

# 公務員の人事異動と人材形成

## ——大卒ホワイトカラーの公民比較からの分析

圓生 和之

(神戸学院大学教授)

公務員の人材形成 (human resource development) にかかわる人事異動について分析を行った。分析にあたっては、現代社会で重要な役割を担う「大卒ホワイトカラー」を対象とした民間企業の人事異動に関する先行研究との対比を起点とした。分析の対象としたのは、地方公務員である。日本の公務員数のうち8割を超える大層を占めるものの、先行研究の蓄積が少ないことを考慮した。具体的には、民間研究の「大卒ホワイトカラー」に対応するものとして、都道府県の大卒一般事務職の人事異動（横の異動）について事例分析を行った。分析の結果、地方公務員の異動の頻度については、民間企業における頻度と大きく相違するものではないことが明らかになった。一方、異動の範囲（キャリアの広狭）については、民間企業と比べて、極めて幅広い範囲の職能分野への異動が繰り返されている実態が観察された。いずれも、これまでの地方公務員に関する先行研究における主張と異なる結果である。こうした極めて広範な職能分野への異動が繰り返されている結果、専門性が強く求められる職でも、関連する職能分野の経験は極めて乏しく、職員専門性については、少なくとも職務経験からは得られていないという状況にある。技能の修得におけるOJTの重要性に鑑みれば、改善を検討すべきであろう。一つの試みの方向性として、人事機能の分散による改善を提案した。

### 目次

- I はじめに
- II 公務の先行研究とその課題
- III 分析の概要
- IV 公務の異動の実態
- V 考察
- VI まとめ

### I はじめに

日本企業のホワイトカラーは、欧米と比して、幅広い職務を経験するジェネラリストとして人材形成されると、かつては認識されていた。

しかし、多くの先行研究によってこうした認識は消極に解されている。日本企業の状況を分析し

た先行研究では、かねてから岡本(1979)をはじめ、日本のホワイトカラーのキャリアの幅は思われているより狭いという点を指摘するものがあった。その後も実証研究が進められ、そうした研究を総括するように「大卒ホワイトカラー」の人材形成を分析した小池(1991)は、「幅広い専門性」と表現するとともに、次のように説明している。ほぼ一つの専門領域の中で、幅広いさまざまな小分野を経験し、多様な仕事をこなすことで、能力の形成が行われているという(小池 1991: 14, 23-24)。その他の先行研究も同様の方向性を示しているものが一般的となっている<sup>1)</sup>。

そのような中であって、「公務員」の人事異動と人材形成は、どのような状況にあるのだろうか。「公務員は頻繁に部署を異動することが多く、

人材形成に問題があるのではないか」といった指摘がある<sup>2)</sup>。本稿の目的は、こうした指摘の真偽を検証するとともに、真に改善すべき点は何なのかを考察することにある。

そこで本稿では、現代社会で重要な役割を担う大卒ホワイトカラーを対象とした民間企業に関する先行研究との比較において、公務員の人事異動と人材形成がいかなる状況にあるのかを解明したい。

具体的には、地方公務員の大卒の一般事務職を取り上げて分析を行う。地方公務員を対象とするのは、日本の公務員数の8割を超える大層であることに加え<sup>3)</sup>、次の考えによる。国家公務員の場合、既に稲継(1996)をはじめとした多様な研究の蓄積がある。そして、省庁別に採用される仕組みであることから、頻繁に幅広い異動が行われたとしても、異動の幅は当該省庁の所管業務の範囲内が基本となる。一方、地方公務員の場合は、各地方公共団体ごとに採用されるため、特定の専門業務を担う技術職等とはともかく、地方公共団体が所管する広範な業務が対象となり得るからである。

## II 公務の先行研究とその課題

人事異動を縦の異動(昇進)と横の異動(狭義の人事異動=配置転換)に分けて捉えると、地方公務員の人事に関する先行研究は、前者(昇進に着目した研究)がほとんどで<sup>4)</sup>、後者(狭義の人事異動に着目した研究)は非常に少ない。

### 1 公務に関する先行研究

地方公務員の狭義の人事異動(異動)に関する先行研究としては、次の研究を挙げることができる。

前浦(2004)は、ある県の1961年入庁者(うち大卒は17人)の勤務経歴を追跡し異動の実態を分析している。異動形態を部内異動と部間異動に分類し、「異動の多くは職務内容の関連性を意図したもの」とし、「地方公務員の異動の問題点は異動の頻度」としている。また、結論の第一として「地方公務員の異動は事務・技術別に規定されて

いる」としたうえで「技術職員はスペシャリストである」という分析結果を挙げている。

中村(2004)は、6団体(2県3市1町)への聞き取り調査と、先行研究における調査結果(うち県は1団体=上述の前浦(2004)、聞き取り調査の2県と重複)を鳥瞰し、異動実態を分析している。まとめとして、「県職員の異動範囲が広いのか、狭いのか。ごく限られた研究による限り、どちらもあり得る」「技術職は異動範囲が狭く、スペシャリスト的に異動していそうだ」「事務職についてはよくわからない」としている(中村2004:55)。限られた情報からの正確な判断といえるだろう。

新井・澤村(2008)は、ある県の1940年代の某年に生まれた職員(うち大卒は17人)の勤務経歴を追跡し異動の実態を分析している。異動の周期として異動の頻度、異動類型として本庁と出先(地方機関)、部内異動と部間異動の状況を分析している。結果として、大卒については「短い周期で頻繁に異動している」といった傾向を示している。

松尾(2002)は、ある政令指定都市を事例として、大卒事務系職員の初期キャリア管理を分析したものである。主として昇進構造を分析した研究で、異動の状況も含まれている。幅広い範囲の異動が行われている様子が窺えるものの、なにぶんにも初期キャリアとして入庁から8年間の異動を見たもので、異動全体について判断するには限界がある<sup>5)</sup>。

林(2020)は、全国の地方公共団体の中から、極端事例として3つの団体を選択し、詳細な分析を行っている。主として昇進管理に着目した研究であるが、異動についても言及がある。①学歴主義モデルとする大阪市は、歴史的に、入口選別が行われてきたとし、少数のエリートである大卒は部門を超えた異動を展開する傾向があったことを指摘している<sup>6)</sup>。②試験主義モデルとする東京都は、昇任試験の制度が精緻に構築されており、異動においても、「選抜に勝利した集団から優先的に幅広く責任のある地位を経験する機会が付与される」「勝利者は幅広い視野を陶冶し、敗者はより専門的な技能を陶冶する」と都の制度の本質を整理している。③平等主義モデルとする神奈川県

