

自治体で進む「政策」と「人事」の結合

— 政策人事の可能性 —

下 川 哲 生

はじめに

地方分権が進展し、自治体に地方政府としての確立が求められている。

本論文は、2000年に地方分権一括法が施行され新たな時代を迎える中、日本における自治体の「人材育成基本方針」という行政文書に表れた人事行政の傾向を、従来とは異なる視点からの考察も含め、研究しようとするものである。

第1章では、新たな時代の人事行政を考える上で、必要不可欠な要素としての地方分権の進展、行財政改革、少子高齢化等について述べた後に、先行研究の紹介を行う。

第2章では、先行研究の視点を基に、自治体の人材育成基本方針に表れた人事行政の傾向を分析する。

第3章では、「政策人事」の視点を紹介し、その視点から、再度、人材育成基本方針を分析し、従来先行研究では指摘されていなかった自治体の新たな動きを捉えることに努める。ここでの「政策人事」とは、政策を実現するための人事行政として、「政策」と「人事」を結合させたものである。既に唱えられている政策法務や政策財務が、政策的な意味合いから法務や財務を捉え直し、従来型の執行タイプの限界を乗り越えようとするのと同様に、地方分権時代において、「政策人事」は、政策的な意味合いから人事行政を捉え直そうとするものである。

最後に、政策人事の視点が、自治体が地方政府としての実体を取り戻すための手法となりうること、実務に応用できる可能性があることについて述べる。

1 新たな時代の人事行政

1-1 政策立案主体としての自治体

1993年6月、衆参両院で地方分権推進の決議が行われた。これを起点とし、第1次分権改革が始動し、1995年5月に地方分権推進法が成立¹⁾。同法に基づく地方分権推進委員会の4次にわたる勧告を経て、2000年4月、いわゆる地方分権一括法が施行された²⁾。

地方分権一括法の施行による機関委任事務の廃止等により、自治体と国は、法的には対等協力の関係となった³⁾。自治体は、自らの地域の課題を解決するため、自ら政策立案する地方政府としての実質を取り戻しつつある⁴⁾。また、第1次分権改革においては、自治体の団体自治が拡充されているが、住民自治を推進する力となる市民参加、市民協働の動きも活発となっている⁵⁾。

しかし、地方分権とは異なる視点から行財政改革も進む。三位一体の改革による行財政改革は、日本へのニュー・パブリック・マネジメント（以下「NPM」という。）の導入を加速させた。このNPM

は、自治体において経営論やマネジメントの論議を一般的なものとした⁶⁾。

そして、少子高齢化、ITの進展等、社会情勢の変化も大きい。少子化による労働力人口の減少等により、職員の年齢構成は大きく変化しつつある⁷⁾。また、ITの進展により、自治体の業務のやり方は大きく変化している⁸⁾。

地方政府としての自治体は、大きな環境の変化の中、自らの政策を実現するために自治行政を行うことを求められている。

1-2 先行研究

新たな時代の自治体の人事行政に関する先行研究については、様々なものがあるが、まず大きく2つに分けると、(1)人材のあり方などの人材そのものに関する議論と、(2)人材の管理に関する議論に区分できる。そして、人材の管理に関する議論については、これを更に、(2)-①日常的な「管理」の次元に関するもの、(2)-②日常的な管理の方針を定める「政策」の次元に関するもの、(2)-③それらの基盤となる「制度」の次元に関するものの3つに分けることができる⁹⁾。

本論文では、(1)の人材そのものに関する議論を「人材論」と、(2)-②の政策の次元に関する議論を「人事管理政策論」と、(2)-③の制度の次元に関する議論を「制度論」と称することとする(図1参照)。(2)-①の日常的な「管理」の次元に関するものについては、「人材育成基本方針」には、直接表れにくいと考えられるため、本論文では取り扱わない。そして、次章で分析を行うため、それぞれの議論で重視されているキーワードを意識しながら、順に述べることとする。

なお、「人事管理政策論」は、「はじめに」で述べた「政策人事」とは異なる概念である。「人事管理政策論」は、前述のとおり、人材の管理に関する議論の中の一つの区分である。「政策人事」は、詳しくは後述するが、人事行政を自治体の政策を実現するための手段とする取組みである。また、用語について補足すれば、「人事管理政策論」の区分は、一般には「人事政策論」として論ぜられることが多いと考えるが、本論文では、「政策人事」と用語の紛れを避けるため「人事管理政策論」としている。

図1 (人事行政の先行研究による区分)

(1) 人材論	
(2) 管理に関する議論	① 日常管理次元の議論
	② 人事管理政策論
	③ 制度論

1-2-1 人材論

人材論の先行研究については、これを更に、地方分権に関するもの、市民協働に関するもの、経営論に関するものの3つに分けて述べる。最も、これらの区分は、必ずしも先行研究において明確に区分され述べられているわけではない。

まず、最初は、地方分権の進展に伴う新たな時代の人材論である。

地方分権の進展により、機関委任事務は廃止され、自治体は、政策立案主体となった¹⁰⁾。このことが自治体にとっては、最も重要で大きな変化といってよい。従来は、自治体は、機関委任事務制度の存在により、国の執行機関としての役割を負わされていたため、政策は各省庁の本省で考えられ、自治体はそれを間違いなく執行することを重点に職務を行っていた¹¹⁾。しかし、自治体が政策立案主体となったことにより、先行研究においては、自治体職員に政策形成能力が必要となったことが主張されている¹²⁾。そして、その政策は、市民の視点からのものである必要性がいわれる¹³⁾。

また、機関委任事務時代においては、国が考え、自治体はそれを忠実に執行することが求められており、自治体は考える必要がなく、ある意味、思考停止に陥っていたといわれる¹⁴⁾。分権時代の職員には、自ら考え、行動することが必要となる。稲継裕昭は、執行機関であった時代の職務遂行能力も勿論必要であるが、課題設定能力、問題解決能力がますます必要であり、そのような人材は、自学で育つとする¹⁵⁾。

地方分権の進展に伴い、市民の視点に立ち、自ら政策を立案し、考え実現していく人材が求められているといえる。

次に、市民協働と関連したものについて述べる。

市民との協働がいわれ、職員には、市民とパートナーシップを提携する能力が必要になったといわれる。新しい公共の出現もいわれる¹⁶⁾。また、公共を担う人材の範囲を拡張し、地域公共政策の主体として求められる能力を持つ人材を「地域公共人材」とし、自治体職員は、その中の一つの層と考える先行研究もある¹⁷⁾。パートナーシップに真正面から対応できる人材を擁することは、自治体にとって、最重要課題の一つとなっている¹⁸⁾。

