

自治体人事行政に関する一考察

野見山 宏

あらまし

本稿は自治体人事行政の現実を考察することを目的としている。自治体人事行政の有様については、これまで周知の通り、能力主義が十分に機能しておらず、年功序列が支配的であると考えられてきた。しかし、近年、これとは別に、稲継裕昭が、積み上げ型褒賞システムが機能していることにより、相当の昇任年齢差及び給与差が生じていると主張するようになった。果たして、研究対象が同一にもかかわらず、相違する見解が存在することをどのように解すればよいのであろうか。

この疑問を解決するために、筆者は、「平成10年地方公務員給与の実態調査」等の客観的な資料に基づき、考察を行った。その結果、筆者は次の結論に達した。自治体人事行政は基本的には年功序列であるが、しかし、それは完全なものではなく、昇任過程において選抜行為が存在しており、定年までには一定の昇任差が生じている。そして、その昇任差に基づいて相当の給与差が生じている。

それでは、この昇任差を決定するものは何か。地方公務員法では自治体職員の任用は成績主義でなければならないことが定められているが、本稿における考察の結果、自治体職員の任用は成績主義に基づいているとは言い難く、昇任を

決定する要因は、人事権者による主観的な評価であり、かつ、その評価は基本的に過去からの連続性を持たない現在(=リアルタイム)を中心としたものである。これを筆者は本稿において「主観的かつリアルタイムの評価システム」と表現する。そして、筆者は成績主義が十分に機能していない人事行政は、能率的な行政運営の実現及び公共の福祉の増進に潜在的な問題を生じさせているとの認識を持ち、この問題を解決するためには、十分な調査研究をした上での成績主義の強化が必要であることを主張する。

1. 自治体人事行政における昇任システムの考察

かつて、辻清明は「人事行政は基盤行政である」¹と表現したが、これ以上に適切な表現はない。なぜならば、どれほど財政が豊かであり、公共の福祉を増進させるための法システム及び職場環境が整備されていたとしても、それを取り扱う公務員の質が低ければ、産出される行政の質も低くならざるを得ないからである²。如何にして公務員の質を高めそれを維持するかは、行政の永遠かつ根本的な課題である。

現在の地方分権の進展と地方財政の危機的な状況³は、自治体⁴にとって、まさに基盤行政で

1 [辻91] p.2

2 同上、p.2を参考にした。

3 借入金の残高は平成11年度末で179兆円に達する見込みである。これに対し平成12年度の一般財源総額(地方特例交付金を含む)は約58兆円である。また、一般的に財政運営の警戒ラインといわれている公債費負担比率が15%を超える団体が1,974団体と全団体の60%に達する見込みである。[末宗00] pp.1 - 2及びp.20

4 憲法及び地方公務員法等法律上の用語としては「地方公共団体」が用いられているが、地方自治の精神からすると「自ら治める団体」(self government)としての意義を強調するために、本稿においては「自治体」と表記する。[大森87] pp.7 - 9及び[大森99] pp.1 - 3を参照。

[資料1] 都道府県、政令指定都市、市、町村における一般行政職の職階上の地位別、年齢別職員数（平成10年4月1日現在）

(単位：人)

		27歳以下	28～31	32～35	36～39	40～43	44～47	48～51	52～55	56～59	合計
都道府県	部(局)長級		1	2	34	66	77	356	1,618	3,267	5,421
	課長級		51	110	111	226	1,199	6,463	9,029	7,232	24,421
	課長補佐級		7	66	839	4,839	14,158	21,376	11,862	7,386	60,533
	係長級		846	8,833	22,663	25,841	21,800	13,787	5,538	3,365	102,673
	その他職員	48,656	35,088	26,422	11,680	6,073	5,254	4,371	2,298	1,444	141,286
	合計	48,656	35,993	35,433	35,327	37,045	42,488	46,353	30,345	22,694	334,334
政令指定都市	局長級				1	6	3	22	131	356	519
	部長級			2	4	6	29	312	625	930	1,908
	課長級		13	3	9	248	701	1,975	1,943	1,909	6,801
	係長級		18	602	2,337	4,183	6,045	6,358	3,435	2,447	25,425
	その他職員	12,117	8,764	8,243	6,822	6,742	5,632	3,527	1,639	1,295	54,781
	合計	12,117	8,795	8,850	9,173	11,185	12,410	12,194	7,773	6,937	89,434
市	部長級		16	13	16	41	108	1,318	4,522	7,161	13,195
	課長級		1	17	41	143	2,205	12,601	10,503	7,475	32,986
	課長補佐級		3	5	93	2,264	11,123	16,960	6,368	3,813	40,629
	係長級		291	2,472	9,604	24,773	29,702	19,770	7,659	4,651	98,922
	その他職員	53,925	35,430	27,170	23,511	22,347	16,749	9,413	3,842	2,592	194,979
	合計	53,925	35,741	29,677	33,265	49,568	59,887	60,062	32,894	25,692	380,711
町村	課長級		4	33	96	942	5,195	13,272	9,740	8,634	37,916
	係長級		588	3,545	11,693	23,470	24,674	16,652	6,277	3,600	90,499
	その他職員	43,802	19,874	14,637	12,756	10,811	6,648	4,042	1,444	888	114,902
	合計	43,802	20,466	18,215	24,545	35,223	36,517	33,966	17,461	13,122	243,317

[地方公務員給与と制度研究会99] pp.264～269に基づいて筆者が作成。

ある人事行政の適正な運営を必要とするものであり、実際、能率的な行政運営を実現させるために、様々な人事行政改革が模索されている。しかしながら、有効な改革を実行するためには、自治体人事行政の現実を研究し、その実態を浮き彫りにし、内包する問題点を的確に把握する必要がある。

この目的を達するため、本稿において自治体人事行政について考察を行う。最初に、自治体職員の昇任の現実を考察する。その昇任についてであるが、見方は2つに分かれる。1つは従来か

