

行政能率と行政効果

——市民からみた地方公務員——



加藤一明

地方公務員という言葉は、府県や市町村の地方自治体に勤務している職員の人々を指しているのだと理解できる。そうして、昔の天皇の官吏＝奉公人ではなく、市民の職員＝奉公人＝公僕という意味であると思っている。しかし、地方公務員という言葉は、日常用語として一般的には使用されていない。県庁の職員とか市役所の職員と使い分けられている。また、全体の奉仕者とか公僕という言葉が使われている一方に、税金ドロボーとかお役人は気楽なものだという反感ももっている。

地方公務員の人々の意識とは別に、県庁とか市役所の職員といういい方以外の、役所に務めているお役人という意識が市民のなかに強いことも事実である。“全体の奉仕者”というイメージと、“お役人”というイメージとが、どうもすっきり分けられていない。あるときは、われわれのためにサービスを提供してくれる人々であり、あるときはわれわれの意思に反して仕事をする人々である。したがって、地方公務員という言葉より、県庁に務めている、あるいは市役所に務めている職員の人という用語が使われ、その仕事について、われわれが判断するとき、われわれのために仕事してくれているとか、お役人仕事でありお役人根性をもった嫌な奴だという評価にもなるのだと思われる。

地方公務員は、サラリーマンであり労働者であると思いつつ、その仕事の性格や処理の仕方によって、公務員というイメージが定着しつつある反面、依然としてお役人だというイメージがぬぐいきれない。

たとえば、「真面目で、悪いことをしない、きちょうめんな人であって、われわれのために仕事を公平にやってくれる人だ」という一面と、「“おかみ”の仕事をしている、尊大で鼻もちならぬ、

目次

- 1——役人・地方公務員・労働者
- 2——「手段」と「目的」の転位
- 3——専門性強調は地域の破壊
- 4——「公共的なもの」と地方公務員

“おいこら”的な特権をもった、われわれに泣寝いりを強制する人だ」という一面をもった人が、国や地方の公務員であり、市役所の職員であり、役所のお役人だということになる。

地方自治体の理事者なども、このような住民のイメージをかえるため、窓口事務の職員に、“親切に”とか“スマイルを”とか“すみません”の言葉を使うようにと指導したり、あるいは、“なんでもやる課”とか“すぐやる課”を作ったりしている。

お役人根性をもつなとか、住民のためになるよう事務処理を迅速にしようという方向は示しても、法律や規則を忠実に執行する職員、確実に公正に仕事を処理すること、公務員は政治的に中立でなければならない、ということを一方向では強調している。

地方公務員の側においても、法律や規則があるのだから、これに忠実に従わなければならない、住民から批判があっても法律とか予算を変えない限りどうにもならないのだ、国で全国一律にきまっている法律や解釈に従わざるを得ない、政治的に中立でなければならないと考える一方、労働条件の問題や賃金などについての労働者の権利の確保を要求して斗っているのである。

市役所の仕事をする職員が、一方においてはお役人といわれ、一方においては労働者と理解されているのは何故かを検討してみたい。

公務を遂行する職員と、私企業で働く職員との相異がどこにあるのか、という検討が第一に必要と思われるのである。主として市役所の職員を対象に、論じてみよう。

2———「手段」と「目的」の転位

お役人の意識を考えてみると、第一に、国民とか

住民は、私利私欲で自己中心的に行動していて、みんなのことや、地域とか国全体のことを考えて行動する者ではない。第二に、国の利益とか社会全体の利益を実現するために作られた法律は、民主的な手続〈議会〉により定められたものであるから、この法律の命ずるようには行動しなければならない。しかし、この法律どおりに行動しない人々がいるので、この人々を規制するのだ。この二つの点から、国民は自己中心的で、自分のことしか考えないが、役人は、國家の安全とか利益という目的を達成するために、法律にもとづいて行動し、法律の目的がよりよく実現することを考えているのだ。役人の任務は、多くの人々のために行動するのであって、特定の人のために行動してはいけないのである。また、役人たるものは、全体のために考えて行動しなければならない。そうでなければ、國家の維持とか國民の生活を守ってゆくことは出来なくなるのだ、ということになる。

