

# 英国国家公務員法制の改革論議

出雲 明子\*

## I. ノースコート・トレヴェリアン報告と枢密院令

1854年1月31日、英国女王は、「公務員の効率性を高め、行政のシステムを向上させるための案を議会に提出する」と述べた。<sup>(1)</sup>1853年に任命されたノースコート・トレヴェリアンによる報告書が翌2月に提出される直前の出来事であった。この報告書は、英国公務員の情実任用を資格任用へ転換する契機となったことで広く知られている。そこでの議論やその成果、意義については、すでに英国のみならずわが国でも研究蓄積があるが、150年の時を経ても実現していない提言については、あまり知られていないのではないかと。女王が「議会に提出する案」とした「国家公務員法」である。

ノースコート・トレヴェリアン報告は、「最後に我々は、もし我々の提言が実行されるなら、それは唯一議会制定法という媒体によってのみ成功するという信念を表明する。これ以外の手段による改革であれば、後継者によって廃止されることは確実である。本報告書のすべての提言はわずか数ヶ条項で達成されるであろう」<sup>(2)</sup>と述べ、国家公務員法の制定を促した。この提言を受けて法案は準備されたが<sup>(3)</sup>、情実任用を続けようとする議会の反発により、法案の提出を含む提言の実現は見送られた。

しかし、その後、クリミア戦争の勃発に端を発する行政部への批判を受けて、パーマストン内閣は報告書の提言の実現に着手する。それは、女王による執行命令、事実上の行政部による規定である枢密院令 (Order in Council) を手段に進められた。まず、1855年には人事委員会 (Civil Service Commission) が設立され、公務員となるには人事委員会の承認が必要になった。<sup>(4)</sup>さらに、1870年には、人事委員会が競争試験を行い、各省は委員会が示した候補者から採用するという手続きに変更された。給与は等級に基づいて標準化され、その決定には大蔵省との協議と承認が必要となり<sup>(5)</sup>、これらをもって、資格任用制と給与基準の統一を特徴とする近代公務員制度の確立と解される。

\* 大学院行政学研究科博士後期課程

以後、英国国家公務員制度は枢密院令で規定され、公務員法は制定されていない。近年は、枢密院令に基づき、「公務員管理規程」(Civil Service Management Code)(1993年)、「公務員規程」(Civil Service Code)(1996年)が定められ、公務員に対する統制が詳細化されている。規程の履行確保は、規程を所管する内閣府や伝統的に公務員制度を統制してきた大蔵省が行っているが、内部統制の範疇に属する。議会による外部統制には、公務員に関する議会制定法である「退職年金法」「歳出法」「国家秘密保護法」などによる手段があるが、個別的な統制に止まっている。国家公務員の統一法を持たない英国の独自性は、他の先進諸国と比較して常に論じられてきた。<sup>(6)</sup>

そうしたなかで、1980年代以降、国家公務員法制定に向けての動きが生じ、2004年の政府による「国家公務員法草案」を含む提言文書にまで結実した。では、なぜ枢密院令による公務員の統制が一世紀を超えて定着しているにも関わらず、国家公務員法を必要とする議論が生じたのか。国家公務員法は、いかなる問題に対処しようとし、法案にはどのような争点があるのか。本稿はこれらの問題を明らかにすることで、英国の国家公務員法制の改革論議を考察する。

## II . 行為規範と公務員制度の変容

### 1. 1980年代以降の大臣と終身職公務員の行動規範に関わる事件

#### (1) 守秘義務違反

1980年代初頭、公務員の行動規範を問う3つの事件が立て続けに起きた。ティスダル事件、ウィルモアー事件、ポンティング事件である。ティスダル事件とは、1983年10月に、ヘーゼルタイン国防大臣が巡航ミサイルの情報とその公表の仕方を記した文書を、外務省職員ティスダル(Sarah Tisdall)が、それに対する反発からガーディアン誌に漏洩したというものである。その直後の11月に、雇用省の研修生であったウィルモアーが(Ian Willmore)、前年の雇用法で制約された労働組合のストライキ権をさらに制約する法改正を示唆する会合の議事録を、タイム・アウト誌に漏洩したのがウィルモアー事件である。最後のポンティング事件とは、翌年7月、フォークランド紛争におけるアルゼンチン艦隊の撃沈に関して、国防省参事官ポストイング(Clive Ponting)が、ヘーゼルタイン国防大臣から議会を欺くよう命じられたと判断し、それへの嫌悪から野党であった労働党議員に政府を追及するための情報を漏洩したという事件である。<sup>(7)</sup>

国家秘密保護法 (Official Secrets Act 1911) は、第2条で、「国王の奉仕者は、国家情報の伝達を権限付けられた者、あるいは、伝達が国家の利益にとって義務である者以外に、国家情報を伝達してはならない」と規定している。これらの事件は、時の政府に中立的に従うという終身職公務員の行動規範を超えて、国民の利益を自ら判断しそれを優先することで生じた同法第2条違反であった。

ティスダルは実刑、ウィルモアは辞職で一応の解決をみた。しかし、ポンティングは、同種の事件であるにも関わらず、陪審員によって無罪と結審された。国民の利益のための公務員による情報漏洩が、守秘義務違反と見なされなかったのである。

事件を受けて、当時の公務員制長官であるアームストロング (Robert Armstrong) は、文書を公表し、以下のように述べた。<sup>6)</sup> 公務員は国王の奉仕者であって、それは実務上時の政府を指している。時の政府と、公務員の憲法上の地位、責任は決して分離されない。国王の代理人である政府ひいては大臣に対して服従の義務を負う。良心の問題は、上司、最終的には省の事務次官と協議し、次官は必要であれば公務員制長官と協議できるしすべきである、と。こうした考え方は、伝統的な大臣と公務員の責任と義務を再確認したものにすぎず、現在発生している様々な問題や事件に対処することはできないとして、専門家や組合から批判された。

