



IIPS

Institute for
International Policy Studies

▪ Tokyo ▪

英国における公務員を巡る議論と
我が国への示唆

・ 平和研レポート ・
主任研究員 沖部 望

IIPS Policy Paper 298J
July 2003

財団法人
世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2003

Institute for International Policy Studies
5th Floor, Toranomon 5 Mori Building,
1-17-1 Toranomon, Minato-ku
Tokyo, Japan 〒105-0001
Telephone (03)5253-2511 Facsimile (03)5253-2510

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体ものではありません。

要旨

我が国は、1990年代後半に戦後初めての抜本的な行政機構改革を実施したが、その際、英国の行政機構が重要な参考となった。

現在我が国は、公務員制度改革に取り組んでいるが、公務員の基本的なあり方に立ち返った議論は必ずしも十分でないように思われ、英国に関しても、行政機構に対する大きな関心とは対照的に、英国公務員のそもそものあり方を巡る議論については、我が国において十分着目されてきたとは言い難い。

本稿の目的は、英国において公務員の意義、規律及びエートス（本質的な特質）がどのように形成され、また、それらが行政機構や公務員制度の諸改革の中でどのように問い直されてきたかを参照することにより、我が国公務員の本来的なあり方を考察するための視座を深めることにある。

英国においては、官吏の情実任用の歴史を経て、19世紀半ば以降、資格任用制を基礎として一定の独立性を以って時の政権に対し助言を行うとともに政策を実施していくことが公務員の本質的意義として確立し、併せて公務員の中核的な規律として、「清廉」、「公正性」、「政治的中立性」及び「客観性」が形成されていった。ここで、「政治的中立性」及び「客観性」は、現代民主制における生涯公務員特有の規律である。

ただしこうした公務員の意義や規律は固定的なものではない。サッチャー、メージャー政権による行政・公務員制度改革は、効率性向上のために公務のより定量的・明示的な運営管理を重視し、公共部門と民間部門との境界を変容させ、同時に、大臣と公務員の説明責任のあり方について課題を提起した。また、ブレア政権においては政治任用のあり方が問われている。

我が国公務員の場合、近代日本の開始より資格任用制が採用された。しかも実態として、戦前の官吏は天皇の官吏として民意に則る政治から超然としており、戦後「全体の奉仕者」となった公務員は、自民党長期政権の下で、政治的中立性の意味を具体的に問われ、試される局面に乏しかった。このため、公務員の「政治的中立性」の意味について、英国のような認識は確立していない。

また、従来、公務員は民間部門から比較的隔離されていたが、今後は民間との人材交流が拡大しあるいは独立行政法人化などが本格化し得る中で、民間との境界のあり方も大きな課題になると思われる。

以上の点も踏まえ、「政」による「官」の統制、「政」と「官」との協働、及び民間と公務員との関係などについて議論が深められ、公職を担う者はもとより国民全体を通じ、公務員の基本理念について共通の認識が形成されていくことが必要である。

目次

はじめに	… 1
I. 英国における現代公務員制度の誕生から今日までの変遷	
1. パトロネージからメリトクラシーへの転換（情実主義から資格任用制へ）	… 1
2. 専門知識なきエリートへの批判と改革の試み	… 3
3. サッチャー改革及びネクストステップ・イニシアティブ	… 4
4. ブレア政権の取り組み	… 5
II. 英国公務員の意義、中核的規律、エートスに関わる論点	
1. ノースコート・トレベリアン報告書以降の伝統	… 8
2. 政官関係の基本的命題	… 9
3. 大臣と公務員との関係	… 10
4. サッチャー・メージャー改革が呈した論点	… 11
5. ブレア政権下の論点	… 14
III. 我が国公務員制度の変遷と基本理念	
1. 戦前の官吏制度	… 17
2. 戦後の行政機構・公務員制度改革	… 18
IV. まとめ：英国公務員のあり方が示唆するもの	
1. 公務員の基本理念の明確化	… 21
2. 政治との境界：公務員の政治的中立性の具体的意味	… 22
3. 民間との境界	… 23
4. 国民からの信頼回復	… 23
(参考1) 英国の政体	… 24
(参考2) 英国公務員関連の規範	… 27
(参考3) 公職を担う者の7原則及び公務員規範（英語原文）	… 30
(参考4) 国家公務員法の規律（関係条文抜粋・要点）	… 35
参考文献・資料	… 36

はじめに

我が国は、1990年代後半に戦後初めての抜本的な行政機構改革を実施したが、その際、副大臣制、ネクストステップエージェンシー（Next Step Agency）など英国の行政機構が重要な参考となった。

現在我が国は、公務員制度改革に取り組んでいるが、公務員の基本的なあり方に立ち返った議論は必ずしも十分でないように思われ、英国に関しても、行政機構に対する大きな関心とは対照的に、英国公務員のそもそものあり方を巡る議論については、我が国において十分着目されてきたとは言い難い。

このような問題意識の下で、本稿の目的は、英国において公務員の意義及び中核的な規律ないしエートス（本質的な特質）がどのように形成され、また、それらが、行政機構や公務員制度の諸改革の中でどのように問い直されてきたかを参照することにより、我が国公務員の本来的なあり方を考察するための視座を深めることにある。

本稿の構成として、まず第1部は、英国における現代公務員制度の誕生から今日までの変遷を概観する。続いて第2部は、英国公務員の意義及び中核的規律ないしエートスを巡る論点を見ていく。第3部は、我が国の行政機構及び公務員制度の変遷を概観し、最後の第4部において、それまでの議論を総括しつつ、我が国公務員のあり方に関する視点を提示する。

I. 英国における現代公務員制度の誕生から今日までの変遷

1. パトロネージからメリトクラシーへの転換（情実主義から資格任用制へ）

（1）歴史的背景

1688年の名誉革命及び翌1689年の「権利の章典」により国民主権・議会主権の憲法原理が確立し近代民主主義の時代に入ると、国民・議会にとっての重要な課題は、絶対君主制時代に国王の使用人であった官吏について、政党及び議会から超越するような存在となることを阻止し、実質において国民への奉仕者に転換することであった。

内閣制度は、国王の補佐機関であった枢密院（Privy Council）の委員会から次第に形成されたが、ハノーヴァー王朝とりわけジョージ1世（1714-1727）及びジョージ2世（1727-1760）の時代に内閣制度が発展¹するとともに官吏任命の実権が国王から政府ひいては議会の多数党に移り、パトロネージ（patronage。情実主義）に基づく任用制が導入された。そこでは、政権交代の都度、政権政党に忠実な者が官吏に登用され、

¹ 例えば首相職は、1721年からのウォルポール（Robert Walpole）政権に始まるとされる。なお、首相の地位が明確になるのは、1783年の小ピット（William Pitt）政権以降とされ、正式に認められたのはディズレリー（Benjamin Disraeli）が1878年のベルリン条約議定書において初めて首相の名称を用いたことに始まるとされる。

旧政権の官吏は更迭された。

この政治的な情実任用は、民主政治の確立と官吏の民主化に貢献したが、一方で、政党の組織化が進められる中で党の有力幹部と特殊利益団体の結合が生じ、私的利益を確保するための官吏の政治的任免や不正が横行した。このため財政規律は失われ、行政運営は非効率になった。

また、1830年代に入ってから産業革命が成熟するとともに選挙権拡大を背景に主権者である国民の利害が複雑化し、国家が自ら広範な社会政策の主体となること(社会機能国家)、すなわち近代民主制から現代民主制への移行が必要となっていく。

(2) ノースコート・トレベリアン報告書

時の大蔵大臣グラッドストーン (William Gladstone) は、現代の行政運営においては、露骨な情実主義は不适当で、行政権と社会の上層階級 (higher class) との繋がりを強化することが望ましいと考えていた。そして、インド省に14年間勤めた後に大蔵省高官としてアイルランド飢饉への対応で歴史的業績を残したトレベリアン (Sir Charles Trevelyan) と後にグラッドストーン政権下で大蔵大臣を務めることとなるノースコート (Sir Stafford Northcote) に対し公務員に関する包括的調査報告書の作成を命じた。これが、1853年に作られ、現代民主制時代の英国公務員制度の礎となったノースコート・トレベリアン報告書 (Report on the Organisation of the Permanent Civil Service) である。

この報告書は、情実主義の下で官職が売り買いされる当時の制度を厳しく批判し、その抜本改革のために以下のことを勧告した。

- ①情実任免の廃止
- ②公開競争試験による採用
- ③試験と採用を監督する中央機関の設立
- ④成績に基づく昇進
- ⑤公務員を、政策形成・執行といった職務を担う公務員と日常事務的な業務を行う公務員とに2分し、試験方法、採用方法を区分すること
- ⑥省庁間の移動を可能にする統一的な公務員の組成

本報告書は1854年に内閣で承認され、翌1855年には公開競争試験を所掌する公務員委員会 (Civil Service Commission) が設立されて任用候補者試験の準備が始まった。

試験の実施自体は、議会や公開競争を恐れる官吏等からの抵抗の中で部分的、漸進的に進めざるを得なかったが、1870年には公開競争試験が完全実施され、政治的に中立でメリトクラシー (業績主義) に基づく公務員制度が確立した。

以後一世紀にわたり、このシステムに対して本質的な変更が要請されることはなく¹、

¹ 政府の調査委員会によるその後の主な報告書としては、Playfair 委員会 (1874)、Ridley 委員会 (1886)、MacDonnell 委員会 (1914)、Tomlin 委員会 (1931)、Priesley 委員会 (1955) によるものがあるが、いずれもノースコート・トレベリアン報告書を基本的に支持するものであった。

また、オックスブリッジに代表される知的ゼネラリストエリートが上級公務員のほとんどを占めていくこととなった。

2. 専門知識なきエリートへの批判と改革の試み

(1) フルトン報告書

1960年代になると英国経済の低迷を背景に、英国近代化の一環として公務員の非効率性を是正することが要請され、特に知的エリートについて、終身制、技術的な知識の不足及び活力の弱さが批判されるようになった。

1966年、ウィルソン（Harold Wilson）首相は、公務員の構造、任用、管理、訓練について検討し勧告をまとめさせるため、サセックス大学の副学長であったフルトン（Lord Fulton）をヘッドとする調査委員会（Committee on the Civil Service。通称フルトン委員会）を設立し、1968年、同委員会は報告書を公表した。

この報告書は、公務員の問題を批判し、158の勧告を行ったが、そのポイントは次のとおりである。

（公務員の問題）

- ①素人主義が蔓延（万能ゼネラリストエリート主義への反論）
- ②専門家が活用されず、二流の扱いを受けている
- ③多重過ぎる官職及び階層構造
- ④公務の運営管理や職歴計画の欠如
- ⑤行政サービスが国民から乖離

（勧告）

- ①ゼネラリストと専門家との上下関係を取り払うなど階級構造の統一化
- ②公共管理を教授する公務員大学（Civil Service College）を創設
- ③専担の閣僚を有する公務員省（Civil Service Department）を創設
- ④各省に長期政策目標の策定とそのモニターを行う大臣直結の計画部署（Planning Unit）を創設
- ⑤議会の特別委員会と協働する政治任用職を活用
- ⑥産業に精通した外部の者を登用

(2) 改革の試み

フルトン報告書の勧告は一部実行され、1968年に公務員委員会と大蔵省の給与・運営課を統合して公務員省が設立された（なお、公務員委員会は、機構上公務員省の一部を構成する組織となったが実質的には引き続き独立性を付与された）。続いて1969年には公務員大学が設立された。ただし、公務員省の権限は十分なものではなく、また、公務員大学は当初フランスのENAを真似ようとしたものであったが、実際には深度ある専門的な教育は十分行われなかった。

フルトン委員会勧告の多くは実現されなかったが、その理由としては、①時の労働党政権は労働争議への対応などに追われ、また閣僚間の政治的取引もあり、公務

員改革が優先課題にならなかったこと、②フルトン委員会の組織構成が弱く、また、委員間のコンセンサスが十分でなかった上、諮問の範囲が限られ、大臣と公務員の関係、公務員の業務量などにまで踏み込んだ十分に包括的な検討が行われなかったこと、③公務員側から強い抵抗があったことなどが挙げられている。

このほか、1970年からのヒース(Edward Heath)保守党政権は、米国のPPB(Planning, Programming and Budgeting)を参考にして、省庁の活動を系統的に評価し大臣による運営管理を強化するProgram Analysis and Review(PAR)と呼ばれる仕組みを導入した。しかし、もともとヒース政権及びこれに続く1974年からのウイルソン(Harold Wilson)、キャラハン(James Callaghan)両労働党政権ともに、当面の危機対策に追われ公務員改革への優先度は低く、また、PARの対象が限定的で実施に携わる専門家もいなかったことから、PARは本格的に実施されることなく終わった。

