

外国諸都市の人事の問題

はじめに

この調査季報の特集のため、姉妹都市ならびにイタリア、フランス、西ドイツの諸都市にアンケートをだして、人事の問題について、別項のような質問をしてみた。以下、締切り期日までに間にあったものを掲載した。なお、ハンブルグについては経済局副主幹外岡勲氏〈西ドイツ輸出品常設展示場駐在員〉にお願いした。ご多忙のところ、くわしく取材していただいたことに、お礼を申し上げます。〈都市科学研究室〉

質問項目

1 生活環境整備に関する市民要求に対処する市役所職員の意識について、全体的にみた場合、ややもすれば、市職員が市民要求を敏速に受け入れることができず、適切な処理が遅れがちになり、その遅れによって市民に不満、不信感を与えるようなことはないか。

2 市民要求がますます強くなるにつれて、市民に直接接する現場職員の自発性を重視する必要度

が高まると考えられるが、上司の判断と現場の職員の判断とがくいちがった場合、貴市ではどのように調整しているか。

3 もし、貴市において職員の意識が市民要求を率直にきき入れないで、そのために市民に不満、不信感を与えることがあったり、職員の服従性と自発性がうまく調整されないというようなことがあったとしたら、そうした欠陥を改善するために職員教育が実施されているか。

4 職員の採用や昇進はどのようにおこなわれているか。

5 配置転換〈人事交流〉はどのように実施されているか。

6 職員組合は、以上の諸点についてどのような態度をとっているか。

ハンブルグ - - - 外岡駐在員 からの報告

全休として、西ドイツには、プロシヤ官僚制度の伝統が流れており、一般的に、公務員の意識は高くないようだ。

1 市民運動と公務員の意識

①市民運動は存在するが、そのホコ先は、議員、大臣のような政治的官職にのみ向けられている。これは西ドイツの各市において共通の現象で、陳情団が、市長等が不在の場合に、事務段階の部、局長等に圧力をかけるということはみられない。役割が異なるという認識である。この点については、再三質問し、日本的事情も説明したが、決定権のない事務段階に話を持ち込んでも無理だ、という回答であった。

②ハンブルグ市人事局の話では、ハンブルグ市職

員は、一般市民より政治的事情について興味をもち、市民より詳しい知識をもっているが、それでも、市当局からみると不満足とのことで、さらに関心を示してもらいたいともらしていた。公務員は、政治的決定者〈政治家である市の大臣—Senator—他の州の場合は Minister〉の命令に服従する存在であるので、一般的に市の政治についての関心は薄い。逆にいうと中立的執行者として事務に従事している。

③ハンブルグの場合、地域が狭いこともあり、市民と Minister の接触が深く、市民運動は直ちに上にあがってくる。また、SPD〈社会民主党〉の黨員も多いので、党の会合の時に、市の首脳部〈SPD政府なので、市長、副市長、Senator と呼ばれる行政各部の責任者の多くがSPD黨員である〉と話をかわすことができる。この党の会合はかなり頻繁に行なわれているので、関心のある市民は、この会合に参加し、党を通じて市民要求が吸い上げられる。現状では、SPDとハンブルグ市政府とは同一体であり、市民運動は、SPD党内の問題になる。この党の首脳部と黨員の間が円滑に行かないと、その首脳部は政治的立場が危うくなる。例えば、現在の連邦政府のシュミット蔵相は、ハンブルグ市SPDの首脳部であったが、ハンブルグ北区〈シュミットの選挙区であった〉の市民との間に円滑を欠き、選挙区を他へ移した。

2 服従性と自発性の問題

①「服従性と自発性の問題については、上司の命令が優先します。意見を述べることはあり得るが結果的には、上司に服従します。」というのが市側の回答である。その問題〈上司との間に意見の相違のある問題〉の性質如何によっては、自ら勤務時間外にSPD黨員として市民運動に参加する公務員もある。この場合でも党の幹部への要求になる。②従って、昼は服従、夜は市民運動に従事という公務員もいるわけで、その多くは、SPDの左派的

