

**英国の地方自治体における政務補助員の雇用**  
**(LOCAL GOVERNMENT AS A POLITICAL ENVIRONMENT)**

**2009年6月**

**(財)自治体国際化協会 ロンドン事務所**

## 目 次

はじめに	2
1 序論	3
2 地方自治体業務の執行	6
3 これまでの流れ	13
4 政務補助員の職務	21
5 政府による見直し作業	26
6 まとめ	32
付録	33
付録Ⅰ ロンドン議会議員とロンドン議会補助職員の行動に関する合意事項	34
付録Ⅱ ロンドン議会議員付き調査員兼補助職員の職務内容 (ロンドン議会サポート任務)	36
付録Ⅲ 地方自治体職員の行動規範雛形文言集案	39
参考文献	41

## はじめに

行政職員にとって政治的中立性が求められるのは、行政の中立性から見て当然のことであり、日本でも国家・地方の区別を問わず、公務員の政治的行為は原則として禁止されています(国家公務員法第102条、地方公務員法第36条他)。したがって、日本においては、特定の政党への支持については、特定の政党の役員になったり、選挙活動をしたりしなければ、必ずしも許されないわけではありませんが、積極的に行政職員が政党の政治的行為に関与することは認められていません。

英国においても、行政職員と政治的活動を行う議員とは分けられてきましたが、地方自治体においては、その規制があいまいで、ある自治体の行政職員が他の自治体の議員を兼ねるといったこともよく行われ、かつては時の保守党サッチャー政権が「制度の濫用」と批判する状況もありました。

そういった状況の中、ウィルコム委員会が設立され、その提案に基づく地方自治法改正等によって、職員の兼職と政治活動禁止規制が設けられることになりました。

一方、この委員会は同時に、政務補助員制度を提案しました。政務補助員とは、自治体の側から議員活動に必要な情報・データの収集等のサポートを行うためのポストなので、見方によっては、政策秘書的な人間を職員として公費で置くようなものとも考えられます。したがって、職員と議員の分離とは逆の制度のようにも見えますが、結局制度として採用されました。

このレポートは、職員の政治的中立性を確保しようとする動きの中で生まれた上記の制度の成り立ち、現状等を紹介・分析しています。公務員の中立性について、英国ではどのように議論が進んできたかを知っていただき、日本の制度を考える上で参考にいただければ幸いです。

平成21年6月

(財)自治体国際化協会 ロンドン事務所長  
藤 島 昇

## 1 序論

イングランドとウェールズの地方自治体職員は、正規雇用職員、パートタイム職員、教員も含め、全ての階層を合わせると約 225 万人に上る<sup>1</sup>。

英国の地方自治の出発点は、「1835 年地方自治体法 (Municipal Corporations Act 1835)」の制定により、地元選出の地方議会を持つ自治体が設立された時点であると言えるだろう。その後の英国の地方自治体の歴史は、中央政府任命の委員会による調査、そしてその調査報告書を反映した法改正の繰り返しにより発展してきた。実際、「1835 年地方自治体法」も、初めての王立委員会 (Royal Commission) であった地方自治に関する王立委員会による調査と審議の結果制定されたものであり、当時何世紀にもわたり不備の状態が続いていたバラやローカルトラストを廃止した。また、当時の地方自治体は、「1601 年救貧法 (Poor Law Act 1601)」に基づいて都市部で基礎的な公共サービスを提供していたにすぎないが、そのような地方自治の初歩的な枠組みも、「1835 年地方自治体法」のもと、抜本的に改正された (もっとも「1601 年救貧法」はその後、1946 年まで効力を持ち続けることになる)。

英国の地方政治は、その黎明期にさえ、中央政府からの干渉を受けていた。例えば、「1672 年審査法 (Test Act 1672)」と「1661 年地方自治体法 (Corporation Act 1661)」では、バラの議会議員を英国国教会のメンバーに限定することが定められ、この規則は 1829 年まで存続した。その後、「1832 年大改革法 (Great Reform Act 1832)」によって、より多くの成人男性に参政権が認められることになった。

しかし、地方自治体の政治的構造についての調査・見直しを行った中央政府の委員会と言えば、やはり「1835 年地方自治体法」の制定を実現させた前述の「地方自治体に関する王立委員会」がその始まりであると言える。同委は、当時のホイッグ党政権による社会改革の産物であると言え、この後、同様の委員会が数多く設立されることになる。1869 年には、「王立衛生委員会 (Royal Sanitary Commission)」が設立され、急速に発展しつつあったイングランドの市や町の衛生状態悪化の問題を調査し、1871 年にその結果を発表した。この段階では、地方自治の全国的な枠組みを定めようという中央政府の目論みは実現しなかったが、同年には政府の省の 1 つとして、「地方政府省 (Local Government Board)」が設立されている。その後、1923~29 年に設置された別の王立委員会による調査の結果、社会福祉事業における地方自治体の監督機能が強化され、救貧法の段階的な廃止や、都市計画・公共教育分野における地方の権限強化などが行われた。

第二次世界大戦後に誕生した労働党政権は、新たに王立委員会を設置し、イングランドの 2 層制の行政制度 (同一地域がカウンティとディストリクトの両方に統治されるシステム) における行政区域分け及び制度の機能について調査・見直しを行ったが、1951 年に保守党が政権に就くと、調査は取り止めとなった。続いて 1957 年、ロンドンの自治体の構造を調査する王立委員会が設立され、更に翌年には、イングランド全体の地方自治制度に関する調査を再開する王立委員会が別個に設立された。前者のロンドンに関する委員会の調査は、「1963 年ロンドン自治法 (Government of London Act 1963)」の制定・施行と、同法によるグレーター・ロンドン・カウンシル (GLC) 及び 32 のロンドン区 (borough) の創設を実現し、成功であったと言える。一方、後者のイングラ

---

<sup>1</sup> <http://www.lge.gov.uk/lge/core/page.do?pageId=55485>

ンドに関する委員会は、1965年に新労働党政権が新しい王立委員会を設立した時点で消滅した。この新しい委員会（通称「レッドクリフ・モード委員会 (Redcliffe-Maud Commission)」）は1969年、重要な報告書を発表し、58の一層制自治体（ユニタリー）と9つの州（プロヴィンス）をイングランドに設立することを提案した。しかし、1970年に再び保守党が政権を奪回したため、この提案は事実上無視された形で終わってしまった。

レッドクリフ・モード委員会は、イングランドの地方自治にとって重要な意味を持つ委員会だったと見なされている。保守党政権がその提案の大部分を無視し（大都市圏の行政区域に関するものなど一部は採用したが）、その後、同委の提案とは関係なく「1972年地方自治法 (Local Government Act 1972)」を導入したという事実は、同委の重要性を減じるものではない。

また1972年には「ベインズ報告書 (Bains Report)」が発表され、その後、再び返り咲いた労働党政権のもと、1974年にレイフィールド委員会 (Layfield Commission) が発足し、経済危機のため大幅な公共支出の削減が迫られる中、地方財政について調査・勧告を行った。しかし、政府は、同委員会による地方所得税導入の提案を、急進的すぎるとして却下した。一方、ベインズ報告書については、自治体内部の統治構造に関する提案が、前述の「1972年地方自治法」で採用されており、レイフィールド委員会の報告書より重要性は高かったと言える。

以上、英国の中央政府による地方自治に関する調査、制度改革を、地方自治の黎明期から戦後までの流れを追って説明した。ここからは、近年の動きについて説明しよう。

英国では1979年から1997年までの18年間、保守党が政権を維持し、マーガレット・サッチャー（1979～90年）とジョン・メージャー（1990～97年）が首相を務めた。この期間、継続的に地方自治改革が行われ、そうした改革への機運は現在まで続いている。しかし、この時代に中央政府が行った調査で、改革の実施に繋がったのはわずか2つであり、その他には、地方自治改革に関する数多くの白書が発表され、意見集約作業が行われた。

この2回の調査のうち最初のもので、通称「ウィディカム調査 (Widdicombe Review)」（正式名称は「地方自治体業務の執行に関する調査委員会 (Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business)」）であり、労働党優勢の地方自治体と保守党が掌握する中央政府との間にイデオロギー上の大きな摩擦が存在するという状況の中で開始された。同委が1986年に発表した報告書は、主に地方自治体内の委員会の機能など、自治体の政治的構造の抜本的な見直しを提案したほか、地方自治体職員が他の自治体の議員を務めることを禁止することを提言した（これは、複数の労働党の有力地方議員が、他の地方自治体の職員として勤務していることに対する不満を受けての提案であった）。

また、ウィディカム報告書の副産物は、報告書の提言を取り入れるべく「1989年地方自治・住宅法 (Local Government and Housing Act 1989)」が施行された結果、地方自治体内における「政務補助員 (political assistant)」という役職が法的に規定されたことであり、同法には、その給与水準なども明記された（後述するように、ウィディカム報告書は、「政務補助員」という名称の役職を導入するよう提案したわけではなかったが、これと同様の役職を地方自治体内に設置するよう提言していた）。政務補助員の制度は本レポート執筆時まで続いているが、政府は現在、同制度に若干の修正を加えるべく、意見集約作業を行い、改革プランの発表も既に行っている。

ウィディカム委員会による調査は、政治環境としての地方自治体を対象とした当時で最も大規模な調査であり、地方議員と地方自治体職員の、法の枠組みの中での職務の遂行に大きな変化をもたらした。本報告書は、ウィディカム報告書による法的な面での影響と、イングランドの主要自治体の日常的な業務にもたらした結果に焦点を置いて考察する。

## 2 地方自治体業務の執行

保守党が政権を握っていた 1985 年 2 月、当時の環境相、スコットランド相、ウェールズ相は、デービッド・ウィディカム氏を委員長とする「地方自治体業務の執行に関する調査委員会（通称「ウィディカム委員会」）」を設置した。同委員会は同年 7 月に中間報告書「地方自治体の広報活動：地方自治体業務の執行に関する調査委員会中間報告書（Local Authority Publicity: Interim Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business）」を発表した後、1986 年 6 月に最終報告書を発表した。最終報告書に対する政府回答は、1988 年 7 月、白書の形で前述の大臣によって国会に提出された。

同委員会への委託事項は以下の通りであった<sup>2</sup>。

「英国の地方自治体による業務執行に関わる慣行や手続きについて、特に次の 3 点を調査する。

- (a) 選挙で選ばれた地方議会議員の権利と義務
- (b) 選挙で選ばれた地方議会議員と地方自治体職員それぞれの役割
- (c) 地方自治体による任意の支出に関する制限と条件を明確にする必要性

更に、民主的プロセス強化のために必要な勧告を行う」

同委員会の最終報告書「地方自治体業務の執行：地方自治体業務の執行に関する調査委員会報告書（The Conduct of Local Authority Business: Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business）」は、同委への委託事項には「財政、選挙制度、地方自治体の組織構造とその機能に関する調査は含まれない」ことを強調していた<sup>3</sup>。

