

第7章 国際社会に通用する人材育成策：国家公務員のオープンリクルートメントによる院卒採用 ーオーストラリアをケーススタディとして¹ー

八田 達夫

序文

日本の文系エリート層の中には、海外の文系エリート層と違って、社会科学分野における大学院教育を受けた人（以下「院卒者」と短縮）が少ない。日本の文系エリートが多くが大学院教育を受けていない理由の根本は、政府でも民間でも学卒者に比べて、院卒をあまり採用しないためである。

この日本の特異性の原因は、公務員の採用制度にあると考えられる。日本政府が院卒を積極的に採用しないから、優秀な公務員志望者の多くは大学院に進学しない。優秀な人材が多くが社会科学系の大学院に進学しないので、民間企業にも院卒者を積極的に採用する動機がない。

日本政府が院卒者を採用しない背景を分析するためには、なぜ外国の政府は院卒を優遇するのかを分析することが役立つ。

アメリカ政府は院卒を極めて多く採用している。しかしアメリカでは学部法学部がなく、大統領制の下で高級官僚の多くが政治的に任命されるなど、日本と制度の枠組み作りが大きく異なる。

それに対してオーストラリアでは、法学部は大学院ではなく学部であり、かつ議院内閣制の下で、次官まで全ての官僚が *political appointee* ではない。このように、日本とオーストラリアの官僚制度には多くの共通点がある。それにもかかわらず近年オーストラリアは、多くの院卒を採用している。

これらの状況を勘案し、今回の調査ではオーストラリアの政府がなぜ院卒者を多く採用しているか、またなぜすでに採用した官僚に対して大学院教育を受けることを奨励しているかを分析した。このため、オーストラリアの Public Service Commission（以下「人事院」と訳す）の現 Commissioner の Sedgwick 氏や前 Commissioner の Biggs 氏に面接するなど、現地におけるヒアリング調査を行った。

結論的に言うと、オーストラリアでは、日本政府と違って全省庁で画一的な採用試験をせず、各省が採用に裁量権を持っているため、空席に対する最適任者を採用している。ポジションによっては、大学院学位を持っていることが有利な条件になるが、大学院学位が

不必要なポジションについては、それは条件とならないということである。さらに、空席補充は必ず公募によらなければならない。公務員が上からの指令で配置転換されたり昇進して別のポジションにつくことはない。このため適材適所の採用が徹底されており、大学院教育が必要なポジションにおける有資格者の採用が当然のように行われている。つまり、日本とオーストラリアの政府の学卒者採用に関する相違の原因は、公務員採用制度自体の根本的な違いにある。

1. 文系の院卒割合—国際比較

現代日本の人材が、民間においても政府においても、海外との間で競争力を失いつつある一つの原因は、日本のエリート層が海外のエリート層と違って社会科学分野における大学院教育を欠いていることにある。日本のエリートの多くが大学院教育を受けていない理由の根源は、政府でも民間でも学卒者を採用し、大学院卒をあまり採用しないためである。

事実、日本における人文系大学院卒業生数は、アメリカおよびオーストラリアと比較した場合、顕著に少数である。

文部科学省の取りまとめた「学校基本調査」²によると、2008年度の日本の人文系大学院卒業生は32,308名であり、これは全学部卒業生数（555,690名）の約5.8%である。

一方、アメリカにおける教育分野の官公庁に当たる Department of Education の関連機関である National Center for Education Statistics³の発行する統計調査によると、同年度のアメリカにおける人文系大学院卒業生は553,672名に上り、これは学部卒業生数（1,601,368名）の約34.6%に相当する。

また、オーストラリアにおいては、Australian Government Department of Education⁴の発表によると、同じく2008年度の人文系大学院卒業生は66,810名で、全学部卒業生（265,891名）の約24.8%を占めている。

つまり、卒業生全体に占める人文系大学院生の割合が、アメリカでは35%、およびオーストラリアでは25%であるのに対して、日本国内においては6%でしかないという相違が見られる。

なお、本節における「人文系」の学問分野は、各国の統計手法に応じて多少の変動こそあるものの、原則として理・工・医・農を除く全ての学問分野が該当するものとした。

日・米・豪の人文系大学院生の進路比較 2008年度（平成20年度）

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
	学部 卒業生数	人文系修士 卒業生数	人文系博士 卒業生数	人文系 全大学院 卒業生数	人文系 修士比率 ②/①	人文系 博士比率 ③/①	人文系 全院卒比率 ④/①
日本	555,690	27,562	4,746	32,308	5%	0.9%	5.8%
アメリカ	1,601,368	510,695	32,282	553,672	31.9%	2%	34.6%
オーストラリア	268,891	62,118	4,692	66,810	23.1%	1.7%	24.8%

(単位：人)

2. オーストラリア政府による実質的な修士採用

アメリカでは学部教育で一般教育を重視しており、大学院で専門教育を受ける。

それに対してオーストラリアの大学には一般教育はない。このため、学部を卒業することが、大学院の修士レベルを卒業することに近い。

しかも、3年制の学部に加えて1年追加の **honors** プログラムを取ると、アメリカの修士レベル以上同等、もしくはそれ以上の能力を身につけることができる。オーストラリア政府の政策官庁が採用する学部卒の場合にはそのほとんどが **honors** レベルを持った人を雇っている。したがって、オーストラリアでは政策官庁の場合、学部卒と分類される人はアメリカ的な意味での修士である。

オーストラリアの大学には、教養課程がないため3年で卒業し学位を取ることができる。しかし公務員は、4年課程の大学を出た人のみを採用しており、実質的には、修士レベルの教育を修めた人を採用している。

第1のグループは、法学部卒である。オーストラリアの法学部卒業生は、他の分野を必ずダブルメジャーしなければならない、卒業するのに4年かかる。したがって、政府はかなりの法学者を採用するが、法学部をメジャーする者は専門性をもっているため、日本の法学者とはかなり趣きが異なる。

第2のグループは、その他の学部卒業生であるが、優等称号付き (**with honors**) の学士である。通常の学生は、大学で3年間を費やす。ただし、優秀な学生は4年間在籍し、大学院レベルの授業をとるとともに、そこで論文を書く。これがオナーズ・システムである。オナーズ・システムでの授業は博士での授業であり、通常修士よりもやや位置づけが高いとされている。

オーストラリアでは採用が各省に分権化されているので、政府として院卒の割合は数値で把握していないが、文系のプロフェッショナルではほぼ全員が **honors** 付き学士以上の学

歴を持っているということである。

3. オーストラリア政府が院卒を採用できる制度的理由—オープン・リクルートメント

では、なぜ外国の政府は院卒を優遇するのか。

よく知られているように、アメリカの公務員は修士あるいは博士を優遇し、これらの学位を取ると、給料が引き上げられる。従って学位を持った人々が多い。

一方、オーストラリアでは、日本と同じように、学位取得による昇給はない。にもかかわらず、オーストラリアの公務員採用制度で、大学院の学位が重用視されるようになったのは、日本政府と違って全省庁で画一的な採用試験をせず、各省にポジションに応じた適任者を公募によって選ぶ制度—「オープンリクルート制度」—を採用しており、必要な場合にポジションに対する専門家を雇用できるためである。

オーストラリアの官庁は終身雇用であるが、省内における自動的な昇格や昇給がない。全ての空席ポジションが公募で採用される。従って例えば課長職が空席になれば、省内の人も他省の人も、また政府外の人も応募する。その採用はオープンであり透明であることが求められているため、人事院は面接官を派遣し、採用が当初示された採用基準に照らして公平に行われることを担保する。

なお、あるポジションにいる人は自分が他に応募しない限り永遠にそのポジションにいることができるが、給料は上がらない。

このように、各省が責任を持って空きのポジションに最適な人を採用するし、それが公平に採用されるために、博士号が必要な政策省庁におけるポジションでは、採用において博士号を持っていることが有利な条件になる。Centrelink におけるように、博士号が基本的に不必要なポジションについては、それは条件とならない。⁵

4. オーストラリアにおける公務員のオープン・リクルートメント

(1) 採用方式

オーストラリアの採用方式は三つに分かれる。

- (a) Graduate Program 基本的には学士、修士、あるいは博士を取得した直後に採用する制度である。これは、ファーストトラックのプログラムであり、エントリーレベルのプログラムである。大量の空席が毎年発生するのでまとめて採用する。APS Job (Australian Public Service Job) と呼ばれ、ウェブサイトでは公募している。Graduate program で採用された人達は一年間の省内における training program に参加する。こ

これは実務を担当しながら、かつ半分ほどの時間を割いて受けるトレーニングプログラムである。これが *graduate program* という名称であるために、ここで採用する人達も *graduate program* 採用と言われている。給料は、学位によって差はつけない。ただし、能力のある *Ph.D.* に対しては、省庁は、なるべく辞めないように処遇するから、あとでの昇進では有利になる。

- (b) バルク採用。入門レベルより上のポジションでもかなり大量にエコノミストやアカウンタントを採用する必要がある場合には、バルク採用を行う。これは経験のある人を採用するが、空席が多いときに、仕事の種類を特定し（例えば *national security, economics, policy project implementation, governance*）などと特定して公募する。
- (c) 特定空きのポジションへの公募。専門家を採用。上級の *Executive Position* は、全てこのカテゴリーに入る。課長級などは、一つひとつのポジションに対する広告をして公募する。

シニアレベルのリクルートメントパネルは、3人から構成される。

- ①まずは、その省庁の人がチェアになる。
- ②異なる省庁がもうひとりのパネルメンバーになる。
- ③人事院から1人が入り、メリットベース採用のプロセスが正しく行われているか、確認する。

上のいずれのカテゴリーにおいても、各省庁に採用が任されている。人事院の役割は、透明制と公開制を担保することにある。

(2) オープンリクルートメントの歴史

しかし当時の院卒の採用が増加した決定的な鍵は、オープンリクルートメントである。1980年代半ばまでは、エントリーレベルでは、全ての人が公務員試験を受け、人事院が管理するというキャリア制の採用制度であった。

