

お上が認める表彰や計画は、人と地域を骨抜きにする。鹿嶋市編②

久繁哲之介
地域再生プランナー

首長に正しい・必要な情報が上がらない「情報改竄、コンプライアンス危機」

公務員の多くが辞めた「働き方」とは？

茨城県鹿嶋市で2017年2月に実践した講演とアドバイス業務を題材とした地方創生策（主に人口減少対策）の考察、第2回である。

前回、岡山県新見市で市民が「合併すべきでなかったと後悔する割合は88％と高い」事実を「市町村合併はその功罪を考える」（2014年、後藤・安田記念東京都研究所）より紹介した。今回は前・新見市長が同書で「新市のやり方と旧役場のやり方は違っており（中略、旧役場の職員は）辞められた方も、かなりいた（中略）職員を20％削減し、年間9億円弱、職員給与を削減できました」と言う意識を併せて考察したい。

論点は、新見市が4町を編入合併後、旧4町職員のかなりが辞めた「やり方（働き方）」である。合併による「働き方の変化が、かなりの公務員が辞職、市民の合併すべきでなかった後悔度の高さ」に繋がることを念頭に置き、事例考察に進もう。

お上に承認されることが、目的化する危険な制度

鹿嶋市は毎年2月、まちづくり市民大会を開く。まちづくり市民大会が2004年に発足して継続する目的について、私は次のように説明（講演依頼）を受けた。

「鹿島町と大野村の合併後、市民の『一体感とコミュニケーションの形成』が最大の課題である。そこで、市民が主役で、市は表彰など脇役に徹するイベント『まちづくり市民大会』を毎年、定期的を開く。例年の構成は前半が、まちづくりに貢献した市民と団体（は市が選定・承認する）表彰式。後半は有識者がコーディネーターと評価者を務めつつ、表彰者を中心とした市民による発表会。しかし、今年の後半は前例を覆して、久繁さんの講演を企画しました。演題は『人口減少社会の中の新しいコミュニケーションづくり』でお願いします」

このように依頼された私はすぐ、傍線部2カ所の不一致が気になった。すなわち「貢献した市民」と団体は市が選定・承認する上から目線な制度

（以下、危険な制度）の実態と「市民が主役で、市は脇役」という綺麗事は、正反対なほど意味が違う。

危険な制度という理由は「選定も承認も、お上**Ⅱ**市が権限**Ⅱ**権力を有する」結果、お上と市民の関係が「対等でなく、お上が上」となり、次の三つの弊害を生み、地域が衰退するから。

（1）お上側の弊害…不要な「権力意識**Ⅱ**上から目線」が芽生えて「市民と目線が合わなくなる、顧客目線でなくなる」。

（2）市民側の弊害…お上に承認されたい欲求から、**お上に承認されることが目的化する**。

（3）選定・承認そのものが不適切という弊害…補助金や表彰は、お上に都合が良い市民・団体しか承認されない。

例を挙げよう。小樽運河保存活動（以下、活動）は今も昔も、市民・世間から評価が高い。しかし、地元の自治体は当初、運河は（道路整備という目的ありきで、とにかく）埋め立てたい一心だった。だから、活動は役所に都合が悪い。そこ

で役所は、活動を評価しないし、市民の声すら聞かなかった(出典「小樽運河戦争始末」朝日新聞社、1986年)。

ここまでの話で、注目すべきは「市民が主役で、自治体は脇役」という自治体が乱用する言葉は綺麗事にすぎないこと。お上と市民の関係は、実は「お上が上な不平等」だ。不平等になる元凶は「役所が承認する上から目線な危険な制度・政策」にある。

役所に必要なのは、権力ではなく、専門知識

以上の「自治体为上 vs 市民は下」の上下関係による弊害は「国が上 vs 自治体は下」の上下関係に、より深刻に見られる。これは地方創生・地域再生を妨げる要因の一つである。