報告書は、地方自治体の日常業務及びそれに関する意思決定から発生する政治的対立の性質及び具体的な対立の事例について、「政治的枠組み（The Political Framework）」、「地方議会議員と地方自治体職員：その役割と関係（Councillors and Officers: Roles and Relationships）」などの章で説明している。また、当時の政府の懸念に同調し、地方自治体職員に政治的な偏向が見られ、これが利害の対立とプロ意識の欠如につながっていることを指摘した。更に、一部の自治体で「ツイン・トラッキング（Twin-Tracking）」の問題が見られることに言及している。「ツイン・トラッキング」とは、ある地方自治体の職員が、別の自治体で議員として選出されていることを意味し、自治体職員の政治的中立性の問題に改めて焦点を当てたものである。

ウィディカム報告書を受け、政府は「1989 年地方自治・住宅法」<sup>4</sup>を制定した。同法は、地方自治体内に政治的制限を受ける役職を初めて設置すると共に、その他の地方自治体職員の政治的活動

<sup>2</sup> *The Conduct of Local Authority Business: Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business*, 1986, p17

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga\\_19890042\\_en\\_1.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890042_en_1.htm)

を制限した（地方自治体職員の間で俗に「ウィディカム規制」と呼ばれているルールである）。政治的制約を受ける役職に関する条項は、その後、「1990年地方自治（政治的制約付役職）規則（Local Government（Politically Restricted Posts）Regulations 1990）」<sup>5</sup>で更に詳しく規定された。これにより、地方自治体職員に職場内外での政治的活動を禁じ、雇用主である地方自治体に対する職員の中立性の保障を目指すこととなった。

ウィディカム規制の下では、政治的制約を受ける役職に就いている職員は、雇用契約によって、地方議会議員、ロンドン議会議員、下院議員、欧州議会議員、直接公選首長の職に就くこと、及びそれらのポストに立候補することを禁じられている。ただし、これらの職に立候補するために退職した職員が落選した場合、その職員を元の職場に復帰させるかどうかは、自治体ごとの判断に任される。政治的制約を受ける役職に就いている職員はまた、選挙で立候補者に代わって選挙活動をしたり、立候補者に好意的な発言をしたり、そうした趣旨の執筆活動をするのを禁止されている。また、政党の党員になることはできるが、政党内にポストを得て職務を行うことは許可されていない。

同法は、フルタイム職員・パートタイム職員に関わらず、全ての地方自治体職員に適用されるが、独自の規則が適用される警察官及び教師は対象とならない。また、同法によって、地方自治を管轄する省内に、「独立仲裁者（Independent Adjudicator）」の事務所が設置され、地方自治体職員が政治的制限に関して異議申し立てをできる仕組みが作られた。

また、「1989年地方自治・住宅法」の規定により、各地方自治体は、自らの組織内の政治的制約を受ける全役職のリストを作成し、定期的に更新しなくてはならない。特に以下の役職は、同法によって自動的に政治的制約を受け、独立仲裁者への異議申し立てもできないことになっている。

- 有給サービス長（事務総長の法律上の名称）
- 法令によってその役職を置くことが地方自治体に義務付けられている部長（教育部長、消防部長、社会福祉部長を含む）
- 法令によってその役職を置くことが地方自治体に義務付けられていない部長
- 各部署の副部長
- 監視官
- 財務部長
- 地方自治体から委任された権限を行使している職員。法令に従って自治体が作成したリストにその役職が一時的に挙げられている職員など
- 政党グループ付きアシスタント（政務補助員の法律上の名称）

更に、年間給与が全国地方自治体賃金表 44 等（2006 年で 34,986 ポンド）以上の役職は全て政治的制約を受ける。ただし、「政治的に微妙な立場にない（not politically sensitive）」と見なされる役職の場合は、独立仲裁者に対して制約の適用免除を申請することができる。「政治的に微妙な立場にある（politically sensitive）」と見なされる役職は、給与額に係わらず、政治的制約を受

---

<sup>5</sup> [http://www.legislation.hmso.gov.uk/si/si1990/Uksi\\_19900851\\_en\\_1.htm](http://www.legislation.hmso.gov.uk/si/si1990/Uksi_19900851_en_1.htm)

ける。「政治的に微妙な立場にある」役職とは、地方自治体及び地方議会議員に政治的アドバイスをを行うか、または地方自治体を代表してマスコミに発言することが職務に含まれる役職を意味する。しかし、そのような役職にある職員も、制約の適用が不適切だと思った場合は、独立仲裁者に異議を申し立てることができる。

なお、この政治的制約に関しては、欧州人権条約に反するとして、数名の地方自治体職員が1999年に欧州人権裁判所に異議申し立てを行ったことがある<sup>6</sup>。しかし、地方自治体職員に対して政治的に中立な立場を期待する権利が一般市民にあるとの理由から、この政治的制約は欧州人権条約が保障する表現と団結の自由を侵していないとの判決が下されている<sup>7</sup>。

また、ウィディカム調査の結果制定された「1989年地方自治・住宅法」によって生まれた地方自治体内の新しいポストが、「政務補助員（政治アドバイザー、Political Advisorとも呼ばれる）であった。初めて法律によってこのポストの設置が規定された背景には、地方自治における意志決定プロセスが政治的に利用されていること、一般の地方自治体職員が提供するものは適切ではないと思われる政治的アドバイスを地方議員が必要としていることが認識されていたという事実があった。

同法では政務補助員の具体的な役割や職務は規定されなかったが、同職の募集・採用等に関しては以下のように規定された。

- 地方議会に議員が選出されている一つの政党に対し、政務補助員の任命は1名のみとする。
- 政務補助員を置けるのは、地方議会での議席数が最も多い3政党のみで、各政党とも全議席の10パーセント以上を占めていることが条件とされる。
- 政務補助員の年間給与の上限額は、13,500ポンドか、または国務大臣が命令（order）<sup>8</sup>の制定によって定めるそれ以上の額とする<sup>9</sup>。
- 政務補助員の雇用契約は、同じ地方自治体の他の政務補助員の雇用契約より不利な内容であってはならない。
- 政務補助員の雇用契約は、雇用されている自治体の任命後最初の地方議会選挙の後に開かれる年次議会と同時に、またはそれ以前に終了する（議席の3分の1ずつが選挙ごとに選出される地方自治体の場合、政務補助員を3年務めた後の最初の地方議会の年次議会と同時に、またはそれ以前に終了する）。

<sup>6</sup> *Ahmed and others v UK (1999) 188 ECHR*, <http://www.lge.gov.uk/lge/aio/54711>

<sup>7</sup> 地方自治体職員に対する政治的制約のため、原告の地方自治体職員アーメッド氏は地方選挙に立候補できず、ペリン氏とベントリー氏は、所属政党の地域事務所での役職からの辞任を余儀なくされ、また地方選挙に立候補した妻の選挙活動への参加を禁止された。ブラフ氏は、所属政党の地域事務所の幹事長職を辞任しなければならなかった。

<sup>8</sup> 「命令(Order)」は二次立法の一形態。

<sup>9</sup> これ以後、現在までに、「1995年地方政府（政党付きアシスタント）（報酬）命令（The Local Government (Assistants for Political Groups) (Remuneration) (England) Order 1995）」により25,044ポンドに、「2006年地方政府（政党付きアシスタント）（報酬）（イングランド）命令（The Local Government (Assistants for Political Groups) (Remuneration) (England) Order 2006）」により34,986ポンドに改訂されている。

- 地方自治体は、いかなる機能をも政務補助員に委譲することはできない。また地方自治体の職員は、政務補助員の指示に従って職務を行うことはない（事務的な仕事は除く）。

直接公選首長制度を採用している地方自治体では、市長のアドバイザーとして政務補助員を1人追加で採用することができる。市長の政務補助員は、同じ地方自治体の他の政務補助員とほぼ同程度の政治的制約を受ける<sup>10</sup>。

政務補助員は、政治的制約を受けるその他のポストと違って、所属政党を代表してメディアで発言したり、政党及びその政党からの公職への立候補者を支持する執筆活動を行うことができるが、政党内にポストを得て職務を行ったり、政党を代表して公職に立候補することはできない。

1989年法に基づいて全国でこれまでに政務補助員がどのくらい採用されているかを知る目安として、2007年3月現在、保守党の政務補助員がいる地方自治体の一覧を以下に挙げる<sup>11</sup>。

- バーネット区 (ロンドン)
- ベーキングストーク・アンド・ディーン市
- バース・アンド・ノース・イースト・サマセット市
- ベッドフォード市
- バーミンガム市
- ブラッドフォード市
- ブライトン・アンド・ホーブ市
- カルダーデール市
- イーリング区 (ロンドン)
- エセックス県
- グロスターシャー県
- ハーロウ区 (ロンドン)
- イプスウィッチ市
- ケタリング市
- キングストン・アポン・テムズ区 (ロンドン)
- カークリーズ市
- ランベス区 (ロンドン)
- マートン区 (ロンドン)
- ノーフォーク県
- ノーサンプトンシャー県
- ノース・ヨークシャー県
- ノッティンガム市
- ノッティンガムシャー県
- オックスフォードシャー県
- プリマス市

<sup>10</sup> <http://www.opsi.gov.uk/SI/si2002/20020975.htm>

<sup>11</sup> <http://www.cpon.info/pages.php?pid=6>

- スラウ市
- サマセット県
- サウス・オックスフォードシャー市
- ストックポート市
- サフォーク県
- サリー県
- スウィンドン市
- テムズサイド市
- サロック市
- トーベイ市
- ヴェイル・オブ・ホワイト・ホース市
- ウェイクフィールド市
- ウォルサム・フォレスト区（ロンドン）
- ウェスト・パークシャー市
- ウォルバーハンプトン市
- ウォキングム市

上記を地方自治体の種類別に分けると、カウンティが10ヶ所、ディストリクトが6ヶ所、ロンドン区が7ヶ所、大都市圏ディストリクトが8ヶ所、ユニタリーが9ヶ所となっている<sup>12</sup>。本報告書では、地域及び自治体の種類という点で、政務補助員の採用状況について最も良い例を示している保守党のケースを挙げた。

次に、1989年法の枠組み外で雇用されている政務補助職員及びそれに類似した役職について説明する。ロンドンでは、「1999年グレート・ロンドン・オーソリティー法（Greater London Authority Act 1999）」に基づき、2000年にグレート・ロンドン・オーソリティー（GLA）という新しい地方政府が創設されて以降、ロンドン議会に議席を得ている政党（現在は保守党、労働党、自由民主党、緑の党、英国国民党）は、「政治関連業務担当スタッフ（political staff）」を置くことが認められている。ロンドン議会議員の場合、25人それぞれに、役職名を「調査員」、「ケースワーカー」とする政治関連業務担当スタッフが各1人ずつ付く。また各政党に対しては、役職名を「渉外補助員」、「渉外担当員」、「総務主任」とする政治関連業務担当スタッフがそれぞれ1人雇用されていることが多い。これとは別に、ロンドン市長も同法に基づき、政治アドバイザーを2人、その他の職員を10人採用することができる<sup>13</sup>。

