

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	英国の大臣規範—2010年以降の改定を中心に—
他言語論題 Title in other language	Ministerial Code in the United Kingdom: Focusing on Revisions since 2010
著者 / 所属 Author(s)	倉谷 麻耶 (KURATANI Maya) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 政治議会課
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	858
刊行日 Issue Date	2022-6-20
ページ Pages	61-76
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	英国の大臣規範 (Ministerial Code) について概説するとともに、主に 2010 年版以降の改定内容及び指摘されている課題を紹介する。

* この記事は、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。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

英国の大臣規範

—2010年以降の改定を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
政治議会課 倉谷 麻耶

目 次

はじめに

I 大臣規範とは

- 1 概要
- 2 経緯
- 3 主な内容
- 4 大臣規範違反が問題となった主な事例

II 近年の主な改定点

- 1 2010年版（キャメロン連立政権）
- 2 2015年版（キャメロン政権）
- 3 2016年版（メイ政権）
- 4 2018年版（メイ政権）
- 5 2019年版（ジョンソン政権）

III 課題

- 1 制定法上の根拠の付与
- 2 独立顧問の権限強化
- 3 大臣の利害関係簿の公開頻度

おわりに

キーワード：議院内閣制、内閣、イギリス（英国）、大臣

要 旨

- ① 英国の大臣規範（Ministerial Code）とは、大臣が守るべきルールであり、政治運営の
手続と大臣の行為規範等を定めたものである。大臣規範は首相の権限により作成される
ものであり、我が国の大臣等規範（「国务大臣、副大臣及び大臣政務官規範」）と同様、
法律に基づいて作成されるものではなく、法的な拘束力もない。大臣規範違反の罰則は
ないが、違反を理由に、大臣が辞任した事例はある。
- ② 現行の大臣規範は、高い水準の品行を保ち最高水準の適正性に従って行動することな
どを大臣に求め、また、連帯責任（Collective responsibility）の原則、大臣間の職務配分、
大臣と公務員の関係、大臣の選挙区及び〔所属する〕政党の利害関係、大臣の私的利害
関係、大臣と議会との関係などについて定めている。
- ③ 大臣規範は、2010年以降、3人の首相の下で4回の改定がなされている。現行の大臣
規範は、ボリス・ジョンソン（Boris Johnson）首相が公表した2019年版である。前版
である2018年版からの主な改定点としては、首相による大臣規範違反についての独立
顧問（Independent Adviser）への照会の裁量に変更されたこと、連帯責任が強化された
こと、出産休暇の規定の項目が設けられたことが挙げられる。
- ④ 大臣規範の主な課題として、a) 現在は慣習として存在する大臣規範に、より適切な憲
法上の地位を与えるため制定法上の根拠を設けること、b) 大臣規範違反の調査等を行
う独立顧問の権限を強化すること、c) これまで必ずしも遵守されてこなかった大臣の経
済的利益・株式の保有状況等を記載した大臣の利害関係簿（Ministers' interests）の公開
頻度を大臣規範の規定のとおり年2回とすることが指摘されている。
- ⑤ 大臣規範は、その時々政権の課題に応じて更新されているが、近年その大枠の内容
はほぼ堅持されてきていると言えるであろう。一方で、以前は許容されなかったであろ
う大臣の行為が、現在では党内の結束を維持するために日常的に黙認されているといっ
た指摘や、ジョンソン首相が大臣規範を弱体化させているといった批判もある。ジョン
ソン首相は、大臣規範を見直す予定であると述べており、今後、英国の大臣規範が、ど
のような方向に進展していくのか注視する必要がある。

はじめに

平成 13（2001）年 1 月、我が国において「国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範」（平成 13 年 1 月 6 日閣議決定。いわゆる「大臣規範」。以下「我が国の大臣等規範」という。）が定められた⁽¹⁾。我が国の大臣等規範の制定は、同月に省庁再編とともに副大臣及び大臣政務官のポストが新設されることを踏まえた措置であった。当時の報道によれば、森喜朗内閣総理大臣から内閣官房副長官に対する指示において、新制度（我が国の大臣等規範）は英国の仕組みをモデルにして検討するよう、明示されていたという⁽²⁾。英国⁽³⁾の仕組み、すなわち英国の大臣規範（Ministerial Code）とは、その元となった「手続規則集」（Rules of Procedure）から 100 年以上もの歴史を持ち、時の首相により公表され、大臣に求められる行為基準の根拠となる原則を定めたものである⁽⁴⁾。

本稿では、第 I 章で英国の大臣規範について経緯や主要内容を概説し、第 II 章で主に 2010 年版以降の改定内容⁽⁵⁾を、第 III 章で課題として指摘されている主な点を、それぞれ紹介する。

I 大臣規範とは

1 概要

英国における大臣規範とは、大臣⁽⁶⁾が守るべきルールであり、政治運営の手續と大臣の行為規範等を定めている。英国では、慣習上、国会議員（その多くは下院議員）である者のみが大

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 4（2022）年 4 月 27 日である。

- (1) 「国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範」（平成 13 年 1 月 6 日閣議決定。平成 26 年 5 月 27 日改正）内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/siryoku/pdf/kihan.pdf>> 我が国の大臣等規範においては、①営利企業の役職員及び公益法人等の有給の役職員との兼職禁止、②自由業への従事の原則禁止、③株式等の取引の自粛、④就任時及び辞任時に大臣等とその配偶者及び扶養する子の資産を公開すること、⑤大規模な政治資金パーティー開催の自粛、⑥守秘義務等が定められている。なお、違反した場合の罰則は定められていない。我が国の大臣等規範を解説した資料として、「国務大臣・副大臣等の規範—政治資金の規正と職務遂行—」『週刊行政評価』2633 号、2015.4.9, pp.2-4; 「国務大臣等の規範—政治的中立性の確保—」『週刊行政評価』2878 号、2021.3.30, pp.2-4 を参照。
- (2) 「森首相「日朝首脳級会談を」来月の国連総会時を想定」『毎日新聞』2000.8.25。なお、我が国の大臣等規範の制定当初から、英国の大臣規範とはその内容がかなり異なっていると報じられている（「大臣規範」案、本家英国には遠く 申し合わせ規定大半」『朝日新聞』2000.12.16.）。
- (3) 本稿では、「英国」を連合王国（United Kingdom）の意味で用い、連合王国の大臣規範について記述する。なお、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドでは、それぞれの大臣規範が定められているが、これらの全ての規範には、英国の大臣規範の付録 A として記載されている「公職者の 7 つの原則」（the Seven Principles of Public Life）が含まれている。また、北アイルランドの大臣規範は法律に基づき作成されている（Hazel Armstrong and Chris Rhodes, “The Ministerial Code and the Independent Adviser on Ministerial Interests,” *House of Commons Library Research Briefing*, no.CBP03750, 12 August 2021. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03750/SN03750.pdf>>）。Scottish Government, “Scottish Ministerial Code,” 2018 edition, February 2018. <<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/advice-and-guidance/2018/02/scottish-ministerial-code-2018-edition/documents/00531094-pdf/00531094-pdf/govscot%3Adocument/00531094.pdf>>; Welsh Government, “Ministerial Code,” Last updated: 5 August 2021. <<https://gov.wales/ministerial-code-html>>; Northern Ireland Executive, “Ministerial Code,” 2007. <<https://www.northernireland.gov.uk/sites/default/files/publications/nigov/Northern%20Ireland%20Ministerial%20Code.pdf>>
- (4) Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*, 1st ed., 2011, para.3.46. GOV.UK Website <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf> 本資料の邦訳は、国立国会図書館調査及び立法考査局『英国の内閣執務提要』（調査資料 2012-4）2013. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8091534_po_201204.pdf?contentNo=1> を参照。
- (5) 2007 年版の改定については、廣瀬淳子「ブラウン新政権の首相権限改革—イギリス憲法改革提案録書の概要と大臣規範の改定—」『レファレンス』684 号、2008.1, pp.49-64. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999689_po_068404.pdf?contentNo=1> を参照。
- (6) 大臣規範は、政府の全大臣、特別顧問（Special Adviser. 脚注(43)を参照）、議会担当秘書官（Parliamentary Private Secretary. 表 2 の（※ 2）を参照）に適用される（Alasdair de Costa and Catherine Haddon, “Ministerial code,” Update date: February 14, 2022. Institute for Government Website <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/ministerial-code>>）。

