

# 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－

嶋田 博子

## Confused Interpretations of Neutrality of the Civil Service and their Implications: On Securing Bureaucrats Fulfilling their Expected Roles in Policy-making

Hiroko SHIMADA-Logie

### Abstract

Textbooks indicate that the civil service is required to maintain political neutrality. However, there is no formal interpretation of its meaning, especially in phases of policy-making where politicians and the civil service work in cooperation; neutrality has been interpreted with meanings ranging from detachment to subordination.

Until the 1960s the Japanese civil service interpreted neutrality as a 'detachment from political parties, representing the common good', and regarded this as their behavioural norm, whereas today's civil service regard neutrality as inapplicable to themselves. The civil service believe that their role is to sincerely serve the ruling party by offering well-informed analysis and policy alternatives covering the whole community. They also believe that they have an obligation to oppose orders which ignore logic or historical facts but to obey final decisions by politicians.

These current beliefs align with the traditional principle of the UK civil service where this type of sincerity to the government is expressed as impartiality or neutrality. In the mind of the Japanese civil service and politicians, however, neutrality is considered in almost the opposite sense.

Such confusion in the interpretation of neutrality when used as a norm is undesirable. In this respect, the UK has recently clarified its Civil Service Code to define Impartiality more clearly and revised its Ministerial Code to demand that ministers give due weight to well informed advice from the civil service. Despite these Codes, a number of senior civil servants

have been dismissed by dissatisfied ministers. Consequently, civil servants have come to withhold advice. A House of Commons Public Administration Select Committee reported that a good governance code protecting civil servants from being made public scapegoats is needed. This British experience suggests that if the expected role of the civil service is not one of subordination but that of sincerity as an expert, certain devices to protect those who fulfil this role are also required.

## はじめに

官僚制には中立性が要求されるという考え方は絶対君主制下にまで遡るとされる<sup>1</sup>。とりわけ近代以降の議会制民主主義国家においては、選挙によって選任される政治職とは別に、行政を担当するために成績主義に基づき任用される職業公務員制度が発達してきた経緯があり、その役割分担の帰結として、職業公務員には政治的中立性が要求されるとするのが講学上の常識となっている<sup>2</sup>。

とはいえ、中立性はもともと多義的な言葉である。現場での執行（implementation）に限定すれば、公務員の「中立性」とは大まかに「一切の価値判断を交えず、相手によって左右されず、存在している法令に則って実施すること」と定義できよう。しかし、わが国、特に本府省では、政策・法令の立案が公務員の職責の大きな比重を占めるところ、公務と政治の協働が不可欠である政策立案の局面になってくると、「中立性」として要求される内容について一般的な合意があるとはいえない。例えば、1990年代後半に端を発し2014年の国家公務員法改正に結実するまでの一連の公務員制度改革の過程では、国会の場等で公務に「中立性」など要するののかという議論があったが、そこで「中立性」として想起しているものは論者によってばらばらであった。しかし、「中立性」という言葉が政治に対する行政官の在り方を示すために使われる際には、本来、その要否を論ずる前に、具体的に何が要求されているのかについての共通理解が不可欠であるはずである。

この問題意識に基づき、本稿では、政策立案における公務の「中立性」がどのような意味で使われ、理解されてきたかについて、判例や閣議決定、行政官へのヒアリング、主要国の実情等を基に整理した上で、政治に対する行政官の在り方に関する価値判断としていくつかのタイプに類型化し、求められる役割の確保に向けて何が必要かを考察したい。

なお、議論の焦点を明確にするため、本稿の対象は「中央官庁で政治の下で政策立案に携わる行政官<sup>3</sup>の中立性」に絞り、現場での執行場面<sup>4</sup>や、教育公務員に係る中立性の議論などには踏み込まないこととする。また、本稿における意見はすべて筆者の個人的見解であり、筆者の所属する組織とは一切関係がない。

## 1. 「公務の中立性」の根拠規定

公務の「中立性」に関する解釈が一定しない理由の一は、国家公務員に係る法令上、この文言がないことにある<sup>5,6</sup>。ただ、政治的行為の制限を定める国家公務員法第102条の合憲性が争われたいわゆる猿払事件（最大判昭和49.11.6刑集28巻9号393頁）において、憲法の「全体の奉仕者」を根拠に、「政治的な一党一派に偏することなく職務の遂行に当たる」という「中立性」の維持が公務員に求められるとする司法府の見解が示されている。（下線は引用者による。以下、本稿において同じ。）

国民の信託による国政が国民全体への奉仕を旨として行われなければならないことは当然の理であるが、「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」とする憲法15条2頁の規定からもまた、公務が国民の一部に対する奉仕としてではなく、その全体に対する奉仕として運営されるべきものであることを理解することができる。

公務のうちでも行政の分野におけるそれは、憲法の定める統治組織の構造に照らし、議会制民主主義に基づく政治過程を経て決定された政策の忠実な遂行を期し、もつぱら国民全体に対する奉仕を旨とし、政治的偏向を排して運営されなければならないものと解されるのであつて、そのためには、個々公務員が、政治的に、一党一派に偏することなく、厳に中立の立場を堅持して、その職務の遂行にあたる必要があるのである。すなわち、行政の中立的運営が確保され、これに対する国民の信頼が維持されることは、憲法の要請にかなうものであり、公務員の政治的中立性が維持されることは、国民全体の重要な利益にほかならないというべきである。

上記判旨は現在まで踏襲されているが、いずれの事例も「執行に当たる公務員」の「勤務時間外」の「政党活動」に集中している<sup>7</sup>。本稿で議論の対象としている政策立案の局面で求められる「政治的中立」については、司法府判断の空白領域となっている。

上記猿払事件判決以降、「公務の中立性」が学問的関心を集める機会は少なくなったが、リクルート事件等の不祥事を契機として政治改革が大きな政策課題となった1990年代から、今度は閣議決定等でこの言葉が登場し始める。これは、細川非自民政権（93年）、自社連立による村山政権（94年）、自由党が加わった小渕自自政権（99年）などが次々に成立し、1955年以降の「与党＝自民党」の構図が崩れた時期でもある。とりわけ自自連立政権成立の際、当時の小沢一郎自由党党首が政府委員制度の廃止や副大臣制導入等を求めたことが、いわゆるウェストミンスターモデルによる政官関係の再編につながったとされている<sup>8</sup>。

まず、2001年1月の省庁再編時の副大臣・政務官の導入に合わせて「国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範」（以下、「大臣等規範」という。）が閣議決定された（数次の改正を経て、現在は2014年5月27日決定が最新版<sup>9</sup>）。この大臣等規範の目的は、「政治家であつて国務大臣等の公職にある者としての清廉さを保持し、政治と行政への国民の信頼を確保するととも

に、国家公務員の政治的中立性を確保し、副大臣等の役割分担を明確化する」こととされ、末尾近くに公務員との関係に関する記述がある。

#### (10) 公務員との関係

- ① 国家公務員法等の趣旨を踏まえ、国民全体の奉仕者として政治的中立性が求められている職員に対し、一部の利益のために、その影響力を行使してはならない。国務大臣は、職員の任命権を一部の政治的目的のために濫用してはならない。
- ② 国務大臣等は、その指示が法令に違反することのないよう十分留意するとともに、指示が法令違反のおそれがある旨の職員の意見については十分に考慮するものとする。

ここでは職員（行政官）の「政治的中立性」が当然の前提とされた上で、大臣等に「一部の利益のための影響力行使」及び「一部の政治的目的のための任命権濫用」が禁じられている。また、法令に違反する指示をせず、その点に係る部下からの意見には十分考慮すべきことも求められている。

さらに、2002年7月には、政治家と行政官とのあるべき関係を規定するため、「政・官の在り方」と題する閣僚懇談会申し合わせが行われた<sup>10</sup>。これは、鈴木宗男衆議院議員（当時）と外務省との不適切な関係が問題になったこと等を契機として、与党政治家から行政官への直接的な指示を防ぐなど「政府の政策決定における内閣主導を徹底する観点」から行われたもので、数次の改正を経て現在は第二次安倍内閣発足時の2012年12月26日のものが最新版となっている<sup>11</sup>。行政や「官」の「中立」は冒頭から出てくる。

#### 1 基本認識

- [1] 「政」は、行政が公正かつ中立的に行われるよう国民を代表する立法権者として監視責任を果たし、また、国務大臣、副大臣、大臣政務官等（以下「大臣等」という。）として行政を担うとともに、「官」を的確に導き得る体制を構築する。  
「官」は、国民全体の奉仕者として中立性、専門性を踏まえて、法令に基づき、主に政策の実施、個別の行政執行にあたる。
- [2] 政策の立案・調整・決定は、「政」が責任をもって行い、「官」は、職務遂行上把握した国民のニーズを踏まえ、「政」に対し、政策の基礎データや情報の提供、複数の選択肢の提示等、政策の立案・調整・決定を補佐する。
- [3] 「政」と「官」は、役割分担の関係。それぞれの役割分担に基づき一体として国家国民のために職務を遂行する。
- [4] 「政」と「官」は、それぞれが担っている役割を尊重し、信頼を基本とする関係の構築に常に努める必要がある。

ここでは、「政」の中で「立法権者」と「大臣等」との区別が明示されていること、「官」の

役割として「政策実施・行政執行」と「政策の立案・調整・決定の補佐」の双方が想定されていることが重要である。この政官の役割分担に以下の記述が続く。

## 2 対応方針

- [1] 「官」は、国会議員又はその秘書から、個別の行政執行（不利益処分、補助金交付決定、許認可、契約等）に関する要請、働きかけであって、政府の方針と著しく異なる等のため、施策の推進における公正中立性が確保されないおそれがあり、対応が極めて困難なものについては、大臣等に報告するものとする。報告を受けた大臣等は、要請、働きかけを行った国会議員に対し、内容の確認を行うとともに、政・官の関係について適正を確保するなど、自らの責任で、適切に対処する。〔2〕略
- [3] 法律案の作成等、政策立案の過程において、大臣等以外の「政」から「官」への具体的な要請、働きかけがあった場合は、大臣等へ報告する。「官」から大臣等以外の「政」への働きかけは、大臣等の指揮監督下であって、その示した方針に沿ってこれを行わなければならない。
- [4] 「官」は、大臣等に報告すべき情報を秘匿したり偏った情報提供を行うことのないよう、報告責任を全うし、国家公務員法（昭和22年法律第120号）の精神に則り、国民全体の奉仕者として、「基本認識」で明らかにした「官」の役割を誠実に果たすものとする。  
（以下略）