<sup>12</sup> イングランドで2層制システムを採用している地域では、同一地域内を、日本の県に相当するカウンティと、日本の市に相当するディストリクトという2つの自治体が統治している。イングランドのその他の地域は1層制であり、自治体は、「ロンドン・バラ（London borough）」（1965年設置、ロンドンのみ）または「大都市圏ディストリクト（metropolitan district）」（1986年設置）、または「ユニタリー（unitary）」（1996年設置）と呼ばれる。これらの自治体の一部は、「シティ（city）」または「バラ（borough）」の称号を付与されている。

<sup>13</sup> <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/en1999/1999en29.htm>

また、イングランド、ウェールズの地方自治体の代表機関である「地方自治体協議会 (Local Government Association)」及びロンドンの地方自治体の代表機関である「ロンドン自治体連合 (London Councils、旧名称は Association of London Government)」では、それぞれの政党ごとに政務補助員が雇用されている。しかし、これらの機関は法律でその設置が規定されているわけではなく、全国の自治体を代表する目的で、中央政府及び地方自治体の出資を受けて設立されているに過ぎない。これら機関の政務補助員は、各組織の裁量で置かれているポストであり、一般の雇用法を除いてはいかなる法律も適用されない。しかし、ロンドン自治体連合が採用している3人の政治アドバイザーには、「ロンドン自治体連合の政治アドバイザー、政党及びその他の人員の関係」に関する規定が適用され、その役割は、「ロンドンの地方自治体とロンドン自治体連合の政党グループに属する地方議員をサポートすること」と定められている<sup>14</sup>。

以上、地方自治体レベルで雇用される政務補助員について見てきた。その他、英国の行政システムでは、同類の役職として、スコットランド自治政府議会とウェールズ議会内に「特別アドバイザー (Special Adviser)」と呼ばれるポストがある。もともと、この種の役職で最もよく知られているのは、政府各省で雇用されている「特別アドバイザー」であり、「特別アドバイザー行動規範 (Code of Conduct for Special Advisers)」<sup>15</sup>が適用される。特別アドバイザーの役割について、「大臣規範 (Ministerial Code)」<sup>16</sup>では次のように定められている。

*「各大臣への助言とサポートに政治的な側面を加えながらも、その助言とサポートの拠り所を明確にすることにより各省の政治的中立性を強化する」*

「大臣規範」はまた次のようにも述べている。

*「大臣規範の規定によって、各省大臣は、政治以外の分野で高度な技術や経験を持つ個人を、大臣に助言、サポートを与える特別アドバイザーとして任命することができる。ただし、政治的信条のみを根拠とする特別アドバイザーの採用は行わない」*

一方、「特別アドバイザー行動規範」には以下のように記されている。

*「政府の仕事と政府与党の活動が重複し、各省職員の関与が適切でない場合、特別アドバイザーが任命され、大臣のサポートに当たる。特別アドバイザーは、各省の職員よりもより政治的意識が高く、政治の事情に通じた立場から大臣にサポートを提供する追加的な人的資源である」*

特別アドバイザーの被雇用者としての立場については、「特別アドバイザー行動規範」で以下のように規定されている。

---

<sup>14</sup> <http://www.londoncouncils.gov.uk/doc.asp?doc=19281&cat=1969>

<sup>15</sup> [http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/special\\_advisers/code/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code/)

<sup>16</sup> [http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/ministers/ministerial\\_code/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministers/ministerial_code/)

「特別アドバイザーは、『1995年省職員枢密院令 (Civil Service Order in Council 1995)』第3条に規定されている雇用期限付きの省職員である。通常、省職員は、将来政権交代があっても引き続き政府からの信頼を維持できるよう、能力に基づいて任命され、政治的な中立性と客観的立場が求められるが、特別アドバイザーにはこの要件は求められない」

特別アドバイザーは、地方自治体レベルで政務補助員が行う仕事とほぼ似た仕事に従事しているが、この2つの役職は混同されるべきではない（実際、この2つのポストはよく混同される）。特別アドバイザーとして中央政府の省で働く職員は2005年度には78人だった<sup>17</sup>。

なお、最近では、下院議員が、個人で雇っている有給の職員に「特別アドバイザー」、「政務補助員」などの役職名を付ける傾向がみられるが、このような職員は、議員個人の裁量で雇用されたものであり、法的根拠がある役職ではない。下院議員によるこの種の職員の採用は、議員による職員雇用に関する新規則が導入され、議員に支払われる人件費手当が大幅に増額された2001年以降、益々増えている。

下院議長がメンバーを任命する「国会議員手当に関する助言委員会 (Advisory Panel on Members' Allowances)」が作成した、下院議員が個人で雇用する職員の給与に関するガイダンス（2007年4月以降用）は以下のようにになっている<sup>18</sup>。

リサーチ/議員アシスタント		
リサーチ/議員アシスタントは大卒者であることが多い。高度な調査スキル、分析力、コミュニケーション力、政治環境に対する優れた理解力が求められる。		
職務	給与の推奨額 (2007年4月1日 より)	初任給の推奨額
*ロンドン以外では、地域の労働市場の状況によって初任給は大きく異なる。		
<b>上級リサーチ/議員アシスタント</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>複雑難解なテーマについて、主に二次資料を使ってリサーチを行う。</li> <li>リサーチ結果の分析、理解、発表。目的は、国会質疑での使用、委員会への説明、記事やプレスリリース作成など。</li> <li>政党やロビー団体等との連絡。</li> </ul>	26,789 ポンド ～ 38,623 ポンド	26,789 ポンド (地方) ～31,773 ポンド (ロンドン)

<sup>17</sup> <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03813.pdf>

<sup>18</sup> [http://www.w4mp.org/html/library/salaries/payrates\\_apr2007.asp](http://www.w4mp.org/html/library/salaries/payrates_apr2007.asp)

<ul style="list-style-type: none"> <li>メディア対応。</li> </ul> <p>上級アシスタント自らがケースワークを進めたり、書簡等による外部との連絡を単独で行うこともある。</p>		
<p><b>リサーチ/議員アシスタント</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>容易に入手できる資料を使つてのリサーチ。</li> <li>リサーチ結果の分析、理解、発表。目的は、国会質疑での使用、委員会への説明、記事やプレスリリース作成など。</li> <li>選挙区の住民からの問い合わせ等に単独で対応する。</li> </ul> <p>以下の追加職務が含まれる場合あり</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>訪問者への対応。</li> <li>ケースワークを他の官庁に差し向ける。</li> <li>事務業務の遂行。</li> </ul>	<p>13,705 ポンド ～ 33,018 ポンド</p>	<p>13,705 ポンド (地方) ～18,689 ポンド (ロンドン)</p>

### 3 これまでの流れ

地方自治体職員に政治的中立性を確保する試みを最初に行ったのは「1972年地方自治法」である。同法は、地方議員に対し、自らが議員を務める自治体の職員になることを禁止した。また、地方自治体で過去12ヶ月間に職員として勤務した者は、その自治体の議員選挙に立候補できず、同様に、過去12ヶ月間、地方議員の地位にあった者は、当該地方自治体の職員として雇用されることができないと規定した。更に、この規制は、当該自治体がメンバーとなっている合同機関（消防当局や交通当局など）にも適用範囲が拡大された。

その後、「2000年地方自治法（Local Government Act 2000）」の施行により、任命または選挙で選ばれた執行役ポスト（内閣）が自治体内に創設されたが、これらの内閣構成員の立場に関してあいまいな点が残らないよう、「2001年地方自治体（内閣制度及び修正委員会制度）（法令とその他の条項の改定）（イングランド）命令（Local Authorities（Executive and Alternative Arrangements）（Modification of Enactments and Other Provisions）（England）Order 2001）」が制定された。ここで注目すべき点は、2000年に自治体の執行権を一部に集中させる内閣制が導入される以前の段階で、ウィディカム報告書が発表され、大規模な法改正が実行されていたことである。内閣制の導入以前、自治体の業務執行は、複数の委員会によって組織的に行われていた（この「委員会制」は1835年より続いていたものである）。なお、1969年に発表されたラドクリフ・モード委員会による調査報告書は、自治体の執行権を一部の代表者に集中させる体制を提案していたが、ウィディカム委員会はこれを拒否し、委員会制の維持を支持した。

ウィディカム報告書は大規模な法改正につながり、地方自治体内の政治のあり方と組織文化は、地方議会を持つ地方自治制度が導入された1835年以降、最も大きな変化を遂げた。その根底にあったテーマは、地方自治体職員の中立性を損ねることのない政治環境の確立を可能にするための政治的中立性の強化及びチェック・アンド・バランス機能の必要性であった。ケン・ヤング、メアリー・デービスの共著による「ウィディカム委員会後の地方政治 (*The Politics of Local Government Since Widdicombe*)」には次のような記述がある<sup>19</sup>。

「『1989年地方自治・住宅法』は、ウィディカム委員会による地方自治体業務の執行に関する報告書を受けて制定され、その内容は、ほぼ同報告書の勧告に沿ったものであった。同法によって、様々な制約や要件が導入され、それらは、地方議員と自治体職員、そして自治体による業務執行に関し、様々な影響を与えるものであった。

同法を成立させるにあたり、国会は、実際の地方自治体が、単なる公共サービスの提供機関にとどまらず、政治的な存在であることを初めて認めた。それによって、例えば政党グループの法的地位を主張する地方議員が、自治体の委員会における代表権を主張することも起こり得るようになった。この遅すぎるとも言える認識には、ウィディカム委員会が少なからず貢献をしたと言えるだろう。この点について、政府の白書も、同委員会が、政治的事情に支配された現在の地方自治の運営体制について優れた現状分析を行ったと評価している。このように地方自治体の政治的体質が認識されただけでなく、自治体が政治的体質を有していることによる結果の一部は、自治体に明確な方向性を与え、市民に対する説明責任強化につながっていると歓迎されている。

このように地方自治体の運営体制における政治的側面がようやく公に認識されたものの、政治的対立が自治体内でますます高まりつつある中、職権濫用の危険性によって、新しいチェック・アンド・バランスのシステムの必要性が浮き彫りになった。そこで政府は、地方自治制度の公平性と妥当性を確保し、政治的に中立な立場をとる地方自治体職員の権利を守り、更には政治的影響の適切性に関する基準を明確にすべく、介入に乗り出した。その目的は、優れた自治体運営の仕組みを強化し、党派政治が、地方議員間、地方議員と地方自治体議員の間、そして地方自治体と中央政府の間の関係に及ぼす影響を和らげることにある」

