

地方創生と公務員倫理

尾西 雅博

大正大学 地域構想研究所 教授

(要旨) 地方創生の実現に向けて、地方公務員の使命は極めて重大であり、地方創生の成否は地方公務員の公正かつ効率的な仕事ぶりに大きく左右される。その取組みに当たっては、民間部門との連携が不可欠であるが、残念なことに地方公務員と民間事業者との不適切な関係は今もしばしば見受けられる。国家公務員に目を転じると、国家公務員については国家公務員倫理法の下で利害関係者との関係について厳格かつ詳細に規制されている。これに対し、地方公務員については倫理に関する法律はなく、倫理に関する規制は各地方公共団体に委ねられている中で、規定の整備が一般化しているとは言い難い。今後、地方創生の推進に向けて民間部門との様々な形での連携が求められる中、民間事業者との関係を明確かつ厳正に規律するため、地方公務員の倫理について法律の整備を図ることが望まれる。

キーワード： 地方創生、地方公務員、利害関係者、公務員倫理法、公務員倫理条例

1. はじめに

昨年、マスコミをにぎわした報道の一つに関西電力の役員が長年にわたり、福井県高浜町の元助役から多額の金品を受け取っていたという出来事がある。ところが、その後、同じ助役から20年以上にわたって福井県の職員多数が現金、商品券、小判などを受領していたことが判明した。正直、今でもこういうことが行われていたのかと大きな驚きを覚えたが、この報道を目にしたのをきっかけに、地方公務員と民間事業者との癒着の状況をみるため、1年分の新聞報道を当たってみたところ、今も収賄等の事件が後を絶たないことを改めて認識した。

現在、地方公共団体は地方創生の実現に向けて待ったなしの状態にある。それを支える地方公務員が民間事業者と不適切な関係に陥っているのは、住民本位の地方創生はおぼつかない。

そこで、このような問題意識から、本稿において、

- 地方創生における地方公共団体の役割と地方公務員の使命を再確認し、
- 地方公務員と民間事業者との不適切な関係の最近の状況を把握し、
- 同じく全体の奉仕者たる国家公務員の倫理に関する規制を俯瞰した上で、
- 地方公共団体における倫理規制の整備状況を整理し、
- 地方公共団体と国の公務員制度の全般的な異同についての確認を経て、
- 地方公務員の倫理に関する法整備について提案することを内容としている。

なお、筆者が調べた限りでは、本稿と同様のテーマ、内容で論述した文献は見当たらなかった。

2. 地方創生と地方公務員の役割

(1) 地方創生の意義

地方創生とは、少子高齢化が進展する中で、

人口減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への過度の人口集中を是正するための一連の施策展開をいう。目指すところは、それぞれの地域で住みやすい環境を確保し、活力ある日本社会を維持していくことにある¹。

この目的を達成するための基本法として、まち・ひと・しごと創生法(平成26年法律136号)と地域再生法(平成17年法律24号)が定められている。それぞれの骨子は以下のとおりである。

【まち・ひと・しごと創生法】

まち・ひと・しごと創生法は、地方創生の基本理念を示すとともに、国及び地方公共団体の責務について定めている。その責務として、政府に対しては、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定を義務づけ、地方公共団体に対しては、「地方版総合戦略」の策定についての努力義務を課している。

【地域再生法】

地域再生法は、地域活性化に取り組む地方公共団体を国が支援するためのメニューを掲げたものであり、以下の内容が盛り込まれている。

- ① 政府は、地域再生基本方針(地域再生に関する施策の総合的かつ効果的な推進を図るための基本的な方針)を定めなければならない。
- ② 地方公共団体は、地域再生基本方針に基づき、地域再生計画(地域の再生を図るための計画)を作成し、内閣総理大臣の認定を申請できる。
- ③ 内閣総理大臣により認定された地域再生計画については、地方創生推進交付金、企業版ふるさと納税、農地転用許可等の特例措置、事業者に対する利子補給金などの支援メニューが活用できる。

