

管理職昇任志向の低下と組織マネジメント

ー地方公務員を中心としてー

同志社大学大学院総合政策科学研究科

総合政策科学専攻 博士課程（後期課程）

2014年度 1011番 武井 大輔

# 「管理職昇任志向の低下と組織マネジメントー地方公務員を中心としてー」

## 目 次

はじめに .....	1
<b>第1章 行政組織の危機 .....</b>	<b>4</b>
1.1 階層型組織の変容.....	4
1.2 管理職の魅力低下.....	6
1.3 昇任試験受験者減少問題.....	8
1.4 管理職昇任忌避傾向.....	10
1.5 女性職員の昇任志向低下.....	13
1.6 責任を取らなければならない管理職.....	20
1.7 降任という道を選ぶ管理職.....	26
1.8 管理職の宿命.....	29
1.9 社会的地位が低下した管理職.....	31
1.10 小括.....	31
<b>第2章 行政組織と昇任.....</b>	<b>33</b>
2.1 企業組織.....	33
2.1.1 日本の企業組織.....	34
2.1.2 外国の企業組織.....	38
2.1.3 フラット型組織.....	41
2.2 外国の行政組織.....	45
2.3 日本の行政組織.....	50
2.3.1 国組織.....	51
2.3.2 都道府県組織.....	53
2.3.3 市町村組織.....	55
2.3.4 行政のフラット型組織.....	58

2.4	昇進管理.....	60
2.4.1	外国企業の昇進管理.....	61
2.4.2	日本企業の昇進管理.....	63
2.4.3	日本の行政組織の昇進管理.....	64
2.5	昇進に影響を与える要素.....	66
2.5.1	管理職忌避、上司拒否.....	67
2.5.2	キャリア・プラトー、キャリア・ドリフト.....	69
2.5.3	ダウンシフト、ワークライフバランス.....	70
2.6	外国の国家公務員の昇任.....	72
2.7	外国の地方公務員の昇任.....	78
2.8	日本の公務員の昇任.....	83
2.8.1	国家公務員の昇任.....	84
2.8.2	地方公務員の昇任.....	89
2.9	昇任試験.....	91
2.9.1	昇任試験制度概要.....	92
2.9.2	昇任試験実施状況.....	94
2.9.3	昇任試験のメリット・デメリット.....	99
2.10	小括.....	102

### 第3章 「組織均衡論」から分析した昇任の理論的モデル・仮説....104

3.1	Barnard－Simon「組織均衡論」.....	104
3.2	「組織均衡論」に対する批評.....	106
3.3	誘因・貢献の具体的内容.....	109
3.4	行政組織の誘因・貢献・参加.....	110
3.5	昇任試験受験行動における仮説.....	113
3.6	小括.....	121

### 第4章 各自治体における昇任試験の検証..... 124

4.1	調査概要.....	124
4.2	係長の勤務時間.....	124
4.3	係長と非係長の待遇差.....	127
4.4	管理職手当削減の影響.....	131

4.5	試験勉強の負担軽減効果.....	132
4.6	やりがい・効果測定の効果.....	136
4.7	事情で昇任試験を回避している職員.....	137
4.8	社会人採用による組織活性化.....	139
4.9	小括.....	146
第5章 本研究の総括.....		148
5.1	昇任葛藤天秤の中身.....	148
5.2	昇任葛藤天秤を傾けるためには.....	152
5.2.1	試験勉強の負担軽減.....	152
5.2.2	管理職関連の情報提供.....	154
5.2.3	仕事の権限・裁量の増大.....	157
5.3	事情で受験できない職員への配慮.....	159
5.3.1	子育て世代の職員への配慮.....	160
5.3.2	管理職の労働時間・人間関係.....	162
5.4	専門管理職昇任試験の導入.....	166
5.5	本研究の結論.....	173
5.6	本研究の意義と今後への課題.....	177
おわりに .....		179
参考文献およびURLリスト.....		1
謝辞.....		1

## はじめに

神奈川県では、昇任試験を導入している市と、そうでない市がある。神奈川県相模原市や藤沢市など、神奈川県内のほとんどの市町村では、現状の人事制度のままであれば年功序列の昇任体系に基づき定年まで一定の職位まで昇任することができる。この昇任体系は、全国を見渡しても、年功序列の昇任体系を採用しているのは多数派であろう。

その一方で、横浜市と川崎市では係長昇任に際して係長昇任試験というフィルターを設けている。横浜市職員と川崎市職員は、係長昇任試験に合格できなければ、原則として定年まで係長以上の職に就くことができない。この昇任体系は、横浜市と川崎市以外では全国各地の政令指定都市、東京都、東京都特別区、東京都内の各自治体など都市部の自治体を中心に採用されている。

相模原市や藤沢市では「何歳になれば〇〇の職位に昇任し、定年までには□□の職位まで達する」というイメージがわく。その一方で、横浜市では係長昇任試験の存在のために、相模原市や藤沢市の論理が全く成立しない。裏を返せば、合格すれば必ず昇任し合格しなければいつになってもヒラのまま、という昇任試験制度は基準が明確でわかりやすい。昇任試験がない自治体は昇任基準が不明瞭のため、昇任の可能性について必ずという保証がない。このように、市町村で異なる人事制度の違いに注目し、他の自治体の人事制度と比較しながら、検証していきたいと考えた。

本研究では、各地方自治体で半世紀以上長く実施されている昇任試験制度の実態について調査・研究をしていく予定である。横浜市においては、1955年に一般職員から係長に昇任する際に昇任試験制度が導入されてから、昇任試験が管理職の登竜門として60年以上も運用されてきた。横浜市の昇任試験は最短で28歳から受験でき、意欲のある若手の職員の登用と同時に、学歴・能力関係なく平等にチャレンジできる制度として、横浜市の行政組織を半世紀以上も支えてきた。横浜市教育長を務める（2017年6月現在）岡田優子は、高校卒業後に新卒採用され、数少ない女性幹部職員として大成し、神奈川県長・市民局長などを歴任した上で横浜市教育長まで昇りつめた方である。高卒であっても女性であっても努力精進すれば岡田優子氏のように区長や教育長まで出世できるのである。その一方で、ここ十数年の横浜市係長昇任試験の受験率は減少傾向であり、2008年度の昇任試験における受験率は8.6%と過去最低を記録した。東京都や名古屋市などでも昇任試験の受験率が近年減少している。受験者の長期低落傾向に歯止めが利かない状況である。また「管理職で

大変な思いをするより、一般職員のままがいい」という職員間の雰囲気も感じており、昇任試験制度にも問題があるのではないかと日々感じている。各地方自治体で昇任試験受験者が減少している原因を考察し、行政組織における職員の昇任意識の実態を明らかにしていく。

受験者数や受験率が近年減少傾向である昇任試験制度について諸問題を考えると、行政組織運営の踏み込むべき課題として職員の昇任意識についての研究の必要性を感じた。また、日々多様化かつ複雑化する市民のニーズに的確に応えうる行政組織の活性化に貢献していくために、地方自治体の組織マネジメントはどうあるべきかどう研究していきたいと考えた。職員の誘因（インセンティブ）をどのように引き出すかについては、最終的には市民への公共サービスに大きくかかわってくる。公務員の誘因は市民社会にとって喫緊の課題である。職員にどのような誘因を与えれば、職員の職務や組織に対するやる気（モチベーション）を引き出すことができるのか、科学的見地から検証していきたい。また、昇任試験という職員の出世あるいは昇進への自発的行為の意義についても検証していきたい。

本論文の構成と内容は以下の通りである。

第1章では本研究の背景となる、地方行政組織において行われている昇任試験受験率が低迷し、管理職の確保や行政組織運営に影響を及ぼしかねない危機的な状況であることを9節に分けて述べている。管理職に対して魅力がないと答える行政職員の現状、昇任試験の受験者が減少している状況について、データや資料を用いながら取り上げている。また、以前と比べて管理職や試験勉強に対する負担感から出世に対して興味がない者が多いことについても言及している。

第2章では、行政組織と民間組織、外国の組織と国内の組織の違いなどについて言及しながら、昇進管理の理論について整理した。昇進管理の理論は、日本のみならず海外も含めて、地方組織のみならず国組織、民間組織の昇進管理も含めて取り上げている。本研究の研究対象である昇任試験制度の現状と課題についても、先行研究をもとに整理した。経営学、行政学、組織論等の様々な見地から、日本の地方自治体の組織・昇任制度を多面的かつ多角的に検証した。

第3章では、本研究の中心部分として Barnard-Simon の「組織均衡論」でもって行政組織における昇任試験受験行動を考察した。昇任試験受験に際し、受験するかしないか心の中で葛藤している様子を、天秤の原理を用いて仮説を立てた。正の誘因が多くなると、

昇任志向は増大に作用する。その一方で負の誘因が多くなると、昇任志向は減少に作用する。この昇任試験受験行動の動きを、左側の天秤皿が重くなり天秤が左側に傾く、あるいは右側の天秤皿が重くなり天秤が右側に傾く、という天秤の動きに例えた。

第4章では、第3章で論じた組織均衡論に基づく昇任試験受験行動の分析をもとに、各自治体の昇任試験に関する調査結果を踏まえながら、自治体の昇任試験受験率に関する実態分析を行った。筆者が昇任試験受験率を各自治体に調査した結果、ある時点で受験率が減少したまたは上昇した自治体について、なぜ受験率が減少あるいは増加したのか原因と背景を考察した。現状の自治体の昇任試験制度における課題と問題点の認識を明らかにし、昇任試験受験率を改善させるための分析につなげることを目指した。試験勉強の負担を取り除くことで受験率が改善した自治体など、背景別に10節に分けて述べている。

第5章では、本研究における事例研究を踏まえた分析や昇任試験受験行動において受験促進あるいは受験忌避に影響を与える正の誘因及び負の誘因についてまとめながら、今後の自治体における昇任システムの及び課題、問題点、将来の方向性について論じた。さらに、本研究の意義と今後に残された課題についてまとめた。職員1人ひとりのモチベーションを向上させるための行政組織マネジメントのあり方について、本研究としての結論を述べている。

本研究を通して、地方公務員の昇任意識という、私自身も普段の実務の中で疑問を感じているものの理論研究では大きく開拓がされていない分野について、分析を行っていきたいと考えている。各自治体の昇任試験結果に関する調査や人事データの分析などを通して理論的に明らかにしていきたい。また、ワークライフバランスや女性活躍推進、働き方改革という視点からも、出世あるいは昇任という今日の問題の分析を試みることは社会的にも意義が大きいと考えている。

## 第1章 行政組織の危機

行政組織では、出世拒否と呼ぶべき事態が起きている。もともと優秀な人材を発掘するべく試験制になっている内部昇任制度が、無能な者が管理職に登用される可能性をはらんでいるという制度自体の矛盾を引き起こしている。試験制であると、自らの意思で出願しなければ受験することはなく、受験勉強などで通常業務以外の負担がかかることもない。その一方で、受験者が少なければ、管理職に登用する人材の選択肢が減る。場合によっては、勉強ができるだけあるいは資格試験に強いただけのような無能な者が管理職に登用される可能性も否めない。多様化するニーズに応じた市民サービスを的確に提供する行政組織を維持するにあたって、管理職に登用されるべき人材が登用されるシステムを構築していかなければならない。

1.1 は行政組織の管理職離れ問題について、1.2 では管理職の魅力低下問題離れについて述べている。さらに 1.3 では昇任試験の受験者が各自治体で相次いで減少していることについて触れながら、昇任試験受験者減少問題について課題提起したい。また、1.4 では若者の出世志向、1.5 では女性の昇任志向、1.6 では不祥事の責任者として管理職が失職しているケースについて取り上げることにする。1.7 は管理職自ら降格を申し出るケースが増えている現状、1.8 は管理職の厳しい労働環境、1.9 では管理職の社会的地位低下についても述べながら、今後解決すべき行政組織マネジメントについて考察していくことにする。

### 1.1 階層型組織の変容

行政組織は、官僚制組織であるといわれる。官僚制組織の研究は、各研究者による長い研究の変遷を経て今日に至っており、一定の法令や規則に基づき業務の権限と命令、服従関係などがピラミッドのように階層関係で形成されている組織である。選挙で選ばれた長をトップに据え、各部・各課・各係などに公務員が所属し、それぞれの階層関係に基づいて業務が遂行される。

その一方で行政組織は、部署によって市民に公権力の行使をもたらすこともある。例えば、税の賦課や土地収用、立入検査、開発・建築規制などは、市民の権利や自由を一方的に制限したり、強制力をもって義務や負担を課したりする。市民にとって、時と場合によっては直接的な影響力を及ぼす可能性がある行政組織が、組織として成立しえない状況と



なっては、市民の不利益につながる恐れがある。行政組織は、トップから底辺まで確固たる指揮命令系統で形成されるべきであり、それぞれの階層でそれ相応の資質・能力をもった職員が配置されることが求められる。

野中（1983）は、上位の職位が下位の職位に命令するピラミッド型組織における原則として、トップから作業レベルまでの責任や権限を明確にする命令連鎖の一貫性を確保するスカラー（階層性）の原則が存在すると述べている<sup>1</sup>。榊原（2002）は、組織は階層上下のレベル数に基づく複雑性を持ち、日本の組織は垂直方向に複雑な組織構造になっていると述べている<sup>2</sup>。

組織の階層が増えれば増えるほど、上位の職位で組織を運営する管理職が管理できる範囲に影響を及ぼす。管理職は多くの部下をきちんと管理できるほどの資質・能力をもつこと、つまり管理職は優秀な者であることが求められる。その管理職を選抜するための母集団が減少しているという状況であれば、優秀な者が管理職になる可能性は自ずと低くなり、無能な者が管理職になってしまう可能性もはらんでいる。

近年、行政組織の各階層で相応の資質・能力をもった職員が配置されない恐れがある、という行政組織の危機というべき状況が起きている。一部の行政組織では、管理職を登用するにあたって昇任試験が実施されているが、その昇任試験を受験する職員が減少しているという事態が起きている。組織によっては、昇任試験の受験率が散々とも言うべき事態になっているところもあり、相応の素質・能力をもった管理職が登用されていないといわざるをえない状況となっている。

しかも、公務員はペーパー試験に強い者が集まる集団である。何度もの面接を経て人物重視の選抜を行う民間の採用試験とは異なり、公務員の採用試験は基本的に1年で1回限りの一発勝負の試験で新採用者が選抜される。例えどれだけ人間的に優れている人間だとしても、試験の出来が悪ければ、公務員には決してなれない。勉強もでき、人間的にも優れている公務員がいるかもしれないが、多くはそうとは限らない。公務員は、試験勉強に関して要領が良く、一発勝負の試験にもきちんと結果を出せる者の集まりである。さらに昇任試験という制度によって、試験が中心要素となって管理職が選抜されるような状況では、試験だけできる者が組織の上位に立ってしまう可能性を秘めているのである。

---

<sup>1</sup> 野中郁次郎（1983）『経営管理』日本経済新聞社、26-9。

<sup>2</sup> 榊原清則（2002）『経営学入門（上）』日本経済新聞社、98-104。

行政組織が市民に公権力を及ぼす行為を行うとき、あるいは市民に対して通知文書が行政組織から送られるときは、基本的に〇〇部長や〇〇課長という管理職名で発せられる。その管理職ポストにおいて相応の素質・能力をもった職員が配置されていないという状況であったとしたのであれば、市民に不利益を及ぼしかねない。また、より大きな責任を伴う仕事に取り組める管理職ポストを忌避するような職員が集まった組織に、明るい未来はない。市民に直接的な影響力を及ぼす可能性がある行政組織で、最終的に市民に不利益を及ぼさない行政組織であることが求められる。

## 1.2 管理職の魅力低下

図表 1 は、横浜市（2008 年実施）、神戸市（2008 年実施）、北九州市（2008 年実施）、名古屋市（2007 年実施）における、昇任試験を受験しない理由についてのアンケート結果である。これによると、各結果ともに共通して同じような回答が上位になっているのがわかる。具体的には、「私生活と仕事の両立に対する不安」、「管理職という仕事自体に魅力がない」、「自分自身が管理職になる自信がない」という回答が上位となっている。

特に横浜市においては、上記の回答に加えて「管理職の処遇に魅力がない」、「目標となる管理職がない」、「試験勉強に対する負担」も、職員が係長昇任試験を受験したくない理由に挙がっている。唐澤（2010）によると、「東京都でも 2005 年に同様のアンケートを実施したが、『管理職に魅力を感じない』、『自信がない』という回答がともに 4 割に上り、『仕事と家庭を両立したい』という回答も 3 割を占めた」としている。

図表1 昇任試験に関するアンケート結果（横浜市・北九州市・神戸市・名古屋市）

<b>■横浜市 係長昇任試験に関するアンケート（2008年2月実施）</b> 係長試験を受験しない理由（3つまで選択可）		<b>■神戸市 係長・消防司令昇任選考に関する職員意識調査（2008年11月）</b> 昇任試験を積極的に受験しない理由（2つまで選択可）		
私生活との両立が不安なため	52.8%	能力があると思わない	42.7%	
多忙になるため	35.1%	仕事に魅力がない	35.4%	
仕事に見合った収入が得られないため	30.2%	処遇に魅力がない	24.0%	
リーダーシップをとる自信がないため	26.5%	私生活と仕事の両立が困難	23.9%	
責任が重いため	24.9%	担当者の職務を続けたい	14.0%	
目標となる上司がいないため	22.3%	目標となる管理職像がない	10.6%	
試験勉強が負担になるため	17.4%	より大きな責任を負いたくない	9.1%	
健康面に自信がないため	15.2%	受験勉強が大変	8.4%	
部下を持ちたくないため	8.3%	やりたくない職務がある	3.1%	
※ 対象：539人（受験有資格者のうち昇任試験を受験しなかったと回答した396人と、無資格者のうち昇任試験を受験しないと回答した143人）		受験勉強のやり方がわからない	1.7%	
		その他	8.7%	
		無回答	18.4%	
		※ 対象：2,982人（昇任選考に対して積極的に受験する意欲がない層の職員）		
<b>■北九州市 職員アンケート（2008年4月）</b> 係長試験を受験しない理由（複数回答可）		<b>■名古屋市 係長昇任選考に関するアンケート調査（2007年4月）</b> 昇任試験を受験しない理由		
	男性	女性		
今のままで充分満足	59.4%	15.5%	自分は管理職より担当職員が向いている	
能力に自信がない	25.0%	31.0%	管理職の職務に魅力を感じない	
仕事の大変さほど給与が上らない	25.0%	3.4%	管理職の職責を果たすことに自信がない	
受験勉強が負担	21.9%	25.9%		
昇任したら家庭と仕事の両立ができるか不安	6.3%	48.3%	※ 対象：受験頻度の低い人、最近受験頻度が低くなった人、受験資格を取得しても受験しない人	
責任の重い仕事をしたくない	6.3%	12.1%		
育児や家事の負担が大きい	0.0%	24.1%		
その他	15.6%	17.2%		
無回答	3.1%	1.7%		
※ 対象：受験有資格者中、受験しない職員				

出典：唐澤健（2010）「非対称情報下における昇任制度の設計に関する研究」政策研究大学院大学修士論文（未公開）。

横浜市や北九州市をはじめとした大都市はラスパイレス指数（国家公務員の給与水準を100とした自治体の給与水準を示す指標）が全国的に非常に高い数値を毎年示しており、平均給与は他の自治体より高いと言われている。確かに、物価水準を考慮すれば地方都市と比べて給与の地域差が生じて、仕方がないことかもしれない。ただ、問題なのは「公務員の管理職としての仕事の多さと責任が処遇に見合っているのか？」である。確かに、自分自身の目の前にいる直属の管理職が日々忙しそうであれば、将来その管理職みたいになりたいとは決して思わない。また、昇任試験を例え受けずにベテランとなったとしても、それなりの昇給をして、それなりの処遇が得られたとすれば、わざわざ茨の道を渡ってまで昇任試験を受験しようとは思わないであろう。昇任試験を実施している各自治体の人事担当部署あるいは職員に対するインタビューあるいはワークショップの結果、昇任試験の受験率低下が結果的に行政組織の弱体化につながっていると考えている。

もともと優秀な人材を発掘するべく試験制になっている昇任制度が、無能な者が管理職に登用される可能性をはらんでいるという制度自体の矛盾を引き起こしている。試験制であると、自らの意思で出願しなければ受験することはない。また、受験しなければ管理職にならない。その一方で、受験者が少なければ、管理職に登用する人材の選択肢が減る。行政組織を維持するにあたって、管理職に登用されるべき人材が登用されるシステムを構築していかなければならない。

### 1.3 昇任試験受験者減少問題

地方公務員法第 21 条第 2 項には、次のように記載されている。「採用候補者名簿又は昇任候補者名簿には、採用試験又は昇任試験において合格点以上を得た者の氏名及び得点をその得点順に記載するものとする。」これは、各地方自治体の昇任について、選考ではなく試験による昇任を認める根拠法令である。

まず、昇任とは何か説明する。昇任とは、職員を法令・条例・規則等に基づいた現有の職位より上位のものに任命することをいう。社会では出世といわれるものである。組織によっては、職員の昇任を試験で行っているところや、選考で行っているところ、研修を受講させることによって行うところ、あるいは入口（採用の時点）である程度出世の道が決まっているところ、様々な昇任制度がある。

横浜市では、管理職への登竜門として、職員（いわゆる一般職員）から係長に昇任する際に、係長昇任試験制度が導入されている。また、この係長試験制度は、「努力すれば報われる」人事制度をモットーに、1955 年から実施されており、受験資格（年齢など）を満たし、試験に合格することができれば、学歴・職種関係なく係長に昇任することができる。そのため、歴史と平等性・公平性のある試験制度とされてきた。在職 2 年で満 28 歳に達すれば、大概どの者でも係長昇任試験受験資格を得ることができ、最短であれば 29 歳で係長に昇任することができる。

しかし、近年その制度自体に陰りが見え始めている。係長昇任試験の受験率はここ数年で減少の一途を辿っており、受験者の長期低落傾向に歯止めが利かない状況である（図表 2）。

図表 2 横浜市、東京都、名古屋市の昇任試験受験者数減少傾向の比較

		ピーク時	現在	減少率
横浜市	1993年→2009年	2,174名	361名	83.4%
東京都	1979年→2009年	5,464名	1,136名	79.2%
名古屋市	1998年→2007年	1,357名	522名	61.5%

J-CAST ニュース (2008) 「公務員に『出世拒否』が増殖 『責任イヤ』『趣味を優先』」  
 J-CAST ニュースホームページ (2015年2月20日閲覧、<http://www.j-cast.com/2008/07/18023697.html>) をもとに筆者が作成。

横浜市の係長昇任試験の受験者数は、1993年の2,174人をピークに年々減少し、2009年度の受験者数は361人となり、ピーク時の約6分の1まで減少した。受験率も有資格者の6.9% (2009年) と低水準を記録している。また、女性の受験率は3.4%とさらに落ち込み、過去10年間の事務系職員の採用は女性が男性を上回り女性の職員数が近年上昇している状況下で、到底黙認できない問題である。

また、昇任試験の受験者数減少の状況は、横浜市だけでなく、東京都や名古屋市など他の自治体でも顕著となっている。横浜市は受験者数がピークだった1993年から16年の間に、8割以上も受験者が減少した。また、東京都でも受験者数がピークだった1979年から30年の間に8割近く受験者が減少している。名古屋市でも受験者数がピークだった1998年からわずか9年で6割以上も受験者が減少している状況である。

J-CAST ニュース (URL 1) は、「公務員の賃金は、成果や能力でなく、勤続年数で上がっていく。管理職で大変な思いをするより、一般職のままでいいという人が多いようである」と指摘している。朝日新聞 (URL 2) は、昇任試験の勉強より家族やプライベートの時間を優先したいと考える職員が増えていることを指摘している。読売新聞 (URL 3) は、受験者数が減少している昇任試験制度について「制度を改めない限り、団塊の世代が大量退職した後に管理職が不足する事態も起きそうだ」と述べている。横浜市のみならず、東京都や名古屋市など他の自治体でも同じ問題を抱えていることがいえる。

横浜市（2004）によると、「大卒 22 歳で採用された職員が、32 歳で係長昇任試験に合格し翌年昇任した場合をモデルケースとして考えると、年収で約 160 万円アップする」<sup>3</sup>と  
いうことである。また、横浜市の行政職員（経験 10 年）平均給与月額が 325,273 円である  
（横浜市 2016）<sup>4</sup>。平均年収を平均給与月額の 16 倍と仮定し約 520 万円であると考え、  
係長昇任試験に合格すれば、32 歳にして年収約 680 万円になると想定できる。民間の大手  
企業からすれば給料は確かに低いかもしれない。しかし他の自治体からすれば、このよう  
な若年齢で管理職になれるのは珍しいし、高いインセンティブをもたらす。それにもかか  
わらず、横浜市の未来を担う若手職員はなぜ係長昇任試験受験を敬遠するのであろうか。

#### 1.4 管理職昇任忌避傾向

明治安田生命保険が 2017 年の春に大学を卒業、就職した新入社員に対して将来目指すポ  
ストについて尋ねたところ、「役職に興味がない」と答えた人が 5 割近くに達したことが  
わかった（読売新聞 2017）。1 年前に当時の新入社員にも同様の調査を行ったが、1 年前  
よりも 6.8 ポイントも増え、43.6%まで達した。「役職に興味がない」との回答が大半を占  
め、「社長」が 8.2%、「役員」が 17.4%、「部長」が 18.4%、「課長」が 12.4%にとど  
まった。「役職に興味がない」と回答した理由は「役職にこだわらず自分の仕事がしたい」、  
「役職よりも自分の時間の方が大事」などが挙げられた。

原田（2013）は、ゆとり教育を受けた 20 歳代の世代は「不景気しか知らずに育っており、  
そこそこの生活を望んでいる」と述べている。この世代は、2002 年度学習指導要領に基づ  
く完全学校週 5 日制の「ゆとりの中で生きる力の育成」を目指した教育を受けた世代であ  
る。近年の学力低下をもたらした主要因として指摘されたり、「ゆとり世代」と呼ばれたり  
するなど、社会的に賛否両論を巻き起こすきっかけとなった。過度に仕事に期待は持って  
おらず、ワークライフバランスを保ちながら暮らし、ある程度裕福に暮らす未来の生活を  
思い描いているという。

また、樋口（2012）は「2008 年の日経ビジネスに『管理職なんかやってられない、なり  
たくない』という記事があった。『あなたは将来管理職になりたいと思いますか？』とい

<sup>3</sup> 横浜市（2004）『横浜市人事給与制度検討委員会報告書』横浜市、36。

<sup>4</sup> 横浜市（2016）『平成 27 年度 横浜市人事行政の運営等の状況』横浜市、8。

う質問に対し、調査に回答した一般社員の9.4%が『絶対になりたくない』、44.7%が『あまりなりたくない』と回答している」と述べている。

毎日新聞（URL 4）によると、横浜市が2014年度に行った職員アンケートで「より責任のあるポジションに就きたいか？」という質問に対し、18.5%の職員が「就きたいと思わない」、43.5%の職員が「あまり就きたいと思わない」と回答したことが分かった。あわせて6割以上の職員が、昇任に対して後ろ向きになっている。業務量の増大や私生活の両立、仕事に見合った収入など、管理職昇任に対して不安を覚える職員が多く、「より責任のあるポジションに就きたくない」という回答結果に結びついていることが、横浜市の調査で判明した。

さらに、福岡県の職員有志の会が職員に対して2014年に実施した職員アンケート結果によると、「将来どこまで昇任したいと思うか」の問いに対する回答の中で最も多かった女性の回答は「昇任したくない（36.1%）」であった（URL 5）。「昇任したくない」と回答した理由について、「自分の能力や経験に不安があるから（74.1%）」、「仕事と家庭の両立が難しそうだから（53.2%）」と回答した職員が多数を占めていた。どの自治体でも、職員は仕事と家庭・プライベートとの両立の狭間で、昇任に対して委縮している現状が垣間見える状況となっている。

ここで、東京都が職員人材育成方針を策定するにあたり、2005年12月に全職員を対象にアンケートを取った結果があるので、一部抜粋する（図表3、図表4）。「あなたはどの職まで昇任したいか？（図表3）」という問いに対して、「管理職（課長）以上まで昇任したい」と答えたのが4分の1（24.4%）に過ぎなかった。また「将来の昇任についての考え（図表5）」という問いに対して、「できる限り昇任したい」と上昇志向をもつ職員の割合は、1割（10.4%）に過ぎなかった。47.5%が「昇任にはこだわらない」あるいは「特に考えていない」と答えるなど、今後のキャリアについて関心がない職員を約半数を占めていた。

図表 3 東京都職員の昇任に関する意識調査結果①

【質問15】 あなたはどの職まで昇任したいと思いますか。

選択肢	回答数	割合
1 主事（1～3級職）	108	1.6%
2 主任級職	815	12.0%
3 係長級職（次席・担当係長・主査・係長）	1,167	17.1%
4 課長補佐級職	1,044	15.3%
5 課長級職（副参事・担当課長・課長・統括課長）	772	11.3%
6 部長級職（参事・担当部長・部長）	630	9.2%
7 局長級職以上	260	3.8%
8 特に考えていない	1,793	26.3%
9 無回答	224	3.3%
総計	6,813	100.0%

出典：東京都（2005）「東京都人材育成方針」東京都ホームページ（2015年11月20日閲覧、<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/03jinji/pdf/ikusei/zinzaiikusei-sankou.pdf>）。

図表 4 東京都職員の昇任に関する意識調査結果②

【質問16】 将来の昇任について、あなたの考えに近いものを選んでください。

選択肢	回答数	割合
1 できる限り昇任したい	709	10.4%
2 生活と調和のとれる範囲で昇任したい	2,662	39.1%
3 昇任にはこだわらない	2,181	32.0%
4 特に考えていない	1,055	15.5%
5 無回答	206	3.0%
総計	6,813	100.0%

出典：東京都（2005）「東京都人材育成方針」東京都ホームページ（2015年11月20日閲覧、<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/03jinji/pdf/ikusei/zinzaiikusei-sankou.pdf>）。

東京都職員の中には、相当数で今後のキャリアに対するビジョンが明確でなく、昇任を望まない職員が相当数いることが、職員アンケートの結果からわかった。公務員の上昇志向の乏しさは、東京都職員のみならず、他の自治体の職員も同様であると想定される。現状で満足していることの裏返しでもあり、管理職になってまで苦勞をしたくないと考えることの表れでもある。特に、「主事のままでいい」「主任のままでいい」と答えた職員が1,000名近くもいるのは、とても驚かされた。

特に、2016年の小池百合子東京都知事の就任後に築地卸売市場の豊洲への移転問題や東京オリンピック開催にかかる経費増額問題に絡み、東京都の幹部職員が相次いで外郭団体の幹部職に再就職している実態がマスコミや新聞などによって取り上げられた（URL 6）。



しかし、外郭団体の幹部職へ再就職できるような東京都庁の局長クラスの幹部職員は、全職員の1%にも満たない<sup>5</sup>。約2万人もの東京都職員の中で、天下り就職できるような立場までたどりつける職員は、ほんのわずかにすぎないのである。

現代の若者の中には、管理職になんてなりたくないと考えている若者が相当数いる。管理職になるまでの過程で苦しい思いをしたくない、さらには管理職になったとしても苦しい思いをするから管理職になりたくないと考えている。管理職まで昇り詰めるまでの苦労やリスク、管理職になったときに伴う苦労や責任が、現代の若者から忌避されている。その背景には、今の自分のライフスタイルを崩したくないという信念が見え隠れしている。とげのない人生、あるいは刺激の少ない生活、平坦な日常、苦しみのない毎日が求められているといえる。

### 1.5 女性職員の昇任意識低下

厚生労働省の事務方トップのポストである事務次官に女性職員が2013年に就任するなど（URL 7）、女性職員が行政組織の根幹となって行政を動かす時代が到来したといえる。人口減少時代となった今日において、女性の力なしでは未来への明るい展望は決して開かない。その一方で、女性の昇任意識は依然として低い状況である。

時事通信（URL 8）によると、現在の職場での昇進意欲は男性に比べて女性の昇進意欲が低いことが、国の調査から浮き彫りになった。内閣府が2014年8月に実施した女性活躍に関する世論調査において、現在の職場で昇進したいと回答した正社員は、男性が全体の42.8%だったのに対して、女性は25.7%にとどまった。

女性の昇任意識が依然として低い状況にもかかわらず、行政組織で女性職員が占める割合は年々高まっているのが現状である。かつての行政組織は男性中心社会だと言われてきたが、もはや男性中心社会ではなくなった。一部の自治体では、女性職員が男性職員を上回ろうとする勢いである。行政組織において、女性職員の意見は軽視してはならない時代となった。

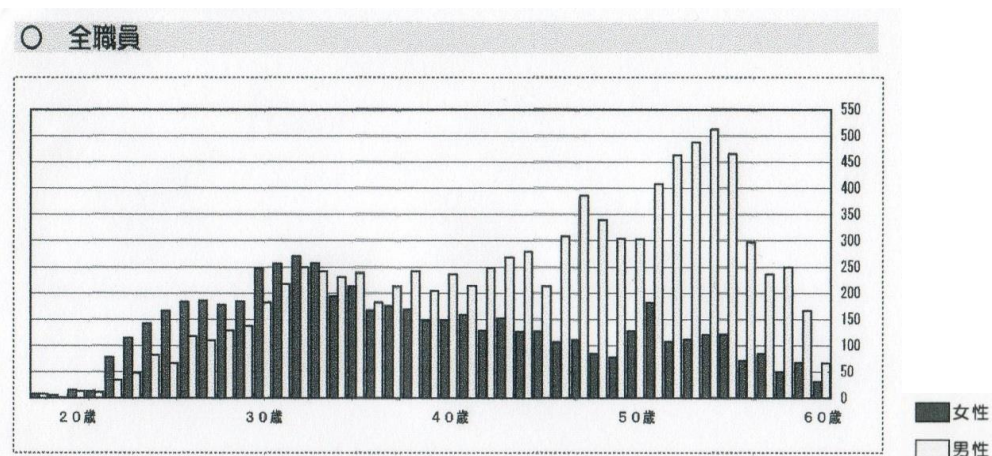
そのうち横浜市では、近年の女性の採用者数増の影響により女性職員が男性職員を上回っている状況になっている。横浜市が直近で大々的に職員調査を実施した2003年度の時点で、横浜市の女性職員数は若年層において男性職員数を上回っている状況となった（図表5）。

<sup>5</sup> 東京都（2016）『平成28年度東京都人事行政の運営等の状況』東京都。

また、最近における横浜市の職員構造の動向として「2009年給与に関する報告及び勧告」によると、横浜市内で最も採用者数が多い大学卒程度採用試験（事務区分）において、2003年度以降は女性採用者が男性採用者を上回っていることがわかった。また、看護職や社会福祉職、医療技術職など、女性職員比率の高い職種の職員数が増加傾向であり、特に近年の社会福祉職における女性の新規採用者は社会情勢の変化に伴い急増している。そして、全体としても女性職員の増加傾向が続いており、全職員に占める女性の割合は32.4%となり、近年の女性採用者増の結果、2009年度ではじめて横浜市係長昇任試験（事務A区分）の受験有資格者数で、女性が男性を上回ったことがわかった。横浜市では女性職員の比率が急速に高まっており、男性職員を上回る勢いで女性職員が増えていることがわかっている。

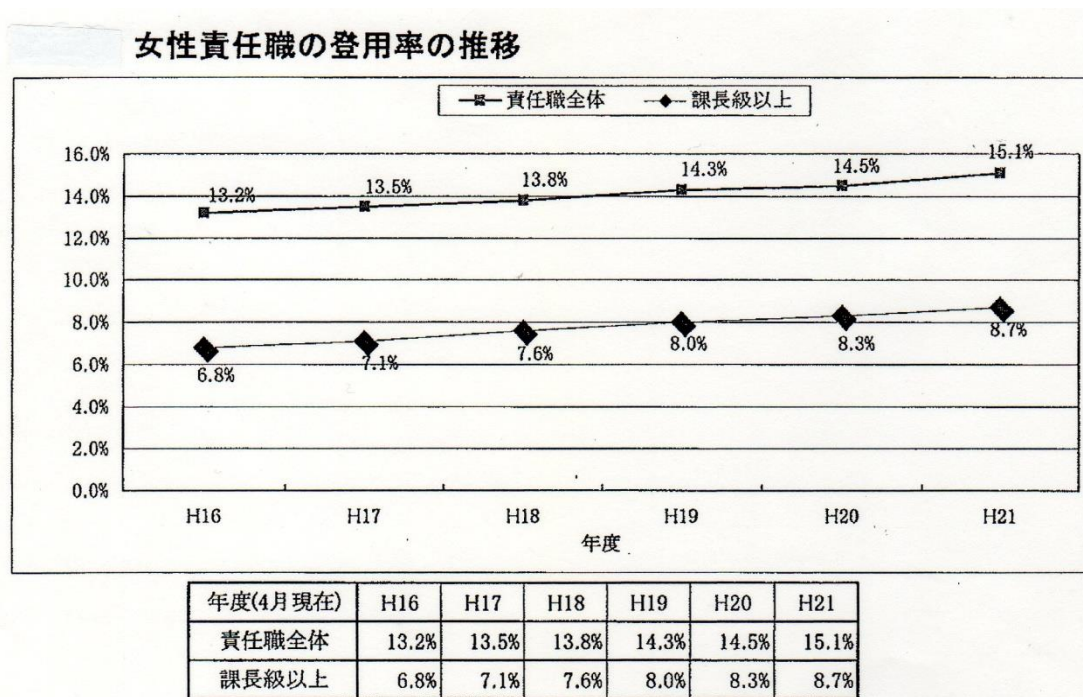
今後も女性職員数が増加することが見込まれる横浜市の職員構造状況にあつて、女性管理職が増加する要素が乏しい現状では、女性職員の能力を必ずしも活かしてはいない状況である（図表6）。また、横浜市の女性職員における昇任試験受験率は、長い間10%以下の低い受験率を保ったままである（URL9）。昇任試験の受験有資格者は男性より女性の方が多いにもかかわらず、女性の受験率が1割程度しかいないのは、行政組織運営を考える上で決して無視してはならない大きな問題である。

図表5 横浜市の男女別職員構造について



出典：横浜市（2003）「横浜市人事組織検討委員会報告書」横浜市ホームページ（2015年2月20日閲覧、<http://www.city.yokohama.jp/me/somu/jinjisoshiki/kentou/houkokusho.html>）。

図表 6 女性管理職の登用率の推移について

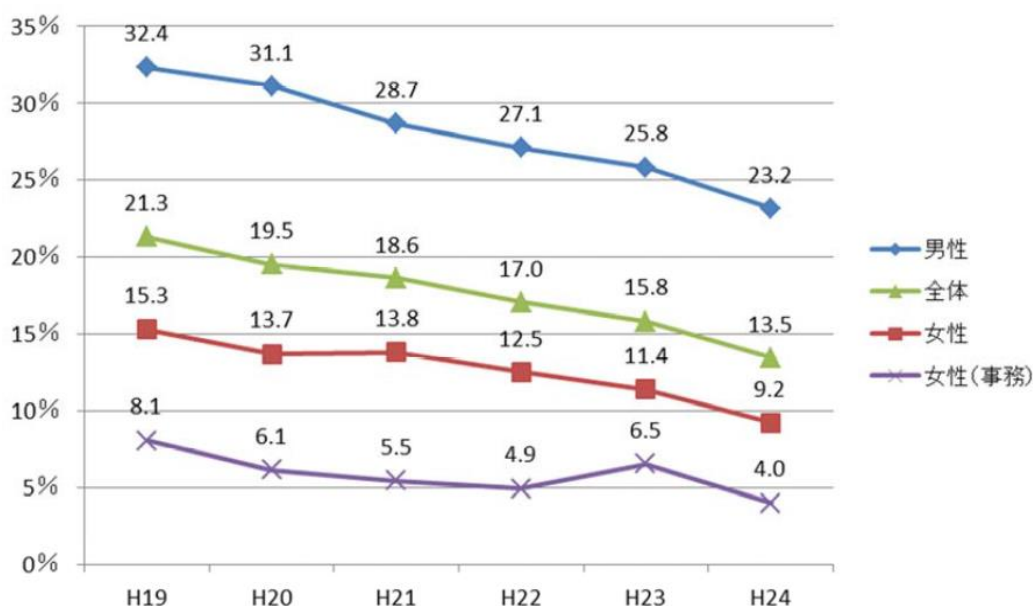


出典：横浜市（2009）「平成 21 年給与に関する報告及び勧告」横浜市ホームページ、<http://www.city.yokohama.lg.jp/jinji/kankoku/>（2015 年 2 月 20 日閲覧）。

特に、2010 年度に 100 人程度の大規模な新規採用募集を敢行した社会福祉職において、近年の係長昇任試験受験者数（社会福祉 A 区分）は毎年数名程度の応募、合格しかしていない結果となっている。また、組織の半数以上を女性が占めているのであれば、組織を束ねる立場である管理職も女性の割合が多くなければ不自然である。

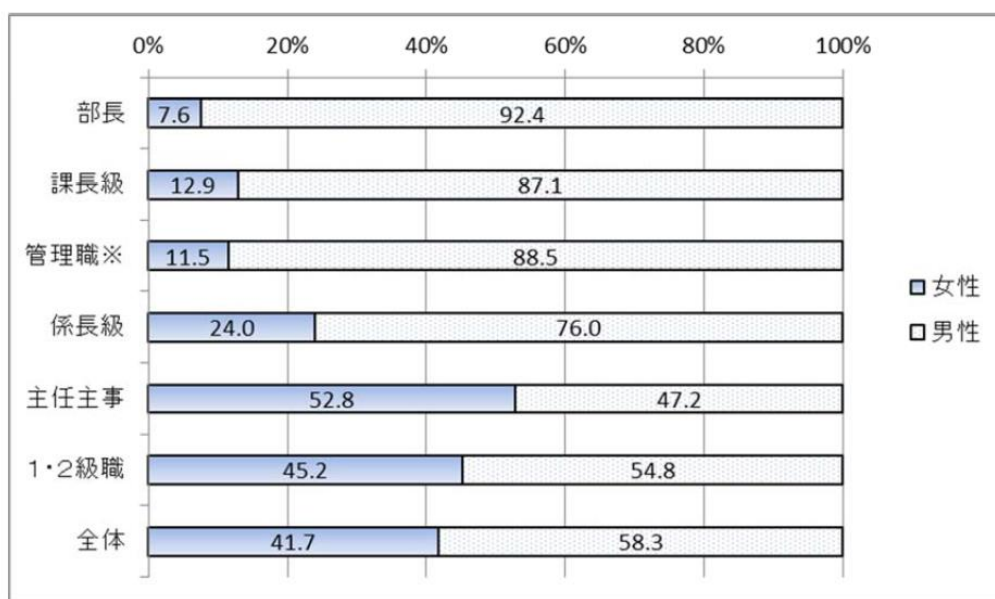
また、東京都特別区も全体の男女比率と管理職の男女比率にアンバランスが生じている。図表 7 によれば、全体的に受験率は低減傾向にあるが、女性事務職員の昇任試験受験率は 5% 前後と非常に低い状況である。さらに図表 8 によれば、東京都特別区の男女別職員の割合は、女性職員が全体の 5 割近くに及ぶにもかかわらず、管理職以上の職位になると女性職員の割合は 1 割程度と非常に低くなる。管理職と管理職以外で、男女間のアンバランスが生じている状況となっている。昇任試験を受験する年齢は、ちょうど結婚・出産・育児等と重なるタイミングであり、ライフイベントと仕事との兼ね合いで結果的に昇任を諦めている可能性も否定できない。

図表7 東京都特別区の昇任選考受験率の推移



出典：東京都特別区人事・厚生事務組合（2014）「特別区における女性職員活躍推進のための取組指針 参考資料」東京都特別区人事・厚生事務組合ホームページ（2015年7月20日閲覧、<http://www.tokyo23city.or.jp/ki/dataroom/josei/katsuyakusuishin.html>）。

図表8 2015年4月1日現在の、東京都特別区職員男女別割合（事務職）

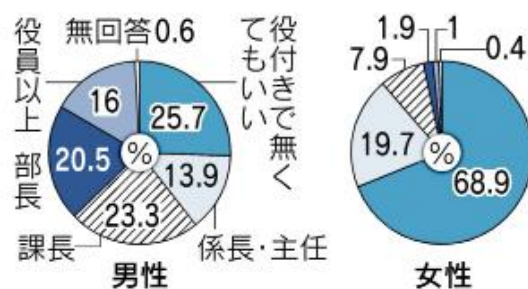


※管理職とは課長級以上の職員をいう。

出典：東京都特別区人事・厚生事務組合、前掲資料。

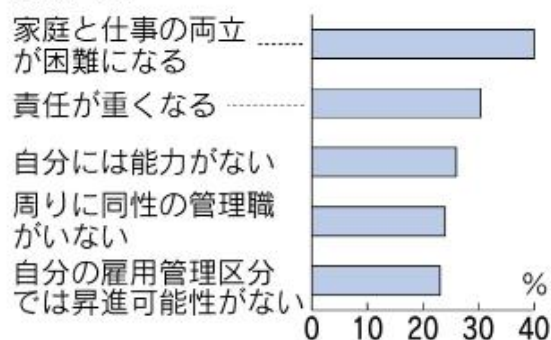
なお、日本経済新聞（2013）は、課長職以上への昇進を望む女性の割合は1割に過ぎず、昇進を望まない理由として「家庭と仕事との両立への不安」を挙げる女性が多かったと指摘している（図表9）。さらに、「周りに女性管理職がない」、「人事制度上、昇進可能性がない」という物理的問題に関わる理由も含まれていた。女性の社会進出を促進させる状況下で、女性が働きやすい環境を整備していくのは最低限の課題である。いくら管理職になって責任ある仕事に取り組んでいきたいと思っても、そのチャンスがなければ何の意味もない。女性が昇進を望まなくなっている理由として、このようなシステム上の理由も含まれていることも否定できない状況である。

図表9 男女別の昇進意欲の調査結果



(注) 四捨五入しているため合計が100%にならない

### 女性社員が昇進を望まない主な理由 (複数回答)



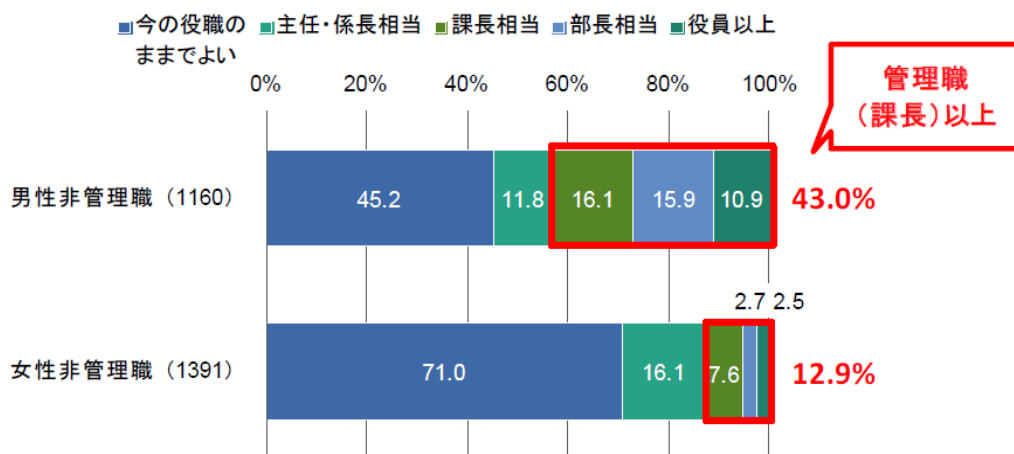
(注) 労働政策研究・研修機構の「男女正社員のキャリアと両立支援に関する調査」から、300人以上の従業員がいる企業の一般従業員を対象

出典：日本経済新聞（2013）「管理職へ昇進望まぬ情勢も 仕事・家庭両立に不安」日本経済新聞ホームページ（2015年2月20日閲覧、[http://www.nikkei.com/article/DGXNASGG1702H\\_R20C13A6SHA000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASGG1702H_R20C13A6SHA000/)）。



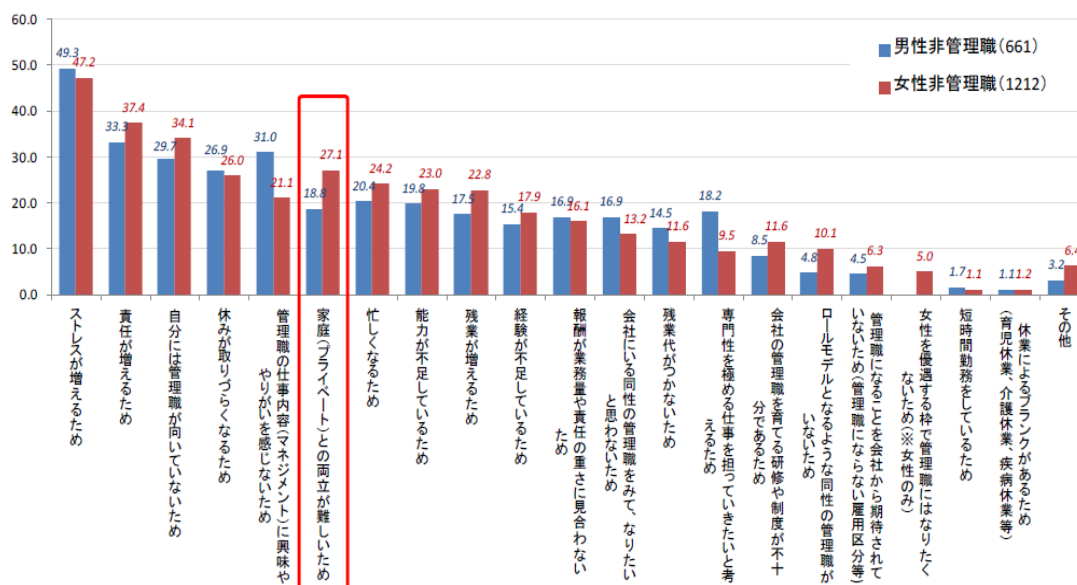
また、矢島（2015）によれば、女性管理職の育成・登用に関する調査において、管理職ではない女性正社員のうち管理職になりたいと考えている女性正社員は12.9%にとどまるという（図表10）。また、今のままの役職でよいと考えている女性正社員は71.0%にも及ぶ。管理職を望まない女性の多くが、「ストレスが増える（47.2%）」、「家庭（プライベート）との両立が困難（27.1%）」、「忙しくなる（24.2%）」、「残業が増える（22.8%）」と、管理職になって負担が増えることを主な理由として挙げていた（図表11）。

図表10 非管理職が目指す役職



出典：矢島洋子（2015）「女性管理職の育成・登用に関する調査～企業・上司からの期待感と管理職像（働き方）見直しが鍵～」三菱UFJリサーチ&コンサルティングホームページ（2015年6月10日閲覧、[http://www.murc.jp/thinktank/rc/report/consulting\\_report/cr\\_150416.pdf](http://www.murc.jp/thinktank/rc/report/consulting_report/cr_150416.pdf)）

図表 11 男女別 管理職を目指さない理由



出典：矢島洋子、前掲資料。

さらに朝日新聞（URL 10）によると、近年の公務員の採用者は女性の割合が多くなって一方、女性の管理職の割合は国では 3.3%、都道府県で 7.2%、市町村で 13.1%と低い水準であるとのデータもある。

青森県の 2013 年新規採用者のうち女性は 38.1%を行政組織の中で女性職員が一定の割合を占めていれば、女性管理職も一定の割合を満たすことが求められるはずである。実際は、以前からの男性中心の行政組織の流れや女性の昇任意識の低さなど影響により、行政組織における女性職員の割合は低い状況である。

近年の行政組織においては、女性職員の比率が年々高まっており女性管理職候補のすそ野が物理的に広がっている状況である。女性管理職が増えてもおかしくない状況にもかかわらず、行政組織における女性管理職の比率はいまだに低い。また、都市部の自治体で近年大々的に行われている待機児童解消対策や少子化対策、産科医療確保対策などは、女性からの視点は説得力を伴う。老若男女の多様な市民ニーズに応え、市民満足度の高い行政サービスを提供するためには、全ての職員が年齢や性別に関係なく公平に能力を発揮できる職場環境を整えることが必要不可欠である。ベテラン職員・若手職員のみならず、男性職員・女性職員が一緒になって政策形成に関われば、多種多様な視点を取り入れ、質の高

い行政サービスを提供することにつながる。市民の生活を守るためには、行政を変える立場に一番近い管理職に1人でも多くの女性職員が参画することが求められる。

#### 1.6 責任を取らなければならない管理職

なぜ、管理職を目指そうとする職員が減っているのだろうか。その理由として、勤務時間が長い過酷な労働環境とそれに見合わない低い報酬に加えて、管理職特有の管理責任を問われるリスクが指摘される。近年、自治体職員が管理責任を問われ逮捕・起訴され、最終的には有罪判決となったり、訴訟を起こされたりする事件が多くなっている。これらが管理職離れに拍車をかける1つになっている。管理職が刑事責任を問われてしまった近年の例について挙げることにする。

尊い命が亡くなっているのは言うまでもなく、とても痛ましい事故であり、今後二度と起きてはならない事故であるのはもちろんのこと、遺族の心情を思うと、計り知れないものがある。これを大前提とした上で、近年の自治体職員の管理職観の変化について述べていく。



### 記事① 兵庫県明石市歩道橋事故（2001年）

2001年7月に11人が死亡した兵庫県明石市の花火大会事故で業務上過失致死傷罪に問われた元明石警察署地域官（判決時退職）は、禁固2年6か月とした実刑判決が確定し、後日収監された。また、明石市元市民経済部長（判決時退職）と元市民経済部次長（判決時退職）、元商工観光課長（判決時在職中）は、禁固2年執行猶予5年の有罪判決が確定した。

なお、地方公務員法の規定では、禁固以上の刑を受けた場合失職するが、有罪判決確定当時まだ在職中だった元商工観光課長は、失職に関する特例を定めた明石市条例が適用され、有罪判決確定後も明石市在職のままである。

参考：共同通信（2007）「明石市元幹部ら有罪確定へ 11人死亡の花火大会事故」47NEWSホームページ（2014年8月18日閲覧、[http://www.47news.jp/blog/OUT/200704/out\\_KEY/](http://www.47news.jp/blog/OUT/200704/out_KEY/)）。  
参考：読売新聞（2010）「明石の歩道橋事故、明石署元地域官ら実刑確定へ」読売新聞ホームページ（2014年8月18日閲覧、<http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20100602-OYT1T00825.htm>）。

### 記事② 兵庫県明石市砂浜陥没事故（2001年）

兵庫県明石市で2001年12月、人工海浜が陥没し当時5歳の女兒が生き埋めになって死亡した事故で、業務上過失致死罪に問われ元国土交通省姫路工事事務所出張所長、元国土交通省姫路工事事務所課長、元明石市土木部参事、元明石市土木部課長（4名とも判決時退職）は禁固1年執行猶予3年の有罪判決が確定した。

参考：日本経済新聞（2014）「明石砂浜陥没、国・市の担当者4人の有罪確定」日本経済新聞ホームページ（2014年8月18日閲覧、[http://www.ne.nikkei.com/sp/#!/article/DGXNASDG24H1E\\_U4A720C1CC1000/](http://www.ne.nikkei.com/sp/#!/article/DGXNASDG24H1E_U4A720C1CC1000/)）。

### 記事③ 大阪府大阪狭山市公金横領事件（2001～2007年）

大阪府大阪狭山市では、保険年金グループの元市職員が2001年～2007年にかけて市から約1億6,700万円を横領した。市は地方自治法の規定に基づき、監督責任として、時効分を除き未返済の約6,500万円を歴代の上司5人から回収することを決めた。賠償額は元職員の上司にあたる課長の在任期間に応じて47万円から4,861万円となっている。

しかし5人のうち2人は「不正に気づけなかったのは、課長個人ではなく組織全体の責任」としてカンパを受け取らず、賠償命令取り消しを求める訴訟を大阪地裁に起こした。2013年8月の判決で、1人は全額、もう1人は一部の賠償が取り消された。

参考：朝日新聞（2014）「公務員の巨額着服、上司に賠償責任？ 納得できず訴訟も」朝日新聞ホームページ、<http://www.asahi.com/articles/ASG4833XYG48PTIL004.html>（2014年8月18日閲覧）

### 記事④ 新潟県旧横越町民プール事故（2006年）

新潟県横越町（現新潟市江南区）の町民プールで2004年7月、当時小学校6年の男児が排水口に吸い込まれ水死した事故で、担当部署の管理職である元町委教育課長（判決時在職中）と元町委社会体育係長（判決時在職中）に対し、新潟地裁は両被告に罰金50万円の有罪判決を言い渡した。

参考：毎日新聞（2006）「旧横越町民プール死亡事故 2職員、過失認め罰金刑」毎日新聞ホームページ（2014年8月18日閲覧、<http://www.mainichi-msn.co.jp/photo/news/20060704k000m040011000c.html>）

参考：共同通信（2008）「旧横越町プール事故の判決確定」47NEWSホームページ、<http://www.47news.jp/CI/200809/CI-20080913-00545.html>（2014年8月18日閲覧）

#### 記事⑤ 埼玉県ふじみ野市営プール事故（2006年）

埼玉県ふじみ野市の市営プール 2006年7月に起きた当時7歳の女児の死亡事故で、担当部署の管理職である元市教委体育課長（判決時退職）は禁固1年6か月、執行猶予3年、元市教委体育課係長（判決時在職中）は禁固1年、執行猶予3年の有罪判決を受けた。埼玉県ふじみ野市は失職に関する特例を定めた条例が定められておらず、有罪判決確定当時在職中だった元市教委体育課係長は地方公務員法の規定に基づき失職した。

参考：共同通信（2009）「プール事故で元係長の有罪確定へ 埼玉・ふじみ野」47NEWSホームページ（2014年8月18日閲覧、<http://www.47news.jp/CN/200908/CN2009082101000826.html>）。

参考：向殿政男（2007）「公共施設での事故への対応」『都市問題研究』59（8）、3-12。

#### 記事⑥ 高知県四万十川野外キャンプ事故（2007年）

2007年7月、高知県四万十町（現四万十市）で滋賀県甲賀市から野外キャンプに来ていた当時小学生の女児2人が水死した事故で、業務上過失致死罪に問われた当時の現場責任者の元甲賀市嘱託職員（判決前に解雇処分）は禁固1年6か月、執行猶予3年の有罪判決が確定した。また、当時の主催者側の統括責任者だった元甲賀市信楽中央公民館長（判決時在職）は罰金50万円の有罪判決となった。

