

「平成の大合併」と地方公務員の人事システム

—— 愛媛県今治市の事例を中心に ——

甲 斐 朋 香

目 次

はじめに

1. 戦後日本における地方公務員の人事システム
 - 1) 採用
 - 2) 研修・評価・昇進
 - 3) 出向人事および給与体系をめぐる中央-地方関係論の展開
 - 4) 地方分権改革と地方公務員の人事システム
2. 事例分析-愛媛県今治市の事例を中心に-
 - 1) 地域の概要および合併の経緯
 - 2) 新市の機構と公務員人事システム
 - 3) 愛媛県の対応

むすびにかえて

は じ め に

本稿は、1市11町村の大合併が行われた愛媛県今治市の事例を中心に、いわゆる「平成の大合併」に伴う市町村の公務員人事システムの変容について検討を行うものである。

わが国の地方公務員の人事システムについて、行政学の見地から本格的な研究が進み始めたのは、実は比較的最近のことである。1990年代半ばごろから、旧来は前近代的で非効率的とみなされてきた、終身雇用と年功序列を特徴とする「日本的雇用制度」の経済合理性を見直す議論が見られるようになってきた。これに伴い、地方公務員の人事システムについても、民間や国家公務員のそれ

と同様に、組織成員のモチベーションを高め、組織の生産性を維持あるいは向上させるようなしくみがあるとの主張がなされるようになったのである¹⁾。一方ではまた、中央-地方関係をめぐる議論との関連においても、「垂直型行政統制モデル」から「水平型政治競争モデル」への転換ともいうべき議論の展開が見られた。たとえば、従来「天下り」と称され、批判的な見方が強かった、中央省庁から地方自治体への出向人事についても、実証研究を元に、自治体首長による自律的・主体的かつ合理的な人事戦略としての側面に目が向けられるようになってきている²⁾。

さらに、昨今では、今次地方分権改革に併行して地方公務員制度改革論議が高まる中、実務家を中心に、全国各地の地方自治体における人材育成策や人事評価システムの「先進事例」が数多く紹介されるようになった。これらの成果により、比較的小規模な自治体においても、自治体戦略の一環としての「近代的」な人事システムが構築されつつあることが明らかになってきている³⁾。

近年、日本全国の地方自治体は、「平成の大合併」という環境の変化に直面することとなった。総務省が市町村合併推進の効果として挙げている「行財政基盤の強化」とは、地方公務員の人事システムにおける何らかの変化をも伴うはずのものであろう。では、実際には、市町村合併という環境変化に際して、地方公務員の人事システムにはどのような変容が見られた（あるいは見られなかった）のだろうか。本稿では、主として合併推進当時の県及び市の行政関係者に対するヒアリング結果を元に、愛媛県今治市の事例を取り上げ、若干の検討を行うこととしたい。

1. 戦後日本における地方公務員の人事システム

旧来、地方公務員の人事システムに関しては、地方公共団体に基本的に倒産の危険がなく、また公務員には各種の身分保障制度もあることから、たとえば厳しい競争にさらされる民間との比較においては、モチベーション維持や能率性確保の面で劣っているとの批判が根強くあった。

ところが、その後、終身雇用制度や年功序列制度といった「日本の雇用慣行」の再検討が徐々に進み、モチベーション低下につながると見なされていた「遅い昇進システム」が、実は競争の長期化と集団の維持（組織内での過度な競争が生まれにくくなるため）により、組織全体の生産性向上に資するものであったという見方が有力となってきた。このような議論を援用しつつ、非合理性や非効率性が強調されてきた地方公務員の人事システムについても、その経済合理性が主張されるようになってきた。

その代表的論者の一人である稲継裕昭は、国家公務員と地方公務員における人事システム上の違いとして、公選・独任制首長の影響力や、合併前で約3,300あった自治体それぞれの多様性を挙げた上で、なお、一般的に見れば地方公務員の人事システムにも民間や国家公務員のそれと同様のインセンティブ・メカニズムがあると論じ、注目を浴びた。

ここでは、主としてその稲継裕昭の著作『日本の官僚人事システム』および『人事・給与と地方自治』に依拠しつつ、戦後日本における地方公務員の人事システムについて概観し、地方自治体において、合理的な公務員人事システムの構築に向けた試みがなされてきたことを明らかにする。

1) 採用

1950年に公布された地方公務員法は、成績任用主義を打ち出すとともに、競争試験により能力を実証するための具体的な方法を挙げ、それぞれの方法により、あるいはいくつかの方法を併用して能力の実証を行うことを定めている。既に戦前から職員採用の実績を積んできた大都市以外の自治体は、人事院などからの助言を仰ぎ、他自治体とも相互に連携しつつ、採用試験の精度の向上に取り組んできた。1967年の段階では、全ての都道府県および政令指定都市において、採用試験も地方上級試験も実施が始まっていたものの、その他の一般市では、27%が採用試験すら実施していない状況であった。一般市の状況はその後急速に改善され、1970年から72年にかけて、採用試験実施率は90%

から94%へ、また上級試験実施率も44%から52%へと伸びている。

1960年代から70年代にかけては、地方自治体の行政課題の増加に伴い、地方公務員の数は増大し、受験者数も増加し続けた。しかしその後、民間企業での採用拡大と、臨調行革の影響下での自治体の採用手控えなどの影響を受け、80年代には「公務員離れ」現象が見られた。各自治体においては、学校訪問や大型ポスター、電車の中吊り広告、TVCMなどを用いたPR作戦の展開や、首都圏の学生獲得のための東京試験会場の設置、受験者の負担を減らすような試験方式の導入など、人材確保の努力がなされた。

90年代に入ると、バブル崩壊・景気低迷を背景に、公務員人気は再び上昇した。この時期には、時代の変化に対応した人材を選抜するために集団討論などの新たな試験種目が導入されたり、また、専門職指向の学生のニーズに応える試みとして、従来の「行政」区分に加え、「経営情報」や「国際」といった区分が政令指定都市の一部において新設されたり、といった工夫も見られるようになってきている⁴⁾。

