



これからの人事管理…課題と観点

7月17日、宮城県自治会館において、人づくり政策研修を開催しました。東京大学社会科学研究所教授の中村圭介氏は、自治体の人事管理の問題を提起し、人事評価の必要性を講演されました。

はじめに

はじめまして。東京大学の中村と申します。よろしくお願いします。私は労使関係や人事管理に関する調査研究を行っておりまして、最近では、フォルクスワーゲンとトヨタ自動車の比較調査などを行っています。

今から14年、15年前の90年代終わり頃に、公務員の実態調査を行おうと思いました。理由は、当時「公務員制度改革」に関して関係省庁の審議会や研究会で検討され始めていた

のですが、そのメンバーが旧自治省OB、行政学者、民間企業の経営者などで構成されていることに疑問を持ったからです。

公務員制度は、地方公務員法や人事委員会規則等によってあります。そういった資料を読んで、自分なりに整理して自らが描くべき地方公務員像を念頭に置いて「公務員制度改革」を議論することは誰でもできると思うのですが、メンバーの方々は地方公務員と実際に接して、彼らがどういう仕事を行い、どんな悩みを抱えているのかということを担当に知っているのか。そのことを知らないまま議論するのであれば、それは困ることだと思ったのです。そして、困るのは地方公務員に限らず、行政サービスを受ける私たち住民も困ることなので、しつかりとした制度改

革を施行するためには「職場の実態」を踏まえた上で議論するべきだと思ったからです。

それで私は「職場の実態」を調査するために、日教組や自治労に実態調査を提案しました。そのうち自治労では、2つの県、1つの政令市、2つの普通市、1つの町の人事管理と労働環境を調べることもできました。

その実態調査の結果をまとめて、2004年に『行政サービスの決定と自治体労働関係』と『変わるのはいま―地方公務員改革は自らの手で』という本を出しました。本を出版した後、自治労福岡県本部から講演依頼を受けました。当時は、号外四分の議論が出まして、人事評価制度の導入が言われ始めた時期です。これから人事評価制度が導入されるのであれば、自分たちで使い勝手の良い人事評

価制度を創るべきではないかと思い、自治労福岡県本部の協力を得て人事評価についての調査を行いました。その結果をまとめて、2007年に『実践！自治体の人事評価』という本を出したところ、大阪市職員労働組合から同じ様な調査依頼を受けて調査を行ったほか、福岡市役所のコンプライアンス向上検討委員会委員に就任しました。

今日は、今まで取組んできたことを踏まえ、私が今、何を考えているかをお話したいと思います。

3つの問題

民間企業と比べて、自治体の人事管理には3つの問題があると思います。

1つ目は、管理職の選抜に人事評価を使っている自治体が非常に少ないことです。民間企業は管理職の選抜に毎年的人事評価、民間企業では査定と言いますが、その査定は積み重ねをベースに課長を誰にするかを決めています。一方、自治体にはそのような制度的な担保がない事が多く、例えば、たまたまその時の上司との関係が良いといった事などで選ばれる確率が高いです。

2つ目は、賃金制度に「頑張つて働こう。真面目に能力を伸ばそう」というメッセージが含まれてなくて、逆に「怠けても大丈夫」というメッセージが含まれていることです。

基本的に公務員は長期間休まずに働いて、懲戒処分を受けなければ、真面目に働いて一生懸命能力を伸ばそうとも、単に出勤して机に座っているだけであっても、同じ様に給与が上がります。しかし、民間企業は違います。査定の結果が定期昇給額やボーナスの金額に反映されます。決して誤解しないでいただきたいのは、ここで公務員が怠けていると言いたいわけではありません。それを裏付けるデータがあります。先進工業諸国の人口1000人あたりの公務員の人数を知っていますか。軍人や自衛隊員の人数は除きます。イギリスは76人、フランスは87人、アメリカは67人、ドイツは59人です。これら先進工業諸国に比べて日本は36人です。日本の公務員は先進工業諸国の中で少ないのです。このような中で国や自治体が上手に機能しているということは怠けている人が非常に少ないということなのです。

