

自治体職員に求められる説得力

～いかに上司を動かすか～



大和大学政治経済学部 准教授
田中 富雄

1 自治体職員に求められる説得力

いま地域では、政府部門としての国や自治体、市場部門としての企業、市民社会部門としての市民やNPOなど、多様な主体が公共政策を担っている。そこでは、これらの主体がよりよい地域社会づくりのため、公共政策の内容とその政策過程全般にわたる議論を重ねている。この議論は、主体間の利害も絡むことから主体間調整の場となる。そして主体間の合意を目指すことになる。議論の場に登場する者には、議論の関係者や自らの所属する組織の関係者を説得する力量が求められる。

そのとき、住民や関係機関など多くの利害関係者と議論し、お互いに納得し合意を得たり、合意できないことをその理由を含めて関係者に可視化することが自治体職員の使命となる。しかし、自治体職員が、自分の所属する自治体政府の組織的意思決定なしに、自治体政府を代表して判断し意思表示することはできない。自治体職員の個人としての考えと自治体政府の決裁権者の考えに乖離があり、自分の考えが正しいと職員が考えるとき、職員には自治体政府内の関係者を説得する必要が生じる。上司を説得するためには、論理的な説明が求められるだけでなく、意思決定の場面においては上司の感情を動かすことが必要な場合もある。例えば、ある政策の有効性や効率性を上司が理屈では理解していたとしても、保身が脳裏をかすめゴーサインを出せない場合である。

このように、政策を進めるにしても、修正するにしても、終了させるにしても、自治体

職員には説得力が求められる。本稿においては、自治体職員が、関係者の理解を得るため、特に上司の理解を得るために備えるべき説得力について考える。

2 理屈（三段論法、社会通念、主張+理由+データ）で動かす

相手を説得する方法の1つに、理屈で相手を動かすという方法がある。理屈は、三段論法を用い論証することで納得を得て合意につながる。社会通念に合致しているということ、納得を得ることもある。しかし、抽象的な言葉で示すだけでは、相手に伝わりにくい。納得は何らかのコミュニケーションを媒介とするので、わかりやすさが求められる。相手にどんなに一生懸命伝えようとしても、難解な表現ではこちらの想いを相手に伝えることはできない。例え話を入れるなどして、わかりやすい表現を試みることも期待される。例えば、住民に保険料の支払いを求める場合を考えると、なにがしか住民の負担が増えるような政策であっても、具体的な話を入れて説明していけば「このくらいの負担なら」、「明日は我が身（いつケガをしたり、失業することも限らない）」ということで、保険料を支払う（負担する）ことについて納得を得られることもある。

理屈で人を動かそうと自分の考えを述べるときは、主張だけではなく、主張・理由・データの3点を揃えることが納得を得ることにつながる。例えば、「2つの都市の中心部を結ぶバイパス道路を新設する必要がある」という

主張だけでは、バイパス道路の必要性やその度合いを相手に示すことができない。それらのことを理解してもらうためには、2つの都市の中心部を結ぶ道路が慢性渋滞の状況にあることや、現在の交通量が〇万台/日（「〇」には通過する車両の台数が入る）であり、この数字は、道路設計基準に照らしてみても混雑度が高いことが確認できるという根拠を数量的にも示す必要がある。

3 情報共有で動かす

合意形成を図る場合、関係者間で保有する情報の相違があると納得されず合意形成が難しくなる。

ある寿司の名店では、最初の一品でカウンターの客が左利きであるとわかれば、二品目は取りやすいよう客から見てカウンターのやや左側に出す。寿司飯を炊く時間を予約客の来店時間に合わせ、シャリが一番いいタイミングで客に寿司として提供できるよう心掛けている。寿司職人は、客との情報共有を図ることで客にとって至高の寿司飯を炊き、人間工学的にも食べやすい位置に究極の一品を出すことで、客との関係性を築いている。

自動車は前輪と後輪が車軸でつながり、部品は互いに支えあっている。1つの部品が欠けても車は動かない。タイヤもハンドルもブレーキもアクセルもあって車は走ることができる。夜間はライトが、雨天にはワイパーが活躍する。

