

# 政治任用と大臣スタッフ ーオーストラリア連邦政府における 国会議員スタッフ (MoPS) を事例としてー

出雲 明子 \*

## I. 執行機能と政治任用

### 1. 「政治任用」の多義性

本稿は、近年の政治改革の流れを政府の執行機能 (executive function) の観点からとらえなおそうとするものである。執行部 (political executive) の機能強化は、わが国では政治主導あるいは内閣主導と称され、その手段の一つが政治任用 (political appointment) である。政治主導と対となるのは、官僚主導といった官僚国家に付随する概念である。では、政治任用とは何か。この問いに答えることはそう簡単ではない。一般的には、大統領や首相・首長など執行部の長により任用され、執行部とともに役職を去る形態の任用ととらえる。しかし、そうした限定的な意味だけではなく、メリット原則に基づかない任用という控除の意味でもとらえられる。後者の場合、終身職公務員以外の外部者の任用を広く包括する概念となるのである。

政治任用の対象は国によって異なるが、一般的には執行部や大臣のスタッフ、各省庁の上級公務員のポストである。その範囲の設定によって政治任用のパターンが生じる。政治任用者は、公選者である首相、大臣あるいは政務次官等と、非公選者である上級公務員の間で「政官関係のインターフェイス」<sup>(1)</sup>を形成し、その役割はそれらとの関係の調整である。この局面のあり方が政治主導に問われている。

ハリガン (John Halligan) らは政治任用を、外部からの任用と内部からの任用の軸 (internal-external)、政治的な任用と非政治的な任用の軸 (political-non-political) で類型化している。<sup>(2)</sup> 外部からの任用とは、非公務員を、内部からの任用とは、終身職公務員を、それぞれ行政機関の各ポストに任用することを意味する。もう一方の軸を構成する政治的な任用とは、最も純粋な形態として党員や党の支持者を、非政治的な任

\* 大学院行政学研究科博士後期課程

用とは、党と関わりがない者を任用することである。だが、後者の分類軸は、党員ではないもののある党の政策を支持している民間人のように中間的な場合が存在するため、前者の分類軸より客観的な判断が難しい。

ハリガンらの分類によると、外部からの任用は政治的に (external-political) なりやすく、内部からの任用は非政治的に (internal-non-political) なりやすいため、これらが概念上の標準型となる。<sup>(3)</sup> つまり、任命者は、自らの政策の実現に内部から協力が得られない場合に外部から人材を受け入れるため、必然的に任用者は一定の政治性を帯びると推測される。それに対して、内部任用者は、どの政権に対しても中立的に仕える終身職公務員で非政治的存在と推測される。

こうして政治任用の問題は公務員制度の問題と表裏一体となる。イングラム (Patricia Ingraham) が述べるように、公務員制度は本質的に三つのジレンマを内在させている。<sup>(4)</sup> すなわち、パトロネージかメリットか、中立性が応答性か、効率性が有効性かをめぐる衝突である。現代公務員制は、パトロネージに基づく任用をメリット原則に基づく任用に改めることで制度化された。メリット原則の採用は公務員の中立性確保に成功したが、<sup>(5)</sup> しだいにそれが執行部に対する応答性を阻害しているのではないかと考えられ始めた。また、中立性は客観的な決定を意味し、<sup>(6)</sup> しばしば政治的なプロセスを排除することで決定の効率性が追求される。しかし、それが有効性を確保していたかどうかは政治的判断を必要とするという議論である。

## 2. 公務員の「政治化」(politicization) の2局面

先進諸国では、一般的に公務員の「政治化」が進展しているとされる。<sup>(7)</sup> 発展途上国には、党員やその家族に公職を振り分けるという意味でのパトロネージが存続しているが、「政治化」は政策の決定と執行のコントロールを目的とする点で、旧来のパトロネージとは一線を画すと考えられている。ピーターズ (Guy Peters) らによると「政治化」とは、公務員の採用、保持、昇進、報酬、訓練がメリット原則ではなく政治的基準に基づいて行われることを意味し、<sup>(8)</sup> 政治任用の現象面をとらえる概念である。この「政治化」が進展している理由を、ピーターズらは、NPM 型改革の持つ逆説性に求めている。すなわち、NPM 型改革の第一段階では、官僚支配を打破するために民間から管理主義が取り入れられ、現場の管理者の自律性を促進した。しかし、第二段階になって、政治家は官僚をコントロールするレバーを失ってしまったことに気づき、改めてそのレバーを回復する手段として政治任用という戦略を必要とした、とい

うのである。<sup>(9)</sup>

こうした「政治化」には2つの局面がある。政治家が公務員制度を党派的な目的で利用すること、政治的な影響下で公務員を任用し昇進させることである。<sup>(10)</sup> ピーターズらの定義は後者に焦点を当てている。本稿も、「政治化」のこの局面を扱う。他方、前者に焦点を当てたのが、政官関係の比較研究で知られるアーバーバックらである。彼らは、「政治化」を終身職公務員が政治的影響によって行動付けられることとし、<sup>(11)</sup> 政治任用を行動面からとらえた。

わが国の「政治化」は、このアーバーバック (Joel D. Aberback) らによる意味で広く浸透してきたと思われる。飯尾は、自民党長期政権下の族議員が行政機関の担当者と直接接触し、個別利益を誘導してきたことについて、官僚側も「行政資源を個別の政治家に利用させることと引き換えに、政策の全体的設計を自らの手に守った」と指摘している。<sup>(12)</sup> したがって、この局面での「政治化」は官僚にとって必ずしもマイナスに働いていないと考えられる。他方、ピーターズらの意味における「政治化」は、わが国では限定的である。山口が指摘するように、政治任用は行政の中立性を脅かすとして警戒されてきた。<sup>(13)</sup> つまり、終身職公務員は、政治的影響を著しく受け政治的中立性に欠けるとされる行動は取るものの、任用などにおける制度上の政治的中立性は厳格に確保されているという2面性を持つと特徴付けられる。