参考：読売新聞（2011）「高知の女児水死 元館長が控訴」読売新聞ホームページ（2014年8月18日閲覧、<http://www.yomiuri.co.jp/e-japan/shiga/news/20110810-OYT8T01111.htm>）。

参考：毎日新聞（2012）「四万十川2女児水死 1審破棄、罰金50万円 高松高裁判決」毎日新聞ホームページ（2014年8月18日閲覧、<http://mainichi.jp/photo/archive/news/2012/02/24/20120224k000m040110000c.html>）。

記事⑦ 大阪市局長による、イベント開催赤字分の自費補填事案（2014年）

2014年4月に大阪城公園で行われた大阪国際音楽フェスティバルが、直前に韓国で起きた旅客船沈没事故を受けて中止となった。これにより、1億円以上の収入が見込まれず、9,400万円の赤字を出した。この責任を取る形で、実行委員長を務めた大阪市観光局長が約2,700万円を借金し、自腹補填した。橋下徹大阪市長は「すごい責任の取り方だ」と評価していたが、大阪市議会から「組織管理に問題がある」との批判が出ていた。任期の切れる2015年3月で退任となった。

参考：朝日新聞デジタル 2014年10月22日「音楽祭赤字、自腹で穴埋め 大阪観光局長が2700万円」朝日新聞ホームページ、<http://www.asahi.com/articles/ASGBQ4FT4GBQPTEL00P.html>（2014年8月18日閲覧）。

参考：読売新聞 2015年1月10日「大阪観光局長交代へ…音楽企画の赤字を一部負担」読売新聞ホームページ（2014年8月18日閲覧、<http://www.yomiuri.co.jp/osaka/news/20150109-OYO1T50026.html?from=tw>）。

以上の7つのケースは、ずさんな管理あるいは管理上の不備による過失は多かれ少なかれある。尊い命が亡くなっている以上、二度と起きないように対策を徹底していくのは言うまでもない。それぞれの事故は、刑事責任を問われ司法の場で裁かれた管理職の下で、現場レベルあるいは事件の最前線で立って働いていた担当職員がいたのは間違いないであろう。また、部下の職員がミスした責任は管理職が取るのは自明であろう（吉田 2001；高城・仁木 2010）。

しかしながら、その管理職の責任の取り方が、自分自身の一生に影響しかねないほどの責任の取り方になっている。特に、記事①の判決では事故当時の管理職のうち1名が実刑判決を受け、残りの4名は執行猶予付きではあるものの禁固刑が言い渡されている。さらに、記事⑤の判決でも禁固刑（執行猶予付き）が言い渡され、判決時はまだ在職中だった事故当時の担当係長は、地方公務員法の規定に基づき失職となった。禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わるまで又はその執行を受けることがなくなるまで公務員は、地方公務員法第16条第2項により失職する。他の事件と比較しても、担当管理職の責任の取り方は非常に厳しいものとなっており、「自らの職でもって責任を取る」形が浸透してきつつある状況である。

多くの公務員は原則としてゼネラリスト志向の人材育成が図られている。採用以来、数年単位のスパンでのジョブローテーションのもと、多種多様な業務を広く経験させ、特定の視点に偏らない総合的な能力を持った職員を育成するのが一般的である。人事異動でいきなり、今までの職務とは畑違いの職務に異動となることも稀ではない。

また、自らの後任者は全く業務未経験の職員であることも少なくない。後任者への引継ぎの際に、担当業務の適確な引継ぎが求められるが、時間的制約からスムーズかつ十分に引継ぎができないこともあるだろう。この7つのケースは、頻繁すぎるとも言えるジョブローテーションのもとで、事実上たまたまの担当者、あるいは事実上たまたまの管理職の時に事故が起き、責任を負わされたと言っても否定できない。

特に、記事①の判決や記事⑤の判決では、担当管理職は禁固刑以上の有罪判決が確定し、失職するという結果になった。今までの管理体制が不十分だったとはいえ、たまたまその時に偶然が重なって事故が起きてしまったのも過言ではない。もしこれらのケースが自らが担当しているときに起きてしまったら、と考えるとぞっとする思いもするのは、私だけではないだろう。その一方で、前述①～⑦のケースはすべて、事故が起きた時点での担当者あるいは管理職だけが事故の責任を負わされているのは疑問が残る。

さらに、記事⑤のケースにおけるプール管理業務は業務を民間会社に委託しており、業者の過失責任を、自らの職をもって責任を取るという形となった。記事①については、他の凶悪犯罪者のように直接的に罪を犯したわけではないのにもかかわらず、自らの職でもって責任を取るという形が、刑務所まで入れられてしまうという形にまで変容している。記事③や記事⑦のケースは、自腹で大金を払う始末になっている。ここ数年間で各自治体の職員が自らの職でもって責任を取るケースが多いのは、自治体職員の管理職観に影響を及ぼしている要素の1つである。

また、2016年の小池百合子東京都知事の就任後に明るみとなった築地卸売市場の豊洲移転問題に絡み、豊洲新市場の盛り土工事問題により歴代の市場長への責任が問われる事態となった。その一方で、盛り土工事の実務を現場で実際に行っていたのは部下であり、決裁する立場である歴代の市場長が就任時に盛り土工事問題をどのくらい把握していたかどうかは想像しがたい。しかしながら、現場での実務を担当している部下ではなく、現場での実務を担当していない立場である市場長が結果的に責任を問われてしまうのは、問題が起きた時は部下ではなく管理職が責任を取る、という日本社会の構造を指し示すものである。

管理職といっても1人の人間である。1人ひとりがそれぞれ家庭や家族を抱えているのは言うまでもない。当時たまたま管理職として就いていた時期に起きた事故の責任を取るという形で、家庭や家族まで巻き込まれ人生が狂ってしまうのは耐え難いことである。人生までかかわるような責任を取るくらいであれば、わざわざ管理職になる必要はない、という意識が芽生えても仕方がないだろう。

### 1.7 降任という道を選ぶ管理職

希望降任とは、個人の事情により管理職の職務を遂行できない職員が、自ら降任を申し出る制度のことである。行政組織ではじめて希望降任を実施したのは、大阪府枚方市である（URL 11）。枚方市が1998年に希望降任制度を導入したのを皮切りに、全国の各自治体で希望降任制度が導入され、その後の10年間で急速に全国の自治体に波及した。管理職本人の意向を尊重し、個人の能力と意欲に応じた人事管理を徹底させるために、希望降任制度実施規定を制定することで、希望降任を実施している。枚方市では導入後10年間で約20人の職員が希望降任制度を利用した。

2008年だけでも、東京都では自らの希望で課長から主任に降任する職員が3人、大阪府では課長補佐から主査に降任したのが2人いるという<sup>6</sup>。東京都で課長から主任に降任するとなると、4段階も降任したことになり、月収で20万円以上、年収では数百万円、退職金でも数百万円減ったことになる<sup>7</sup>。しかしながらその4段階降任した職員は「何より笑って話ができるようになった」と述べているという。

教育現場においても2000年度から各地で希望降任制度が導入されるようになった。降任の段階は、校長から副校長・教頭への1段階降任をはじめとして、校長から教諭への3段階降任の場合までである。教育現場における希望降任制度は、もともと制度がなくても地方公務員法上では可能だったものの、多くの管理職が降格できるとは知らず、悩みを抱え込み、精神疾患や病気休職等に陥るケースが多かったため、各教育委員会が2000年度から相

---

<sup>6</sup> リクルート（2008）「課長からヒラに自ら降格も!?『希望降任制度』人気のワケ」『R25』2008年11月6日、リクルート。

<sup>7</sup> 産経新聞（2008）「都庁式スローライフ？ 出世捨て課長自ら4段階降任」『産経新聞』2008年7月1日、産経新聞社。

次いで制度を導入した<sup>8</sup>。教育管理職になると、教壇で児童生徒に指導していた教壇に立つ毎日とは打って変わり、教員の指導や育成をしなければならなくなる。その他にも教育委員会や保護者、PTA、地元自治会などへの対応も多く、ストレスのリスクが高くなる。仕事量も教員時代と比べて格段に増え、過重労働になりがちである。図表 12 によると、教員に関する事務を行う各都道府県・政令指定都市の教育委員会のうち、すべての教育委員会で希望降任制度が導入されている。

2014 年度の学校現場における降任の内訳は、校長からの降任が 6 人、副校長・教頭からの降任が 136 人、主観教諭からの降任が 139 人となっている。全国の約半分にあたる 39 の教育委員会しか降任制度を設けていなかった 2003 年度の降任者数が合計 66 人であったことと比べると、わずか 10 年で約 4.5 倍に降任希望者が増えている計算になる。降任理由は「健康上の問題（精神疾患を含む）」が 48%、「職務上の問題」が 26%、「家庭の事項」が 25%などとなっている。

---

<sup>8</sup> 読売新聞（2006）『『自分に向かない』…校長・教頭の降格申し出が激増』『読売新聞夕刊』2006 年 9 月 24 日、読売新聞社。

図表 12 教職員の希望降任者の推移（都道府県・政令指定都市別）

都道府県 指定都市	1 校長からの希望降任					2 副校長等からの希望降任					3 主幹教諭からの希望降任				
	22	23	24	25	26	22	23	24	25	26	22	23	24	25	26
1 北海道	2	1				12	17	12	13	17			1	1	1
2 青森県			2	1			1	1		1					
3 岩手県						1									
4 宮城県							2			1					
5 秋田県	1				1										
6 山形県															
7 福島県		1				3	2	2		2					
8 茨城県			1				2	1	4						
9 栃木県													1		
10 群馬県						1		2							
11 埼玉県							1		7	5	1	1	3	2	2
12 千葉県						2	1	10	5	7					
13 東京都	2	2	3	1	2	26	16	18	15	21	13	25	25	32	34
14 神奈川県						3	1	2	8	8	41	39	42	44	26
15 新潟県				1		2	1	2		2					
16 富山県															
17 石川県						1	1		1				1		
18 福井県															
19 山梨県															
20 長野県															
21 岐阜県															
22 静岡県		1													2
23 愛知県							2		1	1					3
24 三重県				1		1	2		2	1					
25 滋賀県							1		1						
26 京都府						2		1	1	1					
27 大阪府			1	1	1	8	7	13	14	15	18	21	18	34	32
28 兵庫県			1			1	2	2	3		1	1	3		
29 奈良県	1	1					1			2					
30 和歌山県								1							
31 鳥取県											1				
32 島根県															
33 岡山県															
34 広島県						2	1	1				1	2	1	
35 山口県			2			2									
36 徳島県															
37 香川県										2					
38 愛媛県															
39 高知県								1	1						
40 福岡県	1					2		2					2	5	7
41 佐賀県						1	1	1	1						
42 長崎県						2	3	2	2	2					1
43 熊本県		1			1	1	7		2	2			1		1
44 大分県										1					
45 宮崎県					1	4				1	1				
46 鹿児島県				1		4	9	7	10	9					
47 沖縄県										1					
48 札幌市				1					1	1					
49 仙台市			1	1		1		1							
50 さいたま市															
51 千葉市															
52 川崎市						1				1				2	1
53 横浜市						1	2				27	25	22	25	19
54 相模原市															
55 新潟市										1					
56 静岡市															2
57 浜松市														1	1
58 名古屋市								1	1						
59 京都市	1		1	1			3	4	5	9	1	2	1		2
60 大阪市						7		3	6	15			4	5	
61 堺市								1	1	1			2		
62 神戸市						1				2					
63 岡山市									1						
64 広島市			1										1	2	2
65 北九州市										3				2	3
66 福岡市						1			1		1	4	1		
67 熊本市															
合計	8	7	13	9	6	93	86	91	107	136	103	116	133	157	139
対教職員数割合%	0.02%	0.02%	0.04%	0.03%	0.02%	0.24%	0.22%	0.24%	0.28%	0.36%	0.63%	0.64%	0.70%	0.80%	0.69%

出典：文部科学省（2015）「希望降任制度（平成26年度）」文部科学省ホームページ（2016年2月20日閲覧、[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2015/12/25/1365254\\_16.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2015/12/25/1365254_16.pdf)）。



希望降任制度は、現在では多くの行政組織や学校現場で導入されてはいるものの、民間企業ではあまり聞かれない独特の制度である。民間企業では、社員の希望による降格を認める制度はほとんど存在しないのが現状である。民間企業の約6割で会社のルールとして降格制度を設けているものの、その制度自体は行政組織とは大きく異なる（労務行政研究所 2015）<sup>9</sup>。民間企業における降格制度の該当要件は「一定期間における効果結果の累積」や「単年度での業務成果・実績、目標達成等の著しい不振」が多数を占めている。つまり、管理職としての能力不足や業績不振などの責任を取らせるための、会社都合による降格制度である。民間企業における内外の厳しい競争の中で働いてきた社会人から「自分自身の個人的な理由で責任逃れをすることができるのか?」、「責任逃れをするなら、職を辞すべきだ」などという批判がおきかねない。自ら降格を申し出る、あるいは出世を希望しないということが行政組織では事実上権利化されている。行政組織で希望降任をそのまま常態化してもいいのか、それとも改善策を打ち出すべきなのか、今後の対策が早急に求められるところである。

## 1.8 管理職の宿命

昇任試験受験率低下の背景として管理職の宿命があるとみられる。管理職の宿命とは、人の上に立ってマネジメントをする者が、家庭での時間や趣味・自己啓発活動にかける時間などといった、仕事以外の時間を犠牲にして仕事せざるを得ないという宿命のことである。この研究をするにあたって、数名の若手係長にヒアリングを行ったが、以下の声が多かった。

「自分の仕事が終わっても、部下が帰るまで残っている」

「自分の仕事が終わっても、直属の課長が帰るまで残っている」

これは、係員の立場であれば「誰かのために残る」という感覚が薄いとされるが、係長の立場では「誰かのために残る」感覚が水面下で存在しているとみられる。

リクルートリクナビ（URL 12）によると、夫の帰宅が遅い上に小さい子どもを育てている横浜市の女性係長は、残業時は子どもの保育園でのお迎えから寝かしつけまでを夫婦ど

<sup>9</sup> 労務行政研究所（2015）「昇進・昇格と降格の最新実態」『労政時報』（3885）、14-43。

ちらかの実家の両親に依頼しているという。「孫育て」と呼ばれる高齢の祖父母が孫の育児をするという機会が増えているというが、子育てをしていく上で両親や親戚の力を借りなければ、キャリアアップと両立して生活していくことは、今の世の中では難しいのだろうか。結婚と子育ては人生の中で1つのターニングポイントであるといえる。しかしながら子どもという1人の尊い命に対して大変失礼な発言なのかもしれないのだが、子どもの誕生が、場合によってはキャリアアップに対する大きな壁となって立ちをだかっているかもしれない。

また、2013年に16年ぶり2人目の女性事務次官となった村木（2011）は、産後6週間で職場復帰し、地方の労働基準局課長として転勤した際は当時2歳の娘と2人で赴任、そして長期の海外出張の際は初見の保育ママに娘を預けたという<sup>10</sup>。夫婦の両親は地方に住んでいたため、両親に育児の助けを借りることもできず、子ども2人の保育には年間300万円以上かかったとの事である。仕事と育児を両立する上で、お金や時間との狭間で村木は常に葛藤していたことがうかがえる。その反面で、子育て中の職員が組織で偉くなるためには、両親や親戚に育児を頼ることにするか、あるいはお金で育児を外部に依頼するしかないのかと考えさせられてしまう。

萩原・Cooper（URL 13）によると、米国公認会計士の資格を持ち、外資系監査法人での勤務経験と高い英語能力を持つ女性が、再就職活動のために登録した国内の人材会社から「日本では残業をしない管理職はありえない。パートタイムにしてはどうか」という打診を受けたという。その女性は「残業が少ないことは効率がいいと評価されるべきなのに、日本企業は長時間労働が美德であるかのように考えている」と指摘していた。日本の組織は、長時間労働を行うことがよいとされ、残業をしない労働者は嫌われる環境が慢性的に浸透しているような状況である。

昇任試験を受験する世代は子育て世代である。夫婦共働きが多くなってきた時代にあつて、夫婦がともに家事・育児に励むことが多くなってきた。しかし、仕事に追われていれば帰宅時間が遅くなり、家事・育児に時間をかけることが困難である。特に小さい子どもにとっては、親と過ごす時間が少なければさみしい思いをしてしまうし、小さい時に過ごした家庭環境が、情緒や人間性の変化につながりかねない問題である。

---

<sup>10</sup> 村木厚子（2011）『あきらめない 働くあなたに贈る真実のメッセージ』日経BP社、51-68。

## 1.9 社会的地位が低下した管理職

中原・金井（2009）は、課長の椅子がかつては「成功のメルクマール（指標）」であったが、90年代のポストバブル期における社会全体の不確実性と複雑性の増大とともに、課長のポストが色あせてきており、課長の社会的地位が低下していることを指摘している<sup>11</sup>。

楠見（2009）は、近年の産業構造の変化やサービス業の増加などにより、ホワイトカラーの数は増加したため、ホワイトカラーの典型であった管理職の社会的地位は低下してきていると指摘している<sup>12</sup>。

原田（2013）も、管理職のステータスが以前は求められていたが、現代はリスクを取ってまで管理職の地位を求める傾向になく、ある程度の暮らしができることが望まれていると述べている。

初見の挨拶の場や、かつての同級生との同窓会の場などで「〇〇市役所の課長です」と紹介したり、管理職の肩書がついた市役所の名刺を渡したりして、相手から賞賛の目で見られることの優越感に浸った市役所職員も、かつては多く見られたのかもしれない。しかしながら、今となっては「〇〇市役所の課長です」と相手に紹介して優越感に浸るシーンを求めてわざわざ管理職になるよりは、そこそこの生活をして、そこそこの給料をもらう人生を送ることが望まれているのかもしれない。もはや、公務員であることが社会的ステータスの1つとなる時代は過去のものとなっている。

## 1.10 小括

本研究の背景を9節に分けて述べてきたが、階層関係に基づいて業務が遂行される行政組織にあって、相応の資質・能力をもった管理職へ昇進したいと考える職員が近年減少傾向にあり、市民の不利益につながる恐れがある。職員は管理職に対して魅力がないと答える割合が多くなり、昇任試験の減少傾向に歯止めがかかっていない。また、出世や給料よりもプライベートや家族を重視して仕事をする者が増えており、出世に対して興味がない職員が相対的に多い社会的現状についてもデータやアンケート結果を取り入れながら

---

<sup>11</sup> 中原淳・金井壽宏（2009）『リフレクティブ・マネジャー 一流はつねに内省する』光文社新書、24-33。

<sup>12</sup> 楠見孝（2009）『暗黙知：経験による知恵とは何か』小口孝司・楠見孝・今井芳昭（編）『仕事のスキル：自分を活かし、職場を変える』第1章、北大路書房、6-24。

述べてきた。近年の行政組織は新採用者を中心として女性職員の割合が多くなっており、女性職員の動向は決して無視できない状態にある。

しかし、行政組織の管理職を取り巻く環境は決してよいものとはいえず、ストレスや人間関係で負担が過重になっている傾向がうかがえる。不祥事や事故があった際に管理職は直接的に当該業務にかかわっていないにもかかわらず、部下に代わって管理職として責任を取らなければならない。場合によっては管理職が有罪判決や失職まで被ってしまっているケースまで発生している。さらに、人間関係や過労、精神疾患などで自ら降格を申し出る管理職が近年増えている。係長は中間管理職として上の顔も下の顔も見ながら仕事をしなければならないとともに、仕事量が多く勤務時間が増えてしまう傾向にあり、管理職に押し掛かる人間関係の負担やストレスが相対的に大きい。さらに、管理職としての地位や名声が以前より相対的に低くなっていることで管理職の社会的価値が低下し、管理職の魅力が低下してしまっていることも管理職を忌避するマイナス要素である。次章以降において、各地方自治体で昇任試験受験者が減少している原因や背景を検証し、行政組織における職員の昇任意識の実態を明らかにしていくとともに、どのようにしたら昇任試験の受験行動を促進できるのか考察していきたい。

## 第2章 行政組織と昇任

公務員人事を研究対象として扱う分野は、行政学・政治学・社会学などがあげられるが、公務員制度などの静的対象を扱うのが一般的であり、公務員の昇任という動的対象を扱うものは少ない。その一方で、経済学・教育学・心理学などの立場から昇進を研究対象とした研究は存在しているが、主に民間企業における昇進であり、公務員の昇任について言及した研究は多くはない。公務員の昇任について、都道府県あるいは市町村ごとにどのようなシステムの差異が存在し、それぞれどのような変数が影響しているのか、十分に解明されてきていない現状があった。また、行政組織の昇任についての研究は事実上、行政学的側面によってしか研究されてきていない。心理学的側面や社会的側面、経済学的側面、組織学的側面では今まではほとんど研究されていないことに注目した。

先行研究をレビューするにあたって、行政組織のみならず民間の企業組織も含めた組織学的研究はもちろんのこと、出世にかかわる人事管理研究の蓄積を参考にしていく必要がある。従来の公務員人事で取り上げられていた行政学・政治学・社会学の立場から研究されてきた昇任の先行研究を取り上げるとともに、経済学・教育学・心理学などの立場からの昇進の先行研究も取り上げ、あらゆる角度から出世を検証していく。

昇進及び昇任の先行研究を始める前に、組織論や昇進管理論についての先行研究のレビューを行っていききたい。なぜなら、昇進及び昇任が行われる背景には、それぞれの組織構造が存在しているからである。組織があるから、昇進及び昇任が起きるのである。まずは、企業組織の先行研究と行政組織の先行研究、昇進管理についての先行研究を進めていく。後半では研究対象である公務員の昇任と昇任試験についての現状と課題について整理していきたい。

### 2.1 企業組織

行政のみならず、企業、学校など社会には多種多様な組織が存在する。組織は一定の目的を果たすための機能や能力を持った人員の集合体であるが、組織構造は業種に応じてそれぞれ独自の形態を持つ。現在の組織構造は、機能別組織、事業部制組織、マトリックス組織と大きく3つに分類することが多くみられる。近年各企業で導入、定着されつつある

フラット型組織についても言及しながら、企業組織について日本と外国の企業組織の特徴や違いに注目しながらレビューしていくことにする。

### 2.1.1 日本の企業組織

日本企業組織は従来、現場から積上げた声を大切にするボトムアップ組織が中心であるといわれてきた。Nonaka and Takeuchi (1995) は、日本企業の特徴について「ミドル・アップダウン・マネジメント」と述べている<sup>13</sup>。中間管理職が組織の実質上中心となり、トップとボトムの能力を状況に応じて引き出しながら、組織全体が協調的に知識創造を行うという。

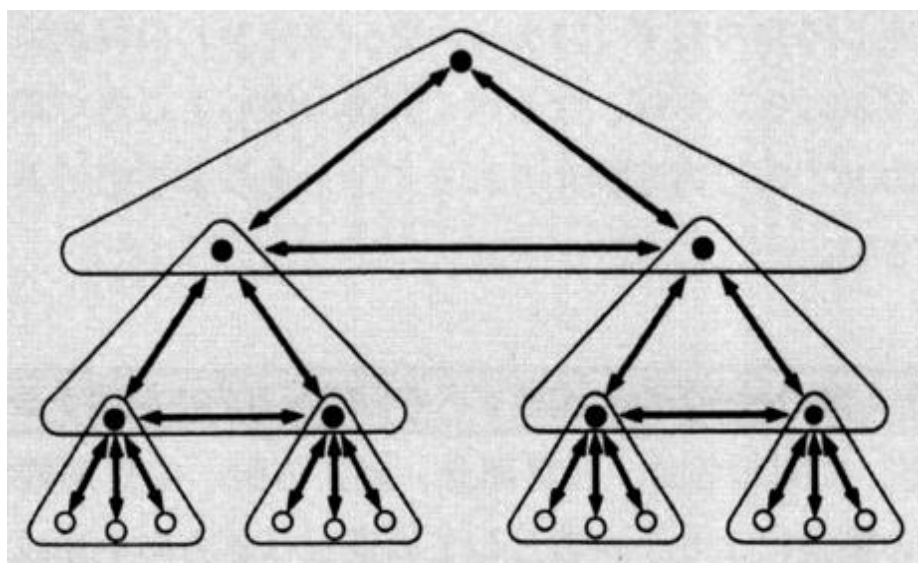
なお、中間管理職の組織内の位置づけについて Likert (1967) は、「連結ピン機能」と名付けている<sup>14</sup>。重複的集団組織に基づく情報伝達や意思決定を表現した Likert の理論は、従来の日本の企業組織における中間管理職像に見合った理論であるといえる (図表 13)。

---

<sup>13</sup> Nonaka, I. and Takeuchi, H. (1996) *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press. (= 1996、梅本勝博訳『知識創造企業』東洋経済新報社。)

<sup>14</sup> Likert, R. (1961) *The New Patterns of Management*, McGraw Hill.

図表 13 Likert の重複的集団型組織と連結ピン



なお、図表内の矢印は、連結ピン機能を示している。

出典：Likert, R. (1961) *The New Patterns of Management*, McGraw Hill, 113.

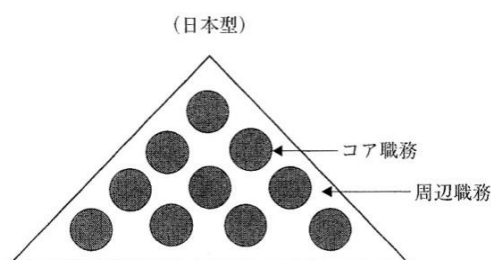
組織には、集団的意思決定を取り入れ、多数の集団が階層的に存在する。各々の集団が連携を保つ際に、ミドル・マネージャーが複数の集団の成員を重複して担っている。このときのミドル・マネージャー中間管理職の役割を「連結ピン機能」と Likert は定義した。連結ピンは複数の集団的意思決定や管理過程に関与できるとされ、連結ピンによって意思伝達が促進し、組織全体が活性化するとした。この「連結ピン」が、従来の日本の企業組織における中間管理職像を指し示しているといえる。

日本企業組織がもつ強みの源泉について沼上・軽部・加藤・田中・島本（2007）は、中間管理職たちが自由闊達に議論を戦わせ、緊密なコミュニケーションを取りながら戦略を練り、その実行にコミットしていくという組織にあると指摘している<sup>15</sup>。中間管理職が互い協力しあいながら仕事を進めながらも、トップは中間管理職に対して大まかな方向性を示しながらも行動の自由を大幅に与えることで、組織の運営を側面からサポートする。中間管理職が組織のキーパーソンを事実上担っているという図式が、日本企業組織には形成されている。

<sup>15</sup> 沼上幹・軽部大・加藤俊彦・田中一弘・島本実（2007）『組織の＜重さ＞』日本経済新聞出版社、3。

また今野・佐藤（2009）は、日本の企業組織は職務の概念が曖昧で「属人主義」の組織体系であると述べている<sup>16</sup>。「属人主義」に基づく日本の企業組織は図表 14 の通りである。担当者が明確に決まっているコアな機能と、人の能力に合わせて柔軟に配分される周辺の機能に分かれる。そのため、職務の概念が曖昧であり、特定の職務を超えて境界業務をこなす能力が求められる。日本の企業組織では、守備範囲の広いゼネラリストが評価される。

図表 14 「属人主義」に基づく日本の企業組織



出典：地方公務員の組織と地方公務員・人事行政・佐藤博樹（2009）『マネジメント・テキスト 人事管理入門（第2版）』日本経済新聞社、36。

石田英夫（1989）『企業と人材』放送大学。

北原（1995）は、日本の企業組織についてボトムアップ方式だと指摘している<sup>17</sup>。第一線の従業員の知恵を吸い上げ、あらかじめ全員が理解している目標への調達方法を模索する。その一方で、企業の向かう到達地点そのものを変更した場合には、経営資源の再配置が求められ、トップダウン方式よりは非効率である。

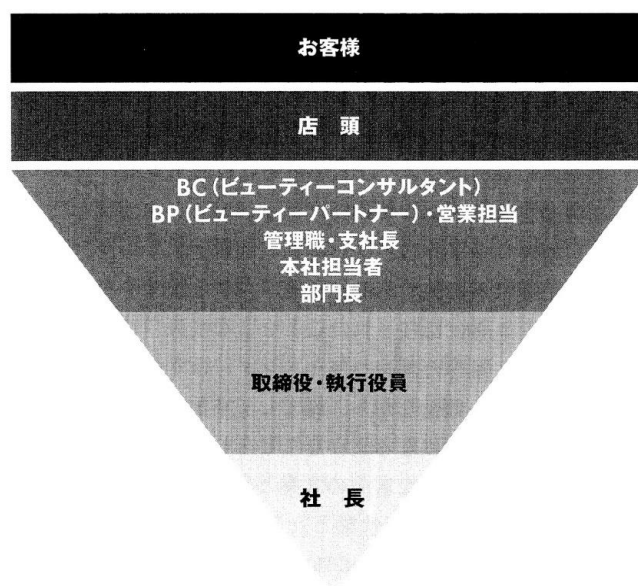
なお、日本企業の一部では、他の企業ではあまり見られない企業組織を編成するところもある。資生堂の企業組織を以下に取り上げる。資生堂は、現場を起点とした企業組織を目指して、逆ピラミッド型の企業組織となっている（図表 15）。

<sup>16</sup> 今野浩一郎・佐藤博樹（2009）『マネジメント・テキスト 人事管理入門（第2版）』日本経済新聞社、35-6。

<sup>17</sup> 北原佳郎（1995）『アメリカ企業の人事戦略—強さを生むインセンティブシステム』日本経済新聞社、121-5。



図表 15 資生堂の企業組織



出典：金井壽宏・田柳恵美子（2005）『踊る大捜査線に学ぶ組織論入門』かんき出版、27。

この逆ピラミッド型組織は、2001年に社長に就任した池田守男が、市場の変化に合わせて生産・販売できるシステム作りのために編成した組織である。「ピラミッド型組織のもとトップダウンで実行するのではなく、お客様を頂点に、次いで店頭でお客さまと接する販売第一線を、社長を始め、社員全員で支える」<sup>18</sup>ことを目指して、逆ピラミッド型組織を編成した。

なお、管理職が現場の職員を支えるという視点は、サーバントリーダーシップの理論に基づいたものである。サーバントリーダーシップとは、Robert K. Greenleaf (1970) が提唱した理論である<sup>19</sup>。顧客を第一と考え、第一線である現場を支えるための企業組織を作るためのリーダーシップのあり方というところが、いかにも日本の組織風土を醸し出しているといえる。

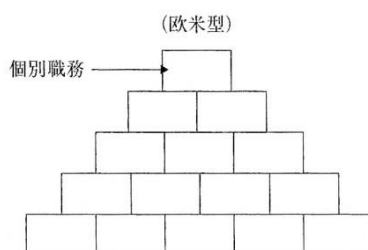
<sup>18</sup> 池田守男・金井壽宏（2007）『サーバントリーダーシップ入門』かんき出版。

<sup>19</sup> Greenleaf, R. K. (1970) *The Servant as Leader*, Robert K. Greenleaf Center in Indianapolis.

## 2.1.2 外国の企業組織

今野・佐藤（2009）は、欧米の企業組織は分析的かつ合理的に作られており「職務主義」の組織体系であると述べている<sup>20</sup>。「職務主義」に基づく欧米の企業組織は図 16 の通りである。企業の経営目的に合わせて必要な機能が抽出され、各職務の内容と責任・権限が明確に規定されている。そのため、組織が分析的かつ合理的に作られており、その職務を遂行する上で必要な能力が要求される。欧米の企業組織では、特定の専門職務に特化したスペシャリストが求められる。

図表 16 「職務主義」に基づく外国の企業組織



出典：今野浩一郎・佐藤博樹、前掲書、36。

石田英夫、前掲書。

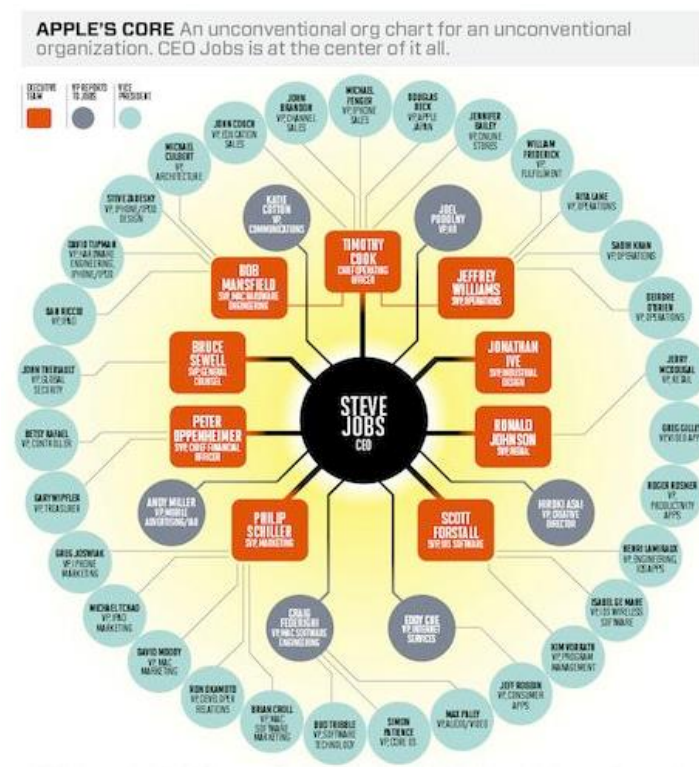
欧米の企業組織では、1人ひとりの職務内容は職務記述書に細かく記載されていることが基本的である。そのため、職務をどのように成し遂げたかどうかで1人ひとりの成果が評価できる仕組みになっている。年俸制の賃金体系を採用することで、各個人の成果を年単位で見直し、次年度以降の賃金に反映している企業も少なくない。欧米の企業組織は、職務主義に加えて成果主義が事実上踏襲されている状況となっている。

欧米の組織では、優秀なトップによる強力なリーダーシップに基づくトップダウン、あるいは優秀なボトムが生み出す斬新なアイデアに依存（ボトムアップ）したマネジメントに基づく組織が中心となっている。一個人が明確な責任と権限の中で意思決定を行う、個

<sup>20</sup> 今野浩一郎・佐藤博樹、前掲書、33-5。

の能力に依存した企業組織である。例えばApple社の組織図は、Jobs, S.<sup>21</sup>を中心とした組織図になっている（図表17）。

図表 17 Apple 社の組織図



出典：Fortune Magazine（2011）inside Apple, *Fortune May*, 23, Time inc.

1990年代以降より半導体市場でトップに君臨しているIntel社やMotorola社も、強烈なトップダウン方式であるとされる<sup>22</sup>。トップダウン方式は、その企業の過去のやり方とは連続性のない、次元の異なる目標を組織内に徹底することを実現するには適した方式である。その意味で、パソコン関連で一気にトップ企業へとのぼり詰めたApple社やIntel社、Motorola社がトップダウン方式であるのも理解ができる。

<sup>21</sup> Apple社（1977年1月3日設立）の創業者。2011年8月24日に膵臓癌の治療に専念するためにCEO（最高経営責任者）を退任するまで、Apple社の経営者として君臨していた。2011年10月5日逝去。

<sup>22</sup> 北原佳郎、前掲書。

関下（2004）は、多国籍にわたって企業経営を行うグローバル企業においては、情報や権限の中央集中化を基本としながらも、親会社と子会社相互間の緊密なネットワークシステムを形成していると指摘している<sup>23</sup>。

オランダの電機・家電メーカー企業である Philips 社は、60 か国に所有する活動ユニット（子会社）を結ぶ世界的なネットワークを形成している（図表 18）。トップダウン方式が持つ統合化・画一化の面と、ネットワーク型組織がもつ現地化・個性化の面を併せ持つ組織構造となっている。

Drucker（2008）は、近年の組織構造が従来のトップダウン型組織からネットワーク型組織に急速に変容していると指摘している<sup>24</sup>。Drucker は従来、Weber の主張する官僚制組織を踏襲するトップダウンのピラミッド組織論者であった<sup>25</sup>。今までの企業組織は、指揮命令系統に沿って組織が構成されてきたが、今後は指揮命令に代わって連携や協力が重要視されるようになるとみられる。

Citibank 社では、日本企業とその資金需要に対応するために、専任の上級副頭取をニューヨーク本社に配置した（Drucker 2008）。既存の組織を最適化するために、他のポストと指揮命令関係がない独立型のポストを配置することで、組織内情報伝達の促進を図っている。近年のグローバリゼーションや情報技術の発展により、各企業はこれまで以上に複雑化しやすく、かつ変化もしやすい環境に適応しうる組織を構築していくことが求められている。

---

<sup>23</sup> 関下稔（2004）「人的ネットワーク重視型多国籍企業の台頭とその組織理論—多国籍企業の海外子会社とは何か（4）—」『立命館国際研究』17（1）、19-42。

<sup>24</sup> Drucker, P. F. (2008) *The Essential Drucker: The Best of Sixty Year of Peter Drucker's Essential Writings on Management*, HarperBusiness.

<sup>25</sup> Drucker, P. F. (1993) *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, HarperBusiness.

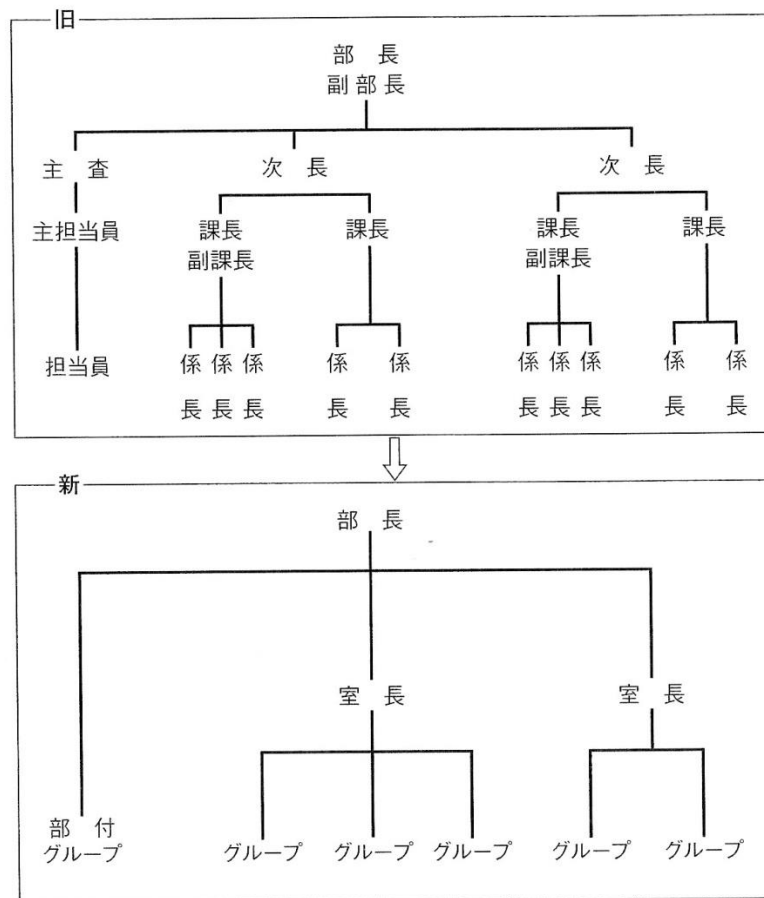


底され、末端の職員までくまなく組織命令系統を組織内に組み込まれてピラミッド組織は、高度経済成長を支える日本の各企業で多くが採用され、定着していった。

しかしながら、第二次オイルショック後の1980年代に入り、国内の経済の屋台骨を支えていた重化学工業に転換点が訪れる。大量生産、大量消費の時代から、少量多品種生産の時代に突入した。各企業は国外に生産拠点を移すようになり、日本の産業構造もサービス産業やIT関連産業にシフトチェンジしていく。顧客ニーズが多様化かつ複雑化し、各企業は顧客ニーズに多元的に対応できる指揮命令系統の構築が迫られるようになる。そこで、採用されるようになったのがフラット型組織である。

ここで、フラット型組織を採用していたトヨタの組織図を取り上げることにする（図表19）。次長・課長・係長という職層が廃止となり、従来の課長は室長という肩書でグループリーダーの役割を担っている。組織単位的意思決定者は部長だけである。これにより、グループリーダーも一般社員とともに、現場における意思決定者でありプレイヤーとなったのである。グループリーダーは、いわゆるプレーイングマネージャーとなった。

図表 19 トヨタのフラット型組織



出典：井上悦次（1994）「トヨタのフラット化組織改革について」『組織科学』27（4）、67。

従来のピラミッド型組織において、ピラミッドの中核を成す中間管理職層はトップ及び現場双方からの伝達情報をつなぐ情報リレー機関として存在していた。そのため、中間管理職の出来次第によって情報遮断されることも否めなく、ピラミッド型組織批判の対象にもなっていた。その中間管理職層をクリアな状態にすることによって、トップから現場までの情報伝達を行きわたりやすくしている。

奥林・平野（2004）によると、フラット型組織のメリットとして以下のように取り上げている<sup>26</sup>。「管理組織のフラット化は、管理的な意思決定は下位に委譲し、意思決定を迅速にする。」ピラミッド型の組織では、大規模な組織になればなるほど、環境変化に柔軟かつ迅速に対応することが困難になる。この状態について奥林・平野は「官僚制の逆機能」

<sup>26</sup> 奥林康司・平野光俊（2004）『フラット型組織の人事制度』中央経済社、8-9。

「大企業病」と定義し、企業の競争力が失速する原因であると述べた。そこで組織をフラット化していくことによって、指揮命令システムをスリム化するためのフラット型組織が出現するようになったといえる。

その一方で近年、一部の企業では組織のフラット化を見直す動きが出てきている。トヨタは係長ポストを20年ぶりに復活させ、フラット型組織を見直した(日本経済新聞 2010)。トヨタ以外にもシャープがフラット型組織を見直す動きがある。企業規模の急速な拡大やグローバル化の進展などで、現場の末端組織まで目が届かなくなっていたという。また、30人規模の大規模なグループも存在していたため、グループリーダーが大人数の部下を抱え、部下の管理をすることが困難な状況になっていた。部下の管理が困難な状況だと、人材育成のスピードが事業拡大のスピードに追いつかない状況だったとみられる。今後も、トヨタやシャープに続いてフラット型組織の見直しを図る企業が続出することも想定される。今後の各企業の組織編成の動向に注視していきたい。

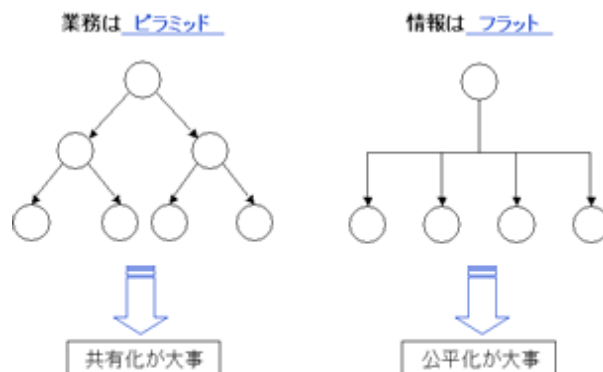
行本(2003)によると、ピラミッド型組織とフラット型組織では、情報伝達システムでそれぞれ大きな課題があり、トップからの情報伝達の際に気をつけなければならないことがあると指摘している<sup>27</sup>。ピラミッド型組織は、トップからの情報量に組織内で差が生じやすく、情報遮断が起きやすいという課題がある。そのため、ピラミッド型組織では組織内の情報共有化の徹底が求められる。その一方でフラット型組織では、トップからの情報がダイレクトに組織の隅々まで伝わりやすい環境にあるものの、実際は現場までトップからの情報が十分に伝わっていないという課題がある。そのため、ピラミッド型組織ではトップが積極的に組織内で情報発信を行っていくことが求められる(図表 20)。

---

<sup>27</sup> 行本明説(2003)『最強の時間力』日本タイムマネジメント普及協会。



図表 20 ピラミッド型組織とフラット型組織



**【業務処理と情報処理に適した組織形態】**

出典：行本明説（2003）『最強の時間力』日本タイムマネジメント協会、163。

## 2.2 外国の行政組織

西尾（2001）は現代の公務員制度について、公開競争試験に基づく資格任用制（メリット・システム）と獵官制（スポイルズ・システム）に二分され、資格任用制は開放型任用制（オープン・キャリア・システム）と閉鎖型任用制（クローズド・キャリア・システム）に分類されると定義している<sup>28</sup>。2.6の公務員の昇進管理の部分で詳しく述べるが、アメリカやイギリスの行政組織は開放型任用制、ドイツ・フランス・日本の行政組織は閉鎖型任用制である。開放型任用制は即戦力やスペシャリストを求めるため新卒採用は限定的で中途採用が頻繁に行われる傾向があり、閉鎖型任用制は新卒採用・終身雇用が中心でゼネラリストを求める傾向がある。そのためアメリカやイギリスの行政組織における管理職は、内部よりも外部からの登用が多いといわれる。

また、アメリカの行政組織は個人主義が組織形成の原理となっていると村松（1994）は述べている<sup>29</sup>。次節で後述するが日本の行政組織が課長・係長・一般職員すべての職員が1つの部屋でまとまって仕事をし、個室が与えられているのは局長など一部の幹部職員のみであるという大部屋方式とは対比する形式である。アメリカをはじめ、イギリス・ドイツ・フランスなど各欧米諸国の公務員は、職位に関係なく個室が与えられて執務を行っている

<sup>28</sup> 西尾勝（2001）『行政学 新版』有斐閣、136-9。

<sup>29</sup> 村松岐夫（1994）『日本の行政—活動型官僚制の変貌』中央公論社。

ことが多く、1つの部屋で大人数が一斉に仕事しているケースはあまりみられない（新藤 1992）。複数で執務を行っていても、数名程度の少人数レベルで執務を行っている。いわゆる個室主義、といえるような組織体制である。

第二次世界大戦前のアメリカの公務員制度は、職務を内容と責任の程度に応じて分類した上で等級に分けた職階制が導入されていた。現在でも高級幹部の任用で多少の影響が残っているもののアメリカの行政組織は猟官制が強く根付いており、猟官制の影響を排除すべく、アメリカの民間企業で一般的だった科学的人事管理手法をアメリカの行政組織にも導入しようとしたことが背景にある。また、カーター政権及びレーガン政権の連邦政府では、一部の職員の採用についてはメリット・システムによる採用が停止され、実質的な情実任用が行われていたという（今里 1987）。現在でもアメリカでは、政権交代のたびに局長級以上のポストである高級管理職（ES）をはじめとして、執政部門を中心に約 3,500 のポストが入れ替わり、その後の政権運営を位置づけるものとなっている。

第二次世界大戦後の日本の公務員制度は、GHQ の指導のもと 1948 年に国家公務員法、1950 年に職階法によってアメリカ型のオープン・キャリア・システムや職階制を法制度上は目指していた。しかしながら、法が制定された半世紀以上が経過した今であっても、日本の文化的背景や労働慣行に適合しないものとされ適用されていない。稲継（2008）は、日本の公務員制度は 1947 年に国家公務員法制定時にアメリカの公務員制度を享受したためアメリカの公務員制度をもとにつくられてはいるものの、採用や昇任、職階制、人事異動などの運用面についてはアメリカの公務員制度とは全く異なっていると述べている<sup>30</sup>。日本の国家公務員制度における採用や昇任は、アメリカの公務員制度よりはイギリスの公務員制度の方がむしろ近いといえる。

外国の地方行政組織は各国の事情によって大きく規模や機能が異なる。各国の地方行政組織の特徴について、アメリカ・イギリス・ドイツ・フランス・韓国・中国の順に、日本の行政組織とは異なる部分にも言及しながら国別に紹介していくことにする。

#### アメリカの行政組織

アメリカの地方自治体は、州が 50、郡が 3,034、市等が 35,933 で勤務する公務員は州で 508 万人、郡・市等 1,393 万人であり、州の場合約半数を教員が占める（稲継 2008a）。

---

<sup>30</sup> 稲継裕昭（2008a）「アメリカ合衆国の公務員制度」村松岐夫編『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』第 2 章、学陽書房。

パートタイマーも多く、フルタイムに換算すると州で 400 万人強である。総職員数は州で見ても 1953 年の 108 万人から大幅に増加している。地方の業務の拡大に伴い、大規模自治体では公務員の給与は高い傾向にあり、小規模自治体では低い傾向にある。平均的な市では地方公務員の給与は高いとはいえず、職位の上下により給与格差が大きいという（村松 2008）<sup>31</sup>。なお、アメリカでは住民が住民投票で自治体をつくと決議してはじめて自治体ができる。裏を返せば、住民が決議しなければ自治体はない。そのため、アメリカ国内で自治体のない地域が国土の大半を占め、総人口の 4 割近くの約 1 億人が自治体の行政サービスがない市民生活を送っている（U. S. Census Bureau 1999）<sup>32</sup>。

#### イギリスの行政組織

イギリスの地方自治体は、イングランドに 388、ウェールズに 22 の合計 410 存在する。日本と同様に 2 層制の地方制度をとってきたが、1980 年以降 1 層制への再編が進められている（稲継 2008b）<sup>33</sup>。日本でいう都道府県に相当するカウンティ・カウンシルが 34、その地域内に日本の市町村に相当するディストリクト・カウンシルが 238 ある。1 層制の大都市圏ディストリクト・カウンシルが 36、県と市町村が合併し双方の事務を受け持つユニタリー自治体が 46 ある。その他に、大ロンドン市とその地域内のロンドン特別市が 32 ある。ウェールズには 22 のユニタリー自治体がある。職員数はイングランドで 207.7 万人、ウェールズの 16.4 万人の合計 224.2 万人の地方公務員がいる。そのうち 111.5 万人(49.7%)フルタイムで、残り 112.7 万人 (50.34%) がパートタイマーである。女性職員比率は 74% と他国や日本と比べても非常に多い割合となっている。彼らの中でトップになるような人は弁護士や会計士などの資格保有者が多い（村松 2008）、一般公務員も含めて採用や昇任は庁内外の公募によって行われている。

---

<sup>31</sup> 村松岐夫 (2008) 「各国の比較からの知見」村松岐夫編『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』第 6 章、学陽書房。

<sup>32</sup> U. S. Census Bureau (1999) *Government Organization 1997*, U.S. Department of Commerce.

