

韓国における高位公務員団制度の導入の政治過程

村松岐夫
権寧周

第一章 序論

本論文は、韓国の公務員制度改革を研究するものである。韓国においては、一九九六年、政治の中心は、ハンナラ党と古い官僚制の下にあったが、金大中大統領が当選すると、金は、太陽政策など従来の発想を超えた新しい政策を次々と提案したが、その一つに公務員制度改革がある。しかし金大中大統領の下での公務員制度改革は、その準備が始まったというに過ぎない。具体的な枠組みの策定にいたるには、金大中大統領を経て盧武鉉大統領が当選した後である。盧武鉉大統領の下で高位公務員集団制を盛り込んだ国家公務員法の一部改正の提案があり、国会を通過した。

ほぼ同じ時期に日本でも公務員制度改革の動きが始まった。一九九六年橋本龍太郎内閣は、六大改革を掲げて、行政改革会議を設置した。この行政改革会議の成果は省庁再編などに示されたが、公務員制度改革は平行して設置された公務員制度改革を目的とする委員会を設置して議論を進めようとした。しかし、日本では、その後改革の議論は停滞し、公務員制度改革基本法が出来るのはようやく二〇〇八年である。しかも、この法律は基本法であって、改革の中味に関する議論が今後委ねられている。

公務員制度改革が両国で政治議題に設定されたこと自体は、グローバル化の政治過程としてみれば自然ではない。英国を始め多くの国で公務員制度への不満がメディアに載り、少しずつ改革は進んでいる。本稿は、主として、韓国が、なぜ、どのようにして高位公務員制度の導入を果たしたかに関する分析を目的とするものである。

戦後（日本からの独立以後）韓国の公務員制度は、エリート型閉鎖的任用制度として特徴づけられている。また、その人事行政においてはジェネラリスト主義によっていたと良い。幹部公務員は、いくつかの部処を異動し「深くなくとも多くを知る」人材を育成してきたからである。このような公務員制度の伝統には多くの問題点があった。しかし、それら問題点は、金大中大統領の下での多少の検討はあったとはいえ、政府革新地方分権委員会（二〇〇七）における研究が始まるまでは組織的な再検討は行われなかった。この委員会の指摘によれば、閉鎖型任命は民間専門家が、特に四級以上の高級公務員に任用される道を遮断することで「公務の沈滞」を招き、「行政の専門性を低下」させていた。閉鎖型任用とは、採用から退職までエリート官僚は当該省庁に在職することを意味し、部門間セクショナリズムも生み出していた。さらに、頻繁な職間異動は、行政の専門的能力を低下させるだけでなく、各職位にいる間の任務に関して責任を軽視させる傾向を生んだ。日本では、不良債権処理における先送り

が頻繁なローテーション人事によって大きな損失を引き起こしたし、年金行政でも、幹部職公務員の年金事務からの隔離という形で同じ問題が生じていた。韓国人事行政における論議を見ると、ジェネラリスト主義の持つ問題点はかなり客観的に認識されていたと言えよう。⁽¹⁾さらに、韓国では、閉鎖型・非交流型人事に加えて年功序列の人事慣行が、創意的で積極的な職務遂行を阻害したという。このような環境の中では、職務活動は、先例中心的で消極的になる。政府革新地方分権委員会は、競争の仕組みの導入を提案した。公務員制度の中でも、このような問題は特に高級公務員の場合にもっとも深刻であると指摘された。

このような問題を解決する議論を見ると、韓国の人事行政学界では欧米で施行されている高位公務員団に注目してきた。高位公務員団制度とは上位職公務員と中下位職公務員とを区別する higher civil service の訳語である。西欧の諸国でも韓国が注目したのは、一九七八年にアメリカのカーター政府の公務員改革法 (Civil Service Reform Act) ⁽²⁾ である。アメリカの SESs (Senior Executive Service) は、多くの国に影響を与えた。オーストラリアの SES、イギリスの SSCS (Senior Civil Service)、カナダの EX (Executives Group) などがその例である。アメリカの SES は GS-16-18 等級の公務員階級を新たに導入する試みであった。その規模は約七八〇〇人で、日本では局次長・審議官クラス・総括課長をすべて含み、さらに一般課長に及んでいるのではないかと思われる人数である。イギリスでは SSCS の設置によって Grade 5 以上 (課長級以上の約三七〇〇人、全体公務員の〇・七%) をこのカテゴリとした。いずれにせよ、アメリカの SES は、旧来のシステムを打破する改革であると評価されている。日本でも公務員制度を研究する伝統はあるし、SES の研究もあるが、⁽³⁾ そもそも外国の制度などの真剣な調査が行われないうまま改革の提案がなされた。一応、アメリカ・モデルで改革を目指していたようであるが、改革の事務当局や有識者会議が組織的にアメリカの公務員制度を研究してはいない。韓国の委員会において

は詳細な外国を研究した結果としてモデルを仏独には求めないという判断したが、そのような準備がなかった。

韓国公務員制度の改革は、先述のように、一九九〇年半ば、金泳三大統領のもとで検討が始まっている。また、金大中大統領の選出とともにその改革の気運が高まっていた。しかし、さまざまな理由で導入までには時間がかかった。導入に向けてその機会が最初にきたのは、一九九七年のIMF外為危機のときである。金大中大統領は、「国民の政府」の主張の一環として高位公務員団の導入を推進した。しかし、新しい制度の導入には旧システムの支持者の側から強い反発があった。そのため、改革は前進したものの、局長級以上の職位二〇%を開放型とするこゝと成果給制度などが採択されるのに止まった。とはいえ高位公務員団制度の全面的な導入の気運は続き、盧武鉉大統領の下でその推進グループの影響力は拡大し、二〇〇六年七月には、導入が不可能なことと思われた高位公務員団制度が実現した。

盧武鉉大統領時代に入ってなぜ高位公務員団制度が導入されたのか。高位公務員団制度を誰が主導したのか。彼らのインセンティブは何であろうか。本稿における関心の前半は、中央人事委員会、政府革新地方分権委員会で発刊された各種資料、言論などで報道された記事、国会での速記録、当時の制度改革に関与した学者及び公務員を対象としたインタビューなどを通じてこの点を分析しようとする。

第二章 先行研究

韓国における高位公務員団制度に関する研究を大きく分けると、規範的研究と分析的研究に区分することができる。規範的研究においては、韓国の公務員制度の問題点を改善するために高位公務員団制度の導入を主張する論文

と、現在施行されている高位公務員団制度の問題点を改善するための論文に分けることができる。ここには外国の制度を規範的モデルとして考察する論文も含まれる。分析的研究は規範的な次元を排除して事実 (fact) に注目して現象を理解し何らかの理論仮説に立って検証しようとする論文である。

韓国における高位公務員団制度に関する研究の出発点はそれほど古くない。その最初は金判錫・李宣雨による『高位公務員団制度の導入と活用方案模索—中央政府管理者たちの高位公務員団制度に対する意識調査を中心に—』(一九九八)⁴である。これが公表された後、高位公務員団制度に対する関心が急増したと言えよう。

規範的研究による論文はまた幾つかに分けることができる。

第一に、外国の制度を紹介して韓国に改革のために貢献した論文がある。李相潤(一九九八)、朴天悟(二〇〇六)、南宮權外(二〇〇五)などをあげておきたい。このような論文は外国の高位公務員団制度を規範的モデルとして紹介しながら、それが韓国でどんな意味合いを持っているのか、政策的にどのように導入すればいいのかに対して具体的に議論する。例えば、李相潤(一九九八)、朴天悟(二〇〇六)の論文は、アメリカの高位公務員団制度を規範的モデルとして紹介している。また、南宮權他(二〇〇五)の報告書には、アメリカ、イギリス、オーストラリア、カナダのそれを比較している。韓国にとってはその中で階級性の伝統の強いイギリスが役に立つと結論付けられている。

二番目に、韓国の人事制度の問題点から出発し人事行政の改善策として高位公務員団制度を言及する論文としては、金判錫他(一九九八)、安重賢他(二〇〇四)、趙昌鉉(二〇〇五)、南宮權他(二〇〇五)などがある。これらの論文は高位公務員団制度を導入する前、あるいは導入する頃に韓国の人事行政制度の問題点を指摘している。その問題点としては概ね、高位公務員は、国政運営の核心的な主体として効果的に活用しなければならないにもか

かわらず、今までの韓国政府の高位公務員は、体系的に育成され、管理されていないという批判を受けてきた。自
分の省庁の出身者の任用現象の慣行化が進み、高位公務員を全政府的に活用しにくいし、上級公務員の職務能力向
上のための戦略的かつ体系的な育成システムが不十分であり、これらの成果を向上するように誘導するインセンテ
ィブシステムも非常に不十分な状況であるという。そして、その改善策として高位公務員団の必要性及び具体的な
導入方案を論じている。

三番目に、高位公務員団制度の導入後、提起される問題を改善するための論文としては、朴天悟（二〇〇五）、
李愚權（二〇〇六）、鄭夏鏡（二〇〇六）、姜喆勝（二〇〇六）、陳種淳（二〇〇六）などがある。これらの論文は
高位公務員団制度の導入した後には生じる可能性のある問題を指摘し、あらかじめ新しい制度の運営を効率化する方
法を提案している。例えば、李愚權（二〇〇六）の論文では、高位公務員団に対する政治性の排除、高位公務員団
の能力開発のための多様な制度の導入、客観的な成果管理システムと報酬の合理化、合理的な充員過程と退職管理、
弾力的人事システムの運営および人材プールの多様化などを提案している。

高位公務員団制度に関しては、金淵秀他（二〇〇七）の「高位公務員団制度の比較分析」も、アメリカ、イギリ
ス、オーストラリア、ニュージーランド等の国における高位公務員団の制度的特性を説明しようとしているが
（Huddleston, 1992）、我々が本稿において関心を持つ「高位公務員団制度がなぜ導入されたのか」、「高位公務員
団制度を誰が主導したのか」、「彼らのインセンティブは何なのか」に対する解答を与えていない。筆者たちの関心
は、韓国における高位公務員制導入の政治過程を説明することである。

ここで、日本の公務員制度改革に触れるならば、日本では、一九九六―一九七七年に設置された橋本内閣下の行政改
革会議で公務員制度改革の提案がなされた。しかし、この行政改革会議自体の内部では実質的改革の審議は行われず、

