

自治体職員の研究発表と所属組織への配慮

山口道昭

はじめに

かつて自治体職員にとって、定年まで大過なく勤め上げることが美德とされた時代があった。

しかし、1980年代に入ると、職員の政策形成能力の向上が叫ばれ、さらに90年代には地方分権推進の時代がやってきた。こうした時代の職員にとって、もはや大過なく勤め上げるだけでは不十分となった。職員は、自己研鑽に励み、自治体組織に対する貢献が求められるようになったのである。

さて、職員が政策形成能力を向上させたとき、その発表の場を求めることは自然な成り行きである。それは、内発的な欲求によることがあるし、また、形成された政策内容が優れていると評価されれば、外発的な求めに応じて発表するケースもある。もちろん、職員および所属組織の双方にとって最も好ましいパターンは、優れた政策を組

組織の一員として発表するケースである。発表者としては職務の一環であり、「組織—職員」の関係は、Win—Winとなる。

一方、自治体職員の研究発表には、不幸にもこうしたWin—Win関係にならないケースがある。学界のなかでは高い評価を受けたとしても、所属組織の方針に反するなどの結果、組織内ではむしろ疎まれる原因になるようなケースである。政策とは、すべてのステークホルダーに100%受け入れられるものではなく、不十分な点があるのは当然である。そこで、政策立案にかかわった職員が政策立案・決定過程に言及し、決定された政策内容とは別の観点からその不十分な点を指摘することが考えられる。これは、所属組織にとって非難に値する行為なのだろうか。もちろん政策のメリットに言及せず、デメリットだけを書き連ねるのでは、客観的とはいえないかもしれない。また、表現の稚拙ゆえに誤解を与えるということもあるのかもしれない。

しかし、だからといって「沈黙が金」かといえは、そうでもないだろう。筆者は、政策形成・決定過程の公開は、できるだけ広範になされることが望ましいと考える。⁽²⁾そして、そのためには、こうした発表を行う・行った職員に対し、所属組織は、少なくとも不利益な処分・処遇を行うべきではないと考える。

しかし、現実には、必ずしもそうではないようである。こうした研究発表を行った職員は、所属組織においてどのような処遇を受けているのだろうか。本稿では、職員と所属組織の関係について、いくつかのパターンを提示し考察する。そして、その題材として、前述(脚注(1))の自治体学会において積極的に活動してきた職員の例を取り上げることとする。

研究発表を行った職員の組織上の処遇は、人事異動(昇任、降任、転任)によって判断する。多くの場合、昇任はWin、降任はLose、そして、転任はケースバイケースとなる。一方、組織のWinとLoseを評価することは

むずかしい。検証は困難だが、「組織に活気がある」、「組織が沈滞している」などと評されることに、人事の良し悪しが関係していると思われる。一応、前者につながる人事が Win、後者につながる人事を Lose としておく。

本稿は、具体例を基に考察し、職員による研究活動の Win と Lose の境界を探るものである。ケーススタディとしてふたりの事例を取り上げる。

そのうちのひとり（ケーススタディ1）は、筆者自身である。意図した参与観察ではないが、結果として、そのようになっている。もうひとり（ケーススタディ2）は、田中義政氏（故人）である。プロフィールなどは後述するが、ペンネーム（「内山務」名）で多くの著作（自身の体験に基づく小説）を残している。

人事に関する Win と Lose の評価情報は、学会報告や書籍情報だけでは得られない。また、そもそも人事上の処遇が Win であるか Lose であるか、短期・長期といった時間軸を加味すると逆転することさえある⁽³⁾。したがって、人事に関する Win と Lose は、くつきりと判別可能なものではなく、主観的なものなのかもしれない。

しかし、また、そうであってもそのことが組織の他のメンバーに影響を及ぼし、組織の「雰囲気」を形成することがある。こちらは、客観的に Win と Lose を分別することができよう。ただし、その指標を提示することはむずかしい。

さて、本稿では、まず、検討の前提として自治体職員による研究発表のパターンを整理する（1）。次に、ふたつのケーススタディを提示する（2、3）。そして、これらのケーススタディをまとめ（4）、最後に若干の提言を行うことにする（5）。

1 講演・論文の位置付け

自治体職員による研究発表には、さまざまなパターンが認められる。以下、整理してみよう。

(1) 組織としての成果発表たる講演・論文

まずは、組織としての成果をその担当職員などが発表するパターンである。

この場合、多くは、学会や研究会などの依頼に基づくものだろう。講演の場合には、多少聴衆へのリップサービスで、表にできない裏話が含まれることもあるが、基本的に、組織の公式の見解が語られるものである。その意味で、失言はほぼない、また、たとえあったとしても、報告集の作成など文章化する場合、その作成段階で削除・修正するなどカバーが可能である。

発表者が組織における実質的な政策責任者の場合、たとえ人事異動で交代しても、原稿・資料に基づく発表であるため、大きな影響は受けない。元々、発表者自身が原稿等を作成するのではなく、部下がそれらを作成しているケースすらある。すでに述べたとおり、「組織―職員」の関係は、Win―Winである。

一方、論理的には、このような発表パターンが、学会や研究会などの依頼に基づかないで行われる、ということも考えられる。いわば、政策成果の売り込み込みである。学会等のメンバーが、自分が組織の一員として担当し、成果をなした結果を発表したいということが考えられる。その場合、組織としての原稿は存在しないだろうから、後に述べる個人発表と同様である。もっとも、資料は、組織のものが転用できる。なお、これに独自の資料を追加する

