

自治官僚の昇進と地方出向 —出世コースと出向先との関係—

大谷基道

はじめに

都道府県が中央官僚の出向を受け入れる目的の一つに、「国とのパイプの確保」がある。都道府県は、自らの望む政策・施策を実現するため、出向官僚が出向元省庁内に培った人的ネットワークを活用し、情報を入手したり働きかけを行ったりすることを期待する。

通常、出向官僚は、任期を終えると出向元省庁に帰任していくが、当該官僚と出向先都道府県との関係がそれで切れてしまうことは少ない。出向元省庁に帰任したかつての出向官僚(以下、「出向経験者」という)は、当然ながら出向先都道府県の実情を詳しく理解している。そのため、都道府県は、出向官僚が帰任後も引き続き良き理解者として当該都道府県のために尽力してくれることを期待し、彼らとの関係を何らかの形で保とうとする。

このように出向官僚がその帰任後も「出向元省庁と(かつての)出向先都道府県とのパイプ」としての役割を果たすとすれば、都道府県が持つパイプの太さは、①当該都道府県と出向経験者との関係の強弱、②出向経験者の多寡と彼らが持つ影響力の強弱、などに影響を受けるものと考えられる。本稿では、この中でも特に②に着目し、中央官僚の中でも特に影響力が強いと考えられる人たちの出向先に偏りがあるのかどうか、その実態を明らかにすることを試みる¹。

ところで、組織において影響力の強い人物とはどのような人物か。影響力の源泉には様々な事物が考えられるが、最も代表的なのは組織内の序列の高さであろう。つまり、省内で高いポストに就くことが、その省庁内で高い影響力を持つことにつながる。したがって、本稿においては、所属省庁で高いポストに就いた中央官僚の地方出向履歴を分析し、その出向先の偏りの状況を明らかにする。なお、分析に際しては、中央省庁の中でも地方制度官庁であるため特に都道府県との関係が深く、出向者も多い旧自治省及び現総務省自治系統のキャリア官僚(以下、「自治キャリア」という)を対象とする。

言い換えれば、「出世コースにあると思しき自治キャリアの地方出向先は、特定の都道府県に偏っている」というのが本稿の仮説である。自治関係業界においては経験的に知られていることであるが、それを実証的に明らかにしようとするのが本稿の目的である。

本稿においては、まず、分析の前提として、自治キャリアの人事パターンを概観する。次に、名簿データを用いて、そもそも「出世コース」が存在するのかを確認する。さらに、出世コースにある者の出向先に偏りがあるかどうかを検証する。最後に、その原因について若干の考察を加える。

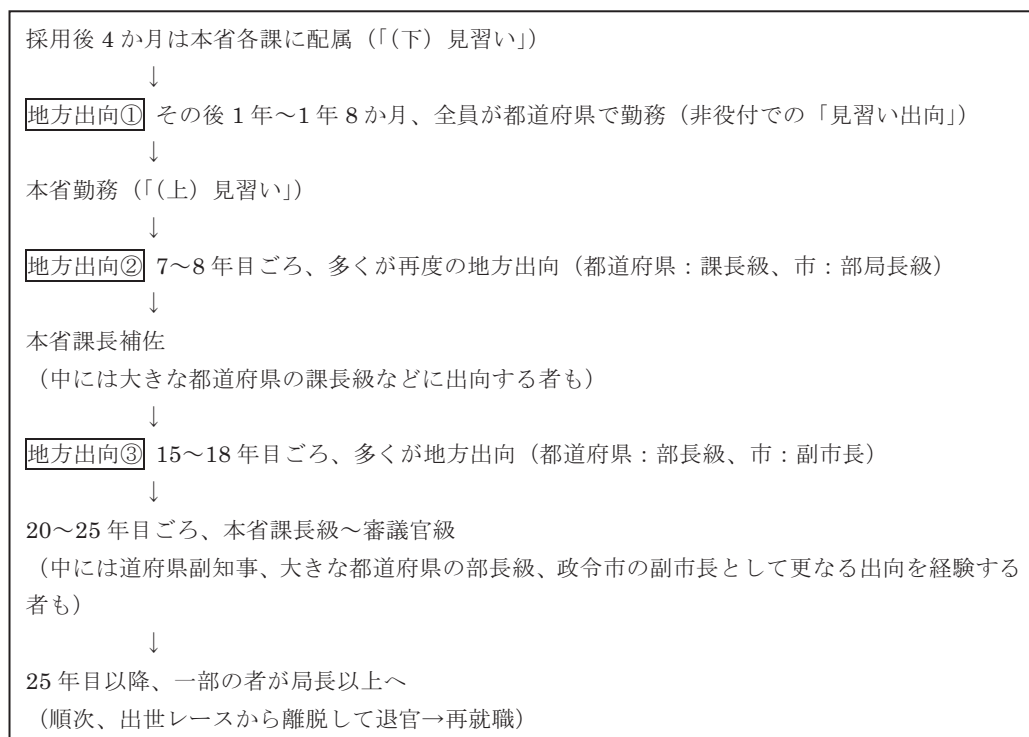
¹ ①については、各道府県の東京事務所による省庁日参や省庁県人会を活用した諸活動により関係の維持強化が図られている。この点については、大谷(2009)、同(2014)に詳しい。

1 自治キャリアの地方出向パターン

自治官僚自身の手による幸田（2002）を中心に、稲継（2000）、喜多見（2010）、そして筆者が独自に実施した関係者へのインタビューも踏まえつつ、自治キャリアのキャリアパスの全容を整理したのが表1である。

これら3つの参考文献は、いずれも2000年以前（中央省庁再編前）を分析対象としているため、このキャリアパスもその頃までのものである。近年は、天下りの抑制等に伴う退官年齢の上昇によって、本省課長ポストへの到達時期が遅くなるとともに、それ以降の出向パターンにも変化が生じつつあるが、地方出向の多くを占める本省課長ポスト到達以前の出向パターンについては、そう大きな変化は見られない。そのため、本稿ではこれをベースに自治キャリアのキャリアパスと出向パターンを概観していくこととする。

表1 自治キャリアの標準的キャリアパス（2000年以前）



出所：幸田（2002）、稲継（2000）、喜多見（2010）をもとに、筆者による関係者へのインタビューも踏まえ、筆者作成。

自治キャリアは、毎年15～16名程度採用される。自治制度の所管官庁である自治省（以下、特に言及のない限り、省庁再編後の総務省自治関係部局を含む）の職員は、現場としての地方自治体勤務と震ヶ関勤務を繰り返す。その割合は人によって異なるが、「おおよそ中央勤務と地方勤務が半々の割合²」といわれている。

