

地域の法と政治研究5

書評論文：大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事 — 政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』（地方公務員編）より

箕輪允智

1. レビューの対象

大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事 — 政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』（第一法規、2019年）は稲継裕昭（早稲田大学政治経済学術院教授）の還暦を記念して編まれた論文集であり、11本の論文が収録されている。本稿では、後半部分の第二部地方公務員編として収録された以下6つの論文をとりあげる。

- 第6章 自治体における閉鎖型任用システムと「開放性」（小野英一）
- 第7章 ポスト分権改革時代における自治体の職員採用（大谷基道）
- 第8章 遅い昇進の中の隠れた早い選抜 — 自治体ホワイトカラーの昇進パターンと組織の機能（竹内直人）
- 第9章 特別職の議会同意と人事行政 — なぜ議会は同意しないのか（出雲明子）
- 第10章 大規模災害時の職員応援システムの展開 — 一般行政職等の自治体職員を事例に（玉井亮子）
- 第11章 非常勤職員の発言と処遇改善 — 二つの自治体の事例（前浦穂高）

これら各章6つの論文のテーマはまさに現代の地方公務員人事をめぐる変化の渦中にあるホットイシューとも言えるものである。これらをもとに分権改革以降の自治体の事務処理のあり方や政策形成のパターンの変化についての議論を行っている「地域の法と政治研究会」において、人事政策をめぐる最新の研究動向を把握してその論点を整理するとい

う観点から検討が有益と考えたため、レビューの対象とした。

なお、以下のレビューでは各章の論文について共通して(1)要約、(2)若干のコメントを提示してまとめている。特に(2)若干のコメントについては「地域の法と政治研究会」での議論を踏まえたうえで評者の責任でまとめたものである。

2. 小野英一「自治体における閉鎖型任用システムと「開放性」」

(1) 要 約

小野論文ではこれまで日本の地方自治体で構築・運用されてきた閉鎖型任用システムを基盤とした人事システムにおいて、近年の動向として「開放性」が高まっていることを指摘する。ここでは「開放性」を「任用システムにおける外部労働市場からの「入口」及び「出口」の数又は広さとして用い」（116頁）ており、「開放性」の高まりはその「入口」・「出口」の数の増加又は広がりによって示される。

「開放性」の高まりについては、採用試験における年齢制限を緩和・撤廃する自治体が出現してきている動向、経験者採用における社会人採用の増加と必ずしも民間企業などをはじめとする「社会人経験」だけではない、スポーツや芸術文化活動、国際貢献や地域おこし協力隊などでの地域活動の経験もまた「経験」の一つとして扱う採用方式の出現など多様化傾向などから、主に「入口」の数と広さが高まってきている状況が示されている。

また、2002年の「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」で採用が可能となった任期付採用職員の動向も確認されており、任期付職員の増加傾向、及び大阪府の幹部職員の公募による任期付職員の採用事例の紹介等がなされている。

このように「開放性」が高まってきた背景要因の一つの大きな要因としては地方分権の進展が挙げられている。地方分権の進展に伴って自治体行政に求められる能力、知識、技術が変化し、その対応が求められてきたからとされる。また、「入口」の「開放性」の高まりについてはおおむね肯定的なものとして捉えている一方で、主に任期付職員制度の進展と同時に「開放性」の高まりが生じる「出口」の「開放性」について任用期間終了後の処遇の問題を指摘している。自治体においては日本の民間労働市場と連動して長期的に形成された閉鎖型任用システムが、民間の労働市場の変化

と共に今後も主に「入口」の「開放性」が高まっていくだろうことを念頭に置き、その中で発生してくる「積み上げ型褒賞システム」と「遅い昇進システム」のもとで行動してきた内部職員のインセンティブ構造の変化とその影響を今後の課題として指摘している。

(2) 若干のコメント

① 閉鎖型と開放型の二重構造

自治体においては採用方法の多様化や任期付職員をはじめとする採用種別の多様化が進みつつある。一方でこれらは、長らく日本の公務員の任用制の形態として捉えられてきた閉鎖型任用システムが「開放性」のある状況に変化していると言えるのだろうか。

