

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	アメリカ連邦議会下院倫理委員会の歴史と改革—議会倫理局の設置とその評価をめぐって—
他言語論題 Title in other language	The History and Reforms of the Committee on Ethics, United States House of Representatives
著者 / 所属 Author(s)	大曲 薫 (Omagari, Kaoru) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 政治議会調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	828
刊行日 Issue Date	2020-01-20
ページ Pages	3-28
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	アメリカ連邦議会下院は、2008年に倫理委員会を補佐する独立性を持った調査機関、議会倫理局を設置した。この論文では、その設置の背景と役割について分析するものである。

\* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# アメリカ連邦議会下院倫理委員会の歴史と改革

## — 議会倫理局の設置とその評価をめぐって —

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 政治議会調査室主任 大曲 薫

### 目 次

はじめに

#### I 下院の政治倫理制度と 2007 年の下院超党派委員会の勧告

- 1 連邦議会の懲罰権の法的根拠と 1960 年代までの運用
- 2 下院倫理委員会の設置と職務行為規範及び資産公開制度の整備
- 3 下院倫理委員会の改革をめぐる議論と 2007 年の超党派委員会の設置

#### II 議会倫理局の構成・調査フロー・調査情報の公開

- 1 構成
- 2 調査フロー
- 3 調査報告書及び事実認定書の公開

#### III 議会倫理局の実績と評価

- 1 議会倫理局の実績（2009-2018 年）
- 2 評価と課題

おわりに

キーワード：アメリカ連邦議会下院、政治倫理、職務行為規範、資産公開、議会倫理局

## 要 旨

- ① アメリカ合衆国憲法第1条第5節第2項は、連邦議会上下院が、各々の院の規則を定め、議員を懲罰する自己規律の権限を付与している。しかしながら、20世紀半ばまでは、秩序を乱した議員の行為に対して、その度に特別委員会を設置し、調査の上で院に処分を勧告するという方法で処理するのが一般的であった。
- ② 下院で政治倫理の制度が整うのは、1960年代のことである。1967年に常任委員会として「倫理委員会」を設置するとともに、「職務行為規範」を制定、「資産公開制度」を導入することによって、政治倫理制度の中核となる三点セットを整備した。そして、その後も、政治家と政治資金の不透明な関係など政治倫理をめぐる事件が生じる度に、下院は倫理委員会の改革を積み重ねていった。
- ③ しかし、こうした改革の試みも、結局のところ、議員が同僚の議員を調査・審査し、制裁を科すという倫理過程の執行体制を変更するものではなかったため、倫理委員会における意思決定が、中立公正に、かつ的確に行われているという評価にはつながらなかった。そこで、1990年代から具体的に提案されるようになったのが、職務行為規範違反の疑いのある行為を調査する第三者機関を倫理委員会の外部に設置するという提案である。
- ④ 2006年11月の中間選挙で12年ぶりに下院多数派となった民主党は、ペロシ（Nancy Pelosi）議長の主導の下で検討を重ね、2008年3月に下院決議第895号を可決、倫理委員会を補佐する独立の調査機関として議会倫理局を設置した。議会倫理局は、一般から広く告発を受け付け、又は職権で職務行為規範等の違反の疑いのある案件を調査し、一定の期限内に調査結果と今後の調査の在り方を倫理委員会に報告・勧告する役割を担っている。
- ⑤ 議会倫理局は、過去10年間で1議会期（2年）に約16件、倫理委員会において更に調査すべき案件として報告・勧告を行った。議会倫理局の調査する案件は幅広く、その調査報告書等は、原則的に公開されている。
- ⑥ 議会倫理局の設置により、下院の倫理過程は透明性と説明責任を増したと一般的には高く評価されている。一方、当事者である下院議員は、行き過ぎた調査になっているのではないかと懸念しており、今後議会倫理局がどのように運用されていくのか、注目される。

## はじめに

主要国の議会において政治倫理に関する制度が整備されていったのは、1960年代以降のことであり、20世紀後半における政治資金の制度と並行して各国で制度的整備が進捗した分野だと言ってよい。

主要国の中でも最も早く、政治倫理に関する制度の整備に着手したのは、アメリカ連邦議会である。アメリカ連邦議会の上下院は、1960年代に議員の職務行為規範を各々の院の規則として定め、この規範の遵守を保証するための重要な手段として、院外での職業活動等に伴う所得や役職、贈物、謝礼金の受取などを制限し、報告することを義務付け、一般に公開する資産公開の制度を整備していった。そして、職務行為規範及び資産公開制度の監督機関として、他の常任委員会と同等の地位を付与した倫理委員会（Committee on Ethics）を設置したのである。

これによって、アメリカ連邦議会の政治倫理制度の骨格はほぼ整うことになった。しかし、その後も政治家と政治資金の不透明な関係を中心に、公費支給の議員代表手当（Member's Representational Allowance）の私的流用など連邦議会での政治倫理をめぐる「事件」は、増加の一途をたどっていった。その背景には、政治倫理の制度が整備されることで、規制が厳しくなり、違反行為が明確になったという要因もある。しかし、有権者が、地元への選挙区サービスを最も重要な議員の役割と位置付ける政治的土壌の中で<sup>(1)</sup>、1970年代以降も政治資金の急騰が続き<sup>(2)</sup>、会社や利益団体を代理して連邦議会議員に働きかけ、予算の配分や立法に影響力を与えるロビイストの活動が活発化し、政治資金や贈物を媒介としてロビイストと議員との結びつきがより緊密になっていったという政治的変化が大きく影響していることも否定できない<sup>(3)</sup>。

ロビイストと連邦議会議員との政治資金や接待をめぐる「事件」が、マスコミで数多く報道される中で、上下院の倫理委員会は、こうした「事件」に関与した疑いのある議員を調査し、処分を院に勧告するという本来の機能を果たしていない、というよりは果たせる仕組みになっていないのではないかと、という議論が1990年代から強くなっていった。その原因は、議員が同僚の議員の不正行為の調査・審査を担当し、処分を決定するという、院の内部だけで完結した仕組みにあるのではないかと、という構造的な問題点が、研究者を始め各方面から強く指摘されるようになった。

こうした世論を受けて、2006年の中間選挙で勝利した下院民主党は、2008年に下院倫理委員会を調査の面で補佐する独立機関として、非議員の専門家で構成する議会倫理局（Office of Congressional Ethics）を設置することを決定した。

本稿では、まずアメリカ連邦議会における政治倫理制度の歴史を簡単に振り返り、次に1967

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2019年12月16日である。

(1) 有権者は、制度としての議会に対して、国全体の問題に解答を見いだすように求める一方で、実際には地元選出の議員に対して、行政機関への苦情の処理や補助金の獲得など地元活動への熱心さ（home style）で評価するという二重の評価基準、2つの議会（The two Congresses）が存在することがしばしば指摘される。Roger H. Davidson et al., *Congress and its members*, 17th ed., Thousand Oaks, California: CQ Press, [2020], pp.457-458.

(2) 2018年の下院選挙で当選した候補者の平均支出は約200万ドル（1986年35万ドル）、上院は約1500万ドル（1986年300万ドル）となっている。“The Cost of Winning an Election, 1986-2018.” Campaign Finance Institute website <[http://www.cfinst.org/pdf/federal/HistoricalTables/pdf/CFI\\_Federal-CF\\_18\\_Table2-01.pdf](http://www.cfinst.org/pdf/federal/HistoricalTables/pdf/CFI_Federal-CF_18_Table2-01.pdf)>

(3) 2000年代前半の状況については、軽部謙介『ドキュメントアメリカの金権政治』（岩波新書）岩波書店、2009に詳しい。

年以降の下院倫理委員会の改革の歴史の中で、議会倫理局設置をどのように位置付けることができるかを論じ、最後に設置後 10 年を経た現在の実績と評価について紹介する。

## I 下院の政治倫理制度と 2007 年の下院超党派委員会の勧告

### 1 連邦議会の懲罰権の法的根拠と 1960 年代までの運用

アメリカ合衆国憲法第 1 条第 5 節第 2 項は、「各議院は、各々その議事手続に関する規則を定め、秩序を乱した議員を懲罰し、またその 3 分の 2 の同意により、議員を除名することができる」<sup>(4)</sup>と定めている。この規則制定及び自己規律の権限を明示的に付与した目的は、「行政と司法からの立法府の独立を保障し、議会を独立した対等の連邦政府機関として確立する」<sup>(5)</sup>ことにあり、そこから「院内部の議員の懲罰の最終的な権限は、院自体になければならない」<sup>(6)</sup>という論理が出てくる。この自己規律の規定と相補的な関係にあるのが、憲法第 1 条第 6 節第 1 項で「議員の行った発言または討論について、院外で責任を問われぬ」と規定する議員の「発言または討論」への免責特権である。この免責特権は、単に院内での発言と討論だけでなく、委員会での報告、決議、表決行為にも及び、院内の議事手続等に関する議員の立法行為全般に及ぶ<sup>(7)</sup>。免責特権に該当する立法行為は、行政又は司法機関等の「外部の機関」が法令違反であるとして立件又は問いただすことができない行為の領域となる。そのために、「投票所以外において、議員が院内の公的な立法行為に関わって誤った行為や不正な行為をした場合に説明することができる、ある「場所」」<sup>(8)</sup>が必要であり、院が議員の行為の基準となる規則を定め、その規則に反する行為を懲罰に付す仕組みの存在が不可欠になるのである。

しかしながら、20 世紀半ばまでは、懲罰を所管する常任委員会は存在せず、「事件」の度に特別委員会を設置し、調査の上で院に処分を勧告するという方法で懲罰事案を処理するのが一般的であった<sup>(9)</sup>。また、懲罰の前提となる「基準」も慣例によるものであり、文書化した議員の行為

(4) この条項の「秩序を乱した議員」とは、院の評価を貶めた議員であり、院外での行為も含む広い概念である。イギリスでは 17 世紀から院の懲罰権を広く解するようになり、1621 年には「院の義務の外部で生じた行為でも除名とすることができる」という前例ができたと言われる。このイギリス議会の伝統はアメリカ連邦議会でも引き継がれている。Josh Chafetz, *Congress's Constitution: Legislative Authority and the Separation of Powers*, New Haven: Yale University Press, 2017, p.235. Jack Maskell, “Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives,” *CRS Report*, RL31382, 2016.6.27, pp.1-2. なお、本稿では、アメリカ合衆国憲法の翻訳は、高橋和之編『世界憲法集 新版 第 2 版』(岩波文庫) 岩波書店、2012 を用いた。

(5) Jack Maskell and R. Eric Petersen, ““Independent” Legislative Commission or Office for Ethics and/or Lobbying,” *CRS Report*, RL33790, 2008.4.14, pp.5-6.

(6) *ibid.*, p.6.

(7) この簡単な一文に、イギリス下院 (House of Commons) とテューダー朝及びスチュアート朝との紛争の歴史が刻まれており、イギリスでは名誉革命以来、アメリカ合衆国では建国以来その歴史を通じて、免責特権は、立法者の独立性と完全無欠性の重要な保証として認識されてきた。Johnny H. Killian et al., eds., *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*, 108th Cong., 2d Sess., Senate Document No.108-17, 2004, pp.134-136.

(8) Maskell and Petersen, *op.cit.*(5), p.10.

(9) 下院の場合、院の懲罰の最初の事例となる 1798 年のライアン (Matthew Lyon) 議員とグリズウォールド (Roger Griswold) 議員の調査・審査 (最終的には両者の和解で決着) は、我が国の国会の懲罰委員会に相当する特権委員会 (Committee on Privileges) が担当した。しかし、その後は、本会議で直接審議するほか、一般的には特別委員会を設置することが多く、場合によっては常任委員会に調査小委員会を設けて懲罰事案を処理していた。2004 年までの下院での懲罰の案件の一覧は、Committee on Standards of Official Conduct, “Historical Summary of Conduct Cases in the House of Representatives 1798-2004” を参照。つまり、アメリカ連邦議会下院では、1967 年の「倫理委員会」の設置まで、議員の懲罰を所管する常任委員会が存在しなかったということである。Lewis Deschler, *Deschler's Precedents of the United States House of Representatives*, vol.3, 94th Cong., 2d Sess., House Document No.94-661, 1977, pp.149-151.