彼（彼女）らは、4月の採用後、7月末までの4か月間は本省各課に配属される。ただし、

² 幸田（2002）、214頁。

実際はその期間に人事院の合同研修や省内の研修等が入っており、本省での行政実務に携わる機会は少ない。この時期を省内では「見習い」または「下見習い」といい³、国家公務員としての心構えを得るとともに、来るべき地方自治体への赴任に備え、地方行政全般についての理解を深めることに充てられている。

その後、8月1日付けで同期全員が一斉に都道府県に出向し⁴、1年～1年8か月程度の勤務を経験する。この時期に都道府県に出向するのは、地方行政の制度官庁である自治省職員として必要な現場の知識をまず獲得するためである。したがって、この時の配属先としては、地方自治行政を幅広く学ぶことのできる「市町村担当課」「財政担当課⁵」が大半を占め、職位もいわゆる末席のヒラ職員（多くの場合「主事」）としての勤務となる。この時期での出向を省内では「見習い」または「見習い出向」という⁶。自治省では、この時期を「地方行政の現場で『地方の視点』を身につける時期として大変重視」しており、「この時の経験が原体験となつて、その後の仕事において、地方行政の現実を踏まえた政策形成に役立っている」という⁷。

この出向を終えた後は、本省に復帰し、ここで初めて霞ヶ関での本格的な業務を経験する。中には、この時期に他省庁への出向、外郭団体への派遣、海外留学などを経験する者もいる。この時期を省内では「見習い」または「上見習い」という。

入省7～8年目頃から、順次2度目の地方自治体への出向を経験する⁸。多くの場合、都道府県では課長クラス、市では部局長クラスでの出向であり、管理職として地方行政を1回目の出向とはまた違った角度から数年間体験することになる。この時のポストは派遣先自治体によって異なるが、やはり自治制度系のセクションである「市町村担当課」「財政担当課」が多数を占める。なお、受入先の都道府県では、警察キャリアが若くして警察署長になった時や、旧大蔵キャリアが若くして税務署長になった時のように、この時期の出向者を「一人前に育て

³ これについて、幸田（2002）には、「省内では、若手のI種事務官に対して、『見習い』と称している。これは、内務省の時から使われている言葉であるが、霞ヶ関の中で日常的に使っているのは、内務省地方局の流れを受け継いでいる自治省のみである。この意味するところは定かではないが、課長見習いまたは幹部見習いといったような意味で、漠然と捉えられている。したがって、地方公共団体の管理職に出るまでの者を指して使う場合と、自治省の課長補佐クラスまでの者を指して使う場合と、人によって異なっている」との記述がみられる（214-215頁）。

⁴ 一般に「出向」と言われるが、実際は自治省を一旦退職し、行き先の都道府県で新たに採用する形をとる。現場ではこれを一般に「割愛採用」と呼んでいる。なお、筆者が2012年に実施した元自治省幹部（人事経験者）へのインタビューによると、このレベルでの出向については、自治省サイドから都道府県に受け入れをお願いしているとのことである。

⁵ 神（1986）は、この時期の出向先での配属について、「各地方自治体での部署は、地方課がもっとも多い。これは地方課が県内の市町村の財政や起債の窓口になっており、いわば「ミニ自治省」的な部署で、若き自治官僚を鍛えるには格好の訓練場となるからである」と記している（131頁）。

⁶ 受け入れ先の自治体でも「見習い」と呼ばれることもある。また、かつて（昭和30～40年代頃）は、「雇い」と呼ばれていたこともあるようである（元三重県職員・元久居市長の藤岡和美氏のブログ http://blog.goo.ne.jp/kazu_fujioka_goo/e/d568af4c9c974118d49b9f5ee0a618ce（2014年4月5日閲覧））。

⁷ 幸田（2002）、215頁。

⁸ 基本的に同期全員が2度目の出向を経験するが、ごく稀に出向しない者もいる。元自治省幹部（人事経験者）へのインタビューによると、これは、何らかの理由により地方自治体の管理職として派遣するのに相応しくないと判断された場合であるという。

て帰す」との意識を持っているところもあるようだが、送り出す自治省サイドとしては、そのような意図は無いようである⁹。

2回目の自治体出向を終えて本省に課長補佐クラスで復帰するのが、概ね入省10～12年目前後とされる。この時期には、地方行財政制度の企画・立案等のほか、国会答弁の作成など、本省課長補佐として重責を担いながら極めて多忙な毎日を送ることになるのが一般的である。中には本省で数年勤務した後、地方自治体の管理職（大きな都道府県の課長クラスが多い）として2回目（トータルでは3回目）の出向を経験する者も存在する。

入省15～18年目ごろには、多くが都道府県の部長クラスまたは市の副市長など地方自治体の幹部職員としてトータル3～4回目の地方出向に出ることになる¹⁰。

入省20～25年目あたりになると、本省に戻って課長級ポストや審議官ポストを経験する¹¹。中にはこの時期に、都道府県の副知事、大きな都道府県の部長級、政令市の副市長など地方自治体の幹部職員として2回目（トータルでは4～5回目）の出向を経験する者も存在する。

入省25年目以降になると、一部の者が局長または官房長に到達するようになり、出世レースに敗れた者たちは、順次、退官して外郭団体等へ再就職していく。そして、最後に残った者が事務次官ポストを前後の年次と（総務省発足後は旧郵政省、旧総務庁の出身者とも）争うことになる。

幸田（2002）によると、この人事システムは、①地方行財政制度の企画、立案を行っていく上で必要不可欠な地方の実情・立場の理解、②自治省と地方自治体との深い絆・ネットワークの形成、に役立っているという。政策形成にあたってのベースとなる地方のニーズを地方出向時の具体的な体験から得るとともに、その時に得た人的ネットワークを介して近時の動向等も把握することで、自治省のみならず、地方自治体にとっても良い結果をもたらすことになるということなのであろう。

2 自治キャリアの「出世コース」

冒頭に述べたとおり、本稿は、「出世コースにあると思しき自治キャリアの地方出向先は、特定の都道府県に偏っている」ことを明らかにしようとするものである。それにはまず、そもそも「出世コース」が存在するのかどうかを確認する必要がある。そこで本章では、省内の高いポストに就いた自治キャリアの典型的な経歴を析出し、自治キャリアの「出世コース」を示すとともに、それが概ねいつの時点で形成されるのか¹²を考察する。

⁹ 筆者が実施した元自治省幹部（人事経験者）へのインタビューにおいても、「教育的な意味は特になく、自治省サイドもそのようなことは期待していない。結果的にいろいろなことを経験して学んでくれば良いという感覚であり、異動でいろんな仕事を経験して成長するのと変わらない」とのことであった。

