

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	英国の大臣規範の動向—2022年の改定を中心に—
他言語論題 Title in other language	Trends in Revision of Ministerial Code in the United Kingdom: Focusing on 2022
著者 / 所属 Author(s)	長谷川 周子 (HASEGAWA Chikako) / 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	873
刊行日 Issue Date	2023-9-20
ページ Pages	49-64
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) の動向について、2022年 の2回の改定を中心に紹介する。

* 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。

英国の大臣規範の動向

—2022年の改定を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
政治議会課 長谷川 周子

目 次

はじめに

I 大臣規範とは

- 1 概要
- 2 経緯
- 3 大臣規範違反が問題となった場合の制裁等
- 4 大臣規範違反が問題となった主な事例

II 2022年の主な改定点

- 1 2022年5月版（ジョンソン政権）
- 2 2022年12月版（スナク政権）

III 残された課題

おわりに

別表 大臣規範（2022年12月改定）の各章の項目名及び概要

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、大臣が守るべき行為規範と政治運営の手續を組み合わせたルールである。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「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、法的拘束力もない。大臣規範に罰則はないが、違反があった場合、制裁を受けることがある。時の首相が改定版を公表する慣行となっており、最近では2022年に2回の改定がなされている。
- ② 2022年5月改定はボリス・ジョンソン首相によるものである。主な改定点は、大臣規範違反の調査等を行う独立顧問に独自の調査開始権限が付与されたこと、大臣規範違反があった場合に首相による段階的制裁（公の謝罪、是正措置、一定期間の大臣給与の支給停止など）が可能になったことである。
- ③ 2022年12月改定はリシ・スナク首相によるものである。主な改定点は、大臣規範の規定の中で元大臣に適用される規則が強調されたこと、大臣の出産休暇やその他の長期休暇の規定について詳細が明記されたこと、大臣の公用車の利用可能範囲が拡大されたことである。
- ④ 大臣規範の課題として指摘されているのは、a) 現在は慣習として存在する大臣規範に制定法上の根拠を設けること、b) 独立顧問の権限を強化すること、c) 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報告書の公開頻度を大臣規範の規定どおり年2回とすること等である。最近では、d) 大臣規範に付録として規定された、元大臣の民間への就職等について定めた企業就業規程による規制の不十分性も指摘されている。
- ⑤ 近年、首相自身の大臣規範違反が疑われる例も多く見られ、それ以外にも、調査の対象となっていない多くの大臣のスキャンダルがあるとされている。英国の大臣規範の今後の動向に注目したい。

はじめに

本稿は、我が国の「国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範」（いわゆる「大臣等規範」）⁽¹⁾の制定時に参考にしたとされる⁽²⁾、英国の大臣規範（Ministerial Code）⁽³⁾の動向について、2022年の改定を中心に紹介するものである。

英国では、大臣規範は時の首相により改定版が公表される慣習となっており⁽⁴⁾、直近2回の改定は、2022年5月及び同年12月に行われた。5月の改定は、ボリス・ジョンソン（Boris Johnson）首相によって、12月の改定は、リシ・スナク（Rishi Sunak）首相によって行われた。

本稿では、まず大臣規範の概要を説明した上で（Ⅰ）、2022年の改定内容を紹介し（Ⅱ）、残された課題として指摘されている点について述べる（Ⅲ）⁽⁵⁾。なお、本稿の末尾に、大臣規範の項目名等をまとめた別表を付した。

I 大臣規範とは

1 概要

英国の大臣規範とは、大臣⁽⁶⁾が守るべき行為規範と政治運営の手続を組み合わせたルールで

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2023年7月17日である。また、本稿中の人物の肩書は、全て当時のものである。

- (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/jp/siryoku/pdf/kihan.pdf>> 政治家であって国務大臣等の公職にある者としての清廉さを保持し、政治と行政への国民の信頼を確保することなどを目的に、大臣等の服務、職務等を定めた規範である。このうち、大臣等の服務等については、①営利企業等との兼職の制限、②株式等の取引の自粛等、③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、④大規模な政治資金パーティー開催の自粛、⑤関係業者との接触に当たっての禁止行為、⑥外国からの贈物等の扱い、⑦守秘義務、⑧国内外の旅行の制限、⑨公務員との関係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。
- (2) 「[[編集手帳]「国民全体の奉仕者」新設の大臣規範に明記]『読売新聞』2001.1.6.
- (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。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、「公職者の7つの原則（Seven Principles of Public Life）」が含まれている。公職に就く者が守るべき7つの原則（①無私性、②清廉性、③客観性、④説明責任、⑤公開性、⑥誠実性、⑦リーダーシップ）が定められており、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,” 31 May 1995. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>> また同原則は1995年以降改定されおらず、大臣規範には付録Aとして2001年版から記載されている。
- (4) Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*, 1st ed., October 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://doi.org/10.11501/8091534>> を参照。
- (5) 英国の大臣規範を概説し、2010年版から2019年版までの改定内容を整理した資料として、倉谷麻耶「英国の大臣規範—2010年以降の改定を中心に—」『レファレンス』858号, 2022.6, pp.61-76. <<https://doi.org/10.11501/12299754>> を参照。2007年版について解説した資料として、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://doi.org/10.11501/999689>> を参照。
- (6) 大臣規範は、政府の全大臣、特別顧問（Special Adviser）、議会担当秘書官（Parliamentary Private Secretary）に適用される。特別顧問には別途専用の行為規範が設けられ、議会担当秘書官は、党規則の制約も受ける。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（多くは肩書が「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。担当大臣は「副大臣」、「閣外大臣」と訳されることも多い。）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://doi.org/10.11501/1166405>> を参照。

ある。英国では、刑事法及び民事法の規定、並びに議員全般に影響を及ぼす上下院議員の行為規範⁽⁷⁾を除けば、公的な立場にある大臣の指針となり履行を強制させる、大臣の責任に関するルールはほとんどない⁽⁸⁾。2022年5月の大臣規範改定と同時に公表された「公職倫理基準に関する政府方針声明」⁽⁹⁾(以下「政府方針声明」という。)では、大臣規範として首相が大臣に期待することを示すことで、大臣個人は自らに何が求められるかを理解できるようになり、議会と国民がその期待に反する大臣の品行 (conduct) 及びふるまい (actions) を評価できるようになると述べられている⁽¹⁰⁾。