3つ目は、地方公務員はジェネラリスト的志向が非常に強いことです。清掃などの現業職や保健師といった専門職はスペシャリストですが、一般職はジェネラリスト的に人事異動することが多いです。民間企業の社員はよくジェネラリストであると言われていますが、これは誤りです。戦前の帝国大学卒業生は、経営者として期待されていたのでジェネラリスト的に働いたのですが、現在、民間企業の

大卒ホワイトカラーはスペシャリストとして育てられています。例えば日立製作所では、はじめは適性の発見のため様々な部署に異動しますが、この社員の適性は人事と決まれば各工場の人事担当を経て、本社の人事部に異動するといったように人事マンとして育てます。その方が効率的だからです。しかしながら、地方公務員は、私の調べた限りではジェネラリスト的に人事異動させることが多いです。私は総務課長さんに「どうしてジェネラリスト的に育てるのか」と尋ねたところ、3つの理由を挙げてくれました。

1つ目の理由は、「地域間異動を平等にしたい」です。例えば、離島がたくさんあるので地域間異動を平等にしようと考えたところで、結果として、ジェネラリスト的に異動することになるそうです。

2つ目の理由は、「同じ仕事を3年も5年もやると飽きる」です。これを聞いた時、公務員の仕事は3年くらいで飽きてしまう仕事なのかと驚きました。

そして、3つ目の理由は、「住民は、何でも知っている、何にでも答えられる公務員を求めているのでジェネラリスト的に異動させている」ということでした。私はこれはおかしいと思います。例えば、国民健康保険の担当者が3人いたとします。Aさんは4月1日で3年目、Bさんは2年目、Cさんは新規採

用職員とします。次の年に、Aさんが別の所属に異動し、Bさんが3年目、Cさんが2年目、そして新しくDさんが新規採用で担当となった。また次の年にBさんが異動し、Cさんが3年目、Dさんは2年目、Eさんが新規採用で担当になったとします。そうすると、この職場では常に3年目、2年目、新規採用の職員で構成されます。こういった状況がほかの課でも起これば、効率的な行政サービスは提供できないと思うのです。この考えをある自治体の総務課長さんに話したら「半年もあれば、仕事のやり方は覚えます」と答えました。それを聞いたとき、公務員の仕事は半年で覚えられる仕事なのかと思いました。

また、職員個人の経歴から考えてみると、例えば採用後、経理を担当し、その後3年毎に、保健福祉課で高齢者対策、議会事務局、そして町民課で住民票・戸籍を担当になった場合、町民課に異動した時、始めに担当した経理の仕事は覚えているでしょうか。先程「何にでも答えられる公務員」というのは町民課に異動しても経理、高齢者対策、そして議会の仕事も100%できるということなのです。法律や条例、規則等の内容は異動している間にも変わります。異動しても自分が取組んだ仕事の進め方は覚えているかもしれませんが、何にでも答えられることはありえないと思います。本当に良い行政サービスを提供するの

であれば、適材適所に職員を配置して、その職員の能力を高めていくために何が必要なのかを捉えて評価したほうが良いと思います。この3つの問題を解決するために人事評価を導入すれば、良い管理職を選ぶ確率が高くなるし、賃金制度に「頑張れ」のメッセージを含めて、能力開発にも使えます。これによって人事管理は良くなると思います。

私は、このことを職員労働組合に話したところ、組合は「先生の話にも一理あります。ただし、客観的で公平な人事評価制度があるならば、導入を認めてもいい」と言ったので、その意見に対して私は「客観的で公平な人事評価制度はあり得ない。人が人を評価するのですから、どうしても評価は偏ります。客観的で公平な人事評価ならば導入を認めてもいいと言うのであれば、それは、最初から人事評価制度の導入に反対していることだ」と言いました。それに対して組合は「ペーパーテストであれば、客観的に公平な人事評価ができるのではないか」と言うので、私は「ペーパーテストでは、測ることができる能力は限られます。それだけで評価しては主観的で不公平だ」と言いました。すると組合は「どうしたらよいのか」と聞いてきました。

