

公務員の職業倫理

——長時間労働との関係を探って

中谷 常二

(近畿大学教授)

本稿は一般職公務員の職業倫理について概念的な研究として論究する。最初に職業倫理が自分の倫理、個人の倫理、組織の倫理と発展してきたことを示し、公務員の職業倫理も組織の倫理の段階にあることを確認した。続いて公務員と同様に特殊な職業倫理を持つ医師や弁護士を取り上げ、その違いを専門職倫理の観点と法的な観点から論じた。次に公務員の特徴的な職業倫理の類型化をはかり、全体への奉仕、組織一関係、職務専念義務、業務の独占ゆえの職業倫理、強制力を有する行政官としての倫理の5つの特徴を取り上げた。これらそれぞれが公務員の判断や行動にさまざまな規制を与えていることを明らかにした。最後にこれら5つの特徴的な職業倫理が公務員の働き方に与える影響について、長時間労働を中心に考察した。その結果、公務員が長時間労働に陥る原因の1つとして、全体への奉仕として国民・市民から公務員個人を犠牲にしても尽くすべきという要請がなされ、組織一関係および職務専念義務から時間外といえども全力を挙げて業務に専念しなくてはならないという風潮が生まれる。業務の独占性や強制力を有することからも公務員が誠実であらねばならないという長時間労働を許容する風土が生まれてきたと推察した。

目次

- I はじめに
- II 公務員の種類と数
- III 身分の倫理、個人の倫理、組織の倫理
- IV 専門職倫理と公務員倫理
- V 公務員に特徴的な職業倫理
- VI 職業倫理が公務員の働き方に及ぼす影響
——長時間労働
- VII おわりに

I はじめに

公務員の倫理感について国民はどのように考えているのであろうか。国家公務員の倫理感の印象について国家公務員倫理審査会が行ったアンケートでは、「倫理感が高い」「全体として倫理感が高

いが、一部に低い者もいる」が52.7%、「どちらともいえない」が24.4%となっている。この調査は国民の各層から1000人を対象に行ったもので、約4分の3の国民が公務員の「倫理感が高いか、どちらでもない（悪くはない）」ととらえているのがわかる（人事院2023：222）。

実際に懲戒処分を受けた職員数は234名（免職17人、停職49人、減給118人、戒告50人）であるが、一般職国家公務員在職者数の0.08%となっている（人事院2023：183-184）。この数が多いか少ないかは議論があるところだが、日常生活を送るうえで国民・市民が公務員の日ごろの横暴さに辟易し、職務怠慢や不正の多さを弾劾しているという印象は少ないといえよう。

普段我々が接する公務員の多くは真摯に業務をこなし、不正をしていないように思われる。窓口

業務などでも笑顔で対応し、サービスの満足度を上げる努力をしている公務員も多い。業務量に対して人員が少ない状況になっても従来通りやそれ以上の業務やサービスを心がけることから、長時間労働になる職場も増えている。近年は公務員の長時間労働などの働き方が問題となっており、超過勤務の縮減に向けた取り組みもはじまっている。

本稿では公務員の職業倫理について考察している。最初に職業倫理の分類を行い、公務員と同様に特殊な職業倫理を持つ医師や弁護士との違いを明らかにする。続いて公務員の特徴的な職業倫理の類型化をはかり、そこから導き出される規範を見出す。最後に公務員の職業倫理が公務員の働き方に与える影響を考察する。

研究手法としては、哲学・倫理学観点からの概念的な研究として論じる。概念的な研究とは倫理的な問題とされる権利、義務、正義、善、徳、責任などをどのような定義とするのかを分析し、検討することとされる。何が公務員の規範なのか、公務員としてどこまでの義務を求められるのかなどを明らかにしていくことが本稿の概念的な研究の課題といえる。

II 公務員の種類と数

令和5年度において全国の公務員数はおよそ339万3千人におよぶ(人事院 2023: 目-9)。そのうちの約59万人(17.4%)が国家公務員であり、そのほかは地方公務員になる。国家公務員における一般職者は29.2万人であり、それ以外の29.8万人が特別職者である。特別職者の内訳は、その大半の26.8万人が防衛省職員であり、そのほかには裁判所職員、国会職員が続く。

地方公務員はおよそ280万4千人におよぶが、その内訳では福祉関係を除く一般行政職は約55万4千人(19.7%)であり、そのほかは教育部門38.0%、福祉関係13.7%、警察部門10.3%、消防部門5.8%となっている(総務省 2022)。

公務員という職業といっても一般職者は国家公務員の半数にすぎず、地方公務員においては5分の1程度にすぎない。

公務員の職業倫理についても、国家公務員における一般職者と防衛省職員の職業倫理は異なる。また、地方公務員においても一般職者と、教員、警察、消防にたずさわる職員が持つ職業倫理とも違うであろう。防衛省職員や教員、警察、消防においては、一般職公務員が持つ職業倫理に加え、独自の職業倫理があると考えるのが適切である。

