

自治体職員の地域活動等への 参画の意義と課題

The Participation to Local Activities by Local Government Personnel: The Meaning and the Subject

早稲田大学政治経済学術院教授 稲 継 裕 昭

Professor, Faculty of Political Science and Economics,
Waseda University Hiroaki Inatsugu

The government official who works in a local government needs to do job execution of the inside of office hours based on job devotion duty. However, the role as the social task solution subject in the parts other than such working is being requested. The local civil servant who works as a volunteer is also called for more as activity in a broad sense for the area. The local civil servants who carry out such local activities etc. positively are also increasing in number. In this research, the questionnaire to the mayors and the personnel was performed about this point. Referring to results of this research, the meaning and the problem of "participation to a local activity etc." are described in this paper.

はじめに

地方自治体の存在意義は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（地方自治法1条の2）ことである。いわば住民サービスの向上、住民福祉の増進が最終目的であるが、それを誰がどのように担うのかという点についての議論はこれまで少なかった。

市長等をトップとした行政組織があり、それを担う地方公務員が「公僕」「全体の奉仕者」として、勤務先の自治体のために働き、それが住民サービスにつながるという暗黙の前提があったと考えられる。地方公務員法も、職務専念義務（職員は「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、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。」）（35

条）を規定しており、「当該地方公共団体がなすべき責を有する職務」以外のシゴトをすることは原則認めていないかのようにも読める。

他方で、住民福祉の増進、住民サービスの向上のためには、単に行政組織だけではなく自助、共助をはじめ、民間企業やNPOや地域団体などが果たすべき役割も極めて大きい。自治体行政の外延というものは極めてあいまいになりつつある。

従来、公私二元論のもとで、新公共経営論（ニュー・パブリック・マネジメント）、民営化などの議論が展開されてきた。しかし、住民ニーズの多様化、各種サービスに要求される専門性が高くなっていることなどから、自治体をはじめとする行政では対応が難しいことも多い。そういった分野ではNPO等との協働が求められる場合も少なくない。公私の

境界が曖昧となり、自治体行政の外延を一律に決することができないものも多い。

そもそも、公共的な活動には大別して2つのものがある。①国や自治体が集めた税金をもとにして有償で雇用した公務員を使って行う活動。②公務員ではない個々の市民が、地域のつながりや特定の目的のネットワークなどを母体として、ボランティアや寄付金などを原資として行う活動。例えば、慈善事業、NPO、自治会などである。また、企業がCSRやメセナとして不特定多数の他人に貢献する活動もある。①だけが「公共」だと理解されることが多いが、厳密にいうと①は「官（公）」であり、②は「民」である。

公私二元論の立場からは、公共＝官（公）というイメージで理解されることもあるが上に見たように正確ではない。そこで、公私二元論から脱却し、「公」「私」「公共」の三元論で理解するべきであるという主張がみられるようになってきた（桂木、2005. 寄本、2001）。公共の担い手はこれまでは国家や自治体であったが、今後は下からの公共性を強調する考え方、つまり市民が主導権を持って「公を開いて」いくという市民社会運動として公共圏をとらえる考え方もある。

このように公共の分野を、公だけが担うのではなく、市民も担う、NPOも担う、そして企業も担うという新しい公共の考え方がしだいに広まりつつある。日本でも2009年、政府に「新しい公共円卓会議」が置かれ、その議論をもとに2010年6月「新しい公共宣言」

も出されている。

公の持つ資源を最大限に活用し、公と私がノウハウや資金や人材を出し合うことにより、社会に活力が生まれる。それこそが最大の公益である。ある時は、民間企業のビジネスとして、行政のビジネス的活動として、公私協働事業として、様々なマーケットに向かう。社会的課題に対して、様々な場面で様々な主体がその解決に向けて取り組む必要がある。これらの概念を総括して、公私融合論という考え方も提示されている（稲継・山田、2011）。

この新しい動きの中では、従来の「行政組織に勤務する」地方公務員も、当該自治体における勤務時間内のみの働き以外の部分での、社会的課題解決主体としての役割も求められつつある。職務専念義務に基づいて勤務時間内に当該自治体の業務を遂行するという、つまり既存の枠組みの中だけでの「職務遂行」だけではなく、より広義での活動として地域のために汗を流す地方公務員も求められている。そしてそのような地域活動等¹を積極的に行う地方公務員も実際に増えつつある。

