

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 8 月 17 日現在

機関番号：32615

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25518013

研究課題名(和文) グローバル化の中の政策システムと公務員制度の研究

研究課題名(英文) Public policy dynamics and civil service reform in an age of globalization

研究代表者

西尾 隆 (NISHIO, Takashi)

国際基督教大学・教養学部・教授

研究者番号：60189256

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の成果としては、次の3件が主なものである。まず、国際比較の中における日本の公務員制度の特徴を、西尾隆の単著『公務員制』(東京大学出版会、行政学叢書)として出版する。すでに全原稿を提出し、2017年9月に刊行予定である。次に、航空管制、矯正行政、危機管理、原発政策、幹部人事と個別の政策領域・諸課題について、西尾・大森・寺田が複数の論文・書籍を発表し、今後も追加発表予定である。第3に、以上の研究成果に、これまでに3回開催した科研費セミナーの内容を含めて、西尾による編著『リスクと公務員』として刊行を準備中であり、2018年の出版を予定している。

研究成果の概要(英文)：The result of our research project consists of the following publications. First, "The Civil Service System", a single-authored book by Prof. Nishio, which analyzes the characteristics of the Japanese civil service system in comparative perspective, will be published in September 2017 by the University of Tokyo Press. Second, Professors Nishio, Omori and Terada have published, and will publish, various articles and book chapters on such topics as air traffic control, correction policy, crisis management, nuclear energy policy and personnel management of higher civil servants. Third, we plan to publish a book entitled "Risk and Civil Service", in 2018, which includes the discussion results of the three ICU-JSPS seminars in 2013-2017.

研究分野：行政学、公共政策学、比較公務員制度論

キーワード：公務員制度 政策システム リスク社会 内閣人事局 グローバル化

1. 研究開始当初の背景

(1) 制度改革の動向

本調査研究がスタートした2013年春の時点では、2008年に成立した「国家公務員制度改革基本法」に基づく制度設計がまだ足踏み状態だった。政治任用、労働基本権問題、人事院のあり方のほか、改革にかかわる数多くの論点で合意に達しておらず、改革の動向と議論の推移を見ながら、個別政策分野について日本・英国・米国の比較研究を進めることにした。

(2) 遅れた内閣人事局の設置

2014年5月ようやく「内閣人事局」が設置され、安倍内閣は徐々に官邸主導の幹部人事を通じた政策の舵取りを進めてきた。それは2年あまりの間に予想を超えた影響を霞が関に及ぼし始め、本研究を1年延長して2017年3月まで継続した。

(3) リスク社会と安全政策

研究開始当初、時代の大きな変化として注目したのは「リスク社会」とよばれるグローバルな変化であった。以後4年の間に、世界ではテロが頻発した。他方、国内では重大犯罪こそ増加しなかったものの、少子高齢化や人口減少の進行、東日本大震災後の復興の遅れなどにより、社会的孤立・格差・貧困が顕著になり、文字どおり「不安な社会」に向かっている感が強い。国と自治体の財政は悪化し、公務員数・総人件費の増加が見込めない中、高まるリスクと不安に行政がどう対応すべきか、安全・安心政策についてマクロとミクロの視点から研究を行った。

2. 研究の目的

(1) 公務員制度の把握

本研究の焦点は、行政活動を担う「人」の採用・配置・育成・処遇などにかかわる公務員制度であり、その細部および全体の傾向を理解することが本研究の第一の目的である。公務員制度は分類、採用試験、昇進基準、給与決定手続、幹部人事、退職(天下り)管理など無数の制度から成り立っており、その把握には、一方でこれらパーツとしての諸制度のメカニズムを正確に理解することと、他方それらがより合わさり有機的な構造を形作っている「官僚制」の構造を総合的に理解することが必要である。

(2) NPMと官民関係

同時に、行政の基盤に相当する公務員制度が個々の政策展開、事業のパフォーマンスと如何に関連しているか、そのメカニズムの解明も研究のもう一つの目的である。改革の世界的な潮流に「新しい公共管理」(NPM)と呼ばれる手法があり、各国とも民営化や外部化によって効率を高めることが一般化してきた。しかし、リスクとの関係を見ると、海外の民営化された刑務所では脱走や傷害事件が生ずるなど、効率と安全のバランスの中で公共財の提供を官民のいずれかが担うべ

きか、均衡点の模索が課題である。航空管制の場合、日本はすべての業務が行政(公務員)によって行われているが、英国では完全民営化されており、米国では原則公営だが、一部の小規模空港では民間の運営も見られる。震災復興の場合、行政と市場と同時にNPOやボランティアなどの市民社会の役割も大きく、公務員と市場・市民セクターとの連携・協働のあり方を政策分野ごとに検証する必要がある。

