

腐敗防止の国際標準化と政治倫理

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主幹 総合調査室 山田 邦夫

目 次

はじめに

I 腐敗の問題と国際法上の取組

- 1 腐敗をめぐる議論
- 2 国際的な課題となった腐敗問題
- 3 米国の海外腐敗行為防止法（FCPA）
- 4 OECD 外国公務員贈賄防止条約
- 5 欧州評議会腐敗刑事法条約ほか
- 6 国連腐敗防止条約

II 議会ネットワークと行為規範の国際標準化

- 1 議会ネットワークの課題となった腐敗問題
- 2 政治倫理制度に共通の構成要素
- 3 ヨーロッパを中心としたネットワーク（ECPRD / 欧州議会 / OSCE）
- 4 世界規模のネットワーク（IPU / GOPAC）

おわりに

要 旨

- ① 1990年代以降、政治腐敗の防止や政治倫理の確保のために、様々な国際機関や国際NGO、議会ネットワークなどが国境を超えた取組を拡大させ、腐敗防止措置や議会の行為規範の国際標準化が試みられるようになった。その背景には、経済のグローバル化や政治不信の広がりがある。冷戦終結後の政治の民主化や透明性の強化、情報化時代の進展によって、腐敗の問題が国際的な課題として浮かび上がったという面もある。
- ② 具体的な対策の源流は、米国の海外腐敗行為防止法（1977年）に求められる。多国籍企業等が国際商取引のために外国の公務員（政治家を含む）に対して贈賄することを禁止した法律である。20年後、これをモデルにしたOECD外国公務員贈賄防止条約（1997年）が採択された（わが国は1998年に締結）。
- ③ 2003年には、国連腐敗防止条約が結ばれた（わが国は未批准）。国際商取引に限らず官民における贈収賄行為の禁止措置等を各国に義務付けるものだが、民主主義の理念にのっとり、公務員の行為規範の整備をも求めており、政治倫理の領域に踏み込んだものとなっている。
- ④ 政治倫理制度の態様は国により異なるものの、理念・原則、ルール（義務事項と禁止・制限事項）および法的枠組み・監視システムという構成要素で見れば共通項が抽出される。欧州議会や列国議会同盟をはじめとする議会や議員のネットワークが、議会の行為規範など政治倫理制度の標準化と普及、また制度構築の支援に乗り出している。
- ⑤ 一般に、贈収賄などの腐敗行為は刑事法領域で扱われるが、議会における倫理制度は、権力分立原則により議会の自律権に属し、条約による規制には馴染みにくい。そこで、行為規範などの標準化が議会ネットワークという横のつながりにおいて試みられることになる。国連腐敗防止条約が努力要請という形で公務員の行為規範の適用を求めたことも重要である。

はじめに

政治腐敗 (political corruption) の問題をめぐっては、1990 年代以降、各国における腐敗防止や政治倫理の確保のために、様々な国際機関や国際 NGO、議会ネットワークなどが基準の策定や普及に努めるようになり、また腐敗防止のために国境を超えた支援活動に乗り出すようになった。この問題は、伝統的には各国の制度の下で対処されてきたものであり、かつてはその対策を国際的に標準化し共有するといった努力はあまりみられなかった。

それが 1990 年代に変化したことの背景として、2つの事象を挙げることができる。1つは、経済のグローバル化である。各国の経済主体が国内市場を超えて活動し互いに競争しようとするとき、国ごとに様相の異なる腐敗の問題は重大なコストを生じさせる。もう1つは、各国民の間に広がる政治への不信である。これは新興国もさることながら先進国においても等閑視できないものとなっており、これに危機感を抱いた先進国を中心とする国際機関等が具体的な対応に取り組み始めたのである。

この2つは、もとより異なる事象であり、それぞれ背景を異にする別個の国際標準化が試みられているとみられなくもない。しかし、極めて単純化していえば、グローバル化を背景とした腐敗防止の標準化は、主に贈賄側の規制に関わり、政治不信を背景としたそれは、主に収賄側（広い意味での公務員）の規制に関わるのであって、両者は表裏の関係に立つということもできる。ただし、経済と政治という異なる領域にまたがるため、これらを一体として扱うことには困難がつきまとう。加えて、前者が主に刑事法という一般法の問題に関係するのに対し、後者、特に議員に関わる場合には、権力分立原則から、行為規範など議会の内部規律が政治倫理を律する道具立てになるという違いもある。とはいえ、現実には、後述する国連腐敗防止条約のように、それらの両方をセットで扱う国際法上の枠組みもすでに確立しているのである。

グローバル化に伴う腐敗防止措置は、日本企業にとっても重大な関わりがあるため、その国際標準化については、わが国でも国際ビジネスや国際刑事法の分野においてすでに多くの情報が伝えられている。これに比べると、政治学の分野においては、これまで欧米各国の政治倫理制度に関する紹介が行われてきたものの、より広くその国際標準化の動向を論じたものは、あまり多く見当たらない。確かに、わが国においても政治倫理の確立に向けた取組は比較的早くから行われ、制度としてすでに定着しているとはいえようが、他方で、腐敗防止や政治倫理に関する国境を超えた動向について一瞥しておくことも、グローバル化といわれて久しい今日においては、おそらく有益なことではないかと思われる。

I 腐敗の問題と国際法上の取組

1 腐敗をめぐる議論

(1) 公務からの逸脱と公益への害

造船疑獄事件さなかの 1954 (昭和 29) 年、政治学者の蠟山政道教授 (当時はお茶の水女子大学学長) は、この事件に触れて、政治腐敗の定義は「微妙」であり「困難」であるとしつつ、「政治腐敗を判断する規準」としては、「公けの権力を濫用、もしくは誤用して特定の個人又は集団の利益を図ること」と定義付けられると説いた⁽¹⁾。蠟山教授は続けて、「公権力の行使が一部に偏していると

認められたとしても」、直ちに政治腐敗というべきではなく、「公共の利益の犠牲において又はこれを無視して」特定の個人や集団の利益を図った場合に、政治腐敗というべきであるとした⁽²⁾。これらをまとめると、腐敗とは、公務からの逸脱という行為と、公益への害という効果との2つの側面にとらえるべきということになる⁽³⁾。

しかし、腐敗の定義をめぐる「微妙」さは、蠟山教授が、政治腐敗の「判断の規準は法律にあるのではなく、むしろその国又は社会に存在している世論の良識と、その時代を支配している道徳的通念でなければならぬ」⁽⁴⁾と主張したところにもにじみ出ている。確かに、法律に違反していないのに腐敗であると指弾されることは考えられる。それでも、内心に係る「良識」や「道徳」という尺度は、腐敗か否かを判断するには相対的にすぎるのではないだろうかという疑問が生ずる。時代や社会が異なるといえばそれまでだからである⁽⁵⁾。

(2) 腐敗の判断基準としての規範

現在でも、腐敗の定義が困難だと考えられている状況に変わりはないが、少なくとも道徳との直接的な関係からは切り離されているようである⁽⁶⁾。腐敗の問題は、20世紀半ばには、道徳的ないし主観的なアプローチから離れて、より客観的な研究が目指され、経済・政治システムにおける社会的習律や欠陥に関連した説明がなされるようになったとされる⁽⁷⁾。

後に知日派としても知られることになるジョゼフ・ナイ (Joseph S. Nye) 教授 (ハーバード大学) は、1967年の論文の中で、腐敗の定義はやはり「由々しい難問」としつつ、腐敗とは、「金銭または地位に係る利己的な (本人、身近な家族、閉鎖的な私派閥のための) 利得のために、公務上の役割における本来の義務から逸脱し、または利己的な影響力の行使を禁ずるルールに違反する行為」であるとした⁽⁸⁾。『文明の衝突』でわが国でも有名なサミュエル・ハンティントン (Samuel P. Huntington) 教授 (ハーバード大学) は、1968年の著書の中で、腐敗とは、「私的な目的に資するため、一般に受け入れられた規範を逸脱した公務員の行為」であるとした⁽⁹⁾。両教授は、公務員による公務からの逸脱とい

* 本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は、平成27年6月12日である。

(1) 蠟山政道「政治腐敗の根元を匡す」『中央公論』69巻5号, 1954.5, p.18 (原文は旧漢字。以下同)。

(2) 同上, pp.18-19。

(3) 腐敗の定義は困難とされているが、そもそもわが国では、「腐敗」についての学術的研究は低調であり、「腐敗」の定義をめぐる議論は見られないなどと指摘されている。造船疑獄事件など多くの「腐敗」事件が広く関心を集めてきたが、それらは「汚職、疑獄、賄賂、スキャンダル、不正、談合」などの用語で「個別に対処」され、「それらに共通する性格を「腐敗」と呼んで、その理解、解明、克服などに取り組むという志向は見られない」という (橋本信之「政治・行政における腐敗とその原因・様態・結果」『法と政治』65巻1号, 2014.5, pp.57-58)。

(4) 蠟山 前掲注(1), p.19。

(5) 蠟山教授は、「具体的な制度的改革」としては、刑法や行政法上の措置のほか、「公務員」(この場合は一般行政職員)の「倫理綱領」の制定、「大臣、議員、高級官吏等」の「公職者」の収入・財産公開、小選挙区制の採用と選挙費用の一部公費負担などを提言しつつ、これらが「道徳性の回復を志向していると解されねばならない」と訴えた (同上, pp.27-28)。

(6) 政治倫理も、内心に係る倫理というよりは責任倫理であるとされる。議会等における政治倫理制度は、基本的には、行為規範等により自律的規制を行うものであり、腐敗に陥らないような予防措置や違反した場合の制裁措置などが含まれることが多い (第II章を参照)。

(7) Julio Bacio Terracino, *The international legal framework against corruption: States' obligations to prevent and repress corruption*, Cambridge: Intersentia, 2012, p.31.

(8) Joseph S. Nye, "Corruption and political development: A cost-benefit analysis," *American Political Science Review*, 61(2), June 1967, p.419.

(9) Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968, p.59.

う行為の問題に着目したのである。なお、この「公務員」の語は、英語では「public official」であり、本稿で以下引用する多くの文献にも繰り返し使用されているが、基本的には、選挙によるか任命によるかを問わず公務を担当する者を指す⁽¹⁰⁾。

ともあれ、ナイ教授の「ルール」もハンティントン教授の「一般に受け入れられた規範」(accepted norms)も、特定の時代や社会の状況に左右されないとは断じ切れないが、良識や道徳という漠然とした内心に係るものに比べれば、より客観的な基準や標準に調和しやすいものと考えられる。

ドイツ出身の政治学者、カール・フリードリヒ (Carl J. Friedrich) 教授 (ハーバード大学) は、1972年の著書で、腐敗とは、公益を犠牲にして私益を得ようとする「動機」に係る逸脱行為であることを認めるものの、重要なことは、動機が何であれ、公益を犠牲にして私的な利得が確保されたという事実であるという⁽¹¹⁾。蠟山教授と同様に行為と効果の両面に着目しているが、動機という内心に係るものは排除している。

フリードリヒ教授によれば、現代の合理化された官僚制においては、役人は、法で明確に定義された職務に対して報酬を得、それ以外のいかなる利益も得てはならない。こうした官僚制において、腐敗は動機でなく行為としてとらえられ、容認しえない行為が非合法化される。合理化された官僚制が出現して初めて、公務からの逸脱行為という観念が生まれたという⁽¹²⁾。

以上のように、腐敗の問題は、内心に係る道徳や動機から離れて、行為とそれによる効果という事実に対して、公務におけるルールや規範に基づいて判断すべきものとされるのである。こうした見方に立てば、政治学者のマーク・ウォーレン (Mark E. Warren) 教授 (ジョージタウン大学) が、2004年の論文で定式化したように、広義の政治腐敗の意味するところはすべて次の「命題を共有している」ということができる⁽¹³⁾。

- A: ある個人・集団が集合体の決定・行動について任される。
- B: 集合体の決定・行動の権限を行使するために共有された規範がある。
- C: その規範をその個人・集団が破る。
- D: 規範を破ることにより、その個人・集団が得し、集合体が害される。

ここでAには公務、Bには規範、Cには行為(公務からの逸脱)、Dには効果(公益への害)が各々当てはまるであろう。

ウォーレン教授は、これらの命題の解釈によって腐敗の概念が異なってくるという⁽¹⁴⁾。

(10) 日本国憲法第15～17条における「公務員」も、英文ではやはり「public official」と訳されており、同様の意味に解されている。すなわち、「広義で国または公共団体の公務に参与することを職務とする者の総称」であり、一般行政職員のみならず「国会議員・地方議会の議員をも含むと解すべき」とされる(宮澤俊義著、芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』日本評論社、1978、p.218)。

(11) Carl J. Friedrich, *The pathology of politics: Violence, betrayal, corruption, secrecy and propaganda*, New York: Harper & Row, 1972, p.127.