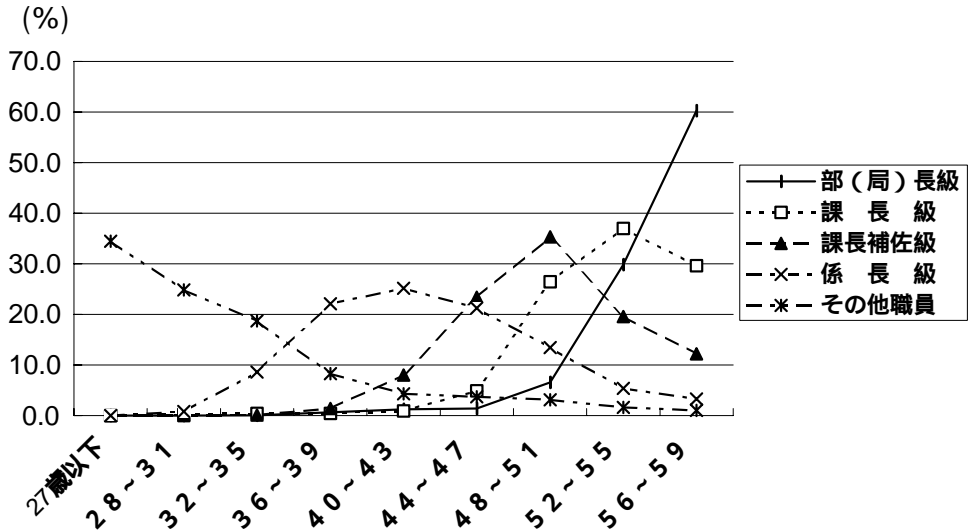
らの大方の見方で、能力主義が十分に機能しておらず、年功序列が支配的である⁵という主張。もう1つは、近年、稲継裕昭が主張する基本的には積み上げ型褒賞システムが機能する中で、個人レベルの昇任年齢差は相当生じている⁶という主張である。一見、相対立する主張であるが、果たしてどちらが正しいのか考察する。

資料1は都道府県、政令指定都市、市、町村における一般行政職の職階上の地位別、年齢別職員数をまとめたものである。まず、都道府県において各職階の最大人数が属する年齢階層をみる

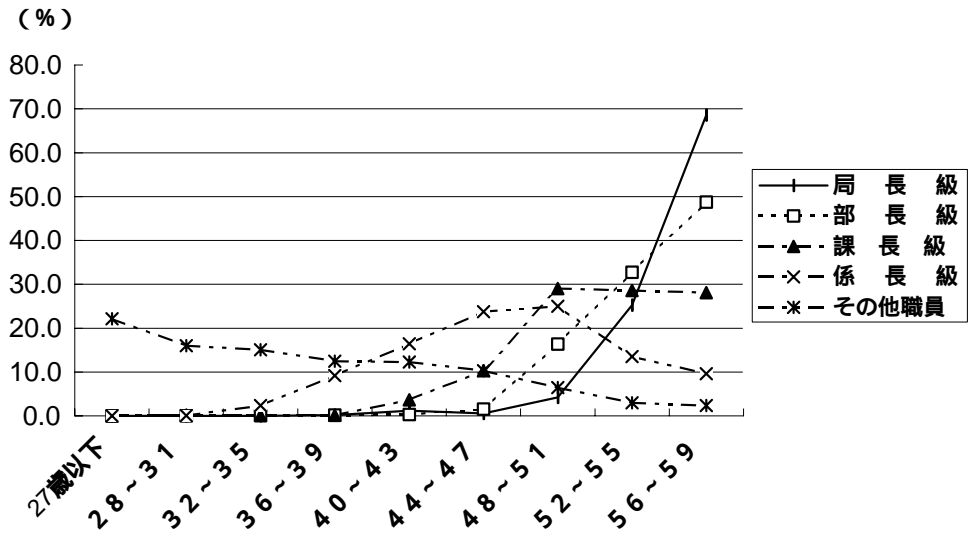
5 例えば、[大森87] p.144及びp.150、[鹿児島83] p.398を参照。

