

タイトル	自治基本条例の最高規範性：市民自治の規範論理
著者	森，啓
引用	北海学園大学法学研究，40(3)：479-501
発行日	2004-12-31

自治基本条例の最高規範性

——市民自治の規範論理——

森

啓

一 市民自治制度

自治体改革は「実践概念」であって解説的「認識概念」ではない。

自治体改革とは「地方公共団体」を「自治体政府」に変革することである。

すなわち、「国家統治の観念」に「市民自治の理念」を対置し、「中央集権」を「地方分権」に組換え、「行政支配」を「市民参加」に変革する営為である。

七〇年代に「革新自治体から自治体革新へ」と盛んに言われた。その意味は、首長が革新系というだけではダメで、自治体の「機構」も「政策」も「制度」も変革しなければならないとの反省から出た言明であつた。

それから三〇年の歳月が経過した。

七〇年代と比べて「自治体理論」「政策形成力」「市民自治制度」は相当に前進した。前進はしたが「状況追隨思考」になり「主体鈍磨」が広がっている。

なぜであろうか。

情報公開条例、環境アセスメント条例、住民投票条例、パブリックコメント制度、オンブズパーソン制度、政策評価制度、自治基本条例、などの市民自治制度を制定する自治体が増えている。画期的な展開である。

しかしながら、「行政内で起案し決裁し議会で議決すれば」それで、政策評価制度や自治基本条例などの「市民自治制度」ができると考える安直思考が広がっている。統治行政の実態を変革せずして「自治制度の創設」を競っているかの如き風潮すらもみられる。

しかしながら、制度は定着し運営しなければ意味がない。自治制度を創設したと表明した自治体を眺めてみよ。

首長が「自治制度の創設はゴールではなくスタートであります」と挨拶をする。だが、挨拶した後は従来行政に戻る。「ゴールではありません」と言うのだが「制度定着を阻む障害」が何であるかはまるで分かっていない。だから、行政内の「政策策定と政策実行の実態」は変らない。「自治制度」は既存行政に取り込まれ、やがて「人畜無害の制度」として形骸化していく。

自治体改革を「自身の問題に引き付けて」考えたことがないから「制度定着を阻む障害」が見えないのである。自分自身を「考察の対象外」におくからである。

自治制度と行政文化

「自治制度」と「行政文化」は原理的に異質である。

行政文化とは、長い歳月によつて行政内に堆積した慣例・手続き・手順・流儀・作法である。公務員の職業倫理観・住民観も行政文化である。それらの行政文化が自治制度を形骸化し無為化するのである。自治制度の装備には行政文化の革新が不可欠であるのだ。

八〇年代に時代の潮流となつて自治体に広がった文化行政は「今の行政のままでは文化行政にならない」と自己認識し、文化行政を「住んでいることを誇りに思える地域社会を創る市民と行政との協働の営為である」と定義した。そして、「行政文化の自己革新」を「行政の文化化」という言葉で表現し、「自己革新した主体の協力」を「協働」という言葉で表現した。いずれも造語である。翻訳語ではない。¹⁾

自治体理論と自治基本条例

自治体理論とは住んでいる人々が公共社会の主体であり、公共社会を管理するのは「市民」であるとする理論である。

市民は社会を管理するために政府をつくる。首長と議会は市民から信託された範囲内で権限を行使し、信託に反する場合には市民が交代させる。これが「市民自治の政府信託理論」である。

市民が「政治主体」であり、首長と議会は「制度主体」である。「市民」は規範概念である。自治体理論は松下圭一教授が三〇年にわたって創り続けている理論である。

さきほどの「行政内決裁と議会議決」で自治基本条例をつくるという考え方は、「制度主体」が「政治主体」である市民を「そっちのけ」にして「自治体の憲法」をつくるということである。これは、統治行政のやり方であって「官治の憲法」である。「市民自治の憲法」ではない。

問題の要点は、地域に「最高条例の規範意識」を如何にして創り出すかの工夫と実践である。なぜ、住民投票を避けるのか。「それは理想論である」と弁明するのは、現状変革の労苦を避け便宜に流れる安直思考である。もしかして、住民投票を避けるのは「制定ができなくなる」を恐れてのことであろうか。つくりさえすればよいのだ、と考えているのであるまいか。

なぜに、住民の自治意識の高まりを「望まず」「軽視する」のか。「住民合意・住民決裁」を避けて「最高規範の制定」を論ずるのは「市民自治の規範論理」を透徹しようとしらない考え方である。

