

# 公務員倫理に関する覚書

原 田 久

## 目次

はじめに——問題の所在と課題の設定——

### 第一章 ドイツにおける公務員倫理制度の展開

- (1) ドイツ汚職対策法・概観
- (2) 連邦行政における汚職防止のためのガイドライン
- (3) ドイツ・汚職防止システムの実態

### 第二章 NPM型行政改革と公務員倫理との相克

おわりに

## はじめに——問題の所在と課題の設定——

一 2000（平12）年4月1日から遂に国家公務員倫理法が施行され、9月14日からは同法に基づく1回目の「贈与等報告書」の閲覧が各省庁で開始されるなど、国家公務員倫理法制は制度設計の段階から実施の段階へと移行した。霞ヶ関の官僚に与えるインパクトは劇薬に等しかったようで、例えば、同法制定の“震源地”というべき旧大蔵省では、贈与等報告書の提出件数は4件（2000（平12）年4～6月）にとどまった<sup>(1)</sup>。この間、巷を賑わせたキャリア官僚の不祥事も、ごく限られたものとなっている。国家公務員倫理法及び国家公務員法に基づく処分は、昨年11月に、検査先から物品の贈与を受けたこと等を理由に、会計検査院職員に対し停職・降格処分がなされたぐらいで、それ以外は

<sup>(1)</sup> 参照，<http://www.jinji.admix.go.jp/rinri/zouyo/index.htm>（なお，同ホームページの最終閲覧日は，2001（平13）年3月1日である。以下，同じ）

寡聞にして知らない。

国家公務員の綱紀肅正については、これまで何ら取り組みがなされてこなかったわけではない。1996（平8）年12月19日には、「行政及び公務員に対する国民の信頼を回復させるための新たな取組について」という事務次官申し合わせが既に出されていた。申し合わせに基づく各省の倫理規程では、接待、会食、遊技、旅行、餞別、贈答品、講演・寄稿等の報酬、金銭等の贈与、債務の転嫁、無対価の役務提供、無対価の不動産・物品等の贈与、未公開株式の譲受といった一切の利益や便宜の供与を禁止するなど、重要部分ではかなり国家公務員倫理法と重なり合っている。それにもかかわらず同法制定に至ったのは、申し合わせ以降も深刻な不祥事が続き、その実効性に疑義が生じたことに由来する<sup>(2)</sup>。

二 上で述べた同法施行後の状況をみる限り、「綱紀肅正の実効性の強化」という立法理由は、現時点ではおおよそ達成されたといえよう。そのため、敢えて今、公務員倫理のあり方をめぐって議論する必要はないという見解もありえよう。しかし、筆者は、日本において「綱紀肅正の実効性の強化」という観点のみに基づいて公務員倫理の制度設計が行われたことについては、若干の違和感を覚える。例えば、OECD・PUMAからは、近年、公務員倫理に関して数多くの報告書やペーパーが出され、加盟各国のピア・レビューも盛んに行われている<sup>(3)</sup>。日本の国家公務員倫理法の審議過程や立法内容からは、「なぜ、今、倫理が問題なのか？（Why ethics now?）」<sup>(4)</sup>というクエスチョンについて、明確な答えを見つけることができないのである。

<sup>(2)</sup> こうした認識を示すものとして、参照、人事院編『平成10年度版公務員白書』（大蔵省印刷局、1999年）13頁、齋藤憲司「国家公務員倫理法——比較法的考察——」ジュリスト1166号（1999年）59頁。

<sup>(3)</sup> 例えば、参照、OECD (ed.), *Public sector corruption*, 1999. 邦語文献として、参照、齋藤憲司「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』（1998.4.23）——」レファレンス569号（1998年）98頁以下、合田秀樹「OECDにおける公務倫理への取組」人事院月報52巻12号（1999年）22頁以下。

<sup>(4)</sup> OECD (ed.) *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*, 2000, p.28.

三 公務員倫理をめぐる世界的潮流としては、経済のグローバル化が進展するなかで、国際商取引の分野で汚職を防止し公正な競争を確保するためには、各国の公務員倫理の確立が急務であることが指摘されている<sup>(5)</sup>。それ以上に重要なのは、今日、新公共管理（New Public Management, NPM）という発想から各国で行政改革が進められている以上、NPMとの関係のなかで公務員倫理のあり方を見直す必要が生じていることである。ところが、日本では、例えば独立行政法人など、NPMの発想に一部依拠しながら行政改革を進めてきたにもかかわらず、NPMが公務員倫理の本質部分に与えるインパクトについてさほど考慮されることがなかった。行政改革会議や公務員制度調査会における審議過程をみても、この点に関して立ち入った議論はみられない。

しかし、今後も、NPMに基づいて行政改革を進めるのであれば、公務員倫理をめぐる議論は、国家公務員倫理法のような「法を逸脱せず、タダ飯ばかり食わず、公私を混同せず、与えられた職分を果たし、退職後の仕事は自分で探す、ときには妖しい場所で愚かな体験をしたくなれば自分の金と責任でやる（愚行権を行使してバレた時の赤恥のリスクは自ら負う）、という市民社会の常識」<sup>(6)</sup> レヴェルにとどまっているわけにはいかないと筆者は考える。本稿の問題意識は、まさにここにある。

四 そこで本稿では、従来の議論における関心の偏りを補うべく、比較行政の観点から、公務員倫理に関して等閑視されてきた視角の提示を目的とする。その際には、日本と同様、NPMの発想を斟酌しつつ行政改革に取り組む、ドイツにおける公務員倫理の議論を比較の対象とする。その理由は、①ドイツにおいて公務員汚職が増加した原因の一端が、官民のインフォーマルな協調関係

