

創造的効率的な行政組織づくりのための人事制度改革に向けて

社会システムコンサルティング三部

副主任コンサルタント 三木 則緒

1. 今、何故、人事制度改革か

1) 人事制度改革が必要とされる背景

(1) 年功をベースとした人事制度の疲弊

ほとんどすべての行政組織の人事制度は年功制をベースとした制度となっており、職員の仕事の成果にほとんど関係がなく、在職年数により処遇が安定的に上昇するものとなっている。業務に短期的に集中して取り組んで大きな成果を出したり、業務を効率的や効果的に遂行したり、業務改善を図ることよりも、長期間にわたり、同じ質の業務を遂行し続けることが最も求められ、そして、それが最も評価される制度となっている。改善や改革といった変化に対する評価の仕組みはほとんどなく、存在しても極めてそれは小さいものとなっているのが実態である。

実際、有能な若手・中堅職員でさえ、在籍年数が長いだけの職員の賃金を抜くことはまずありえない。本当に必要とする人材やその行動を正当に評価できていない。そのため、現行の人事制度は、職員の日々の労働意欲を高めるインセンティブとして機能するものとはなっていない。

つまり、誰もが当然のこととして要求する自らの仕事の成果に対する適正な評価や報酬を、日々の業務のモチベーションとすることができないために、職員はいわゆる精神世界の中でモチベーションの維持・向上に努めるという、いわゆる修行僧のような精神やそれに基づく行動を求められているのである。

(2) 多様な市民ニーズへの柔軟に対応できる職員能力の必要性の高まり

行政に対する市民ニーズは従来と変化してきているだけでなく、多様化する一方であり、その変化のスピードもますます上がり続けている。そして、行政に対して、その多様化する市民ニーズに柔軟に対応することが、強く求められているのである。つまり、柔軟な対応ができる職員能力が、今最も必要とされているのである。

そのためには柔軟に対応可能な職員が意欲的に働き、またその成果や行動を適正に評価し、人材を育成することが不可欠である。しかしながら、ほとんどの行政機関では旧来の人事制度をほとんど改革してきていないために、適正な評価や求められる人材の育成はできていない。

(3) 地方分権の進展による自立的対応を可能とする行政組織の必要性の高まり

近年、徐々にではあるが、中央集権的な行政執行体制から地方分権的な行政執行体制へと変りつつある。今後はますます各自治体では委譲される権限を適切に運用し、さらに発展させていく自立的な行政組織へと変化していくことが求められるであろう。

自立的な組織を構成するためには、従来の業務を継続的に遂行していく能力よりも、自ら問題を発見し、解決していくといった自立的に変化に対応することができる職員がより一層必要とされるようになる。それにあわせて、自律的な対応を具体的に行動できる人材を適正に評価・処遇する人事制度に改革していかないと、必要な人材を育成することができない。