6 [稲継96] pp.130 - 137

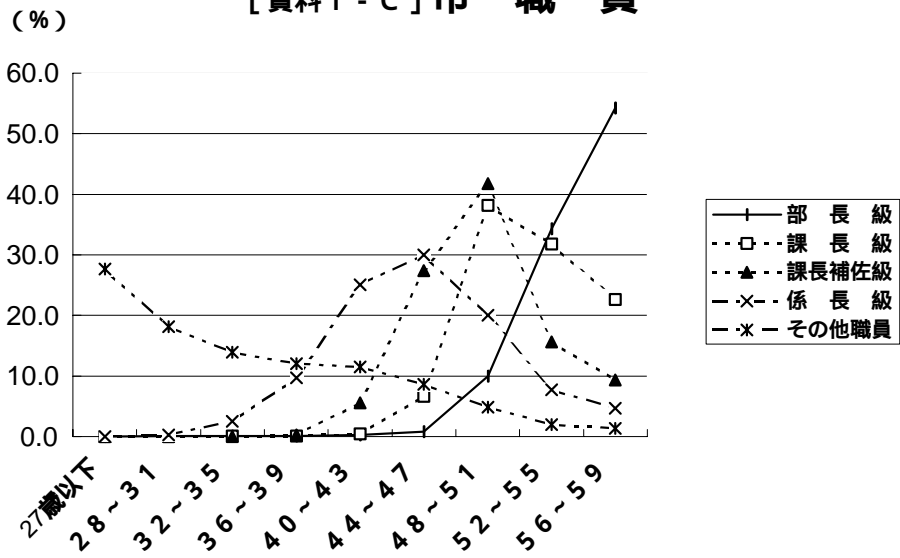
[資料1 - A] 都道府県職員



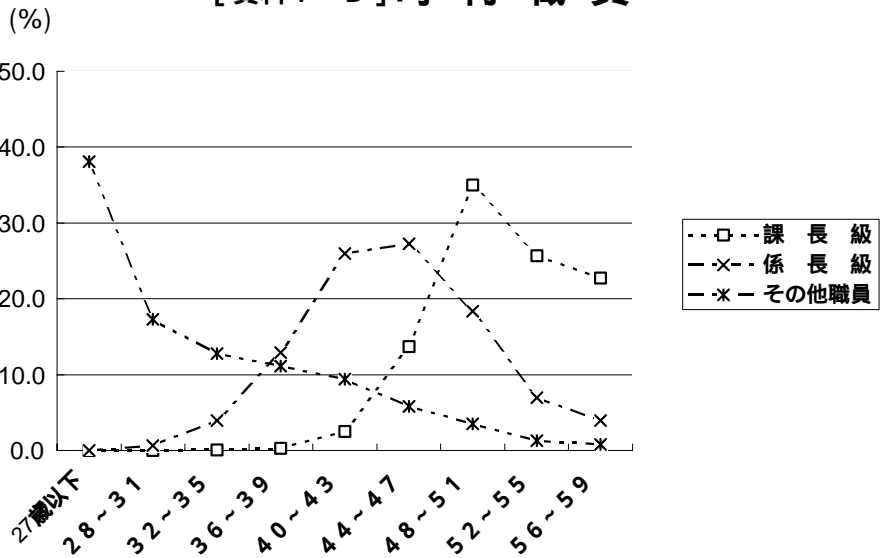
[資料1 - B] 政令指定都市職員



[資料1 - C] 市 職 員



[資料1 - D] 町 村 職 員



と、係長級は40～43歳(25,841人)、課長補佐級は48～51歳(21,376人)、課長級は52～55歳(9,029人)、部(局)長級は56～59歳(3,267人)となっており、年齢と職階が密接な関係にあることが分かる。政令指定都市においては、係長級は48～51歳(6,358人)、課長級は48～51歳(1,975人)、部長級は56～59歳(930人)、局長級は56～59歳(356人)、市においては、係長級44～47歳(29,702人)、課長補佐級48～51歳(16,960人)、課長級48～51歳(12,601人)、部長級56～59歳(7,161人)、町村においては、係長級44～47歳(24,674人)、課長級48～51歳(13,272人)となっており、都道府県同様、年齢と職階は密接な関係にある。

次に、各職階における各年齢層の占める割合を、都道府県、政令指定都市、市、町村ごとに表したものが資料1-A(都道府県)同B(政令指定都市)同C(市)同D(町村)である。これらによれば、各職階において職員が最も多く在職している年齢層が、係長級 課長補佐級 課長級 部長級へと年齢とともにウェーブを描いてスライドしていることが分かる。しかも、下位の職階から立ち上がり、立ち上がってから頂点に達するまでは上位の職階に抜かれることはなく、また、頂点を経過し、上位の職階に抜かれた後は決して逆転することはない。このことは、昇任と年齢が深い関係にあること、つまり年功序列の傾向が強いことを示している。

さらに、最高の職階における52～59歳の占める割合をみている(資料1)と、都道府県の部(局)長級は90.1%、政令指定都市の局長級は93.8%、市の部長級は88.5%、町村の課長級は48.5%となっている。このことは、町村は別として、自治体の最高の職階はかなり高齢でないとなれないこと、つまり、昇任と年齢が深い関係にあることを示している。

最後に、分析の視点を職員はどこまで昇任できるかという点に転じてみる。資料1の「56～59歳」欄に注目してもらいたい。定年が原則60歳である現行制度においては、この年齢層において昇任レースの最終回答が出ることになる。果たして昇任差はどの程度生じているのであろうか。まず都道府県であるが、都道府県職員数

22,694人のうち、部(局)課長級は10,499人(46.3%)で課長補佐級を加えれば17,885人(78.8%)となり、この年齢層において課長補佐級に昇任できない者はかなり少ない。次に政令指定都市であるが、政令指定都市職員数6,937人のうち、局部長級は1,286人(18.5%)で課長級を加えれば3,195人(46.1%)となり、課長級以上の職員割合はほぼ都道府県と同じである。市においては、市職員数25,692人のうち、部課長級は14,636人(57.0%)、これに課長補佐級を加えると18,449人(71.8%)となる。町村はこの傾向がより大きく、課長級だけで65.8%となる。

以上により、次の結論を導くことができる。都道府県、政令指定都市、市、町村いずれにしても、基本的には年功序列であり、また、昇任できる年齢についても個人差は生じているが、大半の職員が中位以上の職階で定年退職を迎えている。しかし、全職員が最高の職階に登り詰めることができるわけではなく、各職階昇任時に一定の選抜過程が存在する。そして、その選抜結果によって、職員がどこまで昇任できるかが決定される。稲継裕昭は昇任年齢差が存在することを明確にしたが、以上の考察結果によれば、年齢差に留まらない明白な昇任差が存在していることが明らかになった。

2. 自治体人事行政における給与システムの考察

次に給与システムについて考察する。地方公務員の給与システムは、おそらく一般的にはいわゆる「わたり」や年功序列で役職による給与差がほとんどない悪平等主義で、職員を働かせるインセンティブとしては機能していない⁷⁾というものであろう。しかし、その一方、稲継裕昭は「平成5年地方公務員給与の実態」の調査結果から、都道府県のデータをみる限り、役職・ランクの違いに応じて同一年齢でも相当の給与格差が生じており、毎年の有形無形の査定により、積み上げ型褒賞によるインセンティブ・メカニズムが存在すると主張している⁸⁾。給与システムも昇任システムと同様、見解の相違が生じているので、こ

7 [稲継96] pp.117 - 118

8 同上、pp.119 - 121

[資料2]都道府県、政令指定都市、市、町村における56～59歳の
一般行政職の職階別の平均給料月額

		平成5年		平成10年	
		平均給料月額 (円)	最上級との給料 格差(%)	平均給料月額 (円)	最上級との給料 格差(%)
都道府県	部(局)長級	524,565	100.0	546,747	100.0
	課長級	463,174	88.3	489,566	89.5
	課長補佐級	437,834	83.5	464,350	84.9
	係長級	419,496	80.0	445,978	81.6
	その他職員	419,629	80.0	443,463	81.1
政令指定都市	局長級	588,753	100.0	623,115	100.0
	部長級	532,417	90.4	564,465	90.6
	課長級	478,508	81.3	510,421	81.9
	係長級	419,316	71.2	452,382	72.6
	その他職員	399,164	67.8	435,800	69.9
市	部長級	488,270	100.0	514,161	100.0
	課長級	448,584	91.9	477,012	92.8
	課長補佐級	424,042	86.8	455,562	88.6
	係長級	415,185	85.0	443,765	86.3
	その他職員	397,622	81.4	433,568	84.3
町村	課長級	419,736	100.0	450,880	100.0
	係長級	371,122	88.4	407,823	90.5
	その他職員	331,335	78.9	371,585	82.4

