

国と自治体の人事交流に関する一考察  
—総務省調査「国と地方公共団体との間の人事交流状況」の  
データをもとに—

小野 英一

東北公益文科大学総合研究論集第32号 抜刷

2017年7月18日発行

## 国と自治体の人事交流に関する一考察 —総務省調査「国と地方公共団体との間の人事交流状況」の データをもとに—

小野 英一

はじめに

1993年に衆参両院において「地方分権の推進に関する決議」が行われてから20年以上が経った。この「地方分権の推進に関する決議」を嚆矢として1990年代以降地方分権が進展し、国と自治体の関係は大きく変化してきた。そしてこの間、国と自治体における権限・財源の問題については絶えず議論の俎上に載せられてきた。

ところが、この権限・財源の問題に比べて、国と自治体における人事の問題については、十分俎上に載せられてきたとは言い難い。人事行政は「基盤行政」とも言われ（辻[1991]p.2）、行政にとって重要な位置付けにある。また、地方分権が進み国と自治体の関係が変化している中において、国と自治体における人事の問題は重要な問題である。本稿では、自治体の人事行政において、また国と自治体の関係においても重要な問題である国と自治体の人事交流の問題を取り上げる。

国と自治体の人事交流の実態については、1997年3月に総務庁（当時）が行った全省庁的な調査結果である「国と地方公共団体の間における人事交流状況」が公表されるまでは、全省庁にわたる具体的なデータが政府から公表されたことはなく、当調査結果は全省庁の中央官僚の自治体への出向の実態について政府が公表した初めてのデータであった（稲継[2000]p.2）<sup>1)</sup>。そして、1998年5月に閣議決定された「第一次地方分権推進計画」に「各省庁は、毎年度、それぞれ行われた人事交流の人数、相手先、ポストの実績をわかりやすい形で

<sup>1)</sup> 「国と地方公共団体間における人事交流状況」が公表される前も、各省庁大臣官房は当該省庁に関するデータを把握しており、また自治省では他省庁の分も含めてある程度のデータを把握していた。しかしながら全省庁にわたる具体的なデータについて政府から公表されたことはなかった（稲継[2000]p.2）。

公表するものとする」と記載されたことを受けて、国と自治体の人事交流についての調査である「国と地方公共団体との間の人事交流状況」を毎年公表するようになっていった（今井[2007a]pp.9-10）。本研究は、この「国と地方公共団体との間の人事交流状況」<sup>2)</sup>のデータをもとに国と自治体の人事交流について分析を行うものである。

本稿の構成は以下のとおりである。第1章では、先行研究を踏まえた本研究の位置付けについてまとめる。第2章では、国から自治体への出向について「国と地方公共団体との間の人事交流状況」のデータをもとに分析する。第3章では、自治体から国への出向について同データをもとに分析する。終章で全体をまとめ、結論と今後の課題について論じる。

## 第1章 先行研究を踏まえた本研究の位置付け

本章では先行研究を踏まえた本研究の位置付けについてまとめる。

「国と地方公共団体との間の人事交流状況」のデータを用いた分析の先行研究には今井[2007b]がある。今井[2007b]では2001年度から2006年度までの当データをもとに分析が行われたが、本研究ではさらにそれ以降2016年度までのデータも対象として加え分析を行う。2000年代後半以降も地方分権が引き続き進展したが、そうした2000年代後半以降これまでの状況についての分析もさらに加えるという意義、またより長期的なスパンで動向・状況を捉え、分析するという意義を本研究は有している。

また、同じく当データを用いた先行研究に東田[2012]がある。東田[2012]では当調査における2002年度、2007年度、2009年度、2011年度の4か年度を抽出し、そのデータをもとに国と自治体の人事交流における出向者数および出向者のポスト割合について分析しているものの、都道府県と市町村を分けず「地方」として一括りにしたデータを用いている。それに対して、本研究では都道府県と市町村に分けてデータの分析を行うという差異がある。都道府県と市町村では異なる傾向・特徴があるということを明らかにしたことも本研究の意義

---

<sup>2)</sup> 2012年度からは調査名称が「国と地方公共団体との間の人事交流の実施状況」となっており、年度により調査名称に若干の差異があるが、本稿では「国と地方公共団体との間の人事交流状況」で調査名称の記載を統一する。

の一つである。

喜多見[2010]は、2004年度の当データを踏まえながら、国から自治体への出向と自治体から国への出向の間においては、管理職ポストの割合に「非対称性」が見られるなどの分析を行ったが、喜多見[2010]を踏まえても、長期的な動向・状況を捉え、分析する、そして都道府県と市町村に分けてデータの分析を行うという本研究の意義がある。