(12) *ibid.*, pp.135-136.

(13) Mark E. Warren, "What does corruption mean in a democracy?" *American Journal of Political Science*, 48(2), Apr 2004, p.332.

(14) *ibid.* ポール・ヘイウッド (Paul M. Heywood) 教授 (ノッティンガム大学) も、公務と公益を中心として腐敗を定義することには肯定的だが、公務の範囲や公益の性質をいかに解釈すべきかにかかってくるので、定義について論争になるのはやはり避けられないと指摘する (Paul Heywood, "Political corruption: Problems and perspectives," *Political Studies*, 45(3), 1997, p.422)。

(3) 腐敗と民主政治

では、民主政治においては、上述の腐敗の「命題」はどのように解釈されるのだろうか、というのが、ウォーレン教授の本来のテーマである。

ウォーレン教授は、政治腐敗というテーマが、民主主義論から「行方不明」になっているという。民主政治には一見、「運動資金、公共の財・サービスに係る契約、利益相反行為、公衆の信頼に対する裏切り、および公務員らにおける劣弱な職業倫理」などに係る無数の現実問題＝スキャンダルが発生するものの、これらが「理論上の問題」として関心を引くことがほとんどないのだという。⁽¹⁵⁾

そこでウォーレン教授が提起するのは、現代の民主政治における腐敗を「包摂」(inclusion)⁽¹⁶⁾の概念を用いて説明することである。腐敗とは常に、集合体の決定・行動への包摂を求める人々に対する、不誠実で有害な「排除」(exclusion)の一形態であるという事実、民主主義論と腐敗の概念的な連関が見出されるとする⁽¹⁷⁾。

すなわち、民主政治における腐敗とは、集合体の決定に影響を受ける全ての者が平等に包摂されるべきという観念に対する違反(不当な排除)であるという。排除された者は、本来は包摂されることを主張する権利を有する。違反者との関係に包摂された者は得をし、排除された者は害を受けることになる。⁽¹⁸⁾

このことは、政治献金と選挙の問題に当てはめれば理解しやすいであろう。仮に政治家に対する献金が一定の要件に従う限り合法であるとしても、献金を受けて選挙に勝利した者が、公益の名目で献金者を優遇するような立法措置に関わった場合には、どう考えるべきであろうか。献金せず、したがって優遇されなかった、つまり排除されたと考える者は、これをもって腐敗であると異議を申し立てることは可能だろうか。これは、政治経済学者のスーザン・ローズ＝アッカーマン(Susan Rose-Ackerman)教授(イエール大学)が指摘するとおり、「政党や候補者を支援する贈与を通じて政治的利益を表現したいという市民の意思に、民主的な政府がどの程度まで干渉できるのか」⁽¹⁹⁾という問題に関わる。

ウォーレン教授は、立法機能(議会の選挙から立法過程までも含む)における腐敗については⁽²⁰⁾、公衆の包摂＝参加が、その代表者への投票や代表者への意見の表明などを通じて行われることに着目して論ずる。代表制における典型的な腐敗は票の売買であり、これは選挙における投票の際にはもちろん、立法過程における表決の際にも現れる。しかし、立法過程においては、表決の清廉性

(15) Warren, *ibid.*, p.328.

(16) 政治学者のロバート・ダール(Robert A. Dahl)教授(イエール大学)の民主主義論によれば、「包摂性」(inclusiveness)とは、「政府の行為に対する統制や異議申立てに参加する資格を、多かれ少なかれ同じ程度に有する」人がどの程度の割合で存在するかということである(Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971, p.4)。選挙権を有する人の割合などは最もわかりやすい例であるが、腐敗行為が介在すれば、実質的に「同じ程度」の参加が保証されなくなりかねない。

(17) Warren, *op.cit.*(13), p.329.

(18) *ibid.*, p.334.

(19) Susan Rose-Ackerman, "Political corruption and democracy," *Connecticut Journal of International Law*, 14(2), Fall 1999, pp.371-372.

(20) ウォーレン教授は、政治腐敗の概念は、民主政治の諸制度や運用との関連では抽象的なままになってしまうという。現代の民主政治は、分化して相補的な諸制度や諸領域のうちに存するため、「包摂」の方法と意味が領域により異なるからである。そこでウォーレン教授は、民主政治における腐敗の概念を民主政治の諸制度や運用に関連付けるため、当該概念の意味を各領域特有の参加の型と各領域の規範に従って区別した。その領域とは、立法関係以外には行政政府や司法府の国家機関、公共メディア、市民社会、市場経済等が挙げられ、その各々について論じている。Warren, *op.cit.*(13), p.334.

(integrity)⁽²¹⁾のみならず、包摂的という意味では討議の清廉性も問われる⁽²²⁾。すなわち、議員は、議会の議決により影響を被るかもしれないあらゆる人の議論に率直に応じなければならず、議会の議決は公正な審議の結果でなければならない。政治哲学者のデニス・トンプソン (Dennis F. Thompson) 教授 (ハーバード大学) の言葉を借りれば、立法機能における腐敗とはこうした「民主政治の手続を忌避すること」⁽²³⁾ととらえられる。決定過程を秘密にすることや演説における欺瞞など、包摂的な討議に違背することは、立法機能に特徴的な腐敗である。⁽²⁴⁾

2 国際的な課題となった腐敗問題

(1) 国際問題としての腐敗の重要性

1-(2)でみたウォーレン教授の定式は、必ずしも閉じられた「集合体」の内部における腐敗の問題に限られず、理論上も、権限を行使する個人・集団が、外部との不適切な関係を結ぶことによって「規範」を破るという図式は成り立つ。集合体の単位を国家と仮定すれば、国際的な腐敗行為の存在もこの定式に当てはまることになる。

実際にも、「主として国内的な関心事だった」腐敗の問題は、1990年代には、「世界的な政治的反響を誘発する世界的な政治的論点」になったという⁽²⁵⁾。その背景には、「はじめに」で触れたとおり急速に進む経済のグローバル化があるが、他面では、冷戦終結後の政治の民主化や透明性の強化が、情報化時代の進展と相俟って、かつての権威主義体制の下では可能だった情報操作や政治腐敗に対する批判と、これに伴う不信が高まる要因になったという事情も指摘されている⁽²⁶⁾。腐敗がはびこれば、資源の割当てにおける非効率性、より不公平な所得再分配、不法収益の海外逃避による国内の預金や投資の損失などといった問題が生じるという⁽²⁷⁾。そうだとすれば、国際的な腐敗行為は、ウォーレン教授のいう集合体への害だけでなく、集合体の外部に対しても有害な影響を及ぼしうることになる。

こうして、「国際問題としての腐敗の重要性」が認識され、「各国における経済発展と政治的安定に対する腐敗の影響は、時に、より広範に近隣諸国や国際的共同体に溢れ出す」と指摘されるようになる⁽²⁸⁾。国際問題としての腐敗は、政治と経済の両方にまたがる負の影響が不可分のものとして論じられているのである。しかし、「世界的な政治的論点」となった腐敗問題に対する具体的な対応は、第3節以下にみるように、まず国際商取引という経済領域における規制から始まることになる。

(21) 表決に対する買収などの問題が想定されているものと思われる。

(22) 「清廉性」は、腐敗防止や行為規範の文脈で最もよく使われるキーワードの1つである。英語では、「完全であること」、「無傷であること」を意味する「integrity」であり、腐敗防止や行為規範の文脈では、「清廉性」のほかに「高潔性」、「廉潔性」、「廉直性」、「正当性」などと訳されることもある。

(23) Dennis F. Thompson, *Ethics in Congress: From individual to institutional corruption*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995, p.103.

(24) Warren, *op.cit.*(13), pp.337-338.

(25) Patrick Glynn et al., "The globalization of corruption," Kimberly Ann Elliott, ed., *Corruption and the global economy*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997, p.7. もちろん、それより前の時代は問題にならなかったわけでは決してない。わが国では、大正期のシーメンス事件や昭和戦後期のロッキード事件といった国を揺るがす事例があったことが想起されるであろう。

(26) *ibid.*, pp.8-9.

(27) Susan Rose-Ackerman, "The political economy of corruption," Elliott, ed., *op.cit.*(25), pp.42-46.

(28) Kimberly Ann Elliott, "Corruption as an international policy problem," *ibid.*, p.176.

(2) トランスペアレンシー・インターナショナル (TI)

国際的な課題となった腐敗問題に対する取組にいち早く着手した組織の1つが、トランスペアレンシー・インターナショナル (Transparency International: TI) である。これは1993年に発足した国際NGOであり、「政府、ビジネス、市民社会および人々の日常生活から腐敗が除去された世界」をビジョンとし、「社会のあらゆる層と部門における腐敗を阻止し、透明性・説明責任・清廉性を向上させる」ことをその使命に掲げる。ベルリンに本部を置き、世界各国に100以上の支部 (chapter) を有する。⁽²⁹⁾

TIは、腐敗の一般的な定義を「委託された権力を私的な利得のために濫用すること」としている⁽³⁰⁾。濫用という「行為」の方に重点を置いているわけである。

TIが1995年以来、「腐敗認識指数」(Corruption Perceptions Index: CPI) を毎年発表していることはよく知られている。これは、公的部門 (public sector) がどの程度腐敗していると認識されているか、その度合を国際比較し、国・地域別に点数化してランキングしたものである。175の国・地域を対象とした2014年の調査では、最もクリーンとされたのはデンマーク、次いでニュージーランド、反対に最も腐敗度が高いとされたのは北朝鮮とソマリアであった (日本は第15位)⁽³¹⁾。

CPIの調査方法を、直近の2014年調査についてみると、世界銀行やアフリカ開発銀行、ベルテルスマン財団⁽³²⁾、国際経営開発研究所⁽³³⁾など著名な11機関が、専門家やビジネス関係者を対象に行った12種類の調査を基礎にしている。そうした各国・地域に通じたエキスパートの認識を通じた評価となっているのである。腐敗の定義においては上記のように「行為」に力点を置くにもかかわらず、指標として「認識」を使用する理由について、TIは、腐敗行為は一般に、故意に隠蔽されるものであり、スキャンダルにならなければ表ざたにならないので、実証的なデータを基礎に評価が行えるような方法がないと説明している。⁽³⁴⁾

TIは、世界銀行の東アフリカ地域担当局長として腐敗の実態を目の当たりにしたペーター・アイゲン (Peter Eigen) 博士が、世界銀行退職後に創設した組織である⁽³⁵⁾。「近年、腐敗に関心が持たれ、腐敗が攻撃されているのは、アイゲンとTI創設に始まるものだ」ともいわれ、後述するOECD外国公務員贈賄防止条約や国連腐敗防止条約の制定は、「アイゲンの努力の成果である」と評されて

(29) “Who we are.” Transparency International (TI) website <<http://www.transparency.org/whoweare>> 日本支部は2000年ころから活動し、2005年にNPO法人として東京都から認証された (トランスペアレンシー・ジャパン (TI-J) ウェブサイト <<http://www.ti-j.org/index.html>>)。

(30) “FAQs on corruption.” TI website <http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/>

(31) “Corruption Perceptions Index 2014.” TI website <<http://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi2014>>

(32) ベルテルスマン財団 (Bertelsmann Stiftung) は、ドイツを拠点に国際的なメディア事業を展開するベルテルスマン・グループが設立した公益財団。

(33) 国際経営開発研究所 (International Institute for Management Development: IMD) は、スイスのローザンヌに拠点を置く世界有数のビジネススクール。世界競争力ランキング (IMD World Competitiveness Ranking) でも有名。

(34) “Corruption Perceptions Index 2014: In detail.” TI website <http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail> あくまで「認識」指数であることからの限界も指摘されている。政治学者のマイケル・ジョンストン (Michael Johnston) 教授 (コルゲート大学) は、CPIに対して一定の評価を与えつつ、指標として用いられる腐敗の「認識」度が、現実の腐敗度とは異なりうること、社会全体に対する一般的印象や既成観念が反映されうることなどから、その妥当性には疑問を呈している (Michael Johnston, “Measuring the new corruption rankings: Implications for analysis and reform,” Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political corruption: Concepts & contexts*, 3rd ed., New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001, pp.870-877)。

(35) Peter Eigen, “A Coalition to combat corruption: TI, EITI, and civil society,” Robert I. Rotberg, ed., *Corruption, global security, and world order*, Cambridge, MA: World Peace Foundation, 2009, pp.418-419.