人事院による中央集権的な雇用制度に対する反発から、1987年に各省庁の次官達が裁量の自由を求めて、ポジションごとに採用する制度に移行する改革を起こした。その際、シニアもジュニアも含めて、各省庁が直接採用することになった。また、それは、徹底したオープンな募集によって行われることになった。

シニアレベルでは、各省がオープニングを公募し、リクルートする仕組みは以前からあったが、公募の周知範囲は狭かった。その公募を広い範囲にまで徹底し、さらに、全てのポジションにまでオープンリクルートメントを採用する改革を行ったのである。

5. 世界における公務員のオープンリクルートメント

公務員の採用方式には、日本のような「キャリア制採用」だけでなく、国際的にはオーストラリアのような「ポジション制採用」が広く行われている。

(1) ポジション制採用とキャリア採用

まず、OECD はキャリア制採用とポジション制採用を次のように定義している (OECD *Trends in Human Resource Management*, 2004, p5)⁶。

キャリア制採用：

公務員は、一般的に新卒時に採用され、その後、引退前まで、生涯にわたって公務員であり続ける事を原則としている。採用に際しては、その人物の学歴および在学中の成績と、公務員試験の成績を、主な選考基準としている。昇進は、ポジションの空き具合よりも、その個人の入省年次、等級に基づいて決定される。この制度の特徴は、中途採用の可能性が限られている事と、個人ごとのキャリア形成を非常に重視している点である。

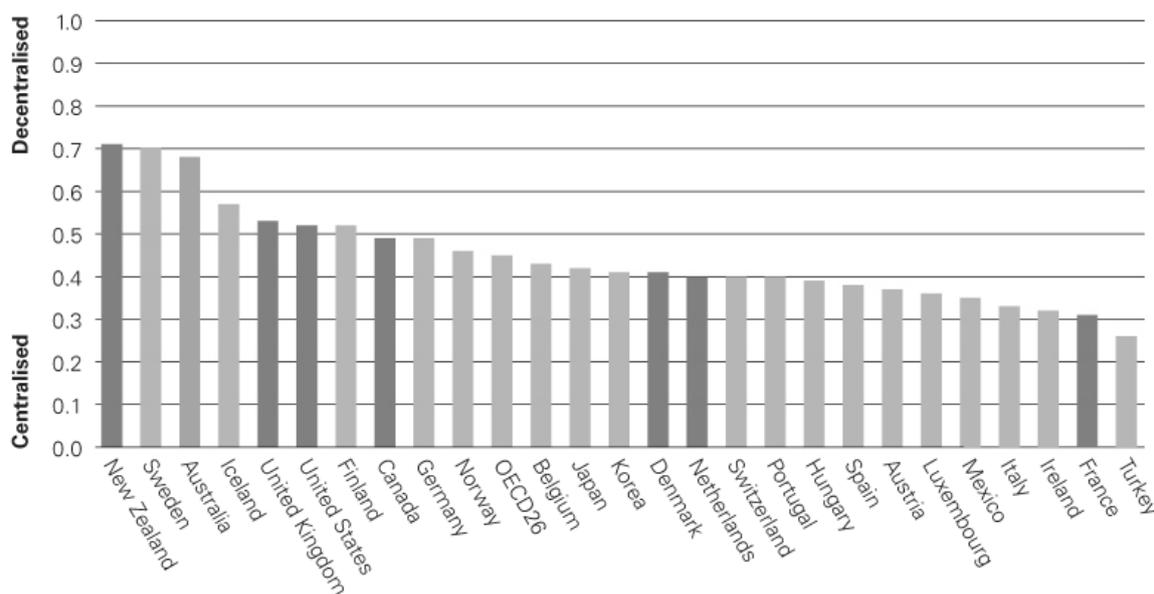
ポジション制採用：

この制度においては、それぞれポストのごとに、最適任者を選ぶ制度である。内部昇進、他部署からの異動、外部からの新規雇用の全ての候補者から選ぶ。ポジション制採用はより外部に対して開かれており、中途採用はより一般的である。

OECD の報告によると、各国の公務員の採用・昇進のシステムの違いが、公務員のインセンティブや環境に影響をもたらす。

OECD の中でもポジション制採用の国とキャリア制採用の国がある。OECD の報告によると、ポジション制採用を導入している国（オーストラリアやニュージーランド等）はより分権的な人事活動を行っており、一方キャリア制採用を導入する国（フランス等）は集権的なリクルーティングを行っている。

図1. 公務員採用における各省庁分権度指標



出所：OECD, Government at a Glance 2009, p.78.

(2) 公務員採用における公募の開放性

オーストラリアで「オープンリクルートメント」と呼ぶ採用制度は、ポジション制における採用が公募によって行われ、開放度が高いという意味でポジション制採用の一形態である。公募による開放性を公務員採用のレベルごとに示した調査をOECDが表1のように行っている。殆どの国が開放的であるが、フランスは非常に閉鎖的である。

表1. 公務員採用における公募の開放性

Recruiting the best	OECD analysis								KPMG analysis
	Australia	Canada	Denmark	France	New Zealand	UK	USA	The Netherlands	Singapore
Open competition for all positions			X		X			X	X
Open competition for all positions except some SES ¹⁵	X	X					X		
Open competition for all below middle levels, middle and senior levels partially open						X			
No open competition above graduate recruitment level				X					

出所：OECD, Trends in Human Resource Management, 2004, p.5 and KPMG analysis United Nations, Kingdom of the Netherlands: Public Administration Country Profile, March 2006, p.11.

