

博士学位論文2013年度（平成25年度）

自治体の人事システム改革に関する研究

論文の要約

氏名 小野英一

1. 研究の背景と目的

自治体ではこれまで、財政赤字、行政の肥大化、行政サービスの質の悪さと非効率さなど、様々な行政問題に直面し、そして行政改革に取り組んできた。しかしながら、これまでに行われてきた従来型行政改革に対しては、多くの論者によりその問題点や限界が論じられてきた（小野[2008]）。そうした中で、1990年代中盤以降に従来型行政改革とは異なる新しい行政改革に取り組む自治体が現れ始め、さらにその中には、1980年代以降にイギリス、ニュージーランド等の欧米諸国において進められたNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）を取り入れた改革に取り組む自治体も現れてきている（古川[2004]）。

そしてこのNPMの進展は、従来の公務員人事システムに大きな見直しを迫るきっかけとなった。さらに高齢化・高学歴化・女性職員比率の上昇などの職員構成の変容、1990年代以降に進展してきている地方分権という二つの流れも背景として、公務員人事システム改革が一部の自治体で取り組まれてきている現状にある（稲継[2006]）。

「公益実現の社会システム」の構築にあたっては、自治体の行財政運営は極めて重要であり、不断の改革が求められるが、自治体の行財政運営の中でも、自治体の人事システムについては「基盤行政」、「一切の行政の土台」と評されるとおり（辻[1991]）、行政にとって重要な位置付けにあり、自治体の行政マネジメントにおいて核心となるものである。実際に自治体の行財政を運営し、行政サービスを社会に対して提供するのには、「人」である自治体職員であり、その改革なくして行政改革はなしえない。そうした点を踏まえれば、自治体の人事システム改革は行政改革の要諦である。地方分権・地域主権の進展により自治体の行財政に光が当たる時代において、各自治体においても主体的・自立的に人事システム改革に取り組んでいくことが喫緊の課題となっている。

自治体の人事システムに関する先行研究については、自治体の人事システムについて、部分システムにとどまらずに体系的・包括的・全体的に捉え、さらに先行研究を踏まえた分析のみならず実態分析の両面からアプローチした学術研究レベルのものは不足していたといえる。また、既存の従来型公務員人事システムについての研究は多々あるものの、新しい人事システム改革が1990年代中盤以降に自治体で進展してきたという背景もあり、新しい人事システム改革についての研究は蓄積が少ない状況にある。

また、筆者は、実際に自治体の行政現場で約13年間の勤務を経験しているが、自らの自治体現場での勤務経験に基づく従来型公務員人事システムへの問題意識と人事システム改革への関心が本研究の背景にあり、目的にもつながっている。

以上のような背景を踏まえ、本研究では、自治体の人事システムに対して体系的・包括的・全体的に、先

行研究を踏まえた分析、事例研究、サーベイ・データの分析を行った。それにより、自治体の人事システムをめぐる諸背景を整理し、現在の制度・実態について把握・分析するとともに、それらを踏まえながら、自治体の従来型人事システムの問題点、課題について明らかにし、さらに人事システム改革の方向性について論じた。

2. 各章の概要

本論文の構成は以下のとおりである。

はじめに

序 章 公務員人事システムをめぐる諸背景

1. 長期的スパンでの把握—公務員人事システムについての明治時代以降の歴史的把握—
 - (1) 戦前の公務員人事システムについて
 - (2) 戦前戦後における公務員人事システムの変革と温存
 - (3) 戦後も温存された公務員人事システムにおける明治的行政体質
2. 短期的スパンでの把握—公務員人事システムに変化をもたらす近年の諸背景—
3. 自治体における行政改革と人事システム改革
 - (1) 従来型行政改革について
 - (2) NPMについて
 - (3) NPMを志向した新たな行政改革の取組みについて
 - (4) NPMと公務員人事システム改革
 - (5) NPMの公益性
4. 地方政治・行政体制全体について—マクロの視点から—

第1章 自治体の人事システムについて

1. 公務員人事システムにおける先行研究について
2. 職業公務員内部における人事システム
 - (1) 閉鎖型任用制について
 - (2) 遅い昇進システムについて
3. 政治・行政インターフェイスにおける人事システム
 - (1) 政治・行政インターフェイスにおける人事システムの分析について
 - (2) 政治と行政について
 - (3) 政治任用について
 - 1) 政治任用について
 - 2) 政治任用の範囲について
 - (4) 自治体の政治・行政インターフェイスにおける人事システムについて
4. 公務員人事システムにおける中央地方関係
 - (1) 公務員人事システムにおける中央地方関係の研究について
 - (2) 中央・地方関係について
 - 1) 中央集権の中央・地方関係
 - 2) 1990年代以降の地方分権改革の動き
 - 3) 2000年代後半以降の地域主権改革の動き
 - (3) 自治体への中央官僚出向について
 - 1) 自治体への中央官僚出向の実態について
 - 2) 「人的支配拡大仮説」と「戦略的置き換え仮説」
 - 3) 国および自治体におけるメリット・デメリット
 - 4) 戦後改革の歴史的意義の観点から
 - 5) 「市民自治」および自主組織権の観点から

第2章 自治体における一般職の人事システム改革

- 人事システム改革の体系と先進取組事例—
1. 自治体の人事システム改革の体系
 2. 採用について

- (1) 人事システムにおける採用について
- (2) 採用試験における年齢・学歴制限の撤廃
- (3) 外部公募制
3. 昇任について
 - (1) 人事システムにおける昇任について
 - (2) 早い昇進システム
 - (3) 昇任試験
4. 降任について
 - (1) 人事システムにおける降任について
 - (2) 分限処分による降任
 - (3) 希望降任制
5. 転任について
 - (1) 人事システムにおける転任について
 - (2) 組織内公募制
 - (3) フリーエージェント制
6. 人事評価について
 - (1) 人事システムにおける人事評価について
 - (2) 多面評価
 - (3) コンピテンシー評価
7. 専門職制度について
8. 外部団体との人事交流について

第3章 自治体人事システムに関する実態分析

－全国自治体実態調査の分析をもとに－

1. 自治体人事システムに関する全国自治体実態調査について
2. 実態調査の概要
3. 調査結果の集計・分析
 - (1) 「問1 現在の人事における取組状況について」の集計・分析
 - (2) 「問2 人事システムに対する問題の認識について」の集計・分析
 - (3) 「問3 今後の取組みに対する必要性の認識について」の集計・分析
 - (4) 「問2 人事システムに対する問題の認識について」と「問1 現在の人事における取組状況について」のクロス集計・分析
 - (5) 各項目の相関関係の分析
 - 1) 問1の項目の相関関係
 - 2) 問2の項目の相関関係
 - 3) 問1の項目と問2の項目の相関関係
 - (6) 調査結果についての多変量解析
 - 1) 「従来型人事システムの問題の認識」についての因子分析
 - 2) 「新しい人事システム改革の取組状況」についてのクラスター分析
 - 3) 「従来型人事システムの問題の認識」と「新しい人事システム改革の取組状況」の相関関係の分析
 - 4) 「従来型人事システムの問題の認識」および「新しい人事システム改革の取組状況」と自治体規模との関係
4. 自治体人事システムに関する実態分析における小括

