

行政責任・行政統制の変容と「行政倫理」

井寺 美穂

目次

- I はじめに
- II 行政責任・統制の変容
- III 行政倫理
- IV 我が国における行政倫理活動の実際
- V おわりに

I はじめに

行政機関の主な機能は、公共的な諸問題について、その解決案を提示し、実施することである。その際、主権者たる国民・住民や彼らにより選出された代表者たちの代理人として、彼らの意向や期待に沿って、行政活動を実施することが望まれる。しかし、それらの全てに応えることは資源の有限性や効率性、公平性の観点から不可能である。そのため、行政機関は、多様なニーズのなかから取舍選択を行い、住民満足度のより高い行政サービスを実現していく責任を担っており、このような責任は自律性および他律性の双方の性質を有している。

1990年代半ば以降、我が国では地方分権改革の進展やNPM型行政改革の導入、市民参加を促す手法等が積極的に取り入れられるなか、新しい責任・統制の手法が出現している。そのなかには、行政の自律性を直接的に補完するものも見られる。行政機能が多様化し、それぞれの政策領域が専門・技術化している現代社会において、職業的公務員の役割は単に住民やその代表者たちの命令・指示に応えるだけでなく、自律的に、彼らの要望や期待を予測した上で、公共的諸問題の解決を担うことが求められている。

本論文では、上記のような行政およびそれ取り巻く環境の変化が行政責任・統制手段にどのような変容を与えているかに着目する。そして、従来の行政統制を補完する新しい統制手法の出現という観点から行政倫理活動を取り上げる¹。

¹ 本論文では、行政倫理活動を「職員の社会的利益に合致した行動を確保するための制度構築とその実践」と定義する。また、その仕組みを「行政倫理制度」と位置づける。谷口勇仁(2013)「日本型企业倫理活動の探究—職場環境主導型企業倫理活動と個人責任強調型企業倫理活動—」『日本経営倫理学会誌』20、日本経営倫理学

従来、行政倫理とは「責任論の広大な未開拓地」²や「行政統制手段に付加される質」³、「末端職員の対応態度など行政責任の周辺に位置する制度化されにくい要素」⁴等として捉えられてきた。しかし、近年では行政職員の倫理を保持するために組織的に取り組む現象もみられ、それらは内部統制の手段として、また制度設計の工夫によっては外部統制の手段として活用されている。組織的な取り組みは職員個人の倫理観を涵養し、自律的責任を強化するための助力になる。一般に、倫理問題は、汚職や不祥事を契機に注目されることが多いが、そもそも組織の経営・管理の前提条件として「倫理性」という価値は不可欠なものであり、日常的に組織や職員が意識しなければならないものであろう。

本論文では、まず従来までの行政責任・統制における論点やその手法について考察した上で、行政倫理の概念や現行の取り組み状況を検討することにより、今後の行政倫理活動の方向性について探究したい。

II 行政責任・統制の変容

II-1 行政責任論における論点

行政責任や行政統制の変容について考察するにあたり、まず従来の日本行政学における行政責任論の論点から整理する。

これらの二つの概念は、「自治や統治」あるいは「自由や規律」の関係がそうであるように、ある局面では相互補完的な関係に立つ一方で、ある局面では二律背反ないし相矛盾する関係に立つ⁵といわれ、両者の関係はコインの裏表のように「表裏一体の関係」と表現されてきた。つまり、行政統制の強化は職員や組織活動の応答性を高め、責任の確保につながる可能性をもつ一方で、行政活動の裁量を縮小させることにより、非効率な作業状況や時に法規万能主義のような逆機能を生み出す可能性がある⁶。他方、行政裁量の拡大は、活動の自由度を増すことにより、行政効率の向上や職員の発想・思考力の強化につながる一方で、個人の倫理観が問われることになるため、市民目線での行政活動が行われない場合に行政の独断や市民の期待に沿わない結果をもたらす可能性をもつ⁷。効率的に、そして住民やその代表者たちのニーズに適応した行政活動を実施するためには、外部からの他律的統制という要素だけではなく、行政職員が自己の内心や良心に基づき行動するという自律性という要素の両者が重要となる。

上記のように「責任」や「統制」というキーワードを用いながら、行政活動における責任の在り方について追求する行政責任論であるが、責任論における論点は大きく三点存在する。

まず、第一に「誰に対する」責任であるかという点である。これは、間接民主制という原理か

会、17頁を参考にした。本論文では、行政倫理活動は従来の行政統制を補完し、且つ行政の自律性を直接的に補完するものと位置づける。

² 西尾隆(1995)「行政統制と行政責任」、西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学(第6巻)』有斐閣、294頁。

³ 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、39頁。

⁴ 同上・39頁。

⁵ 前掲注(2)・西尾、268-269頁より抜粋。

⁶ 同上(西尾)、269頁。

⁷ 同上(西尾)、269頁。

ら捉えるならば、責任関係における本人は政治機関である。また、議院内閣制や二元代表制という観点から捉えるならば、執政機関や首長もまたその対象となりうる。官僚制組織や独任制組織という観点からは上級機関、そして全体の奉仕者や国民主権、分権改革（自治の拡大）という観点から捉えるならば国民や住民もまた本人となりうるであろう。

次いで、第二の論点は「どのような責任」を負うのかというものである。これらに関しては、従来、多くのテキストが足立忠夫の「責任関係の循環構造」をもとに、任務的責任や応答的責任、弁明的責任、制裁的責任などの責任概念を紹介している。また、ファイナーとフリードリッヒによる行政責任論争をもとに、特にフリードリッヒの責任論から機能的責任（専門知識・技術的知識への応答性）や政治的責任（民衆感情への応答性）という責任概念を紹介する。

