

政官関係をめぐる英国下院特別委員会報告書 －「書かれた理想」と現実との落差－

嶋田 博子

Ministerial and Civil Service Relations in Whitehall Described in House of Commons Select Committee Reports: Gap between 'Written Ideal' and the Reality

Hiroko SHIMADA Logie

Abstract

Since the mid-1990s, Japan has been consistently following the British model in its pursuit of political leadership. The codification of roles, expertise and job descriptions in the Civil Service has also been admired as a model to follow. In reality, however, the House of Commons Select Committee Reports indicate that the relationship between ministers and officials has been very tense and that officials lack required expertise. The gap between 'written ideal' and reality comes from the actual power balance and lack of incentives.

1. はじめに

わが国の1990年代半ばからの政治主導の強化に向けて範とされたのは、一貫して英国であった。一方、公務員制度は英国とは異なる方向の改革がなされたが、行政官の在り方についても英国における公務員規範の制定や専門性・人事基準の明確化などに倣うべきとして、これらを高く評価する研究が多い^{1,2}。

しかし、Brexitをめぐる政治の迷走が世界的に注目を集める中、英国の行政官たちと雑談すると現状への様々な悩みがうかがえ、日本で理想化されてきた英国の政官関係や各種言語化は本当に喧伝された通りの効果を上げているのかという疑問も生ずる³。こうした観点から、本稿では、政官双方の関係者からの膨大な意見聴取を基にした英国下院特別委員会の報告書による実態分析を紹介していきたい。

なお、こうした現状分析に基づく日本との比較と実務への具体的示唆については、『政治主導下の官僚の中立性』（2020年4月末頃慈学社より刊行）において掘り下げる予定である。

2. 行政官の役割等に関する言語化

英国では、公務員制度に関する成文法が存在しない時代が2010年まで続いたが、行政官の役割については、「中立的・専門的な立場から大臣に政策案の助言を行うとともに、行政の執行を公正に行うもの」という解釈が長きにわたって根付いていたとされる。加えて、1990年代からは徐々に大臣、公務員それぞれの行為規範が明文でも規定されるようになり⁴、状況変化を踏まえて適宜加筆されてきている。

公務員側の役割規範としては、1996年、国家公務員規範（Civil Service Code）が策定され、2006年の改正の際、公務員が遵守すべき4つの中核的価値として、当該規範中に「清廉性」「誠実性」「客観性」「中立性 impartiality（政治的中立性 political impartiality）」が規定され、それぞれの具体的内容も詳細に記述された。その後、2010年4月に制定された憲法事項改革統治法⁵第5条第1項では公務員規範を置くべきことが明記されたため、現在の同規範には法的根拠もあることになる。中でも公務員の「政治的中立性」については、「いかなる政治的信条を持つ政権にも…全力で仕えること」「将来の政権とも同じ関係を築けるようにしつつ、大臣の信任に応えるよう行動すること」など、取るべき行動が誤解の余地のないよう具体的に示されており、こうした義務の一環として「好まれない助言でも大臣の耳に入れること」が特に重視されている⁶。なお、近年の公務員調査（UK Civil Service People Survey）によれば、全国家公務員の91%がこの規範を承知している⁷。

1997年に制定された大臣規範（Ministerial Code）においても、「公務員の政治的中立性を尊重し、公務員規範や憲法事項改革統治法に抵触するような行動を求めてはならない」「政策判断を下す際に…知見に基づく中立的な公務員の助言に対し、公正に配慮し適切に尊重する義務を有する」などが規定され、最近、公務員に対する「思いやりと尊敬」も義務付けられた。また、事務次官は会計責任者として議会に対する個人的責任を負うことから、会計支出に係る指示に問題があると考えれば大臣に書面で意見を表明し、方針が変わらない場合には書面による指示を求めるという手続も同規範の中で要求されている。

また、行政官の専門性については、1990年代の終わり頃から Professional Skills が強調され、役職や職種ごとに要求される「専門性」の言語化が図られている。従来はジェネラリストと考えられてきた政策立案を主たる業務とする行政官についても、政策職（Policy Profession）という「専門性」を持つグループとして扱われ、必要なスキル・知識の枠組みとして「証拠」「政治」「執行」の3要素、さらに具体的に獲得すべき知識として統計や行動論的識見等の18種類のスキルが明示されている。

さらに、行政官の人事に関しても要件の言語化・明確化が進んでいる。内部育成型だった同国も近年は公募が原則となり、幹部も含めて個人が空席に応募することが必要となったため、

個々のポストに要求される能力・経験が詳述され公開されており、選任された人物がそうした要件を他の応募者よりも満たしていたと説明できるだけの客観的根拠が必要となる。また、人事非介入原則の下、幹部についても人事委員が主催する選考委員会が候補者を選任して首相または大臣に提示する形が基本とされ、個別の任免に個人的・政治的判断がはさめない形となっている。なお、課長級以上の人事評価においては、公務員規範に掲げられた4つの中核的価値の遵守も目標達成度の評価基準の一部をなしている。

このように、英国では役割規範、専門性、人事基準それぞれ詳細な言語化が進められており、恣意的な解釈の余地はほとんどない。規定を読む限り理想的な状態にあり、いずれも曖昧であるわが国にはるかに先んじているようにみえる。

では、こうした言語化によって、行政官は要求どおりに役割や専門性を発揮し、各ポストには要求どおりの人材が得られているのだろうか。

3. 政官関係は理想的なのか ～ 下院特別委員会報告書の現状分析

英国の行政政府の状況については、下院の特別委員会（select committee）が担当分野ごとに定期的に報告書を公表している。特別委員会とは、法案を検討する一般委員会（general committee）とは別に、各省庁の業務や経済問題など行政機関の監視と調査報告を目的に設置された省庁別・機能別委員会であり、所属政党にかかわらず超党派の立場で議論が行われ、報告書には原則として60日以内の政府回答を求める⁸。そのうち行政官の在り方が扱われるのは、数少ない省庁横断の委員会である行政特別委員会（Public Administration Select Committee）、現在は行政憲法問題委員会（Public Administration and Constitutional Affairs Committee⁹）で、毎年10本前後出される報告書のうち、政官関係を主題とするものは数年に1回だったが、近年はこのテーマが取り上げられる頻度が上がっている。こうした報告書では、現役や退任直後の大臣・幹部行政官などの陳述や文書回答でのコメントが多々引用され、政官当事者の認識をみる上で参考となる。以下、近年の主な報告書の記述を順にみていくこととしたい¹⁰。

3.1. 2007年報告書「政治と行政」

2007年3月、ブレア政権末期に行政特別委員会が公表した「政治と行政：大臣と公務員」（Politics and Administration: Ministers and Civil Servants）と題する報告書は、行政が政治化しているのではないかという観点から、政官関係の現状を調べている。

この報告書では、冒頭に、環境食物地域省の農地への支払制度の失敗、内務省の国外退去すべき外国人収監者の捕捉失敗、国民健康保険の収支バランス失敗の例を挙げ、大臣と行政官の双方が相手の能力欠如を公の場で批判し合っている現状に対し、行政官は大臣にのみ説明責任を負うという慣行¹¹の妥当性への疑問が示される¹²（5-6頁）。

また、この報告書では、公務員の政治化を懸念する声に対し、ブランケット前内務大臣の「公務員がいかなる信条を持つ政府にも進んで仕え、中立的な（impartial）助言と執行への献身と