第4章 自治体における特別職の人事システム改革

－上越市における「副市長制改革」を中心に－

1. 上越市における行政改革の事例研究について
2. 上越市宮越市政下における行財政システム改革の概要
 - (1) 上越市の概況
 - (2) 上越市宮越市政下における行財政システム改革の概要
3. 上越市行政改革大綱と上越市行政改革・地方分権推進委員会の提言
 - (1) 上越市行政改革大綱の策定
 - (2) 上越市行政改革・地方分権推進委員会の提言
4. 「副市長制改革」の導入
 - (1) 副市長制改革について
 - (2) 組織・職制の簡素化
 - (3) 上越市創造行政研究所の設立

5. 「副市長制改革」導入後の検証と評価
 - (1) 先行研究における検証と評価
 - (2) 上越市行政改革・地方分権推進委員会の「提言」における検証と評価
 - (3) 「副市長制の導入をはじめとする行政改革に関する職員アンケート」の結果について
 - (4) 上越市の検証と評価
 - (5) 「副市長制改革」の終焉と部制の復活
6. 宮越市政以降の上越市における行政改革
 - (1) 「専門員」制度の導入－政策課題に応じた特別職非常勤職員の配置－
 - (2) 近年の特徴的な行政改革について－「総ざらい」の実施－

終章 本研究の総括

1. 自治体における人事システム改革について
 - (1) 自治体における一般職の人事システム改革について
－人事システム改革の体系と全国自治体実態調査の分析をもとに－
 - (2) 自治体における特別職の人事システム改革について
－上越市における「副市長制改革」をもとに－
2. 「公益学」の視点によりみた本研究の位置付け
3. 本研究の意義と今後の課題

おわりに

謝辞

参考文献

資料編

各章の概要については以下のとおりである。

序章では、公務員人事システムを取り巻く背景、現状についてまとめた。長期的なスパンと短期的なスパンの両方から背景についてまとめ、さらに、自治体の従来型行政改革と1990年代中盤以降に自治体で進展してきている新しい行政改革、NPMについて整理した。また、地方政治・行政制度全体のマクロの視点からも論じた。

第1章では、自治体の人事システムについて、職業公務員内部における公務員人事システム、政治・行政インターフェイスにおける公務員人事システム、公務員人事システムにおける中央・地方関係の各面から先行研究をもとに整理した。

第2章から第4章において自治体の人事システム改革について分析した。第2章および第3章では、主として一般職の職業公務員の人事システム改革を対象とし、第4章では、主として特別職の政治任用職の人事システム改革を対象としている。

第2章では、自治体の人事システム改革を体系的・包括的・全体的に捉え、自治体の人事システム改革について、「人事システム改革の体系」として先行研究を踏まえた分析と先進取組事例の分析を行った。「人事システム改革の体系」については、「採用」（採用試験における年齢・学歴制限の撤廃、外部公募制）、「昇任」（早い昇進システム、昇任試験）、「降任」（分限処分による降任、希望降任制）、「転任」（組織内公募制、フリーエージェント制）、さらには「人事評価」（多面評価、コンピテンシー評価）、「専門職制度」、「外部団体との人事交流」の各面から構成される。

第3章では、第2章で論じた自治体の「人事システム改革の体系」をもとに実施した自治体の人事システムに関する全国自治体実態調査の結果を踏まえながら、自治体の人事システムに関する実態分析を行った。実態調査については全国の都道府県、政令指定都市、中核市、特例市、人口10万人以上の市・特別区、山形

県内市町村を対象として、郵送配布・郵送回収によりアンケートによって行った。アンケート調査の内容については、各自治体における新しい公務員人事システム改革の取組み状況について問う「問 1 現在の人事における取組み状況について」、各自治体における従来型公務員人事システムに対する問題の認識について問う「問 2 人事システムに対する問題の認識について」、各自治体における今後の新しい公務員人事システム改革の取組みに対する必要性の認識について問う「問 3 今後の取組みに対する必要性の認識について」の三つの柱から構成されており、それぞれの問において、先行研究レビュー、情報収集、自身の問題意識を踏まえて作成した 19 の質問項目がある。これらの調査に対する回答結果に対して、単純集計・クロス集計などの諸集計の他、相関分析、さらには多変量解析（クラスター分析、因子分析）など、様々な分析を行った。全国の自治体における公務員人事システム改革の取組状況、従来型公務員人事システムに対する問題認識、公務員人事システム改革の取組みの必要性の認識について調査し、その調査結果に対して様々な分析を行うことによって、自治体人事システムにおける改革の取組状況と問題の認識を明らかにし、問題点、課題、改革の方向性の分析につなげるものである。この実態分析により様々な知見を引き出した。

第 4 章では、特別職の政治任用職を対象とした人事システム改革として、上越市宮越市政下において進められた「副市長制改革」を中心に事例分析した。上越市宮越市政下において 1993 年から 2001 年にかけて、行財政全般・多方面にわたる大きな改革が進められたが、宮越市政下の一連の行政改革の中でも、特に独自性・先進性が大きく、また中心をなす改革であったのが「副市長制改革」である。本研究では、「副市長制改革」を中心として、宮越市政下の行財政システム改革全般にわたって分析を行い、制度を中心とした内容やメリット等について、さらに導入後の検証と評価について論じた。

終章では、本研究における先行研究を踏まえた分析、事例研究、サーベイ・データの分析による実態分析をまとめながら、自治体における人事システムの実態、問題点、課題、そして改革の方向性について論じた。そして、本研究が新進の学問である「公益学」研究の一つとして位置付けられることから、「公益学」の視点からみた本研究の位置付けについて論じた。さらに、本研究の意義と今後に残された課題についてまとめた。

3. 主な内容

(1) 自治体における一般職の人事システム改革について

先行研究を踏まえた分析および事例分析により提示した自治体の「人事システム改革の体系」と、全国自治体実態調査をもとにした「自治体人事システムに関する実態分析」より導き出した結論を踏まえ、自治体における人事システムの実態、問題点、課題、人事システム改革の方向性について論じた。

1) 採用について

従来型公務員人事システムにおける採用試験では、年齢・学歴が制限されることによって実質的には転職者の中途採用が制限されることになり、入口は基本的に新卒者などの若年層、特定の学歴層に限定され、内部昇進していくという閉鎖型任用制が形成されてきた。しかしながら、この従来型システムについては、その閉鎖性・非流動性から、人材確保、職員の人材育成・キャリア形成といった観点から多々問題が指摘されている。

採用試験における年齢・学歴制限の撤廃により、閉鎖型任用制は維持しながらも、入口をより広い年齢層・学歴層にも開くことにより、様々な経験、職歴、知識、技術を有した人材を獲得できるようになる。また、

