

英国ブレア政権の特別顧問をめぐる議論

宮 畑 建 志

はじめに

1997年5月、労働党が18年ぶりに政権の座に復帰した。党首のブレアは、首相ないし大臣を補佐する特別顧問 (special adviser) を多数政治任用し、それはブレア政権の最大の特徴となっている。特別顧問の登用は、政権獲得以前から、入念に準備した政策を迅速に実行する手段として構想されていた。労働党広報局長で後にブレア政権の閣僚となるピーター・マンデルソン氏と、後に首相官邸政策室勤務の特別顧問になるロジャー・リドル氏は、共著『ブレア革命』(1996年)の中で、首相がより多くの専門的助言を得られるように、首相官邸、特に政策室を拡大することを求めるとともに、他省庁についても、ニュー・レイバーの核となる政策を実行するために、特別顧問を登用する必要があると主張していた⁽¹⁾。具体的な数字を見てみると、ブレア政権誕生後、特別顧問の人数は、保守党メージャー政権末期の38名から一気に70名へと増加している。2005年7月現在78名が登用されており、メージャー政権末期と比較して2倍以上となっている。首相官邸付きの特別顧問に限れば、3倍になっている(表1参照)。

ブレア首相は、野党時代に政策立案に関わった多くのスタッフを特別顧問として登用し、政権発足早々、財務省からイングランド銀行への金融政策の運営に関する権限委譲、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに対する地方分権推進等の改革を矢継ぎ早に実行すること

表1 特別顧問の人数の推移

会計年度	総計	首相官邸	その他省庁	人件費(百万ポンド)	人件費の増減(1994-95年度を1とした場合)
1994-95	34	6	28	1.5	1
1995-96	38	8	30	1.5	1
1996-97	38	8	30	1.8	1.2
1997-98	70	18	52	2.6	1.7
1998-99	74	25	49	3.5	2.3
1999-00	78	26	52	4.0	2.7
2000-01	79	25	54	4.4	2.9
2001-02	81	26	55	5.1	3.4
2002-03	70	27	43	5.4	3.6
2003-04	72	26	46	5.3	3.5
2004-05	84	28	56	5.5	3.7
2005-06	78	24	54	—	—

* 会計年度2002-2003以降の人数は、7月現在の数字である。それ以前の数字は、議会質問から引用したが、そこでは何月現在の数字か言及されていない。したがって会計年度2002-2003以前、以後では完全な比較はできない。また、人件費には給与、退職金、年金の見積額が含まれる。
(出典) Oonagh Gay and Paul Fawcett, 'Special advisers' *HC Library Standard Note*, 21 November 2005, p.8 の表を基に筆者が作成。

に成功する。一方で、特別顧問の多用は「側近政治」であるとか、「大統領制的」であるという批判も招いてきた。特別顧問をめぐる議論は、今やブレア政権を考察する上で、欠くことのできない要素となっている。

本稿では、まず特別顧問制度の概要を紹介した上で、特別顧問多用の是非をめぐる議論とその制度に関わる論点について整理する。

I 特別顧問制度の概要

特別顧問制度に関する主な法規は、「公務員

(1) Peter Mandelson, *The Blair Revolution Revisited*. London: Politico's, 2002, pp.232-255. これは Peter Mandelson and Roger Liddle, *The Blair Revolution: Can New Labour Deliver?*, London and Boston: Faber, 1996 に、マンデルソンによる序文を加えて再版されたものである。

枢密院令 (Civil Service Order in Council)」、「大臣規範 (Ministerial Code)」、「公務員規範 (Civil Service Code)」、「特別顧問行為規範 (Code of the Conduct for Special Advisers)」(以下、行為規範と略す)、「特別顧問モデル契約書 (Model Contract for Special Advisers)」(以下、モデル契約書と略す)の5つである。

枢密院令は、第3条において特別顧問の地位について定めている。大臣が従うべき倫理や事務手続きに関する規則・慣習をまとめた大臣規範は、第1部第2章第11節から第13節で、特別顧問の任免と監督責任について定めている。公務員規範は、公務員として従うべき倫理を定めており、公務員である特別顧問は一部の例外を除き、この規範に従わなければならない。行為規範は、特別顧問の倫理規定であり、役割、職務、職業公務員との関係、メディアとの接触、与党との関係、私的政治活動、公務からの離職等について規定している。モデル契約書は、大臣と特別顧問の間で交わされる契約書の雛形であり、給与、勤務時間、休暇、任期、服務などの勤務条件と事務手続きが定められている。