そのため、本稿では国家公務員及び地方公務員における一般職公務員の職業倫理に焦点をあてて論じたい。

III 身分の倫理、個人の倫理、組織の倫理

湯浅泰雄によると、職業の倫理は身分の倫理、個人の倫理、組織の倫理と発展してきたとされる(湯浅 2002: 68)。

身分の倫理は封建社会における職業倫理であり、武士、農民、町人がそれぞれの身分にふさわしい行動をすることが要請されている状態である(湯浅 2002: 60)。この身分の倫理の特徴はその職業を離れても生涯付きまとう倫理という点である。湯浅はここで武士という職業を離れた浪人でさえも、武士としての道徳が求められる例をあげている(湯浅 2002: 60)。

その次の段階として、個人の倫理があらわれる。湯浅は個人の倫理をプロテスタントの職業観から神との対話における個人の形として孤独者の倫理とも名付けている(湯浅 2002: 61)。近代初期の資本主義社会においては、職業活動は組織によって行われるものというよりも個人の努力によるという風潮が強かった。個人の倫理も国家体制の中で立身出世を志す個人の気概をベースにおいた倫理観というものである(湯浅 2002: 62)。また当時は大企業などの大きな組織があまり存在せず、小売店などで個人の創意と工夫で職業が営まれていたこともこの時代の職業倫理が個人の倫理といわれるゆえんである(湯浅 2002: 63)。

その後、時代は資本主義の社会に進み、企業は巨大化し、職業倫理は組織の倫理の段階に至る(湯浅 2002: 63)。ただし、組織の倫理もその中で

さらに3つの段階に分類することができる(湯浅 2002: 63)。最初は個人道徳の段階で、組織の中の個人として組織を代表して外部と接することから「誠実さによって守られる信頼」が職業倫理として求められる。次に組織道徳の段階では企業と労働者自身の利益が一致していることから、「組織への献身」が倫理となる。最後に社会的責任の段階であり、企業とかかわるステークホルダーに対しての社会的責任が職業倫理として要請されるようになる(湯浅 2002: 64-66)。

公務員の職業倫理もここでまとめられた組織倫理の段階にあるといえよう。そして企業人と同様に、最初は個人の誠実な仕事ぶりが重要視される。次に、公務員の献身的な業務遂行によって、行政組織の運営がスムーズにいくことから組織道徳の段階になる。最後に全体の奉仕者として社会全体のステークホルダーへの責任を果たしていくことが社会的責任の段階の倫理として求められるようになる。

ただし、ここでは公務員の職業倫理と行政組織の倫理を分けて考える方が適切であろう。公務員の職業倫理とは、公務員個人に対して課される倫理と考えるとわかりやすい。一方、行政組織の倫理は行政のステークホルダー(議会、行政職員、取引先、納税者、受益者、地域社会など)への倫理的対応といえる。行政組織の運営にかかわる部分や社会全体への社会的責任の部分については、公務員の職業倫理という範疇を超えて行政組織の倫理の部分に広がっている。行政組織の社会的責任は、議会、職員、納税者など各ステークホルダーそれぞれに対して倫理的な課題が存在するため、本稿では紙幅の関係から論じることは難しい。

本稿では公務員の職業倫理として、公務員個人に対して法的に規定され、社会から求められ、公務員自身も常に意識せねばならない倫理的態度に的を絞って論じていく。

IV 専門職倫理と公務員倫理

1 専門職倫理の観点からみる公務員の職業倫理

公務員は企業に勤めるビジネスパーソンとは異

なった職業倫理が求められるといわれる。このような特別な職業倫理を持つ職業には、他に医師や弁護士がある。これらの職業に就く人は専門職と呼ばれて高度な知識や技術を有するだけでなく、職業集団として社会に一定の力を持っているのが特徴である(伊勢田 2005: 50)。