<sup>33</sup> 稲継裕昭 (2008b) 「イギリスの公務員制度」村松岐夫編『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』第 3 章、学陽書房。

### ドイツの行政組織

ドイツは16の州（ベルリン、ブレーメン、ハンブルクは都市州）で構成され、州ごとにラウフバーンの数や設置状況が異なる（原田 2008）<sup>34</sup>。基本的には、市町村とその上位レベルの郡からなる2層制であるが、郡と同格の地位を持つ特別市では1層制、市町村と郡のほかに市町村連合が置かれる場合は3層制の地方自治制度となる。州の職員数は205万人で、基礎的自治体（ゲマインデ）の職員数は132万人である。連邦公務員の職員数が29万人であるのと比べるとドイツの地方公務員数は格段に多い。これは、行政権が基本的に連邦ではなく州に帰属するものとされるため、部門別公務員数で見ると州は約半数が教育、科学、研究部門に従事している。ドイツにおける市町村の伝統は強く、市町村長と職員の高齢率も高く、給与も低くない（村松 2008）。

### フランスの行政組織

フランスの地方自治体は、地域圏・複数の県をまとめたものである州（レジオン）、その内部で形成される県（デパルトマン）、基礎自治体である市町村（コミューン）の3層で構成されている（野中 2008）<sup>35</sup>。州は本土が22、海外が4の合計100団体存在している。最大の州が1149.1万人を抱えるイル・ド・フランス州、最小が27.9万人のコルシカ州で州間の規模差は大きい。多くは100万人から300万人程度の規模となっており、高等学校や職業教育訓練、公共交通のほか、各種行政計画の策定などを所管している。次に県は本土が96、海外が4の100団体存在している。人口規模は最大が258.4万人を抱えるノール県から最小が7.8万人のロゼール県までで、こちらも州と同様に県間の規模差が大きい、1県あたりの平均人口は約60万人で、中学校や公共輸送、港湾設備、福祉サービス、教育文化振興、商工業振興などを所管している。市町村は36,684団体存在し、そのうち約9割が人口2,000人未満の小規模市町村である。その中には人口100人未満の市町村が約4,000あるなど、超小規模といえる自治体が多数存在している。人口10,000人以上の市町村は全体の約2%しか存在しない。幼児・初等教育施設の整備や維持管理、公共住宅、上下水道、ガス、電気、家庭ごみその他の廃棄物の収集などを所管している。

---

<sup>34</sup> 原田久（2008）「ドイツの公務員制度」村松岐夫編『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』第4章、学陽書房。

<sup>35</sup> 野中尚人（2008）「フランスの公務員制度」村松岐夫編『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』第5章、学陽書房。

フランスの各市町村はどこも行財政基盤が相対的に脆弱であり、小規模どうしの市町村を中心として広域行政組織が発達し、様々な共同事務が行われている（村松 2008）。広域行政組織は、部分的な共同事務処理を行うコミューン事務組合や、広範な事務の共同処理のために固有の財源を持つコミューン共同体・都市圏共同体・大都市共同体などの制度が設けられている。コミューン事務組合は、日本における一部事務組合や広域連合に相当し、廃棄物の収集・処理や下水道処理や、上水道供給などを行っている。コミューン共同体は農村や準都市地域を対象とした共同体、都市圏共同体は都市地域を対象とした共同体、大都市共同体は大都市地域を対象にした共同体で、それぞれ母体となる組織規模が異なる。

### 韓国の行政組織

韓国は日本の都道府県にあたる 17 の広域自治体と、日本の市町村にあたる 226 の基礎自治体から地方行政組織が形成されている（URL 15）。広域自治団体は、1 つの特別市（ソウル特別市）、6 つの広域市（釜山広域市、大邱広域市、仁川広域市、光州広域市、大田広域市、蔚山広域市）、1 つの特別自治市（世宗特別自治市）、8 つの道（京畿道、江原道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、慶尚北道、慶尚南道）、1 つの特別自治道（済州特別自治道）から成る。基礎団体は、75 の一般市、82 の郡、69 の区から成る。特別市・広域市の下には区・郡が、道の下には市・郡が置かれている。その他に行政市（済州特別自治道の下に 2 市設置）、一般区（人口 50 万人以上の市に設置、日本でいう政令指定都市に設置された行政区と類似）、市・区の下に属する邑（市のもとで設置された町・村のようなもの）、郡の下に属する面（日本でいう町・村にあたる）・洞（日本でいう町名・大字にあたる）が地方行政区画として置かれている。韓国には多種類の地方行政区画が存在するが、基本的には市・郡・区が韓国の基礎自治体である。特別市・広域市に属する区は、日本でいう東京特別区と同様に一般市と同等に行政事務を行う基礎自治体で、公選の首長と区議会が設けられている。

### 中国の行政組織

中国は、中央政府を頂点とした中央集権制下の 4 層制のピラミッド型行政組織である。地方政府という呼び方をするが、各地方行政のトップは中央政府や中国共産党委員会、あるいは上位の地方政府から任命されているのが実情である（URL 16）。事実上、中国共産党あるいは中央政府の指揮監督に服する仕組みになっているため、中国の地方行政機能は

国家行政機能の一部となっている。中国の地方行政は4層に分かれ、①省・自治区・直轄市、②市、③県、④郷・鎮がある（張 2007）<sup>36</sup>。その他に2つの特別行政区（香港と澳門）がある。

1層目には、省が23、自治区が5（内モンゴル自治区、広西チワン族自治区、チベット自治区、新疆ウイグル自治区、寧夏回族自治区）、直轄市が4（北京市、上海市、重慶市、天津市）ある。2層目には333つの地級市あるいは地区という地方政府が設けられている。都市的要素を多く抱えている地域が市というものに対して、県には一部の農村地域も含まれている。3層目には、2,869もの県と県級市・市轄区が含まれているが、都市化の進展によって県級市の数が次第に増えてきている。また、大都市周辺の県と県が合併されることによって、市轄区数も増加している。4層目には、県の下にいくつかの行政区としての郷（1982年の憲法改正による政社分離の原則に従って解体されるまで地区組織として運営されていたかつての農村人民公社で、日本でいう村にあたる）や鎮（農村部にあつて、比較的経済社会的集積の多いところにある。日本でいう町にあたり、人口数は5万人以上もある）に分けられている。その下に、村（かつての生産大隊）という末端行政補助機関がある。なお、1998年以降郷鎮合併が積極的に行われてきており、2002年末までに郷と鎮の合計数はすでに15%減少し41,636となった。以前は郷の数よりも鎮の数が多かったが、郷鎮合併によって、鎮数が郷数を超えた。これは近年の都市化の進展を示していると思われる。

### 2.3 日本の行政組織

日本国憲法第92条には、以下のように規定されている。「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」これにより、自治体の組織規定は、地方自治法で定められている。地方自治法第158条1項には、「普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を設けることができる。この場合において、当該地方公共団体の長の直近下位の内部組織の設置その分掌する事務については、条例で定めるものとする。」と規定され、自治体の行政組織は条例設置主義を採用している。

---

<sup>36</sup> 張忠任（2007）「中国における地方行政改革と地方自治の進展と意義」『北東アジア研究』13、1-16。

これにより、都道府県や市町村、あるいは自治体規模の大小にかかわらず、どこもみな類似した行政組織を成す。『東京都や政令指定都市は「局一部一課（室）一係」、道府県では「部一課（室）一係」、市町村では「部一課（室）一係」、小規模な市町村になると「課一係」』<sup>37</sup>とある程度定型化されている。この組織編成に対応して、「局長・部長・課長（室長）・係長」という管理職ポストが設けられている。日本の公務員数は2006年度現在で国家公務員が64万人、地方公務員は304.2万人である。

自治体の行政組織は地方自治法の規定に沿った編成がなされていてといっても、都道府県と市町村が歩んできた行政組織編成の歴史はそれぞれ異なる。国の行政組織、都道府県の行政組織（2.3.2）、市町村の行政組織（2.3.3）の3つに分けて整理することにする。

### 2.3.1 国組織

国の組織体制は図表21の通りである。国家行政の基幹的組織である府・省・外局の設置および所掌事務は国家行政組織法などの法律で定められているが、局や部・課など国家行政の内部組織の設置については政令等で定めることになっている。従来の国の行政組織は多層のピラミッドを形成する官僚制組織であることにより、各階層を構成する要素となる役職ポストの選抜行為は不可避であった。各ポストへの職員の適正な配置を図るために、厳密な昇進管理が求められている。日本の省庁組織は、強固な安定性と固定性を特徴としており国家行政の継続性や安定性が維持されてきた（真山 2000）<sup>38</sup>。

村松（1981）は日本の行政組織の特徴について「最大動員システム」と呼んでいる<sup>39</sup>。目的を達成するために、行政が利用できる人員及び予算、法的権限等を最大限に活用しようとするシステムのことである。近代化という国家目標の実現のために、権限の割り振り方は大体でよく、早く大量にやりやすい方式が大原則となる。分業的な規則はそれほど問題とされず、職員自身は無制限及び無定量の忠誠心によって業務を行う。規則を犠牲にしても目的実現の最大化に関心が向けられていた。

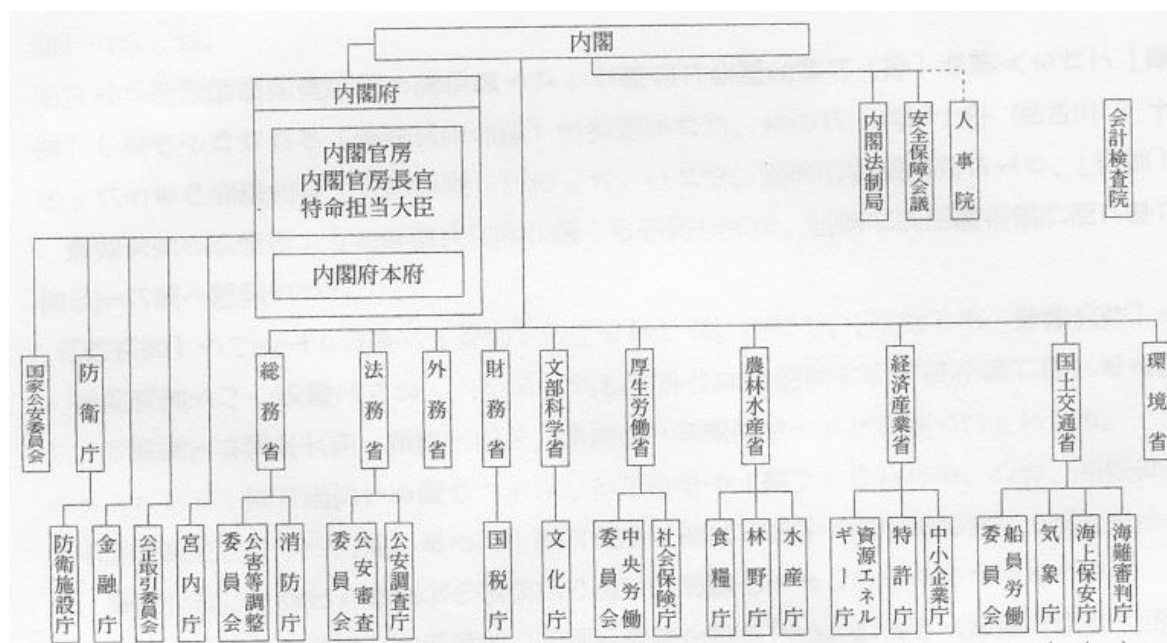
<sup>37</sup> 大杉寛（2009）『日本の自治体行政組織』政策研究大学院大学比較地方自治研究センター。

<sup>38</sup> 真山達志（2000）「省庁組織の安定性と再編成—中央省庁再編の分析のための予備的考察—」『法學新報』107（1・2）、97-118。

<sup>39</sup> 村松岐夫（1981）『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。

また、大森（2006）は国の行政組織の特徴について「大部屋主義」<sup>40</sup>と名付けている。国の行政組織では、個別の執務室を持つのは大臣や事務次官、局長などの一部の高級幹部のみで、せいぜい審議官までである。課長以下のほとんどの職員が個別の執務室を持たない。課や部などの集団単位で、1つの大部屋の中でまとまって互いに協力しながら職務を処理するのが国の行政組織の特徴である。各職員の担当職務は明確ではなく、業務は部や課、係といった部署単位で割り振られる。意思決定も集団的に行われるため、個人の能力よりもむしろ折衝力や協力性、チームワークが求められるといえる。この大部屋主義の概念は、地方の行政組織も踏襲しており、国及び地方の行政組織が持つ共通点である。日本の民間企業にも広く見られている形である。

図表 21 国の行政組織



出典：大森彌（2006）『官のシステム』東京大学出版会、91。

金井（2006）は日本の行政組織は国家公務員法・職階法を制定しながらも現実的に職階制が実施されていないという矛盾点を指摘している<sup>41</sup>。外国の企業では当たり前のように存在する職務内容書はなく、職員1人ひとりに課された目標は曖昧になりがちである。まし

<sup>40</sup> 大森彌（2006）『官のシステム』東京大学出版会、51-79。

<sup>41</sup> 金井利之（2006）「戦後日本の公務員制度における職階制—制度に埋め込まれた（反）調整原理」『公共政策研究』6、64-80。



てや、課や係に対してもこれといった達成目標が掲げられている訳ではない。その分、突発的な事態に応じた職務の融通や柔軟性は効くかもしれないが、組織編成の大きな変更には対応しにくい面をもつ。また、職員が無制限・無定量な超過勤務を繰り返す傾向になる原因の1つとも考えられ、職員1人ひとりのモチベーション維持のため抜本的な組織改革が求められるところである。

### 2.3.2 都道府県組織

稲継（2006）は地方行政組織について、外国と日本の組織構造の違いに加えて、都道府県及び市町村の組織構造上の違いについても述べている<sup>42</sup>。イギリスは制限列举主義に基づく地方自治である一方で、イギリスの市町村の所管事項は広い。集権・融合型の地方自治に基づき、所管事項の少ないフランスの市町村とは対照的である。これは、イギリスにおいて大規模な市町村の統合が行われ、日本でいう県に近い規模の基礎的自治体が形成されていったことが背景であるといえる。

都道府県の行政組織は、長年中央省庁の強い統制下にあった。2003年と地方自治法の改正があった最近まで、都道府県は全国的に同一名称の部署が置かれ、その数も横並びであったと稲継は指摘している。「総務」、「民生」、「教育」、「経済」、「農地」及び「警察」の6部体制が、都道府県の行政組織の基本体制であった。

近年の地方自治法の改正以後、一部の県で様々な部署の創設が相次ぐようになった。稲継は、2003年の地方自治法改正以後、滋賀県の「琵琶湖環境部」、三重県の「農林水産商工部」、岐阜県の「健康福祉環境部」、山梨県の「森林環境部」など、地域性に見合った行政組織の創設が少しずつ始まっていることを挙げている。さらに、高知県の「まんが王国土佐推進課」や「おもてなし課」、宮崎県の「オールみやざき営業課」など、市町村の行政組織（2.3.3 参照）に引けを取らないようなネーミングの部署も創設されるようになった。

高知県の「まんが王国土佐推進課」は、高知県で毎年行われている「まんが甲子園」の主催など、まんが文化の広報を扱う部署である（URL 17）。「おもてなし課」は、高知県への観光客に対するおもてなしの推進や誘致活動を扱う部署である（URL 18）。「県庁お

---

<sup>42</sup> 稲継裕昭（2006）「地方自治体の組織と地方公務員・人事行政」村松岐夫編『テキストブック 地方自治』第6章、東洋経済新報社、113-36。

もてなし課」として、有川浩が2011年に著作した社会小説の題材として取り上げられた。2013年には同名の映画も上映されている。宮崎県の「オールみやざき営業課」は、宮崎県のプロモーション活動を扱う部署である（URL 19）。タレントの東国原英夫氏が宮崎県知事であった2008年に、知事肝いりで設立された。設立当時は「みやざきアピール課」という名前だったが、2013年に今の名前に変更されている。

しかしながら、高知県にしても宮崎県にしても、行政の機関組織である局レベルや部レベルの名称の変更までは大々的に踏み込んでいない。都道府県の行政組織には、2003年の地方自治法改正まで行政組織の編成が厳格だった時代の名残がある。1947年に地方自治法が制定され、2003年に大規模な改正が行われるまで、半世紀以上も行政組織編成の制約を受けていたのである。改正以後現在まで、まだ約10年しか経っていない。このような短い期間で、地域性に見合った自由な行政組織編成を行うといっても、元来の行政活動をしていかなければならない状況下で、甚だ厳しいものがある。行政に対する市民のニーズは、時が経つごとに複雑化かつ多様化するばかりである。今後、地域の実情や市民の声に応えうる都道府県行政組織の再編が望まれる。

なお、熊本県の組織体制の変遷を以下に掲載しておく（図表 22）。戦後直後、法的に規定されていた「総務」「民生」「教育」「経済」「農地」「警察」の6部体制から始まったが、1958年の企画室創設を機に、徐々にではあるが行政組織の再編が始まっている。高度経済成長期を経て、1975年に公害部が創設され、1990年に環境公害部へ名称変更されるなど、社会背景の変化が垣間見える組織再編となっている。その他にも衛生部門と福祉部門が統合されるなど、時代の変遷とともに、熊本県の行政組織も変遷を繰り返しているのがわかる（図表 22）。

図表 22 熊本県の行政組織

昭和20年代		昭和30年代				昭和40年代	昭和50年代		平成			
S23	S26	S31	S33	S34	S38	S46	S50	S54	H1	H2	H9	現在
総務部	知事室 総務部	知事公室 総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部
	振興局	企画局	企画室		企画部	企画開発部	企画開発部	企画開発部	企画開発部	企画開発部	企画開発部	企画開発部
労働部	労働部	民生労働部	民生労働部	民生労働部	民生労働部	福祉生活部	福祉生活部	福祉生活部	福祉生活部	福祉生活部	健康福祉部	健康福祉部
民生部	民生部											
衛生部	衛生部	衛生部	衛生部	衛生部	衛生部	衛生部	衛生部	衛生部	衛生部	衛生部		
							公害部	公害部	公害部	環境公害部	環境生活部	環境生活部
経済部	経済部	経済部	経済部	商工水産部	商工水産部	商工労働水産部	商工労働水産部	商工観光労働部	商工観光労働部	商工観光労働部	商工観光労働部	商工観光労働部
	林務部	農地林務部	農地林務部	農林部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部
農地部	農地部			土地改良部	林務部	林務改良部	林務観光部	林務水産部	林務水産部	林務水産部	林務水産部	林務水産部
土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部
		出納室	出納室	出納室	出納室	出納室	出納室	出納室	出納室	出納局	出納局	出納局

出典：稲継裕昭（2006）「地方自治体の組織と地方公務員・人事行政」村松岐夫編『テキストブック 地方自治』第6章、東洋経済新報社、116。

近年、地方分権改革が進みつつある状況下で、ポストバブル期の長期的な経済の停滞を経て、東日本大震災を機に行政に対する防災のニーズが増大しつつある状況である。以上に挙げていたネーミングがユニークな部署を創設した自治体は、市町村にしても都道府県にしても、大都市圏の自治体ではなく地方の自治体に集中していることがわかる。今後、各自治体が置かれている実情に応じて、行政組織が編成されていくとみられる。

都道府県の行政組織が長期間、国からの強い制約下にあったことは大杉（2000）も指摘している<sup>43</sup>。大杉は、「戦後復興から高度経済成長期にかけて行政需要の著しい増大があり、それに伴う行政組織の膨張圧力があつた一方で、自治体財政状況を踏まえた行政の簡素化・合理化の要請から組織規制が求められてきたため」と述べている。

### 2.3.3 市町村組織

市町村は、地方自治法上では当初から都道府県にあつたような厳しい制約はなく、比較的自由的な組織編成がなされてきた。局部課制をとる大都市から、課係制をとる町村まで多

<sup>43</sup> 大杉覚（2000）『自治体組織と人事制度の改革』東京法令出版、7-10。

種多様である。また、自治体によっては課係制を廃止したり、課長も係長も置かないという極端な組織編成をとったりするところもあったと稲継（2006）は述べている<sup>44</sup>。

山梨県富士吉田市にある「富士山課」、兵庫県芦屋市にある「お困りです課」、佐賀県伊万里市にある「伊万里暮らし応援課婚活応援係」は、都道府県の行政組織ではあまり見られない地域の特性やニーズに応じて設置された部署であるといえる。富士吉田市の「富士山課」は、広報やライブカメラ管理など、富士山に関する業務一般を扱う部署である（URL 20）。芦屋市の「お困りです課」は、市役所内で横断的に苦情・要望・意見を集約する部署である（URL 21）。伊万里市の「伊万里暮らし応援課婚活応援係」は、市内で結婚を望む独身男女の婚活を支援する部署である（URL 22）。

千葉県松戸市の「すぐやる課」は、発足して 45 年が経過した（URL 23）。「すぐやる課」は、ドラッグストア「マツモトキヨシ」の創業者である松本清第 9 代松戸市長が、1969 年に発足させた部署である。設立当初は、道路や側溝の補修などが業務の大部分を占めていたが、近年ではスズメバチなどの巣の駆除が急増している。

なお、市長自らが SNS<sup>45</sup>で積極的に情報発信し、市のホームページが Facebook<sup>46</sup>で運営されている佐賀県武雄市の行政組織が国内でもユニークであるので、以下に掲載する（図表 23）。武雄市は、他の自治体と比べると変わったネーミングの部署が多い。都道府県と比べて比較的自由的な行政組織編成が行える市町村ならではの行政組織である。近年は情報化が急速に発達し、行政が対応する守備範囲も広域化している。今後も佐賀県武雄市のように地域独自の行政組織を編成する自治体が出てくるとみられる。

---

<sup>44</sup> 稲継裕昭、前掲書。

<sup>45</sup> ソーシャルネットワークサービスの略。人どうしの繋がりを電子化しているコミュニティ型のサービスのこと。

<sup>46</sup> 国内を代表するソーシャルネットワークサービスの 1 つで、2016 年 12 月時点での国内のユーザー数は約 2,700 万人（Facebook Japan 発表）である。

図表 23 佐賀県武雄市の行政組織

部	課・所	室・係
政策部	総務課	人事係 法務・行政係
	安全安心課	安全安心係
	財政課	財政係 管財係 契約係
	税務課	管理係 課税係 収納対策室
	行政改革課	行政改革係
つながる部	企画課	企画係
	秘書課	秘書係
	フェイスブック・シティ課	フェイスブック係 情報係
	市民協働課	市民協働係
	男女多面課	男女多面係
	お住もう課	定住係
	お結び課	こ縁係
	庁舎対策課	庁舎対策係
営業部	商工流通課	商工係 櫻門朝市係 流通係
	企業立地課	営業係
	わたしたちの新幹線課	新幹線係
	農林課	農政係 農村係 トロピカルフルーツ係
	いのしし課	いのしし係
	観光課	観光係
	海外対策課	セールス係
	運輸事業所	管理係 事業係
くらし部	福祉課	障がい・福祉係 保護係
	健康課	健康づくり係 たっしゅか係 介護係 国保年金係
	がん検診室向上課	検診第一係
	市民課	窓口係
こども部	未来課	子育て係 青少年係
	支那課	家庭支那係
	食育課	楽しい食卓係
まちづくり部	建設課	管理係 道路河川係 維持補修係 住宅係 建築係
	都市計画課	計画係 市街地係
	環境課	環境係 廃棄物係
上下水道部	下水道課	総務係 事業係

出典：武雄市（2017）「武雄市行政組織規則」武雄市ホームページ（2017年3月27日閲覧、[http://www.city.takeo.lg.jp/reiki/reiki\\_honbun/r302RG00000014.html](http://www.city.takeo.lg.jp/reiki/reiki_honbun/r302RG00000014.html)）。

市町村は1995年の合併特例法制定に始まり2005年前後にピークを迎えた「平成の大合併」により大きく組織構造を変更した自治体も少なくない。美谷（2008）は「平成大合併」における合併市町村の組織編成の動きについて、激変緩和の目的から合併当初は特例措置や経過措置を講じつつあるものの、一定の時間経過後は支所設置等の体制再編を実施したり、地域住民の代表などで構成される地域審議会等の組織の運用を変更したりするなどのような組織編成変更が見られると指摘する<sup>47</sup>。

その一方で、370万人の人口を抱えた横浜市のような都道府県並みの巨大組織を形成する政令市から、地方の町村役場組織まで、市町村の組織編成形態は規模によって大きく異なる。大杉（2009）は市町村の組織について、市町村の規模の差のみならず、都道府県の一

<sup>47</sup> 美谷薫（2008）『「平成の大合併」直後の合併市町村における地域自治・地域行政の動向—「市町村合併と地域内分権に関するアンケート」調査報告書（2）—』うつのみや市政研究センター、55-64。

部権限を有する政令市やそれに準じる中核市をはじめとして、町村では事務権限の相違もあるため一律に論じることはできないとしている<sup>48</sup>。

#### 2.3.4 行政のフラット型組織

静岡県や三重県、滋賀県、熊本県、広島県などで2001年及び2002年から相次いで導入されるようになった。行政のフラット型組織が出現した時期は、企業のフラット型組織よりは後の時期になるが、県レベルの行政組織において多くみられるようになっている。

稲継（2006）は、個々の職員の責任と権限を明確にし、意思形成過程を簡素化していくことを目的に、近年の一部の行政組織ではフラット化がみられると指摘している<sup>49</sup>。また、大杉（2009）は行政組織のフラット化の目的として、従来の係制を廃止しチーム制やグループ制、班制を敷くことにより流動性が高く機動的な行政組織を編成することを挙げている<sup>50</sup>。

高度経済成長を経て、行政に対する市民のニーズが増大するとともに、行政職員が大量に採用され、行政組織も次第に膨張していった。組織階層が増大していくと、意識決定が遅延するリスクが懸念される。その一方で、市民のニーズは複雑化かつ多様化する一方で、迅速かつ的確な対応が行政に求められる。そこで、中間的な職位・階層を削減するとともに、迅速かつ小回りのきく行政組織を編成しようとする動きが、行政組織のフラット化である。

現在では、都道府県レベルの自治体を中心に行政組織のフラット化が行われ、静岡県、三重県、滋賀県、熊本県、広島県、神奈川県などが実施している。ここで、静岡県の組織のフラット化、広島県の組織のフラット化の概要を、以下に取り上げることにする（図表24、図表25）。

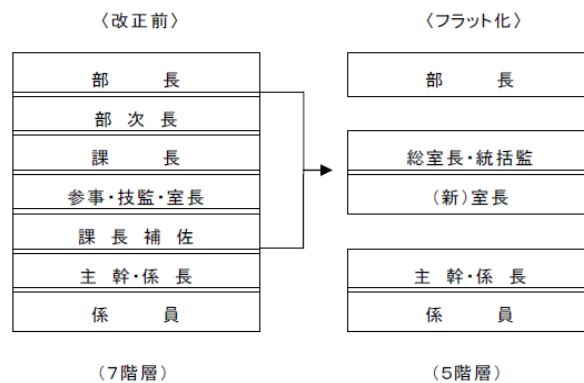
---

<sup>48</sup> 大杉覚、前掲書。

<sup>49</sup> 稲継裕昭、前掲書。

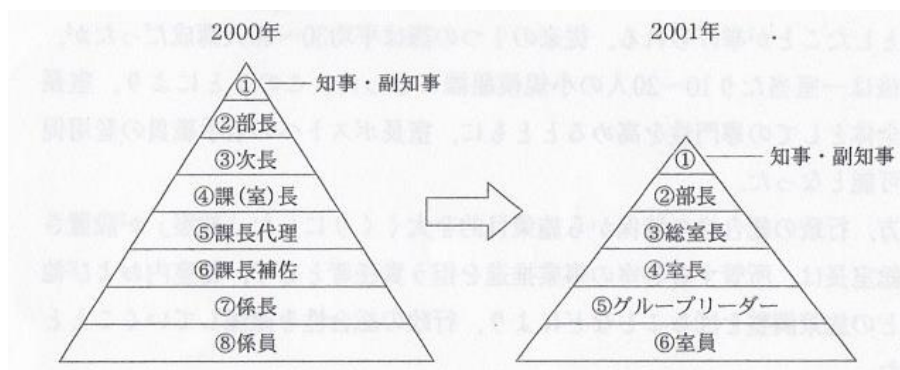
<sup>50</sup> 大杉覚、前掲書。

図表 24 静岡県のフラット型組織



出典：大杉覚（2009）『日本の自治体行政組織』政策研究大学院大学比較地方自治研究センター、9。

図表 25 広島県のフラット型組織



出典：稲継裕昭、前掲書、121。

行政組織のフラット化に伴い、各部署で「グループ制」や「リーダー」が導入された。日本の行政組織の最大の特徴の1つであった課係制は、業務が固定化し、新しいニーズや突発的な事案には柔軟に対応しにくいというリスクがある。その一方で、時代の変遷とともに市民のニーズが複雑化かつ多様化していく現状で、弾力的な組織を編成する必要があった。「グループ制」や「リーダー」の導入によって、流動性が高く機動的な組織編成になった。

稲継は、行政組織のフラット化によって「起案文書の決裁日数の短縮が図られているほか、緊急対応や一時的な業務の増大に対応しやすくなったなどの結果が表れている」指摘している。その一方で稲継は「①処遇のための組織となることのないよう、それぞれの職の

責任と権限を明確化すること、組織を細分化しすぎないことが必要」及び「②OJT<sup>51</sup>が減少したり、計画的人材意識が減少したりすることになりえる」と、行政組織のフラット化における2つの課題を挙げている。本来、行政に対する市民のニーズの複雑化かつ多様化が、行政組織の変遷の背景にある。

さらに、行政組織のフラット化は、役職ポストの減少に直結し、職員の昇任がより困難になるというリスクをはらんでいる。太田（2011）は「職員の高齢化や定年延長によって、役職に就ける年齢が上がっている。組織のスリム化、フラット化で役職そのものが減少している。したがって、以前と比べて職員が組織の中で出世欲を満たしくにくくなっている」<sup>52</sup>としている。入江（2002）は、行政組織のフラット化によって組織自体の風通しや環境変化への応答性に即時的な効果があるわけではなく、役職のポストが減少することで昇進という職員にとって最も主要なインセンティブが奪われる形となり、結果的に行政組織全体のモラルの減退が避けられない、という行政組織のフラット化特有の問題点について指摘している<sup>53</sup>。真山（2012）は、新しい事態への柔軟な対応や意思決定の迅速化、末端職員のモチベーション低下などといった行政組織ならではのピラミッド型権限体系特有の問題を克服するためにフラット型の組織編制を導入する自治体がみられるが、思ったような成果を上げていない例が多いと指摘する<sup>54</sup>。

行政組織を形成しているのは1人ひとりの職員に変わりはない。元々をたどれば、職員1人ひとりが市民のニーズに的確かつ迅速に対応しているのが現状である。市民のニーズに応じていく行政組織を作っていくにしても、職員が各々の能力を発揮し、市民のニーズに応えられるような行政組織を作り上げていくことが求められる。

## 2.4 昇進管理

ここまで組織学的視点から昇進をレビューしてきたが、本節からは研究対象である昇進についての現状と課題についての考察に向けての整理を行う。各社員あるいは各職員の経

---

<sup>51</sup> オン・ザ・ジョブ・トレーニングの略。実際の業務を離れた場において行う研修（Off-JT）に対して、日常業務を通じて行う研修のこと。

<sup>52</sup> 太田肇（2011）『公務員革命—彼らの〈やる気〉が地域社会を変える』ちくま新書、76-7。

<sup>53</sup> 入江容子（2002）「地方自治体における組織構造のフラット化に関する一考察：2つのジレンマとインセンティブ欠落の危険性」『同志社政策科学研究』3（1）、257-76。

<sup>54</sup> 真山達志（2012）「現代自治の現状と課題」真山達志編『ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス—』ミネルヴァ書房、6-11。



歴や異動履歴等のデータをもとに、様々な昇進管理の実証分析が各研究者によって行われ蓄積されている。外国企業の昇進管理（2.4.1）と日本企業の昇進管理（2.4.2）、日本の行政組織の昇進管理（2.4.3）に分けて整理していきたい。

#### 2.4.1 外国企業の昇進管理

Turner（1960）はイギリスとアメリカの教育システムをもとに、競争移動と庇護移動という人材選抜に関する社会移動モデルを提示した<sup>55</sup>。競争移動は、選抜はできる限り排除されすべての人々に対して昇進のチャンスが開かれている状態のことである。一方で庇護移動は、エリートになりうる人間を初期の段階で絞り込む選抜が行われている状態のことである。競争で選抜された者はエリートとしての庇護を受け、他の者が享受できない地位や権利を独占できるとした。競争異動は長期にわたる昇進競争のことであり、庇護移動はいわゆるファスト・トラックを意味する。

Rosenbaum（1984）は、アメリカ企業における人事管理の実証分析から、各職階において次第に参加者が絞られていく昇進トーナメント移動仮説を提唱した<sup>56</sup>。勝ち抜きトーナメントのように、同じポジションどうしの人間で競争が行われ勝者が次のステップに勝ち進む、すなわち、各段階で選抜された者が昇進していくという方式である。競争に勝った者だけが次の競争に参加できるという意味において、Rosenbaum のトーナメント移動はTurner の競争移動と庇護移動の両側面を持ち合わせている。

日本・アメリカ・ドイツそれぞれのホワイトカラーのキャリアの比較研究を行った日本労働研究機構（1998）は、同一年次採用の社員の中でそれ以上昇進の見込みがなくなる者が半数以上に達する時期である「横ばい群出現期」が日本は平均で 22.30 年であるのに対して、アメリカが平均 9.10 年、ドイツが平均 11.48 年となっており、いずれも日本に比べかなり短期となっている<sup>57</sup>。欧米のホワイトカラーは短期競争で幹部を選抜する「早い昇進となっていることがわかる。

---

<sup>55</sup> Turner, R. H. (1960) Sponsored and Contest Mobility and the School System, *American Sociological Review*, 25, 855-67.

<sup>56</sup> Rosenbaum, J. E. (1984) Career mobility in Measurement of Coping, *Journal of Occupational Behaviour*, 3 (1) , 95-107.

<sup>57</sup> 日本労働研究機構研究所（1998）『国際比較：大卒ホワイトカラーの人材開発・雇用システム—日英米独の大企業（2）アンケート調査編』日本労働研究機構。

また、入社時点あるいは入社後しばらくしてから将来の幹部候補生のためのファスト・トラックとしてのキャリアパスを設ける企業は、日本が 8.8%なのに対して、アメリカが 48.5%、ドイツが 38.1%と割合が高い（今野・佐藤 2009）<sup>58</sup>。アメリカやドイツでは平均で入社後 4 年弱で昇進に差がつき始め、入社後 10 年後には 5 割が昇進の頭打ちをむかえている。遅い昇進及び遅い選抜である日本と比べて、アメリカやドイツでは早い昇進及び早い選抜が行われていることがデータ上で垣間見える。

竹内（2004）は、アメリカの企業は伝統的に職務等級制度が人事制度の中心となっており、従業員の担当する職務の内容を詳細に記述した職務記述書が昇進管理の基軸になっていると述べている<sup>59</sup>。これは、日本の企業において人事制度の中心となっているのは職能資格制度で、日本では社員の経験や実績が重んじられるところとは大きく異なる部分である。アメリカでは、職務経歴書によって明確化された職務と等級に最も適合した人材を社内あるいは社外から公募形式で募集し職務に据えている。

太田（2008）は、アメリカの人事管理について「人事異動で職務や職種が変わることがあるが、あくまでも本人のキャリア形成が目的であり、本人の納得が前提となっている」<sup>60</sup>と述べている。

欧米諸国の企業は職務等級制度に基づく人事管理が中心だが、フランスの企業は学歴向上によりキャリアアップが男女関係なく可能なところに特徴がある。フランス企業の昇進管理を調査した石黒（2013）によると、グランゼコールと呼ばれるフランス社会独自の高等職業教育機関（日本の教育機関だと大学院に相当）の出身者は採用や昇進において優遇されるという<sup>61</sup>。日本社会においては、よい大学に行けばよい企業に就職できる、あるいはよい職業に就けるといった学歴重視のイメージが少なからず残っているが、フランスにおけるグランゼコール出身者を重用する学歴重視の傾向は、日本の学歴重視とは異なる意味合いを持つ。グランゼコール卒業者は熾烈な入学競争を勝ち抜き、厳しい教育を受けた者の集まりのため、グランゼコール卒業が弁護士や医師などのような 1 つの大きな資格を取得したと類似した意味合いを持っているといえる。

---

<sup>58</sup> 今野浩一郎・佐藤博樹、前掲書、169-71。

<sup>59</sup> 竹内一夫（2004）「アメリカの賃金制度—伝統と革新」『法政大学大原社会問題研究所雑誌』529、48-55。

<sup>60</sup> 太田肇（2008）『日本の人事管理論』中央経済社、16。

<sup>61</sup> 石黒久仁子（2013）「フランス企業における女性の昇進についての考察」『文京学院大学外国語学部文京学院短期大学紀要』13、47-62。

## 2.4.2 日本企業の昇進管理

日本の企業は能力や仕事の実績によって昇進が決まるだけでなく、年齢や勤続年数も昇進に重要な要素であるという意味において、年功序列的であると言われてきた(白井:1982)<sup>62</sup>。小池(1991)は日本企業における人事管理の実証分析から、日本の大卒社員の多くは入社から15~20年間は昇進格差が発生しないと述べている。この現象を「遅い昇進」であると指摘した<sup>63</sup>。これはRosenbaum(1984)の研究に示されたトーナメントモデルにおける昇進パターンを「早い昇進」と対比した上で日本企業の昇進管理方式を類型化したものである。入社15~20年目以降は昇進できる者を選抜する特徴が見られ、この昇進管理を「将棋の駒」型であると述べている。

今田・平田(1995)は、企業の昇進管理について、①一律年功、②昇進スピード競争、③トーナメント型競争、という3つの側面からなる「重層型キャリア」と述べている<sup>64</sup>。入社後数年間は同一年次の中で昇進・昇格の差は発生せず(一律年功)、組織構造の制約上の理由や昇進を社員の動機づけにする目的などにより選抜がその後行われ(昇進スピード競争)、勝者のみが上位の競争に参加できるというトーナメント形式の競争が行われる(トーナメント型競争)。

その一方で上原(2007)は、採用時からの異動格差や技能形成速度に応じた仕事の職部配分などにより、遅くなってから昇進格差となって現れていると指摘している<sup>65</sup>。「遅い昇進」という同期同時期昇進型の昇進管理の中に、後の昇進に影響する選抜が実際に行われている「早い選抜」が潜在化しているという。実際に配属先や異動先などによっていわゆる出世コースというものが存在し、まるで次に誰がどのように昇進していくのかが暗示されているかのような昇進構造を「隠微なファスト・トラック」と表現している研究もある(八代:2002)<sup>66</sup>。

<sup>62</sup> 白井泰四郎(1982)『現代日本の労務管理』東洋経済新報社。

<sup>63</sup> 小池和男(1991)「大卒ホワイトカラーの人材開発」東洋経済新報社。

<sup>64</sup> 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。

<sup>65</sup> 上原克仁(2007)「大手企業における昇進・昇格と異動の実証分析」『日本労働研究雑誌』561、86-101。

<sup>66</sup> 八代充史(2002)「日本のホワイトカラーの昇進は本当に『遅い』のか」『日本労働研究雑誌』501、41-2。

今野（2008）は、「内部昇進制」「社員区分別昇進管理」「年功的昇進管理」の3つが、昇進管理の基本的方針となっていると述べている<sup>67</sup>。しかしながら、管理職のポストは上位になればなるほど不足するという問題に直面するため、下位のランクでは年功的に昇進が行われる一方で、上位のランクでは年功的要素が弱まるという。そのため、「中間ポストの増設による管理職層の多層化」「職能資格制度の導入」「専門職制度の導入」の3つが、大きな対策として各企業でとられているとしている。

八代（2011）は職能資格制度や専門職制度の導入について、1980年代後半の高度経済成長から安定成長への移行による企業組織規模拡大の鈍化に伴い、管理職ポストに歯止めがかかったことに端を発しているとして述べている<sup>68</sup>。管理職ポストが不足する一方で、高度経済成長時代に大量採用された団塊世代を中心とした管理職候補者が増加するという状況に対応するため、管理職への昇進が遅れる者や管理職昇進可能性がなくなった者に対して処遇が求められるようになったことにより、各企業で職能資格制度や専門職制度が導入・運用されるようになったとしている。

#### 2.4.3 日本の行政組織の昇進管理

日本の行政組織の昇進管理は、国家公務員と地方公務員で大きく異なる。2.7で詳しく述べることにするが、国家公務員は採用の時点で退職までの昇進管理がある程度固定化されているのに対して、地方公務員は同期採用の職員とある程度の年数まではほぼ横並びに昇進していく。

国家公務員の昇進管理について、村松（1981）<sup>69</sup>や大森（2006）<sup>70</sup>は採用試験の段階でキャリアとノン・キャリアに分かれ、それぞれ別の出世コースを辿っていくとしている。キャリアはエリートコースを突き進み、その一方でノン・キャリアはどんなに能力・実績が優れていてもキャリアと同じ昇進コースを辿ることはない。学歴あるいは採用試験の成績によって大きく2つに差別化される。民間企業に見られるような能力・実績主義の昇進管理が大々的に行われているとはいえない。

---

<sup>67</sup> 今野浩一郎（2008）『人事管理入門 第2版』日本経済新聞社、103-8。

<sup>68</sup> 八代充史（2011）「管理職への選抜・育成から見た日本の雇用制度」『日本労働研究雑誌』606、20-9。

<sup>69</sup> 村松岐夫、前掲書。

<sup>70</sup> 大森彌、前掲書。

その一方で、地方公務員の昇進管理は国家公務員の昇進管理と異なり、ある程度の年数までは在職年数に基づいた昇進が行われており、事実上の年功序列型の昇進管理である。今までの日本社会を支えてきた民間企業に見られる昇進管理と似たようなものとなっている。

民間企業と公務員の人事管理を比較研究した中村（2004）によると、民間企業と比べると公務員の昇進する年齢は5歳から10歳遅いという<sup>71</sup>。日本の行政組織は、外国はもちろんのこと日本の民間企業よりも昇進スピードが緩やかな「さらに遅い昇進」の人事管理が行われているということになる。さらに中村は、都道府県と政令市、その他一般市では、年功序列的な昇進管理の性格はそれぞれ微妙に異なるとしている。自治体職員へのヒアリングと各自自治体の人事データの結果から、都道府県では47県中24県、政令市では12市(当時)中7市しか昇進時に人事考課の結果を一定以上考慮している自治体がなく、一般市ではその割合は都道府県・政令市をさらに下回ると述べている。その意味においては、民間企業とは異なる昇進管理となっている。

ある県の人事データをもとに都道府県の公務員の昇進管理を研究した前浦（2002）は、係長までの昇進までは同期横並びの昇進管理が行われているが、係長級への昇進段階から昇進格差が少しずつ見られるようになり、課長補佐級への昇進段階になると昇進の頭打ち現象が多く発生するようになったと指摘している<sup>72</sup>。また、学歴よりも事務職・技術職別の影響を受けた昇進管理が行われており、事務職よりも技術職が昇進に不利になっているという。

ある政令市の人事データをもとに政令市の公務員の昇進管理を研究した稲継（1996）は、係長までの昇進段階までは同期をほぼ同時期に昇進させているが、課長に昇進する段階から徐々に格差が付き始めたとしている。結果的に、同期の職員の中で最上位ランク（局長級）まで昇進する職員と、課長級に滞留する職員が生じていると指摘している<sup>73</sup>。

都市近郊の一般市の人事データをもとに一般市の公務員の昇進管理を研究した中道・小谷（2009）は、課長級までは一部の職員を除いて同時期の時間差昇進が行われており、課

---

<sup>71</sup> 中村圭介（2004）『変わるのはいまー地方公務員改革は自らの手でー』ぎょうせい、115-45、187-207。

<sup>72</sup> 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』399、42-51。

<sup>73</sup> 稲継裕昭、前掲書。

長より上位の職位（次長・部長）への昇進において選抜が行われているという<sup>74</sup>。採用から係長への昇進にかかった年数が10年未満の場合は次長・部長への昇進の可能性があるという。その一方で10年以上20年未満の場合は課長までの昇進の可能性はあるものの次長・部長への昇進する可能性は低く、係長までの昇進に20年以上かかった場合は、課長補佐までは昇進する可能性があるが課長まで昇進する可能性は低いとしている。中道・小谷は採用から係長までに昇進するまでにかかった年数が今後の昇進に影響を与えていると述べている。

地方公務員の昇進管理は、自治体の規模でその程度は異なるもののどこも年功序列型の昇進管理が行われている。この点は、採用試験時の学歴・成績によって出世コースが大きく二分化される国家公務員の昇進管理と大きく異なる点である。しかしながら、首長をトップとしたピラミッド型の組織を形成する自治体組織の性格上、ある職位からの昇進からは能力や実績に基づいた選抜が大なり小なり行われている。その選抜を人事考課で行っているのか、昇任試験で行っているか、それともその他の方法で行っているかは、自治体それぞれで多様化しているといえる。

## 2.5 昇進に影響を与える要素

組織を長年支えてきた団塊世代の大量退職や成果主義的施策の浸透など、近年の組織の人的資源管理を巡る状況変化は著しい。社会情勢の変化により、組織の構成員となる各職員への昇進に対する意識の変化は無視できない問題である。昇進だけでなく、モチベーション低下につながる状態について考察した。個々のキャリアパスに影響を与えている要素について、以下で整理しておくことにする。

---

<sup>74</sup> 中道實・小谷良子（2009）「自治体職員の昇進経歴パターンの変容—大都市近郊のA市調査に基づく考察—」『滋賀大学鈴木正仁教授退職記念論文集』377、21-38。

### 2.5.1 管理職忌避、上司拒否

金井（2005）は<sup>75</sup>、管理職への移行という昇進への節目という状況に則して「管理職になりたくない症候群」という名付けた現象を捉えた実証分析及び考察を行っている。昇進に関して、「より責任の大きい仕事につく喜びや希望・夢を見通して早く管理職について活躍したい」というポジティブな展望と、「管理職になりたくない症候群」というネガティブな気持ちが見え隠れしているとしている。前者を「管理職や経営者でないと実現できない世代継承的夢」と定義し、この夢が少しでも透明に見えるようになれば、後者の「管理職になりたくない症候群」が緩和されるとしている。

そこで「管理職になりたくない症候群」の具体的症状として、以下の5つがあげられている。①まだここで一皮むけたくないという気持ち、②管理職になると損をするという気持ち、③現場に自らもっといたい気持ち、④管理という言葉からして情けないという気持ち、及び⑤仕事の出来栄が他の人に依存するという不安、以上の5つである。

「不安」と「夢」という対の概念が、昇進という節目の出来事で常に対比しており、両者のどちらかが強まったり、あるいは弱まったりすることによって、「昇進したい」あるいは「昇進したくない」という気持ちが芽生えるのである。

もう一つが、中原・金井（2009）で<sup>76</sup>、中原が名付けた「上司拒否」である。若手の間で「管理職は大変だ」あるいは「管理職なんかになりたくない」という気分が広がっている近年の状況を「上司拒否」という簡潔な言葉で表し、現状を分析している。

NHKが1986年に放送した「課長はこうして選ばれる」という番組の中で、国内最大規模のコンピュータメーカーの課長昇進試験は、非常に過酷のものであると中原・金井は述べている。この番組は、家庭では妻と小さな子どもが待っているようなごく一般的な家庭を支えている立場である30代後半の夫が、半年にも及ぶ昇進試験に挑む様子に密着した番組だという。半年もの間、筆記試験やレポート、プレゼンテーション、面接をこなし、中には試験期間中に過労で倒れて会社まで去ってしまった職員まで出てきてしまうほどの過酷さである。試験勉強やプレゼンテーションの練習に、妻はもちろんのこと、小さい子どもまで一緒になって協力しているシーンが撮影されている。

---

<sup>75</sup> 金井壽宏（2005）「ライン・マネジャーになる節目と障害と透明：『なりたくない症候群』と『世代継承的夢』」『国民経済雑誌』191（3）、43-68。

<sup>76</sup> 中原淳・金井壽宏、前掲書、20-79。

確かに、課長昇進試験は長く険しい道のりかもしれない。ただ、昇進試験に合格し、課長になることで職場での信頼を勝ち取り、さらには社会的名声、家族からも尊敬の眼差しで見られれば、そのときの苦労も懐かしいものと感じるのかもしれない。それでも、身の回りにいる上司が常に現状に追われてばかりいたり、常に難問を背負い込まされ、四苦八苦していたりするのを目の前で見ていて「自分たちはああいう管理職にはなりたくない」と思うようになるという。

従来から管理職がもつ正の側面だけでなく、負の側面も合わせて捉えた上で、両面性を有する管理職になろう（あるいは、ならないでおこう）という意欲をいかに説明できるか考える必要がある。また、管理職になろうとする際に、プラスの面とマイナスの面が重なり合い、さらにはそれぞれが時間によって大きくなったり小さくなったりすることで、管理職へのベクトルが働くか（あるいは、働かないか）が決まってくるというところがある。管理職への意欲を引き出すには、いかにしてマイナスの面を抑制し、いかにしてプラスの面を促進させるかが鍵になる。

管理職への意欲を引き出すか否かという要素は、学校社会における「隠れたカリキュラム (Hidden Curriculum)」に通ずるものがある。「隠れたカリキュラムという用語」は、1960年代後半に Jackson (1968) が最初に用いた<sup>77</sup>。その後、Snyder (1971) が用語自体を冠した著書を発表したことを通して、その用語が社会に広がり<sup>78</sup>、現在に至っている。複雑化する近年の学校問題を解決するキーワードとして、学校社会に取り上げられるようになった言葉の1つである<sup>79</sup>。ことわざで「子どもは親の背中を見て育つ」というように、「子どもは大人（先生）の背中を見て育つ」のが、学校社会である。それと同じように、組織も「職員は上司（管理職）の背中を見て育つ」のかもしれない。

また、Jackall (1988) は管理職として日常的に直面する意思決定や行動のなかに、不安のもとが偏在していることを指摘している<sup>80</sup>。Jackall が調査対象とした管理職の間には、管理の仕事に付随して不安が蔓延していたという。

---

<sup>77</sup> Jackson, P. W. (1968) *Life in classrooms*, Holt, Rinehart and Winston.

<sup>78</sup> Snyder, B. R. (1971) *Hidden Curriculum*, Alfred A. Knopf.

<sup>79</sup> 多賀一郎 (2014) 『ヒドゥンカリキュラム入門—学級崩壊を防ぐ見えない教育力—』明治図書出版。

<sup>80</sup> Jackall, R. (2010) *Moral Mazes: The World of Corporate Managers*, Oxford University Press.



## 2.5.2 キャリア・プラトー、キャリア・ドリフト

キャリア・プラトーとは、「今後の職階上の昇進可能性が非常に低いキャリア上の地位」と定義される (Ference, Stoner and Warren 1977) <sup>81</sup>。組織の人的資源管理において個人の組織内キャリアの発達に非常に関係が深い。キャリア発達のスピードは個人によって大きく差異があるが、早かれ遅かれ組織内の大半の者はキャリアの発達が横ばいとなり停滞状態に至る。これをキャリア・プラトー (高原現象) の状態にあると呼ぶ。キャリア・プラトーには、2つの側面があると指摘されている。それは、客観的な側面で捉えるキャリア・プラトーと、主観的な側面で捉えるキャリア・プラトーの2つである。

客観的なキャリア・プラトーは、主に現職位在任期間、現職務担当期間の長さなどがキャリア・プラトーの基準として利用されている<sup>82</sup>。一定期間同じ職種のままに就いている人は、キャリア・プラトーの状態であると認定される。Rosenbaum (1984) の昇進トーナメント移動仮説の研究では、年齢という客観的なキャリア・プラトーにかかわる指標を基準として研究を行った。あるレベルの昇進競争において、一定の年齢を超えると昇進確率が低下するという<sup>83</sup>。

対して、主観的なキャリア・プラトーは、職務満足やモチベーションなどの職務態度や職務パフォーマンスなどが影響しているとされる<sup>84</sup>。Chao (1990) の研究では、「現在の組織において自分の昇進機会が限界であると思うか」という主観的なキャリア・プラトーにかかわる質問項目を用いて、職務満足を従属変数に設定して回帰分析を行った<sup>85</sup>。その結果、職務満足は年齢・職位という客観的な変数よりも、主観的なキャリア・プラトーを含めた方が説明力が高いという結果になった。

金井 (1999) は、自分のキャリアに対する意識が低い状態のことを「キャリア・ドリフト」と定義した<sup>86</sup>。長期的に自らの職業生活を自らの手で主体的に描くことを意味するキャ

---

<sup>81</sup> Ference, T. P., Stoner, J. A. F. and Warren, K. E. (1977) Managing the Career Plateau, *Academy of Management Review* October 1, 2 (4) , 602.

<sup>82</sup> 山本寛 (2006) 『昇進の研究—キャリア・プラトー現象の観点から』創成社、49-51。

<sup>83</sup> Rosenbaum, J. E., op. cit., 95-107。

<sup>84</sup> 山本寛、前掲書、32-4。

<sup>85</sup> Chao, G. T. (1990) Exploration of the conceptualization and measurement of career plateau: A comparative analysis, *Journal of Management*, 16 (1) , 181-93.

<sup>86</sup> 金井壽宏 (1999) 『中年力マネジメント』創元社。

リア・デザインの反対語としてつくられた言葉である。金井はキャリアの過程でキャリア・デザインとキャリア・ドリフトを相互に繰り返していくと指摘している。

鈴木 (2002) は、キャリア・ドリフトのことを「自分のキャリアが定まっていないのに、自分のキャリアに関する意識や関心が低い状態」と定義している<sup>87</sup>。また、キャリア・ドリフトには「漂い」型と「流され」型の2つのキャリア・ドリフトが存在するという。

「漂い」型のキャリア・ドリフトは、キャリアに関して何も進まないまま、キャリアの関心が低くなっている状態のことである。自分自身が将来についてどのようなキャリアを進んでいくかイメージできないのにも加えて、自分自身のキャリアについての関心が低い。キャリアに関するモチベーションが下がっている状態であり、現在を惰性状態のままで過ごしている状況といえる。

対して「流され」型のキャリア・ドリフトは、自分自身のキャリアについての関心は低い状態であるが、自分の将来のキャリアについてはある程度予測できている状態の事である。ただし、その予測できているキャリアは決して自分自身が望んでいるものではない。この状態で仕方がないと考えているような状態で、「もういいや」「まあいいか」という言葉で自分に言い聞かせているような状況といえる。

両者に共通するのは、現状のキャリアが停滞している状況である。その停滞状況が「目の前に立ちほだかる、大きな壁にぶつかった」ために陥ったのであればキャリア・プラトリーである。一方で、その停滞状況が「出口の見えない迷路に、自ら迷い込んでしまった」ために陥ったのであれば、キャリア・ドリフトである。

### 2.5.3 ダウンシフト、ワークライフバランス

Schor (1999) は、1990年代後半の米国で、以下に挙げる人々を「減速生活者 (Downsifters)」と呼んだ。「過度な消費主義から抜け出し、もっと余暇を持ち、スケジュールのバランスをとり、もっとゆっくりとしたペースで生活し、子どもともっと多くの時間を過ごし、もっと意義のある仕事をし、彼らのもっとも深い価値観にまさに合った日々を過ごすことを選んでいる人々」<sup>88</sup>と Schor は述べている。

<sup>87</sup> 鈴木竜太 (2002) 「キャリア・ドリフト論序説—キャリア・プラトリーではない停滞の存在—」『経営と情報』14 (1)、7-18。

<sup>88</sup> Schor, J. B. (1999) *The Overspent American: Why We Want What We Don't Need*, Harper Perennial.

家庭の考え方にもよるが、子育て世代の職員（夫婦共働きの職員は特に）は、仕事に追われれば子どもと向き合う時間が極端に減ってしまう。そのため、いかに仕事を効率的にこなしていくかが鍵である。この事実を示唆する記事がいくつかあったので、以下に紹介することにする。

東京・江戸川区の古田土（こだと）会計事務所。終業の午後5時が近づくと、コンサルタントの土田大輝さん（31）は仕事の追い込みにかかる。昨年12月、自ら係長職を返上して「ヒラ社員」となり、極力残業しない働き方を始めた。役職手当分などで手取りは8万円減ったが、毎晩のように長男（2）と一緒に風呂に入れる生活に満足している。「今しか味わえない幸せです」サブリーダー（係長）として部下を指導しながら実績を積んできた。終電で帰る日も多かったが、妻（31）から「給料が減ってもいい。早く帰って」と催促されるようになった。育児休業取得後に小学校の教諭として復職した妻と口論が増え、長男は保育園でかみつき行為が増えるなど、情緒不安定気味になった。転機となったのは妻が第2子を妊娠したことだった。同時期に会社の人事制度が変わり、残業時間に一定の制限を設けられる「特定正社員」ができた。同僚に迷惑をかけないか、昇進が遅れるのでは――。1か月以上悩んだ末に土田さんは特定正社員の男性第1号となった。残業する同僚に後ろめたさを感じることもあるが、「後につながる人のためにも成果は出したい」と営業目標は前年と同じ水準に定めた。同社専務取締役の吉田由美子さんは「社員が幸せでないといい仕事はできない」と理解を示し、「就業中は目いっぱい働いてもらう。その分はきちんと評価する。人生、思うように働けない時期は誰でもある」と話す。土田さんのような生き方を選ぶ人を「ダウンシフター」と呼ぶ。車のギアを低速に切り替えるように、減速して働く人を指す。

（読売新聞、2011：17）

係長として部下を指導していた立場であった子育て世代の職員が、家庭での時間を優先するために、係員への希望後任を申し出たという記事である。「ダウンシフト」は、日本語に訳すと「減速生活」で役職や収入などといったステータスを犠牲にしてしまうという意味で「減速」ではあるが、家庭や仕事外での時間を過ごすためのギアチェンジである意味では「加速」である。

家庭やプライベートの時間を大切にすることは、業務を遂行していく上でも非常に重要である。自分の時間を犠牲にして仕事にかけ時間が長くなれば、ストレスにつながるし、子育て世代の職員は家庭がおろそかになりかねない。また、何よりも生きる喜びを感じられなくなる。ある程度の息抜きをして、仕事とプライベートとのメリハリをつけることにより、人生を満喫することは、今後何十年ものキャリアステージを形成していく上で必要不可欠なことである。

その点において、「ワークライフバランス」は勤勉すぎる日本人にとって非常にいい言葉である。「ワークライフバランス」とは、仕事（ワーク）と仕事以外の私生活（ライフ）との調和が取れている状態（バランス）であることである。仕事と仕事以外の私生活のどちらも充実していなければ、満喫した人生を送ることができない。「ワークライフバランス」は、人生に好循環をもたらすものである。

なお、内閣府の『平成 19 年度男女共同参画白書』では「ワークライフバランス」のことを「男女が共に、人生の各段階において、仕事・生活、地域生活、個人の自己啓発など様々な活動について、自らの希望に沿った形で、バランスを取りながら展開できる状態のこと」と定義されている<sup>89</sup>。人によってバランスの形は多様であるが、それぞれの形にあったバランスを保っていくことが、豊かな人生をもたらす条件である。

日本では、昨今の経済不況に加えて、中国の台頭を受け、GDP が 43 年ぶりに世界第 2 位から世界第 3 位に転落した。多くのビジネスパーソンが収入減を余儀なくされ、従来の「豊かさ」の基準が大きく揺らいでいる。その一方で、マスコミ等で「GDP 世界第 3 位転落」の事実だけが中心的に報道され、「日本は中国に追い抜かれた。」、「この先の日本はどうなるのか？」などという言葉で指摘されている。そのような状況下で、自分なりの新たな価値基準を見つけ、それに見合ったライフスタイルを「加速」させることは、非常に意義のあることである。

## 2.6 外国の国家公務員の昇任

外国の公務員任用・昇進制度は、クローズド・キャリア・システム（閉鎖型任用制）とオープン・キャリア・システム（開放型任用制）に大別される。アメリカは職階制を前提

---

<sup>89</sup> 丸尾直美・川野辺裕幸・的場康子（2007）『出生率の回復とワークライフバランス』中央法規出版。

とする開放型任用制（スポイルズ・システム）をとっているため、スペシャリスト傾向が高い。欠員が生じた職位・職務に対して、相応の資格と能力を持つ者が新規・中途関係なく採用される（西尾 2001）<sup>90</sup>。これは、日本の行政組織が資格・成績に基づき職員が選抜される閉鎖型任用制（メリット・システム）をとり、職員が新卒採用・終身雇用制を中心としたゼネラリスト傾向で主に任用される方式とは相反する。各国の国家公務員の昇任についてまとめることにする。外国の地方行政組織は各国の事情によって大きく規模や機能が異なる。各国の地方行政組織の特徴について、アメリカ・イギリス・ドイツ・フランス・韓国・中国の順に国別に紹介していくことにする。

#### アメリカの国家公務員

アメリカの国家公務員の昇任にはメリット（成績）昇任と経歴昇任がある<sup>91</sup>。メリット昇任は人事管理庁の成績昇任計画によって適格者を募集し、経歴や勤務評定によって該当者を選抜する。経歴昇任は競争試験などで採用された職員が対象で、一定段階までは競争なしに昇任する。全職員の半数を占める一般職（GS）は 15 等級に分かれ、官職ごとに資格基準書に基準が明確に示されている。部長以上のポストに任命されるためには上級管理職（SES）の採用試験を受験し、合格しなければならない。SES は人事管理庁が空席公告を作成し、各省庁に配布される。志願者は連邦公務員に限られないが、SES の 70% は任命直前に 5 年間の政府勤務経験が必要である。採用されれば内部で試験は行われることなく職員間の相互評価で昇任するが、それでも局長級に昇任できる SES 職員はわずかである。高級管理職（ES）を含めた局長以上の上級幹部は政治任命職員が大半を占め、大統領選挙のたびに交代することが多い。稲継はアメリカ公務員の昇任システムについて、開放型昇任システムであると述べている。これは、職階制が徹底されており、ポストの空きがあれば内部・外部問わず競争試験により採用されるシステムに由来する。採用試験の際の募集広告には潜在的昇任可能性（ターゲット・グレード）としてどのレベルまで昇任できるかはっきりと明示されている。もしターゲット・グレードまで昇任した者がさらに昇任を望む場合は、上位のポストに空席ができた際の募集に応募し、競争試験で選ばればよいのである。閉鎖的システムである日本やイギリス・フランスの昇任制度とはこの点が大きく異

<sup>90</sup> 西尾勝、前掲書、136-9。

<sup>91</sup> 原田三朗（2003）「アメリカ連邦公務員制度の概要—連邦公務員制度の現状と課題—」財団法人日本 ILO 協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度—公務労働の現状と未来—』財団法人日本 ILO 協会、38-52。

なる。その一方で、政治的任命者が増えれば増えるほど生え抜きの公務員の昇任可能性が狭まるという性格をもつ。

稲継（1996）はアメリカ連邦政府公務員の政治的任命者の存在によって優秀な学生の採用に影響が出ていると述べている<sup>92</sup>。アメリカ連邦政府職員採用に関して、全国 101 の大学（いずれも高い評価を受けている大学）の学部長または就職部長に対してアメリカ能力主義任用制度保護委員会（MSPB）が行ったアンケート調査で「最高位に就く機会がほとんどなく、出世する見込みが少ない」という回答が多く寄せられたという。政治的任命の存在に伴う昇進見込みの乏しさにより、アメリカ連邦政府公務員として勤務を希望しようとする者のモチベーションを下げる要因となっている。その一方で、アメリカ軍やアメリカ連邦捜査局（FBI）、外交官は組織の特殊性から内部で部内育成し管理職を登用させるクロウズド・システムを採用している（稲継 2008a）。

#### イギリスの国家公務員

日本のキャリアに該当するファーストストリーム試験採用者（ファースト・ストリーマー）と呼ばれる幹部候補（ほとんどがオックスフォード大学かケンブリッジ大学の卒業生）とそれ以外の職員（通常の採用者）という区別、ゼネラリストとスペシャリストと区分、終身職の公務員と外部から幹部登用された民間人という区別に分かれる<sup>93</sup>。ファーストストリーマーは課長補佐段階までは比較的速いスピードで昇任していく。これは日本のキャリアの昇任と類似している。伝統的特徴を保持しながらも脱特権化・専門化・開放化の方向に向かっている。昇任は成績主義に基づき任命権者が職員の適性ら勤務成績などを考慮して行う。選考は組織の下層段階では各省内で行われるが、主査以上になると昇任は人事委員会の承認が必要で、最上層の職級になると首相が人事権を有する。

稲継（1996）はイギリスの昇任について、日本の国家公務員のように二重の昇任体系になっていると述べている<sup>94</sup>。幹部要員採用としての性格をもつ行政官研修生（AT）採用試験の合格者は、割合はわずかなものの昇任速度が速く 40 歳前後には課長まで昇任する。その一方で、大部分の公務員は一定の割合でほとんどが課長補佐まで到達しているという。前者は日本のキャリア、後者は日本のノンキャリアに類似している。

---

<sup>92</sup> 稲継裕昭、前掲書、77-91。

<sup>93</sup> 西尾隆（2003）「イギリス公務員制度の概要－伝統と革新の調和－」日本 ILO 協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度－公務労働の現状と未来－』日本 ILO 協会、20-9。

<sup>94</sup> 稲継裕昭、前掲書、72-75。

## ドイツの国家公務員

ドイツは学歴に応じて分類される任用グループごとに採用されており、メリット・システムによる公務員制度が重要視されている。高級職、上級職、中級職、初級職と分かれ、職種間の区分は厳格である。連邦政府全体としての職員の割合は上級職が最も多く、高級職は最も少ないが、連邦各省における課長級以上の幹部は高級職に分類されている。

原則的に職種を超える昇任は難しい（縣 1997）<sup>95</sup>。上位の職種に昇任するためには、一定の経験を積んだ後に上位職種の資格試験に合格することが必要である。その理由は、高級職には法曹資格レベルの専門能力が必要であると認識されていることと、高級職にはすでに十分な法曹資格者がいるために需要が必然的に少なくなっていることなどの背景があげられる。なお、高級職においては伝統的に法律専門家が多く、連邦内務省では高級職全体の9割以上が法曹資格を持つ行政官である（原田 2008）。連邦内務省全体で上級職から高級職に昇任した職員は過去10年間でわずか6人しかいない。連邦政府在職者全体を通してみても、全職員約1,500人（そのうち高級職は約500人）のうち、わずか15人程度しか上級職出身の高級職がいない。また、狭き門を突破し高級職に昇任できたとしても、準課長級までしか昇任できていないのが実態であり、上級職からの昇任者が課長以上のポストまで昇任することは極めて稀である。