しかし、わが国における政治任用は、その範囲や任用の手続きが定かではない。議院内閣制における政治任用の第1段階は、どの範囲まで議員との兼職を認めるかという問題である。その意味で明確に政治任用と判断されるのは、国家公務員の特別職であり首相から任命される国務大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣、大臣政務官という役職である(国会法第39条)。特に、1999年に導入された副大臣・政務官は、官僚機構に対する執行部のコントロールを担う役割を期待されている。だが、これまでのところ余り有効とは判断されてこなかった。<sup>(14)</sup> 第2段階として、政治任用と考えられるのは、特別職のうち、議員との兼職が認められていない役職、すなわち、内閣法制局長官、内閣危機管理監、内閣官房副長官補、内閣広報官、内閣情報官である。これらの官職は、制度上政治任用とされても、量的に限定され、現在公務員の出向により任用されているため、運用上は必ずしも政治任用とは考えられていない。<sup>(15)</sup> 他に、政治任用と考えられる官職として同じく特別職の大臣の政務秘書官が挙げられる。慣行上議員時代から大臣に長年仕えてきた秘書がこれに就任してきた。

しかし、以上のような特別職国家公務員を超えて、政治任用の色彩を帯びる任用は

少なくない。幹部公務員の人事に官邸あるいは大臣、時には個々の政治家の意向が働いたとされる場合などである。また、多くの上級公務員は政治的役割を果たしているのが実状である。

そこで、本稿は、議院内閣制における政治任用のあり方を検討する事例として、オーストラリア連邦政府の大臣スタッフ (Ministerial Staff) を取り上げ、その役割と機能、統制のあり方を考察する。周知のようにオーストラリアはアンゲロ・サクソンの政治制度を導入しているが、政治任用については英国に先行して進展し、現在では英国を超える数の大臣スタッフを抱えている。度重なる政権交代に伴って、公務員と外部任用者からなる大臣スタッフが制度化されたのである。本稿が、オーストラリアの連邦政府を対象とするのは、そこでの大臣スタッフの人材供給源が現職の公務員であるからである。これは、英国の特別顧問 (Special Adviser) が党員や外部専門家を主たる供給源とするのとは、著しく相違する。しかし、この点が、日本の特別職国家公務員への公務員の出向による任用と、数の差はあれ類似性を持つと思われるのである。

## II. 大臣スタッフの制度化

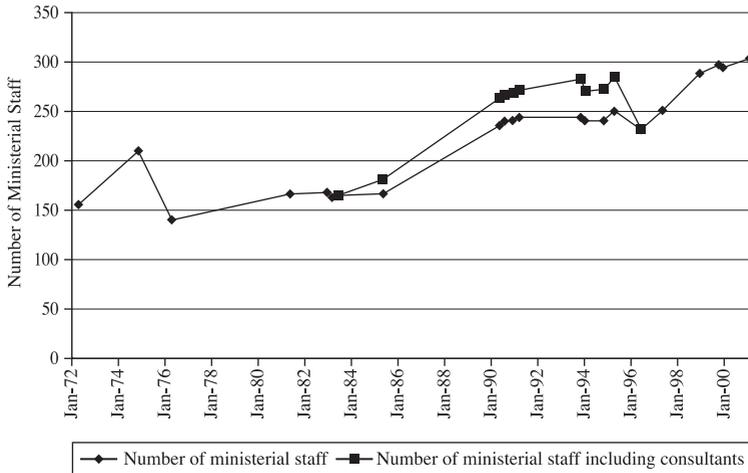
### 1. ウィットラム政権における大臣室 (ministerial office) の導入

1972年に、ウィットラム労働党政権は、大臣室を新たなスタイルに転換した。従前の大臣室では、公務員が事務的あるいは省内の各部局との連絡の役割を果たしていたが、大幅に数を増やし、行政機関外部の人材と、大臣の政策実現のために働きたい公務員で大臣室を構成したのである(表1)。これを、オーストラリア連邦政府における政治任用の起点ととらえることができる。<sup>(16)</sup> その4年後に、公務員制度の全般的見直しを目的として設立された特別調査委員会(通称クムーズ委員会)の検討項目として、この大臣スタッフの問題が扱われたことは、スタッフの影響力の急速な拡大を示すものであろう。

クムーズ委員会は、大臣スタッフの存在が省庁内に緊張関係を生み出しているとした上で、スタッフの役割は、大臣への政策アドバイスではなく省庁内外の連絡業務に限定されるべきであるとした。さらに、大臣が政策上のアドバイスや分析を必要とするなら、より多くの資源を持つ事務次官の助けを求めべきであると指摘した。<sup>(17)</sup> 他方、ウェラー (Patrick Weller) は、批判はありながらも、この頃から、大臣スタッフは政界への登竜門と認識され始めていたと指摘している。<sup>(18)</sup>

この委員会の報告書が公表された1976年、すでに政権はフレーザー保守連合に交代していた。フレーザー政権は、委員会の議論を尊重し大臣スタッフの廃止を期待された。そこで、フレーザーは、大幅に大臣スタッフの数を減少させ、大臣室の多数が以前のように公務員で構成されるという形態に戻し、室の役割も政策的アドバイスから非党派的で事務的なものに改めた。ところが、フレーザーは、逆に首相官邸のスタッフ数を増加させ、大臣との関係で自らの支配力の強化を図ったのである。

表1 オーストラリアにおける大臣スタッフの推移(1972-2001年)



(注) 但し、選挙スタッフ、政務次官のスタッフを除く。

(出典) Holland, 2002a, p.6.

