

⇒ 論 説 ⇐

地方公務員の人事異動と昇進構造の分析

新 井 一 郎*・澤 村 明

1. 問題の所在と研究目的

本研究は、ある県を事例として地方公務員の人事異動と昇進管理の実態を明らかにすることを目的とする。

公務員については、民間企業の実態と対置する形で、身分保障と年功的処遇による「ぬるま湯体質」や頻繁な異動による「専門性の欠如」が今も指摘され続けており、公務員制度改革をめぐる一連の議論でも同様の認識が前提とされている。例えば、公務員制度調査会〔1999〕は「年次横並び的な運用を見直し、成績主義の基本原則にのっとった、より厳格な昇進管理を推進すべき」と指摘しており、また、公務員制度改革大綱（平成13年12月25日閣議決定）でも「採用試験区分や採用年次等を過度に重視した硬直的な任用や年功的な給与処遇が見られること、また、職務や職種の特性等を踏まえた職員の計画的な能力開発の仕組みが不十分」であること等の認識が示されている。さらに、地方公務員制度調査研究会〔1999〕は、地方公務員の昇進について「幹部職員の登用に当たっては、採用試験区分が過度に重視される実態にはないが、反面、年齢、経験年数、採用年次などの年功的要素が重視されている」ことを、また、異動について「一定期間単位の人事ローテーションにより各部署を経験させるというジェネラリストの養成が中心となっており、必ずしも特定の行政分野に精通したスペシャリストを計画的に育成するシステムが確立されていない」ことを、それぞれ指摘している。

しかし、組織がピラミッド型のヒエラルキー構造である限り、年功に基づいた昇進管理を貫徹することは不可能であり、職員間に昇進格差があることは先行研究でも指摘されている。また、異動に関してはそもそも実証研究の蓄積がなく、数少ない事例は通念に対し否定的な結果を示している。上記のような公務員の人事管理に対する認識は、既存の研究によって実証されているとは言えない面があり、また、従来のシステムの否定的側面のみを過度に強調する嫌いがある。そこで本研究では、地方公務員の昇進構造や異動実態にも職員の動機づけや組織全体の効率性の面で経済合理性があるとの立場に立ち、これを人事データに基づいて実証していくこととする。

* 新潟県庁

本研究はA県をモデルとし、1940年代に生まれた男性職員の採用から退職までにわたるキャリア全体を分析する。昇進については、職員のランクとして「任用に関する規則」に定める職級を用い、採用種別ごとにキャリアツリーを描いてそれぞれの特徴を比較・分析する。また、異動については、組織機構上の部局等を基礎とし、これに本庁と出先機関の区分を加えて、異動のパターンと部門別の勤務経験を分析する。

2. 先行研究について

2.1 遅い昇進

これまで、民間企業の人事データに基づいた実証研究により、日本の企業にも昇進をめぐる厳しい競争原理やキャリアの段階ごとに昇進競争のルールが変わる重層型の競争構造があることが明らかにされている¹。しかし、欧米企業の例と比較した研究では、日本企業の傾向として昇進格差が現れる時期が遅いこと、あるいは初期段階の格差が小さく選抜割合が高い（選抜に漏れる者の割合が小さい）ことが指摘されている。

ローゼンバウムは、先に挙げたアメリカ企業の人事データ分析の中で昇進トーナメントの勝者（＝昇進者）の特性を調べ、各レベルでの昇進確率が過去の昇進経歴の影響を受けていること、すなわちキャリアの初期にはやく昇進した者ほど、その後の昇進確率も高いという事実を明らかにし、それを「はやい昇進」と表現した（中村（恵）[1991]）。これに対し小池 [1991] は、60社におよぶ日本企業へのヒアリング調査に基づいて、日本の大卒社員の多くは入社から15～20年間は昇進格差が表面化しないという事実を指摘し、これを「おそい昇進」と表現した²。

2.2 異動の論点

異動（配置転換）には、職員の退職や業務の拡大・縮小、経営組織の改廃、生産設備の変化等によって企業内に生ずる労働需給の変化を調整する機能がある。また、心身の故障や職場の人間関係に絡む問題の解消、同一職場への長期在職によるマンネリズムや能率低下の防止、過

¹ アメリカの製造業大企業の人事データ分析を行ったローゼンバウム（Rosenbaum, James E.）が、競争移動でも庇護移動でもない昇進競争の類型として、各選抜点で次第に参加者がしぼられていく「トーナメント移動」という概念を創出した。こうした昇進実態の側面に関して、日本でもローゼンバウムに倣う実証研究が盛んに行われるようになった（中村（恵）[1991]）。それらの研究例としては、花田 [1987]、今田・平田 [1995]、竹内 [1995] などが挙げられる。

² 松尾 [2002] が指摘するように、「昇進」の語義には他者との関係性が含まれないので、昇進の格差が表面化する時期が遅いことを示す場合は「おそい選抜」と表現する方が適当である。また、小池 [2002] では「おそい昇進」と「おそい選抜」を使い分けた記述も見られるが、本稿ではそれぞれ原典の用語に従っている。「おそい選抜」等を巡る実証研究については、参照、山本（茂）[2002]、佐藤 [2002]、梅崎 [2005a,b]、松繁 [1995] 等。

度の専門化の抑制，職員の新陳代謝による組織の活性化と人的構成の均衡，等を図るための手段として位置づけられる場合もある（東京都人事管理研究会 [1995]）。

このような職場の必要や問題に対応するために行う異動のほか，企業では多様な業務の経験を通じて従業員の技能を向上させることを目的とした計画的な異動（ジョブ・ローテーション）も行われている。技能の修得には時間と費用がかかる一方，修得された技能は生産性の向上をもたらす。このため，人材育成（従業員の技能向上）を目的とした異動は，一種の投資行動と見なすことができる。

日本企業については，特にホワイトカラーに対し部門を超えた幅広い異動を行う指向性を有するとの通念があった。こうした通念を裏付ける研究としては，日本労働研究機構が実施したアンケート調査 [1993a・1993b] が挙げられる。これに対し，近年，主に経済合理性の観点から「幅広いローテーション」に否定的な見解が示されており，これを裏付ける実証研究の結果も数多く報告されている³。

2.3 公務員のキャリア

2.3.1 地方公務員の昇進構造

これまで見てきたとおり，民間企業については多くの実証研究により昇進をめぐる厳しい競争原理や，キャリアの段階ごとに昇進競争のルールが変わる重層型の競争構造などが明らかにされている。これに対し，地方公務員に関する研究は少ないが，結果はいずれも年功昇進の通念に反し，民間ホワイトカラーと同様の遅い選抜によるモチベーション機能やトーナメント競争によるインセンティブ機能の存在を指摘している。

稲継 [1996] は，政令指定都市の人事データを元に，昭和35年，昭和44年，昭和51年の各年に入庁し，その17年後に係長以上の役職者となっている大卒事務職について8年後，17年後，23年後，33年後の役職を追跡した。その結果，昭和35年の大卒採用者については，8年後にほとんど（35人中29人，83%）が係長級に昇進しているが，その後，課長になる段階から徐々に格差（17年後に35人中25人，71%が課長級に昇進）が付き始め，最終的には最上位ランク（局長級）に及ぶ者と課長級に滞留する者が生じている事実を示し，これが日本型「おそい昇進」モデルに適合的であるとしている。ただし，昭和44年採用者については，8年後に係長級に昇任していた者は20人中5人（25%），17年後に課長級に昇進していた者は同12人（60%）に止まっており，さらに昭和51年採用者については，8年後に係長級に昇進していたものが53人中2人（4%），17年後に課長級に昇進していた者は同16人（30%）にまで減少している。こうした結果から稲継 [1996] は，同市においては同期を一斉に昇進させていき徐々に敗者を明らか

³ 小池編 [1991]，小池・猪木編 [2002]，小池 [2002]，中村(恵) [1992] 今田・平田 [1995] など。

にしていくという「おそい昇進」政策が、①組織の膨張の停止、②職員の高齢化、③職員の高学歴化、といった事情から変容されざるを得なくなっていると結論づけている。

山本（清）[1996] は、ある県に在籍する生年が昭和11～13年の男子職員で、調査時に主査以上である264人について、職位を係長、課長補佐、課長及び次長の4ランクに区分してキャリアツリーを作成し、その結果から、日本の公的組織の昇進管理は年功主義でなく、学歴と年功で仕切られた内部競争構造を持つ「日本的経営」システムであるとしている。キャリアツリーの作成に当たっては、サンプルを、①1978年に係長に昇進している者（38人）、②1978年には係長に就いていないが1983年には課長補佐に昇進している者（7人）、③1978～83年に係長に昇進しているが1983年時点で課長補佐にはなっていない者（102人）及び1983年までには係長に就いていないが88年には係長以上の職位に昇進している者（117人）の4集団に細別し、また、職位の変化は1978年～1993年までの期間について5年おきに把握している。その結果、①競争形態が高卒では勝者の選別、大卒では敗者の選別になっていること、②最初の昇進関門である係長に40歳前後までに昇進しておかないと最終トーナメントに残ることは困難であること、③いずれの上位職位にも早期係長昇進は有利で、しかも最終職位がより高位になるほど有利性は高まること、④事務系・技術系を問わず高い職位に昇進している者は幅広い経験をしていること、などが明らかにされている。

