

英国の省における大臣・特別顧問

政治議会課 濱野 雄太

目 次

はじめに

I 政府構成員

- 1 概要
- 2 主な慣習・規定

II 省大臣等

- 1 省大臣
- 2 下級大臣（担当大臣、政務官）
- 3 議会担当秘書官
- 4 大臣と公務員との関係

III 特別顧問

- 1 概要
- 2 ブラウン政権における特別顧問

おわりに

はじめに

ここ数年、いわゆる「政治主導」を主眼とする改革が実施されてきた。小渕内閣の下で成立した「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」(平成11年7月30日法律第116号)は、第1条で政治主導の政策決定システムを確立することを規定している。この法律を受け、国家行政組織法等が改正され、英国をモデルにしたとされる⁽¹⁾副大臣・政務官制度等が導入された。最近では、福田内閣の下で成立した「国家公務員制度改革基本法」(平成20年6月13日法律第68号)が政治主導の強化をうたい、首相や各省大臣を補佐するスタッフの新設を規定している。また、2009年衆議院総選挙における民主党のマニフェストは政権構想の中で政治主導を主張し、政府に国会議員を約100人配置すること等を提案している。いずれも各省における大臣等の補佐体制の強化を通して、「政治主導」を実現しようとするものである。

本稿は、日本における「政治主導」をめぐる議論の際に参考になると思われる、英国の各省における大臣と、大臣を補佐する政治的任命職である特別顧問に関する主な規定や現状を紹介するものである⁽²⁾。

I 政府構成員

1 概要

英国の政府(Her Majesty's Government)において議員が就く役職は100を超え⁽³⁾、政府の役職に就く議員は政府構成員とされる⁽⁴⁾。役職を大まかに五つに分けると、①内閣の構成員、②担当大臣、③政務官、④法務官(Law officer)、⑤院内幹事(Whip)となる。このうち、各省において主に政策立案に携わるのは、内閣の構成員のうち省大臣、担当大臣、政務官である。

その他の役職として法務官と院内幹事が存在する。法務官については、政府が法的考慮を必要とする重要な決定を行う前には法務官と協議しなければならないと大臣規範(Ministerial Code)に規定されており⁽⁵⁾、政府の主任法律顧

- (1) 大山礼子『国会学入門(第二版)』三省堂, 2003, p.115; 飯尾潤「副大臣・政務官制度の目的と実績」『レヴェアアサン』38号, 2006春, p.45.
- (2) 英国の大臣や政官関係全般に関する主な邦語文献として、明渡将「英国の政治・行政制度と政治任用者(1)-(6)」『自治研究』80巻2号-82巻2号, 2004.2-2006.2; 梅川正美ほか編著『現代イギリス政治』成文堂, 2006; 岸本俊介「英国の議員と大臣・公務員」『議会政治研究』31号, 1994.8, pp.1-9; 岸本俊介「英国議員—誕生から引退まで(6完)」『議会政治研究』1999.9, pp.48-61; 三好陽「英国の政策立案における大臣主導の政官関係と陳情対応の制度」『外国の立法』209号, 2001.6, pp.1-28; 「衆議院英国副大臣制度及び議会制度実情調査議員団報告書」『議会政治研究』52号, 1999.12, pp.12-56; 『内閣と議院内閣制に関する主要国の制度』(参憲資料第10号)参議院憲法調査会事務局, 2002.なども参照されたい。
- (3) 役職の一覧は英国議会ウェブサイトの‘Her Majesty’s Government’に掲載されている。(<http://www.parliament.uk/mpslordsandoffices/government_and_opposition/hmg.cfm> 2009年11月12日更新版。
- (4) 厳密には、伝統的に下院議員が就き、政府と英国国教会との連絡役を担う英国教会第二財務委員(Second Church Estates commissioner)などの役職も存在するが、政府構成員には含めなかった。
- (5) *Ministerial Code 2007*, para.2.10. 大臣規範とは、内閣の手続きや大臣の行為に関する慣習をまとめた文書であり、英国の内閣制度にとって成文憲法に最も近いものと紹介されることもある(Peter Hennessy, *Cabinet*, Oxford: Basil Blackwell, 1986, p7.)。法的な力は持っておらず、首相が自身の権威により改訂している(Colin Turpin and Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, 6th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p.374.)。2010年1月現在では、英国内閣府ウェブサイト(1997年以降の大臣規範が掲載されている。(<http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministers/ministerial_code.aspx> 大臣規範の仮訳等を掲載した文献として、田中誠「英国の大臣行為規範」『レファレンス』47巻3号, 1997.3, pp.53-73; 『英国の大臣規範』(調査研究参考資料第183号)人事院管理局国際課, 2000; 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などが挙げられる。

問としての役割を担う⁽⁶⁾。院内幹事は党幹部とバックベンチャー（政府の役職に就いていない議員）との連絡役や、党の方針に反対しないようバックベンチャーを説得すること等を担う⁽⁷⁾。

2009年11月12日現在のブラウン政権における政府構成員は119名である（内訳は下院議員95名、上院議員24名。各省等における配置状況については表1に掲載）。そのうち19名は政府構成員としての給与を支給されていない（内訳は下院議員6名、上院議員13名）。与党である労働党の議席数は下院議員349⁽⁸⁾、上院議員215⁽⁹⁾（請暇中等の者を除く）の総計564なので、労働党の下院議員の約3.7人に1人、労働党の上下両院議員の約4.7人に1人が政府構成員となっていることになる。

なお、下院議員から任命され大臣を補佐する議会担当秘書官（Parliamentary Private Secretary）という役職も存在するが、政府構成員には含まれず、議員歳費以外に政府構成員としての給与は支給されない⁽¹⁰⁾。2008年10月現在で45名が就いていた（後掲の表2）⁽¹¹⁾。

2 主な慣習・規定

(1) 政府構成員の要件

慣習により、政府構成員は上下両院いずれかの議員でなければならない⁽¹²⁾。民間人等を大臣に任命する方法は二つあり、一つは、任命した大臣を下院補欠選挙で当選させる方法である。もう一つは、爵位を与え、上院議員として大臣ポストに就けるという方法があり、ブレア前首相はこの方法を用いて多くの民間人を大臣にしたとされる⁽¹³⁾。これは議会の外にいる人材を活用する方法ではあるが、与党の反発を招くこともあるという⁽¹⁴⁾。

(2) 連帯責任

政府構成員には議会に対する連帯責任（collective responsibility）が適用され、閣議および内閣委員会の決定は政府構成員全体を拘束すると大臣規範（Ministerial Code）に規定されており⁽¹⁵⁾、議会で政府に反対する投票をした場合には辞職することとなる。また、議会担当秘書官は政府構成員には含まれないが、この連帯

(6) Rodney Brazier, *Constitutional Practice*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 1999, p.134.

