

氏 名	いな つぐ ひろ あき 稲 継 裕 昭
学位(専攻分野)	博 士 (法 学)
学位記番号	論法博第129号
学位授与の日付	平成13年3月23日
学位授与の要件	学位規則第4条第2項該当
学位論文題目	人事・給与と地方自治

論文調査委員 (主査) 教授 村松岐夫 教授 真淵 勝 教授 秋月謙吾

論 文 内 容 の 要 旨

本論文、『人事・給与と地方自治』は、人事行政の観点から日本の地方自治を考察した論文である。本論文が、人事行政から地方自治を論じる理由は、地方自治体の人事行政は、「出向官僚」と中央の行う「給与指導」によって中央政府に支配され、これによって「地方の自律性」が侵されているとする見解がこれまで通説とされているが、より適切な解釈が必要であると考えるからである。すなわち、本論文は、通説に反して、地方政府の側の自治戦略がむしろ、このタイプの人事を維持してきた面があることを実証的に分析し、均衡のとれた地方人事行政論が必要であると主張するのである。

まず、第1章では、従来、体系的に検討されることが殆どなかった戦前の地方庁の機構及び人事について、実証的な検討をする。明治期に完成された中央地方関係の制度枠組みの下で地方庁の人事は中央政府（内務省）の支配下にあったことが述べられる。

第2章では、地方公務員法の成立過程の分析により、内務省による「人的統制」の企図が挫折したことが分析される。すなわち、内務省は戦後改革により知事の任命権を失ったが、公選知事の「官吏」化などの地方に対する人的統制の回復を目指した。しかしこの構想は実現せず、また、もう一つの官公吏一本化法も成立しなかった。しかも、内務省は廃止された。

第3章では、上記のように公的制度は成立しなかったが、中央からの出向官僚が地方の要職を占める慣行が成立したこと、しかし、次第に多くの府県が1960年代頃から独自の人材戦略を本格的に開始したこと、が明らかにされる。この頃府県が独自に採用した幹部候補生はその後1980年代に入ってから役職適齢期に入るが、この時点の出向官僚の配置状況の実証データの分析から、県独自の人材育成による幹部の置き換えが進行したこと、人事に関するイニシャティブが自治体の首長の側に移ったことを明らかにする。

第4章では県レベルでの人材の獲得、育成についての考察から、人材育成のための手法の1つとして、地方自治体から国や他の地方自治体への出向、つまり地方からの「出向官僚」が増加しつつあることを実証的に示す。

以上の実証的検討を踏まえて、本章では「出向官僚」は中央の「押し付け」の人事という側面と同時に、地方の側が主体的・自律的にその慣行を地方の側の利益を増進するために行われていた面を軽視しないこと、戦後憲法の基本理念である地方自治の要請が人的側面についても緩やかではあるものの徐々に浸透したこと、さらに、人材補填が完了した1980年代以降の中央の「天下り」は、地方の側の独自の利益を考慮した上で行われ、地方自治の戦略の下におかれるようになったこと等が明らかにされたことが総括的に述べられる。このような展開には、戦後、歴代首長たちが時には戦略的に出向官僚を受け入れるが、自前の人事の育成にも大きな関心を持ってきたことが重要であったことが指摘される。

第5章では、人事行政から転じて、人事行政と密接な関連を持つ給与体系の分析に向い、まず、中央政府（自治省）が都道府県の給与体系に対して、標準職務表を通じた給与体系の間接指導という観点から行われてきたことが丹念に描かれる。続いて、この中央地方関係の下で、主たる問いは、日本の地方公務員給与体系・水準を決めてきたのは誰かであるとし、地方公務員の給与体系、給与水準に関しては、中央が実質的な決定を行い、それを地方に適用させるよう指導してきたこと、地方の側もそれを受け入れる動機があったことが明らかにされる。現状を見るかぎり、給与政策の分野は、人事行政の分野

に比べて、中央のコントロールが効いているとされる。しかし、地方の側も、自治省の指導を利用して、給与体系の改善を図ってきた面もあることも指摘される。日本では、比較論的には人事行政・給与の研究では、英国ホイットレー協議会を重視し、これと類似の制度を日本でも設けるべきだという主張に親近感を持つ学説が主流であった。しかし、この見解は、実はイギリスの実態を何ら分析することがなかった。第6章では、この見解の妥当性に疑問を持ち、英国の地方公務員給与の実態を分析する。著者が実証的データで示したことは、イギリスでは、労使交渉制度に基づいて給与体系・水準が決定されているものの給与の上下較差が極めて大きく必ずしも下位職位公務員に有利な給与体系とはなっていないことである。続いて、全国合意という中央の枠組みに拘束された集権的な給与決定になっていること、そこからオプト・アウトする自治体が増えていること、最近の傾向として地方への分権的な給与決定制度に移りつつあることが明らかにされる。イギリスの事例を検討することにより、日本の地方政府の給与制度は、中央政府の指導はあるもの、英国との比較において、地方の不利になっていないとの判断がなされる。