医師や弁護士などの専門職に求められる倫理は一般に専門職倫理と呼ばれ、その特徴をまとめると以下ようになる。

1. 体系的理論を持つ。医学や法学においては体系的な理論が、医学部や法科大学院など専門的な高等教育機関で教示される。
2. 権威を持つ。専門職は高度な専門知識を有することから、顧客の要望に従って仕事をするだけでなく、時には専門的な観点から顧客への助言をし、顧客の依頼を拒否することもある。顧客も専門的な知識に権威を感じており、専門職者の助言に素直に従うことが多い。(伊勢田 2005: 51)。
3. 社会的に認められた特権を持つ。医師には医師免許、弁護士には弁護士資格が必要とされる。その資格を持つ者が、専門的な機関(医学部や法科大学院)で教育を行い、その資格試験を作成し、資格の許可を与える。医師や弁護士は、社会からその職業を独占する特権を求められていることになる(伊勢田 2005: 51)。
4. 倫理綱領を持つ。医師の医師会、弁護士の弁護士会のように、専門職においては有資格者だけが入会できる職業団体がある。職業団体は自治を行うためにルール(倫理綱領)を定めており、それに違反した者は除名や免許はく奪をされるなどの強制力を持つ(伊勢田 2005: 52)。
5. その専門職独自の文化を持つ。医師や弁護士といった職業は、単に仕事というだけでなく、その専門職の社会的使命や仕事の意義が文化として、その職業人の間だけでなく社会的に共有されている(伊勢田 2005: 52)。
6. 社会にとって重要なサービスを行う。医師や弁護士といった職業は社会的に重視されていることから、権威を持ち、さまざまな特権

がある。金銭的な側面だけでなく、社会から敬意をもって接される職業といえる（伊勢田 2005：53）。

それでは一般職公務員の職業倫理もこの専門職倫理と同等なものなのであろうか。

1. 体系的理論を持つことについては、一般職公務員においては体系的理論に基づいた資格を有する者は少ないといえよう。もちろん教育部門や裁判所職員の中には体系的な理論を踏まえた資格を持つ者も多い。他方、一般職公務員の中には専門的な職務に従事している者も多数いるであろうが、ジョブローテーションによって頻繁に部署が変わることも多く、専門職とは言い難いであろう。
2. 権威を持つことについては、一般職公務員にはあてはまらないように思われる。公務員は、国家公務員法第98条第1項、地方公務員法第32条（法令等及び上司の命令に従う義務）が規定するように、上司の命令に従う義務を持つ。行政職員として政治的決定に従わねばならず、公務員個人が専門的な観点から独自の判断で職務をすすめることは少ない。特に地方自治体における一般職公務員は窓口業務などで市民に接する機会が多く、市民の要望に従った職務が行われている。公務員の中でも例外的に国家公務員総合職採用者は官僚として権威を持つといえるだろう。
3. 社会的に認められた特権を持つことでは、一般職の公務員は特別な資格が必要な職業ではなく、その職業に就くための専門的な教育を受けていないとなれない職業というわけでもない。
4. 倫理綱領を持つことでは、公務員には国家公務員法、地方公務員法など服務規律を示した倫理綱領に近い規範がある。しかしこれらの規範は専門職団体が自主的に作った倫理綱領とは異なり、公法として制定され、倫理綱領よりも厳しい処分を伴ったものとなっている。
5. 文化を持つこととは、その職業の社会的使命は何か、典型的な仕事の在り方はどのようなものかといった共通の認識があるかという

点であるが、この点については公務員にもあてはまるであろう。

6. 社会にとって重要なサービスを行うことについても、公務員は該当している。

以上のような点から考えると、公務員の職業倫理は医師や弁護士などの専門職の倫理とは異なった部分が多いことがわかる。そのため、一般職公務員の職業倫理について、医師や弁護士などの専門職倫理の観点から考えるのは難しいといえる。しかし、一般職公務員は医師や弁護士と同様に職業に直接結びつく法規制を持つ。次項では、これらの職業にかかわる法律について概観しよう。

2 専門職における職業倫理の法規制

それでは医師、弁護士、公務員の職業倫理についての法規制はどのようになされているのであろうか。

医師法には第1章総則第1条として、「医師は、医療及び保健指導を掌ることによつて公衆衛生の向上及び増進に寄与し、もつて国民の健康な生活を確保するものとする」と、その職責について述べられている。しかし、それ以外には職業倫理にかかわる、態度や心構え、行為を規制するような項目はみられない。

弁護士法においては、第1章弁護士の使命及び職務において、第1条に「弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする」「弁護士は、前項の使命に基き、誠実にその職務を行い、社会秩序の維持及び法律制度の改善に努力しなければならない」とされ、基本的人権の擁護、社会正義の実現、誠実な職務、社会秩序の維持、法律制度の改善などが要請されている。また、第2条に「弁護士は、常に、深い教養の保持と高い品性の陶冶に努め、法令及び法律事務に精通しなければならない」として教養と品性を高め法律に精通することも求められている。

そのうえで、第4章に弁護士の権利と義務として、所属弁護士会および日本弁護士連合会の会則を守る義務、秘密保持の権利および義務、汚職行為の禁止、非弁護士との提携の禁止、係争権利譲受の禁止、依頼不承諾の通知義務などがあげられている。

ここであげられている弁護士会の会則を守る義務を検分すると、日本弁護士連合会会則には第2章に弁護士道德の項目が設けられているのがわかる。「弁護士は、人権の擁護者であり、社会正義を顕現するものであることを」職責として自覚せねばならず、「常に法令が適正に運用されているかどうかを注意し」「絶えず人格を錬磨し、強き責任感と高き気品を保たなければならない」とされている。弁護士法においては医師法とは異なり、比較的職業倫理にかかわる項目が多いのがわかる。