地方自治体における政治的行動という概念とその原因を定義するにあたって、ウィディカム報告書は、「地方行政はますます政治色を強めており、その例は全国に広まりつつあるが、具体的にどのようなようにして現れるかには様々な形があり、それらを区別することが重要である」と記した<sup>20</sup>。報告書は、地方行政の政治化の例として下記を挙げ、「それぞれは別個の現象として考えることが可能であり、必ずしも一つの現象から別の現象が派生するというものではない」としている。

<sup>19</sup> Ken Young and Mary Davies, *The Politics of Local Government Since Widdicombe*, 1990, pp7-8

<sup>20</sup> *The Conduct of Local Authority Business: Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business*, 1986, p60

- (a) 地方選挙が、立候補者ではなく、立候補者の所属政党に基づいて争われる。
- (b) 法律に基づいて設置された地方自治体内のポストへの任命（各種委員会のメンバー、委員長のポスト等）が、各人の所属政党によって決定される。
- (c) 地方議会や委員会会議の開催前に、政党グループがあらかじめ党の政策方針について合意する。
- (d) 地域の公共サービスが、政党の政策に沿って決定、提供される（公共サービスの民営化、「現業サービス提供機構（Direct Labour Organisation）」の利用など）
- (e) 政党が政策を選挙マニフェストに掲げ、その政党が選挙で最大政党になった場合、それらの政策を実行する義務があるとみなされる。
- (f) 意志決定にあたって地方自治体職員より地方議員が重要な役割を占める。
- (g) 日常の業務遂行にあたって地方自治体職員より地方議員が重要な役割を占める。
- (h) 地方自治体内のポスト斡旋が、政治的引き立ての手段として行われる。
- (i) 自治体のサービスや資金が、支持者への引き立てを行うために利用される。
- (j) 国レベルでの政治的問題に関わるための土台として地方自治体が利用される。<sup>21</sup>

ウィディカム報告書の、「政治の有益性と必然性 (The Desirability and Inevitability of Politics)」と題された章は次のように述べている<sup>22</sup>。

「以上のリストによってこうした現象が全て網羅されるわけではない。ただし、各項目に関しては様々な見解が可能であるため、それぞれを別個の現象として考えることが重要である。『政治化 (politicisation)』という漠然とした用語を使うことは、政治の有益性と必然性を論じるにあたって誤解を招きやすい」

政府はウィディカム委員会に対し、「地方自治体業務の執行において政治的干渉がどのような形で現れているか、またそれを解決するためにどのような法的枠組みが考えられるかについて、報告と勧告を行う」ことを委託していた。ウィディカム報告書発表後に設置された「公職における行動基準に関する委員会 (Committee on Standards in Public Life)」の報告書は、1989年法とその制定をもたらしたウィディカム調査について、「中央政府と地方自治体が激しく対立し、強い相互

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

不信に陥っていた証拠である」と述べている<sup>23</sup>。ウィディカム報告書は、政治的干渉が地方自治体業務に与える影響に関連して次のように記していた<sup>24</sup>。

「政治というものは、最良の場合、代表制民主主義に必要な通貨のようなものである。それは、市民が直接に行政プロセスに関与しなくても、自らが望む形の政府と公共サービスを手に入れることができる組織的基盤を提供するからである。選挙で票を得た政党も、人々の期待通りの成果を出せなければ、次の選挙でその責任を取らされることになる」

一方で、ウィディカム報告書は、政治の次のような側面も指摘している<sup>25</sup>。

「もっとも、最悪の場合、政治は有害な影響を与える危険性もある。コミュニティに奉仕するのではなく、18世紀から19世紀初頭の政治の発展初期に見られたように、利権をばらまく方法として利用されることがあるからだ。利権ばらまきの例としては、支持者を自治体のポストに任命したり、土地開発に関する権限を濫用したり、与党の政策を支持する外部団体に資金を供与したりすることが挙げられる。同様に、票を集める目的で公共サービスを特定のグループや地域に提供し、公平な判断に基づく決定を怠るという危険性もある」

更にウィディカム報告書は、「ほんの少数ではあるが、一部の自治体で、職権濫用という深刻な問題が起きている」と記している<sup>26</sup>。この記述は、ウィディカム氏自身の分析から引き出された結論であるとも考えられるが、上記(a)から(j)の項目で挙げた慣行をめぐって当時の政府とマスコミの両方が抱いていた懸念に対する直接的なコメントであるとも考えられる。ウィディカム調査の中間報告書は、党派的な動機から広報機能を使って中央政府を批判している地方自治体があることにスポットライトを当てていた<sup>27</sup>（この慣行は、同報告書での指摘を受けて、「1986年地方自治法（Local Government Act 1986）」によって禁止された）。また、「更に多くの自治体で、急速な政治的状況の変化の結果、地方自治体職員と地方議員の関係が不安定かつ不透明になってきている。この傾向は特に都市部に顕著であるが、一部の地方でもこうした傾向が見られる」と指摘している<sup>28</sup>。グレーター・ロンドン・カウンシルや6つの大都市圏カウンティ（Metropolitan County Council）など都市部の自治体で社会主義思想に基づく急進的な動きが出てきたことに対する政府の懸念を受け、「1985年地方自治法（Local Government Act 1985）」は、これらの自治体を解体した（これらの自治体は労働党が多数党で、そこにおける投票パターンや政治的現象について言及する際は「ニュー・アーバン・レフト（New Urban Left）」との言葉が使われた）。このことについてもウィディカム報告書は最初の章で言及し<sup>29</sup>、「政治的プロセスは、手段であるべき時に、

<sup>23</sup> *Standards of Conduct in Local Government in England, Scotland & Wales*, 1997, p40

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> p61

<sup>26</sup> p63

<sup>27</sup> p18

<sup>28</sup> p63

<sup>29</sup> p23

目的にもなり得る。政治的プロセスが目的となると、その結果、一般市民が損失をこうむることになる」と述べている<sup>30</sup>。

地方自治体職員の中立性を強化する方法として、ウィディカム報告書では様々な提案が示され、それらは後に、1989年法のもと実現し、前述のとおり、今でも「ウィディカム規制」の名で知られている。特に地方自治体職員に関して、ウィディカム報告書には以下のような記述がある。

「地方自治体の職員には引き続き、他の自治体の議員になる権利が与えられるべきであるが、部長級 (*principal officer*) またはそれ以上のレベルの上級職員は例外とするべきである」<sup>31</sup>

この提言に基づいた規則の導入により、部長級以上の上級職員による「ツイン・トラッキング」の慣例に終止符が打たれた。更に、同報告書は、選挙で選ばれた地方議会議員についても、同様の規制が敷かれるべきであるとして、次のような提言を行った。

「地方議員、地方議員への立候補者、または過去1年間に地方議員を務めた経験がある者を、その他の自治体の部長級以上の職員として採用できないよう、法改正をするべきである」<sup>32</sup>

また、この規制はより広範な政治活動にも適用され、地方自治体職員、特に上級職員や「政治的に微妙な立場にある」と見なされている役職に就いている職員の中立性が強化されることとなった。ウィディカム報告書は、中央政府が、次のような措置を取ることを地方自治体に義務付けるよう勧告した。

「部長級以上の地方自治体職員の雇用条件に、以下のような政治活動を禁止することを盛り込むよう手段を講じる。

- (a) 選挙によって選ばれる公職のポストに立候補すること及びその役職に就くこと。
- (b) 政党内にポストを得て職務に就くこと。
- (c) 党派的な政治討論に参加していると判断されるようなやり方で、公的な場で個人の立場から発言したり、執筆活動を行うこと。
- (d) 選挙運動に参加すること<sup>33</sup>。

ウィディカム報告書は、「政務補助員」という役職名を挙げてその創設を提案することはしなかった。しかし、類似の役職の創設を提言し、次のように記述している<sup>34</sup>。

---

<sup>30</sup> p61

<sup>31</sup> p113

<sup>32</sup> p163

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> p151

「一部の自治体では、政党が必要とするアドバイスが、自治体の事務総長や、従来からの序列に従って事務総長に報告義務があるとされる職員によっては十分に提供されていないと言えるかもしれない」

その上で、次のような認識が必要とされるとしている<sup>35</sup>。

「(本報告書のための) 調査では、政治的アドバイスを行う者の任命は、公に行われる場合と、内々に行われる場合の二通りの状況があることが分かった。後者の場合、政党は、主任レベルより下位の役職にある自治体職員を、その政党の支持者であり、当該の政党寄りのアドバイスをしてくれる人物であるという理由で選び出している。このような状況では、主任レベルの職員の管理能力に著しく悪い影響が出るほか、おのずと役割分担の境界線があいまいになってしまう」

ウィディカム報告書はこのように、政党にアドバイスを与えるにあたっての地方自治体職員の役割の境界線があいまいだと分析した上で、それに対するセーフガードが必要だと指摘し、特に政治的役割を担うため雇用される職員について、以下のように述べている<sup>36</sup>。

「彼らは、議員が受けるアドバイスの幅を広げるという意味で有用である。それにより、地方自治体全体に仕えるという自治体職員の役割を制限するのではなく、促進することができる。現行法がこの点について十分に明確でないと考えられるのであれば、そのようなポストを自治体が置くことが可能であることを明確にするよう、法を改正するべきである」

ウィディカム報告書は、更に次のような提言を行っている<sup>37</sup>。

「本委員会は、以下の事項を実現することを提案する。

- (a) 地方自治体が、政党グループ及びその代表者付きの職員を置くことができるようにする。
- (b) その際には、次のようなセーフガードを置く。
  - (1) これらの職員は、地方自治体全体のために働く職員とは明確に区別されるべきである。これらの職員は、自治体の執行業務を手掛けることはなく、また執行機能にも関与せず、地方議会議員に対する直接の報告義務を有し、事務局長を介しての報告は行わない。
  - (2) これらの職員の人数と序列の上限は厳密に制限される。
  - (3) 少数派政党の議員もこれらの職員を雇用できるようにする。
  - (4) これらの職員が、政治的基準に基づいて採用されているかどうかを明確にする。

最終的には、同報告書内の勧告案は全て「1989年地方自治・住宅法」第9条に盛り込まれた。

---

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> p152

<sup>37</sup> p154

\*

1988年7月、政府は、ウィディカム委員会の報告書に対する回答を、「地方自治体業務の執行：ウィディカム報告書に対する政府回答（The Conduct of Local Authority Business: The Government Response to the Report of the Widdicombe Committee of Inquiry）」と題する白書の形で発表した。その中で政府は、「地方自治体業務の執行に適用すべき基本原則」として、以下の点を挙げている<sup>38</sup>。

「まず最初に述べるべきである最も重要な点は、地方自治体は有権者に対して明確な説明責任を有することである...

