



巻頭論文

分権改革と地方公務員の今後のあり方

Decentralization and the Local Public Servants of Tomorrow

国際基督教大学教養学部長・教授 西尾 隆

Takashi Nishio, Dean and Professor, The College of Liberal Arts,
International Christian University



Local public servants have their own missions, which are different from those of politicians or citizens, in revitalizing Japan from each locality. Policy-oriented thinking is more required than institutional thinking so that they can cope with critical situations after the Great East Japan Earthquake disaster. A spontaneous will to depend on other local governments is also needed for horizontal cooperation. Responsible flexibility will be another important qualification for public servants. The civil service reform should be designed in a more decentralized way to encourage those attitudes and values.

はじめに

分権改革と地方公務員というテーマにつき、最初に筆者の期待を記しておくならば、自治体職員には、脱原発を含め、東日本大震災後の日本を地域から再生していく中心主体になってほしいということになる。むろん首長のリーダーシップも、議会での熟議も、市民やNPOの知恵と力も重要だが、実際問題として地域の政策課題を日々考え、制度を動かし、現場で奮闘している職員を欠いては効果的な地域づくりは進展し得ない。

一方、このテーマには分権改革と公務員制度改革という2本の糸が撚り合わさっている。国の公務員制度改革は過去10年あまり足踏み状態が続き、2008年に国家公務員制度改革基本法が制定されたものの、その後の改革が続かない。2009年の政権交代後も日本中枢が混乱する中で、公務員制度も分権改

革もその動向が読みにくい。そもそも今後の公務員問題を考える起点としての「公務の性格」について、国民のコンセンサスが見えないのが現状である。公共サービスの外部化が進み、官と民の仕事の境界は明らかに融解気味だが、震災と原発事故を機に公務固有の役割の重さも再認識されてきた。

以下では、公務員制度自体よりも具体的な政策課題への職員の対応能力を素材に、このテーマを考えてみたい。まず分権改革の歴史を短くふり返り、次いで最近の政策課題への対応にミクロとマクロの視点から接近する。その上で、制度改革も含めた今後の地方公務員のあり方を展望することにしたい。

1 分権改革と「災後」世界の構想力

(1) 戦後史の中の分権改革

地方分権は日本憲政史上の大きな課題であ

り、戦後改革後も持続した官治集権体制に対し、1990年代から本格的な制度改革に着手され、国の関与の縮小と自治体の自律化が段階的に進められてきた。2000年の地方分権一括法の施行は、遠征隊のベースキャンプ(BC)設営にたとえられたが、スピーディーとはいえないものの、その後も第2次分権改革としてC1、C2の設営が進んだ。そこに全層雪崩のごとく、2011年3月11日の東日本大震災が襲い、被災地の復旧・復興と原発事故の収束が日本の最優先課題となった。

野田佳彦首相は「福島復興なくして日本の再生なし」と被災地で語っていたが、国の路線転換は不可避である。この「地域の生活あつての日本」との考え方は、1960年代に戦後の経済成長優先路線に方向転換を迫った自治体による公害対策以来の流れである。放射能汚染も一種の公害にほかならず、だとすれば過去半世紀の学習が全く不十分だったことを物語っている。1978年の雑誌『世界』の特集「地方の時代」の中で、長洲一二神奈川県知事(当時)は次のように述べている。

「地域はその生活のミニマムを自給しうるだけのまとまりをもつことが必要になってきます。これは現代社会を生きていくための、いわば『地域的安全保障』とでもよぶべきものであり、無駄と危険の多い軍事的安全保障よりはるかに重要な現代の課題ではないでしょうか。