を提供できる中立性 (neutrality) と、公務が独自の存在となって大臣は諮問的役割しか持たないという政治過程からの独立性 (independence) との混同がみられる」という反論が紹介される (8 頁)。さらに、報告書は「独立した中立の (independent and impartial) 公務員を持つことの長所」として、「①腐敗・情実の防止、②とりわけ政権交代後の継続性、③政策背景に関する深い専門知識と『組織的記憶』の保持、④求める結果を得るために必要な政府機能に関する実務的知識、⑤忠実で献身的だが節度をもった政治的に中立 (neutral) な立場から政治的熱狂に対峙する分析的な批判 - 民主的過程に必要なヘルスチェック、⑥住民サービスに対する揺るがぬ倫理的基盤」を挙げた上で、「実際にはこれら利点が得られていない場合がある」とする (21 頁)。

例えば、中立性の中身である「権力に直言する」能力は十分に発揮されていないとして、大臣が採用や昇進を左右するようになれば、国民の声と異なる公務員の意見具申が妨げられ、大臣が聴きたいことだけ口にするようになるという研究者や人事委員会の警告が紹介される。他方で、報告書は、うまく大臣に真実を伝えるのも公務員のスキルのうちであり、「使用者を満足させるには客観性や反証は不可能というなら、成功する企業などほとんどないはず」とも述べている (21-22 頁)。その上で、行政官には明確で一貫した政治的主導を求め、政策に見合った資源を得る権利、失敗の責任を公に不当に押しつけられない権利がある一方、大臣には業務不良が効果的に処理され、業務がしっかり管理されるシステムを求める権利、行政官が大臣を支えられる技能と経験を持つよう求める権利があるとして、両者の関係の規律に向け、1854 年のノースコート・トレヴェリアン報告でも要求された公務員法 (a Civil Service Bill) の制定を求めている (22-23 頁、43-44 頁)。

一方で、伝統的な人事非介入原則に対しては批判的な見方があることも紹介される¹³。「獵官制を避けつつ、大臣による統制と大臣の説明責任との現状のバランスが適切なのかを問うことが有益」とし、「中立性を超えて：政治任用？」と題する章では、E. ストロー¹⁴の「大臣が政治的理由で任免を行えるように見直すことが選挙民への説明責任を強め、選挙で選ばれた政治家が結果を出しやすくなる」「政治任用でも成績本位は可能」という主張が引用され、委員会は米国の政治任用も視察している (26-27 頁)。

ただ、報告書の最終結論においては、政治化の弊害の方が大きく、「英国の行政と政治の分離は国際的には際立っており、中立性は、もともとは単に獵官を一掃するというより効率性向上の手段として導入されたにせよ、政治家による任用の大規模な導入が公務の業務執行に関する問題を解決するとは考えられず、我々の政治文化にも合わない」として、非介入原則の維持が宣言されている¹⁵ (27 頁、46 頁)。

全体として、公務員規範や人事非介入原則の意義・内容は下院に支持されており、行政官が成果を十分に出していないという大臣の不満に対しては、人事統制の導入よりも、行政官が国会等への説明責任をもっと果たすべきという方向の提言が行われている。

3.2. 2009年報告書 「良き政府」

続いて政官関係に言及したものとして、ブラウン政権下の2009年6月行政特別委員会報告書の「良き政府」(Good Government)がある。日本では民主党政権下の2010年4月9日の衆議院・内閣委員会で甘利明議員(自民党)が菅直人副総理への質問でこの報告書に言及し、「(同副総理がイギリスを視察し)その制度が…最高だと言った2週間後に…イギリスの下院の行政特別委員会が…我々のやってきたやり方はうまく機能していないという報告を発表している。皮肉なことだ。閣外大臣や政務次官が自身の存在を示すことに汲々となって、周りの事務官僚が振り回されて長期視点の政策づくりや通常の業務に大いに支障を来しているという発表を彼ら自身がしている」とその内容を紹介している。

同報告書では、冒頭、「英国は政府機能に関しては世界のトップグループであるが、決してリーダーではない」とした上で、問題の一つとして行政府に入る政治家が多すぎるのが取り上げられている(11頁)¹⁶。また、「行政を政治的文脈から切り離すことは不可能でも、行政機能に与える政治の悪影響を減らすことは可能」「新基軸を打ち出そうとする政治の要求を制限するには政治風土の変革が要る」として、短期の成果やメディア記事にとらわれすぎないこと、大臣等の要求が引き起こす妨害を自覚することがまず必要であるとも指摘され(20-21頁)、この時期に日本で盛んであった選挙万能主義や行政官への政権との一体化要求とは異なる方向が打ち出されている。また、行政官は伝統的な大臣への政策助言だけでなく、大規模プロジェクト等の執行能力を重視すべきこと(12頁)、政策立案では他国に学んだり、政治的得点稼ぎのためでなく数を減らして丁寧に検討したりする必要があること(25頁)等も指摘されている。

なお、政官関係に直接かかわるものではないが、同年11月の「悪い言葉：公的な言葉の使用と濫用」(Bad Language: The Use and Abuse of Official Language)と題する同委員会報告書も各種言語化の有効性を考える上で興味深い。冒頭にG・オーウェル『政治と国語』(1946年)が引用された上で、「政治家や公務員は明快で正確なわかりやすい言葉を使わなければならない」「多くの行政上の言葉が意味を歪曲・偽装しており、政策やその帰結の理解を妨げる上、国民が公的サービスにアクセスできなくなる」「隠蔽や歪曲のための言葉遣いが国民の政府に対する不信を助長している」「政治家や公務員の言葉遣いを笑うだけではなく、真剣に是正すべき」等の指摘がなされ、結論部分では、「良い政府は良い言葉を要し、悪い言葉は駄目な政府の表れである」と述べられている。

3.3. 2013年報告書 「権力への真実」

2010年に長年の懸案事項であった「公務員法」を含む憲法事項改革統治法が制定された直後、与党労働党は総選挙で敗北し、保守党と自民党によるキャメロン＝クレグ連立政権(2010年以降はキャメロン単独政権)の下では、公務員を「より経済的に、より速いサービスを人々に提供する」ようにするための改革が進められた。初期に出された2011年9月行政特別委員会報告書「政府の変化：リーダーシップのアジェンダ」(Change in Government: the agenda for leadership)では、「ノースコート・トレヴェリアン報告以来、頻繁に公務員制度改革が行われ

たが、その効果は限定的」とした上で、「民間企業と同じく、トップが変わると改革熱が目立つ」「コントロールしづらい情勢を受けて、政府は何かをしようとするが別の結果になることが多く、公務が責められる。この欲求不満のせいで改革が続けられるという面もある」等の研究者の指摘が紹介される。それを踏まえ、政権が「権力を中央官庁から国民や共同社会の手に移す」という「ポスト官僚時代」に向けた公務員改革を進めようとするのならば、まず包括的なプログラムを作る必要があると指摘する¹⁷。同時に、繰り返されてきた公務員制度改革につき、「公務の役割に過大な期待がある一方で、政府の縮小も目指されている（という矛盾がある）」「問題は各省が期待通りに動いているかではなく、そもそもそうした期待は合理的なのかという点にある」など、公務への過剰な期待や役割精査の不在への疑問も引用されている（9 - 10 頁）。