様々な年齢層・学歴層にも広く行政機関への就職への機会を与え、さらには本人の能力によって任用を行うといった能力主義を向上させることにもつながることとなる。

本研究の実態調査では、「年齢制限の撤廃」については「実施も検討もしていない」が極めて多数となっており、これに対して「学歴制限の撤廃」については「実施している」が「実施も検討もしていない」を上回っている状況にある。これらのことから「年齢制限」よりも「学歴制限」の方が実施が進んでいるということが分かるが、従来型公務員人事システムにおいては、「学歴」よりも「年齢」の要素の方が硬直性が高く、変革がより困難であるということが考えられる。また、実態調査の分析から、年齢制限に対して問題認識を持ちながらも、「年齢制限の撤廃」の改革の実施にいたっていない自治体が多いということが分かっており、そうしたことから、「年齢制限の撤廃」に実際に取り組むことがいかに困難であるかということが分かる。

本研究を踏まえ、「年齢制限の撤廃」および「学歴制限の撤廃」を実施することが改革の方向性として考えられる。そして、改革の実施においては、第一段階として改革へのハードルが比較的低い「学歴制限の撤廃」から始め、変革が比較的困難で実際に圧倒的多数の自治体で取り組まれていない「年齢制限の撤廃」については、次の段階として取り組むことも一つの合理的な改革の方向性と考えられる。

「外部公募採用」については、外部から専門的な知識・経験を有する職員を獲得できること、外部公募により競争原理、市場原理が働くこと、民間等の外部からの職員が加わることにより既存職員に刺激が与えられ、組織や人材の活性化につながることなどの効果が考えられる。

本研究の実態調査では、「外部公募採用」については「実施も検討もしていない」が多数となっている。先進自治体の事例においては、任期付職員法などの法制度を積極的に活用するなどして工夫しながら、政策課題に応じて外部公募採用に取り組んできていることが分かった。日本の民間を含めた労働市場全体の問題等により、閉鎖型任用制から開放型任用制に変革するということは現実的には困難であるという現実を踏まえ、既存の閉鎖型任用制の範囲内で外部公募採用という改革に取り組んでいるのである。

本研究を踏まえ、閉鎖型任用制を基本としながら、部分的に開放型任用を取り入れる「外部公募採用」の導入が改革の方向性として考えられる。そこにおいては、特定の政策課題に応じて、必要なポストにおいて外部公募採用を導入していくということが重要である。先進自治体での取り組みに見られるように、広報、政策法務、財務マネジメント、IT化など、特定の政策課題に応じて効果的に取り入れるのである。

改革に取り組む際に留意すべき課題は、市川市の事例でも若干その傾向が見られたように、外部公募採用が、その性質上、専門的な知識・経験・資格を応募条件とすることがあり、そうした場合に、応募人数が低く競争原理が低下し、採用の選択肢が減るなどの可能性があるわけであるが、多様な人材確保や競争原理の導入といった外部公募採用の趣旨を考えれば、専門的な知識・経験・資格を応募条件とした場合に、いかに応募者を確保するかが課題であり、改革に取り組む際に合わせて具体的手立てを講じる必要がある。

なお、先進自治体の事例で見られた以下の改革における基本スタンスには、公務員人事システム改革の一つのあり方を見出すことができる。すなわち、閉鎖型任用制に見られるように現行システムの大きな変革が現実的に困難なのであれば、現行システムの存在を所与の前提とし、現行システムの可能な範囲内でアイデアを出し、工夫することによって現実的に改革を進めていくという改革スタンスである。

2)昇任について

「昇任試験」については、本研究の実態調査では、「実施も検討もしていない」が約半数となっているが、地方公務員法上、人事委員会が必置である都道府県については昇任は競争試験によることが原則であるにも

かかわらず都道府県の多数が法制度の趣旨に反して「実施も検討もしていない」という状況にある。「昇任希望者限定」については、「実施も検討もしていない」が多数であった。「昇任希望者限定」を実施していない場合、「本人の希望の如何に関わらず」あるいは「本人の希望に反して」昇任してしまうという状況が避けられないが、そうした状況の場合、モチベーション向上の観点から問題があると考えられる。問題の認識については、「昇任試験なしの問題」、「昇任希望者限定なしの問題」ともに明確な傾向はなかった。

既存の公務員人事システムにおける大きな柱である「遅い昇進システム」(稲継[1996])については、合理性についての賛否両論が出され、議論されているところであるが、従来型公務員人事システムは「遅すぎる昇進システム」(荒川[2007]; 圓生[2008])であり、政策立案、行政マネジメント力を形成していくというキャリア形成の点から、さらに、地方分権・地域主権、NPMが進展し、自治体の政策立案、行政マネジメントの高度化が一層求められるようになってきているという点からはデメリットが大きいと考えられる。

本研究を踏まえ、昇任については、昇任マネジメントの観点から「昇任試験」、「昇任希望者限定」、「早い昇進システム」の取組みの実施、さらに従来の「遅すぎる昇進システム」の改善という改革の方向性が考えられる。

なお、「昇任試験」を実施するという改革の方向性はあるものの、「昇任試験」を実際に実施していくにあたって、具体的にどの職位で導入するのかという問題が出てくる。また、東京都や横浜市の事例でも見られたように「昇任忌避傾向」あるいは「昇任したくない症候群」の増加により(稲継[2011])、昇任試験受験者が減少傾向にあることが問題となっている。こうした問題については今後の課題である。

また、実態調査の分析を通して、昇任および降任は、公務員人事システムの問題および改革の要所であるということが分かっている。従来型人事システムの問題の認識についての因子と、新しい人事システム改革の取組状況についてのクラスターの相関関係について分析した結果、「人事の硬直性」は「昇任・降任制度の問題」と相関があり、「昇任・降任制度の問題」は「適材適所の人事」と相関があるということが分かった。特に問題の認識と改革の取組みの相関がある部分、すなわち「昇任・降任制度の問題」と「適材適所の人事」は重要であると考えられる。

3)降任について

従来型公務員人事システムにおいては、これまで降任については十分に運用されてこなかった。特に分限処分による降任については、これまでは法制度上は分限処分があるものの、実際には運用において活用されてこなかったという問題がある。それにより降任による人事インセンティブが働かないという問題や適材適所の人事が不十分となってしまうという問題が生じる。そこで改善策として考えられるのが、これまで実施が皆無であった分限処分による降任を実施するという方策と、さらに分限処分ではない希望降任制の導入である。分限処分の降任については、公務の能率の維持およびその適正な運営の確保の目的から地方公務員法により制度化されているものであり、その適切な活用が求められ、また希望降任制については、適材適所の人材配置や意欲向上といった観点から、行政の人材マネジメントにとっても、本人自身にとってもプラスになるものであり、導入する意義がある。

本研究の実態調査では、「分限処分降任の実施」については、「実施している」が約半数となっている。ただし「実施も検討もしていない」も約2割存在している。分限処分による降任については、「必要がある場合、分限処分による降任を実施する」という基本的な制度方針は大半が持っているという状況が分かる。ただし、実際の制度の運用、実施レベルでは、大森[2006]が指摘しているとおりに積極的・活発に制度を活用するという

状況は少ないのではないかと考えられる。「希望降任制度」については、「実施している」が多数となっている。また、実態調査の分析から、「分限処分降任なしの問題」を認識しているものの、取組みの実施まではいたらずに検討している段階であるという自治体が相当な割合存在するということが分かっており、検討の段階から取組みの実施の段階へといたるまでのその間に存在するハードルが課題であるといえる。

