

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 —

齋 藤 憲 司

- ① 英国では、政治家と金をめぐるスキャンダルが次々と明らかにされ、政治不信が頂点に達している。

2009年5月8日にデーリー・テレグラフのスクープで、下院議員の多くが経費の不正請求に関わっていたことが暴露された。この経費スキャンダルは、関わった議員の数が多かっただけでなく、議員が経費制度の受益者でかつ制度の設計者でもあったという点で従来の事件と異なり、政界全体を巻き込んだスキャンダルとなっている。

- ② 下院議員の歳費は、行政府の上級公務員よりも少ない額であるが、その代わりとして、歳費以外の諸手当が各種認められている。このうち、追加費用手当制度は、議会の仕事を適切に遂行するために自宅又は主たる住宅を離れて宿泊した場合に、宿泊料の自己負担を求めず、実際に支払った金額を後に請求し、経費として還付を受ける仕組みである。これを悪用して、高級家具の購入、田舎の大邸宅の堀の掃除、鴨小屋の設置、挙句の果てにはポルノ映画のレンタル代金まで請求したのである。これらを暴く鍵となったのは、マスコミによる情報自由法を用いた情報請求であった。

- ③ 経費の不正請求を含め議員の不品行を調査し懲戒を行うための枠組みは従来からあったが、今回の事態は、これまでの枠組みでは対応できないとし、急遽2009年議会倫理基準法が制定され、新たに議会から独立した組織が作られた。それとともに、過去5年分の個々の請求の調査がすべての議員を対象に行われ、また、新たな手当制度が検討されている。

- ④ 経費スキャンダルを指摘された議員の多くは、2010年6月3日までに実施予定の総選挙に不出馬の意向を明らかにし、その数は、140名以上となっている。また、腐敗とは無縁の議員も政治に嫌気がさして議会を去ろうとしている。総選挙後は、政治経験が少ない者による議会になる可能性があり、閣外大臣級の人選に困る場面も予想され、政治の質的变化が起こることは十分予想される。

経費スキャンダルは、英国政治の徹底的なオーバーホールの契機になるかもしれない。

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—

政治議会調査室 齋藤 憲司

目 次

はじめに

I デーリー・テレグラフのスクープ

- 1 2009 年 5 月 8 日付記事
- 2 経費請求とは

II 情報公開と議員経費

- 1 2000 年情報自由法の施行
- 2 議会情報を巡る攻防

III 下院の対応

- 1 どう対応したか
- 2 倫理関係機関の再設計
- 3 個々の下院議員に対する調査
- 4 手当制度の再設計

IV 上院

- 1 上院議員の手当
- 2 行為規範グループによる検討

V 新たな枠組をどうみるか

- 1 内部から外部へ
- 2 議会特権との関係
- 3 新たな枠組の問題点

おわりに

はじめに

英国では、政治家と金をめぐるスキャンダルが次々と明らかにされ、政治不信が高まっている。

2009年5月8日にデーリー・テレグラフは、下院議員の多くが経費の不正請求に関わっていたことを9面にわたる記事で暴露し、不信は頂点に達した。

この経費スキャンダルを称して、マクミラン保守党政権の崩壊を引き起こした1963年のプロフェューモ事件⁽¹⁾以来の大政治スキャンダルと表現されるほどであった⁽²⁾。プロフェューモ事件は、あくまでも個人の不品行であったが、今回は、関わった議員の数が多かっただけでなく、議員が経費制度の受益者でかつ制度の設計者でもあったという点で異なり、政界全体を巻き込んだスキャンダルとなっている。

その象徴的な出来事は、マイケル・マーティン下院議長の辞職であった。下院議長として率先して事態に対処しなければならないところ、改革の必要性を認めることを怠り、議会を居心地のよいクラブのように運営し⁽³⁾、さらに、自らの親族による経費の不正請求が発覚するに及んで批判が高まり、信任投票で勝つ見込みも無いことから6月21日に議長を辞任し、議員も辞職した⁽⁴⁾。下院議長は、議員でいる限り、死亡や引退まで議長にとどまることができるが、自らの意思によらず外部からの圧力によって辞任するのは、1695年以降300年間の議長の歴

史の中で初めてのことであった。

後任の新議長ジョン・バーコウの発言にある通り、経費スキャンダルは、まさに「1941年にナチスドイツの爆弾が本会議場に落ちたことに匹敵する大打撃を与えた⁽⁵⁾」のである。

I デーリー・テレグラフのスクープ

1 2009年5月8日付記事

2009年5月8日デーリー・テレグラフの第1面は、ブラウン首相とジャック・ストロー法務大臣兼大法官の請求を大々的に報じた。ブラウン首相は、330ポンド⁽⁶⁾の重複請求、ストローは、請求資格のない1,500ポンドを請求し、このほか、文化・メディア・スポーツ省の政務次官は、警備代として25,000ポンドを請求したという。他方、保守党政調会長がテニスコートの散水パイプの修理代として2,000ポンドを請求したことも明らかになり、党派を超えたスキャンダルとなった。

一連の報道でスキャンダルの象徴となったのは、鴨小屋の設置とボルノ映画のレンタルである。保守党下院議員のピーター・ビッグースは、田舎の所有地にある池に高さ150cmの浮動式鴨小屋を建てた費用として1,645ポンドを請求し、さらに、ガーデニング費用、クリスマスツリーの電飾代も請求した。内務大臣ジャッキー・スミスは、夫が有料テレビで視聴したボルノ映画2本分の代金を請求した。

スミス大臣は、大臣を辞任し、鴨小屋に「鴨

(1) マクミラン保守党政権の戦争大臣ジョン・プロフェューモが、ソ連のスパイとも親交があった高級娼婦に国家機密を漏らしたと疑われた事件で、「20世紀最大の英政界スキャンダル」とされた。

(2) Andrew Roberts, "The British Political Crisis," *Commentary*, Sep 2009, Vol. 128 Iss. 2, p.33.

(3) "Review of the year 2009: Expenses scandal," *Independent*, 23 December 2009. <<http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/andrew-grice/review-of-the-year-2009-expenses-scandal-1847865.html>>

(4) その後、8月25日にマーティンは、上院議員に叙せられている。

(5) *op. cit.* (3).

(6) 経費スキャンダルが表面化した2009年のポンドの為替相場は、対円で118円から164円と幅があり、また金額を表示する箇所が多いので、文中では円換算の金額は表記しなかったが、表示の金額を150倍すれば、ほぼイメージは掴めるだろう。

は一度も近寄らなかった⁽⁷⁾」という。

2009年6月の中頃までにスキャンダル報道で名指しされた下院議員は、労働党88名、保守党71名、自由民主党10名、その他の政党4名であり⁽⁸⁾、定員646名のうちの173名にものぼった。2010年3月現在もなお報道は続いている。

2 経費請求とは

なぜこのような請求が行われたのであろうか。それには、経費を含め議員の報酬全体を見なければならない。

下院議員には古くは報酬が与えられず、下院議員になりたい者は、任期中に別に生計を支える収入がある場合に限られた。1911年になって初めて下院議員に対し、「手当 (allowance)」が支払われた。手当という名称になったのは、当時、政治家の地位が裕福な上流階級のためのものであり、給料が支払われるような「仕事」ではないと考えられたからである⁽⁹⁾。報酬の導入は、裕福でない者の議会への参入を容易にし、特に、任期中十分な生活手段を持たない議員を抱える労働党の勢力拡大に寄与した。

下院議員の歳費は、現在年6万4,766ポンドであり、日本の国会議員の歳費約2193万円と比較してもさほど多くはない。行政府の上級公務員は、6桁の給与を支給されている者もあり、それよりも少ない。

その代わりとして、歳費以外の諸手当が各種認められてきた。最初の手当は、文房具と旅費に関するものであり、1924年からロンドンと選挙区間の旅費、1969年からスタッフを雇用する経費、そして、1972年からは今回の経費スキャンダルの舞台となった追加費用手当

図1 「デーリー・テレグラフ」2009年5月8日付第1面



〔「内閣の経費請求の真実」と題して、ブラウン首相(左)とジャック・ストロー法務大臣兼大法官(右)の請求を詳述〕

(Additional Cost Allowance) が導入された。

現在の歳費と手当の額は、表1のとおりとなっている。なお、追加費用手当は、2009年4月から個人追加宿泊経費に改編されている。手当制度は、下院議員が議会と選挙区で効果的に働くことができることを確保するように計画され、通称「グリーン・ブック (The Green Book)」と呼ばれる『議員手当ガイド⁽¹⁰⁾』に掲載される。手当の請求にあたっては、実際に使用したこと、議会の任務を遂行するためのものであること、政党の活動に用いないことなどの原則⁽¹¹⁾を厳守しなければならない。

経費スキャンダルの舞台となった追加費用手当制度は、議会の仕事を適切に遂行するために自宅又は主たる住宅を離れて宿泊した場合に、宿泊料の自己負担を求めず、実際に支払った金額を後に請求し、経費として還付を受ける仕組みである。手当は、賃借料や抵当利息、宿泊料、公共料金及び通信費、据付家具、維持管

(7) Roberts, *op. cit.*, p.34.

(8) Peter Leyland, "Freedom of information and the 2009 parliamentary expenses scandal," *Public Law*, 2009, p.677.

(9) Alexandra Kelso, "Parliament on its Knees- MPs' Expenses and the Crisis of Transparency at Westminster," *The Political Quarterly*, Vol. 80 No.3, July-September 2009, p.330.

(10) House of Commons, *The Green Book A guide to Members' allowances*, Revised Edition March 2009.

