

自治体の人事に関する研究（二）

——全国自治体の実態調査結果を中心に

東北公益文科大学教授

東北公益文科大学大学院

出 井 信 夫
小 野 英 一

- 一 はじめに
- 二 自治体の人事に関する全国自治体実態調査について
- 三 調査結果の集計と分析
 - 一 「現在の人事における取組み状況」の集計と分析（以上、本号）
 - 二 「人事システムに対する問題の認識」の集計と分析
 - 三 「今後の取組みに対する必要性の認識」の集計と分析
- 四 計量的な視点からの分析結果
- 五 調査結果にみる自治体の人事の現状と課題
- 六 おわりに

一 はじめに

自治体ではこれまで、財政赤字、行政の肥大化、行政サービスの質の悪さと非効率さなど様々な行政問題に直面し、行政改革に取り組んできたが、これまでに行われてきた従来型行政改革に対しては多くの論者によりその問題点や限界が論じられてきた。例えば西尾は、これまでに行われてきた「管理主義」のもとでの従来型行政管理手法による従来型行政改革には大きな限界があり、そうした行政管理の発想に大きな転換を迫られることとなったと指摘している

〔西尾勝「行政学（新版）」（一）〕。
（〇〇一）有斐閣 三六七頁。

そしてそのような中で、一九九〇年代中盤以降に従来型行政改革とは異なる新しい行政改革に取り組む自治体が現れ始めてきている（玉村雅敏「NPMとは何か」・山内弘隆・上山信一編「パブリ」）。従来型行政改革から新しい行政改革への大きな方向性としては、「伝統的・行政管理型」から「市場メカニズム・マネジメント型」〔財務省財務総合政策研究所「民間の経営理念や手法を導出した予算・財政のマネジメントの改革報告書」（一）〕、従来の法令や公務員制度による「ルール・ドライプ型行政管理モデル」から目標と成果による「ミッション・ドライプ型機能管理モデル」〔宮脇淳「公共経営論」（二）など〕などと論者により論じられている。さらにその中には、三重県北川県政下で進められた行政改革のように、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）を志向した改革に取り組む自治体も現れてきているところである（小野英「NPMを活かしたマネジメント・システムの分析」―三重県庁の「政策推進シス」を事例として）〔非営利法人研究学会誌「VOI」は（非営利法人研究学会）七五―八七頁〕。NPMとは、一九八〇年代以降に欧米諸国で取り組まれた新しい行政マネジメント改革であり、「民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の活性化を図ること」をその核心とするものである（大住莊四郎「行政マネジメント」（三））。

人事行政は「一切の行政の土台」、「基盤行政」〔辻清明「公務員制の研究」（二）一九九一、東京大学出版会〕、「官のシステムの核心は人事システム」〔大森彌「システム」（二〇〇）と論者により論じられているとおり、公務員の人事システムは自治体の行政マネジメント、行政改革においても重要な位置付けにあるわけであるが、このNPMの進展は、従来型人事システムに大きな見直しを迫るきっかけとなった。さらにそのNPMの進展という流れに加え、「職員構成の変容」、「地方分権」という二つの流れも背景として、人事システム改革が自治体で取り組まれてきている現状にある（稲継裕昭「自治体の人事システム」（改革）（二〇〇六、きょうせい））。

「職員構成の変容」については、高齢化、高学歴化、女性職員比率の上昇など、自治体の職員構成の変容により、「古典的な人事施策」が破綻しつつあるということである（稲継裕昭・前掲「自治」）。「地方分権」については、一九九〇年代以降に地方分権改革が進展してきており、さらに二〇〇九年の政権交代により誕生した民主党政権の下では、地域主権

改革が進められてきた。二〇一二年に自由民主党が再び政権を奪還したが、今後の地方分権・地域主権改革の動向が注目されるところである。

自治体の人事システムについては、法制度上は自主性・自律性が高く、独自の人事システム改革を実施できる素地が大きい。地方公務員制度の体系の根の部分に地方公務員法があるわけであるが、法の規定しているところはあくまで大まかな輪郭であり、基本的な方向だけである。人事システムについては各自治体が条例等の自主立法で定めうることとなっている。実際に自治体の間で人事システム改革には相当の差異が生じてきている（〔稲継裕昭・前掲〕『自治体の人・事システム改革』八―九頁〕。「NPMの進展」、「職員構成の変容」、「地方分権」といった自治体をめぐる環境変化の中で、行政改革の核心である人事システム改革に主体的・積極的に取り組んでいくことは、各自治体において喫緊の課題となっている。

こうした状況を踏まえ、全国の自治体における人事システム改革の取組み状況、従来型人事システムに対する問題認識、人事システム改革の取組みの必要性の認識についての実態調査を二〇一〇年一月から一二月にかけて実施した。本稿はその調査結果をもとに実態分析を行うことによって、自治体における人事システムの実態について明らかにするとともに、問題点、課題、そして人事システム改革について論じるものである。

二 自治体の人事に関する全国自治体実態調査について

一 先行研究について

公務員の人事システムの実態調査の先行研究においては、その調査対象については人事システムの一部のみを対象としていたり、調査団体については都道府県のみなど一部の自治体区分を対象としていたり、調査内容については取組み状況の把握のみの調査であったり、分析については単純集計などで分析が留まっていたりするなど、その内容においてさらに発展させる余地が残っていたといえる。

新しい人事システム改革の実態調査の先行研究については山本清「政府部門の業績主義人事管理」(一九九七、や社会経済生産性本部公共部門人事支援センター編『自治体における人事評価制度改革の現状と課題』三〇〇四、社会経済生産性本部生産性労働情報セブント)がある。山本著では、都道府県と政令指定都市を調査対象として「地方公務員の職場環境と勤労意識に関する調査」および「地方公務員の人事管理に関する調査」が行われ、後者の中で「抜擢人事」、「自己申告」、「自己評価」、「ポスト公募」、「人事考課公開」、「業績・能力給」、「フレキシブル」、「専門職」、「加点主義」、「面接評価」、「目標管理」の実施状況について、そして「自己申告」、「ポスト公募」、「専門職」についてはその有効性についての調査が行われた。しかしながら、実施状況と一部の項目についての有効性以上のさらに踏み込んだところまでは調査はなされておらず、また都道府県と政令指定都市のみが調査対象であることから政令都市以外の市町村は調査対象になっていないことなどが本調査と比較した場合の差異としてある。

