

規律と参加

——行政サービスの向上をめざして——

中村圭介

東京大学教授

一 はじめに

地方分権。美しい響きをもった言葉である。何か、自分たちが主人公になるようで、ワクワクした気分になる。財源のことなどを考えると、そう浮かれてばかりはいられないけれど、楽しくなることは間違いない。

その「地方分権」の設計図を描き、よき地域社会をつくり上げていくのは誰か？ 主人公は市民である。だが、そのかわりは、やはり間接的にとどまらざるを得ない。市民に選ばれる知事や市長、議員たちがその主たる担い手となる。常識的には、そして教科書的にはそういう答えとな

る。私もそれに異を唱えるつもりはない。

けれども、もう一人の大切な主役を忘れてはいないか。私はそう思うのだ。自治体で働く職員たち。私が期待するもう一人の主役である。

なぜ私がそう考えるのか、その期待を担うために何が必要なのか。この文章では、そうした私の思いをつづつてみたい。

二 主役としての自治体職員

たしかに、基本的な設計図を描き、決定するのは知事や

市長、議員たちであり、彼らを選ぶ市民である。だが、詳細な図面を描き、それをもとに種々の行政サービスを實際に提供するのには自治体の職員なのだ。知事や市長、議員は基本的な方向を決めるだけで、あとは、職員たちに依存せざるを得ない。職員たちの働きをとおしてしか、彼らは自分たちの考え、政策を実現することはできない。

民間だってそうである。経営トップは経営戦略を定めるだけで（それはとても難しいことではあるけれども）、實際に商品を開発したり、生産したり、販売したりするのは、彼らが雇った人びとなのである。いい換えれば、経営トップはみずからたてた戦略を実行に移すには、他人に依存せざるを得ない。

トップは他人に依存しなければ自分の思いを達成できない。行政も組織である以上、この原則から逃れられない。そして、ここから重要な点であるが、トップは個々の職員を自分の思いどおりにすることなどできないのだ。

詳細な設計図の一つひとつをチェックし、みずからの基本方針に確実に沿っているかどうかを確認することなど無理というものだ。基本方針それ自体は漠然としているし、それを具体化する道だっていくつかある。その選択は職員に委ねられている。また、どの道が最善なのかは、事前にはわからない。将来、何が起こるかを完全に予測すること

などできないことを考えれば、なおさらである。

さらに、詳細な設計図が決まったからといって、そのとおりに、職員たちが働くかどうかともわからない。人間は口ポットではなく、自由意思をもつからだ。少しずつ軌道修正をしていくかもしれない。それを意図して行うこともあれば、知らず知らずのうちにずれていくこともある。また、場合によっては、働いているふりをするだけになるかもしれない。

だから、地方分権を進め、よき地域社会をつくろうとすれば、職員個々人にもその思いを共有してもらい、同じ方向をめざして働いてもらう必要がある。そうした歩みができるように、職員たちを育てていく必要がある。いい換えれば、自治体で働く職員たちも地方分権改革の主役であると認めることが大切なのだ。

主人公は、もちろん、市民である。市民の声は、では、どのようにしたら行政に届くのか。選挙は重要な手段である。議員が個人的に行っている市民相談もまたそうだろう。だが、私は、日々、行政実務に携わっている職員こそが、もっとも重要な窓口になるはずだと思うのだ。

市民の苦情、要望、不満などに耳を傾ける。窓口でそれができるし、日々のご近所づきあい、あるいは、何かの私的な集まりでもそれはできよう。

行政施策が果たして、当初の目的どおりの効果を上げて
いるのかどうか、市民の期待に込められているのかどうか
をチェックする。業務の結果を政策課題とつき合わせてい
けば可能だろう。自分の部あるいは課だけでは、全体像が
わからなかったら、関係している部署で話し合えばよい。
あるいは、他の自治体や民間の動向にアンテナを張り巡
らせて、市民のニーズに合った新たな行政施策を考え出
し、実現にむけて努力する。

市民の声を大切にすることがした姿勢、それが行政サービ
スの向上に、そして、よき地域社会の創造につながる。そ
の担い手は自治体で働く職員である。私はそう考えるの
だ。ここでも、彼らは改革の主役の一人となる。