は、前2者と異なり、「職員は時間をかけてその資質を入念にチェックされ、能力に限界があるとみなされた者は徐々に出先へと排出される」といった基本的な傾向を指摘している。①②③のいずれも、異動は「本庁」と「出先（地方機関）」の異動状況を分析したものとなっている。

## 2 公務に関する先行研究の課題

上記の先行研究は、いずれも執筆時点で先駆的な優れた研究と考えられる。しかしながら、民間企業を対象とした研究の進展等を踏まえるとともに、公務における実態をさらに詳細に見れば、次の点を課題として指摘せざるを得ない。

### (1) 極端に少ない大卒者による分析

公務の先行研究では、大卒と高卒の両方を含めて分析しているものが多く、何より、いずれも、高卒が主流で大卒が極端に少なかった時代のデータを用いたものとなっている。

しかし、近年の地方公務員の状況を見ると、採用者に占める大卒比率は約8割となっているなど<sup>7)</sup>、大卒を中心とした組織体制となっている。こうした情勢の中、大卒が極端に少ないデータでの分析は、今日的な分析としては適当なものと考えにくい。大卒が極端に少ない組織では、特別の育成方針の下で異動が行われている可能性があるからである。

### (2) 事務職・技術職の混入

公務の先行研究には、事務職と技術職が混入しているものがある。

公務における技術職というのは、薬剤師・保健師・臨床検査技師などの医療技術職や、土木職・建築職・農学職などの土木・農林関係の技術職などである。これらの職種は、採用時点から一般事務職とは異なる区分の採用試験が実施され、募集要項等でも配属先が医療現場や土木・農林現場等に限定されることが明示されている。

ところが、先行研究においては、これらの事務職と技術職が混入したデータを用いて分析し、技術職においては特定の限られた分野での異動が行われていることを見出したとし、これをもって異

動範囲が広いものも狭いものもどちらもあり得るといった判断をしているものがあるが、実務の実態からは自明であり、分析のはじめから混入を避けるべきである<sup>8)</sup>。

### (3) 「本庁」と「出先」による分析

公務の先行研究では、異動の範囲を分析するにあたり、「本庁」と「出先（地方機関）」との異動を分析しているものが散見される。

しかし、注目すべき「職能」の経験という観点からは適切な分析とはならない可能性がある。例えば、税務事務において、「本庁」の税務課と、「出先」の県税事務所との異動は、同一の職能内の異動として同様のキャリアの形成に資するものと捉えるべきであろう。反対に、「本庁」の中での異動でも、例えば、福祉部門から土木部門への異動など、同一の職能内での異動とは考えられないものも多い。

### (4) 「部内異動」と「部間異動」による分析

同様に、公務の先行研究では、異動の範囲を分析するにあたり、組織の「部」を基準に、「部内異動」か「部間異動」かによる区別で分析しているものが多い。

しかしながら、守備範囲が広範な部では、部内の異動でも大きく異なる職能への異動となる場合も少なくない。例えば、総務部の部内で人事課から税務課へ異動した場合などである。反対に、部間異動でも、同一の職能を形成する場合もある。例えば、全庁の予算を担当する財政課は総務部に属するとしても、各部の予算を担当する各部総務課の予算担当は、部は異なるものの、形成される技能は極めて近いものであろう。

このように、異動の範囲を分析するにあたっては、組織の「部」にだけ着目するのではなく、民間企業の先行研究に倣って職能の区分を丁寧に設定し分析することが望ましい。

### (5) 異動の回数による異動の幅の分析

異動の範囲を分析するにあたり、「統合職務移動表」と呼ばれるものを用いた研究が複数見られる。縦軸に異動元の部門、横軸に異動先の部門を

表したクロス表に、異動の回数をまとめたものである<sup>9)</sup>。

この手法は、どのような分野間の異動が行われているかを分析するには適しているものの、その異動の回数を用いて異動の幅を分析するのは適当ではない面がある。各部門での従事期間はまちまちであるため、経験した職能の幅の実態を現さないからである。

経験した職能の幅の実態を把握するには、民間企業に関する先行研究のように、経験した職能の数や従事した期間などを見る手法が望ましいと考えられる。

### (6) 異動頻度の評価

異動の量的な分析として、異動の頻度を見ることは重要である。ある期間における異動回数や、何年に一度の異動となっているかを観察することである。

公務の先行研究を見ると、新井・澤村(2008)は上級・初級別、年代別等で算出し、「短い周期で頻繁に異動している」としているほか、前浦(2004)は、学歴別、事務・技術別で算出し、「地方公務員の異動の問題点は異動の頻度だ」としている。

しかし、その頻度が多いか少ないかは、「他の何か」との比較を行ったうえで、その本質的な内容について判断すべきではないか。とりわけ、民間企業との比較は重要であると考えられる。

### 3 本稿の位置付け

本稿は、上記の課題を踏まえるとともに、民間企業に関する先行研究との対比が可能な分析手法を用いることにより、公務に関する先行研究において薄弱であった点について分析を行おうとするものである。

## Ⅲ 分析の概要

### 1 比較する「民間企業の先行研究」

本稿では、民間企業に関する先行研究との比較を起点として、公務員の人事異動と人材形成の実

態を分析したい。

そこで、比較する民間企業に関する先行研究として主に念頭に置くのは、これまでの研究を総括するように大掛かりな調査を行った研究会の報告を整理した小池(1991)と、国際比較も視野に入れた小池・猪木(2002)である<sup>10)</sup>。加えて、これらを構成する研究や、同旨の個別企業の事例研究等を適宜取り上げる。

これらの先行研究の分析対象は、いずれも大企業を中心とした規模の大きな企業の大卒ホワイトカラーとなっている。ある程度企業規模の大きな組織を対象としているのは、組織的な人事作用を分析するためであり<sup>11)</sup>、大卒ホワイトカラーを取り上げているのは、現代の日本社会において最も重要な位置を占めているからである<sup>12)</sup>。

### 2 本稿の分析の対象

こうした民間企業に関する先行研究に対応するものとして、ここで分析の対象とするのは、地方公務員のうち都道府県職員の大卒の一般事務職である<sup>13)</sup>。

地方公務員のうち都道府県を対象とするのは、民間企業の先行研究が、ある程度企業規模の大きな組織を対象としていることに対応したもので、広域の地方公共団体として一定の規模がある都道府県を対象とする。また、大卒の一般事務職を対象とするのは、民間企業の先行研究が大卒のホワイトカラーを対象としているのと同様の考え方による。