社会経済生産性本部公共部門人事支援センター編では、都道府県と市を調査対象として「自治体における人事評価制度の現状に関するアンケート調査」が行われ、人事評価制度に関する調査が中心であったが、付随的に新しい人事システム改革の実施状況についての調査も行われた。調査されたのは「複線型人事制度（専門職コース設定）」、「フレックスタイムなど弾力的な時間管理」、「庁内異動公募制度」、「若手職員の選抜・抜擢」、「チャレンジ加点主義の評価」、「希望降任制度」、「異動申告制度（自己申告制度）」、「多面評価（部下による上司評価）」、「人事制度に関する苦情処理機関」の取組みの実施状況である。当調査についても、実施状況の調査までであり、それ以上のさらに踏み込んだところまでは調査はなされていないことなどが本調査と比較した場合の差異としてある。

本研究では、全国の都道府県、市区町村のうち三八八の自治体に対して調査を行い、また、自治体の人事システム全体を対象としてその中の各個別システムについて問い、さらに取組みの実施状況の把握のみならず、それに対応した従来型人事システムの問題の所在を明らかにするため、問題の認識についても調査した。そして単純集計やクロス

集計のみならず、相関分析や、クラスター分析、因子分析など多変量解析の手法を用いて解析を行った。以上の点はこれまでの先行研究において手薄であった部分であり、本研究により自治体の人事システムの実態をさらに深く分析するものである。

二 自治体の人事に関する全国自治体実態調査の概要

調査は全国の都道府県、政令指定都市、中核市、特例市、人口一〇万人以上の市・特別区、山形県内市町村を対象として、郵送配布・郵送回収によりアンケートによって行った。調査名は『公務員の人事システムに関する調査』、調査主体は東北公益文科大学大学院出井信夫研究室 小野英一・出井信夫、実施時期は二〇一〇年十一月から一二月である。

発送数、回収数および回収率については次のとおりである。自治体区分…回収率（回収数／発送数）と標記する。
 都道府県…四二・六％（二〇／四七）、政令指定都市…三六・八％（七／一九）、中核市…四二・五％（二七／四〇）、
 特例市…五一・二％（二二／四二）、人口二〇万人以上の市（上記を除く）…四二・九％（六／一四）、人口一〇万人以上の市（上記を除く）…四四・三％（七七／一七四）、人口一〇万人未満の市（山形県内の一〇市）…四〇・〇％（四／一〇）、以上、市の合計…四四・三％（二三／二九八）、人口一〇万人以上の特別区…二三・八％（五／二二）、町（山形県内の全一九町）…六三・二％（二二／一九）、村（山形県内の全三村）…三三・三％（一／三）、以上、市区町村の合計…四四・〇％（二五〇／三四二）、自治体全体の合計…四三・八％（二七〇／三八八）である。本調査における総数、発送数、発送率、回収数、回収率は「表一」のとおりである。

アンケート調査の対象は自治体の人事システムであり（（図一）（参照））、調査については、各自治体における新しい人事システム改革の取組み状況について問う「現在の人事における取組み状況」（問一）、各自治体における従来型人事システムに対する問題の認識について問う「人事システムに対する問題の認識」（問二）、各自治体における今後の新しい

〔表一〕 公務員の人事システムに関する調査

		総数	発送数	発送率	回収数	回収率
都道府県		47	47	100.0%	20	42.6%
市	政令指定都市	19	19	100.0%	7	36.8%
	中核市	40	40	100.0%	17	42.5%
	特例市	41	41	100.0%	21	51.2%
	人口 20 万人以上（上記を除く）	14	14	100.0%	6	42.9%
	人口 10 万人以上（上記を除く）	174	174	100.0%	77	44.3%
	人口 10 万人未満 ※ 1	498	10	2.0%	4	40.0%
	市計	786	298	37.9%	132	44.3%
	特別区（人口 10 万人以上）※ 2	21	21	100.0%	5	23.8%
	町 ※ 3	757	19	2.5%	12	63.2%
	村 ※ 4	184	3	1.6%	1	33.3%
市区町村計		1,748	341	19.5%	150	44.0%
総計		1,795	388	21.6%	170	43.8%

※ 1 山形県内の人口 10 万人未満の 10 市
※ 2 特別区は全部で 23 区あるが、このうち千代田区と中央区は人口が 10 万人未満なので、特別区の対象数は、21 となっている
※ 3 山形県内の全 19 町
※ 4 山形県内の全 3 村
※ 総数および人口（法定人口）については調査時点でのもの
※ 過半数の回答がない自治体については、調査の精度を維持する観点から無効として扱い、調査から除外

人事システム改革の取組みに対する必要性の認識について問う「今後の取組みに対する必要性の認識」（問 3）の三つの柱から構成されており、それぞれの問において、先行研究レビュー、情報収集、筆者の問題意識を踏まえて作成した一九の質問項目がある。

問 1 については、新しい人事システム改革の取組み状況に関する以下の一九の質問項目がある。「年齢制限の撤廃」、「学歴制限の撤廃」、「終身雇用原則の見直し」、「年功序列原則の見直し」、「内部補充原則の見直し」²、「外部公募採用」、「昇任試験」、「昇任希望者限定」、「希望降任制度」、「分限処分降任の実施」、「本人の選択余地拡大」、「組織内公募」、「FA 制度」³、「専門職制度」、「上司による人事評価」、「部下による人事評価」、「外部団体との人事交流」、「天下りの見直し」、「特別職ポストへの置換え」の質問項目である。それらに対して、「実施も検討もしていない」、「検討している」、「予定してい

る」、「試行している」、「実施している」の五件法で尋ねている。

問2については、従来型人事システムに対する問題の認識に関する以下の一九の質問項目がある。「年齢制限の問題」、「学歴制限の問題」、「終身雇用原則の問題」、「年功序列原則の問題」、「内部補充原則の問題」、「外部公募採用なしの問題」、「昇任試験なしの問題」、「昇任希望者限定なしの問題」、「希望降任制度なしの問題」、「分限処分降任なしの問題」、「本人の選択余地不十分の問題」、「組織内公募なしの問題」、「F・A制度なしの問題」、「専門職制度なしの問題」、「上司による人事評価なしの問題」、「部下による人事評価なしの問題」、「外部団体との人事交流なしの問題」、「天下一りの問題」、「特別職ポストへの置換えなしの問題」の質問項目である。それらに対して、「問題はない」、「どちらかといえば問題はない」、「どちらとも言えない」、「どちらとも言えない」の五件法で尋ねている。

問3については、今後の新しい人事システム改革の取組みに対する必要性の認識に関する一九の質問項目がある。質問項目については問1と同じである。それらに対して、「必要でない」、「どちらかといえば必要でない」、「どちらとも言えない」、「どちらかといえば必要である」、「必要である」の五件法で尋ねている。