こうした批判も踏まえて政府が公表した 2012 年の公務改革計画では、大臣が政府の政策に意欲的に取り組まない幹部公務員を排除できるよう、公務員の人事評価結果に対して意見を述べる権利や、従来の人事非介入原則を転換し、事務次官の任用において候補者リストの中から特定の人物を選定する権利を大臣に与える見直し等が提言されている¹⁸。

これを受け、行政特別委員会は 2013 年 9 月、「権力への真実：公務改革が成功するために」(Truth to power : how Civil Service reform can succeed) と題する二部構成の大部の報告書を公表している。ここではまず、1854 年のノースコート・トレヴェリアン報告以来、政治的に中立な (impartial) 公務という原則が時代の大きな変化の中で守られ続け、「民主的に選任された政府と将来の行政を支える最も有効な方法」と評価されてきたとして、「同報告を廃棄するのは国家のオウンゴール」という上院議員である歴史家の発言が引用される（7 頁）。報告書は、公務が変化する必要があるという政府見解には同意しつつ、大臣が事務次官の任用に意見を述べられる方向への改正に対しては、成績主義に基づく中立的な職業公務員という慣行を揺るがずとして、改正に反対する人事委員会への全面的な支援が表明されている（41 頁）¹⁹。

他方で、大臣と行政官との緊張関係が高まり、自分たちの決定が故意に妨げられているという大臣側の不満はよく聞かすが、どこが具体的な問題なのか、なぜそう思うかという根本的な問題がそのままにされているという問題提起がなされている（13-21 頁）。現在、大臣に対して率直な判断をすべて伝えることを妨げる雰囲気があり、(英国の公務員制度の伝統とされてきた)「権力への真実 (直言)」とは正反対の状況となっていることが指摘される。大臣も幹部行政官も自らの責任 (responsibility and accountability) を認めず、失敗から学ぼうとする代わりに、責めるべき相手を探す傾向が生じているともする²⁰。

政権による「つまみ食い」の改革案に対し、同委員会は、異例ながら唯一の提言として、公務に関する両院合同委員会の設置を求める。提言の根拠として、持続可能な改革には包括的な勧告の基になる外部の調査分析を要するが、日々の困難な問題に追われる大臣や行政官には無理であることが挙げられ、政府が示した改革計画が本質から目を逸らした小手先のものであることを示唆する（49 頁）。報告書はまた、「公務員は現在の政府に仕えるだけでなく、将来の政府にも仕える」として、公務の役割の本質的な改革は（時の政権ではなく）国会が審査すべきものとしている（同上）。

ここでは人事非介入原則を変えて大臣の任命権を発動しようとする政府側と、行政官の「権力への直言」を担保するとしてこの原則を擁護する下院側との対立がみられる。最終的に、事務次官選任への大臣の関与は断念され、選考委員会が複数の候補者を選考した上で首相による選択とする仕組みが導入された。

3.4. 2015年報告書 「公務の中立性に対する住民投票の教訓」

ブレア政権下の1999年からスコットランドとウェールズではそれぞれ自治政府への大幅な権限委譲が行われたが、完全な独立を求めるスコットランド国民党（SNP）の要求もあり、2014年9月、キャメロン政権下でスコットランド独立を問う住民投票が行われた。結果は否決であったが、この住民投票をめくり、公務員の行動が中立義務に反していたのではないかという問題が2015年3月に公表された行政特別委員会報告書「公務の中立性に対するスコットランド独立住民投票の教訓」（Lessons for Civil Service impartiality from the Scottish independence referendum）で取り上げられている。

ここでは、①スコットランド自治政府の白書がSNP勝利を前提とした同党のマニフェストに基づいており、白書に対する同政府職員の関与や公金の支出が党派性を帯びていたのではないか、②スコットランド独立の場合の通貨統合の困難性について財務省事務次官が財務大臣に助言した手紙を公表したこと等が公務員規範中の中立義務に抵触するのではないか、という二つの問題が取り上げられている。

報告書はいずれのケースも不適切であったと結論づけ、前者については「政党アジェンダの推進のために公金を使うよう求められた場合は、公務員は大臣の指示であっても遂行してはならない」、後者については「幹部行政官の中立性を歪めるもので二度と生じてはならない」とする。その上で、再発防止のため、公務員規範における選挙に関する規定にこうした住民投票も含むよう規範改正を求めている²¹（4-14頁）。

本件は、スコットランド自治政府の職員は英国政府の国家公務員でもあり、それぞれの与党が異なる中で『二重の』責任を有しているという特殊性を持つケースであるが、この報告書が日本にとっても興味深いのは、中立性をめぐる分析が随所に行われている点である。例えば、J. ギャラガー教授の「政治的中立性は定義が難しいが、公務員が現在の大臣にも別の大臣にも信頼を得られるよう行動することだ」という言葉が引用されている。また、2014年4月3日の下院での公務改革をめぐる論争で、F. モード内閣府担当大臣が「自分が考える中立性」について、「中立性の本質は、時の政府への無関心ではなく、将来の政府の優先事項やプログラムの遂行にも同じように熱心に取り組む能力のこと。中立性が冷淡な無関心にならないことが大事である。政府のその時点での優先事項の遂行に熱心に取り組むことが極めて重要」と発言したことも引用されている。

なお、「二重の」責任下で勤務する行政官に関し、内国公務の長であるB. カースレイクは、「スコットランド自治政府の職員は、公務員規範の下、現在や将来の与党がどこであれ自治政府を支える義務がある。現在の自治政府の政策はスコットランド独立である。政府間で異なる立場

にある事項や憲法改革に関しても、選ばれた政府を支え、仕える義務が適用される」として、自分が現に仕えている自治政府の政策への忠誠を求める（1-2頁）。

また、「不偏不党か中立か」（Impartiality or Neutrality?）という節が設けられ、いずれが公務員に求められるのかが議論されている。前述のモード大臣は、「定義ではなくて含意が重要。Neutralityは無関心という含みがある。Impartialityは政治的信条の違う政府にも仕える能力があり、次の政府や大臣の信頼を損なうほど特定の道とは結びつかないという含みがある」とする。委員会の「別の政治的信条を持つ大臣の信頼を失う恐れがないようにするには、政府の方針に熱心すぎたはいけないのではないか」という問いに対しては、同大臣は以下のように答えている（3頁）。

「公務員に求めるのは、彼らの実際の政治的見解が何であるかにかかわらず、時の政府の政策やプログラムを言葉だけでなく行動で推進する能力。たいそう中立で不偏不党な（so neutral and impartial）者より、反対側の政府のプログラムをしっかりと効果的に進めてきた公務員の方が欲しい」

この節は、「公務員規範は『impartialityとは案件のみに即して行動し、異なる政治的信条の政府にも同様に仕えること』と規定している。規範は『neutrality』の定義はしていない」という、モード大臣の解釈への皮肉をいささか匂わせる確認で締め括られている（3頁）。

ここでも公務員規範に重きを置かず自らへの忠誠を求める大臣に対し、下院側は規範の遵守確保に向けた強い意識を持ち、日々の監視・牽制機能を果たしていることが示される。

3.5. 2017年中間報告書 「公務の仕事」

2015年の総選挙で勝利したキャメロン政権は、2016年6月、公約であったEU残留を問う国民投票を行ったが、投票者の51.9%がEU離脱を支持したためキャメロンは辞任、メイ内務大臣が後任となって離脱を進めることとなった。この間、2016年2月には「上級公務員は自らのキャリアへの影響を恐れ、（大臣規範で求められている）大臣の過度な支出の指摘などを避ける傾向がある」という報道もみられる²²。