地位にあるSPD青年部に属している。

3 研修

①研修は大別して次の二つに分かれる。

Ausbildung 採用時教育と Fortbildung 再教育。一般に研修は次のような職の階層別実施される。

einfach Dienst〈初級〉

mittlerer Dienst〈中級〉

gehobener Dienst〈上級〉

höherer Dienst〈高級〉

各階層が混在して研修に参加することは、原則としてあり得ず、各クラス毎に研修が行なわれる。内容によっては、高級職〈年齢が若くても所定のコースを経たものは高級職員—後述〉が中級職と机を並べることもある。

②研修コースには次のようなものがある。

A 一般

a) 行政〈Verwaltungsschule〉——ハンブルグ憲法・行政〈史〉

〈注〉憲法発展史の範囲内に生じるテーマ、例えば連邦・州の独立の歴史と発展過程、ハンブルグの歴史・ハンブルグ各行政部局の事項・都市建設問題。

時間は、全課程は、18時間—20時間〈90分単位〉、半分の課程は8時間から12時間。勤務時間終了後行なわれる。

b) タイプ——10本の指を使ってタイプを打つ研修。これは初心者向きのもので、次第に高級なタイプ研修がある。文書は内部文書といえども、タイプライター印書するので、必須な研修となっている。

c) 正しいドイツ語——正書法・正しい句読点の打ち方、大文字、小文字の別。分離・非分離動詞の判断。

d) 計算方法——パーセント・利子計算・グラフ作成。

e) 英語

f) 秘書研修<管理職秘書のために>

g) 中途採用者研修

B 民事

a) 民法

C 行政法

- a)ハンブルグ行政の構造と課題 b)一般行政法
c)行政法演習 d)財政法 e)公務員法 f)社会福祉法
g)職員・労働法 h)社会救護法
i) 交通・運輸の法的・技術的基礎

D 経済と行政

- a)ハンブルグ行政の組織的目的と方法 b)組織と経済
c)経理と決算

E 語学

一定の語学の素養がある者のみが対象である。ハンブルの国際都市としての重要性にかんがみ、行なわれているもの。1年間35週間<週2時間>で4年間続けられる。研修を受けるには試験をうけて能力を実証する。また修了に当たっても試験がある。

③上記のほか、研修について次の事項を取材した。

1)ハンブルグ市の職員は、一般市民に対するイメージとしては充分に良くない、というのが実情である。このイメージの低さはどこからくるかというと、窓口職員あるいは市民と接触することの多い職種の職員から得られるものである。役所側の説明では窓口の公務員は、概して、身分が低く、若い人が占めており、市民が怒ったような場合、どのように対処するか、の訓練を受けていない。ハンブルグ市の研修担当部局でも、この必要性を認め、市のイメージをよくするよう、また市の公務員が正当に評価されるよう研修の準備をしている。

方法としては、人事監督者を最初に研修させ、この監督者を通じて指導することを考えている。

2)ハンブルグ市の高級職員の研修は、特別な方法により行なわれている。高級職員は、先ず採用さ

れるとレフェレンダー<Referender>という身分を取得する。このレフェレンダーは大学の法・経済学部を卒業した者が資格を有することになる。そして2年半の間、それぞれのコースによって実務を習得する。例えば、ハンブルグ市裁判官になる場合はハンブルグ市の高裁が研修を担当する。しかし司法官になる場合でも行政部門での約4カ月の研修がある。また、経済専攻のものも行政部門で約2年間の実務を担当する。

レフェレンダーは2年半後に、アセッサー<Assessor>という身分を取得する。今では、この身分名称は古くなって、レギールングスラート職<Regierungsrat zur Ausstellung>という新しい名称も使われている。この職には、3年間在職するが、この間、合計6週間の合宿研修<1週間単位>が行なわれることになっている。いわば、高級公務員の養成研修であるが、西ドイツ各州の内相会議の決定に基づいて行なわれるもので、高級公務員の資質の同一水準を目的としたものである。従って町村役場の高級公務員と州・連邦の高級公務員とは同水準にあり、身分的に対等である。それは、公務員としての出発が同じくレフェレンダーから歩んでいるからである。