本調査の留意事項として以下の点が挙げられる。第一に、本調査においては、自治体における一般の地方公務員の人事システムについて調査をするという目的から、首長部局の一般行政職の正職員に範囲を限定している。第二に、基本的に各自治体としての回答を得るものであるが、周囲での一般的な合意がない部分については担当者の見解を回答として得ている。第三に、本調査は、公務員の人事システムにおける様々な点について自治体全体としての状況、あるいは自治体区分別の状況を分析するものであり、個別の自治体の取組みについて評価するものではない。調査への回答においても個別の自治体名を出さないことを条件としている。第四に、用語については、自治体の人事担当課レベルでの認識を前提とし、最新の取組みであるため概念の普及が未だ不十分である可能性が想定されるもの、ある

〔表一2〕 現在の人事における取組み状況（問1）

	実施も検討 していない	検討し ている	予定し ている	試行し ている	実施し ている
年齢制限の撤廃 (N = 168)	147 87.5%	9 5.4%	0 0.0%	1 0.6%	11 6.5%
学歴制限の撤廃 (N = 166)	72 43.4%	0 0.0%	0 0.0%	7 4.2%	87 52.4%
終身雇用原則の見直し (N = 167)	158 94.6%	7 4.2%	0 0.0%	0 0.0%	2 1.2%
年功序列原則の見直し (N = 165)	42 25.5%	35 21.2%	2 1.2%	6 3.6%	80 48.5%
内部補充原則の見直し (N = 166)	154 92.8%	6 3.6%	0 0.0%	0 0.0%	6 3.6%
外部公募採用 (N = 165)	110 66.7%	11 6.7%	2 1.2%	0 0.0%	42 25.5%
昇任試験 (N = 169)	84 49.7%	29 17.2%	0 0.0%	1 0.6%	55 32.5%
昇任希望者限定 (N = 168)	104 61.9%	18 10.7%	1 0.6%	5 3.0%	40 23.8%
希望降任制度 (N = 169)	40 23.7%	33 19.5%	3 1.8%	3 1.8%	90 53.3%
分限処分降任の実施 (N = 169)	32 18.9%	41 24.3%	6 3.6%	0 0.0%	90 53.3%
本人の選択余地拡大 (N = 168)	73 43.5%	32 19.0%	1 0.6%	2 1.2%	60 35.7%
組織内公募 (N = 169)	91 53.8%	13 7.7%	1 0.6%	5 3.0%	59 34.9%
F A制度 (N = 168)	140 83.3%	12 7.1%	1 0.6%	0 0.0%	15 8.9%
専門職制度 (N = 167)	88 52.7%	37 22.2%	2 1.2%	2 1.2%	38 22.8%
上司による人事評価 (N = 169)	7 4.1%	18 10.7%	7 4.1%	16 9.5%	121 71.6%

部下による人事評価 (N = 170)	101	46	2	7	14
	59.4%	27.1%	1.2%	4.1%	8.2%
外部団体との人事交流 (N = 169)	67	19	4	2	77
	39.6%	11.2%	2.4%	1.2%	45.6%
天下りの見直し (N = 162)	124	13	0	0	25
	76.5%	8.0%	0.0%	0.0%	15.4%
特別職ポストへの置換え (N = 167)	163	1	0	1	2
	97.6%	0.6%	0.0%	0.6%	1.2%

いは概念を明確にさせる必要性があるものなど、自治体の人事担当課レベルでもなお、解説、定義が必要なものに限定して解説、定義を行った。ゆえに特に解説、定義を行っていないものについては、自治体の人事担当課における一般的な通念上の概念として把握される。

なお、本調査の結果については、調査報告書『自治体人事システムに関する実態分析——全国自治体実態調査の概要』にまとめている。結果詳細については出井信夫研究室ホームページに掲載されているため、そちらを参照されたい(<http://mikeojku.com/>)。

三 調査結果の集計と分析

一 「現在の人事における取組み状況」の集計と分析

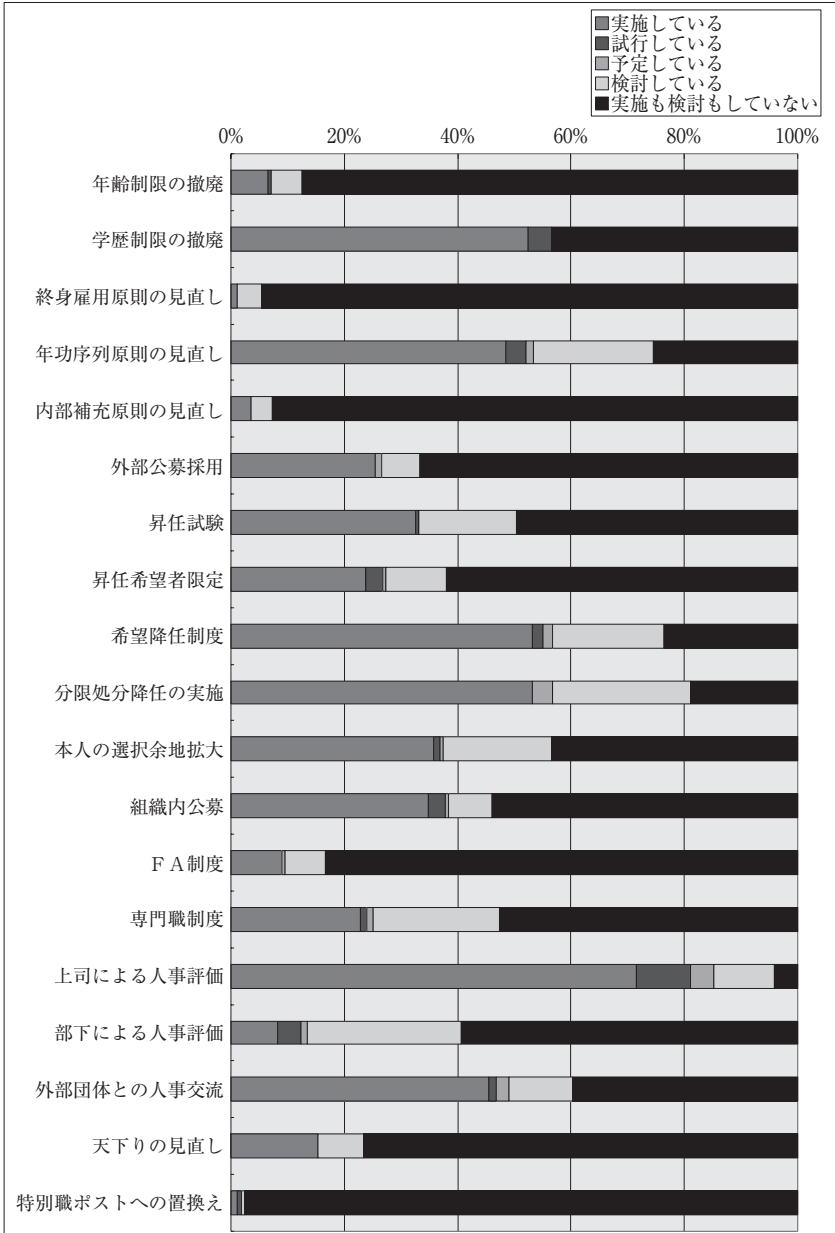
本章ではアンケート調査の集計結果について、問1から問3までの各項目ごとに、全体の状況と自治体区分別の状況をまとめる。