2) 研修・評価・昇進

クローズド・キャリア・システムを基本とする地方公務員の人材育成は、基本的に行政組織内部においてなされることとなる。公務員の資質向上に関わる研修には、大きく分けて、職場研修でのOJT、職場外でのOff-JT、自己啓発があり、そのうちの職場外研修については、さらに、研修所研修のほか、専門的な知識・技能などを習得する専門研修、民間企業や大学院、海外や国、他自治体などへの派遣研修に区分することができる。職場外研修や自己啓発活動が日常業務の妨げとなるとの見方も、現場の一部には未だ根強くあるものの、近年では、「協働」の時代を意識して、民間との共同研修や、住民とのコミュニケーション能力向上を狙った「出前講座」などの新たな手法が採り入れられたり⁵⁾、また、地方自治体の枠を超えた自己啓発グループ間の交流が進められたりといった動きも各地で見られる⁶⁾。また、地方分権改革に伴い、政策法務研修の必

要性に対する認識も高まりつつある⁷⁾。

昇進管理における役職昇任者を絞り込む手法には、ペーパーテストや面接試験、勤務評定などの数値データを元に判断する昇任試験と、所属長などの推薦を受けた候補者について人事部で検討を行い、昇任者の選抜を行う昇任選考とがある。地方公務員法は、人事委員会を置く団体では競争試験を原則とし、例外的に選考による昇任を認めてきた（人事委員会を置かない都道府県・指定都市以外の団体では、いずれの方法でもよいとされている）が、実際には、前者の方法を採用する例は未ださほど多いとはいえない⁸⁾。

2000年2月に公表された地方行政運営研究会第15次公務能率研究部会報告書『地方公務員の評価システムのあり方に関する調査研究－勤務評定の現状と課題－』によると、調査対象となった47都道府県及び12政令指定都市のうち、勤務評定を実施している団体は約81%である。勤務評定の結果の活用分野については、「昇任・昇格」が約90%と最も多く、次いで「配置転換」が約88%であった。課長級職員については「折衝・対応能力」を、係長級職員には「企画力」、一般職員には「積極性」がそれぞれ重視される資質のようである。勤務評定の被評定者（本人）への開示については、約94%の団体が行っていない。評定者研修を実施しているとした団体も約33%にとどまっている。また、「自己申告制度」を導入している団体は約85%であるが、このうち勤務評定を実施する際に自己申告を参考に行っている団体は約59%である。「目標による管理」手法を導入している団体は約17%で、このうち勤務評定を実施する際にこれを参考に行っている団体は約63%となっている⁹⁾。

3) 出向人事および給与体系をめぐる中央－地方関係論の展開

地方公務員の人事システムをめぐることは、中央－地方関係論の視点に立った議論の流れがある。そこで焦点となるものの筆頭に、いわゆる「天下り」と呼ばれることもある、中央省庁と地方自治体の間の出向人事がある（2004年における中央－地方間の人事交流の状況については、表1および表2参照）。旧

来の見方においては、そうした人事は、村松岐夫のいう「垂直間行政統制モデル」を補強するひとつの材料とされてきた。この見解に立てば、中央省庁から地方への人員派遣は、人的ネットワークを通じた地方の統制に対する一手段と見なされることになる。これに対して、最近では、国と地方との間の出向人事を、地方の側による主体的かつ合理的な「自治体戦略」の一環とみなす議論が有力となりつつある。前述の稲継裕昭は、中央—地方間における出向人事の動向に関するデータを分析し、府県の幹部級の人材育成が開花した1980年代頃から国から都道府県への出向者が減少したこと、省庁別シェアが変化し、旧内務省系統や農水省からその他の省庁へのシフト傾向が見られること、都道府県別に出向者受け入れ数にばらつきがみられること、政令指定都市や一般市における旧自治省官僚の受け入れ数が、都道府県での減少と同時期に増加していること、を指摘する。そして、それらの分析結果を元に、地方自治体は、上級試験制度が定着して「生え抜き」職員が十分に育つまでは出向官僚受け入れによる人材補填を行い、その後は個別の政策課題に応じ、出向官僚受け入れのメリットとデメリットを勘案しながら、中央とのネットワークや高い専門性をもつ人材を戦略的に受け入れているとの見方を提示している¹⁰⁾ また同時に、「丁稚奉公」との批判も根強かった地方自治体から国への出向人事に関しても、「同格ポストの出向」の増加傾向を指摘し、「『支配客体としての自治体』から『したたかに行動する自治体』へ」の転換を強調している。

さらに、地方自治体の給与体系の構築に際しても、地方自治体の自律性・主体性を強調する見方が有力となりつつある。その根拠としては、ラスパイレス指数の公表や起債制限などの手法を通じて給与指導を行ってきた旧自治省には、全国約3,300の地方自治体に指導を徹底させるだけのマンパワーが圧倒的に不足していたこと、指導のほとんどが強制力を伴わないものであったことなどが挙げられる。一方、給与指導の受容による地方自治体側のメリットとしては、給料表作成コストの削減、給与の公民較差によらない国並改定率の確保、国や他自治体とのネットワーク構築の際の利便性などが挙げられる。

表1 総務省「地方公共団体から国への出向」

(平成16年8月15日現在, 単位:人)

	地方から国への出向(総数)								
		都道府県				市町村			
			室長級以上	課長補佐級	その他		室長級以上	課長補佐級	その他
総数	1,692	1,553	23	458	1,072	139	2	20	117
内閣官房	0	0	0	0	0	0	0	0	0
内閣法制局	0	0	0	0	0	0	0	0	0
内閣府	12	11	0	0	11	1	0	0	1
総務省	112	102	16	22	64	10	1	5	4
法務省	6	6	0	0	6	0	0	0	0
外務省	37	35	0	5	30	2	0	1	1
財務省	39	37	0	2	35	2	0	0	2
文部科学省	37	34	5	14	15	3	0	3	0
厚生労働省	56	49	0	27	22	7	0	4	3
農林水産省	69	47	0	5	42	22	0	0	22
経済産業省	37	25	0	3	22	12	0	0	12
国土交通省	175	105	2	17	86	70	1	1	68
環境省	42	33	0	16	17	9	0	6	3
警察庁	1,046	1,046	0	347	699	0	0	0	0
防衛庁	1	0	0	0	0	1	0	0	1
金融庁	2	2	0	0	2	0	0	0	0
宮内庁	0	0	0	0	0	0	0	0	0
公正取引委員会	5	5	0	0	5	0	0	0	0
公害等調整委員会	0	0	0	0	0	0	0	0	0
会計検査院	16	16	0	0	16	0	0	0	0
人事院	0	0	0	0	0	0	0	0	0

