

平成 21 年 5 月 27 日現在

研究種目：若手研究 (B)
 研究期間：2006 ～ 2008
 課題番号：18730098
 研究課題名 (和文) 自治体における特別職公務員制度の構造と動態に関する研究
 研究課題名 (英文) A Study on the Special Civil Service System in Local Government in Japan
 研究代表者
 伊藤 正次 (MASATSUGU ITO)
 首都大学東京・大学院社会科学部研究科・教授
 研究者番号：40347258

研究成果の概要：

本研究は、これまでの地方自治研究においてほとんど触れられてこなかった、日本の自治体における特別職公務員制度の構造と動態について、制度論的な視点から分析を行ったものである。地方公務員法上、特別職とは、議員、首長、副首長、行政委員会委員等、「就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職」や、地方開発事業団、地方公営企業、特定地方独立行政法人の理事・管理者・役員等の幹部職、首長・議長等の秘書のうち条例で指定されたもの、顧問・参与・嘱託員等の非常勤職員等で構成されている (第 3 条第 3 項)。このうち、本研究では、①副首長や参与、特別秘書等、首長を補佐し、自治体政治行政の中枢を担う特別職、②首長と並ぶ執行機関として、首長部局とは相対的に独立した立場で行政運営を行う行政委員会の委員、に焦点を絞り、その位置づけの類型化や、行政委員会委員の人事をめぐる政治過程とその政策的帰結に関する分析を行った。その結果、第 1 に、首長補佐職については、首長は、自らの政権戦略や議会との関係を踏まえ、特別職として登用する選択を重視しつつも、庁外の非公式なポストに就ける場合もあり、柔軟な選択がなされていることが明らかとなった。第 2 に、首長と行政委員会が政策的立場を異にする場合、首長は委員人事を通じて自らの政策選好を追求することができるものの、人事を行うタイミングが委員の任期に左右されるため、政策遅滞が発生する可能性があることが、教育委員人事に関する事例研究を通じて明らかになった。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	700,000	0	700,000
2007年度	500,000	0	500,000
2008年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,700,000	150,000	1,850,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：政治学、行政学、自治体、公務員制度、人事

科学研究費補助金研究成果報告書

1. 研究開始当初の背景

1990年代後半に相次いで登場した「改革派首長」は、住民の高い支持を得ていたものの、副知事・副市長、各種行政委員会委員等の任命・同意に際してしばしば議会の抵抗を受けた。こうした事例に現れているように、特別職人事は、自治体における首長と議会の関係を考察する上で決定的に重要であり、その範囲と内容を規定する地方公務員法上の特別職公務員制度は、自治体の執政中枢(core executive)を分析する上でも欠かすことのできない要素である。

しかし、従来、自治体の特別職公務員制度に関する研究は、副首長経験者の回顧録等を除いて、ほとんど手つかずであったといえる。そこで、行政委員会委員や副首長等の人事をめぐる政治行政過程を制度論的な視点から分析することで、従来の地方自治研究・公務員制度研究の空白を埋めることを目指し、研究を開始した。

2. 研究の目的

既存研究の空白を埋めることに加えて、研究代表者自身によるこれまでの研究成果の発展、さらには日本の地方自治研究への積極的貢献という目的を設定し、研究を行った。

すなわち第1に、研究代表者が行ってきた国の特別職公務員制度研究を発展させ、日本の公務員制度全体の中で特別職の位置づけを再考するという目的を設定した。研究代表者は、2003年度から2005年度にかけて科学研究費補助金・若手研究(B)の交付を受け、「特別職公務員制度の構造と動態—戦後政治行政関係の一断面—」と題する研究を行った。その成果として、日本の特別職公務員制度が国家行政組織制度や公務員給与制度と連関しながら形成されていることが明らかになったが、こうした構造が自治体の特別職公務員制度に置いても観察可能なかどうかを検証下糸考えたのである。

第2は、特別職公務員の人的構成やその報酬・給与の決定方法を分析することによって、日本の地方自治研究に新たな視点を切り拓くという目的である。これまで日本の行政学・地方自治研究では、首長以下の自治体行政組織の編成構造や、一般職公務員の人事管理に関する研究が豊富に積み重ねられてきたが、組織と人事をめぐる自治体政治行政過程を総合的な視点から分析し研究は十分に行われてこなかった。本研究は、特別職公務員制度という政治と行政の接点に属し、さらに組織と人事の双方にまたがる制度を分析することにより、日本の地方自治研究のさらなる進展を目指したものである。

3. 研究の方法

上記研究目的を達成することを目指し、主として3つの方向から研究を進めることとした。

第1に、以前に行った科学研究費補助金・若手研究(B)による分析枠組みを前提としつつ、さらにその発展を図るため、政治学における新制度論的分析の摂取と分析枠組みの構築に努めた。とくに特別職公務員制度の形成過程を分析するための枠組みとして、アメリカ政治発展論(American Political Development)に着目し、関連する文献の購読を行った。

