



公務部門のインセンティブ・メカニズムに関する研究－警察組織における異動，昇進，賃金構造の実証分析－

一瀬，敏弘

(Degree)

博士（経済学）

(Date of Degree)

2016-03-25

(Date of Publication)

2018-03-25

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第6582号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1006582>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博士論文

平成 27 年 11 月

神戸大学大学院経済学研究科
経済学専攻

指導教員 勇上和史 准教授

一瀬 敏 弘

博士論文

公務部門のインセンティブ・メカニズムに関する研究

—警察組織における異動，昇進，賃金構造の実証分析—

平成 27 年 11 月

神戸大学大学院経済学研究科
経済学専攻

指導教員 勇上和史 准教授

一 瀬 敏 弘

目次

序章 公務部門のインセンティブ・メカニズム	1
1. 問題の所在	1
2. 人事経済学の視点	2
2.1. 異動の理論	2
2.2. 昇進の理論	3
2.3. 昇進と賃金構造	5
3. 公務部門の人事管理	6
4. 日本警察の現状	8
4.1. 警察組織を分析する意義	8
4.2. 警察の職階と組織構造	10
4.3. 警察の人事制度改革と階級制度の意義	12
5. 本稿の構成	15
【参考文献】	16
第1章 警察組織の異動構造	19
1. はじめに	19
2. 先行研究の整理	20
3. 警察制度の概要	22
4. 仮説と検証方法	23
5. 警察官僚の技能形成に関する実証分析	25
5.1. 統合職務異動表による職務異動	25
5.2. ログリニア分析による職務間異動の関連性	27
5.3. 警察官僚のキャリア形成	31
6. 地方採用警察官の技能形成に関する実証分析	32
6.1. 地方採用警察官のキャリア形成	32
6.2. 地方採用警察官の異動実態の比較分析	35
7. 結びにかえて	37
【参考文献】	40

第2章 警察官僚の昇進構造	42
1. はじめに	42
2. 先行研究の整理	43
2.1. インセンティブと昇進の経済理論	43
2.2. 昇進選抜における能力の選別	44
2.3. 公務部門における昇進システム	45
3. 警察組織の人事制度	46
3.1. 警察組織の概要	46
3.2. 警察官僚の特徴	48
4. 検証課題, 方法	50
4.1. 検証課題	50
4.2. 実証分析の方法	50
5. 実証分析	51
5.1. 警察官僚のキャリア・ツリー	51
5.2. 警察官僚のキャリアパス	53
5.3. 「極めて遅い昇進」政策下における潜在的な選抜	57
6. 結びにかえて	61
【参考文献】	63
第3章 地方採用警察官の昇進構造	66
1. はじめに	66
2. 先行研究の検討	67
2.1. 昇進システムの理論的展開	67
2.2. 公務部門の昇進と情報の非対称性への対応	69
3. 警察の組織・人事制度	70
4. 検証課題, 方法, 学歴	72
4.1. 検証課題	72
4.2. 方法	73
4.3. 学歴間格差	74
5. 実証分析	76
5.1. 地方採用警察官のキャリア・ツリー	76

5.2.	初期キャリアにおける試験選抜時の年齢	78
5.3.	警視以上の選考選抜のために必要な在職年数	80
6.	結びにかえて	84
	【参考文献】	87
第4章	地方自治体の賃金構造	90
1.	はじめに	90
2.	先行研究の検討	91
2.1.	賃金格差と昇進インセンティブ	91
2.2.	公務部門における賃金構造の研究	93
3.	制度的背景	93
3.1.	自治体の賃金・昇進制度	93
3.2.	1990年代初頭の人事制度改革	96
3.3.	リサーチクエスチョン	98
4.	実証分析	99
4.1.	データ, 方法	99
4.2.	記述統計分析	100
4.3.	計量分析	101
4.4.	ディスカッション	104
5.	結びにかえて	105
	【参考文献】	107
終章	警察組織のインセンティブ・メカニズム	109
1.	おわりに	109
2.	今後の課題	111
	【参考文献】	111
	謝辞	112

序章 公務部門のインセンティブ・メカニズム

1. 問題の所在

政府・地方自治体といった公務部門では、公務員制度改革が議論されており、人事制度についても様々な改革が進められている。国家公務員制度改革基本法（2008年）での議論によると、内閣による人事管理の機能強化、採用試験制度の変更（総合職等）、官民人材交流、人事評価の徹底などの改革が行われてはいる。しかし、そもそも公務員の人事構造自体がわからない状況にあり、改革を成功させるためには、人事の実態を踏まえながら行政の専門家として、公務員のやる気と能力を引き出す必要がある。我が国では、官僚機構が国や地方の政策を立案し、自ら行政を執行するため、公務員の労働意欲を高めて高度な技能を形成させることが、そのまま国家全体のパフォーマンス向上に繋がると考えられる。

公務員個人がある行動をとる背後には、その行動をとるような「仕組み」が存在する。本稿の目的は、官僚機構の人事制度や慣行が、公務員個人の労働インセンティブにどのような影響を及ぼすのかを、人事経済学の視点を用いて検証することにある。日本の行政組織は、公務員制度改革や組織改編により公務員人事を改革する動きがみられるが、その改革は漸進的であり、人事異動や昇進、賃金などの人事制度がドラスティックに変更されているとは言いがたい現状にある。しかし一方で、日本の公務部門人事の研究蓄積は乏しく、そのインセンティブ・メカニズムの実態も明らかではない。詳細な実証分析に基づき公務員制度を改革しなければ、公務部門の非効率化が逆に進んでしまう可能性もある。官僚機構は民間企業とは異なる目的や趣旨をもち、成果を査定することが難しく、報酬に大きな格差を設けることはできない。つまり、職員に対しては短期的なインセンティブが弱くなるため、長期雇用を前提とする異動、昇進、賃金制度が官僚機構において重要な役割を果たす。本稿では、官僚機構のなかでも特に、警察組織に焦点をあてて、そのインセンティブ・メカニズムを検証する。

日本の警察は、1999～2000年にかけて不祥事が続発したため、警察刷新会議による警察改革が進められてきた。しかし、その人事制度改革は、警察官僚において若年時代に現場経験年数を増やしたり、第一線警察官の増員や教養・資質の向上策などの改正が主であり、先に述べたとおり、人事制度を抜本的に改革するまでには至っていない。日本の警察組織は、国家機関である「警察庁」と、都道府県の機関である 47

の「都道府県警察本部」で構成されている。警察庁については、2001年の省庁再編でも無傷で存続した数少ない行政庁であり、精緻な人事データをそのまま統計的に分析することができる大きなメリットがある。本稿では、警察庁に所属する警察官僚¹と、自治体警察に所属する地方採用警察官を分析対象として、実証分析を進める。

2. 人事経済学の視点

従来、経済理論分析における企業組織は、生産要素を投入すると財・サービスが産出される一種の「ブラックボックス」として扱われ、企業内部における価値創造にまつわる人間の営みは長年捨象されてきた。これに対して近年、企業内における教育訓練・異動・昇進・賃金など、ブラックボックスを開けて「職場」レベルに降りた内部労働市場の経済学的研究が進み、多くの有用な知見が蓄積されている（森田 2012）。

企業や行政で働く労働者の「技能」はキャリアによって形成されるが、そのキャリアの広がりを観察することで技能の内実を探ることができる。キャリアの広がりには、同一ランク内でのヨコの広がりである「異動」と、上位ランクへのタテの広がりである「昇進」の2つの側面がある。昇進については、人事経済学においても中心的な研究課題とされ国内外の研究蓄積も多いが、異動については、海外の文献を含めても極めて少ない状況にある。ただし、異動も昇進も職務を遂行するために必要な能力を高める仕組みであり、キャリアを分析することで、その組織の技能形成手法を観察することが可能である。一方、「賃金」については、労働経済学の分野で、多くの先行研究が蓄積されているが、ここでは、主に昇進構造と賃金構造の関係を確認する。

以下では実証分析に先立ち、異動、昇進、賃金についての理論を人事経済学の視点から説明する。

2.1. 異動の理論

「異動」はジョブ・ローテーションとも言われ、組織にとって重要な役割を果たす。異動はまず、同一ランク内で複数の職務を経験することで労働者の人的資本蓄積に貢献し、「幅広い専門性」や管理職として必要となる組織全体を俯瞰する視野を修得するのに役立つ（小池 1991、猪木 2002）。そして、使用者は異動を通じて、労働者の能力情報と彼らに割り当てた潜在的な収益性に関する情報を得ることで、労働者の適性に

¹ キャリア警察官を「警察官僚」と呼称したのは、キャリア警察官のキャリア形成など「キャリア」という文言に誤解が生ずるおそれがあるため考慮した。

あった職務配置を行うことができる (Ortege 2001 ; Eriksson and Ortege 2006)。

さらに異動は、上司と部下の間の共謀を防止する (Tirole,1986)。使用者は組織全体の利益を考慮するが、実際に人事評価を行うのは、使用者ではなく直属の上司である。上司は使用者ほど成果に関心を示さないため、労働者を正当に評価するインセンティブをもたない。このような場合、労働者は評価権限を持つ上司に取り入って私的利益を与える見返りに自分の評価を引き上げてもらうという、非生産的な行動をとる可能性がある。これは、インフルエンス活動と呼ばれ (Milgrom,1988)、組織に損失をもたらすが、異動は上司と部下の関係が長期的になることを妨げ、部下のインフルエンス活動を抑制するのである。なお、Eguchi (2005) は、官僚機構で働く労働者の成果が正確に測定できない場合、「異動」を頻繁に行うことで賄賂等の不正行為を防止することを理論的に示している。

2.2. 昇進の理論

昇進の役割に関する理論のアプローチは、主にインセンティブとラーニングの2つの側面に大別できる。インセンティブのアプローチでは、昇進をトーナメント競争と捉える。Lazear and Rosen (1981) のトーナメント・モデルは、賃金を労働者の成果に依存させなくても役職ランクごとに定めておけば、労働者の努力に応じて相対評価による順位付けを行い、高評価者は上位ランクへ昇進して高い賃金を獲得できるような仕組みを作ること、労働者の努力インセンティブが引き出されると考える。

重要な論点は、昇進が相対的な業績評価に基づいているという点である。相対評価は、成果を数値で測らなくても序列さえ分かれば十分であり、昇進させるための情報量が少なくてもよいメリットがある。さらに昇進に伴う賃金格差が大きいほど、労働者の努力も大きくなる。しかし、相対評価に基づく賃金制度は企業内の協調に悪い影響を及ぼすため、企業の産出に基づいて労働者に賃金を支払う利益配分制度を導入することで協調性を高めることはできるが、インセンティブは弱まる (Lazear and Rosen,1981)。一方、たとえ成果が立証不可能で、使用者による主観的な評価に基づいて昇進が決定される場合であっても、労働者の成果を偽って昇進させないようなインセンティブは発生しない (Malcomson,1984)。つまり、相対評価による昇進が労働者だけではなく、使用者のモラルハザードを解決する手段ともなりうるのである。ただし、相対評価にもデメリットはある。労働者がライバルの評価を下げようとして足

の引っ張り合い（サボタージュ）をするインセンティブが働いてしまうのである（Lazear,1989）。

短期的な賃金と長期的な昇進のインセンティブのトレードオフについての理論としては、Gibbons and Murphy（1992）のキャリア・コンサーン理論がある。キャリア・コンサーンとは、現在の業績や努力が今すぐに直接的な報酬（インセンティブ）としては返ってこないが、将来の昇進見込みや給与の形で今後の業績や昇進に反映されるかもしれないという期待を持つことで、間接的にインセンティブとして機能するというものである。この理論によれば長期勤続が見込まれる労働者は、今年の成果が将来のキャリアに影響を及ぼす効果に関心を持つので、「昇進」が間接的にインセンティブ効果を発揮し、特に若い労働者に効果が高いとされる。

ラーニングのアプローチでは、労働者の能力が使用者にも労働者自身にも分からない状況を想定する（Waldman,1984）。使用者は、労働者の成果を評価して、能力情報を蓄積する。その人事情報に基づいて昇進を決定することにより、適材適所が実現されて生産性が高まる。使用者は労働者の能力が高いとわかると昇進させたいと考えるが、昇進させたことを他社が観察することができるかとする、昇進はその労働者の能力を示すシグナルの役割として機能する。有能な労働者を他社に引き抜かれたくない使用者は、昇進と同時に昇給しなければならないため、昇進できる労働者の数は過少になる。

一方、日本企業では、企業特殊的人的資本が一般的人的資本より重要であり、外部労働市場も競争的ではないと言われている。Prendergast（1992）は、私的情報を伝えなければ、労働者全員が人的資本投資を行うことになるので、日本企業は「遅い昇進」となり、私的情報を伝えれば、能力の高い者のみが人的資本投資へのインセンティブをもつので米国のように「早い昇進」を採用することになる。日本企業は重要な意思決定権が米国より下位層に委譲されており、外部労働市場も競争的ではないため、労働者が私的情報を伝えない「遅い昇進」が望ましいと指摘している。ただし、Bernhardt（1995）は、競合他社に自社が抱える有能な労働者の能力情報を観測させないために昇進を遅らせる非効率性は、自社内での企業特殊的人的資本が重要であるほど低減し、使用者は有能な労働者を早く昇進させるようになることを示している。

このように昇進にはインセンティブとラーニングのアプローチがあるが、昇進のインセンティブと能力情報のそれぞれの機能はトレードオフの関係にあり、昇進が相対

評価に基づく以上，サボタージュの可能性が絶えず存在することになる（Lazear,1989）。

ホワイトカラーの昇進については，人事データを用いた実証研究により，早い昇進（fast track）と遅い昇進（late promotion）の2種類の昇進パターンが観察されている。特に，米国では「早い昇進」政策（Rosenbaum,1984 など）が採用され，日本では「遅い昇進」政策（小池 1981 など）が採用されている特徴がある。「早い昇進」とは，採用後の初期段階で優秀な人材を選抜し，その後の上位ランクへの昇進もそのグループの中から選別されるため，fast track と呼ばれる。入社して数年の成果が将来の昇進に影響を与えるため，幹部候補の選抜はかなり早い段階で行われることになる。一方，「遅い昇進」とは，入社後 15～20 年ほどは大きな昇進格差をつけないが，処遇の違いが表面化するのが遅いだけであって，潜在的な選抜は初期キャリアから仕事配分や職務の違いなどで行われている可能性がある。

トーナメント・モデルに動学的な要素を取り入れた Meyer（1992）は，2回の競争からなるトーナメントの場合，2回目の競争の時に1回目の勝者が有利になるようなバイアスを与えることが企業にとって最適解となることを示し，キャリアの初期において昇進競争の敗者の復活を制限した方がよいとして，「早い昇進」が合理的であると指摘している。そして，Prendergast（1992）は「早い昇進」と「遅い昇進」のメリット・デメリットをわかりやすく論じている。つまり，彼の主張では「早い昇進」は非常に有能な労働者のみを特殊的技能の蓄積前に特急組として昇進させる制度であって従業員全体へのシグナル効果を有し，幹部と非幹部のセパレート機能を果たすが，その反面，特急組から外れた多くの者は技能蓄積への誘因を失う。一方，「遅い昇進」では，特殊的技能を蓄積するまでは昇進に差をつけないため，全ての労働者が技能修得に投資するがリーダーは育ちにくい，というものである。

2.3. 昇進と賃金構造

賃金決定に関する一般的な理論としての限界生産力仮説によれば，賃金は企業に所属する従業員の貢献度合いに一致することになるが，従業員の貢献度合いの全てを完全に計測することは困難である。しかし企業は，個々の労働者の生産性を観測することができなくとも，賃金をキャリアの前期に低く，後期には高くするという後払い賃金契約を設定することで，労働者の努力（ひいては高い生産性）を引き出すことが可

能である (Lazear, 1979)。さらに、企業は労働者のより高い生産性を引き出すために昇進に伴って賃金格差を広げようとするが、こうした賃金格差は前もって決定されているため、必ずしも労働者の実際の生産性格差とは一致しない。

労働者にとっての昇進のインセンティブ効果は、職階間の賃金格差を広げたり狭めたりすることから生じるが、先に述べたように、相対ランクを用いた賃金決定は、トーナメント・モデル (Lazear and Rosen, 1981) として知られている。より高い賃金を生産性の高い勝者への報酬、より低い賃金を敗者に与える報酬と考えれば、「昇進」に伴う賃金格差が大きくなるほど、労働者はより高い地位を得ようと懸命に努力する。具体的には、部長の賃金は課長の動機づけにはなるが、部長自身の動機づけにはならない。換言すれば、部長の給与は確かに高いが、それは部長がよく働くからではなく、課長時代に一生懸命働くインセンティブとなるように高くなっているのである。ただし、生産性の格差より賃金格差が小さく設定されている場合、できるだけ昇進トーナメントを長く引き延ばし、その間の職階間賃金格差を小さくすることで勝者と敗者を区別せずに、多くの労働者をできるだけ長期間競争させることがインセンティブを高める効果となる (Lazear, 1995)。日本の大企業では「遅い昇進」政策を採用して、昇進しても大きな賃金格差を実現することはしない。つまり、昇進昇格しなくても年齢・勤続年数とともに賃金が上昇する年功的賃金体系を採用することで、長期に亘って競争を促し、できるだけ多くの者に対して技能形成へのインセンティブを持続させるシステムが組織内部に存在しているのである (守島 1997 ; 小池 2005)。

3. 公務部門の人事管理

本節では、日本の公務労働の特徴と実証分析の現状を述べる。稲継 (1996) は、公務部門の人事制度も、民間企業の人事システムの特性をある程度、反映しているものと指摘している。公務員は大別すると国家と地方の 2 種類存在するが、まずは国家公務員のキャリア研究について整理する。

渡辺 (1976) や村松 (1981) の国家公務員キャリア官僚の研究では、公務員試験の種類 (I 種試験事務系) と学歴 (東大法学部卒等) によってまず入口選別が行われ、将来に亘って年次を中心にした昇進管理により、一般的素質や職務遂行能力が吟味されていくと説明する。キャリア官僚の事務官は複数の分野を経験し、技官は特定の分野を経験しながら 1~3 年で異動が行われる。村松 (1981) は、キャリア官僚が次第

に行政事務に習熟し組織を管理する能力を体得する配慮がなされ、短期間にできるだけ多くの部署を異動させることによって将来、トップとなるべき人々に組織の末端まで精通させていると指摘している。これに対してノンキャリア事務官はキャリアの幅が狭く、行政実務に精通した専門家的なキャリア形成が行われる（橋木 1997）。ただし、Ⅲ種採用者のキャリアの幅は専門実務型であるが、Ⅱ種採用者はⅢ種採用者と比べてキャリアの幅は広くなると指摘されている。

国家公務員の階層構造と昇進システムを分析した稲継（1996）は、「二重の駒型」昇進管理が国家公務員全体の昇進管理の特徴であると指摘し、Ⅰ種試験採用者であるキャリア官僚（事務官）は採用後、本省課長職（40歳頃：概ね勤続20年目以降）まで同年次の者がほぼ同時期に昇進する。その後、より上位のランクに昇進する者が出ると、昇進できなかった同年次の者は外部へ転籍し、それ以降は勝ち抜きトーナメントが徹底される。このように長期に亘って昇進競争が行われるという点で、日本型の「遅い昇進」モデルに適合していると指摘している。Ⅱ・Ⅲ種試験採用者であるノンキャリアも、そのカテゴリー内で係長か課長補佐クラスまで遅い昇進を続け、その後は激しいポスト争いをさせるという点でⅠ種と同様の昇進構造がみられるが、ほとんど本省課長になれない点が異なる。早川（1997）もⅡ・Ⅲ種の一般公務員とⅠ種の上級職の間には、いわば「競争遮断」ともいうべき昇進における大きなギャップが存在する反面、それぞれのカテゴリー内では「遅い昇進」政策による昇進管理が行われていることを指摘している。

次に地方公務員の研究について整理する。地方公務員のいずれの昇進研究も民間企業の研究を参考に分析が進められており、地方自治体でも民間企業と同じような昇進競争が行われていることが実証されている。稲継（1996）は、地方自治体における昇進管理も、基本的には民間や国における「遅い昇進」政策と大きな違いはないと指摘し、峯野（2000）や松尾（2002）の研究では、昇進が起こる前の初期キャリアの時期に、仕事の職務配分や異動の差などの要因によって「早い選抜」が行われていることも明らかにされている。地方自治体における任用政策は大きく分けると、国家公務員のような入口選抜方式（新井・澤村 2008）を採る場合と、入口非選抜方式（前浦 2002）を採る場合がある。そして、前者の方式をとる場合でも比較的入口でのカテゴリー選別が緩やかなことが多く、上級職採用＝エリート選抜という意味合いの薄いところが、国家公務員の人事制度とは異なる。さらに、国家公務員が昇進するには選抜試験を受

ける必要はないが、稲継（1996）は、地方自治体の中で昇進試験方式を採用することで「遅い昇進」政策を放棄した大阪府の昇進管理の例も取り上げている。試験を行うことによって、当然のことながら同一年次同時昇進は崩れるし、同一区分内（上級，中級，初級）の採用者間での年功制も崩れ，大学の先輩が自分の部下になっていることも珍しくないと指摘し，「遅い昇進」の変容を示している。

人事異動の観点から新井・澤村（2008）は，県庁（一般行政事務職）では，採用区分で上級職にあった者は本庁で勤務経験を重ね初級職よりも頻繁で広い部門にわたる異動を経験するのに対して，初級職は出先機関が中心で同じく多部門にわたる異動を経験するものの，上級職よりは部門内異動の割合が高いと指摘している。また，税務部門などの専門職種や技術系職員ではキャリアの幅の狭いが，異動が頻繁なため人材育成面で一定の効率性はあるものの，要員管理を含めた組織全体の生産性を考えれば非効率になる可能性もある（前浦 2004）。

このように公務員人事は，目的や趣旨こそ違うものの民間企業と同じような制度を有している。しかし，これまでの公務労働に関する研究は，一般行政職を対象としている。本稿では，全国に 25 万人以上を擁する大組織である，警察機構のインセンティブ・メカニズムについて分析する。

4. 日本警察の現状

4.1. 警察組織を分析する意義

実証分析の理解を深めるために本節において，日本警察の現状を説明しておく必要がある。日本の警察は，国の機関として警察庁が，地方自治体の機関として 47 の都道府県警察本部がある。警察庁の予算構成（2013 年度補正後）では，総額 2,591 億円のうち 32.5%が人件費であり，都道府県警察本部に至っては予算総額 3 兆 1,574 億円のうち実に 81.0%までもが人件費で占められており，まさに警察が「人の組織」であることが示される。加えて，総務省統計局の統計データで警察官の定員を確認すると 1981 年では 21 万 2,230 名であったものが，2014 年には 25 万 7,041 名にまで増員されており，殆どの行政機関の公務員が削減対象となるなかで，警察官は毎年一貫して増員されている現状にある。しかし，総人件費が 2 兆 6 千億円を超え，今なお，増員を続けている警察の人事構造が明らかになっていないことは，日本経済を裏方で支える警察業務を遂行するための技能形成の問題点も見えてこないという課題が残る。な

ぜなら警察官の件費は全て国民の税金であるため、こういった人事管理や慣行をもって警察官にインセンティブを付与して、技能修得に対するモチベーションを高めているのか、そして国民の安心・安全を守る警察官としての「専門性」が如何にして形成されているのかが、何も解明されていない状況は、極めて深刻であると考えられるからだ。

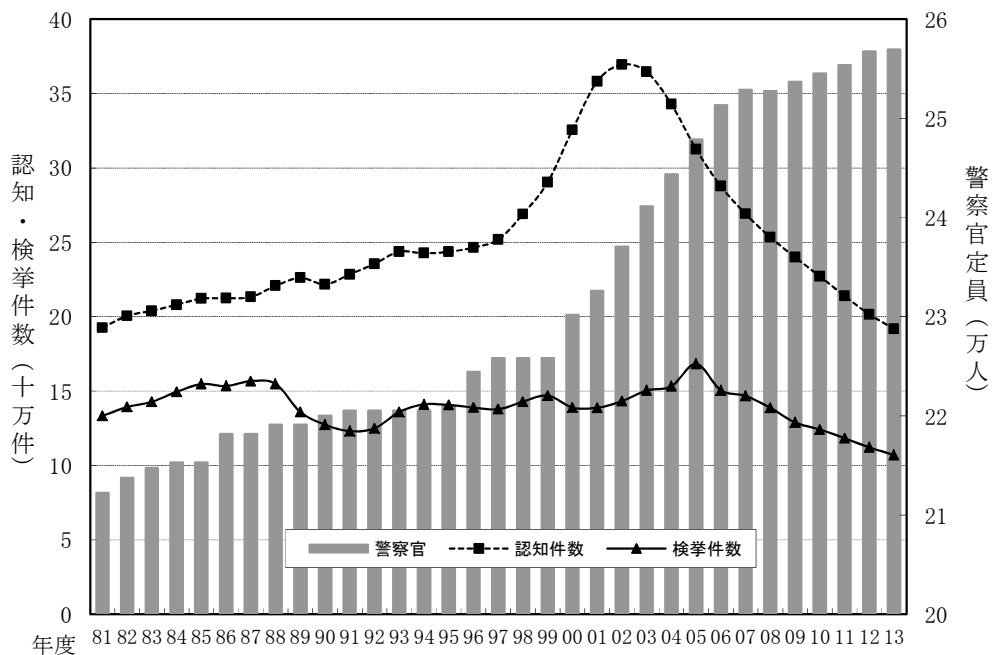
警察の組織体制は複雑で、外形的には都道府県警察は自治体が運営しているように見えるが、最終的な指揮監督権は「警察庁長官」にあり、事実上、日本の警察組織は国家に管理権がある。つまり、日本の警察組織の特徴は、国家公務員が地方公務員を管理する 2 重性を有しながら、協働して一つの組織体を構成していることにある。このような形態は役所や企業でいう本庁（本社）が出先機関（支店）を管理運営している体制に類似しているが、地方公務員たる警察官がある一定ランク（警視正）まで昇進すれば身分が国家公務員へと変更される。このような仕組みが存在する行政組織は唯一「警察」だけであり、階級制度とも相俟って極めて複雑な人事制度を構築している。

これまで日本の警察は一般的に優秀と言われてきたが、実際は文化など諸外国との国情の違いもあり、単純な比較ができず実証もされていない。図 1 は全国の警察官の定員と刑法犯認知件数および検挙件数の関係を示したものである。警察官の定員をみると 1981 年から増員されており、その右肩上がりの傾向は今も続いている。その要因としては、警察白書（2008, 2010）によると犯罪の悪質・巧妙化、グローバル化、刑法犯認知件数²の増加への対応であると言われている。けれども近年、刑法犯認知件数が窃盗件数の減少により大幅に低下している一方で、警察官が増員されているが、検挙率（検挙件数／認知件数×100）が 50%程度の横ばいで推移していることを鑑みると、警察官の能力向上、いわゆる技能形成の重要性が増していることが示唆される。

本稿の目的は、まさに日本社会の安全を守る多様で複雑な警察組織のインセンティブ・メカニズムの実態に迫ることである。具体的には、異動、昇進、賃金構造について実証的に検証する。

² 刑法犯認知件数は、年度によって集計方法が変更されている場合がある。

図 1 警察官の定員と認知・検挙件数の関係



【出所】法務省「犯罪白書」および警察庁「警察白書」を基に筆者が作成

4.2. 警察の職階と組織構造

本項では、警察の職階制度と組織について説明する。警察には職階として「階級」と「役職」がある。階級は警察組織の全国的統一性や栄誉の付与などの理由(宮園 1993)から設けられているが、専門分化した警察職務にも対応するため、民間企業同様、課長・係長などの役職が設定されている。ただし、警察官の階級と役職には一定の対応関係が存在することから、階級による昇進が役職の昇進と不可分な関係にあるといえる。表 1 は、警察の階級と役職の関係を示したものである。以下、本稿では、この階級と役職の関係を念頭に実証分析や考察を行う。

表 1 警察組織の階級と役職の関係

	階級	警察庁	警視庁	県警(大)	県警(小)	署(大)	署(小)
国家公務員	—	長官	—	—	—	—	—
	警視總監	—	警視總監	—	—	—	—
	警視監	次長・局長・部長・総括・審議官・首監・大学校長	副總監・部長	本部長	—	—	—
	警視長	課長	部長	部長	本部長	—	—
	警視正	室長・理事官	参事官・課長	部長	部長	署長	—
地方公務員	警視	課長補佐	課長・管理官	課長	課長	副署長	署長
	警部	係長	係長	課長補佐	課長補佐	課長	課長
	警部補	主任	主任	係長	係長	係長	係長
	巡査部長	係	係	主任	主任	主任	主任
	(巡査長)	—	係	係	係	係	係
	巡査	—	係	係	係	係	係

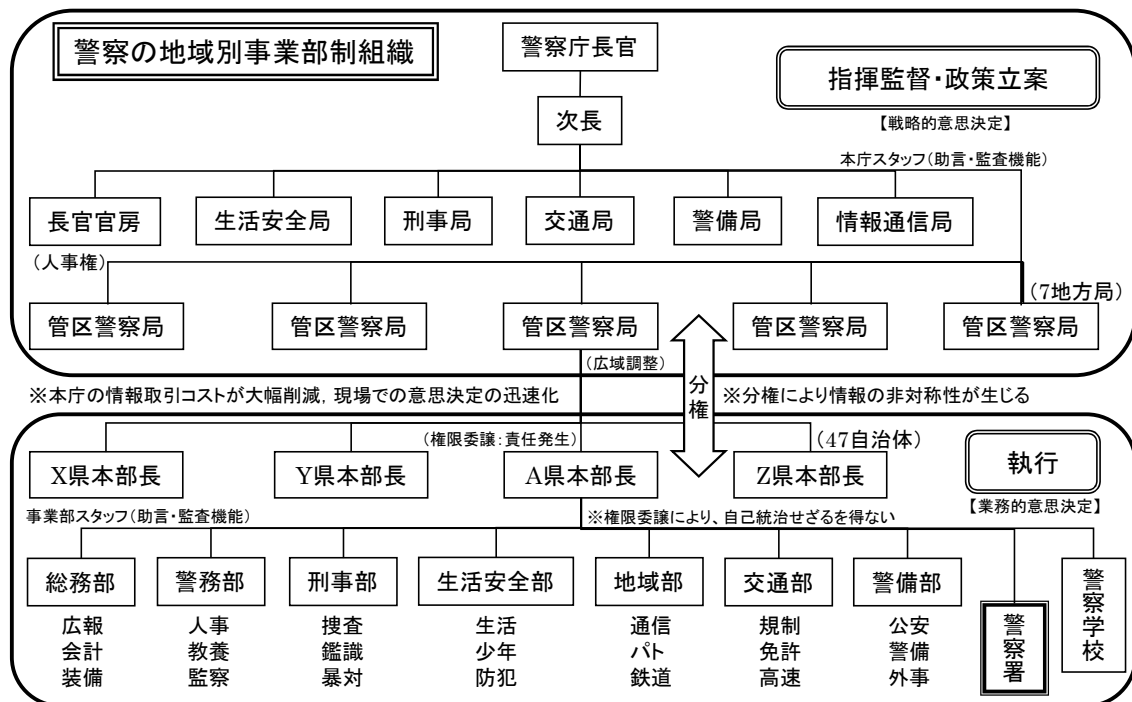
【出所】地方分権改革推進会議資料（2002年5月17日）を基に筆者が加筆修正

次に、警察の組織構造を組織論的観点から検討する。ここでは、警察庁と、自治体警察としては政令指定都市を擁する A 県警を例に取り上げる。図 2 は、警察制度研究会（2004）に基づいて作成した組織図である。日本の警察は、警察官僚が所属する国の機関として「警察庁」が、地方採用警察官が所属する地方自治体の機関として 47 の「都道府県警察本部」がある。警察庁は内部部局で警察政策を企画立案する一方で、各自治体警察は管轄内の警察行政を執行する。後者では本部長の下に各部を置き、各部に対応する部門（職務）が警察署内にもある。つまり、この体制は沼上（2004）がいう計画部門である警察庁と、執行部門である自治体警察が分業していることを意味し、Williamson（1975）が指摘するところの「多段階階層型複数事業部制」の組織形態が採用されていることになる。ただし、各事業部では商品を扱っているわけではなく、地域別で警察サービスを提供している。

地域別事業部制を採用することで、自治体警察（事業部）は、事件・事故に関する業務的意思決定権の権限委譲により、その都度詳細な情報を警察庁（本社）へ伝達する必要がなくなり、大幅なコストカットが可能となる。また、刑法犯認知件数は年間 140 万件、交通事故も 66 万件（2012 年）発生しているが、自治体警察内で処理できる案件がほとんどなので、現場の意思決定も迅速になる。これは警察業務の緊急性を鑑みても大きなメリットである。一方、自治体警察から警察庁に上がる情報は重要案

件のみに限られるため、警察庁は政策立案や資源配分の戦略的意思決定に集中できる。ただし、自治体警察に助言と監査を行うためのスタッフ機能として、警察庁には内部部局（官房、刑事局など）³が存在し、近畿圏など広域的な犯罪や交通管制に対処するため、各圏域に管区警察局が置かれている。つまり、警察組織は原則、警察本庁と自治体警察の2段階構造ではあるが、自治体警察を広域的に調整する管区警察局がリエゾン機能を備えていることになる。

図2 日本警察の組織構造



【注】 警視庁では、A 県警の組織に公安部と組織犯罪対策部が追加され、本部長の代わりに警視総監が置かれ、副官として副総監が置かれる。

【出所】 警察庁および A 県警察本部組織図を基に筆者が作成

4.3. 警察の人事制度改革と階級制度の意義

ところで、1991年に自治体警察における人事制度にとって重要な2つの改革があった。1つは、警部補定員の倍増を中心とする階級構成の抜本的な是正であり、もう1つは、試験制中心であった昇進制度に選抜・選考昇進制を大幅に投入したことであ

³ 小林（1998）によると、県警本部長を飛び越えて警察庁警備局から、県警警備部へ直接命令が下ることもよくあるようで、この事例からインフォーマルなマトリクス組織である可能性もある（沼上 2004）。また、警察庁は自治体警察への強い指揮監督権を有しているため、分社化されているとは考えにくい。