「最高規範の社会意識」を地域に醸成せずして何が「最高条例」であるのか。

最高条例の規範意識

自治基本条例は「自治体の憲法」であって「中央政府の法律」にも優越すると主張しても、説得力はない。既存の「〇〇基本条例」とは異なるのだと声明し条例文言に「この条例に反する条例や規則を制定してはならない」と規定しても、「最高規範性」は生じない。その論者が「そう言っているだけ」のことである。主張を担保する規範意識が地域社会に生じていないからである。

「最高条例の規範意識」を地域に醸成する工夫と実践が「自治制度創設」の営為である。自治制度の創設は現状変革の実践であるのだ。そして、その実践が「行政文化」を革新し、「住民」が「市民」へと自己革新し、「行政と住民と

の関係」を変革するのである。問題の核心はこの認識の有無にある。「理論認識」と「実践認識」は相関しているのである。

市民自治の規範論理

七〇年代ならばともかくとして、現在は「言葉が広がれば良い」「制度が出来れば前進だ」ではないのである。

たしかに、自治体理論は広がり、政策形成力は高まり、市民自治制度は装備された。画期的な展開である。ところが、「主体鈍磨」が生じ「状況追随思考」が広がっている。なぜ広がるのか。自分自身は何も変わらないで、「新しい言葉」を語れば「それで状況が動く」と考え、「新しい制度」をつくれば「それで事態は変化する」と考えるからである。しかしながら、改革はいつの場合にも「主体」の問題である。「自身の変革」を「考察の外」におくから「主体鈍磨」になり、「主体の自己革新」の意味も分からないのである。「状況追随思考」になるのは「思考の座標軸」が定まっていないからである。「市民自治の規範論理」が透徹していないから「思考の座標軸」が揺らぐのである。

現在、進行中の市町村合併にも住民投票を回避する「制度主体」の狡猾論理が横行している。「合併」は「基本条例」よりもなお一層「住民合意・住民決裁」が必要な市民自治の根本問題である。

住民には「合併問題」は、降って湧いたような突然の話である。「合併の得失」を直ちには判別し難い。それを「よいこと」にして「合併協議会への参加」を独断決定し既成事実を積み重ねて住民投票を避ける狡猾な首長がいる。他方には、合併論議が地域に「自治・参加」を定着させる絶好の機会だと考えて論議を重ね住民投票を実施した「ホンモノ首長」もいる。住民投票を狡猾に避けるのは「ニセモノ首長」である。

「アンケート方式」は住民決裁を避ける狡猾なやり方なのだ。なぜ「住民投票」を避けるのか。住民は「重要問題で

の判断力が劣る」「首長である自分が決めるべきだ」との「蔑視住民観」と「思い上がり」があるからであろう。それとも、住民投票で「異なる結果」が出ることを恐れてのことであるのか。

「もはや、合併以外にはない」と言明する首長も多い。だが、その真相は「自立の困難を自分は背負いたくない」「これまでのようにはやれないから」と計算しての「逃げ出し弁明」である。「自己保身」と「自己利害」の「合併止むなし論」は「故郷を投げ出す所業」である。

合併をしてもしなくても、交付税削減の財政縮減は避けられない。そして、合併特例債は惨澹たる借金を背負う毒鰻頭なのだ。

交付税削減を覚悟して自立の方途を選択した自治体にこそ見習うべきである。

日本列島の甦りは地域の自律にかかっている。地域が自律し元気になることが日本列島に活力を甦らせるのである。

二 状況追随思考

なぜ、自治体職員は「状況追随思考」になり「主体鈍磨」になるのであろうか。

最新流行の用語を使い学者のような抽象文章を書く公務員は増えている。職場では上司に従順な公務員である。新しい制度開発のチーム員に選ばれ調査報告書は書き上げるが自身の職場の改革はしない。上司の評価は良いが地域の人々からは信頼されていない。庁内ではエリート職員であるが市町村の職員から信頼されない道府県職員も多い。つまり、要領の良い勇気のない職員が増えている。

市町村合併に対する自治体職員の論理のひ弱さは顕著である。総務省の指示に諾々と従う道府県職員の職業論理のひ弱さ。その道府県からの合併促進に「合併は避けられない」と自己弁明して従う市町村職員の自治理論の弱さ。合

併協議会事務担当の座談会を聴けば「状況追隨思考」の蔓延は明白である。そこには状況変化に立ち向う「気概」と「論理」が少数の例外は別として劣弱である。例えば地方制度調査会答申を「まるで決定事項」であるかのように受け止めていること。国の方針には逆らえないと考えているかの如き発言。合併協議会の広報を住民への伝達だと考えている発言。住民投票は本当に必要なのかとの発言。