事実、1986年にウエストランド事件が起これ、アームストロング・メモの批判は裏付けられた。この事件では、経済産業省情報部長であるボウ (Colette Bowe) が、軍用ヘリコプター会社ウエストランド社の買収をめぐる国防省との対立から、同大臣ヘーゼルタインに不利益な機密情報を漏洩した。これが、前述の3つの事件と異なるのは、ボウの行為が、ブリッタン貿易産業大臣の命令に基づいた点である。ボウの行為は、権限に基づく漏洩として国家秘密保護法違反とされず、命令したブリッタン大臣が解任された。これは、サッチャー政権への支持が低下する契機となった事件として知られている。終身職公務員による情報の漏洩は、大臣の権限によれば良心の呵責に直面し、独自の判断によれば大臣に反旗を翻す手段となる。

周知のように、国家機密情報の漏洩として近年最も注目を集めたのは、イラクの大量破壊兵器に関する情報漏洩事件である。この事件は、2002年9月に公表されたイラクの大量破壊兵器に関する調査報告書が、「45分の脅威」を誇張し、情報操作したとの疑惑から生じた。その疑惑を報道したBBCの情報源と疑われた国防省の科学者ケリー博士 (Dr David Kelly) が自殺し、ブレア首相と彼の特別顧問であったキャンベル (Alistair Campbell) 報道・戦略局長の関与が取り沙汰された。

## (2) 終身職公務員の個人責任

この守秘義務違反の問題は、1990年代以降、大臣責任の原理と矛盾する公務員個人の責任問題を誘発した。1995年イラクへの武器輸出、97年アフリカ・シエラレオネの内戦への傭兵投入では、情報の漏洩にはつながらなかったものの、大臣の命令にしたがって議会を欺いた公務員が公益を損なわせたと批判されている。また、2000年のBES問題でも、政策の失敗の局面での公務員の不作為について、それを修正する仕組みの欠如と、アームストロング・メモが実態と矛盾し大臣との関係を改善するための公務員の助けになっていないという点が指摘された。<sup>(9)</sup>

こうして、公務員は大臣の政策への不満に際していかに対処すべきか、また、政策の失敗に際して大臣の責任のみならず公務員個人の責任をいかに問うべきかという問題に直面し、新たな大臣・公務員関係の構築が必要とされたのである。

## 2. 特別顧問の行動規範

こうした大臣と終身職公務員の関係をより複雑にするのが、特別顧問 (Special Adviser) である。英国における議員を除く政治的任用者の歴史は比較的浅く、1964年にウィルソン政権が少数の特別顧問を任用したことをルーツとしている。続くヒース政権は、中央政策評価スタッフを外部の専門家と終身職公務員で組織した。1974年から79年までの労働党政権時代に、すべての閣内大臣に二人までの特別顧問の任用が許可され、これをもって特別顧問の制度化とみなすのが一般的である。<sup>(10)</sup>

この制度はサッチャー政権でも維持され、メージャー政権ではウィルソン政権と同程度の38人、ブレア政権ではその2倍となる81人が登用され、そのうちの半数が首相府、内閣官房を含む官邸 (Number 10) で勤務している (表1)。「各閣僚は2人までの特別顧問を任用することができ、任用には首相の文書による事前の同意が必要」(「大臣規程」第50条)だが、首相の特別顧問に人数制限はない。政治的任用者である特別顧問の数と役割が増大しているのは、複雑化した政策形成過程で、大臣が既存の終身職公務員を通じたルート以外による代替案を必要としているからである。<sup>(11)</sup>しかし、その拡大が急激だったため終身職公務員を圧迫し、「暗闇に住まう人々」<sup>(12)</sup>とも揶揄されるに至った。

そうした批判を受けて、特別顧問の法的地位は「専門的能力または政治的信条を評価して政治的に任命される臨時公務員」(1995年枢密院令)と明確化され、「公務員規程」にならった「特別顧問規程」(Code of Conduct for Special Adviser)と「特別顧問モデル

契約書」(Model Contract for Special Adviser)(1997年)が定められた。特別顧問の法的権限は「アドバイスのみ」(1995年枢密院令)だが、「特別顧問規程」では、①大臣に渡る報告書を党の政策の観点から確認、②省の政策に係る事実や調査結果を党の政策の観点から確認、③政策文書の作成、④大臣の選択肢拡大のため省内での政策立案に参画、⑤党との連絡のもと各省の政策の見直し、分析、⑥党の意見を含み、大臣の政策をメディアに表明(第4条)、などが示され、「アドバイス」を超えた役割が認められていると解されている。逆に、認められていないのは、①政党活動のための公的資源の使用、②終身職公務員の中立性を支持しない「公務員規程」に反する行為、③各省のヒエラルヒーへの関与、④公務員の人事や評価を含む予算、ライン管理など終身職公務員の責任を負うこと(第6条)である。

表1 特別顧問の数と給与(1994年度以降)

年度	総数	官邸	省庁	総給与 (万ポンド)	給与上昇率 (%)
1994	34	6	28	150	-
1995	38	8	30	150	0
1996	38	8	30	180	20
1997	70	18	52	260	44.4
1998	74	25	49	350	34.6
1999	78	26	52	400	14.2
2000	79	25	54	440	10
2001	81	26	55	510	15.9

(出典) Committee on Standards in Public Life, 2003, p.50.

