

## 公務員の意識改革：動機と条件

### (1) チーズはどこへ消えた

今年ベストセラーを続けている「チーズはどこへ消えた」という小冊子がある。スペンサー・ジョンソンという医者を書いた物語である。なぜ、この小冊子がそれほど愛読されるのか、出版されアメリカでも、ヨーロッパでもたいへん多くの人に読まれているという。それは、IT革命、経済のグローバル化、地球環境の制約の顕在化など、世界中に人々の変化を求める大きな環境変化がある、そして、大きな環境の変化に対して苦悶しながらいろんな努力を傾けている人々の姿がそこかしこにあるからである。

さて、この物語はどんな内容なのか、未読の読者への紹介もかねて、概略を紹介しよう。この物語に登場するのは、2匹のねずみ「スニッフ」(いち早くチャンスをかぎつけるタイプ)と「スカリー」(すぐさま行動を起こすタイプ)と2人の小人「ヘム」(まずいことになりはしないかと怯えて、変化を見とめず、変化に逆らうタイプ)「ホー」(もっといいことがあるに違いないと、変化の波に乗ろうとするタイプ)

2匹のねずみと2人の小人は、いくつもの迷路の中からチーズステーションCにチーズを見つけ、毎日満足の行く生活を送っていた。ところが、ある日行ってみるとチーズが無くなっていた。

さてそのあとの行動パターンが4者4様であり、自分の生かし方の良し悪しが分かれる。ねずみたちは、事態を詳しく分析するなどということはせず、状況が変わったのだから自分たちも変わることにし、本能的に新しいチーズステーションを求めて走り出した。一方、小人の2人は、「何が起こったのだ」「どうしてこんなことになるんだ」という思考にのめり込む。ねずみより利口だという自負がいつそう深みに導く。そうこうしている間に、ねずみのほうは、新しいチーズステーションを発見してしまう。

小人のうちの一人「ホー」は、チーズの無くなったステーションにてさんざ悩んだあげく、遅ればせながら出かける決意をした。「ヘム」を誘うのだが、動じない。そればかりか、「チーズが見つからなかったどうする」と「ホー」の決意に水を差す。

「ホー」は結局単独で出掛けることとなる。その道中は平坦ではないけれど、いろんなことを学んでいく。

「変わらなければ破滅することとなる」(躊躇する自分のおろかさを知る)

「つねにチーズの匂いをかいで見ることに、そうすれば古くなったのに気が付く」(変化が起こるのを予想し、それに適応する準備をするのだ)

「恐怖を乗り越えれば楽な気持ちになる」(一歩ふみだしたことで開放され、元気が出る)

「早く見切りをつければ、それだけ早く新しいチーズが見つかる」(躊躇することによって機会を逸する)

そして最後に、チーズステーションNにて大量の新しいチーズを発見することとなる。そこにはふくよかに太った旧知の2匹のねずみがいて、歓迎の笑みを送っていた、という話。

## (2) 地方公務員を取り巻く環境の変化

さて、私たち地方公務員をめぐる環境変化とはどんなものであろうか。過去 10 年間ほどをふりかえってみると世界的規模のこと、身近な生活のことずいぶん大きな変化が起きていることがわかる。

第 1 は、経済面の変化である。1990 年代の日本は「失われた 10 年」と言われる。冷戦構造崩壊後、アメリカやイギリスなど欧米先進国が、教育や技術革新につとめ経済社会の基盤を整えていたときに、日本はバブル経済の後始末に追われ確たる軌道を見つけ出すことができなかった。民間部門では、金融機関の信用秩序や企業の技術革新力への信頼がゆらぎ、公共部門では、公共投資の累積的投入によっても経済は好転せず、政府債務だけが累増し経済政策への信頼は地に落ちた。「失われた十年」からの脱却のためには、政治への信頼、信用秩序への信頼、長期財政計画への信頼など構造的な改革にまで遡及しなければならないこと、そして「失われた 10 年」から脱却できたとしても、かつての大型景気や高成長が再来することはなさそうだということがわかってきた。

