

自治体人事行政と政策法務

—行政組織論、公共経営論等の他分野からの研究を踏まえて—

下川 哲生

はじめに

2000年4月の地方分権一括法の施行により、機関委任事務が廃止された。自治体の法的権限は拡大し、自治体政策法務が一層重要な課題となっている。環境行政や都市行政の分野では、政策法務の研究業績が積み重ねられている。しかし、全ての行政分野において、政策法務の研究が進んでいるわけではない。

自治体の人事行政分野はどうであろうか。人事行政は、行政の基盤ともいわれる非常に重要な分野である。地方分権が進む現在、この分野において政策法務の研究が進むことには意義があるが、その研究の蓄積は十分でなく、政策法務の研究が進んでいるとはいえない。ただ、政策法務の研究の蓄積が十分でないとしても、地方分権時代を迎える自治体の人事行政分野において、行政組織論や公共経営論などの政策法務論とは異なる分野からのアプローチによる研究は少なからず存在する。これらの異なる分野からの研究の中に、政策法務の研究を進める上で活用し、役立てることができるものがあるのではないだろうか。

本論文では、第1に、自治体人事行政において、政策法務の視点から行われてきた先行研究が指摘してきたことを整理する。そして、第2に、行政組織論や公共経営論などの政策法務論とは異なる分野での先行研究を政策法務の視点から捉え直すことにより、政策法務の研究に活用し、政策法務の研究を進めていくことの可能性について研究する。なお、ここでの政策法務の定義は磯崎初仁に従い、「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¹⁾。

1 政策法務の視点からの先行研究について

1-1 政策法務の視点からの研究が進まない自治体人事行政分野

政策法務は、環境行政や都市行政の分野で、研究業績が積み重ねられ発展してきた歴史がある²⁾。特に、環境行政の分野は、1960年代から70年代前半に、多くの都市で環境破壊が問題となり、公害防止条例等の環境保全のための条例が数多く制定され、政策法務の取組みが成果を上げてきた分野である³⁾。また、土地利用規制などの都市行政の分野では、乱開発を既存の法律のみでは有効に防げなかったため、政策法務により、自治体が工夫をし、様々な取組みを行ってきた⁴⁾。そして、最近では、住民参加型の条例の制定や自治基本条例など、地方自治の本旨の実現へ向けた条例制定の取組みなどが行われている⁵⁾。こうして政策法務は、様々な行政分野に浸透しているが、全ての行政分野において、政策法務の研究が進んでいるわけではない。

それでは、どの行政分野で政策法務の研究が進み、どの分野で進んでいないのか。それを検討していくに当たっては、様々な手法があると考えるが、この論文では、自治立法権の活用としての条例制定に着目して判断する⁶⁾。

まず、行政分野の分類であるが、条例制定に着目するため、自治体の例規集の分類を基準とする。政令市の例規集を参考とし、大括りにまとめてみると、①総規、②議会、③行政委員会・委員、④行政通則、⑤人事・給与、⑥財務、⑦民生・社会福祉、⑧環境・衛生、⑨産業経済、⑩都市・建設、⑪教育、⑫消防、⑬公営企業、のように区分できる⁷⁾。

この区分でみた場合、政策法務の視点を持った条例の制定や政策法務の研究が見受けられるのが、①、②、④、⑥～⑫である⁸⁾。一方、③行政委員会・委員、⑤人事・給与、⑬公営企業の分野については、そのような条例制定や政策法務の研究が管見の限りでは十分見受けられない⁹⁾。その理由として、③、⑬については、行政委員会等に条例の提案権がないこと、一方、独立した行政委員会や公営企業に関しては、首長自身も独自の条例制定をしようというインセンティブが働きにくいことなどがあるのではないかと考える。

しかし、⑤人事・給与については、首長自らが所管する重要な行政分野の一つである。何故この分野で、条例制定や政策法務の研究が進まないのであろうか。その理由については、次のように考える。

第1に、人事行政は、市民生活と直接には結びついておらず、一般には社会問題としては提起されにくい。例えば、環境分野や都市行政の分野は、市民生活に直結し、生命・財産に重大な影響力を持つ。しかし、人事行政にはそのような直接性はない¹⁰⁾。

第2に、特に給与制度に関しては、国家公務員との均衡の原則により、地方公務員法が枠組法であるにもかかわらず、制度としては、国の法令に結果として準拠する場合が少なくないからである¹¹⁾。

第3に、人事行政が外からは観察しづらいと感じられることである。

ただ、これらの理由があるからといって、人事行政において政策法務の視点からの研究を進める必要がないという理由にはならない。第1点については、直接性がないとしても、人事行政は行政の基盤であり¹²⁾、環境や土地利用の政策を進めていくのも人である。人事は行政各分野の成果に重大な結果を与えるという点を重視しなければならない。第2点については、地方分権時代においては、国の制度は参照しつつも、地域に応じた行政を進める必要がある点を重視しなければならない。第3点については、近年、人事行政の公表システムなどが充実し自治体人事行政の輪郭がより明確化する傾向にあり、また、自治体人事行政の事例紹介も増えていることから、より観察可能になっていることを認識する必要がある¹³⁾。自治体人事行政の政策法務の視点からの研究は重要であり、それを行う環境も整いつつあるということである。

1-2 政策法務の視点からの自治体人事行政分野における先行研究

自治体の人事行政における政策法務の研究の蓄積は十分でないとしたが、全く先行研究がないわけではない。まとまったものとしては、山口道昭の一連の研究がある。

まず、山口の「地方公務員制度改革と自治体政策法務」である¹⁴⁾。山口は、この論文の中で、公務員法は重要な分野であるが、従来、この分野に対する政策法務的な観点からの指摘は少なかったと思われるとし、その上で、地方公務員法の条文ごとに、政策法務論から次のような指摘を行っている。①自治体の人事行政分野では、必要最低限の事項を国が示した条例準則に基づき定めているだけで、

条例活用の動きが見受けられないこと¹⁵⁾。②執行機関多元主義にも関わらず、各行政委員会の権限行使が首長に遠慮したものになっていること。③自治体の人事委員会は、国の人事院と異なり、その権限を積極的に行使していないこと。④採用年齢の上限の引き上げや外部任用の拡大など職員採用のあり方についての追求の必要性。⑤臨時・非常勤職員の身分についての問題。⑥副知事等の政治的任用職員が、首長と議会が対立する場合は、逆に政治的理由から選任できないという制度的矛盾があること。⑦適切な人事評価のもと、自治体での「選い昇進」は、「はやい昇進」システムへ移行する必要があること。⑧現状では、「希望降任制度」の採用について積極的に評価できること。⑨転任に係る救済機関の問題。⑩第三セクターへの職員派遣について、何故、条例の活用が図られなかったのかということ。⑪勲奨退職の適用に関する問題。