しかし、こうした権限の制約は、3人を上限とされる(97年に1人から増員)首相府の特別顧問には適用されず、これらは終身職公務員の管理(executive)権限を持つ。さらに、政府は、「特別顧問の権限は公務員を指示し、公務員から権限の委任を受けることができるよう拡大される必要がある」と指摘し<sup>(13)</sup>、今後役割の拡大を狙っていると考えられる。

ブレア政権でかつてないほど特別顧問が重要な役割を担っていることは、公務員の

管理権限をもつ特別顧問、キャンベル (Alastair Campbell) とパウエル (Charles Powell) の二人に象徴される。前者は、スピンドクターとの異名を持つ首相府の情報・戦略局長 (Director of Communications and Strategy) で、後者は室を統括する首席補佐官 (Chief of Staff) である。キャンベルは、すでに述べたイラクの大量破壊兵器に関する事件で情報操作の首謀者と疑われ、事件を調査したフットン委員会でブレア首相とともに証言に立った。キャンベル自身は関与を否定し、調査報告書も彼による明確な情報操作を指摘しなかったものの、政府の運営における彼とパウエルの影響力の大きさを認めた。<sup>(14)</sup> この事件を契機としてキャンベルは辞任し、後任には労働党の広報担当であったヒル (David Hill) が任命されたが、ヒルには批判を考慮して公務員の管理権限が与えられなかった。

同じく特別顧問の役割の拡大で、象徴的に扱われる事件が、運輸省 (DTLR) の特別顧問であったムーア (Jo Moore) である。下院行政管理委員会の調査によると、ムーアは本来認められていない公務員の管理権限を行使し、それへの反発からムーアを落としたいようとする公務員の情報漏洩が繰り返され省内の調整体制が麻痺してしまったのであった。委員会は、政府の情報管理に関する外部評価の仕組みと特別顧問の役割の再定義とともに、それを確かなものとする国家公務員法の設立を提言した。<sup>(15)</sup> 政府はこの提言を受けて、ガーディアン・グループの取締役であったフィリス (Robert Phillis) を委員長とする調査委員会を設立した。焦点となったのは、終身職公務員で構成される政府の情報・コミュニケーション・サービス (GICS) の職員と首相府の情報・戦略局長との関係であった。GICS は各省に広報室のスタッフと情報統括官を派遣し、行政機関の情報管理を統括していた。他方、情報・戦略局長は、首相の特別顧問として「大臣の見解をメディアに伝える」権限を有する。これらの権限の重複は、原理上対立を内在するが、運輸省では、ムーアと省の情報統括官であったシックスミス (Martin Sixsmith) の間で対立が顕在化した。委員会の調査を受けて、政府は、GICS を改組し専任の事務次官を冠する政府情報機関 (Government Communications Network) を設立した。なお、本稿の焦点とは外れるが、キャンベルとムーアらをめぐるこれらの事件が、情報公開法の制定を導いた点も指摘しておく。<sup>(16)</sup>

### 3. NPM 型行政管理改革からの影響

大臣と終身職公務員、特別顧問の関係性をめぐる問題は、同時に進行したネクスト・ステップ改革によって深刻化したと思われる。この改革では、大蔵省から各省へ、各

省から執行エージェンシーへと権限の委譲が行われたが、統治構造に矛盾を生じさせてしまったと考えられるのである。すなわち、執行エージェンシーの創設によって、伝統的な大臣責任原理が揺れ、大臣とエージェンシーの長との責任関係があいまいになり、議会に対する説明責任は大臣とともに（あるいはむしろ）エージェンシーの長にも課される可能性が生じた。それが、大臣の責任回避の理由とされる事例もあった。

政官関係における「政治化」の問題も関係している。NPM 型改革の影響で、匿名性を基本原則としてきた終身職公務員は、政策と一体視され市民の前に登場するようになったとされる。<sup>(17)</sup> 次第に公務員は、政策の失敗に際して名指しで批判されるようになったのである。

NPM 型改革は行政管理上の改革であり憲法上の問題に直結しないが、第 2 節で論じた事件と管理構造の変容とが絡み合うことで公務員の憲法的位置づけに限界を生じさせてしまったと思われる。

#### 4. 議会と政府による対応

こうして大臣と終身職公務員の義務と責任をめぐる問題は急速に影響力を強めた特別顧問を巻き込み、NPM 型改革による管理環境の変容も作用し、執行 (executive) システムの再構築として論じられるようになる。この議論に政府あるいは議会はどのように対応したのであろうか。いち早く対応したのは、政府を監視する立場にある議会であった。

1986 年、下院大蔵・公務員制委員会は『公務員と大臣—義務と責任』を題する報告書を公表し、「事務次官が苦情を拒否した場合に、不満を抱く公務員の対処の仕方を示す何らかの指針が必要」であり、内部的な手続きによる解決が不十分であれば、公務員制度の監察官や議会による外部監察も必要、と指摘している。<sup>(18)</sup> しかし、政府はその回答でポストिंग事件を事例に、問題であったのはアームストロング・メモによる解決方法ではなく、公務員自身がその解決方法を採らなかったからだとしてメモを肯定した。また、外部監査についても、大臣と公務員の関係を悪化させるとして考慮しなかった。<sup>(19)</sup>

1994 年に同委員会は改めてこの問題を取り上げ、「公務員は（時の政府に対する責任以外にも）他の市民と同じように、法を遵守し良心に従う義務がある。また、公務員には、専門的な観点からの義務もあり」、公務員制度に必須の価値を維持するために、全公務員の行動規範を定める「公務員規程」の制定（その草案を提示）と、それに基

づく人事委員会への不服申し立て制度の創設、公務員法の制定を提言した。<sup>(20)</sup>

また、政治資金の透明化と規制を議論するために、1994年に設置された公職者行為規範委員会は、1995年に第1報告(ノラン報告)を公表し公務員法の制定を提言した上で、それを待たずに、「公務員規程」の制定が急務であるとし規程の草案を提示した。<sup>(21)</sup> また、幹部公務員によって構成される一級官組合(FDA)も同趣旨の倫理規程の草案を公表した。

