

令和元年6月15日現在

機関番号：32614

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K17053

研究課題名（和文）戦後地方政府における「開放型」幹部人事の経験と展開に関する研究

研究課題名（英文）A study on the experience and development of "open" executive personnel affairs in postwar local government in Japan

研究代表者

稲垣 浩 (Inagaki, Hiroshi)

國學院大學・法学部・准教授

研究者番号：30514640

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,400,000円

研究成果の概要（和文）：主に以下の三点について成果があった。第一に、各県の公文書館などにおいて、地方公務員法施行前における自治体の職員採用や職員名簿等の資料を発掘した。第二に、これらの公文書資料や当時の職員の手記などの資料を基に、職員採用や人員配置の実態について検討を進めた。同時に現在の自治体における職員人事やキャリアパス、政官関係に関するヒアリングを行い、現在との差異など、歴史的な変化の可能性について検討した。第三に、「選考（銓衡）採用」の制度形成過程と当時における採用の実際について、競争試験に限らない多様な地方公務員の採用制度の可能性とその課題について歴史的に研究を行い、論文を執筆し、研究発表を行った。

研究成果の学術的意義や社会的意義

まず学術的意義としては、先行研究の乏しい自治体職員採用制度の形成過程とその実態に関する資料の発掘とその分析を通じて、「選考」など多様な採用制度の形成過程、自治体人事と自治体政治との関係構造、当時の職員採用状況が採用制度の設計に与えた影響などについて解明を行った点が挙げられる。また、社会的意義としては、上記の研究・分析を踏まえ、現在議論になりつつある競争試験以外の多様な職員採用制度の可能性について、一定の考察を行った点が挙げられる。とりわけ、歴史的な分析と並行して現在の実態調査も行ったことで、今後の制度改革に応用可能な基礎研究として、学術的・社会的に重要な意義を持つと考えられる。

研究成果の概要（英文）：First, I searched for documents and materials in several prefectures' archives and secondhand bookseller. These are official documents on staff hiring in Japanese local governments before the enforcement of the Local Public Service Act, staff lists and some essays that allow us to understand the actual work of staff then. Second, using these materials, I examined the actual conditions of staff recruitment and staffing at that time. Simultaneously, conducted an interview survey on present personnel affairs and the relationship between politicians and staff in the local government. I also examined the possibility of historical changes in staff personnel affairs. Thirdly, I examined the formation process of the "Senko (selection)" recruitment system. I researched from a historical perspective about the reason why staff recruitment systems other than competitive exams were enacted with the background of it. And I wrote some paper and made some presentation about this research.

研究分野：政治学

キーワード：行政学 地方自治論 日本政治史 人事行政 地方公務員制度 政官関係 任用制度 公文書

1. 研究開始当初の背景

これまで、日本の地方政府における職員人事は、中央政府のそれと同様に、新卒採用と終身雇用を中心とした「閉鎖型(クローズド・キャリア・システム)」として説明されてきた。一方、近年専門職制度など民間からの転職や、任期付職員制度に導入など、「閉鎖型」とは異なる人事に対する需要は大きくなりつつある。また、こうした職員の中には、首長の個人的な人脈や、所属する地方政党の関係者など、「政治任用」としての色合いが濃い任用も見られるようになった。分権化によって首長の権限が大きくなる中、十分な権力基盤を構築する上で、政治的な意図のもとに弾力的に幹部人事を行うことは、今後ますます重要な課題となると考えられる。

これに対して研究代表者は、これまでの研究を通じて、戦後日本の一時期において事実上の「開放型(オープン・キャリア・システム)」の任用が行われていた可能性を指摘してきた。こうした戦後の「開放型」の人事については、これまで単なる「縁故採用」「コネ採用」として片づけられ、十分な研究がなされてこなかった。

2. 研究の目的

本研究は、これまで研究代表者が進めてきた戦後府県行政についての研究成果をもとに、地方政府(特に府県)において、戦後の一時期様々な経路を通じて外部から積極的に人材が任用される「開放型」人事が行われていた実態と、そこでの幹部職員の人材供給メカニズムの構造を明らかにするものである。また、関連する諸制度の形成と運用の実態分析を通じて、こうした人事の地方政府における位置づけを考察することで、人事と政治の関係についても検討を行う。これらを踏まえ、新卒採用と終身雇用を前提とした「閉鎖型」とされてきた戦後府県の人事行政を再検討し、戦後日本の地方政府における「開放型」人事の可能性と限界について考察する。

3. 研究の方法

本研究は、大きく以下の三つの過程によって構成される。第一に、研究活動の基盤として、当時の職員録などを基にした戦後地方政府における幹部職員人事の基礎データ作りである。第二に、回顧録や人事記録、あるいは人事異動に関する公文書の開示請求など、幹部職員人事に関する歴史的な資料の収集と、地方政府関係者へのヒアリングである。第三に、これらの研究成果を踏まえ、学会報告や論文の刊行などを行った。今回の3か年の研究では、特に第二の点を中心に研究を進めた。

