

自治体の人事行政分野における政策法務の取組み

－政令指定都市を事例として－

下 川 哲 生

1 はじめに

1-1 本論文の目的

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、自治体の法令解釈権、条例制定権が拡大した¹⁾。自治体の法的権限が広がったことで、「法を政策実現のための手段として使用する」政策法務の取組みが²⁾、自治体が自立した政策を展開する上で³⁾、より一層重要となった⁴⁾。

政策法務は、環境行政や都市行政の分野で発展し、最近では、まちづくり関係、福祉関係、情報関係、財務関係、経済関係など様々な分野に浸透している⁵⁾。しかしながら、政策法務の研究が十分に進んでいるとはいえない分野もある。その一つが、人事行政分野である。人事行政は、辻清明が述べるように、「その適正なる配置が乱れれば、たとえいかに卓抜なる企画であれ、あるいはどれほど豊かな経費や資材が用意されていようとも、その行政は失敗に終るほかない」「公務を運営してゆく『基盤行政』」であり、「一切の行政の土台」と位置づけられるものである⁶⁾。また、鹿児島重治は「およそ組織が効率的にその目的を達成するためには、物的、資金的、人的構成要素のそれぞれを有効に活用しなければならないが、人の能力を発させることがもっとも重要」「人事の重要性は自明の理」であると論じる⁷⁾。そして、地方分権が進む中、大森彌は、地方自治新時代に見合った「自治体職員のあり方が改めて検討される必要がある」と⁸⁾、稲継裕昭は、地方分権の進展やニュー・パブリック・マネジメントの普及等の動きを受けて、自治体の古典的な人事慣行は破綻し、自治体では、人材マネジメント改革が始まっていると論じる⁹⁾。このように、自治体の人事行政は、行政の根幹をなす重要なものであり、かつ、現在大きな変化の中にある。

しかし、拙稿「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－」で論じたように¹⁰⁾、自治体の人事行政分野における政策法務の研究は、山口道昭の一連の業績などの数少ない例外を除いて、これまで十分になされてこなかった¹¹⁾。しかも、山口はこの分野を「政策法務論がこれまでに取り組んでこなかった分野」とし¹²⁾、また、条例については、「地方公務員制度は、地公法によって大枠をはめられてはいるものの、条例を活用する余地が高い」が、それにもかかわらず、『「国による条例準則」→「引き写し条例」のパターンが現在でも続いている』と条例活用の動きが見受けられないことを述べるなど、この分野では政策法務の取組みが十分に見受けられないことを論じている¹³⁾。

これまでの先行研究では、自治体の人事行政分野において、政策法務の取組みは十分にはみられないとされてきたのである。しかし、従来の研究には、次の2つの点で課題があると考えられる。

第1は、研究の射程に関することである。政策法務の研究は、自治立法権の活用について述べられ

るものが多いが、そこでの自治立法とは、「条例」に焦点をあてるもので、「規則」について十分な検証を行ってこなかった。磯崎初仁の分類にもあるように、自治体の長又はその他の執行機関が制定する「規則」も自治立法である¹⁴⁾。人事行政においては、人事委員会を置く自治体では多くの人事委員会規則がみられることを考えると、「規則」によって、自治立法権の活用がなされている可能性があると考えることができるのではなかろうか。

第2は条例の実態に関することである。人事行政分野の条例については、前述したように、自治体では、国による条例準則の引き写し条例を定めるパターンが現在でも続いていると論じられている。しかし、それぞれの条例について、個別に比較しようとした実証的な研究はみあたらない。実証的に研究することで、自治体特有の条例の規定が見出されることも考えられる。なお、条例については、2012年に、人事行政に関する通則的な条例を持つ自治体が現れた。具体的には、2012年3月に、大阪府において「大阪府職員基本条例（平成24年条例第86号）」が制定された。続いて、政令指定都市においても、同年5月に、大阪府で「大阪市職員基本条例（平成24年条例第71号）」が、同年6月に、堺市で「堺市職員及び組織の活性化に関する条例（平成24年条例第30号）」が制定された。これらの条例は、いずれも任用、人材育成（大阪府のものにあつてはキャリア形成の支援）、人事評価、給与など人事行政全般にわたる定めがなされており、人事行政分野における条例活用をめぐる新たな動きということができる。

本論文は、以上の課題を踏まえながら、自治体の人事行政分野における政策法務の取組みについて、考察することをその目的とする。

1-2 本論文の考察枠組み

本論文では、基礎自治体の中でも人事委員会という人事の専門的機関を設置し、高度な人事行政を行っている政令指定都市（全国で20市）を中心に考察する。そして、「法を政策実現のための手段として使用する」取組みを人事行政のなかで確認する。より具体的には、政策を実現するための自治立法権の活用又は自主解釈権の活用状況を確認していく。なお、本論文では、現時点で、条例、規則化はなされていないものの、人事行政上の何らかの政策が文書の形態で存在することにより、将来、条例、規則の中に取り込もうと思えば、それが可能と考えられるもの等を「政策法務資源」と位置づけ、将来の政策法務の取組みにつながる政策法務の芽にも注意する。

以下、本論文の構成は次のようである。すなわち、実際の人事行政の流れに沿って、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つの人事機能に大きく分けて、それぞれの「人事機能」における政策法務の取組みについて考察する。その際、4つの機能それぞれについて、大きく「条例」と「規則等」に分けて、制度と運用について論述する。条例を考察するにあたっては、まず、人事行政についての通則的な条例を検討する。前述のとおり、政令指定都市では、2012年に大阪市と堺市において、人事行政に関する通則的な条例が制定された。このうち例規集の分類において、その通則的位置付けがより明確である堺市のものを取り上げる¹⁵⁾。

これに対し、通則的な条例を持たない政令指定都市については、人事機能ごとに、条例を設けるケースや規則などによるケースなど、その取扱いは様々である。まず、「任用」においては、条例という法形式ではなく、規則という法形式で、人事委員会が職員の任用に関し通則的な規則を定めてい