そして、最後の論点は「どのような方法」で責任を確保しているのかというものである。ここにおいて他律や自律、制度や非制度という考え方が登場する。C.E.ギルバートのマトリックスを用いた、行政責任・統制の分類が有名であろう。

先の二つの論点に関する研究は、行政活動や職員のあるべき姿を考えるための視点を提供し、最後の論点は、現行制度の現状分析や制度設計に関する視点を提供する⁸。また、統制に関する議論は国民や市民をその中心に据えることで、市民参加に関する視点も提供するであろう。

II-2 行政責任・統制の概念

先述のとおり、行政責任・統制に関する概念は様々な論者による捉え方が混在しているが、一般的には「自律的責任」と「他律的責任」という2つの領域からなるものとして説明されてきた。前者は、行政職員が自己の内面の価値観や良心にもとづいて行動する責任であり、職員にとって判断・行為の根拠となる基準は彼らの信条体系や価値観である⁹。他方、他律的責任は、住民やその代表者、上位職員による命令や指示など、様々な統制制度によって確保される責任である。また、後者の責任は、職員が住民やその代表者の指示を受けて行動する受動的責任と、裁量の範囲のなかで彼らの期待に応えていくという能動的責任に分けることができる¹⁰。

以下の図1は、ギルバートや日本行政学のテキスト等に示されている行政責任・統制の分類を参照しながら、それらの構図を示したものである。中央政府の職員を統制する構図を描くのか、あるいは自治体職員を統制する構図を描くのかにより、分類される項目にも多少の違いが生じるであろう。また、自治体毎に導入される制度も異なるため、本論文ではその一例として、熊本市職員を想定した構図を示す¹¹。

「自律」という概念は、その主体を職員個人と捉えるのか、あるいは行政組織とみるのかにより、その責任の範囲が異なる。以下の図では先述した自律的責任の定義に従い、行政主体を職員個人と行政組織に分類する。

⁸ 村上弘・佐藤満（2009）『よくわかる行政学（やわらかアカデミズム・〈わかる〉シリーズ）』ミネルヴァ書房、98頁。

⁹ 西尾勝（2001）『行政学（新版）』有斐閣、403頁および同上（村上・佐藤）、99頁より参照。

¹⁰ 同上（西尾）、399-400頁および同上（村上・佐藤）、98-99頁。

¹¹ 但し、職員個人の判断や評価、行為等に影響を与える主体や制度等を挙げ、それを分類したに過ぎず、それらの項目の効果や影響力については考慮せず、配置している。

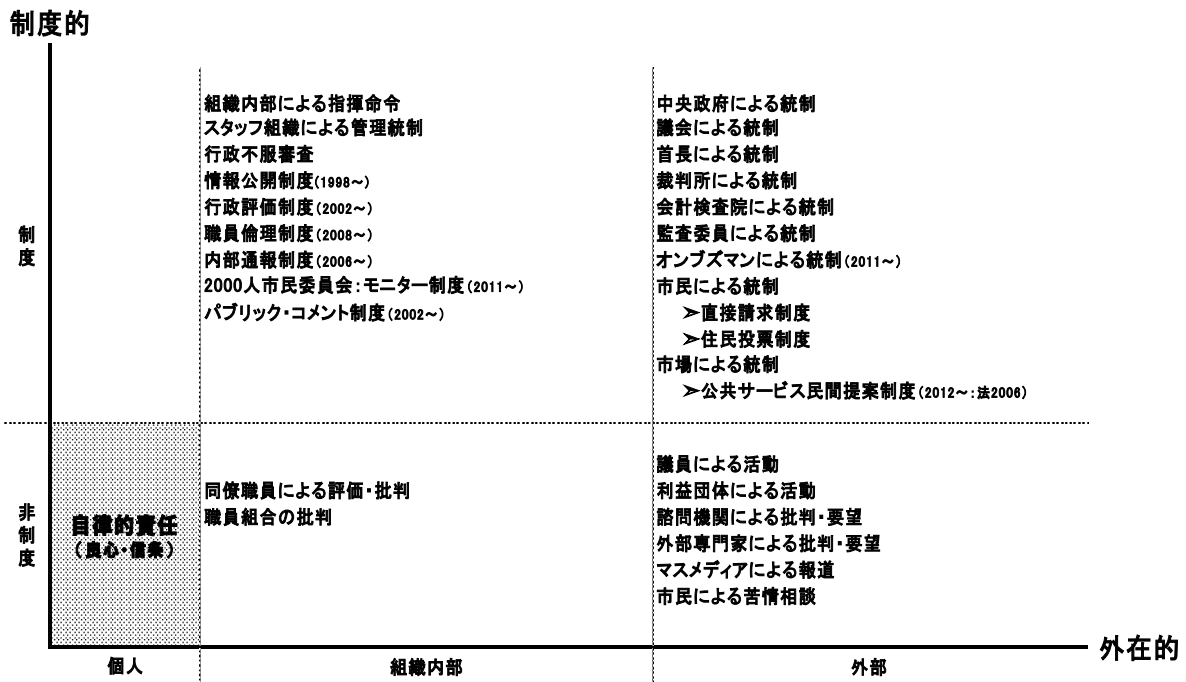


図1 行政責任・統制の構図

(出所) 筆者作成

熊本市の場合、外在的かつ制度的責任・統制として中央政府、議会、首長、裁判所、会計検査院、監査委員、オンブズマン¹²、市民、市場による統制（公共サービス民間提案制度¹³）を挙げることができる。これらの主体は、制度的に保障された権限や各種制度をとおして、行政組織や職員に対して法的影響力を保持する。組織や職員は彼らの命令・指示に従うことにより、また裁量の範囲のなかで彼らの期待に沿うことにより、行政活動や職員行動における責任の確保を目指す。