座談会の全体を通しての印象は、自治体学会にも参加し自治体の自立を語っていた職員が合併協議会の担当になった途端に、それまでの自分の意思を変えてしまった（無くしてしまった）かの如き発言に終始する。「合併担当の立場になれば自分の考え方も変えざるを得ないのだ」との状況追隨の思考である。

これでは、自治体改革は足踏みするであろう。こう指摘すると、「公務員は組織の方針には従わざるを得ないのだ」と弁明するのである。しかし仮に、首長の意向が合併の方向であつたとしても、ことは合併問題である。合併は地域の自治制度を失うことである。地域の名称を消失させる地域文化の問題である。首長個人の思惑をはるかに越える大問題であるのだ。合併は住民意思で決定すべき重要問題であるのだ。首長の方針に従わずに勝手に行動せよと言っているのではない。自治体職員の「職業倫理の問題」だと言っているのである。自治体職員としての知恵と才覚を言っているのである。

この座談会で見えてくるのは「従順な公務員の姿」である。「現行制度上やむを得ない」と「保身する公務員」特有の思考である。市民自治の事務局職員としての覚悟が見えない。自ら状況を切り拓こうとする才覚と気概がない。だがしかし、状況追隨思考であるのは「自己保身」というよりも「自分自身の不在」ということであろう。自治体理論を血肉化する実践活動が乏しいために自治体理論が自身の理論になっていないのである。つまりは「思想の不在」である。

職員だけではない。首長にも状況追従型のニセモノが増えている。

「合併止むなし」と言っているが、本当のところは、自律の「覚悟と才覚」がないのである。交付税削減を乗り越えて地域の自治制度を守る自信がないのである。だから、合併に協力して自身の合併後の身のふり方を考えているのである。それは故郷を投げ出す所業である。自治体首長の名に値しない。自信がないのならば、退陣し交替するべきではないか。

北海道には、何度も地域に出かけて合併問題を話し合い、「合併以上に住民投票で決する重要問題は他にはないのだ」と言明し、中学生にも町の将来を考えることを求めて住民投票に参加させた首長がいる。これこそが地域に自治を創り出す営為である。

だが他方には、「自治の町」の宣伝は上手であるが、住民投票を巧みに避け当時の自治省と内約し隣町との合併を密かに進めている町長もいる。「ニセモノ」である。

思考力

状況追従思考になるのは思考の座標軸が揺らぐからである。

イラクでの人質救出をめぐる政府が意図的に展開した「自己責任論」に翻弄され、敏速に明確な反論が出なかったのはなぜか。人質救出を「国家」なる言辞で思考するからである。

「狡猾な論者」は、常に「国家」「国益」「国家秩序」などの不明瞭言辞を、あたかも「自分がその代弁者」であるかの如くに乱発する。「誰のための国益か」「誰のための如何なる秩序か」は「曖昧なままで」「自明の如くに」論ずる。その論理のマヤカシを見抜くには「思考の座標軸」が確かでなくてはならない。

人質の救出責任は「国家」ではなく「政府」なのだ。「国家」なる言辭は「国民」と「政府」を漠然・曖昧に包含する觀念である。「国家」で思考すれば「政府責任」を弾劾する主権者の位置が所在不明になるではないか。そしてまた、現地テレビが報じた犯人の声明は「日本の人々には友情を抱いているが、あなた方の政府のリーダーは……」であつたのだ。だが、一夜明けた日本の報道は「貴方の国は……」に一斉に変更した。なぜ変更したのか。誰が変更させたのか。

思考は言辭でなされる。意図的言辭を看破し批判しなくてはなるまい。状況追隨思考が自治体職員に蔓延するのは、日常の実践活動によつて「自治体理論」を自身の「思考の座標軸」に定置していないからであろう。

三 思考の座標軸

「思考の座標軸」に「自治体理論」を定置するとはどのようなことか。

行政職員は「終身雇用制」であるが故に「人事昇進を最優先とする価値観」に容易く絡め取られ「上司に迎合し保身と従属の服務態度」になってしまう。

例えば、前例のない公共課題の解決で市民と話し合っているときに、市民からの提案を「それがいいな」と思うときがある。「これまでのやり方とは違うが、そうしよう」と思ったときの話しである。そのとき「どのような態度をとるか」である。その場面が「地方公務員」のままでいるのか、「自治体職員へと自身を革新するのか」の違いになる。市民の提案を「良いとは思わない」「思つても何とかしようとは思わない公務員」は多い。多いがそれらは「問題の外」である。