[地方公務員給与制度研究会94]pp343～348及び
[地方公務員給与制度研究会99]pp264～269に基づいて筆者が作成。

れを考察する。

資料2は、「平成5年地方公務員給与の実態」及び「平成10年同」をもとに、都道府県、政令指定都市、市、町村における56～59歳の一般行政職の職階別の平均給料月額をまとめたものである。果たして、自治体職員としてのファイナルステージにおいて、職階差による給料差はどれほど生じているのであろうか。資料2によると、政令指定都市は別として、都道府県、市、町村ともに最高の職階と最下位の職階との差は20%以内に収まっている。さらにその差は、都道府県よりも市、町村の方が、小さくなっていることが分かる。しかも、給料差は5年前に比べて全体的に僅かではあるが縮小している。1年間で、都道府

県においては約120万円、市、町村においては約100万円という給料差は、昇任による差はあまり大きくないと言えるのではないかと。

ところが、年収で比較した場合、その差は大きく拡大する。資料3は、都道府県一般行政職職員(56～59歳)の年収を試算したものである。部(局)長級とその他職員との給料差は約19%であったにもかかわらず、諸手当を含めた年収レベルで比較すると、その差は約33%にも拡大する⁹。特に課長級と課長補佐級との間の年収差が著しく大きい。両者の差は、給料ではわずか約30万円(5.2%)であるが、年収ベースで比較すると約254万円(20.3%)にも拡大する。

大きな差を生じさせる原因は、管理職手当の

9 稲継裕昭の研究によれば、部長級と課長補佐級の年収差は50%以上(1340万円÷871万円=1.538。ただし、筆者の比較方法に換算すると65.0%となる。)となり、筆者の試算した71.6%と差が生じている。この原因は、稲継裕昭が給料及び給料と連動する手当に限って比較したのに対し、筆者は給与全体(扶養手当、時間外勤務手当等を含めた)で比較したことによる。筆者はより精緻な比較を試みた。[稲継96]pp.121-123を参照。

[資料3] 都道府県一般行政職職員(56~59歳)の年収試算

	部(局)長級	課長級	課長補佐級	係長級	その他職員
給料	6,560,964	5,874,792	5,572,200	5,351,736	5,321,556
扶養手当	128,700	128,700	128,700	128,700	128,700
調整手当	832,980	747,216	570,090	548,044	545,026
住居手当	47,892	47,892	47,892	47,892	47,892
通勤手当	145,248	145,248	145,248	145,248	145,248
特殊勤務手当	0	0	31,320	31,320	31,320
管理職手当	1,640,232	1,468,692	0	0	0
時間外勤務手当	0	0	456,444	456,444	456,444
管理職員特別勤務手当	636	636	0	0	0
休日勤務手当	0	0	7,200	7,200	7,200
期末勤勉手当	4,568,492	4,097,178	3,011,715	2,766,230	2,622,931
合計	13,925,144	12,510,354	9,970,809	9,482,814	9,306,317
部(局)長級を100とした場合の比率	100.0	89.8	71.6	68.1	66.8

[地方公務員給与制度研究会99]pp264~269及びpp504~505に基づいて筆者が作成。

- 調整手当 = 給料月額 + 扶養手当月額 + 管理職手当月額 × 支給率(10%)
- 管理職手当 = 給料月額 × 支給割合(25%)
- 期末勤勉手当 = 給料月額 + 扶養手当月額 + 調整手当月額 + 役職段階別加算額 + 管理職加算額 × 5.25月
 - 役職段階別加算額 = 給料月額 + 給料月額に対する調整手当 × 加算割合
加算割合は、部(局)長級及び課長級は20%、課長補佐級は10%、係長級は5%、その他職員は0%とした。
 - 管理職加算額 = 給料月額 × 加算割合(25%)

有無、期末勤勉手当における役職加算額の差及び管理職加算額の有無である。課長補佐級以下は管理職手当は支給されない代わりに時間外勤務手当が支給されているが、その額は管理職手当分には達していない。となると、都道府県においては、管理職である課長級以上になれるかなれないかによって支給される給与は大きな差が生じることになる。しかも、管理職手当や期末勤勉手当における役職加算額及び管理職加算額は、年齢や在職年数に関わりなく、まさに役職に応じて決定されるので、若くして課長級以上に昇任した者とそうでない者との間には、生涯賃金において格段の差が生じていることになる。

しかしながら、この職階差によって生じる年収差は従前から存在していたと考えるのは誤り

である。戦後、新しく導入された地方公務員制度は職務給を原則としていたが、現実にそれを運用することはまだ時期尚早で、国に準じ職務給の極めて低い「通し号俸制」を採用していた。昭和35年には8等級制が導入され職務に応じた給料差が確保されたが、自治体は、昭和30年代後半から、いわゆる「わたり」を積極的に運用していったため職階間における給料差は拡大しなかった。しかし、その後、昭和49年における自治体ラスパイレス指数の公表を契機に自治省は給与是正指導を本格化した。その結果、少しずつではあるが年々、給料は適正化され、職階間における給料差は本来あるべき姿を取り戻すようになった¹⁰。また、期末勤勉手当においても、管理職加算制度が昭和46年5月1日から、役職加算

10 [西村99]pp.93 - 105及びpp.134 - 150参照。ちなみに、全自治体の平均ラスパイレス指数は、昭和49年の110.6を最高に、107.3(昭和53年)、103.4(同63年)、101.3(平成10年)、101.2(同11年)と下降の一途を辿っている。[地方公務員給与制度研究会00]p.39

制度が平成2年4月1日から導入され¹¹、給与差も拡大していった。

以上のことを考慮すると、職階差によって生じる年収差は、昭和40年代後半以降、時代を経るごとに拡大していったことが分かる。ゆえに、従前、地方公務員の給与は役職によってあまり差が出ないという主張は、それなりに真実を述べている。しかしながら、少なくとも平成2年以降は、以上の考察により、相当の給与差が生じていると断言できる。

本来ならば、市、町村職員についても年収試算を行うべきであるが、しかし、市、町村においては都道府県のように直接、自治省の指導を受けるわけではなく、また、給料のようにラスパイレ指数という明確な基準をもって指導されるわけではないので、諸手当制度は必ずしも国に準じているわけではない(例えば、管理職の範囲は自治体によって異なる。)ゆえに、これを行うことは困難を伴う。しかしながら、基本的には年収差は都道府県よりも市、町村の方が小さくなる。