このようにウィットラム、フレーザー政権を通じて数の上で拡大した大臣スタッフであったが、役割上は余り有効に機能しなかったと考えられている。大臣スタッフの整備は、官僚制の政治的コントロールの手法の一つとして認められたものの、それが対峙する公務員制度が改革されなければ大臣スタッフの効果は限定的と考察されたのである。<sup>(19)</sup>

## 2. ホーク政権における公務員制度改革

1983年に政権を奪取したホーク労働党は、本格的な公務員制度改革に着手した。

同政権による公務員制度改革白書は、(大臣による)「コントロールは、多数の政治的忠誠心をもつ者が政策の展開と執行に深く関与する場合にのみ強められる」<sup>(20)</sup>と、問題意識を明示している。この改革は、公務員制度改革法 (Public Service Reform Act 1984)、1987年の連邦公務員法制(合理化)法 (Public Service Legislation [streaming] Act 1986)に結実した。前者の焦点は、省庁間の流動性を高める上級管理職 (Senior Executive Service、以下 SES)の創設であった。スペシャリスト意識が強いと言われる連邦公務員の一つの省庁への帰属意識を相対化し、大臣によるコントロール体制を強化した。後者では、大規模な行政機構改革にあわせて人事院 (Public Service Board)が廃止され、その権限は、新たな人事委員会 (Public Service Commission)、労務関係省、財務省、各省にそれぞれ移譲された。基本的には、人事院による集権的管理から、各省による個別的管理を基礎とした、人事委員会などによるサポートと内閣による総括という仕組みに改められた。<sup>(21)</sup>

同時に、大臣スタッフが制度化された。1984年に「国会議員スタッフ法」(Members of Parliament (Staff) Act: 通称 MoPS 法)が制定されたのである。

### 3. ホーク・キーティング政権における大臣スタッフの定着

ホーク政権は、公務員の政治化に対する批判を受けて、代わりに、MoPS法で外部任用が可能な大臣コンサルタントを設け、大臣スタッフの数を急増させた。キャンベルらは、大臣スタッフが、ホークからキーティングにいたる労働党政権の12年間に、党派性と政策的役割を強めながら、政策形成の主体としての役割を定着させたと分析している。<sup>(22)</sup>この時期における大臣スタッフは、その半数が一時配置転換 (seconded)した現役の終身職公務員であり、約70%は過去に終身職公務員としての経験があることから、ある程度公務での専門能力に基づいて任用されていることがわかる。他方、ほぼ60%が党員としての経験を持つことから、党派性も重要な任用基準であることがわかる。同時にスタッフの経験も向上している。約半数が、州あるいは連邦でのアドバイザー経験があり、ウィットラム政権時にその経験者が20%であったのとは対照的な進展をみせている。<sup>(23)</sup>

その後、ハーワード政権は大臣コンサルタントの数を減少させることでスタッフの総数を減らしたが、現在も増加を続けている(表1)。

### Ⅲ. MoPS 法の枠組み<sup>(24)</sup>

#### 1. MoPS スタッフの種類

MoPS 法が対象とするのは、三つのカテゴリーに属するスタッフである。①下院・上院議員のスタッフ、②大臣コンサルタント、③役職者 (office-holders) のスタッフ。上院の金融・行政管理委員会の報告書によると、これらのスタッフは、議員個人が直接雇用し、給与が税金から支払われ、雇用の保障がなく、政治的役割を果たしているという点において共通性を有する (1 頁)。なお、オーストラリア連邦政府における大臣は、憲法上議員でなければならない。

MoPS 法の対象となるスタッフは、制定当初、700 名程度であったが、2003 年には 1200 名に増大している (9 頁)。その内、約 680 名が①に属する各議員の「選挙スタッフ」である。現在、150 名の下院議員、76 名のの上院議員が存在し、一人につき 3 名の選挙スタッフの雇用が認められている。<sup>(25)</sup> 前章で一般に大臣スタッフと称したのは、②と③のカテゴリーに属するスタッフである。②の大臣コンサルタントは、表 1 にみられるように、ホーク政権からキーティング政権にかけて数十人規模で任用されていたが、ハーワード政権ではほとんど任用されていない。<sup>(26)</sup> したがって、MoPS スタッフとは、現在もっぱら①と③に属する人々を指している。

①の選挙スタッフの数がほぼ一定であるのに対して、③の役職者のスタッフの数は毎年変化する。役職者は、各省大臣のみならず野党<sup>(27)</sup>の党首など多岐に渡る。MoPS 法は、第 3 条で本法の適用となる役職者を以下のように定義している。一定の役職にある者 (a)、上院、下院議員を除き首相官邸の職にある者 (aa)、本法 12 条に基づいて首相が決定した者 (b)、である。このうち、一定の役職者 (a) とは、大臣、野党の党首・副党首、与野党の上院リーダー・副リーダー、非与野党の議会党首と副党首、を意味している。<sup>(28)</sup> なお、この定義における大臣には、キャビネットに所属する閣内大臣と、それに加えて内閣 (Ministry) の構成メンバーとなる閣外大臣、<sup>(29)</sup> 政務次官 (parliamentary secretary) が含まれる。政務次官が大臣の定義に含まれるのは、行政評議会 (Executive Council) の構成員だからである。<sup>(30)</sup>

また、首相は、2001 年に本法第 12 条のもとで (b) に以下の役職者を定めた。与党内幹事、政府秘書官、<sup>(31)</sup> 両院議長・副議長、非与党の両院院内幹事、影の大臣、民主党员、無所属の上院・下院議員である (7 頁)。<sup>(32)</sup> このように、③の役職者のスタッフには、政府を構成する与党のスタッフ (政府スタッフ) 以外にも野党や少数政党の

スタッフ（非政府スタッフ）も含まれている。慣行上、非政府スタッフは政府スタッフの30%、とりわけ野党スタッフは21%程度で構成されなければならない（11頁）、そのため、首相による「役職者」の定義をめぐって政治的な駆け引きが展開される。

## 2. MoPS 法における首相の権限

同法第13条は「スタッフは、首相が割り当てた職にのみ雇用される」と規定し、首相に包括的な権限を与えている。その権限は概ね以下の4点である。(i) 役職者の定義（第12条）、(ii) 役職者、下院・上院議員がスタッフを雇用する際の協定の提示（第13条2項、第20条2項）、(iii) スタッフの雇用条件を（年金などの特定の条件以外にも）、個人的あるいは職階ごとに決定（第14条3項、4項、第21条3項、4項）、(iv) 役職者の定義の変更、廃止の決定（第16条2項）。すなわち、下院・上院議員および役職者は直接スタッフを雇用するが、それは、首相が許可した協定に基づく場合に認められる。また、首相は、任期途中であっても役職者のスタッフを辞めさせることができる。

