

地方自治体における民間からの人材採用制度の概要とその問題点

公共経営研究科 1 年制コース 大谷 基道

1 はじめに

現在、我が国においては、国・地方を問わず、危機的な財政状況を背景に行政のスリム化・減量化が推進されている。

このような状況の下、限られた人数で、多様化・高度化する行政ニーズに的確かつ迅速に対応するためには、質の高い人材を幅広く確保することが極めて重要である。特に、行政ニーズの多様化・高度化に伴って新たに生じた行政サービスについては、当然のことながら自治体内部にその分野の専門家は存在しない。そのような場合、研修等による内部人材の育成も重要であるが、短期間での育成が困難で、かつ、既に民間の方が優秀な人材を多く輩出している分野においては、民間から当該分野に精通した人材を即戦力として新たに採用する方がより効果的・効率的である。

本レポートは、このように重要性を増している民間からの人材採用制度について、特に地方自治体の一般行政職に焦点を当てて、その概要と問題点をまとめるものである。

2 公務員の採用制度

(1) 採用の方法

わが国の公務員制度は、客観的な能力の実証に基づく採用方式をとっており、具体的には、国家公務員法第 36 条第 1 項及び地方公務員法第 17 条第 3 項・第 4 項の規定により、競争試験及び選考によることとされている。

これは、不特定多数の者に同一の試験を課し、その成績の優劣という客観的基準に基づいて判断する「競争試験」による採用を原則とするとともに、特定の者が特定の職に就く能力を有しているか否かを競争試験以外の方法により判断する「選考」による採用も認めるものである。なお、選考による採用は、競争試験を行っても十分な競争者が得られない場合や、職務と責任の特殊性により職務の遂行能力について順位の判定が困難である場合など¹、競争試験によることが適当でない場合に限られる。

(2) 競争試験

不特定多数の者に同一の試験を課し、その成績という客観的基準に基づいて判断するのが「競争試験」である。

競争試験は能力の実証の方法としては最も厳密なものであるが、相当程度の数の応募者について、専門的、画一的に実施されることが予定されているものであり、国や人事委員

¹ 「職員の選考に関する規則（案）」（昭和 27 年 12 月 4 日自治行発第 52 号 各都道府県人事委員会事務局長等あて自治庁行政部長通知）により、選考について規定する各人事委員会規則の例が示され、その中で選考を認める場合が例示されている。

会を置く地方自治体においては、相当数の応募者が見込まれることから、その採用は原則として競争試験によることとされている²。

したがって、特定の課題に対応するため、高度の専門的知識・経験を有する者を採用しようとする場合には、各応募者の経験を試験によって一律に判断することが困難であるため、競争試験は適さない。また、仮に試験成績の優劣で判断することが可能な場合であっても、試験にかかる時間・コスト等を考え合わせると、競争試験は非効率的である。

(3) 選考

特定の者が特定の職に就く能力を有しているか否かを競争試験以外の方法により判断するのが「選考」である。

前述のとおり、国や人事委員会を置く地方自治体においては、相当数の応募者が見込まれることから、その採用は原則として競争試験によることとされている。ただし、応募者の職務遂行能力が資格等により何らかの形で実証されている場合などには必ずしも競争試験による必要がないと考えられるので、国においては人事院、地方自治体においては人事委員会の定める職についてその承認がある場合に選考によることができるとされている。また、応募者が少数であると見込まれ、専門的職員も少ない比較的小規模の地方自治体(＝人事委員会を置かない地方自治体)は、実情に合わせた採用ができるように、競争試験または選考のいずれかを選択することが認められている³。

したがって、法律上は広範な職種について選考採用を行うことも可能であるが、実際は、看護師、学芸員、職業訓練指導員など特殊な資格や技能を必要とする職種に限定されており、一般行政職については例外⁴とされている。これは、選考が実施されているこれらの職種については、その能力が資格等によって客観的に判断可能なためであり、逆に、そのような資格等が存在しない一般行政職については、客観的な能力実証が難しいと見なされ、法律上は可能であるにもかかわらず、現実には実施されていないものと思われる。