その原因は給料表の級制に求めることができる。昭和60年度の給料表切り替え(昭和60年7月1日実施)の検討に際し、自治省は、都道府県は11級制、市町村は規模差があるので一律というわけにはいかないが、市は8級制、町村は7級制が妥当であると考えていた。切り替えはほとんどの都道府県では係長6級格付けに成功したが、町村では8級制導入は約35%にとどまった¹²。自治省は給料表の切り替えを機に一層の国公均衡を図ることを視野に入れていた。これに従えば、市町村では期末勤勉手当における管理職加算を受ける職員はほとんど存在せず、役職加算割合も市は原則上限15%、町村は原則上限10%となり、また、管理職手当の支給割合も原則上限8%¹³となり、都道府県と比較して給与差は小さくなることは明白である。

なお、個人レベルで給与差を生じさせる原因となる特別昇給及び勤勉手当の成績率の運用であるが、これらは運用を開始した自治体が先進的であると評価されている状態である。多くの自治体においては、特別昇給については年次別

の順送りによる運用が大部分を占めており¹⁴、また、勤勉手当の「成績率」は単に「欠勤日数」と読み替えられている¹⁵のが現状であり、業績給による給与差はほとんど皆無である。

3. 昇任差と成績主義

さて、採用後の日本の自治体職員の人事給与システムは基本的に年功序列でありながらも、全職員が最高の職階にまで登り詰められるわけではなく、昇任の過程で一定の選抜が行われ、これに付随して給与差も生じていることが以上の考察により明らかになった。それでは、一体、この昇任差を決定付ける要因は何であろうか。自治体職員の任用については、いわゆる成績主義(merit system)でなければならぬことが、地方公務員法においても明記されているところであるが、果たして、昇任差は成績主義に基づいて生じているのかということについて考察してみたい。

筆者が成績主義に注目するのは何も法律で定められているからだけではない。公務員制度史を振り返れば分かることであるが、もともと公務員の任用は情実主義(patronage)や獵官主義(spoils system)にみられるように、政治の主観的な判断で決定され、公務員としての必要な職務遂行能力は全くといっていいほど考慮されていなかった。しかし、行政の果たす役割が重要化し、行政能率が求められるようになると、公務員に職務遂行能力が要求されるようになった。この能力を客観的に測定するためのシステムとして成績主義が形成されてきたのである。その具体的な手段としては競争試験制度が伝統的に用いられており、また、客観性に着目すれば、勤務評定もこれに該当する。ゆえに、自治体人事行政において、これらがどのような運用がなされているかを考察する。

まず、昇任試験であるが、平成9年10月1日現在で地方自治研究資料センターが行った「人材育成と連携した人事管理のあり方に関する調査研究」¹⁶(以下「センター調査」という。)の結

11 導入年月日については、国家公務員のものを用いた。

12 [西村99] p.196及びp.198

13 支給率8%は、国家公務員においては本省庁課長補佐(7、8級)に適用されている。人事院規則9-17第2条参照。

14 [稲継96] pp.126 - 127

15 [稲継99] p.75

16 センター調査の対象は、都道府県(47団体)、政令指定都市(12団体)、人口20万人以上の全市(90団体)、人口10万人程度の

[資料4]平成9年度昇任試験の実施状況

	都道府県		政令指定都市		市区		町村		合計	
	団体数	割合(%)	団体数	割合(%)	団体数	割合(%)	団体数	割合(%)	団体数	割合(%)
実施中	5	10.6	8	66.7	144	21.2	117	4.6	274	8.3
検討中	0	0.0	1	8.3	39	5.7	54	2.1	94	2.8
予定なし	42	89.4	3	25.0	498	73.1	2,391	93.3	2,934	88.9
合計	47	100.0	12	100.0	681	100.0	2,562	100.0	3,302	100.0

[坂本99]p44をもとに筆者が作成。

[資料5]勤務評定の実施について

	都道府県		政令指定都市		市区		町村		合計	
	団体数	割合(%)	団体数	割合(%)	団体数	割合(%)	団体数	割合(%)	団体数	割合(%)
勤務評定実施団体	27	57.4	9	75.0	97	58.4	16	34.0	149	54.8

[地方自治研究資料センター98]p74をもとに筆者が作成。

[資料6]評定者に対する研修の実施について

	都道府県		政令指定都市		市区		町村		合計	
	団体数	割合(%)	団体数	割合(%)	団体数	割合(%)	団体数	割合(%)	団体数	割合(%)
毎年定期的実施 管理者研修など一定の機会に実施	3	9.4	0	0.0	6	6.1	1	6.7	10	6.5
実施していない	2	6.3	5	55.6	38	38.4	6	40.0	51	32.9
実施していない	24	75.0	2	22.2	51	51.5	7	46.6	84	54.1
その他	3	9.4	2	22.2	4	4.0	1	6.7	10	6.5
合計	32	100.0	9	100.0	99	100.0	15	100.0	155	100.0

[地方自治研究資料センター98]p75をもとに筆者が作成。

果を見ている。昇任試験を実施しているのは81団体(29.8%)であり、昭和59年6月現在で同センターが行った「管理職の選抜(登用)及び養成に関する研究報告書」¹⁷⁾(以下「研究報告書」という。)では35団体(16.5%)であったことを考えると、調査対象自治体の違いはあるが、昇任試験制度が広まりをみせていることが分かる。しかし、現在未実施であるが導入を考えているところはわずか15団体と、将来的に拡大する見込

みは低い。昇任試験を実施していない団体では、「職種、採用年次、年齢、過去の業績、直属上司の意見、特定研修の終了状況、職務に対する意欲、適性等を客観的にとらえ総合的に判断する」¹⁸⁾ 場合が多いとしている。

また、自治省が行った「地方自治体における昇任試験の実施状況調査」¹⁹⁾によると、平成9年度に昇任試験を実施したのは、都道府県5団体(10.6%)、政令指定都市8団体(66.7%)、市区144

市(都道府県において1団体抽出(任意))(53団体)、町村(同)(47団体)、特別区(23団体)の合計272団体で、回答率は100%である。

17 研究報告書の対象は、都道府県(47団体)、政令指定都市(10団体)、人口10万人以上の全市(186団体)の合計243団体で、回答率は80.2%(195団体)である。