などのときは、次項の個人発表と分類することにしよう。したがって、発表内容が組織発表の範疇に納まる限り、「組織—職員」の関係は、Win—Winとなる。

(2) 個人としての研究成果たる講演・論文

次は、個人として、職員が研究成果を発表するパターンである。この場合にあっては、学会や研究会などの依頼に基づく場合と基づかない場合がある。

依頼に基づく場合、個人が、いわば一本釣りで指名されるのであるから、たとえ自身が担当した政策・事業であったとしても、組織の見解だけを発表するのではなく、それを補足する、もしくは他の考え方を紹介するなど自身の見解を付加して述べるのが期待されていると考えられる。どのような政策・事業にあっても、すべてのステークホルダーを100%満足させられるものではなく、自ずと限界がある。したがって、これらについて真摯に述べようとすれば、政策の成果とともに限界についても語ることになる。本来、研究発表者にはこうした態度が望まれる。

一方、何らかの事情で、発表内容が広く世間に知れ渡り、しかもその過程で適切な「調整」⁽⁴⁾がなされていないときには、揚げ足を取られることがある。もちろん、揚げ足ではなく、正当な批判であることもあろうが、多くの場合、発表の一部が切り取られ、結果、政策の内容のみならず自組織批判だとして発表者個人が攻撃されることがある。

個人として研究成果を発表する前提として、個人としての研究がある。その問題意識が現状への批判を含むものであるなら、成果としての発表には、現状批判的要素が含まれるのが必然である。その現状を形成する基盤が、国

等（法律・政策）にあるのか自組織（運用・政策）にあるのか、また、それらが政治・政策的背景を伴っているのか否かなど、要因はさまざまだろう。いずれにしても、組織人たる職員にとつて、満ち足りた精神構造からは現状を批判する問題意識は発生しない。何らかの精神的渴望感が、研究推進へのエネルギーになっているものと考えられる。

このような研究成果をどのように組織が評価するのかは、別に考察が必要である。もっとも、「組織」といっても単一のものではなく、所属課、人事所管課、トップ層などとさまざまである。経験的には、比較的抽象的な政策を担当する企画部局では個人研究に鷹揚であるが、一方、住民・事業者等との間で具体的なやりとりがある事業部局では個人研究に抑制的な印象がある。もちろん、自治体の規模や伝統・因習、ときどきの首長の方針・個性などこれらを規定する要因はさまざまであり、一概に述べることはできない。後にケーススタディとして、その一端をみることにする。

また、研究や研究成果そのものの評価ではなく、研究成果の影響についての組織的評価が考えられる。よくいえば、研究成果の社会的評価を踏まえた二次評価だといえる。一方、悪くいえば、組織自体は研究等に無関心または評価能力がなく、他者の評価を受け入れるだけの受動的評価だといえる。もつとも、第三の道として、そうした（プラス、マイナスの）社会的評価に対しても超然とし、無視するという態度もあろう。これらの場合、「組織―職員」の関係は、それぞれが Win、Lose、やむに Draw（無関係）と多様になる。

2 「研究者職員」の分類

自治体職員は、公務の実践者である。入職前から問題意識を持っていて、公務就任を契機に実践に移行する、というパターンもなくはないだろうが、こうした例は、少数派だろう。多くは、職務遂行のなかで問題意識が培われ、こうした者の一部が研究に関心を持ち、その成果として発表・論文執筆にかかわることになるものと思われる。

このような志向を持ち、かつそれを実践する職員を「研究者職員」と呼ぶことにする。これらは、さらにふたつに分類することができる。

ひとつは、組織の成功政策を体験者として発表する、「組織—職員」関係 Win—Win 職員である。こうした職員の職位は、幹部職員の場合もあるし、低位職員の場合もある。たとえば、発表当時は低位職員だとしても、将来の幹部候補生といえよう。⁽⁵⁾

もうひとつは、政策アイデアが組織では採用されず、そのアイデア発現の場として論文を執筆する職員である。

このことよって、組織内での評価が好転すれば、「組織—職員」関係は Win—Win となるが、影響がなければ Draw—Draw、下手をすれば組織から疎まれ Draw—Lose または Lose—Lose の結果にもなりかねない。

こうしたことで組織人としてはリスクがあるが、職員個人としては、社会的承認欲求を満たすことができる。こうした職員の職位は、多くの場合、低位だろうと思われる。

さて、発表時の職位が低位だとしても、これを契機に職位が変化する場合がある。下に極端に振れば免職や降任だろうが、差別発言を含むなどよほどのもので、社会的に大きく取り上げられない限り、このような事態は想定

できない。多くは、不本意な部署への転任(更迭、左遷)にとどまろう。また、上に振れることも考えられるが、昇任は、単発の事案によってなされるものではない。長期的にはともかく、発表に即応性はないだろう。

こうしてみると、研究発表などは「大過ない公務員人生」に「大禍」を及ぼすリスクを含むものと考えられる。それでもなお、研究者職員が存在するのはなぜなのだろうか。

「自治体現場に、意欲と能力のある自治体職員の活躍の場がなくなってきた」⁽⁶⁾との指摘がある。一方、活躍の場がなくなってきたとしても、何らかのかたちで承認欲求を満たす場は必要であり、その場のひとつとして学会発表等が選択されることが考えられる。結果が組織との関係においてWin—Winとなればよいが、Lose—Loseとなることがある。かつて官僚(国家公務員キャリア採用組)の昇進管理はUp or Out⁽⁷⁾だといわれたが、自治体職員であつても、『コンサル』的な『世間師』⁽⁸⁾としてやっていけると考えれば、Out(転職)してしまう者が増加している⁽⁹⁾。しかし、それらの者のなかには、もともと就職した自治体に骨を埋めるつもりであつたにもかかわらず、よかれと思つた活動が基でLoserと認定され、もしくはそこまではなくともWinnerとなる可能性が閉ざされ、Outして行つた者が含まれていよう。たとえば、次項で述べる「ケーススタディー」がそれに当たる。

もつとも、一般的には、前記のようにいえても、これを実証することはむずかしい。たとえ政策能力が高い職員であつても、人間的にどうかと思われる職員も存在し、総合的に判断して低い職位にとどまることややむをえないとみなされることがあるからである。もつとも、政策能力の高い職員を活用できないのは、組織の側の能力が低いからだともいえる。