いる⁽³⁶⁾。

3 米国の海外腐敗行為防止法（FCPA）

(1) 海外腐敗行為防止法の制定経緯

1990年代以降、主要な国際機関が腐敗防止のための法的な枠組みを構築するようになるが（関連年表を参照されたい）、その前史として必ず言及されるのが、米国で1977年に制定された海外腐敗行為防止法（Foreign Corrupt Practices Act of 1977: FCPA）である。次節以下でみるように、OECD（経済協力開発機構）など国際機関による具体的な対応は、同法制定から20年ものブランクを経て現れるのだが、これらに強い影響を与えることになるのである。

FCPAは、企業などが、外国公務員等に対して贈賄することを禁止したものである。国際的腐敗行為を除去するための政策を議論することは、長い間「タブー」であり、多国籍企業の倫理規範（code of ethics）でも「腐敗」の用語の使用は避けられるほどであったが、米国は、国際的腐敗行為に立ち向かう立法措置を行った最初の国になったとされる⁽³⁷⁾。

FCPAの制定は、1972年の大統領選に絡むウォーターゲート事件に端を発する。証券取引委員会（Securities and Exchange Commission: SEC）の調査によれば、多くの企業において、大統領選への違法な選挙運動資金の提供や外国公務員への賄賂のために秘密の「買収資金」（“slush funds”）が使われ、これを隠蔽するために支払記録が改ざんされていた。このとき、400社を超える米国企業が、海外商取引を確保するために、外国政府の公務員に数億ドルの贈賄を行っていたことが明るみになった。⁽³⁸⁾

米国企業による贈賄行為の中で「最も悪名高い」のは、「ロッキード社」（トライスターL-1011機

表 関連年表

年	事 項
1972	米国 / ウォーターゲート事件
1976	米国ほか / ロッキード事件
1977	米国 / 海外腐敗行為防止法（FCPA）〔I-3〕
1985	日本 / 政治倫理綱領・行為規範・政治倫理審査会〔II-2-(3)〕
1988	日本 / リクルート事件
1992	日本 / 国会議員資産公開法〔II-2-(3)〕
1993	トランスペアレンシー・インターナショナル（TI）設立〔I-2-(2)〕
1995	TI、腐敗認識指数（CPI）発表開始〔I-2-(2)〕
1996	米州機構 / 汎米腐敗防止条約〔I-5〕
	国際連合 / 公務員の国際的行為規範〔I-6-(1)〕
1997	欧州連合 / EU腐敗防止条約〔I-5〕
	OECD / 外国公務員贈賄防止条約〔I-4〕
1999	欧州評議会 / 腐敗刑事法条約・腐敗民事法条約〔I-5〕
	日本 / 仮名株取引禁止法〔II-2-(3)〕
2000	国際連合 / 国際組織犯罪防止条約〔I-6-(1)〕
	日本 / あっせん利得処罰法〔II-2-(3)〕
2001	議会調査情報欧州センター（ECPRD）『ヨーロッパにおける議会行為規範一概観一』〔II-3-(1)〕
2002	腐敗防止世界議員機構（GOPAC）設立〔II-4-(2)〕
2003	アフリカ連合腐敗防止条約〔I-5〕
	国連腐敗防止条約〔I-6〕
2006	列国議会同盟（IPU）『21世紀の議会と民主政治—優れた実践のガイド—』〔II-4-(1)〕
2009	GOPAC『議会の倫理と行為に関するハンドブック—議員のためのガイド—』〔II-4-(2)〕
2011	欧州議会 / 議会制民主主義推進事務局（OPPD）『議会の倫理—信頼の問題—』〔II-3-(2)〕
2012	OSCE / 民主制度・人権事務所（ODIHR）『参考情報—国会議員の職業倫理基準—』〔II-3-(3)〕

（注）〔 〕内は、本稿で言及した箇所を示す。政治倫理に関する国内制度は、わが国におけるもののみ掲げた。（出典）筆者作成。

⁽³⁶⁾ Robert I. Rotberg, “How corruption compromises world peace and stability,” *ibid.*, p.23.

⁽³⁷⁾ Mark Pieth, “International cooperation to combat corruption,” Elliott, ed., *op.cit.*(25), pp.121-122.

の売り込みの見返りに) 2500 万ドルを日本の高官に不正に支払ったことが暴露」された事件であった⁽³⁹⁾。1976 年、連邦議会上院外交委員会多国籍企業小委員会公聴会で発覚したロッキード事件は、日本だけでなく、オランダやイタリアなど他の多くの国を巻き込む世界的で大規模な国際的汚職事件となった。

これらの事件に対する世論の厳しい批判を受け、ジミー・カーター (Jimmy Carter) 政権下の 1977 年 12 月、「ウォーターゲート後の改革の機運に駆り立てられて」⁽⁴⁰⁾FCPA が制定されたのである。その趣旨は、「米国ビジネスのイメージを汚し、米国企業の財務の清廉性に対する公衆の信頼を損ない、かつ、市場の効率的な働きを妨げる企業贈賄を防止する」ことであった⁽⁴¹⁾。

(2) 海外腐敗行為防止法の内容

FCPA 自体は、証券取引法 (Securities Exchange Act of 1934) に組み込まれている。FCPA は、2 つの主要な内容を有する。1 つは、外国公務員に対する賄賂の支払いを禁止する贈賄禁止条項 (anti-bribery provisions) であり、もう 1 つは、証券取引法に基づく会計の透明性を要求する会計条項 (accounting provisions) である。

贈賄禁止条項においては、米国人や米国企業、証券取引法の下で登録された証券発行者等が、商取引の獲得・維持の目的で、外国公務員、政党・政党職員または政治的公職の候補者に対して、不正に (corruptly)、直接・間接に金銭等の有価物の供与またはその約束をすることが禁じられた (15 U.S.C. § 78dd-1~78dd-3)。会計条項においては、証券発行者は、財産の取引や処分に関する詳細・正確・公正な帳簿の作成・保存と内部会計管理制度の確立が義務付けられた (15 U.S.C. § 78m)。ここで「外国公務員」(foreign official) とは、外国の統治機構または省庁等の職にある者やその被用者のみならず、それらのために公的な資格で活動する者をいう。

FCPA の処罰の対象は主として国民の国内犯であったが、後述する OECD 外国公務員贈賄防止条約の締結を機に 1998 年に改正され、その規制が外国人の国内犯と国民の国外犯にも及ぶようになった。現在では、「外国法人または外国人に対する執行が積極的に行われていることがきわめて特徴的である」と指摘されている⁽⁴²⁾。また、この改正では「外国公務員」の範囲も拡大され、国際公務員や国際機関の被用者等が含まれた。

FCPA 違反の場合、刑事罰としては、法人に対しては 200 万ドル以下の罰金が科せられ、自然人に対しては 10 万ドル以下の罰金か 5 年以下の懲役、またはそれらの併科となる。「実にきびしい刑罰」と評されている⁽⁴³⁾。

(38) Criminal Division of the U.S. Department of Justice & Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission (DOC & SEC), *A resource guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*, 2012, p.3. <<http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/guidance/guide.pdf>>

(39) Glynn et al., *op.cit.*(25), p.17.

(40) *ibid.*

(41) DOC & SEC, *op.cit.*(38)

(42) 渡邊肇「米国における海外腐敗行為防止法 (FCPA) 執行の現状と対策—反トラスト法との比較において—」『NBL』1022 号, 2014.4.1, p.42.

(43) 森下忠『国際汚職の防止』(国際刑法研究 13 卷)成文堂, 2012, p.89.

4 OECD 外国公務員贈賄防止条約

(1) OECD 外国公務員贈賄防止条約の成立経緯

OECD が 1997 年に締結した「国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関する条約（外国公務員贈賄防止条約）」（Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (OECD Anti-Bribery Convention) 以下「OECD 条約」⁽⁴⁴⁾は、「世界の主要な先進国が外国公務員への贈賄を犯罪化することを合意した最初の多国間条約として画期的な意義をもつ」⁽⁴⁵⁾と評価されている。

こうした国際的な枠組みについては、1970 年代に、上述のような米国企業のスキャンダルを受けて、多国籍企業の行為規範という文脈で議論が行われたことがある。しかし、具体的な成果はあまりなく、カーター政権時の米国のみが、外国公務員への贈賄を違法とする FCPA を制定したのである。当初から、米国企業の間では、FCPA の片務的な性格に不満が持たれていた。すなわち、海外契約受注に賄賂を使っても罰しないどころか暗にこれを助長するような国の多国籍企業と競争しなければならない米国企業は、FCPA があるために不利になってしまうという不満を抱え、そのため米国は、国際商取引における賄賂の影響には特別な関心を有してきたという。⁽⁴⁶⁾

OECD 条約締結の背景には、長年にわたりただ 1 国で外国公務員への贈賄行為を法で禁じていた米国の強い働きかけがあった⁽⁴⁷⁾。米国政府は連邦議会の要請を受けて、1989 年、OECD に対し条約交渉の開始を要請した。こうして、「数度の厳しい交渉の後に」締結された OECD 条約は、「多くの規定にアメリカの FCPA の規定が反映」することになった⁽⁴⁸⁾。米国は、FCPA をいわば輸出したのである。

OECD 条約は 1997 年 11 月に合意に達し、同年 12 月に署名され、1999 年 2 月に発効した。現在の締約国は 41 か国であり、OECD 構成国以外も含んでいる⁽⁴⁹⁾。わが国では、1998 年 5 月に衆参両院で承認され、同年 10 月に閣議で受諾手続が取られた⁽⁵⁰⁾。

(2) OECD 外国公務員贈賄防止条約の内容

OECD 条約は第 1 条第 1 項で、締約国に対し、次の行為が国内法上犯罪となるように必要な措置を取ることを義務付けている。すなわち、いかなる者であれ、国際商取引における商取引または他の不当な利益の獲得・維持のため、故意に、外国公務員等に対して、当該公務員がその公務遂行に係る行為を行いまは行わないように、金銭その他の利益の直接・間接の供与またはその約束をする行為である。FCPA の贈賄禁止条項に相当するといえる。

(44) OECD, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and related documents*, 2011. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf> (邦訳:「国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関する条約」外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oecd/jo_shotori_hon.html>)

(45) 森下 前掲注(43), p.23.

