

(要約)

行政組織における人事異動の機能と冗長性

吉田隆紘

本論文は行政組織における人事異動のうち、特に水平方向の配置転換に注目し、そのもたらす帰結の検討を通じて、行政組織において配置転換の行われている目的を明らかにしようとするものである。論文全体は第1章から第7章までの全7章の構成を取る。第1章では研究課題の設定を行い、本論文において取り組む問いと視座について概観する。続く第2章では本論文の位置づけを示すために先行研究の整理を行う。第3章では先行研究の整理によって浮かび上がった課題に取り組むための理論的検討を行い、仮説を導出する。第4章では導出された仮説のうち、配置転換のコストに関するものを検証する。第5章では仮説のうち冗員管理として配置転換に関するものを検証し、配置転換には要員管理と冗員管理という2側面があることを明らかにする。第6章では第4章と第5章の分析の結果を踏まえて、これらの視座を統合し、能率のみならず安定性を追求する手段として配置転換が用いられていることを検証する。最後に、第7章では本論文全体として得られた知見を総括する。以下、各章ごとに要約を示す。

第1章 はじめに

人事行政(行政組織における人事管理)は、行政学の成立以来、一貫して関心を集めてきた主題である。そして、人事行政は行政組織と行政官の日常を形作るものであり、そうした実務上も重要視されてきた人事行政の中でも、配置転換は身近であり寄せられる関心も大きい人事施策である。本論文は、行政組織における配置転換のもたらす帰結を検討し、配置転換の行われている目的を明らかにしようとするものである。

もっとも、これまでに行政組織における配置転換に関する研究はなされており、こと日本を題材とした研究に関しては相当の蓄積がある。ところが、2章で詳しく見るように、そうした先行研究の蓄積には一定の偏りが見られる。まず、これは配置転換に限らず、戦後日本の人事行政研究一般に対して当てはまることであるが、能率の観点から論じられることが多い。能率の観点から論じることで多くの一般的傾向が明らかにされてきたことも事実ではあるが、他方で能率の観点では説明しえないことも多くある。たとえば、能率の他にも公正や安定性といった価値尺度があり、特に行政組織においてはこれらもまた能率と並び追求すべきものと言える。また、行政官個人の能率は単調に向上するものではない。業務外での疾病や妊娠、出産、育児、介護といった事情によって能率は低下しうるものであるし、業務内でも職場環境といった事情によって能率は低下しうる。こうした能率の低下はときとして許容されるべきであり、人事行政を考える上では織り込まれるべきものである。

能率の観点から人事行政研究がなされてきたことも相俟って、行政組織における配置転換は

技能形成の観点から説明されることが多いことも課題として挙げられる。すなわち、配置転換を繰り返すことで多くの部署で多様な経験を積み、それによって幅広い技能が形成されると考えられてきた。そのように考えると、配置転換には相応のコストが伴うため技能形成に効果が見込まれない局面での配置転換は先行研究の枠組みでは説明がつかない。さらに、5章で見るように、実際には公立教員人事のように公平性が追求されているために部署(学校)による業務内容の違いがなく、技能形成という意味では特段の意義が見出されないような場合であっても配置転換は頻繁に実施されている。

では、能率の観点以外からでは、配置転換はどのように捉えることができるのか。本論文では安定性という観点を導入することで、従来の能率の概念を拡張し分析を行う。先行研究が指摘するように、能率の追求は配置転換の目的の一つと考えられる。しかしながら、上で述べたように能率はときとして低下しうるものであり、職場環境の変化をもたらす配置転換によっても能率は低下しうる。それでもなお配置転換が行われるのは安定性を追求するためであるというのが本論文の主張である。このように先行研究における能率の観点を安定性の観点から補完することが本論文の目指すところとなる。

第2章 先行研究の整理

1章で述べたように、本論文では行政組織における配置転換のもたらす帰結を検討し、配置転換の行われている目的を明らかにしようとする。そこで本章では、先行研究を概観した上で、本研究がそれらに対してどう位置づけられるのかを本章では示す。先行研究の状況を、本章では大きく3点に分けて整理する。第一に、日本の人事行政研究において能率の観点が重視されてきたことを確認する。第二に、配置転換の目的は専ら技能形成にあると考えられてきており、その他の目的も指摘はされてきたものの限定的な状況でのことであったことを述べる。第三に、行政組織と行政官の能力は重視されてきたテーマであるものの、実際に行政官個々人の能力を測定した研究は少ないことを指摘する。