本節では、各自治体における新しい人事システム改革の取組み状況についての問である「現在の人事における取組み状況」(問1)の集計結果について分析する。

はじめに問1の集計結果全体についてまとめる。問1の集計結果の全体については、〔表1-2〕および〔図1-2〕のとおりである。

「実施している」が多数となっているのは、「学歴制限の撤廃」(五二・四%)、「年功序列原則の見直し」(四八・五%)、「希望降任制度」(五三・三%)、「分限処分降任の実施」(五三・三%)、「上司による人事評価」(七一・六%)、「外部団体との人事交流」(四五・六%)

〔図一2〕 現在の人事における取組み状況（問1）



である。「実施も検討もしていない」が多数となっているのは、「年齢制限の撤廃」（八七・五％）、「終身雇用原則の見直し」（九四・六％）、「内部補充原則の見直し」（九二・八％）、「外部公募採用」（六六・七％）、「昇任試験」（四九・七％）、「昇任希望者限定」（六一・九％）、「本人の選択余地拡大」（四三・五％）、「組織内公募」（五三・八％）、「FA制度」（八三・三％）、「専門職制度」（五二・七％）、「部下による人事評価」（五九・四％）、「天下りの見直し」（七六・五％）、「特別職ポストへの置換え」（九七・六％）である。

はじめに「年齢制限の撤廃」および「学歴制限の撤廃」について取り上げる。公務員の人事システムにおいて重要な位置付けにある採用において、先例踏襲、管理主義などの従来型の行政管理に捕らわれ、人的資源管理、人事マネジメントといった発想で行われてこなかったという点が問題点として指摘されており（〔稲継裕昭「プロ公務員を育てる人事戦略」評価（二〇〇八）、人事システム改革全体の観点からも採用の改革は重要な課題となっている。そうした中で、採用試験（ぎょうせい）における年齢・学歴制限を撤廃する改革があり、既存の閉鎖型任用制のもとで、採用の入口をより広い年齢層・学歴層にも開くことにつながり、様々な経験・知識・技術を有した人材を獲得できるようになる。また、様々な年齢層・学歴層にも広く行政機関への就職への機会を与え、さらには本人の能力によって任用を行うといった能力主義を向上させることにもつながるというメリットもある。実態調査の結果、「年齢制限の撤廃」については、「実施も検討もしていない」が八七・五％で極めて多数となっている。千葉県市川市で二〇〇三年実施の職員採用試験において全国の自治体に先駆けて年齢制限の撤廃が行われて以来、自治体において取り組みが広まってきているものの、まだ実施は少数に留まっているといえる。

市川市で実施された職員採用試験の実施状況については〔表1-3〕のとおりである。市川市における職員採用試験では、「年齢・学歴制限撤廃」は、通常の年齢・学歴制限の区分の他に例外的な位置付けで設けられているものではなく、基本的な試験として同等に位置付けられ、また、実際の試験結果においても「年齢・学歴制限撤廃」と通常の

〔表一〕 市川市 平成 22 年度職員採用試験実施状況

募集職種			募集人数	応募者数	受験者数 (a)	一次 合格者	合格者 (b)	合格率 (b／a)
一般 行政職	1 年齢・学歴 制限撤廃	事務	10 名程度	1,207 名	1,025 名	118 名	7 名	0.68%
		土木	2 名程度	76 名	64 名	27 名	2 名	3.13%
		建築	2 名程度	56 名	46 名	24 名	2 名	4.35%
	2 大学卒業	事務	10 名程度	1,065 名	943 名	338 名	13 名	1.38%
		土木	3 名程度	55 名	44 名	34 名	3 名	6.82%
		建築	2 名程度	34 名	32 名	20 名	2 名	6.25%
	計		29 名程度	2,493 名	2,154 名	561 名	29 名	1.35%
一般任期付職員 (経済対策担当理事)			1 名	16 名	－	7 名	1 名	6.25%

※ 一般行政職の 1 次試験合格者は繰り上げ合格者を含む

※ 一般任期付職員の合格率は合格者数/応募者数で算出

(出典) 市川市『平成 22 年度職員採用試験実施状況』(2010 年)をもとに筆者一部加筆

年齢・学歴制限の区分は概ね同様の結果であり、「年齢・学歴制限撤廃」が、通常の年齢・学歴制限の区分に比べて特に困難で特殊な試験になっているという実態にはないということがみてとれる。

「学歴制限の撤廃」については、「実施している」が五二・四%、「実施も検討もしていない」が四三・四%であり、「実施している」が上回っている。「年齢制限」と「学歴制限」という二つの従来の採用試験の制限についての調査結果を比較した場合、「年齢制限」よりも「学歴制限」の方が実施が進んでいるということが分かる。従来型人事システムにおいては、「学歴」よりも「年齢」の要素の方が硬直性が高く、変革がより困難であるということが考えられる。この点に関して、年齢に関しては、年功序列による人事・給与という従来型人事システムの柱に直結しているため、硬直性が高いと考えられる。なお、自治体区分別の特徴もあり、自治体規模が大きいほど実施している割合が大きくなっている。

「終身雇用原則の見直し」については、「実施も検討もしていない」が九四・六%であり、極めて多数となっている。この「実施も検討もしていない」の九四・六%という極めて高い数字は、後述する問題の認識に対応していると考えられるが、「終身雇用原則」が従来型人事システムの柱であるためその見直しは壁が高いということも考えられ

る。またその他の要因として、地方公務員法上の身分保障の制度があるということが考えられる。「終身雇用原則の見直し」を実際に実施するにあたっては、例えば国のキャリア・システムに見られるアップ・オア・アウト・ルールの慣行化のような運用レベルでの工夫によるシステム構築が必要であり、実施は容易ではないということが考えられるのである。