第2に、自治体に代わって意思決定を行う者は、有権者の意見を反映させなければならない

第3に、全ての地方議員は、自治体の仕事において、何らかの役割を果たすことが可能であるべきである

第4に、地方自治体の意思決定に関わる者は、自らの利益を促進しているという疑いを持たれてはいけない

第5に、地方自治体によるサービスは、効率的で、専門的知識に基づき、政治的に中立でなくてはならず、自治体全体に対して責任を負わなければならない

最後に、自治体によるサービスが適正な水準で行われるよう効率的な仕組みが整備され、かつ、自治体が不公平な意思決定を行った時、住民がそれを是正できる有効な方法がなくてはならない」

これらの原則は、地方自治における政治的関係に関して、統治のあり方という観点から重要な見地を提示しているが、特に本レポートが扱うのは、政治的サポートに関する事項である。白書は更に、地方自治体職員の中立性について触れている<sup>39</sup>。

「英国の地方自治体職員は、伝統的に、支配政党がどの政党であるかに係わらず、同等の献身をもって自治体業務を執行してきた。この伝統は、規定に基づくものではなく、慣行と慣習を通じて確立されてきたものである。その結果、原則的に、自治体職員が同じ自治体の議会議員になれないという規則以外には、自治体職員に政治的活動を禁止する法律は存在しない」

---

<sup>38</sup> *The Conduct of Local Authority Business: The Government Response to the Report of the Widdicombe Committee of Inquiry*, 1988, pp2-3

<sup>39</sup> p18

このように述べた上で、同白書は、ウィディカム報告書が示した政治的制約を受ける役職<sup>40</sup>と、政党付き職員の雇用という提案について述べている。

「他の自治体の議員を務めること及び公的な政治的活動を行うことを自治体職員全員に禁止するのは適切ではないとの委員会の見解に、政府も賛同する。全国の自治体には約 300 万人の職員がおり、その大半は政治的利害を持たない職務に就いているからである。

また、地方議会議員に定期的にアドバイスを提供する地方自治体の上級職員は、公的な政治活動について制約を受けるべきであるとの委員会の見解にも政府は賛同する。実際、地方自治体の中でもこのような意見が大半である。しかし、ウィディカム委員会は、制約を受けるのは『部長級かそれ以上のランクの職員』に限定すべきであるとしているが、これに対しては疑問を呈する声が大勢を占めており、政府も例外ではない。政治活動に関する包括的な制約条件としては厳しすぎるとの批判が一般的に聞かれている。この条件に従えば、制約の対象となる自治体職員は全国で7万人に上ることになるが、そのうちの多くは技術部門などの職員で、地方議員とは全く接触のない職務に就いている」

政党付き職員（政務補助員）のポスト創設については、政府は次のように回答した<sup>41</sup>。

「政府は、このポストを創設すべきであるというウィディカム委員会の見解に同意しない。地方自治体全体のために奉仕するのではなく、特定の政党または地方議員に政治的サポートを提供することを目的とした職員を、地方自治体が公費で雇用することは不適切であると政府は考える。その代わりに、各政党の政治アドバイザーが、許される範囲内で、自治体の政党グループにアドバイスを行うことが望ましい。自治体によって、政党グループの数も議員の数も様々であるため、全ての自治体に公平なシステムを導入するためには、アドバイザーの数が多くなりすぎ、公共サービスを提供するという自治体本来の目的に沿わなくなってしまうであろう。従って、政府は、こうしたポストへの人員の雇用を法律で禁止する意向である」

しかし、この白書の発表後、1989年法の国会での可決によって、部長級以上の地方自治体職員に政治的制約が課せられ、政務補助員職も、禁止されるどころか法律で規定されるに至り、政府の方針は一転した。これは、同法成立の前に担当の国務大臣がニコラス・リドリー氏からクリス・パッテン氏に変わったことと関係があると思われる。

---

<sup>40</sup> p19

<sup>41</sup> p21

#### 4 政務補助員の職務

政務補助員とは、「1989年地方自治・住宅法」の第9条で規定された役職に任命された全ての職員を指す。しかし、既に紹介したロンドン議会議員付き調査員など、英国の公共部門には別のタイプの政務補助員も複数存在する。これに加え、自治体によっては、自治体のリーダー付きアドバイザーや、議員向けサービス部局内の政党グループ事務局代表に非政治的な立場のアドバイザーを置くことで、同法による制約を回避している例も多数ある。これらの役職への任命は、一般公募で、政治的信条に関係なく行われる限りにおいては（職責は例えば政党に関係なく自治体のリーダーをサポートすることなど）、法的に何ら問題はない。このような事情から、1989年法の枠組みの外で任命される政務補助員を定義するのはより難しい。

前述のように、1989年法の規定によらず任命される政務補助員には次の2種類がある。

- 地方自治体のリーダー付きのアドバイザー： 完全に非政治的な個人の任命であり、政治的に中立な立場からアドバイスを提供するほか、自治体のリーダーに対するその他のサポート任務を担う。
- 政党グループ事務局代表のアドバイザー： 理論上は政治的に中立な職員。政党に属する地方議員の事務面を補佐する。

一方、1989年法に従って任命される政務補助員の仕事内容や雇用条件は、上記ポストよりも定義しやすい。同法による制限があり、また自治体の監視担当員が同法の順守状況をモニタリングしているため、地域ごとの差異が生まれる余地のない、法的に制限された環境で職務が遂行されているからである。監視の目的は、特に政治的活動の制約と採用に関する規則を順守させることである。

採用という観点から見ると、政務補助員は、自治体の全ての部長級以上の職員と同様に雇用される。ほとんどの自治体が、公募の形で直接募集を行い、その方法としては、全国紙及び地方紙を含めた新聞（特に高級紙「ザ・ガーディアン」に週1回付く別刷り版「ソサエティー」及びそのウェブサイトがよく使われる）や、「地方自治体雇用者協会（LGE）」の求人用サイト（[jobsgopublic.com](http://jobsgopublic.com)）など様々な手段が用いられる。しかし、政務補助員の場合、政党誌にも求人を出すことがよくある（労働党は「ニュー・ステーツマン（New Statesman）」誌及び「トリビューン（Tribune）」誌、自由民主党は「リベラル・デモクラット・ニュース（Liberal Democrat News）」誌を使う）。その他、政党の地方事務所や各政党本部内の地方議員連盟などを通して非公式に募集されることもあるが、こうした場合、募集に自治体の資金は使えない。また、政務補助員は、地方自治体の他のポストと違って、募集が行われている特定政党への支持を条件に掲げることができる（しかし、必ずしも当該政党の党员である必要はない）。また自治体の人事担当職員ではなく地方議員が最終選考を行うことが多いのも、政務補助員の採用手順における特徴である。面接も、地方議員（ほとんどの場合は当該政党グループの代表を務める議員または政党内にポストを持つ議員）と地方自治体の人事担当職員が共に行う。政務補助員のポストに就く人物は、大半が特定の政党の活動家であり、

多くが下院議員や欧州議会議員の下で働いたことがあるか、または特定の政党やロビー団体での勤務経験があるなど、政治的環境での職歴を有することが多い。

1989年法のもと任命される政務補助員に関して、職務内容の雛形は存在しない。これは、同ポストが、自治体の他の職員と同じ雇用の枠組みの中で採用され、政治的役割を反映させるためだけに修正を加えたものが職務内容となるからである。もっとも、政務補助員の導入を検討している自治体向けに、各政党は同ポストの役割についてのガイドラインを発行している。以下に自由民主党の例を挙げる。

#### 地方自治体協議会自由民主党グループ行動規範ガイド No 2

##### 政務補助員の雇用 (2003年6月)

「政務補助員」の職務内容の雛形は存在しない。本人の職歴やポストの給与レベル、当該政党グループが支配政党であるかそうでないか、また政党グループ代表や党所属議員にとっての優先事項が何であるかによって、自治体ごとにその職務は変わってくる。しかし、政務補助員が担うべき職務は下記のように挙げることができる。

**調査** — 委員会報告書に盛り込まれた情報を明確化するため地方自治体職員に問い合わせをするほか、予算策定準備や新しい政策の立案など、政党グループによる大規模な調査プロジェクトを手掛ける。

**政治的アドバイスの提供** — 政党の国レベルでの政策方針についてのブリーフィング、政党グループによる地域での特定の方針や決定がどのような影響を与えるかについて意見を述べる。

**マスコミへの対応** — プレスリリースの作成、報道機関からの問い合わせに対応する。

**政党グループ内の意思疎通を図る** — 政党グループ内の団結を促進する。異なる委員会に属する議員が矛盾する姿勢を表明する可能性を低く抑える。

**信頼できるフルタイムの内部関係者としての役割を担う** — 政務補助員は政党グループのために直接任務を行う。その他の自治体職員と違って、政党グループの成功を最優先させる。

**ケースワーク** — 政務補助員にとって最も面白い仕事とは言えないが、忙しい政党グループ代表に代わって行う重要な仕事である。

**委員会の事務** — 政党グループの内部会議の議事録・報告書の作成。

**地域コミュニティのグループとの連絡役を務める** — 自治体内での動きを地域コミュニティのグループに説明する。地域からの苦情、抗議、意見に対応する。

**自治体職員との連絡** — 委員会事務員との連絡。動議や修正案の上程を確認。その他の政党グループの政務補助員との連絡。委員会会議前の事前ブリーフィングを地方自治体職員と共に設定するなど。

上記は、1989年法にもとづく政務補助員の包括的な職務一覧として、どの政党グループにも当てはまるものであると言える。

政務補助員とその他の地方自治体職員との大きな違いは、政務補助員が、契約書上はより上級レベルの自治体職員に報告義務があるだけだが、これは名目上の義務であり、実際には地方議員の監督の下で働く点である。従って、職場で問題が起きた場合（例えば議員との間で職務上に発生した問題）は、自治体職員の序列に従ってではなく、議員レベルで解決されることが多い（ただし懲戒処分の手続きは、議員ではなく、自治体職員によってのみ開始されることが可能である）。

1989年法の枠組みの内外で、三大政党の議員の下で働くために採用された政務補助員は全て、その政党ごとに分かれた全国レベルの同業者組織に所属している。ただし、これら組織がどの程度正式なものであるかは、政党によって異なる。例えば、労働党の「労働党政務補助員ネットワーク（Labour Political Assistants' Network）」は、政治関連の情報を共有し合う電子メールのメーリングリストという形でしか存在していない（もっとも、同ネットワークは、労働党の地方自治大会で年次会合を開いており、また「労働党地方議員協議会（Association of Labour Councillors）」のサポートも受けている）。これに対し、自由民主党の政務補助員は、有給の党職員も所属している「自由民主党職員協会（Liberal Democrat Staff Association）」のメンバーとなっている。そして、最も進んだ組織体制を持つのが保守党の「保守党政務職員ネットワーク（Conservative Political Officers' Network, CPON）」である。同ネットワークには、保守党の全ての政務補助員が所属することが可能であり、独自の役員を選出し、ウェブサイトも持っている。また、「保守党地方議員協会（Conservative Councillors' Association）」の総会及び保守党の党大会でも年次総会を開いている。同ネットワークのウェブサイトでは、政務補助員の最も一般的な職務内容の概要が次のように紹介されている<sup>42</sup>。

