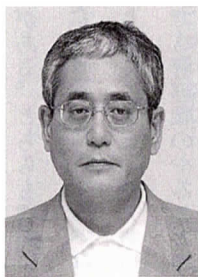


## 自治体に成果主義？

東京大学社会科学研究所教授

中村 圭介



わって人事評価という言葉が使われるようになったことは、うすうす気がついてはいる。勤務評定と人事評価、たとえこの二つが同じものであったとしても、なぜにこうした言い換えが生じたのか、これもまた私にはわからない。

公務員の世界では新鮮に聞こえる人事評価という言葉が民間で普通に使われているかという点、そんなことはない。もっぱら、人事考課、査定という言葉が使われる。従業員の働きぶり、仕事能力を評価し、その結果を賃金、昇進、適正配置、能力開発などに役立てること、これが人事考課（Ⅱ査定）の内容であり、目的である。

勤務評定、人事評価、人事考課、査定。この四つがほぼ同じことを意味すると仮定して、話を進めよう。

民間で言う成果主義とは、人事考課（Ⅱ人事評価）において、働きぶりや仕事能力を評価する際に、「成果」に着目するという一つのアプローチのことである。別のアプローチとしては、従業員個々が持っている職務遂行能力の水準あるいはその向上の程度に着目するというやり方もある。後者を能力主義と呼ぶこともある。

これまで、民間部門の人事考課は能力主義を基礎としていた。だが、最近では、人事考課を能力主義から成果主義へと変える企業が増えてきている。けれども、依然として、能力主義的な人事考課制度を持っている企業も存在している。

人事考課（Ⅱ人事評価）と言っても、評価にあたって何に着目するか、販売する商品が自由に選べて、担当する顧客も地域も自由に選べて、仲間の面倒をみる必要もないんだしたら、それでもかまわないと思う。これって、フーテンの寅さんの世界だよね。あなたの会社の営業マンはフーテンの寅さんばかりなの？ 違うんじゃないの？

販売すべき商品リストも、担当すべき顧客、地域も決められているんじゃないの？ この商品はこの地域ではこれまで売れ行きが悪いんだけど、会社としては是非、そのトレンドを逆転したい、だから頑張ってくれとか指示を出すことはないの？ こいつは新人で足手まといになるかもしれないけれど、一つ、育てると思って、一緒に営業に連れていってくれないかと頼むようなことはないの？

いろいろ会社から注文がついて、にもかかわらず『車一台売って一〇万円』では、営業マンもかわいそうでしょう。環境や条件の違いを十分、考慮してあげなければ、すぐ会社を辞めてしまうと思うよ。」

もし、教育委員会が教師の給料を生徒の成績にリンクさせようとしているのなら、私は次のように言って、その考えを諫める。

「生徒の資質を教師はコントロールできないでしょう？ 出来の悪い生徒を受け持つ教師とそうじゃない教師の給料を、同じく生徒の成績（またはその伸び）で決めるというのはすごく不公平だと思っ

- 私は、この小文で次の三つのことを主張しようと思う。
- ① 成果主義と人事評価とは同じではない。
  - ② 「車一台売って一〇万円」というような素朴な成果主義は民間ではほとんど見られない。
  - ③ 自治体には、民間におけるような成果主義は似合わない。

### 1 人事評価と成果主義

自分の無知をさらけ出すようで恥ずかしいのだが、地方公務員法（四〇条）で定められている勤務評定と最近よく耳にする人事評価の二つのどこが違うのか、私にはよくわからないのだ。公務員制度改革が議論されるようになった九〇年代末以降、勤務評定に代るかによって、能力主義的であったり、成果主義的であったり、また別のタイプであったりする。

こうした民間の人事管理では当たり前のことが、公共部門ではすんなりと受け入れられない。人事評価Ⅱ成果主義と知っている人々が少なくない。そういう人は成果主義に基づかない人事評価制度があることをなかなか理解してくれない。残念なことである。

### 2 素朴な成果主義<sup>(1)</sup>

成果主義についても誤解が多い。成果主義というと「車一台売って一〇万円の報酬を得ることだ」と思う人が結構いる。成果主義という言葉に、過剰な拒否反応を示す人の多くは、こう考えている。

