

# 地方自治体における人事異動に関するアンケート調査報告

中嶋 学・新川 達郎

## あらまし

2000年4月1日より施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」を受けて、今後ますます役割を増すと考えられる基礎自治体、その中でも中核をなす市レベルの自治体における人事異動の現状を把握し、実態を分析することを目的とし『地方自治体の一般職員の人事異動に関するアンケート』と題する調査を行った。その結果、次のような自治体における人事異動の特徴が得られた。(1)自治体の規模による人事異動形態の差異は小さい。(2)採用区分による人事異動形態の差異はほとんど存在しない。(3)自治体は組織の活性化を第一の目的として人事異動を行っており、それゆえ配属期間が異動対象者選定の際の基準となる。(4)配属期間はおおむね4年程度となっている。(5)人事異動の幅としては、なるべく以前に配属されたことのない部門へ、部門を越えて幅広く人事異動が行われている。

## 1. 調査の概要と経過

### 1.1 調査の目的と調査項目

『地方自治体の一般職員の人事異動に関するアンケート』と題するこの調査では、2000年4月1日より施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」を受けて、今後ますます役割を増すと考えられる基礎自治体、その中でも中核をなす市レベルの自治体における人事異動の現状を把握し、実態を分析することを目的としている。

地方自治体における人事異動形態に関しては、様々な職務を経験するジェネラリスト型が主流をなすといわれているが、このことを実証的に明らかにした研究は少なく、自治体の人事異動の研究は立遅れの観を否めない。そこで自治体における人事異動の現状の把握が、このアンケートの第1の目的となっている。

次に、人事異動の現状把握が必要な理由としては、地方分権改革に伴い組織能力（政策立案能力をはじめとする）の向上が求められる自治体において、組織の根幹を担う職員の能力形成がいかに行われているかを把握することにつながると考えるからである。職員の能力形成は、主に職場での仕事を通して育成されると考えられるので、自治体職員がいかなる能力を形成しているか、またはいかなる能力が求められるかは、職務経験という人事異動形態として表現されることになる。よって、自治体における人事異動の形態を観察することにより、今後ますます重要性をまず自治体の組織能力を考える手がかりとすることがアンケートの第2の目的となっている。

また、特に一般行政職員の人事異動と限定したのは、専門職と比較した場合に、採用後の訓練の比重が高いと考えられ、人事異動と能力形成の関連を明確に捉えられると考えるからである。

上記の目的から、以下の項目についてアンケートを行った。

- (1)人事異動形態に影響を与えられ  
自治体の職員構成に関する質問
- (2)人事異動を担当する人事担当組織に関する質問
- (3)人事異動形態に影響を与えられ  
人事政策に関する質問
- (4)人事異動の目的、人事異動が行われる月等

の人事異動政策の枠組みに関する質問

- (5) 配属期間に関する質問
- (6) 人事異動の幅に関する質問
- (7) 昇進・昇格に関する質問
- (8) 実際の人事異動形態を確認するための質問、回答者の職歴に関する質問等

## 1.2 調査の方法および実施

この調査では、政令指定都市を除く、全国すべての市レベルの自治体の人事担当組織に対して調査票による調査を行った。調査票は、電子メール及び郵送の2通りの方法により送付回収を行った。

電子メールと郵送という2通りの送付回収方法を取った理由は、調査経費の制限により、比較的経費の安い電子メールによる調査票送付の可能な自治体には電子メールによる送付回収を行い、電子メールアドレスが不明等の理由により電子メールによる調査票送付が不可能であった

自治体には、郵送による調査票の送付回収を行ったからである。結果としては、電子メールにより528の自治体、郵送により130の自治体へ調査票の送付を行った。

本調査の実施にあたっては、アンケート用紙の郵送による送付回収を2001年9月17日から10月15日にかけて行った。電子メール分に関しては、2001年9月10日から10月1日にかけて送付回収を実施し、回収期限直後の10月2日には、未回収の自治体に対して回答を再度お願いする再依頼状を電子メールにより送付し、10月15日までの回答をお願いした。

調査票の回収率は、下表の通りである。

また、ご協力いただいた自治体を職員数により区分すると下表のようになる(職員数500人以下、501～1000人、1001～2000人、2001～3000人、3001人以上の自治体をそれぞれ、500人以下、1000人以下、2000人以下、3000人以下、3001人以上と記述している)。

表1-2-1 調査票回収状況

	回答数	対象自治体数	回収率(%)
電子メール分	198	528	37.5
郵送分	54	130	41.5
合計	252	658	38.3

表1-2-2 職員数ごとの回答数

回答数	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
	87	88	46	11	20

## 2. 調査により得られた事実

### 2.1 職員構成

調査にご協力いただいた自治体の職員構成を簡単にまとめておく。全体の職員数に占める一

般行政職員の割合は、自治体規模が大きくなるに従い減少する傾向がある。また、いずれの規模の自治体においても、大卒職員の占める割合は5割程度である。ただし、500人以下、1000人以下の自治体に比べ、3000人以下、3001人以上の自治体においては、大卒職員の割合が若干高くなる傾向がある。