3. サッチャー改革及びネクストステップ・イニシアティブ

(1) 抜本的公務員改革の前哨

1979年に始まったサッチャー(Margaret Thatcher)政権は、①過重な公共部門は民間部門を排除(クラウディングアウト)する、②官僚は予算拡大に向けて自己目的に行動する、及び③民間部門における効率性、資源の有効利用及び競争のエートスは公務員にも適用できるとの強い信念に基づき、民営化、規制緩和を始めとする抜本的な公共部門改革を実施していった。

公務員改革については、そうした公共部門改革の中にあって漸進的に進められた。

主なものは、①書式及び人員の削減¹、②公務員の自己目的化の象徴とみなされた公務員省を1981年に廃止し、人事事項を内閣官房に、定員管理・給与事項を大蔵省にそれぞれ移管、③1982年に、各省庁の政策目的とその達成手段、費用対効果、支出の責任などを明確にする財務管理イニシアティブ(Financial Management Initiative)を開始、④1985年に業績連動給与を一部導入、などである。

(2) ネクストステップ・イニシアティブ

以上の改革は部分的なものであったが、政権が終盤にさしかかった1986年、サッチャー首相は、首相府の能率室(Efficiency Unit)に対し、公務員制度改革の状況と今後採るべき措置について報告するよう求めた。これを受け、翌1987年、イブス(Sir Robin Ibbotson)能率室長(Director of the Efficiency Unit)が首相に提出し、1988年に公表された報告書(イブス報告書)は、ネクストステップ・イニシアティブ(Next Step initiative)と呼ばれるノースコート・トレベリアン報告書以来の抜本的な改革を勧告していた。

その改革の基本理念は、経営管理主義、効率性及び分権主義であり、内容の柱は、下記のとおり、公務員を政策形成機能と執行機能別に分離するとともに執行責任を

¹ 公務員数は、1979年の73.2万人から1989年には56.9万人に減少した。(Tonge(1999) p75)

大臣から公務員に移管することであった。

- ①中央省庁を政策形成を担う小さな省と大多数のエージェンシー（Next Step Agency）に分離
- ②エージェンシーは執行業務を担当
- ③公務員であるエージェンシーの長（chief executives）はエージェンシーの日常的業務運営に責任を負う
- ④エージェンシーの目的、達成目標、議会との関係、予算、業績の測定、人事、給与などについては、大臣、政策当局者及びエージェンシーの長によって3年毎に策定・合意される枠組文書（Framework Document）によって規定

1988年8月には最初のエージェンシーである車輛検査庁が設立された。エージェンシー化は1990年初めまでは漸進的に進められた（1990年3月末までで10余りのエージェンシーが発足）が、その後急速に増大していった。

1990年11月にサッチャー政権を継承したメージャー政権は、ネクストステップ・イニシアティブを更に強力に推進した。1991年に市民憲章（Citizen's Charter）が発足し、エージェンシーはもとよりすべての公共部門に行政サービスの達成目標の公表が義務付けられた。また、同年に市場テスト（Market testing）が開始され、この制度の下でエージェンシーや省庁は行政サービスの費用対効果を非公共機関と比較検証した上で、リストラ、外注化、廃止、民営化などの措置が採られることとなった。更に、翌1992年にはサービスの実施（Delivery）に優れた機関に対し憲章マーク（Charter Mark）を授与する制度が導入された。

4. ブレア政権の取り組み

（1）新公共管理（New Public Management）の継承と模索

1997年に誕生したブレア労働党政権の政策は、市場原理を肯定的に捉え、民営化、規制緩和などサッチャー時代からの経済政策を基本的に継承しつつ、しかし同時に、過度の個人主義化、それに伴う社会不安の増加やコミュニティーの崩壊などサッチャー主義の弊害と言われる課題に対しては、「福祉から労働へ（Welfare to Work）」と呼ばれる失業者の自立支援策を始めとして、サッチャー路線を緩和する方策を進めている。こうしてブレア政権は、前保守党政権との明快な理念軸の違いによるのではなく、政策争点への的確な対応によって支持を獲得しようとする方針をとっているとも言われる。

行政のあり方については、1999年3月に出された“Modernizing Government”と題する白書（White Paper）において、①より連携され戦略的な政策形成、②行政サービスにおける利用者の重視、及び③行政サービスの質と効率性の向上、が政府近代化の柱とされた。そして、「過去20年間の運営管理改革は、生産性、支出に見合った価値（Value for money）、及び行政サービスの質の向上をもたらした。我々は確固としてこれらに立脚していく。…他方、政策形成についてはほとんど関心が向けられておらず、課題に真に対処する政策を策定するよう絶えず見直しを行って

いく必要がある」¹旨述べられている。

また公務員に関し、ブレア首相は、1999年1月に行った“Modernising Public Services”と題する演説において、「前政権においては公務員が過小評価されてきた。…公務員数の削減自体を目的にすることは不適當である。…」旨述べ、更に前記の白書においては、「…我々（政府）は公務員を尊重するとともに、公務員が課題に対処できる体制を備え、功績が適切に報いられることを確保する。…公務員の…中立性、客観性、清廉という価値を損なってはいけない。しかし同時に、一層の創造性、革新的思考及び協働が必要とされている。政府に内在するリスク回避文化から脱却しなければならない…」²とし、公務員を尊重しつつ改革に取り組む立場を明確にしている。

こうした方針の下で、ブレア政権は、エージェンシー、市民憲章制度、外部委託などの施策を基本的に継続し、国民のニーズに対する応答性を特に重視³して行政サービスの電子化・24時間利用などに取り組んでいる。

また、2005年を目標期限とした政策策定及び管理運営双方の向上⁴に向け、内閣官房に設置された実施・改革チーム（Delivery and Reform Team。改革戦略チーム、戦略室、実施室など7つのチーム・室から構成）が主導して、各省が改革に取り組んでおり、例えば、2003年からは、Performance Partnership Program（各省が内閣官房との間で省庁運営改革の目標や主要な施策について合意し、定期的な評価を経て改善していく仕組み）が開始されている。

以上のように、ブレア政権においては、行政の運営管理について新公共管理路線を

¹ Modernising the Government 2章パラ2～4

² Modernising the Government 6章パラ2、6

³ 2002年3月に首相府の公務員改革室（Office of Public Services Reform）が出した“Reforming our public services”と題する文書において、顧客第一主義、行政サービスの質の向上、責務と資源の譲渡・委託、柔軟性、及びサービス選択肢の拡大を行政サービスの柱としている。

⁴ 現在の内閣官房長である Sir Andrew Turnbull は、内閣官房長就任（2002年9月）に先立つ2002年6月、庶民院公務運営特別委員会（House of Commons Select Committee on Public Administration）議長宛に公務員改革に関する書簡を出し、2005年を目標年としたビジョンとその実現に向けた施策として以下を提示した。

（ビジョン）

①政策能力と同様に実施（deliver）する能力において尊敬される公務員、②戦略的に考え運営する能力の促進、③実施するサービスのみでなく、清廉と信頼、中立性と全ての国民と政府に進んで奉仕すること、成績に基づく採用と昇進、社会を反映する構成という価値によって国民から尊重される公務員、④若い人材や他の分野で成功した人材が参画したいと思う公務員

（施策）

①大臣との努力の共有、②行政の中核、中央省庁、その他公共部門の関係明確化、③中央省庁における戦略的政策策定の向上、④プロジェクト管理運営等の主要技能の獲得と向上、⑤顧客に焦点を置いた行政サービスに向け政府の組織改革に役立つ技術を利用、⑥人事管理運営・人材開発の一層の重視、⑦目的に沿った柔軟な実施構造と電子技術の最大限の開発・利用、⑧他の公共部門との連携緊密化

継承しつつ、同時に、社会的排除、環境、産業競争力といった横断的な国家課題への対応や国家的な知識の創造・活用がますます重要となる中で、行政がより主体的に戦略的な役割を果たす必要性も再認識されているように思われる。

(2) 特別顧問

ブレア政権における注目される傾向として、特別顧問 (special adviser) の多用が挙げられる。特別顧問は、資格任用制に基づく英国公務員制度¹の例外であり、20世紀初頭にロイドジョージ (Lloyd George, David) 首相が臨時大臣顧問 (temporary ministerial advisers) を任命したのがその始まりとされる。1974年にウィルソン (Harold Wilson) 首相はこれを政治顧問 (political adviser) として制度化し30名を任用した。

特別顧問は、生涯公務員が大臣の考えを理解するのを助け、大臣のために生涯公務員と協働し、更に政府の仕事のうち党派的な側面の処理にあたることによって生涯公務員を政治化から守るのに資することが求められ、その存在自体は、基本的に肯定的に捉えられてきた²。ただし、ブレア政権になってからその総数が2倍以上に急増し³、更に、1997年に行われた枢密院令改正によって特に首相府の特別顧問により大きな役割⁴が与えられる中で、特別顧問のあり方が関心を集めている。

¹公務員について法的な定義は無く、一般にはトムリン委員会 (Tomlin Commission) 報告書 (1929~31) における「公務員とは、文官の資格で雇用され、かつその給与が議会で議決された資金で専ら又は直接支払われる、政治的または司法的官職者以外の国王への奉仕者」という定義が参照される。

実際に公務員に分類されているのは、国に勤務する者のうち、大臣、閣外大臣、政務次官、議員秘書官、軍人、裁判官、国営企業に従事する職員以外の者であり、①生涯公務員 (Permanent Civil Servant) と②臨時公務員 (Temporary Civil Servant) に大別される。また、臨時公務員は、大臣の政治任用職である特別顧問 (Special Adviser) とそれ以外の臨時公務員に分けられる。

以下本稿においては、別に定めのない限り、公務員とは特別顧問以外の公務員を指すこととする。

² 1968年のフルトン委員会報告書は、「大臣が自らの専門家、助言者を政府に入れる行為は、新たな人材とアイディアを公務にもたらす点で歓迎するが、…規則的で明確に理解できる基盤に則って行われるべきである。」旨勧告。また、元内閣官房長の Lord Butler of Brockwell は、「幾人かの顧問と非常に密接に仕事をやってきた者に対し、公職に就いた際にそれら顧問からの支援を完全に排除するのは道理にかなったことではない。」旨陳述 (公務基準委員会第6回報告書パラ 6.35)。

³ 特別顧問の人数の変化

(各暦年3月末人数)

数)

	1995	96	97	98	99	2000	01	02	03
首相府	6	8	8	18	25	26	25	26	27
その他省庁	28	30	30	52	49	52	54	55	54
合計	34	38	38	70	74	78	79	81	81

出典：公務基準委員会第9回報告書 (ハ 7.49)

⁴ 顧問の職務について枢密院令においては、「大臣への助言のみ」と規定されていたが、97年の枢密院令改正によって、首相府の3名までの特別顧問は、助言のみという制約を受けないこととなった。

II. 英国公務員の意義、中核的規律、エートスに関わる論点

1. ノースコート・トレベリアン報告書以降の伝統

英国公務員の意義及び中核的規律ないしエートスについては、以下の議論に見るようにノースコート・トレベリアン報告書以降、伝統的に確立・共有されてきた認識がある。

まず、ノースコート・トレベリアン報告書は、英国公務員の意義について、「…大臣の正当な臣下であるとともに、十分な独立性、人格、能力及び経験を以って、時の政権に対し助言及び支援を行い、一定の影響を与えることのできる効率的な生涯公務員の支援がなければ政府は運営できない。…」と述べた。

この独立性を以って時の政権に対し助言し支援するという公務員の意義は、貴族院公務特別委員会 (House of Lord Select Committee on the Public Service) が1998年に出した報告書の陳述¹に見られるように、また、英国行政に詳しいロンドン大学のヘネシー (Peter Hennesy) 教授が公務基準委員会²において、「生涯公務員が必要である理由は、…これは適切なやり方でない、こうすれば時間を短縮できる…と助言する者が必要であるからである。それには、永続性 (permanence) の感覚を持った相当の実質のある人材が必要である…」との陳述³を行っているように、伝統的に英国行政の中心的哲学となっている。

次に、公務員の中核的規律ないしエートスについては、公務基準委員会が、2000年1月に出した第6回報告書において、「ノースコート・トレベリアン報告書の遺産は、…公開競争試験に基づく任用制であり、…政治的中立性である。更に公的支出管理や腐敗防止政策の進展と併せて、20世紀初頭までに、清廉 (integrity)、公正性 (propriety)、客観性 (objectivity) 及び資格任用制 (appointment on merit) が、中核的価値 (core value) として確立していった」⁴と述べており、同様に、2003年4月に出された公務基準委員会第9回報告書は、「公務員の資格・能力は、…清廉、公正性、中立性 (impartiality) 及び資格任用制を以って運営されるという中核的価値に基づくようになった…」⁵旨指摘している。

