

# 自治体職員に必要な能力を どのように涵養するか

地方分権一括法、三位一体の改革と地方分権の仕組みづくりが進んでいる。真の地方自治を確立するため、自治体職員に求められる能力とはどのようなものか。その将来の可能性について中央大学大学院教授・佐々木信夫氏にうかがう。

## 自治体職員の 能力というネック

本格的な地方分権の時代を迎えるにあたり、自治体職員に求められる能力というテーマでお話をうかがってまいりたいと思います。まず、地方分権一括法をはじめとする制度改革が自治体職員に与えている影響ですが、それについてどのようにご覧になっていますか？

**佐々木** かつて機関委任事務制度<sup>1</sup>の下では、国と地方合わせて450万人に及ぶ公務員の仕事の大半を、わずか6万人程度という握りの霞ヶ関の官僚たちが設計していました。同じ都道府県といっても、人口60万人の県もあれば、1,200万人の東京都もあります。過疎と過密というように、抱えている行政課題もそれぞれ大きく異なるにもかかわらず、国は差異をあまり意識せず、護送船団型システムによって地方をひとくりに政策統制してきました。しかし、そのシステムの限界が露呈するようになり、分権を求める声が高まったわけです。中央集権の象徴的な仕組みである補助金制度も壁に突

き当たりました。国内一律の制度を考えたところで、自治体は多様だから、どうしても非効率的にならざるを得ない。であれば、地方ごとに自由に政策を形成し、予算を組めるようにすれば、税金をより有効に使えるという意見が世論の大勢を占めるに至っています。

では、分権化が自治体にどのようなインパクトを現にもたらしているのか。確かに護送船団が切り離されるという意味において、大きなカルチャーショックをもたらし、職員の覚醒の契機になり得たことは間違いありません。何しろ、この国において中央集権は極めて長い間続いてきたので、強い慣性が働き、関係各位は、改革の必要性を頭では分かっていても、なかなか変わることができないというのが実情です。制度の面で言えば、地方分権一括法<sup>2</sup>で機関委任事務制度が全廃されたとはいえ、補助金や交付税の制度が大胆に見直されたわけでもなければ、大幅な税源委譲が断行されたわけでもない。また、職員の意識の面にしても、地方分権一括法が施行された2000年4月をもっ

て自分の仕事が機関委任事務から自治事務に変わったことを明確に自覚している、あるいは、そのように行動している職員は未だ少数派に見えます。

制度に関しては、補助金・交付税・税源移譲のいわゆる三位一体の改革が議論されています。歩みは遅くとも、今後、改革は着実に進んでいくと見てよろしいのでしょうか。

**佐々木** 進むと思います。ただ現在の三位一体の改革の議論は財源のことに終始するものですが、それだけでは不十分です。本来論じるべき地方分権の三位一体の改革とは、財源の分権化、権限の分権化、そして受け皿づくり、つまり政策の立案や執行の主体となる自治体を確立することです。

財源の分権化は難航していますが、これを含め権限の分権化についても、時間がかかろうとも、機関委任事務の廃止にとどまらず、障害になっている個別法を一つずつ見直していかなければなりません。また、受け皿づくりでは、自治体が単なる事業官庁ではなく、地域の政策主体、経営主体になれる政策官庁に脱皮できるかが問われてい

1 機関委任事務制度：法律または政令により、都道府県知事・市町村長などの地方公共団体の機関に国または他の地方公共団体の事務を委任して処理させる制度。地方分権一括法によりこれが全廃された。

2 地方分権一括法：正式名「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」。平成11年7月16日公布。平成12年4月1日施行。地方分権を推進するために、475本の法律改正を一括形式で行うもの。



るわけです。その際、政策設計を担えるだけの専門性を有する職員が決定的に不足しているというネックがあります。自治体職員は、国の通達を解釈し、疑問があれば省庁に照会して、その指示通りにしていれば責任を問われないという中央集権的な行政システムに慣れてしています。そのため、地方自治と言われながら、国の指示がないとお手上げになってしまう。そして横並び意識から前例を探そうとする。前例が見付からないと、お互い手を付けないでおこうということになる。それでは進歩が望めません。