これらの権限を根拠に、首相は連邦公務員法（第21条）に基づき、個別の問題について、その都度首相命令(Directions)を発令する。これらの首相の権限の多くは、実務上、特命大臣 (Special Minister of State) に委譲されている（9頁）。<sup>(33)</sup>

## 3. MoPS スタッフの雇用—公務員との関連性

多くの MoPS スタッフは、公務員の職階別分類との対応関係を有しており、公務員と類似の雇用条件で採用されている。<sup>(34)</sup> アドバイザーあるいはそれ以下のすべての MoPS スタッフは、認証協定 (Certified Agreement) で定められた条件で雇用される（8頁）。認証協定制度は、労使関係法 (Industrial Relations Act 1988) によって、公務員を含む労使関係に導入され、省ごと、職場ごとに雇用条件を定めることができる。また、多くのシニアレベル（スペシャリアドバイザー以上）のスタッフは、個別協定 (Australian Workplace Agreement: AWAs) で雇用されている。個別協定は、認証協定をさらに細分化した個人レベルでの協定で、職場関係法 (Workplace Relations Act 1996) に基づいて導入された。公務員では、SES 職員の全員とその直属となる上級職から適用され、現在は一般職員にも及んでいる。<sup>(35)</sup> また、ごく限られたシニアレベルのスタッフには、首相との個別契約 (Determinations) の仕組みが認められている（第14条3項）。<sup>(36)</sup>

## IV. 大臣スタッフの数と役割

### 1. 「大臣スタッフ」と「アドバイザースタッフ」

以上のように MoPS 法における役職者のスタッフは、多様な役割を持つ者を包含している。そこで、マレイ (Maria Maley) は、実際「大臣」がどれだけの政策的資源を有するかとの観点から、役職者のスタッフ数を表 2 のように再統計した。<sup>(37)</sup> 最も包括的な分類が、「大臣のスタッフ総数」である。これには、議員である大臣の選挙スタッフと政務次官のスタッフが含まれる。マレイは、これらを除いたスタッフを「大臣スタッフ」と位置づけている。その上で、「大臣スタッフ」の中でも、真に大臣を党派的政策の観点から支えるのが「アドバイザースタッフ」であるとする。

「アドバイザースタッフ」には、秘書官、オフィサー、コンサルタント、アドバイザーなどの職が含まれる。「大臣スタッフ」には、これらに加えて、広報官やメディアアドバイザーなどのメディア関係のスタッフ、個人の秘書官など事務的に大臣を支える者が含まれる。英国との比較の観点で言えば、「アドバイザースタッフ」が特別顧問とほぼ同様の役割を果たしていると思われる。<sup>(38)</sup>

表 2 大臣のスタッフの数の内訳 (1981-2001 年)

	連立 マクマオン 1972年	労働 ウィットラム 1974年	連立 フレーザー 1976年	連立 フレーザー 1981年	労働 ホーク 1983年	労働 キーティング 1995年	連立 ハーワード 1996年	連立 ハーワード 1999年
大臣数	27	27	24	26	27	30	28	30
大臣のスタッフ総数	155	227	138	217	224	481	423	439*
「大臣スタッフ」	155	227	138	165	165	338	289	328
「アドバイザー スタッフ」	29	68	55	96	95	172	131	152

\*この数のみ、Finance and Public Administration References Committeeにおける首相内閣府の提出書類(No.11)より。

(出典) Maley, 2000, p.49-51に基づいて筆者作成。

### 2. 大臣スタッフの役割と責任

オーストラリアの「大臣スタッフ」には、英国の「特別顧問規程」に当たる行動規範による規制は存在しない。<sup>(39)</sup> MoPS 法に、執行権を行使する大臣スタッフに固有の規制枠組みは設けられていないのである。英国では制度上、3名を上限とする首相の特別顧問を除いて執行権限が与えられていないが、こうした規制も存在していない。よって、近年、大臣スタッフは、数的増大に支えられて質的役割を拡充し、ついには

執行権限を行使するに至っていると問題視されている。さらに、現行の法制度では、スタッフのアカウントビリティが欠落しており新たにそれを確保する必要性も議論され始めた。

かつてファイナー (Samuel E. Finer) は、「責任がある」(responsible) には、'answerable to' と 'answerable for' の二つの意味があると指摘した。<sup>(40)</sup> 前者は、説明する責任があるというアカウントビリティ (accountability: 一般に「説明責任」と訳される) ととらえられた。後者は、非難された者がその責任を受け入れることを意味し、レスポンシビリティ (responsibility: 「責任」と訳される) ととらえられた。これらの差は日本語訳で考えると判然とはしないが、「大臣責任」(Ministerial Accountability) の概念を考える上で、両者を識別することは重要である。伝統的な大臣責任の概念では、唯一大臣がレスポンシビリティを有する。大臣の奉仕者としての公務員は、その匿名性ゆえにレスポンシビリティを有しないが、職務上知りうることに關して説明するアカウントビリティを有していると考えられてきた。この原理に照らし合わせたとき、オーストラリア連邦政府における大臣スタッフは、終身職公務員と同等のアカウントビリティを課されていない。それどころか、大臣が負うべきレスポンシビリティを課される場合が生じてきている。以下に見るように、大臣スタッフをめぐる責任はねじれの状態にあるのである。

大臣スタッフの役割とその規制をめぐる問題は、2001年11月の通称「児童船外事件」で顕在化した。この事件は、同年の総選挙前に、ボートで不法入国しようとしたアフガニスタン難民が子供達を海に投げ入れる写真が公表されたことに端を発する。政府は、その行為を、入国を受け入れないハーワード首相とルドック (Philip Ruddock) 移民相への挑発だと説明した。それに対して、首相が「このような挑発には屈しない」と発言したことが、総選挙での勝利の要因の一つと考えられた。しかし、選挙後、難民たちは船の沈没に際して単に海に逃れようとしていたにすぎないことが明らかとなった。政府は、事件発覚当初の度重なるミスコミュニケーションにより自らの誤りを認める機会を逃したが、選挙を有利に進めるための「挑発」の捏造と疑われた。上院の特別委員会における調査の過程では、写真の公表、情報の誤認、誤認の否定などの重要な局面で、大臣スタッフから大臣への情報伝達が十分になされず、スタッフが主体的に幹部公務員を指揮監督していたことも明らかとなった。<sup>(41)</sup> さらに国防相が事件の鍵を握る数人のスタッフの委員会への召喚を拒否したことは、事件の解明に深刻な影響をもたらしたと批判された。