高級職は人事評価の成績によって昇任機関に多少の職員差はあるものの、採用後約10年で準課長級まで同期横並びに昇任する。しかし、その後の昇任は保証されておらず、事務次官まで昇任する職員がいる一方で、準課長級より上に昇任することなく65歳の定年を迎える職員もいる。高級職でさえ課長級以上の可能性が狭まっている状況である。組織としてはモチベーションの確保に気を遣うことになるが、行政の専門家として特定分野で活躍するなどして定年まで職務を全うすることになる。

## フランスの国家公務員

大学卒または高等教育機関修了程度のカテゴリーA、バカロレア（大学入学資格）取得程度のカテゴリーB、義務教育修了後特殊技術修得者のカテゴリーC、義務教育修了のみで用

---

<sup>95</sup> 縣公一郎（2003）「ドイツ公務員制度の概要－2002年の制度改革を概観して－」日本ILO協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度－公務労働の現状と未来－』日本ILO協会、6-19。

役員守衛など特殊技能を必要としないカテゴリーDの4つのカテゴリーに分類される<sup>96</sup>。カテゴリーAはENA(国立行政学院)、理工科大学校及びIRAの卒業生の中から採用される。同一職員群においてより高いグレードに昇任する場合は、勤務評定結果に基づいて作成された年度別昇任候補者名簿からの選考になる。1つの職員群内で公務員生活を終えるのが通常であるが、上位のカテゴリーの職員群に昇任する場合は、原則として内部の競争試験が行われる。

ENA出身者のうち、グランゼコールと呼ばれる特に威信の高い職員群に属する者は幹部候補である。昇進が早く、最上層の政治任用ポスト(局長、事務総長、知事、大使等)をはじめとし、公務内の有力ポストの多数を占めるだけでなく、政界や民間でも様々な戦略的重要ポストについている。大臣官房での勤務も多いが、その中でも官房長などの中枢を占める場合が多い(野中 2008)。

稲継(1996)はフランス公務員の昇任について、職員群間の壁が厚く、職位間の部内格差も相当なものであるという<sup>97</sup>。上位の職員群に昇任するためには、与えられた職務に精励して勤務評定をよくすることよりも、内部試験の勉強に精を出した方が報われるシステムであると述べている。

野中(2008)は省庁間で職員の昇任スピードに差があり、強大な省庁ほど遅い昇進であるとしている。教育省や社会問題省ではENA卒業後ほとんどが初任のポストで課長まで昇任する場合がある。平均でも入省後3年で課長まで昇任するという。その後6~7年で次長に昇任することもあり、極めて早い昇進である。その一方で、財務省では採用後かなりの期間で年功昇進が行われており、1973年のENA卒業生の例においては8年間ほぼ同じようなキャリアを積んだ後、ほとんどが1981年に課長へ昇任している。18名中15名がこのパターンの昇進で、残りの3名は1981年の社会党政権の発足に伴い大臣官房に異動している。その後課長職を2~4年ほど勤めた後、約半数の8名が次長に昇任し、3~4年程度とどまる。15年程度のかんりの長い期間にわたって年功序列の仕組みが機能している。財務省の他に外務省や内務省も同じ昇進パターンがみられる。外務省は在外公館をもち、内務省は知事ポストをもつため、財務省と同様に国内で強大な影響力をもつ省庁とされる。早い昇進は個人の能力に対する評価の結果である。その一方で、財務省・外務省・内務省

---

<sup>96</sup> 下井康史(2003)「フランス公務員法制の概要—任用・昇進システムを中心に—連邦公務員制度の現状と課題—」日本ILO協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度—公務労働の現状と未来—』日本ILO協会、30-7。

<sup>97</sup> 稲継裕昭、前掲書、67-71。



と比べて相対的に影響力が弱いとされる教育省や社会問題省においては、省内でのキャリアシステムがほとんど体系化されていないことが背景にある。つまり、長い期間にわたって順番に提供するほどの多くのポストを持っていないということである。そこで教育省や社会問題省では極めて早い昇進を約束することで、優秀な職員を誘引する現状がある。しかしながら、最初の10年の極めて早い昇進後のキャリア設計は極めて不安定で個々のインシニアタイプが大きな比重を占めることになることも否定できない（野中 2005）<sup>98</sup>。

### 韓国の国家公務員

韓国の公務員制度は、ドイツ・フランス・日本型の公務員制度のもとで形式的にはアメリカの公務員制度を導入して出発したと思われるが、1995年の公務員制度改革によりイギリスの公務員制度に似た仕組みを導入した。2006年より高位公務員団制度が導入され、政治任用ポストである事務次官を除く中央省の室局長級以上の幹部公務員になるためには、高位公務員団に属することが必要とされるようになった（URL 24）。日本のキャリアのように幹部候補集団として採用していたファーストストリーマーを、本人の志望に基づきもう一度選抜し、高位公務員集団として位置づけることで幹部公務員を登用している。

高位公務員団に入るためには、高位公務員団候補者研修を受けた上で、力量テストに合格していることが必要である。各省庁の対象ポストのうち、半分は内部からの登用であるが、残り3割は他省庁、2割は民間企業からも応募できる。民間人が高位公務員団に登用されるためには、面接・プレゼンテーション・書類間問題（箱内に問題を入れて答えていく過程を見るテスト）を課す力量テストに合格していることが求められる。高位公務員団制度は、各省庁の幹部として位置づけられる局長級以上のポストの数倍の人数を高位公務員団としてプールすることを目標としており、省庁横断的に人材を登用できるようにもした。また幹部公務員のポストを外部にも開放することにより、省庁のセクショナリズムを廃した上で、内外の競争を煽り組織の質的向上を図るのが狙いである。この集団は職員間では出世への1つのステータスとなっており、このグループに所属している職員がレベルの高い役職に応募することになっている。この高位公務員集団登用制度はフランスのグランゼコールと類似していると村松（1997）は述べている。

---

<sup>98</sup> 野中尚人（2005）「高級行政官僚の人事システムについての日仏比較と執政中枢論への展望」日本比較政治学会編『日本政治を比較する』早稲田大学出版部。

## 中国の国家公務員

中国の公務員は、原則的に勤務評定に基づく能力の実証により昇任を行う。下級職位での職務経歴を求めるとともに、競争試験の原理を採択し、優秀な場合はそのレベルに応じて2級以上の職位に飛び級で昇任させることもできる。その一方で、勤務成績不良者に対しては、降任や退職も制度上可能となっている。昇任の具体的方法は、①内部昇進、②競争任職、③社会公開選抜、及び④調任（限定された組織・団体からの外部任用）の4種の昇任制度がある（申 2013b）<sup>99</sup>。また、上級職への昇任にあたっては1年の試用制度及び公示制度が適用される。

まず①の内部昇進は、通常の内部昇進であり在職年数や民主推薦、組織考察などの手続きを踏まえて昇進される。早くても内部昇進によって39歳で管理職にあたる副調研員に昇進できる（熊 2013）<sup>100</sup>。次に②の競争任職は、日本の昇任試験と同様に組織内部の公開競争形式で選抜する方法である。③の社会公開選抜は、アメリカの幹部登用試験と同様に管理職相当のポストに空きがある場合、社会に広く人材を求める選抜方法である。④の調任は、管理職相当のポストに空きがある場合に幹部となる公務員を登用するにあたって社会公開選抜と同様に外部から募る制度であるが、限定された組織や団体から人材を選抜する方法である。主に国有企業、事業単位、人民団体及び群衆団体の中から人事異動に類似した形態で公共管理事務に登用している。

中国の行政組織における昇任は、中国共産党委員会あるいは党グループ指導のもとで組織・人事担当部門が実施している制度ではあるが、内部による昇任があると同時に、外部から選抜された者を任命する制度もある。クローズド・キャリア・システム（閉鎖型任用制）とオープン・キャリア・システム（開放型任用制）を兼用した昇任制度であるといえる。

## 2.7 外国の地方公務員の昇任

外国の地方公務員の昇任については国家公務員に準じていることが多いが、各地方組織の特性に応じて様々な昇任制度が適用されている。労働市場の流動性も相互に差異がある

---

<sup>99</sup> 申龍徹（2013b）「4カ国の公務員制度比較」武藤博己・申龍徹（編）『東アジアの公務員制度』第6章、法政大学現代法研究所叢書。

<sup>100</sup> 熊達雲（2013）「中国の公務員制度」武藤博己・申龍徹（編）『東アジアの公務員制度』第2章、法政大学現代法研究所叢書。

ため、各国で昇任管理の運用方法や管理職の登用方法に違いがある。アメリカ・イギリス・ドイツ・フランス・韓国の順に、国別に紹介していくことにする。

#### アメリカの地方公務員

アメリカ連邦政府と同様に、州政府や地方自治体でも政治的任命者の割合が高い<sup>101</sup>。米国の州及びそれ以下のレベルの地方自治体（カウンティ（郡）、市町村、学区などの特別地方公共団体など）においては、日本の地方自治体における採用活動で散見される新卒の学生のみを中心に募集することは極めて稀である。ポストに空きが生じた場合、または新規のポストが発生した場合に、日本でいう中途採用のようにその都度募集が実施されるのが通例である。アメリカの地方公務員は、自治体間の転職を繰り返しながら次第に高位のポストを得ることで、事実上の昇進をしていくのが一般的となっている。

稲継（1996）はアメリカ地方公務員の昇任について、一般公務員のほとんどが課長補佐クラスまでしか昇任しないと述べている<sup>102</sup>。サクラメント市では職員 4,300 名のうち 350 名が政治的任命職であり、管理職はほとんどが政治的任命職であるという。サンフランシスコ市では職員 26,000 名のうち 100 名、シアトル市では職員 9,700 名のうち 200 名が政治的任命職である<sup>103</sup>。稲継はアメリカ公務員の昇任を日本の公務員に例えると、都道府県や政令指定都市の局長や部長、課長がみんな政治的任命職であるとしている。高位のポストは生え抜きの職員ではなく外部から専門家が招聘されることが多く、出世の可能性は極めて限られているといえる。

#### イギリスの地方公務員

イギリスの地方公務員は、スペシャリストとして専門分野をはっきりと持つことが意識化されており、昇進しない限り昇給は限定的であるため、昇給や昇任を目指す場合は自治体間で転職を繰り返しながら次第にキャリアアップを図っていくのが一般的である<sup>104</sup>。このパターンはアメリカ公務員の昇任と類似している。イギリスには日本の地方公務員法に

---

<sup>101</sup> 自治体国際化協会（2003a）「米国における地方公務員制度」『CLAIR REPORT』246、35-54。

<sup>102</sup> 稲継裕昭、前掲書、77-91。

<sup>103</sup> 広島市市長室（編）（1983）『日米の地方自治と都市問題』ぎょうせい。

<sup>104</sup> 田村秀（2000）「英国の地方自治体におけるチーフエグゼクティブの役割」『公務研究』2（2）、129-49。

相当する法律はないため、採用や昇任についても、各地方自治体が独自の基準に基づき実施しているのが現状である<sup>105</sup>。イギリスでは、日本の自治体のように各自治体が横並び状態で同一時期に一斉に新卒学生をまとめて募ることはほとんど行われていない。アメリカ公務員と同様に、ポストに空きが生じたたり、新規のポストが発生したりした場合に、中途採用のようにその都度募集が実施されるのが一般的である。公募で採用されるためには現職務で業績を残し、各自の能力や専門性を高める必要が求められる。そのため、職務への向上意欲が非常に強くなる要因となっている。

近年では、1980年以降からはじまった自治体現場におけるNPM的諸改革の進展による人件費削減の圧力や競争原理の導入などによって、各自治体の雇用形態や給与形態が柔軟になり成績主義を重視した人事制度がとられるようになった（稲継 2008）。市場化テストの導入によって民間と行政との垣根が低くなり、専門性の高い公務員の労働市場での流動性が高まってきており、管理職のみならず一般職員についても終身雇用は崩壊しつつある（西村 2000）<sup>106</sup>。そのため、行政実務の職務遂行にあたる下位職位のポストが外部委託などにより減少しているという傾向が各自治体でみられるようになっている。クローズド・キャリア・システム（閉鎖型任用制）からオープン・キャリア・システム（開放型任用制）への転換が進んでいる状況である。

#### ドイツの地方公務員

ドイツの地方公務員制度は、連邦公務員制度に準拠している<sup>107</sup>。ドイツ各州や市長村でも連邦政府と同様に、高級職、上級職、中級職、初級職と分かれ、職種間の区分は厳格である。原則的に職種を超える昇任は難しい。その一方でアメリカ・イギリスとは異なり終身雇用とされているため、同一職種の中で勤続年数に応じて昇進・昇給することとなる。各職種の最高等級の段階で一定の条件を満たし、内部の試験に合格した場合は、1つ上位の職種の最初の等級に昇任することが可能である。なお、職員の割合は上級職が最も多く、初級職は他の職種と比べて圧倒的に少ない。

<sup>105</sup> 自治体国際化協会（2011）『イギリスの地方自治』自治体国際化協会。

<sup>106</sup> 西村美香（2000）「イギリス地方公務員制度の動向」公務員制度研究会編『諸外国公務員制度の展開』良書普及会、45-59。

<sup>107</sup> 縣浩一郎、前掲書、6-19。

1997年の公務員改革法制定に伴う官吏の実績評価制度導入後、実績に応じて昇進・昇給の速さが変わる仕組みが実施されつつある（縣 1997）<sup>108</sup>。2006年9月に立法手続の迅速化、連邦政府と州の立法権限の見直しを柱とする基本法の改正が行われた。この基本法改正により、州及び市町村職員の給与や職種などについて各州が自ら法令で定めることができるようになった。将来的に州ごとに職種ごとの学歴要件が異なったり、給料表が異なったりする可能性があり、連邦政府及び各州の間に職種格差や給与格差が生じるのではないかと懸念されている（原田 2008）。なお、北ドイツ諸州では州間で相互調整を図るために協力し合っている動きもあり、連邦政府や他州における今後の動向をうかがっている動きもみられている。

#### フランスの地方公務員

フランスの地方公務員は、フランス政府の公務員と同様に4つのカテゴリーに分類されている<sup>109</sup>。大学卒または高等教育機関修了程度のカテゴリーA、バカロレア（大学入学資格）取得程度のカテゴリーB、義務教育修了後特殊技術修得者のカテゴリーC、及び義務教育修了のみで用務員守衛など特殊技能を必要としないカテゴリーD、以上4つのカテゴリーである。成績主義による競争試験により選抜され、終身雇用制を前提とするため、新卒学生採用が多数を占める。フランスの地方公務員は日本の地方公務員と同様に、特定のポストに就職するのではなく、同一自治体内での異動・昇進を繰り返しながら定年退職まで勤め上げるシステムとなっている<sup>110</sup>。昇任についても、国と同様にカテゴリー内の上位の等級への昇進と上位の職員群への昇進という形で行われている（野中 2008）。

フランスには市町村は36,684団体存在し、そのうち約9割が人口2,000人未満の小規模市町村である。その中には人口100人未満の市町村が約4,000あるなど、超小規模といえる自治体が多数存在している。人口10,000人以上の市町村は全体の約2%しか存在しない。そのため、職員の採用や昇任などの管理運営を単独に維持するためには物理的に困難な自治体が多いのが現状である。各自治体で職員の管理運営を容易にするために全国地方公務員センターと運営センターが設置されている。昇任は特定のポストに対する適性ではなく、

<sup>108</sup> 自治体国際化協会（2003b）『ドイツの地方自治』自治体国際化協会、137-51。

<sup>109</sup> 自治体国際化協会（1993a）「フランスの地方公務員制度 第1部」『CLAIR REPORT』66、2-6。

<sup>110</sup> 自治体国際化協会（1993b）「フランスの地方公務員制度 第2部」『CLAIR REPORT』70、27-34。

キャリアの進展に応じて多様な権限を行使するのに適した資質を考慮して選抜されるが、全国地方公務員センターにおいて各自治体のカテゴリ-A 及びカテゴリ-B に属する職員の採用や選考、昇任資格者名簿の広報を行っている。なお、運営センターはフルタイム勤務の職員数が 250 名未満の自治体は加入義務がある、行政的資格を持った公施設法人である。

### 韓国の地方公務員

韓国の公務員は 1 級から 9 級までの 9 階級の階級制度で、数字が小さくなればなるほど階級が上である。この点は、数字が大きくなればなるほど階級が上である日本の職階とは逆になる。採用試験は 9 級採用試験（高卒程度の公務員採用試験）、7 級採用試験（大卒程度の公務員採用試験）がある（URL 25）。その他に、5 級職として採用され日本でいうキャリア登用制度に近い行政高等試験がある。韓国独特の学歴重視社会の影響からか、採用の時点で階級が異なる。韓国の行政組織における学歴重視の傾向は、申（2013a）も指摘している<sup>111</sup>。申によると、3 級以上の上級職公務員を対象として運用されている上級公務員団（SCS）所属の公務員採用分析において、行政高等試験合格者が 70.6%と圧倒的で、7 級採用試験合格者が 8.7%、9 級採用試験合格者は 3.5%とごくわずかにすぎないという。さらに直近 3 年間の行政高等試験の合格者における約 7 割は出身大学がソウル大学・高麗大学・延世大学に集中しているという。韓国の大学入試試験日は人生が決まる 1 日であると日本でも耳にすることがあるが、韓国の行政組織の幹部は特定大学出身者に集中しているという実績が学歴重視社会を物語っているといえる。

通常は勤務成績評定、経歴評定、その他の能力の実証により昇任が行われるが、6 級から 5 級への昇進は、昇進試験を経ることとされている。昇進試験は、一般昇進試験と公開競争昇進試験に区分されている。一般昇進試験は、勤務成績評定・経歴評定・その他の能力の実証により順位がつけられた昇進候補者名簿の高い順位にある者から順に、欠員（あるいは予想される欠員）の 2 倍から 5 倍までの範囲の者を受験対象者として実施される。最終的には試験成績点数と昇進候補者名簿による評定点数を合算した総合成績で合格者が決定される。公開競争昇進試験は、地方自治体間の昇進の機会の均衡を維持し、有能な公

---

<sup>111</sup> 申龍徹（2013a）「韓国における公務員制度の形成と改革」武藤博己・申龍徹（編）『東アジアの公務員制度』第 4 章、法政大学現代法研究所叢書。

務員を抜擢するために必要な場合に総務庁が実施しており、試験成績で合格者が決定される。

各国の地方公務員の昇任についてこれまで述べてきたが、採用時からゼネラリストとして育成することによって組織内部から生え抜き型の管理職を養成するか、外部からも含めていきなりスペシャリストを管理職として呼び寄せるのか、各国とも昇任管理の方法は多様である。大きくクローズド・キャリア・システム（閉鎖型任用制）とオープン・キャリア・システム（開放型任用制）に区別できるものの、中国のように双方の性格をあわせもった昇任管理を行う国もある。その一方で昇進試験などによる能力の実証は各国とも共通しており、一部の国を除いて在職年数が昇進において重要な要素を示している。次項で取り上げるが、これは日本の公務員制度にも共通していることであろう。

## 2.8 日本の公務員の昇任

公務員の昇任は、上級・中級・初級などの採用試験毎の年功序列を基本とし、定年まで身分が保証された年功序列形式が主流である。そのため、減点主義に基づく人事が行われ、人事上決定的な減点があると、今後のキャリアに響く評価を受けるとされる。

公務員の減点主義に基づく人事は、リスクを冒して挑戦し成功しても、結果的には即座に評価されることはほとんどない、ということの意味する。その一方で、リスクを冒して挑戦し失敗するという結果になれば、減点されて昇進競争の篩から落とされることも意味する。失敗すれば昇進競争の篩から落とされるような組織になっているのであれば、前例主義を選択すればリスクを背負うこともなく不安が解消でき、もし前例主義で不都合なことが起きたとしても言い訳で逃げることができる。結果的に、リスクを伴う行政改革などへ果敢に挑戦する職員の意欲が自然に削がれることにつながる。これは、昇任に対する公務員のモチベーション低下要因の1つになっているともいえる。

ここで、公務員の昇任といっても国家公務員と地方公務員で詳細が大きく異なる。国家公務員の昇任は採用段階という入口である程度出世コースが決まるのに対して、地方公務員の昇任は日本組織特有の年功序列の人事制度を踏襲しながら、一部の自治体では昇任試験制度を実施している。それぞれの違いについて、2.8.1（国家公務員の昇任）と2.8.2（地方公務員の昇任）に分けて述べていくことにする。

### 2.8.1 国家公務員の昇任

国家公務員の昇任に関する研究は、村松（1981）の研究<sup>112</sup>や稲継（1996）の研究<sup>113</sup>、大森（2006）の研究<sup>114</sup>などがあげられる。これ以外にもいくつか国家公務員の人事制度に言及している論文がみられる。

国家公務員の採用は、公開競争試験による入口選別方式が基本である。その後は年功序列、終身雇用が基本である<sup>115</sup>。しかしながら以下に指摘するように、採用試験の種類によって、昇任制度が事実上差別されて運用されているのが現状である。

稲継（1996）は国家公務員の昇任制度のことを「二重の駒型モデル（図表 26）」と定義し、キャリア<sup>116</sup>とノンキャリア<sup>117</sup>という 2 つに大きく分けられる職員編成ごとに昇任モデルを分類した。国家公務員はキャリア組とノンキャリア組のカテゴリー別に一定の地位までは同時昇進し、2 つのカテゴリーが重なり合って国家公務員全体の昇進管理が行われていると述べている<sup>118</sup>。

---

<sup>112</sup> 村松岐夫、前掲書。

<sup>113</sup> 稲継裕昭、前掲書。

<sup>114</sup> 大森彌、前掲書。

<sup>115</sup> 南島和久（2013）「日本の公務員制度」武藤博己・申龍徹（編）『東アジアの公務員制度』法政大学現代法研究所叢書、42-4。

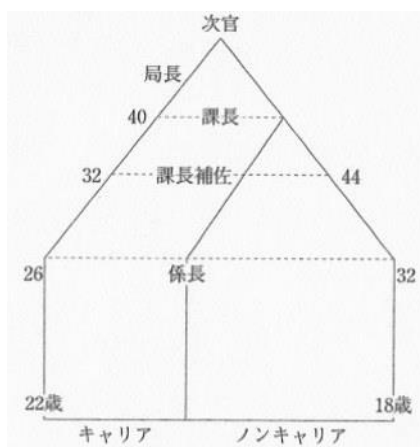
<sup>116</sup> 旧国家公務員Ⅰ種採用試験合格して採用された国家公務員のこと。2008年に成立した国家公務員制度改革基本法に基づき、国家公務員Ⅰ種・Ⅱ種・Ⅲ種試験は2011年度を最後に廃止され、2012年度から「総合職（院卒者試験、大卒程度試験）」「一般職（大卒程度・高卒程度）」「専門職」区分による国家公務員採用試験が導入されている。

<sup>117</sup> 旧国家公務員Ⅱ種・Ⅲ種試験など、旧国家公務員Ⅰ種採用試験以外に合格し、採用された国家公務員のこと。

<sup>118</sup> 稲継裕昭、前掲書、18-20。



図表 26 稲継（1996）が定義する、「二重の駒形モデル」



出典：稲継裕昭、前掲書、19。

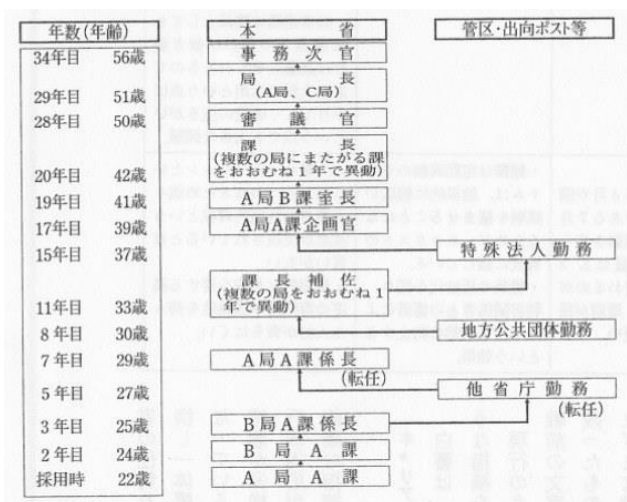
大森（2006）が取り上げた「キャリアの昇任モデル（図表 27）」<sup>119</sup>「ノンキャリアの昇任モデル（図表 28）」<sup>120</sup>を見てみると、両者の昇任スピードや昇任限界ポストの差がはっきりしている。国家公務員法では、成績主義あるいは能力実証主義に基づく昇任システム（メリット・システム）を国家公務員法第 33 条で明記しているのにもかかわらず、「実際は合格した試験の種類によって採用後の経歴の出発点、昇進の範囲がほぼ決まっている」としている<sup>121</sup>。

<sup>119</sup> 大森彌、前掲書、212。

<sup>120</sup> 同書、213。

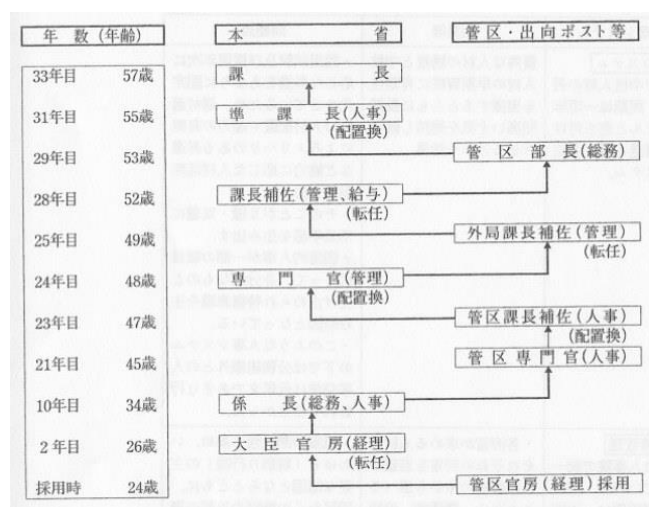
<sup>121</sup> 大森彌、前掲書、212。

図表 27 キャリアの昇任モデル



出典：大森彌、前掲書、212。

図表 28 ノンキャリアの昇任モデル



出典：大森彌、前掲書、213。

大森（2006）はさらに、旧Ⅰ種採用試験合格者は多くが課長あるいは指定職（審議官、局長等）になれるのに対して、旧Ⅱ種・旧Ⅲ種採用試験に合格者はどんなに優秀でも本省課長級が一般的であるとしている。「ノンキャリアの昇任モデル（図表3）」は32年目に本省課長に到達しているが、これはノンキャリアとしては相当高いポストに昇任したユニークな例であると述べている。ノンキャリアは在職中に課長補佐に昇進できるかできない

かが主流派であるなかで、図表 32 のように本省課長まで昇進するノンキャリアのケースは非常に少数である。

時事通信（URL 26）によると、9年目に係長に昇任したが、その後18年間（25年目）に到達しても課長補佐に昇任していない職員が国を相手に訴訟を起こした。その一方で、15～17年目で課長補佐に昇任している職員もいるという。国の人事制度は昇任試験を導入せず、一定の地位までは同時昇進させる人事制度であるが、同期の職員を同時昇進させていることの弊害が、訴訟問題を引き起こしたとみられる。

その一方で、キャリアには「肩たたき」という暗黙の制度が存在する。一定の地位までは同時昇進させても、いつかはポスト不足に陥る。50代のキャリア職員を中心に、早ければ40代のキャリア職員から、同期との昇進競争に事実上敗北した職員に「肩たたき」が行われることによって退職に追い込まれる（URL 27）。平均退職年齢も、各省庁とも55～57歳前後で推移している（URL 28）。採用の時点からキャリア職員が昇任することができるトップの職位である事務次官ポストまでの昇任レースの間に多くのキャリア職員が脱落し、退職となっているのが明らかである。社会をにぎわせていた「天下り」は、「肩たたき」の受け皿になっていた制度である。特殊法人や業界団体、利害関係のある民間企業など、各省庁とも以前は豊富な天下り先を抱えていたが、2007年の国家公務員法改正で幹旋天下りが法的に禁止された。文部科学省では、天下り人事にかかわった多くの職員が懲戒処分される事態となっている（URL 29）。長年の国家行政組織を支えてきたキャリアの昇任システムは国家公務員法改正で大きく変容し、今までの方式が通用しなくなっている。この「肩たたき」「天下り」は、一定の地位までは同時昇進させる国特有の人事制度がもたらした、負の遺産ともいえる。山中（2006）は、国家公務員の人事管理について、次のように述べている<sup>122</sup>。

国家公務員の昇任制度は、大卒時の試験という学力にウェイトがあるものであり、実務上真に必要な能力とは関係がない。学力面を中心とした潜在能力をもとにした試験に合格した者が一生涯にわたって、他の試験合格者よりも優位な地位を占める。（山中、2006：197）

---

<sup>122</sup> 山中俊之（2006）『公務員人事の研究』東洋経済新報社、191-2、197。

年功序列意識が高く、経験者採用はほとんど行われていないため、ほとんどの国家公務員は新卒で採用される。これにより、職員どうしが動機との横並びを意識し、先に入った職員を先輩として必要以上に尊重する。公務員は、どの世界よりも年功的な意識が強い世界である。（山中、2006：191-192）

国家公務員の採用区分における昇進の差については、栗田（1999）も指摘している<sup>123</sup>。国家公務員は合格した採用試験の種類によって、採用後はもちろんのこと、昇任の範囲、昇任のスピードも異なる。採用試験というスタート地点で、国家公務員1人ひとりの生涯進んでいくコースが決められてしまっているかのようである。国家公務員のキャリアパスを組織別に類型化し分析を行った今里（1993）は、一般職員から事務次官を頂点とする幹部職員までのキャリアパスが省庁ごとに定型化されていると指摘する<sup>124</sup>。キャリアとノンキャリアには越えようとしても決して越えられないような人事の壁が、事実上立ちはだかっている。

また、キャリアあるいはノンキャリアそれぞれのカテゴリの中においても、一定の職位までは同時昇任が行われるものの、キャリアでは40歳前後で昇任する課長クラス、ノンキャリアでは30歳代前半で昇任する係長クラスからはピラミッド型の厳しい昇進競争が行われる。ノンキャリアはキャリアがほぼ全員横並びで昇進していく課長補佐あるいは室長、課長クラスには一部の者しか昇進できない。その一方で、昇進競争に敗れたキャリアは組織外部に出ていき、同期の者が職位の違うポストにまたがることのないような昇任システムとなっている。

国家公務員は短くて2～3年、平均的にも3～5年の異動を繰り返す。しかも今までとは全く畑違いの部署に異動となることも日常茶飯事である。異動を繰り返してキャリアアップするといっても過言ではない。特に旧I種採用試験合格者については、1～3年単位という短期のジョブローテーションにより多種多様な職務を経験させる、ゼネラリスト重視型の人事運用が中心になっている（栗田、1999）<sup>125</sup>。

その一方で、場当たりの人事異動と客観的に見えなくもない、広範囲な異動が頻繁にあるのが国家公務員の人事である。そのため、いわゆる何でも屋が年功的に昇任している

---

<sup>123</sup> 栗田久喜（1999）『人事行政』ぎょうせい、58-62。

<sup>124</sup> 今里滋（1993）「公務員のキャリア形成を中心とした人事行政システムの有効性に関する実証的研究」科学研究費補助金（一般研究（B））研究成果報告書。

<sup>125</sup> 栗田久喜、前掲書、58-62。

のが現状である。外国の自治体では、昇任に際して専門知識を問うことが多いようであるが<sup>126</sup>、日本の公務員が昇任で求められるのは、専門知識ではなく、今まで異動を踏んできた場数なのかもしれない。

2012年からは旧Ⅰ種採用試験を廃止して総合職試験とし、旧Ⅱ種・旧Ⅲ種試験を一般職試験と改めて採用を行うようになった(稲継 2011)<sup>127</sup>。総合職試験では現在の採用者数の倍程度(現在の旧Ⅰ種と旧Ⅱ種の一部)を総合職として採用し、彼らの間で採用後の能力・実績により本省課長に昇進できる者とそうでない者が分かれるという昇任制度への変更が検討されている。

## 2.8.2 地方公務員の昇任

地方公務員の昇任についての数少ない研究の1つとして、稲継(2010)の研究<sup>128</sup>や山中(2011)の研究<sup>129</sup>などがあげられる。上記以外に地方公務員の昇任について大きく取り上げている論文は、ほとんどないのが現状である。国家公務員の昇任と同様に、論文の一部分で言及している程度である。

ここで、地方公務員の昇任と、国家公務員の昇任は根本が相違することに注意したい。地方公務員の昇任については、年功序列形式を踏襲する人事制度と、昇任試験を導入している人事制度にさらに細分化される。各この点においては、昇任試験が法律で規定されておらず、入口(採用)の時点で出世のコースがあらかじめ決まっている国家公務員とは異なる。地方公務員の上級採用と初級採用等その他の採用との昇進の差異は、国家公務員の場合と比較にならないほど微小なものである。上級採用であっても、採用時には初級採用等と同じ最下位の職位に格付けし、勤務年数等に応じて徐々に上位の職位へ昇任させている。自治体がどのような人事制度を実施しているのかについては、後の節で述べることにして、今回は地方公務員の昇任についての先行研究をレビューする。

---

<sup>126</sup> 山中俊之、前掲書、204。

<sup>127</sup> 稲継裕昭(2011)『プロ公務員を育てる人事戦略 PART2—昇進制度・OJT・給与・非常勤職員—』ぎょうせい、62-7。

<sup>128</sup> 稲継裕昭(2010)「地方公務員の組織と地方公務員・人事行政」村松岐夫編著『テキストブック 地方自治』第6章、東洋経済新報社、113-36。

<sup>129</sup> 山中俊之(2011)『自治体職員のための人材開発ハンドブック』関西学院大学出版会。

稲継（2010）は、日本型の公務員人事制度について、内部昇進制を大原則としつつ、人事面では「遅い選抜システム」をとり、職員1人ひとりのモチベーションを引き出してきたという。「遅い選抜システム」とは昇進時点を遅くして、その段階まで同期採用者を同じように昇進させていくというシステムのことである。行政組織では、差のつかない一律平等な年功序列制度と認識されてきた。近年、行政組織の成長鈍化あるいは縮小が要因となり、従来の公務員人事制度にゆがみが見られ、高い昇進確率の維持は困難になってきた。さらに地方自治体の昇進試験の受験者が低迷していることからわかるように、若い職員の間で役職昇進志向が弱まっている。管理職を目指すゼネラリストではなく、特定の業務分野に没頭したいというスペシャリスト（あるいはエキスパート）志向の職員が増えるなど、「キャリア志向の分散化」という現象が見られるとしている。

さらに地方の行政組織は、高度成長期からバブル崩壊の時代にかけて国からの機関委任事務が日に日に増大した歴史があり、それにつれて行政組織自体も増大していった。事務事業の増大に伴い、職員数も増大し、新採用職員も毎年のように採用されている。行政による職員の採用は、高度成長期は高卒採用が主流だったが、社会の高学歴化に伴い大卒採用にシフトチェンジし、今ではむしろ大卒採用が主流となっている。その状況下で、バブル経済が崩壊し、長期的不況に陥る。行政組織も抜本的なスリム化や行政改革が課題となり、毎年のように行われた職員の大量採用も歯止めがかかった。

そして、高度成長期及びバブル経済期に各自治体が競うように建設してきた公共施設も老朽化を迎え、かさむ公共施設の維持費用に加えて、行政の財政基盤自体が根底から変わりつつある状況である。事実上行政組織そのものが急激に変容している近年の状況下で、職員自体のキャリアに対する考えも変容してきている状況である。管理職への昇任を望まない職員も多くなってきており、近年の昇任試験受験率低下に影響を及ぼしている。

山中（2011）は、自治体の人事制度について「マネジメントが機能していない事例が散見している。その大きな原因が、マネジメントの適性のない職員を昇格させているからである。適性のある職員に研修等を実施して、昇格させることが望ましい」<sup>130</sup>と述べ、昇任試験の導入について言及している。

---

<sup>130</sup> 山中俊之、前掲書、82。

さらに大森（2006）は、公務員人事について「新たな役割に関する展望を開かなければ、それはやる気の衰減に結びつくだろう。どんな組織であれ、メンバーがやる気を失えば、その組織は内から衰弱していく。そうあってはならないだろう」<sup>131</sup>と述べている。

組織の存続と職員のモチベーションは密接にリンクしている。職員1人ひとりがやる気を示さなければ組織は発展していかない。それ以前に、職員1人ひとりがやる気を表す組織を作り上げなければ、組織は着々と消滅への一途を辿っていく。組織は1人ひとりの職員の力で形成されている。すなわち、引き続き存続し、そしてさらなる発展を遂げていく組織を作るためには、職員1人ひとりのやる気が必要である。職員1人ひとりのやる気を引き出すための要素の大きな部分を示すものが、人事制度である。

仕事には、個人力で突破できるものと、組織全体が一体となって乗り越えなければ解決できないものがある。この傾向は、組織が大きくなればなるほど大きくなるであろう。しかしながら近年、組織が組織として取り組むべき問題を個人に押し付けている感がある。この傾向が、職員自体のキャリアに対する考えの変化となって表れている。組織の1人ひとりのモチベーションが下がるような状況であれば、組織の存続がいつかは危ぶまれる。例え目の前の課題が大きなもので、数々の障害や痛みを伴うものであっても、組織の問題として対処していくことが求められる。

## 2.9 昇任試験

年功序列的要素の比重が強まる傾向を内包した選考昇任制度とは対照的に、チャレンジ性に富んだ若手の登用を是認する試験昇任制度は組織全体の活力を高める人事制度になることが期待される。その一方で、昇任試験の受験対象年齢は結婚や出産、子育てなどといった人生のライフステージの転換点と重複することが多く、昇任試験という管理職昇任へのフィルターをかけることによって受験と私生活の狭間で葛藤となることが大いに予想される。職員を取り巻く家庭・生活等の状況を踏まえ、柔軟な人事制度を模索していくことが望ましいが、昨今の昇任試験の現状と課題について述べていくことにする。

---

<sup>131</sup> 大森彌、前掲書、276。

### 2.9.1 昇任試験制度概要

地方公務員法第 21 条第 2 項に基づき、各地方自治体の昇任について、選考ではなく試験による昇任を認めている。つまり地方公務員においては、職員が出世をする際に、試験を課して公平に出世の選抜を行っているということである。本節においては、昇任試験とは何か論じていく。

地方公務員法では、成績主義の原則を前提とし、職員が職務遂行能力を有するかどうかを正確に判定するために試験を導入することが明記されている。国会公務員法上では昇任試験は想定されておらず、地方公務員法特有の制度である。その具体的な方法については、第 20 条において以下の通り詳細に規定されている。

競争試験は、職務遂行の能力を有するかどうかを正確に判定することをもってその目的とする。競争試験は、筆記試験により、若しくは口頭試問及び身体検査並びに人物性行、教育程度、経歴、適性、知能、技能、一般的知識、専門的知識及び適応性の判定の方法により、又はこれらの方法をあわせ用いることにより行うものとする。（地方公務員法第 20 条）

昇任試験は、組織の中間層に位置する 30 代の職員を対象に、管理職に昇任させる者を選抜するにあたっての客観性に基づく試験として課している。昇任試験の試験内容は自治体によって異なる。多肢選択式試験や記述式試験などといった筆記試験、面接試験、論文試験、実技試験、適性試験などを、勤務評定と組み合わせて実施している。また、1 回の試験で決着させるのではなく、2 次試験までの 2 段階選抜を行っているところが多い。

具体的にどのような試験を課し、どのようなことを評価しているのか述べる。多肢選択式試験や記述式試験などといった筆記試験は、地方行政職員として必要とされる地方自治法や地方公務員法などといった行政知識を問う内容が多い。自治体によっては、上記以外に憲法や行政法、民法などを課すところもある。また、市政知識や行政事例問題、時事問題も問うこともある。

面接試験は、受験者と数十分間話すことで、受験者の人となりを把握し、人物を評価するために実施される。また、行政事例を出して受験者の対応内容を問う形式の質問をする



こともある。個別面接と集団面接の2つの方法が採られているが、個別面接方式を採用している自治体が多い。

論文試験は、行政課題について、制限時間及び制限字数を設けて受験者に論述させ、行政に関する見識の広さや行政課題に対する理解力、文章力などを評価している。同時に、管理職を目指す者としての意識の高さも把握している。

実技試験は、与えられた課題と時間の範囲内でプレゼンテーションを行い、受験者の課題分析力や発表力などを評価するものである。

適性試験は、短い時間の中で多くの問題をこなすなどの形で、受験者の業務処理速度を評価するとともに、受験者の人物特性を把握するためのものである。

昇任試験の選考方式は、受験者に課した試験それぞれを加味して評価する総合評価方式であるが、採用試験と同じように面接試験に比重を置いている。なお、1次試験では筆記試験を課し、2次試験では面接試験を課している自治体が多い。1次試験では、筆記試験を課して、管理職としてあるべき行政知識を問うのと同時に、受験者のフィルタリングをある程度行っている。2次試験では面接試験を課し、管理者としてあるべき人物評価を行っている。

なお、横浜市で導入されている係長昇任試験の試験内容から、横浜市の管理職選考がどのような形式で行われているか論じていく。

横浜市で行われている係長昇任試験は、1次試験及び2次試験の2段階選抜方式である(図表29)。1次試験では、3肢択一式の行政知識を問う問題が50題出題される。出題内容は、地方自治法、地方公務員法、行政法、憲法といった法律知識と、市政を問う問題、実務を問う問題、時事問題が出題される。2次試験では、記述式試験と一般論文が課され、それらと面接評価と勤務実績評価が加味される。記述式試験の出題内容は、地方自治法と地方公務員法といった行政知識が問われる。

図表 29 横浜市係長昇任試験の選考方法

一次試験 (B区分 は免除)	地方自治法	地方公務員法	行政法	憲法	市政 常識	実務 知識	時事 問題	合計
	3肢択一式 50問 600点満点							600点
二次試験 (A区分)	地方自治法 (記述式)	地方公務員法 (記述式)	一般 論文	個別 面接	勤務 実績			合計
	150	150	100	600	600			1,600点
二次試験 (B区分)	個別面接	勤務実績						合計
	600	600						600点

横浜市（2010）「横浜市報」横浜市ホームページ（平成 22 年 5 月 22 日閲覧、<http://www.city.yokohama.lg.jp/somu/org/gyosei/shiho/mokuji.html>）より筆者が作成。

これは横浜市の係長昇任試験で最も受験者の多い、事務職種の A 区分の試験の出題形式である。ベテラン職員対象の B 区分試験では、1 次試験で課される択一式試験が免除になり、2 次試験においても記述式試験が課されることがない。また、社会福祉や土木、建築などといった専門職種の昇任試験においては、上記に加えて職種に係する専門知識を問う問題が出題される。

### 2.9.2 昇任試験実施状況

各自治体によって、どのような昇任制度を行っているかどうか考察する。横浜市や名古屋市、神戸市、北九州市などのように職員の昇任を試験で行っているところや、選考で行っているところ、研修を受講させることによって行うところ、採用の時点である程度の出世の道が決まっているところ、様々な昇任制度がある。

図表 30 各自治体の昇任試験実施状況①（総務省自治大大学校による 2000 年度調査）

（単位：団体数、％）

	都道府県	政令指定都市	合 計	9年度調査
調査対象団体数	47(100.0)	12(100.0)	59(100.0)	59(100.0)
昇任試験を実施	6(12.8)	9(75.0)	15(25.4)	11(18.6)
研修受講を昇任の前提条件にしている	6(12.8)	2(16.7)	8(13.6)	5(8.5)
昇任後に一定の研修を義務づけている	36(76.6)	10(83.3)	46(78.0)	47(79.7)
研修効果測定結果を昇任に反映させている	1(2.1)	－	1(1.7)	2(3.4)
その他の方法により研修と昇任を関連させている	1(2.1)	－	1(1.7)	3(5.1)

「その他」：行政特別研修修了者は、原則、翌年4月以降に係長級に昇任。

出典：総務省自治大大学校（2000）「『地方公務員研修の実態に関する調査』について」総務省ホームページ（2015年11月19日閲覧、<http://www.soumu.go.jp/jitidai/jittai3.htm>）。

図表 30 は、総務省自治大大学校が 2000 年度に調査した各自治体の研修実施状況のなかで公表された、各自治体の昇任試験実施状況である。この調査は都道府県と政令指定都市しか調査対象となっておらず、また政令指定都市については、2000 年度当時はまだ 12 都市しかない。それから 10 年の間に、さいたま市（2003 年）から熊本市（2012 年）まで 8 都市が新たに追加され、現在は 20 都市となっているため、一概に正確性が高い指標とは言い難い。しかしながら、本格的に昇任試験実施状況を調査し、外部に公表されている最新の結果であるため、抜粋した。上記の結果を見ると、都道府県は昇任試験実施率が低く、政令指定都市は昇任試験実施率が高いことがわかる。

なお筆者の調査<sup>132</sup>によると政令指定都市では現在、札幌市、仙台市、さいたま市<sup>133</sup>、川崎市、横浜市、新潟市、静岡市<sup>134</sup>、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、北九州市、熊本市の合計 14 市において昇任試験が実施されている。

各都道府県の実施状況が千葉県総務部総務課によって調査、公表されているので、上記に掲載することにする（図表 31）。この調査結果によると、一度は導入された昇任試験が後に廃止となっている自治体が数多く存在することがわかる。また、北海道、埼玉、東京、福井、大阪、長崎の 6 都道府県でしか昇任試験が行われていなかった。

<sup>132</sup> 調査年月は 2015 年 8 月～11 月にヒアリングの方式で行った。

<sup>133</sup> 2015 年度より新規実施。

<sup>134</sup> 2014 年度より新規実施。

なお、1953年に全国ではじめて昇任試験が導入された富山県の昇任試験制度は、現在では行われていない。富山県の昇任試験導入の経緯について、稲継（1996）は次のように指摘している。「組織の上位者が行う昇任人事は恣意的で偏ったものになるので、いかなるポストにあらうとも真に実力のある者から選ばれるような公平な選抜が必要であると職員団体が主張した。」<sup>135</sup>しかし、富山県の昇任試験は1991年に廃止となった。

また、広島県では、1966年度から昇任試験が導入されたが、1978年度に廃止されている。広島県の昇任試験廃止の経緯について、稲継（1996）は次のように指摘している<sup>136</sup>。

- ①試験制度は仲間同士の競争をあおり、職場の分裂を強め、家庭、人間性を破壊する、
- ②試験勉強にエネルギーを使い、住民サービスが低下する、以上の点から職員組合が昇任試験制度に反対し、受験ボイコット運動やピケッティング<sup>137</sup>、試験会場での現地阻止闘争を起こしていたため。（稲継、1996：140）

導入率が比較的高い政令指定都市では、試験方式を導入する政令指定都市が多くなっている。1955年に横浜市と神戸市に試験制度が導入されたが、1958年に名古屋市、1968年に北九州市、1970年に札幌市、1985年に京都市でも導入されるようになっている。近年では2015年よりさいたま市、2016年より静岡市でも試験制度が導入されるようになった。

最近では、神奈川県で2010年度より昇任試験が開始されたものの、一方で滋賀県が2007年度に昇任試験を廃止している。また、千葉県による2009年度調査時点では昇任試験を実施しているとしていた北海道は、2007年度をもって廃止されていたことが筆者の調査の結果<sup>138</sup>によりわかった。2015年11月現在、都道府県レベルでは埼玉県、東京都、神奈川県、福井県、大阪府、長崎県の6都府県でしか昇任試験が実施されていないことになる。各自治体で導入されてきた昇任試験の継続について、検討されつつある状況にある。

---

<sup>135</sup> 稲継裕昭、前掲書、139。

<sup>136</sup> 同書、140。

<sup>137</sup> ストライキが行なわれている職場に労働者が座り込みをすることで、他の労働者に対する就労阻止やストライキ参加の促進、一般人に対してのストライキのアピール等をする行為のこと。

<sup>138</sup> 2015年8月15日のヒアリング方式の調査による。

図表 31 各自治体の昇任試験実施状況②（千葉県による 2009 年度調査）

	都道府県名	制度の有無	導入時期
1	北海道	○	H 8
2	青 森	×	
3	岩 手	×	
4	宮 城	×	
5	秋 田	×	
6	山 形	×	
7	福 島	×	
8	茨 城	×	
9	栃 木	×	
10	群 馬	×	
11	埼 玉	○	S 4 9
12	千 葉	×	
13	東 京	○	S 3 3
14	神奈川	×	※管理職登用試験の導入検討中
15	新 潟	×	
16	富 山	×	
17	石 川	×	
18	福 井	○	S 4 9
19	山 梨	×	
20	長 野	×	
21	岐 阜	×	
22	静 岡	×	
23	愛 知	×	
24	三 重	×	
25	滋 賀	×	※H 1 9 年度廃止
26	京 都	×	
27	大 阪	○	S 4 3
28	兵 庫	×	
29	奈 良	×	
30	和歌山	×	
31	鳥 取	×	
32	島 根	×	
33	岡 山	×	
34	広 島	×	
35	山 口	×	
36	徳 島	×	
37	香 川	×	
38	愛 媛	×	
39	高 知	×	
40	福 岡	×	
41	佐 賀	×	
42	長 崎	○	H 1 4
43	熊 本	×	
44	大 分	×	
45	宮 崎	×	
46	鹿 児 島	×	
47	沖 縄	×	

出典：千葉県（2009）「昇任試験実施状況」千葉県ホームページ（2011年11月10日閲覧、[http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/a\\_soumu/gyokaku/iinkai/2009-06/siryou7-1-6.pdf](http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/a_soumu/gyokaku/iinkai/2009-06/siryou7-1-6.pdf)）。

図表 32 各自治体の昇任試験実施状況③（日本都市センター2007年度調査）

**図表 8-5 昇任試験実施状況**（単位：％）

		実施しており、有効に機能している	実施しており、必ずしも完全に有効とは言えないが、意義はある	実施しているが、うまく機能しているとは言い難い	実施していないが、導入を検討中である	過去には実施していたが、現在は実施していない	実施しておらず、過去にも実施したことはない	無回答	合計（％）	実数（市区数）
昇任試験（課長級）	1996年	1.4	2.7	0.4	5.5	2.3	86.3	1.4	100.0	488
	2007年	9.9	5.9	0.6	6.2	4.0	72.3	1.1	100.0	657
昇任試験（係長級）	1996年	3.9	4.7	0.8	5.9	6.4	77.0	1.2	100.0	488
	2007年	12.2	7.0	0.6	8.4	3.0	67.9	0.9	100.0	657

**図表 8-6 昇任試験の実施状況（係長級、2007年、市区の規模別）**（単位：％）

	実施しており、有効に機能している	実施しており、必ずしも完全に有効とは言えないが、意義はある	実施しているが、うまく機能しているとは言い難い	実施していないが、導入を検討中である	過去には実施していたが、現在は実施していない	実施しておらず、過去にも実施したことはない	無回答	合計（％）	実数（市区数）
全体	12.2	7.0	0.6	8.4	3.0	67.9	0.9	100.0	657
5万未満の市区	2.2	3.8	0.0	5.4	0.5	88.0	0.0	100.0	184
5万以上10万未満の市区	8.8	9.6	1.3	10.9	2.9	65.7	0.8	100.0	239
10万以上20万未満の市区	16.4	9.0	0.7	9.0	4.5	58.2	2.2	100.0	134
20万以上の市区	33.0	4.0	0.0	7.0	6.0	49.0	1.0	100.0	100

出典：村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター（2009）『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、131。

上記の表は（図表 32）、日本都市センターが 2007 年から 2008 年にかけて実施した、全国の 627 市区長・657 市区役所に対する大規模調査の結果を、10 年前の同調査結果と比較分析した結果の一部となっている。全国の地方自治体の数は 1,750 あるため、その約 4 割が調査に応じた信頼性が高いデータとなっている。

その結果によると、人口の多い地方自治体ほど昇任試験実施率が高くなる傾向があるが、中核市の要件でもある人口 20 万人以上の地方自治体でもその実施率は約 3 分の 1 にとどまり、全体でみても約 1 割強にしか満たない。都道府県と政令市では、昇任を選考ではなく試験によって決めると地方公務員法で定められているが、現状では法令通りに運用されていない現状である。

ただ、昇任試験を実施しているが必ずしも有効に機能していないと回答した自治体が 7.0%あるなど、昇任試験について何らかの課題を抱えた自治体が存在していることがわか

る。その中には、本研究のターゲットとなる昇任試験の受験率が少ないことに悩む自治体も含まれている。昇任試験の導入検討あるいは近年導入した自治体もあれば、試験を中止して推薦による昇任方式へ転換した自治体もある。職員アンケートの結果からも職員の近年の上昇志向低下傾向は否定できない状況にあり、行政組織として職員の昇任忌避が問題化しつつあることがうかがえる。

### 2.9.3 昇任試験のメリット・デメリット

この項では、昇任試験について論じている文献や論文を参考にしながら、昇任試験のメリット及びデメリットについてまとめていく。

まず、1953年に日本ではじめて昇任試験を導入した富山県の導入経緯について、稲継（1996）は次のように指摘している。「組織の上位者が行う昇任人事は恣意的で偏ったものになるので、いかなるポストにあろうとも真に実力のある者から選ばれるような公平な選抜が必要であると職員団体が主張した。」<sup>139</sup>

今までの自治体の人事制度は、年功序列制度が主流であった。目上の者、年上の者を重んじる日本ならではの組織風土には合致していたものの、情実的な人事が行われるリスクとは常に隣り合わせのものであった。なお、地方公務員法では、「勤務成績その他の能力の実証に基づいて職員の任用が行わなければならない」と第15条に規定されており、成績主義が大原則である。

ちなみに、明治時代初期の高等文官の人事は、試験制度が存在しなかったため、事実上情実人事が行われていた。政治家が交代するたびに職員は入れ替わり、行政の継続性や専門性が失われて1894年に高等文官試験が導入された経緯として、坂本（2003）は「情実人事の危惧を解消し、時代の行政需要に対応できる質の高い官吏を確保するため」<sup>140</sup>と述べている。なお、高等文官試験は戦後、国家公務員I種試験に継承されている。日本の公務員人事における成績主義の源流は、高等文官試験にある。

稲継（1996）は、岡山県北東部の山間地域に位置する、人口1万人強の小さな町である勝田郡勝央町においても、かつて情実人事が以下の通り行われていたと述べている。

---

<sup>139</sup> 稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社、139。

<sup>140</sup> 坂本一登（2003）「井上毅と官吏任用制度」『國學院法学』40（4）。

昭和 50 年まで 4 期にわたって町政を指揮していた町長が、職員総数が当時約 200 人弱<sup>141</sup>の町役場において、獵官制を継続的に行っていた。当時の町長は、本人かその親が選挙協力した者を無試験で縁故採用し、対立派を報復降格していた。その結果、町政が停滞に陥り、リコールによって退任に追い込まれた。退任時には町役場職員の約 8 割は前町長派職員になっていた。（稲継、1996：110）

昇任試験による選抜は、試験成績を数値化することで客観的な選考を行い、情実的な人事を排除し、どの職員も「納得できる」人事を行うことにおいて意義があると考えられる。昇任試験のメリット・デメリットについて、稲継（1996）は以下のように指摘し、両面からの意見が錯綜していると述べている。

積極的意見の主なものは、①客観的な能力の実証が行える、②公平性・納得性が確保される、③自己啓発と勉学意欲の向上を通じて能力の向上が期待できる、④年功序列制の弊害を除去し、早期に成績主義に基づいた選抜、育成が行える、といったものである。消極的意見の主なものは、①知識偏重に陥りやすい、②ペーパーテストのみでは、職務遂行能力の判定は困難である、③不合格者のモチベーションの低下、受験勉強が職務遂行に及ぼす影響等が懸念される、④人間性を過小評価しすぎであり、競争意識をあおり、職場の人間関係を悪くする、⑤職員団体が反対する、というものである。（稲継、1996：141）

荒川（2007）は、昇任試験導入の是非について以下のように指摘し、少なくとも 30 歳代で管理職に公平かつ公正で、客観性をもった基準により選抜して登用し、育成、活用していかねばならないと述べている。

昇任試験の「功」としては、①透明性が高まり、合理的で納得がいく、②公平感があり、誰もが挑戦でき、平等の下で競い合える、③年功序列でなく、能力のある者が管理職になれる、④自分の意思での受験と合格であり、管理職としての自覚と責任感が高まる、⑤団塊の世代の一斉退職を前に、少しでも早く組織の長としての経験が積める、⑥女性にも管理職への道が開け、男性と均等となった感じがする、などがある。

---

<sup>141</sup> 現在の職員数は約 110 名である。



昇任試験の「罪」としては、①受験しないとダメ、合格しないとダメという雰囲気になる、②世代により試験への意欲に格段の差が明瞭となり、仕事に影響しそう、③試験に自信のない者のあきらめ感、失望感に追い打ちをかけそう、④責任が重くなる一方で、対価があまりなく、しんどいだけ、⑤筆記試験では能力を十分に図れない職種もある、学力偏重になる、などがある。（荒川、2007：128）

また、浅野（2001）は、「自治体職員にとって、自己の意思と努力で挑戦できる昇任試験制度があることは、職場の中に活気とやる気を醸成することになる。学閥情実や人脈による不明朗な昇任人事を認めるよりも、納得のいく公平な選抜を行う試験制度の方がより好ましい。」<sup>142</sup>と述べている。

図表 33 横浜市（2013）が考える、昇任試験のメリット・デメリット

メリット	デメリット
①能力実証による公平な昇任の実現	①組織が管理職に望む人材を必ずしも登用できるとは限らない
②キャリア形成について目標設定が可能	
③昇任に対する納得性	②筆記試験の成績と管理職としての資質は必ずしも相関関係はない
④自学による研修効果	
⑤職員採用時の人材確保策として有効	

横浜市（2013）「平成 25 年度横浜市人事給与制度に関する報告 別紙第 2」横浜市ホームページ（2015 年 8 月 20 日閲覧、<http://www.city.yokohama.lg.jp/jinji/kankoku/h25bessi2.pdf>）より筆者が作成。

以上の図表 33 は、横浜市（2013）が考える昇任試験のメリット・デメリットである。受験資格があれば学歴や実績に関係なく誰でもチャレンジでき、試験で問われる法的知識や行政知識、専門知識などの学習により自己研修の一環となる。年功序列という公務員独自のイメージを覆し、チャレンジ性に富む人材の確保や採用に導く可能性がある一方で、能力や実績を積んだ管理職として相応しい人材を登用できるとは言えない可能性を内包している。面接試験によって管理職としての適性を見極める機会はあるものの、筆記試験上手

<sup>142</sup> 浅野俊博（2001）『管理職の原点・基礎編—明日を拓くプロ職員のために』公職研、12。

あるいは面接上手と言われる職員が昇任試験のフィルターをすり抜けてしまう可能性は決して否定できない。

行政の中核を担う管理職の選抜に当たり、筆記試験や面接試験などという競争試験独自の要素を加えることによって、総合的な観点から適任者を発掘する要素が昇任試験にあるといえる。しかしながら、筆記試験の成績が良いからといって管理職としての素質があるかといえば、必ずしもそうとはいえないのが現状である。組織が望む管理職を、いかに透明性と公平性を確保しながら選抜していくかが求められている。

## 2.10 小括

本研究の研究対象は行政分野における人事行政の部分であるが、経営学分野における人事管理論、昇進管理論などの学問分野の知見にも依拠しながら先行研究を踏まえた考察を行った。自治体というカテゴリーにとらわれることなく、民間や外国の組織・昇任制度にも目を向けることによって、日本の地方自治体の組織・昇任制度を多面的かつ多角的に検証した。それにより、体系的かつ包括的に昇任試験における制度と実態との乖離を把握・分析し、現状の問題点や課題点について論じた。

日本の自治体組織は地方自治法の規定に沿った編成がなされているが、東京都や政令指定都市は「局一部一課（室）一係」、道府県では「部一課（室）一係」、市町村では「部一課（室）一係」、小規模な市町村になると「課一係」とある程度定型化されている。一部の部門が社会背景の変化に伴い統合あるいは再編されるなど、時代の変遷とともに自治体組織も変遷を繰り返している。日本の行政組織の昇進管理は、国家公務員と地方公務員で大きく異なる。国家公務員は採用の時点で退職までの昇進管理がある程度固定化されているのに対して、地方公務員は同期採用の職員とある程度の年数まではほぼ横並びに昇進していく。「遅い昇進」と呼ばれる日本企業の昇進管理と同様に、自治体の昇進管理も一定の職位まで同期の職員が横並びで昇任していく遅い昇進方式で、年功序列を踏襲する人事制度となっている。地方公務員法では、成績主義の原則を前提とし、職員が職務遂行能力を有するかどうかを正確に判定するために試験を導入することが明記されており、一部の自治体では昇任試験を導入している。

各自治体の昇任試験実施状況については、政令指定都市で実施率が高い傾向にあり、横浜市や名古屋市、大阪市などを中心とした大都市ではほとんど行われている。その他の自

自治体においても人口の多い地方自治体ほど昇任試験実施率が高くなる傾向がある。その一方で、昇任試験の受験率が少ないことなど昇任試験について何らかの課題を抱えた自治体が存在していることがわかった。職員アンケートの結果からも職員の近年の上昇志向低下傾向は否定できない状況にあり、行政組織として職員の昇任忌避が問題化しつつあることがうかがえる。昇任試験は、組織の中間層に位置する 30 代の職員を対象に、多肢選択式試験や記述式試験などといった筆記試験、面接試験、論文試験、実技試験、適性試験などを、勤務評定と組み合わせて実施している。行動経済成長時代の組織拡大を経て近年は新採用者が大幅に抑制されたことで職員の年齢構成に歪が生じるようになったことに伴い、従来の年功序列形式で管理職へ昇任させるためにはポストが不足する事態に対応するために各自治体で昇任試験は実施されるようになった。試験の実施内容は多岐にわたるかつ試験対象年齢が結婚や出産、育児などと重なってしまい職員に対する負担が大きいのが現状である。昇任試験の受験率が低い原因の 1 つでもあり、受験率を改善させるためには管理職への負担のみならず試験に対する負担の改善も求められる。

### 第3章 「組織均衡論」から分析した昇任の理論的モデル・仮説

本研究は、Barnard-Simonの「組織均衡論」でもって行政組織の昇任について説明を試みることにする。Barnard-Simonの「組織均衡論」は、個人の組織参加に向けてのモチベーションに関する理論であるが、公共経営的視点で考えれば行政組織の職員個人がどのようにモチベーションを高め、行政組織に貢献できるかを解決することは非常に重要なことである。職員1人ひとりのモチベーションの状況によって、職員から行政サービスを受ける立場である市民は適切なサービスを満足に受けられるかどうか、直接的ではないにしろ早かれ遅かれ影響を及ぼすことになる。行政組織マネジメントの問題は、将来的な行政サービスの低下を招きかねない大きな問題である。その意味において、職員1人ひとりのモチベーションを引き出すための組織マネジメントについて、Barnard-Simonの「組織均衡論」の視点から昇任試験受験率低下の問題を考察していきたい。

組織的要因に着目した先行研究は、主観的観念からの昇進の研究や客観的観念からの昇進の研究に比べると少ない。その反面、制度や組織に関する要因との関係に注目しながら昇進について研究する必要性は大きい。この点に着目し、昇任志向を低下させる理論的モデルについて考察する。

#### 3.1 Barnard-Simon「組織均衡論」

「組織均衡論」とは、Barnardが提唱しSimonに受け継がれ、発展した組織管理論の中核をなす、組織と個人の間を説明する古典的組織論である。非公式（インフォーマル）組織を説明する概念を新古典的組織論と呼んでいた一方で、公式（フォーマル）組織を説明する概念を古典的組織論として集約していた。「組織均衡論」では、組織の存続条件として「誘因 $\geq$ 貢献」であるとしており、個人の動機づけを説明する理論となっている。

Barnard（1938）は、組織は共通目的・貢献意欲・コミュニケーションの3つの要素が必要であり、組織と個人は誘因と貢献の交換関係にあると述べた<sup>143</sup>。貢献は誘因の交換としてでてくるもので、誘因がなくなると貢献者による貢献は即座になくなるものとした。

---

<sup>143</sup> Barnard, C. I. (1938) *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, 139-60.