(46) Elliott, *op.cit.*(28), pp.198-200. ヨーロッパでは、外国公務員への贈賄が可能ばかりでなく、その分の税額控除まで認められる多国籍企業があったという (Terracino, *op.cit.*(7), p.42)。

(47) Pieth, *op.cit.*(37), pp.119-120; 梅田徹『外国公務員贈賄防止体制の研究』麗澤大学出版会, 2011, pp.10-11.

(48) Arnold J. Heidenheimer and Holger Moroff, "Controlling business payoffs to foreign officials: The 1998 OECD anti-bribery convention," Heidenheimer and Johnston, eds., *op.cit.*(34), p.945.

(49) "OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions: Ratification Status as of 21 May 2014." OECD website <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/WGBRatificationStatus.pdf>>

(50) 通商産業省知的財産政策室監修『外国公務員贈賄防止—解説改正不正競争防止法—』有斐閣, 1999, p.12.

ここにいう「外国公務員」(foreign public official)とは、外国の(国から地方までを含む)立法府・行政府・司法府の職にある者(任命職か公選職かを問わない)、外国の政府機関や公企業で公的業務を行う者等を指し、国際公務員も含まれる(第1条第4項)。「公務遂行」には、当該公務員の権限内にあるか否かにかかわらず、その地位を利用したものが含まれる(同項)。

また、FCPAと同様に会計条項も設けており(第8条)、外国公務員への贈賄やその隠蔽を目的とする簿外勘定の設定や虚偽の記載などを禁止するため必要な措置を取ることを、締約国に義務付けている。

OECD条約には、これらの点で、米国国内法であるFCPAの内容を反映する規定がみられるが、各締約国が行う捜査や刑事手続等に関する司法共助(第9条)、犯罪人の引渡し(第10条)といった多国間条約としての規定もある。また、贈賄禁止措置などは、OECDが直接に実施するのではなく、各締約国の国内法を通じて実施されるものであるが、締約国は「この条約の完全な実施を監視し(monitor)、促進するために、組織的な実施状況調査計画(programme of systematic follow-up)の実行に協力しなければならない」とされ(第12条)、OECDの「国際商取引賄賂問題作業部会」(Working Group on Bribery in International Business Transactions)が条約実施の監視・促進のための活動を行っている⁽⁵¹⁾。

わが国では、この条約の締結に際して、1998(平成10)年9月、「不正競争防止法」(平成5年法律第47号)の改正により⁽⁵²⁾、外国公務員等への不正な利益供与の禁止が法制化された(現行第18条第1項)。違反者は、現行規定では、5年以下の懲役もしくは500万円以下の罰金に処され、またはこれらが併科される(第21条第2項第7号)。わが国はその後、OECDの上記作業部会による条約実施法の審査や他の締約国の実施状況を踏まえ、2001(平成13)年の同法改正⁽⁵³⁾により規制範囲が拡大され、さらに2004(平成16)年の同法改正⁽⁵⁴⁾により国民の国外犯処罰規定が設けられた⁽⁵⁵⁾。

5 欧州評議会腐敗刑事法条約ほか

欧州評議会(Council of Europe)⁽⁵⁶⁾も、1990年代後半から、腐敗防止のための具体的な政策を打ち出すようになった。国内外における贈収賄行為の犯罪化や腐敗防止の国際協力を規定する条約を採択し、構成国のみならず域外の諸国の参加も呼び掛けている。

欧州評議会の閣僚委員会(Committee of Ministers)(構成国の外相で構成される)は、1997年11月に「腐敗防止のための20の指導原則」(Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption)を採択した⁽⁵⁷⁾。ここでは、国内外の腐敗行為を犯罪化するための協調、腐敗犯罪捜査等を行う当局の独立性の確保、メディアの自由、腐敗が組織犯罪や資金洗浄と絡んでいないか考慮すること、腐敗対策における最大限の国際協力などの原則が列挙されているが、第15原則として、公選議員による行為規範(code

(51) “OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions.” OECD website <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinesstransactions.htm>>

(52) 「不正競争防止法の一部を改正する法律」(平成10年法律第111号)

(53) 「不正競争防止法の一部を改正する法律」(平成13年法律第81号)

(54) 「不正競争防止法の一部を改正する法律」(平成16年法律第51号)

(55) 詳細は、経済産業省知的財産政策室編著『不正競争防止法—逐条解説—平成18年改正版』有斐閣, 2007, pp.13-16を参照。

(56) 1949年に設立され、主として人権、民主主義、法の支配の分野で国家間協力を行う国際機関。ヨーロッパ諸国、CIS諸国およびトルコを含む47か国で構成され、米国、カナダ、日本、パチカン、メキシコがオブザーバーとなっている。

(57) Council of Europe Committee of Ministers, “Resolution (97)24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption,” 6 Nov 1997. <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf>

of conduct) の採択を奨励し、政党や選挙運動の資金に関するルールの策定を促進することが掲げられている。

1999年1月には、「腐敗に関する刑事法条約」(Criminal Law Convention on Corruption 以下「腐敗刑事法条約」)⁽⁵⁸⁾が結ばれた(2002年7月発効)。欧州評議会が採択したものだが、非構成国にも条約への参加が開放されている。官民における贈収賄やあっせん贈収賄、資金洗浄など様々な腐敗行為の犯罪化を締約国に義務付けるとともに、腐敗犯罪の捜査や訴追に関する国際協力なども規定している。

この条約は、国内および外国の議員や公務員に関わる贈収賄を、各国の国内法において犯罪化することも義務付けており(第2~6条)⁽⁵⁹⁾、これらはOECD条約と異なり国際商取引に係るものに限られていない。このことは、OECD条約にない「民主主義」の語が、条約前文に明記されていることとも符合する。すなわち、前文第5項で、「腐敗は、法の支配、民主主義および人権に対する脅威であり…(中略)…民主制度の安定性および社会の道徳的基礎を危険にさらす」との認識が示され、腐敗防止が政治領域の課題でもあることを明確に指摘したのである。

同年11月には、「腐敗に関する民事法条約」(Civil Law Convention on Corruption 以下「腐敗民事法条約」)⁽⁶⁰⁾も結ばれ(2003年11月発効)、締約国に対し、腐敗行為の被害者の損害賠償の権利について国内法上の措置を取ることが義務付けられた。

さらに、「腐敗防止参加国部会」(Group of States against Corruption: GRECO)が1999年5月に設置され、締約国による腐敗刑事法条約と腐敗民事法条約の実施を監視する機能を担っている⁽⁶¹⁾。

欧州評議会の議員会議(Parliamentary Assembly)(構成国議会の議員で構成される)は、2000年4月、「腐敗防止における議会の役割」を決議し⁽⁶²⁾、腐敗防止を目的とする14項目にわたる要望を各国議会に対して提示した。すなわち、透明性と説明責任の履行の確保、行為規範の実施、議員自身と家族の経済的利害関係の届出制度の導入、政党や選挙運動の資金に関する立法、報道の自由など市民的自由の強化、司法とメディアの独立性の保護などである。

欧州評議会の上記両条約のほか、相前後して腐敗防止に関する地域的条約を結んだものとしては、米州機構(OAS)の「汎米腐敗防止条約」(Inter-American Convention against Corruption: IACAC)(1996年3月)⁽⁶³⁾、欧州連合(EU)の「EU腐敗防止条約」(EU Convention on the Fight against Corruption Involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union)(1997年5月)⁽⁶⁴⁾、アフリカ連合(AU)の「アフリカ連合腐敗防止条約」(African Union Convention on Preventing and Combating Corruption)(2003年7月)⁽⁶⁵⁾などがある。

⁽⁵⁸⁾ “Criminal Law Convention on Corruption,” 27 Jan 1999. Council of Europe website <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>>

⁽⁵⁹⁾ この条約では、議員(member of domestic (foreign) public assembly)と公務員(domestic (foreign) public official)とを分けて規定しているが、贈収賄等に関して同等に扱う規定内容になっている。

⁽⁶⁰⁾ “Civil Law Convention on Corruption,” 4 Nov 1999. Council of Europe website <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>>

⁽⁶¹⁾ “Group of States against Corruption (GRECO).” Council of Europe website <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp>

⁽⁶²⁾ Parliamentary Assembly, “Role of parliaments in fighting corruption,” Resolution 1214 (2000), 5 Apr 2000. <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=16794&lang=en>>

⁽⁶³⁾ “Inter-American Convention against Corruption,” 29 Mar 1996. Organization of American States website <<https://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html>>

⁽⁶⁴⁾ “Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union,” 26 May 1997. EUR-Lex website <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:41997A0625%2801%29>>

6 国連腐敗防止条約

国際連合においても、国際的な腐敗問題に取り組むようになった。この節で扱う国連腐敗防止条約（2003年）の前文には、「腐敗は、もはや地域的な課題でなく、あらゆる社会と経済組織に影響を及ぼす国境を超えた現象であり、腐敗を防止し抑制するための国際協力が不可欠となっている」との問題意識が示された。OECD条約の延長線上にあるともいえようが、国際商取引における腐敗行為の防止にとどまらず、欧州評議会の腐敗刑事法条約と同様に国内における贈収賄行為の犯罪化を規定し、さらに進んで公務員の行為規範の整備等を締約国に求めるなど、カバーする領域はより拡大し、包括的かつ詳細なものとなっている。

(1) 公務員の国際的行為規範と国際組織犯罪防止条約

国連総会は、1996年12月に「腐敗防止行動」(Action against Corruption)を決議し、その付属文書として、腐敗取締り対策の手引きとなる「公務員の国際的行為規範」(International Code of Conduct for Public Officials)を採択した⁽⁶⁶⁾。これには、公務員が腐敗行為に陥らないための原則やルールが、極めて簡潔に書き込まれている。原則としては、公共の利益に対して忠実であること、職務を効率的・効果的に、かつ清廉性を守って遂行すること、公平性を重んじ権限を濫用しないことなどが挙げられている。ルールとしては、利益相反関係の届出、資産公開、職務の遂行に関わる贈物や便宜供与の受領の禁止、職務上知りえた秘密の厳守、公平性に対する信頼を損ねるような政治的行為の禁止などが挙げられている。

2000年11月には、国連総会において「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」(United Nations Convention against Transnational Organized Crime: UNTOC 以下「国際組織犯罪防止条約」)が採択され⁽⁶⁷⁾、2003年9月に発効した。この条約は、締約国に対し、組織犯罪に係る国内法上の措置の義務付け等を規定する一方で、第8条で、公務員に対する贈賄行為および公務員の収賄行為等を犯罪化する立法措置を義務付け、外国公務員や国際公務員が関与する同様の行為を犯罪化する立法措置を考慮するよう求めている。欧州評議会の腐敗刑事法条約と同様に、国内の贈収賄行為の犯罪化に踏み込んでいることがわかる。なお、「公務員」(public official)の定義については、基本的には各締約国の国内法に委ねられている。

2015年5月現在、185の国・地域が締結している。わが国は早くに署名し2003年5月に国会の承認を得たものの、関連国内法が未整備のため⁽⁶⁸⁾、残り少ない未締結国の1つとなっている⁽⁶⁹⁾。

⁽⁶⁵⁾ “African Union Convention on Preventing and Combating Corruption,” 11 July 2003. African Union website <<http://www.au.int/en/content/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>>

⁽⁶⁶⁾ United Nations General Assembly, “Action against corruption,” Resolution 51/59, 12 Dec 1996. <<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>>

⁽⁶⁷⁾ United Nations General Assembly, “Resolution adopted by the General Assembly: 55/25. United Nations Convention against Transnational Organized Crime [15 Nov 2000],” 8 Jan 2001. <http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf> (邦訳:「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/treaty156_7a.pdf>)

⁽⁶⁸⁾ 「国際組織犯罪に対する国際社会と日本の取組—国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約—」2012.9.1. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/soshiki/boshi.html>>