そして、経営論の視点であるが、この視点からは、人材を「人的資源」と捉え、その有効活用を述べるものが少なくない¹⁹⁾。この場合、人的資源をマネジメントする核となる人材が重要となる。田尾雅夫は、課長の役割を重視する²⁰⁾。従来は、課長に求められるのは、よき人柄であった²¹⁾。しかし、地方分権という環境の変化のなか、価値判断も自ら行わなければならなくなった新たな時代の自治体の人事行政においては、人材としての課長の役割が重要となっている²²⁾。

1-2-2 人事管理政策論

次に、人事管理政策論である。ここで、最初にとり上げたいことは、NPMの影響による民間の経営概念の自治体への浸透である²³⁾。NPMの進展により経営論が自治体でも一般的なものになったことは前述した。マネジメントという言葉は普通に使われ、PDSマネジメントサイクルが普通にいわれる。

経営概念の導入により、目標管理や業績評価を含む人事評価も普通に言われるようになった。先行研究では、人事評価を給与に結びつけ処遇に反映させようとするものや、人材育成に反映させようとするものがある²⁴⁾。

ここでの先行研究の経営論は、必ずしも地方分権の進展と対立する概念ではない。例えば、地方分権を環境の変化としながら、しかし、従来は、一般的には自治体現場での人事行政においては、比重が高く置かれていなかったマネジメントの技法を自治体においても適用していくことに焦点を当てようとする立場のものもあると考える²⁵⁾。

以上のように、人事管理政策論においては、経営論からの議論は多くみられる。それでは、地方分権の視点からのものについては、どうか。前述した人材論と関連付けた育成論については、幾つかの先行研究がみられるが、それ以外の人事管理政策論に関するものについては、経営論からの議論に比べれば、研究が十分行われているとはいえない。

NPMの導入は、行財政改革、特に財政削減の視点が大きかったといわれる。そうではなく、地方分権の視点、つまり、地方政府である自治体の政策を実現していこうという視点からの人事管理政策論の研究が不足していると考えられる。

1-2-3 制度論

次に制度論であるが、これについては、地方分権の進展に伴う機関委任事務の廃止と公務員制度改革に関する研究が少なくない。機関委任事務の廃止については、西尾勝をはじめ、様々な先行研究が行われている²⁶⁾。

一方の公務員制度改革であるが、その一つの起点は、2000年12月に閣議決定された行政改革大綱であった²⁷⁾。その公務員制度改革は、1980年代以降 OECD 諸国で進められてきた NPM の影響が大きいといわれる²⁸⁾。法制度としては、2007年6月に国家公務員法の改正が成立した。その中で、大きなウエイトを占めるのは、人事評価と退職管理である²⁹⁾。この人事評価とは、能力・実績主義への人事制度への転換を指す。地方公務員法の改正は現在なされていないが、この人事評価については、自治体に大きな影響を与えた³⁰⁾。

こうしてみると、地方自治制度は地方分権の流れが、地方公務員制度は NPM の流れがより影響を与えているように考えられる。

更に、公務員制度においては、公務員の労働基本権についても国において現在議論が行われている。「政と官」の関係も議論される。公務員のあり方そのものに大きな変動が起こる可能性がある。

一方、国レベルでの制度の研究と比較すると、自治体レベルでの制度の研究が不足していると考えられる。

1-3 本論文の意義

以上、先行研究の分析、主張をみてきたが、それでは、そこで分析、主張されていることが、現に自治体において、どのように意識され、進められようとしているのか。このことについて、自治体側からの視点で、総合的に整理されている先行研究が十分ではないため、その研究を行うことには意義がある。この点については、第2章でみていく。

そして、前述したとおり、従来の先行研究からは不足していると考えられる地方分権の視点からの人事管理政策論や自治体の制度論について、第3章で考察していきたい。このことにより、従来は主張されていなかったことを新たに見出すことができる可能性があると考えられる。

2 人材育成基本方針からみる自治体の人事行政

本章では、先行研究の視点を基本に、現に、自治体が新たな時代の人事行政をどのような方針で進めようとしているのかについて、人材育成基本方針から検証してみたい³¹⁾。

この人材育成基本方針は、人材育成のみならず人事行政に関する総合的な情報を得る資料として価値が高い。先行研究においても、この人材育成基本方針を取り上げるものはあるが、この方針を人事行政の総合的な資料と位置づけた上で、真正面に据え、全体を俯瞰しながら、比較も含めて、細かく分析しているものは見受けられない³²⁾。

人材育成基本方針については、新たな人事行政がより進められていると考えられる政令市を基本とした18市の方針（2010年1月現在で確認）について分析を行った³³⁾。なお、人事行政の全体の傾向をみることを目的とするため、ここでの表記は、個別の市名ではなく、アルファベットで表記する³⁴⁾。

2-1 地方分権の進展その他の地方を取り巻く環境の変化に対する意識

まず、地方を取り巻く環境の変化に対する自治体の意識をみるため、人材育成基本方針において、その策定の背景として記述されている部分を分析する。

1-1で取り上げた、地方分権・市民協働・行財政改革・少子高齢化・ITの進展というキーワードに着目し、表1を作成してみた。そのキーワード又はそれに相当するものが策定の背景にみられるものに1を立て、そうでないものは、空欄とした。なお、「協働」は、背景というよりも取り組む姿勢といえるため、背景に限定せずにキーワードをみた³⁶⁾。

表1からみると、やはり「地方分権」をキーワードとするものが最も多く、17市あり94%である。つまり、地方分権の進展については、自治体も自治体自身にとっての最も大きな変化ととらえていることがわかる。そして、協働が83%、行財政改革が67%、少子高齢化が67%と続く。これらのことから、1-1で取り上げた要素については、ITの進展を除き、自治体自体も背景等として十分意識していることがわかる。

表1 (策定の背景等)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	計	率
地方分権	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17	94%
行財政改革		1				1		1	1	1	1	1	1	1	1			1	12	67%
少子高齢化	1	1	1	1		1	1		1				1	1	1		1	1	12	67%
ITの進展			1	1					1				1		1		1		6	33%
協働		1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	15	83%

備考 この表は、政令市等の人材育成基本方針を基に、筆者が作成。アルファベットは、政令市等の市を表す（以下の表において同じ）。

2-2 人材論において先行研究が重視したキーワードについての検証

次に、人材論において先行研究が重視した、政策形成能力、協働、課長の役割等についてみていく。

2-2-1 求められる政策形成能力

先行研究においては、まず、政策形成能力の必要性が指摘されていた。

それでは、自治体においては、政策形成能力はどのように考えられているのか。

ここでは、マネジメント・サイクルをPDSではなく、よりフィードバックが働くように、SeeをCheck・Actionとし、「政策形成能力」、「政策執行能力」、「政策評価・改廃能力」に分ける。そして、政策形成能力だけではなく、他の2つの能力も含めて考察してみたい。

まず、政策形成能力であるが、この必要性については、表2のとおり94%の17市が言及しており、先行研究で指摘されていたように、政策形成能力が、現に、求められているといえる³⁶⁾。政策形成能力と地方分権を関連づけるものとしては、例えば、「地方分権・自治の進展に伴い、これまで以上に自治体独自の政策の立案や法的判断が求められることから、政策形成能力や政策法務能力に優れた人材が必要」³⁷⁾と述べているものがある。

