

自治体の人事に関する研究（三・完）

——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（以上、89巻十一号）
- 三 調査結果の集計と分析（89巻十一号及び十二号）
- 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（以上、本号）

四 計量的な視点からの分析結果

一 各項目間の相関関係の分析

「現在の人事における取組み状況」（問1）の項目の相関関係、「人事システムに対する問題の認識」（問2）の項目の相関関係、および問1の項目と問2の項目の相関関係を分析した。その結果は〔表―9〕〔表―10〕〔表―11〕のとおりである。

問1と問2の項目の相関関係の分析により、大半の項目においてそれぞれの人事システムに対する問題認識とそれに対する改革の取組みに相関があることが確認できるが、問題認識とそれに対する改革の取組みの相関が低くなっている項目にも留意が必要である。特に低い結果となったのは、「問1年齢制限の撤廃」と「問2年齢制限の問題」、「問1終身雇用原則の見直し」と「問2終身雇用原則の問題」、「問1天下りの見直し」と「問2天下りの問題」、「問1特別職ポストへの置換え」と「問2特別職ポストへの置換えなしの問題」である。この原因の解明については別論に委ねる。

二 多変量解析

(一) 「人事システムに対する問題の認識」についての因子分析

問1の「現在の人事における取組み状況」、問2の「人事システムに対する問題の認識」のそれぞれの問における一九の項目の調査結果に対して多変量解析を行った。多変量解析とは、多くの変数間の関係を分析する統計手法であり、変数の数を縮約したり、多くの変量に潜む構造を発見したりすることによって、変数の総合化や指標化を図るものである(照井伸彦「多変量解析の基礎」森棟公(夫他『統計学』(二〇〇八、有斐閣)。全体としての公務員の人事システムは、多くの部分における個別の人事システムから構成されるものであり、本調査においてもその中から一九の項目について取り上げたところであるが、多くの様々な変数が存在する中で公務員の人事システム全体について分析するためには、変数の数を縮約したり、多くの変量に潜む構造を発見したりすることにより多くの変数間の関係を分析する多変量解析の手法が有効である。

問1の回答については、「実施も検討もしていない」を一点、「検討している」を二点、「予定している」を三点、「試行している」を四点、「実施している」を五点とし、問2の回答については、「問題はない」を一点、「どちらかといえば問題はない」を二点、「どちらとも言えない」を三点、「どちらかといえば問題がある」を四点、「問題がある」を五点とし、問1、問2のいずれについても厳密には順序尺度ではあるものの、等間隔を想定して間隔尺度と見なし

係数

問1分限 処分降 任の実 施	問1本人 の選択 余地拡 大	問1組織 内公募	問1FA 制度	問1専門 職制度	問1上司 による 人事評 価	問1部下 による 人事評 価	問1外部 団体と の人事 交流	問1天下 りの見 直し	問1特別 職ポスト への置 換え
1									
0.135	1								
.206**	.195*	1							
0.059	.155*	.279**	1						
-0.01	-0.018	0.021	0.048	1					
.170*	.170*	.340**	.158*	0.071	1				
-0.008	0.077	0.127	0.066	0.115	0.029	1			
.223**	.278**	.369**	0.125	0.093	.322**	.255**	1		
0.134	0.044	0.05	.192**	-0.032	0.109	0.12	0.095	1	
-0.057	0.007	-0.088	-0.045	0.132	-.189*	0.124	0.078	0.103	1

〔表―9〕 問1の項目の相関関係

相関

	問1年齢制限の撤廃	問1学歴制限の撤廃	問1終身雇用原則の見直し	問1年功序列原則の見直し	問1内部補充原則の見直し	問1外部公募採用	問1昇任試験	問1昇任希望者限定	問1希望降任制度
問1年齢制限の撤廃	1								
問1学歴制限の撤廃	.212**	1							
問1終身雇用原則の見直し	0.075	0.007	1						
問1年功序列原則の見直し	0.025	.202**	0.064	1					
問1内部補充原則の見直し	0.007	0.01	-0.022	0.139	1				
問1外部公募採用	.156*	.224**	0.049	0.144	-0.034	1			
問1昇任試験	0.119	0.092	-0.069	.278**	-0.058	0.129	1		
問1昇任希望者限定	0.073	0.106	-0.051	.317**	-0.089	0.063	.576**	1	
問1希望降任制度	0.152	0.133	0.002	.248**	-0.146	.203**	.282**	.372**	1
問1分限処分降任の実施	0.03	0.031	-0.036	.299**	0.077	0.099	-0.008	0.059	.220**
問1本人の選択余地拡大	0.051	0.072	-0.029	.265**	0.014	.215**	.188*	0.118	.158*
問1組織内公募	.288**	.291**	0.103	.230**	0.008	.322**	0.021	.153*	.293**
問1FA 制度	0.091	0.09	0.041	0.086	0.032	.263**	0.062	0.017	.172*
問1専門職制度	0.025	0.111	0.104	0.145	-0.001	0.104	.157*	.191*	0.144
問1上司による人事評価	0.134	0.094	0.054	.249**	0.025	.253**	.190*	.251**	.439**
問1部下による人事評価	0.027	0.074	-0.025	0.011	0.051	.186*	0.026	0.069	0.143
問1外部団体との人事交流	.224**	.234**	0.08	.210**	.203**	.349**	0.057	0.083	.290**
問1天下りの見直し	0.112	-0.038	.191*	.211**	0.1	0.119	-0.103	0.018	0.009
問1特別職ポストへの置換え	-0.035	-0.135	0.006	-.156*	-0.019	0.104	-0.067	-0.006	-0.143