また、貴族院の公務特別委員会 (Committee on the Public Service) 1998年報告書

¹ 「大臣は、何が法に適っており適切…であるかについて公務員から助言を受けて決定…するという1918年のHaldane Committeeが示した原則が、英国行政の中心的哲学である…」 (Sir Christopher Foster (元運輸省特別顧問) 及び Mr Francis Plowden (コンサルタント) の陳述。パラ 254)

² Committee on Standards in Public Life。公職の行為規範を検討する首相の諮問機関であり、1994年に内閣官房の下に設立された。閣僚経験者、議会議員、学者、政府・裁判所の元高官などから構成される。

³ 公務基準委員会第6回報告書パラ 5.11

⁴ 同パラ 5.2、5.3

⁵ 公務基準委員会第9回報告書パラ 6.10

には、公務員のエートスに関する考え方として以下の代表的陳述¹が示されている。

- ・「公共及び公共の利益に奉仕する感覚と誇りに加え、清廉、冷静公平で、腐敗と無縁の性質…」(Lord Armstrong of Ilminster 元内閣官房長)
- ・「非金銭的な誘因、政治的中立性、大臣及び公益への奉仕、率直な助言、公的立場を私的利益に用いないこと…」
(Sir Brian Barder 元駐オーストラリア英国人高等弁務官)
- ・「仕事ではなく奉仕であるという認識、全ての影響についての十分な検討に基づく判断、大臣の意図が好ましくない結果を招く場合にそれを大臣に伝えること、公平性への十分な考慮、不正からの隔離…」
(Sir William Reid ヘルスサービスオブズマン・コミッショナー)
- ・「中立性、法の公正な適用、縁故によらない任用、客観性…」
(Ms Ann Chant 児童扶養庁長官)

また、前内閣官房長のウィルソン (Sir Richard Wilson) は、2002年3月の演説において、「公務員の特質は、①清廉、②政治的中立性（公務員は、全ての政党が尊重する人的資産であり、政府は、公務員を含め委託された資源を政権政党の利益のためではなく国全体の利益のために用いるべきこと）、③職務を遂行する能力及び人格、④新しい政治的優先課題に柔軟に対応するとともに各省に公共財としての知識と経験の体系すなわち組織に蓄積された知識があること、及び⑤社会への貢献である。」旨述べた。

こうした議論を踏まえれば、公務員規範 (Civil Service Code) が、「公務員の憲法上、かつ、実際の役割は、清廉、公正性、中立性、及び客観性を以って、いかなる政治的形勢 (political complexion) であっても、正当に作られた政府を…政策形成、決定の実行、公務の管理において支援することである」と明記しているように、英国公務員の本質的意義は、時の政権に対し助言を行うとともに政策を実施していくことであり、そのための伝統的な中核的規律は、「清廉」、「公正性」、「政治的中立性」、及び「客観性」であると言えよう。ここで英国においては、政権政党の如何を問わず誠実公平に時の政権に仕えることが公務員集団にとっての「政治的中立性」の意味であるとの認識が確立している。また、公務員個人レベルにおける「政治的中立性」とは、政治活動が制限されることである。

2. 政官関係の基本的命題²

現代民主制において、民意を代表する「政」と政治的に中立で専門的政策知識をもつべき「官」との関係は、一般には、「政」が政策決定に責任を持ち、「官」は政策の

¹ 貴族院公務特別委員会 1998年報告書パラ 249～253

² 本節において、「政」は、選挙で選ばれた国民の代表である議会議員の意味で用いる。この意味で、「政」は大臣を始めとする行政部内の「政」とその他与党議員や野党議員である行政部外の「政」とに大別できる。また、「官」は生涯公務員を意味することとする。

立案・決定を補佐するほか政策の実施にあたるという役割分担の関係¹であろうが、具体的にどのような関係を築くべきかは大きな課題である。

英国においては、選挙民が政党の選挙綱領 (manifesto) に基づき政府を選択し、与党の選挙綱領が政府の政策に変換される。従って、この選挙綱領から政府の政策を形成する過程が、与党と政府の重複が生じる部分である。「官」の重要な役割は、この政策形成を補佐することであるが、同時に「官」は政党の政治的目的のために使われてはならず、ここに大臣、政党、「官」が行う仕事の緊張領域が生じうる。

「官」の政治的中立性の意義が損なわれうる場合は次の二つに大別できる。①第一に、「官」の質自体が党派的なものになる場合であり、これは情実任用が行われた近代民主制時代への回帰に近いものである。②第二に、「官」自体の中立性は維持されるが、行政部内に政治任用職が増えることで行政の運営が党派的なものになる場合である。

英国においては、政党と「官」との接触は極めて制限され、「政」による「官」の統制は、行政部内の「政」を通じて行うことが徹底しているため、実際には、前述の①第一の場合に関しては、行政部内の「政」とりわけ大臣と「官」との関係が、また、②第二の場合については、政治任用職である特別顧問のあり方がそれぞれ重要な課題となっている。

特別顧問の問題は、ブレア政権下の論点として後に詳述することとし、次においては、大臣と「官」との関係について述べる。

3. 大臣と公務員との関係

まず議院内閣制における制度責任の一環として、首相及び大臣は議会に対し個別に説明責任を負っている。また、大臣は、(実質的に)首相が任命し首相の信任の限りにおいて大臣職を維持することから、首相に対しても説明責任を負う。

英国公務員は、公務員規範に規定されているように、「国王に対する奉仕者」である。しかし、国王は大臣の助言に基づいて行動するので、結局、公務員は大臣に仕えていることになる。また、大臣は議会に対して責任を負い、議会は民意によって構成されるので、この意味において、英国公務員は「国民に対する奉仕者」と言える。

英国では伝統的に大臣責任制が徹底し公務員の匿名性が高い。大臣は政策の決定及び省の運営について全責任を負い、大臣に課せられた義務と権限が公務員に委託された場合、そのような公務員による決定は大臣の決定とみなされる²。

なお、事務次官は、省の組織運営や規律の維持について一般監督責任を負い、また、政策事項について大臣に助言を行う義務を負っている³。

こうした大臣と公務員との基本的関係において特に重要なのは、①大臣の公務員に対する人事権、及び②公務員の大臣に対する助言のあり方とされる。

¹ 例えば、閣僚懇談会申し合わせ『政・官の在り方』(平成14年7月16日)参照

² 公務基準委員会第9回報告書パラ3.17

³ 大臣規範パラ41

公式には、大臣は人事や管理運営を含め全ての省務について責任を負っている。しかし、慣習として大臣は人事事項について基本的に全て事務次官に委任しこれに介入しないこととなっている。なお、例外として事務次官については、内国公務の長が提示するリストに基づき、大臣の同意を得て首相が任命する。また、事務秘書官 (private secretary) と首席報道官 (chief press officer) も例外である¹。大臣が公務員の採用・選抜過程に参加しないこの慣習は強く支持されている²。

次に、大臣に対する公務員の助言については、選挙に示された国民の意思を実現するために専門的な見地から知識や技術を提供する³ものと位置づけられている。

公務員が中立的な助言を行う義務は、公務員規範にも「公務員は、大臣に対し、公平に、公正中立な助言を行い、大臣の意思決定に関連した全ての情報を与えなければならない」と明記され、これに呼応して、大臣規範 (Ministerial Code) においては、大臣が公務員からの助言を公平に考慮する義務が明記されている。他方、英国公務員は、最終的に大臣に従うこともわきまえており、はじめに「声高な主張」をしても「やがて沈黙」という慣行があるとされる⁴。

4. サッチャー・メージャー改革が呈した論点

(1) 公務員のエートスへのインパクト

ネクストステップ・イニシアティブは、公務員のエートスに対しノースコート・トレベリアン改革以来のインパクトを与えたと言われる。

イブス報告書の公表と同時に、サッチャー首相は、同報告書の主要な勧告の受け入れを言明し、その際、エージェンシーについて、「通常、公務員制度の内部にあり、そのスタッフは依然として公務員である。」と述べた。

また、メージャー政権は、1994年に出した“Continuity and Change”と題する白書において「清廉、政治的中立性、客観性、資格任用制、大臣を通じた議会への説明責任といった公務員の主要原則はすべて変わらない」⁵と説明した。

¹ Mountfield (2002)

² 公務基準委員会第6回報告書パラ 5.14 及び第9回報告書パラ 6.36

³ ウィルソン、キャラハンの二代の労働党政権で経済閣僚を務めたジェラルド・カウフマンは、著書「大臣になる方法」の中で、「官僚が自問するのは、自分はそれに賛成するかどうかではなく、その提案はうまく作動するだろうかという問題である。作動すると得心がいけば、実際にその政策が機能するよう手伝うし、実際的ではないと判断すれば抵抗する」旨述べている (山口二郎、(1998) p59)。

⁴ 村松 (1981) p187。また公務基準委員会第6回報告書は、「…歓迎されない助言を行った場合に自己の経歴を傷つけるおそれがあるという認識ほど、公務員が中立的助言を行う意志を損なうものはない…。もちろん、公務員が中立的助言義務を果たした後に、最後の決定を行うのは大臣である」(パラ 5.38) と述べている。更に、元大蔵事務次官の Lord Burns は、1998年12月の貴族院公務特別委員会において、「公務員は、政策議論に加わり意見を述べる機会を有する特権と引き換えに、政策の実効に全力を尽くし、また、政策決定に対する個人的見解を表に出すことはない。一方、大臣は、助言が意に沿わないものであっても進んで耳を傾け、自己の行う決定に対し責任を持つ。」と述べている。

⁵ White Paper, Continuity and Change 1994 パラ 1.3

サッチャー以降の改革は、公務員の伝統的規律自体は否定しないものの、公共部門と民間部門との連結性を強め、公務員の分野に「支出に見合った価値 (value for money)」という新たなエートスを持ち込み、公務の運営管理における効率性を極めて重視した。またこれに伴い、生涯公務員は、引き続き雇用保証を基本としつつも職責や給与はより多様化・流動化し（とりわけ公務員数で全体の7割程度を占めるエージェンシーについては、省との具体的な責任分担自体がそれぞれのエージェンシー毎に異なる）、また、匿名性の高い存在からより定量的・明示的に運営管理責任を問われる存在になった。

こうした変化に対しては、例えば、貴族院公務特別委員会は1998年の報告書において、「公務員が共有するエートスが揺らぎ公務員の断片化をもたらすおそれがある」と指摘し、また、「大臣が公務員のエートスを保持していかなければならない。…公務員の助言機能が特に重要であり、効率性を重視するあまり助言機能が損われることがあってはならない」旨勧告¹している。

他方、庶民院公務特別委員会は、公務のエートス (public service ethos) に関して、2002年6月に特別報告書を公表し、その中で公務のエートスを維持する重要性を強調しつつも、「民間部門も利益誘因という制約はあるが、公務のエートスを支えることは可能である。…公務のエートスは、社会の公務に対する要請に明確に応じるように更新され強化されなければならない。」と述べている。

(2) 行政の説明責任

エージェンシー化に伴う議会への説明責任について、サッチャー首相は、1988年2月、議会において「説明責任のあり方に変更はない」と述べた。また、前述のようにメジャー政権も大臣を通じた議会への説明責任の原則は変わらないと説明した。

実際には、大臣は引き続き政策に関して責任を負うものの、日常的な運営・手続きに関する責任はエージェンシーの長 (chief executive) に移された。これに伴い、エージェンシーの長は議会において、エージェンシーの管理運営に関し書面によって議会に回答する責任があり（ただし口頭答弁は行わない）、もとより議会の特別委員会における答弁や議員からの個別の照会への対応なども行う。

既に触れたように説明責任についての伝統的な考え方は、大臣は省に関する全てのことについて説明責任を負い、公務員は大臣の代理として発言するということである。しかし、エージェンシーの長の説明責任については、代理として発言するという意味において事務次官と同様であるという政府見解及びそれを支持する議論と大臣の代理というよりも自らの責任として説明する領域があるとする議論とに分かれている²。

また、政策がエージェンシーの業務執行に影響を与える場合や逆に業務運営上の問

¹ 「公務員のエートスの維持に繋がる最も重要な要素は、…それを尊重 (esteem) することである。…大臣は、国益に沿った公務を維持していくために公務員のエートスを支える (affirm) 特別の責任を負う。」(パラ 292、294) 「公務員の役割の中でとりわけ大臣への率直な助言が重要である。…効率性が唯一の評価基準となれば、(公務員は、) 広く公益に影響する事項に大臣の関心を向けることが自らの業績目標の達成に逆効果となりうる…と考えるおそれがある」(パラ 290～291)