改革案は一九九七年に設置された公務員改革審議会に委ねられた。一九九八年に公表された審議会報告書は、政治的な影響をもたなかった。その後、小淵、森、小泉内閣の下でも、橋本元首相存命中は改革グループが内閣府の中に調査班を設けて改革作業を続け、その成果は公務員制度改革大綱として公表され、国家I種試験合格者人数などに多少の影響を与えた。さらに、安倍内閣と福田内閣の下で改革の審議は続き、二〇〇八年、公務員改革基本法が成立した。この基本法の内容がいかなる公務員制度を日本につくり出そうとしているかは明らかではないが、天下りを禁止することなど、消極的なアプローチではあるが改革の気運は続いている。日本における経緯を韓国と比べて興味を感じるのは、韓国の改革論が時期的に先行しており、また改革を実行したのに対して、日本では気運が続きながら積極的な構想が改革論の中に現れてこないことである。公務員制度改革の議論が始まるについては、それぞれの国の事情がある。しかし、一九七八年のアメリカにおけるSESの導入をはじめ、イギリスのサッチャー改革の下の公務員制度改革、さらに諸外国の公務員制度についての修正の動きはグローバル化の刺激を受けている。日本はグローバル化の問題意識もNPM志向も遅く生まれているが、公務員制度改革も同じ事情であると考えるか。これは、本稿の終わりにもう一度触れるテーマである。

第三章 公務員制度改革と新制度論

韓国の公務員制度改革を論じるにあたって、本稿は、新制度論を手掛りとしたい。制度論では、基本的に「制度は容易に変化しない」と主張する。韓国の公務員制度も、そうした「制度」の一つであることから考えると、まず生じるのは、韓国の公務員制度は、どのようにして変わることができたのかの問いである。

新制度論の制度の安定と変化の説明において「区切られた均衡 (punctuated equilibrium)」の概念はキー鍵念⁽⁵⁾である。変化とは、「均衡」の変動と新しい均衡への着地である。制度の「均衡」という言葉は、それを産み出した条件が衰退あるいは消滅した後も、制度が一定期間その形態を維持できることを強調する。したがって、制度はその後に新たに登場した理念や政治勢力との間に緊迫した関係になることもある。制度はこのような長期的な均衡によって特徴づけられるが、突然の事件によって変更を迫られることがある。変革者は、旧制度の基本的構成要素を一挙に解消することを企てる。「区切られた」という形容詞 (punctuated) は、変化が短期間に生ずることを強調している。こうして新しい理念および勢力によって支えられた新しい制度が確立した状態が描かれる。新しい制度もまた一定の持続力をもつことによって均衡に向かう。このように制度論は通常は「制度が変化しない」とするが、いったん変化するときは、緩やかに継続的に変化するというよりも、突然かつ急激に変化する。したがってくり返しになるが、制度変更はまれにしか起きない。制度は環境適応的ではなく、硬直的なものだからである。制度論は以上のように主張する。

「区切られた均衡」は制度改革期においても古い制度が新しい制度の上にもその痕跡をとどめるか、あるいはまったく新しい制度が創立されたとしてもその機能の全面開花を妨げる可能性のあることを強調するのである (Krasner, 1984: 243)。制度の変更が白紙状態から行われることはまれにしかない。そのため、一方において古い制度は政治勢力の利害や目標を規定し、利用可能な資源を左右することを通じて制度改革にその刻印を残すかも知れない。とくに古い制度の中に新しい制度あるいはそれを支える理念と必ずしも矛盾しない部分があれば、それが存続する可能性は高い。新しい制度を支持する勢力としても支持基盤を拡大するために、古い制度を支える勢力の一部と妥協することによって、とにかく制度改革を実現する方策を選ぶからである。要するに、古い制度を一掃す

るには相応の費用がともなう。特に、関係者の意識の変革は容易に生じない。理解には時間がかかり、強要できないからである。関係者が現に利用されている技術を全面的に放棄して、新たな技術を開発して習得するにも時間がかかる。要するに新しい制度が定着するには一定の時間が必要である。

このように考えると、制度論は、制度の変化を容認しないわけではないが、変革を説明する独立変数になることはめったにない。むしろ、変革をめざす大きな推進力が働く政治過程が展開する過程において、旧システムが頑強に生き残ろうとするということを説明するのに適切である。旧制度から新制度に移行させるのは政治の力である。我々は、まず改革のための政治の大きな力がいかに結集されたかに焦点をあてて研究することになる。

1. 具体的な分析枠組みと仮説

一つの政治体制は、その内蔵する諸勢力の均衡を公務員制度として表現しているかも知れない。公務員制度改革がアジェンダ化したことは、旧公務員制度に集結していた一つの均衡を政治運動によって打ち切ろうとする新しい意思が大きく働いたと理解できるように思われる。

韓国において旧制度が維持されたのは、金大中大統領の「国民の政府」までであった。新しい金大中大統領は改革の口火を切った。盧武鉉大統領は、さらに一歩踏み出し、高位公務員団制度の導入を完了した。金大中時代においてもっとも重要なことは、一九九九年に中央人事委員会が設置されたことである。しかし、盧武鉉大統領の下では「参与政府」の理念に向けて、さらに、二〇〇三年、政府革新地方分権委員会が設置された。この新しい改革委員会は、高位公務員団の導入にもっとも重要な役割を果たしていたことができる。

旧制度から新制度への移行過程においては、高位公務員制度の導入を取り囲んで基本的に一つの対立軸が存在す

る。高位公務員団制度の導入に対して各部処（諸省庁の）三級以上の公務員は制度導入に反対することが推測された、総括部処の公務員は制度の導入に賛成するであろう。総括部処は大統領に直属している、高位公務員団制の導入に反対したのは省庁官僚制で、組織の利益を守ろうとした。攻勢に出ていたのは、中央人事委員会、大統領（青瓦台）、政府革新地方分権委員会（大統領の諮問機関）などである。これらの改革集団は、大統領の政治的エネルギーと自己のアイデアを結び付けようとしていた。彼らは、高位公務員団制度の導入によってむしろの利得者となることが推測された。すなわち、中央人事委員会は制度の導入によって人事管理権限を拡大すると考えられていた。大統領（青瓦台）も人事の総括管理に対して魅力を感じていたし、省庁間利己主義（セクシヨナリズム）の克服や政治的に任命された長官の公務員掌握、「コード人事」⁶などによって、職務の遂行が容易になることは明らかであった。政府革新地方分権委員会は別の任務をもった機関であるが、基本的に公職社会の開放性、競争性、年功序列の打破など新しい理念を果たすこと自体を正しいと考え、公務員制度改革を支持した。政府革新委員会委員及び専門委員はほとんど学者集団と言えるものであったことが、この高位公務員製導入改革を助けたかも知れない。彼らは、「アイデア」にインセンティブを感じる集団であり、大統領の政治エネルギーだけでは足りない専門性のエネルギーを提供することができるのである。他方、ビジネス界も大統領との具体的な提携関係は判明しないが、公務員制度改革を支持していた。

省庁組織としてここで大括りしている「抵抗」をもう少し丹念に議論すれば、種々のものがある。例えば、中央人事委員会の中には性格を異にする二つのグループが存在しうる。人事委員会内でも三級以上の公務員自身と学者出身委員では異なる。三級以上の公務員は、高位公務員団の導入によって、その属する組織は利益を拡大するかも知れないが、その利益を自分が享受できるとは限らない。個々の委員によって異なる行動がありうる。学者出身委

員に関しては、ほとんど全員が、政権の政治勢力と同一方向の行動に出るであろう。委員会内では、学者委員が力を持ちやすい。

2. 改革の実現と新制度論の効用

韓国では、金大中大統領が選出される時期、古い政治制度と制度を支えていた諸アクターの力は衰えていた。金融危機や北朝鮮問題やグローバリゼーションに対して、古いシステムはあまりに鈍感であった。これに対して、北朝鮮への対応、IMFの助言の受け入れなど、金大中がとった行動は果敢であった。国内の改革でも一九九九年、中央人事委員会を設置し、公務員制度改革に着手したのは金大中である。公務員制度改革は金大中の下では必ずしも進展しなかったが、盧武鉉大統領は二〇〇三年に政府革新地方分権委員会を設置することによって一歩を進めた。新しくつくられた委員会は、そのメンバーが政治的運動の当事者である上に、この委員会を通じて彼らには調査や関係者に働きかける公的権限が与えられた。ここに、制度の利益を追求するアクター (actor) が造られたと云ってよい。この公的アクターは、反対派勢力を押さえ、均衡を揺るがし、高位公務員団制度の導入に成功した。

以上をもう一步踏み込むと、改革過程はいくつかの段階に分けることができる。第一に、アジェンダ・セッティングの段階である。すなわち、高位公務員団制度を革新課題として議題設定をする段階である。この際にも、大統領職引受委員会と政府革新地方分権委員会を中心に、学者集団が大きな役割を果たした。しかしながら、アジェンダ・セッティングができたといっただちに制度化に成功したとはいえない。政府革新地方分権委員会の「ロード・マップ」が提示した政策のなかで達成されなかった多くの革新課題も存在するからである。「ロード・マップ」のアジェンダになったということは、必要条件であっても充分条件ではない。第二に、制度設計の段階である。この

際には実現可能な制度を作り上げることができるとする政策ブレインが存在しなければならない。この過程においては、主に中央人事委員会とここに設置された「高位公務員団推進企画団」が大きな役割を果たすようになる。外国のモデルの調査が重要な仕事であった。

最後の段階は、立法化の段階である。高位公務員団制度を包含した国家公務員法の改正のための準備作業では、「高位公務員団実務推進団」が重要な役割を果たした。次に、国会において立法化審議の活動がある。当時の国会では、高位公務員団の推進派と反対派がそれぞれ国会議員を対象にロビー活動をしていた。推進派の「ひらかれた我が党（与党）」が二〇〇四年四月の総選挙で多数党になったことが大きく貢献している。推進派はこの多数派の同意を得て、野党にも働きかけた。青瓦台をはじめとする行政府の積極的な立法化戦略などが効いて国家公務員法の改正に成功したのである。当時の中心リーダーであった趙昌鉉教授は、国会議員の全員に働きかけたと説明してくれたが、そこに費やされた政治的エネルギーの膨大さは印象的である。大統領の権威を背景に弁舌の力を持つ大学の元教授が一人一人に説明することは、大きな影響力を発揮することができるのである。これは盧武鉉政権の前期において行われたことである。国会では、一部の反発もあったが、それを押さえ、与・野党の合意によって、二〇〇五年一二月に国会で法案が通過した。