第 2 に、人口面の変化である。少子・高齢社会とその影響が現実性をもって面前に現れてきた。毎年のように公的年金財政の見なおし計算が行われ、負担増かサービスカットが避けられないと確信されるようになると、人々の老後の不安への備えへの関心が一段と強まった。他方で、先進国の中で最も低いグループに属するようになった女性の「特殊合出生率」が、さらに毎年算定されるたびに下方に修正されというように、人口と若さを維持することさえ危ぶまれるようになった。とくに、都市地域において顕著な傾向であり、若さという都市のもつ強みが失われていくことの予兆と感じられた。

第 3 に、技術革新である。90 年代に入って、パーソナルコンピュータが低廉化しどんどん普及してくるようになると、経済や社会に大きな影響をもつようになった。パーソナルコンピュータはメインフレームコンピュータ時代の数億円するような大型機を、個人で所有できるようになることであるから、個人単位での情報処理能力、ひいては意思決定能力を飛躍的に高める。とくに、90 年代半ばからインターネットが普及してくると、パソコンのネットワーク使用が重層的に広がる。これがまた経済や社会に大きなインパクトを与える。経済面では取引情報コスト低下し、市場が透明化するとともに競争が促進される。社会面では、パソコンとネットワークを使いこなせる人は、活動能力を飛躍的に高める。それは身体的あるいは地理的な格差を埋めるように作用することもあるし、新たな格差を作る要因ともなる。

第 4 に、政治や行政の問題である。高度成長期、成長産業へ重点的資源配分や産業間の利害調整は行政指導によってうまく機能したという信奉が醸成された。また、いささか古色蒼然としていても、地域間や職業グループ間の利害調整をする上で、日本の政治システムはうまく機能しているのではないかという信頼があった。しかし、金融秩序の維持にかかる「護送船団行政」によってもたらされた経済的不効率と直接の国民負担増、公共事業については、国民のニーズから乖離したばかりでなく、完成するあてもなく見直される機会の

ない事業が俎上に載せられ、行政の惰性と政治のリーダーシップの欠如と認識されるようになった。老人福祉施設への補助金にからむ公務員の汚職、「官官接待」、自治体における食料費、旅費の不適正支出問題なども国民の行政への信頼を著しく損なうものとなった。

こうした中で、行政や政治には信託をうけた国民に対して「説明責任」があること、情報公開や情報提供をすすめて透明性の高い行政を実現することが国民の大きな期待となった。

### （３）個人と組織の環境変化への適合条件

これほどの大きな環境変化の中にあるのだから、行政を担っている公務員は変わらなければならないこと自明なことに思える。公務員ならずとも、国民誰もが変わらなくてはならないと意識しているに違いない。ところが変わるといことは容易でない。もしかしたら、最も変わらなくてはならないはずの公務員が最も変わりにくい環境にあるのかもしれない。

「環境変化に適合する」という条件は、個人レベルでは年齢に比例するところがある。つまり、若者ほど変化に適合しやすく、加齢とともに適合能力と意欲が減足していくのである。それは、肉体的な若さが可塑性の高さであったり、将来時間の大きさが個々人に適合のメリットを大きくするためである。若さという点では、日本全体が高齢化しており、組織構成員も高齢化しているので、変化への適合力が低下してくることは避けられない。公務員社会もその例外ではありえない。

組織としての変化へ適合力はどうか。高度成長期の企業や官庁の組織はピラミッド型をしていた。大規模工業生産に代表される生産の仕組みは、トップからミドルへ、ミドルからロー現場へと一元的に意志が伝わえられ、他方、ロー現場からの具体的情報はミドル、トップへと上がるにつれ重要な情報に収斂される仕組みであった。一方、企業や官庁組織をとりまく労働力集団、その背景にある人口構成もピラミッド型をしていた。若年層が多く、人口が急速に成長する時代だったのである。それゆえに、社会の仕組みと企業や官庁の組織が整合的となり、組織の効率がいかんなく発揮されたのである。（図１）

