《職場論議を進めるための参考資料》

自治体労働者の
「能力・成果主義」人事評価制度を考える

――「公務員制度改革・地公法改正」と人事評価制度の導入の動きは、何が問題か、どう闘うのか――

滋　賀　自　治　労　連

はじめに

小泉内閣が「構造改革」の一環として進めようとした「公務員制度改革」は、20001 年に「公務員制度改革大綱」を閣議決定し、これに沿って国家公務員法・地方公務員法を改訂しようとしましたが、労働組合の闘いを通じて画期的なＩＬＯ勧告が行われたこともあって一旦は頓挫しました。

しかし、その後、この「改正法案」のベースになった「一般行政職の新人事制度の考え方」を基本にした公務員の人事管理・給与制度に「能力・成果主義」の徹底を図ることをめざす「国家公務員法改正案」が、07 年参議院選挙に向けた安倍内閣の「成果」を作り出す法案としてゴリ押しで成立させました。

今回の国家公務員法「改正」は、天下りを規制するとの国民向けの宣伝とは逆に、内閣が「天下り」を合法化する「天下り推進法」と言うべき法改悪です。

同時に重要なことは、今回の改悪の柱が「新たな人事制度」と称して、従来の「職務・職階制」に代えて、新たに「標準職務遂行能力」を基準に職員の「能力」や「成果・業績」を評価し、その結果を「昇任」「昇格」「昇給」「分限処分」にまで適用しようする「能力・成果主義」に基づく人事管理を徹底しようとするものです。

地方公務員法の「改正」案についても「国家公務員法改正案」にそった「改正案」が閣議決定され、先の国会で審議が始まりましたが、継続審議となっています。

また、こうした法「改正」の動きを先取りした各自治体での「能力・成果主義」人事管理や、これを具体化する「人事評価制度」の導入が急速に強められています。

既に、滋賀でも大津市を始め、東近江市などで導入され、県でも「一般職」への評価制度の導入が提案されています。

こうした「能力・成果主義」人事管理や「人事評価制度」をめぐる動きが重要な局面を迎えている中で、改めて全国の闘いの到達点、理論的、実践的な蓄積などを踏まえ、闘いに対する基本的な考え方と対置する要求を明らかにし職場での論議を深めることとします。

Ｉ、「公務員制度改革」に対する闘いの基本方向

１、政府の「公務員制度改革」の狙いや背景にしっかり目を向けた闘いを

「公務員制度改革」は、小泉「構造改革」の一環として進められてきました。

政府の「公務員制度改革」は、国民のいのちや暮らしを切り刻む社会保障の「構造改革」を推し進め、グローバル化と市場原理の徹底による大企業の国際競争力強化と利潤追求の行政を「忠実に執行する」公務員づくりにあります。

さらに、安倍内閣は、「公務員制度改革」は、この内閣がめざす「美しい国づくり」を進める担い手をつくることにあると位置づけ、憲法改悪・戦争する国づくりを進める重要な「改革」と位置づけています。

しかも、こうした「改革」が、自治労などの労働組合運動の欠陥や一部の不祥事を政治的に利用した「公務員バッシング」を背景に進められています。

一方、自治体では市町村合併・道州制など自治体の強権的な再編や、PFI の導入・「地方独立行政法人化制度」の導入をはじめとした自治体の市場化・民営化など、地方自治と住民福祉を切り捨て自治体リストラを推し進める「執行者」としての公務員を養成するとい

う狙いを持っています。

そうした公務員を育成するために公務員の「意識」を徹底的に「改革」するとして打ち出されているのが「能力・成果主義」を基本とした「新たな人事制度」の導入です。

こうした政府の「公務員制度改革」や、その具体化である「能力・成果主義人事管理」の導入の背景や狙いについて徹底した職場学習・討議を深めることが重要となっています。

2、憲法と ILO 勧告に基づく「民主的な公務員制度」の確立を図る闘いを

政府は、「公務員制度改革」あたって、公務員の「労働基本権」を制約したまま、政府自身が「労働基本権制約の代償機関」と位置付けてきた人事院の権限を縮小する一方で、人事や給与に係わる権限を内閣や大臣に移行させるという、公務員の「労働条件決定」の新たなルールを押し付けようとしています。

これに対して、全労連は、政府の「公務員制度改革」は ILO（国際労働機関）条約に違反するとして提訴を行いました。

その結果、ILO は、「労働基本権の制約を維持する」とした公務員制度改革は「再考するべきである」という結論を出し、さらに IL087 号及び 98 号条約に違反している日本の法令や慣行を『結社の自由原則に合致させる』ことを目的に改正するために「すべての関係者との全面的で率直かつ意味のある協議が行われることを強く勧告する」という画期的な勧告を行い、私たちの主張が、国際ルールに合致していることを証明しました。

