

Title	公務員倫理法・倫理規定についての一考察
Sub Title	A study of the national public service ethics act of Japan
Author	吉藤, 正道(Yoshifuji, Masamichi)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2008
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.11 (2008. 12) ,p.243- 282
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	慶應義塾創立155年記念号上巻 論説
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20081225-0243

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

公務員倫理法・倫理規程についての一考察

吉 藤 正 道

はじめに

- 1 倫理法の目的等
 - 2 行為規範
 - 3 贈与等の報告制度
 - 4 倫理審査会
 - 5 倫理監督官
 - 6 内部通報制度
 - 7 地方公共団体の倫理条例等
- おわりに

はじめに

国家公務員倫理法（平成11年法律第129号。以下「倫理法」という。）は、中央省庁幹部職員の不祥事の続発を背景にして、1999年8月の議員立法で成立した¹⁾。翌2000年4月の施行以降8年を経過したが、この間、国家公務員及びそれと接触する民間人等の行動スタイルに少なからぬ影響を与えてきた。倫理法及びそれに基づき制定された国家公務員倫理規程（平成12年政令第101号。以下「倫理規程」という。）についての議論は、倫理規程に具体的に規定されている行為規範の内容が中心であり、学界の関心も限られたものになっている²⁾。本稿は、倫理法・倫理規程について主として行政法的観点から若干の考察を行うものである。

1 倫理法の目的等

(1) 倫理法と国公法との関係

国家公務員法（昭和22年法律第120号。以下「国公法」という。）は、「国家公務員たる職員について適用すべき各般の根本基準（職員の福祉及び利益を保護するための適切な措置を含む。）を確立し、職員がその職務の遂行に当り、最大の能力を発揮し得るように、民主的な方法で、選択され、且つ、指導されるべきことを定め、以て国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障することを目的と」している（第1条第1項）。また、任免・給与等の各般の根本基準の一つである服務の根本基準として、国公法第96条は、「①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、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。②前項に規定する根本基準の実施に関し必要な事項は、この法律又は国家公務員倫理法に定めるものを除いては、人事院規則でこれを定める。」と規定している³⁾。このことから明らかな

1) 1996年11年に厚生省前事務次官が収賄容疑で逮捕された事件を契機として、同年12月に事務次官等会議の申合せに基づき、各省庁の訓令で「〇〇省（庁）職員倫理規程」が定められたが、その後、1998年1月大蔵省職員が収賄容疑で逮捕され、その容疑の中には上記倫理規程制定後の行為が含まれていたことにより、政府としても、訓令では不十分であり、倫理法の法制化やむなしとの政策判断を行った。同年に旧与党（自由民主党、社会民主党、新党さきがけの連立）・旧野党（民友連、平和・改革、自由党、日本共産党の4会派）それぞれの法案提出があり、三たび継続審議となったが、翌1999年の第145回通常国会において、倫理法を制定すべしとの世論の動向も強まり、自由民主党・自由党の連立政権の下、与野党間の協議が行われ、全会一致で成立した。その際、各党の案のモデルになったのが、アメリカの政府倫理法（1978年）であった。倫理法の制定経緯については、合田秀樹「国家公務員倫理法の制定経緯」人事行政の窓32号（2006）38頁以下、白井貞夫『法と政治のはざまで―素顔の議員立法―』（花伝社・2007）18頁以下が詳しい。議員立法であるだけに、内閣提出法案ではおそらく盛り込まれなかったであろう事項も含まれている。

2) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第三版〕行政組織法』（有斐閣・2006）293頁以下、宇賀克也『行政法概説Ⅲ 行政組織法/公務員法/公物法』（有斐閣・2008）358頁以下、藤田宙靖『行政組織法』（有斐閣・2005）327頁以下など。最近の論文としては、下井康史「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565号（2007）47頁以下。

ように、倫理法は、国公法を基本法とする国家公務員制度体系において、服務の根本基準の実施に関して定められた法律である。

(2) 倫理法の目的・構成

倫理法の第1条(目的)は、「この法律は、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を目的とする。」と規定している。「国民全体の奉仕者」は、憲法第15条第2項、国公法第96条第1項に定められているところである。また、「その職務は国民から負託された公務である」は、憲法前文の「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて」を踏まえて規定したものと考えられる。

倫理法の規定する内容は、「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」であり、この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」としている。

「倫理の保持に資するための必要な措置を講ずる」ものとして、倫理法は、国家公務員倫理規程(第2章)、贈与等の報告及び公開(第3章)、国家公務員倫理審査会(第4章)、倫理監督官(第5章)という構成をとっている。すなわち、職員に贈与等の禁止等を定めた倫理規程を遵守させるとともに、事業者等からの贈与等の報告をさせ、政府としてそれらを監視し適正な運用を図るため、国家公務員倫理審査会(以下「倫理審査会」という。)を設置し、また、各行政機関等ごとに倫理監督官を置くという仕組みになっている。

なお、アメリカにおいては、公務員倫理を立法化する場合の構成要素として、通常①行為基準、②資産公開、③専門担当機関、④内部告発者保護の4要素が

3) 国公法第96条第2項は、倫理法附則第6条において改正された。

想定されていると言われる⁴⁾。これとの関係でいえば、わが国の倫理法においては、アメリカの政府倫理制度と異なり、②の資産公開制度がなく、また、④の内部告発者保護の制度も法律上の明確な位置づけが与えられておらず、限定的なものとなっている（後述）。

（3）倫理法の適用範囲

倫理法が適用される職員は、国公法第2条第2項に規定する一般職の国家公務員であるが、委員・顧問・参与等の諮問的な非常勤職員等は除外されている（倫理法第2条第1項、人事院規則22—0（倫理法の適用を受けない非常勤職員））。なお、国有林野事業の現業職員、特定独立行政法人の職員（一定の管理監督者を除く）については、倫理法第4章（倫理審査会）が適用されないという特例が定められている（倫理法第41条第1項⁵⁾）。

また、特別職の国家公務員のうち、自衛隊員には倫理法と同時に成立した自衛隊員倫理法（平成11年法第130号）が適用され、裁判所職員には裁判所職員臨時措置法（昭和26年法律第299号）第10号により倫理法（一部の規定を除く）が準用されているほか、国会職員には衆議院職員倫理規程、参議院職員倫理規程、国立国会図書館職員倫理規程が定められている⁶⁾。

4) アメリカでは、政府倫理法だけでなく、合衆国法典第5編の公務員法、大統領命令、規則、内部告発者保護法等により倫理制度を構成している（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）59頁以下）。なお、アメリカの倫理制度の実情については、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）98頁以下が詳しい。

5) この取扱いは、これらの職員には、特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（昭和23年法律第257号）第37条により、国公法第17条（人事院の調査権）及び第84条第2項（人事院の懲戒権）の規定が適用除外となっているためである。

6) 特別職の国家公務員の服務規律は、倫理に限らず未整備のままであるものが少なくない。なお、国会議員には、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（平成4年法律第100号）、政治倫理の確立のための仮名による株取引等の禁止に関する法律（平成11年法律第126号）が制定されている。国務大臣等には、国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範（平成13年1月6日閣議決定）がある。地方公務員については、後述。

(4) 倫理の意義

塩野宏教授は、倫理法の倫理は、その違反が直ちに懲戒処分の対象となることにおいて、法律上の規律ではない定めに使われる倫理的規律とは異なり、また、公務員の私生活にまで及ぶ規律ではなく、職務との関連において公務員が守るべき行動基準を示したものである旨、述べている^{7) 8)}。

確かに倫理法にいう倫理は、違反が直ちに懲戒処分の対象となる点において法律上の規律と対比される意味での倫理的規律ではないが、倫理的規律の一部が倫理法という法律で規定されたことによって、法律上の規律になったということに意義があることに留意する必要がある。また、倫理法・倫理規程に規定されている行動基準は、厳密に言えば職務との関連において公務員が守るべきものに限定されているわけではないとの見方もできる。

具体的にみると、倫理法第5条第1項において、「内閣は、第3条に掲げる倫理原則を踏まえ、職員の職務に係る倫理の保持を図るために必要な事項に関する政令（以下「国家公務員倫理規程」という。）を定めるものとする」と規定されているが、制定された倫理規程では、「職員は、勤務時間外においても、自らの行動が公務の信用に影響を与えることを常に認識して行動しなければならないこと」（第1条第5号）という倫理行動基準を定め、また、禁止行為として利害関係者以外の者等との間における「社会通念上相当と認められる程度を超え」た「供応接待又は財産上の利益の供与」やいわゆる付け回しを掲げており（第5条）、これらは、個人の私生活にまで踏みこんだ規制と見ることもできるだろう⁹⁾。しかしながら、その規制も「職務の執行の公正さに対する国民の疑惑や不信」（倫理法第1条）を招く限度において、許されるべきであろう。

7) 塩野宏・前掲注（2）295頁。

8) 衆議院法制局の実務担当者の解説では、「職務に係る倫理とは、国家公務員が職務との関わりにおいて有すべき倫理を意味し、国家公務員がその職務遂行上有すべき倫理に限られるものではないが、一般的な倫理のような広い概念を意味するものではない。」とされている（仁田山義明「公務員倫理が明確に一併して調査・懲戒手続も規定」時の法令1614号（2000）21頁）。

9) 下井・前掲注（2）48頁参照。

さらに、行為規範と並んで倫理法制度の両輪となっている事業者等からの贈与等の報告についても、倫理法第2条第5項において、事業者等の定義の中の「事業を行う個人」は「事業の利益のためにする行為を行う場合における個人に限る。」とされているため、純粹に私的行為を行う場合の個人は含まれないとしても、職員の現在の職務と無関係な場合も想定されるところであり、また、株取引等報告、所得等報告についても、職務との関連において公務員が守るべき行動基準を超えている部分もあるとの見方もできよう。