閉鎖型任用制は「はじめに人ありき」の考えにもとづき、新卒採用した真っ白な若者を内部で育成して様々なポストで活用する。一方で開放型任用制は「はじめに職（ポスト）ありき」の考えにもとづき、ポストが空いた時にそれに適した人材を採用する⁽¹⁾。この前提からすると、本論文で「開放性」を「任用システムにおける外部労働市場からの「入口」及び「出口」の数又は広さとして用い」（116頁）ていることに隔りを感じる。択一や論述、人物試験などを経るいわゆる公務員試験を経て採用される、その自治体でのコア人材となる職員に関しては、確かに、年齢や多様な経験を選考の材料にする試験の多様化が進行したが「はじめに人ありき」の考えに基づいた研修育成システムの変更までをもたらしているものだろうか。新卒一括採用の慣行が崩れつつあっても、それが採用以後の人事慣行に大きな変更をもたらしているかどうかについては疑問が残る。

任期付職員に関しては、確かに法曹資格を有していた方が望ましいポストや保育など専門的、ないしは民間市場の中でその種の仕事が存在し、代替可能であるものについて進行しているように思われる。一方で、それらは既存の閉鎖型任用制で運用されてきた領域に侵食しているのかといえるのだろうか。

現実的には、正規のメンバーシップを有する人材による閉鎖型の領域と、非正規のある種専門的な仕事（ジョブ）を保有する人材の開放型の領域が二重の構造とし

(1) 大谷基道「都市自治体における「行政の専門性」——日本都市センターの調査研究成果をもとに——」『都市とガバナンス』Vol. 26, p. 114

て形成されているとみることができるのではないだろうか。そして、これは検証すべきことであるだろうが、もしかするとその様態は地方における「二重の駒形」と言えるものとなっているのかもしれない。

② 公務労働の交流

公務労働者間での交流の拡大（132頁）の指摘もあるが、これが今後の地方公務員の待遇や異動をめぐる論点として浮上してくる可能性がある。地方公務員の退職金の水準に関しても国では人事院による民間と国家公務員の比較調査をもとに国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律が改正（平成29年法律第79号）され、地方公務員に対してもこれに連動し退職金の引き下げに関わってくる。退職金制度が短期的に完全に無くなるとは考えられないにせよ、同じ自治体で定年まで勤めあげることに対する誘因は減少していくと考えられる。

そのような場合は逆に地方公務員の人材の流動化の機会ともなり得る。確かにその職場に対する忠誠心の喪失につながる一方で、ある自治体に採用されたが、家庭の事情や諸般の事情で辞めざるを得なくなった人材、あるいはその職場ではなく別の職場に自身の活躍の機会を求めたいと思うようになった人材などが自身の公務員としての経験を他の公務現場で活用していくことへの負の要因が弱まることになるからである。

これは公務員の待遇問題と共に十分な議論をしていく必要があるところではあるが、自治体職員のいわゆる「本籍」移動に関する議論がより活発化し、公務員の能力発揮やより多様な人材を公務員として受け入れていく体制を検討していくに値することではないだろうか。

3. 大谷基道「ポスト分権改革時代における自治体の職員採用」

(1) 要約

大谷論文は、自治体における職員採用試験の変化として、1990年代までに学力重視から人物重視の転換がすすめられたという前提のもとで、2000年代にはいると、「受験者負担軽減型」が登場し、2010年代においてはその「受験者負担軽減型」が受験者の量的拡大を目的とするものに変化してきた潮流があると主張している。それを裏付

けるものとして、全国自治体における試験方式の多様な事例、及び2017年度採用試験の実施状況に関する全国アンケート調査の結果を提示している。なお、「受験者負担軽減型」については「準備の負担が大きい筆記試験を廃止し、民間企業に近い選抜方法を導入することで、従来の公務員志望者以外の層を取り込み、受験者の多様性を確保しようとする自治体が表れるようになった。このような受験者の負担を軽減しようとするタイプの採用試験」（138頁）と定義している。

