

自治体職員の主体性

土屋晃朔／横浜市立大学助教 教授

地方自治法が制定されてほぼ三十年。自治体および

自治体職員の主体性は、制定時にくらべれば、

格段の進歩をとげたといえよう。いまや、自治体職員は、

住民が自律的市民になるまでの間、多様な行政需要を満たす、

主体的な活動を行うものとして期待される存在なのである。

自治体職員の主体性について何か書けという
ご依頼ですが、私は経営管理の人間の側面を研
究している者なので、与えられた課題のとり扱
い方に、かたよりがあるかもしれません。編集
者は、むしろその偏向ぶりを珍重し、かつ期待
しておられるであろうという、我田引水の解釈
をして筆をすすめさせてもらいます。

一 主体性は望まれているか

民間企業の「組織の中の人間行動」について
研究する者の眼から見て、行政組織体の中の人
々の行動や態度が、了解困難であるかというこ
ももちろんそうではない。職務遂行に主体的な情

熱を燃やしたいという欲求や、制約が多すぎる

時の身の処し方など、組織の中の個人に起りう

るすべての事柄は、公私いずれを問わず共通で

ある。また組織の側から従業員に向って、主体

性を期待する点でも変りはない。民間某企業で

は、組織が「煮えたぎる湯のごとき」活力を持

つために、一人一人が「野盗、追いはぎ」のた

ぐいになれと要望した。行政組織では、そこま

では言わないとしても、職員が、職務への主体

的なとり組み、自主的な創意と点検活動を要望

されることはしばしばである。この点でも私企

業の社員と何ら変る所なしと思うのである。

しかしながら、これは常識の域を出ない見方

であって、部外者がもう一步突込んで綿密かつ

正確にこの問題を考えようとする、たちまち
壁にぶつかってしまう。

まず、行政の原理と実態のいずれから見ても、

主体的な職務遂行を抑制する要素が多すぎる。

しかもその中のいくつかは、除去さるべきもの

というよりはむしろ遵守さるべき要件のようであ

る。そしてこれに忠実でありすぎると主体性

を疑われかねない。規則万能の法科的権威主義、

タテ割りの硬直した業務処理、手続・先例など

を自己防衛の手段にすることなど、批判の種は

尽きない。他方、目標達成や問題解決中心に行

動し、制約条件に対しては柔軟な態度で臨み、

いわば主体的に事を裁量すると、これを歓迎し

感謝しねざらう人々がいる一方で、思わぬ所か

- 一 主体性は望まれているか
- 二 主体的な参加への要請
- 三 依存度と自立度
- 四 反依存と主体性
- 五 相互依存と自律
- 六 むすび

らチェックされて戸惑う場合も多々ある。要するに主体的であることが、いつも、そして誰からも、期待されているとは限らないらしい。主体性のない職員は問題視されながら、それでは職員の主体性は必要かつ奨励されるべきものかという、かならずしもそう断言できない所がある。だから部外者や素人は、「自治体職員の主体性」を必要かつ善なるものと前提して論を進めることにちゅうちょを感じざるをえないのである。

この問題は、日常の職務遂行に関する個人的態度の問題であるよりは、行政目的の特性、官僚制の本質、その中での主体性の定義の仕方にかかわる。主体的であるということは、自分の価値・信条に忠実であるという個性的、人格的な側面を持つと思うが、もしそうであるならば、これと公務員の中立性や官僚の没主観的職務遂行への要請とが、どう両立するのであろうか。公務員にとって、個人的なものの自己抑制と忍耐が必要であり、「この門に入る者は、すべての希望を捨てよ」と要請されるとしたら、行政官という仕事につく前の職業選択の段階で、ある種の主体性の断念というきびしい熟慮が必要だということになる。このような倫理的決断の問題をはじめとして、地方公務員服務規程などの制度的問題、百人が考えれば百通りの答えが