政府は、委員会の調査結果に対して、複数の大臣スタッフの過失を指摘しつつ、知らされなかった大臣はスタッフの作為（不作為）に対する責任を回避することができる、と主張した。<sup>(42)</sup> この状態には、以下の二つの問題が内在している。すなわち、現在大臣スタッフが果たしている役割は当初の想定を大幅に超えたものではないか、そして、スタッフのアカウンタビリティをどう確保すべきか、という問題である。

第一の問題について、上記の特別委員会は「アドバイザーは、次第に、事務次官の下レベルに入り込み、省の執行にまで関与し、適切な行政チャンネルあるいは命令システムを破壊し」、「自身の権利で執行権限を行使している」<sup>(43)</sup>と分析し批判した。上院事務局によるスタッフへのインタビューによると、大臣スタッフは、本来の役割である政策の助言よりも「事実上の大臣補」(de facto assistant Ministers)の役割を担っていると考えられる。その役割とは、他の大臣、議員、省庁からの情報の流れを管理し、時に大臣に代わって決定、省庁を指導するというものである。<sup>(44)</sup>

このように、事実上の執行権限と情報管理権限を有するといわれる大臣スタッフであるが、議会への召喚に応じる義務を課されていない。これが第二のアカウンタビリティに関する問題である。終身職公務員は、1989年以降、いくつかの制限のもとに議会での証言を課されている。<sup>(45)</sup> アカウンタビリティの義務に関して、大臣スタッフは終身職公務員以下の水準であるのは、スタッフの責任が大臣責任の範疇に属すると考えられているからである。首相による大臣責任に関する発令は、大臣（あるいは政務次官）がスタッフの行動に責任を持ち、その権限を他者に委譲することはできないとしている。<sup>(46)</sup> その上で、「大臣スタッフは議会に証拠(evidence)を提出しない。彼(女)らの行動は省の年次報告に含まれない。彼(女)らは通常、行政審判のような外部からの調査を受けない」<sup>(47)</sup>と、あらゆる種類のアカウンタビリティの機会を回避している。

大臣スタッフの責任はこのように「真空状態」である反面、過剰に確保される局面もある。1997年の旅費の不正使用をめぐる事件では首相の2名のスタッフが解雇されたが、その他にも政府の判断ミスや不作為をめぐるスタッフの解雇される事件が起こっている。本来大臣が負うべきレスポンスビリティをスタッフが負わされ、スタッフがスケープゴートと化しているのではないかと批判されるのである(21頁)。

## V. 公務員制度の「政治化」

以上、大臣スタッフを政治任用者として位置づけたが、オーストラリアにおける

政治任用は事務次官にまで及んでいる。それは、ホーク政権時代に事務次官の名称が 'permanent secretaries' から 'departmental secretaries' へと改められたことに端的に表現される。事務次官の終身雇用は終焉したのである。1983年の公務員制度改革白書は、事務次官の終身制を否定し、続く1984年公務員制度改革法は、首相の助言の基に、総督が事務次官を理由の提示なく解雇することができる道を開いた。<sup>(48)</sup> また、事務次官の採用には大臣の同意を必要とし、大臣が事務次官の選考に関わる可能性を容認した。

その後、1993年の連邦公務員法改正は事務次官の任期制を現実のものとした。事務次官は、2割増の給与で5年を上限とする任期付任用か、給与据え置きで終身雇用かを選択することができた。<sup>(49)</sup> 当然、終身職公務員の「政治化」を強めると強く反対されたが、2名を除く全員が任期付任用を受け入れた。その理由としては、給与上昇のための唯一の方法と考えた、受け入れを強く説得されたなどがあげられたが、<sup>(50)</sup> 事務次官の平均在職年数が1990年から94年で4.4年ということも判断に影響しているであろう。<sup>(51)</sup>

具体的に「政治化」の問題が顕在化したのは1996年以降である。政権交代に伴って6人の事務次官が交代し、とりわけ、首相内閣府の次官に大幅な公務員削減を取り仕切る民間人 (Moore-Wilton) が任用されたからである。

1996年に連立政権は、新たな連邦公務員法制定に向けて提言文書を公表した。ここでは、いわゆるNPM型改革が提言され、そのなかで本稿の関心から重要となるのが、事務次官の管理責任に関する記述である。エージェンシーの長と事務次官を、共通にチーフエグゼクティブオフィサーに分類すると述べたのである。<sup>(52)</sup> すなわち、事務次官をNPM型改革で創設した執行エージェンシーの長のアナロジーとして設定しているのである。

連邦公務員法改正は、両院解散の引き金となったが、与党の勝利を受けて1999年に制定された新たな連邦公務員法は、5年を上限とする事務次官の任期を法定した(第58条1項)。事務次官は契約期間内でも解雇されうる(第59条)。解雇のためには、1999年の判例(バラット対ハーワード:FCA 1132)に基づき公正な手続きに従って解雇事由を示す必要があるものの、事由に対する規制はないと解されている。事務次官の解雇は、従前であれば上記のように首相の助言に基づいて総督が決定していたが、首相の権限に認められた。<sup>(53)</sup> また、任用時には、大臣への相談が必要であるものの(第58条4項)、解雇は首相の判断のみで行われる。事務次官の在職年数は、1970年から

89年まで6年程度であったのに対し、1995年から99年までの間に2.2年と著しく短期化しており、これを1999年公務員法の制定にいたる背景、さらに事務次官の「政治化」の証左ととらえることもできるだろう。