**. 相関係数は1%水準で有意（両側）

*. 相関係数は5%水準で有意（両側）

係数

問2分限 処分降任 なしの問題	問2本人 の選択余 地不十分 の問題	問2組織 内公募な しの問題	問2FA 制 限なしの 問題	問2専門 職制度な しの問題	問2上司 による人 事評価な しの問題	問2部下 による人 事評価な しの問題	問2外部 団体との 人事交流 なしの問題	問2天下 りの問題	問2特別 職ポスト への置換 えなしの 問題
1									
.233**	1								
.233**	.329**	1							
0.079	.376**	.469**	1						
.190*	0.143	.220**	.375**	1					
.433**	.189*	.214**	0.03	0.15	1				
0.14	.215**	0.141	.181*	.323**	.167*	1			
.277**	.344**	.329**	.276**	.258**	.272**	.264**	1		
0.055	.282**	0.118	.257**	0.152	0.001	.260**	.205**	1	
-0.087	.295**	.224**	.482**	.274**	-.161*	.212**	.282**	.455**	1

〔表一10〕 問2の項目の相関関係

相関

	問2年齢制限の問題	問2学歴制限の問題	問2終身雇用原則の問題	問2年功序列原則の問題	問2内部補充原則の問題	問2外部公募採用なしの問題	問2昇任試験なしの問題	問2昇任希望者限定なしの問題	問2希望降任制度なしの問題
問2年齢制限の問題	1								
問2学歴制限の問題	.301**	1							
問2終身雇用原則の問題	.478**	0.126	1						
問2年功序列原則の問題	0.065	.284**	0.047	1					
問2内部補充原則の問題	.280**	0.008	.338**	0.035	1				
問2外部公募採用なしの問題	.223**	.180*	.176*	.216**	.326**	1			
問2昇任試験なしの問題	.219**	0.124	.275**	.361**	0.115	.155*	1		
問2昇任希望者限定なしの問題	0.083	0.133	0.071	.221**	0.099	0.111	.458**	1	
問2希望降任制度なしの問題	0.123	.227**	0.095	.275**	-0.037	.180*	.321**	.498**	1
問2分限処分降任なしの問題	-0.013	0.134	0.082	.411**	-0.05	.171*	.203**	.219**	.499**
問2本人の選択余地不十分の問題	.189*	0.11	.281**	.185*	.292**	.323**	.211**	.262**	.252**
問2組織内公募なしの問題	.197*	.375**	0.102	.240**	-0.016	.292**	0.067	0.053	.279**
問2FA 制限なしの問題	.244**	.161*	.371**	.183*	.271**	.269**	0.127	0.119	.168*
問2専門職制度なしの問題	.195*	0.088	.204**	.164*	.182*	.242**	.181*	0.128	.252**
問2上司による人事評価なしの問題	0.006	.250**	0.034	.396**	-0.123	0.087	.312**	.165*	.387**
問2部下による人事評価なしの問題	.164*	0.015	.156*	0.055	.187*	.278**	.203**	-0.012	.268**
問2外部団体との人事交流なしの問題	.243**	.229**	.209**	.203**	.237**	.412**	0.146	.190*	.393**
問2天下りの問題	.280**	.204**	.158*	0.092	.266**	0.079	0.094	0.076	.180*
問2特別職ポストへの置換えなしの問題	.341**	0.078	.304**	0.04	.389**	.224**	0.112	.156*	.156*

** . 相関係数は1%水準で有意（両側）

* . 相関係数は5%水準で有意（両側）

係数

問2限 処分降任 なしの問題	問2本人 の選択余 地不十分 の問題	問2組織 内公募な しの問題	問2FA制 限なしの 問題	問2専門 職制度な しの問題	問2上司 による人 事評価な しの問題	問2部下 による人 事評価な しの問題	問2外部 団体との 人事交流 なしの問題	問2天下 りの問題	問2特別 職ポスト への置換 えなしの 問題
.082	-.110	.158*	.112	.040	.020	-.076	.121	.102	-.010
.091	.052	.263**	.126	.116	.144	-.028	.132	.054	-.079
.033	.064	.149	.184*	.099	.033	-.018	.126	.185*	.183*
.168*	-.012	.223**	.059	.125	.071	-.041	.064	-.027	-.044
.030	-.078	.034	-.015	.074	.039	.056	.083	.017	-.034
.142	.049	.188*	.075	.048	.221**	-.065	.239**	-.154	-.071
.034	.053	.007	-.012	-.036	.116	-.059	.017	-.105	-.107
.026	-.040	.070	.063	.047	.134	-.050	.034	-.032	.030
.231**	.079	.130	.142	.102	.191*	-.022	.236**	.130	.049
.380**	.037	.204**	.026	.026	.100	-.036	.046	-.014	-.088
.136	.362**	.127	.164*	-.071	.029	.016	.190*	.055	.041
.143	-.028	.531**	.173*	.019	.181*	.053	.170*	.020	.003
.075	.127	.211**	.362**	-.004	.133	-.053	.015	-.003	-.013
.033	.030	.060	.161*	.496**	.045	.162*	.101	-.016	.134
.173*	.069	.222**	.137	.063	.428**	-.082	.199*	-.001	-.011
.038	.002	.026	.016	.132	.060	.461**	.209**	.087	.062
.061	.091	.175*	.018	.033	.122	.085	.484**	.001	-.006
.066	.067	.106	.086	-.037	.047	-.039	.141	.091	.022
-.032	.070	-.185*	-.084	-.005	-.041	.064	-.069	-.010	.012