ただ公務員の地域活動等への参画をめぐっては、公務との兼ね合いや一部地域住民と密接な関係を持つことに対する公平性確保への疑念などを理由として消極的な見方が存在する一方、首長による公務員の地域活動参画を積極的に後押しする動きがあるなど、様々な見解が見受けられる。

¹ 「地域活動等」とは、自治会やPTAといった居住地域内の活動だけではなくNPOやボランティア活動など居住地域にとられない活動も含む一般的な活動を言う。ただし、地域において半ば強制的に参加しなければならない活動は除く（地元の強制参加の清掃活動など）。

本研究ではこの点について、各アクターがどのように考えているのかの実態調査を行った。以下、調査結果も参照しながら、地域活動等への参画の意義と課題について述べることにする。

1 自治体職員と地域活動等への参画

(1) 「自治体職員」と居住地域

そもそも本研究で調査対象としているのは、都市自治体職員である。

地域活動へ参画するといった場合、それは自分の居住する地域での活動への参画がイメージされやすいが、都市自治体職員はどの程度、自分の勤務自治体内に居住しているであろうか。

人事課を対象とした「貴市における職員の市内在住率はおおむねどの程度ですか」という質問 (n=528) に対して、8割以上という答えが51.9% (274 団体)、6割以上8割未満という答えが24.2% (128 団体)、4割以上6割未満という答えが17.0% (90 団体)、2割以上4割未満という答えが5.3% (28 団体)であった。2割未満という団体も6団体(1.1%)存在している。

ただ、大都市圏(政令市・中核市・三大都市圏を合計した185 団体)と、それ以外の地方圏(343 団体)とを比較した場合、職員の市内居住率は大きく異なる。地方圏では、市内居住率8割以上が70.3%、6割以上8割未満が23.6%であり、合わせて94%の団体において職員の市内居住率が6割以上である。しかし、大都市圏の場合には、8割以上が17.8%、6割以上8割未満が25.4%であり、職員の居住率が6割以上の団体は、43%にすぎ

ない。4割以上6割未満という団体が40.0%、市内居住率が4割未満という団体も16.7%におよんでいる。

自治体職員を対象とした調査(4都市1226人が回答。各都市300人程度の回答。このうち3都市は市内居住率6割以上8割未満。1都市は8割以上。)においては、地域活動等に参加したことがあると答えた人は全体の54.2%(664人)であったが、その664人のうち、勤務している市役所の市域の地域活動等に参加し自らも市域内に居住している人が523人と大勢(78.8%)を占め、勤務している市役所の市域の地域活動等に参加しているが自らは市外に居住している人が19人(2.9%)、勤務しない市域で自ら居住している市町村域での地域活動等への参加が67人(10.0%)であった。

勤務都市に居住し市内で地域活動等に参加している職員が多いことが推測される。逆に言えば、市内居住率の低い団体では地域活動等への参加が少ない可能性が否定できないが今回の調査ではそのデータは得られていない。

都市自治体職員の地域活動等への参画といった場合、このような事情を念頭において議論をする必要がある。

(2) 「地域活動等」の種類

既に触れたが、地域活動等には、自治会やPTAといった居住地域内の活動だけではなくNPOやボランティア活動など居住地域にとらわれない活動も含む。消防団活動に長年関わっていたり、夏祭りや秋祭りの実行委員会に関わっていたり、青年会議所の委員をし

ていたり、公募委員として市町村の総合計画審議会等に参加していたり、老人ホームの慰問に回る NPO に所属してギターを片手に歌を歌ったりと、地域活動等への関わり方は職員により様々である。そして、そのコミットの程度も様々である。土日をほとんど費やしているような人もいれば、年に数回、祭りの際に関わるような人もいるだろう。このように地域活動等への職員の関わり方にはきわめて多様性がある。

2 アンケート調査結果から

本研究では、首長、人事担当課、職員などへのアンケート調査を行っている。地域活動等への参画には、どのような意義があると各アクターは考えているのだろうか。主体ごとに見てみよう。

(1) 首長アンケート調査から

首長は自治体職員が地域活動等へ参加することについてどのように感じているのだろうか。首長に対するアンケート調査 (n=539) の結果は、質問項目について「そう思う」と感じた割合の高い順に次のとおりである。

