公務員はなぜ辞めるのか？:実証研究の動向

日本銀行金融研究所
金研セミナー
2022年11月16日

ライデン大学　鈴木紘平

Assistant Professor, Institute of Public Administration, Leiden University, the Netherlands

Universiteit Leiden
The Netherlands

自己紹介

- 東北大学法学部卒業
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(旧三菱UFJ総合研究所),価値総合研究所等を経て
- Ph.D. in Public Policy, 2016, Indiana University at Bloomington, U.S.
- Post-Doctoral Research Fellow, Department of Political Science, University of Gothenburg, Sweden (2016-18)
- Assistant Professor, Institute of Public Administration, Leiden University, the Netherlands (2019-,)
- 専門: 比較行政、官僚制、自治体業績
- 編集委員: *Public Administration Review, Local Government Studies, International Journal of Public Administration, Asia Pacific Journal of Public Administration* 等
- Personal website: https://koheisuzuki.weebly.com/

Topics

- 国際的な査読誌での理論・実証研究
- 研究の背景
- 研究対象
- 留意点
- 研究動向
- 離職意向に関する研究
- 今後の課題

国際的な査読誌での理論・実証研究

- https://note.com/koheisuzuki2020/m/m08d97fb454b6
- 最近の査読付き学術誌（英語）での社会科学（特に、行政組織、公務員、公共経営関連）の実証研究紹介
- 背景
  - 査読付き学術誌を中心に、行政、公務員、官僚組織、公共政策を対象とした実証研究結果の積み重なり
  - 日本における国際的な査読付き学術誌での実証研究への社会的、政策上の関心、議論の少なさ
  - 個別の(成功)事例調査中心
  - 実証研究結果は改革の効果や問題の要因等、一般的な傾向を知ることが出来る

実証研究紹介６：行政と住民との協働
● 公開中 ・ 2020年7月5日 10:14

Special Issue Call: Government capacity, quality, and governance outcomes in the Asia Pacific region
● 公開中 ・ 2020年6月14日 20:35

実証研究紹介５：官僚制度と政治（２）
● 公開中 ・ 2020年6月11日 08:56

実証研究紹介４：官僚制度と政治（１）-専門知識と行政における政治の影響力
● 公開中 ・ 2020年6月6日 09:00

実証研究紹介３：公共部門のイノベーション
● 公開中 ・ 2020年5月30日 15:32

実証研究紹介２：市町村合併(2)
● 公開中 ・ 2020年5月27日 07:33

実証研究紹介１：市町村合併(1)
● 公開中 ・ 2020年5月24日 09:04

実証研究紹介16：なぜ公務員は辞めるのか？
● 公開中 ・ 2022年8月3日 16:59

実証研究紹介１５：NPM（新公共経営）は行政サービスの質を向上させたのか？
● 公開中 ・ 2021年10月3日 12:31

実証研究紹介14：英語と英語以外での理論・実証研究の蓄積を繋ぐ
● 公開中 ・ 2021年5月29日 11:44

実証研究紹介13：先行研究の見つけ方、学術誌の選び方について
● 公開中 ・ 2021年5月23日 17:29

最近の官僚、公務員制度の実証研究、比較研究についての資料
● 公開中 ・ 2021年5月13日 16:18

出版した論文の紹介（一部和訳）
● 公開中 ・ 2021年3月23日 09:20

実証研究紹介11：官僚制度と政治（３）代表的官僚制の考え、公務員の属性と政策効果、組織パフォーマンスの関係
● 公開中 ・ 2020年11月29日 09:56

実証研究紹介10：ジェンダー効果
● 公開中 ・ 2020年11月21日 16:40

国際的な査読誌での理論・実証研究

- 行政、公務員、官僚組織、公共政策を対象とする主な査読誌
  - *Public Administration Review, Journal of Public Administration Research and Theory, Governance, Public Management Review, Public Administration*, 等
- トピックの例
  - 組織行動論（motivation, job satisfaction, leadership, strategic management, public service motivation, turnover, burnout, work-life balance)
  - 公務員の採用、人事管理、研修
  - 行政改革、アウトソーシング、PPP等の効果
  - EBPM, AIと行政、デジタル技術と行政
  - ジェンダー、代表的官僚制
  - 民主主義の後退と行政の中立性、政府の質(Quality of Government)