医師法、弁護士法においてもそれぞれの職業倫理に関する言及はなされているものの、その量は多くない。弁護士法においては秘密保持の義務、汚職行為の禁止などが定められているが、それらは業務に密接にかかわるもので、職業倫理というよりも国家資格保持者への明確な禁止事項の規定といえるものである。

それに対して医師法や弁護士法と異なる国家公務員法の特徴として最も注目すべきは、服務規定が事細かに規定されている点である。第96条に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、かつ、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」とされる。争議行為等の禁止、秘密を守る義務、政治的行為の制限、私企業からの隔離、他の事業又は事務の関与制限などは、公務員の業務と密接に結びついた禁止事項といえるものである。一方、上司の命令に従う義務、信用失墜行為の禁止、職務に専念する義務などは業務と結びついたものというよりは、公共に資する働き手として社会が要請する勤労道德に近いものといえる。

上司の命令に従う義務、信用失墜行為の禁止、職務に専念する義務などは民間企業での労働者には法律として規制されていない。もちろん民間企業で上司の命令に逆らい、飲酒運転や暴行などの信用失墜行為を行い、職務に専念せずに仕事をさぼってれば、解雇されるだろう。しかし、民間企業でのこれらの行為は雇用契約を結んだ使用者と労働者の民法上のトラブルといえる。飲酒運転は道路交通法、暴行は刑法によって処罰の対象に

なるが、信用失墜行為という公法に違反したとされるものではない。

一般職公務員にこのような勤労道德が求められる根源的な要因は、国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、職務の遂行にあ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がかかわるところにあるといえる。次節では、この服務の根本基準を考察するにあたって、公務員に特徴的な職業倫理を考えたい。

V 公務員に特徴的な職業倫理

公務員は職業倫理において、医師や弁護士などの専門職や民間企業の従業員とも異なった特徴を持つ。ここではその特徴について順を追って取り上げ、考察しよう。

1 全体への奉仕

(1) 全体への奉仕——服務の宣誓

憲法第15条第2項において「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」と規定されている。自分を含んだ一部の国民のためではなく、全体のために公務員は奉仕せねばならない。公務員は全体の奉仕者であることは憲法に定められているだけでなく、公務員の仕事に就こうとする者全員に服務の宣誓としてその覚悟を誓わせることになっている。服務の宣誓は「職員の服務の宣誓に関する政令」として国家公務員法に基づいて制定されている。宣誓書には「私は、国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務すべき責務を深く自覚し、日本国憲法を遵守し、並びに法令及び上司の職務上の命令に従い、不偏不党かつ公正に職務の遂行に当たることをかたく誓います」と記されており、これに署名をして任命権者に提出しなくてはならない。

(2) 全体への奉仕——自分のためだけの仕事でない

この宣誓をもって、公務員が全体の奉仕者であり、一部の者の利益に過剰に与しないことを公務員個人の意識の面から規定されることになる。この一部の者が単に国民・市民の一部を指すだけで

なく、公務員本人自身も含まれることに注意したい。公務員が自分自身の利得を大きくするためだけに働くことは、現実にはあるにしても、サービスの宣誓を踏まえるなら控えるべきといえる。公務員は自分の賃金を得るためだけに仕事をしてはならず、常に公共性を意識しなくてはならない、と宣誓していることになる。

このニュアンスを金森徳次郎は僧侶の布施を用いてわかりやすく解説している（金森 1958：64）。僧侶は信者に対して読経をし、故人を弔い、仏教の教えを説くといったサービスを行っている。このサービスの報酬は布施という形で信者から提供される。僧侶は一般にこの布施によって僧侶本人および家族の生活を支えている。さて、そこで僧侶は金銭的な報酬を得るためだけに、さまざまなサービスを提供していると考えるのは妥当であろうか。人々は僧侶に金銭的な目的だけで祈りの奉仕をしてもらいたいとは思わないであろうし、僧侶本人もそのようにみなされるのは心外だろう。祈りの奉仕が主であり、報酬はそれに付随するものと考えるのが一般的であろう（もちろんそうでない宗教者も最近では増えているかもしれないが、人々が理想とする宗教者は祈りの奉仕を仕事の本質としているであろう）。

公務員の仕事もこの僧侶の例と似ている。公務員が全体の奉仕者であり、一部の奉仕者でないことは憲法によって定められており、社会的にも広く認識されている。公務員の仕事は社会全体への奉仕が主であり、それに付随する形で賃金を受け取るという形が法的に規定されているということになる。

