

中央・地方政府間の出向人事における利害関係

関西大学経済学部 准教授

小嶋 健太

日本の中央・地方の政府間関係において、出向人事は重要な位置を占めている。出向人事とは、中央省庁の「キャリア組」の官僚が地方自治体の管理職として一定期間にわたって勤務する慣行である。このような人材配置は、出向する官僚本人の意思によるものではなく、中央省庁の人事部局によって集権的に行われるものであり、他国に類を見ないとされる。さらに、出向人事は法律に明文規定のないインフォーマルな制度である。

このような日本独自の制度が法的根拠もなく存続してきた背景として、政府間の出向人事にどのような合理性があるのだろうか。このことを明らかにするためには、出向人事の背後にある、地方自治体と中央省庁の利害関係に着目することが有効である。

本報告では、出向人事についてこれまで明らかにされてきたことを、主に行政学の先行研究に基づいて整理した。とりわけ、地方行政の制度官庁であり、地方自治体との関連が強い旧自治省（現総務省）に焦点を当て、その「キャリア組」官僚の出向人事における利害関係を公務員の人事制度と関連させながら議論した。

まず、内閣人事局の公表資料から、本省からの出向者は総務省が最も多く、都道府県や市町村の上級管理職や都道府県の非管理職に就任していること、多くの都道府県の要職が出向者で占められているという傾向は従来から変わっていないことを確認した。

次に、行政学において、時代の変化とともに出向人事に対する認識も変化してきたことを示した。現代では、出向人事は国からの押し付けではなく、地方自治体からの要請に応じて行われる場合がほとんどである。このことから、地方自治体と中央省庁それぞれの長期的な人事政策に基づいた戦略的な意思決定が、出向人事のあり方を大きく左右すると考えられる。

最後に、公務員人事制度と官僚の典型的なキャリアパスに関する事実を踏まえ、出向人事における利害関係について推論を行った。中央省庁にとって出向人事の費用はほぼないと考えられる一方で、(1)地方自治体に関する一次情報の獲得とその政策立案への活用、(2)官僚へのOJTを通じた人的資本の蓄積、(3)地方自治体のコントロールの3つの便益があるだろう。

地方自治体も出向人事から3つの便益を享受すると考えられる。(1)出向官僚を中央省庁とのパイプ役として政策立案や補助金獲得に活用できる、(2)プロパー職員だけでは実現困難な大規

模プロジェクトや革新的な政策を遂行できる、(3)自前で育成することが難しい有能な人材を補充できる。一方で、(1)待遇の格差から生まれるプロパー職員の士気の低下、(2)近視眼的な出向官僚を受け入れた場合の弊害といった費用も生じるであろう。

政府間の人的資源の配分が政府組織のパフォーマンスに与える影響の大きさを鑑みれば、出向人事の利害関係は重要な論点であるが、経済学的なアプローチでの分析はほとんど行われていない。今後、人事データを用いて定量的な事実を積み上げていくとともに、その背後にあるメカニズムを明らかにしていく必要がある。

