

Title	公務員の公募任用による業績への影響： 先行研究の整理と専門性の観点からの仮説
Sub Title	The performance impact of the civil service by the appointment through open competition : a review and hypotheses from the viewpoint of specialty
Author	小田, 勇樹(Oda, Yuki)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科
Publication year	2012
Jtitle	法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.92, (2012. 3) ,p.229- 259
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20120315-0229

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

公務員の公募任用による業績への影響

—— 先行研究の整理と専門性の観点からの仮説 ——

小 田 勇 樹

- 一 はじめに
- 二 公募任用導入の背景
 - (一) 公募任用の定義
 - (二) 公務員制度のモデル
- 三 先行研究における公募任用と業績の議論
 - (一) 公募任用と業績の関係
 - (二) 韓国の開放型職位制度
 - (三) イギリスにおける上級公務員の公募任用
 - (四) アメリカの政治任用と業績の関係
- (五) 小 括
- 四 専門知識と技能
 - (一) 行政学・政治学・公共政策論における「知識」
 - (二) 経営学・労働経済学における知識と技能
- 五 おわりに

一 はじめに

近年、先進諸国において上級公務員を外部から任用する「公募任用」を導入する国が増えている。その主な目的は中央政府の業績を高めることにある。公募任用とは組織内外から広く人材を募る任用方式である。任用過程に官民の競争を起し質の高い応募者を任用すること、公共部門では育成が難しい専門性、マネジメント能力を有する人材を確保することにより、公共部門の組織の業績を高める効果が期待される。一般的に、民間部門の専門性やマネジメント能力は公共部門よりも高いと考えられており、公募任用による外部人材の導入が政府の業績を高めるとする論理の根底にはこうした社会通念がある。一方で、早くから公募任用を導入してきたイギリスでは、公募任用による外部出身者の業績と内部出身者の業績にあまり差がないことが示されている⁽¹⁾。多くの場合、外部出身者の給与は内部出身者より高く、支出削減の一貫として外部からの人材登用を見直そうとする動きもある⁽²⁾。また民間部門出身者は、公共部門特有の政治的環境に慣れていないとの指摘もあり、公募任用の弊害も明らかにされつつある。NPMの流行に伴い上級公務員の公募任用は各国に広がり、半ば盲目的に導入されてきた。しかし、いまだ公募任用と業績の関係についての精緻なモデルや理論はなく、その効果に関する実証研究も少ない。果たして公募任用による外部人材の導入は、政府の業績を高めるのであろうか。高めるのであれば、どのような領域、職種で業績に影響を与えるのであろうか。これまでの行政学はこの疑問に対し有効な回答を導き出していない。本稿の目的は、先行研究を整理し、公募任用と業績の関係を明らかにする実証研究の土台となる分析枠組みを構築することである。

本章に続く第二章では近年の公務員制度改革の中で、公募任用が導入された経緯を概観する。公募任用が政府の業績向上を目的として導入されたことを確認し、公募任用と業績の関係を分析する重要性を明らかにする。第三章では

公募任用と業績の関係についての先行研究を整理し、先行研究の問題点を明らかにする。第四章では職業公務員と公募により採用された外部出身者の最大の違いである専門性について、先行研究を整理し公務員の知識と技能を検討する。第五章ではこれまでの分析から公募任用と業績の関係を整理し実証分析に向けた仮説を提示する。

二 公募任用導入の背景

(一) 公募任用の定義

公募任用とは、中央政府⁽⁵⁾において空きポストが生じた際、政府内外に広く公開募集を行い、応募者の中から成績に基づき任用者⁽⁶⁾を決定する任用方式を指す。一口に公募といっても公開募集の範囲、制度化の状況が国ごとに異なる。

第一に、公募任用には政府内外から募集を行う公募、政府内の職業公務員に限定して募集を行う公募がある。本稿では狭義の公募、前者のみを分析の対象としている。特に断り書きがなく「公募任用」と用いる場合には政府内外に対して公開募集を行う任用方式を指す。第二に制度化の状況である。公募任用を導入した国々は、①公募任用を採用制度の一形態として法定し公開募集の対象ポストを予め定めている国（韓国）、②当該ポストの管理者が公募を行うかどうかを随時決定する国（イギリス、カナダなど）に大別できる。公募任用が導入されるのは主に上級公務員のポストが対象である。上級公務員は政府の業績に対する責任が問われるポストであり、公募任用と合わせた任期付契約、業績評価、業績給などの諸制度と合わせた運用が行われる。本稿でも上級公務員の公募任用を分析対象とする。

公募任用を導入する目的は国により異なるが、①任用過程への官民競争の導入、②高い専門性の導入、③労働市場の開放の三つに整理できる。公募任用の効果を議論する際、その論点は導入目的ごとに異なる。①に対する論点は、

官民競争の有無である。公募任用に際して政府内外から十分な応募があるか、政府外からの任用がある程度行われているか、職業公務員と民間との競争が生じているかが制度の有効性を見る上での論点となる。②に対する論点は、職員専門性と業績の関係である。公募により業績の向上する領域はどこか(専門性の内部育成が難しい部門はどこか)、総合的に見て職業公務員より外部出身者の業績は良いのかが論点となる。③に対する論点は、競争過程の公平性と公開性である。十分な数のポストが公募の対象となっているか、選考過程は公平か、公職が市民社会に開放されているかが論点となる。①、②の目的と論点は市場原理、民間の活用という点でまさにNPM⁽⁸⁾の考え方に立脚している。本稿は公募と業績の関係を扱うため、公募任用の目的を業績向上に限定して捉えている。

(二) 公務員制度のモデル

本節では先進諸国における公務員制度改革の展開から、改革における公募任用の位置付け、導入の経緯を明らかにする。これまでの行政学の議論では、公務員制度は二つのモデルに区分⁽⁹⁾されてきた。

Auer⁽¹⁰⁾はヨーロッパ一五ヶ国の公務員制度を分析する上で、各国をポジションシステム、キャリアシステムの二つに区分している。ポジションシステムの公務員制度は、職員が公務員としてのキャリアに就くのではなく、特定のポストに対して雇用されるのが最大の特徴である。中途採用も行われ、特定の学位等を要求されない代わりに、当該ポストに必要な専門性が求められる。終身雇用は必ずしも保障されておらず法定の昇進システムはない。労働条件、給与・年金は主に団体交渉によって決定されるか、個別の状況に応じて柔軟に決定される。ポジションシステムの公務員制度における雇用関係は、民間部門の雇用関係と似たものである。キャリアシステムの公務員制度は、採用が初任者用のポストに限られており、公務員になるためには特定の学位、教育機関を卒業していることが要求される。制度全体が階層的で所定の(年功的な)昇進が行われ終身雇用を基本とする。労働条件、給与・年金は主に法律の枠組

みに基づいて決定される。Auerらはドイツ、フランスなどをキャリアシステム、オランダ、フィンランド、スウェーデン、(一九九六年時点の)イギリスなどをポジションシステムの国として区分している。

Auerらの他にも公務員制度のモデルとして、Saltのオープンシステム・クローズドシステム、シルバーマンの専門志向型・組織志向型などの類型論がある。論者により呼び名は異なるもののその内実はほぼ同じで、公務員制度を職員採用・育成システムの違いから区分する点で先行研究の各モデルは一致している。採用制度の違いは両モデルの違いを最もよく表している。それぞれの採用制度は、他の人的資源管理に関する諸機能(昇進管理、業績評価、雇用形態など)と関連する形で制度全体が構成されている。人的資源管理の諸機能はそれぞれが単独の制度として成り立っているのではなく、採用、人員管理、能力開発など諸機能の制度設計において相互の関係性が考慮されているためである。先行研究のモデルを踏まえると、公募任用の導入そのものは採用制度の部分的な変更にはすぎないが、制度全体の体系性を考慮するならば、採用方式の変更は将来的には職員の能力開発や人員管理にも影響を与えるだろう。