要は、役所の優先順位が「地方創生・地域再生より、役所の権力維持の方が高い」のだから、地方創生・地域再生は実現する訳がない。

地方創生・地域再生の実現には、お上が認める表彰や計画という危険な制度は廃止し、私が鹿嶋市に提唱した次の制度へ改革すると良い。

「来年から表彰制度は、候補は市民による自薦・他薦に限定する。選定・承認も市民に任せる。市と専門家は専門知識を助言するに留め、市と専門家は真の脇役に徹する」

私が提唱する表彰制度の改革案が目指す最大の効果は、お上が「権力を失う一方、専門知識を要する」ことにある。

そう、地方創生・地域再生の実現へ「役所に必要なのは、権力ではなく、専門知識」である。専門知識の習得には、学習が必要である。

しかし、現実とは逆。役所は、専門知識が乏しいから、知識が乏しい事実を隠すため、権力を欲する。学習は不要。これでは成長できない。

この組織関係理論は、リーダーシップ理論にも適用できる。すなわち、無能な上司ほど専門知識が乏しいから、権力を欲する。

逆に、専門知識が豊かな上司は、専門知識を組み合わせて部下を活用・育成できるので、権力は必要としない(威張る必要がない)。

専門知識は組み合わせるから、成果が出る。一つの(自分の)専門知識だけで政策を考える「**専門バカ(縦割主義)病**が、地域を衰退させる」事実を本連載は繰り返し説明してきた。

専門知識を組み合わせるには、表の「**専門バカ(縦割主義)病を治す三つの処方箋**」を組み合わせて実践する必要がある。

表 専門バカ(縦割主義)病を治す三つの処方箋

- 1) 個人(自分)が専門バカ(縦割主義)病に陥らず、複数の専門を学習し続ける
- 2) 個人では限界と偏りがあるので、専門(部署)が異なる複数人で協働する
- 3) リーダーが学習と協働を、組織的に促進・活用

役所が権力を持ってない政策へ改革せよ

以上、冒頭の問題に答えと解決策の大枠を示した。要約しよう。役所は規模が大きくなるほど①権力を欲する↓②上から目線になる↓③専門バカ(縦割主義)病に陥る」。これを三つの欠陥と定義する。

鹿嶋市や新見市のように市町村合併の結果、役所の規模が大きくなると、三つの欠陥は生じる。しかし、逆の因果関係もある。権力をさらに欲する結果、役所は予算規模を大きくしたがる。

だから、原因は市町村合併(役所組織の大規模化)という現象にあるわけではない。原因は権力を欲しがらる意識と、後述する「首長と公務員(上司と部下)の関係」の二つである。よって、解決策も二つに分ける。

第一の解決策は、現行の政策を一つずつ「役所は権力を持たない、専門知識の学習と協働を必要とする」政策に改革すること。改革例として、鹿嶋市の表彰制度を説明した。改革の進め方は、まず「三つの処方箋」の組み合わせ実践から着手するとよい、と示した。要約は以上で終わり、第二の解決策を導く論点に進もう。

首長のリーダーシップ改革、公務員の意識改革

第二の解決策を導く論点は「処方箋2と3は強力なリーダーシップが必要 vs 処方箋1は公務員「個人の意識」次第」である。すなわち、首長

と公務員（上司と部下）の関係論である。

私は首長と公務員の双方と意見交換をする機会が多いが、この論点に関して、双方は次のように正反対な思いを抱いている場合が多い。

首長は「公務員は意識改革（処方箋1の実践）

が必要」と言い、私へ意識改革の研修を依頼する。

一方、公務員は「うちの首長、少しはリーダーシップを発揮（処方箋2と3の実践）してほしい。久繁さん、首長に喝を入れてください」と言う。

この背景には、公務員が意欲を持って処方箋1を実践しても、首長がリーダーシップを発揮して最終段階の処方箋3まで実践しないと、処方箋1の努力は活かされないことがある。結果、学習をやめてしまう。

