

小田勇樹君学位請求論文審査報告書

小田勇樹君が提出した博士号学位請求論文「公務員の知識・技能と組織の業績—ポジションシステムにおける中途採用の運用実態—」の構成および概要は、以下の通りである。

本論文の構成

第1章 研究対象と論文の構成

第1節 本論文の対象

第2節 先行研究に対する本論文の位置づけ

第3節 本論文の構成

第2章 先行研究と本論文の課題

第1節 本章の概要

第2節 NPMの流行と行政改革研究の動向

第3節 公務員制度のモデルの変遷

第4節 モデルの説明力低下が実証分析にもたらす影響

第5節 先行研究の課題に対する本論文のアプローチ

第3章 ポジションシステムの類型

第1節 本章の概要

第2節 労働経済学、経営学における人的資源管理モデル

第3節 公務員の知識・技能

第4節 ポジションシステムにおける任用の類型

第5節 ポジションシステムの運用可能性

第4章 韓国のポジションシステム

第1節 本章の概要

第2節 改革以前の韓国の公務員制度

第3節 開放型職位制度の概要

第4節 運用実態の分析

第5節 開放型職制度と組織の業績

第6節 本論文に対する韓国の事例分析からの知見

第5章 イギリスのポジションシステム

第1節 本章の概要

第2節 イギリスの公務員制度の変遷

第3節 イギリスの公務員制度

第4節 運用実態の分析

第5節	イギリスのポジションシステムと組織の業績
第6節	イギリスと韓国の比較
第6章	民間部門からの任用事例
第1節	本章の概要
第2節	事例の分析視角
第3節	民間部門出身者の事例分析
第7章	公共部門からの任用事例
第1節	本章の概要
第2節	公共部門出身者の事例分析
第3節	2つの事例分析からの知見
第8章	政策形成の職位と組織の業績
第1節	本章の概要
第2節	先行研究における計量分析の課題
第3節	分析の手法
第4節	作業仮説
第5節	分析結果
第6節	本論文全体への示唆
第9章	政策実施の職位と組織の業績
第1節	本章の概要
第2節	分析の手法
第3節	作業仮説
第4節	分析結果
第5節	本論文全体への示唆
第10章	結論
第1節	本章の概要
第2節	日本の中央政府各省における中途採用制度
第3節	韓国・イギリスと日本の比較
第4節	本論文の結論
第5節	本論文の学術的貢献
第6節	本論文の限界と今後の課題
第11章	補論
	初出一覧
	参考文献一覧

本論文の概要

本論文の目的は、公務員の中途採用がもたらす新たな知識・技能が、組織の業績にどのような影響をもたらすかを明らかにすることである。日本の公務員制度に見られるように、マックス・ウェーバーの理念型に近い伝統的な官僚制は、政府部門特有の職務に求められる知識・技能を、キャリア早期から組織内部で育成し習得させる。中途採用者は、政府部門では習得できない、希少な知識・技能を有している反面、政府部門特有の知識・技能には欠けており、こうした中途採用がどのように活用され、組織の業績にいかなる影響をもたらすかが本論文の問題関心である。以下、各章ごとの概要を記すことにする。

第1章では、本論文の分析対象、先行研究に対する本論文の位置付けが議論された上で、本論文全体の構成が説明される。本論文は、行政学における二つの学問領域に位置付けられる。第一は、NPM、ポスト NPM の議論を中心とした行政改革研究である。1980年代以降、新公共管理法(New Public Management: NPM)と呼ばれる行政改革の流行により、公共部門に対して、民間部門同様の生産性、業績志向の要求が強まっている。伝統的な官僚制は、政府内部で職員を育成する閉鎖的な構造を有しているが、近年はこうした NPM 志向の行政改革の影響もあり、ポジションシステムと呼ばれる、中途採用を可能とする開放的な制度の導入が進んでいる。本論文は、中途採用と組織の業績についての実証分析を通じて、公務員制度改革の領域における NPM の影響を分析している。第二は、公共部門の人的資源管理論の領域である。本論文は、中途採用者が政府外から持ち込む新たな知識・技能と、組織の業績との関係を明らかにすることで、公共部門の人的資源管理論へ貢献することを目的としている。