私はこの問いに対して答えを持っています。皆さんは職場の仲間と飲みに行った際、「今度の新人は、結構できるな」といった話が出

ません。この会話こそが評価ではないでしょうか。もちろんこの会話は客観的で公平な評価とは言えませんが、私は10人のうち8人が「良くてできる」と言えば「良くてできる」と評価することが私の考えです。それで充分だと思います。評価区分は「良くてできる・普通・まだまだ」の3つでいいと思います。この3つの区分で評価した目線を拾い上げて、それを人事評価のベースにすれば、大体の人が納得する人事評価制度にすることができるというのが私のアイデアです。

「できる人材」をテーマにグループ討議

自治労福岡県本部の協力を得て「できる人材」をテーマにグループ討議を行いました。本音を話してもらいたかったので部外者は私だけで、県や市町村職員を6人、7人のグループに分けて、さらに現業職と一般職に分けて行いました。また、大阪市でもグループ討議を行いました。討議の中で、窓口を担当している職員が「できる課長とできない課長はすぐに分かります。クレームが来た時、課長を見ると、席を立って出て行く課長と側に来てくれる課長です」と言ったのです。ここで課長の性格だから席を立って出て行くと考えてはいけません。課長が管理職の責任を果たしているかです。また、「窓口業務ができる

人の窓口では来庁者は満足して帰りますが、できない人の窓口では怒って帰ります」と話してくれました。これも、その人の性格ではなく接客能力の善し悪しです。それを性格だからと認識するとその人の能力は伸ばせません。接客能力が不十分であると評価して、その能力を高めるために研修など必要なことを行えば伸ばせます。それから、学校用務員のグループ討議では「学校用務員の善し悪しは、花壇を見れば分かります。花壇の様子で用務員の心構えや技術が見えます」と話が出ました。私たちが花壇を見ても用務員の心構えや技術はすぐに分からないかもしれませんが、学校用務員の方々には独自の目線を持っているのです。この目線を拾い上げれば評価できます。100%客観的で公平とは言えませんが、少なくとも大方の職員が納得する人事評価制度ができるはずです。

なぜ、目線を拾い上げて、それをベースにして評価することにこだわるのか。それは人事評価の導入と人事管理改革を総務省が行うからこういう事をすべきだとは思っていません。私は国民の一人として次のような理由から人事管理を改革すべきだと思っているからです。その理由は、民間企業と自治体の目的の違いにあります。民間企業は、営利目的のために市場に受け入れられる商品やサービスを開発し販売すれば、売り上げが伸びて利益

が上がりやすから、給料やボーナスは増えます。昇進のチャンスも出てきます。逆に、市場であまり受け入れられない商品やサービスを販売した場合は、売り上げが落ちて利益が下がりますから、給料やボーナスは減ります。下手をしたら解雇の可能性もあります。一方、自治体は市民が満足する行政サービスの提供を目的にしていますが、そのサービスに住民が満足しても、税収や給料は上がりません。逆に手を抜いて、住民を窓口で30分待たせたとしても税収や給料は上がりません。つまり、民間企業には自らの行動を律する「マーケットメカニズム」があるけれども、自治体にはそういう便利なメカニズムはありません。良いことをしても特に褒められないし、悪いことをしても罰を受けにくいのです。人間は易きに流れやすいです。公務員は倍率の高い採用試験に合格した志の高い方々ですが、易きに流れる人が出てきます。そういう人が出てくると組織は腐ります。そうならないためにも、私は、マーケットメカニズムに代わる「自分の行動を律するメカニズム」を作るべきだと思います。よく働き、能力を高め、より良い行政サービスを提供していくことを促すメカニズムを作るべきだと思います。そのためにこそ人事評価制度をベースにした人事管理改革をすべきです。