る。ここでも自治体警察として、A 県警の資料に基づいて検討しよう。

図 3 は、警察官の階級別の定員を表している。A 県警察本部の 1987 年の階級別定員の割合を確認すると、警視 2%、警部 4%、警部補 14%、巡査部長 34%、巡査（長）46%であった。しかし、2006 年では警視 2.5%、警部 6%、警部補 29%、巡査部長 29%、巡査（長）33.5%となっており、ピラミッド型の階級構造から、小池（1981）が指摘する「将棋の駒」型への変容が確認できる。加えて、警視庁の 2009 年の階級別定員割合も 2006 年の A 県警と殆ど相違がなく、全国の警察本部で階級構造の変容が進んでいることが想像される。なお、警視正以上の国家公務員たる警察官は、全国の警察官約 25 万人の内僅か 0.2%程度しか在職していない。

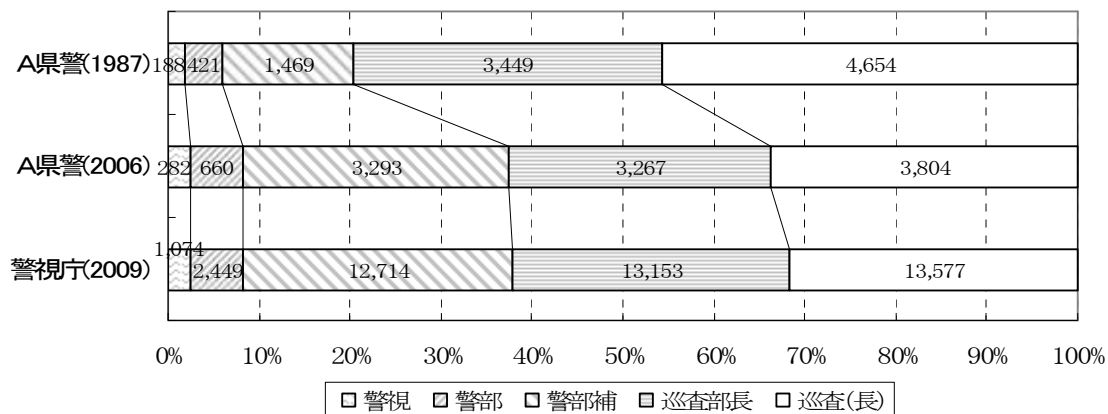
階級制度について宮園（1993）は、一般的に警察制度における「階級」とは、一定の職務を遂行する「能力と責任」を有していることを表象（シンボル）するものとされ、上下の指揮監督関係そのものを表す「職制（部長、課長、署長、係長、主任等）」とは異なると指摘する。階級は、それぞれ異なる能力と個性を持った多数の警察官を階級ごとに基準化し、それを基に分類しようとするものであり、その意味で「人の記号化」と説明する。宮園（1993）によると、警察官に階級が必要な理由はいくつかあり、その 1 つは、警察内部の統一性の確保のためであるとする。すなわち、警察組織は行政庁であると同時に執行機関でもあり、国民に対する強制力を行使する任務に当たることがその特色であることから、しばしば部隊を編成して法の執行部隊として行動する。このような場合は、上命下服の関係の厳格さと組織の統一性の確保が要求されるのである。

2 つには、特定の職務に充足すべき階級をあらかじめ設定することによって、その職務に従事する警察官の代替が容易かつ迅速になるという点が挙げられる。この効果は緊急時の部隊活動のように階級制度が本来予定していると思われる場面で最大限発揮される。また、警察が取り扱う事象は定型性に乏しく、複雑かつ広汎であり、職制などにとらわれない柔軟な対応が日常業務でも常に要求される。このような警察業務の特殊性から、職務を遂行する能力と責任の明確な表象（シンボル）を設ける必要があるとされる。

3 つには、階級が組織の職員に対する評価を表すことから、警察官に対して栄誉を付与するという効果がある。この点、職制上の役職に特定個人を任ずることも当然組織の個人に対する評価を表しているといえるが、「役職」が遂行している職務に対する

評価を示しているのに対し、「階級」は警察官そのものに対する評価であるといえ、より榮譽としての性質が強いものと思われると指摘している。

図 3 地方採用警察官の階級別定員の変容



【出所】A 県人事委員会『職員の給与等に関する報告及び勧告参考資料 5(1987～2006 年)』

警視庁警察職員の定員に関する規則(2009 年 4 月 1 日)に基づき筆者作成

次に、A 県警の上級幹部である警視正以上の地方警務官⁴ポストを示したものが、表 2 である。データは「毎索(毎日新聞記事検索 2010～2015 年)」である。

まず、表 2 で確認できることは、A 県警の警視正以上のポストでは本部長、警務部長、刑事部長、警備部長に警察官僚が就任していることである。一方、地方採用警察官では、総務部長を筆頭とした部長職、方面本部長、首席監察官、警察学校長、各参事官および警察署長(大規模)が警視正以上のポストであり、1 万 1 千人を超える警察官の内、僅か 20 ポスト程度(兼任含む)しかない。ただし、小林(1998)や警察官僚からの聞きとり調査では「地方採用警察官は、まず一国一城の主たる警察署長を目指す」とされており、所属警察官の人事権を付与された警察署長は大中小含め 48 ポストある。

これら自治体警察の幹部ポストは、以降の第 3 章～第 4 章、および終章において議論する。

⁴ 地方警務官とは、地方自治体に在職している警視正以上の警察官をいうが、特に自治体警察内の内部昇進により警視正・警視長へ昇進した者を特定地方警務官という。

表 2 A 県警の警視正以上のポスト

階 級	警察官僚ポスト	地方採用警察官ポスト	
		本 部(役職)	出 先(役職)
警視監	本部長		
警視長 警視正	警務部長 刑事部長	総務部長 生活安全部長 地域部長 交通部長 警備部長	
	警備部長		
警視正		市警察部長兼首席監察官兼第1方面本部長 警務部参事官兼2方面本部長 警務部参事官兼3方面本部長 警察学校長 警務部参事官兼【警務課長】 刑事部参事官兼組織犯罪対策局長 生活安全部参事官 交通部参事官	署長(大規模) 署長(大規模) 署長(大規模) 署長(大規模) 署長(大規模) 署長(大規模) 署長(大規模) 署長(大規模)
警 視	捜査第2課長等	本部課長, 官ポスト 等	署長(中小規模)×40箇所

【注】市警察部長，首席監察官，方面本部長，参事官は兼任となることが多い。参考に警視ポストも記載している。

【出所】「毎索（毎日新聞記事検索 2010～2015 年）」を基に筆者が作成

5. 本稿の構成

本稿は，第 1 章～第 4 章で構成される。すなわち，第 1 章では，警察組織全体の異動構造を分析し，警察庁と自治体警察の技能形成について検証する。第 2 章では，警察庁に所属する警察官僚の昇進構造を分析し，警察官僚のインセンティブについて議論する。関連した第 3 章では，自治体警察に所属する地方採用警察官の昇進構造を分析し，地方採用警察官の昇進インセンティブについて議論する。そして，第 4 章では，地方自治体の一般行政職と警察職の賃金構造を比較分析し，地方公務員の賃金インセンティブについて検証する。終章では，第 1 章および第 4 章の議論を統合しつつ，日本警察のインセンティブ・メカニズムについて考察する。

【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 第 85 号 pp.149 - 177
- 稲継裕昭（1996）「日本の官僚人事システム」東洋経済新報社
- 猪木武徳（2002）「問題，方法，意味」小池和男，猪木武徳編『ホワイトカラーの人材形成』東洋経済新報社
- 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（2005）『仕事の経済学』（第 3 版）東洋経済新報社
- 警察制度研究会（2004）「全訂版 警察法解説」東京法令出版
- 警察庁（2008，2010）「警察白書」
- 小池和男（1981）『日本の熟練』有斐閣
- 小林道雄（1998）『日本の警察の現在』岩波書店
- 橋木俊詔（1997）「昇進のしくみ」東洋経済新報社
- 沼上幹（2004）『組織デザイン』日本経済新聞社
- 早川征一郎（1997）「国家公務員の昇進・キャリア形成」日本評論社
- 前浦穂高（2004）「地方公務員の人事異動 A 県の事例を中心に」日本労働研究雑誌 第 524 号 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
- 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」組織科学 第 34 巻 第 2 号 pp.80 - 91
- 宮園司史（1993）「階級制度の意義」河上和雄，國松孝次，香城敏麿，田宮裕（編著）『講座 日本の警察 第 1 巻 警察総論』立花書房
- 村松岐夫（1981）「戦後日本の官僚制」東洋経済新報社
- 守島基博（1997）「企業内賃金格差の組織論的インプリケーション」『日本労働研究雑誌』No.449,pp.27-36.
- 森田穂高(2012)「内部労働市場の経済学的分析－新たな視点」『日本労働研究雑誌』No.627,pp.4-13.
- 渡辺保男（1976）「公務員のキャリア」辻清明編『行政学講座第 4 巻 行政と組織』東京大学出版会

- Bernhardt, Dan (1995). "Strategic Promotion and Compensation," *Review of Economic Studies*, 62(2) pp.315-339
- Eguchi, Kyota (2005). "Job Transfer and Influence Activities," *Journal of Economic Behavior and Organization*, 56(2) pp.187-197
- Eriksson, Tor and Jaime Ortega (2006). "The Adoption of Job Rotation: Testing the Theories," *Industrial and Labor Relations Review*, 59(4) pp.653-666
- Gibbons, R. and K.J. Murphy (1992) "Optimal Incentive Contracts in the Presence of Career Concerns : Theory and Evidence," *Journal of Political Economy*, 100(3): pp.468 -505.
- Lazear, Edward P. (1979). "Why Is There Mandatory Retirement?", *The Journal of Political Economy*, Vol.87, No.6, pp.1261-1284.
- Lazear, Edward P., and Rosen, Sherwin (1981). Rank Order Tournaments as an Optimum Labor Contract. *Journal of Political Economy*, 89 :841-64.
- Lazear, Edward P. (1995). *Personnel Economics*. The MIT Press (樋口美雄, 清家篤訳 『人事と組織の経済学』 日本経済新聞社, 1998年) .
- Malcomson, James (1984). "Work Incentives, Hierarchy, and Internal Labor Markets," *Journal of Political Economy*, 92(3), pp.486-507
- Meyer, Margaret A. (1992). "Biased Contests and Moral Hazard: implications for Career Profiles," *Annales d'Economie et de Statistique*, 25/26, pp.165-187
- Milgrom, Paul R. (1988). "Employment Contract, Influence Activities, and Efficient Organization Design," *Journal of Political Economy*, 96(1) pp.42-60
- Ortega, Jaime (2001), "Job Rotation as a Learning Mechanism," *Management Science*, 47(10) pp.1361-1370
- Prendergast, Canice. (1992) "Career Development and Specific Human Capital Collection," *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol.6, pp.207-227.
- Rosenbaum, James E. (1984) "Career Mobility in a Corporate Hierarchy," *Academic Press*.
- Tirple, Jean (1986) "Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2(2), pp.181-214.

Waldman, M. (1984) "Job assignments, signalling, an efficiency." "

Rand Journal Economics, 15(2), pp.255-267.

Williamson, O.E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Free Press.

第1章 警察組織の異動構造⁵

1. はじめに

本稿は、人事異動の観点から警察官の技能形成を明らかにすることを目的とする。企業や行政で働く労働者の「技能」はキャリアによって形成されるが、そのキャリアの広がりを観察することで技能の内実を探ることができる。本稿ではキャリアのヨコの広がり⁶である「異動」を観察することで、警察官の技能形成について実証的に検証する。

警察白書によると2013年度の警察庁の予算構成は、総額2,591億円のうち32.5%が人件費であり、都道府県警察本部に至っては予算総額3兆1,574億円のうち実に81.0%までもが人件費で占められており、警察が「人の組織」であることが示される。近年の刑法犯認知件数の増加に伴い警察官が毎年増員される一方で、検挙件数が横ばいであるということは、25万人を擁する警察官の技能形成の重要性が増していることが示唆され、これまで実証されてこなかった警察組織の技能形成システムのひとつである職務異動（キャリアのヨコの広がり）を解明することは有益である。

行政組織のキャリアのヨコの広がり、つまり「異動」による技能形成については、民間企業を対象とした研究に比べて実証分析の蓄積が乏しく、特に詳細な人事データに基づいた実証分析は極めて少ない。しかも、従来の研究では様々な機能を有する行政組織を国家公務員や地方公務員あるいは採用種別などに分けて、そのキャリア形成の分析が行われてきたが、本稿では国家と地方で同一の行政機能を有する警察に焦点をあて、その組織構造も踏まえながら、警察官の技能形成を検証する。

本稿の構成は、2で企業と行政の先行研究を整理し、3で警察制度について概説して、4で仮説とその検証方法を提示する。5と6の実証分析では、各項ごとに異なるデータと分析手法を説明し、警察官僚と地方採用警察官を別々のカテゴリーに分けて、キャリアのヨコの広がりについて実証的に検証する。7では考察と今後の課題を提示し、本稿の結びとする。

⁵ 本章は、2012年に『日本労務学会誌』第13巻第2号で掲載された論文「警察組織における技能形成－警察官僚と地方採用警察官の人事データに基づく実証分析」を修正したものである。

⁶ タテのキャリアである「昇進」については論点を絞る意味で本稿では取り扱わない。

2. 先行研究の整理

日本の民間企業のホワイトカラーの技能形成は、小池（1991）を中心とする研究で「幅の広い専門性」を修得させることに特徴があるとされる。つまり、従業員には、ほぼ1つの領域に収まる専門領域が存在し、その領域内を幅広く異動することが実証されており、後進の研究でも概ね同様の結果が得られている（中村 1995、今田・平田 1995 など）。加えて、小池（1991）は主たる専門領域とその周辺職務を幅広く異動したり、主たる専門領域に副領域を付け加えることで、訓練コストを削減しながら、多様性や変化への対応、そして専門分野への深さといった技能を形成することで非定常な仕事をこなし、不測の環境変化にも対処できるよう重層的な効果を発揮することが期待されるとも指摘している。

猪木（2002）は「変化への対応（判断業務）」がホワイトカラーに必要な技能であるとして、ルーティン化された定型的業務とノン・ルーティンの非定型的業務の2つがあるとし、後者を更に「小さな変化（周辺的变化）」と「大きな変化（根本的变化）」に分けて考えた。「小さな変化」に必要な技能は多種多様で幅の広い現場での経験から修得する。一方、「大きな変化」に必要な技能とされる「総合的判断能力」は要素に分解できず、技能の内容や判断の対象も相当の不確実性を含むため、上位職に求められる専門性という観念は、「狭さ」を意味するのではなく、根本的变化に的確に対処しうる「幅と厚み」を持っていることが重要であると指摘している。また、内田（2009）は、技術的企業特殊技量の修得は、一つの職能内で幅の広いもしくは狭い経験で形成させるが、組織的企業特殊技量の修得は、会社全体の理解を促す必要があるため、複数の職能や事業所への異動などによって視野を広げる必要があるとし、このような技量の学習には異動前後の仕事の「差違」が重要であるとしている。

このような日本の民間企業におけるホワイトカラーの技能形成に関する知見とは対照的に、公務員では一般的にゼネラリスト仮説が根強く、専門性の欠如が度々問題視される。しかし、公務員の技能形成を詳細な人事データに基づき実証した研究は極めて少ないため、実証的に分析すること自体に意義がある。

公務員は大別すると国家と地方の2種類存在するが、まずは国家公務員の異動研究について整理する。渡辺（1976）は、国家公務員I種試験から採用されたキャリア官僚の事務官は複数の分野を異動し、技官は特定の分野を異動しながら1～3年で異動が行われるという。また村松（1981）は、キャリア官僚が次第に行政事務に習熟し組

組織を管理する能力を体得する配慮がなされ、短期間にできるだけ多くの部署を異動させることによって将来、トップとなるべき人々に組織の末端まで精通させていることを指摘する。これに対してノンキャリア事務官はキャリアの幅が狭く、行政実務に精通した専門家的なキャリア形成が行われる（橘木 1997）。ただし、Ⅲ種採用者のキャリアの幅は専門実務型であるが、Ⅱ種採用者はⅢ種採用者と比べてキャリアの幅は広がる。しかし、これらの研究はすべて事例研究であり、Ⅰ種採用者（事務系）のキャリアの幅が広く「複数の分野」を経験するといっても、どのようなヨコの異動が行われて技能が形成されていくのかを、詳細な人事データにより実証した研究ではない。

次に地方公務員のキャリア形成の研究を整理する。新井・澤村（2008）によると、県庁（一般行政事務職）では、採用区分で上級職にあった者は本庁で勤務経験を重ね初級職よりも頻繁で広い部門にわたる異動を経験するのに対して、初級職は出先機関が中心で同じく多部門にわたる異動を経験するものの、上級職よりは部門内異動の割合が高いとされる。また、税務部門などの専門職種や技術系職員ではキャリアの幅は狭いが、異動が頻繁なため人材育成面で一定の効率性はあるものの、要員管理を含めた組織全体の生産性を考えれば非効率になる可能性もある（前浦 2004）。

一方、政令市や市町村では、部門を超えて幅広く異動することが確認されている（中村圭 2004）が、幅広い異動を行うと専門性の蓄積が阻害されるという問題が生じる。しかし、地方自治体での職務が定型的であるため、3～4年程度で職務に対するマンネリ化が生じる対策として、組織活性化や組織効率化、人材育成を目的とした幅の広い異動が必要であるという指摘もある（中嶋 2002；中嶋・新川 2007）。また峯野（2000）は管理・組織防衛に関する技能が自治体には重要であるとし、松尾（2002）は、全体としてみれば民間よりもキャリアの幅が広く、エリートでない「実務第一線の担い手」の方が初期キャリアでは、幹部候補生（主に管理部門を経験）よりもキャリアの幅が一層広いことを指摘している。

このように民間企業では人事異動から「キャリアの幅」を分析することで専門性や能力について議論しているが、公務員の異動に関する先行研究は少ない。しかも、キャリア官僚は単に複数の分野を経験し、地方公務員も複数あるいは特定の分野を経験するといった議論が多く、国家と地方の技能の組み合わせを「キャリアの幅」で検証した論文はない。

3. 警察制度の概要

本節では実証分析に必要な警察制度について、警察制度研究会（2004）に基づいて概説する。まず警察官の種類としては、国家公務員Ⅰ種試験（旧上級甲種）に合格して警察庁に採用される「警察官僚⁷」、1985年から警察庁が国家公務員Ⅱ種試験合格者から採用をはじめた「準キャリア警察官」、高校・短大・大学卒で、各都道府県の行う試験により地方公務員として採用されるノンキャリアの「地方採用警察官」（警察全体の99%）に大別できる（神1995）。日本の警察組織は、警察官僚が所属する国の機関として「警察庁」が、地方採用警察官が所属する地方自治体の機関として47の「都道府県警察本部」がある。警察庁が内部部局で警察政策を企画・立案する一方で、都道府県警察本部は管轄内の警察行政を執行し、本部長の下に各部があり各部に対応する部門が警察署内にもあり、各部門のタテのラインを形成している。

小林（1998）は警察組織の特徴として、日本の警察は組織も人事も二重構造であるとし、名目上は都道府県単位の自治体警察であるが、現実には警察庁長官を頂点に完全に中央集権化されていると指摘する。警察人事の二重構造は、地方採用警察官でも警視正以上（地方警務官）に昇進した者は国家公務員となり、叩き上げとして階級を上り詰めた人間がノンキャリアを管理する役を負わされており、実質的にはキャリアとノンキャリアの二重構造であると指摘している。この論点から考察すると警察の人事制度は、稲継（1996）がいう「二重の駒型」の人事管理に酷似している。つまり、国家公務員である「警察官僚」と地方公務員である「地方採用警察官」の間でも国家公務員のキャリア・システム⁸が成り立ち、早川（1997）が言うようにそれぞれのカテゴリー内で遮断された人事管理が行われていることが示される。また、警察は民間企業と同様、課長・係長という職位（役職）に基づく昇進制度のほかに「階級制度」も有しており、上位から警視総監、警視監、警視長、警視正、警視、警部、警部補、巡査部長、及び巡査（巡査長含む）の9階級がある。本稿では階級を昇進として捉えるのではなく、キャリアの各段階という観点から議論する。なお、刑事訴訟法の規定により逮捕状を請求できる権限は、警部以上（警察署課長職）の警察官に限られる（警察制度研究会2004）。

⁷ 警察官僚も他省庁のキャリア官僚と同様、国家公務員Ⅰ種試験（法律，経済，行政）から採用される。

⁸ 採用時の1回限りの試験で中央省庁の幹部要員を選抜し、同期をほぼ同時期に昇進させる人事管理上の慣行をいう。

警察の職務について、警察法第2条1項には、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序を維持することと規定されている。この条文を受けて様々な職務が別途規定されており、それを小分類の職務として整理した上で、警察庁の担当部局ごとに大分類として再整理した表1に基づき実証分析を進める。また、村松（1994）は行政組織をマネジメントする職務を「行政管理」と呼んでいるが、警察庁本庁では長官官房、地方警察では総務・警務部門がそれぞれ担当しており、本稿ではこれらの職務を「官房系業務⁹⁾」として分析を進める。

表1 警察の職務

職務分類	警察庁内局	主な業務
総務	大臣官房	機密、警察統計、事務能率、広報、情報公開、予算・決算、装備、用度、施設、留置場など
警務		人事・給与、福利厚生、訟務、教養、監察、犯罪被害者給付金など
生活安全	生活安全局	市民生活の安全・平穏、犯罪予防(防犯)、経済犯罪、少年事件、保安警察など
地域		地域警察、警邏など
刑事	刑事局	刑事警察、国際捜査、鑑識、犯罪統計、科学捜査など
組織犯罪		暴力団対策、国際犯罪組織など
交通	交通局	交通警察、駐車対策、運転免許など
警備	警備局	警備警察、警備実施、機動隊、災害警備、緊急事態対応、警衛、警護など
公安		公安警察、破防法、テロリズム、左翼、極左、右翼など
外事		外事警察、国際テロ、スパイ捜査、防諜など
情報通信	情報通信局	情報通信基盤を整備、警察情報管理システムを構築、サイバー犯罪(技術対応)など
警察(大)学校	附属機関	警察官等に必要な知識、技能、指導能力及び管理能力を修得させるための教養・研究など

【出所】「警察法施行令付録(第四条関係)警視庁及び道府県警察本部並びに方面本部の内部組織の基準」と「警視庁本部の課長代理の担当並びに係の名称及び分掌事務に関する規程」を参考に筆者が作成

4. 仮説と検証方法

キャリアのヨコの広がり、つまり「異動」の先行研究と警察の体制を踏まえると、国家公務員のキャリア組である「警察官僚」はキャリアの幅が広く、複数の分野を経験させることで47の自治体警察を含めた警察組織全体への理解を促し、「大きな変化」に必要な技能とされる「総合的判断力」を養成していることが予想される。

他方、多機関にわたる地方公務員の先行研究を踏まえると、地方採用警察官は現場で即座に判断しなければならない非定型で複雑な警察業務を遂行するために、特殊的

⁹⁾「官房系業務」には、表1の官房や総務・警務といった管理的な職務だけではなく、長官、次長、官房長、管区局長、警視総監、副総監、本部長、警察署長といった総括管理職を含む。

技能¹⁰を修得して専門性を深める必要がある（宮園 1993）。この点を考慮すると、現場レベルの不確実性に対処するため、地方採用警察官のキャリアの幅は狭く、その専門性を深化させるために、主たる専門領域をはっきりさせるような技能形成手法を採用している可能性が高い。これらのキャリアのヨコの広がり（異動）に関する考察により、下記のような仮説を設定した。

【仮説 1】 警察官僚は総合判断業務が重要な職務となることからキャリアの幅が広く、複数の分野を経験させるような技能形成手法が採用されている。

【仮説 2】 地方採用警察官は現場レベルでの特殊的専門性と不確実性の対処能力を修得させる必要があることから、キャリア内に主たる専門領域を形成している。

次にこれらの仮説の検証方法について説明する。国家公務員たる警察官僚の技能の検証方法は、警察庁が警察官僚の人的資源をどういった職務に配分しているかを数量的（異動回数）に確認した上で、異動回数だけでは把握できない、ある職務から別の職務へ異動する傾向が他と比べて強いかな否かといった職務間の関連性の強さを計量的に分析する。また、複数の採用年次の警察官僚の人事データを用いて、経験年数の長い「キャリアの核」や官房系業務、出向といった職務経験について、各年次間で同様のキャリア形成手法が採られているのかを計量的に確認し、警察官僚の「キャリアの幅」を検証する。

一方、地方公務員たる地方採用警察官の技能の検証方法は、まず複数の県警に所属する地方採用警察官の異動実態を視覚的に把握するための表を作成し、具体的な職務ローテーションを確認しながら「キャリアの幅」を検証する。そして、その結果を考慮しながら政令指定都市を擁する大規模な 3 県警を定量的に比較することで、全国の大規模な警察本部でも同じようなキャリア形成手法が採られているか否かを、「キャリアの幅」を確認しながら検証する。ただし、地方採用警察官については、入手可能な人事データの制約から警部以上の階級のみを分析することとし、各階級間を「キャリアの段階」として捉えて検証する。

以上の仮説を異動の実態とキャリアの幅で実証的に検証することで、これまで説明

¹⁰ 犯罪捜査，即時強制，武器使用等に関する専門実務能力や判断能力をいう（警察白書 2003）。

されてこなかった警察官僚と地方採用警察官の技能形成を明らかにしたい。

5. 警察官僚の技能形成に関する実証分析

5.1. 統合職務異動表による職務異動

本項の目的は、警察庁が警察官僚の人的資源をどのような職務に配分しているかを数量的に把握することである。警察官僚は地方採用警察官と比べて圧倒的に少なく、その保有能力が高く評価されているとするならば組織管理上、警察官僚の人的資源がどのような職務に割り振られているのかを確認することは重要である。

警察官僚の職務異動の分析には、小山・石丸（2005）の『日本警察官僚総合名鑑』に基づき人事データを作成し、分析対象を1955～1971年の間に採用された全ての警察官僚263名¹¹に限定することで、採用から退職まで全てのキャリアを観察できる。技能形成について具体的に内容を検討するには、どの職務からどの職務へ異動するか、個々の警察官僚の職務間異動を捉える必要がある。本項では今田・平田（1995）の分析手法に倣って統合職務異動表を作成し、まず組織管理の観点から技能形成システムを検証する。

表2は表1の職務分類を踏まえ、ある職務から別の職務への異動に着目して、個々の警察官僚全ての異動を合算した統合職務異動表である。例えば、対象者P₁が初職J₁からそれ以降J₂→J₃→J₄→J₅→J₆の順で5回の職務異動を繰り返したとすると、このデータからJ₁→J₂、J₂→J₃、J₃→J₄、J₄→J₅、J₅→J₆という計5つの異動が取り出せる。同様に対象者P₂・P₃…と繰り返して全ての職務異動を取り出し合算すれば、警察庁が幹部候補生とする警察官僚の人的資源を、どの職務に集中的に配分しているのかを検証できる。セルの上段は異動回数（合計）を記載し、下段に同一職務内に留まる比率（同職率）と他の職務に異動した比率（流出率）を示している。まず気づくことはゼロのセルが相当数あり、職務異動には偏りがあることがわかる。ゼロのセルが多い職務としては「地域」「組織犯罪」「情報通信」が目立ち、警察官僚の人的資源が使われていないことが確認できる。

そして、警察官僚の人的資源が圧倒的に配分されている職務は小分類でいう「官房・警務」部門である。表1でも見てとれるように長官官房や警務部門では、人事や監察といった重要な業務のほか、警察改革などの大きな変化への対応など警察全体を

¹¹ うち2名に若干の人事データの欠損はあるが、分析には大きな支障とはならない。

調整しマネジメントする機能を主たる職務としており、警察官僚はこれらのマネジメント業務を多く経験することで管理的能力を養成するような技能形成が行われているといえる。一方、「総務」は現場に近くなるほど地方採用警察官の職域となるため、警察官僚はどちらかというと言房・警務を経験することになるが、いずれにせよ、大分類でいう「官房系業務」に集中的に人的資源が配分されている¹²ことがわかる。

次に警察官僚の人的資源を配分している職務は小分類においては「刑事」であるが、大分類では警備・公安・外事を合算した「警備」には異動回数で及ばないことから、警察官僚の人的資源は刑事部門よりも警備部門に集中的に配分されていることが確認できた。また、「交通」「生活安全」「警察大学校」への職務異動もそれなりに多いが、警察官僚はそれ以上に内閣や他省庁への出向者の方が多く海外勤務もできることから、キャリアの幅が広いだけでなく、多彩な分野を経験する機会が与えられているといえるだろう。

¹² 前述のように、「官房系業務」には長官、次長、官房長、管区局長、警視總監、副總監、本部長、警察署長といった総括管理職を含むため、その異動には昇進の要素が排除できない点に留意が必要である。しかし、大分類の「官房系業務」における総括管理職の異動比率は32.9%（556/1,688回）で、異動回数の2/3は職務異動であるため、おおむねヨコの異動で占められている。

表 2 警察官僚の統合職務異動表

		異動先の職務																合計 比率	
		官房系		生活安全(防犯・保安)		刑事		交通	警備			情報通信	警察学校	出向		海外	その他		不明
		総務	官房業務	生活安全	地域	刑事	組織犯罪		警備	公安	外事			内閣	その他				
官房系	総務	20 7.9%	95 37.5%	20 7.9%	2 0.8%	16 6.3%	0 0%	17 6.7%	6 2.4%	9 3.6%	1 0.4%	6 2.4%	26 10.3%	7 2.8%	24 9.5%	0 0%	4 1.6%	0 0%	253 100%
	官房・警務	110 8.4%	483 37.1%	54 4.1%	2 0.2%	136 10.4%	3 0.2%	79 6.1%	86 6.6%	41 3.1%	30 2.3%	4 0.3%	107 8.2%	48 3.7%	105 8.1%	1 0.1%	12 0.9%	2 0.2%	1,303 100%
生活安全	生活安全(防犯・保安)	14 5.1%	87 32.0%	57 21.0%	1 0.4%	30 11.0%	0 0%	12 4.4%	19 7.0%	3 1.1%	3 1.1%	0 0%	15 5.5%	10 3.7%	17 6.3%	0 0%	4 1.5%	0 0%	272 100%
	地域	0 0%	4 30.8%	4 30.8%	0 0%	2 15.4%	0 0%	0 0%	2 15.4%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	1 7.7%	0 0%	0 0%	0 0%	13 100%
刑事	刑事	23 3.7%	157 25.0%	29 4.6%	2 0.3%	232 36.9%	7 1.1%	25 4.0%	28 4.5%	4 0.6%	13 2.1%	1 0.2%	34 5.4%	14 2.2%	53 8.4%	0 0%	1 1.0%	6 1.0%	629 100%
	組織犯罪	0 0%	6 42.9%	0 0%	0 0%	4 28.6%	0 0%	1 7.1%	1 7.1%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	1 7.1%	0 0%	0 0%	0 0%	14 100%
交通	交通	13 3.5%	119 32.3%	12 3.3%	0 0%	16 4.3%	0 0%	127 34.5%	18 4.9%	1 0.3%	2 0.5%	1 0.3%	18 4.9%	11 3.0%	26 7.1%	0 0%	4 1.1%	0 0%	368 100%
	警備	9 2.3%	120 30.1%	12 3.0%	0 0%	13 3.3%	2 0.5%	11 2.8%	97 24.3%	33 8.3%	23 5.8%	2 0.5%	8 2.0%	25 6.3%	39 9.8%	4 1.0%	1 0.3%	0 0%	399 100%
警備	公安	10 5.2%	52 27.1%	3 1.6%	0 0%	3 1.6%	0 0%	4 2.1%	32 16.7%	38 19.8%	23 12.0%	0 0%	9 4.7%	6 3.1%	10 5.2%	0 0%	1 0.5%	1 0.5%	192 100%
	外事	3 1.5%	29 14.7%	4 2.0%	0 0%	13 6.6%	0 0%	2 1.0%	13 6.6%	23 11.7%	40 20.3%	0 0%	6 3.0%	9 4.6%	21 10.7%	31 15.7%	3 1.5%	0 0%	197 100%
情報通信	情報通信	0 0%	15 68.2%	1 4.5%	0 0%	0 0%	1 4.5%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	4 18.2%	1 4.5%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	22 100%
	警察(大)学校	17 6.5%	117 45.0%	15 5.8%	1 0.4%	31 11.9%	0 0%	22 8.5%	5 1.9%	6 1.9%	23 2.3%	1 0.4%	17 6.5%	6 2.3%	11 4.2%	1 0.4%	5 1.9%	0 0%	260 100%
出向	内閣	6 3.3%	48 26.2%	9 4.9%	1 0.5%	16 8.7%	1 0.5%	14 7.7%	19 10.4%	9 4.9%	5 2.7%	1 0.5%	9 4.9%	32 17.5%	11 6.0%	0 0%	2 1.1%	0 0%	183 100%
	出向(その他)	16 4.5%	88 24.5%	30 8.4%	0 0%	37 10.3%	1 0.3%	29 8.1%	27 7.5%	10 2.8%	22 6.1%	0 0%	16 4.5%	6 1.7%	59 16.4%	18 5.0%	0 0%	0 0%	359 100%
海外	海外	2 3.1%	2 3.1%	2 3.1%	0 0%	6 9.2%	0 0%	2 3.1%	7 10.8%	5 7.7%	8 12.3%	0 0%	6 9.2%	14 21.5%	0 0%	11 16.9%	0 0%	0 0%	65 100%
	その他	5 10.6%	14 29.8%	3 6.4%	0 0%	3 6.4%	0 0%	1 2.1%	4 8.5%	0 0%	1 2.1%	0 0%	0 0%	1 2.1%	43 25.5%	2 1.2%	12 7.5%	0 0%	47 100%
不明	不明	0 0%	4 22.2%	0 0%	1 5.6%	6 33.3%	0 0%	2 11.1%	2 11.1%	0 0%	1 5.6%	0 0%	0 0%	0 0%	2 11.1%	0 0%	0 0%	0 0%	18 100%
	合計 比率	248 3.9%	1,440 31.1%	255 6.5%	10 0.5%	564 12.0%	14 0.2%	349 6.7%	366 8.6%	182 4.3%	178 4.4%	20 1.3%	272 4.3%	189 4.4%	382 4.4%	67 7.2%	49 2.4%	9 2.1%	9 0.1%