なお、倫理という用語は、法律上は、倫理法及びそれと同時に公布施行された自衛隊員倫理法のほかでは、政治倫理や職業倫理等に見られる¹⁰⁾。

（5）距離保障としての倫理法

従来、わが国における省庁と業界団体、いわゆる族議員との間で不透明な交渉が多く持たれてきたことに対して、「法律による行政の原理」をその代表的法理とする法治主義は市民と行政との間の透明な空間が設定されていることをも要請しているとして、官民の癒着等を防止し、行政過程の透明性等を高める観点から、倫理法・倫理規程がその距離を保障するための代表例であるとの評価がある¹¹⁾。距離という概念が必ずしも明確でないとの批判があるとしても、倫理法制度の主たる柱は、利害関係者からの贈与の禁止等を中心とする行為規制と事業者等からの贈与等の報告制度であり、「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」という法目的（倫理法第1条）からみても、倫理法が結果として距離保障という一定の機能を果たすことはそのとおりであろう。

10) 政治倫理は、国会法（昭和22年法律第79号）第124条の2から第124条の4まで、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第1条、政治倫理の確立のための仮名による株取引等の禁止に関する法律。職業倫理は、司法制度改革推進法（平成13年法律第119号）第2条、法科大学院の教育と司法試験等の連携等に関する法律（平成14年法律第139号）第2条、国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第68号）第2条・第6条・第9条。その他医師法（昭和23年法律第201号）第7条の2等。

11) 大橋洋一『行政法 現代行政過程論 [第2版]』（有斐閣・2004）23頁。

なお、倫理法は、公務員法制の体系に属するものであり、行政手続法制、情報公開法制、行政機関個人情報保護法制と同様に、行政過程論における行政スタイルの変革という脈絡で捉えることにはやや疑問があらう¹²⁾ ¹³⁾。

2 行為規範

倫理法において社会的に最も注目されたのは、国家公務員に課せられる具体的な行為規範であった。倫理法の制定過程において政党、政府の中で様々な議論が行われたが、成立した倫理法では、倫理規程には、「職員の職務に利害関係を有する者からの贈与等の禁止及び制限等職員の職務に利害関係を有する者との接触その他国民の疑惑や不信を招くような行為の防止に関し職員が遵守すべき事項が含まれていなければならない」とされ（第5条第1項）、具体的事項はすべて倫理規程に委任された¹⁴⁾。

(1) 倫理3原則・5行動基準

倫理法には、倫理規程は、倫理原則を踏まえ、定めるとされている（第5条第1項）。倫理原則は、第3条に掲げられた3項目、すなわち、要約すれば①国民全体の奉仕者であることの自覚、②公私の別を明らかにすること¹⁵⁾、③国

12) 下井・前掲注(2) 51頁参照。公務員の行動スタイルの変革というべきである。なお、倫理法を行政手続法・情報公開法の法制化と並んで、1990年代にアメリカ行政法が我が国行政法に与えた影響という流れの中で位置づけることには意義があらう。

13) 1980年代以降、わが国でも、NPM (New Public Management) 改革が進展する中で、公務員倫理の制度設計を行うに当たり、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について配慮すべきであるとして、ドイツの法制を紹介するものに原田久『NPM時代の組織と人事』（信山社・2006）173頁以下があるが、わが国の公務員倫理の問題意識とは必ずしも一致しない。

14) アメリカの政府倫理法においても、倫理行動基準の詳細、例えば「20ドルルール」（1回につき20ドル以下の価値を有する、職員から求めたものでない贈答品は例外として受領が許される。）は、政府倫理庁が定める連邦規則によって定められている（阿久澤・前掲注(4) 105頁以下）。

民の疑惑や不信を招くような行為をしてはならないことである。

倫理規程では、国家公務員としての誇りを持ち、かつ、その使命を自覚し、この倫理原則とともに、④職務遂行に当たっての公共の利益の増進目標、⑤勤務時間外でも公務の信用への影響を常に認識して行動すべしとの2項目を加えて、5項目を遵守すべき倫理行動基準としている（第1条）。

⑤は、勤務時間外も含めた行動基準になり、職務に係る倫理の保持という倫理法の枠を超えているようにも見えるが、私的な行動であっても、国民の疑惑や不信を招くことは十分考えられ、また、公務に対する信用に影響を及ぼすことも一般的に理解できるところである。この項目は、国公法第99条の信用失墜行為の禁止に関する服務について、倫理の保持の面から再度掲げたものとも理解できよう。

（2）利害関係者の概念

利害関係者は倫理規程第2条で詳細に定義されており、禁止行為との関係で重要な概念である（倫理法では第5条第1項で「職員の職務に利害関係を有する者」という用語が用いられているだけである。）。

利害関係者の定義は、職員が職務として携わる事務の10区分に応じ定められている。事務の区分は、①許認可等、②補助金等の交付、③立入検査・監査・監察、④不利益処分、⑤行政指導、⑥府省の所掌する事業の発達・改善・調整、⑦契約、⑧予算の査定（財務省主計局）、⑨級別定数の査定（人事院給与局）、⑩定員査定（総務省行政管理局）に亘っているが、これらの事務は、法律による行政が行われる中でも、基本的に公権力性ないし行政の優越的地位が認められ、国家公務員が優越的立場で裁量権等権限を行使すれば、禁止行為との関係で国民の疑惑や不信を招くおそれがあるものとして列挙されていると考えられる¹⁵⁾。

15) ②の中で「職務や地位を自らや自らの属する組織のための私的利益のために用いてはならない」とある。いわゆる各省セクショナリズムのために地位を利用して権限を拡大したり、「天下り」を斡旋するようなことを指していると思われるが、議員立法であるため、所属組織（行政機関）のための「私的利益」というような文言が用いられたのであろう。

10種類の事務は、行政法総論で取り上げられる行政の行為形式論との対応が相当程度見られる。すなわち、①は行政行為（申請に対する処分）、②は行政行為（補助金等の交付決定）、③は行政調査等（監査・監察の一部には行政機関相互の内部的行為が含まれる）、④は行政行為（不利益処分）、⑤は行政指導、⑦は行政契約に該当する（⑧から⑩は行政機関相互の内部的行為）。⑥は必ずしも上記のような行為形式に直接対応しないが、各府省の所管業界に対する行政活動（①から⑤を除く）が広く含まれるので、その意味で、その他の行政計画等の行為形式についても⑥の事務に入ってくることもあり得よう。また、行政手続法（平成5年法律第88号）との関係でいえば、届出、意見公募手続関係の事務が直接該当しないほか、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）等による不服申立て関係の事務も利害関係者の定義と関係がない。

なお、倫理規程第2条第1項ただし書において、職員の職務との利害関係が潜在的なものにとどまる者又は職員の裁量の余地が少ない職務に関する者として各省各庁の長（各省大臣、各外局の長等。倫理法第5条第3項参照）が訓令で定める者等は、利害関係者の定義から除外されている¹⁷⁾。この訓令は、倫理審査会の同意を得ることとされている（倫理法第5条第3項）。これらの者との接触については、基本的に国民の疑惑や不信を招くおそれがなく、各府省の実情に応じた取扱いとすることが適当と判断したものと考えられる。例えば国税庁職員の職務に係る倫理に関する訓令（平成12年訓令特第1号）では、「利害関係が潜在的なものにとどまる者」として、「各税法において質問検査の対象となる事業者等及び特定個人のうち、質問検査を受けている者、質問検査を受けることが明らかである者、又は、質問検査を受けたが、いまだ当該納税義務者等に対する処分や指導等が終了していない者」以外の者が規定されている（第2

16) 上記⑧から⑩は、いわゆる官官接待を念頭においている。なお、政治家、報道関係者は、一般に利害関係者に該当しない。

17) 倫理規程という政令の細部を定めるものとして、府省令ではなく、訓令という行政規則が用いられている。この訓令について、外部効果を認め得るであろう（下井・前掲注（2）52頁（17）参照）。

条）が、これは、質問検査の対象者一般ということになれば極めて多数の国民、法人が国税庁職員の利害関係者ということになってしまい、円滑な税務行政に支障をきたすことに配慮したものと考えられる。また、「職員の裁量の余地が少ない職務に関する者」としては、青色申告の承認を受けようとしている者が規定されている（第2条）が、これは青色申告の承認そのものは形式的で裁量の余地が基本的にないことを考慮したものと考えられる。

さらに、倫理規程は、利害関係者の範囲を拡大し、異動前の官職の利害関係者について異動後3年間は利害関係者とみなすとの規定を置いている（第2条第2項）が、これは、異動後に職員が後任者に影響力を及ぼしたり、異動後も在任中の行為に対し関係業者等が謝礼等をするおそれがあることを考慮していると考えられる¹⁸⁾。その他例えば官房課長等の省内における影響力行使を狙って課長等に接触するような場合における関係業者等についても、課長等と許認可等の関係がなくても課長等の利害関係者とみなされる（第2条第3項）¹⁹⁾。

また、倫理法第5条第3項を根拠にして、各省各庁の長は、倫理審査会の同意を得て訓令を定めることによって、当該省庁の利害関係者の範囲を拡大することも可能である。例えば、警察庁の訓令では、職務として犯罪の捜査に携わる場合の当該犯罪の被疑者、その弁護人等は警察官の利害関係者とみなす旨の規定が定められている²⁰⁾。

なお、上述のように、利害関係者は行政に携わる職員にとってみれば相当広範囲にわたることが少なくないものであるが、他方、利害関係者以外であれば、

18) 国家公務員倫理審査会事務局編『国家公務員倫理規程解説と質疑応答集改訂版』（国立印刷局・2006）19頁。

19) 倫理規程の2005年改正前は、本省幹部職員については、その所属する行政機関等の他の職員が職務として携わる一定の事務にも従事しているものとみなすこととされ、実質的に相当広範囲な利害関係者が存在することになっていたが（旧第2条第2項）、職務遂行上必要な情報収集や意見交換を行う上での障害を少なくし、規制基準を明確化する趣旨でこのみなし規定は削除された（井上勉「国家公務員倫理規程の一部改正について」人事行政の窓30号（2005）50頁参照）。

20) 警察庁職員の利害関係者に関する訓令（平成12年訓令第2号）第2条。その他、法務省、海上保安庁等に同様の訓令が定められている。

いかなる行為であっても倫理規程上許容されるかという、一定の行為は倫理規程違反とされることにも留意する必要がある（第5条第1項。後述）。

（3）禁止行為

倫理法においては、前述したとおり、倫理規程には、利害関係者からの「贈与等の禁止及び制限等職員の職務に利害関係を有する者との接触その他国民の疑惑や不信を招くような行為の防止に関し職員の遵守すべき事項」が含まれていなければならない旨の規定（第5条第1項）が置かれているのみで、禁止行為の具体的内容は、すべて倫理規程に委任されている。