の基準は存在しなかった。議員の行為が懲罰に値するかどうかは、それが議員としての信頼 (trust) と義務 (duty) に反する行為であったかどうかといった一般的基準で判断せざるを得ず、そのために懲罰の適用は一貫性を欠くという状況にあった<sup>(10)</sup>。「その歴史を通じて、アメリカの議会は、公式の制度的な基礎を持つ議員の行為に係る規則を制定するのに消極的であった」<sup>(11)</sup>のである。

アメリカ連邦議会の懲罰に関する消極主義が目立つ中で、それを補完するように 19 世紀半ばから 20 世紀にかけて行政及び司法の積極主義が台頭してくる。1853 年、1862 年、1864 年の法律により、連邦議会議員に一般の公務員と同じく贈収賄罪の適用を可能にする法体系が整備されていった<sup>(12)</sup>。この法律を初めて適用し、連邦議会議員を有罪としたのは 1904 年のことであり、それまで、行政及び司法は、連邦議会の特権の侵害という批判を恐れて、適用を回避してきた<sup>(13)</sup>。しかし、その後、贈収賄事件が増加する中で、次第に積極的にこの規定を適用するようになる。その結果、連邦議会議員が金銭等を受領して、行政機関等に対して働きかけ等を行うといった行為は、20 世紀の前半から、議会の自律権による懲罰という制裁よりも、司法省による捜査と起訴、裁判所による判決という方法によって処罰されることが一般的になっていったのである。「実際、下院では 1926 年から 1967 年にかけて、上院では 1929 年から 1951 年にかけて、(最終的に処分をしなかった場合も含めて) 全く懲罰の手続を採ることはなかった。一方で、この同じ期間に数多くの議員が、起訴され、有罪となっていたのである」<sup>(14)</sup>。

連邦議会が、自律的な懲罰権の行使と政治倫理の制度化に向けて動き出すのは、1940 年代以降のことである。1946 年には、上院ではモース (Wayne Morse) が、外部所得の資産開示を求めるとの決議案 (S. Res. 306) を提出している。これは、議員の行為への何らかの疑惑を所得の公開によって対応しようという考え方の初期の例である<sup>(15)</sup>。1958 年になってようやく連邦議会は、アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 大統領の主席補佐官アダムス (Sherman Adams) の収賄事件を契機に、連邦政府全体に適用する公職者の職務行為規範として「公職者の倫理規範」(Code of Ethics for Government Service) を両院一致決議により定めた<sup>(16)</sup>。

この決議は、上下院議員を含めた公職者の行為について 10 項目にわたる原則を提示するもので<sup>(17)</sup>、諸外国に先駆けるものではあったが、2つの問題点があった。第一には、規定ぶりが

(10) Richard Allan Baker, "The History of Congressional Ethics," Bruce Jennings and Daniel Callahan, eds., *Representation and Responsibility: exploring legislative ethics*, New York: Plenum Press, 1985, pp.5-7.

(11) *ibid.*, p.3.

(12) Chafetz, *op.cit.*(4), p.248. その後、1962 年に贈収賄罪の見直しがあり、現在に至っている。アメリカにおける贈収賄行為禁止法、利益相反行為禁止法については、門田成人「アメリカ合衆国における賄賂罪とその周辺」『犯罪と刑罰』10号, 1994.3, pp.114-134 を参照のこと。

(13) カンザス州選出の上院議員バートン (Joseph Burton) が、金銭等を受領して郵便詐欺捜査に介入した容疑で有罪となった。これが、有罪確定の初めてのケースである。バートンは、利益相反行為の禁止を定める 1864 年の法律は上院の懲罰権を侵害する法律であり、違憲であると主張したが、侵害しない範囲で法律は適用され得ると裁判所は判断し、認めなかった。*ibid.*, p.251. また、Baker, *op.cit.*(10), pp.18-19 を参照のこと。

(14) Chafetz, *ibid.*, p.257.

(15) Jacob R. Straus, "Enforcement of Congressional Rules of Conduct: An Historical Overview," *CRS Report*, RL30764, 2011.6.14, p.2.

(16) 1958 年下院提出両院一致決議第 175 号。H. Con. Res. 175, 85th Cong., 2d Sess., July 11, 1958.

(17) 決議は以下の 10 項目の公職者の行為の原則を列挙するものであった。①忠実性を最上の倫理原則とし、個人、政党及び省庁より国に忠実であること、②憲法、法律及び規則を遵守し、逸脱しないこと、③真摯な努力と深い思考で義務を遂行し、給与に見合う労働をすること、④課題達成のために、効率的で能率的な方法を探し出し、採ること、⑤報酬などで、いかなる人に対しても、特別な配慮をし、不公正な差別的取扱いはしてはならない。また、公務の遂行に影響すると一般にみなされる状況で、本人や家族が、特別な好意や利得を受けてはならないこと、⑥公務を拘束するようないかなる種類の私的な約束もしてはならないこと、⑦直接又は間接的であっても、公務の良心的な遂行と一致しない政府との業務上の契約を結んではならないこと、⑧公務で得た機密情報を私的利益のために用いてはならないこと、⑨汚職を見付けた場合は告発すること、⑩これらの原理を守り、公職は国民の信託であることを常に自覚すること。

抽象的であることから、具体的な行為規範として適用するには、相当な困難があったこと<sup>(18)</sup>、第二に、こうした規範を定めても、その遵守を監督する組織の整備を伴わないと、実効性が伴わないことである。

## 2 下院倫理委員会の設置と職務行為規範及び資産公開制度の整備

連邦議会ですら、政治倫理制度の整備を迫られたのは上院であった。1963年上院多数党事務局長のベイカー（Robert G. Baker）事件が起きる。この事件は、ベイカーが、上院多数党事務局長としての政治的影響力を用いて防衛施設関係会社の契約を成立させたというものであり、その他にも多数の疑惑が浮上した。上院は、この事件で規則及び管理委員会（Committee on Rules and Administration）が調査・審査を担当し、党派的な対立を招いたという反省から、1964年に同委員会に上院規則違反の懲罰等に関する管轄権限を付与するという決議案を承認せず、政治倫理の問題が党派的な中傷合戦になることを避けるために、超党派で構成する常設の倫理特別委員会（Select Committee on Ethics）<sup>(19)</sup>を設置するという選択をした。この上院の特別委員会は、上院議員又は院の職員の法律、規則等の違反行為の告発を受けて調査し、懲罰処分を勧告する権限を持ったため、「これまで懲罰事犯はその都度、特別委員会が設置され審査に当たったのであるから、このことは、一つの大きな改革」<sup>(20)</sup>であったとされている。

同じ時期に下院でもパウエル（Adam Clayton Powell, Jr.）事件<sup>(21)</sup>が起きる。この事件をきっかけにして、上院に続いて、下院も1967年4月13日、下院決議案第418号を議決し、常任委員会として現在の倫理委員会<sup>(22)</sup>を設置した<sup>(23)</sup>。

(18) そもそも、この倫理規範は、法的強制力はなく、奨励的（hortatory）なものという位置付けであった。Congressional Quarterly, inc., *CQ Press Guide to Congress*, 7th ed., Thousand Oaks, Calif.: CQ Press, 2013, p.1159. しかし、この規範は、現在でも下院規則の職務行為規範を補う「倫理的行為の伝統的基準」と位置付けられており、処分の判断の根拠としてしばしば引用される。Deschler, *op.cit.*(9), pp.147-149.

(19) 当時の名称は「行為基準に関する特別委員会（Select Committee on Standards and Conduct）」。1977年に名称を変更し、現在に至っている。

(20) 中村泰男『アメリカ連邦議会論』勁草書房、1992、p.223. なお、上院の倫理特別委員会への告発については、議員に限定するといった制限は設けられていない。

(21) パウエルは、ニューヨーク州第18選挙区選出のアフリカ系アメリカ人下院議員。1960年代の公民権運動の中心人物の一人で、下院教育労働委員会委員長であった。パウエルは、①ニューヨーク州裁判所から法廷侮辱に問われ、下院の信用を失墜させたこと、②見合った仕事をしていないのに配偶者を秘書として雇用したこと、③委員長として下院の資金を私的目的で支出することを許容し、自らも支出したこと、④委員会の調査への協力を拒否したこと、を理由に憲法第1条第5節第1項による議員資格要件失格（exclusion）となった。しかし、後の裁判で連邦最高裁判所は、3分の2の賛成が必要な憲法第1条第5節第2項による除名（expulsion）ではなく、過半数の賛成で足りる当選後の議員資格要件失格という方法でパウエルの議席を奪った行為は、違憲と判示した。久保田きぬ子「Powell v. McCormack, 395 U.S. 486 (1969) — 連邦議会は議員としての憲法上の資格要件を満たしている当選議員の議席を剥奪する権限を有しない—」『アメリカ法』1972(2), 1972.12, pp.330-334; Deschler, *op.cit.*(9), pp.196-198. 実は、非常に複雑な事件であり、不正行為があったことは事実にしても、除籍を先導した議員の中には人種差別（racism）を動機としていた者がいたことは間違いないとの見方もある。Chafetz, *op.cit.*(4), p.258.

(22) 当時の名称は「職務行為基準委員会（Committee on Standards of Official Conduct）」。2011年に名称を変更し、現在に至っている。

(23) この決議案の審議で注目されるのは、下院決議案第418号の基になった下院決議案第18号の提案者であるベネット（Charles Bennett）が、可能な限り高い政治倫理の基準と執行を維持するためには、倫理の分野を主な関心領域とする委員会の十分な研究によってのみ実現できると証言し、職務行為基準の妥当性を検討し、その適用を監督する常設の委員会、つまり常任委員会として倫理委員会を設置することが不可欠であると力説したことである。ベネットは、第89議会（1965-66年）の基準及び職務行為特別委員会の委員長でもあった。Jacob R. Straus, “House Committee on Ethics: A Brief History of Its Evolution and Jurisdiction,” *CRS Report*, 95-15, 2019.4.1, p.4. また、下院倫理委員会を常設の常任委員会として存続させることを確認し、権限を再定義して明確に規定したのは、職務行為規範及び資産公開を定めた1968年4月3日の下院決議第1099号による。idem, pp.5-6.

次のステップは、下院決議第 418 号が倫理委員会に検討を義務付けた職務行為規範を確立するための制度を整備することである。約 1 年間の検討を経て、1968 年 4 月 3 日、下院決議第 1099 号が可決され、初めての本格的な職務行為規範と資産公開制度の導入が実現した。これによって、①法的規範として詳細な職務行為規範の制定、②資産・所得の増減（フロー）を詳細に申告・公開する透明性の高い資産公開制度の整備、③職務行為規範及び資産公開制度の運用を監督し、違反行為に対処する常任委員会の設置、という政治倫理制度の三点セットが揃い、その後の改革の基礎が出来上がった<sup>(24)</sup>。

下院の職務行為規範（Code of Official Conduct）は、このとき下院規則第 43 条として規定された。この職務行為規範は、院外所得の制限等を規定した 1977 年の下院決議等を経て詳細化が進み、現在の第 116 議会の下院規則では、第 23 条（行為規範）<sup>(25)</sup>、第 24 条（事務所会計使用の制限）<sup>(26)</sup>、第 25 条（外部所得の制限及び贈物の受領）<sup>(27)</sup>、第 26 条（資産公開）、第 27 条（議員及びスタッフの雇用の交渉の公開）<sup>(28)</sup>という規定<sup>(29)</sup>から構成されている。なお、資産公開制度は、1978 年の政府倫理法（Ethics in Government Act of 1978）<sup>(30)</sup>によって行政・司法部門との統一規定となり、下院規則第 26 条で政府倫理法に規定する資産公開制度を原則として採用することを規定することとした<sup>(31)</sup>。

(24) 下院決議第 1099 号の内容については、中村 前掲注(20), pp.232-237 に詳細な紹介がある。

(25) 主な規定は以下のとおりである。①院の信用を守ること、②院及び委員会の規則の精神を守ること、③院における地位に基づき影響力を不当に行使することに対する報酬受領の禁止、④政治資金の個人資金からの分離及び私的流用の禁止、⑤パーティ等の収入は政治活動に係る寄附とみなすこと、⑥仕事と報酬が見合わない者及び親族を秘書として雇用することの禁止、⑦人種、性別等による雇用の差別の禁止、⑧刑事事件で 2 年以上の禁錮の判決を受けた者の議事への関与の禁止、⑨刑事事件で 2 年以上の禁錮となる重罪（felony）で起訴された者の委員会委員等の辞任、⑩秘密情報にアクセスする際の守秘宣誓義務、⑪民間団体の雇用に院の地位を用いて影響を与えることの禁止、⑫歳出指示（congressional earmark）、税及び関税の減税を要求した者の氏名、目的等を記録に明示すること、⑬セクハラ行為の禁止。