次に、主に上記の法規に基づいて、特別顧問制度の概要を述べる。

① 地位

特別顧問は、職業公務員とは異なり、試験の成績による選考を免除され⁽²⁾、大臣を補助する⁽³⁾という目的で、首相の承認を得たうえで個々の大臣によって任用される臨時公務員である。任期は、政権が終わるとともに終了する。また、公務員規範等において、職業公務員は、政権交代が起きることを想定して、将来のいかなる政

府からも信頼を得るために政治的中立性と客観性をもって職務にあたらなければならないとされているが、特別顧問は、この規定から除外されている。

② 任命・解任

首相を除いた閣内相は、各々2名を上限とする特別顧問を任命することができる。2名を超えて任命する場合は、公に説明がなされる必要がある。閣内相ではないが、通常、閣議に参加する大臣に対しても、首相は1名ないし2名の特別顧問の任命を認めることができる⁽⁴⁾。首相官邸付きの特別顧問に関しては、特に人数制限は課せられていない。なお、枢密院令第3条第3項によって、首相官邸付きの上限3名の特別顧問は、職業公務員に対する指揮命令権を持つことができる。

特別顧問の任命及びその活動については、行為規範及びモデル契約の定める条件に基づく。全ての任命には文書による首相の事前の同意が必要で、首相の同意を得る前に、顧問の任命の約束がなされてはならない⁽⁵⁾。

政府は議会に対して、特別顧問の人数、氏名及び給与、任命大臣及び人件費の総額を、年1回報告することになっており、この報告には、後述する専門家顧問及び無給顧問に関する内容も含まれる。顧問が特定の専門的知識ないし特定分野の職務を有している場合は、そのことも示される⁽⁶⁾。

③ 職務内容

特別顧問の職務は多岐にわたる。行為規範には、大臣宛の書類審査、党派的観点から事実や調査結果のチェック、大臣の党派的見解を盛り込んだ政策書類の作成、省の政策策定への寄与、

(2) 枢密院令第3条。

(3) 特別顧問の任用目的は2005年の公務員枢密院令の改定において、大臣に「助言を与える」(providing advice)から「補助する」(providing assistance)に変更された。これに対する議論は後に述べる。

(4) 大臣規範第1部第2章第11節。

(5) 同上。

(6) 同上 第13節。

政党と連携した省の政策審査、議員・官僚への政府政策説明の補助、大臣と利益団体との連絡役、党派的観点を盛り込んだ大臣スピーチ原稿の作成と関連調査、メディアへの大臣見解の説明（大臣が許可した場合）、専門家としての助言、政党内閣への出席、党の政策検討への参加、といった活動が挙げられている⁽⁷⁾。

④ 給 与

特別顧問の給与は公費から支出される。給与等級毎に表2のように定められた俸給年額の範囲内で、特別顧問報酬委員会が職歴等を勘案して個別に決定し、年一回見直される。特別顧問報酬委員会のメンバーは、上院院内総務が委員長を務め、委員には内閣府大臣と経済担当大臣がなる。俸給表及び各省毎・給与等級毎の特別顧問の人数は毎年公表される（表2・3参照）。また、大臣は例外的に公費で雇われない無給顧問（unpaid adviser）も任命することができる（首相の事前承認が必要）。無給顧問は大臣との個人的契約に基づいて雇われ、各省との契約関係は存在しない⁽⁸⁾。

⑤ その他の特別顧問

非政治的な分野で優れた能力または経験を有する者の任命は、本来、職業公務員の通常の任命同様、人事委員会の規則に従うことになっているが、例外的に、1閣内相につき2名の顧問という通常の制限内で専門家顧問（expert adviser）として政治任用することができる。専門家顧問にも特別顧問モデル契約及び特別顧問行為規範は、その政治的側面を除いて適用される⁽⁹⁾。

⑥ 諮問機関・チェック機関

特別顧問のあり方について調査する公的機関としては、政治家・公務員の倫理を扱う政府諮問機関である「公職にある者の行為規範委員会（Committee on Standards in Public Life）」（以

表2 特別顧問の俸給年額

給与等級	俸給年額（ポンド）	俸給年額（円換算）
最高限度額	133,900	27,315,600
4	82,423～98,907	16,814,292～20,177,028
3及び3の割増し	61,543～95,609	12,554,772～19,504,236
2	48,355～63,824	9,864,420～13,020,096
1	37,366～50,148	7,622,664～10,230,192
0	～37,365	～7,622,460

* 1ポンド=204円で換算した。
（出典）HC Deb. 21 July 2005, Col. 162WS.