〔表一11〕 問1の項目と問2の項目の相関関係

相関

	問2年齢制限の問題	問2学歴制限の問題	問2終身雇用原則の問題	問2年功序列原則の問題	問2内部補充原則の問題	問2外部公募採用なしの問題	問2昇任試験なしの問題	問2昇任希望者限定なしの問題	問2希望降任制度なしの問題
問1年齢制限の撤廃	.166*	.069	.111	.031	-.112	.017	.001	-.083	.048
問1学歴制限の撤廃	.169*	.405**	.083	.185*	-.089	.160*	.113	.105	.030
問1終身雇用原則の見直し	.126	.014	.079	.076	.072	.065	-.026	.071	.013
問1年功序列原則の見直し	-.071	.218**	-.133	.449**	-.217**	.002	.102	.035	.165
問1内部補充原則の見直し	.182*	.050	.099	.057	.235**	.042	.022	-.141	-.012
問1外部公募採用	.055	.221**	.040	.169	-.045	.494**	.074	.016	.093
問1昇任試験	-.037	.040	.009	.189	-.106	.024	.647**	.308**	.231**
問1昇任希望者限定	-.040	.101	-.065	.187*	-.207**	.046	.331**	.432**	.292**
問1希望降任制度	-.031	.155*	.058	.160	-.031	.099	.212**	.202**	.417**
問1分限処分降任の実施	-.131	-.020	-.044	.065	-.148	.017	.001	-.028	.161*
問1本人の選択余地拡大	.078	.205**	-.027	.197*	.010	.199*	.118	.050	.112
問1組織内公募	-.021	.321**	.007	.131	-.202**	.139	-.051	-.079	.085
問1IEA制度	.205**	.093	.104	.117	-.083	.038	.053	-.018	.068
問1専門職制度	.031	.023	-.024	.074	-.039	.105	.062	.067	.152
問1上司による人事評価	-.101	.171*	-.024	.251**	-.089	.071	.131	.106	.238**
問1部下による人事評価	.032	.107	.048	.026	.095	.219**	.088	-.117	.121
問1外部団体との人事交流	.074	.141	.051	.057	.029	.171*	-.030	-.024	.104
問1天下りの見直し	.085	-.031	-.037	.121	-.057	.080	-.137	-.038	.046
問1特別職ポストへの置換え	-.054	-.075	-.028	.042	.030	.175*	-.113	-.078	-.136

** . 相関係数は1%水準で有意（両側）

* . 相関係数は5%水準で有意（両側）

て解析を行った。その結果は次のとおりである。

問2の「人事システムに対する問題の認識」についての因子分析の結果について説明する。問2の「人事システムに対する問題の認識」は前述のとおり、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一九の点から調査したものである。

因子分析とは、「二つの現象について多側面の観測を行い、それらから現象の奥に潜んでいる基本的な因子構造を見出し、現象の本質的理解に役立てることを意図している」分析手法である（水野欽司『多変量データ解析』より具体的に）。変数間の相関関係を分析してできるだけ少数の要因で各変数を表現し、変数間の構造を捉えようとする手法であるといえる（照井伸彦・前掲『多変量解析の基礎』）。本稿では、従来型人事システムの問題認識について因子分析により分析を行うものであるが、従来型人事システム全体に対して各部分システムについて一九の項目を調査しており、システム、項目ともに多岐に渡ることから、できるだけ少数の要因で各変数を表現し、変数間の構造を捉えることにより現象の本質的理解に役立てる因子分析の手法が有効である。

はじめに全項目について「 $\text{平均値} - \text{標準偏差}$ 」および「 $\text{平均値} - \text{標準偏差}$ 」を計算し、天井効果（ $\text{平均値} + \text{標準偏差}$ が五以上）とフロア効果（ $\text{平均値} - \text{標準偏差}$ が一以下）の有無について調査した。その結果、「分限処分降任なしの問題」（ $\text{平均値} + \text{標準偏差} \parallel 五・二九$ ）、「上司による人事評価なしの問題」（ $\text{平均値} + \text{標準偏差} \parallel 五・三四$ ）に天井効果が見られたためこれらの項目を因子分析の対象項目から除外した。

次に主因子法、バリマックス回転による因子分析を行い、スクリープロットにより二因子を決定した。次にプロマックス回転を行い、因子負荷量が〇・四未満となっていた「学歴制限の問題」、「外部公募採用なしの問題」、「分限処分降任なしの問題」、「組織内公募なしの問題」、「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」の八つの項目を除外し、二つの因子を抽出するこ

とができた。第二因子まででその累積寄与率は四六・三％である。

次にそれぞれの因子負荷量から各因子について意味を解釈する。因子負荷量は〔表―12〕のとおりである。第一因子については、「特別職ポストへの置換えなしの問題」、「内部補充原則の問題」、「F A制度なしの問題」、「終身雇用原則の問題」、「年齢制限の問題」、「天下りの問題」、「本人の選択余地不十分の問題」の因子負荷量が高く、因子の解釈については「人事の硬直性」と考えられる。第二因子については、「昇任希望者限定なしの問題」、「希望降任制度なしの問題」、「昇任試験なしの問題」、「年功序列原則の問題」の因子負荷量が高く、因子の解釈については「昇任・降任制度の問題」と考えられる。