このためには、農業、水、エネルギー、廃棄物、地域産業、金融等のあり方について、

これまでとは違った発想の政策が必要となるでしょう。(中略)たとえば電気という生活の基礎物質についても、より地域的完結性をもったシステムを工夫すべきでしょう¹⁾。

ここにはエネルギーの「地産地消」の考え方が示され、また市民生活を支える諸要素を遠い中央の仕事としてではなく、身近な自治の問題として把握する視点が鮮明である。

(2) 求められる地域からの構想力

1970年代、発電量に対する原発の割合は1割強であり、その後30年で倍増することを考えると、電力供給に関する限り分散どころか、ひたすら集中化の道を進んできたことがわかる。確かにエネルギー問題は国政の課題で、自治体の関与する余地は少ないとの認識が一般的だったかもしれない。だが、代替エネルギー開発と電力供給源の分散化はくり返し議論され、地域からの提案もなされてきた²⁾。福島原発事故を経験した「災後」の今、エネルギー問題はどの自治体にとっても切実な課題である。政府提案で2030年の電力に占める原発の割合が議論されているが、どれだけの自治体職員がこれをわが地域の問題ととらえているだろうか。

一時期、自治体間の外交や国際協力が熱く語られ、各地で実践されてきたように、市民生活に関わるテーマを、国・地方の常識的な機能区分を超えて包括的に考える構想力がこれからの職員にはより強く求められよう。そうした構想力を伴う政策能力は、一面では制

¹⁾ 長洲一二「『地方の時代』を求めて」『世界』395号、1978年10月、58頁。

²⁾ 例えば、小園拓志「環境・エネルギー問題と経済活性化を両立させる：太陽光発電普及に向けたコミュニティーファンド創設と自治体の役割についての提案」『ほっかいどう政策研究』15号、2005年3月参照。

度や状況の関数であり、他面では職員の自覚の問題でもある。そこで次に、震災を機に表面化した課題を素材に、ミクロの視点から職員の思考と対応を考えてみたい。

2 非常時の対応と政策型思考

(1) 問われた裸の自治力・政策能力

東日本大震災後、避難所や仮設住宅の建設・運営が被災自治体の重要な業務となり、非常時の市民の自治力と職員の政策能力が問われることになった。インフラが寸断され、国の支援や助言が届かない状況下のため、皮肉にも裸の自治力や政策能力が試されたといつてよい。ここで職員の政策能力とは、目的にあわせて柔軟に手段を組み合わせる力量であり、制度の枠も手段としてとらえる思考である。それは「政策型思考」と呼ぶことができ、ルーティン下の「制度型思考」とのバランスや両者の切り替えの判断を含む概念である。

(2) 自治会の結成と個人情報

仮設住宅が集まる被災地の団地で自治会を結成しようとする際、個人情報を管理する自治体は、ネックにもなれば支援側にもなり得る³。例えば岩手県大船渡市にある130戸の仮設住宅では、2011年5月の入居直後から住民自身が自治会づくりに動き出したものの、市が入居者の名簿閲覧を断り、準備会の開催は8月末にずれ込んだ。中心になった住民は、「詳細な入居者名簿があればもっと早く自治会ができたのに」と話していたという。また、同県山田町にある170戸の仮設住宅で

も、行政との連絡代表となった住民が、名簿がないため独り暮らしの高齢者の所在すら把握できないことを問題にしている。

他方、陸前高田市では、仮設住宅への入居時に、自治会設立と名簿提供の同意をとり付けており、市が主導する形で51か所の団地すべてで自治会が設立されたという。このほか、自治体から自治会づくりを働きかけても、会長や役員へのなり手が少ない実態も伝えられる。朝日新聞は、被災3県への調査の結果、2011年10月の段階で仮設住宅の自治会設立は6割にとどまるとし、「三陸地方は『結い』などと呼ばれる地域コミュニティーの強さで知られるが、各地区の被災者が混在する団地では人間関係が寸断され、自治会作りが難航」していると伝えている⁴。

自治会の設立と運営は、最終的には住民自身の自治の問題であるが、自治体職員が共助の気運をいかに補完し支援するかは、住民相互のつながりが弱い被災地では決定的な条件となろう。個人情報保護法・条例には、目的外利用・提供の制限について適用除外規定があり、非常時には日常の制度型思考よりも政策型思考を優先させる必要がある。確かに、仮設住宅への入居段階になると、緊急とはいえ、情報提供が「人の生命、身体又は財産の保護のために必要」（法16条、23条）かどうかとも判然としない。その点、陸前高田市が行った入居時に住民の同意を求めておくという方法は、制度運用上の不安がなく、きわめて適切かつ効率的であった。