表3 省庁別給与等級別特別顧問数

省 庁 等	給与等級				
	0	1	2	3	4
首相官邸 ¹	1	² 3	4	² 12	—
副首相府	—	1	1	1	—
地域社会・地方政府省	—	—	—	1	—
ランカスター公領大臣兼内閣府大臣	—	² 1	—	—	² 1
院内幹事長室（上院、下院）	—	1	2	—	—
憲法問題省	—	—	—	—	2
文化・メディア・スポーツ省	—	—	2	1	—
国防省	—	—	1	² 1	—
教育技能省	—	—	1	1	—
環境・食料・農村地域省	—	—	1	1	—
外務英連邦省	—	1	—	1	—
保健省	—	—	1	—	—
内務省	—	1	—	—	—
国際開発省	—	2	—	—	—
枢密院議長兼上院院内総務	—	1	—	—	—
国璽尚書兼下院院内総務	—	1	1	—	—
北アイルランド大臣兼ウェールズ大臣	—	4	—	—	—
貿易産業省 ³	1	—	1	—	—
財務省 ⁴	1	1	² 1	1	—
スコットランド大臣兼交通大臣	—	1	2	—	—
雇用年金省	—	1	² 3	—	—
無任所大臣	1	1	—	—	—
総 計	4	20	21	20	3

1. 上記以外に給与等級4を超え、最高限度額内で給与が支払われる3名の特別顧問と、1名の無給顧問がいる。
2. 給与が未だ同意されておらず、暫定給与額による者も含まれる。
3. 上記以外に1名の無給顧問がいる。
4. 上記以外に特別顧問の条件で雇用される経済顧問の5名がいる（給与等級4は1名、3は3名、1が1名）。

（出典）HC Deb. 21 July 2005, Col. 162WS.

(7) 行為規範第4節。

(8) 同上 第14節。

(9) 大臣規範第1部第2章第11節。

下、CSPLと記す)と下院の「行政特別委員会(Public Administration Select Committee)」(以下、PASCと記す)がある。調査結果は報告書としてまとめられ、政府に対し様々な勧告を行っている。

II ブレア政権における特別顧問の多用とその是非

特別顧問の登用には、与党の政策の迅速な実行、官僚とは異なる情報や助言を得られるといった長所があることは広く認識されている。しかし、その急増は様々な議論を巻き起こした⁽¹⁰⁾。大別して、多用の是非をめぐる議論と、制度に関する議論がある。まず、多用の是非をめぐる議論の内容を紹介する。

特別顧問を多用することの是非に関する論点は、以下の4点にまとめることが出来る。①特別顧問の人数は本当に多いのか、②職業公務員の政治的中立性を乱していないか、③職業公務員との摩擦を生じていないか、④議院内閣制を弱体化させていないか。

① 特別顧問の人数について。

メジャー前首相は、自らが首相を続けていれば、政策室や内閣府の特別顧問は若干増やしたかもしれないが、「各省の特別顧問については幻滅した。私なら劇的に削減していただろう…彼らが個々には高潔であっても、集団になってしまえば、政府が抱える諸問題を解決するどころか、更なる問題を引き起こすことになる⁽¹¹⁾」

と主張している。一方、ブレア首相は下院連絡委員会で、政治任用が約4000人にも及ぶとされる米国を引き合いに、「我が国は政府全体で特別顧問80人。上級公務員3500人に対して特別顧問80人である。公務員全体では40万人いる。(人数の問題は)こういった文脈で取り上げる必要がある⁽¹²⁾」と反論している。オーストラリア、カナダ、アイルランド、ニュージーランドを対象に比較調査を行ったロンドン大学サイモン・キング上級研究員は、ブレア政権下で特別顧問が急増しているが、総数に関して英国はむしろ少ない部類に入るとしている⁽¹³⁾。