出てくるといわれる公共性の概念等々の問題が、職員の主体性からんでいる。とすればこの問題は、専門的考察と厳密な定義を前提してはじめて、適切かつ公正な解答を与えられる性質を持つのであり、行政学者、官僚制の専門研究者、倫理学者の正統な判断を待たざるをえない課題なのである。これとても百家争鳴、諸説紛々であるならば、一定の経験を備えた行政マンが、部内の体験に根ざした発言をすることも、説得の重みを持つものとして受け容れられよう。

幸いなことに、この種の問題が『調査季報』第37号の特集「地方公務員と職業倫理」で、その道の資格ある方々によって論じられたから、読者はもう一度その内容を想起されるなり、再見していただければと思う。私としてはそこに述べられた、地方公務員の行動を規定している諸条件を十分に念頭に置くけれども、あえて再説することは避け、ここでは表立って主題にならなかった側面を取り上げてみたい。それは組織体内部の職務遂行上の管理と参加の問題である。

二——主体的な参加への要請

公私の組織体を問わず一般に、主体的な組織内行動を考える視角の一つに、管理過程への参加の問題がある。すなわち目標の設定、計画の

立案、課業と人の組織化、指揮もしくは動機づけ、統制などの管理過程への従業員参加の仕方とその限界の問題がそれである。従業員参加の機会と範囲の拡大は、現代の経営管理の主要潮流を成す考え方であるが、その基礎には、参加が組織目標達成に大きな力となり、同時に従業員各自の働きがいと保障することにもなるという発想がある。その一例が目標管理と呼ばれるものであって、職務遂行に影響を及ぼす意思決定の第一段階、すなわち管理過程の筆頭にある目標設定の所で、従業員の見解を求め、かつ主体的な参加を要請する。

かつて目標管理は官公庁になじみにくいという意見があった。その理由を調べてゆくと、行政の組織構造及び職務編成の原理が、目標管理の原理や発想になじまないという問題に突き当たる。しかしながら組織目標を設定しこれを実現することは、経営の本質であり、行政もその例外ではないのであるから、目標管理の個々の手法が活かされない場合でも、考え方の基調はいろいろな形で行政の中で活かされるようになってきたと思われる。ところがここにもう一つの問題が残っていた。

私の見るところ、管理（もしくは最も徹底的な場合は自主管理）に対する人々の態度は一樣ではない。人々の態度は、他律的依存的な場合

から、自律的自主的な場合の両極の間に散らばってゆく。つまり参加の機会を開き、そのための制度的な布石をしても、個人の側の反応が必ずしも期待する通りにはならないという問題が残るのである。

組織構成員の参加の機会を開くことは、同時に主体性な参加を「要請」することである。これは、参加する側から言えば、上位者の決定に依存しつつ受身の立場でいられることから、自主的能動的な立場に変わることであって、実は容易な業ではない。たとえば長い間中央政府の統制と指導に服してきた地方行政体が、突然「自治体」に転換することを法律によって定められたとしても、形の上で自治の体裁はととのえられても、その実質がととのうまでに数十年の歳月が必要である。あるいはまた、われわれ住民が、長らく役所の主導的行政に親しみ、いろいろ面倒をみてもらってきたとして、急に住民参加、住民自治を求められたとしても、能動的な力を結集し、実質的な自己立法を行えるようになるまでには、相当な時間とエネルギーが費やされなければならない。時には非効率的な混乱さえ味わうことがある。つまり主体性の確立は、長期にわたるなしくずしの市民革命の継続の後に、やっと成立するようなものである。これと比較すれば小規模ながら、組織構成員の参

加の場合も同様の事情にあると言えよう。

従業員参加が成功するためには、参加に適した組織構造と職務編成が必要であると共に、それ以上に一人一人が自律性を歓迎し、習熟するという条件がなければならない。この条件が備う程度に応じて、参加の程度も、上からの力による一方的管理と、完全な自主管理の両端の間のどこかに散らばることになる。一体われわれはどの辺にいたのであろうか。自治体職員は主体性を考える時、理想的な姿を求めることも大切であり、逆に反理想的な姿を描いて問題点を指摘することも参考になるが、もう一つの行き方として、主体性の中間的な姿をも測れる尺度を設け、今われわれがどの辺に位置し、どんな状況と取り組んでいるかを考察するのも意味があるのではなからうか。次項以下、依存・反依存・自立・相互依存という四つのごとで主体性の度合を考察してみたい。なお依存関係には、一方的依存と双方向的依存（相互依存）の二種類があるので、ここでたんに依存というときは一方的依存のことに限ることにし、相互依存については最後に述べることにする。