【注】「官房系業務」には、長官、次長、官房長、管区局長、警視總監、副總監、本部長、警察署長といった総括管理職を含む。

採用当時の職務内容が不明なため、職務が観察できる 2 回目以降の配属先から計算している。

【出所】日本警察官僚総合名鑑(1955～1971年)に基づき筆者が作成

5.2. ログリニア分析による職務間異動の関連性

表 2 はゼロのセルが多く計算上も煩雑なため、表 1 に基づき職務を警察庁の担当部局ごと(大分類)に整理し、表 3 のようにまとめた上で、同じ大分類内の職務間の異動は「同一職務内異動」、部門の異なる職務間の異動を「職務間異動」と表現して分析を進める。表 3 のセルの上段は異動回数(合計)を記載し、下段に同一職務内に留まる比率(同職率)と他の職務に異動した比率(流出率)を示している。警察官僚の同職率を確認すると「生活安全」部門を除くと同一職務内異動率が 40% を超え、「官房」と「警備」に限れば 50% を超えていることから相当程度の異動が、同一職務内で行わ

れていることが観察できる。また、「官房以外」の職務から「官房」部門への流出率が他の部門流出率と比較しても高いことから、警察官僚は官房部門へ集中的に異動する傾向があるといえる。

ところで、職務異動の問題は異動量だけが問題ではなく、ある職務から別の職務へ異動する傾向が他と比べて強いかな否かといった職務間の関連性の強さも重要となるため、次にその点を検証する。実際、異動量は職務構成に大きく左右され、例えば警察官僚のポストが官房に多くある一方で交通にはあまりない場合、当然ながらサイズの大きい官房の職務へは多くの警察官僚が、逆にサイズの小さな職務へは警察官僚の異動が少なくなる。同職率と流出率は事実としての異動量を比較する点では有効であるが、職務 1 と職務 2 の関連性が職務 1 と職務 3 の関連性よりも強いということを検証するためには、異動元と異動先の職務の分布による影響を統制する必要がある。そこで異動元、異動先の職務の分布による影響を統制する手法であるログリニア分析を用いる。ログリニア分析は、統合職務異動表のセルの数値を最も効率的に再現するようなパラメーターを推計し、その適合度を検定する方法であり、統合職務異動表で異動元 (A) の職務カテゴリーを i 、異動先 (B) の職務カテゴリーを j で表し、実際の各セルの度数を f_{ij} 、モデルで推計される理論度数を F_{ij} で表す。この時、ログリニア・モデルは一般的に次の (1) 式のように表現される。

$$\log F_{ij} = u + u_i^A + u_j^B + u_{ij}^{AB} \quad (1)$$

表 3 警察官僚の統合職務異動表（大分類）

		1	2	3	4	5	合計 比率
		異動先の職務(B)					
		官房	生活	刑事	交通	警備	
異動元 の職務 (A)	1 官房	708 58.5%	78 6.4%	155 12.8%	96 7.9%	173 14.3%	1,210 100%
	2 生活	105 44.1%	62 26.1%	32 13.4%	12 5.0%	27 11.3%	238 100%
	3 刑事	186 34.9%	31 5.8%	243 45.6%	26 4.9%	47 8.8%	533 100%
	4 交通	132 42.9%	12 3.9%	16 5.2%	127 41.2%	21 6.8%	308 100%
	5 警備	223 36.4%	19 3.1%	31 5.1%	17 2.8%	322 52.6%	612 100%
合計		1,354	202	477	278	590	2,901
比率		46.7%	7.0%	16.4%	9.6%	20.3%	100%

【出所】日本警察官僚総合名鑑(1955～1971年)に基づき筆者が作成

効果 u は全体の人数（度数）をセルの数で単純に割った総平均であり，その値に異動元の職務構成の違いによる効果 u_i （行効果），異動先の職務構成の違いによる効果 u_j （列効果），異動元の職務と異動先の職務の関連性の強さによる効果 u_{ij} を加えることで総平均 u からのズレをうまく当てはめていく。なお，(1) 式は「飽和モデル」と呼ばれ，これから推計された理論値 F_{ij} は実際の度数 f_{ij} に一致する。

以上のモデルを用いて警察官僚の職務異動について分析を進めるが，分析には先の表 3 の 5 つの職務（官房，生活，刑事，交通，警備）のみを利用し，他の職務は計算の便宜上除外する。ここで職務異動において特定のキャリアパスがあるならば，特定の異動頻度が他に比べて高いはずであり，職務間に関連がない（ランダム異動）とみなす「完全異動モデル」と現実の統合職務異動表のズレは，そうした関連性の強さに起因する。ログリニア分析では，異動元職務構成効果を A，異動先職務構成効果を B，異動元と異動先の職務の関連効果を $A \times B$ で表し，完全異動モデルを $A + B$ で表現する。また，職務の異動元（A）と異動先（B）でそれぞれ官房を 1，生活安全を 2，刑事を 3，交通を 4，警備を 5 と表記して表 4 に分析結果を示した。なお，モデルの採択には尤度比カイ二乗統計量 (G^2) と AIC の数値が低く，P 値が 10% 水準（5% 水準でも関連性あり）でも有意ではないモデルを採択する。

M1 (モデル 1) の完全異動モデルは、尤度比カイ二乗統計量 (G^2) が 1%水準で有意であり、このモデルが適合しないことを示している。M2 は M1 の完全異動モデルに対角線上だけ、つまり同一職務内での異動だけに強い関連性があり、それ以外はランダムというモデルを追加したものであるが、結果は 2.5%水準で有意とならなかった。M3 は M2 の 22「生活→生活」と 44「交通→交通」を除外して代わりに度数の大きい 21「生活→官房」と 41「交通→官房」を入れたモデルであるが、1%水準で有意となりモデルは適合しない。つまり度数が多い数値を挿入したからといって、モデルが適合するわけではないことが示される。M4～M7 は M2 にそれぞれ、21「生活→官房」、31「刑事→官房」、41「交通→官房」、51「警備→官房」を追加したモデルであるが、M4 と M6 は 5%水準で有意ではなく、M5 と M7 は 10%水準でも有意ではないためモデルが適合する。M8 は M2 に「官房以外→官房」を全て 7 追加したモデルであるが、ログリニア分析の妙味が飽和モデルに含まれる変数 (効果) よりもできるだけ少ない変数で現実の度数を再現することにあるから、M5 と M7 のモデルが採択される。

すなわち、ログリニア分析の結果、警察官僚の職務異動は、同一職務内での異動に加えて「官房以外→官房」への職務間異動に関連性があり、特に「刑事→官房」および「警備→官房」への職務間異動の関連性が強く、他の職務間異動はランダムに起こりうることを確認された。

表 4 ログリニア分析の結果

モデル		G^2	df	p	AIC
M1	A+B	1034.44	16	0.00	48.08
M2	M1+[11+22+33+44+55]	21.81	11	>0.025	7.97
M3	M1+[11+21+33+41+55]	266.75	11	0.00	17.77
M4	M2+[21]	17.76	10	>0.05	7.89
M5	M2+[31]	15.06	10	>0.10	7.78
M6	M2+[41]	17.38	10	>0.05	7.87
M7	M2+[51]	14.92	10	>0.10	7.77
M8	M2+[21+31+41+51]	5.41	8	>0.10	7.55

【注】 G^2 は尤度比カイ二乗統計量, df はモデルの自由度, p は偏差の有意水準, AIC は赤池情報量基準を表す。

【出所】日本警察官僚総合名鑑(1955～1971年)に基づき筆者が作成

5.3. 警察官僚のキャリア形成

これまでの分析では、警察官僚の人的資源の職務配分について検証した。本項では警察官僚個人のキャリアから技能形成を把握するため、同期採用者（1969年11名、1970年13名、1971年16名）3期分の採用から退職までの人事データを「官房系業務」「キャリアの核」「その他業務¹³」「出向」の4種類に分割してそれぞれ経験年数を振り分け、各年次の採用者の間で同様のキャリア形成手法が採られているのかを確認する。また「官房系業務」とは、官房系（総務・警務）や総括管理職（脚注8, 11を参照）といった職務内容であるマネジメントや管理・監督部門での経験をいう。ここでは両者を一括して分析するため官房系業務の中には総括管理職も含まれるが、その異動には昇進の要素が排除できない点に留意が必要である。なお「キャリアの核」（辻2008）とは、キャリアの全期間中で最も経験年数が長く官房系業務以外の職務（生活安全、刑事、交通、警備）をいう。

表5は、採用年次別に4種類の職務経験の分布をみたものである。この結果から警察官僚は、各期とも驚くほど同じようなキャリア形成が行われていることがわかる。つまり、1969～1971年に採用された全ての警察官僚のキャリアの平均値は概ね、官房系業務を10年、キャリアの核を10年、その他業務を6年、出向を5年経験していることが観察された。構成比率では「官房系業務」「キャリアの核」「その他業務と出向経験」でそれぞれ1/3ずつ、警察官僚のキャリアが振り分けられていることが確認できる。また、各年次とも平均20回以上の異動が行われており、30～35年足らずの勤続年数で退職していく警察官僚を、1～2年で異動させている実態も確認できた。採用年次に違いのないキャリア形成の共通点について統計的に確認したものを、表5の最下段に示している。この計量分析では、1969～1971年に同期採用された警察官僚をそれぞれ3つのグループとして扱い、各グループ間の異動回数や経験年数などの「平均値の差」を比較しながら一元配置の分散分析（ANOVA）を用いている。その基本（構造）モデルは、次の（2）式のとおりである。

$$y_{ij} = \mu + \alpha_j + \varepsilon_{ij} \quad (2)$$

¹³ 「その他業務」は官房系業務、キャリアの核、出向経験を除いた経験をいう。

y は被説明変数（各警察官僚個人の観測値）、 μ は全体の母平均、 α は採用年次の効果であり、添字の i は分析対象で、 j は説明変数のグループを表し、 ε は誤差項である。つまり各年次の警察官僚個人の観測値 y は、全体平均 μ と採用年次 α の効果に加えて、誤差項 ε も伴って観察される。分散分析における帰無仮説は「 $\mu_1=\mu_2=\mu_3$ 」で、これは3年次間の母平均は全て等しく全体平均に等しいことを意味し統計上、有意差がなければ「平均値に差はない」と判断する。分散分析の結果、1969～1971年に採用された警察官僚のキャリアの平均値は、全ての年次で差がないことが確認された。

すなわち、キャリア官僚は単にキャリアの幅が広く「複数の分野」を経験させる人材育成が行われているというこれまでの先行研究とは違い、警察官僚は「官房系業務」と「その他業務と出向経験」で2/3のキャリアを保有している一方で、1/3の経験として「特定の専門分野」を保有しているという新たな知見が得られた。

表5 警察官僚の年次別キャリアの比較分析（分散分析）

採用年次	標本の大きさ	官房系業務	キャリアの核	その他	出向	合計	本庁	地方等	合計	
	異動回数					比率			比率	
同期	1969年度	11	9.6	11.2	5.3	5.2	31.3	16.4	14.9	31.3
		20.7	30.8%	35.7%	16.8%	16.6%	100%	52.3%	47.6%	100%
	1970年度	13	10.0	9.9	6.0	4.7	30.5	14.6	15.9	30.5
		20.5	32.7%	32.5%	19.5%	15.4%	100%	47.9%	52.2%	100%
	1971年度	16	10.9	9.8	5.4	5.1	31.3	14.1	17.3	31.3
		20.8	34.8%	31.4%	17.4%	16.4%	100%	44.9%	55.1%	100%
分散分析	異動回数	官房系業務	キャリアの核	その他	出向	合計	本庁	地方等	合計	
	0.092	0.686	0.387	0.219	0.152	0.800	1.555	1.797	0.800	

【注】 下段に分散分析の結果（数値はF統計量）を示した。

欠損値が多いサンプルや途中退職者は除いている。

***は1%水準、**は5%水準、*は10%水準でそれぞれ有意を示すが、本分析では有意差がなく平均値に差がないため、記載していない。

【出所】日本警察官僚総合名鑑(1969～1971年)に基づき筆者が作成

6. 地方採用警察官の技能形成に関する実証分析

6.1. 地方採用警察官のキャリア形成

地方採用警察官のキャリア形成を検証するための人事データは、新聞各社のデータベースを比較して最も掲載期間が長く、欠損情報が少なく、地方版まで詳しく検索できる『毎日 News パック（毎日新聞 各地方版）』を利用する。以下ではその人事デー

タに基づいて相対的に欠損情報が少なく掲載データも長期に亘る A 県警察本部（1994～2010 年：A1～A7 の 7 名）、B 県警察本部（1996～2010 年：B1～B9 の 9 名）、C 県警察本部（1998～2010 年：C1～C9 の 7 名）の 3 県警¹⁴のキャリア事例を視覚的にわかりやすく整理した表 6 により、「警部」以上¹⁵の警察官の異動実態を把握しながら、キャリアの幅について検証する。なお本項では、ある階級から次の階級に昇進した者のキャリア形成についてのみ分析することに特化し、各階級間を「キャリアの段階」として捉えているため、昇進できずに退職していった者については取り扱わない。

まず、表 6 下段で観察できる「警部」時代のキャリアについては、自分の主たる専門領域を磨くようなポストに就任する傾向がある。例えば A 県警の警察官（A5）のキャリアは、警部補時代の最終ポストが「教養課」という警務部門を経験し、警部時代も警務部門の課長補佐を 5 年間経験した後、警察署の警務課長や警察学校の補佐を経験しており、一つの職務内で幅広い経験を積んでいることが観察できる。また、その傾向は A 県警の警察官だけではなく、B 県警、C 県警でも顕著に観察できることから、警部時代の技能形成の特徴はキャリアの幅が狭く、一つの職務内で幅の広い異動が繰り返されており、その技能形成は警部補時代から行われている可能性が高い。

中段で観察できる「警視」時代のキャリアは、A 県警と C 県警では主たる専門領域をそれなりに経験するが警部時代ほど長期間経験せず、逆に警務や総務といった官房系業務を経験する機会が多くなる傾向にある。また、B 県警では警務部門や警察署長など官房系業務での経験が特に多くなっていることが観察できる。これは B 県警では警務部長を除いた 5 名全ての部長ポストを地方採用警察官が独占している特異な県警¹⁶であり、ノンキャリア警察官から多くの者を上級幹部へ昇進させる必要があるため、官房系業務の経験を多くしてマネジメント能力やリーダーシップなどの技能を急速に修得させている可能性がある。それは警視正時代に部長職や大規模な警察署長を任せられる人材を育成するための最後の訓練期間であるともいえ、警視以上の階級ではキャリアの幅を広くして、多様な変化に対応できるような技能形成手法に移行していく傾向にあるといえる。

上段で観察できる「警視正」時代のキャリアは、部長・参事官、大規模な警察署長に就任していることが観察できる。しかし職務は一様ではなく、生活安全から刑事へ

¹⁴ 3 県警とも政令指定都市を抱える大規模な警察本部である。

¹⁵ 情報公開法や捜査上の問題から地方採用警察官の「巡査から警部補」の人事データは公表されていない。

¹⁶ 大規模な県警本部では通常、警務・刑事・警備の 3 部長は警察官僚が就任する。

異動したり、交通から刑事へ異動するなどかなりランダムな職務間異動が行われている。これは、警視正の階級をもって就任できるポストが 20 程度しかない（A 県警）ため、同一職務内での異動が困難になることが要因であると考えられる。

表 6 地方採用警察官のキャリア事例（A・B・C 県警）

警視長昇進	A1	A2	A3	B1	B2	B3	C1	C2	C3
警視正6年目	—	—	—	総務部長	総務部長	総務部長(退職)	—	総務部長(退職)	刑事部長(退職)
警視正5年目	総務部長	生活安全部長	退職(未昇進)	刑事部長	刑事部長	総務部長	刑事部長	総務部長	刑事部長
警視正4年目	総務部長	↑	総務部長	署長(大)	↑	刑事部長	総務部長	↑	刑事部長
警視正3年目	↑	生活安全部長	市警察部長	↑	署長(大)	交通部長	署長(大)	生活安全部長	↑
警視正2年目	署長(大)	刑事部参事官	↑	地域部長	警備部長	↑	警察学校長	↑	署長(大)
警視正昇進 (西暦)	警務部参事官 2006	水上署長 2006	署長(大) 2004	署長(大) 1996	地域部長 2000	署長(大) 2005	警務部参事官 1999	署長(大) 2000	警務部参事官 2005
警視正昇進	↑(警視長へ)	↑(警視長へ)	A4	B4	B5	B6	C4	C5	C6
警視13年目	↑(警視長へ)	↑(警視長へ)	↑	生活安全部長	—	—	—	—	—
警視12年目	警務部参事官		市警察部長	↑	—	警務部参事官	—	—	—
警視11年目	↑	水上署長	交通部長	署長(小)	警務部参事官	警務部参事官	刑事部参事官	—	—
警視10年目	監察官室長	生活安全部参事官	交通部参事官	生活安全部参事官	生活安全部参事官	↑	署長(小)	署長(大)	署長(大)
警視9年目	署長(小)	↑	↑	↑	署長(小)	署長(小)	↑	交通部統括参事官	↑
警視8年目	公安2課長	暴対1課長	交通企画課長	署長(小)	↑	署長(小)	捜査1課長	↑	総務課長
警視7年目	副署長(大)	銃器対策課長	署長(小)	監察官	捜査3課長	生活環境課長	鑑識課長	交通部参事官	公安3課長
警視6年目	公安1課管理官	機捜隊長	交通機動隊長	交通機動隊長	鑑識課長	監察官	留置管理課長	高速交通隊長	監察官
警視5年目	↑	↑	総務課管理官	管区警察局	署副署長	署副署長	刑事総務課統括官	交通課統括管理官	公安3課次席
警視4年目	公安3課次席	暴対2課付	↑	生活安全課管理官	総務課次席	警務課次席	捜査4課次席	↑	↑
警視3年目	↑	銃器対策課調査官	広報課次席	↑	公安1課管理官	警務課管理官	↑	管区警察局	管区警察局
警視2年目	監察官室調査官	↑	総務課調査官	署次長	警務部付	↑	警務課管理官	↑	↑
警視昇進 (西暦)	空港警備派出所長 1994	警察署刑事官 1995	警察署地域官 1997	監察官室管理官 1997	署次長 1997	署刑事官 1998	署刑事管理官 2000	交通企画課管理官 2000	警備課管理官 2001
警視昇進	A5(初の女性警部)	A6	A7	B7	B8	B9	C7	C8	C9
警部13年目	副署長(大)	↑	広報課管理官	—	警備部理事官	署副署長	—	—	—
警部12年目	↑	↑	↑	—	署次長	↑	署交通管理官	退職	—
警部11年目	少年課調査官	捜査2課調査官	国体対策課次席	交通企画課管理官	公安課管理官	生活安全課室長	署地域管理官	↑	—
警部10年目	↑	↑	↑	↑	署地域官	監察官室次席	署総務課長	交通機動隊管理官	署刑事管理官
警部9年目	警察署地域官	暴対2課付(出向)	警備課付(出向)	署警務課長	↑	署刑事官	↑	↑	↑
警部8年目	警察学校長補佐	↑	↑	↑	署警備課長	↑	署総務警備課長	↑	↑
警部7年目	署警務課長	暴対2課長補佐	↑	運転教育課長補佐	↑	↑	警ら地区隊長	運転免許試験場長	捜査3課課長補佐
警部6年目	↑	↑	↑	↑	警備課長補佐	生活安全課補佐	↑	↑	↑
警部5年目	↑	↑	↑	署交通課長	↑	署生活安全課長	警ら地区隊長	署交通1課長	↑
警部4年目	↑	↑	↑	↑	↑	↑	署地域課長	↑	↑
警部3年目	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	交通機動隊長	捜査3課特捜班長
警部2年目	警務課長補佐	捜査2課長補佐	警備課長補佐	↑	↑	↑	署地域課長	↑	↑
警部昇進 (西暦)	署地域1課長 1994	署刑事課長 1994	署警備課長 1994	署交通課長 1997	署警備課長 1997	署地域2課長 1998	署地域2課長 1998	署交通課長 1998	署刑事3課長 1999
警部補	教養課係長	暴対2課係長	公安2課係長	交通企画課係長	総務課係長	銃器対策課係長	署係長	高速隊	刑総係長

【注】最下段は警部補、下段は警部から警視、中段は警視から警視正、上段は警視正から警視長への昇進(灰色着色部)を表し、各階級間を「キャリアの段階」と捉える。

なお、A1とA2の警察官のみ警視昇進時点から警視長昇進時点を捉えている。

【出所】毎日新聞「毎日 News パック(各地方版)」を基に筆者が作成

6.2. 地方採用警察官の異動実態の比較分析

前項では少数のサンプルに絞ることで、具体的なキャリア形成の定性的分析を試みた。本項では同一のデータに基づき、A 県警のサンプルサイズを増やし、加えて政令指定都市を抱える大規模な B 県警・C 県警と比較することで、全国の大規模な警察本部でも同じようなキャリア形成手法が採られている可能性を定量的に検証する。

ここでは地方採用警察官の人事データの欠陥を補うため、3 県警をそれぞれ A・B・C のグループとして扱い、各グループ間の階級別・職務別の異動回数や経験年数などの「平均値の差」を比較しながら一元配置の分散分析（ANOVA）を用いて計量分析を行う。また、職務は前節の定義に準じて「官房系業務」「キャリアの核」「その他業務」の 3 種類に分割し、「出向」はその他業務として取り扱う。しかし分散分析だけでは、どのグループとどのグループの平均値に有意差があるのかわからないので、その下位検定にあたる多重比較法（Scheffe 法）も利用しつつ、地方採用警察官の異動実態を明らかにしたい。すでに（2）式で基本モデルと分析手法等を提示しているため詳細な説明は省略するが、被説明変数 y を「各地方採用警察官個人の観測値」に変更している。つまり、各地方採用警察官個人の観測値 y は、全体平均 μ と所属県警 α の効果に加えて、誤差項 ε も伴って観察される。一元配置の分散分析（下段）と多重比較検定（最下段）を用いた分析の結果を表 7 に示した。

まず「警部」時代では、3 県警の全ての職務で平均値に差がない結果となった。つまり、警部時代では官房系業務をほとんど経験せずに、70%以上の経験を「キャリアの核」として、一つの職務内で幅の広い経験を積んでいることが確認された。警部という階級は、小池（1981）のいう「将棋の駒の肩（昇進管理における決定的選抜時期）」を越えるランクに位置し、警察署の課長職に就任することもできるが、警察全体の 6%程度しかいない警部時代でさえ、同一職務内の異動により専門性を修得させる一方で、「その他」業務として少しだけ他部門を経験させる異動管理の実態が確認されたことは特筆すべき点である。なお、A 県警の警部時代の異動回数が少なく有意な差がでている点について表 6 のキャリア事例で確認すると、同一職務内のキャリアの幅がやや狭いことに要因があると考えられる。

「警視」時代では、官房系業務での経験年数が警部時代よりも増える傾向にあることが観察できる。また、B 県警との間で異動回数と官房系業務の差が有意となっているが、これは前述したように B 県警では部長職 6 ポストのうち 5 ポストまでもが地方

採用警察官に開放されているため、急速に官房系業務の経験と異動回数を増やしてマネジメント能力やリーダーシップの技能を修得させようとする意図があるものと考えられる。なお、B 県警の「キャリアの核」の経験年数が「官房系業務」に割かれて減少するため、他県警との比較では統計上、有意な差がでることはやむを得ない。

「警視正」時代では、部長・参事官職、大規模な警察署長を本分析においては官房系業務として捉えているため、ほとんどの経験が官房系業務に集中しており、統計上 3 県警全てにおいて有意な差はない。ただし、部長や参事官でも刑事や生活安全などの職務別に分類することも可能であるが、それぞれが各職務のトップマネジメントであるため総括管理職の側面が非常に強いことから、本分析では官房系業務にカウントしている。なお、県警本部と警察署等での経験年数の違いは、本部では 3 県警全てに有意差はなかったが、警察署等の警視時代では B 県警と C 県警の組み合わせに差がある結果となった。しかし、そのことは警視時代の合計経験年数に 1 年程度の差があるのみで、大きな差はない。

以上、本節の分析結果から、地方採用警察官は逮捕状を請求できる警部の階級まで、キャリアの幅を狭くして特殊的専門性を深める技能形成が下位の階級から引き続き行われている可能性が示唆された。他方、上位の階級である警視からは組織をマネジメントする必要があることから、キャリアの幅を広げて、変化への対応が的確に行えるような技能形成手法が採られていることが確認された。

表7 3 県警（大規模）のキャリア形成における比較分析（分散分析）

	階級	標本の大きさ	官房系業務	キャリアの核	その他	合計	本部	警察署等	合計
		異動回数				比率			比率
A 県警	警部時代	32	0.59	7.38	1.28	9.25	5.32	3.94	9.25
		2.47	6.4%	79.7%	13.8%	100%	57.5%	42.5%	100%
	警視時代	25	4.12	4.48	1.48	10.08	6.84	3.24	10.08
		5.80	40.9%	44.4%	14.7%	100%	67.9%	32.1%	100%
	警視正時代	8	4.50	0	0.13	4.63	2.63	2.00	4.63
		2.38	97.2%	0%	2.7%	100%	56.7%	43.2%	100%
B 県警	警部時代	32	0.84	6.72	1.69	9.25	4.22	5.03	9.25
		3.25	9.1%	72.6%	18.2%	100%	45.6%	54.4%	100%
	警視時代	14	6.29	2.79	1.71	10.79	6.86	3.93	10.79
		7.50	58.3%	25.8%	15.9%	100%	63.5%	36.4%	100%
	警視正時代	8	4.50	0	0	4.50	2.38	2.13	4.50
		2.38	100%	0%	0%	100%	52.8%	47.2%	100%
C 県警	警部時代	25	1.00	6.56	1.56	9.12	4.60	4.52	9.12
		3.44	11.0%	71.9%	17.1%	100%	50.4%	49.6%	100%
	警視時代	13	3.23	4.15	1.77	9.15	6.85	2.31	9.15
		5.77	35.3%	45.4%	19.3%	100%	74.8%	25.2%	100%
	警視正時代	7	4.00	0	0	4.00	2.43	1.57	4.00
		2.29	100%	0%	0%	100%	60.7%	39.3%	100%
分散分析	階級	異動回数	官房系業務	キャリアの核	その他	合計	本部	警察署等	合計
	警部時代	8.286***	0.983	0.769	0.428	0.112	1.598	1.523	0.112
	警視時代	16.746***	7.572***	3.121*	0.206	11.076***	0.000	4.269**	11.076***
	警視正時代	0.075	1.217	-	0.937	2.036	0.157	1.440	2.036
多重比較検定	警部時代(異動)	警視時代(異動)	警視時代(官房)	警視時代(核)	警視時代(合計)		警視時代(署)	警視時代(合計)	
	A - B ***	A - B ***	A - B **	A - B *	A - B *		A - B	A - B *	
	A - C ***	A - C	A - C	A - C	A - C **		A - C	A - C **	
	B - C	B - C ***	B - C ***	B - C	B - C ***		B - C **	B - C ***	
	Aと差がある	Bと差がある	Bと差がある	AB間で差あり	全ての組み合わせに差がある		BC間で差あり	全ての組み合わせに差がある	

【注】 下段に分散分析(数値はF統計量)の結果を示した。

最下段に分散分析の下位検定にあたる多重比較検定の結果を示した。

***は1%水準, **は5%水準, *は10%水準でそれぞれ有意を示す。

警察庁および管区警察局への出向は、本部扱いとする。

【出所】毎日新聞「毎日 News パック(各地方版)」を基に筆者が作成

7. 結びにかえて

本稿では国家と地方で同一の行政機能を有する警察に焦点をあて、警察官僚と地方採用警察官における技能形成を「キャリアの幅」の観点から分析した。

警察官僚の統合職務異動表による分析では、「官房系」「警備」「刑事」「交通」「生活安全」という順で警察官僚の人的資源が振り分けられ、特に警備・刑事部門から官房系部門への職務間異動の関連性が強いことが確認された。しかし、これは組織全体

としてみた場合の人的資源の配分を検証した結果であり、警察官僚個人側からみたキャリアのヨコの広がりではない。警察官僚個人の観点からキャリア形成を分析した結果、警察官僚の採用から退職までのキャリア全体のうち、官房系業務に1/3、キャリアの核（特定の専門分野）に1/3、その他業務+出向経験に1/3ずつが振り分けられていることが確認された。つまり、キャリア官僚は単に「キャリアの幅」が広く複数の分野を経験させる人材育成が行われているというこれまでの先行研究とは違い、警察官僚は「官房系業務」と「その他業務+出向経験」で2/3のキャリアを有している一方で、1/3の経験として「特定の専門分野」を保有しているという新たな知見が得られた。

他方、地方採用警察官では、警察署の課長職以上である警部の階級にある者（警察全体の6%）でさえ、同一職務内で幅の広い異動が繰り返され専門性を磨くための技能形成が行われるが、その一方で少しだけ他部門を経験することが確認された。また、警部補時代の最終ポストも警部時代の主たる専門領域と同一の傾向にあることから、少なくとも警部補時代から警部時代は同一職務内で専門性を磨いていることが推察される。なお、警視以上（警察全体の2%）の上位層では徐々にキャリアの幅が広くなり、官房系業務の経験年数が増えるような技能形成手法が採られていることが確認された。

地方採用警察官は現場の第一線で国民に対して犯罪捜査、即時強制、武器使用等の大きな権限を与えられ、しかも個々の警察官が自らの判断と責任において、これらの権限を行使しなければならない。そのため、警察官には深い専門性を有する実務能力と判断能力が求められる（警察白書2003）が、そのような技能は主たる専門領域の形成と多種多様で幅の広い現場での経験から得られる（小池・猪木2002）。特殊的専門性を深める技能形成は、逮捕状を請求できる「警部」の階級まで引き続き行われるが、さらに上位の階級である「警視」からは組織をマネジメントする必要があるため、キャリアの幅が広がる。本稿では、初期キャリアの人事データがなく分析はできなかったが、警部以上の「階級」というキャリアの各段階（松尾2005）に踏み込んで分析したことにより、地方採用警察官の技能は、現場の警察活動の実態に即応するための技能形成手法が採られ、キャリアの各段階で必要な技能を「階級」ごとに修得させている実態が、実証分析の結果示された。

以上の結果を解釈すると、警察官僚は、官房系（総務・警務）部門に多くの人的資

源を配分しながら他部門への多彩な異動が行われているが、それは自治体警察（25万人）を含めた警察組織全体をマネジメントするための必須技能である「総合的判断力」を警察庁が国家組織として蓄積するためのシステムであるといえる。現段階では、警察庁長官が都道府県警察に対する指揮監督権を有していることから当然の人事政策といえるだろう。しかし、見方を変えて警察官僚個人の観点からキャリアを観察すると、警察官僚は「官房系業務」を1/3の期間経験している一方で、1/3の経験として「特定の専門分野」も保有していることになるが、どちらの職務も小池（1991）がいう「主たる専門領域」を形成しているとまではいえない。また「その他業務と出向経験」で1/3ものキャリアを有していることは、警察組織、ひいては国家機構（内閣等）全体の理解を促し、根本的变化への確に対処するための技能形成手法が採用されているとも捉えられるが、主たる専門領域を形成しないヨコのキャリアが観察されたため、国民生活直結（官房系業務以外）の警察政策を企画・立案するための専門領域の「深さ」や「厚み」が不足している可能性もある。

小池（1991）の歴史と伝統をもつ大企業の例では、「大卒はエリートとして処遇され、複数分野を経験するゼネラリストとして育てられたが、それを支えた条件として、優れた高卒者が専門技術を身につけて大卒を支えてきたケースがある」と指摘されている。この観点は、大卒者を警察官僚（中央）、高卒者を地方採用警察官（地方）に置き換えることで二重性を有する警察組織にもあてはめることができる。つまり、警察官僚はキャリアの幅が圧倒的に広いため専門性を保有することはできないが、代わりに地方採用警察官のキャリアの幅を狭くして専門性を身につけさせることで、全体として警察官僚を支える技能形成システムを構築しているのではないか。そして、この技能の組み合わせが二重性を維持してきた警察人事の根幹にあると考えられる。

しかしながら、第147回国会参議院行政監視委員会における警察庁長官の答弁では、警察官僚が就任する本部長等の管理者の危機管理能力や指揮管理能力が十分発揮されていない問題点が指摘されている。したがって、その改善策を提言するならば警察官僚個人のキャリア全体の内、その他業務や出向経験を官房系業務と合わせて短縮し、主たる専門領域を形成させる。そして、その専門領域を深化させながら幅広い分野を経験させることで、危機管理や指揮管理に必要な「総合的判断力」が形成されれば、二重性のある警察組織内での技能の組み合わせが最適化される可能性もあるだろう。

本稿では、地方採用警察官の初期キャリアを除く警察官の技能形成を明らかにして

きたが、ヒアリング等による、より詳細な実態調査は実施できなかったため、今後の課題としたい。

【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 第 85 号 pp.149 - 177
- 稲継裕昭（1996）「日本の官僚人事システム」東洋経済新報社
- 猪木武徳（2002）「問題，方法，意味」小池和男，猪木武徳編『ホワイトカラーの人材形成』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
- 内田恭彦（2009）「次世代経営幹部候補者のキャリアと技量」日本労働研究雑誌 第 592 号 pp.60 - 72
- 神一行（1995）「警察官僚」角川書店
- 警察制度研究会（2004）「全訂版 警察法解説」東京法令出版
- 小池和男（1981）「日本の熟練」有斐閣
- 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
- 小林道雄（1998）「日本の警察の現在」岩波書店
- 橘木俊詔（1997）「昇進のしくみ」東洋経済新報社
- 辻勝次（2008）「トヨタ事務・技術系社員の部署異動とキャリア形成」立命館産業社会論集 第 44 巻第 1 号 pp.3 - 25
- 中嶋学（2002）「地方自治体における異動と人材育成に関する考察」同志社政策科学研究 第 3 巻第 1 号 pp.355 - 357
- 中嶋学，新川達郎（2007）「地方自治体におけるキャリア形成」同志社政策科学研究 第 9 巻 第 1 号 pp.51 - 60
- 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
- 中村恵（1995）「ホワイトカラーのキャリア幅」高橋祐吉編『現代日本のホワイトカラー』社会政策学会年報 第 39 集 御茶の水書房
- 早川征一郎（1997）「国家公務員の昇進・キャリア形成」日本評論社
- 前浦穂高（2004）「地方公務員の人事異動 A 県の事例を中心に」日本労働研究雑誌 第 524 号 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 卷 第 3 号 pp.43 - 81
- 松尾孝一（2005）「書評」日本労働研究雑誌 第 538 号 pp.83 - 85
- 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」組織科学
第 34 卷 第 2 号 pp.80 - 91
- 宮園司史（1993）「階級制度の意義」河上和雄，國松孝次，香城敏麿，田宮裕『講座
日本の警察 第 1 卷 警察総論』立花書房
- 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」中央公論社
- 渡辺保男（1976）「公務員のキャリア」辻清明編『行政学講座第 4 卷 行政と組織』
東京大学出版会