だが、こんな単純、素朴な成果主義を導入している民間企業を、私は知らない。もつとも、私が知らないだけなのかもしれない。でも、ちょっと考えれば、こうした素朴な成果主義が欠点だらけなこととはすぐわかる。誰にでもわかる。だから、素朴な成果主義だけが成果主義だと信じている反対派は声高に批判、非難を繰り返す。学者にだってそういう人はいる。

もし民間企業の人事部門が営業部門に素朴な成果主義を導入しようとしているのなら、私は次のように言って、その暴挙を止める。「営業マンに『素朴な』成果主義を入れようとしているの？ も



問題はそれだけじゃないよ。自分の生徒の成績だけに教師の関心が向いてしまい、授業の仕方、学級運営の仕方などで、お互いに助け合い、教え合うことがなくなってしまうと思うよ。だって、教えること、助けることはライバルに力を貸すことになるから。

問題はまだあるよ。結局は、学校とは何かが忘れられてしまうと思う。テストの結果を良くすることだけが目的であれば、何もそこが学校である必要はないでしょう。学校の役割って、ほかにもたくさんあると思う。子供たちに集団生活の規律を身につけさせること、心や体の発達を側面から支援すること、友達とうまくやっていけるような人間関係スキルを発達させることなど、いろいろあるでしょう。それが素朴な成果主義で忘れ去られてしまうと思う。」

単純、素朴な成果主義では、人事管理の目的、つまり従業員を育てる、頑張りを促す、チームワークを機能させるといったことを果たすことができない。だから批判されるし、実際にも見られない。

### — 3 — プロセス重視型と分離型

私が友人たちと調査した限りでは、実際の成果主義にはプロセス重視型と分離型の二つがある。

プロセス重視型成果主義とは、成果とそれを生み出した行動をもに評価する成果主義のことである。成果は、売り上げ、営業利益、受注。ライバルの電機メーカーから顧客を奪うことである。難しさが異なるのに、売上目標達成率だけで評価すれば、会社も困ったことになる。みんな、一番易しい継続受注に力を注ぎ、新規開拓やライバルとの競争といったチャレンジングな仕事をしなくなるからだ。さらに、部下を育てているか、会社が重視している戦略商品の売り上げに着手しているか、たとえ今期は成果が上がらなくとも、着実に種を播いているかなども評価される。

これがプロセス重視型成果主義である。もう一つ、分離型成果主義というのもある。これはいささか不思議なタイプである。あのトヨタがこのタイプの成果主義を導入している。

会社としては「年功的要素を後退させた成果主義の徹底」を旗印として人事改革を行った。人事考課を、過去一年間の与えられた役割に対してのアウトプットとしての成果を評価するよう変えたと言う。だが、続いて次のように言うのだ。成果を評価する場合、「長期的視点のもとに仕事を進める」「お互いに協力しながら、チームワークよく成果を出していく」という観点を失ってはならない。だから、人事考課において「成果を、発揮した能力に置き換えて評価する。つまり、仕事のプロセスを含めて評価する」。

成果主義の徹底をうたいながら、しかし、成果を直接評価することはない。売上目標、営業利益目標、費用目標などの達成率を評価することはない。そうではなくて、予め、成果を生み出すために

費用などの数値目標（予算で与えられる）をどれだけ達成したかで測られる。プロセス重視というのは、数値目標だけでなく、それどのように達成したのかという行動も評価するという意味である。

具体的に説明しよう。デパートでは、予算とともに、半期ごとの会社の営業方針が打ち出される。シーズン・プランと呼ばれる。私の調べた婦人服で言えば、基調となる色、デザインが定められる。私自身もよくわからないのだが、たとえば、色で言えば「ちよつと外したニュアンス・カラー」であったり、デザインで言えば「フェミニンさの強調」とかであったりする。

このプランにそって、ターゲットとする婦人層（たとえば三〇〜四四歳層）にあった品揃えをしていく。ターゲット顧客層が商品を購入し、売上目標を達成すれば、良い行動をとったと評価される。そうではなく、若い女性や年齢層が上の女性が商品を買って、売上目標を達成したのであれば、良い行動とは見なされない。他の売場の顧客を奪っているからだ。