(26) 主な規定としては、①私的事務所会計設置の禁止、②無料郵便を選挙区外に発送することの禁止、③予備選挙及び本選挙の 90 日前からの無料郵便の使用禁止がある。

(27) 主な規定としては、①院外勤労所得は議員歳費の 15% まで、②信認関係を伴う職業（弁護士、不動産業、金融業等）により報酬を受領することの禁止、③謝礼受領の禁止（謝礼に代わり 2,000 ドル以内で慈善団体に寄附することは可）、④出版物の著作権料の受領禁止（事前承認がある場合は可）、⑤贈物受領の原則禁止（ロビイストを除き 50 ドル以下の場合可、友人関係からは 250 ドル以下）、⑥レセプション、シンポジウム等の参加の制限（軽食の提供、広く一般に開かれている等の条件あり）、⑦外部資金による旅行の制限（事前承認がある場合は可）がある。

(28) 将来の雇用と報酬の交渉等をする場合は、交渉開始から 3 日以内に倫理委員会に届け出ること等を規定。

(29) なお、下院議員の職務行為の基準は、下院規則以外の関連する法律等の遵守義務を幅広く含むものとされている。下院規則の規定を中心にその他の法律等を合わせて、下院議員の職務行為の指針を提供するのが、全体で 444 ページに及ぶ『下院倫理マニュアル（House Ethics Manual）』（2008 年）である。Committee on Standards of Official Conduct, *House Ethics Manual*, 110th Cong., 2d Sess., 2008.

(30) 立法紹介、翻訳として松橋和夫「1978 年政府倫理法（その 1）」『外国の立法』No.103, 1979.7, pp.145-162; 同「同（その 2）」『同』No.104, 1979.9, pp.207-219 がある。また、翻訳として山田敏之「1978 年政府倫理法」『外国の立法』No.180, 1992.9, pp.7-34 も参照のこと。

(31) 現在の資産公開の申告事項の概要は以下のとおりである。① 1,000 ドル超の投資・収益目的の資産又は前年の 200 ドル超の不労所得、② 1,000 ドル超の資産取引（配偶者、扶養する子の名義も含む。）、③ 同一出所からの年間総額 200 ドル以上の勤労所得、配偶者の総額 1,000 ドル以上の勤労所得、④ 総額 10,000 ドル超の債務（配偶者、扶養する子の名義も含む。）、⑤ 政府外の地位及び肩書、⑥ 将来の雇用、前雇用者による継続的支払、被雇用者福利制度への継続加入等の取決め、⑦ 総額 390 ドル超の価値の贈物（156 ドル未満の価値のものは除く。配偶者、扶養する子が本人との関係で受領したものを含む。）、⑧ 総額 390 ドル超の旅行費用等（配偶者、扶養する子が本人との関係で受領したものを含む。）、⑨ 同一出所からの年間 200 ドル超の謝礼金代わりに慈善団体への寄附。詳しくは、下院倫理委員会のウェブサイトにある“Specific Disclosure Requirements.” Committee on Ethics website <<https://ethics.house.gov/financial-disclosure/specific-disclosure-requirements>>; “2018 FINANCIAL DISCLOSURE STATEMENT – FORM A.” *ibid.* <<https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/CY%202018%20Financial%20Disclosure%20Form%20A.pdf>> 等を参照のこと。

このようにして下院の政治倫理の制度は、主要国の中でも最も精緻な仕組みを整えていった。しかし、一方でこれらの制度を執行・運用する体制は、整備が進まず、多くの政治倫理に係る疑惑事件が報道される中で、下院倫理委員会は、迅速に院の立場に立って調査及び判断を下すことができず、行政・司法と有権者の判断に委ねるという立場を頑なに守り、その責任を果たしていないのではないかという批判が強くなっていった<sup>(32)</sup>。

### 3 下院倫理委員会の改革をめぐる議論と2007年の超党派委員会の設置

下院倫理委員会は、他の常任委員会と比較して、その委員の構成に際立った特徴がある。アメリカ連邦議会は、上下院とも委員会の党派構成では多数派型を採用している。選挙の結果、院の多数派となった会派が、全ての委員長ポストをとり、各委員会の委員の数も多数派が過半数を占めるように配分する。

しかし、倫理委員会の場合、与野党会派の委員数を同数にしている。これは、政治倫理に関わる案件は、超党派的に中立公正に判断するためであり、党派的な政治的攻撃手段になってしまうと、制度運用自体が困難になってしまうからである<sup>(33)</sup>。さらに、超党派的な委員の構成を生かすためには、調査と処分の勧告に当たって中立公正を担保する調査・審査の仕組みが十分に整っていることが必要である。この二重の超党派性を保証する制度が実現していないために、職務行為規範違反の疑いがあっても、党派間の調査開始の合意形成が難しく、委員会として調査・審査し、処分を院に報告・勧告できないという状況を生み出していた。こうした委員会としての意思決定の行き詰まりを打開する手段として、下院倫理委員会は、1970年代から専門的な第三者の視点を調査に活用する試みを積み重ねていくことになったのである。

#### (1) 特別法律顧問と二段階方式の採用

最初の試みは、1978年の政府倫理法が規定する「特別検察官 (independent counsel)」制度の考え方を下院の倫理委員会の調査で活用するようにしたことである。「特別検察官」制度とは、ウォーターゲート事件の反省に立って大統領や閣僚など政府高官の重大な違法行為について、大統領府や司法省から独立して捜査する権限のある検察官の職位をいう<sup>(34)</sup>。政治的に対立する事件の調査を公正な立場の第三者が行い、関係者と国民の信頼を確保するという方法である。倫理委員会は、1976年の「コリアンゲート事件 (Koreagate)」<sup>(35)</sup>、1980年の「アブスキヤム事件 (Abscam Investigation)」<sup>(36)</sup>、そして1988年の民主党ライト (Jim Wright) 下院議長の疑惑<sup>(37)</sup>、1995

<sup>(32)</sup> Dennis F. Thompson, *Ethics in Congress: from individual to institutional corruption*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995, pp.137-147.

<sup>(33)</sup> *ibid.*, p.148.

<sup>(34)</sup> 角替晃「ウォーターゲート改革法案」『ジュリスト』No.645, 1977.8.1, p.112. なお、「特別検察官」制度は、司法省内の独立した官職として設置されたが、ホワイトウォーター事件での政治的捜査が問題となり、1999年に法的な根拠がなくなった。現在では、司法省の規則で設置している。Michael Nelson, ed., *Guide to the Presidency and the Executive Branch*, 5th ed., Washington, D.C.: CQ Press, 2013, p.643.

<sup>(35)</sup> 1976年から1978年にかけての事件。韓国の実業家朴東宣が、韓国政府のエージェントとして、在韓米軍の縮小計画を阻止するため、複数の連邦議会議員に50万-100万ドルの献金又は贈物をし、ロビイングしたという事件。1977年1月に下院倫理委員会が調査・審査を開始し、1978年10月、3人の下院議員を戒告処分として終了した。Congressional Quarterly, inc., *op.cit.*(18), pp.1166-1167.

<sup>(36)</sup> AbscamとはArabとScamを組み合わせた造語。アラブの富豪を装った連邦捜査局 (FBI) の捜査員が、連邦議会議員に金銭等の提供の見返りにアラブ人への永住許可、連邦補助金の交付、賭博資格の付与、不動産取引に際して連邦政府への働きかけを求め、それを承諾したため、1人の上院議員、6人の下院議員が逮捕されたという事件。上下院の倫理委員会でも調査・審査を行い、上院議員は除名処分、下院議員6人のうち1人が除名処分、2人は除名処分確定前に辞職し、3人は選挙で落選した。*ibid.*, pp.1167-1172.

年の共和党ギングリッチ (Newt Gingrich) 下院議長の疑惑<sup>(38)</sup>など多数の案件で「特別法律顧問 (special counsel)」<sup>(39)</sup>を任命し、調査を進めるようになった。コリアンゲート事件やアブスキヤム事件では、特別法律顧問が倫理委員会の進め方に不満として退任するなど、制度としての課題はあるとしても、「伝統的な議会の自律的規制というシステムから脱するカギとなる制度的動き」<sup>(40)</sup>と評価することができる。

特別法律顧問を任命する仕組みの次に、下院は、1989年の倫理改革法 (Ethics Reform Act of 1989) により、職務行為規範等の違反行為の調査を担当する「調査小委員会 (investigative subcommittee)」と調査結果の妥当性を審査する「裁定小委員会 (adjudicatory subcommittee)」という二段階の仕組みを採用した。この分離は、しばしば分岐方式 (bifurcation) とも呼ばれるが、調査を担当する委員と調査結果の妥当性を判断する委員を別々にすることによって、適正手続と結果の中立公正さを確保するということを目的としていた<sup>(41)</sup>。具体的には、調査小委員会が、「違反嫌疑書状 (Statement of Alleged Violation)」<sup>(42)</sup>を議決すると、違反嫌疑書状に記載した個別の嫌疑が真実かどうか裁定小委員会で審査<sup>(43)</sup>し、その結果を本委員会に報告<sup>(44)</sup>、本委員会は審査結果を受けて委員会としての処分内容<sup>(45)</sup>を決定し、院に報告・勧告するという人的・機能的な分業体制がここでほぼ出来上がった。

(37) 自著の出版の印税の不適切な受領等の疑惑。1988年6月9日に倫理委員会が正式な調査を開始した。調査・審査は長期に及び1989年4月17日、倫理委員会は、印税が院外所得の制限を回避する方法で受領されていたほか、配偶者がテキサスの開発業者から年18,000ドルの給与、マンション、車の提供を受けていたと認定した。この事実認定を受けて、処分の内容を決定するための公聴会を6月に予定したところ、6月6日に議長を辞職、6月30日には議員も辞職した。 *ibid.*, pp.1176-1177.

(38) 1993年から1995年にかけてギングリッチが大学で教鞭をとった講座の設置資金が、税法等に違反する方法で調達されていたのではないかという疑惑。倫理委員会は、1995年に調査を開始した。最終的には、1996年12月、倫理委員会とギングリッチとのこれ以上追及しない代わりに一部の違反行為を認めるという取引で、1997年1月、下院は戒告処分と調査を意図的に遅らせたことについて30万ドルの支払を命じる決定をした。ギングリッチは、その後も議長の地位にあったが、政治的影響力を失い、1998年中間選挙の結果の責任をとって辞職した。 *ibid.*, p.1151; *Congressional quarterly almanac 1995*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly News Features, 1996, p.1-22.

(39) 正式な職名はなく、下院倫理委員会規則では、外部の法律顧問 (outside counsel) が必要であり、適切である場合に、下院管理委員会の承認の下に委員会の過半数の議決で雇用することができるかと規定している。下院倫理委員会規則第6条(g)。マスコミで話題になる事件では、著名な法律家が就くことが多く、ライト下院議長の事件では、シカゴの法廷弁護士フェラン (Richard Phelan) が (*Congressional Quarterly, inc.*, *ibid.*, p.1176.)、ギングリッチ下院議長の事件では、司法省の元検察官で後に司法次官に就任するコール (James M. Cole) が務めた。 *Congressional quarterly almanac 1995*, *ibid.*

(40) Denis Saint-Martin, "Gradual Institutional Change in Congressional Ethics: Endogenous Pressures toward Third-Party Enforcement," *Studies in American Political Development*, 28(2), 2014.10, p.168.