いずれにしても、人事は、政策能力競争の結果ではない。総合的な判断の結果である。とはいえ、政策能力がまったく考慮されない人事では、「職員の任用は、……受験成績、人事評価その他の能力の実証に基づいて行わなけ

ればならない」（地方公務員法15条）とする任用の根本基準に反するものとなる。

そこで、限界はあるが、書籍等で明らかにした経歴を基に、特定の人物の研究成果たる講演・論文と人事との関連を考察してみよう。項を改め、ふたつのケースを取り上げ、検討を試みる。

本来、多数の事例を取り上げ検討できればよいが、個別の事案がつまびらかにされた素材は、筆者による調査の限り見当たらなかった。したがって、先行研究もない⁽¹⁰⁾。

ここで取り上げるのは、1999～2000年にかけて起こった筆者（山口道昭、以下「Y」という）の事例（ケーススタディー1）と、2002～2004年にかけて起こった田中義政氏（以下「T」という）の事例（ケーススタディー2）のふたつである。

3 ケーススタディー1

(1) 人事上の処分に至る経過

○1999年8月20日（金）午後の自治体学会研究会においてYほかが企画した分科会が開催される。

○同年12月28日、前記分科会の報告に追加論文と資料が追加された書籍⁽¹¹⁾（以下「問題の書」という）が出版される。

Yは、同書の共編者のひとりだった。

○2000年3月某日、Yが勤務する川崎市を被告とした住民訴訟⁽¹²⁾の原告（弁護士・かわさき市民オンブズマン⁽¹³⁾）が、問題の書の一部（49～50頁）を、書証として裁判所に提出した。

○同年3月30日（木）、所属局長からYに対して事情聴取が実施された。その後、同局長から人事担当助役および

市長に対して事情説明が行われ、処分内容が決定された。

○翌3月31日(金)、Yに対する処分(所属局長、総務局長、人事課長立ち会いの下、人事担当助役による「口頭注意」)がなされた。

(2)その後の状況

○2000年3月30日(木)・31日(金)、Yから共編者のK教授あて事情説明し、対応を協議した。

○K教授からパネリストのひとりであるA弁護士(大阪市民オンブズマン)に連絡した。⁽¹⁴⁾

○A弁護士から訴訟の原告(弁護士・かわさき市民オンブズマン)に対して問い合わせがなされたようである(推測)。

○同年(以下同じ)4月9日(日)、Yから自治体学会事務局にこれまでの経緯について報告した(Eメール)。

○4月15日(土)、自治体学会企画部会が開催されたが、特段話題にならなかった。この場には、Yも部会員のひとりとして出席していたが、当該事案について特に発言はしなかった。

○4月24日(月)、5月1日付けの人事異動が内示された。

○5月1日(月)、定期の人事異動が発令された(総合企画局都市政策部副主幹↓多摩区役所区民福祉部福祉課副主幹・保護第2係長)。

(3)考察

第1に、人事上の処分に関しては、地方公務員法(以下「地公法」という)上の処分である分限処分や懲戒処分が下されたわけではなかった。懲戒処分に至らない非遵行為に対して、職員の責任を確認し、将来を戒めるために

行う行為のうち、最も軽い行為である「口頭注意」⁽¹⁵⁾がなされたにすぎない。

第2に、人事異動に関しては、転任（地公法15条の2第1項4号）がなされたにすぎず、いわゆる適材適所という人事配置上の観点からの措置であったとも考えられる。

一方、処分時（3月31日）と異動時（5月1日）の時間的接近性にかんがみるとき、関連性があったとみるほうが自然だろう。ちなみに、被処分者たるYは、処分時を遡ること1年数か月前（1998年11月）には、所属市の表彰規程に基づき、「善行」を理由に表彰されていた⁽¹⁶⁾。もともと、人物と異動先のマッチングに関し、俗に「栄転」、「左遷」などといわれるが、本人の希望と組織的にみた職員育成方針の齟齬、さらには、人気職場と不人気職場の需給ギャップの調整などさまざまな要因を考慮する必要があり、一概に断定することは困難である。異動時という一時期で判断するのではなく、その後の異動、昇任状況などを長い期間をかけて観察することが求められるのかもしれない。可能であれば、同様の状況にあった者を複数取り上げ、比較することが望まれる。事実、このような観点から、自治体の幹部職員の職務経歴を詳細に追跡した研究も存在している⁽¹⁷⁾。

ただし、これらの職務経歴研究は、最終到達の職位から過去の経歴を遡るといった「バックキャスト」の方法であつて、現在の処分歴が今後どのような影響を及ぼすかという「フォーキャスト」の方法ではない。将来の予測が困難な以上、やむをえないと考えられる。こうしたことから、本稿では、これ以上の追求はしない。また、実態的にも、Yは、処分時から2年後には退職しており、今後の職務経歴を追うことはできない。

いずれにしても、転任処分は、「不利益な処分」（地公法49条1項）に該当しないと解されている。したがって、人事委員会等に不服を申し立てることができない（同法49条の2第1項⁽¹⁸⁾）。職員団体を通じた抗議など事実上の対応は可能だろうが、本人の意向により、それらは行われなかった。

第3に、処分の理由に関しては、処分権者として正当なものだった可能性がある。

学会という場において個人の立場で発言するとしても、組織の対応をことさらに、または、重大な過失に基づき誤解した発言であれば、処分理由として正当なものだといえないこともない。さらに、発言という一過性のものだけでなく、書籍化という定着を図る行為が不適切だったという可能性がある。事実、発言だけでは、裁判に書証などというかたちで提出されることはなかっただろう。このように考えると、発言や書籍化自体が問題だったのではなく、裁判の場に提出されるに至った一連の行為が問題だったということになる。