一方、国内でも新聞各社が「内閣に勤務条件の裁量が移れば、時の政権の移行により公務員の中立性が揺らぐ…大臣や政治家の顔色をうかがう公務員が増えかねない」「公務員は、争議権も、労働協約締結権も制約されている。労働基本権を制約したまま、使用者である内閣（大臣）が一方的に（職員の昇格や能力評価）を決めることは労使対等の原則に明らかに反する」（毎日新聞・社説）などの主張を掲げ、政府の「改革の方向」の見直しを求めました。

ところが、政府は、こうした ILO の勧告も国内の世論も無視して「公務員制度」を改悪する法案を強行採決しています。

国の内外から厳しい批判があがっている政府の「公務員制度改革」を、私たちは国民的な世論で包囲し、憲法原則と IL0 勧告に沿った、公平・公正、民主的な公務員制度の確立を政府に迫る運動を職場から大きく前進させる必要があります。

II、民間の「成果主義」をモデルとした「新たな人事管理制度」

政府が、01 年に閣議決定した「公務員制度改革大綱」は、公務員の人事制度は「能力や成果を適切に評価し任用・給与に有効に活用するシステムが十分でなく、給与面でも能力向上や成果創出に対するインセンティブ（動機づけ）が乏しい」。従って、能力・職責・業績を適切に反映したインセンティブに富んだ人事管理・給与制度の導入が、公務員の『意識と行動原理』を変える上で不可欠であるとし「能力・成果主義」人事制度の徹底を図ろうとしてきました。

そもそも「能力・成果主義」人事や給与制度は、90 年代以降、経済のグローバル化を背景に、財界や大企業が利益至上主義、市場経済万能主義を人事制度や給与制度の面から追

求するために「年功型賃金制度」「終身雇用制度」を破壊し、「能力・成果主義」人事管理の徹底と臨時やパート・派遣・委託など不安定な雇用を拡大することを一体に「総人件費コスト」の削減を目的に導入してきたものです。

また、「能力・成果主義」に基づく給与制度は、個々の職員の評価で「給与査定」を行う仕組みですから、労働組合を主体とした「労使交渉」による賃金決定システムから個別・個人的な賃金決定の要素が拡大され、「集団的な労使関係」を「個別的な労使関係」に置き換え、労働組合への「結集力」を弱め、労働組合の存在を形骸化させるという狙いを持っていることにも目を向ける必要があります。

１、民間企業における「能力・成果主義人事管理」の矛盾と弊害

民間企業が、先を争って導入してきた「能力・成果主義」に基づく人事管理や給与制度は、いま、多くの企業で矛盾や弊害を拡大させ、その矛盾や弊害が企業の存立そのものを揺るがす事態を引き起こすなど、重大な社会問題にまで発展しています。

賞味期限切れの原料使用で「食中毒事件」を引き起こし企業閉鎖にまで追い込まれた雪印食品、車のリコール隠しによって社会的指弾をあびた三菱自動車、さらに原発のひび割れ事故隠しで、多くの原発が稼動できず深刻な電力不足を招いた東京電力など、企業の社会的モラルが問われる事件や事故を頻発させました。

企業コンプライアンス（法令遵守）を麻痺させる事態は、現在でも毎日のように報道され、ライブドア事件や「生保・損保各社の保険金未払い事件」「コムスンの偽装申請」「ミートホープによる偽装表示」など挙げればきりがない事態です。

こうした企業のモラルハザードは「能力・成果主義」にもとづく人事管理が、その要因や背景となっていると指摘されています。

民間企業に現れている「能力・成果主義」人事管理の重大な弊害や矛盾の検証を行わず公務の職場に「能力・成果主義」を基本とした人事管理の徹底が図られれば、公務員の「意識」や「行動原理」は、「国民・住民全体の奉仕者」という基本的な立場を逸脱し、公務全体のモラルハザードを引き起こす危険性をもつこととなります。

あらためて、民間企業における実態や矛盾・弊害、さらには「制度」導入の狙いや背景について徹底した職場の学習・討議を行い「能力・成果主義」人事管理・給与制度の導入に対するしっかりした闘いを進めることが重要となっています。

（1）企業のモラルハザードを引き起こしている「能力・成果主義」人事管理

「競争原理」と「査定や評価」に基づく過度の「能力・成果主義」人事管理は、自らの処遇の引き上げが仕事の根本基準となって、自らや、自らが属する部署の評価に対するマイナス効果は、隠蔽しようとする傾向が強く働くシステムです。

また、自らの評価を引き上げるためには、あらゆる手段を講じ「競争」に打ち勝つためには手段を選ばず、「順法精神を麻痺させる」という傾向を持たざるを得なくなりがちです。

東京電力の社長は、原子力発電所のひび割れ事故に際して、記者会見で「過度の業績主義が順法精神を麻痺させた」と、自らの社内の人事管理が、事故隠しの背景にあることを明らかにしました。こうした「能力・成果主義」人事管理がもつ基本的な矛盾が、企業全体を覆い様々なモラルハザードを引き起こしています。