(4) 民間人材採用のための新制度

一般行政職については、競争試験により主に新卒者を採用し、内部で育成するのが従来のスタイルであったが、多様化・高度化する行政ニーズに対応するため、内部育成では得られない高度の専門性や多様な経験を有する人材を確保する必要性が高まってきた。しかし、そのような人材の採用は、前述のとおり、競争試験には適さず、また、選考による採用も進んでいなかった。そこで、民間での専門的な業務経験を有する者等について、競争試験によることなく、公務に必要とされる能力、専門的知識等を有するかどうかを検証し、それらの人材を円滑に採用していくことができるよう、弾力的な中途採用システムの必要

² 橋本勇、『新版 逐条地方公務員法(第1次改訂版)』p.274、学陽書房、2006

³ 橋本勇、『新版 逐条地方公務員法(第1次改訂版)』pp.274-275、学陽書房、2006

⁴ 加松正利、「第2章 多様な人材の確保」西村清司編『新時代の地方自治7 人材育成と組織の革新』p.97、ぎょうせい、2002

性が高まってきた。

このような状況を踏まえ、国は、公務の中立・公正性の維持に配慮しつつ、有為の民間人材を円滑に採用・活用するため、民間人材の中途採用、官民人事交流、任期付採用の各制度を順次整備した。また、地方もそれに追従する形で任期付職員制度を整備したところである。それらの制度の概要と活用状況については、次節以降で述べることとする。

3 国の状況

(1) 中途採用

平成 10 (1998) 年 4 月に「人事院規則 1-24 (公務の活性化のために民間人材を採用する場合の特例)」が施行され、公務部内の育成では得られない高度の専門性や多様な経験を有する民間人材について、弾力的な中途採用のシステムが整備された。

これにより、公務外における専門的な実務の経験等により高度の専門的な知識経験を有すると認められる者 (例：弁護士、公認会計士等) 行政の新たな需要に対応するため、公務外における実務の経験等を通じて公務に有用な資質等を有すると認められる者 (例：IT 関係、資金運用等) 公務と異なる分野における多様な活動、経験等を通じて公務に有用な資質等を有すると認められる者 (例：NPO 関係者等) を選考により採用することが可能となった。

その結果、民間での専門的な業務経験を有する者を円滑に採用することが可能となり、平成 17 (2005) 年度末までに、経済分析、金融デリバティブ、原子力保安検査、国際情勢分析等の分野で、累計 768 人が採用された。

(2) 官民人事交流

平成 12 (2000) 年 3 月に「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」(官民人事交流法) が施行され、国と民間企業の双方向の新たな人事交流システムが整備された。

本制度は、透明性・公開性を確保した公正な手続きの下、公務の公正な運営を確保しつつ、国の機関と民間企業との人事交流を通じて、国と民間企業との相互理解を深めるとともに、双方の組織の活性化と人材育成を図ることを目的としている。また、国家公務員が一定期間、民間企業に派遣され、国家公務員の身分を保有したまま民間企業の従業員としてその業務に従事する「交流派遣」と、民間企業の従業員が、いったん退職⁵した後、任期を定めて国の機関に採用され、その職務に従事する「交流採用」という 2 つの仕組みから構成されており、いずれも期間は最長 5 年までとなっている。

その結果、平成 17 (2005) 年度末までに、国からディベロッパー、鉄道会社等の民間企業に累計 40 人が派遣され、また、民間企業から資金運用、海外経済政策などの分野で累計 179 人が国に採用された。

⁵ 任期満了後に復帰。予め各府省と出身企業との間で再雇用等の取決めを締結しておくこととされている。

(3) 任期付採用

平成 12(2000)年 11 月、「一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に関する法律」(国の任期付職員法) が施行され、公務に有用な専門的な知識経験等を有する者を任期を定めて採用し、高度の専門的な知識経験等を有する者についてはその高度の専門性にふさわしい給与⁶を支給することができる制度が整備された。

