

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	英国の政治任用職「特別顧問」(資料)
他言語論題 Title in other language	Special Advisers: Political Appointees in the United Kingdom
著者 / 所属 Author(s)	米井 大貴 (YONEI Hiroki) / 国立国会図書館 前 調査 及び立法考査局 政治議会課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	845
刊行日 Issue Date	2021-5-20
ページ Pages	65-76
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	英国の大臣を補佐するための政治任用職である「特別顧問 (Special Adviser)」について、現行制度と制度の発展を概説する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰(めいせき)性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

英国の政治任用職「特別顧問」

国立国会図書館 前 調査及び立法考査局
政治議会課 米井 大貴

目 次

はじめに

I 特別顧問制度の概要

- 1 地位
- 2 任命・解任
- 3 職務内容
- 4 透明性
- 5 給与・人数

II 制度の発展

- 1 制度形成期
- 2 ブレア・ブラウン労働党政権期
- 3 キャメロン政権期

おわりに

キーワード：議院内閣制、内閣、イギリス（英国）、大臣、政官関係、政治任用

要 旨

英国の政治任用職である「特別顧問 (Special Adviser)」について、現行制度と制度の発展を概説する。特別顧問は、政治的な側面から大臣を補佐するため、政党出身者等から任命される役職であり、中立・客観的な立場から政策運営を支える職業公務員には担うことができない役割を果たしている。

はじめに

我が国と同じく議院内閣制の政治体制を採る英国では、与党政治家が大臣⁽¹⁾、政務官等として行政府に入り、党のマニフェストに基づいた政治主導による政権運営を行う一方で、職業公務員⁽²⁾が中立・客観的な立場からそれを支えるという政官の役割分担が定着しているとされる⁽³⁾。英国の政官関係の特徴の1つに、政治任用⁽⁴⁾によって登用された者（政治任用職）である「特別顧問 (Special Adviser)」の活用があり、その果たす役割や政策形成に与える影響が注目されている⁽⁵⁾。政治家でも職業公務員でもない「特別顧問」は、英国の公務員組織⁽⁶⁾において例外的な存在であり、与党政治家と職業公務員の結節点としての役割を担っている⁽⁷⁾。

本稿では、議院内閣制を採る国における政治任用職の例として、英国⁽⁸⁾の特別顧問の制度を紹介する。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和3（2021）年3月22日である。

- (1) 本稿において、大臣とは、省庁の長など、内閣の構成員である大臣のことを指す。閣内大臣 (Cabinet Minister) ともいう。
- (2) 職業公務員とは、基本的に公正かつ公開の競争試験に基づく成績によって選考され、所定の資格に基づいて国の公務員組織に勤務する者をいう。
- (3) 稲継裕昭ほか「第3章 イギリスの公務員制度」村松岐夫編著『公務員人事改革—最新米・英・独・仏の動向を踏まえて—』学陽書房, 2018, p.111.
- (4) 政治任用とは、学歴、経験年数等の資格要件の有無を問わずに任用権者が適材と判断した人材を官界の内外から自由に任用する自由任用のうち、被任用者が自らの任用権者と進退を共にするものを指す。西尾勝「公務員制度改革の道筋」『UP』36巻8号, 2007.8, p.5; 宇賀克也『行政法概説Ⅲ—行政組織法／公務員法／公物法— 第5版』有斐閣, 2019, p.178.
- (5) 内山融「英国の政官関係」『国際社会科学』63輯, 2013, pp.6-7.
- (6) 英国において、公務員は、原則として公平・公開の競争試験に基づいて選考され、政権交代に伴って大幅に入れ替えられることがない。
- (7) 特別顧問に関する主な邦語文献としては、古賀豪「特別顧問を多用するブレア政権」『レファレンス』573号, 1998.10, pp.89-103; 宮畑建志「英国ブレア政権の特別顧問をめぐる議論 (短報)」『レファレンス』664号, 2006.5, pp.67-76. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999836_po_066405.pdf?contentNo=1>; 濱野雄太「英国の省における大臣・特別顧問 (資料)」『レファレンス』709号, 2010.2, pp.131-146. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166405_po_070907.pdf?contentNo=1>; 出雲明子「英国の政官関係と政治任用」『地方公務員月報』559号, 2010.2, pp.2-13; 憲法調査研究会「政治的な公務員「特別顧問」」『時の法令』1869号, 2010.11.15, pp.60-67; 北村亘「第3章 行政—誰がどのように行政を担っているのだろうか—」梅川正美ほか編著『現代イギリス政治 第2版』成文堂, 2014, pp.52-54; 稲継ほか 前掲注(3), pp.112-115; 嶋田博子『政治主導下の官僚の中立性—一言説の変遷と役割担保の条件—』慈学社出版, 2020, pp.222-224 等参照。
- (8) 本稿では、「英国」を連合王国 (United Kingdom) の意味で用い、連合王国の特別顧問について記述する。なお、スコットランド政府 (Scottish Executive) やウェールズ政府 (Welsh Assembly Government) でも、それぞれの政府の大臣を補佐するため特別顧問が任命されている。Constitutional Reform and Governance Act 2010 (c.25), s.15.