第2章では、本論文の先行研究となる行政改革研究、公共部門の人的資源管理論の研究動向を概観し、その課題を明らかにしている。これまで行政学の領域では、公務員制度のモデルは、任用制度の開放・閉鎖を基準として二つに整理されてきた。しかし、近年の研究では、先進諸国の公務員制度が多様化していることが示されている。とくに、中途採用を可能とする開放的なポジションシステムにおいては、制度外形は中途採用が可能でありながらも、内部出身者を任用する例や、民間部門ではなく公共部門からの中途採用を行う例も多く観察されている。こうした近年における公務員制度の運用実態に関する実証研究の蓄積は、必ずしも計量的手法による研究に反映されておらず、先行研究における課題となっている。既存の研究では、公務員制度を測定する変数が現実の運用実態を適切に反映しておらず、新たなモデルが必要とされている。そして、さらに詳細な先行研究の検討は、第11章で補論としてまとめられている。

第3章では、第2章で提起された課題を踏まえ、従来単一のモデルとして捉えられてきた、開放的なポジションシステムの公務員制度における運用パターンを測定するための下位類型を提示している。労働経済学・経営学における知識・技能概念を援用し、ポジションシステムの公務員制度が、いかなる場合に政府外から中途採用を行うのかについて、理論の精緻化を試みている。なぜ特殊的な仕事の多い政府部門に、ポジションシステムの

国々が政府外から中途採用を行うのかについて、本論文は、知識・技能の観点から、四つの運用パターンを提示している。ウェーバー型、NPM 型、ネットワーク型、専門職型の四つの運用パターンである。これら四つの運用パターンが、ポジションシステムの下位類型として提示され、同システムの多様な運用実態を把握するための分析視点とされている。

第4章と第5章では韓国とイギリスの事例分析を行っている。第3章で提示されたポジションシステムの下位類型を活用して、韓国とイギリスにおける同システムの運用実態を分析している。

第4章では、韓国のポジションシステムの運用実態の分析を行っている。具体的には、韓国の中央政府において、政府内外への公募を通じて任用することが定められた上級公務員（高位公務員団）の職位を対象に、独自の職歴調査を実施している。調査の結果、韓国は中途採用を可能とする制度を導入しているが、政府外からの中途採用者は上級公務員の約1パーセントしか存在しないことが明らかになった。とくに政策形成を担うライン部門の職位は、キャリア早期から政府内で育成された人物が任用されており、制度外形は開放的ながらも、日本のような閉鎖的な官僚制と運用実態の面ではほとんど差異がないことが明らかにされている。中途採用者が任用されるのは、政策実施を担う省外の組織や、広報などのスタッフ部門の職位であった。

第5章では、イギリスの上級公務員における、中途採用の運用実態の分析を行っている。イギリスについても、韓国と同様に上級公務員の職歴調査を実施し、どのような職歴の人物が任用されているかを明らかにしている。イギリスの場合は、政策形成、政策実施、スタッフ部門の職位ごとに、中途採用者の職歴に大きな違いがあることが明らかになった。政策形成の職位では、韓国同様に政府内部で育成された人物が任用者の大部分を占めていたが、政府外のステークホルダーからの中途採用者も一定程度存在し、ネットワーク型の運用が確認された。また、政策実施を担う職位やスタッフ部門の職位では、民間部門からの任用や、人事、IT など特定の職種の特任者の中途採用が一定程度存在していた。韓国、イギリスの比較分析から、同じポジションシステムの公務員制度でも、国、組織、職務内容によって運用パターンは異なっていることが明らかとなり、計量的手法を用いた分析においては、中途採用の運用実態を踏まえた測定、操作化が重要であることが示されている。

以下、第6章から第9章の、事例分析および計量分析は、イギリスを対象にした分析である。韓国はポジションシステムの公務員制度をとりつつも、実質的には、日本と同様の閉鎖的な運用を行っているため、制度外形のみならず、実運用面でも中途採用の多様な運用実績が存在するイギリスが分析の中心となっている。

第6章と第7章では、政府外のステークホルダーから中途採用を行う、ネットワーク型の事例分析を実施している。第6章では、民間部門から貿易産業省のイノベーション局長へ中途採用された人物の事例を取り上げている。この事例では、製造業において企業の技術戦略を立案する職業経験が評価され、企業向けの技術開発補助金の配分戦略を策定する

職位へと中途採用が行われていた。

第7章では、非営利団体である住宅協会から、副首相府の公営住宅担当局長に中途採用された人物の事例を取り上げている。この事例では、公営住宅の供給を担う住宅協会での経験が評価され、住宅供給政策を担う職位への中途採用が行われていた。双方の事例とも、任用先の職位と同一の政策領域における、政府外での経験が評価されていることが明らかにされている。第6章と第7章の分析により、ネットワーク型の類型が、理論上だけでなく現実の運用として存在することが示されている。