³ 「『仮設』自治会 苦戦」『読売新聞』2011年9月20日夕刊。

⁴ 「自治会結成 仮設の6割」『朝日新聞』2011年10月12日。

(3) 制度型思考と政策型思考

この件に限らず、職員の中に日常の制度型思考（健全なルール感覚）と非日常の政策型思考（柔軟な危機対応力）が育つためには、日頃から現場の状況や課題に即して諸制度の目的と限界、解釈の幅と副作用、制度変更の可能性を考えさせる契機が必要である。それは、OJT や研修もさることながら、不断に職員の目的意識を鍛え、人事異動を成長の契機とし、その成長を適切に評価するような生きた人事システムであり、それを「組織文化」に高めることが肝要であろう⁵。

その意味から、今回の震災を機に全国の自治体が被災地に職員を派遣した事実は注目に値する。というのも、大量の派遣という人事自体が非日常であり、なぜ、どこに、誰を派遣するかという問題意識が鋭く問われるからである。続いて、自治体間連携を職員人事の問題として見ていくことにしたい。

3 自治体間連携と「自発的依存・支援」

(1) 被災地への職員派遣

1995年1月の阪神淡路大震災の直後、知人の自治体幹部が、「われわれも震災現場を経験しておくべきだ。できるだけ職員を派遣しよう」と言い切っていた。今回は、多くの自治体でそうした派遣の判断がなされたに違いない。人的ニーズの大きさや人道的な見地に加え、将来の危機に備えて職員を育成する観点から、被災地への派遣が行われたことは想像に難くない。実際、幹部だけでなく、自

ら手を挙げて被災地に赴いた筆者の知る職員も、この目で見、この身で体験しておきたかった思いを語っていた。

とはいえ、阪神淡路大震災と比べた場合、今回は被災が広域にわたったため、全国の自治体から多数の被災地へ人員を派遣するという複雑なマッチング問題が生じた。派遣する側からいえば、一体どの地域に人を送るのかについての理由が求められる。姉妹都市なり日常の交流がある場合は簡単だが、そうでない場合はいわば「正当性の根拠」が必要となる。当初は警察・消防関係の職員のニーズが高いが、一段落すると上下水道から避難所の運営、罹災証明書の発行といった一般行政事務のニーズが重みを増し、派遣職員にどのような経験や専門知識が求められるのかについての確認も必要とされる。

さらに、派遣の期間・身分・経費のほか、現地で公務災害の対象となるのかといった制度的な問題もクリアしなければならない。こうした前例のない規模の自治体間連携のため、国による調整は不可避であった。

(2) 国によるイニシアティブ

被災地の自治体が壊滅状態になり、他の自治体からの支援ネットワークも未整備の中で、国や全国市長会などの上位団体がこれを補完するのはごく自然な流れといえる。震災から11日目の3月22日、総務省自治行政局は公務員部長通知「東北地方太平洋沖地震に係る被災地方公共団体に対する人的支援につ

⁵ 稲継裕昭は、「自学を促す」異動・評価・研修の人事制度を提唱するが、この考え方も重なっている。稲継『現場直言！自治体の人材育成』学陽書房、2009年参照。

いて」を發出し、制度的に短期の場合は職務命令による派遣扱い（公務出張）、中長期の場合は自治法 252 条の 17 による派遣によるのが適当であること、経費は特別交付税措置を講ずることなどを確認した。

これを受け、全国市長会と全国町村会は、全市町村に職員派遣を打診し、また被災市町村からは希望職種や人数を聞き取り、各県で調整することになった。詳細は省くが、短期の派遣に関しては 3 月末までに被災 5 県から 550 名の要望が出され、2012 年初めまでに 1,148 名の派遣が決定している。派遣する側からは、約 700 の自治体から 2,600 名の申し出があった。一方、中長期の派遣に関しては、2012 年初めまでに 166 名の派遣が決定されたが、申し出としては、約 200 の自治体から 400 名強が出されたという⁶。

