

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年5月17日現在

機関番号： 32689

研究種目： 基盤研究（C）

研究期間： 2009～2011

課題番号： 21530134

研究課題名（和文） 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

研究課題名（英文） Research on the Human Resources Management under the transformation of inter-governmental governance

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

研究成果の概要（和文）：

政府間ガバナンスの変容下において、職員の専門性を高めるとともにより少数精鋭で業務を遂行するためには、組織間の人材流動が必要であるとともに、限られた人的資源を組織間で共有することが必要である。諸外国比較の結果、政府間の人材流動性と年金制度は大きな関係を持っていることがわかった。日本の場合は、退職一時金もまたセットで考える必要がある。人材流動性を高めるためには、自治体における退職手当制度を、全国統一のものにする等の工夫も必要である。また、資源共有モデルについて、すでに法律上それが可能となる仕組みは用意されている。その一層の活用を検討が必要である。

研究成果の概要（英文）：

While improving the personnel's speciality nature under the change of intergovernmental governance, in order to carry out business by the select few more, inter-governmental talented-people mobility and the resource share of limited personnel needs to be inquired. Comparing other countries, intergovernmental talented-people mobility and a pension system have a big relation. In the case of Japan, it is necessary to also consider retirement lump sum grants by a set. In order to improve talented-people mobility, the retirement benefit system in local governments into the one national unified system is also required.

Moreover, as for the professional skill staff, although the resource share model already becomes possible on law in Japan, the much more practical use needs to be inquired.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2011年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：行政学

科研費の分科・細目：3501

キーワード：人事行政、公務人材流動性

1. 研究開始当初の背景

1990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ソースや、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。

市町村合併の進展により、地方ガバナンスは、複数主体間の関係から、主体を統合する方向へ向かった。統合された地方政府においては職位や給与格差の是正、人的能力の向上、余剰人員の処遇など、人的資源管理に関する諸課題が噴出しつつある。他方、合併を選択しなかった地方政府においては、財政資源の逼迫下での人件費抑制とともに、行政需要に対処するための自治体間連携が課題となっている。

諸外国を見た場合、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が見出される。また、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。オーストラリアの研究では、資源共有モデルというものが示されている。地理的に隣接している自治体などの間で、専門職員（環境専門家、都市計画の専門家）をはじめとする人的資源や、諸施設や運営サービスを共有するモデルである。実際、この資源共有モデルでの行政サービスの提供もはじまっている。また、自治体合併や自治体廃止の際の人的資源の再配置の手法から得られる知見も少なくない。

他方、1989年以降、極端な中央政府改革を経験したニュージーランドにおいても、中央政府各省庁や自治体において、人的資源管理については様々な柔軟な取扱いがなされている。法制上の規制が緩やかなことがその背景にある。

以上のように政府間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から得られる教訓も少なくない。そこで、本研究では、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、90年代以降の政府間ガバナンス（中央政府・地方政府間、地方政府相互間）の変容に着目して実証的に検証しようとするものである。

2. 研究の目的

本研究では、「複数の行為主体間における相互作用のあり方、そのあり方に影響を与える諸要因、それらの要因がその相互作用を形成するメカニズム」がガバナンスの探求課題であると考えられる。

その上で、90年代以降大きく変容している中央・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すものである。

本研究は、日本および調査対象国における、政府内部における人的資源管理、人的資源の共有の実態、政府間（中央と地方政府、地方政府相互間）の人的リソースの実態を明らかにすることによって、人的資源の充実が地方の自律性を高めうる重要な要素であることを主張し、人的資源の充実のための前提条件を明らかにしようとするものである。

従来の地方制度研究においては、中央地方の制度的関係、財政的關係、地方議会および住民との関係などに焦点が当てられることが多く、地方自治体を現実に動かしている地方公務員の人事・給与システムに関するものはほとんどなかった。これは日本においてのみでなく、他のOECD諸国においても同様であり、地方分権を議論するに際しても、民主主義の条件や財政的側面に焦点が当てられることが多かった。

しかしながら、H・ファイナーが喝破したように、「人事の問題は行政の核心」である。中央地方関係および地方分権を、公務員制度・人事行政の観点から考察することなしには、それらを根本的に議論したことにはならない。