組織内在的かつ制度的責任・統制としては、伝統的な仕組みとして組織内部による指揮命令（上司の職務上の命令を含む）、スタッフ組織による管理統制、行政不服審査による組織内統制を挙げることができる。また1990年代後半以降からは政策評価制度（熊本市では「行政評価制度」と呼称している）、職員倫理制度、内部通報制度、2000人市民委員会¹⁴、パブリック・コメント制度などの新しい統制手法の導入がみられる。これらの制度の趣旨に従い、活動を実施することにより、行政活動における責任の確保を目指す。

外在的且つ非制度的責任・統制としては、議員による活動、利益団体による活動、諮問機関による批判・要望、外部専門家による批判・要望、マスメディアによる報道、市民による苦情相談

¹² 平成22年4月に熊本市自治基本条例が施行され、その具体的な取り組みのひとつとして「公的オンブズマン制度」の設置が明記された。そして、平成23年3月に「熊本市オンブズマン条例」が公布されている（熊本市ホームページ：<http://www.city.kumamoto.jp/ombudsman/>；平成27年4月24日参照）。

¹³ 官民競争入札（市場化テスト）の取り組みである。

¹⁴ 熊本市におけるモニター制度の名称である。

などを挙げるができる。これらの統制は、法的な権限に基づいて実施されるものではないが、事実上の影響力を保持している。

組織内在的かつ非制度的責任・統制としては、同僚職員による評価・批判や職員組合の批判などを挙げるができる。上記の三つの責任・統制は比較的住民にその内容が開放的であるのに対して、同僚職員による評価や組合による批判は住民にとってはブラック・ボックスのようなものである。しかし、これらが職員個人の自律性に与える事実上の影響力は大きい。

最後に、個人的かつ非制度的責任・統制（この場合、統制という用語は必要ないかもしれないが、あえて付けるとするならば“自己コントロール”ということになるであろう。）が、職員の内面の価値観や良心であり、それらにもとづいて行動することにより、自律的責任の確保につながる。

このように、職員や彼らの集団的活動は、多様な統制制度や事実上の影響力を保持する多くの機関や仕組みにより、重層的に制御されていることがわかる。但し、行政活動のすべてを他律的な制度統制によって制御することは不可能である。それぞれの統制力や影響力は、統制される側の組織風土や文化、責任者のリーダーシップ、職務内容、構成員（個人）の責任感の強さなどに応じて差異が生じる。そのため、適正かつ住民ニーズに応じた行政活動を実施するためには、職員個人の倫理観や良心を補完する仕組みが重要となる。

II-3 行政責任・統制の変容

熊本市職員や組織を取り巻く行政責任・統制の構図から、1990年代後半頃から他律的統制の手法として、新たな取り組みが導入されていることがわかる。このような変化は、中央政府はもちろんのこと、都市あるいは地方の中心地に位置するような自治体においても同様の傾向が読み取れるのではないであろうか。

まず第一の変化として、2000年以降から政策評価制度や市場化テストなどのNPMの思潮と手法を用いた取り組みが実施されている。熊本市では2002年から「熊本市行政評価制度実施要綱」に則り、政策・施策・事業評価を、そして2011年からは8名の外部評価委員（内、公募委員2名）から構成される「熊本市事務事業外部評価会議」を実施している。その他にも、公共サービス改革の一環で「熊本市公共サービス民間提案制度」を導入し、2011年にはモデル事業の選定を、そして翌年から本格的に運用している。本制度は、市が実施している全ての事務事業¹⁵に対して、民間の能力及びノウハウ、創意工夫を活かした提案を広く募集し、市と民間の手法を比較することにより、サービス提供の担い手を最適化するための取り組みである¹⁶。モデル事業では「市税初期滞納対策業務」に関する選定が行われ、審査委員会が「市および民間2社」の提案内容を比較審査した結果、民間1社の提案が事業実施に相当であると判断された。このような新しい統制手法は、職員に対して「事業は効率的に実施しなければならない。」「目標を明確化し、成果を出さなければならない。」「市民ニーズを的確に把握しなければならない。」「前例踏襲主義を排し、創意工夫しなければならない。」などの規範を強調する。

¹⁵ 但し、許認可・処分等公権力の行使に関わる業務、計画や施策の企画立案等市の意思決定に関わる業務、法令等の規定により市職員が直接実施しなければならない業務は除外される。

¹⁶ 熊本市ホームページ（http://www.city.kumamoto.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=3352&class_set_id=3&class_id=525：平成27年4月24日参照）。

次いで第二の変化として、2000 人市民委員会やパブリック・コメントに代表されるような市民参画や協働等の手法を用いた取り組みが実施されている。2000 人市民委員会とは、無作為抽出¹⁷した 18 歳以上の市民に対して、本人の承諾を得た上で、市が提供する市政情報をもとに、市民生活に関わる重要な課題への対応や施策の立案などについてアンケート調査¹⁸を実施する取り組みである¹⁹。また、「熊本市自治基本条例」（2009 年）の規定内容に則り、2011 年には「市民参画と協働の推進条例」や「熊本市オンブズマン条例」なども制定されている。これらの新しい取り組みにより、「積極的に市民に情報を提供しなければならない。」、「市民に説明責任を果たさなければならない。」、「積極的に市民の声を政策へ反映しなければならない。」、「市民との協働により公益活動を行わなければならない。」、「市民による公益活動を支援しなければならない。」などの規範を強調する。