具体的な本章の構成は以下の通りである。まず、2.1節では、戦後日本における人事行政研究に関して一時の停滞を挟みながらも今日まで蓄積がなされてきており、能率の観点が根強く引き継がれてきたことについて概観する。次に、2.2節では、配置転換の目的は専ら技能形成にあると考えられてきたことを述べるが、配置転換に関する研究は多岐にわたる。そこで見通しをよくするために、配置転換研究において用いられることの多いジェネラリスト・スペシャリストの二分法を通じて整理を行う。第三に、2.3節では、行政組織と行政官の能力に関する研究を、行政官個人単位での能力の測定という本論文の課題と関わる部分に焦点を絞りつつ概観する。最後に、小括として本章における先行研究の整理から浮かび上がる残された課題を述べて結論とする。

本章では人事行政に関する先行研究を概観したが、そうした中でいくつかの課題も浮かび上がってきた。まず、戦後日本の人事行政研究においては能率の観点、すなわち、行政組織は能

率を追求するものであるという前提が共有されてきた。本章を通じてみてきたように、そうした見方を通じて明らかにされてきたことは多く、能率の観点からの研究は豊富に蓄積がなされている。したがって、能率の観点それ自体が誤っているとは言えない。しかしながら、このように能率の観点が強調されることで能率以外の観点は見落とされてきたとも言える。

次に、配置転換に関する研究においては技能形成をメカニズムとして想定し、実証分析においてはジェネラリスト・スペシャリスト二分法が用いられることが多い。これらの配置転換に関する先行研究の課題は大きく2つある。まず、ジェネラリスト・スペシャリスト二分法に混乱があることである。第二に、技能形成が必ず成功すると暗黙の仮定を置いていることである。誰もがジェネラリスト型もしくはスペシャリスト型の技能を有して組織に必要とされているという認識では配置転換の一側面しか捉えることが出来ない。こうした先行研究において想定されてきた配置転換の一側面を「要員管理」とするならば、もう一つの側面として技能形成が失敗した者を処遇するための「冗員管理」が考えられるはずである。

そして、配置転換においては技能形成を主たるメカニズムとして想定してきたにもかかわらず、実際に技能や能力を測定した研究が稀であることも課題と言える。本章で見たように、行政組織の能力は研究上の関心を集めてきた主題であるが、行政官個人単位での能力にまで踏み込んだ研究は少ない。さらに、行政官個人単位での能力の測定を試みた研究においても、測定の方法は不完全なものであった。そこで、行政官個人単位での能力ないし業務のパフォーマンスを包括的に測定することは残された課題である。

以上のように、能率の観点への偏重、配置転換研究における技能形成への偏重、行政官個人単位でのパフォーマンスの測定の欠如という3つの課題が先行研究には存在する。

第3章 理論的検討

本章では、上で述べた先行研究の課題を踏まえて、これらを乗り越えるための理論的検討を行う。まず、配置転換研究において能率の観点が重視されてきたことにより、配置転換のもたらすコストについて十分に検討されてこなかったという問題について、本論文では行政官個人レベルでのパフォーマンスに対して少なくとも短期的には配置転換が悪影響を及ぼすものとする。もちろん、先行研究で指摘されてきたように、配置転換は好ましい影響ももたらすものである。しかしながら、技能形成や社会関係資本の強化といった従来想定されてきたメカニズムはいずれも効果を発揮するまでに時間を要するものである。そこで、少なくとも短期的には悪影響の方が大きく発揮されるものと考えられる。

次に、先行研究において配置転換のメカニズムとして想定されているものが技能形成に偏重していた点を乗り越えるための理論的検討を行う。技能と移動の関係性を議論する際には、次の二つの前提のうちの少なくとも一つが置かれている。一つは、労働者が何らかの技能を持つということである。何らかの技能を持ち、その性質によって移動のあり方が決まるとされる。もう一つ

は、移動を通して何らかの技能が習得されるということである。何らかの職務を経験するように移動すれば、それに応じた技能が身につくとされる。こうした前提は傾向としては妥当であるものの、特に個人レベルでは必ずしも妥当ではない。何ら技能を持たない個人もありうるし、職務を経験しても技能が身につかない個人もありうる。そのような技能を持たず、技能が身につかない個人のことを「冗員」と本論文では呼ぶ。そして、技能が身につく程度には個人差があるものと考え、技能の身につくやすさに関する個人個人の特性ないし潜在能力のことを「技能習得可能性」と呼ぶ。つまり、技能習得可能性が高く技能形成が成功し技能を発揮する個人がいる一方で、技能習得可能性が低いために技能形成が失敗し現に技能を持っておらず冗員管理の対象となっている冗員たる個人を考える。このとき、冗員は冗員と認識されたときから緩急の差異はあれ、何らかの雇用調整の対象となるものと考えられ、以下のような順序で組織内において雇用調整は検討されるものと考えられる。まず、外部労働市場へと労働者を放出する解雇がある。しかし、簡単に解雇することは出来ない。そこで、次の手段として考えられるのは子会社や関連会社への出向によって準内部労働市場に放出することであるが、都合のよい出向先が必ずあるとは限らない。その場合に検討されるのが組織内部に放置してしまうということである。ただ、一人の労働者をいないものとするのであるから、その分、追加的な人員を割り振らなければならないはずである。そのような人員の余裕が組織にないという可能性もある。その場合に、次善の策として行われるのがタライ回しである。これは組織内部に冗員を留めておくより他にない場合に、せめて負担が一つの部署に偏らないように内部労働市場における流動性を高めるものである。以上のように考えたとき、日本の行政組織においては4通りの冗員管理の方法のうち、いずれの方法が取られるであろうか。まず、日本の行政組織の特徴として外部流動性は低く、定員管理の関係から放置も難しいものと考えられる。したがって、タライ回しが日本の行政組織においては取られやすい冗員管理の方法であると考えられる。