自治体職員の政策形成能力を高めなければならない。

**佐々木** まさにそれが喫近の課題です。地方分権時代の到来に加えて、都市型社会の行政が求められているという背景もあります。統治(ガバメント)ではなく、住民の合意と協働を得ながら行政を進めていく協治(ガバナンス)の時代です。国なりの「権力」に依拠して、国がこう言っている、国の法律ではこうだ、という権力行政はもはや通用せず、住民の合意を得るだけの理論武装が必要であり、自らの説得力という「権威」を

根拠とする行政手法に切り替えなければならないことを自覚すべきです。

## 意識改革を どのように進めるか

そのような時代、自治体職員に求められる能力は具体的にはどのようなものでしょうか？

**佐々木** 自己決定・自己責任の原則に基づいて行動しなければならぬわけですから、民間企業同様の行動様式が求められ、要求される能力も民間とさして変わらないということになります。つまり、実務上の知識や技術、折衝能力や説得力などの対人能力、問題を発見したり解決したりする政策形成能力などです。少なくとも、官と民は水と油、全く異なる世界に生きていて、求められる能力も別という前提で議論している限り進歩はありません。今、そこに気付かせるのに時間がかかっているということでしょう。例えば、民間企業の営業は、どういう商品をつくれれば売れるのか、その検討から始まります。自治体にしても本来はそういう営業

活動が必要ですが、これまでは「販売部」で、必要なら買いに来い、という意識ではなかったか自問していただきたい。

公共サービスの民間開放が進んでいますが、そのことが職員の意識改革を促進する可能性は？

**佐々木** PFI(Private Finance Initiative)やNPOの参入などは、競争原理の導入という点で大いに意義があります。従来の自治体は、公共サービスは行政が独占すべきものと考え、それを外部に委託するときも、民間を使う、という意識でしかなかった。しかし現実には、さまざまな公共サービスの分野に民間の競争相手が存在しており、国防や治安などの領域は別としても、福祉にせよ、教育にせよ、さまざまな領域でサービスを競い合う関係になっています。民間の側は、高度情報化によって、行政と一般の間の情報格差が小さくなっていることもあり、着々と力を付けています。しかし、行政の方は閉じた仕組みの中で、与えられた仕事をこなすだけで、リスクを負わない仕事を続けてきたため、特に政策形成能力の点で民間に遅れをとっています。今や「民の常識」が

「官の常識」を駆逐する時代を迎えようとしています。

それは何も地方に限った話ではありません。

国の官僚にしても、6万人霞ヶ関体制に能力の面からの専門性が本当にあるのか、改めて問い直してみなければなりません。もちろん行政関連法を理解しなければなりませんが、その知識は、民間から入った人が10年もかからなければ追いつかないほどのものではない。おそらく数年で追いつける程度のものでしかないでしょう。

重要なのは知識ではなく、知恵、つまり加工する能力です。その知恵の部分では、役所という均質・同質な組織にいた人間ほど足りません。まずは、指示されたことだけを遂行すればいいという自治体職員の意識をいかに変えていくかが課題となります。

その意識改革はどのように進めていくべきでしょうか？

**佐々木** 最大のネックが、あたかも終身雇用を前提とする職務感覚です。公務員という職業は別に終身雇用でも何でもありませんが、そう理解するため、これまで公務員法を都合よく解釈してきたのではないのでしょうか。公務員の給与の削減やボーナスの査定に関する議論を聞いていると、何やら自分たちが特別の身分の者であり、そのことに対して報酬が支払われている意識が抜き難くあるようですが、公務員の給与というのは身分報酬ではなく、労働報酬でしかありません。さらに言えば、給与とはあくまで成果に対して支払われるものであって、成果もないのに金を払うものはない。その原則を明確にすべきです。自治体は潰れないとか、職員は終身雇用だとか、身分を既得権と見なす考え方は捨ててもらわなければな