I 特別顧問制度の概要

特別顧問とは、政治的な側面から大臣を補佐するため、政党出身者等から任命される役職であり、中立・客観的な立場から政策運営を支える職業公務員には担うことができない役割を果たしている。特別顧問制度に関する主な法規は、「2010年憲法改革及び統治法（Constitutional Reform and Governance Act 2010）」⁽⁹⁾（以下「憲法改革及び統治法」という。）、「大臣規範（Ministerial Code）」⁽¹⁰⁾、「特別顧問行為規範（Code of Conduct for Special Advisers）」⁽¹¹⁾（以下「行為規範」という。）、「特別顧問モデル契約書（Model Contract for Special Advisers）」⁽¹²⁾（以下「モデル契約書」という。）、「公務員規範（Civil Service Code）」⁽¹³⁾の5つである。

憲法改革及び統治法は、第15条等において、特別顧問の定義等を規定している。大臣規範は、大臣に期待される行為や基準について首相（Prime Minister）が定めたもので、第3章第2節～第4節において、特別顧問の任命等について規定している。行為規範は、特別顧問の地位、役割等について首相が定めたもので、憲法改革及び統治法第8条により、公表と議会への提出が義務付けられている。モデル契約書は、大臣と特別顧問との間で交わされる契約書の雛形で、特別顧問の勤務条件等について定めている。なお、公務員が従うべき倫理を定めた公務員規範の規定は、一部の例外を除き、職業公務員だけでなく特別顧問にも適用される。

以下、本章では、主に上記の法規に基づいて、英国の特別顧問制度の概要を解説する。

1 地位

特別顧問は、憲法改革及び統治法第1章に従って大臣により任命される、臨時的な公務員である（行為規範第8節）。憲法改革及び統治法は、特別顧問について、公務員組織の役職であり、任命に当たり、①大臣を補佐するため、大臣による選考を経ること、②任命について首相の承認を受けること、③任期及び任命の条件について公務員担当大臣（Minister of the Civil Service. 首相が兼務）の承認を受けること、④任命権者である大臣の退任に伴って退任することの4事項を要件とする者と定義している（憲法改革及び統治法第15条）。

公務員である以上、特別顧問も基本的には職業公務員と同様の廉潔性（integrity）及び誠実性（honesty）の基準に従い職務を遂行する（行為規範第8節）。ただし、職業公務員と異なり、例外的に客観性（objectivity）及び公平性（impartiality. 政治的中立性）⁽¹⁴⁾の基準の遵守を要しないと規定され（憲法改革及び統治法第7条第5項）、勤務時間外に一部の政治活動に関わることが可能である（行為規範第17節）。

(9) Constitutional Reform and Governance Act 2010 (c.25)

(10) Cabinet Office, *Ministerial Code*, August 2019. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/826920/August-2019-MINISTERIAL-CODE-FINAL-FORMATTED-2.pdf>

(11) Cabinet Office, *Code of Conduct for Special Advisers*, December 2016. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/832599/201612_Code_of_Conduct_for_Special_Advisers.pdf>

(12) Cabinet Office, *Model Contract for Special Advisers*, August 2020. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/911037/Model_Contract_for_Special_Advisers_-_August_2020.pdf>

(13) The Civil Service Code, Updated 16 March 2015. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>>

(14) 公平性（impartiality）には、政治的中立性（political impartiality）が含まれる。ibid.

2 任命・解任

首相を除く大臣は、2人までの特別顧問を任命することができる（大臣規範第3章第2節）。任命できる人数については、法律上の制限があるわけではなく⁽¹⁵⁾、実際には3人以上の特別顧問を任命している大臣も多い。また、通常閣議に出席する下級大臣（Junior Minister）⁽¹⁶⁾のうち首相に任命を許可された者も、特別顧問を任命することができる（同節）。なお、首相が任命できる特別顧問の人数について、法規上、特段の制限は課せられていない。

特別顧問の任命については、上記のとおり、事前に首相の承認を受ける必要があり、当該承認は書面によってなされる（憲法改革及び統治法第15条第1項等）。なお、任命に当たり、議会は関与しない。特別顧問は、任命権者である大臣が職を離れる時に退職する（憲法改革及び統治法第15条第1項及び行為規範第9節）。また、首相は、個々の任命について、いつでも承認を撤回し、特別顧問を解任することができる（大臣規範第3章第3節及び行為規範第9節）。任命権者である大臣は、特別顧問の管理及び行為に関する責任（懲戒を含む。）、特別顧問の行為規範の遵守を保証する責任を負っている（大臣規範第3章第3節及び行為規範第9節）。