最後に、第三の変化として、職員の汚職や不祥事を契機として職員倫理条例が制定され、職員の倫理保持のための取り組みが組織レベルで実施されている²⁰。これらの制度制定の直接的な契機は不祥事の続発にあるが、そもそも行政職員における倫理観が重要視されるようになった背景は、職業的公務員の政治化や効率・業績等の価値を重視する NPM 型行政改革への懸念によるところが大きい。また、“倫理”という名の法規範の制定は、公務員の倫理観を民主的に統制しようとする動きと捉えることもでき、その意味では倫理条例の制定という現象（変容）は、第一および第二の変化の要因と重複する。これらの取り組みは、職員に「市民に対して公平でなければならない。」や「清廉（無私）であるべきである。」、「誠実であるべきである。」、「私益や組織の利益よりも公益を優先させなければならない。」などの規範を強調する。

以上のように、近年の行政責任・統制の手法は、NPM 型行政改革の導入や自治・協働意識の醸成などを背景に、新しい諸制度が導入されており、それらの仕組みをとおして行政職員や組織に求められる規範を示している。本論文では行政責任や統制のキーワードである「規範」に注目し、第三の変化としての「行政倫理」に焦点をあてる。

III 行政倫理

III-1 行政倫理の概念

「倫理」という観念は、本来的に法規範のように罰則や制裁により個人の行動を統制するものではなく、またその制定手続きにおいて政府の関与は必要ない。「自律的」かつ「非制度的」な性質のものである。しかし、倫理保持や不祥事の未然防止を目的とする各種の組織的取り組みの活

¹⁷ 年齢構成、男女割合、住所等を勘案した上でモニターを無作為抽出している。

¹⁸ アンケートは年 3 回程度実施され、委員の任期は 2 年である。アンケートの回答率は 75～80% 台である。

¹⁹ 詳細は、熊本市ホームページ (<http://www.2000nin.jp/>; 平成 27 年 4 月 24 日) を参照。

²⁰ 熊本市では、中央政府や他の自治体と同様に、相次ぐ職員の不祥事を契機に 2008 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」である。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という四つの柱から構成されている。

発化により、「倫理」という名称の付く法規範が制定され、倫理の制度化が実現している。果たして、従来の行政責任論の枠組みから現行の倫理制度はいかなる説明ができるのであろうか。

そもそも倫理とは、一般に「人倫のみち」であるとか、「人が行うべき正しい道」などと表現される。「倫」という文字は「人々のまとまり」という意味をもつことから、「人間が社会に帰属し、それらの人間関係のなかでとるべき正しい道」と捉えることができる。すなわち、倫理とは「人間が社会生活を送る上で求められる規範」であり、個人の内面性よりは「社会性」を重視する規範であることがわかる。その考え方に則して考察した場合、行政における倫理とは、職員が社会から求められる規範であり、倫理的に行動するためには市民目線に立った上で自己の行動の善悪を判断することが求められる。しかし、「職員が想定する」市民目線と、「実際の」市民目線には相違がある可能性もあり、また職員間でも相違が生じ得る。そして、職員が倫理的であるかの評価は、社会によって判断されることが多いため、それぞれの価値観の格差が大きい場合や市民目線を考慮せずに行動した場合に「職員の倫理観が低い」と評価される。そのため、そのような相違をなくす手段として、近年、職員の行為規範を定立化するという取り組みが行われているのではないであろうか。但し、定立化された法規範は、職員に求められる価値を一般化したものにしか過ぎない。そのため、単にルールを守れば倫理的であるとする見方は誤っているであろう。一般化された価値を自分の内面に深め、主体的に物事を判断し、その結果を周囲が満足して初めて倫理的行動と評価される。また、仮に周囲が満足しない場合には自己の行動の正当性を合理的に説明する必要があるであろう。

以下、行政責任論の論点を参考にしながら、行政倫理の論点を整理するため、行政倫理の構図を示す。

Ⅲ-2 行政倫理の構図

表 1 行政倫理の構図

		(1) 外部統制		(2) 内部統制	(3) 自己統制
		外部	専門学会・団体	内部組織	個人
論 点	誰の要請 (社会性の範囲)	市民・議会	所属学会	倫理専門部局 所属部署(上司) 同僚・部下、組合	職員本人
	どのような倫理 (追求される価値)	公益の追求(無私)、公正、誠実、清廉、公平・中立、秘密保持、配慮、丁寧さ、透明・開放、能力開発、忠誠心など			
	どのような方法 (統制の手法)	制度化 (価値の強制)	半制度化 (価値の共有・推奨)		非制度化 (価値の委任)

(出所) 筆者作成

表 1 は、「統制の主体」および「行政倫理の三つの論点(行政責任論の論点に従ったもの)」という二つの観点から、行政倫理の構図を示したものである。統制の主体は、外部および専門学会・

団体、内部組織、個人の四つに分類した。また、論点として社会性の範囲（＝誰の要請であるか）、追求される価値（＝どのような規範）、統制の手法（＝どのような方法）の三点を挙げる。

（1）外部統制

①外部

市民やその代表機関である議会から公式的に要請される規範とは、すなわち法規範である。倫理法や倫理条例、汚職防止法、汚職防止条例、コンプライアンス条例などがその例である。法令遵守が強調され、違法行為や不正行為の防止を目的に厳格な監視、手続きが求められることが多い。また、制裁規定が設けられ、法令遵守の実効性を高める仕組みとなっている。