主役になるためにはしかし、条件がある。みずからを律
する仕組みをつくりだすこと。これが一つ。もう一つは、
行政への参加にむけた一歩を踏みだすことである。説明し
よう。

三 人事評価と自己規律

地方公務員の人事管理にはいくつかの問題点がある。こ
れが、私の調査研究の結論であった。⁽³⁾ そのうちの二つが、
職員たちの働きぶり、能力を評価する仕組みを事実上、欠

薄っぺらな能力観しかもっていない人ではないか。あるいは、
原則賛成というポーズだけであって、本音は絶対反対
という人ではないか。私はそう思ってしまう。不思議なこ
とに、こうした考えは、後述するような組合の行政参加を
拒否する人びとと共通している。

だが、職場で実際に働いていれば、個々人の働きぶりや
能力に違いがあることはわかってこよう。たとえば⁽⁴⁾ つぎの
ようである。

「よい課長っていうのは、窓口にお客さんが怒鳴り込ん
できたときに、担当者を抑えて、自分が行く課長さん。だ
めな課長は、そういうお客さんが来ると、いつのまにかい
なくなってしまう課長」。

「仕事をまったく知らない課長もいるわけですよ。そう
いう人にかぎって、こちらが教えても勉強しない。もちろ
ん、業務の経験が長くて、知識も豊富で、部下にある程度
任せてくれて、時々軌道修正してくれる課長もいます。
責任はこっちがとるからといって」。

「窓口業務をしていると、市民を必ず怒らせる人と、怒
らせずに納得させて帰らせる人がいるんですよ。いつてい
ることは同じなんですけどね」。

「常にアンテナを張り巡らせて、何か役に立つことはな
いかと探している人もいますし、そうじゃない人もいます。

いていることである。勤務評定制度は一応、法律には書か
れている。だが、それが絵に描いた餅であることは、誰も
が知っていよう。

いま、人事評価制度という新たな看板をつけて、評価シ
ステムが導入されようとしている。私は、そのことに賛成
している。なぜか。

よき管理職を選ぶこと、頑張って働こうとのインセン
ティブを与えること、モラル・ハザードを防ぐこと（怠け
ないようというメッセージを与えること）、適材適所を
はかること、適切な教育訓練を提供すること、これらのた
めには、人事評価制度は不可欠だと考えるからである。

私がこういふと、必ずつぎのような反応が返ってくる。
「評価制度には原則として反対はしない。それが客観的
で、公平なものであるという保証があれば」。

これに対する私の答えは、一〇〇%客観的で、一〇〇%
公平な制度などありはしない、所詮、神ではない人間が人
間を評価するのだから、けれども、ないよりははるかに
まだだ。

他人の仕事能力を完璧に見通せるなどと私は考えていな
い。また、完璧に誰かが知り得るほどに、能力そのものが
薄っぺらなものだとも考えていない。完全なる客観性、公
平性にこだわる人は、人間の理性を過信しているか、逆に、

補助金で何か使えるものがないかとか、似たような自治体
で何か新しいことをしていないかとか。こういう人はやは
りいい仕事をしますよね」。

「学校用務員の良し悪しはすぐにわかる。学校に行って、
校舎をみればわかるし、花壇をみればわかる。また総合学
習や生活科の授業で、環境問題などに関してサポートする
人もいれば、そうじゃない人もいます」。

ほんの一例である。何もこの人は八七点、あの人は六二
点などつける必要などない。職場をみれば、いい仕事を
している人、普通の人、もうちょっとの人の三グループく
らいに分けることはできよう。これで十分だと私は思うの
だ。もちろん、全員の評価がまったく同じになるとはかぎ
らないだろう。それでも、一〇人のうち、七人か八人があ
る人はよくやっていると思えば、やはりその人はいい仕事
をしているとみてよいのではないか。

そんなばんやりとしたことではないか。客観性、公平性
はどこで担保されるのか。こう叱られるかもしれない。だ
が、仕事ぶりをみる仲間の目は案外に厳しく、完全とはい
えないまでも、ある程度は正確なものではないか。何よりも
職場の目線を基礎にした評価には説得力がある。⁽⁵⁾

