Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-17

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

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。

論文内容の要旨

氏　名　　一瀬 敏弘

専　攻　　経済学

論 文 題 目

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 －

要　　旨

本稿は，官僚機構のなかでも特に警察組織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を目的としている。

第１章では，警察組織の技能形成手法を明らかにするため，人事マイクロデータを用いて「ヨコの異動」を統計的に検証した。分析の結果，国家公務員である警察官僚は，従来の先行研究が指摘してきたようなゼネラリスト型の人材育成が行われているのではなく，自分の「畑」（専門分野）をもっていることが確認された。他方，地方採用警察官は，警部の階級までは自らの専門分野でキャリアを積むが，警視からは管理的業務の割合が多くなるという，民間企業と同様の技能形成手法が採られていることが確認された。これらの事実は，先行研究では明らかにされていない新発見である。

第２章では，警察官僚の昇進構造を明らかにするため，人事マイクロデータを用いてタテ方向のキャリア（昇進）だけではなく，異動（ヨコ）も意識しながら統計的に検証した。分析の結果，国家公務員である警察官僚は，同年次が30年間も同列で昇進していく，「遅い昇進」政策が採られている一方で，優秀な人材には初期キャリアから配属先やポストで差をつける人事政策が採られていることが明らかとなった。本章で解明した事実は，先行研究では明らかにされていない新発見である。

第３章では，地方採用警察官の昇進構造を，人事データと，警察官僚への聞きとり調査により実証的に検証した。分析の結果，地方採用警察官が「警視長」（部長職）というノンキャリア最高階級に昇進するためには，昇進試験と選考試験の全てにおいて，おおよそファーストランナーとして選抜される必要のあることが確認された。また，退職前には同年次の54％の者が警部補の階級が付与されている。つまり，自治体警察内では，昇進試験によるfast track制度と，試験によらない昇進制度により，全ての警察官にインセンティブを付与して，努力を引き出そうとしていることが確認された。日本の公務部門でfast track制度が確認されたのは，本稿がはじめてとなる。

第４章では，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，諸手当の存在が影響しているものと考えられる。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，確実に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た。

各章の結果をまとめると，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。

指導教員　勇上和史

一瀬敏弘氏学位請求論文審査報告要旨

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－』

論文内容の要旨

本論文は，日本の公務部門のなかでも，警察庁ならびに都道府県警察本部といった警察組織を分析対象として取りあげ，異動や昇進，賃金構造を通じた労働者の技能形成ならびにインセンティブのメカニズムについて，人事・組織の経済理論の含意を実証的に検証するとともに，本研究を通じて見いだされた中央と地方で異なる人事管理制度を，日本の警察組織全体の内部労働市場の観点から総合的に明らかにしている。

本論文は，序章と4つの章および終章から構成されている。

序章「公務部門のインセンティブ・メカニズム」は，組織内部における異動と昇進，賃金が労働者のインセンティブに及ぼす効果に関する経済理論と，日本の公務部門に関する実証分析をサーベイしている。そのうえで，本論文が分析対象とする警察組織の特徴として，第1に，国家公務員が地方公務員を管理する二重性を有しながら協働して一つの組織体を形成し，さらに地方公務員から国家公務員への選抜の仕組みが存在する稀有な行政組織であること，第2に，近年，多くの行政機関の公務員定員が削減される一方で，警察組織は，犯罪の増加や質的変化を受けて毎年増員を続けており，それに伴う人事制度改革が実施されてきたこと，第3に，警察庁については，2000年代初頭の中央省庁再編の影響を受けておらず，長期の人事データの利用や分析が可能であることなどを挙げ，本研究の意義と特徴を述べている。

第1章「警察組織の異動構造」は，警察庁の警察官僚と，都道府県警察本部の地方採用警察官の異動とキャリアの幅を実証的に検証し，中央と地方の警察組織の組織構造を踏まえた両者の技能形成を明らかにすることを目的としている。異動と形成される技能の特質に関する経済理論と，小池・猪木(2002)を代表とする日本のホワイトカラーの実証研究の知見に立脚し，警察官僚については1955年～1971年に採用された全警察官僚の人事データ，地方採用警察官については3つの都道府県警察本部の1990年代半ば以降の警部以上の人事データに基づき，異動における職務の関連性，全キャリアあるいはキャリアの各段階における職務経験の分布を定量的に検証している。その結果，(1)警察官僚は官房系，その他の業務や出向など，先行研究が指摘する幅広い経験が見られる一方で，全キャリアの3分の1の経験として「特定の専門分野」を保有していること，(2)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でさえ，同一職務内で幅の広い異動が繰り返されており，専門性を高める技能形成が示唆されること，などの結果を得ている。