*「政務補助員は地方自治体の職員であり、地域の政党グループによる地方自治体のための日常業務をサポートすることに目的を限定して雇用される。政務補助員は、『1989年地方自治・住宅法』の規定に従って『政治的制約』を受ける。例えば、政治的な意見を公的な場で発表したり、特定政党のための選挙活動を行うことは禁止されている<sup>43</sup>。ただし、雇用されている政党グループに対しては政治的な意見を述べたり、アドバイスを行うことができる。*

*政務補助員の仕事は広範囲にわたり、特定の分野に分類するのは難しい。政策アドバイザー、広報官、作業員、調査員、ケースワーカー、地方議員的役割、カウンセラー、秘書、ウェブデザイナー、ウェブサイト管理者、マーケティング部長、イメージコンサルタント、カメラマン、グラフィックデザイナーなどは、政務補助員が同時に受け持つ様々な職務の一部である言っているだろう。政務補助員は、一言で言うならば、『究極のコミュニケーション専門家』であると言える。*

<sup>42</sup> <http://www.cpon.info/pages.php?pid=61>

<sup>43</sup> CPONのウェブサイトに記載された政務補助員に対する政治的制約に関する内容は、地方自治体雇用者協会のガイダンスの規定と一致しないため、考慮に入れなくてよいものと思われる。

保守党の政務補助員が担当する仕事には次のようなものが含まれる（ただし各仕事の比重は自治体ごとに異なる）。

- 調査、政策立案
- 政党グループの組織化と事務業務（政党グループと協力の上、行う）
- 秘書及び又は政党グループ代表のアシスタント業務。つまり、委員会会議の代理出席者の手配、政党グループの会議の手配、党費の徴収など。大まかに言って、政党グループ代表と政党グループ幹部のサポート業務
- 「ソーシャルワーク」の遂行。地方議員の悩み相談役、議員のアドバイザー的役割、政党に関する一般的な情報提供
- 広報担当官としての業務
- 所属政党グループのウェブサイト管理
- 地域、地方の保守党支部及び地方自治体内保守党グループとの連絡窓口としての役割
- 保守党本部との非公式の連絡業務（CPON、保守党地方議員協議会、保守党本部、地方自治体協議会内の保守党グループを通じて行う）。

CPON に所属する政務補助員はこれまで、具体的に以下のような業務を行ってきた。

- 「定期的選挙制度見直しレポート（*Periodic Electoral Reviews*）」に政党グループとして提出する提出物の情報の照合。
- 自治体が発行する新聞の自治体職員で構成される編集委員会において政党グループの代表役を務める。
- 地域の問題に関するキャンペーン活動において地元選出の下院議員と協働し、共に調査活動を行うほか、連絡係を務める。
- 地方自治体の地域組織で、保守党グループをサポートする。
- 政党グループに代わって調査を実施する。
- 情報、ブリーフィングの提供によって、選挙期間中、保守党候補者をサポートする（ただし政務補助員が特定の政党への支持を公の場で述べることは違法である<sup>44</sup>）。
- 自治体の内閣会議、及び地方議会の本会議などについて、覚書を作成し、公式な議事録の補完資料とする。
- 自治体の公式文書、新聞記事の切り抜き、地域の保守党グループによる刊行物、保守党による広報資料（地域版及び全国版）、その他関連資料を収集し、情報を蓄積する。
- 地域の保守党グループのニュースレターを編集する。

政務補助員は、ウィディカム委員会の報告書をきっかけとして、地方自治の政治化という現状を自治体の枠組みの中に取り込み、それまで自治体職員の間で内々に行われていた党派政治に基づいた任命をなくすことを目的として、法律でその根拠が定められたが、まだ問題が完全に解決されたわけではない点に留意したい。例えば、どの政党が地方議会の多数派を握っているか、派閥に関連

---

<sup>44</sup> 脚注 42 に同じ。

する事情、勤続年数などの要素により、政務補助員の職務内容は自治体によってまちまちである。また、地方議員に代わってメディアで発言することが許可されている政務補助員の場合には、政治的に中立な立場である自治体の広報職員との間で軋轢が生じることもある。同様に、政治的に中立な立場にある政策アドバイザーや委員会事務員も、政務補助員が同僚として存在することで、職場に政治的要素が持ち込まれることを不快に感じ、これが軋轢の種となる可能性もある。更に、政務補助員の方でも、その多くが、政治的に制約のある環境で職務に当たることに困難を感じている。このような問題点は、政府が最近（2004/05年）行った、地方自治体職員の政治活動に関する見直し作業でも検討された。

注：本章執筆にあたり、ロンドン議会、オックスフォードシャー県、ヴェイル・オブ・ホワイト・ホース市の3大政党の政務補助員に聞き取り調査を行った。また筆者も、ロンドンのある区の政務補助員を3年間務めた経歴を持ち、「労働党政務補助員ネットワーク」の創設メンバーでもある。

## 5 政府による見直し作業

2004年8月、当時地方自治を管轄していた副首相府（ODPM、既に廃止）は、政務補助員も含めた地方自治体職員に対する政治活動の制限及び彼らの役割に関連して、同時に2つの意見集約作業を実施した。そのうちの一つにおいては、「地方自治体職員の政治的活動に関する規制枠組みの見直し（*Review of the Regulatory Framework Governing the Political Activities of Local Government Employees*）」と題する討議文書（consultation paper）を公表し、意見集約作業を行った。同文書は次のように述べていた<sup>45</sup>。

「政府は、地方自治セクターの全てのレベルにおいて、職員がその能力に基づいて任命され、地方議員全員に対して公平に職務を提供するという基本原則に忠実である」

そして、見直し作業の目的を次のように説明している<sup>46</sup>。

「地方自治体職員が地方議員にアドバイスを提供するという枠組みに対し、様々な意見をすくい取ること。特に自治体職員に課されている現在の政治的制約がバランスの取れたものであるか、また地方自治体職員の政治的な中立性を維持し、どの政党の地方議員からも信頼を集め続けることができるかについて意見を求めること」

同文書はまた、次のようにも述べている<sup>47</sup>。

「政務補助員に関する現在の規制について意見を求める。また、自治体職員が有給休暇を取って他の自治体の議員として活動できる現行のシステムについて意見を求める」

更に、前述した次の判例について触れている<sup>48</sup>。

「1998年、地方自治体職員の政治活動に対する制約は人権侵害に当たるとして5人<sup>49</sup>の自治体職員が欧州人権裁判所に訴えを起こした。これに対し、同裁判所は以下のような判決を下した。

『“1990年地方自治体職員（政治的制約）規則（*Local Government Officers (Political Restrictions) Regulations 1990*）”で定められた特定のカテゴリーに当てはまる地方自治体職員に対する政治活動の制約は、欧州人権条約第10条で規定された表現の自由の侵害には当たらない。これは、同規則で定められた特定のカテゴリーに当てはまる地方自治体職

---

<sup>45</sup> *Review of the Regulatory Framework Governing the Political Activities of Local Government Employees: A Consultation Paper*, 2004, p5

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> 実際は4人だったので、討議文書のこの記載は間違いである。

員に対する政治活動の制約が、“法律で規定されて”おり、欧州人権条約第10条第2項で意味される一つ以上の合法的な目的を遂行するためのものであり、民主主義社会では、それらの目的を達成するために必要であるためである』」

更に、制度改正に必要な手順を考慮して、次のような意見を示した<sup>50</sup>。

「政府としては、政治的制約を受ける役職の種類を変更するため議会立法を定めることは適切ではないと考える。しかし、政治的制約を受ける役職の基準を引き上げ、それら役職の数を減らした方が、制度をより簡素化できるであろう。これは二次立法によって行うことができる」

同文書で政府は、既に確立されている国レベルの省庁職員向けの慣行を地方自治体職員にも適用することを軸とした2つの改正案を提案し、意見集約作業を行った。2つの改正案とは下記の通りである<sup>51</sup>。

「i) 地方自治体職員が国レベルで政治に参加すること<sup>52</sup>を認めるのが妥当であるかもしれないという意見が出ている。これには、省庁職員に地方レベルでの政治への参加<sup>53</sup>を認めるのと同様の規則を適用することが考えられる。この場合、地方自治体の承諾が必要とされると考えられ、職員の役職が『政治的に微妙な立場にある』ものでないかどうか、職員が地方議員にアドバイスを与える立場にないかどうか、また自治体を代表して発言する立場にないかどうかを確認する必要がある。  
ii) ある種の役職に就いている地方自治体職員に対しては、政治活動の制約の適用を免除することが可能であるかもしれない。国レベルでは、特定の категория に当てはまる省庁職員が政治的活動に従事することを各省庁が認めており、地方レベルでもこれが実現すれば、国レベルでの取り決めに補完することになるだろう。しかし、地方自治体レベルでは、どの役職を政治的制約から免除するかについての定義付けが難しいかもしれない。恐らく、政治的制約を免除できると考えられる職員の業務内容を監視し、免除が適切であるかどうかを確認する必要があるだろう」

また同文書は、1989年法のもと国務大臣が任命する独立仲裁者の役割について、「地方自治体職員による政治的制約免除の申請は2003年で計23件に上り、そのうち21件が免除を認められた」と記している<sup>54</sup>。これについて政府は、こうした免除適用の申請は、中央政府レベルではなく、各自治体の監視担当官 (Monitoring Officer) が担当することを提案している<sup>55</sup>。

「各自治体の監視担当官は、地方議員の金銭的利益の申告記録について責任を持つ。また自治体職員の倫理水準を維持するという重要な役目も負っている。よって、地方自治体職員の政治的制約を

---

<sup>50</sup> p8

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> 政党の事務所でポストを得て働くこと、下院議員に立候補することなど。

<sup>53</sup> 政党の地方事務所でポストを得て働くこと、地方議会議員に立候補することなど。

<sup>54</sup> p10

<sup>55</sup> Ibid.