山口は、以上のような点を指摘した上で、地方公務員制度は、地方公務員法によって大枠をはめられているが、条例を活用する余地は高いとする。山口は、分権時代の自治体にあつては、地方公務員の改正をただ待つのではなく、改正に先立って、自治体が自ら人事制度を刷新する必要があるとする。その手法として、情報公開、独自条例の制定等があり、自治体政策法務が自治体人事行政に切り込んでいく必要があるとする。そして、元気な自治体職員を支える仕組みが必要とする。これらの山口の指摘は、政策法務の視点から自治体人事行政を見ていく上で、大変示唆に富むものであるが、問題点の指摘を中心とするものであり、個別の事項については、必ずしも詳細には述べられていない。

個別の詳細事項については、山口は、非正規雇用問題について、「政策法務の視点から見た非正規雇用問題」の中で述べている¹⁶⁾。山口は、政策法務を「住民福祉の向上や地方自治の本旨といった高次の目的から、法を解釈運用しようとする発想である」とし、この視点から、非正規雇用問題を扱っている。

この論文の中で、山口は、まず、荒川区の「荒川方式」といわれる非正規職員に対する取組みを「政策法務の考え方からすれば、プラスに評価される余地がある」とする¹⁷⁾。しかし、荒川方式では十分ではなく、「最大のポイントは、正規・非正規の職員の労働条件全般にわたる分断状況の解消・緩和にある」と締めくくる。山口の結論に対する賛否は様々あろうが、山口のこの論文は、まさに、自治体人事行政の分野において、政策法務の視点から行われている先行研究といえる。非正規雇用問題は、国の法律だけでは現状に十分対応できていない部分が生じているといわれている問題であり¹⁸⁾、そうであれば、政策法務の発想が活躍できる分野といえる。

また、山口についていえば、別の論文で人事措置の法化についても述べている¹⁹⁾。これらの山口の一連の研究が、自治体人事行政に対し正面から政策法務の視点を据えた最もまとまった研究であると考え²⁰⁾。

山口以外の先行研究としては、例えば、兼子仁、菅原あすかによるものなどがある。

兼子は、人事行政分野における自主立法の活用について言及する1999年の「地方公務員制度調査研究会報告書」を取り上げ、この報告書の方向を実効化するには、地方公務員法を大綱的に改正することが望ましいとする²¹⁾。そして、「当面は現行地公法下の自治立法と自治的法解釈の可能性を“政策法務”的に追求していくべきであろう」と述べていることから、自治体人事行政における政策法務の視点を重視している。また、兼子は、自治体職員の不利益処分に係る争訟においては、職員からの争訟と住民からの反対争訟という二重「双方向の争訟」という国家公務員には見られない地方自治的特色があるとし、争訟法務にも言及する。個別の事項については、例えば、定住外国人の問題につい

て、自治施策たり得ると述べている²²⁹。

次に、菅原であるが、自治体職員が成果を上げ、より良質で効果的な住民サービスを提供するための環境整備は人事管理上の課題であり、政策法務とも無関係でないとする²³⁰。そして、給与においては均衡の原則の結果、ほとんどの自治体で国家公務員の給与法とほぼ同文の条例、人事院規則とほぼ同文の規則が制定されるなど自治体人事行政において裁量・融通の利きにくいものが多いが、人事評価制度は比較的自由度が高いとし、評価制度・内容をわかりやすく、明らかにしていくことの重要性について述べている²³¹。

その他の先行研究として、「政策法務を推進するための体制づくり」や「政策法務の人材養成」など、政策法務を進める組織、人材育成に関する研究などがみられる²³²。

これらの先行研究からどのようなことがいえるのか。まず、全体としてみれば、自治体人事行政における政策法務の視点からの研究は限られており、また、研究がある場合も、問題点の指摘に留まり、個別具体的な事項に踏み込むものは少ない。

次に、政策法務を①立法法務、②執行法務、③評価・争訟法務に分けた場合、①立法法務については、人事行政における自治体の条例は、国が示した条例準則に沿った必要最小限のものでしかなく条例活用の動きが見受けられないことが指摘されている。また、②執行法務については、自治的解釈の追求の必要性が指摘されている。しかし、①立法法務についても②執行法務についても、それ以上の研究が進んでいるわけではない。その理由としては、自治体の人事行政に関する条例は、市民の権利を制限したり、義務を課したりするものではなく、内部事項であるため、現に、自治体が政策法務の活用を積極的には行っていないからではないかと考える。また、執行については、そもそも外部からの観察が難しい状況だからではないかと考える。③評価・争訟法務については、地方公務員法に係る裁判例は多数あるが、ここでも、政策法務の研究が進んでいるとはいえない。政策法務は「法を政策実現の手段」として捉えるものであるが、地方公務員法に係る争訟が、自治体の政策実現と結びつきにくいものであるためではないかと考える。

次に、政策法務の研究は、人事行政の中のどのような分野において進められているのか。非正規雇用問題、外国人雇用問題、政治的任用職員問題など、第一義的には、任用に関するものについてが比較的多い。その他については、人事評価、給与、人材育成、人事機関などに関するものが散発的に見受けられるに止まるのではないかと考える。

政策法務の視点からの自治体人事行政分野における先行研究については、以上のような状況であると考える。

2 行政組織論、公共経営論等の先行研究から考える政策法務

前述のように、自治体人事行政分野における政策法務の視点からの先行研究は限られているが、新たな地方分権時代において、行政組織論や公共経営論などの政策法務論以外の分野からの自治体人事行政に関する研究が行われている。これらの他分野からの研究をみると、政策法務の視点を中心に据えていないというものの、政策法務の視点から評価できる研究もある。自治体人事行政分野における政策法務の研究を進め、深めていくために、これらの他分野からの研究の中に政策法務の要素を見出し、政策法務の研究の発展のために用いていくことは、大変意義があると考えられる。しかし、従来の研究では、この作業を詳細に行っているものは見受けられなかった。そこで、この章では、他分野か

らの研究を政策法務の視点から捉え直し、政策法務の研究に活用し、政策法務の研究を進めていくことの可能性についての研究を行う。

手順としては、前述の山口のように地方公務員法の条文からみていく方法もあるが、ここでは、①人材を獲得し、配置する任用、②獲得した人材を教育する人材育成、③獲得し教育した人材を評価する人事評価、④評価の結果として報酬を与える給与、その他の勤務条件の4つに分け、実際の人事行政の流れに沿って検討していく²⁶⁾。なお、人事行政における任用は、組織への人の当てはめともいわれる。そこで、任用について述べる前に、自治体の行政組織について若干考察する²⁷⁾。

2-1 自治体の行政組織

地方自治法 158 条には、内部組織の設置に関する規定がある。この規定に基づき、自治体の長が設ける直近下位の内部組織とその分掌する事務が条例において定められている。地方分権時代において、この事務分掌条例等に変化が表れつつある。

従来、自治体では、例えば、人事部局の事務分掌であれば「職員の人事、給与及び福利厚生に関すること」というように「～に関すること」と包括的に規定していた。しかし、最近では、事務分掌条例等に組織目標をあわせて規定する例が生じている。例えば、その事例として、拙稿「自治体で進む「政策」と「人事」の結合」においては、岡山市の条例を取り上げていた²⁸⁾。また、自治体の行政組織に関するまとまった研究として、石原俊彦＝山之内稔による「地方自治体組織論」があるが、この中では、条例による組織の役割の明確化の例として豊橋市、規則による例として和歌山県などが挙げられているほか、政策法務組織などについても述べられている²⁹⁾。

