

「公務における倫理向上セミナー」における発言原稿

23. 5. 26

はじめに（スライド1）

日本政府の国家公務員倫理審査会事務局倫理企画官の高田悠二と申します。今回は日本政府の公務員倫理制度について関する発表の機会を与えていただき、感謝申し上げます。

まずはじめに、この場を借りて、感謝申し上げます。いま日本は3月11日に発生した東日本大震災により、経済的、精神的に大きなダメージを受けていますが、今回参加されているすべての国から多大な支援を賜りました。心から、ありがとうございます。

今回の震災を経て、日本人が自ら気づいたことがあります。それは日本人の倫理感の高さです。震災後、略奪や暴動が起きなかったことが海外メディアで驚きと賞賛を持って報道されました。日本では当たり前のことです。日本人の多くはそれらの報道で自らの倫理感の高さを明確に自覚し、自国に対する誇りを感じました。私は今回の震災の苦難も日本人の倫理感の高さから生まれる思いやり、助け合いの精神を基盤にして、各国の支援に感謝しつつ、必ず立ち直ると確信しています。

ひるがえって、政治家や公務員の倫理に注目しますと、その特権意識により、倫理を忘れて生じる不祥事が度々起こっていることから、しっかりとした取組が必要です。

そのような公務員の不祥事を防止し、公務に対する国民の信頼を取り戻すことを目的として制定されたのが国家公務員倫理法です。そして、職員の倫理の保持に関する事務を専門的に行う独立機関として設けられたのが、国家公務員倫理審査会です。

倫理審査会ではのちほど述べる取組を進めることで、次のような成果を上げています。

（スライド2）

この資料は、トランスペアレンシー・インターナショナルというNGOが1995年以降毎年発表している腐敗認識指数の国別ランキングです。

ここ10年ほどの間に、世界的な傾向として、社会全体における倫理問題・インテグリティに対する関心が急激に高まってきており、公務員の清廉性の問題（腐敗の問題）は、多くの国で共通の課題となっています。このようなランキングが作られ

るようになったことから、倫理問題への関心の高まりが世界的なものであることがお分かりいただけだと思います。

この表によると、2010年の日本の順位は17位、7.8点となっています。倫理法制定直前の不祥事が続発した1998年には25位、5.8点でありましたが、倫理法制定後、順位及び得点のいずれも上昇傾向となっています。

(スライド3)

倫理法が施行された2000年度から昨年度までの倫理法違反事案の調査件数と懲戒処分等の状況を表で示したものです。

2008年度までは、処分件数、処分人数ともに増加傾向にありましたが、これは、必ずしも公務員の倫理意識が低下してきたわけではなく、倫理法・倫理規程が職員に浸透してきたこと、近年の民間を含めた社会全体における倫理意識の高まりにより、以前は水面下にあって表面化しなかった事案が表面化するようになってきたのではないかと考えています。ここ2年間の状況を見ると、件数は減少し、20件程度にとどまっていることから、倫理法は、施行10年を経過し、これまでの取組により、同法が公務組織に概ね定着し、公務員の倫理の改善に役立っていると認識しています。

それでは具体的に倫理法の枠組み、取組内容を説明します。

(スライド4)

1 服務・倫理制度の構造

まず、国家公務員の服務・倫理制度の構造について簡単にご説明します。

国家公務員法においては、公務組織の秩序を維持するため、職員が遵守すべき服務規律が定められています。具体的には、服務の根本基準として「すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務しなければならない」とした上で、法令・職務命令に従う義務、争議行為等の禁止、信用失墜行為の禁止、守秘義務、職務専念義務など様々な具体的な服務規律を定めています。

国家公務員倫理法は、このような服務規律の一部として位置付けられています。本来、「倫理」という言葉の意味は広く、公務員倫理といった場合には「公務員として求められる姿勢や心構え」といった広い意味に用いることが多いのですが（図の緑色の区分）、国家公務員倫理法は、職員が遵守すべき最低限の基準としての服務規律の一部として位置付けられています、そして、図にあるように、利害関係者からの贈与や供応接待等の規制など、公務員と事業者との癒着を防止することがその主な内容となっています。（信用失墜行為の類型の一つといえる。）

このような位置付けとなっているのは、制定当時、広い意味での「倫理」という

心の問題を法律で規制することが果たして適当なのかという議論があったことに起因している（憲法上の思想・良心の自由とも関係するおそれ）こと、贈収賄といった不祥事を防ぐことにフォーカスされていたことが理由です。ただし、私個人としては、公務員倫理の概念がこのように2重化してしまったことは、職員にとってわかりにくく、あまり望ましいことではないと思います。

