

地方公務員の志気



和田瑞男

1——ここに光を

旧職、都市科学研究室から、相談ともなく、依頼ともなく話があった。それは、同研究室で所管しておられる調査季報の次号を人事の問題をテーマにしたものにしようということであった。発刊以来この季報は、各種の、殆んど現在の市行政全般に亘るテーマを取り上げてきているが、「人事」についてはまだ手がつけられていないので—これが今までとり残されていたのは、またそれなりの事情があつてのことと思う—この際やってみたいができれば、公務員の勤労意欲というか、仕事に対する情熱というようなものに何か問題があるように感ずるので「職員の志気」について書くことを引き受けてくれないかということだった。そもそも志気というものが捉らまえようのない性質のもので、これをどう書き分けていくことができるか、にわかには考え及ばぬし、それに、かかる重要なテーマではとても私などその任ではないと思えたので、年が明けるまで諾否を保留していただいて、しばらく考えてみることにした。

さて、この難しいテーマにどう取り組んだらよいか、二、三私の局の職員とも相談し、また、かつての上司、同僚とも相談してみたが、いろいろヒントは出てくるのだが、全体としては一向にまとまらない。考えようによってはどこからでも、どの角度からでも書けそうな気がする。というのは、結局、書き方が非常に難しいということでもあるようだ。

とつおいつしている中に年も明けたが相変らずの状態、自信がもてない。切羽結った挙句、これは、他の“職業人”のモラルと比較考量してみれば何となくまとまるかも知れないというような気がしてきたので、敢えて、その器でないのを承知の上でお引き受けすることにした。

タイトルを〈ここに光を〉としたのは、このよう

目次

- 1——ここに光を
- 2——地方公務員の志気とは何か
- 3——かくあるべき志気の実情
- 4——新聞記者と公務員の職業倫理
- 5——公務員倫理を妨げているもの
- 6——再び、ここに光を

に私自身考えがまとまらず、頭の中が昏冥の状態にあったので、不図、次のことに思いついたわけである。それは、もう10年近くも前のことになろうと思うが、朝日新聞で、日本の社会的発展には、将来、都市問題の解明こそがその重要な鍵になるだろうということを予見して、一連の特集記事をキャンペーンした際に使われた〈ここに光を〉という標題を、ここに再び、同じような気持ちで借用させていただくことにしたわけである。〈これは松本都市科学研究室長が朝日の内政部におられたときに企画されたものと聞いている。〉

ただ、光を当てるのは、私ではなく、私がこれから書こうとしていることは、どなたかに光を当てていただいて、その実体を解明しなければならない事柄についてである。今日まで25年もの長い間横浜市に奉職しながら、いかに困難とはいえ、自らこれが解明できないというのは、全く慙愧の至りであるが、実務家としてはこれ以上致し方がない。

2———地方公務員の志気とは何か

地方公務員の志気〈Morale〉とは一体何なのか。市民、国民あるいは法律一般はどんなものを志気としてわれわれに期待しているのか。われわれが少しファイトを出し過ぎて仕事を強引に押し進めると、「官僚的押しつけだ」と市民からいわれる。また、法律の条文に忠実に、その職分を守っていると「税金泥棒」といわれる。本市の現状に合せて法規の解釈適用に少々妙味を發揮すると、政府機関〈自治省、建設省など〉の職員からそれは、「違法な処分だから改めろ」といわれる。このようなことは、数年、市役所に勤めておれば、誰しも何度か経験する筈である。直接経験しないまでもこのような話はいくらでも聞かされる。誇張し

ていえば、やり過ぎて駄目、法に忠実でも駄目、工夫しても駄目ということになるが、このようなときに身を守る一つの便法がある。それは、「法律がそうなっていますから」「政府がそう決めましたから」という弁明なのであるが、これは非常に効き目があらたかである。こういった実情であるから、職員は法律の解釈適用に最善を尽す努力をするより、法律の解釈は政府機関に頼りきり、職分に最善を尽すことより、政府の見解を先ず聞いて守備範囲を縮めて安住してしまう。たまたま職責に忠実な若い職員がいて法律の条文ギリギリの解釈をし、法の趣旨と現実を適合させようとすると、先輩の職員から「行政実例」と称する政府機関の局長とか課長とかが抽象的に考えた意見〉は別であることを忠告され、そのような意見がまだ公表されていないときは、上司から、先ず政府の考え方〈これを本省の意見という〉を聞いてくるように指示される。このような意見、考え方は、これが有権解釈〈なぜ有権なのかは本来不明であるが〉と称されて、わが国では判例あるいは学説と同じくらい広く通用するので、自治体行政とはいうものの、実情は中央政府のリモート・コントロールに他ならないとって差しつかえないと思う。