(7) Robert Blackburn et al., *Griffith & Ryle on Parliament: functions, practice and procedures*, 2nd ed., London: Sweet & Maxwell, 2003, p.166. 首相が人選を行い、院内幹事長（Chief whip）との協議を経て決定する。

(8) 一覧は英国議会ウェブサイトに掲載されている‘MPs by party’〈http://www.parliament.uk/mpslordsandoffices/mps_and_lords/party.cfm〉2009年11月13日更新版（2009年12月4日最終アクセス）。

(9) 一覧は英国議会ウェブサイトに掲載されている‘Lords by party and type of peerage’〈http://www.parliament.uk/mpslordsandoffices/mps_and_lords/analysis_by_composition.cfm〉2009年11月2日更新版（2009年11月9日最終アクセス）。

(10) Jim Pickard, “Ministerial ‘bag-carrier’ posts go unfilled,” *Financial Times*, Aug. 9, 2009. 〈http://www.ft.com/cms/s/0/e84e9f7a-8521-11de-9a64-00144feabdc0.html?nclick_check=1〉

(11) 議会担当秘書官は「政務秘書官」と訳されることもある。議会担当秘書官の人数は英国議会ウェブサイトに掲載されていたこともあったが、2010年1月現在、確認ができない。フィナンシャルタイムズ紙によれば、首相官邸、内閣府（Cabinet Office）、労働党は、議会担当秘書官の包括的な一覧を維持していないとのことである（*ibid.*）。

(12) Turpin and Tomkins, *op. cit.*, p.370. ただし、法務官については例外があるとされる。

(13) Dennis Kavanagh, “The Cabinet and the Prime Minister,” *Politics UK*, 6th ed., Harlow, England: Pearson Education, 2007, p.507.

(14) *ibid.*

(15) *Ministerial Code 2007*, para.2.3. なお、内閣委員会とは省大臣や下級大臣が構成員となり、主に政策上の主要課題や各省間で解決できなかった案件を扱う政府の委員会であり、内閣委員会での決定は閣議における決定と同じ権威を持つ（英国首相官邸ウェブサイト〈<http://www.number10.gov.uk/history-and-tour/cabinet>〉；*Ministerial Code 2007*, para.2.2.）。2009年7月現在、臨時的な委員会も含め17の委員会と28の小委員会が存在する（英国内閣府ウェブサイト〈<http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/committees.aspx>〉）。

表1 各省等における政府構成員の配置状況

※括弧内は上院議員数。英国教会第二財務委員（Second Church Estates Commissioner）は含めていない。

省等	内閣の 構成員	担当大臣	政務官	法務官	院内幹事
役職の種別ごとの人数 (*1)	23 (3)	35 (4)	40 (8)	3 (2)	28 (10)
政府構成員の総人数 (*2)	119 (24)				
首相	1				
内閣府	1	1	1		
産業・技術革新・技能省	1 (1)	6 (2)	3 (1)		
児童・学校・家庭省	1	3	3 (1)		
コミュニティ・地方政府省	1	2	4 (1)		
文化・メディア・スポーツ省	1	1	2		
国防省	1	2 (1)	3 (1)		
エネルギー・気候変動省	1	2 (1)	1		
環境・食糧・農村地域省	1	1	3 (1)		
外務・英連邦省	1	3 (2)	2 (1)		
保健省	1	3	1		
内務省	1	2	3 (1)		
機会均等省	1	1	1		
下院院内総務室	1		1		
上院院内総務室	1 (1)				1 (1)
国際開発省	1	1	1		
司法省	1	2	3 (1)		
北アイルランド省	1	1			
スコットランド省	1		1		
運輸省	1 (1)	1	2		
財務省	2	2	3 (1)		15
ウェールズ省	1		1		
労働・年金省	1	2	3 (1)		
枢密院府	1 (1)				
法務総裁庁				2 (1)	
スコットランド法務総裁庁				1 (1)	
宮内庁					12 (9)
(地域事情)		9			

(*1) 列内で省等をまたがり役職を兼務する者がいるので、各列の省等ごとの数値の和と一致するとは限らない。

(*2) 列をまたがり役職を兼務する者がいるので、役職の種別ごとの人数欄の数値の和とは一致しない。

(出典) 英国議会ウェブサイト掲載の 'Her Majesty's Government' 2009年11月12日更新版を基に作成。

表2 雇われ票の規模の推移 (1979年以降)

※括弧内は上院議員数。なお、政府構成員の下院議員数と議会担当秘書官数の和が雇われ票欄の数値と一致しないものがある。

	1979.5	1983.6	1987.6	1992.4	1997.5	2001.10	2005.10	2008.10
政府構成員	106 (20)	102 (21)	104 (21)	107 (23)	112 (23)	109 (24)	113 (23)	120 (25)
議会担当秘書官*	-	40	40	41	45	58	45	45
雇われ票	-	121	123	125	134	146	135	141

* 数値は概算でしかない。被任命者は頻繁に変えられており、告示されない。ポストが数週間または数カ月空席となることもしばしばである。

(出典) Thomas Powell and Paul Lester, "Limitations on the number of Ministers and the size of the Payroll vote," *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/03378, 25 November 2008, pp.6-7. 掲載の表を基に作成。

責任の適用を受ける⁽¹⁶⁾。連帯責任が適用される下院議員、つまり下院に所属する政府構成員と議会担当秘書官は「雇われ票 (Payroll vote)」と呼ばれ⁽¹⁷⁾、院内幹事長や党幹部にとっては、雇われ票の規模が大きい方が党を管理するためには都合が良い⁽¹⁸⁾。例えば、1979年以降の雇われ票の推移を示した表2によれば、2008年10月時点の雇われ票は141であり、下院議員の定数が646なので、政府は過半数に必要な票の約四割を、バックベンチャーの協力なしに既に確保しているということになる。しかし、雇われ票の規模が大きくなると議会の自律性に関する問題を引き起こすという指摘もあるようである⁽¹⁹⁾。

(3) 構成員数

政府構成員の総数について規定する法律は存在しない⁽²⁰⁾が、政府構成員としての給与が支給される人数については1975年大臣等給与法 (Ministerial and other Salaries Act 1975) により、109名までとされている⁽²¹⁾。政府構成員としての給与が支給されない政府構成員を、この上限を超えて任命することは許されている⁽²²⁾。

また、政府構成員に就任することができる下院議員は、1975年下院欠格法 (House of Commons

Disqualifications Act 1975) 第2条第1項により95名までとされており、これは政府構成員としての給与が支給されているかどうかに関わらない⁽²³⁾。上院議員の政府構成員数については、そのような法的な制限は存在しない⁽²⁴⁾。

II 省大臣等

1 省大臣

省の長であり、省を所管する大臣のことを本稿では省大臣とする (省幹部等の配置については図に掲載)。多くの省大臣は肩書きの中に「Secretary of State」(国務大臣)の称号を含んでおり、例えば運輸省 (Department for Transport) を所管する大臣の肩書きは「Secretary of State for Transport」となっている。一部の省大臣、特に歴史ある役職の大臣の肩書きには「Secretary of State」の称号が含まれてないものもあり、例えば財務省 (HM Treasury) を所管する大臣の肩書きは「Chancellor of the Exchequer」となっている⁽²⁵⁾。省大臣は通常は内閣の構成員であり⁽²⁶⁾、議会開会中の毎週火曜日に開かれる閣議に出席する⁽²⁷⁾。

(1) 任命・在任期間

(16) *Ministerial Code 2007*, para.3.8.

(17) Thomas Powell and Paul Lester, "Limitations on the number of Ministers and the size of the Payroll vote," *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/03378, November. 25, 2008, p.6. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-03378.pdf>> なお、雇われ票についての公式な定義はなく、上院議員の政府構成員も含める場合もある。

(18) Kevin Theakston, "Junior ministers in the 1990s," *Parliamentary Affairs*, vo.52 Iss.2, 1999.4, p.245.

(19) Gillian Peele, *Governing the UK*, 4th ed., Malden: Blackwell, 2004, p.136.

(20) Rodney Brazier, *Minister of the Crown*, Oxford: Clarendon Press, 1997, p.35.