Barnardはこの原理を「誘因の経済」としている<sup>144</sup>。また、組織では賃金や労働環境など客観的誘因の提供に重点が置かれているのが現状で、その客観的誘因を提供する方法を「誘因の方法」とBarnardは定義した<sup>145</sup>。

Barnardは、組織概念を中心とした上で、現実の組織活動を記述分析し組織管理理論の構築を目指していた。その意味では、個人の行動体系の上で組織概念を成立させようとはしていなかったといえる。そこで組織を意思決定主体として考えていたMarch and Simonが、個人の行動体系が組織であると捉え、組織存続の理論と理解されていたBarnardの組織均衡論を受け継いだ。そして現在のBarnard-Simonの「組織均衡論」が確立されている。

「組織均衡論」はもともとBarnardによって提唱された組織理論であるが、March and Simonによって更に深められたものになったということである。特に個人の組織への参加に関する部分と、参加を継続させる動機要因としての誘因と貢献の均衡の部分を経験的に追求したものとなっている。March and Simonによる「組織均衡論」についての見解について、以下に述べることにする。

March and Simon (1958)は、誘因とは組織が参加者に対して与える利益であるとしている<sup>146</sup>。すなわち、組織内のメンバーが組織で参加しつづけるためのモチベーションとなるものである<sup>147</sup>。行政組織にとっては、職員の誘因となるものは、昇任や給与、福利厚生などがあげられるだろう。

一方で、貢献とは参加者が組織に与える利益であるとMarch and Simonは述べている<sup>148</sup>。すなわち、ある組織のメンバー1人がその組織で活動することによって組織にもたらす効果である。参加者が組織で活動することを通してその組織に効果をもたらすことを貢献と呼ぶ。行政組織においては、職員が組織の中で労働力を提供することで行政組織に貢献している。

March and Simonによれば、組織は職員(参加者)から労働力の形態で貢献を受け取り、その貢献の代わりとして昇任・給与・福利厚生等の形態で誘因を職員に提供するという均

---

<sup>144</sup> Ibid., 153-60.

<sup>145</sup> Ibid., 139.

<sup>146</sup> March, J. G. and Simon, H. A. (1958) *Organizations*, Wiley, 84.

<sup>147</sup> Barnard-Simonの「組織均衡論」はモチベーションの理論であると指摘する意見がある(二村1969)。

<sup>148</sup> March, J. G. and Simon, H. A., op. cit., 85.

衡体系が、「組織均衡論」である。誘因と貢献の均衡の創出を組織内で担当するのが、組織のリーダー、すなわち管理職であるといえる。

「誘因 $\geq$ 貢献」については、March and Simon は次のように述べている。「各参加者は、誘因が貢献以上である限り、組織への参加を続ける。」<sup>149</sup> 組織内の参加者は、自分が組織に与える貢献より、組織が自分に与える誘因が多い限りにおいて、組織に参加しつづける。その一方で、自分が組織に与える貢献より、組織が自分に与える誘因が少なければ、参加者は組織から離脱していく。

また March and Simon は、組織の存続条件は誘因が貢献を常に上回りつづけることであるとして、次のように述べている。「組織に支払う能力がある、すなわち組織が存続するのは、十分な貢献を受け、さらなる貢献を引き出せるほど十分な誘因を提供できる時のみである。」<sup>150</sup> 誘因が貢献を下回る状態にあれば、参加者は組織への参加を辞める。その後、参加者は組織から離脱し、組織はその体を保つことが困難になる。そのため、参加者1人ひとりの参加を促し、貢献を引き出すほどの誘因を参加者に提供しつづけることが、組織にとっての存続条件であるといえる。

### 3.2 「組織均衡論」に対する批評

Barnard-Simon の「組織均衡論」に関して、国内の組織学者は研究論文等で数多く批評しているが、そのうちのいくつかについて、以下に整理することにする。

桑田・田尾（2010）は、「組織均衡論」について、組織が成立・存続するためにどのような条件が必要になるか明らかにした理論であると述べている<sup>151</sup>。組織は参加者が提供する貢献（行動）のシステムであり、組織が社会システムの中で均衡するメカニズムが組織均衡論で説明できるとしている（図表 34）。

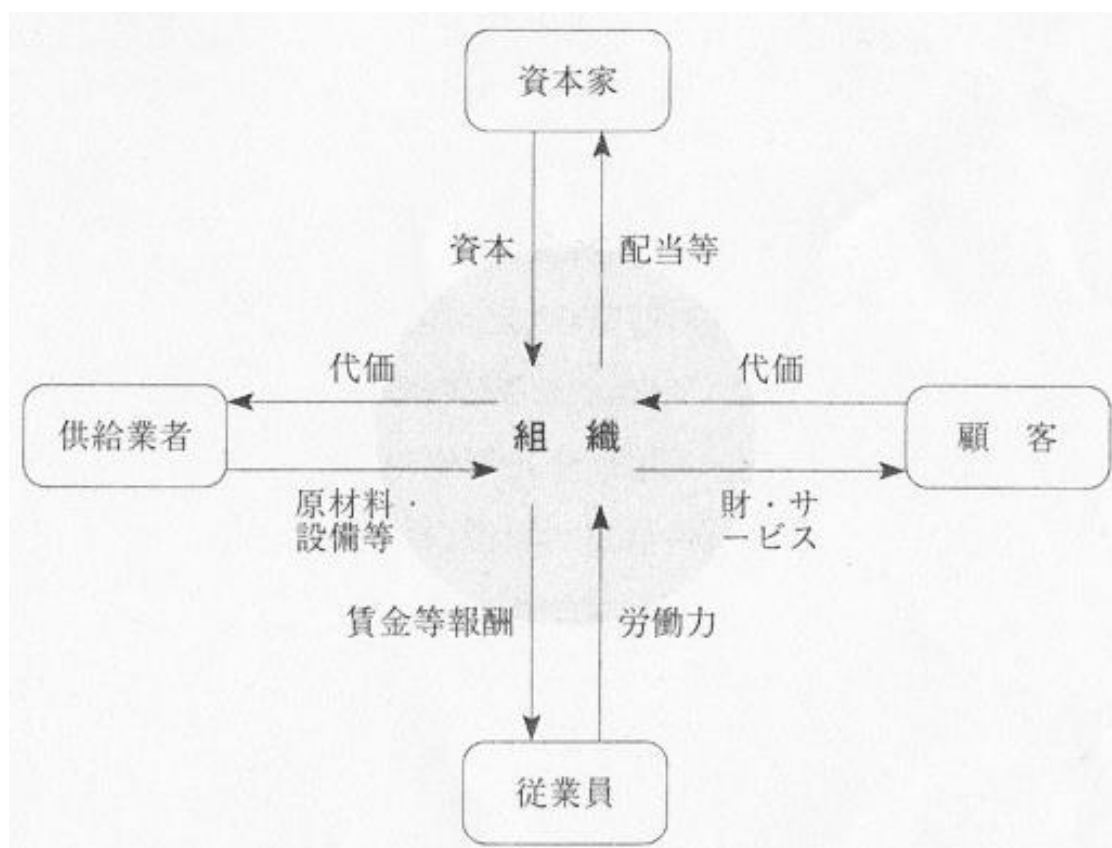
---

<sup>149</sup> Ibid., 84.

<sup>150</sup> Ibid., 84.

<sup>151</sup> 桑田耕太郎・田尾雅夫（2010）『組織論』有斐閣アルマ、42-5。

図表 34 桑田・田尾（2010）による、組織均衡



出典：桑田耕太郎・田尾雅夫（2010）『組織論』有斐閣アルマ、43 頁。

図表 34 によると、対従業員で「賃金等報酬」、対顧客で「財・サービス」、対資本家で「配当等」、対供給業者で「代価」が組織の誘因にあたる。その一方で、対従業員で「労働力」、対顧客で「代価」、対資本家で「資本」、対供給業者で「原材料設備等」が組織の貢献にあたる。桑田&田尾は「組織均衡論」を企業の競争戦略にも応用できると述べている。現在の顧客の貢献を維持しつつ、他企業の顧客を自社の組織均衡に参加させるかどうかの意思決定こそが、組織均衡である。

名取（1999）は、貢献を組織内の成員個々の個人行為であるとした上で、誘因が個人の動機に働きかけ、個人行為を組織目的達成課程の中でかりたてることにより、組織が均衡状態になると述べている<sup>152</sup>。組織均衡に導く基準として、組織内の成員個々の満足度に誘

<sup>152</sup> 名取修一（1999）「バーナード理論の構造」鈴木幸毅編『バーナード理論と労働の人間化』税務経理協会、42-52。

因は左右されるが、現実には組織目的が達成されることによって誘因はつくられているとしている。

占部（1965）は「組織均衡論」について、以下のように述べている。「バーナード・サイモンの管理論の全体的な、そして1つの中心的な理論をなしている。」<sup>153</sup>「個人と組織との関係、組織と環境との関係、組織における意思決定の問題、さらに組織を形成し維持する役割をもつ経営者の職能とも関連を持つ理論である。」<sup>154</sup> 占部は、経営者の管理と意思決定という組織行動にも「組織均衡論」は焦点を当てていると指摘している。「組織均衡論」は経営者、従業員、顧客をはじめとした組織を構成する関係者の様々な行動や機能を1つに理論化したものである。数多くの組織理論の枠組みを確立させた近代組織理論の1つであるといえる。

そもそも Barnard の研究は、先駆的で卓越した内容をもち、組織管理理論そのものの発展に大きく寄与した反面、理論としてはやや未整理であった（二村 1969）<sup>155</sup>。そこで Simon は、Barnard が提示した組織の成立及び存続条件を体系化した（西脇 2001）<sup>156</sup>。さらに March and Simon は、Barnard によって確立された組織理論を人間観により類型化し、管理論・組織論の展開の整理につなげた（丸山 2006）<sup>157</sup>。Barnard から Simon、そして March and Simon につながる「組織均衡論」により、結果的に組織は一般理論として理論化され、今日の組織管理理論の礎となる近代組織理論が確立された。

以上にあげるように、Barnard-Simon の「組織均衡論」は現代の組織理論の根幹部分を形成する基礎理論であるといえる。組織均衡状態を保つための鍵となる「誘因」と「貢献」が、本研究の研究対象である行政組織ではいかなるものかについては、次の節で検討することにする。

---

<sup>153</sup> 占部都美（1965）「バーナード・サイモンの組織均衡理論の批判的検討」『国民経済雑誌』111（2）、36。

<sup>154</sup> 同書、38。

<sup>155</sup> 二村敏子（1969）「サイモンの管理行動の理論」高宮晋編『現代経営学の系譜』日本経営出版会、144-7。

<sup>156</sup> 西脇暢子（2001）「組織管理論の系譜－古典的組織管理論から近代組織理論成立まで－」田尾雅夫編『シリーズ 21 世紀の社会心理学 2 組織行動の社会心理学』北大路書房、8-19。

<sup>157</sup> 丸山祐一（2006）『バーナードの組織理論と方法』日本経済評論社、266。



### 3.3 誘因・貢献の具体的内容

Barnard (1938) は、個人は誘因に動機づけられることによって組織に参加するとした。組織のエネルギーを形成する個人1人ひとりの貢献は、組織が個人に提供する誘因にもたらされるものであり、組織は誘因の提供があつてこそ「存続に必要な努力を獲得しうる」<sup>158</sup>と述べている。

Barnard は、就業時間の短縮や労働条件の改善などといった負のインセンティブを取り除くこと、あるいは賃金を増やして正のインセンティブを増やすことが誘因となると述べている。正のインセンティブとして、地位や昇進も取り上げている<sup>159</sup>。これらの誘因は、組織で提供に重点が置かれている誘因であると Barnard は述べており、「客観的誘因」としている<sup>160</sup>。

また、個人の貢献を導く客観的誘因を、特定の個人にのみ提供されるものと各個人に共通して提供されるものに分け、前者を「特殊的誘因」、後者を「一般的誘因」と Barnard は定義した<sup>161</sup>。その「特殊的誘因」を、さらに8種類にリストアップしている。これら8種類の誘因については、村上 (2011) が具体的に説明、例示して説明している。村上は、物質的誘因よりも非物質的誘因の方が重要だとした。現代の状況では賃金・報酬などといった正のインセンティブを増やすことが、財政的理由の観点などから事実上困難であることを示唆するものである。

March and Simon (1958) は、「誘因」の具体的内容について、「労働者への給与・賃金」「顧客へのサービス」「投資家への投資(資本)」を取り上げている<sup>162</sup>。一方で「貢献」の具体的内容については「労働者からは仕事」「顧客からは料金」「投資家からは資本」を取り上げている<sup>163</sup>。

Lawler (1973) は、組織における行動変化の誘因は貨幣的でも非貨幣的でもあると認めている<sup>164</sup>。誘因の研究において、経済学者を中心に貨幣的誘因が過度に強調されているこ

---

<sup>158</sup> Barnard, C. I., op. cit., 141.

<sup>159</sup> Ibid., 145.

<sup>160</sup> Ibid., 141.

<sup>161</sup> Ibid., 142.

<sup>162</sup> March, J. G. and Simon, H. A., op. cit., 84-5.

<sup>163</sup> Ibid., 85.

<sup>164</sup> Lawler, E. E. (1973) *Motivation in Work Organizations*, Brooks/Cole Publishing Company.

とを指摘していた。社会的承認あるいは榮譽、優越なども貨幣報酬にとってかわる誘因となることを Lawler は述べている。

名取（1999）は、誘因は客観的誘因を提供する方法と主観的態度を改変させる方法の2つが識別されると指摘した上で、次のように述べている<sup>165</sup>。

誘因は特殊的誘因（物質的誘因、個人的で非物質的機会、好ましい物的条件、理想の恩恵）と一般的誘因（社会結合上の魅力、状況の習慣的なやり方と態度への適合、広い参加の機会、心的交流の状態）からなる。しかし、個人のもつ欲求・動機は不安定であり、また組織がすべての誘因を提供することは不可能である。そのために説得の方法（強制的状態の創出、機会の合理化、動機の協働）が動員される。（名取，1999：43）

秋山（2010）は、企業と従業員との関係を例に挙げるとするならば、企業にとっての誘因は配当、従業員にとっての誘因は給与・昇進・権限・雇用の保証などをあげている。その一方で、企業にとっての貢献は資本提供で、従業員にとっての貢献は労働力、忠誠心、勤勉さであると述べている<sup>166</sup>。このとき、給与・昇進・権限・雇用の保証に対する従業員の満足が、企業に労働力、忠誠心、勤勉さを提供しても余りあるならば、従業員は企業に参加しつづけることになる。

貢献と誘因は、従業員と会社双方の相互期待であり、従業員と企業とで締結される雇用契約には現れない、いわゆる心理的なものである。相互の期待に応えられない場合は、生産能力の低下や従業員のモチベーションの低下、従業員の退職などといった弊害が生じる恐れがある。

### 3.4 行政組織の誘因・貢献・参加

行政組織は市民満足度増進、民間企業は利潤最大化とそれぞれの組織が持つ目的は異なる。しかしながら、双方の組織とも組織目標達成のために職員や社員が組織の一員として

---

<sup>165</sup> 名取修一、前掲書、43。

<sup>166</sup> 秋山高志（2010）「組織均衡」田尾雅夫編『よくわかる組織論』ミネルヴァ書房、8-9。

機能を果たしているのは一緒である。本節においては、「組織均衡論」を行政組織にあてはめて考えていく。

まず、行政組織についての誘因について考えてみることにする。行政組織には、正のインセンティブとして働く正の誘因と、負のインセンティブとして働く負の誘因が存在する（図表 35）。

図表 35 行政組織の正の誘因と負の誘因

段階	正の誘因		負の誘因
採用試験受験段階	給料・お金・待遇		試験勉強の負担
昇任意志決定段階	仕事のやりがい 社会的地位 名声・評判	権限 裁量	私生活・休日・家事・育児 との両立の負担、不安・偏見
昇任試験受験段階			残業時間・人間関係・ ストレス・試験勉強の負担

筆者が作成。

筆者が行った先行研究によると、行政組織における誘因・貢献にターゲットを絞った研究はなかったため、民間組織における誘因・貢献の内容を参考にしながら筆者が仮定した。特に、「組織均衡論」における組織の存続条件として「誘因 $\geq$ 貢献」である部分を、行政職員の昇任と関連させながら仮定している。この誘因と貢献のバランスが整ってこそ、職員の職務に対するモチベーションが継続的に引き出されることになる。

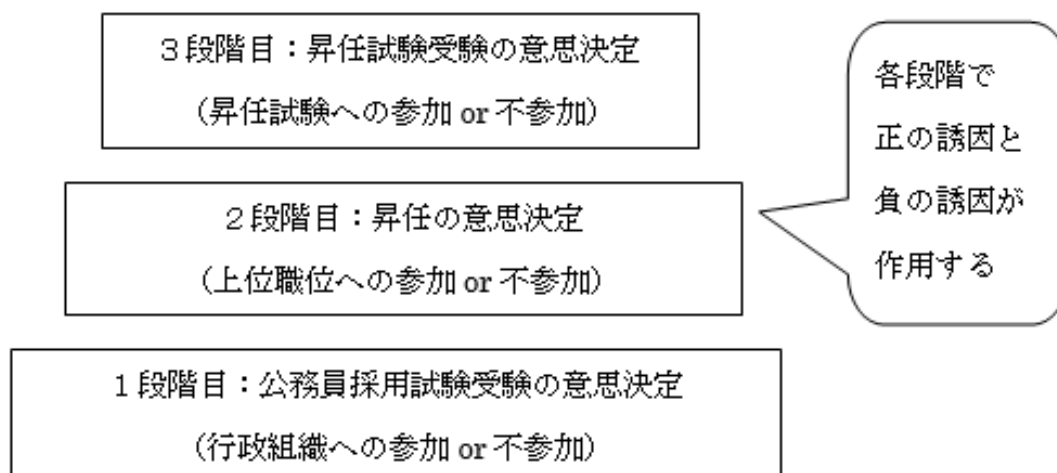
行政組織の正の誘因として、「給料・お金」、「仕事のやりがい」、「社会的地位」及び「名声・評判」とした。Barnard-Simon の定義によれば、誘因とは組織が参加者に対して与える利益であるため、行政職員における利益と考えられるものをリストアップした。これ以外にも行政職員にとっての利益となるものはあるかもしれないが、最も代表的な利益である「給料・お金」を中心に、行政職員のやりがいの源である「仕事のやりがい」、「社会的地位」及び「名声・評判」を加えた。

その一方で「試験勉強の負担」、「ポストの責任の負担」、「人間関係（板挟み）の負担」及び「家庭・子育てとの両立の負担」を行政組織の負の誘因とした。いわゆる正の誘因の対極に位置する、行政職員にとって不利益となるものである。これらは、昇任試験を忌避する職員が理由として多く掲げているものである。

この正の誘因と負の誘因が相互に関係しあい、公務員特有の魅力あるいは負担が発生し、組織への参加または不参加につながる仕組みとなっている。参加となれば組織で労働・勤勉等により貢献をする一方で、不参加となれば組織から離脱するという仕組みとなる。しかしながら、行政組織は年功序列の人事制度が確立し、中途採用や中途退職が民間組織と比べて非常に少ない。行政組織では、組織への不参加は組織の離脱に直結しないという現状がある。その代わりとして、行政組織の参加・不参加には3段階の参加・不参加が存在する（図表 36）。

まず、1 段階目は行政組織への参加・不参加の段階である。つまり、公務員の採用試験受験の意思決定である。次に2 段階目は、上位職位への参加・不参加の段階である。つまり、公務員として採用された後、上位の職位あるいは管理職に昇任したいかしたくないかの意思決定である。そして3 段階目は、昇任試験への参加・不参加の段階である。つまり、昇任試験を受験したいかしたくないかの意思決定である。

図表 36 行政組織における、3段階の参加・不参加



筆者が作成。

以上3段階の参加・不参加の意思決定場面において、それぞれ正の誘因・負の誘因が作用しているが、その正の誘因・負の誘因は共通している。各段階においても「給料・お金」、「仕事のやりがい」、「社会的地位」及び「名声・評判」が正の誘因として作用し、その一方で「試験勉強の負担」、「ポストの責任の負担」、「人間関係（板挟み）の負担」及び「家庭・子育てとの両立の負担」が負の誘因として作用する。しかしながら、1段階目→2段階目→3段階目に意思決定段階が進んでいくごとに、正の誘因・負の誘因は「より大きい給料・お金」あるいは「より大きい負担」などのように、誘因の程度が大きくなる。

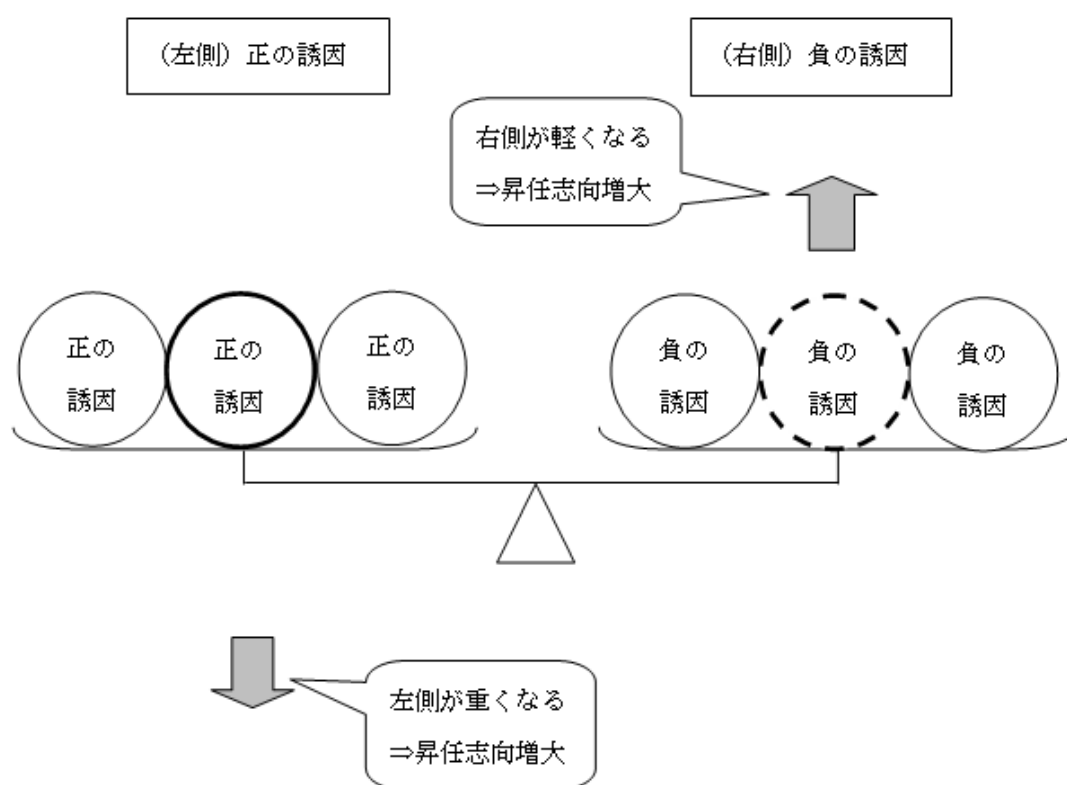
本研究においては、図表 39 における第3段階目の参加・不参加の意思決定段階である、昇任試験への参加・不参加の意思決定について、研究を進めている。昇任試験受験において、正の誘因と負の誘因がどのように作用するかによって、受験率を上げたり下げたりしているかについて、今後解明していくことにする。

### 3.5 昇任試験受験行動における仮説

本研究の研究対象における地方公務員の昇任において、「昇任葛藤天秤（図表 37、図表 38）」が成立するという仮説を検証することを意図する。ここで「昇任葛藤天秤」とは、昇任試験受験に際し、受験するかしないか心の中で葛藤している様子を、天秤の原理で説明したものである。

まず、左側の天秤皿に正の誘因があり、右側の天秤皿に負の誘因がある。この両者が均衡を保っているとする。そこで正の誘因が多くなると、昇任志向は増大に作用する。この動きを「昇任葛藤天秤」において、左側の天秤皿が重くなり天秤が左側に傾くという動きに例えた（図表 37）。もしくは右側の天秤皿が軽くなっても天秤は左側に傾き、昇任志向が増大に作用する。つまり、天秤が左側に傾けば昇任志向は増大する。

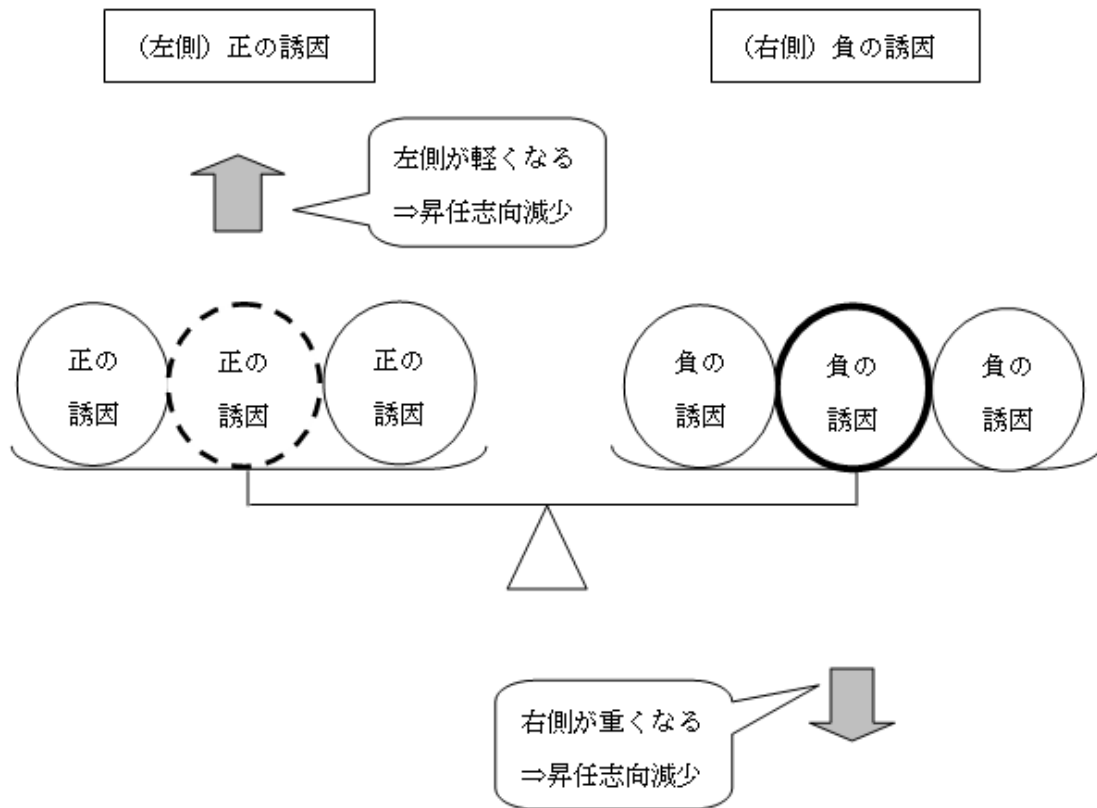
図表 37 昇任試験受験行動時の「昇任葛藤天秤」（昇任志向増大）



筆者が作成。

図表 37 は左側の天秤皿が重くなり昇任志向が増大した場合であるが、その一方で右側の天秤皿が重くなり右側に傾けば、昇任志向は減少する（図表 38）。あるいは左側の天秤皿が軽くなっても同様である。負の誘因が多くなると、昇任志向が低下する現象を、天秤の原理で説明した。

図表 38 昇任試験受験行動時の「昇任葛藤天秤」（昇任志向減少）



筆者が作成。

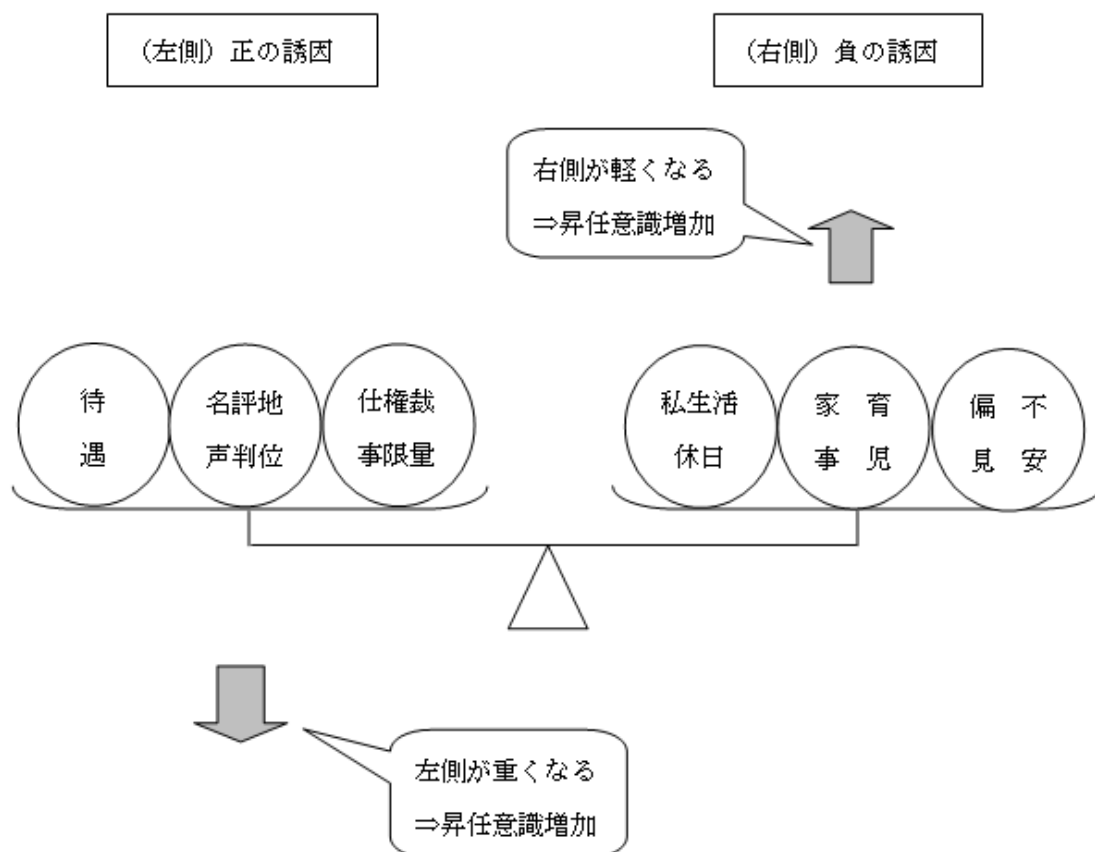
左側の天秤に載せているものを増やす、あるいは載せているものを変えることで、左側に天秤を傾けることは非常に困難であるのが現状である。管理職手当を増やす、あるいは管理職の待遇・給料を増やすといっても、公務員の給料が削減されつづけている最近の状況では、ほぼ不可能である。

そこで、負の誘因を減らす方が現実的である。天秤の右側にあるものを取り除く、あるいは負のインセンティブを減らすことが、現状の最善策である。「昇任葛藤天秤」において、右側の天秤皿が軽くなれば、天秤は左側に傾く。すなわち、管理職としての精神的負担や体力的負担などを取り除くことで、「昇任葛藤天秤」を左側に傾け、昇任試験受験行動に移せるかが、本研究のターゲットである昇任試験受験率の改善につながる。

「昇任葛藤天秤」において、昇任試験受験行動時に発生する正の誘因や負の誘因はどのようなものが挙げられるか、先行研究の結果を踏まえながら考えた。左側が正の誘因で、右側が負の誘因である。ここで、図表 36 における 2 段階目と 3 段階目における葛藤天秤を

考えたとき、それぞれの天秤に載る誘因の内容は異なる。そのため、図表 39 と図表 40 に分けて、2 段階目と 3 段階目双方における葛藤天秤を考えている。

図表 39 昇任の意思決定（2 段階目）を説明する天秤



筆者が作成。

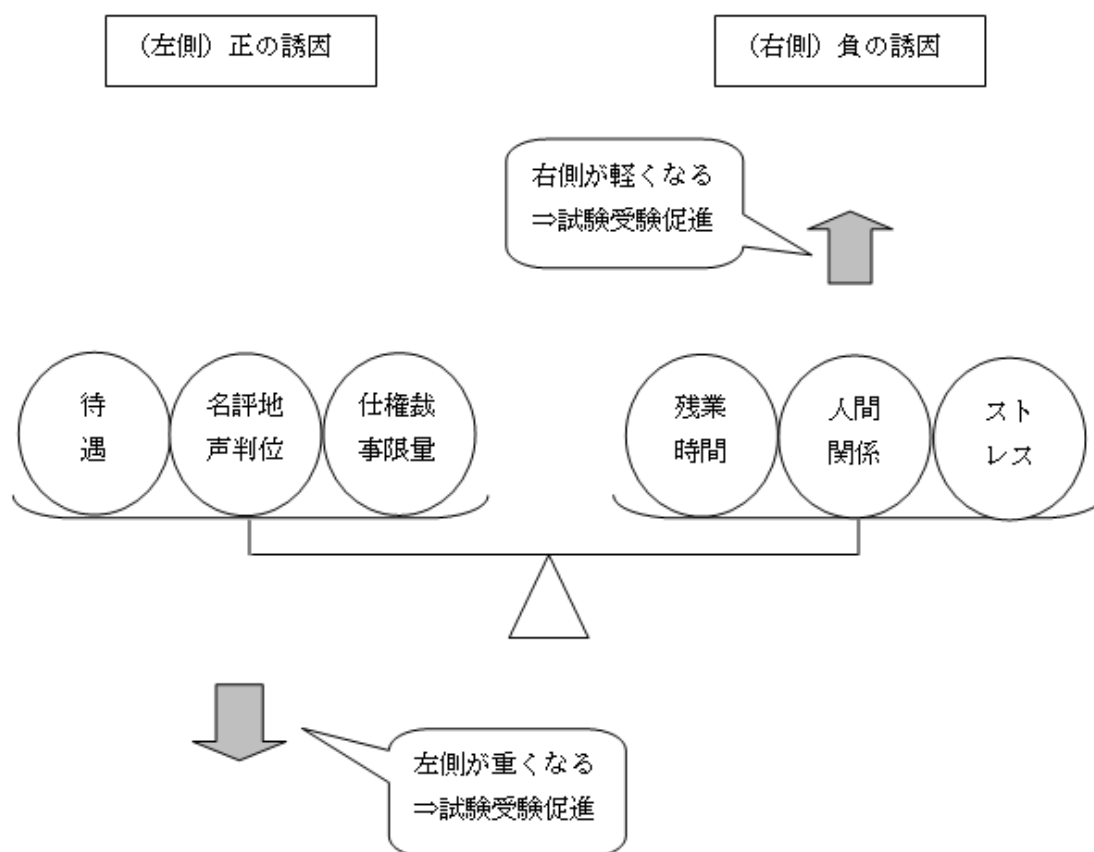
2 段階目の葛藤天秤の場合（図表 39）、正の誘因には給料やお金、向上心、プライド、社会的地位、名声、評判などが挙げられる。負の誘因には、私生活や休日、育児、家事、偏見、不安、自信のなさなどが挙げられる。つまり、正の誘因には管理職を目指すにあたって魅力となる部分、一方の負の誘因には管理職を目指すにあたって魅力とならないあるいは阻害となる部分が挙げられる。

3 段階目の葛藤天秤の場合（図表 40）、正の誘因には待遇、名声、評判、地位、仕事、権限、裁量などが挙げられる。負の誘因には残業時間、人間関係、ストレスなどが挙げられる。つまり、正の誘因には管理職になった場合に魅力となる部分、負の誘因には管理職



になった場合に阻害となる部分があげられる。本研究には、昇任試験受験時にあたる3段階目の葛藤天秤について、検証を行っていく。

図表 40 昇任試験の受験行動（3段階目）を説明する天秤



筆者が作成。

また、本研究の研究対象における地方公務員の昇任は、昇任試験を受験しなくてもそれなりのスピードで昇任していくシステムであることについても意図する。「通勤電車（図表 41）」のシステムのように、わざわざ特急に乗車して労力と負担をかけなくても、準急に乗車してそれなりのスピードで目的地までたどり着けるシステムに例え、地方公務員はわざわざ労力と負担をかけなくてもそれなりの地位まで昇任する。そのため、職員は昇任試験を受験して昇任するキャリアを選ばない傾向にある。

まず、朝のラッシュ時に通勤電車に乗る際、特急に乗れば通勤ラッシュに巻き込まれることもなく、所要時間も短い。すばやく目的駅にたどり着くことができる。しかしながら、

特急料金を払わなければならない、大きな負担を伴う。この特急を「昇任試験受験→合格」とした。近年の地方自治体では、特急に乗車する場合のような負担をかけてまで、速い昇任を重視する職員が少なくなったのである。

しかしながら、各停に乗るような通勤<sup>167</sup>までは選ばない。各停は時間がかかる。目的駅にたどり着く間に、後から出発してきた何本もの特急電車に追い越されることになる。つまり、自分より後輩の職員に、昇任で追い越されるということを意味する。ゆっくりとしたキャリアを歩むようなことは少ないということである。

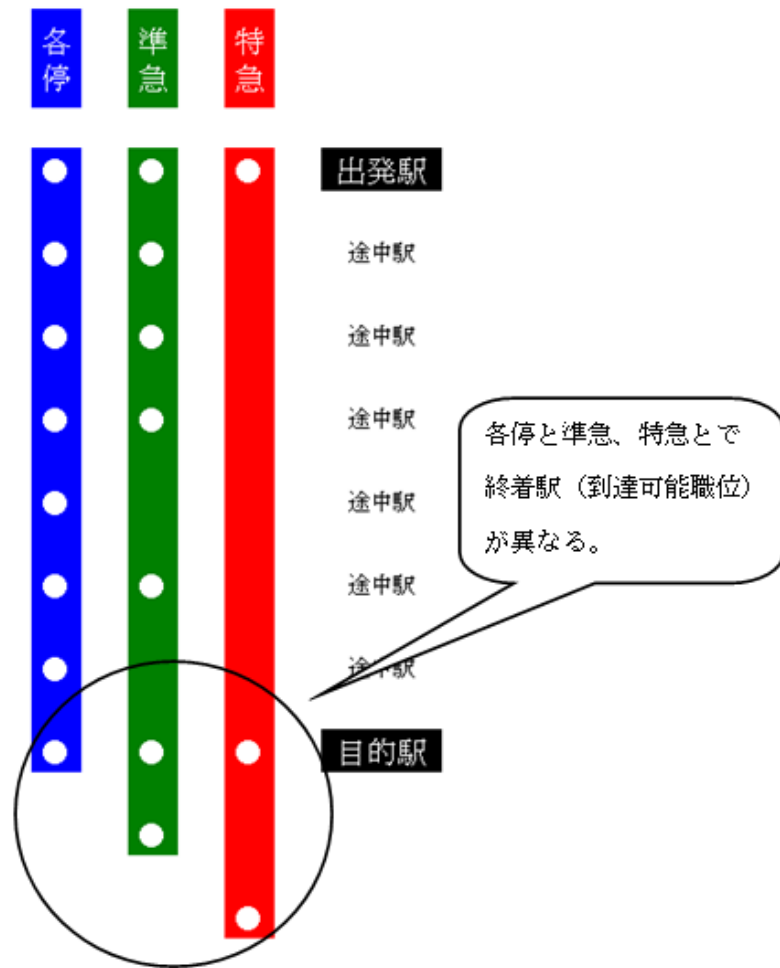
そこで、昇任試験による昇任ではなく、年功序列の昇任を準急と例え、昇任試験受験による大きな負担をかけずに昇任するキャリアを「準急に乗って通勤する」と定義する。特急のような速さ（早い昇任）までは追求せず、また特急料金を払わずに（昇任試験忌避）、そこそこの速さ（そこそこの昇任）を求め、準急に乗車して快適に通勤（昇任）しようとする職員が増えているのである。行政組織は、わざわざ昇任試験を受験しなくても、年数が立てば（昇任試験受験に向けた多少の努力をしなくても）上位の職位に昇任できる。このような事象は民間組織ではほとんど見られない。

準急は、途中までは各停と同じような停車駅（同じようなスピード）であるが、途中のある地点を過ぎると、急行と同じような停車駅となり、スピードも上昇する。つまり、ある地点を境として、各停となる（スピードが遅い）時期と、急行となる（スピードが速い）時期がある。公務員の昇任も、特急のように昇任試験を受験してどんどん昇任していく道以外に、準急のように途中までは各停と同じようにゆっくりした昇任のスピードで始まり、途中（ベテランになって）から昇任していくキャリアがある。この準急のようなキャリアが、近年の行政職員に好まれている状況である。

---

<sup>167</sup> 通勤時間が長くなるが、座席に着席できる確率が高くなり、混雑した電車に乗らず快適に通勤できるという理由で、各駅停車で通勤しようとするを「カメ電通勤（URL 30）」と呼ぶ。

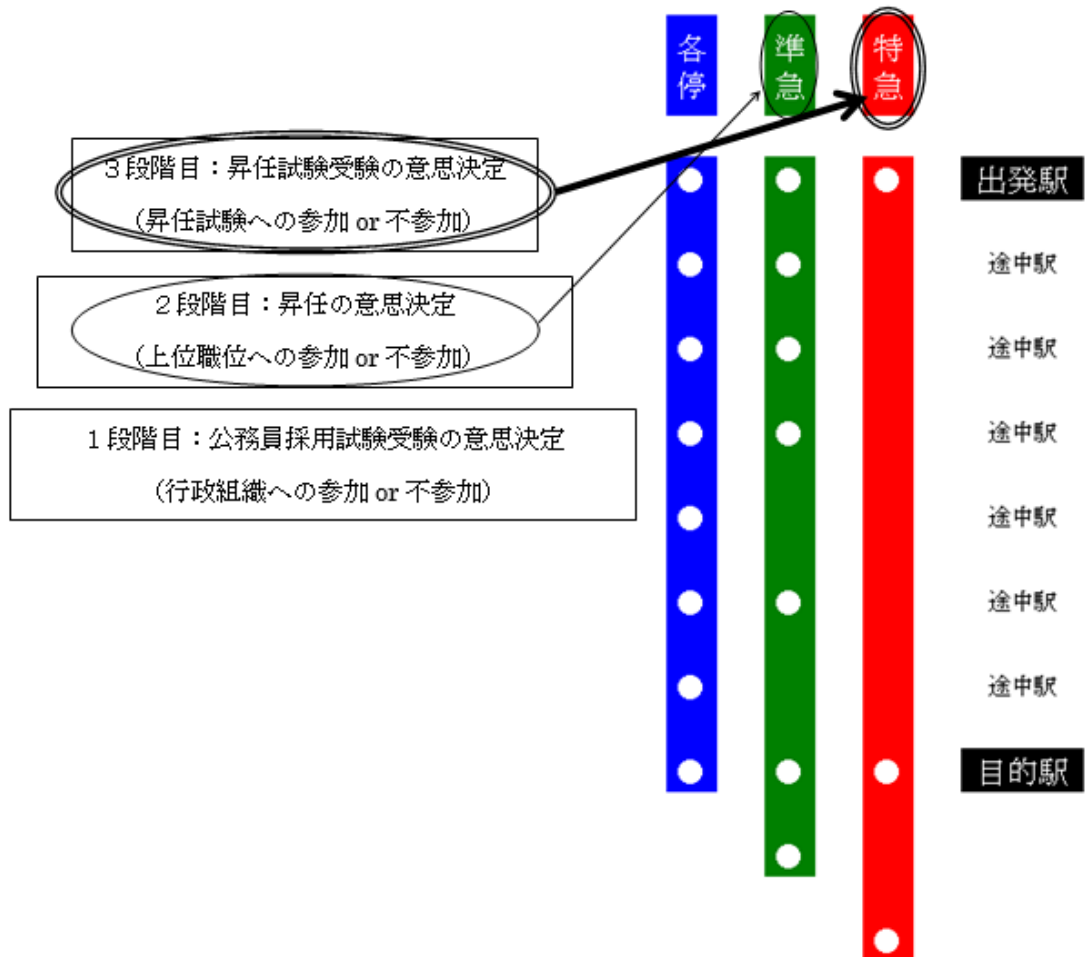
図表 41 通勤電車の昇任体系



筆者が作成。

この「通勤電車の昇任体系」には、各停と準急、特急で終着駅が異なるという特徴をもつ。準急の終着駅は各停の終着駅より遠く、特急の終着駅は準急の終着駅よりもさらに遠い。これは、終着駅を昇任の最高到達職位を表している。公務員の昇任は、横並び昇任とは言われても全員同じ速さで昇任し、同じ職位まで昇任するとは限らない。また、昇任試験を受験して合格した職員が到達できる職位までは、年功序列の昇任キャリアを選んだ職員が到達することはない。この状況を、各停と準急、特急とで終着駅が異なる状況と関連付けて説明した。

図表 42 (左図) 行政組織における、3段階の参加・不参加 } の相互関係  
 (右図) 通勤電車の昇任体系



筆者が作成。

ここで「行政組織における、3段階の参加・不参加」を、「通勤電車の昇任体系」とリンクさせて考えることにする(図表 42)。まず「行政組織における、3段階の参加・不参加」における3段階目の参加は昇任試験受験の意思決定であるが、これは「通勤電車の通勤体系」における特急に乗車することと同じことである。特急に乗車する(昇任試験を受験する)ということは、2段階目の昇任の意思決定も、3段階目の昇任試験受験の意思決定も到達している状態である。

次に、「行政組織における、3段階の参加・不参加」における2段階目の参加は昇任の意思決定であるが、これは「通勤電車の通勤体系」における準急に乗車することと同じで

ある。昇任試験を受験せずに年功序列型の昇任を選ぶという近年の傾向は、2段階目の意思決定で上位職位への参加を決定したとしても、意思決定は3段階目までは到達しておらず、2段階目までしか到達していない状態であるということである。

「特急に乗車する」プラス面としては、乗車できるチャンスさえ手に入れば（昇任試験に合格すれば）、目的駅（高い職位）に早くたどり着くことができることである。その一方でマイナス面としては、乗車する（昇任試験を受験する）際に、相応の料金と手間（試験勉強）が必要であることである。

「準急に乗車する」プラス面としては、料金と手間（試験勉強）をかけることなく気軽に利用できる上に、各駅よりも速いスピードで目的駅（高い職位）にたどり着くことができることである。その一方でマイナス面としては、特急よりも目的駅（高い地位）にたどり着くスピードは遅く、終着駅（最高到達可能職位）は特急の方が遠い（より高い職位に昇任できる）ことである。しかしながら、準急に乗車することによって、管理職になるにあたっての精神的負担や体力的負担などがある程度取り除き、結果的に昇任を目指す行動につながっていると考える。

### 3.6 小括

本研究は、Barnard-Simonの「組織均衡論」でもって行政組織の昇任について説明を試みた。「組織均衡論」とは、Barnardが提唱しSimonに受け継がれ、発展した組織管理論の中核をなす、組織と個人の間を説明する古典的組織論である。「組織均衡論」では、組織の存続条件として「誘因 $\geq$ 貢献」であるとしており、個人のモチベーションを説明する理論となっている。

組織内の参加者は、自分が組織に与える貢献より、組織が自分に与える誘因が多い限りにおいて、組織に参加しつづける。その一方で、自分が組織に与える貢献より、組織が自分に与える誘因が少なければ、参加者は組織から離脱していく。個人は誘因に動機づけられることによって組織に参加するとした。Barnardは、就業時間の短縮や労働条件の改善などといった負のインセンティブを取り除くこと、あるいは賃金を増やして正のインセンティブを増やすことが誘因となると述べている。正のインセンティブとして、地位や昇進も取り上げている。

民間組織における誘因・貢献の内容を参考にしながら行政組織における誘因・貢献を筆者が仮定した。「組織均衡論」における組織の存続条件として「誘因 $\geq$ 貢献」である部分を、行政職員の昇任と関連させながら仮定している。この誘因と貢献のバランスが整ってこそ、職員の職務に対するモチベーションが継続的に引き出されることになる。行政組織における正の誘因として「給料・お金」、「仕事のやりがい」、「社会的地位」及び「名声・評判」とした。その一方で、「試験勉強の負担」、「ポストの責任の負担」、「人間関係（板挟み）の負担」及び「家庭・子育てとの両立の負担」を負の誘因とした。これらは、昇任試験を忌避する職員が理由として多く掲げているものである。

この正の誘因と負の誘因が相互に関係しあい、公務員特有の魅力あるいは負担が発生し、組織への参加または不参加につながる仕組みとなっている。参加となれば組織で労働・勤勉等により貢献をする一方で、不参加となれば組織から離脱するという仕組みとなる。行政組織では、組織への不参加は組織の離脱に直結しないが、行政組織の参加・不参加には3段階の参加・不参加が存在する。1段目は行政組織への参加・不参加の段階である。2段目は、上位職位への参加・不参加の段階である。3段目は、昇任試験への参加・不参加の段階である。つまり、昇任試験を受験したいかしたくないかの意思決定である。以上3段階の参加・不参加の意思決定場面において、それぞれ正の誘因・負の誘因が作用している。

本研究の研究対象における地方公務員の昇任において、「昇任葛藤天秤（図表 39、図表 40）」が成立するという仮説を検証することを意図する。昇任試験受験に際し、受験するかしないか心の中で葛藤している様子を、天秤の原理で説明したものである。正の誘因が多くなると、昇任志向は増大に作用する。この動きを「昇任葛藤天秤」において、左側の天秤皿が重くなり天秤が左側に傾くという動きに例えた。管理職手当を増やす、あるいは管理職の待遇・給料を増やすといっても、公務員の給料が削減されつづけている最近の状況では、正の誘因を増やすのは困難である。負の誘因を減らす方が現実的で、天秤の右側にあるものを取り除く、あるいは負のインセンティブを減らすことが、現状の最善策である。管理職としての精神的負担や体力的負担などを取り除くことで、「昇任葛藤天秤」を左側に傾け、昇任試験受験行動に移せるかが、本研究のターゲットである昇任試験受験率の改善につながる。

また地方公務員の昇任は、昇任試験を受験しなくてもそれなりのスピードで昇任していくシステムである。「通勤電車（図表 41）」のように、わざわざ特急に乗車して労力と負

担をかけなくても、準急に乗車してそれなりのスピードで目的地までたどり着けるシステムに例えた。地方公務員はわざわざ労力と負担をかけて昇任試験を受験しなくてもそれなりの地位まで昇任する。年数が立てば（昇任試験受験に向けた多少の努力をしなくても）上位の職位に昇任できるため、職員は昇任試験を受験して昇任するキャリアを選ばない傾向にある。

## 第4章 各自治体における昇任試験の検証

2015年8月から11月までにかけて、都道府県・政令市・中核市・首都圏の一般市を中心とした昇任試験を実施している各自治体に対して、過去の昇任試験受験結果に関するヒアリング調査を行った。調査内容は人事情報に絡んだ秘匿性の高い内容であるが、本研究目的を説明した上で多くの自治体から支障のない範囲で情報提供していただいた。調査の結果、受験率が長期的に低減傾向である自治体が少なくなかったが、各自治体の昇任試験受験率を取り上げることにする。

### 4.1 調査概要

2015年8月から11月までにかけて、都道府県・政令市・中核市・首都圏及び関西圏の一般市を中心として昇任試験を実施している各自治体に対して、情報提供できる範囲で過去の昇任試験受験結果に関するヒアリング調査を行った。昇任試験受験結果を提供していただいた自治体の中で、ある年を境に受験率が増加傾向になった、あるいはある年を境に受験率が減少傾向になった自治体に対しては、その年に試験制度の変更や改善などの諸対策を講じたのか聞いた。

調査内容は人事情報に絡んだ秘匿性の高い内容であるが、本研究目的を説明した上で多くの自治体から支障のない範囲で情報提供していただいた。調査の結果、受験率が長期的に低減傾向である自治体が少なくなかったが、ある時点を境に受験率が上昇するあるいは減少する自治体がいくつかみられた。これらについて、次節以降に詳しく紹介することにする。

### 4.2 係長の勤務時間

係長の多忙さを、昇任試験受験志向を低下させる負の誘因の1つとして取り上げた。係長への昇任を目指すにあたって、目指そうとする係長が多忙のようでは目指す気にもなれない、ということである。

ここで、係長が忙しいということを客観的に実証するために、各自治体に係長と係長直下職（主任職など）の超過勤務時間についてのデータを調査する活動を行った。しかしな



がら、全国各地の自治体の多くが「もともと職位別で超過勤務時間を集計していない」あるいは「職位別で超過勤務時間を集計しているが、非公表である」との理由で、係長と係長直下職（主任職など）の超過勤務時間についてのデータを取得できなかった。その一方で、職位別超過勤務時間についてのデータの提供を受けた数少ない自治体のデータから、係長が相対的に忙しいという結果を得ることができた（図表 43、図表 44、図表 45）。