国際的な査読誌での理論・実証研究

- アメリカ、デンマーク、イギリス、オランダ、香港、シンガポール、韓国等の大学が主要な供給主体
- 2022 Global Ranking of Academic Subjects (Public Administration)
  - https://www.shanghairanking.com/rankings/gras/2022/RS0512
  - Web of ScienceとInCites（Clarivate社）の引用数等から作成
  - All (1-200): U.S. (74), U.K. (34), Netherlands (12), China (9), Denmark (5), South Korea (4), Hong Kong (4), Sweden (4), etc.
  - 1-30位: U.S. (11), Netherlands (6), U.K. (5), Denmark (2), Belgium (2),Italy (1), Norway (1), Sweden (1), Germany (1)
  - 一昔前と比べるとグローバル化

国際的な査読誌での理論・実証研究

- 私のこれまでの研究の一例
  - 市町村合併の効果 (Sakuwa & Suzuki 2016)
  - 地方議員、行政管理職のジェンダーと地方財政におけるリスク回避行動 (Suzuki & Avellaneda 2018)
  - 公務員の組織コミットメント、イノベーションに対する態度と公務員制度 (Lapuente & Suzuki 2020; Suzuki & Hur 2020)
  - 行政の中立性と住民の公共サービス満足度 (Suzuki & Demircioglu 2021)
- 進行中の研究
  - スウェーデン、スペイン、日本の地方公務員を対象としたサーベイ実験
  - 公務員個人の価値観・意識、中立性へのコミットメント、改革意欲、公共心　等

離職研究の背景

- 民間部門での離職に関する実証研究
  - 1900年代前半より定性、定量分析の積み重ね(Cotton & Tuttle 1986)
  - メタ分析、システマティックレビュー研究（Cohen 1993; Cotton and Tuttle 1986; Griffeth et al. 2000, Hom and Griffeth 1995)
- **公務員を対象とした実証研究の発展**
  - 1980-90年代以降
  - アメリカ連邦、州政府公務員等を対象 (Kellough and Osuna 1995; Lewis 1991;Lewis and Park 1989; Selden and Moynihan 2000)
  - 民間を対象とした理論、実証研究の公的セクターでの応用、検証
  - Public Management分野全体の傾向

研究の背景

- The Volcker Commission report (1989): “quiet crisis”
  - National Commission on the Public Service
  - Leadership for America: Rebuilding the Public Service
  - 1980年代に反政府感情の高まり（レーガン政権時）
  - 公的部門での相対的賃金と評判の低下
  - 公務員組織が優秀な人材を採用し、維持することが困難との懸念
  - 離職、採用についての体系的な研究の必要性主張
- 2000年代以降：離職に関する実証研究の増加
  - George W Bush 政権 (2001-2009)
  - 差し迫った人的資本の危機に警告
  - 連邦政府機関に人材戦略と評価プランの義務付け

研究の背景

- 米国での最近の関心の高まり
  - 政治任用と公務員の雇用保証
  - Schedule F Executive Order (Moynihan 2022)
  - トランプ大統領が2020年10月に署名
  - 政策策定に携わる職員を新設の「スケジュールＦ」に分類
  - 多くの終身雇用公務員を政治任用に変更
  - 雇用保証の喪失
  - バイデン大統領により取り消し
  - 下院は将来の大統領が連邦職員の公務員保護を一方的に剥奪することを禁じる法案を可決(2020年９月）。上院での可決を待つ
  - スケジュールFは、米国連邦政府における実力主義の解体という党派的な議論を刺激(Perry et al. n.d.)

離職研究の対象

- 個別の実証研究中心
- システマティック・レビュー、メタ分析等はまだ見られない(筆者が知る限り)
- 先行研究のレビュー論文(Sowa 2021)