2 倫理法の制定の経緯（スライド5）

次に、倫理法制定の経緯について簡単にご説明します。

いわゆるバブル経済が崩壊した1990年代半ば頃、幹部公務員を中心に、関係企業等からの過剰な接待を受けるなどの不祥事が続発し、かつてないほどの厳しい批判を招きました。これを契機として、1997年に事務次官等会議の申合せが行われ、各府省において訓令（内部規程）としての位置付けで職員倫理規程が策定されました。

（参考）この頃の主な不祥事

- ・ 大蔵省過剰接待事件(平成7年(1995年))
旧大蔵省の幹部職員が、経営破綻した元信用金庫理事長及び経営コンサルタントから過剰な接待を受けていたことにより、訓告を受けた。
- ・ 通商産業省石油商事件(平成8年(1996年))
旧通商産業省の幹部職員が、所得税法違反で起訴された石油商代表から会食、ゴルフ等の過剰な接待を受けていた5人が訓告等を受けた。
- ・ 厚生省社会福祉法人事件(1996年)
当時の前厚生事務次官等が、在職中に社会福祉法人代表から補助金の交付等に関する有利かつ便宜な取り計らい等に対する謝礼として現金を受領したこと等により収賄罪で逮捕された。また、同代表から繰り返し接待を受けていたこと等により旧厚生省幹部等11人が懲戒処分を受けた。

ところが、訓令でルールを定めたにもかかわらず、その直後に深刻な不祥事が再び発生しました。

1998年の旧大蔵省のいわゆる金融不祥事事件です。これは、元大蔵省金融検査担当室長等が、金融機関（いわゆるMOF担）から、検査期日の漏洩など便宜な取り計らいに対する謝礼として接待を受けていたことなどにより逮捕された事件で、そのほかにも、金融機関等から過度の接待を受けていたこと等により100人を超える処分者等を出すことになりました。当時、金融機関には、MOF担と呼ばれる大蔵省対応専門の担当者がいて、情報収集等のために大蔵省の職員を対

象とした過剰な接待を行っていました。このような構造的な官民癒着が社会的批判の的となったのです。

ここに至って、各府省内部の自浄作用、すなわち訓令（内部規程）としての倫理規程には任せておけないということになり、法律レベルで公務員倫理を規定しようという動きが与野党で起こりました。そして、国会における審議を経て、1999年8月13日に国家公務員倫理法が成立し、2000年4月に施行されました。この国家公務員倫理法は、議員立法である点、全党一致で可決している点が特徴的といえます。

倫理法は、このように公務員にとって非常に不名誉な経緯で制定された法律であり、我々公務員はそのことを忘れることなく、常に危機感を持ち続けることが必要であると思います。

（スライド6）

3 公務員倫理制度の枠組み

それでは、公務員倫理制度の枠組みについてご説明します。

倫理法・倫理規程においては、職員が倫理の保持を図るために遵守すべき行動の規準を示した倫理行動規準を定めた上で、具体的なルールとして「行動のルール」と「報告のルール」の2つをその柱として設けています。「行動のルール」の詳細については、政令である倫理規程で規定しています。

私が所属する国家公務員倫理審査会は、倫理法において、職員の倫理の保持に関する事務を専門的に行う独立機関として、人事院に設置することが規定されており、1999年12月に倫理審査会が発足しました。

倫理審査会は、会長及び委員4人で構成される合議体であり、会長及び委員は、国会の同意を得て内閣が任命することとされています。現在は、法曹界、経済界、労働団体、学者の各界出身者と人事官のうちの1名が会長及び委員を務めています。倫理審査会の下には事務局が置かれており、その職員数は14名となっています。

国家公務員倫理審査会は、国家公務員の倫理の保持について、各種の権限を持っていますが、主なものとしては、

- 倫理規程の制定・改廃について意見を申し出ること。
- 倫理保持のための研修の総合的企画・調整。
- 各種報告書の審査
- 倫理法違反に係る懲戒基準の策定
- 実際の倫理法違反の調査・懲戒手続において、厳正な処分を行うという観点から、例えば、倫理審査会への調査結果の報告や倫理審査会による懲戒処分の承認など、色々な局面で関与すること。

○ 国家公務員倫理規程の遵守のための体制整備に関し、各省各庁の長等に指導及び助言を行うこととされていること。

などが挙げられます。

図で倫理審査会と同じ枠内にある「倫理監督官」ですが、これは、倫理法に基づいて各府省ごとに置かれており、通常、各府省であれば事務次官が充てられています。倫理監督官は、その属する府省の職員に対し、倫理の保持に関し必要な指示・助言を行うとともに、府省内部の倫理保持体制の整備などの責務を担っています。