(3) 3軸の比較

官・民・公の連携にあり方には国による違いが大きく、かつ政策領域による差異も存在する。加えて、時間軸による変化も加えると、国際比較、政策間比較、時代別比較の3軸による比較を総合して立体的な比較を行うことが第3の目的であった。セミナーで発表を依頼した英国エクセター大のO・ジェームズ教授、米国ハワイ大のR・プラット教授はこれまでに多数の比較研究を行っており、日・英・米の制度比較、政策比較、組織文化の比較に必要な視点および知見を与えられた。比較は違いの理解だけでなく、共通点の把握、および改革と変化による制度の共通化にも注目する必要がある。

3. 研究の方法

(1) 文献調査

公務員制度改革と政策システムについては、国内外で多数の論文・研究書・解説が刊行されている。また、政府の審議会や経済団体・組合などによる改革案も過去にない頻度で提出されており、これらの文献を根気強く分析することは欠かせない。行政情報の公開も進み、審議会に提出される多数の基礎データや資料、議事録類も研究に有益である。常に改革を是とする先入観を脇に置いて、こうした基礎資料を読み込むことの重要性は強調してもし過ぎることではない。

(2) インタビュー

他方、研究や基礎資料の限られた政策分野もあり、情報公開が進んでも常識化した実務上の手続は暗黙知として言語化されていない場合もある。本研究では、人事行政という暗黙知の多い領域に分け入るために、できる限り国内外の関係者にインタビューを試みた。人事院、国土交通省航空局、法務省矯正局の幹部(局長・次長クラス)へのヒアリング調査に加え、被災自治体の危機管理担当者、外国調査で訪問した英国・米国の航空管制・矯正行政・人事管理部門の関係者へのインタビューを行い、貴重な情報を得ることができた。米国の連邦農務省森林局を退職した西尾の大学時代の友人から公務員人生について回想を聞くことができ、大変参考になった。

(3) 現地調査

インタビューと並行して、行政活動の現場を訪問し、見聞できたのは貴重な経験となった。国内では、官民協働運営の刑務所(社会

復帰促進センター)、被災地のかさ上げ地区や復興住宅、海外では米国の航空管制部の管制室、英国の国営刑務所の内部などはその例である。現場の状況の観察と同時に、担当職員の生の声を聞くことができ、政策と組織の総合的な判断に役立った。

4. 研究成果

(1) 単著の刊行

4年間の研究成果の一つとして、研究代表の西尾は単著『公務員制』をまとめた(A5判約300頁)。すでに完全原稿を東大出版会に提出し、2017年9月に刊行予定である。同書は西尾勝編集代表による「行政学叢書」の1冊であり、学術書としてはやや広い読者層を想定しているため、公務員制の理念、歴史、性格とその変容、国際比較から見た特徴、天下り・キャリア制度・能力主義などの諸課題、制度改革の分析と今後の展望など、多数の論点を扱っている。同書はモノグラフであり、個別テーマを扱った論文集とは異なり、執筆に際しては全体の整合性をとるための努力を要した。その分、科研費による本調査研究以前からの公務員制度研究を集約したものとなっている。公務員問題の広がりを総合的に扱った単著は多くないので、出版後の論評を待ちたい。

なお2016年度は、西尾の研究時間の大半はこの本の執筆に費やされたため、科研費セミナーの開催やその他の論文は少な目になった。

(2) 論文等の発表

西尾は公務員制度・人事行政、刑務所管理をテーマとする論文に加え、共著による行政学・政策学の放送大学テキストを刊行した。大森は同テキストの2章分を担当したほか、原発政策に関係した著書を分担執筆した。寺田は電気通信分野で単著を刊行し、航空行政でも複数の論文を発表した。行政学・行政法学・政策学では複数の個別政策領域での研究蓄積が不可欠であり、本調査研究の裾野を広げる効果があったといえる。これらの論文とセミナー記録を中心に、本研究の全体を『リスクと公務員』というタイトルで書籍の慣行を計画している。

(3) 学会発表

大森、寺田は上記分野に関連する学会発表を行った。

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15件)

*特に記載のない場合は査読なし。

西尾隆「専門性の高い職員をどう確保するか」『ガバナンス』2017年4月、17-19頁。

西尾隆「女性職員活躍と自治体人事政

策」『地方自治職員研修』2017年1月、12-14頁。

寺田麻佑「民営化の手法とリスク 空港の民営化に関する法制度の検討を中心に」『社会科学ジャーナル』2016年3月、47-71頁。

<http://icussri.org/ja/journal/jss-no82/>

西尾隆「自治体における専門性の確保 プロフェッショナルリズムと現場の知」『都市問題』2015年10月、61-69頁。

西尾隆「現場とは何か 自治と制度設計を考える」『住民行政の窓』2015年9月、4-14頁。

Sawa Omori (with Taeko Hiroi), "Policy change and coups: The role of income inequality and asset specificity," *International Political Science Review*, pp.441-456, 2015年9月, 査読有