これにより、高度の専門的な知識経験又は優れた識見を有する者をその者が有する当該高度の専門的な知識経験又は優れた識見を一定の期間活用して遂行することが特に必要とされる業務に従事させる場合、専門的な知識経験を有する職員の育成に相当の期間を要するため、当該業務に従事させることが適任と認められる職員を部内で確保することが一定の期間困難である場合、専門的な知識経験が急速に進歩する技術に係るものであることその他当該専門的な知識経験の性質上、当該業務に当該者が有する専門的な知識経験を有効に活用することができる期間が一定の期間に限られる場合、について、民間の有為な人材を任期付で採用することが可能になった。

その結果、行政課題の変化等に応じて必要な人材を弾力的・機動的に民間から確保することが可能となり、平成 17(2005)年度末までに、公認会計士、弁護士、大学教員、IT 関係専門家など累計 698 人が採用された。

4 地方の状況

(1) 中途採用

人事院規則 1-24 の制定を受け、それと同様に公務の活性化のために民間人材を中途採用するための人事委員会規則を制定して、特定課題に対応するため積極的に民間人材の中途採用を進めている地方自治体はないようである⁷。

ただ、既存の各人事委員会規則の範囲内で、一般行政職の中途採用を実施しているところは出てきている。例えば、長崎県では、平成 17(2005)年度に政策企画、物産振興、木材流通等の分野で選考を実施しているが、これは課長補佐級又は係長級が対象であり、同県人事委員会規則⁸では元々係長級以上の採用については選考によることができるとされている。また、人事委員会を置かない市町村においては、これまでに岡山県倉敷市⁹などが、選考による民間経験者の中途採用を行っている。

なお、民間で一定期間経験を積んだ者を対象に経験者採用試験(競争試験)を実施している例¹⁰も散見されるが、これは、民間経験を有する者を単に新卒者とは別枠で採用す

⁶ 一般行政職に比べて高水準の特別の俸給表が適用される。また、特に必要な場合には、給与法適用職員の最高額(指定職俸給表 11 号俸) の範囲内で俸給月額を定めることができる。

⁷ 筆者調べ(総務省聞き取り、ホームページ上での例規閲覧及び中途採用試験実施状況の調査による)

⁸ 「職員の任用に関する規則」(昭和 33 年 5 月 22 日 長崎県人事委員会規則第 10 号)

⁹ 採用分野は情報処理、観光企画など

¹⁰ 岐阜県、鹿児島県など。なお、佐賀県の U・I ターン型民間企業等職務経験者試験は、実施に際し、採用後に従事する主な職務内容とそれに対応して求められる職務経験を提示しているが、人事異動等によりその他の業務に従事することもあるとしている。

http://www.pref.saga.lg.jp/at-contents/kenseijoho/s_shiken/jinji/pdf/guide_17_pref_ui.pdf

るものであり、採用分野を特定して即戦力を求める制度ではない。

（２）民間との交流人事

地方自治体については、国の官民人事交流法のような規定が整備されていない。

したがって、地方公務員の民間派遣については、公務員の身分を有したまま民間企業に派遣する制度がないため、多くの自治体が研修扱いで民間企業に駐在させる方式を採用している。また、逆に民間からの採用についても、そのような制度がないため、任期付採用制度の活用で対応しているのが現状である。

（３）任期付採用

平成14（2002）年7月、国の任期付職員法に準じ、「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」（地方の任期付職員法）が施行され、各自治体が条例を制定すれば任期付職員の採用が可能となった。

平成16（2004）年8月には、地方分権の進展等に対応して、地方公共団体の公務の能率かつ適正な運営を推進するため、同法の一部を改正する法律が施行された。これは、公務の能率的運営の観点から、従来の専門的知識経験を有する者の任期付採用に加え、一定期間内に業務終了が見込まれる場合、一定期間に限り業務量増加が見込まれる場合、についても任期付採用を可能にするものであり、国に一步先んじるものである。

現在では、全都道府県が地方の任期付職員法の規定に基づく条例を制定済みであり、市区町村レベルでも137団体が制定済みである¹¹。この条例に基づき、ＩＴ、観光、企業誘致、危機管理などの分野で採用が進められている。