¹⁰ やはり、少数ではあるがこの時期に地方出向を経験しない者もいる。元自治省幹部（人事経験者）によると、その理由も同様であり、何らかの事情により地方自治体の管理職として派遣するのに相応しくないと判断された場合であるという。

¹¹ 近年は、退官年齢の上昇に伴い、昇進年齢も遅くなってきている。近年の傾向では、本省課長は40歳代後半（入省25年目前後）、審議官は50歳代前半（入省30年目前後）、局長・官房長は50歳台半ば以降（入省32～33年目以降）と見られる。

¹² 出世コースがいつの時点で形成されるのかは重要な論点である。出世コースにある自治キャリアが特定の都道府県に出向するのと、特定の都道府県に出向した自治キャリアが結果的に出世するのとでは、出向者の人選に関する考え方が大きく変わるためである。

2.1 自治キャリアの「出世コース」

自治省キャリアにいわゆる出世コースというものは存在するのだろうか。自治関係者の間ではそのように思われているルートが存在するようであるが、それを明確に示した文献は意外と少なく、官庁速報などの業界紙やルポルタージュの中で多少触れられているに過ぎない。

例えば、1980年代半ばまでの自治省の実態を描いた神（1986）においては¹³、行政局が「自治省の中で最も大きな局で、かつ旧内務省の伝統をいちばん色濃く残している局」であり、「かつては自治省の本流という行政局」であったとする一方、「行政局に対抗するのが財政局」であり、「財政局長は、いまや次期次官としての“指定席”ポストで、大蔵省でいえば主計局長、労働省でいえば労政局長にあたるポスト」「最近では財政局長上がりの次官が増えているため、自治省本流の局になっている」と記している。つまり、行政局と財政局が有力な局であって、中でも財政局長が事務次官に繋がる最有力ポストであることが示されている。その理由についても、「財政局長が（次期次官の）指定席となったのは、国の行財政改革が進むなかで、とりわけ、財政をいかに乗り切るかが、どの地方自治体でも中心課題であり、それを統括するのがこの財政局長だからだ」との見立てが示されている。また、その下の課長レベルについても、「局長・次官コースの“一里塚”といわれる官房総務課長、財政課長、行政課長¹⁴」との記述とともに、官房の文書広報課長、会計課長も前出の官房総務課長とともに「官房三課長」として将来が有望視されるポストであることが記されている。

2.2 事務次官経験者の経歴分析

本節以降においては、実際にこのような「出世コース」が存在するのかを客観的データから検証する。データの収集には、旧内務省系省庁の文系キャリア名簿である『内政関係者名簿¹⁵』（1972年から2007年までの36年分）と、それが2007年に廃刊となった後に実質的な後継名簿として誕生した『内務・自治関係者名簿¹⁶』（2008年から2010年までの3年分）を用いた。なお、『内務・自治関係者名簿』は現在に至るまで発行されているが、データ分析に着手した当時に入手できたのが上記期間のものであったため、分析対象データの範囲は1972年から2010年までの39年を原則としている¹⁷。以下、このデータを「名簿データ」という。

¹³ 以下の記述は、神（1986）、194～208頁による。なお、自治省における行政局、財政局、税務局は、省庁再編で総務省が発足してからも自治行政局、自治財政局、自治税務局としてほぼそのまま残っている。

¹⁴ 財政課は財政局の筆頭課長、行政課は行政局の筆頭課長であり、現在の総務省においてもそれぞれ自治財政局、自治行政局の筆頭課長ポストとして存在している。また、官房総務課長は人事を所管するポストであり、現在の総務省でいえば官房秘書課長に当たる。

¹⁵ 旧内務省系の省庁（警察庁、厚生省、労働省、建設省、自治省）に採用された文系キャリア組の名簿。財団法人地方財務協会が1972年から編集・発行していたが、2007年をもって廃刊となっている。年によって若干前後することもあるが、概ね毎年11月現在の所属及び職名（課長級以上のみ）が掲載されており、その情報は本人または各省庁への照会により得られたものであるとの記載がある。

¹⁶ 『内政関係者名簿』廃刊の翌年である2008年から刊行されている名簿。旧内務省、旧自治省及び総務省の自治関係キャリア組のみを対象としており、『内政関係者名簿』と同じ地方財務協会が毎年11月現在のデータを調査・編集の上、12月初旬に発行している。

¹⁷ 分析の都合上、2011年以降のデータが必要な場合には、地方財務協会編『地方自治関係名簿』（各年度版）、時評社『総務省名鑑』（各年度版）、時事通信社の有料サイト「iJAMP」上の人事データベース等を参照して補完した。

分析の対象者は、歴代事務次官のうち、上記名簿により本省課長ポスト以降の経歴が確認できる者17名である¹⁸。これら17名について、名簿データから確認できた各年11月前後の所属、職名を経年的に整理した（表2²⁰）。その結果、事務次官就任直前のポストは、財政局長（総務省発足後の自治財政局長を含む、以下同じ）が11名、行政局長（総務省発足後の自治行政局長を含む、以下同じ）が3名、消防庁長官が2名、官房長が1名であった（表3）。これによれば、事務次官経験者は圧倒的に財政局長経験者の割合が高く、その次には少ないながらも行政局長経験者が続いていることがわかる。

¹⁸ 具体的には、1952年入省・1984年事務次官就任の石原信雄氏から1974年入省・2010年事務次官就任の岡本保氏までの旧自治省または総務省の事務次官経験者17名である。なお、その後2013年に1976年入省の岡崎浩巳氏が、2014年に同じく1976年入省の大石利雄氏が事務次官に就任している。

¹⁹ 以降、消防庁長官、各局長、官房長についても同様の表を作成して分析しているが、紙幅の関係で、事務次官のみ掲載することとし、それ以外については掲載を割愛する。

なお、2001年1月の総務省発足後に、事務次官就任の直前に総務審議官を経ている者が3名存在するが、これは省庁再編により設けられた次官級のポストであり、旧自治省、旧郵政省、旧総務庁のうち、事務次官を占めていない旧省庁の出身者が就くものとみられている。したがって、単に他の旧省庁との兼ね合いで事務次官に就けなだけで、旧省庁ベースで見れば実質的な事務次官と見なすことが可能であるため、事務次官就任直前ポストとしては総務審議官の前に就いていたポストで判断している。