3 職務内容

(1) 役割

特別顧問は、広範な職務を担う。行為規範では、特別顧問が担う役割として、次の6種類の職務が列挙されている。すなわち、①大臣への補佐・助言、②長期的政策の考案、③大臣の演説原稿の作成、④政府の政策に関する党及び所属議員に向けた説明、⑤報道機関に向けた大臣の見解の発表、⑥外部の利益団体との連絡である（行為規範第3節）。また、大臣の代理として、大臣の見解、命令等を職業公務員に伝達することなども役割に含まれ（行為規範第4節）、政治家である大臣と職業公務員の連携を媒介している⁽¹⁷⁾。職務の遂行に当たっては、任命権者である大臣のためだけでなく、首相や政府全体のためにも責任を果たすことが定められている（大臣規範第3章第3節及び行為規範第2節）。

こうした政治的な職務を特別顧問が担うことによって、職業公務員を政治的職務に関与させることを防ぎ、職業公務員の政治的中立性の強化に寄与することが、特別顧問に期待されている（行為規範第1節）。

(2) 禁止事項

特別顧問に認められていないこととして、①公金の支出を許可する権限の行使、②公務員組織の管理に関する権限の行使、③制定法上の権限又は国王大権に基づく権限の行使が挙げられる（憲法改革及び統治法第8条第5項及び行為規範第5節）。また、報道機関との接触に当たり、大臣の許可を得た上で大臣の政治的な見解を伝えることはできるが、党組織が担うことが適切

(15) Lucinda Maer and Ray McCaffrey, "Special Advisers," *House of Commons Library Briefing Paper*, Number 3813, 5 March 2018, p.8. <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03813/SN03813.pdf>>

(16) 下級大臣とは、各省において大臣を補佐する役職である担当大臣（Minister of State）、政務官（Parliamentary Secretary）等を指し、議員が務める。Bill Jones et al., eds., *Politics UK*, Ninth edition, Oxfordshire: Routledge, 2018, pp.464-465. 邦語文献として、濱野 前掲注(7), pp.137-139; 北村 前掲注(7), pp.47-49 等、邦訳文献として『英国の内閣執務提要』（調査資料 2012-4）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2013, p.54. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8091534_po_201204.pdf?contentNo=1> を参照。

(17) 特別顧問が職務を遂行するに当たり、職業公務員の支援を受けることができ、当該支援については特別顧問が職業公務員に対し指示を行うことができる。ただし、当該支援は、非政治的な性格のものである（行為規範第6節）。

な純粋に党派的な内容の説明を行うことはできない（行為規範第 12 節）。特別顧問が職業公務員に対し、公務員規範等の倫理規範に反する行為を求めることは、禁止される（行為規範第 5 節）。

4 透明性

職務の透明性を確保するため、特別顧問には、自らが受けた贈与及び接待の詳細を申告することが義務付けられている（行為規範第 15 節）。特別顧問が受けた贈与及び接待並びに報道機関幹部との会合に関する詳細は、当該特別顧問が所属する省庁等によって四半期ごとに公表される（同節）。

5 給与・人数

(1) 給与

特別顧問は、所定の給与等級の範囲から、契約書に記載された額が毎月給与として支給される（モデル契約書第 4a 節）。公務員担当大臣として、首相には、特別顧問の人数及び費用に関する年次報告書を作成し、議会に対し提出する義務がある（憲法改革及び統治法第 16 条）。

2020-21 会計年度における、特別顧問の給与等級ごとの給与年額は表 1、2020 年の省庁等別給与等級別特別顧問数は表 2 のとおりである⁽¹⁸⁾。

表 1 特別顧問の給与年額（2020-21 会計年度）

給与等級	給与年額（ポンド）	給与年額（円換算）
4	96,000 ～ 145,000	14,016,000 ～ 21,170,000
3	73,000 ～ 102,000	10,658,000 ～ 14,892,000
2	57,000 ～ 80,000	8,322,000 ～ 11,680,000
1	40,500 ～ 60,500	5,913,000 ～ 8,833,000

(注) 円換算は、2021 年 4 月報告省令レートにより、1 ポンド 146 円として計算した。

(出典) Cabinet Office, *Annual Report on Special Advisers 2020*, 15 December 2020. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/944317/Annual_Report_on_Special_Advisers_2020_-_online_publication__1_.pdf> を基に筆者作成。

(18) なお、2020-2021 会計年度においては、首相の給与の年間支給額が 75,440 ポンド（11,014,240 円）、大臣の給与の年間支給額が 67,505 ポンド（9,855,730 円）、下院議員の歳費が 81,932 ポンド（11,962,072 円）である。また、上級公務員（課長級以上の職業公務員）の給与年額は、等級 1（課長級）が 71,000 ～ 117,800 ポンド（10,366,000 ～ 17,198,800 円）、等級 1A が 71,000 ～ 128,900 ポンド（10,366,000 ～ 18,819,400 円）、等級 2（部長級）が 93,000 ～ 162,500 ポンド（13,578,000 ～ 23,725,000 円）、等級 3（局長級）が 120,000 ～ 208,100 ポンド（17,520,000 ～ 30,382,600 円）、事務次官級が 150,000 ～ 200,000 ポンド（21,900,000 ～ 29,200,000 円）である。Cabinet Office, *Salaries of Members of Her Majesty's Government: Financial Year 2020-21*, April 2020. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/930798/Salaries-of-members-of-Her-Majestys-Government-April-2020.pdf>; “MPs’ pay & pensions.” Independent Parliamentary Standards Authority website <<https://www.theipsa.org.uk/mps-pay-and-pensions>>; Cabinet Office, *Practitioner Guidance on SCS Pay Award for 2020/21*, 21 July 2020, para.3, Attachment 4. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/902456/SCS_Pay_Practitioners_Guide_2020__1_.pdf> 円換算は、2021 年 4 月報告省令レートにより、1 ポンド 146 円として計算した。