公務員は通常「上司の了解をとらなくては」と考える。だが、それこそが「公務員特有の保身的行動様式」でもあるのだ。「単独判断はよくない」「組織で行動すべきだ」「上司の了解をとるのは当然だ」は、仔細に観察をすれば「自己保身の心理」である。「上司の了解をとった」はその瞬間に「責任は上司に移る」のである。ところが上司の方もまた「現状維持的安定の保身」であるから「無難な従来方式」を望む。「責任はとるからそのやり方でやってみろ」とは言わない。そしてまた、その「無難を望む上司の意向」を「皆まで言わずに忖度する公務員」が人事昇進は早いのである。

加えてさらに、管理職は自分に責任が及ぶことは注意深く常に回避する。だから「報告・連絡・相談」を組織規範として要求する。だか「報告・連絡・相談」とは「勝手に自分で判断をするなかれ」であるのだ。これらの責任回避が行政の文化である。そして、その行政文化が「行政不信」を堆積させ「行政劣化」を増大させているのだ。因みに、新興宗教の基本ルールは「ホー・レン・ソー」である。

しかしながら、行政改革とは行政文化の改革である。そして、自治体職員の自己革新とは「何事も無難に」の「公務員の行動様式」を「自分の才覚で」改革することである。自己革新とは「異質の価値軸」を自身の内に形成することなのだ。改革とはいつの場合にも主体の自己革新である。そして、自治体の仕事は職員が自己責任を回避したのでは何一つ意味あるものにならない。

職務行為は真剣な営為そのものであるのだ。仕事をしているフリをしていれば定年まで身分が保障されるというものではない。その自覚が職業倫理観である。

そこで問題は、「自分がこうするべきだと思ったこと」と異なる結果になることが十分に予測されるにも拘わらず「上司了解を第一義にする行動様式」をどう考えるのかである。「そうなることが分かっているながら何で聞くのよ」の問題

である。自分の仕事を自己の才覚で処理する責任感を保持するのか、それとも、自分の判断は停止して上司指示に委ねるのかの問題である。自己弁明の理屈はいかようにでもなるのだ。上司との関係を「思考停止の隷従」でなく職業倫理による「緊張関係の保持」にするか否かの問題である。そうでなければ退職の日には「もぬけの殻」に成り果てるではないか。

以上の問題設定は「上司をないがしろにすべきだ」「組織規範や組織秩序は軽視してもよい」ではない。「自分の才覚で職務を処理する」という「職業倫理」を自身に発問する重要性の確認なのである。

つまりそれは、自分の才覚で「処理してよいことがある」と考えるか否かという問題設定である。自分の才覚で処理することが「ゼロ%」であるのならば「市民との信頼関係」とか「市民との協働」などと利いた風なことは一切言わないことである。

もとよりのこと、大問題に発展するようなことを自分の一存で処理してはならない。しかし、そんなことをする公務員は誰もいないのである。

「これは自分で処理すべきだ」との「才覚」と「行動様式」が身についたとき「地方公務員から自治体職員へ」の文化変容が為される。

そして次の問題は、「上司に指示を求めること」と「自分の才覚で処理すること」との境界線をどこにひくかである。その流動的境界線の見定めが「職業倫理」であり、その日常が「生きている」という意味であろう。

七〇年代に「革新自治体」から「自治体革新」へとさかんに言われて「理論」「政策」「制度」は前進した。だが「主体鈍磨」が生じている。

頭を上げ周囲を見廻せば、七〇年代に変革の旗を掲げた団体は退廃し思想は衰弱し多くは保身の徒になっている。

今は拠るべき心棒が存在しない。しかしながら、「自立」あるいは「自律」とは、自身の内に心棒をうち立て状況に流されぬとの謂であろう。心棒とは「自治体理論」を「思考の座標軸」に定置することである。

最新流行の自治用語は知っていても行動様式が旧来の役所流儀のままであるから「鈍磨」になる。改革とは主体の行動様式を変革することだ。いつの場合にも改革とは「主体の問題」である。行政職員が旧来文化のままで改革はお題目である。だが、人事昇進が最優先の価値観になっている終身雇用の役人世界では主体変革は不可能に思われる。しかしながら、「主体の変革」とは「その不可能を越える」ことであるのだ。越えるのは知識ではなく実践である。実践は矛盾の構造であつて一歩踏み出せば眼前の光景は変わる。不可能に思われたことが可能になるのである。旭川買物公園通りも当初は「国道を公園にするなど不可能だ」と言われたのだ。

「実践が認識を明晰にし認識が実践を導く」のである。実践体験が自身の「思考の座標軸」を確かなものにするのである。

行政内の慣例・手続・価値観などの行政文化と市民自治制度とは異質である。「市民自治制度」は装備されても、主体の文化変容が伴わないから「政策の策定と実行」は統治行政のままである。