分析には、都道府県のうち標準的な県としてA県を取り上げる。A県は、政令指定都市・中核市等の大都市から過疎地までが存する標準的な県で、学歴構成、職種構成等も特異なものではない。上述の極端事例を取り上げた先行研究(林2020)において選択基準に用いられたいずれの指標でも中位に位置する団体である<sup>14)</sup>。そして何よりも、職員に占める大卒の割合は、今日的な趨勢に近く、まとまった数の大卒職員のデータが得られる。

### 3 分析に用いるデータ

分析に用いるのは、A県の大卒の一般事務職の



データで、2022年度末をもって定年退職となる年次の職員を取り上げる。異動は生涯を通じて行われるため、長い期間を見た分析が必要となるものの、できる限り新しい状況を見るため、本稿執筆時点で直近のものとした。しかし退職時点で押さえると入庁年次が区々となるため、ストレートで新規学卒として入庁した者が2022年度末に定年退職を迎える年次にあたる1985年入庁の大卒の一般事務職の38年間の異動を分析対象とした。

データの構成であるが、同年のA県の知事部局の採用者は270名。うち事務職は140名、技術職は130名。事務職140名のうち、大卒は104名、高卒は36名である。

#### 4 職能分野の分類

分析にあたり、公務の職務を、民間企業の先行研究に倣って「職能」分野に分類する必要がある。

この「職能」分野について、民間企業の先行研究では、「関連の深い仕事群」あるいは「ひとつの専門領域」と表現されている。例として、商社では「鉄鋼、化学、繊維、エネルギーなどの各商品群」が挙げられているほか、一般的なメーカーでは、「総務、人事、企画、経理、営業、資材、広報、物流」など約20の専門領域が挙げられている<sup>15)</sup>。担当する商品群等、業務の対象による区分とともに、組織全体を通じた職務の内容による区分とが考えられる。

これを公務に当てはめると、「行政分野」と「職務分野」でのグルーピングに相当すると考えられる。つまり、福祉、土木など業務の対象となる行政分野の相違に着目し、いわば組織の「部」に近い分類をすることと、加えて、組織全体を通じた人事や財政などの職務分野の群に分類することである。

こうした考え方にに基づき、上述の「公務に関する先行研究の課題」で指摘した点も踏まえ、先行研究の例に倣って約20の「職能」分野<sup>16)</sup>を設定した<sup>17)</sup>。

## IV 公務の異動の実態

分析対象とした職員一人ひとりについて、どのように異動したかという組織内の異動履歴を年度単位で追跡調査した<sup>18)</sup>。そして、従事した業務がどの職能分野に属するものかを分類・整理し、異動の実態を把握した。

本稿の分析で注目するのは、異動の頻度と異動の幅（キャリアの広狭）である。

### 1 異動の頻度

異動の量的な側面として、まず異動の頻度を見る。上述の「公務に関する先行研究の課題」で指摘したとおり、その頻度が多いか少ないかは、何と比較するかが重要である。ここでは、民間企業に関する先行研究との比較を試みる。

民間企業のデータで、異動の頻度を明確に示したものとして、中村（1995）の報告がある。小池（1991）の執筆者の一人として、同調査における主要企業のキャリア表の値を用いた研究である。「入社後10年目まで」と「11年目から20年目まで」の異動回数がまとめられている（中村 1995：162-164）。

この調査結果と対応させるため、本稿の調査データから「入庁後10年目まで」と「11年目から20年目まで」の異動回数を算出した。

- ・10年目まで 2.54回（異動周期3.5年）
- ・20年目まで 2.99回（異動周期3.3年）

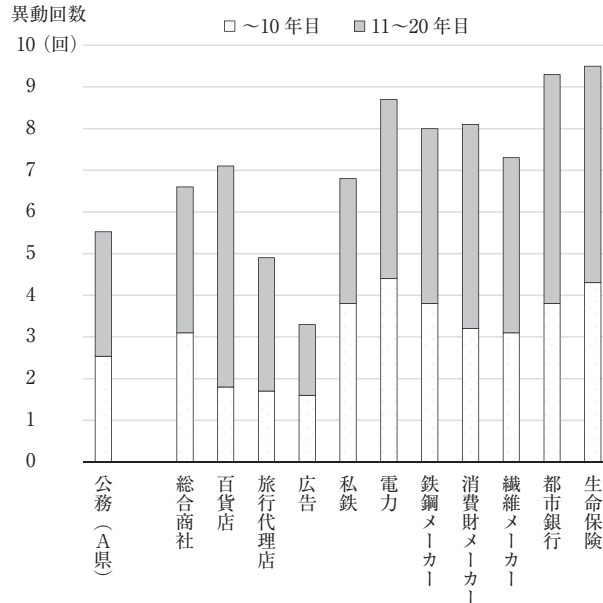
概ね3～4年に一度の異動となっている。

これらの状況を整理したのが図1である。

図1を見ると、民間企業と比較して、公務（A県）の異動回数が多いという事実は認められない。広告、旅行代理店の異動回数こそ低値であるものの、他のほとんどの業種と比較して、A県の異動回数が多いということはない。

異動の頻度に関する公務の先行研究でも（大卒のサンプル数は極端に少ないものの）、公務の異動の頻度は本稿の分析結果と同様の傾向となっている。つまり、前浦（2004）は大卒事務の異動周期を3.1年とし（前浦 2004：75）、新井・澤村（2008）は大卒の異動回数を10年あたり3.7回としてい

図1 異動回数の公民比較



出所：民間は中村（1995：162）、公務は本稿の分析結果。

る（新井・澤村 2008：162）。したがって、これらの異動の頻度は民間企業と大きく相違するものではない。

それにもかかわらず、公務の先行研究が「地方公務員の異動の問題点は異動の頻度」だといった解釈をしていることには疑問が残る。

なお、民間企業の最近の状況として、藤井（2023）は、2021年に実施した大手企業31社へのヒアリング調査でも「10年間で3部署を経験させる」という回答が最も多かったとしており（藤井 2023：26ほか）、最近でも大勢に大きな変化はないものと考えられる。

## 2 異動の幅（キャリアの広狭）

### （1）経験した職能の幅

民間企業の状況について、小池（1991）は「専門性と、そのなかでのば広さ」と表現しているほか（小池 1991：14）、国際比較を含めた小池・猪木（2002）は、国を問わず「やや幅広い1職能型」ないし「主と副型」が優位であると示し、聞き取りでさらに細かく見ていくと、1職能型を中心に周辺の職能に広がる傾向と総括している（小池・猪木 2002：19、25-26）。いずれも「はじめの15～20年ほど」を見たものである<sup>19)</sup>。