事務次官への政治的影響の強化は、SES職員や一般職員の任免に影響を与える可能性をもつ。SES職員の任用は従前人事委員会委員長の権限であったが、1999年法では事務次官の権限に改められた。しかし、人事委員会の関与は残されている(第36条、38条)。SES職員の任用は、事務次官が人事委員会の指針(Directions)に基づいて選考委員会を組織して行い、最終的には、人事委員会の承認を必要とする。<sup>(54)</sup> SES職員の解雇には、連邦公務員法に基づき人事委員会の指針に従っているという証明が必要となる(第38条)。<sup>(55)</sup> 一般職員の任免は、人事委員会の承認を要せず事務次官によって決定される(第20条、57条)。解雇は職場関係法に基づく規制と手続きに準じ、任期の定めがない職員(ongoing)<sup>(56)</sup>の解雇は理由の明示が必要であり、その理由も第29条3項に列挙するものに限定されている。なお、人事委員会は、現在、大臣(雇用職場関係省大臣と公務員担当大臣を兼任)を冠する中央人事行政機関である。このようにSES職員と一般職員の任免に関する事務次官の権限は強化されたが、「政治化」の判断は流動的で、実際には指摘されるほど進んでいないとの見解が一般的にみられる。<sup>(57)</sup>

## VI. オーストラリア連邦政府における政治任用

周知のように、オーストラリアは、英国のウェストミンスター型の政治制度を採用しているが、政治任用では独自の特徴をもつことが明らかになった。最後にそれを3点にまとめ本稿を締めくくりたい。第一に、一般の議員と、党や政府の役職者のスタッフの雇用が、MoPS法という統一法で定められている。それには、以下のような長短がある。長所として、政治的資源であるスタッフの存在を法定し、国民にその範囲を明確に示している点あげられる。しかし、執行部で政治的役割を果たす大臣スタッフは、一般議員のそれとは責任の種類が異なり、より高度のアカウンタビリティが求められるのも事実である。統一法が、逆に大臣スタッフの責任をあいまいにするよう作用しまったとも考えられる。

そこで、大臣スタッフを他と明確に区別し、前者のアカウンタビリティを強化する動きがみられる。例えば、上院の金融・行政管理委員会は、大臣スタッフを別のカテゴリーとするMoPS法の再構築を提言した。そこでは、大臣スタッフが「できないこ

と」を明記し、それを越えた役割から問題が生じた場合には、スタッフが議会への召喚に応じる義務を付すべきとしている(40,42頁)。

第二にして最大の特徴は、公務員が大臣スタッフを務めた後、省庁に戻ることが認められている点である。こうした慣行は、分離の規範を厳格に適用している英国の実態とは相反する。他方、かなりの数的開きがあるものの、わが国の事務の首相秘書官や大臣秘書官が公務員のキャリア・パスの一貫としてとらえられていることと類似している。

1984年以前、大臣スタッフは1922年連邦公務員法に基づいて終身職公務員から任用されていた。終身職公務員には、「前任者を参考にして、人事院によって決定される地位や給与の業務に任用される権利」(第48条A)が保障されていたため、出身省庁に復職することができた。終身職公務員出身のスタッフは、基本的に省庁側の利益を代表する存在であったようである。

MoPS法は、終身職公務員がMoPSスタッフとして働く間、省庁から無給の休職(on leave without pay)の権利を与えられるよう保障し(第25条)、人事院にスタッフと終身職公務員との異動を管理する役割を与えていた(第24条)。そうした中、大臣スタッフは、事務次官を中心として上級公務員が行っていた大臣、他省庁、外部団体との交渉、調整を担い始め、逆に上級公務員の役割が制限されてきた。<sup>(58)</sup>

1999年に終身職公務員とスタッフとの間の異動の法的保障は解除された。新たな連邦公務員法がその保障規定を設けなかったため、前述のMoPS法の規定も削除されたのである。<sup>(59)</sup> それにより雇用形態は従前よりも不安定になったが、終身職公務員は大臣スタッフとして歓迎され定着している。

オーストラリアにおける政治任用の最後の特徴は、事務次官を政治任用化している点である。そこでは、終身雇用を止めることで、事務次官の政治的応答性を確保しようとした。わが国でも、戦後改革で、事務次官の特別職化が政治主導にとって重要な要素として期待されてきたことと同様である。

## 注

- (1) 西尾、40 頁。
- (2) Halligan *et al.*, pp.85-86.
- (3) *ibid.*
- (4) Ingraham, pp.xviii-xxii.
- (5) 山口は、どの政党、政治家が内閣を率いてもこれに忠実に従うという受動的な中立性と比較して、日本の行政の中立性概念は、内閣を「監督し誤りなきを期す」という能動性を持つとしている(161 頁)。
- (6) 本稿では、中立性の概念に深く立ち入らないが、筆者は、イングラハムの述べる中立性とは、カウフマン (Herbert Kaufman) を理論的支柱とし政治行政の分立を念頭に置いた中立性 (neutral competence) であり、議院内閣制を背景とする中立性 (political neutrality) とは異なると考える。なお、後者は山口のいう受動的な中立性である。
- (7) Peters *et al.*, p.2.
- (8) *ibid.*
- (9) *ibid.*, p.284.
- (10) Weller, 1989, p.371.
- (11) Aberback *et al.*, p.490.
- (12) 飯尾、145 頁。
- (13) 山口、161 頁。
- (14) 毛利は、この原因を、旧国家行政組織法で政務と省務が区別され、政務次官は大臣を助けるが、各部局の事務の監督は事務次官が行うと規定されていたこと、そして、改正国家行政組織法でもそれが明確に改められなかったことに求めている (88 頁)。
- (15) 西尾、41 頁。
- (16) Dunn, p.9.
- (17) RCAGA, p.105.
- (18) Weller, 2001, p.101.
- (19) Wilenski, p.38.
- (20) Commonwealth of Australia, p.23.
- (21) 西村、19-20 頁。
- (22) Campbell *et al.*, p.204.
- (23) Maley, 2002, p.105.
- (24) 基本的に、Finance and Public Administration References Committee (the Senate) を参照。以下、本稿で本書の参照の場合、文中に頁数のみ記すこととする。
- (25) 選挙事務所を 2 つ以上抱える面積の広い選挙区の下院議員には、4 人目のスタッフの雇用が認められている。

