

行政倫理システムの機能および逆機能

川瀬 美穂

目次

- I はじめに
- II 行政倫理の概念
- III 中央および地方政府における倫理保持のための取組み
- IV 行政倫理システムの機能及び逆機能
- V おわりに—倫理的な行政運営のために

I はじめに

行政国家という現象によって生じた研究領域である「行政倫理」は、行政の本質的な役割の変化に着目し、その意思決定や行動を倫理的なものへと導くための枠組みや手法を考察する分野である。その背景には、政策過程において政治決定に従いながら、その執行を本来的役割とする職業的公務員が、政治的役割である決定機能に重大な関与をしているという問題がある。これにより、職業的公務員の倫理観の重要性が問われるようになった。このように、行政倫理という研究分野は、政策過程における「公務員の政治化」を前提に¹、彼らの意思決定をより倫理的なものへと導く手法を提案することに力点を置く (Cooper : 1998)。

我が国においても、このような現象は一般的に見られるものであろう。1990年代後半に集中的に表出した中央省庁の幹部公務員による不祥事の要因のひとつとして、この「公務員の政治化」が挙げられている。幹部公務員の政治に近い位置での職務経験が、彼らに誤ったエリート意識を

¹ 「公務員の政治化」とは、統治責任を政治家と共有する立場にない職業公務員が、法律の制定や重要な政策決定などの過程で、本来政治が果たすべき役割を相当程度担うことを意味する用語である。これに関しては、人事院『平成10年度年次報告書』(大蔵省印刷局)の「不祥事の背景と構図」(第1部人事行政の動き：第2章国民の信頼の回復を目指して)や片岡寛光(1998)『職業としての公務員』早稲田大学出版部、44・45頁を参照。

生み、不祥事の発生に繋がったと考えられている²。行政学者の片岡寛光も「公務員の手による法律案作りが活発に行われ、議会通過のために族議員や有力政治家に対する根回しが日常的に行われ、公務員の政治化が決定的となった」と指摘している³。

民主的正統性を保持していない職業的公務員の高い専門性を認め、彼らに一定の裁量を与えながら、国民の利益を追求していくためには公務員における高い倫理観が必要になるであろう。一般的に、公務員の特性を根拠に彼らの倫理観を維持し、且つそれらを一層高めていく必要があるとの認識は一致している。そのための取組みとして、現在、行政倫理を客観的に定立化するという試みが、中央および地方政府において実施されている。果たして、本来的に公務員の自律的な行為規範である倫理を定立化するという倫理法や倫理条例には、どのような機能および逆機能があるのでしょうか。

上記のような問題意識のもと、本研究ではその手始めとして行政倫理とはどのような概念であり、またその構造はいかなるものかといった概念整理を行い（Ⅱ）、現行の行政倫理システムを概観したのち（Ⅲ）、その機能および逆機能について考察する（Ⅳ）。

Ⅱ 行政倫理の概念

行政倫理とはいかなる概念であるのか、その構造や枠組みはどのようなものであるか等に関する共通認識はほとんどない⁴。我が国の学界において、本分野に関する基礎理論的研究、特に概念的な考察に関する試みはほとんどなされていないが、若干の先行研究や実務における位置づけから、以下のような特徴を挙げるができる。

- (1) 行政倫理は、行政府における行政事務の管理、政策の企画立案及び実施、それらに關与する政府職員の倫理的諸問題に関する概念である。
- (2) 本来的に政策の執行機能を担う政府職員が、政治的役割（決定機能）を担うことへの懸念からその重要性が主張されている。
- (3) 行政倫理は、公務の特性（公益性・非営利性・公共性、公平性・中立性、独占性、権力性、専門性・技術性、政治性など）に起因している。
- (4) 行政倫理は、政府職員が組織の一員として行政組織に属する際に生じるものである。
- (5) 行政倫理は、あくまでも職務に関連するものに限られるが、公務執行に対する公正さへの疑惑や不信を生じさせないという観点から、私生活にも一定程度の規律が及ぶ。
- (6) 行政倫理は、職業倫理的な志向を含む。すなわち、行政倫理は専門職としての政府職員に求

² 同上・人事院『平成10年度年次報告書』において、そのような指摘がなされている。

³ 前掲(1)・片岡(1998), 44・45頁。

⁴ 実務における行政倫理（公務員倫理）の定義として、「職業人としての倫理に加えて公務員に特有な職業倫理」であるとか、「公務において、公務員が公務員として社会一般に受け入れられ、期待されている行動規範」などとして捉えられてきた。これらの定義は、いずれも国家公務員の倫理研修において使用されるものであるが、研修において行政倫理は①公務員である限り、すべての職種と階層に共通の行動規範、②行政官としての専門性、すなわち行政能力という点からみた専門倫理、③公務員のなかの職種ごとに特有の専門倫理の3層の構造から成るとして説明されている。これについては原田三郎(1999)『新・公務員倫理—行動のルールとモラル—』ぎょうせい, 43頁および46頁を参照。

められる自律的な行為規範である。

- (7) 行政倫理は、そもそも個人に委ねられるところのやる気や責任感などの「自律的」な責任概念であるレスポンスビリティと近似する概念である。そのため、行政倫理は、本来的には積極的かつ自発的裁量など外在的統制の枠からはずれる領域に存在する概念である。
- (8) 公務員の行為規範は、明確性を高めるために組織成員に共有のものとして定立される傾向にある。また法的枠組みによって行為規範を規定することが国際的標準となっている。
- (9) 行政倫理は、行政組織がその構成員である公務員の行動を規制する一定の規範でもある。
- (10) アカウンタビリティ概念に包含される行政統制は、行政倫理を補完する。

上記の特徴および実務における倫理保持のための取組状況をもとに、行政倫理は表1のように分類することができる。

表1 行政倫理の概念

個人倫理	公務組織全体の信頼性を確保する範囲における個人の自律的な行為規範
組織倫理	組織員に共有のものとして求められる行為規範 (例) 倫理綱領, 専門部局, 倫理研修制度
社会倫理	個人や組織に対して社会から要請される行為規範 (例) 倫理法, 倫理条例

出典：筆者作成

個人倫理とは、個人（公務員）に内面化された自律的な行為規範であり、個人の道德観念を基礎とする。この規範には、公務組織全体の信頼性を確保するという範囲のなかで、公務員に必要とされる判断や行為に関する在り方が反映されていなければならない。

