

公共哲学と公務員倫理

～ 民主制国家における公務員の本質 ～

総務委員会調査室 あらい たつお
荒井 達夫

1. 公共哲学と公務員倫理

近年、公務部門において公共哲学と公務員倫理に関する議論の重要性が指摘されている。第166回国会における国家公務員法改正の審議では、公共哲学と公務員倫理に関する議論の重要性について行政改革担当大臣がその認識を述べている。また、平成19年8月に人事院が行った「公務員人事管理に関する報告」では、人事院の当面の課題の一つとして公共哲学と公務員倫理に関する研修の充実の必要性が、次のように指摘されている。「これからの公務員は、高い使命感や倫理観に加え、幅広い視野や洞察力、行政官としての高い専門性等を備える必要があり、そのための体系的な人材育成は極めて重要である。これに資するよう、本院の実施する階層別の行政研修のうち、初任者研修については、体験学習や討議・発表を通じて公務員の心構え、基礎的素養等を習得することを中心とし、幹部級研修については、公共哲学や公務員倫理に関する研修を充実していくなど、各階層ごとに研修の趣旨・ねらいを明確化するとともに、職員の主体的な参加を促進するため、外国の行政官との直接対話など内容の多様化や日程の弾力化にも取り組む。」

行政がますます複雑高度化する中、公務員にはより広い視野や洞察力とともに、高い使命感や倫理観を備えることが求められている。また、官製談合の全国的蔓延、年金記録の消失、年金保険料の横領、防衛省の公務員倫理違反など、重大な公務員不祥事の発生により、民主制国家における公務員はどうあるべきか、公務員の在り方の根本が問われることとなった。公共哲学と公務員倫理に関する議論の重要性が指摘される背景には、このような状況がある。

しかし、公務員倫理はともかく、公共哲学は一般には聞き慣れない言葉であり、それに関する研修となると、一体何を学び習得しようとするものなのか、疑問に思う人が多いのではないだろうか。実は、公共哲学の学問的定義は確立しておらず、内容は極めて曖昧で不明確である。さらに、公共哲学の通説的見解には民主制原理との関係で無視できない重大な考え方が含まれており、学問としての公共哲学を現状のまま公務部門へ導入することは妥当でない、と私は考えている。

2. 学問としての公共哲学

山脇直司氏（東京大学教授）は、公共哲学とは「哲学、政治、経済、その他のもろもろの社会現象を公共性という観点から統合的に論考する学問」であると定義している¹。

また、佐々木毅・金泰昌他編『公共哲学』全20巻（東京大学出版会）では、編集方針として次の4点を掲げており、これらが学問としての公共哲学の代表的見解と言える。

公共性を、個を殺して公に仕える「滅私奉公」のような見方ではなく、個が私を活かし、

公を開く「活私開公」という見方でとらえる。

従来の「公」と「私」という二元論ではなく、「公」と「私」を媒介する論理として「公共性」を考える。

公共性の担い手について、国家が独占するという観点よりは、市民や中間団体の役割を重視するという観点から議論を進める。

グローバル（グローバルかつローカル）なレベルでの公共性について積極的に考慮する。

なお、同書の実質的な責任編集者である金泰昌（キム・テチャン）氏は、私との直接対話で、公共哲学を次のように説明された。（これは、私なりの理解のまとめに過ぎない。）

- ・金泰昌氏の論は、「公・私・公共三元論」、「活私開公」、「他者の尊重に基づく対話」がキーワードである。特に「公・私・公共」の三次元相関思考が重要である。
- ・「公（政府の公）」＝官、「私」＝個人であり、「公共（市民の公共）」は、「公」と「私」を媒介する役割、また、それを果たす主体を意味する。「政府の公」と「市民の公共」は明確に区別する必要がある。
- ・今日では、「公」と「私」をつなぐ「公共」を発展させることが重要であり、そのためには「活私開公」が必要である。
- ・「活私開公」とは、「私」を活かして「公」を開くことであり、滅私奉公、その正反対の滅公奉私とは異なる第三の行動様式である。
- ・「活私開公」のためには、「他者の尊重に基づく対話」が不可欠である。
- ・「活私開公」が広く行われれば「公共する」世界が広がり、その媒介作用により、「公」と「私」がむすび、つなぎ、活かされ、社会が安定、発展することになる。

このように学問としての公共哲学は、用語、表現の仕方ともに難しく、一般人には理解が容易でないというのが正直なところである。さらに問題は、公共哲学の通説的見解である、いわゆる「公・私・公共三元論」が、理解の仕方によっては民主制原理に反すると考えられることにある。公務部門において職員が保持すべき倫理や、その基礎となる哲学について議論する場合、憲法と国家公務員法の中心思想である民主制原理を柱に展開しなければならないことは言うまでもない。ところが、「公・私・公共三元論」では、「政府の公」と「市民の公共」を論理上明確に区別する結果、憲法の「全体の奉仕者」や国家公務員法の「公務の民主的運営」の解釈が著しく歪んだものになるおそれがあるからである。この点が、公務部門に公共哲学を導入するに際して最大の論点となると思われる。

