

令和 6 年 6 月 21 日現在

機関番号：34416

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2023

課題番号：18K12806

研究課題名（和文）政府間の出向制度による効率的な人材配置に関する研究

研究課題名（英文）An empirical research on efficient job assignment through intergovernmental personnel transfers

研究代表者

小嶋 健太 (Kojima, Kenta)

関西大学・経済学部・准教授

研究者番号：00634247

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,100,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、中央省庁から地方自治体へ官僚を派遣する政府間の出向制度を対象とし、地方が出向官僚を受け入れる過程に加え、出向人事と中央官僚のキャリアパスとの関連を明らかにすることにある。地方自治体は補助金の獲得や新規政策の遂行のために、主に首長の意向に基づいて出向人事を戦略的に利用し、期間や処遇について中央省庁との調整を行う。出向人事は官僚自身のキャリア形成に大きな影響を及ぼす。中央省庁の人事当局は将来を期待できる有能な官僚を特定のポストに配置することで、必要な技能を蓄積させ、中央省庁とのパイプ役を担わせていると推察される。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、これまで十分に明らかにされてこなかった、出向人事における政府間の利害調整過程に光を当てた。ある市へのインタビュー調査により独自の事例を提供することができた。また、政府間の出向制度を行政組織における人事政策の一環と捉え、官僚のキャリア形成における役割を人事データの定量的かつ包括的な分析によって解明しようとした。キャリアパスの定性的情報を定量化する手法が広く適用可能であることが示された。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to unravel the process of the intergovernmental personnel transfers by which local governments accept central government officials and to clarify the relationship between the personnel transfers and the career paths of central officials. In order to obtain subsidies and implement new policies, local governments strategically use personnel transfers, mainly at the behest of their governors or mayors, and co-ordinate with central ministries on the duration and treatment of these appointments. Intergovernmental personnel transfers have a significant impact on the career development of the central officials. It can be inferred that by assigning specific positions to promising officials, the central ministries' personnel authorities allow them to accumulate the necessary skills and serve as mediator between both governments.

研究分野：人事の経済学

キーワード：出向制度 政府間人事交流 内部労働市場 キャリアパス 職務配置 行政組織

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

日本の中央政府と地方政府の間には「カネ」だけでなく「ヒト」においても密な関係があるという点で、日本固有のシステムが形成されていると言われてきた。とりわけ、中央省庁から都道府県・市町村へ官僚を派遣する政府間の出向制度(人事交流)は、日本の政府間関係において重要な位置を占めている。数年後に派遣元の中央省庁に復帰することを前提とした出向制度は、他国に類を見ない制度であるとされ、法律に明文規定のないインフォーマルな慣行として存続している。

地方は地元の現状や住民の選好といった地域固有の私的情報を持ち、この情報優位性は地方にロビー活動の誘因を生じさせる。一方、中央省庁は地方への財政移転の決定において、中央から派遣した出向官僚に対し地方の私的情報を引き出すことを期待する。情報の非対称性の解消による便益がロビー活動の費用を上回る限り、出向制度は社会的に望ましいものとなり、この制度が存続している理論的根拠となりうる。

地方のロビー活動が中央からの財政移転に与える影響については、国内外で多くの実証研究が蓄積されてきた。日本の都道府県データを用いた研究では、地方は中央官僚の受け入れを通じたロビー活動を行って、より多くの補助金を獲得しようと競争していることが示されている。また、地方への特別交付税の配分に旧自治省官僚の裁量が働いていることを示唆する研究もある。旧自治省から受け入れた出向官僚の数や彼らが占める主要ポスト数と、特別交付税の配分との間に有意な正の相関があることが示されている。

しかしながら、従来の研究は、出向という政府間の人的ネットワークが地方の利得に及ぼす影響のみに焦点を当てており、地方が中央からの出向官僚を受け入れる過程や、出向から中央に復帰した後の官僚のキャリアが明示的に考慮されていない。現代においては、中央が地方の統制のために一方的に官僚を送り込むわけではなく、あくまでも地方からの要請に基づいて出向人事が実現する。地方はどのような能力や技能を持つ官僚をどれだけ受け入れてどのポストに配置するかという戦略の下で、個別の中央省庁に出向の要請を出すであろう。中央省庁にとっても、誰を地方に派遣させるかは組織内の適材適所を実現するために重要な意思決定である。地方に出向した官僚は数年後に派遣元の中央省庁に復帰するのが通常であるから、出向時の成果や地方における評判はその後の官僚のキャリアに影響を及ぼすと考えられる。