「能力・成果主義」人事管理の導入に対しては、こうした点からの鋭い批判と議論を抜きに制度導入することは重大な結果をもたらすといえます。

（2）「能力・成果主義」人事管理は、労働のインセンティブとなるのか？

「能力・成果主義」人事管理は、本来、社員のやる気を出させることを目的として導入されてきました。

しかし、現実には、成果を出せない者にとっては「減点主義」となって、社員に厳しい対応を迫り一人一人の社員に生き残りをかけた、会社のためでも同僚のためでもなくもっぱら自分のためにだけ必死になるとう非常に利己的な行動をする社員を育成する傾向を強く持っています。

日本でいち早く「能力・成果主義」人事管理のシステムを導入し、かつ、様々な弊害から見直しを行った富士通は、

①「成果主義」と「目標管理」のもとで社員が失敗を恐れ、高い目標に挑戦にしなくなり、企業全体のチャレンジ精神がなくなり、ヒット商品も生まれなくなり、市場競争力が低下した。

②地味な通常業務がおろそかにされ、評価されない仕事や部所の社員のやる気を阻害している。

③自分の目標達成で精一杯となり、問題が起きても他人に押し付けようとするなど利己的な人材を育成し、チームワークが阻害されている。

といった点を指摘しています。

このように「社員のやる気」を出させることを目的として導入されてきた「能力・成果主義」人事管理は、逆に、労働意欲を低下させるという側面を持っていることを注視する必要があります。

（3）仕事はチームで進めるが、評価は「個人」という基本矛盾

「能力・成果主義」人事管理を具体化する人事評価は、一人一人の「能力」や「業績」を評価し、個々人の処遇を決定するものです。

しかし、仕事や業務は、絶えずチームや集団の努力や協力のもとに成果が得られるものであるにもかかわらず「能力・成果」の評価は個人を単位として行われるという基本的な矛盾を抱えています。

こうした中で「能力・成果主義」に基づく人事評価が徹底されれば、チームや集団の力の発揮が阻害され、利己的な業務運営をはびこらせる要因となります。

その結果、①失敗やクレームに対する組織的な対応が阻害される。②必要な技術や技能の継承が阻害され、技術や業務の発展が阻害される。などの弊害を生じることとなります。

さらに、重要なことは、仕事や業務が一人一人の人間の信頼関係の上に成り立っているにもかかわらず、この一番大事な「信頼関係」を崩壊させかねないと言うシステムの危うさを持っています。

そうした点にしっかりと目を向けた「人事」や「人材育成」のあり方が議論されなければなりません。

（4）人件費総額の削減を目的とした「能力・成果主義」は悉く失敗している

「能力・成果主義」に基づく給与制度は、基本的に個々の社員に賃金引き上げをめざす「競争」を煽り、「評価」によって選ばれた少数者の賃金は引き上げられるが、大多数の労働者の賃金は抑制され、「定期昇給」すらなくするという「競争原理」に基づく「差別・分断」の人事施策です。

「能力・成果主義」の元では、企業は、業績の如何に関わらず、絶えず「給与の支払い総額」を抑制する仕組みを組み込もうとします。

日本の大企業は「能力・成果主義」に基づく人事・給与制度の導入を「総人件費コストの削減」を目的に推し進めてきました。

こうした「人件費コストの削減」や「リストラの促進」を狙いとして「能力・成果主義」給与制度の導入を図ってきた企業では「社員の働く意欲を逆に阻害する」といった弊害を引き起こし、ことごとく失敗しているという実態が報告されています。

（5）労働者のメンタルヘルスの悪化は、「能力・成果主義」人事管理にある

最近、うつ病を始めとした職場のメンタルヘルスの悪化が深刻になっています。うつ病の増加と共に「過労自殺」が急増しています。

先日、ＮＨＫが特集した「職場に広がる 30 代のうつ病」という番組でも、職場のメンタルヘルスの悪化の大きな要因に「能力・成果主義」人事管理があると指摘しました。

設定した目標の達成に「ノルマ」が課せられ、そのノルマの達成度合いを「評価」し、昇任・昇格・昇給・一時金査定に反映させるという人事管理は、仕事上の「ストレス要因」を拡大します。

「成果主義」による「ストレス要因」に次のような事項が考えられます。①残業時間が増え、長時間労働となる。②ノルマと進捗管理が厳しくなり「仕事の要求」が高まる。③上司・同僚とのコミニケーションが悪化し「職場の支援」が希薄化する。④賃金・仕事に対する満足感が低下する。⑤その結果「評価」に対する満足や納得が低下する。⑥1 人でする仕事が増え、仕事が個別化する。⑦個別労務管理が進み離・退職が増加する。などが挙げられます。