る¹⁶⁾。政令指定都市の任用に関する通則的な規則については、採用の試験区分、職種、また、昇任試験について詳細な規定を持つ熊本市を中心に取り上げる。次に、「人材育成」及び「人事評価」については、多くの政令指定都市が訓令、要綱等の形式で定めを置き、条例、規則という法形式を使用していない。そこで、ここでは、熊本市や横浜市の訓令、要綱等を中心に検討していく。次に、「給与その他の勤務条件」については、地方公務員法24条6項の規定により、政令指定都市では給与に関する条例を定めている。そして、これまで、それらの条例は横並びの内容になっていると論じられていた。「給与その他の勤務条件」については、近年、給与制度の大きな見直しを行った横浜市を中心に取り上げ、同市特有の条例又は規則の規定がないかを観察していく。また、その他の政令指定都市において、独自の政策を反映した規定がないかについても注意してみていくこととしたい。

2 「任用」と政策法務

2-1 政令指定都市の条例における制度とその運用

ここでは、まず、通則的な条例である「堺市職員及び組織の活性化に関する条例」について検討する。堺市の条例は10章から成り、総則、任用、人材育成、人事評価、給与その他勤務条件、職員倫理、職員の分限及び懲戒、公正職務、再任用等、雑則と、人事行政について網羅的に定めている。このうち「任用」については、第2章で規定されているが、その内容は、任用の根本基準、任期付採用、庁内公募、人事交流、組織及び要員管理となっている。具体的には、外部人材の積極的な登用その他有為な人材の活用、任期付職員の積極的な採用、希望転任制、国・民間等との人事交流等が規定されている。ここで注目されるのが、外部人材の積極的な登用などによる多様な任用形態である。従来、自治体は、新規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、外部人材を積極的には登用してこなかった¹⁷⁾。しかしながら、近年、民間企業経験者の中途採用の導入など、多くの自治体では外部人材の積極的な登用の動きがみられる。堺市では、条例という形式で、外部人材の積極的な登用という同市の人事政策を明確に規定しているのである。以上のことから、堺市が同市の人事政策を実現するために自治立法権を活用していることが観察できる。では、堺市では実際にこの条例をどのように運用しているのだろうか。2012年度から2015年度までの同市の報道資料をみると、外部人材の登用として、国、他の自治体、民間から登用を行っている。また、現職の弁護士を任期付職員として登用している年もある。その他、女性の登用として、女性副市長の招へい、新たにライン部長の職に2名の女性の登用等を行っている。外部人材の登用として、具体的な例を挙げると、2012年には総務省大臣官房秘書課課長補佐が堺市財政局長に、2013年には（元職）不動産会社の営業所長が財政局財政部財産活用課参事に、2014年には、（元職）日本電気株式会社シニアエキスパートの部長級が総務局行政部行政管理課参事（業務改善担当）に、また、現職弁護士が任期付職員として登用されている。女性の登用としては、例えば、2012年に、民間で活躍されていた狭間氏が堺市で初めて女性副市長に、また、健康福祉局長寿社会部長と東区役所副区長に女性職員が登用されている。以上のことから、堺市が政策を実現するために自治立法権を具体的に活用し、運用していることが観察できる。

次に、通則的な条例ではなく、個別の条例を制定しているケースである。現在、全ての政令指定都市では、任期付職員の採用等に関する条例を制定している。この条例は、法律の委任によるものであるから¹⁸⁾、条例を定めること自体については特段法律との緊張関係が生ずるわけではなく、自主解釈権

を駆使した結果の条例制定とまではいえない。ただし、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、条例の活用自体は行っ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。このことについて、任期付職員の採用等に関する条例の運用をみていく。熊本市では、その運用指針として、人事委員会が「一般職の任期付職員の採用等に関する運用について」（要綱）を定めている。ここでは、条例で定める「高度の専門的な知識経験」の例示として、「弁護士又は公認会計士がその実務を通じて得た高度の専門的な知識経験」などが規定されている。そして実際、熊本市では、具体的には情報分野、企業誘致分野等で任期付職員の採用を行っており¹⁹⁾、任期付職員の採用等に関する条例を具体的に活用している。

なお、自治基本条例において、人事行政に関する規定を持つ政令指定都市も見受けられるが、包括的な規定であり、理念的なものであると考えられるため、ここでは取り上げないこととする²⁰⁾。政令指定都市以外の市において注目されるものとしては、非常勤の待遇を条例で規定する自治体がある²¹⁾。

2-2 政令指定都市の「規則等」とその運用

次に、規則等についてみていく。大阪市及び堺市以外の政令指定都市は、通則的な条例は制定していないが、人事委員会が、任用に関して、通則的な規則を定めている。この規則を概観すると、地方公務員法を具体化したものといえる。そして、各政令指定都市においては、共通する部分が多いものの、異なる規定の仕方もみられ、各政令指定都市の人事上の政策が反映されているものと考えることができる。この規則は、任用という重要な部分に関し、各政令指定都市で通則的な位置づけとなっているため、やや詳細に確認しておきたい。以下では、採用の試験区分、職種、また、昇任試験について、政令指定都市のなかでも詳細な規定をしている熊本市の「熊本市職員の任用に関する規則（平成6年人事委員会規則第8号）」を、採用、配置、昇任という順で検討していく。

2-2-1 採用

熊本市の「熊本市職員の任用に関する規則」においては、競争試験の種類が、上級職、初級職、免許資格職（上級職）など7種類規定されており（6条1項）、試験は職種区分に応じて行われる（6条2項）。職種は、例えば、上級職では、事務職、事務職（国際）、社会福祉職、技術職（土木）、技術職（建築）、技術職（機械）など多数の職に分かれている²²⁾。試験の方法は、7条により、筆記試験、口述試験、実技試験などのうちから、2以上をあわせて行うものとされている。なお、競争試験以外に選考による採用もある（10条）。15条が選考の職の承認、16条が選考の実施、17条～31条が任用候補者名簿に関することである。32条が条件附採用、33条～35条が臨時的任用である。