換言すると、自分たちがおらなければ、自分たちがやってやらなければ、國民は本当に困るようになる。自分たちのいうように國民が行動すれば、生活がうまくゆくのである。國民は自分のことばかり考えいるから、その意見を聞いてみても、みんなのためになる意見を出してこないし、だせないのである。だから、われわれが、國民にかかわって考えてやり、一番よいと思う方向なり行動基準を示してみるのだ。國民はわれわれの指示通りに行動すれば、うまくゆくのだという意識が強いのである。

このように、國民は自分のことしか考えていないので、われわれが國民に代って考えなければならない。われわれのいう通りに行動すれば、みんなはよくなるのだという、選民意識、エリート意識、後見主義的意識、愚民意識、特権意識が存在し、民主主義的な政治意識が、欠落しているのである。

明治憲法下にみられた天皇政府の官吏、官僚という意識が強く残っている。このことは、政治と行政を区別して、行政は政治より優位にあるべきだという考え方が内在しているのである。そうして、行政組織の頂点にある天皇〈知事・市町村長〉の命令を忠実に守ることが大切であり、政治〈議会〉が行政に介入することを拒否しなければならない〈政治的中立性〉。政治〈議会〉は、国民みんなのことを考えて行動していないが、行政は、みんなのために行動しているのだ、という意識を定着させてきた。

この意識は、反語的にいえば、政治を行政が拒否することによって、行政が政治そのものになってしまうのである。

つぎに問題となるのは、戦後アメリカの経営学の考え方がとり入れられ、かつ、高度経済成長政策のもとで要求されてきた、行政の専門性の強調である。行政機能の拡大と集中の現象は、行政の専門分化に応じて、仕事を能率的に遂行するための専門性と技術性の要請である。

特定の行政対象、特定の行政目的、特定の行政手段が要求されてくると、その行政機能は、専門化され、それ自身の領域にとじこまる傾向となる。また、行政の専門化は、国民生活のある側面のみを対象とするので、生活実態とはなれたものとなる傾向をもち、同時に、行政対象を抽象化し、一般化し、法則化するので、極めて技術的性格の強いものとなる。この技術的性格は、所与の条件についての配慮より、その目的実現のための手段としての「技術や方法」に関心をもつようになる。さらに、この専門的技術性は、「分業の原理」に基礎づけられた組織活動であるから、共通目的を達成するため、個々の仕事を標準化し、これを組合せるための手続を定めることになる。標準化された仕事どりに、また、定められた手続にしたがって、処理されたかどうかを点検する管理機能

が重要となる。

ここから、「手段や方法」が、「目的や価値」よりも重要視されるという結果をまねくのである。目的に適合した手段がいつか固定されたものとなり、手段そのものの遵守となり、いわゆる手段そのものを目的とするにいたる目標転位となる。法規万能主義とか先例主義または儀式主義とかの「レッド・テープ」が生じてくる。

かかる行政機能の専門性・技術性の強調は、行政目的に適合する手段なり方法の選定を行政組織のトップにまかせ、定められた手段や手続を固定したものと考え、これにもとづき、仕事をいかに能率よく処理するかということが、組織メンバーの関心事となる。組織のトップも、これを強調し、行政能率をたかめるための管理に没頭してしまう。

このような行政能率は、定められた仕事を定められた手続で、どのように能率よくやったかを評価することであって、その仕事の処理の結果が、行政対象である住民にどのように受取られたかを評価する、行政効果とは異なるものである。

行政能率は、その組織における数量的評価であるから、その行政機能が数量的に把握されうるものでなければ、測定しえない。行政効果は、行政機能が目的とするものを、住民にどの程度に提供したかという評価であって、単に数量的評価に限定されるものではない。行政能率と行政効果は同じものでないということは、行政そのものの本質からきている。

私企業においては、経営原則によって運営されるので、企業能率が上がったかどうかは利潤があがったかどうかで測定され、利潤をあげた企業がよい管理をしている企業ということになる。このことは、企業が提供したサービスの対価として反対給付を受取るところからきているのである。

しかし、行政は、統治原則のもとに運営され、そ

の提供したサービスの対価として反対給付を受取るものでないから、サービスの結果が行政に帰属せず、住民に帰属するのである。行政サービスが利潤をあげる行為でなく、サービスの結果が住民に帰属するから、行政サービスの結果がどうであったかという評価を、行政自身においてなすことが困難である。