2) 民間企業における動向

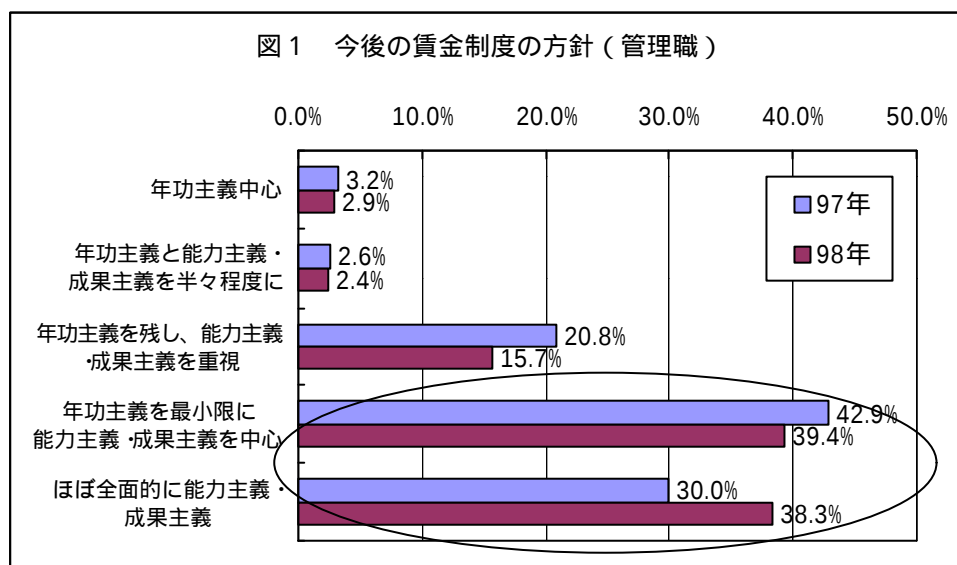
では、民間企業ではどのような改革が進んでいるのであろうか。

財団法人社会経済生産性本部「第2回「日本の人事制度の変容に関する調査」結果」(1999年3月)において、1998年10月に上場企業2368社に対して行ったアンケート調査(回答376社)が行われている。その中で、民間企業の人事制度の動向などが把握されている。

(1) 管理職層では全面的な能力主義・成果主義が主流に

民間企業の今後の人事制度の方針として、管

理職層では能力主義・成果主義に移行しようとしている企業が大多数を占めている。「ほぼ全面的に能力主義・成果主義とする」という企業が98年調査では、97年時点より8ポイント以上上昇し4割近くを占めている。97年調査時点で最大であった「年功主義を最小限にして能力主義・成果主義を中心とする」という企業は若干減少し、4割を割っている。このように、管理職層では明らかに「能力主義・成果主義」中心の人事制度に改革がますます進展していくことが伺える。



出所) 財団法人社会経済生産性本部「第2回「日本の人事制度の変容に関する調査」結果」(1999年3月)

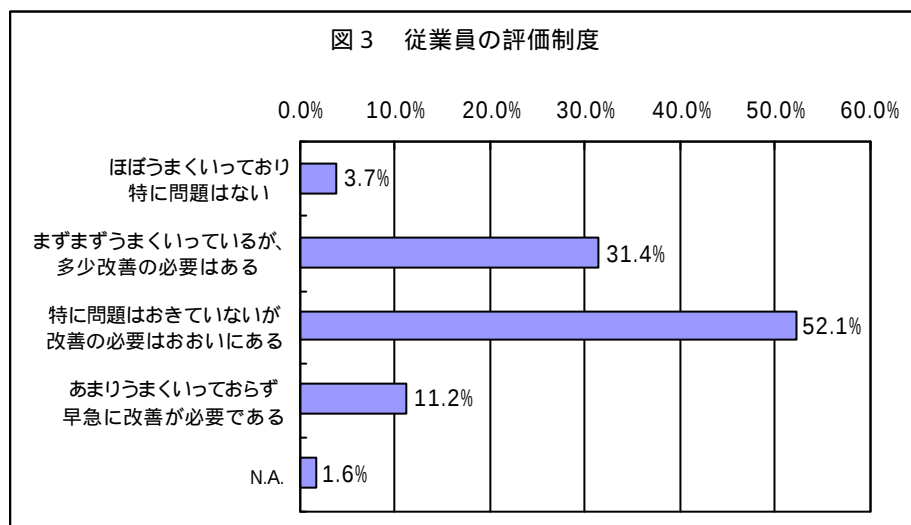
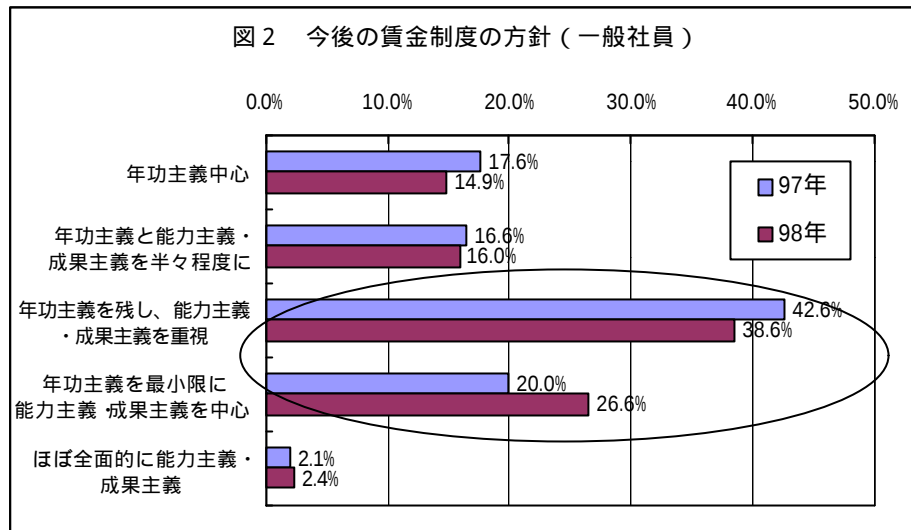
(2) 一般社員層でも年功主義を残しつつ、能力主義・成果主義の比重が高まる