(41) *ibid.*

(42) 事実関係の認定 (Statement of Facts in Support of Alleged Violations) と違反事項 (Alleged Violation) を項目 (count) ごとに列記し、違反の内容を記した書状。全体で40ページに及ぶ場合もある。この段階で審査対象者が違反を認めると、審査は終了し、本委員会が報告書を作成して議決し、院に報告する。

(43) 裁定の聴聞会 (adjudicatory hearings) は、他の委員会の聴聞会と同じく、委員会が議決で秘密会としない限り、公開で行う。(下院倫理委員会規則第23条(e))

(44) これまでのプロセスと違反嫌疑書状の列記した違反嫌疑事項の項目ごとに審査結果を記した報告書。

(45) 院の処分には、①除名 (Expulsion)、②決議案の議決に加えて、当人が議長席前の本会議場正面の演壇 (well) に直立し、議長が決議を朗読する譴責 (Censure)、③本会議場の自らの席で起立し、決議案の議決、又は倫理委員会の報告の議決という方法での戒告 (Reprimand)、④罰金、⑤資格、権限、特権、免責等のはく奪又は制限、⑥その他の委員会が適切であると決定する方法がある。また、院には送付せず、倫理委員会の議決のみで行う「叱責の書状 (Letter of Reproof)」の公開という、委員会限りの処分の方法もあるが、この場合も、院への報告の一部として添付する必要がある。(倫理委員会規則第24条)

## (2) 調査小委員会の予備委員制度と中立的専門スタッフの雇用

この改革に引き続き、1997年には、下院決議第168号により、倫理委員会の委員数を14人<sup>(46)</sup>から10人と減少させる代わりに、20人の予備委員を倫理委員会以外の議員から議会期の当初に指名しておき、調査小委員会の設置が決定すると、この小委員会の委員を、倫理委員会の委員とこの20人の中から任命するという改革を行った。これは、1989年に導入した二段階方式を軌道に乗せるための調整的な改革とすることができる。これに加えて、法令執行等の経験を持つ法律専門職の非党派的委員会スタッフの雇用制度もこの時に設けている<sup>(47)</sup>。倫理委員会は、次第に司法的機関に類似した組織編制に向かって改革されていったと言ってよい。

しかし、こうした倫理委員会発足後における約10年ごとの改革の試みも、議員が同僚の議員を調査・審査し、同僚の議員が制裁を科すという基本的な枠組みに変更を加えるものではなく、倫理委員会における意思決定が客観的にかつ迅速に行われているという評価にはつながらなかった。「どのように倫理委員会を強化し、その手続を改善しても、議員が議員を裁く (members judging members) という制度に内在した利益相反は残っている」<sup>(48)</sup>からである。この行き詰まりを打開する方法として、1990年代から具体的に提案されるようになった<sup>(49)</sup>のが、職務行為規範違反について調査する「第三者機関」を倫理委員会とは別の組織として設置するという提案である。

## (3) 第三者機関設置の試み

第103議会(1993-94年)に設置された「議会の組織に関する合同委員会 (Joint Committee on the Organization of Congress)」は、倫理委員会を補佐する第三者機関を設置すべきかどうか、その長所と短所について幅広い有識者から意見を聴取した。下院側委員は、「倫理委員会は、その裁量によって倫理案件に関して非議員の組織を用いることができるとする権限を持つべきだ」と勧告したが、それ以上の進展はなかった<sup>(50)</sup>。

第105議会(1997-98年)において設置された下院倫理改革タスクフォース (House Ethics Reform Task Force) では、前議員や判事を含めた「傑出した民間人」の活用を検討し、「外部有識者」の関与は、国民の信頼 (trust) と信任 (confidence) を高め、党派性を最小限にすることができるという議論もあった。しかし、憲法上、議員を懲罰に付す権限を院の外部の機関に委任することはできないのではないかという原則論、現職の議員が同僚議員の行動については最も理解しているし、妥当な判断ができるはずだという議論が有力になり、外部有識者を院の倫理過程 (ethics

<sup>(46)</sup> 倫理委員会の委員数は、1989年の改革によって当初の12人から14人に増員されていた。

<sup>(47)</sup> Straus, *op.cit.*(23), pp.13-14. この時に、下院は、一般の国民や団体が、議員3人に倫理委員会への告発を依頼し、仲介を拒否された場合は、直接倫理委員会に告発できるという制度を廃止した。これは、民主党のマーサ (John P. Murtha) 議員が、倫理制度改正案である下院決議案第168号への修正案として提案、可決されたものである。この改正は、実質的に議会監視団体と呼ばれる公益促進団体を告発者から外すことを目的としたもので、下院倫理改革タスクフォース委員長のリビングストン (Robert L. Livingston)、副委員長のカーディン (Benjamin L. Cardin)、有力メンバーで後に下院議長となるペロシ (Nancy Pelosi) は、この修正案に反対の立場をとった。実は、この改正は、1997年の倫理制度改正で最も論議を呼んだ「改正」であり、その後の改革論議に大きな影響を及ぼすことになる。Congressional quarterly almanac 1997, Washington, D.C.: Congressional Quarterly News Features, 1998, p.1-34.

<sup>(48)</sup> Thompson, *op.cit.*(32), p.159.

<sup>(49)</sup> 第三者機関の設置の提案自体は、1951年の上院でのフルブライト (J. William Fulbright) 議員の政府倫理委員会 (Commission on Ethics in Government) 設置の提案まで遡ることができる。Jacob Straus, "House Office of Congressional Ethics: History, Authority and Procedures," *CRS Report*, R40760, 2019.3.28, pp.4-5.

<sup>(50)</sup> *ibid.*, p.5.

process) に組み込む勧告までには至らなかった<sup>(51)</sup>。

一方で全米各州の議会では、1970年代に既に約半数の州で倫理関係の第三者機関を設置し、成功しているという評価があり、そうした各州での動きを背景に連邦議会でも数多くの第三者機関設置法案が提出されるという状況にあった<sup>(52)</sup>。第三者機関の設置は、2000年代になると政策的には成熟しつつあったといえることができる。

そこに共和党系の大物ロビイストのエイブラモフ (Jack Abramoff) が引き起こしたネイティブ・アメリカン諸部族を巻き込んだ大規模な詐欺、贈収賄事件が、2004年に発覚した。このエイブラモフ事件<sup>(53)</sup>では、下院共和党院内総務ディレイ (Tom DeLay)<sup>(54)</sup>の元側近の2人や下院管理委員長のネイ (Robert William Ney. 通称 Bob Ney)<sup>(55)</sup>が、2006年に次々と有罪になっていった。第109議会 (2005-06年) では、このエイブラモフ事件以外にも共和党議員を中心とした政治倫理に係る事件が相次ぎ、下院では政治倫理の問題が大きくクローズアップされることになった<sup>(56)</sup>。その中でも決定的だったのは、2004年に倫理委員会が、エネルギー関係の会社から政治献金を受けたのではないかという疑惑などに対して、正式な処分の方法ではないが、ディレイに警告の書状 (letter of admonishment) を送付し、その内容を公開したことを不服として、ディレイの盟友である下院議長のハスタート (J. Dennis Hastert) が、2005年1月に倫理委員会の機能を弱める方向で下院規則を改正するだけでなく、さらに2005年2月に前議会期の倫理委員長であったヘフリー (Joel Hefley) と2人の共和党委員を党指導部に忠実な委員と交代させたことである。この共和党指導部の動きは、倫理委員会のこれまでの歴史とその存在意義を否定しかねないものであった<sup>(57)</sup>。こうした共和党指導部の行動を受けて、有力議員が第三者機関設置法案を数多く連邦議会に提出、そして、2006年11月の中間選挙は、政治倫理改革が最大の争点となり、その結果は、12年ぶりの上下院での民主党の多数派の回復となった。

(51) Straus, *op.cit.*(15), p.5.

(52) 全米で初めて倫理関係の第三者機関を設置したのは1964年のルイジアナ州であり、ウォーターゲート事件後には20以上の州に広がっていた。連邦議会でも1970年代に法案等が提出されているが、本格的な議論となっていたのは1990年代以降のことである。Saint-Martin, *op.cit.*(40), pp.170-174.

(53) エイブラモフが、カジノ経営をするネイティブ・アメリカン諸部族と州政府等との課税や免許取消しをめぐるトラブルに介入、下院議員に働きかけたり、草の根ロビイングを行うという名目で過大な費用を請求し、免税団体を經由して多額の資金を受け取り、その一部を政界工作に用いたという事件。2001年から2003年にかけて、6600万ドルを詐取したとされている。エイブラモフは、その資金の一部でネイを始め下院議員らをスコットランドのゴルフ旅行などの贅沢な旅行へ招待し、レストランでの無料での飲食、無料のスポーツ観戦などにも招待したとされている。エイブラモフは2006年1月に有罪を認めた。Congressional Quarterly, inc., *op.cit.*(18), pp.872-873. なお、エイブラモフ事件の全貌については、軽部 前掲注(3)が詳しい。

(54) エイブラモフと親しい関係にあり、事件への関与も噂されたが、選挙に立候補しても五分五分という情勢の中で2006年6月9日に議員を辞職した。ディレイは、2005年9月にテキサス州内で10万ドルを超える企業献金を共和党全国委員会経由で州内の共和党候補者に提供したという州の政治資金規正法違反の罪でテキサス州大陪審から起訴された。これが政治的に致命傷となり、辞職したとされている。 *ibid.*, pp.1197-1198.

(55) エイブラモフがテキサス州エルバソのネイティブ・アメリカンの部族から請け負ったカジノ再開の案件に関与し、カジノを再開させる法案を提出するという約束をしたという贈収賄等の容疑で捜査を受け、2006年10月13日有罪を認め、同年11月3日議員を辞職した。 *ibid.*, pp.1200-1201.

(56) 第109議会における政治倫理関係の事件と下院の動きについては、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, pp.147-148. <[http://ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000301\\_po\\_023306.pdf?contentNo=1](http://ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000301_po_023306.pdf?contentNo=1)> を参照のこと。

(57) 下院規則の改正は、2005年4月に元の規則に戻すことになり、結局改正は実現しなかった。“House Ethics Panel Unable to Function,” *Congressional quarterly almanac 2005*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly News Features, 2006, pp.5-6, 5-7.

#### (4) 倫理執行体制に関する特別タスクフォースの設置

第 110 議会（2007-08 年）で下院議長となった民主党のペロシと共和党院内総務のベイナー（John Boehner）は、2007 年 1 月 31 日に、民主党のカプアーノ（Michael Capuano）議員を委員長とし、委員長を含めて民主・共和党各 4 人の委員で構成する「下院における倫理執行体制に関する特別タスクフォース（Special Task Force on Ethics Enforcement in the House of Representatives. 以下「タスクフォース」）」を設置し、下院の懲罰権、議員の「発言又は討論」への免責特権と調和する範囲内で<sup>(58)</sup>、「下院が州議会や民間団体を参考にして外部の執行機関を設置すべきかどうか」<sup>(59)</sup>について検討させることとした。

タスクフォースは、2007 年 2 月から活動を開始した。多くの会議は秘密会で行ったが、一般の理解を得るため有識者を招へいた公聴会も同年 4 月 19 日に開催するなど、精力的に専門家、州の実務者、関係団体の担当者、これまで倫理改革を担当した下院議員らの意見聴取を行い、当初の予定の同年 5 月 1 日からは遅くなったが、同年 12 月に報告書を提出した<sup>(60)</sup>。報告書は、職務行為規範違反の疑いのある事案を独立した立場で調査し、院の倫理過程を補完する（supplement）機能を果たす機関として議会倫理局を設置すべきであるとし、それによって議員と国民に対して、下院には極めて明瞭な政治倫理の制度が存在し、違反があった場合は機能していることを示すことができるとしている<sup>(61)</sup>。また、報告書は「議会倫理局は、職務行為違反の疑いを独立の立場で調査する起点とはなるだろうが、倫理委員会が議員から告発を受け付けることを何ら妨げるものではない」<sup>(62)</sup>と、これまでの倫理過程を追加的に補完するだけのもので、一部議員等が懸念するような倫理委員会の調査機能を置き換える（supplant）組織ではないことを明確にしている。なお、タスクフォースの報告書は、民主党議員の委員を代表してカプアーノ委員長が単独で提出したもので、委員全員で合意したものではなかった<sup>(63)</sup>。

#### (5) 下院決議案第 895 号の可決

この報告に沿って、カプアーノは、2007 年 12 月 19 日に下院決議案第 895 号（以下「895 号」）を提案、2008 年 3 月 10 日に下院規則委員会は、895 号を若干修正した上で可決することを勧告する下院決議案第 1031 号を提出し、同年 3 月 11 日可決となった。

895 号は、第 1 条(a)で「憲法第 1 条第 5 節第 2 項に基づく院の懲罰権を補佐する目的で院に独立の議会倫理局を置く」と規定し、院の組織でありながら独立の機関としての性格を持たせることを宣言した。これは、独立の第三者機関を設置するに当たっての憲法上の最も重要な要請、すなわち議員の懲罰権は院のみが行使するという要請を念頭において制度設計したということの意味し、この基本方針に沿って、第 1 条(b)以下では議会倫理局の構成及び権限を具体的に規定した。

タスクフォースの報告書によると、議会倫理局設置の狙いは、①議員以外の者で構成する機関による調査という独立性の要素を倫理過程に組み込むこと、②案件の調査・審査の段階ごと

<sup>(58)</sup> *Report of the Democratic Members of the Special Task Force on Ethics Enforcement*, 110th Cong., 1st Sess., House Committee Print 110-1, 2007.12, pp.2-3.