そしてそのハードルとは、分限処分の実施にあたっては、実施するための前提・前段階として、諸制度の整備が必要となってくるということが考えられる。すなわち、分限処分実施の判断においては客観性が求められるため、分限処分の手続き・基準等のルールを明確にすることが必要となり、先進自治体において取り組まれているように、実施に際しては分限処分の指針等を整備することが必要になってくる。さらに、分限処分実施の前提として、人事評価制度の構築・実施も必要になってくる。このように、分限処分の実施にあたっては、実施するための前提・前段階として、分限処分の手続き・基準等のルールや人事評価制度等の諸整備が必要となってくるのである。

問題の認識については、「分限処分降任なしの問題」については、「問題がある」が極めて多数となっている。「希望降任制度なしの問題」についても「問題がある」が多数となっており、従来型公務員人事システムにおける降任に対する自治体の高い問題認識が明らかになった。

本研究を踏まえ、「分限処分降任」の適切な運用、および「希望降任制度」の導入が改革の方向性として考えられる。「分限処分降任」と「希望降任制度」は、適材適所の人事等の効果は同じ部分があるが、性質の異なるものであるため、二段構えでシステム構築することも可能であり、効果があると考えられる。さらに、分限処分の手続き・基準等のルールを明確にすることと人事評価制度の構築・実施も併せて必要な改革として位置付けられる。

4) 転任について

これまで自治体においては、どの職員を異動させるかという異動の決定、どこへ異動させるかという異動先の決定は、人事担当課が所属のヒアリングを踏まえて専権的に行う「組織主導型異動」が一般的であったが、この「組織主導型異動」は、成果主義をより強めるためには自分で仕事を選択できる仕組みを作らなければならないという問題や、組織内労働市場における仕事の多様化によって、組織が全ての職員の能力・適性を掌握するということが不可能になっているという問題などの様々な問題に直面している（八代[2003]）。

本研究の実態調査では、「組織内公募」については、「実施も検討もしていない」が約半数となっている。問題認識については、「組織内公募なしの問題」に対しては、「問題はない」の方が「問題がある」を上回っており、従来型公務員人事システムの人事異動である「組織主導型異動」に対する問題の認識は高くはなく、組織内公募制の実施も進んでいないということが分かる。「FA制度」はまだ概念が広まっていない状況にある。

本研究を踏まえ、「組織主導型異動」が基本としてある中でも、人材発掘手段、人材活性化策、組織活性化策、能力開発意欲向上策としての効果が期待できる組織内公募制を部分的・効果的に導入していくことが改革の方向性として考えられる。

改革に取り組む際に留意すべき課題は、応募者が多く集まらないといったことや、実際には当初から特定の人物が内定しているというヒモつきの状況にならないようにすることである。人材発掘手段、人材活性化策、組織活性化策、職員の能力開発意欲向上といった組織内公募制の効果を踏まえれば、意欲のある多くの職員が応募し、決定において競争原理が働くような状況が望ましく、そのために職員への周知徹底・意識啓

発を図る、応募しやすくするなどの具体的手立てを講ずることが重要である。

5) 従来型任用システムについて

次に従来型任用システム全般についてである。「終身雇用原則」、「年功序列原則」、「内部補充原則」など閉鎖型任用制を中心とした従来型任用システムについては、前述した「採用」、「昇任」、「降任」、「転任」の各任用に横断的に関わるものであるため、まとめてここで取り上げる。

本研究の実態調査では、「終身雇用原則の見直し」については、「実施も検討もしていない」が極めて多数となっている。これは、「終身雇用原則」が従来型公務員人事システムの柱であるため、その見直しは壁が高いということが考えられる。また、地方公務員法上の身分保障の制度があるため、「終身雇用原則の見直し」については、例えば国のキャリア・システムに見られるような運用レベルでの工夫によるシステム構築が必要であり、実施は容易ではないということが考えられる。「年功序列原則の見直し」については、「実施している」が約半数となっている。これについては、「年功序列原則」が従来型公務員人事システムの柱であるということを踏まえれば意味が大きいと考えられる。「内部補充原則の見直し」については、「実施も検討もしていない」が極めて多数となっている。従来型公務員人事システムの基盤である「閉鎖型任用制」を構成する基本的システムである「終身雇用原則」および「内部補充原則」において「見直し」を「実施も検討もしていない」が極めて多数となっており、「閉鎖型任用制」が堅持されているということが明らかになった。ただし、「閉鎖型任用制」の従来型人事システムは基本として堅持しつつも、「開放型任用制」の要素を持つ「外部公募採用」を部分的に取り入れる取組みも一定割合の自治体で行われてきている。

問題の認識については、「終身雇用原則の問題」に対しては「問題がある」は極めて少数となっている。また、「内部補充原則の問題」についても、「問題がある」は極めて少数となっている。これらのことから、従来型公務員人事システムの基盤である「閉鎖型任用制」を構成する基本的システムである「終身雇用原則」および「内部補充原則」において「問題がある」は極めて少数であり、「閉鎖型任用制」に対する問題の認識は少ないということが明らかになった。「年功序列原則の問題」に対しては「どちらかといえば問題がある」と合わせた「問題がある」が約半数となっている。従来型公務員人事システムの柱である「年功序列原則」においてこうした結果が明らかになったということは留意すべき点である。

本研究を踏まえ、「閉鎖型任用制」の従来型公務員人事システムは維持しながらその下で新しい人事システム改革に取り組んでいくのが現実的な改革の方向性として考えられる。ただし、同じ従来型公務員人事システムの要諦であっても、その見直しの実施が約半数にも上り、問題の認識についても約半数に上った「年功序列原則の問題」については、改革の実施が方向性として考えられる。

6) 人事評価について

人的資源管理の中でも人事評価の果たす役割は大きく、組織業績は構成員がどれだけ能力を向上させ、それを発揮するかにかかっているが、そのための種々のツールの一つが人事評価である。人事評価の目的として、能力・実績に基づく人事管理や組織全体の士気高揚、公務能率の向上などが挙げられ（地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究会[2009]）、さらに人事評価制度構築の副次的効果として、これまで人事評価制度の未整備により事実上困難であった分限処分の実施にも資することとなる（稲継[2008]）。新たな人事評価における改革として、公平・公正な評価、評価の客観性・納得性の向上、人材育成などに資する多面評価やコンピテンシー評価などが取り込まれ始めている。

本研究の実態調査では、「上司による人事評価」については、「実施している」が多数となっているものの、約2割が実施も試行もしていない状況にあり、人事評価の人事システムにおける役割の大きさ、重要さを考えれば問題が大きいと考えられる。多面評価の一つである「部下による人事評価」については、「実施も検討もしていない」が多数となっている。問題の認識については、「上司による人事評価なしの問題」に対しては「問題がある」が多数となっている。「部下による人事評価なしの問題」については「問題がある」は多数ではない。人事評価の最も基本である「上司による人事評価」に比べて「部下による人事評価」はさらに次の段階の改革であるため、「上司による人事評価」に比べて問題認識は相当低くなっており、また実施も進んでいないと考えられる。

