

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 6 年 5 月 23 日現在

機関番号：32686

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2022～2023

課題番号：22K20203

研究課題名（和文）地方公共団体における専門職のジョブローテーションによる配置過程とその原因について

研究課題名（英文）The Allocation Process of Job Rotation of Professionals in Local Governments and Their Causes

研究代表者

上林 陽治（Kabayashi, Yoji）

立教大学・コミュニティ福祉学部・特任教授

研究者番号：10964322

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,100,000円

研究成果の概要（和文）：今次調査研究を通じ、以下の知見を得た。地方公務員数のピーク（1994年）から今日までの定数削減過程を通じ、個々の職員の担務すべき事務領域を拡大する必要から、公務員人事管理制度はジョブ・ローテーションによるOJTを強化した。一方、長い業務経験を要し職の性質上ジョブ型となる専門職・専任職は、ジェネラリスト化とはトレードオフの関係にあることから、正規職としての採用が敬遠され、必要な専門職人材は労働市場から適宜調達するという任期付き職員化が進められてきた。2000年以降激増した相談支援業はこの傾向が顕著で、相当程度の割合が任期1年の繰り返し任用する非正規公務員として雇用されている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

現在、公務員人事制度の見直し議論が進んでいる。方向性は人事管理を異動を中心としたものからジョブ型への転換である。見直しに至った理由は公務員が選ばれない職業になったからである。志望者数は激減し、内定辞退者・若年退職者は激増している。若手職員を中心にしてワークエンゲージメント（仕事のやる気）が低い状態にあり、その原因は異動中心の人事管理では仕事の達成感が得られないためといわれる。その一方で、ジョブ型で採用される非正規公務員のワークエンゲージメントは、不安定雇用で低水準の処遇であるにもかかわらず高い状態で維持されている。すなわち見直しの方向性はジョブ型・正規化にあることを明らかにしたことにある。

研究成果の概要（英文）：The following findings were obtained. (1) Since it is necessary to expand the administrative areas that individual employees should be responsible for through the process of reducing the number of local civil servants from the peak of the number of local civil servants to the present day, the civil service personnel system has strengthened on-the-job training through job rotation. (2) Professionals and full-time positions, which require a long period of work experience and are job-based due to the nature of the jobs, have been shunned from being hired as regular employees because of the trade-off relationship with generalization, and fixed-term employees have been promoted in which necessary professional human resources are procured from the labor market as appropriate. (3) This trend is remarkable in the consultation and support industry, which has increased since 2000, and a considerable proportion of them are employed as non-regular civil servants.

研究分野：公共政策学、（公務）労働社会学

キーワード：非正規公務員 ジョブ型 メンバーシップ型 ジョブローテーション 定員 相談支援 会計年度任用職員 OJT

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

様式 C - 19、F - 19 - 1 (共通)

1. 研究開始当初の背景

地方公務員数は1994年がピークで320万人以上在籍していたが、2020年には270万人余となり約50万人が削減されている。この期間において、少ない人員で増大する行政需要に対処する必要性から、正規公務員の人事システムは数年単位での異動を基本とし、異動先においてオン・ザ・ジョブ・トレーニングにより担務できる仕事の領域を拡大することにより、「何でもできる職員」の育成が重視された。その一方で、長期間の業務経験を要することから異動することを前提とできない専門資格職の職員の採用は見送られることになり、かわって児童相談所や福祉事務所の専門職にも一般行政職で採用された者が異動で配置されることになった。同時に、本来的な専門資格を有する職員に関しては、異動しない非正規公務員が配置されることとなった。

これらの結果、公共サービスは劣化した。その原因は、専門職でさえ異動対象とした異動前提のメンバーシップ型人事システムにあり、また異動を限定せざるをえない専門職を不安定雇用の非正規公務員の充当で済ませてきたことにある。いまや非正規公務員は地方公務員の4割を占め、この存在を無視した人事行政システムは持続可能性を失っている。