(三) 公務員制度改革における公募任用の位置付け

OECDによれば、近年、伝統的なキャリアシステムの国はポジションシステムの公務員制度を、ポジションシステム(15)の国は統合的な組織文化を維持するための制度を取り入れつつあるという。DenmarkとMojanenがEU加盟国にアンケート調査を実施した結果、各国は伝統的なキャリアシステムから脱却する方向性で改革に取り組んでいる傾向があるという。各国の公務員制度改革の観点から見ると、公募任用の導入はポジションシステムの公務員制度への移行、あるいは部分的にその要素を取り入れる改革として捉えることができよう。伝統的なキャリアシステムの国々は、なぜこのような改革に取り組んできたのであろうか。その背景には政府環境の変化がある。一九七〇年代以降、先進諸国は福祉国家の進展に伴う財政難に直面した。財政支出の削減が政府の重要な課題になるとともに、民間部門

に対する公共部門の能率の低さが問題視されることとなった。そこで生まれたのがNPMと総称される行政管理の手法である。NPMの特徴の一つは民間的手法の活用であり、イギリスではサッチャーが一九七九年に民間のスーパーマーケットの専務取締役であるレイナー卿¹⁷⁾を能率室の長に据えて、各省のマネジメント改革に取り組んだ。さらに政府の執行部門をエージェンシーとして切り離し、その長官は民間部門も含めた公募により任命された。公募の範囲は次第に広げられ、現在では幹部クラスの上級公務員の任用は原則的に公募任用による。こうした背景から明らかのように、公募任用は任用過程での競争を生み出し、民間の有能な人材を取り入れ、業績を向上させるために導入されたのである。

三 先行研究における公募任用と業績の議論

(一) 公募任用と業績の関係

本章では前章までで取り上げた先行研究の議論を基に、公募任用と業績の理論的關係を検討する。その上で先行研究の問題点を整理し、専門知識・技能概念の重要性を明らかにする。公募任用の主たる目的を業績向上におくならば、その業績向上効果は次の二つに区分することができる。①任用過程の競争効果と②専門性の導入効果である。①任用過程の競争効果とは、職業公務員と外部からの応募者の任用過程における競争の結果、より優れた応募者が任用されることによる業績向上効果である。政府内外に公募を行うことで、閉鎖的に内部昇進を行う場合、あるいは内部からの応募者に限定した公募任用の場合よりも、激しい競争が生じる。競争を勝ち抜いてきた応募者、競争を勝ち抜かぬために動機付けられ自己研鑽に励んだ応募者が任用されることで業績が向上する。従ってこの効果は最終的な任用者が

内部出身か外部出身かによらず、公募を行うことそのもので生じるものである。ただし期待された競争効果を生み出すには、政府外部からも応募者があり、その応募者が内部出身の公務員と匹敵する魅力的な応募者である必要がある。

②専門性の導入効果とは、一般的に公共部門より優れているとされる民間部門のマネジメント能力や、これまで公共部門に存在しなかった専門知識が、外部出身者の任用により導入されることで業績を向上させる効果である。この効果は外部出身者が任用された場合にのみ生じる。専門性の導入効果は、さらに二つの下位効果に区分することができる。①個人レベルの業績向上効果、②組織レベルの業績向上効果である。①個人レベルの効果とは、その名の通り高い専門性が任用者個人の業績を高める効果である。②組織レベルの効果とは、任用者が持ち込む専門知識、価値観、文化などが上司、同僚、部下に影響を与えて業績を向上させる効果である。このような関係を念頭に置きつつ、次第以降で公募任用と業績についての先行研究を検討していく。

(二) 韓国の開放型職位制度

公募任用と業績の関係を直接検証した研究は少ない。代表的なものは韓国の開放型職位制度に関する一連の研究である。韓国の公務員制度は戦前からの日本の公務員制度の影響が色濃く、終身雇用、年功序列の内部昇進を中心とした伝統的なキャリアシステム⁽¹⁸⁾であった。しかし一九九九年に開放型職位制度が導入⁽¹⁹⁾され、局長級以上（一部ポストの課長級含む）の上級公務員ポストが開放型職位（政府内外に公募を行い任用する職位）、公募職位（政府内限定で公募を行い任用する職位）に指定されている。

開放型職位制度と業績の関係を分析した研究として Namkoong⁽²⁰⁾ は一九九九年に開始された直後の開放型職位制度について、その執行過程と結果の評価を行っている。Namkoong は開放型職位の運用面での効果を確認するため、主に公務員に対してアンケート調査を実施している。調査は事前と事後の二度実施され、制度導入前の回答者の期待水

表 1 制度導入主旨に対する期待水準

質問項目	全体 (n=897)	公務員 (n=690)	市民団体活動家 (n=41)	行政学者 (n=72)	報道人 (n=25)	選抜審査委員 (n=69)	公務員以外の平均 (n=207)	F 値 (有意水準)
公職内外公開競争任用の効果	3.21	3.04	4.15	3.71	3.48	3.74	3.78	23.91 (.000)
生産性と競争力向上効果	3.44	3.27	4.32	4.06	3.96	3.81	4.02	29.63 (.000)

(出典) Namkoong, 2002年、p. 172、表10を元に筆者作成。公務員以外の平均値は筆者が算出。

表 2 制度施行1年後の成果に対する認識

質問項目	全体 (n=881)	公務員 (n=682)	市民団体活動家 (n=40)	行政学者 (n=71)	報道人 (n=26)	選抜審査委員 (n=62)	公務員以外の平均 (n=199)	F 値 (有意水準)
行政の専門性向上	2.96	2.94	3.13	3.10	2.96	2.90	3.03	1.01 (.40)
政府の生産性と競争力向上	2.96	2.95	3.03	3.10	2.73	2.94	2.99	.990 (.41)
総合的評価	2.98	2.97	3.10	3.10	2.77	3.02	3.03	.974 (.421)

(出典) Namkoong, 2002年、p. 173、表11を元に筆者作成。公務員以外の平均値は筆者が算出。

表 3 制度運用効果に対する回答結果

調査項目	回答 (%)						
	強く否定	否定	普通	肯定	強く肯定	平均	
任用者による生産性向上効果	6.0	14.9	43.0	33.7	2.4	3.12	
業務遂行能力	2.7	7.5	33.6	49.3	6.8	3.50	
組織文化の変化	6.6	15.8	51.1	23.3	3.2	3.01	

(出典) Parkら、2002年、p. 113、表12を元に筆者作成。

表 4 回答者の属性による制度運用効果の評価の差異

調査項目	全体 (n=732)	本人 (n=73)	上司 (n=83)	同僚 (n=97)	部下 (n=423)	その他 (n=56)	本人以外 (n=659)	F 値 (有意水準)
生産性向上効果	3.12	3.53	3.04	3.16	3.13	3.00	3.11	2.04 (.087)
業務遂行能力	3.50	4.07	3.49	3.48	3.50	3.36	3.48	3.95 (.004)
組織文化の変化	3.01	3.53	3.00	2.91	3.02	2.91	2.99	3.19 (.013)