そこで、政策策定と政策実行の場面での主体変容の契機を考察する。

四 政策の策定と実行

通常、政策は「立案」「決定」「執行」「評価」の循環サイクルで説明される。自治体職員は政策を策定し実行するのが仕事である。

そこで、それぞれの場面での「能力」と「壁」を考察する。

(1) 政策立案の場面——壁は自身の惰性思考

課題を設定し解決方を提示するのが政策立案である。現在の仕事で「改めるべきことは何か」「不十分なところは何か」が見えなければ政策立案はできない。見えなければ前年踏襲の作文である。全国を見渡して最先端の自治体と交流交換をしている職員でなければ現代社会の公共課題に対応する政策立案はできない。自分の仕事に真剣に取り組めば、最先端の実績を上げている地域や自治体を知るようになる。知らないのは真剣に仕事をしていない証拠なのだ。しかしながら、公共課題に意欲的に挑戦する職員を管理職は必ずしも評価しない。だから、自治体職員の日常は「上司に合わせて思考を停止する」か「仕事の質を高める職業倫理」かの選択である。「主体鈍磨」「状況追随思考」が増えているのは前者を選択するからであらう。

そして、最新流行の課題を追うよりも現在の仕事の質を上げることの方が重要で困難である。例えば、少し以前に「政策評価制度」の導入が流行のように広がった。だが現在、「評価制度」が機能している自治体はどこにもない。なぜであるのか。自分の担当職務の「問題点」が見えていない公務員が、行政実態が分かっている外部講師の指導で、「抽象用語のにわか勉強」をしてまとめた制度だからである。「自分の仕事で何が問題であるのか」が見えていなければ、実効性のある「政策評価」の制度は作れない。それが道理ではないか。

立案段階の能力は「問題発見能力」であり、壁は自身の内なる「惰性思考」である。惰性思考から脱するには自治体学会や土曜講座などに出て行って、キーパーソンと出会い「勇気」と「自治体理論」を「思考の座標軸」に定置し、自分の職場の仕事で一歩踏み出す。踏み出せば視界が展開し眼前の光景が変わる。

(2) 政策決定の場面——壁は上司

この場面での能力は行政内手続能力である。起案し資料をつくり説明し決裁に至る能力である。壁は「万事無難に大過無く」の保身の上司である。「前例はあるのか」「これまでどおりでなぜいけないのか」「他所でやっているか」「旨くない場合があるのではないか」「助役や首長はこの案で納得するだろうか」と思案し決裁を先延ばしする管理職が障碍である。この障碍を巧みに通過していく能力が政策決定段階の能力である。職場の管理職は少数の例外はあるが「万事無難に大過無く」の行政文化の体現者である。良い仕事をするにはこの障碍を越えなくてはならないのだ。「起案能力」「資料作成能力」も重要である。だが一番の能力は「管理職の責任回避本能」を突破する説得技術と才覚である。決裁を求める気迫である。「どうしましょうか」と「指示を求める丸投げ」の卑屈な態度は「自身を不在」にさせる。正面突破だけでなく側面懐柔の工夫も必要である。行政内手続は「住んでいることが誇りに思える地域」をつくる職業人として「対等に勝負する場面」である。行政職員として知恵と工夫を必要とする最もスリリングな場面である。良い仕事をした自治体職員は誰しもこの場面を体験しているのである。⁽²⁾

(3) 政策実行の場面——壁は統治理論

行政スタイルを「統治行政」から「自治行政」に転換する能力である。

最近の行政は住民に「理解と協力」を求め言葉も穏やかで一見民主的である。だが、一皮めくれば実態は統治行政そのものである。すなわち、「政策執行の主体は行政であり住民は行政サービスの受益者で政策執行の客体・対象である」との統治理論が厳然と役所内に存在する。管理職も「政策情報は原則公開です」「行政には説明責任があります」

と言うけれども「保身の部外秘体質」である。上層部管理職の言動は「市民の前」と「役所内」とでは大違いである。上昇志向の行政職員も同様である。だから「行政不信」と「行政劣化」が増大する。

自己保身が状況追随思考にさせるのだ。しかしながら、現代社会の公共課題は前例のない質的課題であって、老人介護、廃棄物、都市美、子育て、防災、などの公共課題は統治行政のやり方では解決できない。市民自治の手法でなければ実現できない。だから、市民自治制度が装備された。しかしながら、先に述べたように、自治制度が装備されても「主体の自己革新」が伴わないから制度は無為化し形骸化する。

「福祉」「産業」「環境」「文化」などの現代社会の公共課題は統治行政を自治行政に転換しなければ解決・実現できない。だが、長年続いた統治の行政スタイルを転換するのは容易なことではない。行政スタイルの転換は創造的実践でありリスクを覚悟した行動である。リスクを覚悟しなければ何一つ良い仕事はできない。御身大切の思考停止が「主体鈍磨」と「状況追随思考」を生じさせているのだ。