また、個人倫理を補完するために組織員に共有のものとして設けられる行為規範や個人倫理を高めるための取組みが組織倫理である。組織内部において定立されるルール、個人倫理を高めるために行われる倫理研修、それを所管する倫理専門部局などが組織倫理に含まれるであろう。

そして、個人倫理や組織倫理を補完するために設置されるものが社会倫理である。これは個人や組織に対して社会から要請される行為規範、すなわち執行機関としての行政組織が、それを取り巻く外的要因によって規律される規範である。このように、行政倫理は「個人」・「組織」・「社会」と三層構造となっており、個人倫理を補完するために存在している組織倫理および社会倫理を本研究ノートにおいては「行政倫理システム」と呼ぶ。行政倫理システムとは、公務員および行政組織の決定や行動を国民にとってより良いものへと導くためのシステムである。

上述のように、行政倫理という概念は、本来的には公務員の内在的・自律的行為規範であり、外在的統制の枠からはずれる領域に存在する概念である。しかし、近年、これらの行為規範はその明確性を求めて法的枠組みによって制度化される傾向にある。今日、公務員の行動を統制する規範は、内在的なものから外在的なものまでその形式は様々である。そのため、本来的には行政

倫理を補完するアカウンタビリティ概念に包含される行政統制も広い意味において行政倫理に含むと考えるのが妥当であろう。

以上のように、本研究ノートでは公務員の内在的・自律的行為規範はもちろんのこと、この個人の行為規範に実質的な影響を与える外在的・他律的行為規範をも行政倫理の概念として捉える。公務員に対する外在的・他律的行為規範には、行政組織に内在するもの—組織倫理—と組織外から公務員と行政組織を統制しようとするもの—社会倫理—の二種類が存在する。そのため、行政倫理を「公務員個人の自律的行為規範および公務員個人と行政組織に求められる他律的行為規範」と定義したい。ここにおける行為規範は、公共性や権力性、独占性、専門性といった行政の特色に裏打ちされることによって生じるものであり、個人が公務員という地位にあることによって生じるものである。行政倫理は当然に公務員である限り、すべての職種と階層に共通の行動規範である。

III 中央および地方政府における倫理保持のための取組み

我が国で行政における倫理保持のための取組みが組織的に実施され始めて、約 30 年以上が経過している。当初は職員の倫理研修の一環として倫理を取り上げるというものであった。その後、地方政府が先行するかたちで、議員や職員の倫理条例が制定され、2000 年に中央政府において倫理法が制定された。それから、中央政府に続くかたちで、多くの地方政府が倫理条例を制定している。本章では、中央および地方政府で実施されている倫理保持のための取組みに焦点をあてる。

III-1 中央政府における職員の倫理保持のための取組み⁵

III-1-1 国家公務員の倫理に関する法律（1999 年制定、2000 年 4 月施行）

我が国では、1999 年に「国家公務員の倫理に関する法律」が制定され、2000 年 4 月から施行されている。制定の直接的契機は、1990 年代後半に表出した中央省庁における幹部公務員の汚職や不祥事である。これらの不祥事により、行政の職務執行に対する公正さや公務員組織全体、人事システム全体に対する国民の疑惑・不信が生じ、行政に対する大きな不信を招く結果となった。その後、世論やマスメディアを中心に職員における倫理法制定を望む声が強まったことを背景に倫理の法制化が実現した。

我が国では、倫理法が制定されるまで行政倫理に関する法規定が全くなかったわけではない。国家公務員法は第 96 条でサービスの根本基準を定め、これに基づき、サービスの宣誓、信用失墜行為の禁止、職務専念義務、兼業の制限などを定めている。また、刑法にも収賄、受託収賄、事前収賄などの規定がある。とはいえ、バブル崩壊後の政策不信や公務員不祥事を背景に、国民の不満や批判の防波堤として、また公務員の倫理観を高める手段のひとつとして倫理法は制定された⁶。

⁵ 本節は、人事院や国家公務員倫理審査会が公表している報告書や資料、ホームページへの掲載内容を参照しながら、その概要を整理している。

⁶ 公務員に関する実定法に「倫理」という文言が登場したのは倫理法が初めてであったといわれている。下井康史（2007）「行政法における公務員倫理法の位置づけ」『日本労働研究雑誌』No565、労働政策研究・研修機構、48 頁において「“倫理”という言葉が法律に初めて登場したのは、おそらく 1992

中央政府における倫理法の構造は、①倫理原則の規定、②倫理規程（政令）の制定、③贈与等報告書等の提出義務⁷、④国家公務員倫理審査会の設置⁸、⑤倫理監督官の設置⁹という柱から成っている。本法の目的は、「国家公務員が国民全体の奉仕者であってその職務は国民から負託された公務であることにかんがみ、国家公務員の職務に係る倫理の保持に資するため必要な措置を講ずることにより、職務の執行の公正さに対する国民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、もって公務に対する国民の信頼を確保すること」¹⁰であり、すなわち「不正防止」と「信頼確保」である。

また、倫理法の柱の一つである国家公務員倫理審査会は、近年、「職員の倫理意識の涵養」、「倫理的な組織風土の構築」、「不祥事への厳正な対応」という三つの倫理保持のための施策課題を掲げ、倫理研修の実施や通報制度の活用推進¹¹を重点的に行っている。2000年以降、この倫理審査会を中心に様々な倫理保持のための取組みが行われてきている。

以下の図1は、倫理法制定後における懲戒免職の対象者数の変化を示したものである¹²。倫理法等に違反する行為に関しては、倫理審査会と各府省の任命権者がそれぞれ調査・懲戒権を持つ。各府省が調査や懲戒手続きを行う場合は、倫理審査会に通知、報告および承認申請を行うことになっている。また、倫理審査会は、調査・懲戒手続きを通して、将来において同じような違反事案が再び発生することを防止するために各省に指導を行うことになっている。

年制定の『政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律』だろう。その後、『自衛隊員倫理法』と『裁判所職員臨時措置法』の他、2001年制定の『司法制度改革推進法』、2002年制定の『法科大学院の教育と司法試験等との連携に関する法律』に登場する」と述べている。