その具体的運用は、次のようである。熊本市では、人事委員会が「熊本市職員の任用に関する規則の運用について」（要綱）において、それぞれの職の受験資格等を定めている。例えば、上級の事務職については、①年齢が22歳以上30歳未満、または②22歳未満で大学等の卒業見込みのいずれかであれば、受験資格がある。いずれかであるので、大学卒業の有無に関わらず、①の年齢要件のみ満たしていても受験は可能である。つまり、筆記試験等に合格する実力があれば学歴は問われないこととなる。これは、地方公務員法19条の「必要な最少且つ適當の限度の客觀的且つ画一的要件」を満たすものといえる。次に、この要綱では受験資格として、国籍要件を定めている。2015年4月時点の要綱によると、採用においては、消防職を除き、日本国籍を有しない者でも受験可能である²³⁾。しか

し、それ以前は、国籍要件が課される職種は、もっと広がった。具体的には、2014年度までは、①免許資格職（薬剤師を除く。）、②業務職、③運輸職については、日本国籍を有していない者であっても職員採用試験を受けることはできるが、それ以外の職は受けることができないとされていた。運用において、大きな方針転換が行われているのである。

2-2-2 配置

熊本市の規則では、個別の配置について、多くは規定されていないが、例えば、転任の制限について4条で規定されており、職種の区分を異にする場合の転任には職種変更試験に合格することを原則としている。このような場合の転任について、試験を課さないことも可能であり、同市において実際、職種変更試験を行っていることを考えると²⁴⁾、同市の人事上の政策意図をうかがうことも可能である。なお、同市の場合、配置についての具体的な基準は、規則という法形式ではなく、人材育成基本方針等でみることができる。人材育成基本方針は、地方公務員法39条3項の規定等により自治体の研修の目標等に関する基本的な方針を定めるものであるが、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²⁵⁾。この人材育成基本方針の中で、ジョブ・ローテーションについての記述がある。これによると、熊本市では、採用から主査級（係長級）前までの職員について、「職員の能力と適性を発見し、能力開発及び適正配置を可能にするために」ジョブ・ローテーションを1999年から行っている。そして、異動サイクルの考え方として、一般事務職は、「4年サイクルを中心とし、30代中途までに概ね4～5部門の職場を経験するよう配慮」し、「3年～上限5年を基本」とするとする。土木・建築・機械・電気・化学等の一般技術職については、「4年～6年を基本とし、30代中途までに概ね3部門の職場を経験するよう配慮する」。そして、医療技術職、業務職、消防職その他資格職種等については、「可能な限り配慮」する、とある。

ジョブ・ローテーションの熊本市における実際の運用については、市議会において次のような市長発言がみられる。「人事異動につきましては、適性や能力を職員みずから見出すため、係長級昇任前までに異なる職場を複数経験させる、いわゆるジョブローテーションの考えのもと実施しているところでもあります。」²⁶⁾、「心理相談員などの医療・技術系職員や免許資格職につきましては、より専門的な知識・技能の習得を図りますためにジョブローテーションの間隔を長くいたしまして、主査以上の管理監督者にはその経験や専門性の継続を図るような人事配置も心がけているところであります。」²⁷⁾。以上のことから、同市においては、実際に、人材育成基本方針に沿ったジョブ・ローテーションが行われていることがわかる。

2-2-3 昇任

熊本市の任用規則は、昇任試験を詳細に規定している。昇任試験の種類は、6条1項により、①課長級昇任試験、②主査級（係長級）昇任試験²⁸⁾、③消防司令昇任試験、④消防司令補昇任試験、⑤消防士長昇任試験の5種類がある。もっとも、全ての職種において競争試験が行われるわけではなく、医師、教員、保育士、業務職などは、9条の2第1項により、競争試験の対象外とされている。昇任試験の受験資格としては、主査級（係長級）昇任試験であれば34歳以上であることや、課長級昇任試験であれば一定の職に2年以上在職していることなどが要件となっている（同条3項及び別表第3）。なお、昇任試験については、同市の人事委員会の「職員の給与等に関する報告及び勧告」にも

記載がある。例えば、同市の2011年の「職員の給与等に関する報告及び勧告」では、「本年度の係長級昇任試験においては、男性職員の受験率が7割を超えるのに対し、女性職員では3割台であり、ほぼ半分の受験率となっています。今後、女性職員がより目的意識を持ち、キャリアアップしていくことのできる環境づくりが課題であると考えられます。」と報告され、女性の受験率の向上が一つの課題とされている。この他、選考により昇任させる職として、局長級、次長級の職などが規定されている(11条)。熊本市では、このように、課長級及び主査級(係長級)への昇任に関して、競争試験制度を取り入れ、また、昇任試験について、年齢その他の要件を課している。この課長級昇任制度は2004年度から、主査級(係長級)昇任試験は2009年度から取り入れられた制度である²⁹⁾。従来、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いわれていた³⁰⁾。これは、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³¹⁾。しかし、熊本市のこの課長級及び主査級(係長級)への競争試験制度の導入は、年功序列とは異なる能力主義を取り入れようとする同市の人事政策の一つと捉えることができる。2006年の同市の市議会において、市長は、「職員の意識改革と人材育成、あるいはやる気と能力ある職員の早期登用を図りますために、係長級昇任試験をぜひとも導入したいと考えております」と発言している³²⁾。