①「地域活動団体と行政の相互理解・信頼関係が深まり、市民協働の推進につながることを期待される」95.9%、②「地域活動等に参加することにより、住民とのコミュニケーション能力や組織運営能力など自治体職員の能力向上につながることを期待される」92.6%、③「地域活動団体の実情や考え方を理解することにより、自治体職員の意識の変革につながることを期待される」92.2%、④「自治体職員が地域活動等へ参加することが

刺激となり、地域活動等の活性化につながる」82.2%、⑤「自治体の職務においても役に立つ地域における人脈の形成につながることを期待される」81.3%となっている。

80%を超える高い割合の回答群では、市民協働の推進や地域活動の活性化など地域の側のメリットと、職員の能力向上・意識変革、人脈形成など自治体の側のメリットを首長が期待していることがわかる。

次に、⑥「自治体職員として備えた能力(文書作成能力、経理能力等)が生かされる」74.4%、⑦「作業やイベントのマンパワーとして期待される」71.6%、などの回答が続くが、これは地域活動団体にとってのメリットを期待しているものといえよう。

さらに、⑧「自治体職員が地域活動等に参加することで、地域活動団体の声を行政に反映することができる」70.7%、⑨「自治体職員として培った人脈(役所内の人間関係や業務を通じて知り合った役所外の人脈等)が生かされる」67.5%などといった回答が続く。

他方で、首長の中には慎重な意見も交錯する。⑩「地域活動団体の中には営利性、政治性、宗教性の高い団体など、公平性を尊重すべき自治体職員が参加するのにふさわしくないものもあるから、慎重さも必要である」という意見も56.8%あり、⑪「地域活動団体が自治体職員に依存するようになり、結果的に地域活動団体の能力・自主性を弱める恐れがある」17.4%、⑫「自治体職員が地域活動等に参加した場合、特定の地域活動団体との密接な関係が生まれて公平性を損なう恐れがある」7.2%、などの意見もあった。地域活動等への参画をもろ手を挙げて賛成できていると

いうわけではなさそうである。

(2) 人事担当課アンケート調査から

人事担当課に対しても同様の質問を行っている。回答は次のようなものとなった(n=528)。

①「地域活動団体と行政の相互理解・信頼関係が深まり、市民協働の推進につながることを期待される」87.5%、②「地域活動等に参加することにより、住民とのコミュニケーション能力や組織運営能力など自治体職員の能力向上につながることを期待される」80.3%、③「地域活動団体の実情や考え方を理解することにより、自治体職員の意識の変革につながることを期待される」79.7%、④「自治体の職務においても役に立つ地域における人脈の形成につながることを期待される」72.2%、⑥「自治体職員が地域活動等へ参加することが刺激となり、地域活動等の活性化につながる」61.2%。3位までは首長アンケートと順位は変わらないが、「そう感じる」という率が、首長に比べておしなべて10ポイント程度低いことが読み取れる。

⑤「作業やイベントのマンパワーとして期待される」65.9%、⑦「自治体職員として培った人脈（役所内の人間関係や業務を通じて知り合った役所外の人脈等）が活かされる」55.9%、⑧「自治体職員が地域活動等に参加することで、地域活動団体の声を行政に反映することができる」55.9%、⑨「自治体職員として備えた能力（文書作成能力、経理能力等）が活かされる」51.9%などが回答率50%を超えた肯定的な答えである。

また、⑩「地域活動団体の中には営利性、

政治性、宗教性の高い団体など、公平性を尊重すべき自治体職員が参加するのにふさわしくないものもあるから、慎重さも必要である」という答えも51.7%あった。

(3) 職員アンケート調査から

4都市の自治体職員各300人程度に対しても同様の調査を行った(n=1226)。同じ質問項目であったにもかかわらず、首長や人事担当課に比べて肯定的な回答をする率は低かった。60%以上の回答率の質問項目は皆無だった。職員自身は、正直なところ、首長や人事担当課ほどは地域活動等への参画に対しての積極的な意味を感じていないのではないかと推測される。

一番上位に来たのが、①「地域活動等へ参加するかどうかは自治体職員個人が判断することである」54.3%というものであった。これは、首長アンケートで48.2%、人事担当課アンケートで48.5%の回答率だったものだが、職員自身の方が、個人判断が重要だと感じている割合が高いことがわかる。