公務員人事システムに関するこれまでの研究は、ほとんどの場合、正規公務員だけを対象とするもので、その問題関心も、正規公務員の採用、昇進・異動管理、出向・派遣のあり方に収斂し、または政官関係と官僚システムの態様の変化についての言及が多い。すなわち従前の人事システムに関する研究は、正規・非正規を俯瞰した総合的なものとはなっていない。したがって住民福祉の向上を進める公共サービスの拡充のために、いかにその提供体制であるところの人事行政システムを再構築すべきか、学術的な「問い」が生じてきていた。

2. 研究の目的

本研究は、日本の公務員人事システムを、全地方公務員の3分の1、市区町村では5分の2にまで至った非正規地方公務員を含めて総合的に分析する。具体的には、正規公務員に係る職務無限定のメンバーシップ型人事制度の問題点を摘出し、非正規公務員については、その裏返しとして発展してきた異動限定のジョブ型雇用の問題点を明らかにすることを通じ、いかなる人事行政システムを構築すべきかの示唆を提供することを目的とする。

3. 研究の方法

数自治体の正規公務員を対象として人事異動ツリーを作成し、異動前提のメンバーシップ型人事システムの形成過程を明らかにする。異動を限定せざるをえない専門職種ほど非正規化しているという実態を明らかにし、異動限定のジョブ型雇用がなぜ非正規化するのかを解明する。非正規雇用者の正規化事業を進めた韓国・ソウル市の取り組みと比較対照し、今後の日本の公務員人事システムの在り方を示唆する。なお、～のヒアリングは、2022年度・2023年度に関わらず、状況に応じ実施する。

4. 研究成果

2年間の研究・調査において、以下の点が解明できた。

(1) 会計年度任用職員制度 (2020年4月～)

2020年4月1日現在、新たな非正規公務員制度として誕生した会計年度任用職員制度の施行にあわせ総務省が実施した「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果」では、非正規公務員の全体数は112万5746人で、この実数に基づき非正規率(非正規公務員実数/正規非正規全職員)を計算すると、地方自治体全体の非正規率は29%、このうち町村は47%、市区は44%、政令市を含む市区町村では40%、政令市を除く市区町村では44%となる。最も住民に身近な地方自治体である市区町村の職員の4割以上が非正規公務員というものだった(表1参照)

	任期6月以上かつ1週当たり勤務時間19時間25分以上 A	左記要件未達の臨時非常勤職員数B	全非正規公務員実数（A+B）	正規公務員数（2020・4・1現在）C	非正規割合（A+B）/（A+B+C）%
都道府県	162,492	106,363	268,855	1,402,744	16.1
政令市	70,060	49,268	119,328	348,498	25.5
市区	363,993	230,009	594,002	770,396	43.5
町村	81,111	41,760	122,871	137,982	47.1
一部事務組合等	16,817	3,873	20,690	102,400	16.8
合計	694,473	431,273	1,125,746	2,762,020	29.0
政令市含む市区町村			836,201	1,256,876	40.0
政令市除く市区町村			716,873	908,378	44.1

出典）非正規公務員の数値は、総務省「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果」正規公務員の数値は総務省「令和2年地方公共団体定員管理調査」（2020年4月1日現在）から筆者作成

(2)非正規化の要因—非正規公務員増加の3つのパターン
非正規公務員の増加パターンを以下の3つに分類できる。

代替型

第一に、急速に非正規公務員が増加しているのは、正規から非正規への置き換えが進んでいるからである。ここではこの現象を代替型と呼ぶこととする。代替型の背景には、地方自治体の財政ひっ迫の影響から公務員を削減しつつきてきたという問題がある。職種としては、事務職員、保育士、教員・講師、図書館員等が該当する。