このような「受験者負担軽減型」採用試験の課題については、民間企業における採用選考時の母集団の拡大が必ずしも優秀な人材の確保に繋がらないという指摘を示したうえで、採用時のミスマッチを防ぐ取組みをどのように行っていくかであるとしている。そのために、自治体側が受験者の意欲面のスクリーニングしつつも適切なマッチングに繋げるためにも十分な情報発信が必要であることを指摘している。加えて「受験者負担軽減型」の採用試験が、これまでは、旧来型の試験方式と受験者負担軽減型の試験方式を並行して実施している自治体が多かった中で、採用枠すべてを受験者負担軽減型にしていく自治体が増えつつある。このような場合においては、採用した職員の得意な能力がコミュニケーション能力や調整能力ばかりとなり、知識や情報処理に長けた職員が不足するのではないかという点を不安視している。「受験者負担軽減型」試験の導入は受験者数の増という量的な効果をもたらしたことは明らかになってきた一方で、それが一般的になって以降、時間がまだ十分に経過していないこともあり、その質的な効果についてはまだ十分検討されていない段階であるため、今後その評価をしていくためのデータの蓄積と検証作業の必要性を説いて本論文を締めている。

（2） 若干のコメント

① 民間と競合する自治体職員採用市場

自治体職員採用市場が、民間企業も競合相手として参戦してくるようになっている姿を描いた論文として興味深い。一方で、本章では潮流の変化は十分説明できていると思われるが、なぜそれが変化したのかという点については必ずしも十分とは言えない。地方分権の時代における職員像の変化という指摘もあるが、それだけでは十分ではないだろう。自治体が民間とも競合して志望者の獲得競争を行う中で、自治体間でも競争を強いられている。これらの背景には必ずしも指摘されているところではないが、就職活動を行うほぼすべての大学生がインターネットを介して就

職活動を行うようになったという、方法の変化も挙げられるだろう。

多くの学生はたとえ公務員としての就職が第一志望であったとして、とりあえず大手の就職情報サイトに登録する。そこで得られる膨大な情報を閲覧し、各企業などで行われる説明会やエントリー、採用試験を経てそれまで公務員が第一志望としていた学生が志望先を民間企業に変更することも少なくない。評者のゼミの学生もそのような学生が少なくないが、志望を変えた学生の多くは「公務員試験勉強の煩わしさ」と「事実上の採用内定時期の遅さ」を口にする。そういった文脈でも、民間志望に流れてしまう公務員志望者を繋ぎとめようと民間企業に近い形での選考を導入しようとする背景は理解できる。

そのような中で、「受験者負担軽減型」試験の導入は、端的に計ることが難しい採用者の能力の話は別にして、数値で確認が可能な受験者や倍率を維持・増加させるという機能は確かに果たすことができた。しかしながら、それは筆者もおそらく問題意識を有していると思われるが、数値によって制度が不用意に支配される危険性を有するものともなる。

可能な限りミスマッチを防ぐ手立てとしては自治体の側は大谷論文で指摘している「欲しい人材」の十分な検討と情報提供だけではなく「このようになってほしい人材にどのように当該自治体が育成していこうと考えているのか」もまた重要な争点になると考えられる。これらは本来、給与や福利厚生、配属転換による勤務地異動の幅なども含めた待遇面をめぐる人事制度も競争の争点となり得るところではあるが、この点に関してはまだ十分な議論が必要なところだろう。

② 大卒新卒者採用以外の採用の拡大の中でどうとらえるか

本章で紹介したアンケートは「主に大卒新卒者を対象とする競争試験」を対象に問うている。一方で、人事担当も含めた現職公務員に聞くと「大卒新卒者」がストレートで公務員になるもの以外のもの、例えば、一般に第二新卒と呼ばれる新卒入社後2～3年を経験した人材や、行政に必ずしも関りが深くない分野も含めた大学院修士課程などを経て採用試験を受け、地方公務員として採用されているケースが増えているということを目にする事が多い。「受験者負担軽減型」は、新卒者の民間との競争と共にある程度そのような層の受験者を念頭に置いた試験制度であるように思われる。