表 1 下院議員の歳費及び手当

(2009年4月1日より適用)

	ポンド
歳費	64,766
手当	
スタッフ経費	最大 103,812
管理及び事務所経費 (AOE)	22,393
個人追加宿泊経費 (PAAE)	24,222
ロンドン費用手当	7,500
事務所引払い経費	42,068
通信経費	最大 10,400
自動車マイレージ手当	1マイルにつき40ペンス (最初の10,000マイル) 1マイルにつき25ペンス (10,000マイル以上)
オートバイ手当	1マイルにつき24ペンス
自転車手当	1マイルにつき20ペンス

(出典) House of Commons Information Office, Fact sheet M5, Members series, Members' pay, pensions and allowances, Revised May 2009, p.3 <<http://www.parliament.uk/documents/upload/M05.pdf>>

理費、役務契約、掃除代、保険料、一泊分の食費等の生活手段をカバーした。これにより、ロンドン以外の選挙区の議員は、ロンドンの住まいについて抵当利息を請求することにより、実質的に公金で支払われた建物を所有できるという「第二住宅」現象が発生することになった。また、この手当は、ロンドン選挙区の議員が地方に出張して宿泊する場合にも請求することができた。

下院議員は尊敬に値する職とみなされたので、1972年の導入時よりこの制度は信頼に基づいて運営され、監査手続も簡単なものでよい

とされてきた。請求内容は、一度も公開されず、全体の合計額は、下院事務局の費用部 (Fees Office) (現在、財務部 (Department of Resources) に名称変更) が把握し、請求が年間の限度を超えていないか、請求が規則どおり行われているかに注意を払っているだけであった⁽¹²⁾。

不正と報道された請求には、以下のようなものがある。

- ・すでに払われた抵当利息の支払いの再請求
- ・家を購入し返済すべき抵当が存在しないにも関わらず抵当利息を請求すること。
- ・住居の「フリッピング (flipping)」……ロン

(11) ①請求は非の打ち所がなく、請求した実際の使用が反映されなければならない。

②請求は、議員が議会の任務を適切に果たすことに必要な支出についてのみ請求できる。

③手当は、議会の任務を遂行する目的でのみ支払われる。請求は、政党の政治活動に関するものであってはならず、政党組織に利益を提供してはならない。

④他の財源に請求しているものについては、議会手当に基づき請求することはできない。

⑤議員は、請求が自分自身や他人に金銭的利益を不相当に与え、あるいは与えるような外観を創出しないよう留意しなければならない。

⑥議員は、どんな支出が生じ、その目的は何だったのかを常にオープンにしなければならない。

⑦個々の議員は、たとえ請求の管理が他の者に委任されるとしても、生じた全ての経費、請求、記録の保管について責任を有する。

⑧金額に見合う価値を確保する条件は、宿泊設備、商品またはサービスのために請求する際に重要である。議員は、贅沢や豪華と見られるようなものの購入を避けるべきである。

⑨議院が必要でないと認めた場合以外は、請求は、書類証拠で裏づけられなければならない。

Parliamentary Standards Act, Explanatory Notes, pp.2-3. <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/en/ukpgaen_20090013_en.pdf>

(12) Kelso, *op. cit.*, p.331.

ドン外の選挙区で選出された下院議員が、第二住宅の指定を定期的に変えることによって、金銭利得を最大にすること。

- ・実際に住んでいないのに住宅手当を請求すること。
- ・経費を利用して建物を改造し転売による利益を得ること。
- ・資本利得税の回避 ……第二住宅の売却の際に、その住宅が主たる住宅であると主張し回避
- ・引退のわずか数週間前の家財道具や家具の購入
- ・「規則の創造的な濫用」と呼ばれる不適当な内容……田舎の大邸宅の堀の掃除、鴨小屋の設置、チューダー様式の梁の据付など。
- ・総額 250 ポンド以下ではレシートの提出義務がないことを知った上で、毎月、249 ポンドの請求

以上のような実態は、どのようにして表に出されたのであろうか。

II 情報公開と議員経費

1 2000 年情報自由法の施行

(1) 情報公開

経費スキャンダルを暴く鍵となったのは、情報公開制度であった。

ブレア労働党政権の憲法改革の一つとして 2000 年に情報自由法⁽¹³⁾が制定されたが、同法は、段階的に施行され、2005 年 1 月 1 日になって全面的に施行された⁽¹⁴⁾。

公的機関は、情報自由法が認めた一定の例

外を除き、情報を開示する一般的な義務に服することになった。公的機関が公開請求を拒否する場合、請求者は、情報コミッショナー (Information Commissioner) に不服を申し立てることができ、情報コミッショナーは、公的機関の決定を審査し決定を下し、情報コミッショナーの決定に不服がある場合は、情報審判所 (Information Tribunal) に訴えることができ、最終的には、高等法院が判断する。

議会については、1997 年 12 月の労働党政権の情報自由法制定に関する白書⁽¹⁵⁾で「審議が公開で行われ、公の記録となる」ことを理由に、当初は含まないとされたが、下院の行政特別委員会の提案に内務大臣も同意し、議会も対象となった⁽¹⁶⁾。

(2) 適用除外

議会に関する公開の除外規定は、二つあり、第 34 条の議会特権と第 36 条第 6 項に基づく秘密の助言である。議長は、除外が適用され裁判所で争われない旨の証明書を発する権限を有する。これらの規定は、議会が情報公開の対象となる公的機関であることを前提として例外的に除外事項を定める規定である。さらに情報自由法には、適用自体を制限する規定も設けられ、同法第 7 条第 3 項で、適用が制限される公的機関とその情報を国务大臣の命令で改正できることを定めており、これが後に述べるように議員経費に関する情報公開運用の争点となった。

2 議会情報を巡る攻防

(13) *Freedom of Information Act 2000* (C.36) 和訳は、調査及び立法考査局英米法研究会「2000 年情報自由法 (2000 年法律第 36 号)」『外国の立法』216 号, 2003.5, pp.26-65. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/216/21601.pdf>> 解説は、田中嘉彦「英国における情報公開—2000 年情報自由法の制定とその意義—」同, pp.1-25.

(14) *The Freedom of Information Act 2000 (Commencement No.5) Order 2004* (no.3122 (C.131)), s.2. <<http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20043122.htm>>

(15) *Your Right to Know: The Government's Proposals for a Freedom of Information Act*, Cm 3818, 1997. <<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/foi/contents.htm>>

(16) House of Commons Library, *MPs' allowances and FoI requests*, Standard Note: SN/PC/04732, Last update: 22 June 2009, p.3. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-04732.pdf>>

(1) 議員経費の公開請求

マスコミは、議員の経費使用に注目していた。下院は、2005年1月の情報自由法の完全実施に備えて、まず、2004年1月29日に、下院議長が有していた議員経費、手当や保険に関する権限を議員経費委員会 (Members Estimate Committee) に移し、新たな議事規則を定めて、手当について1年につき少なくとも1回、議院に報告することとした⁽¹⁷⁾。

最初の公表は、2004年10月21日に行われたが、総額のみで公表で詳細な内訳は明らかにされなかった。これに不満を持ったマスコミは、2005年1月に情報自由法が施行されると経費に関する多くの請求を行った⁽¹⁸⁾。

マスコミの公開請求における先駆例は、サンデー・ヘラルドが請求したスコットランド議会⁽¹⁹⁾の議員の交通費をめぐる事件である⁽²⁰⁾。この事件で、交通費の詳細を公開するとの決定が下され⁽²¹⁾、交通費を請求したスコットランド保守党党首は引責辞任し、さらに、スコットランド議会は、議員の経費請求の詳細をインターネットで公開するようになった。こうして、

マスコミは、個々の公開請求を突破口に、すべての議員の情報がインターネットで公開されることを求めて行くのである。

(2) 情報審判所の決定

2007年1月16日、下院が拒否した旅費手当に関する2つの申立てについて、情報審判所は、「議員の権利、義務及び利益より国民の利益のほうが優る」として公開の決定を下した⁽²²⁾。

また、情報審判所は、3人のジャーナリストが提起したゴードン・ブラウン首相、トニー・ブレア元首相と保守党党首デイビッド・キャメロンを含む14名の事件で、2008年2月20日、安全と第三者情報の制限に従うことを条件に、28日以内に個々の項目の完全な公開を求める決定を下した⁽²³⁾。なお、情報審判所の審理過程で、「ジョン・ルイス・リスト⁽²⁴⁾」と呼ばれる価格リストが存在し、下院議員がプラズマテレビやダイニングルームの家具などを最高限度額まで購入している実態が明らかとなった⁽²⁵⁾。

高等法院は、5月16日に、下院の主張を退け、詳細な公開を支持した⁽²⁶⁾。

(17) House of Commons, Debates, 29 January 2004 c406 (http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmhansrd/vo040129/debtext/40129-11.htm#40129-11_head0) ; *Standing Order* No. 152D

(18) House of Commons Library, *op. cit.* (16), p.4.

(19) スコットランドには、2002年法律情報自由 (スコットランド) 法 (Freedom of Information (Scotland) Act 2002) が適用されるが、その枠組は、情報自由法と同様であり、スコットランド情報コミッショナーが置かれている。

(20) Jeremy Hayes, "FOI: Whitehall strikes back," *British Journalism Review*, 2009, p.4. (<http://www.b-ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/foi/events/seminars/2009/Hayes%20-%20FOI%20Strikes%20Back.pdf>)

(21) *Decision 033/2005 — Paul Hutcheon, The Sunday Herald and the Scottish Parliamentary Corporate Body, David McLetchie MSP's travelling claims since 1999 — taxi journey destinations*, Case No: 200501974, Decision Date: 6 October 2005 (<http://www.itspublicknowledge.info/UploadedFiles/Decision033-2005.pdf>)

(22) Tribunals Service Information Tribunal, EA/2006/EA/0006/0015and0016 (<http://www.informationtribunal.gov.uk/DBFiles/Decision/i83/HoC.pdf>)

(23) Tribunals Service Information Tribunal, EA/2007/0060, 0061, 0062, 0063, 0122, 0123, 0131. (<http://www.informationtribunal.gov.uk/Documents/decisions/HOCfinaldecisionwebsite260208.pdf>)

(24) 高級ギフトのジョン・ルイス・ストアの価格リスト (John Lewis List) で、ベッド1,000ポンド、コーヒーメーカー100ポンド、ダイニングテーブル600ポンドなどの価格である。"In full: MPs' 'John Lewis list'," *BBC NEWS*, 13 March 2008. (http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7295150.stm)

(25) Kelso, *op. cit.*, p.333.