---

<sup>(5)</sup> OECDを中心に取りまとめられた外国公務員賄賂防止条約が、その好例である。参照、村田良平『OECD（経済協力開発機構）——世界最大のシンクタンク——』（中央公論新社、2000年）158頁以下、齋藤・前掲註(3) 102頁以下。

<sup>(6)</sup> 西尾 隆「公務員倫理と行政改革」自治総研1998年7月号37頁。

(Kooperation) を重視する官僚システムに求められており<sup>(7)</sup>、公務員倫理の法制化を求める議論に共通性がみられること、②ドイツでは、近年、いわゆる「汚職対策法」(Gesetz zur Bekämpfung der Korruption) が連邦議会で可決され(1997年)、また連邦政府も同法に基づく「連邦行政における汚職防止のためのガイドライン (Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung)」を公表しており(1998年)、公務員倫理の問題が日本と同様タイムリーな話題であること、③かかる状況を背景に、NPM型行政改革が公務員倫理に与えるインパクトを巡って行政研究者の間で既に議論が展開されていること、である。

五 そこで、第一章では、ドイツにおける公務員倫理のあり方をめぐる議論の端緒となった連邦公務員倫理制度を概観し、その特徴と日本との異同を確認する。日本の国家公務員倫理法のモデルは、一般に指摘されるように、「旅費の割り増し請求の慣行といった細かな倫理問題を『モーゼの十戒』にまでさかのぼって議論する思考のラディカルなスタイル」<sup>(8)</sup>を採用し、“倫理オタク集団”が跳梁跋扈するアメリカであった。それだけに、本稿は、かかる思考の相対化にも寄与しよう。次に、第二章では、ドイツ行政学の議論を参考に、NPM型行政改革の進展が公務員倫理の本質に看過しえぬインパクトを与えることを明らかにしたい。

<sup>(7)</sup> こうした問題意識に基づくものとして、参照、A. Benz / W. Seibel, *Zwischen Kooperation und Korruption*, 1992. また、日本における「不祥事の背景と構図」を明快に提示する人事院・前掲書註(2) 44頁以下は、“無謬神話”を誇ってきた霞ヶ関自身の手によるものであるだけに、大変興味深い。

<sup>(8)</sup> 西尾 隆「倫理法制定、風穴効果も」日本経済新聞1998年3月10日30面「経済教室」。アメリカの公務員倫理に関する近年の邦語文献として、参照、今里 滋「行政改革と公務倫理——内なるガバナンスの構築に向けて——」日本行政学会編『年報行政研究34・行政と改革』(ぎょうせい, 1999年) 78頁以下、阿久澤徹「アメリカ連邦政府職員倫理規定の研究」公務研究2巻1号(1999年) 98頁以下、齋藤憲司「アメリカにおける公務員倫理制度」レファレンス564号(1998年) 11頁以下、人事院管理局法制課編『米連邦公務員政府倫理規則』(1996年)、西尾 隆「行政統制と行政責任」西尾 勝＝村松岐夫編『講座行政学6・市民と行政』(有斐閣, 1995年) 294頁以下。

六 なお、本稿は、筆者による一連のNPM型行政改革研究<sup>(9)</sup>の延長線上に位置するものではあるが、その真の意図は、筆者の厳師であり、機会あるごとにあるべき学問倫理(Wissenschaftsethik)を説かれた手島孝先生に、本稿を捧げることにある。筆者の九州大学大学院法学研究科入院式に際し、手島先生は、法学研究科長(当時)としての祝辞として、M.Weber, *Wissenschaft als Beruf*を片手に、「この門より入りたるもの、一切の欲望を捨てよ」と述べられた。ところが、今日に至る筆者の研究生活は、煩惱ばかりに振り回される結果となり、慚愧に耐えない。自戒の念を込めて、「倫理」をテーマとする本稿を手島先生に捧げ、先生の学恩に幾分でも報いることとしたい。

## 第一章 ドイツにおける公務員倫理制度の展開

昨年秋、ドイツ・ベルリンのある連邦本省にてヒアリングを終えたときのことである。本省の高い建物から出るや否や、強いビル風が吹き、近くの工事現場から大量の砂が舞い上がった——ある官吏の表現を借りれば、「ベルリンの砂(Berliner Sand)」。「壁」の崩壊から10年以上が経過した後も、ベルリンでは連邦宰相府に代表される大型施設が陸続と建設されている。至る所で建物が取り壊され、目抜き通りでもさら地が目につく。「ベルリンの砂」は、未完の首都移転の象徴なのである。

統一後、ベルリンでは、こうした建設工事に絡んで汚職が急激に増加したといわれる。のみならず、その他の汚職事件一般も「顕著な増大」<sup>(10)</sup>をみせているという。事実、連邦懲戒検事(Bundesdisziplinaranwalt)の1999年度活動報告書によれば、同年には、収賄等の汚職を原因とする正式懲戒手続の件数(17件)がここ5年の平均件数(13件)を上回った<sup>(11)</sup>。同検事によれば、

---

<sup>(9)</sup> 原田『社会制御の行政学——マインツ行政社会学の視座——』（信山社，2000年）169頁以下。

<sup>(10)</sup> H. - U. Derlien, Sozialwissenschaftliche Anmerkungen zur Ethik - Diskussion, in: <http://www.unibamberg.de/~ba6vw1/ethik.PDF>

<sup>(11)</sup> Bundesdisziplinaranwalt, *Jahresbericht 1999 über die Aufgaben des Bundesdisziplinaranwalts und Disziplinarpraxis*, 2000, p.8.