⁽⁶⁹⁾ “Chapter XVIII Penal matters: 12. United Nations Convention against Transnational Organized Crime.” United Nations Treaty Collection website <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en> 日本のほか既署名国で締結していないのは、コンゴ、イラン、韓国である。

(2) 国連腐敗防止条約の概要

2003年10月、国連総会において「腐敗の防止に関する国際連合条約」(United Nations Convention against Corruption: UNCAC 以下「国連腐敗防止条約」)が採択され⁽⁷⁰⁾、同年12月に署名式が開催された。この条約は、「すべての国が、腐敗と闘うための法体制や規制体制を強化する目的で適用することのできる基準、方策およびルール (standards, measures and rules) を包括的にまとめ」たものであり、前項の国際組織犯罪防止条約を「補完」するものとされる⁽⁷¹⁾。国際組織犯罪防止条約における腐敗防止条項が詳細に展開されたものとみることできる。

同条約の内容は、締約国に対して腐敗防止政策の策定・実施と腐敗行為を犯罪化する法制度の整備を義務付けるとともに、司法共助、犯罪人の引渡し、共同捜査等の相互協力、さらに腐敗による犯罪収益の返還についても規定している。

腐敗防止措置や腐敗行為の犯罪化については、OECD条約と同様に外国公務員への贈賄を対象としているほか、自国の公務員に係る贈賄、自国の公務員による公的資金の目的外使用、公共調達等の透明性確保、民間部門における贈賄や財産の横領などに関する規定もある。国内の汚職事件に対する法制度をすでに有している場合であっても、国連条約で定める基準を満たす制度への見直しが求められるところに意義が認められるであろう。

ここにいう「公務員」(public official)については、国際組織犯罪防止条約よりも具体的に定義されており、締約国の立法府・行政府・司法府の職にある者(任命職か公選職かを問わない)や、その他公的業務を担う者が幅広く規定されている(第2条)。

同条約は2005年12月に発効し、2015年5月現在、175の国・地域が締結している⁽⁷²⁾。わが国は最初に署名した国の1つであり、2006年6月には国会の承認を得たが、批准には至っておらず、「条約を実施するための国内法の成立を待って締結予定」とされている⁽⁷³⁾。

(3) 国連腐敗防止条約における公務員の行為規範

同条約の腐敗防止措置条項の中には、公務員の行為規範についての規定も設けられている(第8条)。各国の法制度を前提とすることを認めつつ、清廉性、誠実性および責任の原則を掲げ、締約国に「公的な任務を正確に、真摯にかつ適正に遂行するための行為の規範または基準 (codes or standards of conduct) を適用するように努める」ことを要請している。上述の1996年の「公務員の国際的行為規範」等に留意することも求めている。また、腐敗行為の存在を知った公務員が報告することを容易にすること、公務員の利益相反関係の届出制度を定めること、行為規範の違反に対する懲戒等の措置を取ることなども求めている。

この行為規範規定は、上述の公務員の腐敗防止規定を補強するものととらえることができるであ

(70) United Nations General Assembly, "Resolution adopted by the General Assembly: 58/4. United Nations Convention against Corruption," 31 Oct 2003. <<http://www.un-documents.net/a58r4.htm>> (邦訳:「腐敗の防止に関する国際連合条約」外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/shomei_6a.pdf>)

(71) Kofi A. Annan, "Foreword," United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *United Nations Convention against Corruption*, Vienna: UNODC, 2004, p.iii. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf> なお、この冊子の裏表紙見返しには、「日本政府の財政支援で出版」と表記されている。

(72) "Chapter XVIII Penal matters: 14. United Nations Convention against Corruption." United Nations Treaty Collection website <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XVIII-14&chapter=18&lang=en> 日本のほか既署名国で締結していないのは、バルバドス、ブータン、ニュージーランド、シリアである。

(73) 「国際組織犯罪に対する国際社会と日本の取組—腐敗防止—」2012.8.1. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/soshiki/huhai/index.html>>

ろう。さらに、これらはともに、同条約が民主主義の価値を前面に掲げていることと不可分であるといえる。すなわち、条約前文の冒頭で、腐敗が社会の安定と安全に対してもたらす問題と脅威が、「民主主義の制度と価値」等を害することなどの重大性を憂慮すると表明している。この条約は、「腐敗」の定義規定を置いていないが⁽⁷⁴⁾、その代わりに腐敗を機能面から説明し、そこで真っ先に民主主義に対する負の影響を挙げているのである。

こうして、国際的な腐敗行為をカバーし、賄賂を贈る側と受け取る側の双方に対する規制を一体のものとし、かつ、贈賄の相手となりうる側を規律するための行為規範規定をも伴う国際条約が整えられた。国際商取引における贈賄行為の防止を主眼とした OECD 条約に比べれば、腐敗防止の国際標準化の射程がより拡大し深化したといえるであろう。

II 議会ネットワークと行為規範の国際標準化

1 議会ネットワークの課題となった腐敗問題

前章では、公務員（公選職か任命職かを問わない）の腐敗防止の国際標準化の動きを中心にみてきた。この動きを促した主な要因は、経済のグローバル化が内包する負の側面への危機感であったが、こうした場面において公務員が一方の重要なプレーヤーであり、なかでも議員の行為が鍵を握ると認識されていることは明らかであろう。各国において、公衆の代表者としての地位を有し、かつ立法者として腐敗から社会と公衆を守るべき立場にあるからである。国連腐敗防止条約が、OECD 条約と同様に司法による強制力が期待される刑事法分野を扱うのは当然としても、さらに公務員の行為規範（議会においてはその内部規律に属する）にまで踏み込んで言及したのは、政治における腐敗の問題が各国の民主制度を危険にさらすとの危機感を示したものであった。

そこで重要な役割を担うのは、議会の行為規範等からなる政治倫理制度であるが、各国議会や議員による国際ネットワークにおいては、腐敗防止の一環として政治倫理制度の国際標準化を志向する活動が行われている。こうしたネットワークの1つである GOPAC（4-2）を参照）議長を務めたジョン・ウィリアムズ（John Williams）氏によれば、今日、国際商取引における腐敗などの問題に対処するための情報や手段は、国際協力を通じてしか得られない。そして、政治の運営や他国への働きかけなど、市民団体では不可能なことを行う国会議員を「豊かな資源」として擁する国際ネットワークは、その強みを生かして、多様な意見の中から新しい共通の価値観を創り出し、政策や運用の改善を促進し、あらゆる議員の能力育成を行うことができるという。⁽⁷⁵⁾

2 政治倫理制度に共通の構成要素

議会の行為規範をはじめとしていかなる倫理制度を設けるかは、権力分立原則から、基本的に各々の議会の自律権に属し、伝統的には各国の議会において独自に制度が構築されてきたため、その態

(74) 条約交渉の臨時委員会事務局長を務めたディミトリ・ヴラシス（Dimitri Vlassis）氏によれば、交渉過程では腐敗の定義についてもかなり議論されたが、結局、法的に定義することは、可能なことでも望ましいことでもない結論付けたという（Dimitri Vlassis, "The United Nations Convention against Corruption: Overview of its contents and future action," *Resource Material Series*, No.66, Sept 2005, pp.119-120. <http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No66/No66_00All.pdf>）。

(75) John Williams, "Building parliamentary networks," Rick Stapenhurst et al., eds., *The role of parliament in curbing corruption*, Washington, D.C.: The World Bank, 2006, pp.217-220. ウィリアムズ氏は、1993年から2008年までカナダ議会下院議員を務めた。

様は国により異なる。それでも各国の制度に共通の構成要素を引き出すことは可能であり、多様性を前提としつつも制度の国際標準化の試みが可能なのは、そうした共通項があるからであろう。

この章の第3節と第4節では、議会や議員の国際ネットワークによる活動事例を取り上げるが、その前に、そうした共通の構成要素を拾い上げて概念的な整理をしておく、具体的に何についての標準化なのかが理解されやすいであろう。そこでこの節では、各国の歴史の中で培われた政治倫理制度を参照しつつ、それらの制度を構成する共通の要素、すなわち、「理念」ないし「原則」、原則をルール化した「義務事項」と「禁止・制限事項」、制度の効果や強制力の有無に関わる「法的枠組み」と「監視システム」について簡単にみておきたい。

(1) 政治倫理の理念と諸原則

前章の冒頭で触れたように、漠然とした道徳や倫理の観念では、腐敗を判断したり抑制したりする基準に馴染まない。そこで、道徳や倫理を規範化して一定の強制力を付与することが必要とされることになる。公衆の信託を得て議員という公職を担う職業上の特殊性に鑑みて、収賄罪等に係る刑事法を補完するものとして、議会の内部規律としての政治倫理制度が整えられることになる。

政治とは結果責任であるといわれるが、他面、その結果をだれがどういったプロセスでもたらしめたのかは、結果が信頼に値するか否かを公衆が判断する重要な材料になる。前述のトンプソン教授は、立法過程が正当、公正かつ公開された (reasonable, fair, and open) ものであれば、適切な法律、または少なくとも妥当であると市民が受け入れる法律が作られる可能性が高いと考えてよく、立法者の倫理 (legislative ethics) の本分は立法過程の清廉性 (integrity) にあると説く⁽⁷⁶⁾。

立法者の倫理の原則として、トンプソン教授は、次の3つを挙げる⁽⁷⁷⁾。

- ① 独立性 (independence) : 理非 (merits) に基づいて決定すること、立法過程に対し明らかに不適切な影響を及ぼすものから独立していることを意味する。私的な利得は立法過程を歪めるのである。
- ② 公正性 (fairness) : ルールに則り行動すること、すなわち議会における役割をきちんと果たし、議員であることから得られる特典 (様々な公費負担、事務局職員の存在など) は、公的な仕事以外に使ってはならない。
- ③ 説明責任 (accountability) : 公衆の信頼を維持するために必要である。公衆は議員の倫理について離れたところからしか判断できないのだから、政治家は、正しく行動するだけでなく、確かにそうしていることを公衆に対して示す責任を有する。

これらの原則は、各国議会の行為規範等においてかなり共通してみることができるが、同様の趣旨が他の用語をも用いて表現されることがある⁽⁷⁸⁾。

すなわち、「独立性」に関しては、公務を、私的な経済的利得のためにでなく、公益の観点からのみ遂行しなければならないという意味で、「無私」 (selflessness) という言葉も使われ、外部の個人や組織に対して公務の遂行に影響しうる経済的義務等を負ってはならないという意味で、「清廉性」

⁽⁷⁶⁾ Thompson, *op.cit.*(23), p.18.

⁽⁷⁷⁾ *ibid.*, pp.19-24.

