

横浜市における昇任試験受験者数の減少について

早稲田大学大学院 公共経営研究科
専門職学位課程第 2 学年 武井大輔

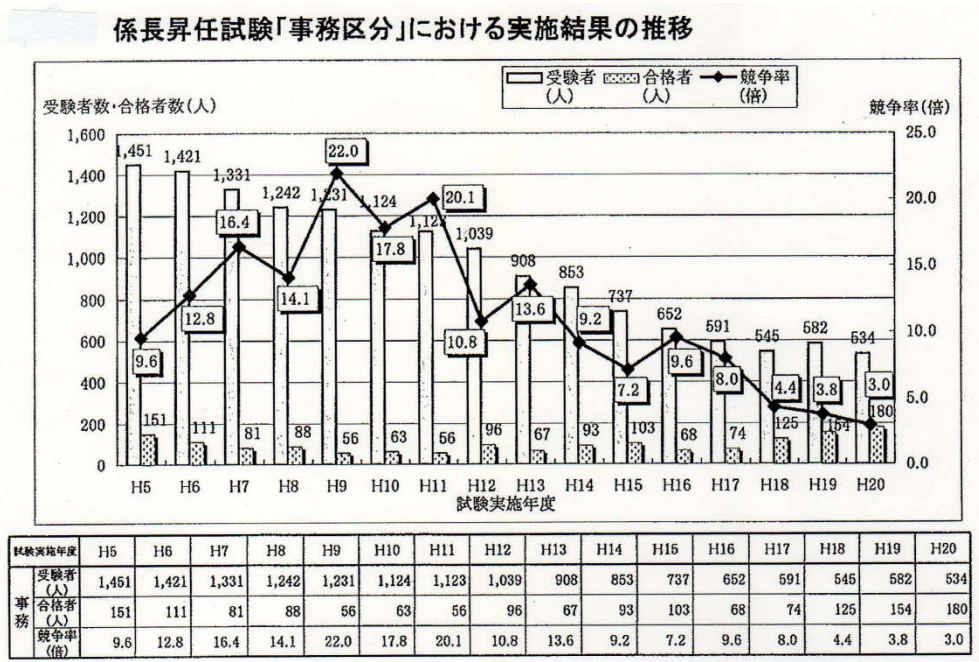
1. はじめに

このレポートでは、横浜市において半世紀以上実施されている「昇任試験制度」について、近隣の自治体と比較しながら昇任試験受験者が減少している原因を探求し、多様化かつ複雑化する市民ニーズに的確に応えられる行政組織の活性化に貢献していくための昇任制度を提案する。

横浜市では、管理職への登竜門として、一般職員から係長に昇任する際に、係長昇任試験制度が導入されている。また、この係長試験制度は、「努力すれば報われる」人事制度をモットーに、昭和 30 年（1955 年）から実施されており、受験資格（年齢など）を満たし、試験に合格することができれば、学歴に関係なく係長に昇任することができる。そのため、平等性・公平性のある試験制度とされてきた。在職 2 年で満 28 歳に達すれば、大概どの者でも係長昇任試験の受験資格を得ることができ、最短であれば 29 歳で係長に昇任することができる。

しかし、横浜市で長年行われている昇任試験制度は、以前の高倍率の時代から一変し、あまりにも低倍率の状態に陥っている（表 1）。平成 9 年度の合格倍率 22.0 倍を筆頭に、平成 10 年の 17.8 倍、平成 11 年の 20.1 倍と非常に高倍率の時代が 10 数年前に存在していたものの、近年ではその倍率も急降下した。受験者数も、高倍率の時代から半減している。平成 20 年度には合格倍率が 3.0 倍に達し、平等性・公平性のある競争試験の意義が問われるところである。

表 1 横浜市係長昇任試験の競争率の推移



出典：「平成 21 年給与に関する報告及び勧告」『横浜市人事委員会』、
<http://www.city.yokohama.lg.jp/jinji/kankoku/> (平成 22 年 5 月 13 日閲覧)

公共経営学的に考察すると「昇任試験制度が低倍率である」ことが、行政サービスの質の低下など市民生活に直接的に影響を与えることではない。しかしながら、長期的な視点で考えれば、よりよい行政サービスを市民に提供しつつける行政でありつつけるために、職員 1 人ひとりの向上心で組織を活性化していかなければならない。職員どうしが互いに切磋琢磨しあう行政組織を作り上げることが、よりよい行政サービスを創造する行政組織を作り上げることになる。最終的には、市民の幸福、ひいては公共の利益へとつながっていくのである。