ここまで検討を踏まえつつ、本論文では、能率に対して散らばりを考慮するように拡張を試みる。能率を追求した結果として安定性が損なわれるのであれば、能率の概念に対して散らばりという形で安定性を織り込むことで、両者の間の調和を図ることが可能となるはずである。また、組織の一部での能率の追求が、組織の他の部分で能率を損なうといったケースでは、組織内で能率を調整し、組織全体としての能率を検討する必要がある。そうした際に、複数の能率をポートフォリオとしてまとめることが考えられる。そして、人事異動を部署というポートフォリオの組み合わせとして捉える。すなわち、多様な能率が期待される個人の中から、特定の個人を選び出して人事異動を行うことによって、部署としての能率とその散らばりを形作っているものとする。では、配置転換によって人材ポートフォリオはどのように組み替えられるのか。個々人の能率にはバリエーションがあり、どの部署も能率の高い個人を求めているとは考えられる。ただし、上で述べたように能率それ自体とともに能率の散らばりもまた考慮されるとすれば、どの部署も能率の散らばりが小さい個人、すなわちパフォーマンスの安定した個人を求めていると考えられる。そこで、実際に配置転換が行われる際には、この2つの目標を各部署は追求するものと考えられる。

しかし、すべての部署が同様の目標を追求するのだとすれば、異動元と異動先の利害が一致することはなく、配置転換は行われないことになる。そのため、配置転換に際して各部署は2つの目標のうち、どちらか一方を優先し、もう一方を諦めるものと考えられる。

以上のような理論的検討の結果、導出された仮説を次章以降では検証していく。

第4章 能率と安定

本章では、前章で導出した配置転換に伴うコストについての仮説を検証する。労働力の移動は、組織内、組織間、セクター間など多様な形で官民を問わず普遍的に見られる現象である。移動は、より技能を身につけられるような職務に就くことによる技能形成やより技能を活かせるような職務に就くことによる技能活用といった正の影響をもたらすものであるが、それと同時に負の影響も発生させる。たとえば、移動元の組織ではそれまでに技能形成のために投資を行ってきた人材を失うことになる他、ルーチンが混乱するといった形でコストが発生しうる。また、移動する個人にとっても、移動によって、それまで培ってきた技能やネットワークといった資源が活用できなくなり再度構築する必要が生じるといったコストが発生しうる。こうした移動に伴う種々のコストを軽減させる方法の一つが組織内での移動である。すなわち、組織間での移動（たとえば、ある企業から他の企業への転職）やセクター間での移動（官公庁から民間企業への転職やその逆）に比べて、企業内や官公庁内といった同一の組織内での移動であれば、必要とされる技能やルーチン、ネットワークに共通する部分が多く移動に伴うコストは比較的に低く済むものと考えられる。そして、組織内部に多様な職務と多様な人材を抱えるほど組織内での移動には多くの選択肢が生じるため、組織の規模が大きいほど組織内での移動はより多くの可能性を秘めたものとなる。そうしたときに、多くの国において最大の雇用主は政府であることから、政府部門・行政組織における組織内での移動は特に重要なものと考えられる。

そこで、本章では日本の特許審査官を題材として、配置転換によって生じるコストを個人レベルで検討する。能率と配置転換の関係について、特に配置転換が能率に対して与える短期的な影響に注目して分析した結果、少なくとも短期的には負の影響が強く出ることが確かめられた。ただし、その負の影響には、単純な能率の下落と、能率の変動の拡大という二種類があることも明らかになった。このことから、従来の能率に対する見方は単純に過ぎ、能率それ自体とともに、散らばりをも考慮すべきことが示唆された。次章以降では以上の知見を踏まえて、配置転換が単に能率を向上させるためではなく、種々のコストを勘案しつつ安定的なパフォーマンスを見せるために活用されていることを見ていく。

第5章 要員管理と冗員管理

第3章の理論的検討において、技能形成が失敗した結果として組織内に冗員（技能習得可能性の低いような個人）が発生した場合に冗員管理としての配置転換が行われうることを指摘したことを受けて、本章では京都市立学校教員人事を題材にこのことを検証した。本章において提示