三 依存度と自立度

依存度は主体性のなさを測る一つの尺度であ

る。詳しく言えば、依存の範囲の大小は、主体的な判断や行動ができない範囲を測る尺度である。自分以外の者に、何かを依存する度合が多ければ多いほど、主体性は制限を受けやすい。その「何か」は金であったり、意思決定であったり、知識や情報であったりする。もらった金を自律的に使い、与えられた決定を主体的に受けとめ、伝えられた情報を自主的に判断することはできるのであるから、依存性と主体性は直接結びつかないようであるけれども、他の人をあてにした金が得られず、求めた決定があいまいであり、望んだ情報がとどかなかった場合には、ふつうは途方に暮れるものである。加うるに依存の深さの度合というものがあから、依存が身につく日常の身の処し方として定着しているならば、期待はずれの場合の衝撃はきわめて大きく、何をなすべきかさ考えられないはずである。

さて、依存の範囲と構造的深さに、三十年間苦しみながら自立への道を行ってきたのが、中央政府に対する自治体の姿であった。そして自治体の量と質の両面の依存度が、自治体職員に反映するのは当然であり、職務遂行上のさまざまな制約となって現在に及んでいる。その度合がどの位弱まったかの判断は、読者にお任せせざるをえない。

さて管理過程での依存とは、職務上の目標設定から統制に至るまでの管理機能の荷手は他の人（とくに上位者）であるときめ、自分以外の所からの指示・命令を受身で待つことである。この場合の主体的な職務へのとり組みの範囲は、決められた職務分担の中での定型かつ機械的な部分に限られる。この範囲でも創意の余地があり、自発的な業務遂行に打ち込むことはできる。職務内容に明確な制度上の制約や明文化された規定がある場合は、その枠に從うのはやむをえない。しかしそういう細則がない場合に、規定がないが故に行なわないという発想をせず、逆にその空白の分だけ自由裁量を働かせて仕事をするならば、それは明らかに主体的な行為であろう。そういう人々の才覚と積極的な仕事ぶりが、行政サービスの質を高める根本的な力となっているのである。

しかしながら行政効率向上への外部からの要請は、内部に向って、職員に対するより以上の主体性の要請となって現われる。管理過程への参加はその端的な例なのである。そして参加への要請の下に表面化する組織状況は、すでに述べたような住民参加の場合に似た問題をはらんでくる。住民は、毎日の生活の営みに忙しく、いつも積極的に参加できるとは限らない。職員も日々の担当業務の処理に忙殺され、管理機能

分担への高い関心を持ちつづけられないこともある。時には業務繁忙でもないのに、決めるものは上で勝手に決めてもらって結構であり、不都合ならば後で反対するなり不服従の態度をとればよいという冷やかな反参加的姿勢をとることも皆無ではない。自立は苦しく、依存は楽である。まして上からの統制と指導に適合したタテ社会の中で、他律から自律への急速な態度変革は至難の業である。

従業員参加は、管理上の責任の一部を従業員に荷ってもらい、同時に責任に照応する権力も付与するという、力の均等化・水平化の側面を持つ。したがって既成の権力構造なり秩序なりが動揺するのは覚悟の上であろう。タテ社会のタガがゆるみ、上からの統制力が弱まり、自由・自治・自主管理への道が開ける半面、その代償としてさまざまな葛藤が露出する。比喩的に言えば、既成秩序の変動に起因する無統制状態の中で、人々は主体性という重い荷物を扱いかね、自由ではあるが不安定な状況にさらされる。もちろん自主的な合意形成も即座にできるものでなく、組織の効率も減退し、たとえば意思決定の質と速度が低下しつづける。