② 職業公務員の政治的中立性について。

北海道大学山口二郎教授によれば、特別顧問の増加を危惧する意見は、政党勢力が行政組織に浸透すれば行政の中立性が侵され、政権交代が起こる度に行政が混乱することを根拠としているという。この意見への反対論の根拠は、次のようなものである。第一に、行政府全体での政治任用の比率は極めて低く、アメリカほど行政の政治化は起きていない。第二に、行政の政治化の意味は、行政職につく党派的な人間の数が増えるという意味と、中立であるべき職業公務員が、特定政党に帰依するという二つの意味があり、ブレア首相が進めたのは前者の意味での政治化であって、職業公務員の政治化ではない⁽¹⁴⁾。大臣規範第1部第2章第11節は、「特別顧問の雇用は、大臣に対する政治的な助言と支持の出所を明確にすることになり、職業公務員の政治的中立性を強化する」としている。

(10) ブレア政権発足当初の特別顧問多用をめぐる議論は、古賀豪「特別顧問を多用するブレア政権」『レファレンス』48巻10号, 1998.10, pp.89-103 に詳しい。

(11) Public Administration Committee, Minutes of Evidence, 18 July 2000.

(12) Liaison Committee, Minutes of Evidence, 17 July 2002. 括弧内は筆者が補った。

(13) Simon King, *Regulating the Behaviour of Ministers, Special Advisers and Civil Servants*, The Constitution Unit, School of Public Policy, University College London, 2003, pp.9-10. 具体的には、英国が83人(2001年時点)であるの対し、オーストラリア152人、カナダ161人、アイルランド33人、ニュージーランド106人である。また、大臣1人当たりの特別顧問数に関しても英国が3.6人であるのに対し、オーストラリア5.0人、カナダ4.4人、アイルランド2.2人、ニュージーランド4.6人である。

(14) 山口二郎『イギリスの政治 日本の政治』筑摩書房, 1998, pp.76-77.

PASC も『特別顧問は有益か、有害か』と題する報告書で、公務員制度の伝統的な役割を脅かすものではない、と結論付けている⁽¹⁵⁾。但し、職業公務員に対する指揮命令権を有する上限 3 名の特別顧問の問題は残されている。ブレア政権発足時、首席補佐官のジョナサン・パウエル氏と主席広報官のアラスデア・キャンベル氏の 2 人に、この権限が与えられた。PASC の上記報告書は、3 名の特別顧問に職業公務員に対する指揮命令権を与える試みは拡大させず、現行の方式も再考されるべきであると勧告している⁽¹⁶⁾。これに対し政府は、指揮命令権を有する特別顧問の増員は計画していないと回答した⁽¹⁷⁾。なお、2003年 8 月にキャンベル氏が辞職した後、この権限は、後任のデービッド・ヒル氏には与えられず、現在、ジョナサン・パウエル氏のみが有している。

③ 職業公務員との摩擦について。

先述の『ブレア革命』では、特別顧問は職業公務員と対立するのではなく、協同して職務に当たるべき⁽¹⁸⁾とされている。しかし、実際には幾つかの摩擦事例が報告されている。例えば、首相官邸及び各省の広報・コミュニケーションの分野に特別顧問が置かれている一方、職業公務員からなる政府情報コミュニケーション部門 (Government Information and Communication Service 以下、GICS と略す) も存在する。両者はともに政府の広報関係に携わっているが、GICS 職員は職業公務員であり、「政策の提示・

説明は求められても政策の支持は求められて」こなかった。一方、広報担当の特別顧問には、「18年にわたる野党時代に、政府よりはるかに制約の少ない党派的な広報に慣れて」いたという事情背景の違いもあり、両者の軋轢は大きかったようである⁽¹⁹⁾。また、近年、特別顧問と職業公務員の軋轢が注目された事例として、2001年 9 月から2002年 5 月にかけて交通・地方政府・地域省 (Department for Transport, Local Government and the Regions 以下、DTLR と略す) で起こった、ジョー・ムーア女史 (広報担当特別顧問) をめぐる騒動がある。ムーア女史は、米国同時多発テロ事件 (2001年 9 月11日) の当日、メディアの関心がテロに集中するのに乗じて、同省が抱える不都合な情報を発表するよう促す電子メールをアラン・エバンス同省広報局長宛に送付した、との報道があった⁽²⁰⁾。これは、情報操作を強いるムーア女史の手法にかねてから不満を抱いていた広報局の職業公務員がリークしたものだと言われている。さらに、2002年 2 月14日、メディアは、ムーア女史が、マーガレット王妃の葬儀の日にも、9.11の際と同様の手法を取ろうとしたが、マーティン・シックスミス同省広報局長 (エバンス氏の後任) によって阻止されたと報じた⁽²¹⁾。この件に関して、ステファン・バイヤーズ同省大臣は、省内広報局のごく少数の職業公務員が、このリークに関与したと認めている⁽²²⁾。特別顧問が職業公務員に、その職務に反することを求め、それに反発