引用中、[1] [3] は行政府外の個別の議員からの働きかけに関するもので、[1] では執行場面での「政府方針に沿った執行の貫徹」が再確認され、[3] では政策立案等においても「官」が従うべきは「行政府内の政」であることが強調されるなど、与党が官邸や大臣を迂回して各府省と強い直接的な結びつきを持っていたわが国の特徴を反映している。上司たる大臣等に対する誠実を「官」に求めている [4] も、与党との直接的結びつきへの警戒がうかがえる。

この申し合わせでも、官に「中立性、専門性」が要求されることは所与とされ、その反映として「行政府外の政」との関係では「(大臣等を経由しない) 影響力の排除」、「行政府内の政」との関係では「偏らない情報の誠実な提供・報告責任の完遂」が挙げられている<sup>12</sup>。

しかし、今世紀冒頭のこれら閣議決定や申し合わせ以降、「政」「官」が公務の「中立性」を改めて尊重する意識が確立した気配はない。逆に、大臣等の「政」からは、自公、民主いずれの政権下でも、「公務員が中立であるという表現を使うと、どの政権の言うことも聞かないということになってしまう<sup>13</sup>」「執行における党派的な中立性は特に堅持すべきだが、企画立案においては政治的な中立性がアプリアリにあるわけではない<sup>14</sup>」など、政策立案における中立性には否定的な答弁がなされている。また、後にみるように、「官」側でも、幹部行政官には「中立性」への意識はほとんどない。

## 2. 行政官側の認識：過去

なぜこのような「中立性」への否定的見方が根強いのか。現状分析に入る前に、まず、過去の行政官が「中立性」をどう考えていたかを振り返ってみたい。

明治憲法下の行政官には、「天皇の官吏」として「政党政治の上立ち、天皇の大権に由来する行政権力を行使する<sup>15</sup>」という超然主義が求められた<sup>16</sup>。日本国憲法の下では公務員は全体の奉仕者とされ、その位置づけは抜本的に変化した。戦前からの官吏の多くはそのまま各省に残り、公務を「政党政治を超えた役割を担うもの」ととらえる意識は変わらなかった。

こうした認識は、1963年に出版された田中守の『行政の中立性理論』に端的に表れている<sup>17</sup>。内務官僚として出発し、戦後も行政官を続けた田中は、「積極国家の到来により、行政の中立性とは消極の意味から公益の実現という積極の意味に変わってきた」と述べた上で、「行政公務員の政治的中立性は…国家のそれに一致せねばならぬ」として、「国家」の内政的中立性に関するカール・シュミットの「積極的意味」「消極的意味」論<sup>18</sup>を、大胆にも「公務」の中立性の二分論に置き換える。

田中はまず、「政治的中立性」を「行政公務員の非政治化であり、その職務執行過程における無党派性・無政治性をいう」と総括した上で、それを「国家と政府の政治的中立性を堅持するために、その侵犯者に対して敢然と防戦する、責任を伴う義務」である積極的中立性、「局外的中立性…あるいは放任主義ないし政治よりの逃避」である消極的中立性に二分する。一言で言えば、積極的中立性とは、公益の擁護者としての「超然性・超越性」、消極的中立性とはこうした責務からの「逃避性」である。

田中の主張は、長濱政寿への批判という形をとる。戦前からナチス国家論を分析していた長濱は、シュミットの主張を的確に理解した上で、行政国家の増大に伴って官僚が政策立案に関与して権力化していくことを危惧し、「官僚機構や官吏の政治的中立とは、…一切の政治的決断から手を引くという意味の機械としての中立でなければならない」として、官僚の恣意性、超然性を戒める<sup>19</sup>。しかし、この主張を「中立性に名を借りた放任、政治からの逃避」にほかならぬと見る田中は、「公の決定に個人的にかかわることから都合よく逃れる手段として、あるいは、政治的責任を負う者の袖に隠れていることについての弁明として用いられるとするならば、それは中立という概念の悪用である」というF.M. マークスの言葉<sup>20</sup>を引いて批判する。田中にとって、行政権力は「分裂した社会利益を止揚する」存在であり、行政官は「民主主義的政党制の樹立による政治機能の行政過程への侵蝕」に対峙して「統一的な公益の実現のために闘う」役割を担っている以上、役割放棄は断じて許されないのである。

こうした発想の根底には、「公益概念の客観化は不可能とも考えないし、客観的公益の実在も認識し得ると思惟する<sup>21</sup>」「『客観的思惟における社会の理性』こそ、現代公務員制における『神』でなければならない。集団としての公衆がそのまま神ではなくて、客観的抽象によって感得せられる社会的理性が、公務員制の神である。従って、現代公務員に求められるものは…抽象化され客観化された全体としての住民の理性に対する忠誠奉仕観念である<sup>22</sup>」という公益観

があり、そこには侵犯者たる政治家や理性を欠く公衆を排除すべき対象とみる優越感が滲んでいる<sup>23</sup>。官僚を国家や社会理性とほとんど等置する田中にとって、正しい「中立性」は「超然性・超越性」であり、シュミットがライヒ大統領に期待した「中立」の役割が、国民の政治的な信認を経ない官僚制の役割に置き換えられている<sup>24</sup>。

こうした「中立＝超然」観、「公益は行政官が理性により判断すべきもの」という考え方がこの時代の多くの官僚の常識であったことは、同時期の他の行政官の発言や著作物からもうかがえる<sup>25・26</sup>。その理由は改めて分析する必要があるが、戦前の官吏制度の運用の多くが事実上受け継がれていたこと、全体のパイが増大する高度成長期において、政策の方向に関する暗黙の国民的合意があったこと、法学部教育においてドイツ行政法が重視されていたこと等の影響が推測できる。

しかし、こうした国土型官僚（古典的官僚）は1970年代以降、徐々に少数派となっていく。行政官の意識の変化については、村松岐夫等による3回の調査（1976-77、1985-86、2001年）<sup>27</sup>により、「行政も政治の一部であり、公益はさまざまな利害の交差から生み出されると認識している」調整型官僚への移行、さらに調整型官僚の挫折による「能率を重視し、政治によって与えられた課業の遂行に役割を見いだす」吏員型官僚への変容等が指摘されている<sup>28</sup>。他方、行政官自身の「中立性」解釈がこの間にどう変化したかに特化した分析は見あたらない<sup>29</sup>。

### 3. 行政官側の認識：現在

今世紀に入ると小泉政権以降の官邸主導の推進、省庁再編、民主党政権の成立、自公政権への再交代などが続いた後、2014年5月には国家公務員法の改正により内閣人事局が創設され、幹部人事への官邸の関与が強まった。田中守が積極的中立性を唱えた頃に生まれた世代が各府省の幹部行政官に到達しつつある<sup>30</sup>。現在、行政官の「中立性」認識はどう変わったのか。

筆者は2015年夏から2016年にかけて、内閣人事局創設後に幹部に昇任した9省庁の行政官（総務省、外務省、財務省、文科省、厚労省、農水省、経産省、国交省、警察庁<sup>31</sup>）に対し、①政策立案における中立性を意識するか、この言葉で何を想起するか、②行政官として政治に対する自らの役割は何だと考えるか、等をヒアリングした<sup>32</sup>。

その概要が次表である。限られたサンプルという留保の下ではあるが、これを見る限り、現在の幹部行政官は、「中立性」という言葉を（田中とほぼ同様に）超然性又は無政治性にとらえているが、そうした「中立性」を自らに向けられた規範として考えていないという点では大きく様変わりしている。政策判断は政権与党の行うことであって、田中の時代のような公務の「中立性」はあり得ないという共通認識が見られる。

表：各省庁幹部の回答の概要（建制順とは無関係、順不同）

	①政策立案の中立性	②行政官としての自らの役割
a	議院内閣制である以上、与党の意思ありきなのは当然。与党了解なしに政策を提示できないという意味で中立性はない。決定する主体は政治。普段から政治とは密接にかかわり、理解をとりつけている。	政治家はすべての分野で民意を詰めて考えているわけではないので、より情報を持っている立場から、様々な意見の存在や、現場の実情、経緯などを整理して政策決定に向けて助言する。行政官の強みは、マネジメント経験や制度屋としての専門知、日本のためによかれとのバランス感覚。
b	中立性など、まったく考えたことがない。政治を離れた政策はあり得ない。他方、(政策を)考えるのは官側という意識がある。	民意に従うのは当然だが、政策には相手やこれまでのコミットメントもある。行政官の正統性は歴史と記憶。先例も含めた歴史を踏まえ、現状分析を行って、将来の検証に耐え得る具体的政策オプションを提示するのが仕事。
c	中立性の意味がわからないが、議院内閣制下で与党の尊重は当然。政治の関心は予めインプットされている。党派性がない政策分野なら、公正性の貫徹は可能。	政策には価値判断が求められるが、そこには専門性が要求される。行政官の仕事は、専門家や現場の意見も聞き、問題を整理して選択肢を示し、政治に決定してもらうこと。特定の意見だけに偏らず意識的に多くの意見を聴くようにしている。行政官の正統性はどれだけ多くの人を説得できるか。
d	中立性とは何か不明確。それ自体を意識することはない。価値判断するのは与党。ただ、特定者ではなく国民全体を考えるべきという全体の奉仕者、不偏不党の意識はある。	行政官の役割は、フェアな情報と、メリット・デメリットを含めた選択肢を提示すること。官庁の良さは上司にも正論を主張できるオープンさ。過去からの経緯があってここを譲ると元に戻れないという危機感を感じた政策については、政治にも直言した。
e	中立性を意識したことはなく、概念がわからない。与党の政策に沿って仕事するのは当然。政策立案と執行は一体的。	全体の奉仕者という意識はあり、日本を豊かにするために働いている。公務の役割は、広義のフェアネス、納得感が得られるようにすること。個人的な知見を元に論点を詰めていく。前例主義より挑戦が重視される省で、省内でも率直に意見を言うことが許されるが、いったん決まれば従う。
f	所管法令に「不偏不党」の文言があり、執行中心の省庁でもあるので中立性は日々意識。このことは実際に末端まで徹底している。	行政官の役割は法的正義の実現。「公正性」と言い換えてもよい。論理性、知への忠誠心がテクノクラートとしての誇り。
g	中立性をふだん考えたことはない。政策立案に中立性はなく、政権与党の指示に従うべきもの。ただ、政策立案の基本はボトムアップ。	行政官の仕事は政策案の提示。日本全体の発展の妨げになる政策は不可という意識がある。マネジメントの経験値やバランス感覚などの専門性は持っている。正統性の根拠は、筋が通るか。また、制度・政策は歴史的に積み重なった経緯を背負っており、それを無視する政治からの指示には反対した。
h	中立性をふだん考えたことはない。与党には忠実に仕えるべきで、「どの党にも等距離・超然」という意味ならば現実に不可能。ただ、節度ある関係は必要との感覚はある。	社会や産業が望ましい方向に進むようリーダーシップをとる役割であり、それが張り合い。政治は現場の情報を持つが、行政官の強みは、専門性や総合的・長期的視点、生産者と消費者双方の視点を持つこと。政治からの指示が将来に禍根を残す、あるいは理屈が通らないものであれば、粘り強く説得すべきだと思う。
i	どの与党であれ政治に従い政権に尽くすのは当然。それが議院内閣制であり、「中立性」とは表現しない。他方、行政官が選挙の方向に影響を与えるような対外発言を行うことは許されない。	私利私欲でなく何が全体の利益のために最善かを考えている。ただ、その判断基準は難しく、絶対的に公益と呼べるものはないと思う。行政官の強みは組織を背景にし、情報や人のつながりを持ち、仕組みが複雑になる中で予算化・制度化のテクニクを持つ点。省としての価値判断はあるが、与党の意思が決まればそれに従う。