（3）自発的な依存と支援

ところが、延べ人数を見ると、こうした国による調整とは別に、自発的かつ迅速な支援が行われていたことがわかる。政府の復興対策本部によると、2011 年 10 月 1 日時点でのべ 73,802 人の地方公務員（消防・警察を除く）が派遣されており、神戸市や兵庫県・新潟県など被災経験のある自治体が素早く動いていた。例えば、新潟県は震災当日の 11 日午後 6 時前には「交通規制が始まる前に」と、6 人の職員を宮城県に、さらに 6 時半には 8 人を福島県に向かわせている⁷。

受け入れ側に目を向けると、膨大な業務に圧倒されつつも、積極的に派遣の依頼をした自治体がある。陸前高田市の幹部は、名古屋市総務局の総合調整部長に仮庁舎で直接「助けてください。お願いします」と職員派遣を要請し、同部長の名古屋帰任後、市は長期的かつ包括的な派遣を決定している。4 月 22 日に保健師など 10 人を派遣したのを皮切りに、同年 8 月までに「行政機能の回復のための職員派遣」として 36 人を送り出した。先の総合調整部長は、「(名古屋が)被災地になった場合、今回の支援で得られる経験やノウハウは必ず生きる」と語っている⁸。そして、「国・県を通さない自治体間の直接連携が今回の特徴だ」とも指摘されている⁹。

国の指導といった“お上の意向”にかかわりなく、現場の判断で危機状況に柔軟に対応する姿勢こそ、自治の試金石であろう。通常、分権改革は自治体の「自律化」をめざすと理解されるが、そもそも地域間の相互依存関係を前提とする都市型社会では、自律とはむしろ自らのニーズを伝え、自発的に依存し、積極的に支援を求める精神を起点とする。その意味で、今回の震災を機に自治体間の水平協力が強まったことは、分権改革の一つの結果（アウトカム）であり、かつ次なる改革への新たなステップだと考えられよう。

自治体による水平型広域連携の基礎は、日常的な交流や政策対話にある。首長同士のつきあいを超え、個々の職員が研究会や視察な

⁶ 長田崇志ほか「東日本大震災における人的支援について」『地方公務員月報』2012 年 3 月号参照。

⁷ 「検証 東日本大震災」『読売新聞』2011 年 4 月 12 日。

⁸ 「支援の経験『今後生きる』」『読売新聞』2011 年 5 月 9 日。

⁹ 「自治体、広がる『横の連携』」『日本経済新聞』2011 年 9 月 11 日。

どの機会を通して築くネットワークは、いざという時の財産となる。自治大の研修生によると、「ここでの最大の財産は実は同期生名簿なのです」という。電話一本で何でも相談することができる関係構築の重要性を、首長や幹部は再認識し、研修・学会・視察などの予算は惜しむべきではない。

4 分権化と「責任ある柔軟性」

(1) 地域主権改革と保育所の基準緩和

ここで、分権改革の動向を見ておきたい。2009年の政権交代により、民主党政権はそれまでの分権改革を「地域主権改革」と称し、マニフェストに記載した一括交付金などを改革のメニューに追加してきた。だが、実質的には自民政権時代の流れを継承しており、その一つに国による義務付け・枠付けの見直しがある。これは、地方分権改革推進委員会の勧告に基づき、「施設・公物設置管理の基準」について2011年に第1次および2次一括法により200件を超える法改正が行われ、自治体も独自の基準を設定し始めた。

保育所の基準をとり上げると、児童福祉法の改正により、国の省令で決めてきた保育室の基準が緩和された。「3.3㎡以上」だった0～1歳児のほふく室の面積は、東京都の条例では2.5㎡以上、大阪市の条例では1.65㎡以上でよいことになった¹⁰。これは待機児童の解消を優先するためのいわば苦肉の策であり、「詰め込み保育」を企図するものではないが、日本弁護士連合会は「こどもの成長発

達権が侵害される」として、反対声明を出した。これに対し朝日新聞は、「この点こそが考えどころ」として、次のように指摘する。

「自治の現場で問題が発生したとき、住民はだれに注文をつけたらいいのか。自分たちで選んだ首長や議員か、顔も知らない遠い霞が関の官僚か。答えは明らかだろう。身近な自治体の方が、住民の意見を反映させやすいはずだ。それが、住民が主役の自治の魅力であり、あるべき姿ではないか」¹¹。