⁷ 本省課長補佐級以上の職員に対して、事業者等から5千円以上の贈与や報酬の支払い等を受けたときに贈与等報告書を各省各庁の長等に提出しなければならないことを規定している（国家公務員倫理法第6条1項）。更に、本省審議官級以上の職員には、株取引等報告書及び所得等報告書等の提出を義務付けている（同条第7条1項・第8条1項）。このうち贈与等報告書については何人も原則として閲覧を請求でき（同条第9条2項）、2万円を超えるものについては公開することとなっている。但し、公にすることにより国の安全が害される恐れがあるもの、外国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれる恐れがあるもの、犯罪捜査等公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼす恐れがある場合には閲覧の対象とはならない（第9条2項）。

⁸ 国家公務員倫理審査会は、国家公務員法及び国家公務員倫理法に基づき人事院に設置されている機関である。審査会は、国家公務員倫理法違反についての処分基準の作成や変更の権限を有し、倫理規程の改廃に関する内閣への意見具申や職員倫理の保持に関する調査研究、研修、体制整備等を行う。また本法令違反の行為につき、任命権者に対し、調査の要求、報告徴収、意見具申、処分の承認と概要公表への意見具申を行うことができるほか、自ら懲戒手続きを実施できる（同条第11条）。その他、審査会の会長および委員は、独立してその職権を行い、強い身分を保障される（同条第12条、16条）。

⁹ 倫理監督官は各行政機関に1名置かれ（同条第39条1項）、所属行政機関の職員に対して倫理の保持に必要な指導及び助言を行うとともに、国家公務員倫理審査会の指示に従い、倫理保持に必要な体制整備を行うことがその任務となる（同条第39条2項）。

¹⁰ 国家公務員倫理法第1条を抜粋。

¹¹ 通報制度は、違反行為の早期発見、違反行為に対する抑止効果に資することから、国家公務員の倫理に反すると疑われる行為に関する通報を受け付ける「通報窓口」を各府省に設置するように働きかけ、現在は全ての府省に窓口が整備されている。

¹² データに関しては、人事院に設置されている国家公務員倫理審査会による平成24年度報告書を参照。

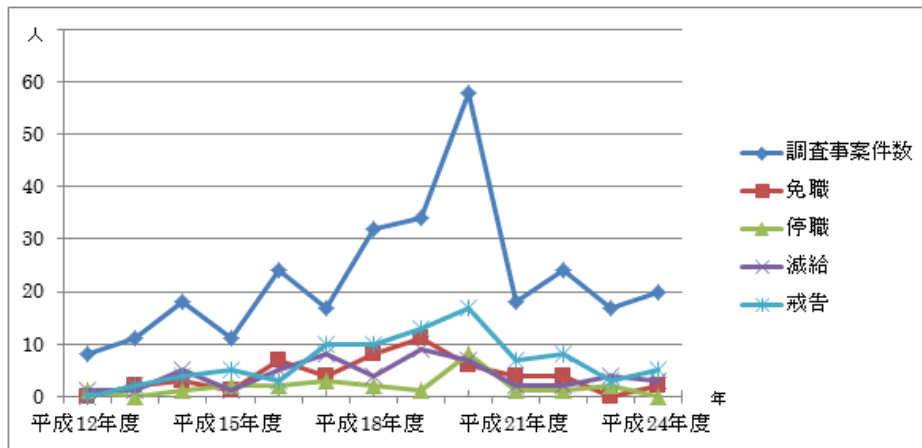


図1 倫理法等違反事案の調査および懲戒処分等の状況

出典：国家公務員倫理審査会によるHP公開資料[<http://www.jinji.go.jp/rinri/cyousa/joukyou24.pdf>] より筆者作成。調査事案件数と懲戒処分件数の数字が合致しないのは、矯正措置人数（各府省の内規による訓告、嚴重注意等の措置）が含まれていないからである。

倫理法制定から13年が経過している。時間の経過とともに、倫理法や倫理規程の内容は、国家公務員においても遵守すべき規範として定着してきているが¹³、図1が示すように倫理法等違反によって処分を受けた人数は、若干、増加傾向にある。なお、平成20年度の調査事案件数が突出している理由は、当時、「居酒屋タクシー」として世論を賑わせた出来事と関連する。これは、公費でタクシーを利用した職員が、利害関係者ではないタクシーの運転手から複数回にわたり、金券やビールなどを受領するなどして、社会通念上相当と認められる程度をこえて財産上の利益の供与を受けるというものであった。この出来事により、多くの職員が矯正措置を受けた。

このような状況の背景には、「いまだ倫理法が全ての公務員に浸透しているとは言い難い状況にある」ことはもちろんのこと¹⁴、過去あるいは他府省の違反行為を「他人事」として捉えている職員が多いことが問題であろう。一人一人がルールを内面化し、また国民にとってより良い決定や行動を行うための意識や環境作りは継続的に実施していく必要がある。

III-1-2 倫理研修

中央政府における職員の倫理研修は、倫理の内面化を目指して実施されている。現在、倫理研修は、倫理法・倫理規程の周知や徹底を図り、職業倫理としての公務員倫理の在り方を職員に考えさせるための貴重な機会となっている。中央政府はもちろんのこと、地方政府においても、倫理研修は倫理法や倫理条例を中心に、その解説や解釈が行われることが多い。原田三郎（2007）は、公務員倫理の在り方に関して「公務員倫理は、知識ではなく、行動の判断基準として公務員

¹³ 人事院「平成24年度年次報告書」201頁を参照。

¹⁴ 同上・201頁。

個人の身につかなければ意味がない。このことを内面化というが、それは研修を通じて実現するものである」と述べている¹⁵。

そもそも、公務員を対象とした現代的な研修は、1945年から52年の占領期において公務員制度改革の一環として米国のフーバー顧問団がもたらしたものである¹⁶。その後、監督者が日常業務を通じて職員を育成する職場研修（OJT：On-the-Job Training）や集合研修などの仕組みが整えられ、1980年代に入り、倫理研修が取り入れられるようになる。

現在、職員倫理研修においては、職員を「国民全体の奉仕者」（日本国憲法第15条第2項、国家公務員法第96条第1項）という観点から「職業倫理」のひとつとして位置づけ、公務員倫理を「公務員に対する社会の期待や信頼に応える行動規範」と定義している。研修は、倫理法の解説や公務員倫理に関する知識の説明、実際の行動に関するケーススタディ演習という形式で実施されている。中央政府の倫理研修は、以下の表2に整理した内容をもとに実施されている。