<sup>(59)</sup> “Pelosi Announces Special Task Force on Ethics Enforcement,” 2007.1.31. Speaker of the House website <<https://www.speaker.gov/newsroom/pelosi-announces-special-task-force-ethics-enforcement>>

<sup>(60)</sup> *Report of the Democratic Members of the Special Task Force on Ethics Enforcement*, op.cit.<sup>(58)</sup>

<sup>(61)</sup> *ibid.*, p.6.

<sup>(62)</sup> *ibid.*

<sup>(63)</sup> *ibid.*, p.(III).

に期限を設けた上で、報告書の提出とその公開の制度を整備することによって倫理過程の透明化を図り、院としての説明責任の水準を高めること<sup>(64)</sup>にあるとしている。

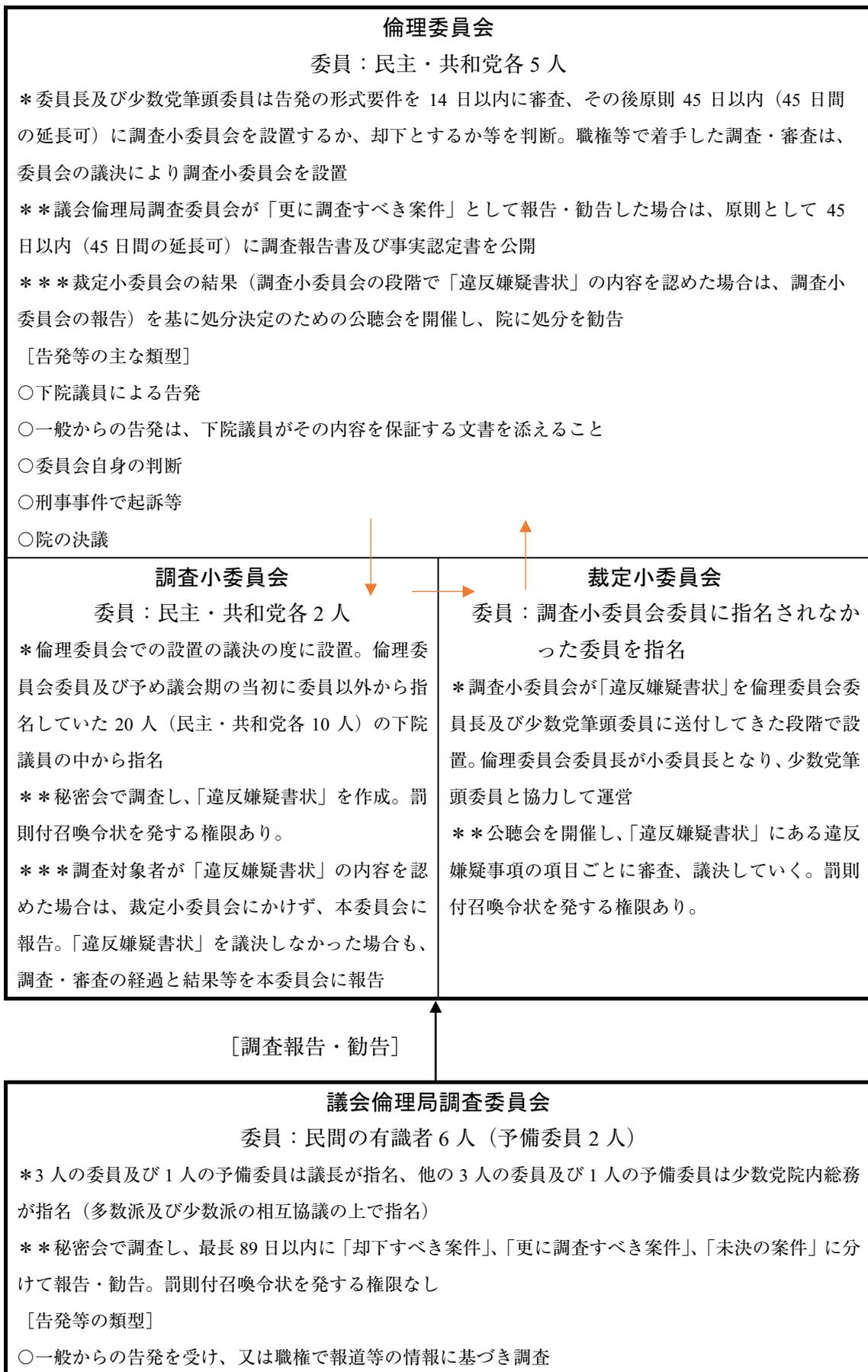
895号が可決となったことによって、倫理委員会の調査・審査に至るルートは、①下院議員が宣誓の下で文書により、直接委員会に告発すること、②議員以外の者が委員会に告発することもできるが、その場合は、宣誓の下で下院議員が当該の情報は誠実なものであり、委員会での調査と審査に値すると信じることを記した文書を添えること（①、②の場合は、告発の対象となる者にも告発の文書と関連資料の複写物を送付したとする証明書を添付することが必要）、③委員会自身の判断、④議員等が連邦又は州の裁判所において刑事事件で起訴又は正式に告訴されるか、重罪で有罪になること、⑤院において調査・審査開始を決議すること、⑥議会倫理局調査委員会（Board）が、一般からの告発等を受けて、又は職権で事実関係を調査し、その結果を勧告すること、以上の6つとなった<sup>(65)</sup>。

議会倫理局の設置は、これまでの①から⑤の調査・審査に至るルートに、⑥の新たなルートを設けたにすぎない（図参照）。しかし、この第六のルートは、過去20年間に及ぶ議論の末に下院が下した政治倫理制度改革の節目となる切り札であり、その後の倫理委員会の活動全般に大きな影響を及ぼすことになった。

<sup>(64)</sup> *ibid.*, pp.1-2, 6.

<sup>(65)</sup> 倫理委員会規則第14条(a)。そのほかに第14条(b)は、機密情報の漏洩、監察総監室の報告書等に関する調査・審査の権限を列記している。また、制度設計でタスクフォースが最も苦心したのは、実は、⑥の議会倫理局が、一般の個人と団体から告発を受け付ける方法にあった。一定の制限をかけておきたいという議員側からの要望が非常に強かったからである。2007年7月の段階の案は、外部（outside）からの告発を受け付けるが、その際、告発をする（又は告発の支援をする）団体はその団体への一定金額以上の寄附者を公開することを条件としていた。この案は、懸念を示す一部の議員と関係団体の激しい反発を受けたため、結局、留保となり、新しい提案をすることになった。*ibid.*, p.5. 結局、一般からの告発の方法については、この決議では具体的に言及せず、後述する議会倫理局の調査行為規則第3条(A)及び(B)で定めるという方法で決着させた。

図 倫理委員会と議会倫理局調査委員会の関係



(出典) 筆者作成。

## II 議会倫理局の構成・調査フロー・調査情報の公開

895号は決議の日に発効したが、第4条は、議会倫理局が調査を開始することができるのは、発効の日から120日を経過してからと規定した。しかし、2008年中はスタッフの選考などに時間を要し、体制の整備で精一杯であった。議会倫理局が実際に動き出すのは、第111議会(2009-10年)からである。

議会倫理局は、法律ではなく、第110議会の下院決議により設置した組織であるため、議会期の当初に毎回実施する下院規則制定の決議の中で、第110議会の下院決議第895号第1条を今議会期も適用するという議決を受けなければならない<sup>(66)</sup>。第111議会では、下院決議第5号(2009年1月6日)第4条(d)において会計検査院(Government Accountability Office)などと並ぶ下院の一組織として設置が承認されている。その後、議会倫理局は、2009年1月に議会倫理局の「調査行為規則」(Rules for the Conduct of Investigations)及びスタッフの「行為規範」(Code of Conduct)を定め、ようやく実質的な活動を開始した。

議会倫理局の組織と活動を規定するのは、895号、調査行為規則(以下「調査規則」)及び倫理委員会規則(Rules Committee on Ethics, 以下「委員会規則」)である。ここでは、これらの決議等の規定を基に、議会倫理局の構成、調査フロー及び調査情報の公開について整理する。

### 1 構成

議会倫理局の意思決定機関は、「調査委員会」という合議制<sup>(67)</sup>をとり、その委員の選任に当たっては、専門的な知識と職業経験のある政治的に中立的な、傑出して著名な地位(exceptional public standing)にある人物を選任することとされるなど、組織及び人的構成において政治的中立性と独立性に配慮した仕組みが採用された。ただし、独立行政委員会のような委員指名の際の院による承認(confirmation)の手続はとらず、簡便な相互協議(consultation)<sup>(68)</sup>という方法を用いている。主な規定は以下のとおりである。

- ・意思決定機関は、6人の委員で構成する調査委員会。委員の他に2人の予備委員(alternate board member)を置く。3人の委員及び1人の予備委員は下院議長が指名。他の3人の委員及び1人の予備委員は少数党院内総務が指名。議長及び少数党院内総務は、相互に協議した上で指名することを義務付けている。(895号第1条(b)(1))
- ・調査委員長(chairman)は議長が委員の中から指名し、共同調査委員長(cochairman)は少数党院内総務が指名。(895号第1条(b)(3))
- ・予備委員は全ての調査委員会の会議及び協議に参加するが表決権はない。(調査規則第2条)

<sup>(66)</sup> この決議の際に下院決議第895号の適用関係に修正を加えることもしばしばある。この点について、タスクフォースの報告書は、下院規則は、議会期から議会期へと大きな修正をしないで継続することが慣例となっており、議会倫理局の事実上の継続的存続は、当然尊重されるだろうし、考慮されるであろうと楽観的である。Report of the Democratic Members of the Special Task Force on Ethics Enforcement, op.cit.<sup>(58)</sup>, p.7.

<sup>(67)</sup> タスクフォースでは、独任制とする案も検討した。しかし、独任制は責任が明確になるという長所がある一方で、権限が集中しすぎる面があり、これまでの経験でも倫理委員会を採用した特別法律顧問にそういった独走の例があったという理由で、合議制を採用した。ibid., p.9.