⁽⁷⁸⁾ 英国の公職7原則 (Seven Principles of Public Life) は、「無私」、「清廉性」、「客観性」、「説明責任」、「公開性」、「誠実性」、「率先性」を内容とする。これは、政府の公職倫理基準委員会 (通称「ノーラン委員会」) が1995年に公表した報告書に掲げられたもので、各議院の行為規範や政府の大臣規範に取り入れられた。フランス下院が2011年に制定した倫理規範 (Code de Déontologie) には、「一般利益」、「独立性」、「客観性」、「説明責任」、「誠実性」、「率先性」の6原則が掲げられている。

も使われる。また、理非に基づく決定については、「客観性」(objectivity)が当てられることもある。「説明責任」は、自らの決定や行為について隠し立てすることなく、その理由を含めて明らかにすることを含意するので、「公開性・率直さ」(openness)、「透明性」(transparency)と不可分である。特に、公務に関わる私的利害関係を公表し、利益相反関係が生ずる場合は公益を守るように解決しなければならない(「無私」という趣旨では、「誠実性」(honesty)が使われることもある。さらに、以上の諸原則を守り自ら模範を示して行動するという意味で、「率先性」(leadership)も用いられる。

以上は遵守されるべき諸原則だが、その中心には、「利益相反」(conflict of interest)となることを回避するという考えがある。公職者による公務の遂行が私的な利害関係で歪められないように、公共の利益と公職者の私的な利益との衝突は防止しなければならない。公的な地位を私的な目的のために利用してはならず、公職者としての活動は、特定の利害に左右されることがあってはならない。外部からの不適切な影響を受けないという「独立性」や、情実でなく理非で判断するという「客観性」にも結び付くものである。

(2) 義務事項と禁止・制限事項

前項に挙げた政治倫理の諸原則をルールとして具体化する場合に、一定の行為を要求するのが「義務事項」であり、禁止または制限を設けるのが「禁止・制限事項」である。

義務事項の典型は、議員の財務状況の届出・公開制度である。公職にある間の資産の変動や外部からの収入を開示することで、公職の地位を利用して私的な利益を蓄積しまたは受領していないかどうかをチェックするための仕組みである。この制度には、資産を公開するストック型と所得を公開するフロー型がある⁽⁷⁹⁾。米国議会の両院議員は、1968年以來、各議院の規則等により資産と所得の両方の開示が義務付けられている。現在の下院の例を挙げれば、開示すべき内容は、所得(不労所得を含む)、資産、負債、証券取引、不動産取引、贈与された金額、供与された旅費、議会外の役職、一定内容の契約、信託財産などに及び、配偶者と扶養する子どもの分も開示することになっている⁽⁸⁰⁾。資産報告や所得報告は、ネットでも公開されている。

義務事項としては、議員が特定の事項に関し経済的利害関係を有する場合の告知制度も挙げられる。例えば英国下院の1974年の決議によれば、議員が本会議や委員会で発言する際、または他の議員や大臣、政府の役人と交渉する際などには、自分がそのことに関して経済的利害関係を有している(有していた、有することになるかもしれない)ことを告知しなければならない⁽⁸¹⁾。ウォーレン教授のいう「討議の清廉性」または「公正な審議」(I-1-(3)を参照)を確保する手段の1つとみることができるであろう。

禁止・制限の措置も、一般には刑事法等が贈収賄を禁止し処罰するのとは別に、議会内部のルールとして設けられる。再び米国下院の例を挙げれば、贈物の受領制限(50ドル以上は禁止など)、ロビイストからの贈物の受領禁止、講演・著作等に対する謝礼受領の原則的禁止、行事への無料の出席に対する制限、民間の資金供与による旅行に対する規制(倫理委員会の事前承認を要する)、院外勤労所得の制限(歳費相当額の15%以下など)などが事細かに規定されている。また、利益相反となる

(79) 大山礼子「政治倫理と資産公開 全訂版」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』107号, 1989.8.1, pp.5-6.

(80) Committee on Ethics, U.S. House of Representatives, "Highlights of the House ethics rules," Revised Feb 2013, p.13. <[http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/Highlights Memorandum 2013 vertical - FINAL.pdf](http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/Highlights%20Memorandum%202013%20vertical%20-%20FINAL.pdf)>

(81) House of Commons, *The Code of Conduct: Together with the Guide to the Rules relating to the conduct of Members*, HC 1885, [London]: Stationery Office, Apr 2012, p.28. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmcode/1885/1885.pdf>>

場合は本会議における表決を棄権しなければならない。さらに、秘密の情報を経済的利益のために用いることも禁止されている。これらはいずれも、公職者としての地位を利用した不当な影響力の行使を排除するためのルールであるといえる⁽⁸²⁾。

(3) 法的枠組みと監視システム

法的枠組みは、①議会の内部規律、②対象を限定した法律、③一般法の3つのレベルに分けることができる。

まず、議会の内部規律としては、院の決議、倫理綱領、議院規則、行為規範⁽⁸³⁾などがあり、政治倫理の諸原則を示しつつ、例えば、経済的利害関係の報告制度、贈物の受領制限、院外勤労所得の制限などが定められる。資産または所得の公開制度は、わが国では法律事項だが、米英では議院規則や行為規範で定められている⁽⁸⁴⁾。違反に対する制裁 (sanction) が内部規律によるのか、それとも法律事項であるのかということも、ひとつおりでない。

わが国では、1985 (昭和 60) 年に衆参各議院で「政治倫理綱領」⁽⁸⁵⁾と「行為規範」⁽⁸⁶⁾が議決された。政治倫理綱領は、「公私混淆」の排除、「清廉」、「公共の利益」等の一般的な原則を掲げるものであり、行為規範も「廉潔」、「公正」の原則を謳っているが、行為規範はさらに、議員が役職に就いている企業や団体に関する届出や、企業や団体の役員との兼職制限といったルールを設けている。綱領・規範ともに、これらの遵守を義務付ける規定が国会法 (昭和 22 年法律第 79 号) に盛り込まれた (第 124 条の 2)⁽⁸⁷⁾。

次に、対象を限定した法律としては、例えば、米国では 1978 年の「政府倫理法」 (Ethics in Government Act of 1978) がある。これも FCPA とは別にウォーターゲート事件を契機としたものであり、同法によって、資産・所得公開制度の対象が、両院議員から大統領以下の行政府職員や連邦判事その他の司法府職員に拡大された⁽⁸⁸⁾。わが国では、「国会議員資産公開法」⁽⁸⁹⁾、「仮名株取引禁止法」⁽⁹⁰⁾、「あっせん利得処罰法」⁽⁹¹⁾が制定されているほか、政治団体と公職の候補者を対象とした「政治資金規正法」 (昭和 23 年法律第 194 号) も重要である。

一般法としては、わが国では、刑法 (明治 40 年法律第 45 号) 第 25 章「汚職の罪」に公務員の取

82) 英国下院では、早くも 1695 年に、議案に関連する賄賂の受領を「統治制度の転覆を招くもの」として大罪とする決議を行った事例がある。 *ibid.*, p.46.

83) 米国議会各議院は 1968 年、英国下院は 1996 年、同上院は 2001 年、ドイツ下院は 1972 年に制定した。

84) 米国の政治倫理制度は極めて複雑精緻な体系になっており、各議院の倫理マニュアルとして整理されているが、各々 500 ページ前後にも及ぶ。下院については、Committee on Standards of Official Conduct, U.S. House of Representative, *House Ethics Manual*, 2008 ed., [Washington, D.C.]: U.S. Government Printing Office, 2008. <http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008_House_Ethics_Manual.pdf>、上院については、Select Committee on Ethics, United States Senate, *Senate Ethics Manual*, 2003 ed., [Washington, D.C.]: U.S. Government Printing Office, 2003. <<http://www.ethics.senate.gov/downloads/pdffiles/manual.pdf>> を参照。

85) 衆議院議決：昭和 60 年 6 月 25 日、参議院議決：昭和 60 年 10 月 14 日

86) 衆議院議決：昭和 60 年 6 月 25 日、参議院議決：昭和 60 年 10 月 14 日

87) 「国会法の一部を改正する法律」 (昭和 60 年法律第 82 号)

88) 大山 前掲注(79), p.3.

89) 「政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律」 (平成 4 年法律第 100 号)

90) 「政治倫理の確立のための仮名による株取引等の禁止に関する法律」 (平成 11 年法律第 126 号) 対象となるのは、国会議員である。

91) 「公職にある者等のあっせん行為による利得等の処罰に関する法律」 (平成 12 年法律第 130 号) 対象となるのは、国会議員、地方議会議員、地方自治体首長および国会議員秘書である。

賄やあっせん収賄などの罪が規定され（第197条以下）⁽⁹²⁾、これらと対になる贈賄の罪についても規定されている（第198条）。

監視システムについては、①議会の委員会、②議会所属組織（非議員）、③議会から独立した組織、④司法裁判所の4つのレベルに分けることができる。

まず、議会の委員会については、米国議会各議院の倫理委員会、英国下院の倫理基準委員会、同上院の議院特権・行為委員会などが挙げられる。米国の倫理委員会は、各議院ともに委員長は多数党に所属するが、委員会の構成は多数党と少数党が同数とされている⁽⁹³⁾。わが国の場合は、国会の各議院に政治倫理審査会が1985（昭和60）年に設置された（国会法第124条の3）。

第2に、議会所属組織として、非議員からなる委員会、コミッショナー、オンブズマンなどが置かれることがある。例えば、米国下院の議会倫理室（Office of Congressional Ethics）⁽⁹⁴⁾、英国下院の議会倫理基準コミッショナー（Parliamentary Commissioner for Standards）⁽⁹⁵⁾などがそうである。これらは委員会に從属しているが、フランスの下院倫理監（Déontologue）⁽⁹⁶⁾のように委員会に從属していない例もある。

第3に、議会から独立した組織の例としては、英国下院の独立議会倫理基準委員会（Independent Parliamentary Standards Authority: IPSA）⁽⁹⁷⁾やフランスの公職の透明性に関する高等機関（Haute Autorité pour la transparence de la vie publique）⁽⁹⁸⁾がある。

以上の諸機関については、独立性が高いものほど、より客観性（政争の具にならないように）と公平性（与党議員が有利にならないように）が期待されるものと思われる。

以上と異なり、収賄などの刑事事件となれば、国により違いはあるが、司法裁判所の介入するところとなりうる⁽⁹⁹⁾。政治倫理に関する自律的規制を超えて外部的規制を招くに至るとすれば、それ自体議会への信頼を大きく損ねることになり、また権力分立原則によっても司法裁判所の介入を拒めない程度に議会の自浄能力の限界を露呈したと批判されることになりかねない。

⁽⁹²⁾ 刑法における「公務員」には議員も含まれる（同法第7条第1項）。

⁽⁹³⁾ 梅田久枝「アメリカ連邦議会における政治倫理問題の論点—議員の政治倫理監督のための独立機関—」『外国の立法』No.233, 2007.9, p.145. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000301_po_023306.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>

⁽⁹⁴⁾ 2008年に設置され、議長と少数党院内総務がそれぞれ3人ずつ指名する非議員6人で構成される。倫理委員会の命を受けて、申立てのあった倫理違反に関する調査を行う。それまでこの調査は、議員で構成される小委員会が行っていた。齋藤憲司「政治倫理をめぐる各国の動向—アメリカ、英国及びカナダの改革—」『レファレンス』692号, 2008.9, p.32. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999648_po_069202.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>を参照。

⁽⁹⁵⁾ 1995年に設置。倫理基準委員会の下で、利害関係登録や行為規範遵守の監視などを担当する。

⁽⁹⁶⁾ 下院議長の提案および野党会派の長1人の同意に基づき、下院理事部（議長以下で構成される下院運営機関）の5分の3の多数決で任命される。

⁽⁹⁷⁾ 2009年の下院議員経費スキャンダルを受けて、行為規範のうち金銭事項の処理を行う院外機関として設置された（齋藤憲司「英国における政治倫理—下院議員経費スキャンダルと制度の変容—」『レファレンス』710号, 2010.3, pp.16-18. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166404_po_071001.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>）。

⁽⁹⁸⁾ 国会議員のみならず、大統領、閣僚などを対象として監視を行う独立行政機関である（服部有希「フランスの政治倫理に関する立法—利益相反防止と資産公開—」『外国の立法』No.264, 2015.6, p.29. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9381677_po_02640003.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>）。

⁽⁹⁹⁾ 英国では、1689年権利章典第9条が規定する議員特権があるため、司法裁判所の介入は議会の自律権を侵害するものと考えられてきたが、批判も強まりつつある（Oonagh Gay, *The regulation of parliamentary standards – A comparative perspective*, London: Constitution Unit, School of Public Policy, University College London, 2002, pp.4-6）。2009年に導入された独立議会倫理基準委員会という外部機関の下す判断そのものは議会手続に係るものでないと考えられ、論理的には司法判断が可能になる（齋藤 前掲注⁽⁹⁷⁾, p.25）。