また、研修時にはセルフチェックシート（倫理法・倫理規程の理解度を自己測定するためのシート）、基本事例集（倫理規程に規定されている禁止行為等についての基本的な理解を図るための事例集）、事例研究用事例集（高度な判断を要する状況や倫理的ジレンマの生ずる状況等を題材とした討議式の事例研究教材）などが使用されている。

表2 倫理研修の対象者およびその内容

対象者	内容
新採用 一般職員	倫理法・倫理規程の周知・徹底を図るとともに、公務員の役割や特性についての自覚を深めさせ、受講者自身の倫理感を涵養するという目的の下に行われている。公務員の使命、心構え、行動のルールの説明を重点的に行う。
係長級 ※第一線の責任者であり、部下を指導する立場	受講者自身の倫理感を涵養すること、部下の倫理の保持についての指導に主眼をおく。行動のルールについては、誤解しやすい事項等を重点に説明し、管理監督者の責任についても十分に認識させる。
課長補佐級以上 ※組織における実務の中心的立場	部下の指導および倫理意識の徹底した組織風土の構築等に主眼をおく。監督管理者の責任や組織風土の問題を重点に説明し、報告ルールについても理解させる。

出典：国家公務員倫理研修資料を参考に、筆者作成

¹⁵ 原田三郎（2007）『公務員倫理講義：信頼される行政のために』ぎょうせい、123頁より抜粋。

¹⁶ 同上・136頁。

III-2 地方政府における職員の倫理保持のための取組み¹⁷

地方政府において、職員の倫理に関する条例の着手が始まるのは1990年代後半に入ってからである。中央政府の倫理法制定は2000年であることから、地方政府の取組みが先行していたことがわかる。ほとんどの自治体の取組みが、職員及び組織ぐるみによる汚職や不祥事に起因している。そのため、職員倫理条例における目的は「不信を招くような行為の禁止」や「公益意識の向上」、「公務に対する信頼の確保」など似通ったものとなっている。

本節では、都道府県において最も早い時期に倫理条例を制定した北海道の倫理条例、九州地方における取組みとして福岡県の倫理条例を取り上げる。そして、従来の倫理条例とは異なり、不祥事防止に焦点をあてた条例を制定している神奈川県、最後に政令指定都市の事例として熊本市の条例の概要を取り上げる。

III-2-1 北海道職員の公務員倫理に関する条例（平成9年3月制定，同年4月施行）

北海道では、多くの広域自治体で問題となった食糧費の不正流用事件に絡んだ道職員による不正経理問題が直接的な契機となり、平成9年に倫理条例が制定された。これは不祥事への反省と再発防止対策の一環として、職員の倫理規範を改めて明記するという取り組みである。

本条例の目的は、「職員が職務を遂行するに当たって、常に自覚しなければならない公務員倫理の確立及び保持に関し必要な事項を定めることにより、道民の不信を招くような行為を防止し、もって公務に対する信頼の確保を図ること」にある¹⁸。

条例の特徴としては、不祥事の契機となった出来事を忘却せず、将来にわたり自分たちを戒めるために「前文」がつけられていること、そして、一連の不正経理が組織的なものであったとの教訓から、条例の実効性を担保するために「管理監督者、任命権者の責務」を明記していることである¹⁹。以下、前文の内容である。

「すべての公務員は、全体の奉仕者として公共の利益のために全力を挙げて職務に専念する義務を負い、地域住民の福祉の増進を図る使命を有している。しかしながら、道においては、不正な予算執行などにより道民の道行政に対する信頼を損ねる事態を招くに至った。職員は、この事態を深く反省し、再びこのようなことが生ずることのないよう、公務員倫理の高揚に努めるとともに、一層その職務に専念することにより、道民との信頼関係を築き上げていかななければならない。このようなことから、職員の公務員としての自覚を促し、公務に対する信頼の確保を図り、道行政の健全な発展に資するため、この条例を制定する。」

（北海道職員の公務員倫理に関する条例の前文を抜粋）

条例が制定され、約16年という月日が経過しようとしている。この間、道職員における不祥事が続いたことより、公務員倫理の趣旨を職員および組織に徹底するために平成24年度からは不祥

¹⁷ 本節は、各地方政府が公表している条例や報告書、資料、ホームページへの掲載内容、新聞記事等を参照しながら、その概要を整理している。

¹⁸ 「北海道職員の公務員倫理に関する条例」第1条を抜粋。

¹⁹ 北海道 HP (<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/jnj/rinriyourei.htm> : 平成25年12月10日) を参照。

事再発防止のための取組みが重点的に行われている²⁰。いかに倫理法や倫理条例が制定されたとしても、その内面化の困難さを窺い知ることができる。

III-2-2 福岡県職員倫理条例（平成13年12月制定，平成14年4月施行）

福岡県では，県職員が収賄容疑で逮捕，起訴されたことを契機に，当時の知事が県職員の綱紀粛正を目指した倫理条例を制定する方針を明らかにしたことに起因して「福岡県職員倫理条例」が制定された。

本条例の目的は，「職員の職務に係る倫理の確立に資するための必要な事項を定めることにより，職務の執行の公正さを確保するとともに，県民福祉の増進に奉仕するという職員の意識を高め，もって公務に対する県民の信頼を確保すること」にある²¹。その構造としては，国家公務員倫理法に類似するものとなっている。

本条例の特徴としては²²，職員が常に認識しておかなければならない基本的な心構えや職員が遵守すべき倫理行動基準が規定されていること，そして，入札に参加しようとする事業者等との職務外での交際を禁止していること，管理監督職員の役割が明記²³されていること，福岡県職員倫理審査会を設置²⁴していることの四点を挙げることができる。

以下，倫理条例が制定された当時に審査会会長が職員に対して発言したコメントが印象的であったため，その一部を紹介する²⁵。

「倫理規則は，県民との付き合い方のルールを定めるものであり…倫理規則が施行されることとなりますが，これで全ての問題が解決するわけではありません。規則は，あくまで問題解決のための手段にすぎず，職員がこの規則を十分理解したうえで，高い倫理感を保持し，良識と節度をもって行動することによって初めて，県民の信頼確保という結果が得られると考えます。この規則は，県民との間に見えない壁を作るものではなく，新たな信頼関係を築くためのルールを定めるものであります。職員の皆さんにあつては，今後も県職員としての使命と誇りを持って積極的に仕事に取り組んでもらいたいと思います。」