繰り返す述べるが、実践とは矛盾の構造である。矛盾を切り拓く創造が実践である。⁽³⁾

そして、日常の具体場面で行政スタイルを転換するには「実践」を導く「理論」が必要である。住民を行政サービスの受益者と見なす「統治の行政スタイル」を具体場面で「市民自治の行政スタイル」に組み替えるには「自治体理論」が必要である。

さらにまた、現代社会の公共課題を解決するには「市民と行政職員との協働」が不可欠である。協働とは安易なナレイアではない。「自己革新した主体の協力」である。相互信頼がなければ協働は成り立たない。

「協働」の言葉の氾濫をめぐる論争のことは次節五で述べる。

(4) 政策評価の場面——壁は非本気

評価制度の導入で職場に配布される「政策評価の手引き」「政策評価書の記入方法」は「自身の職務の問題が見えていない職員」が「行政実態を知らない外部講師の指導」で作成したものである。そして、行政内部の慣例・決裁手続・許容範囲で作成されたものである。所詮は作文である。

例えば、制度導入委員会で次のような発言があったとする。

それぞれの職場で「地域や市民への情報提供は的確であったか」「役所請負の執行ではなかったか」「腰が引けた仕事の仕方ではなかったか」「市民との協働は言葉だけではなかったか」「この事業で地域住民の行政への信頼は高まったのか・低下したのか」「立案時に目論んだことは出来たのか・どの程度できたのか」「次のときには、立案・行政内決定・事業執行で改めることは何か」を「関係する団体や市民と行政職員が公開的に討論してはどうか」「重要なことは如何なる視点で評価するかであるのだから」と発言したとする。

おそらく「そんなことはとてもできない」「行政のあら探しになるだけだ」「公開での政策・事業評価をやられたのでは所属長はたまったものではない」「政策評価は行政内での手続でよいのだ」になるのではあるまいか。

「政策評価」が鳴り物入りで始まり流行し下火になったのは何故か。現在の行政文化のままでそれが可能だと考えたからである。

例えば、政策評価の最先端と自賛していた県には、市町村との関係を如何に改めるかの課題意識が当時の知事には完全に欠落していた。職員にも欠落していた。しかしながら、分権改革で一番の問題は府県の役回りの転回である。省庁の地方代官から市町村事務局への転回である。市町村との従来の関係を改革しないで行われる県の政策執行を如

何なる観点で評価するのか。旧来の行政スタイルで立案し執行した事業や制度運営や施設整備を如何なる視座と基準で評価するのだろうか。政策評価は数値化した擬似経営合理性ではない。

例えば、「出先と本庁との伝達報告の実態」「職員と上司との決裁場面の空気」「市民の資料要求に応ずる職員を牽制する中間管理職」「役所内の慣例と市民参加の矛盾相克」「定期人事異動直前の独特の空気と職務態度」「職場の仕事が新聞・テレビに報道されたときの管理職の動揺と犯人探し」などの行政文化を意図的に黙過した評価制度はイカガワシイのではなからうか。壁は「本気の欠落」である。

五 「協働」の意味

言葉の流行

「協働」という言葉が流行している。なぜ流行するのか。

自治体改革の理論枠組みは「自治・分権・参加」である。すなわち、「国家統治」を「市民自治」に、「中央集権」を「地方分権」に、「行政支配」を「市民参加」に組み替えるのである。

しかるになぜ、行政の文書のみならず労働組合にまで「協働」が流行するのか。「協働」は「参加」と同じ意味なのか、それとも、深く思考せず「目新しい言葉」を使っているだけなのか。

行政が協働を多用するのは、「財政が苦しくなり経費節減をせざるを得ない。住民にも団体にも応分の負担を担って貰わなくてはならない」と思っているであろうか。あるいは、「参加」ではパンチがなくなった。「何か良い言葉はないか」と思っていた。「協働」を耳にして「これは良い」と思ったからであろうか。しかし、言葉を言い換えても統治行政で

あることは変わらない。市民が行政に求めるのは「言葉の響き」や「安易なナレアイ言葉」ではない。「行政と住民の関係」を改めることであるのだ。

学者は「協働はコラボレーション」の訳語であると訳知り顔に解説する。だが「協働」は翻訳語ではない。新しい言葉は全て外国に原語があると思うのは学者の劣等意識の癖であろう。あるいはまた、「協働とは市民または団体と行政が、共通する地域社会の問題解決に向け相互に存在意義を認めあいながら、対等の立場で互いに知恵や労力を出し合い協力し合うことである」と説明する⁽⁴⁾。

