

## 【別紙2】

### 審査の結果の要旨

氏名 林 嶺那

本論文は、日本の自治体人事行政について、大阪市役所・東京都庁・神奈川県庁という大規模自治体への通時的な考察と相互の比較を通じて、三つのモデルを提示する。人事行政のうち垂直的な人間の選抜という昇任を軸に据えながら、昇任、採用、研修、配置という諸施策のセットとして有機的に構成される人事行政システムに関して、「学歴主義」「試験主義」「平等主義」という、それぞれに一貫した体系性を有したモデルを提示するものである。

以下で、本論文を要約する。

序「はじめに」では本論文の研究戦略が提示される。第1に、1930年代から2000年前後までの時期設定をする。戦前戦後の制度的断絶のなかでも一貫した構造を明らかにするためである。第2に、都道府県・政令指定都市という大規模自治体に限定する。これは、制度的同質性があるほど多様性を明確に示しやすいことや、データ保存状態などによる。第3に、多様性を示すだけでなく、いかに多様性を把握するのかを重視する。人事行政システムが有する正当化・権威化の方法、すなわち、能力に対する眼差し(能力観)をもとに体系的にモデル化する。

第1章「分析視角とモデル化の方法」は、本論文の接近方法を展開する。人事行政は幅広い領域から構成されるが、本論文は昇任管理を鍵とする。それは、実践的にも公務員の多くが昇任に関心を持つとともに、理論的にも、昇進は、能力形成のコアとしても、能力に関する規範意識(能力観)の点からも、注目されてきたからである。この観点から昇任管理の先行研究を検討したところ、「遅い昇進」という単一モデルの枠内で観察結果を解釈しようとするため、部分的に知見として析出された昇進システムの多様性の意味を汲み取ることに失敗してきた。そこで、昇任と有機的に結びつく採用・研修・配置の諸領域を、自律性と一貫性を持った人事行政システムとして捉え、極端事例研究アプローチによって多様性を明確化する方法を採用する。

第2章「自治体人事行政の総体的特徴と事例の選択」では、極端事例として何を選択するかを論ずる。極端事例の選択には、事例の分布状況という総体を踏まえる必要がある。1つには昇任における試験と選考の差異であり、2つは選抜時期(早い/遅い)の差異である。前者の極端事例は、昇任試験制度を強力に利用している東京都庁となる。また、選考のもとでの選抜時期は、大卒等の学歴構成・ラベルへの着眼につながる。そこで、本論文

は「大卒優遇スコア」(＝幹部クラスの大卒者比率－組織全体の大卒者比率)という独自の指標を設定し、神奈川県(同指標0未満)と大阪市(同指標0.6～0.7)という極端事例を選出した(全体平均は0.2～0.3、図2-7、62頁)。

第3章から第5章は事例分析パートであり、この3つの極端事例をデータに基づき詳しく描く。その記述枠組は、自律性の観点から戦前・戦中の沿革に触れたのち、昇任、採用、研修、配置の諸領域を一貫したシステムとして、モデル間相互の差異を明確に描けるように作られている。なお、大阪市や神奈川県と異なり、東京都では昇任の領域にかかる分析記述が相対的に厚くなされているが、これは昇任試験制度自体が選抜過程の顕在化戦略であることを反映している。選考による昇任は選抜の潜在化であり、それゆえに記述のもととなる資料が相対的に限られるからである。この事例分析では、公文書館などに公開の形で所蔵されている、人事に関する内部規則や試験や異動の個別データなど、膨大な一次資料(史)料を渉猟・発掘して分析を駆使する。また、こうした公開資料の所蔵先を明示することで、論文の検証可能性を担保している。

第3章は大阪市役所を対象とする。大卒優遇スコアの高い大阪市役所では、大卒学歴をメルクマールに、採用試験区分という強度の入口選別によってエリート・ノンエリートを截然と峻別する人事行政の構造が、大卒入庁者への強度の負担を課す研修や、本庁中心の配置などと、有機的に結合した自律的なシステムを形成していることを実証した。その一貫性は、職員の能力は採用段階で明確に判別できるという「固定的な能力観」によって解釈できるものであり、「学歴主義モデル」と名付けた。

第4章は東京都庁を対象とする。戦前の東京市以来、採用試験ではなく昇任試験によってエリートを選別する人事行政の構造が形成されていることを、それが採用・研修・配置と有機的に結合していることを、経年的に実証した。そして昇任試験は1回で選別するのではなく、多段階、脱年功的な年功性、配置の入れ子構造など、精緻に組み合わせられている。試験による選抜は、試験前までは能力は固定していないと見なして公平な受験機会を保障するとともに、試験後には能力判別はなされるという「固定的な能力観」を含むものであり、「試験主義モデル」と名付けた。

第5章は神奈川県庁を対象とする。大卒優遇スコアがゼロに近い神奈川県庁では、採用前の教育システム(学歴)が入庁後にリシャッフルされ、採用試験区分・学歴に関わりなく、職員は仕事をしながらの長期的な評価の過程に組み込まれる。戦前以来、学歴の仕切が緩く、それが戦後にも昇任・採用・研修・配置に有機的に結びついたシステムへと生成されるプロセスが追跡できた。それは、仕事をしながら能力が徐々に判別されるという「非固定的な能力観」によって解釈できる。職員は、仕事をしながら長期的に昇任の可能性に向けた動機付けを受けつつ、徐々にある段階での昇任の限界への納得を得るようになるもので、「平等主義システム」と名付けた。