² 例えば、1998年貴族院公務特別委員会報告書パラ 350～364

題が政治的問題に発展する場合など、そもそも大臣とエージェンシーの長との責任分担が明確になりにくい場合も多いとの指摘もある¹。

このように大臣の責任の一部を公務員に移管するエージェンシー化においては、説明責任のあり方が課題として残されている。

(3) 公務員に関わる規律の近年の展開

近年、公務員の規律に関して重要な意味を追加しているものとして、公務基準委員会が95年5月に公表した第1回報告書において提示された「公職を担う者の7原則」(Seven Principles of Public Life)が挙げられる。

この7原則は、議会議員、大臣、公務員、準政府機関職員を含めすべての公職を担う者に求められる倫理基準として示されたものである。同報告書は、全ての公務に対しこの原則を織り込んだ行為規範を制定すべきと勧告し、現在、公務員規範を始め広く公務関連の規範にこの原則が反映されている。

7原則の内容は、

- ①無欲 (Selflessness) : 私欲を求めず公益に照らして行動すること、
- ②清廉 (Integrity) : 公務に影響しうる行政部外の組織等に対し金銭的その他の責務を負わないこと、
- ③客観性 (Objectivity) : 公務の遂行において利点 (merit) に基づいて選択を行うこと、
- ④説明責任 (Accountability) : 決定と行動について国民に説明するとともにあらゆる精査を受け入れること、
- ⑤公開性 (Openness) : 決定と行動についてできる限り公開すること、
- ⑥公正 (Honesty) : 公的責務に関連する私的利益を公にし、両者が相反する場合には公益を保護する方法で処理すること、
- ⑦指導性 (Leadership) : 以上の原則を指導性と実例によって促進・支援すること、である。

ここで、既に述べた公務員の4つの伝統的規律(「清廉」、「公正性」、「政治的中立性」、「客観性」と公職を担う者の7原則とは、用語の定義が必ずしも一致していないが、両者の関係は基本的に次のように解することができる。

まず、公務員の伝統的規律のうち、「清廉」及び「公正性」は、時代や政体にかかわらず、凡そ公職を担う全ての者に求められるべき規律と考えられ、7原則においては、「無欲」、「清廉」及び「公正性」が相応しよう。

他方、「政治的中立性」は、現代民主制における公務員特有の規律であり、政治家まで対象とする7原則には明記されていない。

¹ この関連で、貴族院公務特別委員会1998年報告書においては、「何が政策事項で何が運営事項であるかを特定するガイドラインが無い。…どの活動がエージェンシーによって担われるかについては各省がアドホックに決定しており、…一般的な判断基準が規定されるべきである。」(パラ456)と提言している。

また、「客観性」は、4つの伝統的規律と7原則の双方に挙げられているが、公務員に求められる「客観性」は、「政治的中立性」を支える規律として、選択・判断の基礎となる利点の中に党派的要素を含まないものと解釈すべきであろう¹。

次に、7原則で示された、「説明責任」は、行政の一層の高度化・複雑化・分権化などを背景にその概念が拡張され²、その具体的なあり方の一つである「公開性」とともに、広く公職を担う者に対し今日一層求められている規律と言えよう。

なお、「指導性」は、以上の諸原則を促進するためにもとより重要な規律である。

5. ブレア政権下の論点

(1) 政治任用職の位置付け（特別顧問のあり方）

特別顧問は、臨時公務員として基本的に公務員規範に服するが、大臣の個人的任用（政治任用）職であり、党の政治の声として行動する³。従って、生涯公務員と比べて、中立性の原則及び客観性の原則が該当しない点が異なり、この点は特別顧問行為規範において明記されている。具体的な職務としては、大臣に対し政治、政策、メディア対応に関する助言を行うほか、大臣の委任を受けて大臣の政治的スピーチの作成、メディアへのブリーフを行うことが多い。

特別顧問の人数については、大臣規範において、首相を例外として各閣内大臣毎に2名までと制限されているが、公務基準委員会は一貫して、「特別顧問の望ましい総数について議論を深め、国家公務員法制定の際には、総数の上限を法制上規定すべき」と勧告してきており、政府もその勧告に同意している。

次に、特別顧問と生涯公務員との関係については、特別顧問行為規範において、特別顧問は生涯公務員に対する指示権は持たないとされるほか、大臣と生涯公務員との間を仲介することは適当でないと考えられている⁴。この点につき、まず、特別顧問に対する事務次官の監督権限が重要な論点となっている。臨時公務員である特別顧問は、公務員規範に従って、大臣から省の運営を委託された事務次官の管理下に置かれる。しかし、同時に大臣により個人的に政治任命された者として大臣の管理下にもあ

¹ 公務基準委員会第9回報告書は、7原則に挙げられている「客観性」について、「公務員に関しては政治的中立性を要請する原則と解釈されている」と述べている（パラ6.3）。

² 西尾勝（2001）によれば、元来、行政の説明責任は政治機関及び上級機関に対する制度的責任の一環として、下級機関が上級機関（ないし政治機関）の問責に回答して自己の行った行動について弁明する責任を意味していたが、今日では、行政機関が自己の遂行する政策・施策・事業について背景・意図・方法・成果などを国民一般に明らかにしその理解を求める責任にまで拡張されているとされる。

³ 1975年、ウィルソン首相は、英連邦首脳への演説（speech to the heads of Commonwealth Governments）において、「政治顧問は、確立された Civil Service における政治的中立者よりも、より政治的にコミットし、より政治的感覚を持った、大臣にとっての特別な手であり、耳であり、眼であり、頭脳である」と述べた。

⁴ 「仮に特別顧問が門番となって大臣、省庁間の仕切りとなってしまえば、大臣と省庁の運営との双方にとって悪いこととなろう」（公務基準委員会第6回報告書（パラ6.38）。「伝統的に大臣の決定の伝達は責任を持つ公務員の役割である」（Sir Robin Mountfield（2002））

り、この監督の二重性が問題とされる¹。また、ブレア政権は、メディアを最大限利用しながら政権に対する国民の好感を引き出すことを非常に重視し、政治家の言動やパフォーマンスの振り付けをするスピンドクター（spin doctor）を活用していると言われるが、こうしたスピンドクターが特別顧問となって、報道を担う生涯公務員が辞職する例がしばしば見られた。

近年、特別顧問のあり方が問題となった象徴的な出来事として、交通・地方政府・地域省（Department of Transport, Local Government and the Regions）において2001年9月から2002年5月にかけて起きた“Jo Moore and Martin Sixsmith事件”が挙げられる。この事件では、当時特別顧問であったJo Mooreが、不都合な内容の政府発表からメディアの関心をそらすためにその発表日を意図的に操作しよう広報局に指示を出していたことや広報局との間の確執が原因となって同省の広報局長、特別顧問、更には大臣の辞任に至った。

庶民院の公務運営特別委員会（Public Administration Select Committee）はこの事件の調査報告書をまとめ、その中で、大臣の個人的政治任用職である特別顧問の監督責任に関する大臣と事務次官の二重性の問題を指摘し、この二重性は避けられないものの最小化することが重要であるとしている。これに対し、政府は2003年2月、「個々の特別顧問の規律について最終的な責任を負うのは、任命を行った大臣である」との見解を示し、この見解を公務基準委員会も支持している²。

（2）国家公務員法制定の議論

既に1853年のノースコート・トレベリアン報告書において、「公務員委員会は法的土台の上に設けられるべき」とされ、国家公務員法（Civil Service Act）の必要性が示唆されていたが、その後今日まで国家公務員法は制定されていない。

しかし、1997年の総選挙前には、保守党が公務員法の制定をコミットし、また、労働党も選挙綱領の中では言及しなかったものの、自由党との合同委員会報告書（Report of the Joint Consultative Committee on Constitutional Reform 1997）の中で、「労働党と自由党は、公務員の政治的中立性を強調し、規範に法的効力を与えるための国家公務員法の必要性に同意した。また、公務員の境界と大臣の説明責任及び監督責任を明確にするための…検討も必要である」³旨述べており、国家公務員法の制定は、労働党、保守党双方共に合意があると理解されている。

ただし、政府の立場は、「適切な法制化の機会を捉えて規範を法制化する予定であ

¹ 例えば、教育技能省（Department for Education and Skills）の事務次官であるDavid Normingtonは、「自分には特別顧問の規律について公式に責任を持っているが、大臣に相談なくその責任を遂行することは考えにくい」と述べている（公務基準委員会第9回報告書（p. 7. 33））

² これに関連し、Sir Richard Wilson（2002）は、「特別顧問は任命権者である大臣及び承認権者である首相に対し責任を負う。大臣は必要に応じ、事務次官に特別顧問の管理の一部を依頼できるようにすべき」とし、「特別顧問の役割について、大臣と省のガバナンスに責任を持つ事務次官との間で予め任用時に合意するというやり方は検討しうる」と述べている。

³ Report of the Joint Consultative Committee on Constitutional Reform 1997 p. 84

る」¹とするに止まり、これまで日程や内容について政府から明確な示唆は無い。議会の両院や公務基準委員会は、国家公務員法制定に賛成しているが、政府側においては消極的な高官も少なくない。

国家公務員法を支持する意見は、①現在の公務員制度を法的に保護すること、②内閣や党などと公務員との境界をより明確化し、公務員制度の持続的発展に対する前向きな枠組みを与えること、③公務員に対し議会のより直接的な監視を確保すること、に集約される²。

他方、慎重論としては、①公務員制度の柔軟性が損なわれるおそれ、②公務員にのみ法的地位を与えても政体自体が法制化されていなければ、意義が乏しく、また、公務員に時の政権以上の責務があるかのような認識をもたらすおそれ、③公務員による公務の独占が強固され創造性の阻害などの弊害をもたらすおそれ、などが挙げられている³。

国家公務員法の支持者達は、同法の内容について、簡潔、かつ、公務員の理念、位置づけを明確にするべきことで意見が一致している。とりわけ、公務員の政治的中立性を確保すること、そのために大臣との関係や政治任用される特別顧問のあり方（役割、人数）について法的に担保することが重要としている⁴。こうした内容は、実際には、枢密院令、公務員規範、特別顧問行為規範、大臣規範などによって概ねカバーされているため、法制化に当たっては、これらの規範から具体的に何を選択するかが中心的な作業となろう。

¹ 貴族院公務特別委員会（House of Lords Select Committee on the Public Service）の報告に対する1998年の政府回答

² 例えば、公務基準委員会第9回報告書パラ10.1, 10.3, 10.7, 10.11~10.13。貴族院公職特別委員会1998年報告書パラ413~418

³ 例えば、公務基準委員会第9回報告書パラ10.8~10.10

⁴ 「中立性、公正、清廉、メリットによる任命、公平な公開競争という公務員の価値を確保するものであるべき」（Baroness Prasharの陳述。公務基準委員会第9回報告書パラ10.23）。

このほか例えば、Sir Richard Wilson(2002)は、公務員の定義、資格任用制と政治的中立性の認識、公務員規範と特別顧問規範に法的効力を与えること、人事委員会の役割を法的に規定すること、特別顧問の数と役割を法定することが重要と述べている。また、Sir Robin Mountfield(2002)は、「労働党、保守党とも公務員の非政治的な位置付けを守ることが国家公務員法の本質的な特徴となろう。」と述べ、大臣が公務員の政治的中立性を維持し、また、公務員の助言を考慮する義務を法定すること、人事委員会の法的保護などが必要としている。

なお、特別顧問については、①特別顧問の機能は、枢密院令の定義においては、首相府の例外を除き“助言のみ”となっており、多くの機能を列挙している特別顧問行為規範との関係が整理されていないこと、②特別顧問は、大臣との個人的な契約によって個々に雇用され、その契約内容が通常公表されないことなどが問題とされている（公務基準委員会第9回報告書パラ7.24~7.31ほか）。

Ⅲ. 我が国公務員制度の変遷と基本理念

1. 戦前の官吏制度

近代日本の官吏制度は、1887（明治 20）年に文官試験試補及見習規則が制定され、高等試験及び普通試験が導入されたことに始まる。

文官試験試補及見習規則の下で、高等試験の合格者は試補とされ、3年間の練習期間を経て奏任官（総理大臣が天皇に上奏して任命する課長級以下の中堅幹部及び幹部候補）に任用された。また、普通試験の合格者は見習とされ、2年間の練習期間を経て判任官（各省大臣等が任命）に任用された。ただし、法科・文科大学等の卒業生は高等試験を、官立中学等の卒業生は普通試験をそれぞれ免除される特例があり、実際にはこれら特例によって無試験で任用される者が大多数であった。また、勅任官（天皇自らが任命。大臣などの親任官及び本省次官、局長、会計検査院長、法制局長官などの最上級幹部）については、そもそも任用の資格要件がなかった。