表2 省庁等別給与等級別特別顧問数（2020年12月15日時点）

（人）

省庁等	給与等級			
	1	2	3	4
首相官邸	4	10	26	11 ^(注1)
財務省 ^(注2)	1	3	1	2
外務・英連邦省		2	2	
内務省		3		
内閣府担当大臣兼ランカスター公領尚書		2	1	
司法省（大法官）		2		
国防省	1	2		
保健・社会的養護省		3		
ビジネス・エネルギー・産業戦略省	1	2		
国際通商省兼女性・平等担当大臣		2		
労働・年金省		3		
教育省		2		
環境・食糧・農村地域省		2		
住宅・コミュニティー・地方政府省	1	2		
運輸省		2		
北アイルランド省	1	2		
スコットランド省		3		
ウェールズ省	1	1		
上院院内総務兼王璽尚書	2		1	
デジタル・文化・メディア・スポーツ省		2		
下院院内総務兼枢密院議長	1	1		
財務担当政務官兼下院院内幹事長	1	1	1	
法務総裁		1		
予算担当大臣	1			
無任所大臣	1			
総計	16	53	32	13

（注1）上記の表の人数には、首相官邸に勤務していた退任手続中の特別顧問2人（給与等級4）は含まれていない。

（注2）財務省に勤務する特別顧問は、首相官邸・財務省統合経済ユニット（Joint No.10/ HMT Economic Unit）として、同時に首相官邸にも勤務している。

（出典）Cabinet Office, *Annual Report on Special Advisers 2020*, 15 December 2020. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/944317/Annual_Report_on_Special_Advisers_2020_-_online_publication_1_.pdf> を基に筆者作成。

（2）人数

特別顧問の総数は、後述する1997年発足のトニー・ブレア（Tony Blair）政権以降急激に増加した⁽¹⁹⁾。その後は、増減はあるが、高止まりしている。1994年以降の特別顧問数と人件費の総額の推移は、表3のとおりである。

(19) Roger Mortimore and Andrew Blick, *Butler's British Political Facts*, London: Palgrave Macmillan, 2018, p.222.

表3 特別顧問数と人件費の推移

会計年度 ^(注1)	特別顧問数(人) ^(注2)			人件費 ^(注4) (百万ポンド)	人件費の増減 (1994-95 会計年度を1とした場合)
	総計	首相 官邸 ^(注3)	その他 省庁等		
1994-95	34	6	28	1.5	1
1995-96	38	8	30	1.5	1
1996-97	38	8	30	1.8	1.2
1997-98	70	18	52	2.6	1.7
1998-99	74	25	49	3.5	2.3
1999-00	78	26	52	4.0	2.7
2000-01	79	25	54	4.4	2.9
2001-02	81	26	55	5.1	3.4
2002-03	70	27	43	5.4	3.6
2003-04	72	26	46	5.3	3.5
2004-05	84	28	56	5.5	3.7
2005-06	78	24	54	5.9	3.9
2006-07	82	25	57	5.9	3.9
2007-08	68	18	50	5.9	3.9
2008-09	73	24	49	5.9	3.9
2009-10	74	25	49	6.8	4.5
2010-11	63	18	45	6.6	4.4
2011-12	74	20	54	6.2	4.1
2012-13	81	23	58	7.2	4.8
2013-14	98	31	67	8.4	5.6
2014-15	107	32	75	11.1	7.4
2015-16	95	32	63	10.9	7.3
2016-17	83	32	51	8.8	5.9
2017-18	88	32	55	8.1	5.4
2018-19	99.2	37	62	9.6	6.4
2019-20	108.4	44	65	9.6	6.4
2020-21 ^(注5)	114.7	51	63	-	-

(注1) 2002-03 会計年度から 2012-13 会計年度までの人数は基本的に 7 月時点の(ただし、2007-08 会計年度は 11 月時点、2010-11 会計年度は 6 月時点)、2013-14 会計年度の人数は 10 月時点の、2014-15 会計年度の人数は 11 月時点の、2015-16 会計年度以降の人数は 12 月時点の数字である。それ以前の会計年度は議会質問から引用しており、何月時点での数字が言及されていない。

(注2) 2016-17 会計年度以降については、各年度の特別顧問の人数の総計と、「首相官邸」・「その他省庁等」を分けた人数の和は、一致するとは限らない。2018-19 会計年度以降の人数の総計は、非常勤の特別顧問を常勤の特別顧問に時間換算している。「首相官邸」・「その他省庁等」を分けた人数については、常勤・非常勤を問わず政府の年次報告書の一覧表に名前が記載された特別顧問を 1 人として数えた。