②専門学会・団体

規範の要請主体は、外部団体である。これらの団体では倫理綱領や倫理規定が策定されていることが多い。そのような倫理綱領を通して、会員間で社会から求められる規範や価値を共有・推奨することにより、倫理的行動を確保しようとする。

（2）内部統制

規範の要請主体は、倫理専門部局や所属部局（上司を含む）、同僚・部下、職員組合である。組織内部における目標や組織が社会から求められる規範をもとに、組織が職員に求める規範、価値、心構えなどを倫理規程やガイドラインというかたちで策定し、職員間でそれらの規範を共有・推奨することにより、倫理的行動の確保を目指す。手法としては、倫理研修などの場を通じた教育や職員間のコミュニケーションの活性化による認識の共有である。

（3）自己統制

規範の要請主体は個人である。個人における倫理観とは、行政職員であることに起因して、社会から求められる規範であり、職員はそれらの規範を内心の良心・信条に照らして善悪を判断する。一般に、公務員として求められる価値は、公益の追求や公正、誠実、清廉（無私）、公平・中立、秘密保持、配慮、丁寧さ、透明・開放、能率、能力開発、忠誠心（市民への忠誠心、組織への忠誠心など）等を挙げることができる。

先述のように、これらの価値を構成員にどのような形式で求めるかについては、大きく三つの手法が存在するであろう。その一つは「個人の倫理観に任せる（価値の委任）」という手法、二つ目は「組織員間における価値の共有・推奨」という手法、三つ目が「組織員へ法令遵守を強調することによる価値の強制」が考えられる。どの手法が組織に適しているかという問題については、組織の規模（職員数、分業の在り方、市民との距離）や職務環境（大部屋、個室）、業務の内容（権限の度合い、民間との接触の機会）、長のリーダーシップなど多様な要素をもとに考察する必要がある。我が国では1990年後半に地方自治体が先行するかたちで倫理の制度化が行われている。職員に求められる行為規範を定立化し、それらの規範を共有あるいは法規範として強制する団体が増えてきた。それらの団体における倫理保持のための活動がいかなるものであるのか、以下、活動の内容について概観する。

IV 我が国における行政倫理活動の実際

IV-1 全体の奉仕者としての公務員

公務員は、全体の奉仕者として市民との信託関係のもと、公益を追求する責務を担っている。従来から我が国では、個々の公務員の倫理観を高揚する目的のもと、倫理保持のための取り組みが研修を通して実施されてきた²¹。当初は職員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が、1980年以降から倫理研修が実施されている²²。また、従来から刑法（収賄、受託収賄、事前収賄など）や国家公務員法（宣誓や信用失墜行為の禁止、職務専念義務、兼業の制限など）、地方公務員法における服務規定、倫理規程などの各種統制制度を通じた仕組みも構築されており、個々の職員がこれらの統制制度に忠実に、そして内心の良心に従い行動をすれば、倫理に反するような汚職事件や不祥事が起こることはないであろう。実際、多くの職員はそのように行動している。そのため、倫理保持の取り組みにおいて重要であることは「倫理の推奨」と「良心ある職員による無意図的な不正・違法行為の防止（意図はないが不正行為の自覚はある場合／意図も自覚もない場合）」、「潜在的な不正行為者の矯正」であろう。

我が国では、先述のとおり、従来の「研修」を通じた取り組みが実施されてきた。しかし、近年では一部の自治体が汚職・不祥事を契機に国に先行するかたちで、職員の行動規範を定立するという試みを実施し、2000年には中央政府においても倫理法が制定されている。このような取り組みは、行政機関に限らず、民間企業においても倫理綱領の制定やコンプライアンスの制度化、倫理研修の実施など、「個人の倫理の限界」や「国民や住民、消費者、株主との信頼関係の強化」といった目的から活発化している。

以下では、行政機関で取り組まれている「職員の社会的利益に合致した行動を確保するための制度構築とその実践」を行政倫理活動と捉え、それらの活動の実際について概観する。活動の内容としては、職員の倫理的な行動規範を定立している倫理法や倫理条例、倫理規則、倫理綱領を例とする「行動規範の制定」、倫理の内面化を目的とした「倫理研修の実施」、公益保護や通報者保護を目的に設置されている「公益通報制度の整備」、組織における倫理保持のための取り組みの企画立案や実施を担当する「担当部署の設置」などを想定する。

IV-2 行政倫理活動の実際

(1) 行動規範の定立

行政倫理活動のひとつとして、倫理法や倫理条例に代表されるような職員の判断や行動の指針となる行動規範を定立することが挙げられる。これは職員共通の行為規範を策定し、推奨される行為と禁止される行為を明確に示すことにより、それらの規範を職員間で共有し、市民の信頼・信用を維持することを目指す取り組みのひとつである。

中央政府では、幹部公務員の汚職や不祥事等を背景に、国民の不満や不安を解消し、信頼を回復するために²³、また公務員の不祥事を防止する手段のひとつとして、1999年に国家公務員倫理

²¹ 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、1-6頁。

²² 同上（原田）、3-5頁。

²³ 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

法を制定している。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」²⁴であり、すなわち「不正防止」と「信頼確保」である。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、④国家公務員倫理審査会の設置、⑤倫理監督官の設置という柱から構成されている。

一方、地方自治体においても1990年代後半、職員倫理に関する条例が制定されている。制定の契機は、中央政府と同様に職員及び組織ぐるみの汚職や不祥事であるところが多い。いくつかの条例を概観すると、その目的は「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」といったキーワードを掲げている。