この倫理規程への委任が「白紙委任」に該当し、国会を唯一の立法機関とする憲法第41条に抵触するような委任かどうか議論となり得るとの指摘がある²¹⁾。最高裁は、国家公務員の政治的行為の制限を人事院規則に包括的に委任する国公法第102条第1項について、必ずしも理由を明示することなく、合憲の判断を行った（最判昭和33.5.1刑集12巻7号1272頁）が、この判例に対しては学界からの批判も根強いところである²²⁾。しかしながら、この場合、倫理法・倫理規程で禁止・制限される行為は、表現の自由という基本的人権にかかわるものとは同一視できないこと、倫理法・倫理規程違反の行為に対しては懲戒罰のみであり、刑事罰はないことにも留意する必要があるだろう。なお、政治的行為については、人事院という、内閣から独立した行政機関が規範定立していることを合憲の理由の一つとする有力な見解²³⁾があるが、倫理規程については、政令で定められるという点で異なる。もっとも、この政令の制定・改廃も、人事院に設置された倫理審査会の意見を聴くこととされている（倫理法第5条第2項）ので、この意見に従って行われたのであれば、合憲か否かが争点になったとき、合憲の一理由という主張もできよう。

21) 下井・前掲注（2）52頁（14）。

22) 例えば、櫻井敬子・橋本博之『行政法』（弘文堂・2007）63頁。

23) 塩野宏『行政法Ⅰ〔第4版〕行政法総論』（有斐閣・2005）88頁以下、宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論〔第2版〕』（有斐閣・2006）241頁参照。

倫理規程では、職員の禁止行為として、利害関係者からの金銭・物品の贈与、利害関係者からの供応接待の禁止等、9項目が掲げられている（第3条第1項）²⁴⁾。そして、この禁止行為から除外されるものとして、利害関係者から宣伝用物品・記念品であって広く一般に配布するためのものの贈与を受けること、多数の者が出席する立食パーティーにおいて、利害関係者から飲食物の提供を受けること、職務として出席した会議において、利害関係者から簡素な飲食物の提供を受けること等、7項目が定められている（第3条第2項）。さらに、禁止行為の例外として、学生時代からの友人、親せき等「私的な関係（職員としての身分にかかわらない関係）」がある利害関係者との間においては、職務上の利害関係の状況、私的な関係の経緯及び現在の状況並びにその行おうとする行為の態様等にかんがみ、公正な職務の執行に対する国民の疑惑や不信を招くおそれがないと認められる場合に限り、禁止行為として掲げられた行為を行うことができることとされている（第4条第1項）。

このように倫理規程上、禁止行為の除外、例外条項があり、実務的には、ある行為が倫理規程に違反するか否かを判断の微妙なケースもあるため、施行当初は多少現場で混乱が見られた²⁵⁾。しかし、倫理監督官への相談（倫理規程第4条第2項、第10条）²⁶⁾、倫理審査会の解釈の公表等を通じ、現在は相当定着したのになっていると評価できるであろう。仮に倫理規程違反を問われ懲戒処分を受けた職員が訴訟を提起し、倫理法・倫理規程の解釈について争った場合、裁判所としては、倫理審査会の解釈に拘束されることなく、独自にその職員の

24) 内容的には、1996年に各省庁の訓令で定められた「〇〇省（庁）職員倫理規程」（前掲注（1）参照）を引き継いでいるものも少なくない。

25) 当初の倫理規程第3条第1項第7号には「利害関係者と共に会食すること。」が禁止行為に掲げられていたため、例えば、職員が結婚披露宴に招待されて出席したところ、利害関係者も出席していたことに気づいた場合、禁止行為に該当するのかなどが問題になった。なお、2005年改正の際、「利害関係者と共に会食すること。」は削除された。

26) 職員が倫理監督官に相談し、その指導・助言に従った行為が違反行為に該当する場合には、懲戒処分を行わないことができるとの規定が人事院規則に置かれている（人事院規則22—1（倫理法又は同法に基づく命令に違反した場合の懲戒処分の基準）第9条）。

行為が倫理法・倫理規程に違反するか否かを審査することになる。この場合、規定の文言だけでなく、当該行為が倫理法・倫理規程の趣旨からみて禁止される行為か否か、すなわち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（倫理法第1条・第5条）か否かということも重要な要素となると考えられる。

また、職員は、利害関係者に該当しない事業者等からであっても、供応接待を繰り返し受ける等社会通念上相当と認められる程度を超えて供応接待又は財産上の利益の供与を受けてはならないとされている（倫理規程第5条第1項²⁷⁾。これは、事業者等が将来の何らかの見返りを期待して繰り返して供応接待を行うこと等を念頭において規制しようとするものであるが、この規定によって、倫理規程の適用範囲は相当拡大することになる²⁸⁾。

これらのほか、2005年の倫理規程の改正において、監修料問題、裏金問題への対処、組織的違反行為の防止の観点から、特定の書籍等の監修等に対する報酬の受領の禁止（第6条）、職員の職務に係る倫理の保持を阻害する行為等の禁止（第7条）の新たな規制が設けられた。

他方、自己費用を負担する場合等の利害関係者との会食について、1万円を超える場合の倫理監督官への事前届出制が導入された（第8条）。これは1万円以下の場合には届出なく自由に行うことができるということであり、規制基準をわかりやすくするという趣旨であるとされているが、実質的には職員が民間等との間において職務遂行のために必要な情報収集や意見交換を行いやすくする施策であったと評価できよう²⁹⁾。

27) 倫理規程第5条第1項は、2005年改正前は「通常一般の社交の程度を超えて供応接待又は財産上の利益を受けてはならない。」旨規定されていた。

28) 2008年に問題となった「居酒屋タクシー事件」で多数の職員が個人タクシー運転手（利害関係者に該当しない事業者等に該当）から供応接待を受けたとして倫理規程違反を問われたが、この違反条項は第5条第1項である。

29) 2005年倫理規程の改正については、井上・前掲注（19）47頁以下参照。

3 贈与等の報告制度

（1）報告制度の概要

倫理法の重要な柱は、行為規範と並んで、報告制度である（第3章 贈与等の報告及び公開）。事業者等からの接待、贈与等に対する報告制度は、各省各庁の長等が職員から提出された報告書を審査することにより、職員の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ろうとするものである³⁰⁾。

報告の場合、行為規範と異なり、法律に具体的な事項が詳細に定められているのは、事項の性質の相違と考えられる³¹⁾。報告の種類は、贈与等報告（第6条）、株取引等報告（第7条）及び所得等報告（第8条）の3種類である³²⁾。報告を義務づけられている職員は、贈与等報告にあっては本省課長補佐級以上の職員、株取引等報告及び所得等報告にあっては本省審議官級以上の職員とされている。なお、贈与等報告対象となる事業者等からの贈与等の価額は1件5千

30) 情報公開審査会答申平成14.10.15平成14年度（行情）240参照。実際の運用としては、報告書の審査を通じ、倫理規程違反行為が発覚することは稀であり、違反を認識している者は報告書を提出しないものと想像される。

31) 報告義務・公表を法律事項とすることには問題がないと考えられるが、想定されていたような行為規範の場合は人事院規則で規定する方法（国公法96条第2項）も選択肢としてはあり得たところである。

32) 法案作成過程では、旧与党案、旧野党案双方ともに、本省局長級以上あるいは官房審議官以上の職員に資産等の報告を義務付けていたが、最終的に成立した法律には、職員のプライバシー保護の見地から、資産等報告は盛り込まれなかった（平成11.8.9参議院総務委員会会議録・植竹繁雄衆議院議員答弁参照）。なお、1992年には、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が制定され、国会議員には、既に資産等報告書、所得等報告書、関連会社等報告書の提出義務が課されていた（1999年当時、株取引等報告の提出制度について新設するとの同法の改正案が自社さ三党から提出、継続審議となっていたが、結局廃案となり、政治倫理の確立のための仮名による株取引等の禁止に関する法律が成立した。）。また、国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範（平成13年1月6日閣議決定）においては、在任期間中の株式等の取引の自粛、就任時に保有する株式等の信託銀行等への信託、配偶者・扶養する子を含めての資産の公開等が定められている。

円とされている³³⁾ ³⁴⁾。報告書の保存期間は、5年である（第9条第1項）。

このように職員の官職によって差異を設けていることについて、法文上は一律的で、適用上もその傾向にあった公務員法上の服務規律とは異なっており、一般職の職員の中の差異化という新しい傾向が見られるとの指摘がある³⁵⁾。確かに、国公法の服務規定においては、「すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益の為に勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」という服務の根本基準（第96条第1項）の下、服務の宣誓（第97条）、法令・上司の命令に従う義務、争議行為の禁止（第98条）、信用失墜行為の禁止（第99条）、秘密を守る義務（第100条）、職務に専念する義務（第101条）、政治的行為の制限（第102条）等が規定されており、これら服務という制度の性質上官職による差異を設ける理由に乏しい。倫理制度においても、禁止事項は倫理規程上一律に規制される。今後、争議行為の禁止、政治的行為の制限等について、官職等による差異を設けるべきか否かについて議論が行われることがあり得るとしても、報告に関する規定に限って官職による差異が設けられている倫理法を先例として取り上げることは妥当ではないと考えられる。

33) 法案作成過程では、本省係長級以上の職員に1件2千円を超える贈与等報告の義務を課す旧野党案もあったが（合田・前掲注（1）49頁以下に旧与党案、旧野党案、制定法の比較表が掲載されている。）、煩雑な事務手続き、係長級に労働組合員層が相当存在することへの配慮等から、結局本省課長補佐級以上の職員に1件5千円を超える贈与等報告の義務を課すこととされた（石田榮仁郎「国家公務員倫理法」法学教室230号（1999）2頁参照）。なお、衆議院法制局の実務担当者の説明によれば、接待・贈与等は一定の職責を有する者に対して行われるのが通常であり、そのような実質的な権限は本省課長補佐級以上の職員が有していると考えられたためである（仁田山義明「国家公務員倫理法」法令解説資料総覧215号（1999）21頁）。

