

イギリス上院の行為規範

古賀 豪

- 1 はじめに
- 2 従来の上院の政治倫理規制
- 3 行為規範制定の背景
- 4 上院での審議過程
- 5 行為規範の概要
- 6 制定後の動向

翻訳：利害関係の宣言及び登録に関する上院決議（1995年11月7日議決）
上院行為規範（2001年7月2日採択、2001年7月24日改正）
行為規範の適用 上院議員利害関係小委員会の指針

1 はじめに

イギリス上院は、2001年7月2日、議員の「行為規範（Code of Conduct）」を採択した。この行為規範とは、政治倫理に関する議院の内部規範であり、すでに下院ではより詳細な内容を有する行為規範および「議員の行為に関する規則の手引（Guide to the Rules relating to the Conduct of Members）」が1996年7月24日に採択されている。

イギリス上院は、「貴族院（House of Lords）」という名称が示すとおり貴族によって構成される議院であるが、貴族たる議員の名誉と良心を尊重する伝統があり、これまで政治倫理上の不祥事はなかった。したがって、1974年、1990年、1995年に上院議員の政治倫理について検討された際も、これらはすべて具体的なスキャンダルへの対応策としてではなく、より一般的な公職者に期待される倫理

の基準を検討するという目的で行われており、結果として、1995年に下院において行為規範の制定が決定された際にも、上院では行為規範の制定は見送られ、下院よりかなり緩やかな利害関係登録制度が設けられるに留まっていた。

しかし、上院改革を旗印に掲げたブレア政権の下で、1999年上院法（House of Lords Act 1999 c. 34）により世襲貴族の大半が上院議員の地位を失い、2000年には国民の推薦による任命議員が誕生する等、上院議員そのものの性格が変容する過程で、上院も政治倫理上の規範を制定せざるを得なくなったのである。

制定された行為規範は、2002年3月31日に施行され、その規定に基づいて登録された議員の利害関係が公開されている。

なお、現在、貴族制度と上院議員の地位とを完全に切り離す上院改革の第二段階が検討されている最中であり、改革が実現された暁には、この行為規範もより厳格なものに改正されることになると思われる。

2 従来の上院の政治倫理規制

まず、行為規範が制定される前の上院の政治倫理に関する仕組みについて簡単に紹介しておきたい。

イギリス議会の政治倫理規制の基本的な枠組みは、両院ともに、大別して①対価を得ての議案の提出、発言等の禁止、②審議における発言の際の利害関係の宣言、③利害関係登録簿への利害関係の登録、から構成されている。

①は、我が国の受託収賄罪に相当するもので説明の必要はないであろう。ただし、イギリスでは議員の収賄については刑事法により処罰されず、院内の政治倫理規制により禁止されるに留まる。下院では違反は懲罰に付されるが、上院では懲罰制度が存在しないため、違反の事実認定が制裁に相当すると考えられている。

②は、議員が有する利害関係に関連する議事に参加する場合には、その利害関係を宣言しなければならないというものである。例えば、ある法案の修正案について発言する場合において、発言する議員が法案の内容に関連する企業の役員職に就いているときは、議員はこれを発言の冒頭で宣言しなければならない。この利害関係の宣言は上院では古くから慣行により実施されていたが、1990年からは経済的利害関係に加えて非経済的利害関係についても宣言しなければならなくなった。

③は、議員が受けた献金や便宜、議員が就任している有給の役員職等の利害関係について、予め利害関係登録簿に届け出ておくというものである。この利害関係の登録は最も新しい制度であり、下院では1974年5月22日の決議で、上院では1995年11月7日の決議でようやく導入されるに至った。

上院の政治倫理規制は、上院議員は活動について誰に対しても責任を負わないこと、相当数の議員が政党に所属していないこと、聖職貴族を除き終身在職すること、若干の手当が支給されるのみで基本的に無給であること等の下院と比較した際の上院の特徴を反映して、このように下院よりも緩やかなものであった。^(注1)

上院で政治倫理規制が初めて議論されたのは、1974年、ポールソン事件^(注2)を受けて下院に利害関係登録制度が導入されたのと同時であった。議事手続委員会の下に小委員会が設置されて検討した結果、利害関係の宣言を間

接的利害関係および非金銭的利害関係に拡大する一方で、利害関係の登録制度は不要とする報告書が作成されたが、最終的に親委員会である議事手続委員会は報告書の取扱いについて決定せず、したがって本会議でこの問題が議論されることはなかった。

次に政治倫理規制が問題となったのは1990年で、議事手続委員会が利害関係の宣言に関する規則を再検討し、直接的で金銭的な利害関係のみならず、上院議員の議論についてバランスのとれた判断を下すために意識しておくべき利害関係は、間接的利害関係であれ非金銭的利害関係であれ宣言を要することとなった。ただし、登録すべき利害関係の最終的な判断は上院議員に委ねられたままであった。^(注3)

上院に利害関係登録制度が導入された1995年の改革は、下院で一連の質問汚職（Cash for Question）が起こり、行為規範の制定が決定されたのを受けて行われた。「議員の経済的その他の利害関係に関する議院の慣行、特に利害関係の登録の主張について検討する」ため、議事手続委員会の下に小委員会が設置された。小委員会の議論を整理すれば、登録制度を支持する論拠としては、下院で登録制度が存在するのに上院に存在しないのはおかしいこと、公衆に議事手続が開かれたもので正直なものであると受け止められるべきこと、上院議員の公平性について判断するチェックリストを公衆が持つことになること等が挙げられ、他方反対する論拠としては、上院議員は規則ではなく自己規律と個人の名誉に立脚すべきであること、上院では登録義務に違反した議員に対する懲罰が存在しないこと、自らの意思に関わらず上院議員である世襲貴族は、議員とならずにプライバシーを保護する選択ができないこと等が挙げられた。^(注4)