前浦 [2002] は、ある県の昭和36年度に入庁した職員226人について、大卒事務、大卒技術、高卒事務及び高卒技術の区分ごとにキャリアツリーを作成した。その結果、学歴や事務・技術の別にかかわらず、係長級への昇進段階から職員間に昇進格差が発生し、課長補佐級への昇進段階になると、多くの職員に昇進の頭打ちが発生していた。また、昇進スピードや昇進確率を見ると、課長補佐級への昇任までは学歴の影響を受けていたが、管理職となる課長級への昇任からは、学歴よりも事務職員と技術職員で明らかな違いが見られ、さらに部・次長級への昇任は事務職員に限られていた。この結果から、同県の昇進管理の実態として、①学歴よりも事務・技術の別に影響を受けていること、②学歴による区別が不明確であること、③学歴や年功だけではなく、能力に基づく選抜が実現されていること、④技術職員が昇進に対して不利な立場に置かれていること、が指摘されている。

2.3.2 初期キャリア段階の格差

上記のように、自治体にも職位序列上の厳しい競争があり、そこには民間企業と同様に「おそい昇進」の特徴が確認された。さらに、外見上は一律年功的な初期キャリア段階に、将来の昇進格差を規定する要因があると指摘する研究がある。

峰野 [2000] は、政令指定都市の人事データを、経験した職務の内容とその後の昇進の結びつきに視点をおいて分析した。職員の職務を、①市全体の管理職務（人事、予算、文書、広報、政策）、②局の管理職務（人事、予算、文書、広報、政策）、③市議会や有力圧力団体の窓口職務、④その他の一般的な職務、に分類し、局長級到達者31人について異動と昇進の状況を見た

ところ、多くの者が係員～課長補佐級の間に、④（一般的な職務）から①～③（管理部門等）への異動を経験していること、係長級（課長補佐級を含む）から課長級へは内規で定める必要最低の在級期間（8年）で昇進していること等が明らかとなった。また、昭和52～54年に採用された24人の中堅職員について異動の状況を見るとともにキャリアアツリーを描いて昇進の構造を分析したところ、昇進の早い職員には局長級到達者と同様に④から①～③へと移動する傾向が見られたほか、係長級～課長補佐級～課長級の間を最短期間（8年）で昇進した者は、係長級への昇進時に第一選抜グループを形成した4人に限られていた。このことから峰野 [2000] は本庁係長級に昇進到達する時期が最終到達職位に影響していると主張する。

松尾 [2002] は、政令指定都市の1990年代初頭入庁者85人（大卒行政職事務系）のキャリアを調査し、外見上は一律年功的な初期キャリア段階で、職務・部署間の非公式なランクの差により実質的な昇進格差が生じている場合があることを指摘している。入庁8年目までの経歴について、勤務部署を、①本庁、②出先機関、③本庁の官房系部局（旧市長室・総務・企画・理財各局の本局）の3つに、経験職務を、①管理系（広報、管理、庶務、経理、情報管理、人事、法務）、②企画系（政策、企画、計画、調査）、③事業系（事業）、④窓口系（窓口）の4つに分類整理し、これらと11年目時点での昇進との関連を検討したところ、11年目に係長級に昇進していた者は、全て官房系部門の各課や事業系部局の庶務担当課で庶務・経理・人事・政策などの職務に採用から一貫して携わるか、少なくとも2度目の職場としてそれらの部署・職務に就いていた。この事実から松尾 [2002] は、同市においては昇任試験での合格が係長級昇進の必要条件とされているが、実質的には入庁3～4年目に行われる最初の異動が、ファースト・トラック候補者の選抜になっていると主張している。

2.3.3 地方公務員の異動実態

昇進に関する研究が比較的豊富であるのに対し、公務員の異動に関する研究はほとんど例が見られない。しかし、非常に限られた先行研究の結果では、事務系職員にも必ずしもジェネラリストとはいえない異動の実態があることが示されている。

前浦 [2004] は、ある県の昭和36年度入庁者175人（大卒事務17人、高卒事務114人、大卒技術18人、高卒技術26人）の勤務経歴を追跡して個人別パネルデータを作成し、異動の実態を分析した。異動形態を部内異動と部間移動に分類し、異動全体に占める割合を算出すると、事務職員の異動の5～6割、技術職員の異動の8～9割が部内異動であった。また、事務職員も、職務内容に関連性のある異動の割合（部内異動の割合に部間異動のうち職務内容の変更が伴わないものの割合を足し合わせた数値）が異動全体のおよそ3分の2を占めていた。また、今田・平田 [1995] の統合職務移動表に倣って、各部から異動先への流出割合をクロス表に分類・集計すると、事務職員の場合のほとんど、技術職員の場合は全ての部について自部門の割合が最も多くなっていたが、その数値は、事務職員については50%を下回る部門が多かったのに対し、技術職員については全ての部門で50%を上回っていた。この結果から、前浦は、①技術職

員は部内異動中心のスペシャリストであること、②事務職員は、特定の部に止まるパターンと複数の部にまたがるパターンの2つが存在するため、スペシャリストとはいえないが、ジェネラリストと捉えることも困難であることを指摘している。

また、中村（圭）[2004]は、6自治体（2県、1政令指定都市、2市、1町）へのインタビュー調査から職員の異動実態について分析しているが、この中で、事務職員についてはほとんどの自治体で部門を超えた広範囲な異動が行われているものの、ある県の一般行政職についてだけは、異動対象者の人選手続き等からスペシャリスト的な異動が行われている可能性があると指摘している。

3. 昇進の構造

3.1 はじめに

3節では、ある県の職員を事例として取り上げ、地方公務員の昇進構造を明らかにする。本論においては、昇進構造の分析における職員のランクとして、A県の「職員の任用に関する規則」が定める職級を採用する。同規則によれば、職級とは「職務の複雑、困難及び責任の度が類似している職の群」をいい、現行の職級には一般級、係長級、課長補佐級（以下「補佐級」という。）、課長級及び部長級の5ランクがある⁴。

A県職員のランク付けには、①職員の任用に関する規則を根拠とした職級、②組織規則等に定められた職制上の役職、③給与条例を根拠とした職務の級の3つがあり、これらが相互に関連しながらも異なる根拠規定に基づいて運用されているため、昇進管理に多重な構造を生み出している⁵。

選抜という観点で昇進を分析する場合、ランクの尺度としては、職級よりも業務の効率に直結する職制上の役職の方が相応しいとも考えられるが、本論が職級を採用するのは以下の理由による。まず職級は、地方公務員のランク付けの基本であり、他の自治体との比較にも優れている。また、先行研究ではライン職制よりも企業内資格に焦点を当ててキャリアデータを分析しているものが多い。職制上の役職は、組織形態に規定されるため、異なる組織間の職のランクが比較しにくい難点がある。また、給与上の職務分類は、昇格に関する要件が昇任や在級年数によって規定されており、選抜の結果を直接反映するものではないため、本論の分析の基準

⁴ ただし、本論のサンプルが採用された時代には、初級の初任格付けとして現行にはない雇員級の発令が行われていた。雇員とは、定型的・日常的な業務に従事する職員をさし、これに当たる職として主事補・技師補等の職名が設けられていた。雇員は、権力的意思形成に携わる吏員と職務上区別されるが、任用や勤務条件等に関する区別はない。なお、平成18年度地方自治法改正により、吏員とその他の職員の区分が廃止され「職員」に一本化されている。

⁵ A県が職員に対して行う発令では、職級、職制上の役職、給料（給料表の種類と級・号）がそれぞれ独立に取り扱われている。

としてふさわしくない。

なお、分析においては、一般級をランクⅠ，係長級をランクⅡ，補佐級をランクⅢ，課長級をランクⅣ，部長級をランクⅤとした。

3.2 使用するデータ

本論では、A県職員のうち1940年代の某年に生まれ、定年（年齢60歳）の前年度末時点まで在籍していた男性事務職員112人（上級試験採用及び初級試験採用）の採用から退職までにわたるキャリア全体を分析の対象とする⁶。図表1がサンプルの採用年齢と最終到達ポストである。採用試験には年齢制限（上級試験の場合は22歳から28歳まで）が設けられているが、その範囲内であれば前歴の有無に関わらず受験が認められるため、サンプルの採用年次は上級試験採用者・初級試験採用者（以下それぞれを「上級」「初級」という。）とも同一年齢の間に5年以上の差が生じている。先行研究のほとんどは同一年次採用集団を分析の対象としているが、公務員の昇進管理は年齢を基準とする場合が多く（大森 [1999]），A県でも役職昇進の目安が年齢で示されていること⁷，定年が年齢で定められていること等から，本論では年齢を基準として分析の対象を捉えることとする。採用年次が分散しているため，対象者は退職時の年齢から把握し，そこから経歴を採用時まで追跡する方法を採った。年齢は，A県が毎年公表している退職者の情報から得ることができる⁸。また，役職はA県が例年作成する職員録（各年度版）から得ることができ，職級は当該役職と所属する組織の位置づけ等から概ね類推することができる。

図表1 サンプルの採用年齢と最終到達ポスト

【採用年齢】

	19歳	20歳	21歳	22歳	23歳	24歳	25歳	26歳	27歳～	合計
上級					5	5	4	1	2	17
初級	56	20	8	2	5	4				95
合計	56	20	8	2	10	9	4	1	2	112