これに対応させる形で、公務（A県）の状況を見たところ、入庁後20年目までに1人あたり平均4.6の職能分野を経験している。民間に比べて幅広い職能分野を経験しているものと考えられる。

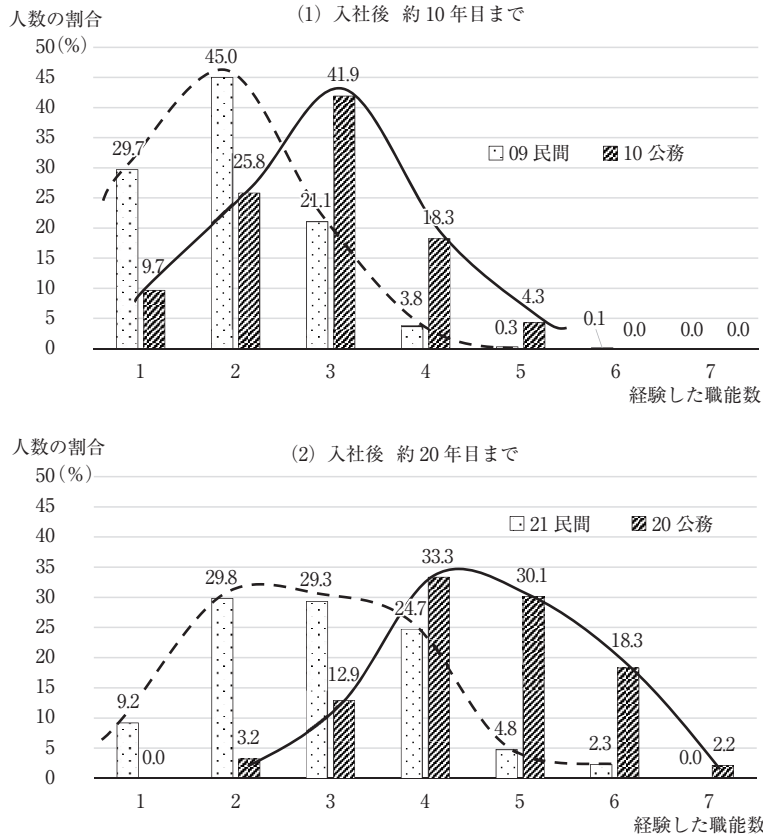
- ・ 民間（はじめの15～20年ほど）  
1職能を中心に周辺の職能に広がる傾向  
やや幅広い1職能型
- ・ 公務（1～20年目まで） 4.6職能
- 内訳・ 1～10年目まで 3.0職能
- ・ 11～20年目まで 2.8職能

### （2）経験した職能数の分布

別の先行研究で、具体的な企業1社を取り上げ、経験した職能数の人数分布を見た研究に今田・平田（1995）がある。「日本の重工業を代表する企業」の従業員データを分析した研究で、約20の大分類職務（職能分野）を設定し、9年目（係長昇進時期）まで、21年目（次長昇進時期）までの期間に経験した職能数の人数分布を報告している（今田・平田 1995：110-112）。

これに対応させる形で、公務に関する本稿の調査データから、近似的に10年目まで、20年目ま

図2 経験した職能数の公民比較



出所：民間は今田・平田（1995：111）、公務は本稿の分析結果。

でに経験した職能数を算出し、比較したのが図2である。

図2を見ると、入社後約10年目までに、民間では2つの職能分野を経験している人が最も多いのに対して、公務では3つが多くなっている。また、約20年目まででは、民間では2～4の職能分野を経験している人が大半（83.8%）であるのに対して、公務では4～6の職能分野を経験している人が大半（81.7%）となっている。経験した職能数の人数分布からも、民間に比べて公務は幅広い異動が行われていることが窺える。

ただし、この分析では、主職能と他の職能との勤続年数のウェイトが考慮されていない面があり、小池（1991）や小池・猪木（2002）では上述（1）のように「1職能型を中心に周辺の職能に広がる傾向」と分析されている。（なお、「部長・課長」のキャリアで見た異動の幅については後述する（Ⅳ4））

### 3 その後の異動・最終到達職位による状況

以上、民間研究との比較が可能な入社後約20年目までの状況を見た。

民間研究がこうした期間を対象としていることについて、小池（1991）は、その後の期間の「キャリアは極めて重要なのだが」「個人差がきわめて大きい（小池1991：6-7, 24-25）」としている。確かに、公務（A県）のデータを見ても、21年目以降は個人差が大きい。加えて、中高年では途中で退職する職員も散見される。また、詳細な分析のため後述のように最終到達職位による状況を加えると、セルによりサンプル数が少ないものもあり、データのブレが生じやすい。こうした事情のため、大まかな傾向の推論にとどまるものの、その後の状況も、可能な限りの分析を試みたい。

その後の状況として、入庁21年目から定年等による退職までの状況を加えるとともに、最終到

達職位の別による状況を参考に整理したのが表1と表2である。

(1) 異動の頻度

異動の頻度について、全体として見れば、21年目から退職までも、上述した1年目から20年目までより若干増加する傾向が見られるものの、10年に3～4回程度の異動となっている。

しかし、最終到達職位の別に見ると状況が異なる。20年目まででは、最終到達職位による差が見られなかったところ、21年目から退職まででは、最終到達職位によって異動の頻度が大きく異なっている。最終到達の職位が高い職員の異動の頻度は10年に4回を超える程度にまで高まっている一方で、職位が低い職員の異動の頻度はそれほどには上昇せず、徐々に低下する傾向が窺える。

(2) 異動の幅

異動の幅を示す経験した職能数も、異動の頻度と呼応するように推移している。つまり、全体として見れば、21年目から退職までも、若干増加する傾向が見られるにとどまる。しかし、その内訳を見ると、最終到達職位が高い職員が経験した職能数は飛躍的に高まっている。一方、職位が低い職員が経験した職能数はそれほど上昇せず、徐々に低下する傾向が見られる。ただし、職位が低いままの職員でも、10年あたり2～3分野の職能を経験する状況は退職まで続いている。

4 「部長・課長」のキャリアで見た異動の幅

異動の幅について、定量的に整理した研究に佐藤（2002）がある<sup>20)</sup>。小池・猪木（2002）における調査の一つで、アンケート調査の結果を整理したものである。民間企業の現職の部長・課長について、現在の会社における勤続年数に占める「最长経験職能分野の経験年数」の比率を比較したも