これと同じように、自治体政府の職員は、首長をはじめとするトップ層から新入職員に至るまで、みんなが支えあうことで市民の信託に応えることができる。上司も部下も支えあっている。組織は、上司だけでも成り立たず、部下だけでも成り立たない。そこでは、支えあい求められる。情報共有は信頼につながり、信頼から支えあいへと循環する。情報を共有することで人を動かす。

情報共有は、フェイス・トゥ・フェイスが基本である。この基本があることでSNSも効

果を発揮する。情報共有する仲間を増やすことで、効率的な政策参照を行うこともできる。情報共有が政策力を高め、やがて説得力の向上につながる。

4 変革で動かす

どんなに成果をあげた政策も環境が変われば変革することが求められる。環境が変わらなくとも（むしろ環境が変わらないからこそ）人事を刷新するということが求められる。時の経過とともに、政策が変わるか人が変わるか、少なくともどちらかが必要である。

「守・破・離」とは、はじめは基本を習熟することを目指すものの、やがてその基本を応用し、ついには新たな基本（型）に到達するという内容で千利休の教えとされる。この「守・破・離」は、古典芸能・伝統文化といわれる歌舞伎・能・落語・華道においてもみられる。これらの古典芸能・伝統文化が幾多の歳月を越え、今日隆盛を極めているのは、芸や技という名のいわば政策が、（新作・創作の魅力×伝統・古典の魅力）という複合・融合を求める時代環境の変化に適応してきたからといえる。

溪流のように動く水と異なり、よどんだ動かない水は濁る。内容が変わらず、担う人が変わらなければ、政策は濁る。社会と政策との間に温度差があるとき、そこに関係する住民や自治体職員の間には介在する「ころ（気持ち）」というガラスは曇ってしまう。ガラスが曇ってしまったら、周りのことがわからなくなる。それでは、自分の立ち位置も自分自身のこともわからなくなる。政策の選択基準や適正水準もわからなくなる。それでは、市民の信託に応えることができない。

このように、濁らない、陳腐化しない、つまり劣化しない政策および政策過程のためには、環境の変化を踏まえた政策の試行錯誤と、そこに携わる人の新陳代謝を通じた、自治体政府の変革と緊張が求められる。このことが、政策について関係者を説得することにつながり、上司も納得することになる。

5 段階的に動かす

政策を早期に完全実施することに反対が想定される場合、政策の導入について段階的対応で説得するということもある。例えば、政策の施行時期を後ろにずらすという時間軸での対応をとることで説得する方法である。政策の内容について中間案を提示し説得するという内容面での段階的対応をとることで説得する方法もある。現実社会においては、時間軸および内容面という両方の段階的対応を重ね合わせることで説得することも少なくない。消費税導入の経緯は、この典型である。

6 傾聴で動かす

説得をあきらめないためには、まず現状を確認することが大切である。そのためには、傾聴が求められる。丁寧に心を傾けながら聴く必要がある。傾聴は現場で直接行うことが肝要である。例えば、災害避難所になった体育館で避難者の声を聴くときは、同じ目線に立つことで心を合わせることができる。首長は、避難者の気持ちになって考える。自治体職員は、避難者そして首長の気持ちになって避難所のことを考える。そうすることで新たな発見があるかもしれない。首長を説得するアイデアが生まれることもある。現場だから全体の状況がわかり理解できるということもある。

さて、「現場に本質がある」といわれているが、それはなぜか。現場は、住民と現場職員の調整場所として捉えることができる。住民は現場で判断する。現場職員は現場と組織(所属部署)で判断する。現場の状況と異なる判断が組織の判断として出されそうとき、現場職員には組織内での調整と現場での調整が求められることになる。このことは、現場職員に多様な関係者間の意見を調整する役割があることを示している。

傾聴により、相手の心が開かれ、相手の本音を知ることが可能となる。傾聴を通してこれまで自分が知らなかった多くのことを学ぶ

ことができる。これが、住民や上司の説得につながる。組織目標が達成されることにもつながる。

傾聴ということでは、クレームも政策づくり(と説得)に活かすことができる。クレームは政策のチェック機能を果たすことになる。そのときクレーマーは政策情報の提供者と捉えることができる。チェックされた政策は、説得力が高まっている。