最終的に、議事手続委員会の第3次報告書^(注5)に基づき、本会議において利害関係の宣言お

よび登録に関する1995年11月7日の上院決議が行われ、①議会に関する顧問契約等、②議会に関して行われるロビー活動に関する経済的利害関係、③その他の利害関係であって議員の職務遂行の仕方に影響を及ぼすと公衆が認識することが予想されることから議員が登録を望むものという3つのカテゴリーから成る利害関係登録制度が創設された。このうち①と②のみが登録義務を課せられ、③については任意とされた。登録簿は、上院事務総長が任命する登録官が管理し、違反の疑いがあるときは、議院特権委員会（Committee for Privileges^(注6)）の下に置かれる小委員会が調査することとなった。

3 行為規範制定の背景

こうした政治倫理規制の下で不祥事も具体的な違反告発もなかったにもかかわらず、2001年に行為規範が制定されるに至った背景としては、次の三点が挙げられよう。

①上院改革

ブレア政権は統治機構の現代化を推進しているが、上院もその例外ではなく、上院は貴族制度から完全に切り離された議院として生まれ変わりつつある。そこで当然に、政治倫理規制に関しても、従来の個々の「貴族」の名誉を尊重した仕組みから脱却する必要性が生じたのである。^(注7)

②ロビー活動の増加

1911年議会法（Parliament Act 1911 c. 13）および1949年議会法（Parliament Act 1949 c. 103）により、上院は基本的に金銭法案（money bill^(注8)）については最長で1月、その他の法案については最長で13月、それぞれ成立を遅らせることができるに過ぎないが、上院では党議拘束が下院より緩やかなため、法案の技術的修正が行われることが多い。そこで、近年で

は利益団体が上院議員に対して活発にロビー活動を行って、めだたない形で法案修正を働きかけているという。したがって、上院議員が有する利害関係をより透明にする必要性が認識されてきた。

③ニール委員会の第7次報告書

イギリスでは、1994年に設置された「公的生活の倫理基準に関する委員会（Committee on Standards in Public Life：当時の委員長名を冠して通称「ニール委員会」と呼ばれるので本稿でもこの呼称を用いる。）」と称する政府の審議会が、議会や行政の倫理制度について提言を行っており、^(注9)上院の行為規範の制定も、このニール委員会による勧告が直接的きっかけになっている。

ニール委員会が2000年3月に上院の行為規範に関する調査の開始を発表すると、保守党議員を中心に反発の声が上がった。従来どおり上院の議事手続委員会ですら議論すべきであるとする意見や、そもそもニール委員会に調査する権限はないとする意見が出された。^(注10)5月10日には、本会議においてリーズ＝モグ議員が「本院は、自らの問題に係る行為に対して自ら責任を負うことを主張し、議院特権委員会の小委員会が上院議員利害関係登録制度の有効性を調査すべきである。」という決議案を提出し、ニール委員会はいかなる法律にも根拠を持っておらず、その調査は憲法慣習上重要な位置を占める議院の自律権を侵害するものであると批判した。これに対してアーチャー議員が「本院は、公的生活の倫理基準に関する委員会による上院における行為の倫理基準に関する調査を歓迎し、自らの問題に係る行為に関する本院の最終的責任を主張する。」という修正案を提出して対抗した。午後8時15分から始まった審議は3時間半を超え、最終的に111対3で修正案が可決された。^(注11)

ニール委員会は、4月に協議文書を発表した

上で、6月から7月にかけて公聴会を開催し、11月に23項目の勧告を含む報告書^(注12)を首相に提出した。

主たる勧告は、①公的生活の7原則を含む簡潔な行為規範の制定、②経済的利害関係と非経済的利害関係を共に含むすべての関連利害関係についての強制的登録制度の創設、③議員の議会顧問業^(注13)(parliamentary consultancy)は引き続き承認されるが、報酬を含む契約内容は公開とし、以上の規定は議会ロビー活動を行う法律事務所・会計事務所との契約にも適用される旨を明記すること、④議院特権委員会の下に置かれる上院議員利害関係小委員会が違反申立ての調査と裁定を行い、重大な違反についてはその都度独立した調査官を設置すること、⑤制裁は名指しと恥辱(naming and shaming)で十分とすること等であった。

4 上院での審議過程

2001年1月17日、ニール委員会の勧告に関して検討する作業グループがジェイ労働党院内総務により任命された^(注14)。この作業グループはウィリアムズ労働党院内副総務を長とする6名の委員から成り、党派構成は労働党2名、保守党2名、自由民主党1名、クロスベンチ^(注15)1名であった。作業グループは3月以内に結論を出すことを求められ、4月10日にその報告書^(注16)を提出した。

報告書は、ニール委員会が上院の不祥事、倫理的な危機、公衆の信頼の低下等によって制度改革の必要性が生じたのではないとしたことを再確認した上で、勧告を受け入れる理由として、①公衆の上院への関心が増大していること、②公的生活における行為の倫理基準に関する期待が増大しており、実際にこうした行為がかつてない厳格さで精査されていること、③認容し得る行為の境界について適宜

再検討する必要があること、④本院が公衆の信頼を勝ち得るためには、実際にすべてが適正であるだけでなく、そのように認知される必要があること、⑤このためには、本院が行為に関する規則を有しており、それが閲覧可能で、透明性があり、一貫して適用されている旨を世間が認識している必要があること、⑥高い倫理基準を維持する必要があることを挙げた^(注17)。作業グループは、議会顧問業による報酬額の申告義務につき多数決をとったほかは、勧告を全会一致で承認した。

報告書に添付された保守党のエルトン委員とキングスランド委員の連名による少数意見は、下院で行為規範が与野党間の告発・非難の応酬に濫用されている側面があることから、下院のような詳細な規定の仕方の行為規範を採択することについて懸念を表明し、作業グループの行為規範案には「あまりにプライバシーを侵している」規定があると指摘している。具体的には、①現行でも、議会顧問業を行っている議員は関係事案についての発言、表決への参加等を禁じられており、報酬の申告は規制の行き過ぎであるので、勧告案第11条中の「議会関係事案に関する助言について議員が受領する報酬」を削ること、②勧告案の区分は広範に過ぎるので、利害関係を、(a)議員としてのサービスの提供に関するもの、(b)客観的に明確で実質的なもので、本院が上院議員に関連利害関係とするよう助言すべきもの、(c)潜在的には関連利害関係である可能性があるがその申告は議員の良識に委ねることができるもの、の3つに区分すべきであること、③ニール委員会の勧告どおり、議会顧問業による報酬以外の報酬額は申告する必要がないので、第13条中「ただし、自ら望む場合には、これらを開示することができる。」を削ること、④第15条の「その他の受託者であること」には家族信託が該当しないよう明示することを