34) 株取引等報告、所得等報告が本省審議官級以上とされたのは、情報収集、インサイダー取引の面を考慮したためである（平成11年8月9日参議院総務委員会会議録・植竹繁雄衆議院議員答弁参照）。なお、経済産業省においては、株取引の報告の対象者を全職員に拡大する通知を発出している（平成20.6.24「参議院議員行田邦子君提出国家公務員の株取引に関する質問に対する答弁書」参照）。

35) 塩野・前掲注（2）296頁。

なお、贈与等報告の対象を「事業者等」からのものとしているが、この「事業者等」は法人その他の団体及び事業を行う個人（当該事業の利益のためにする行為を行う場合における個人に限る）と定義されている（倫理法第2条第5項）。これは、親族や恋人など純粋に個人からのものを排除しようとしたものである。

（2）閲覧制度と情報公開

報告制度で注目すべきは、贈与等報告書のうち、贈与等により受けた利益又は支払いの報酬の価額が1件につき2万円を超えるものについて、何人も閲覧を請求できるとして公表制度が設けられたことである（倫理法第9条第2項）。2万円を超えるものに公表を限定したのは、国民の公務に対する信頼の確保のためには、社会通念上高額なものについて対象とすれば十分であり、事務的な負担も考慮したためとされている³⁶⁾。この公表制度は、職員に対しては高額な接待、贈答等を受けることを抑制する機能を果たすこととなる。ただし、①公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあるもの、②公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるものに該当するものとしてあらかじめ倫理審査会が認めた事項に係る部分については、閲覧請求することができない（倫理法第9条第2項ただし書）³⁷⁾。この①、②は、倫理法に先立って同じ第145回国会で既に成立していた行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）第5条第3号及び第4号の不開示情報の法文とほぼ同様である。

倫理法の閲覧請求と情報公開法の開示請求とは基本的に別個の制度（制度の趣旨、手続、開示の方法等）であるが、国民等が情報公開法第3条に基づき、行

36) 情報公開審査会答申・前掲注（30）参照。

37) 指定職以上の職員に係る贈与等報告書は、各省各庁の長等がその写しを倫理審査会に提出することとされているが、この場合も倫理法第9条第2項ただし書に該当する場合は免除されている（倫理法第6条第2項）。

政文書たる贈与等報告書の開示請求を行った場合、どうなるか。情報公開法では、他の法令による開示の実施との調整に関する規定が設けられており（第15条）、「同一の方法」で開示することとされている場合は、情報公開法によらず、倫理法の定めるところによることとなる。したがって、1件につき2万円を超えるものについては、倫理法の「閲覧」の規定によることとなるが、倫理法の想定していない「写しの交付」を請求しようとする場合には、情報公開法の開示請求を行うこととなると考えられる（この場合には、個人情報であっても「法令の規定により公表され、又は公表することが予定されている情報」（情報公開法第5条第1号ただし書イ）に該当するので、不開示情報とはならないであろう）。他方、1件につき2万円以下のものについては、一般的には、報告者である贈与等を受けた者の官職、氏名は個人識別情報として不開示情報となり、また、贈与等をした事業者等の名称等は法人情報として不開示情報となる可能性もあると考えられるが、贈与等の基因事実、値額等の情報については部分開示すべきかどうか個別的に判断されることとなろう^{38) 39)}。

38) 原稿執筆者、講演者の官職、氏名等を明示している場合で、原稿料、講演料にかかる贈与等報告書（閲覧対象以外のもの）の一部開示決定について異議申立てが行われ、情報公開審査会が答申を行っている事例がある（情報公開審査会答申・前掲注（30））。答申では、一般的に報酬の価額を除いて報告者の氏名等を開示すべきである（情報公開法第5条第1号ただし書イの「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当）と述べているが、本件の場合、既に報酬の価額が開示されているので、報酬の価額と報告者の氏名等の個人識別部分を併せて開示することは不適當であるとして、報告者の官職、氏名及び印影並びに基因事実欄に記載された雑誌名等（一般の人が入手可能な雑誌等に執筆者名を明らかにした上で掲載されたものであって、当該雑誌等の名称が、発行日、記事内容等とともに記載されているものに限り）以外の部分は、情報公開法第5条第1号ただし書イに該当し、開示すべきであるとした。

39) 2005年の倫理規程改正前は、利害関係者でない事業者等からの依頼で職務に関係する事項の場合、監修料・講演料等が職員であること（氏名や府省名）を明らかにしたものでなければ、贈与等報告書を提出する必要がなかった（旧第8条第1項第2号）が、同改正後は、透明性を高める趣旨で、それ以外でも報告義務を負うこととされた（第11条第1項第2号、井上・前掲注（19）49頁）。このため、2万円以下のものについて情報公開法による開示請求が行われた場合、前掲注（38）で述べた情報公開審査会答申とは異なった前提で判断する必要がある。

また、各省各庁の長等は国の安全に関する情報、公共の安全に関する情報について国の安全が害される等の「おそれがあるもの」に該当すると判断した場合には、倫理審査会の承認を得て閲覧の対象としないとしている（倫理法第9条第2項ただし書）が、この判断（閲覧拒否の処分と構成できるであろう。）について不服のある国民等は、行政不服審査法、行政事件訴訟法に従って、救済を求めることになる。ただし、情報公開法第5条第3号及び第4号において、行政機関の長に一定の裁量（要件裁量）が認められると解されているのと同様、各省各庁の長等に裁量を認めるべきかどうか。倫理法には、情報公開法におけるような「……おそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」との文言はないが、倫理審査会の承認制がとられており、これらの情報の特別な性質にかんがみ、裁判所の審査には限界があるとの考え方も成り立つと思われる。

さらに、株取引等報告書及び所得等報告書には、閲覧制度が設けられていない。情報公開法に基づきこれら報告書の開示請求が行われた場合、一般には官職、氏名は「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」（第5条第1号ただし書イ）や「職務の遂行にかかる情報」（第5条第1号ただし書ハ）に該当せず、個人識別情報として不開示決定が行われようが、他方、株式の銘柄、対価の額や所得金額については部分開示（第6条第2項）の対象になる可能性はあると考えられる。この場合、個人識別情報には「他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む」（第5条第1号）とされているので、株取引、給与所得以外の所得の内容について個別的判断が必要となってくることもあろう。

4 倫理審査会

（1）行政組織法上の位置づけ

倫理審査会は、倫理法第10条によって、人事院に置かれた行政機関である⁴⁰⁾。この倫理審査会をどの行政組織に置くのかという問題——具体的には、中央省

庁再編後の内閣府か総務省か、あるいは人事院か——は、倫理法案作成の際、政府・与野党内部で種々の観点から議論された⁴¹⁾。結局人事院に置くとの結論になったのは、①倫理法制定の直接の契機になった厚生省・通商産業省・大蔵省等の「高級官僚」の不祥事の背景を考えると、新しい公務員倫理を厳しく管理する責務を有する組織を置く行政機関は、政策的に独立第三者機関である人事院がふさわしいと考えられたこと、②国公法上、人事院には人事行政に関する事項の調査権（第17条）が罰則付きで与えられており、また、任命権者とは別に人事院独自の懲戒権（第84条第2項）が規定されており、これらの規定と整合的な制度を設計するとすれば、人事院に置くことが法律的に合理的と考えられたこと、③人事院には、懲戒関係の担当課があり各種調査にノウハウを持つ職員もいることから、既存組織の活用を図れば行政コストの大幅な増大を避けることができること、④アメリカの政府倫理制度においても、政府倫理局は、人事院と同様、独立の行政機関であること⁴²⁾ などがあったものと考えられる。

（2）職権行使の独立性

倫理審査会の会長及び委員（4人）は、独立してその職権を行う（倫理法第12条）。公正取引委員会、公害等調整委員会、証券取引等監視委員会等にも同様の規定がある⁴³⁾。

40) 人事院は、内閣の所轄の下に置かれた行政機関で（国公法第3条第1項）、国家行政組織法の適用を受けない独立行政委員会であるが、倫理審査会は、その独立行政委員会たる人事院に置かれた行政機関ということになる。倫理審査会が国家行政組織法の3条的機関かあるいは8条的機関かという議論は、同法の適用がないため、実益はない。

41) 1998年に国会に提出された旧与党案では、人事院に置くこととされていたが、旧野党案では、総理府に置くこととされていた。

42) 倫理審査会とアメリカの政府倫理局とは、機能、規模とも相当異なる。なお、2001年に成立した韓国の腐敗防止法において、腐敗防止委員会が設立されたが、同委員会は大統領に直属した組織である（白井京「韓国における腐敗防止法の制定」外国の立法210号（2001）142頁）。

（3）権限——人事院との関係

国家公務員の職務に係る倫理の保持については、倫理法の制定の際、国公法第3条第2項が改正され、人事院の所掌事務として追加された。これを受けて、倫理関係の事務を所掌させるため、人事院に倫理審査会を置くという仕組みになっている（第3条の2第1項）。

倫理という新しい事務をどのように位置付けるかという問題は、前述のように服務の一部ということで整理されたが、服務は国公法第18条の2第1項において中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌事務となっているので、人事院に倫理審査会を置くことにするためには、第3条第2項の一部を改正する必要があったわけである。

他方、国公法第18条の2第1項において、内閣総理大臣の所掌事務は、「職員の能率、厚生、服務等に関する事務（第3条第2項の規定により人事院の所掌に属するものを除く。）」とされたままであった。中央人事行政機関である人事院と内閣総理大臣の事務の分担については、1965年の国公法の改正により整理されたところに従えば、服務は一応内閣総理大臣の所掌事務であるが、倫理法の制定を機会に、服務の一部たる倫理が人事院の所掌事務とされたわけである⁴⁴⁾。

国公法では、1次的には人事院の権限とされたものを、法律上「権限の委任」という形をとって、倫理審査会の権限にするという改正が行われた⁴⁵⁾。第一は人事行政に関する調査権の権限委任（第17条の2）、第二は人事院独自の懲戒権の権限委任（第84条の2）である。