本研究を踏まえ、第一段階として「上司による人事評価」の実施、さらに次の段階として、まだあまり普及していない人事評価における新たな改革である「多面評価」や「コンピテンシー評価」の実施が改革の方向性として考えられる。コンピテンシー辞書が詳細かつ複雑で評価者にとって過大な負担となるなどのコンピテンシー評価の問題点を改善した「簡易コンピテンシー評価」も改革の方向性として考えられる。

7) 専門職制度について

専門職制度が持つ効果として、モチベーション低下と能力開発機会の喪失をもたらすキャリア・プラトーを解消すること、人材を有効活用して人的資源の浪費や組織パフォーマンスの低下を防ぐこと、専門職としてのキャリアを明確にすることで様々なメリットがあることなど、様々な効果が期待できる。

本研究の実態調査では、「専門職制度」については、「実施も検討もしていない」が約半数である。こうした状況については、職員のモチベーション、人材の有効活用、職員のキャリア形成といった観点から問題があると考えられる。「複線型人事制度」や「専門職制度」が近年急速に注目され、人事行政課題として挙げられている状況にあるという点を踏まえれば、自治体における実際の問題認識は低いといえる。

本研究を踏まえ、専門職制度の導入が改革の方向性として考えられる。その専門職制度の構築においては、ライン管理職と並んで専門職のキャリア・パスを確保し複線型の人事システムを構築することとなるが、その際には専門職ラダーを係長級など低位の職位までで止めるのではなく、部長級など高位の職位まで確保することが重要である。

8) 外部団体との人事交流について

自治体と外部団体との人事交流には以下のような様々なメリットがある。まず派遣される職員本人にとっては、人材育成効果として、OJTの一環であるとともに現所属との比較の中で業務遂行を行うOFF-JTの効果も期待できるという点や、異なる地域、異なる職場風土で勤務することにより、自己啓発効果も大きいと考えられる点など様々なメリットがある。また、派遣元の組織にとっても、派遣先との人的ネットワークが形成できるという点や、地域間の連携を深めるためのパイプづくりができるという点、さらに、組織外の動きに疎くなる危険性があるという問題が既存の閉鎖型任用制には存在するが、そうした点を改善するといったメリットがある。

国と自治体の人事交流については、1990年代以降地方分権・地域主権改革が進められてきているものの、自治体の幹部ポストに多くの中央官僚が変わらずに出向しており、減少傾向にないという実態、中央官僚の自治体への出向は大半が幹部ポストであるのに対して自治体から国への出向については幹部ポストはわずかであるといった「非対称性」(喜多見[2010])の実態がある。本研究の実態調査では、民間企業など「外部団

体との人事交流」については、「実施も検討もしていない」が約4割ある。人事交流についての閉鎖的な状況が明らかになった。こうした状況については、職員の人材育成、組織の活性化といった観点から問題があると考えられる。

問題の認識については、「天下りの問題」に対しては、「問題がある」が極めて少数となっている。中央官僚の自治体の幹部ポストへの出向についてはメリットがあるものの、様々な観点から問題もあるところであるが、問題認識は極めて低いということが明らかになった。「外部団体との人事交流なしの問題」についても、「問題がある」が少数となっている。「外部団体との人事交流」については、民間企業など外部団体に派遣される職員にとっては、他の外部組織での勤務・研修により、組織内部では得られない様々な経験・勉強を積むことができるというメリットがあり、また民間企業など外部団体から職員を受け入れることにより、職員への良い刺激・勉強になるというメリットがある。こうしたメリットがある「外部団体との人事交流」であるが、それが無いことに対しての問題認識は低いという実態が明らかになった。

本研究を踏まえ、行政機関および民間企業等の外部団体との人事交流を進める改革が考えられるが、行政機関間の人事交流においては以下の点に留意が必要である。人事における中央地方関係については、中央官僚による自治体の幹部ポストへの大量の出向と「非対称性」といった問題があるわけであるが、中央官僚出向については様々なメリットもあるため、政策課題に応じて部分的・効果的に中央官僚出向を活かしていくということが改革の方向性として考えられる。ただし、そこにおいても、全体としては中央官僚による自治体の幹部ポストへの大量の出向と「非対称性」といった問題を克服しながら部分的・効果的に進めるということが必要であると考えられる。

9)人事システム全体について

これまで本研究を踏まえ、自治体の人事システム改革について各項目に分けて論じてきたが、全体に関わる点について論じる。

本研究の実態調査全体を通して、従来型公務員人事システムに対する問題の認識と改革の取組みが概ね対応している状況が分かったが、特に、「昇任・降任制度の問題」は「適材適所の人事」と相関があるということが明らかになっており、このことは自治体における人事システム改革に多分に示唆を与えられられる。

また、実態調査の分析を通して、「適材適所の人事」、「多様な人材の確保」については、自治体規模による区分によって差があり、自治体規模が大きくなるほど改革の取組みが進展している傾向にあるということが分かった。なぜ自治体区分によってこうした差が生じているのか、そのさらなる解明については別論に委ねられるが、規模の小さい自治体での人事システム改革の進展が今後の課題と考えられる。

また、実態調査の分析を通して、「閉鎖型任用制」や「組織主導型異動」などの従来型人事システムの変革が困難な中で、従来型人事システムを基本としながらも、「採用試験における制限撤廃」、「外部公募採用」、「組織内公募制」などの新しい人事システム改革が取り込まれてきていることが明らかになった。これらの改革は、従来型人事システムに「開放性」と「柔軟性」を取り入れる改革であると考えられる。このように、従来型人事システムを基本としつつも、部分的・効果的に新しい人事システム改革を取り入れてそのメリットを活かしていくといったことが一つの改革の方向性として考えられる。また、人事システムは一部分の個別システムで完結するものではなく、様々なシステムが相互関連してつながっていることから、その改革においては包括的な改革が必要である。本調査でも様々な人事システム改革を取り上げたが、様々な方面から包括的・全体的に人事システム改革に取り組んでいくということも改革の方向性として考えられる。

(2) 自治体における特別職の人事システム改革について

特別職の政治任用職を対象とした人事システム改革について、上越市における「副市長制改革」の事例研究を踏まえてまとめる。

本研究では、上越市宮越市政下において1993年から2001年にかけて進められた、行財政全般において多方面にわたる行財政システム改革について、特にその中でも独自性・先進性の大きい改革であった「副市長制改革」を中心に検証を行った。

上越市で進められた行財政システム改革の特徴については、理念、哲学、基本方針・指針を明確に掲げた中で、行財政システム改革を具体的に実践して進めていくという点が挙げられる。明確な理念がないまま、ただ形だけ他自治体のまねをしたり、表面だけの取組みをしたりしていても、改革は成功せず、明確な「理念」をしっかりと掲げることが行政改革において重要であり、上越市の行政改革の基本姿勢は高く評価される。

上越市宮越市政下で進められた行財政システム改革は、宮越元市長のリーダーシップによるところが大きく、トップの強いリーダーシップが、行財政全般にわたる大きな改革を進める牽引力として重要であることを現実に示した典型的な例であるといえる。これは他の自治体の行財政改革においても大きな示唆を与えるものである。