さて、第二の解決策は、どちらを先に改革すべきか（以下、この課題）？ この課題の答えは3種類ある。考えて選んでから、先に進もう。

1. 首長のリーダーシップ改革が先
2. 公務員の意識改革が先
3. 両者は車の両輪なので、同時に改革

正しい意思決定を行う2段階プロセス

正しい答え⇨解決策を導く正しい意思決定には
①正しい・必要な情報を入力⇨②その情報と経験を組み合わせる」という2段階プロセスが必要である。

この課題の答えを導くには、まだ①が足りない。足りない情報とは次項の「首長に正しい情報が上

がらない二つの型が蔓延（以下、これ）」のことである。

これは極めて危機的な状況だ。理由は二つある。

1. 役所では正しい意思決定を行う2段階プロセスの起点となる①ができていない
2. トップに正しい情報が上がらないと「不祥事⇨コンプライアンス（法令と倫理の順守）違反」が起きやすい

役所が意思決定する政策が正しくない（効果がでない）、コンプライアンス違反が多い、原因の一つに「正しい意思決定を行う2段階プロセスの起点となる①ができていない」事実を指摘し、解決策を提示する。

首長に正しい・必要な情報が上がらない二つの型は次の通り。

- 【1型】⇨トップが厭う話は上げにくい空気
- 【2型】⇨部下の都合で情報を上げない・改竄

首長に正しい情報が上がらない二つの型が蔓延

1型は本連載第7回（2017年6月8日号）で「トップが厭う話は上げにくい空気」で、組織は「腐る」ことを詳しく解説している。要約すると実情は、首長側にリーダーシップ（人間性、器）が欠けるから、部下は正しい・必要な情報を報告したいのに、上げられない。1型の解決策は、首長のリーダーシップ改革である。

2型の詳細は後述するが要約する。部下の公務

員側が自分たちの権力維持や保身を目的に、恣意的に情報を上げない・改竄する。2型の解決策は、公務員の意識改革である。

2型の手法⇨市長レク（大臣レク）の正体

2型の詳細は鹿嶋市の事例で考察しよう。私の自治体へのアドバイス業務は、現地滞在の前後に、首長と直接メールで助言・意見交換を行う場合が多い。このタイプの首長は、2型のリスクを熟知し、情報は自分で直接入手する。

一方、首長の多くは多忙を口実に答え（解決策・結論）だけを欲する。答えに至る過程は全て部下に任せて、結論だけを「市長レク」という形で部下から教わる。

この「市長レク（国の場合、大臣レク）」という役所特有な仕組みは、公務員の都合で情報を上げない・改竄する恣意的な行為を生む元凶である。

私は「市長レクの仕組み」を知っているの
で、鹿嶋市職員との連絡は全て、



写真 錦織・鹿嶋市長(右)と筆者

一家言

ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー

ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー
ダミー

○

ダミー

記録に残るメールを使い「このメールを修正なしで印刷して、錦織孝一市長（写真）に渡してください」という形をとった。しかも、文章が長い・分かりにくいと言いつたされないよう、要旨を別途

3行前後にまとめていた。しかも、私が鹿嶋市へ訪問した時に錦織市長と懇談するので、改竄すれば、ばれるから改竄されないと私は確信していた。にもかかわらず、私から錦織市長への情報は市

長レクの段階で巧妙に改竄されていた。

できる人は、確かな情報源を持ち、自分で情報収集

誰がどのように、という話は伏せて、理由だけを読者と共有したい。改竄されたのは、鹿嶋市の業務を改革する私からの提案部分である。

私の改革提案がそのまま市長へ伝わると、公務員は実践（もしくは検討）が指示されて、不都合なこと（もしくは面倒な仕事）が発生する。分かりやすい例を挙げると、本稿の冒頭で記した表彰制度を改革する提案が市長へ伝わり、実践すると、公務員は権力を失う。

改革は、こうして潰される。地方は、こうして衰退し続ける。市民と地域が豊かになれる「実践が簡単で小さな改革」を提案したのに、公務員は自分たちの権力維持・保身を優先して、改革を潰すのだから、地方衰退は当然の成り行きと言える。従って、地方創生・地域再生を本気で目指す優秀な首長は、市長レクの情報だけで意思決定しない。確かな情報源やアドバイザーを確保して、情報は自分で直接入手する。