第2章「警察官僚の昇進構造」は，警察庁の警察官僚の昇進に注目し，長期雇用や低い転職率という観察される事実を踏まえて，長期雇用慣行下におけるインセンティブとしての「遅い昇進」政策，ならびに決定的な選抜に至る以前の潜在的な選抜の存在の有無を検証することを目的としている。1968年～71年に採用された警察官僚の入庁から退職までの全キャリアに関するミクロデータに基づき，まず，(1)役職と対応した階級別の昇進速度や比率を検証した結果，警察官僚は民間企業の役員に相当する指定職まで9割近くが昇進し，また勤続30年目以降にトーナメント型の昇進競争が観察されることから，既存の研究結果と比較しても「極めて遅い昇進」政策がとられているとしている。さらに，(2)決定的選抜の成否に影響を及ぼす重要な職務経験としての本庁課長ポストの存在を明らかにした上で，重要ポストに選抜される有能な人材の選別が，初任配属先から始まっていることを示唆する結果を得ている。

第3章「地方採用警察官の昇進構造」は，警察官僚とは異なる昇進制度を持つ，地方採用警察官の昇進構造を明らかにすることを目的としている。都道府県警察本部で導入されている初期キャリアにおける昇進試験制度は，国家公務員に転じる可能性のある一部の幹部候補者の「早い昇進」を示唆する一方，選抜に漏れた大多数の警察官のインセンティブにも影響を及ぼすため，実際の昇進政策は必ずしも明らかではないとし，47都道府県の警察本部のなかでも，詳細な人事データが利用可能な大規模県警の1987年～2006年の人事データに基づく昇進速度の定量的な検証と，警察官僚に対するヒアリング調査によるアプローチを採用している。その結果，(1)地方警察官の第1選抜は大卒採用後2年程度と早く，その後の選抜時期にも最速で昇進した者だけが，到達可能な最高階級まで昇進できるという点でfast trackが存在すること，(2)その一方で，分析期間中の階級構成の改革以降，50歳代前半まで中位クラスの階級への昇進が確認できることから，多くの警察官の技能形成を促す制度も併存すること，などの結果を得ている。

第4章「地方自治体の賃金構造」は，昇進インセンティブとしての職階間賃金格差について，地方自治体の行政職と警察職を比較するとともに，1990年代初頭に実施された人事制度改革が，それぞれの賃金構造に及ぼす影響を検証することを目的としている。一般行政職では「遅い昇進」政策の下で多くの者が中位クラスまで昇進する一方，警察職では「早い昇進」政策が採られて全員が昇進できる階級は下位クラスにとどまるため，後者では早期の試験選抜のインセンティブとして職階間賃金格差が相対的に大きくなる可能性があるとしたうえで，両職種において導入された職階間賃金格差の拡大を企図した人事制度改革の帰結を実証的に検証している。1986年から2000年代半ばまでの詳細な賃金情報が得られるA県警人事委員会資料に基づき，両職種の属性グループ別賃金データを用いたミンサー型賃金関数の推計結果から，(1)仮説に反して，警察職は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ため，月例賃金のみならず諸手当を考慮した再検討が必要であること，(2)両職種とも，1992年の人事制度改革後に職階間賃金格差の拡大が確認されることから，全国的には同改革による賃金構造の変化はみられないとした先行研究とは異なる結果などを得ている。

終章「警察組織のインセンティブ・メカニズム」では，主に警察組織の異動と昇進のメカニズムについて得られた結果について，中央と地方の警察組織全体の内部労働市場の観点から整理するとともに，今後の研究課題を述べている。

論文審査の結果の要旨

本論文は，日本の公務部門のなかでも，警察庁と都道府県警察本部といった警察組織を分析対象として，異動や昇進，賃金構造といった公務員の技能形成や昇進インセンティブに関わる問題について，人事・組織の経済学の含意を計量経済学的手法を用いて丁寧に分析し，人事管理制度が異なる国家公務員と地方公務員のそれぞれにおける技能形成や昇進インセンティブの実態を検証するとともに，中央組織と地方組織の権限と機能の考察を通じて，警察組織全体の観点から公務部門の内部労働市場におけるインセンティブ・メカニズムの特徴を明らかにした労作である。日本の内部労働市場における雇用慣行を巡っては，従来，ミクロデータに基づく賃金構造や長期勤続傾向に関する定量的分析やヒアリング調査に基づくケーススタディーの研究蓄積があるものの，本論文のように，長期間にわたる詳細な人事・賃金データを収集・作成し，異動や昇進，賃金構造といった内部労働市場の慣行そのものを定量的に検証するという「インサイダー・メトリックス」のアプローチによる研究は未だ乏しい。また，公務部門の内部労働市場については，行政学や経営学の分野で分析されてきたが，従来は国家ならびに地方公務員が独立に論じられてきたこともあって，経済学の視点から国家と地方で同一の行政機能を有する公務組織全体の雇用慣行を計量的に分析した例は少なく，その意義はきわめて高い。

