

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 16 日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530152

研究課題名(和文)中央・地方政府における人的資源管理のあり方に関する国際比較研究

研究課題名(英文)Comparative Study of Human Resources Management in Central Government and Local Governments

研究代表者

稲継 裕昭 (inatsugu, hiroaki)

早稲田大学・政治経済学術院・教授

研究者番号：90289108

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：人事評価制度等を規定し能力・実績主義を目指す国家公務員法改正が平成19年に行われたが、それから7年遅れて地方公務員法一部改正が平成26年5月に行われた。日本においては、国家公務員制度の諸規定改正は、一定の期間をおいて地方公務員制度にも大きな影響を与えている。同一法で規定しているフランスは両者の近接性がもっと大きい。他方、米国では連邦公務員制度と州政府職員制度との間には大きな違いがあり、また、州内においても州職員制度と個別の自治体職員制度との間にも大きな隔たりがあることが明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：The revision of the National Civil Service Law in 2007 affected the revision of the Local Public Service Law in 2014. The various revisions of the NPSL almost always affect the LPSL within a decade in Japan. The proximity between national public service system and local public service system is much higher in France. On the other hand, there is little similarities among federal public service system, state public service systems and local public service systems in the US.

研究分野：行政学

キーワード：公務員制度 公務員給与

1. 研究開始当初の背景

90年代以降、多くの自治体で多数の改革項目が同時多発的に進行した。リストラへの取組、住民とのパートナーシップの構築・推進、情報公開条例の改訂など透明化への一層の改革、NPM型改革への取組など、極めて多種多様な変化が起きている。同時に、90年代は、中央政府において、法制度改革(中央関与の縮減、機関委任事務の廃止)をメインとした地方分権改革が進められた時期でもあった。これらの同時多発的な改革は、政府間ガバナンスに大きな変容をもたらすとともに、中央地方間の人的リンケージや、それぞれの政府部門を担う人材の獲得・育成方法の変化をもたらした。

申請者は、「中央地方間の人的リンケージに関する研究」(科研費02-03年)を進め、その成果の一部として、『包括的地方自治ガバナンス改革』(東洋経済新報社、2003年)を出版したが、その後日本においては、三位一体改革が進められ、また、市町村合併も本格化した。さらに、多様化する行政需要に対処するための自治体間連携も課題となってきた。申請者は「広域的な自治体間連携のあり方に関する国際比較研究」(科研費04-06年)を遂行する過程で、諸外国においては、必ずしも合併という一方向のベクトルでは進んでいないことを見いだす(『自治体間連携の国際比較 市町村合併を超えて』(ミネルヴァ書房、2010年))とともに、日本における政府間ガバナンスが、中央と地方の間、および、地方政府相互間において、90年代以降極めて大きく変容してきていることを実感した。そこで、その制度変更や実態の変容について、「政府間ガバナンスの変容に関する研究」(科研費07-08年)により、実証的研究を進めた(『日本政治学会年報2008年第号(特集・政府間ガバナンスの変容)』木鐸社)。

さらに、他国においては、地方ガバナンスの極端な組み換えを経験しつつも、人的資源管理についてかなり柔軟に対応している国も見られることから、「政府間ガバナンス変容下における人的資源管理に関する研究」(科研費09-11年)において、中央・地方政府間や地方政府間におけるガバナンスの変容に着目して、政府部門(地方政府及び中央政府)における人的資源管理・配置について、諸外国の知見をも参照しつつ、実証的な分析を目指した。

これらの研究遂行過程において、国家公務員制度との関連、両者の規定の仕方、枠組みの違いが、中央地方間のガバナンスに影響を及ぼしている可能性が大きいのではないかとの示唆を得た。

地方公務員制度を国際比較した場合、国家公務員制度と地方公務員制度の連動の程度は、国により相当異なる。地方政府の活

動量や国からの独立性が国によって相当異なることと、関連性があるようにも推測でき、そのような観点から研究を進めることとした。

2. 研究の目的

本研究は、地方公務員制度と国家公務員制度の規定方法、内容、それらの統一性・準拠性の有無や程度が、中央地方間の人的交流に影響を及ぼしているか、また、中央地方のガバナンスに影響を与えているかについて、国際比較の視野もいれつつ検証しようとするものである。

日本では地方公務員法は、国家公務員法に準拠する形で規定され、定年制や週休二日制など、ほぼ時を同じくして改正されてきた。服務規程など共通部分も多い。そのことは、「公務員」という一括りの概念を持つことを可能にし、人的交流も活発になされてきたが、このことが地方ガバナンスに与えている影響について考察する。

3. 研究の方法

文献調査と実態調査を並行して進めた。

とりわけ2013年9月から2015年3月は、在外研究のため米国カリフォルニア州、UC Berkeleyに滞在していたため、米国における実態調査に重点をおいた。

4. 研究成果

平成26年4月に国家公務員法等が改正され内閣人事局が創設された。それ以前の平成19年改正において人事評価制度の導入など能力・実績に基づいた人事制度の構築の改正があったが、地方公務員については同様の改正は遅れていた。しかし平成26年5月に地方公務員法の一部改正があり、人事評価関連の条文が新設され、平成27年度中の施行となるよう政令が制定される予定である。各自治体はこの政令に制定に伴い、平成28年4月には人事評価を実施する法的義務を負うこととなる。