(二)「現在の人事における取組み状況」についてのクラスタ分析

問1の「現在の人事における取組み状況」についてのクラスタ分析の結果について説明する。

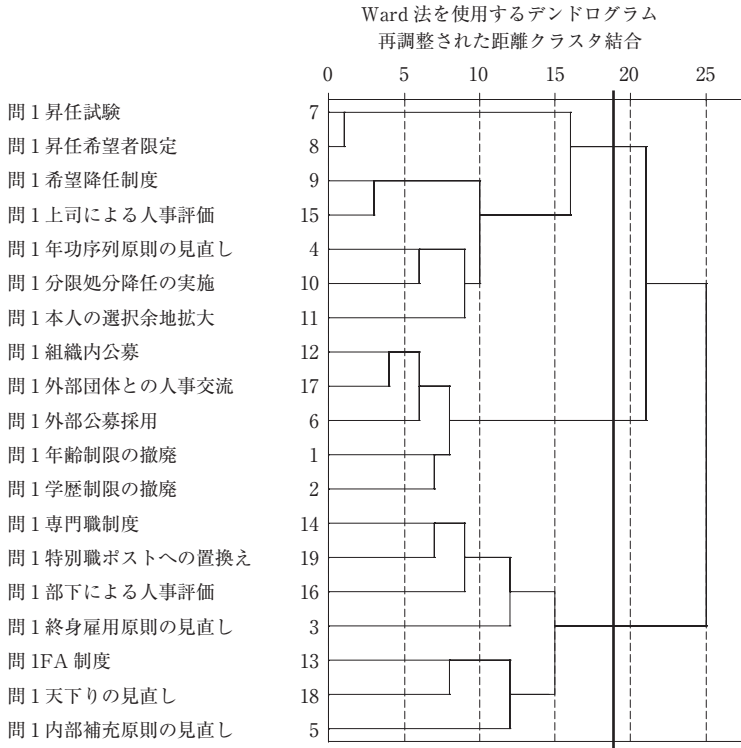
クラスタ分析とは、個体間の類似度が与えられている場合、これらの固体を、複数の同質的なクラスタ（集団、群）に分類していく手法である（照井伸彦・前掲「多変量解析の基礎」）。本稿では、新しい人事システム改革の取組み状況についてクラスタ分析を行うものであるが、人事システム改革全体に対して各部分システムについて一九の項目を調査しており、システム、項目ともに多岐に渡ることから、それらを複数の同質的なクラスタ（集団、群）に分類していくこ

〔表―12〕 問2 因子負荷行列

	因子	
	人事の硬直性	昇任・降任制度の問題
問2 特別職ポストへの置換えなしの問題	0.726	-0.069
問2 内部補充原則の問題	0.586	-0.131
問2 F A制度なしの問題	0.571	0.054
問2 終身雇用原則の問題	0.558	0.027
問2 年齢制限の問題	0.541	0.007
問2 天下りの問題	0.504	0.011
問2 本人の選択余地不十分の問題	0.466	0.193
問2 昇任希望者限定なしの問題	-0.026	0.696
問2 希望降任制度なしの問題	-0.015	0.671
問2 昇任試験なしの問題	0.054	0.577
問2 年功序列原則の問題	-0.04	0.469

（主因子法、プロマックス回転、3回の反復で回転が収束）

〔図—5〕 「現在の人事における取組み状況」 についてのクラスター分析



とにより、単純集計で表れなかった知見を引き出す。

階層的クラスター分析（Ward 法）を行った。用いた変数は Z 得点化し、個体間の距離は平方ユークリッド距離で測定した。分析の結果、問 1 の「現在の人事における取組み状況」の一九の項目は大きく三つのクラスターに分類された（図—5）。

第一のクラスターは「昇任試験」、「昇任希望者限定」、「希望降任制度」、「上司による人事評価」、「年功序列原則の見直し」、「分限処分降任の実施」、「本人の選択余地拡大」から成り、「適材適所の人事」と解釈される。第二のクラスターは「組織内公募」、「外部団体との人事交流」、「外部公募採用」、「年齢制限の撤廃」、「学歴制限の撤廃」から成り、「多様な人材確保」と解釈される。第三のクラスターは「専門職制度」、「特別職ポストへの置換え」、「部下による

人事評価」、「終身雇用原則の見直し」、「F A制度」、「天下りの見直し」、「内部補充原則の見直し」から成り、「人事制度の多様化」と解釈される。

(三) 「従来型人事システムの問題の認識」と「新しい人事システム改革の取組み状況」の相関関係の分析

「従来型人事システムの問題の認識」についての二因子と「新しい人事システム改革の取組み状況」についての三クラスターの相関関係について分析した(表13)。(参照)相関関係の分析においては「従来型人事システムの問題の認識」については、各因子の因子負荷量をもとに算出された因子得点を用い、「新しい人事システム改革の取組み状況」については、各クラスターの合計点を用いた。

「人事の硬直性」と「昇任・降任制度の問題」に相関が見られた($r = 0.463$ ・四六三)。「昇任・降任制度の問題」と「適材適所の人事」にも相関が見られた($r = 0.426$ ・四二六)。「適材適所の人事」と「多様な人材確保」にも相関が見られた($r = 0.369$ ・三六九)。「多様な人材確保」と「人事制度の多様化」にもやや相関が見られた($r = 0.248$ ・二四八)。以上の関係を概念化すると(図6)のようになる。

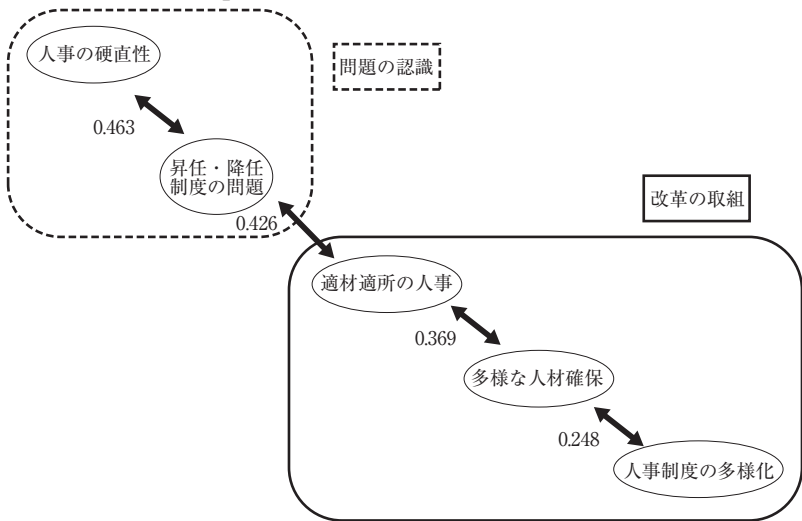
〔表 13〕 「従来型人事システムの問題の認識」と「新しい人事システム改革の取組み状況」の相関関係