この状態をもって悪しきもの、回避すべきものと考えらるならば、他律的統制に服し、権威あるものや実力者の示す所に従うしかない。自主

管理は返上し、個人は再び極限された職務の域の中に閉じこもり、管理上の責任の悩みから解放されて安定する。しかしながらこれを自治の理念に照らしてみれば、明らかに逆行であり、また元に戻りようがないことも事実である。

そこでもう一つ別な見方が採用される。既成の管理体制の変革が一時的に混乱や非効率を招くとしても、このことを悪であり、回避すべきものであるとは断定しない。むしろこの状態を、組織構成員の主体性の回復、もしくは主体性の成長のための不可避の過程と考え、参加の方向を一層推進するという行き方をとることもできる。この方向を進むことによって、次第に依存の度合いが弱まり、次に述べる自立度が強まるならば、行政効率は以前の水準をはるかに越える高さに達しうるはずなのである。

主体性を測る第二の尺度としての自立度は、一国の経済活動を考察する時にしばしば使われることばである。また一つの組織体についてもこれは当てはまる。自治体財政の自立度が高ければ、それだけ自治体行政を主体的と判断する有力な根拠になる。自立度だけがすべてではないけれども、それは主体性の重要な一側面を示していると言えよう。

個人の職務遂行に即してみるならば、自立的であることとは、目標設定から統制に至る管理

機能全体を、自己自身で引受け、その荷い手となる意思と能力と権力を持つことである。職務へのとり組みの主体性は、この種の意思の有無、能力の高低、権力（たとえば権限）の度合の三つによって決まるといえるのではあるまいか。

現状を測るに、多くの人にその意思があり、半数の人々がその能力を持ち、若干の人々にその権限が与えられていると見たい。主体性を發揮しにくいという嘆きの多くは、権力（または権限）が固定化し狭い範囲に限定され、自由裁量の余地が少ないことを指摘する。たしかに職務権限規程をはじめ、法規・手続にしばられていけば、その分だけ自立度は低くならざるをえない。加うるに中央政府の統制・指導・介入とか、自治体の権力機構・制度の特性とか、住民の諸要求の多様性と相互対立とか、公益性と私権の衝突とか、至るところに矛盾する制約がある。主体的な仕事ぶりとはいいたくない何のことなのかと自問する局面も少なくないであろう。これはこれで忍耐強く対処してゆかねばならない未解決の問題である。

しかしながら、権力（権限）の大小は、自立度の中の三つのうちの一つの要素である。権限がないから自立的でなく、したがって主体的に仕事をしていないというのは、言いすぎであろう。他の要素、すなわち意思を持つことと能力

を育てることは、やはり個人次第であり、場合によれば形式化した権限よりは、よほど自立性の高さを示す指標になろう。とりあえずなしうることは、管理機能に対する高い関心を持ち、管理能力をひそかに磨き続けることであろうか。

三割自治と呼ばれる自治体の現状は、制度的権力、とくに財政の面で国に七割を依存せざるをえず、その分だけ主体性を割引かれていることになる。しかし自立への意思と能力の強さを思い、さらに非制度的実力の向上を計算に入れば、主体性の度合は三割をはるかに上廻ると見るのは、樂觀的すぎるであろうか。さらにその強度を強めるには、自治体の非制度的実力を形成する重要なもの、すなわち自治体職員の実力に期待したいものである。私には、職員が洩らす主体性の嘆き、とくに上位権力と対応する場合の嘆きの中に、悲観的な弁明よりは、むしろ自信の芽生えのようなものを感じることがある。それならば大いに結構なことであり、それ故、自治体内部における行政権力の拡大と、職員執行権力の増大の傾向については、その管理能力向上のためにも、しばらくの間は、目をつぶっていかうかという気にもなるのである。