これらの他分野からの研究を政策法務の視点から捉え直すとともにどのように評価できるのか。これらの研究によると、自治体の中には、条例、規則を活用し、組織の役割を明確化し、自治体の政策を実現しようとしているものが現れていることがわかる。このことは、自治立法権の活用であり、自治体に政策法務を活用する動きがあると捉えることも可能である。政策法務の視点から評価できる研究といえる³⁰⁾。

2-2 任用

2-2-1 採用

前節では、任用と関わりの深い分野である自治体の行政組織について検討した。その結果、他分野からの研究で、政策法務の視点から評価できるものがあるとしたが、任用においてはどうか。任用については、①採用、②配置、③昇任、の3つに分けて検討していくが、まず、最初に採用について述べる。

採用については、他分野からの研究では、①多様な任用形態、②メリット・システム、スポイルズ・システム³¹⁾、③採用における国籍要件³²⁾、④条件附採用³³⁾、⑤自治体の採用試験の変遷など³⁴⁾、いくつかの先行研究がみられる。

まず、①多様な任用形態であるが、従来、自治体は、新規学卒者を任期の定めのない常勤の正職員として一斉に採用し、その後内部で人材育成を行うことを原則としてきた³⁵⁾。しかし、任期付職員制度の導入、民間企業経験者の中途採用の導入、そして臨時・非常勤職員の増大など、この原則は崩れつつある³⁶⁾。

多様な任用の積極的な側面としては、様々な人材を活用できるということである。例えば、任期付職員については、その活躍している分野として、「IT関係業務、医療関係業務、教育研究関係業務、危機管理業務、産業振興業務、福祉関係業務、法務・訟務業務」などが挙げられている³⁷⁾。また、法曹有資格者の活用事例として、東京都、逗子市、岡山市などの例が紹介されている³⁸⁾。更に、多様な人材ということを別の視点からみた場合、高齢者、女性、障がい者の活用という視点もある³⁹⁾。消極的な側面としては、非正規雇用問題がある⁴⁰⁾。

これらの他分野からの研究を政策法務の視点から捉え直すとともにどのように評価できるのか。積極的な側面については、自治体は、「任期付職員の採用に関する条例」を制定し、自治体の政策を実現しようとしているわけであるから、政策法務的な要素はある。しかし、それは、法令の予定の範囲内であり、特に、自主解釈権が駆使された結果ではない。ただ、「任期付職員の採用に関する条例」を定めていない自治体があることを考えると、条例を活用しているわけであるから、広い意味での政策法務の取組みと位置付けることも可能である。また、条例活用に関し、多くの事例が紹介されており、政策法務の研究に厚みを付けていく可能性がある。消極的な側面としての非正規雇用問題については、前述のとおり、山口が政策法務の視点から、既に先行研究を行っているところであり、それ以上に他分野において政策法務の視点から評価できるものは、見受けられなかった。

次に、②メリット・システム、スポイルズ・システムについては、政治的任用の問題があり、③採用における国籍要件については、定住外国人への職員採用の拡大の問題がある。これらは、政策法務の視点から山口や兼子も指摘しているが、他分野の視点から詳細に述べられている部分については、政策法務の視点に厚みを付ける可能性がある⁴¹⁾。

そして、④条件附採用については、他分野からの研究では、法律に規定されている条件附採用制度が、ほとんど運用されていないことが指摘されている。この点については、国の法律が機能していないわけであるから、政策法務の視点が活用できる可能性がある。

以上のことから考えると、採用については、他分野からの研究において、政策法務の視点から広い意味で評価できるもの、また、政策法務の研究に厚みを付けていく可能性があるものが認められる。また、政策法務の視点が活用できる可能性がある部分を示すものがあることもわかる。

2-2-2 配置

配置については、他分野からの研究では、①4月の一斉定期人事異動⁴²⁾、②ジョブ・ローテーションによるジェネラリスト型人事異動⁴³⁾、③初任配属⁴⁴⁾、④職員側からの異動のアプローチの手法⁴⁵⁾、⑤採用種別等による異動の違い⁴⁶⁾など、いくつかの先行研究がみられる。

自治体の異動の特徴としては、組織主導で4月に一斉に人事異動が行われるということがある。これは、自治体独自の特徴というよりも、国や民間も含めた日本の異動の特徴といえるものであり、欧米とは異なる⁴⁷⁾。そして、日本の場合は、採用の際に、職務を細かく規定しないため、特に事務系職員においては、一定の間隔でジョブ・ローテーションがあり、ジェネラリスト型人事異動が行われている。組織主導の異動ではあるが、職員側からの異動のアプローチの手法として、自己申告制度や庁内公募制度などがある⁴⁸⁾。

これらの特徴を持つ自治体の配置であり、他分野からのいくつかの研究も存在するが、政策法務の視点から、他分野からの研究で、直接、評価できるものは見受けられなかった。

ただ、ジョブ・ローテーションに関して、若干の政策法務を考えるヒントがあったので、ここで簡単に考察してみることにする。考察するのは、ジョブ・ローテーションの規程化である。ジョブ・ローテーションについては、各自治体の人材育成基本方針をみると、一定のルールがある場合もある⁴⁹⁾。一定のルールがあるのであれば、規程化できる可能性があり、自主立法権の活用という視点から、このルールを条例で定めるという手法も考えられる。ただ、条例で定め、画一的にそのルールに従うことが原則となると、人事異動が硬直化し、不適切なものとなる可能性がある。かといって、例外を多くつくるのであれば、規程化の意義が薄れる。ジョブ・ローテーションの規程化には、課題が多いと考える。なお、人事異動について、実際に、自治基本条例等で定める例もあるが、例えば、三鷹市自治基本条例 20 条においては、「適材適所の人事配置」という抽象的な規定に留まっている⁵⁰⁾。より具体的に規定するとなれば、適材適所の人事配置について一定のルール化が必要となるが、そもそも、そのこと自体が困難であると考え⁵¹⁾。

2-2-3 昇任

昇任については、他分野からの研究では、①年功序列の遅い昇進システム⁵²⁾、②昇任とスポイルズ・システム⁵³⁾、③採用区分間における昇進の格差⁵⁴⁾、④事務職と技術職との昇進の差異⁵⁵⁾、⑤初期キャリアと昇進の関連性⁵⁶⁾など、いくつかの先行研究がみられる。

自治体の昇任の特徴としては、年功序列の遅い昇進システムがある。ある程度の職位までは、同期採用職員は、同時期の昇任を重ね、その後、徐々に選抜されるという方式である⁵⁷⁾。稲継は、遅いというよりも、「遅すぎる選抜方式」とする⁵⁸⁾。そして、昇任の分析方法としては、特にローゼンバウムのキャリア・ツリーの手法が有名である⁵⁹⁾。

