

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 12 日現在

機関番号：37106

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25780088

研究課題名(和文)戦後日本の官僚制における人事データベースの構築とキャリアパス分析

研究課題名(英文)A study of personnel management and career pass for Bureaucracy of Japanese government in in the post World War II

研究代表者

中村 仁(Nakamura, Jin)

日本経済大学・大学院経営学研究科・准教授

研究者番号：50435252

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、政府において行政が政策に影響を及ぼすリソースとしての人的資源に焦点を当て、人事のマネジメントが行政に与える影響について分析する。研究の第一は、旧内務省系省庁において国家I種試験で採用された職員の昇進管理に焦点を当てたものである。毎年発行される名簿である内政関係者名簿を基礎的な資料とし、これをデータベース化することで分析可能な研究資料を作成した。第二に、職員にヒアリングを行うことで、実際のリソースの変化がどのように影響あったかについての研究を推進した。第三に、実際の行政にどのような影響があったかを、クリエイティブ産業を中心として検討を行った。

研究成果の概要(英文)：This study is an attempt to analyze personnel management and career pass for Bureaucracy of Japanese government in in the post World War II. First purpose is the act of analyze promotion management for fast-stream staffs(Carrer-gumi) in Japanese government. Second Purpose is the act of analyze effect of the promotion management to policy making.Third purpose is the act of analyze effect of Japanese promotion systems to Public Administration, especially Creative industries .

研究分野：行政学・クリエイティブ産業論

キーワード：官僚制 行政学 政策

1. 研究開始当初の背景

社会集団としての官僚についての研究は、単年度や複数年度の調査に基づいたものがあり、官僚を構成する個人としてはオーラルヒストリーやライフヒストリーに関して研究されている。しかし、毎年の官僚人事データを網羅的な形でデータベース化したものは存在せず、そのためこれらの研究成果の対象は限定的なものに留まっている。特に官僚全体の昇進スピードの加減速は、「～といわれている。」というレベルでしか説明されていない。本研究は、かつて存在した内務省を源流とする特定の省庁に限られるものの、官僚の毎年の人事データを利用したデータベースを構築することで定量的なデータを確保し、これに対してオーラルヒストリーによる定性的な情報を追加することで補完し、官僚のキャリアパスに関する分析を公開すると同時にデータベースそのものを学会共有の財産とすることが目的である。

本研究に関連する国内・国外の研究動向及び位置づけとしては、官僚、特に高級官僚と称される国家公務員第Ⅰ種試験に合格し中央官庁に採用された公務員に対する研究は数多く行われている。官僚については狭義の定義から広義の定義までであるが、以下では国家公務員Ⅰ種試験及びその前身となる試験制度において採用された事務系の公務員を対象とする。

官僚を社会集団と捉えた研究としては、村松岐夫・久米郁男編「日本政治変動の30年 政治家・官僚・団体調査に見る構造変容」(2006年、東洋経済新報社)が、網羅的かつ体系的な面接調査を通じて彼らの職業意識を解明するものとして代表的である。特に真淵勝は同書において、官僚の役割意識においてその役割意識が理想主義的ないわゆる「国土型」から萎縮し、現実主義的な「調整型」さらには合理主義的な「吏員型」へと移行していることを明らかにしている。また、人事システムについては稲継裕昭「日本の官僚人事システム」(1996年、東洋経済新報社)、給与体系についても同氏の「公務員給与と序説給与体系の歴史の変遷」(2005年、有斐閣)などが挙げられる。

一方、官僚を個人と捉えて研究対象とした研究としては、御厨貴が後藤田正晴「情と理 後藤田正晴回顧録」(1998年、講談社)などの一連の著作によって彼らのオーラルヒストリーを明らかにしているほか、中道實「日本官僚制の連続と変化」(2007年、ナカニシヤ出版)も戦後日本の官僚制における上級官僚集団について、オーラルヒストリーなどの手法を用い、役割認知・行動を分析することを通してその機能やキャリアパスを明らかにしている。