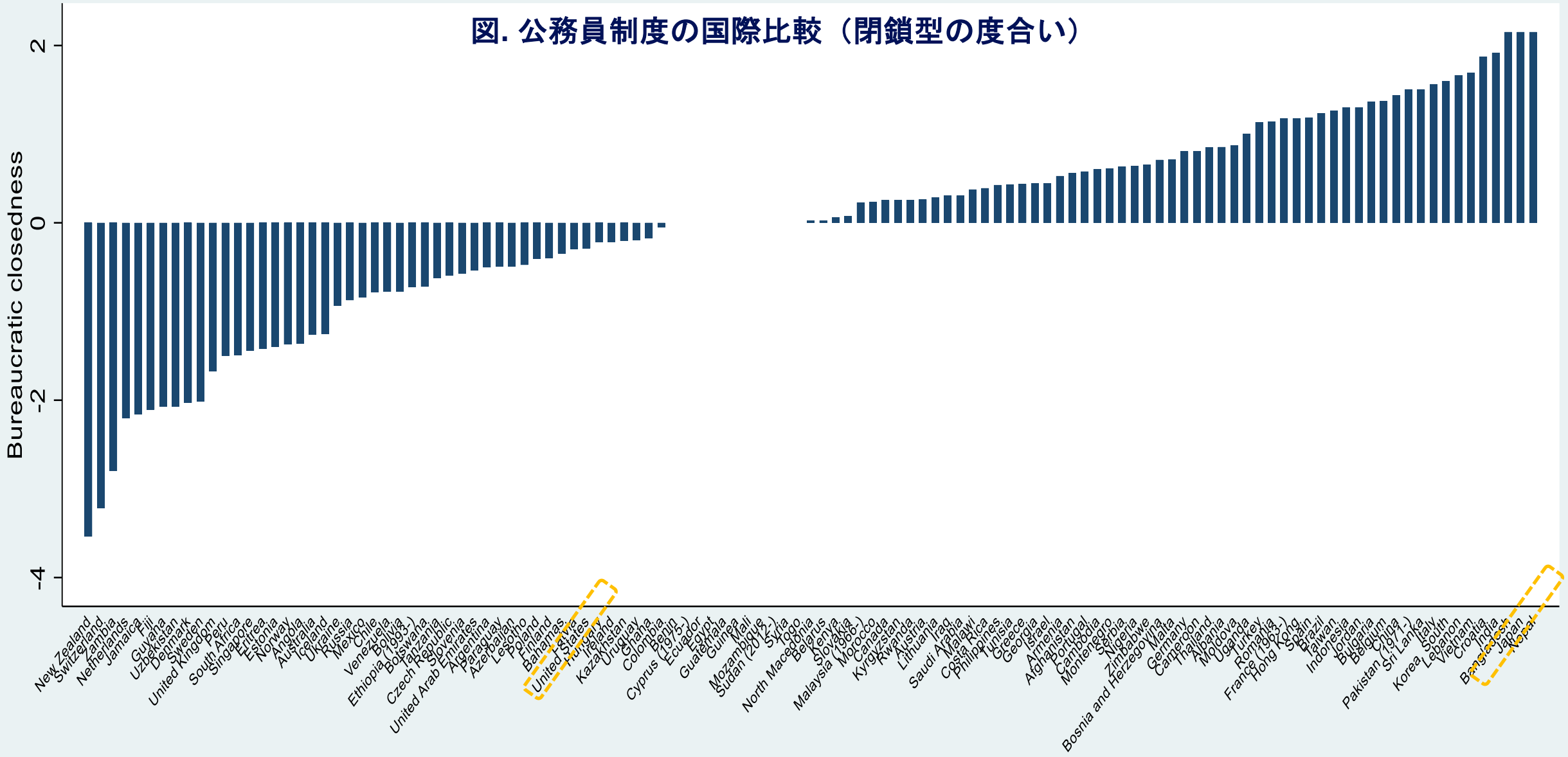
- 大多数の理論・実証研究がアメリカ連邦、州政府、自治体公務員を対象
- 近年、アメリカ以外の国を対象とした研究の広がり
  - 韓国(Kim and Hong 2019; Campbell and Im 2016)、スウェーデン(Dahlström and Holmgren 2017)、ベルギー(Wynen et al. 2019)、中国(Bao and Zhong 2021)
  - Context、比較に関する関心の高まり (O'Toole & Meier 2015; Meier et al. 2017; Milward et al. 2016)
  - 研究対象と研究主体のグローバル化

離職研究の対象

- 公立学校教員、児童福祉、社会福祉等に携わるstreet-level bureaucratsの離職研究
  - システマティックレビュー、メタ分析等の積み重ね (Kim and Kao 2014; DePanfilis and Zlotnik 2008; Webb and Carpenter 2012; Grissom et al. 2015)
  - ソーシャルワーク、教育分野で発展
- 政治学における官僚の離職に関連する研究
  - 公務員個人に対する学術的関心の少なさ、マクロ、政治的な現象・要因への関心
  - Political controlの対象としての公務員
  - 例）政権交代に伴う行政リーダーシップの入れ替え (Dahlström and Holmgren 2017)
- **行政学、公共経営の離職研究**
  - 離職と組織パフォーマンスの関係
  - 離職、離職意向と関連する要因（個人、組織、環境レベル）
  - 多くの研究が公務員個人が研究対象