(スライド7)

続いて、倫理行動規準です。

公務員が倫理的に行動をするための基本的な指針として、倫理行動規準を定めています。

こちらでは、倫理法に定めている「国民全体の奉仕者であることを自覚し、公正な職務執行にあたる」、「職務や地位を私的利益のために用いない」、「国民の疑惑や不信を招くような行為をしない」の3つに加えて、「職務の遂行に当たっては、全力を挙げて取り組む。」、「勤務時間外でも、常に公務の信用を念頭において行動する」の5つを定めています。

※「李下の冠、瓜田の履」（広辞林（第六版）三省堂）

- ・ 李下に冠を正さず

スモモの木の下で冠をかぶり直すと、実を盗むのかと疑いを受ける。

- ・ 瓜田に履^かを納れ^んず

ウリ畑ではきものをはき直すと、ウリを盗むのかと疑われる。

たとえ不正なことではなくても、不正と疑われるようなことはすべきではない。すなわち、公務員は「公正さ」のみならず「公正らしさ」を求められるということ。

4 行動のルール（スライド8）

倫理法の柱の一つである「行動のルール」についてご説明します。

倫理規程により禁止される行為は、「利害関係者との間で禁止される行為」と「その他の禁止行為」の2つに分かれます。

倫理法は、利害関係のある事業者との癒着による不祥事を背景として制定された法律であることから、倫理規程で定める禁止行為は、主として職員と利害関係者との間の不適切な行為となっています。

利害関係者の範囲は、倫理規程において詳細に定められており、「許認可の相手

方」、「補助金交付の相手方」、「立入検査の相手方」、「契約の相手方」など、職員の職務遂行によって直接的に利益又は不利益を受ける者です。（スライド9）

まず、「利害関係者との間で禁止される行為」ですが、具体的には、

- 贈与を受けること
- 供応接待を受けること
- 金銭の貸付けを受けること
- 無償で物品等の貸付けや役務の提供を受けること
- 未公開株を譲り受けること
- ゴルフや旅行を共にすること
- 第三者に対してこれらの行為をさせることなどが禁止されています。

なお、例外として、「広く一般に配布するための宣伝用物品等を受領すること」や「職務として出席した会議で簡素な飲食の提供を受けること」などは禁止行為にはならないものとされ、社会常識との調和が図られているところです。

次に、「その他の禁止行為」ですが、

- 社会通念上相当と認められる程度を超えて接待等を受けること
- つけ回しをすること（その場に居合わせない者に物品の購入や飲食の費用を負担させること）
- 国の補助金等で作成される書籍等や国が過半数を買い上げる書籍等の監修や編纂を行った場合に報酬を受けること
- 他の職員が倫理規程違反によって得た利益をそれと知りながら享受すること、課長等の管理職が部下の違反行為を黙認することなどの組織的な違反行為などが、禁止行為とされています。

5 報告制度（スライド10）

次に倫理法のもう一つの柱である「報告のルール」についてご説明します。

倫理法においては、3つの報告制度が定められています。事業者等から受けた贈与や講演等の報酬について報告する贈与等報告、1年間に行った株の取引の状況について報告する株取引等の報告、そして1年間の所得を報告する所得等の報告です。

これらは、いずれも職員と事業者等との接触について透明性を確保するとともに、不適切な贈与や報酬の受領等がなかったかどうかを事後的にチェックする目的で導入されたものです。また、報告義務を課すことで、違反行為に対する抑止効果も期待されるということです。

倫理審査会では、各省各庁の長等から送付を受けた各種報告書の写しの審査を行

っています。審査は、職務の執行の公正さを歪めるような不適切な贈与や株取引などがなく、報告書の提出が適正に行われているかといった観点から行っています。

倫理審査会で審査する年間の件数は、贈与等報告書が約2,400件、株取引等報告書が約60件、所得等報告書が約1,300件です。贈与等報告書については、倫理審査会の審査の対象となっていない指定職未満の職員の分を含めると約18,000件であり、その内訳は、原稿料や講演料など報酬に関するものが大部分（7～8割程度）を占めています。