昇任試験の受験資格があるにもかかわらず、試験を受験しないということは「市民により大きな影響を与えるような要職に自らチャレンジできる機会を忌避していること」である。また、他の自治体では、年功序列方式の人事が通常であるため、要職にチャレンジしたくてもチャレンジできる機会さえない。横浜市では、要職にチャレンジできる機会を昇任試験によって設けているのに、職員はその機会を避けているという事態は、なぜなのであろうか。

市民に対する通知文書は、担当者名ではなく管理職名で発行される。その一方、実際ので文書作成などの担当者は管理職ではなく、部下の職員である。担当者の仕事の成果は、上司である管理職の組織目標の成果に結びつき、「担当者の手柄は、最終的には上司の手柄になってしまう」のである。部下の職員の能力をいかにして引き出し、組織目標をいかにし

て達成していくかが管理職の使命であるし、管理職にしかできない醍醐味でもある。

少しでも市民によりよい行政サービスを提供しつづけるために、組織は絶えず改善・改革を行い、悪いところやコストを徹底的に排除していかなければならない。民間組織は利益をあげるための努力をしつづけなければ組織の存続にかかわるが、行政組織はそのような状況でもない。今の行政組織には、少しでも無駄なものを削っていこうと努力するという意識が欠如している。試験制度を実施して、民間のように職場内の競争意識を高め、組織を活性化していくべきである。少しでも市民を幸せにするために、市民を幸せにできるだけの行政組織を作り上げていかなければならない。

今回のレポートでは、横浜市の近隣に位置している大規模な地方行政組織であると同時に、昇任試験制度も長年実施されてきている、川崎市や東京都と比較しながら、今後の地方行政組織に提言できる昇任制度について研究していく。