保守党政府は、議会の圧力を受けて、公務員規程の制定に同意し政府案を提示したものの<sup>(22)</sup>、公務員法の制定は見送った。<sup>(23)</sup> 政府案をもとに、1996年1月に13節からなる「公務員規程」<sup>(24)</sup>が制定され、1999年5月のスコットランドとウェールズへの権限委譲に対応する改正を経て現在に至っている。「公務員規程」は、基本的にアームストロング・メモを継承したが以下の点を追加した。すなわち、「大臣は議会と市民に政府の政策、決定、行動について最大限の情報を与える義務があり、議会や市民をだましたり、知りながら誤解させたりしてはならない」および「大臣は政党政治の目的で公的資源を使用してはならない。公務員制度の不偏性を支持し、公務員規程に抵触する行動を公務員に指示してはならない」(ともに第3条)であり、これらは「大臣規程」を「公務員規程」に織り込むための条項であった。「大臣規程」は、90年代に制定された「公務員規程」や「特別顧問規程」と異なり、1945年に「大臣のための手続き事項」として公表され、当時の4倍もの分量へと加筆修正が繰り返されてきた。<sup>(25)</sup> その第58条(第5章「大臣と公務員」)は、大臣には公務員の非党派的な助言をその他の助言と同様公平に考慮する義務があること、公務員の非党派性を支持し「公務員規程」に抵触する指示を与えてはならないこと、人事への政治的な影響を与えず公務員の雇用者として模範となる義務を守ること、などを規定している。

これらの「規程」による規制を継続したい保守党に対して、野党労働党は自由民主党とともに議会制定法による規制を重視していた。両党は、1997年の総選挙前に憲法改革協議会を設置し、その報告書で「両党とも、公務員制度の政治的中立性を強化するために、公務員規程に法的効力を与える公務員法の制定に同意」している。<sup>(26)</sup>

その積極性は政権奪取後も維持された。労働党政権は、1997年に、適切な立法機会が得られれば公務員規程を立法化する用意があると述べていた。<sup>(27)</sup> しかし、人権法やスコットランド法(Scotland Act)、ウェールズ政府法(Government of Wales Act)(以上1998年)、情報公開法(2000年)の制定や、上院、司法改革をはじめとする憲法改革を実現させるなかで、国家公務員法制定の優先順位は低くならざるを得なかった。

そのなかでも、政府による提言文書まで至ったのは、憲法改革あるいは成文憲法制定運動の下支えによるものと思われる。

### Ⅲ．英国における憲法改革と成文憲法制定運動

周知のように英国は不文憲法のコモン・ローを基礎に、議会制定法をその補完物とする「議会主権」を原則とした統治構造を採用している。政治は、均衡による権力分立とそれら諸権力間の統治の仕方についての合意に基き、それが不文憲法の特性とされてきた。

しかし、近年、不文憲法を成文憲法にしようとする運動が広がっている。これは、70年代における高名な裁判官のスカーマン卿の議論を契機として、サッチャーの総選挙での3度目の勝利以降急速に浸透した運動であるといわれている。1988年の国内外の著名人を含む超党派の成文憲法典推進団体である「憲章88」(charter 88)の結成で、一般的にも知られるようになった。<sup>(28)</sup>

1972年にECに加盟した英国は、同年のヨーロッパ共同体に関する法律(European Communities Act 1972)で、EC法の国内法に対する優位を規定し、ヨーロッパ人権条約を批准したものの、人権はコモン・ローのもとで保障済みとして国内法化しなかった。また、1967年から英国政府が、個人によるヨーロッパ人権委員会への提訴を認めたことで、政府を相手方とする提訴が増加し敗訴を続けていた。他方、国内では、サッチャー政権が、82年雇用法、86年公共秩序法などで、市民的自由に制限を加え続けたが、国内裁判所はそうした制限を支持する判決を下していた。これによって、ヨーロッパにおける人権の概念と英国におけるそれとの乖離が生じてしまうこととなった。また、中央政府と地方政府との間の権限訴訟が多発し始めたのもこの時期である。成文憲法制定運動は、サッチャー政権以降の憲法・政治状況をイギリス憲法の危機とし、成文憲法制定でこれを乗り越えようとしたのである。こうした運動は、労働党系のシンクタンクによる憲法案など、労働党と自由民主党を中心に展開されてきたが、1991年にメージャー政権が「市民憲章」という言葉を用いたことは、それまで消極的であった保守党さえこの潮流を無視できなくなったと驚きを与えたのである。<sup>(29)</sup>

以上のように、英国における憲法改革あるいは成文憲法制定運動は、行政部の権限の拡大と憲法原理との矛盾、EU条約・法という上位規範との矛盾への批判として展開されてきた。本稿が対象とする国家公務員法の制定も、拡大する行政権限に対する

議会の民主的統制手段として位置づけられるのである。

#### Ⅳ．国家公務員法をめぐる論点

##### 1. 三つの国家公務員法案とウィックス報告

国家公務員法の制定をめぐる議論の中心は、1990年代同様上院、下院の各委員会である。公職者行為規範委員会は検討を続け、第6報告(ニール報告、2000年)、第9報告(ウィックス報告、2003年)でこれまでの提言の進行管理とさらなる提言を積み重ねた。80年代から最も深刻に問題をとらえてきた下院行政管理委員会(旧大蔵・公務員制委員会)は、政府の消極性に堪り兼ね、2003年12月に『公務員法案：改革の完成』を公表する。

上院は、本法について公務員制度特別委員会等で議論してきたが、2003年12月に、自由民主党のレスター卿が個人の法案として『行政部の権限と公務員法案』を提出した。2004年5月には修正を経て第3読会を終了したが、下院議員の手により下院に持ち込まれることはなかった。レスター卿による法案の関心は、下院の両委員会とは異なる。下院が、大臣、公務員、特別顧問の行動規範とそれらの関係性に焦点を当てているのに対して、最高裁判院を有する上院は、行政部の権限の範囲の明確化とそれに対する上院による統制を重視している。行政部の権限には、公務員や特別顧問に対する大臣の行政権限とともに、条約や外交に関する権限が含まれる。