(注3) 「首相官邸」に勤務する特別顧問のうち、2011-12 会計年度の 4 人、2012-13 会計年度の 4 人、2013-14 会計年度の 8 人、2014-15 会計年度の 6 人は、副首相を補佐する特別顧問である。

(注4) 人件費には給与、退職金、年金の見積額が含まれる。2015-16 会計年度の人件費は、会計年度を通しての費用ではなく、2015 年 4 月から 2016 年 7 月までの費用である。2018-19 会計年度以降の人件費には、国民保険料が含まれる。

(注5) 2020-21 会計年度の人数は、退任手続中の特別顧問 2 人を、総計にのみ計上している。

(出典) 宮畑健志「英国ブレア政権の特別顧問をめぐる議論(短報)」『レファレンス』664号, 2006.5, pp.67-76. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999836_po_066405.pdf?contentNo=1>; 濱野雄太「英国の省における大臣・特別顧問(資料)」『レファレンス』709号, 2010.2, pp.131-146. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166405_po_070907.pdf?contentNo=1>; Cabinet Office, *Special advisers in post at 10 June 2010*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62377/special-advisers-in-post-June-2010.pdf>; *idem*, *Special Advisers in post at 19 July 2011*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62371/spads-in-post100711.pdf>; *idem*, *Special Advisers in post at 17 July 2012*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62365/WMS-07-12.pdf>; *idem*, *Special Advisers in post at 25 October 2013*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253081/SPAD_list_Live_UPDATE.pdf>; *idem*, *Special Advisers in post, 30 November 2014*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388696/SpAd_list_as_at_30_november_2014.pdf>; *idem*, *Special Advisers in post at 17 December 2015*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/486829/List_of_Special_Advisers_in_post_at_17_December_2015.pdf>; *idem*, *List of Special Advisers in Post as at 21st December 2016*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/579892/List_of_special_advisers_in_post_as_at_21_December_2016.pdf>; *idem*, *List of Special Advisers in Post as at December 2017*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/668155/2017-12-14_FINAL_List_of_Special_Advisers_in_Post_as_at_14_December_2017.docx>; *idem*, "List of Special Advisers in post as at December 2018," *Annual Report on Special Advisers, 2018*, 19 December 2018, pp.7-

10. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/766413/AnnualReportOnSpecialAdvisers2018.pdf>; *idem*, "List of Special Advisers," *Annual Report on Special Advisers 2019*, 20 December 2019. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/854554/Annual_Report_on_Special_Advisers.pdf>; *idem*, "List of Special Advisers," *Annual Report on Special Advisers 2020*, 15 December 2020. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/944317/Annual_Report_on_Special_Advisers_2020_-_online_publication__1_.pdf> を基に筆者作成。

II 制度の発展

本章では、特別顧問制度の発展について、3つの時期に分けて概説する。すなわち、①制度形成期（制度が形成された1960～1970年代）、②ブレア・ブラウン労働党政権期（特別顧問の総数が増加し、役割が変化した1990～2000年代）、③キャメロン政権期（2010～2016年）である。

なお、キャメロン政権の後、2016年に成立したテリーザ・メイ（Theresa May）政権以降は、特別顧問制度について大きな変更は見られない。

1 制度形成期

(1) 創設

特別顧問の任命は、1964年に始まったとされる⁽²⁰⁾。1964年に発足した労働党の第1次ハロルド・ウィルソン（Harold Wilson）政権では、経済学者らが、大臣の責任で、内閣府、財務省等に勤務する臨時の公務員として任命された⁽²¹⁾。任命の理由の1つとして、公務員組織内に経済学専門家が少ないなど、当時の職業公務員が専門性を欠いていたため、ウィルソン政権が経済政策を進める上で、職業公務員の機構・人員に代わるものを必要としたことが指摘されている⁽²²⁾。また、上記の理由のほかに、外部人材を登用した背景として、前政権との差別化を図ったこと、ウィルソン首相自身も経済学の専門家であったため、同様の経歴の人材を重視したこと、ウィルソン首相自身に公務員組織の外部から登用されて政府の経済部門に勤務した経験があったことなど、様々な事情が指摘されている⁽²³⁾。

1974年から1976年までの第2次ウィルソン政権は、大臣に対して外部の顧問の任命を推奨し、その結果第1次政権よりも多くの特別顧問が任命された⁽²⁴⁾。第2次政権における首相在職中、ウィルソン首相は、特別顧問を必要とする理由として、①大臣の多忙と②職業公務員の社会の変化からのかい離の2点を挙げている⁽²⁵⁾。第1の理由は、多忙な大臣に、省庁の長としての事務、大臣としての政治的責務及び所管する政策の分析の全てを実践することは不可能であるというものである。第2の理由は、英国の職業公務員は政権交代によって入れ替わることがないため、出身階層や学歴が偏っていて、社会の変化からかい離しがちであるというものである。

(20) Catherine Haddon, "Special advisers," 25 February 2020. Institute for Government website <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/special-advisers>> なお、これ以前も、公務員組織の外から、戦争遂行の補佐のための役職や私的な政策顧問などが登用されることはあったが、小規模だったため、職業公務員及び大臣・下級大臣を構成員とする公務員組織の基本構造に影響を与えるものと見られていなかった。Ben Yong and Robert Hazell, *Special Advisers: Who They Are, What They Do and Why They Matter*, Oxford: Hart Publishing, 2014, pp.17-18.