まず、「中立性」に対しては、1名を除きふだん考えないし意味もよくわからないというのが共通回答である<sup>33</sup>。その上で、あえて「政策立案における中立性をどう考えるか」と尋ねたところ、「政権与党が政策を決定するのは当然で、与党の意思はもともと組み込まれている」ので「中立性など不可能」とする回答が大半であり、「中立性」を、政治からの自律（超然性又は非政治性）をとらえていることがうかがえる。fのみ「中立性」を意識し、それが実現していると回答した点で特異であるが、理由を「業務が執行中心だから」と説明する。裏返せば、政策立案の局面という限定を付せば、全員が「価値判断は政権与党が行うものであり、その決定を忠実に支えるのが公務の役割」と考えている<sup>34</sup>。

次に、自らの行政官としての役割については、「特定者ではなく日本全体にとっての最善を考えること」「将来も含めて論理が通るかを考えること」、具体的な職責として「データ・情報を集めて現状分析し、論点を詰めて、選択肢を提示すること」「偏らず広く意見を聞くこと」などが挙げられている。政治との関係に対しては、「どの政権にも誠実に仕える」としつつ、「歴史的経緯や筋を無視し、将来に禍根を残す政治の指示には意見を述べる（べき）」だが「それでも決められれば従う」とする。

この役割認識は、上記村松らの2001年調査で示された政治主導へのシフトと一致する<sup>35</sup>。他方、今回のヒアリングから浮かび上がる幹部行政官像は、国土型でないことはもちろん、行政と政治が対等だとは考えず、政治に影響しかねない表立った社会との関わりを控える点で、調整型とも異なるが、「必要最小限の仕事だけしようとする」という吏員型でもない。政治に仕える立場をわきまえ、政治の決定には従うとしつつも、バランス感覚や中長期を見越した知見の提供という役割を通じて、積極的に政策立案を支えようとするタイプである。シュエバートの三類型<sup>36</sup>では現実主義に属するが、理想主義の色合いも帯びている。

なお、2000年代初頭に主要府省事務次官であったOBにも同内容のヒアリングを行ったところ、特に異なる傾向は見られなかった<sup>37</sup>。このため、こうした認識は、民主党政権の誕生や内閣人事局の創設とは無関係に形成されたと言える。

上記の認識は、後に見る英国の伝統的公務員理念である「専門家としての直言も含めた政権への誠実」に酷似しており、笠の指摘する「ウェストミンスター型」への認識移行を裏付けている<sup>38</sup>。ここで特筆すべきは、英国ではこうした役割が公務員の中立性（impartiality）として理解されているのに対し、わが国の行政官はこれを「中立性」の語とは結びつけて考えていないという点である。しかし、仮に「中立性」を「専門知を踏まえた上での政権与党への誠実」とあらかじめ定義した上で「それを自らの役割と思うか」と質問したとすれば、回答者全員が肯定したであろう。

1に挙げた閣議決定等は、英国における政官関係の在り方を参照しつつアレンジしたものであり、そこでの「中立性」ももともと英国における含意を前提としていた。にもかかわらず、政策立案に従事する日本の行政官が「中立性」という言葉から想起するのは依然として「政治からの自律（超然性、非政治性）」であり、現代において政治を支える立場にはそぐわないと認識されている。大臣等の答弁からも同様の傾向がうかがえ、（執行は別として）政策立案の

当事者間においては、公務の「中立性」は守るべき規範とは認識されていない。一方で、行政官の役割認識のほうは英国型の impartiality に近づいている。

#### 4. わが国における「中立性」解釈錯綜の背景

上記のような「中立性」の解釈と役割認識とのねじれはなぜ生じたのだろうか。

行政官が「中立性」を「超然性」又は「非政治性」と認識している理由として推測できるのは、日本の公務員法制の経緯、すなわち明治憲法下ではドイツ（プロイセン）型の官吏制を導入し、戦後は米国の強い影響の下に国家公務員法が制定されたという二つの源流の存在である。公務員法の条文解釈は米国型となる一方、戦前官吏制の運用の多くが引き継がれたこと、日本国憲法第15条の「全体の奉仕者」という訳語がドイツ官吏制を想起させやすかったこと<sup>39</sup>等から、ドイツ型解釈も並行して残ってきた。以下にみる両国における「中立性」概念もその一環である<sup>40</sup>。

##### ①ドイツの Neutralität - 「国家」の体現-

政党政治が成熟する前に官僚制が完成したドイツでは、「国家」に奉仕する「国王の官吏」が高い能力と職業倫理を誇ってきた歴史がある。明治時代のわが国が範としたのはこうした帝政下の官吏制度であり、党派を超えた「国家」を体現するという「中立性」の含意<sup>41</sup>はヴァイマル共和政下でも受け継がれた<sup>42</sup>。

第二次大戦後、連邦共和国基本法（憲法）では「公務に関する法は、伝統的な職業官吏制度の諸原則を考慮して定めなければならない」（第33条第5項）と規定された<sup>43</sup>。「政党政治的中立性（parteipolitische Neutralität）」はこの諸原則の一つと解されており、根本的考え方は引き継がれている<sup>44</sup>。「官吏制は、国家行政の安定的な運営を保障し、政治的勢力に対する調整要因となるものであるため、多様な社会勢力に対して中立な立場に立ち、その決定は公正かつ正しくあらねばならない<sup>45</sup>」という解説が示すように、「中立性」として政治的勢力を超えた「超然性」「正しさ・公益の実現」が期待されている。一方、この諸原則には「官吏の政治的自由」も含まれ、身分を持ったままの連邦議会への立候補など政治的活動が広く認められていることも、後述する米国とは対照をなしている。

なお、19世紀半ばに政府への忠誠を担保するため政治的官吏制度（Politische Beamte）が設けられ、現在では、事務次官・本省局長などが該当する大臣がいつでも更迭できる特別のカテゴリーとされている。政治的官吏には「超然性」よりも政党政治への貢献が期待される一方で、成績主義に基づき職業行政官の中から選ばれるのが原則であり、更迭された場合も給与は保障するなど、政治に対して過度の迎合が生じない工夫がなされている。

##### ②米国の Neutrality - 政官分離の建前-

米国の法令上、公務の「中立性」に直接言及した規定は見当たらない。立法府と行政府とが

分離された同国では、行政府内においても大統領を頂点とする「政」と「官」との分離が図られ、政策立案を担う幹部等は政治任用であり、職業公務員はもっぱら執行を担って政策判断には携わらないのが建前である（ただし現実との大きな乖離が指摘されている<sup>46</sup>）。

戦後のわが国の国家公務員法制定に主導的な役割を果たしたブレイン・フーヴァーは、本国での「理想の公務員制度」を日本に輸出しようとした節がある<sup>47</sup>。彼の念頭にあった「公務の中立性」とは、政官分離の徹底であり、人事における獵官制・情実の排除、政治的圧力の遮断、公務員の政治的活動の禁止・労働運動の制約であった<sup>48</sup>。議院内閣制を採り、かつ、行政官が政策立案に深く関与するわが国とは前提が大きく異なっているが、フーヴァーは政治との協働はもっぱら政治任用の範囲の問題としてとらえていた模様であり、政策立案における中立性を考察した形跡は見あたらない<sup>49</sup>。このため、わが国の法令には、政治的行為を禁ずる国家公務員法第102条や人事院規則14-7など、政官の役割分離を建前とした米国の影響が色濃く、「中立性」をもっぱら「執行における政治からの遮断」とする解釈にもつながっている。

上記①の「国家の体現」と②の「政官分離」という考え方は、いずれも「中立性」を「政治的応答性の対立概念」ととらえる点で共通しており、こうした両国の公務員制度に由来する解釈が、条文と継続性を重視するわが国行政官の「中立性」観を形成していると考えられる。上記ヒアリングでは、英国型の「政権への誠実」概念に対し、「それは議院内閣制の趣旨であって当然のこと。公務員の『中立性』の話ではない」「そんな中立性はどの法令にも書かれていない」という趣旨の回答が複数あったことも、この推論の裏付けとなる。

一方、近年の政治主導に向けた改革において範とされたのは、英国をはじめとするいわゆるウェストミンスター型の国であった。参考まで、人事院による各国政官関係の概念図を示す<sup>50</sup>。（図1）