(3) 全体への奉仕——争議行為の禁止と身分の保障

民間企業で働く人々は正規、非正規を問わず、労働者が自分のために仕事をするという側面が強い。労働力というサービスの対価として賃金を受け取ることは当然であり、その賃金が十分でない場合は退職したり、労使交渉を行って賃金の増加をはかったりする。

他方、公務員は自分の賃金を上げるための争議行為が禁止されている。国家公務員法第98条第

2項「職員は、政府が代表する使用者としての公衆に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をなし、又は政府の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない」、地方公務員法第37条「職員は、地方公共団体の機関が代表する使用者としての住民に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をし、又は地方公共団体の機関の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない」がある。

争議行為が禁止される理由としては、行政の仕事に生命財産にかかわる重要な職務が多く、ストライキをすることで国民・市民に多大な損害を与える可能性があることが考えられる。公務員の中でも特に防衛関係、警察消防関係はその傾向が強い。一般職の公務員であっても国民・市民のライフラインに多岐にかかわる公共性の高い仕事である点を見るとストライキの与える影響は民間企業に比べて大きいのがわかる。

この公共性が高い職務である点に鑑みて国家公務員法、地方公務員法では争議行為を禁止しているのであるが、これは基本的人権でもある労働基本権（団結権、団体交渉権、団体行動権）の制限といえるものである。そのかわりに、公務員には国家公務員法第75条第1項「職員は、法律又は人事院規則で定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、休職され、又は免職されることはない」、地方公務員法第27条第2項「職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、又は免職されず、この法律又は条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して、休職され、又は降給されることがない」として、公務員の身分保障がなされている。

これは民間企業と異なって雇用や賃金の安定性につながるものであり、公務員の怠惰な仕事ぶりを揶揄する際に使われる常套文句となっている。しかし本来の法の趣旨から考えると、全体の奉仕者として、国民・市民全体のために公務員が働くことを要請するための代償措置にすぎないことがわかる。

(4) 全体への奉仕——基本的人権の制限 公務員という職業の全体の奉仕者であるという

性質のため、公務員は労働基本権という基本的人権が制限されている。これにとどまらず、公務員はさまざまな形で基本的人権に制約がかかっている。憲法第13条に「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と明記されているにもかかわらず、公務員は時には自分の生命の危険を冒してまでも、国民・市民に奉仕することが社会的に要請される。全体の利益と公務員個人の利益がジレンマ状態に陥ったときに、公務員個人の利益のみを追求することが難しい仕事ともいえる。

国防、消防、警察の仕事においては、もちろん自分の身体の安全を確保したうでのことではあるが生命・身体に危険な職務を担うことがある。一般職の公務員においても、大きな災害が起きたときに、同様の行動が公務員に問われる場合がある。東日本大震災時の公務員の献身的な働き方は記憶に新しい。自分も被災者であるのに、市民のために仕事をすすめてはならない苦悩ははかりしれない。

公務員の職業倫理として全体の奉仕者であるという点は、単に法的に規定されているのみならず、社会から要請され、公務員個人も常に意識しておらねばならないものとなっている。

2 組織合一関係と信用失墜行為

公務員と民間企業の従業員との違いの大きな点の1つに「組織合一関係」があると金森は指摘する(金森1958:62)。

民間企業の従業員が業務上で行ったことは、その企業組織が行った業務とみなされる。たとえば、企業の従業員が食品の製造過程で異物を過失で混入させたなら、その責任は従業員本人に問われるものではなく、企業に帰される。従業員が取引先と契約をするなら、それは企業組織が契約したことになる。

公務員においても業務上で行ったことは、自治体あるいは国家が行ったこととされる。行政組織は公務員が業務上に行った過失の責任を問われる。また、公務員が業務としての契約を行うな

ら、それは行政組織との契約とみなされる。ここまでは公務員と民間企業の従業員の差はあまりない。

民間企業に勤める従業員は企業にメンバーシップをもって所属しているが、従業員の挙動のすべてが勤務する企業の挙動と社会的に受け取られることは少ない。しかし、民間企業の従業員と異なり、公務員の場合は業務上のみならず私的な部分を含めて、公務員個人に全人格的に自治体や国家が投影されることが多くみられる。公務員が発言したことが、自治体や国家が発言したことと受け取られることにもなる。これは公務員個人が自治体や国家と組織合一関係にあると社会的にみなされているからと、金森はいう。

一例として、近年公務員の個人的なSNSの使用に対して厳しい目が向けられるようになっていく。平成25年におきた復興庁職員によるツイッターにおける不適切発言に関する問題では、復興庁の職員がSNS上で市民団体や被災地の地方議会を誹謗中傷したことで問題となった。匿名で発言をしていたものの、結果的に本人が特定された。勤務時間内にツイートした件数は23件(全体で約600件)で、信用失墜行為として違反に認定されたものが6件であり、それらの行為に対して停職30日の処分がなされた。本件では、「政府の重要政策である復興に関し、幹部職員の立場にありながら被災者及び国民の政府に対する信頼を傷つけ、さらには復興に対する政府の姿勢を疑われかねない事態を招いたこと」が信用失墜行為に該当するとされている(復興庁2013)。この例で注目したいのは、同様の発言を民間企業の従業員がSNS上にしたとしても、ここまで大きな問題になることはない点である。