(出典) Parkら、2002年、p. 114、表13を元に筆者作成。本人以外の平均値は筆者が算出。

準と、導入後一年が経過した後の回答者の認識を比較している。表1は制度導入前の調査結果、表2は制度導入後の調査結果をまとめたものである。事前段階での公務員以外の期待の高さがうかがえる一方で、公務員はやや冷めた見方をしていることがわかる。そして一年後の調査の結果、回答者の多くが制度導入による生産性の向上効果を期待していたよりも実感していないことが明らかになった。Namkoongはこうした結果から、外部からの任用をもっと増やすべきであると結論付けている。

(21) Parkらも、開放型職位制度導入直後の二〇〇一年にアンケート調査を実施している。調査は開放型職位の任用を行った全部署における、任用者本人、上司、同僚、部下、人事担当者、(開放型職位の)選抜試験委員、受験者である。表3はその結果をまとめたものである。全体的に肯定的な評価であるが、その中でも特に業務遂行能力に対する評価が高い。表4は回答者の属性による評価の違いを示したものである。任用者本人の自己評価が特に高いため、それを除くと生産性、組織文化の変化の項目に関しては、ほとんど3に近く、変化がないとの結果が出ている。

(22) Choiは開放型職位の効果をアンケート調査から分析している。調査対象は二〇〇六年四月時点の、開放型職位の任用者と、その上司、同僚、部下である。表5は調査結果をまとめたものである。全体的に制度導入の効果を肯定する傾向がある。表6は回答者の属性別の評価結果である。政策立案能力、生産性の向上効果については任用者本人の評価が高く評価結果を押し上げていることがわかる。表7、表8は勤続期間別、任用者との関係別にみた制度の全体的な成果に関する評価である。本人と周囲の差だけでなく、特に外部出身者と思われる勤続年数が三年未満の回答者(23)二人の評価が高いことが示されている。制度導入後六年が経過したChoiの調査結果も、NamkoongやParkらと同じく職員が制度導入の効果に若干肯定的であることを示しているが、任用者本人の自己評価が高い点も共通している。韓国の先行研究に共通しているのが、いずれもアンケート調査により職員の主観的な認識レベルでの生産性向上効果を測定している点である。このため、各組織レベルの実質的な業績がどの程度向上したかは明らかでない。また

表5 専門性、政策立案能力、生産性の向上効果

調査項目	回答 (%)					回答の 平均値
	強く否定	否定	普通	肯定	強く肯定	
専門性向上効果	3.0	14.1	44.7	34.1	4.1	3.22
政策立案能力向上効果	4.1	16.5	40.6	35.9	2.9	3.17
生産性向上効果	4.7	14.7	51.8	26.5	2.3	3.07

(出典) Choi、2006年、pp. 164-167を元に筆者作成。回答の平均値は筆者が算出。

表6 開放型職位任用者との関係別にみた評価の差異

調査項目	本人	上司	同僚	部下	F値(有意確率)
専門性向上効果	3.17	3.16	3.00	3.03	.35(.7893)
政策立案能力向上効果	3.58	3.12	3.16	3.04	2.81(.0411)
生産性向上効果	3.41	3.16	3.00	2.95	2.45(.0652)

(出典) Choi、2006年、pp. 164-167を元に筆者作成。

表7 制度導入の全般的成果に対する評価 (勤続期間別)

勤続期間	3年未満	3年～5年 未満	5年～10年 未満	10年～20年 未満	20年以上	F値(有意水準)
評価	3.91	3.20	2.93	3.12	3.11	4.33(.0024)
回答者数	12	8	33	33	84	

(出典) Choi、2006年、p. 170を元に筆者作成。

表8 制度導入の全般的成果に対する評価 (任用者との関係別)

区分	本人	上司	同僚	部下	F値(有意水準)
評価	3.47	3.19	3.14	3.01	3.01(.0319)
回答者数	29	24	31	86	

(出典) Choi、2006年、p. 170を元に筆者作成。

キャリアシステムで育成されてきた内部出身の公務員にとっては、開放型職位制度の導入は自動的に昇進できるポストの削減、昇進機会の減少を意味⁽²⁴⁾しており、職員にとって不利益な制度である。そのため建前では制度の必要性を肯定的に捉えていても、その効果を問う質問に対しては回答者が予め否定的な傾向のバイアスを持っている可能性がある。当事者へのアンケート調査は公募任用の効果を測定する手法として問題があるだろう。

さらに韓国の開放型職位制度の場合、そもそも民間部門からの十分な任用ができていないという問題がある。制度導入直後の二〇〇二年四月時点で民間出身者の人数は、一七人中一五人⁽²⁵⁾である。時間の経過と共に民間出身者は若干増えており、Choiによる二〇〇六年時点のデータでは一四七人中五二人、田中による二〇〇七年一二月時点のデータでは一五六人中五〇人⁽²⁶⁾となっている。しかし実質的な民間出身者はもつと少ないとの研究もある。小田⁽²⁷⁾は開放型職位に任用された職員の職歴を分析しており、二〇一〇年四月時点で開放型職位に指定されている一六一職位（ただし実際に情報を入力しているのは空位等を除いた一二四職位）を対象に調査している。小田によれば、純粹な民間出身者は一二四人中わずか一八人⁽²⁸⁾であるという。さらに、小田は民間出身者が本部の政策立案ポストに任用されるケースは稀で、ほとんどが各部処の外部機関・団体のポストであることを明らかにしている。

これらのことから、Nankong、Parkら、Choiの先行研究における調査の回答者のうち、民間出身者の周囲にいる職員の回答者数は極めて少ないことが推測される。さらに、小田の調査結果から、民間出身者の周囲の回答者もその大半が重要とはいえない外部機関・団体の職員であると考えられる。そのため、韓国における先行研究が測定してきた開放型職位制度の導入効果とは、民間部門の人材による専門性、マネジメント能力の導入効果ではなく、任用過程の競争効果のみを測定した分析であるといえる。

(三) イギリスにおける上級公務員の公募任用

イギリスでは、公募による外部出身者と業績の関係が近年問題となっており、下院の行政委員会が公募による民間出身者の任用と業績の関係をとり上げている。その背景には厳しい財政事情があり、上級公務員の人件費も支出削減の対象とされている。イギリスは優秀な上級公務員を外部からも任用するために、外部出身者には内部出身の公務員よりも平均で九〇〇〇—三万六〇〇〇ポンド高い給与を支払っている。これまで公務員との選抜競争に勝って任用された外部出身者は、政府の業績を高めることが当然視されてきたが、支出削減の圧力が高まる中、高給取りの外部出身者がその報酬に見合った働きをしているか問題視されつつある。イギリスの場合、外部出身者と業績の関係について、学術的な研究は管見の限りでは見つけることができなかった。ただし下院の行政委員会による外部出身者と内部出身者の業績を比較した報告書⁽⁴¹⁾や、内閣府の報告書⁽⁴²⁾により情報が公開されており、十分なデータを入力することができる。

表9は内部昇進と公募で任用された、上級公務員個人の業績を比較したものである。業績は四段階で数字が小さいほど業績が良いことを意味している。一般的に想定されるのとは逆で、内部昇進者と公募任用者では内部昇進者の業績が若干良いが、大きな差は見られない。表10は、内部出身者の公務員と外部出身者の業績を比較したものである。任用されてからの期間が長くなるほど業績も良くなる傾向があり、表10は任用期間によって三つに分かれている。内部か外部かによる業績の差がないことがわかる。

イギリスの分析結果を見る限り、内部出身者と外部出身者の間に大きな業績の差は見られない。内閣府の報告書もどちらの業績が良いかを証明する堅固な証拠は見つからないと結論付けている。これらの分析の問題点として、測定の対象が個人レベルの業績である点が挙げられる。一般的に我々は民間やその他公共部門から来た外部出身者に対し、