その内容としていた。

作業グループの報告書は7月2日に審議された。^(注18)院内総務に昇格していたウィリアムズ議員が作業グループ報告書の勧告案を内容とする行為規範を採択する決議案を提出し、キングスランド議員が議会顧問業による報酬と友人が有する所有株式・利害関係を登録義務から除外し、違反の告発はまず内密に相手の議員に行う等の規定を有する行為規範案を修正案として提出した。審議は3時間に及び、キングスランド議員提出の修正案は149対152の3票差で否決され、続いてウィリアムズ議員提出の原案が全会一致で可決された。

採択後も議員の新制度への不安・不満が報じられ、^(注19)7月17日のウィリアムズ院内総務への質問時間では様々な質問が行われた。^(注20)これらの質問については、①配偶者、親族、友人の利害関係を登録する場合にも、これらの者の書面による同意を必要としないが、礼儀として登録を通知することが望ましいこと、②議員の許可なく登録が勝手に行われた場合等には、名誉毀損によって提訴することができること、③上院議員の親族も議員である場合もあるが、そうした親戚の議員の利害関係までは登録する必要がないこと、④あくまでも登録を拒否する議員に対しては、議院特権委員会の審査を経て、本会議において名指しと恥辱、場合により発言停止（a noble Lord be no longer heard）が科せられるおそれがあること等が回答された。

さらにその後、7月24日にウィリアムズ院内総務により7月2日の決議の一部修正案が提出された。^(注21)その内容は、①行為規範が施行されるまでに登録簿を設置し、施行時には完全な形で登録が完了しているようにすること、②下院のように相手の党派を貶める目的での違反告発の濫用が起らないよう、議員の行為規範違反に関する申立ては小委員会に内密に

行わなければならないことを明記することであった。改正案は全会一致で可決された。また、ウィリアムズ院内総務は、行為規範施行から18月後に制度を再検討することを表明した。

5 行為規範の概要

このように2001年7月2日に議決され、7月24日に一部改正された上院の行為規範は、先行する下院の制度が簡潔な行為規範と具体的に利害関係の宣言・登録事項を詳述した規則の手引の二本立てで構成されているのに対し、行為規範内に宣言・登録事項の規定を含めているのが特徴である。その内容は、大略次のとおりである。

- 行為規範の目的として、①議員の職務及び公的義務の遂行において期待される行為の倫理基準についての指針の提供、②上院議員が議員の職務及び公的義務を遂行する仕方に対する公衆の信頼を強化するために必要な公開性及び説明責任の提供の2つが掲げられた（第1条）。これは、1995年11月の決議では規定されていなかったものである。
- 下院の行為規範と同様に、ニール委員会が提唱した公職者の行為の一般原則が取り入れられた（第5条）。
- 利害関係登録簿は、1995年11月の決議と同様に引き続き上院事務総長が任命する登録官により、上院事務総長の監督の下で管理される（第7条）。登録は、利害関係の成立から1月以内に行わなければならない。登録簿は、^(注22)公衆の閲覧に供され、年に1回刊行される。登録簿の運営は、議院特権委員会に置かれる上院議員利害関係小委員会が監督し、議員は、登録官の助言を得ることができる（第18条）。
- 登録を要する「関連利害関係」の基準は、「当

該利害関係が、上院議員の職務を遂行する仕方に影響を及ぼすと公衆により合理的に思料されるおそれがあるか否か」(第9条)であるとされ、実際に議員の行動に影響を及ぼすか否かではなく、公衆がそのように判断するか否かが重要であると重ねて強調されている(第10条)。

- 関連利害関係のうち、経済的利害関係については、①議会に関する顧問契約、②議会に関するロビー活動、③議員としての地位に基づいて提供するサービスであって報酬を伴うもの、④議会に関係しない顧問、⑤報酬を伴う役員職、⑥定期的な報酬を伴う雇用関係、⑦支配持分に相当する所有株式、⑧外部団体による秘書及び調査補助の提供、⑨議員として行われ、その費用が国以外により支払われた国内及び国外旅行が挙げられ(第12条)、これらは必ず登録しなければならないとされた。また、①についてはその報酬額も明らかにしなければならないことが明記された。なお、上院利害関係小委員会^(注23)が発した規範の適用指針では、②と③についても報酬額を登録すべきとされた。
- さらに、支配持分に相当しない所有株式、自宅を除く土地所有、配偶者・親族・友人の経済的利害関係、議員に対して提供された歓待又は贈物については、重要なものについては登録を要するとされている(第13条)。特に親族・友人の経済的利害関係の登録義務については、下院よりも厳格な規定であり、把握が困難であるとして審議において最も問題視された点であった。また、前記適用指針において、支配持分に相当しない所有株式については、会社の発行株式の5%以上に相当するか、又はその額面価額が50,000ポンドを超えるもの、歓待・贈物については1,000ポンド以上の価値を有するものは登録すべきであるとされた。

- 関連する非経済的利害関係については、①病院、大学、地方公共団体の構成員、②美術館等の受託者、③圧力団体・労働組合の役職・受託者、④任意団体・非営利組織の役職・受託者については、登録を要するとされ(第15条)、これ以外については重要な場合には登録すべきであるとされた(第16条)。
- 行為規範違反の告発の処理については、下院のように党派対立目的で濫用されないように、原則としてまず申立ての対象である議員に対して行い、告発者がさらに事案を追及する場合には、上院議員利害関係小委員会に対して内密に申立てを行うものとされた(第19条)。下院のように独立した議会倫理基準コミッショナーを置くことはニール委員会の勧告の段階で見送られた。また、制定当時下院には存在しなかった告発を受けた議員の防禦権、控訴権が規定された。違反に対する具体的な処分は明記されておらず、調査の結論が議院に報告されることが制裁とみなされている。