(15) Public Administration Select Committee, *Fourth Report: Special Advisers: Boon or Bane?*, HC293 session 2000-2001, para.81.

(16) *Ibid.*, para.66.

(17) *Government Memorandum in Response to Fourth Report from the Public Administration Select Committee*. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpublicadm/463/46304.htm>> (last access 2006.4.1)

(18) Mandelson, *op.cit.*, p.249.

(19) 古賀 前掲論文, pp.97-98.

(20) 例えば, "This is good time to 'bury' news, says Byers aide." *The Times*, 9 October 2001.

(21) 例えば, "HER LAST MISTAKE; Spin doc faces axe after new gaffe." *The Mirror*, 14 February 2001.

(22) HC Deb, 26 February 2002, Col.563.

した職業公務員もリークという形で自らの職務に反したという、この一連の騒動は、特別顧問と職業公務員との関係、特別顧問の監督責任を明確化する必要性を喚起した。結局、ムーア、シックスミス、バイヤーズの各氏は辞任するに至った。

④ 議院内閣制弱体化議論について。

メジャー前首相は、政治的任用は首相へ過度に権力を集中させることになり、内閣政治全体に害を与えるものであると主張する⁽²³⁾。保守党のケネス・クラーク下院議員は、2005年9月15日に行った「21世紀における英国のガバナンス」と題する演説の中で、閣議や内閣委員会といった正式な政策決定機構は重要ではなくなり、「権力は閣僚から、国民によって選ばれない顧問へと移ってしまった。私見では首相、財務大臣に続いて政府内で最も権力を持っているのは、ジョナサン・パウエル首席補佐官である」⁽²⁴⁾と指摘している。一方、オックスフォード大学ボグダノー教授は、英国の内閣制度は同じウェストミンスター・システム⁽²⁵⁾を採用する国の中でも首相官邸等、政府中枢の権限が弱く、より強い中枢を有しているオーストラリアやカナダでも、自国の首相を大統領的ないし独裁的と評する者はいないと指摘した上で、次のように述べている。「我々の首相を大統領的であるとか独裁的であると語るのは極めてばかばかしい。私の考えでは、多くの政策分野で成功を得るに

はより強力な中枢、首相に対する強力な補佐制度が必要である。…強力な中枢が、内閣政府の原則を土台から崩すとは思えない。強力な中枢こそ、内閣政府が効果的に作用するのに不可欠だと信じている⁽²⁶⁾」。

また、多くの特別顧問が何らかの形で広報業務に携わり、ブレア政権のメディア戦略に大きく貢献しているが、時に政策内容よりもプレゼンテーションの方を重視しかねないその手法に批判が向けられている。同時に、彼らのメディア重視の姿勢は、議会での慎重な審議を避け、議会を軽視していると指摘する声もある。例えば、ケネス・クラーク議員は「大きな発表は、しばしば前もってメディアにリークされる。大臣の下院での表明は、政策を説明する最初の機会ではなく、むしろ付け足しになっている⁽²⁷⁾」と批判している。

以上、特別顧問多用の是非に関する議論を見てきた。この議論を踏まえて、制度面ではどのような議論がなされているのか、次章で紹介する。

III 特別顧問制度に関する議論と2005年の関連法規改定

特別顧問制度に関する議論について、CSPL第9回報告書⁽²⁸⁾の主な勧告とそれに対する政府回答⁽²⁹⁾を中心に見ていく。あわせて、議論

⁽²³⁾ John Major, *The Autobiography*, London: William Collins & Sons, 2000, pp.743-748.