表2-1 各自治体の職員構成

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
平均職員数(人)	395.2	709.6	1351.7	2315.3	3972.5
平均一般行政職員数(人)	253.1	377.5	639.3	1033.6	1821.7
一般行政職員割合(%)	64.0	53.2	47.3	44.6	45.9
大卒職員割合(%)	47.7	47.5	51.6	52.7	52.3

## 2.2 人事担当組織

次に人事を担当している組織をみておく。

人事担当組織の構成員数をみると、自治体規模に比例し増加している。

人事異動を担当している組織の名称は、部レベルでは総務の割合が高く、いずれの規模の自治体においても過半数を占めている。次に課レベルをみると、500人以下の自治体では過半数が総務という名称を用いているのに対し、自治体規模が大きくなると人事課及び職員課という名称が多くなる傾向があり、3000人以下、3001人以上の規模の大きな自治体では、すべての自治体が人事課、または職員課という名称を用いている。係レベルでは、人事係および職員係という名称の割合が比較的高い。

人事異動を担当している職員数は、おおむね規模に比例し増加している。

各事業部における人事を専門的に行っている組織の有無については、3001人以上の自治体は例外となるものの、おおむね自治体の規模に比例してその割合は増加しており、規模の大きな自治体ほど人事管理業務の分業が生じる傾向があるといえる。人事の分業を行っている組織としては、教育委員会、水道局、消防局、市立病院、保育士の人事担当組織があげられる。

人事担当組織と各事業部門の人事担当間の役割分担を大きく分けると、行政職の人事異動は人事担当組織において、各事業部の専門職員の人事異動は事業部門で行う形態と、各事業部門がその事業部門の異動原案を作成し、人事担当組織が原案を調整・決定する形態に分かれる。

表2 - 2 各自治体の人事担当組織

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
人事組織職員数(人)	5.5	6.8	9.9	12.1	19.1
人事異動担当職員数(人)	2.6	2.9	3.9	3.6	5.0
各事業部に人事担当組織をもつ自治体の割合(%)	6.9	12.5	26.1	27.3	20.0

## 2.3 人事政策

自治体独自と思われる人事政策・人事管理基本方針としては、人材育成基本方針の策定、自己申告制、庁内公募制、勤務評定の導入等をあげる自治体が多かった。

3001人以上の自治体の35.0%が、現在の人事政策・人事管理方針を1997年以降(本調査の調査時点から5年以内)に策定しているものの、そ

れ以外の規模の自治体では1997年以降に人事政策・人事管理方針を策定している割合は2割程度にとどまっている。現在の人事政策・人事管理方針を策定する契機としては、行財政改革の必要性、地方分権一括法の施行が主なものとなっている。人事政策・人事管理方針を策定する際に、なんらかの事例を参考とした自治体の割合は低い、参考とされているのは先進的な自治体の事例である。

表2 - 3 - 1 1997年以降に人事政策・人事管理基本方針を策定した自治体の割合

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
策定した自治体の割合(%)	19.5	21.6	15.2	18.2	35.0

表2 - 3 - 2 現在の人事政策・人事管理方針策定時の参考事例の有無

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
ある(%)	5.7	6.8	10.9	0.0	25.0
ない(%)	66.7	46.6	41.3	45.5	30.0
無回答(%)	27.6	46.6	47.8	54.5	45.0

## 2.4 人事異動政策の大枠

配属期間の長さ、人事異動の目的や時期、異動対象者の選定、昇進・昇格や人事異動の決定パターンなど、個別人事異動政策の前提として、人事異動政策の大枠をみておきたい。

人事異動の目的としては、組織の活性化の占める比重が大きい。組織の活性化に次いで、人材育成および組織の効率化をあげる自治体が多い。

大部分の自治体が4月に全職員を対象に人事異動を行っており、2～3割程度の職員が異動する。また、人事異動に際し、あらかじめ人事異動の枠配分を決めている自治体は、規模の大きさを問わずほとんど存在しない。

異動対象者の選定にあたっては、いずれの自治体においても人事担当組織の役割が大きい。また昇進・昇格以外の異動対象者の選定基準としては、いずれの自治体においても職場における配属年数が最も重要な目安となっている。

昇進にあたっての人事異動形態をみると、係長級への昇進に関しては、所属課内または所属部門を越えて異動するケースが比較的多くなっている。課長級への昇進については、所属部門を越えて異動するケースが比較的多い。

人事担当組織が策定した異動案が首長により決定されるまでに、人事担当組織が各部門との折衝を行わないとしている自治体が過半数を占めており、このことも人事担当組織の役割の大きさを裏付けている。折衝が行われる場合の参

加者は、人事担当組織の部長、課長、係長と各事業部門の部長、課長という場合が多く、折衝の焦点は人事異動により生じる要員面、能力面での事務遂行への影響が主となっている。

新規採用職員の初配属先として望ましい課としては、市民課、税務関連の課、福祉関連の課、保険年金関連の課をあげる自治体が多く、また初配属先を決める際に重視する点としては、市民との対応が多いこと、本人の性格・適性、受入れ課の要員数が多いことがあげられている。