本研究においては、ガバナンスの大きな変容を経験しつつある中央地方関係、地方分権について、人事行政の観点から考察し、人的資源管理・配置についての知見を得ること、そして、どのような前提条件下において、地方の自律性を高める人的資源充実が可能なのかを明らかにすることを目的としている。

3. 研究の方法

まず、本研究において、適用可能な先行研究について検討することとした。公的部門における人的資源管理の研究は、日本においては皆無に近く、諸外国においても研究の蓄積が少ない。それらの中から、本研究に適用が少しでも可能なものを探るとともに、他の分野を研究対象とした研究の理論モデルを、本研究が対象とする人的資源管理・配置に応用

できないかについて検討した。

次に、日本及び諸外国（オーストラリア、ニュージーランド、イギリス、アメリカ）における国家公務員制度および地方公務員制度、ならびに地方行政システムの法律上および実態上の状況調査を進めた。

公務員制度、中央と地方の権限の分配方法とその内容、中央の出先機関と地方団体の関係など、行政制度・地方制度に関する諸法制を調査し、その運営状況などがその対象となる。

同様に、地方議会や地方団体の首長の権限及び選出方法を制度及び実態の両面で調査する。また、議会や首長が公務員の採用などにおいてどの程度関与しているのかを調査するとともに、政府間の人的リネージュがどのようになされているのかいないのか、政府組織の再編成（地方政府相互間も含む）の際の人的資源の再配置の手法について調査を進めた。

さらに、政府間の人材の流動の可能性、ならびにその前提条件についても探索しようとした。

これらを踏まえた上で、調査対象各国への訪問調査によってより深く実態調査を行った。

4. 研究成果

21年度はまず、オーストラリア連邦政府および2つの州政府を訪問することにより現地調査を進めた。

オーストラリアにおいては、日本でいうような「出向官僚」(loan and transfer)は皆無であり、自治体間あるいは自治体と中央政府を移動する場合、いったん退職せざるを得ず、年金制度の障壁が大きい。この理由から、人的流動性はあまり大きくない。国からNSW州政府に転職した人事課長へのインタビューにおいては、年金が途中で切れたことに対するデメリットが少なくないことが指摘された(ただ、彼の場合、ワークライフバランス、家族のことなどから、あえてそのような選択をしたとのことである)。他方で、自治体間で、人的資源を共有しようとする動きが少なからず動いていることも確認できた。

22年度は米国のカリフォルニア州政府および州内の5つの自治体を訪問した。Calpersというカリフォルニア州内自治体にほぼ共通の年金制度があるため、域内での人的交流は活発である。他方、Calpersに入っていない自治体(サンフランシスコ市)との行き来は少ない。やはり年金制度が人的流動性、人材の融通に関して大きな前提条件になっていることがわかった。なお、調査対象自治体において、資源共有をするということは行っ

てなかった(もっとも、州により公務員法が異なるので、すべての州における実態かどうかは確認できていない)。

22年度は、英国の数か所の自治体も訪問した。英国には共通の年金制度が存在し、それが自治体間の移動を容易にしている。また、英国における地方自治体の業務内容は、国の自治体法によって細かく定められており、日本の概括例示主義と比較して、限定列举主義と呼ばれる。つまり、基礎自治体レベルで行うべき仕事が列举されていて、その範囲内の工夫は色々なされるものの、それ以外の業務は行うことができない。県レベルでも同様である。したがって、各層の自治体は全国に数多くあるものの、極めて類似した業務を行っている。そして、自治体職員はどういう業務経験を積み重ねてきたかが重視される。このような自治体の仕事のあり方が、年金の通算とあいまって、自治体間の人材の流動性を高めている。

23年度は、すでに前年度に調査を行った米国のカリフォルニア州における追跡調査を行うとともに、それ以外の州として、ウィスコンシン州、アリゾナ州の現地調査を行った。上述の米国の実態での追確認を行った。これらの州においても、人材の流動性と年金との関係が確認できた。また、ウィスコンシン州は、公務員に労働基本権を付与していない州のうちの一つであり、そこでの給与決定制度を調査したところ、給与調査チームが同格州の給与、民間給与などを調査したうえで、議会に提案するとのことであった。人的資源のリテンションのための工夫がとられているように感じた。他方、カリフォルニア州内の自治体や、ニューヨーク市などでは、スト権まで賦与されているが、これはレイオフとの引き換えとなっており、組合員は常に緊張関係におかれている。レイオフが一般化している州においては、それが自治体間の人材の流動を促す要素の一つとなっていることも確認できた。

