

博士論文（要約）

日本における自治体人事行政の三モデル

東京大学大学院法学政治学研究科総合法政専攻

25-137018 林 嶺那

2017年9月

本研究は、日本における自治体人事行政の通時的な記述と経験的な比較を通じて、三つのモデルを提起する。理論的に重要と思われる、垂直的な人の選り分け方というポイントから、極端事例アプローチに基づき選定した三つの自治体の人事行政の実態を、行政刊行物、新聞、雑誌等は勿論、行政の内部文書も多用し、戦前からの歴史的な沿革にも配慮しながら経験的に明らかにすることで、三つのモデルを構築する。すなわち、学歴主義モデル、試験主義モデル、平等主義モデルである。こうして既往研究における二つの大きな問題点、すなわち単一モデルによる理解、そして経験的な裏付けの薄さを克服する。一方で、経験的な基礎の薄さに起因し、既往のモデルは、昇任試験を実施しないタイプの自治体人事行政を一括りにして、学歴主義と平等主義という顕著に異なるシステムを混同してきた。他方、従来単一モデルに基づく議論は、昇任試験ベースの自治体人事行政システムの質的特異性を強調することで、その存立メカニズムを、十分、明らかにすることが出来なかったし、昇任試験ベースの自治体人事行政システムが、その他の人事行政システムと共通性を有することも見落としてきた。統一的な視座から、三つの事例を詳細に検討することを通じて、筆者は、昇任、採用、研修、配置に関する諸施策のセットによって有機的に構成される三つのモデルを見出した。筆者は、既往研究が等閑視してきた諸施策にも注目し、新たな理論モデルを提起することにより、一定の秩序を持った多様として自治体人事行政を理解するための枠組みを提示した。

以下、本稿の各章の要約を行う。

本稿の課題は、より厳密に言えば、1930年代から2000年前後にかけての大規模な自治体における人事行政の多様性を理解するためのモデルの提示である。なぜこうした時期的限定を行うのか、なぜ大規模な自治体であるのか、そして、なぜ多様性を理解する必要があるのか。序章では、これらの疑義に応えた。

第1章では、まず、自治体人事行政システムの多様性を理解するための鍵変数として、昇任管理を設定することの妥当性を、実践的な見地と理論的な見地の双方から確認した。次に、経験的な基礎の薄さと遅い昇進モデルの利用によって見落とされてきた自治体人事行政の多様性を理解するための四つの視角について論じた。第一の視角は、職員の認識構造、第二の視角は、エリートとノンエリートの関係性、第三の視角は、人事諸施策（昇任・採用・研修・配置）の有機的な連関、そして、第四の視角は、人事行政システムの自律性、である。エリートとノンエリートの関係性を整序するために、有機的に構築された選抜システムの特徴が、早期選抜にあるならば固定的な能力観を、遅い選抜にあるならば非固定的な能力観を涵養し、それらの能力観が選抜システムと循環的な補強関係に立つことを指摘した。最後に、これらの視角を踏まえて事例分析を実施する際に利用する方法について述べた。方法論的には、仮説生成を重視した事例内調査であり、かつ、選抜システムに極端な特徴を持つ極端事例研究アプローチを利用することとした。

第2章では、サンプル全体の中から極端事例を選択する基準について論じ、実際のデータを見ながら、三つの事例を選択した。選択すべき事例は、強度かつ早期の昇任試験を、

敗者復活が困難な形で実施している事例、入口選別が強固に実施されている事例、入口選別が極めて緩やかな事例である。それぞれに該当する事例として、東京都庁、大阪府役所、神奈川県庁を選択した。

第3章から第5章までは事例分析パートである。第3章では、大阪府役所の人事行政を分析した。戦前期を起源とする、学歴というメルクマールを中心に、入口時点でエリートとノンエリートとを截然とわける大阪府役所の人事行政の構造が、採用・研修・配置の仕組みと密接に結びつきながら構築されていることを、経験的に明らかにした。そして、そうした人事行政の構造が、固定的な能力観によってうまく解釈できることを示した。こうした人事行政システムの在り方を、学歴主義モデルと筆者は名付けた。