「能力・成果主義」人事管理は、現在でも深刻な事態となっている職場のメンタルヘルスの悪化をより深刻にするという指摘は、社会全体の共通認識になっています。

２、社会的に「見直し」を迫られている民間企業の「人事評価制度」

国際競争力の強化を背景に利益至上主義の追及を命題に進められてきた民間企業の「能力・成果主義」は、重大な弊害や矛盾を噴出させるなど大きな見直しを迫られています。

こうした事態を深刻に受け止めた経済産業省は、省内に**「人材マネージメントに関する研究会」**を立ち上げ、昨年、8 月に 200 ページに及ぶ報告書を発表しました。

この報告は、「成果主義」の導入は「総人件費の削減効果が働いたこと。多くの従業員のモチベーションが低下したこと。チームワークの軽視、コミニケーションの不足による組織力が低下したこと。納得感、公平感の欠如と人材育成機能が低下したこと。などを挙げ、「これらは企業経営上、看過できない問題となる可能性がある。」と指摘し、抜本的な見直しを提起しています。

そして、民間企業でも試行錯誤して「能力・成果主義」人事制度の抜本的な見直しを次のような視点で進めている現実があり、こうした問題の検討抜きに制度を職場に導入することは様々な矛盾と弊害を引き起こすと言えます。

①「人事評価制度」を個人を選別するためのツールとするのではなく、人材の育成や能力開発に力点を置く制度として探求する。

②「人事評価」を給与や賞与の査定時の「物差し」とするのではなく、評価のプロセスや結果をフィードバックして個人の能力の向上や働く意欲を喚起するために活用する制度として見直す。

③大多数の企業において、圧倒的多数の被評価者が「公正に評価されていない」という不満をもっており、より公正・公平で透明性や納得性の高い制度へと改善する。

④数値化や序列付けを目的とした「評価制度」から、業務や仕事に対する「価値観」を多くの社員が「共有する」ためのコミュニケーションの手段として、相互の信頼関係を確立し「チームワーク」を重視する制度に見直す。

などの改革・見直しが進められています。

III　「全体の奉仕者」である公務員の人事制度に求められる原則

このように、様々な矛盾や弊害を生み出している民間企業における日本型「能力・成果主義」人事管理や給与制度を公務の職場に無批判に持ち込もうとする動きに対して、私たちは、あらためて「全体の奉仕者」としての職務を貫く公務員の人事制度や人材育成の制度がどうあるべきか、民間企業の実態がどうか、などの検討を加え、公務の職場にふさわしい「人事・人材育成」制度のあり方を労使が徹底して議論を尽くす必要があります。

その議論にあたっては、次のような原則を貫く必要があると考えます。

（1）憲法 15 条の「全体の奉仕者」の職務を貫く人事・人材育成の制度を

憲法は「すべて公務員は全体の奉仕者であって、一部の奉仕者でない（憲法１５条）」とし、明治憲法の「天皇の官吏」から「国民全体の奉仕者」であるという公務員の基本的性格を規定しました。

そして、この憲法の要請をうけて、「地方公共団体の行政の民主的且つ能率的な運営を保障し、もって地方自治の本旨の実現に資することを目的とする（地公法第１条）」とした地方公務員法が制定されました。

これは、民主主義の下における「公務員の職務の特性」を「全体の奉仕者として民主的かつ能率的な公務の運営を国民に対して保障する」ための制度としての地方公務員制度の基本理念を明確にしたものです。

さらに、この理念は、地公法 13 条の「平等取り扱いの原則」や、地公法 15 条の「成績主義制度（メリットシステム）」などによって具体化されてきました。

この「成績主義制度」は、公平・公正な任用や昇任を確保するために縁故採用や情実人事や恣意的な人事を排除し、さらに公務員の任用や人事に政治家の介入を認めず「猟官制度（スポイルズシステム）」を排除することを通じて、安定的で公平・公正、効率的な行政運営を確保する制度として確立されてきました。

このように「成績主義制度」は、公務員の「任用」にあたっての基本原則として位置付けられるもので、給与制度上の処遇の決定に適用されるものではありません。

国や自治体は、「成績主義制度」に依拠して「能力・成果主義賃金」の導入に結びつけようとしていますが「成績主義制度」は、そうした性格のものではありえません。

むしろ、給与や給与上の処遇の決定に競争原理に基づく「成果主義」を持ち込むことは、公務員の基本的性格を大きく歪めるものとなります。

私たちは、「公正・公平・公開」を基本とした公務員の人事・人材育成制度の確立をはかるためには、採用段階から昇任・昇進などの人事管理に「能力の科学的実証」による厳格なメリットシステムが適用される「科学的な人事行政」が確立されなければならないと考えます。そして、「国民・住民本位の暮らしに役立つ仕事がしたい」という公務の仕事に対する誇りや働きがいが発揮され、「全体の奉仕者」としての高い使命感と倫理観が培われる人事制度や人材育成制度の確立が重要と考えます。