ところが、今日のように人口構成が高齢化し、逆ピラミッド型に移行していく時代となると、企業や官庁組織のピラミッド構造と矛盾することとなる。スタッフ部門を設けたりライン部門に中間階層をおいて人事管理上の処遇をするしか、ピラミッド構造を維持する方策がなくなってくるのである。しかしこのような縫策は、変化への適合力を生み出さず組織の不効率のみを残すこととなる。

パソコンとインターネットによるIT革命に適合し、透明で競争的な市場経済に親和的であり、人間性を磨耗させず個人の可能性を引き出せる組織形態とはどんなものか。全体としてはフラット構造で、その中身は小さな組織単位に文節・分権化された組織が、今日の環境変化に適合的なのである。

### （４）自治体のピラミッド組織をとりまく環境変化

自治体の公共事業現場組織といえば、道路や河川の建設を行なうという目的に沿って作られた典型的なピラミッド型組織である。用地を買収するセクション、工事を設計・施工す

るセクション、予算を管理し契約を行なうセクションが縦割り機能性のもとに構成されている。まさに、予算を獲得し、用地を買収し、契約を行い、工事を施工し、執行を管理するという生産工程が目に見えるようである。こうした組織にどんな環境変化が起こったのか。第1に、予算削減である。今日の自治体財政逼迫の大きな要因が、90年代の景気対策に後押しされた公共事業（とくに単独事業）であることから、財政バランスの回復のために、公共事業費を削減することは常套手法となる。これを受けて現場事務所では、事業の進捗が遅くなることの地元了解を得たり、事業計画を改定するなどの事務が発生する。しかし、全体としてみれば職員定数の削減は遅れる傾向にあるから仕事に余裕が生まれる。これは新たな公共事業スタイルを構築するための資源となりうるものであるが、職員年齢が高齢化していることから、ただの組織スラックとして滞留してしまうことが多い。

第2に、公共事業に対する住民の目が厳しくなっていることである。計画段階の事業であれば、縦覧、閲覧という法定の参加手続きを超えて、実質的に住民の声を聞き答える協議の場が開かれるのが普通となった。事業中であれば、工事施工や用地保証にあたっての住民説明会はもとより、施工箇所や保証金など個別の要求についても、詳細な説明を求められることが多くなった。さらに、事業が終了していても、文書の開示請求が出たり、訴訟を提起されることも稀ではなくなった。もはや公共事業の職員は、行政処分権限の行使として住民の要求を処理するという発想ではなく、情報を提供し議論し調和点を見出すコーディネーターであるという認識を求められるようになったのである。このことは頭ではわかっているのだが、伝統的なピラミッド組織で上位下達の意味決定のなかで仕事してきた職員には、住民と話し合うこと自体に重い腰が上がらないことが多い。

第3に、IT革命が浸透してきたことである。まずはパソコンの導入ということで、現場事務所でも2人ないし3人に1台程度のパソコンが配備されるようになった。パソコンの上には必ずといってよいほどプリンターが乗っている檯型のシステム構成である。パソコンといってもワープロまたは表計算機としての利用であるから、従来のワープロ専用機と共存しても不自然ではない。キーボードのたたき方がいままでと違うといったらワープロ専用機から離れたがらない古参係長級にとってパソコンは、目障りな贈り物なのかもしれない。

#### **（5）公務員の中にも4つのタイプ**

こうした公共事業現場事務所（例えば80人規模、4つの課、15の係）のなかにも、小人の「ヘム」と「ホー」、ねずみの「スニッフ」と「ヘカリー」という4つのタイプがいる。若者と壮年層の混成である一般職員のなかで、若者は新しい風に敏感だ。不足気味の役所のパソコンに頼らず、自分のパソコン持ち込み、新しいソフトを駆使して仕事の効率化をはかろうとする。住民からの苦情や要望が飛び込んできても、怖いもの知らずで真剣に合意を見出そうと努力する。予算が減っても、工事や買収だけが仕事ではない、事務改善、広報活動、研修など何でも仕事はつくれるものと考えている。このように一般職員の中には「スニッフ」や「ヘカリー」タイプがたくさんいる（図2）。