表9 上級公務員の任用手続別の業績

区分	人数	業績評価 (％表示、1が最上位)			
		1	2	3	4
内部昇進	2,803	25.0	44.2	27.9	3.0
公募任用	942	23.4	44.5	27.8	4.4
その他	144	16.0	41.7	36.1	6.3
不明	12	25.0	25.0	41.7	8.3

(出典) Cabinet Office、2011年、p.30を元に筆者作成。

表10 上級公務員の出身・勤続年数別の業績

勤続年数	1年未満					1～2年					2～3年					勤続年数3年未満の平均				
	1	2	3	4	平均	1	2	3	4	平均	1	2	3	4	平均	1	2	3	4	平均
業績評価	1	2	3	4	平均	1	2	3	4	平均	1	2	3	4	平均	1	2	3	4	平均
内部出身	10.4	39.8	45.4	4.4	2.44	22.4	44.3	30.2	3.2	2.14	33.7	41.5	22.3	2.5	1.94	22.6	42.1	32.0	3.3	2.16
外部出身	10.2	42.0	39.8	8.0	2.46	23.0	47.0	25.0	5.0	2.12	29.5	48.4	20.0	2.1	1.95	21.2	45.9	27.0	4.9	2.14
合計	10.4	40.5	43.8	5.4	2.44	22.5	44.9	29.0	3.6	2.14	32.6	43.2	21.8	2.4	1.94	22.3	43.1	30.9	3.7	2.16

(出典) Cabinet Office、2011年、p.31を元に筆者作成。

個人レベルの業績に留まらず周囲への好影響も期待している。韓国の開放型職位制度の導入目的にも掲げられているように、閉鎖的な公職社会の組織文化を変革することへの期待である。一方で、外部出身者は公共部門の専門知識に關しては必然的に不足している。一般的に外部出身者は業績を高めると考えられているが、政治関連の知識など、必ず内部出身者よりも劣る部分があるのは事実である。しかしこうした不足部分は外部出身者本人の業績にはマイナスに作用するが、組織レベルで見ると周りの職員や職業公務員の部下が補っている可能性もあり、業績が低下していない、あるいは高まっている可能性もありうる。従って公募任用の効果を測定するのであれば、個人レベルの業績で議論をするのではなく、組織レベルでの業績を踏まえた議論が必要である。

(四) アメリカの政治任用と業績の関係

アメリカの行政学では公募任用と業績の関係に関する研究よりも、政治任用と業績の関係への関心が強い。政治任用職は政府の応答性を高めるためのポストであり、成績主義ではなく政治家により任用者が決定されるという点で、本稿が分析対象とする職業公務員の公募任用とは大きく異なる。しかしながら政治任用と公募任用は、公共部門で経験を積んでいない人材を公共部門の外からも任用するという点で共通している。従って政治任用と業績の関係を分析した研究も、公募任用と業績の関係を分析する上で重要な先行研究として取り上げる。

政治任用者が政府の業績に与える影響については、肯定的な見解と否定的な見解の両者がある。本項では政治任用と業績の関係を明らかにしたルイスの研究⁽³³⁾を中心に、先行研究を整理する。やや古いデータだがアメリカの National Commission of Public Service⁽³⁴⁾によれば、一九八八年のハーバード大学卒業生のうち、政府に関心があるのはわずか七％であり、実際に公務員としてキャリアを歩む者はもつと少ないという。また公共部門の大卒の初任給は民間部門よりも平均で六〇〇〇ドル少ない状況にあり、National Commission of Public Service は危機感を表している。この

例に限らず、一般的に公共部門の給与は民間部門に比べて少なく、労働市場における民間部門との人材獲得競争に際して、金銭面で不利であることはよく知られている。National Commission of Public Serviceはこの他にもいくつかのデータを提示⁽³⁵⁾しており、優秀な人材が公共部門を避ける理由として、公務員の仕事は十分な責任が与えられない、（責任が与えられず）能力を十分に活かしきれない、公務員の仕事は単調である、との意見が多いと述べている。ルイスはこうした調査結果を踏まえて、大学を卒業した人材のうち優秀な人は民間部門へと就職するのだとすれば、政治任用による外部出身の方が公務員よりも能力が優れている可能性もあると指摘している。一方で、ルイスは公共部門と民間部門には違いがあり、民間部門のマネジメントを導入するのは難しいとの見解もあるとしている。Allisonは公共部門と民間部門の双方で勤務経験を持つ人物の見解や、Reiner⁽³⁶⁾らの先行研究などを示し、官民の共通点と相違⁽³⁷⁾を挙げている。

ルイスは政治任用と業績の関係についての二つの相反する見解があることを示した上で、政治任用の増加は例外的に業績を高める場合もあるが、基本的には業績を低下させるものだと主張する。ルイスによれば、政治任用者の増加は組織マネジメント上の問題を生み出し、①優秀な公務員の採用が難しくなること、②職業公務員が専門性を身に付けるインセンティブを下げること、③管理職の離職が増加することから組織の業績を低下⁽³⁸⁾させている。上級幹部職の政治化が進み職業公務員が任用されるポストが減少していくと、公共部門の魅力が低下し優秀な人材は就職を避け、職業公務員は上級幹部職に就くための専門性を身に付ける意欲が低下し、最終的には職業公務員の離職が増加するのである。

政治任用は基本的に業績を低下させるが、例外的に政治任用が業績を向上させる場合についてもルイスは言及⁽³⁹⁾している。第一の可能性は政治任用による有効性の向上である。たとえ職業公務員の方が能力面で優れていても政府の目標に向かって忠実に業務を遂行しない場合もある。有能な人物でなくとも政治任用者が政治家の正しいと考える政策

を推進することで、有能と見なされることもあるとルイスは指摘している。第二の可能性は短期的な業績の向上である。非常に有能な政治任用者がたまたま任用され、短期的には業績を向上させる可能性はある。ただし長期的に見れば政治任用は業績を低下させるとルイスは述べている。第三の可能性は政治任用者を増やすことで職業公務員の欠点が補われる場合である。ルイスは Krause⁽⁴⁰⁾らの先行研究を例に挙げ、政治任用者と職業公務員のバランスが取れていることで業績が高まる可能性があると述べている。⁽⁴¹⁾

こうした先行研究の議論から、ルイスは政治任用者が業績に与える影響を、事例研究と計量分析の両面から明らかにしている。ルイスはハリケーンなどの自然災害に対する連邦危機管理庁の対応を事例にして、政治任用者の当該領域における経験、専門知識の有無が組織の業績を大きく左右すること、政治任用が職員の内センティブを低下させること、専門性を有した適切な人材を配置すれば業績が向上する場合もあることを示した。⁽⁴²⁾さらに、政治任用者の数と業績の関係について計量分析⁽⁴³⁾を行い、政治任用者の増加は業績の低下を招くと結論付けている。

ルイスの議論は、政治任用と業績の関係を分析したものであるが、公募任用の議論に応用できる部分もある。公募任用の増加により、政治任用ほどの影響はないとしても、職業公務員のインセンティブに影響が出る可能性はある。同様に、外部出身者が任用され、職業公務員との補充関係が成立し業績が向上する可能性も考えられる。公募任用の方が政治任用者よりも平均的な能力では優れていることは（任用決定の基準からいえば）確かであり、政治任用者よりも業績を低下させる程度は低いだろう。問題は業績向上の効果が、業績低下の効果より大きいのかどうかである。加えて連邦危機管理庁の事例で示されているように、業績を左右する要因となる適切な専門性を有した人材が確保できるときの論点となる。