(26) *Case No:CO2888/2008 Corporate Officer of the House of Commons v Information Commissioner, Heather Brooke, Ben Leapman, Jonathan Michael Ungood-Thomas*. (<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/1084.html>)

下院の議員経費委員会は、5月19日、これ以上争わないこととし、14名の費用請求の詳細を公表し、さらに下院議員全員のレシート情報を2008年秋に公開することを決めた⁽²⁷⁾。

5月23日、下院は、ゴードン・ブラウン首相など14名の請求書とレシートを公表したが、議員の全ての経費請求は、プライバシーにかかわると判断された部分が黒色インクで塗られ読めなくなっており、マスコミの側は、情報公開制度を通じて得られる情報はほとんど価値がなく役に立たないと判断した⁽²⁸⁾。

(3) 適応除外を求める動き

(i) 情報自由（改正）法案

マスコミの情報公開要求に対応しながらも、下院では、議会そのものを適用から除外したり、適用の範囲を狭めるような対抗措置を取った。

最初の動きは、2006年に議員提出法案として情報自由（改正）法案⁽²⁹⁾が提出されたことである。この法案は、①情報公開の対象となる公的機関の一覧から両院を削除し適用を除外すること、②議員の通信を適用除外とすることを目的とするものであった。同法案には多くの国民とマスコミが反対し、2007年2月7日に下院で可決されたものの、上院で法案の賛同者が出ず、廃案となった⁽³⁰⁾。

(ii) 2008年情報自由（議会及びウェールズ議会）令

下院は2008年5月19日に下院議員全員の情報を公開することを決めたが、レシートには住所、電話番号、銀行口座情報などの情報が記載されており、情報コミッショナーも安全の観点から議員の住所の一般公開に反対していたこともあって⁽³¹⁾、これらの扱いが焦点となった。

2008年7月3日、住所を公開した場合、脅迫や干渉が起きる可能性があり、議員が自由に発言できなくなることを理由に、住所の公表を制限する動議が可決されて⁽³²⁾、7月17日に2008年情報自由（議会及びウェールズ議会）令が制定された⁽³³⁾。

この命令により除外とされたのは、①議員の住所、②旅行の手配情報、③議員に販売やサービスを提供した者を特定できる情報、④警備費に関する情報の4点である。この命令は、国務大臣の命令で適用除外機関等を定めることを認めた2000年情報自由法第7条第3項の最初の適用事例となった。

5月19日にブラウン首相を含む14名の下院議員の情報が公開されたが、これは、他の議員についても公開が要求されるなら、同一レベルの詳細な情報を公開しなければならないことを意味し⁽³⁴⁾、命令による住所等の除外のための措置を含め照合される情報の数が膨大となり、2008年秋に予定されていた公開はたびたび延期された。

(iii) 2009年情報自由（議会）令案

⁽²⁷⁾ House of Commons, Written Answers to Questions, 20 May 2008 c174W. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080520/text/80520w0001.htm#column_174W>

⁽²⁸⁾ Hayes, *op. cit.*, p.1.

⁽²⁹⁾ *Freedom of information (Amendment) Bill*, Bill 39. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmbills/039/2007039.pdf>>

⁽³⁰⁾ House of Commons Library, *Freedom of Information (Amendment) Bill 2006-7*, Research Paper 07/18. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2007/rp07-018.pdf>>

⁽³¹⁾ "Disclosure of MPs' home addresses," 30 June 2008. Information Commissioner's Office <http://www.ico.gov.uk/upload/documents/pressreleases/2008/ico_statements_disclosure_of_mps_home_address_300608.pdf>

⁽³²⁾ House of Commons, Debates, 3 July 2008 c1124. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080703/debtext/80703-0020.htm#08070352000015>>

⁽³³⁾ *Freedom of Information (Parliament and National Assembly for Wales) Order 2008* (No.1967), s.2. <http://www.england-legislation.hmso.gov.uk/si/si2008/uksi_20081967_en_1>

⁽³⁴⁾ House of Commons Library, *op. cit.* (16), p.12.

2009年1月15日、下院院内総務ハリエット・ハーマンは、2009年情報自由（議会）令案⁽³⁵⁾を発表し、手当総額については警備費を除き公開するが議員手当に関する情報は情報自由法から除外することを提案した。この草案に情報公開推進団体、マスコミなどは反対し、インターネットを通じて反対キャンペーンも行われ、結局、1月21日の首相のクェッション・タイムで、ブラウン首相は、全会一致で決めるべきところ野党第一党が支持を取り下げたと表明し、命令案を取り下げた⁽³⁶⁾。

(4) 公表計画

「2009年情報自由（議会）令」案が廃案となった1月21日に、ハリエット・ハーマン下院院内総務は、①より厳しい規則を含む「議員手当ガイド（グリーン・ブック）」の制定、②新たな監査制度、③公表計画を定め情報公開請求の有無に関わらず下院議員が支出した金銭を26のカテゴリーに分けて毎年公開すること、④新たに議員手当委員会（Committee on Members' Allowances）を設立することを提案し⁽³⁷⁾承認された。

公表計画とは、2000年情報自由法第19条が定め、個々の情報請求の手續の遅延を避けるために、公的機関が作成すべき公表計画のことである。下院が導入した公表計画は、住宅経費を含む下院議員の経費も含んでいたが、その総額の部分的な内訳だけを提供するにとどまっ

た⁽³⁸⁾。

この時点で、情報自由法に基づく進行中の公開請求が180件あり⁽³⁹⁾、不十分な公開のまま2009年5月8日のスクープを迎えるのである。

(5) 情報のリーク

デーリー・テレグラフのスクープ記事には、内部の者しか知り得ない情報が含まれていた。2009年5月11日に下院議長は、声明を發し、ロンドン警視庁に通報したこと、個人データが明らかにされると議員の安全が懸念される趣旨の書簡を全国紙宛に出すことを表明した⁽⁴⁰⁾が、リーク源は確認されなかった。

リーク源は、歳費や手当の支払を担当する下院事務局費用部の職員ではないかという疑いが強かった。

9月になって、リーク源は、開示禁止されたレシートの全リストを含むデータをCD-ROMに落として、仲介者を通してデーリー・テレグラフに売り⁽⁴¹⁾、その報酬として110,000ポンドを受け取っていたことが明らかにされた。リーク源は、英国軍の窮状に憤慨してリークしたという。金額について、デーリー・テレグラフは、不正の推定総額よりはるかに少額とコメントした⁽⁴²⁾。

(6) インターネット公開

2009年6月18日、経費請求の申請書類とそ

⁽³⁵⁾ *The draft Freedom of Information (Parliament) Order 2009*. <http://www.opsi.gov.uk/si/si2009/draft/ukdsi_9780111472712_en_1>

⁽³⁶⁾ House of Commons, Debates, 21 January 2009 c744. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090121/debtext/90121-0002.htm#09012148001312>>

⁽³⁷⁾ House of Commons, Debates, 21 January 2009 c813. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090121/debtext/90121-0013.htm#09012148002013>>

⁽³⁸⁾ Leyland, *op. cit.*, p.676.

⁽³⁹⁾ House of Commons Library, *op. cit.* (16), p.18.

⁽⁴⁰⁾ House of Commons, Debates, 11 May 2009 c547. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090511/debtext/90511-0003.htm#0905118000002>>

⁽⁴¹⁾ Roberts, *op. cit.*, p.34.

⁽⁴²⁾ “Telegraph paid £110,000 for MPs' expenses data,” *Guardian*, 25 September 2009. <<http://www.guardian.co.uk/media/2009/sep/25/telegraph-paid-11000-mps-expenses>>

表2 下院議員経費スキャンダル年表

2005年		5月12日	デイビッド・キャメロン保守党党首、保守党下院議員の経費請求を陳謝
1月1日	2000年情報自由法の施行	5月18日	保守党バックベンチャー、経費騒動の処理に関しマイケル・マーティン下院議長に対する不信任動議提出
1月	3名のジャーナリストによる下院議員経費の詳細の公開請求	5月19日	党首会談 マイケル・マーティン下院議長、辞任を表明 ブラウン首相、歳費と手当を監督する外部の機関を導入すると表明
4月	下院当局、公開請求を却下 3名のジャーナリスト、情報コミッショナーに不服申立て	6月4日	労働党、地方選と欧州議会選で敗北
9月	情報コミッショナー、公開かどうかを評価できるデータの提出を求める	6月16日	公的活動基準委員会、口頭証言を開始し、クリストファー・ケリー委員長、私益のために経費を不当に利用する下院議員を非難
2006年		6月18日	下院、下院議員の経費請求を公表
7月	下院、情報コミッショナーのデータ提出要請に応ずる	6月19日	ロンドン警視庁、数人の下院議員と貴族院議員を捜査と発表
2007年		6月21日	マーティン下院議長辞任
1月16日	情報審判所、旅費手当公開請求について公開の決定	6月23日	政府、2009年議会倫理基準法案を下院に提出
2月13日	情報コミッショナー、下院議員の旅費の内訳の公開を下院に要求	6月25日	保守党、内部調査で125,000ポンドを返還
6月15日	情報コミッショナー、下院議員の第二住宅の経費の詳細について国民は知る権利を有するが、プライバシーを根拠に完全な項目別リストの公開は制限されると決定	7月1日	下院、トーマス・レグ卿の調査チームを発足させ、全議員の過去4年分の経費請求を調査
2008年		7月21日	2009年議会倫理基準法制定
1月22日	情報コミッショナー、下院に対し、ゴードン・ブラウン首相とトニー・ブレア元首相を含む6人の下院議員が請求した経費の詳細な内訳を公表するよう決定	9月25日	デーリー・テレグラフ、経費ファイルを提供したリーク源に110,000ポンドを支払ったことを明らかにする
1月28日	保守党下院議員デレク・コンウェイは、息子をスタッフとして雇用するために経費を不正使用したとして、倫理基準特権委員会により、10日間の登院停止及び下院に謝罪するよう命令される	10月12日	トーマス・レグ卿、すべての下院議員に書簡を送り、返還されるべき金額を示し、11月2日までに返答を求める ブラウン首相、ただちに12,000ポンド以上の返還に同意し、大臣にも続くよう求める
2月26日	情報審判所、経費の詳細の公開請求を支持し、下院に対し、28日以内に14名の下院議員に関する資料を公開するよう命令	10月26日	2009年議会倫理基準法施行令で独立議会倫理基準委員会発足
3月13日	「ジョン・ルイス・リスト」が明らかになる	11月3日	独立議会倫理基準委員会の委員長にイアン・ケネディ卿任命
4月1日	下院の親族のスタッフ雇用に関する新たな登録制度	11月4日	クリストファー・ケリー卿の公的活動倫理基準委員会、「ケリー報告書」を公表
5月16日	高等法院、下院議員の経費で下院の主張を退ける	11月23日	ロンドン警視庁、4名の議員の証拠を公訴局に送致と発表
5月19日	議員経費委員会、高等法院の決定について上訴しないと発表し、下院議員全員のレシートレベルの情報を公開することを決定	11月26日	倫理基準特権委員会は、「ケリー報告書」に対する回答を公表
5月23日	下院、レシートと請求書を含む14名の下院議員と前議員の経費の詳細を公表	12月2日	議員経費委員会、トーマス・レグ卿の最終的決定を議院が受け入れるよう勧告し、争う意思のある議員のための手続を発表
7月3日	下院、議員の住所を非公開とする動議可決	12月10日	下院、2008/2009年及び2009/2010年第1四半期分の経費申請用紙とレシートを公表 ハリエット・ハーマン下院院内総務、「ケリー報告書」の勧告を推進するために、議会倫理基準法の改正に言及
7月17日	2008年情報自由（議会及びウェールズ議会）令制定	12月15日	トーマス・レグ卿、返還に関する報告書を提出
2009年		12月17日	80名の下院議員は、トーマス・レグ卿の経費返済要求に反対する意向を示す
1月15日	政府、下院議員の経費の詳細が明らかになるのを阻止するために、情報公開法の重要な部分から議事を除外する「2009年情報自由（議会）令案」を提案	12月23日	ロンドン警視庁、2名の議員の証拠を公訴局に送致と発表
1月21日	政府、「2009年情報自由（議会）令案」を取り下げ 下院、下院の情報公表計画承認	2010年	
3月23日	公的活動基準委員会のクリストファー・ケリー卿、下院議員の経費に関する調査を発表	1月7日	独立議会倫理基準委員会、協議文書「下院議員経費」を公表。 2月11日まで意見を募集
5月8日	デーリー・テレグラフ、経費スキャンダルのスクープ記事を報道	2月1日	議会倫理基準法改正案（憲法改革統治法案の一部）提出
5月11日	ブラウン首相、議会経費スキャンダルに関し、すべての下院議員に代わり国民に謝罪 マイケル・マーティン下院議長、情報リークに遺憾の声明	2月4日	トーマス・レグ卿、経費請求の最終調査結果を発表
		2月10日	公訴局、下院議員3名と上院議員を起訴
		3月2日	下院、憲法改革統治法案可決