第四章 韓国の高位公務員団制度

ここで高位公務員団制度とは、この内容を含む国家公務員法、同法施行令、規則、指針などに規定されている一連の制度を言う。詳細は、二〇〇六年度の政府白書類を参照されたい。また、日本語による文献としては、二つの

人事院月報掲載論文が役に立つ。以下、次のセクションに本稿の議論に必要な範囲で当該制度の簡単な説明を行う。⁽⁹⁾

1. 高位公務員制度の目標

高位公務員団は、政策推進の核心的な役割を担当している各部処の室・局長級の公務員を、部処を越えて、日本流に言えば府省庁横断的に転勤・転職させるところに特徴がある。適材適所の配置を通じて、公職社会に開放と競争を拡大し、成果と責任をとまなう「世界最高水準の政府を具現しようとする」のである。

2. 開放と競争、成果と責任がキーワード

高位公務員団として一つにグループ化される対象者は改革前の地位で言えば、室・局長級一般職・特別職・契約職と外務公務員などである。これには、副知事・副教育監といった地方自治体などの国家任命の高位職も含まれる。対象者数は約一三〇〇人にのぼる。

一（三級室・局長級の公務員に対して階級を廃止して高位公務員団に一本化する。また、職位別あるいは職務の困難性と責任性などを反映して職務等級が設定される。このことは、以前は階級によって報酬が決まっていたのに対して、新しい制度では、職務の重要度・難易度及び成果によって報酬の差が生じることを意味する⁽¹⁰⁾。この仕組みは、階級にこだわらなく幅広く人選することによって人材を適材適所に活用することができるようになるとして期待された。

このような目的を達成するために、高位公務員団の五〇％には、民間と競争する開放型任用制度（二〇％）と他の部処と競争する公募職位制度（三〇％）がある。このようにして、省庁ごとに独立的であった人事の壁を崩し、

表1 高位公務員団対象者現況 (2007.6)

総員	定規職位				派 遣			休職等
	計	一般職	別定職	契約職	計	職務派遣	教育派遣	
1,297	1,088	810	186	92	156	77	79	53

*2007年11月12日には、外務公務員277名が追加された。

部処とは関わりなく公開競争を実施することによって、省庁横断的に最適任者を選ずることができるようになる。従来は、それぞれの省庁内から任用されていた、「自律人事職位」(五〇%)に対しても他省庁採用者を配置できることになった。したがって、事実上全公務員の職位が開放型任用方式になったと言ってよいのである。

高位公務員団の導入を目前にした中央部処(省庁)の課長級に対しては、彼らを高位公務員団候補者として研修が行われる。これによって、彼らは仕事をしながら管理職に必要な能力の開発をすることとなる。彼らは、その前に高位公務員団の一員になるためには、高位公務員としての能力と資質を検証する能力評価をパスしなければならない。新たに導入されたこの制度においては、実業務と類似した模擬状況における集団討論、七人の委員から構成(局長クラス四人、教授三人。委員長は局長クラスから。)される力量評価委員会のインタビューなどで各公務員は評価を受ける。高位公務員として求められる能力としては、九個の共通力量(意思疎通、顧客志向、ビジョン提示、調整・統合、結果志向、革新主導、専門家意識、問題認識・理解、戦略的思考)が求められていて、これらが高位公務員を選抜する評価基準である。これによって、それぞれの力量を極優秀(五・〇)〜四・五、優秀(四・五)〜三・五、普通(三・五)〜二・五、不十分(二・五)〜一・五、極不十分(一・五)〜〇と五段階に評価される。全体平均が普通(二・五)以上であるとテストにパスすることになり、高位公務員団の一員となることができる。

高位公務員団の導入によって、「チョルバプトン」(鉄弁当)⁽¹⁾と時に揶揄された公務員社会

にも変革がもたらされた。ここでは、報酬の支給を成果主義によって行うこととなった。高位公務員と上級者は、成果目標・評価基準などについて協議して契約を締結する。期間を経た後に、先の契約内容に照らしてその目標達成度を評価する職務成果契約が行われる。毎年評価対象者を五等級に分けて評価（絶対評価）した後、最下位の評定を連続二年、合計三カ年度とった対象者に対しては適格審査を実施する。高位公務員制においても政治的中立性、停年及び身分保障など職業公務員制度の根幹を維持しているのではあるが、成果と能力の審査を厳正に行って人事の適正化を図るという主旨である。

3. 高位公務員団制度の導入の前後の比較

従来韓国の公務員制度は、階級制に基づいていた。他方、高位レベルの公務員に対して特別な人事管理をしていなかった。報酬、定員管理、昇進、転補といった人事に関する事項は、階級基準によって集権的なシステムによって管理されてきた（金淵秀の外、二〇〇七：五三）。しかし、高位公務員団制度が導入されることによって、「高級公務員制」は、既存の高位公務員制度とは全く異なる制度的特性を持つようになった。これをいくつかの側面から比較してみると、次の表2のようになる。

4. 高位公務員制度の特徴

高位公務員団制度は、かつて公職社会の慢性的問題であった年功序列主義、閉鎖的組織運営、階級制などの弊害を克服する制度として採用された。ここでは新しい制度は、開放と競争、成果と責任中心の生産的な公職社会の形成を目指していた。

表2 高位公務員団制度の導入の前後の比較

資料：中央人事委員会（二〇〇四c）。

	導入前	導入後
区分	導 入 前	導 入 後
人事運営基準	○階級制 ―報酬、定員管理、昇進、異動などの階級の基準に基づいて運営	○職務等級制 ―報酬、定員管理、昇進、異動などの役職あるいは職務等級基準に基づいて運営
充員・補職移動	○部處内の閉鎖的任用 ―部處の内部公務員を年功序列に応じて昇進・異動することによって充員	○部處内の開放的任用 ―部處内外の公務員または公職内外の競争によって充員 ―課長級は、基本教育・力量評価などを経て昇進
成果管理	○年功序列によって形式的管理 ―目標管理制度はあるが、年功序列を中心に形式的な運営	○厳格な成果管理 ―職務成果契約制に応じて、成果の契約を締結し、評価結果に応じて、身分上の不利益を付与
報酬	○階級制的年俸制 ―階級に応じて、報酬の差 ―成果の違いによる報酬の差は小さい	○職務成果給制 ―職務成果の違いによって、報酬の差 ―成果の違いによって、報酬の差の拡大、特別賞與金の支給
資質・能力評価	○主観的・抽象的評価 ―多面評価などによる主観的評価	○能力評価制 ―力量モデルを科学的に設定して、客観的かつ具体的に評価
教育訓練	○画一的な教育 ―教育プログラムが多様ではなく、能力開発の機会として認識していない	○個別的・需要に応じた教育 ―不十分な能力と資質を把握し向上させる。個人が置かれた状況に応じた「オーダーメイド型」教育の実施

<p>検 証</p>	<p>○ 人事審査 ― 採用・階級昇進の際に人事審査</p>	<p>身分管理</p>	<p>○ 安定的な身分保障 ― 成果と力量が不足しても特別な問題がなければ、職位維持</p>
<p>○ 人事審査＋適格性審査 ― 採用・職位昇進の際に人事審査、定期的に適格性審査の実施</p>	<p>○ 厳格な人事管理 ― 成果と力量が一定水準に満たないと、身分上の不利益を課す</p>		

その主な特徴は、大きく四つに分けられる（政府革新地方分権委員会、二〇〇七：三七）。第一に、高位職の開放と競争を向上しようとするものである。各職位の庁内外公募は、そのための方法である。第二に、高位公務員の能力を発展させようとするものである。このために高位公務員の力量評価制、教育訓練、最小補任期間の設定などの制度が取り入れられた。第三に、高位公務員の活動成果を目に見えるものとし、彼等の責任を確保しようとするものである。このために職務成果契約制、職務等級制、適格性審査、人事審査などが取り入れられた。第四に、省庁横断的かつ統合的な高位公務員団を形成しようとするものである。このために部處（省庁）間の人事交流、職位公募制などが取り入れられた。

高位公務員団制度の導入によって、一九四九年以来の国家公務員法制度は、公務社会に画期的な変化をもたらすことが期待されている。高位公務員制度の導入の決定過程を先に述べた仮説を検証するという目的で論じていく。

我々が本稿で仮説とする制度論では、基本的に制度の均衡の時期とこれにピリオドを打とうとする政治過程が生じた時期に分ける。均衡の時期とは制度が続いている状態を説明することであり、これを終わらせようとするのが新しい政治運動であった。したがって、ここでは大まかに均衡の時期と断絶を図ろうとして政治運動が始まった時期に分けて考察することにする。

1. 均衡の時期

韓国では、一九四八年に政府が樹立されて以来、人事行政の根幹としては、実績制を原則にする職業公務員制を創設した。彼らは、国家を担うエリートとして期待されていた。しかし、韓国の経済成長や民主主義の発展の中で、「閉鎖的運営」、「停年保障」、「年功序列」、「部処利己主義」、「無事安逸主義」などが指摘されるようになり、実際の行政を観察しても変化への対応は鈍く、行政サービスの硬直性が観察されるようになった。

このような問題を解決するため、学界や有識者は外国の *higher civil service* の動向に注目をしていた。諸外国では高位公務員改革が行われていた。一九七八年のアメリカのカーター大統領による SES の創設は特に注目された。一九八〇年代にはオーストラリア、一九九〇年代にはイギリス、カナダ、オランダなどでそれぞれ高級公務員制度改革が行われていた。これらの国々が高級公務員制度を取り入れた直接的なきっかけは各国の事情によって異なる。例えば、アメリカの場合、それは、高位職に技術的専門性よりは幅広い視野と管理力量を強化しようとする

目的で取り入れられたし、イギリスでは職務中心の人事管理を強化し公職開放を拡大する制度を取り入れようとしたようである。しかし、これらの国々の改革は、共通する目的は、公務員の能力強化によって政府の効率性を向上させることにあったということができる。より具体的に外国の改革の事例は、競争による充員、成果管理及び力量の開発強化、開放性と移動性などをあげることができる。それぞれの国で公務員改革法 (Reform Act) は、政府改革と人事革新の手段であった (中央人事委員会、二〇〇六)。