小野[2013]においても2001年度から2011年度までの当データが取り上げられているが、データの数値や増減等の状況の確認に留まっており、あくまで本論に入る前の序論の中で背景・状況記述の一部として取り上げられているという位置付けである。本稿はさらにデータを追加してより長期的なスパンで動向・状況を捉えるとともに、分析を加え論文化したという意義がある。

また、毎年度の当調査の公表時に、総務省ではそれまでの出向者数の推移をまとめているが、出向におけるポスト割合については取り上げていない。国と自治体の関係を捉えるうえで出向におけるポスト割合は重要である。本稿は出向におけるポスト割合についての状況、長期的な動向を確認するものである。

## 第2章 国から自治体への出向について

本章では国から自治体への出向について、「国と地方公共団体との間の人事交流状況」における出向者のポスト割合のデータをもとに分析する（表1および表2、図1および図2参照）。

国から自治体への出向におけるポスト割合については、大半が課長級以上の幹部職ポストであり、また、都道府県への出向よりも市町村への出向の方が課長級以上の幹部職ポストの割合が大きく、特に次長級以上の高位ポストの割合が大きいということが明らかになった。

長期的な傾向としては、都道府県への出向については課長級以上の幹部職ポストの割合は減少傾向にあり、これに対して課長級未満の下位の職位は増加傾向にある。反対に市町村への出向については課長級以上の幹部職ポストの割合は増加傾向にあり、これに対して課長級未満の下位の職位は減少傾向にある。すなわち「都道府県における上位職位の減少と下位職位の増加」と、「市町村における上位職位の増加と下位職位の減少」という長期的な傾向が明らかにな

表1 国から都道府県への出向状況（ポスト別割合）

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
次長級以上	18.9%	18.7%	17.8%	17.6%	16.2%	17.0%	17.5%	17.5%	17.8%	17.2%	17.9%	17.3%	18.3%	18.0%	17.8%	17.5%
課長等	32.1%	31.6%	28.7%	27.6%	27.6%	27.5%	27.9%	27.6%	26.0%	24.8%	23.9%	24.9%	23.8%	23.6%	23.8%	24.3%
その他	49.0%	49.7%	53.5%	54.8%	56.2%	55.5%	54.7%	54.9%	56.3%	58.0%	58.2%	57.8%	57.9%	58.4%	58.4%	58.2%
計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

（出典）各年度の総務省調査「国と地方公共団体との間の人事交流状況」より筆者作成

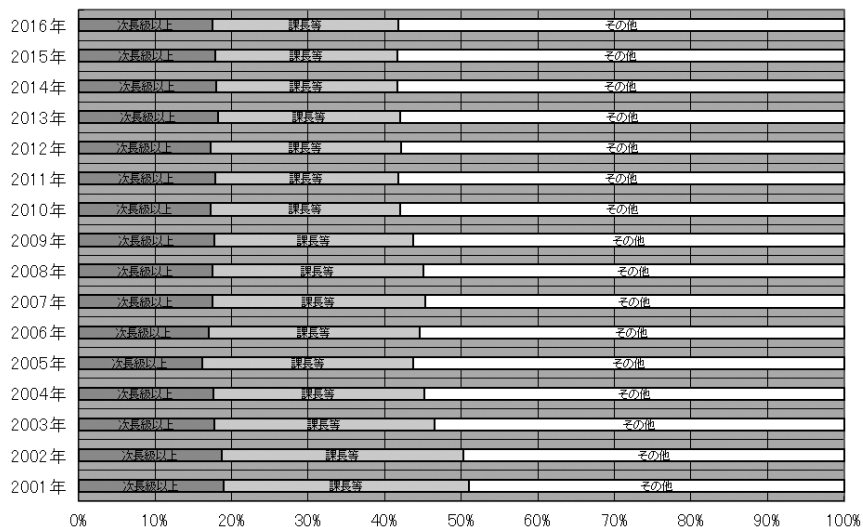


図1 国から都道府県への出向状況（ポスト別割合）

（出典）各年度の総務省調査「国と地方公共団体との間の人事交流状況」より筆者作成

った。都道府県と市町村で反対の傾向になっていることが分かる。

なお、今井[2007b]は2001年度から2006年度までの当調査のデータをもとに「2003年以降、国から都道府県に出向する一般職員と、国から市町村の管理職以上への出向者数が増えている」、「国から都道府県へ出向する管理職以上と、国から市町村に出向する一般職員については減少傾向がみられる」と論じているが、それらについては長期的な傾向・特徴となっていることが分かる。