表3 事務次官就任直前のポスト

事務次官就任直前のポスト	該当人数	備考
財政局長	11名	
行政局長	3名	
消防庁長官	2名	うち1名は消防庁長官の前に財政局長を経験、もう1名も消防庁長官の前に財政局長と行政局長の両方を経験。
官房長	1名	官房長の前に行政局長を経験。

出所：各年度版の『内政関係者名簿』及び『内務・自治関係者名簿』に基づき筆者作成。

同様に、事務次官経験者が歴任した本省主要課長ポストを整理すると、表4のとおりとなった。17名中、財政課長経験者が11名、行政課長経験者が1名、官房総務課長経験者が3名となっており、前出の神（1986）における記述のとおり、これら3ポストが事務次官に繋がる登竜門であることがうかがえる。

表4 事務次官経験者が経験した本省主要課長ポスト

経験した本省課長ポスト	該当人数	備考
財政課長	11名	
行政課長	1名	
官房総務課長（自治省）	3名	現在の総務省官房秘書課長に相当
その他	2名	うち1名は選挙部管理課長と官房企画室長を経験した後に宮城県副知事に転出、もう1名も財政局調整室長と税務局企画課長を経験した後に岡山県副知事に転出

出所：各年度版の『内政関係者名簿』及び『内務・自治関係者名簿』に基づき筆者作成。

ここで取り上げた本省主要課長ポスト以外にも事務次官経験者が共通して経験している課長級ポストが存在する。最近6代の事務次官経験者はいずれも財政局長経験者であるが、表2か

らその経歴を細かく見ると、6人中5人が「財政局調整室長」（総務省発足後の自治財政局調整課長）を、3人が「財政局地方債課長」（同じく自治財政局地方債課長）を経験している。調整室長は地方公共団体の財政負担に関する関係行政機関等との調整を担当し、地方債課長は2005年度までは地方債発行の許可を担当してきた、いずれも財政局の中でも特に重要度の高い部署の長である。

また、企画官クラスまで遡ると、同じく6人中2人が「財政企画官」を経験している。財政企画官は地方財政に大きな影響を及ぼす地方財政計画の策定実務の取りまとめ役であり、企画官クラスでは省内随一の影響力を誇るポストとされている²⁰。

したがって、近年の事務次官コースの典型的パターンを挙げるとすれば、「財政企画官→地方出向（府県総務部長）→調整室長→地方債課長→財政課長→官房審議官→財政局長」と言うことができよう。

2.3 消防庁長官経験者の経歴分析

消防庁は旧自治省・現総務省の外局であり、その長官は事務次官（総務省発足後の総務審議官を含む）の次に位置する自治省系でNo.2のポストである。ただし、今回の調査対象期間中に消防庁長官を務めた20名のうち、その後に事務次官に就任した者が2名しかいないことからもわかるとおり、いわゆる上がりポストでもある。

消防庁長官経験者についても事務次官経験者同様、その経歴を調査した。対象者は、事務次官経験者の場合と同じく、名簿データにより本省課長ポスト以降の経歴が確認できる20名のうち、後に事務次官に就任した者²¹を除く18名である²²。

調査の結果、消防庁長官就任直前のポストは表5のとおりであった。全18名中、行政局長が7名、税務局長が6名、官房長が3名、財政局長が2名という結果であった。事務次官は財政局長から昇任するのが多数であったのに対し、消防庁長官はそれに次ぐ地位を占めていた行政局長、そして事務次官就任の直前ポストにはまったく登場しなかった税務局長がその大半を占めているのが特徴である。少なくともここ30年くらいの間は、財政局長が次期事務次官ポストの最右翼であり、行政局長、税務局長経験者がNo.2ポストの消防庁長官に回っていることがうかがえる。

²⁰ 筆者が2012～2013年に実施した複数の元自治省幹部へのインタビューによれば、課長補佐・企画官クラスでの出世コースと目されるポストとしては、財政企画官のほか、特別交付税の配分案作成実務の取りまとめ役である「財政課理事官（課長補佐）」、キャリア人事を担当する「官房総務課課長補佐」（総務省発足後は官房秘書課課長補佐）が目立った存在であるという。

²¹ 1952年以降の入省者で、消防庁長官を経験して事務次官になったのは、本稿の名簿データの範囲（1972～2010年）においては、2名（林省吾氏、岡本保氏）だけである。なお、2011年以降では、もう2名（岡崎浩巳氏、大石利雄氏）が消防庁長官を経て事務次官に就任している。

²² 具体的には、1952年入省・1982年消防庁長官就任の砂子田隆氏から1975年入省・2010年消防庁長官就任の久保信保氏までの消防庁長官経験者20名から、後に事務次官に就任した林省吾、岡本保の両氏を除く18名である。

表5 消防庁長官就任直前のポスト

消防庁長官就任直前のポスト	該当人数	備考
財政局長	2名	うち1名は財政局長の前に官房長と税務局長を経験
行政局長	7名	
税務局長	6名	
官房長	3名	

出所：各年度版の『内政関係者名簿』及び『内務・自治関係者名簿』に基づき筆者作成。

2.4 各局長及び官房長経験者の経歴分析

行政局長、財政局長、税務局長及び官房長の経験者についても、同様の方法でその経歴を調べた。なお、分析対象は、事務次官経験者及び消防庁長官の場合に合わせ、1952年以降の入省者とした。

その調査結果を、これまでとは逆に、これらのポストを経験した者の最終到達ポストはどうなっているかという視点で整理したのが表6である。対象とした行政局長経験者は14名²³（総務省発足後の人事交流により就任した旧郵政省、旧総務庁出身者3名を除く）、財政局長経験者は16名²⁴、税務局長経験者は17名²⁵、官房長経験者は20名²⁶（総務省発足後の官房総括審議官²⁷経験者4名を含む）である。なお、2つ以上のポストを経験した者も存在するため、重複が生じていることに留意が必要である。

表6 各局長及び官房長経験者の最終到達ポスト

	行政局長 経験者	財政局長 経験者	税務局長 経験者	官房長 経験者
事務次官	5	13	5	13
消防庁長官	7	2	7	5
そのまま退官	2	1	4	0
その他 ²⁸	0	0	1	2
計	14	16	17	20