(21) House of Commons Information Office, "Ministerial Salaries," *Factsheet M6 Members Series*, Revised May 2009, p.2. <<http://www.parliament.uk/documents/upload/M06.pdf>>

(22) *ibid.*

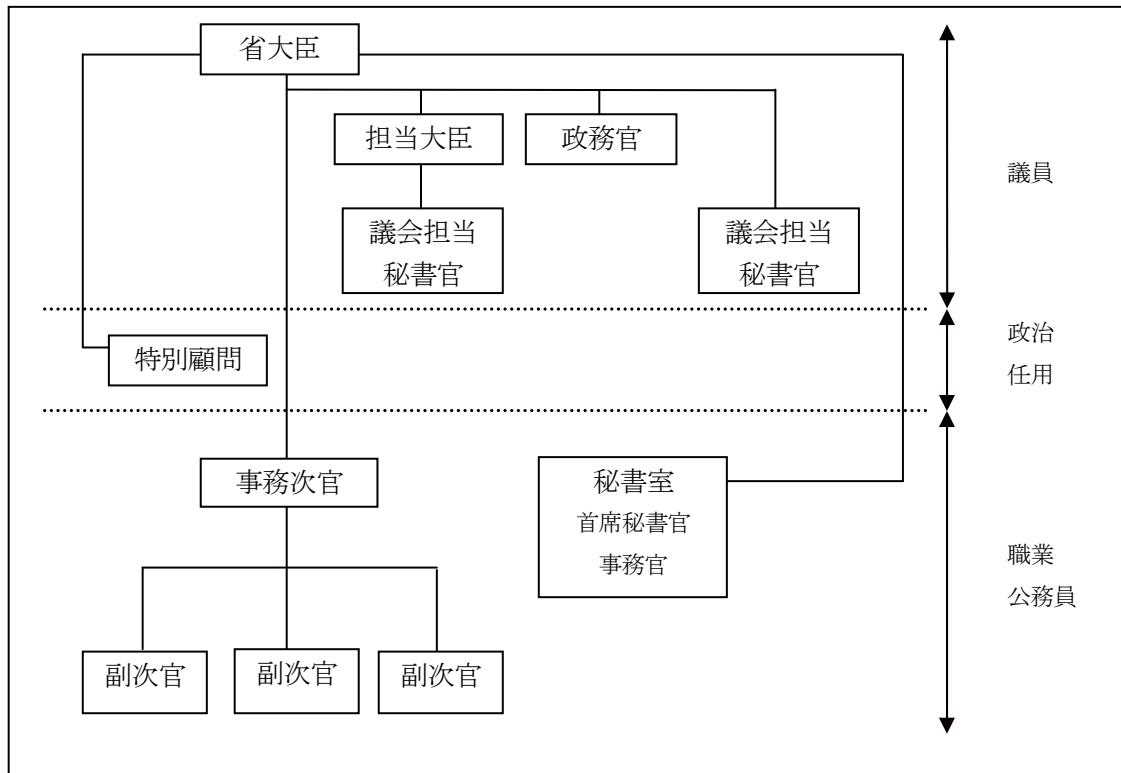
(23) 下院議員の総数と下院議員の政府構成員数との均衡を図るためであるという (Brazier, *op. cit.* (20), p.35.)。

(24) Powell and Lester, *op. cit.*, p.2.

(25) 形式上は首相が第一財務卿 (First Lord of the Treasury) を兼務し、財務省を所管することになっている。

(26) 内閣の役職のうち省を所管しないものとして、国璽尚書 (Lord Privy Seal)、枢密院議長 (Lord President of the Council)、ランカスター公領尚書 (Chancellor of the Duchy of Lancaster) 等が挙げられる (F.N.Forman and N.D.J.Baldwin, *MASTERING british politics*, 5th ed., Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007, p.299.)。ただし、これらの役職と省大臣を兼務することもある。

図 省幹部等の配置



(出典) Philip Norton, "Ministers, departments and civil servants," *Politics UK*, 6th ed., Harlow, England: Pearson Education, 2007, p.515; F.N. Forman and N.D.J. Baldwin, *Mastering British politics*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007, p.302; Ian Budge et al., *The New British politics*, 4th ed., Harlow: Pearson Longman, 2007, p.124などを基に作成。

省大臣や下級大臣は首相により選ばれ、女王に任命される⁽²⁸⁾。省大臣の在任期間は一般的に短いとされ、1964～1991年における省大臣の平均在任期間は2年半だったという⁽²⁹⁾。1979～1997年の間に運輸省の省大臣には11人が就き、1997～2006年の間に社会保障省・雇用年金省の省大臣には6人が就いた⁽³⁰⁾。内閣の上級構成員である財務省、外務・英連邦省、内務省などの省大臣の在任期間は2～3年よりも長くなる傾向にあるとされ⁽³¹⁾、例えば1997

～2007年のブレア政権において財務大臣に就いたのはゴードン・ブラウン氏のみだった。

(2) 権限・責任

法律上では、省大臣は政府で最も権限を持つ人物であるとされる⁽³²⁾。議会を通過した法律が政府に何らかの権限を授与する時、法律には「省大臣は、命令により～をすることができる」(The Secretary of State may by order...)などと規定されており、首相や内閣に授権される

(27) 1963年以降閣議が開かれるのは毎週木曜日だったが、2007年6月にブラウン氏が首相になり、火曜日に開かれるようになった(前掲英国首相官邸ウェブサイト)。なお、閣議の前日には、内閣官房長(Cabinet Secretary。議員が就く役職ではない)が議長を務める会合に各省の事務次官が参加する(Forman and Baldwin, *op. cit.*, p.288)。

(28) Turpin and Tomkins, *op. cit.*, p.366.

(29) *ibid.*, p.371.

(30) *ibid.*

(31) Simon James, *British Cabinet Government*, 2nd ed., London: Routledge, 1999, p.13.

(32) Philip Norton, "Ministers, departments and civil servants," *Politics UK*, 6th ed., Harlow, England: Pearson Education, 2007, p.514.

わけではない⁽³³⁾。

省大臣は議会に対して二つの責任を負っている。一つは前述のように政府構成員に適用される連帯責任であり、大臣規範では、すべての政府構成員は閣議および内閣委員会の決定に拘束されると規定されている⁽³⁴⁾。内閣には法的な権限はなく、権限は個々の省大臣に与えられているが、内閣は議会に対して連帯責任を負っているため、内閣の構成員は内閣の決定を支持する義務があり、もしそうできないならば辞職することとなる⁽³⁵⁾。もう一つは各省の行政 (administration) に関わる権限の行使について、省大臣が単独で議会に対して負う責任であり、大臣規範に規定されている⁽³⁶⁾。

(3) 職務

省大臣の職務を大まかに五つに分けると、①行政 (日々の省の運営・不祥事に責任を負う)、②政策形成 (省の政策の設定、閣議と内閣委員会における政府の全般的な政策形成への関与)、③政務 (議会の審議への出席、質問に対する答弁、討論、投票、政党の会合への出席、選挙区への対応)、④広報 (省の政策等を説明するためのメディアとの定期的な会合、夕食会や会合等のための国内旅行、利益団体の代表との会合、膨大な量のメールの受信)、⑤EU 関係となる⁽³⁷⁾。

省大臣の多く、特に巨大な省を担当する省

大臣は、一日の始まりに省内の大臣全員を集め「プレイヤーズ (prayers)」という会合を開く⁽³⁸⁾。プレイヤーズを開催するかどうか、その頻度、目的等は、すべて省大臣が決めるとされ⁽³⁹⁾、その機能は省大臣によって異なる。大臣全員が一堂に会する機会を設け、意見を交換し、全員が一つのチームとして活動するということを確認するために開く省大臣もいれば、資料を配布し、公務員も同席させ、省内の公式の意思決定の一部とする省大臣もいるという⁽⁴⁰⁾。プレイヤーズでは、大臣たちが現在の政治的な問題や、自分たちの方針が省内にどれほど浸透しているかを議論することもある⁽⁴¹⁾。