6 制定後の動向

2001年11月、前保守党院内総務であり、世襲貴族として500年来上院とのつながりがあった名家出身のクランボーン上院議員が、新制度があまりに煩雑だとして請暇届を提出したことが話題となった。請暇届を提出した議員は、上院に出席できないかわりに利害関係の登録義務も免除される。同議員は、制度の煩雑さと同時に、登録対象が拡大されたことにより、公開された登録簿をメディアが不祥事に仕立てることも危惧したと報じられた^(注24)。

2002年3月31日、行為規範が施行され、5月に第1回目の利害関係登録簿の公開が行われた^(注25)。労働組合のための独立調査団体である労働調査所(Labour Research Department)

が行ったこの利害関係登録簿の調査によれば、下表のとおり、217名の上院議員が総計で618の役員職に就いており、80名の議員が135の顧問職に就いていた。フィナンシャル・タイムズ100種総合株価指数（以下、「FT100指数」とする。）採用銘柄100社中28社では少なくとも1名の議員が役員となっており、3社では3名の議員が役員職に就任していた。最も多くの役員職に就いていたのは自由民主党のラザル議員で、21もの役員職に就いていた。

表：役員職及び顧問職を有する上院議員

	役員職		顧問職	
	議員数	顧問職数	議員数	顧問職数
保守党	102	315	30	47
労働党	57	152	13	22
自民党	14	49	13	16
クロスベンチ党	45	107	23	45
計	217	618	80	135

出典："Which Lords are leaping?", *Labour Research*, July 2002, p.10.

また、その後に行われたフィナンシャル・タイムズ紙の調査では、640もの役員職が上院議員により占められ、就任数の多い順から上位10名の議員で118もの役員職に就いていることがわかった。^(注26) これを受けてイギリス経営者協会（Institute of Directors）は、企業の役員の独立性を維持する見地から、議員が非執行役員に就任するのに反対を表明した。^(注27) これに対し、ラザル議員は、FT100指数採用銘柄の大企業の役員に限って、議員1名について1社までと制限すべきであると述べた。

2003年11月には、所有株式の登録義務は、発行株式数の5%以上を保有するか、額面50,000ポンド超である場合に生じるという制度の抜け穴について、4人の上院議員が市場価値で総計約540万ポンドもの所有株式を登録していないことが報じられ、下院と同様に時価を登録の基準として採用すべきであると批判

^(注28) された。

行為規範施行から18月経過した2003年10月、議院特権委員会は院内総務からの付託を受けて、制定時の予定どおり行為規範の再検討を開始することにし、実際の検討は上院議員利害関係小委員会が行うこととなった。数回の小委員会の開催と各方面の議員との非公式会合を経た結果、小委員会は、行為規範の運用はこれまでうまくいっており、違反の告発はほとんどなく、遵守が煩雑である旨の苦情申立てが若干ある程度であり、改正を勧告するに至るだけの詳細な検討の開始は時期尚早であると結論づけた。また運用の詳細な指針を定めたハンドブックの刊行も見送られ、現在行為規範に付されている指針で十分であるとされた。議院特権委員会もこの結論を承認し、2004年4月に報告書が刊行された。^(注29)

上院改革の行方が不透明である現在、行為規範の改正を見送ったことは概ね妥当な判断であったと言えよう。しかしながら、改革後の上院がどのような形態のものになるにせよ、現在無給でパートタイムの活動を行っている上院議員に対してより職業政治家的な役割が期待されるようになり、全体として上院は下院のあり方に近づいていくと予想される。したがって、上院改革の完了時には、行為規範も抜本的な見直しが必要となるように思われる。

(注)

- (1) Oonagh Gay and Patricia Leopold, *Conduct Unbecoming: The Regulation of Parliamentary Behaviour*, London: Politico's Publishing, 2004, p. 300. 以下の1995年の改革までの記述は同書に拠っている。
- (2) 1972年6月、建設業者として当時欧州最大の企業グループであったポールソン・グループの破産に関する公開調査の結果、下院議員3名を含む10数