<sup>(68)</sup> 2017年1月3日の下院決議第5号第4条(c)(3)により、合意(concur)から修正し、現在に至っている。

- ・任期は2議会期（4年）であり、再任の制限なし<sup>(69)</sup>。(895号第1条(b)(6)(A))
- ・委員の罷免は、相当な理由があり、議長と少数党院内総務が合意した場合にのみ可能。(895号第1条(b)(6)(C))
- ・委員の資格要件は、傑出して著名な地位にある人物であり、立法、司法、規制行政、専門職の倫理関係実務、実業、法律及び学術の1以上の分野で、教育、訓練又は経験を有すること。(895号第1条(b)(2))
- ・委員の指名は、政治的つながりに関係なく、職務遂行への適正に基づいてのみ行い、欠格要件は、ロビイストとして登録したことのある者、ロビイング経験者、外国代理人登録をしたことのある者、下院議員又は職員、下院議員又は職員の退任後1年を経過しない者。(895号第1条(b)(4))
- ・委員となる者は、退任後3年間上下院に立候補しないこと(895号第1条(k)(1))、職務上知り得た情報の守秘義務を遵守すること(895号第1条(f)(1)(A))、以上2点について事前に誓約書を提出する義務あり。
- ・委員の身分は、下院の幹部職員 (Officer) 又は被雇用者 (employee) としないが、給与は公務員の最高水準の給与である一般行政職給与表 GS-15 を適用し、勤務した日数に応じて支給。(895号第1条(b)(7))
- ・調査委員会は、4人以上の賛成の議決により、専門的な非党派的職員を雇用し、報酬額を定めることができる。(895号第1条(h)) 職員にも厳格な守秘義務(895号第1条(f)(1)(A))と政治的中立性(895号第1条(k)(3)(D))の遵守を課す。

## 2 調査フロー

調査フローの特徴は、第一に、議員以外の一般人や団体から告発を受け付けるほか、職権での調査も幅広く認め、第二に、調査の各段階に比較的短い期限を設けることによって案件の処理過程の透明性を高め、第三に、調査結果を受けて①更に調査すべき案件、②却下すべき案件、③可否同数で未決の案件の3種類に分けて、倫理委員会に報告・勧告することにし、倫理委員会の説明責任を確保する制度にしている点にある。

調査権限では、任意で調査協力を促す仕組みを用いており、罰則付召喚令状を発することができる強制力のある調査権 (Subpoena Power) は、付与していない<sup>(70)</sup>。

具体的な調査のフローは以下のとおりである。

### i. 告発等の情報の提出 (Submission of Information)

- ・何人も告発できる。ただし、次のような内容を記した文書を提出することが必要。(調査規則第3条(A))

①氏名、住所、電話番号等、②違反の疑いのある者の氏名、③違反の疑いのある事実が生じた日、④事実の概要 (又は情報のソース)、⑤分かる場合は、違反した法律、規則又は

(69) 当初は2期8年という任期制限があったが、2017年の下院決議第5号で廃止し、現在に至っている。

(70) タスクフォースは、罰則付召喚令状を発することができる強制的調査権を付与するには、下院の決議ではなく、制定法上の根拠がないと訴訟になる可能性があり、その場合、今回設定した各調査段階の期限どおりに業務が進捗できない危険性が高いこと、また法制化するためには上院と大統領の了解が必要であるが、そのためには相当な時間を要することから、付与しない方向性が妥当との結論を出した。Report of the Democratic Members of the Special Task Force on Ethics Enforcement, op.cit.<sup>(58)</sup>, pp.13-14.

規制、⑥可能な場合は、証人候補の氏名と連絡先、⑦可能な場合は、違反の疑いに関する文書等の複写物、⑧提出文書に合衆国法典第 18 編第 1001 条（虚偽申告）の適用があることを承諾する署名をした宣言。

- ・調査規則第 3 条(A)が規定する様式以外の様式で一般から得た情報、報道や第三者その他から得た情報を基に職員又は委員が情報を提出することもできる。（調査規則第 3 条(B)）

## ii. 予備的調査（Preliminary Review）

- ・議長指名委員 1 人、少数党院内総務指名委員 1 人の計 2 人の文書による要求を受理してから 7 日以内に、「違反の合理的理由（reasonable basis）」<sup>(71)</sup>のある違反嫌疑案件の予備的調査を開始。調査開始を倫理委員会及び調査対象者に通知<sup>(72)</sup>。（895 号第 1 条(c)(1)(A)）
- ・予備的調査は、30 日以内又は 5 立法日<sup>(73)</sup>以内のうちどちらか長い期間内（以下「30 日以内」）に完了。（895 号第 1 条(c)(1)(B)）
- ・30 日以内に調査委員会は、第二段階調査に進むかどうかを議決<sup>(74)</sup>。「違反を疑うに足る相当な理由（probable cause）」<sup>(75)</sup>があるとする 3 人の委員の賛成の議決により、第二段階調査に進む。調査委員会は、倫理委員会及び調査対象者に、第二段階の調査に進むか、終了するかを通知する。また、4 人の委員の賛成がなければ、途中で調査を終了させることはできない。（895 号第 1 条(c)(1)(C)）
- ・調査に当たっては、秘密会で証人に証言を懇請し、証拠を収集することができる。（895 号(c)(2)(D)、調査規則第 4 条）ただし、議員特権を適用除外とする正式な決定がない場合は、議員特権に関わる証言を収集することはできない。（調査規則第 4 条(E)）
- ・証言、文書の提出を強制する権限はないが、合衆国法典第 18 編第 1001 条（虚偽申告）を適用する。（調査規則第 4 条(A)(1)）
- ・証人が書面での証言又は文書の請求を拒否する場合は、提出できない理由を署名の上、書面で説明しなければならない。この説明にも合衆国法典第 18 編第 1001 条（虚偽申告）を適用。（調査規則第 4 条(A)(2)）
- ・情報の提供の協力を得ることができなかった場合、調査委員会は、協力しない者に対して不利な推定をすることができ、その旨を倫理委員会への報告に含めることができる。（調査規則第 6 条）
- ・証人は、証言等に当たって弁護士に代理させることができる。（調査規則第 14 条(A)）

## iii. 第二段階調査（Second-Phase Review）

- ・45 日以内又は 5 立法日以内のうちどちらか長い期間内に調査は完了。委員の過半数が賛

(71) 嫌疑を信ずべき合理的かつ明示的根拠が存在することをいう。違反が現実にあったことを立証する事実はなくともよい。（調査規則第 7 条(A)注釈）

(72) 倫理委員会は、どの段階であっても調査委員会に調査を中止し、案件を引き渡すよう求めることができる。ただし、倫理委員会の調査・審査で結論が出なかった場合は、調査委員会は第二段階から調査を再開する。（895 号第 1 条(d)）

(73) 立法日は、下院の休会・散会（adjournment）が終了し、開会してから次の休会・散会までを 1 立法日と数える。通常の場合は暦日と一致するが、必ずしも一致しない。

(74) 30 日以内に調査委員会が第二段階調査に進む議決をしない場合は、調査は終了。また、30 日以内に調査委員会はいつでも 4 人の委員の議決により、調査を終了することができる。（895 号第 1 条(c)(1)(C)）

(75) 一般的な注意力と思慮のある者が、嫌疑は本当ではないかという強い疑いを持つだけの十分な証拠があることをいう。違反が実際にあったという事実認定はなくてもよい。（調査規則第 9 条(A)注釈）

成する議決により、14日延長することができる。(895号第1条(c)(2)(A))

- ・調査が完了すると、調査委員会は、倫理委員会に①調査報告書 (report)、②事実認定書 (findings) 及び必要な場合は根拠資料 (supporting documentations) を送付。(895号第1条(c)(2)(C))
- ・①の調査報告書は、調査の結果を、「却下 (dismiss) すべき案件」、「更に調査すべき案件」、「可否同票 (tie vote) のため未決 (unresolved) とした案件」に分け、調査・審査の対象者、案件の概要、勧告内容、議決の結果を簡潔に記述する。(895号第1条(c)(2)(C)(i)(I))
- ・「更に調査すべき案件」として勧告するには、違反の疑いがあることを信ずべき「実質的理由 (substantial reason)」<sup>(76)</sup>があり、4人以上の委員の賛成が必要。(895号第1条(c)(2)(B)、調査規則第9条(A)) また、「更に調査すべき案件」等として勧告を送付する前に、調査対象者には調査委員会に声明文書 (statement) を提出する機会を与えなければならない。(調査規則第9条(B))
- ・②の事実認定書は、調査で判明した認定事実の詳細な記述、収集できなかった情報とその理由及び証言に応じなかった者とその理由に関する記述、罰則付召喚令状を発すべき相手方の推薦、調査に関連する法律、規則、規制又は行為基準の引用を含む<sup>(77)</sup>。(895号第1条(c)(2)(C)(i)(II))
- ・事実認定書には、匿名の調査協力者の氏名を含めてはならず、嫌疑の妥当性に関する何らかの結論や、調査対象者が有罪又は無罪であるといった記述をしてはならない。(895号第1条(c)(2)(C)(i)(II)(dd))
- ・調査対象者にも調査委員会が記述した同一の調査報告書及び事実認定書 (必要な場合は、根拠資料) を送付。(895号第1条(c)(2)(C)(ii))

### 3 調査報告書及び事実認定書の公開

議会倫理局 (正確には同局調査委員会) が、調査結果を倫理委員会に送付すると、次は倫理委員会が、調査・審査を開始する (図参照)。倫理委員会では、議会倫理局が送付した案件も基本的には他の告発等と同一のフローとなり、倫理委員会は、議会倫理局の勧告・報告内容に拘束されることなく、その勧告・報告内容を偏見と予断なく、客観的に評価した上で、独自に調査・審査を行い、院に勧告する処分を決定する<sup>(78)</sup>。

ただし、議会倫理局が送付した調査報告書及び事実認定書の公開については、倫理委員会の他の案件とは異なる取扱いを委員会規則第17A条 (議会倫理局調査委員会からの送付案件) が定めている。議会倫理局から送付を受けた案件以外の倫理委員会の調査・審査では、調査小委員会が「違反嫌疑書状」を議決した後、同書状の各違反嫌疑事項に対して、調査対象者に書面上の反論の機会を与えた上で開催される公聴会で初めて調査・審査の概要と詳細が一般に明らかにされる<sup>(79)</sup>。その結果、調査・審査の概要等の公開が非常に遅く、その上、調査小委員会が「違

<sup>(76)</sup> 合理的知性のある者が、結論を支持するのに十分であるとみなすと思われる関連する証拠が存在することをいう。(調査規則第9条(A)注釈) なお、決定に至るために必要な情報が入手できなかった場合は、「違反を疑うに足りる相当な理由」があると決定し、「更に調査すべき案件」として送付することができる。(調査規則第9条(A))

<sup>(77)</sup> 実際の事実認定書は、「1. 概要、2. 個々の違反嫌疑の事実認定、3. 結論、4. 収集できなかった情報及び召喚状の発送相手方の推薦」という構成になっており、全体で30ページ程度のものが多い。

<sup>(78)</sup> 委員会規則第17A条(a)

<sup>(79)</sup> 委員会規則第7条(e)。ただし、1997年から、適切な場合は、委員長と少数党筆頭委員との合意で、委員会の調査・審査のどの段階であっても公式の声明を出すことができるようになった。(委員会規則第7条(f))

反嫌疑書状」を議決しなかった案件は、どのような調査をしたか全く不明のままになってしまうことになる。そのため、これまでの倫理委員会の調査・審査の過程は、機密性を重視し、制度として機能しているかどうか、外部の者からはうかがい知ることができず、十分な説明責任を果たしていないという批判があった<sup>(80)</sup>。

これに対して、議会倫理局が送付した調査報告書及び事実認定書<sup>(81)</sup>は、調査委員会が「更に調査すべき案件」と勧告した場合は、一定の段階で公開することが原則となり、調査の機密性と透明性の向上という2つの要素の均衡を図った。

調査報告書及び事実認定書の公開のフローは以下のとおりである。

#### i. 調査委員会が「更に調査すべき案件」と勧告した場合

- ・送付を受けた後、倫理委員会は、45日又は5立法日のうちどちらか長い期間内（以下「45日以内」）に調査報告書及び事実認定書を公開。委員長と少数党筆頭委員との合意又は委員会の議決により、更に45日の延長可。（委員会規則第17A条(b)(1)）90日後には公開。（委員会規則第17A条(c)(2)）
- ・延長の際には公式声明（public statement）を出す義務あり。（委員会規則第17A条(c)(1)）

[倫理委員会が調査小委員会を設置する場合]

- ・調査報告書及び事実認定書は、調査小委員会の調査終了後に公開（ただし、調査対象者の氏名、違反嫌疑を含めた調査小委員会設置の公式声明を出す義務あり）。（委員会規則第17A条(f)(1)）
- ・送付を受けた後1年を経過しても調査が終了しない場合、調査報告書を公開。調査報告書を公開した議会期が終了しても調査が終了しない場合は、議会期終了後に事実認定書を公開。（委員会規則第17A条(f)(2)）

[法令執行機関が調査を停止するよう要望してきた場合]

- ・①調査報告書のみを公開（事実認定書は非公開）し、②法令執行機関から調査を停止するよう要望があったとする公式声明を出す義務あり。（委員会規則第17A条(h)(1)）
- ・調査の停止が1年を超える場合は、1年ごとに別の声明を出す義務あり。（委員会規則第17A条(h)(2)）

#### ii. 調査委員会が、①「却下すべき案件」と勧告したか、②「可否同数のため未決とした案件」の場合

[倫理委員会が可否同数で決定できないか、何ら意思決定の行動をしない場合]

- ・送付を受けた後45日以内に調査報告書及び事実認定書を公開。ただし、公開の際には、委員長が、調査状況を説明する公式声明を出す義務あり。（委員会規則第17A条(g)）
- ・委員長と少数党筆頭委員との合意又は委員会の議決により、45日の延長可。この場合、延長の公式声明を出す必要はない。（委員会規則第17A条(d)）

<sup>(80)</sup> 政治倫理研究の第一人者であるハーバード大学名誉教授のトンプソン（Dennis F. Thompson）は、議員が議員を裁くという問題と重なって、倫理委員会の機密性は国民の信頼を掘り崩しており、機密性と説明責任の均衡は前者に大きく傾いているとしている。一方で機密性は議員と証言者の権利を守り、告発しやすい環境と倫理委員会の効果的で客観的な調査のためにはある程度理解できるとし、準独立の組織が、調査の初期の局面を担うようにし、全ての報告書がある段階で公開されることを約束すると、初期の段階での機密性はもっと受け入れやすくなると、1995年の段階で指摘している。Thompson, *op.cit.*(32), pp.156-157.