こういった方たちの経験をどのように能力として評価する職員採用の仕組みにしていけるか、さらにはその経験を公務における能力に適応・転換させて

いく仕組みを作っていくかという点も今後のこのポスト分権時代の職員採用を考えると重要なところと言えるだろう。

加えて、現代の多様性を求める時代においては、女性だけでなく、障害を持つ人や外国籍保持者の採用なども社会の中で共に生きることができる仕組みにしていくためにも今後重要となり得る点であるということを付け加えておきたい。

4. 竹内直人「遅い昇進の中の隠れた早い選抜 — 自治体ホワイトカラーの昇進パターンと組織の機能」

(1) 要 約

竹内論文は二つの関心事項の説明を試みている。一つはこれまで経験則的に言われてきた自治体の「人事・財政・秘書・企画」（以下、本論文でも称しているようにこれらをまとめて「人財企」と呼ぶ）を経験してきた自治体職員が、これまで将棋の駒形の遅い昇進選抜、の中で隠れた事実上の早期選抜組となっていることを明らかにしようとするものである。もう一つはこのような昇進のパターンがなぜ多くの自治体に共通するのか、その合理性について理論的な仮説を提示することである。

「人財企」の経験者が早期選抜組として遅い昇進構造の中での事実上の早期選抜となっている実態に関しては、4つ県の職員録をもとに2016年時点の事務系部長級職員43人の採用時からの異動データを作成し、配属状況と時期を確認している。この過程の中で、「人財企」だけでなく、地方課（県によっては市町村課の名称も有り）も着目すべき課に追加して分析している。また、比較対象として4つの県のうちの1つ県の1981年の大卒採用者（19人）の経歴表も作成している。この経歴を確認した結果、「人事課と財政課が後の昇進のための早期選抜のハードルであり、企画課は高い昇進到達のための最終チェックポイントの役割を担っている」（167頁）ことを示した。また、1つの県の1981年度大卒採用者の経歴比較においても、人財企と地方課を経験している職員が高い割合で部長や次長などの高級ポストに就いていることが確認された。

また、もう一つはこのような昇進のパターンがなぜ多くの自治体に共通するのか、という論点に関してはウェグナーの提示した交換記憶システム（Transactive Memory system, TMS理論）の理論枠組みから説明を試みている。そこでは、人事課や財政

課においてはその主たる作業である人事異動と組織編成や予算編成の過程で、全庁的な情報を収集し、誰が何を、どの課がどのような情報を知っているかなどを集積する核となる。その作業の中で行っていく情報の収集と調整のスキルが職務上望ましいスキルとして身に付くことから、その後の異動先での成果に繋がり、結果として昇進に繋がってくるのではないかと指摘している。

(2) 若干のコメント

① 一般化可能か、一般的な中での相違を捉えるか

本省では、4県の部長級職員の経歴調査を行っているが、各県による傾向の違いをどのように捉えて統合できるだろうか。例えば喜多見富太郎（2010）の研究では、自治省からの出向官僚という別種の人員ではあるが、都道府県によって出向官僚を配置するポストのパターンにいくつかの類型があることが発見されている。同様に自治体ごとに独自採用された職員についても昇進パターンに組織文化の違いが生じるのではないかと類推できる。

また一方で、前田貴洋（2016）の岡山県の幹部職員の人事データを用いた研究では、幹部候補職員が必ずしも一般にジェネラリストというような形で部局横断的な異動を繰り返すのではなく、一定の幅をもって、三つ程度の部門を軸として、同部門内での異動を基本としていくことを明らかにしている。そして、東京都と特別区などでは昇任試験制度が運用されており、必ずしも特定のポストを経ていない人でもバイパス的に管理職に登用されることが可能となっている⁽²⁾。