以上の点を踏まえ、以下について論じることができる。すなわち、自治体が行政改革を進める際には、トップが明確な理念を示し、それを堅持しながら具体の改革に落とし込み、それぞれの改革に取り組んでいくことが重要であるということである。また、行政改革を強く推進していくにはトップのリーダーシップが必要である。

次に本事例研究の中心である「副市長制改革」についてまとめる。

「副市長制改革」は、宮越市政下の一連の行政改革の中でも中心をなす大きな改革であったが、本研究では、その「副市長制改革」について、制度を中心とした内容やメリット等について、さらに導入後の検証と評価について論じた。「副市長制改革」の制度設計における理論上は、一般職の部長ポストを政治任用職である特別職の副市長ポストに置き換えることにより、当改革の主目的である「権限と責任の明確化」が図られ、業績マネジメントの強化、政治的応答性の強化も図られることとなる。しかしながら実態としては、首長の政治的意思が行政職員に落とし込まれるということや、副市長と現場の責任者である課長が直結するということ、組織・職制の簡素化等については効果があったわけであるが、職業公務員ポストである一般職の部長ポストを政治任用職ポストである特別職の副市長ポストに置き換えたもののその「差異が不明確」であり、また、「権限と責任の明確化」や「部門間の連携強化・縦割り行政の排除」などにおいて効果が不十分であることが分かった。

以上の検証・分析について「政治任用の拡大」の意義という観点から考えれば、これらの「副市長制改革」の趣旨の中でも「政治的意思の実現」と「権限と責任の明確化」が重要であり、そしてその2点について以下のことがいえる。すなわち、第1点目は、「副市長制改革」については、「政治的意思の実現」を政策目標として重視すればメリットがあるということである。このことから、自治体改革において、「政治的意思の実現」およびそれと繋がる国民主権の強化・住民ニーズの反映を政策目標として重視するのであれば、「副市長制改革」の導入は効果が期待できるということであり、改革の方向性として考えられる。ただし、「政治的意思の実現」のための応答性の強化は、専門性・中立性とのトレード・オフの関係にある（森田[2000]）ことに

も留意が必要である。すなわち、専門性・中立性と応答性というトレード・オフの関係にある価値のバランスを図るといった困難な制度設計があり、実務と検証を重ねながら最適解を探求していくことが長期的な課題となる。

第2点目は、「権限と責任の明確化」を重視すれば、上越市の事例の場合、メリットが不十分であり、一般職の部長ポストと置き換えた特別職の副市長ポストの差異を明確にする制度設計、「権限と責任の明確化」を強化する制度設計というものが、実際の改革実践における具体的な制度設計・運用において課題になってくると考えられる。

制度の目的や制度導入時に想定していたメリット・効果は「権限と責任の明確化」をはじめとして多々あったわけであるが、制度導入後の実際の運用にあたっては、市長のリーダーシップが強すぎて、かえって副市長が十分に権限を活用できなかったなど、市の特殊的・個別的要因があり、十分には効果が上がらなかった部分があるといえる。実際に改革に取り組んでいく場合、こうした問題を乗り越える必要があり、課題となる。

以上の上越市の行財政システム改革は独自性、先進性の大きい改革であるにも関わらず、先行研究においてその検証は不十分な状況にあった。その検証を行った数少ない先行研究についても、実施までの制度を中心とした研究であり、その実施後の検証・評価については十分な先行研究がなく、研究を加える余地が残されていた。そうしたこれまでの先行研究の状況を踏まえ、改革実施後の検証・評価も含め、「副市長制改革」を中心として宮越市政下の行財政システム改革全般にわたる研究を加えたという点、一般職の職業公務員である部長ポストを特別職の政治任用職である副市長ポストに置き換えるという独自性のある特別職の人事システム改革について分析を行ったという点に本研究の意義がある。

以上、本稿では、一般職の職業公務員を対象とした人事システム改革、および特別職の政治任用職を対象とした人事システム改革について論じたところであるが、一般職の職業公務員については地方公務員法の適用となり、特別職については地方公務員法の適用外である。そして、本稿で論じた一般職の職業公務員を対象とした人事システム改革については、いずれも現行の地方公務員法を前提とし、その下での改革であった。つまり、現行の地方公務員法の下でも様々な改革が可能であり、また、実際に改革が進められてきているということが分かるのである。

(3) 「公益学」の視点によりみた本研究の位置付け

21世紀は「公益」をキーワードとした「公益の時代」と評され、「公益」の視点・理念で様々な社会事象を分析し、社会を見直す時代に入っている(小松[2000];[2004])。そしてこの「公益の時代」において「公益」を探究する新進の学問こそが「公益学」である。

「公益学」の成立と体系化についての研究が行われた小野[2012]によれば、「公益学」の歴史について、1990年代後半からの「公益学」研究に対する機運の高まり、その中から生まれた「公益学」の成立、その核である2000年の日本公益学会の設立および2001年の東北公益文科大学の開学、両者を中心とした2000年代以降の「公益学」研究の蓄積、体系化と大きく整理されるが、それを踏まえれば2000年頃を一つの「公益学」の成立の時期と捉えることができ、それ以降これまで約10年間にわたって、「公益学」の研究蓄積・体系化が取組まれてきたところである。

「公益学」の核となる要素は、「学融合」(東北公益文科大学[2010])と「公益実現の社会システム」(東北公益文科大学[2011])である。そして、この「学融合」と「公益実現の社会システム」という点から本研究の

位置付けは次のように要約される。

自治体では、これまで様々な問題に直面し、それらに対する多くの指摘や批判もなされてきた。そして現在も、自治体の行財政運営には極めて多くの問題が山積している状況にある。

「公益実現の社会システム」の構築にあたっては、自治体の行財政運営は極めて重要であり、不断の改革が求められる。そして自治体の行財政運営の中でも、自治体の人事システムについては「基盤行政」、「一切の行政の土台」として行政にとって重要な位置付けにあり、自治体の行財政運営システムにおいて核心となるものである。

実際に自治体の行財政を運営し、行政サービスを社会に対して提供するの、「人」である自治体職員であり、その改革なくして行政改革はなしえない。そうした点を踏まえれば自治体の人事システム改革は行政改革の要諦である。「人事システム改革なくして行政改革なし」といえよう。

以上のような背景を踏まえ、「公益実現の社会システム」の構築に向けて、自治体人事システムの実態、問題点、課題を分析し、自治体人事システム改革の方向性について論じたものが本研究であると位置付けることができる。

本研究では、自治体の人事システムをめぐる諸背景を整理し、現在の実態について把握・分析するとともに、それらを踏まえながら、自治体の従来型人事システムの問題点、課題、さらに人事システム改革について論じたところであるが、そこには、「基盤行政」、「一切の行政の土台」として行政にとって重要な位置付けにあり、自治体の行政マネジメントにおいても核心となる人事システムの改革をいかにするかという「公益実現の社会システム」構築に資するという視点が一貫して貫かれている。各自治体で現在様々な行政改革が進められているが、人事システムの改革は行政改革の要諦であり、「公益実現の社会システム」の構築に資するものである。