さらに、この問題を掘り下げれば、パネリストのひとりである大阪市民オンブズマンと訴訟の原告代理人たる弁護士(かわさき市民オンブズマン)が、市民オンブズマンおよび弁護士つながりで親交があった(だろうと推測される)ことが問題の発端だった、ということも考えられる。ただし、これらのような連鎖をたどれば際限がない。「風が吹けば桶屋が儲かる」式の因果関係は、相当性がないとされる。これを認めては、「物言えは唇寒し」¹⁹であり、余計なことでも何も発言しない限り災厄を避けることができなくなってしまう。しかし、学会などでの発言は、そのほとんどが、社会的にみて「余計なこと」ではないと考えられる。たとえ、所属組織の利益を短期的に損なうことがあったとしても、それを上回る社会的効用があるものと思われる。

第4に、処分の原因に関しては、学会における発言だけではなかった可能性が考えられる。たとえば、Yが2000年1月の住民団体との交渉において、地方分権推進の観点から、法律条文に規定されていない事項に関しては自治体に自主解釈権がある、との趣旨の発言をしたことがあげられる。この点に関しては、上司たる管理職も同様の意見であり、当該所属組織の見解だったといえる。

しかし、住民団体と対立した所管課には、人事所管課が含まれていた。見解の対立は、地公法の解釈をめぐる

のものであったのである⁽²⁰⁾。交渉の場には、人事所管課は、在席していなかった。そこで、その2日後、Yとその上司は、人事所管課からの呼び出しを受け、発言の経緯について説明を求められた。そのときの上司もまた、2000年4月の人事異動で転任（更迭）となった⁽²¹⁾。このように考えると、Yの処分に関しても、この出来事が重大な伏線または契機になっていたことが推測される。

3 ケーススタディ2

これから述べるケーススタディは、ある書籍⁽²²⁾を基に事実関係を整理したものである。書籍は、書名にわざわざ「小説」と断りを入れているが、著者自身の体験に基づく小説であることは疑いがない。書籍中の会話部分など誇張があるかもしれないし、モデルとされた人物の言動などには創作があると考えられるが、書籍中に登場する懲戒処分を取り巻く事実関係は、実際のものである。そのため、以後、本稿では、「小説」中の主人公・中尾浩介を本名・田中義政氏（表記としては「T」）として、また、「小説」中の架空の浦崎市、宮前市、余野市を、それぞれ実在した浦和市、大宮市、与野市として記述していく⁽²³⁾。

(1) 人事上の処分に至る経過

○2002年9月、Tは、さいたま市議会的一般質問において、過去の不適切表現・発言を謝罪するとともに、反省を市長に対し誓約した⁽²⁴⁾。

○同年10月1日（火）、Tに対する非定期の人事異動が行われた（総合政策部特命担当参事↓与野総合行政センター総

括参事⁽²⁵⁾。

○同年12月5日(木)、前記9月の事案について、市長から書面注意された。

○2003年4月1日(火)、Tに対する定期人事異動が行われた(与野総合行政センター総括参事↓環境経済局総括参事・与野清掃事務所長⁽²⁶⁾)。

○2004年2月8日(日)、Tは、大阪府S市において開催された「私たちが決めよう! S市の未来 住民投票をめざす市民シンポジウム」にて講演中、「不適切」な発言をしたとされた。

○同年3月16日(火)、Tに対する懲戒処分(戒告)がなされた。

(2) 処分に至る補足的経緯

Tに対する「懲戒処分説明書」において取り上げられた事実の項目と、それらに関連すると思われる人事異動の状況は、前記のとおりである⁽²⁷⁾。一方、こうした結論に至る前史ともいえるべき事案は、数多くあったと思われる。さしあたり、当該書籍に掲げられているのは、次のとおりである。

○2001年10月31日(水)、Tは、神奈川県F市における管理職幹部研修「自治体職員と合併問題」に講師として登壇した⁽²⁸⁾。

このときの問題を取り上げた前記2002年9月さいたま市議会の一般質問では、それ以前にTが上梓した2冊の書籍の内容や、Tを幹部職員に登用した市長の人事権に言及している⁽³⁰⁾。また、同議会中の別の日の一般質問においても、Tの講演における3市合併の経緯や住民対応に関する進め方についての市の本音(暴露話)が問題視されている⁽³¹⁾。

なお、3市（浦和市、大宮市、与野市）が合併し、さいたま市となったのは、2001年5月1日である。その後、2003年4月1日に指定都市に移行している。したがって、2002年9月議会とは、合併後のさいたま市の議会であり、同年10月1日の人事異動も同様である。そして、2003年4月1日の人事異動は、指定都市移行に伴うものである。

2004年3月31日（水）、Tは、定年退職を迎えた。

(3) 考察

特定の人物の人となりを表現するには、表現者の主観が入り込みやすい。客観的に表現したつもりでも、完全に主観を排除することは困難である。とはいえ、このケースにおいては、まったく人となりに触れずに、懲戒処分的是非について語ることはできない。できるだけ客観的に述べてみたい。

さて、Tは、多数の職員研修の講師として登壇してきたが、筆者の知る限り、その出で立ちには異色だった。カウボーイハットにサングラス、デニムジャケットとジーンズを身につけ、手にはモデルガンをもって空砲を撃ちながら登場、といった感じだった。当時は、まだクールビズの登場前で、男性職員は、すべてが背広、ネクタイ着用の時代だった。

それでも自治体職員が受講者という事情もあるが、そのことで、受講者や研修担当者が大きなトラブルを被ったということはなかったのではないか。もともと、研修評価のアンケートなどをめぐっては、小さなトラブルがあったように思われる。いずれにせよ、これは、研修実施者サイドの問題であり、講師（T）サイドの問題が発生したものではない。⁽³²⁾ このことは、Tが勤務していた市（旧与野市）においても同様だったと思われる。

Tは、局制をもたない旧与野市において、政策企画部長として合併問題の事務方最高責任者だった。政策能力が高く評価されていたものであり、不祥事を起こせばともかく、懲戒処分とは遠い地位にいたことになる。⁽³³⁾ こうしたTが、なぜ失脚してしまったのだろうか。