退庁時には、大臣 (省大臣だけでなく、下級大臣も含む) は秘書室から赤い文書箱を渡される。中身は次の日までに大臣の署名やコメントが必要な文書であり、箱の数は「二つでは珍しくないが、三つになるとつらいことになる」という⁽⁴²⁾。

2 下級大臣 (担当大臣、政務官)⁽⁴³⁾

担当大臣 (Minister of State⁽⁴⁴⁾)、政務官 (Parliamentary Secretary) をあわせて「下級大臣」と呼ぶことが多い。

担当大臣は政務官より給与の上でも⁽⁴⁵⁾、また政治的にも上位にあり⁽⁴⁶⁾、政務官の扱う案件より複雑で政治的に微妙な問題において省大

⁽³³⁾ *ibid.*

⁽³⁴⁾ *Ministerial Code 2007*, para.2.3.

⁽³⁵⁾ Kavanagh, *op. cit.*, p.502.

⁽³⁶⁾ *Ministerial Code 2007*, para.4.6.

⁽³⁷⁾ Ian Budge et al., *The New British politics*, 4th ed., Harlow: Pearson Longman, 2007, p.125.

⁽³⁸⁾ Brazier, *op. cit.* (20), p.130. 合併により巨大な省が出現した 1970 年代に一般的になったという。

⁽³⁹⁾ *ibid.*

⁽⁴⁰⁾ *ibid.*

⁽⁴¹⁾ *ibid.*

⁽⁴²⁾ James, *op. cit.*, p.34.

⁽⁴³⁾ 下級大臣に関する主な邦語文献として、古賀豪「英国の下級大臣」『レファレンス』578号, 1999.3, pp.98-115.

⁽⁴⁴⁾ 「副大臣」、「閣外大臣」と訳されることも多い。

⁽⁴⁵⁾ House of Commons Information Office, *op. cit.*, p.3.

⁽⁴⁶⁾ Theakston, *op. cit.*, p.231. ただし、憲法的な地位は同じようなものであるとしている。担当大臣、政務官の定義をしている法律として、1975 年下院欠格法第 9 条が挙げられる。

臣を補佐するとされる⁽⁴⁷⁾。担当大臣の中には、内閣の構成員ではないが閣議に出席する者がいることもあり、2009年11月12日現在では産業・技術革新・技能省の2名、労働・年金省とコミュニティ・地方政府省の各1名の担当大臣がこれに該当し、計4名である。

政務官の他に政務次官 (Parliamentary Under-Secretary of State) という役職も存在するが、両者の区別は単なる呼称の問題である。所属する省の長の肩書きに「Secretary of State」の称号が含まれていない場合には、政務官という称号が用いられることとなっており (例えば財務省、内閣府等)⁽⁴⁸⁾、含まれている場合には、政務次官の称号が用いられることとなっている。これは省の長との混同を避けるための措置であると思われる。

(1) 任命・在任期間

前述のように、省大臣や下級大臣は首相により選ばれ、女王に任命される。首相は下級大臣の候補者について、配属しようとしている省の省大臣と事前に相談することもある⁽⁴⁹⁾。通常、省大臣等の上級大臣になるためには、下級大臣としての経歴は必須の条件であるとされる⁽⁵⁰⁾。下級大臣の在任期間はかなり短いとされ、下級大臣ポストの21%は在任期間が12か月以下、34%は13～24か月、26%は25～36か月、

11%は37～48か月、8%は48か月以上だという⁽⁵¹⁾。ブレア政権下では、1997～2007年の間に、難民担当大臣には6人、アフリカ担当大臣には6人、ヨーロッパ担当大臣には7人、移民担当大臣には9人が就いたという⁽⁵²⁾。

(2) 権限・責任

大臣規範には、省大臣はその権限を下級大臣に委譲できること⁽⁵³⁾、省の職務の一定の範囲を特定し、特に議会関係の職務を下級大臣に委譲することが望ましいこと⁽⁵⁴⁾、また下級大臣は限定された範囲の問題について日々の行政を監督する権限を与えられることが規定されている⁽⁵⁵⁾。例えば運輸省を見ると、担当大臣が1名、政務官が2名配置されており、担当大臣は四つの分野の責任 (都市および地域、ロンドンクロスレール計画、環境および気候変動、欧州) を、政務官はそれぞれ二つの分野 (鉄道および国内ネットワーク、法人問題) と三つの分野 (国際ネットワーク、道路安全、自動車および運送貨物サービス) の責任を負っている⁽⁵⁶⁾。

しかし、下級大臣が法的な権限を持つわけではなく、省の意思決定と行政を裏付ける法的な権限は、あくまでも省大臣に付与されている⁽⁵⁷⁾。議会に対して責任を負うのは省大臣であり、下級大臣は省大臣に対して責任を負う⁽⁵⁸⁾。法的には、下級大臣が重大なミスを犯した場合でも

(47) Martin Stanley, *How to be a Civil Servant*, 2nd ed., London: Politico's, 2004, p.6.

(48) Peele, *op. cit.*, p.160.

(49) James, *op. cit.*, p.19. 財務大臣など内閣の上級構成員は側近議員を政府構成員に就けることができる場合もあるが、その意向が通らないこともあるようである。1997年ブレア政権が発足した際、ロビン・クック外務大臣は側近議員をヨーロッパ担当大臣にしようとしたが、官邸に阻まれたとされる (Theakston, *op. cit.*, p.241.)。下級大臣の任命に最も影響力を持つのは院内幹事長であるという指摘もある (Theakston, *op. cit.*, p.241.)。

(50) Norton, *op. cit.*, p.515.

(51) Theakston, *op. cit.*, p.243.

(52) Forman and Baldwin, *op. cit.*, p.313.

(53) *Ministerial Code 2007*, para.4.6.

(54) *ibid.* なお、大臣の所掌分野の一覧については英国内閣府ウェブサイトに掲載されている (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/ministerial_responsibilities.aspx>).

(55) *Ministerial Code 2007*, para.4.7.

(56) 前述の大臣の所掌分野の一覧 "List of Ministerial Responsibilities (October 2009)," pp.56-57.

(57) Theakston, *op. cit.*, p.235.

辞職をするのは省大臣であるが、実際はその時の政治状況により下級大臣が辞職することもあるとされる⁽⁵⁹⁾。下級大臣は事務次官の指揮下ではなく、事務次官も下級大臣の指揮下にはないこと、下級大臣と事務次官との間の意見の不一致については省大臣のみが解決することが、大臣規範に規定されている⁽⁶⁰⁾。

前述のように、大臣規範に規定された政府構成員の一員としての連帯責任は、下級大臣にも適用される。

(3) 権限の委譲の程度・職務

下級大臣に委譲される権限の程度を決める最も重要な要素は、下級大臣と省大臣との関係であり、それは省大臣が適切に権限委譲を行うかどうか、首相によって省大臣の下に配属された下級大臣たちを省大臣が信頼しているかどうかによるとされる⁽⁶¹⁾。また、公務員は下級大臣が省大臣の信頼を得ているかどうかや、その下級大臣が意思決定において影響を与える存在かどうかを観察するという⁽⁶²⁾。