行政組織の内部における行政能率と、サービスの結果を評価する行政効果とが、かならずしも一致しないのである。

要するに、私企業における能率は、サービスの提供の結果が利潤という数量的評価によって可能であるから、企業は、サービスの提供の結果を常に問題としているのである。これに反し、行政における能率は、行政機能が数量的に把握されず、かつ、サービスの反対給付を受取るということがないので、組織内部のみにしか適用できないという問題をもっている。その上に、サービスの提供の結果が住民に帰属するため、サービスの結果の評価が困難であり、その結果にもとづいてサービスの提供を評価するという関心を失うようになる。

かかる行政機能の性格から、サービスの結果にもとづき、サービスの提供を検討することよりも、定められた法規や手続に忠実にしたがって、いかに能率よく処理したかどうか、主たる評価の対象となる。また、迅速よりも確実に、恣意的でなく公正に、法規の定めるように忠実にやったかどうか、主要な関心事となる。

平等とか確実、公正という価値は、仕事を処理する上において確保されなければならないが、それがサービスの提供における手段的なものについてのみ、その価値を実現するというように限定されてはならない。サービスの提供の結果が、住民にとって公正であり確実であり平等であるかが評価されなければならない。このためには、サービスの提供の結果に対する評価を、行政組織の内部に

において検討するチャンネルが用意されていなければならない。行政目的に適合した手段であったかどうかは、その手段によって提供されたサービスの結果が、行政目的からどう評価されるかによって決定されるからである。行政目的——実現に適合する手段——目的にふさわしい結果の提供、という一つの系列が、常に検討されているかということであり、結果から行政目的なり手段なりが再検討されているかどうかということである。

3———専門性強調は地域の破壊

行政組織のおかれている社会的地域的環境は、固定的ではなく、行政機能は変化する環境に適應してゆかなければならない。したがって、その行政目的とか行政機能は、常に再編成、再検討されることが必然的なことなのである。行政需要とか住民要求あるいは住民運動は、行政の側がどう対応するかということを求めているのであり、それは政策の転換であり、法律の改正要求であり、新しい行政手段の工夫を求めている。このような要求に対応することは、政治の問題であり、それは議会や首長の任務であって、行政とか公務員は、定められ命ぜられたことだけやっておけばよい、という風潮も強い。一歩さがって、首長や管理者が住民運動に対応すればよいのであって、われわれ地方公務員は関係ないのだという、傍観者的態度も根強い。

しかしながら、このことは、今日の行政機能における専門性そのものが、問われている場合が多いのであって、現象形態としては首長や管理者が表面にでているが、本質的には行政そのもののあり方、したがって、地方公務員すべてに問われている問題なのである。

たとえば、区画整理事業に反対する住民運動は、

法制上の減歩という手法に対する批判とともに、何故に道路を拡幅しなければならないのか、誰れのために区画整理をするのか、などの問題を提起している。高速自動車道路に対する反対運動も、何故に高速道路が必要なのか、必要としても何故にこの地区を通さねばならないのか、騒音対策のないのは何故か、道路を地下道にして何故悪いのかなどの反論を出している。市街地改造や都市再開発事業は、その地域の住民の生活環境を整備するためにやるのか、施設だけをよくなることにあるのか、かりに地域住民のためにというなら何故一方的に計画決定をしたのかなどの理由から、「市民の手によるまちづくり」運動が出ている。

従来をやってやる、してやる行政に対し、何んのためにやるのか、何故やらなければならないのか、やるとしても他の方法がないか、国の仕事から生じる問題に対してどのような対策をたてているのか、個々の住民の要求を検討したのか、などの問題が住民の側から、それによって影響を受ける人々から、行政の目的や行政のやり方、行政結果に対する不満や批判が述べられているのである。

道路の拡幅の場合、これだけの予算でこれだけの補償で、このような技術的手段でもって実施するという専門技術的な行政のあり方に対し、何故道路を拡幅するのか、自動車の通行のためにやるのか地域住民のためにやるのか、騒音や交通戦争にどう対処するのかが問われているのである。道路整備と生活環境整備との関連を考えない従来の道路事業は、国の専門性なり技術性の視野の狭さを指摘されているのである。

さらにいえば、公有水面埋立事業と、この埋立で造成された土地をどのように使うかということが別々にとりあげられ、海面を埋立てる技術陣と、この土地を売却する部局とに分離されてしまっていることから、問題が生じてくるのである。