（福岡県職員倫理審査会会長コメント：平成14年3月18日）

²⁰ 取組みの内容としては，コンプライアンス確立月間（毎年5月）を設定し，コンプライアンス確立会議の開催（不祥事防止策に係る意見交換や情報交換など）や職場研修の集中実施を行っている。その他，懲戒処分等事案の公表，コンプライアンス・アドバイザー（外部有識者）による助言，研修内容の充実など様々な取組みが行われている。これに関しては，北海道 HP（ホーム>総務部>人事課>職員の不祥事再発防止対策）を参照。

²¹ 「福岡県職員倫理条例」第1条より抜粋。

²² 全国知事会の先進政策バンク（<http://www.seisaku.nga.gr.jp/index.php>）の「公共調達・職員倫理条例・規則の制定，職員倫理審査会の設置：福岡県」のサイトを参照。

²³ 管理者の役割として，「その職責の重要性を自覚し，職員の職務に係る倫理の保持を図るために，部下職員に対して適切な指導及び監督を行うとともに，部下職員の能力の開発および向上に努めなければならない。」と規定されている（倫理条例第5条より抜粋）。

²⁴ 審査会は3人の外部有識者から構成され，「人格が高潔であり，職員の職務に係る倫理の保持に関し公正な判断をすることができる者のうちから，知事が任命する」ことになっている。任期は2年であり，再任が可能である（倫理条例第9条を参照）。

²⁵ 福岡県 HP（ホーム>県政情報>行政改革・行政評価>福岡県職員倫理審査会会長コメント）を参照。

上記のコメントの内容にあるように、公務員の倫理観を法律や規程、条例などによって外在的に統制しようとしても、それらが全ての反倫理的行為の発生を未然に防止することはできない。職員自らが公務員の倫理問題を他人事として捉えるのではなく、なぜ公務員に対して高い倫理観が求められるのかを理解し、ルールの内容を内面化させてはじめて、県民との間に信頼関係が生まれるのではないであろうか。

Ⅲ-2-3 神奈川県職員等不祥事防止対策条例（平成19年10月制定・施行）

神奈川県は、職員の倫理保持のための取組みとして、従来的に内部規定を設けて業務点検や研修等を実施するという方策を講じてきた。しかし、そのような状況において職員の不祥事が続き、県政に対する県民の信頼を損なう事態となったことを理由に、職員の不祥事防止および県政に対する県民の信頼を確保するという目的のもと、平成19年に体系的に職員の不祥事防止対策をまとめた「神奈川県職員等不祥事防止対策条例」を制定した。これは、不祥事防止対策を体系的にまとめるという珍しい取組みである²⁶。このような形式となった背景には、職員による不祥事防止の取組みを「県民との約束」として条例化するという県の強い姿勢を明確に示すことにより、職員の自覚を高め、不祥事防止対策の徹底を図るという経緯がある²⁷。

取組みの特徴としては、①倫理保持を図るために遵守すべき規準となる職員行動指針を策定し、全職員に携帯用カードを配布していること、②毎年度、不祥事防止研修が実施されていること、③総務局総務室に不祥事防止指導員が配置され、不祥事防止の観点から事務や事業の執行状況の点検や指導、助言、支援などが行われていること、④内部通報制度を運用²⁸していることなどである。

Ⅲ-2-4 熊本市職員の倫理の保持に関する条例（平成20年3月制定，平成20年4月施行）

熊本市においても、他の自治体と同様に、職員の不祥事を契機に平成20年に「熊本市職員の倫理の保持に関する条例」が制定されている。

本条例の目的は、「職員が市民全体の奉仕者であってその職務は市民から負託された公務であることにかんがみ、職員の公務員としての倫理の保持に資するため必要な措置を講ずることにより、職務の執行の公正さに対する市民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、もって公務及び職員に対する市民の信頼を確保すること」にある²⁹。対象者は、副市長や常勤の監査委員、地方公営企業の管理者、一般職の職員、臨時・嘱託職員と広範であり、条例は①職員倫理の原則、②任命権者や管理監督職員の責務、③職員倫理規則、④熊本市職員倫理審議会の設置の四つの柱から構成されている。

熊本市では、平成20年に本条例を施行しているが、その後も職員による不祥事が相次いで問題

²⁶ 全国知事会 HP「先進政策バンク」「行財政改革」に神奈川県の職員における倫理保持の取組みが紹介されている。

²⁷ 神奈川県総務局総務室（2013）「平成24年度不祥事防止対策の実施状況」神奈川県，1頁を参照した。神奈川県は、不祥事防止対策の実施状況に関して、毎年度、公表している。

²⁸ 内部のみでなく、外部にも通報窓口（外部調査員，弁護士）を設ける他、外部調査員自ら必要な調査を行うことができる仕組みとなっている。

²⁹ 「熊本市職員の倫理の保持に関する条例」第1条。

となっている。平成 24 年度には 9 件の懲戒処分を行っている（その内、免職は 6 件である）³⁰。他の自治体と同様に、未だ職員に倫理条例の精神が浸透していないことが窺い知れる。類似の違反行為が続発しており、Ⅲ－1 で先述したように他の職員あるいは他の課で生じた違反行為を「他人事」として捉えていることが問題のひとつであろう。熊本市長は、定例記者会見の場において、このような問題に対する改善策として、「管理監督責任の厳格化」、「過去の不祥事の教訓を風化させない取り組み」、「現金を取り扱わない仕組みの構築」の三つをその柱として挙げている³¹。今後は、過去の不祥事に関する事例集を作成し、ホームページ等を活用した情報の共有化や研修・指導における活用を通して、不祥事の防止や倫理の内面化へ向けた取り組みを行うことになっている³²。

以下の表 3 は、これまで紹介した四つの地方政府における倫理保持のための取組みを比較したものである。すべての自治体が汚職や不祥事を背景に条例を制定しており、目的・内容ともに類似したものとなっている³³。