<http://www.psd.gov.sg/PublicServiceRole/NurtureTalent/ProgressivePolicy/> ここで、Senior Executive Service (SES) の定義は、OECDのそれに従う。すなわち generically to describe 'a structured system of staff arrangements for the highest non-political positions in government' である。OECD, The State of the Public Service, 2008, p.70.

6. オーストラリア政府による院卒採用

これまでは、オーストラリアにおいて院卒採用を可能にした鍵であるオープンリクルートメントの歴史及び国際的背景を分析した。以下ではオーストラリアの公務員制度における院卒の採用増加および官費留学自体を展望しよう。

(1) 公務員の官費留学、および院卒採用の歴史

(a) 60年代から80年代半ばまで

80年代までは優れた公務員を博士号取得させるために海外の大学院に派遣していた。そのため、現在の各省の次官は、Ph.D.が多い。外務省、首相府（Prime Minister's Department）、それから Social Welfare Department などは、その例である。

(b) 80年代半ばから90年代の半ばまで

80年代の半ばから、民主主義の国なのだから、官僚制度は時の政権の意に沿うべきであるという主張が強調されてきた。特に90年代の法改正では、この観点が強く反映されている。その結果官僚制度は、時の政権のアジェンダに迅速に対応する体制ができた。

それに伴い、80年代に海外派遣制度は取りやめられた。一方、80年代に大学院教育の重要性を各省庁が認識するようになった。しかし、院卒は、全体の5%しか採用してはいけないという上限があった。

これが90年代前半にとりはられるようになった。その背景には、次の2点がある。

- ①第二次世界大戦の帰還兵のうち、公務員になった人たちが、この頃退職しつつあり、公務員の大量の採用が必要になってきた。
- ②コンピュータの発達で、事務的な仕事の多くが、機械化されてきたため、スキルのある人たちをリクルートする余裕ができた。
- ③国内修士課程における所得に応じた奨学金が充実した。なお、博士課程はもともと無料であった。
- ④海外留学制度の廃止の代償という側面があった。

(c) Blue Print の時代

90年代になると、アジェンダ自体がどうあるべきかということについて、官僚側が十分な考察をしなくなってしまうという問題点が認識された。最近5年間では、

政権と官僚機構との役割分担に関して、再びその関係を再構築すべく検討が行われてきた。その検討結果のまとめが *Blue Print for Reference of Australian Public Service* である。この *Blue Print* は、次官会議の勧告のもとに首相主導で外部委託して作成された。なお、政府は、その全ての勧告を受け入れた。

Blue Print は、文化と能力の点で時代を先取りしたアジェンダを官僚自身が作らなければならないという観点から、官僚制がリーダーシップを持つべきだという考えで貫かれている。

90年代になると、*Blue Print* にもとづいて官僚の教育に力をいれるという体制がつくられるようになった。

特に90年代の後半から2000年にかけて、各省が自省の官僚を教育する必要性を痛感し、自発的な採用を始めた。このころ *Prime Minister's Department* が博士を含む院卒を採用し始めた。*Treasury* も同様だった。

官僚の教育に力を入れる体制づくりの具体例を2つあげよう。まず2002年に各省のシニアオフィシャルズのイニシアティブの下に *Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG)* が政府主導のプログラムとして開設されたことである。次は、2009年における *Wilson Foundation* 奨学金の創設である。2年前から相当数の公務員を海外の博士課程に留学させている。その費用は人事院が負担する。これで学位を得た者は、その省に戻る必要はないが、オーストラリア政府に戻らなければならないという条件だ。にもかかわらず、各省庁は *Wilson Foundation* 奨学金を活用している。

(2) 研修制度

採用における院卒優遇や官費海外留学だけでなく、各種の研修制度や国内留学制度を整えられた。

- (a) 前述の学卒者対象の *Graduate Program* では省庁内研修がある。これは一年間のプログラムで、例えば *How to Develop Policy Advice* や *How to Write* などのことを教える。体系化されたコースだ。本務をしながらパートタイムプログラム研修を行う。他に、メンターを付けて様々な問題についてアドバイスを受けさせるといったことをやる。
- (b) 仕事をしながら、大学院で学ぶプログラムのサポート。オーストラリア国立大学で行う場合もあるし、オンラインで行う場合もある。この授業を取るために *Study*

Days という休みを毎週取ることができる。通信教育を受ける時も、Study Days を取ることができる。さらに学費を払ってくれる。

例えばインタビューした首相府の Welch 氏自身は、大学での専攻が Corporate Finance であったため、Business and Technology の MA を取ったことが仕事の面で大変役立った。このような Graduate Study は、real life program の問題意識を持ちながら大学院教育を受けるというアドバンテージがあるし、また自分の狭い分野からキャリアエリアをどういうふうに残らなければいけないかということの選択にも役立ったという。