韓国の学界、特に韓国人事行政学会では、その制度の導入を早くから主張してきた。金大中政権と盧武鉉政権の一〇年余り、この議論は続いた。

金泳三の時代、一九九四年から一九九六年にわたって、中央人事を所管する総務処において、三級以上の公務員を既存の「階級体系」から分離して、『政策職』として統合する案が検討された。これは、政治的トップの政策機能の強化のためである。同時に、課長級以下に対しては組織を細分化した。その結果、課長級以下の中間階層に複数職書記官、複数職副理事官などの複数職級制が導入された。「政策職」と「課長以下」の二グループへの改革のうち後者は実現したが、後者の一部 (課長級以下の中間階層に複数職級制を取り入れた部分) が実現したのみである。この結果、レベルの高い職位が増え部下の昇進可能性を拡大し人事停滞を緩和させた。

一九九〇年代の末、IMF外為危機に直面したときから韓国の社会全般に対する構造改革が始まったということができる。キングドンのいう政策の窓が開いたということかも知れない (Kingdon, 1994)。盧武鉉大統領は、公務員停年短縮と減俸などをおこなったが、より大きな改革案として高位公務員団制度の導入に力を入れた。一九九八年、青瓦台に設置された企画予算委員会は、その下位レベルにおかれた行政改革委員会に高位公務員団制度の導入のための研究を付託した。しかし、この時は、「公職社会の不安と公職社会の伝統を標榜した」現状派が説得力

をもち、高位公務員制度の制度化には失敗した。ただ、改革は全くなかったわけではない。一つは、局長級以上の席の二〇％に対して開放型任用制度を取り入れたこと、第二に成果給的年棒制を取り入れるという二点が採用されている。これは高位公務員集団への途中の改革であったと言つてよい。

右で見たように、「区切られた均衡」においては、制度の「均衡」は、それを生んだ条件が衰退あるいは消滅した後、矛盾と弊害が深刻に現れても、一定期間、維持されている。事実、制度化された既存の公務員制度勢力は、その後新しく登場した理念を支持する高位公務員団制度やこれを支持する政治勢力は、新しい提案をした金泳三の時代の総務処や金大中の時代の企画予算委員会と緊密な関係にあった。しかし、改革推進グループは、複数職級制、開放型任用制、成果給的年棒制などの導入に成功している。

上に述べた途中改革をさらに一步を進めたのは、一九九九年に大統領直属の中央人事委員会の設置である。重要なことは、中央人事委員会には、公務員の人事政策及び人事行政運営の基本方針、人事関係法令の制定と開閉、三級以上の公務員の採用と昇進基準に関する事項を議決することができる準立法的機能を与えられていたことである。しかし、教育訓練、年金、服務、人事制度管理、考試、訴請機能などといった一部の人事政策機能と大部分の人事執行機能は行政自治部の人事局に残っていた。このように、中央人事機能が両分されて初期の中央人事委員会では定員は六五人で、そのトップは、一審議官（人事政策審議官）四つの課として構成された小規模組織であった。この時点では中央人事委員会では多くのことをなしえなかった。その結果、政策機能における非効率性、政策と執行機能の分離に関する混乱、行政自治部の人事機能以外の複合機能遂行、人事行政推進上の困難など多くの問題点が現れた（政府革新地方分権委員会、二〇〇八・五五―五六）。そこで中央人事委員会は行政自治部に残されていた人事に関する機能を一元化しようとした。こうした韓国政治において、最終的に高位公務員集団に移行するための

準備は整ったと言えることができる。改革の内容としては、より開放的、競争的、専門能力重視の公務員制度の形成である。この内容の改革を進めるために必要な権限が中央人事委員会の下に集中するための制度は整った。

2. 断絶の時期

中央人事委員会の活動が成就する過程で第一に重要であったことは、盧武鉉大統領の当選である。盧武鉉大統領は、金大中大統領よりもいっそうハッキリと守旧派と対決する決意であった。しかも、彼は、既存の政権とは異なることを強調するに際して、高位公務員団制度の創設に高い優先順位を与えた。第二に、大統領を支持する政治勢力もまた登場したのである。政権創出の当時、盧武鉉当選者の支援者は、「三八六」¹³⁾学生運動圏出身の参謀グループ、国民統合推進会議（統推）の活動を一緒にした政治権人士、法曹界内の「民主社会のための弁護士集まり（民弁）」所属の弁護士、若手研究者中心の諮問教授グループ等であった。これらのグループは、ほぼ一九八〇年代に学生運動（市民運動）を主導した民主化あるいは左派勢力であると言ってよい。彼らは、大統領直属として、青瓦台にポストを得て大きな役割を果たした。その間、彼らは独自にそれぞれの影響力のネットワークを広げたとされる。大統領が中央人事委員会（一九九九）と政府革新地方分権委員会（二〇〇三）を創立したことによって、大統領支援グループの勢力や改革の抗争は、これらの委員会によって内容を洗練させるとともに、改革の実現に近づくのである。このように新しい機関の創設は、アクターを新たに作り出した。新しいアクターの登場によって、既存の制度に積極的評価を与えるアイデアは否定されたと言ってよい。学者の中にも既存制度を擁護する見解はほとんど姿を消した。以下、アジェンダ・セッティングの段階、制度設計の段階、立法化の段階を年表的に叙述すれば表3のようになる。各年次にどのような活動が行われたかに注意していただきたい。以下では、三段階に分け

表3 高位公務員団制度の導入の推進経過

時期	推進内容
二〇〇三・四	○「参与政府」の「人事改革ロード・マップ」の主要課題として選定
二〇〇三・七	○中央部処の局長級以上の高位職の職務分析の実施
二〇〇四	<ul style="list-style-type: none"> ―二〇〇三年一八部門八七九個のうち、四六七件の代表職位を対象 ―二〇〇四年三七の処・庁・委員会五五八個のうち、四二二件の代表職位を対象
二〇〇三・七	○高位公務員団制度の委託研究の実施（韓国行政研究院）
二〇〇三・一一	<ul style="list-style-type: none"> ―高位公務員団制度の基本モデルの検討及び外国事例の調査分析などの実施
二〇〇三・一一	○制度の導入関連公務員および専門家のアンケート調査の実施
	<ul style="list-style-type: none"> ―現行の高位公務員の人事制度の問題点、制度導入の必要性、制度の主な内容などについて、公務員や行政学者の意見聴取
二〇〇四・一	○中央部処の三二個の主な局長クラスの人事交流・職位公募の実施
二〇〇四・一・一九	<ul style="list-style-type: none"> ○高位公務員団制度の検討の方向を人事政策諮問会議に報告 ―高位公務員団制度の導入案検討の基本方向について、中央人事委員会の人事政策諮問会議の報告と意見聴取
二〇〇四・二	○「高位公務員団制度の推進企画団」を構成・運営
二〇〇四・二	<ul style="list-style-type: none"> ―分野別の導入案について、体系的かつ踏み込んだ検討のための人事委員会の実務者を中心に、T/Fチームを構成・運営 ―推進企画団を拡大改編（二〇〇四・七）して、行政自治部、企画予算処など関係部処との政府革新委員会委員、民間の専門家ら参加
	<p>※全一三回全の体会議を開催し、重なる争点について議論</p>

<p>二〇〇四・三 二〇〇四・九</p>	<p>○制度の導入試案を政府革新委員会に報告・意見聴取 ―制度を導入する案の検討段階ごとに三回にわたって政府革新委員会の人事改革専門委の案件として報告され、意見聴取の実施</p>
<p>二〇〇四・四 二〇〇四・一〇</p>	<p>○管理職の力量の評価および開発案研究の実施 ―高位公務員団制度の導入のための管理職の力量の評価および開発案の研究</p>
<p>二〇〇四・八 二〇〇四・九</p>	<p>○高位公務員団制度の導入関連の中央省庁のアンケート調査の実施 ―中央省庁本部の次官級・室局長・課長全体(計二〇九二人)を対象に、制度の導入案などについての意見聴取の実施</p>
<p>二〇〇四・九 二〇〇四・一一</p>	<p>○高位公務員団制度の諮問委員会の開催 ―学界、市民団体、マスコミ、民間企業、関係部処などで構成 ―制度の導入及び主な争点について意見聴取の実施(全二回)</p>
<p>二〇〇四・九 二〇〇四・一〇</p>	<p>○特定職公務員の協議体を構成・運営 ―外交部、法務部、国防部、教育部、警察庁などの特定職公務員の所管機関によって協議体を構成・運営し、高位公務員団制度の特定職の適用如何などについて意見聴取の実施(全二回)</p>
<p>二〇〇四・一一・一九</p>	<p>○高位公務員団制度の公聴会の開催 ―制度を導入する政府案について、学界、言論界、経済界、公務員などの意見を幅広く聴取(総二〇〇人余りの出席)</p>
<p>二〇〇四・一二・九 二〇〇四・一二・一〇</p>	<p>○高位公務員団制度の国際会議の開催 ―OECD先進五カ国の高位公務員団制度の実務責任者を招請し、各国の制度運営の現状と韓国への制度の試案に対する意見聴取 ※アメリカ、イギリス、オーストラリア、カナダ、オランダの高位公務員団制度の実務局長級の公務員、学界、公務員など、計二二〇人余りの出席</p>

時 期	推 進 内 容
二〇〇四・一二・六～ 二〇〇四・一二・一四	<p>○高位公務員団制度について圏域別の説明会の開催 ｜公務員を対象に、光化門、果川、大田など、圏域別に制度を導入する案についての説明と提案事項 収斂</p> <p>※中央省庁の室長・局長・課長・各部処の人事担当者など二一〇人余りの出席</p>
二〇〇四・一二・二二	<p>○高位公務員団制度の閣僚懇談会の開催 ｜各部処の長官を対象に、制度の導入案についての説明と意見聴取</p>
二〇〇五・一～	<p>○職務成果契約制の指針の実施及び意見聴取の実施</p>
二〇〇五・一～	<p>○高位公務員団の候補者教育コース設計 ｜『SCS教育課程の開発』T/Fチームの会議（一～五回） ｜『SCSの候補者養成課程研究』（二〇〇五・一～三月）</p>
二〇〇五・一・二〇	<p>○高位公務員団制度の人事政策諮問会議に報告 ｜中央人事委員会の人事政策諮問会議の時、高位公務員団制度を導入する案の報告と意見聴取</p>
二〇〇五・一～	<p>○高位公務員団制度について省庁別の巡回説明会の開催 ｜中央省庁の課長級以上を対象に制度導入の趣旨・運営案の説明と意見聴取</p>
二〇〇五・三	<p>｜国務調整室、予算処、関税庁など二二の部処を対象に、全八回にわたって説明会の開催（課長級以上の四〇〇人余りの出席）</p>
二〇〇五・二～	<p>○職務等級設定関連の職務分析諮問団会議の開催 ｜高位職務等級の設定及び職務成果給制の運営案について専門家の意見聴取</p>
二〇〇五・四	<p>※学界、民間企業、関係部処の局長級など計一〇人で構成</p>
二〇〇五・三・三一	<p>○国家公務員法改正案の政府革新地方分権委員会の報告・意見聴取 ｜高位公務員団制度の導入のための国家公務員法改正案の政府革新地方分権委員会の人事改革専門委</p>

二〇〇五・四・八	に報告及び意見聴取の実施 ○高位公務員団制度の導入関連の企画管理室長会議の開催 ―関連国家公務員法改正案についての説明と、各部処の提案事項収斂 ―全四九の中央行政機関の企画管理室長（企画管理官）に出席
二〇〇五・四・八	○高位公務員団制度の導入関連の政府与党間協議の実施 ―高位公務員団制度についての説明と国会議員の意見聴取 ※「開かれたわが党」（ヨルリンウリ党）における第一政調委員長、運営委員会の議員に対し、制度の導入案についての事前説明の実施（四・一―四・七）
二〇〇五・四・二六	○高位公務員団制度の諮問委員会の開催 ―高位公務員団制度の立案過程に参加した主な専門家を対象に、国家公務員法の改正案についての意見最終収斂
二〇〇五・三 二〇〇五・四	○高位公務員団制度の導入のための国家公務員法改正案の省庁との協議と立法予告
二〇〇五・五	○国家公務員法改正案の次官会議・閣議の議決、国会に上程
二〇〇五・六	○家公務員法改正案の国会運営委員会に上程及び審議
二〇〇五・六・二九	○国会行政自治委員会と運営委員会の議員会議の開催
二〇〇五・一一・一	○国会行政自治委員会の議決
二〇〇五・一一・七	○国会法制司法委員会の議決
二〇〇五・一一・八	○国家公務員法改正案の国会本会議で可決
二〇〇六・七・一	○高位公務員団制度の施行

資料・中央人事委員会（二〇〇五・五〇一―五〇三）。一分の内容は補った。

て、それぞれのアクターがどのように行動したのかを具体的に考察することにする。

右に掲げた年表をご覧いただきながら、アジェンダ・セッティング、制度設計、立法化の各段階を説明する。

(1) 改革の力の結集

既存の公務員制度を改革し高位公務員団制度を取り入れようとする改革アジェンダは、二〇〇三年四月八日に國務會議に報告された「人事改革ロード・マップ」によってその枠組みが確定される。そのお膳立ては、二〇〇二年一月三〇日に出帆した盧武鉉当選者のための大統領職引受委員会で行われていた。

盧武鉉大統領は、当選初期には、具体的な人事政策に対する構想を持っていなかったようである。ただ、大統領の選挙過程で中央人事委員会の強化、高位職人事委員会の新設などを主張した。また当選した後、多面評価制、パトローネージのないきれいな人事、システム人事などの発言をして人事に対するいくつかのアイデアを持つにいったようである。しかし、高位公務員団制度に対する発言は選挙の過程では全然なかった。

大統領職引受委員会は、二〇〇三年一月六日に新しい政府の五大人事改革案⁽¹⁴⁾を用意して具体的な適用方案を協議中であると報道された(国民日報、二〇〇三・一・七：一面)。この原則は盧武鉉大統領が候補時代に政策諮問団との討論を経て立案したものと思われる(国民日報、二〇〇三・一・七：三三三)。ここでは、中央部処の局長級にあたる三級以上の高位職に対して政府がいわゆる「高位公務員団」を構成し、該当の部処長官がその中で専門分野別に能力によって成果契約形式をとって任用することを原則的に決めたという。一月七日には、金大中大統領の下で成立していた中央人事委員会が大統領職引受委員会の政務分科で実務報告をした(毎日経済、二〇〇三・一・七)。ここでも、各部処三級(局長級)以上の高位公務員を対象に人材プール(pool)を構成し、そのなかから各部処長

官が選んで任命する「高位公務員団」制度の構想があることを報告した。一方、盧武鉉大統領は、一月八日に異例的に他の部処よりも先に中央人事委員会を直接訪問し業務報告を受けた。¹⁵⁾ 一月六日と一月七日の大統領職引受委員会の活動は、一月八日の大統領の行動のための準備作業ではないかと推定される。

大統領職引受委員会において公務員制度改革が早くからとりあげられていたのは、学界からの参加者が、人事行政学会を中心とする學界における高位公務員団制度の導入の主張を紹介していたからである。一九七八年にアメリカのカーター行政府を始めに、一九八〇年代にオーストラリア、一九九〇年代にイギリス、カナダ、オランダなどでそれぞれ高位公務員団制度が導入されたことは、引受委員会の共通の知識になっていた。大統領職引受委員会の主催で二〇〇三年一月二十八日に公職人事システム改革のための国民シンポジウムにおいて、発提者である朴天悟教授は「三級高位公務員のほとんどを専門性と管理能力を兼備しているがどの分野でも専門家とはいえないジェネラリストと見て、これらに対する政策能力の強化をはかる必要があるということ、公務員の人事管理を弾力的にする必要があることを強調した。これらを実現するのが「高位公務員制度」であるとした(毎日経済、二〇〇三・一・二八・二面)。第二に、盧武鉉大統領の就任前に高位公務員団制度の導入の試みがあった経緯が重要である。これらの努力は、たとえ失敗に終わったとしても、導入の必要性に対する認識を広く浸透させていた。第三に、大統領選挙を向けた新しい政府の姿を描く中で、高位公務員制度に対する言及がある程度マスコミを通じて報道されていた。例えば、申康淳(五〇才) 経済協力開発機構(OECD)の公使は、二〇〇二年一月に出刊された『韓国政府改革の一〇大課題』という著書で「政府が正しい政策管理体制を取り揃えようとするれば、基本インフラを一日も早く国際標準、すなわち慣行と常識に当たるように直さなければならない」としながら、「一番、至急な改革対象は、公務員人事部門」であると指摘した(ソウル新聞、二〇〇二・一・九・一九面)。上位職(局長級から

次官補級)には、高位公務員団の構想によって一番適格者を任用するなどの特別管理をしなければならぬと言った。また、当時の政府の某次官級の人士は「出身部処と地域・政派などにかかわらず専門家中心に高位公務員団を構成し必要に応じて長官を抜擢せよ」と助言したという(毎日経済、二〇〇二・一一・二五)。

大統領職引受委員会が構成された初期には、高位公務員団制度よりはマスコミで連日大きく報道された多面評価制にもっと多くの関心があった。そこで多面評価制の実現のために大統領職引受委員会の多面評価研究チームが構成された。研究チームは主に大統領職引受委員会の専門委員と人事行政学者が中心となった。多面評価研究チームは、一月一五日の大統領当選者との面談で、多面評価の以外に新政府の人事改革の方向に対する意見とともに議論された。この席で盧武鉉当選者は新しい政府のための総合的な人事政策の必要性に言及した(政府革新地方分権委員会、二〇〇八・四六)。そこで多面評価研究チームは、学界と実務係で議論されている人事改革の課題を掘り出して人事改革の総合プランに目を向けるようになった。

こうする中で盧武鉉内閣は、二〇〇三年二月二五日に出帆する。高位公務員団制度と関連がある機関としては、政府革新地方分権委員会(大統領諮問会議)が高位公務員団制度の導入を扱うこととなった。この委員会は、七つの分科をもった専門委員会で構成された。その中の一つが人事改革分科委員会である。この委員会(委員長・南宮權教授)の専門委員は二四人で構成された。そのほとんどが大学教授、特に行政学教授によって構成された。彼らは特定の利益を追い求めたのではなく研究成果をもとに学者的良心によって純粹な立場で制度改革を追求した。

中央人事委員会の方でも呼応するように見える動きがあった。委員会は二〇〇三年三月七日に行政自治部と共同で「参与政府出帆による人事運営指針」を発表した。これによれば、新しい政府公務員人事の四大基本原則は適材適所の原則、実績主義の原則、透明・公正の原則、均衡人事の原則である。しかし、この時は、すでに、新しい政

府の長官・次官人事が終わった後、一級以下の後続人事を行うために用意したものであるが、多面評価の結果を添付しただけであった。盧武鉉の「参与政府」の全般的な人事改革構想は受け入れていない。しかも、多面評価問題は、多面評価研究チームが担当するものであった。

多面評価研究チームは、二〇〇三年三月二一日に大統領も参加した内部関係者会議（メンバーは秘書室長、政策室長、人事首席、中央人事委員長）で、その間の研究結果に基づいて「人事改革ロード・マップ案」を初めて報告した。二〇〇三年三月三一日には「人事改革ロード・マップ案」は、多少の修正をへて、行政自治部、中央人事委員会、労働部、政府革新地方分権委員会などが参加する関係部処長官会議で報告された。重要な争点の一つは、中央人事機関の一元化であった。これをめぐって中央人事委員会と行政自治部は対立したが、大統領が中央人事委員会です人事機能を統合する方向で検討するように指示したことによって決着した。また、二〇〇三年四月八日には、國務會議で「人事改革ロード・マップ案」が報告された。この席で、大統領は政府革新地方分権委員会の主管で「人事改革ロード・マップ」を推進するように指示した（政府革新地方分権委員会、二〇〇八・四七―四九）。高位公務員団制度の導入は、「人事改革ロード・マップ」の中心的内容であった。¹⁶⁾

政府革新地方分権委員会の人事改革分科委員会は、二〇〇三年五月九日に第一次會議を開催し、既に報告された「人事改革ロード・マップ」に対して、委員会次元の検討と修正補完過程を経て最終案を準備することを決めた。人事改革のビジョン及び目標設定、改革の優先順位の検討及び改革課題の導出、課題間の相互関連性および日程計画などを考慮して具体的なロード・マップを作成することにした。その結果、四領域の一〇大アジェンダ、合計七〇個の課題で構成される「人事改革ロード・マップ」が完成され、二〇〇三年八月に大統領に報告することによって盧武鉉政府（参与政府）五年間の人事改革のフレームとなった（政府革新地方分権委員会、二〇〇八・四九）。

このように高位公務員団制度のアジェンダ・セッティングは、大統領職引受委員会での議論過程で作成されたのである。ここでは人事行政学を専攻した教授を含む学者集団の研究成果が大きい役割を果たした。⁽¹⁷⁾しかし、アジェンダが設定されても、セッティングができたとしても、それは充分条件ではない。この後は、制度導入から利益を得る集団の勢力と反対勢力の間の争いである。すなわち、制度化に成功するためには、次に説明する制度設計の段階と立法化の段階を乗り越えなければならない。