(2) 地方創生における地方公共団体の役割

上記のような取組みの実施に当たっては、地方

公共団体の積極的活動が必要不可欠となる。すなわち、地方公共団体は、まず各地域の創生に向けてのグランドデザインである地方版総合戦略の策定を担うこととなる。次いで、国からの様々な支援を獲得するため、地域再生法に基づき地域再生計画を作成し、内閣総理大臣の認定を得ることも地方公共団体の重要な役割となる。さらに認定を取得した後は、計画実現のための詳細設計とその円滑な実施を背負うこととなる。

また、地方公共団体は、地域再生法に基づく施策以外にも、自ら策定した地方版総合戦略に基づき、就職支援事業、創業支援事業、子育て支援事業、地域ブランド創出事業、定住促進事業など、多岐にわたる取組みを推進することとなる。

さらに、コンパクトシティを目指す場合の「立地適正化計画」の策定など、地方創生に向けた地方公共団体の役割は止まることがない。

(3) 地方公務員の使命

さて、地方公共団体がこのような活動を行うに当たり、その担い手の中核となるのは地方公務員である。地方公務員は、地方版総合戦略、地域再生計画をはじめ種々の計画・施策の立案やそれらの実施を支えることとなる。もちろん、地方創生のアクターとして、公務員以外に事業者、商工団体、NPO、地縁団体等も重要な役割を担っている。しかしながら、それらの関係者との調整役として、あるいは連携の推進役として欠かせないのは地方公務員である。各事業の成否は、地方公務員の公正かつ効率的な執務執行に左右されると言うて過言ではない。

(4) 地方公務員と民間事業者との関係

ところで、地方創生に向けて関係者との連携を進めるに当たり、公務員と民間事業者との癒着やその疑惑は排除しなければならない。

地方公務員と民間事業者との関係は、伝統的には、公共事業の発注、物品納入契約や業務委託契約の締結、許認可、補助金交付が中心であり、不

¹ まち・ひと・しごと創生法第1条参照

正や官民癒着もそれらの活動をめぐって生じていた。他方、近年、指定管理者制度²、市場化テスト³、PFI⁴といった新たな仕組みが導入・活用され、それに伴い、公務員と民間事業者との関係も広がりを見せている。

さらに、地方創生の施策の推進に当たっては、民間事業者と協議したり、その提案を受けたりするケースも増えている。したがって、地方創生に関しては、伝統的関係も含め様々な場面において民間事業者との接触が拡大することを踏まえておく必要がある

3. 最近の地方公務員の不祥事

地方公務員と民間事業者との癒着の排除が求められる中で、実態はどういう状況か、全国紙の報道をもとに過去1年間の地方公務員と業者との間の不祥事を振り返ってみた。

まず、昨年、マスコミで大きく取り上げられたのは、福井県職員の金品受領事件である。

【福井県職員の金品受領事件】

2019年、関西電力の役員らが福井県高浜町の元助役から多額の金品を受領していたことが大きな問題となったが、福井県の多数の職員(計109人)が同助役から金品を受け取っていたことも発覚した。金品提供の名目は、就任祝い、餞別、中元、歳暮、挨拶、香典などであり、金品の内容は、現金、小判、商品券、ワイシャツ仕立券、食事の提供などとなっている。

さらに、この1年間に地方公務員の収賄等に関し以下のような事件について報道がなされている。

- 市の浄水場における廃棄物処理などの委託業務の受注業者の選定に当たり、市職員が便宜を図り、現金を受け取った事件(埼玉県久喜市)。
- 市発注の電気工事の入札に際し、市職員が設

計金額などの情報を業者に漏洩し、現金や乗用車などを受け取った事件(大阪市)。

○都の浄水場の管理業務の委託に関し、業者に予定価格に関する情報を漏らすなどしていた事件(東京都)。

○桜並木の管理業務の委託に関する入札に際し、応札額等の情報を業者に漏洩し、現金を受け取った事件(東京都武蔵村山市)。

○区立中学の改修工事などを特定業者が受注できるよう便宜を図り、見返りに自宅の外構工事を無料で施工させた事件(東京都足立区)。

○市民劇場の照明設備の入札に際し、予定価格を業者に漏洩していた事件(群馬県高崎市)。

これらは、福井県の事例を除き、いずれも刑事罰を問われた事件であるが、刑事罰には至らないまでも不適切な金銭のやり取り等が行われた事例は、かなり発生しているものと思われる。