四——反依存と主体性

依存と自立の間には、反依存もしくは對抗依存という微妙な様相があるので、これについて触れておかないと、主体性の特殊な局面が抜けてしまうことになる。

依存 (dependence) 及び自立 (independence) は、いずれもペン (pend) という語幹から成っている。ペン (pend) とは、決定をペンディングにする (中ぶらりんのまま保留する) とか、ペンダントのように胸にぶらさがるものに象徴されるように、ぶらさがること、ひっかかること、中間の未決の状態を意味している。だから依存は文字通り他人にぶらさがって存在することなのであり、自立はその否定なのである。ところで反依存 (counter-dependence) は、カウンター・パンチのような相手の出ばなをくじく對抗行動と、依存性との結びつきである。対抗する点では依存より主体的であるが、相手が出てこなければカウンターの仕様がなく、相手の行動を待たざるをえない点では、自立性とも異っている。そして権威との関係において、これが一層尖鋭な形をとるようである。

たとえば親にたんにぶらさがらなければ、これは依存であり、そこから脱却して親も自分も対等な立場で眺められれば自立の証拠である。この場合、成熟した自立人として、親に向っての心情的なこだわりやひっかかりはなく、

一個の対等の人間同士としてつき合っているわけである。反依存の場合には、権威的なものに対する心情的なこだわりがあり、反抗期の少年のように、親に非があろうと理があろうと、親の言うことなすことが「心にひっかかり」、抵抗の種となる。自立への欲求の強さにくらべ、自立能力が伴わないところにいらだちがある。

さて、こういう反依存は、たとえば甘えという姿でわれわれ大部分の人間の中に潜んでいると言われる。反抗期の少年のみならず、成人もまた例外でありえないとすれば、われわれの仕事の場面にもこれが反映しないであろうか。先に述べたように、職務遂行における自立とは、目標設定から統制に至るまでの全管理機能を自己自身で荷う意思と能力と権力の所有であった。力の行使の主体は自分であり、責任の主体もまた自分である。これに対し反依存とは、その意思を持つけれども能力に欠けるところがあり、権力は自分がない。権威とみなす者への依存とこだわりと抵抗がからまり合うために、責任はすべて相手にありという一点に考えが集約されやすい。相手が力を行使せず引き下つていれば、憤懣を発してその無為の責任を問い、他方、相手が権限を行使して責任を果そうとすれば、自立性への不当な介入として再び責任を問う。いずれにしても「この事柄の主人公は、他

ならぬ自分であり、力を行使するのも、責任を負うのも自分である」という考えを、自分から実行に移さない。こつこつと縁の下の力持ちのように仕事をする場合に比べて、管理機能への高い関心を示すという意味では、外見的には能動的・主体的である。しかしそれが真に主体的かどうかを知る試金石がなかなかないのである。一つ考えられることは、対抗すべき権威がいなくなった時、あるいは力を全く行使しなくなった時、あるいはすべてを彼に任せ切った時、彼自身が無力で責任を荷いえない存在であることを示すか否か、また周囲の人々の自立性を抑圧する権力者に突然変化するか否か、である。この試金石は、結果が出てからではもう遅いのが欠点であろうか。

五 相互依存と自律

依存・反依存・自立は一段階ずつ卒業してゆくものではなく、一時点に、あるいは一人の人間に複合してあるもので、その混合の度が場合に応じて異なるものと考えられる。この意味で自治体及び職員の主体性の度を測るには、どれか一つのレベルを貼らないよう慎重でなければならぬが、過去三十年の歩みを省みれば、依存・反依存が大勢を占める時期から、自立性

の度合が目立つ時期に来たと思える。これから先は、自立者同士の相互依存、いわば連帯を強めることが課題である。

孤立ということは、他に何ものも依存せず交渉のまますべて自分でまかなうという意味では、これもまた一種の自立である。だからといってこれを直ちに主体的であるとは断定できない。自治体が自治体連合を作り上げ、住民が市民憲章を作り上げるように、自立者と自立者が相互の力を活用し合い、お互いを律するルールを制定してゆく局面がある。自律的な相互依存 (interdependence) のネットワークづくりこそ、自己統制・自主管理・自治の最終の課題であろう。主体性を測る度合として依存・反依存・自立の三つを挙げたが、自律 (autonomy) ということはこそ最後に加うるにふさわしい尺度であると思う。