異動先について、大部分の自治体が職員の希望を聴く制度を設けており、職員は自己申告書、異動希望調査書等の提出といった自己申告制度により異動希望を述べる機会が与えられている。人事異動にあたり職員の希望が反映される程度については「ある程度」と回答した自治体の割合が高いが、500人以下、1000人以下の自治体においては「参考程度」という回答の割合が、他の自治体と比較すると高いという特徴がある。また、職員が希望通りに配属される場合としては、本人の適性・能力と異動先の状況（ポストの空具合、職員の配置バランス等）が一致している、健康上の問題がある、意欲が高い場合があげられる。

退職をひかえた職員に対しては、規模の大きな自治体ほど配慮を行う傾向があり、配慮の内容としては、退職を1～2年後に控えた職員の人事異動はなるべく避けることである。

表2-4-1-a 人事異動の目的（全ポイント：第1順位の異動目的を11ポイントとし、以下第11順位の1ポイントまでの合計；複数回答）

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
人材育成	690	730	323	79	145
適性の発見	468	516	202	63	87
組織改革への対応	516	493	210	63	116
部門間交流	323	342	108	45	66
動機付け	199	290	116	30	57
組織の活性化	857	843	377	103	143
職員配置のアンバランス	394	401	175	47	86
組織の効率化	706	697	263	52	117
キャリアを積むため	216	260	88	37	64
昇進・昇格のため	269	288	151	33	52
その他	41	69	49	15	11

表2-4-1-b 人事異動の目的(上位2項目のポイント:第1順位の異動目的の11ポイント、第2順位の10ポイントの合計;複数回答)

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
人材育成	289	335	137	41	77
適性の発見	111	82	40	0	30
組織改革への対応	92	97	62	30	11
部門間交流	21	50	21	11	0
動機付け	0	51	21	0	20
組織の活性化	695	701	300	86	107
職員配置のアンバランス	82	30	41	10	21
組織の効率化	453	367	135	21	60
キャリアを積むため	10	41	10	0	0
昇進・昇格のため	31	41	21	0	10
その他	33	33	22	11	0

表2-4-2 人事異動が行われる月(複数回答)

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
4月(%)	97.7	100.0	95.7	100.0	95.0
7月(%)	3.4	9.1	2.2	9.1	0.0
10月(%)	5.7	6.8	10.9	18.2	15.0
その他(%)	5.7	3.4	4.3	0.0	10.0

表2-4-3 4月に全職員に対して何割の職員が異動するか

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
異動する職員の割合(%)	27.8	26.9	26.4	27.1	23.2

表2-4-4 人事異動の際に、異動する職員の枠配分はあらかじめ決まっているか(複数回答)

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
市役所全体で何人という枠(%)	0.0	1.1	0.0	0.0	5.0
各事業部門間で何人という枠(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
本庁と出先機関で何人という枠(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
管理職で何人という枠(%)	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0
管理職以外で何人という枠(%)	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0
決まっていない(%)	95.4	95.5	97.8	100.0	90.0
その他(%)	2.3	2.3	2.2	0.0	5.0

表2-4-5 異動対象者の選定を行う組織

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
人事担当組織(%)	91.0	95.5	78.3	81.8	80.0
異動対象者の所属課(%)	0.0	0.0	2.2	0.0	0.0
その他(%)	8.0	3.4	17.4	18.2	20.0
無回答(%)	1.1	1.1	2.2	0.0	0.0

表2-4-6-a 異動対象者の選定基準(全ポイント:第1順位の選定基準を7ポイントとし、以下第7順位の1ポイントまでの合計;複数回答)

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
配属年数	567	586	255	65	114
本人の希望	350	352	173	48	79
上司の判断	269	351	145	41	74
知識・専門性	376	401	167	31	77
他職場からの要望	109	150	53	17	36
経験した職務	274	245	111	28	48
その他	31	38	24	0	7

表2-4-6-b 異動対象者の選定基準（上位2項目のポイント：第1順位の選定基準の7ポイント、第2順位の6ポイントの合計；複数回答）

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
配属年数	535	558	236	55	109
本人の希望	209	178	87	24	55
上司の判断	94	143	89	20	23
知識・専門性	204	215	70	13	23
他職場からの要望	0	6	0	0	0
経験した職務	42	24	12	18	6
その他	21	14	21	0	7

表2-4-7 係長級への昇進の際の人事異動形態

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
部門を越えて異動(%)	49.5	37.1	34.0	34.3	40.5
部門内の他課へ異動(%)	25.8	23.7	22.3	13.9	20.8
異動せず同じ課に留まる(%)	25.0	39.2	45.2	51.9	38.7
その他(%)	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0

表2-4-8 課長級への昇進の際の人事異動形態

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
部門を越えて異動(%)	64.8	46.1	48.5	40.0	59.7
部門内の他課へ異動(%)	23.7	26.3	27.2	11.3	20.0
異動せず同じ課に留まる(%)	12.4	27.2	23.4	46.0	20.4
その他(%)	0.0	0.2	0.0	2.5	0.0