<sup>(81)</sup> なお、根拠資料が、匿名の情報提供者など機密情報を含む場合は非公開である。

[倫理委員会が却下すると議決した場合]

- ・調査報告書及び事実認定書は、非公開。ただし、倫理委員会が調査・審査を行うと決定した場合は、公開する。(委員会規則第 17A 条(e))

[調査小委員会を設置する場合]

i と同じ。

[法令執行機関が調査を停止するよう要望してきた場合]

- ・法令執行機関から調査を停止するよう要望があったとする公式声明を出す義務のみ。(委員会規則第 17A 条(h)(1))
- ・調査の停止が 1 年を超える場合は、1 年ごとに別の声明を出す義務あり。(委員会規則第 17A 条(h)(2))

### Ⅲ 議会倫理局の実績と評価

#### 1 議会倫理局の実績 (2009-2018 年)

議会倫理局は第 111 議会 (2009-10 年) に発足し、第 115 議会 (2017-18 年) が終了した時点で 10 年が経過した。議会倫理局に寄せられる告発は、平均して 1 議会期 (2 年) で 1,000 件を超えと言われる<sup>(82)</sup>。その中から議会倫理局は、職務行為規範違反の疑いのある案件を選定し、予備的調査を行う。表 1 にあるように、発足後最初の議会となる第 111 議会では、69 件の予備的調査に着手した。予備的調査から第二段階調査に進んだのは 41 件となっている。第二段階調査の結果、22 件が「更に調査すべき案件」として、倫理委員会に報告・勧告されている。第 112 議会以降は、次第に調査件数は減少してきているが、議会倫理局は、その要因について、議会倫理局の存在が抑制効果を発揮していること、証拠収集が大量になる複雑な案件が増加していること、以上 2 つを挙げている<sup>(83)</sup>。

この 10 年の議会期当たりの平均では、予備的調査着手件数は 38.8 件、第二段階調査着手件数は 25.4 件、その結果、違反の可能性が高いとして「更に調査すべき案件」とした勧告は、16 件となっている。

表 1 議会倫理局の活動 (第 111 議会～第 115 議会)

議会期	予備的調査	調査終結	第二段階調査	延長	更に調査の勧告	却下の勧告
第 111 議会 (2009-10 年)	69	28	41	36	22	18
第 112 議会 (2011-12 年)	32	5	25	19	13	10
第 113 議会 (2013-14 年)	36	14	22	17	16	6
第 114 議会 (2015-16 年)	35	11	24	14	18	6
第 115 議会 (2017-18 年)	22	7	15	7	11	2
総計	194	65	127	93	80	42

(出典) Office of Congressional Ethics, *Fourth Quarter 2018 Report*, p.4 を基に筆者作成。

<sup>82)</sup> Public Citizen, *The Case for Independent Ethics Agencies: The Office of Congressional Ethics Six Years Later, and a History of Failed Senate Accountability*, 2014.10, p.4.

<sup>83)</sup> “FAQ.” Office of Congressional Ethics website <<https://oce.house.gov/learn/faq>>

議会倫理局の活動を倫理委員会全体の活動の中でどのように位置付けることができるだろうか。倫理委員会が議会期ごとに刊行する業務活動報告から、案件名を公開（publicly addressed）して調査・審査したとする案件を調査・審査着手の起因等を基準にして分類すると、表2のような結果となった<sup>(84)</sup>。

表2 倫理委員会の調査・審査着手の起因等による分類

議会期	継続	議会倫理局	倫理委員会	刑事事件	総件数
第108議会（2003-04年）	0	—	3	—	3
第109議会（2005-06年）	1	—	4	—	5
第110議会（2007-08年）	1	—	2	2 <sup>(注6)</sup>	5
第111議会（2009-10年）	1	5	5 <sup>(注1)</sup>	5	16
第112議会（2011-12年）	5	13	3 <sup>(注2)</sup>	4	25
第113議会（2013-14年）	5	11	5 <sup>(注3)</sup>	3	24
第114議会（2015-16年）	8	6	5 <sup>(注4)</sup>	1	20
第115議会（2017-18年）	9	8	7 <sup>(注5)</sup>	3	27

(注1) 4件は議会倫理局も並行して調査し、報告・勧告を送付。

(注2) 1件は議会倫理局の却下の勧告を契機とする調査・審査。

(注3) 2件は並行調査。

(注4) 1件は並行調査。1件は議会倫理局の却下の勧告を契機とする調査・審査。

(注5) 1件は並行調査。1件は議会倫理局の却下の勧告を契機とする調査・審査。1件は機密情報漏洩案件、2件は本人の申出。

(注6) 2007年6月5日の下院決議第451条により、刑事事件で起訴になった者等については、原則として起訴当日から30日以内に倫理委員会に調査小委員会を設けることになった。

(出典) 各議会期の倫理委員会の業務報告書である *Summary of Activities: one hundred fifteenth Congress, Report of the Committee on Ethics, 115th Cong., 2d Sess., House Report 115-1125, 2019.1.2* 等の *Investigations* の章の記述を基にして筆者が独自に集計して作成。

議会倫理局が発足する以前の第108議会、第109議会、第110議会に倫理委員会が案件名を公開して調査した案件は、各々3、5、5件にすぎない。調査した案件は、議員の告発と倫理委員会の判断によるものであるが、報道でも取り上げられた違反の疑いが濃い、社会的に有名な案件が目立っている。ところが、議会倫理局が活動を開始した第111議会から状況は一変する。調査案件は、第112議会から20件を超えるようになり、およそ半数を議会倫理局から送付を受けた案件が占めるようになった。倫理委員会が独自に調査・審査に着手した案件も漸増傾向にある。また、かつて主流であった議員による告発はなくなっており、その代わりに潔白を証明するための議員本人の申出や、議員だけでなく、職員の嫌疑に係る案件も数件あり、告発の主体や嫌疑案件の内容が多様化していることが特徴である。

倫理委員会は、この10年を総括して、「2008年以降、委員会は、譴責処分を1件、戒告処分を1件、院に勧告した。叱責の書状は14件送付した<sup>(85)</sup>が、このうち9件は委員会が自らの権限で調査・審査を開始したものである。議会倫理局により委員会が更に調査すべきとして送付された案件は7件にすぎない<sup>(86)</sup>として、処分のプロセスの中心は倫理委員会にあり、「議会倫理局ができてからも、倫理過程は重大な変化を被っていない<sup>(87)</sup>」と言う。しかし、逆に言うと、倫理委員会だけだと、議会倫理局の勧告に基づいて処分を下した7件は、「発見」できなかった

<sup>(84)</sup> 倫理委員会は各議会期の業務報告書を刊行しているが、そこでも案件の数、概要、処分内容等の正確な統計は、整理された形式で公開されていない。本稿では、特に断らない限り筆者が、第108議会から第115議会までの業務報告書から独自に調査し、案件の数、内容等の分類を行った数字を用いた。

<sup>(85)</sup> 処分の類型については、前掲注<sup>(45)</sup>参照。

<sup>(86)</sup> *Summary of Activities: one hundred fifteenth Congress, Report of the Committee on Ethics, 115th Cong., 2d Sess., House Report 115-1125, 2019.1.2, p.17.*

<sup>(87)</sup> *ibid.*, p.18.

ということでもある。

過去 10 年に議会倫理局が調査・審査した案件は、表 3 にあるように個人的利益を図る活動に関わるものから議員代表手当の目的外使用、選挙運動資金の私的流用、勤務時間中の秘書の選挙運動への従事など、特定の分野に偏らずに幅広い案件となっている。

表 3 調査案件の種類 (2009-2018 年)

案件の種類	割合
個人的な利益を図る活動 (下院倫理マニュアル第 5 章関係)	21%
旅行 (同第 3 章関係)	18%
議員代表手当 (同第 9 章関係)	19%
選挙運動 (同第 4 章関係)	16%
外部雇用及び所得 (同第 5 章関係)	10%
贈物 (同第 2 章関係)	8%
資産公開 (同第 6 章関係)	3%
その他	8%

(出典) Office of Congressional Ethics, *Fourth Quarter 2018 Report*, p.5 を基に筆者作成。

この適用分野を見ても分かるように、議会倫理局は、一般や団体からの告発を受け付けて、又は職権によって職務行為規範に係る法規を下院倫理マニュアルに沿って厳格に適用し、これまでは問題とされなかった事例を数多く倫理委員会に「更に調査すべき案件」として送付してきたということができる。下院の倫理過程は、個別の「事件」を扱うものから、院の職務行為規範等の遵守を「制度として」検証するものに変容しつつある。

また、議会倫理局の役割として見逃せないのは、倫理委員会に「更に調査すべき案件」として送付した案件の詳細な調査報告書及び事実認定書(及び根拠資料)を公開していることである。これまで毎議会期で平均 16 件も作成し、公開してきたということになる。公開されている調査報告書等は、根拠資料を合わせるとしばしば 100 ページを超え、中には 300 ページを超えるものもある。

## 2 評価と課題

倫理委員会の過去 10 年の活動報告における調査・審査案件の概要を見ると、自ら主体となって調査した案件には比較的実質的な処分を下す傾向にあるが、議会倫理局が勧告してきた案件は、倫理委員会での処分に至らないものが大多数という結果になっている。

例えば、倫理委員会は、議会倫理局が「却下すべき案件」として報告・勧告してきた案件のうち、第 112 議会に 1 件、第 114 議会に 1 件、第 115 議会に 1 件について、自ら調査に乗り出し、議員辞職又は落選という結果に至っている。一方で、表 2 で議会倫理局が調査・審査着手の起因となった 43 件のうち、倫理委員会が調査・審査し、何らかの処分等を下したのは 5 件にすぎない。こうした実績から、倫理委員会自身は議会倫理局ができて、下院の倫理過程の重心は倫理委員会であって、調査・審査の過程に「大きな変動はなかった」という、先に述べた結論を導き出しているように思われる。

しかし、果たして本当に大きな変動はなかったのだろうか。議会倫理局の活動に対する議会外での評価は、倫理委員会の評価とはやや異なっている。

1971 年にネーダー (Ralph Nader) が設立し、アメリカを代表する公益促進団体の 1 つであるパ

ブリック・シチズン (Public Citizen) は、議会倫理局の設置によって下院の倫理過程は大きな変化を遂げ、倫理委員会の活動に劇的なインパクト (dramatic impact) を与えたと評価した<sup>(88)</sup>。パブリック・シチズンは、そのように評価する理由として倫理委員会の処分の件数が、劇的ではないが漸増したことを第一の成果として挙げている。パブリック・シチズンの調査によると、1997年から2005年にかけては、倫理委員会による記録に残る処分は5件、数多くのスキャンダルがあった2006年から2008年にかけても5件であった。これが、2009年から2014年にかけての5年間で、20件と増加したとしている<sup>(89)</sup>。第二の成果としては、処分の漸増という結果が示すように、「議会倫理局も下院倫理委員会も暴走的な調査・審査に突き進むのではなく、両組織とも長期にわたる証言の収集と調査検討を経た上でのみ事実認定を行ってきた」<sup>(90)</sup>ことを挙げている。そして、第三の成果として、議会倫理局の活動に刺激を受けて、倫理委員会の活動も活性化し、主体的に独自調査に取り組む姿勢が出てきたことを挙げている。両者の関係は、当初は円滑とは言えない場面もあったが、第113議会(2013-14年)で相互に調整・連絡をするようになり、倫理過程の責任あるパートナー (responsible partners) に進化したとしている<sup>(91)</sup>。最後に、パブリック・シチズンが、最大の成果としているのが、議会倫理局が作成する調査報告書等が公的な記録として残り、公開されることである。これによって、倫理過程の透明性は著しく向上し、議会倫理局はその核となる使命 (core mission) を果たした<sup>(92)</sup>とパブリック・シチズンは言う。また、見逃してはならないのは、パブリック・シチズンが、議会倫理局の調査委員会委員の選任の際に、民主・共和両党幹部の合意を必要としていることが、政治資金監督の独立機関である連邦選挙委員会 (Federal Election Commission)<sup>(93)</sup>の場合と対照的に、委員の政治的中立性を高めることに成功していると評価している点である<sup>(94)</sup>。

研究者もパブリック・シチズンとほぼ同じような評価をしている。現代アメリカにおける政治倫理の代表的な研究者の一人であるコーネル・ロー・スクールのシャフェツ (Josh Chafetz) 教授は、議員以外からも告発を受け付けるその間口の広さと、議会倫理局の調査報告書等が、一定の期間において原則公開となったことで、倫理委員会に相当な政治的圧力がかかり、説明責任が大変重くなったことを特に評価している<sup>(95)</sup>。行政・司法に依存せず、議会自身が厳正な処分を下すことで議会の「ソフトパワー」を高めるべきだとするシャフェツ教授は、「いかなる懲罰行為も、実際には院自身が下すことになるから、これによって自らの院の秩序を維持してい

<sup>(88)</sup> Public Citizen, *op.cit.*(82), p.3.