なお政令指定都市以外の市においては、宮崎市で、ポジティブ・アクションの動きがあることが注目される³³⁾。

3 「人材育成」と政策法務

3-1 政令指定都市の「条例」とその運用

まず、通則的な条例をもつ堺市についてである。堺市の条例では第3章で人材育成について規定されているが、その内容は、職員の人材育成、職員研修の実施、自己研さん、人材活用、職員表彰からなる。このうち11条の「任命権者は、職員の勤務意欲を高め、その知識、技能等をいかすとともに、幅広い視野及び専門性を持った人材を育成する観点から、人材の適正な配置に努めなければならない。」との規定は、人材育成と適正配置を明確に結びつけたものになっている。稲継裕昭によると、人事異動の目的は、組織の側の論理と職員の側の論理からなるが³⁴⁾、この11条は、人事異動により職員本人の能力開発を行うという職員側の論理を人事政策として採用するために規定したものであるとみることができる。

3-2 政令指定都市の「規則等」とその運用

政令指定都市の例規集でみる限り、人材育成については、多くの政令指定都市が「規則」という法規格ではなく、訓令、達で形式で人材育成について定めており、規則については、大阪市の「大阪市職員研修規則(昭和46年規則第20号)」のみである。同規則は、制定が古く、附則から、改正が頻繁に行われていることがわかる。内容としては、研修に関する通則的な規則であるが、規則のみからは、大阪市独自の人事政策が定められているかどうかは明らかではない。

さて、「訓令」「達」の形式による人材育成の定めとして、熊本市の「熊本市例規の制定改廃の制度設計等に関する訓令(平成26年訓令第5号)」が、法務に関する研修を定めるものとして注目される。この訓令では、研修について、法制課長が政策法務に関する研修等を行うもの(15条)とされている。実際の法務に関する研修の取組みとしては、基礎的な法務研修のほか、自主立法の活用能力をつ

けるための条例制定研修、訴訟対応能力をつけるための訟務研修、政策法務の総合的な力をつけるための政策法務研修が実施されている³⁵⁾。このうち、基礎的な法務研修は、法の執行に資するものと考えられる。つまり、熊本市では、研修において、政策法務の取り組みを進めるための立法法務、執行法務、評価・争訟法務のそれぞれに対応する個別の研修及び政策法務の総合的な研修を行っているのである。

多くの政令指定都市では、職員研修規程を訓令の形式で定めている。例えば、熊本市においても、前述のとおり個別の政策法務研修については「熊本市例規の制定改廃の制度設計等に関する訓令」で定められているが、一般的な研修については、「熊本市職員研修に関する訓令（平成11年訓令第10号）」で定められており、例えば、研修としては、人材育成センターで行われる研修とそれぞれの職場において行われる研修などがある。職場において行われる研修にあつては、課長等は、常に所属職員に対し適切な研修を実施しなければならないと定められている（5条）。熊本市にインタビューを行ったところ、研修については、OJT研修を最も重視しているとのことであった³⁶⁾。何故なら、同市の人材育成センターのアンケートの統計によると、職員に対し、資質向上の理由を尋ねたところ、第1位が、「職務上の経験」であったからだ。そして、第2位が「自己啓発」であり、第3位が「同僚・先輩からの影響」、第4位が「上司からの影響」であったとのこと。逆に、資質が向上しなかった理由の第1位は、「向上につながる職務上の経験がなかった」となっていたとのこと。以上のことから、職員の意識として、「職務上の経験」がその資質向上に最も大きな影響があることがわかるため、同市ではOJT研修を最も重視するということになったと考えられる。

ところで、「訓令」について、前述した「熊本市例規の制定改廃の制度設計等に関する訓令」が政策法務との関係で非常に注目すべき内容を持つものとなっているため、ここでもう少し触れておきたい³⁷⁾。同訓令には、政策法務を立法法務、執行法務、評価・争訟法務に分けた場合のそれぞれに対応する規定が随所にみられる³⁸⁾。まず、2条1項により、例規担当者の設置が規定されている。その例規担当者は、「各課かい等において事務事業を執行するに当たって、その根拠となる例規が適正に解釈された上で行われるよう」、また、「当該例規に関する法令の制定改廃その他社会経済情勢の変化により、当該例規を改廃する必要性が生じた場合に速やかにそれを行うことができるよう」設置されるが、前段は「執行法務」に関するものであり、後段は「評価・争訟法務」に関連するものである。つまり、「執行法務」と「評価・争訟法務」を適正に行うために例規担当者が設置されるのである。そして、例規担当者は、情報収集に努め、条例等に影響がある情報を得た場合は、速やかに、例規の改廃の要否につき検討しなければならない（3条）、適宜、条例等の見直しを行わなければならない（4条）。そして、新たな例規を制定する必要がある場合は、適切にこれを行うことができるよう、例規制定担当者が設置されることになるが（5条）、これは、「立法法務」に関する部分になる。7条により、例規を制定しようとするときは、立法事実や同市の総合計画との関係について検討しなければならない。また、改正においても、9条により、例規担当者は、一定の条例等の改正を行う場合は、制度設計書を作成しなければならない。その制度設計書には、立法事実等の一定の事項を記載しなければならない、最低限の検討事項についてはシステム化しているといえる。この訓令は、まさに政策法務を実践するための組織体制を整備する訓令となっているのである。これは政策法務資源であるといえる。

4 「人事評価」と政策法務

4-1 政令指定都市の条例とその運用

まず、通則的な条例である「堺市職員及び組織の活性化に関する条例」では、第4章に人事評価の規定がなされている。同章には、人事評価の目的、人事評価の実施、評価結果の活用、適正な評価の確保、評価結果の開示等が定められている。このうち14条では、人事評価について、能力、業績等を総合的に判断し、5段階で評価するとされ、15条により、その評価結果は、人事管理の基礎資料として活用され、勤勉手当に適正に反映されることが規定されている。従来、自治体の人事評価については、地方公務員法40条に「勤務成績の評定」に関する規定があったが、この規定は十分に機能してこなかった³⁹⁾。稲継裕昭は、その「弛緩した運用実態」が問題であると述べているが⁴⁰⁾、この状況に対して、公務員制度改革の一連の過程のなかで、地方公務員法の改正が2014年に行われ、「能力及び実績に基づく人事管理の徹底」として、新たな「人事評価制度」が法律で定められた（改正法は2016年4月から施行）。堺市の条例は、この地方公務員法の改正の前に制定されたものであり、同条例の人事評価の規定は、能力主義を積極的に取り入れようとする同市の人事政策の一つであると考えられる。