【データ・資料】

- 警察庁（2003，2008～2010）「警察白書」
- 小山善一郎，石丸陽（2005）『日本警察官僚総合名鑑－昭和 23 年～平成 16 年』新時
代社
- 第 147 回国会参議院行政監視委員会会議録第 5 号（平成 12 年 4 月 3 日）
- 毎日新聞「毎日 News パック（毎日新聞 各地方版）」

第2章 警察官僚の昇進構造¹⁷

1. はじめに

企業や行政で働く労働者の「技能」はキャリアによって形成されるが、そのキャリアの広がりを観察することで技能の内実を探ることができる。本稿では、国家公務員である警察官僚の技能形成促進策を明らかにするため、タテ方向のキャリアだけではなく、仕事の職務配分や異動の差も考慮しながら、警察庁¹⁸における昇進構造を検証することを目的とする。上位の役職への「昇進」は、高度な仕事を経験することで自己の技能を高める機会がどれほどあるかという技能形成システムの機能の一つであり、労働者にとっては自分の考えを仕事に反映しやすくなるので非金銭的報酬といえる。一方、上位のポストは少ないため、昇進は優れた能力を有する者を選抜するシステムでもあり、有能かどうかを内外に知らせる「シグナル」の役割も果たす。

これまでも公務員における昇進構造の研究が進められてきたが、国家公務員における従来の昇進研究では、タテ方向のキャリア（昇進）にしか焦点をあてず、仕事の職務配分や異動の差といった要因が、昇進にどのような影響を及ぼすのかは考慮されてこなかった。そこで本稿では国家公務員の中でも警察官僚の昇進構造に着目する。他省庁と比べて警察庁を取り上げる意義は、2001年の中央省庁再編でも組織改編がなく、後に示されるように中途採用・引き抜き・途中退職が少なく長期雇用が維持されており、内部労働市場の分析に適しているからである。また、警察白書によると2013年度の警察庁の予算構成は、総額2,591億円のうち32.5%が人件費であり、都道府県警察本部に至っては予算総額3兆1,574億円のうち実に81.0%までもが人件費で占められており、警察が「人の組織」であることが示される。近年の刑法犯認知件数の増加に伴い警察官が毎年増員される一方で、検挙件数が横ばいであるということは、警察官25万人をコントロールする警察官僚の技能形成促進システムの重要性が増していることが示唆され、その昇進構造と昇進に影響を及ぼす要因を解明することは有益である。

本稿の構成は、2において先行研究を整理し、技能形成システムとしての昇進の機能を考察する。3では警察組織の人事制度を概説しながら、警察官僚の特徴を述べる。

¹⁷ 本章は、2013年に『日本労働研究雑誌』No.637で掲載された論文「警察官僚の昇進構造－警察庁のキャリアデータに基づく実証分析」を修正したものである。

¹⁸ 警察庁は「庁」と呼称されているが、国家行政組織上「省」と同格で扱われ、警察庁長官は「省」という事務次官クラスの職位であり、実質的には警察組織のトップである。

4 では先行研究などから導かれた本稿の検証課題を設定し、分析フレームワークを提示する。5 では各項で用いるデータと分析手法を説明して警察官僚の昇進構造を実証的に検証し、6 で結論と今後の課題を提示して、本稿の結びとする。

2. 先行研究の整理

2.1. インセンティブと昇進の経済理論

働く者にインセンティブを与える仕組みとしての昇進を体系的に扱った Lazear and Rosen (1981) は、企業が労働者の努力水準を完全には把握できないという情報の非対称性下において、相対評価による「動機づけ」が内部労働市場での労働者間の競争を促し、相対的に生産性の高い労働者を昇進させることで、競争過程のモニタリングコストを節約できるというトーナメント・モデルを提唱した。この理論によれば、労働者の努力は役職の昇進による昇給の形で報われるため、下位職から上位職への「昇進」が、労働者の努力のインセンティブとなる。

短期的な賃金と長期的な昇進のインセンティブのトレードオフについての理論としては、Gibbons and Murphy (1992) のキャリア・コンサーン理論がある。キャリア・コンサーンとは、現在の業績や努力が今すぐに直接的な報酬（インセンティブ）としては返ってこないが、将来の昇進見込みや給与の形で今後の業績や昇進に反映されるかもしれないという期待を持つことで、間接的にインセンティブとして機能するというものである。この理論によれば長期勤続が見込まれる労働者は、今年の成果が将来のキャリアに影響を及ぼす効果に関心を持つので、「昇進」が間接的にインセンティブ効果を発揮し、特に若い労働者に効果が高いとされる。

次に昇進による選抜のタイミングに関する経済理論について整理する。昇進の能力情報提供機能を扱った Waldman (1984) は、職務の割り当て（昇進）が他企業に労働者の能力に関する私的情報（シグナル）を伝達することになるので、有能な人材の引き抜きを防止するため、企業が選抜を遅らせるなど非効率な人材配置によって能力情報を隠す可能性を論じている。一方、Ishida (2004) は、シグナルと昇進速度の関係に着目して、労働者が自分の能力に関するシグナルを発信できる場合は、企業は他企業にその能力を隠し通せないため選抜は早くなり、逆にシグナルを発信できない場合は、他企業にはその能力がわからないため選抜を遅くできる。前者が米国の「早い選抜」、後者が日本の「遅い選抜」の制度であると指摘している。このような「早い選抜」と「遅い選抜」の優劣関

係については、Prendergast (1992) がわかりやすい。彼の主張では「早い選抜」は非常に有能な労働者のみを特殊的技能の蓄積前に特急組として昇進させる制度であって従業員全体へのシグナル効果を有し、幹部と非幹部のセパレート機能を果たすが、その反面、特急組から外れた多くの者は技能蓄積への誘因を失う。一方「遅い選抜」では、特殊的技能を蓄積するまでは昇進に差をつけないため、全ての労働者が技能修得に投資するがリーダーは育ちにくいという指摘である。

2.2. 昇進選抜における能力の選別

では、実際の企業の選抜時期についてはどうだろうか。この点に関して日本労働研究機構 (1998) が日、米、独の昇進選抜時期をアンケート調査により比較している。その結果、同期の中で最初の昇進者が現れる、いわゆる「第1選抜」の時期は、日本が入社後 7.9 年に対して、アメリカは 3.4 年、ドイツは 3.7 年であり、米独は明らかに日本よりも選抜時期が早い。この結果からもわかるように、日本企業とアメリカ企業の選抜システムを比較した場合、「遅い昇進」と「早い昇進」という差異があることが多くの研究により指摘されている。

実際、Rosenbaum (1979,1984) は、アメリカ大企業の仕事におけるキャリア移動は競争移動ではなく「トーナメント型の移動」であり、企業は入社後 3~4 年で幹部候補を選抜し、このグループのみ次の上位競争に参加させるという **fast track** の存在を示した。この傾向は、Gibbons and Waldman (1999) などの単一企業の研究でも確認されている。また、小池 (2005) の聞き取り調査では、西欧、東南アジアのほとんどの企業でも「早い昇進」方式の昇進管理が行われていることが確認されているほか、Pucik (1981) などは日本企業でも「早い昇進」方式の昇進管理が行われていると主張している。しかし、Belzil and Bognanno (2003,2004) は、過去の昇進スピードを労働者の能力のシグナルと捉えて昇進確率を分析した結果、能力シグナルの効果は低学歴の人と比較的企業に新しく入った人には強く働くが、**fast track** は確認できなかったと主張する。一方で、DeVaro and Waldman (2012) はキャリアを 2 段階に分けて推計することで、昇進の能力提供機能（昇進シグナル）が学歴によって異なることを示唆している。

海外企業の昇進管理に対して小池 (1981) は、日本企業の昇進選抜は通常、ピラミッド型の選抜を想定するが「将棋の駒」型の方がはるかに近いと指摘する。それは、

入社後 15～20 年目の「将棋の駒の肩」を過ぎる頃から昇進できる者を急激に絞り込む特徴があり、それを「遅い昇進」と呼んだ。しかし、花田（1987）のキャリア・ツリー分析では、日本企業の昇進管理もトーナメント型の競争であり、いずれの企業でも激しい競争が存在することを実証している。竹内（1995）や今田・平田（1995）の実証分析では、日本企業のホワイトカラーの昇進モデルはトーナメント型の競争を前提とした「遅い昇進」方式を採用しているが、初期キャリア（同一年次同時昇進期）の差は僅かであり、それが中期（昇進スピード競争、仕切り直し、敗者復活期）、後期（トーナメント、横ばい群出現期）へとキャリアが移り変わるなかで昇進できる者とそうでない者に分かれていくことを実証している。

しかし、日本企業の昇進管理が「遅い昇進」方式であったとしても格差が突然に表れるわけではなく、昇進格差発生前において「僅かな格差」が顕在化している可能性を探った研究もある。若林（1987）、松繁（1995）、梅崎（2005）、上原（2007）の日本企業の研究では「遅い昇進」方式による昇進管理が採られている一方で、職位に明確な格差が現れる以前のキャリアに着目すると、技能形成速度に応じた仕事の職務配分や異動の差が、「遅い昇進」政策下における潜在的な早い選抜として顕在化している可能性を指摘している。

以上の先行研究から、民間企業においては、長期雇用が担保されていれば「遅い昇進」政策によって、多くの者に昇進のインセンティブを与えて技能形成を促す一方で、有能な人材には初期キャリアから仕事の割り振りなどで差をつけ、重責を担わせることで将来の幹部候補生を育成する技能形成システムが構築されていることが確認されている。

2.3. 公務部門における昇進システム

以上の民間企業における昇進システムに対して、国家公務員の人事制度も民間企業の昇進システムの特徴をある程度、反映しているものと考えられる¹⁹。渡辺（1976）や村松（1981）のキャリア官僚の研究では、公務員試験の種類（I種試験事務系）と学歴（東大法学部卒等）によってまず入口選別が行われ、将来に亘って年次を中心にした昇進管理により、一般的素質や職務遂行能力が吟味されていくという。また、国家公務員の階層構造と昇進システムを分析した稲継（1996）は、「二重の駒型」昇進

¹⁹ 公務員では昇進することを「昇任」というが、本稿では一般的な用語である「昇進」と表記する。

管理が国家公務員全体の昇進管理の特徴であると指摘し、I種試験採用者であるキャリア官僚（事務官）は採用後、本省課長職（40歳頃：概ね勤続20年目以降）まで同年次の者がほぼ同時期に昇進する。その後、より上位のランクに昇進する者が出ると、昇進できなかった同年次の者は外部へ転籍し、それ以降は勝ち抜きトーナメントが徹底される。このように長期に亘って昇進競争が行われるという点で、日本型の「遅い昇進」モデルに適合していると指摘している。II・III種試験採用者であるノンキャリアも、そのカテゴリー内で係長か課長補佐クラスまで遅い昇進を続け、その後は激しいポスト争いをさせるという点でI種と同様の昇進構造がみられるが、ほとんど本省課長になれない点が異なる。早川（1997）もII・III種の一般公務員とI種の上級職の間には、いわば「競争遮断」ともいうべき昇進における大きなギャップが存在する反面、それぞれのカテゴリー内では「遅い昇進」政策による昇進管理が行われていることを指摘している。

しかし、日本の民間企業の研究と同様に、公務部門の「遅い昇進」政策下における潜在的な選抜を指摘する研究もある。このうち八代（1997）は、閉塞的な人事システムである公務部門では「良いポスト」を巡る競争があると主張する。ここでの「良いポスト」とは、例えば課長補佐という同一ランクのポストであっても、それに就くことで貴重な業務上の訓練（OJT）機会が得られ、業務の遂行によって個人の能力が上司に対して顕示される機会を伴うものであり、早期に「良いポスト」へ就くか否かがその者の能力形成に大きく影響する。彼の主張ではキャリア官僚の良い仕事を巡る競争（仕事競争モデル：Thurow,1975）は、50歳位まで長期に亘って持続すると指摘する一方で、峯野（2000）や松尾（2002）の地方自治体研究では、昇進が起こる前の初期キャリアの時期に、仕事の職務配分や異動の差などの要因によって「早い選抜」が行われていることを指摘している。しかし、国家公務員であるキャリア官僚の「遅い昇進」政策が確認された場合でも、その潜在的な「早い選抜」を、詳細なキャリアデータに基づき実証した研究は今なお確認できない。

3. 警察組織の人事制度

3.1. 警察組織の概要

実証分析に先立ち、警察の組織構造を警察制度研究会（2004）に基づいて概説する。まず警察官の種類としては、国家公務員I種試験（旧上級甲種）に合格して警察庁に

採用される「警察官僚」、1985年から警察庁が国家公務員Ⅱ種試験合格者から採用をはじめた「準キャリア警察官」、高校・短大・大学卒で、各都道府県の行う試験により地方公務員として採用されるノンキャリアの「地方採用警察官」(警察官の99%以上)に大別できる(神1995)。

日本の警察は、警察官僚が所属する国の機関として「警察庁」が、地方採用警察官が所属する地方自治体の機関として47の「都道府県警察本部」があり、警察庁と代表的なA県警察本部の組織図を図1に提示した。警察庁は内部部局で警察政策を企画・立案する一方で、都道府県警察本部は管轄内の警察行政を執行する。後者では本部長の下に各部を置き、各部に対応する部門(職務)が警察署内にもあり、各部門のタテのラインを形成している。また、東京都は首都の意味合いも併せもつため「警視庁」として別格で扱われ、2番目の規模は大阪府警である。本稿では、その組織規模と主要5部門(長官官房(総務、警務)、生活安全(生活安全、保安)、刑事(刑事、組織犯罪)、交通、警備(公安、警備、外事))の職務内容も踏まえて実証分析を進める。

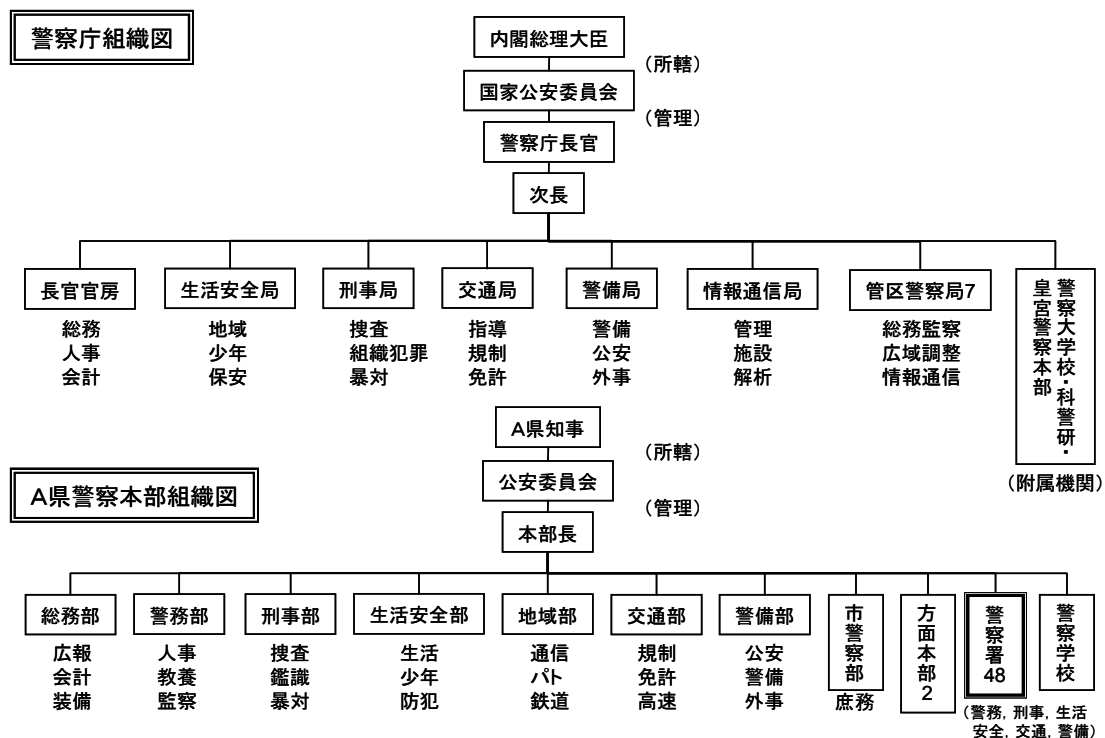
警察は民間企業と同様、課長・係長という職階(役職)に基づく昇進制度のほかに「階級制度²⁰」も有しており、上位から警視総監、警視監、警視長、警視正、警視、警部、警部補、巡査部長、及び巡査(巡査長含む)の9階級がある。三浦(1993)は、警察における昇進制度を組織の活力維持のためにも極めて重要な問題であり、警察における昇進とは巡査部長から警部補というように下位から上位の階級に昇進することを意味し、職制上より上位の役職へ就くだけではないと指摘する。しかし、村上(1990)のように、個々の警察官の仕事内容は専門分化の進行した今日、昇進は階級ではなく主に「役職」によって決まるという主張もある。

小林(1998)は警察組織の特徴として、日本の警察は組織も人事も二重構造であるとし、名目上は都道府県単位の自治体警察であるが、実際は警察庁長官を頂点に完全に中央集権化されていると主張する。警察人事の二重構造は、地方採用警察官でも警視正以上(地方警務官)に昇進した者は国家公務員となり、叩き上げとして階級を上り詰めた人間がノンキャリアを管理する役を担っており、実質的にはキャリア(警察官僚)とノンキャリア(地方採用警察官)の二重構造であると指摘している。この論点から考察すると警察の人事制度は、稲継(1996)がいう「二重の駒型」昇進管理に

²⁰ 警察官に階級が必要な理由を官園(1993)は、①警察内部の統一性の確保、②職務に従事する警察官の代替性、③栄誉の付与などの効果が期待されていると指摘している。

酷似している。つまり、国家公務員である「警察官僚」と地方公務員である「地方採用警察官」の間でも国家公務員のキャリア・システム²¹が成り立ち、早川（1997）がいうようにそれぞれのカテゴリー内で遮断された昇進競争が行われていることが示唆される。

図 1 警察庁と A 県警察本部の組織図



【注】 警視庁には、A 県警の組織に公安部と組織犯罪対策部が追加され、本部長の代わりに警視総監が置かれ、副官として副総監が置かれる。

【出所】 警察庁および A 県警察本部組織図を基に筆者が加筆修正

3.2. 警察官僚の特徴

国家公務員である警察官僚は全員が大卒以上の学歴をもち、他省庁のキャリア官僚と同様の採用試験により選抜される。つまり、国家公務員 I 種（旧上級甲種）の事務系（法律，経済，行政）採用試験でまず選別され、各省庁の面接試験等に臨むことになる。警察庁への採用希望者は多く、常に試験の上位成績者を採用できる（神 1995）

²¹ 採用時の 1 回限りの試験で中央省庁の幹部要員を選抜し、同年次の者をほぼ同時期に昇進させる人事管理上の慣行をいう。

ため、他省庁より相対的に能力の高い者が採用されている可能性もある。2010年の警察庁採用パンフレットによれば、警察組織は事務吏員等も含めると29万人（警察官25万人）を擁する大組織であるが、本庁の警察官僚は毎年15名ほどしか採用されないため、調査時点の在籍者は僅か560名にとどまる。内訳は本庁に270名、都道府県警察に150名、内閣官房や他省庁に100名、在外公館に40名が在職しており、極めて少数の者が警察組織全体をマネジメントしていることになる。

神（1995）によれば、警察官僚は採用された時点で「警部補」の階級が与えられ、2年目に警部、4年目²²に警視へ昇進するとされる。一方で、地方採用警察官が警部へ昇進するには、巡査（採用）→巡査部長→警部補→警部と3度の昇進試験を突破する必要があるとし、警察官僚と地方採用警察官の階級昇進に関する格差が明確に存在することが示される。また、役職と階級には一定の対応関係が存在することから、階級による昇進が役職の昇進と不可分な関係にあるといえる。そこで警察官僚における役職（本庁・地方別）と階級の間を表1に示し、それぞれ10段階にランク付けすることで実証分析にも用いる。なお、ランク1～6の一般職については「地方分権改革推進会議資料」から、ランク7～10の指定職²³については「参議院、国家公務員の指定職の俸給に関する答弁書第157号」から役職の序列を抽出し整理した。

表1 警察官僚における役職と階級の関係

役職	警察庁 本庁ポスト	地方機関ポスト	階級
ランク1	本庁採用(警察大学校研修)	警察署地域課(派出所)配属	警部補
ランク2	係長	警視庁係長, 警察大学校助教授	警部
ランク3	—	県警課長(大・小規模)	警視
ランク4	課長補佐, 他機関補佐級	警視庁・大阪府警・皇宮警察 課長(警視級)	警視
ランク5	理事官 級	県警部長(大・小規模), 警視庁課長(警視正級)	警視正
ランク6	課長	本部長(小規模), 地方管区部長 級	警視長
ランク7	審議官, 首席監察官 級	本部長(大・中規模), 警視庁部長 級	警視監
ランク8	部長, 総括審議官 級	地方管区局長, 大阪府警, 皇宮本部長, 副総監, 大学校長	警視監
ランク9	官房長, 局長	—	警視監
ランク10	長官(階級なし), 次長(警視監)	警視総監	警視総監

【出所】地方分権改革推進会議資料（2002年5月17日）及び第177回国会（常会）参議院、国家公務員の指定職及び特別職の俸給に関する質問主意書に対する答弁書第157号

²² 警察改革状況報告（2007）では、警視への昇進時期を採用後7年程度へ遅らせるとしている。

²³ 指定職とは多くの場合、本庁審議官級（ランク7）以上のポストを指す。本庁課長級（ランク6）までの給与は民間企業の従業員給与を参考にして決められるが、指定職の給与は役員報酬を参考とする。

4. 検証課題, 方法

4.1. 検証課題

これまでの先行研究や警察組織の概要を再検討し、検証課題を導きたい。日本の大企業は長期雇用や年功的賃金、低い転職率などで特徴づけられるが、稲継（1996）によれば、それは概ね公務員の世界にも当てはまるという。警察官僚になるためには難関試験に合格する必要があるが、採用されればよほどのことがない限り解雇されることはない。後の実証分析でも明らかにするように、警察庁では警察官僚の多くが長期に亘って雇用され、同じ役所に籍を置きながらキャリアを積んでいくことが観察できる。他省庁や企業からの引き抜きもほとんど行われなため、昇進を遅らせることも可能（Ishida,2004）であり、「遅い昇進」政策を採ることで、長期に亘って警察官僚に昇進競争を強いて技能形成を促す一方で、キャリアの前期から潜在的な選抜が行われ、将来の幹部候補となる有能な人材の選別が顕在化している可能性もある。

加えて、警察官僚は短期的な賃金よりも長期的な昇進可能性をインセンティブ（キャリア・コンサーン）にしている可能性もある。それが稲継（1996）の主張する「積み上げ型褒賞システム」である。キャリア官僚といえども、本省の課長職以上に昇進しなければノンキャリアとあまり賃金が変わらないため、本省の課長級で退職するか、その上に昇進できるかで賃金や退職金だけではなく、将来の転籍先やそこでの地位・待遇まで大きく異なってくる（Inoki,1993）。遅い昇進モデルにおいては、警察庁側は警察官僚に個人の評価を明かさなため、決定的な選抜が行われない限りは警察官僚の昇進インセンティブは持続する。キャリア官僚自身もまた、警察庁内部でできるだけ勤続年数を伸ばして、有形無形の評価を積み重ねることができれば、将来の昇進可能性が高まるため、短期的な賃金よりも将来の昇進の方が警察官僚には強いインセンティブ（Gibbons and Murphy,1992）を与えることになるだろう。

本稿ではまず、警察庁が警察官僚を「遅い昇進」政策により管理しているのかを確認する。その上で、キャリアの前期から、仕事の職務配分や異動に差をつけることで潜在的な選抜を行い、その差が将来の昇進に影響を及ぼすのかを実証的に検証する。

4.2. 実証分析の方法

実証分析の方法は、まず 1971 年に採用された警察官僚のキャリア・ツリーを作成

し、同期がそれぞれのランクへ昇進する速度と選抜の時期を把握する。次に警察官僚のキャリアルート把握するため、1968～1971年に採用された4年次分（58人）の採用から退職までのキャリアパスを図示し、①各ランクでの在職人数、②昇進年齢と階級の概要、③主要ポスト（本庁・地方別）への昇進比率（人数）を計算し、キャリアルートの違いを検証する。最後は、本稿におけるキャリア・ツリーやキャリアパスの欠点を補完するための分析を行う。すなわち先行研究では、キャリア官僚（事務官）は本省課長まで全員が昇進すると指摘されているが、警察官僚の場合、全員が警察庁の課長になっているわけではなく、同程度の役職に昇進しているに過ぎない場合もある。本庁課長はその担当範囲の政策を決定し、自治体警察に執行させる大きな権限が与えられ、給与も一般職給与ながら別途規定がある。もし、同程度の役職ではなく「本庁課長」に昇進することが、将来の昇進に重要であるならば、本庁課長という役職が昇進にどのような影響を及ぼすのかを詳細に探る必要がある。本稿では、1955～1971年に採用された全ての警察官僚のキャリアデータを作成して、より詳細な実証分析を進める。

以上のフレームワークにより実証分析を進めることで、これまで解明されてこなかった警察官僚の昇進構造と将来の昇進に影響を及ぼす潜在的な要因を明らかにしたい。

5. 実証分析

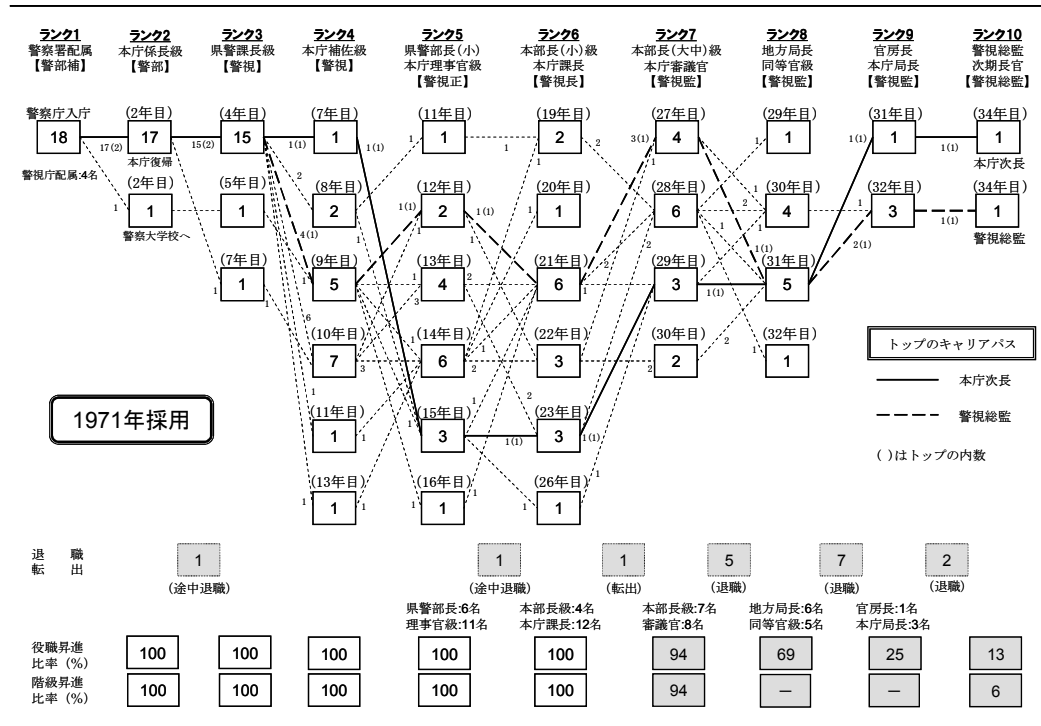
5.1. 警察官僚のキャリア・ツリー

本項では、警察官僚のキャリア形成を把握するため、小山・石丸（2005）の『日本警察官僚総合名鑑』に基づき、入庁から退職までのキャリアが観察できる最新データに着目し、その昇進構造を分析する。図2は、1971年に採用された警察官僚（同期18名）のキャリア・ツリーを作成し、同期がそれぞれのランクへ昇進する速度と選抜時期に差があるのかを検証した結果である。四角内の数字は人数であり、ある個人の採用から退職までのキャリアを役職毎に分割し勤続年数別に振り分けることで、それぞれのランク（10段階）にどの時点で何名昇進したのかを数量で示すことができる。上部には、役職とそれに対応する階級を記載し、下部には退職、転出の人数を示して、役職と階級の昇進比率も計算している。ただし、例えば「本庁課長」という役職を経なくとも、上位のランク7（指定職）に昇進する者も存在するため、表1に基づいて2つ以上の同程度の役職を同一ランクとして定義し、警察庁が「遅い昇進」政策を採

用しているのかを分析する。また、2つ以上の役職を割り当てたランクについては、補完的に役職別の昇進人数も下段に記載した。なお、トーナメント型の選抜時期を把握するため、警視監クラスの役職を序列に基づき3段階とした。

1971年採用者のキャリアをみると、同一年次同時昇進の時期はランク2までと比較的短く、ランク3が先行研究でいう第1選抜出現期となる。ランク4からは昇進スピード競争期がはじまり、選抜により昇進速度にバラツキが出始めて職位に明確な差が生じるが、敗者復活も多数確認できる。ランク6到達までに転職で2名が退職し、ランク7を過ぎる頃から昇進できずに県警本部長（大・中）クラスで滞留した後に退職する者（5名）も出始めるが、実に9割の者が指定職に昇進している。指定職内では、ランク8からランク9への昇進が決定的選抜に相当すること、さらにランク8までは選抜色も緩く順当に昇進（70%）していることを鑑みれば、警察官僚は入庁後30年にも及ぶ「極めて遅い昇進」政策の下で、長期雇用が約束されているといえよう。そして、ランク9への昇進時によりやくトーナメント方式で4名まで昇進者が絞られ、ランク10には34年目にしてトップ2名が昇進している。つまり警察官僚は、指定職まではほぼ全員が昇進し、その後、より上位のランクへ昇進できなかった者は、徐々に外部へ転籍していく昇進構造となっている。トップ2名のキャリアパスは、出向や海外派遣の関係で昇進速度にバラツキが見られるため、大きな特徴を捉えることはできないがトップは全員、ランク9の昇進者から選抜されている。また、同期で警視総監と次長（次期長官）を同時に輩出することは稀であり、1970年採用者（同期14名）の分析（図表は未掲載）では、ランク9まで同じようなキャリア形成が確認されたが、本庁局長で頭打ちとなっていた。

図 2 警察官僚のキャリア・ツリー



【注】 出向時等の職階が不明な場合は、復帰時の役職でランク付けているため、昇進の時期は誤差を含む。なお、昇進比率は途中退職者（2名）を除いて計算した。

【出所】 日本警察官僚総合名鑑（1971年採用者の退職まで）に基づき筆者が作成

5.2. 警察官僚のキャリアパス

本項では、小山・石丸（2005）に基づき、図3に警察官僚のキャリアパスを示した。警察庁長官（次長）や警視總監というトップは、必ずしも毎年輩出されるわけではないため、本稿で用いることのできる最新データである1968～1971年の間に採用された警察官僚（4年次：58名）の退職までの全キャリアをプールして、分析を進める。加えて、組織・役職の改編によるキャリアデータの不整合を極力抑えるため、データは4年次分に限定している。図3には①各ランクでの在職人数、②昇進年齢と階級の概要、③主要ポスト（本庁・地方別）への昇進比率（人数）を計算し表記した。

まず、①の各ランクの在職人数で確認できることは、採用当時のランク1（58名）からランク7（51名）までに7名が途中退職や転籍出向により減少しているだけで、

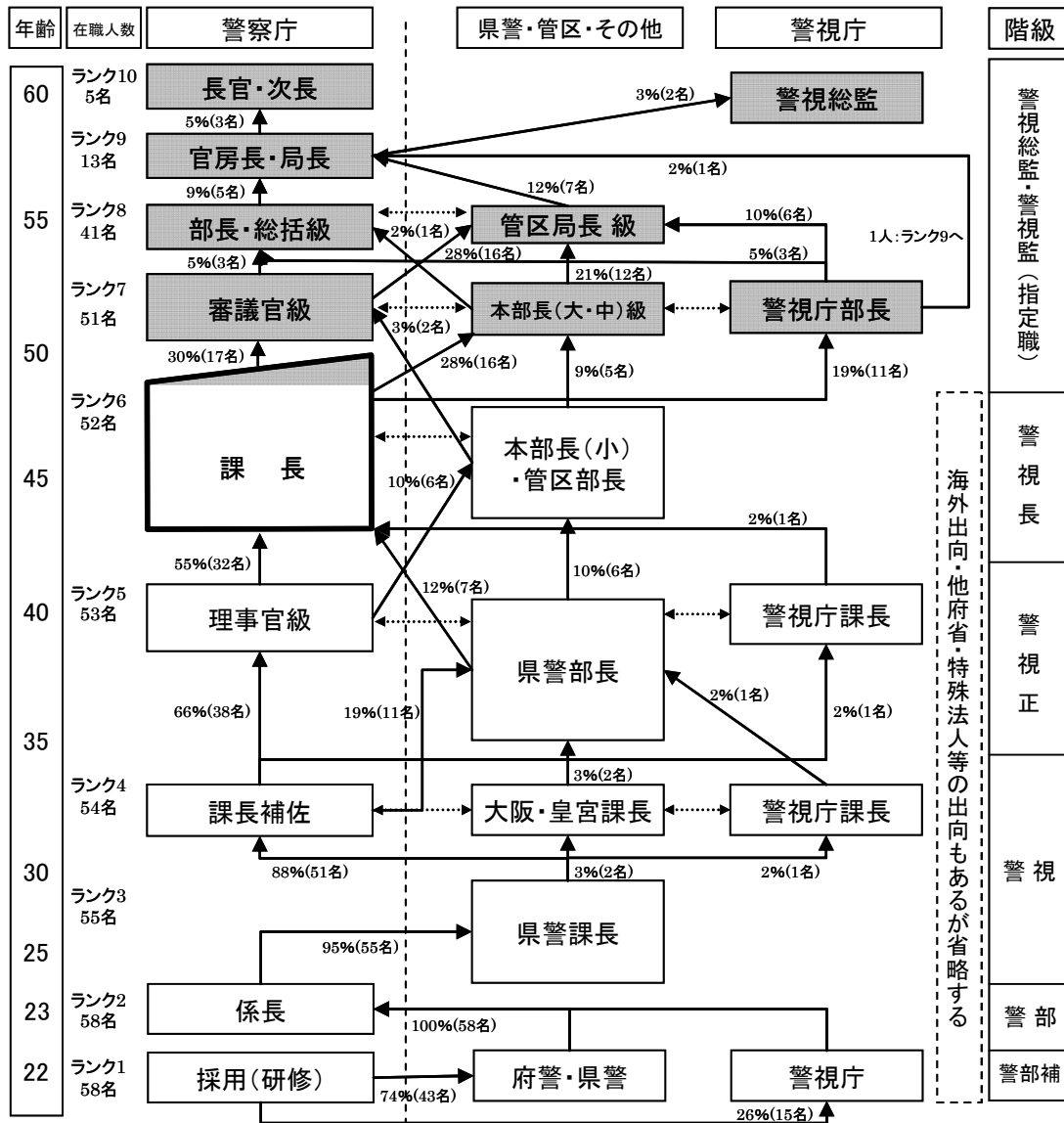
およそ 9 割の者が指定職（警視監）まで昇進していることは、前項と同様である。この警察庁の傾向は、全員が本省課長まで昇進するという稲継（1996）の指摘より上位のポストである指定職まで昇進できることを意味する。