留意点

- 理論・実証研究：アメリカ政府の文脈を中心に発展
  - 官民区分を越えた労働市場の流動性が比較的高い国
- 日本対象の研究：行政学、公共経営、政治学査読誌では見られない
- 閉鎖型公務員制度 (closedness, career-bases system)
- 開放型公務員制度 (openness, position-based system)
- 日本：非常に高い閉鎖型 (１位/106ヵ国中）
- アメリカ：比較的開放型（66位）
- QoG Expert Survey 3rd wave (Nistotskaya et al. 2020)
  - 各国専門家による公務員制度の定量データ
  - Closedness Index is constructed from 1) Entry at the lowest level only, 2) Entry via examination and 3) Special Laws.
  - 日本: 新卒採用中心、採用試験、労働関連法の適用除外



Nistotskaya et al. 2020

研究動向

- **行政学、公共経営における離職研究**
  - アメリカ連邦政府、州、地方自治体の組織、個人を対象とした研究
  - 従来は組織レベルでの研究（離職率等）が多い
  - 近年は個人レベルでの研究が主流 (Pitts et al. 2011)
  - 離職要因の研究

- 研究の種類 (Sowa 2021)
  - 離職が組織に与えるコスト、組織パフォーマンスに関する研究 (Meier and Hicklin 2008; Lee 2018)
    - 離職の組織パフォーマンスへの影響について結果は様々 (An 2019)
  - 離職、離職意向に影響する要因に関する研究が主流

研究動向

- 個人レベルでの離職要因研究
  - 実際の離職 (turnover)ではなく離職意向 (turnover intention)が対象
  - Turnover intention as a proxy for actual turnover (Sowa 2021)
  - 実際の離職者のデータ取得の困難さ
  - 倫理的課題

  - 離職意向が実際の離職と結びつくかどうかは研究結果により異なる (Sowa 2021)

研究動向

- 利用データ
  - 公務員を対象としたサーベイが主流
  - 例）Federal Human Capital Survey (FHCS), Federal Employee Viewpoint Survey (FEVS),　州政府によるサーベイ、研究者が実施するサーベイ　等
  - 調査項目の中に離職意向を問う設問
  - 個人、組織要因との関連性を研究
  - サーベイ実験ではなく、調査観察サーベイが主流。因果推論ではなく、今後の課題か？
  - 行政学、公共経営分野におけるサーベイ実験の増加の動向
  - 実際の離職データ等とサーベイの組み合わせも見られる (Doherty et al. 2019)
  - トランプ政権への移行時の幹部職公務員の離職要因

離職意向に関する研究

- 離職意向
  - “[c]onscious and deliberate willfulness to leave” one’s organization (Matz et al. 2014, 234)
  - 所属組織を意識的、計画的に離脱する意向
  - 測定方法は研究、利用するサーベイによって異なる
  - “All in all, how likely is it that you will try to find a job with another firm or organization within the next 12 months?” (Suzuki and Hur n.d.)
  - “Are you considering leaving your organizations?” (Lee & Whitford 2007)
  - “How likely is it that you will leave in the next 12 months?” (Bertelli & Lewis 2012)
- 離職の種類
  - Voluntary, involuntary, and retirement (Selden and Moynihan 2000, Sowa 2021)

離職意向に関する研究

- 離職意向に関連する要因の分類 (Seldon & Moynihan 2000; Sowa 2021)
  - 環境 (environment)
  - 組織 (organization)
  - 個人 (individual)
  - 個人と組織に関する要因
  - 例：Person-organization (P-O) fit, organizational commitment, job satisfaction

離職意向に関連する要因

- 先行研究で離職に影響を与えるとして検討されている要因
- 実際に相関関係があるかは研究による
- **１．環境要因**
  - 組織によって異なる
  - Mixed results
  - 関連地域での失業率→自発的な離職を抑制か(?) (Selden & Moynihan 2000)
  - 他の組織での専門性を活かせる雇用機会の有無 (Kim 2005; Bertelli & Lewis 2013; Mergel et al. 2021)

離職意向に関連する要因

- Bertelli & Lewis (2013)
  - 1,220人の連邦政府公務員サーベイデータ
  - 外の機関での雇用オプション (outside options)を持つ公務員は、職場に不満足であれば離職意向を持ちやすい
  - 雇用オプション:どの程度、 委託先等の関連する民間企業で自身が務める官庁から人材を雇っているかの評価

- Doherty et al. (2019)
  - アメリカの866人の連邦政府の規制関連職員の人事データを用いた研究(1995-2003)
  - 民間セクターの賃金が増加したときには退職が増加する
  - その他には、政権交代後、選挙期間中に増加

離職意向に関連する要因

- ２. 個人に関連する要因
- **ジェンダー**
  - 男女で主な優位さは見られない (Sowa 2021; Suzuki & Hur n.d.)
  - 最近の研究：男性職員と比べ女性職員は離職意図、実際の離職を行いにくい (Bertelli 2007, Grissom et al. 2012)
  - Grissom et al. (2012) による公立学校の教員データ（実際の退職データ）を用いた研究
  - Supervisor （校長）と教員のジェンダーの一致(congruence) が退職に影響
  - 男性が校長の学校：教員のジェンダーにより退職に有意な差は見られない
  - 女性が校長の学校：男性教員は女性教員よりも高い退職率
- 人種 (race, ethnicity)
  - 人種で主な優位さは見られない (Sowa 2021)
  - 組織のdiversity managementも考慮する研究。曖昧な証拠
- 管理職や上司のジェンダーや人種、職員との一致が離職に与えている可能性(Grissom & Keiser 2011; Grissom et al. 2012)

離職意向に関連する要因

- 3. 組織要因
- 人材管理、職場環境、労働組合の役割等、幅広く組織の運営に関する要因
- 給与は自発的な離職の重要なpredictor
- 民間企業と比べて影響は低い(Sowa 2021; Moynihan & Landyut 2008; Llorens & Stazyk 2011)

- Lee & Whitford (2007): Federal Human Capital Surveyを用いた研究
  - 55,106人の連邦政府公務員サーベイデータ
  - 給与に対する不満が離職意向と強く関連
  - 影響は特に、非管理職層より管理職層に顕著

離職意向に関連する要因

- 職場環境に関連する要因
  - Red tape（職場での非効率な規則、手続き）は職場満足度、モチベーションに負の影響 (Giauque et al. 2012; Steijn & van der Voet 2019)
  - 離職意向、離職との関連については今後の研究課題 (Sowa 2021)

  - Organizational justice
  - 報酬の分配方法、手続きの実施、情報の共有、人間関係
  - 公正であると感じられる、上司が信頼できる→より低い離職意向 (Nesbit et al. 2012; Choi 2011)

離職意向に関連する要因

- Whitford and Lee (2014)
- 2008年のFederal Human Capital Surveyデータを活用
- 連邦政府職員120,547名の回答
- 個人の離職意向が従属変数
- 低い離職意向と関連する要因
  - 組織に対する満足度
  - Voice (職場の不満を直接管理職に届けられる)
  - loyalty (所属する組織、グループに対する忠誠)
  - 組織内の昇進が実力主義(merit-based)
  - 賃金に対する満足

離職意向に関連する要因

- 政治からの影響に関連する要因
  - 他の要因と比較すると対象とする研究は少ない (Suzuki & Hur n.d.)

- Bertelli & Lewis (2012)
  - 連邦政府公務員へのサーベイデータを用いた研究
  - 政策形成への影響力に対する認識と離職意向は負の関係
  - 政治任用職員と上級公務員の影響力の差に対する認識
  - 政策への影響力が少ないと感じる職員ほど離職意向が高い

離職意向に関連する要因

- Richardson (2019)
  - アメリカ連邦政府公務員（政治任用、キャリア公務員）対象サーベイ
  - キャリア公務員は勤務先で政治からの影響力が強いと感じるほど、離職意向が高くなる
  - 政策的な専門知識の習得意欲が下がる
- Bolton et al. (2021)
  - 1988-2011年の300万人以上の連邦政府職員のデータを活用
  - 離職（大半の場合は連邦政府から去ること）
  - 新政権の初期は離職が多い
  - 大統領と組織のイデオロギーがミスマッチする組織の場合、離職が多い