大臣規範は首相の権限により作成されるもので、我が国の大臣等規範と同様、法的拘束力はない⁽¹¹⁾。政府はその理由について、「大臣規範とその運用は行政府の問題であり、立法府とは完全に分離されている」ことを掲げ、「行政府と立法府を混同することによって憲法上の解決を弱体化させる」ため、大臣規範及び独立顧問(後述)の法定化は適切ではないとし、「政治的問題に司法府も引き込むことは公共の利益にならない」等と述べている⁽¹²⁾。大臣規範に罰則はないが、大臣規範に違反した場合、大臣は制裁を受けることがある(3を参照)。

大臣規範の運用に重大な役割を担っている役職として、大臣の利害に関する独立顧問 (Independent Adviser on Ministers' Interests) (以下「独立顧問」という。)がある。独立顧問は、大臣規範に関連する事項について首相に助言する役割を担い、首相により任命される⁽¹³⁾。独立顧問の主な役割は、①大臣の利害関係に関する公平な助言を行い、大臣の利害関係報告書 (a statement covering relevant Ministers' interests)⁽¹⁴⁾を年2回公表すること、②大臣規範違反に関する調査を行い、首相への公平な助言を行うこと、③職務に関する年次報告書を公表すること等である⁽¹⁵⁾。②の大臣規範違反に関する調査については、2001年から2006年までは、個々の事

(7) 下院議員の行為規範として、「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 1083, 10 February 2023. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1083/1083.pdf>>)が、上院議員の行為規範として、「上院議員行為規範」(House of Lords, *Code of Conduct for Members of the House of Lords: Guide to the Code of Conduct: Code of Conduct for House of Lords Members' Staff*, HL Paper 13, 7 June 2022. <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-commissioner-for-standards/hl-code-of-conduct.pdf>>)がある。

(8) Hazel Armstrong and Chris Rhodes, "The Ministerial Code and the Independent Adviser on Ministerial Interests," *House of Commons Library Research Briefing*, No.CBP 03750, 29 March 2023, p.40. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03750/SN03750.pdf>>

(9) Cabinet Office, "Statement of government policy: standards in public life," 27 May 2022. <<https://www.gov.uk/government/publications/revisions-to-the-ministerial-code-and-the-role-of-the-independent-adviser-on-ministers-interests/statement-of-government-policy-standards-in-public-life>>

(10) *ibid.*, para.4.

(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. スコットランドとウェールズの大臣規範も同様である。なお、北アイルランドの大臣規範は法律に基づき制定されている。Catherine Haddon and Alasdair de Costa, "Ministerial code," Update date: April 26, 2019. Institute for Government Website <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/ministerial-code>>; Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(8), p.12.

(12) Cabinet Office, *op.cit.*(9), para.6.

(13) *ibid.*, para.8; "Independent Adviser on Ministers' Interests." GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/organisations/independent-adviser-on-ministers-interests>>

(14) 大臣の利害関係報告書とは、経済的利益、取締役の地位及び株式の保有状況、投資物件、公職への就任、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ものである。Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(8), p.13.

(15) "Terms of Reference: Independent Adviser on Ministers' Interests," 27 May 2022. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/terms-of-reference-for-the-independent-adviser-on-ministers-interests--2/terms-of-reference-independent-adviser-on-ministers-interests>> 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.50-59を参照。

例ごとに、首相がその都度適当な人物を外部の調査官として任命していた⁽¹⁶⁾。しかし、大臣規範違反が問題となる事例⁽¹⁷⁾が続いたことから、トニー・ブレア (Tony Blair) 首相は 2006 年、ジョン・ボーン氏 (Sir John Bourn) を独立顧問として任命した。また 2007 年、ゴードン・ブラウン (Gordon Brown) 首相がその後任にフィリップ・マワー氏 (Sir Philip Mawer) を任命するとともに、大臣規範 2007 年版で独立顧問の役割を明確にした。この時、独立顧問の調査権限が、大臣の私的利害に関するものだけではなく、大臣規範全ての違反を含むように拡大された⁽¹⁸⁾。なお、発足から現在までの歴代の独立顧問は、ボーン氏 (2006 年 3 月～2007 年 6 月)、マワー氏 (2007 年 7 月～2011 年 10 月)、アレックス・アラン氏 (Sir Alex Allan, 2011 年 11 月～2020 年 11 月)、ガイト卿 (Lord Geidt, 2021 年 4 月～2022 年 6 月)、ローリー・マグナス氏 (Sir Laurie Magnus, 2022 年 12 月～) である⁽¹⁹⁾。

大臣規範は 10 章から成り、「大臣と政府」、「大臣とその省庁」、「大臣と公務員」、「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」、「大臣の移動」などの項目がある (別表を参照)。

2 経緯

大臣規範の起源は、1917 年に初代内閣官房長 (Cabinet Secretary) のモーリス・ハンキー氏 (Sir Maurice Hankey) によって作成された「手続規則集 (Rules of Procedure)」にあるとされ、その内容は長年非公開とされてきた⁽²⁰⁾。1945 年、クレメント・アトリー (Clement Attlee) 首相が初めて「大臣の手続に係る諸問題 (Questions of Procedure for Ministers)」として直接編さんに関与し、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⁽²¹⁾。また 1958 年、ハロルド・マクミラン (Maurice Harold Macmillan) 政権下で、それまで政治運営に関連する行動の手引という性格であった文書に、行為規範としての内容が追加された⁽²²⁾。1992 年 5 月には、ジョン・メージャー (John Major) 首相が「大臣の手続に係る諸問題」として初めて公表し⁽²³⁾、同文書は大臣の行動を審査・評価する基準として政府外で利用される可能性を持つこととなった⁽²⁴⁾。1997 年、ブレア首相によって、現在の「大臣規範」に改称された。総選挙の後や首相交代の際に時の首相が改定版を公表する慣行となっており⁽²⁵⁾、現在に至るまで改定が重ねられている⁽²⁶⁾。大臣規範の改定に当たり、首相に助言を行う公的機関である公職倫理基準委員

(16) Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(8), p.26; 廣瀬 同上, p.60.

(17) 詳細は、吉田 前掲注(15)を参照。

(18) Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(8), pp.36-37.