以下、②「地域活動等に参加することにより、住民とのコミュニケーション能力や組織運営能力など自治体職員の能力向上につながることを期待される」44.8%、③「地域活動団体と行政の相互理解・信頼関係が深まり、市民協働の推進につながることを期待される」44.4%、④「自治体の職務においても役に立つ地域における人脈の形成につながることを期待される」41.3%、⑤「地域活動団体の実情や考え方を理解することにより、自治体職員の意識の変革につながることを期待される」40.5%などが4割を超えているが、い

ずれも首長アンケートの結果に比べて半分程度の率となっている。

3 参画の意義

そもそも、地域活動等への参画にはどのような意義が見出し得るのだろうか。上にみたアンケート結果をも踏まえて、考えてみることにしたい。

首長アンケートや人事担当課アンケートの結果にも出ているように、まず第1に、職員的能力向上（住民とのコミュニケーション能力、組織運営能力）、職員の意識の変革、行政様式の変容などを通じて、自治体の組織力が向上し、ひいては住民サービスの向上につながる事が考えられる。

研修所研修などといった座学ではなく、地域活動等の実践を通して、人との接しかた、組織の動かし方、諸事務の連携のさせ方などを実践的に学ぶ機会となる。また、地域活動の実践を経験することにより、本業である自治体行政に際しても、現場主義の政策立案がなされることに寄与することが考えられる。そしてそのような職員が増えることによって、役所全体が住民目線の職員集団へと変質していくきっかけともなり得る。地域における人脈の形成が果たす役割も大きい。

第2に、地域活性化運動の活発化を助けることにもつながる。地域活性化は住民自身が行うというのが大原則ではあるが、はじめに述べたように、「私」だけでは解決できない課題も多い。地域活性化もその一つである。定住促進や過疎化対策、中心市街地活性化に市役所が「公務として」立ち上がりの資金をつぎ込む必要のある場合も多い。ただ、行政

による初期の立ち上げが、地域をあげたうねりにつながることは必ずしも多くはない。活性化を元気づけるためには、各種の人材が必要であり、「地方公務員」たる人材もまた必要な人材の一種である。行政法規や諸手続きを知っている自治体職員が、地域活性化の運動（住民側）の方に、公務としてではなく、地域活動等の実践活動として加わることは、運動側にとっては非常に大きな力となる。NPOなどにとっても、経理事務ができる人材や、役所への提出書類が書ける人材が不足しているのが常態であって、自治体職員が助っ人として来てくれれば大変心強いし、戦力になってもらえる。さらに、当該自治体職員が行政組織内外に持つ人脈ネットワークの利用も、地域活性化の運動や、NPO活動には欠かせない場合も多い。

第3に、地域活動団体と行政職員との間の相互理解や信頼関係が深まることによって、市民協働の推進につながる。先に述べたように、公私融合ともいわれる新しい公共の時代にあっては、市民協働の推進、市民と行政の相互信頼というのは極めて重要な要素である。市民は、行政サービスの受給者だけであったり、面倒な苦情を持ち込んだりするだけの存在ではない。市民や地域団体、市民団体、NPOは行政サービスの担い手でもある。その点、自治体職員が地域活動に参画することは、市役所組織以外の市民サービスの担い手との相互信頼を形成することにつながる。

第4に、職員自身にとっても、生きがいの再発見という意味での意義がある。日本では自治体内での異動に際して、本人の意向が受け入れられることは少なく、人事課が専権的

に一斉異動を行う。これは諸外国のように空席ポストを公募するというやり方、本人の意向を最大限尊重するやり方とは根本的に異なる。日本の人事異動システムの下で、行きたい職場にいけず腐ってしまっている職員も少なくない。その点、地域活動等においては、そのような「異動で偶然割り当てられた職務」以外のやりがいのある活動へ、職員自身が選択の上、従事することができる。また、行政組織の桎梏から解放されて自由に活動することができる。これらは、マズローのいう、自己実現欲求、社会的認知欲求の充足にもつながり、生きがいの再発見につながる場合もあるだろう。

また、定年退職後、自分の居場所や出番がなくなって急に老け込む退職者もいるが、現役時代から地域活動等に参画していれば、定年後は、有り余った時間を利用して、活躍の場が飛躍的に広がることになる。