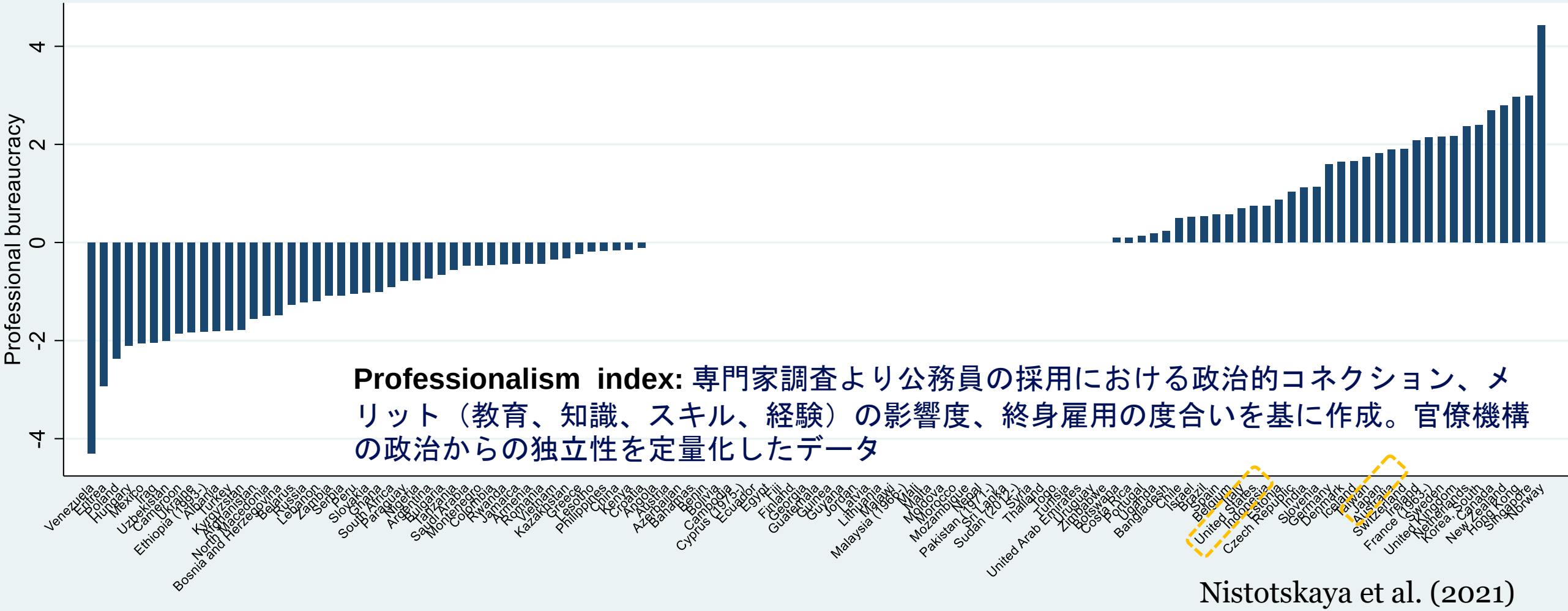
離職意向に関連する要因

- 先行研究では、行政に対して政治的な影響力が強い場合、離職以外に組織レベル、個人レベルでもネガティブな結果に繋がりやすい (Cornell 2014; Dahlström & Lapuente 2017; 2020, Lapuente & Suzuki 2021)

  - Evans & Rauch (1999)の研究以降の実証研究結果の積み重ね

  - 政治的中立性、独立性を保つ官僚機構の高パフォーマンス

図. Bureaucratic professionalism



Professionalism index: 専門家調査より公務員の採用における政治的コネクション、メリット（教育、知識、スキル、経験）の影響度、終身雇用の度合いを基に作成。官僚機構の政治からの独立性を定量化したデータ