第6章「各モデルの比較とその考察」では、「学歴主義」「試験主義」「平等主義」という3つのモデルから得られる知見を、人事行政システムの諸要素に関して比較して、それぞ

れのモデルが一貫したシステムを形成しつつ相互に異なる特徴をなしていることを描く。具体的には、昇任(①昇任構造②組織内競争過程③革新的手法④主たる人事施策)、採用(①学歴要件の重要性②大卒程度採用比率③大卒程度採用試験の利用)、研修(①新採用者研修②エリートに対する訓練)、配置(①本庁出先間障壁②異部門間障壁)であり、それを支える能力観・価値とモットーの比較対照である(表 6-1、475 頁)。以上の 3 つのモデルが理念的に析出されるなかで、現実の府県ではグレー・ゾーンの「混沌モデル」が見られること、そして、モデルの射程として中央省庁への解釈を行い、それが「学歴主義」の一種である「学校歴主義」であることを、明らかにした。

終章「結論と課題」では、これまでの議論を要約するとともに、本論文の意義と課題をまとめた。

以上が本論文の要旨である。本論文の長所としては、特に次の 3 点を挙げるができる。

第 1 に、自治体人事行政に関する膨大な一次資(史)料を渉猟・発掘し、それを丹念に読み込んで、具体的な研究にまで昇華した努力と成果は極めて高く評価できる。これまで人事(任用)行政は、個人の名誉・不満などにも直結しうるため保秘が徹底されており、研究者が接近することは困難と考えられてきた。そのため人事行政研究は、外形から観察可能な人事制度あるいは給与に関する領域に偏り、個別職員の任用(昇任など)実態への理解は定性的・断片的な感想に依拠しがちであり、実証データに基づいて描くことは、試みる前から困難だとして、断念されがちであった。しかし、本論文はその困難に労を厭わず挑戦し、横溢する知的好奇心を支えに前進を続け、一定の成果を得た点で、後進の師表となる研究となった。

第 2 に、民間企業や中央省庁などからの類推で「遅い昇進」などの単一モデルを漠然と措定しがちな先行研究に対して、「学歴主義」「試験主義」「平等主義」という「主義」と呼称することが可能な、異なる一貫した体系が存在することを、明確に描き出した。これまでも東京都庁の昇進試験の存在自体は著名であったが、先行研究は明確な形で理論的に位置づけることに失敗してきたし、大阪市役所と神奈川県庁の差異も見えていなかった。先行研究や一般通念を打開する 3 モデルを提示したことは、見えていたはずなのにしていなかった震状態を一気に晴らすものであり、行政学・自治体研究のみならず、労働経済学・人事研究などの関連学界に与える影響も大きい。

第 3 に、労働経済学などに見られる能力形成という実体ではなく、能力観に着目することで、人事行政システムが一貫性を持ったエスプリを有する「主義」を形成していることを明らかにした。例えば、従前の研究・理解では、OJT(仕事をしながらの能力開発)中心であるため、(職場外)研修は軽視されてきたが、能力観と「主義」のなかでは明確な有機的連関を有する一要素であり、3 つのモデルでは研修のあり方が異なることが浮き彫りになるなど、大きな発見がある。人事当局が管理の力で能力観を作り、職員はその能力観

に縛られ、それが人事当局の人事管理を規定するという再生産の論理を、明瞭に描いたのである。環境の必要に応じて最適な人事行政システムがあるのではなく、「主義」として形成されるのである。

もともと、本論文にも短所がないわけではない。

第1に、大規模自治体に分析対象を限定したがゆえに、自治体行政システムが持っているさらなる多様性を十分に描くことはできなかったかもしれない。例えば、人事における首長など政治の影響は、行政学の基本的テーマであるが、本論文では政治力学や情実の実証根拠は得られなかった。しかし、それは大規模自治体に特有な現象だったのかもしれない。さらには、同規模の自治体であっても地域的特性などの影響がないのかなどの疑問も残るだろう。

第2に、人事行政は任用と給与(勤務条件)が二本柱であるが、給与面の研究には及んでいない。給与に関しては、国公準拠・部内均衡の年功賃金というモデルの一様性が通念として存在しており、本論文との関係がどうなるのかが問題となる。本論文の主張を延長して、それぞれの能力観・主義の反映した多様かつ一貫した給与モデルになっているのか、それとも、給与は一様、任用は多様という乖離した状態になっているのかが問われるべきである。

しかし、以上は、本論文に触発されて、さらに解明すべき研究課題があるということを示すだけであり、本論文の価値を損なうものでは全くない。

以上から、本論文は、その筆者が自立した研究者としての高度な研究能力を有することを示すものであることはもとより、学界の発展に大きく貢献する特に優秀な論文であり、本論文は博士(法学)の学位を授与するにふさわしいと判定する。