例えば、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」が制定されている。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」である。本条例は①倫理行動基準の規定、②入札に参加しようとする事業者等との職務外での交際禁止、③管理監督職員の役割の明記、④福岡県職員倫理審査会の設置等について規定している。

神奈川県では、従来、内部組織のなかで行動規範を定立し、点検や研修等を実施するという「規範の共有・推奨」という方式がとられていたが、職員不祥事の続発を契機に2007年に「神奈川県職員等不祥事防止対策条例」を制定している²⁵。その特徴としては²⁶、①職員行動指針の策定、②携帯用カードの配布、③不祥事防止研修の実施、④不祥事防止指導員の配置（総務室）、⑤不祥事防止推進補助者（副課長、副所長）の設置、⑥内部通報制度の運用²⁷を挙げることができる。

上記の例のように、規範を定立化する意義や機能は何か、また一方で行政活動に対するマイナス作用が生じ得るのであろうか。以下の表2は、行動規範を定立化することによる機能および逆機能について整理したものである。機能としては「規範内容の明瞭化および周知」、「政府に対する不信・不安の排除」、「実効性の確保」、「職員個人の倫理観の補完」、「プロフェッショナルリズム確立への助力」を挙げることができる。そして、逆機能としては「定立の限界」、「倫理の本質の喪失」、「外部関係の希薄化」、「内部関係の悪化」、「コストの増大」を挙げることができる。

修機構、47-48頁において、下井は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している。また、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。

²⁴ 国家公務員倫理法第1条を抜粋。

²⁵ 不祥事防止対策を体系的にまとめるという取り組み。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り組みが紹介されている。

²⁶ 取り組みに関しては、神奈川県のホームページや報告書などを参照した。

²⁷ 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。

表2 行為規範の定立化の機能および逆機能

機能	逆機能
<p>《明瞭・周知》 行為規範や求められる姿などが明確に示されることにより、何を為すべきか、あるいは為すべきでないかという義務や禁止行為が明示され、社会全体に周知される。</p> <p>《不信・不安の排除》 非倫理的行為に対する対策を講じ、それらの対策を公開することにより、市民の行政機関に対する不信感・不安を取り除く。</p> <p>《実効性の確保》 違反行為に対する罰則を設けることで実効性を確保する。</p> <p>《補完》 個人の良心・価値観の低下や不足を補う。 ※倫理研修等による知識・情報の伝達は倫理の内面化（社会に求められる規範の自覚）に資する。</p> <p>《プロフェッショナルリズム確立への助力》 組織や職務の専門性、あるいは政策立案という特殊な職務に携わる専門家集団としての自律性の向上に資する。</p>	<p>《定立の限界》 行為規範は一般的な価値を定立化したものにすぎず、すべての推奨・禁止行為を明示することは不可能である。職員が「主体的」に考え、行動する力が重要である。</p> <p>《倫理の本質の喪失》 ルールに従うことが自己目的化（法令に違反さえしなければ良しとする考え）することにより、倫理の本質を見失う。</p> <p>《外部関係の希薄化》 厳格なルールの強調は、制裁に対する萎縮効果となり、時に外部との接触を控えたり、疎遠な態度をとる。</p> <p>《内部関係の悪化》 公益通報や制裁を強調しすぎると、内部の人間関係に亀裂が入る可能性がある。</p> <p>《コストの増大》 行為規範の周知や徹底、適正な運用のための調査など人的・時間的・金銭的コストが増大する。</p>

（出所）筆者作成

（2）倫理研修の実施

職員の倫理研修もまた行政倫理活動のひとつとして挙げることができるであろう。これは、一般化された行為規範について学び、認識する場である。また長年、組織慣行や組織文化に馴染むことで忘れがちになる市民感覚を取り戻し、「全体の奉仕者」であることを再確認する場ともなる。定期的な実施により、倫理の内面化を図ることを目的とする。

中央政府における職員倫理研修は、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²⁸。教材パッケージ「公務員倫理-指導の手引-」によれば、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。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

²⁸ 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」（<http://www.jinji.go.jp/rinri/kensyu/tebiki22.pdf>；平成27年4月25日参照）1および7頁。

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実例研究教材)などが使用されている。対象別の研修内容は、以下の表3のとおりである。

表3 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。

(出所) 国家公務員倫理研修資料を参考に作成

他方、地方自治体においても、それぞれの団体の問題に対応した独自の取り組みが実施されている。例えば、神奈川県では²⁹、職員による不祥事防止対策として幹部職員研修、不祥事防止推進補助者に対する研修、階層別研修のほか、各局(所属)において不祥事防止のための研修が実施されている。内容は、外部講師による講演や倫理担当部局職員による不祥事事例の傾向や対策等の紹介、事例分析等である。

中央および地方政府ともに、倫理研修は「倫理」という抽象的な行動規範を明確にし、求められる公務員像や非倫理的な行為に対する共通認識を持つことによって、各人の倫理観の高低の違いから物事の見方が異なるような事態を避けることにある。

(3) 公益通報制度の整備

従来、内部告発と表現されてきた「公益通報」に関する制度の整備もまた倫理活動のひとつである。我が国では、2004年に「公益通報者保護法」が制定され、2006年4月から施行されている。本法律は、一定の要件を満たした内部告発を「公益通報」と名付け、事業者による法令違反を通報したことにより通報者を解雇することを無効としている。本制度もまた国民や消費者を裏切る組織不祥事の続発を契機に³⁰、通報者保護に関する規定が不明確であったことから公益保護および通報者保護を目的に制度化された。公益通報という新たな用語を使用することにより、通