【最終到達ランク】

	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ	Ⅴ	合計
上級		2	4	11	17
初級	4	53	34	4	95
合計	4	55	38	15	112

⁶ 上級試験・初級試験の名称は，現在は，それぞれ職員採用試験（大学卒業程度），職員採用試験（高校卒業程度）に改められている。

⁷ 例えば，A県が職員に配布した資料には上級の主任昇進（係長級昇任）の目安が概ね30歳と記されている。

⁸ 公表の対象は課長級以上に限られているため，補佐級以下の者については人事課の協力を得て，定年に達する年度とその前年度の退職者リストから要件に該当する者を特定した。

遡及的分析方法となるため、同年齢コーホート全体を網羅していない可能性があるが、山本(清) [1996] が指摘しているように、地方公務員は男子に限定すれば途中の採用及び離職は死亡等の例外を除いてほとんどなく、退職時と採用時の差は小さいと考えられる。なお、定年の前年度末を基準としたのは、A県が退職勧奨を行う場合の年齢の目安が59歳であること、また、男性に限定したのは、サンプルの世代には性差が任用にバイアスを与えている可能性があることをそれぞれ考慮したものである。

3.3 全体的な昇進構造

図表2は、全体的な昇進構造を概観するため、年齢別に各ランクの在籍人数を示したものである。表中の網かけは、年齢ごとに最も分布数が多いランクを示している。サンプル全体で見ると、ランクⅡの段階から個人間格差が発生しており、最速で昇進する33歳から過半が昇任する37歳まで4年を要している。全員がランクⅡに到達するのは12年後の45歳であるが、一方でランクⅢへの昇進が41歳から始まっているため、この間は一時的に階層差が3階層に広がっている。ランクⅢへは、最速から5年後の46歳で過半が昇進しているが、3人はランクⅡでキャリアが頭打ちになっているため、これを基底として、最終的な階層の広がりやランクⅤまでの4階層にわたっている。ランクⅣへの昇進は47歳から始まるが、半数以上の者がランクⅢでキャリアを終えており、最終的にランクⅣに到達するのは全体の約3割、ランクⅤへの昇進は54歳から始まって最終的に約1割の者が到達している。このことから、昇進構造はランクⅡの段階からスピード競争型、ランクⅢ以降がトーナメント型と見ることができる。

サンプルを採用種別により分けて見ると、全体的な傾向に対して上級の昇進スピードがはやく、昇進確率も高いことが確認できる。いずれのランクにおいても上級の最速昇進年齢は初級より3～5年はやく、また、過半が到達する年齢もランクⅡで2年、ランクⅢで4年の開きがある。また、初級の過半がランクⅢでキャリアの頭打ちとなっているのに対し、上級は過半が最高のランクⅤまで到達している。59歳の時点でランク別の分布割合を比較すると、初級はランクⅢを基底としたピラミッド型であるのに対し、上級はランクⅤを基底とした逆ピラミッド型となっている(図表3)。このことから初級のカテゴリーの中では課長級以上への昇進が厳しい勝ち抜き競争であること、上級のカテゴリーの中では部長級に向けた不適格者の選別が行われていることが指摘できる。

図表4は、上級と初級のそれぞれについて、ランク内の人数をライン組織の長のポスト⁹(以下「本来職」という。)とそれ以外の相当職に分けて示したものである。同一ランク内の上段の数字が本来職、下段の数字が相当職の数を表す。上級は半数以上がランクⅤに属しているが、

⁹ ランクⅤは部局長(いわゆる庁議メンバー)、ランクⅣは所属長(本庁課長、事務所所長)、ランクⅢは補佐・次長、ランクⅡは係長。

図表2 年齢別のランク構成（サンプル全体）

【サンプル全体】

(単位：人)

年齢	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60
ランク	V																									4	7	10	13	15	2
	IV																	5	9	10	12	13	14	15	18	19	26	34	37	36	32
	III										6	15	16	17	45	84	89	87	89	92	91	90	89	82	83	73	62	59	58	50	
	II			1	8	15	17	65	98	105	106	104	96	95	94	67	28	18	16	13	8	8	8	8	8	3	3	3	3	3	3
	I	112	112	112	111	104	97	95	47	14	7	6	2	1	1	1															
合計	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	87

【上 級】

(単位：人)

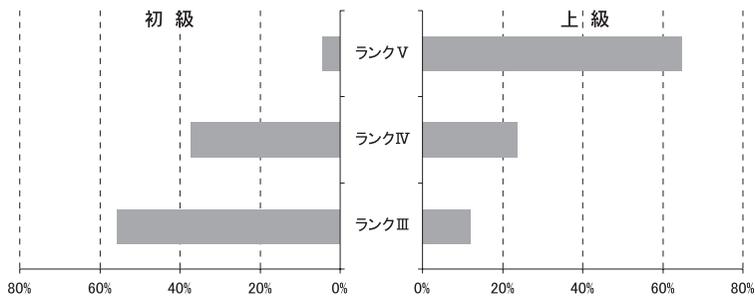
年齢	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	
ランク	V																									4	7	10	11	11	11	2
	IV																	5	9	10	12	13	13	13	10	7	5	4	4	4	4	
	III										6	15	16	16	16	16	11	7	6	5	4	4	4	3	3	2	2	2	2	2	1	
	II			1	8	15	16	16	16	17	17	11	2	1	1	1	1	1	1	1	1											
	I	17	17	17	16	9	2	1	1	1																						
合計	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	7	

【初 級】

(単位：人)

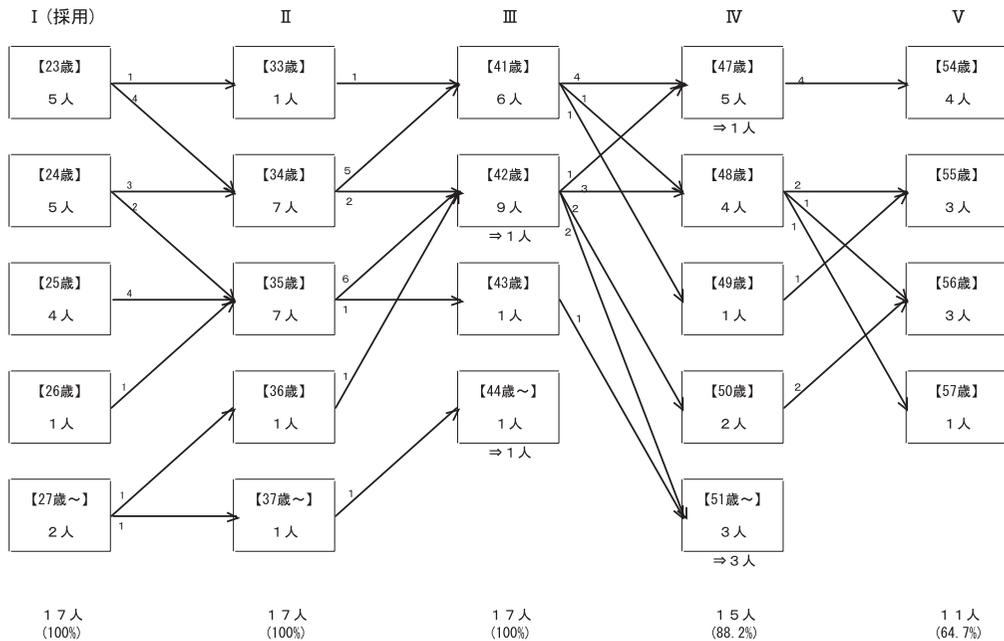
年齢	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60
ランク	V																											2	2	4	
	IV																						1	2	8	12	21	30	33	32	28
	III														1	29	68	78	80	83	87	87	86	85	79	80	71	60	57	56	49
	II						1	49	82	88	89	93	94	94	93	66	27	17	15	12	8	8	8	8	8	3	3	3	3	3	3
	I	95	95	95	95	95	95	94	46	13	7	6	2	1	1	1															
合計	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	80

図表3 ランク別の分布（59歳時点）



初めて昇進するランクⅡの段階から同年齢間の格差が発生しており、34歳での昇任までを第一選抜とすると、概ね採用10年後の段階で約5割の選抜割合になる。しかし、ランクⅡ及びランクⅢへの矢印の向きを見ると、採用段階で5年以上あった年齢差は全体的に収束する傾向にあり、昇進管理が勤続年数ではなく年齢を基準としていることを示唆している。ランクⅢへは全員が昇進し、年齢差も1名を除いて2年の範囲内に収まっているが、ランクⅣへの昇進では年齢差が拡大し、昇進を果たせないままキャリアを終える者も2人いるなど、この段階で回復できない格差が発生している。しかし、次のランクⅤへの昇進段階でも脱落や逆転は発生しており、必ずしも順位は固定していない。ランクⅤへは全体の約65%に当たる11人が3年の年齢差の中で昇進し、そのうち昇進年齢が若い上位2グループのみがラインの長に就いていることから、昇進選抜の最終的な結果は下位のランクでの競争ではなく、ランクⅤへの昇進スピードに影響されているといえる。