3)なお、SPDにおいても、政治研修が行なわれている。これは公開のものも、ハンブルグ市職員を対象にした非公開のものもある。そして、市民運動に関するゼミナールも行なわれようとしているが、これは、実務担当の中級職員や上級職員が対象になっている。ロールプレイングなどのグループプロセスが主な内容で、講義は必要な場合のみに行なわれる。しかし、大卒の高級職員は対象になっていない。これは、大卒以外の職員に対しても、研修の場においては、決定権を有する役割を演じさせることにより勤労意欲の向上をねらったものと思われる。識者は心理学の応用と説明する。

4 採用・異動

<1>採用

採用試験はなく、就職して2年後に行なわれる。殊に大学卒の高級職員の採用の場合は、学部卒業時に、法学部に例をとれば<教授・裁判官・検事・高級公務員>の4者による試験を経ているので必要がない、という考え方である。採用権限は、高級職員の場合は、大臣が有するが、一般職員の場合は、人事局に委任されている。

西ドイツの公務員制度は、学校教育制度と密接な関連を有している。一応その関係を分類してみると次のようになる。

- A……国民学校9年課程を終了したもの。
- B……上記卒業後3年間の技能見習<徒弟>を終えたもの。
- C……ギムナジウムで6年の課程を終えたもの<就学年数10年>。中学4年を終えたもの<就学年数10年>。
- D……中学あるいは国民学校卒業後各種の実業学校で学び、就学年数が13年になるもの。
- E……上記の課程を終え、さらに専門学校で4年の課程を終えたもの。
- F……ギムナジウムを終え、アビテュアの資格<大学入学試験がなく、この資格を獲得すれば、どこの大学も入学可能>を得たもの。
- G……大学の学部を卒業したもの<いわゆるティプロームの獲得>。西独の教育制度は、各州に教育主権があり、非常に複雑だが、ざっと以上ようになる。

これは、公務員の4コースに次のように当てはまる。

- 初級職員——A. B. C<主としてA>
- 中級職員——A. B. C<主としてB. C>
- 上級職員——D. E. F
- 高級職員——G

この4コース間の間には移動性が認められない。

例外を除いて中級職員で、採用されたものは定年までそのコースである。管理職は、大卒の高級職員のポストである。現在は、西ドイツにおける労働力の需給状況を反映して、中間の職員が不足しているため、厳しい採用上の試験は行ない難いようである。しかし、高級職員の任用については試験がある。アセッサーの場合、試験委員として次官<ハンブルグ市の関係省>、部長、課長、心理学者<試験担当部局>の4者があたる。

日程を参考までに記すと、

午前：①市民よりの請願書を読み、市長名の返書を記す。

②自己紹介

③各種テーマ<リスト所蔵の>が20題。<スポーツ・教会・独米関係・市民運動……>あり、これより1つを選び短時間のうちに構想をまとめ、報告する。

昼食：市長と共に試験委員を交えて食事。

午後：討論の司会を行なう。20分間に結論を出す。試験委員は、終了後、職位の低い委員<課長>より意見を述べることになっているが、これは逆だと後の委員は上級者の意見に拘束されるためである。大方の場合は、職位の低い委員の意見に一致するとのことである。

<2>昇任・異動

上級者のポストが空くと昇任するわけだが、1年間は予備的な地位を占める。昇任の前には勤評を行なうが、制度としては不十分である。職階制も不十分である。将来は、両者を制度化したい由であった。昇任のための試験はない。

異動<ハンブルグ市の各省間の>は希望が割に少ない。昨年は全体で150人の異動であったが、これは微々たる数字である。退職は1200人<このうち400人は小学校の女教員>。

5 職場協議会

職場には、日本のような職員組合はないが、職員

代表が勤務条件等について、職場側<市側>と交渉する。しかし、労働組合のように賃上げ等を主とするのではなく、職員の身近の問題について、当局側と接衝して勤務条件を維持・改善しようというものである。例えば、勤務時間・休暇・職場教育・住宅・借地・事故防止・配置転換・解雇予告・勤評・職員の苦情処理・外人職員との理解促進・懲罰などを抜かう。また上司との間に問題が生じたときは、特別の機関を市側とともに構成し、その処理に当る。なお、公務関係の労組は別個の

存在である。

※今回の調査の取材には、ハンブルク市総務府人事局の Joachim Mantey 部長ならびに同市 Matthias Scheer 司法官補の両氏に協力していただきました。最後になりましたが、紙面をかりてお礼申しあげます。