図表 43 埼玉県行田市 2014 年度超過勤務合計時間

	主任	主査
平均	64.4	70.3

行田市職員課からのデータ提供に基づき、筆者が作成（ヒアリング実施日：2015 年 10 月 6 日）。

図表 44 砺波広域圏事務組合 2013 年度超過勤務合計時間

	主任	主査・係長
平均	41.5	60.3

砺波広域圏事務組合からのデータ提供に基づき、筆者が作成（ヒアリング実施日：2015 年 9 月 24 日）

図表 45 久喜宮代衛生組合 2013 年度超過勤務合計時間

	主任	主査・係長
平均	86.4	124.4

久喜宮代衛生組合からのデータ提供に基づき、筆者が作成（ヒアリング実施日：2015 年 9 月 9 日）

ある自治体では、職位別の超過勤務時間は非公表であったが「年数回の議会対応及び特命事項等により、主査・係長級の業務が（係長直下位の職位である）主任級の職員より多忙になることがある。」とのヒアリング結果があった。相対的に係長が多忙であるという

ことは、データ提供を受けた自治体の超過勤務時間の結果からも、人事担当部署へのヒアリング結果からも現れているといえる。

各自治体の職員アンケートの結果を見ると、昇任試験を受けない理由や昇任したくない理由として多く挙げられている回答で多かったのは、仕事と家庭・プライベートとの両立のバランスを重視して昇任を諦めているという回答である。

図表 46 各自治体職員アンケート結果から「私生活と昇任の両立不安」の割合

横浜市職員	昇任試験未受験理由「私生活との両立不安」	52.9%
神戸市職員	昇任試験未受験理由「私生活との両立不安」	23.9%
北九州市職員	昇任試験未受験理由「私生活との両立不安（女性職員）」	48.3%
福岡県職員	昇任忌避理由「私生活との両立不安（女性職員）」	53.2%

参考：唐澤健、前掲論文。

福岡県、前掲資料。

図表 47 上司の長時間労働に対する評価調査の結果



出典：内閣府（2014）「ワーク・ライフ・バランスに関する意識調査」内閣府ホームページ（2017年3月27日閲覧、[http://wwwa.cao.go.jp/wlb/research/wlb\\_h2511/9\\_insatsu.pdf](http://wwwa.cao.go.jp/wlb/research/wlb_h2511/9_insatsu.pdf)）。

「私生活との両立不安だから昇任試験を受験しない」という回答が多いことについて、日本社会が長時間労働する人間を仕事ができる人間、あるいは長時間労働する人間を評価される人間と捉える傾向があることが背景にあると考える。この背景については、日本経済新聞も指摘している（URL 31）。図表 47 は、上司が長時間労働を評価していることが数値的に表れている図である。この図によると、長時間働いている人ほど「頑張っている人」「責任感が強い」「仕事ができる」などと上司が評価する傾向が高いことになっている。その一方で、労働時間が短い人ほど上司が「仕事が遅い」と評価する割合が多くなっている。「長時間働く＝仕事ができる」「長時間働かない＝仕事ができない」と評価されてしまう社会になっているということである。

上司が長時間労働をしている職員を評価している現状があれば、部下は半強制的に長時間労働をせざるをえない状況に至ってしまう。家事・育児などで長時間労働ができない人や、家庭サービス・プライベートを充実させて長時間労働がしたくない人は、上司からの評価や昇進を諦めている現状が垣間見える。ワークライフバランスと巷で謳われるようになってきたが、残業をしてもしなくてもまっとうに人事評価されるような社会を醸成する必要があるといえる。

#### 4.3 係長と非係長の待遇差

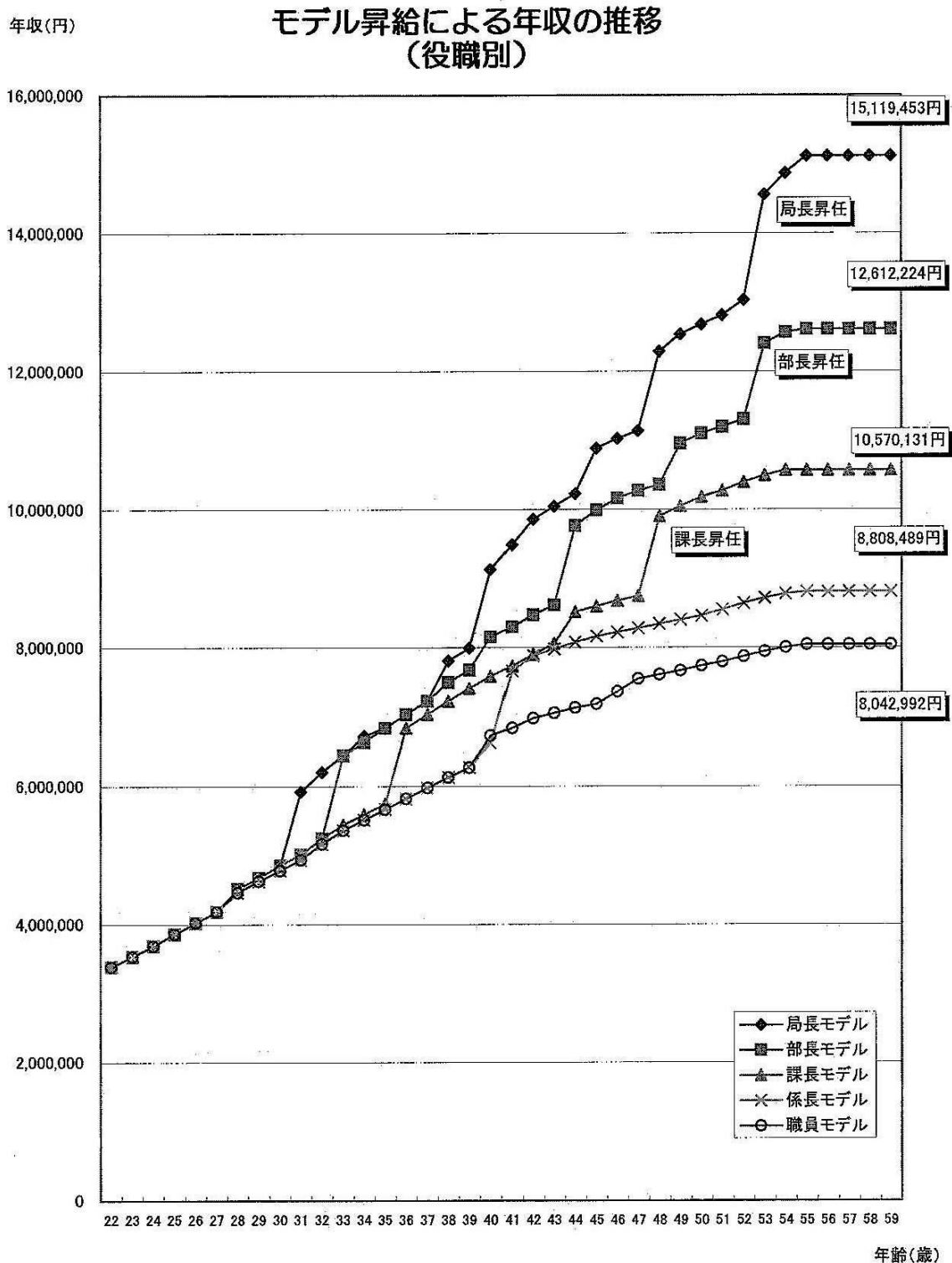
昇任試験受験者数減少の原因の 1 つは、係長ポストの職務が、給料に見合っていないことである。「管理職になると給料が減ってしまうかもしれない」という声は多い。これは稲継（2011）も指摘しているところである。昨今の各自治体をとりまく財政難の中での行政改革が、上の職位に行くほど給与カット率の高い給与削減をもたらし、結果として「昇任すれば年収が減る」という逆転現象を生み出しているといっている<sup>168</sup>。「管理職になってもそんなに給料が変わるわけでもないし、議会対応や、職員団体、市民団体とかの対応が増えて、ストレスもますますたまるだろう」という現場の声もある<sup>169</sup>。このことについて、横浜市や大阪市のデータを見ながら検証していく。

---

<sup>168</sup> 稲継、前掲書、2-7。

<sup>169</sup> 同書、26-31。

図表 48 横浜市職員の職位別年収推移



資料：横浜市（2004）「横浜市人事給与制度検討委員会報告書」横浜市ホームページ（2011年6月27日閲覧、<http://www.city.yokohama.lg.jp/somu/org/jinji/kentou/041110/houkou/siryouhen.pdf>）。

まず、横浜市職員の職位別昇給モデルを以下に記載することとする（図表 48）。この表では、横浜市の最高職位である局長クラスの職員と一般職員クラスの職員の年収格差は、ほぼ 2 倍近い大きさになっている。また、課長クラス以上まで昇任すれば、定年年齢（60 歳）までには年収 1 千万以上に昇給する。しかし、昇任試験によって区別されている係長と一般職員とは年収格差が 80 万円程度しかない。係長と一般職員との年収格差の小ささが昇任試験受験者数減少の最大の原因となっている。

昇任試験を受験するためには、余暇や家庭、育児にかかる時間を惜しんで試験勉強しなければならない。そこで、横浜市的一般職員と係長の年収格差が約 80 万円しかない状況で、横浜市の係長は一般職員と比べものにならないくらい大きな職責を課されるとすれば、わざわざ昇任試験を受験する心理状況に至らない。横浜市の係長ポストの給与の待遇では、昇任試験を受験するメリットが少ない。

なお、年収 80 万円は、月収換算だと 6 万円程度しかない。また、横浜市職員の超過勤務手当は月平均 12.3 時間、1 時間あたりの単価が 2,976 円（年換算だと 147.6 時間、439,258 円）であることを鑑みれば（URL 32）、係長昇任による年収 80 万円の増額は、時間外の超過勤務が現状より月平均 22.4 時間増えたときの収入と同じことと考えることも可能である。ここで、月平均 22.4 時間の超過勤務の増加は、現状より毎日 1 時間長く超過勤務をする状況になった場合と同じ状態である。

図表 49 は、大阪市の職位別のモデル年収額である。10 行目に記載してある係長職と、11 行目に記載してある係員職との年収差は約 94 万円である。横浜市の 80 万円ほどではないが、大阪市の係長と非係長の年収差は横浜市と同様にほとんどないとしか言いようがない。月収差で換算しても係長と非係長の差は 6 万円程度で、非係長が毎日 1 時間余分に残業すればその差は簡単に埋まってしまうほどのわずかな差である。

筆者の調査によれば、横浜市と大阪市しか職員の年収モデルを公表している自治体はなかったが、横浜市や大阪市のように管理職と非管理職との年収差が小さい自治体は少ないと考える。昇任に基づく昇給が少ないようであれば、昇任しても意味がないとモチベーションの低下につながりかねない。係長と非係長の年収差は、昇任試験受験を阻害する負の誘因として作用している。報酬の面においては、昇任することが正の誘因として作用していないのである。

図表 49 大阪市職員のモデル年収額

区 分			月例給					期末・勤勉手当		年収 (減額後) A×12+B	
			減額率	給料 (減額後)	管理職手当 (5%減額後)	地域手当	給与月額(A) (減額後)	月数	期末・勤勉 手当額(B)		
給指 料定 表職	外部公募区長	—	6.5%	718,828	0	115,012	833,840	3.15	3,717,990	13,724,070	
	内部公募区長	—	6.5%	659,456	0	105,512	764,968	3.15	3,410,896	12,590,512	
行政 職給 料表	8級	局長(特)	—	6.5%	526,405	133,000	112,480	771,885	4.20	3,879,522	13,142,142
		局長	—	6.5%	503,591	128,250	107,776	739,617	4.20	3,715,869	12,591,273
		理事	—	6.5%	483,489	116,850	102,416	702,755	4.20	3,539,772	11,972,832
	7級	部長	—	5.5%	454,073	104,500	94,480	653,053	4.20	3,212,668	11,049,304
		担当部長	—	5.5%	446,040	85,500	89,920	621,460	4.20	3,080,010	10,537,530
	6級	課長	53.0歳	5.5%	408,940	72,026	81,380	562,346	4.20	2,742,976	9,491,128
	5級	課長代理	50.9歳	3.5~4.5%	380,958	0	63,439	444,397	4.20	2,173,178	7,505,942
	4級	係長	46.1歳	3.5~4.5%	336,468	0	55,612	392,080	4.20	1,862,420	6,567,380
	3級	係員(主務)	40.0歳	2.5~4.5%	292,126	0	47,959	340,085	4.20	1,533,256	5,614,276
	2級	係員	34.7歳	1.5~3.5%	238,161	0	39,049	277,210	4.20	1,188,984	4,515,504
	1級	係員	31.6歳	1.5~2.5%	201,256	0	32,810	234,066	4.20	999,070	3,807,862
	平均		42.5歳	3.4%	309,180	7,487	52,392	369,059	4.20	1,711,337	6,140,045
	再任用(短)2級		—	2.5%	182,800	0	29,248	212,048	2.20	466,505	3,011,081

出典：大阪市（2016）「大阪市職員のモデル年収額（平成28年度見込）」大阪市ホームページ（2016年10月5日閲覧人事室、[http://www.city.osaka.lg.jp/jinji/cmsfiles/contents/000156/156120/model\\_28.pdf](http://www.city.osaka.lg.jp/jinji/cmsfiles/contents/000156/156120/model_28.pdf)）。

横浜市の80万円、大阪市の94万円という係長昇任時の年収増加は、係長昇任時の職責増加に見合っていない。また、横浜市及び大阪市の係長ポストには、地方公務員法上の管理職として明記されているにもかかわらず（URL 33、URL 34）、管理職手当が支給されない（URL 35）。また、筆者が本研究の調査過程において昇任試験のヒアリングを行ってきた自治体の中で、係長と非係長の年収の逆転現象が生じていると回答した自治体は1つもなかった。しかしながら、このように職位ごとの年収差が小さい現状であるのならば、係長と非係長の年収の逆転現象がどこかの自治体あるいはどこかの部署で起きているのではないかと疑わざるをえない。昇任しても給与の上昇はわずかであり、管理職扱いとなり超過勤務手当が出なくなることで総収入が昇任前と昇任後でマイナスとなる可能性がある。財政再建の目的で各自治体の給与カットは上の役職ほどカット率が大きくなってしまっていることも多い。計算上では、非係長が毎日1時間残業していれば係長の収入に届いてしまう計算となる。部署によっては日平均で1時間以上、月平均で20時間以上残業をしてい

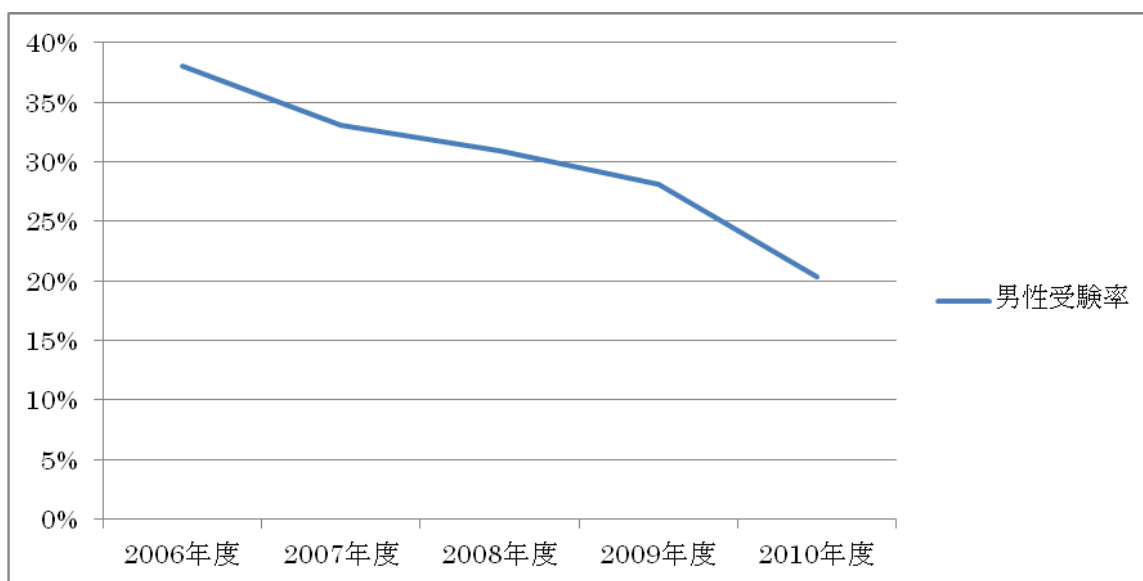
る繁忙部署で働く非管理職も少なくないであろう。偉くなると手取り収入は減る、管理職の給与よりも非管理職の給与の方が高い、という逆転現象になることも大いに考えられる。昇任に基づく金銭的なインセンティブは、昇任意欲に対する誘因にも大きく影響する。今後は、管理職手当を支給するなど係長と非係長の年収格差を大きくすべきである。

#### 4.4 管理職手当削減の影響

図6において、試験勉強の負担とともに手当削減を負の誘因として取り上げた。管理職に対する報酬が削減される状況になれば、負の誘因として昇任試験受験忌避に導くと考えている。これについて、手当を削減あるいは廃止した自治体の昇任試験受験結果から考察していくことにする。

東京都日野市では2008年度に係長職の管理職手当を廃止した。それ以降、日野市における係長昇任試験の受験率は、一気に減少するという結果となった。近年30%から50%の受験率をずっと維持してきた日野市係長昇任試験の受験率は、20%前後まで落ち込むという結果となっている(図表50)。特に、管理職手当廃止の実施後に行われた2010年度の前年度比受験率の減少割合は大きくなっている。

図表50 東京都日野市係長昇任試験の受験率推移



日野市職員課からのデータ提供に基づき、筆者が作成(ヒアリング実施日:2015年8月17日)。

係長職に管理職手当を廃止するというのは、係長に対する事実上の給与削減を示している。係長が忙しいといわれる状況の中で、その係長が給与削減をされることがあれば、係長昇任試験を自らの意思で受験しようとする者は少なくなるのは当然の論理である。よほど組織に高い忠誠心があるか、係長に魅力を感じ寸暇を惜しんで昇任試験の勉強をしているような向上心が高い者はいるかもしれないが、間違いなく少数派である。

係長職の管理職手当を近年廃止した自治体のうち、係長昇任に対して昇任試験を課している自治体は、全国で日野市しかない状況であった。負の誘因として係長職の管理職手当を廃止するあるいは減額することが受験率低下に導くという論理は、日野市の事例だけからではあるもののあてはまっている。

その一方で、係長職に管理職手当を創設するあるいは増額した自治体は、全国の各自治体に対する調査の結果、皆無だった。そのため、もし係長職に対して管理職手当を創設あるいは増額すれば、正の誘因として昇任試験受験率の上昇に導くのではないかと考えていたが、事例から検証することはできなかった。

管理職昇任時に昇任試験は課していないものの、日野市のように管理職手当を廃止または減額した自治体は、昨今の経済状況あるいは財政状況などにより全国各地の自治体で見られている。今後、昇任試験を実施している係長職の管理職手当を削減あるいは廃止しようと検討している自治体が、日野市に続いて出てくるのかもしれない。昨今の人件費削減の流れに乗じて、相対的に多忙である係長職の手当を削減するようでは、職員の管理職離れを加速させる原因になる。

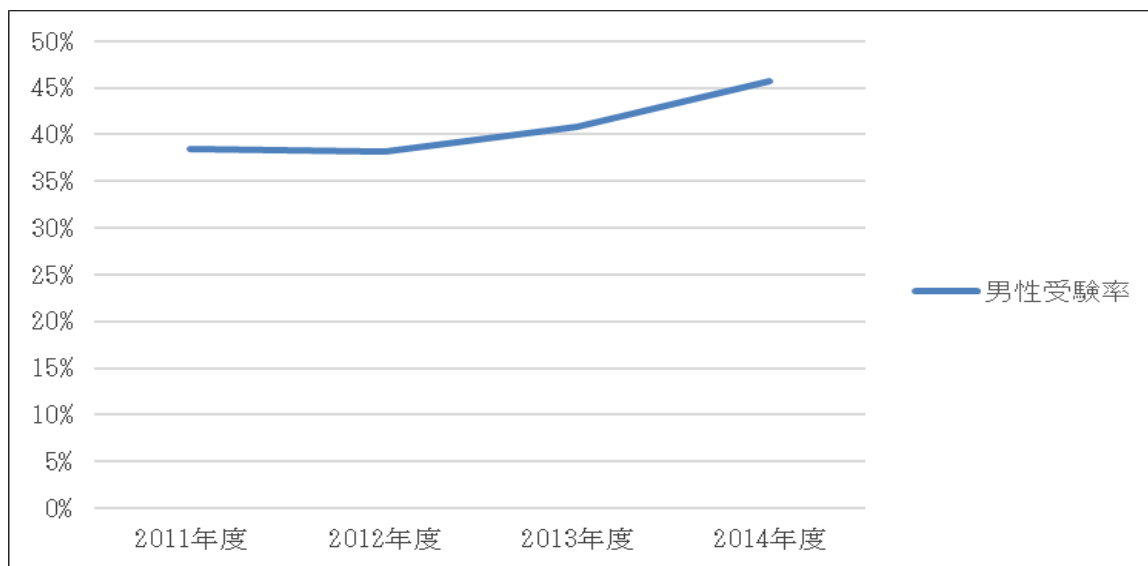
#### 4.5 試験勉強の負担軽減効果

昇任試験は、自治体間で多少の差異があるものの、第1次試験では筆記試験を実施し、第2次試験では面接試験を実施する試験方式を行う自治体が多い。第1次試験で行う筆記試験では、採用試験の段階では課されないことが多い憲法や行政法、地方自治法、地方公務員法などといった行政知識分野が、択一式あるいは記述式で課されている。そのため、試験範囲も広く、試験に臨むためにはそれ相応の試験勉強量が求められる。その意味において、試験勉強にかかる負担はかなりの量がのしかかることになる。試験勉強にかかる負担は昇任試験受験志向を低下させる負の誘因として考えられる。



京都市では、2014年度より技術職の係長昇任試験の試験勉強負担軽減を目的とした制度改正を行った。一級建築士や電気主任技術者、技術士等の資格試験合格者は、記述式試験のうち、技術専門部分を免除した。すると、受験率が近年横ばい傾向であった昇任試験受験率が2014年度を機に上昇した結果となっている（図表51）。

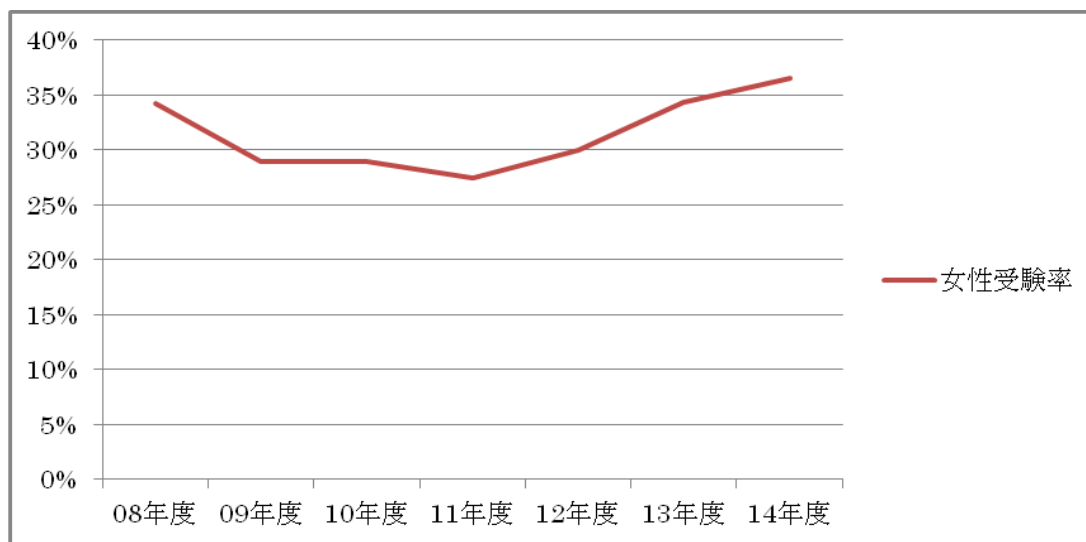
図表 51 京都市係長昇任試験（技術職）の受験率推移



京都市人事委員会からのデータ提供に基づき、筆者が作成（ヒアリング実施日：2015年10月20日）。

大阪府では、2009年度より係長昇任試験の1次試験において実施していた、択一型筆記試験の問題数を40問から20問に削減したのを機に、試験の負担軽減策に取り組み始めた。2010年度には択一型筆記試験を全廃し、現在の大阪府係長昇任試験は論文と面接のみで選考している。その結果、大阪府係長昇任試験の受験率は、長期的に減少傾向であった受験率に歯止めがかかり、上昇傾向となっている（図表52）。

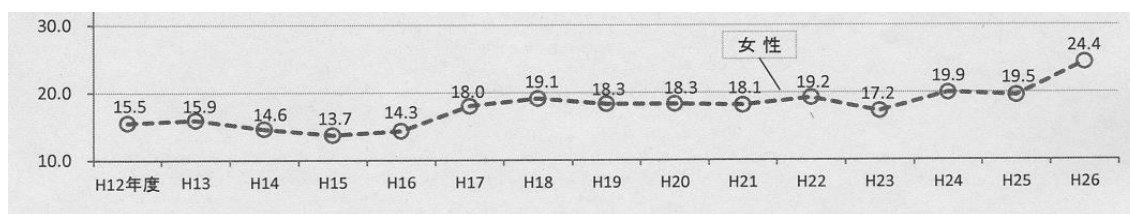
図表 52 大阪府係長昇任試験の受験率推移



大阪府人事委員会からのデータ提供に基づき、筆者が作成（ヒアリング実施日：2015年8月18日）。

仙台市でも、係長昇任試験における女性の受験率が近年上昇傾向である。仙台市は2012年と2014年にかけて、筆記試験の問題数を減らし、試験科目の数も減らした。これにより試験負担が軽減され、女性受験率の向上につながっている。仙台市では受験率が長期間横ばいである状況が続いていたが、2014年度の女性受験率は24.4%を記録し、過去最高の水準となった。受験率が減少傾向あるいは横ばいである自治体が相次ぐ状況下で、仙台市の女性受験率の上昇傾向は、他の自治体と比べて顕著である（図表 53）。

図表 53 仙台市係長昇任試験の受験率推移



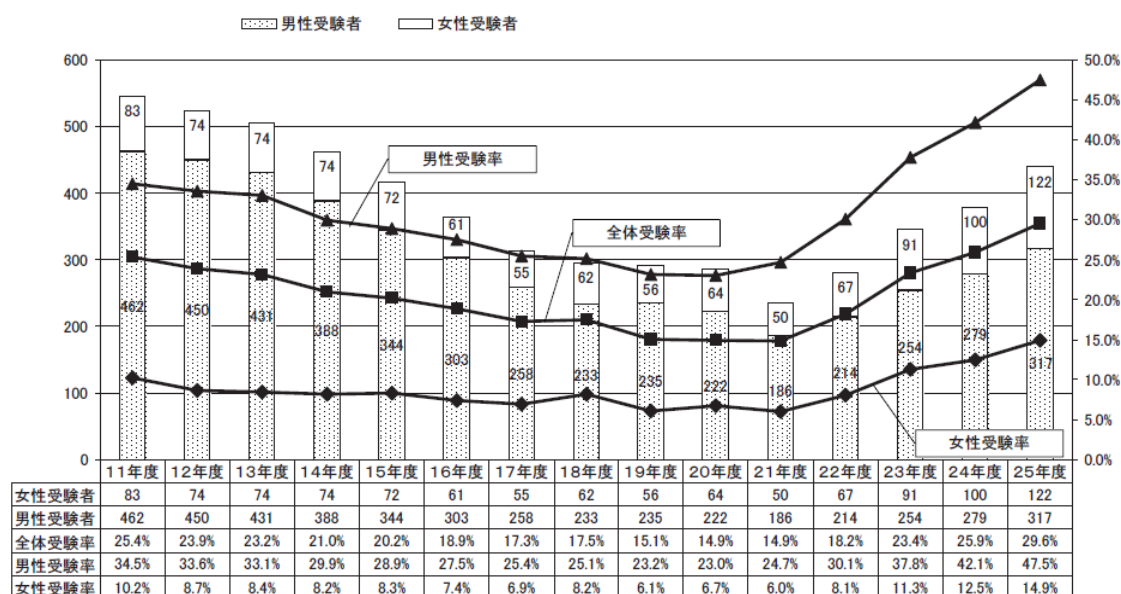
仙台市人事委員会からのデータ提供（ヒアリング実施日：2015年8月30日）。

横浜市では、係長昇任試験を受験し合格しなければ、事実上係長以上の職位に昇任することはできなかったが、2009年より日頃の勤務実績評価により係長を選考する選考式昇任

制度を導入した。これにより、係長昇任試験を受験しないで係長以上に昇任するルートが設けられることになった。

さらに横浜市では、筆記試験免除方式の係長昇任試験を導入することで、筆記試験の受験をしないで係長昇任試験を受験する昇任ルートも2007年から設けられた。これらの試験制度変更に伴い、長期的に減少傾向だった係長昇任試験の受験率は、2008・2009年を境に上昇傾向となっており、15年前の水準に回復してきている。一時期6%前後まで落ち込んでいた女性の受験率も、仙台市の女性受験率と同様に上昇傾向となっている（図表54）。

図表 54 横浜市係長昇任試験の受験率推移



出典：横浜市（2013）「平成25年給与に関する報告及び勧告」横浜市ホームページ、<http://www.city.yokohama.lg.jp/jinji/kankoku/>（2015年2月20日閲覧）。

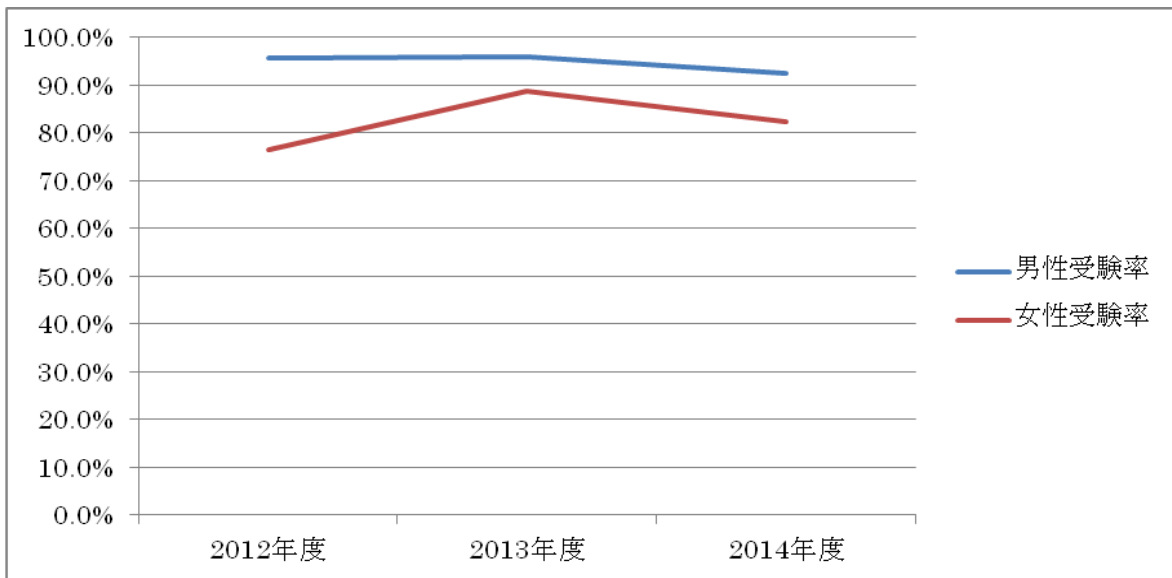
京都市、大阪府、仙台市、横浜市における昇任試験の受験率推移の結果から、試験勉強の負担軽減を目的とした試験制度変更が受験率上昇をもたらすという論理が成り立つ。つまり、試験勉強の負担軽減は負の誘因を軽減することにつながり、最終的には昇任試験受験行動の不均衡を調整する効果として作用していることになる。試験勉強の負担を軽くすることで、管理職としての精神的負担や体力的負担などを取り除き、昇任試験受験行動に結びついた事例となった。

#### 4.6 やりがい・効果測定の効果

図表 43 にとりあげる正の誘因として、「仕事の中身」を記載した。松山市の昇任試験は、男性の受験率は常に 90%を超え、女性の受験率も 90%近くまで達しているほどの非常に高い受験率を維持している（図表 55）。ここまで高い昇任試験の受験率を記録しているのは、全国でも松山市のみである。

松山市では、若年の職員を含めてどの職員に対しても希望するポストへの配置転換を積極的に認めるなど、職員 1 人ひとりのやる気とチャレンジ精神を引き出す人事制度を行っている。また、昇任試験の数カ月前に行われている検定試験（科目は地方自治法・地方公務員法）を受験し正解率が 6 割を超えれば、昇任試験の筆記試験が免除となる。そのため、チャレンジ意欲が高い職員が男女ともに多いという。

図表 55 松山市主査昇任試験の受験率推移



松山市人事課からのデータ提供に基づき、筆者が作成（ヒアリング実施日：2015年9月9日）。

京都市の係長昇任試験においても、係長昇任試験受験時の負担軽減を目的として、昇任試験の筆記試験部分のみを早期から受験できる制度を 2014 年度より開始した（25 歳以上・事務区分）。従来の係長昇任試験はまだ受験できない 25 歳～27 歳の職員が筆記試験部分を早期に受験した割合は約 60%と高い受験率になっている。

本番の昇任試験に先駆けて筆記試験部分だけ前もって受験できる制度は、自動車教習における免許取得試験前に行われている効果測定制度に類似している。検定試験受験のための試験勉強をすることにはなるが、検定試験合格が昇任試験の筆記試験免除につながる。筆記試験の事前受験が昇任試験受験時の負担軽減にまでつながるという視点で考えれば、3.2 で検証した試験勉強負担の軽減にも結び付く。これらは結果的に受験率向上へつながっている要素であるといえる。

#### 4.7 事情で昇任試験を回避している職員

昇任試験受験をめぐる、職員の中には「昇任願望があり、昇任試験受験を希望する」積極的な職員がいる一方で、それ以上に「昇任願望があるものの、昇任試験受験を事情により回避している職員」「昇任願望がなく、昇任試験を受験しない職員」が相当数存在する（図表 56）。これらの集団は「昇任願望があり、昇任試験受験を希望する職員」よりも大きな割合を占め、今後の昇任試験受験行動を鑑みる上で重要な要素となる集団である。これらの集団をいかに昇任行動に結びつけるかが、昇任試験の低受験率改善の鍵となる。

図表 56 昇任試験に対する職員の行動内訳

昇任願望があり、昇任試験受験を希望している職員	
昇任願望があるが、 昇任試験受験を事情により回避している職員	
昇任願望がなく、 試験を受験しない職員	昇任すべき資質をもつ職員
	昇任すべき資質がない職員

筆者が作成。

埼玉県春日部市では、昇任試験受験者が減少したことにより管理職ポストが不在の部署が生じ住民サービスの低下が懸念されたため、2013年度より昇任試験を廃止し、日ごろの勤務実績評価に基づいて係長を選考する選考式昇任制度を導入した。この変更によって、

昇任の意思があるものの昇任試験をやむを得ず受験しない職員が相当数いることがわかった（図表57）。

春日部市が昇任試験を実施していた2012年度には、男性職員が16.4%、女性職員が1.7%、男女合計で7.3%の低受験率であった。しかも昇任選考を次年度に実施することも影響し、前年度の受験率よりも大きく数値を下げている。その一方で、昇任の意思があり在職年数などの要件を満たせば昇任できる推薦昇任方式に変更した2013年度には、男性が58.6%、女性が26.1%、男女合計で40.1%と受験率が大きく改善された。これは、表10における「昇任願望があるものの、昇任試験受験を事情により回避している職員」が半数近くいることを示している。なお、昇任試験には面接に加えて論文試験、2011年度までは筆記試験まで課されていることを鑑みると、試験勉強の負担で昇任試験受験を回避している職員も少なくないと考えられる。

図表 57 春日部市主査昇任試験（2012年度まで）  
及び推薦選考（2013年度より）の受験率

	受験率			昇任制度
	男性	女性	合計	
2010年度	27.6%	2.6%	12.8%	試験方式
2011年度	23.1%	4.7%	11.8%	
2012年度	16.4%	1.7%	7.3%	
2013年度	58.6%	26.1%	40.1%	推薦方式
2014年度	69.1%	48.8%	56.7%	
2015年度	52.5%	37.4%	42.6%	

春日部市職員課からのデータ提供に基づき、筆者が作成（ヒアリング実施日：2016年10月31日）。

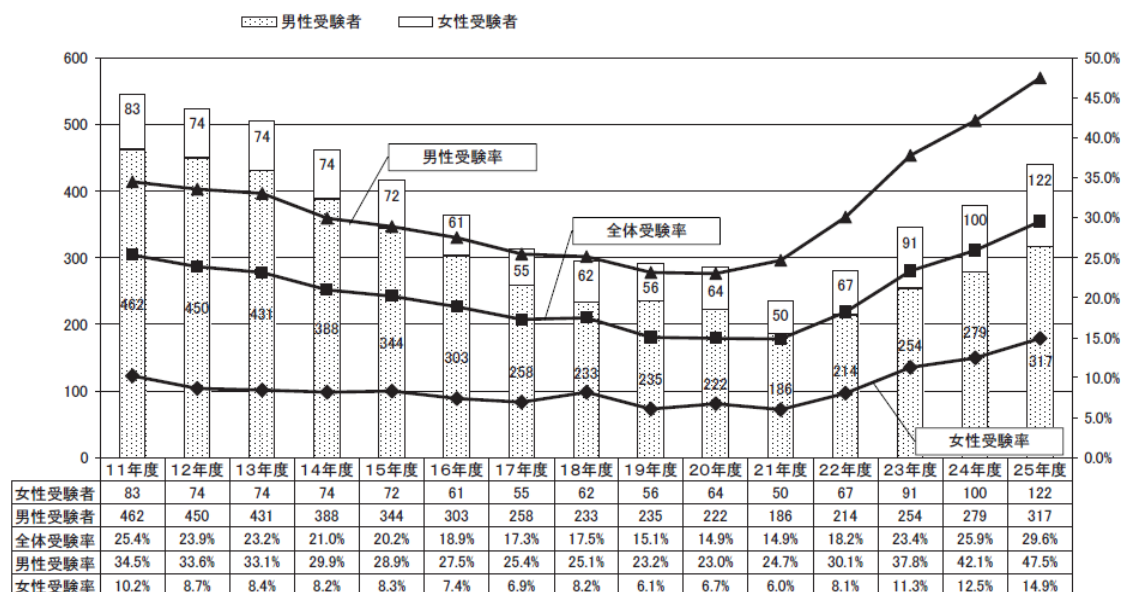
ベテラン層の職員の中には、昇任に値する能力や資質に富んだ職員が少なくない。しかしながら、上司から昇任試験受験を勧められても受験を忌避する職員や、筆記試験の勉強が嫌で昇任試験を受けたがらない職員、筆記試験に弱く昇任試験を受けても受からない職員などが少なくないと思われる。昇任試験を避ける職員が相当数いれば、昇任試験の受験

率の上昇に大きな影響を与えるのは言うまでもない。また、昇任試験の受験対象者は、ちょうど結婚・出産・育児等のライフサイクルと重複している。家庭・生活等の状況を鑑み、昇任試験受験を忌避する職員も少なくないと考えられる。

#### 4.8 社会人採用による組織活性化

最近における、横浜市の昇任試験の状況が以前の減少傾向から変化し、受験者が増加してきている。2009年に選考昇任制度と並行して実施するようになって以降、係長昇任試験の受験者数は毎年増加傾向にある。また、競争率も2009年の2.8倍が底打ちとなり、上昇傾向にある(図表58)。この背景には筆記試験を必要としない試験制度の新設など、複数のパターンにわたる昇任試験制度に変更したことがきっかけであることは4.5で述べた。長期的な減少傾向に悩まされてきた横浜市の係長昇任試験が2009年を機に上昇傾向になったのは、試験制度の変更の影響に加えて、2009年から昇任試験を受験するようになった社会人採用出身の職員の存在がある。

図表 58 横浜市係長昇任試験の受験率推移



出典：横浜市（2013）「平成25年給与に関する報告及び勧告」横浜市ホームページ、<http://www.city.yokohama.lg.jp/jinji/kankoku/>（2015年2月20日閲覧）。

係長昇任試験の受験者数や競争率が上昇してきた原因のひとつとして、横浜市が2006年より開始している、社会人採用された職員が昇任試験を受験する割合が増加していることがあげられる。ここで、社会人採用者の推移を見ると（図表59）、2006年より採用を開始した社会人採用は、高倍率と1,000名規模の受験者数を例年記録しており、倍率も毎年10倍以上の高倍率となっている。横浜市の社会人採用者には、狭き門を潜り抜けた精鋭となる人材が揃っているといえる。

2006年より採用が開始された社会人採用者は、係長昇任試験を2009年から昇任試験が受験可能になった。係長昇任試験の受験者数が底打ちとなった年が2008年のため、2009年を境に上昇傾向にあった昇任試験の受験者数や競争率を押し上げているといえる。事実として、社会人採用者の昇任試験受験者数も増加傾向にあり（図表60）、受験率も高い（図表61）。特に、2011年度における男性の社会人採用者の昇任試験受験率は78.0%で、非常に高い。また、社会人採用開始10年が経過し、累計の社会人採用者も600人を超えそれなりの職員数を抱えるようになってきた。

横浜市職員の人事管理部署である横浜市総務局にヒアリングした（ヒアリング時期：2017年2月）ところによると、社会人採用の組織的効果は未検証とのことであるが、社会人採用の職員はキャリアアップへの意欲や職務に対する積極性が高い職員が多い傾向があるという。

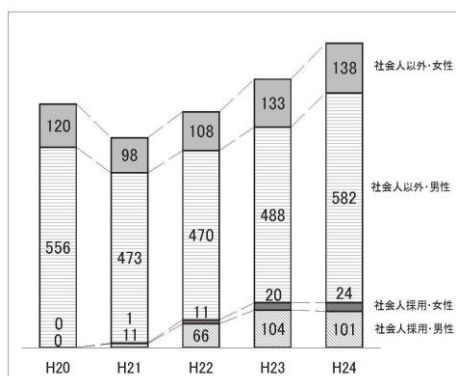


図表 59 横浜市の社会人採用の推移（事務区分）

	受験者数	合格者数	競争率
2006年	537名	62名	8.7倍
2007年	1,187名	145名	8.2倍
2008年	1,608名	64名	25.1倍
2009年	1,481名	28名	52.9倍
2010年	1,240名	34名	36.5倍
2011年	1,124名	42名	26.8倍
2012年	1,360名	58名	23.4倍
2013年	1,275名	72名	17.7倍
2014年	1,230名	35名	35.1倍
2015年	1,150名	96名	12.0倍
2016年	1,501名	52名	28.9倍

横浜市（2017）「横浜市職員採用試験案内」横浜市ホームページ（2017年4月10日閲覧、<http://www.city.yokohama.lg.jp/jinji/saiyou.html>）をもとに筆者が作成。

図表 60 社会人採用者の昇任試験受験者数の推移

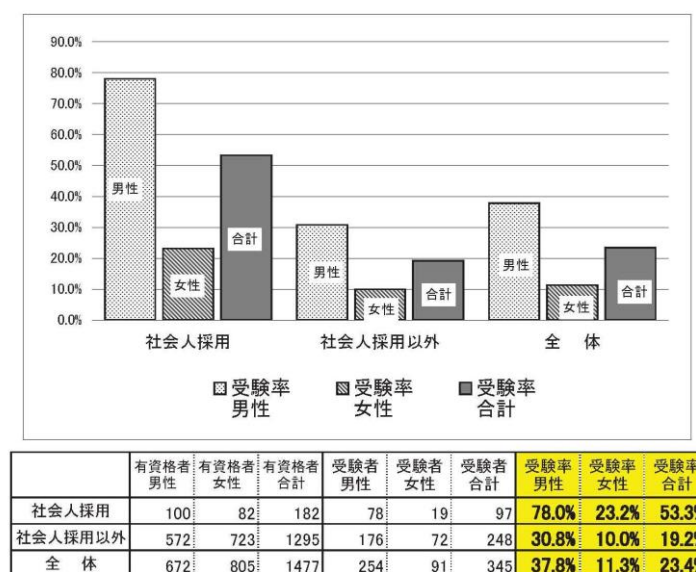


	H20	H21	H22	H23	H24	H21→H24の増減	
						増加数	増加率
社会人採用・男性	0	11	66	104	101	90人増	9.2倍
社会人採用・女性	0	1	11	20	24	23人増	24.0倍
社会人以外・男性	556	473	470	488	582	109人増	1.2倍
社会人以外・女性	120	98	108	133	138	40人増	1.4倍
合計	676	583	655	745	845	262人増	1.4倍

※社会人採用者は、H21年度より係長昇任試験の受験ができるようになった。

出典：横浜市（2012）「平成24年給与に関する報告及び勧告」横浜市ホームページ、<http://www.city.yokohama.lg.jp/jinji/kankoku/>（2015年2月20日閲覧）。

図表 61 社会人採用者の昇任試験受験率（2011 年度）



	有資格者 男性	有資格者 女性	有資格者 合計	受験者 男性	受験者 女性	受験者 合計	受験率 男性	受験率 女性	受験率 合計
社会人採用	100	82	182	78	19	97	78.0%	23.2%	53.3%
社会人採用以外	572	723	1295	176	72	248	30.8%	10.0%	19.2%
全体	672	805	1477	254	91	345	37.8%	11.3%	23.4%

出典：横浜市、前掲資料。

なお、横浜市の採用試験では受験年齢が限定されており、31歳以上の職員は、横浜市の採用試験を受験することができない（図表 62）。新卒者と、社会人経験が数年程度で第二新卒といわれる経験が浅い者しか事実上受験できないことになる。一方で、社会人採用の受験年齢はほぼ制限がないといってよく、幅広く門戸が開かれているといえる。そのため、横浜市の社会人採用試験は図表 59 のように毎年 1,000 人以上の応募者があり、何十倍もの高倍率をくぐりぬけなければ採用されない。狭き門をくぐり抜け合格した社会人採用者は、相対的に優秀で、キャリアアップに対して積極的、横浜市を変えたいと思って横浜市に入ってきた、あるいは仕事に対して常にアグレッシブな行動力あふれる能力高い職員が多いと考えられる。

図表 62 横浜市の通常採用と社会人採用の受験年齢

試験区分	受験資格
高卒採用試験	18歳～21歳まで
大卒採用試験	22歳～30歳まで
社会人採用試験 (31歳以上対象)	民間経験2年 または国際貢献活動経験5年 以上

横浜市（2017）「横浜市職員採用試験案内」横浜市ホームページ（2017年4月10日閲覧、<http://www.city.yokohama.lg.jp/jinji/saiyou.html>）をもとに筆者が作成。

図表 63 新卒採用と中途採用のメリット・デメリット

	中途採用	新卒採用
人材イメージ	即戦力（職種別採用）	ポテンシャル（研修後配属）
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>欠員補充</li> <li>増員</li> <li>知識や技術の導入</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>将来のコア人材確保</li> <li>均質な若年労働力確保</li> </ul>
時期	通年	4月入社 ※一部9月入社もあり
準備・選考期間	数週間程度	1年以上
コスト	比較的安い	比較的高い ※一定数以上を採用すると1人あたりは安くなる場合もある
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>自社にない知識、ノウハウ、人脈などを導入できる</li> <li>経営に機動的に対応できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自社の社風にあわせて育成でき、高いロイヤリティが期待できる</li> <li>大量採用も可能</li> <li>組織の活性化</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>自社の社風にあわないケースもある</li> <li>大量採用には向かない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自社に採用力、育成力がないと難しい</li> <li>大きな先行投資が必要</li> </ul>

出典：日本の人事部（2017）「中途採用とは」日本最大のHRネットワーク日本の人事部ホームページ（2016年10月5日閲覧、[https://jinjibu.jp/f\\_recruit\\_c/article/detl/outline/776](https://jinjibu.jp/f_recruit_c/article/detl/outline/776)）。

社会人を中途採用扱いとして採用するメリットとしては、以上があげられる(図表 63)。他組織で培った多様な能力や経験をもった人材が得られるというのは、組織を活性化させる手立てとして有用な要素であるといえる。中途採用者がもつ前職でのノウハウや経験の良い部分は、誘因として組織を活性化に導く。外部からの新しい人材は、既存の職員に刺激を与え、新しい風を吹き込んでくれる。ひいては行政組織の活性化への効果につなげることができる。

社会人採用は、能力ある人間を発掘し、多様化かつ複雑化するニーズに応えるべく適材適所に登用できるチャンスであるといえる。異分野で一定期間社会経験を積んだ人材を行政組織に登用することは、行政組織の活性化につながると考えられる。事実として、横浜市の社会人採用者の増加が係長昇任試験受験者の増加につながっている。行政組織の活性化に資する手立てとして、社会人採用の門戸をさらに広げることが求められる。

ここで行政組織が外部から人材を採用したことの効果について大阪府が検証した調査結果があったので、掲載することにする(大阪府 2014)<sup>170</sup>。ライン職に外部人材に登用した採用例においては「府民、企業を顧客として捉え、顧客管理を行うデータベースの整備を行うなど、民間企業の経営手法等をベースにした仕事の仕組みを導入したことで、職員の意識効果に影響を与えた」という効果があったという。スタッフ職に外部人材に登用した採用例においては「民間企業における海外駐在経験や市場開拓経験を活かし、担当分野においてスキームを企画・立案し、事業の円滑な推進に貢献するなど、知事をサポートし担当分野の責任者としての役割を十分に果たした」、「民間企業での経験や人脈を活かし、中国や ASEAN 諸国などアジア地域の現地関係機関との関係構築などに貢献した」、「民間事業者への積極的なアプローチの姿勢は、他の職員にとって大きな刺激になった」、「職員のスキルアップに熱心であり、民間の人脈を活用した庁内セミナーの実施など、組織力の向上に貢献した」などの効果がみられたという。官民交流で民間から派遣されてきた職員の登用例においては「役所の雰囲気にながれず、一貫して民間のノウハウを府職員に伝授しようとする姿勢や、絶えず業務に成果を求める姿勢は職員の意識改革に影響を与えた」、「民間ならではの知識・ノウハウは有効であり、公務員にはない人脈をフルに活用し組織に貢献した」などの効果がみられたという。

大阪市においても、外部人材に登用したことの効果について事後検証を行い「外部の視点や民間の経営感覚など、行政感覚や行政慣行とは異なる視点や発想で、行政課題や組織

<sup>170</sup> 大阪府(2014)『公募制度の今後の方向性について』大阪府、6-7。

課題に関して様々な指摘を行うとともに、独自の施策の推進に積極的に取り組んだ」「求められるミッションと本人のスキルが合致する場合には、事業推進効果が大きい」との検証結果を得た（大阪市 2015）<sup>171</sup>。民間で培ってきた専門的知識や人脈・経験は既存の行政職員にはなく貴重なものであり、これを有効活用することで高い事業推進効果が得られる。民間のスキルやノウハウをベースにした仕事の仕組みを導入することは、職員の意識改革に影響を与え、組織全体の活性化に結びついている。

日本の各自治体においては、民間機関との交流や民間人材の中途採用が行われつつあるが、未だに限定的である。行政組織とは異なる経験・ノウハウを持った人材の登用はこれらの行政組織において重要な施策の1つである。各自治体においては、新卒で採用され内部で育成された生え抜きの職員がほとんどであり、アメリカやイギリスの自治体のように労働市場も流動化していない。横浜市をはじめ、川崎市や東京都などを含めた行政職員の採用試験は、受験可能年齢が20歳代の者に限られているのが現状であり、社会人採用は限定的なものとなっているのが現状である。

2002年に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が制定され、多様化かつ複雑化する行政課題に対応するための専門的な知識・経験をもつ人材を迅速に採用することが可能になった。兵庫県明石市が弁護士や司法書士、公認会計士など士業と呼ばれる資格職を積極的に採用し、法務部門や財務部門等で活躍するなど、いくつかの自治体でこの制度を活用して専門的な知識・経験をもつ人材が採用されている（URL 36）。鹿児島県長島町では、特産品販売や観光振興、環境改善などに取り組む24職種の採用案内を民間の転職サイトで掲載した。町の特産品を販売する人材や地域PR誌の編集長、観光に詳しく人を呼び込める人材を採用人数に上限を設けずに公募した（URL 37）。しかしながら、この民間人材登用制度は最長5年の任期付採用制度であり、採用される側にとっても職の安定性から考えると決して魅力的な制度ではなく、採用する側にとっても組織の安定性や一貫性を鑑みれば効果的な制度とはいえない。

行政組織は民間ほど社会人採用や経験者採用・中途採用が進んでいるとはいえない。しかしながら、行政組織の変革を推進し多様化する市民のニーズに的確に応えることが求められている昨今の行政組織は、外部の新しい戦力や外部からの新しい風が本当に必要な時代ではないだろうか。行政組織でも民間と同様に社会人採用を活発化させ、組織を活性化させる手立てとして活用していくことが求められる。

---

<sup>171</sup> 大阪市（2015）『公募制度のあり方について』大阪市、4-5。

#### 4.9 小括

各自治体における昇任試験受験結果の検証に基づき、近年各自治体で相次いでいる昇任試験受験率の減少原因を分析した。都道府県・政令市・中核市・首都圏の一般市を中心とした昇任試験を実施している各自治体に対して、過去の昇任試験受験結果に関するヒアリング調査を行った。調査の結果、受験率が長期的に低減傾向で、具体的な改善策をとっていない自治体が少なくなかったが、ある時点で受験率が減少したまたは上昇した自治体について、なぜ受験率が減少あるいは増加したのか原因と背景を考察した。管理職手当を廃止したことで受験率が一気に下落した自治体や、試験勉強の負担を取り除くことで受験率が改善した自治体などを取り上げた。これらの自治体に共通していえるのは、負の誘因となる負担やストレスを取り除くことは、昇任試験受験率を改善させるための鍵となるということである。

職位別超過勤務時間についてのデータの提供を受けた数少ない自治体のデータから、係長が相対的に忙しいという結果を得ることができた。昇任試験を受けない理由や昇任したくない理由についての職員アンケート結果からは、仕事と家庭・プライベートとの両立のバランスを重視して昇任を諦めている職員が多くなっていることもわかった。係長と非係長の年収格差も低く、係長ポストの職務が給料に見合っていない、管理職になると給料が減ってしまうかもしれないという声も少なくない。計算上は係長と非係長の年収の逆転現象が生じていてもおかしくない状況で、モチベーションの低下につながりかねず昇任試験受験率減少の一因となっている。

その一方で、試験負担軽減が一定の受験率改善効果を生み出すことも、複数の自治体の昇任試験受験結果から判明した。試験勉強の負担軽減は負の誘因を軽減することにつながり、精神的負担や体力的負担などを取り除くことで最終的には昇任試験受験行動の不均衡を調整する効果として作用している。本番の昇任試験に先駆けて筆記試験部分だけ前もって受験できる制度は、負担軽減の一環として効果を成すことも事例検証から判明した。また、外部の血を取り込むことで行政組織を活性化させるという意味で、中途採用の職員が受験率改善へのキーマンとなりうることもわかった。中途採用の職員は新卒採用の生え抜き職員よりもキャリアアップへの意欲や職務に対する積極性が高い職員が多い傾向がある。そして家庭や個人の事情で昇任試験受験をやむを得ず回避している職員が相当数潜在して

いることがわかった。彼らは今後の昇任試験受験行動を鑑みる上で重要な要素となる集団であり、いかに昇任行動に結びつけるかが昇任試験の低受験率改善の鍵となる。

事例調査内容は人事情報に絡んだ秘匿性の高い内容であるが、本研究目的を説明した上で多くの自治体から支障のない範囲で情報提供していただいた。昇任試験受験率の改善につながる貴重なデータの分析から、待遇、名声・評判・地位、仕事の権限や裁量・中身の大きさが昇任志向を促進させる正の誘因として作用していることがわかった。その一方で、残業時間や人間関係、ストレスが昇任志向を阻害する負の誘因として作用していることも判明した。正の誘因と負の誘因のバランスを整えることで、昇任志向を促進し昇任試験受験率改善につなげることができる。具体的にどのような対策をとれば昇任試験受験率が上昇していくのかは、次章で詳しく論じていくことにする。

## 第5章 本研究の総括

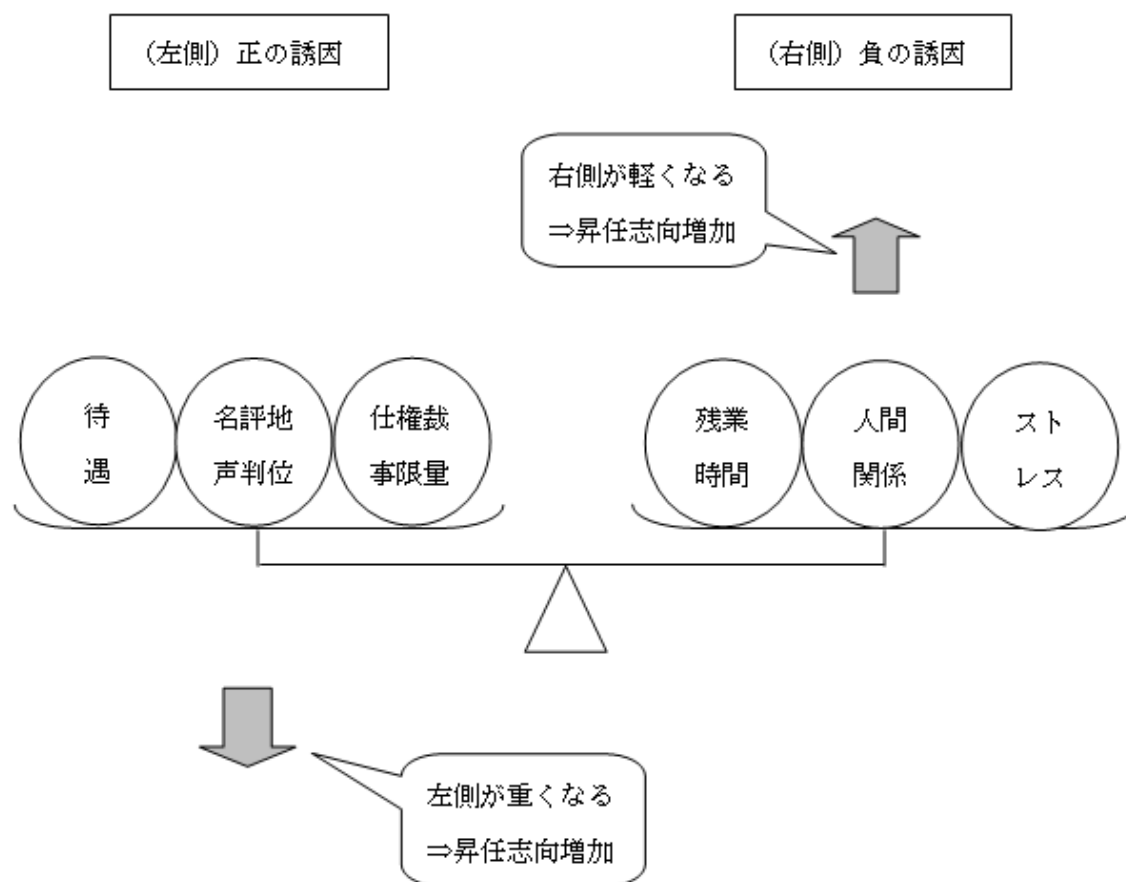
### 5.1 昇任葛藤天秤の中身

第3章の組織均衡論についての研究成果、及び第4章の事例研究の結果により、昇任試験の受験行動に影響を与える正の誘因と負の誘因について整理する。正の誘因には、待遇、名声・評判・地位、仕事の権限や裁量・中身の大きさがあげられる。その一方で、負の誘因には、残業時間、人間関係、ストレスがあげられる。正の誘因が大きくなる、あるいは負の誘因が小さくなると昇任志向は増加に転じ、昇任試験の受験者は増える。昇任受験行動において、昇任試験受験に際し受験するかしないか心の中で葛藤している様子を「昇任葛藤天秤（図64）」という天秤の原理で説明した。