上記に見られるように、官僚を対象にした研究は、面接調査やアンケート調査を用いたある年度時点での網羅的な研究と、官僚またはその経験を持つ個人に対して歴史的に深

く掘り下げる研究の2種類が考えられるが、前者については時間や費用の問題からその研究成果は多くない。特にキャリアパスに対する研究は、これまでに行われてきた社会集団としての官僚の研究では経年での比較がほとんど行われていない一方で、官僚を個人として捉えて研究対象とした研究ではケースとしての個人のキャリアパスをサンプルとした研究は行われているものの、網羅的ではない。これは、官僚の人事に関する情報が分散しており網羅的なデータベースが存在しないことから研究対象とすることが難しいことが挙げられる。

これまでの研究成果と着想に至った経緯としては、申請者は、上記の現状から官僚のキャリアパスに関して、いくつかの省庁の官僚を対象とした名簿をデータベース化し、補完的な調査を行い、その結果を分析することでこれまでの他の研究では欠けている部分の一部を補完することができると考えている。その視点から、申請者は2008年度日本政治学会研究大会『政治学のフロンティアⅡ 「キャリア官僚における「部内均衡」と呼ばれる人事慣行に関する一考察」』と題した発表を行い、2012年には学術雑誌 International Journal of Business Research (Vol.12-No.1) において、“HUMAN RESOURCE MANAGEMENT FOR HIGH-RANKING OFFICIALS IN CENTRAL GOVERNMENT - CASE STUDY OF THE JAPANESE GOVERNMENT-”と題した論文として公表した。これはいわゆる旧内務省系官庁である警察庁・警察庁・厚生省・労働省・自治省およびその後継官庁の官僚の氏名及び所属を、財団法人地方財務協会が発行した内政関係者名簿と名づけられた名簿を利用して1975年、1985年及び2001年度の3年度分を把握し、分析を行った。これらを比較することで、各省庁の本省課長級への在籍者の入省年次の分布に関係性はないものの、昇進速度は他省庁と均衡を保っていることを明らかにした。しかしこの成果はサンプルが少ないことから、これらを追証可能性の高い成果に発展させるためにはより多くの年度のデータを集めることが必要であると考えている。その他、より細部の分析として、経済産業省と総務省のコンテンツ関連課の人的リソースの配分に関する研究として、学術雑誌「コンテンツ文化史研究」第6号において「共管競合する政策領域における行政組織の行動に関する一考察 コンテンツ産業への資源配分を事例として」と題した論文を公表した。

2. 研究の目的

本研究は、政治学の分野において、制度論の立場から官僚制について考察する。そのために下記3点について研究を推進する。

第一に、旧内務省系官庁の幹部候補生である国家公務員Ⅰ種試験で合格し事務系の職員

として採用された者が、どのようなキャリアパスを辿る傾向にあるのかを、彼らの名簿である内政関係者名簿を用いて分析するための研究データの整理を行うことである。

第二にキャリアパスを決定する立場にあるキーパーソンからオーラルヒストリー等の形で整理し、定量的な分析結果に対し定性的な情報による説明を行うことである。

第三に、これらを元に、人事や組織の改編が行政の政策への介入にどのような影響を与えるかについて研究を行うことである。

(1) 研究の学術的背景

(2) 研究期間内に何をどこまで明らかにしようとするのか

本研究は研究期間内に後述するデータベースを構築し、旧内務省系省庁のキャリアパスについてデータベースを構築した上で定量的なデータを分析する。その上で定量的なデータのみでは欠けている情報について、当時の担当者等へのヒアリング等によって、その特徴を解明するものである。このように、「官僚を構成する個人を属性としたキャリアパスの網羅的なデータベース」の制作による研究の基礎の構築を提案する。また、定量的な分析結果に対する考察のためにインタビューを用いるものである。分析対象となる情報としては、前述の内政関係者名簿が昭和47年から平成19年まで発行されており、これは氏名及び所属先が記載されている。これをデータベース化し、さらに氏名を一覧番号に変換する。これは個人情報に対する配慮のための措置である。このように、これまでの官僚研究において存在しなかったデータベースの構築が本研究の最大の特色と独創的な点である。