(19) ガイト卿は 5 年の固定任期で任命され、それ以前は任期について特に定めがなく無期限であった。 “[The Prime Minister’s Letter 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>

(20) Martin Burch and Ian Holliday, *The British Cabinet System*, London: Prentice Hall, 1996, p.57. 大臣規範の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.14-21 を参照。

(21) 同上, pp.19-20.

(22) 同上, p.20.

(23) Amy Baker, *Prime Ministers and the Rule Book*, London: Politico’s, 2000, p.68. 1992 年版の「大臣の手続に係る諸問題」の内容は、田中誠「英国の大臣行為規範 (資料)」『レファレンス』554 号, 1997.3, pp.53-73 を参照。

(24) 高安 前掲注(20), p.21.

(25) Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(8), pp.5, 20. 時の課題に対応するため改定される場合もある。

(26) 2010 年版から 2019 年版までの改定については、倉谷 前掲注(5), pp.69-74 を参照。

会（Committee on Standards in Public Life: CSPL）⁽²⁷⁾や下院に設置された行政特別委員会（Public Administration Select Committee: PASC）⁽²⁸⁾の勧告を受けることがあり、首相による次の改定に反映されることもある⁽²⁹⁾。

2023年7月現在の最新版は、スナク首相によって2022年12月に公表されたもの⁽³⁰⁾である。

3 大臣規範違反が問題となった場合の制裁等

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）に事実関係の調査を要請し、かつ／又は独立顧問に委嘱することができる⁽³¹⁾。なお、首相からの委嘱がない場合でも、独立顧問は首相の同意の下、独自に調査を開始することができる（2022年5月改定。詳細はII 1(2)(i)を参照）⁽³²⁾。調査結果を受け、大臣の適切な帰結を最終的に判断するのは首相であるが⁽³³⁾、首相が規範違反であると判断したとき、段階的制裁（II 1(2)(ii)参照）のうちでどの制裁を科すことが適切かに関して、内密の助言を独立顧問に求めることができる⁽³⁴⁾（2022年5月改定。詳細はII 1(2)(ii)を参照。以前は、大臣規範違反時に首相が大臣に信任を置かない場合、首相は解任することしかできなかつたが、当該改定により段階的制裁を科すことができるようになった。）。

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事例は独立顧問の年次報告書に掲載される。このうち2022年以降に大臣規範違反の有無が言及された主な事例は表のとおりである⁽³⁵⁾。

内閣府や独立顧問の調査結果を受け、大臣が辞任し又は解任された例（事例3,5）もあれば、前述のとおり最終的な判断権が首相にあることから、独立顧問が「大臣規範違反である」と結論付けた場合でも大臣が制裁されない例もある⁽³⁶⁾。また、調査結果の公表前や、調査が実施されなくても、違反の疑いを理由に辞任した例もある⁽³⁷⁾。なお、首相が調査を要請すれば、首相自身も調査対象となる（事例2）。

(27) CSPLは、1994年、公職における倫理基準に対する国民の不満を背景にして、メジャー首相によって設置された。「公職者の7つの原則」（前掲注(3)参照）はCSPLの第1回報告書で委員長のノーラン卿（Lord Nolan）が初めて示したことから「ノーラン原則」とも呼ばれる。

(28) 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。2015年から、行政及び憲法問題特別委員会（Public Administration and Constitutional Affairs Committee: PACAC）となっている。

(29) Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(8), pp.5, 20.

(30) Cabinet Office, *Ministerial Code*, December 2022. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1126632/Ministerial_Code.pdf>

(31) *ibid.*, para.1.4(a).

(32) *ibid.*, para.1.4(b).

(33) “Terms of Reference: Independent Adviser on Ministers’ Interests,” *op.cit.*(15), para.2.3; *ibid.*, para.1.6.

(34) Cabinet Office, *ibid.*, para.1.7.

(35) 2017年から2021年までの主な事例は、倉谷 前掲注(5), p.68を参照。

(36) 同上, p.75.

(37) 独立顧問、内閣府等による調査が行われることなく、大臣規範違反の疑いから大臣が辞任した例として、2022年以降の例としては、次の2例がある。①スエラ・ブレイヴァーマン（Suella Braverman）内務大臣は、2022年10月、個人の電子メールアドレスから一般議員及び議会事務局職員に対して公文書を送信したことが、大臣規範に違反していたとして自ら辞任した。なお、辞任の6日後にスナク首相の下で再任されたことが問題となったが、現独立顧問は調査を実施しないとした。②ギャビン・ウィリアムソン（Sir Gavin Alexander Williamson）無任所大臣は、議員や公務員に対して暴言を繰り返していたことがいじめ（bully）に当たるとして苦情手続がなされており、2022年11月、その責任を取り辞任した。①について、“PM letter to Rt Hon Suella Braverman,” 19 October 2022. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/pm-letter-to-suella-braverman-19-october-2022>> ②について、“Sir Gavin Williamson’s resignation letter and the Prime Minister’s response,” 8 November 2022. *ibid.* <<https://www.gov.uk/government/publications/sir-gavin-williamsons-resignation-letter-and-the-prime-ministers-response>>