5 問題点

（１）中途採用制度の未活用

地方自治体が民間から即戦力を採用するという意味において、一般行政職の中途採用は徐々に導入されつつある¹²が、まだまだ例外的である。

それに対し、任期付採用の導入は比較的進んでおり、一時的・時限的な行政ニーズに対しては、任期付採用で対応するのが行政の肥大化を防ぐという点で効率的、との意識が作用しているものと思われる。

しかし、既に恒常的業務となっている新たなニーズ、例えば資金管理、ＩＴなどの分野については、一時的・時限的ではないため、中途採用を積極的に活用すべきであると考ええる。また、任期付職員は、その任期が最長でも5年でそれ以降の生活の保障がないため、転職先としての魅力に欠け、真に有為な人物が現職を捨ててまで応募するか疑問である。したがって、真に有為な人材の採用という観点からも中途採用の活用が望ましいものと考ええる。

¹¹ 総務省調べ

¹² 本稿 4 地方の状況（１）中途採用 を参照のこと

（２）中途採用者・任期付職員の待遇

中途採用者及び任期付職員の給与は、当該職員が従事する業務の内容、期待される責任等に応じた適切なものにすべきと考えられているが、民間企業における待遇に比して同等以上に設定しないと、優秀な人材が応募してこない可能性が大きい。したがって、真に有為な人材を採用するのであれば、必要に応じてそれなりの待遇を用意することも必要である。特に、中途採用については、それなりの長い期間、当該自治体において勤務してもらうことを前提とするのであるから、魅力ある転職先とするためにも、それなりの配慮が必要である。なお、現状では、中途採用においては各任命権者が職務経験等を考慮の上で決定しており、また、任期付職員の場合は国の制度に準じ、一般行政職に比べて高水準の特別の俸給表が適用されているが、業種によっては民間の方がまだまだ高水準の場合もあると思われる。例えば、資金運用の専門家であれば、一般に高水準と言われる銀行等の金融機関における同種業務従事者の給与条件を考慮する必要があるだろう。

ただし、それにより生え抜き職員との間に給与格差が生じる場合には、生え抜き職員の理解を得るに十分な客観的合理性が必要である。同時に、生え抜き職員に十分な説明を行い、軋轢を生じさせないように十分留意する必要があるものとする。

（３）恣意的な運用への懸念

総務省の地方公務員制度調査研究会においては、「任期付採用を無限定に拡大した場合に、スポイルズシステム的にこの制度が運用され、公務の中立性が侵されるのではないかと意見もある。したがって、任期付採用の拡大に当たっては、明確な要件を設定すべきものと考えられる。」との意見¹³が提起されている。

これは、中途採用の拡大についても同様に懸念されるべきものであり、いずれについても積極的に活用する際には、その基準を明確に設定する必要があるものとする。

６ まとめ

地方自治体が民間から即戦力を採用しようとする場合、現行制度の枠内でも中途採用は可能であるが、一般行政職の中途採用はその方法論の問題からまだまだ限定的である。

近年、地方の任期付職員法により民間人材の採用制度が整備されたことで、新たな行政課題に対応するための専門的な知識・経験を持つ人材を機動的に採用することが可能になり、迅速な対応が期待できるようになった。ただし、あくまでこれは最長５年の「期限付き」採用であり、職の安定性から考えると決して魅力的なポストではない。

今後、恒常的な行政ニーズに対応するため優秀な人材を確保しようとするのであれば、そのような例外的な採用形態を多用するのではなく、「期限なし」の採用形態である中途採用を積極的に行う方向にシフトすべきと考える。そのためには、国における人事院規則 1-24 のような選考による中途採用に関する規定を地方にも整備し、各地方自治体が中途採用を