“MPs’ expenses scandal: a timeline,” *Daily Telegraph*, 4 Nov 2009; “MPs’ expenses: how the scandal was disclosed,” *Daily Telegraph*, 7 Jan 2010 等に基づき筆者作成

のレシートの2004/2005年から2007/2008年分が議会のホームページで公表された⁽⁴³⁾。議員の住所、警備費に関する情報などは、2008年情報自由（議会及びウェールズ議会）令に基づき、墨で塗られていた。

さらに、2009年12月10日午前6時、2008/2009年と2009/2010年第一四半期分が公表された。この公表でゴードン・ブラウン首相がサマーハウスの再塗装代500ポンドを請求したことが明らかとなったが、すでに返還したとの説明があった⁽⁴⁴⁾。

Ⅲ 下院の対応

1 どう対応したか

下院と政府がどのように対応したのかについては、登場人物が多く、また同時並行的にいくつもの検討が進められたので、ここでは3つの局面に分けて考える。

その第一は、倫理関係機関の再設計である。これまで金にまつわる下院議員の品行について調査し懲罰を科すことのできる枠組みは存在したが、既存の枠組みでは対応出来ないと考えられ、新たな枠組が作られた。

第二に、個々の下院議員に対する調査である。下院議員ひとりひとりの請求の内容を確認することで不正請求の実態を解明し、不正額の

返還を求める作業である。

第三に、不正請求のもととなった経費制度の再設計である。この検討には、既存の枠組みと新たな枠組がそれぞれ次系列的に加わった。

図2は、登場人物の関係の見取り図である。これを参考にしながら、個々の局面を見てみよう。

2 倫理関係機関の再設計

(1) 2009年議会倫理基準法

2009年5月19日、下院議長のもとで党首会談が開かれ、ブラウン首相は、内部処理、すなわち「紳士クラブのような自分たちによる規制」から外部の独立機関による規制に転換することを提案し、翌5月20日、ハリエット・ハーマン院内総務は、新たな独立機関を設置するための立法計画を発表し⁽⁴⁵⁾、迅速な立法措置の必要性から夏休みまでに国王裁可を得るというスケジュールで審議することを求めた⁽⁴⁶⁾。

6月23日の提案後、わずか1か月足らずの7月21日に国王裁可を得て制定されたのが2009年議会倫理基準法⁽⁴⁷⁾である。

(2) 新たな枠組

2009年議会倫理基準法は、これまでの倫理問題処理⁽⁴⁸⁾の枠組みであった下院議員行為規範⁽⁴⁹⁾、議会倫理基準コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Standards) 及び倫理基準特権委

(43) Houses of Parliament, Allowances by MP. <<http://mpsallowances.parliament.uk/mpslordsandoffices/hocallowances/allowances-by-mp/>>

(44) "Spotlight back on MPs' expenses," *Express & Star*, December 10, 2009. <<http://www.expressandstar.com/2009/12/10/spotlight-back-on-mps-expenses/>>

(45) House of Commons, Hansard, 20 May 2009, c 1506. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090520/debtext/90520-0004.htm#column_1505>

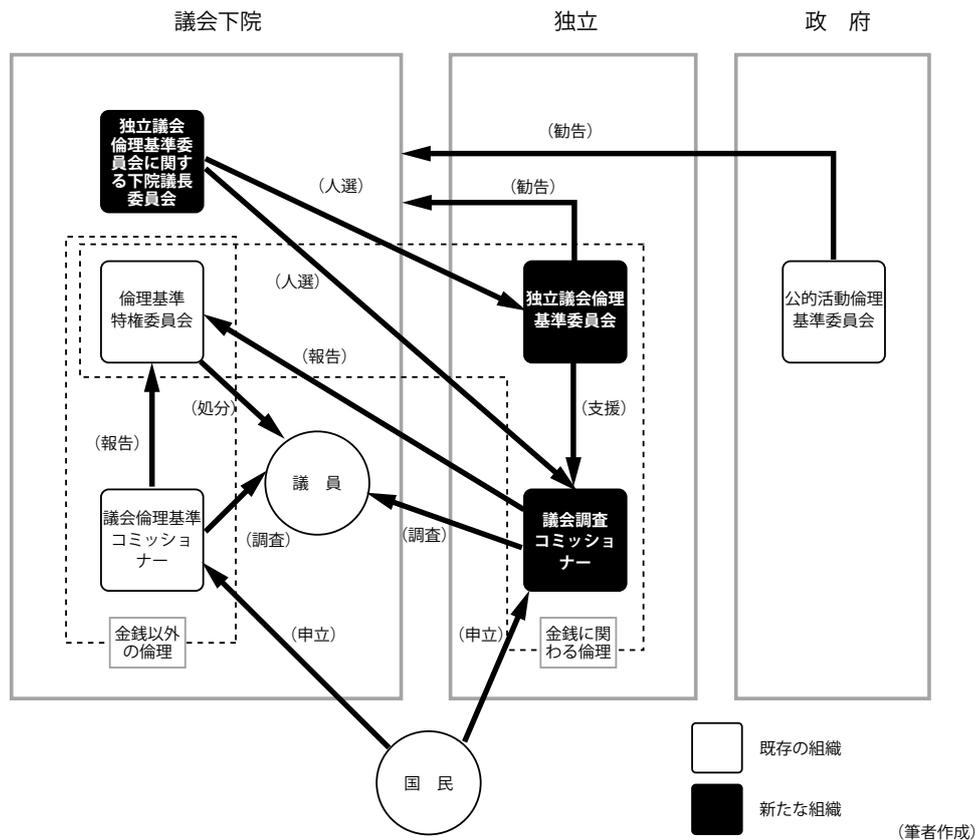
(46) House of Commons, Debates, 23 June 2009 cc 678-680. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090623/debtext/90623-0006.htm#09062375000003>>

(47) *Parliamentary Standards Act 2009* (c. 13) <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/ukpga_20090013_en_1> 日本語の解説に、田中嘉彦「2009年議会行為規準法」『ジュリスト』1385号, 2009.9.15, p.85; 高信麻「【イギリス】2009年議会倫理基準法の制定」『外国の立法』241-2号, 2009.11, pp.8-9. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/24102/02410204.pdf>> がある。

(48) 拙稿「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, pp.33-35. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200809_692/069202.pdf>

(49) House of Commons, *The Code of Conduct*, HC 735, 23 June 2009. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>>

図2 倫理関係機関の新たな枠組



員会 (Committee on Standards and Privileges) から金銭事項を取り出し、それらを処理するために、新たに、金銭上の利益に関する下院議員の行為規範、議会調査コミッショナー (Commissioner for Parliamentary Investigations)、独立議会倫理基準委員会 (Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA))⁽⁵⁰⁾ などからなる組織を付け加えて新たな枠組を作るものである。また、従来の枠組みは、下院の内部の組織であったのに対し、新たに付け加えられた組織は、議会からも政府からも独立した組織となっている。

以下、既存の枠組みがどう変わり、新たな枠組に変容したのかを個々の要素ごとに見てゆこう。

(i) 行為規範

下院議員の倫理問題は、倫理の基準を定める下院議員行為規範に基づき処理される。

行為規範の構成は、①目的、②適用範囲、③公的義務、④行為の一般原則、⑤行為規則、⑥利益の登録及び宣言、⑦議会倫理基準コミッショナー及び倫理基準特権委員会の義務、という7つの部分からなり、このうち、行為の一般原則は、全公職者の倫理問題を検討する公的活動倫理基準委員会が定めた公職者7原則⁽⁵¹⁾を掲げ、行為規則では、利益衝突を回避すること、議会内で報酬付きの代弁者とならないこと、法案等の提出やそれへの反対に関連して謝礼や報酬を受けてはならないこと等を定めている。

特に行為規則第14条は、議員の経費、手当、設備及びサービスの利用について次のように規定している。

「議員は、国庫から提供される経費、手当、設備及びサービスの利用について、これらの事項に関する規則に厳格に従うこと、及びこのよ

(50) Authority を「局」と訳すものもあるが、政府や議会から完全に独立した機関であり、選挙委員会との類似性から、ここでは委員会とした。

(51) 私性、廉潔性、客観性、アカウントビリティ、公開性、誠実性及び率先性という7つの原則

うな経費、手当、設備及びサービスの利用について、院が設けた限度に従うことを常に確保しなければならない。」

新たな枠組では、下院議員行為規範のうち、金銭上の利益登録及び対価を受領した代弁者となることを禁止する原則を抜き出して、「金銭上の利益に関する下院議員の行為規範」を新たに制定することとし、その起草は、独立議会倫理基準委員会が行うことになっている。今後は、一般的な行為規範と金銭に関する行為規範が併存することになる。

(ii) 議会倫理基準コミッショナー

議会倫理基準コミッショナーは下院の役員であり、1995年に下院の決議で設けられた。制定法に根拠を有するわけではないので、議会の自律権の範囲内での活動となり、議会倫理基準コミッショナーの判断について、裁判所の審査は及ばないことになる。

議会倫理基準コミッショナーの任務⁽⁵²⁾のうち、最も重要なのは、議員や身元を明らかにした一般国民が証拠を添えて行う行為規範違反の申立てを受理し、適切と考える場合は、それを調査することである。調査の結果、議会倫理基準コミッショナーは、覚書を倫理基準特権委員会に送付してその判断を求めるか、あるいは議会倫理基準コミッショナーの判断により「訂正手続⁽⁵³⁾」で処理するかを決める。議会倫理基準コミッショナーの調査とその調査結果は、委員会報告書の付録として公表される。倫理基準違反は、誰でも申し立てることができ、表3のとおり、近年になって大幅に増加していることがわかる。しかし、倫理基準特権委員会の報告に至るケースは少なく、年に10件前後である。