ところが50才代半ばが主流の係長級は正反対だ。残り少なくなった役人人生で、新しい

仕事に挑戦し改めて苦労を背負い込む必要はない、本庁は予算消化状況をチェックするだけだから、予算にないような新しい仕事に挑戦したって評価されるはずもない、今までやってきた仕事のやり方、よき伝統を後輩に伝えるのが古参の務めである、と考える。小人の「ヘム」タイプである。

課長級はまた異なった様相をもつ。定年まではまだ 10 数年はあるから、役所の将来のことは気にかかる。この事務所での任期は 2、3 年なのだから普通にやっていたら本庁に戻れるはずだから、無理をせず他の事務所の様子を横目に見ている。他の事務所の課長が新しい仕事に挑戦し成功しそうなら自分もやってもいいし、しなくても良いと考えている。小人の「ホー」タイプが多い。

また、所長は定年退職を 2 年後に控えて、自分の行方が気にかかるばかりで、新しい環境積極的に対応する気はない。昔とった杵柄で、工事難航箇所や農地買収難航案件を捌くことが管理職の職分と考えている。小人の「ヘム」タイプであろう。

こうした 4 つタイプの各職層へのはめ込みが公共事業現場事務所の典型というつもりはないが、良く見られる現場の姿である。実際にはそれぞれの職層にいろんなタイプのばらつきがあり、「スニッフ」や「スカリー」タイプの管理職がやってきたり、「ホー」タイプの係長が多くなったり、一般職員のなかに「ヘム」タイプがやってくる場合がある。

「スニッフ」や「スカリー」課長はこう考える。景気が良くなったとしても旺盛な公共事業が再来することはないだろう。社会資本の維持管理の時代となる。住民とともに快適なコミュニティを作っていくことが楽しそうだ。そのためには住民の疑問には率直に答えよう、コミュニティの将来像について積極的に情報提供しよう。そのためにはパソコンやインターネットはかなりの戦力になる。職場のパソコンも LAN を組んで、情報処理の効率化のみならず共有化により情報を蓄積しアカウントビリティの高い職場を作ろうと。

この、「スニッフ」や「スカリー」課長の呼びかけに、一般職員の「スニッフ」と「スカリー」は喜んで呼応し職場の意識改革と事務改善運動がはじまる。「ホー」タイプの課長が腰を上げ、「ホー」タイプの一般職員が追随するようになると、運動は一気に広がる様相を示す。ところがこのような動きは「ヘム」タイプの古参係長層には迷惑な話だ。伝統的な職員管理手法を崩すばかりか、自分にまでパソコン使用とか住民折衝という難行苦行に巻き込まれることを恐れるからである。また「ヘン」タイプの所長にとっても理解の範囲を超え、若僧の小ざかしさと見える。30 数年間自分の知っている公共事業のやり方は、請け負い業者の工事工程の計画的執行管理、地権者への「夜討ち朝駆け」の説得以外にないのである。多くの住民との合意形成、アカウントビリティの担保などということは公共事業の本道を外れている、と考えるのである。この結果、所長と係長級の「ヘム」グループと、課長と一般職員の「スニッフ」「スカリー」グループに亀裂が生じることとなる。

この運動はどのような結末をむかえるのだろうか。所長と係長級の退職が早く訪れれば、職場の事務改善と職員の意識改革の動きが軌道に乗って新しい公共事業現場スタイルが生まれるかもしれない。しかし、課長の異動がはやくやってくれば、「スニッフ」「スカリー」