18 [地方自治研究資料センター98]p.18

19 [坂本99]p.44

団体(21.2%)、町村117団体(4.6%)で、全団体274団体(8.3%)である。昇任試験の導入を検討しているのは、都道府県0団体、政令指定都市1団体(8.3%)、市区39団体(5.7%)、町村54団体(2.1%)で、全団体94団体(2.8%)となり、全国的にみても昇任試験の実施率は低く、将来的に広く実施される可能性も低い(資料4参照)。

次に勤務評定であるが、センター調査結果によれば勤務評定を実施しているのは、都道府県27団体(57.4%)、政令指定都市9団体(75.0%)、市区97団体(58.4%)、町村16団体(34.0%)で、全団体149団体(54.8%)で、研究報告書の105団体(53.9%)と比較しても、勤務評定の実施率はほぼ同様であり変化はない²⁰(資料5参照)。しかし、現在は実施していないが今後導入したいは64団体(23.5%)で、昇任試験導入よりも積極性がみられる。勤務評定の評定結果の活用については、勤勉手当に反映させているのは28団体(18.1%)、定期昇給に反映させているのは48団体(31.0%)、特別昇給に反映させているのは63団体(40.6%)、昇任に反映させているのは137団体(88.4%)となっている。これにより、勤務評定は給与制度への活用よりも人事制度への活用に重点が置かれているのが分かる。

勤務評定を行うにあたって重要なことは、評定者の主観が排除されていること、評定が公正であること、評定基準が統一されていることである。そのためには、評定者に対する研修が必要不可欠となる。しかし、センター調査結果によれば、毎年定期的を実施しているのは、わずか10団体(6.5%)で、実施していないのは84団体(54.1%)にも上る。つまり、勤務評定を実施している団体の内の過半数は、全くの評定者まかせの勤務評定を行っていることになる(資料6参照)。

そのため、昇任選抜の基準は極めて主観的なものにならざるをえない。その点において大森彌が主張する「相場評価」は、自治体人事行政の現実を的確に表現したものである。大森彌によれば、大部屋という職場環境の下、一所で職務を遂行しているために「『上』から『下』をだけでなく、『下』から『上』を、『横』から『横』を『評価』し合い、『相場』主義というべき独特の能力

評定方式が行われ」²¹、これが法定の勤務評定の代役を果たし、昇任昇格の重要な決定要因となっている。しかし、注意を要するのは、それは職員個々の主観的感情的な評定であって、客観的統一的基準に基づくものではないということである。

おそらく、職員同士による相場評価は、大きく異なる結果が出ることはないであろうが、しかし、もともと勤務評定について何らの研修も受けていない素人同然の職員が思いつくままに行う評価が、本来あるべき勤務評定の代役を果たせるのかということについては、かなり疑問である。なぜならば、相場評価は単なる人物評価に陥る危険性があり、また、概括的な評価に止まりがちになるからである。しかも、公式のシステムでないため、ある人の評価は人事部局に届くが、ある人の評価は届かないといった情報伝達の不公平さも指摘できる。そして、相場評価は主観的であるがゆえに、「現在(=リアルタイム)」評価者の目に見える部分に偏って評価するという欠点を持つ。

それゆえ、稲継裕昭が主張している「積み上げ型」については、筆者はこれに賛同できない。なぜならば、積み上げる要素を蓄積するシステムが存在していないからである。稲継裕昭は有形無形の査定と積み重ねが存在していることを主張しているが、果たして、査定は存在するのであるか。「有形」の査定は昇任試験と勤務評定が相当する。しかし、先述したように、昇任試験を実施している自治体は極めて少数である。一方、勤務評定は一定実施されているものの、その内容、方法及び適正さについてはまだ完全ではないことが指摘されており²²、その実効性に疑問が残る。

それでは、「無形」はどうか。無形の査定とは相場評価が相当する。しかし、自治体職員は、通常、3～5年で人事異動を行う。そのため、査定者が被査定者の従前の職場での仕事ぶりを把握することは困難である。ましてや、査定者が人事異動した場合、新しい職場における部下全員の過去の実績を把握することは、ほとんど不可能に近い。ゆえに、職員個々人の評価を積み上げて、査定者がこれを査定することは実質的に不

20 [地方自治研究資料センター98] p.11

21 [大森87] p.35

22 [大河内90] p.40及び[鹿兒島92] p.25を参照。

可能である。評価内容が現在(=リアルタイム)に限定されるゆえんである。

ただ、積み上げ型は全く存在していないわけではなく、例えば、同一の首長あるいは人事実力者が長期的に人事権を掌握している場合には、積み上げが存在することになる。しかし、それはあくまでも偶然的なものであって常に保証されているものではない。

ゆえに、筆者は自治体における昇任選抜の基準が成績主義に基づいているとは言い難く、また、「積み上げ型」でもなく、「主観的かつリアルタイムの評価システム」によるものであることを主張する。そして、この評価システムの下においては応能適材適所が有効に機能しているとは言い難く、このことは複雑多様化する現代の自治体行政全体に潜在的に非効率を引き起こしている。

4. 今後の自治体人事行政の課題

以上の考察により、筆者は次の結論を得た。自治体における人事行政の現実、昇任については、基本的には年功序列²³であるが、しかし、それは完全なものではなく、昇任過程において選抜行為が存在しており、定年までには一定の昇任差が生じている。そして、その昇任差に基づいて相当の給与差が生じている。しかし、この昇任差は成績主義に基づいているとは言い難く、「主観的かつリアルタイムの評価システム」により昇任が決定されている。そして、この応能適材適所を欠いた人事行政の実践は、能率的な行政運営及び公共の福祉の増進に潜在的な問題を発生させていることを、筆者は主張する。

それでは、本稿の冒頭において提示した疑問に対し回答を出す。本稿の考察結果によれば、従前の自治体人事行政は年功序列的要素が強いという主張も稲継裕昭の相当の昇任年齢差給与差が生じているという主張もどちらも正しいということになる。それぞれ、自治体人事行政の一面を言い当てたものである。より正確に言うなら