4-2 政令指定都市の「規則等」とその運用

通則的な条例を持たない政令指定都市では、人事評価を、訓令、要綱等で定めているところが多い。例えば、要綱で定めるものとしては、横浜市の「職員人事考課実施要領」がある⁴¹⁾。この人事考課制度の概要は、①目的、②人事考課の対象となる職員、③人事考課を行う職員、④評価期間・評価基準日、⑤制度の図解、⑥年間スケジュール（概要）、⑦人事考課制度実施要綱、⑧要綱の取扱い、⑨様式という構成となっている。

一方、堺市では、「職員及び組織の活性化に関する条例」18条の規定に基づいて「堺市職員の人事評価に関する規則（平成25年規則第146号）」を制定し、被評価者の範囲、評価期間、評価方法、評価結果の活用について定めている。このなかで、人事評価の方法が具体的に示されている。すなわち、5条により、人事評価は、能力評価と業績評価をもって行われる。同規則をみると、能力評価の項目は、①部長級・課長級、②課長補佐級・係長級、③一般職員で異なる（局長級は重点課題評価）。そして、能力評価のそれぞれの項目に配分比率が設けられている。例えば、一般職員であれば、能力評価は、まず、基本姿勢と業務遂行能力の2つに大きく分けられているが、基本姿勢は更に3つに細分化されており、①市政理解・方針指向性10%、②役割認識・役割遂行10%、③取組姿勢30%となっている（合計すると50%）。そして、業務遂行能力が配分比率40%であり、能力評価全体の配分比率は90%である。業績評価が配分比率10%となっているので、能力評価と業績評価を合わせて100%となる。これらのそれぞれの項目をS（評価点100点）、A（評価点80点）、B（評価点60点）、C（評価点40点）、D（評価点20点）の5段階で評価し、配分比率と掛け合わせ、それを合計したものが、合計点数となる。その合計点数の区分により、最終的に5段階で評価されることが規定されている。そして、この人事評価の結果は、10条により、人事配置、研修等に有効に活用するものとし、勤勉手当に適正に反映するものすると規定されている。この規則では、条例よりも、更に具体的な能力主義の政策が規定されている。なお、堺市の取組みは、横浜市と類似する点が多く、横浜市の要綱は、堺市のように、条例又は規則で定めることができる部分もあるため、政策法務資源になっているといえ

る。

5 「給与その他の勤務条件」と政策法務

5-1 政令指定都市の「条例」とその運用

堺市の通則的な条例では、「給与その他の勤務条件」が第5章で規定されている。同章には、給与決定に関する原則、勤務条件の決定、職員の健康管理、職員の仕事と生活の調和について定められている。このうち給与の決定については、包括的な規定が多いが、例えば、賃金構造基本統計調査規則第1条に規定する直近の調査等を参考にすることなどが定められており、同市の給与上の政策が具体的に示されているものもある。また、給与のみならず、近年、トピックとなっているワーク・ライフ・バランスに関しても⁴²⁾、職員の仕事と生活の調和という条項(22条)の中で規定がなされている。

そもそも、給与等に関しては、地方公務員法24条6項に「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める」という規定があるため、全ての政令指定都市が条例で規定している。しかしながら、これらの条例については、国による条例準則を引き写すだけのものであって、条例活用の動きが見受けられないことが指摘されてきた。では、どの政令指定都市も横並びの同様の条例を定めているのであろうか。以下では、近年、給与制度の大きな見直しを行った横浜市を取り上げる⁴³⁾。そして、「給与その他の勤務条件」について、独自の規定を持つ政令指定都市について観察していく。

5-1-1 給与

横浜市では、給与に関する通則的な条例として、「横浜市一般職職員の給与に関する条例(昭和26年条例第15号)」を定めている。同条例では、給料表として、行政職員給料表、消防職員給料表、高等学校等教育職員給料表、医療職員給料表等が定められている。この中の行政職員給料表をみると、他の政令指定都市の給料表や国の「一般職の職員の給与に関する法律」の行政職俸給表(1)とは、異なった給料表となっており、給料に関しては、独自性を出しているともいえる。しかしながら、同条例では、昇給等の基準も定められているが、その具体的な昇給区分、昇給幅等については、同市の人事委員会の規則に委ねられている。例えば、昇給については、同条例の5条3項に、一定期間を「良好な成績で勤務した職員の昇給の号給数を4号給とすることを標準」とし、それより詳細な基準を人事委員会規則に委任している。また、同条例には、手当についても規定があり、扶養手当、住居手当、通勤手当、超過勤務等手当等が定められているが、その詳細は、規則で規定されている。期末・勤勉手当についていえば、別途、「横浜市職員に対する期末手当及び勤勉手当に関する条例(昭和31年条例第48号)」が定められているが、具体的な勤勉手当の成績率等については、規則で定められている。大枠については条例で定められているが、より具体的な政策及び運用をみていくには、規則等までみる必要がある。この規則等については、後述する。

横浜市の条例は、以上のものであったが、それ以外の政令指定都市の条例を丁寧に比較していくと、条例という法形式において独自の政策を具体的に定めているものもみることができる。例えば、名古屋市のエコ通勤手当である。エコ通勤手当とは、自転車による通勤について、通常よりも加算した通勤手当を支給する制度である。例えば、5キロ未満の距離だと、自動車は手当額が1,000円なのに対し、自転車ではその4倍の4,000円が支給される。同市では、「環境首都」の実現を目指し、エコ通勤手当を導入している。この通勤手当は、政策を実現するためのものであり、かつ、名古屋市の