※本資料は、各府省等に対する調査に基づき、総務省において作成したものである(なお、地方公共団体における調査を行った場合、出向後の異動の取扱いや転籍者の取扱い等に差異があり得るため、本資料とは若干異なる結果となり得る。)

※海事職俸給表、教育職俸給表、医療職俸給表適用職員及び国家公務員である地方警務官(警視正以上)に係る人事交流は含まない。

表2 総務省「国から地方公共団体への出向」

(平成16年8月15日現在, 単位:人)

	国から地方への出向(総数)								
	都道府県					市町村			
			次長級以上	課長等	その他		次長級以上	課長等	その他
総数	1,661	1,313	231	362	720	348	185	62	101
内閣官房	0	0	0	0	0	0	0	0	0
内閣法制局	0	0	0	0	0	0	0	0	0
内閣府	3	2	0	0	2	1	0	0	1
総務省	308	232	61	76	95	76	61	13	2
法務省	4	4	0	0	4	0	0	0	0
外務省	5	5	3	0	2	0	0	0	0
財務省	32	30	7	4	19	2	1	0	1
文部科学省	51	35	7	26	2	16	11	4	1
厚生労働省	113	101	24	34	43	12	5	4	3
農林水産省	172	120	20	37	63	52	4	7	41
経済産業省	59	28	16	7	5	31	12	9	10
国土交通省	428	276	84	81	111	152	88	23	41
環境省	15	11	4	4	3	4	2	2	0
警察庁	464	464	4	90	370	0	0	0	0
防衛庁	4	3	0	2	1	1	0	0	1
金融庁	0	0	0	0	0	0	0	0	0
宮内庁	0	0	0	0	0	0	0	0	0
公正取引委員会	0	0	0	0	0	0	0	0	0
公害等調整委員会	0	0	0	0	0	0	0	0	0
会計検査院	2	2	1	1	0	0	0	0	0
人事院	1	0	0	0	0	1	1	0	0

※本資料は、各府省等に対する調査に基づき、総務省において作成したものである(なお、地方公共団体における調査を行った場合、出向後の異動の取扱いや転籍者の取扱い等に差異があり得るため、本資料とは若干異なる結果となり得る。)

※海事職俸給表、教育職俸給表、医療職俸給表適用職員及び国家公務員である地方警務官(警視正以上)に係る人事交流は含まない。

	国から地方への出向（本省）								
		都道府県				市町村			
			次長級以上	課長等	その他		次長級以上	課長等	その他
総数	1,099	873	225	348	300	226	160	34	32
内閣官房	0	0	0	0	0	0	0	0	0
内閣法制局	0	0	0	0	0	0	0	0	0
内閣府	0	0	0	0	0	0	0	0	0
総務省	302	227	61	76	90	75	61	12	2
法務省	0	0	0	0	0	0	0	0	0
外務省	5	5	3	0	2	0	0	0	0
財務省	10	9	6	3	0	1	1	0	0
文部科学省	51	35	7	26	2	16	11	4	1
厚生労働省	91	79	24	34	21	12	5	4	3
農林水産省	133	99	20	37	42	34	4	7	23
経済産業省	38	25	16	6	3	13	10	1	2
国土交通省	249	179	79	75	25	70	65	4	1
環境省	15	11	4	4	3	4	2	2	0
警察庁	199	199	4	84	111	0	0	0	0
防衛庁	3	3	0	2	1	0	0	0	0
金融庁	0	0	0	0	0	0	0	0	0
宮内庁	0	0	0	0	0	0	0	0	0
公正取引委員会	0	0	0	0	0	0	0	0	0
公害等調整委員会	0	0	0	0	0	0	0	0	0
会計検査院	2	2	1	1	0	0	0	0	0
人事院	1	0	0	0	0	1	1	0	0

4) 地方分権改革と地方公務員の人事システム

1990年代中ごろからは、地方分権改革論議と併行して、主に自治体レベルの実務者向けを意識したテキストの出版が数多くなされるようになった。また、殊に、地方自治体における人事行政に関しては、公務員制度改革論議も高まってきたこともあり、OJTの一環としての庁内提案制度・自主研修・自主申告に依拠した加点式人事評価や降格制度・目標管理制度・民間出身の専門職の導入を想定した人材公募制度などの「先進的事例」を紹介する調査研究報告書などもいくつか公表されている¹¹⁾。それらの成果は、比較的小規模な自治体においても、「近代的」で合理的な人事システムの整備が進みつつあることをしめしている。尤も、他方においては、「平成の大合併」を契機として、一部の地方自治体に残っていた「前近代的」とも思われるような人事慣行が表面化し、問題となった例も見られる¹²⁾。

2. 事例分析—愛媛県今治市の事例を中心に—

前項では、戦後日本における地方公務員の人事システムの概要について確認した。次に、「平成の大合併」に伴う地方公務員人事システムの変容について、1市11町村による大規模な市町村合併が行われた愛媛県今治市の事例を中心に検討を行うこととする。なお、以下の記述は、主として、旧今治市総務部長として合併協議会事務局を担当された井手克彦氏・今治市産業振興部長（2005年10月現在）及び愛媛県の関係者に対するインタビューに依拠したものである。

1) 地域の概要および合併の経緯

現在の今治市は、旧今治市及び越智郡朝倉村・玉川町・波方町・大西町・菊間町・吉海町・宮窪町・伯方町・上浦町・大三島町・関前村の12市町村の合併により、2005年1月16日に誕生した（各旧市町村の概要については表3参照）。あわせて419.56km²の面積を持ち、市域も島嶼部、臨海部、内陸部と変化