表 大臣規範違反が問題となった最近の主な事例

	大臣	辞任日	理由・結果
1	リシ・スナク (Rishi Sunak) 財務大臣	— (辞任せず)	2022年4月、スナク財務大臣が米国の永住許可証を所有していたことや、妻のアクシャタ・マーティー氏 (Akshata Murty) が英国の税務上、非居住者としての扱いを受けていることなどについて、独立顧問が調査を行った。同月に公表された独立顧問の助言では、大臣規範の定める利益相反はなかったとした。
2	ボリス・ジョンソン (Boris Johnson) 首相	— (辞任せず)	2020年5月から2021年4月にかけて、新型コロナウイルス感染症対策の規制下、首相官邸や政府機関でパーティーが繰り返し開かれていたことが問題となった (いわゆる「パーティーゲート」)。ジョンソン首相も複数回出席し、一連の行為が規則に反していると下院特別委員会で批判されたが、ジョンソン首相は議会答弁で一貫して違反を否定し、2021年12月、内閣府に調査を要請した。2022年4月、ジョンソン首相などは規則に違反したとして警察から反則金納付通知書 (fixed penalty notice) を受領し、ジョンソン首相は事実を認め謝罪した。5月には内閣府の調査報告も規則違反を認めた。独立顧問は同月、反則金を科されたことが大臣規範違反には当たらないことの説明を首相に求めたが、首相は大臣規範違反を否定した (※1)。
3	ナディム・ザハウイ (Nadhim Zahawi) 無任所大臣	2023年1月29日 ※解任日	2022年7月の財務大臣就任時、ザハウイ氏は歳入関税局 (Her Majesty's Revenue and Customs) の調査を受けていた事実を利害関係届出書に記載していなかった。2023年1月にこのことが問題化し、首相の要請を受け、独立顧問が調査を行った。同月29日に公表された独立顧問の報告は、ザハウイ氏の行動は議会及び国民に対して限りなくオープンであるべき (para.1.3(d)) という基準、その他大臣規範の一般原則や「公職者の7つの原則」に反し、また利益相反を避けるために必要な行動をとる各大臣の個人的責任 (para.7.2) を怠ったとして、大臣規範違反があったと結論付けた。同日、スナク首相は、同氏を役職から解任した。
4	マーク・スペンサー (Mark Spencer) 財務担当政務官 (院内幹事長)	— (辞任せず)	2022年1月、スペンサー財務担当政務官について、ヌスラト・ガニ氏 (Nusrat Ghani) は、2020年2月の大臣交代で運輸担当政務官を解任された際、スペンサー氏が自身のイスラム教信仰に対する差別発言を行ったとの声明を発表した。2022年2月、ジョンソン首相は独立顧問に調査を要請した。2023年4月、独立顧問は当該発言があったことの証拠がないとして、スペンサー氏の大臣規範違反はなかったと結論付けた。
5	ドミニク・ラーブ (Dominic Rennie Raab) 副首相兼大法官兼司法大臣	2023年4月21日	2022年11月、ラーブ氏が大臣を務めた複数の省庁で、同氏による公務員へのいじめ (bully) があったという苦情の申立てがあり、大臣自身の要求を契機に首相が独立調査官として任命した勅選弁護士が調査を行った (※2)。2023年4月、調査報告書は、ラーブ氏が「威圧的で不当に執拗で攻撃的」な行動をとったと結論付け、同氏は調査結果を受け辞任した。

(注) 表における事例の順番は、大臣規範違反の有無が言及された順としている。

(※1) その後2022年7月、ジョンソン首相は辞任を表明した。下院特別委員会がジョンソン氏の虚偽答弁疑惑を「議会を故意に欺いた疑い」として近く登院停止の勧告を出す見通しであったことに抗議し、2023年6月、ジョンソン氏は下院議員を辞職した。

(※2) 当時独立顧問が不在であったため、外部の弁護士が申立ての調査に当たった。

(出典) 【事例1について】 “Annual Report of the Independent Adviser on Ministers’ Interests: May 2022,” 31 May 2022. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/annual-report-of-the-independent-adviser-on-ministers-interests-may-2022/annual-report-of-the-independent-adviser-on-ministers-interests-may-2022>>; “Advice to the Prime Minister from the Independent Adviser on Ministers’ Interests about the Chancellor’s outside interests,” April 2022. *ibid.* <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1071790/Advice_to_the_Prime_Minister_from_the_Independent_Adviser_on_Ministers_Interests_-_April_2022_-_Publication.pdf>; 【事例2について】 Cabinet Office, “Investigation into alleged gatherings on government premises during Covid restrictions: Update,” 31 January 2022. *ibid.* <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_

data/file/1051374/Investigation_into_alleged_gatherings_on_government_premises_during_Covid_restrictions_-_Update.pdf>; “Findings of Second Permanent Secretary’s Investigation into alleged gatherings on government premises during Covid restrictions,” 25 May 2022. *ibid.* <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1078404/2022-05-25_FINAL_FINDINGS_OF_SECOND_PERMANENT_SECRETARY_INTO_ALLEGED_GATHERINGS.pdf>; 【事例 3 について】 “[Letter from Sir Laurie Magnus to the Prime Minister],” 29 January 2023. *ibid.* <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1132735/Letter_from_Sir_Laurie_Magnus_to_the_Prime_Minister_29_January_2023.pdf>; “Independent Adviser on Ministers’ Interests Annual Report 2022-2023,” 25 May 2023. *ibid.* <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1159316/Independent_Adviser_on_Ministers_Interests_Annual_Report_2022-2023.pdf> 【事例 4 について】 “[Letter from Independent Adviser to the Prime Minister],” 4 April 2023. *ibid.* <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1149295/Letter_from_Independent_Adviser_to_the_Prime_Minister_040423.pdf>; 【事例 5 について】 Adam Tolley KC, “Formal Complaints about the Conduct of the right honourable Dominic Raab MP Deputy Prime Minister Lord Chancellor and Secretary of state for justice: Investigation Report to the prime minister,” 20 April 2023. *ibid.* <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1152026/2023.04.20_Investigation_Report_to_the_Prime_Minister.pdf>; 各種報道記事等を基に筆者作成。

II 2022 年の主な改定ポイント

1 2022 年 5 月版（ジョンソン政権）

(1) 改定の背景

2019 年 7 月に就任したジョンソン首相は、2022 年 5 月 27 日、新たな大臣規範⁽³⁸⁾を公表した。これは同首相の下での 2019 年 8 月版（以下「2019 年版」という。）⁽³⁹⁾に続く 2 度目の改定で、主な改定ポイントは独立顧問に関するものであった。なお、大臣規範の序文には、時の首相の所見が書かれるのが通例であるが、5 月改定版において「公職者の 7 つの原則」に言及しなかったことが批判された⁽⁴⁰⁾。

2021 年 11 月に公表された CSPL の第 23 次報告書では、独立顧問の権限強化を中心に多くの勧告がなされており、独立顧問の設置を法律で定めること（勧告 2）、大臣規範の改定手続において独立顧問は意見を求められるべきであること（勧告 5）、独立顧問の任用手続を強化すること（勧告 7）、独立顧問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違反を判断する権限を持つべきであること（勧告 9）、大臣規範違反についての独立顧問の調査報告書は、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）を挙げていた。大臣規範一般に関する勧告としては、（大臣規範には政治運営の手続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）、首相が大臣規範を発行する旨を法定すること（勧告 4）、首相がとり得る制裁措置の範囲を、謝罪、過料、辞任要求など詳細化すべきであること（勧告 6）などがあった⁽⁴¹⁾。今回の改定は、これらの勧告の一部を受け入れる形で行われた。

なお政府は、大臣規範の改定と同時に、政府方針声明⁽⁴²⁾の公表と「大臣の利害に関する独

⁽³⁸⁾ Cabinet Office, *Ministerial Code*, May 2022. <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20221207182801/https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>>

⁽³⁹⁾ Cabinet Office, *Ministerial Code*, August 2019. <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20191103031529/https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>>

⁽⁴⁰⁾ Rowena Mason and Aubrey Allegretti, “Boris Johnson accused of changing ministerial code to ‘save his skin’,” *Guardian*, 28 May 2022.

