

大森自治体行政学と特別区

2025年7月24日

14:00～15:30

東京区政会館3階35教室

特別区協議会

第4回特別区の自治と今後を考える

大森彌先生追悼講演会

(以下、敬称略)

東京大学法学部

教授 金井利之

(自治体行政学)

凡例

『職員論』＝大森彌『自治体職員論－能力・人事・研修』良書普及会、1994年

『再論』＝大森彌『自治体職員再論－人口減少時代を生き抜く』ぎょうせい、2015年

大森自治体行政学と特別区

1. はじめに～個人的追想～

1986年4月、教養学部2年次、大森彌ゼミの初回参加

初回 大森先生講話「行政学者が第二臨調に役立たなかったのは残念、次の行政改革には行政学者が呼ばれるようにしたい」

1989年5月、行政学会（九州大学・福岡市）

大森「折角に福岡に来たのだから、学会はともかく周辺地域を調査してこい、特に、柳川に行け」と指導

大森「天神の地下街の秘密がわかるか？薄暗くすると女性が綺麗に見えるので、それに引き寄せられて男性が来るので栄えるのだ」

行政学研究会（忘年会）の印象：顔色が悪く、つまみなし、痛飲していた

当時の院生・助手たちに激励の声

1992年10月～ 就職後は、しばらくは、あまり接点がなかった

COE、特別区制度調査会、都道府県議会研究会

金井が全国の市町村の現地調査に行くと、しばしば、大森の足跡に直面する「再会」

大森自治体行政学と特別区

2. 「教師」

(1) 「教師」に接する大森彌

①教育課程での「教師」

定時制大森高校での教師からの影響 但し、教師の左派的心情は影響を受けず
中央大学法学部法律学科、政治学科への転科 原田鋼ゼミ（政治思想・政治学）
非常勤講師・辻清明の授業＋東大院進学への勧誘→1963年卒業・進学→論文集まとめ

②「教師」の影響力

「君たちの中で、自分のことも、勉強も良くできる、そういう人は外に出て良いと思っている。若者は狭い地域から外に出て行って、外の空気を吸っても良いと思っている。しかし将来はここへ戻ってきて、この地域を担うような、そういう大人になってほしいと先生は思っている。そのときに多分この大人たちは若い君たちに、こう言う。ここへ戻ってきても就職口がないぞ。でも、先生はそう思わない。就職口があってそこへ就職するような能力はさしたる能力ではない。もしご飯を食べるようなものがここになかったら、ご飯を食べるようなものをここでつくれ。そういう若者になってほしいと先生は思っている、というふうに、先生、繰り返し子供たちに言ってもらえますか。」（「記念講演 地方分権と自治の充実」『地方自治とっとり』1997年、10頁）

③「教師」に向けた「政治家像」

大森自治体行政学と特別区

2. 「教師」

(2) 「教師」としての大森彌

いわゆる教師（小中高校教諭）にはならなかった

「文部教官」駒場 ゼミの学生たち スエコマ(末駒)会 教えるまでもない、できあがっている

研究者養成大学としての東京大学 辻琢也・大杉寛ほか＋ α 程度に自己抑制

各地の自治で活動している人たち 現場の人に教えて貰うのが基本

職場外研修講師、自治大学校、自治体学会、地域リーダー養成塾、自治立志塾

「自治体行政の実務者に対して、行政実務の経験のない大学教師が話すのですから、いつも汗顔ものなのです。誤魔化し、知ったかぶりが効かないからです。……私がお話しすることは、ほとんど皆さん方が知っていることなのです。実務家の皆さんに私が教えることなどないのです。私は自分の見聞に基づいて大切だと思うことを語るのですが、それが皆さんの「自分との出会い」に少しでも役立つならば、と考えてのことです」（『再論』p. 5）

「本人が自分に「出会う」」（『再論』p. 7） 「出会い」の反対語が「行きずり」

「「出会い」にするには、自己意識を強め、自己表象能力を高め……自分と出会えば、自分が……いかに貧弱であるかに気付き、悩みも増える……自分を変えようとして頑張り、周囲にも働きかけようとすれば、「行きずり」で暮らしている人たちからは疎んじられ、不幸になるかもしれない……どこか表情に憂いのある自治体職員に出会いますと、「ああ、この人、魅力的だな」と、つい思ったりする」

大森自治体行政学と特別区

3. 「職業人」

(1) 職業倫理

①精神修養

・職業人

「……職業人とは、自分の職場を通じて、真に社会の矛盾と不正とは何かを認識し、それらをいかなる方向へ、いかなる方法で変革したならば、少しでも、より住みよい社会をつくりだせるかを知り、しかも、そのための実践的努力を、その置かれた状況の中で、積み重ねていける、そうした人々……もっぱら諸君の心情の問題として述べてきた……」

(大森彌「特別寄稿 新しい職業倫理を一社会的変革の思想を個々の職業実践に結びつけるために一」中央大学原鋼会1963年度・中央大学法学部原田ゼミナール『鋼』創刊号、1964年)