私がアドバイザーを担う（過去に担った）首長は皆、情報は自分で直接入手する。

「市長レク、ヒアリング」という、上から目線

市長レク（大臣レク）は役所特有な仕組み、と先述した。レク（レクチャー）の略で、講義・教える」という上から目線で、教える側の公務員が主

語になる言葉からして、民間では絶対あり得ない非常識。

民間なら、上司には敬意を払って「報告」等、双方とも主語になり得る言葉を使う。

官民による言葉の違いは、内輪の上司に対してだけでなく、私のような外部の専門家にも表れる。

民間なら、専門家から助言を受けたときは「インタビュー」という言葉を使い、インタビューで専門家の時間とノウハウを頂くので、対価を必ず示す。

しかし、役所は「ヒアリングしたい」と言う。ヒアリングという、聞く側の公務員が主語になる言葉を外部の人に平然と使う、上から目線も不快だが、時間とノウハウを頂くのに対価を示さない公務員が多いことに専門家の多くは呆（あき）れている。こうして、首長は内輪の部下からも、外部の専門家からも、正しい必要な情報を入力できない。

役所が失敗を繰り返す理由、現象は原因の結果

解決策は何事も、現象（言葉遣い、対価、市長レク）の程度を変える対症療法ではなく、原因（公務員の上から目線と、自分本位な意識）を改革するに尽きる。しかし、**公務員は原因を考えないで、現象を「解決すべきこと」と錯覚しがち。**結果、似たような失敗を何回も繰り返す。

分かりやすく換言しよう。**現象は原因の結果にすぎない。**原因からさまざまな現象が出現する。一つの悪（あ）しき現象を（原因と錯覚して）修正して

も、真の原因を改革しない限り、似たような悪しき現象はいつまでも出現し続ける。

ケーススタディーで理解を深めよう。過日、某市役所から次のような**原因（公務員の上から目線と、自分本位な意識）**の典型例と言える依頼文を頂いた。あなたがこの依頼文を書いた公務員の上司なら、どのような指導を行うだろうか？

ヒント・原因（公務員の上から目線と、自分本位な意識）と、現象に分けて、どちらを、どのように指導するか、を考えよう。

公務員が書いた依頼文の要旨：「市役所内で顧客目線を浸透するプロジェクトを立ち上げた」という役所側の都合を延々と説明後「ついでに、顧客目線を実践するのに必要なノウハウのヒアリングをお願いします。ご多忙のところ、大変に恐縮ですが、何卒よろしくお願い申し上げます」

公務員の外部宛て文書は、こう直す

悪しき現象を六つ列記する。六つもの悪しき現象を具体的に修正する対症療法的な指導は、非常に面倒（だが私は実践した）。にもかかわらず、原因を解決しない限り、部下は後に別の似た場面で、似た失敗を繰り返す。なぜなら、**現象は原因の結果にすぎないから。**結果、現象への指導は徒労に帰す。根本的な解決策（指導）は「現象の悪さを叱る」のではなく「原因（上から目線で自分本位な意識）改革」である。

1. 役所側が主語な言葉は使うな

2. 役所側の都合だけを一方的に伝えるな
3. お願いする前に、相手へ対価・貢献を示せ
4. 丁寧語を乱用して、お願いを押し付けるな
5. 顧客目線は、ノウハウでない、意識の問題
6. 部下1人が聞く実践では、市役所内で顧客目線を浸透する目的を実現できない「目的と実践の不一致」故、インタビューでなく、研修で実践しろ

「公務員と市民、上司と部下」間の信頼を築く

第二の解決策をまとめよう。

リーダーシップ改革と、部下の意識改革は、車の両輪の関係にある。どちらかが劣化していると、もう一方も悪影響を受けて劣化していく。

双方が進化し続けて、相手の努力をムダにしない信頼関係が大切である。この背景には、首長と公務員（上司と部下）の関係は「自分のことは棚に上げて、相手にだけ変わることを求める」特性が強いことがある。だから「相手を変えようとするのではなく、自分が先に変わる」意識が最も必要である。

なぜ両方の改革が必要なのか？ 役所の実践は、地方創生や市民協働など綺麗事を掲げながら、目的は公務員が自分たちの権力維持・保身にあるからである。これでは、市民と公務員の信頼は生まれない。今回は「公務員と市民、上司と部下」間の信頼（協働）を築く方法論を解説した。