行政憲法問題委員会は2016年春から政官関係に関する報告書の提出に向けて準備していたが²³、メイ政権による総選挙決定を受けて、2017年5月「公務の仕事：主な課題と中間結果」（The Work of the Civil Service : key themes and preliminary findings）と題する報告書を緊急提出した。多くは総選挙後の委員会への申し送りとなっているが、31名の政官関係者に内々にインタビューしたレディング大学のA. カカバツイ（Kakabadse）教授の「主な所見」が資料として添付されている。

当該所見において、行政官に関しては以下の記述がある（17頁）。

・ 思慮深く知的で、困難な課題を扱え、状況をよく理解して課題の中にある陥穽や道筋を見渡すことができる。サービス、透明性、客観性、独立した見解への理解は深く根付き、実行に当たっての道標となっている。使命感は高く、大臣を支えようという深い願望があり、できる限りの方法で大臣に高い質の助言を提供し助けている。

・ただ、公務構造の中には大臣と事務次官の間で大きな裂け目があり、大臣が公務員を十分に活用しない関係となっている。この結果、政策形成と執行の間にさらなる亀裂がある。事務次官の役割が軽んじられ、多くの公務員について使命感は高くともモラルが落ちている²⁴。

一方、大臣に関しては、以下の記述がある（17-18頁）。

・メディアや短期成果主義、多様なステークホルダーの間でいかに信用を得るかを早期に学ばなければならない等の圧力が増す中で際立って有能。大臣は最大限の支援を必要とするが、事務次官との関係は主として事務次官側の努力によって機能している。

・一部の大臣は、複雑な状況下で仕事をするを機能不全だと誤解している。事務次官は大臣が直面する状況、とりわけ政策の執行にかかるものを最大に理解しようとしており、陥穽や問題の所在が見えてどう誘導すればいいかもわかっている。にもかかわらず、大臣の方は執行の阻害要因に関するこうした洞察を理解せず、公務員が十分に応答しないと、邪魔をしているなどと非難する。

・大臣は外部状況、内閣や、地域や世界の状況をよく理解しているので、こうした点に関する考え方と整合性をとりながら政策執行に関する問題の情報をうまく伝えるようにする必要がある。…以前ははっきりしていた大臣と公務員の線引きがぼやけ、事務次官に頼る大臣もいれば、事務次官と緊張関係にある大臣、政策遂行や省庁運営の些事に過剰に関与して大局に注意を払わない大臣もいる。にもかかわらず、事務次官は一層大臣を支えようとし、大臣が直面する日々の外部との軋轢をよく理解している。大臣の歡心を買おうとして、時に能力や技能、有能性、権力に対する真実が損なわれている²⁵。

同教授はまた、大臣を念頭に置いた提言として以下を含むメモを提出している。

・省内や公の場での公務員批判を止めること。（こうした批判は）モラル、モチベーション、業務遂行、貢献、大臣への助言の質を下げる。

・業務遂行への懸念については個別に証拠に基づき、事務次官に内々に示すこと。

・大臣は政策執行によって生じうる結果に関する見通しや状況から学ぶ点で、事務次官の力に頼ること。大臣は不測の事態（に対する警告）を無視すると失敗に陥りやすく、そこまで至らない場合でも証拠に基づく説明責任を弱める。

なお、政官関係の現状に関し、D. ノーミントン前人事委員会委員長は、「公務の中立性に差し迫った脅威があるとは思わない」としつつも、以下のように述べている（11頁）。

・大臣と公務員とのあいだで徐々にゆっくりと信頼関係が劣化しているように思う。大臣は公務員を公の場で批判しがちになり、公務からは情報が漏れやすくなり、効果的な政府に欠かせない密接な協働関係を築く代わりに公務員と距離を置こうとしている。

また、政官関係に関する文書や規定が多すぎて逆効果であるとの証言もある。ノーミントンは、「現在、大臣、公務員、特別顧問に関する『ルール』はあまりに多くの文書に書かれているため、解釈誤りや非遵守につながりやすく、守らせる責任の所在も不明」として「より強制力のある言葉で基本原則をひとまとめにすべき」と提言する（11頁）。他方、S. ラブグロー

ブ国防省事務次官は、「責任者の手に負えないほどの文書化はむしろマイナス」としており（12頁）、言語化の有効性についても様々な評価があることがうかがえる。

3.6. 2018年報告書 「大臣と行政官」

2017年6月の総選挙後、上記中間報告を引き継ぐ形で、2018年6月、同委員会から「大臣と行政官：中央官庁の有効性の要」(The Minister and the Official: The Fulcrum of Whitehall Effectiveness) という大部の報告書が提出された。

同報告書の特徴は、大臣と行政官の間に不信と緊張関係があることを指摘した上で、当事者証言を分析し、「これまでは政府側から行政官の応答性を高める方向での改革が謳われてきたが、むしろ大臣側の対応を見直すべき」と強調している点にある²⁶。

2018年報告書の要約中、政官関係に関する部分の概要は以下のとおりである（3-4頁）。

- ①政官関係は政府の要（fulcrum）であり、相互間の強い信頼なしにはこの部分が致命傷となる。正直な対話ができなくなると省全体の雰囲気に影響し、ひいては政策と執行に問題が生ずる。
- ②政官関係の重要性と実際の緊張関係は長らく認識されており、こうした緊張関係を変えるための試みは、2012年公務改革計画のように、公務員を大臣に対していかにより応答的にし、より説明責任を果たさせるかに集中する傾向があった。政官関係を改善するために大臣側が果たすべき役割への言及は少ない。
- ③大臣はリーダーとしての新しい役割の準備や幹部行政官と協働関係を作るための支援をほとんど与えられず、すぐに仕事に対応する必要に迫られるが、経験ある仲介者の下で双方がじっくり信頼関係を築ける計画的な対話が必要である。
- ④効果的な計画や優先順位付けは政官関係の強さにかかっている。公務員が大臣に資源の制約や現実的な執行の時間枠について説明できる必要がある。こうした現実の指摘は抵抗とみなされたり、対話自体が避けられたりしがちであるが、正直でオープンな優先順位付けは、EU離脱に伴う業務付加もある中で切実になっている。各省一体計画（Single Department Plan, SDP²⁷）が中心的役割を果たすべきだが、資源配分や執行の優先順位付けという本来目的を達していない。
- ⑤公務員幹部の異動率は高すぎ、多くの幹部の在職年数は2年未満である。事務次官を外部から採用することも多くなり、外部との競争で頻繁な異動を余儀なくされている結果、幹部はその省で大臣が求める専門性や深い経験を持たなくなっている。1968年フルトン報告書で批判された「ジェネラリスト信奉」はより深刻になっており、公務の有効性を損ねている。具体的解決策が必要である。
- ⑥2012年の公務改革計画以来、政府横断的な Functions（職能）（人事、法律、デジタル、財務等）の伸長に焦点が当てられてきたが、各省の自律や責任を弱めるとして懐疑的にみられてきた面もある。Functionsの各省業務への意義を示し、より機能するよう各省の信頼や動機づけが必要である。