表 3 地方政府における倫理保持のための取組みの比較

	北海道	福岡県	神奈川県	熊本市
制定	平成9年	平成13年	平成19年	平成20年
背景	不正経理事件	収賄事件	度重なる職員不祥事	度重なる職員不祥事
名称	「北海道職員の公務員倫理に関する条例」	「福岡県職員倫理条例」	「神奈川県職員等不祥事防止対策条例」	「熊本市職員の倫理の保持に関する条例」
所管課	総務部人事課	総務部人事課	総務局総務室	総務局人事課 コンプライアンス推進室
目的	公務員倫理の確立および保持に必要な事項を定めることにより、不信を招く行為を防止し、公務に対する信頼を確保する。	職務における倫理確立に資する事項を定めることにより、公正な職務執行、職員の公益意識の向上、県民の信頼確保を図る。	不祥事防止のための措置を講ずることにより、職員の倫理保持、公正な職務執行を図り、県民の信頼を確保する。	公務員倫理の保持に資する措置を講ずることにより、職務執行における公正さの確保、市民の信頼を確保する。
対象	一般職の職員 特別職の職員	一般職の職員	知事、副知事、公営企業管理者、一般職の県職員（警察職員を除く）	副市長、常勤監査委員、企業管理者、一般職の職員、臨時職員、嘱託職員
特徴	<ul style="list-style-type: none"> 前文の設置 管理監督者の責務 任命権者の責務 	<ul style="list-style-type: none"> 9つの倫理行動基準 入札に関与する事業者等との交際禁止 倫理監督者の役割 職員倫理規則の制定 倫理審査会の設置 	<ul style="list-style-type: none"> 不祥事防止を目的とした研修の実施 内部通報制度 不祥事防止対策協議会の設置 	<ul style="list-style-type: none"> 職員倫理原則 任命権者の責務 管理監督職員の責務 職員倫理規則の制定 職員倫理審議会の設置

出典：各地方政府の条例等を参照しながら、筆者作成

³⁰ その内容は、飲酒運転がもっとも多く、その他として公金の私的流用などがある。これに関しては、西日本新聞「やまぬ不祥事：対策後手」（平成 25 年 4 月 12 日掲載）や平成 25 年 7 月 3 日定例市長記者会見（熊本市ホームページでその内容や動画を確認することができる）の内容を参照。

³¹ 平成 25 年 5 月 30 日に行われた第 2 回定例会前市長記者会見（熊本市ホームページ）や西日本新聞「市長陳謝“組織が生んだ”」（平成 25 年 5 月 31 日掲載）を参照。

³² 上記の市長記者会見の内容および新聞記事を参照。

³³ 神奈川県のみが不祥事防止を全面的に打ち出している点では、内容に若干の違いは見られる。

IV 行政倫理システムの機能および逆機能

政府職員の倫理的行動を導くための外在的規範および内在的規範の関係、すなわち倫理法・倫理条例等および倫理の関係、更に言い換えるならば組織倫理・社会倫理および個人倫理の関係は、「相互補完」あるいは「二律背反」の関係にあるといえる。外在的規範によって公務員や行政組織の行動・活動に対する統制を強化することは、行政倫理を確保することにつながるため、両者は相互補完の関係にあるといえる。一方で、公務員や行政組織の行動・活動に対する統制を強化することは、それらの裁量の余地を狭めることにつながるため、効率性に反するあるいは行政倫理の確保にマイナス作用を及ぼす可能性がある。つまり、強すぎる統制は、官僚制的無責任（事なかれ主義、法規万能主義）を生じさせる可能性もある。そのような意味において、倫理法・倫理条例と行政倫理は二律背反の関係ともいえるであろう³⁴。本章では、相互補完および二律背反という観点から、行政倫理システムの機能および逆機能について検討する。

IV-1 行政倫理システムの機能

IV-1-1 明示・周知機能

まず、倫理を外在的あるいは他律的に統制する機能として、「明示・周知機能」を挙げることができる。公務員個人や組織において、あるべき姿や目標とするべき価値が明確化されることにより、何を為すべきか、あるいは為すべきでないかという職員の義務や禁止行為が明示され、また社会全体に周知することが可能となる。

国家公務員倫理法が制定された背景には、一部の公務員のモラルが低下し、利益抵触や社会的儀礼が公務員個人の常識の範囲では判断できていないという懸念があったからである。モラルの低下は、汚職や不祥事の発生要因となるほか、政策形成の場に負の影響を与え、直接的あるいは間接的に国民に不利益をもたらす可能性が高い。このような現状に際しては、行為規範としての倫理を明示し、客観的に定立することにより、社会的利益の向上に資するであろう。

IV-1-2 信頼確保機能

社会全体に周知された外在的な行動規範は、国民の公務員の行動に対する予測可能性を高め、信頼の向上に繋がる³⁵。定立された行為規範は、公務員の恣意的な行動を防止し、適正な行動を導くための手段だけではなく、国民の信頼回復の手段としても機能する。

国民の公務員に対する信頼、特にキャリア公務員に対する信頼は、ひと昔前までは高かったというのが定評である。戦後から1990年代に至るまで、日本における国民の不信感や公務員や行政組織に対するものよりも、政治家や政党に集中して向けられていた³⁶。世界的にも非常に高い信

³⁴ 伝統的な行政責任論において、統制と責任の関係を「相互補完」および「二律背反」というキーワードを用いて説明することがある。上述の内容は、その考え方を参考にしたものである。

³⁵ 伊藤光利・田中愛治・真淵勝（2009）『政治過程論』有斐閣、269頁を参照。

³⁶ スーザン・ファー（2002）「第10章 日本における国民の信頼と民主主義」ジョセフ・S・ナイ・Jr、フィリップ・D・ゼリコウ、デビッド・C・キング[編]嶋本恵美[訳]『なぜ政府は信頼されないのか』英治出版、326頁を参照。

頼を得ていた公務員像は、1990年代後半に集中的に表出した中央省庁における幹部公務員の汚職問題によって崩壊し、それと共に国民と行政との信頼関係も弱まったと考えられる。

平成25年2月に公表された「平成24年度公務員倫理に関するアンケート調査結果について」という報道資料によると³⁷、市民モニターのなかで国家公務員の倫理感の印象について「倫理感が高い」または「全体として倫理感が高いが、一部に低い者もいる」と好意的な見方をしている人は全体の26.9%と低い割合であり、一方、「倫理感が低い」または「全体として倫理感が低いが、一部に高い者もいる」という厳しい見方をしている人は全体の39.6%と高い割合であることがわかる³⁸。そして、公務員に対する期待という観点からの質問に関しては、「あまり期待していない」または「全く期待していない」という見方をしている人が全体の42.7%と高い割合であることがわかる³⁹。