⁽⁴¹⁾ Committee on Standards in Public Life, *Upholding Standards in Public Life: Final report of the Standards Matter 2 review*, November 2021, pp.13-14. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1029944/Upholding_Standards_in_Public_Life_-_Web_Accessible.pdf>

⁽⁴²⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(9)

立顧問への委嘱事項 (Terms of Reference)』⁽⁴³⁾の改定を行い、大臣規範の法的位置付けや独立顧問の責任について、前述の勧告に呼応する形で政府見解を明らかにしている⁽⁴⁴⁾。例えば、「独立顧問は将来、大臣規範をいかに簡潔で明確なものとするかなどの改定について、意見を求められることとなる」⁽⁴⁵⁾、「独立顧問は… (中略) …更新不可能な5年の任期で任命される」⁽⁴⁶⁾、「独立顧問には、調査の結果について首相に提供された助言が適時に公開されることを要求することができる」⁽⁴⁷⁾等が明記された⁽⁴⁸⁾。

大臣規範の改定内容は主に次の2点である。

(2) 主な改定点

(i) 独立顧問への調査開始権限の付与

まず独立顧問の役割について、「首相が定める委嘱事項に基づき、首相と大臣に大臣規範の遵守に関して助言を行う役割がある」と明記された⁽⁴⁹⁾。また、大臣は、独立顧問に対し、その役割の遂行のために合理的に必要な全ての情報を提供することが期待されるとの規定が追加された⁽⁵⁰⁾。

次に、大臣規範違反の申立てがあった際、2019年版の時点では「首相は内閣府に事実関係を調査するよう求め、かつ／又は独立顧問にこの案件を委嘱することができる」とされていたが⁽⁵¹⁾、5月改定版ではこれに加え、独立顧問は、申し立てられた規範違反について更なる調査が必要であると認める場合は、首相に意見を求め、同意を得た上で、調査を開始できることが追加された⁽⁵²⁾。公益上の理由がある場合、首相は、提案された調査を進めないよう懸念を表明することができる⁽⁵³⁾。しかしその場合でも、独立顧問は、調査を進めないこととする事情を害するものでない限り、調査を進めない理由を公表するよう要求できるとされた⁽⁵⁴⁾。

⁽⁴³⁾ “Terms of Reference: Independent Adviser on Ministers’ Interests,” *op.cit.*(15) 独立顧問の役割、権限等を定めている文書である。

⁽⁴⁴⁾ Emily Haves, “Standards in public life and the democratic process,” 16 June 2022. <<https://lordslibrary.parliament.uk/standards-in-public-life-and-the-democratic-process/>>

⁽⁴⁵⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(9), para.8. CSPL の勧告 5 (前掲注(41)参照) を受け入れた形である。

⁽⁴⁶⁾ *ibid.*, para.8. CSPL の勧告 7 (前掲注(41)参照) を部分的に受け入れた形であり、任用プロセスは「独立顧問は首相が直接任命する」と現状が維持されている。

⁽⁴⁷⁾ “Terms of Reference: Independent Adviser on Ministers’ Interests,” *op.cit.*(15), para.2.5; Cabinet Office, *ibid.*, para.9. CSPL の勧告 10 (前掲注(41)参照) を部分的に受け入れた形である。

⁽⁴⁸⁾ 政府方針声明ではその他、党派的な理由でなされる可能性のある些細な、又は厄介な苦情に対するインセンティブを避ける必要があるといった言及もなされた。

⁽⁴⁹⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(38), para.1.4.

⁽⁵⁰⁾ *ibid.* 2020年4月から行われた首相公邸の改修工事の資金調達をめぐるジョンソン首相の大臣規範違反が疑われた問題に関して、保守党の寄贈者とのやり取りなどの情報がガイト卿に提供されていなかった。Aubrey Allegretti, “No 11 flat refurb: Lord Geidt criticises PM but says he did not deliberately mislead,” *Guardian*, 6 January 2022.

⁽⁵¹⁾ 2019年版について、Cabinet Office, *op.cit.*(39), para.1.4.

⁽⁵²⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(38), para.1.4.(b).

⁽⁵³⁾ *ibid.*

⁽⁵⁴⁾ *ibid.* 政府方針声明では、「改定された委嘱事項は、独立顧問が首相に意見を求め、同意を得た上で、独立して調査を開始できるように強化されたプロセスを定めている」ものの、「行政の行動に対する首相の説明責任を反映して、調査に関する決定において首相の役割が保持されることが重要である」と述べている。Cabinet Office, *op.cit.*(9), para.10. この改定は、CSPL の勧告 8 (前掲注(41)参照) を部分的に受け入れた形である。CSPL は「独立顧問が調査を開始するために首相の許可を依然として必要とする仕組みは不完全で、独立顧問に完全な権限が与えられるべきである」と再指摘する。Lord Jonathan Evans, “The government should go beyond a “low level of ambition” on Ministerial Code,” 1 June 2022. Committee on Standards in Public Life Website <<https://cspl.blog.gov>>

(ii) 大臣規範違反時の段階的制裁の導入

大臣規範違反が問題となった場合の対応については、2019年版の時点では、第1章の一般原則において「故意に議会を誤解させた大臣は、首相に辞任を申し出ることが期待される」⁽⁵⁵⁾こと、「大臣は、首相の信任を維持している限り、その職にとどまることができる。首相は、大臣に期待される行動基準と、その基準に違反した場合の適切な帰結を最終的に判断する」⁽⁵⁶⁾との規定があるのみであったが、5月改定版では、大臣規範違反が生じたとき首相が判断したときは、首相は適切な制裁に関する内密の助言を独立顧問に求めることができるとされた。ただし、最終決定は首相に委ねられるとする。その上で首相がなお当該大臣を信任する場合、「何らかの形の公の謝罪 (public apology)」、「是正措置 (remedial action)」、「一定期間の大臣給与の支給停止 (removal of ministerial salary for a period)」などの制裁が可能であるとの規定が付け加えられた⁽⁵⁷⁾。すなわち、大臣規範違反が認められた場合、以前は首相による解任しかできなかったのが、これらに限らない段階的な制裁が可能となったのである⁽⁵⁸⁾。