表1 公務（A県）の異動の頻度

（単位：異動回数）

最終到達 職位	1-20年目			(参考)	
	1-10年目	11-20年目		21-30年目	31-38年目
部長級	2.9回	2.4回	5.3回	4.3回	4.3回
次長級	2.4	3.3	5.7	4.4	4.0
課長級	2.6	3.2	5.8	4.3	3.4
補佐・係長	2.7	2.9	5.6	4.0	2.8
非役付	2.4	2.9	5.3	3.0	2.0
全体	2.5回	3.0回	5.5回	3.9回	3.0回
平均年数	3.5年	3.3年	3.6年	2.6年	2.6年

出所：本稿の分析結果から筆者作成。

表2 公務（A県）の異動の幅

（単位：経験した職能数）

最終到達 職位	1-20年目			(参考)	
	1-10年目	11-20年目		21-30年目	31-38年目
部長級	2.9	2.6	4.1	4.0	3.4
次長級	2.9	2.6	4.3	2.8	3.2
課長級	2.9	2.9	4.4	3.0	2.3
補佐・係長	3.1	2.7	4.5	3.2	2.4
非役付	3.0	3.1	4.9	3.6	1.8
全体	3.0	2.8	4.6	3.3	2.4

出所：本稿の分析結果から筆者作成。



表3 勤続年数に占める最長経験職能分野の経験年数

	最長経験職能分野の経験年数／現在の組織での勤続年数				計
	～25%	26～50%	51～75%	76%～	
	←ジェネラリスト		スペシャリスト→		
民間企業 人数分布（%）	3.0	27.4	30.4	39.2	100.0
	30.4		69.6		
公務（A県） 人数分布（%）	9.5	66.7	23.8	0.0	100.0
	76.2		23.8		

出所：民間は佐藤（2002：259）、公務は本稿の分析結果。

ので、76%以上の者を1職能型、51%から75%の者を主・副職能型、50%以下の者を複職能型とみなして考察している。いくつかの教科書でも取り上げられている有名なデータであるが<sup>21)</sup>、対象は「部長・課長」のキャリアであり、そこまで昇進していない者が含まれていないことに注意が必要である。

本稿の分析に用いたデータのうち、「部長・課長」級<sup>22)</sup>に昇進した者を対応させて整理したのが表3である。

表3を見ると、民間では76%以上の1職能型と51%から75%の主・副職能型を合わせると約7割を占めているのに対して、公務では50%以下の者が8割に近い多数で、幅広い職能を経験する複職能型となっており、民間と公務の相違が顕著な結果となっている。

## V 考 察

### 1 異動の頻度

公務 (A県) の異動の頻度は、10年間で3回程度となっており、民間企業に関する調査結果と大きく相違するものではなかった。

徹底した「ジョブ型」の人事では定期人事異動はありえないとしても<sup>23)</sup>、ある程度の規模の一般的な組織では、定期的な人事異動が必要となる。要員の確保は人事の基本的な機能であり、定年をはじめ退職者が生じた場合や、組織の改編を行った場合など、欠員が生じれば補充が必要となり、そこから生じるいわゆる玉突き人事の結果として、人事異動が定期的に必要となる。また、このほかにも一般に人事異動の目的として挙げられ

る「組織に刺激を与えることによる活性化」「長期同一職場在籍による不正の防止」等も考慮されることから<sup>24)</sup>、公民を問わず、一定期間ごとの異動は必要なものと考えられる。

### 2 異動の範囲 (キャリアの広狭)

民間企業の状況が、1職能型を中心に周辺の職能に広がる専門領域の中で幅広いさまざまな小分野を経験しているとされる中、公務 (A県) では、対応する入庁後20年目までを見ても1人あたり平均4.6の職能分野を経験しているなど、非常に広範な職能分野を経験している。

どれだけ幅広い仕事を経験するのが最適なのか。経済学の理論的な議論によると、猪木 (2002) は、判断基準としての効率性について次のように説明している。効率性は個人の技能修得と組織内の技能の組合せの側面があり、将来の不確実性が存在しなければ、一つの職能に特化するのが最適解であるが、現実には不確実性は避けられない。したがって、職能間あるいは職能内の隣接した分野の知識を修得すると、組織内の人員の代替性が高まる。ここで、隣接した分野をいくつ修得しておく必要があるのかが問題となるが、少ない方が修得のための追加的コストが少なく済むという自明の理由と、多い方が主職能自体の限界生産性が高まるという関係が存在する。この結果、企業の多くが採るように、主職能を中心として、それに関連性が高い副職能を1, 2経験すると修得コストを上回るベネフィットが生まれると考えられる (猪木 2002：35-54)。

こうした理論的な考え方に沿って公務を捉えれば、主職能を中心として、それに技能の補完性が高く関連の強い副職能の範囲での異動に止めなけ

れば、技能の修得のための追加的コストが大きくなり過ぎるものと考えられ、現行の異動の範囲は最適なものとは考えにくい。

### 3 ジェネラリスト志向の何故

本稿でも確認された地方公共団体のジェネラリスト志向とでもいうべき姿勢は、次の調査結果とも整合的である。

地方行財政調査会が47都道府県に行ったアンケート調査（2021年実施、回収率100%）によると<sup>25)</sup>、人材育成の視点から「人事異動の持つ機能」について複数回答可で尋ねた問いに対して、「異なる施策分野を経験させることで、幅広い視野をもつジェネラリストを育成する」という選択肢を選んだ団体は、46団体（98%）にのぼっている。

このように地方公共団体でジェネラリスト志向が強いのは何故であろうか。

#### (1) 大卒稀少時代の名残か

小池（1991）は、大卒が稀少であった時代について、「長い歴史と伝統をもつ産業の代表的な大企業で、明治からの歴史のなかで、大卒はエリートとして処遇され、複数分野を経験するジェネラリストとして育てられてきた」と述べている（小池 1991：15）。

地方公共団体でも、大卒が稀少であった時代には同様の考え方が採られた可能性は高い。しかし、大卒比率は上昇を続けており、2021年のデータを見ると、全地方公共団体の全職員（新規採用から定年前まで）で大卒は7割近く（67.5%）になっており、都道府県の経験年数1年未満の職員（新規採用職員）では8割を超える（81.2%）状況にある<sup>26)</sup>。

このような中、かつて大卒が稀少で幹部候補としていた時代と同様の人事方針が残っているとすれば見直されるべきものと考えられる。

#### (2) ストリート・レベルの官僚制

小池（1991）は、専門性の中での幅広い経験が重要な理由として、多様性への対応、変化への対応、重層の効果を挙げている（小池 1991：13, 16）。

また、小池・猪木（2002）は、不確実性をこなすノウハウと表現している（小池・猪木 2002：26-27）。

こうした中、行政学の分野では、公務員について、「ストリート・レベルの官僚制」という捉え方がある<sup>27)</sup>。「市民と直接相互作用し、職務の遂行について実質上裁量を任せられている行政サービス従事者」と定義されている。例示として、生活保護のケースワーカーなどを挙げて説明されることが多い。こうした職員は、組織の幹部職員ではないが、大きな裁量を持っている。生活保護の例では、その運用は被保護者一人ひとりの必要に応じて対応しなければならず、画一的・機械的に処理はできない。行政のあらゆる知識を総動員して、保護の種類や範囲、方法等を考えなければならない。こうした業務に対応するためには職員はジェネラリストである必要があるという。