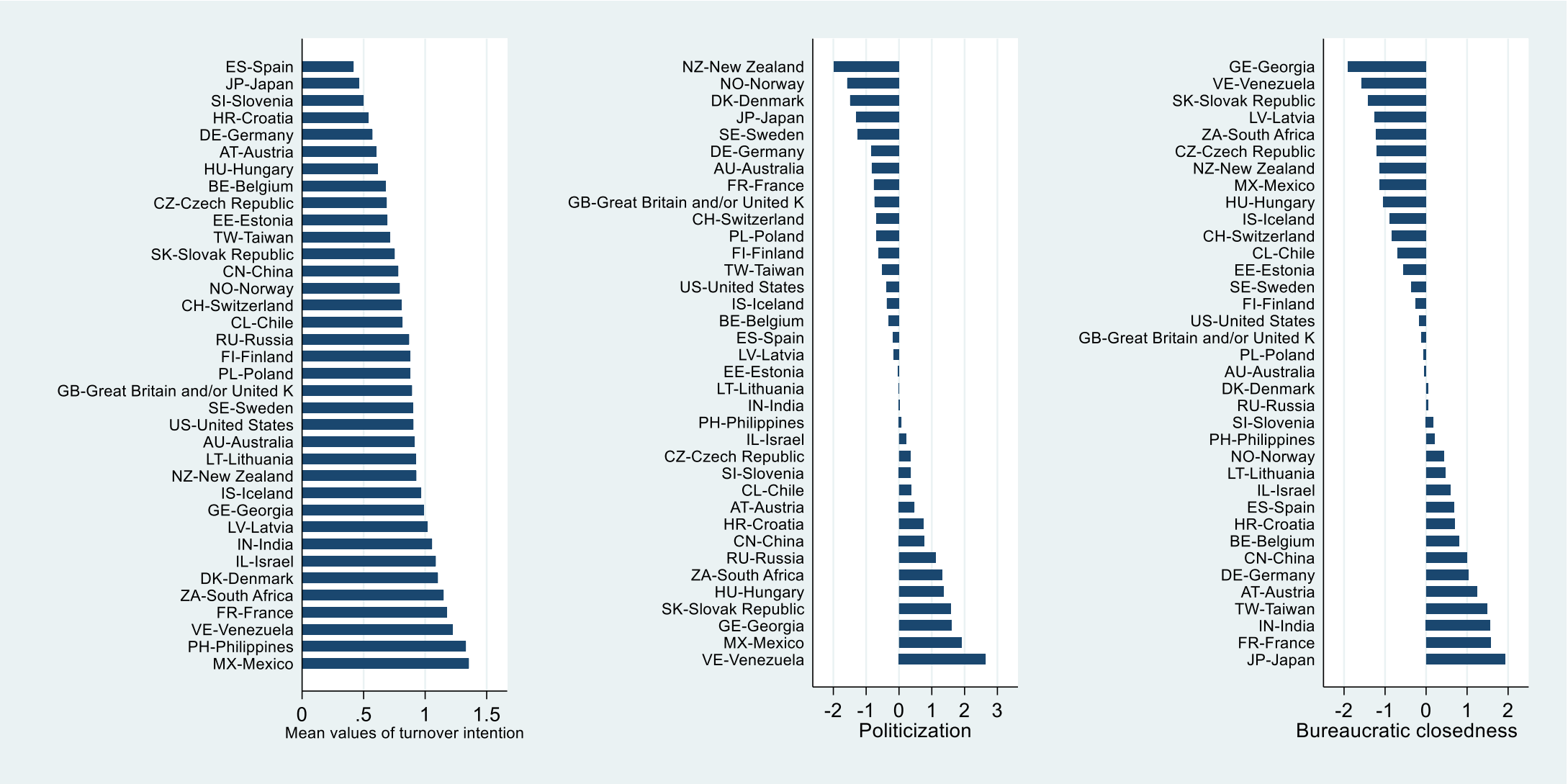
Nistotskaya et al. (2021)

国際比較研究

- 公務員の離職に関する研究は一か国を対象とした研究が大半
- 比較研究はほとんど見られない

- Suzuki & Hur (n.d.), Bureaucratic structures and turnover intention
  - ISSP(International Social Survey Programme)データを用いた世界36か国の公務員の離職意向
  - Street level bureaucratsが主体: 教員、福祉職、一般公務員職
  - マルチレベル分析
  - 公務員制度に対する政治的影響度の強さと閉鎖的公務員制度の強さ
  - 政治的影響力が強く、閉鎖型の公務員制度の国では、離職意向は低いとの結果
  - 政治的コネクションによる採用された公務員の忠誠心の高さ、Exit optionの少なさが低い離職意向に繋がっている？

Figure 2. Variations in turnover intention, politicization and bureaucratic closedness across sample countries



*Turnover intention values are average values at the country level. Survey design weights are used to calculate means.

