

書評

BOOK REVIEW

大谷基道・河合晃一 編

『現代日本の公務員人事』

——政治・行政改革は人事システムを
どう変えたか

岡田真理子

1 本書の特徴と意義

本書は、1990年代以降、政治および行政分野において実施された大規模な改革が国家および地方の公務員人事システムをどのように変化させたのかについての実証的研究である。加えて本書は、稲継裕昭・早稲田大学教授（行政学）の還暦を記念したものである。稲継氏の還暦記念であることから、氏にゆかりのある公務員人事行政研究者11名が執筆を担当している。本書の研究手法である実証的研究は稲継氏が公務員人事研究において確立したものである。以上のような特徴から、本書はこれまでの稲継氏の功績を十分に反映した成果であるといえる。

本書のひとつの特徴に関わる1990年代以降の大規模な政治・行政改革は、公務員の人事システムを大きく変化させ、強い影響を与えた。例を挙げれば、第二次大戦後に制度が導入されながらも実質的運用には至らなかった勤務評定制度は、実効性のある人事評価制度として2009年から本格実施されている。2019年現在では20代から30代前半の若手国家公務員では人事評価制度を用いて能力と成果が評価されることは当然のことであるという認識が定着している。また、国家公務員への制度定着に先立ち、地方公務員に関して先進的に人事評価制度を積極実施する地方自治体が存在していたことはすでに明らかとなっている。

1990年代以降の政治・行政改革はさまざまな目的を有していたが、公務員人事行政に関わる重要なポイ



●第一法規
2019年1月刊
A5判・280頁
本体2800円＋税

●おたに・もとみち 獨協大学法学部教授。
●かわい・こういち 金沢大学人間社会研究
領域法学系准教授。

ントは、改革に共通して存在する財政的負担への対応と、同時期に公務員バッシングという形で社会問題にまで発展した国民の行政への不信感への対応との2点にある。上述の人事評価制度の実質的運用はこれらの2つの目的に沿って行われ、政治・行政改革を実効性あるものとした。しかし残念なことに改革の実効性は、一般的には明確に認知されていない。一般的に実効性が認知されていないことの要因は、1990年代以降の政治・行政改革が、状況をこれ以上悪化させないという「歯止め」としての役割を担った改革であったことに求められる。今よりも、もっと悪いことにもなりえたという状況をくい止め、公務員人事システムを正常に運用することがこの20数年間に行われてきた改革の意味であった。1990年代以降の政治・行政改革がもつ意味から考えると、本書は改革の実効性を正當に評価するためのエビデンスとして重要な意義をもつ。

2 本書の構成と内容

本書は「はしがき」と序章のあと、第1部（第1章から第5章）では国家公務員について、第2部（第6章から第11章）では地方公務員についての実証的分析を行っている。「はしがき」では公務員人事研究における実証的研究の重要性が指摘されている。かつての公務員人事研究は抽象的・規範的な議論に留まっており、「そのような公務員人事研究において実証的な

研究手法を確立させ、実態をより詳らかにしたのが稲継先生である」(本書i頁)と述べられている。

続く序章では、1990年代以降の政治・行政改革によって公務員人事システムが変化した点と変化していない点を明らかにするという本書の目的が明示されている。さらに序章では「その変化の大部分はより直接的に影響を及ぼしそうな公務員制度改革の影響によるものではなく、むしろその他の政治・行政改革の影響による可能性が高い」(本書12頁)と述べられており、公務員人事システムとの関係性を広く政治・行政改革分野で分析するという本書の特徴が明らかとなっている。

第1部の国家公務員に関しては、第1章において昇進、第2章と第3章で専門性、第4章では幹部人事への政治介入、第5章で出向について分析されている。第1章の昇進については、2000年代以降に昇進の遅れが見られることを変化として指摘し、一方で指定職への昇進数については変化がないことから政治的任用の可能性があるとの見解を提示している。

第2章および第3章の専門性については、第2章において専門職試験を分析することにより、改革前後において専門性のありかた(職務経験を通じた組織固有の執務知識で構成されるため、多様性・断片性という特徴をもつ)に変化がないことが示されている。第3章で専門性が変化した韓国の事例を比較対象として分析し、韓国の変化は日本に対する示唆として一定の意味をもつものの、専門性強化がうまく機能するためにはさらなる検証が必要であるとの留保をつけている。

第4章の幹部人事への政治介入については、行政改革後に政治介入の度合いが上昇傾向にあるという変化が明らかとなっている。ただし、幹部人事への政治介入は介入の具体的内容(どのような属性(例:女性、首相との距離、所属府省)をもつ人物の登用なのか)によって評価が異なることが指摘されている。