第2は、以上の分析枠組みを踏まえた、特別職公務員制度の形成に関する総論的な分析である。地方公務員法に規定された特別職の制度の内包は多様であり、こうした内的多様性をもつ制度が、他の制度との関係においてどのように捉えられるのかという点を検討した。

第3は、特別職をめぐる政治過程に関する具体的な事例研究である。その際、首長を補佐するために置かれる特別職の類型化を試みるとともに、具体的事例として、教育委員会委員の任命・同意をめぐる政治過程を分析し、特別職人事が自治体政策過程に与える影響について考察を加えた。

4. 研究成果

上記の方法に基づいて研究を行い、次のような成果を得た。

第1に、制度形成過程に関する分析枠組みを、「新しい制度史」として捉え直し、広く日本の政治行政を分析する際の視点として打ち出した。これは、制度を「均衡」と見なし、制度形成過程を機能主義的に理解する合理的選択制度論の視点を排し、制度が他の制度と拮抗・補完し合いながら「併発」的に生成されるプロセスを長期的な視点から分析するための枠組みである。後述のように、自治体の特別職公務員制度は、その形成過程において、他の制度から影響を受けるとともに、特別職公務員制度自体が他の関連諸制度を規定する役割を果たす場合がある。このように制度の形成過程を、制度群の「併発」と捉えることにより、自治体の特別職公務員制度を他の制度との連関において捉える視点を獲得することができた。

以上を前提として、第2に、自治体の特別職公務員制度の特性に関する考察を深めることができた。地方公務員法に規定されている自治体の特別職公務員制度は、国家公務員法上の特別職制度を参考に設計された。しか

し、国との違いとして、顧問、参与等の非常勤職員を含んでいるという特徴がある。また、地方開発事業団、地方独立行政法人等、地方自治制度に関連する諸制度が創設されるたびに、その幹部職員を特別職にするという制度的対応が行われているが、このことがかえって特別職制度の多様化を促し、その内包と外延を曖昧にする効果をもたらしている。特別職制度に関しては、2006年の地方自治法改正により、出納長・収入役の廃止、助役の副市区町村長への名称変更と役割の明確化等が行われたが、その概念的整理は手つかずのままである。本研究で明らかにしたように、他の制度と併発的に形成され、内部に多様性を持つ自治体の特別職公務員制度は、今後、地方分権改革が進展する中で、首長の補佐体制の再検討や地方公務員制度全体の見直しを進めるに際して、重要な改革課題として浮上する可能性がある。

第3に、特別職をめぐる政治過程分析の具体的成果としては、(1)特別職を含む首長補佐職の類型化、(2)教育委員人事が自治体政策過程に与える影響に関する事例研究がある。

(1)については、首長補佐職を、①庁内の常勤職に就けるか否か、②政策的専門能力を買われて補佐職に就いたのか、首長との政治的・個人的関係により就いたのか、という2つの軸を設定し、分類を行った。

	庁内・常勤	庁外・非常勤
政策的専門能力	I 専門家登用型 長所：専門的・科学的自治体行政の実現 短所：庁内人事刊行との齟齬による不満の蓄積、政治的調整能力・行政能力の欠如による混乱	II 専門家活用例 長所：政策課題に応じた柔軟な助言・補佐 短所：政策結果に対する責任の所在が曖昧化
政治的・個人的関係	III 側近登用型 長所：首長による庁内統制の実現、政治的意志の貫徹 短所：「側近政治」によるプレーン権力の肥大化、自治体職員の萎縮	IV 側近活用例 長所：「黒子役」による円滑な調整、支援政党・団体等との関係緊密化 短所：「密室政治」による意思決定過程の不透明化

出典) 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治』(北樹出版、2007年)、p.78の表より抜粋。

この表のうち、「専門家登用型」と「側近登用型」は、補佐職を副首長、顧問、参与、特別秘書等の特別職として登用するために使用される類型であり、実例もあるが、同時に非常勤の顧問・参与等として「専門家活用例」に属する補佐職を特別職として活用することも可能である。石原都政下で特別秘書から副知事に就任した濱渦武生のケース(「側

近登用型」に該当)に代表されるように、首長は、自らの政権戦略や議会との関係を踏まえ、特別職として登用する選択を重視する傾向にある。しかし同時に、美濃部都政における小森武のケース(「側近活用例」に該当)に示されるように、庁外に置いたまま非公式に補佐・助言を受ける場合もあり、首長による柔軟な選択が行われている。いずれにせよ、本研究の類型化作業からは、首長補佐職と制度上の特別職は相即していないことがあらためて明らかとなった。この点は、今後の特別職制度のあり方を考える上での論点となる。