行政機関と組織合一関係にある公務員は、発言のみならず行動までもが公私ともども社会的に注視されるという状況になる。これは民間企業の従業員とは異なっており、公務員への厳しい職業倫理となっている。

3 職務専念義務

一般職公務員の職業倫理の特徴として、職務専念義務がある点も指摘しておきたい。民間企業の

従業員にも職務専念の義務はあるが、それは使用者側が労働者側に雇用契約として要求する義務であり、民事といえるものである。

他方、公務員の職務専念義務は法によって定められた義務である。国家公務員法第101条「職員は、法律又は命令の定める場合を除いては、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、政府がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない」、地方公務員法第35条「職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない」として公法上の職務専念義務が規定されている。

公務員の職務専念義務の法の精神は、国家公務員法第96条「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」にある全力を挙げて専念しなければならないという部分が基準となっている。公務員の全力を挙げて職務に専念しなくてはならないという義務は、公務員の意識として期待されるのみならず、副業の禁止という形でも表れている。

民間企業の労働者も使用者に対して誠実に職務を遂行する義務を有するが、企業が絶対に副業を禁止するのは難しくなっている。厚生労働省労働基準局監督課がかかげるモデル就業規則（令和5年7月版）では、「労働者は、勤務時間外において、他の会社等の業務に従事することができる」としている（厚生労働省労働基準局監督課（2023））。職業選択の自由がある点、勤務時間外の時間に制限をかけることはできない点などから、企業が絶対に副業の禁止をすることは原則として許されない。もちろんモデル就業規則においても、①労務提供上の支障がある場合、②企業秘密が漏洩する場合、③会社の名誉や信用を損なう行為や信頼関係を破壊する行為がある場合、④競業により企業の利益を害する場合は禁止してもよいこととなっている。

公務員においても地方公務員の場合は、地域貢

献に資する副業については容認する動きが出ている。地方自治体の兼業許可件数は年間4万件ほどで、そのうち3万件は農業や不動産賃貸などであるが、約1万件が地域貢献活動となっている（2018年実績）（総務省2019）。しかし、公務員は全体の奉仕者であるという立場がある以上、営利企業での副業が認められる可能性は少ないといえよう。

職務に対して全力で遂行しなくてはならないという職業倫理は、公務員の特徴の1つと言ってよいだろう。

4 業務の独占性ゆえの職業倫理

公務員の職業における特徴として、公務の仕事の多くは国や自治体などの行政機関がその業務を独占している点がある。他方、民間企業の商品については基本的には選択肢があり、消費者は自分の意思で商品を選ぶことができる。医師や弁護士に仕事を依頼する際でも、個人が自分で気に入った医師や弁護士を選ぶ選択の自由がある。

しかし、公務員の仕事の多くは行政機関に独占されていることもあり、国民・市民は選択の余地をもたない。もし公務員から不快な対応をされたとしても、忍従して受け入れるしかない。商店であるなら嫌な場合は別の商店に行けばよいが、行政機関の場合は別の行政機関に行けばよいというものでもない。そこで国民・市民ができることは、あきらめるか強硬に改善を申し立てるかという二択になってしまう。

ここに公務員に職業倫理がもとめられることになる。近年、国家公務員、地方公務員を問わず、国民・市民と直接かかわる業務を担当する者に対して、接遇についての研修を実施する行政機関が増えている。ここでいう接遇とは直接対応する国民・市民の満足度を向上させるための態度のことで、言葉遣い、身だしなみ、聞き方、伝え方、クレーム対応の技術などを指す。

営利企業は顧客満足度を高めるために接遇を含めたサービスの向上をはかり、収益を高めている。反対に、顧客満足度の低い企業は業績が下がり、倒産することもある。顧客満足度の向上は、そこで働く従業員にも賃金やボーナスの上昇につ

ながるため、積極的に接遇に気を付ける誘因になっている。

他方、行政機関は営利を目的としていないため、接遇に対するモチベーションは公務員個人の判断になる傾向が強い。国民・市民のサービスに対する満足度が公務員自身の評価に直結しづらく、また満足度が低い場合でも企業のように破綻して仕事を失うという危機感も少ない。

行政の仕事は国民・市民に選択の余地がないため、その業務に従事する公務員は職業倫理として国民・市民の満足度を高める努力が要請されることになる。地方自治体においては行政サービスを提供するという意識から、接遇をサービス業の基本としているところもある（福生市 2014：9；相模原市 2021 など）。公務員は業務の独占性ゆえ、職業倫理として国民・市民の満足度を高める努力が不可欠といえる。