下級大臣の職務としては、議会の委員会では法案を通過させること、深夜の散会動議をめぐる討論での答弁、バックベンチャーからの陳情の処理、陳情団の接遇、出張、内閣委員会への出席、省の仕事の一部を監督すること等が挙げられる⁽⁶³⁾。仕事量は一様ではなく、一日に省内で10～12時間仕事をし、スケジュールが15分刻みで組まれる者もいれば、仕事を見つ

けなければならないほどの閑職だったと回想する者もいたという⁽⁶⁴⁾。

なお、2009年11月12日現在のブラウン政権を見るかぎり、省をまたがる兼職（例えば産業・技術革新・技能省と児童・学校・家庭省の担当大臣の兼職）や、下級大臣と院内幹事との兼職（例えば産業・技術革新・技能省の政務官と院内幹事の兼職）がいくつか確認できる。

3 議会担当秘書官

議会担当秘書官は前述のように政府構成員に含まれず、一般的には「大臣」に含まれない⁽⁶⁵⁾が、議員が就く役職の一つであり、大臣たちの活動の補佐を任務とするため、あわせて紹介したい。

議会担当秘書官は下院議員が就く役職である。省大臣や担当大臣によって任命されること、その際は書面による首相の事前承認が必要であり、院内幹事長との協議を経るべきであること⁽⁶⁶⁾、公式には政府構成員ではないこと⁽⁶⁷⁾が、大臣規範に規定されている。前述のように政府構成員としての給与は支給されず、省内に公的な地位を持たない⁽⁶⁸⁾。

職務は大臣によって決定されるが、通常は、バックベンチャーの意見を聞き大臣に伝えるというバックベンチャーと大臣とを結ぶ役、友好的な (friendly) 議会質問の準備を手伝い、下院における審議の間、大臣と公務員の間の伝言を運ぶ役を担う⁽⁶⁹⁾。中には大臣にとって信頼で

58) James, *op. cit.*, p.19.

59) Brazier, *op. cit.* (20), p.29.

60) *Ministerial Code 2007*, para.4.7.

61) James, *op. cit.*, p.20.

62) Theakston, *op. cit.*, pp.238-239.

63) *ibid.*, p.233. 下級大臣が主に参加するのは内閣委員会の下にある小委員会や臨時の委員会であり、担当大臣の場合は省大臣の代理として重要な内閣委員会に参加することもある (*ibid.*, p.237.)。

64) *ibid.*, p.232.

65) James, *op. cit.*, p.21; Brazier, *op. cit.* (20), p.30. など。

66) *Ministerial Code 2007*, para.3.5. なお、かつては省大臣等の上級大臣のみが議会担当秘書官を任命していたが、今では担当大臣も同じように議会担当秘書官を任命することが慣習になっている (Norton, *op. cit.*, p.518.)。

67) *Ministerial Code 2007*, para.3.6.

68) Brazier, *op. cit.* (6), p.137.

きるアドバイザーとして使われることもあり、その場合は省内に機が用意され、プレイヤーズに出席することもあるという⁽⁷⁰⁾。また、省大臣の中には首相が選んだ下級大臣よりも、自身が選んだ議会担当秘書官の方と個人的に良好な関係を築く者もいるとされる⁽⁷¹⁾。

議会担当秘書官が知りうる情報の範囲には制限があり、議会・政治関係の職務に必要なものに限られること、省内の議論に参加する際は任命した大臣の承認を経るべきであること、秘密に分類される情報には近づくべきではないこと等が、大臣規範に規定されている⁽⁷²⁾。

また、前述のように議会において政府の立場に反対する投票をした場合は辞任しなければならないこと⁽⁷³⁾、自身が関係する省に影響を与える問題についての声明または質問を議会で行うべきでないこと、特別委員会 (Select Committees) に所属することは妨げないが、自分を任命した大臣の省に関係する調査には関与しないこと、政府を批判しまたは当惑させる勧告には関与しないことが、大臣規範に規定されている⁽⁷⁴⁾。

議員のキャリアステップとしては、下級大臣に到達するには議会担当秘書官を経ることが主要なルートの一つとされており、議会担当秘書官としての働きが良い場合は、省大臣が下級大臣への昇進を推薦することもあるとされる⁽⁷⁵⁾。

4 大臣と公務員との関係

(1) 主な規定

大臣 (省大臣・下級大臣等) は公務員の政治的中立性を尊重し、公務員規範 (Civil Service Code) に抵触するおそれのある行為を求めてはならないこと⁽⁷⁶⁾、政策決定を行うに当たり、他からの助言と同様に、公務員からの見識ある中立的な助言を重視し、適正な考慮を行う責務を有すること⁽⁷⁷⁾、公務員と公職の任命への影響力が党派的目的のために濫用されないようにする責務を負うことが、大臣規範に規定されている⁽⁷⁸⁾。

一方、公務員規範では、公務員は大臣に対して説明責任を有し、一方で大臣は議会に対して説明責任を有すること⁽⁷⁹⁾、大臣・議会等を欺きまたは故意にミスリードしてはならないこと⁽⁸⁰⁾、大臣への助言も含め、情報と助言は証拠に基づいて提供しなければならず、選択肢と事実を正確に提示しなければならないこと⁽⁸¹⁾、大臣の信任に値し、大臣の信任を維持するよう行動しなければならないと同時に、その行動は将来の政府において仕える大臣からも同様の信頼が得られるようなものでなければならないこと⁽⁸²⁾等が規定されている。また、公務員管理規範 (Civil Service Management Code) には、公務員は公的な立場で政党の政治組織が主催または後援する会議に出席してはならないと規定さ

(69) Norton, *op. cit.*, p.518.

(70) *ibid.*

(71) Brazier, *op. cit.* (20), p.127.

(72) *Ministerial Code 2007*, para.3.7.

(73) *ibid.*, para.3.8.

(74) *ibid.*, para.3.9.

(75) Norton, *op. cit.*, p.518.

(76) *Ministerial Code 2007*, para.5.1.

(77) *ibid.*, para.5.2.

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

(79) *Civil Service Code*, 6 June 2006, para.1. 2008年12月更新版。〈http://www.civilservice.gov.uk/Assets/cs_code_tcm6-2444.pdf〉

(80) *Civil Service Code*, para.8.

(81) *ibid.*, para.9.

(82) *ibid.*, para.13.

れている⁽⁸³⁾。

なお、1990～1992年に貿易産業省で省大臣秘書室の首席秘書官を務めたマーティン・スタンレー氏は、公務員向けに中央省庁の仕事を紹介した著書の中で、公務員は大臣の承認を経ずに、与党の議員も含め下院議員に説明をしたり、下院議員が政府のオフィスを訪問することに同意したりしてはならないとしている⁽⁸⁴⁾。

(2) 大臣による省の統制

大臣が実際に省を統制し、政府全体に政治的な刺激を与えることができているのかどうかということは、すべての政府が直面しなければならない問題とされる⁽⁸⁵⁾。その問題に対して説得力のある、肯定的な答えを出すことは難しく、その要因として、①大臣の労働負荷の多さ、②省の政策の強大な影響力、③公務員の助言への依存が指摘されている⁽⁸⁶⁾。②については、大臣が政策を実行し、政府全体に権限を及ぼすと決意しているかどうか重要であり、大臣の決意がない場合、結局は省の側の政策が優位することになるかもしれないとされる⁽⁸⁷⁾。また、省の政策の優位は、大臣の在任期間の長さや首相の権限の行使の仕方といった政治的状況も関係するとされる⁽⁸⁸⁾。③において、大臣は就任する省の政策についてまったく知らないことも珍しくないため、公務員の助言に依存すること