⁽⁵²⁾ *Standing Order*, No.150

⁽⁵³⁾ 議事規則 No.150 (3) は、次のように定める。

利益登録の場合で、含まれる利益が軽微で、あるいはその行為が不注意によるものであり、既に下院議員は適切な行動を取っていると倫理基準コミッショナーが認める場合は、調査の集結の時点で倫理基準特権委員会に報告しないこともできる。

さらに、倫理基準コミッショナーと下院議員が適切な金銭上の返済を確保する方法について同意し、下院議員が合理的な期間内に返済を行った場合は、倫理基準コミッショナーは報告してはならない。

⁽⁵⁴⁾ *Standing Order*, No.149

これまでは、下院議員のすべての倫理問題はこの手続きによって処理されてきた。

新たな枠組では、議会倫理基準コミッショナーは、金銭に関する倫理問題以外について扱うことになる。

(iii) 倫理基準特権特別委員会

倫理基準特権委員会は、下院の特別委員会であり、10名の委員はすべて下院議員である。その職務⁽⁵⁴⁾は、特権事項の検討、議会倫理基準コミッショナーの業務の監督、行為規範の修正等であるが、中でも、議会倫理基準コミッショナーによる行為規範違反の勧告を認めるかどうか、さらに懲罰が必要かどうか決定するという重要な任務を負っている。また、倫理基準特権特別委員会は、特権濫用または議院侮辱（例えば委員会報告の漏洩など）の申立てを調査する。これらの調査は、議会倫理基準コミッショナー抜きで行われる。倫理基準特権委員会は、議会倫理基準コミッショナーの結論を受け入れなければならないわけではなく、さらに、自ら調査を行うこともできる。

新たな枠組では、行為規範の案文策定や管理について、一般的な行為規範は倫理基準特権委員会が、金銭に関する行為規範は独立議会倫理基準委員会が、それぞれ担当することになる。

違反事件の調査については、一般的な行為規範違反については議会倫理基準コミッショナーが、金銭に関する行為規範違反については議会調査コミッショナーがそれぞれ行うが、調査結果は、両コミッショナーとも倫理基準特権委員会に対してのみ報告し、倫理基準特権委員会は、懲罰を科すかどうか決定する。

(iv) 独立議会倫理基準委員会

表3 行為規範違反申立受理件数 (2004年から2009年)

	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
全申立受理件数	137	133	214	248	285
議員名指しの特定の申立	118	129	176	226	192
調査を行った申立					
a) 予備的調査ののち却下した申立	15	15	11	29	13
b) 本調査を行った申立	27	8	70	42	33
調査を行った申立合計	42	23	81	71	46
調査を行わなかった申立					
a) 権限の範囲外	67	105	87	94	83
b) その他の理由	9	1	8	61	77
調査を行わなかった申立合計	76	106	95	155	160
処理された申立					
a) 訂正手続きによるもの	0	0	10	7	16
b) 倫理基準特権委員会への覚書送付	21	0	53	15	17
処理された申立合計	21	0	63	22	46

(出典) Parliamentary Commissioner for Standards, *Annual Report 2008-09*, HC 608, 30 June 2009, p.24. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmcomstan/608/608.pdf>>

2009年議会倫理基準法施行令⁽⁵⁵⁾によって、2009年10月26日に独立議会倫理基準委員会が発足した。独立議会倫理基準委員会は、政府や議会から独立した機関で、選挙委員会(Electoral Commission)と同様の性格を有する。

独立議会倫理基準委員会は、5人のメンバーで構成され、下院の奏上に基づき女王が任命する。メンバーは、会計事務の経験者、下院議員としての経験を有する者、高位の裁判官の経験者がそれぞれ1名以上含まれていなければならない。11月4日に委員長にイアン・ケネディ卿⁽⁵⁶⁾が指名され、残りのメンバーとともに12月3日に任命された。

独立議会倫理基準委員会は、下院議員の金銭問題を扱い、その権限は、管理権限と規制権限に分けられ、可能な限り分けて執行すべきとされる⁽⁵⁷⁾。

管理権限は、①下院議員の歳費の支払い、②下院議員の手当の支払い、③手当請求を扱うこと、④金銭上の利益登録を維持し公表することであり、規制権限は、①下院議員のための手

当計画を策定し改定すること、②下院議員の金銭上の利益に関する行為規範を策定し改定すること、③議会調査コミッショナーによる調査の手続を定めることである。

管理権限は、それまで下院事務局財務部と下院登録官の一部の権限を引き継ぎ、規制権限は、議員経費委員会、議員手当委員会、倫理基準特権委員会の権限の一部を引き継ぐものである。

下院事務局財務部の前身は、費用部であり、費用部は、経費スキャンダルに関し、怠慢と黙認を指摘され⁽⁵⁸⁾、さらには、法外な請求を黙認するだけでなく、ルール目をかいくぐる方法を伝授していたという批判も出た⁽⁵⁹⁾ことから、事務が移されることになった。

下院議員の歳費及び手当は、独立の機関である上級公務員給与審議会⁽⁶⁰⁾(Review Body on Senior Salaries (SSRB))の勧告を基に最終的に下院の決議によって決められてきたが、上級公務員給与審議会の勧告に基づき独立議会倫理基準委員会が計画を策定することになる。

⁽⁵⁵⁾ *Parliamentary Standards Act 2009 (Commencement No.2) Order* (No. 2612 (C.116)) <http://www.opsi.gov.uk/si/si2009/uksi_20092612_en_1>

⁽⁵⁶⁾ ユニバーシティ・カレッジ・ロンドンの医事法・倫理政策の教授

⁽⁵⁷⁾ *Parliamentary Standards Act 2009*, Schedule 1, paras 14 and 15.

⁽⁵⁸⁾ Leyland, *op. cit.*, p.679.

⁽⁵⁹⁾ Roberts, *op. cit.*, p.34.

手当制度の策定にあたっては、既にこの調査を行っていた政府の公的活動倫理基準委員会との関係が問題となるが、これについては、後に述べる。

独立議会倫理基準委員会は、議会倫理基準法案が提出された時点では、手当の不正使用の申立てについての調査を行うことになっていたが、上院の審議の段階で修正され、権限を持たないことになった。調査は、議会調査コミッショナーが行い、独立議会倫理基準委員会は、議会調査コミッショナーが調査を行うに際し順守すべき手続を定める。

独立議会倫理基準委員会は、情報自由法に従い、議員手当の詳細を公表し、公開請求要求に回答する。

(v) 議会調査コミッショナー

議会調査コミッショナーは、下院議員の金銭にかかわる倫理問題の調査を担当し、独立議会倫理基準委員会のメンバーと同じ手続きで任命され、同様に完全に独立の機関である。

独立議会倫理基準委員会は、議会調査コミッショナーに対し、調査のための必要な情報、十分な資源とスタッフを提供し、従うべき手続を定める。この手続には、調査結果に対する弁明の機会を下院議員に付与することを含め、下院議員の保護手段が含まなければならない⁽⁶¹⁾。

調査の対象となるのは、手当の過剰支払い及び金銭上の利益登録に関する行為規範違反についてであり、下院議員の要求や一般国民からの申立てにより、また自らの発意で行う。申立てに基づいてのみ調査を行う議会倫理基準コミッショナーとこの点で異なる。

違反行為があったと議会調査コミッショナーが認める場合は、その調査結果を倫理基準

特権委員会に付託する。倫理基準特権委員会は、調査結果を支持するかどうか、懲罰を勧告すべきかどうかについて決定する。

ただし、議会倫理基準コミッショナーの「訂正手続」と同様の措置があり、調査の対象となった議員が議会調査コミッショナーの調査結果を受け入れ、謝罪、過払いの返還、記録の訂正をする場合は、倫理基準特権委員会に報告する必要はないとされる⁽⁶²⁾。

2010年2月現在、議会調査コミッショナーの規定は施行されておらず、任命されていない。それどころか後に述べるように、議会調査コミッショナーを廃止し別の機関を設ける改正案が下院で可決され、上院で審議中である。

(vi) 独立議会倫理基準委員会に関する下院議長委員会

独立議会倫理基準委員会及び議会調査コミッショナーが議会の外に置かれたため、これらに対する組織として下院に置かれたのが「独立議会倫理基準委員会に関する下院議長委員会 (Speaker's Committee for the Independent Parliamentary Standards Authority)」であり、下院議長、院内総務、倫理基準特権委員会委員長及び大臣職に就いていない5名の下院議員で構成され、独立議会倫理基準委員会のメンバー及び議会調査コミッショナーの人選にあたる。

(vii) 公的活動倫理基準委員会

公的活動倫理基準委員会 (Committee on Standards and Privileges) は、政府の常設の委員会であり、議会を含む公共部門全体の倫理行為基準を監視する責任を負い、首相に報告する。公的活動倫理基準委員会は、調査対象を自由に選択することができるが、首相の代理としての内閣官房長と協議しなければならない。調査結

(60) 上級公務員給与審査組織は、人事資源経済局 (Office of Manpower Economics) の組織である。人事資源経済局は、法律によらない独立の組織で、分野ごとに分けられた6つの給与審査組織 (Pay Review Bodies) を抱える。議員、上級公務員、上級裁判官などの給与を担当するのが、上級公務員給与審査組織である。

(61) *Parliamentary Standards Act 2009*, sec.9.