- ⑦大臣、行政官、外部有識者委員（non-executive）からなる各省評議会（Departmental boards）では、大臣と行政官との二極化を防ぐ役割を外部委員が果たしているが、評議会の効果は薄く、外部委員に求める役割を明示すべきである。
- ⑧公務リーダーの能力発揮と耐性は研修と専門性の伸長にかかっているが、公務員大学の閉鎖後、それに代わる措置では十分に必要が満たされていない。公務リーダーシップアカデミーや公務リーダーシップセンター等の研修では公務員大学のような楔となっていない。公務が自らの在り方や課題や将来を考え、世代を超えて公務の価値、態度、積極的な行動をいかに伝えていくかを考える場が必要である。

3.6.1. 問題認識

本報告書では、総選挙前の調査を引き継ぐ形で、公務の能力（「公務は必要な技能やリーダーシップを有するのか」等）と、大臣と行政官の関係（「関係は良好か」「行政官は率直な助言ができるか」「公務は政治化の危機にあるか」）の二点に焦点を当てることとしている。また、政官関係は機微にわたるため公開調査では成果が得られないとして、外部有識者（カカバツィ教授）による多数の現役・OBの政官関係者への匿名も含めた内々の聞き取りというこれまでにない手法が取られていることも注目される（5-6頁）。

冒頭では、「公務の役割と有効性については常に調査と議論の対象だが、この10年間は論争になることがしばしばあった。恒久的で中立な現在の公務が現代的課題を処理できるのか、十分に説明責任を果たしているのか、ひいては実際に中立といえるのかについてすら多くの者が疑問を呈してきた」と、わが国とも共通する問題認識が述べられ、加えてEU離脱という難問によって公務員が一層真価を問われていることも指摘されている。

3.6.2. 公務の応答性

キャメロン政権下で内閣府担当大臣（2010-2015年）であったF.モードはこの調査に答え、公務に対する様々な不満を口にしていく。モードは、「現代の公務員は政府の優先事項に十分に応答しておらず、大臣からの指示に抵抗するために独立性と政治的中立性を悪用している。公務はきわめて自己保身的で、政治家である大臣が推進する公務の改革に本能的に懐疑心を示す。すぐに政治化だと騒ぎ、「我々に触れるな、政治化するつもりだな」という。たいていは指示の無視だが、明らかなる不服従のこともある」と、官僚憎悪とも思えるほど批判的である。調査を担当したカカバツィ教授は、幹部行政官が指示を妨害し、あるいは大臣をきちんと支えていないと考える現旧大臣がほかにもおり、特に、EU離脱交渉を妨害していると考えた大臣がいるとしている。モード元大臣はこの点に関し、「大臣への抵抗は党派的なものというより、狭い自己利益の追求であり、前労働党政権も同じ不満を持っていた」とする。

モード元大臣はこうした不信任から2012年公務改革計画をはじめとする累次の改革を進めており、同計画は、財政的制約、高齢化による影響、公共サービスに関する市民の期待の変化などに対する公務の構造的弱点に対応すると説明されている。委員会報告書は、一連の改革で

は事務次官の大臣への説明責任を「強化」する手段など、大臣の指示への公務員の応答性を高めることを主眼としており、また、民間企業的な価値を公務に持ち込むため幹部行政官の採用基準を変えること等を重視していたとする。

報告書調査を担当したカカバツィ教授はモード元大臣と同じ見方を取らず、大臣に仕える献身の気風が幹部行政官の中に見出され、特に幹部行政官は大臣に強い忠誠心を持っている証左が得られたとしている。大臣に仕え、支えようとする忠誠心は、中央部に近いほど強く、大臣から直接指示を受けることの多い主要省庁の幹部ほど強く持っているが、いずれにせよこうした献身のエートス（気風）は公務全体にいきわたっており、「体内に沁みついている」とされている。

一方で、こうした献身の意識を持ちながら、大臣との関係次第では発揮が難しいとの指摘もあり、意図的に邪魔をしているわけではなくとも、大臣の指示が明確でなかったり、行政官側が遠慮なく大臣に話さなかったりする結果として問題が生じているのではないかという意見もある。大臣は選挙時期や自分の任期、メディアとの関係等で早く結果を出さなければというプレッシャーを感じており、選択肢を十分検討したい行政官側とのズレがある。大臣が好む方法に対しては潜在的な問題があるという説明もしづらい。

カカバツィ教授によれば、結果を急いでいる大臣に対して「真実を告げる」難しさを感じている行政官もあり、「幹部が大臣にものを言うことを避ける風潮ができてしまっている。行政官からの警告を単なる妨害だとして退けがちな大臣の下で、政府の大失敗がしばしば生じている」という H. ペンバートン教授の指摘もある。また、中立性と応答性との間のバランスに関し、「公務員がまっすぐ立ってられないほどここ数年（応答性に）傾きすぎている」という会計検査院長の証言もある。さらに、会計官としての個人的責任を持つ事務次官すら大臣にものを言うことを避けがちで、「日々の仕事で大臣の不興を買わぬことを優先する結果、公共価値を守る機能が損なわれている」との会計検査院からの指摘もある。

モード元大臣も「知見に基づく助言なしに政策を進めたがる大臣などいない」とは言うが、報告書は、「大臣に建設的に提言するのは『健全な人間関係』があってはじめて可能となるが、多くの行政官はものを言えば大臣との関係にマイナスとなると恐れ、（反論を含めた率直な意見交換が許される）人間関係がないままで真実を語るとキャリアへのダメージが大きいと考えている」とする。

こうした分析を踏まえ、報告書は、「大臣が人前で行政官を批判し、行政官が内部情報をメディアに漏らして対抗する多くの実例がある。大臣は（自らの議会に対する）説明責任だけでなく、行政官からの教示に頼っていることもよく認識して、良い関係を作る雰囲気づくりが大事」と提言する。

3.6.3. 新任大臣への支援

カカバツィ教授は、事務次官はじめ行政官側は良好な関係を作るために大臣の優先事項や気質や仕事の流儀を理解しようとしているのに、大臣側は無頓着であると指摘している。報告書

では、大臣側の準備が不十分な場合が多いとして、新任大臣が時間をかけて当該省庁の業務を理解するための第三者の仲介者も交えた研修の実施や、将来の大臣就任に備えて公務の実情を知るための国会議員の各省配置研修も提案されている。

3.6.4. 専門性の不十分さ

公務員は持つべき専門性に応じて省庁横断的な 26 の Profession（専門職群）に配置されることで、専門性に基づく任用の促進や政府横断的な技能・水準の向上、より明確なキャリアパスの提示による定着の促進、省庁にとって必要な専門家の確保、後任確保の容易化等につながると政府側は説明している。しかし、実際には、公務では未だにどこにどのような技能があるという全体像が把握されておらず、各職員の専門職群もよく知らない省庁が多いと指摘されている。

3.6.5. 優先順位付け

報告書はまた、政府のプログラムは実行に要するキャパシティや技能を考慮しないまま打ち出され、予算等の配分も公務ニーズとは無関係と指摘している。内閣府事務次官兼公務執行最高責任者²⁸の J. マンツォーニは、「業務の 3 割が適正範囲を超えており、計画を見直して現実的になるべき。すべての業務は無理」と証言している。EU 離脱で業務が増えているだけでなく、それ以前から業務は多すぎ、必要な技能や経験への投資もなされていなかったとされる。マンツォーニも『『優先順位付け』は曖昧な意思表示か、ありきたりの願望にすぎず、内閣府の SDP では、移民、税関、治安に関するブレグジット業務の全部が『EU 離脱関係』に括られてぞんざいに扱われている」と証言しており、他の事務次官からも、SDP は業務過剰の中でトレードオフの解決策となっていないと指摘されている。