ば、自治体人事行政は年功序列をベースとしながらも、一定の年齢階層内において昇任選抜が存在するということになる。

さて、冒頭で述べたように、自治体は現在、非常に厳しい状況に置かれている。これに対し、基盤行政である人事行政は年功序列が基本となっており、また、成績主義が十分機能していないことにより応能適材適所がなされておらず、このことによって行政の非効率が発生しているとの問題指摘ができる。この問題意識に立てば、成績主義のより適正かつ積極的な実践が必要とされることは明白である。そして、その具体策としては、競争試験制度と業績給制度が考えられる。

応能適材適所という視点から見れば、筆者は昇任試験制度²⁴の充実が効果的であると考えながら、係長級及び管理職の能力をペーパー試験で試すことが出来るのか、昇任試験に没頭するあまり本業の職務が疎かになるのではないかと、職場によって有利不利が生じるのではないかと、という問題点や疑問から、現在では議論の中心から離れている。このことはセンター調査の結果からも、明らかである(資料4参照)。むしろ、現在では業績給制度の方に注目が集まっている²⁵。

業績給という考え方は地方公務員制度の中にこれを発見することができる(例えば特別昇給、勤勉手当における成績率)が、現在注目されている業績給はこの伝統的な成績主義に基づくものではなく、1970年代末から勃興してきたいわゆるNPM(New Public Management)の一環として認識されている。NPMは福祉国家時代の「大きな政府」に決別し、民間企業経営における効率概念を公共団体にも適用し、「小さな政府」を目指そうとするものである。この政策を人事行政に適用した場合、その施策の1つとして業績給制度を位置付けることができる。業績給制度は、職員の職務を評価し、その評価結果に応じて業績給を支給するというシステムである。そのため職員のインセンティブを刺激し、職員はやる気を出して積極的に職務に取り組み、行政の抱える問題を発見し問題解決を行い、その結果、行政効率を高めることができると考えられている。

23 政令指定都市においては、昇任試験の実施率は66.7%(資料4)、勤務評定の実施率は75.0%(資料5)と、人事管理制度は充実しているが、にもかかわらず、年齢と職階が密接な関係にある現実(資料1-B)は、昇任において能力・実績よりも年功序列が優先されていることを証明している。昇任試験制度及び勤務評定制度が充実していない他自治体においては、言うまでもない。

24 自治体の昇任試験制度及びその導入過程については、[公務職員研修協会88]を参照。

25 センター調査で、勤務評定の導入に積極的な自治体が多かったのは、業績給制度導入への布石ではないかと思われる。

周知の通り、日本の地方公務員制度はアメリカ連邦公務員制度をその礎にして誕生したのであるが、そのアメリカにおいては、1978年に成立した公務員制度改革法（Civil Service Reform Act of 1978 = C S R A）において業績給制度を本格的に導入した。しかし、行政研究者の研究結果によれば、期待したほどの成果を挙げていないと評価されている。むしろ、公務員の質の低下及び志気の低下をもたらしたとして批判されている²⁶。その理由としては、次のことが挙げられる。

第1に、一番基本的なことであるが、勤務評定において何を以て優秀とすか、有能の基準は設定できるのか、という問題である。職員の業績を評定するという点について、連邦政府の業績評定の仕事に長く携わっていたセア（Thayer）は「多くの、いや大部分の部下が何をすべきなのか、そして実際に何をしているのかを正確には知らないし、また知ることができないと証言できる」²⁷と述べ、たとえ直属の上司であったとしても、他人の仕事の評定することが如何に困難であるかを主張している。実際、センター調査結果においても、自治体人事担当者が勤務評定の実施（又は今後導入する）にあたっての課題として強く意識されているのは、客観的な評定基準の設定が177団体（65.1%）、評定者の訓練が128団体（47.1%）の2つが群を抜いている（上位2つ以内選択可）²⁸。多様な職務を抱えている自治体において、有能の設定は困難極まりない。

第2に、仮に勤務評定制度が整備されたとしても、それが公正に運用されなければ職員のインセンティブを高めることができないのは当然のことであるが、この公正性は政治による評価によって損ねられてしまう可能性があるという問題点である。実際、レーガン政権下における勤務評定は、レーガン政策に貢献したとされる省庁に好成績が集中した²⁹。人事管理を行う方法として、人事部局と人事委員会という2つの手法

があるが、現在、日本の自治体で導入されようとしているのは、アメリカと同様の前者である。

この場合、最終的に評定を行うのは行政の長でありかつ政治家である首長となる。首長が自分の政策遂行に有意義な人材に対し好成績を与える可能性は十分に考えられ、公務員がそのために政治家の掲げる政策に積極的に賛同し、政治的中立を捨てるいわゆる「公務員の政治化」が進行した場合、自治体職員は公僕ではなく、首長の下僕と化してしまう。その時、能率的な行政運営及び公共の福祉の増進は大きく後退することになる。ゆえに、一度行われた勤務評定を無条件に認定するのではなく、その評定が真に公正に行われたものであるかをチェックするために第三者機関（例えば人事委員会）の存在が必要なのであるが、このことについては現在、ほとんど議論されていない。

第3には、金銭褒賞は本当に職員のインセンティブになるのかということである。「動機づけは欲求を充足しようとする心理的エネルギーのことであるとすれば、民間企業においてさえしばしば問題となる外在的褒賞（extrinsic reward）としての金銭的褒賞が、公務、とりわけ職務の質が複雑かつ高度な上級レベルの公務において、そうした欲求を直接充足できる特定の職務要因となりうるのかどうかは疑わしい。」³⁰むしろ、金銭的褒賞に動機づけられて職務を遂行するような公務員であるならば、そのような公務員は行政の不正・腐敗を引き起こす原因者となることは想像に難くない。セアは、「業績評定によって賞罰を決定するという方法が効果的に産業界で使われているという考え方はひとつの考え方に過ぎない」と述べて、こうした方法に対し批判的な態度をとっている³¹。

坂本勝は「ビジネスの能率に関する経済的概念を借用、適用することによって<キャリア>幹部公務員の役割を規定しようというやり方は、行政国家化の進行する現代行政の実態を無視な

26 [今里00] p.137及び[坂本86] p.27 参照

27 今里滋、同上、p.162

28 [地方自治研究資料センター98] p.15

29 例えば、特別褒賞の受賞者は、国防総省（55人）、厚生省（19人）、航空宇宙省（19人）の3省で全体（199人）の46.7%を占めている。[今里00] p.147