<sup>(89)</sup> *ibid.*, pp.3-4.

<sup>(90)</sup> *ibid.*, p.7.

<sup>(91)</sup> *ibid.*, p.8. 倫理委員会も、個々の案件の取扱いにおいて相互に緊密な協議をしてきていることが、案件の取扱いの公正さ、効率化、透明化、正確さをもたらし、相乗効果をあげていると評価している。Summary of Activities: one hundred fifteenth Congress, *op.cit.*(86), p.18.

<sup>(92)</sup> Public Citizen, *ibid.*, p.3. パブリック・シチズンと並ぶ有力な公益促進団体であるデモクラシー 21 のワートハイマー (Fred Wertheimer) は、倫理委員会の調査・審査は、かつてはブラック・ホールであったが、今回の改革で「組み込まれた説明責任 (built-in accountability)」を手にすることができたとして、議会倫理局の役割で重要なのは、違反や制裁の意思決定に関与することではなく、重要な案件が検討も審査もされずに消えていくことを防ぐこと、つまり、調査した結果を報告・勧告し、それが公開されることにあると言う。Statement of Fred Wertheimer, President, Democracy 21, Board Meeting and Public Meeting, 2009.1.23, Office of Congressional Ethics, p.23.

<sup>(93)</sup> 連邦選挙委員会の法令執行体制については、大曲薫「アメリカ連邦選挙委員会 (FEC) の組織と機能—政治資金監督機能の強化を中心に—」『レファレンス』683号, 2007.12, pp.79-101. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digi\\_depo\\_999697\\_po\\_068305.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digi_depo_999697_po_068305.pdf?contentNo=1)>を参照のこと。

<sup>(94)</sup> Public Citizen, *op.cit.*(82), p.14.

<sup>(95)</sup> Chafetz, *op.cit.*(4), p.263.

るといふ制度的利益が、院のものとなる」<sup>(96)</sup>ことを重視している。

しかしながら、手放しでここ10年の議会倫理局の活動を積極的に評価してよいかというと、そうではない。ここで、やはり問題となるのは、議会倫理局が、ここ10年で「更に調査すべき案件」として送付した案件の多くが、倫理委員会で嫌疑なしという結果に終わっていることをどう評価するかということにある。

倫理委員会での調査・審査の前段階の調査にすぎないといっても、先に述べたように議会倫理局調査委員会が倫理委員会に「更に調査すべき案件」として送付する案件は、合理的知性のある者が嫌疑は本当ではないかという強い疑いを持つだけの十分な証拠があるものと規則上は規定している。それが、約9割の確率で嫌疑なしという結果になると、議会倫理局側にとってみると、果たして倫理委員会が、送付した案件を真剣に取り上げて調査・審査してくれているのだろうかという任務への徒労感も出てきたことがあったという報道もある<sup>(97)</sup>。

一方で、下院議員の立場からしてみると、議会倫理局は、最終的に嫌疑なしとなった案件を執拗に調査し、問題のない行動をいたずらに取り上げ、調査結果を公開することから、調査対象となった下院議員は、大きな政治的ダメージを被っているという批判が根強く存在している<sup>(98)</sup>。表2で議会倫理局が、調査・審査着手の起因となった43件のうち、14件が議員の辞職、引退又は落選という結果に至っている。これは倫理委員会による正式な処分はなかったが、調査結果の公開が、重大な政治的帰結をもたらしてきたことをうかがわせる数字である。ここから、一般の下院議員や調査対象となった下院議員、その弁護を担当した弁護士からは、果たして公正な制度だろうかという強い批判が出ている<sup>(99)</sup>ということも、議会倫理局の評価としては留意しなければならない重要な点である<sup>(100)</sup>。

## おわりに

議会倫理局の予算は、150万から170万ドル程度にすぎない<sup>(101)</sup>。職員は8人の小所帯である。しかし、この小所帯の予算を40%削減するという提案が、2011年7月に提出された。提出したのは、自らも調査の対象となった経験のあるノース・カロライナ州選出の民主党下院議員ワット (Melvin Watt) である<sup>(102)</sup>。その前年の2010年にも、黒人議員連盟 (Congressional Black

<sup>(96)</sup> *ibid.* シャフェツ教授は、秩序を乱した議員への懲罰を院自身が行うことは、院の義務であると同時に、院のソフトパワーの源泉ともなり得るとし、院が懲罰権を責任をもって行使することによって、院は議会制度への国民の信頼 (public trust) を構築又は回復することができ、公共的領域に参与し、成果を挙げる能力を高めることができると言う。 *idem*, p.232.

<sup>(97)</sup> Eric Lipton, "House Ethics Office Gains, Dismissals Aside," *New York Times*, 2010.3.23.

<sup>(98)</sup> 議会倫理局の報告書等が選挙に影響を与えないようにするという配慮から、調査対象者の選挙が行われる日の60日前からは、倫理委員会は、議会倫理局の調査報告書等を受領してはならないという規定がある。(倫理委員会規則第17A条(i))

<sup>(99)</sup> 調査対象となった下院議員の弁護を担当した弁護士の一人は、議会倫理局の調査担当者達は非常に傲慢で危険な一団だとした上で、このような乱暴な活動は止めさせるべきだと発言し、その他の幹部クラスの下院議員や担当弁護士も、調査の際に適正な手続を無視することもあり、不公正な非難を下院議員に向けていると批判していると言う。 Lipton, *op.cit.*<sup>(97)</sup>

<sup>(100)</sup> ただし、政治学者を始めとして議会のことを従前からよく知る関係者は、下院の倫理過程の執行体制は非常に厳しくなったと評価する一方で、国民一般の議員の倫理に関する評価は改善しておらず、「逆説的に、公的生活の規制の強化は、実際には、国民の不信感を増幅させている」(Davidson et al., *op.cit.*(1), p.460.) ということに、この問題の難しさがある。

<sup>(101)</sup> Straus, *op.cit.*(49), p.22.

<sup>(102)</sup> "Plan to Cut Budget of Ethics Office Fails House Vote," *New York Times*, 2011.7.22.

Caucus) の 20 人の議員が議会倫理局の権限を大幅に縮小する決議案を提出していた<sup>(103)</sup>が、それに引き続くものであった。

最近では、2017 年 1 月、バージニア州第 6 選挙区選出のグッドラット (Robert W. Goodlatte) 下院議員の主導により、第 115 議会冒頭の共和党議員総会は、議会倫理局の代わりに新しい機関を設置し、議会倫理局が持っていた権限と独立性を奪い、倫理委員会の監督機能を強化する下院規則の改正案を議決した。しかし、この提案も、選挙戦で「腐敗一掃 (Drain the Swamp)」を公約していたトランプ (Donald John Trump) 大統領が反対、即座に撤回となった<sup>(104)</sup>。このような動きを見ると、議会倫理局の地位は、10 年を経た現在でも決して安定したものではないと言わざるを得ない。

アメリカ連邦議会下院の政治倫理制度の整備は、1967 年から始まり、およそ 10 年ごとに政治的スキャンダルを契機として制度改革を繰り返してきた。一般的にアメリカ連邦議会の改革は、単線的な改革の積み重ねではなく、必ず反動が伴うため、断続的で「順不同 (disjointed)」に生起する改革の積み重ねであり、その結果、過去の制度改革の上に目的が異なる次の制度改革が接ぎ木されてしまうことが多く、整合的な制度的進化にはなっていないという理論がある<sup>(105)</sup>。しかし、モントリオール大学政治学部のセント＝マーティン (Denis Saint-Martin) 教授は、倫理過程に外部専門家を次第に深く組み込ませていく下院の政治倫理制度の改革は、ゆっくりと動く、内生的な源泉から生じた漸進的な変化であり、最終的には第三者の倫理機関という単一の組織モデルに向かって収れんしていったと言う<sup>(106)</sup>。セント＝マーティン教授の見方が正しければ、今回の政治倫理制度の改革は、議会で多少の反動の動きが生じて、そう簡単には後戻りできない「進化」ということになる。

政治倫理の執行体制に第三者の外部専門家が関与する事例は、アメリカの州議会に多くの事例があることは既に述べたが、国の議会で見ても、実はアメリカ連邦議会下院に限ったことではない。先鞭をつけたのは、イギリス下院であり、1995 年から下院基準委員会 (Committee on Standards) の監督の下に公職倫理議会コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Standards) を置き、職権で又は下院議員、一般からの告発を受け付けて調査する仕組みを設けている<sup>(107)</sup>。その目的は、「制度に独立性の要素を導入する」<sup>(108)</sup>ことであった。また、下院基準委員会は 2012 年から民間有識者を委員に加え、現在では委員 14 人の半数の 7 人を民間有識者とし<sup>(109)</sup>、2019 年 1 月からは処分を院に勧告する際の表決権までも民間有識者に付与した<sup>(110)</sup>。フランス下院 (Assemblée nationale) も、下院議員の行為規範の尊重に関する 2011 年 4 月 6 日の理事部決定 (Décision du Bureau du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés) によって、行為規範の遵守を保障することを目的として、院からは独立した性格を持つ「下院倫理監 (Déontologue

<sup>(103)</sup> “An ethics watchdog survives,” *Washington Post*, 2010.12.30.

<sup>(104)</sup> Erica Werner, “GOP-led Congress drops bid to gut ethics panel,” *Telegraph-Herald*, 2017.1.4.

<sup>(105)</sup> Eric Schickler, *Disjointed Pluralism: institutional innovation and the development of the U.S. Congress*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001, p.15.

<sup>(106)</sup> Saint-Martin, *op.cit.*(40), pp.164, 174.

<sup>(107)</sup> Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament Works*, 8th ed., London: Routledge, 2019, pp.116-117.

<sup>(108)</sup> *ibid.*, p.116.

<sup>(109)</sup> *ibid.*, p.117.

<sup>(110)</sup> “Amendments Standing Orders, 149. Committee on Standards (5),” *House of Commons, Addendum to Standing Orders*, 2019.1.24, p.5.

de l'Assemblée nationale)」制度を発足させた<sup>(111)</sup>。

このように 21 世紀になってからの主要国議会の潮流の中にアメリカ連邦議会下院議会倫理局の存在を位置付けた時、セント＝マーティン教授の「進化」という見方は、現在のところ、妥当であるように思われる。

(おお magari かおる)

---

(11) その後、2014 年の下院規則改正により、倫理監に関する規定は、同規則の第 80-1 条～第 80-5 条に規定されている。国立国会図書館調査及び立法考査局編『フランス議会下院規則』（調査資料 2017-1-b 基本情報シリーズ 25）国立国会図書館，2018，pp.56-57. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11062326\\_po\\_201701b.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11062326_po_201701b.pdf?contentNo=1)>