(21) Andrew Blick, *People who live in the dark*, London: Politico, 2004, pp.64-65. 任命された経済学者らは、公務員年鑑（Imperial Calendar）に、「特別顧問」等として掲載された。

(22) Andrew Blick and George Jones, *At Power's Elbow*, London: Biteback Publishing, 2013, p.211.

(23) *ibid*, pp.212-213.

(24) Blick, *op.cit.*(21), p.151.

(25) Harold Wilson, *The Governance of Britain*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1976, p.202.

(2) 制度の整備と勅令への規定

特別顧問は、徐々に制度化された。第2次ウィルソン政権では、特別顧問の任命に関する要件、党への接触制限、大臣の特別顧問任命に関する首相の承認等が覚書等の形で定められた⁽²⁶⁾。続くジェームズ・キャラハン (James Callaghan) 政権下では、1978年に制定された公務員令 (Civil Service Order in Council) の中で、初めて法令に特別顧問が規定された⁽²⁷⁾。なお、公務員令は、国王が、枢密院 (Privy Council) の助言に基づき、国王大権の行使として発する命令である勅令 (Order in Council) であり、特別顧問は、2010年の憲法改革及び統治法の制定 (後述) まで議会制定法上の根拠を持たなかった。

2 ブレア・ブラウン労働党政権期

(1) 人数の増加と役割の変化

1997年に発足した労働党のブレア政権における特徴として、特別顧問の人数の大幅な増加が挙げられる。特別顧問の多用は、労働党の議員らにより、政権獲得以前から構想されていた。これは、首相官邸を強化し、首相がより多くの専門家からの助言を得られるようにするとともに、各省庁において、労働党の重要政策を実行するため、多くの特別顧問を任命するものである⁽²⁸⁾。また、同政権では、特別顧問の役割に変化が見られた。その例として、特別顧問が政府の広報能力強化に果たす役割が顕著となったことが指摘されている⁽²⁹⁾。

当時、ブレア政権における特別顧問の多用について、有識者などから人数の増加への批判や公務員の中立性の侵害への懸念が表明されており⁽³⁰⁾、2000年に政府の公職倫理基準委員会 (Committee on Standards in Public Life) は、特別顧問について、議会による監視及び人数制限の必要性を指摘し、特別顧問のみを対象とした規範の制定等を勧告した⁽³¹⁾。勧告を受け、ブレア政権は、2001年に初めて行為規範を公表した⁽³²⁾。公表された行為規範は、特別顧問の役割の明確化や公務員の中立性保護の強化として評価された⁽³³⁾。

(2) 権限の付与と廃止

ブレア政権は、首相官邸に勤務する特別顧問のうち3人までに職業公務員を指揮命令する権限を付与できるよう、公務員令を改正した。当該改正は、職業公務員への指示を伴う首相官邸

⁽²⁶⁾ Blick, *op.cit.*(21), pp.149-153.

⁽²⁷⁾ *ibid.*, p.154.

⁽²⁸⁾ Peter Mandelson, *The Blair Revolution Revisited*, London: Politico's, 2002, pp.240-241, 249-250. 同書は、Peter Mandelson and Roger Liddle, *The Blair Revolution: Can New Labour Deliver?* London and Boston: Faber, 1996に加筆し、再版したものである。

⁽²⁹⁾ Yong and Hazell, *op.cit.*(20), pp.24-25.

⁽³⁰⁾ House of Commons Select Committee on Public Administration, *Special Advisers: Boon or Bane?* Fourth Report of Session 2000-01, HC293, 13 March 2001, para.56. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmpubadm/293/29302.htm>>

⁽³¹⁾ Committee on Standards in Public Life, *Sixth Report Summary and List of Recommendations and Observations*, 1 January 2000, paras.15-17, R18-22. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336872/6thInquiry_Summary.pdf>

⁽³²⁾ Maer and McCaffrey, *op.cit.*(15), p.13. なお、1970年代の時点で、同種の文書が策定されていたとされている。Yong and Hazell, *op.cit.*(20), p.133.