・自治体職員(『再論』p.1)

「「いまのようにものを感じ、考え、行動しているあなたは、自治体の職員として真っ当ですか？」この自問自答を習慣にして、定年まで自己形成を止めない自治体職員」

自治体職員論 そのような職員を育て、激励、評価

②「〇〇抜く」

生き抜く、やり抜く、見抜く など、 類語 守り通す 『再論』p.92

放浪者として「歩き抜いた」？ 大森愛読・隆慶一郎の小説(『再論』p.6)

大森自治体行政学と特別区

3. 「職業人」

(2) プロフェッショナリズム

①アメリカ行政学輸入研究

博士論文 行政職員における専門性と「草の根」性

アメリカ(ワルドー)のプロフェッショナル・アプローチからの示唆

行政職員というプロフェッションは何をするのか？＝政策形成・調整・評価

政策・政策研究への関心

政策分析官論

日本官僚制では稟議制論・事案決定手続

アメリカ研究からの離脱＋比較の視点の継続

アメリカとは異なる形で、日本の行政職員＝プロフェッションとは何かの探究

官僚型公務員vsプロフェッション型公務員

大森自治体行政学と特別区

3. 「職業人」

(2) プロフェッショナリズム

②プロフェッション論

臨床医モデル プロフェッションの典型は医師 行政職員も同様

自治体職員＝地域プロフェッション論 専門性と「草の根」性の止揚・融合

自治体行政の「場(トポス)」(『変化』 pp. 60-76)

地域と大部屋主義がトポスとして一括(相克)される

地域の関する「臨床の知」(『再論』 p. 113以下)

「臨床の知」＝自己と対象との間に生き生きとした交流ないし交信を行うことによって獲得できる対象について知(中村雄二郎『臨床の知とはなにか』)

「臨床の知」を地域で実践した自治体職員が廣松傳(『再論』 p. 117以下)

地域の「名医」(『再論』 p. 122)

「対話と手当て」(『再論』 p. 115)

大森自治体行政学と特別区

3. 「職業人」

(2) プロフェッショナリズム

③地域プロフェッション

現地・現場主義(『職員論』第4章第4節、p. 234)

「常人ないし凡人は、しこしこと現場に足を運び、現地で調査をし、関係者から話をつぶさに聞くことで、真実に迫る以外にない」(p. 234)

自治体職員の専門性は地域文化に由来する 全国共通の専門知は存在しない

人材＝「担当する職務に関し課題を発見し施策を的確に遂行するために必要とされる能力と意欲を持っており、職務に積極的に取り組むとともにそうした持てる能力と意欲の向上に自覚的に努めている職員のこと」(『再論』p. 48)

- ・ 施策による実践 臨床における「手当て」 施策あるいは政策／政策形成／政策研究の重視
- ・ 大森は無能な職員には厳しい
- ・ 集団協動作業 能力が発揮でないのは組織・人事の責任
- ・ 価値判断は不可避
- ・ 地域観 何を課題だと認識するかを取捨選択を地域プロフェッション職員は行う
- ・ 地域プロフェッションとして、地域住民から職員は信頼を勝ち得ることができるか
- ・ プロフェッション集団のなかの相互評価「相場」 職場集団での大部屋主義、人事、交流

大森自治体行政学と特別区

3. 「職業人」

(3) 日本型地域プロフェッションの創出運動

①地域と文化

地域＝人と自然と物の結合（『職員論』 p. 212、『再論』 p. 98）

文化＝人々の感じ方・考え方が具体的に可視的に表現されている様子（『職員論』 p. 207）

人間の心（意向）と技の表現様式（『再論』 p. 99）

大森の都市嫌い、都市行政学嫌い 都市とは都市は脳が自然を排除して造り出したもの

しかし、人間は身体という内なる自然がある、自然との共生が不可欠

文化としての自然、文化としての物（人工物）

文化としての人（『再論』 pp. 107-108）

「ヒトは、両親に代表される先行世代の心と技によって育てられますから、典型的な文化現象」

自治体に不可欠な職員は「大役人」（『職員論』 p. 216）

＝自分の存在理由が地域にこそある、大局観に立って仕事を考える

「時と所の関係性」（＝地域そのもの）がわかること

大森自治体行政学と特別区

3. 「職業人」

(3) 日本型地域プロフェッションの創出運動

②リーダー養成

池田町などの現場に押しかけて調査して学んでいく日本地域開発センターの異業種集団

川喜多二郎との出会い 野外科学での仮説の発想の仕方＝KJ法

岡崎昌之(事務局担当、当時『地域開発』編集長) (『再論』 pp. 125-129)

各地の実践者に、各地の地域プロフェッションとその活動を伝授する「教師」大森本人に出会う
全国地域リーダー養成塾(地域活性化センター、1989年創設)「塾長からのメッセージ」