職場の問題に即して平たく言えば、一人一人が管理機能を荷うのみならず、職場集団を一つの単位とした自立者同士のチームワークを作り、さらに職場間の横割りのネットワークづくりを行なうことである。単なる理想を述べているにすぎないようであるが、実はわれわれの周囲には、現実の業務活動の型態として実行ずみのところも多いのではあるまいか。

管理過程への参加の要請から始まり、役割上

・立場上のちがいはあれ、自律的な相互依存に発展する前に、しばしば混乱を生じて停滞し、あるいは挫折する一因は、われわれの中の依存性や反依存性の根深さである。職場における合意形成の過程で、周囲の人々に与えるストレスはもろろのこと、自分自身でもストレスを感じる割に、合理的な解決になかなか達しえず、実り少ない徒勞の姿にお互いが追い込まれてゆく場合には、まず各自の中の依存と反依存の要素をリアルに検討してみる必要がある。自立者同士の連帯と合意形成の源になるのは、人間的なものへの共感と、真に合理的なものを見出したいという渴望である。その共感と渴望を結集するためにも、自分の中の非主体的な要素、たとえば甘えやこだわり、を自覚しなければならぬ。このことは、「仕事への主体的なとり組み」という次元より深い倫理的な主体性に関わり、経営管理論の枠内で物を言う筆者の限界を超える問題なのであるが。

六——むすび

地方自治法が制定されてからほぼ三十年。当時、市役所に入り新人と言われた人々も齢五十に近く、それぞれ行政マンとしての円熟期に達しておられるはずである。三十年は一世代の交

替期間といわれるから、行政の主要戦力は、次の若い世代に移っているかもしれない。三十年前、戦後混乱期の行政の第一の課題は、崩壊し麻痺した行政機能を、自治の精神に則って再建することにあったはずである。しかしながら、焼跡と闇市でのその日暮しと、併せて占領軍への対応に追われながらでは、「自治体職員の主体性」如何という問いかけは、問うべき余裕すらなかったのではあるまいか。

他方、主体性への問いかけが皆無であったかという点、事実はその逆であった。地方自治法の制定と相前後する頃、ジャーナリズムの論壇は、いわゆる「主体性論争」なるものにぎわっていた。この論争は、はじめ文学上の論争を発端とし、やがて政治・社会・文化の各方面に波及したといわれる。自治体行政の窮迫した実情と、論壇における高度の論争との奇妙なギャップが、昭和二十年代中期の自治の荷い手とりまいていた。その中で自治体の職員は、知的觀念の世界では主体性あるいは自治の理念に關心を示しつつも、現実の行政の中では、それと縁の遠いところで、食うや食わずで、日々の仕事と生活に追われ続けていたのである。

その頃のことを、もしありありと想い出して、現在と冷静に比較できる人がいるならば、格別そのもの及びその職員の主体性の水準に、格

段の進歩の跡を見ることができよう。残念なことに、進歩の跡を語る資格のある人々は、だんだん少数派になっており、またたとえ語ったとしても、想い出話に耳を傾ける人々も少なくなっている。過去よりは、今、現在の主体性の危機を問い、悩みと憤懣を何者かにぶつけることの方が、人々の共感をさそうのである。古い人たち自身が、過去の実感を現在と比較する材料を忘れてしまったかもしれない。にもかかわらず私は、主体性の問題に関しては、二進一退をくり返しながらではあるが、徐々にその水準を高めてきているという見方をとるのである。

混乱の中の主体性の保持と、多様性の中の主体性の保持とは、いずれが難易かの判断はつけかねる。たしかに、戦争直後の窮迫した混乱の中で行政に比べ、現在の余裕ある生活から生ずる住民要求の多様性の中で行政は、複雑である。しかし見方を変えれば、現在の行政は、住民自治のための統合調整機能を發揮する機会に恵まれているのである。住民が自律的市民になるまでの間、多様な行政需要を満たす主体的な活動をしてくれるよう、今、自治体職員は「依存」され、大いに期待されているのである。