ボンベイ

1 ボンベイ市政府は、批判や時には不信感を伴っている市民要求を処理するにあたり、市民のすべての要望を満たすためには、行政能力の不足という問題に直面している。多くの場合、この行政能力の不足は、職員の怠慢によるのではなく、その他の原因、つまり、社会的、政治的要因あるいは財政的制限と並んで、人間の習慣とか生活様式によるものである。

2 自発性の発揮と同時に、一切の責任が、市民と直接接触している現場の職員に課せられているにもかかわらず、彼の努力と行動は、政策決定に第一義的に責任を負っている市政府の選出された公務員<the elected wing>並びに上司によってなされた決定に従わなければならない。現場の職員のとった行動が、政策に従っているかぎり矛盾はおこらない。しかし、もし、現場の職員が現行の政策が修正される必要のある場面にてあったならば、彼は、当然上司に申し出でなければならない。そして、必要な点については、上司は、彼にかわって、選出された公務員から認可を求めるであろう。委員会段階での討論の場<ここでは、多くの日常的な問題が、公益代表と一緒に調整されるのである>が、この目的のために、十分活用されている。

資料——職種別の職員数<ハンブルク市>

職 種	人 数(人)
教 員	14,400
大学教授, 学者	2,700
助 手	1,300
警察官, 刑事巡査	7,800
消 防 士	1,600
裁判官, 検事, 司法官, 司法官試補	3,400
医者, 獣医, 薬剤師	2,100
石 護 婦	9,200
医務吏員	1,300
保護指導員, 保母	4,900
建築・測量及び農園技師と助手	5,500
現場作業員	5,800
労 務 員	12,400
清掃婦, 接対婦	7,500
財務官・財務関係の職員	3,700
行政官吏	4,800
行政職員	7,000
速記タイピスト	3,600
総 計	100,100

1971.4現在

3 ボンベイ市政府の、種々の等級の職員たちには、市民要求を責任をもって処理するため、また日々の仕事で直面している問題に効果的に取り組むため、専門別の組織によって準備されたセミナーや相談会に出席したり、研修の正規のコースを通じて、職員教育をうける機会が与えられている。市政府全体の訓練の傾向としても、局内あるいは各局間の訓練が、組織内で常日頃、上司から学ぼうとしている職員を励ます要素となっている。

4 それぞれの組織〈事務、行政、技術〉への採用はすべて、公開試験によって行なわれる。下級事務職員には昇進による任用と類似の特典が大幅に保証されている。より高い地位の任用の場合には規則的な昇進と同時に、賞与つきの昇進がある。州の公務員委員会〈The State's Public Service Commission〉は、昇進および選考によるすべての任用の際に、補助する。任用された職の最低給与等級は 300 ルピーあるいはそれ以上である。学歴や実務経験の資格がすべての地位に定められている。その最低給与等級は 300 ルピーあるいはそれ以上である。事務市長〈the chief executive〉は、国家公務員委員会によって行なわれる公開試験による選抜あるいは昇進による高い地位への任用の際に選択権をもっている。

5 事務市長のもとにある市政府には、5つの独立した行政部局があり、昇進は、ふつう、その部局内に限られている。さらに、自治体の常任委員会〈the Standing Committee of the Cooperation〉に直属する2つの部局〈会計監査局〈Audit Unit〉と書記局〈The Secretary's Unit〉〉がある。ある部局のポストが選抜によってうめられなければならない場合には、どの部局に属する職員でも、あるいは組織外の人でも、定められてい

る学歴と経験を満たすならば、志望できる。

時折、職員が、特定の期間、政府組織から代表で派遣されることもある。同様に、地方自治体の職員が、政府及び政府関係組織に代表で派遣される。

6 職員組合を承認している規則は、自治体当局の認可を得て定められている。人事担当の副事務市長〈the Deputy Municipal Commissioner〉と同時に労働事務官〈Labour Officer〉も、職員の勤務条件と利益を保証するために、組合代表と頻りに会合をもつ。組合側は、市行政の効率と統一を保つ上で、大ていの場合には協力する。

※日本の市役所とボンベイの市役所の行政組織は、おおきく違うため、役職や機関の名称については、適当な訳が見つかりません。〈 〉内に原語をのせておきました。

〈泉久美子訳〉