⁽²⁴⁾ "Full text of Clarke's speech." *BBC NEWS*, 15 September 2005.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4249964.stm> (last access 2006.4.1)

⁽²⁵⁾ イギリス型議院内閣制。ウェストミンスター・モデルとも言い、小選挙区制、2大政党制、政府と与党の一体化等の特色がある。これに対し、欧州大陸型議院内閣制は、比例代表制、連立内閣、与党が政府に対し自律的である等の特色がある。大山礼子『比較議会政治論』岩波書店、2003参照。

⁽²⁶⁾ Public Administration Select Committee, *Minutes of Evidence*, 22 March 2000.

⁽²⁷⁾ *op.cit.*(24)

⁽²⁸⁾ Committee on Standards in Public Life, *Ninth Report: Defining the Boundaries within the Executive: Ministers, Special Advisers and the Permanent Civil Service*, Cm 5775, April 2003.

⁽²⁹⁾ *The Government's Response to the Ninth Report of the Committee on Standards in Public Life*, Cm 5964, September 2003.

の一つの帰結としての関連法規の改定（2005年）にも触れながら、主な論点毎に整理する。なお、特に断りのない限り、CSPLの主張・勧告と政府回答は、CSPL第9回報告書とそれに対する政府回答によっている。

① 法制化

特別顧問の関連法規は先述したとおりであるが、その中に議会で議決された法律はない。言い換えれば、政府は議会における審議を経ずして特別顧問のあり方を比較的容易に変更するということになる。したがって議会による直接の監視が確保されないという問題が存在している。CSPL、PASCともに、法制化がその解決につながるとして公務員法の制定を支持し、特別顧問の地位、禁止事項、総数の上限、指揮命令権を有する首相官邸付き特別顧問の職務内容等の規定を、同法に盛り込むべきだとしている⁽³⁰⁾。一方、法制化は公務員制度の柔軟性を制限し、硬直化を促すとして反対する者もいる⁽³¹⁾。政府は総論としては、特別顧問制度の法制化に同意しているが、CSPL、PASCが公務員法に盛り込むべきとする事項の多くは、法制化の必要がないか、法制化を待たずに実行できることである、ともしている。現在のところ草案は作成されているが、法案を議会へ提出する目途は立っていない。

② 地位

CSPLは、特別顧問の地位を明確にするため、「公務員とは異なるカテゴリーの政府職員として定義されるべきである」と勧告している（勧告15）。これに対して政府は、特別顧問は、省の書類を手に入れ、職業公務員と同じ土台に立っ

て議論を行う必要があるから公務員という立場であるべきだと回答している。また、政府は、旧行為規範第6節にあった「彼ら（特別顧問）は省庁の階層制には属さない」という文言を、2005年改定行為規範（以後、改定行為規範と略す）では削除した。これに対し、アラステア・グラハムCSPL委員長は、職業公務員と特別顧問が協同して職務に当たる必要性を認めつつも、そのことと、特別顧問を「公務員制度の階層制の中に組み込むこととは違う。そうなれば、公務の中立性や業績に基づく任用制度が乱れ、それが頻繁に起こるようになれば、有能な人材が昇進を目指さなくなってしまう」とし、委員会としては、改定行為規範から、「『特別顧問は省庁の階層制に属さない』とする文言を削除するのは賢明ではないと考える」と異議を唱えている⁽³²⁾。

③ 役割

PASCは、大臣に「助言を与える（providing advice）」との従来の役割規定を、公務員法案で「補助する（providing assistance）」に変更することを提案した⁽³³⁾。これはCSPL第9回報告書において、枢密院令（改定前）での「大臣に助言を与えるのみ（providing advice only）」という文言に対し、行為規範ではより多くの職務を明示しており、両者は矛盾しているとの指摘を考慮しての提案だった。これを受けて、政府は改定行為規範で、大臣に「助言を与える（providing advice あるいは give advice等）」という旧行為規範中数箇所に登場する文言の"advice"の部分を"assistance"に変更した。同様に、枢密院令、モデル契約書における規定も、大臣に「助言を与えるのみ（providing ad-

⁽³⁰⁾ 例えば、Cm5775, R34.

⁽³¹⁾ 例えば、*Ibid.*, p.68.

⁽³²⁾ "Revision of the Code of Conduct for Special Advisers." Committee on Standards in Public Life PN 171, 21 July 2005.