上記のアンケート調査の結果が示しているように、国民の行政に対する信頼を取り戻すことは容易ではない。国民と行政の関係を修復し、改善する際に行政倫理システムは不可欠の要素である。両者の信頼関係を基盤にしながら、公務員が公益追求に従事することで、より良いサービスが国民に提供できるのではないであろうか。

IV-1-3 懲罰的服従機能

職員が制度へ違反した場合に、懲戒処分などの罰則規定を設けることで、違反行為に対する威嚇効果を与えながらルールに服従させ、倫理システムの実効性を確保する機能がある。

法制化は行為基準を明確にするだけでなく、実効性の確保という側面において機能性が高い。違反者に対して、どれだけの制裁処置をとることができるかということが制度の定着化に繋がるであろう。この場合、罰則規定は反倫理的行為への威嚇効果となる。努力義務と義務違反への罰則適用では、やはり後者のほうが実効的である。

IV-1-4 補完機能

外在的な行為規範は、個人倫理（自律的な行為規範）の低下や不足を補い、倫理の保持や向上に役立つ。特に、倫理研修は定期的実施されることによって、倫理の内面化に大きな役割を果たすであろう。平成24年7月に実施された一般職の国家公務員5,000人を対象としたアンケート調査では⁴⁰、倫理研修において有意義であると思う研修内容は何かという問いに対して、「倫理法・規程違反に関する事例研究」と回答した職員が最も多く、「実際に不祥事が発生した際の対応方法」、「倫理法・倫理規程に関する体系的な説明・解説」と回答した職員が順に多いことがわかる。倫理法・規程の存在や内容は大まかに理解できていても、どのような場合にどのような規定

³⁷ このアンケート調査は、国家公務員倫理審査会が市民モニターおよび有識者モニターから公務員倫理に関する意見・評価を聴取したものである。

³⁸ 国家公務員倫理審査会「平成24年度公務員倫理に関するアンケート調査結果について」人事院、1頁を参照。

³⁹ 同上・2頁。

⁴⁰ その内、回答者数は4,115人であり、回収率は82.3%である。これは人事院（国家公務員倫理審査会）が行ったアンケート調査であり、その結果報告のペーパーが国家公務員倫理審査会のホームページで公開されている。

に違反するののかといった具体的な話に関心をもつ職員が多いようである。定立化され行為規範が、個人倫理を補完するという機能が十分に発揮されるためには、職員がその内容をしっかり認識し、理解することが大前提である。そのための取組みとして、定期的で継続的な研修が不可欠である。

IV-1-5 プロフェッショナルリズム確立への助力

なぜ公務員あるいは行政組織に高い倫理観が要求されているのかを認識する、すなわち専門家集団という意識付けを十分に行うことによって、自らの職務に対して誇りをもつことにつながるのではないであろうか。そのような意識付けは、プロフェッショナルリズムの確立への助力となるであろう⁴¹。

我が国の中央政府は、その任務や役割に応じて縦割りに分業が行われている。それぞれの府省は、究極的には国民の利益追求のために多様な業務を担っているが、個別の組織ごとにその任務に応じた目的や特性が存在し、その特性に応じた専門性が存在している⁴²。自らが属している組織の専門性に応じたプロフェッションとしての自覚が十分に育つことにより、専門家集団としての自律性はより高まるのではないであろうか。

IV-2 行政倫理システムの逆機能

IV-2-1 組織の硬直化および組織内緊張

厳格な行為規範の強調は、公務員の行動を硬直的にする可能性がある。また、そのような職員の硬直的行動は、国民の不満を生む可能性が大きい⁴³。本来的に公務員の倫理を保持するという目的のもとに設けられた行為規範が、それ自体に固有の価値をもつようになり、ルールに従うことが自己目的化するようになる⁴⁴。郷原信郎は「官公庁内の各部署で、日常的に『法令遵守の徹底』が強調され、ことあるごとに、『綱紀肅正通達』と称する『法令遵守の指示文書』が出され、何か不祥事が起こると、法令規則に違反する行為があったかどうか、という観点からの調査が徹底的に行われる。そして、それが誰によって行われ、どの範囲に責任が及ぶのか、ということを中心に調査結果が取りまとめられ、表面的な法令違反の再発を防止する対策が取りまとめられる。」と指摘し、「そのような『法令遵守』に凝り固まったコンプライアンスを行うことによって、公官庁が、本当の意味での社会の要請にこたえていくことができないことは明らか」であり、行政全体において「法令遵守さえしておけばよいという考え方が幅を利かせている」とコンプライアンス重視の倫理保持の取組みに関して問題提起している⁴⁵。押し付け的なルール重視の取組みは、組織の硬直化につながり、またコントロールを厳格にすることによって組織内に緊張を生み、それが結果的に国民にとってマイナス作用を及ぼす可能性も生じ得る。

⁴¹ プロフェッションとは「専門的な知識と技術を備えた職業」という意味で用いている。

⁴² 斎藤諦淳（2001）「文部科学行政とプロフェッショナルリズム」『日本教育行政学会年報』27，日本教育行政学会，3頁を参照。

⁴³ 前掲（35）・伊藤・田中・真淵（2009），269頁。

⁴⁴ 真淵勝（2009）『行政学案内』慈学社出版，147頁を参照。

⁴⁵ 郷原信郎（2011）『組織の思考が止まるとき：“法令遵守”から“ルールの創造”へ』毎日新聞社，109～113頁を参照。

IV-2-2 情報収集の制約

前項と同様に、厳格なルールの強調は、制裁に対する萎縮効果を生み、積極的な情報収集活動を制約する可能性がある。平成24年7月に実施された「公務員倫理に関するアンケート調査結果」という報告資料では⁴⁶、倫理法・倫理規程によって職務に必要な行政と民間企業等との間の情報収集、意見交換等に支障が生じているかという問いに対して、「そう思う」という回答が5.8%、「ある程度そう思う」という回答が27.1%であり、約三分の一の割合の職員が情報収集の制約を感じていることがわかる。その他、府省以外に勤務する一般職職員を対象としたアンケートにおいても、「行政と民間企業等との間の意見交換等への支障」に関する問いに対して、「そう思う」と回答が4.9%、「ある程度そう思う」という回答が22.6%となっており、全体の3分の1弱の職員が情報収集の制約を感じていることがわかる⁴⁷。また自由意見として「公共事業官庁は、地公体との密な連携をとって事業を進める必要があり…あまりにギスギスとしたやり取りは、国と地方の関係性を損なうものであり、そのやり取りを嫌って意見交換さえ行わなくなる、参加しなくなる傾向が見られており…国の事業執行上、マイナスと思われる。」という意見も出されていた⁴⁸。このように、厳格なルールを強調しすぎるあまり、結果的に国民にとってマイナスと思われるような状況も実際に生じているようである。