表2-4-9 異動案が決定されるまでに、各部門との折衝を行うか

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
常に行われる(%)	12.6	12.5	15.2	18.2	20.0
各部門から要請がある場合は行われる(%)	10.3	9.1	13.0	18.2	5.0
行われない(%)	67.8	63.6	65.2	54.5	60.0
その他(%)	8.0	13.6	4.3	9.1	10.0
無回答(%)	1.1	1.1	2.2	0.0	5.0

表2-4-10 異動先の希望を聴く制度の有無

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
ある(%)	70.1	73.9	87.0	90.9	85.0
ない(%)	28.7	23.9	8.7	9.1	15.0
無回答(%)	1.1	2.3	4.3	0.0	0.0

表2-4-11 希望が人事異動に反映される程度

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
非常に重視(%)	5.7	3.4	6.5	18.2	20.0
ある程度重視(%)	44.8	48.9	67.4	54.5	55.0
参考程度(%)	34.5	34.1	19.6	9.1	10.0
その他(%)	8.0	5.9	0.0	9.1	15.0
無回答(%)	6.9	8.0	6.5	9.1	0.0

表2-4-12 退職をひかえた職員に対する配慮の有無

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
ある(%)	28.7	35.2	47.8	54.5	70.0
ない(%)	71.3	64.8	50.0	45.5	25.0
無回答(%)	0.0	0.0	2.2	0.0	5.0

## 2.5 配属期間

前節で述べたように、昇進・昇格以外の異動対象者の選定基準としては、いずれの自治体においても職場における配属期間が最も重要な目安となっており、配属期間の長さは人事異動を考える際の重要な要素である。

いずれの規模の自治体においても、一般行政職員の平均的な配属年数はおおむね4年程度である。ただし、自治体規模が大きくなるほど配属年数は若干長くなる傾向がある。いずれの規模の自治体でも過半数が、配属年数が他課と比較し長くなる傾向のある課が存在するとしており、電算業務担当課、財政担当課、人事担当課、税務担当課の配属が長くなる傾向がある。専門的な知識、一定期間の経験の必要性および業務の継続性が、長期配属の主な理由となっている。

配属期間を採用区分別にみると、自治体の規模を問わず、採用区分による配属年数の差異はほとんど存在しない。その理由としては、採用後は採用区分により職務内容の差を設けていないこと、採用区分に関わらず様々な経験を積む必要性があげられている。

管理職である課長級以上の職員とそれ以外の職員では配属期間に相違はあるのだろうか。規模の小さな自治体ほど課長級以上の職員とそれ以外の職員との間に配属期間の差異は生じないと回答している割合が高い。差異の程度は、課長

級以上の職員の配属年数がおおむね3年弱であるのに対し、それ以外の職員の配属年数は4年強となっている。差異の生じる理由としては、管理職は管理業務が中心となるため実務に精通する必要が比較的少ない、管理職は政策判断が要求されるため幅広い知識が必要とされる、職務権限が大きい管理職の人事異動は組織の活性化につながるという人事政策上の理由と、退職に伴う空ポストの補充という理由があり、500人以下、1000人以下の規模の小さい自治体において後者の割合が高い。

10年前の配属期間の長さを聞いたところ、いずれの規模の自治体においても、現在の配属期間よりも若干長かったようである。配属期間が若干ではあるが短期化しているのは、市政全体を把握するために様々な職務経験を積ませる、長期配属による弊害をさけるという理由からである。

将来的に配属期間がどのように変化するかをたずねたところ、「分からない」、「変わらない」という回答が多数を占めた。理由をみると、地方分権による自治体の役割の増加、行政需要の高度・複雑化に伴う業務の専門化、行財政改革に伴う定員削減による効率化の必要性から長期配属の必要性が認識されている一方、組織の活性化、柔軟に行政需要に対応できる幅広い視野をもった人材育成の必要という短期配属への要請があり、人事担当者は長期配属の要請と短期配属の要請というジレンマに立たされているようである。

表2-5-1 職員の1つの課への平均配属期間

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
平均配属年数(年)	4.0	4.1	4.2	4.4	4.5

表2-5-2 配属年数が長期化する課の有無

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
ある(%)	54.0	62.5	65.2	54.5	70.0
ない(%)	46.0	36.4	26.1	45.5	25.0
無回答(%)	0.0	1.1	8.7	0.0	5.0

表2-5-3 採用区分毎の1つの課への平均配属年数

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
上級職(年)	4.0	4.2	3.9	4.4	4.7
中級職(年)	4.1	4.2	3.9	4.4	4.6
初級職(年)	3.9	4.2	3.9	4.4	4.7

表2-5-4 課長級以上の職員と課長級まへの職員との平均配属年数の差異の有無

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
ある(%)	29.9	37.5	37.0	63.6	40.0
ない(%)	69.0	60.2	58.7	36.4	35.0
無回答(%)	1.1	2.3	4.3	0.0	25.0