あるいは電機メーカーでは次のようである。売上目標、営業利益目標の達成率はちゃんと評価される。けれども、それだけではない。

電機メーカーの営業といっても、難しさによって三つに分かれる。一番簡単なのが継続受注。これまでの取引先から新しい商品の受注を受けることである。次に難しいのが新規受注。まったく取引のなかった顧客を開拓することである。最も難しいのがリプレイス

必要だとする能力を特定しておき、それを発揮したかどうかを評価する。なんとも不思議な成果主義である。成果と評価を最初から意図的に分離している。分離型と名づけたゆえんである。

プロセス重視型と分離型。これが民間で見られる成果主義である。

### — 4 — 管理職の賃金改革

人事評価Ⅱ成果主義ではない。「車一台売って一〇万円」という素朴な成果主義は民間ではほとんど見られない。この二点については「ガッテン」していただけただろうか。実は、誤解はもう一つある。

成果主義を導入している民間企業では、従業員全員が成果主義のもとにあると考えている人も少なくない。だが、それも違う。成果主義が対象としているのはもっぱら管理職層である。一般従業員に対しては、事実上、これまでと同様に職務遂行能力に着目した能力主義的な人事考課制度が適用されている。なぜか。私は次の二つの理由からではないかと考えている。

一つめ。権限と責任はセットでなくてはならない。デパートで言えば、取引先やブランドの選定、商品の品揃え、プロモーションの方法、販売方法などが売り上げに直接、影響を与える。これらの決定に権限を持つ者がその責任を負え、成果を評価されても納得す



る。管理職の重要な役割は、そうした決定を下すことである。一般従業員にしてみれば、最終的な権限を持たされていないのに、責任だけを負わされたらかなわない。だから成果主義のもとには置かれていない。ひどい上司のもとで働くことは、それだけでも耐えられないのに、その上、上司の失敗の責任までかぶらされたらたまらない。

二つめ。まだ若いうちは発展途上である。まずは仕事を覚えてもらい、仕事に必要な知識、テクニック、ノウハウを身につけてもらう必要がある。いくつかの失敗を重ねてこそ、仕事を覚えていくというものだ。発展途上の若い従業員に、成果、成果とプレッシャーをかけるだけでは、失敗をおそれて、のびのびと仕事ができない。それでは、能力も期待ほどには伸びずに、本人にとっても、会社にとってもマイナスになる。だから、成果主義を適用しない。

このように、成果主義が適用されているのはもっぱら管理職層である。では、管理職の賃金制度にどのような変化が見られたのか。これも重要な点である。だが、不思議なことに、成果主義についての議論は、成果主義が是非かでとどまることがほとんどである。成果主義の実態に迫ることはあまりなく、それが賃金制度をどのように改革しつつあるのかを探ろうとする試みはさらに少ない。

管理職の賃金制度は成果主義によって大きく変わりつつある。こゝう私は考えている。管理職の給料が、成果主義の導入にともなうという気運が盛り上がっているのは、とても良いことだと私は思う。自治体にとって、適切に設計された人事評価、それを基礎とした人事管理は極めて大切だと考えているからだ。

自治体と民間企業を区別するものは何かとたずねられたら、私は即座に次のように答える。マーケット・メカニズムが働くかどうかだ。あるいは自らを律するメカニズムがあるか、ないかである。民間企業の場合、マーケットに受け入れられる商品を開発、生産、販売できなかったら、企業業績は悪化し、そこで働く人々であつても労働条件が引き下げられ、場合によっては解雇される。逆に、ヒット商品を出せば、企業業績は良くなり、労働条件も向上し、昇進もしやすくなるだろう。

だが、自治体は違う。提供する行政サービスに市民が満足しなかったとしても、収入が減って自治体が困ることはない。そこで働く職員だって、労働条件が低下するわけでも、退職を迫られるわけでもない。逆に、市民が大いに満足する行政サービスを提供したからといって、収入が増え、自治体が豊かになるわけでもないし、職員の労働条件が向上するわけでもない。