これらによって表出されるものが、概ね共通したものとみるか、異なるものとみるのかは見方の違いではあるかもしれないが、新たな分析の視点となるように思われる。

② 「鶏が先か、卵が先か」因果性のジレンマか

さらに別の視点を挙げるとすれば、人財企に配属される幹部候補職員のいわゆる「鶏が先か、卵が先か」という因果性のジレンマの問題がある。若い時期に財政課や企画課に配属される職員はそれぞれの職場における同期の中でも将来的な早期選抜に繋がるエース格としてみなされることは多いと思われるが、「<人財企>部門

(2) この場合においても、管理職になるまでの研修のような位置づけとしていわゆる人財企の部門を経験することが少なくないようである。

に配属されたからエース格」の人材として成長するのか、あるいは何らかの別の要因があり、「能力が見込まれたからこそ配属されるべくして<人財企>部門に配属される」のか、という問題である。本章では、TMS理論をもとに説明を試みているが、そもそも配属される前に情報収集力や調整力が見込まれている可能性はぬぐい切れない。

おそらく実態としては、ある程度情報収集の力や活用の力など、将来的な幹部候補に必要な能力を有していると期待される人材が人財企に配属され、さらにその部門で十分な能力を身につけられたとされるものが幹部に登用されていく。一定の能力・成長が見込まれた者が人財企部門で見込まれた通りに成長することをもって幹部になっていくのではないかと考えられる。すなわち、人財企という場において、早期選抜と能力育成が双方向で作用していることが多いのではないかと、そして組織の中においてそれが慣例化されている結果の表出ではないかという見方もできるのではないかと。

③ その他の早期選抜の表出類型の可能性

さらに本章では必ずしも触れられていないが、TMS理論を鍵概念としたとしても、別の隠された早期選抜の表出類型もあり得る。例えば、数週間から年単位で中央省庁や関連他機関への出向、中長期の研修機関での研修、国内外の大学院への留学など外部機関に研修・出向などに赴く機会を得られることなどが潜在的な早期選抜になっている場合も考えうる。

これらは既に中央省庁のキャリア環境でも制度化されているものではあるが、通常の業務とは異なる立場での学習や人脈形成の機会となるものであり、本章で示されたメタ知識習得の機会ともなる。これらの実態についても今後検討の余地はあるだろう。

5. 出雲明子「特別職の議会同意と人事行政 — なぜ議会は同意しないのか」

(1) 要約

出雲論文は地方自治体における議会の同意人事において、サブタイトルにもあるようになぜ議会は同意しないのかを分析したものである。そしてこの不同意の理由につ

いては首長への不信、業績評価、外部人材の登用、中立性・公平性を問うものという4つに分けている。

首長への不信任は、首長の政治姿勢や言動への批判などから、人事だけでなく、予算や条例案も否決する類型である。なおここには、首長の提案に対し、議会が財政上の理由から複数の副市区町村長を置く場合の反対なども含まれるものとしている。

業績による不信任は提案された候補者によるこれまでの政策や施策運営上の過失があり、議会と対立ないしは成果不足が指摘される場合、不祥事や法令違反を評価したもの、教育委員や教育長人事に見られる現職の校長が年度の途中で辞めて学校運営の現場に混乱を招くとの批判が生じた場合、本人の属性や私生活、これまでの活動に対する不満による不同意が含まれる。

外部人材の登用による不同意は、議会が民間企業や公共的団体など行政経験のない者、国家公務員や都道府県職員など行政経験はあるがその団体の行政には精通していない者に対する不同意である。この場合の不同意の例として、公募や民間の塾経営者の教育委員の任命に対する不同意と「天下り」批判による県の部長職経験者の市への副市長登用に対する不同意が挙げられている。

中立性・公平性を問う不同意としては、監査委員や公平委員への関係業者や団体出身者の登用に対する不同意、選挙の論功行賞的人事に対する不同意、また近親者の登用に対する不同意が含まれている。