(五) 小括

本章では韓国、イギリスの公募任用、アメリカの政治任用に関する先行研究を概観してきた。韓国における開放型職位制度の研究は、公募任用の導入が任用者本人に限定的ではあるものの業務遂行能力や政策立案能力が高まったと感じさせる効果があることを示している。ただし民間部門からの人材導入が難しい韓国固有の環境のため、実質的には、任用過程における競争効果を検証したにすぎない。加えて、調査手法上の限界から、業績測定の対象が個人の認識レベルに留まっている。組織活動のアウトカムとしての業績に与えた影響は明らかでない。

イギリスにおける公募任用の運用結果は、個人レベルでは外部出身者、内部出身者の間の業績格差がないことを示している。しかし外部出身者の専門性のもたらす影響は、任用者本人だけに留まるものではない。個人レベルだけでなく、組織レベルでの業績測定が必要である。

アメリカの政治任用と業績に関する議論は、公募任用においても業績を向上させるか、低下させるか、その両方の可能性があることを示している。ルイスの研究によれば、政治任用で例外的に業績が高まる可能性があるのは、任用者が当該領域の専門性を有している場合であるという。政治任用の場合、任用者の決定は本人の能力以外の部分で決まることも多いが、公募任用は能力に応じて任用者が決定する。従ってその定義上、正しい運用がなされていれば、ある程度当該部門の専門性を有している候補者が任用される。一方で、外部出身者は公共部門の専門性に欠けている側面もある。ルイスの研究のように、公募任用においても外部出身者が総合的にみて業績を高めるかどうか、理論化と検証が必要である。

先行研究の積み残した課題を踏まえた結果、公募任用と業績の関係を明らかにするためには、専門性の導入効果を、組織レベルの業績を用いて実証的に検証する必要がある。その上で問題となるのが専門性の中身である。ここまでそ

の詳細には触れてこなかったが、導入することで業績が向上するという外部出身者の専門性、そして不足すると業績を低下させるという内部出身者固有の専門性とは、一体どのようなものなのだろうか。これまでの研究は、公募任用は業績を高めるといふある種の経験的知識、一般常識に依っていたこともあり、公募任用と業績の関係についての精緻な理論化が不足している。業績を左右する中心的概念である専門性についても、業績との関係性で語られることは少なく、その概念を再検討する必要がある。

四 専門知識と技能

(一) 行政学・政治学・公共政策論における「知識」

行政学・政治学・公共政策論における議論では、公務員の専門性は、主に政策パラダイムの変化を説明する場合、政策決定過程の分析をする場合の説明変数として扱われてきた。田丸⁽⁴⁴⁾は、中央省庁の法案作成過程における官僚制の活動の仕組み、意思決定方式に関する実証分析を行っている。その中で、法律事務官が持つ専門的執務知識が、それを基盤とした法案作成に重要な役割を果たすことを指摘している。田丸は法律事務官の専門性を、「専門知識」と「執務知識」に区分している。専門知識とは特定の政策分野における知識であり、執務知識とは「勤務上の交渉を通じて得られた・あるいは『文書に通ずる』ことよって得られる・事実についての知識⁽⁴⁵⁾」としている。田丸はこれら二つの知識を包括したものを専門的執務知識と呼んでいる。

藤田⁽⁴⁶⁾は、日英における技官の専門性と自律性の違いに着目し、行政における専門性確保の方法、専門性を担う公務員集団の行動様式、そしてそれらが政策決定のあり方に与える影響を明らかにしている。藤田は専門性の高い行政組

織に必要とされる知識や能力を、①先端の科学的・専門的知見、②専門的リテラシー、③職務遂行上の管理的側面における能力の三つに整理している。①先端の科学的・専門的知見とは基本的には行政の外部に存在する、当該領域の最先端の知見である。②専門的リテラシーとは①の知見を理解するために行政職員に求められるリテラシー⁽⁴⁷⁾である。③職務遂行上の管理的側面における能力とは、行政実務の中で習得される能力であり、例として法案や文書の作成、進行管理、組織管理、資源調達、関係部局との調整などが挙げられている。藤田はこうした専門性をどのようにして確保するかを論じており、②③は行政職員により確保されるものであるが、①の最先端の知見は行政の外部にいる専門家からしか調達できないものであるとしている。

木寺⁽⁴⁸⁾は地方制度改革を題材に、専門家のアイデアが実現するか否かの成否を分ける要因として、官僚制の専門性を取り上げている。木寺によれば、九〇年代の地方分権改革では自治省の協力が得られたことにより機関委任事務制度の廃止が実現したものの、小泉政権期の改革では官僚の協力が限定的であったため抜本的な制度改革が実現しなかったとされる。木寺は外部専門家のアイデアが有効に反映され実現するためには、公務員の執務的知識が必要であり、両者が揃わなければ意図した通りの政策形成は成功しないと指摘している。

河野⁽⁴⁹⁾は、政策過程や政治的決定における説明変数としての知識の影響を分析する上で、専門的知識概念の整理と類型化を行っている。河野によれば、「知識」はまず「一般的知識」と「専門的知識」に区分できる。政策に影響を及ぼすのはそのうちの専門的知識であり、専門的知識はさらに「専門知」と「現場知」に区分されるといふ。専門知とは「専門的状況の中で見出される個別の事象を、その外部効果まで含めて総体的にとらえることのできる知識⁽⁵⁰⁾」であり、様々な因果関係を相互関連的に捉える知識であるとされる。専門知は科学的なものであり、外部に開かれたものでもあることから、時として既存の利害と相反する形で政策に影響を与える。一方、現場知は「専門家集団がその職業を遂行するにあたって独占的にもっている知識⁽⁵¹⁾」とされ、その定義上、特定の利害と不可分の関係にある。河野は

例として医者、農家、弁護士などを挙げている。現場知は一定のメンバーシップの中でのみ影響力をもつ知識であり、メンバーの利害と関わる形でしか政策に影響を与えることができないという。

これまでの先行研究の共通点は次の二つに集約できる。公務員の専門性を主に①政策形成に関わるものとして限定している点、そして専門性を②知識として捉えている点である。

第一に、専門知にせよ現場知にせよ、その議論の範疇は「政策」に関連するところに限られている。ここでは財務、人的資源管理、IT、調達などのバックオフィス部門の専門性や、マネジメント能力のような管理的側面が含まれていない。これは従来の研究がこのような専門性を見落としてきたというよりも、先行研究の関心が行政の能率や人的資源管理ではなく、政策形成過程や政策変化・結果の分析に置かれていたことに起因している。必然的に政策変化に直接的な影響のないバックオフィス部門の専門知識は議論の範囲外となる。しかし財務や人的資源管理のような専門知識は、組織の業績を分析する上で最も重要な専門知識であり、これらの知識を含めた概念を新たに定義する必要がある。

第二に、先行研究は公務員の能力を「知識」として捉えており、経営学や労働経済学で言うところの「知識」と「技能」の違いに無関心である。詳細は次節で述べるが、「知識」に対して「技能」は経験を通じて習得するものであり、習得方法もその中身も異なる別個の概念である。行政組織も一般的組織の一類型であること、本稿の関心が行政組織の能率にあり親和性も高いことから、行政学よりも知識・技能概念の分析が進んでいる経営学、労働経済学における議論を踏まえておく必要がある。