		人事の硬直性	昇任・降任制度の問題	適材適所の人事	多様な人材確保	人事制度の多様化
人事の硬直性	Pearsonの相関係数 有意確率(両側) N	1 153				
昇任・降任制度の問題	Pearsonの相関係数 有意確率(両側) N	.463** 0 153	1 153			
適材適所の人事	Pearsonの相関係数 有意確率(両側) N	0.02 0.802 153	.426** 0 153	1 170		
多様な人材確保	Pearsonの相関係数 有意確率(両側) N	0.025 0.757 153	0.09 0.268 153	.369** 0 170	1 170	
人事制度の多様化	Pearsonの相関係数 有意確率(両側) N	.166* 0.041 153	0.073 0.371 153	.180* 0.019 170	.248** 0.001 170	1 170

**．相関係数は1%水準で有意 (両側)

*．相関係数は5%水準で有意 (両側)

〔図—6〕「従来型人事システムの問題の認識」と「新しい人事システム改革の取組状況」の相関関係



「人事の硬直性」は「昇任・降任制度の問題」と相関があり、「昇任・降任制度の問題」は「適材適所の人事」と相関があり、「適材適所の人事」は「多様な人材確保」と相関があり、「多様な人材確保」は「人事制度の多様化」と相関があるということが分かる。特に問題の認識と改革の取組みの相関がある部分、すなわち「昇任・降任制度の問題」と「適材適所の人事」は重要であると考えられる。

（四）「従来型人事システムの問題の認識」および「新しい人事システム改革の取組み状況」と自治体規模との関係

「従来型人事システムの問題の認識」についての二因子および「新しい人事システム改革の取組み状況」についての三クラスターについて、その因子およびクラスターを構成する項目の合計点の平均を因子およびクラスターを構成する項目で除したものを自治体区分ごとにだし、自治体規模との関係について分析した（表14、図17、図18を参照）。以下のとおりである。

はじめに、分散分析を行い、自治体区分ごとの各群の母平均の差の検定を行った結果、「適材適所の人事」、「多様な人材の確保」、「昇任・降任制度の問題」については一%有意

水準で有意であった。つまり、自治体規模による区分によって「適材適所の人事」、「多様な人材の確保」、「昇任・降任制度の問題」に差があるということがいえる。

次に、グラフより自治体規模における傾向を見る。改革の取組みについての三クラスターについてであるが、「適材適所の人事」、「多様な人材の確保」、「人事制度の多様化」については、自治体規模が大きくなるほど高くなる傾向にある。このことから、全体として、自治体規模が大きくなるにつれて改革の取組みが進展している状況が分かる。

また、以上のことから、「適材適所の人事」、「多様な人材の確保」については、自治体区分によって差があり、自治体規模が大きくなるほど高くなる傾向にあるということがいえる。

五 調査結果にみる自治体の人事の現状と課題

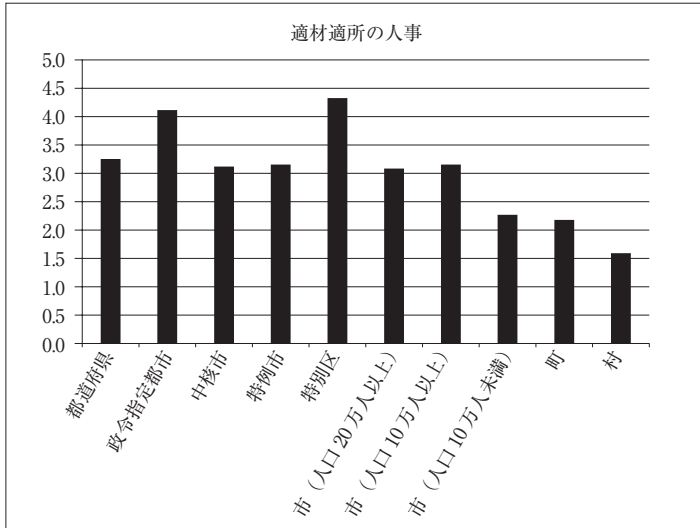
本章では、全国自治体の実態調査結果を踏まえた実態分析のポイントをまとめるとともに、それを踏まえながら自治体の人事システムの現状と課題について論じる。はじめに各間の結果全体については次のとおりである。

新しい人事システム改革の取組み状況についての項目の中で、「実施している」が多数となっているのは、「学歴制限の撤廃」、「年功序列原則の見直し」、「希望降任制

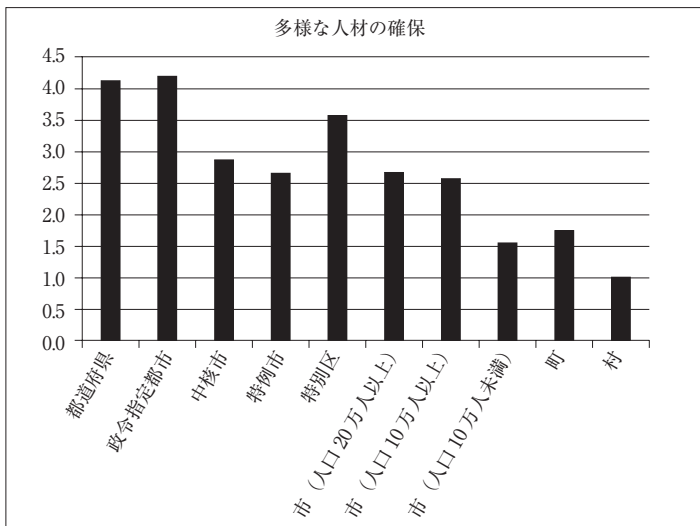
〔表―14〕 「従来型人事システムの問題の認識」 および 「新しい人事システム改革の取組み状況」の自治体規模との関係