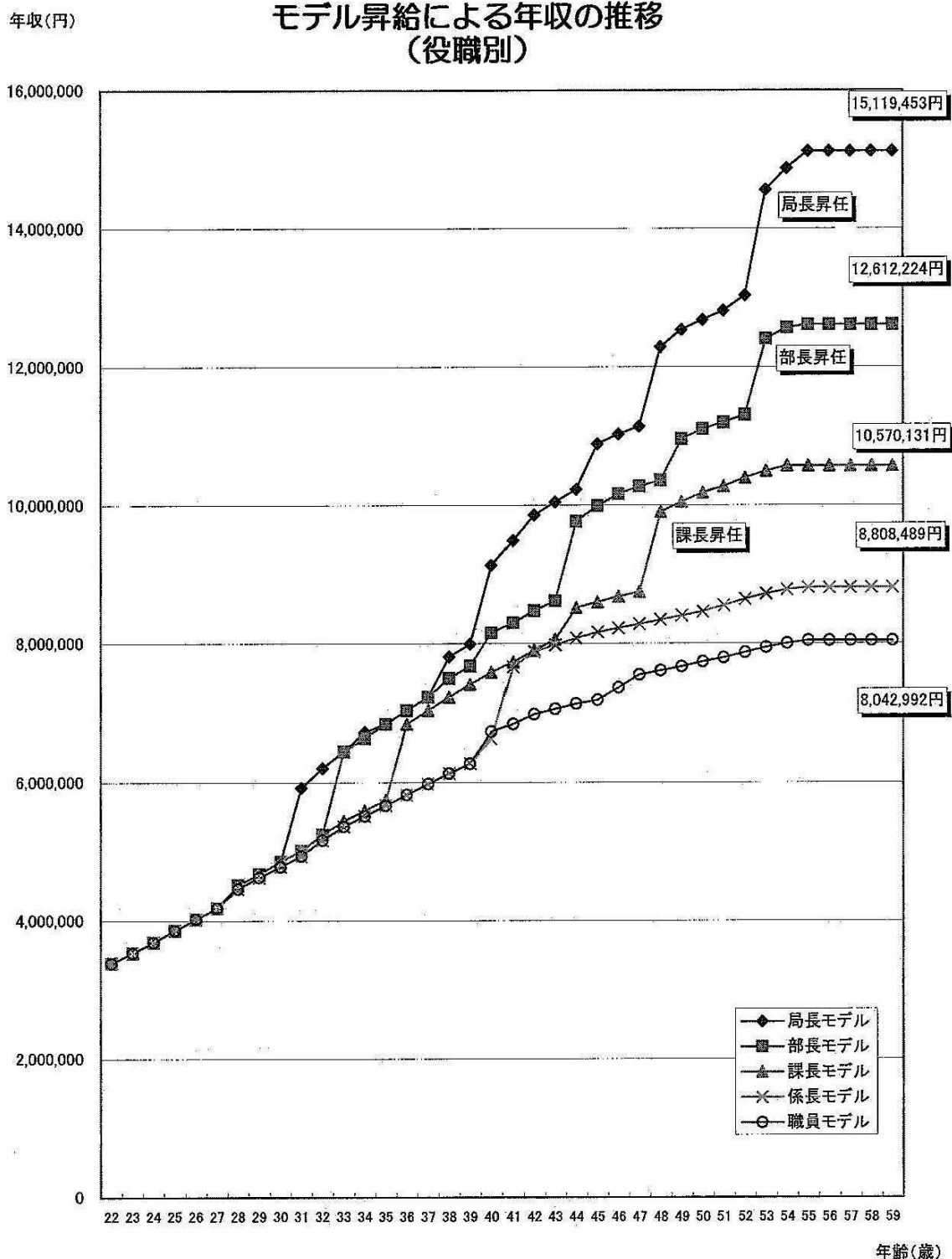
2. 昇任試験受験者数減少の要因

(1) 係長ポストの給料の低さ

横浜市の昇任試験受験者数減少の原因の 1 つは「横浜市における係長ポストの職務が、給料に見合っていない」ことである。このことについて、データを見ながら検証していく。

まず、横浜市職員の職位別昇給モデルを以下に記載することとする(表 2)。この表では、横浜市の最高職位である局長クラスの職員と一般職員クラスの職員の年収格差は、ほぼ 2 倍近い大きさになっている。また、課長クラス以上まで昇任すれば、定年年齢(60 歳)までには年収 1 千万以上に昇給する。しかし、昇任試験によって区別されている係長と一般職員とは年収格差が 80 万程度しかない。私は、係長と一般職員との年収格差の小ささが昇任試験受験者数減少の最大の原因となっていると考える。

表 2 横浜市職員の職位別年収推移
モデル昇給による年収の推移
(役職別)



資料：「横浜市人事給与制度検討委員会報告書」『横浜市総務局』、
<http://www.city.yokohama.lg.jp/somu/org/jinji/kentou/041110/houkoku/siryohen.pdf> (平成 23 年 6 月 27 日閲覧)

昇任試験を受験するためには、余暇や家庭、育児にかける時間を惜しんで試験勉強しなければならない。そこで、横浜市の一般職員と係長の年収格差が約 80 万円しかない状況で、横浜市の係長は一般職員と比べものにならないくらい大きな職責を課されるとすれば、わざわざ昇任試験を受験する心理状況に至らない。横浜市の係長ポストの給与の待遇では、昇任試験を受験するメリットが少ない。

なお、年収 80 万円は、月収換算だと 5 万円程度しかない。また、横浜市職員の超過勤務手当は月平均 12.7 時間、1 時間あたりの単価が 3,104 円（年換算だと 152 時間、471,808 円）であることを鑑みれば¹、係長昇任による年収 80 万円の増額は、時間外の超過勤務が現状より月平均 21.5 時間増えたときの収入と同じことと考えることも可能である。ここで、月平均 21.5 時間の超過勤務の増加は、現状より毎日 1 時間長く超過勤務をする状況になった場合と同じ状態である。

80 万円という係長昇任時の年収増加は、係長昇任時の職責増加に見合っていない。また、横浜市の係長ポストには、地方公務員法上の管理職として明記されているのにもかかわらず²、管理職手当が支給されない（表 3）。今後は、管理職手当を支給するなど、係長と一般職員の年収格差を大きくすべきである。