昇任において、他分野からの研究で、政策法務の視点から、直接、評価できるものは見受けられなかった。配置同様、自治立法を活用するには課題が多いと考える。ただ、政策法務を進めるためには、政策法務に強い人材が上位の職に一定程度存在する必要があると考える。そうであれば、政策法務に強い人材が評価され選抜され昇任する必要がある。それが、「早い選抜」で行われることが、より政策法務には資するであろう。

2-3 人材育成

2-3-1 人材育成基本方針

人材を採用し、配置したら、育成する。人材育成については、他分野からの研究では、特に、政策法務の視点から検討することに意義があると考えられる、①人材育成基本方針、②人材論・研修論の2つについてみていくが、最初に①人材育成基本方針について述べる。

人材育成基本方針は、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⁶⁰⁾。その人材育成基本方針の先行研究としては、まず、稲継、大森によるものがあるが⁶¹⁾、拙稿の中で、更に、その項目ごとの分析をより詳細に行ったところである⁶²⁾。

拙稿においては、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る自治体を見出し、その中の一つである岡山市が前述のとおり、組織目標を条例という形式で規定していたことを明らかにした。

つまり、人材育成基本方針の分析をきっかけとして、政策法務の視点を持った自治体の動きを捉え

ることができたのである。人材育成基本方針は、政策法務の動きをみるのに重要な資料となり得る。また、総合的に人事行政全般について記載されている場合も少なくないため、人事行政の規程化を検討する場合は、有用な資料となり得る可能性がある。これらのことは、政策法務の研究を進めるという点から評価できる。

2-3-2 人材論・研修論

人材論・研修論については、①地方分権関係、②協働関係、③経営論関係の3つに分けて述べる。

まず、①地方分権関係であるが、地方分権一括法の施行により機関委任事務が廃止されたことにより、自治体は政策立案主体となった⁶⁹。先行研究においては、このことにより自治体職員に政策形成能力が必要となったこと、また、自ら学び、考え、行動することが必要となったことなどが主張されている⁶⁹。自治体においても、政策立案能力の必要性については認識しており⁶⁹、その能力の強化のための研修を行う自治体もある⁶⁹。また、その中で、政策法務の研修を取り入れる自治体もある。

次に、②協働関係である。今、自治体職員には、協働力が求められている。2011年に日本経営協会在市区町村に行った調査によると、3～5年先に職員が発揮すべき重要な能力のトップが「住民との協働能力(69.2%)」であり、次いで、「政策立案能力(58.0%)」であった⁷⁰。また、拙稿においても、人材育成基本方針から、自治体で協働を重視していることを指摘したところである⁶⁹。パートナーシップに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⁶⁹。そして、市民協働の研修についての先行研究は土山によるものなどがあり、現に自治体でも協働のための研修が行われている⁷⁰。ただ、協働に関する人材論・研修論と政策法務がダイレクトに結びついているかどうかは明確ではない⁷⁰。

次に、③経営論関係である。経営論関係では、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⁷⁰。この場合、その人的資源をマネジメントする核となるコア人材が重要となる⁷⁰。川端は、コア人材として、「政策人材」が不可欠であるとする⁷⁰。また、田尾は、課長の役割を重視する⁷⁰。自治体を経営体としてとらえた場合、地方分権により、自治体は自らの責任において経営していくことになったわけであるが、そこでも、やはり政策形成能力が重視される⁷⁰。川端は、複数のタイプの政策形成研修を挙げる⁷⁰。つまり、経営論の視点からも、政策形成能力については、自立した自治体に対し、その職員に求められることになる。

以上のことから、政策法務の視点からも政策形成能力や政策法務研修の必要性は説かれているが、他分野からの研究においても、地方分権関係、経営論関係において、政策形成能力の必要性が説かれており、その中で政策法務研修についても言及がある場合がある。これらのことは、政策法務の研究に厚みをつけていく可能性があり、政策法務の視点から評価できる。

2-4 人事評価

2-4-1 従来の評価システムの限界

人材を獲得し、育成したら、評価し、次の人事へとつなげていく。人事評価については、他分野からの研究では、特に、政策法務の視点から検討することに意義があると考えられる、①従来の評価システムの限界、②目標管理の2つについてみていくが、最初に①従来の評価システムの限界について述べる。

現在、自治体の人事評価システムを取り巻く環境に、大きな変化が起こりつつある。国においては、2001年の公務員制度改革大綱の流れを受け、2007年に成立した改正国家公務員法において、人事評価が明確に定義され、能力・実績主義がうたわれることとなった⁷⁸⁾。一方、地方公務員法は改正されなかった⁷⁹⁾。成績主義の原則から考えれば、法の改正がなくとも、能力・実績主義の人事評価が自治体で行われてもよさそうであるが、本格的な人事評価を行っているところは少ない⁸⁰⁾。

職員の人事評価については、現行の地方公務員法上、その40条に「勤務成績の評定」として、その規定がある。しかし、昭和30年代の教員勤務評定闘争などもあり、この規定は十分に機能してこなかった⁸¹⁾。法律では根拠規定があるのに、機能しない。稲継は、日本の公務員制度の特徴として、法律や規則などの制度の規定と実際の運用の間に大きな乖離があり、その「弛緩した運用実態」が問題であると述べる⁸²⁾。

ただ、地方公務員法40条が十分機能していないとしても、全く評価システムがなかったわけではない。従来の評価システムは、長期評価を基本とした、人事面での「遅い選抜システム」と給与面での「積み上げ型褒賞システム」により行われてきた⁸³⁾。

しかし、この二つのシステムに現在限界が生じている。この二つのシステムが成立するには、組織規模の拡大や、役職者にならない職員層の存在など一定の条件が必要であったが、高度経済成長の終焉、また大卒者の増加など、これらの存立条件は変容した⁸⁴⁾。更に、従来のシステムは、外部からは差のつかない制度として認識され、批判を受けている⁸⁵⁾。

そこで、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の波及等もあり、短期的反映が志向される⁸⁶⁾。また、人事評価の結果も、漠然とした活用でなく、任用、給与、分限その他の人事管理に明確に活用されることが求められる（給与への短期反映については後述）⁸⁷⁾。

従来の評価システムの特徴及びその限界について指摘する他分野からの研究が幾つかあるが、これらを政策法務の視点から捉え直すとともにどのように評価できるのか。

まず、法律が十分機能していないわけであるから、そこに自主解釈権や自治立法権を駆使していく政策法務の発想が活用できる分野であるといえる。しかし、自治体の人事評価において、政策法務を十分活用してきたという先行研究は、見当たらない⁸⁸⁾。法律が機能せず、しかも、自主解釈権や自治立法権の活用もないわけであるから、そこでは、法システム自体が何も機能していないことになる。そうであれば、むしろ、政策法務の限界を示すものともいえる。また、条例の中で、人事評価が規定されたとしても、それが適切に運用されず、弛緩したものであれば、立法法務の限界を示すこととなる。いずれにしても、稲継のいう「弛緩した運用」が行われている場面では、政策法務の動きがあるとはいえない。運用する「人」次第で、法システムは十分機能したり、全く機能しなかったりすることになるが、逆にいえば、そこには「人」を問題とする人事行政の重要性を見出すことができるともいえる。