さらに、労働者の自主性を尊重した「学習機会の保障」や「研修制度」を通じて、一人一人の職員の能力と資質の向上が図られる制度の確立が重要と考えます。

（2）公務員の「労働基本権」と「能力・成果主義」人事・給与制度

憲法 28 条は、全て勤労者に労働基本権を保障しています。

しかし、政府が決定した「公務員制度改革大綱」は、公務員労働者の「労働基本権」を引き続き制約するとともに、従来、政府自身が労働基本権の「代償機関」と位置付けてきた人事院の機能と権限を縮小し、逆に使用者としての内閣や大臣の人事・給与制度に係わる権限を拡大しようとしています。

「代償機能」の縮小するのであれば、当然、IL0「勧告」など国際基準と憲法 28 条の規定に即して、公務員の「労働基本権」（団結権・団体交渉権・ストライキ権）は完全に保障されなければなりません。

政府の「公務員制度改革」は、公務員の給与決定に際して「使用者の裁量権」を大きく拡大する「能力・成果評価」に基づく「査定給」の導入が柱です。

労働基本権を制約したまま、使用者（当局）が、評価を通じて給与査定を一方的に決めると言うシステムは、労働法理から言っても不法・不当なものです。

給与決定に対する「使用者の裁量権」を拡大するのなら、なおさら「労働基本権の回復」は不可欠です。

民間の労使関係、労働法理では「能力・成果主義」に基づく人事制度や給与制度の導入は、当然、就業規則の重要な変更として位置付けられ「労働条件の不利益変更」として捉えられ労働者・労働組合の同意が必要です。

最高裁は、就業規則の変更は、労働組合との協議がきちんと行われなければ「就業規則の変更」の合理性は否定されるとしています。

公務においても「能力・成果主義」に基づく人事・給与制度の改変は、労使交渉に基づく「合意」が、前提とされなければならず「管理運営事項」として当局が一方的に導入・運用することは、労働法理から言っても許されないのです。

（3）地公法の規定を歪める「勤務評定」の運用実態

現行の地公法は、「勤務評定」の根拠について第４０条（勤務成績の評定）で、「任命権者は職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない」と規定しています。

これは先に記述したように、本来、「任用」にあたっての「成績主義制度（メリットシステム）」を規定したもので、給与上の優遇を決定するための制度ではありません。

しかし、一部の自治体では、「勤務評定」を一時金の成績率に連動させるなど、「成績制度」を歪める運用を行っています。

一方、多くの自治体では、任用上の処遇決定に「勤務評定」が実施されていますが、評定方法や基準も極めて曖昧で「評定制度」全体が不透明な制度となっており、到底「能力の実証による科学的な人事」とは言えない制度となっています。

多くの自治体の任用行為は、ブラックボックスとなっており恣意的な人事や情実人事を横行させ公平・公正な人事や人材育成を求める職場の強い要求があります。

「科学的な能力の実証」に基づく公平・公正な人事制度・任用制度を確立させる闘いは、職場の重要な要求となっています。

（４）住民本位の行政を進める公務労働の特質と人事・人材育成制度

公務員の職務の目的は、営利の追求を目的とする民間企業と異なり、何よりも憲法・地方自治法の諸規定の実現(実践)にあります。

国民主権、民主主義の実現、基本的人権の保障、恒久平和、地方自治の擁護など、憲法原則を遵守し発展させることが公務員の職務です。

こうした職務を担う公務員の労働の特質は、

①職務を通して住民のニーズや地域の実態を把握し、個々の課題に対応するだけでなく、それを普遍化し、施策化し、常に憲法・地方自治法の理念を具現化し、住民要求に的確に応えていく政策的労働を伴うものであること。

② 同時にそれは個々人だけでなく、チームや組織全体で対応する集団的労働が基本となって、「全体の奉仕者」としての公平・公正性、中立性、安定性、継続性、行政の専門性の確保が求められること。

③ また、その業務は商品化された「サービス」の切り売りではなく、住民の暮らしや福祉の増進を目的とする総合的な対応を必要とするサービスであること。

④ そのために、その職務は、常に職員の参加意識の高揚と自発性の喚起が求められ、より高い専門性と倫理性が求められる労働であり、かつ、民主的で効率的な業務運営を誠実に遂行する能力が求められる。

これらは、まさに「全体の奉仕者」として、お互いにそれぞれの能力を尊重し、援助しあう関係をつくり、個々の能力が分断されずに結び付く中で相互批判も含めて互いに切磋琢磨し、組織全体の行政能力が高まる民主的な運営が貫かれなければなりません。

同時に、「全体の奉仕者」として、憲法と法を遵守し、公務内部の違法行為や民主主義に反する行政運営などを告発し、不法・不当な職務命令に対しては意見を表明し、是正を求め、時には、執行を拒否する姿勢が求められるなど、より高い倫理観と使命感が培われる必要があると言えます。

（5）「人事評価制度」と賃金制度のあり方に対する基本的な考え方

私たちは、こうした公務労働の特質を踏まえた上で、公務員の「人事・人事評価制度」と賃金制度の関係について次のような基本的立場を貫きたいと考えます。

「人事評価」「目標管理」など短期的な「評価制度」を給与制度とリンクさせるのは

①仕事を短期的に評価するために長期的な人材育成に役立たない。

②公務運営は絶えず集団的な業務であるが、個人の成果だけを評価することとなる賃金制度とのリンクは、逆にモラールダウンやチームワーク・協調性を喪失させる。

③業務は絶えず様々な「外部要因」による成果の変動をもたらし、短期的な評価による賃金変動は、逆に職務に対するインセンティブを喪失させ、公務の継続性・安定性を損なう。

④「評価」そのものに対する評価者・被評価者の信頼が確立されないなかでの給与制度とのリンクは逆の効果をもたらす。など様々な弊害をもつといえます。

短期的な評価とならざるをえない「人事評価制度」や「目標管理制度」は、「給与制度」とはリンクさせないことが重要だと考えます。

Ⅳ、公務に求められる人事制度と人材育成制度のあるべき姿

私たちは、こうしたことを基本に「全体の奉仕者」という職務を担う公務員の人事制度や人材育成のあり方の基本は、以下の基本的視点が貫かれなければなければならないと考えます。

こうした立場から「全体の奉仕者」という職務を担う公務員の人事制度や人材育成のあり方について徹底した労使の議論が重要だと考えます。

（1）「全体の奉仕者」としての能力・資質向上が重視されるべきだと考えます。

①憲法と地方自治の本旨に基づき、国民・住民の願いに民主的・効率的に応える行政を推進する公務員を育成する制度であること。

②利潤、採算のみを追求する競争至上の選別的な民間企業の人事制度の模倣でなくではなく、民主・公正・公平・透明を基調に、職員が相互に協力・連帯して業務の遂行にあたれる人事・人材育成制度であること。

（2）個人だけでなく組織全体の資質や水準の向上が図られる制度であることが重要だと考えます。

①特権的なキャリアやエリートを養成する「人事・人材育成制度」でなく、一人ひとりの職員の意欲と可能性が生かされ、自治体のあらゆる分野と職域で働いている職員の個人と組織全体がともに成長・発展しあえ行政全体の質と力量が高められる人事・人材育成制度であること。

②集団の議論を通じて自覚的な規律を養成し、組織と個人の「克服すべき課題」「努力・改善すべき分野」等を明らかにし、組織と個人が互いに成長・発展できる人事・人材育成制度であること。

（3）職員参加による総合的な人材育成制度の確立が必要であると考えます。

① 公務の運営は、営利企業と異なり公平・公正の原則の本に民主的な運営が貫かれることが重要であり、そのためには施策の策定・実施過程に至るすべての段階に、住民参

加や職員の参加を保障する制度の確立が重要であり、こうした公務運営を保障する権利としての職員研修を通じて人材育成が図られること。

② 職員が健康を保持し、専門性を高め、自己啓発・能力開発をはかり、誇りと働きがいをもって生きいき、取り組めるような民主的な職場づくり、人事異動、体系的な研修制度、賃金・労働条件を確保していくことが重要であり、これらの実現を明確にしていくこと。などが貫かれることが重要であり、こうした人事制度や人材育成制度を求めることが重要と考えます。

Ⅴ、自治体における「人事・人事評価制度」に対する要求・政策

「公務員制度改革」の進展とともに各地で「能力・成果主義」人事管理や「人事評価制度」の導入提案が強められていますが、当局の案に対して組合が、どう闘うのか、さらに、どのような要求を対置して闘う必要があるのかを明らかにしたいと思います。

「人事評価制度」の導入に対する闘いは、まず、何よりも「地方自治の本旨」を踏まえて国や総務省の押し付けを許さず、自治体の自主性を尊重させ、自治体の規模や行政運営の実態を踏まえた労使の交渉が優先されなければなりません。

国家公務員の制度の押し付け、横引きを許さず国家公務員の制度とは切り離し、住民や各自治体の意見、実情を踏まえて基本から(白紙に戻して)議論させることが重要です。

しかも、その大前提として、「新人事制度」は公務(労働)のあり方、職員の労働条件に大きな影響を及ぼすものであり、「管理運営事項」として労働組合との協議・交渉を拒否させず、導入の可否(是非)を含めて「労使協議事項」であることを確認させることが重要です。

（1）「人事・人事評価制度」に関わる基本的な要求課題

まず、当局に導入提案に際しては、実施しようとする「人事評価制度」の目的は何かをあき明らかにさせ、先に述べた「我々の視点」を明確にし、労働条件の重要な変更としての人事・人事評価であり、「労使交渉事項」であることと、労使合意がない限り導入しないことを明確にして、以下の要求を対峙して交渉を進める必要があります。

①制度の目的として、憲法と地方自治の理念、民主的な諸原則を遵守し、「全体の奉仕者」として住民の要求に的確、適正、民主的、効率的に応えていくための人事・人材育成を基本にさせること。