いずれの議論、案も、80年代以降急速に失われた公務員制度の核となる価値(core value)、すなわち、公務員の非偏向性や政治的中立性の保障を最も重要な課題と考える。それらの保障は、現行の枢密院令では限界であり、議会制定法に基づく議会の関与と精査によって得られるという信念を共有している。

これらの案を受けた政府による国家公務員法草案の基本的な姿勢は、「政府としては、現行の枠組みが最も有効で柔軟なものである」と考えており、「本当に公務員法が必要だろうか」というものである。<sup>(30)</sup>したがって、草案も、行政管理委員会のものと比べると、条文は多いもののより概略的な書き方となっている。

次節では、行政管理委員会と政府による二つの案と、政府案に対する委員会の回答をもとに、必要に応じてウィックス報告の提言とレスター卿による案を参照し、国家公務員法の制定に向けての争点を明らかにする。<sup>(31)</sup>

## 2. 人事委員会の権限

法案の第1の争点は、人事委員の権限である。人事委員会は、1991年の枢密院令で、人事委員とその事務局、採用を担当する執行エージェンシーのRAS(Recruitment and Assessment Service)に分割された。1996年のRASの民営化に伴って、人事委員はすべてパートタイムとされた。事務局は、2005年現在8人の職員で構成され、かなり小規模な組織である。

人事委員の権限は、以下の4点である。

①上級公務員の採用委員会の委員長を務め、採用には委員長の承認が必要となる。②公務員の採用についての規程(Recruitment Code)を策定する。公開競争原理を確保するため、公募から採用にいたるまでの手続きを事細かに定める。③採用規程に従って採用されているかどうか省の採用システムを監視する。④不服申し立てを扱う権限。96年の「公務員規程」制定に伴って、新たに付与された権限である。しかし、省内の手続きを経てもなお解決されなかった事例に限定されており、毎年数件の事例しか適用されておらずその効果には疑問がある。<sup>(32)</sup> この権限の有効化のために、第1人事委員であるプラシャール(Baroness Prashar)は、省内の手続きを経していない事例も扱うことができるよう、下院の二つの委員会と政府に意見を提出し<sup>(33)</sup>、行政管理委員会、政府双方の法案に反映された。

さらに、行政管理委員会は、人事委員に議会制定法による法的地位を付与することに加えて、新たな権限を付与すべきとした。「公務員規程」と「特別顧問規程」の執行に関する調査権限である。「人事委員会は、公務員の採用に関して、また本法のもとに作成されたあらゆる規程の執行に関して調査する権限を持つ」(第3条3項)とした。それに対して、政府は、法的地位の付与には賛同したものの、人事委員にこれらの調査権限を与えることに反対し草案にこの記述はみられない。これら二つの規程の執行は、各省の管理権限に属しており、もし規程の執行に調査を必要とする場合は内閣府長官が務めるとした。<sup>(34)</sup> 委員会側は、外部の関与なくしては規程が形骸化してしまうと反論している。<sup>(35)</sup> ウィックス報告も人事委員にこの調査権限を与えるべきとしており、第1人事委員も同委員会での証言で必要との認識を示している。<sup>(36)</sup> また、レスター案は、人事委員は「公務員規程の運用に関して検査(audit)し定期的な報告する義務をもつ」(第8条第1項(e))とし、「特別顧問規程」を除いている。

### 3. 特別顧問の権限と数

第2の論点は、特別顧問の権限と数である。現在特別顧問は、「特別顧問規程」で、歳出の認可、公務員に対する監督権限の行使、法的権限の行使などについては認められていない。これらの執行機能は、首相府の3人の特別顧問を例外として、終身職公務員が専有している。しかし、政府は、特別顧問の効果的な職務のためには、公務員からのそうした機能の受託の可能性をすべて排除すべきではないとしており<sup>(37)</sup>、特別顧問に対する仕事上の制約を緩和したい意図が窺える。

草案でも、行政管理委員会案が、特別顧問は「以下の権限を持たない。(a) 公的歳出の認可をすること、(b) 公務員に関するあらゆる管理機能を行使すること、(c) あらゆる法的権限を行使すること」(第5条)とするのに対して、政府案は、「以下は、制限された義務である。(a) 公的歳出の認可をすること、(b) 議会の法律によって与えられたあらゆる権限、スコットランド議会によって与えられたあらゆる権限を行使すること、(c) 本法の適用とならないいかなる公務員の評価、報酬、昇進あるいは訓練に関連する機能に関与すること」(第7条8項)と限定的に記述している。

ウィック報告は特別顧問に認められないことを、両案よりもさらに具体的に指摘している。すなわち、「①不適切あるいは違法、公務員の役割と義務を傷つけることを公務員に依頼すること、②公務員の政治的中立性、大臣に誠実かつ不偏の助言をする義務を損ねないこと、③公務員の評価、報酬、訓練、昇進に関与すること(注:以上すべての特別顧問、以下管理権限を持つ特別顧問に適用)④公的支出を認可する権限を持つこと、⑤公務員のライン管理に関与すること、⑥ GICS (注: 2005年1月よりGIN [Government Information Network]) の職員に仕事を命令すること、⑦その他の行政権限を行使すること、としている。<sup>(38)</sup>

また、ウィックス報告による特別顧問を公務員の枠組みから外し、別の枠組みとすべきであるという提言について<sup>(39)</sup>、政府は終身職公務員とともにチームで働くという性質上ふさわしくないとしている。<sup>(40)</sup> 公務員の側から批判されている特別顧問の高給問題については<sup>(41)</sup>、政府、行政管理委員会案ともに触れていない。