第8章と第9章では、先行研究の計量分析において不十分であった、ポジションシステムの運用実態を反映した、公務員の職歴と組織の業績との関係についての計量分析を実施している。

第8章では、中央政府各省の政策形成を担う職位を対象に分析を実施している。具体的には、各省のライン部門における局長と課長の職歴を調査し、組織目標の達成／未達成との関係を計量的に分析している。分析の結果、組織内の、各省公務員の経験者、民間部門の経験者の割合が高いほど、組織目標を達成する可能性を高めることが示されている。

第9章では、中央政府の政策実施を担う、執行エージェンシーの長官職を対象に分析を実施している。各執行エージェンシー長官の職歴を調査し、組織目標の達成／未達成との関係を計量的に分析している。分析の結果、民間部門の経験がある長官は、コスト効率に関する目標を達成する可能性を高める反面、サービスの質などの目標については、目標を達成する可能性を低下させることが明らかになった。民間部門の経験は、政策実施部門ではコスト効率の目標を除き、第8章の分析結果とは逆の結果となった。政策形成部門の局長と課長は、単に政策結果の目標だけを課されているが、エージェンシーの長官は、政策の結果だけでなく、費用の効率性に関する目標も担う制度の下に活動しており、結果の差が生じたものと考えられる。民間部門の経験者は、相反する目標を課された場合に、コスト効率の目標達成を優先していることが示唆された。また、政府内での経験や、任用先の職位と同一の政策領域での経験は、組織目標を達成する可能性を高めることが確認された。

終章である第10章では、本論文の分析結果を踏まえた上で、日本、韓国、イギリスの比較分析を行っている。3国の比較の結果、日本、韓国、イギリスは、開放の程度は異なるものの、政策形成の職位では政府内出身者を重視する点、スタッフ部門の専門職において、多くの中途採用を活用している点で、共通していることが示された。

以上のように、本論文はこれまで制度外形を中心に議論・分析されてきた、ポジションシステムの公務員制度における中途採用について、運用実態の現実に応じた分析を行ってきた。本論文の知見は、公務員の知識・技能と組織の業績との関係についての理論的貢献とともに、新たな下位類型の提示により、今後の実証分析における分析視角を提供している。

本論文の評価

本論文は、主にイギリスと韓国といった、従来は閉鎖的任用制度(キャリアシステム)を採っていたが、近年は開放的任用制度(ポジションシステム)に転換するようになった諸国において、中途採用公務員の任用実態を分析することで、公務員の知識・技能と組織の業績との関係を明らかにした労作である。本論文の学術的な意義は次の四点にまとめられる。

第一は、公務員の制度類型の理解の仕方に、運用実態の多様性という視点から修正を迫った点である。従来の公務員制度の類型は、任用が閉鎖的であるか開放的であるかによって、キャリアシステムとポジションシステムの二つに二項対立的に理解されてきた。つまり、任用制度には閉鎖(0)か開放(1)かの二値しかなく、その間の値はとらないものと理解されてきた。

だが、小田君は、たとえ任用制度が開放的に改革されて公募による中途採用の道が開かれたとしても、韓国のポジションシステムにおけるように、実際には内部出身者が多く任用されるのであれば、制度外形上は開放的に変わっても実質的には従来のキャリアシステムとほとんど変わらないことを明らかにした。また小田君は、民間の経営手法を政府に導入しようとする新公共管理法(New Public Management: NPM)のような新しい行政改革の考え方に強い影響を受けたイギリスのポジションシステムであっても、中途採用が民間だけでなく公共部門からも広く行われていることを明らかにして、同システムにおける任用の多様性を示すことに成功している。

第二は、ポジションシステムにおける中途採用の多様性を説明するために四つの下位類型を提示し、組織の業績との関係を明らかにしようとした点である。小田君は、労働経済学や経営学における知識・技能の概念を参考にしながら、ウェーバー型、専門職型、ネットワーク型、NPM型の四つの下位類型を提示した。

すなわち、当該職種特有の「技能」や、政府内で習得可能な「知識」が必要な場合、ライン部門には内部から任用するというウェーバー型の従来の任用が行われやすい。また、特殊技能を必要とするスタッフ部門には、政府内外から当該職種の専門家を任用する専門職型の任用が行われやすくなる。さらに、政府外でしか習得できない「知識」が必要な場合には、利害関係者(ステークホルダー)から中途採用するネットワーク型任用が行われやすく、マネジメントなど民間部門の「技能」が必要な場合には、民間部門から中途採用するNPM型任用が行われやすいという。