ところで、合併直前の旧与野市の人口が84,081人(2001年4月1日現在)、合併時のさいたま市の人口が1,034,985人(同年5月1日現在)である。12・3倍に拡大している。当然、職員数が増大し、部や課の数も増加した。官僚制が強化され、市長と幹部職員との関係も変化していったものと思われる。こうした環境変化が、目立つ職員を忌避する方向に動かせたと推測させる。職員数が少なく市長との距離が近ければ、職員に対する全人格的評価が可能だろうが、職員数が多くなれば、そうはいかない。目立つことは、よい面とともに悪い面を多くの職員にさらすことにつながる。悪い面が部分的にでも切り取られれば、失脚につながりやすくなってしまいうのではないだろうか。職員と距離の離れた首長では、官僚制の判断を承認せざるを得ないだろう。

いずれにせよ、Tのケースでは2004年3月16日にさいたま市長によって懲戒処分(戒告)⁽³⁴⁾が下され、その2週間後の3月31日に定年で退職している。退職後、再雇用に応じなかったとのことであり、これで一件落着となった。

さいたま市となつての2002年10月1日と2003年4月1日の2回の人事異動は、Tにとつて意に沿わない異動先だったようだが、転任(地公法15条の2第1項4号)であつて、「不利益な処分」(同法49条1項)には当たらない。したがつて、人事委員会又は公平委員会に不服を申し立てることができない(同法49条の2第1項)。実態的にも、Tは、そのような状況を受け入れた。

4 ふたつのケーススタディのまとめ

ケーススタディ1は、40歳代の中堅職員（Y）の例、そして、ケーススタディ2は、50歳代定年間の幹部職員（T）の例だった。Yは、処分から2年後にOHU（転職）している。再就職先には恵まれ、失業に至ったものではない。また、Tは、当時、慣例だった再雇用先の斡旋はなかった（断った）が、新しく設立したNPO（自治創造コンソーシアム）の理事長に納まり、その後の人生が不遇だったというものではないと思われる⁽³⁵⁾。

民間企業においては、企業の倒産等で優秀な社員が突如として路頭に迷う事態が発生する。それに比べれば、Yの例にしてもTの例にしても、比較にならないほどのさざ波だといえる。しかし、当人してみれば、それなりにインパクトのあった出来事であり、その後の人生に少なからずの影響を及ぼした。

さて、当人の人生はさておき、自治体にとって、職員の講演や論文の発表をどのようにとらえたらよいのだろうか。これまで「組織―職員」関係としてとらえてきた、前者についてである。組織は、職員の講演や論文の発表自体で人事上の判断をすべきものなのだろうか、それとも、それらの内容によって判断が分かれるものなのだろうか。

この問題について、研究内容・成果や研究成果の社会的影響によって、組織の判断が異なるのではないかと述べた（1-1）⁽²⁾。実態論である。一方、ここでは、当為の問題として「あるべき論」を論じてみよう。

第1に、組織の政策と適合的な研究内容や、組織の政策にプラスの波及効果が得られる場合、研究活動を推奨するのは当然である。

第2に、組織の政策を批判するような研究内容や社会的影響を持つ場合は、どうか。

短期的には、政策の執行に支障が出るのが考えられ、好ましくないのかもしれない。発表者の意図はともかく、「ケーススタディー」のように裁判の相手に利用される恐れがないともいえない。さらに勘ぐれば、このような「過失」ではなく、意図して（故意に）悪意の第三者に武器（情報）を提供する、といったことさえ考えられる。この場合、「第三者」は、何も裁判の相手のようなレアケースではなく、首長の政敵（選挙における対立候補・陣営、野党会派）かもしれない。

一方、長期的には、政策を多面的に評価する自治体風土を形成することになり、一層優れた政策づくりにつながるものが考えられる。一職員の研究発表程度でひっくり返ってしまう政策とは、そもそも正当性を持っていないのではないか、と思われる。したがって、当為のレベルでは、研究発表の内容等で、職員の研究活動に対する組織の対応を変えることは好ましくないといえる。

第3に、職員が講演や論文を発表すること自体は、どうか。

大上段に振りかぶれば、職員（＝市民）の表現の自由（憲法21条1項）や学問の自由（同23条）を組織（＝部分社会、公権力）が制限することが可能なのか、もし可能だとするならばどの範囲で可能なのか、という憲法上の問いになる。法的に考察を進めるのならば、憲法論として、また地公法の解釈論として扱うことが適当だろう。ただし、現実に発生している課題は、こうした根源的な問いに対する答えではない。現実の課題は、これらの問題をさしあたり肯定した上で、転任の際などにおいて、本人からすれば本意な取り扱いと感じられる事態に関し、組織としてどう対処すべきか、という行政上の問題に還元されている。それ以上高次の法的問題は発生していないのである。このことは、法的問題を扱う裁判所の判断によって早期の時期に確定しており、以降、この判断への挑戦はなされ

ていない。⁽³⁶⁾ 2020年に政治問題化した、日本学術会議における推薦会員候補任命拒否にかかる人事問題などは次元を異にする。⁽³⁷⁾

さて、受動的に職員の研究発表をみれば、当人の自由として、組織・自治体は、介入しない・放置するだけでよいと考えられる。

一方、能動的にこのことをみれば、長期的に自治体政策の可能性を高めるものとして推奨することが考えられる。当為という観点からは、このような態度が望ましいといえよう。

5 おわりに——若干の提言

自治体の当為と実態にズレがあり、その結果、職員が不本意だと思われる処遇を受けたとき、職員は、どのような行動をとるのだろうか。何をなすべきかは、当人の意思で決めればよいことなので、当為ではなく実態をみよう。