(二) 経営学・労働経済学における知識と技能

本節では経営学の領域で、働く人間の知識と技能がどのように議論されてきたかを検討する。松本は認知心理学に³²⁾

おける議論を踏まえた上で、知識と技能の違いを次のように説明している。人間の知っていること (knowing) は、知識 (knowledge) と技能 (skill) に区分できる。知識とは内容を知ること (knowing what) であり、技能とは方法を knowing how) であること (knowing how) である。松本は技能概念の特徴として、①練習や経験の産物であること、②意図する成果を生み出す「能力」であること (手先の器用さのような作業能力だけではない)、③自動化された能力であること、④具体的能力としての技能とそれを用いるメタ能力の階層構造があることを示している。①経験の産物であることとは、知識と異なり技能は実践を経て習得されることを意味している。②成果を生み出す能力であるとは、知識はそれ自体が成果を生み出すものではないのに対して、技能は何らかの成果を意図した能力であるということである。③自動化された能力とは、技能はそれを用いるのに注意を払わなくともよい能力ということである。使用に際して注意を払わなくともよいため、技能には言葉では表現が難しい部分が含まれていることもある。④技能とメタ技能とは、技能には個別具体的な能力と、状況に応じてそれらの個別能力を使い分けるメタ能力があるということである。例えば、ある法案を実現させるため利害関係者の説得が必要な場合、説得に用いる技能は、会話技能、資料作成技能など様々だろう。しかしただ単にそれぞれの技能を用いるだけでは良い成果を得ることは難しい。置かれた環境や説得相手に応じて、どの技能を用いるか判断しなければならぬ。政治家を説得する場合でも、簡易な資料による簡潔な説明が有効な場合、詳細な資料が有効な場合、理屈よりも熱心さや人間関係を前面に押し出す方が有効な場合など、状況により有効な技能は千差万別である。技能には状況に応じた技能の選択を行うメタ技能³⁴⁾があるという。

このような松本の整理に、前節の専門性の議論を当てはめてみる。田丸の専門知識、藤田の先端的専門的知見、河野の専門知はここでいう所の「知識」である。一方で、田丸の執務知識、藤田の専門的リテラシーと職務遂行上の能力、河野の現場知は、「知識」というより「技能」と呼ぶべきである。両者を知識と呼んでしまうと、実務経験を通じて習得する「技能」の特徴が言葉の上から消失する。以後、本稿では専門性を議論する上で、「知識」と「技能」

という形で区分して検討を進める。

公募任用により外部の専門性、すなわち知識と技能を導入し業績が向上するかを論じる場合、これまでの研究は大雑把に全ての領域、職種を一括して議論してきた。ただし実際には、政府の方が優れた知識・技能を有する領域、民間が優れた知識・技能を持つ領域に区分できるはずである。公共部門に特殊的な知識・技能とはいかなるもので、外部の優れた知識・技能とはどのようなものであろうか。労働経済学の議論はこうした問題を整理するのに有用である。

技能の研究は主にブルーカラーを対象に労働経済学の領域で盛んに行われてきた。ベッカー⁶⁵は、人的資本の形成に関して、その訓練のあり方を一般訓練と特殊訓練に区別している。人的資本の形成とは労働者の能力開発であり、ここでは便宜上、技能と置き換えて考えて問題ないだろう。一般訓練とは、その企業に限らず他の企業でも有効な技能の訓練を指す。一般的技能は転職をした場合でも、有効性は失われないため労働者は自発的に訓練に励むという。特殊訓練とはある企業内でのみ通用する技能の訓練である。転職をした場合、このような技能は有効性を失うため、労働者は自発的に訓練しようとせず、企業が費用を負担して特殊訓練を行う必要がある。

久本⁶⁶は技能の通用性に関するベッカーの整理をさらに細分化している。久本によれば、技能は①汎用技能、②職種専用技能、③業界専用技能、④企業専用技能の四つに区分できるとしている。①汎用技能、④企業専用技能についてはその名が示すとおりベッカーの議論と同様である。②職種専用技能とは、ある職種専用の技能であり、③業界専用技能とは、ある業界でのみ通用する技能である。ベッカーにおいては汎用か企業専用かの両極端で議論されてきたが、実際には特定の職種、業界に限定すれば他企業でも通用する技能は数多い。久本は、ベッカー以来の二分法では①と④が強調されてきたが、むしろ現実には②と③の比重の方が高いと指摘している。汎用技能、職種専用技能の側面が強い仕事であれば、業界や企業が異なっても、その技能が通用する部分は多いだろう。一方、業界専用技能、企業専用技能の側面が強い仕事の場合、技能が通用する範囲は同じ業界、同じ企業内に限定的となる。

本章では、公募任用と業績の関係みる上で重要な、公務員の専門性を検討してきた。公募任用による専門性の変化と業績の関係を明らかにするには、公務員の専門性をより細分化する必要がある。まず公務員に必要な専門性は①専門知識、②汎用技能、③職種専用技能、④業界専用技能、⑤企業専用技能に区分される。①専門知識とは、先端の科学的・専門的知見であり、藤田が定義しているように、公務員はそれを獲得することができず外部の専門家に頼ることとなる。②汎用技能とは、どこの組織でも習得のインセンティブがあり組織内外の出身に関わらず保有している技能である。語学力などはその典型だろう。③職種専用技能とは、その組織の業種に関わらず同じ職種なら共通して通ずる技能である。財務、人的資源管理、労務、調達、IT、広報など、あまり焦点が当てられることはないバックオフィス業務が相当する。④業界専用技能とは、公共部門に特有な技能が相当するだろう。議会、政治家、利害関係者との関係についての技能などは、国・地方に関わらずある程度共通した部分がある。⑤企業専用技能とは、その組織に限定的な技能であり、各省庁、更に言えば特定の局や課に限定された技能でしか必要のない技能が該当する。固有の電算システムの使い方や、日常的な管理業務に関する技能など、異動に伴い通用しなくなる技能である。本章ではこれまで明らかにしてきた専門性の概念を用いて、公募任用と業績に関する仮説を提示したい。

五 おわりに

本稿ではここまで公募任用と業績の関係を検討してきた。第一章では研究の概要を述べ、第二章では公募任用の定義と公務員制度改革における公募任用の位置づけを論じ、公募任用が行政組織の業績向上を目的とする手法であることを明らかにした。第三章では公募任用と業績に関する先行研究を概観した。先行研究の検討から、これまでの研究では任用過程における競争効果の検証と、個人レベルでの業績の変化に関心が置かれており、外部の専門性導入によ

る影響の検証と、組織レベルでの業績の変化に関する分析が不足していることを明らかにした。外部の専門性導入と業績の関係を議論する上で、公務員の専門性は重要な概念であり、第四章では専門性に関する先行研究を検討した。これまでの行政学における専門性の議論は政策変化を説明するためのものであり、専門性と業績の関係を分析するには経営学における知識・技能概念を用いるのが適切であることが示された。

公務員の専門性は知識と技能に区分することができ、さらに技能は汎用技能、職種専用技能、業界専用技能、企業専用技能の四つに区分される。こうした専門性に関する分析枠組みを、公募任用と業績の関係を援用するとどのようなことが明らかになるだろうか。公務員の専門性は前章で述べたとおり、①専門知識、②職種専用技能、③業界専用技能、④企業専用技能、⑤汎用技能、に区分することができる。この中で⑤の汎用技能は、どこの組織でキャリアを積んだかに関わらず身に付けられる技能であることから、公募任用による業績向上には影響を与えない。議論の対象からは除くこととする。従って公募任用における任用者の高い専門性が組織の高い業績を生み出すのだとすれば、最も専門性が高い状態とは、任用者が当該職位に応じた①②③④の技能を有している場合である。そのような理想的状況はなかなか生じない。なぜならば①の専門知識は、その定義からして主に学者・研究者にしか保有し得ないものであるからだ。そのため職業公務員が保有するのは②③④の技能、学者以外の外部出身者が保有するのは最大でも②③の技能のみとなる。また任用対象のポストによって各知識・技能を必要とされる比重は異なってくる。政策立案に関わるポストでは、専門知識は重要な要素であるが、人事や財務のポストでは専門知識や政策領域に関わる知識はそれほど必要ないだろう。また科学顧問のようなスタッフ職も専門知識以外の技能をそれ程必要としないものと思われる。では、外部からの任用者が内部出身の職業公務員を上回る専門性を持つ場合、つまり公募任用が業績を高める場合とはどのような条件であろうか。これまでの議論から、公募任用が組織の業績を高める場合の仮説を提示する。