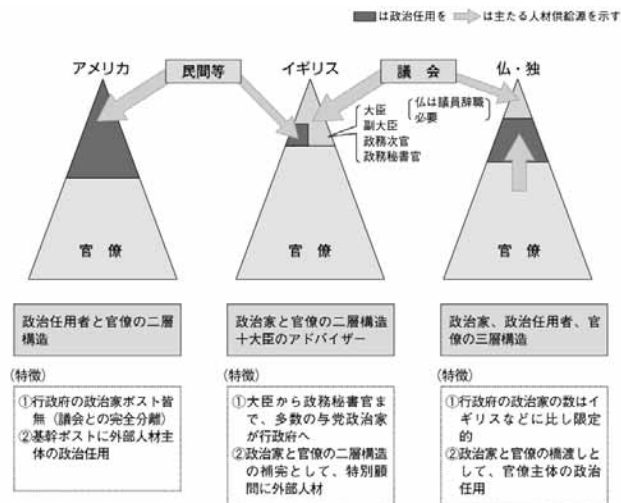


図1：各国における政官関係の概念図

出典：人事院（2004）より一部加工

英国と日本とは、行政の枠組み面において、議会選挙で多数を取った政党が行政府を組織する議院内閣制をとっていること、政治任用・自由任用が少なく、事務次官まで職業公務員が占めること、政策立案の補佐が職業公務員の重要な仕事として広く認知されていることなど共通点が多い。さらに1990年代以降は、二大政党制の下で定期的な政権交代が生ずること、政府・与党が一体化し首相の権限が強いことといった英国の特徴が政治主導の先進例として着目され、与野党政治家がしばしば現地調査に出向いて日本への移植を図った<sup>51</sup>。1で見た大臣等規範はこうした例の一である。

ただ、仕組みや規定は即座に持ち込むことができて、その前提となる運用や規範観までが広く受け入れられるには時間がかかる。英国における伝統的「中立性」は、時の政権に誠実であることであり、独米と違って「政治的応答性」の対立概念ではない一方、「党派戦略とは一線を画し、専門的知見に基づくこと」の含意がある。しかし、こうした英国型「中立性」解釈は、先のヒアリング結果が示すようにわが国の行政府内では異端のままである<sup>52</sup>。

## 5. 規範としての「中立性」の多義性

前節では行政府内における解釈の錯綜を見たが、政治家と行政官とのあるべき関係に関し「中立性」が多様な意味合いを持ち得ることは、多くの研究者が指摘している<sup>53</sup>。

森田朗は、公務員の中立性について、「①実体としての公共の利益が存在し、それと異なる政治からの要求は拒絶すべきである、という最も強い意味の『中立性』から、②政策の決定は政治の任務であり、それが例え党派的な偏向をもっていたとしても、その政策を忠実に実施するのが公務員の役割である、という『弱い中立性』に至るまで、幅がある。その中間には、③公務員に求められる態度として、専門家としての判断および自らの信じる公共性の判断に基づいて、政策決定を行う政治家に誠意をもって助言する、あるいは異なる価値観に基づく複数の政策案を提示し、政治家の選択に委ね、もし、政治家が、その者の助言に反する選択をした場合には、それを受け入れ誠実に実施すべきである、というものもある」という3つを挙げている<sup>54</sup>。その上で、森田は「わが国の場合、『中立性』はかなり強い意味合いで理解されているが、このような理解は今後も妥当するのだろうか」として、執筆時点（2000年）では①の理解が主流であると評価している<sup>55</sup>。上記ヒアリングは、現在も大きな変化がないことを示している。

同じく公務員の中立性について3つの意味を指摘しているのが山口二郎である<sup>56</sup>。山口は、日本の官僚の意識においては「行政官庁に存在する政治的任命の職員（特別職の職員）は夾雑物としてしか位置づけられていない<sup>57</sup>」として、「行政権の帰属先としての内閣の担い手」は政治でなく官僚であるという自己認識を指摘する。その上で、「行政の中立性<sup>58</sup>」の二つの側面として「第一は、官僚制はどの政党、政治家が指導者になってもこれに忠実に従うという原則」、「第二は、行政機関の有する資源を党派的に利用しないという意味<sup>59</sup>」を示しつつ、「日本の場合、第一の面での中立性にある種の倒錯現象がみられる」「内閣上部の政治的指導層においても党派性は否定されている。むしろ官僚制は全体的な見地から政党の政策の行き過ぎを

正し、国益の体現者として政党内閣を後見するところにその役割を求めている」と指摘し、「能動性・党派性に対する超越性」と結びついた三つめの中立性があるとする。

こうした分類を、各国の「中立性」と対応させると、森田の①と山口の「倒錯」はドイツ型の「超然性」(A)に、山口の第二は米国型の「政官分離（政治的影響の遮断）」(B)に、森田の③と山口の第一は英国型の「政権への誠実」(C)にほぼ対応する。残るのが森田の②で、これは風間規男のいう「(政治トップの支配装置として行動する)従属性<sup>60</sup>」(D)に対応し、政官関係の3規範<sup>61</sup>で言えば、Bは「分離」、Cは「協働」、Dは「統制」を色濃く反映している。政治からの自律性の観点からは、Aが最も強くDが弱く、BCはその中間にある。また、ACDはいずれも政策形成への積極的関与を前提とするのに対し、Bは政策形成から距離を置く。さらに、田中が批判する「政治からの逃避」という中立性<sup>62</sup>（真淵の「吏員型」）もあるとされ、自律性が弱い点ではDと共通するが、政策への関与から身を引くという点ではDとは正反対、むしろBに近く、4つのいずれとも異なる(E)<sup>63-64</sup>。

上記をまとめると、講学上の「中立性」は、「自律-従属」という軸のほか、政策形成への関与が「強い-弱い」という軸によって、A：超然性、B：政治的影響の遮断、C：時の政権への誠実、D：従属性、E：逃避性、という5タイプに分類でき、両軸に沿って並べると、図2のようになる。

この5タイプを使って先ほど見た現代行政官の意識を表現すれば、『『中立性』の意味はA又はB。自らの役割はC。したがって、政策立案には『中立性』はあてはまらない』となる。

一方、1990年代末からの公務員制度改革の議論において、人事院が多用し、その尊重を求めた「公務の中立性」とは、「職業公務員には専門知識・能力をもって内閣や大臣を全力で補佐することが期待されている（ゆえに政治的な支持関係や縁故を排して能力本位で採用、配置される必要がある）」という英国型のCであった<sup>65</sup>。この方向自体は幹部行政官の自己認識と違ってはいないが、言葉の用法としてはズレがある。この結果、「どの政権のいうことも聞かない」というAの主張と誤認されることが多かったと考えられる<sup>66</sup>。

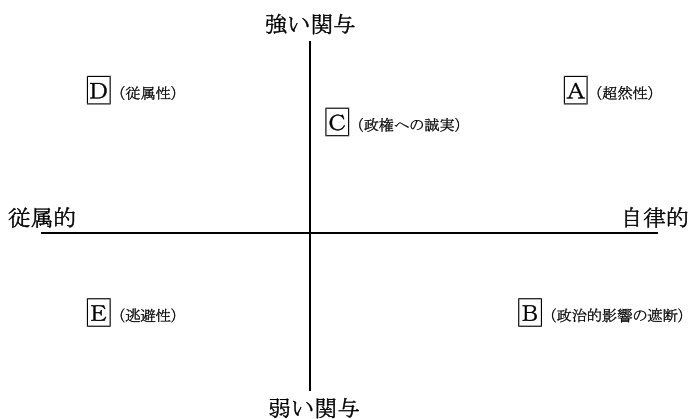


図2：5つの「中立性」の含意

## 6. 具体的役割への置き換えとその確保に向けて：英国からの示唆

「中立性」が単なる言葉であればどのような意味で使おうと自由であろうが、特定の相手に向けた規律・規範として使われる場合には、様々な受け止め方が可能である曖昧な言葉は好ましくない。少なくとも名宛て人たる行政官に対しては、具体的に何を求めるのかという明快な言葉に置き換えることが望まれる。

5つの「中立性」は、上記図の基軸を使うことにより、それぞれ固有の価値として表現できる。まず、政治と公務との位置関係では、Aでは公務が政治の上、CDでは公務が政治の下にあり、BEでは公務と政治が切り離されている。公務の役割は、Aでは「公益の判断」、Bでは「価値判断を排除した、法令に基づく平等な執行」、Eでは「与えられた仕事の機械的实施」である。CとDは公務の役割を「政治に仕える」とする点で共通するが、Dでは指示の実現に全力で邁進することが期待されるのに対し、Cでは、政治が求める方向が現実に機能するのか、専門家として冷静にチェックする補佐役が求められる。すなわち「政治の価値判断に服しつつも、個々の指示に対し専門的・客観的な見地から異論を述べる余地を認めるか」という問いに対し、Cは「認める」、Dは「認めない」とする差異がある。DとEは政治的決断の回避では共通するが、Eが最小限の仕事志向するのに対し、Dは結果の実現に徹底的に尽くすことが期待される。また、ABDEがそれぞれ明確な象限を代表するのに対し、Cは自律と従属との微妙なバランスの上に成り立っている。

このように整理した上で、どれを今後の行政官の役割規範として掲げていくかは価値判断の問題となる。もし政治主導の下で政策立案に深くかかわる姿を想定するのであれば、CまたはD、すなわち「専門家としての判断に基づき政治に助言すること」か、それとも「選挙の洗礼を経た政治の判断に徹底的に従属すること」かに絞られてくる。

この論点に特化した議論はほとんど見られないが、数少ない例外として、実業界、マスコミ、学界などの有識者からなる研究会が2009年に人事院事務総長の委嘱に応じて提出した報告書がある<sup>67</sup>。同報告書では、政治主導の時代に行政官に求められる役割として、「担当分野の専門家として、政権の目標に従いつつ、中長期的な影響も分析した上で、政策の選択肢を提示し、主張すべきは主張するという積極的な役割を担っていくことが必要」という結論を出した上で、それに向けた行政官の育成の具体策として、「失敗も含めた過去の行政事例の分析を通じた問題解決能力の涵養」「政治との節度ある距離の確保」「使命感や気概の涵養」を挙げている<sup>68</sup>。この報告書の中に公務の中立性への言及はないが、示された方向は上記Cそのものであり、幹部行政官自身の役割認識ともほぼ重なる。ただ、この提言が広く支持されているという証左はなく、今後の議論を待つ必要がある<sup>69</sup>。