に富んだ構成となっている。

新市の人口は約18万人となり、愛媛県下では松山市に次ぐ第2の都市となった。また同時に、同市は、合併により、世界有数の海事関連産業の一大集積地としての特色を新たに有することとなった。圏域内における造船業の事業所数は19にもものぼる。世界第4位の今治造船に加えて、世界第6位の新来島ドックも圏域内となり、建造隻数では国内の4分の1を占めている。一方、海運業については、圏域内の外航海運船主は約70社あり、その保有隻数の合計は約408にもものぼる。これは、現在日本の海運企業が運航する外航船の4分の1にあたる。また内航船の事業所数も約350社に上り、貨物船を中心とした全国有数の船舶供給基地となった。船舶量における県内のシェアは約6割となっている。また、歴史的にも、村上水軍の活躍した土地柄であり、その史跡も圏域内の随所に存在している。

表3 旧今治市および越智郡11か町村の面積・人口・世帯数

	面積 (km ²)	人口(人)			世帯数 (戸)
		男	女	合計	
今治市	74.84	54,504	63,426	117,930	45,905
朝倉村	31.27	2,377	2,631	5,008	1,625
玉川町	103.90	2,841	3,231	6,072	1,970
波方町	15.67	4,785	5,175	9,960	3,145
大西町	18.81	4,253	4,549	8,802	2,978
吉海町	27.72	2,171	2,628	4,799	1,959
宮窪町	18.38	1,748	1,923	3,671	1,302
伯方町	20.85	3,771	4,260	8,031	3,076
上浦町	22.31	1,657	1,949	3,606	1,552
大三島町	43.32	1,820	2,412	4,232	1,947
関前村	5.52	379	486	865	428
合計	382.59	80,306	92,670	172,976	65,887

2000年国勢調査より。出典：今治市及び越智郡11か町村合併協議会ホームページ (<http://www.city.imabari.chime.jp/gappei/10/prof/index.html>)。

2004年度、新市は、これらの地域産業特性を活かすための指針となる「今治海事都市構想」を策定し、今後産官学の連携・協働により、圏域全体の自律的な発展や主体的なまちづくりに繋げていく方針が示された。今後は、今治海事都市創造のための基本方針「1）次世代の人材育成、2）海事クラスターの構築、3）海事文化の振興と交流の促進」に基づき、事業が推進されていく見込みであるという。このほか、繊維産業も盛んで、特にタオルについては、全国生産高の約6割のシェアを誇っている。

さて、同地域における合併論議は、2002年1月、合併問題検討首長会において、今治市長が15町村の首長に対し、今治市、越智郡16市町村での合併を表明したことが端緒となった。同年5月には、吉海町、宮窪町、伯方町、上浦町、大三島町の町長と議長が、6月には、関前村の村長と議長、特別委員長が、さらに7月には、朝倉村、玉川町、波方町、大西町、菊間町の町村長と議長が、それぞれ今治市を訪問し、同市との合併協議を表明。この12市町村により、同年7月、第1回合併準備会が開催された。一方、弓削町、岩城村、生名村、魚島村の上島4町村は、今治市町および波方町長、上浦町長の呼びかけに応じず、8月には正式に合併協議不参加を表明した。

その後、今治市及び越智郡11か町村により、合併推進のための任意協議会が発足した。ところが、10月になって、今度は菊間町が法定協議会への不参加を表明した。このため、同年11月に発足した法定協議会は、菊間町を除く1市10町村によって設置されることとなった。その後、菊間町が再び合併に参加の意向を示したことから、2003年4月、合併協議会は「今治市及び11か町村合併協議会」となった。

翌年5月、全62項目に及ぶ協議項目が確認され、6月に合併協定調印が行われた。こうして、新今治市は、2005年1月16日に発足したのである。合併方式は新設合併であり、新市機構については、総合支所方式から段階的に本庁方式へ移行する方針が定められている。その同じ年の2月20日に、合併後初の市長選及び市議選が行われた。旧市町村長はいずれも立候補せず、選挙戦は、

元県議・元県議会議長，元旧今治市議・元旧今治市助役の無所属新人4名により展開されることとなった。その結果，「新都市は時代に逆行している」として大幅な見直しを主張し，自らが持つ県や国との太いパイプと若さをPRした47歳の元県議会議長が当選した。投票率は75.76%であった。助役・収入役には，それぞれ旧今治市職員OBが任命されている。

2) 新市の機構と公務員人事システム

「今治市及び越智郡11か町村合併協議会」の下には，小委員会のほか，助役・総務課長等で構成される幹事会が置かれ，更にその下に関係市町村の所管課長等で構成する12の専門部会，更にそのまた下に，関係各市町村の担当係長及び担当者等の実務者レベルで現況調査・調整原案の作成を行う41の分科会が置かれた¹³⁾

一般職員の身分の取り扱いについては，総務部会人事分科会において協議がなされた。「今治市及び越智郡11か町村合併協議会」によって計21回にわたり発行された『合併協議会だより』によると，人事分科会は，2004年12月までの間に計15回開かれている。

新市の行政組織は表4のとおりである。旧市の行政組織と新市の本庁のそれとの主な変更点としては，部レベルでは，産業面を重視して産業振興部と農水港湾部とを設けた点，また，課・室のレベルでは，広報広聴室の課への格上げや，地域振興課や産業情報課，行政改革推進室の新設などが挙げられる。一方，2004年12月下旬には，新市体制をにらんだ部長級・課長級の人事も公表されている¹⁵⁾。現在の市長は，選挙戦の際，新都市構想の大幅な見直しを主張しているが，新今治市における現行の人事システムは，基本的には合併協議会での議論を踏襲したものといえる。

現今治市の合併は，規模的にも大きく，また陸地部と島嶼部とがまじる困難な地域での合併であった。さらに，旧市町村の議員は計188人にも上ったが，新市では，定数特例，在任特例は一切適用せず，新体制発足時から議員定数を