- (26) 2003年9月現在ただ1人である (Department of Finance and Administration, Additional Information (Finance and Public Administration References Committee), 1 October 2003, question 9)。これは、②の大臣コンサルタントのみ、名前や雇用期間、雇用契約などの公表が義務付けられている (MoPS 法第31条) ためと思われる。
- (27) 野党 (Opposition) は、野党第1党 (ハーワード連立政権では労働党) を指す。
- (28) 本稿の文脈とは外れるが、この分類には現職の議員ではない首相経験者も含まれる。首相経験者は、3名を上限にスタッフを雇用することができる。
- (29) Ministry は、内閣を構成する全閣僚の集合体を指す概念であるのに対して、Cabinet はその一部の上席の閣僚の集合体である (久保他、41頁)。
- (30) 行政評議会は、行政権を有する連邦総督に助言を与える憲法上の機関である。キーティング政権では8名 (後に12名)、ハーワード政権では12名の政務次官が任命されている。それぞれに概ね2名のスタッフの雇用が認められている。
- (31) 原語は Government Members' Secretariat である。ハーワード政権で新たに任用された役職で、バックベンチの議員の指導や教育を担い、院内幹事長に対して責任を有する。
- (32) 2003年度の会計検査院の報告によると、役職者のスタッフは、以下のような内訳で雇用されている。なお、数字は、給与を基準とした職の数であって必ずしも人数と一致せず、小数点以下が生じているのは、非常勤の大臣コンサルタントが含まれているためである。政府 (連立与党) 372.7、野党 79、民主党 25、無所属 10、前首相 12、である (Australian National Audit Office, pp.30-31)。またこれらのスタッフは、選挙スタッフに加算して雇用される。
- (33) 本法の所管は、金融・行政省 (Department of Finance and Administration) の内閣・議会サービス (Ministerial and Parliamentary Service) である。
- (34) Holland, 2002c, p.1.
- (35) 2003年現在、94名の政府、11名の非政府のスタッフがAWAsのもとで雇用されている (8頁)。
- (36) 近年では2例とかなり限定的な場合に限られる。
- (37) Maley, 2000, pp.50-51.
- (38) しかし、特別顧問は、広報やメディア対策に尽力しており、メディア関係のスタッフを「アドバイザースタッフ」から除いている点では異なっている。
- (39) 公務員の規範は定められている。1995年に、人事委員会は、公務員に関する行動規範 (Guidelines of Official Conduct of Commonwealth Public Service) を公表し、それは、1999年の新たな公務員法に織り込まれた。
- (40) Finer, p.379.
- (41) Select Committee (the Senate), pp.xxv-xxvii.
- (42) Keating, 2003, pp.92-93.
- (43) Select Committee (the Senate), p.xxxvii.
- (44) Clerk of the Senate, p.4. また、後述の旅費の不正使用をめぐる事件は公務員による情報漏洩により

発覚したが、そのことは逆に、大臣がさらに自身のスタッフに情報管理を含めた信頼を置くことにつながったとされる (Tiernan, P.97)。

- (45) Department of Prime Minister and Cabinet, p.4.
- (46) Prime Minister, pp.20-21.
- (47) *ibid.*, pp.13-14.
- (48) それは、二つの方法で保護された。首相は、首相内閣府の事務次官から解雇を容認する文書を得る必要があり、政府はその者に他のポジションを与える責任があった (Weller *et al.*, p.157)。
- (49) *ibid.*, p.158.
- (50) *ibid.*
- (51) *ibid.*, p.160.
- (52) Reith. 1999年公務員法では、明確に同義としなかったが、同義を示唆する表し方になっている (第7条)。
- (53) 首相内閣府の事務次官から解雇を容認する文書を得るという留保付 (第59条3項)。首相内閣府の事務次官が対象となる場合は人事委員会の文書が必要となる (同2項)。
- (54) 事務次官は、候補者のリストや選考プロセスの説明書を人事委員会に提出し、承認を得なければならない (Public Service & Merit Protection Commission, pp.3-4.)。但し、これらの規制は、連邦公務員法ではなく人事委員会の指針に基づく。
- (55) *ibid.*, p.11.
- (56) 1999年の連邦公務員法は、従前の permanent と temporary の分類に代えて ongoing と non-ongoing とした。ongoing は、継続的な仕事を担う任期の定めのない職員で、non-ongoing は任期に定めのある職員を意味する。
- (57) Mulgan, p.7.
- (58) Halligan *et al.*, p.89.
- (59) Public Employment (Consequential and Transitional) Amendment (PECTA) Act 1999 (Sched.1)。異動に関する保障は、新たに、首相の事務次官への命令権 (連邦公務員法第21条) を根拠に、首相の指針で明示された。

## 参考文献

- Aberback, Joel D., and Bert A. Rockman, "Comparative Administration: Methods, Muddles, and Models," *Administration and Society*, 18, 1987, pp.473-506.
- Australian National Audit Office, *Administration of Staff Employed Under the Members of Parliament (Staff) Act 1984, (Audit Report No.15)*, 2003-04.
- Campbell, Colin and John Halligan, *Political Leadership in an Age of Constraint: Bureaucratic Politics under*