4. 国家公務員の倫理に関する規制

民間事業者との不適切な関係に留意する必要があるのは地方公務員だけでなく、国家公務員も同じである。その国家公務員については、国家公務員倫理法(平成11年法律129号)において、民間事業者からの金銭や物品の受領、供応などについて厳格に規制されている。その仕組みについて眺めてみたい。

(1) 国家公務員倫理法制定の経緯

① 国家公務員は、国民全体の奉仕者として、「官職の信用を傷つけ、又は官職全体の不名誉となるような行為をしてはならない。」とされている(国家公務員法99条)。

いわゆる信用失墜行為の禁止であり、その一環として、民間事業者との不適切な関係を排除するため、かねて政府は、累次の閣議決定等を

² 公の施設の管理・運営を営利企業、NPO法人などに包括的に代行させる制度。

³ 公共サービスについて、官と民が対等の立場で競争入札に

参加し、サービス提供者を決定する制度。

⁴ 公共施設等の設計・建設から維持管理・運営まで民間の資金、経営能力、技術力を生かして行う手法。

通じ、官庁綱紀の肅正について通知していた。

- ② しかしながら、昭和が終わる頃、政官界を巻き込んだリクルート事件において、文部省（当時）や労働省（当時）の事務次官が未公開株式を受け取っていたことが発覚したのに続き、平成に入ってから次のような公務員不祥事が続発した。

【大蔵省過剰接待事件（1995年）】

大蔵省（当時）の幹部職員（2人）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た事件。

【通商産業省石油商事件（1996年）】

通商産業省（当時）の幹部職員ら（5人）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た事件。

【厚生省社会福祉法人事件（1996年）】

厚生省（当時）の事務次官が長年付き合いのあった社会福祉法人代表に補助金交付等に関し便宜を図り、謝礼として現金を受領した事件。また、同省幹部職員（11人）が同代表から繰り返し接待を受けていたことも発覚。

- ③ このような状況の下、1996年12月、事務次官等会議の申合せに基づき、全省においてそれぞれ公務員倫理規程（訓令）が制定された。

ところが、この規程が制定された後も大蔵省金融不祥事事件が発生したため、政府は、1998年、公務員倫理の確立に向けて法制化も視野に入れた検討に着手した。

なお、大蔵省金融不祥事事件（1998年）とは、大蔵省の100人を上回る職員が民間の金融機関等から過度の会食、ゴルフ等の接待を受けていた事件であり、そのうち、検査対象機関に検査期日等を漏えいしマンション購入資金の融資等を受けていた職員、金融機関等に種々の便宜を図っていた職員は刑事罰に処せられている。

- ④ 他方、政府の検討に並行して、各政党も国家

公務員倫理法の制定に乗り出し、1998年の通常国会において、与野党からそれぞれ法案が提出された。その後、いずれの法案も継続審議を繰り返した後、1999年の通常国会において、各政党間の協議を経て、「国家公務員倫理法」が全会一致で成立し、同年8月13日、公布された。

（2）国家公務員倫理法の概要

（a）職員が遵守すべき職務に係る倫理原則

- ①国民全体の奉仕者であることを自覚すること、②常に公私の別を明確化すること、③国民の疑惑や不信を招いてはならないことが規定されている。

（注）以下においては、「職務に係る倫理」の意味で、単に「倫理」と表記する。

（b）国会報告

内閣は、毎年、国会に対し、倫理の保持の状況及び倫理の保持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。