このように日本においては、国家公務員制度の諸規定改正は、一定の期間において地方公務員制度にも大きな影響を与えている。同一法で規定しているフランスは両者の近接性ももっと大きい。他方、米国では連邦公務員制度と州政府職員制度との間には大きな違いがあり、また、州内においても州職員制度と個別の自治体職員制度との間にも大きな隔たりがあることが明らかとなった。

フランスでは、一本の公務員法典の中で、公務員制度が規定されている(Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires)(第1編が共通規程、第2編が国家公務員法、第3編が地方公務員法。ちなみに第4編は病院職員)。給与や勤務条件などの共通制度の存在は、国と地方との人材流動性を高め、中央地方間、自治体間の人の移動を容易にしている。これ

は、中央政府が地方政府に関する法規制等を考える場合に影響を及ぼしている可能性がある。

イギリスでは、国家公務員法は 2010 年の憲法事項改革・統治法ではじめて規定されたが、慣習法上、国の公務員のみが Civil Service と分類されており、地方公務員は民間労働法制が直接適用されて自治体の労働者と認識されている。したがって、国と地方との人材流動性は殆どない。そのため、中央政府は、自治体に関する実態を十分に把握することなく法規制をする傾向にある(June Burnham, Robert Pyper, Britain's Modernised Civil Service, Palgrave Macmillan, 2008)。

韓国の公務員制度における国家公務員法と地方公務員法の関係は、日本と類似しており、両者に共通の規定も少なくない。ただ関連の程度は日本よりも強いようであり、地方の自律性の程度も日本とは異なる。

日本においては昭和 22 年に国家公務員法が、昭和 25 年に地方公務員法がそれぞれ制定された。服務規程など類似規定も多い。定年制が施行された際も、週休二日制が施行された際も、いずれも国家公務員制度の改正に合わせる形で地方公務員制度が改正されてきた。つまり、日本では、国家公務員法・制度と、地方公務員法・制度とはかなりの程度連動する形で「公務員制度」を形作っている。両法律の連結ピンの役割を果たすのが総務省公務員部であり、また実態としての中央地方間のガバナンスにおいては出向官僚という人的ネットワークが重要な役割を持っている。

地方公務員法で書き込まれたこと以上のこと、条例事項については、実はかなりの程度自治体の裁量権があるにもかかわらず、総務省公務員部による相当程度強い指導・助言により、全国の自治体における多様性は少ない。そのことは、服務面での義務などの標準化というメリットをもたらす反面、各自治体組織における組織事情を反映した柔軟な公務員制度の建付けを難しくしている。メリットをある程度認めつつも、それぞれの地方自治体組織の実情に応じた公務員制度を作っていくためにはどのように考えていけばよいか今後の課題である。

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 7 件)

(1) 稲継裕昭「アメリカにおける地方公務員給与決定」『地方公務員月報』623 号、44 117 頁、2015 年

(2) 稲継裕昭「地方公務員人事評価制度の本格実施に向けて」『試験と研修』18 号、26

- 31 頁、2014 年

(3) 稲継裕昭「官僚の専門性が重要」『日本経済新聞・経済教室』2013 年 12 月 20 日号、31 頁全面

(4) 稲継裕昭「諸外国の地方公務員の給与決定について」『地方公務員月報』595 号 2 - 13 頁、2013 年

(5) 稲継裕昭・大谷基道「国家公務員制度改革が都市自治体の人事行政に及ぼす影響・その 2 都道府県及び人事委員会アンケート調査結果との比較から」『都市とガバナンス』第 19 号、52 - 67 頁、2013 年

(6) 稲継裕昭「平成 24 年人事院勧告・報告を読んで～課題山積期の勧告」『人事院月報』759 号、2 - 5 ページ、2012 年

(7) 稲継裕昭・大谷基道「国家公務員制度改革が都市自治体の人事行政に及ぼす影響 市区アンケート調査の結果から」『都市とガバナンス』第 18 号、46 - 57 頁、2012 年

〔学会発表〕(計 0 件)

〔図書〕(計 3 件)

(1) 稲継裕昭著・自治研修協会監修『パソコンで学ぶ地方公共団体の人事評価』自治研修協会、1-94 頁、DVD (70 分)、2015 年

(2) 稲継裕昭著『評価者のための自治体人事評価 Q&A』ぎょうせい、1 - 196 頁、2013 年。

(3) 稲継裕昭著『自治体ガバナンス』放送大学教育振興会、1-258 頁、2013 年

(4) 稲継裕昭編著『自治体行政の領域 官と民の役割分担を考える』ぎょうせい、1-268 頁、2013 年

〔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：
出願年月日：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

稲継裕昭 (INATSUGU, Hiroaki)
早稲田大学・政治経済学術院・教授
研究者番号：90289108

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし