

# 閉鎖的公務員制度と公募制の可能性

## —メンバーシップ型人事の行方—

西尾 隆\*

### I. 公務人材確保の困難と改革課題

本稿のテーマは、閉鎖型に分類される日本の公務員制度と、その改革の一步になると考えられる公募制の可能性である。このテーマの背景には、近年採用段階から公務人材の確保が困難になりつつあり、若い世代に人材流出も現れ始め、人事担当者間に危機感が広がっているという現実的な問題がある。実務上、早急に対応すべき課題であるだけでなく、理論的にも公務員制度の変容・比較・設計という視点から議論すべき論点は多い<sup>(1)</sup>。

優れた人材の確保と流出防止は官民を問わず喫緊の課題であり、現場で流出の穴を塞ぐ応急措置も必要になる。具体的には、職場や仕事内容に満足できず、転職を考えたような職員に早めにアプローチをし、相談にのるよう心がけ、コミュニケーション回路を整備することも対策の一つであろう。離職しそうな職員を特定するにはこれまでは「勘」に頼るしかなかったが、近年はAIが過去のデータから離職のリスクのある職員を抽出し、早い段階での予防が可能だという。リスクや限界を理解した上で、AI導入による民間のノウハウ活用は遠い将来のことではなくなっている<sup>(2)</sup>。

他方、中長期的な視野から制度改革の可能性も考えておく必要がある。生産年齢人口の減少と人手不足、公務員の長時間労働などは直接的な要因だが、それ以外に日本の公務員制度に固有の問題はないだろうか。1990年代に始まった公務員制度改革は2014年の内閣人事局設置で一段落したといわれるが、残された課題にはどのようなものがあるのだろうか。国際的にみて過少な日本の公務員数も再考すべき論点であり、それ以外にも人材の確保・育成の面から質的な問題があるのではないか。

人事院による国家公務員へのアンケート調査では、30代の職員がもつ否定的な傾向に、「今後の能力開発」や「キャリア形成」に対する不安がある（「不安」28.4%、「少

\* 国際基督教大学教養学部教授、放送大学客員教授。

し不安」42.9%)。また、全体としても「退職後の生活の安心感」が弱く、否定的な回答の中でトップ(47.3%)の項目となっている<sup>(3)</sup>。これらは、官民を問わず日本の特徴として指摘される「メンバーシップ型」雇用制度と密接に係る。欧米の「ジョブ型」は職務の内容を重視するが、人に軸を置く日本の雇用慣行では、職員は組織の一員として安定した地位を与えられる反面、異動や転勤、業務の内容や量については受け身の姿勢を強いられる<sup>(4)</sup>。

公務員の場合、かつてのような退職後の再就職(天下り)が困難になったことから、人生100年時代のキャリア設計に不安が生じるのは自然なことであろう。また専門性強化の観点からも、ジェネラリスト優位の現在の人事制度はいずれ見直しが必要になると考えられる。そこで閉鎖型の任用制度に開放型の要素を加え、メンバーシップ型の人事制度をジョブ型にシフトしていく可能性を考えてみたい。開放化により、公務に必要な人材を広く政府の内外から呼び込み、人材を多様化し、人事パターンの複線化ができるかもしれない。

とはいえ、人事制度は将来を予測して修正しても、結果が出るまでに時間がかかり、また予測しようにも社会・経済・政治とも変化が激しい。不祥事が生じて若者が一夜にして志望を変えることもある。不確かな予測に基づく制度変更には副作用が伴い、しばしば危険でさえある。国家公務員制度改革基本法に基づき、「議院内閣制の下、政治主導を強化」すべく設置された内閣人事局は幹部職員の意識と行動に、忖度や公文書改ざんといった深刻な影響をもたらした。人事制度の開放化には民間との給与差により人材流出のリスクもある。組織に根を張り、公務員の職業意識と深く結びついた現行制度の改革には、いま起きている変化への入念な観察と検証、および計画的な取り組みが不可欠であろう。

## II. 現行公務員制の特徴と功罪

### 1. メンバーシップ型人事制度とは

現代日本の公務員制を特徴づける要素を列挙すれば、閉鎖型任用制、入口選別制、キャリア制、ジェネラリスト優位、平等主義的な相互性、遅い選抜、メンバーシップ型人事、限られた政治任用、グループ単位の分権型人事、過少な公務員数(少数精鋭主義)などを挙げることができる<sup>(5)</sup>。ここでは人材確保というテーマとの関係で、閉鎖性とメンバーシップ型人事を中心に議論を進めたい。両者の間には親和性が認められるものの、閉鎖型と公募制の同居(組織内公募)はありうるし、開放的なメンバー

シップ型人事も考えられるので、一応別次元の要素ととらえておく。

「閉鎖型」が意味するところは、新規採用が新卒者を中心とする入口採用にほぼ限定され、中途退職はあっても中途採用は少なく、任用は終身職の職員に対する異動の発令という形で行われる、と要約しうる。これに対し「開放型」とは、官民間、異なる政府（国と自治体）間、府省間に類似の職があることを前提に、自由な労働力の移動が可能な人事システムである<sup>(6)</sup>。

一方「メンバーシップ型」とは、組織の中の仕事を職として切り出さず、一括して雇用契約を結び、職員はあらゆる仕事に従事する義務を負うような人事制度である。これに対して「ジョブ型」とは、職の内容が明確に定義され、それに合致した職員を採用し、その限定された仕事に従事させる雇用制度である<sup>(7)</sup>。この区別は、企業を念頭に日本型雇用制度の特徴として指摘されてきたので必ずしも公務員に関するものではない。技官や専門職の場合、事務官やキャリア官僚と比べると職務と異動の範囲が限定的であり、ジョブ型の要素も見いだせる。とはいえ、日本の公務員人事の性格はジョブ型とはほど遠く、事務系・技術系の違いを問わず、長期にわたる一種の「地位設定契約」に基づいていることは疑いない。

職員の立場からいえば、定年までの身分保障と安定した地位と引き換えに、あらゆる職務も断らず、転勤を含むいかなる業務命令にも従うという契約を意味する。使用者の立場からいうと、いかなる職務にもつかせる権利を持つ反面、解雇も降格も例外的にしかできないということになる。これは、日本でなぜ職階制が根づかなかったのかという背景とも関係し、使用者側も職員の側も、厳格な職の定義とその運用よりも柔軟な人事配置と地位安定を優先したということであろう。

## 2. アンケートにみる同制度の課題

この制度と慣行は、功罪を天秤にかけた時に功が罪にまさっているがゆえに、労使双方に受け入れられ、持続してきたと考えられる。地位の安定と身分保障は古今東西、また国・地方を問わず、公務員を志望する基本的な動機であろう。使用者にとっても、職員の長期的なコミットメントを前提に自由な配置を行えることはメリットである。他方、人事院が2018年に行った調査によれば、国の総合職（I種）の場合、「国家公務員になろうとした主な理由」（3つまで）で、「仕事が堅実で安定している」を選んだ新規採用者は1割にも満たず（9.1%）、「公共のために仕事ができる」（70%）、「仕事にやりがいがある」（63.3%）、「スケールの大きい仕事ができる」（45.7%）が上位

を占めている<sup>(8)</sup>。この数字を筆者なりに解釈すれば、国のキャリア官僚の場合、地方公務員の安定とは異なり、勤務地も仕事内容も変化と波乱に富んだキャリアを志望するということであり、前提である身分保障に関してあえて「安定」をあげることに抵抗を感じたとも考えられる。

また国家公務員の「安定」の要素には、倒産や経営悪化による解雇がないことに加え、公共のための仕事、やりがいのある仕事、スケールの大きな仕事が継続的に発生するという期待も含まれよう。さらに「公共性のため」と「スケールの大きな仕事」についていえば、政治家との対比で選挙がなく、大臣や政権の交代に際しても身分保障があるという政治的中立性の要素も含まれよう。定年前の早期退職勧奨と関連企業・団体への再就職あっせん（天下り）がセットとなり、通常の終身雇用とも異なる一種の「終身雇用保障制」が敷かれてきたことも大きい。

しかし、別のアンケートからわかることは、メリットがかげると同時にデメリットが顕在化している実態である。「公務職場に関する意識調査」では、「職員の人事管理」に関する質問項目に否定的な回答が多かった。先にも紹介したように、「退職後の生活の安心感」がもてないという回答が半数近くに達し（47.3%）、また「人事制度による動機づけ」の弱さ（39.4%）、「福利厚生への満足度」の低さ（35.4%）、「公務の将来性」への否定的回答（32%）が目立つ。それ以外では、「業務量に対応した人員配置」がなされていないとの回答（43.9%）、「奉仕の実感の機会」が少ないとの回答（38.5%）などがプラスの回答を上回っていた<sup>(9)</sup>。

退職後の安心感の弱さは、国際的に見た年金額の低さとも相まって、再就職が困難となったことが関係していると考えられる。動機づけの弱さ、人員不足、奉仕の実感の欠如などは多忙な職場環境の裏返しでもある。これにはメンバーシップ型に伴う権利主張の弱さも関係していよう。他方、肯定的な回答の多い項目を見ると、「法令やルールの理解度」（87%）、「法令や倫理の遵守度」（84.1%）、「セクハラ防止度」（76.4%）などはきわめて高い。また、「国家公務員としての誇り」（69.1%）や職場の「明るい雰囲気」（71.1%）も高く、総合的に見れば深刻な状況にあるとも言い切れない<sup>(10)</sup>。その意味で、功罪が相半ばしているのが今の状況だと考えられる。

以上は、全世代、総合職・一般職・選考を含む包括的な調査の結果であるが、こうした調査は過去になく、編年的変化を知ることはできない。しかし翌2017年度に人事院が行った30代職員へのアンケート調査を重ね合わせると、世代間の意識の差が浮かび上がってくる<sup>(11)</sup>。

まず、「今後の能力開発、専門性習得等のキャリア形成、仕事と生活の両立についての安心感」を持っているのは28.7%に過ぎず、「不安である」が28.4%、「少し不安である」が42.9%となっている。不安を感じる項目では、「能力開発・専門性習得の方向性」が65.7%、「仕事と育児の両立」が57%、「マネジメント能力」が39%、「給与等の生活保障」が36.8%であった。一方、「自分の適性や将来のキャリア形成の希望を人事当局に伝える」かについては、「ほとんどない」が54.9%、「年に1回」が33.5%であり、将来のキャリア形成への不安と重ねると問題が見えてくる。

### 3. 組織・人事制度への信頼の変化

ところで、戦後のキャリア官僚の回想で印象づけられるのは、自らの人事に関する驚くべき受動性である<sup>(12)</sup>。いくつかを引用すると、「官吏たるものは天皇の命で動くというのが頭にあって、一切希望は言わない。唐天竺でも行けと言われればいく、と唱えて一切希望を出しませんでした」（矢野俊比古・元通産次官）、「軍人精神のいいところだと思いますが、人事について自分の気持ちは言いません。自分に与えられた仕事に対し毅然として赴く、そういう精神に鍛えられましたから、軍人がいちいち人事に対して自分の注文をつけていたら戦争なんかできやしません」（杉山克己・元農水省構造改善局長）、あるいは「（公務員生活の信条は）自分からポストを望むようなことはしないこと。人事は当局任せであるべきで、自分のことは一番わからないことを認識すべき」（下浦静平・元食糧庁次長）といった考え方が支配的であった。

吏道は軍人精神、武士道精神にも通じるが、精神以前の問題として、下浦が語るように、経験の浅い職員にとって「自分のことは一番わからない」のが客観的な真実でもある。科学的か否かはともかく、人事担当者は職員がどう育つかについて一定のイメージと経験知をもっており、キャリアがパターン化されている官庁も多い。そこには特定のポストや業務への個人的な情熱よりも人事当局の判断の方が的確だという、組織幹部への信頼も横たわっていた。メンバーシップ型人事を支えてきたのは、こうした人事当局への信頼と、その前提となる幹部の部下に対する行き届いた目配りだと考えられる。2000年以前はポスト数、再就職先、時間にゆとりがあり、人事への政治的な介入も稀だったため、閉じたグループ内での相互性に基づく評価を軸に人事を行うことで、高い納得性を保つことができた。

しかるに近年、ポスト数を含む資源の減少という環境変化により、人員配置の弾力性が失われ、職場全体が心理的な余裕を欠く中、若い職員の将来への不安が急速に広

がってきた。歴史的に見れば、戦後日本は高度経済成長と一党支配体制という特殊条件に支えられ、「自律的政府」と呼ぶべき政治システムを形成してきた。バブル崩壊以前は、その安定した制度がそのまま持続するよう思われたが、今や国際比較から見てもかなり特異な人事制度となっており、その修正がようやく課題にもち上がったとみることができる。そこで以下、より応答的なシステムとして、公募制導入の可能性を考えてみたい<sup>(13)</sup>。

### Ⅲ. 公募制とその可能性

#### 1. 公募制の考え方と官民の動き

公募制とは、組織内の職ないしポストを切り出して明確に記述し、そのポストにふさわしい人物を文字どおり公に募集するジョブ型の人事制度と要約できる。公募の範囲や選考手続でさまざまなタイプが考えられるが、共通するのは、仕事内容の詳しく明確な定義、募集事実の公開性、選考基準の一定の透明性、メリット制に基づく競争原理である。科学的人事管理、職階制が常に公募制につながるわけではないものの、職の分類と構造化、資格・経験との関連づけ、職員の能力評価など、人事制度の合理化を進めていくと、従来の特権的・身分制的性格の強いメンバーシップ型は公募制に近づくことが予想される。というのも、民間ではグローバル化により労働市場が開放化され、必要とされる専門知識も高度化するため、専門的人材の育成と採用が従来型とは異なる形で進んでいるからである。

大企業では外資系に限らず、1990年頃から社内公募（内部ジョブポスティング）の制度が導入され、会社内から企業グループに広がりつつある<sup>(14)</sup>。その後、公募の有無とは無関係に自らを売り込む社内フリーエージェント（FA）制も増えたが、年功賃金から成果主義・年俸制への移行には時間がかかり、まだ一般化はしていない。自ら手を挙げさせ責任を持たせることで、自律的人材を育てようとする試みといえる。いずれの場合も、有能な人材が異動の希望を表明することで人事部門が不満を吸収し、離職予防につながると考えられている。

典型的な閉鎖的・メンバーシップ型の国家公務員の世界でも、2000年から官民人事交流が制度化された。その数は2017年までの累計で589人が民間に派遣され、その約3倍の1788人が民間から採用されている。交流派遣・採用とも国土交通省が最も多く（それぞれ169人・514人）、これに経済産業省が続いている（119人・349人）。また2000年より、任期を定めた公募による職員の採用も始まり、2017年までの累計

で5168人の任期付採用が行われている。最も多いのは特許庁（審査官など1378人）で、金融庁（金融証券検査官など961人）がこれに次ぐ<sup>(15)</sup>。

任期付採用の期間は1～3年が多く、5年を限度に更新可とされるものもある。一例として2019年5月現在公募されているポストに、「内閣府官民人材交流センター 任期付職員の募集」（任期2年）があり、職務内容は次のように記されている。

「当センターにおいて再就職を希望する国家公務員（45歳以上の現役職員・離職後1年以内の者）について、経験・専門性を発揮することができる求人情報の開拓業務の中核を担当することとなります。そのために、これら再就職を希望する国家公務員の状況等を分析し、幅広い法人等から求人情報をきめ細やかに発掘し、それを確保するとともに、同制度の改善につなげる企画・立案業務を行っていただきます。」

欧米で見られる詳しい職務説明書と比べるとまだ簡単だが、応募する側からは少なくともブラックボックスではない。このほか任期付の職務内容には広報、システム運用、デジタル運用、法律（弁護士）などの専門職が多い。これと別に、任期のない常勤職員の公募も行われており、医療専門職（厚生労働省検疫所）、地震工学（消防庁研究職）などのほか、職務を限定しない「経験者選考採用」も行われている。国家公務員の全体から見ると「特例」的な扱いともいえるが、2000年頃から閉鎖型の一角から開放化が始まり、メンバーシップ型にジョブ型の要素が侵入してきたことは疑いない。

## 2. アメリカ連邦政府 SES の公募手続

ここでアメリカ連邦政府に目を向けると、約7800人の幹部職員（senior executive service, SES）が勤務し、うち約9%は政治任用だが、大半は成績主義に基づく「キャリア」である。その任用はすべて公募で行われ、手続は次のようになっている<sup>(16)</sup>。まず、公募ポストのアナウンスが最低14日間行われ、提出された公募書類を人事担当（HR）の専門官が審査する。その中から行政機関レベルの委員会（Executive Resources Board, ERB）が上位1割の候補者に面接し評価した上で、任用の責任者が最終候補者を選考し、独立性の高い人事管理庁（OPM）に置かれる審査委員会（Qualification Review Board, QRB）が認定する。この間、約3か月を要するといわれ、空席の場合は当該ポストの業務は上司が兼務することが多い。

公募のアナウンスには、幹部としての資格要件（executive core qualifications, ECQ）、その業務に固有の技術的要件（technical qualification, TQ）、応募できる範囲、

給与の幅、インディアン優先に関する事項などが含まれる。なお医療、法曹、工学等の専門職業以外、学歴は不問とされている。応募書類には、履歴書のほかに応募ポストへの抱負を記したエッセイ（10頁以内）が必要である。OPMに置かれる審査委員会（QRB）は3人の異なる行政機関の幹部（SES）で構成され、任期は3か月、各々が候補者を審査した上で合議または多数決により決定する。

定期異動で一斉に配置転換が決まる日本の人事慣行からみると、SESの確立された公募手続は驚くべき煩雑さである。応募者数は通常は2桁になるといわれ、5500人のOPM職員は通年でこうした人事の審査にかかわっており、メリット原則に立って幹部人事を公正に行うには多大な時間とコストを要する。政治任用の範囲の広いアメリカでは、一方でSES人事への厳格な中立性の担保によりバランスをとっているようでもある。今の日本で、直接の行政サービスではない人事管理にこれほどのスタッフと時間を投入することは現実的だろうか。いずれにしても、公募制というジョブ型への移行が要求するシステム変更の大きさが理解できよう。

### 3. イギリスの公務員の専門職化

アメリカと対比した時、イギリスの公務員制は外部からの政治任用が限定的で、その限りでは資格任用組（キャリア）中心の閉鎖型に近く、ジェネラリスト優位の伝統がある。メンバーシップ型とジョブ型という表現の区別はないが、類型としてはアメリカよりも日本に近いタイプととらえられる。だが、藤田由紀子によれば、公務員人事は公募が原則であり、最近では専門職化が進み、従来のジェネラリストとスペシャリストの区分が撤廃されてきたという<sup>(17)</sup>。

イギリスで進んでいる専門性の重視は、従来の医療・IT・原子力といった科学技術の分野だけでなく、政策形成や大臣への助言にかかわる領域でも進み、2005年にブレア政権が導入した「専門的スキル」（professional skill for government, PSG）改革が契機になった。政策形成の専門職（policy profession）化について、藤田は能力とネットワークに注目して紹介している。能力に関しては、暗黙知に近かったジェネラリスト官僚のスキルの明示には時間を要し、2013年に「政策スキル・知識の枠組」が公表され、「証拠（evidence）」「政治（politics）」「実施（delivery）」という3本の柱が示された。「証拠」とは客観的な証拠をもとに大臣に政策提案を行う能力のことであり、「政治」とは大臣をとりまく制度や状況などの政治的な文脈を把握している能力のことであり、「実施」とは現場を含め政策過程全体を見渡し実現可能な実施モデルを考



える能力のことである。いわゆる特定分野の専門知識と同時に、経験に基づく執務知識が重要な要素になっている。

もう一方のネットワークに関しては、行政による政策の独占というドグマを脱し、大学やシンクタンクなどの外部機関と連携して政策資源を獲得し、開かれた政策形成を目指そうとする試みがなされている。政府内では 20 あまりの専門職グループが存在し、同時に「ファンクション」と呼ばれるグループが契約管理や市場調査などの分野で形成されており、これらも省の枠を超えたネットワーク化の一部である。こうして、ジェネラリストと見られていたイギリスの幹部職員にも、公募制というベースの上に「ジョブ型」の要素が強まってきたとみてよい。

#### IV. 自治体の非正規職員と任期付採用

##### 1. 正規職員の減少と非正規専門職

ここで視点を日本の自治体に移してみたい。地方公務員の総数は 1994 年の 328 万人から 2018 年の 274 万人にまで、24 年間で 54 万人減少している。ただし、一般行政と教育分野で約 2 割減であるのに対し、安全・安心にかかわる警察・消防分野では逆に約 1 割増となっている<sup>(18)</sup>。この間、ほとんどの自治体で正規職員の定数を削減する一方、非正規職員（臨時・非常勤など）の数はそれに反比例して増加し、2016 年に約 64 万人に達している。職種別では、保育士、教員、技能労務、調理師、図書館司書などが多く、専門職・資格系での非正規化が進んでいる。これについて上林陽治は、ジェネラリスト型の人事異動をくり返した結果、素人集団の正規職員を育ててしまったようなものだと指摘している<sup>(19)</sup>。例えば、2015 年現在の市区町村の児童虐待担当職員は正規が 5976 人（64%）、非正規が 2435 人（36%）だが、10 年以上のキャリアを持っている職員に限れば、政令市（児童相談所設置市）および人口 30 万以上の市区で、非正規の割合が正規よりも多くなっている。このことは、保育士や司書などの分野でも見られる現象で、メンバーシップ型の正規職員、ジョブ型専門職の非正規職員という対比が鮮明化しているともいえる。

非正規職員の問題の一つにその待遇の低さがある。5 年、10 年と勤務しても非正規職員の年収は新卒の正規職員の半分程度、正規の平均給与の 4 分の 1 ほどで、ベテランの非正規職員が異動してきた正規職員を指導し、その部門を支えているのが実態だという。国は同一労働同一賃金の実現に向け、不合理な待遇差を禁止し、解消するためのガイドラインを出しているが、自治体で起こっている実態は不合理な待遇差の典

型のように見える。これは人手不足が原因ではなく、むしろ不適切な処遇が非正規職員の安定した雇用を阻み、人手不足を助長する結果になっている。

## 2. 人手不足と任期付採用の動向

そこで次に、自治体の人手不足の実態を見ておきたい。最近の日本社会全体の人手不足を反映し、自治体では専門職を中心に人材難が深刻化している。地方公務員の採用情報を見ると、地域差はあるものの事務系（上級・初級）の競争率が10倍前後あるのに対して、技術系は相当低くなっており、3倍を下回ることも稀ではない。自治体にとって、土木・建築系は定年退職者の補充が困難になり、中途採用を含めて応募が少なく、市のレベルでは何とか採用しても国や都道府県に引き抜かれるなど、まちづくりの知識の継承が困難になっている。その理由は定員の縛りでも雇用の不安定でもなく、自治体業務のイメージに魅力が少ないことだと言われ、大学の建築・土木系の教員が就職先として自治体を薦めないと聞く。応募する学生からも、給与差に加え、ゼネコンなど民間の方がよりチャレンジングな仕事ができると見られており、安定を求める年代になって中途採用で自治体に移ることを考え始めるようである。

他方、2002年に地方公務員の任期付採用制度がつくられ、多様な任用と勤務形態に道を開くことになった。タイプとして、高度の専門的知識、専門的知識、フルタイムの時限的な職、短時間勤務の時限的な職があり、増加はしているが、総数では11097人（2015年）と上述の非正規（臨時・非常勤）職員と比べるとまだ少ない。その中で多いのは短時間の時限的な職で約半数を占める。分野では、教育研究、土木建築、福祉、医療の順に採用が多い。公募の手続で職務と勤務条件が明確に記述され、任期延長の可能性を記すことで柔軟な任用が可能となる<sup>(20)</sup>。

4タイプのうち、「高度の専門知識経験又は優れた識見を有する者」として採用されている弁護士に注目してみたい。新卒採用者の中から専門性と広い視野をもった法務担当職員を育成することは望ましくはあるが、時間がかかり即戦力ともいわず、その点で任期付採用は有効な手段となる。中途採用という選択肢もあるが、若い候補者の場合は替えが効かないためリスクがなくはない。また、顧問弁護士と比べると、庁内にフルタイムの法律専門家がいるということは、日常的な相談や研修、組織全体のコンプライアンス向上に役立つ。筆者がインタビューしたA市の法務専門監は、弁護士を職業に選んだものの法学部在学時代から政治行政に興味があり、法律相談、職員研修、紛争処理を通してまちづくりに関与できる機会は貴重で有意義だと語ってい

た。また、市にとっても組織全体の法務能力とセンス向上に期待以上の効果があったとして、2年の任期満了後に3年の延長をしている<sup>(21)</sup>。

このほか、まちづくり専門監、情報専門監などの経験が示唆するものは、専門職としてのキャリアの中で一時的に公務にかかわることの、本人および自治体にとっての積極的な効果である。任期付採用制度が提案された1999年の「地方公務員制度調査研究会」（塩野宏会長）の報告で、「常勤職員の部分休業制度」が同時に提案されているように、官民を問わずキャリアの途中で国際協力の仕事に就いたり、大学院で学び直したりする選択肢が認知されつつある。メンバーシップ型の雇用をベースに、ジョブ型の要素が加わる傾向は、制度上も職員個人レベルでも高まっている。

## V. 公務に対する情熱の解剖～まとめに代えて

以上、日本の人事制度の課題、海外の事例、および自治体の動向をみてきた。日本の閉鎖的・メンバーシップ型人事制度からアメリカの開放的・ジョブ型に移行することの困難は、人員・財源・時間・心理のあらゆる面で明らかといえる。他方、イギリスのジェネラリストの専門職化は、概括的メンバーシップの要素を残しながらジョブ化しうる可能性を示唆している。イギリスと比べ政治家との接触の多い日本の官僚の仕事を、証拠（統計やケースなど事実の収集）、政治（政官関係の透明化）、実施（地方を含めた執行体制の再確認）などに分解し、優先順位をつけて合理化することは可能であり、かつ必要でもある。

自治体で進行しているのは、公共サービス提供の現場である学校・図書館・保育所・児相などの施設で、人事制度の基本となるメンバーシップ型がジョブ型にとって代えられつつある実態である。しかし任期付採用は限定的であり、むしろ非正規職員がフェアとは言えない待遇のまま急増し、重要な業務を担っている現実は無視できない。任期付採用は、職務内容の詳しい記述、公募、審査、契約という手続においてジョブ型の要素が強く、高度専門職ではやりがいもあるようだが、メンバーシップ型人事のベースにどこまで影響するかはまだ明らかでない。

こうした自治の現場における専門職の仕事は、かつては中枢に対する「末端行政」とみられてきた。だが、少子高齢化、児童虐待、孤独、自殺対策などで課題先進国となった日本で、問題解決のスペシャリストとして異動することなく勤務しており、「先端行政」の政策立案にふさわしい位置にいると見ることもできる。ところが国の任期付採用も含め、あくまで基本となるメンバーシップ型人事の周辺に位置したままの扱

いが続いている。これら周辺の職員が中枢に位置する幹部に登用される可能性はきわめて低い。だが、幹部の育成にジョブ型による公募の可能性があるのかどうか、注目していく必要がある。

かくて公式制度の改革とは別次元で、公務員制が徐々に「応答型」に変容してきた変化に気づく。メンバーシップ型の人事制度は、周辺からまず自治体の非正規職員の増加によって、次に任期付採用職員によって、さらに国の官民人事交流を通して、徐々に開放化とジョブ型化への変化にさらされているようである。制度の根幹を変えないまま、行政は政策実施と問題解決の現場で市民ニーズに応答せざるをえず、既存制度と限られた財源の枠内でこうした変化が生じてきた。動機としては、単純に生活のため、子育て後の社会参加として、あるいは公共問題への興味などから公務の周辺領域にかかわる市民が増えてきたことも事実である。その中に指定管理者、財団、NPOなどを含めてもよいだろう。

では、日本の公務員制の中核に位置するキャリア官僚たちに、こうした変化は及んでいるのだろうか。最後にそのエートスについて考えてみたい。

彼(女)らは入口選別と終身職を所与とし、採用官庁に忠誠を誓い、頻繁な異動や転勤を受け入れ、政治の無理難題にも粉骨砕身、国民のために半ば無定量に働いてきた。その情熱と前向きな姿勢の反面、権利主張は弱く、異動や勤務地の希望を出すことは少なく、あたかも艱難を喜び、受苦(パッション)に身を委ねているようにも見える。そこに宗教的な信頼に近いものを見ると言えば言い過ぎだろうか。忠誠の対象は、憲法のいう「全体」、抽象的な国家・国民、あるいは具体的な大臣、内閣、官邸、府省、官房、人事グループ、政策共同体、専門家集団など微妙に異なるはずである。その違いや変化は小さくない違いを生むと考えられるが、そうした忠誠対象を含む「公務」を優先し、そこに使命を感じ、私生活を後回しにするエートスは日本の官僚の注目すべき特徴といえる。

前半で紹介した30代職員へのアンケート調査が問いかけるのは、こうした心理と行動様式の持続(不)可能性である。戦後成立した「自律的政府」は、明確な国家目標と一党支配体制、拡大する業務と財源を背景に、閉鎖的でメンバーシップ型の人事制度を半ば集団的信念として維持してきた。しかしそれが政府であれ、人事当局であれ、相手を信頼してもペイするに足る、長期的に損をしないだけの客観的なポスト数、財源、政策空間、成長への期待があったことも事実である。グローバル化、成長の終焉、財政危機、国民の信頼低下、政治主導の強化でそうした客観的根拠は失われ、こ

れまで「権威」をもっていた忠誠の対象はその判断に対し説明責任を迫られることになる。

これらはすでに政府と国民、自治体と市民の間で起きている関係変容であり、特段新しいことではない。個人が権利意識をもち、平等感覚を養い、自分をとりまく制度や政策への意見を表明し、合意形成の手续にそって地域の環境を改善していくように、職員も公務員制度に対し改善の重ねていくしかない。

その際の方向として、社会問題への応答性、現場の声の吸収、多様化する職員間のフェアネスの確保、閉鎖的メンバーシップの緩和、ジョブの切り出し、とくにジェネラリスト業務のジョブ分析などが考えられる。

やや抽象的な提案になったが、例えば離職の防止に関して、少人数で職場の課題を自由に語る機会を多数設け、その記録を部外秘にして AI に分析させてはどうだろうか。どのような要素が不満や離職に関係するのかについて一定の見取図ができれば、対応すべき課題の優先順位が見えてこよう。同じ職場内だけではなく、府省横断的に多様な組合せの会合をもつことで、問題解決と連帯意識の相乗効果も期待しうる。それは「自律的政府」の頃、どの職場でもやっていた素朴な「応答性」の試みであろう。

## 注

- (1) 本稿で扱う課題の根底に、日本が「小さな政府」を志向し、公務員数を極端に削減してきたという歴史がある。これについては、前田健太郎『市民を雇わない国家』東京大学出版会、2014 参照。
- (2) 例えば、「AI が人事異動や離職防止を支援」『日本経済新聞』2019 年 4 月 18 日。自治体業務に関しては、稲継裕昭『AI で変わる自治体業務—残る仕事、求められる人材』ぎょうせい、2018 参照。
- (3) 人事院『平成 29 年度 年次報告書』第 2 部。
- (4) 後述するように、「メンバーシップ型」「ジョブ型」は濱口桂一郎による区別である。
- (5) 西尾隆『公務員制』東京大学出版会、2018、54 頁以下参照。
- (6) 西尾勝『行政学』（新版）有斐閣、2001、136 頁以下参照。なお、本稿では十分参照できなかったが、国家公務員の中途採用に関する最近の比較研究に、小田勇樹『国家公務員の中途採用—日英韓の人的資源管理システム』慶応大学出版会、2019 がある。
- (7) 濱口桂一郎『新しい労働社会』岩波新書、2009、序章、および、同『日本の雇用と中高年』ちくま新書、2014 参照。
- (8) 『人事院月報』2018 年 8 月号、9 頁以下参照。
- (9) 人事院『平成 28 年度 年次報告書』第 2 部参照。
- (10) 同上。