一般社員層では、「年功主義を残しながら、能力・成果主義を重視する」という企業が全体の4割を占めている。管理職層ほどではないものの、能力・成果を重視する方向に改革を進めようとしている。また、「ほぼ全面的に能力主義・成果主義とする」方針だけが97年調査から98年調査にかけて増加している。改革の変化の方向としては、管理職層と同様に、能力主義・成果主義をより一層進めようと考えていることが伺える。

(3) 民間企業においても評価制度は改善の必要性が高い

また、どのような制度を導入した場合でも、制度の信頼性・納得性を支える根幹となるのは、評価制度である。

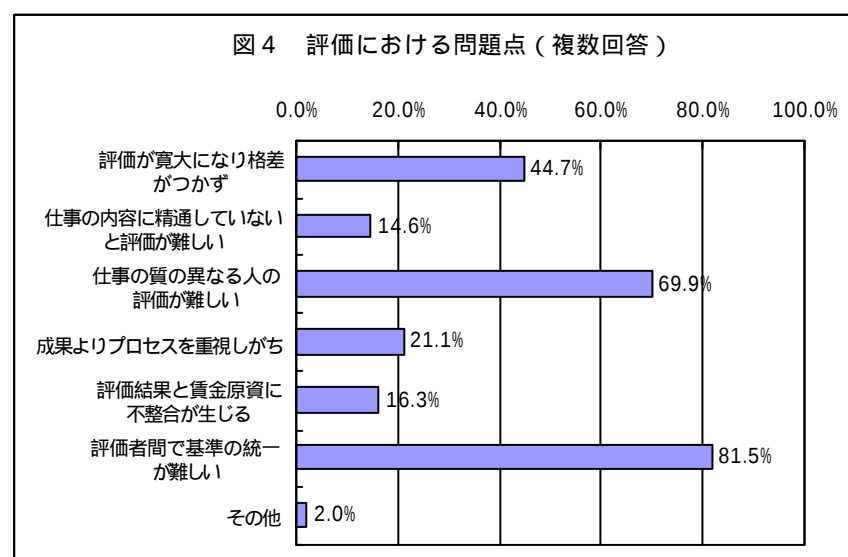
図3のように、評価制度に対する評価としては「特に問題は起きていないが、改善の必要はおおいにある」とする企業が半数以上を占めている。「多少改善の必要がある」とする企業(約3割)と合わせると、全体の8割以上が改善の必要性を認識している。



出所）財団法人社会経済生産性本部「第2回「日本の人事制度の変容に関する調査」結果」（1999年3月）

（4）評価制度の問題点は評価の曖昧さでは、具体的にはどのような点が問題となっているのであろうか。大きな問題としては「評

価者間で統一の基準が難しい」（81.5%）、「仕事の質の異なる人の評価が難しい」（69.9%）となっている。これは評価する内容とその基準



出所）財団法人社会経済生産性本部「第2回「日本の人事制度の変容に関する調査」結果」（1999年3月）

が明確でなく、曖昧にされているかまたは透明でないといったことが原因として考えられる。その他には、「評価が寛大になり格差がつかず」が4割以上を占めており、依然、客観的な基準ではなく、属人的な基準による評価が続けられていることが推察される。