この社説は、公営住宅への入居基準の見直しや交差点での車線幅基準の緩和を例に、「こんな細部にいたるまで国が基準をつくっていたことに驚く」と述べる。自治体によるこれらの緩和措置は、それぞれ子育ての支援、交通渋滞の解消をめざすものであり、地域ごとの優先順位の問題として、これまでの国基準の遵守以上に、地域の重要テーマに焦点を当てた総合的な判断にほかならない。

(2) 「責任ある柔軟性」という価値

筆者はこうした日本の改革課題について、昨秋から今年6月まで日本に滞在したR. プラット・ハワイ大学教授と議論してきた。同氏の言葉を借りれば、問題は“responsible flexibility”（責任ある柔軟性）の価値がどこまで浸透し実現するかにかかっている、と解釈できる。このコンセプトが行政学で定着しているわけではないが、不断に変化する環境の中で、地域ごとに住民のニーズに応答するためには施設基準の見直しは不可避であり、

¹⁰ 内閣府地域主権戦略室「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の基準事例」2012年4月（総務省HP）参照。

¹¹ 「地域主権改革『国まかせ』から卒業を」『朝日新聞』社説（東京）2012年6月4日。

責任主体さえ明確であれば弾力的な運用はむしろ重要な価値となる。

実は、同氏がこの概念に思いいたったのは、昨年開館した「武蔵野プレイス」という武蔵野市の多機能型図書館についての説明を受けた時だという。前田洋一館長によれば、「ここは日本一にぎやかな図書館」とのことで、間仕切りのないオープン・カフェが中心に位置するため、コーヒーミルや皿やおしゃべりの「ノイズ」が絶えない。閲覧用の雑誌を手にお茶を飲み、日が暮れるとアルコールを注文できるというのも、図書館にあるまじきルールである。にもかかわらず、年間来館者130万人という利用状況で、雑誌の破損報告は皆無という。驚いていると、館長さんから、「でも皆さん、自宅では飲んだり食べたりしながら読みませんか？」と問いかけられ、苦笑したものである。

詳細の説明は省くが、「気づき・出会い・交流」「日常生活に密着」「役に立つ」をコンセプトに掲げる新しいタイプの施設運営には、「責任ある柔軟性」をもつ職員が不可欠であり、その成果がさらに実質的な分権化への力となっていくように思われる。

5 政策対応と制度改革 ～ 結びに代えて

以上、震災後の対応として仮設住宅の運営と自治体間連携、および分権改革に伴う施設基準の弾力化を素材に、ミクロレベルの職員の対応とマクロレベルの時代の変化、及び能力概念の変容を見てきた。

そこで最後に、この変化が公務員制度改革

とどうリンクするのか、またはするべきかにも言及しておく必要があるだろう。

まず、地方公務員制度の改革は、国法改正となる限り、多少とも集権的な手法によらざるを得ず、かつ国家公務員に準ずるとすれば、自治・分権の精神から遠ざかるリスクも生じよう。地方公務員制度については、地域差・個性・実験の余地を残すべく、施設基準の場合と同様、全国基準を弾力的に設定しておくことが必要であろう。再雇用、非正規職員の扱いについても、自治体が地域のニーズに回答し、住民に対して責任を負える体制にすることが肝要で、国の制度枠はそれを妨げないような柔構造にすべきである。

次に、別稿で政権交代と震災後の霞が関の変化について論じたが¹²、自治体レベルでも、政治の混乱と震災の影響で、職員集団の中に諦観にも似た意識や「文化」の変容が生じている。職員には、いわばその変化を「運命」として受け入れつつ、なおそこに「使命」を見出し、未来を切り開いていく気概を求めたい。冒頭に記した職員への期待とは、政治家とは異質な、また市民とも一味違う、その固有の責務に関係している。

おわりに、これから各自治体で形成される新しい組織文化についても、職員は他人まかせにせず、自ら言葉にしてもらいたい。本稿に記した「自発的依存」や「責任ある柔軟性」以外にも、国政では色あせた「住民の生活が一番」なども有力な候補になるように思う。

¹² 拙稿「政権交代と霞が関文化の変容」日本行政学会編『年報行政研究 47 政権交代と官僚制』ぎょうせい、2012年所収参照。