¹³ 総務省地方公務員制度調査研究会、『分権新時代の地方公務員制度 - 任用・勤務形態の多様化 - 』p.15、2003

行い易くすることがまずは必要であろう。

< 参考文献 >

人事院、『平成 14 年度年次報告書』、2003

人事院、『平成 17 年の官民人事交流に関する年次報告の概要について』、2006

内閣府政策統括官室、『地域の経済 2004 - 地域経済とグローバル化 - 』、2004

総務省地方公務員制度調査研究会、『分権新時代の地方公務員制度 - 任用・勤務形態の多様化 - 』、2003

橋本勇、『新版 逐条地方公務員法（第 1 次改訂版）』、学陽書房、2006

橋本勇、『地方公務員法講義（第 2 次改訂版）』、ぎょうせい、2002

加松正利、『第 2 章 多用な人材の確保』、西村清司編『新時代の地方自治 7 人材育成と組織の革新』、ぎょうせい、2002

鈴木由朗、『公務労働市場が変わる - 変革の時代の自治体人事戦略 1 - 』、『地方自治職員研修』2002 年 4 月号、公職研、2002

竹之内一幸・橋本基弘、『国家公務員法の解説（新訂版）』、一橋出版、2001

竹之内一幸・橋本基弘、『地方公務員法の解説（新訂版）』、一橋出版、2000

< 参考 URL >

日本国家公務員労働組合連合会、『官民交流及び再就職についての基本的考え方(案)』

<http://www.kokko-net.org/kokkororen/k010921-1.htm>、2006/05/08

じょうれいくん（株）クレステック、2004/12/2、『地方公務員法及び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の改正について』

http://www.crestec.jp/joureikun/column/column_10-2.html、2006/05/08

sh-kato、『都道府県公務員 経験者採用情報』

<http://hp1.cyberstation.ne.jp/sh-kato/koumuin/test1.htm>、2006/05/08

国家公務員法

第 36 条 職員の採用は、競争試験によるものとする。但し、人事院規則の定める官職について、人事院の承認があつた場合は、競争試験以外の能力の実証に基づく試験の方法によることを妨げない。

地方公務員法

第 17 条 （略）

2 （略）

3 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。

4 人事委員会を置かない地方公共団体においては、職員の採用及び昇任は、競争試験又は選考によるものとする。

人事院規則 1-24

第 2 条 任命権者は、次に掲げる場合には、人事院の定める基準に従い、選考により、職員を採用することができる。

1 公務外における専門的な実務の経験等により高度の専門的な知識経験を有すると認められる者を採用する場合で、採用以外の任用の方法により当該知識経験を必要とする職務に従事させる人材を確保することが困難であるとき。

2 前号に掲げる場合のほか、次のいずれかに該当する場合

イ 行政の新たな需要に対応するため、公務外における実務の経験等を通じて公務に有用な資質等を有すると認められる者を採用する場合で、採用以外の任用の方法により当該需要に対応するための職務に従事させる人材を確保することが困難であるとき、又は十分に得ることができないとき。

ロ 公務と異なる分野における多様な活動、経験等を通じて公務に有用な資質等を有すると認められる者を採用する場合で、その者を職務に従事させることが公務の能率的運営に資すると認められるとき。

一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に関する法律（国の任期付職員法）

第 3 条 任命権者は、高度の専門的な知識経験又は優れた識見を有する者をその者が有する当該高度の専門的な知識経験又は優れた識見を一定の期間活用して遂行することが特に必要とされる業務に従事させる場合には、人事院の承認を得て、選考により、任期を定めて職員を採用することができる。

2 任命権者は、前項の規定によるほか、専門的な知識経験を有する者を当該専門的な知識経験が必要とされる業務に従事させる場合において、次の各号に掲げる場合のいずれかに該当するときであつて、当該者を当該業務に期間を限って従事させることが公務の能率的運営を確保するために必要であるときは、人事院の承認を得て、選考により、任期を定めて職員を採用することができる。

一 当該専門的な知識経験を有する職員の育成に相当の期間を要するため、当該専門的な知識経験が必要とされる業務に従事させることが適任と認められる職員を部内で確保することが一定の期間困難である場合

二 当該専門的な知識経験が急速に進歩する技術に係るものであることその他当該専門的な知識経験の性質上、当該専門的な知識経験が必要とされる業務に当該者が有する当該専門的な知識経験を有効に活用することができる期間が一定の期間に限られる場合