寺田麻佑(板倉陽一郎と)「行政委員会としての特定個人情報保護委員会 その法的位置付けと展望」『EIP』2015年5月、1-7頁。

西尾隆「刑務所管理の変容と人的資源 - 強制とサービスの間」『社会科学ジャーナル』79号、2015年3月、143-162頁。

<http://icussri.org/ja/journal/jss-no79/>

寺田麻佑「民営化の諸問題 航空管制の在り方に関する法制度比較を中心に」『社会科学ジャーナル』2015年3月、163-186頁。

<http://icussri.org/ja/journal/jss-no79/>

寺田麻佑(板倉陽一郎と)「個人情報保護法における『開示等の求め』の裁判上の請求権性」『EIP』2015年2月、8-13頁。

Sawa Omori, "Financial Reform in Indonesia: Asian Financial Crisis and Its Aftermath," *Asian Survey*, pp.987-1008, 2014年10月, 査読有。

西尾隆「任期付職員採用がもたらす効果と課題」『市政』2014年11月、16-18頁。

西尾隆「自治体職員の『基本に戻る力』」
『地方自治職員研修』2014年5月、14-16
頁。

Takashi Nishio (with Richard Pratt),
“Musashino Place and the Concept of
Responsible Flexibility: The Public
Organization of the Future for Local
Government?”, 『社会科学ジャーナル』
76号、2013年9月、25-54頁。
<http://icussri.org/ja/journal/jss-no76/>

西尾隆「公務員制度改革と世論」『季刊
行政管理研究』2013年9月、4-20頁。

〔学会発表〕(計 4 件)

寺田麻佑「ドローンハイウェイに関する
法的考察」情報ネットワーク法学会、明
治大学、2016年11月13日。

寺田麻佑「情報通信分野における規制手
法と行政組織」日本公法学会、同志社大
学、2015年10月17日。

大森佐和「IMFは変わったか 世界金融
危機後の国際通貨基金の変革の検証」日
本国際政治学会、福岡市、2014年11月。

大森佐和(廣井多恵と)「拒否権プレー
ヤーと国家のクーデターに対する脆弱
性の検討」グローバルガバナンス学会、
神戸大学、2013年6月。

〔図書〕(計 5 件)

西尾隆『公務員制』東京大学出版会(約
300頁、2017年9月刊行予定)。

寺田麻佑『EUとドイツの情報通信法制:
技術発展に即応した規制と制度の展開』
勁草書房、2017年1月、314頁。

西尾隆「東日本大震災後の自治とガバナ
ンス」(87-111頁)、大森佐和「なぜ再び
原発推進か」(112-135頁)、共に加藤恵
津子・山口富子編『リベラルアーツは<
震災・復興>とどう向き合うか』風行社、
2016年4月、206頁所収。

西尾隆編『現代の行政と公共政策』放送
大学教育振興会、2016年3月、271頁(全
15章のうち西尾が9章分担当、大森が2
章分担当)。

寺田麻佑(共著、高橋滋編)『行政法
Visual Materials』有斐閣、2014年11
月、212頁。

〔産業財産権〕
出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

西尾隆(NISHIO, Takashi)
国際基督教大学教養学部・教授
研究者番号: 60189256

(2) 研究分担者

大森佐和(OMORI, Sawa)
国際基督教大学教養学部・上級准教授
研究者番号: 20419253

寺田麻佑(TERADA, Mayu)
国際基督教大学教養学部・准教授
研究者番号: 00634049

(3) 連携研究者

中邨章(NAKAMURA, Akira)
明治大学・名誉教授
研究者番号: 20109804

八代尚宏(YASHIRO, Naohiro)
昭和女子大学グローバルビジネス学部・特
命教授
研究者番号: 80245787

出雲明子(IZUMO, Akiko)
東海大学政治経済学部・准教授
研究者番号: 10510076

(4) 研究協力者

稲正樹(INA, Masaki)
国際基督教大学教養学部・元教授
(2014年3月定年退職)

リチャード・プラット(PRATT, Richard)
米国ハワイ大学マノア校・教授

オリバー・ジェームス(JAMES, Oliver)
英国エクセター大学・教授

中村絢子(NAKAMURA, Ayako)
武蔵野大学法学部・専任講師

森永耕造(MORINAGA, Kozo)
人事院職員福祉局長

重田雅史(OMODA, Masashi)
国土交通省物流審議官

富山聡(TOMIYAMA, Satoshi)
法務省矯正局長