しかしながら、この学者は「対等な立場」が「現在の行政と住民との間に」実際に存在していると思っているのであろうか。存在しているのは「行政への不信」と「牧民の住民観」ではないか。行政文書に氾濫している「協働」は「気分的形容詞」であり「内容空疎」ではないか。「自分の協働」は「行政文書の協働」と異なると言うのならば「どこがどう違うか」を説明すべきである。もっともらしく説明しても「統治行政」であり「内容空疎」であることに何の違もない。

「協働」は「自己革新した主体の協力」を意味する言葉なのだ。八〇年代の文化行政の黎明期に造語したのである。その経緯は「北海道地方自治土曜講座」ブックレットNo.90「協働の思想と体制」に詳述した。

理念論による「協働」批判

他方、「協働」の言葉の流行に対して、次のような批判がなされている。

「雇い主である住民」が「雇われ人である公務員」となぜ「協働」せねばならないのか。行政職員は我々が雇った人間であって「パートナー」ではない。

住民と行政職員との「対等な関係」などあり得ないのだ。公務員は公僕なのだ。「主人である住民」が「公僕である行政職員」と「協働」する必要など、まったくないのである。概ねこのような批判である。⁽⁵⁾

だがしかし、「協働」は問題であるが「参加」ならば良いと言うのであろうか。「参加」には「雇い主」と「雇われ人」の問題はないのであろうか。それとも、「雇い主である住民」は「雇われ人の公務員の行政」に「参加」する必要などまったくくないと言うのであろうか。あるいはまた、「参加」と「協働」は異なるのか。異なるならば「どこが違うのであろうか。

「理念論」で「協働」を否定しても「統治行政の実態」は変わらない。

事柄はそれほど単純ではないのである。

言葉でならば、最近の公務員は並の学者以上に民主主義的用語を使うのである。実践行動の伴わない理念論も学者同様に使うのである。

長い間、国家統治の理論と制度が続いた。住民を政策執行の客体とする制度運営は現在も続いている。「憲法変れども行政は変らず」である。批判し改革しなければならぬのはこの実態である。役所の壁と床には「統治行政の考え方」が染込んでいるのである。公務員はそこで日々を暮らしている。だから「住民を下に見て自身は現状維持的安定の行動様式になる」のである。六〇才まで身分保障されているから「人事昇進が最優先の価値」になり「無難に大過無く」になるのである。その公務員が「住民との協働」などと利いた風な流行言葉を使っているのである。

他方の「住民」はどうであらうか。

行政と何らかの接触体験を持った人々は少なからざる不満と不信の念を抱くであらう。しかし正面切って挑み正す人は極めて少数である。そして、行政に不信を抱いた住民も自分自身はといえば、「現状維持的」であり「自己保身」

である。町内会や同業者組織の中にも権威的な運営とお任せの慣例慣行は存在する。政治・行政の学会さえも運営はそれほど民主的でも自治的でもない。

「雇い主である住民」は「雇われ人である行政職員」と「協働」などする必要はないのだ、と理念論で「協働」を否定しても、統治の行政実態は些かも変らない。問題は「協働」を理念論で否定することではなくて、行政職員も住民も「誇りに思える魅力あるまち」を形成する「協働の主体」としては、まことに未熟であると指摘して、行政文書の「協働」は「内容空疎」な「気分的形容詞」であると批判することである。

そしてまた、自治体理論を学習し実践する自治体職員を低く見てはならないのである。行政活動の質を高めてまちを良くするには、「市民と自治体職員との協働」が必要であるのだ。優れた地域形成に果たす自治体職員の実践活動を眺めてみるがよい。そこには市民と自治体職員との「新しい関係」が存在する。

自治体改革における自治体職員の位置を明らかにしなくてはなるまい。

行政を内側から見る目の欠如した学者の理念論議はひ弱である。指摘すべき問題の要点は、「協働の主体」としての自己革新が「行政職員」と「住民」の双方に必要なことにあるのだ。そして認識すべきことは、「住民」から「市民（いちみん）」へと自己革新して市民自治を实践する地域の方々と、「地方公務員」から「自治体職員」へと自己革新して自治体理論を实践する行政職員との「協働の営為」が地域形成には必要なのだ。⁽⁶⁾

「参加」・「参画」・「協働」

七〇年代後半、「行政に意見を言うだけの形式参加」ではだめだ。「計画段階からの実質参加」でなくてはならないと指摘して「参画」という言葉が使われた。だが「参加」を「参画」と言い換えても、政策策定と政策執行の主体が