次に、政策執行能力であるが、このキーワードを直接持つものは、56%の10市であった³⁸⁾。直接の

キーワードは持たないものの職務に必要な知識や技術が必要であることを文章で表現している市も少なくない。また、一定の職務遂行能力を前提とし、行政のプロフェッショナルであることを求めるなど、更に、高い意識を求めていると考えられるものもある。当然ともいえるが、政策執行能力は求められている。

一方、政策評価・改廃能力については、評価能力を挙げるのは、わずか3市と少ない³⁹⁾。評価能力だけをみると、この分野に対する自治体の意識は高くないと考えられる。一方、Actionともいえる「改善」又は「改革」については全ての市が求めている⁴⁰⁾。この流れが、Checkを揺り動かし、政策評価能力の向上を求めていく動きにつながる可能性があるのではないかと考える。

表2 (PDCA能力について)

		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	計	率
政策形成		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17	94%
政策執行				1	1		1	1	1	1			1	1	1		1			10	56%
評価・改廃	評価									1				1			1			3	17%
	改善・改革	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	100%

備考 この表は、政令市等の人材育成基本方針を基に、筆者が作成

2-2-2 協働

協働については、前述したとおり83%の15市が言及している。協働とパートナーシップを結びつけるものとして、例えば、「市民と協働で新しいまちを創る～パートナーシップ」⁴¹⁾という表現で述べられているものがある。

なお、表1から協働について若干補足すると、協働を掲げる自治体の全てが地方分権を背景として意識しているといえる。人材育成基本方針の背景の地方分権の推進の項目の中で、「住民と行政の一層の協働を推進し、住民の視点での問題発見やその解決に向け政策を立案し実施するための対人対応能力や政策形成能力」⁴²⁾を職員に求めている例がある。

2-2-3 課長の役割

課長等の管理監督者の役割については、全ての市が何らかの形で言及していた。その重要性について、「組織において人材育成を推進する上での管理監督者の役割の重要性は、どれほど強調しても強調しすぎることはない」⁴³⁾、「組織力を高められるかどうかは、管理・監督者の双肩にかかっている」⁴⁴⁾など強く言及している市もある。自治体において、現在、課長等の管理監督者に求められているものは大きい。

2-3 人事管理政策論において先行研究が重視したキーワードについての検証

人事管理政策論において先行研究が重視した、マネジメント、マネジメント・サイクル、目標管理、人事評価についてみていく⁴⁵⁾。

マネジメントという用語であるが、表3のとおり、これは、89%の16市がその用語を使用しており、マネジメントという言葉が行政に普通に用いられることになったことを示している。課長に対してマ

マネジメント能力の向上を求めたり、マネジメント・サイクルで使われたりしている。なお、マネジメント・サイクルについては、56%の10市が述べている。

目標管理についても、72%の13市と、多くの自治体が言及している。例えば、目標管理の明確化という項目の中で「職員全員が組織目標を共有し、一丸となって取り組んでいくことが不可欠」⁴⁶⁾と述べられている。目標管理については、一般的な概念となっているようであるが、特に、人事評価と結びつけられる場合が少なくない。

人事評価については、育成、給与又は昇任と関連付けて言及しているところが、78%の14市であった⁴⁷⁾。そして、言及する市における割合として最も多いのは、育成のための人事評価であり、14市のうちの12市で、86%である。育成・給与・昇任の全てに言及する自治体も、14市のうちの6市で、43%と少なくはない。中身を少し詳細にみると、人材育成を基本とし、給与・昇任については、触れない自治体もあれば、人材育成を人事評価を実施する最も重要な目的としながらも、評価の結果を給与・昇任に反映する制度を確立するとする構成をとるものもある。

しかし、人事評価をキーワードとして挙げるものの今後の検討とするところも少なくなく、また、導入したものの制度に対する理解がなかなか進まないとするものもある。部・課長級職員にまず、試行しているとする市もある。

全体としては、自治体においては、新たな人事評価について、模索中のところが多いというのが現状ではないだろうか。

以上から、先行研究でいわれているように、自治体においては、今や、マネジメントという用語を

表3 (マネジメント・目標管理・評価)

		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	計	率
マネジメント		1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	16	89%
マ・サイクル		1	1			1	1		1	1		1		1		1			1	10	56%
目標管理		1	1	1			1	1	1	1	1	1				1	1	1	1	13	72%
評価	育成	1			1	1	1		1	1	1	1	1			1	1		1	12	67%
	給与	1		1	1	1	1			1			1			1	1	1	1	11	61%
	昇任			1		1			1	1			1			1	1		1	8	44%
	いずれか	1		1	1	1	1		1	1	1	1	1			1	1	1	1	14	78%
	全て					1				1			1			1	1		1	6	33%

備考 この表は、政令市等の人材育成基本方針を基に、筆者が作成

表4 (評価に言及する市)

		A	C	D	E	F	H	I	J	K	L	O	P	Q	R	計	率
評価	育成	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	12	86%
	給与	1	1	1	1	1		1			1	1	1	1	1	11	79%
	昇任		1		1		1	1			1	1	1		1	8	57%
	いずれか	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14	100%
	全て				1			1			1	1	1		1	6	43%

備考 この表は、政令市等の人材育成基本方針を基に、筆者が作成

はじめ、様々な経営論での概念が取り入れられている。しかし、人事評価のところでも多少みたように、どのような形で取り入れるのか模索されている部分も少なくないのではないかと考える。

3 「政策人事」の視点からみる自治体の人材育成基本方針

3-1 政策人事

前章では、新たな時代の自治体の人事行政に関する先行研究の視点を踏まえ、現に自治体がどのような方針で人事行政を進めようとしているかについてみた。その結果、先行研究で指摘されていたことの多くが、現に自治体においても、人材育成基本方針の中に位置付けられていることがわかる。つまり、人材論での政策形成能力、協働、課長の役割が、人事管理政策論でのマネジメント、マネジメント・サイクル、目標管理、人事評価が自治体において重視されている。

ところで、地方分権の進展により自治体が地方政府となったことにより、最も強調される点は、何であろうか。それは、先行研究が指摘するように、自治体が政策立案主体となったことである。つまり、「政策」という要素が加わったことである。そうであれば、地方分権の視点から「政策」と人事行政の関係について、より詳しくみていくことにより、新たな時代の自治体の人事行政について、理解が深まるのではないかと考える⁴⁸⁾。

ここで、先行研究をみると、「政策」と「人材」については、多くの先行研究が地方分権を背景に、それを結びつけて考えている。しかし、人事管理政策論においては、行財政改革を背景としたNPMの影響が大きく、地方分権を背景とした「自治体の政策実現」のための視点を感じさせるものが少ない。また、制度論においては、国レベルの制度についての研究が多く、自治体レベルでの制度論についてのものが少ない。