まず、左側の天秤皿に正の誘因があり、右側の天秤皿に負の誘因がある。この両者が均衡を保っているとする。そこで正の誘因が多くなると、昇任志向は増大に作用する。この動きを「昇任葛藤天秤」において、左側の天秤皿が重くなり天秤が左側に傾くという動きに例えた。もしくは右側の天秤皿が軽くなっても天秤は左側に傾き、昇任志向が増大に作用する。つまり、天秤が左側に傾けば昇任志向は増大する。その一方で、右側の天秤皿が重くなり右側に傾けば、昇任志向は減少する。あるいは左側の天秤皿が軽くなっても同様である。天秤の左側には、待遇、名声・評判・地位、仕事の権限や裁量・中身の大きさが正の誘因として天秤皿の上に載っている。その一方で、天秤の右側には残業時間、人間関係、ストレスが負の誘因として天秤皿の上に載っている。



図 64 昇任試験の受験行動を説明する天秤



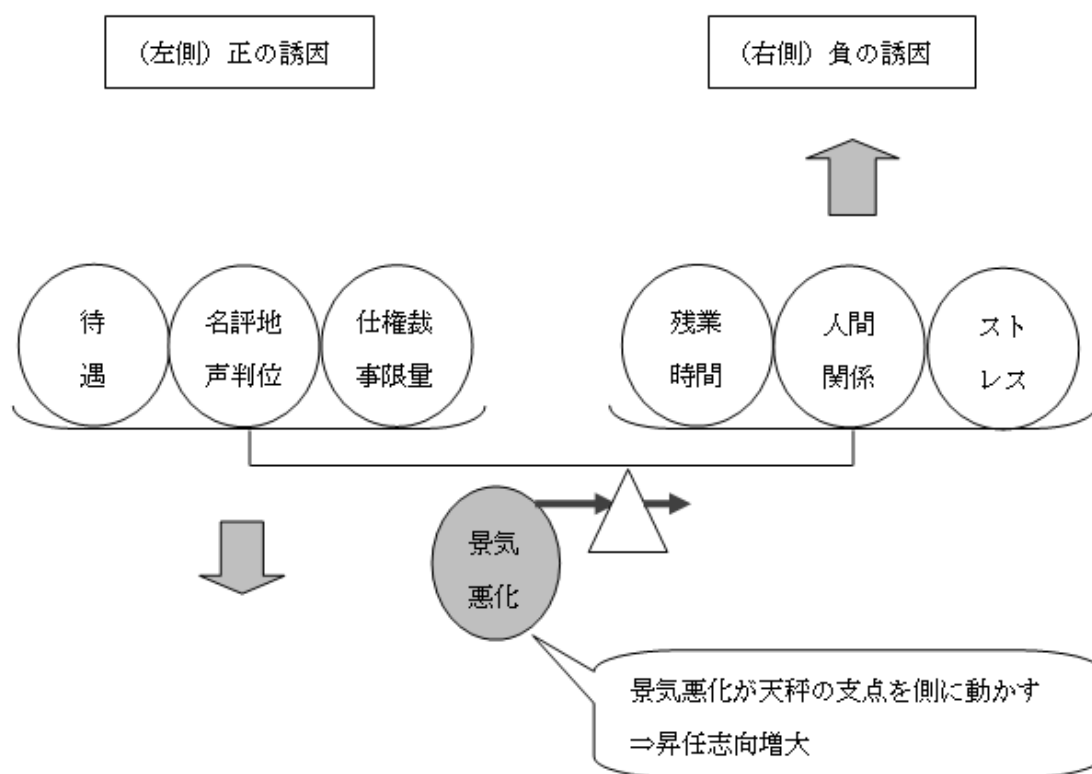
筆者が作成。

天秤の右側にある残業時間は、非係長よりも係長の方が相対的に時間外勤務時間数が長く、勤務時間が長いという前節の事例研究結果から負の誘因として掲載している。労働政策研究・研修機構のマイクロデータの集計結果より、部長クラスや課長クラスの管理職が一般社員より勤務時間数が長く、業務量も相対的に多いという調査結果もある（小倉 2009）<sup>172</sup>。また、各業種の女性管理職に対して管理職の悩みについて問うアンケートで「長時間労働でワークライフバランスが維持できていない」という回答がどの職種においても上位を占めていたという調査結果もある（URL 38）。管理職は管理職特有の仕事を抱えるとともに、本来のマネジメント業務や部下の指導監督の仕事のみならず、自らもプレイヤーとなって仕事を行い必然的に勤務時間が長くなってしまいう現状があり、負の誘因として作用しているといえる。

<sup>172</sup> 小倉一哉（2009）「管理職の労働時間と業務量の多さ」『日本労働研究雑誌』592、73-87。

公務員の志望者数は景気動向と大きく関係している。景気が悪くなると安定を求めて公務員の志望者数が多くなる。公務員は基本的には意に反して解雇されることはなく定年退職までの身分が保障されているため、民間よりも公務員の方が景気悪化によるリストラのリスクが少ないからである。その一方で景気が良くなると公務員の志望者数は少なくなる。民間の業績や利益は給与やボーナスに直結するため、景気が好調な時は民間よりも公務員の方が給与やボーナスが少ないとみられているということに関係している。そのため、景気が悪化しているときは、負の誘因は軽量化するとみられる。

図表 65 景気動向が天秤の支点を動かす

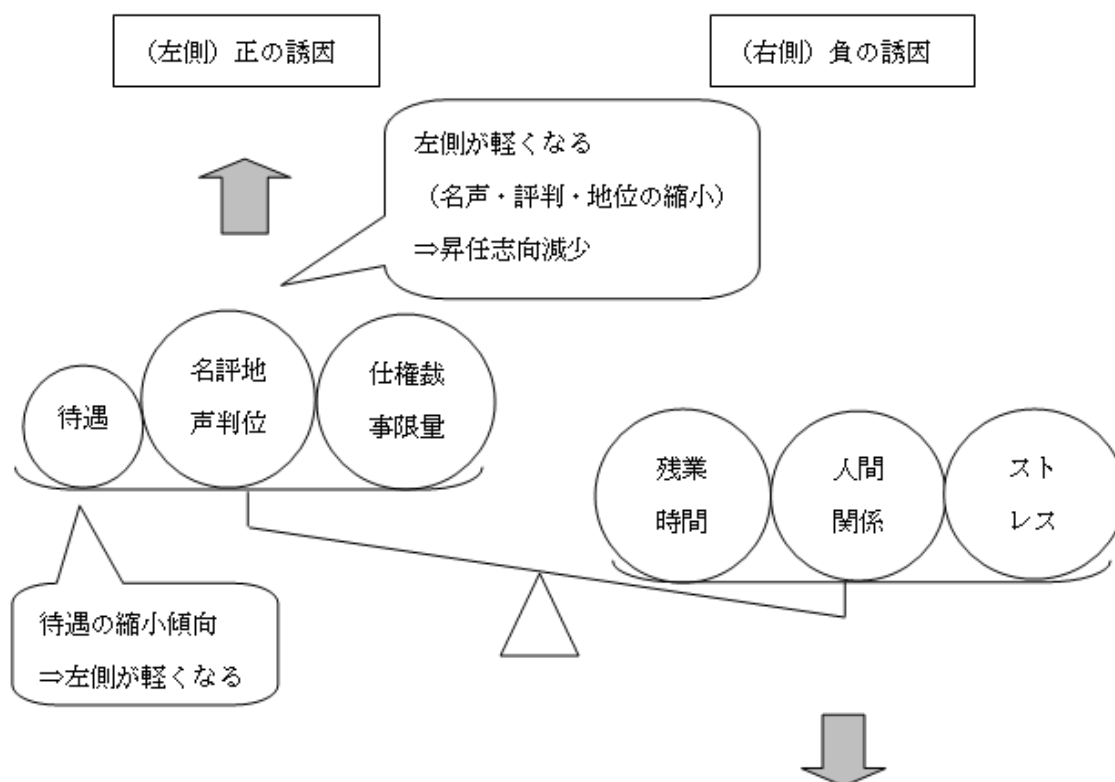


筆者が作成。

景気上昇あるいは景気悪化は、個人レベルの努力や工夫だけでは決して作り上げることができない大きな社会的事象である。景気悪化は、正の誘因あるいは負の誘因として作用するものではない1つの環境事象であると考え、昇任葛藤天秤においては天秤の支点自体を動かしてしまうものとして定義した。その一方で景気が悪化すると天秤の支点は右側に移動し、結果的に天秤は左側に動くことになる（図表 65）。なお景気状況による環境事象

については「失業者数が多いほど組織参加に代わる代替案の数は減少する」と March and Simon (1958) も言及している<sup>173</sup>。組織行動における効果策は、景気や雇用情勢が悪化するような大きな環境事変下においては天秤の原理が通用しない場面もありうるということである。その意味において、景気悪化は昇任試験受験行動において負の誘因を増大させる要因として大きく作用することになる。

図表 66 昇任試験の受験行動を説明する天秤（近年の傾向）



筆者が作成。

近年は管理職手当や給与削減などで管理職の待遇は小さくなる傾向にあり、左側の天秤皿は軽量化しているとみられる。その一方で、職員の削減や行政ニーズの多様化などの背景から負の誘因である負担は小さくはなっておらず、右側の天秤皿にある負の誘因は重量化している。そのため、「昇任葛藤天秤」は右側に傾き、近年の昇任志向減少傾向に結びついていると考える（図表 66）。

<sup>173</sup> March, James G. and Simon, Herbert A., op. cit., 78.

しかしながら、左側の天秤皿に載せているものを増やす、あるいは載せているものを変えることで、左側に天秤を傾けることは非常に困難であるのが現状である。正の誘因が管理職手当を増やす、あるいは管理職の待遇・給料を増やすといっても、公務員の給料が削減されつづけている最近の状況では、ほぼ不可能である。昇任志向を増大させる正の誘因が欠乏している状況である。

また、東京都・横浜市・福岡市における昇任に関する職員アンケートの結果からは、いずれの自治体でも各職員が昇任に関して積極的ではなく、むしろ消極的であることがわかった。近年は職員の中で出世がステータスとなっていない状況がいえる。この点については「出世はかつて美德とされていたが、行政組織においてはその考えはむしろ存在していない」と稲継（2011）も指摘している<sup>174</sup>。その意味で、近年は正の誘因となる「名声・評判・地位」が縮小傾向であるとした。

## 5.2 昇任葛藤天秤を傾けるためには

公務員の給料が削減されつづけている最近の状況で、負の誘因を減らす方が現実的である。右側の天秤皿にある負の誘因を取り除くことが、現状の最善策である。「昇任葛藤天秤」において、右側の天秤皿が軽くなれば天秤は左側に傾く。管理職の精神的負担や体力的負担などを取り除くことで、「昇任葛藤天秤」を左側に傾け、昇任試験受験行動に移せるかが、本研究のターゲットである昇任試験受験率の改善につながる。1.2.1以降で、昇任葛藤天秤の均衡を保つための具体的方策について述べていく。

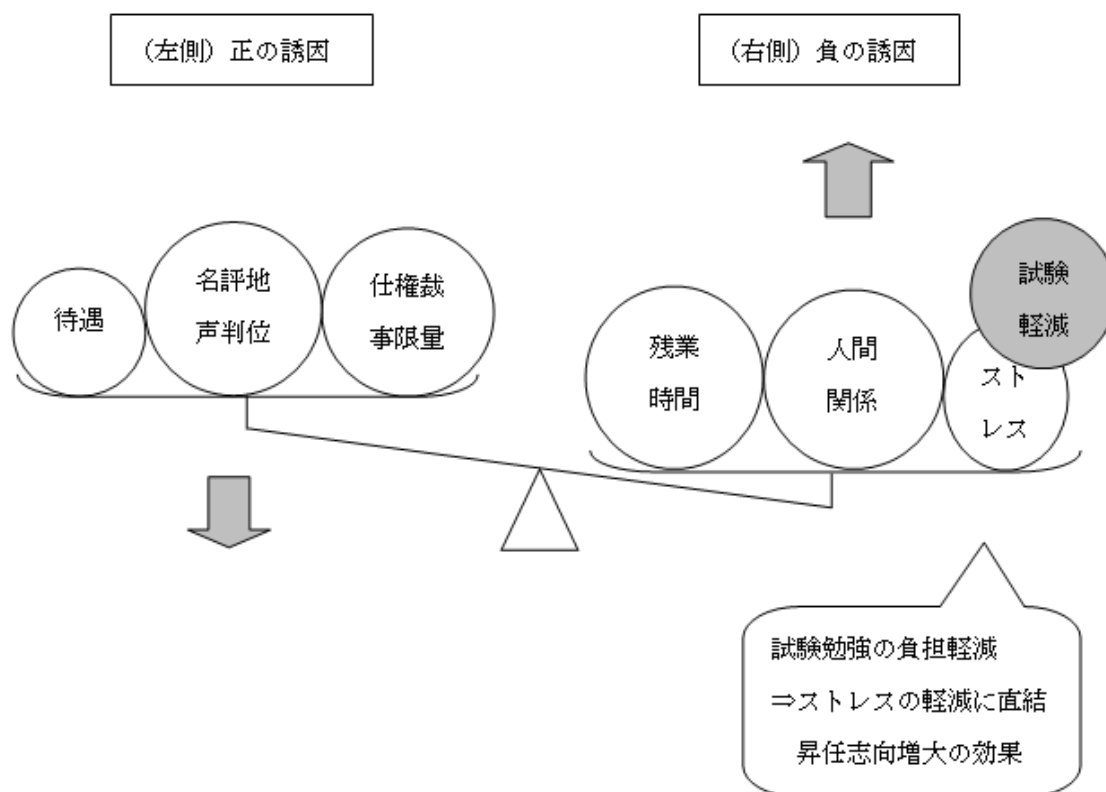
### 5.2.1 試験勉強の負担軽減

昇任試験の受験科目を削減したことによって昇任試験の受験率を向上させた自治体がいくつも事例としてみられることから、試験勉強の負担軽減は負の誘因を「昇任葛藤天秤」の支点を左側に動かし、右側に傾きつつある天秤の均衡を保とうとする働きがあるとわかった（図表 67）。試験科目の軽減は、昇任試験受験率向上への手立ての1つとして各自治体で実践されている。受験勉強の負担軽減は、個人的事情で受験できない職員の取り込み

---

<sup>174</sup> 稲継裕昭、前掲書、26・31。

図表 67 試験勉強の負担軽減が負の誘因を軽量化する



筆者が作成。

ある政令指定都市の係長昇任試験を受験し合格した職員 X の話によると、合格するためには 2,000~3,000 時間の勉強が必要であるなどかなりの努力と気力が必要であると述べている（学陽書房編集部 1998）<sup>175</sup>。また、公務員試験合格でもう勉強しなくていいと安堵したにもかかわらず、昇任試験でふたたび勉強しなければならなくなって落ち込んでいる、残業があり帰宅しても家族の面倒を見る必要があるから昇任試験対策の勉強する時間が無い、という現場の声もある（稲継 2011）<sup>176</sup>。普段フルタイムで仕事をして帰ってきた後に空き時間を工面するにしてもせいぜい 1 日数時間が限度である。小さい子どもあるいは介護すべき両親がいる場合、長時間の残業あるいは職場関係の飲み会が毎日のように続くような状況であれば、1 日数時間の空き時間さえも工面することが体力的にも物理的にも非常に困難である。また、その職員 X は係長昇任試験に本気で合格するためには家庭や自己を

<sup>175</sup> 学陽書房編集部（1998）『地方公務員昇任試験合格体験記－主任・係長・管理職』学陽書房、48-65。

<sup>176</sup> 稲継、前掲書、20-5。

犠牲にしなければならないことを痛感したという。家族の協力は不可欠であり、合格するまで家族や子どもを実家に帰すぐらいの周囲の協力、未婚者であれば結婚はしない方がいいくらいの覚悟が必要であるとのことである。育児・結婚か試験かという人生の運命の選択に迫られるという。職員 X は 3 年間不合格を繰り返したうえ、土日や夜間における 2 人の小さな子どもの育児を家族にほとんど任せて 1,300~1,400 時間の試験勉強をしたことによりやっとの思いで昇任試験に合格できた。試験合格のための勉強会に参加し、家族の協力がなければ合格は困難だったという。

現状の昇任試験は、合格するまで家庭や結婚をないがしろにしなければならないほど苦勞する、もし合格したとしても管理職の負担でふたたび苦勞する、という職員 1 人ひとりに苦痛を与える制度に事実上変貌してしまっている。ここまで苦勞や苦痛を味わうくらいなら、大切な人生を気楽に有意義に過ごした方が利口だ、と考えてもおかしくないであろう。昇任試験を受験しない理由についての各自治体のアンケート結果から、育児や趣味、プライベートを楽しみながら人生を謳歌し、仕事もそこそこ頑張る方がいいと考える職員が少なくないという現状がある。負の誘因として作用しているストレスを取り除く作用として、試験勉強の負担を取り除くことは合理的なことであるといえる。

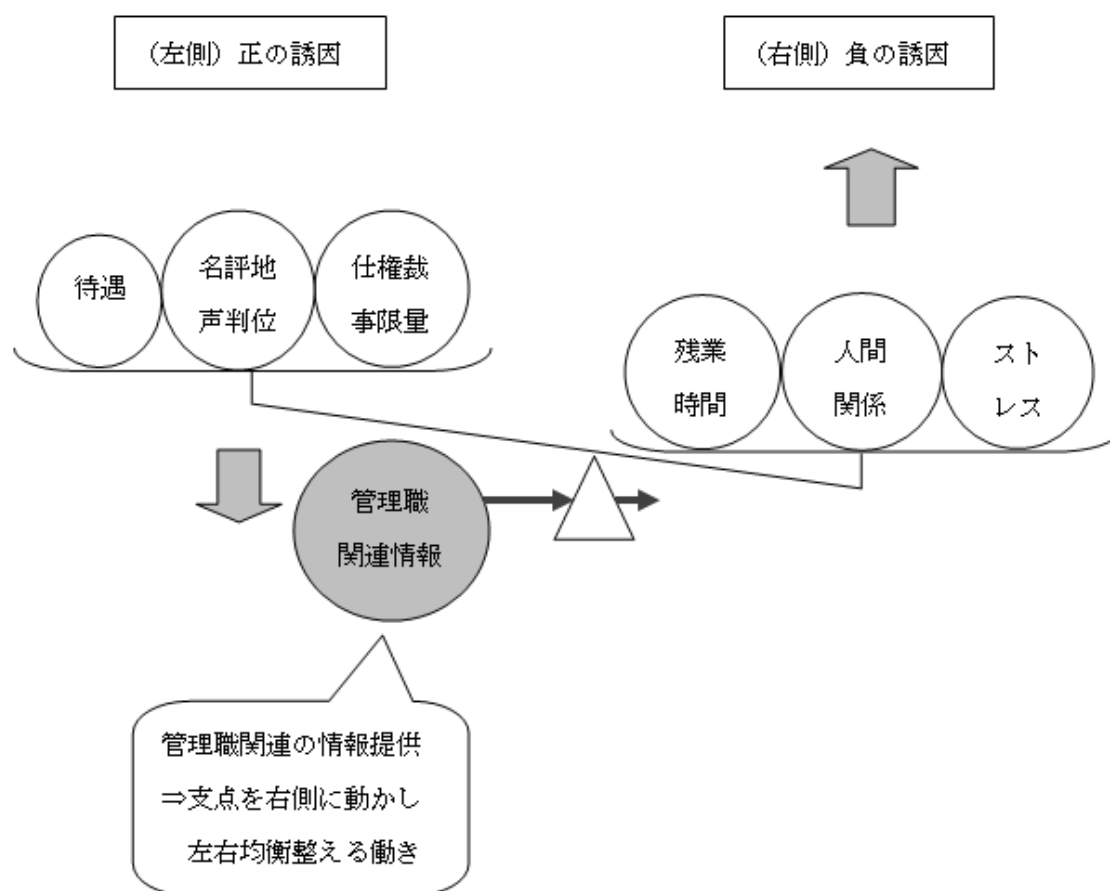
### 5.2.2 管理職関連の情報提供

日本経営協会（URL 39、URL 40）による管理職に関する意識調査によると、個人が考えるほど組織は管理職に対して「判断力」と「業務知識」については求めていることがわかった。管理職に求める必要となる能力・資質について個人と組織の間にくい違いがある。したがって、組織としては個人に求める能力・資質を正しく理解してもらい、その能力・資質を向上してもらうよう対策を講じる必要がある。また個人の約半数がキャリアビジョンについて「相談できる人はいない」と回答していた。管理職へのキャリアアップに向けて、組織の対応不足を認めることができる。

「管理職になったら〇〇ができる」という情報が足りない。一般職員は管理職に対して好意的なイメージを持っていない。ロールモデルが少ない職場や、目指したいと思えるいい上司に恵まれていない職場では、自身が管理職になること自体想像できないケースもある。体力的にも精神的にも負担が大きく、家庭・育児や私生活に大きな負担がかかることが大いに予想され、割に合わないと感じている。管理職に関する情報量が少なければ、そ

の分だけ管理職昇任に対して忌避する意識が大きくなる。逆に管理職に関する情報量が多ければ、その分だけ管理職昇任に対しての積極的意識向上につながる。図表 73 のように、「昇任葛藤天秤」において管理職関連の情報提供は天秤の支点を右側に動かし、天秤の左右均衡を保つ働きとして作用すると考える。管理職の情報提供が少ないと天秤の支点は左側に動き、天秤は右側に傾く。管理職の情報提供が多いと天秤の支点は右側に動き、天秤は左側に傾く。

図表 68 管理職についての情報提供が天秤の支点を動かす



筆者が作成。

March and Simon (1958) が言及していた景気状況による環境事変に基づき、景気悪化は正の誘因あるいは負の誘因として作用するものではない1つの環境事変であると考え、

昇任葛藤天秤においては天秤の支点自体を動かしてしまうものとして定義した<sup>177</sup>。管理職関連に情報提供も、正の誘因あるいは負の誘因として作用するものではない1つの環境事変であると定義した。管理職関連の情報提供が増えると、天秤の支点は右側に移動し、結果的に天秤は左側に動くことになる（図表 68）。

管理職関連の情報提供量を増大させるためには、管理職のロールモデルの作成・提示が考えられる。人事担当部署がロールモデルとなる管理職を育成して活躍をPRし、自身のキャリアアップについて考えられる機会を積極的に発信する。また、定期的に上司や人事担当者と今後のキャリアについて面談する機会を設定することも効果的である。先輩職員がキャリア形成等をサポートするメンター制度の導入や、職場内外の交流ネットワークの活用も改善策の1つとして挙げられる。どのアプローチであっても、組織が職員に対して管理職になりたいと思うか思わないか検討する機会を与えたり、管理職について自発的に考える選択肢を積極的に提供したりしていくことが重要である。

管理職になると、議会对応や職員団体、市民団体などといった利害関係団体との対応や交渉、調整が増える。議員や利害関係団体は、非管理職時代から立場上頻繁に接している訳ではなく、管理職になってはじめて接する議員や利害関係団体も少なくない。課長級以上の最も重要な仕事は、議員といかに付き合うかだと主張する意見もある（久保田 2011）<sup>178</sup>。交渉や調整は一筋縄でいくものではなく、普段から議員・利害関係団体との関係は重要になる。実際に現場で経験を踏むことにより身につかないスキルである。先輩の管理職やメンターにサポート役として入ってノウハウを伝授してもらったり、議員・利害関係団体との交渉や調整の現場と一緒に行動したりすることにより、OJT方式で管理職を育成することも期待できる。

管理職に関する適切な情報を提供することは、正の誘因である「名声・評判」の増大にもつながる。おいしい食べ物は見た目で大分決まるといわれるが、料理の名前だけ聞いて中身が見えない料理より、中身までしっかりと自分の目で観察できる料理の方が安心するのは、誰でもあることであろう。実際に管理職になってみないとわからないような情報は、管理職になる前に知ることができれば決心が付きやすいはずである。

---

<sup>177</sup> March, James G. and Simon, Herbert A., op. cit., 78.

<sup>178</sup> 久保田崇（2011）『官僚に学ぶ仕事術』毎日コミュニケーションズ、27。



### 5.2.3 仕事の権限・裁量の増大

大きな業務や新しい業務に挑戦させることが昇進意欲につながっているという効果が数々の調査結果がよりわかっている。日本経営協会（URL 39、URL 40）は、女性職員の意識調査結果から女性管理職が管理職であり続けたい（管理職となりたい）と望むような状況とするためには、自身の判断で仕事を遂行できる裁量と権限を持たせることが必要であると述べた。また、昇進（昇任）意欲には、組織風土・職場環境に加え、対価（給料）という外的報酬や仕事の面白さといった内的報酬が影響を与えているとも述べている。21世紀職業財団（URL 41）は子育て中の女性へのアンケート調査結果から「上司が少し困難な仕事を任せる」ことで昇進意欲が高くなることがわかったとしている。

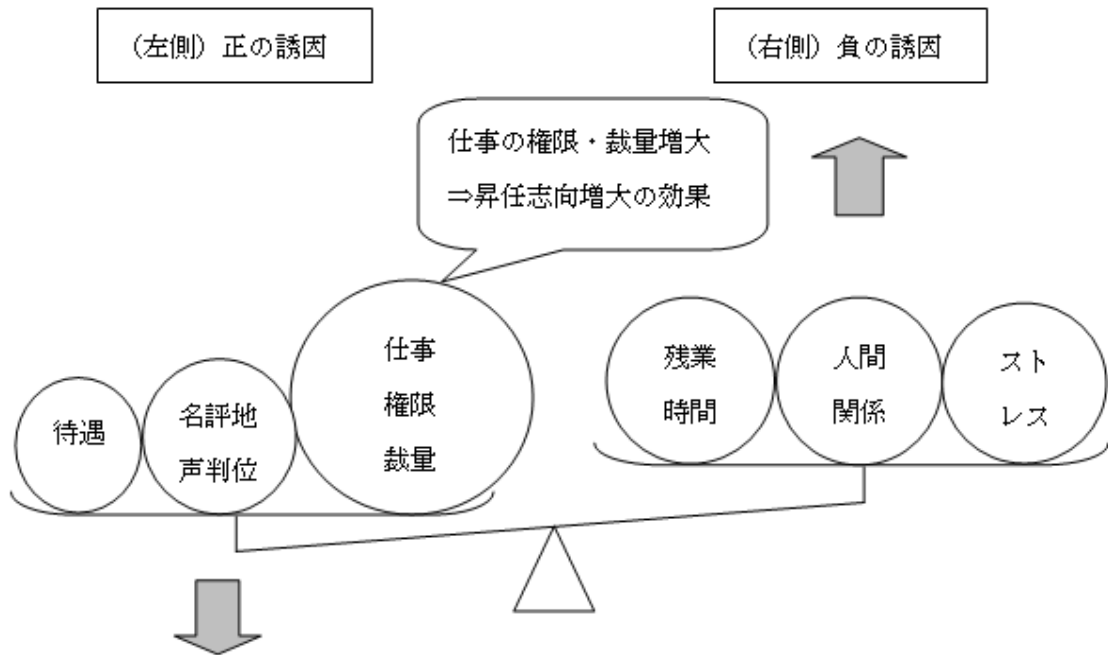
また、20代の正社員を対象に管理職への昇進希望に影響を与える要因の男女間差異について実証分析を行った安田（2012）の研究によると、男性職員は企業の仕事や職場特性が昇進希望に大きな影響を与えており、チーム作業で仕事を行う職場では昇進意欲が低く、反対に裁量性が高い職場で働く男性は昇進意欲が高い傾向が観察されたという<sup>179</sup>。一方で女性職員は業務がうまく進むように上司が丁寧に支援してくれたり、業務の面倒を最後までみてくれたりするなど、上司の対応によって女性職員の昇進希望を強める可能性があるとの結果がみられるという。昇進希望に与える職場環境や裁量性、上司の役割が非常に大きい位置を示していることが推察される。

昇任試験受験率日本一の松山市に対してのヒアリング結果で「自ら希望する職場を選んで配属させる人事制度を積極的に促進することが、男女とも昇任試験受験率を高くする要因となっている」との人事担当課の見解があった。仕事の権限や裁量を増大させることは、正の誘因として昇任意欲を醸成させる要因の1つとなるといえる。「昇任葛藤天秤」において、正の誘因として左側の天秤に位置している仕事の権限・裁量が増大すれば、天秤は左側に傾き、昇任意識が高まる仕組みになる（図表 69）。

---

<sup>179</sup> 安田弘樹（2012）「管理職への昇進希望に関する男女間差異」『社会科学研究』64（1）、134-54。

図表 69 仕事の権限・裁量の増大による正の誘因増加



筆者が作成。

出産で長期休業をした職員や、子どもの育児や看病などで職場を早退・遅刻することが多い職員にとっては、職場に対して多少なりの気を使いながら仕事をしてしまう。結果的に仕事に対して消極的になり、大きな仕事や困難な仕事にチャレンジするのを避けてしまう。そこで上司や管理職が敢えて仕事を任せることで、昇任意欲の向上につながるのである。結果的に子育てに負担をかけてしまいかねない大きな仕事を指示することはマタニティ・ハラスメントと表裏一体であり、管理職の判断や対応が非常に難しい場面ではある。しかしながら、子育て中の職員にも他の職員と同様に仕事を指示したり、大きな仕事を任せたりすることが「私も戦力として認めてもらっている」という感覚にさせてくれるのであろう。

また、上司が部下を管理職候補に直接的に導くために、大きな業務や新しい業務にチャレンジさせ、これをフォローし、メンタル面を含めて適切なサポートできるような管理職を育成、配置させることも重要である。もし子育てと仕事を両立する女性管理職が増えれば、その女性管理職を見て「このような上司になりたい」と思い同じように管理職を目指す子育て中の職員も現れるであろう。「上司の背中を見させて育てる」というような、部下の昇任意欲を醸成させられる上司の教育が求められる。

### 5.3 事情で受験できない職員への配慮

昇任試験受験をめぐる、職員の中には「昇任願望があり、昇任試験受験を希望する」積極的な職員がいる一方で、それ以上に「昇任願望があるものの、昇任試験受験を事情により回避している職員」「昇任願望がなく、昇任試験を受験しない職員」が相当数存在する（図表 70）。これらの集団は「昇任願望があり、昇任試験受験を希望する職員」よりも大きな割合を占め、今後の昇任試験受験行動を鑑みる上で重要な要素となる集団である。現状では「昇任願望があり、昇任試験受験を希望している職員」が従来の昇任試験受験率を支える結果となっていたが、近年では「昇任願望があるが、受験を希望しない職員」が多数を占めるようになってきている。また「昇任願望がなく、試験を受験しない職員」の中に、昇任すべき資質をもつ職員が潜在している。これらの集団をいかに昇任行動に結びつけるかが、昇任試験の低受験率改善の鍵となる。

図表 70 昇任試験に対する職員の行動内訳

昇任願望があり、昇任試験受験を希望している職員	
昇任願望があるが、 昇任試験受験を事情により回避している職員	
昇任願望がなく、 試験を受験しない職員	昇任すべき資質をもつ職員
	昇任すべき資質がない職員

筆者が作成。

昇任試験受験率改善につながる「昇任願望があるものの、昇任試験受験を事情により回避している職員」「昇任願望がなく、昇任試験を受験しない職員」を刺激する方策として、5.3.1 以下で具体的に挙げていくことにする。

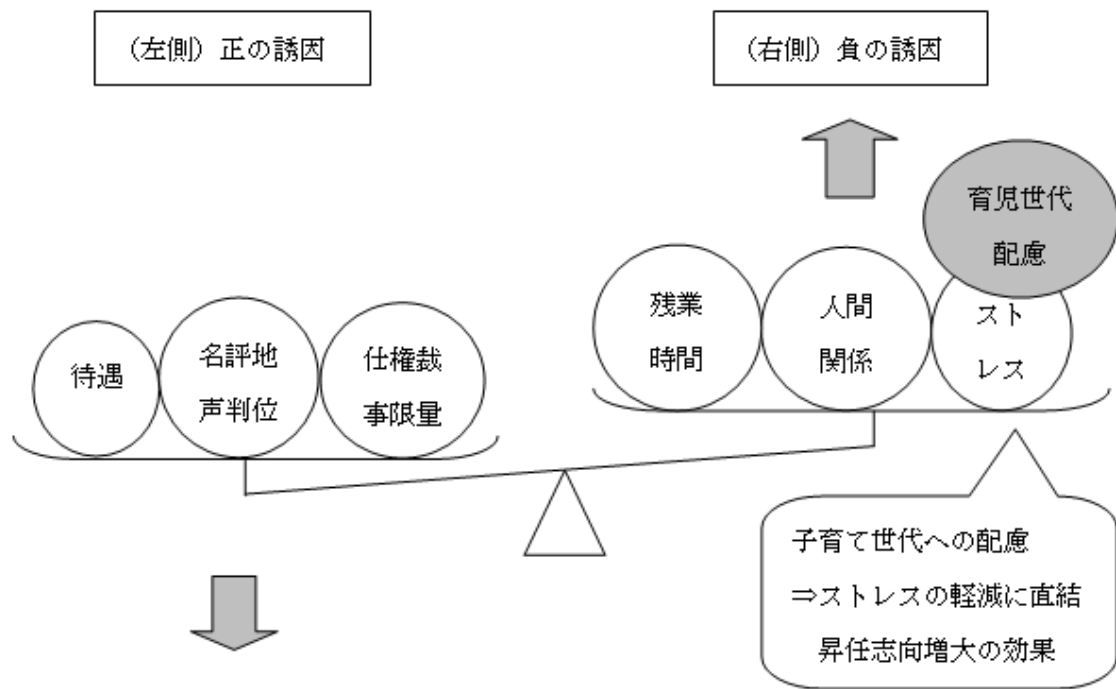
### 5.3.1 子育て世代の職員への配慮

第一に、子育て世代の職員への労働環境上の配慮である。約10年前から現在まで続いてきている団塊世代の職員の大量退職に伴い、各自治体が毎年大々的に採用活動を行ってきた。これにより各自治体の職員構造は一変した。若い職員が大量に採用された自治体もあれば、女性職員の割合が多くなった自治体もあるであろう。そのため、結婚や出産、育児などを抱える職員が増えた自治体も少なくない。子育て世代の職員が行政組織機能の中樞を担うようになり、これらの職員を決して無視できない時代になった。行政組織は子育て世代の働きやすい環境を整えるための配慮が求められている。

各自治体では今や全体の半数を占める勢いの女性職員が行政組織で活躍している。今後も引き続き、次第に多様化しつつある市民ニーズに応えた行政サービスの提供を維持していくためには、女性職員の動向は決して無視できない。「昇任願望があるが、昇任試験受験を事情により回避している職員」や「昇任すべき資質をもつ職員」の中には、子育て中の女性職員やこれから結婚や出産などを検討している女性職員が多数潜在している。女性職員のキャリアアップ忌避や女性管理職比率の低下が、今後の組織内の体制維持や行政サービスの維持・向上に直結しかねない状況である。

子育て世代への配慮を行うことはストレスの軽減につながる。これに正の誘因よりも負の誘因の方が多く、右側に傾いていた結果的に昇任葛藤天秤は元の均衡状態に戻るようになる(図表71)。結果的に昇任志向を増大させることになる。

図表 71 子育て世代への配慮が負の誘因を軽量化する



筆者が作成。

日本経営協会（URL 39、URL 40）の調査結果によると、組織は女性が働きやすい環境を整えてきており、女性職員の勤続年数も伸びているが、女性の管理職登用という点では課題が多いとしている。女性職員の「働き続けたい」とする意向は強く、これを「昇進（昇任）したい」へと展開しなければならない。女性躍進の実現には「女性の昇進（昇任）意欲の向上」が不可欠であり、そのための施策を講じることが必要であるという。また、静岡市（URL 42）によると、女性管理職の少ない理由として「家事・育児等の負担の男女差」「昇任意識の男女差」「出産・育児による長期休業の影響」と回答した職員が上位を占めた。また女性管理職を増やすための方策として「女性職員への生活面を含めた支援」「子育て中の職員でも昇任に向けてチャレンジしたいと思える環境整備」「時間外勤務削減等、男性職員も子育てに支援できるような環境整備」などを挙げる職員が多かった。女性職員に対して昇任への支障となる負担が男性職員よりも相対的に大きく、行政組織内部で女性職員や子育て中の職員が昇任しやすい環境が整っていないといえる。

労働政策研究・研修機構による仕事と家庭の両立支援にかかわる調査結果から、結婚している 20 代女性より独身の 20 代女性の方が昇進意欲が低く、30 代女性は子どもの数が多い

いほど昇進意欲が低い傾向があるという結果を得ている（川口 2010）<sup>180</sup>。また、21世紀職業財団の女性労働者の処遇等に関する調査の分析結果から、仕事と家庭の両立を重視するなどワークライフバランスを希望している女性職員は昇進意欲が低い傾向があるとしている（安田 2009）<sup>181</sup>。20歳代で経験することが相対的に多い結婚と、30歳代で経験することが多い出産・育児が個々の昇進意欲に大きく影響していることになる。このタイミングと昇任試験が重複してしまうことは大きな負担を及ぼす。

子育て世代にとって昇任試験は大きな負担であるのは間違いない。昼間は仕事、帰ってから家事・育児、休みの日には家族サービスという家庭では勉強する時間は物理的にほとんど作ることはできない。朝から夕方まで1日仕事に追われ、疲れた体に鞭を打って子どもの食事・入浴・寝かしつけまで終わった夜には、自ら勉強する気力もないほど体力的に消耗している子育て中の職員も少なくないであろう。育児や介護を抱える職員は昇進をためらう要因になる。女性活躍推進あるいは働き方改革として行政が民間に先行して仕事と家庭の両立を啓発していくのであれば、管理職になっても働きやすい仕組みや、ワークライフバランスが整った理想の管理職としてのロールモデルをつくるべきである。小学生以下など、一定年齢以下の子を扶養する職員は試験を受けやすくするための特別な配慮や負担軽減策の導入などの制度改善検討をすることが求められる。

### 5.3.2 管理職の労働時間・人間関係

東京労働局管内の労働基準監督署が2005年に過労死・過労自殺で労災認定された48人について調査した結果によると、11人が自ら労働時間を管理・監督する管理職で、残りの19人も上司の管理が及びにくい状況にあり、合わせると全体の6割以上が労働時間を自己管理する側の職員だったことがわかった（URL 43）。課長クラスや部長クラスの方が一般職員より相対的に勤務時間が長いとする小倉（2009）の研究結果とあわせ、管理する側に立つと必然的に労働時間が長くなることがわかっている。昇任試験受験行動において、労働時間は負の誘因であるストレスを増大させる作用があることになる。

---

<sup>180</sup> 川口章（2010）「女性労働者の昇進意欲」関西労働研究会合宿報告論文、1-15。

<sup>181</sup> 安田宏樹（2009）「総合職女性の管理職希望に関する実証分析—均等法以後入社の上級職に着目して—」『経済分析』181、23-45。

東京新聞（URL 44）は、26,000 人の横浜市職員のうち 2003～2005 年に係長になった 312 人の直近 8 年間の年度別残業時間データを横浜市人事及び労務の両課から入手し、分析した。そのデータに基づき、昨年度までの年平均残業時間と現在の職位を各職員について比較している。課長になると残業時間は集計外となるため、すでに課長に昇任した職員は課長に昇任する前年度までの年平均残業時間を算出した。その結果、残業時間が長いほど課長に早く昇任している傾向にあることが分かった。直近 8 年間で係長から課長まで昇任した職員は年平均で 251 時間残業し、係長から課長補佐に昇任した職員は 180 時間、直近 8 年間で係長のままの職員は 130 時間だった。したがって、直近 8 年間で課長まで昇任した職員と係長のまま昇任していない職員とでは年平均で 121 時間の差があり、データ上では「残業時間が長いほど昇進が早い」ということになる。なお、直近 8 年間で課長まで昇任した 204 人だけを抽出し昇進年度の早さと残業時間の長さを比較すると、残業時間が長いほど昇任している傾向は変わらなかった。横浜市のデータ上では昇進と労働時間の関係性が読み取れる。労働時間が昇進に影響を与えているとすれば、育児や介護を抱える職員は昇進をためらう要因になる。

また、日本総研（URL 45）によると、自身の昇進のためには「定時以降に上司から依頼された仕事を行うこと」「会議に出席することを仕方がないと感じている」と回答した男性は全体の約 6 割に上っていることがわかった。自身の昇進のために、定時以降の勤務を男性が受け入れている状況が垣間見える。「昇進するためには長く働かなければいけない」というイメージが、組織内に潜在していると考える。また、大阪府高槻市に対して昇任試験についてのヒアリングを行った結果「管理職としての責任感とそれから受ける重圧並びに勤務時間が一般職と比べて長く拘束されること（平日及び土・日曜日の出勤など）で個人的自由時間或は家庭における時間に制約を受ける事などが昇任受験を躊躇させている 1 つの要因となっている」という回答があった。また、課長になっても給料はあまり変わらず議会对応や職員団体、市民団体などとの対応が増えてストレスがたまるという現場の声もある（稲継 2011）<sup>182</sup>。職員は、管理職としての充実感への期待と管理職としての立場の回避や個人的な自由時間の確保との狭間で昇任試験忌避という道を選んでいる。

公務員の勤務時間の問題では、村松（2008）も問題として取り上げている。深夜午前 3 時あるいは午前 4 時まで仕事をした官僚が、次の日の朝の午前 10 時の審議会で進行役を務

---

<sup>182</sup> 稲継、前掲書、26-37。

めており、このような過酷な官僚の働き方は珍しくないと述べている<sup>183</sup>。四六時中働いているような無制限かつ無定量の勤務実態は異常であり、個人と組織を確実に蝕む。また、男女共同参画あるいは女性活躍推進の問題にとってとても大きな障害となる。毎日が午前様状態で職場に寝泊まりしてもおかしくないような勤務状況であれば、出産・育児どころか家庭を維持することすら困難になりかねない。

そして、行政組織の管理職が自らの努力でたどり着いた管理職ポストから降格する手段を選んでしまった理由として「管理職自体に押し掛かる負担」を多数挙げているのは、管理職にかかる人間関係や労働時間が厳しいものであると物語っている。ある東京都の50代課長が自らの希望で4段階下の主任にまで降格した理由は都議会や組合対策などで夜遅くまで長時間労働をしていたことに疲弊したからであるという。懲罰や大きな病気が原因ではなく、管理職として勤務しているうちに仕事や人間関係などで少しずつストレスをため込んでいったからであるとの事である。また東京都総務局人事課によれば、2008年4月1日付で自らの希望で課長級から主任級まで降任したのは3名の降任理由は「心身の状況がおもわしくない」「家庭の事情」が主な理由だという（産経新聞 2008）。大阪府では、2008年度に2名の課長補佐級の職員が自らの希望で主査級に降任し、管理職扱いの総括研究員1名が自らの希望で管理職扱いではない主任研究員に降任した理由について「上位の役職だと職務がハードになるというのが（希望降任する）趣旨である。責任や判断を多く求められ、前面にたって折衝しなくてはいけなくなる。降任すればその分負担は減る」と述べている（URL 46）。これから出世を目指す若者の視点からしても、管理職には良好な人間関係や内外の幅広い人脈が重要であるという認識がもつ者が多数を占めていることが調査結果データから判明している（URL 47）。

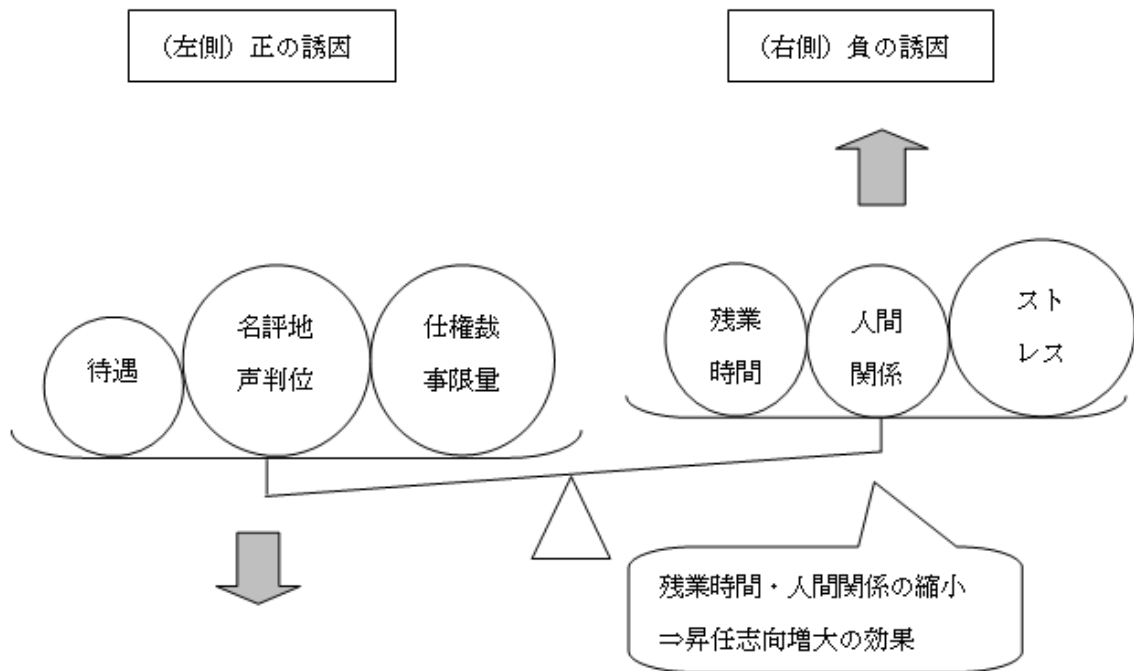
昇任葛藤天秤の不均衡を打開するには、負の誘因である残業時間や人間関係を縮小させることが求められる（図表 72）。残業時間や人間関係を縮小させれば、右側の天秤皿は軽量化され右側に傾いていた天秤は均衡が保たれることになる。また、非管理職よりも管理職の方が相対的に負担が大きい残業時間や人間関係を縮小させることは管理職自体のストレスの軽減を図れることになり、昇任志向を増大させることにつながる。

---

<sup>183</sup> 村松、前掲書、291。



図表 72 残業時間・人間関係の試験勉強の負担軽減が負の誘因を軽量化する



筆者が作成。

地方公務員法上では、職員団体が各自治体当局と交渉できる範囲に人事関係などの管理運営事項は対象外となっている。公務員の労働三法制限の影響もあり、日本自治体労働組合総連合（自治労）など公務員の職員組合（法律上は職員団体）の影響力は民間の職員組合に比べれば限定的なものといえる。民間組織は、職員組合という第三者組織が客観的勢力として組織内部に横槍を入れることで労働環境の改善や均衡を保ってきたといえる。その意味においては、行政組織は労働環境の改善や均衡を第三者の立場で指導したり折衝したりする組織が事実上存在しないに等しい。第三者から横槍が入らなければ、自治体当局が事実上のやりたい放題状態になりかねない。

第三者からの厳しい目も含めて、組織自体の労働環境を常に監視し、定期的に改善する仕組みを構築すべきである。「長く働かなければ昇進しない」という組織内部に潜む悪いイメージを払拭するためには、外部からの大きな力が必要である。また「もしもの時、あるいは自分自身が行き詰った時に相談できる存在」として自治体当局とは利害関係のない第三者の存在は心強いものとしてくれるであろう。もし職員のカウンセラーとして機能する第三者を各自治体の組織的努力で物理的に賄えないようであれば、各都道府県の市町村

が合同となって一括して所属している都道府県の人事委員会に第三者機能を委託するという手段も1つの方策である。小中学校にある保健室や高校大学にある心理カウンセラー室のような、何かの時の駆け込み寺のような心の拠り所を、各自治体の職員のために設けて欲しい。

そもそも行政が動かなければ社会は動かない。民間が働きやすい環境を企業努力でやってきたとしても、社会全体まで波及することは非常に限定的である。働き方改革や女性活躍推進などと民間に仕事と家庭の両立を啓発するのであれば、まずは民間よりも行政が率先して労働時間で評価しない仕組みをつくるべきである。

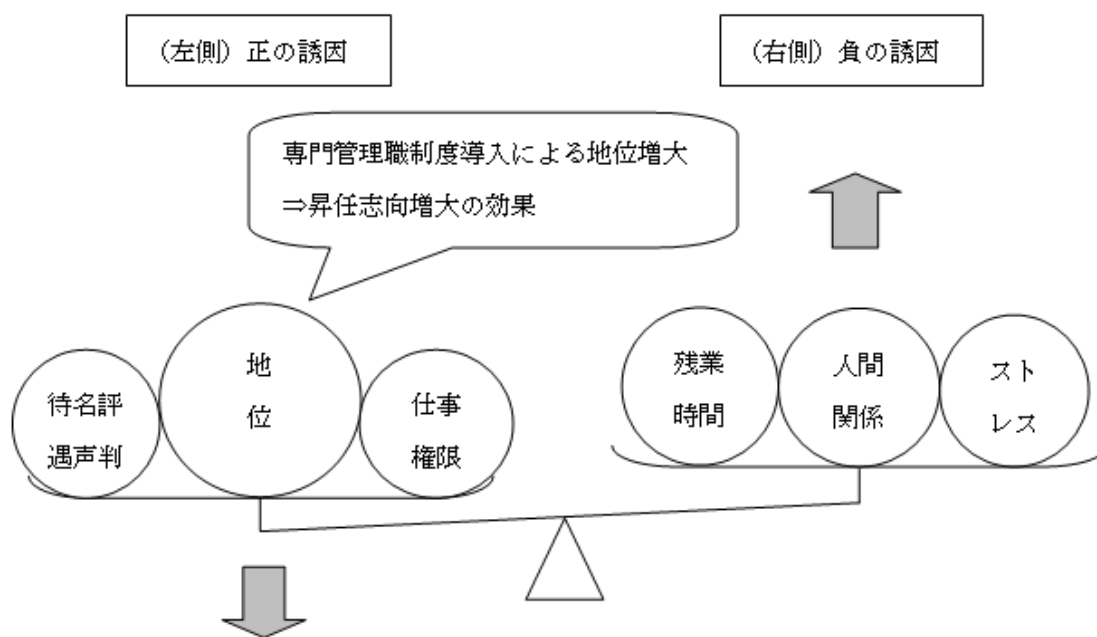
#### 5.4 専門管理職昇任試験の導入

近年は少子高齢化や厳しい財政状況など、行政組織にとっては逆風ともいえる難題が周囲を取り巻く状況である。それに加えて、ふるさと納税制度や企業誘致問題に端を発するような、限りある資源を自治体間で競り合うようにまでなったこの縮小時代において、各行政組織においては専門家の採用と育成が急務になっているといえる。しかも各自治体には、生活保護行政や障がい者福祉、介護保険・国民年金・徴税業務など専門性と熟練性が求められる分野が多数存在する。生活保護担当課長や介護保険担当課長など、専門性を持った当該領域の最高責任ポストが自治体行政の中核として機能している。これらの職のために、採用され育成されるようなスペシャリスト用の管理職ポストが必要ではないだろうか。一概に昇任試験といっても、従来のゼネラリスト型管理職発掘の昇任試験だけではなく、スペシャリスト型管理職発掘の昇任試験も積極的に実施すべきである。各職員が、ゼネラリストの道を歩むか、スペシャリストとしてのスキルと専門能力を身に着けるかを選択できる機会が保障されるべきである。

行政組織の中核を担う優秀な人材を発掘するとともに、職務に積極的な若い職員の登用を目指す昇任試験と並行して、専門領域の管理職を登用するための専門管理職昇任制度を導入することを提案したい。「昇任葛藤天秤」において、専門管理職昇任制度を導入すると正の誘因である地位を増大させることになり、昇任志向を増大させることができる(図表73)。

近年の専門職制度の課題や今後の展開については、多くの企業で高度専門職の人材ニーズが高まっていると佐藤・藤村・八代（2007）が述べている<sup>184</sup>。また、優れた創造性によって付加価値を生み出す（さらに場合によっては市場性のある）高度専門職が存在し、ライン管理職ではなく専門的知識を活かせる仕事に就くことを希望する、高度専門職としてのキャリアを志向する社員も増えてきたという。組織の各部門が仕事の処理に関する独自のノウハウや高度専門職が生み出した創造性を継承する専門職を「熟練専門職（佐藤・藤村・八代 2007）」、特定の職能分野で幅広い専門能力を持った専門職を「マルチ専門職（今野・佐藤 2009）<sup>185</sup>」、企業外でも通用する高度かつ社会的な専門性をもつ専門職を「純粋専門職（今野・佐藤 2009）<sup>186</sup>」と定義し、仕事が専門化・高度化する近年に相応した高度専門職を制度化することの重要性が指摘されている。

図表 73 専門管理職制度導入による正の誘因増加



筆者が作成。

<sup>184</sup> 佐藤博樹・藤村博之・八代充史（2007）『新しい人事労務管理 第3版』有斐閣、131-34。

<sup>185</sup> 今野浩一郎・佐藤博樹、前掲書、176。

<sup>186</sup> 今野浩一郎・佐藤博樹、前掲書、176。

今まで日本の行政組織においては、スペシャリストよりもゼネラリストの方が相対的に重視されてきた。1つのポジションに長くて数年程度の極めて短期間しか在職しないジョブローテーション的人事制度が運用されていることで明らかであろう。各自治体の昇任試験においても、組織中枢を担うためのゼネラリスト型の管理職を登用する昇任試験が行われているのが現状である。他の職員にはない独自の専門性をもった管理職を発掘する昇任試験は行われていなかった。民間では中途採用市場が活発化してきているが、行政組織においては未発達のままである。それどころか、公務員が民間市場で中途採用活動を行っても、相対的に不利でないだろうか。公務員が民間に負けないような特殊能力を在職中に習得しているかといえば、そうではない。

茨城県職員に対する職員アンケートにおいて「自分は公務員をやめても民間で採用してもらえませんか？」という職員自身の専門性に関する質問に対して「採用してもらえないと思わない」と回答した職員が43%、「採用してもらえないかわからない」と回答した職員が44%と、職員自身の専門性について否定的な意見をもつ職員が多数を占めたという（大谷 2011）<sup>187</sup>。これまで勤務した経験や培った能力・専門性を活かして民間等へ転職できている公務員は少ないということになる。また、民間に採用してもらえないと思っていない理由について「特別な技術・知識や人脈がない」、「民間が期待する専門的な実力や経験がない」、あるいは「企業の業務に公務員の知識や経験を活かせる分野が少ない」と回答する職員が多数いるなど、この職員アンケートの結果から職員自身の専門性に疑問を抱いている職員が少なくないことが顕著に表れている。従来の行政組織におけるゼネラリスト育成型の人事制度は、政官間あるいは官民間の利害調整を委ねる行政組織全体の維持には大いに役立つであろうが、職員自身のスキルアップには決してならない。個々の専門性や熟練度を高め、在職中に仕事を残した、あるいは民間でも渡り合っているような専門能力を習得した、と職員1人ひとりが誇れるような実感を生んでもらうような人事制度を確立すべきではないか。

公務員は業務経験をそっくり活かせる仕事が民間にあまり存在せず、コンサルティング・金融・IT技術者といった専門性の高い職種では、公務員からキャリアチェンジでの正社員採用の可能性は限りなく低いという（山本 2007）<sup>188</sup>。転職コンサルタント業者数社か

---

<sup>187</sup> 大谷基道（2011）「自治体職員の専門性と官民人材交流」日本都市センター編『都市自治体行政の「専門性」－総合行政の担い手に求められるもの－』日本都市センター、125-9。

<sup>188</sup> 山本直治（2007）『公務員、辞めたらどうする？』PHP研究所、124-9。

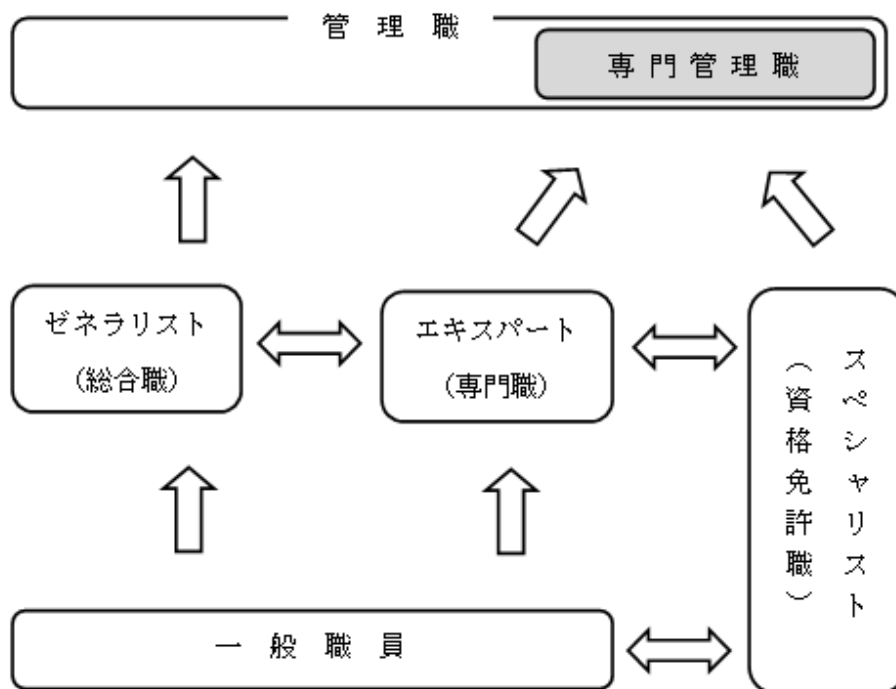
ら自治体職員の専門性についての聞き取り調査を行った大谷（2011）は、転職コンサルタントから見た自治体職員の戦力的分析について、否定的なイメージが多いと述べている<sup>189</sup>。「人事異動が頻繁で専門性が低い」、「コスト意識・競争意識に欠ける」、「与えられた仕事をしているため、自分で仕事をとってこることができない」、あるいは「公務員が安定しているということは、公務員を辞める人は変わり者か忍耐力に欠けると考えている」という回答が多かったとのことである。