7 文書・資料で動かす

説得の場面においては、上司の心を動かすわかりやすい文書・資料の作成が求められる。言葉だけの説得は容易でない。文書・資料をわかりやすく、そして相手の立場に立って作成することがポイントである。そのためには、図表1に示したチェックポイントを押さえた文書・資料の作成を心掛けることが求められる。

図表1 上司を説得する文書・資料の作成チェックポイント

- 文書・資料の内容・類型に応じた型を用いているか
- 記書きを活用しているか(5W2H等の箇条書き)
- TPO(時・場所・ケース)を踏まえているか
- 惹きつける内容・表現になっているか
- 図解を活用しているか(図解できる場合)
- ワンペーパーになっているか〔一覧性の確保〕(必要な資料は2頁目以降に)

(筆者作成)

これらのチェックポイントは、文書・資料の内容をもれなく一目で、多忙な上司にも適切に説明し、理解され納得されるためのものである。ただし、上司との日頃のコミュニケーションが良好でなければ、良好である場合との比較において、理解までに時間を要する。最悪の場合、作成した文書・資料を見ても読めないということもある。そのような事態を防ぐためには、日頃からのコミュニケーションが大切である。上司との協議が見込まれる案件については、日頃から上司に情報提供を

しておくことが肝要である。そのことにより、上司は重要案件については必要に応じて適切な時期に、さらに自分の上司への情報提供を行うことが可能となる。このことが、時間が限られた中においても適切な決断を下す説得につながる。

8 構造的に動かす

では、納得させただけで関係者を動かすことができるであろうか。納得だけで常に関係者を動かすことができるのであれば、自治体職員の負担は大きく軽減する。しかし、理屈で理解しても本音では動きたくない（納得しにくい）ということもある。公益と上司の私益が相反するような場合は、そのようなケースとなり得る。そのとき、上司を説得しようとする自治体職員は厳しい環境に立つことになる。

しかし、厳しい環境は説得力を磨くチャンスでもある。順風ばかりでは力がつかない。いざというとき力を発揮することができない。逆境こそ説得力を磨くチャンスである。逆風といってあきらめず、逆風を活かした上昇気流に乗り遅れないことが肝心である。

そもそも説得、合意形成は、一筋縄ではない。会議に参加している者にとっては理解できることであっても、その後自分の上司を説得できるか、ということも判断する必要がある。その判断が、会議で迫力のある発言ができるか否かのカギとなる。

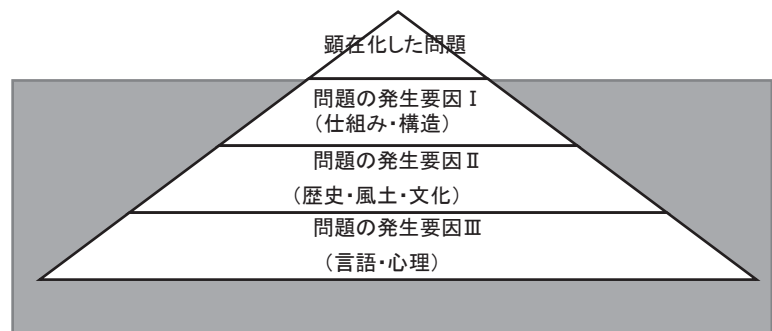
事前に十分な打ち合わせ（組織内調整）をして会議に臨んでも会議の中で思いもよらない案が示されることがある。しかし、そんなときでも臆する必要はない。相手も自分と同じ状況にあることも少なくない。そこでは、粘り強い対応が求められる。ときには、結論を出さず先送りする方法もある。拙速は禁物である。政策過程は一夜にしてならずといえ

る。一夜でできる政策はない。落ち着いて説得の機会を重ねることが肝要である。

そこでは、さまざまな壁を乗り越える不屈の精神、あきらめない力が求められる。図表2に示したように、地域の顕在化した問題は氷山の一角である。社会の仕組み、構造（例えば、国や自治体の仕組みを定める法律や条例）を規定するものとして、歴史、風土、文化があり、それらを規定するものとして言語や心理がある。顕在化した問題を根本的に解決するには、重層的に位置する問題の発生要因を根本的に除去する必要がある。