三 前二号に掲げる場合に準ずる場合として人事院規則で定める場合

第 4 条 前条各項の規定により採用される職員の任期は、五年を超えない範囲内で任命権者が定める。

2 任命権者は、前項の規定により任期を定めて職員を採用する場合には、当該職員にその任期を明示しなければならない。

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（地方の任期付職員法）

第3条 任命権者は、高度の専門的な知識経験又は優れた識見を有する者をその者が有する当該高度の専門的な知識経験又は優れた識見を一定の期間活用して遂行することが特に必要とされる業務に従事させる場合には、条例で定めるところにより、職員を選考により任期を定めて採用することができる。

2 任命権者は、前項の規定によるほか、専門的な知識経験を有する者を当該専門的な知識経験が必要とされる業務に従事させる場合において、次の各号に掲げる場合のいずれかに該当するときであって、当該者を当該業務に期間を限って従事させることが公務の能率的運営を確保するために必要であるときは、条例で定めるところにより、職員を選考により任期を定めて採用することができる。

一 当該専門的な知識経験を有する職員の育成に相当の期間を要するため、当該専門的な知識経験が必要とされる業務に従事させることが適任と認められる職員を部内で確保することが一定の期間困難である場合

二 当該専門的な知識経験が急速に進歩する技術に係るものであることその他当該専門的な知識経験の性質上、当該専門的な知識経験が必要とされる業務に当該者が有する当該専門的な知識経験を有効に活用することができる期間が一定の期間に限られる場合

三 前二号に掲げる場合に準ずる場合として条例で定める場合

3 人事委員会（地方公務員法第九条第一項の規定により同項に規定する事務を行うこととされた公平委員会を含む。以下同じ。）を置く地方公共団体においては、任命権者は、前二項の規定により任期を定めた採用を行う場合には、人事委員会の承認を得なければならない。

第4条 任命権者は、職員を次の各号に掲げる業務のいずれかに期間を限って従事させることが公務の能率的運営を確保するために必要である場合には、条例で定めるところにより、職員を任期を定めて採用することができる。

一 一定の期間内に終了することが見込まれる業務

二 一定の期間内に限り業務量の増加が見込まれる業務

2 任命権者は、法律により任期を定めて任用される職員以外の職員を前項各号に掲げる業務のいずれかに係る職に任用する場合において、職員を当該業務以外の業務に期間を限って従事させることが公務の能率的運営を確保するために必要であるときは、条例で定めるところにより、職員を任期を定めて採用することができる。

第6条 第三条第一項又は第二項の規定により採用される職員の任期は、五年を超えない範囲内で任命権者が定める。

2 第四条又は前条の規定により採用される職員又は短時間勤務職員の任期は、三年（特に三年を超える任期を定める必要がある場合として条例で定める場合にあっては、五年。次条第二項において同じ。）を超えない範囲内で任命権者が定める。

3 任命権者は、前二項の規定により任期を定めて職員又は短時間勤務職員を採用する場合には、当該職員又は短時間勤務職員にその任期を明示しなければならない。

職員の選考に関する規則（案）（昭和27年12月4日自治行発第52号 各都道府県人事委員会事務局長等あて自治庁行政部長通知）

第2条 次の各号に掲げる職員の職（以下「職」という。）への採用は、それぞれ選考によるものとする。この場合においては、地方公務員法第一七条第三項ただし書に規定する人事委員会の承認があったものとみなす。

一 職員の給与に関する条例（昭和○○年条例第○○号）第○○条に規定する職務の級（以下「職務の級」という。）7級以上の職及び人事委員会がこれに相当するものと認める職

二 人事委員会を置く他の地方公共団体又は国の競争試験又は選考に合格した者をもって補充しようとする職で、当該競争試験又は選考に係る職と同等以下と人事委員会が認めるもの

三 かつて職員であった者をもって補充しようとする職で、その者がかつて任用されていた職と同等以下と人事委員会が認めるもの

四 競争試験を行っても十分な競争者が得られないと人事委員会が認める職又は職務と責任の特殊性により職務の遂行能力について順位の判定が困難であると人事委員会が認める職

五 前四号に規定するもののほか、人事委員会が競争試験によることを不適当であると認める職