⁽³³⁾ Public Administration Select Committee, *First Report of Session 2003-2004: A Draft Civil Service Bill: Completing the Reform*, HC128- i Session 2003-2004, December 2003, 5(2)

vice only)」から「補助する (providing assistance)」に変更された。しかし、この変更に関してグラハム CSPL 委員長は、PASC 及び CSPL が勧告した文言変更は、議会における公務員法案の審議を通じて実現することを意図したものだとして、その意に反して政府が議会審議を要しない現在の関連法規の改定で済ませたことを批判している⁽³⁴⁾。また、ケネス・クラーク議員は、この文言の変更が、特別顧問の権限強化につながり、彼らが、大臣の名と権威を使って権力を行使することを促すとして批判している⁽³⁵⁾。

④ 職業公務員との関係

先述した通り、DTLR の騒動は、特別顧問と職業公務員との関係を明確化する必要性を喚起した。CSPL は、特別顧問の遂行可能な職務については行為規範に今後も付加し、職務上の禁止事項は公務員法に規定すべきとして、以下の7つの禁止事項を列挙した。a. 職業公務員に対して不適切な行為、違法行為、その役割と職務に反することを求めること、b. 職業公務員の政治的中立性、大臣に誠実かつ中立的な助言を行う職務を損なうこと、c. 職業公務員の評価、報酬、懲戒、昇進に関与すること。指揮命令権を有する特別顧問以外に適用される禁止事項として、d. 公的資金の支出に権限を有すること、e. 職業公務員の管理に関与すること、f. GICS のメンバーに命令及び指示すること、g. 指揮命令権を持つこと (勧告18、31)。政府は、可能な職務については行為規範に付加することに同意したが、法律は簡素にすべきという理由から、禁止事項については、公務員法ではなく、行為規範に規定するのが最善とした。また、禁止事項 c は、指揮命令権を有する特別顧問には適用しないとした。2005年改定行為規範では、特別顧問と職業公務員の関係の明確化を図るべく、新たに大臣代行の可能な分野と、禁

止事項が定められた。前者には、a. プレゼンテーションを含め、大臣の考えや優先順位を職業公務員に伝えること (その際公務員の作業負荷及び大臣が設定した優先順位に注意しなければならない)、b. 職業公務員に対して、内部での分析及び資料を含めた情報・データを準備し提供することを求めること、c. 大臣に対して行う助言について職業公務員と議論するために会合を持つことが挙げられた。後者には、a. 職業公務員に対して、公務員規範に定められた職務に反することを求めること、b. 職業公務員に対して、雇用している省庁が行為一般について定めた規範に反する行動を取ること、c. 予算、外部契約の締結に関与すること、d. 大臣に対する職業公務員の助言を差し止めたり、別のものに取り替えたりすることが挙げられている。

CSPL は、大臣規範を改定して、特別顧問の職務を個々の契約の中で明示すべきであるとした (勧告18)。政府は、職務は網羅することができず、継続して行為規範に付加していくので、大臣が個々の契約の中で明示する必要はないとしている。

⑤ 人数制限

特別顧問の総人数の上限を定めることは、以前から勧告されていた。CSPL は、第9回報告書においてもその法制化を求めており、その前段階として、議会で議論されるべきだと勧告した (勧告22)。これに対し、政府は、法制化に関しては①で示した通りの見解を述べ、また議会における審議については、「下院での議論の機会は頻繁に設けられている。しかし、人数に関する決定権は首相にある」としている。

⑥ 監督責任

DTLR の騒動は、特別顧問の監督責任が誰にあるのかという問題も提起した。この事件を調査した PASC は、監督責任の明確化を勧告

(34) *op.cit.*(32)

(35) *op.cit.*(24)

した⁽³⁶⁾。CSPLも、特別顧問は大臣によって任命され、最終的には大臣に対して責任を負っている。「大臣は首相と議会に対して、特別顧問の管理と懲戒に関して責任を負うことを明確にするよう大臣規範を改定するべきである」と勧告した(勧告19)。無給顧問に関しても同様の勧告がなされた(勧告23)。政府は、CSPLとPASCの勧告を受け入れ、2005年に改定された大臣規範の第1部第2章第11節において、特別顧問の管理及び行為の責任は、懲戒を含め、任命した大臣にあると規定した(無給顧問については同第14節)。また、同第12節及び改定行為規範第5節において、首相が個々の任命に対する同意を撤回することによって、雇用を終了させることもできるとした。