タイプの一般職員に前向きで楽しかった作業と住民からのかすかな手応えの記憶だけを残して、職場の事務改善運動と意識改革運動は頓挫してしまうのかもしれない。こうしたハザマの中で苦悶しているのが現実の現場の職員である。しかし、時代は、「スニッフ」や「スカリー」には追い風を、「ホー」タイプにも励ましの風を送り始めたことは間違いない。「敵を知り己を知れば百戦危うからず」。意識改革と仕事の改革に挑戦しても失うものはない。自信を持って改革を楽しめる可能性が、ずっと広がっているのである。

図1 ピラミッド組織構造と人口構造

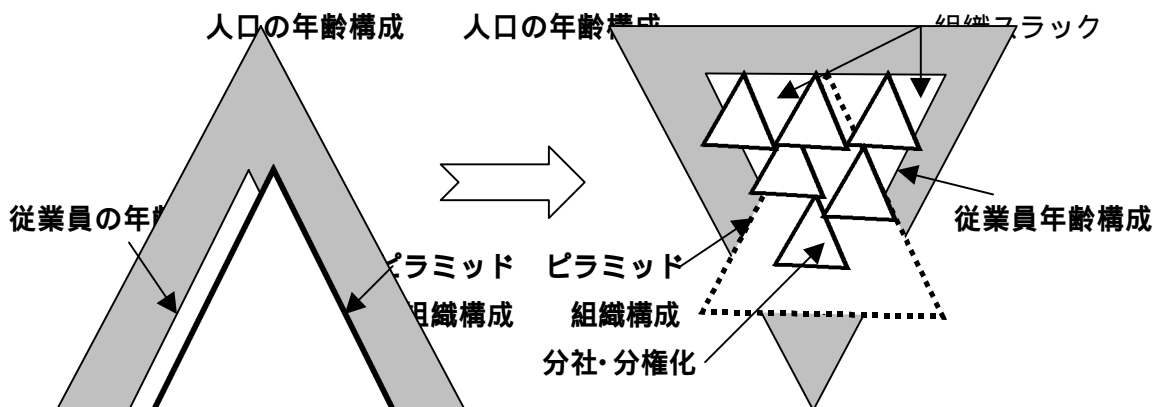
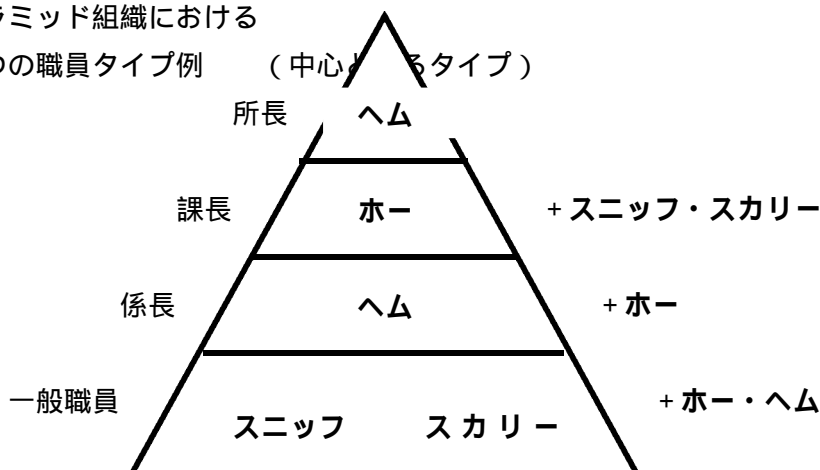


図2 ピラミッド組織における職層と4つの職員タイプ例 (中心となるタイプ)



著者：行政経営フォーラム経営会議議長 東京都職員 吉川富夫

略歴：1948 年生まれ、東大経済学部卒、東京都政策室、経済企画庁調査局、東京都政策報道室調整部、労働経済局産業貿易センター振興課長、東京都ニューヨーク事務所副所長、東京フロンティア本部臨海開発調整課長、生活文化局文化事業課長などを経て、現在建設局西部公園緑地事務所副所長、著作に、「都市計画の評価」学芸出版『都市計画の挑戦』2000.11、『行政評価による地域経営戦略』東京法令出版 1999.6 など