他方、(2)については、地方分権改革の進展に伴う行政委員会制度改革・教育委員会制度改革の動向に関する研究を行うとともに、首長と教育委員会が全国学力テストへの参加をめぐる対立し、委員人事をめぐる政治的動態が見られた愛知県犬山市の事例を分析した。犬山市教育委員会は、全国で唯一学力テストに参加しないという選択を行ったが、新たに就任したテスト参加派の市長と対立し、市長の人事介入を受けることになった。住民意志の貫徹と民主的統制という観点からは早期の委員交代が求められるが、実際にはテスト反対派委員の任期切れを待って人事をめぐる政治過程が展開され、政策転換の遅延を招いた。教育委員を含む特別職の人事制度は、政策遅滞(policy delay)を引き起こす制度的制約として機能していることが具体的に明らかになったのである。

以上のように、本研究は、多様な内包をもつ自治体の特別職公務員制度の構造と動態を、制度分析・事例研究の手法を用いて明らかにしてきた。ただし、本研究は、多様な手法を採用し、その成果を逐次公表してきたため、研究期間内において、その成果を総合した形で提示するには至らなかった。本研究の成果を統一的な形で取りまとめることを喫緊の課題としたい。

なお、2007年以降展開されている地方分権改革(いわゆる「第2期地方分権改革」)は、自治体の特別職公務員制度を含め、地方自治制度全般に関わる大規模な改革であり、本研究の前提条件の変更をもたらす可能性がある。そのため、研究期間内において、本研究と密接に関連する研究課題として、地方分権改革の構造と展開に関する研究を行い、論文の執筆・公表、学会報告を行った。その際、本研究を通じて構築された制度の「併発」という分析枠組みを活用した。また、研究期間内に、地方自治のテキストを共著で執筆し、『ホーンブック地方自治』として刊行したが、同著には、本研究の成果を踏まえ、首長補佐職に関する議論を盛り込んでいる(同著、pp.70-78)。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 10 件)

- ① 伊藤正次 「自治体行政組織の構造変化と改革課題」『都市問題研究』、700 号、pp. 61-73、2009 年、査読無
- ② 伊藤正次 「改正社会教育関連三法と自治体」『地方自治職員研修』、577 号、pp. 22-24、2008 年、査読無
- ③ 伊藤正次 「今次分権改革の位置づけと課題—行政学の観点から」『ジュリスト』、1355 号、pp. 86-90、2008 年、査読無
- ④ 伊藤正次 「社会教育事業」『都市問題』、8 月号特別増刊、pp. 34-35、2007 年、査読無
- ⑤ 伊藤正次 「政治の倫理化」『都市問題』、8 月号特別増刊、pp. 32-33、2007 年、査読無
- ⑥ 伊藤正次 「首長制の責任領域の拡大が問われる—行政委員会制度改革の視点」『都市問題』、98 巻 7 号、2007 年、査読無
- ⑦ 伊藤正次 「『特定総合調整機構』としての総合科学技術会議」『公共政策研究』、第 6 号、pp. 43-55、2006 年、査読無
- ⑧ 伊藤正次 「『新しい制度史』と日本の政治行政研究」『法学会雑誌 (首都大学東京・東京都立大学法学会)』、47 巻 1 号、pp. 1-20、2006 年、査読無
- ⑨ 伊藤正次 「教育委員会制度改革の構想と設計」『月刊自治フォーラム』2006 年 7 月号、pp. 10-15、2006 年、査読無
- ⑩ 伊藤正次 「教育委員会制度改革の視座と展望」『国際文化研修』、2006 年夏号、pp. 14-21、2006 年、査読無

[学会発表] (計 2 件)

- ① Masatsugu ITO, "The 'Second Stage' Decentralization Reform and Regionalism in Japan." International Conference of Korean Association for Public Administration, October 17, 2009, Hotel Seoul Kyoyuk Munhwa Hoekwan.
- ② 伊藤正次 「教育再生と教育委員会制度改革—『福音』と『逆説』」、日本教育行政学会、2008 年 10 月 12 日、東京大学

[図書] (計 3 件)

- ① 森田朗・田口一博・金井利之・伊藤正次・李相鎮・島村健・谷本有美子・岩橋健定・寺尾美子・大矢野修 『政治空間の変容と政策革新 3 分権改革の動態』、東京大学

出版会、270p、2008 年 (うち「第 1 章 国による『上から』の分権改革」を執筆)

- ② 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次 『ホーンブック地方自治』、北樹出版、265p、2007 年 (うち pp.14-88 を執筆)
- ③ 天川晃・稲継裕昭・松並潤・橋本信之・木村収・伊藤正次・前田幸男・小原隆治・岩崎恭典 『大都市のあゆみ』、(財) 東京市政調査会、431p、2006 年 (うち「第 6 章 行政組織の構造と変遷」を執筆)

[産業財産権]

○出願状況 (計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況 (計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

[その他]

ホームページ等

<http://www.comp.tmu.ac.jp/msito/>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

伊藤 正次 (MASATSUGU ITO)

首都大学東京・大学院社会科学研究所・教授

研究者番号：40347258

(2) 研究分担者

なし ()

研究者番号：

(3) 連携研究者

なし ()

研究者番号