2 2022年12月版 (スナク政権)

(1) 改定の背景

2022年7月7日、ジョンソン首相は辞任を表明し、同年9月6日、エリザベス・トラス氏 (Mary Elizabeth Truss) が首相に就任した。ジョンソン政権期の同年6月にガイト卿が辞任して以来空席となっていた独立顧問を、トラス首相が任命するかどうか注目されていたが、同首相は就任の直前、多くの顧問と独立機関の存在を問題視していると述べた上で、党規律を所管する大臣として院内幹事長を配置する等と述べ、独立顧問を任命しなかった⁽⁵⁹⁾。また同首相の任期中、大臣規範の改定は行われなかった。

同年10月25日のトラス首相の辞任を受けて就任したスナク首相は、同年12月22日、新たな大臣規範⁽⁶⁰⁾を公表した。同時に、マグナス氏を独立顧問として新たに任命した⁽⁶¹⁾。

uk/2022/06/01/the-government-should-go-beyond-a-low-level-of-ambition-on-the-ministerial-code> また、2022年12月に公表された PACAC の報告書は、「首相の事前同意の要件は、国家安全保障や法的特権の問題のような極めて限定的な場合のみに用いられることを期待する」と述べている。House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Propriety of Governance in light of Greensill: Fourth Report of Session 2022-23*, HC 888, 2 December 2022, para.92. UK Parliament Website <<https://committees.parliament.uk/publications/31830/documents/178915/default/>>

⁽⁵⁵⁾ 2019年版について、Cabinet Office, *op.cit.*(39), para.1.3.(c).

⁽⁵⁶⁾ *ibid.*, para.1.6.

⁽⁵⁷⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(38), para.1.7.

⁽⁵⁸⁾ 政府方針声明では、改定の理由を「どれほど小さな違反でも自動的に辞任や解任につながるものは不釣り合いである」と述べている (Cabinet Office, *op.cit.*(9), para.11)。この改定は、CSPL の勧告6 (前掲注(4)参照) を受け入れた形である。PACAC の報告書は、制裁の範囲やそれらが適用される可能性のある違反の例が概説される必要があるとし、政治的な便宜によって制裁のレベルが決定されないようにすることを勧告している。House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *op.cit.*(54), para.95.

⁽⁵⁹⁾ Adam Forrest and Jon Stone, “Defiant Truss says she will not replace ethics adviser,” *Independent*, 24 Aug 2022; “Tory leadership: Liz Truss signals she would not appoint ethics adviser,” 24 Aug 2022. BBC Website <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-62657384>>

⁽⁶⁰⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(30)

⁽⁶¹⁾ 5月に改定された委嘱事項の下、任命された。“Sir Laurie Magnus appointed as the Prime Minister’s Independent Adviser on Ministers’ Interests,” [22 Dec 2022]. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/news/sir-laurie-magnus-appointed-as-the-prime-ministers-independent-adviser-on-ministers-interests>>

大臣規範の改定内容は主に次の3点である⁽⁶²⁾。なお、5月版では触れられていなかった「公職者の7つの原則」に序文において言及したことが評価されている⁽⁶³⁾。

(2) 主な改定点

(i) 元大臣に適用される規則の強調

第1章の一般原則における大臣規範の対象について定めた規定の中で、「元大臣の企業就業規程 (The Business Appointment Rules for Former Ministers)」及び「ラドクリフ原則 (Radcliffe Rules)」については、元大臣に引き続き適用されることが付け加えられ、強調された⁽⁶⁴⁾。

「元大臣の企業就業規程」は、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程である。大臣規範と同様に法的拘束力や罰則はなく、1975年に設立された、独立機関である企業就業諮問委員会 (Advisory Committee on Business Appointments: ACOBA) が管理する⁽⁶⁵⁾。大臣退任後2年間は政府へのロビー活動を原則禁止されること、退任後2年以内に民間の職に就任又は就職する予定がある場合はACOBAに助言を求め、その助言に従わなければならないこと等を定めている⁽⁶⁶⁾。なお、同規程は大臣規範に付録Bとして添付されているものである⁽⁶⁷⁾。

今回改めて強調された理由は、デービッド・キャメロン (David Cameron) 元首相がグリーンシル・キャピタル (Greensill Capital) 問題に関わっていたことがきっかけとされる⁽⁶⁸⁾。グリーンシル・キャピタル問題とは、政府の医薬品早期支払スキーム (PEPS) を運営していた金融サービス会社であるグリーンシル・キャピタル社が倒産した際、会社と政府の関係が暴露された問題で、同社の取締役会顧問であったキャメロン元首相は、同社のために、在職中に作成した連絡先を使用して、会社に代わって財務大臣や官僚に対しロビー活動をしていた⁽⁶⁹⁾。

「ラドクリフ原則」とは、元大臣が自らの大臣としての経験に関する回顧録その他の著述を公表・出版するとき、従うことが求められる要件であり⁽⁷⁰⁾、1976年のラドクリフ報告書⁽⁷¹⁾で

(62) 2022年12月の改定を受け、大臣規範を概説した資料として、Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(8)

(63) Tim Durrant and Beatrice Barr, "Rishi Sunak's standards problems have not gone away," 11 Jan 2023. Institute for Government Website <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/comment/rishi-sunak-standards-problems>>; Peter Riddell, "Why Rishi Sunak should take the initiative on standards reform," 10 January 2023. The Constitution Unit blog Website <<https://constitution-unit.com/2023/01/10/why-rishi-sunak-should-take-the-initiative-on-standards-reform/>>

(64) Cabinet Office, *op.cit.*(30), para.1.5.