地方自治体〈わが国では自治体という言葉は余り使われず、憲法でも法律の条文でもみな地方公共団体というが、私の経験では、最近ようやく自治体といっても聞く人に違和感を与えなくなったように思う〉に就職した新進気鋭の青年であっても上記のような場面に何回かぶつかれば、誰しも次第に意気沮喪し、志気沈沈してしまうことは十分想像がつかだろうと思う。

それでは、世界のトップを切って憲法に「地方自治」という一章を特別に設けたわが国において、憲法及びそれを承けた法律の面で、自治とこれに携る地方公務員の志気に関する考え方、という

か条文の書き方は一体どうなっているのか、次にこの点を整理して考えてみることにしよう。〈 〉内の英文は、マック・アーサーの承認を得た英訳憲法の表現である。

先ず憲法では、地方公共団体〈local public entities〉の組織及び運営に関する事項は「地方自治の本旨〈Principle of local autonomy〉に基づいて法律でこれを定める」〈§92〉とあり、続いて

「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し及び行政を執行〈to manage their property, affairs and administration〉する権能を有し〈have the right〉法律の範囲内で〈within law〉条例を制定することができる〈enact their own regulations〉〈§94〉となっているが、ここに、一つ実に大きな問題があるように思う。憲法に問題があるというのは、それこそ罰当りのように思われるかも知れないが、実は、マック・アーサーの憲法草案では、この地方公共団体というのが、Metropolitan areas, cities and towns となっていて内容が実に明確で local public entities というような曖昧なものではなかったのである。

そしてこのマック・アーサー草案との相違が、一つの隙間となって、そこへ戦前の府県制、市制、町村制という三本建を以て地方制度としてきた経緯が入り込んでしまい、地方自治法では、

「地方公共団体は、普通地方公共団体〈都道府県市町村〉と特別地方公共団体〈特別市、特別区、地方団体の組合等〉とする」〈§1の2〉ということになってしまったようであるが、このこと自体が、「地方自治の本旨」に適っていたのかどうか根本的な問題だと思うのである。

由来、欧米の歴史と現実では、府県という地域は自治する地域ではなく、それこそ国家の地域行政の単位であるから〈ときには、町村の組合 gemeinde Verbände であることもあるが、〉人類が未

だ経験したことの無い府県という単位地域における自治を、「自治の本旨に基づいて……民主的、能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体〈この場合は府県〉の健全な発達を保障する…」〈地方自治法§1〉ためのものと考え、ことは、いかにも非歴史的、非現実的であるから、欧米人であるマック・アーサーの頭の中には、府県を自治体として考える要素は全くなかったのだとみてよからうと思う。

ところで、地方公務員〈自治体の職員〉の志気に関する条文を備えているのは、地方公務員法であるが、これは「人事機関〈人事委員会のこと〉、任用、給与、その他の勤務条件、分限、懲戒、勤務成績の評定についてのルールを定め、以て行政の民主化と能率的運営を保障し、窮極的には地方自治の本旨の実現に資する」〈§1〉となっていて、ここにも自治の本旨という語句が出てくるが一方歴史的、現実的な自治体〈cities and towns〉の職員と、他方、わが国で始めて実験的に試みようとする府県〈Prefecture. これは元来司令官又は代官の任地とか支配地域の意〉の職員を一緒にして、自治の本旨を貫こうとしてしまったので、ここに本来数千年に及ぶ人類の営為の所産であるところの自治の本旨が、歴史的現実から半ば宙吊りにされることになったように思う。その結果、というのは“本旨”が宙に浮いたために、もう一つマック・アーサー草案と現行憲法との間に相違する点が生じてしまっている。それは、現行憲法では先の第94条で「条例を制定することができる〈enact their own regulations〉」とあるのに対し、マ案では「固有の権利として、自己の憲章を定めることが保障される〈be secure in their right to frame their own charters〉」となっていることである。これはいわゆる「都市憲章」のことであるが、自治の本旨なるものは、由来 city charter〈Prefecture charter というのは聞いたこ