東田[2012]は、2002年度、2007年度、2009年度、2011年度の4か年度の当データにおける出向者のポスト割合をもとに、都道府県と市町村を合わせた

表2 国から市町村への出向状況（ポスト別割合）

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
次長級以上	42.4%	45.6%	52.6%	53.2%	52.0%	51.2%	50.6%	53.7%	56.8%	56.1%	55.9%	55.7%	55.8%	57.2%	59.5%	59.4%
課長等	14.2%	13.9%	15.3%	17.8%	18.1%	21.2%	21.5%	17.9%	17.0%	17.7%	18.0%	21.0%	20.8%	19.7%	17.2%	17.1%
その他	43.4%	40.5%	32.2%	29.0%	29.9%	27.6%	27.9%	28.4%	26.3%	26.2%	26.1%	23.3%	23.4%	23.1%	23.3%	23.5%
計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

（出典）各年の総務省調査「国と地方公共団体との間の人事交流状況」より筆者作成

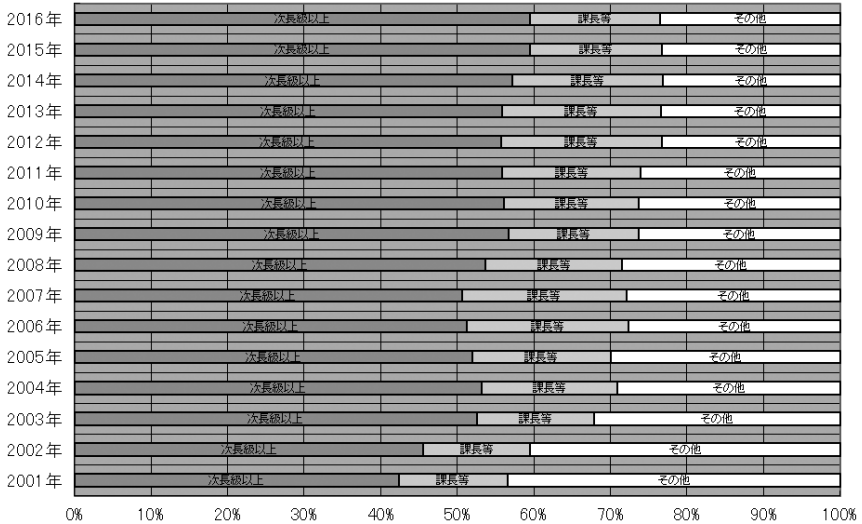


図2 国から市町村への出向状況（ポスト別割合）

（出典）各年度の総務省調査「国と地方公共団体との間の人事交流状況」より筆者作成

「地方」と国の間の人事交流が対等とはいえない状態にあると分析しているが、都道府県と市町村を分けて分析することにより、上記のとおり都道府県と市町村では出向者のポスト割合において異なる傾向・特徴があるということが明らかになった。

### 第3章 自治体から国への出向について

本章では自治体から国への出向者について、「国と地方公共団体との間の人事交流状況」における出向者のポスト割合のデータをもとに分析する（表3お

表3 都道府県から国への出向状況（ポスト別割合）

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
室長級以上	2.0%	1.9%	1.7%	1.5%	1.1%	1.5%	1.2%	0.9%	0.7%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.2%
課長補佐級	30.1%	30.0%	29.1%	29.5%	28.9%	28.5%	28.1%	29.8%	30.9%	30.0%	29.0%	27.6%	26.7%	27.2%	27.0%	26.4%
その他	67.8%	68.1%	69.2%	69.0%	70.0%	70.0%	70.8%	69.3%	68.4%	69.9%	70.9%	72.3%	73.2%	72.6%	72.8%	73.4%
計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