行政管理委員会は、特別顧問の数の上限の法定を求めないが、その都度議会の承認を要求している。「大臣に任命される場合、定数は両院の決議による承認の影響下にある」(第5条4項)と規定している。それに対して、政府は、定数の設定には消極的で、ウィックス報告が求めたように、特別顧問の名前、責任、活動、費用を含む年次報告書を議会に提出するとしている。<sup>(42)</sup> ウィックス案は、その報告書に無給の特別顧問の

情報も含むよう求めている。<sup>(43)</sup>

レスター案の特別顧問に関する条項は、「いかなる特別顧問も行政権限を行使することはできない」(第11条)としている。「少なくとも一年に一度、首相は両院に特別顧問の任用、役割、責任を明記した報告書を提示」し、それは、「有給者の総数、名前、任用に責任をもつ大臣、役割と責任の範囲、その大臣の他に支援を行った大臣、省毎の給与総額、10年間の推移表」を含むとした(第12条)。

#### 4. 「公務員規程」を承認する議会の権限

次の争点は、「公務員規程」への議会の関与である。議会の議論を経て制定された「公務員規程」だが、規程の履行確保に人事委員あるいは議会が関与することはできない。そこで、行政管理委員会案は、「公務員規程の案は両院に提出されなければならない。もし、どちらかが規程を要求する決議、あるいはその中で取り消されるべき変更を決議したら、公務大臣(注：首相)は、撤回されたものの代理の規程を用意しなければならない」(第6条6項)とし、規程制定時における議会の修正権限を得ようとしている。「公務員規程」への議会の関与こそ、公務員の核となる価値の保障にとっての核心としている。<sup>(44)</sup> それに対して、政府案は、「公務大臣は、両院に公務員規程を提出しなければならない」(第5条3項)とするのみで、修正機会を排除している。

レスター案は、「公務員規程」は公務大臣が人事委員会を中心に各方面の提案を募集した上で規定、公表し、その修正は執行命令(orders)によってなされ(第14条2項、3項)、この執行命令は、両院の決議に従って取り消されうる(同6項)とし、規程の修正時に議会の関与を確保している。

#### 5. 公務員管理規程に関する議会の関与

次の争点は、「公務員管理規程」への議会の関与である。「公務員管理規程」は、「公務員(管理機能)法」と1995年枢密院令を受けて制定された。行政改革委員会案は、公務大臣が公務員の管理事項に関する命令を定めることのできるとした上で、「本条による命令は、いずれかの院の決議による取り消しを受ける」(第7条2項)としている。それに対して、政府は、雇用者としての政府の権限に対して、第三者が口をさしはさむものと激しく反発し<sup>(45)</sup>、草案では触れていない。行政管理委員会は、政府への回答で、「公務員管理規程」は確かに雇用者としての政府の権限に基づくが、国民が関心を持つ国の公務員制度の運用は、通常の雇用者—被雇用者の関係と同等ではなく、両院は

承認した予算の運用について知らされる権利があると主張している。<sup>(46)</sup>

## 6. 法の適用範囲

最後に残る論点は、法の適用範囲である。これは、政府案と委員会案との間に相違がないため争点化していないが、「公務員」の定義につながる重要な論点である。英国国家公務員には、法令上の定義が存在していない。「退職年金法」の定義は、年金の支給のためには適切であっても、公務員の定義としては広すぎるとされ、基本的には、現在まで「公務員とは君主の奉仕者であり、政治的官職または司法的官職以外の者で、文民の資格で雇用され、その俸給がもっぱら及び直接的に議会によって議決された予算から支給される者」というトムリン報告の定義が採用されてきた。政府案は別表1に適用公務員を明記し、行政管理委員会もその定義に異議なしと表明している。<sup>(47)</sup>そこでは、各省の公務員とともに、エージェンシー、その他公的組織の職員が含まれ、情報局秘密情報部 (Secret Intelligence Service)、保安部 (Security Service) の公務員、北アイルランド公務員、北アイルランド裁判官を除外している。レスター案は、情報局秘密情報部、保安部の職員も対象とする公務員に含んでいる (第5条)。なお、人事委員は、政府案が法の適用範囲を、長く公務員の枠から外されていた森林委員会 (Forestry Commission) の職員に拡大したことを評価している。<sup>(48)</sup>

## V. 国家公務員法の今後の展開

以上のように、国家公務員法制定に向けた議論は、大臣と終身職公務員、特別顧問の関係の複雑化を直接的な原因とし、NPM型改革による環境条件の変容と憲法改革運動、成文憲法制定運動にも影響され展開してきた。労働党政権によって、17世紀以降の憲法的変動といわれる諸改革がなされた後、国家公務員法が制定されるのか、あるいは成文憲法の制定にまでいたるのか、現状では定かでない。

国家公務員法に関しては、2005年2月まで政府の提言文書に対する意見の募集が行われ、その後取りまとめが行われている。しかし、同法の制定は、同年5月の総選挙での労働党のマニフェストで触れられていなかった。当初積極的だったFDAをはじめとする公務員組合も、大蔵省から、管理職をターゲットとする84000ポストの削減を柱とするガーシオン報告<sup>(49)</sup>、公務員の年金支給開始年齢の65歳への上昇と算出基準の変更を内容とする年金改革提言<sup>(50)</sup>が公表された後は、それらに関心が集中して

しまっているのである。下院行政管理委員会は次議会の第1セッションでの法案提出を求めていたが、2005年12月現在まで実現していない。<sup>(51)</sup>しかし、今後も特別顧問の更なる役割の拡大が指摘されるたび、公務員法の制定論議が生じ、長い時間をかけて制定にいたる可能性はあると思われる。