「この汚職事案数は、なお憂慮すべきほどではないが、予防的な汚職防止への努力を惜しまない契機としなければならない」と述べている。マックス・ウェーバーが「近代的官吏制度に特有な機能様式」<sup>(12)</sup>を定式化する際、主として念頭に置かれた清廉なドイツ官吏は、今や過去のものとなったのだろうか？<sup>(13)</sup>

こうした事態を背景に、連邦政府は、汚職対策法や「連邦行政における汚職防止のためのガイドライン」の制定など、抜本的な汚職防止対策を講じつつある。学界でも、連邦政府の取り組みに呼応して、「我々には、公勤務員の倫理コードが必要か？」<sup>(14)</sup>といった表題を掲げた論稿が発表されている。そこで、本章の主眼は、NPM型行政改革と公務員倫理との相克を分析する次章の前提として、現代ドイツの公務員倫理法制とその実態について論じることにある。

#### (1) ドイツ汚職対策法・概観

— 1990年代中葉以降、ドイツにおいても「スリムな国家 (Schlanker Staat)」というスローガンのもとでNPM型行政改革<sup>(15)</sup>が本格的に進められつつある。これと平行して、1997年8月13日、ドイツでは、連邦官吏の汚職を処罰する刑法改正等を盛り込んだ「汚職対策法 (Gesetz zur Bekämpfung der Korruption)」<sup>(16)</sup>が可決された。翌月9日には、官吏の兼業によ

<sup>(12)</sup> ウェーバー (世良晃志郎訳) 『支配の社会学Ⅱ』 (創文社, 1960年) 60頁以下。

<sup>(13)</sup> 従前のドイツ連邦官吏に対する代表的な評価については、参照、手島 孝『地方復権の思想』 (西日本新聞社, 1973年) 166頁。民間識者のなかでは、今なお「公務員制度の規律の高さ、公務員制度における機密保持の精度、そしてそれらに対する信頼感」が高いことを示す邦語文献として、参照、縣公一郎「ドイツにおける民間から見た公務員像——伝統と変革——」 (財団法人人事行政研究所編『民間からみた21世紀に期待される公務員像』 (2000年) 48頁以下。

<sup>(14)</sup> K.-P.Sommermann, Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes ?, *VerwArch* 89 (1998), pp.290-305.

<sup>(15)</sup> ドイツにおけるNPM型行政改革の進展については、別稿で詳しく論じたため、ここでは繰り返さない。参照、原田・前掲書註(9) 173頁以下。シュレーダー政権における行政改革の最新の報告書として、参照、<http://www.staat-modern.de/infos/daten/endaussage.pdf>

<sup>(16)</sup> BGBl. 1997, p.2038.

り厳しい制限を施す「第二次兼業制限法（Zweites Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz）」<sup>(17)</sup>が可決されている。両法は、1995年7月のカンター連邦内務大臣による提案を発端とし、翌年3月に連邦内務省（Bundesministerium des Innern, BMI）と連邦司法省（Bundesministerium der Justiz）とが共同でまとめた「腐敗防止のための措置カタログ」に遡る。その後、法案化の要請が高まり、最終的に連邦政府から原案が示されるに至った。ただ、その審議プロセスについては、既に刑法学者による紹介<sup>(18)</sup>があるため、ここでは割愛し、汚職対策法及び兼業制限法の概観を行うにとどめる。

二 今回の汚職対策法の趣旨は、公務員が遵守すべき倫理規範を法文化することではなく、入札談合罪規定の新設や贈収賄罪における法定刑の加重など、主として現行刑法典の関係規定を改正するものである。倫理規範の具体化は、「連邦行政における汚職防止のためのガイドライン」に関連して制定された、「汚職防止行動基準（Verhaltenskodex gegen Korruption）」（後述）において行われている。今回の改正における刑法上の特徴としては、「ドイツでは組織犯罪の問題の一環として、あるいは組織犯罪そのものとして『汚職』、『贈収賄』、『談合』等の問題が取り上げられている」<sup>(19)</sup>ことが挙げられる。他方、今回の法改正に関し、日本の国家公務員倫理法と比較して行政学的に興味深い特徴は、以下の諸点である。

第一は、公務員概念の機能的拡大に関するものである<sup>(20)</sup>。刑法典11条第1項第2号では、刑法典にいう「公務担当者（Ämtsträger）」という概念は、以前は、「ドイツ法により、a）官吏あるいは裁判官、b）その他の公法上の

---

<sup>(17)</sup> BGBl. 1997, p.2294. 1985年に施行された第一次兼業制限法に関する邦語文献として、参照、外国公務員制度研究会編『欧米国家公務員制度の概要——英米独仏の現状——』（生産労働情報センター、1997年）258頁以下。

<sup>(18)</sup> 同法の制定過程については、只木 誠「ドイツにおける『汚職対策（政治腐敗防止）法』について（1～3・完）」獨協法学46～49号（1998～1999年）が詳しい。

<sup>(19)</sup> 只木・前掲註(18)「ドイツにおける『汚職対策（政治腐敗防止）法』について（1）」290頁。

<sup>(20)</sup> この点を指摘する邦語文献として、参照、米丸恒治「汚職防止の法と対策」行財政研究37号（1998年）33頁。

勤務関係にある者、及び、c) 官庁またはその他の官署 (Stelle) において、あるいは官庁またはその他の官署の委託により、行政任務 (Aufgaben der öffentlichen Verwaltung) の任務を遂行するよう任命された者」とされていた。しかし、今回の改正により、「行政任務」という文言の後に、「職務遂行のために選択された組織形態の如何にかかわりなく」という語が追加された。すなわち、行政組織が民営化され、組織形態としては有限会社あるいは株式会社とされた後にも、機能的に行政任務を遂行している者については刑法上の規定を適用することとなった。この法改正は、「政府職能の民営化・民間化が進んでいるときに、『公務倫理』は果たしていわゆる公務員だけに限定されて適用されてよいのだろうか」<sup>(21)</sup> という日本での指摘と、問題意識を共有するものである。