2. 研究の目的

本研究では「中央・地方政府間の出向制度は効率的な人材の配置を実現するのだろうか」という問いを設定し、次の2点を明らかにすることを目的とする。

第一に、地方自治体が中央省庁からの出向官僚を受け入れる過程である。中央省庁からより多くの財政移転を獲得したい地方は、ロビー活動の手段として部局長に中央官僚を配置したいと考え、出向官僚に求める能力や実績、人物像について中央省庁に要請するであろう。中央省庁は地方の要請に応じて、適材適所を実現するための人事戦略をもとに出向官僚を決定する。中央省庁と地方自治体の間にどのような利害関係があり、どのような調整過程を経て出向人事の実現に至るのかをケーススタディによって明らかにする。

第二に、実現した出向人事と中央官僚のキャリアパスとの関連である。出向は官僚本人の意思によるものではなく、中央省庁の人事部局が決定権限を有する。人事部局は官僚本人の能力や適性、過去の実績によって配属を決定し、現在のポストにおける人事評価や実績から能力や適性を学習して次の配属を決定するはずである。そうであれば、地方への出向は官僚個人のキャリアパスの中でどのような位置づけになっているかということは重要な論点である。たとえば、県に出向するとしても、県全体の予算を掌握する部門のライン職に就くか、商工部門のスタッフ職に就くかでは、職務内容はもちろん、求められる能力、期待される成果、蓄積される技能もすべて異なるであろう。同様に、県の財政課長として出向するとしても、県の財政規模によって求められる能力などは異なるであろう。本省の幹部への出世にとって重要なポスト群とそうではないポスト群で、どのような差異があるかを人事データの分析によって明らかにする。

地方が出向官僚を受け入れる過程を明らかにするためには、出向制度にかかる中央・地方両政府の利害関係を整理する必要があり、また出向制度を官僚個人のキャリアパスと関連付けるならば、官僚自身のキャリアへの関心に基づく誘因を解明する必要がある。その際に留意すべきなのは、政府の利害関係や出向官僚の誘因が官僚の能力や勤続年数、省庁内での職位によって大きく異なるかもしれないということである。

中央省庁本省のいわゆる「キャリア組」の官僚が若くして地方自治体の管理職として出向する場合は、地方側は中央省庁への影響力の行使を出向官僚にあまり期待しないかもしれないが、中央は将来の幹部候補としてマネジメント能力の養成を期待するであろう。出向官僚本人にも、将来のキャリアのために出向先において人的資本投資を行う誘因があり、可能な範囲で実績をあげようとするであろう。一方、キャリアの中盤以降に地方自治体の要職に就任する場合は、地方の首長の意向を大いに反映した人事であろうから、地方は自地域の望む政策を実現させるだけの強力なリーダーシップや利害関係者との調整力を期待すると考えられる。他方で第二の人生

として将来その地方自治体の首長候補になることを目指す出向官僚がいても不思議ではなく、そのような野心的な官僚は私的利益を追求する可能性がある。実際、これまで多くの官僚出身の都道府県知事や市長が誕生してきたし、自身の出身自治体ではなく官僚在職時に出向した経験のある自治体の首長に就任したケースも少なくない。

3. 研究の方法

地方が中央からの出向官僚を受け入れる過程については、定量的な手段をとるのが非常に困難であることから、関係者へのインタビュー調査によって明らかにする。本研究では、複数の中央省庁より継続的に出向官僚を受け入れ、複数の部局のポストに配置している A 市を事例として取り上げる。A 市に出向した中央官僚、A 市の現職のプロパー職員や元職員に対し、出向官僚の受け入れに至るまでの中央省庁との調整過程、出向官僚に期待すること、市庁内での処遇、出向官僚に対する人事評価の方法、プロパー職員のインセンティブを維持するための方策等についてインタビュー調査を行う。この調査から得られる事実をもとに、出向制度にかかる政府の利害関係、制度の背後にある経済合理性について推論を行う。

この推論に基づき、旧自治省（総務省）の「キャリア組」官僚のキャリアパスを分析する。官僚個人が経験してきた職務には、部署や役職、その職務を遂行するにあたって必要となる技能、職務の経験によって蓄積される技能といった、さまざまな定性的な情報が含まれるが、これらを定量化する手法を用いてキャリアパスの分析を行う。

まず、『内政関係者名簿』（地方財務協会）昭和 47 年版から平成 12 年版まで（一部、利用不可能な版あり）と、『総務省名鑑』（時評社）2002 年版から 2019 年版までを用いて旧自治省官僚の人事データを構築する。『内政関係者名簿』には旧内務省の後継省庁（旧自治省ほか 4 省庁）に採用されたすべての「キャリア組」官僚について各年版編集時点での現職（退職後に就いた職も含む）が入省年別に掲載されており、『総務省名鑑』には総務省の本省と外局に勤務している官僚の略歴が掲載されている。これら 2 つの資料を用いることにより、1972 年以降に採用されたすべての旧自治省「キャリア組」官僚のほぼ完全な経歴を追跡することができる。分析対象を旧自治省（総務省）の「キャリア組」官僚としたのは、全数データを構築しサンプルセレクションの問題を最小化するためである。