権限の委任であれば、倫理審査会は人事院の下部機関ではないので、指揮監

43) 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）第28条、公害等調整委員会設置法（昭和47年法律第52号）第5条、金融庁設置法（平成10年法律第130号）第9条。なお、人事院の総裁・人事官には、この種の規定は置かれていない。

44) 服務が内閣総理大臣の所掌事務とはいっても、必ずしも国公法の服務に関する規定のすべてが、内閣総理大臣の所掌とされているわけではない。例えば、服務の根本基準の実施に関し必要な事項は、人事院規則で定めることとされている（第96条第2項）ほか、政治的行為の制限（第102条）等も人事院の所掌とされている。

督は及ばない⁴⁶⁾。倫理審査会の会長・委員は、前述のように、独立してその職権を行うわけであるが、「独立して」というのは、職務遂行に当たり、内閣（内閣総理大臣）、各府省だけでなく、当然人事院からも指揮監督を受けないという意味に解される。会長・委員は、人事院の任命ではなく、（国会の同意を得た上での）内閣の任命である。ただ、委員4人のうち1人は、人事官のうちから、内閣が任命する者をもって充てることとされている（倫理法第14条第2項）ことからすると、職務に係る倫理の保持が人事院の行う人事行政と密接な関係を有することを考慮して、倫理審査会と人事院の間の連携を期待しているものと考えられる。

この関係では、倫理法において、人事院は、人事行政の公正の確保のため必要があると認めるときは、倫理審査会の報告を求め、又はこれに対し意見を述べるができる旨、規定されている（第37条）。この人事院の報告聴取等は指揮命令ではないことから、人事院の意見にかかわらず、倫理審査会は、第12条の規定により、法律上人事院の意向に沿わない行動をとる自由は保障されていることになる。

また、倫理審査会には独自の規則を制定する権限は与えられていないことから、その所掌事務について、人事院に対し、案をそなえて、人事院規則の制定を求めることができることとされている（倫理法第36条）。通常は倫理審査会の求めに応じた人事院規則を制定することになろうが、人事院としては、独自の判断により人事院規則を制定しない、あるいは修正することが全く許されない

45) 行政庁の権限が一部委任されている行政委員会として、証券取引等監視委員会がある。同委員会は、金融庁に置かれた審議会等（国家行政組織法第8条）である（金融庁設置法第6条）が、内閣総理大臣・金融庁長官から委任された権限に基づき、金融商品取扱業者等の検査、開示検査、課徴金調査を行う。また、犯則事件の調査は委員会職員固有の権限として行うとされているほか、内閣総理大臣・金融庁長官に対し勧告・建議を行う権限を有している。さらに財務局長等への権限委任、指揮監督も認められている（金融商品取引法第194条の7等）。

46) 国公法第21条では、人事院は、人事院規則の定めるところにより、他の機関の長に権限の一部を委任できるが、この場合は、人事院は、他の機関の長を指揮監督することができる旨規定されている。組織法上の上下関係にない場合の特例と解される。

わけではないと考えられる。

さらに、倫理審査会には、事務局の職員の任免権が与えられておらず、予算も人事院の予算の一部である。その意味で、人事・予算が人事院の傘の中に入っていることは、倫理審査会の権限行使の独立性の制約要因と見ることもできよう。しかしながら、倫理審査会の事務局の人員は10数名であり、独自の人事・予算とすることは、現実的ではない⁴⁷⁾。

いずれにしても、倫理審査会は、職権行使の独立性は保障されているとしても、人事院に置かれた機関という性格上、人事院からの協力があってその職責を全うすることができると言えよう。

（4）権限——内閣との関係

倫理審査会が人事院に置かれた機関でありながら、倫理審査会長・委員は、人事院の任免ではなく、内閣の任免であり（倫理法第14条第1項、第17条）、人事官と同様、国会同意人事の必要な特別職国家公務員という位置づけになっており⁴⁸⁾、倫理審査会に対する内閣の統制は人事権を通じて図られることになる。

予算については、人事院の場合、経費の要求書を内閣に提出し、内閣がこれを修正するときは人事院の要求書と共に国会に提出する仕組みがとられている（国公法第13条第3項・第4項）が、倫理審査会の場合、前述のとおり人事院の組織の一部として予算要求書が作成されることになるので、とくに独自性はなく、人事院内部の調整の問題になる。

倫理審査会の所掌事務・権限の第一は、「倫理規程の制定又は改廃に関して、案をそなえて、内閣に意見を申し出ること」（倫理法第11条第1号）である。実際、2000年2月4日、倫理規程の制定に関する意見の申出が行われたほか、5年後の2005年2月8日、倫理規程の改正に関する意見の申出が行われたところであ

47) 倫理法案可決の際の衆議院・参議院の委員会付帯決議では、「国家公務員倫理審査会がその機能を十分に果たすことができるよう、予算、人員等所要の措置を講ずること。」が盛り込まれた。

る⁴⁹⁾。なお、人事院を経由せずに、内閣に対して直接意見を申し出る権限が与えられたことにも、注目する必要があるだろう。

他方、内閣は、倫理法第5条第2項により、倫理規程の制定又は改廃に際しては、倫理審査会の意見を聞かなければならない旨、規定されている。この規定と上記第11条第1号の規定の関係をどのように理解すべきかが問題になるが、権限に関しては、倫理規程の制定・改廃についてのイニシアチヴをどちらがとるかという点に帰する。政令たる倫理規程についての最終決定権が内閣にあることは当然であるが、倫理審査会という専門的な行政機関を設置した趣旨からすれば、倫理審査会の意見の申出が先行することが正常な過程と考えられる。ただし、倫理規程の実質的な内容にわたらない技術的な改正を行う場合や、内閣が政治的な決定をしようとする場合には、内閣の方が先行することもあり得ると考えられる。仮に後者のような場合があるときには、倫理審査会としては、専門機関の立場からの意見、あるいは人事院に置かれた機関としての性格

48) 人事官は、認証官であり（国公法第5条第2項）、また、最高裁判所長官の面前における宣誓書の署名（国公法第6条第1項）や国会の訴迫に基づく最高裁判所の弾劾裁判によって罷免される手続（国公法第9条）が定められているが、倫理審査会の会長・委員にはそれらと同様の規定はない。

また、人事官（3名）は、その中の2名が同一政党に属し、又は同一の大学学部を卒業した者となることになってはならない（国公法第5条第5項）という特色のある要件が定められているのに対し、倫理審査会の会長・委員（人事官を除く）は、行政官（検察官を除く）であった者の場合その経験が20年以下でなければならないという趣旨の規定が置かれている（倫理法第14条第1項）。国公法の場合は、第2次世界大戦敗戦直後の状況を反映し政治的中立性、学閥の排除を趣旨としたのに対し、倫理法の場合は、1990年代の「高級官僚」の不祥事を背景として成立したことが両者の相違の理由であろう。なお、会長は、これまで裁判官出身者である。

会長（常勤）の給与は、特別職の職員の給与に関する法律（昭和24年法律第252号）によって定められているが、公正取引委員会委員長と同格であり、常勤委員は公正取引委員会委員と同格である（現在の委員は、非常勤である。）。

49) 倫理規程附則第2条に、倫理審査会は、政令施行日（2000.4.1）から5年以内に、職員の職務に係る倫理の保持の観点から政令の施行状況等について検討を加え、検討の結果政令の改正が必要であると認めるときは、改正に係る意見を内閣に申し出るものとする旨規定されている。

から政治的中立性、人事行政の公正性等の観点を踏まえた意見を述べるのが期待されていると言えよう⁵⁰⁾。

また、倫理審査会が内閣に対し意見の申出ができるのは、倫理規程についてであって、倫理法の改正については権限が認められていないことに注意する必要がある。倫理法が議員立法で成立し、その改正はおそらく再び議員立法で行うと考えたことがその理由であろうが、仮に倫理審査会に認めるとすれば人事院の権限との関係にも影響を及ぼす。人事院は、国公法第23条において、国公法の目的達成上、法令の制定又は改廃に関し意見があるときは、その意見を国会及び内閣に同時に申し出なければならない旨規定されていることから、倫理法の改正についても意見を申し出ることが理論上は可能と解される。

なお、内閣は、毎年、国会に、職務に係る倫理の保持に関する状況、それに関して講じた施策に関する報告書を提出しなければならない（倫理法第4条）とされているほか、倫理規程、各省各庁の長等が定めた訓令等の制定・改廃についても報告が義務付けられている（第5条第6項）。

（5）権限——内閣総理大臣との関係

倫理法の所掌については、第44条において、職務に係る倫理の保持に関する内閣総理大臣の所掌する事務は、内閣の事務、すなわち①倫理の保持に関する状況等の国会報告（第4条、第5条第6項）、②倫理審査会の会長・委員の任免、兼業許可（第14条、第17条、第18条第3項）、③倫理規程、④特殊法人、非特定独立行政法人に準ずる法人（認可法人）を指定する政令（42条第1項）・倫理法の実施に関する政令（45条）に関するものに限られるものとしてされており、他方、これらの事務及び倫理法中他の機関が行うこととされるもののほかは、審査会の所掌に属するものとされている。

50) 一般職の国家公務員の勤務条件について、労働基本権制約の代償機能を果たすとされている人事院の勧告又は意見の申出を経ないで内閣が法案を提出できるかという問題と、倫理という服務の一部について内閣がイニシアチヴをとる問題とは、性格が異なると考えられる。

このように、内閣総理大臣の所掌事務を限定的に列挙して、審査会と内閣総理大臣の所掌事務について明確に振分けを行っていることが注目される。新しい事務である職員の職務に係る倫理の保持について、審査会と内閣官房、内閣府ないし総務省人事・恩給局との関係を整理したものである。

この内閣総理大臣は、内閣の代表である内閣総理大臣であるが（内閣法第5条）、事務を分担管理する主任の大臣としては、内閣官房の主任の大臣である内閣総理大臣（内閣法第23条）であるのか、あるいは内閣府の主任の大臣である内閣総理大臣（内閣府設置法第6条）であるのか、あるいは中央人事行政機関たる内閣総理大臣（国公法第18条）であるのか、問題となる。上記の倫理法第44条第1項の事務のうち、②については、内閣官房（内閣総務官室）の事務、①、③及び④については、内閣府の事務として、整理ができるのではないかと考えられるが、後者については、実務上中央人事行政機関たる内閣総理大臣を総務省（人事・恩給局）が補佐をする（総務省設置法第4条第2号）との解釈がとられている⁵¹⁾。