- (c) オーストラリアでは、中央政府も地方政府もフルタイムやパートタイムで公務員が修士号を取ったり、研修を受けたりすることを強く勧めている。大卒の公務員は、毎年、今年受ける研修計画をつくらなければならない。これがオーストラリアの諸大学院における公共政策プログラムへの強い需要をつくり出している。

(3) 院卒の魅力

Australia Public Service Commission（人事院）の前 Commissioner である Biggs 氏によると、政府にとっての院卒の魅力は次の通りである。

- (a) 専門知識。特に経済学や外交では顕著だ。
- (b) 専門教育がもたらす「考え方」が有益だ。経済学は、客観的な見方を提供する。歴史のような科目もライティングスキルと一般的に高い見地からものをみるというトレーニングが有益だ。これらは、経済学や歴史の知識とは別の観点から役立つ。
- (c) 採用に際して院卒であることは、高い学習能力を示すシグナリングとしての効果がある。
- (d) 様々な分野で活躍する人が学生として知り合うため、生涯にわたって役立つネットワークが得られる。
- (e) 既採用の公務員に大学院教育を受けさせる場合には、発表や論文について大学で成績がつけられることが利点の一つである。省庁は、その成績が発表や論文書き等公務員として必要な能力の評価を示すものとして非常に重視する。

7. オーストラリアの大学の公務員教育プログラム

オーストラリアの主要大学の公務員教育プログラムの特徴は次のとおりである。

- ① オーストラリア国立大学は、官僚に対するプログラムを用意している。ここでは、プ

ラクティカルなことだけでなく、純粋経済学のトレーニングをやっている。これは、官庁が重要だと考え、トレーニー達もキャリアパスになると考えている。

- ② 中央政府からの公務員の修士課程への受け入れをしている Monash 大学では、経済学や数量分析の授業がその全てを占めている。一方、やはり中央政府からの公務員を修士課程に受け入れている ANU の Crawford School (of Economics and Government) では、経済学と政策分析の授業を行なっている。ただしその政策分析は、環境政策や産業政策などのトピック中心である。
- ③ University of Melbourne や Sydney University において州政府の公務員を受け入れている部門では、行政管理系の授業がその主流を占めている。経済学や数量分析の占める割合は少ない。
- ④ このような学位プログラムの学生の多くはパートタイムで授業をとっている。授業を、土曜日のほかに夕方 5 時から 7 時までにするというパターン、あるいは 6 時以降にするパターン、さらには週 2 日を官庁と契約して空けてもらいその 2 日間に 2 科目ずつ教えるというパターンなど、様々な形態がある。
- ⑤ 修論は、オプションとしているか、全く要求していないプログラムが大半である。また、修論の長さも短い。Sydney では州政府公務員のためのプログラムには、州政府の局長以上の経験者 80 人がメンターとして、学生の相談相手になってもらうというシステムがある。
- ⑥ 各大学は Short Executive Program のための強力な組織を有し、大学の収入源として使っている。このプログラムに協力する教員には、それに対する報酬が支払われている。
- ⑦ オーストラリア国立大学や Monash 大学は、各省庁の研究所と提携していない。そもそも中央省庁が研究所を持っていることが少ない。
- ⑧ 公共政策系の大学の教員は、全員博士号取得者である。ただし、行政管理の分野では、局長以上の経験者が非常勤で経験に基づいた教育をしている。

8. 採用制度を支える機関

(1) 次官会議(Secretaries Board)

オーストラリアでは、各省の大臣は Minister といい、次官は Secretary という。Secretary は political appointee ではなくキャリアの公務員である。オーストラリアではかつて政治主導が叫ばれ、公務員自体の政策形成能力が抑えられた時期もあった。しかし、いくつかの政権交代を経て公務員制度の重要性が認識されるようになった。その過程において、次官たちが長期の国のプライオリティを付けることが重要であり、それが政府による政策を補完するものであるということを、政府に対して説得した。その結果、次官たちは研修制度をはじめとした公務員制度の改善に向けて主導権を握るに至った。例えば次官たちが主導して Wilson Foundation 奨学金という Ph.D.プログラムを始めたうえに、さらに Centrelink という新しい省を軸にした行政改革も行った。Blue Print Reform は、次官主導による改革のシンボルである。

このような経緯を経て、2010年以來 Secretaries Board という次官会議が、法律に基づいて正式に形成された。これは各省の次官及び人事院のコミッショナーの計21名によって構成されている。毎月一度会合を開き、公務員制度の改革、さらには国全体が長期的に目指すべきアジェンダ等について議論するフォーラムである。ここで議論される内容は、首相に報告される。

このようにオーストラリアの公務員制度改革全体について、次官たちがリーダーシップを取ってきたことは、特筆に値することだろう。

(2) コミッショナーの役割

Human Service Commissioner は首相に指名され、客観的な選考過程を経て首相から任命される。しかしながら、政治的に中立的であることが求められている。