3 ヨーロッパを中心としたネットワーク（ECPRD / 欧州議会 / OSCE）

前節で簡単にみたとおり、政治倫理をめぐる制度は国により違いがあるが、この10～20年は、行為規範の制定を軸として、倫理制度に関する国際標準化や国際支援の試みがいくつもなされている。先進国でも多くの課題を抱えているものの、新興国や途上国、特に紛争を経験して復興中の国における問題は深刻なことがある。こうした民主化途上にある国々が政治腐敗を防止・抑制することは、政治的安定の基礎となるとともに、地域の安定や国際商取引の正常化にとって不可欠の課題である。

この節では、ヨーロッパを中心とした主体による議会・議員等のネットワーク活動を取り上げるが、なかにはヨーロッパという地域を超えて活動の範囲を広げるものもある。

(1) 議会調査情報欧州センター（ECPRD）

議会調査情報欧州センター（European Centre for Parliamentary Research and Documentation: ECPRD）は、ヨーロッパ各国議会が、相互の情報交換や意見交換、経験の共有を進めるために1977年に設立した組織である。各国議会（EU構成国のみならず欧州評議会構成国が参加している）、ロシアやトルコなども含む。現在は47か国）に加え欧州議会、欧州評議会議員会議により構成されている。⁽¹⁰⁰⁾

ECPRDは、2001年11月に、「民主的社会における議会（議員とスタッフの両方）の責任と説明責任」についてのガイドブックとして、『ヨーロッパにおける議会行為規範—概観—』⁽¹⁰¹⁾を作成した。

この文書には、各構成国議会（この時点では43か国）と欧州議会における政治倫理に対する取組について調査した結果も掲載されている。それによれば、議員の倫理的行動について、多くの国に共通する主要原則が次のようにまとめられる⁽¹⁰²⁾。

- ① 独立性：議員は、議会での発言の自由などの特権を行使する前提として、行政的・経済的圧力から独立していることが必須だが、多くの国で、議員は、この独立性を制約するような契約・取引に関与しその利益のために活動する義務を負ってはならないと考えられている。
- ② 非差別(non-discrimination)：議員の党派性や利害関係を前提とした上で、異なるイデオロギー的・政治的立場に対して、寛容性 (tolerance)、率直さ (openness)、透明性の精神を示すという趣旨である。
- ③ 透明性：これはしばしば、失政、不正行為、腐敗、情報漏洩に対抗する最も安上がりで簡便な手段とされる。国政の公開性は、公衆に対する説明責任の向上の結果として国政の非効率性を低減させるだけでなく、議論における専門性 (professionalism)、政治的取組の首尾一貫性 (coherence)、記録の追跡可能性といった、政治の質の向上にもつながることが広く証明されている。多くの国で、議員が公衆に対して行う詳細な情報提供、また議会に対して行う利害関係の届出など、透明性を向上させる方策を取っている。
- ④ 腐敗防止ルール (rules against corruption)：違法行為として広く各国国内法や国際法に規定されているのは、贈賄、賄賂の強制、倫理規則に反する行為をするよう公務員を脅迫すること、

⁽¹⁰⁰⁾ 事務局はブリュッセルに置かれている。普段の主な活動は、相互の問い合わせと回答、各参加国議会主催のセミナーなどである。「センター」というよりは、運営への自発的な参加者によるネットワークであるという。European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) website <<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/pub/about.do>>

⁽¹⁰¹⁾ ECPRD, *Parliamentary codes of conduct in Europe: An overview*, Brussels: ECPRD, Nov 2001. <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ParliamentaryCodesofConductinEurope_EN.pdf>

⁽¹⁰²⁾ *ibid.*, pp.12-17.

情実に基づく取引、議員に特定の議会質問をさせるための買収、権力の濫用、公共調達規則に違反した公共契約の承認などである。腐敗を予防する対策としては、議員の経済的・非経済的利害関係の透明性の強化、優れた実践の促進、ロビー活動の透明性の向上、倫理規範の作成・実施・改善といった事例が挙げられる。腐敗行為に対する制裁については国により様々である。贈賄側と収賄側を同等に扱う国も扱いに差がある国もあり、公共部門の者のみに制裁を科す国や、公選議員と一般行政職員で制裁に差を設ける国もある。また制裁の内容も、罰金、禁固、資格の剥奪、問題の契約の破棄など様々である。

- ⑤ 利益相反関係と経済的利害関係の届出 (conflict of interest & declaration of financial interests) : この原則は次第に受け入れられてきているものの、具体的な制度内容、すなわち、利害関係の届出の義務の有無、届出が課せられる利害関係の内容、本人以外 (家族等) の届出の有無、届出の時期、届出情報の公開、制裁の内容等については、国によりかなり異なる。

ECPRD は、議員の政治倫理について、義務事項と禁止事項および違反した場合の制裁を、包括的なルールとして成文化することを推奨する。その理由としては、倫理上の原則について、議員が、遵守するか否かを選択したりまたは主観的に解釈したりする余地をなくし、法的に拘束することで「ルールに従って行動する」ことが受け入れられやすくなることなどが挙げられている。⁽¹⁰³⁾

(2) 欧州議会・議会制民主主義推進事務局 (OPPD)

欧州議会は、EU の領域を超えて新興国の民主化支援を行うために、2008 年、議会制民主主義推進事務局 (Office for Promotion of Parliamentary Democracy: OPPD) を設置した。議会の設置や改革に対する支援を行い、また議会の基本的機能 (立法機能、行政監視機能、代表機能) を果たす能力を強化することを目的とする。実際、アフリカやアジア、中南米などの国々に、欧州議会の議員やスタッフを派遣し、セミナーの開催、議院規則に関する助言などを行い、またこれらの国々の議会スタッフを招聘して欧州議会で実務訓練を行うといった活動を行っている。⁽¹⁰⁴⁾

OPPD は、こうした活動の一環として、各構成国の議会と欧州議会における行為規範等の整備状況や監督機関 (supervisory body) などに関する調査に基づき、2011 年 10 月に『議会の倫理—信頼の問題—』⁽¹⁰⁵⁾ を刊行した。1990 年代以降、メディアによる監視が厳しくなったことや公的な情報へのアクセスが増加したこと、多くのスキャンダルが発生したことで、政治家は行いを正さなければ有権者の怒りを招くようになったという⁽¹⁰⁶⁾。

この OPPD 文書は、前項の ECPRD による『ヨーロッパにおける議会行為規範—概観—』を継承したもので、議員と議会スタッフの倫理制度を対象としているところは ECPRD 文書と同様だが、これに加えてロビイストに対する規制にも着目している。また、議会の行為規範制定の動きは急速に広まっていると指摘し、行為規範に規定される義務事項 (positive obligation) の例としては、一定の取引や役職就任を控えることによる利益相反関係の回避、利害関係の届出、政党財務や選挙運動資金を規律するルールの遵守、ロビイングを規律するルールの普及を挙げ、禁止・制限事項 (negative

⁽¹⁰³⁾ *ibid.*, pp.7-8.

⁽¹⁰⁴⁾ Office for Promotion of Parliamentary Democracy (OPPD), "An overview of its first 2 years work (2008-2009)," [2010]. European Parliament website <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deve/dv/oppd_overview_2008_20/oppd_overview_2008_2009.pdf>

⁽¹⁰⁵⁾ OPPD, *Parliamentary ethics: A question of trust*, Brussels: European Parliament, Oct 2011. <http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/codes_of_conduct_FINAL-ENforweb.pdf>

⁽¹⁰⁶⁾ *ibid.*, p.15.

obligation) の例としては、贈物等の受領の禁止または制限、職務上知りえた情報の開示の禁止、利益相反行為を招きやすい兼職の制限または禁止を挙げる⁽¹⁰⁷⁾。

しかし、たとえ議会の行為規範が制定されても、その実効性については道半ばと観察されているようである。2014年2月に欧州委員会がEU理事会と欧州議会に提出した「EU腐敗防止報告書」によれば、各国で政治家の行為規範が制定されているとしても、「有効な監視の仕組み (monitoring mechanism) や明確な制裁規則 (sanctioning regulation) が欠如していることが多く、〔腐敗を〕阻止する罰則の適用に至ることは滅多にない」(〔 〕内は筆者補記) と指摘されている⁽¹⁰⁸⁾。なお、EUがこうした報告書を公表するのは初めてのことであり、今後は2年ごとに公表されることである⁽¹⁰⁹⁾。

(3) 欧州安全保障協力機構 (OSCE)

欧州安全保障協力機構 (Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE) は、ヨーロッパを中心とする国際的安全保障機構であり⁽¹¹⁰⁾、紛争の予防、危機管理、紛争後の復興といった活動のほか、民主化支援や人権保護などの分野における活動でも知られている。

2006年7月、OSCEの議員会議 (Parliamentary Assembly) (構成国議会の議員で構成される) は、第15回年次会議における「OSCE域内において良き統治、公職の清廉性および法の支配を向上させるため議員特権を制限する決議」の第12項で、各国議会に対し、議員とそのスタッフについて、厳格な倫理・公的行為基準の策定と公表、財務情報や利益相反関係を公開する仕組みの構築、当該基準違反に対する訴えを扱う職の設置等を求めた⁽¹¹¹⁾。

その延長線上で、2012年に、OSCEの1機関である民主制度・人権事務所 (Office for Democratic Institutions and Human Rights: ODIHR)⁽¹¹²⁾が、『参考情報—国会議員の職業倫理基準—』⁽¹¹³⁾を刊行した。これは、国会議員の職業倫理基準 (professional and ethical standards) の策定とその遵守に係る制度の構築・改革について詳細に解説したものである。その背景として、各国議会への公衆の信頼度が2007年には43%だったものが2012年には28%にまで低下したというEUの調査⁽¹¹⁴⁾を挙げて、有権者と

⁽¹⁰⁷⁾ *ibid.*, pp.9-10.

⁽¹⁰⁸⁾ European Commission, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU anti-corruption report," COM (2014) 38 final, 3 Feb 2014, p.8. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf>

⁽¹⁰⁹⁾ *ibid.*, p.2.

⁽¹¹⁰⁾ OSCEは、1975年に東西両陣営を含むヨーロッパ全域の安全保障・相互協力に関する会議体として発足した全欧安全保障協力会議 (CSCE) が、1995年に改称した国際機関である。2015年現在の構成国は、ヨーロッパ諸国、CIS諸国、トルコ、米国、カナダ、モンゴルなど57か国に及ぶ。本部はウィーンに置かれている。

⁽¹¹¹⁾ OSCE Parliamentary Assembly, "Resolution on limiting immunity for parliamentarians in order to strengthen good governance, public integrity and the rule of law in the OSCE region," *Brussels Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions adopted at the fifteenth annual session*, 3 to 7 July 2006, pp.33-34. <<http://www.osce.org/pa/19799?download=true>>

⁽¹¹²⁾ ODIHRは、OSCEの主要機関の1つであり、人権・自由の尊重、法の支配の遵守、民主制度の擁護などを活動領域とする。1991年に「自由選挙事務所」(Office for Free Elections) として発足し、1992年に現在の名称に変更された。ワルシャワを本拠とする。

⁽¹¹³⁾ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Background study: Professional and ethical standards for parliamentarians*, Warsaw: ODIHR, 2012. <<http://www.osce.org/odihr/98924?download=true>>

⁽¹¹⁴⁾ European Commission, "Public opinion in the European Union: First results," *Standard Eurobarometer*, No.77, Spring 2012, p.13. <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf> もっとも、ODIHR, *ibid.*, p.5は、これを57%から31%に低下と誤って引用しているが、これはEUに対する各国国民の信頼度の推移を示した数字である。

公選議員の間の亀裂が深まっていると指摘している。

この資料によれば、民主制度の構築には、公務員が職業倫理基準を遵守することが不可欠であり、このことは、民主政治の成熟した国々と民主制度の建設段階にある国々の両方に当てはまる。OSCE 諸国の間では、良き統治、公職の清廉性および法の支配を強化するために、国会議員の職業倫理基準が不可欠であるという認識が広がりつつあるという。⁽¹¹⁵⁾