②「公正・正当な評価」を受けることは権利であることを明確にするとともに、研修を含む総合的な人事・人材育成の権利を担保させること。

③地方公務員法第４０条の「(勤務評定の)結果に応じた措置」の内容を、「任用上の優遇措置」に矮小化させず、公務労働に求められる職員の能力開発と業務執行の向上をはかることを基本とさせること。

④公務労働の特質や業務執行のあり方をゆがめ、職員を差別、選別する手段(手法)となる評価と昇給・昇格・特別昇級など給与制度と連動させないこと。

⑤一部のエリート職員を特別に養成・登用することに力点を置くような選別的・特権的なものとさせず、民主的・相互発展的であり、個々人だけではなくその組織と組織の構成員全体の資質や能力の向上につながる制度にさせること。

⑥公務の安定性・継続性や「全体の奉仕者」としての人材育成が必要な公務職場では、短期的な評価はなじまず、長期的な視点を踏まえて人事評価・人材育成制度を設計し、「プロセス」「保留能力」の向上を含めた評価とすること。

⑦職員のモラル(士気)と能力向上・業務執行のインセンティブ(働く意欲の動機付け)を高める民主的な人事異動方針(本人希望の尊重など)を確立させること。

⑧公務員の身分保障は、「全体の奉仕者」として公務を遂行していくための制度的な担保であり、「人事評価」による分限処分、懲戒処分、不利益処分の拡大はさせないこと。

同時に「全体の奉仕者」としての責務を全うする立場から「意見表明権」「内部告権」不法・不当な職務命令に対する「拒否権」を保障させること。

⑨実際の業務を所管する現局の権限や機能を拡充させ、知事や市町村長など特定の部署への過度の権限・人材の集中、特別の位置付け等はさせないこと。

⑩行政職だけに特化させず、自治体のあらゆる分野と職域で働いている職員の意欲を全面的・総合的に発達させるような制度にさせること。

（２）人事評価制度の具体的なプロセスや内容に関わる基本問題

そして、「評価制度」のプロセスや内容について、誰が・何を・何のために・どの様に「評価」するのか。また、「評価の公平性・公正性・透明性をどう担保するのか」などを徹底して明らかにさせる闘いが重要であり、以下の要求を対置して交渉を行う必要があります。

①評価方式は、個別的な段階式数値評価（ABC 等）による相対評価ではなく、自己評価・相互評価を基礎にした課又は係・班単位の合議と職務記録方式(記述式)などによる絶対評価とさせること。

②主観的な評価項目や個人の人格・性格・性別・権利行使、等に直接かかわる事項は排除させ、評価項目の客観性、公正性、納得性を高めること。評価項目は具体的、例示的にすること。

③評価は、その客観性を高めるため複数(多角)評価とし、かつ評価者研修(トレーニング)を制度化させること。評価者研修には評価者でない職場代表、労働組合代表も参加させること。

④職制への登用の審査基準と登用結果の理由を公開させること。また、評価者としての管理職に対する職員(部下・同僚)による評価システムを確立させること。

⑤「評価マニュアル」は全面的に公開させること。

⑥評価者との面接を制度化し、評価内容について協議に基づく訂正(権)を保障させること。少なくとも本人の評価内容に対する意見を記載できるようにさせること。

⑦評価結果の開示は、公正、客観性、正当性、納得性の担保になるものであり、職種、職階に関わらず全職員に全面的に開示させること。

⑧上からの一方的な「目標管理」手法は導入させないこと。導入する場合は、組織目標の設定は、職員参加を保障し職場の合議で決めることとさせ、個人目標は本人の納得と合意を前提にさせること。

（３）評価制度に関する基本事項と結果に対する完全な「本人合意」

そして、「評価の結果」を何に使うのか。「評価の結果」に対する「合意と合議」の手続きをどう民主的な手続きで進めるのか、さらに「評価の結果」に対する「不服申し立て」と「修正・訂正」を民主的な手続きで行うのかなど、を追求する必要があります。

①評価及びそれに基づく処遇結果に対する苦情、不服、異議申し立てを制度的に保障させること。具体的には行政から独立した第３者機関、あるいは被評定者又は労働組合代表を加えた合議制機関などを設置させること。

②組織段階(本庁・出先)による昇任・昇格等の差別(格付け・職員分布率など)はさせないこと。

③評価結果に基づく対応については、本人合意を前提に研修機会の保障や具体的な支援体制の確立、適性職場等への配置転換などをルール化させていくこと。なお、昇任・昇格、人事異動への活用(反映)は、組合との協議事項とさせ、普通昇給、特別昇給、一時金など給与制度への反映には認めないこと。