- 人の政治家・公務員の関与が判明した大贈収賄事件。犬童一男・河合秀和・高坂正堯・NHK取材班『かくして政治はよみがえった 英国議会・政治腐敗防止の軌跡』日本放送出版協会, 1989年参照。
- (3) Second Report from the Select Committee of the House of Lords on Procedure of the House, HL 50 (Session 1989-90), 24 April, 1990. この時の制度改正は、1990年5月10日の決議により、議事手続についての案内書である *Companion to Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House* の記述を改める形をとった。
- (4) この点については、後述するように実際には請暇手続により世襲貴族であっても利害関係登録義務を免れることができる。ただし、その場合には上院の審議に参加することができない。
- (5) Select Committee on Procedure of the House, Third Report: Declaration and Registration of Interests, HL 90 (Session 1994-95), 17 July, 1995.
- (6) 議院特権委員会は、16名の上院議員および4名の上訴貴族から構成され、上院議員の身分や上院の特権を取り扱う。
- (7) 上院改革については、国立国会図書館調査及び立法考査局『明日の議院－英国上院改革のための王立委員会報告書』2002.6、古賀豪「英国の上院改革－ウェイカム委員会報告書－」『調査と情報 ISSUE BRIEF』346号, 2000. 11. 22、三橋善一郎「英国議会・上院改革の動向 保守の覇権に挑む労働党政権」『議会政治研究』70号, 2004.6, pp.23-33、梅津實「イギリスにおける未完の上院改革について」『同志社法学』56巻2号, 2004.7, pp.167-193、齋藤憲司「英国の憲法改革の新段階 憲法問題省創設と大法官職廃止・議会の憲法委員会・憲法改革法案」『レファレンス』646号, 2004. 11, pp.53-68、岡久慶「憲法改革法案：司法権独立の強化」『外国の立法』222号, 2004. 11, pp.158-170 参照。
- (8) 金銭法案とは、法案の目的が専ら歳出または課税の承認である法案をいう。
- (9) 歴代の委員長は、ノーラン上院議員、ニール上院議員、ナイジェル・ウィクス氏、現在のアリスティア・グレアム氏。これまでに10本の報告書を刊行している。HPは、[http://www. public-standards. gov. uk/](http://www.public-standards.gov.uk/)。
- (10) Fran Abrams, "Peers face inquiry by sleaze watchdog.", *Independent*, March 13, 2000.
- (11) Patrick Wintour, "Peers vote to back watchdog's register inquiry.", *Guardian*, May 11, 2000. これに先立って、リーズ＝モグ議員は4月10日のタイムズ紙上のコラムで19世紀の判例や18世紀のブラックストーンの学説を引用し、ニール委員会による調査は違憲であると断じた。これに対して委員長であるニール議員は12日の投書欄で「エキセントリックで本質的に誤解に基づく記事」と痛烈に反論し、1994年10月25日の審議でクランボーン議員が本院もニール委員会の調査対象事項に含まれる旨明言していること、利害関係登録制度が導入された際にも将来の制度の見直しが見込まれていたこと、そして委員会の調査はあくまで勧告に留まり最終的な決定は本院に委ねられていること、を指摘し、全上院議員に同趣旨の書簡を送付したことを明らかにした。William Rees-Mogg, "A mongrel disguised as a watchdog.", *Times*, April 10, 2000、Patrick Neill, "Standards of conduct in the Lords.", *Times*, April 12, 2000.
- (12) Seventh Report of the Committee on Standards in Public Life, Standards of Conduct in the House of Lords, Cm 4903, 2000.
- (13) 議会顧問業とは、顧客に対して、関連する立法の進捗状況、院内の論調、大臣への接触法などの情報を提供するサービスである。 *Ibid.*, para. 6. 10.
- (14) HL Deb., January 17, 2001, col. 133w.
- (15) 政党に所属しない議員のグループ。玉座から事務官席をはさんで向かい側のクロスベンチに着席する。
- (16) Report by the Group appointed to consider recommendations of the Committee on Standards in Public Life on Standards of Conduct in the

- House of Lords, HL 68 (Session 2000-01) , April 30, 2001.
- (17) *Ibid.*, para. 4.
- (18) HL Deb., July 2, 2001, cols. 630-687.
- (19) James Landale, "Peers threatening to defy 'intrusive' code.", *Times*, July 9, 2001.
- (20) HL Deb., July 17, 2001, cols. 1377-1379.
- (21) HL Deb., July 24, 2001, cols.1849-1862.
- (22) 行為規範制定後、現在まで3回利害関係登録簿が刊行されている (HL 120 (2001-02)、HL 159 (2002-03)、HL 147 (2003-04))。また、インターネットでも更新された登録簿を閲覧することができる ([http://www. publications. parliament. uk/pa/ld/ldreg.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldreg.htm))。
- (23) この指針は、ルーズリーフ式の利害関係登録簿の原簿では各項目の下に注記され、上院文書として刊行された登録簿では事務総長の緒言、行為規範本文に続いて掲載されている。
- (24) Andrew Sparrow, "Cranborne ends 500-year family link and leaves Lords.", *Daily Telegraph*, November 2, 2001.
- (25) House of Lords Register of Lords' Interests as on 31st March 2002, HL 120 (2001-02) , May 8, 2002.
- (26) Jean Eaglesham, "Companies still prefer to have a lord on the board.", *Financial Times*, August 13, 2002.
- (27) Krishna Guha and Dan Roberts, "Institute joins the attack over politicians.", *Financial Times*, August 14, 2002.
- (28) "Exclusive - loophole allows Lords to conceal millions.", *Citywire*, November 23, 2003, Patrick Sherwen and Richard Wachman, "Loophole allows Lords to hide share riches.", *Observer*, November 23, 2003.
- (29) Committee for Privileges, Code of Conduct and Members' Interests, HL 69 (2003-04), April 5, 2004.

(こが つよし・政治議会課)

利害関係の宣言及び登録に関する上院決議 (1995年11月7日議決)

Resolutions of the House of Lords relating to the declaration and registration of interests
(7 November 1995)

古賀 豪訳

本院の手続

上院議員の利害関係に関する本院の慣行は、次に掲げる原則によって規律されるべきである。

- (1) 上院議員は、常に自己の名誉に基づいて行為すべきである。
- (2) 上院議員は、議会における影響力の行使の報奨又は報酬として、いかなる経済的誘因も受領すべきでない。

したがって、議会に関する助言若しくはサービスの提供について支払い又はその他の報奨若しくは報酬を受領する上院議員又は顧客のための議会ロビー活動に関する事業に経済的利害関係を有する上院議員は、顧客のために発言し、採決に参加し、ロビー活動を行い、又はその他の仕方で本院の議員の地位を利用すべきでない。この制限は、利害関係が本院の議員であることから生じたものでない場合には、上院議員が外部に有する役員職又は雇用関係に関する事案にまで拡張されるものではない。ただし、上院議員は、直接的利害関係、金銭的利害関係又は他人と共有することがほとんどない利害関係に関して、発言し、採決に参加するか否かを決定するに当たって、特に注意すべきである。

私法案に関しては、上院議員は、直接の金銭的利害関係を有する法案について発言すべきでなく、採決に参加すべきでもない。

前記の指針は、すべての可能性を網羅できるものではなく、したがって、個人的利害関係を有する審議又は採決に参加することが適

切か否かについての最終的な決定は、上院議員本人にかかっている。

発言する主題に直接的利害関係を有する上院議員は、経済的利害関係であることを明らかにしてこれを宣言すべきである。上院議員はまた、その主張について聞き手がバランスのとれた判断を下すために意識すべき非経済的利害関係も、宣言すべきである。これらの利害関係は、親族若しくは友人の利害関係、受領した歓待若しくは贈与、受託者であること又は利害関係団体の構成員であることのように間接的又は非金銭的であることもあり、過去又は将来の利害関係のこともあろう。この規則はまた、上院議員が大臣、行政省、地方公共団体その他の本院以外の公の団体との接触において本院の議員としての影響力を行使する場合においても、適用される。