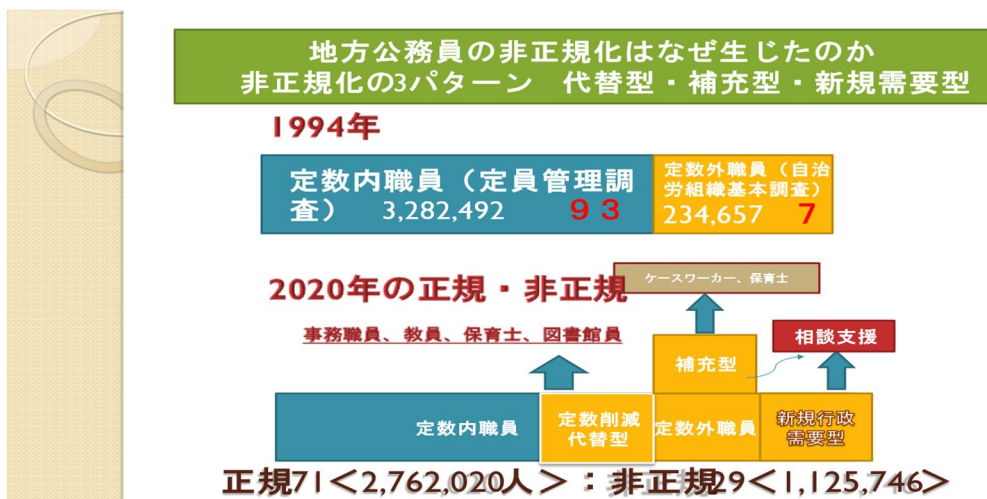
補充型

第二に、既存の公共サービスに係る行政需要が増えたという問題がある。増加する行政需要に対し、正規ではなく非正規で充当する方法を、ここでは補充型と呼ぶこととする。たとえば保育サービスのように、少子化なのに認可保育園に入れない待機児童が大量に発生しているという問題である。待機児童発生のもとで、保育所と保育士が足りないことが露呈し、正規職の保育士ではなく、非正規の保育士を配置するという方法が取られてきた。

新規需要型

新たな公共サービス需要に対し、正規公務員を配置するのではなく、端から非正規公務員を採用して配置することもある。消費生活相談員や婦人相談員のような相談支援業務はこの典型例である。

図1 非正規化の3パターン



(3)正規職員のジェネラリスト化で進展する専門職型職種の非正規化

仕事が増えるのに職員は減らされる。これに対処するために、非正規公務員が活用されてきたわけだが、正規職員の働き方も変貌した。正規職員が減少する中で、正規一人あたりの業務量が拡大されたのだが、これを実現するために、正規職員を何でもできるジェネラリストとして育成する必要があった。そこで活用されたのがジョブ・ローテーションである。正規公務員数が減少に転じた1994年から3年後の1997年に、旧自治省は「個々の職員の持つ

能力を最大限に発揮させることを人事管理の目的の一つとして明確に位置づけ、「ジョブ・ローテーションを通じて様々な職場をバランスよく経験することで、視野や知識・技術を幅広く深いものとしていく」ことを地方自治体に求めることを通知する（自治省行政局公務員部長通知「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針について」自治能第78号、1997年11月28日）。そして、福祉職や司書職という専門職採用枠は、少なくとも一般市区町村では廃止されていき、本来、長期間の業務経験を要する専門職にも、汎用性のある一般行政職採用の正規職員の異動で配置するようになる。

一方で、長い業務経験を要し、資格さえも要求される専門職は異動前提の人事制度と相容れないものとなり、畢竟、異動することのない非正規職となっていく。同時に、内部で育成するより、労働市場からスポット的に調達するほうが、即戦力としての期待にも適うということになる。

つまり、非正規公務員問題をはじめ公務員制度めぐる諸問題の根源に、「様々な公務需要に対応すべき公務員モデルとして徹底的にメンバーシップ型の何でもできるが何もできない総合職モデルしか用意されていないこと」があったのである（濱口桂一郎「公務員とジョブ型のねじれにねじれた関係」『試験と研修』2022年3月）。

(4)素人による専門行政の運営 その弊害と見直し

専門的な知識や資格、そして長い臨床経験を要する専門職さえも、一般行政職で採用された正規職員が異動で担当する事態さえも生じていた。

たとえば児童相談所である。

2020年度の全国の児童相談所に配置されている児童福祉司の任用状況をみると、約半数にあたる2,161人は、社会福祉士や心理士等の資格を持たず、一般行政職として採用され、役所内の人事異動で配置された非専門職員である。業務経験も3年未満が51%、5年未満では67%を占める。業務経験が浅いのは、ジョブ・ローテーションを前提とする公務員人事の弊害をまともに受けているからだ（各年度の全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料から筆者算定）。その一方で、専門資格を有する職員は任期付きの非正規公務員として採用され、即戦力として虐待相談への対応などに当たってきた。