表2-5-5 課長級職員と課長級まへの職員の平均配属年数

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
課長級以上(年)	3.0	3.0	2.7	2.6	2.6
課長級まえ(年)	4.3	4.4	4.1	4.3	4.3

表2-5-6 10年前の1つの課への平均配属年数

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
10年前の平均配属年数(年)	4.3	4.3	4.1	5.2	4.9

表2-5-7 将来的な平均配属年数の変化

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
長期化(%)	16.1	21.6	23.9	9.1	10.0
短期化(%)	5.7	4.5	6.5	18.2	10.0
変わらない(%)	35.6	36.4	23.9	9.1	15.0
分からない(%)	42.5	33.0	39.1	63.6	55.0
無回答(%)	0.0	4.5	6.5	0.0	10.0

## 2.6 人事異動の幅

自治体職員がいかなる能力を形成しているかが、職務経験という人事異動形態として表現されるとすれば、人事異動の幅は自治体職員の能力形成を考える上で配属期間とならび重要な要素となる。

標準的な人事異動形態を採用区分毎にたずねたところ、いずれの採用区分においても「なるべく以前に配属されたことのない部門へ、部門を越えて異動」という回答の割合が高く、人事異動の幅は広いといえる。ただし、規模の大きな自治体では「その他」の割合が高くなっている。「その他」の内容としては、本人の適性の考慮をあげる自治体が比較的多い。採用区分毎に差異が生じない理由としては、配属期間の場合と同様に、採用後は採用区分により職務内容の差を設けておらず、採用区分に関わらず様々な経験を積む必要があることをあげている。

課長級以上の職員の職務内容は管理業務であり、それ以外の職員の職務とは質的に異なると考えられるが、その差異は人事異動形態に何らかの影響を与えているのだろうか。まずは、「課

長昇進後に、課長になる前に経験した課へ、積極的に異動させる方針ですか」という質問に対しては、「場合により異なる」、「適材適所を重視する」という理由から「いいえ」とする回答が多く、積極的に異動させる方針ではないようである。ただし、実際には課長昇進後に経験課に異動する割合は、3000人以下の自治体を例外として、規模の小さな自治体ほど高い傾向がある。

課長昇進後の標準的な人事異動形態をたずねたところ、「その他」という回答の割合が高く、その内容としては、「場合により異なる」、「適材適所を重視する」があげられており、課長以上の職員の人事異動形態に関しては、特定のパターンがあるというよりも、その時々状況に応じ流動的に対応していることがうかがわれる。

業務の複雑化による専門性の必要性、行財政改革等に伴う定員削減による事務処理の効率化の要請は、人事異動の幅を狭くすると考えられるが、10年前と比較して、職員が過去に経験した課に再配属される傾向は特に強くなってはいないようである。また将来的な再配属の傾向については、「分からない」とする回答が多かった。



表2-6-1-a 採用区分毎の標準的な人事異動形態（上級職）

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
配属されたことのない部門へ部門を越えて(%)	71.6	68.8	65.1	54.5	40.0
部門を越えて異動するが、特定の部門を複数回(%)	6.8	11.3	4.7	9.1	0.0
部門内で、配属されたことのない課(%)	4.1	1.3	2.3	0.0	10.0
部門内で特定の課を複数回(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
同一の課に長期配属(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
その他(%)	14.9	15.0	20.9	36.4	40.0
無回答(%)	2.7	3.8	7.0	0.0	10.0

表2-6-1-b 採用区分毎の標準的な人事異動形態（中級職）

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
配属されたことのない部門へ部門を越えて(%)	70.3	65.0	67.4	54.5	30.0
部門を越えて異動するが、特定の部門を複数回(%)	6.8	8.8	2.3	9.1	0.0
部門内で、配属されたことのない課(%)	4.1	1.3	2.3	0.0	10.0
部門内で特定の課を複数回(%)	1.4	1.3	0.0	0.0	0.0
同一の課に長期配属(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
その他(%)	14.9	13.8	18.6	36.4	35.0
無回答(%)	2.7	8.8	9.3	0.0	25.0

表2-6-1-c 採用区分毎の標準的な人事異動形態（初級職）

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
配属されたことのない部門へ部門を越えて(%)	73.0	67.5	67.4	54.5	40.0
部門を越えて異動するが、特定の部門を複数回(%)	6.8	11.3	2.3	9.1	0.0
部門内で、配属されたことのない課(%)	4.1	1.3	2.3	0.0	10.0
部門内で特定の課を複数回(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
同一の課に長期配属(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
その他(%)	14.9	13.8	20.9	36.4	40.0
無回答(%)	1.4	6.3	7.0	0.0	10.0

表2-6-1-d 採用区分毎の標準的な人事異動形態（採用区分なし）

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
配属されたことのない部門へ部門を越えて(%)	69.2	62.5	33.3	-	-
部門を越えて異動するが、特定の部門を複数回(%)	7.7	12.5	0.0	-	-
部門内で、配属されたことのない課(%)	7.7	0.0	0.0	-	-
部門内で特定の課を複数回(%)	0.0	0.0	0.0	-	-
同一の課に長期配属(%)	0.0	0.0	0.0	-	-
その他(%)	15.4	25.0	33.3	-	-
無回答(%)	0.0	0.0	33.3	-	-