「職員の給与に関する条例（昭和26年条例第5号）」の11条2項2号で規定された名古屋市独自のものである⁴⁴⁾。

5-1-2 給与以外の勤務条件

この領域の通則的な条例としては、横浜市が「横浜市一般職職員の勤務時間に関する条例（昭和26年条例第61号）」を、個別的な条例として「横浜市職員の育児休業等に関する条例（平成4年条例第2号）」、「横浜市一般職職員の分限に関する条例（昭和27年条例第8号）」などを定めている。そして、上記条例の詳細な部分を定めるための人事委員会規則等が定められている。勤務時間に関する条例では、勤務時間や休日等に関する規定が置かれ、休暇に関する条例では、年次休暇、特別休暇等についての規定が置かれている。

政令指定都市において、休暇に関する独自のものとしては、熊本市の不妊治療休暇を挙げることができる。不妊治療休暇は、一定の職員が不妊治療を受けるため、勤務しないことが相当であると認められる場合に利用することができる。休暇の期間は、1回の申請につき、連続する6月の期間内において必要と認められる期間とし、有給休暇ではない。この不妊治療休暇についても、政策を実現するためのものといえ、かつ、「熊本市職員の勤務時間、休暇等に関する条例（平成7年条例第2号）」の17条で規定されており、条例という法形式において熊本市の人事上の政策をみることができる。

5-2 政令指定都市の「規則等」とその運用

5-2-1 給与

5-1-1で述べたように、横浜市では「横浜市一般職職員の給与に関する条例」を定め、給与に関し包括的な条項を定めているが、その詳細については規則等で定めている。例えば、具体的な昇給区分、昇給幅等については、「初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則（平成19年人事委員会規則第11号）」の24条で定められている。その昇給区分は5段階であり、0～8号給の幅で昇給する。この昇給幅は、級で異なっており、5段階のそれぞれの割合等については、「職員の昇給の決定に関する要綱」で定められる⁴⁵⁾。課長補佐級以下の職員については、昇給幅の決定をするに当たり、局区ごとに委員会が設置することと等となっている。このような詳細な取り決めに、同市の人事上の政策をみることができる。また、期末・勤勉手当については、「横浜市職員に対する期末手当及び勤勉手当に関する条例」で大枠が定められているが、具体的な勤勉手当の成績率については、「横浜市職員に対する期末手当及び勤勉手当に関する規則（平成24年規則第62号）」の21条で率の範囲が定められており、その範囲内で任命権者が定める割合としている⁴⁶⁾。これについても、同市の独自性を発揮しているといえる。実際の成績率は、職位が高くなるに従って、上位と下位の成績率の差が大きくなっている。局長級の幅が最大であり、係長級だと差が小さい⁴⁷⁾。

さて、ここで、政令指定都市の人事委員会の「職員の給与等に関する報告及び勧告」についても触れておきたい。以下では、給料、手当、初任給についての言及がみられる熊本市を取り上げる⁴⁸⁾。同市の2014年の給料表については、「国の俸給表の改定状況等を勘案し、民間給与との較差を解消するよう改定すること」と勧告されている。そして、給料表のみならず、手当についての勧告もなされている。また、勧告にまでは至っていないが、2013年の報告では、初任給について、市内民間事業所における初任給月額が熊本市職員の初任給を数年間にわたり上回っているため、優秀な人材確保の観

点からも初任給を改善する必要があるとの指摘がある。これを受けて、同市では、2014年度から初任給が引き上げられている⁴⁹⁾。

5-2-2 給与以外の勤務条件

5-1-2で述べたように、横浜市では勤務条件に関する詳細な部分を人事委員会規則や達で定めている。同市の達における特徴は、職務の内容に応じて、細かく勤務時間を定めているところである。例えば、「横浜市母子生活支援施設職員の勤務時間に関する規程（昭和63年達第13号）」では、その施設の保育士の勤務時間を4つのパターンに区分し、「午前7時45分から午後4時30分まで」の区分や「午前9時30分から午後6時15分まで」等に分けている。ただし、その他については、同市の「規則」「達」について、特徴的なものは見受けられなかった。

なお、それ以下の運用について、横浜市のものは確認できなかったが、例えば、要綱を公開している熊本市の要綱集をみると、服務関係のものをみることができる。同市の市長部局では、「懲戒処分」の指針、「懲戒処分等の公表基準について」、「職員の分限処分等に関する指針」、「職員の時間外勤務の取り扱いに関する指針」、「職場におけるパワー・ハラスメントの防止に関する要綱」などの様々な要綱を定めている。これらの要綱から同市の具体的な運用をみることができる。その他、同市では、ワーク・ライフ・バランスについて、2014年の人事委員会の「職員の給与等に関する報告及び勧告」の報告において「ワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）の推進について」という項目を設け、職員が「家庭生活における育児や介護等の役割を担う」必要性が述べられている。この報告は熊本市における子育て支援等に配慮した政策を後押しするものと考えられる。

6 まとめ

本論文では、自治体の人事行政分野における政策法務の取組みについて論じてきた。本論文を終えるにあたり、自治体の人事行政分野の観察を通して明らかとなった諸事実と諸論点を整理しておきたい。

本論文で明らかにした第1は、「規則」という自治立法形式のなかで自治体が政策法務の取組みを積極的に展開しているということである。特に、「任用」と「給与その他の勤務条件」の機能において、その取組みをみることができた。従来の政策法務の研究は、自治立法権といえば、条例という形式に焦点をあててきた。確かに本論文で述べたように人事行政に関する通則的な条例を設けた堺市など様々な自治体で条例という法形式において、自治立法権の活用がなされている。しかし、それだけでなく、規則をみていくことで、政策法務の取組みをより実態に即した形で捉えられるのである。このことは、人事行政分野以外の分野においても「規則」を射程に入れた研究を進めていく必要性を示しているといえる。

第2は、人事行政分野における条例の多様性を明らかにしたことである。政令指定都市における人事行政分野の条例について、これまでの先行研究では国の条例準則を引き写すだけのものと論じられてきた。しかし、名古屋市のエコ通勤手当、熊本市の不妊治療休暇など、人事行政分野において各自治体は条例によって様々な取組みをしているのである。