2-4-2 目標管理

人事評価については、能力評価と業績評価の二本立てで行う自治体も多い⁸⁹⁾。その業績評価において、民間企業では、1990年代以降、目標管理の手法によるものが広く行われている⁹⁰⁾。また、自治体でも、目標管理の手法を取り入れているところが見受けられる⁹¹⁾。

目標管理には、①組織を共通の方向に向けること、②目標設定に職員自らが参加し、自己統制を可

能にすること、という2つの側面がある⁹²⁾。

いずれも重要な機能であるが、共通の目標である政策を意識し、政策を実現するために計画を個々が主体的に立て実行していくわけであり、政策を実現するために人事評価を活用するという点から「政策」と「人事」が結合しているといえる。

そこに法務の要素が加われば、政策法務の視点となる。前述のとおり「2-1自治体の行政組織」では、組織目標を条例で定めるという「目標管理」の取組みと捉えることが可能な、政策法務の視点から評価できる研究があった。しかしながら、「人事評価」という分野に限って目標管理を考えた場合においては、政策法務の視点から評価できる他分野からの研究は見受けられなかった⁹³⁾。

2-5 給与その他の勤務条件

前述のように、2001年公務員制度改革大綱が閣議決定された。その中で、能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立がいわれた。

そして、国家公務員については、2005年の人事院勧告を基に、2006年に給与構造改革が実施される。その中で、給与カーブのフラット化、勤務成績に基づく昇給制度の導入等の給与制度についての抜本的な見直しが行われた⁹⁴⁾。同年、これに準ずる制度見直しを多くの自治体が行い、自治体の給与制度に、大きな変化が生じている。

ここでは、他分野からの研究において、特に政策法務の視点から検討する必要があると考えられる、①均衡の原則、②短期業績給について述べ、その後、③その他の勤務条件について簡単に述べる。なお、給与に関連する重要な先行研究として、職階制に関するものがあるが、職階制は実施されていないこともあり、この論文では取り上げない⁹⁵⁾。

2-5-1 均衡の原則

地方公務員法は地方公務員の規律の大枠を定めるものであり、具体的な内容については、条例、規則、人事委員会規則に委ねられている⁹⁶⁾。そうであれば、それを具体化する自治体の給与条例は、自治体ごとに特徴があり、給与体系にも多様性が認められるはずである。

しかし、多くの自治体では、国の示す条例準則を引き写し、または、国の類似する法律とほぼ同様の内容を条例で定めるのみで、各自治体の給与体系は比較的共通である⁹⁷⁾。

何故、法では大枠を定めているだけにも関わらず、各自治体の給与体系は共通なのか。

地方公務員法は枠組法ではあるが、自治体職員の給与決定については、①職務給の原則、②均衡の原則、③条例主義の原則という3つの大きな原則がある⁹⁸⁾。この中の②均衡の原則とは、「民間企業の賃金や他の公務員との比較によって給与を定める方法」であるが⁹⁹⁾、この原則を根拠として、国は、自治体に、国家公務員の給与体系を基準とし、様々な指導を行ってきた¹⁰⁰⁾。そして、結果的に自治体の側も、国家公務員の給与に準じてきた¹⁰¹⁾。

均衡の原則について、西村は、均衡の原則には様々な効用があったが、一方、「人事行政における自治の発展を阻害してきた」とする¹⁰²⁾。

政策法務と均衡の原則について考えてみる。均衡の原則の結果、全てにおいて国が示した準則どおりに条例・規則を制定し、運用も国の運用と全く同一ということであれば、そこには、自主解釈や自主立法は見出し難く、政策法務の視点から評価できるものはないということになる¹⁰³⁾。全く同一と

まではいえないが、各自治体の給与体系が比較的共通であることを考慮すれば、均衡の原則は、政策法務の動きを抑制していると考えられることも可能である。

2-5-2 短期業績給

日本では、長期的雇用慣行を前提とし、評価の結果を長期的に反映する、積み上げ型褒賞システムをとってきた¹⁰⁴⁾。しかしながら、NPMの影響を受け、評価結果を短期に反映する動きがある¹⁰⁵⁾。

前述のとおり、2006年の給与構造改革により、国家公務員については勤務成績に基づく昇給制度が導入された。具体的には、昇給の区分が勤務成績に応じてAからEまでの5段階区分に分けられ、成績に応じて、昇給幅が異なることとなった¹⁰⁶⁾。また、それ以外にも、勤勉手当への実績反映の拡大なども進められた。これに準ずる制度見直しを多くの自治体が行い、その結果、従来よりも、勤務成績が、より短期に反映されることとなった。

NPMの影響を受けたこれらの新たな制度は、政策法務の視点から、どう評価できるのか。

昇給については、自治体では一般的に職員の給与に関する条例において昇給の大きな基準が定められ、具体的な昇給区分の段階数、昇給の幅などについては、規則で定められていることが多いと考える。

条例、規則で規定されているわけであるから、政策法務と関連性が生じる可能性がある。しかしながら、勤務成績に基づく昇給制度の導入に関して、他分野からの研究において、政策法務の視点から評価できるものは、見受けられなかった。

条例、規則の規定自体は、均衡の原則により、多くの自治体で国に準じたものとなり、独自のものは少ないであろうと考える。ただし、昇給の幅などについて、標準的なものと若干異なる例もある¹⁰⁷⁾。このような例を、自治体の政策を実現するための法的対応と位置付けることができれば、政策法務の視点から評価できるが、その位置付けが可能かどうかを現時点での資料からは判断しかねる。自治体全体としてみれば、政策法務の視点からの大きな動きは見受けられないのではないかと考える。

2-5-3 その他の勤務条件

ここでは、給与以外の勤務条件について述べるが、近年、激しく論議されているのは、勤務条件というより、勤務条件の決定方式についてである。団体協約締結権の付与を中心に国では議論が行われ、その研究も少なくない¹⁰⁸⁾。

今後、団体協約締結が認められることになれば、これに関して法的な問題や紛争が発生する可能性がある。特に、中央と地方の労働条件の決定方式が異なることになれば、政策法務の視点が生じる可能性があるが、現時点では、未確定な部分が多く、評価するのは難しい。今後の行方が注目される場所である。

その他のものとしては、勤務時間、休暇に関するものが自治体職員にとって重要であるが、自治体におけるこの分野の先行研究は少ない。ただし、最近では、労働時間に関するものとして、ワーク・ライフ・バランスの研究がみられる¹⁰⁹⁾。

また、勤務条件に関する研究としては、自治体職員の労働に関する法律の適用関係についてのものがある¹¹⁰⁾。自治体職員は、国の職員と異なり、労働基準法の適用を受けるが¹¹¹⁾、労働基準法と地方公務員法のどちらをどのように適用していくかは、実は簡単ではない。労働基準法以外の労働に関する

法律に関しても、適用が複雑な場合もある。これらの法令を丁寧にみていくことにより、政策法務の視点が生じる可能性があるが、現在のところ、これに関する研究で政策法務の視点として位置付けられるものは見受けられなかった。