行政官のあるべき姿に関する価値判断が下されれば、如何にしてそれを確保するかが次の課題となる。この観点から、Cタイプを志向してきた英国における近年の状況を見てみたい。

## 6.1. 行政官・大臣双方に対する「中立性」尊重の明記と義務の具体化

成文法の国ではない英国では、公務員制度についても制定法が存在しない時代が長らく続いたが、行政官は中立的・専門的立場から大臣に政策案の提起・助言を行うとともに、行政の執行を公正に行う役割を担うものという解釈が慣行として根付いていた<sup>70</sup>。

しかし、公務員の情報漏洩や大臣との不適切な関係等の発生を契機に、政官関係を規律する明文の規程を求める声が高まったため、1996年、メージャー政権の下で、国家公務員規範（Civil Service Code）が策定された。これ自体は法令ではないが、2010年4月にブラウン政権下で憲法慣習の一部を成文化する形で憲法改革及び統治法が制定されて以降、同規範は、同法第5条第1項に基づいて国家公務員担当大臣たる首相の権限により策定されたものという法的根拠を与えられている。

当初の規範では、「時の政権に誠実に忠誠を尽くすこと」などが規定されていたが、2006年、同規範の改正に当たり、オドンネル内閣府事務次官とパラスケバ人事委員会委員長の協議を経て、国家公務員が遵守すべき4つの中核的価値として、清廉性（integrity）、誠実性（honesty）、客観性（objectivity）、中立性（impartiality）（政治的中立性（political impartiality）を含む）が規定された。ここにおいて、慣行として受け入れられていた公務の「中立性」が、初めて明文の根拠を持ったことになる。

その後も同規範は数次の改訂を経ており、2015年3月時点での「中立性」「政治的中立性」に関する記述は以下の通りである<sup>71</sup>。

### 中立性

（公務員が）すべきこと：

- ・公平、正当かつ公正で、平等及び多様性に対する公務の責任を反映する方法で職務を遂行する

（公務員が）してはならないこと：

- ・特定の個人や利害に不当に有利あるいは不利になるような方法で行動する

### 政治的中立性

すべきこと：

- ・自分の政治的信条にかかわらず、いかなる政治的方向を持つ政権にも政治的中立性を保ち、本規範の要請に沿った方法によって全力で仕える
- ・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
- ・政治的活動に係る制限を遵守する

してはならないこと：

- ・党派政治的（party political）考慮に基づき行動し、あるいは党派的な政治目的で公的資源を用いる
- ・自らの政治的考え方で助言や行動を決める

「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」という文言が示すように、ここでは定期的な政権交代を前提に、公務員はいわば共有資産として、どの党派が政権を取った場合でも分け隔てなくその党の方針を実現するために全力で仕えることが求められている。

こうした「中立性」は、政治への積極的貢献を前提とした「政治的応答性」に意味が近いと説明されることもある<sup>72</sup>。R.ローズも、「公務に求められるのは政治的に中立な助言ではなく、党や圧力団体等が見過ごしがちなしっかりした技術的専門的助言である」という政治家の発言<sup>73</sup>を引きつつ、英国の公務の役割を「政策や政治に広く関与しつつも、特定の立場に肩入れしすぎず、政治の方向が変わればそれに応じる」という中立的党派性（impartial partiality/impartial partisanship）と表現する<sup>74</sup>。この点が政治と一線を画すドイツや米国との違いであり、ヘクロのいう米国型の中立的能吏性（neutral competence<sup>75</sup>）と対比して、「政治的価値判断の共有までを含む」と説明される。

また、こうした公務員の「中立性」が担保されるには、上司たる政治家側の自制こそ必要であることも認識されており、そうした観点からの大臣への戒めの原型は1917年の大臣手引（Instructions to the Secretary）にまでさかのぼる。その後、累次の加筆を経て、1997年、ブレア政権下で大臣規範（Ministerial Code）の形となり、政権交代時に適宜見直しが行われている。2015年10月時点の大臣規範においては、公務員の政治的中立性に関し、以下のように規定されている<sup>76</sup>。

- 5.1 大臣は公務員の政治的中立性を尊重し、国家公務員規範や2010年憲法改革及び統治法に抵触するような行動を求めてはならない。
- 5.2 大臣は、政策判断を下す際に、（公務員の助言以外の）他の考慮や助言と並んで、知見に基づく中立的な（informed and impartial）公務員の助言に対し、公正に配慮し適切に尊重する（due weight）義務を有するとともに、「政府への科学的助言の基準<sup>77</sup>」を尊重しなければならない。（以下略）

ここでは、国民の審判を得たことが部下への命令をすべて正当化するわけではなく、「知見に基づく中立的助言」等を尊重し、自らの判断がこれらに抵触すれば再考すべきという大臣の自覚が促されている。この点において、大臣等が行政官の意見を考慮すべき場合を「法令に違反するおそれがある場合」に限った日本の大臣等規範との大きな差異が見られる。バーナムらは「高い倫理観、公平性、『権力者に対して直言する姿勢』が「公務の最も優れた特質」と評価されてきたことを指摘しており<sup>78</sup>、政官双方の規範の文言からも、「中立性」には政治への盲従ではなく専門性を基礎とした自律性の含意があることが読み取れる。

このような行政官の役割は、「専門家としての意見を十分に大臣に伝え、最後は口をつぐむ」などと説明されてきた<sup>79</sup>。かつては前段が強調され、「知識の乏しい政治家を官僚が牛耳る」という構図で受け止められることが多かった<sup>80</sup>が、官僚不信の強かったサッチャー以降、徐々



に行政官の意見が政治家に忌避されるようになり、政治家への過剰な迎合による不祥事も指摘されている<sup>81</sup>。上述のように、英国型の中立性には、政官双方の相互尊重による微妙なバランスを前提とする特徴がある。公務員や大臣の行為規範が明文化され、「公務員の助言の尊重」があえて規定されたのは、伝統的解釈頼みでは大臣が部下を押し切ってしまうという危機感の表れと見ることもできよう。

## 6.2. 幹部行政官の役割認識

次に、行政官が自らの役割をどうとらえているかを見たい。2014年10月、ビジネス革新技能省 M.Donnelly 事務次官<sup>82</sup>が『公務員の積極的中立性（The positive neutrality of civil servants）』と題して中国で行ったスピーチ<sup>83</sup>では、英国の政官関係を次のように説明している<sup>84</sup>。

- ・1854年のノースコート・トレヴェリアン報告では、政府の効率的な運営のためには、その時々の上司に助言し、補佐し、ある程度影響を及ぼせるように、独立性、個性、能力、経験を持つ公務員集団が必要であるとされた。
- ・2010年代においては、「独立性」が、大臣への迎合に抗し、より客観的な選択肢の評価を示す態度の拠り所となる。大臣がこうした助言を真剣に受け取るには十分な信頼が必要なので、公務員は信頼を勝ち得るよう努めなければならない。
- ・特定の大臣の意思にあまりに寄り添い過ぎようとするとうまい政策助言ができにくくなる。大臣への業務上の強いサポートと、無批判な人格的献身とを区別することが大事である。

その上で、ドネリーは大臣との信頼関係の確立に必要な三つの要素を挙げる。

- ①他の政党の大臣にならしないことを大臣に対してしないこと。政府の政策を適切に擁護するのが官僚の本領であり、野党を貶めることではない。
- ②生じ得る全可能性を大臣に伝えること。過度の楽観主義は戒めつつ、それが不作為の言い訳にならないようにする。
- ③受け入れられない助言でも行うこと。反論を全く聞かされないのは、良い助言が得られないこと。異なる選択肢を大臣の耳に入れることが幹部公務員の役割である。

さらに、ドネリーは、「大臣は民主的正統性に支えられており、最後に決めるのは大臣である」「政治家は優先順位に応じた迅速な対応を求めるが、公務員は証拠を重んじ、他の選択肢の検討も重視する立場」という大臣と公務員の違いを述べた上で、「大臣の引きで昇進が決まるわけではないので、公務員は喜ばれない助言でも正直に行うことができる」、「こうした役割分担によって、大臣が面倒に感じることもあるとしても、結果的には政策が良くなり、より広く社会の信頼に応えることになる」と、役割分担の意義を説明している。

こうした言説から、英国の行政官は、中立性を「政治をしっかりと支えるためにこそ、上司に迎合せず、客観性の観点からの諫言や反対も厭わないこと」と認識していることがわかる。

併せて、長らくジェネラリスト尊重の伝統があった同国においては、公務員の「専門性」として想定されているのは、所掌分野に係る細かな実務への精通ではなく、府省横断的な共通感覚や知的理解力等であるというローズの指摘にも留意する必要がある<sup>85</sup>。この意味で、公務員からの助言は、実態認識が正しい情報に基づいているか、財源等の点で実現可能か、各方面への波及効果が詰められているか、中長期的な不利益をもたらすことはないか等が中心となろう。同国の公務員はもともと知的背景等が議会政治家と近く<sup>86</sup>、幹部公務員は部下ではあるが敬意を払われるべき相手とされてきたことも、こうした役割認識と無関係ではないと考えられる。

### 6.3. 特別顧問との異同

行政官の中立性を考える上では、大臣特別顧問の役割との異同も重要である。特別顧問は、議会政治家が就く副大臣や政務官とは別に、成績主義の適用を受けない政治任用による臨時的公務員であり、1964年にウィルソン政権下で初めて導入された。職業公務員も特別顧問も「政治への誠実な応答」「価値判断の共有」が求められる点では共通しているが、目標の実現に向けて、党派政治的な戦略やアイデア等を大臣に提供する特別顧問に対し、職業公務員には健全な理屈の上に立った適切な選択肢を提供する役割が期待されるという違いがある。

特別顧問に対しても2010年6月に「特別顧問に係る基本原則」という形で行為規範が策定された（その後改正があり、最新版は2015年10月）<sup>87</sup>。策定の引き金となったのは、ブレア政権下で職業公務員への指揮命令権を一部の特別顧問に付与したことであった。