もあるという⁽⁸⁹⁾。その場合のデメリットとして、マニフェストの主張や省に蓄積された政策の中にも最善策があるとは限らない点、政策決定過程において専門的かつ政府から独立している外部からの情報・助言を得られない点が指摘されている⁽⁹⁰⁾。

(3) 秘書室

ここでは補足として、省大臣が省において活動する際に重要な役割を果たすとされる秘書室 (Private Office) について紹介する。

省大臣の秘書室は職業公務員により構成されており、秘書室の長である1人の首席秘書官 (Principal Private Secretary) と、書記を含む10人以内の事務官がいるとされる (下級大臣の秘書室には約4人の事務官がいる)⁽⁹¹⁾。首席秘書官は秘書室のスムーズな運営について最終的な管理責任を負っており、また、大臣の交代や政権交代が起きても、通常は異動しないとされる⁽⁹²⁾。秘書室の中の上級構成員は若いエリート (high-fliers) であり、秘書室での勤務は一般的に2年以内であるとされる⁽⁹³⁾。秘書室は大臣室とドア一枚で直結している隣の部屋にあるので、大臣は事務次官よりも首席秘書官と頻繁に会うという⁽⁹⁴⁾。

秘書室は省の内外と大臣とをつなぐパイプである。大臣の日程の管理、会合の手配、会合に

⁽⁸³⁾ *Civil Service Management Code*, Sec.4.4.12. 2009年3月更新版。〈<http://www.civilservice.gov.uk/about/work/codes/csmc/index.aspx>〉

⁽⁸⁴⁾ Stanley, *op. cit.*, p.102

⁽⁸⁵⁾ Forman and Baldwin, *op. cit.*, p.312.

⁽⁸⁶⁾ *ibid.*, pp.312-314.

⁽⁸⁷⁾ *ibid.*, p.313.

⁽⁸⁸⁾ *ibid.*, p.313.

⁽⁸⁹⁾ *ibid.*, p.314.

⁽⁹⁰⁾ *ibid.*, p.314.

⁽⁹¹⁾ Brazier, *op. cit.* (20), pp.127-128. 省大臣の秘書室については、事務官の人数を6～12人としているもの (James, *op. cit.*, p.34.)、巨大な省では12人以上としているものもある (Stanley, *op. cit.*, p.7.)。

⁽⁹²⁾ Brazier, *op. cit.* (20), p.128. 1924年からの慣習だが、1970年ヒース政権の時にこの慣習が破られたことがあるとされる。

⁽⁹³⁾ *ibid.*

⁽⁹⁴⁾ *ibid.*

出席する際の大臣への事前説明、会合での記録を取ることで、何百の文書や人々から最も重要で関係のあるものを選ぶこと等が職務であり、秘書室の構成員は政策のアドバイザーではない⁽⁹⁵⁾。

省における秘書室の構成員の立場は微妙であり、省と大臣双方への二元的な忠誠心を持つと言われ⁽⁹⁶⁾、大臣と公務員の同僚たちとの板挟みになることも多々あるという。秘書室の構成員は、大臣の政治的なニーズ、上級事務官たちの文書に対する大臣の不満、仕事のスピードを上げるようにという大臣からの要求等を、他の事務官に伝えなければならない⁽⁹⁷⁾。一方では事務官から、ある提案を早く承認するように、または実行不能と思われるアイデアを大臣に取り下げてもらおうように、強く要求されることもあるという⁽⁹⁸⁾。

III 特別顧問⁽⁹⁹⁾

以上、政府構成員や各省の大臣等について紹介してきたが、次に主に各省の省大臣が民間人等から任命し、省大臣の補佐を担当する特別顧問について紹介する。まず、特別顧問の位置づけ等を説明する。

1 概要

(1) 地位・職務

公務員は基本的に公正で公開された競争に基づいて任用されることが1995年公務員枢密院令(Civil Service Order in Council 1995)第2条第1項に規定されているが、例外規定も設けられている。例外規定の適用者として1995年公務員枢密院令第3条第2項は、大臣により直接任命されること、大臣の補佐を目的とすること、任期が当該政権の終了までであることを挙げており、特別顧問はその例外に含まれる臨時的な公務員である⁽¹⁰⁰⁾。

倫理等については、すべての公務員同様、基本的に公務員規範に拘束されるが、一部適用除外がある(公務員の中立性や客観性、政治的中立性に関する規定)⁽¹⁰¹⁾。また、特別顧問としての倫理等を規定した特別顧問行為規範(Code of Conduct for Special Advisers)にも従わなければならない。勤務条件や事務手続きについては特別顧問モデル契約書(Model Contract for Special Advisers)で定められる⁽¹⁰²⁾。

特別顧問には二つのタイプがあり、①特別な知識を持つ政策の専門家、②公務員の役割にはない、大臣と政府のための政治的戦術・戦略について全般的に考える、政治的な顧問に分け

⁽⁹⁵⁾ James, *op. cit.*, pp.34-35. なお、1970年代にウィルソン政権、キャラハン政権で下級大臣を務めた経験を持つジェラルド・カウフマン氏は、秘書室の事務官が大臣の許可なしに日程を埋めることについて警告しており、その理由は、必ずしもすべてが必要ではない公式の予定で日程が埋まり、選挙区や党の予定が入れられなくなってしまうからだという。

⁽⁹⁶⁾ James, *op. cit.*, p.35.

⁽⁹⁷⁾ *ibid.*

⁽⁹⁸⁾ *ibid.*

⁽⁹⁹⁾ 特別顧問に関する主な邦語文献として、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; 宮畑建志「英国ブレア政権の特別顧問をめぐる議論」『レファレンス』56巻5号、2006.5, pp.67-76; 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(2・完)」『龍谷法学』36巻1号、2003.6, pp.72-135; 『平成15年度年次報告書』人事院、2004, pp.24-38; 明渡将「英国の政治・行政制度と政治的任用者(六・完)」『自治研究』82巻2号、2006.2, pp.102-120(「政務補佐官」と訳している); 村松岐夫編著『公務員制度改革』学陽書房、2008, pp.122-127. なども参照されたい。

⁽¹⁰⁰⁾ *Code of Conduct for Special Advisers*, November 2007 (as amended April 2009), para.4.; Oonagh Gay, "Special Advisers," *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/03813, July 28, 2009, p.3. (<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-03813.pdf>)

⁽¹⁰¹⁾ Gay, *ibid.* ただし、この参照資料で指摘されている節や項の番号は、現行の公務員規範には対応していないと思われる。

られる⁽¹⁰³⁾。特別顧問の職務としては特別顧問行為規範に12項目が例示されており、その内容は、事実や調査結果についての党派的観点からのチェック、大臣宛の書類の審査、与党の政治的見解を盛り込んだ政策書類の用意、省内の政策立案への寄与、党と連携した省の政策の検討、党の議員・職員への政府の政策説明の支援、大臣と外部の利益団体との連絡調整、党派的見解を盛り込んだ大臣の演説原稿の作成と関連調査、大臣の許可を得た上でのメディアに対する大臣の見解の説明、特定の分野における専門家としての助言、党の行事への出席および党の構成員との連絡の維持、党の政策検討への参加等である⁽¹⁰⁴⁾。

メディア対応については、政府の政策に関して職業公務員には踏み込めない政治的なレベルの大臣の見解を代弁することができるが、純粋に党派的な事柄について説明することは、政党組織が扱うべきであること、ニュースメディアとの接触はすべて任命権者である大臣によって許可されるべきであること等が、特別顧問行為規範に規定されている⁽¹⁰⁵⁾。