3 まとめ

本論文では、まず、自治体人事行政において、政策法務の視点から行われてきた先行研究が指摘してきたことを整理した。しかし、政策法務の視点からの先行研究は、その蓄積が十分でないため、次に、行政組織論や公共経営論などの他分野からの研究を政策法務の視点から捉え直し、政策法務の研究に活用し、政策法務の研究を進めていくことの可能性についての研究を行った。

他分野からの研究を政策法務の視点から捉え直し、検討していった結果、次のことがいえる。まず、自治体の行政組織に関しては、自治体の政策を実現するために条例、規則を活用している事例を示すものがあり、政策法務の視点から評価できる他分野からの研究がある。次に、任用に関しては、採用において、政策法務の視点から広い意味で評価できるもの、政策法務の研究に厚みを付けていく可能性があるもの、また、政策法務の視点が活用できる可能性がある部分を示すものが他分野からの研究にある。ただし、配置や昇任においては、活用できるものは見受けられなかった。次に、人材育成に関しては、まず、人材育成基本方針が政策法務にとって重要な資料となり得る可能性がある。そして、人材論・研修論では、他分野からの研究においても、政策形成能力の必要性が説かれ、また、政策法務研修についての言及がある。しかし、人事評価に関しては、その「弛緩した運用」からは、むしろ政策法務の限界、特に立法法務の限界が示されているのではないかと考える。そして、給与に関しても、政策法務の視点から評価できるものは見受けられず、むしろ均衡の原則は、政策法務の動きを抑制しているとも考えることも可能である。

以上のことから、行政組織論や公共経営論などの他分野の研究において、政策法務の視点から評価できるもの、あるいは政策法務を考えるに当たっての示唆となるものが複数存在することが明らかとなった。それらは、政策法務の研究を進めるために活用できるものであると考える。ただ、これらは、主に、文献を通じての判断であり、自治体の人事行政の現場において、現に、政策法務の動きがあるのかどうかを確実にとらえたものとはいえない。その確認については、今後の課題としたい。

注

- 1) 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）102頁参照。政策法務のいくつかの定義については、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頁など参照。
- 2) 磯崎＝金井＝伊藤・前掲注1）106・107頁、山口道昭「自治体における執行法務の課題」（ジュリスト1380号、2009年）73頁参照。
- 3) 磯崎＝金井＝伊藤・前掲注1）106・107頁、北村喜宣『自治体環境行政法第5版』（第一法規、2009年）11頁参照。
- 4) 磯崎＝金井＝伊藤・前掲注1）108頁参照。

- 5) 磯崎=金井=伊藤・前掲注1) 106~109 頁参照。
- 6) 自治立法権の活用としての条例制定は、政策法務の代表的な取組みであり、この取組みがあれば、政策法務が進んでいると考えられる。
- 7) 分類は、政令市の例規集の目次の区分で行った。目次の分類数が標準的で分類の仕方がわかりやすいと思われる静岡市のものをベースとし、他の政令市と比較しながら大括りにしたものである。例規集の目次は、比較的どの自治体でも共通性があるが、今回は、基礎自治体において最も高度な行政を行っていると考えられる政令市のものを使用した。
- 8) 例えば、①総規では、自治基本条例、②議会では、議会基本条例、④行政通則では、行政手続条例、情報公開条例、⑥財務では、新税条例、⑦民生・社会福祉では、福祉基本条例、⑨産業経済では、企業立地・振興条例、⑩教育では、青少年育成条例・スポーツ振興条例、⑫消防では、防災関連条例などの条例がみられる。なお、様々な分野の自治立法の実例等については、例えば、磯崎初仁編著『政策法務の新展開ーローカル・ルールが見えてきた』(ぎょうせい、2004年) 243 頁以下参照。
- 9) 人事・給与に関する条例については、大阪府の職員基本条例(平成24年条例第86号)、大阪市の大阪市職員基本条例(平成24年条例第71号)が、本論文執筆時の平成24年度に公布された。ただし、これらの2つの条例については、執筆時点で未だ全部が施行されていないため、この論文では取り扱わない。
- 10) 山口・前掲注2) 73 頁、菅原あすか「人事管理と自治体法務」田村泰俊=千葉実=吉田勉『自治体政策法務』(八千代出版、2009年) 174・175 頁参照。
- 11) 稲継裕昭『プロ公務員を育てる人事戦略 PART2 一昇進制度・OJT・給与・非常勤職員』(学陽書房、2011年) 109~111 頁、菅原・前掲注10) 176 頁参照。
- 12) 辻清明『公務員制の研究』(東京大学出版会、1991年) 2 頁参照。
- 13) 人事行政の公表システムとしては、平成16年に地方公務員法が改正され、同法58条の2の「人事行政の運営等の状況の公表」が新設された。また、総務省のHPでは、給与情報公表システム等が運用されている。佐々木敦朗「地方公務員行政の課題と展望」(地方公務員月報 No.558 (平成22年1月号)、2010年) 18 頁参照。
- 14) 山口道昭「地方公務員制度改革と自治体政策法務」(都市問題研究第54巻第11号(平成14年11月号)、2002年) 56~70 頁参照。
- 15) 前掲注9) で述べたとおり、大阪府と大阪市の職員基本条例は、ここでは取り扱わない。
- 16) 山口道昭「政策法務の視点から見た非正規雇用問題」(ガバナンス2009年2月号) 31~33 頁参照。
- 17) 「荒川方式」とは、荒川区の非常勤職員に対し能力や責任に応じた職層とそれに見合った報酬額を設定することを特徴とする制度であり、非常勤職員には勤務経験に応じた昇給が制度上想定されていないことに対する一つの対応である。西川太一郎「「先ず隗より始めよ」で格差是正に取り組む」(ガバナンス2009年2月号) 16・17 頁、山口・前掲注16) 32 頁参照。
- 18) 今井は、「現在、多用されている臨時・非常勤職員の大部分は、地方公務員法が想定していた範囲の外側にあることは確かである」とする。今井照「自治体のアウトソーシングと非「正規」職員」(ガバナンス2009年2月号) 22 頁参照。
- 19) 山口道昭「政策法務入門」(信山社、2002年) 104 頁以下参照。
- 20) 前述のとおり、山口も、公務員法に関しては政策法務的な観点からの指摘は少ないと述べる。山口・前掲注14) 56 頁参照。
- 21) 兼子仁「地方公務員法-法務研修・学習テキスト」(北樹出版、2006年) 33 頁参照。
- 22) 兼子・前掲注21) 42 頁参照。