「……地方自治体は、地域に暮らす人びとのニーズに的確に応えることを通じて、人びとの信頼と支持を確保しなければなりません。……全国どこでも、他の人が背負っているさまざまな困難が少しでも軽くなるような支え手になろう、それを自分の生き方としたいという志をもち、実践する人を、一人でも多く必要としています。……」

職場に内包されている教育機能(『再論』 pp. 142-147)

意欲と能力を職場研修で育てる、良き人柄が職場に集まる必要 良き人柄自体も育てる

誠実、明朗、度量が大きい、豊かな関心

大森自治体行政学と特別区

4. 日本型地域プロフェッションへ向けた地域人

(1) 住民

「……私は政治の手前にあるものの重要さに固執したい。……政治参加指向型の新しい政治を展望するには、逆説的ではあるが、まずは既存の政治などは私たちにとってはかけがいのない価値のうちのただ一つに過ぎないことを知ることであろう。……」

(大森彌「『汎政治主義』への訣別」『わたしたちの所沢を考える会』No. 12、' 72, 6, 1)

住民主権・住民参加・住民本位、住民の元気

(2) 職員

能力選抜原理→有能と無能とに分化、人事評価は必須、能力評価できるのは職員しかいない

身分保障は本来、安心感と挑戦の基盤、実際は、安逸を生み出しやすい(『変化』p. 252)

自治体が独自施策に取り組んだ背後には、地域プロフェッション職員の職員がいたという事実

(3) 首長・管理職

「汎政治主義」には否定的、職員の(政策)能力を高めるように、人事管理をするのが首長の仕事

「……その町長さんが私にこういうふうに言いました。「先生方は過疎地域でもそこに頑張る人たちがいればいいまちになると、よくそういうふうにおっしゃいますけど、自分には必ずしもそう思えない。有為な若者はこの地域からほとんど全部出て行ってしまった。残っているのはカスばかりなんですよ。」……そう思っている町長さんがその町に残り、その町で生きていこうとする若者を大事にするはずないじゃないかというふうには私はそのとき考えました。その後、そこには行っても、聞くとところによるとほとんど活性化していません」

(「記念講演 地方分権と自治の充実」『地方自治とっとり』1997年、p. 9)

大森自治体行政学と特別区

5. おわりに～大森自治体行政学と特別区～

(1) 町村主義者？

全国地方圏各地の市町村を調査・叱咤激励 埼玉県・所沢市などでは活動

vs 松下圭一「市民」論への違和感 大森は「市民」とは言わない

全国町村会のブレーン 町村自治研究会、町村研究フォーラム

「私は、この仕事を引き受けてきたこともあって、全国の町村を訪れる機会が以前より増し、また、学ぶことも少なくなき、さらにいろいろと考えさせられることも多くなった。何より、このままでは全国の農山村は荒廃し、我々が守るべき国土の価値が失われてしまうのではないかという危惧感がふかまた。東京生まれ、東京育ちで、東京の大学に勤めて生活している私のような都会人は、ともすれば大都市での暮らし方が当たり前であり、そこで大切なものを失ってしまっていることに気づきにくい」(『職員論』 pp. 242-243)

(2) 人口問題

地方創生へのアンビバレントな立ち位置

「人口減少に直面している市町村が自ら法人であることを放棄し……ない限り、自治体は存続し続ける。……・自主・自律の危害で、人口減少を乗り越えようとする首長・議会・地域住民の強い意思があれば、市町村が消滅することはありません」

「法律で「人口減少に歯止めを掛ける」ことを明言したのは初めて……全国の市町村は、人口急減に立ち向かう方途を自ら選び取り、地域の暮らしと自治を守り通していくことができるかどうか、その意思と覚悟を問われている……人口減少問題の核心は、なるべく早めの結婚の成否……「個々人の決定にプレッシャーを与えること」がないように、しかし、いかにして結婚・出産を促すか、工夫のしどころ」(『再論』 pp. 89-95)

大森自治体行政学と特別区

5. おわりに～大森自治体行政学と特別区～

(3) 都区制度改革

特別区自治権拡充運動への参画の経験は長い 「恩師」辻清明・高木鉦作の訓導

自治権拡充運動の主体は、区議会と特別区協議会(もともとは都庁官僚)

区職員に地域プロフェッションが増えることを期待

大森彌(編)『自治体の係長マネジメント 上司・部下関係を実証関係で読み解く』

勁草書房、2024年3月

(4) 「器」の改革への批判

都区制度改革の鏡像として、大森は基本的に合併嫌い

市町村合併への消極性

「概して、合併によって周辺地になった地区から「衰退」の嘆きが多く聞こえてきます……合併とは、自治体の自治の放棄もちろん、自治体の自治を「地域コミュニティ」が代替できるはずはありません」(『再論』(pp. 42-46))

大阪都構想には批判的(『再論』p. 66)

「見果てぬ夢」道州制に反対、「基礎自治体」への固執にも批判的(『再論』pp. 69-77)