（出典）各年度の総務省調査「国と地方公共団体との間の人事交流状況」より筆者作成

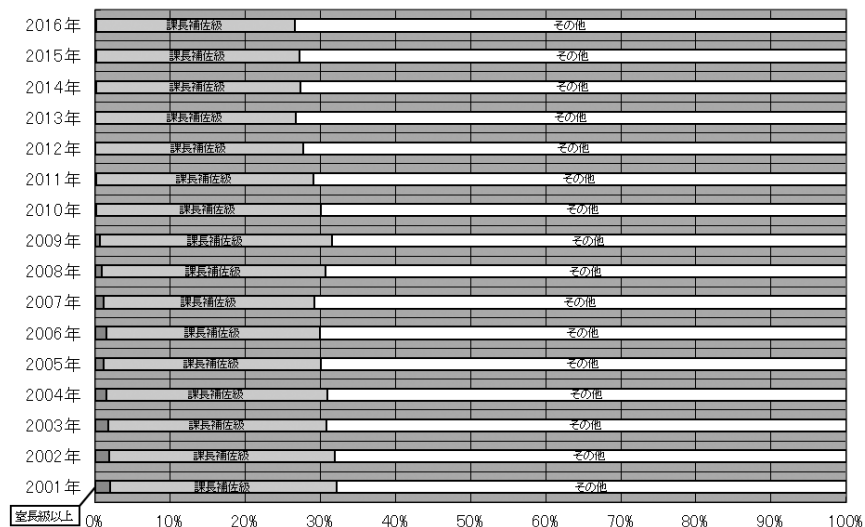


図3 都道府県から国への出向状況（ポスト別割合）

（出典）各年度の総務省調査「国と地方公共団体との間の人事交流状況」より筆者作成

よび表4、図3および図4参照）。

自治体から国への出向におけるポスト割合については、室長級以上の幹部職ポストは皆無である。前章で確認したとおり、国から自治体への出向については、反対にその大半が課長級以上の幹部職ポストであり、自治体から国への出向と国から自治体への出向を比較した場合、出向ポストの職位レベルに大きな差があることが分かる。

喜多見[2010]はこうした状況について2004年度の当データを踏まえて「非対称性」と評したが、本稿の以上のデータ分析の結果においても、「非対称性」

表4 市町村から国への出向状況（ポスト別割合）

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
室長級以上	0.0%	0.0%	1.5%	1.4%	1.3%	0.0%	0.0%	0.6%	1.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
課長補佐級	14.5%	14.9%	14.7%	14.4%	11.8%	14.4%	13.9%	11.7%	11.0%	9.3%	9.1%	7.9%	8.6%	9.7%	9.6%	9.1%
その他	85.5%	85.1%	83.8%	84.2%	86.8%	85.6%	86.1%	87.8%	87.8%	90.7%	90.9%	92.1%	91.4%	90.3%	90.4%	90.9%
計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(出典) 各年度の総務省調査「国と地方公共団体との間の人事交流状況」より筆者作成

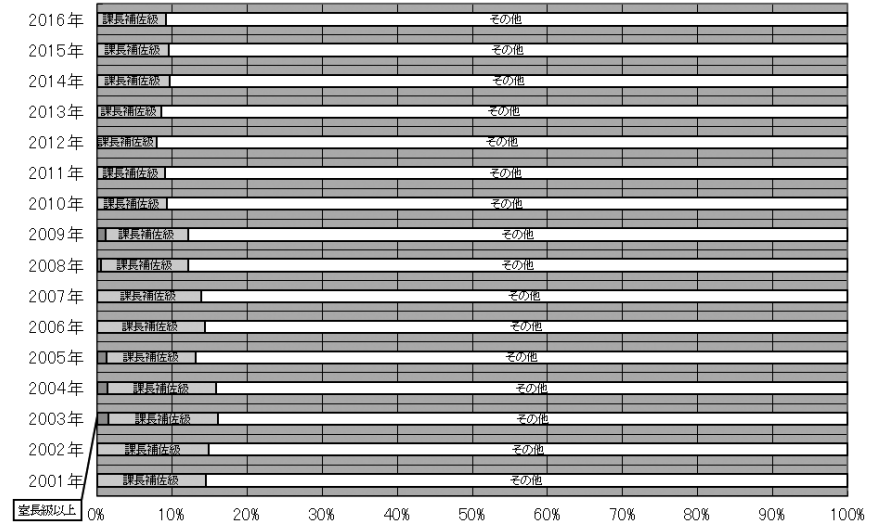


図4 市町村から国への出向状況（ポスト別割合）

(出典) 各年度の総務省調査「国と地方公共団体との間の人事交流状況」より筆者作成

の状況が明らかになった。特に市町村において、国からの出向者は大半が次長級以上であるのに対し、国への出向者は室長級以上は皆無であるといった実態があり、「非対称性」は著しい状況にあるといえる。

長期的な傾向としては、都道府県、市町村ともに、室長級以上および課長補佐級は減少傾向にあり、課長補佐級未満の下位の職位は増加傾向にある。前章の分析と合わせて捉えれば、特に市町村において、長期的な動向としてその「非対称性」が拡大しているということがいえる。