- 1 特別顧問は大臣を支えるチームの重要な役割を担っている。大臣が得られる助言や支援に政治的な広がりに加え、政治的助言や支援を行う役割を切り分けることで、職業公務員の政治的中立性を強めている。
- 2 特別顧問は、政府機能に完全に統合されなければならない。大臣の優先事項を伝えるため、職業公務員と密接に職務を遂行するチームの一員である。また、職業公務員が関与すべきではない、政府と与党の業務が重なる部分で大臣を支える。任命権者である大臣のみならず、首相及び政府全体を支援するために任用されている。（中略）
- 5 特別顧問は以下を禁じられる：
  - ・公務員規範による義務に抵触、あるいは当該府省の規則に抵触する行為を職業公務員に求めること（中略）
  - ・他の特別顧問に関する場合を除き、公務員管理に関する権限を行使すること（中略）
- 6 特別顧問が有効に仕事できるよう、府省は非政治的（non-political）な支援を提供する公務員を配置しなければならない。特別顧問は日々の業務に関し指示を与えることができ、その判断は業績評価の基礎に加えられる。ただし、公務員のラインマネジメントや、公務員の採用、昇進、賞罰などのキャリアに影響する事柄にかかわったり、公務員の人事記録にアクセスしたりすることはできない。

上記規範により、現在、特別顧問は、職業公務員への指揮命令はできず<sup>88</sup>、許認可等の執行业務や職業公務員の管理事務等にも関与できないなど、「官」との一線が画されている。

このように、政策立案に携わる職群として特別顧問と職業公務員の二層が用意されていることは、「党派政治への献身」が「政治・政策への献身」とは峻別し得ること、換言すれば、「政党政治からの遮断」と「時の政権への誠実」とは両立可能と考えられていることを意味する。党派性を前提とする特別顧問に国家公務員規範上の「中立性」は要求されないが、上記の5タイプでいえばD（従属性）の役割を体現している。

#### 6.4. 人事非介入原則との関係

職業公務員の任命権は大臣ではなく、ドネリーも指摘したように、政治家が人事への介入を自制することで意見具申を担保するのが英国の長年の伝統である。

ただ、近年、大臣の不興を買った公務員が人事や処遇上の不利を被る例が増え<sup>89</sup>、下院行政委員会は2007年の大臣と公務員の関係に関する調査報告書の中で、「公務員が大臣に率直な助言をしても不利益な取扱いを受けないこと」などを提言しており<sup>90</sup>、大臣が昇進を左右することになれば公務員の意見具申が妨げられるとも警告している<sup>91</sup>。

こうした提言にもかかわらず、キャメロン政権（2010-2016）下では、行政の失敗を理由に大臣が幹部公務員を処分したケースがむしろ目立つようになった<sup>92</sup>。また、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、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べきとの議論を受けて、2014年には事務次官の任用に対する大臣・首相の関与を強める規程改正がなされている<sup>93</sup>。こうした中、政治に率直な助言ができる「中立性」と密接に結びついてきた人事非介入の原則が今後も維持されていくのか、注意深く見守る必要がある。

### 7. むすび

公務員の「中立性」という言葉は、「超然性」「政治的影響の遮断」「時の政権への誠実」「従属性」「逃避性」など様々に理解されている。本稿では、他国から受容した各種制度が混在するわが国では、言葉の解釈と価値判断との結びつき方に様々なねじれが生じたため、議論の錯綜が生じていることを明らかにした。こうした錯綜を避けるためには、「中立性」をどの意味で使うのかを明示する必要があるが、大事なのは言葉の定義を一つに絞るのではない。政策立案に携わる行政官に政治との関係でどのような役割を求めめるのかについて、開かれた議論の下に、社会的合意を形成することである<sup>94</sup>。

1990年代以降の政治制度改革は、英国型の政官関係をモデルとしたものであった。その英国における公務の「中立性」には、政策形成に深くかかわり（「非政治性」ではない）、価値判断においては選挙によって示された民意に従い（「超然性」ではない）、政権・大臣に誠実に全力で仕えつつ（「逃避性」ではない）、党派的計算ではなく専門家としての意見を述べる（「従

属性」ではない) という含意がある。

近年、同国では、公務員が守るべきこうした「中立性」を含む価値を法令に根拠を置くわかりやすい規範として明文化するとともに、大臣側への規範でも「知見に基づく公務員の助言の尊重」を求めている。しかし、これら規範が遵守されず、行政官が自己の処遇への反映を気にするあまりデータ隠し等の不祥事が生じている事態も指摘されている。公務に求められる役割が(特別顧問のような)上司への「従属性」ならば規範化で足りるが、行政官が上司たる大臣に対して圧倒的に弱い立場にある現実の前に、規範化だけでは「誠実な直言」は確保し得ないことがわかる。この点において、下院の超党派委員会が、好まれぬ助言でも行い、政策の失敗の見せしめとされないことを公務員に担保するよう、大臣との関係を規律する規定が必要だと主張したことは注目に値する<sup>95</sup>。

今回のヒアリングは(体系的サーベイによる裏付けを待つ必要はあるが)現在のわが国の幹部行政官が筋や歴史を無視した政治の指示には専門家として直言すべきだという役割認識を持っていることを示している。しかし、彼らは「実際にそれが貫けるかは別問題」「人事に影響する以上、不興を買いたくない意識はある」など、理念を貫く難しさも吐露しており、個人としての使命感とは裏腹に「従属性」に転じていく可能性は常にある。もし行政官の率直な意見具申が国民の利益に適うのであれば、それが担保される仕組みも必要であることを英国の経験は伝えている。

## 注

- <sup>1</sup> 正木（2007）30頁。
- <sup>2</sup> 田中（2006）61-64頁。他に辻（1991）、西尾（1990）、村松（2000）（2012）等。
- <sup>3</sup> 本稿において「行政官」という場合、国家公務員法第2条の一般職（同法上の「職員」）を指し、中でも長期において公務に従事する職業公務員を念頭に置いている。
- <sup>4</sup> ただし、実際には執行と企画立案とが截然と分けられるわけではない。Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky, *Implementation*（1984）、西尾（1990）参照。
- <sup>5</sup> 「不偏不党」の文言であれば、国家公務員は採用時に「不偏不党かつ公正に職務の遂行に当たること」を宣誓することとする政令がある（職員のサービスの宣誓に関する政令（昭和41年2月10日政令第14号））。また、特定職種の公務員の職務に関する条文として、「その責務の遂行に当つては、不偏不党且つ公平中正を旨とし」と規定する警察法（昭和26年6月8日法律第162号）第2条第2項がある。
- <sup>6</sup> 他方、地方公務員法（昭和25年12月13日法律第261号）第36条5項には「本条の規定は、職員の政治的中立性を保障することにより、地方公共団体の行政及び特定地方独立行政法人の業務の公正な運営を確保するとともに職員の利益を保護することを目的とするものである」という趣旨において解釈され、及び運用されなければならない。」との文言がある。
- <sup>7</sup> 堀越事件（最判平成24.12.7刑集第66巻12号1337頁）、世田谷事件（最判平成24.12.7刑集第66巻12号1722頁）など。いずれも休日における政党ビラ配布の事例であるが、罰則の適用については前者は無罪、後者は有罪と判断が分かれた。なお、禁止される政治的行為につき、猿払事件では「公務員の政治的中立性を損なうおそれのある行為」とされたのに対し、2012年の両判決では「公務員の職務遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる行為」と限定的に解釈されている。
- <sup>8</sup> 飯尾（2004）385頁。
- <sup>9</sup> 内閣官房HP。
- <sup>10</sup> 当初、英国に倣った政官接触制限も検討されたが見送られた。大貫（2002）。
- <sup>11</sup> 内閣官房HP。
- <sup>12</sup> 文面上、「中立性、専門性」が「実施・執行」のみにかかると解釈する余地もないわけではないが、「全体の奉仕者として」が大臣等との関係でも繰り返されている以上、「政策立案等の補佐」にもかかると読むのが自然であろう。
- <sup>13</sup> 2009年3月16日参議院予算委員会での甘利明公務員制度改革担当大臣の答弁
- <sup>14</sup> 2010年6月1日参議院内閣委員会での仙谷由人公務員制度改革担当大臣の答弁。
- <sup>15</sup> 人事院（2004）。
- <sup>16</sup> この方向を明確にしたものとして、明治憲法発布翌日（明治22（1889）年2月12日）に行われた地方長官たちに対する黒田清隆総理大臣の演説「政府ハ常ニ一定ノ方向ヲ取り、超然トシテ政党ノ外ニ立チ、至公至正ノ道ニ居ラサル可ラス」がある。
- <sup>17</sup> 同著書によれば、田中守は1939年に内務省に入り、厚生省や福井県、兵庫県、福岡県での勤務を経て、この本の執筆当時は香川県の総務部長であり、日本行政学会理事でもあった。1962年に京都大学より法学博士授与。
- <sup>18</sup> シュミット（1989）。
- <sup>19</sup> 長濱（1950）90-92頁。
- <sup>20</sup> 田中（1963）62頁、Marx（1957）。
- <sup>21</sup> 田中（1963）57頁。
- <sup>22</sup> 前掲書187頁。