こうして仕事能力、働きぶりを評価していく。みずから
を律する仕組みを用意するのだ。その結果、管理職にむい

ている人とそうではない人を判別できるようになる。また、アンテナを張り巡らせ、仕事に前向きに取り組んでいる人を高く評価し、そうした努力をしていない人を低く評価する。前者にはインセンティブを与え、後者にはこのままではだめだよというメッセージを伝える。大きな賃金格差をつける必要などない。メッセージが伝わればよいのだ。その人の能力、適性に合った職場に配置する。評価の結果、どこが足りないかを伝え、それを補うような教育訓練を提供する。

念のためつけ加えておこう。評価制度を入れて、能力の高い人、ばりばり仕事をしている人の給料を高くし、大きな賃金格差をつけることで、彼らのやる気を引き出し、結果として公務部門の効率向上につなげるべきだ。こう唱える人びとがいる。とくに中央で公務員制度改革を論じている人びとのなかにいる。

私は、そうした考えには賛同しない。人事評価制度の役割の一つは、これまでのべたように、職員に、あなたたちの頑張りをちゃんとみているよ、怠けたらだめだよというメッセージを伝えることである。結果として、これまでと同様に年功的賃金が維持されたとしても、かまわない。わずかな差しかつかなかつたとしてもかまわない。重要なことはさきのメッセージを確実に伝えることである。そこに

こそ、人事評価制度を導入する意義がある。

もちろん、評価制度などなくても、よい管理職を選べるし、職員はみな懸命に働いているし、適材適所はできているし、適切な教育訓練が提供されていると考えるのならば、新たに制度を導入する必要などない。だが、残念ながら実態はそうではないというのが、さきのインタビュウから私が学んだことである。

あるいは、管理職が良いか悪いか、懸命に働いていようがいまいが、その仕事に向いていようがいまいが、教育訓練が適切であろうがなかろうが、そんなことは関係ないというのであれば、新たな制度などは不要だ。しかし、それは市民を味方にできないではないか。改革の主役の座をみずから降りることになり、仕事や人生がつまらなくなりはないか。私はそう心配してしまふ。

四 参加と自己改革

行政施策が本当に市民のためになっていくのかどうか。これを常日頃からチェックしていくことが必要だと私は思う。個性豊かな地域をつくり上げていくためにはとても大切なことだろう。だが、これがなかなか大変なことなのだ。民間であれば、結果はマーケットが判断してくれる。

消費者のニーズに合っていないければ、売上げが落ち、利益が減る。だが、行政サービスについては、こうした便利なメカニズムは働かない。ではどうしたらよいのか。

そこにこそ、日々、市民に向き合い行政実務を行っている職員の出番がある。私はそう思うのだ。

種々の高齢者施策が、本当に高齢者のニーズに沿っているのか。縦割り行政の結果、高齢者の重要なニーズをすくいとれないでいるのではないか。高齢者向けのサービスと意気込んでいても、企画立案する側の勝手な思い込みにとどまってはいいないか。

学童保育だけでなく、小学校高学年（学童保育の対象外である）の子どもたちの世話もしてほしいという市民のニーズを無視しているのではないか。中央省庁のなわばりを越えて、真に市民ニーズに応えようとする姿勢に欠けているのではないか。

廃棄物処理についても立派な施策があるのに、現場ではそれが十分に機能していないということはないか。部門を越えた連携、あるいは企画部門と実施部門との連携がおざなりになってはいないか。

こうしたチェックは現場でないと難しい。議員も市民相談などで、そうした情報を得るだろうが、やはりかぎられよう。知事や市長では市民から遠すぎる。職員に当たって、

市民の声を積極的に聞き、市民の期待に応えようという気にならなければ、せつかくの情報も生きてこない。評価制度の役割はここにもある。市民を大切にする人を高く評価することになれば、みな姿勢もそちらへむこう。

だが、それだけでは不十分なのだ。生きた情報が職制ルートでうまく伝わればよい。部門を越えた連携がスムーズにとれるならばよい。けれども、組織の各部署には公式に割り振られた役割があり、権限がある。その壁を乗り越えるのは、なかなか難しい。

部下に、じつはあの施策はうまくいっていませんなどといわれても、素直にそれを認め、何とか改善しようという管理職ばかりではあるまい。よその部から、おたくのここを改めてほしいといわれて、すぐにわかったという部長ばかりでもあるまい。