	適材適所の人事	多様な人材の確保	人事制度の多様化	人事の硬直性	昇任・降任制度の問題
都道府県	3.2	4.1	1.7	2.2	3
政令指定都市	4.1	4.2	1.3	2.2	3.3
中核市	3.1	2.9	1.6	2	3.3
特例市	3.1	2.7	1.6	2.3	3.6
特別区	4.3	3.6	1.3	2.2	4.2
市(人口20万人以上)	3.1	2.7	1.5	2.5	2.9
市(人口10万人以上)	3.1	2.6	1.5	2.2	3.4
市(人口10万人未満)	2.3	1.6	1.2	2.2	3.1
町	2.2	1.8	1.4	2.1	2.6
村	1.6	1	1	2.9	3

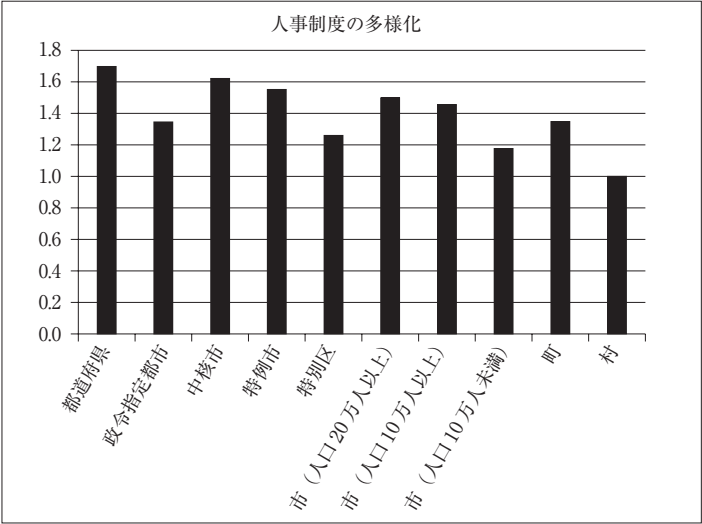
〔図—7〕 自治体規模と適材適所の人事



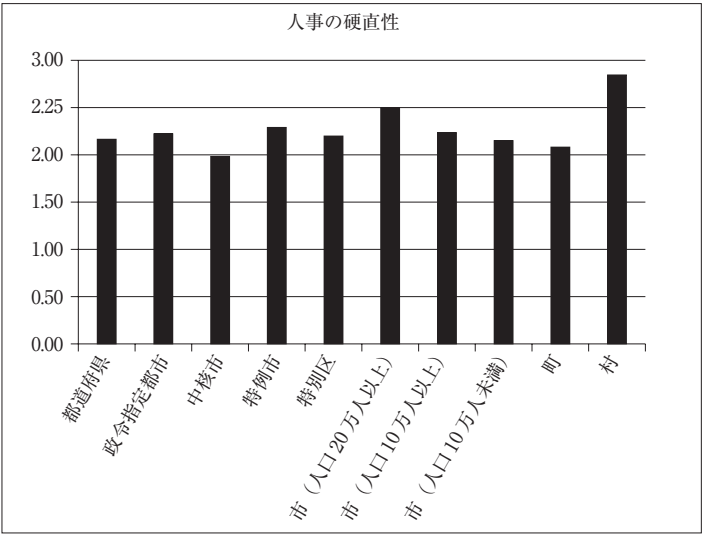
〔図—8〕 自治体規模と多様な人材の確保



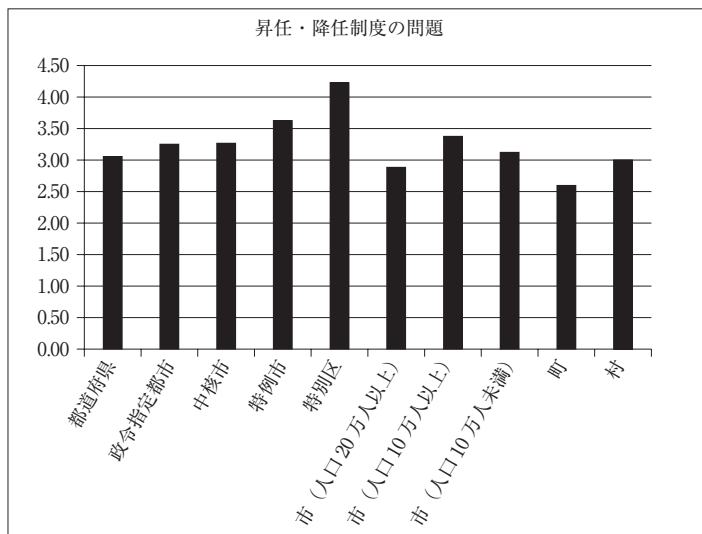
〔図一9〕 自治体規模と人事制度の多様化



〔図一10〕 自治体規模と人事の硬直性



〔図一1〕 自治体規模と昇任・降任制度の問題



度」、「分限処分降任の実施」、「上司による人事評価」、「外部団体との人事交流」である。「実施も検討していない」が多数となっているのは、「年齢制限の撤廃」、「終身雇用原則の見直し」、「内部補充原則の見直し」、「外部公募採用」、「昇任試験」、「昇任希望者限定」、「本人の選択余地拡大」、「組織内公募」、「FA制度」、「専門職制度」、「部下による人事評価」、「天下りの見直し」、「特別職ポストへの置換え」である。新しい人事システム改革の取組み状況については、全体としては、多くの項目において改革を実施している割合は大きくはない状況にあるが、様々な人事システム改革が一定の自治体において取り組まれている状況も明らかになった。