（c）国家公務員倫理規程

内閣は、倫理の保持を図るために必要な事項に関する政令（国家公務員倫理規程）を定める（同規程の内容は後述のとおり）。

その制定・改廃に関しては、国家公務員倫理審査会の意見を聴かなければならない。

（d）各種報告

- ① 事業者からの1件5千円を超える贈与等についての報告（本省課長補佐級以上）、前年の株取引等についての報告（本省審議官級以上）、前年分の所得についての報告（本省審議官級以上）が義務付けられている。
- ② これらの報告書の保存期間は5年間とする。
- ③ 1件2万円を超える贈与等については一般の閲覧対象とする。

（e）国家公務員倫理審査会

- ① 人事院に国家公務員倫理審査会（以下「倫理審査会」という。）を置く。
- ② 倫理審査会は、次のような業務を所掌する。
- ・国家公務員倫理規程に関する意見の申出
 - ・各種報告書の審査
 - ・倫理法等違反に対する懲戒処分の基準作成

- ・倫理法等違反に関する調査の実施、懲戒処分の承認等
- ・各省各庁への指導、措置の要求 など

(f) 倫理監督官

- ① 各行政機関等に倫理監督官を置く。
- ② 倫理監督官は、倫理保持のための指導、体制整備等を行う。
(注) 本省の場合、事務次官が倫理監督官を務めている。

(3) 国家公務員倫理規程(平成 12 年政令 101 号)の概要

(a) 利害関係者の定義

- ① 倫理に関する規制においては、基本的に「利害関係者」との関係が問題となる。利害関係者とは次に該当する者をいう。
 - ・許認可等の相手方
 - ・補助金等の交付の相手方
 - ・契約の相手方
 - ・立入検査、監査又は監察の相手方
 - ・不利益処分の名宛人
 - ・行政指導の相手方
 - ・事業の改善、調整等の事務の相手方
 - ・予算、級別定数、定員の査定を受ける国の機関

- ② 利害関係者の範囲は、職位によって異なり、職位が高くなるにつれ、範囲が広がる。なお、過去3年間についていたポストの利害関係者も現在の利害関係者とみなされる。

(b) 利害関係者との間での禁止行為

利害関係者との間で次のような行為は禁止される。

- ① 金銭、物品又は不動産の贈与を受けること。
- ② 金銭の貸し付けを受けること。
- ③ 無償で物品又は不動産の貸付けを受けること。
- ④ 無償で役務の提供を受けること。
- ⑤ 未公開株を譲り受けること。
- ⑥ 供応接待を受けること。
- ⑦ 利害関係者と共に遊戯(麻雀等)又はゴルフをすること。

- ⑧ 利害関係者と共に旅行をすること(公務のための旅行の場合を除く)。

(注) ⑦及び⑧については、割り勘であっても禁止。

ただし、学生時代からの友人など、私的な関係がある場合で、国民の疑惑や不信を招くおそれがないと認められるときは、上記の禁止行為を行うことができる。

(c) 利害関係者との間で許容される行為

以下に例示する行為は利害関係者との間であっても許容されている。

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 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。
- ④ 利害関係者と共に自己の費用を負担して飲食すること。

(d) 利害関係者以外の事業者との間における禁止行為

- ① 利害関係者に該当しない事業者であっても、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。
- ② 自己が行った物品の購入や飲食の代金をその場に居合わせなかった事業者に支払わせてはならない(いわゆる「付け回し」の禁止)。

(e) 書籍監修等に対する報酬の受領の制限

国の補助金や費用で作成される書籍等又は国が過半数を買い入れる書籍等について、監修料等を受けてはならない。

(f) 割り勘での飲食についての届け出

割り勘で利害関係者とともに飲食する場合であっても、自分の飲食に要する費用が1万円を超えるときは、事前に倫理監督官に届け出なければならない。

(g) 講演等に関する規制

利害関係者からの依頼に応じて報酬を受けて講演等をしようとする場合は、あらかじめ倫

理監督官の承認を得なければならない。

(4) 国家公務員倫理法・倫理規程違反の状況

2018年度において、国家公務員倫理法・倫理規程に違反するとして懲戒処分が行われたのは12人（免職1人、停職5人、減給5人、戒告1人）である⁵。

国家公務員倫理法施行以来の動向をみると、施行から5年間、懲戒処分者数は、一桁から多い年でも20人未満に留まっていたが、その後、施行当初の緊張感が弱まったこともあるためか、懲戒処分者数は2005年度に114人、2007年度に83人、2008年度に94人と大幅に増加している。近年の傾向は、懲戒処分が10人前後といった状況であり、ピーク時に比べ収まりを見せてきていると言えよう。