免除すべきかどうかを判断するのは監視担当官が最もふさわしいとも言えるかもしれない」

最後に同文書は、1989年法で定められた政務補助員職についての見解を述べ、以下のような改正案を挙げて意見を求めている<sup>56</sup>。

「・政務補助員の給与額を独自に定める権限を地方自治体に与える。政務補助員の給与額は、自治体のその他の職員の給与に沿って決めるか、または地方議員手当について検討する自治体内の独立委員会の提案をもとにして決める。または、

・政務補助員の給与を、『全国地方自治体サービス共同協議会 (National Joint Council for Local Government Services)』が策定する給与表 (またはその他の適切な給与表) に関連付けて決める。

または、

・現行のシステムを維持し、給与の上限額を二次立法によって決める。

4.9 政務補助員は政党グループをサポートするポストであるため、政党グループが給与の全額 (少なくとも一部) を支払うべきだとの意見もあるだろう。もしそれが実現すれば、地方自治体における政務補助員に対する全体的な考え方が、(補助職員の人件費を手当として受給している) 下院議員の補助職員に対するものと一致することになる。そのようなシステムをとった場合、地方自治体における効果的な政治的活動が阻害されるという意見が、この討議文書による意見集約作業で出るかもしれない。または逆に、政党が必要とする能力を持ったアシスタントを雇用することが可能になるため、地方自治体における政治的活動の質が上がるという意見が出るかもしれない。

4.10 政務補助員に対する政治的制約の仕組み自体を改正するという案も考えられる。例えば、自治体職員に適用される政治活動の制限に関する規則の一部 (または全体) を政務補助員に適用するのをやめるのが妥当であるという意見が出ることも考えられる。

4.11 最後に、直接公選首長付き政務補助員に関する規則の詳細が政党グループ付き政務補助員の規則と異なるのはもはや妥当ではなく、最終的にどのような形になるにしろ、直接公選首長付き政務補助員と政党グループ付き政務補助員に同じ給与システムが適用されるべきであるという意見も出るかもしれない」

2つ目の意見集約作業は、政府による地方自治体職員を対象とした行動規範の策定案に関するものであったが、自治体職員に対する政治活動の制限及び彼らの役割に関する内容も含まれていた。この意見集約作業のための討議文書「地方自治体職員の行動規範雛形について (*Model Code of Conduct for Local Government Employees*)」は、同作業実施の背景について、下記のように述べていた<sup>57</sup>。

「『2000年地方自治法』では、イングランドの関連地方自治体の地方議員及び職員、ウェールズの警察当局の職員の行動基準に関する新しい法的枠組みが定められた。同法は、イングランドの関連

<sup>56</sup> p13

<sup>57</sup> *A Model Code of Conduct for Local Government Employees: A Consultation Paper*, 2004, p5

自治体とウェールズの警察当局の該当する職員に関し、国務大臣が、二次立法の制定によって、行動規範を規定することができると定めている。行動規範は、一度規定されれば、その後は職員の雇用契約条件の一部となる」

討議文書は、この行動規範が、「当該自治体の職員が職務遂行に当たって順守を求められる行動の最低基準」と見なされると記している<sup>58</sup>。ただし、別の法律で行動規範が定められている教師と消防士にはこれが適用されないことも指摘している。自治体職員に対して「職員行動規範 (Employees Code)」を定めることは、実は1998年発行の緑書で既に提案されていた<sup>59</sup>（詳しくは後述参照）。しかし政務補助員については、同討議文書は以下のように記している<sup>60</sup>。

「この種の補助員は、自治体の全議員をサポートする任務を負わないものの、自治体職員であることに変わりはない。従って政府は、自治体職員の行動規範を政務補助員にも適用することを提案する。この提案は、政務補助員の場合、行動規範が定める中立性の原則は、政治的中立性の義務を意味しないという理解に基づいたものである」

政府は2005年12月、上記二つのうち、最初に挙げた意見集約作業の結果に対する返答として、「イングランドの地方自治体職員による行動の水準： 未来に向けて (*Standards of Conduct in English Local Government: The Future*)」と題する文書を発表した。同文書はまた、地方議員及び地方自治体職員双方の行動倫理基準を見直す目的で行われた以下の複数の調査に対する包括的な回答書でもあった<sup>61</sup>。

\* 「公職者の行動基準に関する委員会 (*Committee on Standards in Public Life*)」 (通称「グレアム委員会」)による第10報告書「正しいバランス： 公職者の行動規範の導入 (*Getting the Balance Right: Implementing Standards of Conduct in Public Life*)」 (2005年1月発表) の第3章

\* 副首相府特別委員会による報告書「イングランド基準委員会の役割とその有効性 (*The Role and Effectiveness of the Standards Board for England*)」 (2005年4月発表)

\* 「イングランド基準委員会 (*Standards Board for England*)」による地方議員の行動規範に関する意見集約作業を受けた勧告 (「イングランドの地方自治体職員による行動の水準： 未来に向けて」に付録Cとして添付)

\* 副首相府による討議文書「地方自治体職員の政治的活動に関する規制枠組みの見直し (*Review of the Regulatory Framework Governing the Political Activities of Local Government Employees*)」 (2004年8月発行)

\* 副首相府による討議文書「地方自治体職員の行動規範雛形について (*Model Code of Conduct for Local Government Employees*)」 (2004年8月発行)

---

<sup>58</sup> p7

<sup>59</sup> *Modernising Local Government - A new ethical framework*, 1998, p37

<sup>60</sup> p9

<sup>61</sup> *Standards of Conduct in English Local Government: The Future*, 2005, p5

同文書によると、上記の複数の調査と、それらに対する政府の回答は、以下の事項を実行する必要性に基づいたものである<sup>62</sup>。

- 地方議員及び地方自治体職員の高い行動水準を維持する。
- 地方議員及び地方自治体職員に求められる行動基準を効果的に定義する。行動規範を公平かつ明確なものにする。
- 行動規範の違反が発生した場合の有効な対処策を設定する。対処策を、公平かつ明確で、バランスが取れており、厳格で徹底したものにする。
- 倫理基準の管理体制が適切であると一般市民からの信頼を得られるような施策を実行すること。

同文書は、新しい倫理枠組みにおける地方自治体職員に対する政治活動の制限と政務補助員の役割について、以下のような政府の見解を示している<sup>63</sup>。

「地方自治体職員の行動管理体制は、地方議員に対する行動規範の導入によって得られた教訓を考慮に入れて行動規範を導入することにより、より組織的なものになると予想される。しかし、上級ポストの地方自治体職員の政治的活動に制限を加える現行のルールを維持することは必要であり、また政務補助員の給与レベルを引き上げ、更に政務補助員の給与引き上げに国務大臣の承認を必要としないよう制度を変更する必要がある」

また、特に次の点を強調している<sup>64</sup>。

「政府は、地方自治体職員が政治的に中立であるべきだとの原則を引き続き支持する。この原則を確実に守るために、我々は、一部の上級自治体職員の政治的活動を制限するという現行の枠組みを維持する考えである。しかし、我々は今後、政治活動の制限対象を最上級ランクのポスト、または『政治的に微妙な立場にある』ポストに制限するよう、現行ルールの修正を検討するつもりである」

以上を踏まえ、自治体ごとの裁量で決定できる範囲を拡大することによって制度に柔軟性を加えることができると政府は考え、同文書は更に、以下のように述べている<sup>65</sup>。

「地域レベルにおける地方自治体職員に対する政治活動制限のルール適用について、全体の法的枠組みの範囲内で、自治体に最大限の責任を与えるべきだと政府は考える。そこで我々は、独立仲裁者のポストを廃止し、政治活動制約の適用免除申し立てに対処する役割は、基準委員会 (standards committees) に移譲するのが望ましいと考える」

---

<sup>62</sup> p6

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> p17

<sup>65</sup> Ibid.

最後に、特に1995年以降、政務補助員の給与上限額の引き上げが行われていないことについて、以下のように述べている<sup>66</sup>。

「必要に応じて二次立法を通じて行うという現行制度のため、政務補助員の給与引き上げが遅れていることが懸念されている。そこで、暫定措置として、できるだけ早くに政務補助員の給与レベルを全国地方自治体賃金表44等に引き上げる二次立法を成立させ、最終的には44～49等のレベルに規定する議会立法を制定することを検討している。

政務補助員に関する規則について、更なる改正は検討していない」

副首相府は、2005年12月15日付プレスリリース「地方自治体の行動管理体制に対する国民の信頼」において、同文書の発行とその内容を発表した。

この後の進展としては、「2007年地方自治・保健サービスへの住民関与法 (Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)」が2007年10月に成立したことにより、独立仲裁者のポストが廃止され、その機能が地域の基準委員会に移譲された。また、前述の討議文書「地方自治体職員の行動規範雛形について」で言及されていた地方自治体職員の行動規範策定案については、2008年10月によりやく、更なる意見集約作業のための討議文書が政府によって発表された（意見集約作業の実施期間は2008年10月1日から同年12月24日まで）。

---

<sup>66</sup> pp18-19

## 6 まとめ

ウィディカム委員会が指摘したとおり、地方自治体は本質的に政治的な場であり、政党間の力関係が、地方議員間の軋轢や自治体職員の仕事の質低下をしばしば招いている。

「1972年地方自治法」の施行まで、1世紀以上にわたって直接の取り組みが回避された後、地方自治体職員に対する政治的活動の制限という枠組みの導入は、中央政府が主体となって徐々に行われてきた。しかし、ウィディカム報告書でも説明されていた通り、それらの導入のプロセスが行われている間、地方自治体は独自の仕組みを整えていた。

中央政府は、地方自治体職員の業務水準を維持し、公共サービスの提供における政治的要素の介入及び汚職が発生する可能性を防止しようとしたが、公費で政務補助員のポストを置くことに異議を唱える人々や、自治体職員の政治活動への制限が続いていることに反対する人々から、現在の制度に対する反対意見も出ている。

要約すると、地方自治体内の政治的制約に関する流れとしては、まず1972年に地方議員が同じ自治体の職員になることを禁じる制度が確立され、続いて1989年に政務補助員のポストが導入されると共に、政治的制限を受ける役職が自治体内に初めて設置された。

現行のシステムが適切であるか、また正当化できるものであるかに関係なく、2008年の時点で言えることは、この地方自治体職員に対する政治的制約に関する現在の制度は、過去のどの時点と比べても、より合理的で首尾一貫したものであるということである。地方自治体のサービスを監視する地方議員を選挙で選出するというシステムがある限り、本レポートで見えてきたようなチェック・アンド・バランスの構造を必要とする政治的環境が存在し続けるであろう。

## 付 録

**付録Ⅰ** — ロンドン議会議員とロンドン議会補助職員の行動に関する合意事項（本文8ページで言及した、ロンドン議会議員およびロンドン議会の「政治関連業務担当スタッフ（political staff）」の業務に関する GLA の内部文書）

**付録Ⅱ** — ロンドン議会議員付き調査員兼補助職員の職務内容（本文8ページで言及した、ロンドン議会議員の政治関連業務担当スタッフのうち、役職名を「調査員」とする職員の職務内容を示したGLAの内部文書）

**付録Ⅲ** — 地方自治体職員の行動規範雛形文言案（本文26ページで言及した、政府の討議文書「地方自治体職員の行動規範雛形について（*Model Code of Conduct for Local Government Employees*）」に盛り込まれていた地方自治体職員向け行動規範の文言案）

## 付録I

グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) /ロンドン議会 (2007年3月現在)