出所：各年度版の『内政関係者名簿』及び『内務・自治関係者名簿』に基づき筆者作成。

²³ 1952年入省・1979年行政局長就任の砂子田隆氏から1976年入省・2008年自治行政局長就任の久元喜造氏までの14名。

²⁴ 1952年入省・1982年財政局長就任の石原信雄氏から1976年入省・2010年自治財政局長就任の椎川忍氏までの16名。

²⁵ 1952年入省・1979年税務局長就任の石原信雄氏から1976年入省・2009年自治税務局長就任の岡崎浩巳氏までの17名。

²⁶ 1952年入省・1981年官房長就任の石原信雄氏から1976年入省・2009年官房長就任の大石利雄氏までの20名。

官房長（総務省発足後の官房総括審議官を含む）を経験して事務次官に到達した者は13名であるが、このうち10名は財政局長を、1名は税務局長と消防庁長官を、1名は消防庁長官を経て事務次官に就任している。官房長から直接事務次官に就任した者は1名に過ぎず、その1名も官房長の前に行政局長を経験していること（表2参照）を勘案すると、事務次官へのコースとして官房長というポストはさほど重要ではなく、あくまで途中過程としてのポストであることがうかがえる。

これと似た傾向を持つのが税務局長である。税務局長を経験して事務次官に到達した者は5名存在するが、税務局長から直接事務次官に昇任した者はいない。5名のうち2名は官房長と財政局長を、2名は財政局長を、1名は消防庁長官を経て事務次官に就任しており、官房長同様、事務次官へのコースとして税務局長というポストはさほど重要ではないことがうかがえる。

これに対して、財政局長を経験して事務次官に到達した者は13名であり、このうち11名は財政局長から直接事務次官に昇任している。残り2名のうち1名は消防庁長官を経て、もう1名も行政局長と消防庁長官を経て事務次官に就任しているが、事務次官に就任するまでのワンクッションと捉えることも可能であり、事務次官へのコースとして財政局長ポストが大きな位置づけを占めていると言うことができよう。

また、行政局長を経験して事務次官に到達した者は5名であり、このうち3名は行政局長から直接、1名は官房長、1名は消防庁長官を経て²⁹事務次官に就任している。行政局長を経ての官房長就任はレアケース³⁰であることと、消防庁長官を事務次官就任までのワンクッションと捉えることもできることから、行政局長も事務次官コースにおいて大きな位置を占めるものと言えよう。

この表からは、局長・官房長を最後に退官した者が意外と少ないことも読み取れる。つまり、局長・官房長に到達した者はかなりの確率で事務次官か消防庁長官のいずれかに到達しているのである。具体的な数字で示すと、1952年以降の入省者のうち名簿データの揃っている2010年までに局長・官房長に到達した者の実人数は46名³¹、そのうち事務次官で退官した者が19名、消防庁長官で退官した者が18名である。つまり、局長・官房長到達者46名中の37名、率でいうと実に80.4%が事務次官または（および）消防庁長官に昇進しているのである³²。

²⁷ 2001年1月の総務省発足以降、官房長ポストは旧3省（自治省、郵政省、総務庁）のいずれかの出身者が占めることとなった。官房長は人事も所掌する重要ポストであるが、総務省発足後も人事は旧3省庁ごとに行われているため、官房長ポストを占めることができなかつた残りの旧2省庁出身者を「官房総括審議官」に充て、旧省庁系統の各局に係る官房長業務を担わせている。したがって、旧郵政省または旧総務庁出身者が官房長に就いている場合、官房総括審議官に就いている旧自治省出身者が存在する。その者については、本稿のデータ整理上、官房長に準ずる者として扱っている。

²⁸ 官房長経験者のその他2名は、官房長在職中に死亡が1名、官房総括審議官在職時に選挙立候補のため自ら辞職が1名である。いずれも「そのまま退官」に分類することも可能であるが、官房長の職務を全うした上で次のポストがどうなるかを分析する意味では別に扱うべきとの考えによるものである。また、税務局長経験者のその他の1名は宮内庁管理部長が最終ポストである。

²⁹ 行政局長の前に財政局長も経験している（自治財政局長→自治行政局長→消防庁長官→事務次官）。

³⁰ 官房長を経てから行政局長に就任するのが通例。

³¹ うち2名は2010年時点のポストが最終ポストでなかったため、退官まで追跡調査し、最終ポスト（2名とも事務次官で退官）を確認した。

³² このほかの9名の最終ポストは、財政局長1名、行政局長2名、税務局長4名、官房長2名である。

2.5 局長以上到達者の若手時代の経歴分析

前節までの分析により、どの局長、官房長ポストが事務次官、消防庁長官に上がりやすいのか、そのパターンが明らかとなった。それでは、局長、官房長ポストに到達しやすいコースというのはあるのだろうか。本節では、事務次官、消防庁長官、各局長及び官房長に到達した者計46名の経歴をさらに詳細に分析することで、局長、官房長到達以前の経歴を分析してみることとしたい。

主要課長ポスト（各局・官房の筆頭課長ポスト）では、局長以上到達者46名中、17名が財政課長、8名が行政課長、9名が官房総務課長（または総務省発足後の官房秘書課長）を経験している。また、それ以外の課長ポストについても、14名が地方債課長、7名が調整室長（調整課長）を経験している。

また、それより前の比較的若い時点の所属を見ると、若い頃から財政課、行政課、官房総務課、地方債課、調整室での勤務を経験している者が多い。さらに、課長より前の段階で財政課を経験した者は46名中12名、同じく行政課を経験した者は8名、官房総務課を経験した者は13名³³、地方債課を経験した者は10名、調整室を経験した者は7名となっており、課長ポストに到達する以前から似たようなコースを歩んでいることがわかる。

稲継（1996）³⁴によれば、国家公務員のキャリア組の昇進管理は、本省課長昇進時までは同一年次同時昇進が続き、同期の間で差をつけず長期的に競争させる「遅い昇進システム」であるとされる。これに対し、「最初に良いポストを与えられた者は、それによってより質の高い訓練を受け、その能力を磨くことが出来るとともに、上司に認められる機会が多いため、次も良いポストに就ける可能性が大きいとの好循環メカニズムが働く」ため、最初に就くポストが重要であって、それにより早期に勝敗の決着がついているとする八代（1992）³⁵のような主張も存在するが、稲継は「同一ランク内（例えば、重要ポストの補佐と閑職の補佐）なら、後の逆転もありうるわけで、決着がついているとはいえない」としている。この議論からすると、職位ランクに差がつかないまでも、同一ランク内で若干の差がつくことがあることについては、両者とも一致するところであると考えられる。

問題は、それが人事ローテーション上たまたま生じたものなのか、それとも徐々に行われている選抜の結果なのか、である。今回の分析結果を踏まえると、最終的に局長・官房長以上に昇進した者は、若い頃から同一ランク内でも重要セクション（あるいは花形といわれるセクション）に配属されているケースがかなり目立つ。外部から見ても勝敗が明らかな「職位に差をつける」ことまでは行われていないだけで、関係者が見れば優劣を判断することができる「配置先に差をつける」程度のことは行われているということができないのではないだろうか。つまり、人事当局における内々の選抜は、かなり早い段階から少しずつ行われていると考えることができよう。見る人が見ればわかるが、正式な形で生じた差ではないことから、本稿ではこれを「隠れた選抜」と呼ぶことにする。