表 3 横浜市の階級別管理職手当の金額について

なお、（ ）内の金額は、各区局の総務担当部署の管理職が受給する管理職手当である。

階級	管理職手当（円）
局長	144,000（163,000）
部長	91,500（95,500）
課長	53,000（56,000）
課長補佐	0
係長	0

資料：「横浜市一般職職員の管理職手当に関する規則」『横浜市例規集』、

<http://www.city.yokohama.jp/me/reiki/honbun/g2020413001.html>（平成 23 年 7 月 10 日閲覧）

¹ 参考：「横浜市人事行政の運営等の状況について」『横浜市総務局』、
<http://www.city.yokohama.jp/me/somu/jinjisoshiki/kohyo/>（平成 22 年 5 月 13 日閲覧）

² 参考：「管理職員等の範囲を定める規則」『横浜市例規集』、
<http://www.city.yokohama.jp/me/reiki/honbun/g2020392001.html#j18-2>（平成 23 年 7 月 10 日閲覧）

(2) 係長ポストの少なさ

係長ポストの少なさから基づく、1 人ひとりの係長にかかる責任が過重であることも、横浜市の係長昇任試験の受験者数低下の原因である。

ここで、横浜市の階級別職員構造（表 4）及び東京都の階級別職員構造（表 5）、川崎市の階級別職員構造（表 6）を比較してみると、横浜市は近隣の大規模地方自治体よりも係長の数が相対的に少ないことがわかる。

東京都では係長クラスの職員が全体の 29.7%を占め、全職員の 10 人のうち約 3 人は係長であるという状況である。また、川崎市では係長クラスの職員が全体の 23.3%を占め、全職員の約 4 人に 1 人は係長であるという状況である。それに比べて横浜市は、係長クラスの職員は全体の 10.6%しかおらず、その割合は全職員の 10 人のうちの約 1 名という状況である。全職員あたりの横浜市の係長の割合は、東京都の約 3 分の 1 という状況であり、東京都と比べれば非常に少ない。

表 4 横浜市の階級別職員構造

階級	職員数	割合
職員Ⅰ	1,932	13.4%
職員Ⅱ	4,219	29.2%
職員Ⅲ	5,191	35.9%
係長	1,527	10.6%
課長補佐	545	3.8%
課長	793	5.5%
部長	196	1.4%
局長	67	0.5%
合計	14,470	

出典：「横浜市人事行政の運営等の状況について」『横浜市総務局』、
<http://www.city.yokohama.jp/me/somu/jinjisoshiki/kohyo/>（平成 23 年 5 月 13 日閲覧）より筆者が作成

表 5 川崎市の階級別職員構造

階級	職員数	割合
職員	352	7.0%
高度職員	1,682	33.6%
主任	700	14.0%
係長	1,167	23.3%
課長補佐	408	8.2%
課長	524	10.5%
部長	136	2.7%
局長	34	0.7%
合計	5,003	

出典：「川崎市人事行政の運営等の状況」『川崎市総務局』、
<http://www.city.kawasaki.jp/16/16zinzi/home/20kou/20kouhyou.html>（平成 23 年 5 月 22 日閲覧）より筆者が作成

表 6 東京都の階級別職員構造

階級	職員数	割合
係員	5,452	28.3%
主任	4,635	24.1%
係長	5,713	29.7%
課長補佐	1,742	9.1%
課長	1,076	5.6%
統括課長	256	1.3%
部長	359	1.9%
合計	19,233	

出典：「東京都人事行政の運営等の状況」『東京都総務局』、
<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/03jinji/21jinjigyousei.honbun1.pdf>（平成 23 年 5 月 22 日閲覧）より筆者が作成

横浜市・川崎市・東京都とも、首都圏を代表する大規模自治体であり、他の地方自治体と比べると抱える事務事業が多い。その分部署も多く、部署を統括する管理職ポストも多い。しかし、横浜市における係長の割合は、東京都や川崎市と大きく異なる。特に、川崎市と横浜市は、同じ政令指定都市で抱える事務事業も類似しているにもかかわらず、係長ポストの割合が 2 倍以上も違う。これは、横浜市の係長ポストの数は、川崎市の係長ポ

ストと比べると格段に少ないことを意味している。

横浜市の係長ポストは近隣の自治体よりも少ないということは、少数精鋭の状況で勤務を迫られており、統括する事務事業も多い。したがって、横浜市の係長 1 人ひとりにかかる責任が過重であることを意味している。係長に課された責任が給料に見合わないと考えれば、「昇任試験を受けない」という心理が働いてもおかしくない。

