

これからの行政、これからの自治体

講演 大森 彌 (東京大学名誉教授)

日常の暮らしを支える行政

料理やゴミ出し、掃除といった日常の暮らしは、毎日毎日繰り返すもので、ちょっと考えると面白みに欠けるものです。ですが、そのかわりに私たちは日々の平穏を得ています。もし、この日常の暮らしが途絶えたらどうなるでしょうか。それが、今回の被災地が体験していることです。



日常の暮らしは、もちろん家族や個人が頑張っているのですが、それを支えている力があります。人々の暮らしに最も身近にある市町村行政です。市町村行政なしに、日常の暮らしは成り立ちません。被災地で自治体そのものの機能を失った地域をみると、そのことは明白です。

しかし、それを支えている自治体のみなさんの仕事は、毎日面白おかしいというわけではありません。しかしそれに耐えて仕事をしている方がいるからこそ、日常の暮らし、地域社会が可能になるのです。

協働—上下主従から対等協力の関係へ

「協働」という言葉は、1980年代から使われていました。自治体の行政運営に、やっと住民参加ということが言い始められた頃です。私たちも一生懸命、住民参加論をやっていました。しかし、住民参加というのは、役所が舞台を設定し、主催も役所が行います。決して住民とイコールではなかった。だから、どこかで住民参加の枠を超えたいと、まちづくりに携わる人々が思い始めたのです。

その中で、亀地宏さんというジャーナリストが、「行政・住民、『協働』の条件」という論文でこう書いています。役所だけでいくら地域づくりをしても、役所の持つ組織や人、お金といった潜在的な力を活用できない。また住民の力も活かされない。役所と住民が共通の目標を掲げ、力をあわせて運動をしないと、いい地域はできない、と。「協働」という概念はここから出てきたのです。

そして、この考え方だと、住民もどこかで身銭を切るという話になります。しかし、役所や職員を信頼することができないと、お金を出すことはできません。従って、役所や職員の体質を、どのように変えていくかが課題でした。この頃にまちづくりをしたところは、いい地域になっています。

しかし、あとが続かず80年代の協働自体は、比較的短命に終わりました。そして、今日違う文脈から、再び「協働」という概念がでてきたのです。しかし、基本的な考えは同じです。どこの自治体でも、協働においては、「行政と住民は対等の立場で共通の目的を実現する」としています。しかし、対等の立場でことを起こし、動かすというのは簡単ではありません。役所の世界は上司と部下の関係、縦の関係で規律されています。これに対し、協働とは基本的に「横につながる」ことを想定しています。

地方分権改革に携わっていたとき、この改革のコンセプトを「上下主従から対等協力へ」としました。重要なことを国が決めて、都道府県・市町村に降りていく。または役所が決めて、住民に降りて

いく。そうした関係のあり方を変えていかななくてはなりません。

私は市町村の職員に、国に対してお伺いを立てるなどと言ってきました。市町村は、国や県庁に事業の責任をとるわけではなく、住民に対して責任をとらなくてはならないのです。だから、ちゃんと考えた上で大丈夫であれば、その事業をやってしまえと。法律は法律のためにあるのではなく、人々のためにあるので、解釈をしていい。誰がどのような基準で法文を解釈するかにより、具体的にとれる行動が変わるんです。だからこそ、職員は悩みながら、どうすればよいかと考える。このように、従来からものを考える職員がいましたが、大きな仕組みがあり、なかなか自由にやれませんでした。しかし、新しく法律になった「国と地方の協議の場」は、対等協力の場になっています。

対等協力と、協働という「パートナーシップ」の関係。圧倒的な上下主従の関係に慣れている自治体の職員には、これがなかなか難しい。横につながる関係でことを起こすのは、あまり試されておらず、実績もあがっていないからです。歴史的にも日本の社会では、「横の関係」はあまり奨励されず、明治維新当時には、密議は幕府の崩壊につながると「横議横行の禁」が出されます。しかし、維新を担う下級武士たちは、命をかけて幕府の禁令を破り、志でつながる、つまり「横につながる」ことによって、日本の社会を変えていきます。

今はそんな不自由な時代ではありません。しかし、上下の秩序の中で生きているみなさんの組織の体質、職員の意識のあり方、それを変える若干の勇気と覚悟が、横につながるためには必要でしょう。しかし、可能な限り、どこかで住民や民間の方と、横につながるような関係で、今までにない事業に乗り出してみたらどうでしょうか。そのことによって、縦の関係の中で封じ込められていた、職員の意識や能力の、潜在的な力がでてくるかもしれません。