表2-6-2 課長級昇進後に、課長級になる前に経験した課へ積極的に異動させるか

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
はい(%)	32.2	25.0	21.7	18.2	5.0
いいえ(%)	59.8	65.9	69.6	72.7	65.0
無回答(%)	8.0	9.1	8.7	9.1	30.0

表2-6-3 課長昇進後に、課長級になる前に経験した課へ、実際に異動する割合

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
実際に異動する割合(%)	50.5	45.6	36.5	47.5	28.8

表2-6-4 課長昇進後の標準的な人事異動形態

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
配属されたことのない部門へ部門を越えて(%)	27.6	26.1	19.6	18.2	15.0
部門を越えて異動するが、特定の部門を複数回(%)	19.5	15.9	8.7	0.0	5.0
部門内で、配属されたことのない課(%)	1.1	3.4	4.3	0.0	0.0
部門内で特定の課を複数回(%)	2.3	3.4	4.3	0.0	0.0
同一の課に長期配属(%)	2.3	1.1	0.0	0.0	0.0
その他(%)	39.1	46.6	56.5	72.7	60.0
無回答(%)	8.0	3.4	6.5	9.1	20.0

表2-6-5 10年前と比べ、以前経験した課への再配属の傾向は強くなっているか

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
はい(%)	18.4	22.7	30.4	9.1	20.0
いいえ(%)	74.7	71.6	63.0	63.6	50.0
無回答(%)	6.9	5.7	6.5	27.3	30.0

表2-6-6 経験課への将来的な再配属の傾向の変化

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
強くなる(%)	17.2	19.3	30.4	9.1	15.0
弱くなる(%)	5.7	4.5	2.2	9.1	0.0
変わらない(%)	19.5	19.3	17.4	9.1	5.0
分からない(%)	54.0	56.8	45.7	63.6	80.0
無回答(%)	3.4	0.0	4.3	9.1	0.0

## 2.7 昇進・昇格

公務員の昇進は、いわゆる「遅い昇進」、「遅い選抜」方式であり、昇進格差が生じる時期を遅くすることにより、長期の競争を強め、職員の能力開発を促しているとされている。昇進の実態はどのようになっているのだろうか。

採用後はじめて昇進に差が生じる時期は、おおむね規模の大きな自治体のほうが早い傾向がある。また、採用区分別では大卒程度、短大卒程度、高卒程度の順に差が生じる時期が早くなる。

昇進の見込みがなくなる職員が50%に達する

時期についても、おおむね規模の大きな自治体のほうが早い傾向があり、採用区分別では大卒程度、短大卒程度、高卒程度の順に差が生じる時期が早くなる。

自治体の規模を問わず、過半数の自治体は昇進・昇格試験を実施していないが、3000人以下、3001人以上の大規模な自治体の方が試験を実施している割合は高い。試験は主事、主任、主査、係長への昇進・昇格の際に行われることが多く、試験内容は、筆記試験、論文試験、面接、勤務評定のいずれかの組合せとなっている。

表 2 - 7 - 1 初めて昇進に差が生じる時期

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
上級職(年)	15.8	14.6	11.6	12.2	10.9
中級職(年)	17.2	16.4	13.0	13.3	13.0
初級職(年)	18.3	18.0	14.8	14.5	15.5
採用区分なし(年)	15.7	17.1	14.0	-	-

表 2 - 7 - 2 それ以上昇進の見込みがなくなる職員が50%に達する時期

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
上級職(年)	29.2	28.3	26.9	18.0	20.3
中級職(年)	30.2	30.0	27.8	20.0	21.7
初級職(年)	31.2	31.2	29.5	22.0	23.0
採用区分なし(年)	27.6	26.0	-	-	-

表 2 - 7 - 3 昇進・昇格試験を実施しているか

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
はい(%)	9.2	19.3	30.4	36.4	35.0
いいえ(%)	90.8	80.7	65.2	54.5	65.0
無回答(%)	0.0	0.0	4.3	9.1	0.0

## 2.8 回答者に関する質問

最後に、実際の人事異動形態を確認するために、回答者に関する質問及び人事担当組織の人事異動に関する質問を行った。

回答者の現在職務への配属期間は、500人以下の自治体の3.2年が最も短く、3001人以上の自治体の5.0年が最も長かった。現在の職務に就く前に人事関連の職務を経験していない者の割合は全体としては高いが、500人以下、1000人以下の小規模な自治体では、他の自治体に比べ、経験者の割合は比較的高くなっている。経験者の以前の配属期間は、3000人以下の自治体の2.0年が最も短く、3001人以上の自治体の6.0年が最も長い。

これまでの回答者の異動経験をみると、おおむね4～5年ごとに幅広く異動していることが確認される(紙面の都合上、表には、それぞれの規模の自治体から任意に抽出した5名の異動経験を掲載している)。