国と自治体の間や自治体相互の間での政府

図表2 顕在化した問題と重層的な問題の発生要因



(筆者作成)

間関係の整序が、連携方策を含めて自治体政府の克服すべき課題となっている。例えば、国は自治体との比較において、縦割り、全国画一、時代錯誤という限界をもつが、地域の多様性、面積規模、職員定数、財政規模、権限の面においては優位性をもつ。一方、自治体は国との比較において、総合性、地域性（個性）、先端性という可能性をもつが、地域の多様性、面積規模、職員定数、財政規模、権限の面において限界をもつ。これらのことを踏まえた上で、自治体職員には、総合性、地域性（個性）、先端性という可能性を活かし、これらの視点から自治体の役割と政策を再考し、壁を越えることが求められる。

9 越えて動かす

次に、図表2中の「問題の発生要因Ⅲ」に位置する心理について、こころの壁という視点から取り上げてみよう。こころの壁を越えて動かすということである。心理が問題発生の要因となっていることは、日本の歴史の中でも特に有名な出来事として知られる、桶狭間の戦い～本能寺の変～関ヶ原の戦いの（歴史的眞実については専門家に任せるとして）一般的理解の中にもみることができる。ここでは、思い込み、油断、不信、面子、責任感、覚悟、勇気、大義について考えてみよう。

例えば、今川義元は、織田信長の軍勢が義元の本陣を急襲するはずはないという思い込みがあった。本能寺の変では信長にも小人数で本能寺に宿営するという油断があり、明智光秀には自分も他の武将と同じようにいずれは滅ぼされるという信長への不信があったとされる。徳川家康が関ヶ原の戦いの直前、諸国の大名に豊臣との戦のあとの論功行賞の内容を手紙で送り調略をしているのに対して、石田三成は他の武将への面子、豊臣秀吉から豊臣秀頼の行く末を頼まれたことに対する責任感、徳川方（東軍）との戦に臨む覚悟と勇気、秀頼を守るという大義を持っていたとされる。義元、信長、光秀、三成らにとっては、このような心理（こころ）が目標達成の壁となっている。

壁を越えるには、あきらめないことも大切である。あきらめないためには、たくさんのタイリョクが求められる。例えば、体力・態力・耐力・待力・太力・大力などのタイリョクである。では、あきらめないで頑張るとどのような効果が発揮されるのか。勤務時間が不規則で土曜日、日曜日も勤務がある職場（例えば、地域コミュニティ施設）へ異動したとしよう。体が慣れるまで最初は大変な毎日が続くことだろう。しかし、施設の利用者と顔なじみになってくれば「お疲れさん」の声が掛かることもある。声が掛かるということは、利用者が自分を認めてくれる状況になりつつ

ある、認められたということである。利用者が自分を認めてくれることで、本人の一層のやる気も生まれ、創意工夫もなされ、職場のみんなが力を合わせ、政策を実行することにつながる。そして、仕事の効果が上がるという好循環につながる。

「そうは言っても…」、とうつぶく読者もいるかもしれない。それでもあきらめることはない。チャンスは、いつか必ずやってくるものである。さまざまな壁を乗り越え、チャンスが来たとき、それに気づきチャンスを確実につかめるよう精進を重ねよう。

10 説得の正攻法と裏技

ここでは、上司を説得する2つの方法を紹介する。1つは、新たな政策をつくり実行する場合、政策のネタが継続するという安心感を上司に持たせ説得することである。新規政策がすぐに終了となることを上司は嫌う。もう1つは、多少の障壁があっても、それを乗り越え、政策を確実に実行できるという安心感を上司に持たせ説得することである。その意味では、このどちらにもいわゆる「3本の矢」としての政策が揃っていることで、上司の心配（不安）を克服することができる。と説明できる。

