

氏名：小野 英一  
学位の種類：博士（公益学）  
学位記番号：博甲第 1 号  
学位授与年月日：平成 25 年 8 月 7 日  
学位授与の条件：学位規則第 4 条第 1 項該当  
論文名：自治体の人事システム改革に関する研究  
論文審査委員：水田 健輔 教授（東北公益文科大学）  
今村 都南雄 教授（山梨学院大学、学外審査員）  
稲継 裕昭 教授（早稲田大学、学外審査員）

### 論文の内容の要旨

公務員人事システムは、行政にとって極めて重要な位置付けにあり、その問題は自治体の行政マネジメント、行政改革においても核心となる問題である。地域主権改革の進展等で自治体の行財政に光が当てられる中、自治体の人事システム改革は喫緊の課題となっており、1990 年代中盤以降、一部の自治体では新しい人事システム改革に取り組んできている。

しかるに、自治体の人事システムに関する先行研究については、部分システムにとどまらずに体系的・包括的・全体的に捉えたものや、先行研究を踏まえた分析のみならず実態分析も含めた両面からアプローチした学術研究レベルのものは不足していたといえる。

また、従来型公務員人事システムについての研究は多々あるものの、新しい人事システム改革が 1990 年代中盤以降にいくつかの自治体で進展してきたという背景もあり、新しい人事システム改革についての研究は蓄積が少ない状況にある。

以上を踏まえ、本研究では、自治体の人事システムに対して体系的・包括的・全体的に、先行研究を踏まえた分析、事例研究、サーベイ・データの分析を行った。それにより、自治体の人事システムをめぐる諸背景を整理し、人事システムおよびその改革の実態について把握・分析するとともに、それらを踏まえながら、自治体における人事システムの問題点、課題について、さらに人事システム改革の方向性について論じた。

本論文の構成と内容は以下のとおりである。

序章では、公務員人事システムを取り巻く背景と現状をまとめた。長期的なスパンと短期的なスパンの両方から背景についてまとめ、さらに、自治体の従来型行政改革と 1990 年代中盤以降に自治体で進展してきている新しい行政改革、NPM について整理した。また、地方政治・行政制度全体のマクロの視点からも論じた。

続く第 1 章では、自治体の人事システムについて、職業公務員内部における公務員人事システム、政治・行政インターフェイスにおける公務員人事システム、公務員人事システムにおける中央・地方関係の各面から、先行研究

をもとに整理した。

第2章から第4章においては、自治体の人事システム改革について分析した。第2章および第3章では、主として一般職の職業公務員の人事システム改革を対象とし、第4章では、主として特別職の政治任用職の人事システム改革を対象としている。

第2章では、自治体の人事システム改革を体系的・包括的・全体的に捉え、自治体の人事システム改革について、「人事システム改革の体系」として先行研究を踏まえた分析と先存取組事例の分析を行った。「人事システム改革の体系」については、「採用」（採用試験における年齢・学歴制限の撤廃、外部公募制）、「昇任」（早い昇進システム、昇任試験）、「降任」（分限処分による降任、希望降任制）、「転任」（組織内公募制、フリーエージェント制）、さらには「人事評価」（多面評価、コンピテンシー評価）、「専門職制度」、「外部団体との人事交流」の各面について分析した。

第3章では、第2章で論じた自治体の「人事システム改革の体系」の分析をもとに実施した自治体の人事システムに関する全国自治体実態調査の結果を踏まえながら、自治体の人事システムに関する実態分析を行った。調査結果に対して、単純集計・クロス集計などの諸集計の他、相関分析、さらには多変量解析（クラスター分析、因子分析）など、様々な分析を行った。全国の自治体における人事システム改革の取組み状況、従来型人事システムに対する問題認識、人事システム改革の取組みの必要性の認識について調査し、その調査結果に対して様々な分析を行うことによって、自治体の人事システムにおける改革の取組み状況と問題の認識を明らかにし、問題点、課題、改革の方向性の分析につなげることを目指した。この実態分析により、自治体規模が大きくなるにつれて改革の取組みが進展していることや、「閉鎖型任用制」や「組織主導型人事異動」などの従来型人事システムの変革が困難な中で、従来型人事システムを基本としながらも、「採用試験における制限撤廃」、「外部公募採用」、「組織内公募制」などの新しい人事システム改革が取り込まれてきていることなどを明らかにした。そして、従来型人事システムに「開放性」と「柔軟性」を効果的に取り入れてそのメリットを活かしていくことが、改革の一つの方向性として考えられることを示唆した。

第4章では、特別職の政治任用職を対象とした人事システム改革として、上越市宮越市政下において進められた「副市長制改革」を中心に事例分析を行った。上越市宮越市政下において1993年から2001年にかけて、行財政全般・多方面にわたる大きな改革が進められたが、宮越市政下の一連の行政改革の中でも、特に独自性・先進性が大きく、また中心をなす改革であったのが「副市長制改革」である。本研究では、「副市長制改革」を中心として、宮越市政下の行財政システム改革全般にわたって分析を行い、制度を中心とした内容やメリット等について、さらに導入後の検証と評価について論じた。

終章では、本研究における先行研究を踏まえた分析、事例研究、サーベイ・データの分析による実態分析をまとめながら、自治体における人事システムの実態、問題点、課題、そして改革の方向性について論じた。そして、本研

究が新進の学問である「公益学」研究の一つとして位置付けられることから、「公益学」の視点からみた本研究の位置付けについて論じた。さらに、本研究の意義と今後に残された課題についてまとめた。

### 審査結果の要旨

本論文は、各自治体が独自に取り組んでいる人事システム改革について、その全体像を整理するとともに、「公益学」の観点からその意味を探ろうという研究である。文献研究を中心にしながら、アンケートや聞き取りに基づく実証研究の手法を用い、なおかつ理念研究への視野も併せ持っているという意味で、方法論的にも野心的な取り組みである。

行政改革における人事システム改革の重要性はこれまでもつとに指摘されてきたところではあるが、従来の研究は理想主義的な規範論に終始しているか、特定の自治体の事例についての印象論のようなものが多かった。また、採用、昇任、人事評価といった人事システム全体を、その連関の中で見通した研究は存在していなかった。

審査においては、明治以来の人事システムの特徴を定義した上で、昨今の改革事例にもかかわらず、そうした特徴が根強く残っていることを示唆している点が評価された。また、渉猟されている文献の量や、貴重なデータが得られているアンケート調査についても高い評価が示された。一方で、論文の各章の連関が十分でなく、特定の事例に対する分析が唐突に現れるといった点に批判が集中した。そのため、論文審査委員会の結論として、上記の批判をふまえて論文を再構成し、再提出するよう学位請求者に要求し、再提出後に再審査を行うこととなった。

再審査においては、論文の構成が整理され、論理の展開が一貫性を持つようになったことが評価された。一方で、複数の教員から、研究対象が行政の内部に限られており、「国民に対する行政サービスの改革」という点で十分な検討がなされていないのではないかといった質問があった。これに対しては、学位請求者自身が問題の所在を理解しており、今後の研究課題とするとの回答があった。また、多くの自治体において行政改革の試みとして取り組まれているが必ずしも定着していない「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）」について、公益的な目標を設定することで「公益性」との調和を図るという見解については高い評価があったが、学位請求者が目指す「公益学」としての展開に関しては、いまだ具体的な方法論まで昇華されておらず、あわせて今後の課題となった。

以上の審査の結果、論文審査委員会において、これまで日本の行政学において手薄であった自治体人事システム改革に関する総合的・包括的な研究として、博士（公益学）の学位を授与するに値する業績と判断された。