特定目的のためにのみ機能する専門性は、住民の

生活と健康を守るという要求と、相反する結果を生じているのである。市政におけるそれぞれの行政機能の専門性は、本来市政の一体性・総合性のもとに統合され調整されなければならない。市政は、住民の生活と健康を守るため、市民の信託にもとづき運営さるべきであって、特定目的のためにのみ機能する専門性によって惹起される問題を市政の一体性のもとに解決しなければならない。住民の生活は、機能分化もしていないし、専門別に生きているのではないからである。

生活基盤の施設整備として、各種の施設が提供されていても、この施設がすべての地域に計画的に配置されているかという問題がある。個別にそれぞれの施設が計画され、建設されていて、地域住民が有機的に利用出来る状態になっていない。さらに、この施設運営は、それぞれの担当部局の側における専門的見地からなされている。たとえば老人ホームが地域住民とはかけはなれた場所に建設されていて、婦人とか児童との交流を考えていないし、学校、児童館、公民館、児童公園が、個別的な行政目的のもとに運営され、地域住民の全体との関係は考慮されていない。

コミュニティー・センターとかシビック・センターという考え方が生じてきているのは、地域住民のすべてが、老人も青年も子供も共に交流できる場の提供という観点にたつからである。

行政の専門性と地域住民の生活の場とのギャップが、どのような矛盾をもっているかを知らなければならぬ。行政への市民参加という問題は、行政の専門的立場からするサービスが、地域住民の要求するサービスと質的に異なっていたところから出てきたのである。

生活保護の給付事務と、生活保護世帯の生活実態とが、どのようにギャップがあったかはすでによく知られていることである<電気冷蔵庫の所持>。行政の専門化は、単にセクショナリズムと

かナワ張り根性という批判だけにとどまらず、地域住民の立場から、市政全体の立場から、どのように統合し、一体化するかということが課題となる。専門性の強調とナワ張り意識の独善は、市政そのものを否定し、地域住民の生活そのものを破壊する方向をもっている。

4——「公共的」なものとは地方公務員

国家公務員であろうと地方公務員であろうと、公務員の専門性とお役人という意識とがあることを示す事例を、つぎにみてみよう。

ある市農業委員会は、市街化区域内にあるA所有の農地を宅地に転用したいという申請に対し、「道路に接していないので宅地への転用は望ましくない」という趣旨の意見を添付して、県に申請書類を廻した。しかるに、県は、この農地転用申請を「昭和45年の新都市計画法により、市街化区域の農地転用については、許可制から届出制となって申請内容の審査は行なわなくてもよいことになった。このため、届出のあったものについては、書類さえ完備しておれば、認めざるを得ない」という理由で認めたのである。

市農業委員会は、添付した意見が県によって全く無視されたことに対し、「法律さえ守っていればそれでいいというものではない。市街化区域内の計画的市街化が遅れているのだから、そのテンポに合わせて弾力的に運用すべきだ。そうでなければ、スプロール化はすすむばかりだ」といきまいてる。また、市長は、転用を望んでいる場所への進入路のない土地では、建築基準法によって建築は認められないから、「その土地を買った人が、いざ家を建てようとするのと建てられない。どうしてくれると問題が持ち込まれるのは市町村だ。こんなことでよいのか」と県のやり方を批判している。

この県の措置のように、法律の規定どおりやったのだから、なんら問題はない筈だ。かりに転用された土地を買い、家を建てようとした時、建築確認が得られなくても、それは土地を買った人が責任をとるべきで、農地転用を申請した人がその土地を売っても、それは売った人の責任ではない、という考え方がここには示されている。

かりに市から県に対する批判があっても、県は法律通りにやったのであって、何等誤りではない。かりに、認可した結果、住民の間にトラブルが出たとしても、それは法律のあずかり知らないところである。また、許可制から届出制になったことに不満があるのなら、それは県の責任ではなく、法律の規定の問題であって、その責任は国にってもらいたい、という結論になるであろう。

いま一つの事例をあげると、Y市は、中高層マンションの建設による日照権紛争を予防するため「日照権等指導要綱」を制定した。この要綱に違反する建設者には、市では建築確認をおろさないほか「宅地開発要綱」など他の要綱と同様、水道給水やゴミ収集などのいっさいの行政協力を拒否するといっている。

市長は、「市内部でも賛否両論があった。一つや二つの裁判は覚悟のうえだ。しかし、この基準は全国の市にとっても一つの指針になるものと思う」という強い姿勢をみせている<以上、地方自治資料、No. 523, 524合併 pp. 23~24>。