しかしながら、当該行政分野を超えるような他の職能分野の経験まで必要であろうか。根拠となる法令も異なれば、行政手法も異なる場合も少なくない。幅広く経験するメリットとコストを考える必要があるだろう。

#### (3) 地方公共団体の業務の特殊性

公務のジェネラリスト志向には、地方公共団体の業務の次のような事情が影響していることも考えられる。地方公共団体の業務には、一般に、できれば忌避したいような業務が偏在している。例えば、多くの住民が長い年月を経て流出した結果としての過疎地や離島等で勤務する業務もある。勤務地域だけでなく、業務内容でも存する。こうした業務には、ローテーションで交替で就く方が対応しやすい。これには幅広い分野への異動を認める制度が都合がよい。

しかし、職員の人材形成の視点は組織管理の重要な要素であり、それを軽視することとならないよう、制度と運用の工夫に努めるべきであろう。

#### (4) 人事機能の集中と仕事で報いる人事

公務員の人事の特徴の一つとして、「仕事で報いる方式」の人事が挙げられることがある。仕事で挙げた業績に対しては、目先の給与等で報いる

よりも、次の異動で、より重要な仕事を任せるといった人事が行われるという。その結果、反対に、就けるべき職の役割を遂行するに相応しい職員として、当該分野での経験が豊富な職員を充てるといった視点が軽視されているのではないか。

こうした人事には、人事機能の集中が影響していることも考えられる。人事権が各部局ではなく、人事課に集中していることの影響である。民間企業では、昇格は業績に報いるために行われるのに対して、昇任は役割を遂行するに相応しい能力を持つ人を充てるために行われるといわれることがある。そして、前者は人事部門によって全社共通のルールで行われ、後者はライン管理職によってビジネスの論理で行われるという<sup>28)</sup>。公務では、人事課に人事機能が集中していることが多いため、ポストに相応しい人材を充てようとする意識より、論功行賞的な異動が重視されることから、それまでの経験分野を問わない異動が行われやすいのではないか。

#### 4 公務の専門性の危機

公務の異動の実態が、民間企業と大きく相違し、職能分野をいくつもまたぐ幅広い異動を繰り返すジェネラリスト育成型の異動だとすれば、それが及ぼす端的なデメリットとして専門性の問題が危惧される。

本稿の分析に用いたデータから、「課長」の専門性を見てみたい。仮に、副知事などの特別職や部長といった最高位の職員は、組織全体を見渡すジェネラリスト的な経験を求められる面があるとしても、課長はそれぞれの行政分野の第一線の職務を担う責任者であり、専門性が最も強く求められると考えられるからである。

本稿で分析対象とした職員のうち、定年等の退職までに課長の職に就いた職員は19名である<sup>29)</sup>。複数の課長ポストを経験しているケースがあるため、延べ数で34名と捉え、経験した職能を分析した。課長に就いた34のケースについて見ると、課長就任までの平均勤続年数は28.5年、そのうち当該課の職務が属する職能の平均経験年数は6.3年、2割程度の期間である。さらに現在の課に勤務した平均経験年数は1.4年である。

A県の課長の専門性は、経験した職能からは得られていないという結果となっている。

これは、民間企業に関する先行研究の結果とは異なる状況にある。民間企業の部長・課長を対象とした調査結果では<sup>30)</sup>、部長・課長に就任している現在の職能分野が、それまでの最長経験職能分野と同一であるとする者が多数と報告されている。公務の特異性が際立つ結果である。

このほか、最終到達職位が下位の職員についても、ここで見た課長と同様に、極めて幅広い範囲での異動が行われている<sup>31)</sup>。

以上からすると、公務における大半の職員は、少なくとも経験した職能からは専門性を修得していないことになる。技能の修得におけるOJTの重要性に鑑みれば<sup>32)</sup>、専門性の低い組織となっていることが危惧され、改善を検討すべきと考えられる。

### 5 人事機能の分散による改善の試案

#### (1) 人事改革の壁

人事の改革を進める際、人事課の異動方針等を改善するだけでは限界がある。人事異動にあたり、人事課が持っている「異動方針」や志向している理想があるだろうが、それらがそのまま実現される訳ではない。人事異動には、人を充てるべきポストがあり、それを埋めなければならないという現実がある。そうした中で、すべての構成員の希望を叶えることが困難であると同様に、すべての構成員の成功した職能経験等を活かす異動を組むことにも限界があるからである。

#### (2) 人事機能の集中と分散

このように考えると、行き過ぎた幅広い異動を修正するのにも、そうした修正の方針を持つだけでは、実現は難しい。

そうであれば、人事機能を分散させることも検討の余地があるのではないか。各部局を大括りにして、人事機能を人事課から各部局へ移譲し、人事異動は部局内での異動を原則とした仕組みとする。人事課は、異動方針の策定や制度の整備、部局間異動にだけ携わることにするといった方式である。このように人事機能を分散させて、部局内



での異動を原則とすれば、部局を超えた極めて幅広い異動が繰り返されるといった事態は抑制することができるであろう。

日本企業の人事については、人事部への集権制を指摘するものもあるが (Jacoby 2005 ほか)、平野 (2019) は「人事部が人事権のすべてを握っているという見立ては多分にステレオタイプである」として、通常、「職能や事業所を越える異動は人事部が関与する」ものの、「職能内や事業所内の異動はライン管理職の意向が反映される」として、人事部の全体最適と、ライン管理職の部分最適という異なる動機を持つ両者の調整が異動の実態であると説明している。さらに一守 (2018) は、人事部機能の方向性として、ライン分権の方向に向かっていくのではないかとしている。

こうした民間企業の取り組みも参考に、一方で、中央省庁で指摘される省庁間のセクショナリズムにも注意しつつ、人事機能の集中と分散について見直すことにより改善を図ることも検討の余地があるのではないか。

## VI まとめ

公務員の人材形成にかかわる人事異動について分析を行った。分析にあたっては、現代社会で重要な役割を担う「大卒ホワイトカラー」を対象とした民間企業の人事異動に関する先行研究との対比を起点とした。