図表5 キャリアツリー（上級）



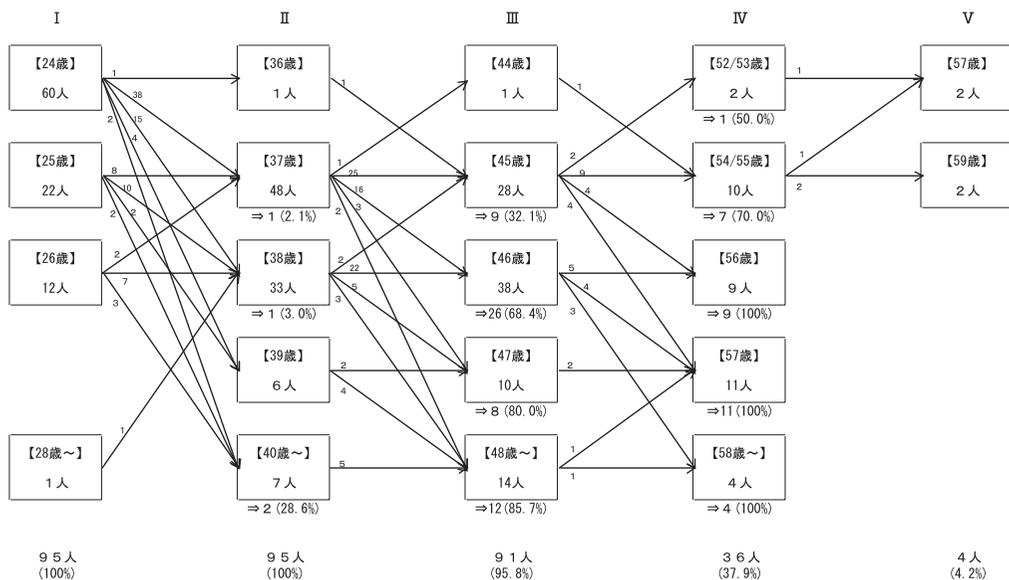
3.5 初級の昇進構造

次に初級について見ると（図表6）、上級と同様に、採用段階で5年あった年齢差がランクⅠへの昇進段階では概ね3年程度に収束している。しかし、採用から5～6年目、年齢でいうと上級よりも約10歳若いこの段階で、既に同年齢間の昇進格差が発生しており、ランクⅡ以降は再び年齢差が拡大していく。全員が昇進するのは上級よりも1段低いランクⅡまでであり、ラ

ランクⅢでは91人(95.8%)と昇進する者の割合が比較的高いものの、ランクⅣでは36人(37.9%)、ランクⅤではわずか4人(4.2%)へと厳しく絞り込まれている。図上の矢印はいずれの段階も下向きに広がっており、上位グループへの追いつきはきわめて限られている。各ランクへの到達者数に占める第一選抜グループの割合は、ランクⅠ(24歳)が63.2%、ランクⅡ(36~37歳)が51.6%、ランクⅢ(44~45歳)が31.9%と、ランクが上がるにつれて少なくなり、第一選抜に漏れた者が次のランクで追いつくケースはほとんど見られない。また、ランクⅤへ昇進する者は55歳までにランクⅣに到達した上位12名(初級全体の12.6%)の中から選ばされる形となっている。

以上の結果から、初級のカテゴリーでは、上級より厳格な勝ち抜き競争が行われており、ランクが上がるにつれて序列が固定化されていくといえることができる。

図表6 キャリアツリー (初級)



3.6 昇進構造についてのまとめ

A県における昇進構造の分析から得られた結果は、次のとおり要約できる。A県では、上級と初級の採用区分間に昇進スピードや到達ランクの明確な格差があり、上級は幹部候補として初級から庇護された昇進過程を辿っているのに対し、初級は相対的に到達ランクが低いうえ、稀少なラインのポストにも恵まれていない。ただし、任用上は相当職として処遇され、それが給与にも緩やかに結びつくことにより、努力インセンティブの減退を防いでいると考えられる。

また、上級と初級は、それぞれのカテゴリーの中でランクⅡの段階から昇進スピードをめぐ

る競争に入り、上級はランクⅣ、初級はランクⅢの段階から、競争結果が回復不可能な格差を生むトーナメント型に転化する。上級は、最終的な選抜割合が高く、昇進過程を幹部ポストに向けた候補者の絞り込み（不適格者の選別）と見ることができるが、初級の昇進過程は管理職ポスト（ランクⅢ以上の本来職）をめぐる厳しい選抜のプロセスであり、厳格な勝ち抜き競争が行われている。

こうした競争構造の違いは、採用段階の選別により上級との競争が遮断されているため、数の上では大きな割合を占める初級が、上位ポストへの昇進可能性においては逆に極めて限定され、かつ、相対的に低いランクから競わざるを得ない事実を表しているものと考えられる。

4. 異動の形態

4.1 はじめに

民間企業についてはホワイトカラーが部門を超えて幅広く異動するという通念に、事例調査や人事データに基づく実証研究で否定的な結果が示されている。しかし、地方公務員のキャリア研究は蓄積が少なく、ほとんどが昇進に焦点を絞っているため、異動に関して分析した事例はきわめて限られる。ゆえに、本論が人事データに基づいて地方公務員の異動の実態を明らかにすることは、事例の蓄積を深める意味でそれ自体に意義があるといえる。

4.2 異動の周期

4.2.1 全体の傾向

図表7は、サンプルが経験した異動の量的側面を、採用種別と到達ランク別に示したものである。サンプル全体（112人）では、在職年数合計4,497年うち1,358回の異動が行われており、1人当たりの平均では、在職期間40.2年のうち3.3年の周期で合計12.1回の異動を経験している。採用種別を見ると、上級は初級より在職年数が平均で5年以上短いにもかかわらず異動回数では初級を上回っており、より短い周期で頻繁に異動している。

また、到達ランク別に見ると、ランクが高いほど異動の回数が多く、周期が短くなっている。このことから、より上位の職級に到達した者ほど多くの異動を経験していることがわかる。

図表7 異動の量的側面

	人 数 (人)	在職年数 (年)	異動回数 (回)	1人平均		
				在職年数 (年)	異動回数 (回)	異動周期 (年)
上 級	17	608	223	35.8	13.1	2.7
初 級	95	3,889	1,135	40.9	11.9	3.4
ランク V	15	558	195	37.2	13.0	2.9
ランク IV	38	1,545	475	40.7	12.5	3.3
ランク III	55	2,231	642	40.6	11.7	3.5
ランク II	4	163	46	40.8	11.5	3.5
全 体	112	4,497	1,358	40.2	12.1	3.3

4.2.2 年代別の傾向

次に、異動の頻度が年代によってどのように変化しているのかを把握する。図表8は、サンプルの採用から退職までの年代を概ね10年刻みに4区分し、それぞれの平均異動周期を、採用種別と到達ランク別に示したものである。サンプル全体の傾向として、40歳代(41~50歳)までは年代が上がるにつれて異動周期が短くなっていること、40歳代と50歳代(51歳~退職)は異動周期に大きな変化がないことが指摘できる。採用種別を見ると、各年代とも上級が初級より短い周期で異動する傾向にあるが、上級は50歳代の異動周期が40歳代より若干長くなっているのに対し、初級の異動周期は50歳代まで一貫して短くなっている点に違いがある。また、到達ランク別に見ると、ランクIIの異動周期は40歳代まで横ばいで、50歳代になって若干短くなっており、全体と異なる傾向を示している。その他のランクについては、30歳代まではランクごとの明確な特徴がないのに対し、40歳代以降になるとランクが高いほど異動の周期が短くなる傾向が現れる。ただし、ランクIIIは50歳代の異動周期が40歳代よりも若干長くなっているのに対し、ランクVとランクIVは50歳代まで異動周期が一貫して短くなっている。

図表 8 年代別平均異動周期

(単位：年)

	採用～30歳	31～40歳	41～50歳	51歳～退職	合 計
上 級	4.0	3.3	2.2	2.4	2.7
初 級	4.8	3.6	2.9	2.8	3.4
ランク V	4.5	3.6	2.3	2.2	2.9
ランク IV	5.1	3.4	2.8	2.5	3.3
ランク III	4.7	3.7	2.9	3.1	3.5
ランク II	3.6	3.6	3.6	3.3	3.5
全 体	4.7	3.6	2.8	2.8	3.3

4.2.3 小括①

A県は、約3年で職員の勤務配置を変更しており、その周期は採用種別や到達ランクが上位の者ほど短い。年代別に見ると20歳代の異動周期が最も長く、その後40歳代まで年代が高くなるとともに短くなっていく。また、30歳代までは到達ランクとの相関が見られず、40歳代以降に顕在化している。

4.3 類型別異動割合①（本庁／出先機関）

4.3.1 全体の傾向

次に、異動の形態を本庁と出先機関を単位とした4区分（本庁→本庁、出先→出先、本庁→出先、出先→本庁）に類型化し、各類型が異動全体に占める割合を採用種別と到達ランク別に集計した（図表9）。本庁は主に施策の企画立案を担い、出先機関は主に事業の実施を担うという形で、それぞれ行政活動上の機能を分担しているため、いずれの地域を長く経験するかにより職員に形成される技能も異なってくると考えられる。

サンプル全体では、出先機関から出先機関への異動（出先→出先）が全体の半数以上を占め、次いで本庁と出先機関の間の異動が双方向（本庁→出先、出先→本庁）合計で4分の1の割合であり、本庁内での異動（本庁→本庁）は20%を下回る水準となっている。