された配置転換の冗員管理という側面は、技能形成(の成功)に関心の集中していた先行研究においては見落とされてきたものである。また、従来ジェネラリスト型の配置転換と解釈されてきたものが冗員のタライ回しであった可能性が示唆された。

冗員のタライ回しとジェネラリスト型の配置転換が外見上は似ているという知見は実践上も重要な意味を持つ。まず、似ているのであれば冗員管理と要員管理は一体的に行うことが可能である。冗員管理が必要だとしても、制度上は冗員かどうかを判断せずに表向きには要員管理として行えば足りる。優秀な人材の集中配置と思われる運用も観察されたが、優秀な人材を集中配置するという要員管理を成り立たせるために、異動サイクルを短くして負担を分散させるといった冗員管理を同時に行うといった運用がありうる。これらは裏を返せば、現在要員管理として行われている人事施策に冗員管理としての側面が隠されている可能性でもある。たとえば、個人の専門性を強化し「スペシャリスト」を育成しようと考えて異動サイクルを長期化させたとする。優秀な人材はそれに対して想定通りのパフォーマンスを見せるかもしれないが、それによって冗員管理としての側面は阻害され、組織全体に対して思わぬ副作用が生じるかもしれない。配置転換は複数のメカニズムが絡み合って成り立っており、要員管理と冗員管理の両面を同時に考慮しながら配置転換を分析していくことで初めて全体像を明らかにすることが可能になるものと思われる。

第6章

本章では、能率に対して散らばりを考慮するように拡張を試みる。能率を追求した結果として安定性が損なわれるのであれば、能率の概念に対して散らばりという形で安定性を織り込むことで、両者の間の調和を図ることが可能となるはずである。また、組織の一部での能率の追求が、組織の他の部分で能率を損なうといったケースでは、組織内で能率を調整し、組織全体としての能率を検討する必要がある。そうした際に、複数の能率をポートフォリオとしてまとめることが考えられる。

そこで、行政組織における人事管理に注目し、特許データベースを用いて特許審査官を題材に分析を行う。能率は投入に対する産出として定義されるが、今回は人員の配置に注目することで投入を単純化し、産出としての特許審査の分析に焦点を絞り、一人あたりの業務という形で能率とその散らばりを測定する。そして、配置転換を部署というポートフォリオの組み替えとして捉える。すなわち、多様なパフォーマンスが期待される個人の中から、特定の個人を選び出して配置転換を行うことによって、部署としての能率とその散らばりを形作っているものとする。結果として、能率とその散らばりの間にはトレードオフが見られたものの、少なくとも一方は追求することが可能であり、部署ごとにいずれかを追求している傾向が見られた。言い換えれば、能率ではなく安定性を追求しているケースも見られた。

第7章 結論

以上のように、本論文は全体として、行政組織における能率と配置転換と両者の関係を扱った。改めて、全体の構成を能率、配置転換、両者の関係に分けて整理するならば以下のようになる。

まず、能率に関しては個人のパフォーマンスが質と量の両面から捉えられることを示したように、一面的に捉えられるものではない。また、長期的には個々人の能率は向上するものと考えられるものの、少なくとも短期的には能率は下落しうるものでもあった。さらに、技能形成が失敗し、能率の向上が見られないような個人に特に注目し、それらによって説明される配置転換があることを示した。そして、能率それ自体とは別に散らばりを考えることを示した。

次に、配置転換に関しては、従来のように技能形成はあくまで一面に過ぎないことを示した。配置転換は少なくとも短期的にはコストを生じさせるものであり、そのコストは能率の多面性に対応するように複数方面で発生しうる。もっとも、コストがあったとしても日本の行政組織においては実態として頻繁に配置転換が行われている。そうした配置転換に対して、要員管理と冗員管理との二側面を持つものと整理した。また、冗員管理はこれまで注目されては来なかったものの、要員管理と並ぶ領域として存在する。

最後に、能率と配置転換の関係について、従来の配置転換によって能率が向上するという見方は単純に過ぎることを本論文では示した。配置転換によって能率が低下することもあるし、能率が向上しない個人を考えることもできる。それでもなお配置転換が実施されるのは能率を向上させるためとした従来の議論に対して、そこで想定していた能率を拡張することで体系的に理解できるというのが本論文の主張である。すなわち、能率の散らばりを制御して、組織全体として安定的な活動を可能にすることが配置転換の機能として考えられる。

配置転換は官民を問わず見られる現象であるが、民間企業に比べて一際規模の大きい組織である政府部門において、配置転換はより機能を発揮しうるものと言える。そして、それは組織に安定性をもたらすという、民間企業以上に政府部門で重視される要素に対応するものと考えられる。