臣に任命される⁽⁷⁾が、議員全般に影響を与える刑法や民法の規定、上下院議員の行為規範⁽⁸⁾のほかには、公的な立場にある大臣を指導し拘束するような大臣の責任に関する規則はほとんどない⁽⁹⁾。1986年当時の文献によれば、大臣規範（当時の名称は「大臣のための手続上の諸問題」(Questions of Procedure for Ministers)）は、「英国の内閣制度にとって最も成文憲法に近いもの」⁽¹⁰⁾とも評されている。

大臣規範は首相の権限により作成されるものであり、我が国の大臣等規範と同様、法律に基づいて作成されるものではなく、法的な拘束力もない⁽¹¹⁾。罰則はないが、本章4で後述するとおり、大臣規範に違反したことを理由に、大臣が辞任した事例はある。

大臣規範は、新たな内閣の発足時に改定されることが慣例となっている⁽¹²⁾。過去には、改定に当たって、首相に助言を行う公的機関である公職倫理基準委員会（Committee on Standards in Public Life: CSPL）や行政特別委員会（Public Administration Select Committee: PASC. 現：行政憲法問題特別委員会（Public Administration and Constitutional Affairs Select Committee: PACAC））の勧告⁽¹³⁾を受けたこともある⁽¹⁴⁾。

2 経緯

大臣規範の原型は、1917年に初代内閣官房長（Cabinet Secretary）のモーリス・ハンキー（Maurice Hankey）が定め、全大臣に配付した「手続規則集」（Rules of Procedure）にある⁽¹⁵⁾。その後、幾つかの名称で政府内の手続に関する文書が作成されてきたが、1945年にクレメント・アトリー（Clement Attlee）首相が「大臣のための手続上の諸問題」（Questions of Procedure for

英国の大臣は、通常は内閣の構成員である省を所管する大臣（その多くは肩書の中に「国務大臣」（Secretary of State）を含む。）と下級大臣（担当大臣（Minister of State）及び政務官（Parliamentary Secretary））に大きく分けられる。なお、担当大臣は「副大臣」、「閣外大臣」と訳されることも多い。このほか、法務官（Law Officer）及び院内幹事（Whip）も広い意味での大臣に含まれる。詳細は、濱野雄太「英国の省における大臣・特別顧問（資料）」『レファレンス』709号、2010.2, pp.132-140. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166405_po_070907.pdf?contentNo=1>; 同「英国キャメロン連立内閣の政権運営」『レファレンス』731号、2011.12, pp.148-149. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196937_po_073108.pdf?contentNo=1> を参照。

(7) Cabinet Office, *op.cit.*(4), para.3.8. なお、両院のいずれかの議員となる見込みの者が大臣に任命される例や、下院議員でなくなった後、短期間大臣職にとどまる例もある。

(8) 下院議員については、「下院議員行為規範」（House of Commons, *The Code of Conduct together with The Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members*, HC 1882, 10 October 2019. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1882/1882.pdf>>）が、上院議員については、「上院行為規範」（House of Lords, *Code of Conduct: Guide to the Code of Conduct: Code of Conduct for House of Lords Members' Staff*, HL Paper 87, October 2021. <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-commissioner-for-standards/hl-code-of-conduct.pdf>>）がある。

(9) Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), p.38.

(10) Peter Hennessy, *Cabinet*, Oxford: Basil Blackwell, 1986, p.7.

(11) Alison L. Young, *Turpin and Tomkins' British government and the constitution: text and materials* (Law in context), 8th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2021, p.479.

(12) Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), p.5.

(13) 過去の主な勧告として、独立顧問の設置を勧告した次のものなどがある。Committee on Standards in Public Life, *Defining the Boundaries within the Executive: Ministers, special advisers and the permanent civil service*, Cm 5775, April 2003. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336889/9th_report.pdf>; House of Commons Public Administration Select Committee, *The Ministerial Code: the case for independent investigation, Seventh Report of Session 2005-06*, HC 1457, 6 September 2006. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmpubadm/1457/1457.pdf>> 過去の主な勧告について解説した資料として、田中孝和「イギリスにおける大臣行為規範の変容」『阪大法学』255・256号、2008.11, pp.879-901を参照。

(14) Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), p.5.

(15) Amy Baker, *Prime Ministers and the Rule Book*, London: Politico's, 2000, p.2. 本稿では、大臣規範の大まかな経緯のみを記載する。詳しい経緯については、高安健将「『内閣執務提要』と英国政治」国立国会図書館調査及び立法考査局前掲注(4), pp.19-21を参照。なお、「手続規則集」の作成には、無線電信会社から株式の譲渡を受けた大臣らが巨額の利益を得た「マルコーニ事件」との関係が指摘されている（NHK取材班「第三章 マルコーニ・スキャンダル」犬童一男ほか『かくして政治はよみがえった—英国議会・政治腐敗防止の軌跡—』日本放送出版協会, 1989, pp.115-157.）。

Ministers) を編さんするまでは、あくまでも事務方（内閣官房長）の責任において作成されたものであった⁽¹⁶⁾。首相がその編さんに直接関与したのはアトリー首相が初めてであり、以後、首相の責任において定めるというスタイルが定着した⁽¹⁷⁾。また、これらは長らく非公開であったが、1992年5月のジョン・メージャー（John Major）政権の時に「大臣のための手続上の諸問題」として初めて公表された⁽¹⁸⁾。1997年には、トニー・ブレア（Tony Blair）政権において、「大臣規範」（Ministerial Code）と改称され、現在に至るまで改定を重ねてきた。名称が「大臣規範」となった1997年以降の改定状況は、表1のとおりである。前述のとおり、大臣規範は新たな内閣の発足時（首相の交代、総選挙後）に改定されることが慣例となっているが、2018年版のように、政権の課題に対応するため改定される場合もある（詳細は第Ⅱ章4で後述）。最新版はボリス・ジョンソン（Boris Johnson）政権において、2019年8月に公表されたもの⁽¹⁹⁾である。

表1 大臣規範（Ministerial Code）の改定状況

	公表年月日	首相	政権政党	総選挙日程／首相就任日
1	1997年7月31日	トニー・ブレア (Tony Blair)	労働党	総選挙：1997年5月1日 就任日：1997年5月2日
2	2001年7月20日	トニー・ブレア	労働党	総選挙：2001年6月7日
3	2005年7月21日	トニー・ブレア	労働党	総選挙：2005年5月5日
4	2007年7月3日	ゴードン・ブラウン (Gordon Brown)	労働党	就任日：2007年6月27日
5	2010年5月21日	デービッド・キャメロン (David Cameron)	保守党 ※自由民主党との連立政権	総選挙：2010年5月6日 就任日：2010年5月11日
6	2015年10月15日	デービッド・キャメロン	保守党 ※連立政権の解消	総選挙：2015年5月7日
7	2016年12月28日	テリーザ・メイ (Theresa May)	保守党	就任日：2016年7月13日
8	2018年1月9日	テリーザ・メイ	保守党	総選挙：2017年6月8日
9	2019年8月23日	ボリス・ジョンソン (Boris Johnson)	保守党	就任日：2019年7月24日

(出典) Hazel Armstrong and Chris Rhodes, “The Ministerial Code and the Independent Adviser on Ministerial Interests,” *House of Commons Library Research Briefing*, no.CBP03750, 12 August 2021. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03750/SN03750.pdf>>; “Previous general elections in the UK.” UK Parliament Website <<https://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/previous-general-elections-in-the-uk/>>; “Past Prime Ministers.” GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers>> 等を基に筆者作成。

3 主な内容

最新版である2019年版の大臣規範は、10章から成り、全体で129の параグラフがある。それぞれの章は、一般原則（general principle）から始まり、おおむね10から20の параグラフで構成される。また、付録A（公職者の7つの原則（the Seven Principles of Public Life））⁽²⁰⁾及び付録B（元大臣の企業就職規則（Business Appointment Rules for Former Ministers））⁽²¹⁾が添付されている。各

(16) 高安 同上, pp.19-20.