労働組合こそが、その役割を担えるのではないか。私はそう期待しているのだ。組合員には上下関係はない。権利は同等だ。公式の役割、権限をいったん離れて、組合員同志で率直な話し合いができる。建前にとどまるのかもしれないけれど、少なくともそうした可能性はある。

そして、この話は、私のたんなる思いつき、絵空事ではないのだ。私が調べた事例の二つでは、組合が行政施策の立案、企画段階に関与し、その実施状況について当局と協

議していた。⁶⁾民間部門における労働組合の経営参加とのアナロジーでいえば、公務部門における組合の行政への参加である。

地方公務員法によれば、組合は「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件」および「これに附帯する社交的または厚生の活動を含む適法な活動」については交渉できるが、「地方公共団体の管理および運営に関する事項」は交渉の対象とすることができないのだ。こう私を論してくれる人がいるかもしれない。

そんなのはたかが法律ではないか。当事者たちが話し合いたいと思えば、それを止めることはできないはずだ。法律をよく知らない私はそう思う。事実、権威ある労働法学者によれば、管理運営事項であっても「当局が任意に職員団体と意見交換を行い、それによって得られる情報を同事項の適切・円滑な処理に役立てることは、さしつかえない⁷⁾」。だから、当局が承諾すれば、管理運営事項であっても労使間で話し合いはできる。

要は、そうした話し合いが行政サービスの向上にとってプラスに働くとか当局が認めればよいのだろう。そのために何が必要なのか。

まずは組合みずから変わることである。組合の目的の一つが労働条件の維持向上にあることを忘れてはならない。ズをつかまえられたら、売上げが伸び、利益が増える。消費者の声は、マーケットを通じて、企業に伝えられる。だが、行政ではそうしたメカニズムは働かない。

市民の行政ニーズをとらえるためには、行政施策を、その実施状況までふくめて、常に監視する必要があるとわかってもらわねばならぬ。計画は常に正しく、確実に予想どおりの成果を生むと考えるのは、人間の理性を過信しているか、あるいは複雑さやまみらない社会を単純化しすぎている。そうした考え方は、さきにもた人事評価に完全なる客観性と公平性を期待する人と同じである。

人の理性には限界があり、社会は複雑さやまみらないとわかれば、真に市民の期待に応える行政サービスを提供し続けていくためには、地道な監視の努力が必要だとわかる。

知事や市長、議員にそれを期待するのは実際問題として難しい。事件はいつも現場で起こるからだ。

行政施策が思ったような成果をもたらしているのか、いないのか。もし成果をもたらしていないとしたら、どこに問題があるのか。市民のニーズに沿っているのか、いないのか。これを知るためには、実際に現場で行政実務に携わる職員の声に耳を傾けるしかないのだ。さきにも述べたように、本音は職制ルートを通じるより、組合を通じた方が吸

とはもちろんである。だが、それを越えて、よい行政サービスを提供することに組合として前向きに取り組むことも重要なのだと考える。そのためには自己改革が必要となる。私が調べた事例であっても、組合は組合員に自己点検を課し、「自らの労働を厳しく見つめ直し、市民の立場にたって行政サービスを提供する」という方針を高らかに宣言している。この高邁な精神なしには、行政への参加は実を結ばない。私はそう思う。

組合がせっかく自己改革をしたとしても、当局が頑なに参加を拒めば、その努力は実らない。知事や市長が組合の自己改革にむけた努力を正しく評価してくれば問題は起きない。だが、このハードルはそうたやすく飛び越えられないものではなさそうだ。何かというと「管理運営事項」だとして、組合との話し合いを拒否するケースが多いのではないか。だからまず当局との信頼関係を築き上げることが必要となる。

そのうえで、組合との話し合いが結局は行政サービスの向上につながるのだと説得していくほかない。

まずは、行政では、マーケット・メカニズムのような便利な手段がないことを理解してもらうことだ。さきにも述べたように、民間企業は消費者ニーズをつかまえられるなかつたら、売上げが落ち、利益が減る。逆に、うまく消費者ニ

い上げられる。部門の高い壁に悩まされることも少ないだろう。

組合との話し合いを通じて、こうした声を当局が吸い上げる。結果として、必ず、よりよい行政サービスの提供につながる。マーケット・メカニズムに代わる、行政サービスの監視機構ができればいい。