こうした法科・文科大学生の無試験登用に対して批判が高まり、1893（明治 26）年には文官任用令及び文官試験規則が制定され、奏任官の任用は基本的に文官高等試験の合格者に限定された。更に、隈板内閣時（1898（明治 31）年 6 月～10 月）に獵官運動が盛んに行われたことなどを背景に、1899（明治 32）年に文官任用令が改正されて親任官以外の勅任官は基本的に奏任官や文官高等試験合格者から任命されることとなり、ここに官吏の完全な資格任用制が確立した。

また、官吏の行為規範については、1887（明治 20）年に官吏服務規律が制定され、その第 1 条においては、「凡ソ官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ對シ忠順勤勉ヲ主トシ法律命令ニ從ヒ各其職務ヲ尽スヘシ」と規定された。

そして、1889（明治 22）年に制定された大日本帝国憲法第 10 条に「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス…」と規定され、官吏制度が天皇の官制大権及び任官大権に基づくことが憲法上明記された¹。

以上のような諸規則・規律及び明治憲法によって、官吏は、臣民としての義務に基づくのではなく国家の特別の選任により、天皇の官吏として天皇及び天皇の政府に対し、無定量の忠誠を尽くす義務を負うものとされた。

この官吏制度の下では、天皇との身分的距離が重視され、天皇に近い高位の官職に昇進すればするほど、より高度な忠誠心が求められる一方で、位階勲章に象徴される名誉や特権的地位をその代償として保証され、高い権威を与えられた。

¹ なお内閣及び総理大臣については憲法上の規定がなく、唯一第 55 条 1 項に「國務大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責に任ス」との規定があるのみであった。内閣の組織は勅令である内閣官制によって定められ、國務大臣が天皇を補佐するために設けられた事実上の組織体として機能した。また、総理は、閣議を主宰し内閣を代表するものではあったが、他の國務大臣と基本的には対等の地位にあり、「同輩中の首席」と称された。

2. 戦後の行政機構・公務員制度改革

(1) 行政機構改革

戦後の内閣制度は、日本国憲法によって国民主権に基づく議院内閣制に転換された。すなわち、行政権は内閣に属し、内閣の首長である内閣総理大臣が国会議員の中から国会の議決によって指名され、その内閣総理大臣が他の国务大臣を任命して内閣を組織し行政各部を指揮監督し、内閣は国会に対し連帯して責任を負うこと、及び衆議院の内閣信任に関する決議権と内閣の衆議院解散権が規定された。更に内閣法において、各大臣が行政事務を分担管理すること（第3条）、内閣の職権は閣議によること（第4条）、総理の指揮監督権は閣議にかけて決定した方針に基くこと（第6条）などが明記された。

中央省庁組織については、終戦直後の改革以降半世紀の間、環境庁（1971）、国土庁（1974）、総務庁（1984）の設置などのほか大きな変更はなかった。

しかし、90年代後半の橋本行革によって、省庁を22（含む金融監督庁）から12に半減させる抜本的な省庁再編が行われるとともに、副大臣・大臣政務官制度や独立行政法人制度が導入され、更に内閣法も改正されて、内閣が国民主権に則る旨明記（第1条）された他、総理の主導性及び内閣機能強化に向け、閣議における首相の発議権の法定（第4条）、内閣官房による重要政策の企画・立案事務の法定（第12条）、内閣官房副長官補の設置（第16条）、首相補佐官枠の増員（第19条）などが行われた。

(2) 公務員制度改革

日本国憲法15条は、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは国民固有の権利である」、及び「すべて公務員は、全体の奉仕者であって一部の奉仕者でない」と定め、これにより、戦前の天皇の官吏は、全体の奉仕者に転換されることになった。

こうした公務員制度への原理的転換については、例えば、辻清明（1970）は、「欧州の歴史においては絶対君主制から近代民主制を経て現代民主制へ移行し、絶対君主制から近代民主制への移行においては民主化が目指され、近代民主制から現代民主制への移行においては、効率化が目指された。これに対し、日本の公務員制度は絶対君主制から現代民主制に一気に移行するために、民主化と能率化の課題に同時に直面させられた」旨指摘している。

また、憲法73条において、内閣は、「法律の定める基準に従い、官吏に関する事務を掌理する」とされ、これを受けて国家公務員法が制定されることとなった。

国家公務員法は、米国のフーバー顧問団が作った草案が基になっている。1946（昭和21）年4月、渋澤大蔵大臣は、職員賃金抑制のために米国の職階制を学ぼうと連合国軍総司令部に専門家の派遣を要請したが、総司令部は、日本の民主化を図る上で、官吏制度の抜本的改革が不可欠と考え、その要請を越えて、公務員制度全般について調査研究を行うべく、アメリカ・カナダ人事委員会連合会長であったブレイン・フーバー（Brain Hoover）をヘッドとする人事行政顧問団を派遣した。

1947（昭和 22）年 6 月、フーバー顧問団は、片山総理に国家公務員法草案を勧告した。その際フーバーは、国家公務員法策定に当たって、5 つの原則と 7 つの基準を示した。

5 つの原則とは、①日本の将来の発展に備えるに足ること、②憲法の諸規定に合致すること、③簡単明瞭な基準、④日本の特殊性を認識すること、及び⑤直ちに実行可能であることであり、7 つの基準は、①メリットによる任用昇進、②職責に従った給与、③訓練、保健、休養、安全、福祉等の統一的な計画、④職員に対する公平な扱い、⑤公共の利益に合致する身処（政党活動の禁止など）、⑥純然たる政府の使用人（公務以外の仕事などは国幣の濫費）、及び⑦恩給の供与である。

フーバー草案の特徴は、民主的かつ能率的な公務運営、資格任用制の原則、人事院の高い独立性、政党活動の禁止及び労働基本権の大幅な制約であり、米国の職階制度をモデルに、戦前の「人」中心の身分制的人事管理から、「職務と責任に基づく官職」を中心とした人事管理に転換しようとするものであった¹。

フーバーは、この草案を提示する際、「職員の株式保有限度を百分の 1 から百分の 2 に改める程度は認めるが、その他は一言一句訂正を許さない」としたが、片山社会党首班内閣は、フーバーが一時帰国中の機会を捉え、人事院の独立性の制約、争議行為の禁止条項の削除、事務次官の特別職化などの修正を行った上で、4 ヶ月後の同年 10 月に国家公務員法を成立させた。

この国家公務員法は、ほとんどの規定について実施されることなく、翌 1948（昭和 23）年には、日本に戻ってきたフーバーの指示・監督の下で、フーバーの原案により近づける形で、人事院の独立性強化、労働基本権の大幅な制限²、事務次官の一般職化（政治任用から除外）などの改正が行われ（同年 12 月に公布）、この改正国家公務員法によって現行公務員制度の骨格が確立した。

その後、国家公務員法は累次改正されたが、ILO 第 87 号条約批准に伴う中央人事行政機関に関する規定の整備（1965（昭和 40）年）。内閣総理大臣を中央人事行政機関に加えた）など、いずれも労働基本権及び中央人事行政機関に関するものが中心であり、そのほか定年制導入のための 1981（昭和 56）年改正（実施は 1985（昭和 60）年）が行われた以外には、昭和 23 年の国家公務員法の内容から大きな変更が加えられることは無かった³。

そして、今般、上述の行政機構改革や経済社会の変化などに対応するための公務員制度改革として、内閣の人事行政の企画立案機能・総合調整機能の強化、能力等級制度の導入、公募制、民間登用の活性化、国家戦略スタッフの創設、再就職ルールの見直しなどを主な内容とする公務員制度改革大綱が 2001（平成 13）年 12 月に閣議決定され、現在（2003 年 7 月 1 日時点）、国家公務員法改正法案が準備されている。

¹ 結局、職階制度自体は実施されず、今日まで暫定的に給与法上の職務分類によって代用されてきた。

² この時期、労働争議の高まりの中で、マッカーサー指令に基づく昭和 23 年 7 月の政令 201 号によって公務員の労働基本権は既に大幅に制限されていた。

³ なお不祥事を契機に、「倫理」について、1999（平成 11）年 8 月に国家公務員倫理法が別途制定された。

なお、公務員制度に関する検討自体については、まず、占領諸政策を緩和しポツダム政令等の修正・再検討の権限を日本政府に付与するとした1951（昭和26）年5月のリッジウェイ声明を受けて、同年政令改正諮問委員会が設置され、行政機構改革の一環として人事制度のあり方について検討がなされた。以後、公務員制度改革調査会、第一次臨調、第二次臨調、行政改革会議、公務員制度調査会などにおいて議論が行われてきた（下記表を参照）。ただし、それらの議論は総じて人事行政の制度設計が中心であり、そもそも公務員の意義や基本理念についてまで十分踏み込んだ議論は多くないように思われる¹。

表：公務員制度改革に関連する主な答申、決定等（公務員関係事項のポイント）

昭和30（1955）年11月	公務員制度改革調査会答申	公務員の特質・範囲の明確化、職階制の簡素化、計画的研修制度の創設、当局と職員団体との協議機関の創設、総理府に人事局の設置、国家公務員法体系の再整備など。
昭和39（1964）年9月	第一次臨調「公務員に関する改革意見」	人事院の強化、公務員の範囲の見直し、政府委員制の廃止、一括採用、公務員の多様性に応じた人事施策、職階制の活用、信賞必罰の励行、処遇改善、定員管理体制の確立など。
昭和57（1982）年7月	第二次臨調基本答申	財政再建が課題となり、給与勧告が凍結される中で、公務員給与のあり方を中心に、人事院、内閣総理大臣の機能分担など
平成9（1997）年12月	行政改革会議最終報告	省庁再編や内閣機能の強化に関連して、人材の一括管理システム、内閣総理大臣の人事管理機能の強化、内閣官房や内閣府への優秀な人材の確保をはかるための政治任用の拡大、任期付き採用制度の導入など。
平成11（1999）年3月	公務員制度調査会基本答申	行政課題の複雑高度化に対応して、多様で質の高い人材の確保、能力開発、能力・実績に応じた昇進、給与の実現、退職管理の適正化など。
平成11（1999）年4月	中央省庁等改革の推進に関する方針（中央省庁等改革推進本部決定）	行政改革会議最終報告及び公務員制度調査会基本答申を受け、能力、実績等に応じた処遇、退職管理の適正化、中央人事行政機関のあり方など。
平成12（2000）年12月	行政改革大綱（閣議決定）	信賞必罰の人事制度、再就職規制、官官・官民人材交流、法令・予算の企画立案と執行の分離など
平成13（2001）年12月	公務員制度改革大綱（本文上述）	

出典：内閣官房行政改革推進事務局ホームページ（資料集「公務員制度の歴史と経緯」）を基に

¹ ただし、公務員制度改革調査会においては、国家公務員の意義・本質を論点に含め、その答申（1955（昭和30）年11月）において、「国家公務員は、国民主権に由来する政府の任命行為に基づき、国民全体の奉仕者として、恒常的に、専心、国家の公務に従事する者である点に、その特質を有する」と規定している点が注目される。

加筆・修正

IV. まとめ：英国公務員のあり方が示唆するもの

1. 公務員の基本理念の明確化

英国においては、19世紀半ば以降、資格任用制を基礎として一定の独立性を以って時の政権に対し助言を行うとともに政策を実施していくことが公務員の本質的意義として確立し、併せて公務員の中核的な規律として、「清廉」、「公正性」、「中立性」及び「客観性」が形成されていった。そして、これらの規律やそれに基づく責務は、明瞭、具体的に公務員規範等に規定され、公務員のエートスの基礎となっている。

ただし、これらの規律、エートスは固定的なものではない。1980年代以降のサッチャー、メージャー政権は、エージェンシーに代表される公務の定量的・明示的な運営管理、更には行政サービスの受け手（利用者）を重視する改革を展開し、そうした改革も背景にあって、公務員の説明責任は、大臣に対する説明責任に加え、直接国民に対する説明責任にまで広がった。他方このことは、英国民主制の基本原則を構成する「大臣による説明責任」の具体的境界について、課題を提起している。