以上のように、民間企業においては、方向性としては「年功主義の抑制とより一層の能力主義・成果主義の推進」による人事制度改革が進展しようとしていることが伺える。

2. 人事制度改革の枠組み

1) 人事制度を構成する5つの制度

人事制度改革といった場合、評価制度や賃金制度といった関心の高い個別制度だけを取り上げて改革を考えているケースが多々みられる。しかしながら、実際には個別制度をいくら変えても、それでは従業員や職員の働き方を変えるには必ずしも充分とは言えない。単体での検討ではなく、相互の連携を考える必要がある。

そこで、ここでは人事制度を構成する5つの個別制度について、簡単に解説する。

(1) 資格制度

資格制度は、いわゆる役職、ポスト、職務といったものを明確に定義する最も根本的な制度である。これが明確になっていないと、より高い評価や昇進昇格に必要な要件、適正な賃金といったものが透明で納得性が高いものとならない。

(2) 評価制度

評価制度は、職種、役職、ポストごとに評価する内容と、評価の仕方を明確にする制度である。近年の官公庁ではこの点が最も関心の高いものとして、評価制度改革が検討されている。ただし、この評価制度はそのまま職員の賃金や

昇進昇格に反映されるものであるため、この制度だけにとらわれた改革ではあまり意味をなさない。

また、評価結果をほとんどの行政機関では本人に伝えられないことがないため、評価に対する納得性があまり高くないことから、モチベーション、業務の改善、昇進意欲等の低下につながるなどの弊害の主要な原因となっている。

(3) 昇進昇格・異動制度

昇進昇格・異動制度では、昇進昇格に必要な要件を明確に定義するほか、キャリアパス体系を明確にする制度である。昇進昇格の要件を満たすためには、評価(評価制度)やスキルアップ(人材開発制度)等との結びつきが非常に強いことは想像に難くないであろう。

(4) 賃金制度

賃金制度は、各々の評価や資格に対応して、実際に支払われる金額等を明確にする制度である。給与、賞与がどのような条件でどの程度の金額になるか明らかにされなければ、評価制度と同様に、職員のモチベーションの低下につながるなどの弊害を引き起こすため、その透明性や明確さといったものが非常に重要である。

(5) 人材開発制度

人材開発制度は、教育研修体系により、能力向上やキャリアアップを目的として、実効性の高く、資格制度や昇進昇格・異動制度で必要とされる要件と密接な関連がなければならない。ただし、これまでは研修制度として、各行政機関とも職員向けに各種提供してきているが、その目的と成果についてはあまり見直しなどが進められることがなかった。本来は環境変化などにより求められる人材像が変わってくる度に、内容が見直される必要がある。