人事評価制度アンケート

私はグループ討議の前に、こちらも自治労福岡県本部の協力を得て、人事評価制度に関するアンケートを実施しました。約3万人に依頼して16242人から回答を得ました。その結果から、人事評価制度が「必要」と答えた人は19.4%、「どちらかといえば必要」と答えた人は42%で合わせて61.4%でした。さらに年齢別に見ると、29歳以下で72%、30歳代は67.8%、40歳代は60.1%、50歳以上は53.5%が「必要」と答え、若い世代ほど「必要」と答えた人が多いのですが、この結果に驚いたことがあります。アンケートの対象は組合員ですから、50代の方々は、管理職に昇進できなかった組合員です。その過半数が人事評価制度は「必要」と答えたのです。それから、「不要」と答えた人に「あなたの能力や仕事ぶりが評価されたとしたら、昇進、あるいは昇給に反映してほしいと思いますか」と質問したところ、「昇進に反映してほしい」は3639人で「昇給に反映してほしい」は3187人でした。そうすると「必要」と言った人が61.4%。「不要」と答えた人のうち、自分の能力が評価されて昇進や昇給に反映してほしいと答えた人が約2割でしたから、それを合わせますと約8割は人事評価制度の導入に賛成と考えられます。

そして、先程のグループ討議を行い、討議記録から「職場の目線」を拾い上げました。拾い上げた「職場の目線」は、法令に関する知識、業務に関する知識、市民対応力、企画立案能力、コミュニケーション能力、積極性、協調性などです。

「職場の目線」に関連した討議の内容をいくつか紹介します。最初に、「法令に関する知識」に関してです。県税事務所からバスポートセンターに異動した女性職員の話です。「私もずっと徴税をしている訳ではなくて、県税事務所に5年間勤めた後、当然自分としても同じ県税事務所でも課税を担当してみたいと思っていたら、突然、バスポートセンターに異動となりました。そこで予算業務をしていました。この仕事をしていて、『県の仕事はなんでも法律に基づいている』と気が付きました。」と話しました。さらに、その職員は「県税事務所に必要な法令は税法ですが、法律だけを読んでも場数を踏んで相手からガンガン相談や文句を言われたという経験がないとダメで、相談に来た市民に言い負かされてしまう。色んな問題にぶつかって、その時に法令を読めば大概その問題に合致するものが載っている。その一つひとつを自分で身に付けていくしかない。」と話しました。これは単に法令の知識があるのではなくて生きた法律を身に付けているかどうかです。

なぜ納得しなかったのか。とても不思議でした。

おそらくそれは「なぜ二次評価で評価が上がったのか、その理由が説得的に示されていない」からこういう結果が出たのではないかと思います。別の講演会でこのことを話した時、大阪市の職員が参加してしまっていて、大阪市の人事評価では、コミュニケーションができていないかできていないかで、人事評価への納得度が違うということを聞きました。直属の上司がコミュニケーションを取っていれば、どんな評価内容であっても職員は納得すると言っていました。私は人事評価制度を導入して人事管理改革をすべきと思っていますけれども、そのためには上司と部下のコミュニケーションを密にしないと上手くいかないという危惧があります。

このことに関連して、トヨタ自動車の工場には工長という役職の社員がいます。工長は80人、100人の部下を抱えています。その部下の評価にのべ1ヶ月くらい掛けます。トヨタ自動車の調査はドイツ人と一緒に行ったのですが、その彼が「部下の評価にこれだけ時間を掛けるのか」と驚いていました。部下の評価は、生産性に直接関係ありません。評価している時はモノを生まない時間です。しかしながら、部下の評価に時間を掛けて育成することによってモラルアップを図るとい