(17) 同上

(18) Baker, *op.cit.*(15), p.68. 1992年版の「大臣のための手続上の諸問題」（大臣行為規範）の内容については、田中誠「英国の大臣行為規範」『レファレンス』554号, 1997.3, pp.53-73を参照。

(19) Cabinet Office, *Ministerial Code*, August 2019. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/826920/August-2019-MINISTERIAL-CODE-FINAL-FORMATTED-2.pdf>

(20) 「公職者の7つの原則」は、公職に就く者が守るべき7つの原則（無私性、清廉性、客観性、説明責任、公開性、誠実性及びリーダーシップ）が定められている。1995年にノーラン卿（Lord Nolan）が公職倫理基準委員会の第1回報告書で初めて示したもので、大臣のみならず公職者の様々な行為規範に盛り込まれている。“The Seven Principles of Public Life.” GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>> なお、大臣規範に付録Aとして盛り込まれたのは2001年版からである。

(21) 元大臣が政府で得た知識や人脈を利用して利益を得ることを防ぎ、不正行為を防止するために設けられた規則

章の一般原則の主な内容は以下のとおりであり、また、各章の項目名は表2のとおりである。

第1章（国王の大臣）では、高い水準の品行を保ち最高水準の適正性に従って行動することを大臣に求め、大臣は、全ての交際関係においてプロフェッショナルであるべきであり、接触する全ての人に配慮と敬意をもって接するべきであること、公務員、大臣や議会の同僚、議会事務局職員を含め仕事上の関係は適切かつふさわしいものであること、ハラスメント、いじめ、その他の不適切な行動や差別的な行動は、いかなる場所で行われたとしても大臣規範と一致せず、容認されないことなどを定めている⁽²²⁾。

第2章（大臣と政府）では、連帯責任（Collective responsibility）⁽²³⁾の原則から、文書で表明される意見を含め、閣議及び大臣委員会における大臣の意見の秘密性が保持される必要があることなどを定めている⁽²⁴⁾。

第3章（大臣と任命）では、大臣は公務員や公的な任命に対する影響力が党派的な目的のために濫用されないようにする義務があることなどを定めている⁽²⁵⁾。

第4章（大臣とその省庁）では、首相が行政の組織全般及び各省庁を担当する大臣間の職務の配分に責任を持つことを定めている⁽²⁶⁾。

第5章（大臣と公務員）では、大臣は公務員の政治的中立性を擁護し、公務員に対し公務員規範（Civil Service Code）⁽²⁷⁾等に抵触するような行動を求めてはならないこと、公務員との仕事上の関係においてプロフェッショナルであるべきであり、接触する全ての公務員に配慮と敬意をもって接すべきであることを定めている⁽²⁸⁾。

第6章（大臣の選挙区及び〔所属する〕政党の利害関係）では、大臣はその公務を遂行するために、政府の費用で施設を提供されること、また、政府の施設は通常、政党や選挙区での活動のために使用すべきではないことを定めている⁽²⁹⁾。

第7章（大臣の私的利害関係）では、大臣は公務と私的利益との利益相反が生じないようにしなければならないことなどを定めている⁽³⁰⁾。

第8章（大臣と政策表明）では、公的資金で賄われる公の設備は、政府の広報及び広告のた

であり、企業就職諮問委員会（Advisory Committee on Business Appointments: ACoBA）が管理する（Pat Strickland and Lucinda Maer, “The Business Appointment Rules,” *House of Commons Library Briefing Paper*, no.CBP03745, 11 April 2019, p.3. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03745/SN03745.pdf>>）。元公務員を対象とした企業就職規則もある（“Government’s Business Appointment Rules for Civil Servants,” Updated 27 April 2021. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/governments-business-appointment-rules-for-civil-servants/governments-business-appointment-rules-for-civil-servants>>）。

(22) Cabinet Office, *op.cit.*(19), paras.1.1-1.7.

(23) 英国における連帯責任とは、英国憲法上の基礎的な慣例であり、政府が議会に対し、その行動・決定・政策について連帯して責任を負う原則のことである。内閣の合議体としての決定は、個人的な見解を問わず政府の全構成員を拘束する。連帯責任の原則が適用されないことが明示されている場合を除き、連帯責任に従えない大臣は辞任することが期待される。Michael Everett, “Collective Responsibility,” *House of Commons Library Briefing Paper*, no.7755, 14 November 2016, p.3. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7755/CBP-7755.pdf>>; Cabinet Office, *op.cit.*(4), paras.4.2-4.4. 連帯責任について詳しくは、加藤慶一「英国における大臣の連帯責任」『レファレンス』821号、2019.6、pp.45-72. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11297159_po_082103.pdf?contentNo=1>; Young, *op.cit.*(11), pp.481-492を参照。

(24) Cabinet Office, *op.cit.*(19), para.2.1.

(25) *ibid.*, para.3.1.

(26) *ibid.*, para.4.1.

(27) 公務員に求められる行為基準を定めている（“The Civil Service Code,” Updated 16 March 2015. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>>）。

(28) Cabinet Office, *op.cit.*(19), paras.5.1, 5.2.

(29) *ibid.*, para.6.1.

(30) *ibid.*, para.7.1.

めに使用されるべきであり、本質的に政党政治的な題材の宣伝のために使用されてはならないことなどを定めている⁽³¹⁾。

第9章（大臣と議会）では、議会開会中の場合、政府の政策に関する発表は、まず議会で行われなければならないことなどを定めている⁽³²⁾。

第10章（大臣の移動）では、大臣は常に効率的で費用対効果の高い移動の手配を行わなければならないことなどを定めている⁽³³⁾。

表2 大臣規範の項目名

第1章（国王の大臣）
一般原則
第2章（大臣と政府）
一般原則、内閣及び大臣委員会の任務、連帯責任、閣議及び内閣委員会（※1）への出席、政策声明及び諮問文書の刊行、内閣の文書、元大臣による公文書の入手、法務官、政府業務の機密保護
第3章（大臣と任命）
一般原則、特別顧問、省庁の会議、議会担当秘書官（※2）
第4章（大臣とその省庁）
一般原則、〔職務の配分変更の〕承認基準、閣外の大臣、ロンドンを離れる場合の手続、出産休暇及びその他の長期休暇、王立委員会／調査委員会
第5章（大臣と公務員）
一般原則、会計責任者の役割、上級責任者、元会計責任者及び元上級責任者
第6章（大臣の選挙区及び〔所属する〕政党の利害関係）
一般原則、政府資産／資源の利用、選挙区利害、宝くじ助成金の申請、議会行政コミッショナー（オンブズマン）の事案
第7章（大臣の私的利害関係）
一般原則、利害衝突回避の責任、経済的利害関係を表明する際の手続、経済的利益、経済的利益が維持される場合の措置、公邸、公職への任命、非公的団体との関係、非公的団体、特別委員会委員／超党派議員連盟、労働組合、訴訟手続、賞の選考への推薦及び海外からの受勲、贈答品や接待の受領、大臣辞職後の就職
第8章（大臣と政策表明）
一般原則、メディア・インタビュー・発言・記事等、講演料・原稿料等、書籍／回顧録の出版、調査への参加、白書・諮問文書の出版、〔メディアへの〕苦情の申立て、外部機関との会合、統計値及び公表前の統計値の入手
第9章（大臣と議会）
一般原則、発表の時期及び形式、声明、特別委員会報告書
第10章（大臣の移動）
一般原則、外遊、専用機の利用、海外からの大臣の召還、国内出張、公用車の利用、政党の行事、マイレージ／ポイント、配偶者／パートナーの旅費