採用種別を見ると、上級は異動の約半数が本庁内で、出先機関の間の異動は1割程度であるのに対し、初級は逆に本庁内での異動が6割を超え、出先機関の間の異動は約1割に留まっている。また、本庁と出先機関の間の異動は、上級が双方向合計で約4割を占めているのに対し、初級ではその半分程度となっている。

到達ランク別に見ると、ランクVは6割以上が本庁内で異動しているのに対し、ランクIV以下は出先機関の中の異動が中心となっている。本庁内で異動する割合と到達ランクとの間には

図表9 異動形態別の割合（本庁／出先機関）

(単位：%)

	本庁→本庁	出先→出先	本庁→出先	出先→本庁
上 級	47.5	11.7	20.2	20.6
初 級	13.0	65.1	11.5	10.5
ランク V	62.6	5.6	14.4	17.4
ランク IV	15.4	56.4	14.5	13.7
ランク III	8.9	69.6	11.7	9.8
ランク II	2.2	84.8	6.5	6.5
全 体	18.7	56.3	12.9	12.1

相関が見られ、ランクVとランクIV以下の間に大きな水準の開きがあるものの、ランクが高いほど本庁に関わる異動の割合が高く、逆にランクが低いほど出先機関の間で異動する割合が高くなっている。本庁と出先機関の間の異動の割合については、ランクVとランクIV以下の間にも大きな違いがなく、全体として職級が高くなるほど割合が高くなる傾向が見られる。

4.3.2 年代別の傾向

さらに、本庁と出先機関を単位とした異動形態の分類について、それぞれの割合を年代ごとに区分し、採用種別及び到達ランク別に示したのが図表10である。サンプル全体では、出先機関の間の異動が各年代を通じて50～60%を占めていること、20歳代は本庁の中で異動する割合が著しく低いこと、出先機関から本庁に異動する割合は20歳代が最も高く、年代が高くなるにつれて低くなっていること、などが指摘できる。採用種別を見ると、上級は20歳代を主に本庁と出先機関を出入りする形で過ごし、30歳代以降は本庁の中での異動が中心になるのに対し、初級は各年代とも出先機関の間の異動が6割以上を占める。両者は主たる異動範囲が明確に分かれているが、本庁と地域機関の間の異動割合が20歳代で最も高く、その後40歳代まで年代とともに減少していく点や、50歳代で本庁内での異動割合が減少し、その分出先機関の間を異動する割合が増加する点等は共通している。また、到達ランク別に見ると、ここでもランクVは採用種別における上級と、ランクIV以下は採用種別における初級と、それぞれ同様の傾向を示しているが、ランクVはより本庁中心の傾向が明確で、特に40歳代以降は上級との違いが大きくなっている。その他のランクについては、ランクIVとランクIIIの格差が30歳代以降に生じてくること、ランクIIが30歳代以降は全て出先機関の間で異動していることなどが特徴となっている。

図表10 年代別・異動形態別の割合（本庁／出先期間）

（単位：％）

		採用～30歳	31～40歳	41～50歳	51歳～退職	全期間
上 級	本庁→本庁	7.4	49.0	61.0	47.1	47.5
	出先→出先	14.8	2.0	9.1	20.6	11.7
	本庁→出先	33.3	23.5	15.6	17.6	20.2
	出先→本庁	44.4	25.5	14.3	14.7	20.6
初 級	本庁→本庁	6.9	14.9	18.0	10.3	13.0
	出先→出先	61.9	62.8	63.9	70.2	65.1
	本庁→出先	15.6	9.6	9.5	12.2	11.5
	出先→本庁	15.6	12.6	8.6	7.3	10.5
ラン ク V	本庁→本庁	11.1	57.1	87.7	62.3	62.6
	出先→出先	14.8	7.1	1.5	4.9	5.6
	本庁→出先	29.6	14.3	6.2	16.4	14.4
	出先→本庁	44.4	21.4	4.6	16.4	17.4
ラン ク IV	本庁→本庁	6.3	20.7	21.2	10.9	15.4
	出先→出先	61.3	50.5	48.2	66.0	56.4
	本庁→出先	13.8	13.5	15.3	15.0	14.5
	出先→本庁	18.8	15.3	15.3	8.2	13.7
ラン ク III	本庁→本庁	6.3	11.5	10.5	6.8	8.9
	出先→出先	64.3	64.2	72.3	75.1	69.6
	本庁→出先	16.7	10.8	9.4	11.3	11.7
	出先→本庁	12.7	13.5	7.9	6.8	9.8
ラン ク II	本庁→本庁	8.3	0.0	0.0	0.0	2.2
	出先→出先	41.7	100.0	100.0	100.0	84.8
	本庁→出先	25.0	0.0	0.0	0.0	6.5
	出先→本庁	25.0	0.0	0.0	0.0	6.5
全 体	本庁→本庁	6.9	20.5	26.2	16.6	18.7
	出先→出先	56.7	52.9	53.5	61.7	56.3
	本庁→出先	17.6	11.9	10.6	13.1	12.9
	出先→本庁	18.8	14.7	9.7	8.6	12.1

4.3.3 小括②

採用種別間及び到達ランクにおけるⅤとⅣ以下に明確な違いがあり、上級及びランクⅤは本庁中心、初級及びランクⅣ以下は出先機関中心に異動する。前者は20歳代に本庁と出先機関を行き来し、30歳代以降は本庁内の異動が中心になるのに対し、後者は各年代とも出先機関の間の異動が中心で、本庁と出先機関の間の異動も比較的少ない。ただし、ランクⅣはⅢより本庁に関する異動の割合が高く、その違いは30歳代以降に現れる。

4.4 類型別異動割合②（部門内・部門間）

4.4.1 全体の傾向

図表11は、異動の形態を部門内と部門間に分けて割合を比較したものである。同一部門内での異動は全体の約4分の1にとどまり、異動の多くは部門を超えて行われている。これを先行研究の結果と比較すると、今田・平田〔1995〕が分析した日本の重工業大企業は大卒事務の部門内異動の割合が52.5%と過半を占めており、前浦〔2002〕が分析した他県の事例でも部門内異動の割合が大卒事務で55.7%、高卒事務が47.2%となっている。民間企業と自治体のいずれの事例においても同一部門内の異動割合が異動全体の半分近くから半分以上を占めており、A県のみ部門内異動の割合が際だって低い。採用種別及び到達ランク別に見ると、上級及びランクⅤの部門内異動割合が20%に満たないのに対し、ランクⅣとⅡは30%を超えて比較的高い割合を示している。

図表11 異動類型別の割合（部門内・部門間）

（単位：％）

	部 門 内	部 門 間	合 計
上 級	16.1	83.9	100.0
初 級	26.2	73.8	100.0
ランクⅤ	15.4	84.6	100.0
ランクⅣ	30.1	69.9	100.0
ランクⅢ	22.6	77.4	100.0
ランクⅡ	32.6	67.4	100.0
全 体	24.5	75.5	100.0

4.4.2 年代別の傾向

次に、部門内異動割合を年代ごとに区分し、採用種別と到達ランク別に示した図表12により傾向を分析する。サンプル全体で見ると、20歳代の部門内異動割合が最も高いのに対し、30歳代では逆に最も低くなっており、その後は50歳代まで年代とともに徐々に高くなる傾向がある。採用種別で見ると、大まかな傾向はサンプル全体と共通しているが、特に上級については20歳代の部門内異動割合が4割近くに達し初級よりも高くなっているのに対し、続く30歳代では3.9%と極端に低くなっていることに特徴がある。

また、到達ランク別に見ると、ランクⅤはランクⅣ以下と明確に異なり、採用種別の上級とほぼ同じ傾向を示しているが、僅かに上級より部門内異動割合が低く、その差は年代とともに拡大している。また、ランクⅣ以下では、全体として採用種別の初級と同じ傾向を示しているが、その中ではランクⅢの部門内異動割合が各年代を通じて他の2つのランクよりも低くなっている。

図表12 年代別の部門内異動割合

(単位：%)

	採用～30歳	31～40歳	41～50歳	51歳～退職	全 期 間
上 級	37.0	3.9	11.7	22.1	16.1
初 級	33.0	19.2	22.6	30.7	26.2
ランクⅤ	37.0	2.4	10.8	19.7	15.4
ランクⅣ	36.3	20.7	26.3	37.4	30.1
ランクⅢ	31.0	17.6	19.4	24.3	22.6
ランクⅡ	33.3	18.2	27.3	50.0	32.6
全 体	33.5	16.7	20.5	29.2	24.5

4.4.3 小括③

A県は部門を超えた異動が中心で、部門内異動の割合は先行研究と比較して著しく低い。中でも上級及びランクⅤの部門内異動割合が特に低いのに対し、ランクⅣの割合は比較的高い。20歳代では部門内異動の割合が高く、採用種別や到達ランクによる違いも見られないが、30歳代では全体的に割合が減少し、中でも上級及びランクⅤの減少が著しい。

4.5 類型別異動割合③（部門別）

4.5.1 全体の傾向

ここでは、異動の形態を異動元と異動先の部門によって類型化することにより、異動の範囲と構造をより詳細に分析する。図表13は、サンプルが経験した全ての異動を、異動元と異動先の部門を単位としたパターン別に分類・集計し、クロス表としてまとめたものである。縦軸が異動元の部門、横軸が異動先の部門を表し、表内の数値は異動元の部門からそれぞれの異動先に流出した割合を示している。また、対角線上に並んだ囲み線は同じ部門内で異動するパターンを、網掛けは異動元の部門ごとに最も割合が高い異動パターンをそれぞれ表している。そのため、囲み線と網掛けの重なりが多いほど部門内異動が多いことを表す。