第二に、汚職にかつて手を染めた官吏に対する救済規定を設けた点である (連邦官吏懲戒法11条の改正を定めた汚職対策法11条)。官吏が、退職時に、贈収賄の発覚により奪われたはずの恩給権を回復することができるのは、かつての自らの“悪行”を吐露し、それが贈収賄等の防止に寄与した場合である。すなわち、恩給権を梃子にしてまでも、かつて行われた贈収賄等の“ノウハウ”を役所にストックさせ、贈収賄等を効果的に阻止しよう試みである。この規定は、一種の「王冠証人」規定であり、日本でもしばしば議論された「内部告発者 (whistleblower)」の発想と通底する<sup>(22)</sup>。

第三に、官吏が、退職後に報酬あるいは贈物を受け取ることが原則禁止とされた。従前より、同一内容の規定は存在していた。ただ、規定の仕方としては、最上級官庁等の許可があった場合には報酬・贈物の收受を認めるというもので

<sup>(21)</sup> 今里・前掲註(8)83頁。

<sup>(22)</sup> Whistleblowerについては、参照、齋藤憲司「内部告発者の保護——1998年公共利益開示法の制定」ジュリスト1148号(1999年)326頁、今里・前掲註(8)79頁、山谷清志「汚職の防止」西尾＝村松編・前掲書註(8)100頁。今次の改正では刑法上の「王冠証人」規定の導入は見送られ、連邦官吏懲戒法の領域に限って認められている。ただ、こうした規定が日本に無縁というわけではない。日本の国家公務員倫理規程においても、各省庁の長の責務の1つとして「当該各省各庁に属する職員が法又は法に基づく命令に違反する行為について倫理監督官その他の適切な機関に通知をしたことを理由として、不利益な取扱いを受けないよう配慮すること」(第12条4号)が挙げられている。

あった。今回の改正により、規定の文言が、「官吏は、その勤務関係終了後も、その職務に関連して報酬あるいは贈物を受け取ってはいけない。この例外には、最上級官庁あるいは退職時における最上級官庁の許可を要する」（連邦官吏法70条）とされ、その趣旨が明確化された。

三 上述した汚職防止法とほぼ同時に制定されたのが、連邦官吏法等の改正を定めたいわゆる第二次兼業制限法である。同法は、日本の国家公務員倫理法でいえば、「贈与等の報告及び公開」（第3章）に相当する。ここでは、同法のうち連邦官吏と関連する2つの条項だけを取り上げる。

第一に、兼業に対する許可申請を最上級官庁が拒否しうる条件が1つ追加され、兼業が実質的に第二の職業（Zweitberuf）に相当する場合には制限できることになった。従来、連邦官吏法には、「兼業により職務上の利益が害されることが懸念されるときには、許可は与えないことができる」（65条2項）という規定を受けて、特に拒否しうる兼業の性質が6項目（例えば、官吏の不偏不党性を害する場合）列挙されていた。今回の改正は、これらの規制を強化するものである。さらに、許可の有効期限が最長5年に限定されている。

第二に、従来許可を必要としなかった兼業についても、報酬や金銭的価値のある利益（geldwerter Vorteil）を得る場合には、兼業の性質・種類及び見込まれる報酬額等について文書により届け出ねばならなくなった。著述、学術及び芸術に関する兼業や講演活動がこれに該当する。また、毎年度終了後、兼業から得た報酬（1000マルク以上）及び金銭的価値のある利益について、上司に報告する義務も規定された。

## （2）連邦行政における汚職防止のためのガイドライン

一 連邦政府は、汚職防止法等の制定を受けて、BMIを中心に汚職防止のための具体的な指針づくりに取り組み、その結果、98年6月17日に「連邦行政における汚職防止のためのガイドライン」<sup>(23)</sup>を公表した。同ガイドラインの法

<sup>(23)</sup> ガイドラインの全文については、参照、H.Fiebig/H.Junker, *Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst*, 2000, pp.178-182.

令上の位置づけは、ボン基本法86条1文に定める行政規則（Verwaltungsvorschrift）に該当する。同ガイドラインは、21項目から構成され、さらに、日本の「倫理行動基準」（国家公務員法倫理規程第1条）に匹敵する内容を持つ「汚職防止行動基準（Verhaltenskodex gegen Korruption）」<sup>(24)</sup>など、各項目についての詳細な指針もあわせて示されている。このガイドラインに関し、日本の公務員倫理法制との比較を意識した場合、行政学的に興味深い差違は、以下の諸点である。

二 第1の特徴は、すべての官署のなかから、「汚職のおそれある業務領域（korruptionsgefährdetes Arbeitsgebiet）」と「特に汚職のおそれある業務領域（besonderes korruptionsgefährdetes Arbeitsgebiet）」とが指定されることである（第2項）。これは、例えば、公共調達分野など汚職が発生しがちな領域あるいはこれまで汚職が発生した領域には、それに応じて厳しい目で臨むということである。他方、日本の公務員倫理法制の場合、本章課長補佐級に事業者から受けた贈与等に関し各省庁の長への報告を義務づけ、本省審議官級以上の職員には前年度に行った株取引等や所得等についてもさらに報告を義務づけるという方式をとっている。汚職のおそれある領域に関心を傾注させる

---

<sup>(24)</sup> 「汚職防止行動基準」に示された8項目は、以下の通りである（BT-Drucks.14/3933）。

- ①他の職員の模範となれ：あなたが汚職を認容しているわけでも支持しているわけでもないことを、自らの行動を通じて示せ。
- ②汚職の誘いを即座にはねのけ、汚職防止担当官（Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge）や自らの上司に遅滞なく連絡せよ。
- ③誰かが義務に違反する便宜供与の意思を抱いていると思料するならば、同僚を証人とし立ち会いを求めよ。
- ④自らの業務遂行が何時でもチェックされうるよう、業務を遂行せよ。
- ⑤公務と私的生活とを厳密に区別せよ。自らの私的利益が、自らの職務に関する義務と対立するに至るのかを検討せよ。
- ⑥汚職の発見及び解明に関して、自らの上司をバックアップせよ。汚職行為の具体的な端緒がみられれば、汚職防止担当官や自らの上司に連絡せよ。
- ⑦汚職を助長する組織構造上の欠陥を解明することについて、自らの組織をバックアップせよ。
- ⑧汚職予防というテーマについて、自己修養に努めよ。