(62) House of Lords, Debates, 14 July 2009 c 1078. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldhansrd/text/90714-0007.htm>>

果の報告は、首相に対し行われる⁽⁶³⁾。

後に述べる通り、公的活動倫理基準委員会は、手当に関する広範囲な調査を行ったが、これと独立議会倫理基準委員会による判断が重複することになる。

(viii) 懲罰

倫理基準特権委員会は、下院議員に科すべき懲罰を勧告する。下院は、譴責又は注意処分、減給、登院停止、除名を決議する。勧告された懲罰を受け入れないこともできる。除名は、1947年以來行われていない。

懲罰は、院の内部での処理であり、違反行為が制定法の犯罪構成要件に該当する場合は刑事事件となる。

2009年議会倫理基準法では、新たに、金銭関連の違反事件について刑事罰を科す規定を置いた。以下の場合に、最高12か月の刑が科される。

- ① 手当請求において誤ったかあるいは誤解をまねく情報を故意に提供すること。
- ② 合理的な理由なしに登録に関する規則に違反すること。
- ③ 対価を受領した代弁を禁ずる規則を破ること。

3 個々の下院議員に対する調査

(1) トーマス・レッグ卿による調査

(i) 調査事項

2009年5月19日の党首会談に基づき、①追加費用手当の再調査、②還付すべきでなかった請求の特定、③下院議員への弁明機会の提供、④返還の勧告を行うために、トーマス・レッグ卿⁽⁶⁴⁾率いる調査チームが下院に設置された⁽⁶⁵⁾。調査の対象は、2004/2005年以降の全646名の現職の下院議員、2005年の総選挙で落選した107名の前議員であり、議会倫理基準コミッション又は警察が行っている捜査の対象となっているものは除外された⁽⁶⁶⁾。

2009年10月12日、トーマス・レッグ卿は、各々の追加費用手当使用に関する決定書を送付した⁽⁶⁷⁾。決定書には、調査の方法についての非公表のメモ⁽⁶⁸⁾が同封され、更なる処置が必要かどうか、追加の情報提出が必要かどうか、請求すべきでない品目を特定したかどうかが記載され、具体例として、クリーニングは年2,000ポンド以下、ガーデニングは年1,000ポンド以下などと例示した⁽⁶⁹⁾。

トーマス・レッグ卿は、3週間の期限を与え、11月2日までに彼の調査結果に弁明するよう求めた。これに対し、トーマス・レッグ卿が判断した時点での支出の限度額、例えば、ガーデニングは年間1,000ポンドという額を過去の請求に当てはめることは、規則の遡及的適用にあたりとし⁽⁷⁰⁾、手続の公正さについて疑問を提

⁽⁶³⁾ Public Administration Select Committee, *Ethics and Standards: The Regulation of Conduct in Public Life*, Volume II, 29 April 2007, HC 121 II 2006-07, Memorandum from the Committee on Standards in Public Life, Ev 104. (<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200607/cmselect/cmpubadm/121/121ii.pdf>)

⁽⁶⁴⁾ トーマス・レッグ卿は、現在弁護士であり、その前は大法官省（現法務省）の事務次官であった。

⁽⁶⁵⁾ Members Estimate Committee Press Notice, *Review of Second Home Claims Begins*, 1 July 2009, Press Notice No 2, 2008-09. (http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/mec/mecpn2.cfm)

⁽⁶⁶⁾ House of Commons Commission, Formal Minutes, 20 July 2009, Item 1. (http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/mec/mecfm200509.cfm)

⁽⁶⁷⁾ Sam Coates, "False dawn leaves frayed nerves on day of reckoning," *Times*, 13 October 2009.

⁽⁶⁸⁾ House of Commons Library, *Reassessment of past ACA claims*, Standard Note: SN/PC/05123, Last updated: 20 January 2010, p.8. (<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-05123.pdf>)

⁽⁶⁹⁾ Sir Thomas Legg, *The Review's Approach to the ACA Rules*, 9 October 2009. (<http://image.guardian.co.uk/sys-files/Politics/documents/2009/10/13/Leggnote.pdf>)

⁽⁷⁰⁾ "MPs challenge expenses ruling," *Financial Times*, December 18 2009. (<http://www.ft.com/cms/s/0/a9c82fb8-eb75-11de-bc99-00144feab49a.html>)

起した議員も出た⁽⁷¹⁾。

ハリエット・ハーマン院内総務は、遡及効が不当であると考えるならば、争うことを下院議員に示唆した⁽⁷²⁾が、ジョン・バーコウ下院議長は、遡及効云々の議論に国民は不快感を表しており、調査結果を受け入れるべきであると述べた⁽⁷³⁾。

2009年12月2日、議員経費委員会は、トーマス・レッグ卿の最終的な決定を議院が受け入れるよう勧告し、最終的な結論について争う意思のある議員のための手続を発表した。

不服は、上院上訴部の法曹貴族であったポール・ケネディ卿が審査し、その結果はトーマス・レッグ卿の最終報告と一緒に公表されることとした。

(ii) 調査結果

2009年12月15日に、トーマス・レッグ卿は、返還に関する168ページの報告書を提出した。報告書は、その安全を保つため、一部のみが印刷され封印されたのち、議長のキャビネットに施錠して保管された。証拠類はディスクに落とされたのち安全な場所に保管され、調査チームが使用したコンピュータは初期化されたという⁽⁷⁴⁾。

約200名の下院議員が返還を求められたと

推定される⁽⁷⁵⁾が、返還意思を確認する最終期限の2009年12月17日午後3時まで、およそ80名の議員は、争う意思があると報道された⁽⁷⁶⁾。再調査の額は、ほんの数ポンドから、最高63,250ポンドであった。

(iii) 調査結果の公表

トーマス・レッグ卿の調査チームは、2010年2月4日に経費請求の最終調査結果を発表した。報告書は、個々の議員について問題があるかどうか、返還すべきものがあればその金額とその期限が議員ごとに明らかにされ、390名に対し、665件の請求について総額で130万5,000ポンドの返還を求めた⁽⁷⁷⁾。このうち、80万ポンドは、報告書の公表時まで返還されたという。

ポール・ケネディ卿による不服審査では、75名が不服の申立てを行い、うち44名について不服申立てが認められ、総額で18万ポンドが減額された⁽⁷⁸⁾。

公表ののち、議員経費委員会は、指摘された支払いの返還を求める下院決議を求めることになる⁽⁷⁹⁾。返還を拒否する議員については、歳費から減額し、返還を拒否し次の選挙に立候補しない議員については、事務所引払い経費から天引きされることになろう。

(71) Robert Winnett, "MPs' expenses £12,500 payback time for Gordon Brown," *Daily Telegraph*, 12 October 2009. <<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/mps-expenses/6311388/MPs-expenses-12500-payback-time-for-Gordon-Brown.html>>

(72) House of Commons, Debates, 15 October 2009 cc448-449. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm091015/debtext/91015-0005.htm#09101538001185>>

(73) Robert Winnett, "John Bercow: Pay up and stop your moaning, the Speaker tells MPs the public 'must be satisfied' that politicians have got the message on Commons expenses," *Daily Telegraph*, 17 October 2009.

(74) Joe Murphy, "Bid to stop leaks over MPs resisting expenses payback," *Evening Standard*, 17 December 2009.

(75) イヴニング・スタンダードは、トーマス・レッグ卿の報告書が753の議員に適用され、250名の下院議員が過剰請求に当たるとして、国庫への返還を求められたと報道した。Murphy, *op. cit.*

(76) "MPs' expenses: chaos as 80 defy repayment demands," *Daily Telegraph*, 18 Dec 2009. <<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/mps-expenses/6834863/MPs-expenses-chaos-as-80-defy-repayment-demands.html>>

(77) House of Commons, Members Estimate Committee, *Review of past ACA payments, First Report of Session 2009-10*, HC 348, 4 February 2010, p.25. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmmemest/348/348.pdf>>

(78) *ibid.*, p.177.

なお、この調査に要した費用は、116万ポンドであり⁽⁸⁰⁾、返還要求額から不服申立てで認められた額を減算した額を上回ってしまった。

(2) 議会倫理基準コミッショナーによる調査
デーリー・テレグラフの報道以前にも経費関係の行為規範違反の申立ては行われていた。

前掲の表3のとおり、2008/2009年の申立てのうち、申立てに基づき調査を行ったものは、46件であった。その内訳は、通信経費25件(54%)、利益の登録又は宣言7件(15%)、追加費用手当5件(11%)、スタッフ経費4件(9%)、その他の経費3件(7%)、その他2件(4%)であり⁽⁸¹⁾、経費問題がほとんどであることがわかる。

2005年に導入され軽微な場合に適用される前述の「訂正手続」により、公にされることなく解決された数は、表3のとおり、16件にのぼったという。倫理基準コミッショナーの側では、倫理違反を申し立てた者のプライバシーを守るという観点での適用であり、「秘密の手続」ではなく、適用数もそれまでと比較して増加したわけではないと反論した⁽⁸²⁾。不品行の公表が抑止力の1つである⁽⁸³⁾とする考え方からすれば、訂正手続による解決は問題が残ろう。

議会倫理基準コミッショナーが倫理基準特権委員会に送付したもののうち、2008/2009年

に報告書が出されたのは8件であり、そのうち経費がらみが7件⁽⁸⁴⁾で、処分されたのは6件であった。2009/2010年では、現在までの4か月間ですでに7件の報告⁽⁸⁵⁾があり、すべてが経費請求がらみで、いずれも処分されている。

(3) 刑事捜査

議会倫理基準コミッショナーは、ロンドン警視庁が刑事事件として捜査するかどうかの判断を下すまでは、申立てがあっても調査を開始しないと⁽⁸⁶⁾、また、前述のように、トーマス・レグ卿の調査チームは、刑事捜査が行われているものを調査対象外としていた。

デーリー・テレグラフのスクープののち、ロンドン警視庁は捜査を開始し、2009年11月23日に4名の議員、12月23日に2名の議員に関する証拠を公訴局に送致した。

報道によれば、環境省の省内大臣を経験した労働党下院議員エリオット・モーリーと労働党下院議員デイビッド・チェーターは、両者とも完済した住宅の抵当利息を請求し、労働党下院議員ジム・ディバインは、架空の住所と付加価値税番号の会社の電気工事代金2,157ポンドを請求し、労働党上院議員ポーラ・ウディン女男爵は、居住不能な住宅について100,000ポンドを請求したという⁽⁸⁷⁾。また、保守党上院議員ハニングフィールド卿ポール・ホワイトは、

(79) House of Commons, Members Estimate Committee, *Statement from Members Estimate Committee on Repayments following the Legg Review*, 2 December 2009. <<http://www.parliament.uk/documents/upload/LeggrepaymentsDec09.pdf>>

(80) House of Commons, Members Estimate Committee, *op. cit.* (76), para.103.