そして、これらのことにより自治体人事行政分野において政策法務の取組みが行われていることをみることができた。また、将来の政策法務の取組みにつながる政策法務の芽についてもみることがで

きた。

さて、本論文では、「条例」のみならず「規則」にまで射程を広げることで政策法務をより豊かなものとして捉える可能性を示した。では、自治体は、「条例」「規則」、また「訓令」「要綱」等をどのように使い分けて政策法務を展開しているのだろうか。このことについての研究は、今後の課題である。

注

-
- 1) 磯崎初仁『自治体政策法務講義』(第一法規、2012年) 5頁参照。また、西尾勝『未完の分権改革』(岩波書店、1999年) 157・158頁、北村喜宣『分権改革と条例』(弘文堂、2004年) 50・51頁など参照。
 - 2) 政策法務の定義は論者によって異なるが、本論文では、山口道昭が共通理解として述べている「法を政策実現のための手段として使用する」こととしておく(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) 69頁参照)。
 - 3) 磯崎は、「地方分権を進めるには、自治体が国から自立して政策を展開するとともに、法のあり方も地域ごとの個性あるものに変えていく必要がある。」と述べている(磯崎・前掲注1) 5頁参照)。
 - 4) 磯崎・前掲注1) 5頁以下参照。
 - 5) 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) 105-109頁、山口・前掲注2) 73頁など参照。
 - 6) 辻清明『公務員制の研究』(東京大学出版会、1991年) 2頁参照。
 - 7) 鹿児島重治「人材の確保と育成」大森彌編『行政管理と人材開発』(1993年、ぎょうせい) 3・4頁参照。
 - 8) 大森彌2008『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頁参照。
 - 9) 稲継裕昭『プロ公務員を育てる人事戦略』(学陽書房、2008年) 5-11頁参照。
 - 10) 下川哲生「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—」(熊本大学社会文化研究11、2013年) 154-156頁参照。
 - 11) 山口道昭の一連の研究以外の研究としては、例えば、兼子仁によるもの(兼子仁『地方公務員法—政策法務・学習テキスト』(北樹出版、2006年) 33頁以下参照)、菅原あすかによるもの(菅原あすか「人事管理と自治体法務」田村泰俊=千葉実=吉田勉編著『自治体政策法務』(八千代出版、2009年) 174-182頁参照) などがあるが、研究の数自体少ない。
 - 12) 山口道昭『政策法務の最前線』(第一法規、2015年) 90頁参照。
 - 13) 山口・前掲注12) 101頁参照。なお、下川・前掲注10) 154-156頁でも述べたところである。
 - 14) 磯崎・前掲注1) 9頁参照。
 - 15) 例規集の区分をみると、「大阪市職員基本条例」は、「第7類人事」・「第2章任免」・「第2節分限及び懲戒」に分類されており、「堺市職員及び組織の活性化に関する条例」は、「第5編人事」・「第1章通則」に分類されている。このことから、大阪市では条例に対し「分限及び懲戒」

- の位置付けを意識しており、堺市では「通則」としての位置付けを意識しているのではないかと推察される。なお、大阪市職員基本条例については、山口道昭が同条例の制定及び田中孝男の批判について言及している（山口・前掲注12）103頁参照）。田中孝男は、大阪市職員基本条例について『条例内容を的確な用語で題名を付けるならば、職員基本条例というよりも、「人事管理条例」と述べている（「自治立法の動向・課題とそのあり方」川崎政司編著『総論・立法法務（シリーズ自治体政策法務講座Ⅰ）』（ぎょうせい、2013年）343－349頁参照）。
- 16) 堺市・大阪市以外の18市の政令指定都市のうち17市が任用に関し、1本の人事委員会規則で通則的な規則を定めている。残りの1市の北九州市は、「職員の採用のための選考に関する規則」「職員の昇任に関する規則」など、任用をより細分化し、任用のそれぞれの分野で通則的な規則を定めている。
- 17) 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）78－82頁、磯崎ほか・前掲注5）202頁参照。
- 18) 例えば、地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律の3条1項には「高度の専門的な知識経験又は優れた識見を有する者をその者が有する当該高度の専門的な知識経験又は優れた識見を一定の期間活用して遂行することが特に必要とされる業務に従事させる場合には、条例で定めるところにより、職員を選考により任期を定めて採用することができる。」とある。その範囲で定めるのであれば、特に、条例と法律の抵触についての問題は生じないわけであるから、自主解釈権を駆使する必要が生じるわけではない。
- 19) 任期付職員の採用については、次のような総務局長発言が同市の市議会においてみられる。「また、民間人の登用等につきましては、民間企業等で培った経営感覚や技能等を生かすために、これまでも特定任期付職員として情報分野、企業誘致分野等に採用してきたところでございます。さらに、本年度の職員採用におきましては、民間企業等の経験者枠も新たに設けたところでございます。」（熊本市議会会議録、平成23年第4回定例会、12月6日総務局長発言から）。
- 20) 例えば、「熊本市自治基本条例（平成21年条例第37号）」においては、17条に人事体制について定められており、その1項で「市長等は、適切な人事評価及び人事配置を行います。」、2項で「市長等は、市政の課題に的確に応えることができる知識と能力を持った職員の育成を図ります。」と規定されている。
- 21) 例えば、橿原市の「橿原市一般職非常勤職員等の任用、勤務条件等に関する条例（平成23年条例第16号）」である。同市では、一般職非常勤職員、臨時職員、特別職非常勤職員の任用、報酬、勤務条件等について、この条例で規定している。
- 22) なお、同規則6条3項により、「前2項の規定により難いと認められるものについては、人事委員会が別に定める。」とされている。
- 23) 詳細については、同要綱の第9条関係参照。
- 24) 実際の職種変更試験の状況については、次のような総務局長発言がある。「次に、業務職からの職種変更試験の状況でございますが、平成16年までは、約50名の受験者に対し一、二名の合格者でありましたが、17年度に試験制度を見直したことによって約100名の受験者となり、17年度は13名、本年度は17名が合格している状況にあります。」（熊本市議会会議録、