次に図 3 より、前記の②と③の分析結果を、国家公安委員会・警察庁（2010）も加味しながら横断的に説明する。警察官僚は、本庁に採用（ランク 1）されて警察大学校で研修を受けた後、派出所で数ヶ月現場経験を積み、再研修や警察署の課長代理などを経験しながら本庁に係長（ランク 2）として復帰する。2 年程度係長として政策立案業務に従事するが、すぐに県警の課長職（ランク 3）へと異動し、20 代でマネジメント職を経験してから、本庁復帰時は課長補佐（ランク 4）として政策立案に携わる。その後、本庁理事官や県警の部長職（ランク 5）に昇進していくが、この辺りから他省庁出向や海外勤務を経験する者が多くなるためキャリアにバラツキが生じる。40 歳頃から本庁課長（ランク 6）への昇進者が出始めるが、毎年数名が本庁課長に就任せず、同ランクの本部長（小）や管区部長を経てから指定職へと昇進してゆく。つまり、ランク 7 の指定職への昇進は、「本庁課長」就任が条件ではなく、地方ルートからの昇進も観察できる一方で、このキャリアルートの違いが将来の昇進に影響を及ぼす可能性もある。ランク 7 からランク 8 への昇進は、大・中規模の県警本部長で退職する者が増えるために昇進者も 41 名まで絞られ、その先のランク 9 への昇進が民間企業でいう決定的選抜ポストということになる。ランク 10 へ昇進するためには、ランク 9（官房長、本庁局長）を経る必要があるため、在職人数も 13 名まで急激に絞り込まれる。官房長・本庁局長を超えるポストは長官（次長含む）と警視総監であるが、これらのポストへの昇進は政治色が強くなり、内閣総理大臣の承認事項でもあることから、昇進時期や在任期間にはバラツキが生じる。なお、階級昇進については、警察官僚は採用時から警部補の階級が付与され、最終的にほとんどの者が警視監（指定職）へと昇進している。これは、最高でも「警視長」止まりの地方採用警察官（一瀬 2012）と比べた場合、常に階級上の優位性が確保されていることを意味する。

前項のキャリア・ツリーの分析では、ランク 9 への昇進はトーナメント型の昇進競争となるが、ランク 8 まで 70%の者が到達しているため、警察庁が 30 年にも及ぶ「極めて遅い昇進」政策を採用していることが確認された。しかしながら、本当に 30 年もの間「極めて遅い昇進」方式でほとんど昇進に差をつけずに突然、ランク 9（官房長、本庁局長）を選抜しているのだろうか。図 2 のキャリア・ツリーでは、ランク 6

には12名が本庁課長へ就任しているが、本庁課長に就任せず同ランク内の本部長(小)級に残留する者も4名存在するため、ランク6で既に就任ポストに差が生じている可能性もある。その傾向は、図3のキャリアパスの分析でも見受けられるため、決定的な選抜が遅い一方で、既にキャリアの前期から配属先やポスト、職務内容に差をつけることで、潜在的な選抜が行われていることが示唆される。しかし、キャリア・ツリーやキャリアパスの分析では、ポスト別の詳細な分析はできないため、次項では計量分析を用いて、警察官僚の「極めて遅い昇進」政策下における潜在的な選抜の可能性を検証する。

図 3 警察官僚のキャリアパスにおける昇進比率（主要ポスト）



【注】 年齢については、概ねの昇進年齢を記載し、出向や重要でないポストの表記は省略して同ランク内のポストに統合している。なお、網掛部は指定職ポストを示している。役職枠の大きさやタテ幅は、図表の見やすさを優先したため、実際の年齢、在職年数、配置、人数規模とは異なる。

同ランク内で、本庁ポストを経験していれば地方ポストにダブルカウントはせず、同ランク内のヨコ異動の比率も省略している。

【出所】 日本警察官僚総合名鑑（1968～1971年採用者の4年次分）に基づき筆者が作成

5.3. 「極めて遅い昇進」政策下における潜在的な選抜

警察官僚の昇進構造が「極めて遅い昇進」方式であることは確認されたが、ランク 9 を選抜するためには、表向きには「僅かな差」を差とは感じさせない人事政策を採りつつ、徐々に不適格者を間引く必要があるため、キャリアの前期から潜在的な選抜が行われていることが予想される。将来の昇進に影響を及ぼす「良いポスト」が、警察官僚の役職にも存在するのかを計量分析により検証したい。

以下では、時代を通じて存在する主要ポストの経験が、その後の昇進確率に及ぼす効果を検証する。分析対象は、小山・石丸（2005）のキャリアデータに基づき、1955～1971 年の間に採用された全ての警察官僚 263 名から勤続 20 年未満の途中退職者、転籍出向者、そして欠損値の多い 18 名を除いた 245 名である。本項でのキャリアデータは、計量分析に用いるためサンプルサイズを増やした上で、採用から退職（終期は 2004 年）までのキャリア形成を観察している。

「極めて遅い昇進」政策が行われている昇進管理の下で、どのようなポストへの選抜がその後の昇進に影響を及ぼすのかを、(I) 式のプロビット分析を用いて、(II) 式の昇進モデルで推計する。

$$\Pr(y_i = 1) = \Phi(\alpha + \beta_{xi}) = \int_{-\infty}^{\alpha + \beta_{xi}} \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-z^2/2} dz \quad (\text{I})$$

$$y_i = 1 \text{ if } y_i^* > 0$$

$$y_i = 0 \text{ if } y_i^* \leq 0$$

$$y_i^* = \alpha + \beta_1 x_{rank_i} + \beta_2 x_{speed_i} + \beta_3 x_{school_i} + \beta_4 x_{adopt_i} + \varepsilon_i \quad (\text{II})$$

まず、ランク 9 へ昇進するための要因を分析する。国家公務員に関する先行研究では、キャリア官僚（事務官）は本省課長まではほぼ同時期に全員が昇進するとの研究もあるが、警察官僚の場合、図 2 のキャリア・ツリーや図 3 のキャリアパスの分析でも示されるように全員が「本庁課長」に就任しているわけではなく、そのポストと同程度の役職に昇進しているに過ぎない場合もある。本庁課長はその担当範囲の政策を決定し、自治体警察に執行させる大きな権限が与えられ、給与も一般職給与ながら別途

規定がある。もし、同程度の役職ではなく「本庁課長」への選抜が決定的に重要であるならば、本庁課長への選抜がその後の昇進に影響を及ぼすのか、そしてその本庁課長に選抜されるための要因は何かを詳細に検証する必要がある。

(Ⅱ) 式の被説明変数 (y) は、「ランク 9 (官房長, 本庁局長)」および「本庁課長」にそれぞれ昇進した者を「1」、昇進していない者を「0」とする離散型変数である。説明変数 (x) にはランク 9 と本庁課長といった役職への昇進を決定づける、過去のキャリア情報を用いる。すなわち、本庁 (地方) 課長・本庁課長補佐・本庁係長 (職務別含む)、初任配属先、東京大学法学部卒については経験があれば「1」、経験がなければ「0」のダミー変数を用いる。採用者数は各年次で採用された同期の人数であり、昇進速度は特定のランクに到達するまでの勤続年数を用い、係数がマイナスの符号で有意となれば、過去の昇進が速いほどその上位のランク 9 や本庁課長に昇進する確率が上昇すると解釈する。なお、数式の i は個人のインデックス、 α は定数項、 β は係数、 ε は誤差項である。計量分析で用いる各変数の記述統計量は表 2 のとおりであり、「昇進速度」と「採用者数」以外の役職に関する変数は全てダミー変数である。

表 2 記述統計量

変数	観測数	平均	標準偏差	最小値	最大値
【ランク6】: 昇進速度	245	22.612	2.324	18	37
【ランク5】: 昇進速度	245	15.849	2.010	11	24
【ランク4】: 昇進速度	245	10.465	1.733	6	15
官房長, 本庁局長	245	0.192	0.395	0	1
本庁課長	245	0.722	0.449	0	1
課長(官房, 警務)	245	0.273	0.447	0	1
課長(生活安全, 保安)	245	0.188	0.391	0	1
課長(刑事)	245	0.180	0.385	0	1
課長(交通)	245	0.151	0.359	0	1
課長(警備)	245	0.184	0.389	0	1
警視庁課長	245	0.343	0.476	0	1
本庁課長補佐	245	0.710	0.455	0	1
課長補佐(官房, 警務)	245	0.135	0.342	0	1
課長補佐(生活安全, 保安)	245	0.098	0.298	0	1
課長補佐(刑事)	245	0.188	0.391	0	1
課長補佐(交通)	245	0.163	0.370	0	1
課長補佐(警備)	245	0.253	0.436	0	1
県警課長(大規模)	245	0.682	0.467	0	1
県警課長(小規模)	245	0.841	0.367	0	1
本庁係長	245	0.902	0.298	0	1
【初任配属先】					
警視庁	245	0.253	0.436	0	1
大阪府警	245	0.163	0.370	0	1
県警(大規模)	245	0.584	0.494	0	1
東京大学法学部卒	245	0.445	0.498	0	1
採用者数	245	17.008	5.860	9	31

プロビット分析の結果は、2段階に分けて表3に示した²⁴。まず(1)式の結果は、本庁課長の経験によりランク9へ昇進する確率(限界効果)が17%上昇するため、本庁課長就任の有無が同一ランク内での優位な選抜を示唆する。ただし、ランク6,5ともに昇進速度が有意ではないため、下位のランクに早く昇進することによりあまり意味はない。(2)式では、本庁課長昇進に影響を及ぼす要因を探っている。本庁課長昇進には、直前のランク5へ早く昇進すれば昇進確率は上昇するが、ランク4の昇進速度には効果がない。しかし、ランク4の時期でも、その後の昇進に影響を及ぼす重要なポストへの選抜が生じている可能性があるため、ランク4の本庁課長補佐も説明変数として用いた。推計結果によると、警視庁課長(ランク5,4)と本庁課長補佐が、本庁課長への昇進確率を有意に高め、その限界効果も高い一方で、ほとんど全員が昇進する本庁係長は職務別(未掲載)でも有意とはならなかった。同じ地方機関課長の県警課長(大・小)と比較して警視庁課長が有意なのは、首都圏の安全を守る警視庁のポストが別格として扱われていることが理由であろう。

職務別の本庁課長補佐経験の有無と初任配属先を説明変数として用いた(2)'式では、官房と刑事局の課長補佐が正で有意となった。また、初任配属先では、大阪府警や県警(大)に配属されるよりも警視庁に配属²⁵されることで本庁課長に昇進しやすくなることが観察された。(1)'式は(1)式の本庁課長を職務別でも推計し、初任配属先を加えたモデルである。本庁課長では官房と警備局の課長が有意であるが、初任配属先については有意とはならなかった。つまり、初任配属先は、ランク9に対しては間接的な効果があることが示される。また、職務別で官房・刑事・警備が有意なのは、一瀬(2012)が指摘するように、刑事・警備部門から官房部門への職務間異動に強い関連性があり、特に官房部門がマネジメント業務を担当する重要部門であることから、昇進に関しても強い影響を及ぼしている可能性がある。なお、東大法学部卒業者はランク9への昇進確率が有意に高いが、本庁課長昇進については有意ではない。同期の採用人数は本庁課長のみ有意であり、同期が多いほど本庁課長に昇進しづらいことが示された。

²⁴ 245名を用いるモデルは表3の(1)(2)式のみであり、職務別の説明変数を投入したモデルである(1)'(2)'(3)(3)'式については、通信局課長経験者がランク9へ誰も昇進しておらず推計に用いることができないため、やむなく通信局課長経験者13名を除いた232名で推計している。なお、通信局課長経験者は、審議官、本庁部長、管区警察局長等には昇進している。

²⁵ 図2(1971年採用)では初任配属先が警視庁の者は18名中4名である。

表 3 「極めて遅い昇進」政策下における潜在的な選抜（プロビット分析）

被説明変数(y)	ランク9（官房長, 本庁局長）					
	(1)		(1)'		(3) heckprob	
説明変数(x)	係数	$\partial F/\partial x$	係数	$\partial F/\partial x$	係数	$\partial F/\partial x$
【ランク6】:昇進速度	-	-0.019	-	-0.016	-	-0.016
本庁課長	+ ***	0.169				
課長(官房, 警務)			+ ***	0.273	+ ***	0.242
課長(生活安全, 保安)			+	0.038	+	0.023
課長(刑事)			+	0.109	+	0.106
課長(交通)			-	-0.004	-	-0.044
課長(警備)			+ **	0.190	+	0.156
【ランク5】:昇進速度	-	-0.006	-	-0.011	-	-0.007
【ランク1】:初任配属先						
警視庁(ベース)						
大阪府警			-	-0.013		
県警(大規模)			-	-0.047		
東京大学法学部卒	+ ***	0.166	+ ***	0.164	+ *	0.120
採用者数	-	-0.005	-	-0.003	-	-0.004
observations	245		232			
Log pseudo-likelihood	-101.466		-90.151			
被説明変数(y)	本庁課長					
	(2)		(2)'		(3)' 第1段階	
説明変数(x)	係数	$\partial F/\partial x$	係数	$\partial F/\partial x$	係数	$\partial F/\partial x$
【ランク5】:昇進速度	- **	-0.035	- **	-0.032	- **	-0.031
【ランク4】:昇進速度	-	-0.015	-	-0.014	-	-0.018
警視庁課長	+ ***	0.246	+ ***	0.264	+ ***	0.279
【ランク4】:本庁課長補佐	+ **	0.149				
課長補佐(官房, 警務)			+ *	0.142	+ **	0.129
課長補佐(生活安全, 保安)			+	0.051	+	0.048
課長補佐(刑事)			+ ***	0.198	+ ***	0.184
課長補佐(交通)			+	0.119	+	0.144
課長補佐(警備)			+	0.044	+	0.012
【ランク3】:県警課長(大規模)	+	0.076	+	0.075	+	0.083
県警課長(小規模)	-	-0.002	-	-0.034	+	0.014
【ランク2】:本庁係長	+	0.000	+	0.072	+	0.017
【ランク1】:初任配属先						
警視庁(ベース)						
大阪府警			- *	-0.213	- *	-0.231
県警(大規模)			- **	-0.204	- ***	-0.205
東京大学法学部卒	+	0.010	-	-0.047	-	-0.071
採用者数	- ***	-0.014	- ***	-0.014	- ***	-0.016
ヘックマンの ρ					- **	-0.833
observations	245		232		232	
Log pseudo-likelihood	-117.210		-107.232		-185.969	

【注】 ***は1%水準, **は5%水準, *は10%水準でそれぞれ有意を示す。

$\partial F/\partial x$ は限界効果であり, Robust 標準誤差で修正している。

(3) (3)' 式については, ヘックマンのプロビット選択モデルで推計している。

【出所】日本警察官僚総合名鑑(1955~2004年)に基づき筆者が分析

しかし、本庁課長の職務経験がランク 9 への昇進に及ぼす効果には、本庁課長未経験者と比較した職務経験の効果も含まれており、その効果を考慮する必要がある。そこで本庁課長経験の有無を選別するヘックマンのプロビット選択モデルを用いて (3) および (3)' 式を推計し、ヘックマンの ρ の有意性によりバイアスの存在を確認した。ヘックマンの 2 段階推定の結果、第 1 段階では通常のプロビットとほぼ同様の推計結果が示され、第 2 段階では本庁課長経験者の中で、特に官房課長を経験することがランク 9 への昇進確率を 24% も高めることから、本庁課長の中でも極めて重要な職務経験であることが確認された。

計量分析の結果を総括すると、「極めて遅い昇進」政策下においても潜在的な選抜の可能性が存在する。つまり、有能な人材の選別は初任配属先（警視庁）からはじまり、本庁の課長補佐や課長時代の官房部門経験と、警視庁課長への昇進時に潜在的な選抜が行われることで、ランク 9（官房長，本庁局長）への昇進者が決まってくることを確認された。ただし、表 3 の初任配属先を含む有意なポストについては、重要ポストに選抜されるような「潜在的な能力の高さ」が配属や上位の昇進を決めているのか、あるいはその重要ポストで「人的資本が高まった」ことで上位へ昇進するのかを、識別できない点には留保が必要である。

6. 結びにかえて

本稿では、国家公務員である警察官僚の技能形成促進策として、タテ方向のキャリアだけではなく、職務内容や配属先の差も考慮しながら、警察庁の昇進構造を分析してきた。

キャリア・ツリーの分析では、同一年次同時昇進期である初期キャリアはランク 2 までとなり、ランク 3 で第 1 選抜が行われる。ランク 4 からは昇進スピード競争期となるがリターンマッチも多く、昇進速度の効果は明確ではない。指定職内では、官房長・本庁局長のランク 9 への昇進が決定的選抜となり、ランク 8 以降はトーナメント型の競争が観察されるため、警察庁が 30 年にも及ぶ「極めて遅い昇進」政策を採用していることが確認された。また、指定職以上でも、より上位ランクに昇進しなかった者は、徐々に外部へ転籍していく構造(稲継 1996)となっていることも確認された。キャリアパスの分析では、ほとんどの警察官僚をランク 7 の指定職まで昇進させることで、技能形成へのインセンティブ (Gibbons and Murphy,1992) を長期間持続させ

ていることが確認された一方で、キャリアルートの違いが将来の昇進に影響を及ぼす可能性も見出された。階級昇進については、警察官僚は採用時から警部補の階級が付与され、最終的にほとんどの者が警視監へ昇進している。

一方、中堅管理職であるランク 6 の「本庁課長」就任の有無が同一ランク内での優位な選抜を示唆することから、非就任者を含むセクションバイアスを考慮した計量分析を実施した。その結果、「極めて遅い昇進」政策下においても潜在的な選抜の可能性が存在し、有能な人材の選別は初任配属先（警視庁）からはじまり、本庁の課長補佐や課長時代の官房部門経験と警視庁課長への昇進が、本庁課長への潜在的な選抜となり、ひいては官房長や本庁局長といった極めて重要な役職への昇進に影響を及ぼすことが確認された。

以上の結果に基づき政策的含意を考察すると、警察庁が他省庁以上に遅い昇進システムを採用し、長期雇用を維持しているのは、警察官僚の技能を高める目的に加えて、全国 25 万人の地方採用警察官（ノンキャリア）を管理する必要性があるからとも推察される。警察官僚が有する犯罪捜査、即時強制、武器使用等に関する判断能力や指揮能力、専門実務能力といった特殊的技能（警察白書 2003）は代替が効かず、早期に退職させてもその代わりに能力を保有する者は内部から調達するしかない。警察庁は、Prendergast（1992）が指摘するところの遅い選抜の効果を最大限活用して、警察官僚全員の技能形成を促すために「極めて遅い昇進」政策を採用する。その一方で、上級幹部（本庁局長以上）となるべき候補者を早期に選抜しておく必要性から、キャリアの前期から配属先やポスト、職務内容に差をつけることで潜在的な選抜を行う。これらの人事政策は、ほぼ全員に指定職昇進の可能性を提示することで選抜されなかった多くの者のインセンティブ低下を防ぎながら、有能な人材を若年期から育成する選抜メカニズムが内在されているともいえよう。さらに、階級昇進でも早期に高位の階級を付与することで、ノンキャリア警察官の誰もが警察官僚に従属するような体制を整備（神 1995、小林 1998）し、この階級制度も巧みに利用して警察全体を統制するための優位性を確保しているものと考えられる。

本稿では警察官僚の昇進構造を明らかにしてきた。しかし、本稿では、トーナメント競争における相対的な人事評価の方法、そして重要ポストに就いた者のなかでの選別の仕組みについて、詳細な検証ができなかった。国民の安全を守るという警察の職務が社会的に重要であることは論をまたない。その警察を支える警察官のキャリア形

成をどのようにはかっていくべきか。警察の人事政策上極めて重要な課題を今後も検証していきたい。

【参考文献】

- 一瀬敏弘（2012）「警察組織における技能形成－警察官僚と地方採用警察官の人事データに基づく実証分析」日本労務学会誌 第13巻第2号 pp.18-36
- 稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』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
- 上原克仁（2007）『ホワイトカラーのキャリア形成』社会経済生産性本部 生産性労働情報センター
- 梅崎修（2005）「早期選抜と仕事の序列競争」松繁寿和，梅崎修，中島哲夫『人事の経済分析』ミネルヴァ書房
- 神一行（1995）『警察官僚』角川書店
- 小池和男（1981）『日本の熟練』有斐閣
- 小池和男（2005）『仕事の経済学』（第3版）東洋経済新報社
- 小林道雄（1998）『日本の警察の現在』岩波書店
- 竹内洋（1995）『日本のメリトクラシー』東京大学出版会
- 日本労働研究機構（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』調査研究報告書，No. 111
- 花田光世（1987）「人事制度における競争原理の実態」組織科学 第21巻第2号
- 早川征一郎（1997）『国家公務員の昇進・キャリア形成』日本評論社
- 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
- 松繁寿和（1995）「電機 B 社大卒男子従業員の勤続 10 年までの異動とその後の昇進」橘木俊詔編『「昇進」の経済学』 連合総合生活開発研究所
- 三浦正充（1993）「警察における昇任制度とその意義」河上和雄，國松孝次，香城敏麿，田宮裕『講座 日本の警察 第1巻 警察総論』立花書房
- 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」組織科学 第34巻第2号 pp.80-91

- 宮園司史（1993）「階級制度の意義」河上和雄，國松孝次，香城敏磨，田宮裕
『講座 日本の警察 第1巻 警察総論』立花書房
- 村上眞維（1990）『警邏警察の研究』成文堂
- 村松岐夫（1981）『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
- 八代尚宏（1997）『日本的雇用慣行の経済学』日本経済新聞社
- 若林満（1987）「管理職へのキャリア発達－入社13年目のフォローアップ」経営行動
科学 第2号 pp.1-13
- 渡辺保男（1976）「公務員のキャリア」辻清明編『行政学講座第4巻 行政と組織』
東京大学出版会

Inoki, Takenori. (1993) "Retirement Behavior of Japanese Bureaucrats and Role of
Public Corporation." *World bank Report*.

Ishida, J. (2004) "Signaling and strategically delayed promotion." *Labour
Economics*, pp.687-700.

Christian Belzil and Michael Bognanno. (2003) "Short Run and Long Run
Dynamics in an Empirical model of promotion." *IZA Working Paper*.

Christian Belzil and Michael Bognanno. (2004) "The Promotion Dynamics of
American Executives." *IZA Discussion Paper Series*.

Gibbons, R. and K.J. Murphy (1992) "Optimal Incentive Contracts in the Presence
of Career Concerns : Theory and Evidence," *Journal of Political Economy*,
100(3): pp.468 -505.

Gibbons, Robert and Waldman, Michael. (1999) "A Theory of Wage and Promotion
Dynamics Inside Firms." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.114, No.4:
pp.1321-1358.

Jed DeVaro and Michael Waldman. (2012) "The Signaling Role of
Promotions :Further Theory and Empirical Evidence." *Journal of Labor
Economics*, Vol.30, No.1, pp.91-14.

Lazear, Edward P., and Rosen, Sherwin. (1981) "Rank Order Tournaments as an
Optimum Labor Contract," *Journal of Political Economy*, 89:841-64.

- Prendergast, Canice. (1992) "Career Development and Specific Human Capital Collection," *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol.6, pp.207-227.
- Pucik, V. (1981) 「“日本的経営論” への挑戦」 『週刊東洋経済』 臨時増刊 No.57
- Rosenbaum, James E. (1979) "Tournament Mobility : Career Patterns in a corporation." *Administrative Science Quarterly*, 24, pp.220-241.
- Rosenbaum, James E. (1984) "Career Mobility in a Corporate Hierarchy." *Academic Press*.
- Thurow, L. (1975) "Generating Inequality," *Basic Book*.
- 小池和男・脇坂明訳 『不平等を生み出すもの』 同文館 (1984)
- Waldman, M. (1984) "Job assignments, signalling, an inefficiency." *Rand Journal Economics*, 15(2), pp.255-267.

【データ・資料】

- 警察制度研究会 (2004) 『全訂版 警察法解説』 東京法令出版
- 警察庁 (2003, 2009, 2014) 「警察白書」
- 国家公安委員会・警察庁 (2010) 「総合評価書 警察改革の推進」
- 小山善一郎, 石丸陽 (2005) 『日本警察官僚総合名鑑—昭和 23 年～平成 16 年』 新時代社
- 第 177 回国会 (常会) 参議院 (2011) 「国家公務員の指定職及び特別職の俸給に関する質問主意書に対する答弁書第 157 号」
- 地方分権改革推進会議 (2002) 「警察庁ヒアリング資料編」

第3章 地方採用警察官の昇進構造²⁶

1. はじめに

日本企業の昇進制度は、競争により労働者の努力インセンティブを最大限引き出すように設計されているが（橋木 1995）、その傾向は公務部門にもあてはまると言われている（稲継 1996）。上位ポストへの「昇進」は、高度な仕事を経験することで自己の技能を高める機会がどれほどあるかという技能形成システムの機能の一つであり、労働者にとっては自分の考えを仕事に反映しやすくなるので非金銭的報酬といえる。一方、上位ポストは少ないため、「昇進」は優れた能力を有する者を選抜するシステムでもあり、有能かどうかを内外に知らしめるシグナルの役割も果たす（Waldman 1984；小池 2005）。

しかしながら、民間企業に比べて公務員のタテ方向のキャリアである「昇進」を技能形成促進策の側面から分析した研究は乏しい。本稿では、地方採用警察官²⁷の技能形成促進策を明らかにするため、政令指定都市を擁する1万人以上の大規模警察本部（以下、県警とする）の人事データに基づき、その昇進構造を検証することを目的とする。

これまでも地方公務員の昇進については、少数ではあるが民間企業の研究を参考に分析が進められてきており、地方公務員でも激しい昇進競争が行われていることが実証されてきた。しかし、都道府県警察25万人の総予算の内81%が人件費（警察白書2014）であるにも関わらず、自治体警察の昇進構造については、これまで検証されることはなかった。本稿では、制約はあるものの47都道府県で唯一、分析可能な人事データを用いて昇進構造を検証するだけでなく、現役の警察官僚に対する聞きとり調査により量的データの制約や分析結果の解釈を補完することで、これまで実証されてこなかった地方採用警察官のインセンティブ・メカニズムを解明したい。また、本稿はこれまで事例研究しか存在しなかったノンキャリア公務員の量的研究でもあり、この点でも新規性はあるが、地方採用警察官のヨコ方向のキャリアや警察官僚の昇進については分析対象外とし、地方採用警察官のタテ方向のキャリアである「昇進」に焦点を絞って検証する。

²⁶ 本章は、2014年に『公共政策研究』第14号で掲載された論文「地方採用警察官の昇進構造 — 人事データと警察官僚の聞きとり調査による実証分析」を修正したものである。

²⁷ 地方公務員として自治体警察に採用された警察官をいう。

本稿の構成は、2において先行研究を検討し、技能形成促進システムとしての昇進の機能を理論的に考察する。3では警察組織の人事制度の概要を述べた上で、続く4で本稿の検証課題を設定し、実証分析に繋げるためのフレームワークを提示する。5では各項で異なるデータと分析手法を説明して地方採用警察官の昇進構造を実証し、6で結論と今後の課題を提示して、本稿の結びとする。

2. 先行研究の検討

2.1. 昇進システムの理論的展開²⁸

昇進については様々な先行研究が蓄積されてきた。体系的なモデルとしては、Lazear and Rosen (1981) のトーナメント・モデルがある。このモデルでは、相対評価による「動機づけ」は役職の昇進による昇給の形で設計されるため、「昇進」が労働者の努力インセンティブとなる。短期的な賃金と長期的な昇進のインセンティブのトレードオフを論じた Gibbons and Murphy (1992) のキャリア・コンサーン理論では、長期勤続が見込まれる労働者は今年の成果が将来のキャリアに影響を及ぼす効果に関心を持つので、「昇進」が努力を引き出すインセンティブ効果を発揮し、特に若い労働者に効果が高いとされる。

では、選抜のタイミングについてはどうか。昇進の能力情報提供機能を扱った Ishida (2004) は、シグナルと昇進速度の関係に着目して、労働者が自分の能力に関するシグナルを発信できる場合は、企業は他企業にその能力を隠し通せないため選抜は早くなり、逆にシグナルを発信できない場合は、他企業にはその能力がわからないため選抜を遅くできる。そして前者が米国の「早い選抜」、後者が日本の「遅い選抜」の制度であると指摘している。これらの選抜のタイミングが持つメリット・デメリットについては、Prendergast (1992) がわかりやすい。彼の主張では「早い選抜」は非常に有能な労働者のみを特殊的技能の蓄積前に特急組として昇進させる制度であって従業員全体へのシグナル効果を有し、幹部と非幹部のセパレート機能を果たすが、その反面、特急組から外れた多くの者は技能蓄積への誘因を失う。一方「遅い選抜」では、特殊的技能を蓄積するまでは昇進に差をつけないため、全ての労働者が技能修得に投資するがリーダーは育ちにくいと指摘した。

次に、実際の企業の昇進選抜時期について検討したい。この点について日本労働研

²⁸ 本項の記述は、一瀬 (2013) をベースに再考している。

究機構（1998）が日、米、独の昇進選抜時期をアンケート調査により比較している。その結果、同期の中で最初の昇進者が現れる、いわゆる「第1選抜」の時期は、日本が入社後7.9年に対して、アメリカは3.4年、ドイツは3.7年であり、米独は明らかに日本よりも選抜時期が早い。この結果からもわかるように、日本企業とアメリカ企業の選抜システムを比較した場合、「遅い昇進」と「早い昇進」という差異があることが多くの研究により指摘されている。実際、Rosenbaum（1984）は、アメリカ大企業は入社後3～4年で幹部候補を選抜し、このグループのみ次の上位競争に参加させるというfast trackの存在を示したが、Pucik（1981）は日本企業でも「早い昇進」方式の昇進管理が存在することを示している。ただし、樋口（2001）は、fast track制度には2種の過誤があり注意が必要であると指摘する。第1種の過誤は、本当は優秀ではない人をfast trackに乗せてしまう過誤であるが、これは優秀ではないと気づいた時点で排除できる。しかし、第2種の過誤は、本当は優秀な人をfast trackから除外してしまう過ちであり、fast trackに乗れなかった者が初期キャリアでやる気を失い辞職した場合、損失コストは大きくなる。

これら海外企業の「早い昇進」管理に対して、小池（1981）は、日本企業の昇進選抜は通常、ピラミッド型の選抜を想定するが「将棋の駒」型の方がはるかに近いと指摘する。日本企業は、入社後15～20年目の「将棋の駒の肩」を過ぎる頃から昇進できる者を急激に絞り込む特徴があり、それを「遅い昇進」と呼んでいる。しかし、花田（1987）のキャリア・ツリー分析では、日本企業の昇進管理もトーナメント型の競争であり、いずれの企業でも激しい競争が存在することを示している。また、竹内（1995）や今田・平田（1995）の研究では、日本企業のホワイトカラーの昇進モデルはトーナメント型の競争を前提とした「遅い昇進」方式であるとし、初期キャリア（同一年次同時昇進期）の差は僅かにとどまるが、それが中期（昇進スピード競争、仕切り直し、敗者復活期）から、後期（トーナメント、横ばい群出現期）へとキャリアの段階が高まると、昇進できる者とそうでない者に分かれていくことが実証されている。

しかしながら、日本企業の昇進管理が「遅い昇進」方式であったとしても格差が突然に表れるわけではなく、昇進格差発生前において「僅かな格差」が顕在化している可能性を探った研究もある。松繁（1995）、梅崎（2005）、上原（2007）の日本企業の研究では「遅い昇進」方式による昇進管理が採られている一方で、職位に明確な格差が現れる以前のキャリアに着目すると、技能形成速度に応じた仕事の職務配分や異

動の差が、「遅い昇進」政策下における潜在的な「早い選抜」として顕在化している可能性を指摘している。

2.2. 公務部門の昇進と情報の非対称性への対応

他方、公務員における人事制度も多様ではあるが、その昇進構造は民間企業にみられる特徴をある程度、反映している²⁹。地方公務員のいずれの昇進研究も民間企業の研究を参考に分析が進められており、地方自治体でも民間企業と同じような昇進競争が行われていることが実証されている。稲継（1996）は、地方自治体における昇進管理も、基本的には民間や国における「遅い昇進」政策と大きな違いはないと指摘し、峯野（2000）や松尾（2002）の研究では、昇進が起こる前の初期キャリアの時期に、仕事の職務配分や異動の差などの要因によって「早い選抜」が行われていることも明らかにされている。