(3) 当該分野における本研究の学術的な特色・独創的な点及び予想される結果と意義

予想される研究成果として、これまで官僚制の研究において明確にされてこなかったキャリアパスに関する年次比較による統計的データが明らかになるのである。これらが公開されることで、他の研究者もこのデータベースを共通の財産として利用することが可能になり、これは高い意義を有する。

3. 研究の方法

本研究の研究計画・方法の概要は以下の通りである。まず、内政関係者名簿に記載のある氏名及び所属のデータベース化を行い、個人情報保護に配慮した処理を行った上でデータベースとしての公開のための準備を行う。同時にインタビュー対象者を選定・実施し、これを資料化するとともに学術論文等として公表する。

(1) 研究目的を達成するための研究計画・方法について

研究目的の第一である研究データの整理については、財団法人地方財務協会が発行する内政関係者名簿及び関連資料の全容を明らかにするため、その整理及びデータベース化の準備を実施する。具体的には、紙媒体である内政関係者名簿をデジタル化し、その情報を整理し、公開できるデータベースとするための準備を行う。そしてデータベースを作成し、特に個人情報に配慮した処理を行い、学術研究に供することの可能な形にする。

また、研究目的の第二であるヒアリングについては、ヒアリング可能な担当者やその関係者に打診し、その許諾を得る。

そして研究目的の第三については研究代表者による成果効果のための研究を推進する。

(2) 研究を遂行する上での具体的な工夫について

本研究の遂行に当たっては、申請者の2008年度日本政治学会研究大会における発表『政治学のフロンティア II 「キャリア官僚における「部内均衡」と呼ばれる人事慣行に関する一考察」』、2012年には学術雑誌 International Journal of Business Research (Vol. 12-No. 1) において公表した “ HUMAN RESOURCE MANAGEMENT FOR HIGH-RANKING OFFICIALS IN CENTRAL GOVERNMENT - CASE STUDY OF THE JAPANESE GOVERNMENT - ” と題した論文、学術雑誌「コンテンツ文化史研究」第6号において「共管競合する政策領域における行政組織の行動に関する一考察 コンテンツ産業への資源配分を事例として」と題した論文、及び東京大学先端科学技術研究センター御厨貴研究室で開催された「オーラルヒストリー春の学校」での経験など、これまでの研究の知見及び経験が大いに活用できる。

内政関係者名簿の研究資料としての活用については前者の研究の際に実践しており、名簿記載者の一覧等は既に整理されている。

(3) 本研究の官僚制研究への貢献

内政関係者名簿は行政学、とりわけ官僚のキャリアパスに関する研究のための資料としては重要な資料として位置づけられており、稲継(2007)においても指摘されている。同資料は発行より現在までの全てを所有する図書館等はなく、経年的に分析することは難しい。しかし研究代表者はこれまで同資料の収集を続けており、ほぼ全ての年度において収集を完了している。

しかし、これらの学術研究のための利用には2つの問題がある。一つはその全てが紙媒体であることから、分析のための利用が用意ではない点である。同資料は高等文官試験時代からの連綿と続く名簿であり、各年度ごとに発行される情報も極めて多いが、一方で情報の掲載順序も同一ではなく、これらを利用出来る形に整理することが必要である。もう一つは同資料には個人の住所等が掲載されて

いる場合も多いことから、個人情報保護のため同名簿を一般的に供覧に付すことは難しいという点である。そのため、各大学・図書館等に点在する同資料は、閲覧については学術研究のための利用に限り、多くの図書館では閲覧に供しているものの、全国に分散しており研究上の利用は極めて困難になっている。