りません。

公務員法も見直す必要があるということでしょうか？

**佐々木** 問題はその運用です。公務員の身分保障とは、政治的中立性を維持させる代わり、首長が替わっても解雇しない。賄賂をもらわなくて済むよう一定の生活ができるだけの給与を出す。その二つであって、決して終身雇用を約束するような性格のものではありません。いったん雇ったら、能力がなかろうが、無条件で定年まで雇い続けなければならないというような解釈はどこにもありません。事実、公務員の身分に関する分限処分<sup>3</sup>のコンメンタルを見れば、組織や仕事がなくなったり、能率が悪い職員は解雇できるとされています。ただこれまで首長、議会がそれをしようとしなかっただけです。ここで発想を変え、あまり使われてこなかった分限処分の制度を活用すべきではないでしょうか。例えば、職員を事実上の任期制にして、業績評価で一定の成果を上げることができない職員は解雇するような制度を取り入れることも考えられます。民間では十分に能力のある人が労働市場にあふれ出しているのですから、そのような方を経験者採用でどんどん採用する仕組みでも導入しない限り、組織の本当の活性化は維持できないのではないのでしょうか。

職員としては、危機感を持ち、自己改革に取り組みなければならないということですね。

**佐々木** 自治体職員は国が決めた制度を使うことに慣れ過ぎ、固定観念でがんじがらめになっています。それを解き放つ方策として、私は、市町村合併するときに自らの工夫で地域自治組織をつくり、自治体の憲法にあたる「自治基本条例」を制定することを提唱しています。

ポイントはあくまで主体的に検討することです。地方制度調査会<sup>4</sup>の議論でも、論点としては出ていますが、地域自治組織となると、すぐに形態はどうあるべきか、どういう法律でくるべきか、そういう話になってしまいます。そうではなく、それぞれの地域であるべき形態を追求すればいいということです。法律でくくられなければならない形態が出てくれば、くくればいい。名称も町、村、区、あるいは郷でも、好きなように付けられればいい。議員の定数や選挙区も自治体ごとにもっと自由に決めるべきです。そう言うと、投票価値の不均衡という観点から、憲法違反という方もいますが、地域運営のために代表が必要だという視点なら、そういう憲法の読み方はしないはず。あるいは、その合理性について裁判で決着を付けられればいい。そのような柔軟な発想が必要です。固定観念にとらわれない知恵こそが政策形成能力です。やる前から杞憂せずに、自分たちがどうしたいのか、世に問うてみる。それが理屈に合うものであれば、認められるはず。自治基本条例をつくるプロセスは、自治体を法的な側面から改革する絶好の機会となります。壁に当たることあるでしょうが、住民参画の下、知恵を絞って自治基本条例をつくる中から、地方政府意識が生まれ、新たな地方自治の可能性を追求できるでしょう。

## 行政大学院のニース

次代の公務員の育成システムとして、いくつかの主要大学が、専門的な能力を有する公務員を養成するための行政大学院(ポリシースクール)の設置構想を打ち出しています。

**佐々木** 現在考えられているポリシースク

3 分限処分：勤務実績がよくない場合などは、免職、休職、降任等。また、法律、命令等に違反した場合には、懲戒処分として免職、停職、減給、戒告などがある。

ルの一つの要素は、既卒公務員のリカレント教育です。要求される専門性の高度化もあり、自治体が自前で職員の能力向上を行うことが難しくなってきた。総合政策的な訓練を実施する大学院ができれば、そこで職員を再教育しよう。研修も任せようということです。しかし、見方を変えれば、それはドイツ型の教養主義の大学教育の限界を露呈します。ロースクールやビジネススクールにしても、社会に出てから、それぞれの組織で人材養成するというシステムの合理性が失われてきたため、ニーズが生じているということです。

ポリシースクールで、新卒公務員の養成のウエイトが高まっていく可能性は？

**佐々木** 主要な都道府県なりが行政大学院を出た人を上級で採用する修士枠を創設すれば、一気に流れができるでしょう。それはひとえに大学院側がいかによい人材をつくるかにかかっています。よい人材が輩出されれば採用する。各自治体は、霞ヶ関レベルの高度な専門性を身に付けたエリート集団をつくる必要がありますから、そこはポリシースクールの卒業生で固める。自治体の人事システムはやがてそういう二重構造になるのではないのでしょうか。

また、今後の展開として、国家種と地方上級の受験層が重なっていくことも予測できます。必ずしも国家種ばかりが輝いて見える時代ではなくなるということです。分権化が本格化して、補助金行政が破綻すれば、中央省庁は地方へガイドラインを示すのが主たる仕事になり、リーダーシップをあまり発揮できなくなるかもしれない。一方、都道府県や大都市では、首長の活躍が際立つようになり、その下に優秀な人材が集まるようになり、公務員が「FA宣言」して、他の自治体へ転職することが当たり前になるか