星印付の^(注)質問及び第二読会以後の法案審議の各段階のような一定の場合においては、本院の便宜上、上院議員は、利害関係の宣言を反復することにより時間を浪費すべきでないが、疑義がある場合には常に宣言すべきであろう。本会議場の他の多くの上院議員が利害関係の性格について知っている可能性のある場合であっても、利害関係の性格を明らかにすべきである。

本会議場以外で行われる委員会の審議においても、同様の原則を適用する。

この指針の解釈について疑義のある場合には、上院事務総長の助言を得ることができる。

利害関係の登録

次に掲げる事項に関する登録簿を作成する。

- (1) 本院の議員が議会に関する助言又はサービスの提供に対し、支払い又はその他の報奨若しくは報酬を受領する顧問又はこれに類する契約
- (2) 顧客のための議会ロビー活動に関する事業における本院の議員の経済的利害関係
- (3) その他の項目であって、議員の職務を遂行する仕方についての公衆の認識に影響を及ぼすおそれがあると認める事案に関して、本院の議員が登録を望むもの

登録簿は、上院事務総長が任命する登録官により、上院事務総長の監督の下で管理される。

前記カテゴリー(1)及び(2)に該当する既存の契約は、登録簿の作成後1月以内に登録する。当該カテゴリーに該当するその後の契約は、その成立後1月以内に登録する。

登録簿は、登録官により作成される取決めに従って、公衆の閲覧に供する。登録簿は、年に1回刊行する。この年に1回の刊行版は、前の刊行時以後登録されたすべての利害関係及び登録官にその終了が通知されているもの

を除き、すべての継続している利害関係を内容とする。

登録簿の運用は、議院特権委員会の監督を受ける。

議院特権委員会は、カテゴリー(1)及び(2)に該当する関連利害関係の登録を怠った旨の申立てを調査し、議院に報告する。これは、委員会が、当該申立てが調査を行うに足る内容を備えていることをまず確認することを条件とする。

委員会は、この規則に定める事案の一部又は全部を小委員会に付託することができる。

委員会及び小委員会は、利害関係の登録を怠った旨の申立てを審議するに当たって、上訴貴族3名が出席しない限り会議を開かない。

(注)

口頭答弁を求める質問。口頭答弁を求める質問が議事日程に掲載される際に質問者に星印が付されることによる。月曜日と木曜日には4問、火曜日と水曜日には5問の質問が会議の冒頭で行われている。

(こが つよし・政治議会課)

上院行為規範

(2001年7月2日採択、2001年7月24日改正)

House of Lords Code of Conduct Adopted on Monday 2nd July 2001

As amended on Tuesday 24th July 2001

古賀 豪訳

この規範の目的

第1条

この行為規範は、次に掲げることを目的とする。

- (a) 上院議員に対して、議員の職務及び公的義務の遂行において期待される行為の倫理基準についての指針を提供すること。
- (b) 上院議員が議員の職務及び公的義務を遂行する仕方に対する公衆の信頼を強化するために必要な公開性及び説明責任を提供すること。

第2条

この規範は、請暇中の者を除くすべての上院議員に適用する。

公的義務

第3条

本院の議員は、その忠誠の宣誓又は確約に基づき、法律に従って、女王陛下及びその継承者に対して信義を守り、真に忠誠を尽くす義務を有する。

個人的行為

第4条

本院の議員は、次に掲げる規定に従う。

- (a) 行為規範を遵守しなければならない。
- (b) 常に個人の名誉に基づいて行為すべきである。
- (c) 議会における影響力の行使に対する報奨又は報酬として、いかなる経済的誘因も受

領してはならない。

- (d) 支払い又はその他の物質的利益の見返りとして、本会議若しくは委員会におけるいかなる法案若しくは議案に関しても採決に参加してはならず、いかなる質問も行ってはならず、いかなる事案も支援してはならない（「支払いを受領しての主張の禁止」規則 (the "no paid advocacy" rule)）。

第5条

本院の議員は、公的生活の倫理基準に関する委員会が確認した次に掲げる7つの一般行為原則を遵守すべきである。

- (a) 無私性：公職者は、専ら公益に鑑みて決定すべきである。公職者は、本人、家族又は友人の経済的又はその他の物質的利益を得るために決定すべきではない。
- (b) 高潔性：公職者は、公務の遂行に影響を及ぼすおそれのある経済的又はその他の義務を外部の個人又は組織に対して負うべきではない。
- (c) 客観性：公職者は、公務の遂行に当たっては、公職への任命、契約の締結又は報償及び恩典への個人の推薦を含め、実績に基づいて決定すべきである。
- (d) 説明責任：公職者は、公衆に対して、決定及び行動について説明責任を有し、職務に適当ないかなる審査も受けなければならない。
- (e) 公開性：公職者は、すべての決定及び行為について可能な限り公開すべきである。

公職者は、決定の理由を説明すべきであり、より広範な公益上の要請が明らかにある場合に限り、情報提供を制限すべきである。

- (f) 誠実性：公職者は、公務に関するいかなる私的利害関係も宣言し、発生した利害衝突を公益を保護するように解決する措置を講じる義務を有する。
- (g) リーダーシップ：公職者は、これらの原則を率先的かつ模範的に推進し、支持すべきである。

公益の優先

第6条

本院の議員は、議員の職務の実行において、個人的利益と公益との衝突を公益の側に立って解決する。

利害関係登録簿

第7条

この行為規範にいう上院議員利害関係登録簿を作成する。登録簿は、上院事務総長が任命する登録官により、上院事務総長の監督の下で管理する。

本院の議員は、関連利害関係を2002年3月31日までに、及びその後は当該利害関係の成立から1月以内に、登録しなければならない。

登録簿は、登録官により作成される取決めに従って、公衆の閲覧に供する。登録簿は、定期的に更新され、年に1回刊行する。この年に1回の刊行版は、前の刊行時以後登録されたすべての利害関係及び登録官にその終了が通知されているものを除き、すべての継続している利害関係を内容とする。