6 倫理法違反に関する調査・懲戒（スライド11）

次に、倫理法違反の疑いがある場合の調査・懲戒手続について、説明します。倫理法が制定される以前においては、不祥事の際に各府省限りで処分を行っていましたが、その処分が軽すぎて公務員は身内に甘いのではないかとの批判が多くありました。そのため、倫理法においては、倫理法違反の疑いがある場合の調査・懲戒手続を厳格化しています。具体的には、一義的にはそれまでどおり各府省の任命権者が調査・懲戒権を有することとしつつも、調査結果の倫理審査会への報告や懲戒処分を行う際の倫理審査会の承認など、倫理審査会が広く関与する仕組みとしています。また、必要がある場合には、倫理審査会自らが調査し、懲戒処分を行うことができる規定も整備されています。

具体的な調査・懲戒手続の流れとしては、倫理法違反の情報を各府省が察知した場合、速やかに「端緒の報告」が倫理審査会になされます。その後、各府省は、調査開始の通知を倫理審査会に行った上で調査を行いますが、倫理審査会は、適宜調査経過について報告を求め、意見を述べることができます。また、この調査は、通常は各府省が単独で行いますが、必要と認められる場合には、倫理審査会と各府省が共同で調査を行うこともあります。調査の結果、違反が認められた場合には、各府省は倫理審査会に調査結果を報告するとともに、懲戒処分の内容についての承認を求めます。そして、倫理審査会の承認を経て、各府省による懲戒処分が行われることとなります。

（スライド12）

倫理法・倫理規程に違反した場合には懲戒処分の対象となりますが、人事院規則（22-1）によりその基準が定められています。この基準は、標準的な処分基準を定めたものであり、個々の事案ごとの事情を考慮して、違反行為の発覚前に自主的に申し出た場合、管理職員などその官職の責任の度が特に高い場合など、一定の事由に該当する場合には、基準の1段階上位又は下位の処分とすることもできるよう

になっています。

7 不祥事防止のための取組み（スライド13）

倫理審査会では、これらのルールの下、公務員の不祥事をなくすために様々な取組を行っています。

まずは、研修・啓発活動についてです。倫理審査会自身が主催する倫理研修としては、年間10数回、全国各地の主要都市において、倫理法・倫理規程を周知徹底するための研修会を実施しています。しかし、それだけではとても間に合いませんので、最近では、むしろ各府省が行う倫理研修を支援するための研修教材の開発に力を入れています。具体的には、制度説明用のパワーポイント教材、ケーススタディ用DVD教材などです。特に、具体的な事例をドラマ仕立てで紹介したケーススタディ用DVDは、各府省から高く評価されています。

各府省が行っている倫理研修の受講者数は毎年約10～20万人となっており、一般職の国家公務員のほぼ3人に1人から2人が毎年何らかの倫理研修を受けていることとなります。

また、毎年12月1日から7日までの1週間を倫理週間と位置付けて、ポスターの掲示やパンフレットの配布、講演会の実施など、各種啓発活動を行っています。職場の倫理意識を高めるためには幹部職員の役割が重要であるとの観点から、倫理監督官や各地方機関の長から所属の全職員に対して倫理意識の高揚を促す内容のメールを発出することも行っています。また、職員の倫理法違反を無くすためには、職員の側だけではなく、職員の職務の相手方となる民間企業等からも、倫理法・倫理規程についての理解を得ることが重要です。そのため、倫理審査会は、各種パンフレットを作成するなどして、倫理週間をはじめとして、国家公務員だけではなく民間企業等に対する広報活動も積極的に行っています。

次に、不祥事が起こってしまった場合の対応です。組織が人間で構成されている以上、不祥事を完全に無くすことは不可能です。そのため、不祥事が発生した場合のダメージを最小限に抑えることが重要です。具体的な方策としては、「迅速な調査と厳正な処分」が挙げられます。不祥事発覚から処分までに時間を要すれば、それだけ批判を受ける時間は長くなりますし、他に何か隠しているのではないかと要らぬ疑いを受けることにもなりかねません。また、処分が甘いと、そのことに対する批判が生じ組織の自浄能力に疑いが持たれるおそれがあります。さらに、新たな違反行為に対する抑止効果も小さくなります。これらのことを踏まえ、倫理審査会としては、各府省と連携して、「迅速かつ厳正な調査、懲戒手続」を図るよう努力しているところです。

最後に、倫理保持体制の充実・強化です。不祥事をなくするためには、違反を許さない健全な組織風土を構築することが重要です。そのためには、職場において日頃から業者との付合方や業務のチェック体制などについて議論し、倫理的な雰囲気を作ることが大切です。さらに、何よりも組織のトップが高い倫理意識を持ち強いリーダーシップを発揮することが鍵になると考えます。