（※）各項目名は、原則、大臣規範の目次の記載による。

（※1）内閣委員会は、特定の案件に関係する少数の大臣で構成される。内閣委員会について詳しくは、濱野雄太「英国の内閣委員会制度（資料）」『レファレンス』727号、2011.8、pp.93-105。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050357_po_072705.pdf?contentNo=1> また、内閣委員会の決定は閣議の決定と同様の権威を有する（Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*, 1st ed., 2011, para.4.9. GOV.UK Website <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf>）。内閣委員会は「内閣の大臣委員会」(Ministerial Committees of the Cabinet)とも言われる（Alison L. Young, *Turpin and Tomkins' British government and the constitution: text and materials* (Law in context), 8th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2021, p.509.）。

（※2）議会担当秘書官とは、下院議員の中から閣内大臣（Cabinet Minister. 省庁の長など、内閣の構成員である大臣）及び担当大臣によって任命され、大臣を補佐する無給の役職である（Bill Jones et al., eds., *Politics UK*, 10th ed., London: Routledge, 2022, pp.506-507.）。議会担当秘書官の位置付けについて、Cabinet Office, *ibid.*, paras.3.21-3.22 を参照。

（出典）Cabinet Office, *Ministerial Code*, August 2019. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/826920/August-2019-MINISTERIAL-CODE-FINAL-FORMATTED-2.pdf> を基に筆者作成。

(31) *ibid.*, para.8.1.

(32) *ibid.*, para.9.1.

(33) *ibid.*, para.10.1.

4 大臣規範違反が問題となった主な事例

大臣規範違反が問題となった近年の主な事例は表3のとおりである⁽³⁴⁾。何らかの理由により大臣規範違反が問題となった場合には、首相は内閣府（Cabinet Office）又は独立顧問（Independent

表3 大臣規範違反が問題となった近年の主な事例

	大臣	辞任日	理由・結果
1	ダミアン・グリーン (Damian Green) 筆頭国務大臣（※）	2017年12月20日	2017年11月、2008年にグリーン氏の議員用端末からポルノ画像が発見されていたと報じられた。ロンドン警視庁は画像の存在を以前に同氏に知らせていたが、同氏は報道に対し画像の発見を知らなかったと発言していた。2017年12月、内閣府は報道に対する同氏の発言等についての大臣規範違反の調査を行い、同月、同氏の発言は「公職者の7つの原則」の「誠実性」の要件を満たさず大臣規範に違反していたと結論づけた。
2	マーク・フィールド (Mark Field) 外務・英連邦担当大臣	2019年7月25日 ※内閣改造で再任されず退任した日	2019年6月、財務大臣の演説を妨害した環境保護活動家の1人をフィールド氏が強引に会場から追い出したことが報じられ、大臣の職務を停止された。翌月の内閣改造では、同氏は再任されなかった。同年12月に公表された独立顧問の報告は、同氏の行動は大臣規範が定める高い水準の品行（para.1.1）に一致せず、相手方に配慮と敬意をもって接すること（para.1.2）ができていなかったことにより、大臣規範に違反していたと結論づけた。
3	アラン・ケアンズ (Alun Cairns) ウェールズ大臣	2019年11月6日	2019年11月、2018年4月に行われたレイプ事件の裁判の妨害にケアンズ氏の元特別顧問が関与していたことを知りながら、ケアンズ氏が事実と異なる説明をしたと報じられ辞任した。2019年12月に公表された独立顧問の報告は、大臣規範の違反はなかったと結論づけた。
4	プリティ・パテル (Priti Patel) 内務大臣	— (辞任せず)	2020年3月、内閣府及び独立顧問はパテル氏が公務員に対しいじめ（bully）を行っていたかについて調査を行った。同年11月に公表された独立顧問の報告は、同氏は公務員に配慮と敬意をもって接する（para.5.1）という高い基準を一貫して満たしておらず、また、いかなる場所においてもいじめは容認されない（para.1.2）が、同氏の行いはいじめと言えるようなものに及んだこともあるとして、大臣規範違反があったと結論づけた。一方で、首相は違反はなかったとし同氏を留任させた。
5	ボリス・ジョンソン (Boris Johnson) 首相	— (辞任せず)	2020年4月から行われた首相官邸の改修工事の資金調達をめぐる問題が報じられたため、首相は2021年4月に独立顧問が事実関係を調査することに合意した。同年5月に公表された独立顧問の報告は、大臣規範違反はなかったと結論づけた。

(※) 筆頭国務大臣（First Secretary of State）とは、大臣のうち1人について、上席であることを示すために、任命されることのある役職。その任命は、他の役職と併せて行われることもある（Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*, 1st ed., 2011, para.3.12. GOV.UK Website <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf>）。

(出典) Hazel Armstrong and Chris Rhodes, “The Ministerial Code and the Independent Adviser on Ministerial Interests,” *House of Commons Library Research Briefing*, no.CBP03750, 12 August 2021, pp.30-34. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03750/SN03750.pdf>>; 【事例1について】 “Summary of the Cabinet Secretary’s report on allegations about Damian Green’s conduct,” [December 20 2017]. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/670198/SUMMARY_OF_THE_CABINET_SECRETARY_S_REPORT_ON_ALLEGATIONS_ABOUT_DAMIAN_GREEN_S_CONDUCT.pdf>; 【事例2, 3について】 “Report by the independent adviser on ministers’ interests,” December 2019. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/854579/Report_by_indep_adviser_FINAL.pdf>; 【事例4について】 “Findings of the Independent Adviser,” [20 November 2020]. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/937010/Findings_of_the_Independent_Adviser.pdf>; “Ministerial Code investigation,” 20 November 2020. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/news/ministerial-code-investigation>>; 【事例5について】 “Annual Report by the Independent Adviser on Ministers’ Interests,” May 2021. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/990421/Report_by_the_Independent_Adviser_May_2021__1_.pdf>; “Advice from the Independent Adviser on Ministers’ Interests, December 2021,” 6 January 2022. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/advice-from-the-independent-adviser-on-ministers-interests-december-2021>>; 各種報道記事等を基に筆者作成。

⁽³⁴⁾ 本稿では、大臣規範違反について、主な事例として独立顧問又は内閣府に照会があったものに限り、取り上げた。このほか、新型コロナウイルス感染症対策の規制下の首相官邸でジョンソン首相がパーティーを繰り返していたことは大臣規範に違反していると下院で批判された事例などがある（House of Commons, *Hansard*, vol.708, cols.44, 54 (31 January 2022). <<https://hansard.parliament.uk/commons/2022-01-31/debates/6B412B49-AB7D-4FE3-9F82-B9EAE93FB6AC/SueGrayReport>>）。