現行の建築基準法は、日照権を認めていないから、たとえこの指導要綱があっても、中高層マンションの申請を認めざるを得ない。いわんや、水道法や清掃法の規定から、その行政協力を拒否すれば、裁判になることが予想される。しかし、個々の法律によって規制できなければ、それは仕方がないとして、建築確認なり給水を行なうということにすると、その周辺住民の権利や利益の侵害を防止するという任務を放棄することになる。ここに、地域住民の権利と利益を守る任務をもつ地方自治

体は、住民間の権利や利害をどのように調整してゆくか、ということに直面しているのである。

従来は、法律や規則にしたがって仕事をし、その処理の結果が住民にどのような影響を与えようとも、地方自治体はそれを問題とせず、また責任をとろうとしなかったのである。その処理は問題であると住民から要求されても、公共の福祉を実現するために定められた法律は、守られなければならないので、法律の規定にしたがった処理は、認めてもらわなければならないということであった。

「みんなのため」には「ある人の権利なり利益がある程度犠牲にされた」からといっても、それは「耐え忍んでもらわなければ」ならない。何故なら、法律は「みんなのために」作られたものであるから、「一部の人の程度の問題があっても」、それは「受忍すべきである」という論理である。今日の行政機能の専門分化と拡大集中の現象は、天皇制官僚主義を克服しないままに、専門性や技術性の要求に伴う官僚制をも招来したのである。換言すれば、「みんなのためには、ある個人の権利や利益が侵害ないし犠牲をもとめられても、それは容認すべきである」という公益優先の天皇制官僚主義の発想と、専門分化した行政機能は、「その行政対象になった人々の利益を増進し、権利を守るべきだ」という立場から、その行政対象の人々のためにのみ活動すべきであるという考え方になり他の行政対象の人々に問題があっても重視すべきだという、セクショナルリズムを必然的に生ぜしめている。

このお役人と専門家という二つの性格が、わが国の公務員像といってよいのではないかと思う。たとえば、稟議制は、形式的には積上げ方式の意思決定という方式であるといわれるが、実質的には、画一的に定められた法規や先例によって仕事していることを、上層部に確認してもらおう手段に墮している。ある問題に対する意見決定の過程には、

課題を設定すること、これを実現する手段なり方法を定める。このためには、何が最も適合したものか、その手段によってはどのような効果が生じるかなど、それぞれの手段とその効果が評価される代替案が三つ四つなければならない。政策形成過程とか意見決定過程には、かかる諸手段のうちで、いずれを選択するかという過程がなければならない。「情報の共有」とか「決定への参加」が強調され、職場討議の必要性とか、その担当部局だけの意見とか情報だけでなく、関係する部局の、議会の、関係住民の情報の確保が要求されるのである。

これと共に、何が行政の目的であるのか、公共的とは何かという問題が、今日の住民運動によって提起されている。このことは、現行の政策の転換とか法律の改正、新しい法規を要求する問題と共に、専門家の意見に対して住民という素人が反論していることを示している。従来の上意下達と下情上達の回路に対する批判なのである。このことは、単に庁内体制における行政運営だけの問題でなく、地方自治体と住民との間における問題でもある。上意は下達しても、下意が上達しないということである。住民の意思が単なる陳情とか相談だけでなく、政策なり法規なり運営において、かかる意思をどうとり入れて行くかということが問題なのである。

とくに今日の地方自治体の中央各省庁に対する関係と、地方自治体と住民との関係は、かならずしも同一原理のもとに関係づけられていない。三割自治といわれる現状において、住民の利便のために、住民の身近なところで、迅速に仕事を処理して行くための行政運営の必要が増大している。政策や法規ないし処理方法の改善を中央政府に要求しなければ解決できない問題、あるいは、住民間の利害対立にどう対処するかという問題が出ていて、地方自治体は、中央政府にどのように対応してゆくのか、また、住民の不満解消や苦情処理で

はない、利害の対立にどう対応するのが課題となっている。

地方自治体は、その主体性と自主性、さらに総合的な一体性をどのように確保するかが問われている。そうして、住民の要求なり利害関係を、地方自治体というチャンネルを通して、何が公共的なものであるかを決定する、地方政治の課題をになっている。地方公務員に期待するところ大なのである。

<関西学院大学法学部教授>