Ⅵ、「能力・成果主義」人事管理に対する職場からの闘い（運動論）

１、「人事・人事評価制度」に対する闘いの経験

（１） 東京都では自己申告と目標管理を連携させ、評価も絶対評価と相対評価を併用、管理職には勤勉手当て成績率が導入され賃金への連動が実施されています。

一般職への勤勉手当成績率の導入は、96 年提示されましたが運動で跳ね返しています。しかし、02 年度からは対象が課長補佐、係長まで拡大され、02 年の確定闘争では「普通昇給」への人事評価の反映が強行されました。

しかし、組合の強い要求に基づき労使による「人事考課制度検討会（仮称）」を設置させています。

（２）大阪府でも９９年１２月にチャレンジシート(目標設定票)の記載など目標管理手法を取り入れた「新たな人事制度」の導入案が提示され、評価方法は、1 次評価は絶対評価だが、２次評価は相対評価の方向で試験的実施を行い、03 年度からは特別昇給への連動を提起しています。

交渉の中で 01 年度の総合評価結果は 02 年度の面談時に全員に口頭開示を約束させ、チャレンジシートにおける個人の性格・人格に関わる事項も評価の対象外にさせる闘いを進めています。

（３）神奈川県では 99 年２月に５段階数値式評価の導入、賃金・昇進管理への活用、評価結果の本人非開示等が提起されましたが、交渉の中で、①評価結果の賃金への連動や「相対評価」「目標管理手法」は基本フレームに含めない。②制度の利用は人材育成を基本とする。③６級相当以下者には評価結果を文書で開示する。④評価マニュアルの公開、評価者研修への組合参加を認める。などの成果を勝ち取っています。

しかし０２年度の賃金確定闘争では、特定幹部職員(管理職手当２０％以上者)に勤勉手当への成績率導入が強行されています。

２、職場からの徹底した学習活動と「参加型・双方向型」の運動を

（１）新たな「人事評価制度」に対する職場からの闘い具体化にあたっては、まず、何より

も当局の提案も含め職場からの徹底した「学習活動」が重要です。

そして、全ての運動を「参加型」で、かつ「双方向型」の運動を進めることが重要と考えます。

①「公務員制度改革」のねらいや、「能力・成果主義」人事管理の本質、問題点・課題をしっかりつかみ職場・地域からの運動にしていくため、具体的な事例なども含め、「制度が変わるとどうなるのか」を明らかにするなど具体的な学習会を、職場を基本に各専門職、青年、女性、中高年別にも組織していくこと。

②学習活動とあわせ、徹底した「職場の声」を反映させる職場アンケート活動などを積極的に取り組み、職場･庁内世論を高め、さらに「対話」に基づく要求アンケートなどを組織して職場組合員と役員の「循環型」の運動を組織することが重要です。

（2）そして、こうした取り組みを通じて、「みんなが反対して押し返す」という職場の団結をいかに作るかが重要です。

①職場には、現在の人事や昇任・昇格が、ブラックボックスに包まれていることから、「評価制度」によって公平になる、透明になるという期待があることにもしっかり目を向け、徹底した「対話」を通じた職場の相互理解による団結を強めることが重要です。また、公平・公正・透明で納得性のある「科学的な人事」制度の確立を求める闘いが重要です。

（3）さらに、具体的な交渉についても、徹底した職場の「要求」に根ざした闘いを基本に、要求での多数派を労働組合が握ることが重要です。こうした要求と世論を背景に

①この課題を「管理運営事項」とさせず、労働組合との交渉事項とさせ、交渉は当然ながら自治体の自主判断を追及し導入の可否(是非)を含め、「労使の合意」がない限り絶対に実施させない闘いを進めることが重要です。

「評価」に基づく給与査定は、使用者に賃金決定の裁量を委ねる性質のものであり、一方的な労働条件の変更を認めない労働基準法の原則から言っても、当然に「賃金決定制度」の変更は重要な「労使交渉事項」となるものです。

②そして、交渉は、当局の土俵での反対か賛成かの議論にせず、「公正・正当な評価」を受ける権利、研修を受ける権利を担保させる組合側からの民主的な対案(対置政策)での交渉関係を追求し、それで職場合意と庁内世論を形成していくこと。

③さらに、この課題は、当局が賃金問題と連動させようとする視点から、賃金政策とも絡めて議論していくとともに、職場の日常的な民主化闘争と連動することから、民主的な陣地を広げていく持続的な運動にしていくこと。

（4）さらに、公務員の人事や人事評評価制度は、すぐれて、住民サービスに直結する課題として広く、民間労働組合や住民団体、自治体首長・議会などとの対話、利用者・住民の目線での解明と宣伝を行い、「対話と共同」を広げる闘いが重要です。

そこに職場組合員を参加し、要求・政策を発展させることも重要です。

（5）「人事制度・人事評価」については、いったん導入されれば、それで終わりと言う性格のものでは決してありません。絶えず、職場の要求を掴む「アンケート活動」などを通じて、制度の改善・改革を求める闘いを継続的に進める必要があります。そこに、労働組合の重要な役割と使命が存在します。