3.6.6. 公募採用と異動、能力伸長

近年の改革では外部からの採用の浸透を重視し、外部公募が標準となっているが、モード元大臣は「外部採用者が内部ルールに順応させられ、十分に活用されていない」と不満を述べている。一方で、こうした私企業経験等を重視する公募の多用により、計画的な配置や組織体の経験知の保持が難しくなっているとの批判もある。

また、戦略的な人員配置がなくなっていることは異動率の高さにも表れ、課長級以上の平均在任期間は 2 年間で大臣よりも短くなっている。2015 年総選挙時点の事務次官のうち 2018 年春まで残っているのは 2 名だけであるなど、専門性の伸長や仕事に必要な在任期間の確保という組織側のニーズと、個人のキャリア追求とのバランスとが必要となっていると指摘されている。また、実質賃金さが下がる中、昇給を得るためにポスト獲得に必死になる者、より高い給与を得るために公務を去る者も出ているとされる。

また、公開競争で配置が決まる自由市場が作られた結果、省庁のニーズとは関係なく各人がキャリア形成を行う必要があり、特定分野の深い経験・専門性を持つ行政官を見つけることが

難しくなっている。「頻繁に仕事を移らず、深い専門性を伸ばすことを推進する」と謳う公務労働力計画も具体策に欠け、単なる願望にとどまっている。縦割り排除のために新たに始められた職能リーダーシップは、採用や専門性・技能の伸長等の面で専門職群との重複もあると指摘される。

研修に関しては、内閣府の下にある公務員大学校（NSG）等が行っていたが、2012年3月に閉鎖され、より安価で効率的な自主学習中心のCivil Service Learning（CSL）に移行した。モード元大臣は民間企業から技能や姿勢を学ばせることに熱心で、事務次官たちにビジネススクールのリーダーシップコースを受講させようと考えたこともあるという。一方で、外注の多いCSLの内容が物足りない、複雑な状況の中で変化をリードするに必要な技能や専門性や修養を高められなくなり、集団帰属意識も薄れるとの批判もあるほか、NSGのような機関での研修でこそ外部からの採用者も含めた融合に役立つとの指摘もある²⁹。

3.6.7. まとめと政府回答

この2018年報告書では、「中立性を言い訳に抵抗する」と行政官を批判する政府側に対し、下院側が「これまでの改革計画は行政官の応答性を高めることばかり求めているが機能していない」「大臣側も複雑な公務の実態を学ぶべき」と従来になく厳しい苦言を呈する内容となっている。また、専門性や外部公募等に関する改革に対しても、実際に効果は挙がっていないという辛口の評価も示されている。

一方、報告書に対する2019年3月の政府回答では、全般に関心の乏しさを感じさせ、ほとんど現状を擁護する記述にとどまっている。

4. 下院の懸念：願望優先の大臣と業務知識劣化の行政官

4.1. 書かれた理念と実態との乖離

一連の報告書は、下院側の広報戦略という側面もあるが³⁰、外部専門家や政官当事者多数からの証言・聞き取りに基づいている点で信頼性は高いと考えられる。これらを見ると、実際の政官関係は深刻な緊張関係にあり、とりわけ大臣から行政官に対する不満が強いこと、公の場で自分の部下を批判しがちであること等がわかる。再三引用されるモード元内閣府担当大臣は、公務員を「自己利益追求」と罵倒しており、平成10年から20年代はじめまでの日本における政権の公務員批判も想起させる。「中立性を言い訳に、行政官から適切な助言が得られない」という不満が端々から滲む言動からは、いかに精緻に政官の役割が規範化されていても、上位者がそれを尊重するとは限らないことがうかがえる。

近年の報告書は、双方当事者の言説を元に、こうした大臣側の批判は当を得ていないという立場を取っており、「資源の制約や執行に要する時間的制約の説明」や、「政策を執行した場合に想定される問題点の指摘」が「意図的な妨害」と受け止められているのではないかとする。事務次官等が状況を認識してとるべき道筋への洞察力を持っているにもかかわらず、大臣はそ

うした助言を「状況をわかっていない」として退け、結果として大きな失敗に陥りがちである点も指摘されている。また、こうした大臣の不満が生ずる背景として、大臣側がメディアや短期成果主義や住民からのサービス要望などの圧力にこれまで以上にさらされていることも指摘されている。

大臣が部下への批判を繰り返す結果、現場では日々の良好な関係づくりが最優先され、キャリアに影響しかねない大臣への率直な助言を避けて「物わかりよく頷く」傾向が生じており、会計責任に関するものにまで及んだ結果、納税者の利益や、真実、有能性などが犠牲になっていると指摘されている。他方、率直な意見交換ができない状況下で行政官のモラルが下がり、公の場で一方的に批判された行政官側が内部事情を暴露して応酬する問題も指摘されている。

特に2018年報告書は、予算等の資源と業務量が対応しておらず、EU離脱という大事業も加わったにもかかわらず、優先順位の明確な指示がないなど、行政の実態への知見の欠如や「非現実的な願望を述べるだけ」という大臣側の問題を指摘する³¹。

行政官の能力に関しては、事務次官の洞察力等には高い評価が示されているものの、行政官全体の専門性の向上には大きな疑問符がつけられている。民間型の知識の導入が称賛され、外部公募が原則となったことにより、行政官が自分のキャリアアップや昇給のために異動を繰り返し、大臣が必要とする深い精通や、組織体としての知識の蓄積、計画的な配置などが阻害されているとする。専門職群や職能リーダーシップなど専門性形成や計画的キャリアパス作りの新しい枠組み、あるいは公務員大学校に代わる自主学习を中心とした新たな研修プログラム等が華々しく打ちだされていることに対し、日本含め海外からは字面どおり先進的な改革と受け止められがちであるが、現時点では能力向上の効果が十分上がっていない。「特定のポストにどんな能力・経験が必要か」をいかに細かく明記したとしても、各人が他の選択肢と比較衡量する自由市場ではその通りの人材が適時に得られるわけではなく、精緻な言語化が組織側の願望の表明にとどまっていることがうかがえる。また、ルールが多すぎ、効力を削いでいるとの指摘もあるなど、役割や専門性等の言語化は万能薬ではないこともわかる。

4.2. 従属への牽引力と牽制力

上述のとおり、英国では政官それぞれの役割規範が明示され、有効な協働を担保するための人事非介入原則も維持されている。にもかかわらず、各省内の生の力関係の下では上司の不興を買わないことが最優先され、「政権への忠実」は確保される一方、大臣の願望と異なる「好まれぬ助言でも行うこと」の部分は守られづらくなっている。行政官側が誠実に仕えていても、大臣側は猜疑心を持っており、指示に対して予算・時間的制約や失敗の可能性などの不快な事実を告げたとたん、「自己利益追求」「邪魔者」と糾弾されやすい。信頼関係が欠如した現状では、行政官側が正しく自己の役割を認識していても、「率直な意見交換」「望まれない内容の助言」は行われなくなり、結果として公共価値等が損なわれ、政策の失敗も生じやすいことが指摘されている。大臣が採用選考に関与できない形が維持されたとはいえ、人前で批判され続けた行政官は職にとどまることはできず、実質的に、専門能力の高さよりも大臣との良好な関係が最