「学融合」については、二つの捉え方がある。第一の捉え方は、様々な研究領域からなる「公益学」の体系全体として「学融合」を捉えるものであり、第二の捉え方は、それぞれの研究領域におけるそれぞれの研究において「学融合」を捉えるものである。第一の捉え方により本研究を捉えれば、本研究は「公益学」の体系の中における一領域である行政分野の研究として、「公益実現の社会システム」の構築に資する自治体人事システム改革について研究を行ったところであるが、他の研究領域においても、「公益実現の社会システム」の構築といった観点からそれぞれ研究が行われることにより、「公益学」の体系全体として「学融合」が進められることとなる。本研究はその一端を担うという位置付けである。

また第二の捉え方においても、本研究では、行政分野の研究の中でも自治体における人事システムを研究したところであるが、中心となる行政学はもとより、近接学問である政治学、法学、経営学、統計学など多くの「学融合」によって行われたと捉えることができる。

(4)本研究の意義と今後の課題

はじめに本研究の意義について述べる。

本研究ではアンケートによる自治体人事システムについての全国自治体実態調査を実施した。公務員人事システムの実態調査の先行研究においては、その調査対象については人事システムの一部のみを対象としたり、調査団体については都道府県のみなど一部の自治体区分を対象としたり、調査内容については取組状況の把握のみの調査であったり、分析については単純集計などで分析が留まっていたりするなど、その内容においてさらに発展させる余地が残っていた。本研究では、全国の都道府県、市区町村のうち約5分

の1を対象として調査を行い、また、自治体人事システムを体系的・全体的に対象としてその中の様々な個別のシステムについて問い、さらに取組みの実施状況の把握のみならず、それに対応した従来型人事システムの問題の所在を明らかにするため、問題の認識についても調査した。そして単純集計やクロス集計のみならず、相関分析や、クラスター分析、因子分析など多変量解析の手法を用いて解析を行った。以上の点がこれまでの先行研究において手薄であった部分であり、それらの研究により自治体人事システムの実態をさらに深く分析することができ、自治体人事システム改革についての様々な知見を引き出すことができた。

また、本研究では上越市宮越市政下における行政改革についての事例研究を行ったが、この行財政システム改革は独自性、先進性の大きい改革であるにも関わらず、その検証は先行研究において不十分な状況にあった。特に改革実施時についての研究はあったものの、実施後についての検証や、改革実施後の検証も含め、「副市長制改革」を中心として宮越市政下の行財政システム改革全般にわたって研究したものはこれまでになかった。本研究では、これまでの先行研究で不在していた改革実施後の分析・検証を新たに加えるとともに、「副市長制改革」を中心として宮越市政下の行財政システム改革全般にわたって分析を行った。また、現地調査、当時の行政改革の担当者へのヒアリング、一次資料の収集により、分析・検証をより深めた。以上のように、従来の先行研究に対してさらに新しい研究を積み重ねた。

全体については以下のとおりである。

既存の従来型公務員人事システムについての研究は多々あるものの、新しい人事システム改革についての研究については、新しい人事システム改革が1990年代中盤以降、自治体で進展してきたという背景もあり、蓄積が少なくあまり見られない状況にある。そうした中で、本研究においては、新しい人事システム改革について整理しながら、先進取組事例を人事システム全般にわたって広範に調査・分析した。また、それらについては、一次資料の収集、先行研究調査、ヒアリングなどを行って情報収集・調査したところである。自治体の人事システム全般にわたって、様々な自治体の先進的な改革の取組みについて情報収集・調査してまとめ、さらに様々な分析を行ったという点においては、これまでの先行研究を超えるものである。

さらに、自治体の人事システムに関する先行研究については、多くは人事システムの個々の部分システムの研究であり、また、自治体の人事システムを全般的に扱ったものについては、学術研究レベルのもの是不在していた。さらに、これまでの自治体の人事システムに関する先行研究については、法令解説・判例解説の域を出ていないもの、印象論、規範論を前面に出したものが多く、実態を明らかにしたもの、実証研究が不足していた(稲継[2007])。そうした観点から捉えれば、これまでの研究では、自治体の人事システムについて、体系的・包括的・全体的に、さらに先行研究を踏まえた分析と実態分析の両面からアプローチした学術研究レベルのものは不足していたということができ、本研究では、そうした自治体の人事システムをめぐる先行研究の状況を踏まえ、自治体の人事システムに対して体系的・包括的・全体的に、先行研究を踏まえた分析、事例研究、サーベイ・データの分析を行った。そして、それにより、自治体の人事システムについて、体系的・包括的・全体的に、制度と実態を把握・分析し、問題点、課題、人事システム改革の方向性について論じた。

また、本研究では、一般職の職業公務員を対象とした人事システム改革、および特別職の政治任用職を対象とした人事システム改革について論じたところであるが、現行の地方公務員法の下でも様々な改革が可能であり、実際に様々な取り組みが進められてきているということが明らかになった。

なお、長期的なスパンでの背景として、明治時代以来形成されてきた公務員人事システムにおける明治的行政体質が、いまだに変わらず温存されているということについて序章で論じたが、本稿で取り上げたそう

した様々な公務員人事システム改革が、不変に残存する明治的行政体質の影響をどのように受けるのかという視点も必要である。すなわち、本稿で取り上げた様々な公務員人事システム改革が明治的行政体質の変革につながるものであるとき、その不変性により十分に改革が進まないのではないかとといった視点である。あるいは反対に明治的行政体質が変革されるということも考えられる。いずれにせよ、明治的行政体質は、様々な社会の変革、環境変化、制度改変にも関わらずそれらを潜り抜けて残存してきたことから、実際の変革においては一筋縄ではいかない可能性が十分想定され、そうした視点に留意することが公務員人事システム改革においては重要である。

公務員人事システムは、「基盤行政」、「一切の行政の土台」と評されるとおり行政にとって重要な位置付けにあり、自治体の行政マネジメント、行政改革においても核心となる問題である。本研究では、自治体人事システムについての先行研究を踏まえた分析と実態分析を行い、自治体人事システムをめぐる諸背景を整理し、人事システムの制度と実態について把握・分析するとともに、それらを踏まえながら、自治体人事システムの問題点・課題について明らかにし、改革の方向性について論じた。論文全体において、自治体の人事システムおよび人事システム改革がどのようになっているのかを明らかにすることを中心とした。

そこにおいては、これまで築かれてきた既存の先行研究を踏まえてもなお、さらに発展させる余地があった部分に対して、あるいは先行研究において手薄であった部分に対して新しい研究、知見を加えており、学術的貢献がある。さらに加えて、各自治体において主体的・自立的に公務員人事システム改革に取り組んでいくことが喫緊の課題となっているが、本研究は、自治体人事システムの実態分析、問題点の解明、改革の取組みという自治体人事行政における実務・実践に資するものであり、社会的貢献もある。以上については、「公益実現の社会システム」の構築に資するものである。

次に今後に残された課題について述べる。

第1に、本研究は、自治体の人事システムおよび人事システム改革がどのようになっているのかを明らかにする what の分析を中心としているが、次の段階として、なぜそうなっているのかを明らかにする why の分析もさらに切り開き、研究を発展させる余地が残されている。それについては今後の課題である。