なお、1995年公務員枢密院令(Civil Service Order in Council 1995)の1997年における改正により、首相官邸に勤務する3名までの特別顧問は公務員への指揮命令権を持つことが許され

ていたが、2007年の改正によりこの規定は廃止された。

(2) 任命・人数・給与

特別顧問は大臣に任命される政治的任命職である⁽¹⁰⁶⁾。大臣規範には、首相を除き内閣を構成する大臣は2名まで⁽¹⁰⁷⁾、内閣の構成員ではないが閣議に出席する大臣は1名または2名の特別顧問を任命できること⁽¹⁰⁸⁾、任命にあたっては事前に書面による首相の承認が必要であることが、規定されている⁽¹⁰⁹⁾。任期は前述のように政権の終了までであり、政権が終了する前であっても、大臣がその職を離れたり、大臣に解雇されたりした場合には、その地位を失う⁽¹¹⁰⁾。多くはパートタイムまたは短期間の雇用契約であるという⁽¹¹¹⁾。

特別顧問の総数、首相が任命する特別顧問の人数については規定がない(特別顧問数の推移、省等別給与等級別特別顧問数についてのデータは表3・表4に掲載)。基本的に給与は公費から支払われる⁽¹¹²⁾(給与年額については表5に掲載)。

(3) 人材供給源

労働党政権下の特別顧問はジャーナリスト、学者、弁護士出身者が多く、保守党のサッチャー政権下では民間企業社員や党本部職員出身者が

⁽¹⁰²⁾ *Model Contract for Special Advisers*. 2009年4月更新版。〈http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/202731/model_contract_special_advisers.pdf〉

⁽¹⁰³⁾ Budge, *op. cit.*, p.135. なお、①政策顧問、②報道担当顧問(しばしば「スピン・ドクター」と言われる)の二つに分類するものもある(Paul Fairclough, *The Prime Minister and the Cabinet*, Oxfordshire: Philip Allan Updates, 2007, p.50)。

⁽¹⁰⁴⁾ *Code of Conduct for Special Advisers*, para.3.

⁽¹⁰⁵⁾ *ibid.*, paras.10-11.

⁽¹⁰⁶⁾ Forman and Baldwin, *op. cit.*, p.311.

⁽¹⁰⁷⁾ 公費から給与が支給されず省との契約関係がない無給顧問(Unpaid Advisers)も数に含める旨規定されている。なお、首相以外に2名を超える特別顧問を任命している者もあり、2009年7月現在では内閣の構成員である予算担当大臣(Chief Secretary to the Treasury)は3名の特別顧問を、財務大臣は2名の特別顧問の他に特別顧問の条件で雇用される2名の経済顧問を任命している(HC Deb. 16 July 2009, Col.74WS)。

⁽¹⁰⁸⁾ 2009年7月時点では、内閣の構成員ではないが閣議に出席する大臣のうち、2名の担当大臣(産業・技術革新・技能担当、住宅政策担当)の下に特別顧問が1名ずつ置かれている。

⁽¹⁰⁹⁾ *Ministerial Code 2007*, para.3.2.

⁽¹¹⁰⁾ Forman and Baldwin, *op. cit.*, p.311.

⁽¹¹¹⁾ Budge, *op. cit.*, p.135.

表3 特別顧問数の推移

会計年度	総計	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)
		首相官邸	その他省等	
1994-95	34	6	28	1.5
1995-96	38	8	30	1.5
1996-97	38	8	30	1.8
1997-98	70	18	52	2.6
1998-99	74	25	49	3.5
1999-00	78	26	52	4.0
2000-01	79	25	54	4.4
2001-02	81	26	55	5.1
2002-03	70	27	43	5.4
2003-04	72	26	46	5.3
2004-05	84	28	56	5.5
2005-06	78	24	54	5.9
2006-07	82	25	57	5.9
2007-08	68	18	50	5.9
2008-09	73	24	49	5.9
2009-10	74	25	49	-

*会計年度 2002-03 以降の人数は、基本的に7月時点の数字である(ただし、2007-08年度のみ、11月時点)。それ以前の数字は議会質問から引用しており、そこでは何月時点での数字が言及されていない。

*人件費には給与、退職金、年金の見積額が含まれる。

*ジョブシェアをしている場合は2名を1名とカウントしている。

(出典) 宮畑建志「英国ブレア政権の特別顧問をめぐる議論」『レファレンス』664号、2006.5、pp.67-76; HC Deb. 24 July 2006, Col.90WS; HC Deb. 22 Nov. 2007, Col.149WS, Col.150WS; HC Deb. 22 July 2008, Col.100WS, Col.102WS; HC Deb. 16 July 2009, Col.74WS, Col.75WSを基に作成。

表4 省等別給与等級別特別顧問数 (2009年7月16日現在)

省等	給与等級 (*1)			
	1	2	3	4
首相官邸 (*2)	4	5	14	
内閣府		1		
院内幹事長室 (上院、下院)	2		2	
産業・技術革新・技能省	1	1	1	
児童・学校・家庭省		2		
コミュニティ・地方政府省		1	1	
文化・メディア・スポーツ省			1	
国防省		2		
エネルギー・気候変動省			2	
環境・食糧・農村地域省	1	1		
外務・英連邦省 (*3)			1	
保健省		1		
内務省		2		
下院院内総務兼国庫尚書兼女性・平等担当大臣		1	1	
上院院内総務兼ランカスター公領尚書	1			1
国際開発省	1	1		
司法省 (大法官)			1	
北アイルランド省			1	
スコットランド省		1	1	
運輸省		1	1	
財務省 (*4)	1	3	3	
ウェールズ省		1		
労働・年金省	1	1		
総計	12	26	30	1

(*1) 他に給与年額が未だ同意されていない者が3名いる。

(*2) 他に給与等級4を超え、最高限度額内の給与を受ける者が2名いる。

(*3) ジョブシェアをしている。

(*4) 特別顧問の条件で雇用される経済顧問を2名含んでいる。

(出典) HC Deb. 16 July 2009, Col.75WS. ただし、給与等級「2」の列における各省等の特別顧問数の和は「25」であり、総計欄の「26」と一致しない。

表5 特別顧問の給与年額 (2009-10)

給与等級	給与年額 (ポンド)	給与年額 (円換算)
最高限度額	142,668	20,800,994
4	88,966 ~ 106,864	12,971,243 ~ 15,580,771
3	66,512 ~ 103,263	9,697,450 ~ 15,055,745
2	52,215 ~ 69,266	7,612,947 ~ 10,098,983
1	40,352 ~ 54,121	5,883,322 ~ 7,890,842

*少数点以下は四捨五入。

(出典) HC Deb. 16 July 2009, Col.74WSを基に作成。

多かったという⁽¹¹³⁾。特別顧問経験者が議員になる事例もあり、現在のブラウン内閣におけるデービッド・ミリバンド外務大臣、エドワード・ミリバンドエネルギー・気候変動大臣、エド・

ボールズ児童・学校・家庭大臣、ジャック・ストロー司法大臣兼大法官や、野党である保守党のデービッド・キャメロン党首はこれに該当する⁽¹¹⁴⁾。なお、特別顧問在職中に選挙に出馬す

(112) なお、無給顧問についての項が大臣規範に存在していた(2005年版では para.2.14.)が、2007年版では削除されている(Oonagh Gay and Parliament and Constitution Centre, "The Ministerial Code," *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/03750, 4 Dec. 2007, p.4. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-03750.pdf>>))。

(113) James, *op. cit.*, p.221.