(65) ACOBAは純粋な助言的な機関であり法的地位はないが、独立顧問と異なり完全に独自の調査開始権限を持つ。最終的な規則違反の判断権は首相にある。House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *op.cit.*(54), para.14. なお、元公務員を対象とした企業就業規程については、1970年代から制定されている。"Business appointment rules for Crown servants," 21 December 2016. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/governments-business-appointment-rules-for-civil-servants/governments-business-appointment-rules-for-civil-servants>>; Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(41), para.4.4.

(66) Cabinet Office, *op.cit.*(30), paras.1.5, 7.25, ANNEX B.

(67) 大臣規範に付録Bとして盛り込まれたのは2016年版からである (Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(8), p.48)。

(68) *ibid.*, para.1.3.

(69) グリーンシル・キャピタル問題を受け、大臣規範のみならず公職者の倫理基準や倫理監視機関について PACAC が全般的に整理した資料として、House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *op.cit.*(54)を参照)。

(70) 国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(4), p.133. 回顧録及び著述についての公務員の規則については、Cabinet Office, *Directory of Civil Service Guidance*, Vol.2, 2000, p.38. GOV.UK Website <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60997/guide-civil-service-guidance-volume-2_0.pdf> を参照。

(71) Report of the Committee of Privy Counsellors on Ministerial Memoirs, Cmnd 6386, 1976, para.56. ウィルソン (Harold

示された。その内容は、①国家安全保障上の要請に抵触する事実を明らかにしないこと、②英国と他国との関係を害するおそれのある情報開示を行わないこと、③大臣間の又は大臣と部下の職員との間の信頼関係に影響を及ぼすおそれのある情報の公表を控えることである⁽⁷²⁾。大臣規範の第8章「大臣と政策表明」では、自らの回顧録を公表する予定のある全ての元大臣は、内閣官房長に対し、出版前にあらかじめ原稿を提出し、ラドクリフ原則に従うことが求められると定められている⁽⁷³⁾。また、元大臣が在任中の公文書を閲覧する際も、同原則の遵守が要件とされている⁽⁷⁴⁾。

(ii) 出産休暇中の大臣に関する規定とその他の長期休暇の具体例の追記

2019年版では、出産休暇やその他の長期休暇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か月の出産休暇又はその他の長期休暇を取得できることが定められたが⁽⁷⁵⁾、2021年3月に「2021年大臣等出産手当法 (Ministerial and other Maternity Allowances Act 2021)」が制定されたことを受け、2022年12月版では、出産休暇が同法に基づくこと、首相の裁量により取得できることが明記された⁽⁷⁶⁾。出産休暇を取得した大臣は「休暇中の大臣 (minister on leave)」と指定され、休暇中は大臣としての職務を停止することとなる⁽⁷⁷⁾。また休暇中の大臣は、大臣数の上限に関する法律の適用外とされ、法定の大臣数を超えない範囲で出産休暇中の大臣の代行者が任命され、休暇中の大臣は給与に相当する額を支給される⁽⁷⁸⁾。

さらに、首相の許可を得て取得できるその他の長期休暇について、具体例として、「病気 (ill health)」、「養子縁組 (adoption)」、「父親の育児休暇 (paternity)」が追記された⁽⁷⁹⁾。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⁽⁸⁰⁾。

Wilson) 政権で住宅・地方政府大臣等を務めたりチャード・クロスマン氏 (Richard Crossman) は、野党時代から極めて詳細な日記をつけており、死の直前に第1巻の原稿を出版社に送付したところ、その抜粋が1975年に新聞に連載された。その内容はあらかじめ内閣官房が確認の上必要な修正を施していたものの、政府が出版差止めを求めて提訴した。ラドクリフ報告書とは、この「クロスマン日誌」をめぐる論争を背景として設置された枢密顧問官委員会でもとめられた報告書である。ラドクリフ原則に言及している日本語資料として、三枝昌幸「イギリスにおける連帯責任の停止」『法律論叢』95(4・5), 2023.1, pp.53-54; 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, p.56. <<https://doi.org/10.11501/11297159>> を参照。同事例は連帯責任原則の観点でも問題になった。

(72) 国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(4), p.133; Cabinet Office, *op.cit.*(70), pp.41-42 (Key Principle 1).

(73) Cabinet Office, *op.cit.*(30), para.8.10. 内閣官房長は次の2つの責務を負う。①国家安全保障及び国際関係の維持の観点から審査し、問題点を当該元大臣に通知すること、②原稿において言及される大臣間の又は職員との信頼関係の取扱いについて意見を述べること (国立国会図書館調査及び立法考査局 同上, pp.133-134)。

(74) *ibid.*, para.2.9.

(75) Cabinet Office, *op.cit.*(39), para.4.11; 倉谷 前掲注(5), pp.73-74 を参照。

(76) Cabinet Office, *op.cit.*(30), para.4.11. 同法の概要については、上綱秀治「【イギリス】大臣等のお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://doi.org/10.11501/11693547>> を参照。

(77) 同上

(78) 同上

(79) Cabinet Office, *op.cit.*(30), para.4.12.

(80) *ibid.*

(iii) 公用車の利用範囲の拡大

大臣は自宅から勤務先への移動に際し、公共交通機関を利用することが奨励されているが、業務使用の範囲内においては公用車の利用が認められている⁽⁸¹⁾。2022年5月版の時点では「大臣は、業務のために通勤時間に使用していると理解した上で、ロンドンから合理的な距離内で、公務のため及び自宅から職場への移動のために公用車を使用することが許可される」とされていたが⁽⁸²⁾、2022年12月版では、「ロンドンから合理的な距離内で」という言葉が削除され、「公務のため及び自宅から職場への移動」とその範囲が拡大された⁽⁸³⁾。

III 残された課題

以上、2022年に行われた2回の改定について見てきたが、大臣規範について残された課題として指摘されている主な点には、次のものがある。

まず、大臣規範に制定法上の根拠を設けるか否かについて長年多くの議論がなされているが⁽⁸⁴⁾、法定化の動きはない（I 1 参照）⁽⁸⁵⁾。

また、行為規範と政治運営の手続を組み合わせたルールである大臣規範を、行為規範の部分のみとして再構成するべきであるという指摘（CSPLの勧告3）についても、現状の構造が維持されている⁽⁸⁶⁾。