不同意人事をめぐる地方分権改革との関係については、分権改革によって出納長や収入役が同意人事から外れたことをはじめとする同意人事に関する制度変化や市町村合併による自治体の規模変更が不同意人事に影響を与えたのではないかと指摘している。

最後に不同意人事の増加と人事行政への影響として、自治体行政における担い手の確保の問題を挙げ、さらに、仮説的に「不同意人事の増加は、議会の同意を必要としない人事の増加をもたらしたのではないか」（196頁）という見方を提示している。

(2) 若干のコメント

① 不同意データの公開による貢献と限界

本論文の作成過程で収集した不同意人事のデータがresearchmap上に公開され、閲覧可能になっており、それにどのような報道で不同意となったかの理由も示されている。これを閲覧すると、一つの自治体で何度か繰り返しで不同意が続いた状況

や、不同意の背景にある市長選挙や市議会議員選挙、特定の政策への態度などを把握することが可能であり、このような情報が公開されたことは、研究のみならず、実務においても有益となる可能性があり、社会的貢献としても意義がある。

一方で、この研究では不同意に着目しているが、その裏腹の「同意された人事」については検討が無い。同意される人事が事実上デフォルトのものであるかもしれないが、なぜ同意するのかの十分な検討の必要は無かったのだろうか。もっとも同意人事が新聞などで報道される機会も多くはない、あるいは新聞などでは同意人事によって就任した事実のみを伝える場合も多く、筆者が収集した方法ではデータを収集することはできないという限界もある。全国の議会の会議録から収集する方法も無いわけではないが、その膨大な量から現実的に難しい。

② 首長への不信任、分割政府的状況の表出としての不同意人事

別の視点を挙げるとすれば、不同意は事実上、首長に対する不信任の一形態と言えるものでもあるのかもしれない。その不信任の表出の形態としては、首長本人の不信任決議に至らないまでも予算の否決やこのような同意人事の否決などもある意味では議会の首長に対する一連の不信任行動として捉えて検討してみるのも今後の視点として興味深いのではないだろうか。

また、「不同意人事の増加は、議会の同意を必要としない人事の増加をもたらしたのではないか」（196頁）と筆者が示すように、これと同様の結論を示すアメリカの分割政府研究⁽³⁾からも類推することができる。そうなるとむしろ、首長への不信任というのは大前提であり、本章で示されている分類は首長への不信、業績評価、外部人材の登用、中立性・公平性を問うものという4つの分類は並立的で相互排他的な分類ではない可能性がある。4つの分類も新聞での報道内容という非常に限定された情報で振り分けているもので、苦勞の末のものであると思われるが、この4分類間の相互関係などについても今後さらに検討していく必要があると言えるのではないだろうか。

(3) 代表的なものとしてDavid E. Lewis (2003) *Presidents and the Politics of Agency Design*, Stanford University Pressがある。

6. 玉井亮子「大規模災害時の職員応援システムの展開——一般行政職等の自治体職員を事例に」

(1) 要約

玉井論文では、平時ではない災害時における職員の応援システムの変化について、災害時の人的支援をめぐる制度概要とそれをめぐる先行研究の検討、制度の展開、全国スキームの整備が2010年代に活発化した要因の検討、及び災害応急対応からみた地方自治の論点を検討したものである。

災害時の人的支援をめぐる制度概要とそれをめぐる先行研究の検討からは、地方公務員法制定時、国と自治体間の人事交流、自治体相互間の人事交流についての議論があったが、その時点での具体的な制度化が断念され、国の府省や他自治体から当該自治体への人事権の侵害があってはならないことが前提として制定された経緯があり、それが中央政府が自治体職員の異動に直接的な影響を与えることが難しくなることに繋がったのではないかと指摘する。そのため、職員の交流に関しては、自治体の自由意志のもとで締結された自治体間連携が基本となり、応援職員の派遣についてもそのもとで仕組みが構築運用された。しかし、東日本大震災を経て、地方三団体と総務省が間に入る形で遠隔地から被災地へ職員を派遣するシステムの整備に繋がったとする見方をしているのが特徴と言える。