コミッショナーの機能は二つある。

第一は、時の政府のために働くことである。その典型例は、公務員給料の決定に関してである。

第二は、時の政府からは独立に行うべきだと決められている権限である。Public Service Act で決められている。各省の人事採用において公平性が保たれるよう、中立的な観点から担保することである。そこでは、各省庁や個別の上司の観点ではなく、行政機構全体の観点からの判断基準を明確にすることが求められている。人的資本の観点からは、採用においてだけでなく、各省の管理運営がより有機的に働くよう、組織機能の改善に関する命令権をも持っている。

9. 日本とオーストラリア公務員採用制度の比較：要約

(1) 公務員人事制度の日豪類似点

日本とオーストラリアの人事制度の根本的な類似点は次の二点である。

(a) 各省幹部は公務員出身

公務員試験を通ったものが次官になる。

(b) 採用条件に学位は関係なし

日本でも、オーストラリアでも、基本的に学士も、修士も博士も、入省時にはほぼ同じ給与である。両国とも、基本的に教育期間分の平均的昇給を軸にするものに過ぎない。

(2) 公務員人事制度の日豪相違点

(a) 昇進における実力主義

日本とオーストラリアの根本的な違いは、公務員の評価が年次でなく実力に基づいて行われる点である。

入省後の昇進は能力で決められるため、実質的に博士号が役に立つならば、人々は博士号を取る。

次官の人事に関しては、大臣が拒否権を持っている。次官の次のランクの人事に関しては、大臣は意見を述べるができるが、拒否権をもっていない。また各省の人事が公平に行われていることを担保するために、各省が推薦した幹部への昇進は人事院でまとめて審査されるという仕組みがある。

(b) 近年における博士採用の増加

オーストラリアでは、日本と違って博士号保持者や外国の修士号保持者の数が近年増えている。さらに、既に雇用した公務員を海外およびオーストラリア各地の大学に派遣し、博士号を取らせている。

10. 結論

本研究で、国際社会に通用する人材育成をするために、官民を問わず文系の大学院教育を受けた人の数を増やすにはどうすれば良いかを考えた。日本では、公務員の採用に当たって、院卒が優遇されていない。このため日本では多くの優秀な人材が社会科学系の大学に進学しない。これが民間企業も院卒を積極的に採用しない原因になっていると考えられる。

では、日本政府は、なぜ院卒を採用しないのだろうか。この問いに答えるために、本研

究は、外国政府がなぜ、院卒を採用しているかを分析した。そのケーススタディとして、公務員に political appointee がすくないなど、日本と共通点の多いオーストラリアに焦点をあてて、分析した。

結果は意外であった。

日本と違って統一的な公務員試験がないオーストラリアでは、オープンリクルートメントという制度によって、ポジションごとに各省の責任で公務員を公募で採用する。このため、大学院卒業者を当該省庁が欲しい場合には積極的に採用することができる。一方、すべての政府のポジションが公募で埋められるため、公務員の方にも、よりよいポジションを得るため研修を受けようとする動機がある。このため、公務員は、学位を取り、また政府が与える大学院研修プログラムを積極的に活用して能力を高めている。

すなわち、オーストラリアでは、弾力的な公務員採用があるために、各省庁は、適材適所を達成する目的のために院卒者が採用されてきた。

端的に言うと、現在の日本の国家公務員制度が日本の人材の国際競争力の足かせになっている。これをどう改革すればよいのか。

オーストラリアの公務員制度に学ぶならば、各空きポジションを各省独自の公募による採用という改革が有効である。これによって初めて公務員は、特定の省庁の特定のポジションに雇われても、将来のキャリアを他の部署に高めていく可能性がある。

その反面、オーストラリアの公務員制度では年功序列はなく、日本でいう意味での昇進試験もない。オープニングに対して広く公募をするシステムであるから、例えば、外国語が必要なポジションでは外国語の能力が高い人が選考されるし、博士号を持った外国の官僚と渡り合うには博士号が要求される。

これは日本のシステムとあまりにかけ離れているように見える。しかし、実はオーストラリアも、80年代までは、公務員試験で、省庁横断的に公務員を採用していた。それを、現在のオープンリクルートメントに変えたことは、日本でもこの公務員制度改革が不可能ではないことを示していると言えよう。