分析の対象としたのは、地方公務員である。日本の公務員数のうち8割を超える大層を占めるものの、先行研究の蓄積が少ないことを考慮した。具体的には、民間研究の「大卒ホワイトカラー」に対応するものとして、都道府県の大卒一般事務職の人事異動 (横の異動) について事例分析を行った。

分析の結果、地方公務員の異動の頻度については、民間企業における頻度と大きく相違するものではないことが明らかになった。先行研究における異動の頻度が多いといった捉え方は、組織における異動の必然を踏まえたものとなっていないといえる。

一方、異動の範囲 (キャリアの広狭) について

は、民間企業と比べて、極めて幅広い範囲の職能分野への異動が繰り返されている実態が観察された。根強いジェネラリスト志向が、地方行政における業務の特殊性等とも相まって、堅持されていることが主な原因と考えられる。

いずれも、これまでの地方公務員に関する先行研究における主張と異なる結果である。先行研究は、国家公務員のキャリア官僚に関する長年の知見に感化されたかのようなものである。

こうした極めて広範な職能分野への異動が繰り返されている結果、専門性が強く求められる職でも、関連する職能分野の経験は極めて乏しく、職員の専門性については、少なくとも職務経験からは得られていないという状況にある。技能の修得における OJT の重要性に鑑みれば、改善を検討すべきであろう。一つの試みの方向性として、人事機能の分散による改善を提案した。

人口減少社会となり公務員数も抑制的に推移せざるを得ない中、複雑多様化する行政需要に対応するためには、職員の専門性の確保は重要な課題である。それに対応した人事異動へと改善されることを願っている。

最後に、本稿の限界についてであるが、分析に用いたデータはある県の大卒一般事務職の事例を対象としたものである。取り上げた県が標準的な団体であることや、全都道府県を対象としたアンケート結果でも同様の志向が確認されていることは上述したとおりであるものの、直ちに一般化することには慎重を要する。民間企業に関する先行研究と同様、事例分析の限界であり、多くが今後の研究に委ねられる。

- 1) 本稿の分析で取り上げるもののほか、製造業企業の人事データを分析した井上 (1982)、重工業企業の聞き取り調査で分析した桑原 (1988)、従業員数100人以上の企業へのアンケート調査に基づく中村 (1992) などが挙げられる。
- 2) 中村 (2004)、前浦 (2004) ほか。
- 3) 2022年人事院給与勧告の資料によれば、国家公務員は約58.9万人、地方公務員は約275.8万人で、地方公務員が82.4%を占めるとされている。
- 4) 稲継 (1996)、山本 (1996)、峯野 (2000)、前浦 (2002)、圓生 (2008) ほか。横の異動も含んだ先行研究は後述する。
- 5) 松尾 (2002) に続く松尾 (2021) は中期キャリアを分析したものであるが、さらに昇進への関心が強く意識されたものとなっており、異動については昇進の構造を分析するためのものに限定されている。



- 6) しかし、大阪市でも 2022 年度実施の採用試験では「事務行政」の大卒は 245 名、高卒は 35 名を募集しているなど、近年は大卒の採用が主流となっており、現代におけるこの研究の意義に関心を持つところである。
- 7) 総務省（2022：第 6 表、301, 303）。
- 8) さらに、行政職として技能労働職まで含めた議論をしている先行研究もみられるが、技能労働職は法律上「単純な労働に雇用される者（地方公務員法 57 条）」とされているブルーカラーであり、これらも分析のはじめから混入を避けるべきである。
- 9) 今田・平田（1995：79）等で示されている手法である。
- 10) 小池・猪木（2002）の調査結果の詳細は、日本労働研究機構（1997, 1998）も参照した。
- 11) 小池（1991）は「さまざまな産業の大企業と中企業」「その業界の大規模と中規模をカバーするように選んだ」（小池 1991：iii, 10）、小池・猪木（2002）は「大企業に限定する」（小池・猪木 2002：21）としている。
- 12) 小池・猪木（2002）は、大卒ホワイトカラーについて、「最も急速に増大しその比重が大きくなったグループ」であり、「実務の第一線の担い手」とし、それまでの生産労働者に関する研究の蓄積を踏まえつつ、人材の形成をみるため注目としている（小池・猪木 2002：15-16）。小池（1991）は、はしがき ii-iii で同旨に言及。
- 13) 一般事務職の語は、警察事務職・教育事務職等の対義語である。一方、一般行政職の語は、国家公務員の行政職俸給表適用職員に相当する職を指し、税務職員等が含まれず、反対に一部の技術職が含まれるため、ここでは用いない。
- 14) 林（2020）が極端事例を選択した主な指標で見ると、全体の大卒比率と幹部職員の大卒比率の差による大卒優遇スコアという指標では、大阪市が 0.632、神奈川県が△ 0.016 であるところ A 県は 0.101 であるほか、昇任試験の実施という指標も、実施が東京都の特徴とされているところ、A 県でも昇任試験は実施されているものの、試験に依らない昇任にも道を拓く複線型の人事を長年にわたり実施しており、極端事例の中位にあるといえる。
- 15) 小池（1991：14-15）、小池・猪木（2002：18-19）、日本労働研究機構（1997：4-5）。
- 16) 例えば、前浦（2004）は 22、今田・平田（1995）は 20 の職能分野を設定している。
- 17) 表 分析に用いた「職能」分野の分類

職能分野	主な業務の例 ※：出先（地方機関）等
企画	総合計画、政策調整、統計、政策シンクタンク※
人事	人事、組織、人事委員会、職員研修所※
財政	財政、各部総務課経理担当
税務	税務、県税事務所※
市町村振興	市町村振興、地域振興、県民局振興担当※
広報秘書	広報、報道、公聴、相談、秘書、儀典、議会事務局
その他総務	各部総務課総務担当、管財、文書、県民局総務担当※
県民生活	芸術文化、男女家庭、県民局県民生活担当※
福祉	高年福祉、障害福祉、福祉事務所※、児童相談所※
保健	健康増進、生活衛生、医務、薬務、保健所※
環境	環境政策、環境整備、水質、大気、県民局環境担当※

科学	科学技術、情報政策、デジタル化、システム企画
産業	産業政策、商工業振興、金融、県民局商工担当※
労働	労働福祉、能力開発、職訓校※、県民局労政担当※
農林	農政、林務、水産、農林水産事務所※、水産試験場※
土木	道路、河川、空港、港湾、用地、砂防、土木事務所※
都市	都市計画、公営住宅、建築指導、新都市開発
防災	防災、災害対策、復旧支援、消防、防災センター※
国際	国際交流、国際経済、旅券事務所※、海外事務所※
教育	教育委員会、私学教育、県立大学事務局※
病院	病院経営、病院管理、県立病院事務局※
出納	出納、会計、資金管理、物品管理、監査、工事検査