人事担当課長、人事担当係長、それ以外の人事担当職員を育成するのに望ましい人事異動形態をたずねたところ、「なるべく多くの部門を経験する」の割合が、自治体規模、職階を問わず多い。

最後に、自治体一般職員の能力開発において最も重要だと考える手法をたずねたところ、On-the-Job-Training (OJT) の割合が3000人以下の自治体を除いて最も高いものの、自己啓発の重要性をあげる自治体も多かった。

表 2 - 8 - 1 現在の職務について何年目か

在職年数(年)	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
	3.2	4.0	4.4	4.1	5.0

表 2 - 8 - 2 - a 現在の職務に就く以前に、人事関連の仕事を経験したか

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
はい(%)	23.0	26.1	13.0	9.1	5.0
いいえ(%)	74.7	72.7	78.3	90.9	85.0
無回答(%)	2.3	1.1	8.7	0.0	10.0

表 2 - 8 - 2 - b 現在の職務に就く以前に、何年間人事関連の仕事を経験したか

経験年数(年)	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
	5.1	5.3	4.5	2.0	6.0

表2-8-3-a これまでの異動経験(500人以下の自治体)

市民課(1年)	農林水産課(4年)	県庁出向(1年)	環境整備課(2年)
市長公室(2年)	商工観光課(2年)	税務課(3年)	監理課(1年)
市長公室(2年)	人事秘書課(5年目)		
税務課(7年)	農林水産課(2年)	企画課(5年)	議会事務局(5年)
市民生活課(4年)	総務課(6年目)		
福祉事務所(2年)	学校教育課(5年)	総務課(5年目)	
課税課(2年)	企画調整課(2年)	電子計算課(4年)	会計課(4年)
福祉事務所(6年)	市民課(5年)	人事課(2年目)	
環境衛生課(2年)	会計課(2年)	土木課(5年)	財政課(5年)
教育総務課(4年)	総務課(2年目)		

表2-8-3-b これまでの異動経験(1000人以下の自治体)

農林課(9年)	秘書課(7年)	農業委員会(5年)	市民課(3年)
行政課(3年目)			
教育委員会(3年)	企画課(10年)	総務課(4年目)	
教育委員会(4年)	人事課(3年目)		
課税課(3年)	職員課(5年目)		
教育委員会(2年)	出納室(2年)	教育委員会(6年)	税務課(5年)
競艇事業部管理課(4年)	水道管理課(0.8年)	教育委員会(3.3年)	
福祉事務所(4.8年)	保健課(2年)	職員課(5年目)	

表2-8-3-c これまでの異動経験(2000人以下の自治体)

市民病院(7年)	ふるさと振興課(1年)	都市整備課(5年)	水道部総務課(4年)
秘書広報課	人事課(3年目)		
課税課(3.3年)	公園緑地課(3.8年)	農政課(4年)	社会教育課(4年)
企画課(3年)	総務課(4年)	職員課(3年目)	
課税課(3年)	人事課(7年)	県庁出向(1年)	企画課(5年)
興公社(3年)	人事課(2年目)		
教育委員会(10年)	職員課(4年)	総務課(9年)	職員課(5年目)
開発組合(2年)	社会教育課(6年)	公民館(3年)	資産税課(7年)
市民病院庶務課(4年)	職員課(3年目)		

表2-8-3-d これまでの異動経験（3000人以下の自治体）

環境保全課（5年）	資産税課（5年）	企画課（4年）	福祉課（5年）
市民病院（2年）	生活保護課（1年）	国民保健課（3年）	人事課（4年目）
学校管理課（11年）	広報公聴課（7年）	人事課（9年目）	
税務課（2年）	法規課（3年）	企画課（3年）	教育委員会（4年）
人事課（2年目）			
教育総務課（6年目）	職員課（5年目）		
農林課（5年）	鉄工業課（3年）	広報公聴課（1年）	市民生活課（6年）
企画課（1年）	職員課（2年目）		

表2-8-3-e これまでの異動経験（3001人以上の自治体）

市民課（6年）	健康衛生課（4年）	会計課（3年）	清掃工場（2年）
資産税課（2年）	労働生活課（4年）	納税課（4年）	区画整備事務所（3年）
人事課（1年目）			
農林課（7年）	土木部庶務課（3年）	商工部庶務課（5年）	農政課（4年）
人事課（6年目）			
納税課（3年）	公園緑地課（2年）	職員課（6年目）	
事業課（3年）	企画財政課（5年）	人事課（9年目）	
教育委員会（6年）	派遣研修（1年）	市民税課（3年）	市民の声を聞く課（4年）
教育委員会（2年）	職員課（7年目）		