余談になるが、せっかくでき上がった監視機構をわざわざ壊したのが、最近の大阪市のケースであろう。市長も、その支援者も、議員も、マスコミも問題の大きさに気づいているのであろうか。行政サービスの質が低下しているのではないかと懸念しているのは私だけであろうか。

五 おわりに

いまこそ、改革の時だ。何も中央の指示を待つ必要などない。地方分権の時代なのだ。行政サービスをよくするために、市民の期待に応えるために、何をどう改革すべきなのか。働く者一人ひとりが、真剣に考えるべき時がきた。既得権益にとらわれず、自分を見つめ直し、前をむいて歩いていくべきだ。

そのためには、みずから律する仕組みをつくり上げ、組合として行政に積極的に参加していくべきだ。いろいろ

なハードルがあるだろうし、またさまざまな意見の人がいよう。そうした困難を乗り越えてでも、改革をしていくべきではないか。いまがそのチャンスだ。私は真剣にそう考えている。

(注)

- (1) 詳しくは、中村圭介『成果主義の真実』（東洋経済新報社、二〇〇六年）の第四章を参照してほしい。成果主義の実態についても同書を参照してほしい。現在、公務部門で騒がれている「成果主義」は、実態からかけ離れた虚像であり、したがって、それに対する懸念、不安も誤解に基づくものであることも理解されよう。もともと、私自身は成果主義の肯定派でも否定派でもなく、また公務部門に民間のような成果主義を導入すべきだとも考えていない。
- (2) こう考える私から見ると、いまの公務員バッシングは理解できないのだ。大切な主役である自治体職員を説得し、改革に積極的に参加するように促すべきなのに、定数削減と賃金カットを進める。これでは、せつかくの前の向き姿勢に水をさすだけではないか。なお、日本の公務員は世界的にみれば、かなり少ない。少し前のデータであるが、一九九八年現在、人口一〇〇〇人あたりの公

- 務員数は、フランスが九五人、イギリスが八一人、アメリカが七五人、ドイツが六五人であるのに対して、日本はわずかに三八人である（中村圭介「多すぎるのか、それとも効率的か—日本の公務員」『日本労働研究雑誌』第五二五号、二〇〇四年四月、一八一—二二頁）。
- (3) 調査結果については中村圭介『変わるのはいま—地方公務員改革は自らの手で』（ぎょうせい、二〇〇四年）を参照してほしい。
- (4) 現在、自治労のある県本部の協力を得て、人事評価に関する調査を進めている。以下の例は、その一環として実施した中堅職員グループ討議によるものである。
- (5) 私が前出(4)の中堅職員グループ討議を企画した意図は、この職場の目線を評価項目に取り入れることである。

- (6) 詳しくは中村圭介・前浦穂高『行政サービスの決定と自治体労使関係』（明石書店、二〇〇四年）を参照してほしい。
- (7) 菅野和夫「公共部門労働法—基本問題の素描（3）完」『法曹時報』第三五卷第二二二号、一九八三年、一八頁。

特集●変革のなかの自治体と職員 Ⅲ

公共性の揺らぎと自治体職員

——持続的社會における公益の構造化と地域公共人材としての自治体職員——

富野暉一郎

龍谷大学教授

はじめに

地方分権時代を迎えて、「公共」とは何か、という問いが地域社会における「協働」をめぐる幅広く論じられている。その背景としては、日本における中央集権・官主導の体制が地方分権と規制緩和によって変化し、政府の役割が後退して地域社会や個人における自己決定・自己責任に基づく社会構造の再編成が急速に進んだことがある。この社会構造転換は、明治維新以後百余年にわたって維持されてきた日本の後発資本主義国としての社会体制の根本的な変革を迫るものであり、また地方自治の理念を中央集権と

いう現実によって抑制されてきた日本の戦後自治制度からの決別を、中央政府・地方自治体・国民のすべてに迫っている。

しかし地方自治の現場では、二〇〇〇年分権とそれにもなつて政府から矢継ぎ早に提起されてきた市町村合併・三位一体の改革・道州制などの改革課題に対応し、さらに一九九〇年代以来の厳しい財政状況に対処することなどに追われてきたために、新たな分権時代において地方自治体の実現すべき「公益」や、担うべき「公共性」、そしてその担い手としての自治体職員像などの、協働型社会の要件であり自治の基本となるべき課題に挑戦する動きは残念な

ろうきん @ir ローン

特長

①これだけのお使いみちが

- 車の購入（業務用不可）
- 出産・育児
- 介護
- 医療
- 教育
- 住宅関連資金
- 冠婚葬祭
- 障害者支援
- 災害支援

②限度額設定方式だから、便利でスピーディー！

@irローン
1つでOK!