第2に、「自治体人事システムに関する全国自治体実態調査」の分析についてである。アンケート調査については、各自治体における新しい人事システム改革の取組み状況について、各自治体における従来型人事システムに対する問題の認識について、各自治体における今後の新しい人事システム改革の取組みに対する必要性の認識についての三つの柱から構成されており、それぞれの間において19の質問を行った。各自治体における人事システムについての問題と改革の取組みの全体像を明らかにするため、限られた質問数の中で広範囲の内容について質問を行った。そのため、一つ一つの項目について、さらに深く掘り下げて質問・調査し、さらに実態の解明・分析について深めるという余地が残されており、課題である。また、本研究では多変量解析の一部の分析手法なども用いたところであるが、分析手法については、本研究では踏み込まなかったさらに高度な手法が残されており、さらに分析手法について高めることも課題である。

第3に、上越市の行政改革に関する事例研究についてである。上越市宮越市政下において1993年から2001年にかけて進められた独自性・先進性の大きい行財政システム改革については、改革実施後の検証・評価についての先行研究は十分ではなく手薄な状況にあるということを指摘し、本研究ではこの先行研究において不十分であった部分にさらに研究を加え、改革実施後についての検証も含め、上越市宮越市政下における行財政システム改革、「副市長制改革」の検証を行った。本研究で事例研究を行った「副市長制改革」については、数少ない特別職の人事システム改革の一つであり、さらに他に例を見ない独自性のある改革であること

から、事例研究を行う価値の大きいものである。しかしながら、理論研究、実証研究ともにさらなる研究の余地が残されており、「副市長制改革」の理論研究と運用実態における実証研究を進めることにより、その解明を深めるということが課題として挙げられる。そして、特に先行研究において不足していたのは、「副市長制改革」実施後に実際にどのような効果・影響があったのかということについての検証である。本研究においても、職員アンケート結果や上越市の分析等をもとに改革実施後の状況・効果・影響についての検証を行ったが、さらにそれらについての実証研究を加える余地があると考えられ、今後の課題である。

第4に、本研究では、上越市の行政改革以外にも、人事システム全般にわたって、様々な自治体の人事システム改革の先進的な取り組みを取り上げたところであるが、1990年代以降、様々な自治体で新しい行政改革、人事システム改革に取り組んできており、本研究で取り上げた人事システム改革の事例はその中の一部に過ぎない。これまでに先進自治体で取り組まれた人事システム改革についての事例研究はもちろんのこと、今後も各自治体において様々な新しい人事システム改革が取り組まれていくこととなるであろうが、そうした新たな動きも的確に捉え、事例研究を重ねていくことが課題である。さらに、それぞれの自治体の人事システム改革において、実際にどのような効果、あるいは問題や限界があったのかなど、さらに実証的に分析を深める余地が残されており、今後の課題である。

第5に、本研究は、自治体の政治・行政における大枠の制度・システムについては、既存の現行制度・システムを所与の前提とし、自治体人事システム改革についてはその枠内で論じてきたところである。しかしながら、既存の自治体の政治・行政における大枠の制度・システムについても、所与の前提としてではなく、問題点や改革について分析するということが考えられ、今後に残された課題である。

第6に、組織論からのアプローチによる分析である。本研究の研究対象は、行政分野の中でも、人事行政、公務員人事システムの分野であることから、経営学の分野における人事管理論、人的資源管理論等の学問分野の知見に依拠したところである。しかしながら、行政組織のマネジメントであることから、組織論からのアプローチによる分析も多分に有効であり、組織論からのアプローチによる分析が今後の研究の幅を広げ、内容を深めることとなる。それについては今後の課題である。

第7に、「公益学」研究という観点からの課題である。「公益学」のこれまでの歴史を俯瞰すれば、1990年代後半からの「公益学」研究に対する機運の高まり、その中から生まれた「公益学」の成立、その核である2000年の日本公益学会の設立および2001年の東北公益文科大学の開学、両者を中心とした2000年代以降の「公益学」研究の蓄積、体系化の進展と概括されるが、現在、「公益学」が成立して以降、体系化と研究蓄積が進められて約10年が経った状況にある。本稿では、終章において「公益学」の視点から本研究を位置付けたが、「公益学」という学問の体系の中でどのように研究を位置付けるのか、あるいはどのように「公益学」を研究に取り入れていくのかについては、「公益学」が新進の学問であるということもあり、他にも様々な可能性があると考えられる。さらにそれらの点については、「公益学」あるいは「公益学」研究とはいかなるものなのか」という「公益学」最大のテーマにもつながっていく。それらについてのさらなる探究については今後の課題である。また、「公益学」研究の蓄積、体系化を今後さらに進め、「公益学」を発展させ、「公益学」の新たな地平を切り開いていくことも今後の大きな課題である。

要約中の参考文献

荒川俊雄(2007)「自治体における成績主義—昇任・昇格制度」武藤博己編『自治体職員制度の設計 実態に即した人事行政改革』公人社

- 稲継裕昭(1996)『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社
- 稲継裕昭(2006)『自治体の人事システム改革』ぎょうせい
- 稲継裕昭(2007)「アクター 官僚・自治体の経験的分析」『レヴァイアサン』木鐸社, 第40号, pp.108-114
- 稲継裕昭(2008)『プロ公務員を育てる人事戦略—職員採用・人事異動・職員研修・人事評価』ぎょうせい
- 稲継裕昭(2011)『プロ公務員を育てる人事戦略 PART2 昇進制度・OJT・給与・非常勤職員』ぎょうせい
- 大森彌(2006)『官のシステム』東京大学出版会
- 小野英一(2008)『地方自治体における首長と部局長のアカウンタビリティ・システムについて—NPM(ニュー・パブリック・マネジメント)をもとに—』2007年度東北公益文科大学大学院公益学研究科修士論文
- 小野英一(2012)「「公益学」の成立と体系化」『公共研究』千葉大学公共研究センター, 第8(1)号, pp.171-196
- 喜多見富太郎(2010)『地方自治護送船団—自治体経営規律の構造と改革』慈学社出版
- 小松隆二(2000)『公益学のすすめ』慶應義塾大学出版会
- 小松隆二(2004)『公益とは何か』論創社
- 地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究会(2009)『地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究報告書』
- 辻清明(1991)『公務員制の研究』東京大学出版会
- 東北公益文科大学(2010)『Tohoku University of Community Service and Science Guide Book 2011』
- 東北公益文科大学(2011)『Tohoku University of Community Service and Science Guide Book 2012』
- 古川俊一(2004)「地方行革の新展開と経営志向の台頭—NPMと評価の効用と限界—」『季刊行政管理研究』行政管理研究センター, 第105号, 3月, pp.45-56
- 圓生和之(2008)「公務部門の賃金構造に関する経済分析: 地方公務員の昇進構造を踏まえた賃金構造の実態分析」『公共研究』千葉大学公共研究センター, 第5(1)号, pp.165-194
- 森田朗(2000)「政治的任命職の拡大と行政の中立性—副大臣、大臣政務官制導入をめぐって」『人事院月報』人事院事務総局広報局, 第53(5)号, pp.14-17
- 八代充史(2003)「個人選択型人事制度」菊野一雄・八代充史編『シリーズ／人的資源を活かせるか [1]雇用・就労変革の人的資源管理』中央経済社