²⁹ 本取組に関しては、神奈川県庁ホームページ「平成25年度不祥事防止対策の実施状況」(<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/713484.pdf>;平成26年7月31日参照)を参考にした。

³⁰ 当時、牛肉偽造事件や原子力発電所のトラブル隠し、自動車クレーン隠し、官製談合、各県警による公金不正流用など官民双方の組織不祥事が続発した。

報という行為を社会的責任に沿った組織行動の確保に寄与するものと積極的に位置付けし、健全な組織活動による利益と社会的利益の相乗効果を高めることを意図したといわれている。

本制度において、公益通報とは「労働者（公務員を含む）が、不正な目的からではなく、法令違反の発生・被害拡大の防止のために、職場において通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を①組織内部、②組織に対して処分や勧告等をする権限を有する行政機関、③それ以外の者に対して通報すること」と定義されており³¹、通報先に応じて保護要件が異なる仕組みとなっている。本法律の制定後、多くの自治体において内部通報に関する要綱が定められている。また、倫理条例のなかで、通報に関する定めを置いている団体もある。例として、阿蘇市の職員倫理条例においては³²、第 11 条第 1 項において「職員は、市政運営上の重大な法令違反が生じ、又はまさに生じようとしていると思料するときは、阿蘇市公益通報制度実施要綱(平成 20 年阿蘇市告示第 41 号)に基づき公益通報をしなければならない。」と規定されている。

(4) 担当部門の設置

行政倫理活動のなかで、倫理保持の取り組みを企画・運営し、またそれらの取り組みに助言を与える組織の設置もまた活動のひとつである。中央政府においては、倫理法の柱のひとつである国家公務員倫理審査会がその機能を果たしている。本審査会は、人事院に設置された会長および 4 人の委員によって構成される機関である。具体的な任務として、倫理規程の改廃に対する意見具申（内閣に対する）や職員から提出された報告書（贈与等報告書、株取引等報告書、所得等報告書）の審査、倫理法違反に対する調査や処分などを実施している³³。

他方、地方自治体においては、人事課の所掌事務となっているところが多いが、いくつかの団体では専門部門を設置している。例えば、熊本市では倫理専門部門として総務局人事課のなかに「コンプライアンス推進室」が設置されている。本推進室を中心に倫理保持のための取り組み等を企画・運営している。また、市が実施した倫理保持に関する取り組みや懲戒処分の内容等について外部の視点から広く助言及び指導を行うために熊本市職員倫理審議会³⁴が附属機関として設置されている。先述した阿蘇市の職員倫理条例においても「阿蘇市法令遵守委員会」（第 9 条）が設置されているが、本委員会は副市長及び各部長をもって組織されていることから、熊本市の審議会とは構成メンバーに差異がある。また、神奈川県は熊本市と同様に外部有識者 6 名からなる県職員等不祥事防止対策協議会を設置している。

IV-3 行政倫理活動モデル

行政における倫理保持のための取り組みは、それぞれの団体に応じて活動に対する関心の度合いに大きな相違がある。熱心な取り組みを行っている団体もあれば、「価値の委任」というかたち

³¹ 「公益通報者保護法」（平成十六年六月十八日法律第百二十二号）第 2 条を参照。

³² 本市においては、「阿蘇市法令遵守の推進に関する条例」（平成 22 年 3 月 26 日阿蘇市条例第 3 号）において職員の倫理保持や市民の法令遵守への協力・理解等に関する規定を設けている。

³³ 人事院〔編〕（2013）『公務員白書（平成 25 年版）』日経印刷株式会社、185 頁。

³⁴ 本審議会は、「熊本市職員の公務員倫理に関する条例」を設置根拠として、平成 20 年 5 月 26 日から設置されている。これに関しては、熊本市ホームページ（http://www.city.kumamoto.jp/html/gyokaku/shingikai/huzokujourei/05_shokuinrinri.htm：平成 26 年 7 月 31 日参照）を参考にした。

で、責任を個人の倫理観に依存しているところも多い。この状態が無責任な状況であるとまでは断言できないが、そのような職務環境の場合、個人の倫理観が組織の悪習や様々なプレッシャーに直面した場合に、「正しい判断」はできていても、「正しい行動」にうつすことができない可能性が生じる。そのため、行為規範の定立化は、組織のなかに倫理的な基盤をつくるという意味で重要なものであると考える。行為規範そのものを「厳しく行動を制限するもの」として捉えるのではなく、「倫理的行動を推奨するもの」として捉えるという発想の転換が必要である。市民が求める「行政職員として相応しい行動規範」を職員間で共有するという認識が行政倫理活動では不可欠である。また、それらの行為規範は求められる一部の価値でしかなく、それらの規範を基準にして、個々の職員が主体的に物事を判断していかなければならない。以下の図2は、行政倫理活動のモデルをイメージしたものである。