ただし、2018年には文部科学省の幹部職員の収賄事件、接待事件が発覚している。倫理監督官である事務次官自身が接待事件に関わっており、言葉を失う感がある。絶えず規制の周知、職員の意識改革の徹底を図る必要があるということである。

(5) 倫理法等に対する関係者等の受止め

市民、有識者、民間企業及び国家公務員を対象として倫理審査会が実施するアンケートに次の設問が盛り込まれている⁶。

【設問】倫理規程で定められている行為規制は、

- ・ 厳しい
- ・ どちらかといえば厳しい
- ・ 妥当
- ・ どちらかといえば緩やか
- ・ 緩やか
- ・ 分からない

2018年度に実施されたアンケートの結果を見

ると、この設問に対し、民間企業は約8割が妥当、国家公務員及び有識者は約7割が妥当としている。これに対し、市民は約2割が緩い（緩やか、どちらかといえば緩やか）とし、厳しい見方を示しているが、それでも6割以上が妥当としている。社会全体の認識として概ね妥当と考えられていると言えよう。

なお、「倫理法・倫理規程が情報収集、意見交換の支障になっていると思うか」とする設問に対し、民間企業は約8割が「支障はないと思う、あまりないと思う」と答えており、国家公務員側は3分の2が同様の答えを寄せている。「接待というツール抜きでも本音は語れる」という文化に馴染んできていると言えるのではないだろうか。

5. 地方公共団体における倫理に関する規定の整備状況

国家公務員とは異なり、地方公務員については、「地方公務員倫理法」は制定されていない。また、基本法たる地方公務員法においても倫理に関する規定は設けられておらず、倫理に関する規制は各地方公共団体に委ねられている。そこで、筆者において、都道府県、政令市及び県庁所在市について、各公共団体のホームページを通じて規定の整備状況を把握するとともに、各公共団体の担当部門にも照会したところ、以下の表に示すデータを得た。

なお、国家公務員倫理法制定の際の国会審議において、地方公務員の取扱いについての議論は見当たらない。

(1) 全体的な規定整備状況

(2019年12月31日現在。筆者調べ)

⁵ このほか、例年、各省の内規による訓告、嚴重注意等の矯正措置が行われている(2018年度の場合、28人)。

⁶ 「市民」は、国民各層から抽出した1000人。「有識者」は、公務員倫理モニターを委嘱した有識者200人。

「民間企業」は、東京、名古屋証券取引所上場企業2670社。「国家公務員」は、組織段階、役職段階等を考慮して抽出した5000人。

① 都道府県

条例と規則の両方	1 1
規則又は規程のみ	1 4
指針など	6
いずれもなし	1 6
計	4 7

② 政令市

条例と規則の両方	8
規則又は規程のみ	4
指針など	1
いずれもなし	7
計	2 0

③ 県庁所在市（東京都を除く）

条例と規則の両方	1 6	
		政令市 7 それ以外 9
規則又は規程のみ	9	
		政令市 3 それ以外 6
指針など	4	
		政令市 1 それ以外 3
いずれもなし	1 7	
		政令市 4 それ以外 1 3
計	4 6	
		政令市 1 5 それ以外 3 1

上記のデータについて説明を加えておきたい。まず、条例は議会が制定するが、規則・規程は首長が制定する。このうち、規則は法令の一種と位置付けられており、内部規定である規程より格式が高いものと考えられる。条例と規則の両方を有する場合は、概ね条例で国家公務員倫

理法と同様の内容を定め、規則では国家公務員倫理規程の内容を規定している。これに対し、規則又は規程のみ有する場合は、国家公務員倫理規程を踏まえた内容を中心としつつ、一部、国家公務員倫理法に沿った内容も定めている。また、「指針など」とあるのは、首長より下位のレベルで倫理について定めた内部規定を示しており、この場合も概ね、国家公務員倫理規程を踏まえた内容が盛り込まれている。