5 強制力を有する行政官としての倫理

公務員の仕事と民間の仕事の違いの中で最も国民・市民の権利にかかわるのは、この強制性という特徴である。たとえ業績のよい大企業であっても、強制力をもって他人の権利を侵害することはできない。大企業が土地を手に入れたいと考えても、当人が土地を売る気持ちがないのなら、どんなに大金をはずんでもその土地を手に入れることはできない。一方、行政機関は法によって厳しく要件が定められてはいるものの、国民・市民の身体や財産に対して強制的に侵害することが認められている。法の要件さえ踏まえれば、土地を強制的に収容することも可能とされている。強制力にかかわる法としては、行政代執行法、土地収用法、成田国際空港の安全確保に関する緊急措置法、国税徴収法などがあげられる。

また行政はさまざまな許認可をする立場として、国民・市民に対して強制性を有している。たばこの小売販売、廃棄物の処理、動物の捕獲、理容師の開業など生活の中に深く入り込んだ部分にまで行政の許認可を受けることなく実行することができないことがある。自由主義においては、原則的にはどのようなものでも自由に販売することができるし、自分のアイデアでサービスを提供す

るのも自由である。しかし、行政の許認可にかかわるものにおいては、自由が制限され強制されていることになる。これらの許認可を守らずにいた場合は法に定められた罰則があり、懲役や罰金などを強制されることになる。

ここに公務員の持つ強制性に対する職業倫理が生まれる。この点においては、日常的に強制力を発揮する業務を行っている警察の服務規定に述べられている職業倫理が参考になる。警察職員の職務倫理及び服務に関する規則の第2条では、「警察職員は、警察の任務が国民から負託されたものであることを自覚し、国民の信頼にこたえることができるよう、高い倫理観の涵養^{かん}に努め、職務倫理を保持しなければならない」として、「1. 誇りと使命感を持って、国家と国民に奉仕すること、2. 人権を尊重し、公正かつ親切に職務を執行すること、3. 規律を厳正に保持し、相互の連帯を強めること、4. 人格を磨き、能力を高め、自己の充実^{じゆうじつ}に努めること、5. 清廉にして、堅実な生活態度を保持すること」と規定されている。ここで述べられた、公正かつ親切に職務を執行、人格を磨き、能力を高め、自己の充実^{じゆうじつ}に努める、清廉にして、堅実な生活態度という部分は、強制力を有する行政官としての職業倫理といえる。ここにあげられたような態度ではなく、公務員が差別的で暴力的で、非道な人格を持つ放漫な生活におぼれている人間であるなら、そのような人物から身体や財産の権利を侵害されることに社会は著しい嫌悪感をおぼえるであろう。

強制力を有する業務を担う職業として、その執行においては十分な配慮ができる清廉な人格を身につける必要が公務員にはあるといえよう。

VI 職業倫理が公務員の働き方に及ぼす影響——長時間労働

ここまで公務員の職業倫理について概観してきた。最後にこの職業倫理が公務員の働き方に及ぼす影響について考えてみたい。ここではその中でも公務員の長時間労働に的を絞って論じよう。

現在公務員の長時間労働が大きな課題とされている。人事院の調査（令和4年度）では、国家公

務員の所属する本府省での他律的業務の比重が高い部署では、一般職の公務員の28.1%が上限を超えて超過勤務を命じられており、14.1%が月100時間以上の超過勤務、19.9%が2カ月～6カ月の月平均80時間超の超過勤務を命じられていた(人事院2023:9)。他律的業務とは、国会関係、国際関係、法令協議、予算折衝など業務の実施時期などを自ら決めることが困難な業務を指す。地方公務員においては、総務省の調査(令和2年度)で100時間以上の超過勤務をした職員が全体の0.4%(4万9823人)におよぶ(総務省2021)。

公務員が長時間労働に至る原因の1つに、公務員の職業倫理がかかわっていると考えられる。上述の公務員に特徴的な職業倫理を振り返りながら、その原因を考えていこう。

公務員は全体への奉仕のための無私の働き手であり、自己を犠牲にしてでも社会に尽くすべきであるとの考えが社会的に広がっている。公務員は身分保障をされた安楽な仕事であり、勤務時間が増えても働くのが当然という言葉もよく耳にする。公務員の身分保障は争議行為の禁止とセットになったもので公務員の特権として付与されているものではないとは社会的にあまり認識されていないようである。

また、行政機関の業務は国民・市民の生命や財産にかかわる部分が多く、企業のように営業時間外は業務をしないというわけにはいかない点も長時間労働を招いている。たとえば災害時の出勤ルールを定めている自治体は多く、災害時には公務員個人も勤務時間以外にも行政組織の一員として対応を求められる。そこに公務員の行政機関との組織合一関係を見出すことができる。行政機関が業務を長期間休むことができないように、公務員にもそのような働き方が期待され、勤務時間が長時間化する傾向がある。