第7章では、日本の人事行政における新しい動きについての観察が行われる。すなわち、地方政府が従来の自治省指導を利用した給与体系から一歩踏み出して、地方独自の給与体系を目指す動き、すなわち給与決定の分権化、短期的報酬といったいわゆるNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の潮流を受けた動きが、見られるとする。この動きは、従来日本でとられてきた制度、つまり職員を長期的に評価して徐々にその褒賞を与えるという筆者自身の人事行政論として著名な「積み上げ型褒賞システム」とは異質のものであると述べる。

第7章では、NPMが公務員制度に及ぼす影響について考察した後、日本の先進的自治体で始まっている短期的業績給（PRP）の性格について具体例から明らかにする。そこでは、これらが日本の積み上げ型褒賞システムとPRPとは基本的に親和性はみられないことを分析によって示し、日本がNPM型の人事・給与制度を受け入れられることは人事行政の転換を意味する、とする。ただ、特定の条件下では、また部分的にはPRPを受け入れうる可能性のあることも明らかにされる。

論文審査の結果の要旨

行政学や政治学の地方自治研究では、中央地方関係から論じるもの、市民参加や首長と議会の二元的代表制から論じるものなど、法制度や政治過程にかかる地方自治論が中心であった。これに対して本論文は、人事と給与がら地方自治を論じる珍しい論文である。人事の問題は、「行政の心臓である」（ファイナー）といわれるように、政治行政研究におけるその重要性は十分に認識されていたが、従来は、抽象的な指摘にとどまっていた。これに対して、本論文は、著者が人事行政の政治経済的な分析を行って高く評価された最初の著作「日本の官僚人事システム」における積み上げ褒賞システム論や遅い昇進論を維持しながら、さらに、人事行政を地方自治論に結びつけている。その議論の運びは、従来の通説的な見解が資料的な裏付けを持たないできたことを批判しつつ、仮説を内外の実証的な資料で検証するというものであり、ともすれば規範的な主張に終わりがちなこの領域に社会科学的方法を導入したといえることができる。その知見は、天下りによる人的な地方自治の圧迫という従来の観点に立つ研究者の意表をつくものであり、「したたかな自治体像」を描く力作になっている。

本論文の貢献は、第一に、従来の通説的な見解に対して、地方政府の側がむしろ中央とのつながりを逆に利用しているという、ある程度は従来も主張されていたが弱い声にすぎなかった議論を正面に仮説として掲げ、実態を実証的に明らかにした点にある。公的な制度を欠きながらも慣行として継続している中央官僚の出向システムの背後で進行し80年代に明確になった自治体の人的構成の変化とその後の首長による人事戦略を明らかにした結果、人事行政によって地方は中央の支配を受けてきたという従来型の自治体像は、その人事行政の側面から見直しを求められるものと思われる。

第二に、組織規模と組織階層数との間には関係があるとするピーター・ブラウの理論が日本の地方自治体にはあてはまらないことを明らかにし、その重要な原因の一つとして自治省（庁）の標準職務表を通じた給与指導があることを示している点である。しかし、自治省（庁）の給与指導も、地方の人事における自治戦略を排除していないことを分析的に述べ、本書の主張の一貫性が維持されている。給与体系についての自治省指導についての実証的な分析は、これまできわめて乏しく、本論文の分析結果は、行政学に大きな貢献をしたといえることができる。また、職員の勤労のインセンティブという観点からは、給与水準よりも給与体系がより大きい要因と見るべきだとの見解も本論文の成果として得られた重要な知見である。

第三に、英国の地方公務員給与の決定について綿密な分析を行うことを通じて、理想的な給与決定制度として紹介されることのあるホイットレー協議会制度の問題点を剔出した点である。また、行政学における最新の動向であるニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の観点から英国と日本の人事行政の比較分析を行い、NPMの人事行政論が従来の日本の人事行政システムと基本的なところで異なる原理にあることを明らかにしたことも有益な指摘である。

以上の理由により、本論文は博士（法学）の学位を授与するに相応しいものと認める。

なお、平成13年2月13日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。