とがない>として、すべての都市が、それぞれ独自に表明すべきものだという意味だったのだろう。

かくして、現在自治体の職員が、その職務遂行の情熱をかけるべき目標がボヤケ、憲章制定の根拠が失われ、先にも触れた有権解釈なるものが出てきて、やれ、それは住民自治だ、やれ、これは団体自治だと空論を重ねているだけで、わが横浜市についてのみその例を拾ってみても、一万人市民集会なるものは、「自治法」と称する国家法に反するという事で否決され、各種の市民の自治活動<これには正当に評価されるものもあり、そうでないものもあろうけれど>が見られたが、あるものは住民運動と名付けられ、あるものは住民パワーと幾分厄介視されるなど混沌としている。ただここに注目すべきなのは、公害対策や宅地開発要綱など、いわゆる横浜方式として全国的に発展していった真の意味の自治行政である。前者<公害対策>は、契約による行政、後者<宅地開発規制>は従来の国家行政原理では理解できない新しい行政であって、いずれも、これらが実行された背後には住民運動とか市民の自治活動や自覚された自治意識が厳然としてあることが貴重な点である。

この他わが横浜市には、なお市役所主導型ではあるが、チビッ子広場とか、世界市民的な友好都市政策とか大小様々な自治活動が実行され、それぞれ成功しているが、これらの考え方や精神はいずれも都市憲章というようなものを策定する場合には、その主要な自治理念となり得るものであろう。このようにして、国家法の面ではどうであっても着実に自治活動を積み重ねていけば、それがやがて不文法的な都市憲章となり、自治体職員としてのわれわれの職責の支えとなり、その責任内容ともなって、志気昂揚の原動力となるだろうことは間違いあるまい。

<昭和44年になって、たまたま、地方自治法の一部改正の際、その第2条の5に「市町村は基礎的公共団体として、その事務処理の指針として、総合的、かつ計画的な基本構想を定めなければならない」という主旨の一項が追加された。基本構想という表現は、わが国の現状では、どうしても土木建築の匂が濃厚なので、これを「〇〇市都市憲章」と呼び直すことによって、イメージ・チェンジを図ったらばよいと思う>。

3—————かくあるべき志気の実情

さて、地方公務員法という法律制定の目的は、前記のとおりであるが、この法律が職員に期待する“働きぶり”は、服務規程という形で次のように書かれている。

「すべて職員は全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、職務の遂行に全力を挙げて専念しなければならない」<§30>

「職員は、勤務時間及び職務上の注意力のすべてを、その職責遂行のために用い、その自治体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない」<§35>

この二つの条文規定は、地方公務員の職責の重大さに鑑みてすこぶる厳しく表現され、相当なhard work とそれに耐え得る精神力を職員に対して要求していることは疑う余地がない。

しかし、現実には職員の仕事振りはどうかというところ全部が全部では勿論ないが、よくいわれる「三主義」すなわち、遅れず、休まず、働かずの「スリー・ノットドウィングズ」が妥当する場面は随所にあり、実際にもこれ式で平穩無事に永年勤続表彰を受け、あるいはこの主義に徹して職員として最高の地位に栄達した者も、その数少しとしない。それはまた日本の現状を考えてみれば、至極

当然の理で、前述のように、自治体とはいうもののその仕事は国家機関にリモート・コントロールされる国家に対する地方<この意味では東京も地方、ニューヨークも地方、ロンドン「the City of Londonの方」も地方>公共団体であって、俗にいわゆる3割自治体というのがその実体であるから例の「通り一遍の有権解釈」を金科玉条とし、現実に対しては程々の位置に立っていて、行政指導と称する政府機関の指示に従って前進後退していれば、これが多くの学者のいうところの100%完全な<法による行政>の実現となるからである。しかし、だからといって、このような仕事ぶりが自治体の職員として典型的だとはいいにくいし、また志気旺盛などとはとてもいうわけにはいかない。法の期待するところがかりに超人的に過ぎるとしても、もっと別の、活発な職員像は当然考え得るし、また現にそのような人も数多くいることはいるのである。ただ、そのような人達は往々にして愚直とみなされたり、そうでなくても、理論倒れの理屈屋とみられたりして、うとんじられる例がかなり多いこともまた事実である。そこで才覚の働く者は、この中間をとって、時折、強力に自己の見解を押し出し、潮時を見てまた「三ざ主義」に復帰するということになる。いわゆる遊泳術というのもこれに類するし、「寄らば大樹の蔭」的処世観もこんなところに胚胎する。

4——新聞記者と公務員の職業倫理

ところで、新聞記者という人達もかなり厳しい職業倫理に縛られているという。

ある現役を退いた往年のベテラン記者の述懐だが「夜の目も寐ず、走り廻って心身ともにすり減らし、あたら青春の精根をかけて、しかも自分の利得や栄達のためでもなく、また家族のためでもな