つまり、1-3でも述べたが、①地方分権の視点からの人事管理政策論、②地方分権の視点からの自治体レベルの制度論についての研究が不足している。これらの手薄な部分に対応する視点があるのか。

地方政府である自治体は、自治組織権、自治立法権、自治財政権を駆使し、自治体の政策を実現するため自治行政を行う。自治体の政策実現という視点から、これらを眺めてみた場合、自治立法権については政策法務、自治財政権については政策財務が既になえられている。特に、政策法務は長い歴史があり、自治体に地方政府としての実質を与えるものであった。この政策法務の視点を人事においても用いることができるのではないかと考える。

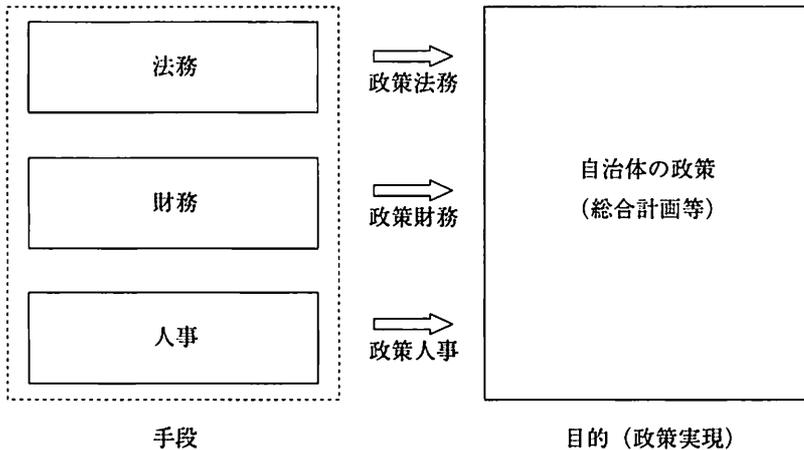
政策法務の定義は、論者ごとに様々であるが⁴⁹⁾、「政策」と「法務」がまず最もダイレクトに結びついたと考えられる磯崎初仁の定義をここでは用いたい。磯崎初仁は、政策法務を「法を政策実現の手段と捉え、政策実現のためにどのような法的対応（立法、執行、争訟評価）が求められるかを検討しようとする取組み」とする⁵⁰⁾。

これを人事行政において、置き換えてみると、まず、一番の要点は、「政策」と「人事」が結合しており、人事が政策実現の手段であるということである。政策実現のためにどのような人事行政が求められるかを検討しようとする取組みということになる。そして、政策法務では、政策が条例という自治体の法形式で規定されることを重視する。自治体の法形式という点に着目し、同様に、人事に関する方針等が自治体の法形式である条例・規則で規定されれば、まず、文書化され公表されることにより、方針等が明確となり、かつ、透明性の点から意義がある⁵¹⁾。また、法形式で制度化されること

により、人事行政が法規範を根拠とし強力に、そして安定的に行われることが期待できる。

この2つの視点、つまり、①政策実現のための人事という視点、②人事行政の条例・規則化という視点から、先行研究の手薄な部分をカバーできるのではないかと考える。この2つの視点を「政策人事」の視点と仮に位置づけ、再度、人材育成基本方針を分析してみたい。このことにより、自治体で進んでいる人事行政について、見出すことができるものがあるのではないかと考える。なお、自治体の政策を実現するための政策法務、政策財務、政策人事について図示すると、図2のようになる。

図2 (政策法務・政策財務・政策人事による政策の実現)



3-2 政策と人事の結合

さて、それでは、「政策人事」の視点から、政令市等の人材育成基本方針をみていく。まず、「政策」と「人事」の結合という視点から人材育成基本方針の策定の背景を再度みると、それぞれの市における政策に相当するものと考えられる市計画の策定等を背景とするものが少なくなかった。ここに着目し、表を作成すると表5のようになる⁵²⁾。

そして、市計画の策定等の市計画の中には、自治体の「政策の束」といえる総合計画を指すものがみられる⁵³⁾。総合計画という「政策の束」を背景として示すものを、自治体の政策との関連性が高いものと考え「2」とし、総合計画以外の計画と関連性があるものを「1」とし、数値の高い「2」のものを最初に並べたものが表6である⁵⁴⁾。この表の中でみると、「D、H、M、O、Q」のグループは、背景の中では、A～Rまでの全体に比べると、ITの進展との関連性が33%に比べ80%と高いという特徴が出ている。ITの進展との関連性をみるため、CramerのVを算定すると、0.614（独立性の検定は、1%水準で有意）となり連関がみられた⁵⁵⁾。

表5 (策定の背景等)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	計	率
市計画策定				1	1			1					1	1	1	1	1		8	44%

備考 この表は、政令市等の人材育成基本方針を基に、筆者が作成

表6 (策定の背景等)

	D	H	M	O	Q	率1	E	N	P	A	B	C	F	G	I	J	K	L	R	率2	全率
市計画策定	2	2	2	2	2	100%	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12%	36%
地方分権	2	2	2	2	2	100%	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	92%	94%
行財政改革	0	2	2	2	0	60%	0	2	2	0	2	0	2	0	2	2	2	2	2	69%	67%
少子高齢化	2	0	2	2	2	80%	0	2	0	2	2	2	2	2	2	0	0	0	2	62%	67%
ITの進展	2	0	2	2	2	80%	0	0	0	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0	15%	33%
協働	0	2	2	2	2	80%	2	0	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	85%	83%

備考 この表は、政令市等の人材育成基本方針を基に、筆者が作成。率1は、「D、H、M、O、Q」の5市×2の10を分母とした率で、率2はその他の13市×2の26を分母とした率。

3-3 政策を実現するための人事

政策と人事が結合している「D、H、M、O、Q」を更にみていく。すると、例えば、Dは、基本構想実現に向けた人事政策の中で「市人材育成・活用基本方針」を策定するとし、人材育成・活用基本方針が職員を育成・活用し、その職員が市基本構想を実現することを示す。また、Mは、人材育成基本方針を総合計画の円滑な推進を図るための人材面からの指針であるとする。いずれも政策を実現するための人事行政における基本方針という性格を持つものであり、これらは、まさに、政策人事の視点に対応するものではないかと考える（以下、D及びMを「強結合グループ」という。）。Hは、「人材育成システム」の確立により、行財政改革を推進し、総合計画を実現するとする。Oは、市政運営の根幹をなす「基本構想・基本計画」と「市経営プラン」を踏まえ、地方自治の新たな時代を切り拓く市職員として目指すべき職員像や育成に向けた取り組みを明確にするものを人材育成基本方針と位置づけている。強結合グループほど、ダイレクトではないが、やはり、政策実現のための人材育成基本方針であるとする。Qは、策定の背景に、職員を取り巻く環境の一つとして、総合計画の実現を挙げている⁵⁶⁾。これらを分類すると表7ようになる。