－ 注 －

- ¹ 本研究は、Australian National University の Crawford School of Economics and Government の Jenny Corbett 教授に全面的な支援によって可能になった。教授はオーストラリアにおけるインタビューにおいて、様々な方々への紹介の労をとってくださった。さらに本研究は、オーストラリア人事院の前・現委員 Stephen Sedgwick 氏、前委員 Lynelle Biggs 氏、現人事院人材局長 Ian Fitzgerald 氏、首相府の Barnadette Welch 氏をはじめとして、各省の官僚の James Llewelyn、Martin Walker、Darren Hansen、David Lowe の各氏、およびオーストラリア国立大学の教員の Tom Kompas、Veronica Taylor、John Wanna、Rikki Kersten の各氏とのインタビューによって可能になった。これらのインタビューに応じてくださった全ての方に深く感謝したい。また、人事院の尾西雅博氏、人材局企画課長の福田紀夫氏、官房国際課長の嶋田博子氏にも貴重なアドバイスを頂いた。厚く御礼申し上げたい。
- ² <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001015837&cycode=0> 文部科学省「学校基本調査」
- ³ [http://nces.ed.gov/DepartmentofEducation\[NationalCenterforEducationStatistics\]](http://nces.ed.gov/DepartmentofEducation[NationalCenterforEducationStatistics])
- ⁴ <http://www.deewr.gov.au/HigherEducation/Publications/HEStatistics/Publications/Pages/2010StudentFullYear.aspx>
学部卒業生数としては Bachelor's Pass を採用した。修士の卒業生の中には Honour's Degree の保持者は含まれていない。
- ⁵ オーストラリアには、Treasury, Finance, Foreign Affairs のような Policy 省とは別に、Centrelink という省がある。Centrelink は、たとえば、年金、医療補助、生活補助、労働補助、失業保険などの支給を専門にする官庁である。元々垂直統合されて政策も支払いも同時にやっていた様々な官庁から、支払い部署を分離した上で、それらの支払い部署を統合して出来た新たな省が Centrelink である。例えば、医療サービスに関する政策は、Policy Agency で行うが、医療保険の執行は、Centrelink で行う。かつては、個人が政府から年金や失業保険等の支給を得るとき、ばらばらの官庁から受けなければならなかったが、これを統一することにより、受給者にとって One Stop サービスで済むようになって便利になった。それと同時に政策官庁とこのような支給官庁は性格が全く違うので、仕事の面でも合理的な分業が出来るようになった。この Centrelink では高学歴の人を雇うケースは少ないが、政策官庁では多く雇う。
- ⁶ Benchmarking Australian Government Administration Performance, KPMG, November 2009, P11

参考文献

- Advisory Group on Reform of Australian Government Administration, "AHEAD OF THE GAME Blueprint for the reform of Australian government administration", March 2010
- U.S. Merits Systems Protection Board, "Attracting the Next Generation: A Look at Federal Entry-Level New Hires", January 2008
- United States General Accounting Office, Richard L. Fogel, "Report of the National Commission on the Public Service", April 1989
- 政策研究大学院大学『オーストラリア政策系大学院視察旅行報告書』2009年10月1日
- Benchmarking Australian Government Administration Performance, KPMG, November 2009, P11
- 文部科学省「学校基本調査」
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001015837&cycode=0>
Department of Education, National Center for Education Statistics
<http://nces.ed.gov/>
Australian Government Department of Education
<http://www.deewr.gov.au/HigherEducation/Publications/HEStatistics/Publications/Pages/2010StudentFullYear.aspx>

—資料—

*本資料は、第7章執筆者（八田達夫）による Ian Fitzgerald オーストラリア人事院人材局長へのインタビュー終了後の追加的質問に対し、同氏より寄せられた回答を収録するものである。

1. 修士号取得者と学士号取得者が *Graduate Program* で入省した場合、両者の給与に格差はあるのか？ 修士取得者の給与は、その2年前にキャリアを開始した同じ年の学士取得者と同じ水準なのか、それとも2年分の差額を埋め合わせるだけの格差があるのか？ 博士号取得者については、どうか？

オーストラリアの公務員制度では、ほとんどの *graduate program* 採用者は APS3 レベルからスタートし、この職階に応じた給与を受ける。応募者も応募する時点でこの点を理解しているため、修士号、博士号取得者も学士号取得者と同水準の給与になるものと想定している。だが *graduate program* は各省が運営するため、採用基準が省により異なる場合がある。たとえば募集ポジションに高い能力が求められるという理由で、学士号取得者を受け入れない省もある。

2. 上司が、出来の悪い部下に不満を感じている場合を想定する。どうすればこの部下から逃れられるのか？ 当然、解雇はできないが、多少出来が悪くても何とかなるポジションに異動させることはできるのか？ あるいは上司が現部署を離れ、この部下から離れるため違うポジションに応募すべきなのか？ 後者である場合、出来の悪い部下はいつまでも現部署にとどまることになる。

各省庁は、個人の目標、チームの目標、組織/業務上の目標を結びつけ業績を向上するため、正式な業績管理規定を定めている。この規定を通じ、職員1人ひとりに各自の職務と求められる成果基準が明確に示されているはずだ。一般に職員は上司とともに、期待される業務成果/職責（職務・任務・プロジェクトなど）、業績・態度面の評価指標（スケジュールを含む）を定めた業績評価協定（*performance agreements*）を策定するよう義務付けられている。

業績管理の一環として、APSの各省庁は業績不振を評価し解決するための手続きを定めている。この規定には、業績が基準に達しない理由を当該職員に知らせる（締め切りを守

らないなど)、改善が必要な領域に関し目標を明確に示す、継続的なフィードバックやカウンセリング、トレーニングの実施などの措置が含まれる。状況によっては、業績不振な職員を本人のスキルや関心分野に合った省庁内の別の部署に異動させてもよいだろう。それでも業績が改善しなければ最終的に、省庁トップが、業績を理由に当該職員の雇用を終了させることができる。公務員法第29(3)(c)条に、雇用終了の根拠として職務の不履行または不十分な履行が定められている。