- <sup>23</sup> 前掲書 74 頁では政党の政治活動を「食餌をあさる猛獣」に例えている。
- <sup>24</sup> 辻 (1964) は、田中の議論に戦前の革新官僚と同じ公務の超然性観を読み取り、「政党不信感の上に乗って、国家の中立性を防戦する既成の価値とは一体何であろうか。著者によれば、国民の基本権ないし政治的自由、もしくは公共の利益ということになるのかもしれないが、ならば、そのような価値はいかなる過程を経て形成されるのか」(110 頁) などとして、官僚の独断への異議を唱えている。
- <sup>25</sup> 中道 (2007)、佐竹 (1998) など。また、川村祐三『ものがたり公務員法』日本評論社 (1997) は、「役人…は…社会正義の実現に情熱を注ぐ…。官僚の立場は (戦前と戦後とで) 基本的には変わらない」という石原信雄元内閣官房副長官の言葉を引用する (32 頁)。
- <sup>26</sup> 戦前の内務官僚で戦後参議院議員に転じた広瀬久忠は、憲法改正試案の中で立法権、行政権、司法権と同列の形で公権力の担い手たる公務員の役割を規定する (第 3 条)。広瀬 (1957)。
- <sup>27</sup> 村松 (1981)、真淵 (1987)、(2006)、(2010)。
- <sup>28</sup> 村松 (1981) 240 頁、真淵 (2006) 143-156 頁、真淵 (2010) 27-31 頁。
- <sup>29</sup> 前掲第 2 回・3 回調査では「次官・局長級の政治的中立性」に関する質問に対し「厳格に守るべき」「原則として守られていればよい」「むしろ官僚は積極的な主張をした方がよい」の 3 つの選択肢が用意され、第 2 回では「原則」が 46%、第 3 回では「厳格に守るべき」が 50% と、それぞれ回答の第 1 位となっている (真淵 (2006) 149-158 頁)。「積極的な主張」と「中立性」とが対比されていることから、回答者はここで問われている「中立性」を「主張を控えること」と理解したと考えられるが、後に見る「従属性」「政権への誠実」「政治的影響の遮断」のいずれを想定して回答したのか、及び回答者自身がもともと「中立性」という言葉をどうとらえていたかはここから読み取れない。
- <sup>30</sup> 国家公務員法第 34 条第 1 項第 6 号に掲げる事務次官、局長、部長・審議官等を指す。
- <sup>31</sup> 採用後主として在籍した省庁で記載しており、現在の所属とは限らない。
- <sup>32</sup> 2014 年 6 月以降に本省審議官級に昇任した者につき、各省庁一名ずつ個別依頼を通じて協力を求め、面談形式で聴取した。
- <sup>33</sup> 他方で、「全体の奉仕者」という意識はあるとした回答者が 4 名いた。
- <sup>34</sup> 「政」のうち特に官邸の影響力が増大していることを 5 名が指摘している。
- <sup>35</sup> 真淵 (2006) 149-158 頁、真淵 (2010) 30 頁。
- <sup>36</sup> 真淵 (2008) 138-139 頁。
- <sup>37</sup> このヒアリング (2015 年 8 月) では、「中立性」については「『公務員の立場を使つての政治活動の禁止』と理解する。政策立案において政治的中立はあり得ず、大事なのは公正性」、「行政官の役割」については、「政策が国民の総意にかなって妥当なものとなるように、正確な長期的見通しを持って選択肢を提示し意見を言うこと。政権与党の指示を可能な限り尊重するのは当然だが、政党の公約は十分詰められているとは限らない。意見を述べた上で、最終決定は政治」などの回答が得られた。
- <sup>38</sup> 笠 (2006) 223-255 頁。ただし、与党と政府の二元構造が残る限り、わが国では「与党の尊重」には英国と異なる含意もある点に留意が必要である。
- <sup>39</sup> 拙稿 (2016)。
- <sup>40</sup> 以下、海外制度については人事院事務局国際課より多大な資料提供と教示をいただいた。記して深謝申し上げる。
- <sup>41</sup> シュミット (1989) など。
- <sup>42</sup> 拙稿 (2016)。
- <sup>43</sup> 2006 年の憲法改正 (連邦制改革 I) により、上記条項は「公務に関する法は、伝統的な職業官吏制度の諸原則を考慮して定め、かつ、更に発展させなければならない」と改正された。これは社会情勢に応じ

た見直しに係る立法者の裁量の余地を明示的に承認しつつ、政治的中立性を含めた伝統的な諸原則を引き続き堅持したものと解釈されている。なお、連邦官吏法第 60 条でも、「官吏は全国民に奉仕し、一党派に奉仕するのではない。官吏はその任務を非党派的かつ公正（unparteiisch und gerecht）に遂行し、その職務遂行に際しては公共の利益を考慮しなければならない。（以下略）」と規定されている。

<sup>44</sup> 村松（2008）162-163 頁。

<sup>45</sup> Battis, Ulrich., *Bundesbeamtengesetz 4. Auflage.*（2009）87 頁。

<sup>46</sup> 玉巻（1985）は、職業公務員も政策立案の補佐を行うとともに「政治化」しており、カーター政権下等で改革が図られたことを紹介している。また、国務省や国防省など高い熟練を要する業務が多い行政機関では、職業公務員が幹部に上り詰める例が少なくない。

<sup>47</sup> 出雲（2014）は、フーヴェアの考える「民主性」は「特権性の廃止」であって、成績主義・資格任用制の徹底と矛盾しないのに対し、辻清明らの「民主性」は「政党による情実任用・猟官制も含む民主政治の確立」を指していたという両者間のズレを指摘する（91-92 頁）。

<sup>48</sup> 1947 年に制定された当初の国家公務員法は、フーヴェアの不在中に当時の片山内閣が GHQ 民政局のマーカムらの協力の下に原案を大幅に修正したものであり、原案の考え方が実際に反映されたのは 1948 年の国家公務員法改正以後である。

<sup>49</sup> 米国の人事委員会との関わりが深く、人事管理の専門家であったフーヴェアは、日米間の憲法や統治機構の差異などへの関心が薄かったという指摘もある。

<sup>50</sup> 図中の「政治家」は議員（議員を辞職して行政府に入る場合を含む）を指す。なお、フランスも「国家の体現」が行政府に期待される点でドイツに近い。2016 年 4 月の官公吏一般規程（法律）の改正により、従来から学説等で論じられていた「中立の義務」（l'obligation de neutralité）が「職務遂行においては、中立の義務を負う」と明文上も規定された（第 25 条）。ただ、同国の「中立性」は宗教性との関係で論じられる例が多い点で、日本とやや事情が異なる。

<sup>51</sup> バーナム（2010）257 頁。

<sup>52</sup> 他方、英国の中立性概念自体は戦前から蠟山政道によって紹介されている。田中（1963）66 頁。

<sup>53</sup> まとめたものとして拙稿（2016）。

<sup>54</sup> 同様に、風間（1995）も、アメリカの研究者の使う「中立性」という言葉には「いかなる政治権力からも独立して、官僚の論理によって政策を形成し執行する能力」である「自律的中立性」と、「道具的中立性であり、いかなる政治勢力であろうとも、政権をとった政治勢力の支配装置として行動する能力」である「従属的中立性」という二つの含意があるとし、その背景として、行政の複雑化に伴い、専門性確保の観点から政官の分離が強調された結果登場した「中立性」という価値が、官僚の自律的中立に変容していったため、改めて政治に服させる必要が主張されるようになったと説明する。107-125 頁。

<sup>55</sup> 森田（2000）。

<sup>56</sup> 山口（1995）151-172 頁。

<sup>57</sup> 前掲書 160 頁。

<sup>58</sup> ここでいう「行政の中立性」には、「公務員の中立」の意味と、「大臣等を含む行政府の中立」の双方の意味合いが含まれている。拙稿（2016）参照。

<sup>59</sup> この議論は「政官分離」と「(英国型の) 政治と党派の分離」の両者を含むと考えられるが、便宜上、前者として分類する。

<sup>60</sup> 注 54 参照。

<sup>61</sup> 西尾（2000）。

<sup>62</sup> 田中（1963）70 頁。

- <sup>63</sup> ドイツの政治的官吏はDに分類できよう。
- <sup>64</sup> 出雲 (2014) は、政策立案における「中立性」の意味を二つに分類しているが、英国型「政治的応答性」を政治からの逃避を指す田中の「消極的中立性」に含めるなど、政策形成への関与の強弱や活動量の視点がなく、上記とは異なる解釈に立っている。
- <sup>65</sup> この趣旨の答弁の初出は、1998年10月6日衆議院内閣委員会の倉田栄喜議員に対する中島忠能人事院総裁答弁（「いかなる政党が政権をとり内閣を組閣されましても、その内閣にお仕えするというのが民主政治のもとにおける公務員だと思います。公務員の政治的中立性あるいは行政の中立性と…言われる…中の重要な要素だと…思います」）。その後の典型例として2008年5月21日衆議院内閣委員会の佐々木隆博議員に対する谷公士総裁答弁など。なお、2008年6月5日参議院内閣委員会では、飯尾潤参考人も「時の政権には仕えるけれども…内閣が交代すればまた別の方針で働く、そのために専門能力を発揮するという…意味の中立性」があることを指摘している。
- <sup>66</sup> 注13参照。
- <sup>67</sup> 公務研修・人材育成研究会（座長・西尾隆国際基督教大学教授）報告書『新しい時代の職業公務員の育成－政治主導を支える「全体の奉仕者」像－』（2009年2月）。<http://www.jinji.go.jp/kensyuu/houkokusho.html>
- <sup>68</sup> 前掲書11頁、25-29頁。
- <sup>69</sup> ふだん辛口のマスコミ等からの同報告書への好意的な反応として、「人事院が作った『官僚失敗ケース』の教訓」『テームス』7月号（2009）、岸宣仁『キャリア官僚採用・人事のからくり』中央公論新社（2015）、228-236頁など。平成22年5月25日参議院内閣委員会での仙石由人公務員制度改革担当大臣の答弁でも同報告書に言及されている。
- <sup>70</sup> 村松（2008）98頁。また、晴山（2011）によれば、1948年のMasterman委員会報告でも「公務の政治的中立性及び中立性に対する信頼を保持することがわが国の政治機構の必要不可欠な部分であって公共の利益である」と言及されている（65頁、222頁）。
- <sup>71</sup> 筆者仮訳。原文は <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code>。
- <sup>72</sup> 出雲（2014）23頁。なお、田中（2009）は「専門性に基づく分析や提案が、政治的な価値判断から受け入れられない場合があり、ここに専門性と応答性のトレード・オフが発生する」とした上で、「応答性には2つの意味がある。公務員が広く一般に任命権者や大臣に応答し従うという意味と…任命権者や大臣の意向に沿うという意味である」と指摘し、後者の応答性は政治任用とほぼ同義であるのに対し、前者の「政治的応答性」においては、公務員の最終的な行動原理として専門性を重視することがあり得ることを示唆する。
- <sup>73</sup> Jack Straw（1946-）労働党政策顧問、国会議員。ブレア政権で内相、外相等を歴任。
- <sup>74</sup> Rose（1984）139-142頁。
- <sup>75</sup> Hecló（1975）。ただし、「反論する忠誠、党派の変化に応じた党派性、相互依存する独立性の妙な混合」という定義からすると、英国型との差異は小さいとも読める。
- <sup>76</sup> 筆者仮訳。原文は [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/468255/Final\\_draft\\_ministerial\\_code\\_No\\_AMENDS\\_14\\_Oct.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468255/Final_draft_ministerial_code_No_AMENDS_14_Oct.pdf)。なお、この大臣規範では、政府支出については行政官が書面で大臣に異議を述べ得ることを明示している点、政党や選挙区活動のために公務員をふくめ政府資源を使わぬよう規定され、「政府の活動」と「政党活動」との区別が繰り返し要求されている点でも特徴がある。
- <sup>77</sup> 政府科学庁策定の政府が外部有識者から助言を受ける際の基準（2010年3月）。
- <sup>78</sup> バーナム（2010）3頁。