このデータに対して次の 2 つの手法を適用し、総務省の内部部局か地方自治体等の出向ポストかに関わらず、官僚が経験するあらゆる職務に対して組織内での序列を推定する。第一に、Baker, Gibbs, and Holmstrom (1994) で提示された手法に基づき、役職間の遷移パターンから組織階層上の「ランク」を推測する。第二に、Kojima and Takii (2023) で提示された手法に基づき、役職だけではなく所属組織・部署の違いも考慮した個別の職務間の遷移確率から「ジョブ・バリュー」を算出する。ジョブ・バリューとは、組織の幹部（内部部局の局長級以上）に到達することを出世（キャリア上の成功）とみなし、ある個別の職務を経験した後にどれくらい早く、かつどれくらいの確率で出世するかを推測したものである。ランクが組織における職務の垂直的な序列を表すのに対し、ジョブ・バリューは同一ランク内の水平的な序列を表すと解釈できる。推定されたランクとジョブ・バリューを用いて、旧自治省官僚の職務配置の実態を解明する。同期入省者の間で昇進の格差が生じるのはいつ頃で、それがどのような要因によるものであるかを明らかにする。

4. 研究成果

A 市へのインタビュー調査から、地方が中央省庁からの出向官僚を受け入れる過程が明らかになった。出向制度を扱った従来の研究のほとんどは、地方自治体との関連が深い旧自治省を事例として扱い、また分析対象も全数データを比較的取得しやすい「キャリア組」官僚に限定していた。本研究における A 市の事例では、旧自治省（総務省）だけではなく、経済産業省、国土交通省、農林水産省からの出向も対象にしており、また「ノンキャリア組」官僚の出向も含まれる。ひとつの市の事例を深く調査することによって、これまで十分に明らかにされてこなかった出向人事における調整過程に光を当てることができた。

出向人事の開始、継続、中止、出向官僚に期待する役割に応じた配置ポストは、各部門の意向ではなく、主に首長の意向が強く反映され、中央省庁との調整を経て決定される。A 市では、出向官僚はスタッフ職に配置して特定の任務にのみ権限を与える場合が多いが、適性に応じてライン職に配置してより広範囲な業務を担当してもらうこともある。出向官僚に期待する役割は役職レベルによって異なる。部長級のポストに配置する出向官僚には、管理手腕や中央省庁とのパイプ役を期待する。一般に、地方は財源が限られているため、申請できる補助金の種類や、補助金を獲得しやすくするための申請書の書き方など、補助金に関する正確な情報を得たいと考えている。そうした情報は簡単に手に入るものではないであろうから、出向官僚に期待する役割は大きい。一方で、課長級以下のポストで受け入れる出向官僚には、より実務的な能力を期待するという。

補助金の獲得による市の予算拡大は、出向官僚の業績のひとつとして評価されうる。このような評価は非公式な形であっても市の内外に伝わり、その後の官僚のキャリアに影響を与えるであろう。さらに、出向官僚の受け入れが、組織の活性化やプロパー職員のモチベーション向上に寄与する場合もある。A 市では、隣接市の影響もあり、出向官僚の受け入れによって地元企業や産業振興のために国から補助金を獲得する新たな機運が醸成されたという。

また、A市では、課長補佐級で受け入れた出向官僚を内部で昇進させ、市長の強い意向を反映させる形で、慣例で決まっていた出向期間が延長されただけでなく、官僚が出向元省庁に復帰せずA市へ転籍するに至った特異な例がある。市のプロパー職員には思いつかないような新しいアイデアを発想しそれを実行に移す能力が評価されたと考えられており、市と派遣元の省庁との調整を経て異例の抜擢が実現した。出向時の業績を市長やその周辺が高く評価し、処遇についての関係機関との調整がその後の出向官僚本人のキャリアにきわめて大きな影響を与えたと言えよう。

地方自治体はプロパー職員との待遇のバランスに留意しつつ出向人事を戦略的に利用し、補助金の獲得、新規政策の遂行、組織の活性化といった大きな便益を得ているように見える。中央省庁は、出向者として派遣することで将来的に有能な人材を失ってしまうかもしれないというリスクを併いながらも、出向を通じて幹部候補に技能を蓄積させるとともに、地方の実情をよく知る出向官僚を省庁との調整役として活用することも可能である。中央官僚自身は出向が中央省庁での昇進に必要な技能を蓄積する良い機会となり、自身のキャリア形成に大きな影響を及ぼす重要な分岐点となる可能性もある。