(81) Parliamentary Commissioner for Standards, *Annual Report 2008-09*, HC 608, 30 June 2009, p.14. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmcomstan/608/608.pdf>>

(82) "Watchdog denies 'secret expenses deals' with MPs," *BBC News*, 13 January 2010. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8457375.stm>

(83) *ibid.*

(84) Jack Straw, Derek Conway, Gordon Brown, Caroline Spelman, Jacqui Smith, Tony McNulty, Alan Duncan の報告書 <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmstnprv/cmstnprv.htm>>

(85) David Tredinnick, Stephen Byers, Jeremy Hunt, Brian Binley, George Osborne, Harry Cohen, Anne Main の報告書 <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmstnprv.htm#reports>>

(86) Committee on Standards and Privileges, *Press Notice*, 19 May 2009, Session 2008-09 No.2. <http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/standards_and_privileges/s_ppn190509.cfm>

7年間で100,000ポンドの宿泊費用を請求し、労働党上院議員のハムステッド・クラーク卿アンソニー・クラークは、ロンドンの友人の家に泊まるか自宅に戻ったにもかかわらず、1年間の宿泊費用を18,000ポンド請求したという⁽⁸⁸⁾。

2010年2月5日、公訴局は、エリオット・モーリー、デイビッド・チェーター、ジム・ディバインの3名の労働党下院議員と保守党上院議員ハニングフィールド卿ポール・ホワイトを窃盗法第17条の不正経理の罪⁽⁸⁹⁾で起訴したと発表した⁽⁹⁰⁾。裁判で有罪となると、最長で7年の刑に処せられる。なお、金銭を返還した場合であっても、窃盗法第2条第2項は、「他人に属する財産の個人的取得は、その財産に対する代償を払う意思があったかどうかにかかわらず、不正となる」と規定しているので、今後も捜査が続けられる可能性はある。

4 手当制度の再設計

(1) 新たな枠組み

下院議員の歳費及び手当は、独立の機関である上級公務員給与審議会の勧告を基に最終的に下院の決議によって決められてきたが、2009年議会倫理基準法によって新たに設けられた独立議会倫理基準委員会が計画を策定することになる。

下院には、議員経費委員会と議員手当委員

会が置かれ、議員経費委員会は、下院の運営に当たる下院コミッション (House of Commons Commission) と同じ構成員で、下院の議長が議事を主宰し、下院決議と「議員手当ガイド (グリーン・ブック)」の体系化と維持、議員手当委員会の決定に対する下院議員からの訴えの審理を主な任務とする⁽⁹¹⁾。議員手当委員会は、2009年1月22日の下院の決議で設けられ⁽⁹²⁾、議員経費委員会への助言、議員からの訴えについて決定することが主な任務である⁽⁹³⁾。

独立議会倫理基準委員会が下院議員の経費請求を拒否した場合、下院議員は、議員手当委員会に訴えることができ、さらに、議員手当委員会の決定について議員経費委員会に訴えることができる。

新たな経費制度の枠組みの検討は、公的活動倫理基準委員会が先行して検討を進め、下院は、検討結果を待つという方針であった。その後、独立議会倫理基準委員会も検討を開始した。

(2) 公的活動倫理基準委員会による検討

(i) 調査

公的活動倫理基準委員会は、情報公開請求訴訟の展開や下院の検討状況を注視してきたが、2009年3月23日に、手当の広範囲な調査を行うことを発表し⁽⁹⁴⁾、4月23日に論点と問題点を公表した⁽⁹⁵⁾。6月16日から口頭証言を

(87) "More politicians may face court over expenses," *London Evening Standard*, 23.12.2009. <<http://www.thisislondon.co.uk/standard/article-23787598-mps-in-mass-exodus-after-expenses-scandal.do>>

(88) "Then there were six: files on two more politicians' expenses handed to CPS," *Scotsman*, 24 December 2009. <<http://thescotsmen.scotsmen.com/scotland/Then-there-were-six-files.5936740.jp>>

(89) *Theft Act 1968* s.17. <http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1968/cukpga_19680060_en_2#pb3-11g20>

(90) Crown Prosecution Service, "Statement from Keir Starmer QC, Director of Public Prosecutions, on parliamentary expenses charging decisions," 5/2/2010. <http://www.cps.gov.uk/news/press_statements/parliamentary_expenses_charging_decisions/>

(91) *Standing Order* No. 152D

(92) House of Commons Hansard, 22nd January 2009, c 970 <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090122/debtext/90122-0015.htm#09012244000014>>

(93) *Standing Order* No. 152G

(94) Committee on Standards in Public Life, *Press notice*, 23 March 2009. <http://www.public-standards.gov.uk/Library//Press_Notice_23_march.doc>

開始し、与野党の院内総務、下院倫理基準特権委員会委員長、下院議員、学者、ジャーナリスト、市民運動団体など47名から聴取した⁽⁹⁶⁾。また、書面による証言では、個人や団体から700件以上寄せられた⁽⁹⁷⁾。

(ii) 報告書

公的活動倫理基準委員会は、2009年11月4日に、委員長クリストファー・ケリーの名を冠して「ケリー報告書」と呼ばれる報告書「下院議員の経費と手当 — 議会を支え、納税者を保護する⁽⁹⁸⁾」を公表し、60の勧告を行った。

その主なものは、以下のとおりである。

- ・経費請求により公金が支出された第二住宅を売却する際に得られた資本利得を返還すること。
- ・ロンドンから合理的に通勤できる範囲の下院議員に対し、第二住宅の経費請求を認めないこと。
- ・親族をスタッフとして雇用することを禁止すること。
- ・引退する議員への手当を減額すること。
- ・議会調査コミッショナーを廃止し、倫理遵守を監督する職員を置くこと。
- ・倫理基準特権委員会に非議員のメンバー2名を加えること。

(iii) 報告書の扱い

2009年11月4日、ハリエット・ハーマン院内総務は、報告書が独立議会倫理基準委員会に付託されることになろうと述べた⁽⁹⁹⁾。また、すべての政党党首は、報告書に支持を表明した。

倫理基準特権委員会は、11月26日に報告書に対する回答を公表し、議会調査コミッショナーの権限を縮小し利益登録に関わる権限を元に戻すことに同意した⁽¹⁰⁰⁾。

会期中の立法計画を明らかにする女王演説では、何ら言及されなかったものの、12月10日になって、ハリエット・ハーマン下院院内総務は、「ケリー報告書」の勧告を推し進めるために、7月に制定されたばかりの議会倫理基準法を改正する立法を発表した⁽¹⁰¹⁾。

(3) 独立議会倫理基準委員会の調査

2010年1月5日、独立議会倫理基準委員会の委員長イアン・ケネディ卿は、政府の公的活動倫理基準委員会の「ケリー報告書」に拘束されないと述べ⁽¹⁰²⁾、2010年1月7日にその案を協議文書「下院議員経費⁽¹⁰³⁾」として公表し、ウェブサイト⁽¹⁰⁴⁾を通じて、2月11日までの5週間の期限で国民の意見を募集した。

独立議会倫理基準委員会の提案は、いくつ

⁽⁹⁵⁾ Committee on Standards in Public Life, *Review of MPs' expenses: Issues and Questions*, April 2009. <http://www.public-standards.org.uk/Library/IQ___final_version.pdf>

⁽⁹⁶⁾ Committee on Standards in Public Life, *Inquiry into MPs' Expenses and Allowances - Public Hearings*. <http://www.public-standards.gov.uk/OurWork/MPs_Expenses_Hearings.html>

⁽⁹⁷⁾ Committee on Standards in Public Life, *MPs' Expenses and Allowances- Evidence*. <http://www.public-standards.gov.uk/OurWork/MPs_Expenses_Evidence.html>

⁽⁹⁸⁾ Committee on Standards in Public Life, *MPs' expenses and allowances — Supporting Parliament, safeguarding the taxpayer*, Twelfth Report, Cm 7724, November 2009. <http://www.public-standards.gov.uk/Library/MP_expenses_main_report.pdf>

⁽⁹⁹⁾ House of Commons, *Debates*, 4 November 2009, c 861. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm091104/debtext/91104-0004.htm#09110492001985>>

⁽¹⁰⁰⁾ Committee on Standards and Privileges, *Implementing the Twelfth Report from the Committee on Standards in Public Life*, 26 November 2009, HC 67 2009-10. <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmstnprv/67/67.pdf>>

⁽¹⁰¹⁾ House of Commons, *Hansard*, 10 December 2009, 33WS-38WS. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmhansrd/chan14.pdf>>

⁽¹⁰²⁾ “Alternatives’ to MP expenses reforms will be explored,” *BBC News*, 5 January 2010. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8442533.stm>

かの点で異なるものであった⁽¹⁰⁵⁾。

まず、公的活動倫理基準委員会の案から後退したとされる点は、次の点である。

第一に、第二住宅の費用につき、「ケリー報告書」では「議会から合理的な通勤圏内にある選挙区を代表する下院議員は、請求資格を有しない。」としていたが、これを「ロンドン交通帯の第1～6帯」とし、請求できる範囲を広げた。

第二に、スタッフの雇用について、「ケリー報告書」にあった家族雇用禁止方針を支持したものの、家族のスタッフ雇用禁止が必要かつ適切かについて検討する余地があったとした。

逆に、より踏み込んだとされるのは、抵当利息を公金で支払ったことから得た資本利得に関し、それを返還させるかどうかを議会が定めることを提案したことである。

寄せられた意見を踏まえて、独立議会倫理基準委員会は、今年6月3日までに実施が予定されている総選挙の前に、新たな経費制度を提示する予定である。

IV 上院

1 上院議員の手当

上院の正式名称は貴族院で、上院議員は貴族であり生活手段を別に持つことから歳費は支給されないが、各種の手当が支給される。

主たる住宅がロンドンの外部にある場合、首都にある第二住宅又はホテル滞在の手当とし

て、一晩あたり174ポンドを請求することができる。レシートは不要である。このほか、開議日1日につき、日当86.50ポンド、事務所費75ポンドまで請求することができる。

2009年12月10日、上院議員の経費請求の実態も明らかとなり、前会期で合計1900万ポンドの手当と経費が請求された。最も高額な請求は無所属のレアード卿の73,206ポンド、宿泊費請求の最高額は、アディントン卿とラザール卿で、それぞれ147日の出席で31,073ポンドであった。交通費の最高額は、カイスネス伯爵で19,005ポンドであった。

これを改め、出席した日に一律200ポンドの手当を支給する案が提案されているが、改革派からは、「あまりに気前が良すぎる」と批判されている⁽¹⁰⁶⁾。

2 行為規範グループによる検討

2009年5月21日に上院院内総務は、6名の上院議員からなる行為規範検討グループを任命して検討を開始し、その結果を10月30日に上院に報告した⁽¹⁰⁷⁾。報告では、上院が2001年の行為規範制定の際に用いた「穏やかな」やり方では、もはや倫理を守りきれなくなっており、状況の変化に合わせた規範と下院と同様のコミッショナーの設置が必要とされた⁽¹⁰⁸⁾。11月30日の上院の討論でこれらが可決され、新たな行為規範⁽¹⁰⁹⁾は、2010年4月1日より施行される予定である。

⁽¹⁰³⁾ The Independent Parliamentary Standards Authority, *MPs' EXPENSES a consultation*, January 2010. <<http://mpexpensesconsultation.org.uk/wp-content/themes/ipsa/ipsa-mps-expenses-a-consultation.pdf>>

⁽¹⁰⁴⁾ Independent Parliamentary Standards Authority, *MPs' Expenses - A consultation*. <<http://mpexpensesconsultation.org.uk/>>

⁽¹⁰⁵⁾ "Watchdog launches consultation on MPs' expenses," *Guardian*, 7 January 2010. <<http://www.guardian.co.uk/politics/2010/jan/07/watchdog-launches-mps-expenses-consultation>>

⁽¹⁰⁶⁾ "Legislation will let watchdog dock errant MPs' expenses claims," *Guardian*, 10 December 2009. <<http://www.guardian.co.uk/politics/2009/dec/10/mps-expenses-legislation-changes-announced>>

⁽¹⁰⁷⁾ House of Lords Library, *House of Lords: Expense Allowances and Costs*, LLN 2009/009, 20th November 2009. <<http://www.parliament.uk/documents/upload/LLN2009-009ExpenseAllowances.pdf>>