(3) 係長が抱える部下の多さ

「係の長」として抱える部下の多さに基づく、1 人ひとりの係長にかかる責任が過重であることも、横浜市の係長昇任試験の受験者数低下の原因である。

横浜市と川崎市及び東京都の係長職の割合と、係長職より下の階級の職員の割合が大きく異なることに注目した。そこで、係長職と、係長職より下の階級の職員それぞれの数の比較をすると、横浜市の係長が相対的に厳しい状況に置かれていることが如実に現れている。職員全体の中で、係長職の職員が占める割合と、係長職より下の階級の職員が占める割合を比較した結果は、表 7 の通りである。

係長職と、係長職より下の階級の職員それぞれの数の比較を行った理由は、係長は「係の長」であり、自分の下の階級である係員を部下に持つことが通常だからである。部署によっては、部下を持たない係長も存在するが、職員全体の中での割合を比較することによって、自治体によって「係長が持つ部下の数」が単純に比較できる。

表によると、横浜市の「係長より下の職／係長職」の割合は 7.4 名であるのに対して、川崎市は 2.3 名、東京都は 1.8 名である。単純に考えれば、横浜市の「係長が持つ部下の数」は川崎市の約 3 倍、東京都の約 4 倍に及ぶ。この状況から、「横浜市の係長というポストは、他の自治体よりもたくさんの部下を持つ状況にある」という構図がわかる。

また、国の機関をはじめとして、各自治体には「部下なし係長」が存在する。関連記事があったので以下に記載することにするが（表 8）、横浜市では他の自治体と比べると「部下なし係長」が少ない状況である。

表 7 係長職の人数と、係長職より下の階級職員の人数の比較

	横浜市	川崎市	東京都
係長より下の職／係長職	7.4 名	2.3 名	1.8 名

出典：「平成 21 年給与に関する報告及び勧告」『横浜市人事委員会』、「川崎市人事行政の運営等の状況」『川崎市総務局』、「東京都人事行政の運営等の状況」『東京都総務局』より筆者が作成

表 8 時事通信ドットコム 平成 22 年 4 月 20 日記事

<p>国土交通省の発表によると、国家公務員の「部下を持たない係長」が過去最多の 2 万 6,600 人いると発表。定員削減による組織の歪みが浮き彫りとなった。</p> <p>省庁別では、地方の出先機関を多く抱える国土交通省が最多で 8,347 人に上る。また農林水産省 (6,924 人)、厚生労働省 (3,057 人)、国家公安委員会 (1,773 人)、経済産業省 (1,597 人)、防衛省 (1,030 人) が 1,000 人以上となった。</p> <p>その他の省庁は次の通り (人数が多い順)。</p> <p>財務省 890 人▽法務省 773 人▽総務省 471 人▽内閣府 468 人▽文部科学省 452 人▽金融庁 308 人▽環境省 288 人▽公正取引委員会 100 人▽外務省 74 人▽消費者庁 59 人▽宮内庁 19 人▽内閣官房および内閣法制局 4 人</p>
--

出典：「部下なし係長 2 万 6,600 人 (国土交通省発表 過去最多)」『時事通信ドットコム』、<http://www.jiji.com/jc/zc?k=201004/2010042300439> (平成 23 年 7 月 10 日閲覧)

表 8 では、部下をもたない係長が各省庁に多数いることが指摘されている。部下をもたない係長は、本来の係長に求められている部下の監督業務をやるのではなく、部下と同様に自らも担当業務を持つ、プレイングマネージャーとしての役割を期待されていると考えられる。

表 7 の数値を見る限り、横浜市の係長ポストが抱える部下の数は、他の自治体よりも多く、「部下をもたない係長」は希少であるのは変わらない。その一方で、川崎市や東京都における「係長より下の職／係長職」の値は 1 に近い値であることから、「部下なし係長」が川崎市や東京都では相当数存在していると考えられる。部下を抱えれば抱えるほど、通常の業務管理に加えて、部下の職員の人材育成や業務指導への負担が大きくなる。定量的に考察すれば、横浜市の係長は、他の自治体の係長より多忙であると考えられる。多忙である係長が給与に見合わないと考えれば、昇任試験を受けないのも理解できる。