なお、稲継のいうように、同一ランク内であれば後々の逆転ももちろんありうる。競争は常

³³ この13名には官房総務課付けで海外留学に派遣された者も含まれる。（名簿の記述では必ずしも明確に区分できない。）

³⁴ 稲継（1996）、29-36頁。

³⁵ 八代（1992）、15-16頁。

に行われており、例えば、課長補佐の時点で財政課や官房総務課にいた者が、必ずしもその後も業績を上げ続けて順調に出世するとは限らない。しかし、今回の分析結果を見ると、早い時点で重要セクションに配属された者がそのまま出世コースをひた走って局長・官房長以上に到達するのと、早い時点で目立たなかった者がその後追い上げて局長・官房長以上に到達するのでは、前者の方が圧倒的に多い。したがって、「遅い昇進システム」が大原則ではあるものの、その内側では、職位に差がつく以前から「隠れた選抜」が広く行われていると捉えることができよう。

ところで、このような「隠れた選抜」はなぜ行われるのだろうか³⁶。それは、将来、最高クラスの幹部になる際に求められる、自治省において特に重要な知識と経験を獲得させるためと考えるのが自然であろう。例えば、財政課は特別交付税を所掌しており、行政課は地方自治法をはじめとする自治制度の根幹部分を多く所掌しており、官房総務課は組織の要諦ともいべき人事を所掌している。このような特定のポストを経験した者は、そこで重要な知識・経験を得ることはもちろん、重要なセクションであるがゆえに優秀な人材も多いとすれば、そこで貴重な人脈も得られよう。また、重要なセクションにいたことで周囲に一目置かれるようになることも考えられよう。これらが彼らのその後の昇進レースにおけるアドバンテージとなり、次のポスト争いも優位に展開できる。このように重要ポストを経験することによって得られるものを、西川（2010）は「経歴的資源」を表現している。

西川によれば、「経歴的資源」とは、「将来のステップアップに有用と期待される経歴や過去の地位」と定義される。そして、「ポスト A の歴代就任者の多くが、その後により高位のポスト B に就いているとすれば、ポスト A はポスト B 到達の経歴的資源として有用であると判定できる」とする³⁷。本章における分析結果も、自治省における昇進には、特定の「経歴的資源」の蓄積が影響している可能性を示唆している。それはつまり、各人の「経歴的資源」を見ればその者の行く末をある程度予想することが可能なものであり、都道府県が自治省から人材を送ってもらう場合に、誰が将来有望な人材で、誰がそうでない人材なのか、ある程度の判別がつくということでもある。次章では、自治省キャリアの地方出向と「経歴的資源」との関係を中心に見ていくこととしたい。

3 自治キャリアの地方出向

前章で見たように、自治キャリアのキャリアパスの中で地方に出向している期間はかなりの

³⁶ このほか、「この『隠れた選抜』は何をもって行われるのか」ということも重要な命題である。国家公務員採用試験の成績をもって行われることもあろうし、地方出向時の評判をもって行われることもあろう。本稿の射程からはやや外れるため、今後の研究課題としたい。

³⁷ 西川（2010）、17-18頁。なお、西川の研究は裁判官幹部人事を対象としたものであるが、「当該ポストに対する候補者の資質・能力よりも、それまでの経歴的資源の蓄積の有無を評価の基準とする昇進管理」が官僚制的人事システムであり、「裁判所の幹部ポストにもこのシステムが適用されている」としている。この点について、筆者は少なくとも自治省に関する限りはこのように言い切れないものとする。自治省においても経歴的資源が昇進レースに影響を与えていることは本稿でも述べたとおりであるが、それが候補者の資質・能力と無関係に存在するものではなく、資質があるから特定ポストに配置されるのであり、そしてそこに配置されたからこそ将来就くべきポストに必要な能力が涵養されるのではないだろうか。したがって、資質・能力と経歴的資源とは相互に深く関係しており、資質・能力よりも経歴的資源を重視するという構図は成立しえないものとする。

割合を占めるため、地方出向先での勤務状況もその後の昇進に大きく影響する。神（1986）によれば、自治省の人事登用には「地方勤務での評価が最優先される」とされ、市町村担当課長や財政担当課長としての出向時の仕事ぶりが第一関門、総務部長としての出向時の仕事ぶりが第二関門であり、中でも特に「知事の下で人事と財政を一手に掌握する総務部長をどのようにこなすかが、将来を左右するといわれている」という。その一方で、「自治省の昇進ローテーションは、あくまで地方を軸とするので、大蔵省などに見られるような“次官本流コース”といった具体的な指定席ポストは成り立たない」とも記されている³⁸。しかし、本省内での昇進・配置パターンにある程度の「出世コース」が現実には存在することは、前章において示したとおりである。それでは、同様に地方出向先にも「出世コース」が存在するのだろうか。本章ではそれを分析していくこととしたい。

3.1 出向先とその後の経歴との関係

前章において事務次官、消防庁長官、各局長及び官房長経験者の経歴を整理したのと同様の手法により、1955年入省者から2010年時点で局長・官房長を輩出している1976年入省者までの計364名について、各人の経歴を整理した。分析対象をこの期間に限定したのは、①1972年以降に地方出向を経験していること（名簿データが1972年以降のものであるため、入省年次があまりに古いと幾度も地方出向をすべて終えて本省勤務になってしまっており、地方出向の経歴が確認できないため）、②2010年時点で局長・官房長以上のポストに到達していること（出向先と出世の関係を調査するためには、出世コースにあるかどうかの判断ができる年代に達している必要があるため）、の2つの理由による。

なお、データの整理に際しては、入省後まもなく非役付職員（いわゆるヒラ職員）として出向する時期については、地方出向の分析対象からは外すこととした。この時点における各人の能力把握は、採用試験の結果や大学時代の成績に依るしかなく、職務遂行能力を踏まえて出向先を決定するのではなく、アットランダムに行われている³⁹ことから、その後の経歴との間に有為な関係は見出せないと考えたためである。

事務次官、消防庁長官、各局長及び官房長の経験者40名⁴⁰について、その出向先を都道府県別に整理し、「出向者のうち何人が局長・官房長以上に到達したか」（輩出人数）と「出向者のうち何%が局長・官房長以上に到達したか」（輩出率）の視点から、それぞれ上位6団体を並べたものが表7である。輩出人数のみならず輩出率の視点を加えたのは、人数が多くても、そもそも母数たる出向者が多い故に局長・官房長以上到達者を多く輩出しているだけで、輩出率