V おわりに—倫理的な行政運営のために

なぜ、公務員による不祥事は後を絶たないのか。この問いに対するひとつの答えとして、倫理法や倫理条例などの外在的規範を制定するだけでは、不祥事問題は解決しないという結論が浮かび上がる。職員の倫理研修においては、「なぜ不祥事がなくなるのかを考えさせるとともに、行政の円滑な運営における倫理の重要性を認識させる」ための取り組みも行われ、そこにおいて、類似の不祥事が他の組織でも再び発生している要因として、「他の省庁あるいは課の不祥事は自分たちには関係ないという意識」、「悪しき慣習」や「感覚の麻痺」が挙げられている⁴⁹。

様々な反倫理的行為や不祥事の事例をとおして、政府における倫理的活動を確保するためには、単に職員個人に対してコンプライアンスを求めるだけではなく、「組織風土(体質)」、「組織文化」というキーワードを重視しながら、組織的に倫理を確保しなければならないことがわかる⁵⁰。組織風土とは、一般的には「組織成員によって知覚された組織特性」(占部・海道, 1991)と定義され、構成員の満足度や動機づけを規定する要因として、また組織全体の生産性を規定する要因とされている。風土や文化という特性は、組織成員のモチベーションや行動に一定の影響を及ぼすため、行政組織においても組織の理念やビジョンを明確に示すことで、その実現のための改革の

⁴⁶ 前掲(40)と同様のアンケートを参照。

⁴⁷ このアンケートの調査対象は、一般職の国家公務員(特定独立行政法人職員を除く)のうち、府省以外に勤務する行政職俸給表(一)4級相当以下の職員3001人である。調査は平成25年7月に行われ、回答者は2,687人(回答率89.5%)であった。

⁴⁸ 上記のアンケート調査結果の報告資料10頁より一部抜粋。

⁴⁹ 国家公務員倫理審査会「公務員倫理：指導の手引き」(研修教材パッケージ)9頁を参照。

⁵⁰ NPO法人科学技術倫理フォーラム[編]杉本泰治[著](2005)『企業倫理』丸善株式会社11~12頁にも同様の指摘が見られる。

必要性を職員に認識させ、組織成員間のコミュニケーションを通してより良い風土や文化を育む必要があるであろう⁵¹。片岡は「組織の一員であることは、その一員に倫理的たる要請を課すことは間違いないが、逆に反倫理的に行動することを暗黙のうちに求める雰囲気や支配することもあり得る」とし、「これを打ち破るためには、社会的に倫理的であることを求める規範が強くなり、閉ざされた制度の窓をこじ開けて風通しをよくし、公明正大となって、社会的通念が通用するようにならなければならない」と述べている⁵²。先述したように、個人倫理には限界があるため、組織全体として、高い倫理感を保持するための取組みが重要である。そのためには、組織や部下を管理する立場にある管理・監督者といったリーダーの意識や行動の変革が不可欠であろう。

倫理的な行政運営を確保するためには、組織風土や文化の改革はもちろんのこと、職員一人一人のより良い政府を実現しようとする意識や公益実現に向けた意識の向上、そして仕事に対する満足度の向上が重要になるであろう。明確な行為規範は、倫理の保持に一定の効果を及ぼすが、それだけでは真の意味における倫理の保持は確保できない。真の意味で倫理的な行政運営を実現するためには、個々の職員が職務に対するやりがいを感じながら意欲的に公益実現に対する意識を高め、行政倫理システムによって補完された行為規範のもとに職務を遂行する環境を整える必要がある。

《主要参考図書・論文等》

秋山義昭（1997）「北海道職員の公務員倫理に関する条例」,ジュリスト No1118。

阿久澤徹（2013）「公務員倫理問題への新アプローチ」,『政策科学』20（2）,立命館大学。

石田榮仁郎（1999）「あるべき公務員の倫理:ようやく制定された国家公務員倫理法」国会月報 612号。

石田榮仁郎（2002）「国家公務員倫理法・倫理規程:制定の背景とその内容及び施行状況と今後の課題」
近畿大学法学 50巻1号。

今里滋（1999）「行政改革と公務倫理:内なるガバナンスの構築へ向けて」年報行政研究 34号。

片岡寛光（1985）「公務員の倫理と行政の責任」人事院月報 38巻7月号。

原田久（2001）「公務員倫理に関する覚書」アドミニストレーション第8巻1・2合併号

村山皓（2012）「行政への信頼は政策システムにとって必要か」,『政策科学』20(1),立命館大学。

郷原信郎（2011）『組織の思考が止まるとき』毎日新聞社。

占部都美・海道進（1991）『経営学大辞典』有斐閣。

原田三郎（2007）『公務員倫理講義:信頼される行政のために』ぎょうせい。

⁵¹ 宮入小夜子（2011）「行政組織の組織風土と変革要因に関する考察」日本橋学館大学紀要第10号, 24頁を参照。

⁵² 片岡寛光（2002）『公共の哲学』早稲田大学出版部, 219頁。

- Carl J.Friedrich (1940) “Public Policy and The Nature of Administrative Responsibility” ,
Public Administration and Policy, ed.,Peter Woll.
- J.Michael Martinez & William D.Richardson (2008) *Administrative Ethics in the Twenty-first Century*,
PETER LANG.
- Kathryn.G Denhardt(1988) *Ethics of Public Service : Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*,
Greenwood Pub Group.
- Patrick J. Sheeran(1993)*Ethics in Public Administration*,Greenwood Publishing Group.
- Terry L., Cooper(1998)*The Responsible Administrator*,JOSSEY-BASS.
- Terry L. Cooper(2001) “The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States” ,
Terry L.Cooper ed.,*Handbook of Administative Ethics*, 2nd.