4 参画への課題

さて、以上みてきたような意義がある「地域活動等への参画」であるが、留意しなければならない点や課題も少なくない。

(1) 公務との関係

はじめに述べたように、自治体職員は地方公務員法の下で職務専念義務がある。法令や上司の命令に従う義務もある。本来割り当てられた職務を全精力を使って遂行しなければならないというのも良く指摘される点である。地域活動等は、公務外で職員の自主的な判断で行われるものである。上記の職務専念義務に反するものであってはならないし、本

来の公務に支障が出るようではいけない。

この点、どのように考えるかについては考え方が分かれ得る。

一方で、割り当てられた職務以外ではあるものの、総体として自治体にとってプラスになる活動なら、その地域活動等への参画を上司や同僚は積極的に応援するべきであり、その活動をそれなりに尊重して人事評価へ反映したり表彰したりするべきであるという考え方がある。人事担当課アンケート結果においても、5.5%の団体が「地域活動等へ参加すること自体を人事評価に加味している」と答えている。

他方で、本来の業務にもっと専念するべきであり、人事評価も本来業務の中で完結するべきであるとの考え方もある。

各自治体規模や職員の市内居住率などそれぞれのシチュエーションによって考え方は異なってくるであろう。

私見であるが、現行の地方公務員法の服務規律の中では、あくまで、公務外で行っている地域活動等について職務としての人事評価に加味することは本来業務がおろそかになる可能性も危惧され得る。そのようなインセンティブを与える方法ではなく、上司や職場が、当該活動に理解を示し、残業命令を工夫してくれるとか、職場で地域活動の話聞く場を持ってくれるとか、それを聞いて上司にほめてもらうなどといった、モチベーション報酬の考え方の方が、現行制度上は適格的ではないだろうか。

(2) 時間的制約

職員アンケートにおいて、地域活動等を行

うに当たっての悩みや苦勞を聞いたところ、地域活動等に参加したことがある人 (n=664) のうち、最も多かった悩みは、「職務の忙しさや家庭の事情のために地域活動等に参加するのに苦勞した」(41.9%) という答えであった。

公務外で地域活動等に参加するのは、仕事のあとや土日での活動への参加、あるいは有給休暇を取得しての参加ということになる。残業の多い職場、土日出勤が多い職場では参加は難しい。また、家族と過ごす時間を大切にしたいということから、土日における地域活動等への参加には消極的な職員も少なくない。

他方で、地域活動等を行っている団体の側からは、自治体職員には参画してもらいたいものの、都合のつく時間だけ間欠泉のように参加されるのは困るという声も聞かれる。地域活動組織の一員としての責任をもって関わる必要性が求められる部分も少なくない。この点、時間が生み出せないこととの間でのジレンマを、自治体職員は抱えている。

(3) 首長の思い・認識と、職員の認識とのギャップ

2で見たアンケート調査の結果からは、地域活動等への参画に関して首長の積極的な評価(80%以上が5項目)に対して、職員の側のやや冷めた回答(どの項目でも首長を40ポイントほど下回る)が特徴的であった。

首長のスタンスの中には、公務員は全体の奉仕者なのだから勤務時間外も地域のために働くべきだ、というものも含まれているように見受けられる。しかしこれは、理論的にいうと、公務員の労働者としての側面を無視したものであるとも言われかねない。

首長側が、「地方公務員」であることを理由に、地域活動等への参画を強制するようなら(あるいは、無言のプレッシャーを与えるようなら)、これは行き過ぎである。

自治体職員による地域活動等への参画は、あくまで、自治体職員個々人の判断で行われるべきだし、それが地域活動主体にとっても望ましい。

ただ、参画の障害となっている時間的制約(恒常的な残業や土日出勤)を取り除いたり、職場における理解を深める努力を、職制側としても積極的に行っていく必要があるだろう。

参考文献

- 稲継裕昭・山田賢一『行政ビジネス』東洋経済新報社、2011年
稲継裕昭『現場直言!プロ公務員の変革力』学陽書房、2011年
桂木隆夫『公共哲学とはなんだろう—民主主義と市場の新しい見方』勁草書房、2005年
村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、2003年
村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、2009年
寄本勝美他編『公共を支える民—市民主権の地方自治』コモンズ、2001年、73頁