囲み枠と網かけの重なりは、総務、福祉、土木及び教育の4部門に限られる。この4部門はいずれも全体の流入率が比較的高く吸収力大きい部門であるにもかかわらず、総務以外の3部門は重なった部分の数値（部門内移動率）が30%に満たない水準となっていることから、ここでもA県における異動の大半が部門外への流出であることが確認できる。また、部門を超える異動においても特定部門への著しい集中は見られず、多様な部門へ広く異動する傾向にある。ただし、総務部門だけは部門内異動の割合が43.1%と例外的に高い割合となっている。

図表13 異動類型別部門別の異動割合（サンプル全体）

（単位：％）

	総務	企画	環境	福祉	商工	農林	農地	土木	港湾	出納	病院	企業	教育	その他	計 % (人)
総務	43.1	6.6	0.3	6.0	3.8	4.7	6.9	11.6	2.5	0.9	3.5	0.9	6.3	2.8	100.0 (318)
企画	15.2	10.6	6.1	7.6	9.1	10.6	6.1	13.6	1.5	1.5	7.6	3.0	3.0	4.5	100.0 (66)
環境	11.5	19.2	7.7	30.8	3.8	3.8	7.7	3.8	0.0	3.8	0.0	0.0	7.7	0.0	100.0 (26)
福祉	16.1	2.7	3.8	28.0	4.3	7.0	7.0	14.5	0.5	1.1	4.3	1.6	8.6	0.5	100.0 (186)
商工	25.0	7.1	3.6	12.5	3.6	0.0	7.1	14.3	1.8	1.8	1.8	1.8	17.9	1.8	100.0 (56)
農林	11.9	3.6	2.4	20.2	3.6	10.7	6.0	19.0	1.2	0.0	6.0	1.2	14.3	0.0	100.0 (84)
農地	17.1	5.7	1.0	17.1	1.9	6.7	10.5	20.0	2.9	0.0	3.8	1.0	10.5	1.9	100.0 (105)
土木	14.5	3.2	2.7	10.0	5.4	9.0	10.9	24.9	3.6	0.9	4.1	0.5	8.6	1.8	100.0 (221)
港湾	17.1	2.9	0.0	8.6	2.9	2.9	11.4	20.0	14.3	2.9	2.9	2.9	11.4	0.0	100.0 (35)
出納	24.0	0.0	0.0	4.0	48.0	0.0	0.0	12.0	0.0	4.0	4.0	0.0	0.0	4.0	100.0 (25)
病院	12.7	4.2	0.0	19.7	1.4	7.0	2.8	12.7	0.0	1.4	16.9	1.4	15.5	4.2	100.0 (71)
企業	15.4	0.0	0.0	15.4	0.0	0.0	15.4	15.4	0.0	0.0	7.7	7.7	23.1	0.0	100.0 (13)
教育	12.4	0.0	1.6	16.3	3.9	4.7	7.8	15.5	3.1	0.0	5.4	0.8	28.7	0.0	100.0 (129)
その他	60.9	0.0	0.0	0.0	0.0	8.7	4.3	13.0	0.0	0.0	4.3	0.0	0.0	8.7	100.0 (23)
全体	22.6	4.6	2.0	13.9	4.8	6.3	7.7	16.1	2.4	1.0	4.9	1.2	10.8	1.9	100.0 (1358)

4.5.2 部門内異動の傾向（部門別・属性別・類型別）

同じデータをサンプルの属性（採用種別と到達ランク別）及び本庁・出先機関を単位とした形態別に区分し、それぞれをクロス表に集計した上で部門内異動割合（対角線状に並ぶ囲み線の中の数値）を抽出・整理したのが図表14である。表中の濃い網掛けは、異動先の中で同一部門の割合が最も大きいもの（クロス表上の囲み線と網掛けが重なるもの）を示している（表中の薄い網掛けは、部門間異動の中に同じ割合を示す流出先があることを示す）。異動総数が5回に満たない部門のデータは省略し、表中は「-」で示した。

このクロス表からは次のことが指摘できる。

部門内異動の割合が例外的に大きかった総務部門について見ると、採用種別では初級、退職時の職級別ではランクⅣの値が特に大きく、それぞれ5割から6割近くに達している。また、形態別では、出先機関が異動先となる場合に部門内異動の割合が大きくなっている。総務に次いで部門内異動の割合が高い福祉、土木及び教育の各部門を見ると、福祉は採用種別や退職時職級別では各区分とも概ね同じ水準であるが、形態別では本庁と出先機関の間を異動する場合に部門内異動の割合が大きくなっている。土木部門と教育部門は、採用種別では初級、退職時の職級別では補佐級の割合が大きく、形態別では本庁内を異動する場合に部門内異動の割合が特に低くなっている点に特徴がある。

図表14 部門内異動の割合

(単位：%)

	総務	企画	環境	福祉	商工	農林	農地	土木	港湾	出納	病院	企業	教育	その他	全体
上級	22.4	18.2	11.1	29.6	0.0	15.4	20.0	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0	12.5	10.0	16.1
初級	47.7	6.8	5.9	27.7	5.6	9.9	8.2	26.1	16.7	6.3	17.4	9.1	29.8	7.7	26.2
ランクⅤ	25.5	13.6	11.1	27.3	0.0	20.0	0.0	11.1	0.0	0.0	20.0	0.0	0.0	12.5	15.4
ランクⅣ	59.8	15.4	0.0	27.3	0.0	8.3	18.2	19.7	21.1	0.0	22.2	20.0	22.5	11.1	30.1
ランクⅢ	32.8	0.0	12.5	27.0	8.3	10.6	6.0	29.5	8.3	9.1	15.2	0.0	30.7	0.0	22.6
ランクⅡ	44.4	-	-	44.4	-	-	-	25.0	-	-	-	-	50.0	-	32.6
本庁→本庁	10.2	6.3	7.7	27.3	0.0	6.7	0.0	3.8	0.0	9.1	20.0	20.0	0.0	13.3	9.5
出先→出先	54.6	20.0	-	22.0	6.7	8.0	3.0	29.8	7.7	-	17.3	-	32.3	-	30.1
本庁→出先	50.0	0.0	8.3	35.7	9.1	18.2	21.4	23.5	33.3	0.0	0.0	0.0	14.3	0.0	20.0
出先→本庁	23.9	37.5	-	44.0	0.0	25.0	42.9	18.5	14.3	0.0	22.2	-	33.3	-	26.7
全体	43.1	10.6	7.7	28.0	3.6	10.7	10.5	24.9	14.3	4.0	16.9	7.7	28.7	8.7	24.5

4.5.3 小括④

総務、福祉、土木、教育の4部門で部門内異動の割合が比較的高く、特に総務部門では4割を超えている。総務部門は初級及びランクⅣが中心で出先機関が異動先の場合、土木部門は初級及びランクⅢが中心で出先機関が異動先の場合、教育部門は初級及びランクⅢが中心で出先機関が異動元の場合、福祉部門は職員の属性に関わらず本庁と出先機関の間を異動する場合に、それぞれ部門内異動の割合が高くなる傾向がある。

4.6 職員の勤務経験

これまでの分析から、A県においては全体的に部門を超えた幅広い異動が行われているが総務部門に関しては例外的に部門内異動の割合が高いこと、その傾向は初級の中でも特にランクⅣに強く見られ、出先機関を異動先とする場合が多いことが確認された。こうした異動のあり方が職員のキャリア形成に与える影響を把握するため、ここでは異動そのものから職員の勤務経験へと角度を変えて更なる分析を試みる。

4.6.1 本庁と出先機関の経験比率

図表15は、サンプルの勤務年数に占める本庁と出先機関の勤務年数の比率を示したものである。サンプル全体では、本庁の比率が29.0%、出先機関の比率が71.0%となっているが、採用種別を見ると、上級は本庁69.2%、出先機関30.8%であり、比率が逆転している。これに対し初級は本庁22.7%、出先機関77.3%と全体よりさらに出先機関中心の傾向が明確であり、これらは前章の異動に関する分析結果と整合している。

また、採用種別及び到達ランク別に集計した結果から、①上級と初級のいずれもランクⅤは本庁の比率が高く、ランクⅣ以下の傾向と著しく異なること、②ランクⅣ以下もランクが高いほど本庁の比率が高くなる傾向があること、③到達ランクが同じ場合、上級の方が初級よりも本庁の比率が高いこと、等が指摘できる。

4.6.2 年代別の本庁勤務比率

採用種別や到達ランクによる比率の違いが、職員の勤務経歴のどの時点で現れるのかを把握するため、本庁の勤務比率を取り上げて採用から退職までの勤務期間を概ね5年刻みに区分・集計したのが図表16である。

まず、採用種別による違いについて全体的に見ると、上級と初級の比率の差は25歳以下では11.2%ポイントにすぎないが、26～30歳では上級の比率が大幅に上昇したことにより42.2%ポイントへと大幅に拡大し、その後41～45歳で最大60.5%ポイントまで広がっている。上級の本庁勤務比率は41～45歳の84.7%がピークで、その後は明確に減少に転じるのに対し、初級は51～55歳までほぼ横ばいで推移し、56歳以上で半減している。