こうした職業倫理基準に関する改革が必要とされるのは、腐敗防止、説明責任と信頼度の向上、政治の専門職業化および国際標準への適合といった理由による。特に、国際標準への適合については、国連腐敗防止条約や欧州評議会の腐敗刑事法条約を挙げて、行為規範を導入することの重要性を説いている。⁽¹¹⁶⁾

また、職業倫理基準を改革する手立てとして、行為規範の策定、資産や利害関係の届出制度、議員手当支給と公費使用のルール確立、その他（ロビイストとの関係、品行、議会使用言語、性や人種の平等な取扱い、会議出席基準等）のルール化が挙げられている⁽¹¹⁷⁾。さらに、職業倫理基準の遵守を確保するためには、従来のような議会の自律権に委ねるだけでなく、外部的規制の導入も有効であるとしている⁽¹¹⁸⁾。

4 世界規模のネットワーク (IPU / GOPAC)

(1) 列国議会同盟 (IPU)

列国議会同盟 (Inter-Parliamentary Union: IPU) は、1889年に創立された世界各国議会の協力機関である。ジュネーヴに本部を置く。現在は日本の両院を含む166か国の議会で構成され、欧州議会など10の国際機関の議会等も準構成機関として参加している⁽¹¹⁹⁾。

IPUは、2006年、民主政治において国の議会が果たすべき中心的な役割についてその全体像を提示するとして、『21世紀の議会と民主政治—優れた実践のガイド—』⁽¹²⁰⁾を刊行した。前提となるコンセプトとして、議会それ自体が、「公衆を代表し、透明性が高く、アクセスしやすく、説明責任を果たし、かつ実効的」(representative, transparent, accessible, accountable and effective)でなければならないと指摘した上で⁽¹²¹⁾、これらの特徴について具体的な議論を展開している。

議員の政治倫理については、第5章「説明責任を果たす議会」(A parliament that is accountable)で以下のように扱われている。

すなわち、公務員としての議員は、自らの行為について有権者に対し対話を通じて説明することが不可欠であり、そのことは、公務員としての行為が一定の清廉性基準等に適合すべきという要請と重なり合っている。こうした基準に対する重大な違反があった場合には制裁が科されなければならないとする。⁽¹²²⁾

また、説明責任を追及する方法には、水平的なものや垂直的なものがあるという。水平的な方

⁽¹¹⁵⁾ ODIHR, *ibid.*, p.8.

⁽¹¹⁶⁾ *ibid.*, pp.18-19.

⁽¹¹⁷⁾ *ibid.*, pp.34-59.

⁽¹¹⁸⁾ *ibid.*, pp.62-69.

⁽¹¹⁹⁾ “Members of the Union.” Inter-Parliamentary Union (IPU) website <<http://www.ipu.org/english/membshp.htm>>

⁽¹²⁰⁾ David Beetham, *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*, Geneva: IPU, 2006. <http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf>

⁽¹²¹⁾ *ibid.*, p.vii.

⁽¹²²⁾ *ibid.*, p.95.

法は、専門家で構成され法的権限を有する監督機関が公衆を代表して説明責任を追及するものであり、垂直的な方法は、公衆の側から（いわば「下から」）、選挙、不服申立て、賠償請求、市民団体やメディアの活動、解職請求等の仕組みを通して追及するものである。説明責任の履行を確保する水平的な仕組みとして、議員等公務員のための行為規範の採択が広がっているが、これには、特に先進民主主義国においてみられる議会や議員への信頼低下に対応するという動機もあるという。各国議会は、古くから存在する院内秩序に関する規範に加えて、議会や議員は私益でなく公益のために活動するという当然の原則を行為規範として明示することで、議会の清廉性に対する外からの信頼を高める必要があると考えられるようになった。⁽¹²³⁾

この文書によれば、私的な利得のために公職を悪用することは、一般に「腐敗」(corruption)といわれるが、議会用語では「利益相反」(conflict of interest)と呼ばれるという。多くの議会で、議員に自らの経済的利害関係や財産のリストを登録させ、利益相反行為について助言し判断する第三者的な監督官が置かれている。何が利益相反行為に該当するか判然としない場合であっても (grey area)、透明化することで、利益相反行為となるか否かが、他の議員や有権者の判断に委ねられることになる。ほとんどの議会では、議員が外部の団体と契約しその代弁者として議会で行動することを公式に禁じていると指摘している。⁽¹²⁴⁾

(2) 腐敗防止世界議員機構 (GOPAC)

腐敗防止世界議員機構 (Global Organization of Parliamentarians Against Corruption: GOPAC) は、世界各国議会の議員により、「腐敗の排除を専門として取り組む唯一の国際的議員ネットワーク」として2002年にカナダの首都オタワで設立された国際NGOである。世界5地域(アフリカ、アラブ、中南米、オセアニア、東南アジア)に地域支部 (regional chapter)、50余か国に各国支部 (national chapter) を有し、各国支部の半数近くがアフリカ・アラブ諸国で占められる。GOPACは、部門別に特別委員会 (Global Task Force: GTF) を設けている⁽¹²⁵⁾。これらの特別委員会は、ハンドブック作成、ワークショップ開催、議員の能力育成などにより各国議会を支援する。その目的は、議会が、腐敗の抑制、良き統治の推進および行政府の説明責任向上のために、法制度や行政監視の改革を行えるようにすることである。⁽¹²⁶⁾

各国支部の議員らが相互に国境を超えてワークショップやトレーニングを行っているほか、他の国際団体、例えばトランスペアレンシー・インターナショナル (TI)、IPU、世界銀行・IMF国会議員ネットワーク⁽¹²⁷⁾、国連腐敗防止条約実施調査部会⁽¹²⁸⁾などの会議にもGOPACの代表が出席して

⁽¹²³⁾ *ibid.*, pp.95-100.

⁽¹²⁴⁾ *ibid.*, pp.100-103.

⁽¹²⁵⁾ 現在は、資金洗浄防止、国連腐敗防止条約、行政監視、議会倫理、市民参加の5特別委員会がある。

⁽¹²⁶⁾ Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC), "Overview." <<http://gopacnetwork.org/overview/>>

⁽¹²⁷⁾ Parliamentary Network on the World Bank and International Monetary Fund. 2000年に世界銀行国会議員ネットワーク (Parliamentary Network on the World Bank: PNoWB)として発足し、2011年に現在の名称に変更した。わが国でも、PNoWB日本支部として、2004年5月、超党派の「世界銀行国会議員連盟」が発足した(「世界銀行と国会議員」2007.8.16.世界銀行ウェブサイト(日本語)<<http://www.worldbank.org/ja/country/japan/brief/parliamentary-network-on-world-bank>>)。

⁽¹²⁸⁾ Implementation Review Group of the United Nations Convention against Corruption. 同条約の締約国による条約履行を促進させるための組織の1つで、同条約を所管する国連薬物犯罪事務所 (United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC)の下に置かれている。"Implementation Review Group of the United Nations Convention against Corruption." UNODC website <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html>>

いる⁽¹²⁹⁾。

GOPAC の議会倫理特別委員会 (GTF on Parliamentary Ethics) は、2009 年に、ウェストミンスター民主主義基金 (Westminster Foundation for Democracy: WFD)⁽¹³⁰⁾ と協同で、『議会の倫理と行為に関するハンドブック—議員のためのガイド—』⁽¹³¹⁾ を刊行した。行為規範を作り上げていくプロセスが懇切丁寧に解説されていることからすると、明示されてはいないものの、民主政治の経験が浅く政治倫理制度が確立していないような国での活用が想定されているようである。議会の倫理制度を策定することの意義の 1 つとして、公務員の行為規範に関する国連腐敗防止条約第 8 条の履行が挙げられている⁽¹³²⁾。

この文書は、あくまで制度設計のためのハンドブックであり、政治倫理や腐敗防止のためのキーになる原則やルールを踏まえつつも、1 つの制度を普遍的なものとして各国の議会に導入させるものではないとする。国によって政治的文脈・文化・規範は異なるのであり、具体的な制度の詳細は各々の議会が自ら決定していくべきものである。政治倫理制度は、①原則、②ルール (議員の行為として許されるものと許されないものが仕分けられる)、③規制の枠組み (ルールに従わせ、制裁を科すための仕組み) という 3 つの構成要素に分けられ、政治倫理改革を実施すると合意した上で、この①から③の順に段階を経て内容を決めていくというプロセスをたどる。制度設計に係る一連のプロセスには、できる限り多くの議員が議論に加わらなければならないが、成文化する段階では、特定の委員会に作業を委ねるのが効率的であるとしている。⁽¹³³⁾

①の原則には、英国の公職 7 原則 (「無私」、「清廉性」、「客観性」、「説明責任」、「公開性」、「誠実性」、「率先性」) が例として挙げられているほか、国連腐敗防止条約も情報源として利用できるとされている⁽¹³⁴⁾。

おわりに

第 I 章で扱ったように、国際的な腐敗行為を防止するための諸条約は、間接的な方法ではあるが、締約国の国内法—主に刑事法—の強制力を通じて一定程度の実効性を確保することが期待されている。他方、第 II 章でみたように、議員の政治倫理の問題は、基本的には各国議会の自律権に委ねられるものであるため、条約というハードな形式では扱いにくいものであった。ここに、議会の国際ネットワークといったいわばソフトな形態において、行為規範の標準化が試みられ、制度構築支援が実施されることの重要性を見出すことも可能であろう。

そのように考えると、2003 年の国連腐敗防止条約に、議員を含む公務員の行為規範に関して、締約国の努力を求めるといった控えめな表現ながら、明確な規定がなされたことの意義は小さくないのではないと思われる。本文で示したとおり、その後作成された ODIHR 文書や GOPAC 文書に、参照すべき文書として国連腐敗防止条約が言及されたことからすると、同条約は、各国議会の政治

⁽¹²⁹⁾ GOPAC, “2012-2013 annual report,” pp.8-19. <http://gopacnetwork.org/Docs/AnnualReport_2012_2013_EN_WEB.pdf>

⁽¹³⁰⁾ 途上国の民主化支援のため 1992 年に設立された英国外務省の外郭機関 (Westminster Foundation for Democracy website <<http://www.wfd.org/>>)。

⁽¹³¹⁾ Greg Power, *Handbook on parliamentary ethics and conduct: A guide for parliamentarians*, [Ottawa]: GOPAC and Westminster Foundation for Democracy, 2009. <http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf>

⁽¹³²⁾ *ibid.*, p.5.

⁽¹³³⁾ *ibid.*, pp.9-10.

⁽¹³⁴⁾ *ibid.*, pp.17-19. 英国の公職 7 原則については、前掲注(78)を参照。

倫理制度改革を促進させるためのいわば触媒の役目を担ったとみてもよいであろう。

ローズ＝アッカーマン教授は、「民主政治は腐敗の解決法ではない、しかし、民主的な政治構造が、腐敗防止政策を成功させるために必要な条件を提供できるのだ」と説く⁽¹³⁵⁾。たしかに、国際標準化が義務付ける腐敗防止の立法措置は、最終的には各国の民主的議会の役割である。そして、その民主的議会が立法機能を十全に果たすためには、腐敗防止のための自己規律を確立することが要請され、しかも不断の見直しによってそれを維持しなければならない。経済領域における腐敗防止に始まった国際的な取組が、政治領域を含むそれへと展開し、さらに議会制民主主義における行為規範の問題とも連動していったのは、必然的な流れだったのである。わが国を含め各国の議会が腐敗防止政策の高度化に取り組むとき、また政治倫理制度を改善していくときには、国際標準化の努力において示された枠組みや基準が重要な示唆を与えることになるであろう。

(やまだ くにお)

⁽¹³⁵⁾ Rose-Ackerman, *op.cit.*(19), p.378.