なお、2019年12月27日、福井県は、「福井県職員倫理規則」（令和元年規則40号）を制定している。その内容は、国家公務員倫理規程に準拠しつつ、適宜、国家公務員倫理法の内容（報告義務、倫理監督官など）も取り入れたものとなっている。

上記のとおり、都道府県、政令市、県庁所在市においても、倫理に関する条例や規則・規程が未整備な自治体がかかり見受けられるが、小規模の市や町村においてはさらに整備が進んでいないものと考えられる。このことは、例えば、議会基本条例の制定状況を見ると、都道府県の68.1%、政令市の80%が制定しているのに対し、市は65.6%、町村は34.6%となっていることからもうかがえるであろう⁷。

(2) 条例と規則の例

条例と規則がセットで定められている例として、施行後（2019年4月1日）比較的日子の浅い「千葉県職員倫理条例」（平成30年条例59号）及び「千葉県職員倫理規則」（平成31年規則10号）について紹介したい。

(a) 制定に至る経緯

2017年11月に発覚した官製談合事件が千葉県における倫理規定整備の契機となっている。この事件では、県職員（2人）が予定価格などの入札情報を漏洩していたとして、刑事罰に処せられているが、さらにその調査の過程で、多くの職員が業者との会食に参加し、個人負担（5千円）を大

⁷ 議会基本条例の制定状況は、「自治体議会改革フォーラム」の調査による（2019年11月3日現在）。なお、議会

基本条例は、議会の運営に関する基本事項を定めたものの。

きく上回る接待を受けていたことが判明した。

(b) 千葉県職員倫理条例の概要

千葉県職員倫理条例は、以下のような若干の相違点を除き、項目、内容とも国家公務員倫理法と同様となっている。

- ① 国においては、倫理保持の状況等に関し、内閣が国会へ報告するのに対し、千葉県においては知事がそれらを公表すること。

これは、議院内閣制と首長制の違いによるものである。

- ② 国における倫理審査会の役割を千葉県ではコンプライアンス委員会が担っていること。
これは、千葉県においては、コンプライアンス徹底のため既にコンプライアンス委員会が設置されているため、それを活用することとしたものである。

(c) 千葉県職員倫理規則の概要

次に千葉県職員倫理規則をみると、これも以下の点を除き、国の倫理規程と同様となっている。

- ① 利害関係者の範囲について、国の倫理規定にはない「入札に参加するために必要な資格を有する事業者等」を掲げている。これは県の行政における入札の重要性を考慮したものである。

他方、国の倫理規程で利害関係者として掲げられている「予算、級別定数、定員の査定を受ける機関」については、千葉県では掲げられていない。これは、国では複数の機関に分散している予算査定権や定員査定権が、県では知事の元に統括されていることを反映したものである。

- ② 国の倫理規程に掲げられている「特定の書籍等の監修等に対する報酬の受領の禁止」が千葉県倫理規則には盛り込まれていない。

これは、国の場合、制度解説書などを執筆、監修する機会があるのに対し、県ではそのような機会が想定しがたいためであろう。

6. 地方公務員制度と国家公務員制度の相違点

上述のとおり、地方公務員については、国のような公務員倫理に関する法律は設けられていない。そこで、この際、国家公務員と地方公務員の法制度に関する全般的な異同について、探してみたい。

第二次世界大戦後、国民主権の下での公務員制度を導入するため、1947年に国家公務員法（昭和22年法律120号）が制定され、次いで1950年に地方公務員法（昭和25年法律261号）が制定された。地方公務員法の規定は、国家公務員法の規定を踏まえて設けられているため、その多くは共通的な内容となっている。その一方、地方公共団体の実情等を反映して相違が見られるものもある。その主なものは次のとおりである。