また23年度は、ニュージーランド政府およびウェリントン市などの自治体を訪問した。ニュージーランドでは、米国やオーストラリアのような手厚い公務員年金制度はなく、キウイセーバーという基礎年金にあたるものだけに加入している自治体が多い。そのため転職は頻繁に起こり、職員の引き留めに苦労しているとのことであった。

以上のような調査結果から考えると、年金制度が政府間の人材流動性に大きな相関を有していることがわかった。つまり、ガバナンスの変容が人的配置に影響を与える度合いよりも、年金や退職金の制度の方がより強い影響を与えていることが推論できた。

日本の場合、年金と退職金をセットで考える必要がある。諸外国には見られないほど

の多額の退職一時金が付与されるからである。そしてそれは、同一自治体での勤続年数が多くなるにつれて増え、一定時点（勤続20年、25年）から一挙に高額となる。その前に、他の自治体へ転職すると、退職金の基準となる勤続年数の通算は行われず、それは、転職者には非常に不利に働く。共済年金については、通算されるものの、数千万円受け取れるかもしれない退職金が、トータルで半減するようであれば、転職のインセンティブもかなり低減する。このように、退職金制度の通算制度がないことが自治体間の人材流動性にブレーキをかけている。（国家公務員の場合は、出向先での自治体では退職金を受け取らずに本省に戻るため、實際上、50代で退職するときに勤続年数を通算して支給される）。

今後、日本の地方自治体における退職手当制度を、全国統一のものにするなどして、より流動性の高い自治体職員群を形成していくことが必要であるように考えられる。

最後に、資源共有モデルについては、日本においても、すでに地方自治法上認められており（総務省、地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書より。後掲図参照）、平成23年の地方自治法改正でその範囲が拡大したが、実際の例は多くはない。

ただ、今後、地方議会改革の過程において、議会職員の専門性を重視するために、首長部局と議会事務局との人の異動ではなく、近隣のいくつかの自治体の議会が事務局を共同設置して、事務局職員を育成するなどの動きも岩手県などで出てきている。また、大都市において、行政委員会事務局をまとめて（人事委員会事務局、選挙管理委員会事務局、監査事務局など）一つにする例（大阪市）なども出現している。

政府間ガバナンスの変容下において、職員の専門性を高めるとともにより少数精鋭で業務を遂行するためには、機関の共同設置、内部組織の共同設置など、法で認められていることがさらに活用されていくことも検討されるべき課題である。

今後も、継続的にこれらの動向を注視していくことが肝要だと考えている。

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14件）

稲継裕昭，（仮）都市自治体アンケート調査の結果から一公務員制度改革と人的資源管理，都市とガバナンス，査読無，第18巻，2012,9，頁未定，

稲継裕昭・池田高志，英国地方自治体職員の専門性と人事行政一職務評価制度（Job Evaluation Scheme）と人材育成の観点から一（下(2)），都市とガバナンス，査読無，第18巻，2012,9，頁未定，

稲継裕昭・池田高志，英国地方自治体職員の専門性と人事行政一職務評価制度（Job Evaluation Scheme）と人材育成の観点から一（下(1)），都市とガバナンス，査読無，第17巻，2012,3，46-54頁

稲継裕昭，「米国地方公務員の労働基本権—アリゾナ州、ウィスコンシン州、カリフォルニア州の現地調査をもとに」，地方公務員月報，査読無，578号，2011,9，65-90頁

稲継裕昭・池田高志，「英国地方自治体職員の専門性と人事行政一職務評価制度（Job Evaluation Scheme）と人材育成の観点から一(中)」，都市とガバナンス，査読無，第16巻，2011,9，80-90頁

稲継裕昭・池田高志，「英国地方自治体職員の専門性と人事行政一職務評価制度（Job Evaluation Scheme）と人材育成の観点から一(上)」，都市とガバナンス，査読無，第15巻，2011,3，108-120頁

稲継裕昭，第5章「専門性」を有した自治体職員の育成と、自治体間移動の可能性」，『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』，査読無，2011,3，55-64頁

稲継裕昭，「序章 都市自治体行政における「専門性」」，日本都市センター編『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』，査読無，2011,3，3-6頁