く、誰のためという目当もない何か目に見えぬ大きな高いことのために、ただもうへトへトになるまで夢中になって働くということは、頼まれても出来ることではなく、余程の物好きか馬鹿でなければやれない。今でもそのような「記者馬鹿」が多い。私もその一人だった」と感懐をもらしている。

これは、まことに、地方公務員法の第30条と第35条<前掲>の条文を地で行ったような大変の人生経験だと思う。ただ残念なのは、この経験が記者馬鹿の経験で、「公務員馬鹿」の経験ではないことである。

勿論、新聞記者といっても、今でもまれには、いわゆる「羽織ゴロ」の系譜に属する者がいないでもないという話だし、最近では「新聞記者のサラリーマン化」ということが、新聞社の内部でかなり問題にされているという話も聞くが、そういう情勢の中にあっても、なお、「記者馬鹿」が新聞記者の中軸主流となっていることは事実のようである。

そこで、つくづく考えさせられるのは、新聞記者というのは、どういう服務規律をもち、どんな職業倫理をもっていてこうなるのかということである。この点を記者の経験をもっておられる松本室長や、某社の論説委員をしている友人などに聞いてみたが別段これといった特別の服務規律があるわけでもなく、入社して数年経つとなんとなくそうなっていくのだそうで、また同じ取材をしてもA社とB社のとり上げ方にその社のカラーが出るのも、わが社の方針がこうだとか、あるいは先輩記者やデスクからうるさく教育されることの結果そうなるというのでもなく、その記者が自然と自得するのだそうである。

そうしてみると、三大新聞のうち2社が同じような事情であってみれば、これは、何んら明文的な定めがなくとも、また一片の法律すらなくとも、

新聞記者の心底に通う〈なにか〉があれば、昂るべき志気は揚るのである。とすれば、その〈なにか〉とは、一体なにであるか。

小林信司氏の「新聞の行動原理」という書物によれば、その〈なにか〉は、自由権のうちの言論の自由を基礎に数百年にわたる権力との闘争の結果勝ち得た「新聞の自由」と、同じく生命、自由及び幸福追求の権利に由来する“ヒト”の「知る権利」の複合したものであるという。前者「新聞の自由」は新聞側の、後者「知る権利」は読者の側の基本的自由権である。そして、前者から新聞記者の「真実を報道する」権利と義務、後者から読者の「あらゆる自由権」の素材が提供されるわけである。そしてこの記者の規範意識を鼓舞するものは〈真実への献身〉と〈虚偽に対する敵意〉であるという。

このようにして、新聞記者の職業倫理と公務員倫理を書き分けてみると、一つの対比し得るものがあるのに気がつく。それは、読者のあらゆる自由権を現実のものたらしめるためのものとしての「知る権利」に対して、真実を報道する記者の「権利と義務」というのは、われわれ公務員が「全体の奉仕者として公共の利益のために勤務」しなければならないという服務規律に相応ずるように思う。ただこの相応ずる服務規律が公務員倫理となるには、これがサービスの規範としてわれわれに如実に意識され、その意識が〈なにか内面的なもの〉によって鼓舞されなければ、この規律、この規範も単なる……専念しなければならない、……従事しなければならない、という「べからず集」にしか過ぎないことになる。私には、地方公務員法の服務規定は、どうひいき目にみても目下のところべからず集としてしか目に映じない。

地方公務員法がその第30条及び第35条に用意した立派な服務規律が、なぜわれわれの実践的な倫理規範とならないのか。そこで妨げとなっているものは、果してなんであるのか。公務員法の条文をかりていえば、われわれが全力をあげて専念し、全体の奉仕者として勤務する目的たる〈公共の利益〉とは何かということである。

そこで、「公共」という、誰でも十分知っているはずの言葉だが、一応、辞書でその意味を確認してみると「社会一般、公衆」とあり、用法として、公共団体、公共組合、公共財産、公共事業、公共放送、公共心、公共物など随分沢山ある。公共団体とか公共財産などのように「公共」をある法律の上で特別に限定した意味で使われる場合もあるが、やはりその背後には〈社会一般とか公衆〉という意味合は込められているように思う。また公共放送、公共心という使い方の場合は「公共の利益と必要のために行なう放送」「公共の利益を図る心」とあって、「公共」の2字の中に既に「公共の利益」という意味合が入ってきている。

ところで、この「公共」という上記の意味合、概念は、単にそれのみに止まらず、もっと根深い歴史的な意味合が含まれているという事実を知ることが、「公共の利益」とか「公共心」とかいうものを考える場合には、非常に大切なのではないかと思う。というのは、もともと、公共は public の訳語であるから、この public という言葉がたどってきた歴史的な意味合が十分理解されていないと、公共という「漢字」の意味とそれに、精々われわれの住む日本という国においてその社会的経験を加えて解釈するに止まってしまう危険性が多分にあると考えるからである。そこで、当事者であるわれわれ公務員の場合、現状はどうかというと、決して当事者であるが故に他の職業分野の