従来型人事システムに対する問題の認識についての項目の中で、「問題がある」が多数となっているのは、「分限処分降任なしの問題」、「上司による人事評価なしの問題」である。「問題はない」が多数となっているのは、「年齢制限の問題」、「学歴制限の問題」、「内部補充原則の問題」、「特別職ポストへの置換えなしの問題」である。従来型人事システムに対する問題の認識については、全体として少ない状況にあるといえる。「分限処分降任の実施」と「人事評価」についてはそれぞれ地方公務

員法に規定されている法律上の制度であり、自治体にとっては、本来的に法律上の制度であるそれらの適切な運用が要求されるものである。そうしたことから「分限処分降任なしの問題」、「上司による人事評価なしの問題」の問題の認識につながっていると考えられる。

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ついての項目の中で、「必要である」が多数となっているのは、「分限処分降任の実施」、「上司による人事評価」である。「必要でない」が多数となっているのは、「年齢制限の撤廃」、「学歴制限の撤廃」、「特別職ポストへの置換え」である。

問1と問2の項目の相関関係の分析により、全体的にそれぞれの人事システムに対する問題認識とそれに対する改革の取組みに相関があることが分かるが、問題認識とそれに対する改革の取組みの相関において、特に低い結果となったのは、「問1年齢制限の撤廃」と「問2年齢制限の問題」、「問1終身雇用原則の見直し」と「問2終身雇用原則の問題」、「問1天下りの見直し」と「問2天下りの問題」、「問1特別職ポストへの置換え」と「問2特別職ポストへの置換えなしの問題」である。

次に、各人事システムの分析結果については次のとおりである。

従来の採用試験における「年齢制限」と「学歴制限」という制限の撤廃については、「年齢制限の撤廃」は「実施も検討もしていない」が多数となっているのに対して、「学歴制限の撤廃」は「実施している」が多数となっている。

「年齢制限の撤廃」よりも「学歴制限の撤廃」の方が実施が進んでいることが分かる。問題の認識についても「年齢制限」よりも「学歴制限」の方が、「問題がある」の割合が大きい。これらのことから「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が、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。「年齢制限の撤廃」および「学歴制限の撤廃」については、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というメリットや、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があることから、これらの改革、特に実施が進んでいない「年齢制限の撤廃」については今後の課題である。

従来型人事システムの柱である「終身雇用原則」および「年功序列原則」については、結果が分かれた。「終身雇用原則」については、見直しの実施は少数であり、問題の認識、および見直しの必要性の認識のいずれも低く、「年功序列原則」については、見直しの実施が多数であり、問題の認識、および見直しの必要性の認識のいずれも高いということが明らかになった。

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、その見直しを「実施も検討もしていない」が多数となっており、「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。問題の認識についても低い状況にある。ただし、「閉鎖型任用制」の従来型人事システムは基本として堅持しつつも、「開放型任用制」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一定割合の自治体で行われてきていることも明らかになった。日本の民間を含めた労働市場全体の問題等により、閉鎖型任用制から開放型任用制に変革するということは現実的には困難であるという現実を踏まえ、既存の閉鎖型任用制の範囲内で「外部公募採用」という改革に取り組んでいるのである。「外部公募採用」に取り組むにあたっては、広報、政策法務、財務マネジメント、IT化など、特定の政策課題にに応じて、必要なポストにおいて効果的に導入していくということが重要である。

「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・必要性の認識よりも「降任」における改革の取組み・必要性の認識の方が進んでおり、また、「昇任」に関わる「昇任試験なしの問題」および「昇任希望者限定なしの問題」と、

「降任」に関わる「希望降任制度なしの問題」および「分限処分降任なしの問題」を比較すると、「昇任」における問題の認識よりも「降任」における問題の認識の方が大きいということが明らかになった。「分限処分降任」の適切な運用、および「希望降任制度」の導入が改革の方向性として考えられるが、「分限処分降任」と「希望降任制度」は、適材適所の人事等の効果は同じ部分があるが、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効果があると考えられる。

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」の要素を取り入れている自治体がある割合で現れてきていることが明らかになった。ただし、従来型人事システムの人事異動である「組織主導型異動」に対する問題の認識は高くはない状況にある。

「組織内公募」については、職員内部の人事異動で実施できるため、実施における障害は大きくないにも関わらず、「実施も検討もしていない」が約半数と多数であった。ただし、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少しずつであるが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が多々あることを踏まえれば、「組織主導型異動」を基本としつつも、部分的に「組織内公募」を取り入れるということが課題として考えられる。

「専門職制度」については、「実施も検討もしていない」が約半数と多数であった。「専門職制度」は、キャリア・プラトリーの解消、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を踏まえれば、「専門職制度」の導入が今後の課題であると考えられる。

「上司による人事評価」については、「実施している」が多数となっているものの、約三割が実施していない状況にあり、人事評価の人事システムにおける役割の大きさ、重要さを考えれば問題が大きいと考えられる。多面評価の一

つである「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」が多数となっている。問題の認識についても、「上司による人事評価なしの問題」については、「問題がある」が多数となっているのに対して、「部下による人事評価」については、「問題がある」は多数となっていない。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」に比べて問題認識は相当低くなっており、また実施も進んでいないと考えられる。「人事評価」は人事マネジメントの中でも重要な位置付けにあり、様々な役割があることを踏まえれば、「人事評価」の実施が今後の課題であると考えられる。