一、民間部門からの任用は、バックオフィスのポストにおいて業績を高める。

民間部門のマネジメントが公共部門よりも優れているとする一般常識が正しければこの仮説が成り立つであろう。マネジメントに相当する管理業務の技能は②の職種専用技能であり、職種専用技能の比重が高いバックオフィス部門の業績は、民間部門からの任用により高まるはずである。

二、学者・研究者の任用は、技能を必要としないポストに限り業績を高める。

学者・研究者は専門知識という、職業公務員の持たない高い専門性を有しているが、実務を通じた技能に欠けている。助言を主な役割とする科学顧問のような、スタッフ職に任用された場合は業績を高めると考えられる。

三、企業専用技能の比重が高いポストへの公募任用は業績を低下させる。

例として挙げられるのが外交官である。これらのポストは中央政府の特定部門にしか存在せず、企業専用技能の占める割合が高いと考えられる。周囲の職員が企業専用技能の不足を補うことも考えられるが、このようなポストは他の知識・技能の重要性が低く、デメリットのの方が大きいだろう。

これらのバックオフィス部門、スタッフ職などは任用者に求められる知識・技能の比重が比較的容易に推測がつくが、政策立案のポストに関しては、本稿の分析のみで確固たる仮説を立てるのが困難である。以下、任用者の出身領域別に検討する。

第一に、政策立案部門への民間出身者が任用される場合である。民間部門出身者が③の業界専用技能において内部の職業公務員より優れているかどうかはわからない。一方、民間出身者で政策立案部門の②職種専用技能、④企業専用技能を有している者はいないだろう。従ってこのような場合には業績を低下させると考えられるが、②④の技能不足によるデメリット以上に③業界専用技能のメリットが大きい可能性もある。

第二に、政策立案部門へ地方自治体出身者が任用される場合である。地方自治体出身者は政策立案の経験があると考えられ、当該ポストの政策領域の経験を持つ可能性がある。従って任用者が②③の技能を有している可能性はある。

しかし地方自治体出身者の②③の技能が内部出身の公務員より優れているかどうかは明らかでない。②③の技能水準で大差がないとすれば、むしろ④の企業専用技能が欠けている分、地方自治体出身者は業績を低下させる可能性もある。

第三に、政策立案部門へその他公共部門出身者が任用される場合である。NPOや国際機関の出身者は、当該政策領域における③業界専用技能に長けている可能性がある。しかし民間部門出身者同様、②④の技能が欠けており業績低下の可能性が高い。ただし、これもメリットがデメリットを上回る場合は業績を高める場合もある。

以上のように、政策立案のポストに関しては、個別ポストにおける各知識・技能の比重が明らかでなければ、実証分析の前段階で業績に関する仮説を立てるのが難しい。任用者本人の技能が欠けている部分を周囲が補い、優れている部分の効果が発揮される可能性もあり、組織レベルで業績を測定する必要があるだろう。これらの仮説、推論は実証的な裏づけに欠けており、計量分析による総合的な検証、事例研究による因果関係の確認が必要である。今後の課題としたい。

- (1) 本稿では便宜上、大学卒業後に採用され内部育成された職業公務員出身の上級公務員を内部出身、中途採用で政府外から任用された民間部門、その他公共部門（地方自治体、NPO、世界銀行などの国際機関）出身の上級公務員を外部出身と呼ぶ。
- (2) Cabinet Office, Senior Civil Service: Annexes (2011), p. 31. available at: http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/SCS-2010-annexes_tcm6-38525.pdf (last visited 8.11.2011).
- (3) House of Commons Public Administration Select Committee, *Outsiders and Insiders: External Appointments to the Senior Civil Service* (London: The Stationery Office Ltd, 2010).
- (4) House of Commons Public Administration Select Committee, *op. cit.*, p. 18.

- (5) 韓国など地方政府レベルでの公募任用を導入している国もあるが、本稿では各国の中央政府、その中でも特に上級公務員を念頭においている。議論の対象を限定する理由は、多くの場合、中央政府の上級公務員は、各国間での業務内容、能力水準の差が小さいと考えられるからである。
- (6) 本稿では分析の対象を成績主義により任用される公募任用に限定している。公開募集を行い、その中から政治的に任用者を決定する方法も理論的にはあり得るし、それを公募任用と呼ぶことは可能かもしれないが、本稿では便宜的に分析の対象としない。政治任用者には、主に民主主義の観点から政権への応答性が求められるのに対し、成績任用（メリットシステム）による職業公務員には業務の能率、効率、有効性が求められる。異なる目的の任用制度を一括して扱うことは議論を混同させるため、また本稿の関心は政府の能率や効率にあるため、政治任用を分析の対象から外している。ただし、成績主義に基づく公募任用であっても、最終的な任用者の決定権を大臣（政治家）が握っている国もある。成績主義の公募任用といえども、実質的にどこまで政治性を排除できているかは難しい問題である。
- (7) こうした論点はアメリカ、イギリスのように民間部門の労働市場の流動性が比較的高い国を念頭においている。公募による中途採用が民間部門でも一般的に行われている国では、公務員だけが終身雇用、自動的な内部昇進を保障されることを不公平だとする考え方がある。
- (8) NPMは理論よりも実践が先行してきた背景から、その概念や原理に関する議論には様々なものがある。幸はこれらの諸議論を整理し、NPMの原理は①市場競争の利用、②結果による管理の二つに大きく区分できるとしている。辛素喜「NPMの一般理論とNPM型改革の国際比較研究」『季刊行政管理研究』第一二五号、二〇〇九年、三一—四三頁。
- (9) あくまでも理念型としてのモデルであり、当然ながら二つの区分だけで各国の公務員制度を完全に分類できるものではない。
- (10) Auer, Astrid and Christoph Demmke and Robert Poler, *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects* (Maastricht: European Inst. of Public Administration, 1996), pp. 32-33.
- (11) Auerのゼネローロッパ五ヶ国を対象に分析を行っており、ドイツは想定している民間部門もヨーロッパ諸国の民間部門である。ここでは労働市場の流動性が低い日本や韓国は想定されていない。
- (12) Self, Peter, *Administrative Theories and Politics, 2nd Edition with a New Introduction* (London: George Allen and Unwin Ltd, 1982), pp. 228-233.