「年功序列原則の見直し」については、「実施している」が四八・五%となっている。さらに、実施していないものの「検討している」という自治体も二・二%ある。「年功序列原則」が従来型人事システムの柱であるという点を踏まえれば、その見直しを「実施している」が四八・五%、「検討している」が二・二%ということは意味が大きいと考えられる。「年功序列原則」には適材適所の人事やモチベーションといった観点から問題点も大きく、従来型人事システムの柱であるにも関わらず改革が進んでいるということである。

「内部補充原則の見直し」については、「実施も検討もしていない」が九二・八%で、極めて多数となっている。「実施している」は三・六%と極めて少数である。「終身雇用原則の見直し」の結果とともに踏まえれば、従来型人事システムの基盤である「閉鎖型任用制」を構成する基本的システムである「内部補充原則」および「終身雇用原則」において「見直し」を「実施も検討もしていない」が極めて多数となっており、「閉鎖型任用制」が堅持されているということが明らかになった。「内部補充原則」については、ポストに空きが出た場合に組織内外から広く適任者を求めることができず内部に限定されることから、多様な人材確保や適材適所の人事といった観点から問題が生じるため、「内部補充原則の見直し」を「実施している」が三・六%と極めて少数である実態については問題があると考えられる。

「外部公募採用」については、「実施も検討もしていない」が六六・七%で、多数となっている。「実施している」は二五・五%である。上記の調査結果も踏まえれば、「終身雇用原則」、「内部補充原則」といった「閉鎖型任用制」

の従来型人事システムは基本としては堅持しつつも、「開放型任用制」⁽⁵⁾の要素を持つ「外部公募採用」を部分的に取り入れる取組みもある程度の割合の自治体で行われてきていると分析できる。

二〇〇二年に「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」^(以下「任期付職員法」という)が制定されたことにより「高度の専門的な知識経験又は優れた識見を有する者」^(特定任期付職員、任期付職員法第三條第一項)、「専門的な知識経験を有する者」^(一般任期付職員、任期付職員法第二項)を任期を定めて採用する制度が整備された。これによって外部からの任用のハードルがより下がり、外部からの任用も選択肢として入ることとなったことが制度上の要因として大きい。

この任期付職員制度についての全国実態調査が総務省により実施されている。「表—4」および「表—5」のとおりである。「任期付職員法第三條第一項に基づく採用を行うための規定」についての条例の制定率については、自治体全体で一八・九%、都道府県が九七・九%、政令指定都市が九四・七%、市区町村が一五・九%であった。自治体区分別の傾向がはつきりしており、自治体規模が大きいほど条例制定が進んでいることが分かる。特に市区町村の制定率は一五・九%、「条例化の予定なし」が一、三二六となっており、大半の市町村で制定されていない状況にある。

「任期付職員法第三條第二項に基づく採用を行うための規定」についての条例の制定率については、自治体全体で二二・二%、都道府県が一〇〇・〇%、政令指定都市も一〇〇・〇%、市区町村が一九・二%であった。「任期付職員法第三條第一項に基づく採用を行うための規定」よりも条例制定が進んでいることが分かるが、第一項の「高度の専門的な知識経験又は優れた識見を有する者」である「特定任期付職員」よりも第二項の「専門的な知識経験を有する者」である「一般任期付職員」の方がよりハードルが低いと考えられる。「任期付職員法第三條第一項に基づく採用を行うための規定」と同様に自治体区分別の傾向がはつきりしており、自治体規模が大きいほど条例制定が進んでいることが分かる。特に市区町村の制定率は一九・二%、「条例化の予定なし」が一、二四八となっており、「任期付職員法第三條第一項に基づく採用を行うための規定」と同様に大半の市町村で制定されていない状況にある。

〔表—4〕 任期付職員法に基づく条例の団体区分別制定状況

（任期付職員法第3条第1項に基づく採用を行うための規定）

区分	制定済団体数	制定率	条例制定に向けて検討中	条例化の予定なし
都道府県	46	97.9%	0	1
政令指定都市	18	94.7%	0	1
市区町村	275	15.9%	140	1,316
計	339	18.9%	140	1,318

（任期付職員法第3条第2項に基づく採用を行うための規定）

区分	制定済団体数	制定率	条例制定に向けて検討中	条例化の予定なし
都道府県	47	100.0%	0	0
政令指定都市	19	100.0%	0	0
市区町村	333	19.2%	150	1,248
計	399	22.2%	150	1,248

〔表—5〕 任期付職員の採用区分別・団体区分別採用状況

区分	採用団体数	採用実施率	特定任期付職員採用数	一般任期付職員採用数
都道府県	38	80.9%	61	188
政令指定都市	14	73.7%	18	32
市区町村	181	10.5%	48	298
計	233	13.0%	127	518

（注）

- ・「制定率」は、制定済団体数の全団体数（都道府県 47、政令指定都市 19、市区町村 1,731、計 1,797）に対する割合である
- ・「採用実施率」は、採用団体数の全団体数（都道府県 47、政令指定都市 19、市区町村 1,731、計 1,797）に対する割合である（2010年4月1日時点）

（出典） 中條堅一郎「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」総務省自治行政局公務員課編「地方公務員月報」第567号（2010、総務省自治行政局）65-79頁

「任期付職員の採用区分別・団体区分別採用状況」については、自治体全体で一三・〇%、都道府県が八〇・九%、政令指定都市は七三・七%、市区町村が一〇・五%であった。こちらについても、自治体区分別の傾向がはっきりしており、自治体規模が大きいほど任期付職員の採用が進んでいることが分かる。採用状況においても特に市町村で進んでいない状況が分かる。

外部公募制を積極的に進めているのが町田市である。町田市では近年、積極的に任期付職員法を活用して広報広聴

担当部長、情報システム担当部長、法務担当の課長職、広報担当部長といった幹部ポストを任期付職員として外部公募してきている。その他、市川市における経済対策担当理事、大阪府におけるIT改革監、茨城県における資金管理官、足立区におけるシティブロモーション担当課長・シテイセールス担当係長など、「外部公募採用」については、各自治体でそれぞれの課題となっている政策テーマに対応しながら先進的に取り組まれてきている。

外部公募制の導入により、外部から専門的な知識・経験を有する職員を獲得できること、外部公募により競争原理、市場原理が働くこと、民間等の外部からの職員が加わることにより既存職員に刺激が与えられ、組織や人材の活性化につながることなどの効果があるということを踏まえれば、「実施も検討していない」が六六・七%で、多数となっている実態は問題があると考えられる。なお、自治体区分別の特徴もあり、自治体規模が大きいほど実施している割合が大きくなっている。