(1) 人事機関

国家公務員法においては、任命権者（各省大臣等）以外に中央人事行政機関として人事院を設立するとともに、内閣総理大臣も中央人事行政機関として位置付けている。人事院の使命は国家公務員人事管理の公正性を確保するとともに、労働基本権を制約された国家公務員の利益を保護することにある。他方、内閣総理大臣は、使用者側代表としての役割とともに各府省の人事管理の方針、計画等について総合調整を行う役割を担っている。

これに対し、地方公務員法においては、任命権者（首長、議会議長等）以外に第三者機関として、人事委員会又は公平委員会を置くこととされている⁸。

このうち、人事委員会は国の人事院と概ね同様の権限を有しているが、公平委員会は給与の勧告権を保持しないなど、その権限は人事委員会に比べて限定的となっている。この点については、公平委員会が比較的小規模の市及び町村に設置され

⁸ 都道府県及び政令市においては人事委員会を必置。人口15万人以上の市及び特別区は人事委員会又は公平委員会

を選択して設置。人口15万人未満の市及び町村は公平委員会を設置。

ることを考慮したものとされている⁹。

また、国における内閣総理大臣の機能は、地方公共団体においては、首長が発揮している。

(2)昇任に当たっての能力判定の手段

かつて国家公務員法において、昇任は競争試験又は選考によるとしていたが¹⁰、2007年の改正により昇任は「人事評価に基づき、任命しようとする官職に係る標準職務遂行能力及び・適性を有すると認められる者の中から行う」（同法58条）ことに改められた。これは、長らく制度的には昇任試験、選考が掲げられていたにもかかわらず、実態としては日ごろの勤務状況等に基づき判断していたことを踏まえつつ、同時に能力主義人事を推進するため、人事評価を活用する旨明記したものである。

他方、地方公務員法においては、一定の職への昇任は昇任試験又は選考が行われなければならないとしている（同法21条の4）。これは、2004年の同法の改正により人事評価に基づく昇任の仕組みを導入するに当たり、地方公共団体においては、以前から昇任試験や選考を実施しているものがあつたことを踏まえ、それら従前からの仕組みも存置することとしたものである。

(3)幹部職員の人事

国家公務員法においては、2014年の改正により、幹部職員（本省審議官級以上）に関する人事管理一元化の仕組みが導入された。すなわち、幹部職員については、内閣総理大臣が適格性審査を行うとともに、その任命に当たっては任命権者と内閣総理大臣及び内閣官房長官との協議を必要とするものである。他方、地方公務員法においては、このような改正は行われていない。

これは、いわゆる分担管理原則の下¹¹、任命権者が各省大臣に分かれている国と異なり、知事が人

事権を統括している点の違いによるものと考えられる。

(4)退職管理

国家公務員の退職管理については、2007年の国家公務員法改正により、次の3種類の行為が禁止されている。

- ① 他の職員又は職員であつた者（職員OB）の就職をあっせんすること。
- ② 利害関係を有する営利企業等に対し、自身の離職後の就職の要求等を行うこと。
- ③ 離職後に営利企業等に就職している職員OBが離職後2年間、離職前5年間に在職していた組織の現職職員に対し、その営利企業等に便宜を図るよう要求・依頼をすること。

これに対し、地方公務員法では、2016年4月に施行された改正により、国家公務員に対する上記の3つの規制のうち、③だけが規定されている。何故③に限定したのか、その理由については、地方公共団体の実情を考慮したものとされている¹²。

「地方公共団体の実情を考慮したもの」の意味は必ずしも明らかではないが、おそらく、地方公共団体では、もともと国のような定年前の早期退職勧奨の慣行が一般的でなく、いわゆる天下りの弊害が少なかったことが背景にあると思われる。

(5)勤務条件の改定方法

国においては、給与等の勤務条件は人事院が国会及び内閣に勧告する仕組みとなっている。これに対し、地方公共団体をみると、人事委員会は首長及び議会に対し勧告を行うが、人事委員会が置かれていない団体では、勧告という手続きを経ないで条例改正が行われることとなる。

これは、人事委員会が置かれない比較的小規模の地方公共団体の公平委員会に勧告という業務を担わせることは困難と考えられているためである

⁹ 橋本勇：新版「逐条地方公務員法」学陽書房（2016）pp. 103-105.