表4 新今治市における部及び課の体制(2005年1月)

〈本庁〉						
○総務部	総務課	秘書課	広報広聴課	人事課	情報政策課	人権啓発課 契約課 工事検査課
○企画財政部	企画調整課	地域振興課	財政課	管財課	市民税課	資産税課 納税課
○保健福祉部	保険年金課	健康推進課	総務障害課	高齢介護課	児童福祉課	援護課
○市民環境部	生活交通課	市民課	環境政策課	清掃課	クリーンセンター	環境衛生課
○産業振興部	商工労政課	産業情報課	都市再生課	観光課	イベント推進課	
○農水港湾部	農林振興課	農業土木課	水産課	港湾建設課	港湾管理課	
○都市整備部	都市政策課	建築指導課	高速道路課	下水道業務課	下水道工務課	下水浄化センター
○建設部	道路建設課	道路維持課	管理課	公園緑地課	建築営繕課	住宅管理課 用地課
○水道部	総務課	営業課	給水課	浄水課	今治事業所	朝倉事業所 玉川事業所 波方事業所 大西事業所 菊間事業所 越智諸島事業所
〈支所〉						
○朝倉支所	総務課	保健福祉課	住民環境課	産業観光課	建設管理課	地域教育課
○玉川支所	総務課	保健福祉課	住民環境課	産業観光課	建設管理課	地域教育課
○波方支所	総務課	保健福祉課	住民環境課	産業観光課	建設管理課	地域教育課
○大西支所	総務課	保健福祉課	住民環境課	産業観光課	建設管理課	地域教育課
○菊間支所	総務課	保健福祉課	住民環境課	産業観光課	建設管理課	地域教育課
○吉海支所	総務課	保健福祉課	住民環境課	産業観光課	建設管理課	地域教育課
○宮窪支所	総務課	保健福祉課	住民環境課	産業観光課	建設管理課	地域教育課
○伯方支所	総務課	保健福祉課	住民環境課	産業観光課	建設管理課	地域教育課
○上浦支所	総務課	保健福祉課	住民環境課	産業観光課	建設管理課	地域教育課
○大三島支所	総務課	保健福祉課	住民環境課	産業観光課	建設管理課	地域教育課
○関前支所	総務課	住民福祉課	産業建設課	地域教育課		
〈消防組織〉						
○消防本部	消防団	総務課	防災対策課	予防課	消防署	12方面隊
〈収入役〉						
○収入役	一 出納室					
〈市議会事務局〉						
○市議会事務局	一 議会総務課 一 議会調査課					
〈教育委員会事務局〉						
○教育委員会事務局	一 総務課 一 学校教育課 一 社会教育課 一 文化振興課 一 体育振興課 一 学校給食課 一 図書情報サービス課					

出典：今治市ホームページ (<http://www.city.imabari.chime.jp/kikou/index.html>)。教育委員会以外の行政委員会の事務局などは省いている。その後、2005年4月には、造船、海運業をまちづくりに生かす「海事都市構想」の推進を目的として、企画調整課内に海事都市推進室が新設された。また、このときの組織改編では、合併に伴う事務拡大への対応のため、教委事務局長が次長級から部長級へ、出納室長が課長級から次長級へ格上げされた⁴⁾。

法定数の34人とした。このような方策を採ったところは全国的にも類例があまりない¹⁶⁾とされ、同市の合併の事例が、テレビや経済誌でも取り上げられるなど、全国的にも注目される要因の一つとなった¹⁷⁾。

新市における一般職員の給与体系を定めるにあたっては、市民の理解を得ることと同時に、こうした事情への考慮も重視された。合併した市町村の中には、職員の給与の水準を高い方に合わせて賃金再計算を行ったり、モデル賃金を確定したりするところもあった。その結果、新設合併した市町村の特別職公務員は失職する一方で、一般職員の給与は上がる、という事態も少なからず見られる。しかし、今治市の場合には、現給保障を行ったのみで、先述の賃金再計算やモデル賃金制などを採らなかったという。

合併前の旧今治市の一般職員は約750名であった。これは、人口比にするとかなり小規模であるといえる。ところが、今回の合併により、新市の職員数は、消防や森林組合などの事務組合の職員も含めると、約1,850人にまで膨れ上がることとなった。こうした状況下で、職員の賃金の再調整を行った場合には、人件費の増加見込額は年間約10億円にも上るとされた。

給与体系の再編に当たっては、市と町村での職級制の違いが問題となった。たとえば、行政職の職級は、町村では7級が上限となっているのに対し、市では、国家公務員の行政職給料表(一)に準拠しているため、部長級で10級となる。また、旧町村の人事システムに関しては、医師・看護師・海事職員(船員)・介護関係職員(老人ホーム組合の介護員)など、旧市にはない職種があった¹⁸⁾ほか、保健師・栄養士・保育士などの技術系職員や、技術員・給食技術員などの現業系職員が多いなどの特徴もあった。

① 国の制度への準拠と現給保障

このような問題を克服するために、新市において採られた方策とは、国が提示している職種別俸給制度への準拠というものであった。同制度については、総務省より既に2002年度には勧告が出されている。しかしその当時、この制度のうち、福祉職俸給表を導入した自治体は、滋賀県などの例外を除き、ほと

んどなかったという。

同制度によると、旧町村に設置されている支所の長は、旧町村体制下の職級では7級という扱いになるが、新市のシステムでは、9級に当たる次長と同等に扱われることとなる。これをそのまま適用すると、1級飛びの昇給となってしまふ。このため、支所長に対する扱いについては、最初の1年間は職級を8級とし、勤務状態に応じて9級に昇給するという方策が採られることとなった。

また、国家公務員の人事システムでは既に導入されている55歳昇給停止制度も、2005年度より、実施されている。現在では、59歳となった者から暫定的に制度を導入し、今後、1歳ずつ対象年齢を下げっていく方針であるという。