- (13) B・S・シルバーマン(武藤博己、新川達郎、小池治、西尾隆、辻隆夫訳)『比較官僚制成立史』三嶺書房、一九九九年、二二—一八頁。
- (14) 村松はこうした制度全体のみを「体系性(system)」と表現している。村松岐夫編著『公務員制度改革』学陽書房、二〇〇八年、二四—二五頁。
- (15) OECD, Public Sector Modernization: Modernizing Public Employment, *OECD Policy Brief* (July 2004), pp. 2-3.
- (16) 調査の詳細については Demmke, Christoph and Timo Molanen, *Civil Service in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service* (Frankfurt am Main: Lang, 2010) を参照。
- (17) レイナー卿の改革(レイナー検査)については、君村昌「サッチャー政権下におけるイギリス公務員制度の変容と課題」『同志社法学』三九巻、五一—六号、一九八九年、二九—八五頁、を参照。
- (18) 改革前の韓国の公務員制度については、田中誠一『韓国官僚制の研究——政治発展との関連において——』大阪経済法科大学出版部、一九九七年、を参照。
- (19) 韓国の上級公務員制度(高位公務員団)、開放型職位制度の任用プロセスについては、田中秀明「国家公務員制度改革基法の意義と課題——年功序列から業績主義へ——」『季刊行政政策・経営研究』第四号、二〇〇八年、三一—三三頁、同、「専門性か応答性か——公務員制度改革の座標軸(上)」『季刊行政政策研究』第一二六号、二〇〇九年、三一—三六頁、が詳しい。
- (20) 가세우 (Nankong, Keun) 『남강연자를 향한 개혁의 성과: 개방형 진위제 도입효과에 대한 평가』(Effects of a Reform towards an Open Government in Korea: an Appraisal of the Open Position System) 『남강연자』2002년 제17호, 110—117頁。
- (21) 박찬영, 가세우, 가희광, 이은희, 김진우 (Park, Chun Oh, Keun Nankong, Hee Gong Park, Seong Ho Oh and Sang Mook Kim) 『북강연자』第三六巻、第三号、九九—一二九頁。 (An Empirical Study of the Open Position System in Korea) 『남강연자』第三六巻、第三号、九九—一二九頁。
- (22) 최석자 (Choi, Seok Chung) 『아리산과 개령연자』중앙대학교 (中央大学校) 博士論文、二〇〇六年。 (An Empirical Study on the Effectiveness of the Korea's Open Position System) 『중앙대학』
- (23) 勤続年数が三年未満の職員は、推測するに大卒直後の職員か、外部から任用された民間人の可能性が考えられるが、論文中で示されている回答者の年齢構成を見ると二〇代の回答者は一人しかいない。従ってこの二二人の多くが外部から新たに

- 任用された任用者本人である可能性が高い。
- (24) ただしイギリスのように、外部出身者の任用者数増加と共に上級公務員のポスト数も増えている場合はその限りではないだろう。
- (25) 数字は開放型職位のうち充足されている職位に対して、民間出身者が占めている人数である。NankongとChoiは政府の担当部門が提供したデータを基にしている。
- (26) 数字は、田中秀明、前掲注(19)一九頁、を参照。
- (27) 小田勇樹「公務員の人事管理における公募任用の有効性——韓国の開放型職位制度の運用実態——」『法学政治学論究』第八七号、二〇一〇年、六七—九八頁。
- (28) Nankong、Choi、田中らの韓国政府資料を基にした数字と、小田の数字に大きな乖離があるのは、内外の出身区分の違いが原因と考えられる。小田は任用者の主な職歴が、当該部処の機関であるか否かで内外を区分している。韓国政府の資料は出身の内外を区分する基準を記載していないためよくわからないが、外部機関等の非公務員の職員が、開放型職位制度の公務員となり（実質的には公務内の昇進だが）同一組織の開放型職位ついているような場合に、外部出身者として計算しているものと思われる（政府系病院の院長、政府系研究機関の研究者など）。また、Choiは金大中政権と盧武鉉政権の間で、開放型職位制度による民間出身者の任用数に差があることを示している。成績主義任用であることから本来は影響が出てはおかしいのだが、小田のデータは二〇一〇年四月のものであり、二〇〇八年二月の李明博大統領への政権交代が影響している可能性もある。
- (29) House of Commons Public Administration Select Committee, op. cit.
- (30) House of Commons Public Administration Select Committee, op. cit., p. 11.
- (31) House of Commons Public Administration Select Committee, op. cit.
- (32) Cabinet Office, op. cit.
- (33) 本稿における先行研究の整理は、デイヴィッド・ルイス（稲継裕昭監訳、浅尾久美子訳）『大統領任命の政治学——政治任用の実態と行政への影響——』ミネルヴァ書房、二〇〇九年、一六二—一六四頁、を主に参照している。
- (34) National Commission of Public Service, *Leadership for America: Rebuilding the Public Service / the Report of the National Commission on the Public Service and the Task Force Reports to the National Commission on the Public Service* (Lexington,

- Massachusetts: Lexington Books, 1989), p. 24 を参照。
- (35) National Commission of Public Service, op. cit., pp. 26-27.
- (36) Rainey, Hal G., Robert W. Backoff and Charles H. Levine, "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, Vol. 36, Issue 2 (March/April 1976), pp. 233-244.
- (37) 公共部門と民間部門の違いは他の多くの学者も指摘している。その他の研究として、鎌田伸一「パブリック組織を民間企業組織と比較する」『組織科学』第一九巻、第二号、一九八五年、一七一―二六頁。鎌田は前述の Rainey らの研究を中心に、公共部門と民間部門の組織の共通点と相違点を論じている。
- (38) ルイス、前掲注(33) 一六四―一六七頁。
- (39) ルイス、前掲注(33) 一六七―一六九頁。
- (40) Krause, George A., David E. Lewis and James W. Douglas, "Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in American States", *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 3 (July 2006), pp. 770-787.
- (41) ただしルイスは連邦政府の政治任用は既にバランスが取れている段階を超えており、これ以上の業績向上は望めないとも述べている。ルイス、前掲注(33) 一六八頁。
- (42) ルイス、前掲注(33) 一九六頁。
- (43) ルイスは政治化の程度を表す独立変数として管理職に占める政治任用者の割合を、業績の高低を表す従属変数としてプログラム評価格付けツール (Program Assessment Rating Tool: PART) による業績評価の結果を用いている。
- (44) 田丸大『法案作成と省庁官僚制』信山社、二〇〇〇年、四頁。
- (45) M・ウェーバー(世良晃志郎訳)『支配の諸類型』創文社、一九七〇年、二九頁。
- (46) 藤田由紀子『公務員制度と専門性——技術系行政官の日英比較——』専修大学出版局、二〇〇八年、二七八―二八〇頁。
- (47) 藤田は専門分化の進む今日では行政職員の専門性とは所詮リテラシーの範囲を超えるものではないと指摘している。
- (48) 木寺元「地方制度改革と官僚制——外部専門家のアイデアと行政官の専門性の視座から——」『年報政治学』二〇〇八年、二号、二九六―三一五頁。
- (49) 河野勝「政策・政治システムと『専門知』」久米郁男編『専門知と政治』早稲田大学出版部、二〇〇九年、一一三―一三〇頁。

- (50) 河野、前掲注(49) 二〇頁。
(51) 河野、前掲注(49) 一九頁。
(52) 松本雄一「組織と技能——技能伝承の組織論——」白桃書房、二〇〇三年。
(53) 松本、前掲注(52) 二九—三三頁。
(54) 松本はこのようなメタ能力をインテリジェンスと呼び、インテリジェンスと個別具体的な技能を合わせたものをコンビタンスとしている。松本、前掲注(52) 一〇—一〇五頁。ただし議論が複雑になるため本稿では全て技能と表記している。
(55) ゲーリー・S・ベッカー(佐野陽子訳)「人的資本——教育を中心とした理論的・経験的分析——」東洋経済新報社、一九七六年、二二—四〇頁。
(56) 久本憲夫「技能の特質と継承」『日本労働研究雑誌』四六八号、一九九九年、二—一〇頁。

小田 勇樹(おだ ゆうき)

所属・現職 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程

最終学歴 慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程

所属学会 日本行政学会、日本公共政策学会

専攻領域 行政学

主要著作 「公務員の人事管理における公募任用の有効性——韓国の開放型職位制度の運用実態——」『法学政治学論究』第八七号(二〇一〇年)

“Civil Service System under Conditions of Low Labor Mobility: Case Study of Britain and Korea”, *Journal of Political Science and Sociology*, No. 15, October 2011.