公務員は労働基本権などの基本的人権が制限され、国防、消防、警察などの仕事では自分の生命・身体に危険を冒す危険性もある。公務員における職務専念義務においても、公務員は業務に全力を挙げて専念せねばならず、勤務時間外でも営利企業で副業をしてはならないと定められている。

業務の独占性から商店のように「嫌なら他のお店に行ってくれ」という対応ができないため、窓口ではクレーマー化した市民への対応で業務が滞り、時間外勤務を強いられることもある。不当要求に対して諸規定を定めて対策を準備する自治体も増えている(山谷2022:96)。公務は強制力を有することから国民・市民の信頼にこたえるために誠実な仕事及要求されることも長時間労働を招く誘因となる。

公務員の職業倫理はたとえ長時間労働になっても真摯に仕事に取り組むべきであるという風潮をつくる土壌となっているといえよう。そのため行政組織の中にも長時間労働を許容してしまう組織風土が生まれるのであろう。長時間労働に限らず公務員の働き方全般に公務員の職業倫理が少なからず影響を与えているのがわかる。

VII おわりに

本稿では公務員の職業倫理について考察してきた。

公務員の職業倫理は組織倫理の段階ではあり、公務員個人としての誠実な仕事ぶりが重視される。公務員は医師や弁護士などの専門職とは異なるものの、職業倫理が服務規律などで法的にも規制される、民間企業とは異なった特殊性を持つ職業といえる。その服務規律のもととなっている公務員の特徴的な職業倫理として、全体への奉仕、組織合一関係、職務専念義務、業務の独占性ゆえの倫理、強制力を有する業務ゆえの倫理などが考えられる。

これらの公務員特有の職業倫理は公務員の業務の進め方のみならず私生活に至るまで行動を規制するものとなっている。とりわけ公務員の働き方には大きな影響を与えており、公務員の職業倫理があることから長時間労働が常態化する事態が生じているとも考えられることを明らかにした。

本稿では公務員個人の職業倫理に焦点を絞って論じたため、行政倫理の側面から公務員の判断や行動がどのような影響を議会、納税者、受益者、地域社会などのステークホルダーに与えるかという部分については十分に論じることができなかつ

た。特に公務員と議会の関係、公務員と取引先の関係などは公務員の職業倫理ともかかわる重要なテーマといえる。

また公務員の働き方に関する問題についても本稿では長時間労働の問題のみを論じたが、やりがいの搾取や非正規公務員の働き方についても職業倫理の観点から論究する余地があるといえよう。

*本研究はJSPS科研費19K02744, 18K02838の助成を受けたものです。

参考文献

伊勢田哲治 (2005) 「専門職の倫理と技術者」新田孝彦・石原孝二・蔵田伸雄編『科学技術倫理を学ぶ人のために』世界思想社。

金森徳次郎 (1958) 「公務員の倫理」小林珍雄・H.エルリンハーゲン編著『現代生活倫理講座第7 職業の倫理』春秋社。

厚生労働省労働基準局監督課 (2023) 「モデル就業規則 令和5年7月版」。

相模原市 (2021) 「相模原市接遇マニュアル あらっ とってもいい感じ! ——心を紡いで 誇りへつなぐ」令和3年5月。

人事院 (2023) 『令和4年度年次報告書』。

総務省 (2019) 「地方公務員の社会貢献活動に関する兼業について」第32次地方制度調査会第26回専門小委員会資料。

—— (2021) 『地方公務員における働き方改革にかかる状況——令和2年度地方公共団体の勤務状況等に関する調査結果の概要』。

—— (2022) 「令和4年地方公共団体定員管理調査結果」。

復興庁 (2013) 「「復興庁職員によるツイッターにおける不適切発言に関する処分等」に関する事務方説明 (概要)」(平成25年6月21日(金)9:45~10:08復興庁記者会見室)。

福生市 (2014) 「福生市職員のコンプライアンス行動指針——信頼される職員を目指して」平成26年10月。

山谷清秀 (2022) 「自治体における不当要求行為とカスタマーハラスメントへの対策」『青森中央学院大学研究紀要』35号, pp. 95-114。

湯浅泰雄 (2002) 「職業の倫理について」『湯浅泰雄全集 第1巻経済倫理・職業倫理・倫理思想史』白亜書房。

なかや・じょうじ 近畿大学経営学部教授・人事院公務員研修所客員教授。主著に『討議事例から考える「公共」の授業——社会の課題を倫理的な視点で考えてみよう』(清水書院, 2021年)。ビジネス倫理論, 応用倫理論専攻。