現在は、これらの情報整理や個人情報保護について、それぞれの研究者がそれぞれの工夫のもとに重複作業をしている可能性が高いが、本研究はこれらを解決し、戦後日本の官僚制に関する学術研究全体に貢献することを目的として、氏名と官職名及び発行年等に限り、資料のデータベース化を行う。

<引用文献>

稲継裕昭「官僚・自治体の経験的分析」レヴアイアサン 40号、木鐸社 2007
村松岐夫・久米郁男編「日本政治変動の30年政治家・官僚・団体調査に見る構造変容」(2006年、東洋経済新報社)
稲継裕昭「日本の官僚人事システム」(1996年、東洋経済新報社)
稲継裕昭「公務員給与と序説給与体系の歴史的変遷」(2005年、有斐閣)
後藤田正晴「情と理 後藤田正晴回顧録」(1998年、講談社)などの一連の著作によって彼らのオーラルヒストリーを明らかにしているほか、中道實「日本官僚制の連続と変化」(2007年、ナカニシヤ出版)

4. 研究成果

本研究は、政治学の分野において、制度論の立場から官僚制について考察した。中央官庁における官僚の行動・実態について、(1)行政機関における人事の変遷(2)官僚の行動が公共政策に与える影響、の2点の視点から以下の研究を行った。また、当初研究で想定していた行政官へのインタビューによるオーラルヒストリーの作成は、同意を得ることが難しく、これらの研究の範囲において適宜アドバイス等を得ることによって反映させることとした。

なお、各年度の成果は以下の通り。

平成25年度は財団法人地方財務協会が発行する内政関係者名簿および関連資料の全容を明らかにするため、その整理およびデータベース化ならびに行政官等のインタビュー実施準備を実施した。本年度の研究成果として、東京工業大学に博士論文として提出した「日本型クリエイティブ産業の研究：日本型コンテンツ・ファッション産業の比較によるユーザー主導型消費と産業構造の分析」が挙げられる。同論文は、日本型クリエイティブ産業全体のシステムを明らかにすることで、日本型クリエイティブ産業の新興のために必要な制度について考察した。このうちクリエイティブ産業への行政への支援について、担当省庁の人事慣行がもたらす影響に関し

て本研究の成果が反映された。

平成26年度は中央官庁における官僚の行動・実態について、(1)行政機関における人事の変遷(2)官僚の行動が公共政策に与える影響、の3点の視点から以下の研究を行うとともに、官僚制とりわけ中央官庁の人事関連資料の探索とデータベース化の検討を行った。本年度は特に官僚の行動が公共政策に与える影響に焦点を当て、クリエイティブ産業政策ないしこれらを活用するクール・ジャパン政策を中心として研究を行った。

この研究の結果、クリエイティブ産業政策また関連する商業集積に関する政策分野については人的リソースが十分であるとはいいがたい状況にあるが、これらの行政の影響について、これらの分野は日本での研究状況が十分ではないことを明らかにし、官僚制の視点からもさらに幅広く研究する必要があることが判明するとともに、本研究に関する整理を行うことができた。その他、同政策分野以外の領域として、戦後日本の警察制度の成立過程に関する資料などが得られ、人事制度と相照らして研究する必要が明らかとなった。本研究に関連する成果のごく一部は、『衣服の百科事典』(丸善出版、「ファッション産業活性化に向けた新たな試み」)、「衣服に関係する産業の現状」「ファッション産業のグローバル化」の3項目)ならびに「戦後復興からの渋谷地域の商業集積の背景と実態に関する考察」(社会・経済システム第34号)という表題で公表した。