3. おわりに

横浜市の昇任試験制度は現在、岐路に立たされている。昇任試験の受験者数が減少しつつある中で、市政の中核を担っている団塊世代の退職がここ数年間で続いているため、管理職への合格者を相当数出さなければならない状況である。その中で、昇任試験を実施する一方で「選考昇任制度」を並行して実施し³、まさしく「その場しのぎ」ともいえる行動をとっている。

「選考昇任制度」で実施すれば、人材不足の事態に陥りかけている管理職ポストへの的確な補充が行えるものの、昇任試験受験のために少ない寸暇を惜しんで勉強している立場にとっては、理不尽である。また、勉強しなくても昇任できるとわかれば、わざわざ勉強しないという心理が働いてもおかしくない。

私は、短期的な提言として「係長と一般職員との年収格差を、現状よりさらに拡大すること」、長期的な提言として「複数段階の昇任試験制度の実施」を提案したい。

まず短期的提言についてであるが、地方公務員法上の管理職として位置づけられている横浜市の係長ポストに管理職手当が支給されていないことに問題がある。管理職手当が係長ポストに支給されれば、係長と一般職員との年収格差は、一般職員の年収を下げる措置をしなくても大きくなる。具体的には、係長に 30,000 円の管理職手当を支給する措置を提言したい。

次に長期的提言についてであるが、横浜市で職責が一気に増える係長というポストに昇任する段階においてのみ、昇任試験を課していることに疑問がある。東京都や東京都特別区は 2 段階（表 9）、東京都青梅市では 3 段階の昇任試験が行われている（表 10）。東京都羽村市では各職階への昇任において、昇任試験を課している⁴。複数段階に昇任試験を実施するような人事制度を実施すれば、組織内に「昇任試験を避けては通れない」という心理が働く。

³ 参考：「横浜市人事委員会の業務に関する報告（平成 21 年度）」『横浜市人事委員会』、<http://www.city.yokohama.lg.jp/jinji/iinkai/21ninyo.pdf>（平成 22 年 12 月 22 日閲覧）

⁴ 参考：「羽村市職員勤務条件について」『羽村市総務部職員課』、<http://www.city.hamura.tokyo.jp/0000000239.html>（平成 23 年 7 月 3 日閲覧）

表 9 東京都及び東京都特別区の昇任制度

職階	職名
1 級	係員
昇任試験	
2 級	主任
3 級	係長
4 級	課長補佐
昇任試験	
5 級	課長
6 級	統括課長
7 級	部長

参考：「東京都人事行政の運営等の状況」『東京都総務局』、
<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/03jinji/21jinjigyousei.honbun1.pdf> (平成 22 年 10 月 2 日閲覧)、
 及び「東京都特別区職員の給与に関する報告及び勧告」『特別区人事委員会事務局給与課』、
http://www.tokyo23city.or.jp/kyuyo/document/zenbun_h22_1012.pdf (平成 23 年 7 月 3 日閲覧)

表 10 東京都青梅市の昇任制度

職階	職名
1 級	主事
2 級	主事
昇任試験	
3 級	主任
昇任試験	
4 級	係長
昇任試験	
5 級	課長補佐
6 級	課長
7 級	部長

参考：「青梅市人事行政の運営等の状況」『広報おうめ』、
<http://www.city.ome.tokyo.jp/shisei/koho/22/220815/documents/20100815p0405.pdf> (平成 23 年 7 月 3 日閲覧)

横浜市では昇任試験による人事を行っている以上、職員が昇任試験受験について「時期が来れば昇任試験を受けるものである」と考えざるをえない状況を制度的に作り上げることが、理想である。「昇任しなければ昇給しない、昇任するためには昇任試験に合格しなければならない」という環境ならば、職員は昇任試験に向けて一生懸命勉強する。試験を受けることが当然視されれば、職員が切磋琢磨していく状況につながり、ひいては組織の活性化になる。

また、わざわざ職員が昇任試験を避けているのに、無理やり試験を受けさせても意味がない。試験は、受験者からの能動的な行為によって成立するものであり、受動的に受験するものではない。昇任試験は、「受験したい」「昇任したい」と心から思える人材で埋まるものであって欲しい。

現在の横浜市で行われている「中途半端」ともいえる昇任試験制度は、公共経営学的観点から鑑みれば、決してよくないものである。抜本的な改革が早急に求められる。