⁽³³⁾ House of Commons Select Committee on Public Administration, *Special Advisers: Boon or Bane: The Government Response to the Committee's fourth report of session 2000-01*, Third Report of Session 2001-02, HC463, 18 December 2001, para.5. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpubadm/463/46302.htm>>

の首席補佐官（Chief of Staff）及び首席広報官（Chief Press Secretary）に、特別顧問を充てるためのものだった⁽³⁴⁾。当該権限は、実際に2人の特別顧問に付与された⁽³⁵⁾。当該権限の付与は政府内に混乱を招く一因となるなどの批判を受け、2001年の下院行政委員会（House of Commons Select Committee on Public Administration）の報告書では、当該権限付与の対象を拡大しないことや権限付与自体を再考することが勧告された⁽³⁶⁾。

2007年6月に成立したゴードン・ブラウン（Gordon Brown）政権は、特別顧問に職業公務員の指揮命令権を付与していた公務員令の条項を削除した⁽³⁷⁾。一方で、前政権で特別顧問が就いていた首席補佐官に職業公務員を、副首席補佐官に特別顧問を任命するなど、職業公務員と特別顧問の連携が図られた⁽³⁸⁾。

(3) 法律上の根拠の明確化

上記政府の公職倫理基準委員会の2000年の勧告では、規範に制定法上の根拠を持たせ、公務員が従うべき価値の保護を強化するため、特別顧問に関する規定を含む公務員法を制定する必要性も指摘されていた⁽³⁹⁾。この点についてブレア政権では目立った動きはなかったものの、ブラウン政権は、2007年7月に発表した緑書⁽⁴⁰⁾『英国の統治（Governance of Britain）』において、立法によって特別顧問の役割を明確化する方針を盛り込んだ⁽⁴¹⁾。当該方針は、ブラウン政権末期の2010年4月に制定された憲法改革及び統治法によって、実際に法律として明文化された（第8条及び第15条）⁽⁴²⁾。

3 キャメロン政権期

(1) 人数抑制の試み

デービッド・キャメロン（David Cameron）政権は、2010年に保守党と自由民主党の連立政権として発足した。同政権は、発足に当たり締結した連立協定で特別顧問の人数の制限を公約しており⁽⁴³⁾、上掲表3のとおり、特別顧問の総数は2010年に一旦減少したものの、2011年以降は増加に転じた。この背景として、特に連立相手の自由民主党において、当初、特別顧問の

⁽³⁴⁾ House of Commons Select Committee on Public Administration, *The Government Information and Communication Service*, Sixth Report of Session 1997-98, HC770, 6 August 1998, Draft Report, para.8. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmpubadm/770/77009.htm>>

⁽³⁵⁾ *ibid.*

⁽³⁶⁾ House of Commons Select Committee on Public Administration, *op.cit.*(30), paras.64, 66.

⁽³⁷⁾ Maer and McCaffrey, *op.cit.*(15), p.17.

⁽³⁸⁾ *ibid.*, p.18.

⁽³⁹⁾ Committee on Standards in Public Life, *op.cit.*(31), paras.14, R19, 24.

⁽⁴⁰⁾ 緑書（Green Paper）とは、政府が政策や構想の概要を提案する文書のこと。

⁽⁴¹⁾ Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, CM7170, July 2007, para.45. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228834/7170.pdf> 『英国の統治』の内容に関する邦語文献としては、廣瀬淳子「ブラウン新政権の首相権限改革—イギリス憲法改革提案緑書の概要と大臣規範の改定—」『レファレンス』684号, 2008.1, pp.50-58. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999689_po_068404.pdf?contentNo=1> 等参照。

⁽⁴²⁾ 法制定の背景及び経緯の詳細については、河島太郎「イギリスの2010年憲法改革及び統治法（1）—公務員—」『外国の立法』No.250, 2011.12, pp.71-103. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3382142_po_02500004.pdf?contentNo=1> 参照。

⁽⁴³⁾ Cabinet Office, *The Coalition: our programme for government*, May 2010, p.27. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/83820/coalition_programme_for_government.pdf>

少なから政府内での意思疎通に支障が生じたことなどが指摘されており⁽⁴⁴⁾、予期していなかった連立政権の運営に当たり、特別顧問の必要性が増したことが挙げられよう。

(2) 大臣による準司法的な決定における特別顧問の取扱い

2013年10月までに、内閣府は、大臣が準司法的な決定（Quasi-judicial decision）⁽⁴⁵⁾を扱う際に、準司法的な決定からの政治的意見等の排除や、利害関係者から接触を受けた特別顧問による影響力行使の禁止などを規定する原則を定めた⁽⁴⁶⁾。当該原則が定められた背景として、2012年4月に文化・メディア・スポーツ大臣の特別顧問が、大臣による報道機関の合併の審査中⁽⁴⁷⁾に利害関係者と接触していたことが発覚し、辞任したことが挙げられる⁽⁴⁸⁾。

(3) 透明性向上の措置の実施

キャメロン政権では、2010年と2015年の2回、行為規範の改正が行われ、特別顧問の透明性向上の措置が実施された⁽⁴⁹⁾。2010年の改正では、第5節に、新たに贈与及び接待の申告に関する規定が設けられた。当該規定は2015年の改正において第15節に移り、第15節には新聞社その他の報道機関の経営者、論説委員及び上級取締役との会合の詳細の公表も付け加えられた。