お問い合わせは 近畿ろうきん フリーダイヤル
0120-191-968

商品概要

- 融資金利 資金用途別に適用金利が異なります。
年利3.45%~4.00%(変動金利・保証料込)
 - 限度額 最高300万円(会員500万円)
*所属組合によって限度額が異なる場合があります。
 - 返済方法 借入額に対する元利均等毎月返済、または元利均等毎月・ボーナス併用返済
ろうきん所定の保証機関による保証(保証料は融資金利に含まれています)
 - 保証 一度契約すると払戻請求書および資金用途証明書・振込依頼書のご提出によりご融資します。
(ただし、原則として支払先へのお振込となります)
- 審査の結果ご希望に添えない場合がありますので、あらかじめご了承ください。

カラー印刷をダントツに安く!! さらに早く!!

美しいスーパービジョン印刷®

スーパービジョン印刷とは
弊社が独自に研究開発を重ねて実用化した印刷技術で、今までの印刷では表現できなかった、画像の中の細部の模様や細かい文字などを鮮明に再現する、超高画質の美しい印刷が可能となりました。
しかも、この超高品質の印刷をありふれた普通の価格でお届けいたします。
※スーパービジョン印刷®は原多印刷株式会社の登録商標です。(登録第418001号)

印刷、ハイファイカラー
CMYKの4色にRGBの3色を加え、表現したい豊富な色やレッドな色の再現性を高め、見本の目を驚かすほどの鮮やかな7色印刷。
スーパービジョン印刷®でのハイファイカラーは日本初です。

- フルカラー
- 菊全 日色機
- 菊半 日色機
- 菊半 4色機
- CTP 菊全 菊半

原多印刷株式会社
HARATA PRINTING CO., LTD.

〒595-8501 大阪府守口市西田町1-7-43
TEL (06) 6882-3333 FAX (06) 6882-3545
URL http://www.harata.jp e-mail: info@hrt.co.jp
URL http://www.harata.jp

編集後記

本格的な少子高齢化が進み、人口減少という歴史的転換期を迎えている。温暖化をはじめとする環境問題も年々深刻さを増すとともに、社会経済の急速なグローバル化が進んでこれまでも市民生活を支えてきたさまざまな社会システムの弱体化も進行している。いま社会はまさに大変動期の真っ只中にある。加えて自治体では、国と地方の関係

を大きく変えようとする地方分権が進み、市民社会の胎動のなかで市民との関係も大きく変容をはじめている。今号では、そうした「変革のなかにある自治体と職員」を特集テーマに取り上げ、めぐる課題について考えてみた。お寄せいただいた論考を読み返しながら、自治体と職員組織が存在する意味について考えている。多様な問題提起をいただいた執筆者の皆さんに心より感謝を申し上げます。次号(秋季号)では、「都市における『小さな自治』(仮

題)を特集テーマに、地縁型やテーマ型などの多様な市民活動・「小さな自治」活動への関心が高まり、二〇〇四年の地方自治法改正により「地域自治区」が制度化されて各地での取り組みもはじまっているなか、都市の民主主義と自治体再構築の鍵となるであろう多様な「小さな自治」活動の意義、その論点と課題、さらには自治体行政の改革課題について考えてみたいと企画している。

(編集部)

市政研究 No152 2006年7月25日 (夏季号) 850円

編集・発行 大阪市政調査会

大阪市北区中之島1丁目3番20号 大阪市労働組合連合会気付 〒530-8201

TEL (06) 6208-8722 FAX (06) 6209-2450

URL http://www.osaka-shisei.jp E-mail info@osaka-shisei.jp

振替口座 00970-6-7205 印刷・原多印刷株式会社