（6）権限——各府省との関係

各省各庁の長は、前述のように、所属職員の職務に係る倫理に関する訓令を定めるときは、倫理審査会の同意を得る必要がある（倫理法第5条第3項）。この場合の訓令は、倫理規程を補完するものであり、それぞれの省庁の事情に応じ、利害関係者の範囲や贈与等の報告等について具体的な定めをすることが想定されており、場合によっては、倫理規程の規制よりも厳しい内容を定めることもあり得る。訓令は、上級行政機関から下級行政機関に対して発出されるものであるため、この訓令に違反した場合には、懲戒処分や訓告・嚴重注意等の矯正措置の対象になる。

51) この解釈は、国公法第18条の2が倫理法制定の際改正されなかった経緯からみて、疑問があろう。

（任命権者の懲戒権の制約）

内閣、各省大臣、各外局の長等の任命権者は、職員に対する懲戒権を有する（国公法第84条第1項）が、倫理法・倫理規程の実効性を確保するためには、その違反があった場合には、懲戒処分の対象とする必要がある。このため、倫理法制定の際、懲戒の事由を定めた国公法第82条が改正され、国公法等違反とともに、倫理法・倫理規定違反も加えられたところである⁵²⁾。

倫理審査会の権限として、懲戒処分の基準の作成が規定され（倫理法第11条第2号）、これに基づき人事院規則22—1（倫理法又は同法に基づく命令に違反した場合の懲戒処分の基準）が制定されている。違反行為ごとに懲戒処分の種類が定められ、その基準についても刑法を想起させるような詳細な規定が置かれている。情状等により加重、軽減を行うことも認められ、軽減事由の中には、「職員が自らの行為が発覚する前に自主的に申し出たとき。」等が規定されている。いずれにしても、倫理法・倫理規程違反の場合は、任命権者はあらかじめ倫理審査会の承認を得なければならない（倫理法第26条）ので、各府省等ごとの処分の均衡は確保される仕組みとなっている。なお、国公法違反の場合の懲戒処分の基準については、人事院事務総長通知⁵³⁾で処理されている。

任命権者が懲戒権を行使する場合の事前手続に関して、国公法においては刑事裁判との関係（第85条 任命権者が刑事事件で起訴された職員を懲戒手続に付す場合は、人事院の承認を経る必要がある）、処分説明書の交付（第89条）のほかは特段の規定は置かれておらず、人事院規則12—0（職員の懲戒）にも文書交付のほかに懲戒の事前手続に関する規定はない。これに対し、倫理法においては、倫理法・倫理規程違反の疑いのある事件の調査、懲戒に関し、任命権者と倫理審査会の役割分担に関する詳細な規定が置かれていることは、重要である⁵⁴⁾。

52) 各省各庁の長等が定めた訓令の違反も懲戒事由である（国公法第82条第1項第1号から書き）。

53) 平成12年3月31日「懲戒処分の指針について」（職職—68）。任命権者が懲戒処分の量定を決定するに当たっての参考に供する目的であり、内容も人事院規則22—1ほど詳細ではない。

具体的には、①任命権者が倫理法・倫理規程違反の行為を行った疑いがあると思料する場合における調査の端緒に係る倫理審査会への報告から、②任命権者が調査を行おうとするときの倫理審査会への通知、③途中経過の報告（倫理審査会が求めた場合）、④調査を終了したときの結果報告、⑤任命権者による懲戒処分を行おうとするときの倫理審査会の承認に至るまでの諸手続が詳細に規定されている（倫理法第22条から26条、人事院規則22—2（倫理法又は同法に基づく命令の違反に係る調査及び懲戒の手続））。この手続の中には、必要がある場合に、倫理審査会と任命権者が共同調査を行うことも定められている。倫理法・倫理規程違反以外の一般の服務違反の場合には、懲戒権者たる任命権者が任意に手続を進めることができるのと比較すると、任命権者を拘束する要素が強い。これは、幹部公務員を中心とした不祥事が各府省の任意調査の中で埋もれて曖昧な形で終息してしまうのを防ぐことを趣旨とした規定と言えるだろう^{55) 56)}。さらに、倫理法は、倫理審査会独自の調査についても詳細な規定を置いている（第28条）が、これは、人事院の調査権の委任に基づくものであり、人事院の懲戒権の委任とともに後述する。

（国公法違反と倫理法違反との関係）

注意すべき点は、塩野宏教授が指摘するように、国公法上の服務規律と倫理法は、公務員の具体的な行為に関しては重疊的に働き、その場合に、任命権者が国公法に定める手続だけで懲戒処分をすすめることはできず、倫理法の手続

54) 国家公務員に対する懲戒処分は、不利益処分であるが、行政手続法の適用がなく（同法第3条第1項第9号）、国公法でも聴聞等の事前手続規定がないため、学界からの批判がある（例えば、塩野・前掲注（2）276頁）。倫理法においても、任命権者と倫理審査会の関係についての規定だけで、処分を受ける職員の利益を考慮した規定は置かれなかった。今後の検討課題であろう。

55) 倫理審査会の承認を得ずに行われた懲戒処分は、手続に瑕疵があるものとして、違法事由を構成すると考えられる。

56) 調査の結果、懲戒処分に至らず、訓告・嚴重注意等の矯正措置にとどまる場合においても、任命権者としては、倫理審査会への報告の過程で、その是非を審査されることになる。

によることが要請されていることである⁵⁷⁾。

一例を挙げれば、公務員が利害関係者からその職務に関し賄賂を収受したときは、刑法第197条第1項により収賄罪を構成し、これは、国公法上では法令遵守義務違反（第98条第1項）及び信用失墜行為禁止違反（第99条）を問われることになるが、同時に倫理法・倫理規程（第3条第1項第1号）違反も問われることになる。この場合、国公法違反だけで懲戒手続を進めることはできないと解される。

また、複数の違反行為があつて、それぞれ国公法違反、倫理法・倫理規程違反を構成する場合（例えば、同一職員が休日に道路交通法違反を犯し、また、利害関係者とゴルフをしたような場合）に一つの懲戒処分を行おうとするときには、任命権者に倫理法の懲戒手続をとらせることになる。しかし、倫理審査会は、国公法違反の部分については権限が及ばないので、懲戒処分の承認をする際には、実務的には、国公法違反だけの場合の懲戒処分の量定、倫理法違反だけの場合の量定を報告させた上で、懲戒処分の承認が行われている^{58) 59)}。

（人事院の調査権・懲戒権の倫理審査会への委任）

前述のとおり（（3）権限——人事院との関係）、人事院の人事行政に関する事項の調査権に関する国公法第17条の改正及びその権限の倫理審査会への権限委任に関する国公法第17条の2の新設並びに人事院の懲戒権の倫理審査会への権限委任に関する国公法第84条の2の新設が行われたことにも注目する必要がある。

57) 塩野・前掲注（2）295頁。

58) 塩野・前掲注（2）295頁は、国公法第96条第2項及び第82条第1項第1号の改正が行われ、「国家公務員法違反と倫理法違反の規律がそのままつなぎ併せた形で処理されたことで、実務的には対応できることになるが、理論的には、未整理の感がある。」としている。将来的には、国公法違反と倫理法・倫理規程違反の懲戒手続の関係を整理することについて検討する必要がある。

59) 同一人に対し国公法違反と倫理法違反があり、併せて一つの懲戒処分が行われた場合、人事院年次報告書の統計上、それぞれに重複して計上されている。

人事院の懲戒権の規定（国公法第84条第2項）は、本来的に任命権者の有する懲戒権が適切に行使されなかった場合に公正な人事行政を確保する責務を有する人事院が行使できるという意味において、制度的には興味深い規定であるが、国公法制定以来行使されたことがない、いわば伝家の宝刀であった⁶⁰⁾。その理由としては、実務上日常的に所属職員の服務を統督する立場にあり種々の情報を有する各省庁の判断を優先させてきたこと、また、制度的には人事院が権限を行使する前提となる調査権が、各省庁の調査との関係において未整理のまま放置されてきたこと⁶¹⁾が挙げられよう。

改正後の国公法では、職員の職務に係る倫理の保持の関係に限定してであるが、①人事院による調査対象職員に対する質問、②人事院が指名する者による立入・帳簿書類等の検査・関係者への質問の規定が置かれた（第17条第3項）。そして、この権限は、倫理審査会に権限委任され、②の指名者による立入検査・帳簿書類等の検査・関係者への質問については、罰則で担保されている（国公法第110条第1項第5号の2）。

ここで注意すべき点は、第1に①の調査対象職員に対する人事院（倫理審査会に権限委任）による質問権が認められたこと（本人質問権）、ただし、憲法第38条との関係もあり、当該職員の陳述拒否、虚偽陳述に対する罰則は設けられなかったこと（国公法第110条第1項第5号の2かっこ書⁶²⁾）、第2に倫理の保持の関係では、国公法第17条の規定は整備されたわけであるが、その他の服務一般の関係については何らの改正も行われなかった（したがって、本人質問、立入検査は従前どおり未整備で認められないことになると思われる。）ことである⁶³⁾。

なお、多くの行政調査と同様、立入検査の権限は、犯罪捜査のために認めら

60) 鹿兒島重治・森園幸男・北村勇編『逐条国家公務員法』（学陽書房・1988）682頁参照。

なお、国公法第84条第2項が裁判所職員に準用されたケースとして、最判昭和45.10.27。

61) 平成10年5月13日、第142回国会・衆議院決算行政監視委員会における中島忠能人事院総裁答弁参照。

62) 仁田山・前掲注（8）29頁参照。

63) このような法制的整理は、倫理法の制定に必要な限度でしか国公法改正が行われなかったことを示している。

れたものと解してはならないとの規定が置かれている（国公法第17条第5項）。

また、国公法の守秘義務の規定（第100条第4項）の特例が定められている（倫理法第34条）。すなわち、何人も、倫理審査会の権限によって行われる調査に際して、秘密の又は公表を制限された情報を陳述し又は証言することを倫理審査会から求められた場合には、何人からも許可を受ける必要がないとされており、倫理審査会が正式に要求した情報について、陳述・証言を行わなかった者には、罰則の適用がある（国公法第110条第1項第18号）。