図表15 勤務年数の比率（本庁・出先機関）

（単位：％）

		本 庁	出先機関	合 計
全 体	全 体	29.0	71.0	100.0
	上 級	69.2	30.8	100.0
	初 級	22.7	77.3	100.0
上 級	ランクⅤ	82.7	17.3	100.0
	ランクⅣ	46.3	53.7	100.0
	ランクⅢ	40.3	59.7	100.0
初 級	ランクⅤ	70.1	29.9	100.0
	ランクⅣ	26.9	73.1	100.0
	ランクⅢ	17.5	82.5	100.0
	ランクⅡ	7.4	92.6	100.0

図表16 年代別の本庁勤務比率

（単位：％）

		～25歳	26～30歳	31～35歳	36～40歳	41～45歳	46～50歳	51～55歳	56歳～
全 体	全 体	23.8	27.1	35.0	31.6	33.4	32.1	30.2	18.5
	上 級	34.5	63.3	77.6	75.3	84.7	71.8	65.9	56.0
	初 級	23.3	21.1	27.4	23.8	24.2	25.1	23.8	12.4
上 級	ランクⅤ	33.3	75.0	76.4	87.3	98.2	90.9	87.3	82.6
	ランクⅣ	28.6	40.0	95.0	55.0	65.0	45.0	30.0	0.0
	ランクⅢ	100.0	42.9	50.0	50.0	50.0	20.0	20.0	44.4
初 級	ランクⅤ	39.3	50.0	75.0	75.0	85.0	100.0	75.0	75.0
	ランクⅣ	22.0	24.7	32.9	29.4	31.2	34.1	31.2	10.4
	ランクⅢ	22.0	16.6	22.3	18.1	17.0	15.5	17.0	10.8
	ランクⅡ	34.8	20.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

次に、上級におけるランクⅤとⅣの違いを見ると、ランクⅤの本庁勤務比率がほぼ一貫してランクⅣを上回っている。また、両者は41～45歳まで本庁の比率が上昇し、その後は減少に転じるという上級全体の特徴を共有しているが、上昇の局面ではランクⅤの変化がより大幅であ

る一方、減少の局面ではランクⅣの変化がより大幅である結果、比率の差は年代を追うごとに拡大している。(ただし、31～35歳ではランクⅣが一時的に高い比率となったため両者の関係が逆転している。)

初級ではランクⅤとⅣの違いがより明確で、ランクⅤの本庁勤務比率は25歳以下の39.3%から41～45歳で100%に達するまで一貫して上昇しているのに対し、ランクⅣの比率は25歳以下の22.0%から31～35歳の32.9%までゆるやかに上昇した後は、ほぼ横ばいとなっている。また、ランクⅣとⅢには26～30歳で比率の差が現れ、その後46～50歳まで徐々に拡大している。

4.6.3 部門別の経験比率

図表17は、サンプルの勤務年数を部門別に集計し、勤続年数の合計に対する比率を示したものである。全体的に勤務年数の比率が高い総務、福祉、土木及び教育の4部門のうち、総務及び福祉については上級と初級がいずれも比較的高い比率を示しており、採用種別による違いが明確には見られないのに対し、土木及び教育は初級の比率のみが高く、上級はこれら2部門に代わって企画の比率が高くなっている。上級の中でランクⅤとⅣ以下を比較すると、ランクⅤは総務、企画の比率が高く、ランクⅣ以下は福祉、農林、農地、土木、教育の比率が高い。一方、初級のうちランクⅤとⅣの比較では、ランクⅤは企画の比率、ランクⅣは教育の比率が高く、総務、福祉、土木には大きな差がない。また、ランクⅣとⅢ以下の比較では、ランクⅢの総務の比率が高く、福祉、土木、教育には大きな差がない。

図表17 勤務年数の比率（部門別）

(単位：%)

		総務	企画	環境	福祉	商工	農林	農地	土木	港湾	出納	病院	企業	教育	その他	全体
全体	全体	22.1	4.8	1.4	13.3	3.6	6.6	8.4	15.7	2.5	0.8	6.0	1.1	11.4	2.4	100.0
	上級	26.8	13.2	3.5	11.3	6.3	5.9	7.9	7.2	2.6	1.2	1.5	1.0	4.6	7.1	100.0
	初級	21.4	3.5	1.1	13.6	3.2	6.7	8.4	17.1	2.4	0.7	6.7	1.1	12.5	1.6	100.0
上級	ランクⅤ	34.3	15.2	3.6	5.1	8.1	5.1	3.3	6.3	3.6	0.8	2.3	0.8	3.0	8.6	100.0
	ランクⅣ	12.2	13.6	4.8	25.2	4.1	3.4	17.0	6.1	0.0	0.0	0.0	0.0	9.5	4.1	100.0
	ランクⅢ	14.9	0.0	0.0	17.9	0.0	16.4	14.9	14.9	3.0	6.0	0.0	4.5	3.0	4.5	100.0
初級	ランクⅤ	21.3	12.8	3.0	18.3	5.5	4.9	1.2	15.2	0.0	0.0	9.1	4.3	1.8	2.4	100.0
	ランクⅣ	26.6	4.7	1.3	11.1	2.4	5.4	8.8	14.9	4.4	0.8	5.5	0.9	11.4	1.9	100.0
	ランクⅢ	18.3	2.2	0.9	14.3	3.8	7.7	8.7	18.5	1.6	0.8	7.6	1.1	13.1	1.5	100.0
	ランクⅡ	17.2	0.0	0.6	19.6	0.0	6.7	9.2	19.0	0.0	0.0	2.5	0.0	25.2	0.0	100.0

4.6.4 最長経験部門の比率

これまでは集計データにより平均的な経験比率を見てきたが、図表18では一人ひとりの部門別経験年数を集計し、最も長い部門の経験年数が勤続期間に占める比率を算出して、その比率のランクごとに該当人数を整理した。最も分布が多いのは20～30%、次いで30～40%であり、この2つで全体の6割を占める。特定部門で経験を深める職員はむしろ例外で、事務職員の多くは多様な部門を幅広く経験していることがわかる。最長経験部門の比率が50%を超える者は2人と全体の2割に満たず、ほとんどが初級であり、出先機関を中心とした税務部門の経験者によって占められている。

図表18 最長経験割合の分布

(単位：%)

	上 級	初 級	ランクⅤ	ランクⅣ	ランクⅢ	ランクⅡ	全 体
80～90%		1		1			1
70～80%		3		3			3
60～70%		4		2	2		4
50～60%	2	12	2	4	6	2	14
40～50%	3	16	3	4	12	0	19
30～40%	5	28	4	11	16	2	33
20～30%	6	29	5	12	18	0	35
10～20%	1	2	1	1	1	0	3
合 計	17	95	15	38	55	4	112

4.6.5 小括⑤

上級は本庁中心、初級は出先機関中心に勤務しているが、初級でもランクⅤは30歳代前半から本庁中心の勤務となっており、逆に上級のうちランクⅣ以下は、30歳代から本庁勤務の比率が減少していく。上級ではランクⅤが総務、ランクⅣ以下が福祉と土木の経験を長く積んでいるのに対し、初級ではランクⅤは総務、ランクⅣ以下は教育の比率が高く、ランクⅣはⅢに対して総務の割合が高く、福祉・土木はランクによる明確な違いがない。全体的に幅広い部門を経験する者が多く中で、特定部門の比率が50%を超える者もあり、その多くは地域機関の税務部門の経験を積んだ初級が占めている。

4.7 異動についてのまとめ

以上の結果から、A県における異動の実態については次のとおり要約できる。

A県では、事務職員に対して概ね3年の周期で部門を超えた幅広い異動を行っている。異動の周期は、採用種別や退職時の職級が上位の者ほど短く、同じ種別・職級の中では年齢が高くなるほど短くなる。

異動の傾向は、上級と初級の採用区分の間で、また到達ランクに関してはランクVとIV以下の間で、それぞれ明確な違いが現れていた。上級やランクVは20歳代では主に本庁と出先機関の間を異動し、その時点では同一部門内の異動割合も比較的高いが、30歳代以降は本庁中心となり、ほとんどが部門を超えた異動となる。他方、初級やランクIV以下は、20歳代から一貫して出先機関の間の異動が中心となっている。ただし、その中でもランクIVは同一部門内の異動割合が比較的高く、出先機関の間の異動割合が比較的低い。

部門間異動の内訳を見ると、総務、福祉、土木、教育の4部門で、部門内異動の割合が比較的高く、特に総務部門では4割を超えている。総務部門はランクIVの初級中心で出先機関が異動先の場合、土木部門はランクⅢの初級中心で出先機関が異動先の場合、教育部門はランクⅢの初級中心で出先機関が異動元の場合、福祉部門は職員の属性に関わらず本庁と出先機関の間を異動する場合に、それぞれ部門内異動の割合が高くなる傾向がある。

なお、県の職員は、幅広い部門を経験するジェネラリストが主体であるが、今回の研究で明らかになった少数存在として、出先機関の税務部門を中心に、特定部門で勤務経験を深めるスペシャリストがあり、そのほとんどが初級で占められている。