地方自治体における任用政策は大きく分けると、国家公務員のような入口選抜方式（新井・澤村 2008）を採る場合と、入口非選抜方式（前浦 2002）を採る場合がある。そして、前者の方式をとる場合でも比較的入口でのカテゴリ選別が緩やかなことが多く、上級職採用＝エリート選抜という意味合いの薄いところが、国家公務員の人事制度とは異なる。さらに、国家公務員が昇進するには選抜試験を受ける必要はないが、稲継（1996）は、地方自治体の中で昇進試験方式を採用することで「遅い昇進」政策を放棄した大阪府の昇進管理の例も取り上げている。試験を行うことによって、当然のことながら同一年次同時昇進は崩れるし、同一区分内（上級、中級、初級）の採用者間での年功制も崩れ、大学の先輩が自分の部下になっていることも珍しくないと指摘し、「遅い昇進」の変容を示している。

こうした試験による明示的な選抜方式は、多くの労働者のインセンティブに影響を及ぼしうる。この点を考察するためには、ストリートレベルの官僚制（Lipsky, 1980）という情報の非対称性について議論した行政学の理論が参考になる。ストリートレベル官僚とは、警察官やケースワーカーなど、組織的権威から相対的に高い自律性と相当程度の裁量を持ちながら対象者と接触し、個別に社会サービスを供給している行政職員のことをいう。一般行政職員と比較してストリートレベル官僚は、現場業務が多いため自律性や裁量性が大きくなり、彼（女）らの選好や行動について上司との間に

²⁹ 公務員が昇進することを「昇任」というが、本稿では一般的な用語である「昇進」で表記する。

情報の非対称性が生じることで、管理当局が末端職員をうまくコントロールできない。この情報の非対称性を緩和するためには、制度・規則の導入や監視を厳しくして、労働者の努力水準をモニターする仕組みが必要となる。一方、経済学には、プリンシパル（経営者側）が情報の非対称性に起因する *agency slack* を回避するために、どのようなインセンティブをエージェント（従業員）に与えれば良いのかについて考察する、プリンシパル＝エージェント理論（Milgrom and Roberts,1992）がある。情報格差が大きい場合、経営者側は情報の開示を要求してスクリーニング（ふるい分け）の手段を講じたり、従業員が発信する努力水準のシグナルを観察することで、インセンティブ設計を行いコストも調整する。

後にみるように、地方採用警察官は古くから昇進試験方式の選抜システムを採用しているが、そのメカニズムを十分検証した研究はない。本稿では、地方公務員である警察官（ノンキャリア）の昇進構造を人事データに基づき分析し、そのインセンティブ・メカニズムについて検証する。

3. 警察の組織・人事制度

実証分析に先立ち、警察組織の人事制度を警察制度研究会（2004）に基づいて概説する。まず、警察官の種類としては、国家公務員Ⅰ種試験（旧上級甲種）に合格して警察庁に採用される「警察官僚」、1985年から警察庁が国家公務員Ⅱ種試験合格者から採用をはじめた「準キャリア警察官」、高校・短大・大学卒で、各都道府県の行う試験により地方公務員として採用されるノンキャリアの「地方採用警察官」（警察官の99%以上）に大別できる（神 1995）。

日本の警察組織は、警察官僚が所属する国の機関として「警察庁」が、地方採用警察官が所属する地方自治体の機関として47の「都道府県警察本部」がある。警察庁は内部部局で警察政策を企画立案する一方で、都道府県警察本部は管轄内の警察行政を執行する。後者では本部長の下に「部」を置き、各部に対応する部門（職務）が警察署内にもあり、各部門のタテのラインを形成している。ただし、東京都は首都の意味合いも併せもつため「警視庁」として別格で扱われ、2番目の規模は大阪府警であるが、本稿では分析対象外とする。小林（1998）は警察組織の特徴として、日本の警察は、組織も人事も二重構造であるとし、地方採用警察官でも警視正以上（地方警務

官³⁰)に昇進した者は国家公務員となり、叩き上げとして階級を上り詰めた者がノンキャリアを管理する役を担う。つまり、実質的には、キャリア(警察官僚)とノンキャリア(地方採用警察官)の二重構造であると指摘している。

警察は民間企業と同様、課長・係長という職階(役職)に基づく昇進制度のほかに「階級制度³¹」も有しており、上位から警視総監、警視監、警視長、警視正、警視、警部、警部補、巡査部長および巡査(巡査長³²含む)の9階級あるが、地方公務員は巡査から警視の階級にある者をいう。三浦(1993)は、警察における昇進とは巡査部長から警部補というように下位から上位の階級に昇進することを意味し、職制上より上位の役職へ就くだけではないと指摘している。しかし、村上(1990)のように、個々の警察官の仕事内容は専門分化の進行した今日、昇進は階級ではなく主に「役職」によって決まるという主張もあるが、本稿では入手した人事データを最大限活用するため地方採用警察官のみを分析対象とし、「階級」を中心にその昇進構造を分析する。

地方採用警察官が警部の階級まで昇進するためには、採用時の巡査→巡査部長→警部補→警部へと3度の昇進試験を突破する必要がある。さらに上位の階級へと昇進するためには、勤務成績等を吟味された上で人事当局に「選考」される必要があり、限られた者のみが警視→警視正→警視長へと昇進していく。その一方で、1991年の昇進制度の改革において、試験によらない「勤務実績を重視した選抜昇任制度」および「勤続年数に基づく実務経験を重視した選考昇任制度」が併設され、試験に合格しなくても実務経験や実績により、一定の昇進が可能となっている。これらの昇進制度の意義として三浦(1993)は、試験における昇進制度は相対的に見れば、幅広い分野の知識と管理能力の有無の確認に重点がおかれ、管理者³³としてトータルな能力を有する人材を確保する制度であるとする。そして、試験によらない昇進制度は、管理者としての能力よりも各実務分野における専門能力を評価されるものであると指摘している。

以上の警察の組織構造を整理したものが表1であり、階級と各組織における役職の関係を示している。表1より1967年と2006年の階級構成の変化をみると、巡査(巡査長を含む)という最下位の階級への偏りが大幅に是正されて、階級構成がピラミッ

³⁰ 四方氏は、地方採用警察官が警視正、警視長へと昇進することは例外的であると指摘している。

³¹ 警察官に階級が必要な理由を宮園(1993)では、①警察内部の統一性の確保、②職務に従事する警察官の代替性、③栄誉の付与などの効果が期待されると指摘していた。

³² 巡査長は「巡査長に関する規則」において設けられたもので階級ではないが、本稿では便宜上階級として扱う。

³³ 警察における管理職は、逮捕状請求権を有する警部の階級からであり、少数の者しか昇進できない。

ド型から将棋の駒型³⁴に変化していることがわかる。本稿ではこの組織構造を前提として、主に A 県警の人事データを用いて実証分析を進める。また、A 県警の昇任規定に基づき、警部までの「内規」上の最短昇進モデルも計算し、内部規程と実際の昇進実態の比較も試みる。なお、A 県警の人事データの分析上のメリットは、階級と給与等級が合致しており、47 都道府県人事委員会が公表³⁵している給与勧告資料の中で唯一、分析に耐えうる人事情報が掲載されている点で貴重である。

表 1 A 県警における階級・等級・役職の関係

	階級	等級	階級構成		最短昇進モデル		県警(大)	署(大)	署(小)
国家公務員	警察庁長官	—	1967年	2006年	高卒	大卒	—	—	—
	警視総監	—	—	—	—	—	—	—	—
	警視監	—	—	—	—	—	本部長	—	—
	警視長	—	不明	1~2名	選考	選考	部長	—	—
	警視正	—	不明	0.2%	選考	選考	部長	署長	—
地方公務員	警視	6,7級	2%	3%	選考	選考	課長	副署長	署長
	警部	5級	4%	7%	30歳	30歳	課長補佐	課長	課長
	警部補	4級	9%	28%	26歳	26歳	係長	係長	係長
	巡査部長	3級	17%	30%	23歳	24歳	主任	主任	主任
	(巡査長)	2級	68%	32%	—	—	係	係	係
	巡査	1級			採用18歳	採用22歳	係	係	係

【注】受験資格：巡査部長（巡査で大卒2年，短大卒3年6ヶ月，高卒4年6ヶ月の実務経験）

警部補（巡査部長で大卒1年6ヶ月，短大卒2年，高卒3年の実務経験）

警部（警部補で学歴に関係なく4年の実務経験）：A 県警採用パンフレットより

【出所】地方分権改革推進会議（2002.5.17）資料，「A 県人事委員会 職員の給与等に関する報告及び勧告 参考資料その5（1987～2006年）」，吉村（2006）を基に筆者が作成

4. 検証課題，方法，学歴

4.1. 検証課題

これまでの先行研究や警察組織の概要を再検討し，検証課題を導きたい。地方採用警察官の昇進制度の特徴は，初期キャリアにおける昇進試験の存在であり，初期キャリアの早い時期から試験による選抜が行われ，将来の幹部候補となる有能な人材が選

³⁴ 政令・条例で総定員および階級定員が決まっており，団塊世代退職後も階級構成割合に変化はない。また，総務省統計データ（分析対象期間内）によると警察官の定員は，一貫して右肩上がりで増員（1987年約22万→2005年約25万人へ）されている。

³⁵ A 県人事委員会のご厚意により，HP上に公表されていないデータも含め20年分の資料を頂いた。

別されている可能性がある。しかし、試験による「早い昇進」政策は、同一年次同時昇進を不可能にし、昇進の有無が内外に明示されるため理論上、昇進に漏れた者のモチベーションは持続しない。一方、日本の大企業は長期雇用や年功的賃金、低い転職率などで特徴づけられるが、稲継（1996）によれば、それは概ね公務員の世界にもあてはまるという。警察官になるためには公務員試験に合格する必要があるが、採用されれば初期キャリアでのミスマッチによる自己都合退職以外、不祥事等がなければ解雇されることはほとんどない。実際、後の図 1 上段で示す通り、45 歳以降の中年層でも毎年の離職率は 1% 未満であり、長期雇用が維持されていることがわかる。この場合、長期にわたって在職する大多数の労働者には「遅い昇進」政策を導入し長期間、地方採用警察官に昇進競争を強いることで、技能形成のためのインセンティブとして用いる可能性もある。なぜなら「遅い昇進」モデルが採用されていれば通常、人事当局は労働者個人の評価を明かさなため、決定的な選抜が行われない限り、労働者の昇進へのモチベーションは持続するからだ。

このように警察の昇進制度は、先行研究とは異なる複雑な構造となっており、警察法や内規などで規定されている昇進制度が実際は、どのようなインセンティブ・メカニズムとして機能しているのかを検証することは有益である。本稿の検証課題は、まず A 県警が試験という選抜制度を利用して、初期キャリアの早い時期から明確な昇進格差をつけているのかを確認する。その上で、選抜に漏れた多くの警察官にどのようなインセンティブを付与して技能形成を促しているのかを検証したい。

4.2. 方法

実証分析の手順としては第 1 に、人事データを用いて A 県警の巡査（採用）から警視への昇進実態（全体像）を分析する。データの制約上、学歴をプールしたコーホート・ベースの分析となるが、本稿で用いる人事データは公表資料としては 47 都道府県で最も詳しいことに加えて、巡査から警部補という初期キャリアの非公表データも抽出できる唯一の資料である点で極めて貴重である。この分析により A 県警でどのような人事政策が展開されているのかを確認し、その後、第 2 の分析として「警部」までの試験選抜年齢の実態を把握する。第 3 に、昇進競争の後期段階である「警視から警視長」までの昇進実態に焦点をあて、A 県以外の 2 つの大規模県警とも比較しながら、地方採用警察官の最高階級への選抜過程について考察する。

また、本稿ではデータの制約を補完するため、慶應義塾大学総合政策学部教授であり、警察庁から出向中の四方光氏に聞きとり調査を実施した。四方氏は県警本部の部長、課長、警察署長等を歴任し、幹部警察官の教育機関である警察大学校でも主任教授や刑事教養部長を務めた経験があり、地方警察の実情に精通している。聞きとり調査は2013年6月2日の日本公共政策学会第17回研究大会（福島県）「官僚制」セッション後に実施し、後日メールで補足的な調査を行ったうえで、地方採用警察官の昇進に関するコメントを確定させた。

以上の人事データと聞きとり調査に基づく実証分析により、これまで解明されてこなかった地方採用警察官の昇進構造とそのインセンティブ・メカニズムについて検証する。

4.3. 学歴間格差

地方採用警察官の昇進構造の分析に入る前に、学歴間格差について議論しておく必要がある。地方採用警察官の人事データには制約³⁶が多く、例えば巡査から警部補までは直接現場で犯罪捜査等を執行するため人事情報は非公表となっている。さらに公表されている警部以上の管理職についても学歴や年齢が公表されることはない。しかし、昇進構造を探る上で学歴や年齢を考慮することは重要である。

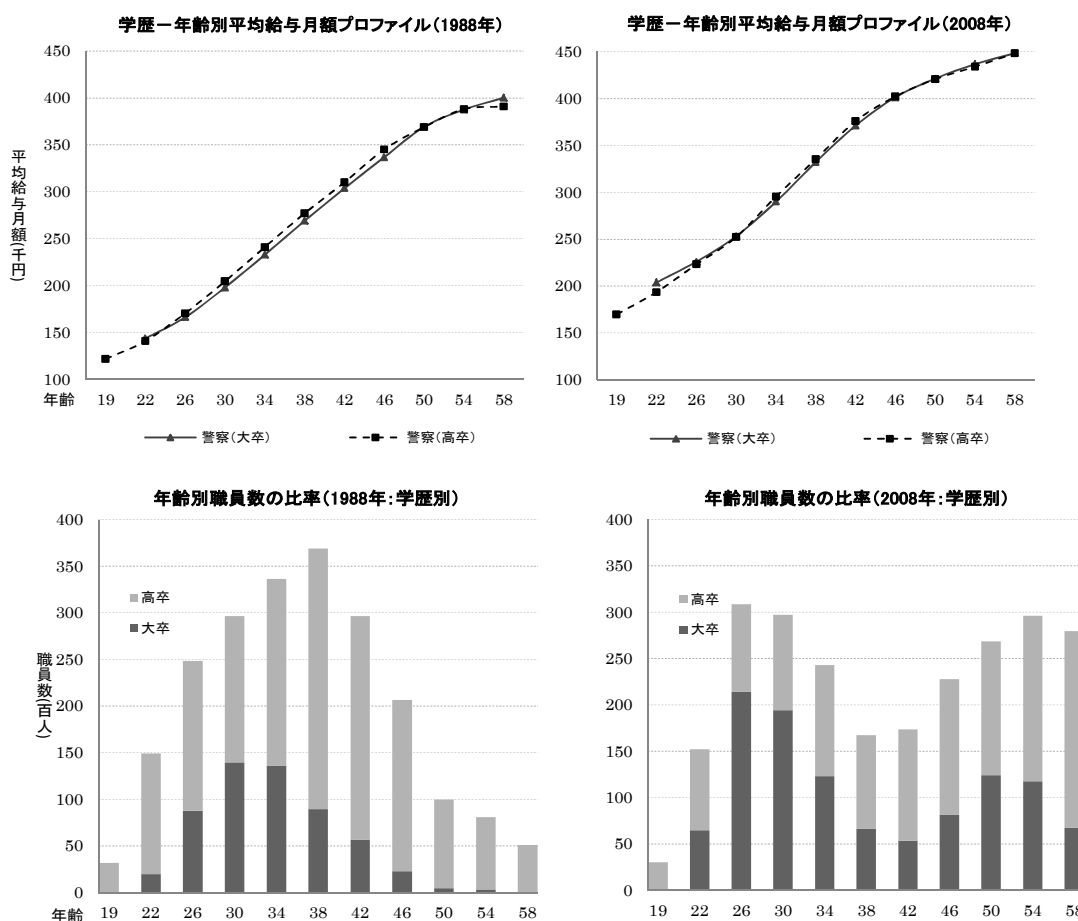
図1は、総務省の「地方公務員給与の実態（1988～2008年）」に基づき、学歴別の「年齢別平均給与月額プロフィール」と「職員数」を比較したものである。検証の結果、警察職については、1988年当時は大卒プレミアムがあって、54歳以降のみ大卒と高卒の給与格差は広がる。しかし、2008年の学歴間給与格差は、ほとんどなくなっていることが確認できる。また、職員数では20年の時を経て、高学歴化が進展していることがわかる。A県警を含む多くの自治体警察が採用パンフレット等で明言しているとおり、昇進には学歴は一切関係なく、本人の努力と実績次第で昇進することで、給与も上昇しているものと考えられる。この点は、四方氏に対する聞きとり調査でも同様の指摘がなされている。すなわち、学歴間格差について「採用時における文書作成能力や法律知識等は確かに大卒（特に法学部出身者）の方が高いと考えられるが、高卒は4年間も早く実務経験を始められるというメリットがある。警察官の実務能力

³⁶ 地方採用警察官の初期キャリア（巡査～警部補）の人事データが非公表であることと、警部以上の警察官の人事情報も制約の多い新聞情報しかないため、これまで分析されてこなかったものと考えられる。

としては大学では教えられない様々な要素が必要となるので、数年も経つとあまり差が出ないことになる。そのため採用時教育の期間は、大卒と高卒とで差を設けているが、その後の昇進の扱いは結果として平等になっている」と指摘され、採用時教育以降の昇進の扱いは、学歴間で差をつけていないことが確認された。

データ上でも地方採用警察官（巡査～警視）については、平均給与とはいえ高卒－大卒間の給与格差は極めて小さく、大卒者だけが上位の階級へ昇進しているとは言えない。つまり、高卒者も大卒者に遜色なく昇進する結果、その平均給与を押し上げている可能性が高いことから、以下では、地方採用警察官の昇進については、学歴間格差がないものとして分析を進める。

図1 学歴一年齢別平均給与月額プロフィールと職員数の比較



【注】 学歴一年齢別平均給与月額と職員数はデータの性質上、全国平均で算出している。

【出所】「地方公務員給与の実態（1988～2008年）」に基づき筆者が作成

5. 実証分析

5.1. 地方採用警察官のキャリア・ツリー

本項では、A 県人事委員会が給与勧告の際に添付し公表している「参考資料その 5 『職員の給料表別・職務の級別・年齢別人員・平均給料月額』（1987～2006 年）」の 20 年分を用いて、A 県警における地方採用警察官の昇進構造（全体像）を把握したい。この資料を時系列で整理することで、ある年齢集団（コーホート）がどのように昇進していくのかをキャリア・ツリーの手法を用いて分析することが可能となる。

本項では 1987～2006 年までの 20 年間の階級（給与等級）別人員分布を、①1987 年に大卒で直接採用された年齢にあたる 22 歳の年齢集団（下段）と、②2006 年に定年退職を迎える 59 歳の年齢集団（上段）として整理し、図 2 としてキャリア・ツリーを作成した。また、A 県警の昇任規程に基づき、各階級への昇進試験の学歴別受験資格は、先に表 1 の注釈に示した情報を本節でも利用する。なお、22 歳の年齢集団にはそれ以前に採用された高卒や短大卒の者が混在しているが、前節で検証したとおり、同一年齢の学歴間給与格差はほとんどない。さらに、A 県警を含め多くの採用パンフレットなどで「昇進には学歴は関係なく公平な試験により、日頃の努力と実績を評価する」と明記されていることから、学歴は受験資格のうちの在職年数とは関連するが、昇進には直接的な影響を及ぼさないと仮定して分析を進める。

まず下段の表を観察すると、25 歳で 2 名が巡査部長に選抜され、29 歳で 2 名が警部補に昇進している。警部への昇進には 37 歳で 5 名の選抜があり、警部補昇進時から 8 年程度が経過している。本来、警部補での実務経験が 4 年以上あれば警部昇進試験の受験資格を得られるが、警部への昇進は管理職（警察署課長職）への就任を意味するため、できるだけ長期の査定が続けられていることが推察される。この点に関して、四方氏の聞きとり調査では「警部は逮捕状請求権があるなど、警察組織上の重要ポストなので、警部への昇進は試験だけではなく、実務能力や人格識見も問われるのが通常である」と指摘されている。

上段の表では、主として警視への選考選抜について議論する。まず、給与等級 6 級の警視には 43 歳で「選考」により 3 名が選抜されており、A 県警の昇進管理における選考選抜の実態がうかがえる。また、1992 年から給与等級制度が 6 級制から 7 級

制に変更され、これまで6級に在職していた昇格候補者が制度変更後、45歳で7級警視（署長級）として7名同時に誕生している。この点については、聞きとり調査でも「出世の早い者でもまずは警察署長になることを目指す」と指摘されている。ただし、上段の表でも50歳代中盤³⁷まで警部や警視に昇進する者が確認できるため、初期キャリアで最速昇進者より少し遅れて選抜されたグループの努力インセンティブを、キャリアの後期段階まで引き出そうとしている可能性もある。

さらに表1にも示したとおり、1991年の都道府県警察の昇進制度改革において、警部補定員の倍増を中心とする階級構成の抜本的な見直しが行われたが、この改革は図1の上段で観察できる。つまり、1991年（44歳）の巡査部長の人数は257名であるが、改革により1992年から警部補の人数が急速に増員され、1996年（49歳）には巡査部長と警部補の人数が逆転して、2倍を超えていることが確認できる。従来、多くの者が巡査部長以下の階級に滞留していたが、この改革以降、年齢が上がるにつれ多くの者が警部補まで昇進しており、本項で用いたコーホートについては、50歳代前半まで昇進が観察できる。しかし、この傾向は当該コーホート特有のものなのか、団塊世代対策なのかは本分析だけでは正確に判断できないが、多くの者が警部補まで昇進しているという事実は、三浦（1993）や吉村（2006）らの研究とも整合的な結果となっている。

³⁷ 実際の昇進事例を観察すると、定年退職直前期に警部、警視に昇進している者も存在する。

図 2 地方採用警察官のキャリア・ツリー (A 県警：コーホート)

昇進人数(前年差)						7	-1	0	1	0	0	2	2	6	4	5	0	-1	5	-2
警視 7級						7	6	6	7	7	7	9	11	17	21	26	26	25	30	28
昇進人数(前年差)				3	1	-4	3	0	8	1	7	-1	3	-1	2	0	-2	0	-4	-3
警視 6級				3	4	0	3	3	11	12	19	18	21	20	22	22	20	20	16	13
昇進人数(前年差)		3	6	1	-1	2	5	3	-4	-1	-7	2	1	-1	-2	-1	1	1	-5	-11
警部 5級	30	33	39	40	39	41	46	49	45	44	37	39	40	39	37	36	37	38	33	22
昇進人数(前年差)		7	8	2	6	11	23	19	32	13	19	11	2	8	0	-3	-4	-8	-26	-50
警部補 4級	85	92	100	102	108	119	142	161	193	206	225	236	238	246	246	243	239	231	205	155
昇進人数(前年差)		-12	-12	-2	6	-5	-19	-7	-32	-7	-20	-9	-5	-15	-12	-12	-11	-9	-20	-17
巡査部長 3級	277	265	253	251	257	252	233	226	194	187	167	158	153	138	126	114	103	94	74	57
(巡査長) 2級	119	120	114	109	98	88	79	63	60	52	46	38	36	37	33	29	29	24	16	12
巡査 1級	20	19	15	13	9	8	5	4	1	1										
年度	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	0	1	2	3	4	5	6
年齢	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59

昇進人数(前年差)																				
警視 7級																				
昇進人数(前年差)																				
警視 6級																				
昇進人数(前年差)																				
警部 5級																5	1	3	-2	7
昇進人数(前年差)																5	6	9	7	14
昇進人数(前年差)																				
警部補 4級																				
昇進人数(前年差)																				
巡査部長 3級																				
(巡査長) 2級																				
巡査 1級	174	198	209	207	197	190	184	183	176	145	56	6	2							
年度	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	0	1	2	3	4	5	6
年齢	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41

【注】 1987 年度に 22 歳の者が 174 名在職しているが、「地方公務員給与の実態（1987 年）」によるとその内 75 名が大卒者である。

昇進年齢については、外れ値（出向者等）をクリーニングしている。

【出所】 A 県人事委員会「職員の給与等に関する報告及び勧告 参考資料その 5(1987～2006 年)」を基に筆者が作成

5.2. 初期キャリアにおける試験選抜時の年齢

地方採用警察官が警部に昇進するためには 3 度の昇進試験によって選抜される必要があるため、初期キャリアにどのような昇進管理が行われているのかを、もう少し深く観察する必要がある。そこで、前項と同一の資料 20 年分（1987～2006 年）のプールデータを用いて表 2 を作成し、A 県警では昇進試験により各階級に何歳でファース

トランナー（最速昇進者）を輩出しているのかを確認する。

まず、巡查部長への昇進試験の受験資格は、高卒で実務経験が4年6ヶ月、大卒で2年必要であるが、A県警では過去20年間に亘って24歳までは巡查部長昇進者を輩出していないことがわかる。つまり、すでに23歳で受験資格のある高卒者をあえて、24歳まで昇進させない政策が採られている可能性があり、大卒者への一定の配慮があることが示唆される。このことは重要で、A県警が大卒者に配慮している結果を踏まえると、24歳で巡查部長へ昇進した者の中には当然大卒者が含まれていると考えられる。すなわち、22歳で大卒採用された者は、僅か2年足らずで第1選抜が行われていることになり、稲継（1996）が指摘する地方公務員にみられるような係長選抜試験（30歳前後）と比べても「早い昇進」が行われていることが確認できる。

次に警部補への昇進試験の受験資格は、大卒で巡查部長の実務経験1年6ヶ月以上（高卒3年）が必要である。したがって、表2の23～25歳の警部補昇進者は、巡查部長が最短24歳で選抜されることを踏まえると不自然であり、それらを除外³⁸すると、概ね26～29歳に各年次のファーストランナーが集中していることがわかる。また、警部への昇進試験の受験資格は、学歴に関係なく警部補での実務経験が4年必要であるが実際、ファーストランナーの昇進年齢は34～37歳（警部補昇進から8年以上経過）に集中しており、警部補へ早く昇進しても警察署課長職にあたる警部への昇進時期は均される傾向にあると言えよう。

図1と表2の分析結果をまとめよう。A県警では従来、昇進試験方式を用いて、初期キャリアの早い段階から選抜をはじめ、試験に合格しなければ定年まで下位クラスに滞留させたまま、将来の昇進可能性を閉ざしたため、多くの警察官の技能形成を促すようなインセンティブが乏しかった。しかし、1991年の昇進制度改革により、警部補定員の増加と、試験によらない昇進制度といった新たな仕組みを導入した。分析結果によれば、警部補という中位クラスへの昇進可能性をキャリア後期（50歳代）まで提示し続けることで、技能形成へのインセンティブが付与されているとも解釈できる。1991年の改革は、近年の複雑困難化した警察職務を、係長クラスの「警部補」の階級をもった者に従事させるための、昇進・階級構成改革であったとも考えられよう。聞きとり調査においても「経験の蓄積を認めて警部補まで昇進させることで、モチベーションを維持させようとしている」と指摘され、本稿の解釈とも整合的である。

³⁸ 大学院卒の警察官僚や準キャリア警察官などが考えられる。

表 2 昇進試験による階級別ファーストランナーの第 1 選抜年齢と累積人数

年 齢	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
巡査部長試験	0	0	0	0	0	0	20	38	7	-	-	-
警部補試験	0	0	0	0	0	2	5	4	8	2	3	11
	23～25歳までの昇進者を除いた場合								11	9	5	16
年 齢	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41
警部試験	0	0	0	1	11	19	1	6	-	-	-	-

【注】 セカンドランナー以降は「-」を記載している。

警部補の 26～29 歳の人数が異なるのは、年齢別で「最速昇進者」を累積していることが理由である。

【出所】 A 県人事委員会「職員の給与等に関する報告及び勧告 参考資料その 5 (1987～2006 年)」

5.3. 警視以上の選考選抜のために必要な在職年数

以上では、地方採用警察官の採用から管理職に至るまでの昇進構造について分析した。本項では地方採用警察官における管理職の昇進構造について、警部→警視→警視正→警視長への昇進に要する在職年数を統計的に分析し、地方採用警察官の最高階級への選抜過程を検証する。分析に用いる人事データ³⁹は、A 県警を含む政令指定都市を擁する大規模 3 県警のデータであり、新聞各社のデータベースと比べて最も掲載期間 (1994～2010 年) が長く、欠損情報が少なく、地方版まで詳しく検索できる「毎日 News パック (毎日新聞 各地方版)」を利用し、できるだけ多くのデータを抽出した。これらのデータを用いることで、警視監を本部長とする政令指定都市を擁する大規模県警 (警視庁, 大阪府警を除く) 管理職の昇進実態を把握することを本項の目的とする。なお、本項では警視長を本部長としていたり、政令指定都市を擁しない小・中規模の県警は分析対象外とし、昇進せずに退職していった者の在職年数も計算対象から除外している。

まず、本項では分散分析により、平均値の差を検定するが、事前に 3 県警の昇進情報を収集し、表 3 に昇進事例を整理している。

³⁹ 20 府県分の警察の人事データを鳥瞰すると、全ての警察本部で学歴、年齢、採用区分情報が公表されず、昇進年月日や警部の人事データを公表していない警察本部も多い。

表 3 地方採用警察官の昇進事例

警視長昇進	A	B	C	D	E	F	G	H
警視正7年目	退職(年度末)	—	—	—	退職(年度末)	—	—	—
警視正6年目	↑	市警察部長:退職	総務部長:退職(途中)	退職(年度末)	↑	—	—	—
警視正5年目	総務部長	市警察部長	総務部長	地域部長	総務部長	退職(未昇任)	総務部長	生活安全部長
警視正4年目	警察学校長	↑	交通部長	↑	交通部長	総務部長	総務部長	↑
警視正3年目	↑	生活安全部長	↑	地域部長	↑	市警察部長	↑	生活安全部長
警視正2年目	警務部参事官	署長(大)	署長(大)	方面本部長	警務部参事官	↑	署長(大)	刑事部参事官
警視正昇進 (年)	署長(大) 1995	管区局生活安全課長 1995	署長(大) 2000	署長(大) 2001	署長(大) 2001	署長(大) 2004	警務部参事官 2006	署長(大) 2006
警視正昇進	I	J	K	L	M	N	↑(警視長へ)	↑(警視長へ)
警視13年目	署長(大)	警察学校長	—	—	—	—	↑(警視長へ)	↑(警視長へ)
警視12年目	警務部参事官	↑	市警察部長	—	—	—	警務部参事官	
警視11年目	↑	署長(小)	交通部長	方面本部長	警備部参事官	—	↑	署長(大)
警視10年目	総務課長	公安第一課長	交通部参事官	署長(大)	方面本部長	署長(大)	監察官室長	生活安全部参事官
警視9年目	署長(小)	厚生課長	↑	公安第一課長	署長(小)	組織犯罪対策	署長(小)	↑
警視8年目	装備課長	監察官	交通企画課長	公安第三課長	署長(小)	↑	公安第二課長	暴対課長
警視7年目	副署長(大)	署長(小)	署長(小)	署長(小)	教養課長	捜査第一課長	副署長(大)	銃器対策課長
警視6年目	↑	↑	交通機動隊長	↑	機動隊長	生活環境課長	公安一課管理官	機捜隊長
警視5年目	警務課管理官	警務課管理官	総務課管理官	↑	↑	↑	↑	↑
警視4年目	↑	↑	↑	公安1課管理官	↑	刑事企画課管理官	公安第三課次席	暴対課付
警視3年目	外事課調査官	↑	広報課次席	副署長(大)	管区警察局出向	↑	↑	銃器対策課調査官
警視2年目	↑	↑	総務課調査官	↑	広報課調査官	刑事企画課調査官	監察官室調査官	↑
警視昇進 (年)	警察庁出向 1996	警務課調査官 1996	警察署地域官 1997	警備課調査官 1998	警察署刑事官 1998	警察署刑事官 1999	警備派出所長 1994	警察署刑事官 1995
警視昇進	O	P	Q	R	S	T	U	V
警部13年目	副署長(大)	↑	↑	広報課管理官	↑	捜査1課調査官	副署長(大)	退職
警部12年目	↑	↑	警察署交通官	↑	↑	↑	↑	↑
警部11年目	少年課調査官	捜査二課調査官	↑	警備対策課次席	↑	捜査一課長補佐	監察官室調査官	外事課調査官
警部10年目	↑	↑	副署長(小)	↑	↑	↑	警察署地域官	↑
警部9年目	警察署地域官	暴対課付(警察庁出向)	↑	警備課付(警察庁出向)	生活安全企画課調査官	↑	↑	↑
警部8年目	警察学校長補佐	↑	交通捜査課長補佐	↑	生活安全企画課長補佐	↑	↑	↑
警部7年目	署警務課長	暴対課長補佐	↑	↑	↑	↑	↑	↑
警部6年目	↑	↑	↑	↑	↑	捜査二課長補佐	↑	↑
警部5年目	↑	↑	↑	↑	↑	↑	広報課課長補佐	外事課長補佐
警部4年目	↑	↑	監察官室長補佐	↑	↑	機動捜査隊長補佐	↑	↑
警部3年目	↑	↑	↑	↑	少年課長補佐	↑	警務課付	署外事課長
警部2年目	警務課長補佐	捜査二課長補佐	駐対課長補佐	警備課長補佐	↑	↑	↑	↑
警部昇進 (年)	署地域一課長 1994	署刑事課長 1994	署交通課長 1994	署警備課長 1994	署生活安全課長 1994	署刑事課長 1995	署地域三課長 1995	署警備課長 1997
警部補	教養係係長	暴対係係長	交通指導係係長	公安二課係長	少年課係長	機動捜査隊	警務課係長	外事課係長

【注】最下段は警部補，下段は警部から警視，中段は警視から警視正，上段は警視正から警視長（網掛部）への昇進を表す。

なお，GとHの警察官のみ警視昇進時点から警視長昇進時点を捉えている。

【出所】毎日新聞「毎日 News パック（各地方版）1994～2010年」を基に筆者が作成

この表 3 に基づき在職年数を計算し、計量分析の結果を表 4 に再整理している。A 県警のサンプルでは、警部が警視に昇進する場合の在職年数は最短で 9 年、警視が警視正に昇進する場合は最短 9 年、警視正が警視長に昇進する場合は最短 5 年必要である。先に表 2 で示した初期キャリアにおける試験選抜の最速年齢と合わせて考察すると、A 県警の地方採用警察官がその最高位の階級に昇進するための最速昇進モデルは、試験選抜で巡査（大卒採用 22 歳）→巡査部長（24 歳）→警部補（26 歳）→警部（34 歳）、選考選抜で警視（警部在職 9 年：43 歳）→警視正（警視在職 9 年：52 歳）→警視長（警視正在職 5 年：57 歳）⁴⁰となる。すなわち、A 県警では「警視長」へ昇進するためには、試験および選考段階の全てにおいて、ほぼ最速で選抜される必要がある。ただし、60 歳の定年まで 2 年程度の猶予期間が存在し、調整の余地は残る。また、退職直前期の 57～60 歳に警視長へ昇進させることは、警視長としての職務を期待するというよりは、退職金など報酬面への配慮ということもありうる。理論的には、Inoki（1993）や稲継（1996）が主張する「積み上げ型褒賞システム」も存在するが、その検証は本稿の分析範囲を超えているため、ここでは地方採用警察官の最高位階級までの最速昇進年数のみに着目する。