新市の行政機構については、合併協議の中で、総合支所方式から本庁方式へ段階的に移行する方針が定まっている。新しい支所の機構が地域教育課も合わせて6課とする体制が基本となっている（旧関前村では4課とするなど、事情に合わせて若干の調整はされている）のに対し、旧町村体制下での課長級職員の人数がポストの数を上回る場合の対処が問題となった。また、たとえば係長クラスの職員についても、旧市の場合には大体38～39歳でその職に就くのが通例であったが、町によっては、もっと早期に昇給する者もいたという。さらに、一部の町村には、合併を見込んだ「駆け込み昇給・昇格・昇任」なども見られたという。新市の機構整備と人事配置に際しては、このような状況の下、ポストの数と、その職に相当する職員の数とを調整する必要性があった。そこで、一部の者については、課長から課長補佐へ、係長から係員へと、形式上の降格措置をとりつつも、現給は保障するという方策が採られた。

このような人事システムの再編に際して、労組からは強い反発もあったという。新市における現行の制度は、労組との交渉継続のまま、導入に踏み切られたものである。

② 公平な人事評価システムの確立

また、客観的な人事考課制度を採用し、現在試行中である。旧市では合併の

2年前である2003年度から、自己評価を採り入れた目標管理制度を導入しているという。給与計算の際の参考にするのみならず、職員のモラル向上が狙いである。

これらの制度の導入にあたっては、他自治体の事例で、特に参考にしたものはなかったという。民間のシンクタンクに依頼し、公平な人事評価ができるように職員研修も行っている。

③ 新市体制に向けた旧市町村間の人事交流の促進

新市体制に向けて、行政職員の一体感を醸成するための方策としては、合併協議会事務局に配置された職員を軸とした、いわばOJTが中心となった。全職員を対象にした研修などを特に行う余裕はなかったという。

また、合併協議の中では、支所となる旧町村役場から新市の本庁の課長（職級では8級に相当する）へ2名を引き上げる方針が決定された。この2名とは、より具体的には、水道部営業課と地域振興課の課長に、陸地部と島嶼部から1名ずつとされた。その人選は、旧町村の中でも比較的大きな自治体からという方針であった。しかし、旧町村の首長の中には、昇級の上限が7級までしかない他の職員とのバランスなども配慮し、新市庁体制におけるひとつの人事の目玉ともいべきそのポストに、自らの自治体の職員を就けることを断った者もいたという。

これに加えて、合併後の各旧町村から今治の新市本庁へは10名から28名、また旧今治市から各旧町村へ2名から3名の職員をそれぞれ送ることで、一種の「融和策」的な人事配置を図っている¹⁹⁾。

旧町村から新市本庁へ配置された職員の中には、50代の課長級もいるが、最も多い層は30代である。これに対し、旧市から各旧町村へ配置された職員は、ある町で不祥事による人事の空白を埋めるために課長級が派遣された例を除き、課長補佐以下の中堅職員が主となっている。

こうした人事配置に当たっては、旧町村から旧市への要望も容れつつ、選定を行った。その結果、産業・観光振興の分野に詳しい職員や、建設部門の技術

系職員などが旧市から派遣され、旧町村制の下では人材確保が困難であった分野での体制強化にもつながったといえる。また、合併により、町村部では曖昧にされていた部分もあった事務処理の適正化・統一化を推進する必要も出てきた。旧市部から旧町村部へ配置された職員には、そうした事務処理手続の統一化の面でも中心的役割を果たすことが期待されているという。

しかし他方では、旧町村部では、支所に配置された職員数が減ったこともあり、サービスの低下やまちの衰退につながるなどとの不安は依然として根強い。こうした住民感情への配慮も一定程度なされている。たとえば、新市体制での水防体制計画の実施に際しては、地域の消防団活動や水防活動にも従事している旧町村職員は、災害時には地域の活動を優先することとし、本庁に来なくても良いというように運用がなされている。

④ 県および中央省庁との人事交流

現在、今治市では、四国経済産業局から産業インキュベーション機能の強化を目的として1名、派遣を受けている。また、県への職員派遣は、東京事務所（企業誘致促進のため）へ1名、用地関係の部局へ4名ほど行われている。

旧市においては、10年ほど前から、主幹クラスの旧厚生省職員を課長相当職に迎えるなどの人事交流は行われていたという。こうしたことから、合併後、新市に対しては、厚生労働省から、係長クラスの職員派遣の要請があった。しかし、新市では、多忙な時期であったため人員に余裕がなく、この話は断らざるを得なかったという²⁰⁾一方、今回の合併に際して、新市では、中央省庁からの人材派遣は要請しなかった。

このほか、自治体外部との人事交流に関しては、単発的なものではあるが、市町村アカデミーからの依頼を受け、合併事務局経験者を講師として派遣した例がある。

⑤ 採用・退職後の再就職に際する人事上の慣行

新市における職員の適正規模は、1,500から1,650人ほどと目されている。新市では、今後10年間を目途に、250人から300人程度の職員数削減が企図

されている。合併協議の中では、合併1年前は新採用を控える申し合わせがなされた。市職員の採用方法や、退職者の再就職に関する人事上の慣行をめぐっては、特段の議論の対象にはならなかったという。

採用の方法については、旧今治市の手法に統一された。町村の場合には、臨時職員として採用し、勤務成績の良好な者は正式な職員として任用するという方式も多く採られていたと見られ、人事の履歴が不明確であった場合も多々見られたという。合併に際しては、旧今治市から町村部に対して、臨時採用職員を2005年3月までに一旦全てなくすよう要請がなされた。その結果、現在、支所では、一部の出先を除き、臨時職員の新規雇用は行われていない。本庁では、200人程度の臨時職員が雇用されている。合併により職員数は増加したが、旧市町村間で調整すべき事項も多く、一時的に事務が繁雑になっている面もあるためである。

新卒採用者の年齢の上限は、旧市体制時よりも引き下げられており、現行では29歳が上限となっている。2005年4月1日付採用の新規職員は、退職者46名に対し、14人となっている²¹⁾。また、新市体制発足後初めて行われた職員の新規採用は、退職者数の2分の1に当たる7~8名程度であった。