第5章の出向人事については、研究手法と関連づけ、これまでの“Who governs?”から“How governed?”へと変化することが必要であり、これにともない国家公務員の出向人事は人事研究として取り組まれる必要があることが示されている。

第2部の地方公務員に関しては、第6章において任用、第7章で採用、第8章で昇進、第9章では特別職

について、第10章で非常時における国の介入、第11章で非常勤職員について分析されている。国家公務員と比較すると地方自治もしくは地方公務員人事システムにとって特有の課題が章立てされていることが見てとれる。第6章の任用では、採用から昇進までの任用システムが従来の閉鎖型から開放型へと変化の可能性があることが指摘されている。第6章で用いられる閉鎖型/開放型の定義は、組織の壁をこえた労働力移動(特に官民間移動)がどの程度あるかである。第7章では採用に限定して分析され、1990年代までに学力重視から能力重視への採用制度へと制度が変化した結果、受験者増加という量的な変化にはつながったが、質的な効果は不明であるとされている。第6章と第7章から、地方公務員の任用は、変化の予兆はあるものの、明示的な変化には結びついていないという結論が提示されている。

第8章の昇進については、自治体の昇進管理は「将棋の駒型論」に基づく遅い昇進が基本であることが指摘されていることから、改革前後の変化はないと判断することができる。第9章の特別職に関しては、特別職人事に議会が同意しない要因を分析することで議会が機関対立主義(本書179頁)においてどのような役割を果たしているのかが分析されている。分析の結果、2006年の地方自治法改正以降、自治体のガバナンスが強化されていることを指摘している。

第10章の「大規模災害時の職員応援システムの展開——一般行政職等の自治体職員を事例に」は、地方自治体が人事行政に関して直面している現代的課題を取り上げたものである。第10章の課題は1995年の阪神・淡路大震災以降に表出してきたものであるが、2010年代まではカウンターパート方式という被災自治体ごとに支援すべき自治体を割り振って支援を行う方法が基本であった。しかし、東日本大震災以降、カウンターパート方式では対応しきれないことが明らかとなり、2010年代以降は全国スキームという総務省と全国市長会、全国町村会が連携して全国の市町村職員に応援を要請する方式が用いられている。全国スキームでは国による調整(場合によっては介入)が認められる可能性がある。第10章の分析は、1990年代以降の地方公務員人事システムが公務員制度改革の範囲を超えて政治・行政改革の影響のなかで大きく変化

していることを示している。

第11章では地方自治体における非常勤職員の発言と処遇改善について分析がなされ、2000年代から急増する非常勤職員について「組織内の均衡処遇実現への接近」を図るために非常勤職員の労働組合が重要な役割を担う可能性を示唆している。1990年代以降、公務分野における非常勤職員の数と種類の増加は国・地方を問わず見られ、とくに地方自治体において顕著である。その点において第11章は第10章と同じく、地方自治体が人事行政に関して直面している現代的課題を取り上げた章であるといえる。

3 コメント

以上のように本書は国および地方の人事システムに関して、1990年代の政治・行政改革の前後における変化の有無を実証的に分析している。11名もの多数の執筆者で構成されながら、分析軸と研究手法を大部分の章でずらすことなく編み上げられた本書の完成度は高いと評価することができる。また、人事システムを分析する研究では採用・昇進などの任用に分析が偏りがちであるにもかかわらず、本書は指定職・特別職などの公務員人事システムにおいて特徴的かつ重要なテーマを漏らすことなく取り上げている点でも評価に値する。加えて、第10章および第11章では公務員人事システムが抱える現代的課題を実証的に分析して

り、当該2章は今後の公務員研究にとって意義のある研究となる。

これらのことから本書は公務員研究にとっての重要な先行研究となるものであるが、最後に本書に続く公務員研究が認識すべき点を2点指摘する。ひとつは、地方公務員人事システムの分析と比較して、国家公務員人事システムの分析は実証性のレベルが相対的に低いことである。行政の範囲が明らかに異なるため、やむをえない面はあるが、国家公務員人事システム研究もより具体的エビデンスに基づく分析を目指すべきであろう。評者自身が国家公務員人事制度研究を行っていることから、強く認識しておくべき点である。

2点目は、国家公務員人事システムと比較して地方公務員人事システムの実証的分析結果が本書の時点では確定されていないことである。第6章から第9章までの分析では、変化の可能性は示唆されているものの、今後、研究の必要があることが読みとれる。地方公務員人事システム分析に関する実証性の高さを活かし、1990年代以降の政治・行政改革による変化がもつ意味を21世紀初頭で確定できる研究が必要とされる。

おかだ・まりこ 和歌山大学経済学部准教授。労働経済、社会保障専攻。