- Hawke and Keating*, St. Leonards: Allen and Unwin, 1992.
- Commonwealth of Australia, *Reforming the Australian Public Service*, 1983.
- Clerk of the Senate, Correspondence to the Senate Select Committee on a Certain Maritime Incident, 22 March 2002 ([http://www.aph.gov.au/senate/committee/maritime\\_incident\\_ctte/report/](http://www.aph.gov.au/senate/committee/maritime_incident_ctte/report/)).
- Department of Prime Minister and Cabinet, *Government Guidelines for Official Witnesses before Parliamentary Committees and Related Matters*, 1989 ([http://www.aph.gov.au/Senate/committee/wit\\_sub/gov\\_ext.htm](http://www.aph.gov.au/Senate/committee/wit_sub/gov_ext.htm)).
- Dunn, Delmer, D., *Politics and Administration at the Top: Lessons from Down Under*, University of Pittsburgh Press, 1997.
- Finance and Public Administration References Committee (the Senate), *Staff employed under the Members of Parliament (Staff) Act 1984*, 2003.
- Finer, Samuel Edward., "The Individual Responsibilities of Ministers," *Public Administration*, 34, 1956, pp.377-396.
- Halligan, John and John Power, *Political Management in the 1990s*, Oxford University Press, 1992.
- Holland, Ian, *Accountability of Ministerial Staff? (Research Paper)*, No.19, Department of the Parliamentary Library, 2002a.
- Holland, Ian, "Members of Parliament (Staff) Act: Background," *Research Note*, No.14, Department of the Parliamentary Library, 2002b.
- Holland, Ian, "Members of Parliament (Staff) Act: Employment Issues," *Research Note*, No.15, Department of the Parliamentary Library, 2002c.
- Ingraham, Patricia, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Keating, Michael, "In the Wake of 'A Certain Maritime Incident': Ministerial Advisers, Departments and Accountability," *Australian Journal of Public Administration (AJPA)*, 62(3), 2003, pp.92-97.
- Maley, Maria, "Australian Ministerial Advisers and the Royal Commission on Government Administration," *AJPA*, 61(1), 2002, pp.103-107.
- Maley, Maria, "Too Many or Too Few? The Increase in Federal Ministerial Advisers 1972-1999," *AJPA*, 59(4), 2000, pp.48-53..
- Mulgan, Richard, "Politicisation of Senior Appointments in the Australian Public Service," *AJPA*, 57(3), 1998, pp.3-14.
- Peters, Guy B., and Jon Pierre (eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, 2004.
- Prime Minister, *Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility*, 1998 (<http://www.dpmc.gov.au/guidelines/index.cfm>).
- Public Service & Merit Protection Commission, *The Senior Executive Service (SES)*, 2001.
- Reith, Peter, *Towards a Best Practice Australian Public Service*, 1996 (<http://www.apsc.gov.au/publications96/>)

apsreformdiscussionpaper.htm).

Royal Commission on Australian Government Administration (RCAGA), *Report*, 1976.

Select Committee (the Senate), *A Certain Maritime Incident*, 2002.

Tiernan, Anne, "Problem or Solution? The Role of Ministerial Staff," *Motivating Ministers to Morality*, Dartmouth, 2001.

Weller, Patrick, *Australia's Mandarins: The Frank and Fearless*, Crow's Nest NSA, 2001.

Weller, Patrick, "Politicisation and the Australian Public Service," *AJPA*, 48(4), 1989, pp.369-381.

Weller, Patrick, and Liz Young, "Australia: 'mandarins or lemons?'" R.A.W. Rhodes and Patrick Weller (eds.), *The Changing World of Top Officials*, Open University Press, 2001, pp.152-188.

Wilenski, Peter, "Ministers, Public Servants and Public Policy," *Australian Quarterly*, 51(2), 1979, pp.31-45.

飯尾潤「政治的官僚と行政的政治家」日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程』(年報政治学)、ぎょうせい、1995年、135-149頁。

久保信保・宮崎正壽『オーストラリアの政治と行政』ぎょうせい、1990年。

西尾勝「議院内閣制と官僚制」『公法研究』57号、1995年、26-43頁。

西村美香「オーストラリア公務員制度における HRM(Human Resource Management) 改革の推進(上)」『季報行政管理研究』71号、1995年、16-28頁。

毛利透「内閣と行政各部の連携のあり方」『公法研究』62号、2000年、80-93頁。

山口二郎「現在の日本の政官関係」日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程』(年報政治学)、ぎょうせい、1995年、151-172頁。

## **Political Appointment and Ministerial Staff in Australian Federal Government**

<Summary>

Akiko Izumo

One of the ways of enhancing executive function in government is through political appointments at the cabinet or ministerial levels or even within the public service. It is not, however, easy to define the meaning of ‘political appointment’. There is a wide variety of styles on political appointment in the national and local governments, and the difference is mostly depends on numbers and levels. It is very limited extent of political appointment applied in Japan, as there is a line of political and non-political appointment between parliamentary and departmental secretaries. On the country, it is widely spread to appoint ministerial staff in Cabinet and ministerial level. They work between politicians and public servants, forming the interface of them. Their role is facilitating exchange of interests of these two. This interface is primary critical on government turnover as it will be an issue in near future in Japan. The questions of political appointment concerning the appointee’s role and their accountability criteria are explored in this article, through the ministerial staff in Australian federal government.

In practice, ministers expected their departments to provide staff on secondment. The non-partisan public servants were operating within a ministerial office till Whitlam government. The situation has been reversed since then. The personal advisers, those partisans selected to work within the office, form an important part of the system of support for ministers in Hawke government. The *Members of Parliament (Staff) Act 1984 (the MoPS Act)* institutionalized this practice. The act classifies staff in three categories; electorate officers of the Members and Senators, ministerial consultants, and office-holders’ staff. The last

two categories are recognized as ‘ministerial staff’ in general, excluding staff for parliamentary secretaries and others except Ministers. Within ministerial staff, ‘advisory staff’ is the type of staff who provide partisan policy advice to ministers. Around half of ministerial staff are currently public servants on leave without pay. Partisan public servant is an interesting feature of the Australian ministerial office. It is a definitional impossibility in Britain, where public servants simply cannot work as ‘special advisers’. However, it is accepted with little debate that many public servants go to work in partisan roles in ministerial office and then return to work in the public service.

The role of ministerial staff have become a permanent and accepted part of machinery of government over Keating government, facilitated by several public service reform to enhance political responsiveness from bureaucracy. Yet, some incidents such as the Children Overboard Affair, revealed the serious influence of ministerial staff on bureaucracy. Ministerial advisers are not accountable to government at present. It is discussed that ministerial staff is required its own regulatory framework.

Lastly, departmental secretaries are also political appointees in Australia. There is a warning to ‘politicization’ of senior public servants, but it is thought to be still closer to the professional Westminster model in this dimension than to a fully politicised system.