のか（領域志向のアプローチ）、それとも施策領域の如何に関わらず影響力を行使する職位に着目して網羅的に監視の目を光らせるのか（職位志向のアプローチ）が、この問題に対する日独の基本的相違である。

具体的には、①「汚職のおそれある業務領域」については、複数眼原理（Mehr-Augen-Prinzip）と透明化が要請される（第3項）。複数眼原理とは、複数チェック（Mitprüfung）の方法による、複数の担当者あるいは複数の組織単位による関与を意味している。また、透明化向上の手段としては、権限の明確化（裁量の抑制）、報告制度、ITを利用したプロセスの統制、文書管理の徹底が挙げられている。また、②「特に汚職のおそれある業務領域」については、既存の汚職防止策が十分ではないことが判明した場合には、リスク分析（Riskanalyse）が必要とされるほか、人事に関するローテーション原則の導入が謳われている（第4項）。ガイドラインによれば、原則として、ある公勤務員が当該職務に就いている期間が確定されねばならず、やむを得ざる理由によりこれを延長する場合には、他の補完的な汚職防止措置を講じるとともに、その根拠を文書に記録しなければならない。さらに、この領域に関する人事異動には特別の慎重さが求められている（第7項）。ドイツの場合、人事異動の可能性が日本と比べて極端に少なく、長期にわたって1つのポジションにとどまることも稀ではない<sup>(25)</sup>。この人事異動システムが汚職の温床になっているとの批判が、かつてから存在した。ただ、キャリア公務員が1つの職場に2～3年程度しかとどまらない日本には、この原理は既に導入済みといえよう。

三 ガイドラインの第2の特徴は、公共委託（öffentliche Vergabe）発注の各段階、すなわち、公共委託の計画、委託の発注（Vergabe）、及び費用計算（Abrechnung）を、原則として異なる組織単位に実施させるよう求めていることである（第13項）。すなわち、公共調達手続に企画立案と実施の分離という発想を持ち込もうとするものである。ここには、1つの公共調達手続に複数の組織単位を介在させることにより、そのプロセスを透明化させ、汚職を防

---

<sup>(25)</sup> この点を指摘する邦語文献として、参照、築島 尚「戦後ドイツにおける高級官僚人事の一側面」東京都立大学法学会雑誌39巻1号（1998年）353頁以下。

止しようとする発想がうかがわれる。

具体的には、——調達分野ごとに定められ、内部法的効力を持つ——各種の請負規定<sup>(26)</sup>に則って建築 (Bauleistung)、納入 (Lieferung) 及びサービス調達を外部に委ねる場合には、その準備・計画及び発注書類の作成 (Bedarfsbeschreibung) と委託発注手続の実施とは、原則として異なる組織単位に委ね、建築 (Baumaßnahme) の場合には、第三の組織単位が費用計算を所管するものとしている。

四 第3の特徴は、既に述べた2点と関連するが、とりわけ公共調達に関する既存の法令<sup>(27)</sup>の遵守を特に要請するなど、公共調達に係る規定を数多く配置していることである(第14項以下)。ここにも、職位志向ではなく領域志向のアプローチを採用するドイツの特徴が表れている。また、この点と関連して、入札関係者による競争制限等の不正行為を各官署がチェックする際に、不正競争を行った企業を収めた「汚職レジスター (Korruptionsregister)」の参照を求めるといふ、ラディカルな規定が置かれている(第15項)。日本の場合、問題を起こした特定企業を入札から個別に排除することはあれ、“ブラック・リスト”を政府が作成することは、今後もありえないであろう。

こうした諸規定が成果を挙げているのかを検証するのが、本章における最後の課題である。

### (3) ドイツ・汚職防止システムの実態

一 1998年秋の連邦議会選挙において、シュレーダー率いる社会民主党 (SPD) は緑の党・90年連合 (Die Grüne / Bündnis '90) と連立政権を組

<sup>(26)</sup> 具体的には、建築請負規程 (Verordnung für Bauleistungen, VOB)、納入及びサービス請負規程 (Verordnung für Lieferungen und Leistungen, VOL)、並びに自由業に属するサービス請負規程 (Verordnung für freiberufliche Leistungen, VOF) の3つが挙げられている。

<sup>(27)</sup> 例えば、公開入札 (öffentliche Ausschreibung) や競争排除の禁止等を定めた各種請負規定を指す。註26を参照のこと。

み、16年ぶりに政権復帰することになった。しかし、政権交代後も、公務員倫理確立に向けた連邦政府の取り組みは継続されている。以下で述べる汚職防止システムの実態は、主として、2000年7月に与党会派から連邦議会に提出された文書質問 (kleine Anfrage) <sup>(28)</sup> への連邦政府の回答 <sup>(29)</sup> に基づいている。

まず、このガイドラインが全体として遵守され、成果を挙げつつあるのかについては、連邦政府は、このガイドラインが連邦公勤務員の汚職問題に対する自覚を促しているとして、肯定的に捉えている。ただ、連邦政府によれば、連邦公勤務員は一部の例外を除いてそもそも「高潔 (integer)」であるが故、ガイドラインによる効果を測定することは容易ではないとも述べている。