そこで、最後に、本稿で省みた公務員法をめぐる議論は、国家公務員制度においていかなる意味をもつのか。筆者の今後の課題として問題提起し本稿を締めくくりたい。それは、議会統制の問題である。英国では、政府が自由に定める枢密院令で国家公務員制度を規律してきた。わが国の国家公務員法による規律とは対照的である。戦後制定された国家公務員法は大幅な改正を経ないまま、近年における改正論議によっても、現在まで改正案が議会に提出されない状態にある。それは、一体的な国家公務員法の改正が相当に難しいことを示している。

このことは、法制化が制度改革を抑制し、公務員の特権を温存するのではないかとの見解と結びついている。これは、英国でみられる国家公務員法の制定に反対する意見である。法制化による議会統制は、そうした反対意見を払拭しうるものであるのか、民主的統制を強化するものであるのか。また、議会による外部統制が有効に機能しうる制度的条件とは何か。英国における国家公務員法制定論議は、こうした論点を提示するのである。

※本稿は、国際基督教大学21世紀COEプログラム『『平和・安全・共生』研究教育の形成と展開』の大学院生のための研究奨励金による成果である。

## 注

- (1) Chapman, p.17.
- (2) Northcote *et al.*, p.23.
- (3) 手紙などでその存在は確認されているものの、実物は確認されていない (Chapman, p.17)。
- (4) この権限は、年金の受領にも委員会による合格証明書が必要となったことでさらに強化された (1859年退職年金法)。
- (5) Chapman, p.24.
- (6) Rohr, p.27.
- (7) 坂本、678-680頁。
- (8) Armstrong, paras 2-3 (山崎、1990年、20-23頁に訳出)。

- (9) Phillips, p.76.
- (10) Committee on Standards in Public Life, 2003, p.43.
- (11) Greenwood, p.73.
- (12) Blick, p.9.
- (13) Cabinet Office, 2003, p.10.
- (14) Hutton, pp.219-220, 222-225.
- (15) Public Administration Select Committee, 2002, pp.5-6.
- (16) しかし、大臣の統治権を損ねる情報の公開について大臣に拒否権を与えている（第36条）ことから、効力は限定的であると批判されている（O'Toole, in printing）。
- (17) Greenwood, p.71.
- (18) Treasury and Civil Service Committee, 1986, p.18（山崎、1990年、37頁）。
- (19) Cabinet Office, 1986（山崎、1991年、26-27頁）。
- (20) Treasury and Civil Service Committee, 1994, pp.21-34.
- (21) Committee on Standards in Public Life, 1995, pp.57-64.
- (22) Cabinet Office, 1995, pp.26-27, pp.43-55 (annex).
- (23) *ibid.*, p.5.
- (24) 坂本、702-704頁に訳出。
- (25) James, p.4.
- (26) The Labour Party, para 84.
- (27) Cabinet Office, 1998, p.4.
- (28) 元山、1992年、401頁。
- (29) 元山、1999年、60頁。
- (30) Cabinet Office, 2004a, p.4.
- (31) また、本稿では考察の対象としなかったが、影の内閣の長であるヒールド（Oliver Heald）も法案を公表している（2004年1月）。
- (32) 2005年2月28日、筆者の事務局職員スコギングス（Colin Scogings）氏に対するヒアリングによる。
- (33) Office of the Civil Service Commissioners, pp.37-41.
- (34) Cabinet Office, 2004a, p.11.
- (35) Public Administration Select Committee, 2003, p.7.
- (36) Committee on Standards in Public Life, 2003, p.34.
- (37) Cabinet Office, 2004a, p.13.
- (38) Committee on Standards in Public Life, 2003, p.48.
- (39) *ibid.*, p.45.
- (40) Cabinet Office, 2004a, p.12.
- (41) Mauntfield, p.1.

- (42) Cabinet Office, 2004a, p.14.
- (43) Committee on Standards in Public Life, 2003, p.51.
- (44) Public Administration Select Committee, 2003, p.18.
- (45) Cabinet Office, 2004a, p.16.
- (46) Public Administration Select Committee, 2005, p.9.
- (47) *ibid.*, p.10.
- (48) The Civil Service Commissioners, p.1.
- (49) Gershon, p.3.
- (50) Cabinet Office, 2004b, p.5.
- (51) 提言文書への意見の集計も公表されていない。内閣府長官・公務員制長官のオドネル (Sir Gus O' Donnell KCB) は、2005年10月11日に下院行政管理委員会の証人として、改めて国家公務員法の制定が「政府の優先課題ではない」と述べた (Public Administration Select Committee, 11 October 2005)。

## 参考文献

- Armstrong, Robert, “Memorandum on The Duties and Responsibilities for Civil Servants in relation to Ministers”, 26 February 1985 (<http://www.civilservant.org.uk/armstrong.shtml>).
- Blick, Andrew, *People who live in the dark*, Politico's Publishing, 2004.
- Cabinet Office, *A Draft Civil Service Bill: A Consultation Document*, Cm6373, 2004a.
- Cabinet Office, *Building a Sustainable Future: proposals for changes to the civil service pension arrangements*, 2004b.
- Cabinet Office, *The Government's response to the ninth report of the Committee on Standards in Public Life*, Cm5964, 2003.
- Cabinet Office, *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*, Cm2748, 1995.
- Cabinet Office, *The Government's Response to the Report from the House of Lords Select Committee on the Public Service*, Cm4000, 1998.
- Cabinet Office, *The Government's response to the Seventh Report from the Treasury and Civil Service Committee*, HC-92, Cmnd9841, 1986.
- Chapman, Richard A., *the Civil Service Commission 1855-1991*, Routledge, 2004.
- The Civil Service Commissioners, “A Civil Service Bill written response by the CSC to HM Government,” Feb. 2004 ([http://www.civilservicecommissioners.gov.uk/evidence\\_given\\_by\\_the\\_commissioners/index.asp](http://www.civilservicecommissioners.gov.uk/evidence_given_by_the_commissioners/index.asp)).
- Committee on Standards in Public Life, *Defining the Boundaries within the Executive: Ministers, Special Advisers and the permanent Civil Service, Ninth Report (The Wicks Report)*, Cm5775,

2003.