全国スキームの整備が2010年代に活発化した要因としては、東日本大震災による被害規模が大きく全国的な支援を必要とするほどのものであったことに加え、阪神・淡路大震災後の緊急援助体制の議論と地方分権改革が進められる中でも平時の行政と国民全体の危機に関わる緊急時の行政に分けて考えることの議論を経てきたことを挙げている。阪神・淡路大震災後は消防の緊急消防援助隊や警察の広域緊急援助隊など実働部隊の創設や、隊の国からの指揮権の拡大がなされた。また、地方分権改革の過程においては消防庁長官による緊急消防援助隊の出勤指示の創設の際に地方分権と逆行しないかという議論の中で緊急時における国の果たす役割と責任についての理解と支持が得られてきた。そのような制度や議論の積み重ねの中で、職員派遣に関しても自治体間連携を基礎として、国による一部の人的支援調整を担う仕組みを認めていく変化の過程を示している。

そして最後に災害時の職員応援システムの変化からみた地方自治をめぐる今後検証

が必要な論点として、広域防災体制充実のために国の自治体による関与をどこまで認めていくべきか、また非常時における自治体間の指揮監督権の問題を挙げている。

(2) 若干のコメント

① 正史的整理か

東日本大震災以後、大規模被災地に対する全国の自治体から被災自治体に向けて応援職員を派遣して、緊急対応事務をはじめとする一般行政事務復旧活動や災害からの復興に関係する事務を担ってもらった仕組みが急速に進展した。

本論文は大きな震災を契機にしつつ、制度とそれをめぐる自治体間の関係が成熟しているようにとらえている特徴があるが、実態の面で果たしてそのように整然と整理できるものであったのだろうかという点については疑問が残る。

実際に関わった方からは、連携をしている自治体などをはじめ、被災地ではない自治体の関係者が派遣の仕組みが明確ではないうちに先に被災自治体に応援に入り、後追的にそれらを正当化可能な制度ができていったという話も聞く。

また一方で、分権改革を経てこのような大規模災害に対する対応などにおいては個別自治体の独自性を追求する路線がやや薄くなり、国のみならず広域自治体や他自治体との連携を重視する傾向が生じているのかもしれない。

7. 前浦穂高「非常勤職員の発言と処遇改善 — 二つの自治体の事例」

(1) 要約

前浦論文は、非常勤職員が労働組合を結成し集団的に発言することで、非常勤職員の処遇改善につながるのではないかという問題意識のもと、荒川区と市川市を事例として検討したものである。検討に際しては労使関係論に依拠し、次の3点の課題について特に着目している。

- 1) 正規職員と非常勤職員の処遇格差への対応
- 2) 二つの事例を扱うことで、非常勤職員の不満を減らし、彼らのモチベーションを維持向上させ、サービスの質を担保するにはどうしたらよいか
- 3) 非常勤職員の組合を結成し集団的に発言することの意味

また、荒川区の事例においては、労使双方からのインタビュー調査と資料提供を得たものから非常勤の労働組合の結成経緯、保育園における正規職員と非常勤職員の役割分担、非常勤の処遇改善をめぐる話し合いとその結果が示されている。また、市川市の事例においては自治労市川市保育園関係労働組合（以下、保育労）のインタビュー調査と資料提供を得たものから保育労の結成経緯と結成による影響、正規職員と非常勤職員の役割分担と非常勤の処遇改善の状況が示されている。

総括として①の課題に関しては、二つの事例ともすべてが非常勤の組合の取組みによるものとは言えない一方で、処遇改善に向けた組合の組織化と当局に対する集団的な発言の結果が処遇改善につながったのではないかという見方を示している。②の課題については、二事例で相違が出たものとなっている。同一労働同一賃金への対応として荒川区の場合は処遇を一定水準に抑える代わりに、職務の範囲を限定し、職務の質を一定水準に抑えることが図られている一方で、市川市の場合は職務の範囲が広がったり、職務が高度化したりしていればそれに応じて処遇を改善する対応となっている。③の課題に関しては、「組織内の均衡処遇実現への接近」（236頁）に組合を結成して集団的な発言をする意味があると指摘する。自治体においては多様な職種の非常勤が活用されているため、厳密に同一の職務を規定することは難しい側面はある一方で、同一の組織内で働く正規職員と非常勤職員がお互いに受容できる処遇水準にまで均衡させることが重要だと思われる中で、自治体当局側がそういった議論や調整の機会をもうけることが少ない現状では、組合を通じた発言に意味が生じてくると指摘している。