次に「市民対応力」です。町民課の窓口の出来事の話でした。そこでは最近「怒って帰る人いなくなった」というのです。ということは前はよくトラブルが起きていたわけです。以前はできないことはできないと言つて相手を怒らせてしまったんでしょう。今も、できないと言っているはずですが、課長が「あの職員の対応が良い」と言つて、その職員が町民課に異動してから雰囲気が変わったのだそうです。これは「市民対応力」があるということです。性格だからと思つてはいけません。

この「市民対応力」には相手を怒らせない、納得させるだけではなく、もう一つの別の側面があります。それは市民の置かれた状況を推理・分析することです。国民健康保険の窓口を担当している職員の話でした。国民健康保険税を納めていない人は、保険証を発行しないのですが、「どうしても病院に行きたい」と相談に来た時に、保険証の発行をどうするかという問題が起きます。今後、毎月保険税を払い込むと誓約書を書いてもらい、1カ月単位の保険証を発行すると言う方法があるそうですが、誓約しても保険税を払わない人もいます。そうすると他の納税者との関係で保険証を発行すると公平ではなくなります。でも、目の前に病氣やケガを抱えている人がいるのに、無下に断るのは、人間として難しいという判断をしなければならぬと聞きまし

た。

次は「積極性」です。大阪市の区役所職員が話してくれた「できる人材」の職員は、自分の仕事を覚えると、隣の席の仕事も見よう見まねで覚えて、また別の席の仕事も覚えて、仕事のできる範囲を広げていくのだそうです。そして隣の職員が席を外している時、その職員にお客さんが来た場合は待たせずに対応しているそうです。この「積極性」を評価すれば、他の職員も同じように取組むと思います。逆に評価しなければ、仕事の範囲を広げることは職員個人の選択に任せてしまうので、能力の向上に繋がらないと思います。今の仕組みにはそれはありません。私は問題だと考えます。

人事評価結果と納得度の関係

大阪市ではすでに人事評価を導入していますので、大阪市の職員労働組合の協力を得て、組合員に人事評価の評価結果に対する納得度について調査を行ったところ、人事評価に「ほとんど納得していない」組合員の13.5%、「まったく納得していない」組合員の19.6%が二次評価で評価が上がった組合員でした。私はこの結果を見て分からなくなりました。「評価が上がったので納得しない」というならば分かりますが、評価が上がったのに

うことが重要だと考えているのです。私は工長さんから話を聞いて驚いたのですが、工長の下に組長がいて、十数人の部下を抱えています。それで工長主催で複数の組長が集まり組長の下にいる部下の評価を相互に調整しあつて相対評価をしているのだそうです。ある組長は手帳を出して「何月何日、この社員の提案によって、作業に大きくプラスになったのでA評価だ」といった話をするそうです。それだけ部下の評価に時間を掛けてやっています。ですから、これから人事評価を導入しようという時には、充分に部下とのコミュニケーションを取つて見守らないと形式だけの人事評価に終わる可能性が高いです。そこをしっかりと考えてほしいと思います。

最後に

最後に「自治体の管理職」というエッセーを紹介します。これはグループ討議で「できる管理職」というのはどういう管理職なのかについて話してもらった記録からの目線を拾

い上げたものです。「できる管理職」とは簡単に言いますと「部下に仕事の裁量を与えてくれて、だげと与えるだけじゃなくて勘所を押さえてくれて、何か問題があつたら責任をとつてくれる」という調子のいい内容でした。そして「部下とのコミュニケーションを取つてくれて、それでリーダーシップを発揮してほしい」と言っていました。

目線のうち、勘所についてちよつと紹介します。「仕事を任せてほしい。だが、それだけでは困る。30代の係員は付け加えた。役所の仕事というのは大事な仕事、ここはきちんと押さえていかないといけないといふところ。その他もちろん、あまりたいして重要じゃないものもあつて。…そこはやはりきちんと見ていただく。ルーチン・ワークも含めてたいして重要じゃないものもあつて、やはりそのメリハリをつけていかないと時間が回らない」という話でした。参考にしていただけだと思います。

〆静聴ありがとうございました。

講師紹介



中村 圭介

なかむら けいすけ

【プロフィール】

1976年 東京大学経済学部卒業
1985年 雇用促進事業団雇用職業総合研究所研究員
1990年 武蔵大学経済学部助教授
1996年 東京大学社会科学研究所助教授
1998年 東京大学社会科学研究所教授

【主な著書】

「成果主義の真実」「地域を繋ぐ」「実践！自治体の人事評価」など

宮城町村会だより

12-1
Dec.2013-Jan.2014
Vol.458

発行日/平成26年1月15日 編集・発行/宮城県町村会
〒980-0011 仙台市青葉区上杉1-2-3 (宮城県自治会館内) TEL 022-221-9201 E-mail: mchoson@poplar.ocn.ne.jp



【講演記録】 まちづくり政策研修

これから的人事管理…課題と観点

連続講義【公民連携のまちづくり⑤】

市役所を丸ごと民間企業に委託～米・サンディ・スプリングス市

連載【まちづくりの法律相談】⑧

労働関係をめぐるトラブル⑤

よくわかる地方自治 Q&A

市町村長の職務代理について



町村会からのお知らせ

- 11月
- ▼1日 法令外負担金適正化会議 (県自治会館)
 - ▼5日 全国町村会計監査 (全国町村会館) 鈴木会長出席。
 - ▼6日 農業農村政策研修 (県自治会館) (一財)全国自治協会理事會、全国町村職員生活協同組合理事會、「地域防災計画・避難計画(原子力災害篇)」の策定に関する説明會、全国町村会政務調査會行政委員長、全国町村会政務調査會、全国町村会会長會議 (全国町村会館) 鈴木会長、佐々木局長出席。
 - ▼8日 税務課長等研修 (ホテル白萩)

- ▼13日 県に対する要望実行運動 (行政庁舎4階特別会議室)
- ▼15日 全国過疎地域自立促進連盟第121回總會、全国過疎地域自立促進連盟第44回定期總會 (メルパルク東京) 梅津支部長、佐々木局長出席。
- ▼17日 消防S-I-K-Y-T研修 (大郷町中央公民館)
- ▼18日 東部地区(北海道東北・関東) 会長會議 (栃木県那須町) 鈴木会長、佐々木局長出席。ダム・発電関係市町村全国協議會理事会 (全国町村会館) 小山会長出席。
- ▼19日 全国治水砂防促進大会 (砂防会館別館) 佐々木局長出席。

- 全国町村会理事会 (都道府県会長會議) (全国町村会館) 鈴木会長出席。
- ▼20日 全国町村長大会 (NHKホール) 知事、国会議員等との意見交換會 (ホテルニューオータニ)
- ▼21日 水産業振興・漁村活性化推進大会、定期總會 (全国町村会館) 全国山村振興連盟通常總會 (グランドアーク半蔵門) 国保制度改善強化全國大会 (日比谷公會堂) 全國觀光地所在町村協議會總會 (全國町村會館)
- ▼26日 第4回正副會長會議、第4回町村長會議 (県自治會館)

宝くじの収益金は、
宮城県内の売り上げ実績により配分され、
「市町村の明るく住みよいまちづくり」に
使われます。

宝くじのマスコット
「笹かまちゃん」

写真提供: 宮城県観光課

編集室

あけましておめでとうございます。
今号では、人づくり政策研修に
お招きした、東京大学社会科学研
究所教授・中村圭介氏の講演記録
「これからの人事管理」を掲載し
ております。自治体における問題
点の指摘や、人事評価制度の導入
など、人事管理の今後に資する講
演でした。
町村会の動きでは、宮城県への
要望実行運動や、町村長會議、各
種研修などについて掲載していま
す。
新年を迎え、気持ちを新たに励
んで参りますので、今後ともよろ
しく願います。