本論文の主な貢献点は次の通りである。

第一は，警察官僚と地方採用警察官における技能形成について，1970 年代から 2000 年代までの人事データをもとに，(1)警察官僚は，官房系業務とその他業務・出向といった経験に加えて，全キャリアの 1/3 に及ぶ特定の専門分野の経験を有しており，キャリア官僚は組織全体のマネジメントに必要となる総合的な判断能力の形成のために「キャリアの幅」が広いとする先行研究に整合的な結果を得るとともに，特定の専門性を有するという新たな知見を明らかにしたこと，また，(2)地方採用警察官の異動実態により，深い専門性から総合的判断力までの必要な技能を階級ごとに修得させていることを示唆する結果などを確認し，国家と地方の警察官に必要とされる技能に応じて，異なる技能形成が行われている可能性を示したことである。

第二は，警察官僚の昇進について，複数のコーホートの全キャリアに関するデータを用いて，(1)ほぼ全員が民間の役員に相当する指定職まで昇進し，勤続 30 年目の本庁局長頃まで「決定的な選抜」が行われない慣行を発見し，これまでの研究に比して「極めて遅い昇進」の存在を示すとともに，(2)決定的選抜までのキャリアデータを用いた昇進モデルの推計結果により，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将来の幹部候補者の潜在的な選抜が行われていることなどを明らかにし，国家公務員のキャリア官僚の昇進と選抜のメカニズムについて新たな知見を加えたことである。

第三は，地方採用警察官の昇進について，複数の大規模県警の人事データをもとに，上位階級への昇進試験制度が存在する下での第 1 選抜から到達可能な最高階級までの昇進時期や昇進速度を検証した結果，(1)大卒採用後 2 年程度の「早い昇進」の存在と，上位階級に最速で昇進した者のみが最高階級に到達できるという点で，Rosenbaum（1984）がいう fast track の存在を日本の公務部門で初めて発見したこと，その一方で，(2)階級構成の変更以降においてキャリアの後期でも中位クラスまで昇進する実態を発見し，特急組から外れた大多数の警察官に対して技能形成のインセンティブを与える施策がとられていることを示唆する結果を得たことである。

第四は，地方公務員における行政職と警察職の賃金データをもとに，職階間賃金格差について職種間ならびに時系列比較を行い，(1)「遅い昇進」政策をとる行政職の職階間賃金格差が「早い昇進」政策をとる警察職のそれに比べて大きいこと，(2) 1992 年に実施された人事制度改革は，その意図通り両職種の職階間賃金格差を拡大させていることから昇進インセンティブの強化が示唆されることなどを明らかにし，今後の公務部門の昇進・賃金制度改革を考える上で示唆に富む結果を得たことである。

本論文に一層望まれるのは以下の点である。

第一は，警察官僚や地方採用警察官の「報酬」の範囲を拡大した分析である。本論文で主に用いられた人事・賃金データは，警察庁や都道府県警察本部の在職時点のキャリアや月例賃金に関するものである。しかし，Inoki (1995)が明らかにしたように，官僚機構では退職後の遅れた賃金支払い(delayed compensation)としての「天下り」を考慮することが重要であり，また本論文第 4 章でも触れられているように，警察職については行政職よりも高い諸手当の存在が知られている。今後は，これらのデータを用いて警察職のインセンティブ・メカニズムをさらに検証することが望まれる。

第二に，本論文では中央と地方で同一の行政機能を有する日本の警察組織について，両者を包含する内部労働市場全体の観点から分析し，技能形成と昇進の特徴を明らかにしている。しかし，分析結果のさらなる妥当性を高める上では，消防あるいは地方出先機関を持つ他の中央省庁等，組織構造が類似した他の公務部門に関する分析を追加するとともに，欧米などの他国の警察組織との比較によって，警察職固有の要因の有無を明らかにすることが望まれる。

しかしながら，これらの点は論文提出者の今後の研究に待つべきものであり，本論文の意義を損なうものではない。

以上を総合して，下記の審査委員は一致して本論文の提出者が博士（経済学）の学位を授与される資格があるものと判定する。

平成 28 年 3 月 7 日

審査委員

主査　准教授　勇上　和史

副査　　教授　畳谷　整克

副査　　教授　難波　明生