### ロンドン議会議員とロンドン議会補助職員の行動に関する合意事項

1. 背景
  - 1.1. GLAは従来の地方自治体とは異なり、以下のような特殊な要件を持つ。
    - (a) ロンドン議会議員と政党グループに専任の補助職員が必要であることがロンドン議会で決定されている。
    - (b) 補助職員はGLAの被雇用者である。
    - (c) GLAの資金はGLAの機能遂行にのみ使われることが法で定められている。
    - (d) ロンドン議会議員は、GLA外での役割も持つ。
2. 本合意事項の目的
  - 2.1. 以下の方法によってGLAとロンドン議会議員、補助職員を支援かつ保護すること。
    - (a) GLAの雇用主としての責務を果たす。
    - (b) 補助職員の指導、管理方法を示す。
    - (c) 補助職員が正当かつ公平な扱いを受けることを保障する。
    - (d) 効率的かつプロフェッショナルなサービスに必要な相互尊重の基盤をつくる。
    - (e) 法順守を確実にする。
3. 補助職員の任命
  - 3.1. 補助職員は以下の条件で任命される。
    - (a) 政治的信条にかかわらず、能力に基づいて任命される。
    - (b) GLA職員の標準的な雇用条件に拘束される。
    - (c) 割当人数の制限内で、政党グループまたはロンドン議会議員個人のもとで直接任務を行う目的で任命される。
4. 補助職員の職務の性質
  - 4.1. GLAの補助職員に関する政策書は、補助職員の職務の性質を以下のように定めている。
    - (a) GLAの機能またはロンドン議会議員の業務に関連する職務。
    - (b) 時には個人的サポート業務も認められる。スケジュール管理に関連する伝言の伝達など。
5. 補助職員の職務配分
  - 5.1. 補助職員の職務の割当はロンドン議会議員または政党グループによって行われる。

6. ロンドン議会議員リエゾンマネジャーの役割
- 6.1 ロンドン議会に議席を有する各政党グループに1人配置されるロンドン議会議員リエゾンマネジャーは、PA（パーソナル・アシスタント）とRSO（リサーチ&サポートオフィサー）の直属の上司となり、下記の職務を担う。
- (a) 下記の事項に責任を有する。
- 勤務状況（休暇、職場外での勤務、残業など）
  - 試用期間中の勤務評価
  - 勤務評価・勤務状況の監視
  - 職員の研修、スキルの向上
  - 懲戒
  - チームワークの強化
- (b) 当該政党グループの代表やロンドン議会議員と協力して任務に当たる。
- (c) 他のロンドン議会議員リエゾンマネジャー及びロンドン議会補助業務担当長と緊密に連絡を取り、業務の質を均質化する。
- (d) ロンドン議会議員及び補助職員の懸案事項に対処する。

## 付録Ⅱ

グレーター・ロンドン・オーソリティー／ロンドン議会（2007年3月現在）

### 職務内容

<b>調査員兼補助職員（ロンドン議会サポート任務）</b>
-------------------------------

#### 職務の目的

1. ロンドン議会議員の業務を直接サポートする。内容は、GLA 内におけるロンドン議会議員の様々な役割遂行に必要となる情報・データの収集や調査活動を行うこと。
2. ロンドン議会議員の役割（ロンドン議会議員が同議会議員である間に務める全ての役割を含む）に関連する情報のデータベース構築、管理。
3. GLA の機能、GLA とその実務機関、またその他の公共団体やパートナー団体との関係についての情報をロンドン議会議員に提供する。
4. ロンドン議会のサポート任務を担うチーム全体の一員として業務を遂行する。

#### 主な職務

1. ロンドン議会内外からの様々な要求に対応しながら、ロンドン議会議員に対し、質の高いサポートを提供する。
2. ロンドン議会議員の GLA 内での役割に関連する問題についての情報提供を支援する。
3. GLA 内及び GLA の実務機関の他の担当者とコンタクトを取りながら、GLA の政策に関する調査を行う。
4. データ・統計情報を記録・収集し、必要に応じてその分析とレポートを作成する。GLA によって設置された作業部会、ロンドン議会議員が市民の声を聞く機会を持てる全ての機関、プロジェクトチームなどを通じてロンドン議会議員のサポートを行う。
5. ロンドン議会議員に係わる問題について、必要があれば市民渉外担当者と共に調整を行う。

6. ロンドン議会の補助職員と密接に協力し、委員会やロンドン議会の公式な会議、議会開催に関して、調整が円滑に行われるよう努める。
7. GLA の方針及び倫理・行動規範に沿って自らの仕事に配分された資金を管理する。
8. 多人種・多文化が混在するというロンドンの長所を認識し、全ての人に均等な機会が与えられるよう務め、ロンドンのコミュニティのニーズと希望における多様性を奨励する。
9. 本職務の義務と責任を果たし、様々な任務・目的を持つ複数の省にまたがるグループ、作業チームに参加するにあたり、仕事に対する柔軟なアプローチの長所を理解する。

### 職務上の関係

報告義務は誰にあるか：	ロンドン議会議員渉外部長 ロンドン議会議員
責任を有する対象：	本職に割り当てられる資金
主なコンタクト先：	GLA の幹部職員、ロンドン市長、GLA の実務機関、 その他のロンドン議会議員、外部団体

### 求められる資質

1. 政治的環境で働くこと及びロンドン議会議員の役割に対する理解。
2. 扱いに慎重を要するデリケートな問題に対処した経験。
3. 明確で効果的な理解を可能にするための口頭及び書面におけるコミュニケーション能力。また非常に短い時間でそのための準備をする能力。
4. 広範なトピックに関するデータを素早く効果的に理解するための明白な分析力。
5. ワープロ、インターネット、プレゼンテーション用ソフトなど、様々なオフィス用コンピューターソフトを使えること。
6. 組織内及び様々な外部組織と職種の枠を越えて、効果的に関係構築ができること。

7. 調査データ収集のため様々な情報源にアクセスできる能力。組織内部で入手できる専門知識および共有情報、またそれが適切である場合は外部の関係団体も利用する。

## 付録Ⅲ

### 地方自治体職員の行動規範雛形文言案（2004年）

#### 地方自治体職員の行動規範

##### 正直かつ誠実、公平で客観的であること

1. 自治体職員は、正直かつ誠実、公平で客観的な姿勢をもって任務を遂行しなければならない。

##### 説明責任

2. 自治体職員は、自らの行動に関し、地方自治体に説明責任を有する。

##### 他人に対する尊敬の念

3. 自治体職員は以下を厳守しなければならない
  - a) 他人に対し、尊敬の念を持った態度で対応する。
  - b) いかなる者に対しても不法な差別をしない。
  - c) 地方議員及び委員会等の協力委員（co-opted members）に対し、プロ意識を持って対応する。

##### 自治体の金品の管理

4. 自治体職員は以下を厳守しなければならない。
  - a) 管理を任されたり、管理を行っている公費を、責任を持って合法的に使う。
  - b) 特にその権限を与えられた場合を除いて、自治体が所有する物品や設備を個人的な目的で使用しない。

##### 個人的な利害

5. 自治体職員は、公的または個人的な立場で以下のような行動をとってはならない。
  - a) 個人的な利害が自治体からの要求と対立するような形で行動すること。
  - b) 自らの立場を不適切な形で利用して他人に利益または不利益を与えること。

##### 利害の登録

6. 自治体職員は自治体の求めに応じ、以下を順守しなくてはならない。
  - a) 個人の利害を登録または申告する。
  - b) 職務遂行の結果、便宜の計らいや贈答品・接待を受けた場合は、これを申告すること。

##### 報告手続き

7. 自治体が報告の手順を有する不正行為を行った、または行おうとしているか、行うことが疑われるという理由によって、ある職員に対し、他の職員より好意的ではない扱いを行ってはならない。

### 情報の公開

8. 自治体職員は以下を厳守しなければならない。
- a) 他人から提供された秘密情報、または秘密情報だと判断できる情報を、情報提供者の許可なしに公開しない。ただし法律で当該情報の公開が義務付けられている場合を除く。
  - b) 誰かがある情報にアクセスしようとして、その者が当該情報にアクセスする法的権利を有する場合、それを妨害してはならない。

### 職員の任命

9. (1) 自治体職員は、自身の親族や友人であるその他の職員、または職員となる見込みのある親族や友人の懲戒、昇進、昇給、職務環境に関する決定に関与してはならない。
- (2) 上記において、
- a) 「親族」とは、配偶者、パートナー、親、義理の親、息子、娘、義理の息子、義理の娘、パートナーの子供、兄弟、姉妹、祖父母、孫、叔父及び伯父、叔母及び伯母、甥、姪、またはこれらの人物の配偶者またはパートナーを意味する。
  - b) 上記 (a) に記す「パートナー」とはカップルで同居している相手の方を意味する。

### 公共の信頼に応える義務

10. 自治体職員は、いかなる時も、一般市民がその権利に応じて抱く信頼感に応じて行動しなければならない。

## 参考文献

### 官公庁刊行物と法律文書

Department of the Environment and others (1986) , *The Conduct of Local Authority Business: Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business*, HMSO, London

Department of the Environment and others (1988) , *The Conduct of Local Authority Business: The Government Response to the Report of the Widdicombe Committee of Inquiry*, HMSO, London

Department of the Environment, Transport and the Regions (1998) , *Modernising Local Government: A New Ethical Framework Consultation Paper*, London

HMSO, *Local Government and Housing Act 1989*, London

HMSO, *Local Government Act 2000*, London

HMSO, *Relevant Authorities (Standards Committees) Regulations 2001*, London

HMSO, *The Local Authorities (Elected Mayor and Mayor's Assistant) (England) Regulations 2002*, London

HMSO, *The Local Government (Assistants for Political Groups) (Remuneration) Order 1995*, London

HMSO, *The Local Government (Assistants for Political Groups) (Remuneration) (England) Order 2006*, London

HMSO, *The Local Government (Politically Restricted Posts) Regulations 1990*, London

HMSO, *The Local Government (Politically Restricted Posts) Regulations (No.2) 1990*, London

HMSO, *Local Government and Public Involvement in Health Bill 2006*, London

House of Commons Library (2005) , *Standard Note SN/PC/3813: Special Advisers*, London

Office of the Deputy Prime Minister (2004) , *A Model Code of Conduct for Local Government Employees: A Consultation Paper*, London

Office of the Deputy Prime Minister (2004) , *Review of the Regulatory Framework Governing the Political Activities of Local Government Employees: Consultation Paper*, London

### その他の刊行物

Stevens, A. (2006) , *The Politico's Guide to Local Government* (2<sup>nd</sup> ed) , Methuen/Politico's, London

Young, K. and Davies, M. (1990) , *The Politics of Local Government Since Widdicombe*, Joseph Rowntree Foundation, York

**【執筆者】**

担当 調査員 アンドリュー・スティーブズ

監修 所 長 藤島 昇

協力 調査助手 吉川 万里絵