ところがある県の児童相談所では、2018年頃から、非正規職員の求人を出しても応募が少なく人材を確保しきれなくなった。そこで同県は、虐待や障害への対応という責任の重い難しい仕事を非正規に頼るのは限界と判断し、2021年度には専門資格を有する児童福祉司6人、児童指導員5人を含む15人を正規職員として採用した。

同県に限らず、職員の非専門性の弊害に気付いた児童相談所設置自治体では、福祉専門職採用を復活するようになっている。2020年度は福祉全般に関する専門職採用 35都道府県 20政令市 3中核市、児童家庭福祉関係に限定した福祉専門職採用 6県、児童相談所に限定した専門職採用 10都県 2政令市 2中核市である。

(5)公務員人事管理制度のみなおし

正規職員をジェネラリスト化して「何でもできるが何もできない」素人集団とし、専門職を官製ワーキングプアの非正規公務員で賄ってきたのが、ここ30年の公務員人事制度改革だった。その末路は、公共サービスの劣化と政府不信に漂着した。

だが時代の振り子は逆向きに振れつつあるようだ。一世代を30年間だとすると、地方公務員数がピークだった1994年から、今年はずっと30年を経過する。

実際、数年前から地方公務員数は増加傾向に転じ始めている。また昨年（2023年）9月には、総務省の研究会が「人材育成・確保基本方針策定指針に係る報告書」を取りまとめ、正規職員のジェネラリスト化＝非専門職化を推進した1997年の現行人事戦略指針を見直し、今後の人事戦略においては、求められる職員像・職務分野等に応じ必要なスキルを明確化し（ジョブ型雇用化）、多様な経験、スキル、専門性を持った人材を積極的に確保する（専門職化）することを基本とすることを打ち出した。

公務員人事制度の振り子は、明らかに、数の上では増加に転じ、質の上ではジョブ型、専門職重視へと触れつつある。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 上林 陽治	4. 巻 25
2. 論文標題 先進事例から考える重層的支援の可能性	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 コミュニティ福祉学部紀要	6. 最初と最後の頁 1～19
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.14992/00022584	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 上林 陽治	4. 巻 720
2. 論文標題 悲惨な事件の背景にある、役所と住民の遠のく距離	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 住民と自治	6. 最初と最後の頁 16～19
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上林 陽治	4. 巻 20
2. 論文標題 相談支援と非正規公務員の関係 経過・現状・問題	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 福祉社会学研究	6. 最初と最後の頁 81～101
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上林陽治	4. 巻 15
2. 論文標題 地方公務員の非正規化	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 社会政策	6. 最初と最後の頁 110～119
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上林陽治	4. 巻 4
2. 論文標題 会計年度任用職員の公務災害補償	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 過労死防止学会誌	6. 最初と最後の頁 14～24
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上林陽治	4. 巻 101
2. 論文標題 専門職はなぜ非正規化してきたのか	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 アーキビスト	6. 最初と最後の頁 18 20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計5件（うち招待講演 3件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 上林陽治
2. 発表標題 地方公務員の非正規化—会計年度任用職員制度は何をもたらしたのか—
3. 学会等名 第145回社会政策学会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 上林陽治
2. 発表標題 相談支援と非正規公務員の関係—経過・現状・問題
3. 学会等名 第20回福祉社会学会（招待講演）
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 上林陽治
2. 発表標題 会計年度任用職員の公務災害補償－死んでからも非正規なのか－
3. 学会等名 過労死防止学会第9回大会（招待講演）
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 上林陽治
2. 発表標題 会計年度任用職員制度とは？ その概要と課題
3. 学会等名 令和5年度全史料協関東部会第320回定例研究会（招待講演）
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 上林陽治
2. 発表標題 エッセンシャルワーカー：社会に不可欠な仕事なのに、なぜ安く使われるのか
3. 学会等名 社会政策学会非定型労働部会、ジェンダー部会の合同研究会
4. 発表年 2024年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------