表7 (政策と人事の関連性)

市計画 策定と 関連	総合計画 と関連	目的手段関係	グループ1 D、M
		それ以外	グループ2 H、O、Q
	それ以外		グループ3 E、N、P
	それ以外		グループ4 A、B、C、F、G、I、J、K、L、R

この強結合グループに共通点はないかと考え、方針を策定した当時（改定がある場合は直近の改訂時）の首長について調べてみた。その結果、表8のとおり、DとMのいずれもが国の省庁出身者という共通点がみられた。

次に、政策と人事が結合しているグループと政策法務の関係についてみる。

地方自治法第158条第1項により、自治体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、内部組織を設置することができ、その場合、長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌する事務については、条例で定めるものとされている。この条例を事務分掌条例として規定することが一般的である。

そこで、政令市等が、政策法務について、それぞれの市の事務分掌条例又はその規則に、何らかの

規定をしているのかをみたところ（2010年1月現在で確認）、表8のような結果であった⁵⁷⁾。政策法務課が設置されているか、事務分掌に規定されている市の60%が、政策と人事が結合している「D、H、M、O、Q」のグループであった。このグループと政策法務の相関は強いといえる。

特に、強結合グループのMには、政策法務課が置かれ、Dには政策法務課はないものの（2010年4月に設置）、事務分掌規則に「政策法務の調査及び研究に関すること」が規定されていた。

表8（人材育成基本方針策定時等の政令市等の市長・政策法務関係）

グループ	政令市	策定時又は直近改訂時の市長の経歴	策定又は直近の改訂年	政策法務
1	D	自治省・市助役	2002 (H14) 年	事務分掌 (H22政策法務課)
	M	通産省	1999 (H11) 年	政策法務課
2	H	銀行・県議	2009 (H21) 年	政策法務課
	O	衆議院議員	2009 (H21) 年	
	Q	県議	2006 (H18) 年	
3	E	衆議院議員	2008 (H20) 年	
	N	大学教授・衆議院議員	2006 (H18) 年	
	P	市議・衆議院議員	2005 (H17) 年	
4	A	弁護士	2008 (H20) 年	
	B	新聞社・市職員	1998 (H10) 年	
	C	県議	2009 (H21) 年	
	F	自治省・大学教授	2007 (H19) 年	
	G	新聞社	2008 (H20) 年	事務分掌
	I	自治省・衆議院議員	2007 (H19) 年	政策法務課
	J	市職員	2009 (H21) 年	
	K	医師・市助役	2007 (H19) 年	
	L	府職員・市助役	2006 (H18) 年	
	R	銀行・県議	2007 (H19) 年	

備考 この表は、政令市等の人材育成基本方針、各市のHP等を基に、筆者が作成

3-4 組織及びその任務に関する条例

事務分掌を定めた条例を更に詳細にみていくと、特筆すべきものは、強結合グループの一つであるMすなわち岡山市の「岡山市の組織及びその任務に関する条例」である。この岡山市の条例は、他市の事務分掌条例とは著しく違う規定ぶりである。まず、その題名に「任務」という文言がみられる。他の17の市のうち、単に「事務分掌条例」とするものが16で、「行政組織条例」とするものが1である。そして、第1条については、岡山市のものだけが「目的規定」である。他の市は、設置規定等となっている。また、通常それぞれの組織の事務分掌は「に関する事項」、「に関すること」などの包括的な事務を列挙する規定の方式である。しかし、岡山市の第3条では、具体的に歯切れのよい明確な規定ぶりが目立つ⁵⁸⁾。例えば、人事行政関連の規定では、通常であれば、「職員の人事、給与及び福利厚生に関する事項」という事務分掌を規定する方式であるが、岡山市では「新たな課題に果敢に挑

戦する人材の育成と確保」、「職員の能力を生かす人事管理と働きやすい職場環境づくり」となっている。

この条例は、平成13年2月（2001年2月）の市議会の定例会で議決され、同年4月1日に施行している。同議会では、甲第27号議案「岡山市の組織及びその任務に関する条例の制定について」として提出されている。その提案理由をみると、当時の萩原誠司市長は、「組織の考え方につきまして、単に事務を分掌するというものから、市民の視点に立った任務を遂行するためのものへと抜本的に転換」するものとし、「任務に即した目標を設定し、その達成度合いや指標の動向について、政策面から評価しようという考え方に立ったもの」であるとし、「政策の現状把握と評価を通じた政策管理の一層の強化を図って」いきたいと述べている。政策実現のために任務に即した組織目標を設定し、職員がその任務を遂行していくことは、先に述べた目標管理の取組みであり、更に、目標の達成度合い等を評価し、改善していくという流れは、PDCAの視点を踏まえたものとなっている。政策を実現するための人事行政の一つの取組みであるといえ、そして、条例という形式で規定しており、「政策人事」の視点をまさに満たすものである。

この条例の施行した、2001年は、中央省庁の再編があった年である。中央省庁の再編のための国家行政組織法の改正は、平成11年法律第90号「国家行政組織法の一部を改正する法律」で行われている。そして、その改正の中で、従来はなかった「任務規定」が第2条第1項及び第3条見出しに、また、「評価、企画及び立案」のPDCAの発想が第2条第2項に設けられている。

この改正に伴い、省庁の設置法も改正されており、例えば、経済産業省設置法（平成11年法律第99号）では、第1条が目的規定、第2条が設置規定で、第3条に任務規定が置かれている。中央省庁の改革は、地方分権一括法の施行と同時期に行われた。そして、中央省庁では、組織に関する規定が改正されていたのである。

政令市の中では、岡山市のみ条例の見直しがこの時期に行われている。それは何故であろうか。

このことについて、萩原誠司岡山前市長に、インタビューを行った。そうしたところ、萩原前市長は、市長になる前の通産省時代から、国においても、組織の目的や任務が規定されていないことに、強い問題意識をもっていたとのこと。そして、人事について、岡山市長時代、様々な改革を行ったが、その柱の一つが「市民に理解される目的管理」であり、市役所の各担当が市民のために何を目指して仕事をする事になっているかを明確に示すために条例の形をとったとのことであった。例えば「区画整理に関すること」とあるのと、「区画整理をできるだけ市民負担を抑えながら迅速に行うこと」という表現では、市役所内外の当該部署に関する評価は全然違うとのことであった。

つまり、目的及び任務に強い問題意識を持った省庁出身の市長であったため、中央省庁の再編と同時期に、条例の見直しが行われたということになる。地方分権と省庁再編は、橋本首相の6つの改革の中の行政改革のスケジュールに載っていたものである。その対象は地方と国という異なる主体であるが、結果的に、自治体出身ではなく、国の省庁出身の市長が自治組織権を活用したこととなる。自治組織権の活用について、自治体出身の市長に、どのような意識があるのかを明らかにすることは、今後の課題の一つであると考えられる。