人達以上にこれを理解しているようには見えない。「公共の利益のために全力を挙げて職責の遂行に当る」といっても、その公共についての理解の程度が、「国の予算補助を得て行なう事業が『公共事業』であって、横浜市が市税だけを財源にして行なう事業は公共事業ではなくて『市単事業』」であったり、「広告をとらない放送事業が公共放送」であったりということでは、同じくらいの実践的職務規範を要求されていても、これは到底新聞記者の職業倫理に比肩するものとはなるまいと思う。

ここで、われわれは、もう少し public というものの本質を理解する努力をしなければならないのではないか。そして市民と公民、市民権と公民権民法と市民法、市政科と社会科等が欧米では、なぜ同じ一言葉で表現されるのか、土木工学のことをなぜ「都市技術 <civic engineering>」というのか、さらに、基本的人権のことをなぜ「市民の自由 <civil liberty>」というのかを理解することができるようになれば、そこで始めて、われわれの職責も、新聞記者と同様に、直接基本的人権に結びつくようになって、旺盛な志気の昂揚を期待することができるようになるのではあるまいか。public もポプルス <populus> が数千年かかって到達した人類の歴史なのである。そして「新聞の自由」獲得の歴史は400年である。

なお、新聞記者に不偏不党という立場があるように、公務員にも政治的中立という制約があるが、この点については、紙数の関係で割愛せざるを得ない。

6 ———— 再び、ここに光を

public の歴史は古い。plebus <庶民> の保護に当る護民官 <tribunus>、欧米にはこれを名称とした

新聞がかなりある>の制度が創設されたのは非常に古いらしく、B.C. 449年には、この制度が改めて復活されたというし、ローマとカルタゴの間の例のポエニ戦争 <B.C. 264~241> 当時は、この plebus は立派に populus <人民・市民> の仲間入りをしているというから、少なくとも2400~2500年ぐらいは文献的にも遡ることができるのである。

これら、プレブス、ポプルスが次第に都市形成の軸として、ミニステリアール <ministeriale> という今日でいう行政職階級を構成したり、「都市の自由 <Stadtluft macht frei>」の原理を確立したり、宗教改革 <ルター1517年~カルバン1555年> によって信仰の自由という“ヒト”として基本権を確認するとともに近代精神とその倫理感を形成したり、市民革命 <1789年> やパリ・コムニオン <1871年> に情熱をかけて近代文明社会をスタートさせたりしてきたのが、今日われわれの前にあるこの public の社会である。言葉を代えていえば、「近代市民社会」である。

そして、今われわれが生きているこの現実の社会こそが近代市民社会に他ならないのに、なぜ憲法を始め万とある日本の法律には一言も「市民」という字が出てこないのだろうか。本来「市民法」である民法でさえ、なぜわれわれの国では「国民法」と観念されてしまうのか。

さらに、もう一度、なぜ「civil liberty」を「市民の自由」としないで「基本的人権」と呼んで、歴史的現実をボカしてしまったのか。

この辺のことは、これまで個々にあるいは断片的に論じられているかも知れないが、これを統一的に把握しようとする試みは、まだ、なされていないのではないかと思う。しかしわれわれ自治体の職員、都市の公務員としては、これらの基本的な問題については、これを系統的に理解していることが、われわれがどういう職場にいようと、自

己の職務の遂行に当って不可欠ではないかと思う。数千年に亘る人類の悪戦苦闘やその輝かしい成果の歴史を十分理解することによって、われわれ自身の仕事の重要性とそのポイントの所在が明かになるはずである。

しかし、数千年の人類の歴史的英知の成果を、単独で、学んでいくことは非常に困難で不可能に近い。

そこで、この種の問題は、職員研修所で職員研修の一環として取り上げ、それぞれ適切な学者・研究者を講師に配して、新たな角度から研修を実施してみたらよいと思う。また、その際、都市科学研究室では、その研修のために有効な各種の資料、テキストを準備して提供するようにすれば、相当の成果を期待できるように思う。再び、ここに光をと切に望む次第である。

そして、このような試みと努力が積み重なっていけば、これがわが国における civics<市政学>の端緒を開くものになるのではないか。それというものも市政学とは都市科学に他ならないのであるから。

<選挙管理委員会事務局長>