また、以上のことから、「閉鎖型任用制」や「組織主導型異動」などの従来型人事システムの変革が困難な中で、従来型人事システムを基本としながらも、「採用試験における制限撤廃」、「外部公募採用」、「組織内公募制」などの新しい人事システム改革が取り組まれてきていることが明らかになった。これらの改革は、従来型人事システムに「開放性」と「柔軟性」を取り入れる改革であると考えられる。このように、従来型人事システムを基本としつつも、部分的・効果的に新しい人事システム改革を取り入れてそのメリットを活かしていくといったことが一つの改革の方向性として考えられる。

次に、多変量解析の結果は次のとおりである。

因子分析の結果からは、以下の点が明らかにになった。従来型人事システムに対する問題の認識についての一九の項目においては、「人事の硬直性」、「昇任・降任制度の問題」の因子を見出すことができる。

クラスター分析の結果からは、以下の点が明らかにになった。新しい人事システム改革の取組み状況についての一十九の項目においては、三つのクラスターに分類でき、それぞれのクラスターの性質については、「適材適所の人事」、「多様な人材確保」、「人事制度の多様化」と解釈することができる。

「従来型人事システムの問題の認識」についての二因子と、「新しい人事システム改革の取組み状況」についての三

クラスターの相関関係について分析した結果、「人事の硬直性」は「昇任・降任制度の問題」と相関があり、「昇任・降任制度の問題」は「適材適所の人事」と相関があり、「適材適所の人事」は「多様な人材確保」と相関があり、「多様な人材確保」は「人事制度の多様化」と相関があるということが明らかになった。特に問題の認識と改革の取組みの相関がある部分、すなわち「昇任・降任制度の問題」と「適材適所の人事」は重要であると考えられる。

「従来型人事システムの問題の認識」についての二因子および「新しい人事システム改革の取組み状況」についての三クラスターと自治体規模の関係については以下のとおりである。分散分析を行った結果、自治体規模による区分によって「適材適所の人事」、「多様な人材の確保」、「昇任・降任制度の問題」に差があるということが明らかになった。また、「適材適所の人事」、「多様な人材の確保」、「人事制度の多様化」については、自治体規模が大きくなるほど高くなる傾向にあることが明らかにになった。このことから、全体として、自治体規模が大きくなるにつれて改革の取組みが進展している状況が分かる。また、以上のことから、「適材適所の人事」、「多様な人材の確保」については、自治体規模による区分によって差があり、自治体規模が大きくなるほど改革の取組みが進展している傾向にあるということがいえる。なぜ自治体区分によってこうした差が生じているのか、そのさらなる解明については別論に委ねられるが、規模の小さい自治体での人事システム改革の進展が今後の課題と考えられる。

六 おわりに

本研究ではこれまで、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全国自治体実態調査の結果をもとに実態分析を行い、それを踏まえながら、自治体の人事システムの問題点、課題、そして人事システム改革について論じたところであるが、最後に今後に残された課題について述べる。

本研究の基となった実態調査では、各自治体における公務員の人事システムについての問題と改革の取組みの全体像を明らかにするため、限られた質問数の中で広範囲の内容について質問を行った。そのため、一つ一つの項目について、さらに深く掘り下げて質問・調査し、さらに実態の解明・分析について深めるといふ余地が残されている。さらに分析手法は他にも多々あり、様々な角度からの分析、あるいはより高度な分析により、分析を深めるといふ余地も残されている。以上は今後に残された課題である。

現在、各自治体で様々な行政改革が進められているが、「行政の核心」、「一切の行政の土台」である人事システムの改革は行政改革の要諦である。行政組織を実際に動かし、行政サービスを提供するのは「人」であり、「人」は自治体の最大の経営資源である。「人事システム改革なくして行政改革なし」といえよう。本稿においても様々な新しい人事システム改革を取り上げたが、地方分権・地域主権改革が進展し、自治体の行財政に光が当てられる中、自治体それぞれが、自己に適した人事システムの構築を目指し、自立的・主体的に人事システム改革を実践していくことが強く求められる。

今後、自治体の人事システム改革がさらに進展していくことが期待されるが、本研究が少しでもその糧となることを願ってやまない。

〔謝 辞〕

調査においては、多くの自治体の人事担当の方々から貴重な時間を割いていただき、回答にご協力いただいた。また、調査結果の分析をはじめ、全般にわたって本大学の照井孫久教授に多大なご協力をいただいた。本調査にご協力いただいたすべての方々に深甚なる謝辞を申し上げたい。

〔追 記〕

本稿は、筆者小野の東北公益文科大学大学院公益学研究科における博士学位論文「自治体の人事システム改革に関する研究」（平成二五年八月博士（公益学）授与）の第三章「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分析をもとに」を中心にまとめたものである。当論文では、自治体の人事システムに対して体系的・包括的・全体的に、先行研究を踏まえた分析、事例研究、サーベイ・データの分析を行った。それにより、自治体の人事システムをめぐる諸背景を整理し、人事システムおよびその改革の実態について把握・分析するとともに、それらを踏まえながら、自治体における人事システムの問題点、課題について、さらに人事システム改革の方向性について論じた。当論文の章立ては次のとおりである。

はじめに

序章 公務員人事システムをめぐる諸背景

第一章 自治体の人事システムについて

第二章 自治体における一般職の人事システム改革——人事システム改革の体系と先進取組事例

第三章 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分析をもとに

第四章 自治体における特別職の人事システム改革——上越市における「副市長制改革」を中心に

終章 本研究の総括

おわりに

（完）