3本の矢は、攻めの機能として政策パワーアップ機能をもつ。同時に3本の矢は、政策保全の機能をもつ。前者については、2本より3本の方が相乗効果がでるということで容易に推測できよう。政策がパワーアップすることから、関係者を説得する正攻法の手段と捉えることができる。もちろん、第1、第2、第3の矢として政策を順次実施することも考えられる。後者については、ロケットが大気圏に再突入するとき、本体を守るためにロケット外側には高熱に耐え得る素材が用いられるが、その外側の素材と同じ役割を矢（政策）のどれかが果たすということである。その政策は、敵を欺き本命の政策を実現するためのダミー政策とみることもできる。これは、本命の政策を実現するための裏技といえる。

11 正確で迅速に説得するために

多様な人々とのかかわりの中で、自治体職員には、地域の現状や課題を把握し、かつ投入可能資源を確認した上で、さまざまなニーズの実現に迅速に取り組み、課題を解決することが期待される。そのためには、説得力が求められる。説得力を身につけるためには学び・読書・散歩・旅行・食事・趣味など、何事も自治体職員としての仕事に関連づけて考えるようにするとよい。日頃の努力を積み重ねることで、地域の課題解決に向けた思考も幅が広く奥の深い柔軟性をもつようになる。そうなることで、問題が発生しても事態を打開できる。

先人もこれまで、さまざまな学びをしてきた。例えば、もう20年程前のことだが、どうすれば良質な一般質問の答弁要旨を書くことができるのか、部長が何度も書き直した答弁要旨を、休日に出勤しゴミ箱から拾い上げ、その推敲過程を学ぶ副部長の姿があった。今でも、ビールを生産販売する企業の営業員が花見シーズンにビールの空き缶を調べて売れ筋商品の把握をしていることはよく知られている。

近年は、急激な人口減少と人口構造の変化もあり、長年にわたり高度成長の幻影を追い続けてきた日本社会も、国・自治体を問わず、その変容の必要性を実感として認識するようになってきている。これは、日本全体が大きな転換期にあることを示している。大きな転換期においては、政策を誤ると大きなマイナスになる。そこでは、政策を歴史軸と空間軸から通時的かつ共時的に俯瞰することが必要となる。これらを内容とする地域学は、有益に機能するであろう。

地域を学ぶ地域学は説得にも役立つ。「敵を知り己を知れば百戦危うからず」とは孫子の言葉であるが、「地域を知り環境を知れば百戦危うからず」といえよう。地域に関する取り組みは住民から応援してもらえる可能性も高い。応援があればその取り組みは持続しやすいものとなる。

自治体経営においては、いかに間違いのない経営をするか、いかに効果的・効率的な経営をするか、いかにわかりやすい理解される経営をするかが問われる。そのためには、さまざまな工夫を凝らすことが必要となる。

説得には、パレート基準（少なくとも1人の状態が改善され、誰も悪化しない状態である場合に政策を実施することが望ましいと考えること）に合致するような政策が期待されるかもしれない。しかし、そのような政策が形成されることは稀であろう。パレート基準を満たさないような場合であっても、カルドア・ヒックス基準（状態が改善された者が状態の悪化した者に対して補償を行うことで、結果としてパレート基準が満たされること）に合致する政策があるかもしれない。説得には工夫が求められる。

説得するためには、その戦略（方策）を考える時間が必要になる。具体的な戦略について協議したり、調整する時間も必要となる。そのためには、まず時間を確保し、その時間で十分な検討を行い判断基準等の座標軸もあらためて明確化し、その上で上司の決断を促す説得をすることが必要となる。このような手順を踏んでパワーアップした政策は上司の迷いを払拭するであろう。

著者略歴

田中 富雄（たなか・とみお）

大和大学政治経済学部准教授。元・三郷市企画総務部長。龍谷大学大学院政策学研究科博士後期課程修了。博士（政策学）。昭和53年4月三郷市役所入庁。税、総合計画、行政改革、コミュニティ行政、広域行政、都市計画、都市高速鉄道及びプロジェクト拠点整備、庁議改革、政策研究講座、インターンシップ事業、人事制度改革、市民・大学との連携フォーラム、自治基本条例、パブリックコメント手続条例、ワークショップ研修、市民参加マニュアル、防災、防犯、広聴、広報戦略、シティプロモーション、人口ビジョン・地方版総合戦略、公共施設等総合管理計画、男女共同参画、一般質問などの議会対応業務に関わる。

平成29年4月から現職。専門は、公共政策、地方自治。