なお、倫理審査会による調査の具体的な手続は、倫理法第28条以下に、任命権者への通知、任命権者の協力義務、任命権者に対する懲戒処分⁶⁴⁾の勧告等が詳細に定められている。また、倫理審査会には、強制調査権が認められていないので、関係行政機関に対し協力を要求できることとされており、捜査機関への協力が期待される場合もあろう。

これらの倫理法の手続規定によって、倫理審査会自らの懲戒権（国公法第84条の2—人事院の懲戒権の権限委任、倫理法第30条）の具体的な行使を可能とする仕組み、言い換えれば任命権者が懲戒権を適切に行使しない場合の懲戒処分の公正性を確保する仕組みが整備されているところである。倫理審査会が懲戒処分を行った場合には、不服申立ては人事院に対して行われる⁶⁵⁾。

（懲戒処分の概要の公表）

もう一つ、重要な点は、任命権者による懲戒処分の概要の公表の規定が盛り込まれていることである（倫理法第27条）。これは、従来懲戒処分の公表については、各府省等としてはいわば身内の恥を晒すことはしたくないため、概して

64) 任命権者は、倫理審査会から調査の開始通知を受けた場合、調査対象職員に対する懲戒処分・辞職承認処分等を行おうとするときは、あらかじめ、倫理審査会に協議しなければならないとされている（倫理法第28条第4項）。この規定により、任命権者は、自らの判断だけでは、懲戒処分をせずに辞職承認処分をすることはできないこととなり、実際上の意義は少くない。

65) 人事院が国公法第84条第2項により懲戒処分を行った場合の不服申立ては、人事院に対して行われる。

消極的な対応がとられる傾向が指摘されてきたところであるが、「職員の職務に係る倫理の保持を図るため特に必要があると認めるときは」懲戒処分概要の公表をすることができる旨規定されている。懲戒処分の公表は、倫理法・倫理規程上の義務違反に対する制裁的な性格を有する面もあるため、法律の根拠が必要かどうか議論となり得る。国家公務員は特別の管理監督に服している関係に立っているとする考え方に立てば、法律の根拠は必要ないことになろう。しかし、この第27条の規定は、「概要」の公表であり、直ちに制裁的意味を持つわけではなく、むしろ公務に対する信頼の回復ないし今後の違反行為の防止を趣旨としていると解することが適当と考えられ、その場合には、この規定があってはじめて公表ができると考える必要はない。

懲戒処分概要とは何を指すのか必ずしも明確ではないが、処分の対象者、処分の内容、処分の理由等を意味すると考えられ、個々の事案によっても異なってくるであろう。職員の氏名等については、個人のプライバシー保護との関係が問題となり得る。氏名等の報道が既になされている場合は、一般には公表しても特に問題はないと考えられるが、積極的に公表することがプライバシーを侵害するおそれがある場合は、慎重な対応が求められるであろう。いずれにしても、公表義務を負っているわけではないが、被処分者の役職、非違行為の内容、社会的影響等を総合考慮して、「説明責任」を果たすという観点も重要である⁶⁶⁾ ⁶⁷⁾。

また、氏名等の公表は、法的には、行政機関の保有する個人情報の保護に関

66) 平成11.1.19「衆議院議員山本孝史君提出国家公務員の懲戒処分の公表に関する質問に対する答弁書」参照。

67) 倫理審査会が各府省宛てに発出した通知によれば、①公表対象は、懲戒処分すべて、ただし、公表が適当でないと認められる特別の事情があるときはこの限りでない、②公表内容は、事案の概要、処分量定、処分年月日、被処分者の属性に関する情報（所属、役職段階等）を個人が識別されない内容のものとすることを基本として公表、ただし、個別の事案に関し、当該事案の社会的影響、被処分者の職責等を勘案して、別途の取り扱いをすべき場合があることとされている（平成15年11月13日倫参—52）。なお、一般的な服務関係の懲戒処分の公表指針については、人事院事務総長から各府省宛てに通知が発出されている（平成15年11月10日総参—786）。

する法律（平成15年法律第58号。以下「行政機関個人情報保護法」という。）第8条の保有個人情報の利用・提供の制限との関係が問題となる。本人の同意（行政機関個人情報保護法第8条第2項第1号）があれば問題はないが、ない場合であっても、同項第4号の「保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき」として認められる場合もあると考えられる。

なお、倫理審査会は、任命権者に対し、懲戒処分の概要の公表について意見を述べることができるとされている（倫理法第27条第2項）。

当局が氏名等を公表しようとするときに、職員は事前差止めの請求をすることができるか、また、事後に損害賠償の請求をすることができるかどうかなど、行政法一般の「公表」の問題と同様の問題がある⁶⁸⁾。

また、情報公開法に基づき懲戒処分に関する行政文書の開示請求が行われた場合、一般には、被処分者の氏名等については個人識別情報に該当する（「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」（情報公開法第5条第1号ただし書イ）や「職務の遂行に係る情報」（同号ただし書ハ）には該当しない）ものとして不開示となるが、その個人識別情報以外の情報については部分開示の対象となり得ると考えられる⁶⁹⁾。

（7）権限——独立行政法人等との関係

倫理法の適用対象は、一般職の国家公務員であるから、特別職の国家公務員、非特定独立行政法人、特殊法人等には適用されない。しかし、非特定独立行政法人及び特殊法人等について、倫理審査会の権限が間接的に及ぶ規定が置かれていることは、注目に値する。すなわち、根拠法等において、役職員等を法令により公務に従事する者とみなすこととされ、かつ、政府の出資を受けている

68) 塩野・前掲注（23）220頁参照。

69) 職員の懲戒処分に係る処分説明書（案）の一部開示決定に関する件についての情報公開審査会答申平成14.12.27平成14年度（行情）403、特定会社の盗伐事件に係る関係者の懲戒処分に関する文書の不開示決定に関する件についての情報公開審査会答申平成16.3.29平成15年度（行情）725及び処分説明書の一部開示決定に関する件についての情報公開審査会答申平成17.10.20平成17年度（行情）315参照。

ものは、倫理法に基づく国・特定独立行政法人の施策に準じて、職員の職務に係る倫理保持のために必要な施策を講ずることが義務付けられ、各省各庁の長は所管特殊法人等の施策について監督できることとされているが、倫理審査会も、各省各庁の長に対し、特殊法人等の施策について報告を求め、又は監督上必要な措置を講ずるように求めることができるとの規定である（倫理法第42条）。

人事院は、一般職の国家公務員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益保護等を任務とする機関であり、特殊法人等に関しては間接的にしても法的に権限が及ぶことはないが、人事院に置かれた倫理審査会は、新しい任務を与えられたことになろう。今後、人事院の事務についても、間接的な形にせよ独立行政法人等への関与を認めるようになるのかどうか、注目される。

(8) 倫理審査会の権限（小括）

倫理法の制定及びそれに伴う国公法の改正は、倫理審査会に従来の枠を超えた権限を与えているが、これまでの記述をまとめると、主要な点は次のとおりである（倫理法第11条参照）。

- ① 倫理規程の制定・改廃に関し、直接内閣に意見を申し出ること。
- ② 各省各庁の長が定める倫理に関する訓令に同意を与えること。
- ③ 任命権者から倫理法・倫理規程違反の行為に関し調査の端緒の報告を受け、懲戒処分承認をすること。また、懲戒処分の概要の公表について意見を述べること。
- ④ 人事院から委任された権限に基づき、倫理審査会（指名者）が立入調査権（対象職員への質問権を含む）を有すること、また、懲戒権を有すること。
- ⑤ 特殊法人等の倫理について、所管省庁を通じて報告・必要な措置を求めること。

(9) 守秘義務

このように倫理法において各府省、国家公務員に対して強力な権限が認めら

れる倫理審査会会長・委員及び倫理審査会事務局の職員には、在職中はもとより退職後も、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならないとされており（倫理法第18条第1項、第21条第4項）、罰則も国公法（第109条第1項第12号—1年以下の懲役又は50万円以下の罰金）よりも重い2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処することとされている（倫理法第46条）⁷⁰⁾。

5 倫理監督官

倫理の保持を図るため、各府省等ごとにそれぞれ倫理監督官が1人置かれる（倫理法第39条第1項）。各府省の事務次官等が倫理監督官となっている⁷¹⁾。法律上「内閣の統轄の下に行政事務をつかさどる機関として置かれる各機関」とあるが、外局（国家行政組織法第3条第3項）についても、外局の長が職員の服務統督権（同法第10条）、任命権（国公法第55条）、懲戒権（国公法第84条）を有することから、倫理監督官を置くことが求められていると解すべきであり、実際上も置かれている。

倫理監督官は、職員の職務に係る倫理の保持のための体制整備について、倫理審査会の指示に従わなければならないとされている（倫理法第39条第2項）。

6 内部通報制度

倫理法・倫理規程違反の行為を内部告発した者の保護について、倫理法案制定時の旧与党間の協議においては、情報提供者が不利益を受けないことを倫理規程に含めることで一致していたとされる⁷²⁾。制定された倫理規程では、各省

70) 人事官には、守秘義務違反の罰則の適用はないと考えられること（国公法第6条第2項参照）と比較すると、倫理審査会会長・委員の罰則は相当重いことになる。ただし、鹿児島・森園・北村・前掲注（60）は、人事官には、罰則についても一般職の職員の準用があるとする（134頁、尾西雅博執筆）。