³⁸ 神（1986）、134-140頁。また、地方勤務時代の評価が重視される一方で、入省時の成績や学歴が後の昇進に影響することは少ないということも、人事を所掌する官房総務課長経験者の証言を引きつつ示されている。なお、水谷（1999）によれば、旧内務省時代には、当時の大蔵省のように大学の成績と高等文官試験の成績がその後の出世に大きな影響を与える一方で、地方では知事や部長としてあらゆる国民階層を相手にすることを考慮して人物面も重視していたという。153-167頁。

³⁹ 筆者が2012年に実施した元自治省幹部（人事経験者）へのインタビュー結果による。また、神（1986）にも、「かつてはアイウエオ順に北から配置されていた」「最近は本人の希望が聞き入れられるようになっている」との記述がある（129-134頁）。

⁴⁰ 1955年以降の入省者のうち、名簿データの最終年である2010年までに事務次官、消防庁長官、各局長、官房長に到達した者の実数。なお、1名につき複数回出向していることに留意。

としてはそれほど高くないケースが考えられるためである。

表7 出向先別に見た局長・官房長以上到達者の輩出人数と輩出率の上位

局長・官房長以上到達者の輩出人数	局長・官房長以上到達者の輩出率
① 静岡県 8人	① 北海道 41% (17人中7人)
② 北海道 7人	② 静岡県 35% (23人中8人)
② 京都府 7人	③ 京都府 33% (21人中7人)
④ 鹿児島県 6人	③ 鹿児島県 33% (18人中6人)
⑤ 岡山県 5人	⑤ 宮城県 27% (15人中4人)
⑤ 香川県 5人	⑥ 岡山県 26% (19人中5人)

注) 人数は実数(同一人物が同一都道府県に複数回出向した場合も1人としてカウント)。

出所: 各年度版の『内政関係者名簿』及び『内務・自治関係者名簿』に基づき筆者作成。

輩出人数と輩出率の上位道府県を比べると、順番はやや異なるものの、その顔ぶれはほぼ一致している。この分析の対象者総数364名のうち、局長・官房長以上に到達したのは40名であり、その到達率は11%に過ぎない。これに対し、表7の道府県に出向した経験を持つ者は、それを大きく上回る確率で局長・官房長以上に到達している。つまり、特定の道府県への出向者が局長・官房長以上に昇進していることが確認されたのである。したがって、出世コースにあると思しき自治キャリアの地方出向先には、(少なくとも過去の一定期間においては)偏りがあるといえよう。

3.2 出世コースと思しき道府県における出向状況と偏りの要因についての若干の考察

前節では、局長・官房長以上に到達した者の経歴を調査し、その出向先に偏りが見られることを確認した。では、その偏りはいかなる理由により生じたのだろうか。本節では、表7の上位道府県の出向状況についてももう少し詳しく観察し、その偏りの要因について考察する。

まず、輩出人数で2位、輩出率で1位の北海道を取り上げよう。北海道への出向者は17人であるが、部長としての出向者、課長としての出向者ともに、そのほとんどが官房審議官以上に到達している。外郭団体に出されるなどして本省の官房審議官以上のポストを経験しない者が一定数存在することを考えると、かなり顕著な傾向といえる。また、局長・官房長以上到達者にカウントされていない残り10人の中には、省内人事交流で旧総務庁系の局長ポスト(行政評価局長)に就いた者や、自治省本省からは転出したものの、沖縄開発庁事務次官、防衛施設庁長官、国土庁地方振興局長といった他省庁の次官・局長クラスに到達した者も少なからず存在することも特筆に価しよう。

輩出人数で2位、輩出率で3位の京都府においては、共産党に支えられた蜷川革新府政から自民党などに支えられた林田府政に移行して以降、後に事務次官にまで上り詰める人物が2代続けて総務部長に出向してきている。2期で退いた林田知事の後継として自治省出身の荒巻知事が就任して以降もその傾向は続き、荒巻知事の時代に着任した総務部長4名のうち1名は後に事務次官に、1名は後に消防庁長官まで到達している。また、課長ポストでの出向についても同様の傾向が見られ、特に林田府政中期から荒巻府政初期にかけての4代の地方課長・財政課長への出向者のうち、3名が局長以上に到達しており、さらにうち2名は事務次官にまで上り詰めている。

輩出人数で1位、輩出率で2位の静岡県においては、総務部長として出向した7名のうち3名が局長以上に到達している⁴¹。また、副知事として出向した6名中4名が局長以上に到達しており、残り2名も国土庁地方振興局長まで到達している。

輩出人数で4位、輩出率で3位の鹿児島県においては、課長級で出向した12名のうち5名が局長以上に到達しており、部長級で出向した6名のうち1名が局長以上に到達している。同県は内務省・自治省出身の知事が多いことで知られており、戦後の公選知事7名のうち内務省・自治省出身者が6名、うち3～5代目の3名は自治事務次官経験者である。今回の分析の対象となった出向者の多くは、自治事務次官経験者が3代続けて知事に就いていた時代に出向している。

これらの状況を踏まえ、出向先の偏りの要因を推し量ると、以下の3つの可能性が考えられよう。第1に、比較的規模の大きな団体には良い人材が派遣されている可能性である。第1章で述べたとおり、大きな団体の場合、小さな団体で一度課長を経験した者が課長として赴任する。部長の場合も同様である。これは規模が大きくなるほど行政運営に困難度も上がるという考えによるものであろう。自治省では、出向させようとする者を自治体に推薦する際にスクリーニングをかけていたという⁴²。大きな団体への出向者は一度、課長あるいは部長として十分な働きをしたかどうかの能力実証を経ているため、それなりの人物が出向してきているものと考えられる。表7でベスト3を占める北海道、京都府、静岡県とも、課長として、または、部長として2か所目の出向で赴任してきている者がほとんどであり、課長あるいは部長としての能力実証が済んだ人物の中から出向者を決めているため、より厳しいスクリーニングを経た人物が出向しているものと考えられる。

第2に、自治省から見て好ましくない状況を改善するため、優秀な人材を送り込んでテコ入れを行おうとしている可能性である。例えば、京都府の場合、蜷川知事から林田知事に代って以降、後に局長・官房長以上に到達する者が次々と赴任している。これは、当時、革新自治体と対立することの多かった自治省が、革新府政からの転換を進めるために優秀な人物を送り込んできたのではないかと推測される。