平成27年度は第一に、官僚制とりわけ中央官庁の人事の基礎的情報の整理のため、関連資料の探索と中核となる研究資料の整理を実施した。特に旧内務省系の事務系キャリア官僚に関する資料である内政関係者名簿の所蔵分のデータベース化を実施し、完了した。これらを個人情報保護に配慮した措置を講じた上で個人別に時系列に整理し、その官職の移動が明らかになるように整理を行った。

第二に、先行して研究を推進している、特に官僚の行動が公共政策に与える影響については、クリエイティブ産業政策ないしこれらを活用するクール・ジャパン政策を中心として引き続き研究を推進するとともに、その成果の一部を公表した。本研究に関連する成果として、『クリエイティブ産業論 ファッション・コンテンツ産業の日本型モデル』(慈学社出版)、『衣服の百科事典』(丸善出版、「ファッション産業活性化に向けた新たな試み」)、「衣服に関係する産業の現状」「ファッション産業のグローバル化」の3項目)などの図書、学術論文・学会発表を通じて成果を公開した。

本研究の今度の展開として、以下が考えられる。第一に、デジタル化し整理された内政関係者名簿は入手が可能であったものであり、数年度分が入手できなかった。今後の研究ではこれらを補完し完全なものとし、これ

らのデータを公開することで、政治学・行政学一般に有用な資料として提供すること、また産業政策等関連分野での活用に資するようにすることである。また、個人情報保護の観点から、速やかなデータベースの公開は難しく、これらは研究機関終了後、検討を経て公開可能な形を探ることで、広く社会に貢献するための方策を引き続き検討する。

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5件)

中村 仁、社会的・技術的变化とコンフリクト、社会・経済システム学会第34回大会予稿集、査読無、2015、pp29-32

中村 仁、戦後復興からの渋谷地域の商業集積の背景と実態に関する考察、社会・経済システム、査読有、第33号、2015、pp61-68

中村 仁、東京工業大学博士論文、日本型クリエイティブ産業の研究：日本型コンテンツ・ファッション産業の比較によるユーザ主導型消費と産業構造の分析、査読有、2015、pp1-132

中村 仁、観光地域における回遊行動のデザイン：地域活性化へのARGの活用に関する検討、社会・経済システム学会第33回大会予稿集、査読無、2014、pp.47-50.

中村 仁、クリエイティブ産業に関する商業集積の形成過程に関する考察 渋谷地域と秋葉原地域、社会・経済システム学会第32回大会予稿集、査読無、2013、pp107-110.

[学会発表](計4件)

中村 仁、社会的・技術的变化とコンフリクト、社会・経済システム学会第34回大会、2014年10月24日、法政大学(東京都千代田区)。(発表論文があるため雑誌論文より再掲)

中村 仁、観光地域における回遊行動のデザイン：地域活性化へのARGの活用に関する検討、社会・経済システム学会第33回大会、2014年10月26日、京都大学(京都府京都市)。(発表論文があるため雑誌論文より再掲)

中村 仁他、ARG(代替現実ゲーム)の観光・まちづくりへの応用に関する基礎研究、第27回自治体学会静岡大会、2013年11月29日、静岡県コンベンションアーツセンター グランシップ(静岡県静岡市)。(ポスターセッション)

中村 仁、クリエイティブ産業に関する商業集積の形成過程に関する考察 渋谷地域と秋葉原地域、社会・経済システム学会第32回大会、2014年10月27日、京都産業大学(京都府京都市)。(発表論文があるため雑誌論文より再掲)

[図書](計2件)

中村 仁、慈学社出版、クリエイティブ産業論 ファッション・コンテンツ産業の日本型モデル、2015、186

日本家政学会(編)、丸善出版、衣服の百科事典、2015、pp-326-329、pp.336-337.

[産業財産権]

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

[その他]

内政関係者名簿データベース

内政関係者名簿各年度デジタル化資料

6. 研究組織

(1)研究代表者

中村 仁(Nakamura, Jin)

日本経済大学・大学院経営学研究科・准教授
研究者番号：50435252

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし