

成果主義、業績主義 そして能力主義

人事評価への異なるアプローチ

東京大学社会科学研究所教授

中村圭介

はじめに

私はこの10年あまり、地方自治体の労使関係や人事管理の調査研究を行っている。もともと自治体だけを調べているというわけではない。民間企業も同様に私の研究対象である。たとえば成果主義、非正規雇用、仕事管理などがこの間の民間にかかわる主要なテーマである。

二つのセクターをともに調べていると自治体関係者に特有の考え方に会おうことがある。その中には自治体関係者以外にはなかなか理解できない考えがある。たとえば民間ではこうやっている、ああやっているという勝手な思いこみがあったりする。

の中にも多い。彼らは実態を冷静に見ることなく、成果主義という言葉それ自体に過剰な拒否反応を示す。だが、こんな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。もともと知らないだけかもしれない。だが、ちょっとでも考えれば、こんな素朴な成果主義がうまくいくはずがないことは誰にでもわかる。チームワークもガタガタになるだろうし、若い人を育てるといふ雰囲気もなくなる。職場はさつぱつとなり、暖かみも消える。成果主義を声高に批判する人の多くは、自分で勝手に作りあげたこの単純きわまりない成果主義像を壊そうとしているかのように私には見える。

私が調べた限りでは、実際の成果主義にはプロセス重視型と分離型という二つがある。プロセス重視型とは成果とそれを生みだした行動をとるに評価する成果主義である。成果は基本的には売上高、営業利益、費用など数値目標をどれだけ達成したかで測られる。プロセス重視型というのは、数値目標だけでなく、それを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。

だが、思いこみの多くは民間の事実とは大きく異なる。あるいは民間との違いを強く意識するあまりに、私のような普通の人間には理解しがたい論理が展開されることもある。この文章では人事管理、人事評価にテーマを絞った上で、そのいくつかを紹介しようと思う。

民間の人事考課

自治体の人事管理でいま一番ホットな話題は人事評価であろう。この言葉は、しかし、民間で使われることはほとんどない。民間では同じような制度を人事考課、査定と言っている。民間でいう人事考課、査定とは、従業員の働きぶり、能力を評価

分離型とは成果主義を導入したが、しかし、成果を直接評価することはしないという成果主義である。ここでは数値目標の達成度は評価されない。そうではなく、成果を生み出すために必要だと考えられる能力を特定しておく、その能力が発揮できたかどうかを評価する。成果主義というよりも、どちらかといえば能力主義に近い。でも、導入した企業は成果主義と言う。

もう一つ、重要なことがある。成果主義は何よりも賃金制度の改革である。成果を評価の基礎において賃金を決める。だが、この改革が適用されるのはもっぱら管理職である。一般の従業員にまで成果主義が行われていると思われることが多いが、それは事実と異なる。少なくとも私が調べた事実とは異なる。一般従業員に対しては、事実上、これまでと同じく能力主義の人事考課が行われている。ボーナスの決定に際しては業績主義が見られるケースもある。

し、その結果を賃金、昇進、配置、能力開発などに役立てる手続きを指す。どのような要素に着目して従業員を評価していくかにはいくつかのアプローチがある。これまでの民間の主流は従業員が持っている職務遂行能力に着目する能力主義である。たとえば初級レベルの仕事ならば十分にこなせる能力を持っているかどうか、中級レベルの仕事を行える能力をもっているか。これを評価の基礎に置く。決して年功主義などではない。れっきとした能力主義である。

ボーナスの査定などでは業績が評価されることもある。ただ、業績といっても「目標売上高1億円達成」とかではない。パートの店員の例をあげれば「接客の機会をつかむのに最大の努力をしたか」「顧客への情報提供、要望の吸い上げに努めたか」「販売技術を積極的に身につけたか」などとなる。いわば、半年間の従業員の働きぶりを振り返って評価する。決して売上高、コスト、利益などの目標数値の達成度は出てこない。従業員の働きぶりを評価する、それが民間で言う業績主義である。

自治体の人事管理

以上が民間の実態である。地方自治体の人事管理に目を転じてみよう。自治体の人事管理は少なくとも三つの問題を抱えていると私は思う。

一つは管理職の選抜にあたって人事評価を使う自治体は少ない。組織である以上、誰かを管理職に選び、誰かを選ばないという判断をしなければならぬ。民間では人事考課がその際に重要な役割を果たす。好き嫌いやコネ、えこひいき、政治的圧力などが影響を及ぼすことが少なくない。人事評価を使わない自治体では、逆に、実力以外の要因が影響力を持つ確率が高まる。

二つめ。地方公務員の賃金は長期間休まず、規則を破ることがなければ、みんな同じように毎年上がる。どんなに頑張っても、逆に、怠けていても、賃金は同じように上がる。地方自治体の賃金制度には仕事に懸命に取り組み、能力を向上させ、良い仕事をしようということを促すインセンティブがない。逆に、怠けていてもだいたいようばだよというメッセージが賃金制度から発信される。

最近では成果主義も取り入れられるようになった。成果主義とは人事考課において従業員が持っている職務遂行能力、半年間の働きぶりなどではなく、成果に着目するというアプローチである。この場合、具体的な数値目標の達成度が成果として測られることがある。

このように、同じく人事考課と言っても、評価にあたって何を重視するかによって内容は異なる。能力主義、業績主義、成果主義という少なくとも三つの異なる人事考課がある。これが民間の実態である。

ところが、自治体で働く人々にはこの違いがわからない。人事評価Ⅱ成果主義と思っている人が少なくない。そういう人は成果主義に基づかない人事評価があることをなかなか理解してくれない。

成果主義の三つのタイプ

成果主義についても誤解がある。成果主義というと「車一台売って10万円の報酬を得ることだ」と考える人が少なくない。自治体関係者だけではなく、民間で働く人々、研究者

民間は違う。毎年、働きぶり、能力の向上度が評価され、その結果が賃金に反映される仕組みになっている。

三つめ。事務、技術職の場合、3年から5年で職場を異動し、しかも相互に関係のない職場に移ることが多い。ジェネラリスト的異動だといつてよい。民間は違う。多くがスペシャリストとして育てられる。もちろん若いときは適性を見るために、関連のない部署を回ることがあるが、その後はスペシャリストとして育てられる。人事マンは人事業務に関係ある部署を異動し、一人前の人事専門家になっていく。民間でスペシャリストを育てるのはその方が効率的だからだ。だが、自治体は違う。ジェネラリスト的異動によって、果たして良い行政サービスを効率的に提供できる公務員をきちんと育てられるのであろうか。私には難しいように思える。

三つの問題はいずれも人事評価に関わってくる。管理職の選抜、賃金制度については説明不要であろう。最後の異動パターンは人材育成と密接に関わる。もし、それぞれの適性を見極め、伸ばすべき能力、知識がわか

れば、人材育成もしやすくなる。そのためには人事評価が必要となる。

規律するメカニズム

以上のような問題を抱えた自治体の人事管理を改革すべきだと私は思う。そして、そのためには人事評価を導入すべきだとも思う。私が改革にこだわるのは、それが議事日程に上っているからではない。ましてや、公務員改革の大合唱に加わりたいからでもない。地方公務員自らが自分たちを律するメカニズムを作りあげべきだと考えるからである。

地方自治体と民間企業は違う。民間は利潤追求を目的とし、自治体は良質な行政サービスを提供し住民に満足してもらうことを目的とする。よく聞かされる言葉である。もちろん、正しい。だが、続いて次のように言われると私は首をかしげてしまう。「だから、民間のような人事管理、人事評価はなじまない」。この人はいったいどのくらい民間のことを知っているのだろうかと失礼ながらも思ってしまう。

自治体と民間企業のもう一つの違いは、自らの行動を律するメ

カニズムの有無である。民間の場合、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っても賃金が引き下げられ、場合によっては解雇される。逆にヒット商品を出せば業績は良くなり、賃金上がり、昇進もしやすくなる。

民間企業はこのように自らの行動をマーケットによって律せられている。自治体は違う。いくら良い行政サービスを提供したって税収が上がるわけでもないし、賃金上がるわけでもない。逆に良いサービスを提供しなかったって税収が下がるわけでもない。解雇が迫ってくるわけでもない。自治体は、民間企業と違って自らの行動を律する便利なメカニズムはないのだ。

マーケット・メカニズムのような自らを律する便利なメカニズムがなかったとしても、やはり住民が満足する良い行政サービスを提供し続けたいと思うならば、別の規律メカニズムを作り上げる必要がある。そこにこそ人事管理、人事評価の役割がある。そう私は思うのだ。

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う。職場で働く仲間たちを助け、正しい方向へと引っ張っていきける良いリーダーを選ぶ。すべてが人事評価の導入とそれを基礎にした人事管理改革によって可能となる。

職場の目線⁽³⁾

では、どのような人事評価制度を導入すべきか。成果主義がダメなことは一目瞭然である。民間で成果を測定する場合、最終的にはカネという共通尺度を使うことができる。この尺度を使うことによって初めて部門、部門内の各課、各係の比較をすることができ。だが、自治体の場合、こんな便利な尺度はない。予算の消化度などを比べてみても無意味なことはすぐにわかる。

職場の目線を評価の基礎に置くべきだ。これが私の考えである。難しく考える必要はまったくない。普段から、職場の同僚、上司、後輩を評価している、その目線をすくい上げればよいのだ。職場の目線とはたと

えば次のようなことだ。

「窓口業務でできる人とできない人というのはい目でわかりますよ。あの人のところに相談に来た市民はだいたい怒って帰るなあという人もいますし、逆に怒った市民が来ても必ず納得させて帰す人もいます」。

「常にアンテナを高く張って新しい事業などを企画する時には、他の自治体の事例をよく調べる人もいれば、なにも調べずにすぐに取りかかる人もいます」。

「学校の事務員の良し悪しはすぐわかるんですよ。校舎を見ればわかる。花壇を見ればわかる」。

- 職場の目線は能力主義プラス業績主義といったところか。
- (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、2006年)を参照してほしい。
 - (2) 地方自治体の人事管理の特徴と問題点を民間と比較しながら明らかにしたものを民間と比較しながら明らかにしたものを中村圭介「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、2004年)がある。
 - (3) 職場の目線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、2007年)を参照してほしい。

評価フィードバックが人材育成を変える

神戸大学大学院経営学研究科教授 高橋 潔

グローバル化の大波

リーマン・ブラザーズの経営破綻を受けて、地球の裏側のわが国では、公務員志望者が増えている。なぜ米国で起こった企業倒産が、公務員ブームにつながるのか? 「風が吹けば桶屋が儲かる」ではないが、グローバル化が進んだ現代では、米国金融機関の破綻に端を発した不況が大波となって押し寄せ、金融とも国際化とも縁のないわが国の労働市場に、「北京の蝶(バタフライ)効果」ともいえるべき影響が起きている。

外資系を含む民間企業では、不況による採用なしや内定取り消しなどが相次ぎ、新卒者から大きな不信任を呼んだ。雇用面での「風評」被害や将来への不安から、若者が安定した公務員への道を選ぶ傾向がますます強くなっている。

また、女性についても、派遣社員や契約社員などの非正規雇用削減の影響をもろに受け、民間での雇用が男性より減少したために、キャリア志向の女性にとって、能力を発揮する場として公務員が選ばれる傾向がある。

その一方で、「官」との決別や公務員制度改革が叫ばれ、公務員全体に対する風当たりが、いっそう強くなってきている。応募者は増えているのに、納税者側からは「頭数を減らせ、天りをなくせ」という逆風が吹いている。それからすると、安定を求めて公務員となったわれわれにとっても、もはや安定を望めない状況に陥っているのかもしれない。

公務員制度改革の一つの目玉として、人事評価制度が導入されてきた。ただし、現代における人事評価では、処遇管理の目的で個人の働きぶりを評価するだけでは終わらない。評価の結

果を本人に返す(フィードバック)ことによって、本人のその後の行動や働きぶりを向上させていくことが大切なのだ。

評価のパラダイム・シフト

人材の評価に関して、近年、大きな地殻変動が起こりつつある。それは、一言でいえば、人事評価(performance appraisal)からパフォーマンス・マネジメント(performance management)への転換だ。評価についての考え方が、成果や職務行動を評価して処遇に反映させる人事管理目的のものから、業績向上を機軸にして人材の能力や行動の変革をもたらす人材育成目的のものへと、変化してきているのである。

これには二つの意味がある。まず、わが国の場合、評価といえば「人にかかわること」、すなわち属人的要素を評価するという印象が強かった。それが、成果主義と軌を一にして、仕事

月刊 地方自治 職員研修

地方自治職員研修
42nd
SINCE 1967

10

2009.OCTOBER
通巻593号
創刊1967年

自治をつくる自治体職員・議員・市民の政策情報誌

●1年で合格力が身に付く
昇任試験V講座——第1講

- pick up!
■公文書管理法と自治体
- 循環型社会を創る!
島の資源を使った低炭素型エコアイランド(宮古島市)
- 創造型行革に向けて
未活用地・建物の売却・貸付で公有財産を有効活用(世田谷区)



人事が自治体を変える!

難局を前提とした人事政策の転換／開かれた人材登用と多文化主義(西尾隆)／
成果主義、業績主義、そして能力主義(中村圭介)／
評価フィードバックの可能性(高橋潔)／公務民営化と人材育成／
任期付職員の活用法／人材育成計画／メンター制度

地方自治職員研修 2009 10
昭和四十六年九月十七日第三種郵便物認可
平成二十一年十月十五日発行通巻五九三号 毎月 回十日発行

発行所 公職研
発行人 大田昭一
郵便番号 100-0051
東京都千代田区神田神保町二丁目二十番地
03-3230-3701 代表・03-3230-3703 編集

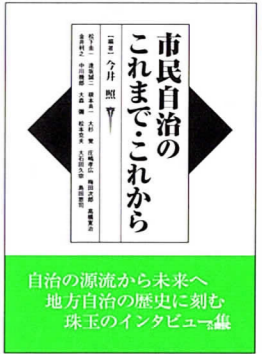
郵便振替 001606154568
定価 八〇〇円(本体七六二円)

『市民自治の これまで・これから』

今井 照 編著 定価：2,625円(税込み)

自治を築いてきた人々と、自治のこれからを担う人々による、貴重な歴史的証言と鋭い現状分析、大胆な将来展望の詰まったインタビュー集!

松下圭一／逢坂誠二／根本良一／大杉 寛／
庄嶋孝広／梅田次郎／高橋寛治／金井利之／
中川幾郎／大森 彌／松本克夫／大石田久宗／
島田恵司



<http://www.koshokuken.co.jp>



〒101-0051 東京都千代田区神田神保町2丁目20番地
Phone : 03-3230-3701 Fax : 03-3230-1170

月刊『地方自治職員研修』臨時増刊最新号!



91号 クライシス 自治体財政

どう乗り切る大不況・財政健全化法制

金澤史男／星野 泉／稲沢克祐／宮脇 淳／
平岡和久／田中孝男／伯野卓彦／萩原淳司／ほか
定価1,680円(税込み、送料1冊116円)

- 1章 大不況時代の到来と地方財政
- 2章 自治体行財政運営の見取り図
- 3章 財政健全化法の施行と自治体
- 4章 破綻する第3セクター
- 5章 危機に瀕する地域医療・自治体病院

単行本・臨時増刊号シリーズのお申し込みは書店あるいは下記営業部まで。

<http://www.koshokuken.co.jp>



〒101-0051 東京都千代田区神田神保町2丁目20番地
Phone : 03-3230-3701 Fax : 03-3230-1170