Adviser) に調査を要請することができる(詳細は第Ⅱ章5(1)を参照)⁽³⁵⁾。内閣府や独立顧問の調査結果を受け、大臣が辞任した例(事例1)もあれば、調査結果を待たずに辞任した例(事例3)もある。また、調査後に大臣を留任させるか否かの最終的な判断権は首相にあるため⁽³⁶⁾、独立顧問が「大臣規範違反である」と結論づけた場合であっても、大臣が辞任しなかった例(事例4)もある⁽³⁷⁾。首相が調査を要請すれば、首相自身が調査対象となる場合もある(事例5)。

Ⅱ 近年の主な改定ポイント

1 2010年版(キャメロン連立政権)

2010年5月11日にデービッド・キャメロン(David Cameron)氏が首相に就任し、同月21日に新たな大臣規範⁽³⁸⁾が公表された。キャメロン政権は同月6日に行われた総選挙で過半数を得ることができず、第1党の保守党と第3党の自由民主党による連立政権として誕生した⁽³⁹⁾。2010年版での主な改定ポイントは次のとおりである。

(1) 連立協定への言及及び連帯責任の緩和

65年ぶりに英国で連立政権が誕生したことを受け、2010年版の大臣規範では、保守党と自由民主党の連立協定(Coalition agreement)への言及がなされ、また連帯責任の原則を緩和する改定がなされた。具体的には、大臣規範は国際法や条約を含む法律等の包括的な義務のほか連立協定に沿って解釈すべきであること⁽⁴⁰⁾、また、連帯責任の原則が除外される場合があること⁽⁴¹⁾などが規定された⁽⁴²⁾。

(2) 特別顧問に関する規定

通常、首相及び副首相を除く閣内大臣は1人につき2人まで特別顧問⁽⁴³⁾を置くことができるが、新たに、「大臣が追加的な職責を負う場合」には3人以上の特別顧問を置くことができること⁽⁴⁴⁾、また、特別顧問は自身を任命した大臣だけでなく政府全体に対する責任を果たす

⁽³⁵⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(19), para.1.4.

⁽³⁶⁾ HM Government, “Independent Adviser on Ministerial Interests: Terms of Reference,” April 2021. GOV.UK Website <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/981552/Independent_Adviser_-_Terms_of_Reference_-_April_2021.pdf>; *ibid.*, para.1.6.

⁽³⁷⁾ ただし、第Ⅲ章2で後述するとおり、これを受け当時の独立顧問が辞任した。

⁽³⁸⁾ Cabinet Office, *Ministerial Code*, May 2010. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20150511003650mp_/https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61402/ministerial-code-may-2010.pdf>

⁽³⁹⁾ 齋藤憲司「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス』716号, 2010.9, p.8. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050287_po_071601.pdf?contentNo=1>

⁽⁴⁰⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(38), para.1.2.

⁽⁴¹⁾ *ibid.*, paras.1.2(a), 2.1. 大臣規範自体には、どのような場合に連帯責任の原則が除外されるかについての具体的な記載はないが、連立協定にはより詳細な内容(例えば、特定の政策分野についての意見表明の許容等)が記載されている(濱野雄太「英国キャメロン連立内閣の政権運営」『レファレンス』731号, 2011.12, pp.149-150. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196937_po_073108.pdf?contentNo=1>; Young, *op.cit.*(11), p.488.)。

⁽⁴²⁾ 同上; Oonagh Gay, “The Ministerial Code,” *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/03750, 13 Sep. 2010, pp.5-6.

⁽⁴³⁾ 特別顧問とは、大臣の補佐のために臨時の公務員として雇用される政治任用職である。政府と与党の業務が重複する事項や職業公務員の関与が不適切な事項について補佐する(Cabinet Office, *op.cit.*(4), para.7.11; 米井大貴「英国の政治任用職「特別顧問」(資料)」『レファレンス』845号, 2021.5, pp.65-76. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11673570_po_084504.pdf?contentNo=1>。

⁽⁴⁴⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(38), para.3.2.

こと⁽⁴⁵⁾などが規定された。

(3) 大臣の利害関係簿 (Ministers' interests) の公開頻度

大臣の利害関係簿は、2007 年版以前は年に 1 回公表することが定められていた⁽⁴⁶⁾が、2010 年版では年に 2 回公表する旨規定された⁽⁴⁷⁾。大臣の利害関係簿には、経済的利益、取締役の地位及び株式の保有状況、投資物件、公職、関係する慈善団体及び非公的団体、配偶者、パートナー又は近親者の利害等の情報が記載される⁽⁴⁸⁾。

2 2015 年版 (キャメロン政権)

2015 年 5 月 7 日の総選挙の結果、キャメロン首相率いる保守党が単独過半数を獲得し、保守党と自由民主党との連立政権は解消された。同年 10 月、新たな大臣規範⁽⁴⁹⁾が公表された。

(1) 連立政権に関する記載の削除

保守党の単独政権となったことにより、新たな大臣規範では、連立協定の記載⁽⁵⁰⁾及び連帯責任の原則が除外される場合があるとの記載⁽⁵¹⁾が削除された⁽⁵²⁾。

(2) 国際法及び条約等の準拠義務の撤廃

2015 年版の大臣規範では、2010 年版以前の版には記載されていた大臣の「国際法上及び条約上の義務を含む法律を遵守し、司法を擁護する義務」⁽⁵³⁾から「国際法上及び条約上の義務を含む」及び「司法を擁護する」の文言が削除され、単に「法律を遵守する義務」⁽⁵⁴⁾に改められた。この点について、大臣の義務を意図的に緩めようしているのではないかとの批判がなされたが⁽⁵⁵⁾、内閣府はこれに対し、公務員規範の文言との整合性のために修正したもので、「法律を遵守する義務」の法律には国際法も含まれると述べている⁽⁵⁶⁾。

(45) *ibid.*, para.3.3.

(46) 2007 年版について、Cabinet Office, *Ministerial Code*, July 2007, para.7.5. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/pdf/ministerial_code_current.pdf>

(47) Cabinet Office, *op.cit.*(38), para.7.5.

(48) 2021 年に公表された大臣の利害関係簿として、Cabinet Office, “List of ministers’ interests,” November 2021. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1030983/List_of_Ministers_Interest_-_November_2021_publication__1_.pdf>

(49) Cabinet Office, *Ministerial Code*, October 2015. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20161210053247mp_/https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468255/Final_draft_ministerial_code_No_AMENDS_14_Oct.pdf>

(50) 2010 年版について、Cabinet Office, *op.cit.*(38), para.1.2.

(51) *ibid.*, paras.1.2(a), 2.1.

(52) Cabinet Office, *op.cit.*(49), paras.1.2, 1.2(a), 2.1.

(53) 2010 年版について、Cabinet Office, *op.cit.*(38), para.1.2.

(54) Cabinet Office, *op.cit.*(49), para.1.2.