現実に政府間の出向制度が社会厚生観点から望ましいものであるかどうかを評価することはできないが、結果の妥当性が担保されていることが出向制度というインフォーマルな制度を存続させることにつながっているものと考えられる。

地方への出向が中央官僚のキャリアパスにおいてどのような位置づけになっているかについて、旧自治省「キャリア組」官僚の人事データを用いて分析を行った。まず、階層上のランクを推定したところ、サンプルに含まれるすべてのポストに対して、政令で定められている標準的な官職と整合的な序列を割り当てることができた。ランクで見れば、同期の間で昇進のスピードに差がつくのは勤続30年目頃であり、このような遅い昇進が観察されることは従来の研究と整合的である。

次に、ジョブ・バリューを算出し、同一ランク内での分布を見ると、将来の出世の可能性が非常に高く組織の幹部への昇進にとって重要だとみなせるポストから、将来の出世の可能性がほとんどないポストまでばらつきがあることがわかった。すなわち、同一ランクのポストであっても、どの組織・部署のポストであるかによって将来の昇進の見込みは大きく異なる。また、同一ランク内でのジョブ・バリューの分散はランクが高くなるほど大きくなる。これらの結果は、国土交通省の「キャリア組」官僚の人事データを分析したKojima and Takii (2023)の結果と整合的であり、ジョブ・バリューという手法が旧自治省に対しても適用可能であることが確認できた。

ジョブ・バリューの高いポストを歴任するような「出世街道」ともいえるキャリアパスは、本省の特定の課のポストを課長補佐の頃から経験するものである。それに対し、部長級に昇進後、早々に退職するようなキャリアパスは、キャリア全体の中で本省のポストの経験が占める割合は相対的に低く、地方自治体以外の組織への出向が目立つ。本省内部部局のポスト数は限られているから、人事部局は能力の高い官僚を選抜して、本省内部のポストに配置しながら幹部にとって必要な技能を蓄積させていると推察される。

若いときに経験したポストとその後の昇進確率との関係を推定すると、室長級以降のジョブ・バリューが将来の昇進確率に有意な正の相関をもつ。この結果は、昇進スピードの差が表面化する前から潜在的な選抜が行われていることを示唆する。また、本省課長級以降に地方自治体などに出向すると、本省内部の重要な課長に配置される確率が低下するため、その後の昇進の可能性は低くなる。

室長級に昇進するまでの時期には、ほとんどすべての官僚が地方への出向を複数回経験するが、出向先の自治体や部署によりジョブ・バリューはやや異なる。しかし、キャリアの初期段階のポストであるため、ジョブ・バリューの差異はそれほど大きなものではない。一方、課長級に昇進する時期の前後における地方への出向については、出向先の自治体や部署によるジョブ・バリューの差異は比較的大きい。もしジョブ・バリューの高い地方出向ポストを経験することによって本省の幹部にとって必要とされる技能を蓄積できるとすれば、将来を期待できる有能な官僚をそのポストに配置することが効率的であると考えられる。

政府間の出向制度を対象とした従来の研究では、地方の出向官僚の受け入れ規模や、地方の財政運営との関係、地方自治体や首長の所属政党の意図に焦点が当てられることが多く、中央官僚のキャリアパスにおける出向人事の位置づけについての議論は乏しい。人事データを用いて旧自治省官僚のキャリアパスを分析している研究はあるが、幹部まで到達した人の経歴を定性的に分析するにとどまっている。出向制度を行政組織における人事政策の一環と捉え、官僚のキャリア形成における役割をキャリアパスの定量的かつ包括的な分析によって明らかにしようとした点に本研究の意義があると考えられる。

本研究でいまだ十分に解明できていない点もある。出向先の地方自治体における官僚の業績の評価とその後のキャリアに与える影響、出向先の自治体の首長の属性や意向が官僚の地方出向やキャリア形成に与える影響などはデータの制約から解明できていない。直接観察できない官僚個人の業績の代理変数を吟味したり、首長のデータと本研究の人事データをマッチングさせたり、分析手法をさらに工夫する必要がある、今後の研究課題とする。

引用文献

- Baker, George, Michael Gibbs, and Bengt Holmstrom, "The Internal Economics of the Firm: Evidence from Personnel Data," *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 881-919, 1994.
- Kojima, Kenta and Katsuya Takii, "Job Value: New Measure of Career Success Potential from a Job," OSIPP Discussion Paper DP-2023-E-001, 2023.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 小嶋健太	4. 巻 -
2. 論文標題 中央・地方政府間の出向人事と政府間調整	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 北川亘太・井澤龍・柏原宏紀・小嶋健太『合意形成と制度 租税条約、明治維新、官僚人事』関西大学出版部	6. 最初と最後の頁 195-214
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------