71) 2007年に問題となった防衛省前事務次官の収賄事件では、倫理監督官（自衛隊員倫理法第13条）自らが禁止行為を行っていたことが明るみに出た。

各庁の長等の責務として、「当該各省各庁又は特定独立行政法人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14条第4号）との規定が置かれた。その後、内部告発を発端とした国民生活の安心・安全を損なう企業不祥事の続発を背景に、2004年には、公益通報者保護法（平成16年法律第122号）が成立し、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令違反の犯罪行為の事実等の通報について、公益通報者の解雇の無効、その他の不利益取扱いの禁止の規定が盛り込まれた（2006年4月施行）。倫理法はもとより公益通報者保護法の通報の対象となる法律ではないが、倫理審査会は、2005年3月に「職員の職務に係る倫理の保持のための通報制度の整備について」という通達を各府省等に発出し、内部通報制度の整備に当たっての留意事項を示し、実情に応じた制度の整備を求めた（倫理法第39条第2項）。この通達の中では、通報者の匿名性の確保と情報管理を徹底するとともに、通報したことを理由として通報者が不利益な取扱いを受けないよう配慮し、職員が安心して通報できる制度とするとの基本的な考え方が示されているほか、通報の受理及び処理等についての留意事項が詳細に規定されている⁷³⁾。将来的には、「配慮」にとどまらない法制上の取扱いが検討課題となろう。

これらの倫理規程、通達の趣旨に従えば、内部通報者に対し、通報したことを理由として懲戒処分等の不利益処分を行うことは不当であり、処分を受けた職員はそのことを争えると考えられる。

7 地方公共団体の倫理条例等

地方公共団体は、倫理法の規定に基づく国・特定独立行政法人の施策に準じて、地方公務員の職務に係る倫理の保持のために必要な施策を講ずるよう努め

72) 斎藤・前掲注（4）63頁。

73) 倫理審査会のホームページでも、違反情報を受け付けている（<http://www.jinji.go.jp/rinri/index.htm>）。

なければならないとされている（倫理法第43条）。

総務省の調査によれば、都道府県・政令市のレベルで、倫理条例及び倫理条例に基づく規則・規程を制定している団体は14団体（都道府県10団体、政令市4団体）、単独で倫理に関する規則、規程等を制定している団体は17団体（都道府県13団体、政令市4団体）であり、両者を合わせると、31団体、全都道府県・政令市の約半数となっている⁷⁴⁾。この施策は、地方公共団体の努力義務で、自主的判断に委ねられている事項であるが、倫理条例制定についてみれば、行政手続、情報公開や個人情報保護の各条例の場合と比較すると、高い普及割合とはいえない⁷⁵⁾。

倫理条例については、地方公務員法との関係が問題となる。すなわち、倫理条例が、地方公務員法の服務規定と抵触するかどうかである。倫理条例の内容いかんによっては、地方公務員法の目的・効果を阻害し違法と解すべき場合もあり得るであろう⁷⁶⁾。

おわりに

倫理法・倫理規程が施行された当初は、過度の反応もあり、多少混乱もあったが、8年を経過し、この間、倫理規程の重要な改正も行われ、倫理制度は、

74) 2004年11月末現在（「国家公務員倫理規程の一部改正及び地方公務員の職務に係る倫理の保持に係る施策に関する調査結果の概要について」季刊地方公務員研究82号（2005）2頁以下）。

75) 行政手続法第46条、情報公開法第26条、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）第11条参照。

76) 塩野・前掲注（2）296頁、宇賀・前掲注（2）363頁。なお、地方公務員法は条例・規則により服務上の義務を課すことを認めていないので、倫理法にいう「準ずる施策」としては、職務上の命令（地方公務員法第32条）として行うことができる範囲のものに限られるとする見解がある（橋本勇『新版逐条地方公務員法〔第1次改訂版〕』（学陽書房・2006）579頁）。しかし、地方公務員法の服務の解釈としてそのように断定できるか疑問があるほか、「準ずる施策」は信用失墜行為の禁止（同法第33条）の具体化としてもとらえられる場合もあると考えられる。

公務員、有識者、市民の各種アンケート⁷⁷⁾を見ても、現在、ほぼ定着した状況にあると考えてよいだろう。ただ、依然として、倫理法が防止を目的としている「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」がしばしば社会的に問題となることは、かえって倫理法・倫理規程の存在価値を再認識する機会となっているといえるだろう。

また、民間企業や公益法人等においても、公務員に対する接触のスタイルに影響を及ぼし、ある意味では、わが国で社交儀礼といわれてきた基準を変容させたことも事実であろう。

しかし、倫理法・倫理規程が対象とする倫理は、倫理原則や倫理行動基準では広い範囲でとらえられるとしても、具体的には利害関係者からの贈与・接待の禁止等狭い範囲に限定されている。倫理法・倫理規程の禁止規定に違反さなければ、高度の倫理観を有する公務員であるということにはならないだろう⁷⁸⁾。

2008年6月に成立した国家公務員制度改革基本法(平成20年法律第68号)では、「国民全体の奉仕者としての職業倫理を確立」することを国家公務員制度改革の基本理念の一つとして掲げる(第2条第5号)とともに、「国民の立場に立ち職務を遂行する態度その他の職業倫理」を職員の人事評価の基準の一つとして定めること(第9条第1号)について規定している。ここでいう「職業倫理」とは何か、倫理法・倫理規程の「倫理」とどのような関係に立つのか、具体化が求められているといえるだろう。

(2008年9月26日記)

77) 各種アンケートの調査結果は、各年の人事院・公務員白書参照。

78) 原田三朗『公務員倫理講義—信頼される行政のために—』(ぎょうせい・2007) 64頁参照。
なお、小林正弥「公共主義的政治腐敗論」は、1990年代の官僚不祥事は政治経済全体の構造改革の必要性を示唆するものであるにもかかわらず、倫理法という実効性・妥当性の疑わしい法律の制定に終わってしまったと述べる(河田潤一編『汚職・腐敗・クライエントリズムの政治学』(ミネルヴァ書房・2008) 所収、25頁以下)が、8年間の実績等からみて、倫理法の意義を過小評価している。

参考統計（人事院・公務員白書（平成19年版・20年版）、倫理審査会の公表資料から作成）

1 倫理法・倫理規程違反の疑いがある事案の調査及び懲戒処分等の状況

	2000 年度	2001 年度	2002 年度	2003 年度	2004 年度	2005 年度	2006 年度	2007 年度	合計
調査開始 件数	8	11	18	11	24	17	32	34	155
懲戒処分 等件数 (人数)	4 (16)	11 (14)	17 (30)	10 (20)	21 (45)	20 (222)	27 (54)	32 (159)	142 (560)
懲戒処 分件数 (人数)	2 (2)	5 (5)	11 (13)	8 (11)	15 (19)	17 (114)	21 (26)	27 (83)	106 (273)
矯正措 置件数 (人数)	2 (14)	7 (9)	8 (17)	3 (9)	10 (26)	10 (108)	9 (28)	14 (76)	63 (287)

注（1） 1 事案につき懲戒処分と矯正措置の両方が行われた場合、件数を両方に計上している。

（2） 件数には、倫理法違反と国公法違反と併せて行われた処分が含まれている。

（3） 国公法による収賄・供応等関係の懲戒処分数（人数）は、2000年から2007年までの8年間で合計236人である。

最近数年の傾向をみると、倫理法施行当初に比し、調査開始件数、懲戒処分等件数ともに増加傾向にあること、1 件当たりの人数が増加し組織ぐるみの違反と思われるものが目立つことが指摘できる。府省別では、厚生労働省、社会保険庁、国税庁、国土交通省が多い。

2 指定職以上職員の贈与等報告の提出状況

	物品等の供与	飲食の提供等	著述、講演等の報酬	合 計
2000年度	167 (15)	927 (23)	1,542 (1,021)	2,636 (1,059)
2001年度	70 (7)	782 (16)	1,500 (1,028)	2,352 (1,051)
2002年度	116 (13)	749 (4)	1,611 (1,157)	2,476 (1,174)
2003年度	96 (15)	639 (10)	1,563 (1,071)	2,298 (1,096)
2004年度	89 (12)	590 (12)	1,797 (1,268)	2,476 (1,292)
2005年度	84 (3)	535 (14)	1,791 (1,330)	2,410 (1,347)
2006年度	119	509	1,530	2,158
2007年度	115	659	1,483	2,257

注 2000年度から2005年度の（ ）書きは閲覧の対象となる2万円を超えるもの（内数）であるが、2006年度以降は公表されていない。

贈与等報告はおおむね2千数百件で、そのうち約60～70%は著述・講演等の報酬である。物品等の供与は利害関係者に該当しない事業者等からの民芸品、チケット、書籍等の贈与等、飲食の提供等は公益法人、外国政府、民間企業、マスコミ等の立食形式によるパーティ等である。

3 本省審議官級以上職員の株取引等報告の提出状況

	人数	態様別取引回数（取得・譲渡）				取引回数合計	1人当 回数
		一 般	相続・ 贈与	交換・ 分割	未公開株		
2000年	60	341	15	18	3	377	6.3
2001年	69	331	12	12	8	363	5.3
2002年	57	215	28	44	5	292	5.1
2003年	60	324	16	10	10	360	6.0
2004年	47	352	26	15	11	404	8.6
2005年	63	566	28	9	5	608	9.7
2006年	57	—	—	—	—	—	—
2007年	62	—	—	—	—	—	—

注 態様別取引回数等の内訳は、2006年以降は公表されていない。

所得等報告を行った職員のうち株取引等報告を行っている者は、約4～5％前後であり、2000年から2005年までのデータによると、一人当たりの取引回数はやや増加傾向にあるが、大半は証券会社を仲介とする一般取引である。

4 本省審議官以上職員の所得等報告の提出状況

	総 数	給与所得のみ		給与所得以外
2000年	1,360	746	(54.9)	614 (45.1)
2001年	1,299	765	(58.9)	534 (41.1)
2002年	1,325	766	(57.8)	559 (42.2)
2003年	1,309	780	(59.6)	529 (40.4)
2004年	1,205	780	(64.7)	425 (35.3)
2005年	1,192	755	(63.3)	437 (36.7)
2006年	1,280	827	(64.6)	453 (35.4)
2007年	1,270	－		－

注 2007年分の所得の内訳は未だ公表されていない。

所得の内訳では、2000年から2006年までのデータによると、給与所得のみの職員の割合が増加傾向にあり、雑所得・不動産所得等の給与所得以外の所得のある職員の割合が減少傾向にある。