- (11) 人事院、前掲『平成 29 年度 年次報告書』第 2 部参照。
- (12) 以下の回想は、中道實編『日本官僚制の連続と変化—ライフヒストリー編』ナカニシヤ出版、2007 による。その紹介と職員の受動性に関しては、西尾隆、前掲『公務員制』116 頁以下参照。
- (13) 近代日本の政府システムには、抑圧型→(占領期の)民主型→自律型→応答型という展開がみられ、各段階の職員の性格は、天皇の官吏→全体の奉仕者→中立的国家官僚→対話型職員という展開が対応すると考えられる。西尾『公務員制』80 頁以下参照。
- (14) 日本経団連編『社内公募・FA 制度事例集—自律人材を活かす 11 社の仕組み』日本経団連出版、2004 参照。
- (15) 人事院『平成 30 年度 年次報告書』2019 参照。
- (16) 以下は 2014 年 8 月 26 日、合衆国人事管理庁 (Office of Personnel Management, OPM) でのヒアリング調査による。
- (17) 藤田由紀子「政策的助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか? 英国公務員制度改革に於けるポリシー・プロフェッションの創設」『年報行政研究 50 行政の専門性と人材育成』ぎょうせい、2015。以下は同論文の紹介による。
- (18) これに関しては、「特集：自治体の『人手不足』をどう乗り越えるか」『都市問題』2018 年 1 月号参照。
- (19) 同上特集「パネルディスカッション」での上林陽治の発言と図表 (20-24 頁)、および上林『非正規公務員』日本評論社、2012 参照。
- (20) この制度と運用に関しては、「特集：任期付職員活用で深まる都市行政の専門性」『市政』63 号、2014 年 11 月号参照。
- (21) 西尾隆「任期付職員採用がもたらす効果と課題」同上『市政』所収参照。

(付記) 本稿は、2019 年 5 月 26 日新潟大学で開催された日本行政学会研究会での報告をベースにしている。分科会でご一緒した嶋田博子京都大学教授、前田健太郎東京大学准教授をはじめ、示唆に富む質問やコメントをいただいた方々に感謝いたします。

**Japan's Closed Civil Service System and  
Possibility of Open Announcement Method:  
Future of Membership-based Personnel System**

<Summary>

Takashi Nishio

This paper will explore the future of Japan's civil service system by examining the possibility of introducing open announcement method (*kobo-sei*) as a next step of the long-lasting civil service reform. In the background, the Japanese government is now facing challenges of a declining number of applicants for public service positions and an increasing separation of young promising officials from service. These are not only real issues for practical reform but also theoretically important topics in terms of the transformation of the civil service system.

Japan's civil service system is characterized by an all-at-once recruitment, a closed appointment system within the public sector, a strong job security, and a generalist-oriented, membership-based personnel system. While it is a historically developed organic system that cannot be changed in a short period, it is not impossible to transplant the Western job-based open announcement method. This system has partly been adopted by some Japanese companies and met the changing needs from both employers and employees. Japan's traditional membership-based personnel system requires employees to be engaged in all sorts of jobs in exchange for a life-long guarantee of the "membership." It enables a strong commitment from staff members but often causes long working hours and frequent unexpected transfers. On the other hand, the Western-based personnel system requires clear and detailed

job descriptions and a relatively long announcement-application-examination period. In the U.S. Federal Government, the Office of Personnel Management (OPM) handles this complex selection processes for senior executive service (SES) and it takes up to three months for each case. One question here is whether the Japanese government can afford to put more time, energy and human resources to make the present personnel system more transparent, objective, rational and scientific.

Having introduced recent surveys by the National Personnel Authority (NPA) on the attitude of civil servants toward their work and life, the author will examine the job-based appointment system of the U. S. Federal Government and recent changes in the higher civil service of the British government as solution models.

NPA surveys show an increasing number of negative responses in staff motivation, fringe benefits, future prospects, and sense of security after retirement. Moreover, there are problems concerning a heavier workload, weaker staff allocation and fewer opportunities to realize that they are truly serving the nation. A large majority is feeling dissatisfaction with career development, acquiring new expertise, or work-life balance (especially concerning the limited time for childcare). Since the fundamental reason for this dissatisfaction lies in the absolute shortage of staff members in the public sector, it is unrealistic to add new staff just to introduce a new open announcement method. However, both central and local governments have adopted open announcement-application-appointment method for some fixed term positions that are necessary for public service delivery.

Lastly, the author will discuss the change in the passive attitude of Japan's higher civil servants in terms of applying or expressing wishes for certain positions. They seem to have had passion for public service under the membership-based personnel system, for they were willing to accept any tough tasks, unlimited workload, or unexpected transfers. However, survey results show that this system is becoming unsustainable because the resources to compensate workers, such as sufficient budget, attractive positions both



before and after retirement, people's respect, or autonomy from politics no longer exist. Checking the balance sheet of merits and demerits of working as a higher civil servant, it is unlikely that the young and brightest will positively choose to work for the government. Important things in the public service are the following: meeting real needs of the society, absorbing the voices of the street level bureaucracy, fair and rational allocation of jobs, relaxation of the present closed membership system, and describing various jobs for generalist administrators. The adoption of the announcement-application-appointment method can be one of the solutions, which may lead to a change in the "*kasumigaseki culture*."