一方、退職者の再就職に関する慣行は、今治市以外には特段になかったという。退職手当については、退職時特別昇給の廃止、退職手当の支給率ともに国に準拠していた旧市の制度を踏襲した。旧町村等は退職手当組合に加入していたという²²⁾。

圏域内には、いわゆる第三セクターの施設があり、これらについては、今後、指定管理者制度の導入などの検討が必要となるものと思われる。

3) 愛媛県の対応

① 愛媛県における市町村合併推進体制

愛媛県においては、広島・長崎両県と並んで、県知事を軸に、市町村合併推進に向けて非常に積極的な対応がなされた。愛媛県では、県としての合併推進

姿勢を明確にするとともに、県の事業について合併推進に資する事業展開が図られるよう連絡調整を行うため、知事を本部長とする「市町村合併推進本部」及び地方局長を本部長とする「市町村合併推進地方本部」を2001年4月に設置した。さらに、2002年4月には、総務部市町村課内に「合併推進室」を、県内に5つある各地方局の総務調整課に「市町村振興・合併推進班長」を設置している。これに加えて、総務省へも県職員1名を出向させ、中央の情報収集に当たっていた。

「合併推進室」の体制は、2004年度においては、室長・室長補佐各1名の下に、合併推進係と合併事業係（市町村建設計画・合併特例債・推進債を扱う）の2係を置き、各係に係長1名と係員3名が配置されるというものであった。

県内各地で開かれた合併協議会の協議には、県庁本庁にあるこの合併推進室か、地方局の総務調整課の中から、毎回少なくとも1名は出席するようにしていた。

② 市町村合併アドバイザー派遣事業

県が2001年3月に策定し、2004年10月に改定を行った「市町村合併支援プラン」（以下、「支援プラン」と略）の中に明示されている事業のひとつとして、市町村合併アドバイザー派遣事業があげられる。アドバイザー派遣の回数は、2001年度で74回、2002年度では、県内各地で合併協議が実際に動き始めたこともあり、24回と、半分以下に減少した。派遣要請により市町村へ出向いたのは、県の本庁・地方局職員がほとんどであり、このほか、合併推進要綱策定検討委員会に参画した学識経験者への派遣要請もあった。合併推進室に対しては、市町村のほか、経済団体や消防連盟などからの派遣要請もあったという。

但し、市町村から要請を受けたテーマは、地方の財政状況や、合併推進の事務手続に関わるものが大半であり、特に人事システムに関する助言を市町村から求められたことはなかったという。人事システムは自治体の首長にとって最大の関心事のひとつであり、最も裁量を必要とする事項である。このため、市町村から県に対して調整や助言などが求められることはほとんどなく、また県

への情報提供も、特に積極的には行われなかったという。

③ 市町村との人事交流

2003年3月に策定された「支援プラン」の中では、「合併に伴う市制施行等により県から移譲される事務（福祉事務所の設置等）を円滑に処理するため、要請に応じて、合併前に実務研修生を受け入れる」という項目が設置されている。また2004年10月の同プラン改正により、支援の対象は、合併後の市町村へも拡大され、新たに加わった支援メニューのひとつとして、合併後の市町村への県職員の派遣も挙げられている。

県から市町村への出向者は、現在、西予市と松前町に1名ずついる。西予市の場合、福祉事務所新設に伴う体制強化が目的であり、県の係長クラスの職員が課長補佐待遇で1年間の予定で出向中である。一方、松前町に対しては、県は、企画部門に、係長クラスの職員を課長補佐待遇で派遣している。当面合併の予定がなくなった松前町では、いわば町の生き残りを賭けて、企画部門の強化を図っており、県職員の派遣要請も、そのひとつの方策と見られる。

また、合併に伴い福祉事務所を新設する自治体職員に対し、県で実務研修を行った例としては、西予市（旧宇和町・野村町・三瓶町）と東温市（旧重信町・川内町）の例がある。西予市の場合、県職員の派遣に加えて、県八幡浜地方局にて新市職員2名に対し、半年間の研修を行った。研修期間中は町の職場から離して地方局にデスクを並べさせ、ケースワーカーの現場視察なども行う、いわばOff-JTのかたちである。同様に、東温市の場合も、松山地方局にて職員2名の研修を行った。但し、同市の場合、松山に近いこともあり、県職員を派遣するには至らなかったという。

愛媛県においては、従来から、市町村からの要請に基づき、実務研修生の名目で市町村職員を受け入れてきた。その大半は35歳までの若手職員で、派遣元の自治体の意向に沿って、県庁内部の希望部署に配置される。2005年8月現在、県庁内部における市町村からの出向者は、10名ほどいるという。

県側としては、合併の前後で、市町村との間の人事交流のありように、特に

大きな変化というほどのものはなかったという²³⁾ 元来、市町村の首長は概して人材育成に熱心であり、県職員の派遣を希望する首長も少なくはなかった。但し、県と市町村（特に町村部）では職員待遇に差があることなどから、給与面での折り合いがつかないこともあるという。なお、『日経地域情報』からのデータを元に、1996年から1999年までの愛媛県から市町村への職員派遣状況を見ると、1996年と97年においては8自治体に8人、98年には7自治体に11人、99年には9自治体に12人となっている²⁴⁾

むすびにかえて

以上、愛媛県今治市の事例を中心に、「平成の大合併」に伴う地方公務員の人事システムの変容について述べた。市町村合併に伴う自治体組織の変容や待遇の変化は、地方公務員のモラルに少なからず影響を及ぼすものと思われる。一方、自治体の首長にとっても、自治体戦略を展開する上で、公務員の人事はひとつの重要なポイントとなる。合併協議を進めた市町村は、県などの力を積極的に借りることはせず、基本的に当事者間の話し合いによって、新しく誕生する自治体の将来像を描く中で、人事システムの再構築を行った。「平成の大合併」は、国の指導によっても充分には成し得なかった地方公務員の人事システムの「近代化」を促進するひとつの契機になったといえることができる。しかしその半面、多くの自治体において住民との「協働」促進が謳われている状況にありながら、市町村合併に伴い、住民と行政との間に距離感が生まれているという側面もある。今後は、旧市町村意識の払拭と併せて、住民との「協働」の推進に資するような公務員人事システムの構築が、市町村合併により新たに誕生した自治体の課題となろう。