表2-8-4-a 人事担当課長の育成に望ましい人事異動形態

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
人事担当組織の中で1つの仕事を長く（％）	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
人事担当組織の中で数多くの仕事を（％）	8.0	4.5	4.3	18.2	10.0
人事担当組織を中心として、同じ部門内他課を多少経験（％）	2.3	2.3	2.2	0.0	5.0
人事担当組織が所属する部門内の課を、なるべく多く経験（％）	14.9	4.5	2.2	0.0	0.0
人事担当組織が所属する部門を中心とし、他部門を多少経験（％）	9.2	10.2	15.2	18.2	20.0
なるべく多くの部門（％）	57.5	72.7	58.7	63.6	40.0
その他（％）	3.4	4.5	8.7	0.0	20.0
無回答（％）	4.6	1.1	8.7	0.0	5.0

表2-8-4-b 人事担当係長の育成に望ましい人事異動形態

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
人事担当組織の中で1つの仕事を長く(%)	0.0	1.1	0.0	0.0	0.0
人事担当組織の中で数多くの仕事(%)	19.5	19.3	10.9	9.1	10.0
人事担当組織を中心として、同じ部門内他課を多少経験(%)	4.6	4.5	2.2	9.1	10.0
人事担当組織が所属する部門内の課を、なるべく多く経験(%)	9.2	5.7	2.2	0.0	5.0
人事担当組織が所属する部門を中心とし、他部門を多少経験(%)	9.2	15.9	8.7	9.1	15.0
なるべく多くの部門(%)	48.3	48.9	58.7	72.7	35.0
その他(%)	0.0	1.1	0.0	0.0	0.0
無回答(%)	9.2	3.4	17.4	0.0	25.0

表2-8-4-c 人事担当組織の職員育成に望ましい人事異動形態

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
人事担当組織の中で1つの仕事を長く(%)	5.7	5.7	2.2	0.0	0.0
人事担当組織の中で数多くの仕事(%)	21.8	30.7	15.2	18.2	25.0
人事担当組織を中心として、同じ部門内他課を多少経験(%)	1.1	1.1	2.2	0.0	0.0
人事担当組織が所属する部門内の課を、なるべく多く経験(%)	4.6	2.3	0.0	0.0	0.0
人事担当組織が所属する部門を中心とし、他部門を多少経験(%)	5.7	9.1	2.2	9.1	5.0
なるべく多くの部門(%)	54.0	48.9	63.0	72.7	45.0
その他(%)	1.1	1.1	6.5	0.0	20.0
無回答(%)	5.7	1.1	8.7	0.0	5.0

表2-8-5 最も重要な能力開発手法

	500人以下	1000人以下	2000人以下	3000人以下	3001人以上
自己啓発(%)	31.0	40.9	26.1	45.5	35.0
職場研修(OJT)(%)	43.7	42.0	50.0	36.4	45.0
職員研修(off-JT)(%)	18.4	10.2	13.0	9.1	10.0
その他(%)	1.1	5.7	6.5	9.1	5.0
無回答(%)	5.7	1.1	4.3	0.0	5.0

### 3. まとめと今後の研究課題

アンケートの結果から、自治体の人事異動の特徴として次のことがあげられる。自治体の規模による人事異動形態の差異は小さく、また、採用区分による人事異動形態の差異はほとんど存在しない。自治体は組織の活性化を第一の目的として人事異動を行っており、それゆえ配属期

間が異動対象者選定の際の基準となる。配属期間はおおむね4年程度となっている。人事異動の幅としては、なるべく以前に配属されたことのない部門へ、部門を越えて幅広く人事異動が行われている(ただし、課長以上では特定の異動形態があるというよりも、その時々状況に応じ流動的に対応している)。

以上のことから、自治体職員に求められる能力としては、専門的な能力よりも総合的な能力

の比重が高いと考えることができる。しかし、地方分権による自治体の役割増加、行政需要の高度・複雑化に伴う業務専門化、行財政改革に伴う定員削減等の自治体を取巻く環境の変化により、今後は専門性をもった職員の養成も必要とされており、このための長期配属へのニーズと、組織の活性化、柔軟に行政需要に対応できる幅広い視野をもった人材育成の必要という従来の短期配属へのニーズとの調整をいかにはかるかが、自治体人事管理担当者および研究者の今後の課題であろう。

また、この調査で明らかになったように、自治体の人事異動形態は採用区分に関わらず、4年程度で幅広い人事異動を行うという点で、中央省庁、民間大企業と比べ独特である。中央省庁では短期間で幅広い人事異動を行うキャリア職員と、特定の分野を専門的に担うノン・キャリア職

員との間で役割分担が行われてきた。民間大企業では、ひとつの専門領域の中で、できるだけ多くの小分野を経験するいわゆる「はば広い専門性」を身に付けるための人事異動が行われている。中央省庁、民間大企業の人事異動形態は、様々な分野を経験することに伴う専門性の低下防止を考慮していると考えられるが、それでは、自治体の人事異動形態の独自性はどのように説明できるであろうか。自治体は専門能力の低下にいかに対応していたのだろうか。自治体の人事異動のもつ意味の解釈も今後の課題である。（アンケートの質問表は紙面の制約上、掲載することができなかった。質問表が必要な方は筆者まで照会していただきたい。また、本稿の調査は、2001年度同志社大学学術奨励研究費によるものである。）