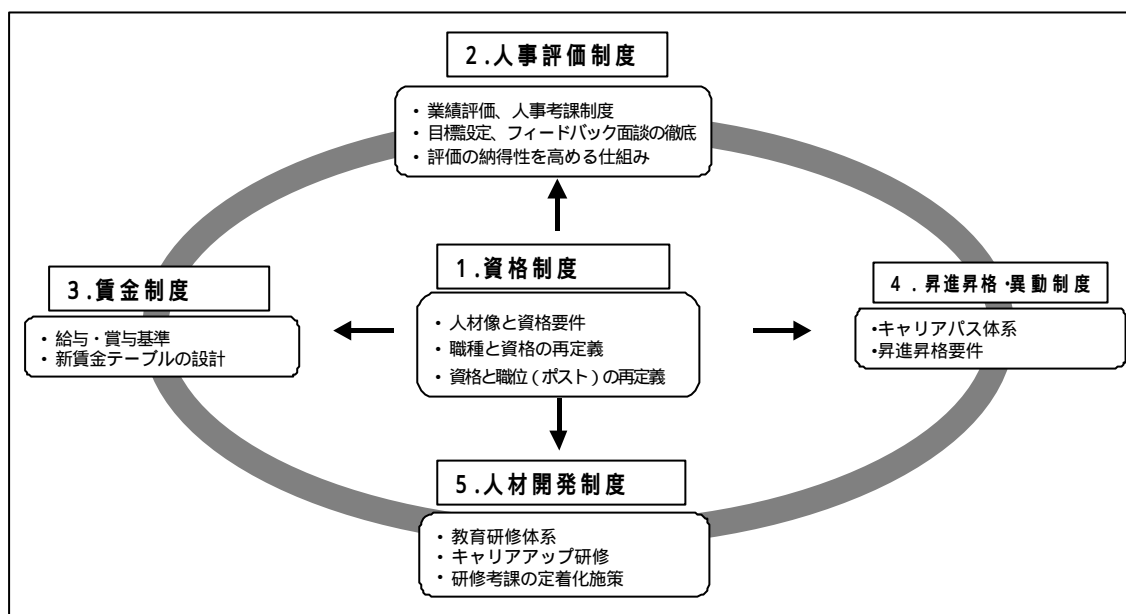
2) 5つの制度のリンケージによって、より効果的に機能する人事制度

人事制度を構成する上記5つの個別制度（資格制度、評価制度、昇進昇格・異動制度、賃金

制度、人材開発制度）は、先に触れたように、それぞれ相互に強く結びついている。

このような結びつきを無視して個別制度改革はあってはいけない。

図5 人事制度の枠組み



3. 行政機関における人事制度改革の取り組み事例と課題

では、次に行政機関では実際にどのようなところまで、人事制度改革の取り組みや検討が行われているのであろうか。その主なものを以下にとりあげる。

1) 東京都の業績評価

東京都では、いち早く評価制度に業績評価という視点をとり入れていることで知られている。業績評価項目としては1要素だけであるが、成果に対する評価を取り入れている点は評価できる。また、それに合わせて評価者訓練も具体的に定められているだけでなく、評価事例集が人事部により作成されており、研修等で活用されている。

しかしながら、業績評価の項目が一項目であ

ること、内容の抽象性が高いこと、客観的な基準が設定されにくいことなどの課題が多く残されているのも事実である。さらに、実態として、東京都職員は11万人（警察・消防を除く）を越え、巨大ゆえのコミュニケーションや職員個人の能力発揮に関して、様々な弊害が存在し、必ずしも業績評価がうまく機能し、その結果が処遇に適正に反映されているとは言えないとの指摘もある。

2) 国家公務員の人事評価研究会

人事評価研究会では、国家公務員の新しい人事評価システムの基本的指針として、「人事評価研究会報告書」（2000年5月31日）をまとめている。この中では、新しい人事評価の視点やシステムづくり、導入に関するポイントや重要な視点といったものがまとめられているが、基本的認識、基本的視点といったものにとどまっ

ているので、今後のより詳細な検討による具体的な方向性が明らかにされることを期待したい。

3) 奈良県の人材養成基本方針

奈良県では、「奈良県人材養成基本方針」(2000年3月)において、求められる職員像、管理監督者像を明確に示している。そして、その人材養成に向けての取り組みの基本的方向が示されている。

このような人物像を明確にした上での人材養成はこれまで、このようにはっきりと示されていないことから、非常に評価できるものであるといえる。ただし、この奈良県の人材養成は県民や社会的要請といった視点からの策定に留まっていることから、職員の視点からみたメリット、インセンティブ(昇進昇格や賃金へ以下に反映されるか)を明確にしていくことが必要である。そうしなければ、せっかくの方針も実効性のないものとなる恐れがある。

奈良県の求められる人材像

< これからの時代に求められる職員像 >

- 広い視野と多くの経験、専門分野についての高度な知識と技術を持つ職員
- 中長期的な視点で、県政の課題に果敢にチャレンジする職員
- 県民ニーズ等への鋭敏な感性を持ち、県民の立場で公務を担う職員
- コスト意識を持って、計画的・効率的に業務を遂行する職員
- 常に問題意識を持ち、高い目標と新しい発想で仕事に取り組む職員