4 おわりに ー政策人事の可能性ー

本論文では、地方政府の確立がいわれる中、先行研究の視点を踏まえ、現に自治体の人事行政がど

のような方針で進められようとしているのかについて、人材育成基本方針を分析し、考察した。その結果、人材論、人事管理政策論において先行研究で指摘されていたキーワードである政策形成能力、協働、課長の役割、マネジメント、マネジメント・サイクル、目標管理、人事評価が、自治体の人材育成基本方針の中に位置づけられていることが明らかとなった。先行研究の指摘が現に、自治体においても重視されている。

ただ、これまで、地方分権の視点から最も強調される点である自治体が政策立案主体となったことに焦点を当てた分析が十分とは言い難かった。そこで、「政策」と「人事」の関係についてより詳細にみていくため、政策人事という新たな視点を設けた。そして、再度、人材育成基本方針を分析したところ、自治体の政策の束といえる総合計画を人材育成基本方針の策定の背景等に掲げるグループ(D、H、M、O、Q)が確認できた。このグループについては、「政策」と「人事」が結合していると考えることができる。更に、その中の強結合グループ(D、M)は、人材育成基本方針を、政策を実現するための人事行政における基本方針と明確に位置付けており、その自治体の1つである岡山市では、組織目標を条例という形式で規定していた。この岡山市の取組みを、まさに政策人事の視点を満たすものと位置づけた。

「政策」と「人事」の結合という自治体での現象については、従来の先行研究では、指摘されていなかったのではないかと。「政策人事」は、地方分権時代の自治体での人事行政の動きを捉える新たな視点の1つとなる可能性があると考ええる。

行財政改革の視点から現在日本に導入されているNPMは、コストカットという財政的な視点が強く感じられ、少なくとも、この視点からでは、自治体が積極的に人材を活用し、政策を立案し、実現していくという意味合いは出にくい面がある。NPMの行財政改革からの視点だけではなく、やはり、地方分権という視点が必要なのである。

この「政策人事」の視点は、分析のみならず、自治体の政策実現へ向けての手法となり得る。現在、自治体は地方政府としての確立を求められている。その自治体は、自治体の政策を実現するために、自治組織権を駆使することとなる。つまり、地方分権の視点からの政策を実現するための人事の取組みが必要になる。ここに、政策実現に向け人事の方針等を法規範として定める「政策人事」の視点を導入すれば、向かうべき方向を明確にし、法という強い推進力を持つことができる。政策法務が自治体に地方政府としての実質を与えてきたのと同様な働きを、政策人事もすることができる可能性があると考ええる。

注

- 1) 1993年を第1次分権改革の起点、転換点とする見解は多い。西尾勝『地方分権改革』(東京大学出版会、2007年)、19・49頁、村松岐夫「第1章世紀転換期の包括的ガバナンス改革」村松岐夫=稲継裕昭編著『包括的ガバナンス改革』(東洋経済新報社、2003年)、8頁参照。
- 2) 地方分権推進委員会は、1995年7月、村山内閣時に設置され、1996年3月に橋本首相に中間報告を提出、4次にわたる勧告の結果、機関委任事務が廃止されるという大きな成果を上げる。2001年6月、小泉首相に最終報告を行い、残された課題として地方財政秩序の再構築等6つの提言を行った。西尾・前掲注1)、23頁以下参照。

なお、地方分権一括法とは、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」をいう。

また、地方分権一括法の事項別改正法律の数は、「機関委任事務の廃止に伴う改正」および「関与関係規定の整理」で全体の64パーセントを占める。山口道明『図説新地方自治制度－分権改革の新展開－』（東京法令出版、2001年）、17頁参照。

- 3) 伊藤正次「第3章地方分権改革」磯崎初仁＝金井利之＝伊藤正次『ホーンブック地方自治』（北樹出版、2007年）、38・39頁参照。
- 4) 地方政府については、大森彌「第二次分権改革と自治体政府の制度設計」辻山幸宣＝三野靖編『自治体の政治と代表システム』（公人社、2008年）18頁、加藤良重『政策財務と地方政府』（公人の友社、2008年）、8～10頁、伊藤正次「第1章自治体と地方自治制度」磯崎＝金井＝伊藤・前掲注3）、15頁参照。
- 5) 北川洋一は、わが国の近年の地方行政改革において、NPMと並んで重要なキーワードは、「パートナーシップ」ないし「協働」だとする。そして、NPMが目指す最終的な目標は、行政の効率化であるが、パートナーシップのそれは、行政の民主化であるとする。北川洋一「第9章地方分権がもたらす行政のマネジメント化とパートナーシップ化－NPMとパートナーシップ論の合流による「第三の道」型改革」村松＝稲継・前掲注1）、191～195頁参照。
- 6) 田尾雅夫『公共経営論』（木鐸社、2010年）、42頁・174頁以下参照。また、NPMについて、稲継裕昭『人事・給与と地方自治』（東洋経済新報社、2000年）、257頁以下参照。
- 7) 職員の年齢構成の変化については、その原因として、少子高齢化のほかに、稲継裕昭は、1970年代の大量採用者の高齢化、その後の第2次臨調（1981－83年）期からの自治体の職員定数の凍結などについて挙げている。職員構成の変化により、従来の年功序列の遅い昇進システム維持が困難となっている。稲継裕昭『自治体の人事システム改革－ひとは「自学」で育つ』（ぎょうせい、2006年）、17頁以下参照。遅い昇進システムは、民間も含めて、日本の人事制度の特徴であったともいえる。今野浩一郎＝佐藤博樹『人事管理入門』（日本経済新聞、2002年）、135～148頁参照。
- 8) 今や、ITなしでは、自治体の業務を行うことはできない。電子決裁が導入されている自治体も少なくない。また、田尾雅夫によると、パソコンの普及により、それを扱う技能も特殊なものでなく、普通のものとして位置づけられるようになった。田尾雅夫『自治体の人材マネジメント』（学陽書房、2007年）、77頁参照。稲継裕昭『現場直言！自治体の人材育成』（学陽書房、2009年）、168・169頁によると、「パソコンさえ動かしていれば、一日中人と会話しなくても仕事が回るという環境がある」との自治体職員からの意見がある。電子決裁の導入により、職員個々人の権限が明確化されてくると、ITの進展は、いわゆる大部屋主義にも影響を与える可能性がある。大部屋主義については、大森彌『官のシステム』（東京大学出版会、2006年）、52～54頁参照。
- 9) 西尾隆「難局を前提とした人事政策の転換－開かれた人材登用と多文化主義」地方自治職員研修593号（2009年10月）、14頁参照。
- 10) 佐々木信夫は、地方分権の意義の中で、自治体が事業官庁から政策官庁に脱皮しなければならないとする。佐々木信夫『自治体をどう変えるか』（筑摩書房、2006年）、63頁以下参照。また、政策官庁化については、田尾・前掲注6）、372頁以下参照。
- 11) 稲継裕昭『プロ公務員を育てる人事戦略－職員採用・人事異動・職員研修・人事評価』（学陽書房、2008年）、4・26頁参照。
- 12) 稲継裕昭は、従来はPDS マネジメントサイクルのDoを自治体が行っていたが、Plan、See も行うことが一般的になり、そのための組織体制や職員のあり方が求められるようになったとする。稲継・前掲注11）、7頁参照。政策形成能力の向上については、多数の論者が述べる。例えば、大森彌「分権時代の人材育成」地方公務員人材育成施策研究会編集『分権時代の人材育成－創る育てる変える』