もしれません。その傾向に拍車をかけそうなのが女性の動向で、一生仕事を続けたという優秀な女性のうち、国の機関ではなく、県庁や市役所を希望する人が増えていくものと思われます。

経済社会のグローバル化ということを考えて、国から地方に仕事に移っていくとき、国の官僚は外向きの仕事にシフトしていくべきではないでしょうか？

**佐々木** そう思います。外交と内政は裏表の関係にありますから、内政のためにも対外的な部分が大切です。しかし、これまでは国はあまりにも内向きすぎた。これからは外交です。そのとき、日本に外交官養成の大学院がないことが問題です。先進諸国の大使館の幹部の多くはPh.D(博士号)を持っています。

今、さまざまな専門大学院の構想が浮上していますが、法科大学院とポリシースクールの棲み分けについてはいかがお考えですか？

**佐々木** 昨年8月、人事院人事局が国家公務員の「採用試験の抜本的改革の在り方」を発表しました。キャリア採用の国家公務員種試験で、大学院卒は1次試験を免除して、政策論文の2次試験のみで合否判定を行うというものです。そのねらいは、大学院で専門家としての教育を施して、試験はより易くするとのことですが、人事院としては、優秀な人材が国家公務員試験を避け、法科大学院に流れてしまうという危機感を持ったのかもしれません。

ただし私の理解では、法科大学院で行われる教育は、Plan-Do-Seeのサイクルで言えば、それはSeeの紛争処理の部分の専門家養成であり、紛争処理の専門家たる法曹三者になるべく養成された人材が果たしてPlanを担うポリシースメーカーに向いているの

か疑問に感じます。法科大学院を出た公務員は、従来以上に法律を杓子定規に使いたがるのではないかとということです。少なくともロースクールのトレーニングは新しい法律をつくる能力を涵養することに重点を置くものではないはずです。法科大学院構想は、司法制度改革からスタートしたため法曹に特化することになりましたが、当初、東京大学や中央大学は、法曹養成コースと公務員養成コースを包括する法科大学院の構想を持っていました。私としても、ただ狭義の法曹のみを目指すのではなく、アメリカのように、弁護士資格を取得してから、会社経営者、自治体職員、政治家とさまざまな進路があってしかるべきであると考えます。

逆にそのことが、Planの部分の担う人材を育成するポリシースクールのニーズにつながるということでしょうか？

**佐々木** ポリシースクールが成功すれば、官民の連携のビジネスが拡大する中、民間企業やNPOでも、その卒業生を採用したいというところが出てくるでしょう。また私としては、卒業生の中から、ぜひ議会で活躍する人に出てもらいたいと思っています。いかに優秀な政治家を育てるか、そこはこれまで日本という国がとりわけサボってきたところですから。ともかく、まず大学院側が使える人材を輩出することですよ。

中央大学大学院経済研究科教授

## 佐々木 信夫(ささきのぶお)

1948年生まれ。早稲田大学大学院政治学研究所博士前期課程修了。東京都庁勤務を経て、1989年聖学院大学教授。同年慶應義塾大学大学院にて法学博士取得。1994年より中央大学教授。2000年～2001年米国カリフォルニア大学(UCLA)客員研究員。現在、中央大学大学院経済学研究所・同経済学部教授。専門は行政学、地方自治論。最近の著書に『東京都政 明日への検証』(岩波新書・2003)、『市町村合併』(ちくま新書・2002)、『自治体の改革設計』(ぎょうせい・2002)など。このほか著書・論文多数。1987年日本都市学会賞。1999年NHK地域放送文化賞を受賞。

4 地方制度調査会：内閣総理大臣の諮問に応じて地方制度に関する重要事項を調査審議するため設置されるもので、現在は第27次の調査会となっている。委員は、国会議員・地方公共団体(都道府県、市、町村の代表者)の長および議会議員、地方制度に関する学識経験者(大学教授など)で構成されており、「21世紀にふさわし

い地方制度のあり方」について諮問を受け、委員30人以内で組織、特別の事項を調査審議するため必要があるときは、臨時委員20人以内を置くことができる。基礎的自治体のあり方、大都市のあり方、都道府県のあり方、地方税財政のあり方、その他の課題の5項目について専門小委員会等で審議を行っている。