二 また、連邦政府によれば、各省におけるガイドラインの実施も着実に行われているという。各省では、その総務局 (Zentrale Abteilung) ——日本にいう官房——を中心に、前述の「汚職のおそれある業務領域」及び「特に汚職のおそれある業務領域」の指定作業が開始されている。例えば、連邦運輸・建設・住居省 (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, BMVBW) では、これまでの経験に基づき、当該領域の指定を行うために独自のスタッフ部局を立ち上げ、検討を重ねている。その結果、物品 (Waren) 及びサービス調達分野が、各省において総じて「汚職のおそれある業務領域」に、場合によっては「特に汚職のおそれある業務領域」に指定された。建築の委託については、BMVBWでは委託計画 (Abgabe) の領域も「汚職のおそれある業務領域」に指定された。連邦防衛省 (Bundesministerium für Verteidigung) の場合、さらに徹底した措置が施され、企業 (Wirtschaft) とのコンタクトが主たる業務領域である組織部局は、すべて「汚職のおそれある業務領域」に指定されている。連邦環境・自然保護・核安全省 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) のように、広報や庶務担当部局を「汚職のおそれある業務領

---

<sup>(28)</sup> BT - Drucks. 14 / 3854.

<sup>(29)</sup> BT - Drucks. 14 / 3933.

域」に指定したところもある。

次に、「特に汚職のおそれある業務領域」の指定と関連する、人事のローテーション原則の導入についてである。この点、連邦宰相府（Bundeskanzleramt, BK）では、各省との人事ローテーションを既に導入している<sup>(30)</sup>ほか、各省でも5年間から最大10年間を目処にローテーション原則の導入を図っている。ただ、それ以前でも各省では継続的に人事開発計画に基づいた異動が行われていたほか、ベルリンへの首都移転に伴う人事異動も広い範囲で行われている。同原則を実施に移す際の問題として各省が指摘しているのは、①省の規模が小さい場合、②代替がきかない専門職の場合に、同原則を貫徹することが困難であることである。そのほか、③異動が勤務地の変更なしに困難である場合には、同原則の適用が難しいこと、④新任の場合には同原則の適用が望ましくない、等々の諸点が既に指摘されている。

三 「特に汚職のおそれある業務領域」については、一部の省でリスク分析が施され、BMIの下位官庁ではそのための特別な判断基準が作成された。ただ、大半の省では、ベルリンへの首都移転に伴い、組織調査に基づいた組織改革が行われたために、リスク分析がさしあたり見送られたところが多い。そのため、リスク分析に基づいた大規模な機構改革は、結果として存在しない。複数眼原理については、BKや連邦新聞情報庁（Presse- und Informationsamt der Bundesregierung）において、職務監督上の措置や機構改革が講じられた。これを補完する措置として、徹底した文書管理や作成文書の詳細化も進められている。近々ドイツでも連邦議会にて審議されるであろう情報自由法（情報公開法）<sup>(31)</sup>も、行政過程の透明化を通じた汚職防止に寄与することが期待されている。

---

<sup>(30)</sup> 参照, K.H.Götz, Acquiring political craft: training grounds for top officials in the German core executive, *Public Administration* 75 (1997), pp.760-762.

<sup>(31)</sup> 情報自由法に対する連邦政府の取り組みについては、参照, <http://www.staat-modern.de/suche/index.php3>

四 公共調達分野について。公共委託の計画，委託の発注及び費用計算の組織的分離は，BMIほか6省では徹底されている。しかし，その他の省では，分離の方向では作業が進められるものの，人員不足を理由として，公共委託プロセスを各段階に分離する組織改編には至っていない。これに関連して，「汚職レジスター」の導入についてであるが，連邦政府の回答段階（2000年7月）では，データの利用・提供に伴うデータ保護法上の問題があり，関係法律の整備を進めるべく，政府内で調整中であるという。連邦政府は，将来的に，州や市町村からも「汚職レジスター」にアクセス可能にしたいと述べている。

五 以上のような措置が講じられた結果，ガイドラインの公表から2000年7月までに明らかになった汚職の疑いある行為の総件数は22件であった。そのうち，BMVBWが10件と突出している。ただ，残念ながら，汚職の疑いある行為の具体的内容は不明である。省内部の調査によって汚職の疑いある行為が明らかにされた事例もあれば，競争関係にある企業や金融機関からの情報提供を発端とする事例もある。

以上，ドイツにおける汚職対策法及びこれに基づくガイドラインの内容並びにそれらの実態について，特に日本との比較を意識しながら論じてきた。総体としてみれば，ドイツの場合，異動が少ない人事システムを前提に，汚職が蔓延しがちな領域に重点的に監視の目を光らせつつ，「王冠証人」規定の部分的導入や汚職レジスターの創設など，日本に比べより徹底した汚職予防を講じる仕組みを導入していることが分かる。ただ，どうして汚職が今日あらためて解決すべき問題として登場したのか，そもそも汚職を生み出す原因とは何か，また，NPM型行政改革が公務員倫理に与えるインパクトとは何か，等々についての問題意識は，連邦政府の文書からうかがうことができない。特に，NPM型行政改革と公務員倫理との相克という論点について，今回の改正にあたって十分に配慮がなされていない点は，日本と同様である。

そこで次章では，NPM型行政改革と公務員倫理との相克という論点を，ド

イツ行政学における議論を参照しつつ、さらに掘り下げて論じてみよう。

## 第二章 NPM型行政改革と公務員倫理との相克

一 一般に、NPMとは、企業における競争メカニズムやマネジメント手法を公共部門にも応用しようとする理論とされ、新制度派経済学等の経済理論やマネジャリズムといわれる経営管理論とを母胎とする理論である。このうち、前者の系譜には、自己の効用を最大化する個人を契約という手段を通じて拘束し、また報告制度等の導入によりその行動を可視的にする“監視”の論理が根底にある。また、後者の系譜には、組織成員に認められる行動の自由裁量を拡大させ、給与・賞与アップという経済的インセンティブの付与を梃子に、個人の能力を最大限に発揮できる環境を整えようとする“委任”の論理が背景にある。