- (ぎょうせい、2004年)、8頁参照。
- 13) 大森彌は、機関委任事務時代は、国の意見は反映されても、住民の意見は反映されにくく、住民主導の個性的で総合的な行政を実現していくのが分権改革のねらいであるとする。新たな時代に見合った自治体職員のあり方が検討される必要があるとする。大森彌「変化に挑戦する自治体－希望の自治体行政学－」（第一法規、2008年）、243・244頁参照。
 - 14) 稲継・前掲注11)、4～8頁参照。思考停止の指示待ち状態について、北村喜宣は、機関委任事務体質という表現を使う。この体質改善のため、職員の自治力を強化する必要があるとする。北村喜宣「自治力の発想」（信山社、2001年）、21頁以下参照。
 - 15) 稲継・前掲注11)、7・20頁参照。
 - 16) 新しい公共については、松下啓一「新しい公共と自治体」（信山社、2002年）、21頁以下参照。
 - 17) 地域公共人材については、土山希美枝「自治体人事戦略の転型を」地方公務員月報548号（2009年3月）、6頁、土山希美枝「市民と自治体の協働研修ハンドブック－地域が元気になるパートナーシップのために」（公人の友社、2008年）、7頁、富野暉一郎「これからの自治体職員－自治・分権時代の自治体政府と求められる職員」地方自治職員研修臨時増刊87号（2008年）、9頁以下参照。
 - 18) 田尾・前掲注8)、142・143頁参照。
 - 19) 例えば、田尾雅夫は、自治体の職員を「経営資源」と捉える。田尾・前掲注8)、41頁参照。
 - 20) 田尾雅夫は、企業では課長クラスの人材がその企業の浮沈の鍵となるとする。有為の人材は、それを活かす現場の管理者に出会ってはじめて有為の人材になるのであるから課長が重視されるとする。田尾・前掲注8)、46・65頁参照。
 - 21) 大森・前掲注8)、77・78頁参照。
 - 22) 田尾・前掲注8)、65頁参照。なお、新たな時代の核となる人材を模索する研究は他にもみられる。例えば、川端大二は、自治体経営の円滑な展開のために、政策人材と称し、「自ら将来ビジョンを創造し、政策を立案して、それを実現していける人材」が不可欠であるとする。川端大二「政策人材の育成－自治体経営の再創造に向けて－」（ぎょうせい、2007年）、11頁参照。
 - 23) 田尾・前掲注6)、42頁参照。
 - 24) 稲継裕昭は、人事評価について、「育成」と「選抜」の2つの側面があるとし、人事評価の重要な部分は、評価を本人にフィードバックし、育成に役立てることとしている。稲継・前掲注11)、133・134頁参照。また、業績評価、目標管理については、稲継・前掲注11)、162頁以下参照。
 - 25) 田尾雅夫は、NPMは技法ではあったが、理論ではなかったとされるという。田尾・前掲注8)、28頁参照。
 - 26) 西尾・前掲注1)、西尾勝「地方分権改革の道筋－自由度の拡大と所掌事務の拡大－」（公人の友社、2007年）など参照。
 - 27) 稲継裕昭「公務員制度改革と自治体のとるべき対応」地方公務員月報516号（2006年7月）、4頁参照。なお、1997年に発足した行政改革会議以降の公務員制度改革の動きについては、村松岐夫＝森永耕造「第1章公務員制度の比較研究の目的」村松岐夫編著「公務員制度改革－米・英・独・仏の動向を踏まえて－」（学陽書房、2008年）、15頁参照。
 - 28) 田尾・前掲注8)、26頁、稲継・前掲注6)、271頁参照。また、NPMの導入の発端と経緯については、田尾・前掲注6)、175～180頁参照。この中で、田尾は、NPMといわれる一連の改革は、マネジリアリズム（Managerialism: Pollitt, 1933）、マーケット対応の公共管理（Market-based public administration: Lan& Rosenbloom, 1992）、ポスト・ビュロクラシー・パラダイム（Post-bureaucratic Paradigm: Barzeley, 1992）と呼ばれることもあることを紹介している。

- 29) 2007年国家公務員法の改正の経緯、内容等については、村松＝森永・前掲注27)、25頁以下参照。
- 30) しかし、稲継裕昭によれば、公務員制度の根幹は、そもそも成績主義であり、現在直面している問題の大部分は、現行の法制度ではなく、弛緩した実態にあるとしている。稲継・前掲注27)、7・8頁参照。
- 31) 人材育成基本方針については、地方公務員法第39条第3項に「地方公共団体は、研修の目標、研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定めるものとする」と規定されている。
- 32) 例えば、稲継・前掲注7)、102頁以下では、人材育成基本方針の策定状況、尼崎市の人材育成計画等についての研究が行われている。また、大森・前掲注12)の8頁では、人材育成基本方針の共通認識として、住民と協働し地域の課題解決を行う政策自治体へ脱皮することが求められていること、職員に政策形成能力が求められていることなどについて、述べられている。
- 33) 方針は、政令市と現在政令市を目指している熊本市の20市の中で人材育成基本方針を確認できた18市のものを用いた。
- 34) それぞれのアルファベットに対応する市、人材育成基本方針の名称、策定又は直近の改訂年は、次のとおりである。

(人材育成基本方針の市、名称等)

	市	市人材育成基本方針の名称	策定又は直近の改訂年
A	札幌市	札幌市職員人材育成基本方針	平成20年3月
B	仙台市	仙台市人材育成基本方針	平成10年2月
C	さいたま市	さいたま市人財開発・組織開発方針	平成21年3月
D	千葉市	千葉市人材育成・活用基本方針	平成14年6月
E	横浜市	横浜市人材育成ビジョン	平成20年11月
F	川崎市	第2次川崎市人材育成基本計画	平成19年6月
G	新潟市	新潟市人材育成基本方針	平成20年3月
H	静岡市	静岡市人材育成ビジョン	平成21年3月
I	浜松市	浜松市人材育成基本方針	平成19年3月
J	京都市	京都市人材活性化プラン	平成21年3月
K	大阪市	大阪市人材育成基本方針	平成19年1月
L	堺市	新・堺市人材育成基本方針	平成18年3月
M	岡山市	岡山市人材育成ビジョン	平成11年4月
N	広島市	広島市職員の人材育成基本方針	平成18年6月
O	北九州市	北九州市人材育成基本方針	平成21年2月
P	福岡市	福岡市職員の人材育成・活性化プラン	平成17年2月
Q	相模原市	相模原市人材育成基本方針	平成18年3月
R	熊本市	熊本市人材育成基本方針	平成19年3月