(55) Diane Taylor, “Lawyers express concern over ministerial code rewrite,” *Guardian*, 22 Oct 2015. <https://www.theguardian.com/law/2015/oct/22/lawyers-express-concern-over-ministerial-code-rewrite?CMP=Share_iOSApp_Other> 他の批判的な記事として、David Allen Green, “Why the reference to ‘international law’ in the UK’s Ministerial Code matters,” *Financial Times*, October 26, 2015 を、全般的な解説として、Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), pp.43-44 を参照。

(56) Taylor, *ibid.* 2018 年に控訴院 (Court of Appeal) は、文言の削除によって大臣の義務に実質的な変更はなく、明示的に含まれなくとも国際法上及び条約上の義務を含んでいると判断した (*idem*, “Appeal court rules that ministerial code does not dilute human rights,” *Guardian*, 1 Aug 2018. <<https://www.theguardian.com/law/2018/aug/01/appeal-court-rules-that-ministerial-code-does-not-dilute-human-rights>>; “Gulf Centre for Human Rights, R (On the Application of) v The Prime Minister and & Anor,” [2018] EWCA Civ 1855, 1 August 2018. British and Irish Legal Information Institute Website <<https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2018/1855.html>>.)。

(3) 拡張大臣室 (Extended Ministerial Office: EMO) の設置

2015年版では、2013年にキャメロン連立政権によって設置が承認された拡張大臣室について新たに記載された⁽⁵⁷⁾。拡張大臣室は、従来の大臣室機能に加えて政策立案、執行、メディア対応などの機能を提供するために導入され、同室の職員には省庁の正規職員のほか、大臣が直接外部からの人材を任命することができることとされた⁽⁵⁸⁾。

(4) メディアとの会合の公表

2010年版から、大臣と外部との会合の詳細は四半期ごとに省庁により公表されることが定められていた⁽⁵⁹⁾が、2015年版では、大臣とメディアとの関係について透明性を高めるため⁽⁶⁰⁾、メディアとの会合の公表の規定が追記された⁽⁶¹⁾。大臣と新聞社その他のメディアの経営者、編集者、上級幹部との会合は、その目的にかかわらず、四半期ごとに省庁により公表される⁽⁶²⁾。なお、本項目は、2010年版の補遺として2011年7月にキャメロン首相が公表していた内容を、2015年版に追加したものである⁽⁶³⁾。

3 2016年版 (メイ政権)

EU (欧州連合) からの離脱 (Brexit. 以下「ブレグジット」という。) の賛否を問う国民投票において、EU 離脱派が勝利したことを受け辞任したキャメロン首相の跡を継ぎ、テリーザ・メイ (Theresa May) 首相が2016年7月に就任した⁽⁶⁴⁾。メイ首相は、同年12月に新たな大臣規範⁽⁶⁵⁾を公表した。

2016年版の主な改定ポイントとして、2015年版に新たに記載された拡張大臣室の項目⁽⁶⁶⁾が削除されたことが挙げられる。キャメロン連立政権において拡張大臣室の設置が承認されたが、同政権においては1つも設置されなかった⁽⁶⁷⁾。その後、キャメロン (単独) 政権以降も拡張大臣室の利用率は低く、教育省や環境・食料・農村地域省など5省で設置されるにとどまっていた⁽⁶⁸⁾。

⁽⁵⁷⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(49), para.3.5; Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), p.44.

⁽⁵⁸⁾ Armstrong and Rhodes, *ibid.*, p.45; “Extended ministerial offices: guidance for departments,” [Last updated 1 July 2015]. GOV.UK Website <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/440470/EMOguidance01062015.docx.pdf>; 高安健将「英国における執政機能の強化—首相の権威・内閣の合議制・各省の自律性 (政府中枢の変化をめぐる国際比較)—」『年報行政研究』53号, 2018.5, p.49.

⁽⁵⁹⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(38), para.8.14.

⁽⁶⁰⁾ “Witness Statement of the Rt Hon David Cameron MP,” *Leveson Inquiry*, 4 May 2012, paras.26-27. <<https://web.archive.org/web/20130323033516/http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2012/06/Witness-Statement-of-David-Cameron-MP.pdf>> (インターネットアーカイブから取得)

⁽⁶¹⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(49), para.8.14.

⁽⁶²⁾ *ibid.* 例えば労働・年金省のページでは、大臣名、対面日、対面者及び会合の目的の一覧が公表されている (“DWP’s ministerial meetings, October to December 2021,” 31 March 2022. GOV.UK Website <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1065499/dwp-ministers-meetings-oct-dec-2021.csv/preview>).

⁽⁶³⁾ Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), p.45.

⁽⁶⁴⁾ ブレグジットをめぐる英国政治の状況を説明したものとして、メグ・ラッセル「基調講演 危機の時代における議会の役割—英国政治の課題—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『危機の時代における英国の議会政治』(調査資料 2021-2) 2021. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11704857_po_202102.pdf?contentNo=1> を参照。

⁽⁶⁵⁾ Cabinet Office, *Ministerial Code*, December 2016. <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20180105081222mp/> <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/579752/ministerial_code_december_2016.pdf>

⁽⁶⁶⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(49), para.3.5.

⁽⁶⁷⁾ Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), p.45.

⁽⁶⁸⁾ Nicola Hughes, “Is scrapping Extended Ministerial Offices a mistake?” 6 January 2017. Institute for Government Website <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/scrapping-extended-ministerial-offices-mistake>>

4 2018年版（メイ政権）

2017年6月の総選挙では、保守党が過半数を下回ったものの民主統一党から閣外協力を得て、メイ首相が引き続き首相の座にとどまった。その後、大臣らのセクシャルハラスメント疑惑や海外での非公式会合などの不適切な行為による複数の大臣の辞任を受け⁽⁶⁹⁾、新たな大臣規範⁽⁷⁰⁾は2018年1月9日に公表された。これは、メイ首相の下での2度目の改定となった。

(1) ハラスメント対策の規定

大臣らのセクシャルハラスメント疑惑⁽⁷¹⁾などを受け、ハラスメントや不適切な行動に対する項目が強化された。メイ首相は序文において、「公的生活の中心に、誰もが安全で安心できる環境で働いていると確信できる、新たな敬意の文化を確立する必要がある」と述べた⁽⁷²⁾。本則では、一般原則として、「公務員、大臣や議会の同僚、議会事務局職員を含め仕事上の関係は適切かつふさわしいものであること」、また、「ハラスメント、いじめ、その他の不適切な行動や差別的な行動は、いかなる場所で行われたとしても大臣規範と一致せず、容認されない」と規定された⁽⁷³⁾。

(2) 大臣の会合に関する規定

イスラエルで政府に無断で会合を行っていた大臣の問題⁽⁷⁴⁾を受け、大臣の海外での会合について新たな項目が追加された。海外で会合等がある際には、大臣は常に秘書官（Private Secretary）又は大使館職員を同席させるべきであるとし、また、社交イベントや休暇中に、そのような職員等がいない状態で公務について話し合った場合、重要な内容は速やかに省庁に報告しなければならない、との規定が追加された⁽⁷⁵⁾。なお、国内の会合についても、同様の改定がなされた⁽⁷⁶⁾。

(3) 連帯責任の強化

連帯責任の確保のため、「大臣は、他の大臣の職責である問題を議論する際には、特に注意を払い、必要に応じ同僚である大臣に相談すべきである」⁽⁷⁷⁾との規定が追加された。2016年の

⁽⁶⁹⁾ Peter Walker, “UK government to publish new code of conduct for ministers,” *Guardian*, 9 Jan 2018. <<https://www.theguardian.com/politics/2018/jan/09/uk-government-to-publish-new-code-of-conduct-for-ministers>>

⁽⁷⁰⁾ Cabinet Office, *Ministerial Code*, January 2018. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20190105121117/https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672633/2018-01-08_MINISTERIAL_CODE_JANUARY_2018_FINAL_3.pdf>

⁽⁷¹⁾ マイケル・ファロン（Michael Fallon）国防大臣及びダミアン・グリーン（Damian Green）筆頭国務大臣は、過去のセクシャルハラスメントに関する疑惑等を受け、それぞれ2017年11月及び12月に辞任した（Jamie Doward, “Revealed: why Michael Fallon was forced to quit as defence secretary,” *Guardian*, 4 Nov 2017. <<https://www.theguardian.com/politics/2017/nov/04/michael-fallon-defence-secretary-sexual-harassment>>; Joe Watts and Ashley Cowburn, “Damian Green resigns: Theresa May’s deputy quits after pornography claims,” *Independent* (Online), 20 December 2017.)。

⁽⁷²⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(70), Foreword.

⁽⁷³⁾ *ibid.*, para.1.2.