このほか、長年指摘されているのが、独立顧問の権限強化である。ジョンソン首相は2022年5月改定で独立顧問に調査開始の権限を付与した一方で、ガイト卿の辞任を受けて独立顧問の廃止を示唆する発言をしており⁽⁸⁷⁾、また続くスナク首相も改定を特に行わなかったことを受け、なお権限強化を求める指摘が多い⁽⁸⁸⁾。このうち主な課題には、大臣規範違反の決定権限を独立顧問に持たせること（CSPLの勧告9）がある。政府は、「独立顧問の役割は、大臣規範違反に関する申立てが独立顧問に委嘱された場合に調査を行い、…（中略）…首相が決定を下せるように、首相に独立した助言を与えることである。選挙で選ばれた首相がそのような決定について民主的に説明責任を負う」と首相による決定権を強調している⁽⁸⁹⁾。この点、独立顧問が「大臣規範違反である」と結論付けた場合でも首相の判断で大臣が留任する例のように、独立顧問と首相の決定が異なるとき、独立顧問の辞任につながり、その独立性が損なわれ、判断が政治的なプロセスとなることが近年指摘されている⁽⁹⁰⁾。

(81) *ibid.*, para.10.13.

(82) 2022年5月版について、Cabinet Office, *op.cit.*(38), para.10.13.

(83) Cabinet Office, *op.cit.*(30), para.10.13.

(84) Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(8), pp.11-12.

(85) 2022年12月のPACAC報告書も法定化を改めて勧告している。House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *op.cit.*(54), para.81.

(86) Cabinet Office, *op.cit.*(9), para.4.

(87) Diver, “Boris Johnson could scrap ethics adviser role after Lord Geidt’s resignation,” *Telegraph*, 16 June 2022.

(88) Durrant and Barr, *op.cit.*(63); Riddell, *op.cit.*(63)

(89) Cabinet Office, *op.cit.*(9), para.9.

(90) 一方、2022年12月のPACAC報告書は、2022年5月改定に基づき独立顧問に調査開始権限が与えられ、仮に首相がその調査への同意を拒否すれば独立顧問はそのことを公表できるため、首相の評判が損なわれる可能性があり、問題は解決したとしている（House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *op.cit.*(54), para.98）。

さらに、独立顧問はそもそも1人でこなせるのか⁽⁹¹⁾、違反調査の間は大臣を一時停職にすべきではないか⁽⁹²⁾といった論点も課題として示されている。

また、大臣の利害関係報告書の公開頻度についての課題がある。2010年版の大臣規範以降、大臣の利害関係報告書は年に2回公表する旨規定されている⁽⁹³⁾にもかかわらず、必ずしも守られていない⁽⁹⁴⁾。近年の公表状況は、2018年は0回、2019年は2回（3月及び12月）、2020年は1回（7月）、2021年は2回（5月及び11月）、2022年は1回（5月）、2023年は大臣規範の規定どおり、2回（4月及び7月）となっている⁽⁹⁵⁾。

さらに、グリーンシル・キャピタル問題によって企業就業規程やACOPAによる規制の不十分さが明らかになったものの、2022年12月改定では、同規程が大臣規範の一般原則の中に強調されたにとどまり、規程を遵守するという義務がいかなる強制手段によっても裏付けされていないことなど、内容面の課題がある⁽⁹⁶⁾。

おわりに

近年、首相自身の大臣規範違反が疑われる例⁽⁹⁷⁾も多く見られ、それ以外にも、調査の対象となっていない多くの大臣のスキャンダルがあるとされている。大臣規範は、その原型である「手続規則集」から100年以上もの歴史を持つが、現在、その位置付けが改めて問われていると言える。英国の大臣規範が今後どのように改定されていくのか、動向に注目したい。

（はせがわ ちかこ）

⁽⁹¹⁾ Henry Zeffman, “PM could get three ethics advisers instead of just one,” *Times*, 21 June 2022.

⁽⁹²⁾ Hannah White, “The Zahawi row raises the case for temporary ministerial suspensions,” 28 January 2023. Institute for Government Website <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/comment/zahawi-row-temporary-ministerial-suspensions>>

⁽⁹³⁾ 2022年12月版について、Cabinet Office, *op.cit.*(30), para.7.5.

⁽⁹⁴⁾ Armstrong and Rhodes, *op.cit.*(8), p.13.

⁽⁹⁵⁾ “List of ministers’ interests,” Last updated 17 July 2023. <<https://www.gov.uk/government/publications/list-of-ministers-interests>>

⁽⁹⁶⁾ “Summary,” House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *op.cit.*(54), p.3.

⁽⁹⁷⁾ 2023年6月、下院議員を辞職したジョンソン氏は、その後デイリー・メール社のコラムニストに就任したが、ACOPAからの助言を受ける前にメディアで公表されたことについて、企業就業規程や大臣規範の定める要件に違反しているとの指摘がなされている。“Decision Correspondence from ACOPA to Boris Johnson, breach of the Rules (Daily Mail),” 27 June 2023. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/johnson-boris-secretary-of-state-foreign-and-commonwealth-office-acoba/correspondence-from-acoba-to-boris-johnson-breach-of-the-rules-daily-mail>>

別表 大臣規範（2022年12月改定）の各章の項目名及び概要

第1章（国王の大臣）
一般原則 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、議会議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。
第2章（大臣と政府）
一般原則、内閣及び内閣委員会（Ministerial committees）（※）の任務、連帯責任、閣議及び内閣委員会への出席、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閲覧、法務官、政府業務の機密保護 連帯責任（Collective responsibility）の原則から、文書で表明される意見を含め、閣議及び内閣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。
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 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。
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、閣外の大員、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 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などを定めている。
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 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）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るべきであることなどを定めている。
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 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などを定めている。
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、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、海外からの受勲、贈答品や接待の受領、大臣辞職後の就職 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。

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、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、外部機関との会議、統計値及び公表前の統計値の入手
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。
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
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。
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
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。

(注) 各項目名は、原則、大臣規範の目次の記載による。

(※) 内閣委員会は、通常、内務若しくは国内問題又は国家安全保障のような政府の業務の特定分野を検討するために設置される。なお、第2章では、“Cabinet committees”の表記も見られるが、英国内閣府に照会したところ、大臣規範において両者は同じ意味を指すとの回答が得られたため、本表では「内閣委員会」の訳に統一した。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://doi.org/10.11501/3050357>> を参照。

(出典) Cabinet Office, *Ministerial Code*, December 2022. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1126632/Ministerial_Code.pdf> を基に筆者作成。