Committee on Standards in Public Life, *First Report of the Committee on Standards in Public Life*, Vol.1, Cm2850-1, 1995.

Gershon, Peter, *Releasing Resources to the Frontline*, 2004.

Greenwood, John, “Should the Civil Service become fully politicised?” Lynton Robins and Bill Jones (eds.), *Debates in British politics today*, Manchester University Press, 2000, pp.63-77.

Hutton, Lord, *Report of the Inquiry into the Circumstances Surrounding the Death of Dr David Kelly C.M.G. (The Hutton Report)*, HC247, 2004.

James, Simon, *British Cabinet Government*, Routledge, 1999.

The Labour Party, *Report of Joint Consultative Committee on Constitutional Reform*, 1997.

Lester of Herne Hill, Lord, *Executive Powers and Civil Service Bill*, HL BILL 15, 2003.

Mauntfield, Robin, “Content of a Civil Service Act,” March, 2002 (<http://www.civilservant.org.uk/csact.shtml>).

Northcote, Stafford and C.E. Trevelyan, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service, together with a letter from the Rev. B. Jowett*, 1854.

Office of the Civil Service Commissioners, *Civil Service Commissioners' Annual Report 2003-2004*, 2004.

O’Toole, Barry J., “Freedom with or Freedom of Information: the role of ‘special advisers’ in British central government,” Richard A. Chapman and Michael Hunt (eds.), *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Ashgate (in printing).

Phillips of Worth Matravers, Lord, *Government and Public Administration (The BSE Inquiry Report*, Vol. 15), 2000.

Public Administration Select Committee, *Response to the Government’s Consultation on the Civil Service Bill*, HC366, 2005.

Public Administration Select Committee, *Civil Service Effectiveness: oral evidence given by Sir Gus O’Donnell KCB, Secretary of the Cabinet and Head of the Home Civil Service*, 11 October 2005 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmpublicadm.htm>).

Public Administration Select Committee, *A Draft Civil Service Bill: Completing the Reform*, HC128-1, 2003.

Public Administration Select Committee, *‘These Unfortunate Events’: Lessons of the Recent Events at the Former DTLR*, HC303, 2002.

Rohr, John A., *Civil Servants and Their Constitutions*, University Press of Kansas, 2002.

Treasury and Civil Service Committee, *The Role of the Civil Service*, Vol.1, HC27-1, 1994.

Treasury and Civil Service Committee, *Civil Servants and Ministers: Duties and Responsibilities*, Vol.1, HC92-1, 1986.

坂本勝「イギリス公務員制度の変容 (I)」『龍谷法学』第35巻4号、2003年、95-140頁。

元山健『イギリス憲法の原理：サッチャーとブレアの時代の中で』法律文化社、1999年。

元山健「近代英国憲法の特質とその現代的課題」奥平康弘編『現代憲法の諸相』専修大学出版局、1992

年、397-429 頁。

山崎克明「資料：イギリスにおける大臣と官僚（2）」『北九州大学法政論集』第 18 卷第 3 号、1991 年、21-40 頁。

山崎克明「資料：イギリスにおける大臣と官僚（1）」『北九州大学法政論集』第 18 卷第 2 号、1990 年、17-56 頁。

## **Interpreting the British Civil Service Act and its Background**

<Summary>

Akiko Izumo

There is no Civil Service Act in the United Kingdom. The Civil Service has been regulated by Orders in Council (ministerial orders not requiring the approval of Parliament) and other certain acts on parts of Civil Service such as superannuation. Nevertheless, since 1980s there has been increasing demand to enact a Civil Service Act. This paper examines the background of the pressure for enactment, and interprets the Act.

The most significant reason for this is developed from the conflict among ministers, civil servants and special advisers. In this case, the Act is the way to enhance an appropriate relationship among them. There were some incidents concerning with duties of civil servants like the Tisdal affair, the Wilmore affair and the Ponting affair. They disclosed confidential matters to the media because of revealing to their ministers. In recent years special advisers seriously influence on this minister-civil servant relationship. The number has increased and the role has been strengthened especially in the Blair government. At present, they are intensively involved in media management, which symbolised as Spin Doctor, Alastair Campbell.

It seems that the Act is needed through managerialism style of reform on government. The constitutional reform and movement to enactment of the written Constitution also influenced on an argument to require the Act.

There has been increasing pressure to enact it in both of Parliament. Specifically, the Treasury and Civil Service Committee (currently, the Public Administration Select Committee) has stayed at the center of discussion. The Conservative government enacted 'the Civil Service Code' instead of the statute, but developing authority of special advisers in the Blair government brought

much more pressures from Parliament. Finally, the Government proposed the Civil Service Bill in 2004.

There are some argumentative issues in the Bill as follows:

1. whether the Civil Service Commission should have the right to undertake inquiries into the operation of the Civil Service Code and the Code of Conduct for Special Advisers or not.
2. how to specify the role of special advisers, especially, involving in line management, and whether approval of the Parliament on their total number is required or not,
3. whether Parliament should have the opportunity to amend the Civil Service Code or not,
4. whether Parliament should be statutorily involved in the Civil Service Management Code or not.

It is also important to define a civil servant by proposing a comprehensive listing of every part of the Civil Service to which the Bill should apply.

It seems the Act will not be enacted in near future, but it will be always discussed in government turnover and when certain incident happened concerning with special advisers' extended authority. It provides a question of effective external scrutiny by Parliament and if it ensures democratic control on bureaucracy.