また、ブレア政権においては、公務員の政治的中立性との関係で、特別顧問に代表される政治任用のあり方が問われている¹。

我が国公務員の規律については、国家公務員法において、公務運営の根本基準として「民主性」及び「能率性」が掲げられるほか、服務基準として、「公益のための勤務」、「信用失墜行為の禁止」、「政治的行為の制限」、「私企業からの隔離」、「守秘義務」などが個別に規定されている。加えて、日本国憲法第15条に規定される公務員の「全体の奉仕者性」に由来して、「中立性」及び「公正性」が要請されるとされている。

以上の憲法、国家公務員法上の規定や1999（平成11）年に制定された情報公開法や国家公務員倫理法などを総合すれば、我が国においても、規律に関しては、英国で形成されてきた規律と概ね同様の内容が、いずれかの法規において含有又は示唆されているとは言えよう。ただし、例えば、現代民主制における生涯公務員特有の規律である政治的中立性に関し、国家公務員法は個人レベルの政治的行為の制限を規定するに止まり、行政を支える公務員集団として政権とどう関わるべきかという観点からの明示規定がないなど、法制上、中核的な規律を改めて明確かつ体系的に規定し直す余地がある（下記表を参照）。

そして、その前提として、以下に述べるように、「政」と「官」との関係や「民」

¹ なお、サッチャー政権においては、とりわけ事務次官の人事について首相が決定的な影響力を行使したと言われ、山口（1998）は、「本来中立であるべき公務員の中立性を保存するという意味では、最初から特定の政党との結びつきを明らかにした上で外部の人間が行政の主要ポストに就くブレア政権下の政治化の方が害が少ない…」旨（p77）述べている。

と「官」との関係から公務員の意義や本来機能について議論を深め、公職を担う者はもとより国民各層を通じ共通の認識が形成されていくことが必要である。

表：公務運営基準や公務員の規律に関する英国の公務員規範と日本の国家公務員法との比較

		公務員規範	国家公務員法
民主性		・パラ 2 ・(権利章典以来の慣習)	・1 条 ・(憲法 15 条等)
能率性		・パラ 6, 7	・1 条
清廉		・パラ 1, 8	・99 条 ・(国家公務員倫理法)
公正性		・パラ 1	・(憲法 15 条)
政治的 中立性	時の政権に対する公平な 忠誠	・パラ 1, 2, 5, 9	・(憲法 15 条)
	政治活動の制限	・パラ 1, 9	・102 条 ・(憲法 15 条)
客観性		・パラ 1	
説明責任		・パラ 4 (注)	・(情報公開法)
守秘義務		・パラ 10	・100 条

(注) 英国公務員規範 (パラ 4) に規定するのは大臣に対する説明責任であるが、別途情報公開法も制定されている。

2. 政治との境界：公務員の政治的中立性の具体的意味

前述した公務員に要請される規律の中では、民主制を前提とした政治的中立性のあり方が、最も難しい課題であると思われる。

英国公務員は、議院内閣制に基づき内閣の統制を受けつつ資格任用制が採用され、基本的に事務次官以下すべての公務員が政治的に中立的な生涯公務員であり、この限りにおいて制度的には我が国と同様である。

ただし、英国の場合は、情実任用を経験し、政権政党の交代が常態である中で、「政治的中立性」の意味が強く認識され、また大臣と公務員の双方に対し、それぞれの規範において公務員の中立性を保持する責務が具体的に明示されている。

これに対し我が国においては、近代日本、特に明治中期以降、基本的に今日まで資格任用制が厳格に採用されてきた。しかも実態として、戦前の官吏は天皇の官吏としてもともと民意に則る政治からは超然としており、また、戦後は自民党長期政権の下で、公務員が政治的中立性の意味を具体的に問われ試される局面に乏しかった¹。従って、政治任用を含め、「政」による「官」の統制や「政」と「官」との協働のあり方について具体的に議論を深める必要がある²。

¹ 例えば、村松 (1998) は、自民党長期政権下で公務員が自民党の政策パートナーであったことをどう評価するかが重要であるとし、「戦後、…我が国の官僚制は、…その活動量と引き替えに、自らは政治化し、自立的影響力を後退させた」と述べている。

² 「中立性」の意味については、例えば西尾隆 (1998) は、「選挙による正当性をもつ政治指導者に対

3. 民間との境界

これまでほとんど触れなかったが、英国においては、資格任用制の一環として、既にフルトン報告書以後、公開競争による外部登用（Administration Trainee Scheme）が開始され、現在、上級公務員のポストは全て内外無差別の公開競争が適用されている。

また、既に見たように、徹底したエージェンシー化や市場テストなど公務の運営において費用対効果が極めて重視される中で、公共部門と民間部門との境界が変容してきており、公務員のエートスを如何に位置付け、保持すべきなのかが重要な論点となっている。ただし、政策形成を補佐する公務員と執行を担う公務員とは、本来、その役割・機能の違いに応じて規律やエートスも異なる面があるはずであるが、この点を踏まえた議論は十分行われていないように思われる。

我が国の場合、従来、公務員は民間部門から比較的隔離されていたが、今後は民間との人材交流が拡大しあるいは独立行政法人化などが本格化し得る中で、民間との境界のあり方が大きな課題となると思われる。

なお、英国を参照するに当たっては、既に述べたように英国公務員は行政部外の議会議員との接触が非常に制限されているなど、我が国の公務員と事情が大きく異なる面があることに留意する必要がある。

4. 国民からの信頼回復

英国の公務基準委員会第9回報告書は、「公的信頼を維持するためには、①高度な行為基準、②行政部における職責の境界の明確化とその維持、③国民に対し、公務を担う者の7原則に従って政府が運営されること、④公務員が時の政府のプログラムを実施する堅固な枠組み、⑤行政部の公職にある者が、自ら立っているところを明確に認識し、良い政府のために必要な関係を作り上げ、維持すること、及び⑥大臣、公務員、特別顧問間の関係を損なう事件を防ぐことが重要である」旨述べている。

こうした指摘は我が国にもそのまま当てはまらう。不祥事等の再発防止は当然として、国際経済社会が加速的に変容し、行政に対する要請が高度化・複雑化する中で、公務員が、今日的課題に適切に取り組みつつ同時に明確な理念を与えられることが、国民からの信頼回復・維持のためにも重要である。

しては、説明をし説得を試みつつも最後は沈黙する、そして政治の決定に服する規律が「公務員の中立性」の基本である。あるいは、職務遂行上党派活動を控えることが中立的職員の倫理である」と指摘している。

なお、大臣等が公務員の政治的中立性を維持する義務に関し、2001（平成13）年1月に閣議決定された国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範において、「（国務大臣、副大臣及び大臣政務官は）…職員に対し、一部の利益のために、その影響力を行使してはならない。国務大臣は、職員の任命権を一部の政治的目的のために濫用してはならない」との規定がある。

(参考1) 英国の政体

1. 基本的政体

英国における統治の基本的理念は、「為政者は、社会契約上の法に従って統治し、人民の自由を擁護する義務を負う。為政者の法の制定は、市民社会の委託による」というものであり、ジョン・ロック（John Lock, 1632-1704）以来の伝統と言われる。

国家形態は、立憲君主制（constitutional monarchy）であるが、まとまった成文憲法は存在せず、憲法は次のものから構成されている。

第1に、国王大権（The Royal Prerogative）がある。これは、国王が議会の同意を得ずに行えることであり、議会の召集・解散、大臣の任命、戦争の布告などが含まれるが、今日ではその大半が首相によって行使される。

第2に、議会の審議を経て成立した成文法（議会制定法：statute law）がある。EUの法律を国内で実施するための法律などが挙げられる。

第3が、コモン・ロー（common law）であり、裁判所により判例の形で集積された法体系である。また、コモン・ローの欠陥を、衡平を基準として具体的に補おうとしたものが固定化・判例法化した法規範として衡平法（equity）がある。

第4に慣習（convention）がある。これは厳密な意味では法的拘束力はないが、伝統として積み重ねられてきたという意味で拘束するものとされている。例えば、国王大権を国王でなく、首相が行使することも慣習である。

2. 内閣

行政権は内閣に属するが、内閣について法律上一定の地位が明記されているわけではなく、慣習として議院内閣制が確立している。

内閣を構成するのは、首相（Prime Minister）、20名程度の閣僚（閣内大臣：Secretary of State）、両院院内総務（Leader of the House of Commons 及び Leader of the House of Lords）、庶民院の首席幹事（Parliamentary Secretary to the Treasury and Chief Whip）などである。また、内閣の構成員ではないが、貴族院の首席幹事（Lords Chief Whip and Captain of the Gentlemen at arms）も閣議に参加する。両院の首席幹事は、Government Chief Whip と総称され、日本の与党幹事長に相当する。

首相は、庶民院の第1党の党首を国王（the Crown）が任命し、閣僚（以下「大臣」と表記）は、与党の議会議員の中から首相の推薦に基づき国王が任命（従って実質的には首相が任命）する。

また、現在の枢密院は、現職及び元閣僚、庶民院議長、主要政党のリーダー、聖職者、政府・裁判所の高官などで構成され、国王の行為に助言を行う名誉的性格の強い機関となっている。

なお、国王は、国王大権に由来する国王の立法機能を行行使する形で、枢密院の助言に基づいて枢密院令（Order in Council）という命令を発することができる。しかし、枢密院令は、まず大臣間で議論し承認された後に国王の公式な承認を得る形となっており、実際には内閣が決定している。枢密院令は法的効力を持つが、通常、議会の同意を必要としない。

3. 行政機構

行政機構の基本構造は、下記図の通りである。

内閣の最高意思決定の場は閣議 (Cabinet Meeting) であるが、内閣の下に関係する大臣で構成される閣僚委員会 (Cabinet Committee) が多数あり、ここで閣議案件の実質的な決定を行う場合も多い。閣僚委員会の設立、仕事の分担、議長の選任などはすべて首相の専権事項である。

ここで、首相及び内閣を、政治的及び事務的に直接支援する中枢機構が、それぞれ、首相府 (Prime Minister's Office) 及び内閣官房 (Cabinet Office) である。

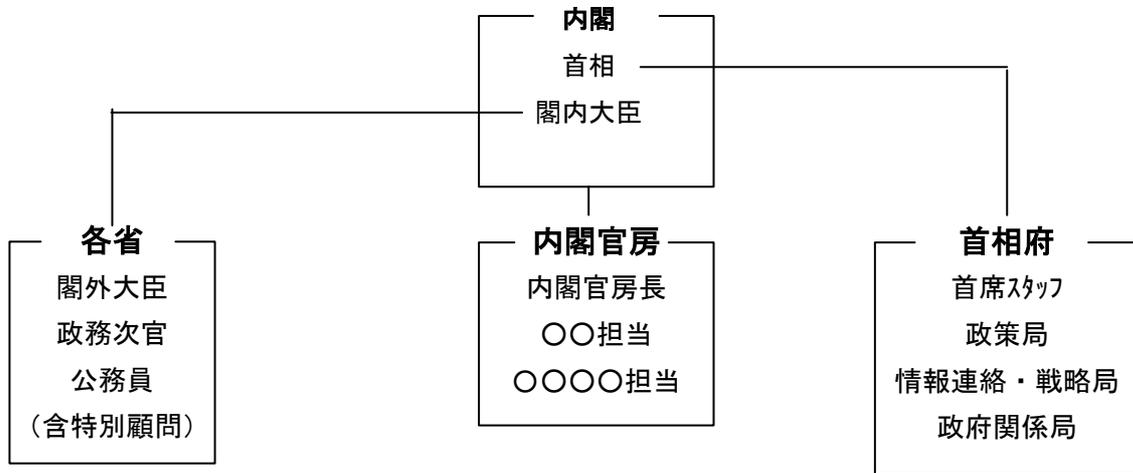
首相府は、長い伝統として、他の行政組織とは異なる特別な存在として位置づけられている。英国の政治権力は行政部に集中し、行政部の中では首相府に政治権力が集中している。現在、首相府には、特別顧問 (Special Adviser) と呼ばれる政治任用職である首席スタッフ (Chief of staff) をヘッドに、その下に①政策局 (2001年総選挙後、秘書官室と政策室を統合して創設)、②情報連絡・戦略局、③政府関係局の3つの局が置かれている。政策局長は生涯公務員 (permanent civil servant) であり、他の2つの局はそれぞれ特別顧問が局長である。

次に、内閣官房は、閣議、閣僚委員会の運営や関係各省の調整を行う。各省からの出向者を中心に構成され、内閣官房のトップである内閣官房長 (Permanent Secretary of the Cabinet Office) は、事務次官経験者で生涯公務員のトップである。また、内務公務の長 (Head of the Home Civil Service) を兼任するのが通例である。内閣官房長は、首相と進退をともにしない。