⑦ 人件費

特別顧問の増加は、必然的に人件費の増大をもたらした(表1参照)。党派的な人間の給与が職業公務員と同じ財源から支出されることに疑問の声が上がるようになり⁽³⁷⁾、PASCは、人件費をショート・マネー(野党の議会活動に対する国庫補助)と同様に、独立した財源にすることを検討すべきと勧告した⁽³⁸⁾。政府は、特別顧問は議会活動を行わない公務員であるため政府が給与を支給すべきだとした⁽³⁹⁾。一方CSPLは、ショート・マネー化する方法は、透明性の確保には有効だが、特別顧問の人件費を省予算から切り離せば、独立した予算を管轄する別の大臣の責任の下に置かれることになり、任命権者である大臣の責任を減じ、行政管理が複雑になるとして、ショート・マネー化に反対した。また、CSPLは、毎年議会において特別顧問の人件費に関する報告が行われることで透明性は

確保できるとしている⁽⁴⁰⁾。

⑧ 無給顧問

CSPLは、個々の無給顧問に対する任命書に、公務員の政治的中立性の維持、政党活動のための公的資源の使用禁止を含めるべきだと勧告した(勧告23)。政府は同意し、大臣規範第1部第2章第14節において上記内容を盛り込んだ。

おわりに

以上、英国ブレア政権の特別顧問をめぐる議論を見てきた。これらの議論から、特別顧問制度を、英国政治行政の根幹をなす公務員制度と議院内閣制の伝統の中に、いかに組み込んでいくかの努力が伺える。一連の議論の底流には、職業公務員の政治的中立性をいかに確保していくかということと、いかに議会の関与を確保していくかという2つの論点があると思われる。2005年の特別顧問関連法規の改定の多くは、部分的にせよCSPL及びPASCの勧告を受け入れた結果であった。にもかかわらず、先に紹介した通り、アラステア・グラハムCSPL委員長は、今回の改定に疑義を呈している。それは、職業公務員の政治的中立性への影響(Ⅲの②参照)と政府による議会軽視を危惧(Ⅲの③参照)してのものであった。

2005年12月、保守党党首に選出されたデービッド・キャメロン氏は、首相の権限の見直し、議会権力の向上への提案を行い、民主制度に対する国民の信頼を回復させるために、党内に新たな「デモクラシー・タスクフォース」を立ち上げた。主な公職任命に関する問題点についても、そこで検討されることになった。その委員長に

⁽³⁶⁾ *Eighth Report of the Public Administration Select Committee, These Unfortunate Events: Lessons of Recent Events at the Former DTLR*, HC303 session 2001-2002, para.71.

⁽³⁷⁾ 例えばプリュー卿の発言など。HC238 session 1999-2000, Q11.

⁽³⁸⁾ HC293 session 2000-2001, para.53.

⁽³⁹⁾ *op.cit.*(17)

⁽⁴⁰⁾ Cm 5775, para.7.41-43.

は、本稿でもその見解を紹介したケネス・クラーク議員が就任した⁽⁴¹⁾。2005年9月15日に行った彼の演説の趣旨は、まさに職業公務員の政治的中立性を維持することと議院内閣制の修復を通じて、国民の政治への信頼を回復させるというものであり、その文脈で特別顧問のあり方にも触れた。

我が国の政治任用をめぐる環境については、政権交代を前提とした政官関係が確立されていない、労働市場の流動性が低く人材確保が難しい等、英国との相違点を指摘することができる⁽⁴²⁾。その相違点に留意する必要があるが、英国での議論の動向に注意を払うことは、同じく議院内

閣制を採用している我が国での政治任用の議論の際にも参考になるものと思われる。

【参考文献】注に挙げたものを除く

- 坂本勝「イギリス公務員制度の変容：事務次官と特別顧問の役割を中心に(1)(2・完)」『龍谷法学』35(4), 36(1), 2003.3.6, pp.659-704, pp.72-135.
- 沖部望「英国における公務員を巡る議論と我が国への示唆」2003.7. <<http://www.iips.org/bp298j.pdf>> (last access 2006.4.1)
- Andrew Brick, *People who live in the dark*, London: Politico, 2004

(みやはた たけし 政治議会課)

(41) "Conservatives set up Democracy Task Force." *News*, 6 February 2006.

<http://www.conservatives.com/tile.do?def=news.story.page&obj_id=127678> (last access 2006.4.1)

(42) 人事院『年次報告書』平成15年度, 2004, pp.36-37