「昇任試験」については、「実施も検討もしていない」が四九・七%と約半数で、「実施している」は三二・五%となっている。日本の公務員の人事システムが閉鎖型任用制を採っているため、「昇進可能性」が職員に極めて大きな「インセンティブ」を供与しており(○●○●東洋経済新報社「人事・給与と地方自治」(二)一〇六頁)、昇任選抜をいかにするかは人事マネジメントの大きな問題であり、「昇任試験」の実施は重要である。地方公務員法上、人事委員会が必置である県と政令指定都市については昇任は競争試験によることが原則であり、例外的に選考による昇任を認めるという規定になっている。⁽⁶⁾しかしながら都道府県の八四・二%が法制度の趣旨に反して「実施も検討もしていない」という結果になった。反対に政令指定都市は七一・四%が「実施している」であり、結果は分かれた。法制度の趣旨と運用実態のかい離という問題がここに見られる。

なお、有馬晋作は、このように自治体の多くで昇任試験が実施されていない実態について、以下の要因で変化が生じる可能性がある」と指摘している(有馬晋作「機関」橋本行史編「現代地方自治」(論二二〇一〇)ミネルヴァ書房「一七七頁」)。その要因とは、第一に、「職員の高学歴化・意

識変化による実力・能力主義重視の高まり」、第二に、「地方分権の進展と地方行政の複雑多様化」、第三に、「厳しい財政状況を反映し住民の自治体職員に対する目が厳しくなっていくこと」である。今後の変化にも留意が必要である。

「昇任希望者限定」については、「実施も検討もしていない」が六一・七%と最も多く、「実施している」は二三・八%である。「昇任希望者限定」を「実施も検討もしていない」場合、「本人の希望の如何に関わらず」あるいは「本人の希望に反して」昇任してしまうという状況が避けられず、明らかに適材適所の人事やモチベーションといった人事マネジメントの観点から問題があると考えられる。近年自治体を取り巻く環境が変化し、金銭の収入や威信などの昇任インセンティブが低下してきていることにより、「昇任忌避傾向」や「昇任したくない症候群」が増えてきている（稲継裕昭『プロ公務員を育てる人事戦略』P.262）といった状況もある。そうした点を踏まえれば「昇任希望者限定」を実施していないということについては問題があると考えられ、当調査結果は留意すべき結果である。

「希望降任制度」については、「実施している」が五三・三%であり、多数となっている。「希望降任制度」については、一九九八年度に他の自治体に先駆けて枚方市で実施されて以降、職員本人のモチベーションと組織における適材適所の人事の両方にプラスであることから、また、分限処分による降任の実施が、現実的な実態として困難でハードルが高いということなどから、自治体で導入が進んできているトレンドがあるが、確かな実態として、「希望降任制度」が多くの自治体で広まっていることが確認された。「降任」についても、日本の公務員の人事システムが閉鎖型任用制を採っているため、職員に極めて大きな「インセンティブ」（サンクション）を供与する。そもそも上位の職位を望まずに下位の職位を望み、上位の職位での勤務に対するモチベーションが下がっている職員をそのまま上位の職位にとどめておくことは明らかにデメリットが大きい。よってこうした自治体のトレンドは意義が大きい。自治体区分別の特徴もあり、自治体規模が大きいほど実施している割合が大きくなっている。

〔表一6〕 分限処分者数の状況（種類別・事由別）

（単位：人）

区分	降任	免職	休職	降給	合計
勤務成績が良くない場合	39	20	－	－	59
心身の故障の場合	76	29	23,510	－	23,615
職に必要な適格性を欠く場合	50	29	－	－	79
職制等の改廃等により 過員等を生じた場合	0	893	－	－	893
刑事事件に関し起訴された場合	－	－	83	－	83
条例に定める事由による場合	－	－	248	1	249
合計	165	971	23,841	1	24,978

（注）

- 1 同一年度中に同一の者が複数回にわたって休職処分に付された場合、その者を1人として計上している。
- 2 2以上の事由により分限処分に付された場合は、主たる事由により計上している。

（出典）総務省『平成21年度における地方公務員の懲戒処分等の状況（平成21年4月1日～平成22年3月31日）』

「分限処分降任の実施」については、「実施している」が五三・三％と約半数となっている。分限処分による降任については、公務の能率の維持およびその適正な運営の確保の目的により地方公務員法に規定されている法律上の制度である。このように法制度としてはあるものの、積極的に制度が活用されずに実態としては休職とも言われる状況にあるが、「必要がある場合、分限処分による降任を実施する」という基本的な実施方針は大半が持っているという状況が分かる。ただし、実際に制度を運用、実施していくという段階では、大森彌（官のシステム）^{（二〇）}が指摘するように積極的・活発に制度を活用するという状況は少ないのではないかと考えられる。

このことはデータにも現れており、総務省が実施した、都道府県、政令指定都市、市、特別区、町村および一部事務組合等の事務に従事している一般職に属するすべての職員を対象とした二〇〇九年度の分限処分の実施状況についての調査結果は「表一6」のとおりである（総務省『平成二二年度における地方公務員の懲戒処分等の状況』（平成二二年四月一日～平成二三年三月三日）^{（二〇一〇）}）。

「勤務実績が良くない場合」による降任については三九人、免職については二〇人、「適格性を欠く場合」による降任については五〇人、免職については二九人である。全自治体の一般職職員が対象であることを踏まえれば、やはり実際には運用において十分に実施されていないといえる。地方公務員法上の分限処分ではない希望降任制の取組みが広

まっている背景にはこうした実態があるのである。

また、分限処分実施の判断においては客観性が求められるため、分限処分の基準・手続き等のルールを明確にすることが必要となり、実施に際しては分限処分の指針等を整備することが重要である。さらに、分限処分実施の前提として人事評価制度の構築と実施が必要になってくる。このように、分限処分の実施にあたっては、実施するための前提・前段階として、諸制度の整備が必要となってくるのである。それが必要な改革として位置付けられる。分限処分による降任の基準・手続きと人事評価制度を整備し、その下で実際に分限処分による降任を実施している事例として、多治見市の事例がある。

なお、「分限処分降任」と「希望降任制度」は、性質の異なるものであるため、二段構えでシステム構築することも可能であり、効果があると考えられる。

以上から、「昇任」に関わる「昇任試験」および「昇任希望者限定」と、「降任」に関わる「希望降任制度」および「分限処分降任」を比較すると、「昇任」における改革の取組みよりも「降任」における改革の取組みの方が進んでいるということが分かる。