中央省庁のトップは大臣であるが、このほか与党の議会議員から閣外大臣 (Minister of State) 及び政務次官 (Parliamentary Secretary) が各省に入る。さらに大臣による政治任用職として、議員秘書官 (Parliamentary Private Secretary) 及び特別顧問が置かれている。各省における生涯公務員のトップは事務次官 (Permanent Secretary) である。なお、各省事務次官は大臣の支援に責任を負っており、内閣官房長と直接のラインの関係には無い。

中央省庁組織の編成原則を定めた統一的な成文法も存在せず、国防、外交、連邦関係など枢密院令によるもの、大蔵省、内務省のように設置法に依拠しないもの、新しい省庁で設置法によるものなど様々である。なお、1946年の「国王の大臣 (権限委譲) 法」によって、政府は枢密院令によって、各省の権限を省庁間で再配分できることとなっている。これによって、政府の裁量において行政組織の再編は頻繁に行われている。

(図：英国行政機構の基本構造)



出典：「諸外国の行政改革の動向」行政改革事務局 1997 年 p4 を加筆・修正

(参考2) 英国公務員関連の規範

公務員制度の枠組みは公務員枢密院令 (Civil Service Order in Council) に基づいている。ただし、公務員枢密院令は、公務員の資格任用制や公務員担当大臣 (首相が兼任) による公務員規範 (Civil Service Code) の制定改正権限を規定するに止まる。

公務員のあり方の基本原則を定めているのは、公務員担当大臣が発出する公務員規範 (Civil Service Code) であり、公務員の中核的規律として、①清廉 (Integrity)、②公正性 (honesty)、③中立性 (impartiality)、及び④客観性 (Objectivity) を明記している。また、公務員管理規範 (Civil Service Management Code) が、公務員規範の原則を補足するとともに、公務員の雇用条件、処遇などを包括的に規定している。

なお、特別顧問は公務員に分類されてはいるが、その特殊な位置付けのため、特別顧問行為規範 (Code of Conduct for Special Advisers) によって公務員規範や公務員管理規範の例外事項などを定めている。

また、首相が発出する大臣規範 (Ministerial Code) は、公務員との関係を含め大臣のあり方の基本原則を規定している。

主要な規律の要点 (要約・抜粋) は以下のとおりである。

- 公務員枢密院令 (Civil Service Order in Council 1995 as amended)
 - ・ 成績に基づく任用の原則と例外。例外は大臣による直接の任命であり、この場合、職務は大臣への助言に限られ、任期は政権の期間を越えない。
 - ・ 公務員委員会 (Civil Service Commission) による採用・任用の規範作成及び監査。
 - ・ 公務員担当大臣による公務員規範の制定改正権限。

- 公務員規範 (Civil Service Code (1996))
 - ・ 「公務員の憲法上、かつ、実際の役割は、清廉 (integrity)、公正 (honesty)、中立 (impartiality)、及び客観性 (objectivity) を以って、いかなる政治的形勢 (political complexion) であっても、正当に作られた政府…を政策形成、決定の実行、公務の管理において支援することである。」 (パ↑1)
 - ・ 「公務員は国王に対する奉仕者である。憲法上、全ての政権 (administrations) は国王 (the Crown) の一部を成し、この規範に従って、公務員はその時の政権に対する忠誠義務を負っている。」 (パ↑2)
 - ・ 「公務員は、…大臣に対し説明責任を負い、…合理的かつ法令に従って公務を遂行し、…法令を遵守する義務を負うことを認識する。」 (パ↑4)
 - ・ 「公務員は、大臣に対し、公平に (without fear and favour)、公正中立な助言を行い、大臣の意思決定に関連した全ての情報を与えなければならない。」 (パ↑5)
 - ・ 「公務員は、公務を、思いやりを持って、効率的、迅速に、かつ、偏見なく実施することに努めなければならない。」 (パ↑6)

- ・ 「公務員は、公的資金の適切、効果的、効率的使用に努めなければならない。」（パ
ラ7）
- ・ 「公務員は、公的立場や公務から得た情報を私的利益に利用してはならない。…」
（パラ8）
- ・ 「公務員は、大臣…の信任を維持するとともに、将来の政権の大臣…に対しても
同様の関係を構築できなければならない。公務員は政治的活動の制限事項を遵守し
なければならない。…」（パラ9）
- ・ 「公務員は、…権限なく、公務にかかわる秘密情報を開示してはならない。…」（パ
ラ10）

○ 公務員管理規範（Civil Service Management Code（1997））

- ・ 公務員は国王に対する奉仕者。国王の行為は憲法上大臣の助言に基づき行われる。
議会に対する説明責任は大臣が負う。
- ・ 守秘義務、公正性、政治活動の制限など公務員の行為に関する大臣の監督責任。
- ・ 公務員の諸原則（義務の行使における誠実性と中立性。判断や廉潔性を損なうよ
うな情報の不正利用や権限なき開示、政治活動への参加、公的立場等の私的利益へ
の利用、第三者からの利益の享受をそれぞれ禁止）。
- ・ 任用、退職等手続き、給与、勤務条件等。

○ 大臣規範（Ministerial Code（1997））（通例新政権発足時に首相が発出。規則ではな
くガイダンスとして位置づけられている）

- ・ 大臣は、首相からの信任を維持する限りにおいて大臣職を有する。（前文）
- ・ 公職を担う者の7原則（Seven Principles of Public Life）を遵守。（前文）
- ・ 政府決定に関する連帯責任の原則。（前文）
- ・ 議会に対し個別に説明責任を負う。（前文）
- ・ 議会に対し、政策、決定、実施に関する最大限の情報を供与。（前文）
- ・ 公務員の政治的中立性を支える責務。（前文）
- ・ 公務の判断を損なうような贈物や便宜の受領を禁止。（前文）
- ・ 政府の交代の際には、前首相は、自分の政権下の内閣文書（Cabinet papers）を
廃棄する。（パラ20）
- ・ 首相は、行政部の全組織及び各省大臣の機能配分について責任を有する。（パラ33）
- ・ （機能の移管に関する）承認や紛争裁定において、首相は内国公務の長（Head of
the Home Civil Service）の助言を求めることができる。また、関係省の事務次官
（Permanent Secretary of the department）は、直接、内国公務の長に直接意見を
述べることを確保される。（パラ37）
- ・ 省に責任を持つ大臣だけが議会に対する答弁権を持つ。大臣の権限は、閣外大臣、
政務次官、又は公務員（official）に委任できる。大臣の権限を閣外大臣へ割当て
るには首相の同意が必要。（パラ40）
- ・ 閣外大臣や政務次官は、割り当てられた範囲について日々の事務運営を監督する

権限を持つが、これによって事務次官が持つ、省の組織・規律に対する一般監督責任や政策に対する助言義務が軽減されることはない。両者の見解が衝突する場合は、省に責任を持つ大臣が解決に当たる。(パラ41)

- ・ 特別顧問は、大臣に対する助言に政治的意味合い (dimension) を加え、又は、専門の領域について際立った専門家の助言を与え、一方で、政治的助言と支援の源を生涯公務員と峻別することにより、生涯公務員の政治的中立性を強化している。閣内大臣は、各2名まで特別顧問を任命できる。首相は例外的に2名を超える任命が可能。(パラ50)
- ・ 大臣は公務員からの助言を公正に考慮し、正当に重視する。(パラ58)
- ・ 大臣は特別顧問以外の公務員に対し、事実関係のブリーフィングを除き、党の会議への参加を求めてはいけない。(パラ62)

○ 特別顧問行為規範 (Code of Conduct for Special Advisers (2001))

- ・ 特別顧問は、政府と与党の仕事が重なる領域について大臣を支援。(パラ2)
- ・ 特別顧問の職務は、政治的観点からのペーパー・事実関係のチェック・政策ペーパー作成、党との連絡、政府・省の目的に貢献する党のプレゼン活動の促進、党への政策ブリーフ、利益団体との連絡、大臣の委任を受けて大臣の考えをメディアに伝達、専門的助言、党の会議党への参加、及び党の政策検討への参画。(パラ3)
- ・ 特別顧問は、公務員枢密院令3条に基づく臨時公務員との位置付け。資格任用制、政治的中立性及び客観性は適用されないが、それ以外の点は公務員規範を適用。政権とともに任期終了。公務を担う者の7原則も適用。(パラ4~5)
- ・ 特別顧問は、公的資源を政党活動に利用してはならない。公務員の政治的中立性を支えるよう行動しなければならない。省の階級組織に属さず、生涯公務員の予算やラインの運営には関わらない。(パラ6)
- ・ 首相は、職務内容を助言機能に限定されない特別顧問を3名まで任命可能。(パラ7)
- ・ 特別顧問とメディアとの接触は、すべて大臣からの委任が必要。政策に関する大臣の見解につき、生涯公務員のできない政治的コミットメントを伴う発言が可能。各省の報道局長 (Head of Information) は特別顧問とメディアとの接触について把握する。(パラ8~9)
- ・ 特別顧問は、全国的な政治活動には参加してはいけない。総選挙キャンペーンへの参加や議会議員の立候補のためには、特別顧問職を辞さなければならない。一方、地方の政治活動には大臣の承認を得て参加可能。(パラ17~21)

(参考3) 公職を担う者の7原則及び公務員規範 (英語原文)

●公職を担う者の7原則

The Seven Principles of Public Life

Selflessness

Holders of public office should act solely in terms of the public interest. They should not do so in order to gain financial or other material benefits for themselves, their family, or their friends.

Integrity

Holders of public office should not place themselves under any financial or other obligation to outside individuals or organisations that might seek to influence them in the performance of their official duties.

Objectivity

In carrying out public business, including making public appointments, awarding contracts, or recommending individuals for rewards and benefits, holders of public office should make choices on merit.

Accountability

Holders of public office are accountable for their decisions and actions to the public and must submit themselves to whatever scrutiny is appropriate to their office.

Openness

Holders of public office should be as open as possible about all the decisions and actions that they take. They should give reasons for their decisions and restrict information only when the wider public interest clearly demands.

Honesty

Holders of public office have a duty to declare any private interests relating to their public duties and to take steps to resolve any conflicts arising in a way that protects the public interest.

Leadership

Holders of public office should promote and support these principles by leadership and example.

●公務員規範

THE CIVIL SERVICE CODE

The Civil Service Code sets out the constitutional framework within which all civil servants work and the values they are expected to uphold. It is modelled on a draft originally put forward by the House of Commons Treasury and Civil Service Select Committee. It came into force on 1 January 1996, and forms part of the terms and conditions of employment of every civil servant. It was revised on 13 May 1999 to take account of devolution to Scotland and Wales. The full text follows, and hard copies are available from the address at the end of the document.

1. The constitutional and practical role of the Civil Service is, with integrity, honesty, impartiality and objectivity, to assist the duly constituted Government of the United Kingdom, the Scottish Executive or the National Assembly for Wales¹ constituted in accordance with the Scotland and Government of Wales Acts 1998, whatever their political complexion, in formulating their policies, carrying out decisions and in administering public services for which they are responsible.

2. Civil servants are servants of the Crown. Constitutionally, all the Administrations form part of the Crown and, subject to the provisions of this Code, civil servants owe their loyalty to the Administrations¹ in which they serve.

3. This Code should be seen in the context of the duties and responsibilities set out for UK Ministers in the Ministerial Code, or in equivalent documents drawn up for Ministers of the Scottish Executive or for the National Assembly for Wales, which include:

accountability to Parliament² or, for Assembly Secretaries, to the National Assembly;

the duty to give Parliament or the Assembly and the public as full information as possible about their policies, decisions and actions, and not to deceive or knowingly mislead them;

the duty not to use public resources for party political purposes, to uphold the political impartiality of the Civil Service, and not to ask civil servants to act in any way which would conflict with the Civil Service Code;

the duty to give fair consideration and due weight to informed and impartial advice from civil servants, as well as to other considerations and advice, in reaching decisions; and

the duty to comply with the law, including international law and treaty obligations, and to uphold the administration of justice;

together with the duty to familiarise themselves with the contents of this Code.

4. Civil servants should serve their Administration in accordance with the principles set out in this Code and recognising:

the accountability of civil servants to the Minister³ or, as the case may be, to the Assembly Secretaries and the National Assembly as a body or to the office holder in charge of their department;

the duty of all public officers to discharge public functions reasonably and according to the law;

the duty to comply with the law, including international law and treaty obligations, and to uphold the administration of justice; and

ethical standards governing particular professions.

5. Civil servants should conduct themselves with integrity, impartiality and honesty. They should give honest and impartial advice to the Minister or, as the case may be, to the Assembly Secretaries and the National Assembly as a body or to the office holder in charge of their department, without fear or favour, and make all information relevant to a decision available to them. They should not deceive or knowingly mislead Ministers, Parliament, the National Assembly or the public.