出所：筆者作成

- 18) 調査は、公表されている A 県人事課編（各年）『A 県職員録』、A ジャーナル社（各年）『A 県政便覧』を用いて行った。
- 19) 小池・猪木（2002）は「10-15 年という中長期」（小池・猪木 2002：19）としているが、小池（1991）は「はじめの 15～20 年ほど」等（小池 1991：6-11, 23-27）と表現している。
- 20) 佐藤（2002：249-267）。日本労働研究機構（1998：12-15, 81-94）。
- 21) 平野・江夏（2018：112-113）、八代（2019：104-107）ほか。
- 22) 昇進者に限定することでサンプル数が少なくなる弊害を避けるため、部長・課長だけでなく相当級とされる部長級・課長級の者を含めた。
- 23) 濱口（2021：28-33）ほか。
- 24) 稲継（2008：32-34）ほか。
- 25) 地方行財政調査会（2021）『都道府県の自治体職員の育成・任用および人事行政の最新動向に関する調べ』の設問 9 の集計結果。
- 26) 総務省（2022：第 6 表、301, 303）。
- 27) Lipsky（1980）。本文中の定義は、Lipsky（1980：17）による。
- 28) 藤井（2023：55-58）ほか。
- 29) ここでは本庁の「課長」に限定して分析した。いわゆる課長級として関係団体へ派遣されている職員やスタッフ職等は対象としていない。課長として、組織を代表して責任を担う地位にある職員の専門性を見るためである。
- 30) 佐藤（2002：259-263）。日本労働研究機構（1998：13, 86）。
- 31) IV 3 のとおり。例外は、税務など極めて少数のケースがあるに止まっている。
- 32) 小池（1991：5-9）、小池・猪木（2002：17-20）ほか。

#### 参考文献

- 新井一郎・澤村明（2008）「地方公務員の人事異動と昇進構造の分析」『新潟大学経済論集』No. 85, pp. 149-177.
- 一守靖（2018）「人事部機能の集権化・分権化の方向性とその課題——日系企業と外資系企業の比較から」『日本労働研究雑誌』No. 698, pp. 51-61.
- 稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社.
- （2008）『プロ公務員を育てる人事戦略——職員採用・人事異動・職員研修・人事評価』ぎょうせい.

- 井上詔三 (1982)「内部労働市場の経済的側面——ホワイトカラーの事例」『日本労働協会雑誌』第24巻第9号, pp. 2-13.
- 猪木武徳 (2002)「ホワイトカラー・モデルの理論的含み」小池和男・猪木武徳編著『ホワイトカラーの人材形成——日米英独の比較』東洋経済新報社.
- 今田幸子・平田周一 (1995)『ホワイトカラーの昇進構造』日本労働研究機構.
- 岡本康雄 (1979)「日本経営における職場集団の意味と意思決定類型 (上) (下)」『組織科学』第12巻第4号, pp. 30-41, 第13巻第1号, pp. 55-64.
- 桑原靖夫 (1988)「管理者・経営者キャリア形成のメカニズム」神代和欣・桑原靖夫編『現代ホワイトカラーの労働問題』日本労働協会.
- 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.
- 小池和男・猪木武徳 (2002)『ホワイトカラーの人材形成——日米英独の比較』東洋経済新報社.
- 佐藤博樹 (2002)「キャリア形成と能力開発の日独米比較」小池和男・猪木武徳編著『ホワイトカラーの人材形成——日米英独の比較』東洋経済新報社.
- 総務省 (2022)「令和3年地方公務員給与実態調査」.
- 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.
- 中村恵 (1992)「ホワイトカラーの労務管理と職種概念」橘木俊詔編『査定・昇進・賃金決定』有斐閣, pp. 91-108.
- (1995)「ホワイトカラーの異動」猪木武徳・樋口美雄編『日本の雇用システムと労働市場』日本経済新聞社.
- 日本労働研究機構 (1997)『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 (1) 事例調査編』.
- (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, 米, 独の大企業 (2) アンケート調査編』.
- 濱口桂一郎 (2021)『ジョブ型雇用社会とは何か——正社員体制の矛盾と転機』岩波書店.
- 林嶺那 (2020)『学歴・試験・平等——自治体人事行政の3モデル』東京大学出版会.
- 平野光俊 (2019)「人事部の新しい役割——社員格付け制度との関連から」上林憲雄・平野光俊編『日本の人事システム——その伝統と革新』同文館出版, pp. 18-41.
- 平野光俊・江夏幾太郎 (2018)『人事管理——人と企業, とともに生きるために』有斐閣.
- 藤井薫 (2023)『人事ガチャの秘密——配属・異動・昇進のからくり』中央公論新社.
- 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』No. 509, pp. 42-51.
- (2004)「地方公務員の人事異動——A県の事例を中心に」『日本労働研究雑誌』No. 524, pp. 72-83.
- 松尾孝一 (2002)「地方公務員の初期キャリア管理——政令指定都市A市の大卒事務系職員の事例から」『青山経済論集』第54巻第3号, pp. 43-81.
- (2021)「地方公務員の中期キャリアの分析——政令指定都市A市の大卒行政職事務系職員の異動・昇進の構造」『経済研究』第13号, pp. 1-28.
- 圓生和之 (2008)「公務部門の賃金構造に関する経済分析——地方公務員の昇進構造を踏まえた賃金構造の実態分析」『公共研究』第5巻第1号, pp. 165-194.
- 峯野芳郎 (2000)「地方公共団体における職員の昇進管理について——ある政令指定都市を例に」『組織科学』第34巻第2号, pp. 80-91.
- 山本清 (1996)「地方公務員の昇進構造の分析」『組織科学』第30巻第1号, pp. 68-79.
- 八代充史 (2019)『人的資源管理論 (第3版)——理論と制度』中央経済社.
- Jacoby, S. M. (2005) *The Embedded Corporation*, Princeton University Press. (=2005, 鈴木良始・伊藤健市・堀龍二訳『日本の人事部・アメリカの人事部——日本企業のコーポレート・ガバナンスと雇用関係』東洋経済新報社)
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation. (=1986, 田尾雅夫・北大路信郷訳『行政サービスのディレンマ——ストリート・レベルの官僚制』木鐸社)

まるみ・かずゆき 神戸学院大学経済学部教授。最近の主な著作に『地方公務員給与——21世紀の検証』(晃洋書房, 2023年)。労働経済学専攻。