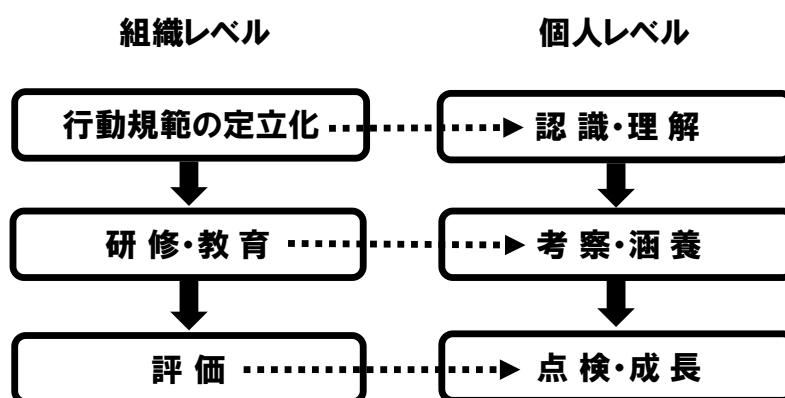


図2 行政倫理活動モデル

(出所) 筆者作成

まず、職員間に共有する行動規範を定め、個々の職員はそれらの内容を認識し、理解する。次に、研修や教育など職員間のコミュニケーションを図る機会を通して、規範内容の意義や重要性を考察し、それらを内面化させる。そして、日常業務における自己あるいは所属組織の行動を顧みながら（評価）、自らの行動の改善を図っていく。職員の倫理保持のための取り組みは、このようなプロセスのなかで捉えることができるであろう。

V おわりに

本論文では、近年の行政責任・行政統制の手法の変容のなかで、特に職員個人の良心や価値観と密接に関係する「倫理」に焦点をあてた。そして、「公務員が思い描く」公務員像と、「市民が思い描く」公務員像の差異を埋める取り組みのひとつとして、行為規範の定立化の必要性について述べた。ここで主張する行為規範とは、職員に求められる価値を一般化したものであり、それらの規範を自分の内面に深め、主体的に物事を判断する仕組みを作ることが重要である。規範を定立化するだけでは、不祥事等の防止にはつながらず、またそれを遵守するだけでも、市民

が求める行政運営の実現には結び付かない。定立化した規範を職員間で共有し、組織のなかに倫理的な基盤を築く必要がある。

また、市民に信頼される行政運営を確保するためには、組織のなかに倫理的基盤をつくることはもちろんのこと、職員一人一人の高い公益実現に向けた意識が求められる。そのためには、職員がやりがいを感じながら仕事に対する満足度を高めることができる環境作りが不可欠であろう。自らの仕事に対する誇りや尊厳がなければ、やりがいは生まれない。そのためには、行政組織や職員だけでなく、国民の意識変革も必要であり、公務員という職業の尊厳が保たれる社会へ転換していかなければならない。

《参考文献》

- ・真淵勝（2014）『行政学案内』慈学社出版。
- ・曾我謙悟（2013）『行政学』有斐閣。
- ・人事院（2013）『公務員白書』日経印刷株式会社。
- ・杉本泰治（2012）『日本の公務員倫理－積極、協働への転換－』創英社・三省堂書店。
- ・大山耕輔（2010）『公共ガバナンス（BASIC 公共政策学第8巻）』ミネルヴァ書房。
- ・村上弘・佐藤満（2009）『よくわかる行政学』ミネルヴァ書房。
- ・今村都南雄・沼田良・佐藤克廣・武藤博己（2009）『ホーンブック基礎行政学』北樹出版。
- ・真淵勝（2009）『行政学』有斐閣。
- ・原田三郎（2009）『公務員倫理講義－信頼される行政のために－』ぎょうせい。
- ・国家公務員倫理審査会〔編〕（2002）『国家公務員倫理教本（改訂版）』財務省印刷局。
- ・西尾勝（2001）『行政学（新版）』有斐閣。
- ・村松岐夫（2001）『行政学教科書（第2版）』有斐閣。
- ・佐竹良夫（2001）『奉仕者の心－公務員の倫理－』文芸社。
- ・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。
- ・ジョゼフ・ジンマーマン（1999）『行政倫理』丸善プラネット。
- ・リン・シャープ・ペイン（1999）『ハーバードのケースで学ぶ企業倫理－組織の誠実さを求めて－』慶応義塾大学出版会。
- ・西尾勝（1996）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- ・金子晴勇（1993）『倫理学講義』創文社。
- ・足立忠夫（1990）『行政サービスと責任の基礎理論』公職研。
- ・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。
- ・原田久（2009）「公務員倫理環境の実証分析」「公務員倫理の確立に向けて－国家公務員倫理法の10年－」国家公務員倫理審査会。
- ・吉藤正道（2008）「公務員倫理法・倫理規程についての一考察」『慶應法学』(11)慶應義塾大学大学院法務研究科。
- ・毎熊浩一（2002）「NPM 型行政責任再論」『会計検査研究』25。
- ・小笠原雄一（2002）「地方公共団体等における汚職事件の概要について」『地方公務員月報』463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。
- ・真鍋俊二（2001）「現代日本の改革と倫理－政治倫理および公務員倫理の問題を中心に－」『関西大学法学論集』51巻5号。
- ・片岡寛光（2000）「公務員のための倫理教室」『早稲田政治経済学雑誌』第342号。
- ・原田三郎（2000）「自治体職員に求められる公務員倫理」『Gyousei EX』12巻5月号。

- ・合田秀樹（1999）「海外事情－OECDにおける公務倫理への取組－」『人事院月報』52巻12月号。
- ・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。
- ・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。
- ・斉藤憲司（1999）「国家公務員倫理法－比較法的考察－」『ジュリスト』No1166。
- ・代田剛彦（1999）「公務員の倫理規範を巡って」『政経研究』36巻2号。
- ・斉藤憲司（1998）「公務員倫理をめぐる国際潮流－OECD理事会勧告“公務における倫理的行為の改善”－」『レファレンス』48巻6月号。
- ・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。
- ・山谷清（1991）「行政責任論における統制と倫理－学説史的考察として－」『修道法学』第13巻第1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。
- ・村松岐夫（1964）「行政学における責任論の課題」『法学論叢』第75巻第1号。