競合他社がなく常に受け身型の仕事をしているといえる公務員よりは、競合他社との厳しい競争意識で能力・専門性が培われた民間企業出身の人材の方が転職市場ではニーズがあるという現実なのであろうか。転職コンサルタントの見立てでは、公務員は民間に歓迎されるほどの専門的知識・経験がないと捉えられているということである。民間から羨望されるような、あるいは引き抜きされるような能力・専門性を培う人事制度あるいは人材育成制度を確立すべきだと述べている訳ではないが、受け身型で与えられた仕事を常に淡々とこなすのではなく、職員1人ひとりが普通の勤務の中で誰にも負けない専門的知識・経験を自己研鑽できる仕組みを行政組織が主体となって展開すべきである。

---

<sup>189</sup> 大谷、前掲書、129-38。

図表 74 筆者が描く専門管理職のイメージ



筆者が作成。

#### 専門管理職制度創設への提言

図表 74 は、筆者がイメージとして描く専門管理職の位置づけである。各自治体においては、複線型人事制度や専門職制度を導入する自治体が増えてきてはいるが、その多くが処遇的な専門職にとどまっている。専門職は管理職や幹部職員とは一線を画した職位として処遇しているのが現状である。また、専門職が幹部職員として登用することを掲載していないなど、専門職が将来的にどのようなキャリアパスを踏んでいくのか明確に提示されていない。管理職につけない職員を処遇することを目的としていたり、ラインには入らないスタッフ的な扱いとなっていたりすることにより、担当業務の内容や行政組織内での位置づけが曖昧であることが背景にある。専門職と管理職について、それぞれの役割と処遇、形成すべきスキル、目標設定の仕方など、細部に至るまで丁寧な説明がなされるべきであると入江（2012）は述べている<sup>190</sup>。また、近年ではプライベートや家庭事情を考慮する職員の出現などをはじめとした多様化する職業観や、出世を望むよりは自分が従事する内容

<sup>190</sup> 入江容子（2012）「自治体組織と人事」真山達志編『ローカル・ガバメント論－地方行政のルネサンス－』第1章、ミネルヴァ書房、15-39。

の仕事の専門性を高めたい、あるいは特定の専門的な仕事に従事しつづけていたいというキャリア意識の変化により、行政組織が複数のキャリアパスを提供する必要性がでてきており、従来の単一的な人事制度。そこで、筆者は専門管理職を専門職のキャリアアップの最終形として位置づけ人事制度として確立していくことを提案したい。

筆者が描く専門職の姿は、採用時からジョブローテーションあるいは配属先での勤務経験を経て各職員がゼネラリスト（総合職）あるいはエキスパート（専門職）を自ら選んで目指せるための、複数のキャリアパスを組織が提供する。また、在職中の自己研鑽を通じて国家資格や免許を習得した職員には、スペシャリスト（資格免許職）への転換できるキャリアパスの道筋もつける。その上で、ゼネラリスト（総合職）とエキスパート（専門職）、スペシャリスト（資格免許職）それぞれの間にはキャリア転換のための複数の橋を設けて、相互に行き来できるような仕組みを設ける。キャリア転換のための選択権は行政組織ではなく、あくまでも職員の側にあり自らの意思で自由にキャリアが選択できることが重要である。最終的にはゼネラリスト（総合職）であってもエキスパート（専門職）であっても管理職に登用するあるいは管理職を目指せる人事制度を導入する。エキスパート（専門職）やスペシャリスト（資格免許職）は、専門管理職というポストを設けて管理職になっても専門分野で活躍する管理職として登用できるようにする。専門管理職は、具体的には専門性や熟練性が高い福祉部門や年金部門、税務部門、情報システム部門などの管理職を想定している。

近年の行政組織を取り巻く住民のニーズの多様化あるいは複雑化に伴い、職員は場合に依りて的確な判断や勤務ができるための能力や経験が求められている。そのためには職員1人ひとりがまた、組織の各部門が事務執行に関してもっている業務のノウハウを継承していくことや、従来の職員が生み出した能力や経験、創造性を継承していくことは重要である。専門管理職がそのような業務に積極的に従事していくことで次に配属される職員に遅滞なくかつ的確に継承できるように、行政組織が数々の人事制度を設計していくことが求められている。

#### スペシャリストが不足している行政組織

各自治体には、いくつかの法定受託事務を国にかかわって執り行う基礎自治体の必然性から、生活保護担当部署あるいは国民年金担当部署が必ずといって存在しているのにもかかわらず、毎年の人事異動によって、どの部署もスタッフが数年経てば職員はほとんど入

れ替わってしまう。行政職の昇任試験と並行して技術職、あるいは福祉職の昇任試験などが行われている自治体もあるが、横浜市や京都市など、ごく一部の大都市に限られている。教育行政専門の管理職を公募で登用する制度はどの自治体も採用していない。福祉行政や土木行政に限らず、税務部門や情報システム部門など専門性や熟練性が要求されるどこの部署であっても、それぞれの行政分野に特化したスペシャリストが欠乏している状況であることは否めない。

各自治体の教育委員会においては、管理職ポストをはじめとして教育現場から転籍となった教員が指導主事として数年程度の期間で事実上派遣される形となって教育行政を補っている（川上 2013）<sup>191</sup>。つまり、数年前まで教壇で生徒児童に教えていた立場だった先生方が役所で勤務している状況である。そして数年経てば教育委員会に長年とどまることなく、ふたたび教育現場に戻ってしまう。教育委員会のトップである教育長のポストであっても、行政経験がない教職経験者が少なくない。近年の学校現場はいじめ問題や学校防犯、教職員の過重労働問題など様々な学校問題を抱えるため、教育委員会で勤務する職員は教育現場に精通した専門性や熟練性が要求される。しかしながら現在の教育委員会は、教育現場を事実上十分に知らない行政職員と、数年単位で教育現場に戻ってしまう（すなわち行政の現場を事実上十分に知らない）教員出身者で多くを占めているといっても過言ではない。このような体制では、日頃の業務の蓄積で培ってきたノウハウの継承が的確にできているのか理解し難い。行政職員は数年経てば教育委員会以外の部署に異動してしまい、教育現場から派遣された指導主事も教育委員会勤務は長くて数年である。中には教育委員会への異動自体が翻意ではなく、1日でも早く教育現場に戻って児童生徒とかかわる仕事をしたいと思いつながりながら教育委員会で仕事をしている指導主事も少なくないであろう。その意味では、教育委員会職員自体の教育行政へのモチベーションに対しても疑問に残る。

横浜市教育委員会においては、市立小中学校で事務職員として勤務した経験をもつ職員が人事異動の一環で教育委員会職員あるいは管理職として複数名勤務しているという（URL 48）。現場の空気がわかる、あるいは身をもって現場を体験したことがある職員を専門行政の中核で登用することは、多様化する業務の経験やノウハウの蓄積・継承への一助となりうるであろう。

行政組織において、現在の組織マネジメント体制では職員1人ひとりの専門的知識や経験、熟練性が部署に醸成されるとは言い難い。福祉専門、あるいは土木専門など特定の行

---

<sup>191</sup> 川上泰彦（2013）『公立学校の教員人事システム』学術出版会。



政分野に絞って活躍する管理職を登用する昇任試験を実施するなど、長年にわたって一部の行政分野にこだわって仕事をしようとする職員に報いるような昇任試験を実施してはいいのではないか。各自治体へのヒアリングでもわかったが、どこの自治体においても数年単位で人事異動をすることはいうものの、異動の仕方が偶然なのか必然なのかは判断しかねるが、福祉一筋、教育一筋、土木一筋、徴税一筋、年金一筋などといった特定の行政分野の範囲でしか今まで異動、勤務しなかった職員が各自治体に少なくとも1人はいるだろう。また、現場が好きあるいは市民に近いところで仕事をするのが好きという理由で意図的に管理職にならないというキャリアプランを描く職員も少なくない。家庭や育児、プライベートを大切にしている職員も含め、近年多様化する職員の仕事観に対して、いくつかのキャリアプラン、いくつかの将来への選択肢を組織が積極的に提供することは、職員個々のモチベーションの維持にも貢献するであろう。

## 5.5 本研究の結論

本研究では、ある年を境に昇任試験の受験率が上昇傾向に転じた、ある年を境に昇任試験の受験率が下降傾向に転じた各自治体において、受験率が上昇あるいは下降した理由を調査することから検証した。事例研究の結果、報酬や待遇を無理に上げなくても管理職としての精神的負担や体力的負担などを取り除くことで、昇任試験の受験行動に結びつけることを発見することができた。その他にも、管理職手当や人事制度など、受験行動の誘因となりうるものが発見されている。

管理職手当を増やす、あるいは管理職の給料を増やすといっても、公務員の給料が削減されつづけている最近の状況では、ほぼ不可能である。しかしながら、仕事・権限・裁量などといった待遇以外の正の誘因を増大することで昇任志向を増大させることができることがわかった。また、残業時間・人間関係・ストレスなどといった負の誘因を縮小させることによっても昇任葛藤天秤の均衡を維持することができることもわかった。お金や予算がなくても、昇任試験受験率改善に導くことは十分に可能である。

近年は地域主権・地方分権が進展し、行政組織マネジメントが高度化かつ複雑化している。各自治体の昇任試験受験結果に関する調査結果から、職員へのマネジメントの観点から昇任試験の改善が求められる状況がわかった。前節では自治体の組織マネジメントについて、全国の各自治体における昇任試験の事例研究を踏まえてまとめた。職員に押し掛け

る負担を軽減したり、正の誘因と負の誘因との不均衡を整えたりすることが、将来的な昇任試験受験率の改善に直結すると考える。

組織均衡論についての研究成果及び事例研究の結果により、昇任試験の受験行動に影響を与える正の誘因と負の誘因について整理した。正の誘因には、待遇、名声・評判・地位、仕事の権限や裁量・中身の大きさがあげられる。その一方で、負の誘因には、残業時間、人間関係、ストレスがあげられる。正の誘因が大きくなる、あるいは負の誘因が小さくなると昇任志向は増加に転じ、昇任試験の受験者は増える。その一方で、負の誘因が大きくなる、あるいは正の誘因が小さくなると昇任志向は縮小に転じ、昇任試験受験者の減少につながる。近年は管理職手当や給与削減などで管理職の待遇は小さくなる傾向にあり、正の誘因は小さく傾向にある。また、職員の削減や行政ニーズの多様化などの背景から負の誘因である負担は大きくなる傾向にある。そのため、近年の各自治体の昇任受験者は減少傾向に結びついていると考える。

このような状況下で昇任試験受験率を改善させるためには、管理職の精神的負担や体力的負担などを取り除くことで負の誘因を縮小させることが、現状の最善策であるとした。その具体的方法として、試験負担軽減、管理職関連の情報提供、仕事の権限・裁量の増大（仕事の質的向上）などがあげられる。また、昇任試験受験率低迷の原因に、昇任願望があるものの家庭や個人の事情等で受験を回避している職員の存在がある。この職員の救済のため、子育て世代の職員への配慮や管理職の人間関係・労働時間の改善、専門管理職制度導入など様々なキャリアパスの提供などにより職員のモチベーション維持に行政組織あるいは人事部門が積極的に寄与していくことが望まれる。

#### モチベーション向上のための自治体組織マネジメントに向けて

各自治体の昇任試験制度を比較研究する中で、自治体によって職員採用方針や職員育成方針の違いがあるものの、それぞれの人事制度には「どのような人事制度にしたら職員のモチベーションが上がるのか」という視点が根底に隠されていると考えている。「今まで行ってきた仕事を真っ当に評価されたい」、「年齢に応じた職責を手に入れたい」、あるいは「自らの経験や能力をアピールできる機会があれば、ぜひチャレンジしたい」このように考える自治体職員は少なくないはずである。民間の組織では、昇任試験制度もなく、自分の能力をアピールしたり、要職にチャレンジしたりできる機会さえないところもある。その一方で国家公務員の組織では、入り口である採用試験の段階でキャリアあるいはノン

キャリアとしてある程度の上世コースが決められている。難関の採用試験を突破し、将来的な高級官僚への昇任が約束されたキャリアであっても、同期との出世コースから脱落してしまえば定年退職前に組織から追われてしまう結末も垣間見える状況である。地方自治体では民間組織や国家公務員組織のような人事制度ならではのジレンマに縛り付けられることはない。昇任試験という、学歴や能力で差別されることなく平等なフィールドにおいてチャレンジできる機会がある。その昇任試験を職員は自ら忌避し、自らの意思でアピールできる絶好の機会を自らの手で簡単に捨ててしまっているところに疑問を感じる。職員1人ひとりにやりがいをもたせる人事制度は、市民の負託に応えうる行政組織構築につながっている。職員のモチベーションを上げる組織マネジメントを行うかが、今後の人事制度を考えていく上で最も重要な視点であると考えている。有効な行政活動を実現するために、職員の能力を最大限に引き出し、モチベーションを高めるような組織管理手法を開発する必要があると真山（2012）は述べている<sup>192</sup>。職員のモチベーションを上げること、職員の職務への意識、組織に対する貢献意識を高めることが、昇任試験受験率の改善につながっていくと考えている。

職員のモチベーションは、組織体制の維持にかかわる。過酷な勤務実態は個人だけでなく、組織全体をも蝕むであろう。電通の過労自殺問題は、1人の社員が自殺し遺族が電通を提訴したことをきっかけに、厚生労働省の強制捜査にまで発展し幹部社員は書類送検され、最終的に社長が引責辞任する事態となった。女性活躍推進・働き方改革と相まって、各社で過酷な勤務実態がないか過重労働についての世間の関心が高まっている。また、労働法令違反を行った企業が厚生労働省によってリストアップされ（URL 49）、ブラック企業として世間にさらされる時代となった。しかも、労働法令違反を行った企業リストは毎月更新されるという。しかしながら、電通の過労自殺問題がクローズアップされるまでは、過重労働問題に対してここまで世間で目くじらを立てることはなかったかもしれない。過酷な労働条件によって1人の尊い命が失われる、あるいは裁判所に提訴する、マスコミや週刊誌等を通じて内部告発しなければ社会が動かない、というのはとても悲しいことである。今後1人たりとも社会の被害者を出さないために、各組織が主体となって積極的に職員1人ひとりのモチベーションを維持できる労働環境を整備していくこと、つまり労働者と組織における誘因と貢献のバランスが整った組織マネジメントを行うことが常に求められている。

---

<sup>192</sup> 真山、前掲書、6-8。

今後の昇任試験制度に向けて

各自治体は、近年の昇任試験受験者数減少問題に苦慮している状況である。昇任試験は、近年受験率低下や競争倍率低下が叫ばれるようになってきて久しい。試験倍率が1倍に近くなるほど受験率が低い試験では、試験を実施しても何の意味もなく、競争試験という意味合いはもはや存在しない。ただ試験に出席しさえすれば合格してしまう試験と何ら変わりがない。受験者が極端に少なかったり、合格倍率が極端に低かったりするような昇任試験は、昇任試験としての価値はなく、このまま試験として存続させていく意味がない。誰でも受験すれば管理職になれるのではないかという錯覚を起しかねない。もし昇任試験の受験者が予定合格者数を下回るような事態になれば、管理職のポスト不在という逼迫状況が起こりかねない。行政組織マネジメントは市民に直接的に影響する訳ではないが、巡り巡って行政サービスの受け手である市民に最終的に関係することになる。行政組織マネジメントが悪ければ、職員1人ひとりのモチベーションにかかわる。モチベーションが下がれば、職員が市民のために熱心に勤務しなくなるかもしれない。状況に応じて適確な行政サービスを提供するための必要な知識・能力を職員が身に着けられないかもしれない。その結果、行政サービスの質が悪くなり、市民が適切な行政サービスを満足に受けられない事態となってしまう。行政組織における昇任試験の受験率低下は、将来的な行政サービスの低下や市民の不利益を招きかねないのである。

しかしながら、各自治体で相次いで昇任試験が近年低倍率になったのはそれぞれ何らかの理由がなければ、昇任試験の実施自体を疑問視するくらいの低倍率になるはずがない。その自治体の管理職を取り巻く労働環境や待遇をはじめとして、受験科目・受験資格など、様々な外的要因が考えられる。試験というカテゴリーで管理職を選抜するのであれば、母集団や受験率が大きい状況下で選考をした方が確実性の担保が見込まれる。本研究では、昇任試験の受験率の低さに着目し事態を打開するための考察をしたが、昇任試験というテーマは、市民・国民の負託に応えうる行政組織を研究していく上で1つの大きなテーマであると考えている。今後も昇任試験制度という見地から、行政組織マネジメントのあるべき姿について考えていきたい。

## 5.6 本研究の意義と今後への課題

本研究の研究対象は行政分野における人事行政の部分であるが、行政組織のマネジメントであることから組織論からのアプローチにより分析を行った。また、経営学分野における組織論、人事管理論、昇進管理論などの学問分野の知見にも依拠している。外国の組織や公務員の昇任についても比較研究を行い、日本の地方自治体の昇任試験に対して体系的かつ包括的に、先行研究を踏まえた分析及び事例研究、サーベイ・データの分析を行った。自治体というカテゴリーにとらわれることなく、民間や外国の組織・昇任制度にも目を向けることによって、日本の地方自治体の組織・昇任制度を多面的かつ多角的に検証した。それにより、体系的かつ包括的に昇任試験における制度と実態との乖離を把握・分析し、問題点や課題点、将来的な昇任試験制度運用への方向性についても論じた。

各自治体における昇任試験受験結果に関する事例研究の結果、管理職としての精神的負担や体力的負担などを取り除くことで、昇任試験受験行動に結びつく事例を発見することができた。その他にも、管理職手当や人事制度、職務の裁量など、昇任試験受験行動の正の誘因となりうるものが発見されている。本研究のターゲットである昇任試験受験率の改善につながる貴重なデータが入手できており、非常に意義がある博士論文研究ができていると考えている。また事例研究の分析過程を通じて、地方公務員の昇任における昇任試験受験行動を「昇任葛藤天秤」を用いて説明することができた。また、行政学のみならず組織関係、労使関係、人事管理など様々な視角から行政組織を論じられたことにも意義があると考えている。以上の点から、本研究は地方公務員の組織マネジメント研究における因果関係モデル構築に対する1つの試みとして、一定の貢献を成すと考えられる。

情報化社会の突入で自治体の情報公開が以前より多くなってきたものの、昇任試験の結果は人事データという機密性の高い資料である。各自治体の人事担当部署に対して調査を依頼しても、非公表として回答を断られた自治体や、論文掲載を固辞した自治体は決して少なくなかった。各自治体への調査を始めた段階では、思うようにデータが集まらず、研究の成果自体を危ぶむこともあった。その中で、博士論文研究の一助にと貴重なデータを惜しみなく提供してくれた自治体には心より感謝したい。調査の段階で女性の受験率低迷に悩む自治体は少なくなく、「行政組織においても働き方改革や女性活躍推進が求められつつある世の中で、どのようにしたら事態が改善するか意見を伺いたい」と自治体側から逆質問を受けることもあった。職員にどのような誘因（インセンティブ）を与えれば、職

員の職務や組織に対するやる気（モチベーション）を引き出すことができるのか、昇任試験データの分析を通して検証してきた。本研究が各自治体の事態改善の一助となれば幸甚である。

昇任試験に関する本研究では、昇任試験の受験率をターゲットに絞って研究しているが、わざわざ昇任試験を避けている職員に対して、無理やり試験を受けさせても意味がないということ为前提として考えている。試験は、受験者からの能動的な行為によって成立するものであり、受動的に受験するものではない。昇任試験は「受験したい」「昇任したい」と心から思える人材で埋まるものであって欲しい。多様化かつ複雑化する市民ニーズに応える行政組織の構築に資するための昇任制度に向けて、抜本的な改革が早急に求められる。昇任試験受験率にこだわっているように見えてしまうが、受験率が上昇することは決して悪くないことである。試験を受けることが当然視されるような状況になれば、職員が切磋琢磨していく状況につながり、ひいては行政組織の活性化になるからである。各地方自治体の行政組織が、常に市民の立場に立ってチャレンジし続ける職員の集団になるのを心より願っている。

本研究の課題であるが、現状では昇任試験を実施するすべての自治体を調査できたとはいえ、昇任試験の受験行動に影響を及ぼす正の誘因あるいは負の誘因を調査しきるには至っていない状況である。特に、地方や小規模の自治体への昇任試験に関する調査は完全にできていない。そのため、昇任試験受験行動にかかる誘因について客観的に判断しにくい面もある。全国的に多くの自治体で昇任試験の受験者・受験率が減少しているのは認めるところではあるが、各自治体の受験者・受験率減少の背景や要因は十人十色であるのが現実である。本研究で取り上げた数々の方策を講じればどの自治体においても事態がすぐに改善されるとは決していえないであろう。今後の研究では、各自治体への昇任試験制度についての調査を引き続き行うとともに、昇任試験受験行動にかかる正の誘因あるいは負の誘因は他にどのようなものがあるのか、研究活動を継続しながら、積極的に調査していきたい。

## おわりに

昇任試験制度を研究するにあたって、他の自治体の人事制度を多く調査させていただいた。昇任試験と年功序列、どちらがいいかについては、私は昇任試験がよいと述べたいが、各自治体で現在行われている昇任試験の形態には賛成しない。なぜなら、昇任試験は第三者の視点が入らず、内部の人間のみで選考しているものであり、完全に透明性があるものとはいえない。行政の管理職は即効的ではないかもしれないものの、市民生活に大なり小なり影響を及ぼす重要なポストである。適切な市民サービスの実現のために、納税者として人事や行政組織運営にかかわることも必要ではないだろうか。昇任試験の選考を外部からの視点を含めた上で実施していれば、真なる公平性や透明性が確立される。また、管理職になりうるべき人材を選定するにあたり、第三者の視点を入れるということになれば、真なる行政の市民参加の実現といえる。

しかしながら、現在の昇任試験制度が悪い、と私は述べているのではない。私が公務員の世界に飛び込んだのは10年前の話であるが、団塊世代の大量退職とともに若い職員がこの10年で大量に採用され、自治体の職員構成は10年間で一変した。各自治体で採用された、未来の自治体を支える職員のモチベーションを上げる人事制度を作ることができるかが課題である。新採用職員の中には、各自治体の採用試験を受験するにあたり公務員予備校に通ってまで対策を練って採用試験に合格した者も少なくないが、採用試験に受かることはゴールではなく、スタートなのである。未来の自治体を支える職員に、喝を入れる人事制度を作ることが、各自治体に求められる。その点において、人事行政というテーマは、今後も行政組織を研究していく上で1つの大きなテーマであると考えている。

大学院卒業後は、現場での経験を活かし、現場目線の行政改善運動に少しでも貢献できればと考えている。現場の人間がまず積極的に動いていかなければ、何も始まらない。かつてテレビで放映されていた刑事ドラマで、「現場は会議室で行われているんじゃない！現場で起きているんだ！」と主人公が叫んだセリフがあった。まさに、行政は現場あってこそその行政であり、会議室でも、議会でも、役所でも作り上げるものではない。私の持ち味は積極性と行動力である。このフットワークと、大学院での自己研鑽で培ってきた知識・能力を現場に還元していく。少しでも行政がよりよい方向に進むように、市民と積極的に向き合い、寝食を忘れるくらいの気概で邁進する次第である。将来的には、未来の日本を支える人材を育成する教育分野の最前線に働いている立場を活かし、大学院卒業も引き続き

き、行政の研究を行っていきたいと考えている。また、断続的な論文投稿や学会発表を行いつつ、いつかは行政の研究者になりたいと考えている。まずは、職務と並行しながら研究活動に精進していく。そして、総合政策科学研究科に何名もいらっしゃる実務家出身の先生方のように、私も研究者になりたい。尊敬する先生方に少しでも近づくために、卒業後も引き続き勉学に努めていく次第である。

(128,379 文字)



## 参考文献および URL リスト

### 【日本語文献】

- 縣公一郎（2003）「ドイツ公務員制度の概要－2002年の制度改革を概観して－」日本 ILO 協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度－公務労働の現状と未来－』日本 ILO 協会、6-19。
- 秋山高志（2010）「組織均衡」田尾雅夫編『よくわかる組織論』ミネルヴァ書房。
- 浅野俊博（2001）『管理職の原点・基礎編－明日を拓くプロ職員のために』公職研。
- 池田守男・金井壽宏（2007）『サーバントリーダーシップ入門』かんき出版。
- 石黒久仁子（2013）「フランス企業における女性の昇進についての考察」『文京学院大学外国語学部文京学院短期大学紀要』13、47-62。
- 石田英夫（1989）『企業と人材』放送大学。
- 稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社、139。
- 稲継裕昭（2006）「地方自治体の組織と地方公務員・人事行政」村松岐夫編『テキストブック 地方自治』第6章、東洋経済新報社、113-36。
- 稲継裕昭（2008a）「アメリカ合衆国の公務員制度」村松岐夫編『公務員制度改革－米・英・独・仏の動向を踏まえて－』第2章、学陽書房。
- 稲継裕昭（2008b）「イギリスの公務員制度」村松岐夫編『公務員制度改革－米・英・独・仏の動向を踏まえて－』第3章、学陽書房。
- 稲継裕昭（2010）「地方公務員の組織と地方公務員・人事行政」村松岐夫編著『テキストブック 地方自治』第6章、東洋経済新報社。
- 稲継裕昭（2011）『プロ公務員を育てる人事戦略 PART2－昇進制度・OJT・給与・非常勤職員－』ぎょうせい。
- 井上悦次（1994）「トヨタのフラット化組織改革について」『組織科学』27（4）、67。
- 今里滋（1987）「人事行政をめぐる<政治>と<行政>－アメリカ連邦公務員制度の原像とその変容－」『年報行政研究』22、1-42。
- 今里滋（1993）「公務員のキャリア形成を中心とした人事行政システムの有効性に関する実証的研究」科学研究費補助金（一般研究（B））研究成果報告書。
- 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。

- 入江容子（2002）「地方自治体における組織構造のフラット化に関する一考察：2つのジレンマとインセンティブ欠落の危険性」『同志社政策科学研究』3（1）、257-76。
- 入江容子（2012）「自治体組織と人事」真山達志編『ローカル・ガバメント論－地方行政のルネサンス－』第1章、ミネルヴァ書房、15-39。
- 上原克仁（2007）「大手企業における昇進・昇格と異動の実証分析」『日本労働研究雑誌』561、86-101。
- 占部都美（1965）「バーナード・サイモンの組織均衡理論の批判的検討」『国民経済雑誌』111（2）、36-55。
- 大阪市（2015）『公募制度のあり方について』大阪市。
- 大阪府（2014）『公募制度の今後の方向性について』大阪府。
- 大杉覚（2000）『自治体組織と人事制度の改革』東京法令出版。
- 大杉覚（2009）『日本の自治体行政組織』政策研究大学院大学比較地方自治研究センター。
- 大谷基道（2011）「自治体職員の専門性と官民人材交流」日本都市センター編『都市自治体行政の「専門性」－総合行政の担い手に求められるもの－』日本都市センター、125-29。
- 太田肇（2008）『日本的人事管理論』中央経済社。
- 太田肇（2011）『公務員革命－彼らのくやる気＞が地域社会を変える』ちくま新書。
- 大森彌（2006）『官のシステム』東京大学出版会。
- 奥林康司・平野光俊（2004）『フラット型組織の人事制度』中央経済社。
- 小倉一哉（2009）「管理職の労働時間と業務量の多さ」『日本労働研究雑誌』592、73-87。
- 学陽書房編集部（1998）『地方公務員昇任試験合格体験記－主任・係長・管理職』学陽書房。
- 金井壽宏（1999）『中年力マネジメント』創元社。
- 金井壽宏（2005）「ライン・マネジャーになる節目と障害と透明：『なりたくない症候群』と『世代継承的夢』」『国民経済雑誌』191（3）、43-68。
- 金井壽宏・田柳恵美子（2005）『踊る大捜査線に学ぶ組織論入門』かんき出版。
- 金井利之（2006）「戦後日本の公務員制度における職階制－制度に埋め込まれた（反）調整原理」『公共政策研究』6、64-80。
- 唐澤健（2010）「非対称情報下における昇任制度の設計に関する研究」政策研究大学院大学修士論文（未公刊）。
- 川上泰彦（2013）『公立学校の教員人事システム』学術出版会。

- 川口章（2010）「女性労働者の昇進意欲」関西労働研究会合宿報告論文。
- 北原佳郎（1995）『アメリカ企業の人事戦略－強さを生むインセンティブシステム』日本経済新聞社、121-25。
- 楠見孝（2009）「暗黙知：経験による知恵とは何か」小口孝司・楠見孝・今井芳昭（編）『仕事のスキル：自分を活かし、職場を変える』第1章、北大路書房。
- 久保田崇（2011）『官僚に学ぶ仕事術』毎日コミュニケーションズ。
- 熊達雲（2013）「中国の公務員制度」武藤博己・申龍徹（編）『東アジアの公務員制度』第2章、法政大学現代法研究所叢書。
- 栗田久喜（1999）『人事行政』ぎょうせい。
- 桑田耕太郎・田尾雅夫（2010）『組織論』有斐閣アルマ。
- 小池和男（1991）「大卒ホワイトカラーの人材開発」東洋経済新報社。
- 今野浩一郎（2008）『人事管理入門 第2版』日本経済新聞社。
- 今野浩一郎・佐藤博樹（2009）『マネジメント・テキスト 人事管理入門（第2版）』日本経済新聞社。
- 榎原清則（2002）『経営学入門（上）』日本経済新聞社。
- 坂本一登（2003）「井上毅と官吏任用制度」『國學院法学』40（4）、國學院大学法学会、350。
- 佐藤博樹・藤村博之・八代充史（2007）『新しい人事労務管理 第3版』有斐閣。
- 産経新聞（2008）「都庁式スローライフ？ 出世捨て課長自ら4段階降任」『産経新聞』2008年7月2日、産経新聞社。
- 自治体国際化協会（1993a）「フランスの地方公務員制度 第1部」『CLAIR REPORT』66、2-6。
- 自治体国際化協会（1993b）「フランスの地方公務員制度 第2部」『CLAIR REPORT』70、27-34。
- 自治体国際化協会（2003a）「米国における地方公務員制度」『CLAIR REPORT』246、35-54。
- 自治体国際化協会（2003b）『ドイツの地方自治』自治体国際化協会。
- 自治体国際化協会（2011）『イギリスの地方自治』自治体国際化協会。

- 下井康史（2003）「フランス公務員法制の概要－任用・昇進システムを中心に－連邦公務員制度の現状と課題－」日本 ILO 協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度－公務労働の現状と未来－』日本 ILO 協会、30-37。
- 白井泰四郎（1982）『現代日本の労務管理』東洋経済新報社。
- 新藤宗幸（1992）『行政指導－官庁と業界のあいだ』岩波書店。
- 申龍徹（2013a）「韓国における公務員制度の形成と改革」武藤博己・申龍徹（編）『東アジアの公務員制度』第 4 章、法政大学現代法研究所叢書。
- 申龍徹（2013b）「4 カ国の公務員制度比較」武藤博己・申龍徹（編）『東アジアの公務員制度』第 6 章、法政大学現代法研究所叢書。
- 鈴木竜太（2002）「キャリア・ドリフト論序説－キャリア・プラト－ではない停滞の存在－」『経営と情報』14（1）、7-18。
- 関下稔（2004）「人的ネットワーク重視型多国籍企業の台頭とその組織理論－多国籍企業の海外子会社とは何か（4）－」『立命館国際研究』17（1）、19-42。
- 高城孝司・仁木一彦（2010）『新しい管理職のルール－課長昇進。今日から自分を守りなさい！』ダイヤモンド社。
- 竹内一夫（2004）「アメリカの賃金制度－伝統と革新」『法政大学大原社会問題研究所雑誌』529、48-55。
- 田村秀（2000）「英国の地方自治体におけるチーフエグゼクティブの役割」『公務研究』2（2）、129-49。
- 張忠任（2007）「中国における地方行政改革と地方自治の進展と意義」『北東アジア研究』13、1-16。
- 東京都（2016）『平成 28 年度東京都人事行政の運営等の状況』東京都。
- 中原淳・金井壽宏（2009）『リフレクティブ・マネジャー 一流はつねに内省する』光文社新書。
- 中道實・小谷良子（2009）「自治体職員の昇進経歴パターンの変容－大都市近郊の A 市調査に基づく考察－」『滋賀大学鈴木正仁教授退職記念論文集』377、21-38。
- 中村圭介（2004）『変わるのはいま－地方公務員改革は自らの手で－』ぎょうせい、115-45、187-207。
- 南島和久（2013）「日本の公務員制度」武藤博己・申龍徹（編）『東アジアの公務員制度』第 1 章、法政大学現代法研究所叢書。

- 名取修一（1999）「バーナード理論の構造」鈴木幸毅編『バーナード理論と労働の人間化』税務経理協会、42-52。
- 西尾隆（2003）「イギリス公務員制度の概要－伝統と革新の調和－」日本ILO協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度－公務労働の現状と未来－』日本ILO協会、20-29。
- 西尾勝（2001）『行政学 新版』有斐閣。
- 西村美香（2000）「イギリス地方公務員制度の動向」公務員制度研究会編『諸外国公務員制度の展開』良書普及会、45-59。
- 西脇暢子（2001）「組織管理論の系譜－古典的組織管理論から近代組織理論成立まで－」田尾雅夫編『シリーズ 21 世紀の社会心理学 2 組織行動の社会心理学』北大路書房、8-19。
- 日本経済新聞（2010）「トヨタ『係長』20年ぶり復活 開発部門まず1000人 現場の束ね役担う 若手育成機能も」『日本経済新聞』2010年6月11日、日本経済新聞社。
- 日本労働研究機構研究所（1998）『国際比較：大卒ホワイトカラーの人材開発・雇用システム－日英米独の大企業（2）アンケート調査編』日本労働研究機構。
- 野中郁次郎（1983）『経営管理』日本経済新聞社。
- 野中尚人（2005）「高級行政官僚の人事システムについての日仏比較と執政中枢論への展望」日本比較政治学会編『日本政治を比較する』早稲田大学出版部。
- 野中尚人（2008）「フランスの公務員制度」村松岐夫編『公務員制度改革－米・英・独・仏の動向を踏まえて－』第5章、学陽書房。
- 原田三朗（2003）「アメリカ連邦公務員制度の概要－連邦公務員制度の現状と課題－」財団法人日本ILO協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度－公務労働の現状と未来－』財団法人日本ILO協会、38-52。
- 原田久（2008）「ドイツの公務員制度」村松岐夫編『公務員制度改革－米・英・独・仏の動向を踏まえて－』第4章、学陽書房。
- 原田曜平（2013）『さとり世代－盗んだバイクで走り出さない若者たち』角川文庫。
- 樋口弘和（2012）『理想の上司は、なぜ苦しいのか－管理職の壁を越えるための教科書』ちくま新書。
- 広島市市長室（編）（1983）『日米の地方自治と都市問題』ぎょうせい。
- 二村敏子（1969）「サイモンの管理行動の理論」高宮晋編『現代経営学の系譜』日本経営出版会、144-47。

- 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』39、42-51。
- 真山達志（2000）「省庁組織の安定性と再編成－中央省庁再編の分析のための予備的考察－」『法學新報』107（1・2）、97-118。
- 真山達志（2012）「現代自治の現状と課題」真山達志編『ローカル・ガバメント論－地方行政のルネサンス－』ミネルヴァ書房、6-11。
- 丸尾直美・川野辺裕幸・的場康子（2007）『出生率の回復とワークライフバランス』中央法規出版。
- 丸山祐一（2006）『バーナードの組織理論と方法』日本経済評論社。
- 美谷薫（2008）『「平成の大合併」直後の合併市町村における地域自治・地域行政の動向－「市町村合併と地域内分権に関するアンケート」調査報告書（2）－』うつのみや市政研究センター。
- 向殿政男（2007）「公共施設での事故への対応」『都市問題研究』59（8）、3-12。
- 村木厚子（2011）『あきらめない 働くあなたに贈る真実のメッセージ』日経BP社。
- 村松岐夫（1981）『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- 村松岐夫（1994）『日本の行政－活動型官僚制の変貌』中央公論社。
- 村松岐夫（2008）「各国の比較からの知見」村松岐夫編『公務員制度改革－米・英・独・仏の動向を踏まえて－』第6章、学陽書房。
- 村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター（2009）『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規。
- 八代充史（2002）「日本のホワイトカラーの昇進は本当に『遅い』のか」『日本労働研究雑誌』501、41-42。
- 八代充史（2011）「管理職への選抜・育成から見た日本的雇用制度」『日本労働研究雑誌』606、20-9。
- 安田宏樹（2009）「総合職女性の管理職希望に関する実証分析－均等法以後入社後の総合職に着目して－」『経済分析』181、23-45。
- 安田弘樹（2012）「管理職への昇進希望に関する男女間差異」『社会科学研究』64（1）、134-54。
- 山中俊之（2006）『公務員人事の研究』東洋経済新報社。
- 山中俊之（2011）『自治体職員のための人材開発ハンドブック』関西学院大学出版会。

- 山本直治（2007）『公務員、辞めたらどうする？』PHP 研究所。
- 山本寛（2006）『昇進の研究ーキャリア・プラトー現象の観点から』創成社。
- 行本明説（2003）『最強の時間力』日本タイムマネジメント普及協会。
- 横浜市（2004）『横浜市人事給与制度検討委員会報告書』横浜市。
- 横浜市（2016）『平成 27 年度 横浜市人事行政の運営等の状況』横浜市。
- 吉田孝男（2001）『管理者の基本 60 の仕事術』ぱる出版。
- 読売新聞（2006）「『自分に向かない』…校長・教頭の降格申し出が激増」『読売新聞夕刊』2006 年 9 月 24 日、読売新聞社。
- 読売新聞（2011）「イクメンへ 働き方『減速』」『読売新聞朝刊』2011 年 1 月 6 日、読売新聞社。
- 読売新聞（2017）「文系院生『売り手市場』の不利？」『読売新聞朝刊』2017 年 4 月 25 日、読売新聞社。
- リクルート（2008）「課長からヒラに自ら降格も!?『希望降任制度』人気のワケ」『R25』2008 年 11 月 6 日、リクルート。
- 労務行政研究所（2015）「昇進・昇格と降格の最新実態」『労政時報』（3885）、14-43。

【外国語文献】

- Barnard, C. I. (1938) *The Functions of the Executive*, Harvard University Press. (= 1968、山本安次郎訳『経営者の役割』、ダイヤモンド社。)
- Chao, G. T. (1990) Exploration of the conceptualization and measurement of career plateau: A comparative analysis, *Journal of Management*, 16 (1) , 181-93.
- Drucker, P. F. (1993) *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, HarperBusiness. (=2001、上田惇生訳『マネジメント [エッセンシャル版] - 基本と原則』、ダイヤモンド社。)
- Drucker, P. F. (2008) *The Essential Drucker: The Best of Sixty Year of Peter Drucker's Essential Writings on Management*, HarperBusiness.
- Ference, T. P., Stoner, J. A. F. and Warren, K. E. (1977) Managing the Career Plateau, *Academy of Management Review October 1, 2* (4) , 602-12.
- Fortune Magazine (2011) inside Apple, *Fortune May*, 23, Time inc.
- Ghoshal, S. and Westney, E. D. (1993) *Organization Theory and the Multinational Corporation*, Palgrave Macmillan. (=1998、江夏健一監訳、I B I 国際ビジネスセンター訳『組織理論と多国籍企業』、文眞堂。)
- Greenleaf, R. K. (1970) *The Servant as Leader*, Robert K. Greenleaf Center in Indianapolis.
- Jackall, R. (2010) *Moral Mazes: The World of Corporate Managers*, Oxford University Press.
- Jackson, P. W. (1968) *Life in Classrooms*, Holt, Rinehart and Winston.
- Lawler, E. E. (1973) *Motivation in Work Organizations*, Brooks/Cole Publishing Company.
- Likert, R. (1961) *The New Patterns of Management*, McGraw Hill.
- March, J. G. and Simon, H. A. (1958) *Organizations*, Wiley. (=2014、高橋伸夫訳『オーガニゼーションズ 第2版-現代組織論の原典』、ダイヤモンド社。)



- Nonaka, I. and Takeuchi, H. (1996) *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press. (=1996、梅本勝博訳『知識創造企業』東洋経済新報社。)
- Rosenbaum, J. E. (1984) Career mobility in Measurement of Coping, *Journal of Occupational Behavior*, 3 (1) , 95-107.
- Schor, J. B. (1999) *The Overspent American: Why We Want What We Don't Need*, Harper Perennial.
- Snyder, B. R. (1971) *Hidden Curriculum*, Alfred A. Knopf.
- Turner, R. H. (1960) Sponsored and Contest Mobility and the School System, *American Sociological Review*, 25, 855-67.
- U. S. Census Bureau (1999) *Government Organization 1997*, U.S. Department of Commerce.
- Weber, M. (1922) *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr. (=1962、世良昇志郎訳『支配の社会学』、創文社。)

## 【URL リスト】

1. J-CAST ニュース (2008a) 「公務員に『出世拒否』が増殖 『責任イヤ』『趣味を優先』」 J-CAST ニュースホームページ (2015 年 2 月 20 日閲覧、<http://www.j-cast.com/2008/07/18023697.html>) 。
2. 朝日新聞 (2008) 「『出世より自分の時間大切』名古屋市の昇任試験が閑古鳥」朝日新聞ホームページ (2015 年 11 月 24 日閲覧、<http://www.asahi.com/national/update/0714/NGY200807140003.html>) 。
3. 読売新聞 (2005) 「管理職よりヒラ…都職員、昇任試験にソッポ」読売新聞ホームページ (2011 年 11 月 27 日閲覧、<http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20050410it02.htm>) 。
4. 毎日新聞 (2015) 「横浜市:「責任あるポジション就きたくない」6割以上 市職員は『草食系』? 昇任, 後ろ向き」毎日新聞ホームページ (2015 年 4 月 20 日閲覧、<http://mainichi.jp/area/kanagawa/news/20150314ddlk14010278000c.html>) 。
5. 福岡県 (2014) 「福岡県教育委員会特定事業主行動計画別紙資料『県庁女性職員有志の会』アンケート報告」福岡県ホームページ (2016 年 10 月 5 日閲覧、[http://www.pref.fukuoka.lg.jp/uploaded/life/202892\\_51689053\\_misc.pdf](http://www.pref.fukuoka.lg.jp/uploaded/life/202892_51689053_misc.pdf)) 。
6. 朝日新聞 (2016) 「豊洲市場の戦犯たちは優雅な再就職『年収 1500 万円もヒマ、やることない』」朝日新聞ホームページ (2016 年 10 月 5 日閲覧、<https://dot.asahi.com/wa/2016100400201.html>) 。
7. 日本経済新聞 (2013) 「厚労次官に村木氏 16 年ぶりに女性起用」日本経済新聞ホームページ (2015 年 3 月 20 日閲覧、[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS1305C\\_T10C13A6EE8000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS1305C_T10C13A6EE8000/)) 。
8. 時事通信 (2015) 「『昇進したい』女性 25% = 男性と差、条件次第で上昇もー」時事通信ホームページ (2015 年 6 月 20 日閲覧、<http://www.jiji.com/jc/zc?k=201506/2015061900153&g=eco>) 。
9. 横浜市 (2009) 「平成 21 年給与に関する報告及び勧告」横浜市ホームページ、<http://www.city.yokohama.lg.jp/jinji/kankoku/> (2015 年 2 月 20 日閲覧) 。

10. 朝日新聞 (2015) 「都道府県の女性管理職 7. 2% 最高は東京、最低は山口」朝日新聞ホームページ (2015年2月20日閲覧、<http://www.asahi.com/articles/ASH1H7F6NH1HUTFL01C.html>)。
11. J-CAST ニュース (2008b) 「官庁だけにある希望「降格」制度 都庁では課長から主任という例も」J-CAST ニュースホームページ (2015年2月20日閲覧、<http://www.j-cast.com/2008/07/02022873.html?p=all>)。
12. リクルートリクナビ (2015) 「就職ジャーナル WOMAN'S CAREER Vol.72」リクルートリクナビホームページ (2015年6月20日閲覧、[http://journal.rikunabi.com/woman/column/woman\\_vol72.html](http://journal.rikunabi.com/woman/column/woman_vol72.html))。
13. ブルームバーグ (2014) 「管理職への出世は望まない、『女性が輝く日本』に長時間労働の壁」ブルームバーグホームページ (2015年6月19日閲覧、<http://www.bloomberg.co.jp/news/123-N99L5K6KLVR501.html>)。
14. トヨタ自動車 (2017) 「トヨタ自動車 75 年史」トヨタ自動車ホームページ (2017年3月27日閲覧、<http://www.toyota.co.jp/jpn/company/history/75years/text/index.html>)。
15. 文部科学省 (2013) 「諸外国の地方自治制度」文部科学省ホームページ (2017年4月25日閲覧、[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo1/gijiroku/\\_icsFiles/afieldfile/2013/07/25/1337691\\_02.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo1/gijiroku/_icsFiles/afieldfile/2013/07/25/1337691_02.pdf))。
16. 石平 (2017) 「中国の地方行政のしくみ」拓殖大学教授石平の中国コラムホームページ (2017年3月27日閲覧、[www.seki-hei.com/column/chihougyousei.html](http://www.seki-hei.com/column/chihougyousei.html))。
17. 高知県 (2017a) 「まんが王国土佐推進課」高知県ホームページ (2017年4月26日閲覧、<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/141701/>)。
18. 高知県 (2017b) 「おもてなし課」高知県ホームページ (2017年4月26日閲覧、<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/020201/>)。
19. 宮崎県 (2017) 「オールみやざき営業課」宮崎県ホームページ (2017年4月26日閲覧、<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/allmiyazaki/index.html>)。
20. 富士吉田市 (2017) 「富士山課」富士吉田市ホームページ (2017年3月30日閲覧、[http://www.city.fujiyoshida.yamanashi.jp/forms/div/divinfolist.aspx?div\\_id=12](http://www.city.fujiyoshida.yamanashi.jp/forms/div/divinfolist.aspx?div_id=12))。
21. 芦屋市 (2017) 「お困りです課」芦屋市ホームページ (2017年3月30日閲覧、<http://www.city.ashiya.lg.jp/okomari/>)。

22. 伊万里市（2017）「伊万里暮らし応援課」伊万里市ホームページ（2017年3月30日閲覧、<http://www.city.imari.saga.jp/2797.htm>）。
23. 松戸市（2017）「すぐやる課」松戸市ホームページ（2017年3月30日閲覧、<http://www.city.matsudo.chiba.jp/kurashi/suguyaru/qa.html>）。
24. 首相官邸（2007）「諸外国の公務員制度」首相官邸ホームページ（2017年4月24日閲覧、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/forum/h190911/pdf/siryou05.pdf>）。
25. 自治体国際化協会（1996）「韓国地方公務員の人事制度について」自治体国際化協会ホームページ（2017年4月17日閲覧、[http://www.clair.or.jp/j/forum/c\\_report/pdf/127.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/127.pdf)）。
26. 時事通信（2014）「『女性差別で昇任できず』厚労省課長、国を提訴—東京地裁」時事通信ホームページ（2015年11月27日閲覧、<http://www.jiji.com/jc/zc?k=201410/2014102100219&g=soc>）。
27. 朝日新聞（2009）「天下り前提の『肩たたき』禁止へ 首相方針」朝日新聞ホームページ（2016年7月29日閲覧、<http://www.asahi.com/seikenkotai2009/TKY200909270188.html>）。
28. 人事院（2009）「人事院公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会資料」人事院ホームページ（2016年7月29日閲覧、[http://www.jinji.go.jp/kenkyukai/koureikikenkyukai/saisyuu/saisyuu\\_sankoushiryou.pdf](http://www.jinji.go.jp/kenkyukai/koureikikenkyukai/saisyuu/saisyuu_sankoushiryou.pdf)）。
29. 日本経済新聞（2017）「文科省天下りで37人処分 最終報告、違法事案62件に」日本経済新聞ホームページ（2017年4月12日閲覧、<http://www.nikkei.com/article/DGX LZO14735960R30C17A3CC1000/>）。
30. 大野雅人（2015）「首都圏“カメ電通勤”事情、3度抜かれる各停にあえて乗る理由」Response.jpホームページ（2016年7月29日閲覧、<https://response.jp/article/2015/08/04/257227.html>）。
31. 日本経済新聞（2014）「『上司は残業を評価』 働く時間長い人ほど顕著」日本経済新聞ホームページ（2016年10月5日閲覧、[http://www.nikkei.com/article/DGXNAS DG1004O\\_Q4A110C1CR8000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNAS DG1004O_Q4A110C1CR8000/)）。

32. 横浜市（2015）「平成 26 年度横浜市人事行政の運営等の状況について」横浜市ホームページ（2016 年 5 月 13 日閲覧、<http://www.city.yokohama.lg.jp/somu/org/jinji/kohyo/kouhyoh26.pdf>）。
33. 横浜市（2017a）「管理職員等の範囲を定める規則」横浜市ホームページ（2017 年 1 月 10 日閲覧、<http://www.city.yokohama.jp/me/reiki/honbun/g2020392001.html#j18-2>）。
34. 大阪市（2017）「管理職員等の範囲を定める規則」大阪市ホームページ（2017 年 1 月 10 日閲覧、[http://www1.g-reiki.net/reiki/Li05\\_Hon\\_Main\\_Frame.exe?UTDIR=C:¥EFServ2¥ss00043DF3¥GUEST&TID=1&SYSID=173](http://www1.g-reiki.net/reiki/Li05_Hon_Main_Frame.exe?UTDIR=C:¥EFServ2¥ss00043DF3¥GUEST&TID=1&SYSID=173)）。
35. 横浜市（2017b）「横浜市一般職職員の管理職手当に関する規則」横浜市ホームページ（2017 年 1 月 10 日閲覧、<http://www.city.yokohama.jp/me/reiki/honbun/g2020413001.html>）。
36. 法務省（2014）「明石市における任期付専門職の積極的な活用について」法務省ホームページ（2014 年 11 月 27 日閲覧、[www.moj.go.jp/content/001129283.pdf](http://www.moj.go.jp/content/001129283.pdf)）。
37. 日本経済新聞（2015）「地方創生の人材、ネットで公募 鹿児島県長島町 ビズリーチのサービス活用」日本経済新聞ホームページ（2016 年 7 月 29 日閲覧、<http://www.nikkei.com/article/DGXLZO93628830U5A101C1LX0000/>）。
38. 日経 BP コンサルティング（2012）「女性管理職が最も悩みを抱える業界は？ 女性管理職としての「自信あり」6割、「悩みあり」8割」日経ウーマンオンライン（2017 年 4 月 26 日閲覧、[http://wol.nikkeibp.co.jp/article/column/20120319/120741/?n\\_cid=nbpwol\\_else](http://wol.nikkeibp.co.jp/article/column/20120319/120741/?n_cid=nbpwol_else)）。
39. 日本経営協会（2014）「女性管理職意識調査報告書」日本経営協会ホームページ（2016 年 7 月 29 日閲覧、[http://www.noma.or.jp/report\\_home/fmcr/tabid/243/Default.aspx](http://www.noma.or.jp/report_home/fmcr/tabid/243/Default.aspx)）。
40. 日本経営協会（2015）「女性躍進に関する調査報告書」日本経営協会ホームページ（2016 年 7 月 29 日閲覧、[http://www.noma.or.jp/report\\_home/amis/tabid/253/Default.aspx](http://www.noma.or.jp/report_home/amis/tabid/253/Default.aspx)）。
41. 21 世紀職業財団（2013）「育児をしながら働く女性の昇進意欲やモチベーションに関する調査」21 世紀職業財団ホームページ（2014 年 11 月 27 日閲覧、[http://www.jiwe.or.jp/research-report/2013motivation\\_women\\_to\\_work](http://www.jiwe.or.jp/research-report/2013motivation_women_to_work)）。

42. 静岡市（2012）「男女共同参画に関する職員意識調査報告書」静岡市ホームページ（2017年2月12日閲覧、<http://www.city.shizuoka.jp/000160383.pdf>）。
43. 毎日新聞（2006）「過労死・自殺：6割以上が労働時間を自己管理 労災認定」毎日新聞ホームページ（2010年12月10日閲覧、<http://www.mainichi-msn.co.jp/shakai/jiken/news/20060728k0000m040140000c.html>）。
44. 東京新聞（2016）「残業と昇進どう関係？ 本紙が横浜市調査」東京新聞ホームページ（2017年1月25日閲覧、<http://www.tokyo-np.co.jp/article/kanagawa/list/201610/CK2016101802000150.html>）。
45. 日本総研（2015）「女性の活躍推進に関する男性管理職の意識調査結果」日本総研ホームページ（2015年5月27日閲覧、[http://www.jiwe.or.jp/research-report/2013motivation\\_women\\_to\\_work](http://www.jiwe.or.jp/research-report/2013motivation_women_to_work)）。
46. J-CAST ニュース（2008）「官庁だけにある希望『降格』制度 都庁では課長から主任という例も」J-CAST ニュースホームページ（2016年10月20日閲覧、[www.j-cast.com/2008/07/02022873.html](http://www.j-cast.com/2008/07/02022873.html)）。
47. クロス・マーケティング（2015）「若手社員の出世・昇進意識に関する調査」クロス・マーケティングホームページ（2017年3月15日閲覧、[https://www.cross-m.co.jp/\\_file/ja/article/832/pdf](https://www.cross-m.co.jp/_file/ja/article/832/pdf)）。
48. 横浜市（2016）「横浜市就職セミナー資料」横浜市ホームページ（2017年3月15日閲覧、<http://www.city.yokohama.lg.jp/jinji/setsumeikai/semina/pdf/h28/kouen-ppt/gakuzi-ppt.pdf>）。
49. 厚生労働省（2017）「労働基準関係法令違反に係る公表事案」厚生労働省ホームページ（2017年5月17日閲覧、<http://www.mhlw.go.jp/kinkyu/dl/170510-01.pdf>）。

## 謝辞

私は普段職務において行政に関する実務に携わりながら「職場で感じあるいは疑問に思っていることを何らかの形で理論づけすることはできないのか」ということを解決するために大学院入学を決意した。自治体・官庁のみならず民間の様々な分野で仕事を抱える多様な学生との議論は、多面的かつ多角的な視野の向上をもたらし、常に新鮮な刺激を与えてくれた。特に、指導教授の太田肇教授との出会いは、私の研究者としての人生においてセンセーショナルなものとなった。研究室内で感じるやさしく朗らかな人柄とは裏腹に、マスコミや人事労務の専門家などといった外部接触対応の多さ、教務・研究活動と書籍出版の両立という多忙さを目の当たりにして、大学院入学前に抱いていた研究者像は大きく変化した。SNS やテレビ・新聞報道のコメント等を通して社会情勢に対して雄弁をふるうシーンを見て私が最初に抱いていた太田教授の熱きイメージとは真逆の、やさしく朗らかな太田教授。大学院受験の相談目的で4年前に太田教授の研究室へ初めて伺ったときの意外な気持ちを今でも記憶している。私が同志社大学経済学部を卒業して10年以上が経過し、SNS や電子メールのみで人と人とが活発に交流する機会が少くない時代となったが、真の人柄というのは SNS やメールの文面では感じ取れないものであり、面と面に向かって会話することではじめて感じ取れるものであると実感した。そして大学院入学後、フォーマルな場でもインフォーマルな場においても、太田教授がおっしゃる言葉1字1句から職場で疑念を抱いていた実務と理論を結びつける多くのヒントをいただいた。太田教授と共有できた3年間の研究活動は、決して忘れられないものである。この経験が今後の人生において何らかの形で糧となり励みとなると確信している。

太田教授には3年間親身になってご指導ご鞭撻を賜ったことに、この場をもって心より感謝申し上げる次第である。研究指導を通して、さらには大学院生活全般において、時には鋭く、時には丁寧かつ適切にアドバイスを賜り、とても嬉しく感じている。太田教授は、以前は私と同じ公務員として勤務されていた先生であり、現在は研究者としての立場から自治体や官庁に対して人事や組織運営などの助言をしていらっしゃる方である。最終的には私も太田教授と同じ道を歩んでいけるように、今後も現在の職務と研究活動の両立に精進する所存である。校務ご多忙の折に、私の論文作成に対して貴重な時間を割いていただいたことに、感謝してもしきれないほどである。

本論文が完成したのは、拙論に関して常に的確なコメントをしてくださった指導教授の太田肇教授をはじめ、太田肇研究室の皆様、各自治体・官庁や企業の方々のお陰である。この場をもって皆様に心から感謝申し上げる次第である。また、このような研究のチャンスを与えてくださった同志社大学大学院総合政策科学研究科の関係者の皆様にも御礼申し上げます。新書1冊分相当、約13万字という大作ともいえる本論文が完成するにあたっては、巨大な誘因（インセンティブ）が必要であった。結婚後10年以上連れ添っている妻であり、身近な相談者でもあり、同志社大学大学院総合政策科学研究科に同時入学を果たし学業と仕事との両立の苦楽を共有することができた同級生でもある妻の協力と叱咤激励がなかったら、本論文は決して完成することはなかった。自身の研究活動があるのにもかかわらず、拙論の校閲を心より引き受けてくれ、校閲のたびに新鮮かつ斬新な視点で指摘をもらったのは目から鱗がでるほどであった。どれほど感謝しても感謝しきれない。論文の各章各節が完成したとき、論文作成に行き詰まりを感じたときに、私とは別の立場・視点で意見を出してもらった妻には、この場をもって御礼を申し上げたい。この3年間、無事に大学院生活を全うできたのも、妻の支援があつてこそのものである。いつも傍で支えてもらい、陰で学生生活を応援してくれたことに、心より感謝申し上げます。この場をもって御礼を申し上げます。この場をもって御礼を申し上げます。