中央・地方政府間の 出向人事における利害関係

小嶋 健太

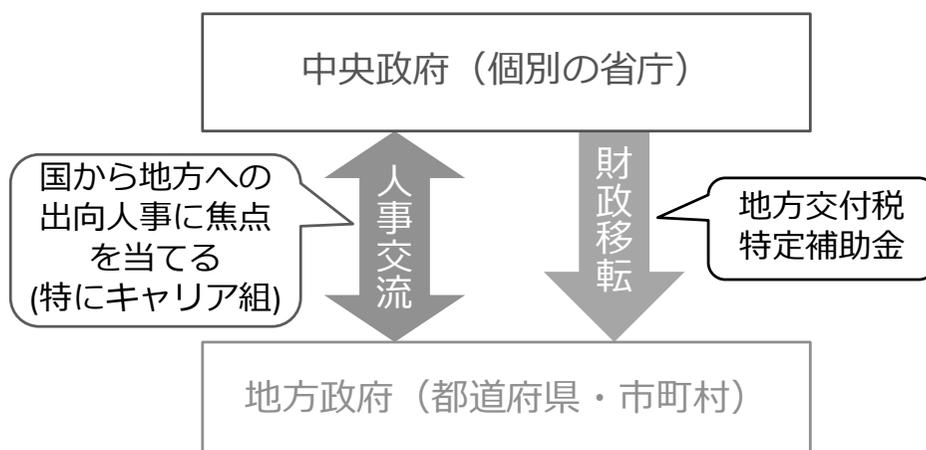
関西大学経済学部

2020年10月31日

経済・政治研究所 第241回産業セミナー

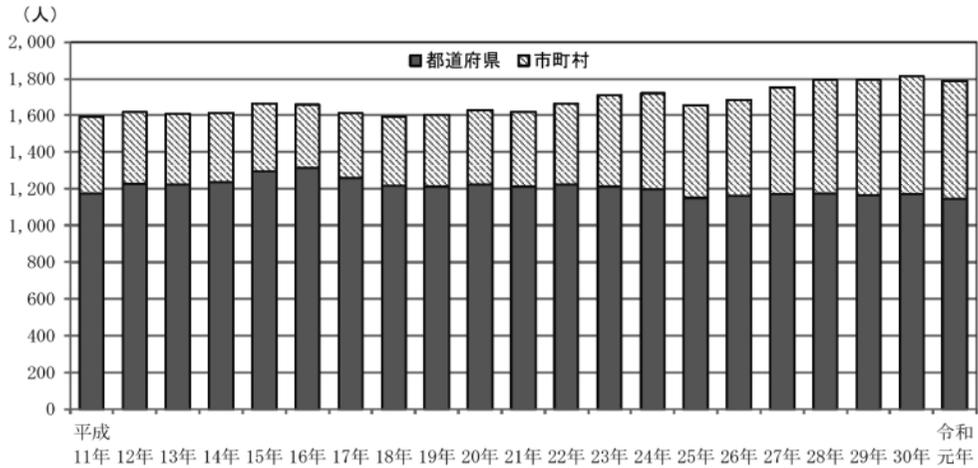
1

日本の政府間関係



2

国から地方への出向者数



3

国から地方への出向者数 (2019年10月1日現在)

	総数	うち				
		本省から	都道府県・市町村			
			部長級 以上	次長等	課長等	その他
総務省	291	287	124	12	78	73
国土交通省	485	212	120	31	45	16
警察庁	435	145	1	0	57	87
農林水産省	183	126	23	19	39	45
厚生労働省	131	96	26	11	41	18
文部科学省	58	58	20	8	26	4
経済産業省	74	42	24	4	13	1

出所：内閣官房内閣人事局「国と地方公共団体との間の人事交流の実施状況」
(令和2年2月26日)