- 23) 菅原・前掲注 10) 175 頁参照。
- 24) 菅原・前掲注 10) 176～179 頁参照。
- 25) 北村喜信=磯崎初仁=山口道昭編著『政策法務研修テキスト（第2版）』（第一法規、2005年）61頁以下、西村美香「公務員制度の改革」松下圭一=西尾勝=新藤宗幸編『自治体の構想2制度』（岩波書店、2002年）178頁以下参照。
- 26) 地方公務員法の条文からみると、更に多くの項目が認められるが、紙面の都合上、ここでは、4項目に絞って述べることとし、人事機関等については、ここでは取り扱わない。
- 27) 自治体の行政組織については、紙面の都合上、自治体の長の組織に限って述べる。
- 28) 下川哲生「自治体で進む「政策」と「人事」の結合－政策人事の可能性」（熊本大学社会文化研究9、2011年）223～225頁参照。
- 29) 石原俊彦=山之内稔『地方自治体組織論』（関西学院大学出版会、2011年）26頁以下参照。
- 30) 自治体行政組織に関するその他の研究としては、例えば、谷畑英吾「日本の地方自治における自治組織権」村松岐夫=稲継裕昭編著『包括的自治ガバナンス改革』（東洋経済新報社、2003年）58頁以下なども参照。
- 31) 例えば、村松岐夫『行政学教科書（第2版）』（有斐閣、2001年）176頁以下、今村都南雄ほか『ホンブック基礎行政学（改訂版）』（北樹出版、2009年）119頁など参照。
- 32) 例えば、塩野宏『行政法Ⅲ（第4版）』（有斐閣、2012年）286頁以下など参照。
- 33) 例えば、稲継は、法律に条件附採用制度が規定されているにもかかわらず、ほとんど運用されていない実態を「弛緩した運用」とする。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）64頁参照。
- 34) 例えば、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）59頁以下など参照。
- 35) 稲継・前掲注 34) 78～81頁、磯崎=金井=伊藤・前掲注 1) 202頁参照。
- 36) 磯崎=金井=伊藤・前掲注 1) 202頁、山口・前掲注 16) 31・32頁、稲継・前掲注 34) 79～82頁参照。なお、民間の社員区分制度については、今野浩一郎=佐藤博樹『人事管理入門（第2版）』（日本経済新聞、2009年）43頁以下参照。
- 37) 西巻俊介「地方公共団体における任期付採用制度の運用状況に関する調査結果について」（地方公務員月報 No.578（平成23年9月号）、2011年）、99頁参照。
- 38) 地方公務員月報の No.557（平成21年12月号）・No.558（平成22年1月号）・No.560（平成22年3月号）・No.562（平成22年5月号）で紹介されている。
- 39) 藤井龍子「戦略的人事管理－多様な行政は多様な人材から－」（地方公務員月報 No.511（平成18年2月号）、2006年）、7～9頁参照。
- 40) 稲継・前掲注 11、163頁以下参照。
- 41) 前掲注 31)・32) 参照。
- 42) 磯崎=金井=伊藤・前掲注 1) 202頁、稲継・前掲注 33) 30頁以下参照。
- 43) 例えば、磯崎=金井=伊藤・前掲注 1) 204頁、稲継・前掲注 33) 34頁以下参照。なお、前浦は、A県の人事異動について、「技術職員はスペシャリストであるが、事務職員をゼネラリストと捉えることは困難である」とする。前浦穂高「地方公務員の人事異動－A県の事例を中心に」（日本労働研究雑誌第524号、2004年）80頁参照。
- 44) 例えば、稲継・前掲注 33) 36頁以下参照。民間の研究では、今野=佐藤・前掲注 36) 97～99頁参照。

- 45) 例えば、稲継・前掲注 33) 42 頁以下参照。
- 46) 例えば、新井一郎＝澤村明「地方公務員の人事異動と昇進構造の分析」(新潟大学経済論集第 85 号、2008 年) 175 頁では、異動に関して、「採用種別や到達ランクにより明確な違いのあることが確認された」と述べられている。
- 47) 稲継・前掲注 33) 30・31 頁以下参照。
- 48) 稲継・前掲注 33) 32・34・35・42 頁以下参照。
- 49) 例えば、稲継・前掲注 34) 108 頁参照。
- 50) 三鷹市自治基本条例 20 条第 1 項には、「市は、広く人材を求め、公正かつ有能な職員の任用に努めるとともに、適材適所の人事配置、効果的な人材育成並びに適切な人事評価及び処遇を行うことにより、職員及び組織の能力が最大限に発揮されるよう努めなければならない。」と規定されている。
- 51) 職階制を採らない、広範で業務の境目のはっきりしない日本型のジェネラリストにおいて、その異動に画一的なルールを定めることは、困難な面が多いと考える。
- 52) 例えば、稲継・前掲注 11) 2～19 頁参照。
- 53) 例えば、稲継・前掲注 11) 38～43 頁参照。
- 54) 新井＝澤村・前掲注 46) 160 頁では、「A 県では、上級と初級の採用区分間に昇進スピードや到達ランクの明確な格差があり」と述べられ、同 176 頁では、「国のキャリアシステムに類似した構造」の存在が指摘されている。
- 55) 例えば、前浦穂高「地方公務員の昇進管理－A 県の事例を中心に」(日本労働研究雑誌第 509 号、2002 年) 49 頁では、「A 県の昇進管理は、学歴よりも事務・技術別の影響を強く受けている」ことが指摘されている。
- 56) 例えば、松尾孝一「地方公務員の初期キャリア管理－政令指定都市 A 市の大卒事務系職員の事例から」(青山経済論集第 54 巻第 3 号、2002 年) 68 頁では、A 市において、「8 年目部署の昇進への影響力が大きい」ことが指摘されている。
- 57) 稲継・前掲注 11) 2 頁以下参照。
- 58) 稲継・前掲注 11) 12 頁参照。
- 59) 稲継・前掲注 11) 9 頁、今野＝佐藤・前掲注 36) 160 頁以下参照。
- 60) 下川・前掲注 28) 216 頁参照。地方公務員法第 39 条第 3 項に、自治体が研修の基本的な方針を定めることについて規定されている。
- 61) 稲継・前掲注 34) 102～110 頁、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。
- 62) 下川・前掲注 28) 216 頁以下参照。
- 63) 例えば、佐々木信夫『自治体をどう変えるか』(ちくま新書、2006 年) 63 頁以下参照。
- 64) 例えば、稲継・前掲注 33) 4～8 頁参照。また、具体的事例として、稲継裕昭「分権時代の自治体職員」(地方公務員月報 No.557 (平成 21 年 12 月号)、2009 年) 5～14 頁参照。
- 65) 例えば、田中康人「地域経営時代のコア人材を探る－「地域経営時代のコア人材実態調査報告書」より－」(都市問題研究第 60 巻第 6 号 (平成 20 年 6 月号)、2008 年) 51～68 頁参照。
- 66) 例えば、辻隆夫「地方自治体における人材育成の課題」(都市問題研究第 60 巻第 6 号 (平成 20 年 6 月号)、2008 年) 43・45 頁参照。
- 67) 小池治「協働力を育てるための人材管理」(地方公務員月報 No.576 (平成 23 年 7 月号)、2011 年) 4～7 頁参照。日本経営協会の資料は、日本経営協会のホームページ参照。
- 68) 下川・前掲注 28) 217 頁参照。