管理職の人事一適材適所と人事評価

職員が、そうした新しいことに踏み出そうとすると、問題は職場、特に管理職の人達のものの考え方です。

組織にはマネジメントの機能と、それを体現する管理職が必要です。ちゃんとした管理職でないと、管理の質が悪い。そうすると、組織全体を構成する人達のもつ力が発揮されないのです。

私は、日本の職場を悪くしている要因のひとつは、適材適所の人事をやっていないことにあると考えています。職員の人事評価と、人をどう配置すれば、組織のパフォーマンスが高くなるかを考えないで人事をやっていくのです。管理職にひとたびなると、その後もどこかで管理職をやり続け、降りることはありません。他部署に異動するぐらいです。また、誰かを管理職につけるときに、そのポストについた理由、どんな仕事をしてもらいたいのか、どんな期待をしているかということについての説明、激励もありません。

こうなると、次の人事異動までは、なるべくミスのないようにしたいと考える。そういう心が芽生えるのは当然です。管理職に就くと無能になるのです。そして、部署全体の総合的な力が発揮できなくなる。

それに、仕事を根拠づけている個別法を、読んで勉強するということがない。だから地方分権改革で通達行政が廃止されても、相変わらず、上の通達どおりにやる。その方が楽だからです。

だから、私は人事異動が起こった時は、チャンスだと言っています。仕事のあり方を見直し、所与の仕事ではなく、ささやかでも自分たちで仕事をつくり出していくチャンスです。そのつくりだしていく仕事を、積極的に担う管理職があらわれたときに、きちんと評価をしてあげなくてははいけません。

若い職員に、将来この人のような管理職になりたいと思う人はいるかと聞くと、誰でもひとりはいらるんですね。それが、管理職になったら、全然違うタイプの管理職になっている。それは、圧倒的に秩序志向が強まり、ことを起こすような部下にもいい顔ができなくなるからです。

だから組織は、管理職をどのように育てるかということに、意を持ち、日頃から激励し、優れた管理職をつくることによって、組織の総合的な力を発揮させなくてはならない。それに応えるような管理職がいるかということも問題になります。

地域と結びつく行政職員

自律自助が原則と言いながらも、地域の人々が自分たちだけの力では解決できないこと、無理なことがあり、そこに新しいニーズが現れます。自治体の仕事は、地域や住民をいつも見ていて、そういったニーズを見つけ、どう応えるか、応える主体をどのように構成するかということになります。

みなさんの現在担当している仕事の中にも、もしかしたら、これまで気づかなかったニーズがあるかもしれません。そうした新しいニーズを、政策にまとめあげていく力も、自治体職員には求められます。

「今の仕事をより良くする」×「今の範囲よりちょっと新しいことに踏み出す」。この対角線に少し乗り出す職員をつくるのが、人材育成です。そうした仕事の先に、住民や民間と一緒にやるような、新しいやり方の仕事があります。

それが協働事業です。そのためには、どこかで、協働することについての了解があるんです。そうでないと、職員がつかなくなるでしょう。だから、管理職のみなさんがきちんと確定する、判断するのです。仮に失敗しても、責任は全部俺がとるから、地域の人達と一緒にやってこい、事業を成功に導いて来いと。

そしたら、職員はやれますよ。今までの職場でなかったような感覚や意欲あるものを、必ず発揮できるものなのです。

1988年に開催された「飛騨・高山食と緑の博覧会」で、実行委員長（地元商店会の会長）さんが、「今回のイベントのスローガンは、輝く飛騨でした。本当に輝いたのは高山の職員でした」と言いました。最大の褒め言葉で、私も本当に感激しました。

では、この輝いた職員は、飛騨高山の市役所に戻っても輝き続けられるのか。それは難しいかもしれない。でも、私はこう付け加えたいと思います。

この職員は、ひとたび外に出て行って、民間の人達と手を携えて成功に導いた。その体験は決して忘れられない。自分の職場に戻って、なぜこんなに沈滞しているのだろうと思う。外に出てこういう仕事をした経験は、潜在的に職場を少しよきものに変えられるような職員をつくりだす。だからイベントは一過性のものじゃない。外に出て行って民間と組んだ時に、今まで体験しなかったような経験を職員は積んでくる。そのことを、職場の見る目を育てるといふ風に使ったらどうでしょうか。

そういう「地域と結びつくような職員のあり方」こそが、私が目指してきた、外から応援してきた、私のような立場の人間が言う行政職員のあり方なのです。