⁽⁷⁴⁾ プリティ・パテル（Priti Patel）国際開発大臣は、休暇中にイスラエルを訪問し、政府に無断でイスラエルの要人らと会合を行っていた。この問題を受け、パテル氏は2017年11月に辞任した（Rajeev Syal and Anushka Asthana, “Priti Patel forced to resign over unofficial meetings with Israelis,” *Guardian*, 8 Nov 2017. <<https://www.theguardian.com/politics/2017/nov/08/priti-patel-forced-to-resign-over-unofficial-meetings-with-israelis>>）。

⁽⁷⁵⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(70), para.10.5.

⁽⁷⁶⁾ *ibid.*, para.8.14.

⁽⁷⁷⁾ *ibid.*, para.2.3.

ブレグジットを問う国民投票以降、メイ政権は連帯責任を維持するのに苦慮したと指摘されている⁽⁷⁸⁾。

5 2019年版（ジョンソン政権）

ブレグジットをめぐり政権運営に行き詰まったメイ首相は辞任を発表し、その後、2019年7月に首相の座を引き継いだジョンソン首相は、翌月、新たな大臣規範を公表した。

(1) 内閣府による調査の新設と独立顧問への照会の裁量変更

2019年版では、首相が大臣規範違反について独立顧問に照会を行う際の裁量が大きくなった。大臣規範に独立顧問の設置が規定された2007年版以降、大臣規範違反の申立てがあり、首相が内閣官房長に相談した上で調査の必要性を感じた場合には「独立顧問に照会する」こととなっていた⁽⁷⁹⁾。しかし、2019年版では「内閣府に事実関係を調査するよう求め、又は独立顧問に照会することができる」との表記に改定がなされた⁽⁸⁰⁾。これにより、内閣府による調査という制度ができた⁽⁸¹⁾一方で、これまで必ず行うこととされてきた独立顧問への照会を行わないことも可能になった⁽⁸²⁾。

(2) 連帯責任の強化

2019年版の大臣規範は、ブレグジットに関する議論を背景に、連帯責任に関する記載が強化された。メイ政権においては、多くの大臣がブレグジットに関する政府案に対し、棄権や反対票を投じたが⁽⁸³⁾、メイ首相は大臣らを解任できないままこれらの反対意見を容認せざるを得ず、連帯責任が崩壊したと指摘された⁽⁸⁴⁾。

ジョンソン首相は序文において、ブレグジットが政府の使命であると述べ⁽⁸⁵⁾、連帯責任の原則を遵守しないことは大臣規範違反のみならず、政府の約束（ブレグジット）を遅らせることになることと強調したと指摘されている⁽⁸⁶⁾。また、本則では連帯責任に関する項目として、「政府の決定に至った内部の過程での、大臣の個人的な見解や公務員が提供した助言も開示されるべきではない」とする内容が追加された⁽⁸⁷⁾。

(3) 出産休暇その他の長期休暇の規定

出産休暇等に関する規定が新設され、首相の許可を得た上で、大臣は最長6か月の出産休暇

(78) Ketaki Zodgekar, "Collective responsibility," Update date: February 14, 2022. Institute for Government Website <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/collective-responsibility>>

(79) 2018年版について、Cabinet Office, *op.cit.*(70), para.1.4.

(80) Cabinet Office, *op.cit.*(19), para.1.4.

(81) 実際には、改定前から内閣官房長及び内閣府は、事実収集において独立顧問を支援する役割を担ってきた (Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), p.11.)。

(82) *ibid.*

(83) *ibid.*, p.10; Lewis Lloyd, *The Brexit Effect: How government has changed since the EU referendum*, Institute for Government, 29 March 2019, p.11. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/brexit-snapshot-final-web-vd_0.pdf>

(84) Lloyd, *ibid.*, p.5.

(85) Cabinet Office, *op.cit.*(19), Foreword.

(86) Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), p.11.

(87) Cabinet Office, *op.cit.*(19), para.2.3; 加藤 前掲注(23), p.52.

又はその他の長期休暇を取ることができることが明記された⁽⁸⁸⁾。休暇中は、別の大臣が職責を代理し、事務次官（Permanent Secretary）と代理の大臣とが同意した場合を除き、休暇中の大臣は、大臣としての職務を行ってはならないと定められている⁽⁸⁹⁾。

(4) その他

その他の改定点として、ソーシャルメディアの公式アカウントを政党の政治的目的又は支持者向けに使用しないよう、注意を要するとの内容が追記された⁽⁹⁰⁾。また、外国からの勲章の授与についての手続が拡充された。現職の大臣は外国からの勲章を受け取るべきでないというのが一般的なルールであるが、2019年版では、「大臣に直接勲章が授与され、それを辞退することが困難又は恥となる場合」の手続について新たに規定された⁽⁹¹⁾。

Ⅲ 課題

2010年以降、大臣規範は第Ⅱ章で示したような改定がなされてきたが、課題として指摘されている主な点として、次のものがある。

1 制定法上の根拠の付与

英国の大臣規範は、慣習として存在するもの⁽⁹²⁾であり、法律に基づいて作成されたものではない。この結果、2010年憲法改革及び統治法（Constitutional Reform and Governance Act 2010）に基づく公務員規範や特別顧問行為規範（Code of Conduct for Special Advisers）⁽⁹³⁾に比べ、大臣規範が「より正式でない」ものとなっている⁽⁹⁴⁾。そのため、首相が大臣規範を発出することを法律で義務付けることによって、より適切な憲法上の地位を得ることができると指摘されている⁽⁹⁵⁾。

これまで大臣規範を制定法で裏付けるか否かについて多くの議論がなされてきた⁽⁹⁶⁾。2021年11月に発行された公職倫理基準委員会の第23次報告書（以下単に「第23次報告書」という。）

⁽⁸⁸⁾ Cabinet Office, *ibid.*, para.4.11.

⁽⁸⁹⁾ *ibid.* この後、「2021年大臣等出産手当法」（Ministerial And Other Maternity Allowances Act 2021）が制定されたことにより、法定の大臣数を超えることなく出産休暇中の大臣の代行者を任命できるようになり、出産休暇中の大臣に給与に相当する額を支給することが可能となった（Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), p.12.）。同法の概要については、上綱秀治「【イギリス】大臣等の子産休暇及び手当に関する法律の制定」『外国の立法』No.288-1, 2021.7, pp.14-15. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11693547_po_02880106.pdf?contentNo=1> を参照。

⁽⁹⁰⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(19), para.6.3.

⁽⁹¹⁾ *ibid.*, para.7.19.

⁽⁹²⁾ Committee on Standards in Public Life, “Upholding Standards in Public Life: Final report of the Standards Matter 2 review,” November 2021, para.3.15. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1029944/Upholding_Standards_in_Public_Life_-_Web_Accessible.pdf>

⁽⁹³⁾ Cabinet Office, *Code of Conduct for Special Advisers*, December 2016. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/832599/201612_Code_of_Conduct_for_Special_Advisers.pdf>

⁽⁹⁴⁾ Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(92), para.3.20.

⁽⁹⁵⁾ *ibid.*, para.3.21.