第4章では、東京都庁の人事行政を分析した。戦前の東京市の人事行政システムに由来する、昇任試験を中心にエリートとノンエリートとを区別する東京都庁の人事行政の構造を、いくつかの概念によって整理した。第一に、選抜過程の顕在化戦略、第二に、多段的選抜、第三に、脱年功的な年功性、第四に、配置に関する入れ子構造である。このようにして、入庁時点では加熱しつつ、ノンエリートの期待を段階的に調整するメカニズムを示した。そして、この仕組みが、採用・研修・配置の仕組みとやはり有機的に結びついていることを、経験的に示した。こうした都の人事行政システムの底にある固定的な能力観と、試験が要請する公平な機会の保障とが拮抗することにより形成された、配置管理の仕組みについても述べた。このように試験を中心に構築された人事行政システムの在り方を、筆者は試験主義モデルと名付けた。

第5章では、神奈川県庁の人事行政を分析した。神奈川県庁の人事行政が、戦前期から学歴に対する仕切りのゆるい仕組みを採用していたことを明らかにした上で、戦後期に、昇任・採用・研修・配置が結びついた確固としたシステムへと生成されるプロセスを追跡した。神奈川県庁においては、教育システムとの関連が、入庁すると一旦リシャッフルされ、長期的な評価の過程へと、職員は組み込まれることとなる。その結果、多くの職員が幅広く加熱を受ける。この仕組みが、非固定的な能力観からうまく解釈できることを明らかにした。入口選別が緩やかで、長期的な加熱を職員に対し幅広く及ぼす神奈川県庁の人事行政システムを、筆者は、平等主義モデルと名付けた。

第6章では、まず、これまでに抽出した三つのモデルの特徴を比較した。各モデルの特徴は、表1の通り、整理できる。次に、各モデルの測定方法と実証上の課題を論じた。その後、モデルの中間領域に属する事例の紹介を行った。最後に、適用の射程を考えるために、中央官庁を筆者のモデルからどのように理解できるのか、を論じた。

終章では、本稿の意義、今後の課題について論じた。本稿の意義は、理論的意義、事実発見の意義、方法論的意義、政策的含意の四つに区分される。最後に、管理と人の意識との関連について論じ、むすびとした。

	学歴主義モデル	試験主義モデル	平等主義モデル
1) 昇任			
①昇任構造のタイプ	入口選別方式	早期選抜方式	遅い選抜方式
②組織内競争過程	潜在化	顕在化	潜在化
③核心的手法	採用試験	昇任試験	昇任選考
④エリート／ノンエリート分断性	高い	高い	低い
⑤主たる人事施策	a) ノンエリートに対するわずかな敗者復活にかけた加熱: エリートに対する長期的加熱	a) 初期的加熱: ノンエリートに対するわずかな敗者復活にかけた加熱: エリートに対する長期的加熱	a) 長期的加熱
a) 加熱	b) 初期期待の調整: エリートに対する強度の負荷	b) 多段的選抜による漸進的調整: エリートに対する強度の負荷	b) 長期的な調整
b) 調整	c) ノンエリートの狭い異動	c) ノンエリートの狭い異動: 配置の入れ子構造	c) 例外的利用
c) 特化			
2) 採用			
①学歴要件の重要性	高い	低い	低い
②大卒（程度）採用者比率	低く硬直的	柔軟	柔軟
③大卒程度採用試験の利用	低い	柔軟	柔軟
3) 研修			
①新採用者研修の内容	採用区分に強く依存	採用区分に依存せず	採用区分に依存せず
②エリートに対する訓練	入口選別に沿った訓練	選抜タイミングに特化した訓練	平等主義的な訓練
4) 配置			
①本庁／出先間障壁	高い	高い	低い
②異部門間障壁	高い	高い	低い
5) 能力観及び価値	固定的能力観	固定的能力観+公平性	非固定的能力観
6) モットー	学校と職場で必要な能力はリンクしている。 人の能力は早期に発見できる。有能な者に資源は集中投下せよ。	チャンスは平等に与えよ。しかし、人の能力は早期に発見できる。有能な者に資源は集中投下せよ。	学校と職場で必要な能力は異なる。 人の能力の発見には時間がかかる。職場での働きぶりに注意せよ。
7) 代表例	大阪市役所	東京都庁	神奈川県庁

表 1：各モデルの特徴のまとめ。筆者作成。