3. 現行法制と公共哲学

【憲法前文】

憲法第99条は、「天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ。」と規定している。したがって、公務部門に公共哲学を導入するに当たり、憲法思想は第一義的な重要性を有すると言える。その基本思想が端的に表れているのが憲法前文であり、次のように書かれている。「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び

戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。(以下略)」

憲法前文は、日本国民が、世界平和という国際社会一般の利益(普遍的な市民的公共)の実現を目指し、政府の行為による戦争を回避するため「人類普遍の原理」である民主制原理・国民主権原理に基づくことを明らかにしている。これが、公共哲学の議論でまず確認されるべき最重要事項であると考えられる。

【憲法規定】

公共哲学と公務員倫理に関する議論において、とりわけ注目すべき憲法規定(第14条・第15条)がある。

第14条 すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

第15条 公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。

2 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。

民主制原理・国民主権原理を前提として、これらの憲法規定からは、民主制国家における公務員の本質に関する解釈が導かれる。すなわち、国民主権と法の下での平等に基づく民主制国家において、その地位と権限はすべて国民に由来し、公務員は職務の遂行に当たり、すべての国民に対し平等に対応しなければならず、公務員は公務員であることにより、特権的立場に立つことは許されない。公務員が「全体の奉仕者」であることの本質的な意味は、ここにあると考える。なお、国家公務員倫理法第3条の「職員が遵守すべき職務に係る倫理原則」や国家公務員倫理規程第1条の「倫理行動基準」も、このような趣旨で書かれていると思われる。

【国家公務員法】

憲法思想に基づいて、国家公務員法は、次のように規定している。

(この法律の目的及び効力)

第1条 この法律は、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たり、最大の能率を發揮し得るように、民主的な方法で、選択され、且つ、指導さるべきことを定め、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する。

(サービスの根本基準)

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。

民主制国家における公務員は、国民に対し、公務の民主的で能率的な運営を保障するため、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。これが、憲法及び国家公務員法の趣旨である。その「公共の利益」とは、民主制国家における公務員の本質からすれば、基本的に「全国民に共通する社会一般の利益」であると理解するほかない。

しかし、「公・私・公共三元論」との関係では、その点に重大な問題が生じることになる。なぜなら、「公・私・公共三元論」では、「政府の公」と「市民の公共」を論理上明確に区別するため、それに整合する形で国家公務員法を解釈するとすれば、「全国民に共通する社会一般の利益」（＝「市民の公共」）とは別の「政府の公」を追求するのが国家公務員である、ということになるからである。当然、「全体の奉仕者」や「公務の民主的運営」の解釈も、そのような「政府の公」の意味に合わせて行われることになる。これは結局、民主制原理・国民主権原理の否定につながり、到底容認できる議論ではない。

なお、この点については、武田康弘氏（白樺教育館館長・哲学者）が、金泰昌氏との対談²の中で、問題の本質を明らかにする、次のような極めて重要な指摘をしている。「公と公共の区別ですが、わたしは原理次元でこれを区別する思想は、国民（市民）主権の民主主義社会においては成立しないと見ます。国民（市民）的な公共性とは異なる公を担う「官」（行政機関）を認めることは、原理に反すると思うからです。」、「わたしは、民主主義社会の原理につくならば、「公」とは幻想に過ぎず、原理上は、市民的公共以外に「公共」はなく、「官」の仕事は、国民からの委託で「公共」を支え、実現するものであり、官僚は国民のサービスマンである、と考えているのです。」

4. 「公・私・公共三元論」とは

公共哲学の通説的見解である「公・私・公共三元論」を用いて憲法や国家公務員法を合理的に説明することは困難である。これは「公・私・公共三元論」が公共哲学の原理となり得ないことを示している。民主主義思想の大元をなす考え方であるならば、憲法思想や国家公務員法の理念・目的と矛盾することはあり得ないからである。では、「公・私・公共三元論」とは何か。私は「現実問題の重要な側面を際立たせて説明する理論の一つ」と考えている。特に「公・私・公共」に対応する「滅私奉公、滅公奉私、活私開公」などの議論は、日本国内の諸問題を考える際に非常に有用な視点を提供すると思われる。例えば、最近、重大事件に発展した防衛省の公務員倫理違反の問題では、「国民主権（憲法前文） 全体の奉仕者（憲法 15 条） 公務員倫理法」という発想で思考し、行政運営を行うことの重要性を痛感する。なぜなら、個々の公務員（特に霞ヶ関キャリア）が、憲法の依拠する民主制原理を深く理解し、「活私開公」を徹底的に実践すれば、当然、「私」から「公共」が開かれ、その結果、「真の全体の奉仕者」となり、「市民の公共」である「良き公」（＝公務の民主的で能率的な運営）が実現することになるからである。このように考えて、はじめて「公・私・公共三元論」は、公務部門において有用性を発揮できると思われる。

「公・私・公共三元論」を民主制原理との関係で整理し、正しい位置付けを行うとともに、民主制原理を柱とする公共哲学に基づき公務員倫理を構築することは、今日の人事行政における喫緊の重要課題なのである。

¹ 山脇直司「公共哲学の現状と将来」『UP』第 406 号（東京大学出版会）2 頁

² 「公共の良識人（京都フォーラム）」における「武田康弘と金泰昌の往復書簡」