(2) 制度設計の段階

二〇〇三年四月八日に国務会議で報告された「人事改革ロード・マップ」には、二〇〇三～二〇〇四年にかけて制度検討を行い、二〇〇五年に公務員法改正、一年の調整期間において二〇〇六年に施行するという工程表が提示される。これにしたがって、政府革新地方分権委員会と中央人事委員会は必要な活動を始めた。その二日後の二〇〇三年四月一日に、中央人事委員会は盧武鉉大統領に当該年度の主要業務計画を報告したが、ここでは各部（日本では省）の局長級以上の約九〇〇余の職位に対して職務分析を実施するとした。中央人事委員会では高位公務員団制度の導入の検討が一歩進められた（国民日報、二〇〇三・四・一一・二面）。

続けて、政府革新地方分権委員会と中央人事委員会によって内部的に行われた活動は便宜上次の三つに分類しておく。第一に、両委員会は共同して、制度化のための基礎資料の調査に取り掛かった。すなわち、二〇〇三年五月から全体の中央行政機関の局長級以上の一四三七個の職位を対象とし高位職の職務分析を実施した（二〇〇三年には一八個の部単位の機関を対象とした職務分析。二〇〇四年には三七個の処・庁・委員会に対する職務分析）。職務分析は、二〇〇五～二〇〇六年にも職制変更で新しくできる職位あるいは変更された職位の分析が行われた（政

表4 年度別の高位職の職務分析の推進現況

区分	2003年	2004年	2005年	2006年
対象機関	18	37個 処・庁・委員会	(職制変更等の追加要素)	
対象職位	879	558	304	201

資料：政府革新地方分権委員会（2005：217）

府革新地方分権委員会、二〇〇五・二一七）。

第二、韓国行政研究院に外国事例の調査・分析と高位公務員団制度の基本モデルの検討を調査委託をした。

第三、「制度導入と係わる公務員」及び「専門家」を対象とし、アンケート調査を実施した。このアンケート調査は、一部の政府内委員会の検討内容を関係者（サブ・リーダー）に周知させ、共通の認識とするためであった。またその目的は、これを通じて①現行の公務員制度の問題点の確認、②制度導入の必要性の確認、③新しい制度の主要内容などに対する公務員及び行政学者の意見の吸収等を行うことができた。

高位公務員団制度の導入は、二〇〇四年から、広く政治的争点として提示されるようになった。第一に、二〇〇四年一月六日には、試行的に各部処の局長級間の人事交流を実施した。局長級の三二人がそれまでの部処を離れて幅広い業務を経験することとなった。しかし、当事者や周囲から反発も大きかった。この反撥に備え、一月三日、盧武鉉大統領は参与政府の「第三次国政シンポジウム」において「室局長の省庁間移動は部処視角を飛び越えた汎政府的視角を持つ公職者をたくさん養成しようという主旨」であることを主張し、この発言は、メディアを通じて影響を与えた。（マネットウデー、二〇〇四・一・二二）。さらに一月二六日には先の三二人を青瓦台における晩餐に招待した。ここでは当事者たちに対して直接（「省庁間人事交流を通じて」幅広い競争と新しい挑戦は、緊張と努力を呼んで全体公職社会の力量をアップ・グレードさせる効果が現れる」と説得したわけである

(ハンギョレ、二〇〇四・一・二七・四面)。他方、鄭燦龍大統領人事首席は一月七日に政府果川庁舎で開かれた「産業資源部及び傘下機関革新宴会」に参加して、今度の人事は「部処間セクションリズムを減らすための措置」と説明した(マネットウッデー、二〇〇四・一・七・二面)。

第二に、二〇〇四年二月から一月まで「高位公務員団制度推進企画団」が構成された。企画団は、初期には中央人事委員会の実務者中心のT/Fチームで運営されたが、作業の中間点以降は、関係部処の公務員と政府革新地方分権委員会、民間専門家などに拡大された。企画団においては、合計一六回にわたった全体会議を開催して広範に意見を聴取した。このプロセスを通じて、主要争点に対する認識が関係者の間に広まっていった。この時期には、管理職の力量評価及び開発方案に対する研究活動が行われ、中央諸省庁官僚に対しては、高位公務員団制度の導入関連のアンケート調査(中央部処)を行った。高位公務員団制度の導入を問う諮問委員会も開催された。また、「特定職公務員協議体」からの意見聴取も行っている。意見聴取の範囲は広範であり、この時の主な争点は、高位公務員団の範囲、高位公務員団への「昇進」要件、高位公務員団の職位開放水準、高位公務員の適格審査、高位公務員団公務員の所属、高位公務員団とチーム制の相反、地方自治体に国家公務員を派遣する可能性についてなどに及んでいた。これら関係者の意見を集め分析することは、旧制度をうめこまれていた集団に行動ルールの変更の可能性を伝達する上で多大な役割を果たした。

最後の段階ということになるが、二〇〇四年一月には、導入試案が大統領に報告され、またマスコミにも公表された。いくつかの批判が生じた。代表的なものは、第一に人事権が集中しすぎるのではないかとするものである。関連して各部の長官の部処統括権の弱화가生じないかとする批判も生じた。その他重要なものとして、職業公務員志望者が減少するのではないか、情実人事の危険はないか、全体として公務員が抵抗や反発をするのではないか、

人材の一部部処の偏重の可能性はないかなどであった（中央人事委員会、二〇〇六・四九一五〇）。いずれの批判も、旧制度が新制度に移行するときには必ず生じる批判である上に、特に高位公務員制度導入の理由が新政権の政策を円滑に実行することであったのであるから、既存の制度にメリットを感じ安住しようとする者から言えば、改革はかなりダメージをもたらすという印象が生じていたものと思われる。

政府は、このような批判への対応も行った上、さらに、一月一九日に公聴会を開催して高位公務員団制度の府案に対する学界、言論界、経済界、公務員などの意見を聴取した。さらに、一月九日にはOECD先進五ヶ国（アメリカ、イギリス、オーストラリア、カナダ、オランダ）の higher civil service に関する実務責任者を招請し、国際会議を開催して各国の制度運営の現況と韓国に対する制度試案に対する意見を聴取した。招待されている国のリストに、ドイツ、フランスが見られないあたりに、改革の趣旨がよく表れている。大陸型を採用するつもりはなかったのである。さらに、公務員自身に対しても説得作業を行った。二〇〇四年一月六日から九日間に圏域別（光化門、果川、大田など）に分けて公務員を対象に高位公務員団制度の説明会を開催して意見を取り集め、二一日には、閣僚懇談会（あるいは長官懇談会）を開催し制度導入の方案に対して説明し意見を聴取した。これは、長官が各省庁（部処）を通して官僚の意見をどう把握しているかを知ると同時に、省庁官僚制を説得するプロセスとして効果を發揮した。

（3） 立法化の段階

大統領と政府は、以上の準備を経て立法化の段階に入る。まず政府は、二〇〇五年一月に中央人事委員会の中に「高位公務員団制度実務推進団」を設置した。「推進団」のメンバーは行政自治部、企画予算府、法制処公務員であ

る。先の内部的作業に従事した「高位公務員団制度推進企画団」が資料を収集して世論を取り集め制度試案を準備したとすれば、「高位公務員団制度実務推進団」は構想を法律の文章として確定していく作業を担当した。同時に、その作業を通じて、政府内の諸アクターの合意調達及び国会の審議に対応した。青瓦台（人事首席室）は、その活動の背後で機関間の調整その他推進団の業務を支援した。

二〇〇三―〇四年の間、二つの有力な委員会や関係者の改革の準備作業が十分に行われたが、立法化段階での「高位公務員団制度実務推進団」の活動を見ると、この段階でも数多くの作業が行われていて、公務員制度改革に必要な仕事の全体が膨大なものであることを示している。第一に、「実務推進団」は、そのあいだの議論で不足した分野の制度設計を補った。例えば、職務成果級制の指針、高位公務員団候補者の教育課程の設計、職務等級の設定及び職務成果級制の運営方案などを用意した。

第二に、高位公務員団の反対派に対する説得に努力した。まず、中央人事委員会委員長（趙昌鉉教授）は二〇〇五年一月から三月にわたって長官、地方自治団体長、教育監などに個別的に五回にわたって理解と協力を望む書信を発送した（中央人事委員会、二〇〇六・五一）。そして、二〇〇五年一月から四ヶ月間に國務調整室、予算処、関税庁などの一二部処を対象に、総八次にわたって巡回説明会を開催した。ここでは、課長級以上を対象に制度導入の趣旨及び運営方案を説明し意見を聴取した。また、二〇〇五年四月八日には中央部処の企画管理室長会議などを通じて公務員組織社会に対しては「安定の中の改革推進」であることを強調し説得した。

第三に、国会に対する説得も熱心に行った。国会に対して短期の内に核心的な内容について同意を得るために国会議員用の広報資料を作成した。次いで国会議員には、直接に面談方式で説明を実施し質疑回答及び討論を実施した。また、国会内の与党・野党議員、事務処職員など利害関係者等グループごとの説明と説得を行った（中央人事

委員会、二〇〇六・五一)。一方、四月八日には高位公務員団制度の導入に関する党政協議を行った。これは、運営委員会の「開かれたわが党」議員に対して制度導入の方案を前もって説明した⁽¹⁸⁾。

第四に、マスコミ報道などを通じて「政府人事革新の必要性」を強調し対国民広報を持続的に行った。特に、二〇〇五年七月に民間機関による公務員世論調査を実施した。その結果、中央部処の室・局長級のレベルでは、賛成(五三・七%)が反対(二五・五%)よりはるかに上回っていた(中央人事委員会、二〇〇六・五一)。

上のように布石を終え、種々の詰めの後、二〇〇五年五月一〇日に国務会議で高位公務員団制度の導入のための法案を審議・議決した後、一八日に国家公務員法の改正のための関連法案が国会に提出された。これら法案は、翌一九日に運営委員会に回附されるのであるが、国会における立法化は容易な過程ではなかった。国会における立法過程では、高位公務員団の推進派と反対派はそれぞれ国会議員に説得活動を行った。しかし、法案に対する国会の雰囲気は、当初、非常に非友好的であった。国会事務処の職員は、行政府に高位公務員団制度が導入されると、制度が国会公務員にまで波及されることをおそれたのである。野党補佐官と党政策室職員は、高位職の政治化と職業公務員制度あるいは恒久職・公務員制度が崩壊すると主張した。これは強い反対意見である(中央人事委員会、二〇〇六・五一)。このような雰囲気を利用して「ハンナラ党」(野党)もコード人事・情実人事の可能性などのマイナス点を主張しながら反対した。