関連利害関係の登録及び宣言

第8条

本院の議員は、次に掲げることを行わなければならない。

- (a) 議員の行動に影響を及ぼすと合理的に思料されるおそれのある利害関係を明らかにするために、上院議員利害関係登録簿にすべての関連利害関係を登録すること。
- (b) 議院における発言又は大臣、政府省庁若しくは行政庁との接触に当たって、討論又は議論の対象となっている事案の文脈において関連利害関係となるいかなる利害関係も宣言すること。これは、当該議員の主張について聞き手（audience）がバランスのとれた判断を下すことができるために必要とされる。本院の議員が関連利害関係を宣言することができなかった場合において採決に参加するときは、採決後24時間以内に当該利害関係を登録すべきである。

関連利害関係

第9条

関連利害関係の基準は、当該利害関係が、上院議員の職務を遂行する仕方に影響を及ぼすと公衆により合理的に思料されるおそれがあるか否かとする。

第10条

したがって、関連利害関係の基準は、議員の議会における行動が当該利害関係により影響されるおそれがあるか否かではなく、公衆がそのように合理的に思料するおそれがあるか否かとする。

第11条

関連利害関係には、経済的利害関係及び非経済的利害関係が共に含まれる。

関連する経済的利害関係

第12条

次に掲げる経済的利害関係は、常に関連利害関係とし、したがって、登録しなければならない。

らない。

- (a) 本院の議員が議会に関する助言又はサービスを提供する旨の顧問契約。契約の写し及び議会関係事案に関する助言について議員が受領する報酬は、詳細が公衆の閲覧に供されるよう、上院議員利害関係登録官に届け出なければならない。
- (b) 広告会社及び法律事務所を含む顧客のために行われる議会ロビー活動に関する事業における雇用関係又はその他の経済的利害関係。ただし、商業的ロビー活動サービスを提供する団体に関与している本院の議員は、自らの顧客に関する議事を除き、当該団体のすべての顧客に関する議事への参加を控える必要はない。
- (c) 本院の議員が議員としての地位に基づいて提供する、報酬を伴うサービス及びその顧客
- (d) 議会に関係しない顧問としての雇用関係
- (e) 報酬を伴う役員職
- (f) 定期的な報酬を伴う雇用関係（講演、講義、放送出演及び報道活動による臨時収入を除く。）
- (g) 支配持分に相当する所有株式
- (h) 外部団体による秘書及び調査補助の提供
- (i) 公金から支払われる旅行（visit）を除く、議員として行われ、その費用が他の者により支払われた国内及び国外旅行

第13条

前条に掲げる一覧は、網羅的なものではない。例えば、関連する経済的利害関係には、（重要度により）次に掲げるものが含まれることがある。

- (a) 支配持分に相当しない所有株式
- (b) 土地所有（議員の自宅を除く。）
- (c) 配偶者、親族又は友人の経済的利害関係
- (d) 議員に対して提供された歓待又は贈物で、

特定の主張又は利益を支持する報奨となると合理的にみなされるおそれのあるもの

第14条

議会関係事案に関する助言について受領する報酬を除き、本院の議員は、前二条に掲げる経済的利害関係から生ずる収入の額の開示を必要としない。ただし、自ら望む場合には、これらを開示することができる。

関連する非経済的利害関係

第15条

次に掲げる非経済的利害関係は、常に関連利害関係とし、したがって、登録しなければならない。

- (a) 病院信託、総合大学、単科大学又は総合大学の学部及び学校の管理団体並びに地方公共団体のような公共団体の構成員であること。
- (b) 博物館、美術館又はこれらに類する団体の受託者であること。
- (c) 圧力団体又は労働組合における役職者又は受託者としての活動
- (d) 任意団体又は非営利組織における役職者又は受託者としての活動

第16条

前条に掲げる一覧は、網羅的なものではない。例えば、関連利害関係には、（重要度により）次に掲げる非経済的利害関係も含まれることがある。

- (a) その他の受託者であること。
- (b) 任意団体の報酬を伴わない構成員であること。

第17条

本院の議員は、教会、宗教団体及び準宗教団体の構成員であることの登録を必要としな

い。ただし、これらの利害関係の宣言が必要となることがある（第8条を参照）。

助言

第18条

登録簿の運営は、議院特権委員会に置かれる上院議員利害関係小委員会の監督を受け、登録官は、必要な場合には、小委員会に諮問する。本院の議員は、登録官の助言を得ることができる。関連利害関係を決定するに当たって登録官の助言に従って行為する議員は、この行為規範の要件を十分に満たしている。

行為規範の施行

第19条

この規範に対する違反の申立ては、次のように取り扱う。

- (a) いかなる申立ても、通常、申立ての対象である議員に対してまず行うべきである。ただし、事案を政党の院内総務若しくは院内幹事長又はクロスベンチ議員会長に提起する方が適切であることもある。
- (b) 告発者が事案をさらに進めることを選択する場合には、上院議員利害関係小委員会

に対して、その委員長を通じて直接内密に申立てを行うべきである。

- (c) 小委員会は、申立てを審査し、これをさらに調査するか、又は棄却するかを決定することができる。
- (d) 自らに対する告発を受けた本院の議員は、調査及び裁定において、裁判所及び職業上の懲戒委員会において適用されるのと同等の厳格さをもって自らを防禦する権利を有する。
- (e) 調査後、小委員会が申立てが証明されたと認められた場合には、告発を受けた議員は、議院特権委員会に控訴する権利を有する。
- (f) 小委員会及び議院特権委員会の結論は、本院に報告される。

第20条

第7条は、直ちに施行する。この規範のその他の規定は、2002年3月31日に施行する。上院議員の利害関係に関する本院の慣行についての1995年11月7日の本院の決議は、同日付で失効する。

(こが つよし・政治議会課)

行為規範の適用 上院議員利害関係小委員会の指針

Application of the Code Guidance by the Sub-Committee on Lords' Interests

古賀 豪訳

すべてのカテゴリーにおいて、議員は、団体の名称から明らかでない業務の性格を示すべきである。例：「BP（石油・エネルギー）」。

ただし、「多発性硬化症協会」には、説明を必要としない。

常に関連利害関係として登録しなければならない経済的利害関係：第12条

顧問契約：第12条(a)