る場合、原則として立候補の前に特別顧問を辞職することが、特別顧問行為規範に規定されている⁽¹¹⁵⁾。

(4) 公務員との関係

特別顧問行為規範には、大臣を効果的に補佐するために、特別顧問は職業公務員と信頼関係を築くべきであると規定されている⁽¹¹⁶⁾。特別顧問には、大臣に代わって大臣の見解や仕事の優先順位を公務員に伝えること、内部資料も含め情報やデータを提供するよう公務員に要請すること、大臣への助言について公務員と会合を開くこと等が許されている⁽¹¹⁷⁾。一方で、公務員規範に基づく義務に抵触するいかなることも公務員に求めてはならないこと、公務員による大臣への助言を妨げてはならないこと等が規定されている⁽¹¹⁸⁾。

一般的に特別顧問は建設的な関係で公務員と協力することができると見られている⁽¹¹⁹⁾が、過去には特別顧問と公務員の間で問題が起き、省大臣、特別顧問、公務員が辞職するという事態に至ったこともあった⁽¹²⁰⁾。特別顧問についての議論の中には、議会に責任を負わない政治的任用者である特別顧問が大臣に比肩する役割を持っていることに慎重な意見や、特別顧

問は公務員の役割を掘り崩すものであるという批判的な意見も見られる⁽¹²¹⁾。一方で、大臣が公務員には要求してはならない政治的な仕事（政党の機関との連絡、党派的な書類への返信等）を特別顧問が引き受けることができるという点で、特別顧問の存在は公務員にとっても有用であるという指摘もある⁽¹²²⁾。

2 ブラウン政権における特別顧問

2007年6月に就任したブラウン首相が最初に首相としてとった行動は、1995年公務員枢密院令に規定されていた、3名までの特別顧問による公務員への指揮命令権を廃止することだった⁽¹²³⁾。そしてブレア政権では特別顧問が就任していた首相官邸の首席補佐官（Chief of Staff）に職業公務員のトム・スカラー氏を据え⁽¹²⁴⁾、当初は特別顧問の数を減らしていた⁽¹²⁵⁾。

しかし、2009年7月時点では特別顧問の数は74とブレア政権時の水準にまで増加しており、特に首相官邸に置かれる特別顧問の数が増えている（前掲の表3）。ブラウン首相もブレア前首相のように少人数の信頼できる顧問グループに頼っていることは明らかであり、財務省から首相官邸に入った首相側近の顧問たちは、たいていの閣内大臣よりも首相に対する影響力を

⁽¹¹⁴⁾ *ibid.*, p.221; "Local Counsel," *Economist*, Apr. 23, 2009; Andrew Blick, *People who live in the dark*, London: Politico's, 2004, pp.315-323. など。

⁽¹¹⁵⁾ *Code of Conduct for Special Advisers*, para.20.

⁽¹¹⁶⁾ *ibid.*, para.7.

⁽¹¹⁷⁾ *ibid.*, para.7.

⁽¹¹⁸⁾ *ibid.*, para.7.

⁽¹¹⁹⁾ Turpin and Tomkins, *op. cit.*, p.427.

⁽¹²⁰⁾ 2001年～2002年にかけて運輸・地方政府・地域省を舞台に起きた事件。前掲明渡論文などに詳しい。

⁽¹²¹⁾ Norton, *op. cit.*, p.518.

⁽¹²²⁾ *ibid.*, pp.518-519.

⁽¹²³⁾ Will Woodward, "The accession : Brown moves to downgrade role of special advisers," *Guardian*, Jun. 28, 2007.

⁽¹²⁴⁾ Gay, *op. cit.* (100), p.12. 2008年1月にはスカラー氏は財務省に戻り、代わりに内閣府から職業公務員のジェレミー・ヘイウッド氏が首相官邸の事務次官として起用された（The official site of the Prime Minister's Office. <<http://www.number10.gov.uk/Page14359>>）。なお、労働党が政権に就いてから首相官邸に事務次官ポストは置かれていなかったという（"Brown appoints new chief of staff," *BBC NEWS*, Jan. 23, 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7205248.stm>）。

⁽¹²⁵⁾ Will Woodward, "Brown cabinet takes on fewer special advisers," *Guardian*, Nov. 23, 2007.

持っているように見えるという指摘もある⁽¹²⁶⁾。また、フィナンシャルタイムズ紙の論評は、ブラウン首相は自身が政権の運営に失敗していると感じており、公務員が政策の実施を充分に行えていないことを責めているとし、公務員よりも、信頼できる政治的な顧問に頼る誘惑に屈したと指摘している⁽¹²⁷⁾。

特別顧問の数については削減を求める声があり、下院総選挙後の保守党の政権構想についての報道の中には、同趣旨の案が掲載されているものもある⁽¹²⁸⁾。一方、特別顧問の数の削減は誤りであるという指摘もある。タイムズ紙の首席論説委員・フィンケルスタイン氏はその理由として、公務員が補佐するのは省の利益に関係することなので、政治的問題に対処するには良い特別顧問が必要であること、公務員に対抗する外部の人間が必要であることを挙げており、特別顧問の数は80人でも少なすぎるとし

ている⁽¹²⁹⁾。

おわりに

以上、日本において「政治主導」の参考事例として挙げられることが多い英国の制度について紹介してきたが、英国では近年様々な問題点も指摘されている。例えば、2009年6月18日に刊行された下院行政特別委員会(Public Administration Committee)の報告書では、大臣数の削減を政府に勧告している⁽¹³⁰⁾。また、一部ではキャメロン保守党党首が大臣の数や給与の削減を考えているとも報じられており⁽¹³¹⁾、次の下院総選挙の結果次第ではそれらの案が実現する可能性もないわけではない。特別顧問の法制化、公務員制度の法制化等をめぐる議論もされており、今後の動向が注目される。

(はまの ゆうた)

⁽¹²⁶⁾ Rob McMahon, "Whatever happened to cabinet government," *Politics Review*, Nov. 2009, pp.10-11.

⁽¹²⁷⁾ George Parker and Jim Pickard, "Rise of the Presidential PM," *Financial Times*, Aug. 24, 2009.

⁽¹²⁸⁾ Nicholas Watt and Patrick Wintour, "David Cameron plans mini 'West Wing' to avoid Blair-Brown rifts," *Guardian*, Jul. 2, 2009.

⁽¹²⁹⁾ Daniel Finkelstein, "We need more 'squabbling gossips' in power", *Times*, Aug. 26, 2009. 特別顧問が公務員を管理する役割や公務員への指揮権を持たないことを当然とする見解にも、疑問を投げかけている。フィンケルスタイン氏はメジャー元首相やヘイグ元保守党党首の顧問を務めていたこともある。

⁽¹³⁰⁾ Eighth Report, "Good Government," HC97-1 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubadm/97/97i.pdf>), HC97-2 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubadm/97/97ii.pdf>)。これに対し、10月28日に政府の回答が出された(Seventh Special Report, "Good Government: Government and other Responses to the Committee's Eighth Report of Session 2008-9," HC1045 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubadm/1045/1045.pdf>))。他には、ガーディアン紙においても大臣数削減の主張が見られる(Ben Lucas, Matthew Taylor, "Start cutting from the top: A reform plan that means business would slash the number of ministers, and curb their terms in office," *Guardian*, Jun. 25, 2009.)。

⁽¹³¹⁾ Andrew Porter and James Kirkup, "Smaller Cabinet and fewer ministers is Cameron's aim," *Daily Telegraph*, Sep. 10, 2009; Tim Shipman, "I'll axe 30 ministe and cut Cabinet pay by 25% says Cameron," *Daily Mail*, Aug. 15, 2009.