- 69) 田尾雅夫『自治体の人材マネジメント』(学陽書房、2007年) 142・143頁参照。
- 70) 参考書籍として、土山希美枝『市民と自治体の協働研修ハンドブックー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) など。
- 71) 人材論・研修論という範疇ではなく、広く市民協働や市民参加と政策法務に関する研究については複数の研究が存在する。例えば、原島良成「市民協働の政策法務」(ジュリスト1404号、2010年) 93～100頁、山口道昭「市民参加の政策法務」(ジュリスト1404号、2010年) 85～92頁参照。
- 72) 田尾・前掲注69) 41頁、田尾雅夫『公共経営論』(木鐸社、2010年) 303頁以下参照。
- 73) 田中・前掲注65) 51～68頁参照。
- 74) 川端大二『政策人材の育成ー自治体経営の再創造に向けてー』(ぎょうせい、2007年) 11頁参照。
- 75) 田尾・前掲注69) 46・65頁参照。
- 76) 川端・前掲注74) 5頁、田尾・前掲注69) 45頁、田尾・前掲注72) 327頁以下参照。
- 77) 川端・前掲注74) 141頁以下で、①問題解決型政策形成研修、②戦略型政策形成研修、③ビジョン型政策形成研修など9つのタイプの研修を挙げている。
- 78) 稲継裕昭「新しい公共経営と人材育成・人事評価ー日本型公務員制度とNPMとの親和性ー」村松岐夫編著『公務改革の突破口』(東洋経済新報社、2008年) 51頁、田中基康「地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究報告書について」(地方公務員月報 No.550 (平成21年5月号)、2009年)、54頁など参照。
- 79) 地方公務員法の改正案(地方公務員法及び地方独立行政法人の一部を改正する法律案)については、審議未了の廃案となっている。山下裕士「地方公共団体における人事評価制度の運用に関する研究会」報告書について」(地方公務員月報 No.575 (平成23年6月号)、2011年)、31頁など参照。
- 80) 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 No.516 (平成18年7月号)、2006年) 7頁参照。
- 81) 稲継・前掲注33) 127頁参照。なお、勤務評定の実施状況等については、小池治「分権時代における人材管理のあり方と人事評価」(地方公務員月報 No.533 (平成19年12月号)、2007年)、5頁参照。なお、最近では、人事評価に本格的に取り組む自治体も増えてきており、総務省の開催する研究会の資料(総務省HIPに掲載)や雑誌地方公務員月報で紹介されているものもある。
- 82) 稲継・前掲注78) 52頁、稲継・前掲注80) 7頁参照。
- 83) 稲継・前掲注78) 51頁参照。
- 84) 稲継・前掲注78) 57～59頁参照。
- 85) 稲継・前掲注78) 59頁参照。
- 86) 稲継・前掲注78) 60頁参照。
- 87) 国家公務員法18条の2第1項には、「人事評価(任用、給与、分限その他の人事管理の基礎とするために、職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び挙げた業績を把握した上で行われる勤務成績の評価をいう。以下同じ。)」と規定されている。
- 88) 前掲注9) で述べたとおり、大阪府と大阪市の職員基本条例は、ここでは取り扱わない。なお、宝塚市等で人事評価が規則形式で定められているが、これに関する先行研究は、管見の限り見当たらず、その評価については、今後の課題としたい。
- 89) 稲継・前掲注33) 162頁参照。
- 90) 稲継・前掲注33) 163頁参照。
- 91) 例えば、豊田市では、『豊田市における目標管理による人事考課制度「平成22年度豊田市人事考課マニュアル」概略版』を策定している。総務省HPの「地方公共団体における人事評価制度の運用

に関する研究会」の参考資料5参照。

- 92) 稲継・前掲注33) 164頁参照。
- 93) 岡山市の事例は、目標管理に法務の要素が加わっているといえるが、ここでは「人事評価」に限定した場合の目標管理であるため、含めていない。
- 94) 稲継・前掲注11) 120～125頁参照。
- 95) 職階制については、例えば、辻・前掲注12) 222～224頁、稲継裕昭『人事・給与と地方自治』（東洋経済新報社、2000年）170頁、大森彌『官のシステム』（東京大学出版会、2006年）21～49頁など参照。
- 96) 塩野・前掲注32) 272頁、山口・前掲注14) 70頁参照。
- 97) 山口・前掲注14) 59頁、稲継・前掲注95) 160頁参照。
- 98) 橋本勇『新版逐条地方公務員法（第2次改訂版）』（学陽書房、2009年）349～351頁、稲継・前掲注11) 109頁参照。
- 99) 橋本・前掲注98) 350頁参照。
- 100) 稲継・前掲注95) 190～201頁参照。
- 101) 稲継・前掲注11) 110頁参照。
- 102) 西村・前掲注25) 168～170頁参照。
- 103) 斎藤は、特別職（均衡の原則は働かない）の給与について考察を行っているが、その中で、職員給与の支給を「自主組織権の一環」に位置付けられるとしている。一般職においても同様の考察を行う先行研究が増えてくれば、政策法務の視点からの給与に対する研究がより充実していくのではないかと考える。斎藤誠「特別職地方公務員に対する成功報酬型給付—多様性の許容に関する微視的考察—」（地方公務員月報 No.569（平成22年12月号）、2010年）2～21頁参照。
- 104) 稲継・前掲注78) 59頁、前掲注95) 257頁参照。
- 105) 稲継・前掲注78) 60頁、前掲注95) 257頁参照。
- 106) 稲継・前掲注11) 122頁参照。
- 107) 横浜市人事給与制度推進担当『脱・年功！意欲に応える人事給与制度へ—横浜市の挑戦—』（ぎょうせい、2010年）90頁以下参照。
- 108) 自治体職員に関するものとしては、例えば、伊藤正次「地方公務員の労使関係制度改革の課題と展望」（地方公務員月報 No.577（平成23年8月号）、2011年）2～13頁参照。
- 109) 例えば、阿部正浩「地方自治体のためのワーク・ライフ・バランス」（地方公務員月報 No.545（平成20年12月号）、2008年）2～15頁など参照。
- 110) 濱口は、奈良県立病院事件（奈良地判平21・4・22）を例にとり、「地方行政に関わる人々自身が、地方公務員ははじめから労働法の外側にいるかのような誤った認識の中にあるのではないか」と疑問を呈している。濱口桂一郎「地方公務員と労働法」（地方公務員月報 No.567（平成22年10月号）、2010年）2～13頁参照。
- 111) 橋本・前掲注98) 1005・1006頁参照。

Do local governments in Japan make use of their legislation and other legal means in the field of personnel administration to realize their policy?

SHIMOKAWA Tetsuo

The Omnibus Decentralization Act (2000) was enforced in April, 2000 and as a result, Japanese local governments' legal authority was expanded. Do local governments in Japan make use of legislation and other legal means in the field of personnel administration to realize their policy at this time of decentralization?

This is not fully demonstrated in the approach from the theory of policy making laws. Therefore I focused on theories of administrative organization and public management and researched personnel administration in the approach from these theories.

As a result of dividing personnel administration into four fields: appointment; personnel training; personnel evaluation; and remuneration, and examining it from these approaches, the positive factor was found out in the appointment and personnel training, and the negative factor was found out in the personnel evaluation and remuneration.

It is significant that the positive and negative factors were found in these new approaches since it was not pointed out enough in the approach from the theory of policy making laws. In advancing research on the question posed in the title, this result can be utilized enough.