しかし、以上で得られた分析結果は、A 県警固有のものかもしれない。なぜなら、警部以上の人事データは他県警でも取得できるが、警部補までの初期キャリアのデータは A 県警でしか確認できないからだ。そこで、A 県と同様に、政令指定都市を擁する大規模な警察本部である B 県と C 県のデータを用いて、警部以降の各階級昇進時の在職年数を比較する。これにより、分析結果の頑健性を確保するとともに、各階級でほぼ最速で選抜されなければ「警視長」まで昇進できないことを示す。

分析方法は、3 県警をそれぞれ A・B・C の「グループ」として扱い、各グループ間の階級別在職年数の「平均値の差」を比較しながら一元配置の分散分析（ANOVA）を用いた計量分析を行う。ただし分散分析だけでは、どのグループとどのグループの平均値に有意差があるかわからないので、その下位検定にあたる多重比較検定（Scheffe 法）も利用しつつ、大規模県警における管理職の昇進実態を分析する。まず、2 グループの平均値の差を比較するためには t 検定を用いるが、説明変数（ α ）のグループが 3 以上の場合は t 検定を一般化した「分散分析」を用いることになる。一元配置の分散分析の基本（構造）モデルは、下記の（1）式のとおりである。

⁴⁰ 3 つの大規模県警の地方採用警察官では、「警視監」への昇進を人事データ上確認することはできなかった。

$$y_{ij} = \mu + \alpha_j + \varepsilon_{ij} \quad (1)$$

y は被説明変数（各地方採用警察官個人の観測値）、 μ は全体の母平均、 α は所属県警の効果であり、添え字の i は分析対象で、 j は説明変数のグループを表し、 ε は誤差項である。つまり、各地方採用警察官個人の観測値は、全体平均 μ と所属県警 α の効果に加えて、誤差項も伴って観察される。分散分析における帰無仮説は「 $\mu_1 = \mu_2 = \mu_3$ 」で、これは 3 県警の母平均は全て等しく、全体平均に等しいことを意味する。しかし、分散分析だけでは各グループの平均が全て等しいという帰無仮説が棄却されただけで、どのグループとどのグループの平均値に有意な差があるのかは不明である。そのため、下位検定の多重比較検定（*Scheffe* 法）によって、全グループから取り出した 2 つのグループの組み合わせ全てについても平均値の差を検定する。これらの統計分析により、大規模な県警の管理職の昇進実態に違いがあるのかを検証する。

一元配置の分散分析（下段）と多重比較検定（右側）を用いた分析の結果は、表 4 に示している。まず「警部から警視」へ昇進するための在職年数は概ね 10 年という結果が得られ、3 県警とも平均値に差がない結果となった。次に「警視から警視正」へ昇進するための在職年数は、平均値に差がある結果となっており、多重比較検定でも全ての組み合わせにおいて差がある結果となった。ただし実態は、3 県警とも 11 年 ±1 年程度の在職年数で警視正へ昇進しているため、その差が目立って大きいとまでは言えない。また、「警視正から警視長」へ昇進するための在職年数は 5 年程度であり、3 県警とも各階級において平均値に差がない結果となり、大規模県警間でも幹部昇進に必要な在職年数に大きな違いはない。

すなわち、A 県警だけではなく他の大規模 2 県警においても総じて、警視以上の選考基準に大きな差異がない。このことから、大規模県警においては、警部までの初期キャリアの選抜時期にも大差のないことが示唆される。

表 4 県警比較による選考選抜に必要な在職年数（分散分析）

階級昇進	県警(大規模)	標本の大きさ	本部	警察署等	在職年数 比率	最大値 最小値	多重比較検定 Scheffe法
	B県警	8	3.38 61.3%	2.13 38.6%	5.51 100%	6 5	
	C県警	7	3.43 68.6%	1.57 31.4%	5.00 100%	6 4	
警視正 ↑ 警視	A県警	25	7.56	3.52	11.08	13	警視→警視正の在職年数
			68.2%	31.8%	100%	9	A - B *
	B県警	14	7.93	3.86	11.79	14	A - C **
			67.3%	32.7%	100%	10	B - C ***
	C県警	13	7.39	2.77	10.15	11	全ての組合せに差がある。
			72.8%	27.3%	100%	10	
警視 ↑ 警部	A県警	32	5.63	4.63	10.25	13	
			54.9%	45.1%	100%	9	
	B県警	32	4.72	5.53	10.25	13	
			46.0%	54.0%	100%	9	
	C県警	25	5.16	4.96	10.12	13	
			51.0%	49.0%	100%	9	
分散分析	階級	自由度(合計)	本部	警察署等	在職年数		
	警視正→警視長	21	1.528	2.357	1.695		
	警視→警視正	51	0.485	2.191	11.076***		
	警部→警視	88	0.989	0.981	0.112		

【注】 下段に分散分析（数値は F 統計量）の結果を示し、右側に分散分析の下位検定にあたる多重比較検定の結果を示した。

***は 1%水準, **は 5%水準, *は 10%水準でそれぞれ有意を示し、自由度はグループ内とグループ間の合計値である。なお、警察庁および管区警察局への出向は、本部扱いとしている。

【出所】 毎日新聞「毎日 News パック（各地方版）」（1994～2010 年）を基に筆者が作成

6. 結びにかえて

本稿では、地方公務員である警察官の昇進構造、つまり A 県警を中心とした大規模な自治体警察の人事政策の一つである技能形成の促進策を分析した。分析結果は次のように整理できる。まず、地方採用警察官が警部に昇進するためには 3 度の昇進試験に合格する必要があるが、キャリア・ツリー分析などによると、初期キャリアの試験選抜により大卒採用後 2 年程度で巡査部長を第 1 選抜し、成績優秀者は「早い昇進」

政策で早期に幹部候補生として選抜する制度の存在が確認された。一方で、1991年の階級構成の改革以降、多くの者が警部補まで昇進していることから、A県警については50歳代前半まで中位クラスへの昇進可能性を提示することで、多くの警察官の技能形成を促す制度も併存させていることが示唆された。加えて、少数ではあるが、50歳代中盤まで警部や警視に昇進させていることから、ファーストランナーより少し遅れて昇進したグループの努力インセンティブをも引き出そうとしている。分散分析の結果からは、平均で警部に10年、警視に11年、警視正に5年程度在職しないと次の階級に選考選抜されないことも確認された。すなわち、初期キャリアの試験選抜と上位階級昇進に必要な在職年数を考慮すれば、大規模県警の地方採用警察官は、それぞれの選抜時期におよそファーストランナーとして走り切った者だけが「警視長⁴¹」の階級を付与されるという点で、Rosenbaum (1984) がいう fast track 制度の存在が確認されたことになる。日本の公務部門で fast track 制度が確認された研究は、本稿がはじめてとなる。

以上の結果に基づき政策的含意を考察する。地方採用警察官の昇進構造は、試験による「早い昇進」政策が採られていることが確認された。これを Prendergast (1992) などの理論に依拠して解釈すると、「早い昇進」方式の選抜は、非常に有能な警察官のみを特殊的技能の蓄積前に特急組として昇進させる制度であって、警察官全員へのシグナル効果を有し、幹部と非幹部のセパレート機能を果たすが、その反面、特急組から外れた多くの警察官は技能蓄積の誘因を失ってしまう。そのため自治体警察では、技能形成のためのインセンティブの補完策として、遅かれ早かれ将来の中位クラスへの昇進可能性を提示することで、多くの警察官に特殊的技能の蓄積を促してきたと考えられる。ただし、この補完策は元来、巡查部長（3級）がこなしてきた職務を単に警部補（4級）に遇した者に処理させている可能性があり、昇進制度の改革が直接的に下位層の技能形成へのインセンティブ付与に繋がったのかは疑義が残る。

監視がゆき届かないストリートレベル官僚 (Lipsky, 1980) である警察官を選抜する制度として警察は、古くから「試験」を導入⁴²してきた。しかし、地方採用警察官は採用後、巡查として派出所勤務となるが自治体警察は組織構造上、県警本部から警察

⁴¹ 四方氏は、「巡查部長になったばかりの時点で将来の警視長を決めることはないが、結果的に早期に昇任した者の中から本部長（警視監）が総務部長等（警視長）を選抜する」と指摘されている。なお、小林（2012）では、大規模県警のトップは警視長の階級ではなく、「総務部長」という役職であると指摘している。

⁴² 三浦（1993）によれば、1930年（昭和5年6月）の訓令が戦後も踏襲されていたと指摘している。

署，派出所と裾野が広く，派出所では管理職ではない巡査部長（主任）に評価を受けることになり問題は多い。聞きとり調査によれば「警部補（係長）が派出所を巡視し，指揮することもある」とされるが，抜き打ち検査など監視方法を多様化しても情報の非対称性の解消は限定的であろう。そうであるならば，人事当局側が現場の警察官の能力情報を早期に把握するために「試験」というスクリーニング制度（Milgrom and Roberts,1992）を利用することも理解しやすい。他方，派出所勤務の新人巡査側も先輩の眼を気にすることなく，公平な選抜の機会を享受して能力シグナルを発信できるため，試験制度は双方にメリットがある。しかしながら，実証分析の結果では，自治体警察は昇進試験により大卒であれば採用後 2 年程度（24 歳）で巡査部長を選抜しているが，僅か 2 年間の実績では真に有能かどうかは判断できない。それゆえ，人事当局は 3 度の筆記試験で有能な人材をスクリーニングしつつ，後追いで成績優秀者⁴³が発する実績や能力シグナルを集中的に観察することで，将来の上級幹部候補が選抜されてくるとも考えられる。

すなわち，本稿で得られた主要な知見を整理すると，まず地方採用警察官が昇進可能な最高階級である警視長（部長職）への昇進には **fast track** 効果がみられ，早く昇進した者ほど国家公務員（地方警務官：警視長・警視正）へ転身する傾向がみられた。そして，少し遅れて昇進したグループには，警視（警察署長）や警部（警察署課長）への昇進可能性が提示される一方で，その他多くの警察官には警部補（係長）への昇進可能性が提示される。これらの結果からは，全ての警察官に技能形成へのインセンティブを付与するような人事政策が展開されているとも解釈できる。つまり，自治体警察の昇進構造は，全てのノンキャリア警察官の努力を引き出すように設計され，その人的リソースを最大動員するための選抜システムが内在されているとも言えるだろう。

以上のシステムでは，**fast track** 制度の過誤（樋口 2001）を回避するため，警部昇進前には長期の査定が続けられて，評価バイアスが低減されていると考えられる。しかし，巡査部長昇進時（第 1 選抜）には 2 名という少人数ではなく，できるだけ多くの者を選抜して **fast track** に乗せることで，潜在能力を秘めた者のモチベーション低下と退職行動を回避する効果も期待されうる。人口減少時代の到来で警察官の採用者数を抑制する時期もそう遠くはない。優秀な人材を組織内に留まらせることもまた難

⁴³ 採用試験や警察学校での成績も考慮されていると推察されるが，それらの個人データを入手することは極めて困難である。

しい問題となろう。

本稿では、地方採用警察官の昇進構造を明らかにしてきたが、人事マイクロデータを用いた分析ではなく、検証には制約も多い。また、地方警察の人事当局や警察官個人へのインタビューも実施しておらず、より詳細なデータを用いた検証が今後の課題として残される。国民の安全を守るという警察の職務が社会的に重要であることは論をまたない。その警察を支える警察官のキャリア形成をどのようにはかっていくべきか。警察の人事政策上極めて重要な課題を今後も検証していきたい。

【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 第 85 号 pp.160-176.
- 一瀬敏弘（2013）「警察官僚の昇進構造 —警察庁のキャリアデータに基づく実証分析」日本労働研究雑誌 No.637 pp.33-47.
- 稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』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
- 上原克仁（2007）『ホワイトカラーのキャリア形成』社会経済生産性本部 生産性労働情報センター
- 梅崎修（2005）「早期選抜と仕事の序列競争」松繁寿和，梅崎修，中島哲夫『人事の経済分析』ミネルヴァ書房
- 神一行（1995）『警察官僚』角川書店
- 小池和男（1981）『日本の熟練』有斐閣
- 小池和男（2005）『仕事の経済学』（第 3 版）東洋経済新報社
- 小林道雄（1998）『日本の警察の現在』岩波書店
- 小林良樹（2012）「道府県警察の最高幹部のリーダーシップ形成 ～総務部長の昇進パターンの理論的分析」警察学論集 1 月号 第 65 巻第 1 号 pp.53-86.
- 竹内洋（1995）『日本のメリトクラシー』東京大学出版会
- 橘木俊詔（1995）『「昇進」の経済学』連合総合生活開発研究所
- 花田光世（1987）「人事制度における競争原理の実態」組織科学 第 21 巻第 2 号 pp.44-53.

- 樋口美雄（2001）『人事経済学』生産性出版
- 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.
- 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.
- 松繁寿和（1995）「電機 B 社大卒男子従業員の勤続 10 年までの異動とその後の昇進」橘木俊詔編『「昇進」の経済学』 連合総合生活開発研究所
- 三浦正充（1993）「警察における昇任制度とその意義」河上和雄，國松孝次，香城敏麿，田宮裕『講座 日本の警察 第 1 巻 警察総論』立花書房
- 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」組織科学 第 34 巻第 2 号 pp.80-91.
- 宮園司史（1993）「階級制度の意義」河上和雄，國松孝次，香城敏麿，田宮裕『講座 日本の警察 第 1 巻 警察総論』立花書房
- 村上眞維（1990）『警邏警察の研究』成文堂
- 村松岐夫（1981）『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
- 吉村博人（2006）『警察改革－治安再生に向けて』立花書房
- Inoki, Takenori. (1993) "Retirement Behavior of Japanese Bureaucrats and Role of Public Corporation." *World bank Report*.
- Ishida, J. (2004) "Signaling and strategically delayed promotion." *Labour Economics*, pp.687-700.
- Gibbons, R. and K.J. Murphy. (1992) "Optimal Incentive Contracts in the Presence of Career Concerns: Theory and Evidence." *Journal of Political Economy*, 100(3): pp.468-505.
- Lazear, Edward P., and Rosen, Sherwin. (1981) "Rank Order Tournaments as an Optimum Labor Contract," *Journal of Political Economy*, 89:841-64.
- Lipsky, Michael. (1980) "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services," *Russell Sage Foundation*.
- Milgrom, P. and Roberts, J. (1992) "Economics, Organization, and Management," *Prentice Hall*.

Prendergast, Canice. (1992) "Career Development and Specific Human Capital Collection," *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol.6, pp.207-227.

Pucik, V. (1981) 「“日本的経営論” への挑戦」 『週刊東洋経済』 臨時増刊 No.57.

Rosenbaum, James.E. (1984) "Career Mobility in a Corporate Hierarchy." *Academic Press*.

Waldman, M. (1984) "Job assignments, signalling, an deficiency," *Rand Journal Economics*, 15(2), pp.255-267.

【データ，資料】

A 県人事委員会「職員の給与等に関する報告及び勧告 参考資料 5

『職員の給料表別・職務の級別・年齢別人員・平均給料月額』 (1987～2006年)

A 県警察本部 (2008) 「昇任規程：A 県警採用パンフレット」

警察制度研究会 (2004) 「全訂版 警察法解説」 東京法令出版

警察庁 (2014) 「警察白書」

総務省「地方公務員給与の実態」 (1988～2008年)

地方分権改革推進会議 (2002) 「警察庁ヒアリング資料編」

日本労働研究機構 (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 ー 日英米独の大企業 (2) アンケート調査編」 調査研究報告書，No. 111.

毎日新聞「毎日 News パック (毎日新聞 各地方版)」 (1994～2010年)

第4章 地方自治体の賃金構造⁴⁴

1. はじめに

本稿の目的は、昇進政策が異なる地方自治体の行政職と警察職の人事制度改革が、昇進インセンティブに大きな影響を及ぼすと考えられる職階間賃金格差に、どのような影響を及ぼすのかを実証的に検証することである。

日本の官僚機構は、大企業と同様に遅い昇進、年功的賃金体系、長期雇用システムが採用されていると言われている（稲継 1996）。行政が直面する課題は、極めて多種多様で深刻な問題も多く、高度化した行政需要に対処するため、職員のパフォーマンス向上が求められ、人事制度改革が進められてきてはいる。地方公務員給与は不適切な手当や民間企業に比べて高い水準の給与が支給されているといった一般的に関心の高い問題である。しかし、地方公務員の賃金構造を統計的に検証した研究はほとんどなく（太田 2013, 森川 2013）、公務員の賃金は年功的で民間企業のような能力・実績主義的な改革が行われていないといった論調は根強い。繰り返しになるが、公務部門の賃金構造は年功的と言われており、昇進昇格しなくても賃金上昇率が高いと批判されているが、そもそも実証研究は進んでいない。そこで本稿では、人事制度改革が行われた A 県を分析対象とする。A 県では行政職・警察職ともに 1992 年に昇進時の職階間賃金格差を拡大させる賃金制度改革が行われ、さらに警察職では 1991 年に昇進制度自体も大きく変更し、係長（警部補）までは多くの者が昇進できるような階層構造へと組織を実質的⁴⁵に変化させている（一瀬 2014）。

本稿で行政職と警察職を取り上げて分析する理由は、一般行政職員の昇進構造や賃金体系は、民間企業の雇用慣行（遅い昇進、年功的賃金、長期雇用）と酷似した運用が行われていることがすでに実証（稲継 1996）されているが、警察職については、賃金構造を含む人事制度の検証がほとんど行われていない。しかも、警察職では、1991 年に階級構造の改革も行われ、ピラミッド型の組織構造が日本の昇進慣行の特徴である「将棋の駒型」に変化しており、官公庁でこのような大規模な改革が行われた例もほとんどない。つまり、行政職の昇進制度や賃金体系を警察職と比較分析することで、日本の雇用慣行が警察にも適用できるのか否かを検証することが可能となる。日本の

⁴⁴ 本章は、『日本労務学会誌』に掲載予定である論文「人事制度改革による賃金構造の変化 —自治体警察における職階間賃金格差の実証分析」を大幅に加筆修正したものである。

⁴⁵ 改革時点の行政職では、階層構造の変更はなかった。

公務部門における賃金構造を精緻に分析した研究はほとんどないが、全国の都道府県一般行政職員は約 28 万人、都道府県警察官は約 25 万人（総務省統計局：2008 年 4 月 1 日現在）にものぼり、職種別の職階間賃金格差を比較検証することは有意義である。

本稿の分析結果を先取りすれば、警察職の方が行政職に比べて職階間賃金格差が小さく、行政職・警察職ともに制度改革後の職階間賃金格差が拡大していた。年齢効果については、行政職は改革後も変化はないが、警察職は年齢効果を抑制している。これらの結果を踏まえて、昇進政策の違いによる職階間賃金格差のインセンティブ設計や制度改革の問題点を議論する。

本稿の構成は、2 で賃金格差に伴う理論と実証研究を吟味し、3 で A 県（行政職・警察職）の人事制度を概説して、制度改革の意図を提示することで、検証課題を導出する。4 の実証分析では、職階間賃金格差について、記述統計分析と計量分析を行い、最後の 5 では結論と今後の課題を述べて結びとする。

2. 先行研究の検討

2.1. 賃金格差と昇進インセンティブ

賃金決定に関する一般的な理論としての限界生産力仮説によれば、賃金は企業に所属する従業員の貢献度合いに一致することになるが、従業員の貢献度合いの全てを完全に計測することは困難である。しかしながら企業は、個々の労働者の生産性を観測することができなくとも、賃金をキャリアの前期に低く、後期には高くするという後払い賃金契約を設定することで、労働者の努力（ひいては高い生産性）を引き出すことが可能である（Lazear, 1979）。さらに、企業は労働者の高い生産性を引き出すために昇進に伴って賃金格差を広げようとするが、こうした賃金格差は前もって決定されているため、必ずしも労働者の実際の生産性格差とは一致しない。

労働者にとっての昇進のインセンティブ効果は、職階間の賃金格差を広げたり狭めたりすることから生じるが、相対ランクを用いた賃金決定は、トーナメント・モデル（Lazear and Rosen, 1981）として知られている。より高い賃金を生産性の高い勝者への報酬、より低い賃金を敗者に与える報酬と考えれば、「昇進」に伴う賃金格差が大きくなるほど、労働者はより高い地位を得ようと懸命に努力する。具体的には、部長の賃金は課長の動機づけにはなるが、部長自身の動機づけにはならない。換言すれば、

部長の給与は確かに高いが、それは部長がよく働くからではなく、課長時代に一生懸命働くインセンティブとなるように高くなっているのである。ただし、生産性の格差より賃金格差が小さく設定されている場合、できるだけ昇進トーナメントを長く引き延ばし、その間の職階間賃金格差を小さくすることで勝者と敗者を区別せずに、多くの労働者をできるだけ長期間競争させることが、インセンティブを高める効果となる(Lazear,1995)。日本の大企業では「遅い昇進」政策を採用して、昇進しても大きな賃金格差を実現することはしない。つまり、昇進昇格しなくても年齢・勤続年数とともに賃金が上昇する年功的賃金体系を採用することで、長期に亘って競争を促し、できるだけ多くの者に対して技能形成へのインセンティブを持続させるシステムが、組織内に存在していることになる(守島 1997; 小池 2005)。

しかし、日本企業でも初期キャリアの早い時期から幹部候補を選抜する「早い昇進」政策が採られている企業(Pucik,1981)もある。これらの選抜のタイミングが持つメリット・デメリットについては、Prendergast(1992)がわかりやすい。それによれば、「早い昇進」は非常に有能な労働者のみを特殊的技能の蓄積前に特急組として昇進させる制度であって従業員全体へのシグナル効果を有し、幹部と非幹部のセパレート機能を果たすが、その反面、特急組から外れた多くの者は技能蓄積への誘因を失う。一方、「遅い昇進」では、特殊的技能を蓄積するまでは昇進に差をつけないため、全ての労働者が技能修得に投資するがリーダーは育ちにくいとされる。

賃金格差の実証研究としては、1990年代以降、いわゆる「成果主義」の進展による賃金制度改革について盛んに議論されてきた。樋口(2001)は、大企業(1000人以上)の男性従業員の職階間の年間給与格差を検証し、成果主義制度への移行が多かった1999年と、1976年の2時点の比較から、年齢階層別の職階間賃金格差が縮小していないことを指摘している。個々の企業の人事データを用いた研究によれば、成果主義導入企業において、制度改革の意図通り、賞与の非年功化が確認される(井川 2004)一方で、制度改革の意図とは逆に管理職層で賃金の年功化と賃金格差の縮小が示されている事例もあり(中嶋・松繁・梅崎 2004)、改革の帰結は一様ではない。

しかしながら総じて、日本企業における賃金構造変化の方向性は、年齢・勤続年数が賃金に与える効果を小さくする一方で、査定や役職の効果を大きくすること、そして人事制度を従来の職能等級制度から役割等級制度へ移行していることが明らかにされてきた(都留・阿部・久保 2005; 石田・樋口 2009)。ただし、石田・富田・三谷(2009)

の自動車企業の役員ヒアリングでは、人ではなく職務の「役割」に着目した等級制度への移行が進んでも、賃金の決まり方は従来の職能資格制度と大差なく、新しい賃金制度においても、技能形成に対する動機づけが継承されている点も明らかにされている。

2.2. 公務部門における賃金構造の研究

では、公務部門の賃金研究の成果はどうか。残念ながら民間企業に比べて、公務部門における賃金構造の研究は極めて少ない。稲継（1996）は、1993年時点における地方公務員の役職一年齢別賃金構造について、役職やランクの違いに応じて同一年齢でも相当の賃金格差が生じていることを示している。また、野見山（2001）も地方公務員の職階間の年収格差を検証した結果、1990年代以降、賞与の役職加算の導入により職階間で相当の賃金格差が生じていることを明らかにしている。ただし、これらの研究は民間部門との違いを平均値で比較するだけに留まっている。

しかし唯一、圓生（2008）は、民間部門と一般行政職の職階間賃金格差を、計量的手法を用いて比較している。その結果、民間部門よりやや小さいが、公務部門でも相当大きな職階間賃金格差が存在する一方で、公務部門は昇進差をほとんどつけないため、生涯に亘る賃金格差は極めて小さいと説明している。さらに圓生（2008）では、本稿と同様に、1992年に全国の地方自治体で実施された、職階間賃金格差の拡大を意図した賃金制度改革の結果も検証している。地方自治体の団体別のプールデータを用いた計量分析の結果から、「行政職の職階間賃金格差の拡大を確認することはできなかった」と結論づけている。ただし、圓生（2008）の分析では、職階間賃金格差のみに焦点が絞られていることもあって、サンプルサイズや年齢・勤続年数といった推計結果の詳細が示されておらず、公務部門内の職種別職階間賃金格差も議論されていない。本稿では、行政職と警察職の賃金構造について検証する。

3. 制度的背景

3.1. 自治体の賃金・昇進制度

前述のとおり、都道府県・指定都市・市・町村をプールしたデータを用いて職階間賃金格差を推計した圓生（2008）は、1992年に行われた賃金制度改革では、職階間賃金格差は広がらなかったと指摘している。そこで本稿では、プールデータではなく、

A 県に焦点を絞ってその職階間賃金格差を検証する。

A 県は県内に政令指定都市や中核市を多く抱え、行政職・警察職ともに職員数 1 万人を擁する大規模な自治体であり、賃金構造に関する定量的な分析に耐えうる規模がある。また、A 県人事委員会が給与勧告時に添付している「職員の給与等に関する報告および勧告 参考資料」は 47 都道府県で最も充実しており、賃金等級と昇進の対応関係を検証できるという利点もある。本稿では以下、A 県人事委員会より提供を受けた、1986～2007 年の 20 年分の職種別の資料を用いる。ただし、この資料は学歴情報が不明な点で制約がある。表 1 は、実証分析に必要な A 県の賃金・昇進制度や労働組合についての要約を示したものである。以下、その概要を説明する。

公務員の給与は、その職員が属する「級」と「号俸」の組み合わせによって決まる（太田 2013）。「級」は職務の複雑さや困難度、責任の程度によって定められる一方で、同じ「級」でも職務経験年数に応じた習熟度を反映するものが「号」である。そして実際の給与は、これらの組み合わせからなる「給料表」によって決定される。地方公務員の賃金水準は、給与条例の改正を議会で決議するという形を採用し、その際、基本となるのは行政職の給料表であるが、それを準用することで警察職の賃金水準も改定される。

分析対象期間内の A 県行政職の賃金等級制度は 10 級制となっており、役職は 1～3 級が一般職員、4 級は主任、5 級は主査、6 級は係長、7 級は主幹、8 級は課長、9 級は局長、10 級は部長となり、昇進試験⁴⁶はなく、1986～2005 年の間であれば賃金等級と役職が合致しているため、精緻な分析が可能となる。圓生（2008）の集計調査では、行政職は「遅い昇進」政策が採られており、主査（5 級）には全員が昇進して、係長（6 級）以上にも相対的に多くの者が昇進していることが確認されている。

階級は 1 級が巡查（係員）、2 級は巡查長（係員）、3 級は巡查部長（主任）、4 級は警部補（係長）、5 級は警部（課長）、6 級は警視（調査官級）、7 級は警視（署長級）となっている。ただし本稿では、制度改革の結果を統計的に比較するため、7 級は 6 級にまとめて「警視」として扱う。なお、地方採用警察官は、巡查（1 級）から警視（7 級）までは地方公務員であるが、警視正からは国家公務員（地方警務官）に身分

⁴⁶ A 県職員へのヒアリングによれば「A 県では昇任試験はないが行政特別研修というものがあり、この研修に参加するための試験が事実上の係長試験となっている。つまり、係長昇任者の 90%以上がこの研修の参加者であり、研修参加者は全員翌年度に係長（6 級・監督職）に昇任している」とのことであった。

が切り替わるため、本稿では警視正以上⁴⁷の階級は分析対象外とする。一瀬（2014）の分析では、A 県警は昇進試験による「早い昇進」政策が採られており、上級幹部候補者を初期キャリアの早い時期に選抜しているが、全員が昇進できる階級は下位ランクの巡査長（2 級）であり、行政職とは違って昇進しづらい点が警察職の特徴となる。

さらに行政職と警察職の大きな違いとして、労働組合の有無があげられる。行政職は労働組合を結成して当局と交渉⁴⁸することが認められているが、警察職は法令の制限があり労働基本権の全てが認められていない。すなわち行政職は、法令の範囲内で書面協定を締結できるので、労働需要が減少したとしても組合側は賃金引下げに猛烈に反対し、賃金を労働市場が均衡する水準よりも高く設定する可能性がある。ただし、警察職の賃金テーブルも行政職のそれを基礎として改定されるため、行政職での労使交渉が警察職にも影響を及ぼす。また、インサイダー・アウトサイダー理論（Lindbeck and Snower,1988）からは、すでに雇用されて労働組合を結成している労働者（インサイダー）は、新規採用者（アウトサイダー）を訓練しなければならないので、新規採用者（若年労働者）より高い賃金が支払われない限り、彼（女）らのために訓練を施すことを躊躇う可能性もある。そのため、すでに雇用されている労働者の賃金が下方硬直的になると考えられている。

⁴⁷ たたき上げの地方警務官（内部昇進で警視正、警視長へ昇りつめたノンキャリア警察官）の賃金データが不明であるため分析対象外としているが、警察官僚への聞きとり調査では、学歴に関係なく早い昇進が行われ、結果としてキャリア前期に早く昇進した者が警視正以上の階級へ昇進することが示されている。ただし、警察官僚の聞きとり調査では、巡査部長の段階で将来の上級幹部を決めているわけではないことも強調されている（一瀬 2014）。

⁴⁸ 当局と交渉はできるが団体協約は締結できない。ただし、法令等に抵触しない限り、書面協定は締結できる（地方公務員法第 55 条）。

表 1 A 県の人事制度（要約）

職種	行政職 役職	賃金等級	警察職(県警)		
			階級	役職	
地方 公務員	部長	10級	国家	警視監	本部長
	局長	9級		警視長	部長
	課長	8級		警視正	参事官
	主幹	7級	地方 公務員	警視	署長
	係長	6級			調査官級
	主査	5級		警部	警察署課長
	主任	4級		警部補	係長
	一般	3級 2級 1級		巡査部長	主任
				(巡査長)	係
				巡査	
遅い昇進	昇進政策		早い昇進		
主査(5級)	全員昇進ポスト		巡査長(2級)		
有	賃金制度改革の有無		有		
無	昇進制度改革の有無		有		
有	労働組合の有無		無		

【出所】A 県人事委員会「職員の給与等に関する報告及び
 勧告 参考資料」,「地方公務員法」, 圓生 (2008),
 一瀬 (2014) を基に筆者が作成

3.2. 1990 年代初頭の人事制度改革

本項では、人事制度改革の趣旨・目的を説明する。A 県人事委員会の勧告（1992）では職員給与について、国家公務員の昇格制度の改善を踏まえて、昇格に伴う職責の高まりに応じた適切な給与上の処遇を図るため、昇格後の号俸を改革前より 1 号俸上位の号俸にするとされている。この改正は、当時の昇格制度では、昇格後の級の号俸は昇格前の俸給月額と同額か直近上位の額の号俸に決定するとされていることから、昇格による職責の高まりに比して給与上の昇格のメリットが十分とはいえないこと、民間企業では昇進・昇格時にかなりの給与上昇を伴うことが一般的であること等の事情を考慮したものである。この賃金制度改革は、行政職だけではなく、警察職にも適用があり、行政職俸給表（一）以外の給料表についても行政職俸給表（一）に準じて改定されている。なお、警察職の賃金等級制度は、行政職とは別に「警察職給料表の

一部について、職務の多様化に応じた等級構成に改定する必要がある」と報告され、1992年からは6級制→7級制⁴⁹へと移行されている。警察職の最低賃金は一般行政職よりも高いが、その差の根拠は、警察官が国民の生命・身体を守るという職務を担っていることから優遇措置がとられ、他の行政職員より高い初任給が支給（現在の国の公安職俸給表（一）に相当）されていることが理由となる（A県警採用パンフレットより）。

さらに、警察職では、階級構成や昇進制度も1991年に大きく変更され、巡査（巡査長を含む）という最下位層の人員構成の偏りが大幅に是正されて、階層構造がピラミッド型から「将棋の駒型」に変化して、警部補（4級：係長）までは多くの者が昇進できるような昇進制度改革が全国的に行われた（吉村2006）。警察職では、警部に昇進するために3度の昇進試験を突破する必要があるが、1991年の昇進制度改革において、試験によらない「勤務実績を重視した選抜昇任制度」および「勤続年数に基づく実務経験を重視した選考昇任制度」が併設され、試験に合格しなくても実務経験や実績により、定年時54%の者が警部補（4級）まで昇進できるようになっている（一瀬2014）。これらの昇進制度改革の意義として三浦（1993）は、試験における昇進制度は相対的に見れば、幅広い分野の知識と管理能力の有無の確認に重点がおかれ、管理者⁵⁰としてトータルな能力を有する人材を確保する制度であるとする。そして、試験によらない昇進制度は、管理者としての能力よりも各実務分野における専門能力を評価されるものであると指摘している。つまり、警察の昇進制度改革は、高度化した警察業務を「警部補」の階級を保有した者に対応させることを目的としつつ、上位職への昇進が見込めない多くの警察官の処遇改善効果を期待した改革であった可能性がある。

改革前1991年と改革後1992年の賃金テーブル（給料表）を比較すると、行政職のレンジは、改革前121,000円～561,200円に対して、改革後は127,800円～573,100円である。警察職は、同141,000円～503,000円に対して、148,900円～518,700円である。ただし、これらの賃金テーブルからは、改革前後の賃金差はベースアップ改定分程度の変化しか確認できない。また、月例給与以外の平均諸手当額（時間外手当、宿直・夜勤・休日手当、特殊勤務手当など）を総務省「地方公務員給与実態調査（2007