注

- 1) 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社、1996年。
- 2) 稲継裕昭『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社、2000年。

- 3) 地方公務員人材育成施策研究会『地方自治・新時代 人材育成先進事例集』ぎょうせい, 1999年, 根本良一・保母武彦編著『「内省不疚」の心でまちをつくるー「合併しない宣言の町」の自立推進計画』自治体研究社, 2003年など。
- 4) 前掲『人事・給与と地方自治』前掲, 121-133ページ。
- 5) 地方公務員人材育成施策研究改編『地方自治・新時代 人材育成先進事例集』ぎょうせい, 1999年など。
- 6) その一例として, 福岡市職員有志による自主研修グループ「Now for Future」の活動については, <http://nowforfuture.net/>参照。
- 7) 阿部泰隆『政策法務からの提言: やわらか頭の法戦略』日本評論社, 1993年, 山口道昭『政策法務入門』信山社, 2002年など。
- 8) 稲継『日本の官僚人事システム』前掲, 137-8ページ。
- 9) 地方行政運営研究会第15次公務能率研究部会報告書『地方公務員の評価システムのあり方に関する調査研究ー勤務評定の現状と課題ー』2002年2月 (<http://www.soumu.go.jp/news/000228-2.html>)。また, 個々の地方自治体における公務員人事評価の事例については, 地方公務員人事・評価制度研究会『人事評価への取組みー先進自治体の事例』ぎょうせい, 2003年なども参照のこと。
- 10) 近年では, たとえば福島県三春町のような比較的小規模な自治体においても, 中央省庁からの派遣職員を受け入れた例がある。当時の庁内ではこれを自治体の首長の交渉力の強さと捉える見方が強かったようであった。
- 11) 前掲『地方自治・新時代 人材育成先進事例集』(1970年代から80年代にかけて, 小規模自治体ならではの特異な人事システムの例として取り上げられたこともある埼玉県宮代町の例も「先進事例」として紹介されている)や『人事評価への取組みー先進自治体の事例』のほかにも, 天野巡一編著『自治体改革第6巻 職員・組織改革』ぎょうせい, 2004年, 等がある。
- 12) たとえば, 徳島県のある村では, 合併協議会を機に, 村の幹部職員の早期退職と引き換えに, その子女を採用するという「世襲採用」の問題が表面化した。その後, 県内の他の町村でも無試験採用などの問題が露呈したため, 県では, 市町村の人事担当者らを集め, 地方公務員法などを踏まえた適切な職員採用を求めた(『朝日新聞』2004年12月25日付(徳島県版))。
- 13) 「合併協議会の紹介」今治市及び越智郡11か町村合併協議会ホームページ (<http://www.city.imabari.ehime.jp/gappei/outline/index.html>)。
- 14) 『朝日新聞』2005年3月27日付(愛媛県版)。
- 15) 『朝日新聞』2004年12月22日付(愛媛県版)。
- 16) 愛媛県内においても, 議員の在任期間延長に対して住民の反対運動が起こり, 議会が自主解散に追い込まれた例がいくつか見られた。
- 17) 「愛媛県今治市など12市町村全国が注目! 理想的な合併のカギは「議会対策」(特集

列島縦断！ 全国9地域の現場をレポート 市町村合併締切り前の大混乱——理想的な合併、誇り高き自立）『週刊ダイヤモンド』2004年7月24日号。

- 18) 「市町村合併に伴う給与の取り扱いについて」（井手克彦・今治市産業振興部長によるマスコミ取材対応用メモ）より。
- 19) 参考までに愛媛県内の他市の例を挙げると、2004年11月1日に発足した愛媛県西条市では、合併に伴い、旧町村におかれた支所の課長クラスには、敢えて他の旧市町村出身者を配置する方策が採られている（『朝日新聞』2004年9月30日付（愛媛県版））。同市では、本庁（旧西条市役所）に総務、財務、上下水道など8部を置き、旧東予市役所、丹原、小松両町役場にそれぞれ総合支所を設けている。総合支所への人員配置は現在の7割程度にとどめる一方、本庁は約280人から約430人に増えるなど事務の集中化を進めている。
新市の組織は本庁が8部37課、三つの総合支所を合わせると11部61課の体制となっている。「総合支所方式」では従来の市町村の機能を残すのが一般的であるのに対し、同市では、事務の統合がいずれ必要になるという認識から、本庁と支所が一体となって事務を進めることとされている（『朝日新聞』2004年9月28日付（愛媛県版））。
また、現今治市においては、部長級のポストはほとんど旧市出身者によって占められている（『朝日新聞』2004年12月23日付（愛媛県版））が、中には、2004年4月1日に合併した四国中央市のように、旧市町村間での部長級ポストの配分が、旧伊予三島・川之江の2市より各5名、土居町・新宮村より各1名などとなり、旧市町村間の人口比への配慮を伺わせるものとなっている例もある（『朝日新聞』2004年3月18日付（愛媛県版））。
- 20) 尤も、その背景にあったのは、同時期、厚生労働省内で進行中であった年金制度改革であり、合併と直接的な関係はないとのことである。
- 21) 『朝日新聞』2005年3月27日付（愛媛県版）。
- 22) 「市町村合併に伴う給与の取り扱いについて」（井手克彦・今治市産業振興部長によるマスコミ取材対応用メモ）。
- 23) 合併前に県からの出向者受け入れ経験のなかった旧町村部の職員の中には、県からの職員派遣を、合併のインパクトとして捉える者も少なくないようである。
- 24) 同時期の全国的な流れを見ると、1996年から97年にかけては、地方分権の流れを受けた市区町村への事務移管に伴う派遣が増えていることを背景として、都道府県から市町村への派遣職員数の伸びが見られたが、その後、新たな職員派遣を打ち切る県も出てきたことから、1999年の総数は減少傾向となった。前掲『人事・給与と地方自治』140-141ページ。