これらの類型は、行政学における行政改革の理論と整合的であり、妥当な類型といえる。とくに、各類型における中途採用者に期待される知識・技能と組織業績の関係まで視野に入れて分析している点には、かつて一流民間企業の生産管理部で勤務した経験もある小田君ならではの独創性が発揮されており、公共部門における人的資源管理論に新たな知見を加えたものと評価できる。

第三は、イギリスと韓国の上級公務員における中途採用の運用実態を詳細に調査分析し

た点である。小田君は、英語とハンガルの語学力と、インターネット上のアーカイブやデータベースのページを見つけ出す IT 力を駆使して、両国における 300 名を超える中途採用者一人ひとりの職歴情報を収集した。また、イギリスにおける民間と公共部門からの二人の中途採用者の事例研究においては、政府の年次報告書や英国版の「政官要覧」、業界紙や新聞記事等を参照しており、日本とは異なり頻繁に行われる組織変更との関係まで分析している。個人情報でもある職歴情報に対して、公開されている情報だけからでもこれだけ接近できることを示したことは特筆してよいだろう。

第四は、イギリスの中央政府各省と執行エージェンシーにおける中途採用者と組織業績との関係について計量分析を行った点である。ポジションシステムと組織の業績との関係についてのこれまでの先行研究は、アンケート調査に基づくものであったり、国レベルの分析に留まるものであったりした。だが、小田君は、イギリスの中央政府各省においては、公共サービス合意(Public Service Agreements: PSAs)の組織目標を従属変数に、各省のライン部門で政策形成を担う各局の局長と課長の職歴を独立変数として、また、執行エージェンシーにおいては、各エージェンシーの個別目標を従属変数、執行エージェンシーの長の職歴を独立変数として、両者の関係について、前述したウェーバー型、NPM 型、ネットワーク型、専門職型の四類型に沿った形で分析し、ポジションシステムにおける中途採用の多様性について、計量分析でも明らかにすることに成功している。

ただし、本論文に課題がないわけではない。

第一は、一般化と多様性の要因という問題である。小田君は、韓国とイギリスの2国における中途採用公務員の任用を分析することでポジションシステムにおける中途任用の多様性を導いているが、この2国だけで一般化できるだろうか。また、中途任用の多様性がなぜ国ごとに異なるのか。さらなる考察が望まれよう。この点に関して、開放型任用制の典型といわれるアメリカ合衆国の事例は、政治的任用が多いという特徴があるものの、比較の観点からは興味深い。ただし、小田君の問題関心は、当初は閉鎖的だったが NPM の影響を受けて開放的な制度を導入して変化したイギリスと、同じく開放的な制度を導入したものの実態としては未だに閉鎖的な韓国を比較対照することによって、閉鎖的な任用制のままである日本を考察するところにあったから、アメリカ合衆国の事例研究は彼の将来の研究課題といえよう。

第二は、その日本の位置づけの問題である。小田君は、終章で日本の中途採用の実態について簡単な分析を行っているが、近年における国家公務員経験者採用試験等の拡大や、いわゆる非正規公務員の増大などの新たな展開も踏まえるとやや不十分な印象を受ける。従来型の閉鎖的なキャリアシステムであっても、中途採用を拡大したり非正規公務員を増やしたりすることは、開放的なポジションシステムにおける任用と実質的な差がなくなりつつあることを意味しているのかどうかは興味深い問題である。日本の任用制の変化についてはさらに分析を深める必要がある。

第三は、中途採用者の公開された職歴情報からは、ある程度のことはわかったとしても、その者の職歴情報が、組織目標の達成にとってどのような意味があったかどうかについては、公開された情報だけからはわからない部分もある点である。同時代の者の分析に当たっては、公開された情報だけでなく、本人を含む関係者にインタビューするなどして隠れている微妙な情報も得られれば、さらに分析に深みが出たであろうと思われる。

結論

しかし、これらの点は、いずれも本学位請求論文における問題点というよりは、小田君が今後、生涯をかけて行う研究における課題ともいうべきものであり、本論文の価値をいささかも損なうものではない。

したがって審査員一同は、本論文が博士（法学）（慶應義塾大学）の学位を授与するのに十分値するものと判断し、その旨を報告する次第である。

平成二八年六月一〇日

主査 慶應義塾大学法学部教授
法学研究科委員 博士（法学） 大山 耕輔 印

副査 慶應義塾大学法学部教授
法学研究科委員 法学博士 小林 良彰 印

副査 慶應義塾大学法学部教授
法学研究科委員 片山 善博 印