おわりに

本稿では総務省調査「国と地方公共団体との間の人事交流状況」のデータをもとに分析を行い、以下の点が明らかになった。

第一に、国から自治体への出向は大半が幹部職ポストであるのに対して、自治体から国への出向については幹部職ポストは皆無であるといった「非対称性」があることが確認できた。特に都道府県への出向よりも市町村への出向の方が課長級以上の幹部職ポストの割合が大きく、中でも次長級以上の高位ポストの割合が大きい。特に市町村において「非対称性」は著しい状況にあり、長期的な傾向として、その「非対称性」が拡大しているということが明らかになった。

第二に、国から自治体への出向におけるポスト割合の増減傾向について、「都道府県における上位職位の減少と下位職位の増加」と、「市町村における上位職位の増加と下位職位の減少」という長期的な傾向があり、都道府県と市町村では国からの出向のポスト割合の増減傾向が異なる傾向になっていることが明らかになった。

これまで地方分権改革が進められてきたものの、国と自治体の人事交流については「対等・平等」ではない関係が残存しているという状況に変化はなく、むしろそうした関係が拡大している状況にある。

ただし、国から自治体への出向については、自治体にとってデメリットだけではなく様々なメリットもあるということが指摘されている（秋月[2000a]; 稲継[2000]; 真淵[2009]）<sup>3)</sup>。本稿では国と自治体の人事交流の状況について一面を捉えたに過ぎず、これまでの国と自治体の人事交流についての評価、今後のあり方については、様々な面から検証される必要がある。

今後の研究課題について述べる。本研究は、国と自治体の人事交流について「国と地方公共団体との間の人事交流状況」のデータを用いた分析を中心とした研究であったが、以上については、あくまで全体的な定量的データの分析である。また、本稿のデータ上は表れていない様々な変化・動向もある<sup>4)</sup>。国と

<sup>3)</sup> 例えば真淵[2009]は、メリットとして「中央省庁とのパイプ役」、「人材の補填」、「組織の活性化」、「憎まれ役」、デメリットとして「昇進の頭打ち」、「年齢の不均衡」、「職員確保の困難」を挙げている。

<sup>4)</sup> 例えば、総務省から県の副知事への出向についても、従来、本省課長直前の40歳代半ばというのが出向時期の相場であったが、自民党政権から民主党政権に政権交代が行われた時期以降、50歳代で

自治体の人事交流の実態についてさらに解明するため、今後、省庁ごとのデータなどより詳細なデータの分析、そして定性的データとの接合も加え、さらに研究を発展させていくことが今後の課題として考えられる。

また、本稿は記述的研究が中心であり、要因についての因果的推論を行う研究については別論に委ねられる。国と自治体の人事交流の実態について明らかにしたうえで、その要因についての分析も加え、さらに解明を深めていくことも今後の課題である。

1990年代以降、地方分権が大きな政策テーマとなり、国と自治体の関係が大きく変化してきているところであるが、自治体の人事行政において、また国と自治体の関係においても重要な問題である国と自治体の人事交流の問題について、今後もさらなる注視と検証が必要である。

## 参考文献

- 秋月謙吾(2000a)「人事交流と地方政府(一)公共部門における人材戦略」『法學論叢』京都大学法学会,第147(5)号,pp.1-26
- 秋月謙吾(2000b)「人事交流と地方政府(二・完)公共部門における人材戦略」『法學論叢』京都大学法学会,第147(6)号,pp.1-20
- 稲継裕昭(2000)『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社
- 稲継裕昭(2012)「退職管理」村松岐夫編『最新公務員制度改革』学陽書房
- 今井照(2007a)「市町村・都道府県・国の相互人事交流(「出向」)の動向」『住民行政の窓』日本加除出版,pp.9-22
- 今井照(2007b)「人事交流の政府間関係」武藤博己編『自治体職員制度の設計 実態に即した人事行政改革』公人社,pp.163-192
- 小野英一(2013)『自治体の人事システム改革に関する研究』東北公益文科大学大学院博士論文
- 喜多見富太郎(2010)『地方自治護送船団—自治体経営規律の構造と改革』慈学社出版
- 辻清明(1991)『公務員制の研究』東京大学出版会

---

審議官になってから出向している例も少なくなってきたおり、変化が生じてきている(稲継[2012]p.144)

東田親司(2012)「国と地方公共団体との間の人事交流の問題点」『季刊行政管理研究』行政管理研究センター,第140号,pp.20-32

真淵勝(2009)『行政学』有斐閣

総務省『国と地方公共団体との間の人事交流状況』（各年度）