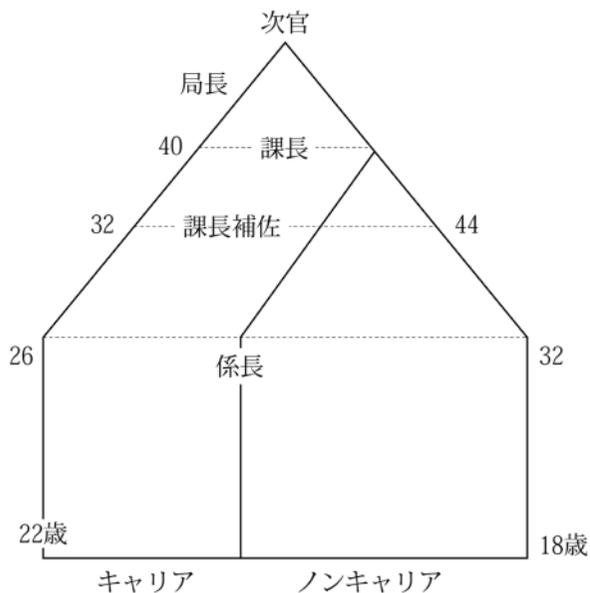
4

出向官僚のポスト例

省庁	都道府県	市町村
総務省	副知事 総務部長，企画部長など	副市長 財政局長，総合政策部長など
国土交通省	副知事 土木部長，企画部長，空港局 理事，県土整備部長など	副市長 下水道局長，都市整備部長， 港湾局長，技監など
農林水産省	副知事／農地部長など	副市町長／経済部長など
厚生労働省	健康福祉部長など	副市長／健康福祉局長など
文部科学省	副知事／教育委員会教育長	教育委員会教育長など
経済産業省	副知事／産業労働部長など	副市町長／経済局長，理事

5

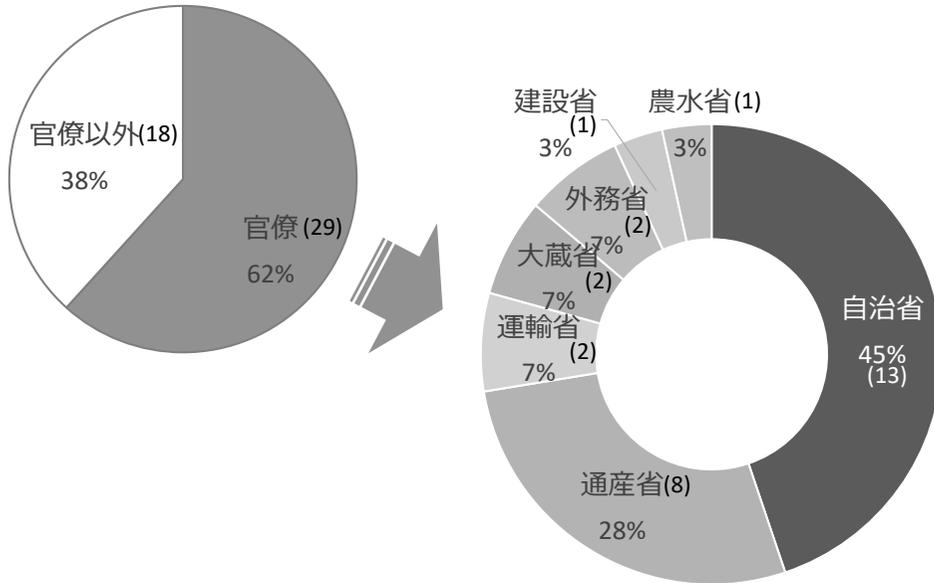
国家公務員の人事システム



出所：稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社

6

都道府県知事の出身（2020年10月時点）



出向の研究動向

垂直的行政統制モデル

- 人事を通じた国の地方に対する統制



水平的政治競争モデル

- 出向官僚の獲得は地方が国に対して影響力を行使する一手段



戦略的置き換え仮説

- 首長は出向要請を行うか地方職員を配置するかを戦略的に選択

（参考）村上祐介（2019）「出向人事研究の現代的意義」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事』第一法規，pp.97-112.

地方出向の便益と費用：中央政府

便益（メリット）	費用（デメリット）
<ul style="list-style-type: none"> • 地方政府に対するコントロール • 地方政府との円滑な意思疎通・情報収集 • 官僚の研修の場（OJTによる人的資本の蓄積） • 給与負担の回避 	<ul style="list-style-type: none"> • 有能な官僚を失う可能性

9

地方出向の便益と費用：地方政府

便益（メリット）	費用（デメリット）
<ul style="list-style-type: none"> • 有能な人材の補充 • 中央政府との円滑な意思疎通・情報収集 • 国からの補助金の獲得 • 「しがらみ」のなさ →革新的な政策の実施, 組織の活性化 	<ul style="list-style-type: none"> • プロパー職員の士気の低下（年齢や役職の格差） • 部署内外からの反発 • 近視眼的な出向官僚による弊害 • 出向官僚の給与負担

10