したがって、NPM型行政改革が進展するなかで、“監視”の観点から公務員倫理の制度設計を行うにあたり配慮するべきは、自由裁量が増大した公務員に対して、その行動を従来以上にコントロールする手段をいかに構築するかということになる<sup>(32)</sup>。また、“委任”の視点から公務員倫理の制度設計を行うにあたり肝要なのは、組織内分権化を施し、経済的インセンティブを通じて公務員の行動を誘導する仕組みが、公務員倫理の確立にどのような影響を及ぼすのかを考察することである。本章では、これらの論点がドイツでどのように扱われているかを取り上げ、以て日本の公務員倫理をめぐる議論において等閑視されてきた問題の存在を明らかにしたい。

二 ドイツには、伝統的な官吏エートスが形骸化しているとして、米国や日本と同様の包括的な公勤務員倫理法の制定が必要だとする意見と、これに消極的な意見とが存在した。前者に属するのが、シュパイヤー行政大学院教授のゾンマーマン(K.-P.Sommermann)である。

<sup>(32)</sup> この点を既に指摘する邦語文献として、参照、山本 清『自治体経営と政策評価——消極的顧客主義を越えるNPMを——』（公人の友社、2000年）21頁以下、63頁。

彼は、「明確な公務員倫理の確立が急務であると思われる」と述べるにあたって、行政システムにとって外在的な理由と行政システムに内在する理由の2つを挙げている。彼が指摘する行政外在的な理由とは、社会の基本的な価値観の変容及びこれに伴う公務員の意識・行動の変化である。彼によれば、公務員による自己実現という目的や快楽的・物質的価値の追求が、職務忠誠（“奉職”！）、非党派性、清廉さといった「職業官吏制度の伝統的諸原則（hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums）」（ボン基本法33条4項）を侵食しつつあるという。他方、公務員倫理の拡充を求める行政内在的な理由とは、競争原理の導入、業績主義、顧客志向、アウトソーシングといったNPMの要請を満たすには、職務担当者に従来以上の裁量と責任とを委譲することとなり、それだけ汚職に手を染める機会が生じることである。ゾンマーマンは、公務員汚職の構造的要因について実証的に分析しているわけではない。しかし、NPM型行政改革の進展と平行して、公務員倫理の確立が今後必要になることを的確に指摘している。

三 これに対し、バンベルク大学教授・デアリーン（H.-U.Derlien）は、公務員倫理の新たな法制化というよりは、むしろ、「倫理をめぐる議論における一連の選択性（Selektivität）、強調の不足及び過度の強調（Unterbetonung und Überbetonung）、時間的・地域的・分野的差違」<sup>(33)</sup>に関心を向けている。デアリーの議論は、公務員倫理の各論点にわたり興味深い内容も少なくない。しかし、ここでは、公務員倫理に関する議論の偏りを確認するにあたって彼が提示した、4つの要素からなる分析モデルを取り上げることにしよう。

彼は、公務員倫理に関する問題を4つの局面に分解する。すなわち、①誰が責任を負っているのか（倫理主体の側面）、②何に責任を負っているのか（倫理違反となる行為内容の側面）、③誰に対して責任を負っているのか（倫理客体の問題）、④いかなる結果を伴うのか（倫理違反に対する制裁・統制の側面）である。ここでの論点に最も関係するのは、倫理主体の側面である。

---

<sup>(33)</sup> Derlien, *op. cit.*

通常、人間の倫理感というものは、幼児時代や学校・教育過程のなかで、あるいは各種組織や自らが属する職業集団（例えば、医者、技術者、弁護士など）における社会化（Sozialisation）のなかで、あるべき規範を学習し、徐々にこれを醸成し、内面化させることで確立される。こうした社会化が首尾よく進めば、形成・確立された良心が人間を内面的に制御する（binnen-geleitet）こととなる。もちろん、人間は、その置かれた地位・職業ごとに外部から寄せられる様々な期待（制度化された期待）によって、外側からコントロールされるという側面をも併有する。

ところで、既に述べたNPMという発想は、公勤務員の業績向上へのインセンティブを経済的側面（すなわち、給与・賞与の側面）から生じさせようとする構造を有するものである。ドイツにおいても、1997年に、能力主義的発想の導入を目指した公勤務改革法（Dienstrechtsreformgesetz）が成立している<sup>(34)</sup>。給与法との関係では、①「継続して顕著な成績を挙げた場合」に、通常の半分の期間で直近上級号俸を得ることができる特別昇給制度、並びに、②「特に顕著な業績（Leistung）」に対して与えられる「業績ボーナス（Leistungsprämien）」及び「業績特別手当（Leistungszuschlag）」<sup>(35)</sup>という2つの制度が導入された。③さらに、2001年に入って、「給与構造改革法（Gesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur）」<sup>(36)</sup>が閣議決定されている。この法律は、連邦給与法（Bundesbesoldungsgesetz）の統一的・集権的な性格を緩め、給与に関する裁量権（特に、上級職（gehobener Dienst）及び高級職（höherer Dienst）への就任・昇任（Beförderung）時における号俸の決定権）を個々の官庁に付与するものである。一連の改革のなかで想定されているのは、経済的インセンティブの付与を通じて外部から制御される官吏像である。

---

<sup>(34)</sup> BGBl. 1997, p.326.1997年公勤務改革法に関する邦語文献として、参照、稲葉 馨「1997年ドイツ公務員（官吏）制度改革の特色——能力主義の強化を中心として——」自治総研1998年8月号1頁以下。