業績管理について詳細は、Performance management and appraisal

(<http://www.apsc.gov.au/employmentpolicy/performanceappraisal.htm>) を参照。

オーストラリア公務員委員会は現在、APSの業績管理制度強化のため業績管理プロジェクトを実施している。この取り組みは、業績不振へ対処するためのAPSの共通ガイドラインとして発展させていく予定である。

3. 特定のポジションが廃止された場合、そのポジションについていた人には政府内の別のポジションが保証されるのか？ 保証されない場合、別のポジションに応募することになるが、オープンリクルートメントで全て不採用となった場合、この人は政府を去らねばならないのか？

業務遂行形態の変更により余剰人員とみなされた職員の管理（特定の職が廃止された場合を含む）について、APSの各省庁で手続きを定めている。廃止される職がひとつのみの場合、一般にまずその省庁内で、その人のため別の仕事を探すことになる。代替りの仕事が見つからない場合、余剰人員に関する手続きを開始する。この手続きに基づき、職員は同じ省庁内で再配置を希望するか、自主退職手当を受けて雇用を終了させるか選択できる。公務員法第29(3)(a)条には、雇用終了の根拠として、省庁の需要に対し職員が過剰である場合が定められている。

自主退職でなく再配置を希望する者は、雇用期間を延長するということもある。この雇用継続期間は省によって異なるが、年齢や勤続年数に応じて通常7～13カ月である。この継続期間中に再配置されない場合、余剰職員の雇用を終了できる（この場合、自主退職手当は支払われない）。

経験豊富なスタッフを可能な限り探し確保することによる、APS全体を通じた余剰人員

の再配置の支援・推進を目的として、2011年に新たな再配置制度が導入された。新制度は職員再配置に関する8つの原則を柱とし、配置水準を引き下げる際の指針を各省に示している。この原則では余剰人員を再配置し可能な限り解雇を避けることを重視している。主としてAPSの各省が余剰人員の再配置を管理するが、オーストラリア公務員委員会は再配置を希望する余剰職員一括登録簿の作成・保守を行っており、各省は空きポジションを補充する際にこの登録簿を参考にしなければならない。

APSの再配置方針に関し、詳しくは **APS Redeployment Policy** (<http://www.apsc.gov.au/redeployment/index.htm>) を参照。参考のため、オーストラリア公務員委員会の雇用終了に関する指針 (**termination of employment**) へのリンクも併記しておく。(<http://www.apsc.gov.au/employmentpolicy/termination.htm>)

4. Graduate Program またはバルク採用に応募する際、応募者本人は自分がどのポジションに配属されるか分からないのではないかと思う。それともエントリーレベルでも、特定のポジションに対し応募できるのか？ *Graduate Program* で採用され何らかのポジションについて後、どれくらいの期間そのポジションにとどまるのか？ *Graduate Program* で の業績に基づき次のポジションが決まるのか？

応募者は、自分が勤務する省は分かるがポジションは分からない。**Graduate Program** の採用者は、省内で3つのポジションをローテーションで経験する。期間は、各省が **Graduate Program** に充てる期間に応じてまちまちだが、12カ月または18カ月だろう。**Graduate Program** のうち一定期間はトレーニングも受けるが、これはローテーション期間に算入されない。

応募者は、**Graduate Program** 終了時に自分がどのポジションに配属されるかも知らない。

仕事ぶりが思わしくなく、公務員として不適格とみなされる場合を除き、次のポジションを決める上で業績が要因として考慮されることはない。仕事ぶりが思わしくない場合、そのポジションから解雇する。

5. 日本の公務員は、オーストラリアの公務員制度改革において次官会議が果たした役割に強い関心を抱いていると思う。次官会議はどのくらいの頻度で開催されるのか？ 会議での決定を法制化するプロセスはどのようなものか？ 与党が次官会議の決定に干渉しようとすることはないか？

次官会議は、オーストラリアの公務員制度改革に関する報告書“*Ahead of the Game*” (http://www.dpmc.gov.au/publications/aga_reform/aga_reform_blueprint/blueprint.cfm) の提言を受けて2010年5月に設置された。内閣府次官が議長を務め、月1回会議を開催する。メンバーは、全省次官および公務員委員会委員長である。

次官会議は、以下を担当する。

- 公務員制度の改革・策定の監督
- 公的部門の運営管理課題に関する意思決定
- APSの戦略的優先課題の特定・推進
- 傘下小委員会の年間活動計画の策定
- 各省庁から提案されたプロジェクトの委託。プロジェクトは上級管理職が統括し、次官会議への報告を行う。
- 政府に対し協調してアドバイスをを行うべく、政策・サービス提供上の重要課題への対応を承認する。
- APSの人員計画立案・策定
- APSが直面する時代に即した課題への対応に関する協議

立法権を持つのは議会のみであるため、次官会議の決定は「法制化」されない。APSは、1999年公務員法、1997年財務管理・説明責任法という2つの議会法に基づき活動している。これら2法に基づく義務は次官会議のいかなる決定にも優先し、次官会議は正式な意思決定機構というより、むしろ議論の場として機能している。

次官会議の役割は、政府の政策を論じることではなく、その政策の最も適切な遂行法を検討することなので、与党からの干渉は生じない。議長は、次官会議での議論および決定を定期的に首相に報告する。