- 35) 地方分権は、「地方分権」、「分権時代」又は「地域主権」をキーワードとした。市民協働は、「協働」又は「共働」をキーワードとした。行財政改革は、「行財政改革」、「行財政システムの簡素・効率化」、「スリムで効率的な行財政」又は「財政の改革」(行政改革の中で表現)をキーワードとした。少子高齢化は、「少子高齢」、「高齢少子」又は「少子化社会」をキーワードとした。ITの進展は、「情報化」、

「高度情報化社会」、「情報通信技術の進展」、「IT化」又は「高度情報社会」をキーワードとした。

- 36) 政策形成能力は、「政策形成能力」、「政策立案能力」又は「政策形成力」をキーワードとした。
- 37) Pの人材育成基本方針の9頁。
- 38) 政策執行能力は、職員に求められる能力として記述されている部分における、「執務能力」、「業務遂行能力」、「職務遂行能力」、「実務力」又は「実務的能力」をキーワードとした。また、説明的なものにはキーワードとはしていない。
- 39) 評価は、「評価」をキーワードとした。なお、ここでは、政策評価の能力を問うているため、人事評価に関連するものは、カウントしていない。また、マネジメント・サイクルの説明の中で評価が述べられるなどの評価の「能力」との関連付けが直接的でないと考えられるものも除外している。
- 40) 改善・改革は、「改善」、「改革」又は「変革」をキーワードとした。
- 41) Gの人材育成基本方針の5頁。
- 42) Kの人材育成基本方針の1頁。
- 43) Bの人材育成基本方針の49頁。
- 44) Cの人材育成基本方針の20頁。
- 45) マネジメントは、「マネジメント」をキーワードとした。マネジメント・サイクルは、「マネジメント・サイクル」、「PDCAサイクル」又は「PDS回転」をキーワードとした。目標管理は、「目標管理」、「目標による管理」又は「目標によるマネジメント」をキーワードとした。
- 46) Aの人材育成基本方針の14頁。
- 47) 育成は、「育成」をキーワードとした。給与は、「給与」、「勤勉手当」又は「昇給」をキーワードとした。昇任は、「昇任」又は「昇格」をキーワードとした。
- 48) ここでの政策については、磯崎初仁の定義に従い、「公共的な課題を解決するための活動の方針であって、目的・手段の体系をなすもの」としておく。磯崎初仁「第8章自治体の政策と総合計画」磯崎＝金井＝伊藤・前掲注3）、89頁参照。
- 49) 政策法務のいくつかの定義については、磯崎初仁「第1章政策法務の現状と課題」磯崎初仁編著「政策法務の新展開－ローカル・ルールが見えてきた」（ぎょうせい、2004年）、4頁以下、北村喜宣「分権政策法務と環境・景観行政」（日本評論社、2008年）、2頁参照。
- 50) 磯崎初仁「第9章政策法務と条例」磯崎＝金井＝伊藤・前掲注3）、102頁参照。なお、政策財務の定義としては、加藤良重は、「政策財務は、財政と財務を区別して、支出論・政策論としての「財務」を重視し、従来型財務を政策的な意味合いからとらえなおす考え方と実践である」とする。更に、加藤良重は、「政策財務は、政策法務とともに、自治体の経営戦略として、現行の財務の基本的仕組みをふまえたうえで、制度改革を展望しながら、従来型財務の限界をのりこえるための手法の改革をめざすものである」とする。加藤・前掲注4）、20頁参照。
- 51) 政策法務においても、自治体の施策方針の明確化が政策法務論の背景として挙げられている。北村喜信＝磯崎初仁＝山口道昭編「政策法務研修テキスト」（第一法規、2003年）、4頁参照。
- 52) 市計画の策定等の市計画とは、市の総合計画・市の行政の計画等のことである。市計画の策定等を背景とし、その市計画の実現と人材育成方針が関連付けられているものを表5に挙げている。なお、市計画が掲げられていても、人材育成基本方針との関連付けが明確でないものについては、除外している。
- 53) 磯崎初仁は、総合計画は、福祉、環境などの各分野の政策を総合的・体系的に位置づけた「政策の束」とする。磯崎・前掲注48）、97頁参照。
- 54) 市計画策定以外の項目である地方分権等については、その数値を2倍している。

- 55) 「Cramer の V」は、クラメールの連関係数であり、数値データの相関係数に当たるものである。このデータは、カテゴリーデータなので、相関とは言わず、連関と呼ばれている。
- 56) 総合計画以外の計画と関連があるとした「E、N、P」については次のとおりである。Eは、「新時代行政プラン・アクションプラン」の中で「新しい人材育成プログラムの策定」を掲げたことにより人材育成基本方針を策定する必要性が生じたとしている。Nは、「市行政改革大綱」の5つの柱のひとつである「人の改革」を具体的に進めるための方策の一つとして人材育成基本方針を定めるとする。Pは、人材育成基本方針を「行政経営改革プラン」に基づいて人材の育成と活性化を図ることを目的とし策定するとしている。
- 57) D、M、H、G、Iの5市については、2010年9月に、政策法務課の設置について、それぞれの市の担当部署に確認している。
- 58) 岡山市の条例と一般的な事務分掌条例の規定の例を比較すると次の表のようになる。

岡山市	一般的な事務分掌条例の規定例
総務局	総務局
(1) 市民の信頼と期待に応えられる、倫理観・使命感の高い職員と公平で透明な規範意識の高い組織づくり	(1) 組織に関する事項
(2) 積極的な情報公開の推進による開かれた市政の実現	(2) 情報公開に関する事項
(3) 新たな課題に果敢に挑戦する人材の育成と確保	(3) 職員の人事、給与及び福利厚生に関する事項
(4) 職員の能力を生かす人事管理と働きやすい職場環境づくり	
(5) 危機管理意識の高揚と災害発生時等における市民や地域の安全の確保	(4) 危機管理に関する事項
(6) 他の局及び室に属しない事務の総括	(5) 他の所管に属しない事項

The possibility of the new personnel administration for local government's policy

SHIMOKAWA Tetsuo

In this paper, I reviewed personnel administration systems of Japanese municipalities particularly by analyzing “the human resource development policy papers” after the Omnibus Decentralization Act (2000) .

The tendency that personnel administration systems are related to public policies has been identified. This appeared to be a new movement among local governments. In fact, to more smoothly implement public policies, Okayama city has enacted its personnel administration regulation.

We should pay attention to this movement toward the new era of the political decentralization.