も重要な在職要件となっている。上司の願望に反する行為を規範で義務づけても、行政官は従属の方向に流れやすいことがわかる。

大臣側も、各省業務をほとんど知らない中、短期間で業績を挙げよという多方面からの圧力下にある実態が指摘され、大臣規範に「接する全員を思いやりと尊敬をもって扱う」という文言が追加されても根本的解決には遠いことが推測できる。とりわけ EU 離脱は行政現場に多大な負担をもたらしているが、それに対する十分な仕切り役を政治が果たしておらず、現実の対語としての「願望 (aspiration)」という言葉も何度か使われている。国民の願望が託されやすい政党政治に対し、現実の制約を理由にそれを妨げる行政官は「敵」という感情をぶつけられやすいという構造が浮かび上がる。

他方、このような批判的な報告書が定期的に公に供されること自体、与党が多数を占める中にあっても下院特別委員会が突出する大臣の力に対するカウンターバランスとなっていることを物語る。執政権力の集中を進めながら、その権力の源である議会自身が、与野党を超えて大臣の日常的な言動のチェックや公務の中立性遵守の監視機能を果たすことで権力の行き過ぎを防ごうとしている構図がうかがえる。

また、報告書の作成に当たっては、外部の第三者による聞き取りが大規模に行われており、特に近年は行政官から率直な意見聴取ができるよう匿名の配慮が行われるなど、上司に慮って口をつぐむ者を代弁する役割を議会が果たしている。併せて、公務員、大臣それぞれに明確な役割規範があることで、「両者はどう行動すべきか」という価値判断の段階で無用の時間を費やすことなく、「現状はそれに照らして適当か」というストレートな検証が可能となっている効果も見いだせる。

5. 今後のわが国の政官関係に向けた示唆

一連の下院特別委員会報告書からみえてくる英国の政官関係の現状と、同国の政治主導を範としてその強化をすすめてきた日本への示唆は、以下のように要約できよう。

- ① 役割の具体的規範化は、行政官側の意識確立には有効である。特に、「大臣に全力で仕える」部分は深く浸みこんでいる。ただ、義務のうち「客観的証拠に基づく率直な助言」は、国民の願望に沿った成果を急ぐ大臣の不興を買いやすく、人事非介入原則の下ですら遵守されにくくなっている。
- ② 要求される専門性や人事基準の言語化は人事の透明性確保には有効である。ただ、公募制の下では、実際にそのとおりの人材が自由市場で得られる保証はなく、組織側の願望の表明にとどまることが多いため、組織知の蓄積や計画的配置に支障が出ている。
- ③ 「書かれている理念」が実現しない原因は、一つは生身の力関係、もう一つは本人側のインセンティブの欠落である。前者に関しては下院の超党派委員会からの定期的な牽制、後者に関しては業務への精通が昇進に有利とはならない現行人事の見直しの提言が行われている。

注

- ¹ 藤田（2014）（2015）、笠（2017）など。
- ² 高安健将も、2014年4月9日の参議院・国の統治機構に関する調査会で「イギリスは外からは評価が高いが、おそらくこの数年は失敗の歴史と自己規定していると思う」と陳述している。
- ³ 例えば2019年9月にはジョンソン首相が地方訪問時、多数の警官を従える形でBrexitに関するメディア向けスピーチをしたことが公務の中立性を侵す政治利用だったのではとの疑問が呈されている。
<https://www.bbc.com/news/uk-england-leeds-49605966>、英国下院 HP。
- ⁴ このほか、成績主義の適用を受けない臨時的公務員である特別顧問についても別途規範が定められた。
- ⁵ 成文憲法を持たなかった英国において、憲法慣習の一部を初めて議会法の形としたものであり、国家公務員法に相当する部分を含む。
- ⁶ 2013年9月下院行政特別委員会報告書等（後述）。
- ⁷ 2015年3月下院行政憲法問題委員会報告書に対する2016年1月政府回答。
- ⁸ 英国議会 HP（<https://www.parliament.uk/about/how/committees/select/>）、Benton, Meghan et al. (2011)。一般委員会とは違い、行政官も情報提供のため大臣の承認を得て陳述することがあり、それらの発言は報告書にも付記されている。なお、数は少ないが上院にも特別委員会が置かれ、両院の合同委員会もある。
- ⁹ 2015年6月より行政特別委員会と政治・憲法改革委員会とを統合・再編したもの。前掲 HP。
- ¹⁰ これらの報告書原文は <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-select-committee/publications/>。及び <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-and-constitutional-affairs-committee/publications/>。
- ¹¹ 「行政官は大臣にのみ責任を負い、大臣は議会に対し全責任を負う」というホルデーニール（Haldane Rule）（1918年）として知られる。
- ¹² ただ、こうした執行の失敗に関する議会への説明責任が、政官双方が相手を犯人として差し出す責任の押し付け合いになってはならないことも指摘されている（24頁）。
- ¹³ 従前は事務次官が大臣に諮った上で幹部人事を決定していたが、外部公募が原則化されてからは、大臣の関与が完全に遮断され、人事非介入原則が過度に強まったという問題意識が示されている（25、27-29頁）。一方で、「中立な公務」の原則は、有能な人材の応募を奨励する点で依然として功利主義に叶うことも指摘されている（26頁）。
- ¹⁴ コンサルティング会社出身で、ブレア政権等でアドバイザー等を務めた。
- ¹⁵ ただし、大臣が一切幹部の任用に関与できない点は問題として提示され（46頁）、これが2012年の連立政権における公務改革計画の提案にもつながっている。
- ¹⁶ 2010年3月の行政特別委員会報告書‘Too many ministers?’でもこの問題が取り上げられ、大臣の数を論功行賞のために増やしていると指摘されている。
- ¹⁷ 同報告書には、これまでの公務員制度改革の歴史年表が付され、1854年のノースコート・トレヴェリアン報告、1918年の（省庁責任に係る）ホルデーニール報告、1919年の財務省公務員部局創設を求めるブラッドベリー報告書、1961年の専門性を求めるプラウデン報告、1968年の公務員省や公務員大学の創設等を求めるフルトン報告、1987年のネクストステップ、1999年の政府現代化計画、2004年の公務改革、2010年の憲法事項改革統治法創設の9つが挙げられている（40頁）。なお、この時期には、行政特別委員会は2011年7月「良き統治と公務改革：ホワイトホール（中央官庁）の構造改革に関する期末レポート」、2012年1月には「変化のリーダーシップ：内国公務の長と内閣書記官長の役割に関する新たな取り決め」

等の報告書も提出している。後者では、従来、同一人が占めていた内国公務の長、内閣書記官長、内閣府事務次官が別々の3人に割り当てられたこと、公務員制度改革を担当する内国公務の長が首相との定期的な面談機会を持たず内閣府にオフィスも持たないこと、内閣府次官などではない（軽量級の）コースレイクが公務を代表する立場に立つこと等につき、「権力への直言」を担う役割への影響が懸念されている（34頁等）。内国公務の長と内閣書記官長の所掌も表の形で整理されている（12 - 14頁、27頁）。