30 [今里00] p.158。また、イギリス内閣入庁職員への調査結果によれば、「業績給制度によってあなたの仕事の質や量がよくなったか」という質問に対し「いいえ」と答えたのは8割、業績給制度がしつとやねたみを助長しているという意見も6割あった。[稲継00] p.288

31 [今里00] pp.160 - 162

いし軽視した非現実的な役割意識であるだけでなく、財政危機の下では、公務員のモラルないし社会的威信を著しく傷つけることにもなりかねない³²と述べ、褒賞制度が職員の職務意欲を引き出すことについて否定的な見方をしている。また、片岡寛光は「公共部門においてはそもそも業績を客観的に把握、測定することが困難であるばかりではなく、たとえそれがなされたとしても、それを俸給と同じ金銭的尺度に換算することにも困難が伴う。その結果、業績と給与との間にしかるべき公正な関係を確立することは不可能に近い³³」と述べている。

このように、業績給制度は多々の問題を抱えているのであるが、これを日本の自治体に適用しようとした場合、個人レベルでの勤務評定が可能なのかという新たな問題が追加される。その理由は、職務の遂行スタイルが「大部屋主義」であることにある。大部屋主義とは大森彌が主張する論で、与えられる職務は課・係単位で規定され、職務内容も概括列挙的であり、職員は与えられた職務を分担しつつ協力して行い、空間的にも一所で職務を行う組織・執務形態を指すと定義している³⁴。そのため、「個々の職員の実績を個別に明確に判定することがむずかしい³⁵」のは当然のことである。個人レベルにおいて勤務評定を行うためには、大部屋主義から欧米の個室主義への転換が必要となるが、果たして、それは実現可能であろうか。

また、大部屋主義は協調的な人間関係を形成・維持することが極めて重要であるため、勤務評定の結果に職員が納得しない場合、人間関係に悪影響を与え、職務遂行に支障をきたす可能性が十分考えられる。評定者もそれを恐れて当たり障りのない評価、つまり、多くの職員が納得する年功を重視した評価になる可能性が強いことは否定できない。

以上からすれば、その理論とは裏腹に業績給制度を実際に効果的に運用していくことは、茨の道を歩むことを意味する³⁶。しかし、筆者はこの制度に対し、全面的な否定を行うものではない。

現在の極めて主観的な人事管理のあり方に一石を投じ、人事管理の一手法として活用することによって、自治体職員として何らかの望ましい客観的な評価基準を明示できるきっかけを創り出せるのではないかと考える。

行政の能率的な運営の実現は自治体にとって切迫した課題であり、基盤行政である人事行政においては、成績主義の拡充は避けて通れない課題である。しかし、自治体職員としての有能な基準は設定できるのか、そして、勤務評定への政治による不当な介入は防止できるのかといった問題は未解決のままである。今後、自治体はこれらの問題に対しどのようにして立ち向かい、人事行政の改革を実行していくのかという点に大いなる興味を抱く。近年、東京都、名古屋市、岐阜市で業績給制度の運用を開始する報告がなされた³⁷が、これらの自治体における効果の実際を研究すべきこと、このことが次に筆者に課せられた課題になるであろうことを感じながら、脱稿する。

参考文献

- [今里00] 今里滋『アメリカ行政の理論と実践』九州大学出版会、2000年
- [稲継96] 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社、1996年
- [稲継99] 稲継裕昭「公務員と能力・実績主義」都市問題研究第51巻第9号、1999年
- [稲継00] 稲継裕昭『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社、2000年
- [大森87] 大森彌『自治体行政学入門』良書普及会、1987年
- [大森93] 大森彌「大部屋主義の職場組織と管理職の役割」大森彌『行政管理と人材開発』ぎょうせい、1993年
- [大森99] 大森彌「自治体改革と職員の意識」公務研究2巻1号、良書普及会、1999年
- [大河内90] 大河内繁男「自治体の人材育成と任用制度」都市問題第81巻第3号、1990年
- [鹿児島83] 鹿児島重治「自治体経営における人材の確保」自治大学校編『地方自治の現実と未来 - 自治大学校創

32 [坂本86] p.28

33 [片岡98] p.264

34 [大森93] p.366

35 [大森87] p.36

36 その点において、西村美香の「業績評価を人事管理に活用しすぎないことも一つの知恵である」との考え方は、案外現実的なものかもしれない。[西村97] p.137

37 これら3自治体を比較研究したものに、[稲継00] pp.283 - 287がある。

- 立30周年記念論文集』ぎょうせい、1983年
- [鹿児島92] 鹿児島重治「やる気をおこさせる人事」自治フォーラム vol.398、1992年
- [片岡98] 片岡寛光『職業としての公務員』早稲田大学出版部、1998年
- [公務職員研修協会88] 公務職員研修協会『自治体人事革新の時代』公務職員研修協会、1988年
- [坂本86] 坂本勝「アメリカ連邦公務員制度における人事行政改革」季刊行政管理研究No.33、行政管理研究センター、1986年
- [坂本99] 坂本勝「分権時代の人事行政」都市問題研究第51巻第9号、1999年
- [末宗00] 末宗徹郎「平成12年度の地方財政対策について」地方財務No.549、ぎょうせい、2000年
- [辻91] 辻清明『公務員制の研究』東京大学出版、1991年
- [地方公務員給与制度研究会94] 地方公務員給与制度研究会編『平成5年地方公務員給与の実態』地方財務協会、1994年
- [地方公務員給与制度研究会99] 地方公務員給与制度研究会編『平成10年地方公務員給与の実態』地方財務協会、1999年
- [地方公務員給与制度研究会00] 地方公務員給与制度研究会編『平成11年地方公務員給与の実態』地方財務協会、2000年
- [地方自治研究資料センター85] 地方自治研究資料センター『管理職の選抜(登用)及び養成に関する研究報告書』地方自治研究資料センター、1985年
- [地方自治研究資料センター98] 地方自治研究資料センター『人材育成と連携した人事管理のあり方に関する調査研究』地方自治研究資料センター、1998年
- [西村97] 西村美香「New Public Management (N P M) と公務員制度改革」成蹊法学第45号、1997年
- [西村99] 西村美香『日本の公務員給与政策』東京大学出版会、1999年