<sup>(35)</sup> 「業績ボーナス」が個別の業績に対し一度限りで認められるのに対し、「業績特別手当」は一定期間継続して支給される。

<sup>(36)</sup> 参照、[http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix\\_30292.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_30292.htm)

デアリーンは、こうした流れと、公務員倫理コードの確立を求めたり、職業的な専門規範に照らした自己制御を声高に叫ぶこととは、「理念的な対抗関係」にあると結論づける。なぜならば、医師であれ、科学者であれ、そして公勤務員であれ、倫理問題において通常想定されるのは、自らの属する職業集団におけるプロフェッショナリズムに裏打ちされつつ、内面化した職業倫理規範に照らして自らの行動を制御する人間だからである。

四 さらに、NPM型行政改革の進展につれて連邦官吏のモザイク化が急速に進行していることも、統一的な公務員倫理のコード化に少なからぬインパクトを与える。今日では、官吏（Beamte）という統一的な身分・呼称が許されてはいるものの、ベルリンの連邦本省という政府の中核部分に勤務する官吏以外に、実に多様なタイプの官吏が存在している。例えば、官吏としての身分が保障されつつも、民営化された連邦鉄道及び連邦郵便において「出向（Zuweisen）」という身分で勤務する官吏（例えば、ボン基本法143a条1項）<sup>(37)</sup>、エージェンシー化やアウトソーシングで企画・立案部門から切り離された実施部門に籍を置く官吏、さらには、首都移転問題の妥協策として、引き続き旧都ボンに据え置かれる連邦本省にて勤務し続ける官吏、さらには、パートタイム勤務（Teilzeitbeschäftigung）の官吏<sup>(38)</sup>などがそれである。将来的にこうした分散化がさらに進めば、統一的な公務員集団というイメージはもはや共同幻想となり、したがって統一的な公務員倫理コードの遵守を徹底することは、およそ不可能となろう。

ポツダム大学教授・ライヒャルト（Ch.Reichard）も、公共部門の分散化

<sup>(37)</sup> 私人による官吏の雇用については、参照、米丸恒治『私人による行政——その法的統制の比較研究——』（日本評論社、1999年）282頁以下。

<sup>(38)</sup> この制度は、1969年以降、家族政策的な理由から連邦官吏にも導入された。1996年段階で、連邦官吏の11%がパートタイムであり、その大半は女性である。1997年からは、原則として申請さえすれば、誰でもパートタイム勤務が可能になった。参照、Bundesministerium des Innern, *Der öffentliche Dienst in Deutschland*, 1999, p.73; H.-U.Derlien, Unorthodox employment in the German public service, *International Review of Administrative Sciences* 65 (1999), p.20.

が公務員倫理にもたらすインパクトについて、以下のように指摘している。

「国家が、…それぞれ独自の人事管理を行い、場合によっては独自の人事政策をも展開しうる、数多くの半自律的な単位に分化することは、公勤務員における共通の国家的アイデンティティの喪失につながる。それは、国家に対する共通した責任感 (Verantwortungsbewußtsein) の弱体化を招きうる。自らの“企業 (Unternehmen)” やその企業に特有の利益が主として念頭に置かれるとき、…“公益 (Gemeinwohl)” は消失しうる。同様の懸念は、公共部門に勤務する者が抱く、公益と結びついた価値観というかたちをとって想定されるべき“公務倫理”にもあてはまるのである」<sup>(39)</sup>。

## おわりに

公務員倫理をめぐる世界的潮流には、1980年代以降におけるNPM型行政改革の進展に対応するという側面がある。すなわち、政府中枢部からの厳格な手続的統制から開放され、職務遂行にあたって自由な裁量を付与された半自律的な組織単位では、従来以上に汚職が発生する可能性が増加する。本稿では、コール前政権以来NPM型行政改革を着々と進めつつあるドイツにおいて、厳格な公務員倫理制度が整備されたことを確認してきた。汚職防止行動基準の制定、兼業の制限、「汚職のおそれある業務領域」及び「特に汚職のおそれある業務領域」の指定、公共調達分野における企画立案と実施の分離、汚職レジスターの開発、王冠証人規定の一部導入などが、ドイツにおける成果である。日本の国家公務員倫理法より徹底したドイツの汚職防止体制には、今後、日本における制度改革にあたって参考にすべき内容が少なくない。

しかし、NPM型行政改革は、実は、こうした行政実務における取り組みを無に帰するほどのインパクトを兼ね備えている。本稿が強調したいのは、むしろこの点である。すなわち、業績主義と相俟って、経済的インセンティブを通じて公務員を外部制御しようとするNPMの発想と、自らの属する職業集団に

---

<sup>(39)</sup> F.Naschold, W.Jann und Ch.Reichard, *Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit*, 1999, pp.47-48.

おけるプロフェッショナリズムに裏打ちされつつ、内面化した職業倫理規範に照らす自己制御とは、理念的な対抗関係にある。この対立関係が顕在化しないよう一定のバランスを保つには、制度設計において格別の慎重さが求められよう。また、NPMが推奨する人事管理及び財務管理の分散化は、統一的な公務員集団を「想像の共同体」<sup>(40)</sup>へと陥れる可能性を秘めている。そうであるならば、モザイク化した公務員集団に適用すべく統一的な倫理コードを整備することに、どれぐらいの実効性が期待できるのだろうか。本来、公務員集団における一定程度の同質性を前提に構想されるはずの公務員倫理のコード化が、統一的な公務員集団を維持する最後の紐帯として期待されるとすれば、皮肉である。

（2001（平13）年3月1日脱稿）

---

<sup>(40)</sup> 田辺国昭「英国における『ネクスト・ステップス』の展開」総務庁長官官房企画課編『行政のボーダレス化と機能的再構築に関する調査研究報告書（平成7年度）』（助行政管理研究センター，1998年）119頁。