職員のとる行動の第1は、結果を甘受することである。多くの場合、こうした行動（不作為）が選択される。そして、その後の行動では、これを機に研究活動から離脱することが考えられる。一方、首長の交代などは、将来的に当然見込まれるものなので、捲土重来を期し、発表はともかく研究活動自体は継続する、ということも考えられる。そもそも研究活動自体が目的であって、自治体政策への反映までは考えていない、といったこともある。

第2は、Up or Outの後者Outを選択することである。即退職の場合もあるが、次の就職先を見つめる間「間を置く」ことも考えられる。もっとも、間を置いている間に転職意欲が減退し、結果として第1の「甘受」と同様の状態に至ることもある。

ところで、OPEに関して、転職先についても検討課題になる。当人が職員としての経験や研究活動を活かせる場に転職できるかどうか、という点である。また、もし、それらを活かせる場に転職した場合、その後再び自治体組織に復帰することは可能だろうか。

レアケースだろうが、その自治体のトップを目指して、首長選に臨むことが考えられる⁽³⁸⁾。また、政権交代などに伴って、副首長に迎えられることがあるかもしれない。一方、それら特別職に迎えられること以外、再び自治体組織に復帰する道は閉ざされている。したがって、「世間師」として全国の自治体を活躍の舞台に選ぶのではなく、その自治体とのかかわりを引き続き強く持ちたい場合には、その道は狭い。

自治体に在職していれば、その職位にもよるが、自らが中心になって政策を立案し実施することが可能である。もちろん、その政策の直接及ぶ範囲は、その自治体内に限られるという限界はある。これに対し、転職し、「世間師」として認められれば、活躍の範囲は全国に広がる。ただし、その「活躍」は、政策の実施に直接結びつかない。提案した政策アイデアを実施に移す者が現れて、初めて現実のものとなる。間接的な可能性を提供するにとどまるのである。世間師の手を離れたところで全国的な展開も考えられるが、その実施に直接携わる可能性は小さいといわざるを得ない。民間市民オンブズマンのような在野野党的な立ち位置で政策を発表することは容易くなるが、政策を実施する側に復帰することはむずかしい。

自治体の政策能力を高めるためには、こうした現状を改めることが必要である。自治体内部でさまざまに議論し、よりよい政策が選択される環境が用意されるべきである。そして、その議論は、自治体の外部にもできるだけ開かれていることが好ましい。パブリックコメント制度の一層の進化・深化が必要であり、同時にその他の市民参加の制度化が求められる。建設的な議論の公表は、混乱とは異なる。そのためには、それらを促進するための法制度の

改革も必要である。

たとえば、任用資格の多様化が求められる。こうすることで、いったんOFFした職員（過去職員）を再び自治体の政策現場に呼び戻すことができる。このような職員の身分を自由任用とするのか資格任用とするのか、さらに議論が必要である。しかし、大阪市などが区長や所属長（局長）を内外問わず公募しているように、実態的に資格任用職の一部についても自由任用化している例がある。

そうであれば、自由任用制を制度化し、アメリカのような「回転扉」を設け、「E」の複線化を図るべきだろう。この場合、自由任用が適切に行われるよう、学識者を委員とする委員会において実績審査を行うなど、何らかの仕組みが必要かもしれない。⁽³⁹⁾

自治体の政治・行政・政策に高い関心を持つ職員（過去職員）を再活用する新たな道が求められる。また、こうした職員が議員を目指すことも想定され、付随的には、一部自治体に見られる議員のなり手不足問題の解消の一助にもつながろう。⁽⁴⁰⁾

OutとInのルートが多様化することで、Innerに位置する自治体職員は、所属組織の採る政策の方向性について過度に配慮することなく、研究発表を活発化させることができる。このことが、ひいては所属組織の政策能力を高め、地方自治の活性化に資するものと考えられる。

政治・首長主導の政策決定は、価値対立のある問題に対し方向性を指し示すのに適している。一方、政策決定の対象は、こういった領域だけにとどまらず、価値観を共有しながらも、その手法をめぐって対立のある問題などがある。これらの領域の問題は、行政・職員主導で専門的な議論がなされ、それらを踏まえたうえで、社会・政治が決定すべきだといえる。⁽⁴¹⁾ もっとも、これらは、画然と整理されているのではない。だとすれば、議論の入り口にバ

リケードを設けるのではなく、まずは活発な議論が求められよう。そのためには、現場知・実践知を有する研究者職員の自由な活動が保障される必要がある。

【謝辞&補足】

本稿脱稿後、筆者と同様の経歴を持つ磯崎初仁(神奈川県庁↓中央大学)、田中孝男(札幌市役所↓九州大学)の両教授から有益なコメントをいただいた。これらのコメントについて、すべて本稿に反映させることはできなかったため、一点だけはあるが、補足という形で以下記すことにする。それは、かねてから筆者自身も気にかかっていたことであり、先行研究に関する事項である。

本稿では、比較的簡単に、研究対象とした事項に関しての先行研究は見当たらないとした。コメントを受けて若干の補強はしたものの、それでも不十分との指摘が残るかもしれない。

本稿の検討対象とその対応についてまとめると次のようなものとなる。

①自治体職員を行う研究発表・論文が対象↓そもそも数が限られている。

②そのうち、これらが原因で訴訟・係争に発展したもの↓訴訟に関しては、比較的調査が容易であり、結果、見当たらなかったが、調査が不十分な可能性が皆無とはいえず、「ない」と断定することはできないのかもしれない。しかし、「ない」ことの証明は、「悪魔の証明」であり、困難を極める。一方、係争に関しては、各自治体の人事委員会・公平委員会に資料が存在している可能性はあり、調査が不十分だとの指摘も首肯できる。この指摘に対する反論としては、地裁レベルではあるものの早期の段階から確立した判決が存在し、また、自治体(職員)にとって権威ある注釈書の存在によって、人事委員会・公平委員会は、これらに即した行政対応を行っているだろうと推測