稲継裕昭，「地方自治大転換期と自治体職員，都市とガバナンス」，査読無，第14巻，2010,9，3-7頁

稲継裕昭，「地域主権時代の自治体職員に求められる資質」，市政，査読無，698号，2010,10，20-22頁

稲継裕昭，「人事評価と給与」，ガバナンス，査読無，第137号，2010,10，22-25頁

稲継裕昭，「これからの人材育成—自学刺激とキャリアアップ，クリエイティブ房総」，査読無，第80号，2010,9，3-8頁

稲継裕昭，「公務員制度改革—2010」，人事院月報，査読無，63巻8号，2010,8，

12-15 頁

稲継裕昭, 「分権時代の自治体職員」, 地方公務員月報, 査読無, 557 号, 2009, 12, 2-17 頁

〔学会発表〕(計 1 件)

稲継裕昭, 「日本の公務員制度改革—過去・現在・未来」, 1-12 頁, 2009 年 10 月 22 日, 韓国行政学会・アジア行政フォーラム共催招聘講演, 仁川大学

〔図書〕(計 10 件)

稲継裕昭, 「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援等のあり方」, in 稲継裕昭編著, 『大規模災害に強い自治体間連携—現場からの報告と提言』, 早稲田大学出版会, 2012, 1-14 頁

稲継裕昭, 「退職管理」, in 村松岐夫編著, 『最新公務員制度改革』, 学陽書房, 2012, 119-157 頁

稲継裕昭・山田賢一, 『行政ビジネス (PubBiz の研究)』, 東洋経済新報社, 2011, 総 232 頁 (完全共著)

稲継裕昭, 『地方自治入門』, 有斐閣, 2011, 総 210 頁

ドナルド・ケトル著, 稲継裕昭監訳, 浅尾久美子訳, 『なぜ政府は動けないのか: アメリカの失敗と次世代型政府の構想』, 勁草書房, 2011, 総 262 頁

稲継裕昭, 『現場直言! プロ公務員の変革力—成功をもたらす 7 つの力』, 学陽書房, 2011, 総 230 頁

稲継裕昭, 『プロ公務員を育てる人事戦略 Part2-昇進・OJT・給与・非常勤職員』, ぎょうせい, 2011, 総 200 頁

Hiroaki Inatsugu, The System of Bureaucrats in Japan, in Takashi Inoguchi and Purnendra Jain eds., *Japanese Politics Today: From Karaoke to Kabuki Democracy*, Palgrave Macmillan, 2011, pp.29-51

ジューン・バーナム、ロバート・パイパー著, 稲継裕昭監訳, 浅尾久美子訳, 『イギリスの行政改革—現代化する公務』, ミネルヴァ書房, 2010, 総 293 頁

稲継裕昭, 「グローバル化時代の地域ガバナンスと自治体間連携—オーストラリアの教訓」, in 加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著, 『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, 183-203, 224-225 頁

6. 研究組織

(1) 研究代表者 稲継 裕昭
(INATSUGU HIROAKI)

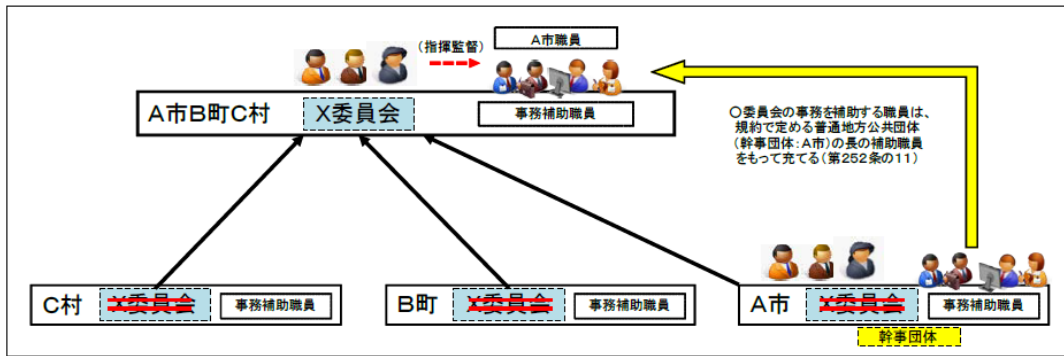
早稲田大学
政治経済学術院
教授

研究者番号: 90289108

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者 なし

《機関等の共同設置イメージ1：委員会の共同設置》



《機関等の共同設置イメージ2：職員の共同設置》