- ¹⁸ 前述の2007年報告書でもこの方向への検討が示唆されている。この時期には行政の失敗や不祥事を理由に大臣が幹部公務員を処分するケースが多発し、例えば、2011年、入国審査の緩和に関する入国管理実施局長等への停職処分、2012年の幹線鉄道の運行権入札をめぐる運輸省職員への停職処分などが行われ、2013年にも普遍的財政控除制度導入をめぐる労働年金大臣から事務次官への非難等が生じている。内山（2013）等。
- ¹⁹ 2012年公務改革計画を失敗と評価したこの報告書の指摘もあって、当該計画は2016-2020年の公務労働力計画（Civil Service Workforce Plan）に置き換えられたとされる。後述の2017年報告書参照。
- ²⁰ 「どの組織でも問題を抱えれば良い人が去り、黙る人が残る」（25頁）との指摘もある。
- ²¹ 2016年1月の政府回答では、「公務員規範の性格上、そこまで細かい規定を入れる修正は馴染まないが、公務管理規範（Civil Service Management Code）にその旨を入れる」としている。また、財務事務次官の助言公表については、大臣の了解を得て公益を考えた上での例外的事例であって問題ないとしている。
- ²² ガーディアン紙2016年2月23日記事。http://www.theguardian.com/politics/2016/feb/23/civil-servants-under-pressure-to-agree-with-ministerial-spending.
- ²³ 「直近の公務に関する包括的な検討結果である1968年のフルトン報告では政官関係については取り上げないこととされていたが、委員会として初めてこれを取り上げることとした」と宣言されている（4頁）。
- ²⁴ このほか、中堅層以下の給与が低いことによる職務遂行上の問題も指摘されている。
- ²⁵ 他方、懸念されていた特別顧問との関係に関しては、概ね行政官からの好意的な見方が示されている。
- ²⁶ 担当したカカバツイ教授は、『公務は目的に合っているか』を調べるよう要請されたが、問うべきは『政府は目的に合っているか』だ」としている。
- ²⁷ 2015年から「政府全体で計画の質を向上させる」目的で導入され、各省が議会会期における達成目標、そのための資源の使い方や業績評価の方法等を示すもの。毎年更新される。https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework.
- ²⁸ 2014年10月にキャメロン政権下で新設されたポストで、政府全体がより効率的に機能し官庁の執行能力を高めるよう監督する。マンツォーニは民間企業出身。
- ²⁹ この問題は、2019年8月の同委員会報告書「公務の戦略的リーダーシップ：時の政権を支えて自己規律と将来的能力形成をするために」でも要求されている。
- ³⁰ Mellows-Facer et al. (2019). なお、特別委員会報告の効力については、政府側がそっけない回答で無視した場合でも、今後の聴取で証拠を要求される懸念から行動がより慎重になるなど、見かけよりも影響が大きいとの研究がある。Benton et al. (2013) 793頁。
- ³¹ 委員会に対し、モード前大臣は「要は公務員は（大臣に）命ぜられたようにやれということだ」と陳述し、「事務次官は（大臣から）どのような支援が得られているのか」との質問には「知らない、彼らに聞いてもらわない」と答えている（Q212-213）。

参考文献

- Aberbach, Joel and Bert Rockman, *In the Web of Politics*. Brookings Institution Press, 2000.
- Benton, Meghan and Meg Russel, 'Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The

- Select Committees in the British House of Commons*, *Parliamentary Affairs*, Vol.66, 2013, pp772-797.
- Burnham, June and Robert Pyper, *Britain's Modernised Civil Service*. Palgrave Macmillan, 2008. (=バーナム、ジューン&ロバート・パイパー（稲継裕昭監訳）『イギリスの行政改革』ミネルヴァ書房、2010年)
- Hood, Christopher, *The blame game*. Princeton University Press, 2011.
- Mellows-Facer, Adam, Chole Challenger and Paul Evans, 'Select Committees: Agents of Change', *Parliamentary Affairs* Vol. 72, 2019, pp. 903-922.
- Peters, Guy and Jon Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Routledge, 2004.
- Pilkington, Colin, *The Civil Service in Britain Today*. Manchester University Press, 2000.
- Richards, David and Martin J.Smith, 'The Westminster Model and the 'Indivisibility of the Political and Administrative Elite': A Convenient Myth Whose Time Is Up?', *Governance*, Vol.29, Issue 4, 2016, pp. 499-516.
- 内山融・伊藤武・岡山裕編著『専門性の政治学—デモクラシーとの相克と和解—』ミネルヴァ書房、2012年
- 内山融「英国の政官関係」東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻紀要『国際社会科学』63号、1-15頁、2013年
- 梅川正美・阪野智一・力久昌幸『現代イギリス政治（第2版）』成文堂、2014年
- 尾上修悟『Brexit 「民衆の反逆」から見る英国のEU離脱』明石書店、2018年
- 河島太郎「イギリスの2010年憲法改革及び統治法（1）—公務員」国立国会図書館『外国の立法』250号、2011年、71-103頁
- 河島太郎「イギリス議会の行政監視」国立国会図書館『外国の立法』255号、2013年、42-67頁
- 榊原秀訓『司法の独立性とアカウンタビリティ —イギリス司法制度の構造転換』日本評論社、2016年
- 榊原秀訓「イギリスにおける立憲主義、法の支配と司法審査」南山大学紀要『アカデミア』社会科学編第16号、2019年、63-89頁
- 坂本勝『公務員制度の研究 —日米英幹部職の代表制と政策役割—』法律文化社、2006年
- 嶋田博子「四つの国のそれぞれの『中立性』」（下）人事院月報814号、2017年、37-40頁
- 嶋田博子「公務の『中立性』はどう理解されてきたか—政策立案における行政官の役割確保に向けた考察」立命館大学『政策科学』24巻4号、2017年、37-63頁
- 高安健将「動揺するウェストミンスター・モデル?—戦後英国における政党政治と議院内閣制—」『レファランス』国立国会図書館、2011年12月、4-47頁
- 高安健将『議院内閣制—変貌する英国モデル』中央公論新社、2018年
- 高安健将「英国における執政機能の強化 —首相の権威・内閣の合議制・各省の自律性」『年報行政研究』53号、2018年
- 田中琢二『イギリス政治システムの大原則』第一法規、2011年
- 田中秀明「公務員制度改革 —上級管理職制度の意義と課題—」『季刊行政管理研究』（上）115号、2006年、45-64頁、（中）116号、2006年、28-54頁、（下）117号、2007年、15-62頁
- 田中秀明「専門性か応答性か：公務員制度改革の座標軸」『季刊行政研究』（上）126号、2009年、3-36頁、（下）127号、2009年、3-17頁
- 奈良岡聰智「官僚叩きをする前に必要な公文書管理制度の検証 公文書の管理・公開制度を見直し公益を守れ」『Wedge』30号、2018年

- 藤田由紀子「英国公務員制度改革における『専門職化』の意義」『季刊行政管理研究』146号、2014年、17-27頁
- 藤田由紀子「政策的助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか？—英国公務員制度改革におけるポリシー・プロフェッションの創設—」『年報行政研究』50号、2015年、2-23頁
- 村松岐夫編著『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて』学陽書房、2008年
- 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社、2010年
- 村松岐夫編著『最新公務員制度改革』学陽書房、2012年
- 村松岐夫編著『公務員人事改革』学陽書房、2018年
- 武藤博巳「公務員制度改革と幹部職員の一元管理」『自治総研通巻』407号、2012年、32-70頁
- 山本清「『証拠に基づく政策立案』の課題と展望」『東京大学経営政策研究』第8号、2018年、217-223頁
- 笠京子『官僚制改革の条件：新制度論による日英比較』勁草書房、2017年
- ローズ、R.A.W、ジョン・ワンナ&パトリック・ウェラー（2009）小堀眞裕、加藤雅俊訳『ウェストミンスター政治の比較研究：レイプハルト理論・新制度論へのオルターナティブ』法律文化社、2015年