この項の利害関係を有する議員は、当該利害関係に関する議会活動をすべて控えることをもはや必要としない。ただし、議員は、この規範の第4条(c)及び(d)に反する仕方で行わないよう、特に注意すべきである。議員は、この項目の利害関係に関する収入の額を登録しなければならない（第14条）。

議会ロビー活動：第12条(b)

この項は、広告会社及び法律事務所を含む。この項の利害関係を有する議員は、登録官に対して個人的な顧客の一覧を提出すべきである。明らかである場合を除き、一覧には、顧客の業務の性格についての短い記述を含むべきである。議員は、この項目の利害関係に関する収入の額を登録しなければならない（第14条）。

報酬を伴うサービス：第12条(c)

本院の議員であることから直接に生じるサービスのみを登録すべきである。議員の職業、訓練又は特定の専門知識から生じる利害関係は、登録すべきでない。講演、講義、放送出演及び報道活動による臨時収入は、含むべきでない。議員は、この項目の利害関係に

関する収入の額を登録しなければならない（第14条）。

議会に関連しない顧問：第12条(d)

この項は、この規範第12条(a)に基づき登録するものを除くすべての顧問契約を含む。契約の写しは、登録官に提出する必要がなく、収入の額も登録する必要がない。

報酬を伴う役員職：第12条(e)

役員職の報酬の額は、開示を必要としない。当該会社の明らかでない業務の性格を示すべきである。

定期的な報酬を伴う雇用関係：第12条(f)

議員は、報酬を伴う雇用関係の性格が登録から明らかでない場合には、これを示すべきである。収入の額は、登録を必要としない。

所有株式：第12条(g)

この項は、公開会社又は私会社の所有株式に適用する。この項目の所有株式を登録する議員は、当該会社の明らかでない業務の性格を示すべきである。

調査スタッフ及び補助：第12条(h)

この項の登録は、議員に対する直接の経済的利益となる補助の提供に限るべきである。例えば、当該補助が慈善活動の目的で提供され、議員の直接の経済的利益とならない場合には、登録すべきでない。

旅行：第 12 条(i)

議員は、旅費の支払いを受けた場合には、旅行に配偶者又はパートナーが同行したか否かを示すことを望むことができる。旅行は、行われた後 1 月以内に登録すべきである。この項目の登録は、旅行が行われた日から 3 年の間登録簿に記載する。公的義務により行われた旅行は、登録すべきでない。

関連利害関係として登録すべきことがある経済的利害関係：第 13 条

注記 この条に関する登録は、公衆が、本院の議員による職務の遂行の仕方に一般的に影響を及ぼすと公衆により合理的に思料されるおそれのある利害関係に限るべきである。議員は、付加的な利害関係で、特定の状況において関連するものを有することがあり、当該利害関係は、こうした状況（例：討論）の文脈において宣言を必要とすることになる。

支配持分に相当しない所有株式：第 13 条(a)

この項は、この規範第 12 条(g)に基づく登録を行わない所有株式で、会社の発行株式の 5% 以上に相当するか、又はその額面価値が 50,000 ポンドを超えるものに限り適用する。この項に登録した議員は、当該会社の明らかでない業務の性格を示すべきである。

土地所有：第 13 条(b)

この項の登録は、国内外の土地所有を含むべきである。この項目に登録すべきものに関する決定は、本院の議員が行わなければならない。別荘は、定期的に商業的賃貸料で賃貸を行っていない限りにおいて、登録を必要としない。所有の性格及び概略的な所在地を登録すべきであるが、面積は、登録を必要としない。「住居用の不動産を含む」とは、別荘等が賃貸を行っ

ている土地に存在することをいうと解される。例えば、「ヘレフォードシャーの農地。ただし、住居用の不動産を含む。」

配偶者、親族又は友人の利害関係：第 13 条(c)

この項は、議員の配偶者等が議員であった場合に登録しなければならない利害関係を含むものとしては必ずしも予定されていない。本院の議員以外の者の経済的利害関係は、本会議場における宣言が望ましい場合であったとしても、登録簿への登録に適していることは非常に稀である。利害関係が非常に重大であって、かつ、議員との関係が非常に緊密な者のものであり、その存在が議員の行動に影響を及ぼすと合理的に思料されるおそれのある場合に限り、登録簿への登録が行われることとなる。こうした場合には、必ず登録官の助言を求めべきである。

歓待又は贈物：第 13 条(d)

この項は、議員の活動に影響を及ぼすために行われたと合理的に思料されるおそれのある贈物又は歓待の行為に限り適用する。通常、1,000 ポンド未満の価値の贈物又は歓待は、登録簿の目的にとって重大なものであるとみなされることはないであろう。しかし、議員は、特定の討論の文脈において、より低い価値の贈物又は歓待の行為の宣言を望むことができる。贈物及び歓待の受領は、受領後 1 月以内に登録すべきであり、登録は、その後 3 年の間登録簿に記載する。

常に関連利害関係として登録しなければならない非経済的利害関係：第 15 条

注記 この規範第 17 条は、本院の議員は、教会、宗教団体又は準宗教団体の構成員であることを登録する義務を有しない旨規定している。

任意団体の役職：第 15 条(d)

後援者の地位は、この項の目的のための公職者とみなされない。

関連利害関係として登録すべきことがある非経済的利害関係：第 16 条

注記 この条に関する登録は、上院議員が議員としての職務を遂行する仕方に一般的に影響を及ぼすと公衆によって合理的に思料されるおそれのある利害関係に限るべきである。議員は、付加的な利害関係で、特定の状況において関連するものを有することがあり、当該利害関係は、こうした状況（例：討論）の文脈において宣言を必要することになる。

その他の信託者であること：第 16 条(a)

後援者の地位は、この項の目的のための関連利害関係とみなされない。

任意団体：第 16 条(b)

ナショナル・トラストのように、加入料の支払いによりすべての者に対して団体の構成員であることが認められている場合には、当該団体の構成員であることは、宣言を必要としない。

(こがつよし・政治議会課)