したところである。

③自治体職員の行った研究発表・論文を契機とした訓告等や、本人にとって不本意な人事異動がなされた事案↓これらは、多数存在するものと推測される。推測の根拠は、筆者自身の体験および当該職員・前職員との会話（雑談）である。一定の手法に則った正式なヒアリングではないため、本稿では記載していない。こうした印象に基づく記述に対しては、客観性に欠けるものとの批判があり得よう。

一方、一概にすべてを否定することもできないと考えられる。むしろ、筆者は、有益なものと考えている。方法論や評価のあり方について深化が必要だろうが、現状ではよいアイデアが浮かばない。今後も検討を進めていきたい。なお、国家公務員、特に幹部公務員の行う研究発表については、純粹に個人的なものがある一方、政策の周知などのために論文の体裁をもったものがある。これらの整理が求められ、自治体職員の論文に関する議論をそのまま当てはめにくい。「論文」とは何か、についての検討が必要となる。たとえば、昨今の話題でいえば、矢野財務事務次官の寄稿文⁽⁴⁾に関する一連の騒動をどのように評価すべきかなどが問題になろう。

また、国家幹部公務員の人事については、各大臣等の任命権者と内閣人事局の関係など別途検討すべき事項がある。本稿の射程から離れるため、検討対象から除外している。さらに、本稿における論文は、行政法、行政学、財政学など社会科学系の論文を念頭に置いたものであり、土木、建築、医学など自然科学系の論文を念頭に置いている。これらの間に何らかの違いがあることも考えられるが、検討外にある。

註

(1) こうした職員の欲求に応えるべく、1986年には、従前の研究者中心の学会とは異なり、自治体職員が会員の多くを占める自治体学会が設立されている。自治体学会 [Net working 人と情報の連環を求めて―自治体学会設立総会記念シンポジウム報告

- 書』(第一法規、1987年)、森啓『自治体学の二十年 自治体学会設立の経緯』(公人の友社、2006年) 参照。
- (2) こうした考え方は、公文書管理法(公文書等の管理に関する法律)の採用するところである。もちろん、職員による研究発表は同法に基づくものではないが、「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」(同法4条)にするため、との目的に合致するものである。
- (3) 組織的不祥事の責任をある特定の人物に押しつけ、処分をしたとしても、その人物がその処分を受け入れたことを組織防衛という観点からプラスに評価し、のち(ほとぼりが冷めた頃)に復権、昇任、退職後の処遇で優遇などする例を想起された。
- (4) ここで「調整」とは、さしあたり、発表者個人(職員)の上司、任命権者などにとって都合の悪い発言内容を、テンプ起しやゲラ校閲作業の段階などであらかじめ削除・修正することなどを指す。
- (5) 自治体職員の昇進は、ある程度の職位までは横並びで行われ、そのため「遅い昇進」システムだといわれている。しかし、それでも、幹部候補は、隠れて早期選抜されている、といった指摘がある(「早い選抜、遅い昇進」システム)。竹内直人「遅い昇進の中の隠れた早い選抜―自治体ホワイトカラーの昇進パターンと組織の機能」大谷基道・河合晃一編『稲継裕昭先生還暦記念現代日本の公務員人事―政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』(第一法規、2019年)157頁以下参照。組織の成功政策に携わることは、「早い選抜」の契機となろう。もともと、何らかの事由に基づき「早い選抜」が行われ、そうした者が目玉政策の立案に携わる、といった因果関係の存在も否定できない。
- (6) 金井利之「自治体学会と自治実践研究・分権改革」日本地方自治学会編『地方自治研究の30年(地方自治叢書31)』(敬文堂、2019年)69頁。
- (7) 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』(東洋経済新報社、1996年)34頁。
- (8) 金井・前掲注(6)68頁。
- (9) 自治体職員から研究者への転職の動機はさまざまだろうが、2020年3月7日には、「自治体において原則として通算10年間以上常勤職員として勤務した経験を有し、かつ入会時に大学等の研究機関に専任の研究職として勤務する者」(研究者会員、規約4条2項。その他に個人会員と団体会員の区分がある)によって主に構成される「地方行政実務学会」さえ設立されている。
- (10) 自治体職員ではなく国家公務員の場合であればどうか、という疑問があるかもしれない。国家公務員は、自治体職員と異なり、新法律や重要な改正法律の解説を書籍・論文をとおして行う機会が多いからである。これらのなかには、所属組織の見解の

ほか個人的な意見を述べているものも散見される。こうした行為は、組織文化として定着しているように思われ、これらの行為が元で処分を受けることは、少なくとも表沙汰になつていないように思われる。もつとも、もし処分することになれば、処分者は、これを理由とせず、他の理由を表面上の理由とすることが予想される。したがって、訴訟等に発展しない限り真実は解明されないとも考えられる。

- (11) 木佐茂男・山口道昭共編『住民監査請求・住民訴訟―誰に責任があるのか』（公人社、1999年）。
- (12) 川崎市「南伊豆町市民利用施設事業用地」に関する住民訴訟事件。事件の経緯については、「平成17年度 包括監査報告書」（川崎市、2006年2月）225～228頁参照。ちなみに、1審（横浜地判2001年5月16日）、2審（東京高判2002年2月6日）とも、被告（川崎市）が敗訴した（確定）。
- (13) 「かわさき市民オンブズマン」とは、市政を監視することを目的に設立された市民団体である。川崎市では、川崎市市民オンブズマン条例に基づき（公設の）「市民オンブズマン」を設置しているが、これとは異なる。
- (14) 「大阪市民オンブズマン」とは、かわさき市民オンブズマン同様の市民団体である。
- (15) 同様の行為として、重い順に、訓告、嚴重注意、注意がある。また、それらの方法には、文書によるものと口頭によるものがあるが、文書によるものが重い。
- (16) 表彰時の担当助役も、人事案件を所管していることから処分時と同一の人物だった。1998年11月18日付け神奈川新聞川崎版「『地方自治』の懸賞論文 市職員の2人が入賞 『飛躍期待』と助役が激励」および1998年12月25日付け神奈川新聞川崎版「『地方分権に』逆転の発想」：見事ですな」参照。
- (17) たとえば、磯崎初仁「知事と権力―神奈川から拓く自治体政権の可能性」（東信堂、2017年）484～491頁、竹内・前掲注(5)など参照。
- (18) 実務上の確定した取扱いである。橋本勇『新版 逐条地方公務員法（第5次改訂版）』（学陽書房、2020年）884頁参照。
- (19) ここでは、人の悪口に限らず、余計なことを言えば災いを招く、という意味で使用している。
- (20) 具体的には、職員採用における国籍条項の問題であつて、「公権力の行使または国家意思の形成への参画に携わる公務員となるためには日本国籍が必要」というテーゼ（いわゆる「当然の法理」）が、地公法による明文の規定がないにもかかわらず認められるかどうか、という法解釈にかかわるものだった。地方分権の推進を職務とするYの所属（総合企画局都市政策部地方分権推進