<sup>79</sup> 村松（1981）187頁、沖部（2004）11頁。

<sup>80</sup> 労働党大臣であったクロスマンの日記（Crossman, R., *The Diaries of the Cabinet Minister*. (1975-76)）や、TV コメディ ‘Yes, Minister’ がしばしば引用される。

<sup>81</sup> たとえば 90年代半ばには、イラクへの武器輸出を禁ずる政府指針があるにもかかわらず、三人の閣外大臣が企業に武器輸出を奨励し、公務員がこれを補佐したことがスキャンダルとなった。バーナム（2010）61-65頁。

<sup>82</sup> 1980年財務省入省、2016年より国際貿易省事務次官。仏財務省への派遣経験もある。

<sup>83</sup> ローズが neutrality と impartiality を使い分けているのに対し、ドネリーは neutrality を公務員規範上の impartiality とほぼ同じ意味で使っている。

<sup>84</sup> 筆者仮訳。原文は <https://www.gov.uk/government/speeches/the-positive-neutrality-of-civil-servants>。

<sup>85</sup> Rose（1984）は、幹部候補生の大半が法律専門家であるドイツ等と異なり、英国では人文科学専攻の名門大学出身者が数多く採用され、自らの業績を上げるために自省の利益にこだわる大臣とは対照的に、府省を超えた共通の価値観を体現する存在であることを指摘している（147-156頁、178-160頁）。ただ、サッチャー以後、こうした公務員の採用・育成傾向の変化も見られ、ブレア政権下での Professional Skills for Government の導入など、「専門スキル」明確化の試みも進んでいる（藤田（2015））。

<sup>86</sup> Rose（1984）147頁、村松（1981）187頁。

<sup>87</sup> 最新版を筆者仮訳。原文は

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/468340/CODE\\_OF\\_CONDUCT\\_FOR\\_SPECIAL\\_ADVISERS\\_-\\_15\\_OCTOBER\\_2015\\_FINAL.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468340/CODE_OF_CONDUCT_FOR_SPECIAL_ADVISERS_-_15_OCTOBER_2015_FINAL.pdf)

<sup>88</sup> 実際にその旨の記述が規範に追加されたのは2015年改正時。

<sup>89</sup> 最近も「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はずの）大臣の過度な支出の指摘などを避ける傾向がある」と指摘する報道がみられる。

<http://www.theguardian.com/politics/2016/feb/23/civil-servants-under-pressure-to-agree-with-ministerial-spending>

<sup>90</sup> バーナム（2010）233-234頁。委員会報告原文は

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmpubadm/122/122i.pdf>

<sup>91</sup> 一方、委員会報告は、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」と述べている（22頁）。

<sup>92</sup> 入札や入国管理等での失敗の責任をめぐる政官の確執も報道されている。

<https://www.theguardian.com/politics/2013/jan/28/top-civil-servants-ready-quit>

<sup>93</sup> 従来、各省事務次官の任命は、行政官である内国公務の長が作成したリストを元に首相が行っていたが、2014年12月の Recruitment Principles 改定により、選考過程を通じて大臣と首相の意向が反映されることが明記された。

<sup>94</sup> 風間も、官僚の自律性と民主主義の関係につき、ファイナーとフリードリッヒとの責任論争を引きつつ、「価値対立を克服する新しい民主主義観が提示されない限り決着を見ない性格のもの」と指摘している。風間（1995）114-115頁。

<sup>95</sup> 委員会報告 21-23頁。

## 参考文献

- Aberbach, Joel and Bert Rockman, *In the Web of Politics*, Brookings Institution Press, 2000
- 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・バイパー (稲継裕昭監訳)『イギリスの行政改革』ミネルヴァ書房、2010年)
- Chapman, Brian, *Profession of Government*. George Allen & Urwin, 1959
- Chapman, Richard A., *Ethics in the British Civil Service*. Routledge, Chapman & Hall, 1988
- Hecló, Hugh, *OMB and the Presidency - the problem of 'neutral competence'*. in: *Public Interest*, No.38, 1975
- Hecló, Hugh, 'America's Higher Civil Service' in: Suleiman, Ezra N. ed., *Bureaucrats and Policy Making*, Holmes & Meier Publishers, Inc., 1984. pp.8-34
- Marx, Fritz Morstein, *The Administrative State*. The University of Chicago Press, 1957
- Mayntz, Renate, 'German Federal Bureaucrats' in: Suleiman, Ezra N. ed., *Bureaucrats and Policy Making*, Holmes & Meier Publishers, Inc., 1984. pp.174-205
- Peters, Guy and Jon Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, 2004
- Rose, Richard, 'The Political Status of Higher Civil Servants in Britain' in: Suleiman, Ezra N. ed., *Bureaucrats and Policy Making*, Holmes & Meier Publishers, Inc., 1984. pp.136-173
- Schmitt, Carl, *Der Hüter der Verfassung*. 1931 (=シュミット、カール (川北洋太郎訳)『憲法の番人』第一法規、1989年)
- 浅井清『公務員の政治活動』労働文化社、1949年
- 荒井達夫『「全体の奉仕者」と人事行政の中立公正性』『立法と調査』291号、2009年4月
- 飯尾潤「政治的官僚と行政的政治家」日本政治学会編『現在日本の政官関係の形成過程』年報政治学、1995年、135-149頁
- 飯尾潤「政党制転換期における政官関係の変容」北村公彦等編『55年体制以降の政党政治』第一法規、2004年
- 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年
- 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
- 大貫啓行「国家公務員における意識改革の現状(その4)」『麗澤大学紀要』第75巻、2002年
- 岡田彰『現代日本官僚制の成立』法政大学出版局、1994年
- 岡田彰「国家公務員法」GHQ民政局資料『占領改革』第7巻、丸善、1997年
- 沖部望「英国における公務員を巡る議論と我が国への示唆」世界平和研究所『研究レポート』、2003年
- 風間規男「行政統制理論の復権」日本行政学会編『地方自治のクロスロード』、ぎょうせい、1995年、107-125頁
- 佐竹五六『体験的官僚論』有斐閣、1998年
- 嶋田博子「鏡の国のさまざまな『中立性』」『人事院月報』802号、2016年、34-37頁
- 人事院『国家公務員法沿革史・資料編Ⅰ』1969年、『資料編Ⅱ』1970年、『記述編』1975年
- 人事院「これからの行政における公務員の役割」平成11年度『年次報告書』、2000年
- 人事院「政治任用～主要国における実態」平成15年度『年次報告書』特集、2004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』115号・116号、2006年、同117号、2007年
- 田中秀明「専門性か応答性か：公務員制度改革の座標軸」『季刊行政管理研究』126号・127号、2009年
- 田中守『行政の中立性理論』勁草書房、1963年

- 玉巻百合子「アメリカにおける上級終身職公務員の政治的中立問題について」(上・下)『季刊行政管理研究』  
29号、1985年3月、34-41頁、同30号、1985年6月、26-35頁
- 辻清明「書評 田中守著『行政の中立性』」日本行政学会編『年報行政研究3』、1964年
- 辻清明『公務員制の研究』東京大学出版会、1991年
- 土井真一「人事行政の公正性～憲法第15条の観点から～」『人事院月報』741号、2011年、2-5頁
- 長濱政寿『国家機能の分化と集中』弘文堂、1950年
- 中道実『日本官僚制の連続と変化：ライフヒストリー編／ライフコース編』ナカニシヤ出版、2007年
- 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年
- 西尾勝「議院内閣制における政治と行政」『人事院月報』606号、2000年、17-21頁
- 西尾勝「現代公務員の資格任用制と政治的中立性の意義」『人事院月報』740号、2011年、4-7頁
- 野中尚人「政官関係について改めて考える」『人事院月報』774号、2014年、2-5頁
- 塙和也『自民党と公務員制度改革』白水社、2013年
- 晴山一穂・佐伯祐二・榊原秀訓・石原修・阿部浩己・清水敏『欧米諸国の「公務員の政治活動の自由」』  
日本評論社、2011年
- 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注解法律学全集1・憲法1』青林書院、1994年
- 広瀬久忠『日本国憲法改正広瀬試案』洋々社、1957年
- 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
- ヘラー、ヘルマン（1930）（大野達司・山崎充彦訳）「ドイツ民主制における職業官吏制」『ヴァイマル憲  
法における自由と形式』風行社、2007年
- 正木宏長「行政法と官僚制」(1)『立命館法学』296号、2004年、1頁－、(2)同299号、2005年、46頁－、  
(3)同303号、2006年、1頁－、(4)同312号、2007年、30頁－
- 真淵勝「現代官僚の『公益』観」『季刊行政管理研究』40号、1987年12月、13-24頁
- 真淵勝「官僚制の変容－萎縮する官僚」『日本政治変動の30年』東洋経済新報社、2006年
- 真淵勝『官僚』東京大学出版会、2010年
- 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社、1981年
- 村松岐夫「高級官僚の運命」『人事院月報』608号、2000年、18-22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
- 村松岐夫編著『最新公務員制度改革』学陽書房、2012年
- 森園幸男・吉田耕三・尾西雅博編『逐条国家公務員法』学陽書房、2015年
- 森田朗「政治的任命職の拡大と行政の中立性」『人事院月報』607号、2000年、14-17頁
- 山口和人「ドイツ公務員制度の諸問題」『レファランス』9月号、2014年
- 山口二郎「現代日本の政官関係」日本政治学会編『年報政治学：現在日本の政官関係の形成過程』岩波書店、  
1995年、151-172頁
- 笠京子「日本官僚制－日本型からウェストミンスター型へ」『日本政治 変動の30年』、東洋経済新報社、  
2006年
- 嶋山政道「公務員倫理の諸問題」『人事行政』5月号、1954年