< 求められる管理監督者像 >

- 経営感覚で業務目標を管理し、組織全体をマネジメントする管理監督者
- 健康管理にも十分配慮しながら職員のもつ能力を最大限に引き出す管理監督者
- 自己啓発に積極的に取り組むことのできる職場環境を醸成する管理監督者

以上のように、行政機関においても少しずつではあるが、人事制度改革の萌芽は芽生えつつある。しかしながら、いずれも大きな枠組みの中での位置付けを明確にしていかなければならないという課題が残されている。

4. 改革に向けての課題

1) 人事改革には、組織目標、人材像の明確化が不可欠

これまで見てきたように、人事制度改革は、5つの個別制度(資格制度、評価制度、昇進昇格・異動制度、賃金制度、人材開発制度)をそ

れぞれ単独で改革しても十分でないことは既に述べたとおりである。

個別制度を有機的に機能させるにはシステムとしてのリンケージだけでなく、個々の制度が共通して目指すべきゴール(組織目標)といったものがなくてはならない。そうでなければ、システム上はリンクしていても、各制度の効果、効率といった視点で制度が構築されてしまうことになる恐れがある。

しかし、本来人事制度とは、組織目標を達成するためにいかに職員が意欲を持って業務を遂行し、さらにより高い成果を生み出しやすくすることを究極の目的として構築されるべきものである。そのためにも、組織目標を明確にした

上で、それに適した制度でなくてはならない。つまり個々の制度改革も組織目標を達成することを目的として進められなければならないのである。また、それだけでなく、組織目標を達成するのに必要な人材像を明確にする必要がある。そうでなければ、成果さえだせばどのような行動をとってもよいということにもなりかねない。それを防ぐためにも、組織にとって必要な人材像というものの明確にすることが欠かせない。

2) 5つの人事制度改革

先に述べたように、人事制度とは組織目標の達成のために有効に機能しなければ意味をなさない。そのためには、5つの個別制度が有機的に結びついて、より高い効果を生み出すことが重要である。

そのためには、評価制度改革、賃金制度改革といった単体での改革に留まらず、人事制度全体の改革を念頭に、人事制度全体の改革方針に則ったものでなければならない。つまり、個別の制度を改善したことでは、本当に求められる人事制度改革にはなりえないのである。

3) 極めて重要な人材育成

最後に、制度改革だけではなく、運用面で最も重要と著者が考えている人材育成について述べる。

一般に、人材育成というと、社内研修、社外研修といった講義、実技演習といったものを想像される場合が多いが、実際に最も効果的な研修とは日常業務の中にある。すでに、多くの企業ではOJT研修という形で実行されていることから、その有効性は一般に認識されているものと理解しても間違いないであろう。しかしながら、多くの場合、OJT研修とは名ばかりで単なる修行の場的な理解や運用をされているのも事実である。

日本の労働市場では活発な労働力の移動というのは当面期待できないことから、組織内での人材育成が、しばらくは組織目標達成などの成否の鍵を握る基礎的な要素でありつづけるであろう。そのことから、今後は日常業務を、最も重要な人材育成の場として最大限に活用する必要がある。最後に、著者の考える日常業務を効果的な人材育成の場とするのに必要な条件を示し、本論の締めくくりとする。

< 日常業務を効果的な人材育成の場とするための必要条件 >

- 1 新しい分野、未経験業務へ挑戦しやすい環境をつくる。
- 2 新たな問題の発見、問題の解決に向けた実践的な対話・ディスカッションを行える環境をつくる。
- 3 成果に対する適切かつタイムリーな評価が可能な環境をつくる。

以上の条件を備えた日常業務環境をつくりあげると、日常業務の中で極めて効果的な人材育成が可能となる

筆 者

三木 則緒(みき のりお)

社会システムコンサルティング 三部 副主任コンサルタント

専門は組織改革、事業計画、地域計画