⁽¹⁰⁸⁾ House of Lords, *Leader's Group on the Code of Conduct*, Report, 28 October 2009, HL Paper 171, para.18. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldlead/171/171.pdf>>

V 新たな枠組をどうみるか

1 内部から外部へ

これまで見てきたように、今回の経費スキャンダルで、議会倫理基準コミッショナーと倫理基準特権委員会という従来の枠組みは、十分に機能していないという批判があった。議会倫理基準コミッショナーと倫理基準特権委員会は、議会の内部の人間と組織であり、新たな枠組として、これらに加えて、独立議会倫理基準委員会と議会調査コミッショナーが議会の外部に置かれることになった。さらに、倫理基準特権委員会も、そのメンバーに非議員の一般人を加えるための検討が進められている。

ところで、議員の倫理違反行為をどのように調査し処分するかについての枠組みは、おおまかに、①議会内部で議員による委員会調査し議院が処分する、②議会内に議会の役員を設けて調査し委員会に報告して議院が処分する、③議会内に外部の者による独立の組織を設けて調査したうえで委員会に報告し議院が処分する、④議会内に議会の役員を設けるが独立して調査し議院が処分する、⑤議会外の者が独立して調査し委員会に報告して議院が処分する、というタイプがある⁽¹¹⁰⁾。

要点は、誰が調査するのか、その者と議会との独立の程度である。多くの国では、①のタイプを採用しているが、近年、より独立性の強いものに移行する国が見られる。アメリカ連邦下院は、2008年に①→③に、カナダでは連邦下院が2007年に①→④に移行し、上院も下院と同一の制度への移行が検討されている。英国は、これまで①→②と展開してきたが、今回の

改編で②を残しつつも、②→⑤に移行した。このように完全に外部というのは、これまでに例を見ない初めてのことである。

2 議会特権との関係

外部としたことで、議会特権との関係が今後問題となろう。

議会調査コミッショナーに制定法に基づく権限を与えることで、下院議員が司法判断を求めることが可能となる。すなわち、外部の組織である独立議会倫理基準委員会及び議会調査コミッショナーの職務は、議会における手続ではないと考えられるので、議会特権とは抵触しない⁽¹¹¹⁾。議会手続は、1688年権利章典の第9条に基づき言論の自由を保護するため、裁判所で取り上げることができないが、独立議会倫理基準委員会及び議会調査コミッショナーが下した判断は、裁判所によって審査可能となるのである。他方、裁判所の側では、議会の内部問題にかかわる事項について判断を下すことになり、「その手続において議会特権の問題が必ず起こるので、特に好ましくない」⁽¹¹²⁾と及び腰であるという。

3 新たな枠組の問題点

新たな枠組について、ブラウン首相は、強力な制度の導入を約束していたが、審議の過程で、上院が対象から外されるなど、骨抜きにされたという⁽¹¹³⁾。

また、倫理基準特権委員会の委員長の警告⁽¹¹⁴⁾やマスコミの不安⁽¹¹⁵⁾にもかかわらず、わずか1か月という期間で制定が急がされたために、未解決の問題がいくつか残されている⁽¹¹⁶⁾。

⁽¹⁰⁹⁾ これまでの行為規範については、古賀 豪「イギリス上院の行為規範」『外国の立法』224号、2005.5、pp.19-36。
〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/224/022402.pdf>〉

⁽¹¹⁰⁾ 拙稿 前掲注(48)、pp.38-40。

⁽¹¹¹⁾ House of Commons Library, *Parliamentary Standards Bill, Bill No 121 of 2008-09*, Research Paper 09/61, 25 June 2009, p.1. 〈<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2009/rp09-061.pdf>〉

⁽¹¹²⁾ House of Lords, Hansard, Vol.712, July 8, 2009, c 688. 〈<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldhansrd/text/90708-0004.htm>〉

⁽¹¹³⁾ Leyland, *op. cit.*, p.680.

当初、独立議会倫理基準委員会は、議会調査コミッショナーに事案を付託できるとしていた条項があったが、上院で削除されてしまった。これにより、独立議会倫理基準委員会が手当の不正請求の事態を把握していても、議会調査コミッショナーに更なる調査を求めることができないことになる。

議会倫理基準コミッショナーの調査結果は、倫理基準特権委員会の報告書の付属文書として公表されているが、議会調査コミッショナーの調査結果がどの時点で明らかにされるのかの規定がないという問題が残っている。

これらに加えて、二つの行為規範、すなわち金銭上の利益に関する行為規範とそれ以外の一般的な行為規範が存在することになる。さらにそれぞれの行為規範を管轄する議会調査コミッショナーと議会倫理基準コミッショナーが設けられることになり、仕組みの複雑さは否めない。

既に述べたとおり、12月10日にハリエット・ハーマン下院院内総務は、議会倫理基準法の改正の意向を明らかにしたが、2010年2月1日に、下院で審議中の憲法改革統治法案⁽¹¹⁷⁾の中に改正案が組み込まれた⁽¹¹⁸⁾。改正案は、金銭に関する行為規範の条項を削除すること、金銭に関わる権限を独立議会倫理基準委員会から下院に戻すこと、「独立議会倫理基準委員会に関する

下院議長委員会」に3名の非議員の委員を加えること、議会調査コミッショナーを廃止し遵守職員 (compliance officer) を設けることなどを内容とし、3月2日に下院で可決された。6月3日までに行われる総選挙の前に上院で可決されるかどうかは不透明である。

おわりに

経費スキャンダルは、英国社会に様々な影響を及ぼしているが、これにより、政治の質的变化が起こることは確実である。

第一に、下院議員が大幅に入れ替わることが予想される。2010年2月段階で、次の総選挙に立候補しないことを明らかにした議員は、646名中141名に達している。

これまでの自発的引退の最大数は、1945年の128名であるから、過去60年間で最大の「脱出 (エクソダス)⁽¹¹⁹⁾」となる。経費問題を指摘された下院議員の多くは、たとえ立候補しても当選の可能性が低いと予想されているので、引退議員はさらに増加すると思われる。さらに、労働党と保守党は、2010年1月1日より候補者選定に関する規則を変更し、党中央の候補者名簿を選挙区に適用できるようにした⁽¹²⁰⁾ ことにより、経費スキャンダルの候補者は選挙に出ることすらできなくなるかもしれない。

⁽¹¹⁴⁾ House of Commons, Debates, 10 Jun 2009, c 805. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090610/debtext/90610-0005.htm#09061062001401>>

⁽¹¹⁵⁾ “MPs will regret rushing into tough looking-legislation on expenses,” *Times*, 24 June 2009. <http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/peter_riddell/article6565542.ece>

⁽¹¹⁶⁾ House of Commons Library, *In Brief-Oversight of Members of Parliament and the Parliamentary Standards Act 2009*, Standard Note: SN/PC/05139, Last updated: 29 July 2009, p.4.

⁽¹¹⁷⁾ Constitutional Reform and Reform Bill は、2009年7月に提出され全院委員会による委員会審査が行われたが継続審査となり、2010年1月19日から委員会審査が行われている。法案の背景については、拙稿「英国の統治機構改革—緑書『英国の統治』及び白書『英国の統治:憲法再生』における憲法改革の進捗状況—」『レファレンス』698号, 2009.2, pp.29-49.

⁽¹¹⁸⁾ House of Commons, Debates, 1 Feb 2010, c 47. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmhansrd/cm100201/debtext/100201-0007.htm#1002011300001>>

⁽¹¹⁹⁾ Jim Pickard, “Commons braced for exodus of 120 MPs,” *Financial Times*, December 23 2009. <<http://www.ft.com/cms/s/0/5a725a40-ef69-11de-86c4-00144feab49a.html>>

引退を表明したのは、経費請求を指摘された議員だけではない。腐敗とは無縁の政治家たちが政治に幻滅し、次の総選挙には立候補しないことを明らかにしている⁽¹²¹⁾。

これらにより、総選挙後には、政治経験が少ない者による議会になる可能性があり、閣外大臣級の人選に困る場面も予想され、政治の質的变化が起こるだろう。

第二が政権交代の可能性である。1979年の保守党による政権交代時には、61名の下院議員が引退した。2005年は政権交代にはならなかったが86名が引退した。引退議員数の多さと政権交代⁽¹²²⁾は、必ずしも結びつかないが、1997年の労働党の地滑りの勝利による政権交代は、116名が引退し、新人議員が260名誕生したことで引き起こされたという⁽¹²³⁾。仮に、総選挙で保守党が勝利すると、約200～250名が入り替わると予想されている⁽¹²⁴⁾。最大予想数250名は、2005年の総選挙時の数136名の2倍近い数字であり、政権交代があった1997年とほぼ同じである。さらに、いずれの党も過半

数を確保できない議会 (hung parliament) となる可能性もないわけではない。

経費問題で大きく揺れていた2009年6月4日の地方選挙と欧州議会選挙では、労働党が歴史的な大敗北を喫し、第三党に転落した。1997年に「政治のクリーンアップ」と「薄汚さの終結」を公約して政権を獲得して以来13年、その裏で多数の下院議員が利益を得たという事実は、労働党政権の終焉と見る向きもある⁽¹²⁵⁾。

なお、引退議員には今回の経費スキャンダルを象徴するような恩典がある。引退議員には、移転費や事務所引払い経費が支給され、移転費は、最高で歳費と同等額の64,766ポンドであり、140名以上の引退議員に支払われる総額は、1千万ポンドと推計されている⁽¹²⁶⁾。もっとも、経費の返還要求に応じない議員については、ここから減額されることが検討されてはいるが。

経費スキャンダルは、英国政治の徹底的なオーバーホール契機となるであろう。

(さいとう けんじ)

⁽¹²⁰⁾ “Quarter of MPs to stand down over expenses,” *Daily Telegraph*, 28 Dec 2009. <<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopping/mps-expenses/6894889/Quarter-of-MPs-to-stand-down-over-expenses.html>>

⁽¹²¹⁾ 例えば、保守党下院議員ポール・F・グッドマンは、1959年生まれで2001年に当選して2期目の若手議員で将来を嘱望されていた。“Wycombe MP: I quit,” *Bucks Free Press*, 5th June 2009. <http://www.bucksfreepress.co.uk/news/4421105.Wycombe_MP_I_quit/>

⁽¹²²⁾ 政権交代のプロセスについては、拙稿「英国における政権交代」『レファレンス』707号, 2009.12, pp.7-26.

⁽¹²³⁾ *op. cit.*, (120).

⁽¹²⁴⁾ *op. cit.*, (119).

⁽¹²⁵⁾ Roberts, *op. cit.*, p.35.

⁽¹²⁶⁾ *op. cit.*, (87).