6. Civil servants should endeavour to deal with the affairs of the public sympathetically, efficiently, promptly and without bias or maladministration.

7. Civil servants should endeavour to ensure the proper, effective and efficient use of public money.

8. Civil servants should not misuse their official position or information acquired in the course of their official duties to further their private interests or those of others. They should not receive benefits of any kind from a third party which might reasonably be seen to compromise their personal judgement or integrity.

9. Civil servants should conduct themselves in such a way as to deserve and retain the confidence of Ministers or Assembly Secretaries and the National Assembly as a body, and to be able to establish the same relationship with those whom they may be required to serve in some future Administration. They should comply with restrictions on their political activities. The conduct of civil servants should be such that Ministers, Assembly Secretaries and the National Assembly as a body, and potential future holders of these positions can be sure that confidence can be freely given, and that the Civil Service will conscientiously fulfil its duties and obligations to, and impartially assist, advise and carry out the lawful policies of the duly constituted Administrations.

10. Civil servants should not without authority disclose official information which has been communicated in confidence within the Administration, or received in confidence from others. Nothing in the Code should be taken as overriding existing statutory or common law obligations to keep confidential, or to disclose, certain information. They should not seek to frustrate or influence the policies, decisions or actions of Ministers, Assembly Secretaries or the National Assembly as a body by the unauthorised, improper or premature disclosure outside the Administration of any information to which they have had access as civil servants.

11. Where a civil servant believes he or she is being required to act in a way which:

is illegal, improper, or unethical;

is in breach of constitutional convention or a professional code;

may involve possible maladministration; or

is otherwise inconsistent with this Code;

he or she should report the matter in accordance with procedures laid down in the appropriate guidance or rules of conduct for their department or Administration. A civil servant should also report to the appropriate authorities evidence of criminal or unlawful activity by others and may also report in accordance with the relevant

procedures if he or she becomes aware of other breaches of this Code or is required to act in a way which, for him or her, raises a fundamental issue of conscience.

12. Where a civil servant has reported a matter covered in paragraph 11 in accordance with the relevant procedures and believes that the response does not represent a reasonable response to the grounds of his or her concern, he or she may report the matter in writing to the Civil Service Commissioners, Horse Guards Road, London SW1P 3AL. Telephone: 0171-270 5066.

13. Civil servants should not seek to frustrate the policies, decisions or actions of the Administrations by declining to take, or abstaining from, action which flows from decisions by Ministers, Assembly Secretaries or the National Assembly as a body. Where a matter cannot be resolved by the procedures set out in paragraphs 11 and 12 above, on a basis which the civil servant concerned is able to accept, he or she should either carry out his or her instructions, or resign from the Civil Service. Civil servants should continue to observe their duties of confidentiality after they have left Crown employment.

Footnotes

1 In the rest of this Code, we use the term Administration to mean Her Majesty's Government of the United Kingdom, the Scottish Executive or the National Assembly for Wales as appropriate.

2 In the rest of this Code, the term Parliament should be read, as appropriate, to include the Parliament of the United Kingdom and the Scottish Parliament.

3 In the rest of this Code, Ministers encompasses members of Her Majesty's Government or of the Scottish Executive.

(参考4) 国家公務員法の規律 (関係条文抜粋・要点)

1. 公務運営の根本的基準

「この法律は、国家公務員たる職員について適用すべき各般の根本基準（職員の福祉及び利益を保護するための適切な措置を含む。）を確立し、職員がその職務の遂行に当たり、最大の能率を發揮し得るように、民主的な方法で、選択され、且つ、指導されるべきことを定め、以て国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障することを目的とする。」(1条1項)

2. 服務の根本基準

「すべて職員（注）は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」(96条1項)

（注）一般職に属するすべての職を占める者（2条1項）

3. 服務規律

- ・ 「服務の宣誓」(97条)、「法令及び上司の命令に従う義務」(98条)、「争議行為の禁止」(98条)、「信用失墜行為の禁止」(99条)、「守秘義務」(100条)、「職務専念義務」(101条)
- ・ 「政治的行為の制限」：選挙権の行使を除き、人事院規則に定める政治的行為、公選への立候補、政治的団体の役員等になること、をそれぞれ禁止。(102条)
- ・ 「私企業からの隔離」：営利企業との関係につき、役員等の兼任又は自ら営むことを原則禁止。経営に参加すること及び再就職を制限。(103条)
- ・ 「他の事業又は事務の関与制限」：報酬を得て営利企業以外の事業の役員等を兼ねることに対し内閣総理大臣及び所轄長の許可が必要。(104条)

4. 倫理：国家公務員倫理法において規定

「職員は、…国民に対し不当な差別的扱いをしてはならず、常に公正な職務の執行に当たらなければならない。」「職員は、常に公私の別を明らかにし、…職務や地位を…私的利益のために用いてはならない。」「職員は、…権限の行使に当たっては、…贈与等を受けること等の国民の疑惑や不信を招くような行為をしてはならない。」(第3条1～3項)

参考文献・資料

- Cabinet Office, Civil Service Code 1996, publications on the Internet
(<http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/cscodet.htm>)
- Cabinet Office, Civil Service Management Code 1997, publications on the Internet
(<http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/managementcode/csmc.pdf>)
- Cabinet Office, Civil Service Order in Council 1995 (as amended), publications on the Internet, annexed to Civil Service Management Code
(<http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/managementcode/csmc.pdf>)
- Cabinet Office, Code of Conduct for Special Advisers 2001, publications on the Internet
(<http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2001/codconspads.htm>)
- Cabinet Office, Directory of Civil Service Guidance 2000, publications on the Internet
(<http://www.cabinet-office.gov.uk/guidance/default.htm>)
- Cabinet Office, Ministerial Code 1997, publications on the Internet
(<http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2001/mcode/contents.htm>)
- Cabinet Office, MODEL CONTRACT FOR SPECIAL ADVISERS 2001, publications on the Internet (<http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2001/modconspads.htm>)
- Cabinet Office, Modernising Government White Paper, publications on the Internet, March 1999

(http://www.cabinet-office.gov.uk/risk/Policy_Risk_Assesment/modernisinggovernment.htm)
- Defining the Boundaries within the Executive: Ministers, Special Advisers and the permanent Civil Service: Ninth Report of The Committee on Standards in Public Life, London: HMSO, April 2003 (<http://www.public-standards.gov.uk/>)
- House of Commons Public Administration Select Committee, THESE UNFORTUNATE EVENTS: LESSONS OF RECENT EVENTS AT THE FORMER DTLR: Eighth Report of Session 2001-02, London: The Stationary Office, July 2002

(<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpubadm/303/303.pdf>)
- House of Commons Public Administration Select Committee, THE PUBLIC SERVICE ETHOS: Seventh Report of Session 2001-02, London: The Stationary Office, June 2002

(<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpubadm/263/263.pdf>)
- House of Commons Public Administration Select Committee, THE PUBLIC

SERVICE ETHOS: GOVERNMENT'S RESPONSE to the Committee's Seventh Report of Session 2001-02, London: The Stationary Office, November 2002

(<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubadm/61/61.pdf>)

House of Lord Select Committee on the Public Service, Report of Select Committee on the Public Service of session1997-98, publications on the Internet, January 1998

(<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep01.htm>)

Jonathan, Tonge, The New Civil Service, Tisbury: Baseline Book Company,1999

Office of Public Services Reform, Reforming our public services: Principles into practice, publications on the Internet, March 2002

(<http://www.pm.gov.uk/files/pdf/Principles.pdf>)

Reinforcing Standards: Review of the First Report of The Committee on Standards in Public Life: Sixth Report of The Committee on Standards in Public Life, London: The Stationary Office, January 2000 (<http://www.public-standards.gov.uk/>)

Stafford H. Northcote, C.E.Trevelyan, ON THE ORGANISATION OF THE PERMANENT CIVIL SERVICE, November 1853

Sir Robin Mountfield, CONTENT OF A CIVIL SERVICE ACT, publications on the Internet, March 2002 (<http://www.civilservant.org.uk/csactcontent.pdf>)

Sir Andrew Turnbull, CABINET OFFICE REFORM AND DEVELOPMENT IN THE CIVIL SERVICE, publications on the Internet, 24 June 2002

(<http://www.civilservant.org.uk/turnbull0602.pdf>)

Sir Richard Wilson, Speech by Sir Richard Wilson, publications on the Internet, 26 March 2002 (<http://www.civilservant.org.uk/srwspeech0302.pdf>)

Standards in Public Life: First Report of The Committee on Standards in Public Life, London: HMSO, May 1995 (<http://www.public-standards.gov.uk/>)

英国政府ホームページ (<http://www.civil-service.gov.uk/reform/>,
<http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/>,<http://www.civilservant.org.uk/>,
<http://www.ukonline.gov.uk/Home/Homepage/fs/en>)

英国議会ホームページ (<http://www.parliament.uk/index.cfm>)

浅井清『国家公務員法精義』学陽書房、1951年。

イエッセル・ドロア著、宮川公男訳『政策科学のデザイン』丸善、1975年。

石原信雄『官かくあるべし』小学館文庫、1998年。

石原信雄『権限の大移動』かんき出版、2001年。

伊藤大一『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会、1980年。

- 稲葉馨ほか「特集 公務員制度改革」『ジュリスト』No.1226(2002年)、6-82 ページ。
- 宇都宮深志編『サッチャー改革の理念と実践』三嶺書房、1990年。
- 大嶽秀夫『政策過程』東京大学出版会、1990年。
- 外国公務員制度研究会編『欧米国家公務員制度の概要』生産性労働情報センター、1997年。
- 川勝平太、三好陽編『イギリスの政治』早稲田大学出版部、1999年。
- 河中二講『現代の官僚制』中央大学出版部、1972年。
- 木原誠二『英国大蔵省から見た日本』文藝春秋、2002年。
- 君村昌「英国における「新公共管理」改革(上)」『新時代の公務員制度』公務研究1巻1号(1998年)良書普及会12-35 ページ。
- 行政改革事務局編『諸外国の行政改革の動向』1997年。
- 久保田勇夫『役人道入門』中央公論新社、2002年。
- 後藤田正晴『政と官』講談社、1994年。
- 後藤田正晴『政治とは何か』講談社、1988年。
- 佐藤功『日本国憲法概説』学陽書房、1985年。
- 佐藤達夫『国家公務員制度』学陽書房、1986年。
- 下条美知彦『イギリスの行政』早稲田大学出版部、1995年。
- 白鳥令編『政策決定の理論』東海大学出版会、1990年。
- 人事院『国家公務員法沿革史(資料編Ⅰ)』1969年。
- 人事院『国家公務員法沿革史(資料編Ⅲ)』1971年。
- 人事院『国家公務員法沿革史(記述編)』1975年。
- 総合研究開発機構『我が国の政策決定システムに関する研究』1998年。
- 総合研究開発機構『我が国の政策決定システムに関する研究』(第二期)(上)2000年。
- 総務省人事・恩給局編『新たな時代の公務員制度を目指して 公務員制度調査会の活動記録』2002年。
- 辻清明『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会、1970年。
- 成田憲彦「英国はこうして政治主導を確立した」『中央公論』(2002年5月)、140-147 ページ。
- 西尾隆「公務員制とプロフェッショナリズム」『新時代の公務員制度』公務研究1巻1号(1998年)良書普及会36-55 ページ。
- 西尾勝『新版 行政学』有斐閣、2001年。
- 中村博『国家公務員法』第一法規出版、1976年。
- 21世紀臨調『公務員制度改革に関する緊急提言』2002年。
- 藤森克彦『構造改革ブレア流』ティビーエス・ブリタニカ、2002年。
- 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済、1981年。
- 村松岐夫「日本の官僚制と公務員制度」『新時代の公務員制度』公務研究1巻1号(1998年)良書普及会1-11 ページ。
- 森猛『イギリスにおける公務員制度の改革—フルトン報告に基づく改革—』1975年。
- 薬師寺泰蔵『政治家VS官僚』東洋経済、1987年。
- 山口二郎『イギリスの政治 日本の政治』ちくま新書、1998年。

山口二郎『危機の日本政治』岩波書店、2000年。
吉村正『各國の官吏制度』前野書店、1958年。

沖部 望 (おきべ のぞむ)

東京大学教養学部昭和 62 年卒。財務省より出向。ケンブリッジ
大学留学、国際金融局、在外公館、関税局、大臣官房などを経
て、平成 14 年より現職。

連絡先 : okibe@iips.org