「本人の選択余地拡大」については「実施も検討もしていない」が四三・五%と最も多いが、「実施している」が三五・七%、また「検討している」も一九・〇%ある。従来型人事システムの人事異動は、組織の人事部門が主導する定期異動を中心とした人事異動である「組織主導型異動」であるが、人事異動における職員本人の選択の余地を拡大し、「個人選択型異動」⁽⁸⁾の要素を取り入れている自治体が相当な割合で現れてきていることが明らかになった。ただし、これまで自治体においては、どの職員を異動させるかという異動の決定、どこへ異動させるかという異動先の決定は、人事担当課が所属のヒアリングを踏まえて専権的に行う組織主導型異動が一般的であったわけであるが、人事異動は「適材適所の配置を行って、個人の能力の活用と意欲の向上を図り、同時に組織力を高める」ことを目的とし

ており、組織の便宜だけでなく、異動を通じて職員の自学を促し能力を伸ばしていくことも重要な要素であるため、キャリア開発の結果について職員が納得できるよう異動に関して一定の選択余地を与える「個人選択型異動」の要素を取り入れた人事システムも必要になってくるという点(稲継裕昭・前掲「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・人事評価四二―四三頁)を踏まえれば、「本人の選択余地拡大」については「実施も検討もしていない」が四三・五%と最も多いという実態は問題があると考えられる。

「組織内公募」については、「実施も検討もしていない」が五三・八%と約半数であり、「実施している」が三四・九%となっている。職員内部の人事異動で実施できるため、実施にいたる制度的ハードルは高くはなく、外部公募に比べて実施の割合は高くなっていると考えられる。職員内部の人事異動で実施できるにも関わらず、「実施も検討もしていない」自治体が五三・八%あるのは多いと考えることができるが、従来型人事システムである「組織主導型異動」を基本としつつも部分的に「個人選択型異動」の導入に取り組む自治体が相当な割合で現れてきているとも捉えることができる。組織内公募制を導入することによるメリットとしては、人材発掘手段としての機能があること、職員に仕事の選択の機会を与えることによって意欲を高める人材活性化策あるいは人材の組織内流動化を図る組織活性化策としての役割があること、さらには職員の能力開発意欲を高める効果があることがあり(今野浩一郎・佐藤博樹「人事管理入門」二〇〇二、日本経済新聞出版社九一頁)、それらを踏まえれば、「実施も検討もしていない」自治体が五三・八%あるという実態は問題があると考えられる。なお、自治体区分別の特徴もあり、自治体規模が大きいほど実施している割合が大きくなっている。

「FA制度」は近年現れた新しい人事システム改革であるが、「実施も検討もしていない」が八三・三%で極めて多数となっている。「組織内公募」が「空席ポスト」に応募する制度であるのに対して、「FA制度」は、「空席のあるなしにかかわらず」行きたいポジションに応募する制度(稲継裕昭・前掲「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・人事評価四八―四九頁)であることから、「組織内公募」よりも「個人選択型異動」の要素は大きく、より改革の度合いが強いため、実施にいたるハードルも

高いということや、一部の自治体で検討や実施が始まっているものの、まだその概念の普及が不十分であるという理由のため、「組織内公募」よりも「実施も検討もしていない」の割合が大きいと考えられる。数少ない先進事例としては、藤沢市において取り組まれた「庁内フリーエージェンツ制度」がある。なお、自治体区分別の特徴もあり、自治体規模が大きいほど実施している割合が大きくなっている。

「専門職制度」については、「実施も検討もしていない」が五二・七%と約半数で、「実施している」は二二・八%であるが、「検討している」も二二・二%と「実施している」と同じほどある。また、「検討している」が「実施している」と同程度に相当割合あり、このことは、「専門職制度」の実施に対して課題意識を持ち、検討はしているものの、実施にはいたっていないという自治体が相当割合存在することを意味していると考えられる。「専門職制度」は、キャリア・プラト⁽⁹⁾の解消、人材の有効活用、キャリアの明確化など様々な効果があること（原口恭彦「専門職制度」奥林康司・林意雄・平野光俊編『入門人的資源管理（第二版）』（二〇一〇）から、「実施も検討もしていない」が五二・七%と約半数になっている実態は問題があると考えられる。ただし、検討している自治体の中から今後実施へといたる事例も相当数出てくることが考えられるので、今後実施する自治体の割合は増加することが見込まれる。本格的に「専門職制度」を導入した事例としては、横浜市の「専任職制度」がある。

「上司による人事評価」については、「実施している」が七一・六%と多数となっている。「実施も検討もしていない」が四・一%、「検討している」が一〇・七%である。「実施も検討もしていない」あるいは「検討している」の数字自体は小さいが、人的資源管理の中でも人事評価の果たす役割は大きく、「能力・実績に基づく人事管理の徹底」および「人事評価の活用を通じた組織全体の士気高揚、公務能率の向上」などの効果があること（地方公共団体における人事評価の活用等に関する研究会「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」（二〇〇九）二頁）、また地方公務員法で「勤務評定」が制度化されていること⁽¹⁰⁾、「上司による人事評価」はその人事評価の最も基本であるということや、約三割が「実施している」状態にないということは問題がある。

と考える。なお、自治体区分別の特徴もあり、自治体規模が大きいほど実施している割合が大きくなっている。

「部下による人事評価」については、「実施も検討もしていない」が五九・四%と多数となっている。「実施している」が七一・六%と多数である。「上司による人事評価」とは反対の結果となった。この項目の結果で特徴的なのは、「実施している」が八・二%であるのに対して、「検討している」が二七・一%であり、「検討していない」が「実施している」よりも大きく上回っていることである。このことから、「部下による人事評価」の実施に対して課題意識を持ち、検討はしているものの、実施にはいたっていないという自治体が相当割合存在することを意味していると考えられる。ただし、検討している自治体の中から今後実施へといった事例も相当数出てくることが考えられるので、今後実施する自治体の割合は増加することが見込まれる。また、人事評価の最も基本である「上司による人事評価」に比べて「部下による人事評価」はさらに次の段階の改革であるため、「上司による人事評価」に比べて「実施も検討もしていない」が多くなっていると考えられる。