まとめ

- 公務員の離職に関する実証研究は1990年代以降に発展
- 大半の研究対象国はアメリカ合衆国
- 離職意向に影響を与える要因の分析が主流
- 個別の実証研究結果を積み重ねている段階
- 今後は、システマティックレビューやメタ分析等が必要
- センシティブなトピックでもあるため、データに制約
- 行政府が実施したクロスセクショナルのサーベイデータの活用が一般的
- サーベイ実験の設問等の導入は今後の課題

今後の課題

- 公務員の離職に関する実証研究の発展に向けて
  - 行政の人事データの活用
  - 行政と研究者の共同によるサーベイ調査設問
  - サーベイ実験
  - パネルデータ
  - 行政を対象としたフィールド実験
  - 研究者と日本の行政機関の共同
  - Systematic review, meta-analysis

主な文献

- Bertelli, A. M., & Lewis, D. E. (2012). Policy influence, agency-specific expertise, and exit in the federal service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2), 223-245.
- Bolton, A., De Figueiredo, J. M., & Lewis, D. E. (2021). Elections, ideology, and turnover in the US federal government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), 451-466.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing the Leviathan: How the relationship between politicians and bureaucrats shapes good government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2022). Comparative Bureaucratic Politics. *Annual Review of Political Science*, 25, 43-63.
- Dahlström, C., & Holmgren, M. (2019). The political dynamics of bureaucratic turnover. *British Journal of Political Science*, 49(3), 823-836.
- Doherty, K. M., Lewis, D. E., & Limbocker, S. (2019). Presidential control and turnover in regulatory personnel. *Administration & Society*, 51(10), 1606-1630.
- Doherty, K. M., Lewis, D. E., & Limbocker, S. (2019). Executive control and turnover in the senior executive service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(2), 159-174.

主な文献

- Lapuente, V., & Suzuki, K. (2020). Politicization, Bureaucratic Legalism, and Innovative Attitudes in the Public Sector. *Public Administration Review*, 80(3), 454-467.
- Lee, S.-Y., & Whitford, A. B. (2007). Exit, voice, loyalty, and pay: Evidence from the public workforce. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 647-671.
- Milward, B., Jensen, L., Roberts, A., Dussauge-Laguna, M. I., Junjan, V., Torenvlied, R., . . . Durant, R. (2016). Is public management neglecting the state? *Governance*, 29(3), 311-334.
- Moynihan, D. P., & Landuyt, N. (2008). Explaining turnover intention in state government: Examining the roles of gender, life cycle, and loyalty. *Review of Public Personnel Administration*, 28(2), 120-143.
- Moynihan, D. P. (2022). Public Management for Populists: Trump's Schedule F Executive Order and the Future of the Civil Service. *Public Administration Review*, 82(1), 174-178.
- Nistotskaya, M., Dahlberg, S., Dahlström, C., Sundström, A., Axelsson, S., Dalli, C. M., & Pachon, N. A. (2021). *The Quality of Government Expert Survey 2020 (Wave III): Report*. QoG Working Paper Series, 2, 1-59. doi:10.18157/qoges2020

主な文献

- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2015). Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237-256.
- Richardson, M. D. (2019). Politicization and expertise: Exit, effort, and investment. *The Journal of Politics*, 81(3), 878-891.
- Sowa, J. (2021). Voluntary turnover in public organisations. In B. Steijn & E. Knies (Eds.), *Research Handbook on HRM in the Public Sector* (pp. 145-157). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Suzuki, K., & Hur, H. (2020). Bureaucratic structures and organizational commitment: findings from a comparative study of 20 European countries. *Public Management Review*, 22(6), 877-907.
- Suzuki, K., & Demircioglu, M. A. (2021). Is impartiality enough? Government impartiality and citizens' perceptions of public service quality. *Governance*, 34(3), 727-764.
- Suzuki, K., & Avellaneda, C. N. (2018). Women and risk-taking behaviour in local public finance. *Public Management Review*, 20(12), 1741-1767.
- Suzuki, K., & Sakuwa, K. (2016). Impact of municipal mergers on local population growth: an assessment of the merger of Japanese municipalities. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 38(4), 223-238.
- Whitford, A. B., & Lee, S.-Y. (2014). Exit, voice, and loyalty with multiple exit options: Evidence from the US federal workforce. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 373-398.