このような中でも、政府としては、運営委員会を通過させ、六月には臨時本会議も通過することを期待していた。しかし、法案は、八月一九日に議院内では、公務員制度改革の担当は、運営委員会から行政自治委員会に付託し直された。運営委員会所属の国会議員を相手に行ってきた説明は、無駄になってしまった(ソウル新聞、二〇〇五・七・二一・五面)ように見えるかも知れない。しかし、それにもかかわらず、政府は確信と忍耐を持って立法府を

説得した。盧武鉉大統領は九月七日に朴槿恵「ハンナラ党」の代表に制度導入の意義を説明して協力を要請した。趙昌鉉中央人事委員会委員長は与党・野党の院内代表、政策委議長、常任委幹事などの各政党の中心幹部に直接会うことよって協力を要請した。鄭澤炫事務処長と鄭夏鏡高位公務員団実務推進団長、金明植政策広報管理官、金松一財政企画官など関係官たちは行政自治委員会及び法制司法委員会委員の全員と繰り返し接触して制度導入と制度内容の合理性を説明し、理解と支持を求めた。国会事務処公務員には、外国でも国会所属の公務員には適用していないことを説明して安心させた。与党議員には高位公務員の人事革新の必要性、野党議員や補佐官には公務員世論調査の結果を提示し、法改正案に基づいて政治的な濫用の余地のない制度であると説明すると同時に、先進国の事例を提示して政府の競争力強化のために必要な革新的な制度であることを強調した（中央人事委員会、二〇〇六・五一―五二）。

これらの各レベル、各グループごとへの説得は功を奏した。議員たちの誤解はほとんど払拭されたことは、委員会及び本会議における審議過程は順調であったことから明らかである。一月二十九日に行政自治委員会が法案審査小委員会に回され、法案審査小委員会が一月三〇日に議決し、法案は完成された形で行政自治委員会に戻ってきた。行政自治委員会では、一二月一日に議決された。また、一二月八日の本会議では、在席一五三人中賛成一五三人として国家公務員法の一部改正法案が可決された。

国家公務員法が改正されると、制度施行のための後続措置として七七個の関係法律が改正された。²⁰人事システムにかかわる大統領令（高位公務員団人事規定、開放型及び公務職位運営規定など）も予定通り策定され施行された。各部処別の所管の約三〇〇余の大統領令も、二〇〇六年上半年中に改定された。²¹高位公務員団制度は、二〇〇六年七月一日から施行されることとなった。

以上、韓国における高位公務員制の導入を説明することができたと思う。本論文の主題に戻ろう、我々は、制度が変革したという説明をしえたであらうか。制度論の説明、ことにクラスナーの「均衡にピリオドを打つ」改革が行われたと見るのは正しいであらうか。

第六章 結 論

既存の韓国の人事制度には、さまざまな問題があった。これ乗り越えるために、一九九〇年代、金大中大統領時代にも高位公務員団制度の導入が主張されていた。しかし、多くの反対に直面して制度化までには至らなかった。このように不可能に見えた高位公務員団制度の導入は、盧武鉉大統領のリーダーシップの下で導入に至った。しかし、本稿は、「二〇〇九年の現在」から改革は予定されたように機能しているかを検討することとした。

我々は、第一章で新制度論の簡単な紹介から議論を始めた。しかし、新制度論は、変化や改革を説明する理論仮説としては不適當であり、新公務員制度ができて、旧制度の下の残滓が残ることの説明に役立つ理論であるということを確認した。新制度論の関心は、より直接的に言えば、旧制度が簡単に消滅するものではないということを観察するのに適したレンズである。

まず、制度導入の成果を振り返ってみよう。大統領制の下で、高位公務員団制度の導入の推進派の勢力は、反対派の勢力を圧倒した。エネルギーとアイデアは、政策の窓が開いたタイミングを選んで結集したのである。この制度の導入に賛成する推進派の勢力は、新しい政治理念によって武装した大統領（青瓦台）及びコア・エグゼクティブのメンバーである。彼らは公務員制度改革の主体である中央人事委員会（一九九九年）と政府革新地方分権委

員会（二〇〇三年）を創設した。このような制度（組織）の創設は、新しい制度の利益を追い求めるアクターを創設し、これらのアクターの影響力を利用して、目的を実現しようとしたのである。より具体的に言えば、中央人事委員会は大統領の意を受けて行動することに強いインセンティブを感じて行動する人々であった。その理念に同意していた以上、もしも高位公務員団制度が導入されるならば、委員会の公務員に対する影響力は拡大することが予想された。大統領（青瓦台）は、制度がもたらす人事の総括管理権限、省庁間利己主義の克服、自分が任命する省長官の公務員掌握の拡大、「コード人事」などは、いずれも大統領の公務員集団の統率力を拡大すると考えた。政府革新地方分権委員会は、基本的に公務員組織の開放性、競争性、年功序列の打破などの新しい理念の推進者である。政府革新委員会委員及び専門委員は、ほとんど学者出身の学者集団であったが、彼らは、大統領の権威を具体的な本イシューに転換するのに成功したのである。

これらのアクターは、時期によって異なる役割を遂行した。初期のアジェンダ・セッティングには、大統領職引受委員会と政府革新地方分権委員会が、制度設計の段階には中央人事委員会の「高位公務員団制度推進企画団」が、立法化の段階には「高位公務員団制度実務推進団」が主たるアクターであった。すでに公務員法の改正は二年前に実現したのである。

しかし最近、李明博政府ができてからの政治過程を見ると、新制度論のレンズの有効性が感じられる。まず、高位公務員団制度を可能にした制度的基盤である政府革新地方分権委員会と中央人事委員会が廃止された。前者はそれ自体が廃止され、後者の機能は行政自治部に吸収されて行政安全部になった。我々は、ここに高位公務員団制度を元に戻す動きがあることを感じる。たとえば、行政安全部においては、高位公務員団制度の改革はまだ準備中であつた。具体的には高位公務員団制度においては公務員集団を五段階に分けていたが、これを二段階とすること、

開放職職位五〇%のガイドラインをなくすこと、などが提案する内容であると言われている（毎日経済、二〇〇八・三・二一・A三九面）。しかし、制度論は、制度が一旦創立されると、それを支持する勢力の有無にかかわらず持続性を持つと言う。旧公務員制度の細部や文化は各所で継続している可能性がある。そして、外形的に高位公務員集団の形をとった公務員制の中に、強靱に生き延びているかも知れない。

民主主義の政治過程では、政府改革は、第一に、インクレメンタルになるというのが通説である。これは新制度論の立場でもある。特定の制度にピリオドが打たれるように廃止され、新たな制度が創生され均衡を獲得するというプロセスは生じにくいと考える。したがって、民主的政治過程における変革についてはピースミールの改革である。また改革は、概して、小規模である。一つの改革に続いて、関連する改革が行われるかも知れないがこれも小規模である。

しかしながら、九〇年代の韓国でも日本でも、民主主義の手続きを経ながら大規模で包括的な改革が推進されたように思われる。改革は諸方面で進んだのである。しかし、他面、すべては一挙に変わったというわけではない。このことをやや詳しく述べておきたい。

通常、ピースミール改革の他の極にあるのは、戦争や革命によって生じる制度変化である。そこでは個々の制度を変える前提には、爆発的なリソース利用によって、政治秩序の解体と建設が行われる。日本で言えば、明治革命や占領改革である。明治維新で、新秩序の建設に至るプロセスは多数の人の知るところであるが、巨大な力が短期間に発動され、比較的短期間に、新秩序が形成され、この秩序は、六〇―七〇年ほど続いた。日本では、敗戦後の占領改革が、旧秩序にピリオドを打ったと言わなければならない。旧秩序は占領軍によって解体され、あるいは自己崩壊した。新秩序とは、新しい国民民主権による議会主義の秩序となった。

韓国の高位公務員制度改革は、これら第一でも第二でもない第三のカテゴリの改革の一部であることを示唆しているように思われるのである。そして、実は、日本における九〇年代後半から始まっている改革も、その種の第三の改革と見ることができないのではないか。この第三のカテゴリは、イギリスのサッチャー・メジャーの保守政権においてではじめられた。それで提案された *agencification*, *privatization*, *deregulation*, *evaluation* などサッチャーの下で導入された改革のスケールは大きいと言えよう。このサッチャーの改革は、新制度論者に強いインパクトを与えたと思われる。例えば、ヨハン・オールセンの論攷は、民主主義の下でも、革命や戦争の際の改革ではないとしても、ピースミール改革とは考えられない大規模改革が存在する可能性について検討を加えている。筆者たちは、いわゆる新自由主義の旗印の下に、多くの国で、この英国の改革に比肩する改革が多くの国で推進されてきたという推定をしている。韓国や日本の種々の改革の合計は、サッチャー首相による改革に匹敵するマグニチュードの大きな改革ではないか。全体として、これら三国の改革はグローバルゼーション対応の改革であったのではない。本稿でとりあげた公務員制度についてみれば、両国とも、公務員制度改革は、世界的な動きの一部である。韓国の公務員制度改革は本格的で全面的な改革であったと言えるように思われる。日本では、二〇〇八年において、政治的議題として公務員制度改革は俎上に乗っているが、学問の中では、ようやく本格的な公務員制度の分析は増大しているものの、改革論は存在していないと言っている。韓国の場合、人事行政学会が会員数百人を擁していて、人材とアイデアを改革の過程で推進アクターに提供している。この点、日本の有識者会議の議論とは異なる。むしろ、日本では地方分権改革が韓国の公務員制度改革のケースに似ている。

韓国における改革は、金融機関の不良債権の処理、FTA、IT化、文化輸出などが一九九〇年代後半に集中的に生じている。これらの政策変化と関連して国内システムの改革があったのではないか。金泳三、金大中、盧武鉉

の三代の大統領の政治的エネルギーのかなり大きな部分が公務員制度改革を含む種々の改革をもたらしたのではないか。この間、韓国人事行政学会がアイディアを提供し続けたようである。韓国において金大中大統領以降に「第三の大規模改革」があり、公務員制度改革はその一部であったと思われる。韓国において高位公務員制度は導入されたのである。しかし、新制度論はこうした大きな改革の流れの中でも、旧制度は一挙に消滅するものではないことを示唆する。