「部下による人事評価」のメリットとして、複数の異なる視点から評価を受けることを通じて、被評価者に対して被評価者がそれまで得ることのできなかつた気付きを与え、それを通じて被評価者は自己の強みと弱みを正しく認識でき、育成ニーズが把握可能になるという点(福井直人・前掲『多面評価(三六〇度フィードバック)』、奥林康司・上、双方が相互に評価することにより公平・公正な評価となり、かつ評価結果に対する被評価者の納得性も高くなるという点、人事当局にとって管理者の人材育成力を含む管理能力が適正に発揮されているかどうかを客観的にみる判断材料として有効であるという点、あるいは管理職層の職員も管理職としての自己認識が深まりその資質向上につながる点ができるなどの点(地方行政運営研究会公務能率研究部会『地方公共団体における人事評価システムのあり方』、二〇〇四、二八―二九頁)があることから、「実施も検討もしていない」が五九・四%と多数となっている実態は問題があると考えられる。先進事例としては、人事評価制度改革で有名な岸和田市の「マネジメント・サポート」の取組みがある。

「外部団体との人事交流」については、「実施している」が四五・六%、「実施も検討もしていない」が三九・六%と概ね同じとなっている。「外部団体との人事交流」により民間企業など外部団体に派遣される職員にとつては、他の外部組織での勤務・研修により、組織内部では得られない様々な経験・勉強を積むことができるというメリットがあり、また「外部団体との人事交流」により民間企業など外部団体から職員を受け入れることにより、職員への良い刺激・勉強になるというメリットもある（稲継裕昭・前掲『人・事・給与と地方自治』）。従来型人事システムにおいては、閉鎖型任用制により任用については内部職員からに限定され、例外的に外部からの任用が行われているわけであるが、派遣や研修を含めた外部との人事交流においても約半数近くが実施していない実態が明らかになった。任用システムの変革はハードルが高くとも、派遣や研修を含めた外部との人事交流については、それに比べてハードルは高くはなく実施は十分に可能であるため、様々なメリットがある外部との人事交流において約半数近くが実施していないという実態については問題があると考えられる。なお、自治体区分別の特徴もあり、自治体規模が大きいほど実施している割合が大きくなっている。

「天下りの見直し」については、「実施も検討もしていない」が七六・五%と多数であり、「実施している」は一五・四%と少数である。一九九〇年代以降に地方分権・地域主権改革が様々な方面で進められてきているものの、明治時代以来の中央集権・統制の象徴の一つである中央官僚の幹部ポストへの出向は依然として保たれている実態が明らかになった。

「特別職ポストへの置換え」については、「実施も検討もしていない」が九七・六%と圧倒的に多い。この問題については、一般職、特別職については地方自治法で大枠があり、法律上の拘束・制限があること、政治任用の問題など政治と行政の問題も関わってくることに、あるいは特別職ポストが副首長ポストなどの場合、トップ・マネジメントに関わる高度な問題となるため、「実施も検討もしていない」の割合が極めて高いと考えられる。有名な取組み事例と

しては、上越市の「副市長制改革」がある。宮越馨市政下の行政改革の一環として進められ、職業公務員である一般職の部長ポストを政治任用職である特別職の副市長に置き換える改革を中心とする改革であった(出井信夫・小野英一「上越市における行財政運営システム改革の検証・評価と今後の課題」『東北公益文科大学』1991年、第20号(東北公益文科大学)一三三―三四頁)。

(1) 「NPM」については論者により様々な概念化が行われているが、諸原理として「市場原理の導入」、「成果志向」、「顧客志向」、「権限委譲」が挙げられることが多い(和田明子「ニュージブランドの公的部門改革——New Public Managementの検証」(二〇〇七、第一法規)二頁)。

(2) 「内部補充原則」とは、本調査では「ポストの空きを内部職員によって補充する原則」のことをいう。

(3) 「FA制度」(フリーエージェント制度)は、プロ野球のFA(フリーエージェント)に似た考え方で、職員が自身の過去の経歴や能力、希望職種・職務を登録し売り込むものである。他の内部公募制が「空席ポスト」に応募する制度であるのに対して、「FA制度」は、「空席のあるなしにかかわらず」行きたいポジションに応募する制度である(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』(二〇〇八、ぎょうせい)四八―四九頁)。

(4) 閉鎖型任用制とは以下のような公務員の人事システムである(西尾勝『行政学(新版)』(二〇〇一、有斐閣)一三八―一三九頁)。終身雇用制と年功序列を基本とし、職員の新規採用はほぼ学校を卒業した時点で行う入口採用に限定され、中途採用は例外である。個々の職位への任用は入口で一括採用した終身職の職員に対する人事異動により行われ、任用の一つである昇任についても、概ねのところは、入口採用時の学歴・職種と、採用後の経験年数(年功)および勤務成績の評定とによって決められている。組織の壁を越えた労働力移動、特に官民間の移動はあまり想定されていない。

(5) 開放型任用制とは以下のような公務員の人事システムである(西尾・前掲注(4)書一三八―一三九頁)。終身雇用制は前提とされず、職員の任用は個々の職位に欠員が生じるたびに行われ、新規採用も入口採用に限定されず、転職による中途採用も稀ではない。官民間、政府間、各省間に類似の業務が存在することを前提にし、またそれらの業務相互

間の労働力移動が容易である。

- (6) 地方公務員法第一七条第三項において「人事委員会を置く地方公共団体においては、職員の採用及び昇任は、競争試験によるものとする。但し、人事委員会の定める職について人事委員会の承認があつた場合は、選考によることを妨げない。」と規定されている。すなわち、人事委員会を置く自治体では、昇任については競争試験によることが原則であり、例外的に選考による採用を認めるという規定になっている。そして、その人事委員会については、都道府県および政令指定都市は地方公務員法第七条第一項の規定により必ず置くこととされている。つまり、法制度上、都道府県および政令指定都市は、昇任については競争試験によることが原則なのである。

- (7) 地方公務員法第二八条では「職員が、左の各号の一に該当する場合においては、その意に反して、これを降任し、又は免職することができる。一 勤務実績が良くない場合 二 心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合 三 前二号に規定する場合の外、その職に必要な適格性を欠く場合 四 職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合」と規定されている。

- (8) 「個人選択型異動」は「個人主導型異動」ではない。「個人主導型異動」は個人の意向が一〇〇％反映されることを意味しており、組織内労働市場では存在しない（八代充史『人的資源管理論——理論と制度』（二〇〇九、中央経済社）九四―九五頁）。

- (9) 現在以上の職位に昇進する可能性が将来的に低下する現象が「キャリア・プラトー」である。このキャリア・プラトーの状態は、モチベーション低下と能力開発機会の喪失をもたらすことになる。

- (10) 地方公務員法第四〇条では「任命権者は、職員の執行について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない。」と規定されている。

- (11) 上越市では、一九九三年から二〇〇一年にかけて、宮越馨元市長の下で行財政全般にわたる行財政改革が進められたが、その行財政改革の中でも特に独自性と先進性のある大きな改革となったのがこの「副市長制改革」であった。

（つづく）