⁴⁹ 2013年時点の警察職は9級制となっており、役割により等級づけられている。

⁵⁰ 警察における管理職は、逮捕状請求権を有する警部の階級からであり、少数の者しか昇進できない。

年)」で計算すると、一般行政職の諸手当は平均月額 5 万円程度であるが、警察職は 11 万円を超えている。なお、当時の賃金制度改革では、行政職・警察職ともに年齢効果や総人件費を低下させるといった観点では議論されておらず、単に昇格時の号俸をアップさせる処遇改善効果を狙った改革であったと考えられる。

3.3. リサーチクエスチョン

これまでの先行研究や人事制度の概要を再検討し、検証課題を導きたい。日本の大企業は、遅い昇進や年功的賃金、長期雇用などで特徴づけられるが、稲継（1996）によれば、それは概ね公務員の世界にもあてはまり、それらに関する実証研究も存在する（前浦 2002；圓生 2008）。日本の大企業では、重層的キャリアにおける昇進トーナメント競争（Lazear and Rosen,1981）の結果を、長期に亘って賃金格差として実現せず長期間競争を続けさせることで、できるだけ多くの者に対してインセンティブ効果を持続させる方法が採られている（守島 1997；小池 2005）。

そういった傾向は公務部門にも継承されており（稲継 1996）、人事制度の違いが公務員の職階間賃金格差に影響を及ぼすことが予想される。昇進制度から言えることは、行政職の場合、「遅い昇進」政策が採られて中位クラスの主査（5 級）まで全員が昇進し、多くの者が係長（6 級）以上に昇進できるが、警察職では「早い昇進」政策が採られているため、全員が昇進できる階級は下位ランクの巡査長（2 級）に留まる（圓生 2008，一瀬 2014）。昇進制度改革により、警部補（4 級）までは昇進しやすくなったとはいえ、昇進試験による厳しい選抜のある警察職は、行政職に比べて相対的に職階間賃金格差が大きくなる可能性もある。つまり、第 1 の検証課題は、昇進政策の違い行政職と警察職で、職階間賃金格差が異なるのかを検証することである。

一方、A 県の行政職・警察職ともに賃金制度改革が行われて、昇格後の号俸を改革前より 1 号俸上位の号俸とするとされている。しかし、圓生（2008）の分析では、改革前後の職階間賃金格差は拡大していないことが指摘されている。また、警察職では昇進制度改革も行われており、これら人事制度改革後の職階間賃金格差と年齢効果が変化しているのかを検証することを、第 2 の検証課題とする。

一般的に地方公務員給与については国民の強い関心事であるが、詳細な先行研究がほとんどないという状況のなかで、これまで解明を見なかった地方自治体の職階間賃金格差を精緻な計量分析で示すことは、日本の公務部門研究の一助となる。

4. 実証分析

4.1. データ，方法

本稿では，A 県人事委員会から提供を受けた「職員の給与等に関する報告および報告参考資料」に基づき，行政職については 1986～2005 年，警察職については 1986～2007 年を分析対象期間として実証分析を進める。この資料は 47 都道府県で最も充実しており，賃金等級と職階（役職・階級）が合致しているため，昇進＝昇格と考えることができる点で優れている。同データの記述統計量は表 2 のとおりであり，分析に用いる賃金は，各年次の月例賃金を 2005 年基準の消費者物価指数で実質化して対数をとったもので，諸手当は含まれない。また，賞与・学歴についてはデータの制約上，分析対象外とせざるをえない。

実証分析の方法は，職種別および人事制度改革前後の職階間賃金格差を比較するため，職階ごとに実際支給を受けている賃金を「箱ひげ図」で記述統計的に比較した後，加重最小二乗法（WLS）を用いた計量分析で賃金関数を推計する。

表 2 記述統計量

変数	観測数	平均	標準偏差	最小値	最大値
行政職(分析対象期間:pool)					
月例賃金(対数)	2162	12.705	0.376	11.621	13.708
年齢	2162	43.207	10.512	18	59
年齢の二乗項	2162	1977.269	873.190	324	3481
役職ダミー：一般(1級)	2162	0.068	0.252	0	1
：一般(2級)	2162	0.098	0.297	0	1
：一般(3級)	2162	0.089	0.285	0	1
：主任(4級)	2162	0.104	0.305	0	1
：主査(5級)	2162	0.148	0.356	0	1
：係長(6級)	2162	0.139	0.346	0	1
：主幹(7級)	2162	0.106	0.308	0	1
：課長(8級)	2162	0.118	0.323	0	1
：局長(9級)	2162	0.070	0.256	0	1
：部長(10級)	2162	0.060	0.237	0	1
制度改革ダミー	2162	0.475	0.499	0	1
年次ダミー(control)	2162	—	—	0	1
各セルの職員数(ウエイト)	2162	65.700	90.303	1	551
警察職(分析対象期間:pool)					
月例賃金(対数)	2100	12.773	0.287	11.803	13.217
年齢	2100	42.521	10.428	18	59
年齢の二乗項	2100	1916.766	863.399	324	3481
階級ダミー：巡査(1級)	2100	0.159	0.365	0	1
：巡査長(2級)	2100	0.173	0.378	0	1
：巡査部長(3級)	2100	0.204	0.403	0	1
：警部補(4級)	2100	0.184	0.388	0	1
：警部(5級)	2100	0.141	0.349	0	1
：警視(6級;7級含む)	2100	0.139	0.346	0	1
制度改革ダミー	2100	0.532	0.499	0	1
年次ダミー(control)	2100	—	—	0	1
各セルの職員数(ウエイト)	2100	60.755	63.962	1	430

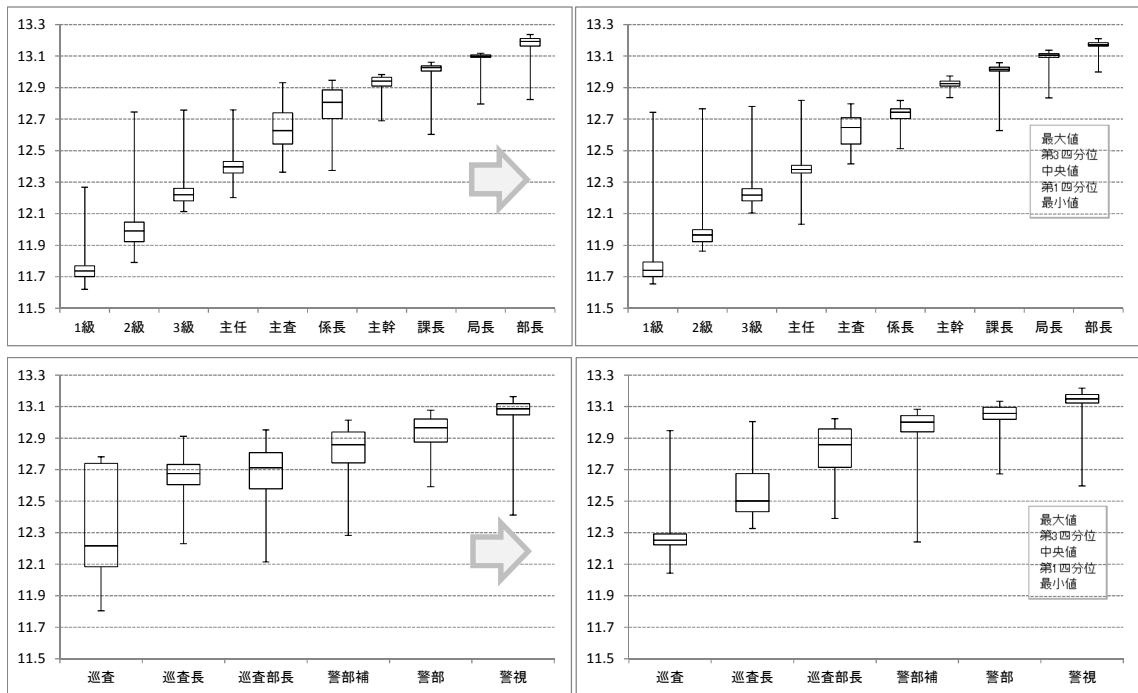
4.2. 記述統計分析

推計に入る前に、職階賃金の分布を把握するため、行政職の賃金制度改革前（1986～1991年）と改革後（2000～2005年）、警察職の賃金制度改革前（1986～1991年）と改革後（2002～2007年）のデータを用いて、箱ひげ図を作成した（図1）。

まず、職種別では比較可能な6級（行政職：係長，警察職：警視）までみると、第1四分位～第3四分位で重なっている部分は、行政職より警察職の方が多いたことが確認できる。つまり、行政職より警察職の職階間賃金格差の方が重複している分、小さい可能性がある。ただし、警察職では、警視の上位階級である警視正からは国家公務員になるため、本稿では比較対象外とする。

次に人事制度改革後の職階間賃金格差の変化を検証する。行政職（上段）の特徴は、時間を通じて下位職で最大値が、上位職で最小値が高くなっていることと、係長（6級）の賃金レンジが縮小していることである。特に注目すべき点は、2005年の1～6級までの最大値にほとんど差がなく、昇進昇格しなくても年齢を重ねれば、定期昇給により年功的に賃金が上昇している可能性がある。一方、警察職では、改革後に巡査（1級）の賃金レンジが縮小されたが、それをカバーする形で巡査長（2級）の賃金レンジが拡大している。ただし行政職同様、警察職も各階級の最大値にほとんど差がなく、昇進昇格せずとも賃金が年功的に上昇していることが外形的にも確認できる。しかし、箱ひげ図では年齢が考慮できないため、次項では年齢効果をコントロールした計量分析を進める。

図1 改革前後における職階賃金の分布（箱ひげ図）



【注釈】 上段は行政職，下段は警察職であり，左図は改革前，右図は改革後である。

縦軸は 2005 年 CPI で実質化した月例賃金の対数値，横軸は職階（等級）を示している。

【出所】 A 県人事委員会「職員の給与等に関する報告及び勧告 参考資料（1986～2007 年）」を基に筆者が計算

4.3. 計量分析

本項では，A 県の職種別（行政職・警察職）および人事制度改革前後の職階間賃金格差を比較する。推計モデル（1）式は通常のコブ型賃金関数であり，被説明変数，説明変数を以下に示して，各セルの職員数をウェイトとする加重最小二乗法により推計する。

$$\ln W_{it} = \alpha + \beta_1 A_{it} + \beta_2 A_{it}^2 + \beta_3 RD_{it} + \beta_4 AID_{it} + \beta_5 RDID_{it} + \beta_6 YD_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

ただし， $\ln W$ = 月例賃金（CPI：2005 年基準）の自然対数値

α : 定数項， β : 係数， ε : 誤差項

i : A 県年齢別・職階別職員グループのインデックス， t : 年次

A : 年齢， RD : 職階ダミー（行政：役職，警察：階級）

AID : 年齢×制度改革後ダミーの交差項 (改革前:0, 改革後:1)

RDID : 職階ダミー×制度改革後ダミーの交差項 (改革前:0, 改革後:1)

YD : 年次ダミー

表3は、職階間賃金格差の推計結果を示したものである。行政職においては賃金制度改革前1986～1991年、改革後2000～2005年、警察職においては賃金制度改革前1986～1991年、改革後2002～2007年のデータを職種毎にプールし、年次ダミーでコントロールしている。

まず、行政職と警察職の職階間賃金格差について比較する。職階間賃金格差自体は、3級以上であれば警察職より行政職の方が、昇進昇格に伴う賃金上昇幅が大きい。つまり、本稿では地方採用警察官が昇進可能な最高階級である警視長や警視正は分析対象外としているが、総じて警察職は行政職に比べて、職階間賃金格差が小さい。この結果は、厳しい試験選抜のある警察職の職階間賃金格差が大きいという本稿の仮説とは異なる結果である。しかし、両職種ともに昇進昇格しなくても年齢効果により、賃金が年功的に上昇する傾向にあることも確認できる。

次に、人事制度改革前後の職階間賃金格差について比較検証する。行政職の賃金制度改革後の役職間賃金格差は、確実に拡大していることが確認できる。具体的には、一般係員(1級)をベースに各役職(等級)間の賃金格差を推計して制度改革前後の賃金格差の変化(制度改革による効果)を比較した結果、2級と10級については有意な差はないが、3級～局長(9級)については、全て1～5%水準で有意となった。すなわち、2級と部長(10級)は改革前後で賃金格差に変化はなかったが、一般職員(3級)は3.2%、主任(4級)は4.8%、主査(5級)は6.6%、係長(6級)は5.2%、主幹(7級)は4.4%、課長(8級)は4.4%、局長(9級)は4.8%、賃金格差が拡大していた。また、役職間賃金格差自体は、1級→10級へ昇進すると55.4%も上昇している。圓生(2008)は、賃金制度改革前後の推計結果(都道府県プールデータ)から、新昇格制度の影響が職階間賃金格差を拡大させたとは言えないと結論づけているが、A県単独で推計すると職階間賃金格差は確実に拡大していることが確認された。

他方、警察職の賃金制度改革後の階級間賃金格差についても、拡大していることが確認できる。具体的には、巡査(1級)をベースに各階級(等級)間の賃金格差を推計して制度改革前後の賃金格差の変化(制度改革による効果)を比較した結果、巡査

長（2級）以外，全て1%水準で有意となり，巡査部長（3級）は6.0%，警部補（4級）は6.5%，警部（5級）は5.6%，警視（6級+7級）は3.9%，賃金格差が拡大していた。ただし，全員が昇進できる巡査長（2級）の賃金格差は拡大していない。

表3 行政職・警察職における職階間賃金格差の推計結果

対数実質月例賃金(y)	行政職		対数実質月例賃金(y)	警察職	
	WLS	改革効果 (交差項)		WLS	改革効果 (交差項)
説明変数(x)	係数		説明変数(x)	係数	
年齢	0.059 *** (0.002)	-0.003 (0.003)	年齢	0.070 *** (0.001)	-0.014 *** (0.001)
年齢の二乗項	-0.000 *** (0.000)	-0.000 (0.000)	年齢の二乗項	-0.001 *** (0.000)	0.000 *** (0.000)
役職(等級)			階級(等級)		
一般(1級):base	—	—	巡査(1級):base	—	—
一般(2級)	0.050 *** (0.008)	0.007 (0.011)	巡査長(2級)	0.055 *** (0.002)	-0.000 (0.006)
一般(3級)	0.119 *** (0.009)	0.032 ** (0.013)	巡査部長(3級)	0.089 *** (0.002)	0.060 *** (0.006)
主任(4級)	0.164 *** (0.011)	0.048 *** (0.014)	警部補(4級)	0.137 *** (0.002)	0.065 *** (0.007)
主査(5級)	0.236 *** (0.014)	0.066 *** (0.021)	警部(5級)	0.202 *** (0.002)	0.056 *** (0.007)
係長(6級)	0.284 *** (0.014)	0.052 ** (0.021)	警視(6級)	0.268 *** (0.003)	0.039 *** (0.007)
主幹(7級)	0.328 *** (0.014)	0.044 ** (0.021)	警視:署長級(7級)	6級に含む	6級に含む
課長(8級)	0.394 *** (0.014)	0.044 ** (0.021)	警視正(国家公務員)	—	—
局長(9級)	0.449 *** (0.014)	0.048 ** (0.021)	警視長(国家公務員)	—	—
部長(10級)	0.554 *** (0.014)	0.029 (0.021)	警視監(国家公務員)	警察官僚	警察官僚
年次ダミー:base1986年	全て1%水準で有意		年次ダミー:base1986年	全て1%水準で有意	
定数項	10.680 *** (0.031)		定数項	10.697 *** (0.017)	
observations	2162		observations	2100	
Prob > F	0.000		Prob > F	0.000	
R-squared	0.994		R-squared	0.996	
Root MSE	0.026		Root MSE	0.020	

【注釈】()内は，robust 標準誤差を示す。

***は1%水準，**は5%水準，*は10%水準でそれぞれ統計的に有意であることを示す。

【出所】A 県人事委員会「職員の給与等に関する報告及び勧告 参考資料（行政職：

1986～2005年，警察職：1986～2007年）」に基づき推計

年齢効果については、行政職では改革後も変化がない一方で、警察職では賃金制度改革前の年齢効果 7.0%が、改革後は 1 歳あたり 1.4%抑制されていた。しかし、警察職でも、年齢上昇に伴う賃金上昇効果も若干低下しているが依然、昇進昇格が伴わなくても定期昇給により、賃金が年功的に上昇していることが確認された。

4.4. ディスカッション

分析結果は 2 点に整理することができる。第 1 に行政職と警察職の職階間賃金格差については、警察職の方が行政職に比べて、職階間賃金格差が小さいことが確認された。この結果は、厳しい試験選抜のある警察職の職階間賃金格差が大きいという本稿の仮説とは異なる結果である。第 2 に人事制度改革前後の職階間賃金格差の変化については、行政職・警察職ともに制度改革後の職階間賃金格差が拡大していることが確認された。また、年齢効果については、行政職は改革後も変化していないが、警察職は年齢効果を抑制している。しかし、改革後も両職種には昇進昇格しなくても年齢効果により、賃金が年功的に上昇するメカニズムが内包されていた。

行政職と警察職の昇進制度のインセンティブ設計の違いは先行研究により明らかである。行政職の「遅い昇進」政策は、特殊的技能を蓄積するまでは昇進に差をつけないため、全ての職員が技能修得に投資するがリーダーは育ちにくい。自治体では、首長や議会がガバナンス権を有しているが、政策については、行政職員がボトムアップで企画立案しなければならない。つまり、「遅い昇進」政策により多くの職員の能力を開発する必要があるが、制度改革により職階間賃金格差を拡大して、昇進のインセンティブ効果を高めたと考えられる。しかし、年功的賃金体系も維持されたままであるため、昇進することが職員の追加的な努力インセンティブ (Lazear,1995) を引き出したのかについては疑義が残る。また、賃下げや不公平な昇進昇格に反対する労働組合の存在が、多くの者を同じように昇進させてしまう制度の維持に寄与している可能性もあり、年齢効果を低減することなく職階間賃金格差を広げることは総人件費の膨張を招く危険性⁵¹がある。

一方、警察職の「早い昇進」政策では、非常に有能な警察官のみを特殊的技能の蓄積前に特急組として昇進させ、将来、自治体警察の管理運営を担う人材 (総務部長等) を早期に選抜するというものである。県警本部では、現場業務の多い警察官を公平に

⁵¹ 年次ダミー (base 1986 年) で確認しても各年次の係数は正で統計的に有意である。少なくとも、ベースダウンによる人件費の低下はない。

評価する手法として昇進試験制度（情報の非対称性緩和策）が設けられていると考えられ（一瀬 2014）、トップである本部長は警察官僚が 1～2 年で挿げ替わってしまう実情がある。つまり、自治体警察内で警察行政の執行⁵²に秀でた幹部候補生を早期に育成する必要性があり、「早い昇進」政策は妥当な判断なのかもしれない。警察職は職務上、指揮命令系統の厳格性が求められ、1992 年の賃金制度改革では年齢効果を縮小しつつ、職階間賃金格差を拡大させて昇進のインセンティブ向上を図ったが、年齢効果は行政職と同レベルの 5.6%もある。警察が「早い昇進」政策を選択していることから 4 級以下の下位層に多くの者が滞留するため、理論的には選抜に漏れた者のモチベーションは低下する（Prendergast, 1992）。つまり、警察職においては、相次ぐ人事制度改革で職階間の賃金格差を拡大させながら、多様化する警察ニーズに対応するために警部補（4 級）までの昇進者を増やして、処遇改善に取り組んだと言えるだろう。

総じて、警察職は行政職に比べて、職階間賃金格差が小さいという事実発見は、厳しい試験選抜のある警察職の職階間賃金格差が大きいという本稿の仮説とは異なる結果である。その理由としては、警察職の諸手当（時間外手当、宿直・夜勤・休日手当、特殊勤務手当など）の有無に要因があると考えられる。前節でも説明したが、諸手当を総務省「地方公務員給与実態調査（2007 年）」で計算すると、行政職員の諸手当は平均月額 5 万円程度であるが、警察職は 11 万円を超える。すなわち、警察職の場合、一般行政職に比べて初任給は高いが、厳しい選抜によりその後の給与の伸び率が低く、平均給与も低い、その分、月例賃金が諸手当で補われている可能性が高い。

5. 結びにかえて

本稿では、昇進政策が異なる地方自治体の行政職と警察職の人事制度改革が、昇進インセンティブに大きな影響を及ぼすと考えられる職階間賃金格差に、どのような影響を及ぼすのかを実証的に検証した。その結果は次の 2 点に整理できる。

第 1 に行政職と警察職の職階間賃金格差については、警察職の方が行政職に比べて、職階間賃金格差が小さいことが確認された。厳しい試験選抜のある警察職の職階間賃金格差が大きいという本稿の仮説とは異なる結果であるが、この結果は、諸手当の大小が影響しているものと考えられる。警察職においては、月例賃金に高い諸手当を加

⁵² 警察政策の企画立案は、警察庁で警察官僚が担当しており、自治体警察は警察行政を執行するに過ぎない。

算することで、行政職との年収格差を是正し、公平感と労働インセンティブの低下を抑制している可能性がある。第2に人事制度改革前後の職階間賃金格差の変化については、行政職・警察職ともに制度改革後の職階間賃金格差が拡大していることが確認された。また、年齢効果については、行政職は改革後も変化していないが、警察職は年齢効果を抑制していた。しかし、改革後も両職種には昇進昇格しなくても年齢効果により、賃金が年功的に上昇するメカニズムが内包されている。

以上、本稿ではインセンティブに及ぼす影響を検証してきた。しかし、昇進制度と職階間賃金格差の関係は、人件費の観点にも含意を持つだろう。行政職は、分析対象期間中の採用抑制政策があり、1986年当時は12,419人であった職員数も2005年には10,447人に減少しているが、給与総額は21%上昇している。反対に、警察職については、刑法犯認知件数の増加や犯罪の高度化・凶悪化に伴う警察官の増員により、1986年当時は9,908人であった職員数も2007年には11,306人に増員されており、1991年の昇進制度改革とも相まって、給与総額は36%も上昇している。したがって、行政職では入職や離職を通じた雇用調整が人件費の抑制に寄与した可能性がある。対照的に、警察職では年功的賃金体系を弱める一方で、分析対象期間中の警察需要の高まりに呼応した警察官数と昇進者の増員政策により、行政職に比べて警察職の人件費上昇率が高くなったものと考えられる。

本稿で確認された重要な論点は、行政職・警察職ともに昇進できなくても賃金が増えるメカニズムが内包されていた点である。それは、昇進昇格せずとも定期昇給により賃金が増えることを意味する。実績を積んだ者を昇進させて賃金で報いる制度改革が本来の成果主義的改革のはずであるが、年齢上昇効果も維持されたままであれば、昇進昇格することへのモチベーションが向上するとは考えにくい。当時の制度改革の意図が人件費や年功度の抑制ではなく、単に昇格時の処遇改善を狙ったメリハリのない改革であったが、今後は総人件費や年功制をも考慮した改革が行われるべきであろう。地方自治体では、本分析対象期間後も人事制度改革が行われており、引き続き制度改革の効果を検証していこうと思う。

本稿では地方自治体の職階間賃金格差を明らかにしてきたが、学歴情報と警察職の上位階級である警視正以上のサンプルが欠落している問題もある。これらの問題を考慮することを今後の課題としたい。

【参考文献】

- 一瀬敏弘（2014）「地方採用警察官の昇進構造－人事データと警察官僚の聞きとり調査による実証分析」公共政策研究 第14号 pp.109-124.
- 井川静恵（2004）「制度改定による賃金構造の変化－企業内人事マイクロデータによるパネル分析」『日本労働研究雑誌』No. 534, pp.54-64.
- 石田光男・樋口純平（2009）『人事制度の日米比較』ミネルヴァ書房
- 石田光男・富田義典・三谷直紀（2009）『日本自動車企業の仕事・管理・労使関係』中央経済社
- 稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社
- 太田聰一（2013）「地方公務員給与の決定要因－一般市データを用いた分析」『日本労働研究雑誌』No.637,pp.20-32.
- 小池和男（2005）『仕事の経済学』（第3版）東洋経済新報社
- 都留康・阿部正浩・久保克行（2005）『日本企業の人事改革－人事データによる成果主義の検証』東洋経済新報社
- 中嶋哲夫・松繁寿和・梅崎修（2004）「賃金と査定に見られる成果主義導入の効果－企業内マイクロデータによる分析」『日本経済研究』No.48,pp.18-33.
- 野見山宏（2001）「自治体人事行政に関する一考察」『同志社政策科学研究』第3巻, pp.165-178.
- 樋口美雄（2001）「人事経済学」社会経済生産性本部
- 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.
- 圓生和之（2008）「公務部門の賃金構造に関する経済分析」『公共研究』第5巻第1号, pp.165-194.
- 三浦正充（1993）「警察における昇任制度とその意義」河上和雄，國松孝次，香城敏磨，田宮裕『講座 日本の警察 第1巻 警察総論』立花書房
- 宮園司史（1993）「階級制度の意義」河上和雄，國松孝次，香城敏磨，田宮裕『講座 日本の警察 第1巻 警察総論』立花書房
- 森川正之（2013）「賃金構造の官民比較」RIETI Discussion Paper Series 13-J-044, pp.1-32.

守島基博（1997）「企業内賃金格差の組織論的インプリケーション」『日本労働研究雑誌』 No.449,pp.27-36.

吉村博人（2006）『警察改革－治安再生に向けて』立花書房

Lazear, Edward P. [1979] “Why Is There Mandatory Retirement?”, *The Journal of Political Economy*, Vol.87, No.6, pp.1261-1284.

Lazear,Edward P.,and Rosen,Sherwin.(1981). “Rank Order Tournaments as Optimum Labor Contract,” *Journal of Political Economy*,89:841-64.

Lazear,Edward P.(1995). “*Personnel Economics*, ” The MIT Press, (樋口美雄, 清家篤訳『人事と組織の経済学』日本経済新聞社,1998) .

Prendergast,Canice.(1992) “Career Development and Specific Human Capital Collection,”*Journal of the Japanese and International Economies*,Vol.6, pp.207-227

Pucik,V. (1981) 「“日本的経営論” への挑戦」 『週刊東洋経済』臨時増刊 No.57

【データ・資料】

A 県人事委員会「職員の給与等に関する報告および勧告（1992年）」

A 県人事委員会「職員の給与等に関する報告および勧告 参考資料(1986～2007年)」

総務省「地方公務員給与実態調査（2007年，2008年）」

終章 警察組織のインセンティブ・メカニズム

1. おわりに

以上の分析から、警察組織全体の昇進に関するインセンティブ・メカニズムについて考察する。まず、組織構造については、警察庁と自治体警察の関係は垂直型分業による二階層構造であることが確認された。昇進のインセンティブ設計の観点からは、警察官僚は採用後 30 年間ほど昇進格差を顕在化させないような「遅い昇進」政策が採られる。すなわち、ほとんど全ての警察官僚を「警視監」の階級まで昇進させることで、地方採用警察官に対する優位性を常に維持している。しかしその一方で、地方採用警察官の間では、昇進試験による「早い昇進」政策を採用して、それぞれの選抜時期におおよそファーストランナーとして走りきらなければ、「警視長」のみならず「警視正」の階級も付与されないため、多くの者が昇進できずに警部補以下の下位層に滞留することになる。

第 1 章でみたように、警察官僚はキャリアの幅が広く、専門性を深めるといふより、警察幹部として総合的判断能力を形成するようなキャリアを歩む。したがって、遅い昇進政策を採用して、全ての警察官僚を長期競争に巻き込んでモチベーションを持続させる。一方、地方採用警察官はキャリアの幅が狭く、専門性を深化させるようなキャリアを歩む。したがって、職務をベースとして競争的な早い昇進政策が採用され、選抜された者は自治体警察を運営する側に回り、選抜に漏れた多くの者は下位層で専門性を深める。自治体警察は、現場で捜査にあたる専門性に富んだ警部補以下の警察官が国民生活にとって不可欠であり、管理監督部門の規模は小さい。

日本の多くの行政組織は「遅い昇進」政策を採用しているが、あくまで自治体運営方式を採用する警察には早期に地元リーダーを選抜・育成する必要性があるため、早い選抜が行われていると考えられる。ただし、警察官僚の聞きとり調査によれば、昇進インセンティブの補完策として階級昇進のほか、専門分野ごとに「技能指導官」等の職務技能の認定制度が創設され、昇進できない下位層の本人および後進の技能向上を図るようなインセンティブ設計も施されているようだ。

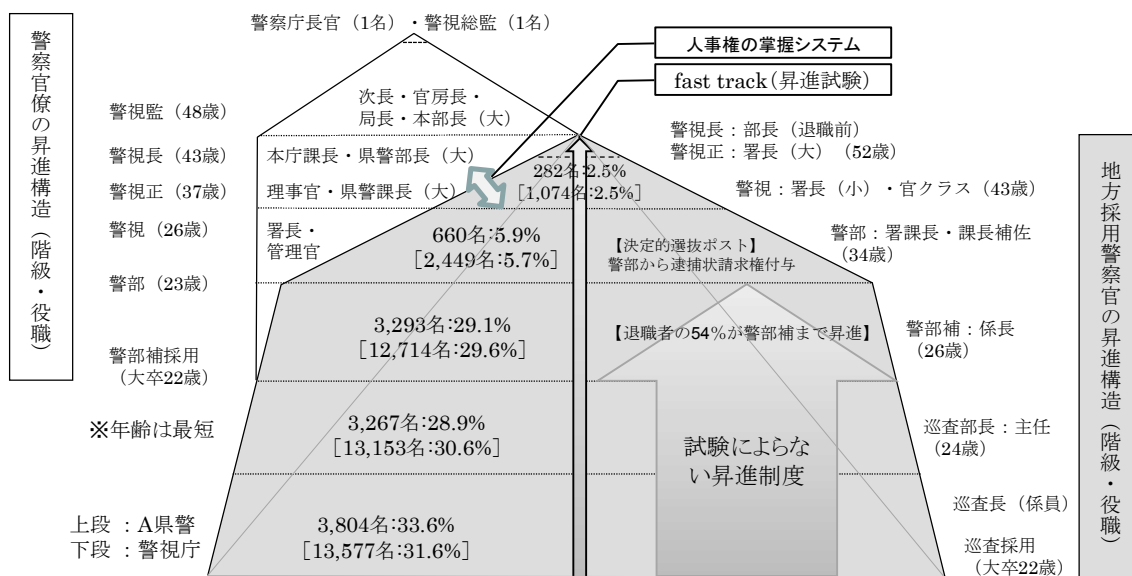
図 1 は、警察組織の昇進のインセンティブ・メカニズムについて図式化したものである。日本警察の昇進管理は、国家公務員のキャリア・システムを、国家公務員（警察官僚）と地方公務員（地方採用警察官）の間で採用し、警察官僚が自治体警察に入

り込んで人事権をも掌握することで、本庁と自治体警察の「人事情報の非対称性」を緩和し、人材の抱え込みや配置のミスマッチ解消に役立てている。一方、地方採用警察官のなかでも昇進競争に打ち勝ち、早く昇進した者を国家公務員へと転身させることを通じて、自治体警察の管理権と人事権の一部が地方採用警察官に付与される。つまり、警察組織は能力の高い地方採用警察官のインセンティブを最大限引き出すために、人事権の一部が委任されている職位を昇進という形で提供することで、その努力に報いるのである。

国家公務員のキャリア・システムを分析した稲継（1996）は、採用時点ではキャリアとノンキャリア双方とも最下位の「係員」から昇進競争がはじまるとしている。しかし、警察組織を中央と地方で一体として捉えた場合に、警察官僚は採用時点から警部補の階級が付与される一方で、地方採用警察官は最下位の巡査で採用される。つまり、警察組織ではスタートラインから異なるため、昇進カテゴリーは並列ではなく「二階層型」となる。ただし、それぞれのカテゴリー内では、警察官僚の「遅い昇進」政策と地方採用警察官の「試験によらない昇進制度」が、階級構成をピラミッド型とはせず、将棋の駒型の形状にする。警察官僚は遅い昇進政策により、ほとんどの者を警視監の階級まで昇進させる一方で、地方採用警察官は試験で早く昇進した者だけが「警視長」の階級が付与されるという点で、fast track 政策の存在も確認された。

すなわち、警察組織全体の昇進モデルは、地方採用警察官のカテゴリーに警察官僚のカテゴリーが乗りかかった二階層駒型となり、警察官僚の「遅い昇進」政策と、自治体警察内の「fast track 制度」および「試験によらない実績・経験年数による昇進制度」の併用により、三重構造となっている特徴がある。このようなインセンティブ・メカニズムは、これまで国家公務員の昇進研究を議論する上で無視できなかった稲継（1996）の国家公務員キャリア・システムにおける「二重の駒型」昇進管理とは異なる形態を採用しているという点で、貴重な発見となる。

図1 日本警察の「二階層駒型」昇進モデルの三重性



【注】昇進年齢については、データで確認できた最速昇進者の情報を用いている。

役職については、主要ポストのみ掲示している。

自治体警察の組織構成は、上段がA県警、下段が警視庁のデータを用いている。

【出所】一瀬（2012，2013，2014）を基に作成

2. 今後の課題

本稿では、警察組織のインセンティブ・メカニズムについて議論してきた。しかし、警察の人事評価、学歴、入職管理、退職管理、国際比較など検証できていない課題は多い。また、公務部門として考えた場合、当然に警察だけではなく、他の多くの行政組織等のインセンティブ・メカニズムを解明しないと一般性を有することはできない。公務部門の組織・人事構造を検証し続けることを、私の生涯の課題としたい。

【参考文献】

- 一瀬敏弘（2012）「警察組織における技能形成 —警察官僚と地方採用警察官の人事データに基づく実証分析」日本労務学会誌 第13巻第2号 pp.18-36.
- 一瀬敏弘（2013）「警察官僚の昇進構造 —警察庁のキャリアデータに基づく実証分析」日本労働研究雑誌 No.637 pp.33-47.

一瀬敏弘 (2014) 「地方採用警察官の昇進構造 —人事データと警察官僚の聞きとり調査による実証分析」 公共政策研究 第 14 号 pp.109-124.

謝辞

本稿は、勇上和史准教授に長年ご指導を賜り、ゼミをはじめ、日本労務学会、日本公共政策学会、組織学会、(独)労働政策研究・研修機構での議論を経て採択された論文を再構成したものです。博士論文審査では、豊谷整克教授、難波明生教授に多くの有用なコメントを頂くことができました。ご指導、ご助言頂いた全ての方々に深く御礼申し上げます。なお残る、本稿の誤りは、全て筆者の責に帰することを申し添えます。