ここでもう一度新制度論と本稿の関係に戻りたい。

新制度論が、有益な視点を提供するのは、どれだけ公務員制度改革が新制度論の予定する因果関係の仮説に合致しているかに関してでは、旧制度が、新制度論の予定する因果関係のように、新しい秩序に抵抗して残存しようとするか、残存する力があるかについてである。タイプライターのキーボードの位置は最も有効な位置であるかどうかは分からない。しかし、より有効であることを主張する新しい機械が市場に出た時には、ユーザーは、すでに習熟したキーボードの配置をもつタイプライターに習熟していた。新しい効率が良いはずの機械は、市場で敗退してきた。この議論は、新しい高位公務員制度が今後も存続するかどうかを論じるとき示唆多い比喩である。旧制度はどれだけ生き残れるのか。新秩序の顔をして旧秩序が居座るのかどうか。あるいは新制度の見えざる一員として新しい均衡の中に存続を続けるのか。本稿が主張したように、旧制度は、一挙に廃止消滅するのではないという観点に立って今後我々が公務員制度改革の帰趨を定めるべく観察し、議論する視点がありうるのではないか。

この結語を書くにあたって多少の背伸びをしようならば、両国の公務員制度改革を観察しながらアジア諸国間の発展モデルにおいて、従来通説的見解であった雁行型発展の有効性が減少しているという感想を持った。日本は、先行している「雁」ではなく、先行した「雁」である韓国の公務員制度改革の過程の中に学習できる公務員制度改革

革の情報を見出すことができるように思われる。

注

- (1) 村松岐夫『平成バブル先送りの研究』(東洋経済新報社、二〇〇三)
- (2) 西欧の高位公務員団の詳細については、中央人事委員会(二〇〇四b)、南宮権外(二〇〇五・一二)を参照しなさい。
- (3) 真淵勝「新しい制度論の展望」『阪大法学』四〇巻三・四号、一九九一
- (4) 金判錫・李宣雨『高位公務員団制度の導入と活用方案模索—中央政府管理者たちの高位公務員団制度に対する意識調査を中心に—』(一九九八)
- (5) 以下、制度論について、真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』(中央公論社、一九九四)を参照した。
- (6) マスコミで大きく取り上げられた「コード人事」については、実際にインタヴューした結果、マスコミが「参与政府」の人事政策を批判するために登場した用語であり、実際にはそうではないという主張が多かった。
- (7) インタヴュー(二〇〇七年秋)。
- (8) 高位公務員団制度を規定する主な法規としては、国家公務員法、高位公務員団の人事基準、公務員任用令、公務員任用試験令、特別職・公務員人事規定、契約職公務員規定、開放型職位及び公務職位の運営などに関する規定などがある。
- (9) 高位公務員団制度について説明した文献は多い。政府から出された様々な白書などにはほとんど掲載されている。これを参照されたい。
- (10) 高位公務員団の報酬は、基本給である年俸と付加給である諸手当によって構成される。年俸は基本年俸と成果給を合わせた金額である。基本年俸は標準級と職務給に分けられる。標準級は、個人のキャリアおよび累積的な成果を反映して策定する基本的な給与であり、職務給は職務の困難性・責任の程度を反映して、職務等級(一〜五等級)に基づいて策定される基本的な支払である。
- (11) 「チョルバプトン」を直訳すると、鉄弁当になる。公務員になると定年まで無事に食べていけることを皮肉に批判するために「チョルバプトン」という言葉を用いた。

もちいる。

(12) 四つの課としては、企画総括課、人事政策課、給与政策課、職務分析課がある。

(13) 「三八六」とは、九〇年代に流行った言葉で、三〇歳代、八〇年代の学番、六〇年代の生まれを言う。彼らは八〇年代に軍部政権に激しくデモした民主化ないし左翼勢力である。韓国では一般的に彼らを「三八六世代」という。

(14) 大統領職引受委員会の「政府の人事改革案」の内部文書は、政務職公務員の人選基準の設定、人事推薦制の定着、高位職の能力本位の人事、女性の採用目標制の拡大、大統領の人事の範囲など五つの項目となっている(国民日報、二〇〇三・一・七：一面)

(15) 盧武鉉次期大統領が他の部処より早く中央人事委員会を訪問した理由は、趙昌鉉委員長との個人的な親交関係であるといわれる。

(16) 「参与政府」においては、数多くの「ロード・マップ」がある。その最初は、この「人事改革ロード・マップ」である。政府革新地方分権委員会の専門委員会をはじめとする他の分科会にも、「人事改革ロード・マップ」をベンチマーキングして、政府革新の「ロード・マップ」を導入するようになった。

(17) 事実、政府革新地方分権委員会でロード・マップとして決まったアジェンダにも完遂されなかった。

(18) 第一政調委員長とは、「開かれたわが党」の中の役員である。主として党内の政策を調整する。

(19) コード人事とは、盧武鉉大統領の人事を非難するため、マスコミで流行った言葉で、政権と同じ考え方を持っている(コードを一緒にする)人を雇うという人事をいう。

(20) その際、外務公務員団の参加問題も解決されたので、外務公務員法の改正作業も順調に進行された。

(21) 従来の公務員制度が「階級」を基準にしていたので、高位公務員団制度の導入によって改定が必要になった。

(22) G. E. Caiden, Administrative Reform, Aldin Publishing Company, 1969, Charles Lindblom, "The Science of Muddling Through," Public Administration Review, Vol. 19, 1956

(23) 日本の場合、この一〇年間様々な改革を進めている。その達成目標から見れば、小さい改革が積み重なったというものではない。具体的な姿を明らかにしつつある。公務員制度は、実行されるならば中でも最も慎重に対処することを要する大きな改革の一つである。

参考文献

〈日本語〉

内田満、一九八六、「現代政治学と政治過程研究。」内田満編『政治過程』(講座政治学第三巻、三嶺書房)。

真淵勝、一九九四、『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社。

大嶽秀夫、一九七九、『現代日本の政治権力経済権力』三一書房。

河野勝、二〇〇二、『制度』東京大学出版会。

村松岐夫編著、二〇〇八、『公務員制度改革論』学陽書房。

〈韓国語〉

趙昌鉉、二〇〇五、『高位公務員団制度に対する理解』『国会報』八月号。

南宮權・河泰權・朴天悟・金映宇、二〇〇五・一一、『高位公務員団導入による問題点分析と改善方案研究』主要国家の事例研究』韓国行政研究員。

李愚權、二〇〇六、『高位公務員団制度の設計と效率的な運営方案』『現代社会と行政』第一六冊第一号、韓国国政管理学会。

金淵秀・金根世、二〇〇七、『高位公務員団制度の比較分析』『韓国ガバナンス学会報』第一四冊第一号、韓国ガバナンス学会。

鄭夏鏡、二〇〇六、『高位公務員団制度の課題と運営革新方案』『ソウル行政学会、ソウル行政学会学術大会発表論文集』ソウル行政学会・韓国行政研究院二〇〇六年冬季学術大会発表論文集。

安重賢・朴天悟、二〇〇四、『高位公務員団制度』特徴と

設計』『社会科学論叢』第二二集、明智大学校社会科学研究所。

姜岳勝、二〇〇六、『韓国高位公務員団制度の問題点と改善法案』『韓国行政学会、韓国行政学会学術大会発表論文集』韓国行政学会五〇周年記念国際学術大会兼二〇〇六秋季学術大会発表論文集。

朴天悟、二〇〇五、『韓国型高位公務員団制度の導入』制度の特徴と見込み』『社会科学論叢』第二四集、明智大学校社会科学研究所。

朴天悟、二〇〇六、『アメリカ高位公務員団制度の特徴』『社会科学論叢』第二五集、明智大学校社会科学研究所。

陳種淳、二〇〇六、『アメリカと韓国の高位公務員教育訓練プログラム』『韓国社会と行政研究』第一七冊第一号、ソウル行政学会。

金判錫・李宣雨、一九九八、『高位公務員団制度の導入と活用方案の模索—中央政府管理者の高位公務員団制度に対する意識調査を中心に—』『韓国行政研究』韓国行政研究院。

李相潤、一九九八、『アメリカ高級公務員団(S.E.S.)制度に関する研究』『中央行政論集』第一二冊、中央大学校。

朴天悟外、二〇〇七、『現代人事行政』法文社。

政府革新地方分権委員会、二〇〇五、『参与政府の人事改

- 「革」政府革新地方分権委員会。
 政府革新地方分権委員会、二〇〇八、『参与政府の人事改革』政府革新地方分権委員会。
 政府革新地方分権委員会、二〇〇七、『高位公務員団制度』政府革新地方分権委員会。
 中央人事委員会、二〇〇四 a、『公務員人事改革白書』中央人事委員会。
 中央人事委員会、二〇〇四 b、『主要外国の高位公務員団制度』中央人事委員会。
 中央人事委員会、二〇〇四 c、『高位公務員団制度の公聴会資料』中央人事委員会政策資料。
 中央人事委員会、二〇〇五、『公務員人事改革百〇（二〇〇一〜二〇〇五）』中央人事委員会。
 中央人事委員会、二〇〇六、『二〇〇五公務員人事改革百〇』中央人事委員会。
 中央人事委員会、二〇〇七、『参与政府公務員人事改革白書』中央人事委員会。
 中央人事委員会、二〇〇五、『高位公務員団制度の推進経過』中央人事委員会。

〈英語〉

- Huddleston, M. (1992). "To the Threshold of Reform: The Senior Executive Service and America's Search for a Higher Civil Service", in P. Ingraham and

- Rosenbloom, eds. *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 165-197.
 Lowi, Theodore J. 1979. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2nd. ed., New York: W. W. Norton & Company.
 March, James G. and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
 Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (Oxford: Oxford University Press, 1986), p. 19.
 Kathryn Silkink, *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina* (Ithaca: Cornell University Press, 1991), p. 23.
 John Ikenberry, "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Policy," John Ikenberry, David A. Lake and Michael Mastanduno, eds., *The State and American Foreign Economic Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), pp. 222-223.
 Sven Steinmo, "Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden, and Britain," *World politics*, Vol. 41, No. 4 (July 1989) p. 503.
 Kathleen Thelen and Sven Steinmo, "Historical Insti-

tutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstrech eds., *Structuring: Historical Institutionalism in Comparative Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 7-10.

Krasner, Stephen D. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, vol. 16, no. 2.