つまり、民間企業の場合、自らの行動を厳しく律するメカニズムが外にあるのに対して、自治体は、そうしたメカニズムを持たない。自らを律するメカニズムなしに、自治体が良質なサービスを提供し続けるためには、どのような仕組みが必要となるのか。

毎年、変動するようになったケースがある。減ることはないにしても、毎年必ず増えるとは限らなくなったというケースもある。両者のケースに共通しているのは、管理職の給料が、毎年、必ず上がるとは限らなくなったということである。

別の言い方をすれば、管理職の定期昇給がなくなった。毎年、必ず賃金は上がる。もちろん上がり方は人事考課によって人それぞれ違いがある。だが、毎年、賃金が上がっていくことには違いがない。これが定期昇給制度である。そしてこの制度があるからこそ、賃金は右肩上がりのカーブを描く、つまり年功賃金となる。だが、成果主義は、管理職層に限られるけれども、定期昇給を捨て去り、年功賃金の制度的基盤をなくした。大きな変化である。

管理職以前の一般職については、事実上の定期昇給はまだ健在である。したがって、年功賃金も健在である。だが、はっきりと確かめているわけではないけれど、中期以降(四〇歳代半ばか?)の一般職の賃金カーブは寝てきているのかもしれない。管理職に定期昇給がなくなったのに、管理職に昇進しない一般職の賃金はずっと上がり続けるとは考えられないからだ。

## 5 自治体の人事評価<sup>(2)</sup>

自治体に人事評価制度を導入し、人事管理にそれを役立てていこう。私は、そこにこそ人事管理、人事評価の役割があると思う。より良い行政サービスを提供していきたいと思うように職員を促し、そのために必要な知識や能力を身につけさせる。一人ひとりの適性、能力にみあった職場で活躍してもらおう。職場で働く仲間たちを助けて、正しい方向へと引っ張っていける良いリーダーを選ぶ。これを可能にするのが適切な人事管理である。

だが、現在の自治体の人事管理はいくつかの問題を抱えている<sup>(3)</sup>。そのいずれもが、適切な人事評価がないことと関連している。これが私の認識である。

どのような人事評価制度を導入すべきか、自治体の人事部門は頭を悩ましていることだろう。一番、重要なことは、評価する側もされる側も、ある程度は納得できて、日頃からなじみのある評価項目を使うことであろう。そんなものがあるのだろうかとの疑問に、私は次のようなエピソードで答えよう。

「良い課長っていうのは、窓口にお客さんが怒鳴り込んで来た時に、担当者を抑えて、自分が行く課長さん。ダメな課長は、そういうお客さんが来ると、いつのまにかいなくなってしまふ課長。」

「窓口業務をしていると、市民を必ず怒らせる人と、怒らせずに納得させて帰らせる人がいるんですよ。言っていることは同じなんですけれどね。」

「常にアンテナを張り巡らせて、何か役に立つことはないかと探



している人もいるし、そうじゃない人もいます。補助金で何か使えるものがないとか、似たような自治体で何か新しいことをしていないとか。こういう人はやはり良い仕事をしますよね。」

自治体職員の人を集まってもらって、「できる人材」をテーマに話し合ってもらったグループ討議から拾った発言である。

ここで見たような職場の目標をベースに評価項目を作っていけばよいのではないか。これが私のアイデアである。そこには、いまはやりの目標管理も、コンピテンシーも、成果主義もない。

最新流行の、見栄えのする制度を導入したって、実際に機能しなければ意味もない。目的は人事管理の改革であって、立派な人事評価制度の導入それ自体にあるわけではない。目標管理もコンピテンシーも、それを正しく理解し、使いこなせるようになるまでには時間がかかる。なによりも、新しいことにチャレンジしなければならぬ評価者の負担が増すだけだ。

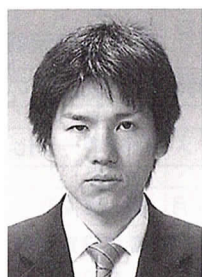
成果主義導入のためには、まずは目標管理を導入しないとまずい。人事部門だけではなく、組織をあげて取り組まなければ、ちゃんとした目標管理は定着しない。組織全体の目標を定め、それを各部門に割り振り、さらに部門内で割り振る。目標達成に必要な資金、人員を与え、それぞれの責任者に権限を与える。その上で、PDCAサイクルを定期的に回す。組織全体をあげて取り組まねばならない課題である。

### 実績重視・加点主義の人事評価への取り組み

北九州市総務市民局

人事部人事課

川崎 勝博



#### 1 はじめに

本市の勤務評定制度は、昭和四四年に導入され、以来四〇年近く、自己申告制度、係長昇任試験制度とともに、本市の人事制度の根幹を支えている。

平成五年度には、CI活動の中で示された「明日を創る挑戦市役所」という基本コンセプトのもと、人事制度の改革を実施した。

その中で、「管理から育成へ」「実績重視・やれば違う人事制度へ」という視点から、挑戦加点の新設をはじめとした勤務評定制度の見直しを行った。

また、近年、官民を問わず、能力主義、成果主義による人材の活用が主流となる中で、本市においてもより一層能力・実績を重視した人事制度への改革が喫緊の課題となってきた。

このような背景のもと、業績をよりの確に評価することを目的として、平成一〇年度に管理職の業績に係る特別評定（業績目標管理制度）を導入した。

だが、たとえば、この難しい課題をクリアしたとしても、次の難問が待ちかまえている。民間で成果＝目標達成度を測定する場合、最終的には、カネという共通尺度を使うことができる。だが、自治体には、そんな便利な共通尺度はない。目標達成度の部門間の比較も難しいし、部門内の各課、各係間の比較も難しい。どんなに工夫をしても、この難問は解くことなどできないと思う。

注

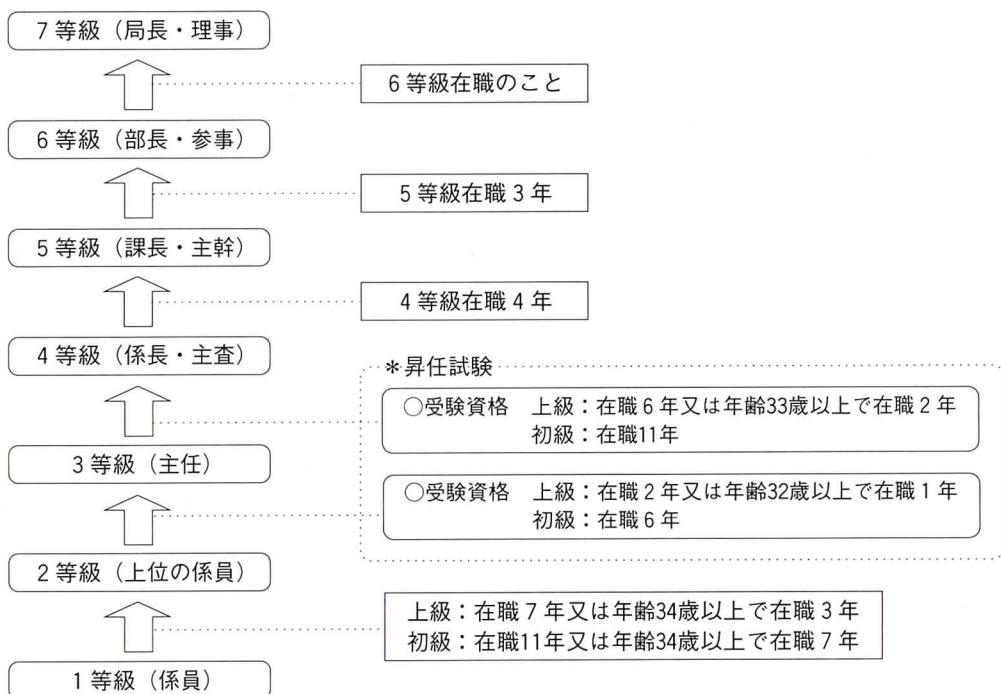
(1) 成果主義のより詳しい説明については、中村圭介『成果主義の真実』東洋経済新報社、二〇〇六年を参照して欲しい。

(2) 自治体の人事評価制度についての私なりの考え方、職場の目標などの詳細については、中村圭介『実践！自治体の人事評価―評価される側』からのアプローチ」ぎょうせい、二〇〇七年を参照して欲しい。

(3) 自治体の人事管理の特徴を民間と比較しながらまとめたものとして中村圭介『変わるのはいま―地方公務員改革は自らの手で』ぎょうせい、二〇〇四年がある。

さらに、平成一六年度から平成一七年度にかけて、勤務評定の客観性・公平性・納得性の向上を目的とした自己評価制度、多面評価制度及び評定結果の開示制度を導入したところである。

図1 北九州市の職制





## 特集 | 自治体職員の人材育成を考える (下)

2	[視点] 住民本位の自治体人事システムを目指せ	明治学院大学教授 笹島 芳雄
4	[解説] 自治体の人事システム改革 —背景・現状・課題—	早稲田大学教授 稲継 裕昭
11	自治体の人事改革とコンピテンシー	ワトソンワイアット株式会社コンサルタント 川上 真史
18	自治体に成果主義?	東京大学教授 中村 圭介
25	[事例] 実績重視・加点主義の人事評価への取り組み (北九州市)	川崎 勝博
33	大阪府の人事評価制度について —多面的な人事評価への取組— (大阪府)	平井 貴志
40	千葉興業銀行のキャリア開発支援制度 (千葉興業銀行)	石野 義貴
46	[連載I] 自治体行政学⑩ 行政評価 (2)	東京大学大学院教授 金井 利之
53	[連載II] 政策法務と自治体職員⑧ 自治体の財政再建と政策法務	九州大学大学院准教授 田中 孝男
59	研修アラカルト [187] 身近な人材と事例を生かす	(鳥取県) 齋藤 明彦
64	エッセイ自治大OBが語る地方自治⑩ 時空を超え蘇る青春に、熱き想いをのせて	福岡県宮若市長 有吉 哲信
66	多摩さんぽ⑧ 日本一の丈六不動三尊と三万坪の緑	
67	自治の課題への取組 <政策課題研究> [232] 総人口減少時代における過疎地域の再設計 (要約)	高松 圭祐 山本 健次 木南 晴太 葉狩 隆 鴨田 和広
73	自治の課題への取組 <政策・条例立案演習> [233] 子どもたちの心と体をパワーアップ! ~地域で支える学校づくり~ (要約)	伊藤 浩幸 長谷川 操 大野 徳一 水口 浩己 豆成 一郎
81	ごぶさたしてます~自治大卒業生だより~ [163] 北京オリンピックで会いましょう!!	福元 勉
82	自治大ファイル [290]	
82	FORUM@KENSHU ~自治大生フリートークキングコーナー~ [55]	
83	平成19年度卒業生名簿	

「こんな六法欲しかった」  
〜お客様の声をもとに全面リニューアル〜

第一法規が自信をもって  
お届けします

# 現行 自治六法

- ◆ 継続的にご利用いただく方のために次年度版から低価格を実現
- ◆ 利用頻度の高い法令を精選! 2分冊により持ち運びも便利!
- ◆ 新型バインダー 特許出願中 (特許出願番号: 特願2007-120230)

<b>収録内容</b>	<input type="checkbox"/> 基本法編 (地方自治/公務員/財政 他)	第166回国会対応
	<input type="checkbox"/> 諸法編 (住民関係/選挙関係/環境関係/福祉 他)	
<b>商品概要</b>	<input type="checkbox"/> 注記 (参照法令・行政実例・判例・通知・注釈等を最も参照頻度の高い10法令に付記)	
	■ 編集: 自治法規実務研究会	
	■ 体裁: 加除式 (単行本差替式)・B6判・全2冊 *バインダー (A5判変型) に2冊を収納 / 速報版付	
	■ 情報提供: 年2回 (単行本の差替と速報版の提供)	
	■ 定価: 初年度3,500円 (税込) / 次年度以降 (更新版) 2,500円 (税込) <送料実費>	

今すぐ使える  
ご購入者限定  
WEBサイト付!

立ち読み用サンプルデータもご用意しました 第一法規 自治六法



第一法規

東京都港区南青山2-11-17 〒107-8560  
http://www.daiichihoki.co.jp

Tel. 0120-203-694  
Fax. 0120-302-640