担当)は、地公法の明文の規定なしには、「当然の法理」は認められないとの見解を採った。川崎市が職員採用における国籍条項を撤廃したのは、1996年のことだったが、職種(消防士)や昇任可能性(管理職昇任)の問題が残っており、すべての問題が解決されていたわけではなかった。時点的には、外国人公務員東京都管理職選考受験訴訟最高裁判決(最大判平17・1・26)以前の事案である。

(21) 当時の定期人事異動の時期は、管理職が4月、それ以外の職員が5月だった。したがって、Yの上司の異動の翌月にYが引き続き異動となったものである。

(22) 内山務「自治体合併 懲戒処分―小説 The SATYAMA市誕生」その後(公人社、2004年)。

(23) 内山・前掲注(22) 304頁「著者略歴」参照。著者は、浦和、大宮、与野3市が合併し、さいたま市が誕生する前の最後の旧与野市政策企画部長を務めた。

(24) 「懲戒処分説明書」中「6. 処分理由」内山・前掲注(22) 6〜7頁参照。以下同じ。

(25) 内山・前掲注(22) 16頁、204頁。異動前の職・総合政策部特命担当参事に関し、16頁の見出しでは「特命なき『特命担当参事』と表現している。また、異動後の職・余野総合行政センター総括参事に関し、204頁の見出しでは「人事当局による『追放』と表現している。

(26) 内山・前掲注(22) 235頁。

(27) ただし、具体的な事実の内容は、同書では本稿より詳しく記述されている。

(28) 内山・前掲注(22) 143頁。

(29) 内山・前掲注(22) 145頁。1冊は、内山務「小説 The SATYAMA市誕生―担当部長・中尾浩介の告解」(公人社、2002年)。もう1冊は、やや判然としないが、同「俺たちは住民の召使いや奴隷じゃない―顔のない群」(公人の友社、1981年)を指しているものと思われる。

(30) 内山・前掲注(22) 145頁。

(31) 内山・前掲注(22) 151〜153頁。

(32) 本文の記述は、筆者の体験に基づいている。筆者は、川崎市役所の職員研修担当者として、Tに講演を依頼したことがある。時期は、やや判然としないが1995年前後だった。

- (33) もっとも、若いときには、市長と衝突し、人事上の処遇において不遇だったこともあるようである。内山・前掲注(29)『小説 The SAITAMA 市誕生』10頁参照。
- (34) 内山・前掲注(22) 300頁。
- (35) 内山・前掲注(22) 304頁。「著者略歴」による。
- (36) 「市職員に対してした文書訓告および定期昇給三ヶ月延伸は、いずれも地方公務員法四九条の二にいう不利益な「処分」に当たらないか」という問いに対し、大阪地判昭48・11・29は、いずれも当たらないと判示し、審査請求の対象にならないとしている。〔地方公務員法重要判例100選（地方自治職員研修・臨時増刊号No.11）』（公務員研修協会、1982年）203～205頁〕。
- (37) 日本学術会議の任命拒否問題については、憲法上の学問の自由の保障との関係、従来の政府解釈の変更手続、政府決定手続の関係当事者や国民への開示範囲などさまざまな論点が考えられる。本稿で述べている問題とは別に検討すべき事項である。
- (38) 内山・前掲注(22)の末尾は、このようにして閉じている(302頁)。ただし、こうした事態は、現実には起こらなかった。
- (39) 国家公務員に関しては、2021年9月1日のデジタル庁の発足に際し、多くの民間人材が採用された。「公務員制度改革の実験場」ともいわれる。今後の推移を注視したい。田井誠「デジタル庁発足でデジタル行政はどう変わるか」『ガバナンス』2022年1月号29～30頁参照。
- (40) 議員のなり手不足問題は、深刻である。たとえば、2019年実施の統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合は、都道府県で26・9%、町村で23・3%と高率かつ右肩上がりで推移している。さらには、一部の小規模市町村においては、選挙における定数割れが生じるなどしている。松田健司「『地方議会・議員のあり方に関する研究会』報告書について」『地方自治』2020年12月号27頁、同報告書 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000708922.pdf) の頁、吉村顕「地方議会・議員のあり方に関する研究会の開催について」『地方自治』2020年5月号20頁以下参照。
- (41) ジュンによるソーシヤル・デザインの考え方を参照。Jun, Jong S. & Sherwood, Frank P. (foreword) *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives* (Sunny Series in Public Administration), State University of New York Press, 2006.
- (42) 矢野康治「財務次官、モノ申す」このままでは国家財政は破綻する」『文藝春秋』2021年11月号92～101頁。「論文」

とは、脚注付きのいわゆる学術論文だけに限定するのか、また、掲載媒体についても学会誌やそれに準ずる書籍に限定し、商業誌を除外するのか、といった問題である。しかし、「準ずる」、「商業誌」といつてもその境界を画することはむずかしい。有田正規『学術出版の来た道（岩波科学ライブラリー307）』（岩波書店、2021年）参照。