5. 結 論

5.1 研究結果の要約

A県では、事務職員の昇進構造において、上級と初級の採用種別によるスピードや到達ランクの格差があることが確認された。上級は、6割以上が最高のランクVに到達し、職制上の役職ランクでも全体の約4割が一般職の最高ポストに到達していた。これに対し初級は、大半がランクⅢで頭打ちとなり、しかも、ライン組織の長のポストではなく相当職として処遇されていた。

いずれの категорияも最初の昇進段階から到達年齢を争うスピード競争が見られたが、初期段階の格差は比較的小さく、30歳代までは、ほぼ全員が横一線にそろう仕切り直しの期間も置かれていたのに対し、40歳代以降は、上級はランクIV、初級はランクⅢへの昇進段階で回復できない格差が現れ、競争構造がトーナメント型へと転化していた。ただし、各カテゴリー内での競争環境を見ると、上級は、昇進確率が高く、選抜課程が上位職への候補者の絞り込み（不

適格者の選別)という性格であるのに対し、初級は選抜が厳しく、昇進の各段階で徐々に序列が固定化されていく厳格な勝ち抜き競争が行われている。

上級と初級のこうした違いは、A県が入り口段階でのはやい選抜を行っている事実を現している。分断された競争環境の中、各カテゴリー内で採られている「おそい昇進(おそい選抜)」政策は、競争環境を長期にわたって維持し、上級と初級の双方から努力を引き出すインセンティブとなっている。また、選抜の段階で稀少なポスト配分を受けられなかった者には、相当職として処遇する余地が残されており、これが民間企業の職能資格制度と同様に、努力インセンティブの喪失を防ぐ効果をあげていると考えられる。

また、異動に関しては、概ね3年周期の部門を超えた幅広いジョブ・ローテーションが行われており、ジェネラリストの通念に従う結果となったが、その中でも採用種別や到達ランクにより明確な違いのあることが確認された。上位ポストへの候補者グループとして庇護された昇進課程をたどる上級は、主に本庁で勤務経験を重ね、初級よりも頻繁で広い部門にわたる異動を経験する。これに対し、初級は、出先機関が中心で、同じく多部門に渡る勤務を経験するが、上級よりは部門内異動の割合が高く、特に税務部門にはキャリアの長い職員が存在する。同じ採用区分の中では、到達ランクが高い者ほど上級に見られる特徴を強く現し、特に初級ではランクVとランクIV以下に明確な傾向の違いがある。

同じ多部門配置の中で、上位ポストの候補者(あるいは選抜者)とそれ以外にこうした傾向の違いがあるのはなぜか。その理由は、事務職員に求められる技能の内実を求めることができる。必要な技能が複雑・高度であるほど、その仕事に特化する必要が高くなり、異動は特定部門を中心とせざるを得ない。逆に、技能が単純であれば分業しても仕事の分野はあまり特化されず、業務の拡大や縮小、組織の改廃等に応じた柔軟な配置を行うことができる。一方、猪木[2002]が指摘しているように、ホワイトカラーにとっては判断業務が重要であり、その内容は要素に分解できず、判断の対象も不確実性を含む。そのため、上位の仕事に求められる専門性とは狭さを意味するのではなく、根本的变化に的確に対処しうる経験の幅と厚みを持つことを意味する。

これに照らせば、主に施策の企画・立案等を担う本庁において上級を中心とした幹部候補に対して行われる多部門のジョブ・ローテーションは、上位の仕事に求められる専門性としての総合的判断力を養うものであり、一方、主として事業の実施を担う出先機関での多部門配置は、比較的標準化が可能で処理にそれほど深い専門的技能を必要としない業務を事務職に担当させ、組織運用の柔軟性を高めていると見ることができる。こうした中で、出先機関の税務部門に見られるスペシャリスト型の異動は、当該部門に特に専門化した高度な技能の習得が必要とされる事実を表している。

A県においては、サンプル全体の約15%にすぎない上級が、幹部候補として本庁を中心とした多部門にわたるジョブ・ローテーションの中で訓練され、段階的に不適格者を選別しながら上位のポストに昇進していく仕組みが採られており、そこには選抜と人材育成の効率を重視す

る国のキャリアシステムに類似した構造を見いだすことができる。

5.2 研究の限界及び今後の課題

以上、A県を事例として、地方公務員の昇進構造と異動の実態について分析し、特徴とその意義について述べてきた。ただし、本研究の分析は、既に県職員としてのキャリアが完成した世代の人事データに基づいており、大学進学率が低く上級採用者の希少性が高い時代の影響を受けている。A県人事委員会の資料から事務職員の学歴構成を見ると、高年齢層の大卒比率が3割程度であるのに対し、若年層では大卒比率が7割に達している。また、平成18年度のA県採用試験の合格者数（事務・技術合計）を見ると、大学卒業程度（旧上級）の数が高校卒業程度（旧初級）の7倍以上にも上っている。すでに上級（大学卒業程度）は上位ポストへの候補者グループではなく、実務第一線の担い手となりつつあり、こうした変化が昇進管理や配置・異動の方針にも影響を与えていると考えられる。

その点、本研究で明らかにされた結果は、今後の人事管理のあり方を考える上で直接の参考になるものではなく、こうした学歴構成の変化が職員のキャリアに与える影響についてさらに分析を進めていく必要がある。しかしながら、通念とされてきた公務員の年功的処遇による「ぬるま湯体質」や頻繁な異動による「専門性の欠如」といった認識に対し、そうしたイメージを形作ったであろう団塊の世代の地方公務員について、その昇進・異動の実際を調査してみると、その通念とは相反する事実が見出されたところに本論の意義があろう。

参考文献

- 猪木武徳 [2002]「ホワイトカラー・モデルの理論的含み」小池和男・猪木武徳（編）『ホワイトカラーの人材形成－日米英独の比較』東洋経済新報社
- 今田幸子・平田周一 [1995]『ホワイトカラーの昇進構造』日本労働研究機構
- 稲継裕昭 [1996]『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社
- 梅崎 修 [2005a]「職能資格制度の運用変化」松繁寿和・梅崎修・中嶋哲夫（編）『人事の経済分析』ミネルヴァ書房
- 梅崎 修 [2005b]「早期選抜と仕事序列競争」松繁寿和・梅崎修・中嶋哲夫（編）『人事の経済分析』ミネルヴァ書房
- 大森 彌 [1999]「分権改革と人材育成の基本戦略」『都市問題研究』第51巻第9号
- 小池和男 [1991]「はば広い専門性」小池和男（編）『大卒ホワイトカラーの人材開発』東洋経済新報社
- 小池和男 [2002]「方法、問題、意味」小池和男・猪木武徳（編）『ホワイトカラーの人材形成－日米英独の比較』東洋経済新報社
- 小池和男編 [1991]『大卒ホワイトカラーの人材開発』東洋経済新報社
- 小池和男・猪木武徳編 [2002]『ホワイトカラーの人材形成－日米英独の比較』東洋経済新報社

- 公務員制度調査会 [1999]『公務員制度の基本方向に関する答申』
- 佐藤博樹 [2002]「キャリア形成と能力開発の日米独比較」小池和男・猪木武徳（編）『ホワイトカラーの人材形成－日米英独の比較』東洋経済新報社
- 竹内 洋 [1995]『日本のメリトクラシー』東京大学出版会
- 地方公務員制度調査会 [1999]『地方自治・新時代の地方公務員制度－地方公務員制度改革の方向』
- 東京都人事管理研究会 [1995]『管理監督者のための地方公共団体の人事管理』ぎょうせい
- 中村圭介 [2004]『変わるのは今－地方公務員制度改革は自らの手で』ぎょうせい
- 中村 恵 [1991]「昇進とキャリアの幅」小池編 [1991], 所収
- 中村 恵 [1992]「ホワイトカラーの労務管理と職種概念」橋木俊詔（編）『査定・昇進・賃金決定』有斐閣
- 日本労働研究機構 [1993a]『大企業ホワイトカラーの異動と昇進－「ホワイトカラーの企業内配置・昇進に関する実態調査」結果報告』日本労働研究機構
- 日本労働研究機構 [1993b]『大卒社員の初期キャリア管理に関する調査研究報告書－大卒社員の採用・配属・異動・定着』日本労働研究機構
- 花田満世 [1987]「人事制度における競争原理の実態－昇進・昇格システムから見た日本企業の人事戦略」『組織科学』第21巻第2号
- 前浦穂高 [2002]「地方公務員の昇進管理－A県の事例を中心に」『日本労働研究雑誌』第509号
- 前浦穂高 [2004]「地方公務員の人事異動－A県の事例を中心に」『日本労働研究雑誌』第524号
- 松尾孝一 [2002]「地方公務員の初期キャリア形成－政令指定都市A市の大卒事務系職員の事例から」『青山経済論集』第54巻第3号
- 松繁寿和 [1995]「電気B社大卒男子従業員の勤続10年までの異同とその後の昇進」橋木俊詔・連合総合生活開発研究所（編）『「昇進」の経済学』東洋経済新報社
- 峯野芳郎 [2000]「地方公共団体における職員の昇進管理について－ある政令指定都市を例に」『組織科学』第34巻第2号
- 山本 清 [1996]「地方公務員の昇進構造の分析」『組織科学』第30巻第1号
- 山本 茂 [2002]「従来の諸研究」小池和男・猪木武徳（編）『大卒ホワイトカラーの人材形成－日米英独の比較』東洋経済新報社