4. 研究成果

主に以下の三点について成果があった。第一に、各県の公文書館などにおいて、1940年代を中心とした自治体の職員採用や職員名簿等の資料を発掘した。まず、職員採用については、各県への問い合わせや公文書館での資料検索を行った。所蔵あるいは公開している自治体が少ないなか、大分県、宮城県、大阪府など複数の公文書館に、当時の職員採用試験の記録や応募者・合格者に関する資料が残っていることが明らかになり、現地での収集作業を進めた。また、市町村レベルにおいては、当時の職員採用試験制度に関する資料はほとんど見つけることができなかったが、福岡共同公文書館において、当時の同県内市町村の職員名簿を複数年分発掘した。同資料からは、当時の職員について、給与や学歴など一定のプロフィールが明らかになり、これらの資料についてデータ化を進めた。またこうした公文書による資料の不足や欠落部分を補完することも目的として、当時の職員人事に関する手記や書籍の収集を進めた。

第二に、これらの公文書資料や当時の職員の手記などの資料を基に、終戦前後から昭和20年代にかけての職員採用や人員配置の実態について検討を進めた。例えば、現在職員採用は年1回、人事委員会や人事担当課による一括採用・学力試験に基づく採用が一般的であるが、当時は年に複数回行われ、部局別の採用や学力試験によらない採用も多くみられていたことが明らかになった。また、当時の雇員などの非正規職員からの採用試験の存在、あるいは人脈を通じた幹部職員あるいは幹部職員候補生の採用の実態などが明らかになった。また、上記福岡県内市町村の資料からは、先行研究では高度成長期以降とされてきた自治体における大卒職員の採用が、市町村において戦前から行われ幹部として勤務していたことなど、新たな知見を得ることができた。この大卒職員の採用については、戦後初期の大分県や宮城県など府県レベルの職員採用の資料からも同様に明らかになっている。同データや資料を用いた研究論文を期間内に脱稿することはできなかったが、今後早い時期に発表していくことにしたい。

第三に、地方公務員法上の「選考(銓衡)採用」制度の形成過程について研究を進めた。これは、こうした多様な職員採用の実態が、任用制度の形成過程にどのように影響していたのか考察したものである。地方公務員法の制定過程において、当初制度を所管する地方自治官庁は、

メリットシステムと政治的中立性の確保の観点から、学力試験による採用制度を導入しようとした。しかし、上に述べたように、戦後初期においては様々な採用形態が見られ、その時期も不定期であった。こうした採用形態がとられていた理由として、首長が自身を支える幹部あるいは将来的な幹部候補生を採用しようとする政治的な任用のほか、小規模町村を中心にもともと職員への応募が少なく、また学力試験等の費用負担に悩む自治体においては、人脈・縁故等を採用活動に活用せざるを得なかったことも指摘できる。このため、小規模町村の関係者からは、柔軟な採用が可能となる採用制度の導入に期待が寄せられていたことも明らかになった。このほかにも、当時地方公務員制度の施行に伴う旧制度における嘱託制度の廃止と、旧嘱託職員の正規職員化の問題が存在していたことも、「選考」を導入する要因となったことも明らかになった。

加えて、地方公務員法制定後の職員採用の状況についても収集資料を通じて一定の研究を行った。例えば大分県では、知事との個人的関係から採用された職員が幹部として中央政府との交渉などに大きく貢献したが、その後同じような幹部の採用は行われなくなり、通常の学力試験に基づいて採用される職員から幹部が選抜されるようになったことが分かった。また、小規模自治体を中心に、散発的に地域の権力構造と結びついた縁故採用が戦後問題になっていったことも明らかになった。前者からは、今日見られるような学力試験による定期採用制度が定着する一方で、「開放型」人事が採用段階ではなく閉鎖型官僚制内における「抜擢」人事へと変化していったことが示唆された。後者からは、「コネ採用」となって「地下化」「利権」化していったことが各種資料から伺えた。一方で後者については、こうした「コネ」に対する過剰な批判が、戦後地方政府における柔軟な職員採用制度の設計・実現を抑制した可能性も考えられる。本研究では、これらの研究成果を基に研究発表を行い、論文を執筆・公刊した。

こうした成果を基に、「開放型」人事に関する制度と経験が、戦後日本の地方政府にどのように構造化されていったのか、今後さらに時代を進めて研究を進めていきたい。こうした今後の研究に向けた準備作業として、現代の自治体における職員人事やキャリアパス、政官関係に関するヒアリングを行い、戦後初期との差異など歴史的な変化の可能性についても検討したが、これらについては保秘の問題など調査先との関係もあり、今後可能な状況になれば順次公表していきたい。また、現在地方政治と職員人事の関係が深いフランスの地方政府との比較研究も進めており、本研究の成果が今後大きく進展していくことが見込まれる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 2 件)

稲垣浩(2018)「戦後地方公務員任用制度の形成：「選考」規定の成立と任用の実態」『國學院法学』第56巻1号,1-49頁。

稲垣浩(2019)「知事と組織編成 一九八〇年代以降の府県組織改革とその過程(一)」『國學院法学』第56巻4号,1-61頁。

〔学会発表〕(計 2 件)

稲垣浩(2017)「復興・開発と「自治体」職員の形成」釧路公立大学地域・産業研究会(招待講演)

Hiroshi Inagaki, 2018, "Local autonomy and local system reform in Japan", Japan -Romania Comparative Research Forum on Government and Local Autonomy System" (主催者: The Department of Public Administration and Management at Babes Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania)(招待講演)(国際学会)

〔図書〕(計 0 件)

〔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：
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：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名：
ローマ字氏名：
所属研究機関名：
部局名：
職名：
研究者番号（8桁）：

(2) 研究協力者

研究協力者氏名：
ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。