- 平成19年第1回定例会、3月5日総務局長発言から。
- 25) 人材育成基本方針に関する先行研究については、稲継・前掲注17) 102頁以下、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『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頁など参照。
- 26) 熊本市議会会議録、平成24年第3回定例会、8月30日熊本市長発言から。
- 27) 熊本市議会会議録、平成26年第2回定例会、6月11日熊本市長発言から。なお、熊本市以外のものとしては、例えば、岡山市のホーム・ページに出されている人事異動の基本方針が注目される。岡山市の平成26年4月1日付け人事異動についての中の人事異動の基本方針では、人事異動の基本的な考え方として、①職員のモチベーションの向上と幹部ポストの抑制、②多様な職域、職務への女性の登用等が項目として挙げられている。人事異動の概要としては、異動、配置の考え方、人事ローテーションの基準、昇任についてなどが述べられている（岡山市ホーム・ページ参照。「平成26年4月1日付け人事異動について」（平成26年3月24日付、担当総務局人事課））。
- 28) 2014年度から、係長制が主査制に改正されているため、以後、主査級（係長級）と表記する。
- 29) 主査級（係長級）昇任制度の導入については、次のような総務局長発言がある。「本市におきましては、職員の意欲、主体性を尊重しつつ、より透明性、公平性、納得性の高い昇任管理とするために、管理職昇任試験と、今年度から係長級昇任試験を導入しているところがあります。」（熊本市議会会議録、平成21年第4回定例会、12月8日総務局長発言から）。
- 30) 例えば、稲継裕昭『プロ公務員を育てる人事戦略PART2』（学陽書房、2011年）2－19頁参照。
- 31) 稲継・前掲注30) 2頁以下参照。
- 32) 熊本市議会会議録、平成18年第4回定例会、12月15日熊本市長発言から。
- 33) 宮崎市のポジティブ・アクションについては、元丸貴之「宮崎市における女性職員活躍推進の取組」（地方公務員月報No.606（平成26年1月号）、2014年）34－43頁参照。その中で、ポジティブ・アクションの根拠については、『男女共同参画社会基本法2条2号の「積極的改善措置」ないし男女雇用機会均等法8条の「女性労働者に係る措置に関する特例」に置く』としている。
- 34) 稲継・前掲注9) 33頁参照。
- 35) 大西一史「地域コミュニティの創生を目指して」（自治実務セミナー 2015年11月号）20頁参照。また、政策法務研修については、次のような市長発言がある。「また、庁内におきましては、政策法務研修や情報収集・分析能力を高めるための研修、さらには大学などの政策コンペへも参加しているところでありまして、職員の政策立案、政策提言能力の向上に取り組んでいるところでもあります。」（熊本市議会会議録、平成23年第4回定例会、12月6日熊本市長発言から）。
- 36) インタビューは、2014年6月に実施。
- 37) なお、熊本市の「熊本市例規の制定改廃の制度設計等に関する訓令」は、2014年4月1日から施行されている。それ以前は、例規担当者の設置については、同市の「熊本市例規担当者等の設置に関する訓令」に規定されていた（この訓令は、2006年4月1日から施行され、例規の制定改廃の制度設計等に関する訓令の制定時に、その附則2項で廃止されている。）。

- 38) 立法法務、執行法務、評価・争訟法務については、例えば、山口・前掲注2) 69頁以下など参照。
- 39) 稲継・前掲注9) 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HP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。
- 40) 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) 52頁、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。
- 41) <http://www.city.yokohama.lg.jp/somu/org/jinji/kentou/040730/shiryou8.pdf>。「職員人事考課実施要領(横浜市総務局人事部人事課)」。
- 42) ワーク・ライフ・バランスについては、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頁以下参照。
- 43) 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ー横浜市の挑戦ー』(ぎょうせい、2009年) 参照。
- 44) 名古屋市ホーム・ページ上の「名古屋市の職員給与・定員管理等の公表」参照。<http://www.city.nagoya.jp/somu/cmsfiles/contents/0000063/63515/kouhyou26.pdf>
- 45) 横浜市人事給与制度推進担当・前掲注43) 173頁以下参照。
- 46) 横浜市の「職員に対する期末手当及び勤勉手当に関する規則」の21条2項1号に、再任用職員以外の職員の成績率は、「100分の65以上100分の130以下」と規定されている。
- 47) 横浜市人事給与制度推進担当・前掲注43) 103頁参照。
- 48) なお、2013年については、勧告はなく、報告のみである。
- 49) なお、熊本市の初任給の改定により、2014年度においては、熊本県より熊本市の初任給が高い状況となったが、2015年度においては、熊本県が初任給を引上げ、熊本市の初任給とほぼ同額の初任給としている(2015年度の初任給は、熊本県大学卒業程度181,324円、熊本市上級職181,300円)。

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. Japanese local governments have made sufficient use of legislation and other legal means in the field of environmental administration and urban development administration. Recently, they have also made use of such means in the fields of welfare administration and information administration.

But in the field of personnel administration, such utilization is not clear. Personnel administration is said to be at the base of administration. Are local governments in Japan making use of legislation and other legal means in the field of personnel administration to realize their policy during this time of decentralization?

I investigated the legislation and operations of Japanese local governments to clarify this. Particularly, I focused on the regulations of Personnel Commissions which have not attracted attention in previous studies.

As a result, in all fields of personnel administration, that is appointment, personnel training, personnel evaluation, and remuneration, I discovered that Japanese local governments have been making use of their legislation and other legal means to realize their policy.

This result fills in a conventional blank. It means that in order to realize their policy local governments in Japan do indeed make use of their legislation and other legal means in the field of personnel administration too, as in other fields.