(4) 政治活動の制限緩和

2015年の行為規範改正では、特別顧問による政治活動の制限が緩和された。当該緩和により可能になった活動として、勤務時間外の政党での勤務（第16節）や、一定の条件下での選挙への立候補（第18節）が挙げられる。このうち、選挙への立候補については、首相の許可を得て、かつ選挙運動期間の開始時に辞任する場合に可能とされた。当該改正は、2015年の

(44) Nicola Hughes, “We need to talk about special advisers,” 19 December 2014. Institute for Government website <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/we-need-talk-about-special-advisers>> キャメロン政権の当時の政権運営の状況に関する邦語文献としては、濱野雄太「英国キャメロン連立内閣の政権運営」『レファレンス』731号, 2011.12, pp.147-165. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196937_po_073108.pdf?contentNo=1> 等参照。

(45) ここでは、準司法的な決定とは、事実認定に基づき行政の政策を適用する決定を指す。Sir William Wade and Christopher Forsyth, *Administrative Law*, Tenth Edition, Oxford: Oxford University Press, 2009, p.407.

(46) 当該原則は、2013年10月に内閣府担当大臣（Minister for the Cabinet Office）から下院行政特別委員会（House of Commons Public Administration Select Committee）委員長へ宛てた書簡の中で公表された。Cabinet Office, *Principles governing the handling of quasi-judicial decision by Ministers*, quoted in *Letter from Francis Maude to Bernard Jenkin*, 10 October 2013. <<https://old.parliament.uk/documents/commons-committees/public-administration/131010-Maude-to-Jenkin-re-spads.pdf>>

(47) 文化・メディア・スポーツ大臣及び通信庁（Office of Communications）は、報道機関の合併について、公益上の懸念から競争委員会への照会が必要かどうかを判断する。Damian Tambini, “What is a Quasi-Judicial Decision?” 24 April 2012. LSE Department of Media and Communications website <<https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2012/04/24/what-is-a-quasi-judicial-decision/>>

(48) House of Commons Public Administration Select Committee, *Special advisers in the thick of it*, Sixth Report of Session 2012-13, HC134, 18 September 2012, paras.23-24. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubadm/134/134.pdf>>

(49) 2010年改正の行為規範及び2015年改正の行為規範の原文は、以下を参照。Cabinet Office, *Code of Conduct for Special Advisers*, June 2010. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130403015353/https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62451/special-advisers-code-of-conduct.pdf>; *idem*, *Code of Conduct for Special Advisers*, October 2015. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20151206093715/https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468340/CODE_OF_CONDUCT_FOR_SPECIAL_ADVISERS_-_15_OCTOBER_2015_FINAL.pdf>

下院行政特別委員会（House of Commons Public Administration Select Committee）の勧告⁽⁵⁰⁾について、内閣が同意した結果行われたものである⁽⁵¹⁾。

おわりに

英国の特別顧問のような政治任用職に期待される役割には、国民の信任を得て政権を担当する与党政治家と職業公務員との結節点として、首相や内閣の政治的意思を浸透させ、公務員組織の内部で具体的な政策立案・調整を担い、政治のリーダーシップを助けることが挙げられる⁽⁵²⁾。また、政治任用を一定の範囲に限って認めることで、それ以外の職業公務員の政治的中立性を強化し、政治任用職と職業公務員の役割を明確にした公務員制度の構築につながるの指摘もされている⁽⁵³⁾。

英国の特別顧問制度は、創設以来、度々問題点が指摘されながらも、制度改正を繰り返し、存続してきた。現行制度にも議論があり、指揮命令権のない特別顧問が、大臣を代理して職業公務員に指示等を伝達できることから、両者の新たな対立が生じる可能性が指摘されている⁽⁵⁴⁾。今後も特別顧問に関する議論や制度の動向が注目される。

（よねい ひろき・利用者サービス部複写課）

（本稿は、筆者が政治議会課在籍中に執筆したものである。）

⁽⁵⁰⁾ 2015年に下院行政特別委員会は、補欠選挙の準備期間中、特別顧問が大臣の指示に従い、政党を代表した形での電話による投票依頼を行っていたことについて、当時の特別顧問行為規範等で規定されていた政治活動の禁止との矛盾を指摘し、行為規範の改正又は行為規範の遵守を勧告していた。House of Commons Public Administration Select Committee, *Lessons for Civil Service impartiality from the Scottish independence referendum*, Fifth report of Session 2014-15, HC111, 23 March 2015, para.87. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmpubadm/111/111.pdf>>

⁽⁵¹⁾ House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Lessons for Civil Service impartiality from the Scottish independence referendum*, Government Response to the Public Administration Select Committee's Fifth Report of Session 2014-15, HC725, 12 January 2016, p.6. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmpubadm/725/725.pdf>>

⁽⁵²⁾ 出雲明子『公務員制度改革と政治主導—戦後日本の政治任用制—』東海大学出版部, 2014, p.4.

⁽⁵³⁾ 同上 ただし、政治任用の範囲が広すぎる場合、公務員制度や職業公務員の政治的中立性を損なうことも危惧されている。

⁽⁵⁴⁾ 稲継ほか 前掲注(3), pp.114-115; Maer and McCaffrey, *op.cit.*(15), p.15.