（2） 若干のコメント

① どのように荒川区・市川市の二事例は非正規職員の組合が結成されたのか

本章で扱われた二事例はともに非正規職員の組合が結成され、処遇改善があった事例である。ここで生じる疑問は、この二つの事例で集団的な発言ができるようになるまでの過程が実は重要ではなかったのだろうかというものである。現在多くの自治体の現場では民間と同様に正規と非正規の職員ではその待遇の格差が大きくなっている。かつてから存在する正規を主体とする労働組合、ないし正規職員の利益からすると、非正規職員の労働組合の結成やそこで示される集団的発言が既存の正規職員中心の労働組合ないし、組合加入していない正規職員の利益と相反する場合が少なくない。そのため、既存の正規職員を中心とした組合ないし、未加入の正

規職員としては一般の当局側と同様に、三次元的な非決定の権力に加担することが利益の保持に繋がる。非正規の労働組合を結成させるような考えに至らせない、また結成されたとしても加入者を増やさせないことに対する活動が発生していかるべきものとなる。

議論の前提としてこの扱われた二事例においてはなぜどのように集団的な発言力を有するような組合となったのかという点が本来重要になると考えられるのであるが、それに関する検討が本章では所与のものとなっている。正規職員を中心とする組合が非正規職員のことをある程度付度して交渉をするなどもあると考えられるが、そのような構造ではない道筋が作られることもまた十分検証すべきことではないだろうか。

② 保育士という労働市場の特性

また、保育士の労働市場は株式会社や社会福祉法人などの民間と競合する分野であり、近年東京を中心とした都市部における重要な政治課題の一つとして挙げられてきた待機児童解消問題に直接的な関りをもつ分野である。その結果、多くの自治体が待機児童対策に取り組んだ中で保育所・定員が増加したが、それに伴って保育士不足も課題となってきた。

保育士として働きたい有資格者が不足すると、その対策として待遇改善の市場反応が発生するが、まさに現代の保育士をめぐる労働市場においてはその渦中にあると言える。また、オンライン上のベビーシッターマッチングサービスの充実といった環境変化もあり、保育園で働く保育士とは別の方法で資格や経験を活かす働き方も生まれてきている。そういった環境変化とも公立運営保育園における保育士の処遇改善もまた非常勤公務員の保育士の待遇改善の理由になり得るはずであり、そのような外部の社会状況の変化も含めて考える視点も重要ではないだろうか。

8. おわりに

ここまで地方公務員編の各章、6論文を批判的に検討してきたところではあるが、評書のタイトル・サブタイトルである『現代日本の公務員人事 — 政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』について変化の渦中にある地方公務員の人事システムの現況については各章で明確に示しており、さらに今後の議論を呼ぶ意味においても本書の社会的意義

は非常に大きなものである。

一方で、それぞれの論文を検討していく中で共通して感じられたものとしては、長らく地方において何らかの制度やシステム改革を行う際に繰り返し叫ばれてきた「分権改革」が、まるで枕詞のようで必ずしも制度やシステムの変化のきっかけでは無かったのかもしれないというものである。いずれの分野でも変化の主なきっかけと考えられるものは分権改革というよりも、労働市場の変化であったり、災害であったり、その他の社会経済環境の変化であるように思われる。そのため、分権改革を基軸で考えることへの若干の虚無感を覚えざるを得なかったところである。

(みのわ まさとし 東洋大学准教授)

キーワード：地方公務員／任用システム／職員採用／
人事行政／昇進パターン／非常勤職員