⁽⁹⁶⁾ Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), p.13. 大臣規範について制定法を設けるべきであると提言している他の資料として、Tim Durrant et al., *Updating the Ministerial Code*, Institute for Government, July 2021. <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/updates-ministerial-code.pdf>> を参照。また、同資料は、大臣規範の具体的な提言をしているほか、カナダ、オーストラリア等の他の国々・地域における大臣規範に当たる行為規範との比較を行っている。

では、具体的な内容を法律に定義することまでは不要であるが⁽⁹⁷⁾、制定法に基づいて大臣規範が作成され、それが「公職者の7つの原則」に基づくことを明記すべきであること⁽⁹⁸⁾、また、独立顧問を法定化すべきであることを勧告している（勧告2）⁽⁹⁹⁾。なお、政府は、2021年4月に大臣規範についての法律を制定する予定はないと下院議員の文書質問に対して答弁している⁽¹⁰⁰⁾。

2 独立顧問の権限強化

独立顧問は首相によって任命され、大臣規範に関連する事項に関し首相に助言を行う役割を担っている⁽¹⁰¹⁾。独立顧問は、従前、公職倫理基準委員会等によってその導入が勧告⁽¹⁰²⁾されていたが、大臣規範違反が問題となることが続いたことを受け、2006年に初めて設置（大臣規範には2007年版から反映）⁽¹⁰³⁾された。

2020年11月20日に、当時独立顧問であったアレックス・アラン（Alex Allan）氏はプリティ・パテル（Priti Patel）内務大臣が大臣規範に違反したとする調査結果を公表したが、ジョンソン首相は、パテル氏に大臣規範違反はなかったとして留任させた（表3事例4参照）⁽¹⁰⁴⁾。これを受けアラン氏は、同日、独立顧問を辞任した⁽¹⁰⁵⁾。このような事態などを受け、大臣規範の有効性や独立顧問の役割の独立性について疑問が呈されている⁽¹⁰⁶⁾。

第23次報告書は、独立顧問の権限を強化すべきであると指摘し、具体的な方法として、独立顧問の設置を法律で定めること（勧告2）、独立顧問自らが大臣規範違反の調査を開始できること（勧告8）、独立顧問が大臣規範の違反を判断する権限を持つべきであること（勧告9）などを挙げている⁽¹⁰⁷⁾。

3 大臣の利害関係簿の公開頻度

2010年版の大臣規範以降、大臣の利害関係簿は年に2回公表する旨規定されている⁽¹⁰⁸⁾が、

⁽⁹⁷⁾ Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(92), para.2.28.

⁽⁹⁸⁾ *ibid.*, para.2.34(2). 「公職者の7つの原則」については、前掲注20を参照。

⁽⁹⁹⁾ *ibid.*, p.13. 第23次報告書内では、大臣規範の改定を含め、全部で34の勧告を行っている。大臣規範に関してはこのほか、（大臣規範には政治運営の手續と大臣の行為規範を定めた部分があるが、）行為規範の部分のみとして再構成すること（勧告3）、謝罪、過料、辞任要求など、首相がとり得る制裁措置の範囲を記載すべきであること（勧告6）などの勧告がなされている。

⁽¹⁰⁰⁾ Chloe Smith, “Ministers: Codes of Practice,” 13 April 2021. UK Parliament Website <<https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2021-03-24/174953>>

⁽¹⁰¹⁾ HM Government, *op.cit.*(36)

⁽¹⁰²⁾ Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(13); House of Commons Public Administration Select Committee, *op.cit.*(13)

⁽¹⁰³⁾ Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), p.5. 独立顧問設置の経緯については、廣瀬 前掲注(5); 吉田早樹人「英国における大臣行為規範について」『議会政治研究』80号, 2006.12, pp.50-67を参照。

⁽¹⁰⁴⁾ “Findings of the Independent Adviser,” [20 November 2020]. GOV.UK Website <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/937010/Findings_of_the_Independent_Adviser.pdf>; “Ministerial Code investigation,” 20 November 2020. *ibid.* <<https://www.gov.uk/government/news/ministerial-code-investigation>>

⁽¹⁰⁵⁾ “Statement from Sir Alex Allan,” 20 November 2020. *ibid.* <<https://www.gov.uk/government/news/statement-from-sir-alex-allan>> この後、後任の独立顧問であるガイト卿（Lord Geidt）が任命される2021年4月まで、独立顧問は空席となった。ガイト卿が就任する際、新たな独立顧問の委任事項（Terms of Reference）が定められた（HM Government, *op.cit.*(36)）。

⁽¹⁰⁶⁾ Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(92), para.3.4.

⁽¹⁰⁷⁾ *ibid.*, pp.13-14. 第23次報告書内ではこのほか、独立顧問に関し、大臣規範の改定手續において独立顧問との協議を経るべきであること（勧告5）、独立顧問の任用手續を強化すること（勧告7）、大臣規範違反についての独立顧問の調査報告書は、報告書が首相に提出されてから8週間以内に公表されるべきであること（勧告10）などの勧告がなされている。独立顧問の権限強化を提言している他の資料として、Durrant et al., *op.cit.*(96)を参照。

⁽¹⁰⁸⁾ 2019年版について、Cabinet Office, *op.cit.*(19), para.7.5.

必ずしも守られてこなかった⁽¹⁰⁹⁾。独立顧問のガイト卿 (Lord Geidt) は、2021年の年次報告書において、利害関係簿について、定期的に最新の情報が公表されることが重要であり、公表頻度は大臣規範で規定されている頻度 (年2回) を維持すべきであると述べている⁽¹¹⁰⁾。

おわりに

大臣規範は長い歴史の中で、その地位を確立してきた。本稿では、主に2010年版以降の大臣規範の改定を概説した。大臣規範は、高い水準の品行を保ち最高水準の適正性に従って行動することなどを大臣に求め、また、連帯責任の原則、大臣間の職務配分、大臣と公務員の関係、大臣の選挙区及び〔所属する〕政党の利害関係、大臣の私的利害関係、大臣と議会との関係などについて定めている。2010年に労働党から保守党・自由民主党の連立政権への交代があったが、連立政権の誕生に伴い連帯責任に関する記載が変更されたものの、2010年版の構成や記載項目に2007年版からの大きな変化はなかった。それ以降の大臣規範についても、第2章4で述べたようにその時々政権の課題に応じて更新されているが、大枠の内容はほぼ堅持されてきていると言えるであろう。

一方で、2017年の総選挙で保守党が過半数を下回ったために、それ以前であれば許容されなかったであろう大臣の行為が、現在では党内の結束を維持するために日常的に黙認されている⁽¹¹¹⁾といった指摘や、パテル氏を留任させた (表3事例4参照) ジョンソン首相は大臣規範を弱体化させている⁽¹¹²⁾といった批判もある。

2021年4月にジョンソン首相は、時期の明言はしていないものの、大臣規範を見直す予定であると述べている⁽¹¹³⁾。今後も、英国の大臣規範はその時代に対応した改定が求められると考えられるが、どのような方向に進展していくのか注視していきたい。

(くらたに まや)

⁽¹⁰⁹⁾ Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(3), p.15.

⁽¹¹⁰⁾ “Annual report by the Independent Adviser on Ministers’ Interests,” May 2021, para.13. GOV.UK Website <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/990421/Report_by_the_Independent_Adviser_May_2021__1_.pdf> 近年の公表状況は、2018年は0回、2019年は2回 (5月及び12月)、2020年は1回 (7月)、2021年は2回 (5月及び11月) となっている (“List of ministers’ interests,” Last updated 3 November 2021. *ibid.* <<https://www.gov.uk/government/publications/list-of-ministers-interests>>).

⁽¹¹¹⁾ Leighton Andrews, “Brexit, Cabinet Norms and the Ministerial Code: Are we living in a post-Nolan era?” *Political Quarterly*, Vol.91 No.1, January-March 2020, p.1.

⁽¹¹²⁾ Catherine Haddon, “The handling of the Priti Patel bullying inquiry has fatally undermined the Ministerial Code,” 20 November 2020. Institute for Government Website <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/priti-patel-bullying-inquiry-undermined-ministerial-code>>

⁽¹¹³⁾ “[Letter from the Prime Minister to Lord Evans],” 28 April 2021. GOV.UK Website <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/981905/Letter_from_the_Prime_Minister_to_Lord_Evans__28_April_2021.pdf>