¹⁰ 「選考」は、競争試験以外の方法で官職に係る能力、適性を判定するもの。経歴評定、筆記試験、人物試験などによる。

¹¹ 分担管理原則とは、各省大臣が行政事務を分担管理する原則をいう。

¹² 橋本勇：前掲書p. 783

う¹³。

このように国家公務員制度と地方公務員制度に関する上記の相違点は、それぞれ背景、理由があると考えられる。他方、倫理については、国家公務員及び地方公務員について基本的な取扱いに差を設けることに積極的意味があるとは考え難い。むしろ、日常的に民間事業者と接することが多い地方公務員については、国よりも規制の必要性が高いとも考えられる。

しからば、なぜ、「地方公務員倫理法」が制定されなかったのか。その理由は、基本的には、国家公務員倫理法が議員立法で成立したことにあると思われる。当時、国家公務員、とりわけ幹部公務員の規律の乱れがクローズアップされる中で、政治の関心も国家公務員に集中していたといえる。

仮に、国家公務員倫理法が政府提案であったとすれば、検討の過程で地方公務員も視野に入っていた可能性があったものと考えられる。

7. 提案

以上述べたところから明らかなおお、筆者は、地方公務員についても倫理に関する法律を制定することが望ましいと考える¹⁴。その選択肢としては、まず国と同様、「地方公務員倫理法」を制定し、国の倫理規程に相当する定めは地方の実情も踏まえつつ条例で規定することが考えられる。あるいは、別の選択肢として、地方公務員法に倫理に関する基本指針を定め、規制内容は網羅的に条例を中心に制定することも考えられよう。

法律を必要と考える理由は以下の通りである。

- ① まず、地方公務員を取り巻く環境として、地域によっては、人間関係の円滑化を図るため金

銭や物品を贈ったり、飲食を提供したりする風土が根強く残っていることが考えられる。そこで、公務社会がそのような習慣と決別するためには明確なルールが必要になると考える。

- ② 上記で見たとおり、今後、地方創生を推進するには、民間部門との連携が不可欠であり、接触の機会が増加するとともに、関係性も多様化していくと見込まれる。それに対応して、両者の関係を見直し、業務本位の関係を改めて構築する必要性が高まっているものと考えられる。
- ③ 現在も収賄事件が見受けられるが、倫理に関する法整備を通じて、厳格に金銭等の受領を規制するとともに、報告義務を課し、それらを徹底することは、収賄の予防策としても有益と考えられる。
- ④ 次に、倫理に関する明確なルールが必要であるとした場合、その対応を従来どおり、地方公共団体の裁量に委ね続けたのでは、全国的な規定の整備が進まないおそれがある。そこで、全国の地方公務員に適用される枠組みを法律で定めた上で、条例と相まって規制することが適切と考えられる。
- ⑤ 現在、地方公共団体によっては、訓令その他の内規によって職員に対する規制を行っているところもあるが、民間事業者に対し、規制を周知し、その理解と協力を確保するためには、内規ではなく、法令（法律、条例など）の制定が必要であり、有効と考える。
- ⑥ 福井県の事例では、相手の助役からの金銭等の提供を断ることが困難であったとされている。そのようなしごらみがある場合、厳格な規律が法律、条例で定まっていれば、断りも躊躇することなく円滑に行えるものと考えられる。

参考文献

- 1) 橋本勇著 新版「逐条地方公務員法」学陽書房（2016）
- 2) 森園幸男・吉田耕三・尾西雅博編著 全訂版「逐条国家公務員法」学陽書房（2015）
- 3) 人事院「平成30年度・年次報告書」（2019）

¹³ 橋本勇：前掲書p.517

¹⁴ その法律において想定される適用対象は、首長や議会議

員等を除く一般職の地方公務員。

- 4) 国家公務員倫理審査会「公務員倫理の確立に向けて—国家公務員倫理法の10年—」(2009)
- 5) 千葉県総務部行政改革推進課「千葉県職員の倫理条例等の制定について」(2019)