行政であれば「行政への参加」であることに変わりはない。「協働」と言い換えても統治行政の実態は同じである。

しかしながら、「参加」は、本論冒頭で述べたように、「統治・集権・支配」を「自治・分権・参加」に組み替える「規範概念」であるのだ。

「参加」は、従属的な「行政への参加」ではない。主体的な「変革の実践活動」であるのだ。しかしながら、統治行政を変革するには「主体の自己革新」が不可欠である。改革は常に主体の問題である。「住民」のままで「参加」「参画」「協働」と言葉だけを言い換えても「統治行政の実態」は変わらない。

「主体の自己革新」とは「住民」が「市民」へ、「地方公務員」が「自治体職員」へと「自身を変革する」ことである。自己革新した「市民」と「自治体職員」が協働して「住んでいることが誇りに思える地域社会」を形成するのである。

優れたまちづくりの成果を挙げている地域を眺めて見るがよい。そこには「市民」と「自治体職員」との「新しい関係」が生じているのである。

「協働」は、「自己革新した主体の協力」を意味する言葉として八〇年代に造語したのだ。「協働」の重要な意味は「主体の自己革新」にあるのだ。

言うならば、「協働」とは「規範概念である参加」における「双方の主体変革」を表現する言葉である。

六 自治制度と行政文化

神奈川県が「官庁革命である」と自賛して制定した「情報公開条例」、三重県が「行政改革の決め手」と自賛して制定した「行政評価制度」は、現在どうなっているのか。行政を変革し続けているのか。それとも、人畜無害の制度と

して存在するだけなのか。北海道庁は後発の利益で「行政評価制度、オンブズマン制度、パブリックコメント制度、行政運営基本条例」を短期間に装備した。そして、今や北海道庁は自治体改革の最先端の位置にあると自賛する。だが、北海道民や市町村は道庁を最先端自治体と評価しているであろうか。

ジョージ・オーエルが「一九八四年」で描いた「管理社会」が日本列島に現実化しようとしている。「私的情報保護法」という名前の「言論の自由侵害法」、「住民基本台帳ネットワーク」という名の「国民総背番号制」、「通信傍受法」という言い方の「盗聴法」は既に国会で決議された。オーエルの「ニュースピークス」である。イラクでの拘束で政府から出た「自己責任」もニュースピークスである。そして次は、「憲法改定」である。硬性憲法と言われたが改定発議に必要な「三分の二」は衆議院も参議院にも改定賛成の議員数が揃っている。「憲法改定の国民投票法案」も準備完了である。狙いは「憲法九条」である。

その次は「徴兵制」である。「徴兵制度の無い国がどこにあるのか」「国を愛する法制度がなくてどうするか」との「声高な国会論議」が始まるであろう。それをマスコミが意図的に報道するであろう。報道媒体である新聞社が自社の憲法改定案を公表しても「強烈批判」が起きない日本列島である。まさに「何でもあり」「やりたい放題」である。「批判的思考力」が衰退し「状況追随思考」が蔓延しているからである。

「想像力」が劣化しているから「憲法九条改定」「徴兵制度議決」にも「まさかそんなことにはならないだろう」と思うのであろう。そして、「徴兵制」が現実になれば、「無力感」が漂い「状況追随思考」に陥るのであろう。あるいは「国家興奮」に取り込まれるのであろうか。

「自治体革新」が唱えられた七〇年代には、自己犠牲を覚悟した「献身性」と未来を展望した「純粹性」が社会に存在していた。だが現在は周囲を見渡しても「抵抗する主体」が存在しない。「抛るべき心棒」が見えない。かくして、

「主体鈍磨」と「状況追随思考」が広がる。「主体鈍磨」とは「思考力の衰退」である。それは「自身の不在」であり「思想の欠如」である。

「思考の座標軸」が定まらないから「状況追随思考」になるのである。

注

- (1) 「協働」の言葉を巡っての「意味」と「論点」は、北海道土曜講座ブックレットNo.90「協働の思想と体制」で詳述した。
- (2) 上司説得の実例は、北海道土曜講座ブックレットNo.50「自治体職員の政策水準」に記した。
- (3) 毛沢東「矛盾論」「実践論」は、社会主義用語を厭わずに読めば自治体改革の論理構築に有用である。
- (4) 「月刊自治フォーラム二〇〇四年七月号」九頁（佐々木信夫）
- (5) 「地方自治職員研修・二〇〇三年三月号」九頁（新藤宗幸）
- (6) 「地方公務員」と「自治体職員」の「違い」は「自治体の政策形成力（時事通信社）」七章で論じた。「住民」と「市民」の「意味の違い」は「月刊・自治研」一九九八年一〇月号（二〇六頁）に記述した。