また、最近、倫理審査会が力を入れているのは、倫理法違反の未然防止と早期発見のための内部通報制度の整備です。内部通報というと、密告や裏切りを連想しマイナスイメージが強いのですが、事案の早期発見・早期対応は、組織の信頼の失墜を最小限に抑えるものであり、違反行為の抑止効果も期待できます。違反を発見した場合に通報するのは組織のためであり、職員の義務であるくらいに職員の意識を改革していくことが重要だと考えています。

内部通報制度で重要なことは、通報者に不利益が及ばないようにするという事です。通報者にとっては、人事上の不利益はもとより、名前を知られること自体が不利益なのですから、通報者の氏名は通報窓口限りに留める、匿名の通報にも対応するなどの配慮が必要でしょう。

現在では、全府省において内部通報窓口が整備されています。今後は、弁護士等に委託した外部窓口の設置や通報者保護の仕組みなど、通報窓口をいかに活用しやすいものとしていくかが課題となっています。

8 今後の課題（スライド14）

このような取組を経て、冒頭にご紹介した成果を上げることができました。ただし、まだ完全とは言えませんし、常に改善することが重要と考えています。現在の課題についてご紹介します。

倫理法の目的は、公務に対する国民の信頼を確保することですから、公務員に対する国民の見方がどのようになっているかを常に検証することは重要です。そのため、倫理審査会では、毎年、国民各層（市民モニター、有識者モニター、民間企業等）及び公務員を対象として、公務員倫理の現状についてのアンケート調査を実施しています。

このグラフは、国家公務員の倫理感に対する印象を調査したもので、一般国民である「市民モニター」、公務員の職務の相手方になり得る「民間企業」、学者、企業経営者等の有識者、そして公務員である職員に同じ質問をした結果を対比しています。一般国民の見方が最も厳しく、公務員自身の見方が最も甘いことがわかりま

す。このような差が生じている原因としては、種々考えられますが、近年の社会全体における倫理意識の高まりに伴い、国民が公務員に求める倫理感の水準もまた急速に高まっているので、公務員の側がこのような社会の動きに十分に対応し切れていないことが大きな要因になっているのではないかと考えます。いずれにしても、公務員の意識が国民の求める水準に達していないということであり、問題であると考えます。

(スライド15)

次のグラフは、倫理規程で定められている行為規制の内容についての印象について質問したものです。いずれの調査でも「妥当である」という回答が大部分を占めており、制定から10年を経て、倫理法・倫理規程が概ね浸透してきているように思われます。しかし、規制が「厳しい」「どちらかといえば厳しい」と感じている者は職員に最も多く、逆に規制が「緩やか」「どちらかといえば緩やか」と感じている者は一般国民に最も多いという結果となっており、ここでも公務員の側の意識の甘さが見て取れます。

9 将来への展望 (スライド16)

平成12年4月に倫理法・倫理規定が施行されてから10年以上が経過し、この間、倫理法・倫理規定は、職員と利害関係者との間の不適切な関係の改善に向けて一定の役割を果たし、現在では、国家公務員が遵守すべきルールとして概ね定着してきたと評価しています。

しかし、さきほど申し上げた課題が浮かび上がってきたところであり、次の10年のステップアップとして、3つの課題を掲げその実現に向けて取組をスタートしています。

① 職員の倫理意識の涵養

これまで倫理研修では、職員に対する倫理法・倫理規定の周知徹底に重点を置いてきましたが、今後は、単に知識の付与に留まらない、公務員として求められる姿勢や心構え、職業倫理といった広い意味での倫理意識の涵養にも力を入れていく必要と考えています。

② 倫理的な組織風土の構築

倫理的な組織風土を構築するためには、幹部職員が率先して高い倫理観に基づき行動することはもとより、不正や違反を許さないと言う強い意志を組織全体に浸透させることが重要です。また、通報制度の活用推進、不正を行うことが出来ない業務処理体制の構築、違反が発生した際の調査体制の整備など、倫理保持体制の一層の充実・強化が必要と考えています。

③ 倫理法違反への厳正な対応

倫理法違反が発生した場合には、迅速に調査を行い、厳正に処分を行うことが国民の信頼の失墜を最小限に押さえるために必要です。また、違反に至った動機、原因等を分析し、適切な再発防止策を講ずることも必要です。

倫理審査会では、公務員に対する国民の信頼を確保するという倫理法の目的に向けて、公務員の倫理についても諸外国から賞賛されるよう、これらの課題に積極的に取り組んでいきます。

そして、倫理審査会は、本日参加のみなさまとともに、より倫理の高いASEAN諸国の実現を目指し、最大限の協力をする所存であることをお伝えして私からの発表を終えたいと思います。