第3に、知事が自治省・内務省の大物OBであることが影響した可能性である。例えば、自治事務次官経験者が知事を務める県に送り出す人材を選ぶ時に、後輩の人事担当者が何の配慮もしないというのは、普通は考えにくい。前述の鹿児島県のほか、岡山県（輩出人数5位、輩出率6位）、宮城県（輩出率5位）も状況的にはこれに該当する。岡山県は、長野士郎知事が6期務めたこともあり、今回の分析対象者の出向時期の大半が長野知事時代である。同知事は元自治事務次官で、全国知事会長も務めた実力者である。宮城県は、今回の分析対象者の出向時期の中心が山本壯一郎知事時代ということもあり、最終的に局長以上に到達した者（4名）が出向していたのは全て山本知事時代である。内務省出身の同知事は、1969年から5期知事を務めた人物であり、今日の宮城県の基礎を作った名知事とも評され、全国的にも官僚出身の知

⁴¹ 残りの4名についても、そのうち3名が後に公選職に転じて名を成している（1名は参議院議員・総務大臣、2名は静岡県知事と兵庫県知事）。また、部長級としては、総務部長7名の外、「知事公室長」として2名が出向しているが、2名とも局長以上には到達していない。ただし、この2名も後に参議院議員と岩見沢市長に転じている。

⁴² 筆者が2012年に実施した元自治省幹部（人事経験者）へのインタビュー結果による。

事の中で一目置かれる存在だったという⁴³。ただし、このような知事の影響については知事本人が否定している資料もある。例えば、岡山県の長野知事の回顧録⁴⁴には、「自治省によくできるのを寄せとかは、あまり言わなかったですな。それはしたらいかんと思う。本人にもかわいそうだし、僕が言ったとしたら、あとで面倒なことになりますからね。人事をしておる連中に悪いから、それは言わなかった。自分がやってみてわかっているから、やっていませんね」との証言がある。しかし、長野氏は自治事務次官経験者で、さらに自治省官房総務課で人事を担当していた経験もある⁴⁵。人事畑の先輩でもある大物 OB に対して、たとえ本人からリクエストがないとしても、送り出す人材について全く配慮しないということは考えにくいのではないだろうか。

ただし、これら3つの可能性については、あくまで限られた事象からの推測に過ぎない。第1点目の「比較的規模の大きな団体には良い人材が派遣されている可能性」については、東京都、神奈川県、大阪府、愛知県などの大規模団体には当てはまらない。規模だけではなく、何か別の要因も関係しているのだろうが、それが何かを解明することが求められる。第2点目の「自治省から見て好ましくない状況を改善するため、優秀な人材を送り込んでテコ入れを行おうとしている可能性」については、現時点では京都府からだけの推測である。同様の状況が存在していたはずの東京都や大阪府の状況を詳しく分析し、京都府と同じことが言えるかを検証する必要がある。第3点目の「知事が自治省・内務省の大物 OB であることが影響した可能性」についても3府県だけからの推測であり、今後は対象を拡げて同じことが言えるかを実証する必要があるだろう。

おわりに

本稿では、「出世コースにあると思しき自治キャリアの地方出向先は、特定の都道府県に偏っている」という、自治関係業界では経験的に知られている仮説を実証的に示そうと試みた。

まず、名簿データを用いて、そもそも自治キャリアにいわゆる「出世コース」が存在するかどうかを確認した。その結果、入省後のかなり早い段階から「隠れた選抜」が行われており、課長級以上ではかなり明確な出世コースが存在することが明らかとなった。さらに、そのような出世コースにある者の出向先に偏りがあるかどうかを検証した結果、特定の道府県への出向者が局長・官房長以上に昇進していることが確認された。つまり、少なくとも今回の分析対象とした過去の一定期間においては、「出世コースにあると思しき自治キャリアの地方出向先は、特定の都道府県に偏っている」ことが明確に示されたのである。

しかし、その理由については、いくつかの可能性を示すにとどまり、確固たる証拠の下に明示するまでには至らなかった。また、「出世コースに思しき自治キャリアの地方出向先」がどのような道府県かを示すことはできたが、「たまたまそこに出向した結果、そこで鍛えられて出世した」のではなく、「既に出世コースに乗っている人がそこに出向した」ことを示すことも残された重要な課題の一つであろう。今後は、名簿データの更なる分析と関係者インタビュー等による裏付け調査を進め、それらの点の解明を試みることにしたい。

⁴³ 八幡（2007）、50-51頁。

⁴⁴ 長野（2004）、187-189頁。

⁴⁵ 1959年から自治庁長官官房総務課長、自治省大臣官房総務課長、同大臣官房参事官として人事を担当。

参考文献

- 秋月謙吾 (2000) 「人事交流と地方政府—公共部門における人材戦略— (一) (二)」『法学論叢』147巻5～6号。
- 伊地知重孝編 (1978) 『自治省残酷物語』エール出版社。
- 稲継裕昭 (1996) 『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社。
- (1998) 「『出向人事』再考—中央政府から都道府県への人材供給の変容—」『姫路法学』23・24号合併号。
- (2000) 『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社。
- 大谷基道 (2009) 「都道府県東京事務所の研究—東京事務所不要論と国・都道府県の関係—」『年報行政研究』44号。
- (2014) 「中央省庁と道府県とのインフォーマルなネットワーク—省庁県人会の活動を中心に—」『名古屋商科大学論集』59巻1号。
- 喜多見富太郎 (2010) 『地方自治護送船団—自治体経営規律の構造と改革』慈学社。
- 幸田雅治 (2002) 「第7章 自治省の政策形成過程」城山英明・細野助博編著『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容—』中央大学出版部。
- 時評社編『総務省名鑑』(各年版)、時評社。
- 神一行 (1986) 『自治官僚』講談社。
- 地方財務協会編『地方自治関係名簿』(各年版)、地方財務協会。
- 『内政関係者名簿』(各年版)、地方財務協会。
- 『内務・自治関係者名簿』(各年版)、地方財務協会。
- 長野士郎 (2004) 『わたしの20世紀 長野士郎回顧録』学陽書房。
- 西川伸一 (2010) 『裁判官幹部人事の研究：「経歴的資源」を手がかりとして』五月書房。
- 蜷川虎三 (1979) 『洛陽に吼ゆ 蜷川虎三回顧録』朝日新聞社。
- 水谷三公 (1999)、『日本の近代13 官僚の風貌』中央公論新社。
- 八代尚宏 (1992) 『日本の官僚システムと行政改革』(JCER Paper No. 18) 日本経済研究センター。
- 八幡和郎 (2007) 『歴代知事三〇〇人』光文社。