

地方自治体における「憲法の担い手にふさわしい人材」の育成めざして(案)

2017 年 7 月

自治労連中央執行委員会

人事評価制度プロジェクト

はじめに

2016 年 4 月から施行された地方公務員法の「改正」を通じ、全国の地方自治体に、能力と業績に基づく「人事評価制度」が義務化されました。

この制度は、「職員個々の能力や実績等を把握して適材適所の人事配置やメリハリのある給与処遇を実現し、公務能率の一層の増進を図っていく」ためとされています。しかし、そもそも「客観的で公平な評価は不可能」という根本的な問題とともに、自治労連は当初から「自治体首長や上司言いなりの職員をつくる」、「職場のチームワークを壊す」など、公務のあり方をゆがめる危険性を強く指摘してきました。こうした問題点は、今回の法「改正」が、「人事評価」の実施方法など制度のすべてを任命権者が決定できるとしたことに明確に表れています。

実際にこの「人事評価制度」は、試行段階でも大きな弊害が生じており、自治労連として導入反対の立場で運動を進めてきました。また、総務省の介入などから導入を余儀なくされる場合であっても「賃金リンクは絶対に認めない」「一方的な導入は許さない」など、職場での学習や意見集約を進め、導入反対の合意づくり等の対応を強化してきました。

こうした取り組みも反映し、現在、少なくない自治体で、当局者が「自治体にはなじまない」との認識に立ち、「導入しない」「賃金リンクは見送る」など、独自の制度として「人事評価制度」義務化に対応しています。

一方、初任給が低く抑えられ昇格が厳しく制限された賃金体系と人事制度のもとで、「人材育成」や不明朗であった「人事」を公平・公正なものとするためにも「評価制度自体は必要」との声が職場の内外に根強くあり、労働組合として、どう考えるかを示すことが求められていました。

この文書は、「公務員は、全体の奉仕者」という憲法の理念・規定に基づき、地方自治憲章案（1997 年「地方自治憲章」運動を進める会）と自治体労働者の権利宣言案（1995 年自治労連）の立場から、能力と業績に基づく「人事評価制度」を批判するとともに、安倍自公政権により憲法が戦後最大の危機を迎えているもとで、憲法に示された国民の権利保障を担う「人づくり」としての「人事」・「人材育成」について、自治労連としての基本的な考え方を明らかにするものです。

I. 公務員の役割を実現する科学的で公正な人事行政の必要性

(1) 憲法が求める公務員の役割

大日本帝国憲法（明治憲法）下で、公務員は「天皇の官吏」として、国民を管理・統制・抑圧する役割を担っていました。そして、第二次世界大戦では、国家総動員体制のもと住

民を戦争に駆り立てる役割を果たしました。

戦後、こうした痛苦の反省から生まれた日本国憲法において、公務員は国民全体への奉仕者へと大きくその位置づけを変えることとなりました。

憲法は、「侵すことのできない永久の権利として」すべての国民に「基本的人権」を保障（11条）し、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」を「立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」（13条）と定めました。その上で、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利」（15条）であり、2項で「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」としました。

そして国民に対し、「思想及び良心の自由」「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由」「学問の自由」などととともに、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」「教育を受ける権利」「勤労の権利」「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利（労働基本権）」等を保障したのです。

すべての国民が安心して生活できる環境をつくるために、憲法の人権条項のひとつとして15条に公務員を位置づけ、99条で「公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ」としたことで、憲法は、地方公務員の役割が住民全体の奉仕者として住民の基本的人権の保障をめざした職務の遂行であることを示しました。

併せて、すべての国民に対する基本的人権の保障の上に、公務員であることを理由とした制限を加えていないことは、公務員も、労働基本権を含む基本的人権が保障されていることを示したものとと言えます。

他方でアメリカは、第二次世界大戦後の東西対立を背景に、当初の民主化政策を転換し日本を「反共の防波堤」と位置づけ、国内の自由や民主主義の徹底を求める国民の運動への抑圧を強めていきます。こうした「逆風」の中で、公務員の労働基本権が制限され、協約締結権と争議権がはく奪されたことが、その後の長きにわたって、公務員の賃金・労働条件とともに、民主的な「公務員制度」の構築に否定的な影響を与えたことは否めません。

公務員に対する政治的な行為の限定的な制約とともに、国際的にも、ほとんど例を見ない労働基本権の制約を取り払い、労働者・労働組合による意見反映を保障することが求められています。

（2）メリットシステム（成績主義）と身分保障を基本とする人事行政を

近代国家における公務の役割が、警察・防衛・財務などを中心とした国民の管理から、福祉・教育・経済・環境など国民の生活や権利の拡充へとその機能を拡大するにつれ、地方政府・自治体の役割も大きくなり、規模が拡大するとともに、業務も複雑化、多様化、専門化してきました。こうした変化が、公務員の「行政の専門家として、政権交代を超え国民全体に奉仕する」役割をいっそう大きくしました。

そのため、国家公務員法、地方公務員法のいずれにおいても、職員の任用（採用や昇任）には、政権交代で職員自体が大幅に入れ替わるスポイルズシステム（獵官制）ではなく、受験成績と勤務成績その他の能力の実証に基づいて行なわれるメリットシステム（成績主義）が採用されました。同時にそれは、客観的な成績以外（政治的等）の理由による時の

政権政党や首長の意思に基づく免職や降任を禁止した「身分保障」の原則と一体のものとして定められているのです。

憲法の理念に基づくこうした原則は変えてはなりません。公務の遂行にあたっては、本来の意味で、客観性・公正性が担保された科学的な人事行政が行われるべきです。

Ⅱ．導入されてきた「人事評価制度」の現実

1. 「人事評価制度」を批判する…仕事と職場を歪める能力業績主義

(1) 導入の背景と狙い

1970年代以降の世界的な経済不況のもとで、新自由主義的な政策が世界的に拡大しました。日本の財界は、国際競争力の強化として徹底したコストダウンを進めるため、1995年に日経連（現日本経団連）が「新時代の『日本の経営』」を打ち出します。それは、雇用のあり方を年功序列賃金に基づく終身雇用の正規雇用労働者中心から、「長期蓄積能力活用型」（従来型正規雇用）と、長期雇用を前提としない「高度専門能力活用型」、「雇用柔軟型」（ともに有期の非正規雇用）の三つのタイプに分け、雇用の多様化・流動化、総人件費の削減を進めようとするものでした。

この動きに対応し、正規雇用労働者を中心に、「成果主義」が本格的に導入されます。その狙いは、「成果に基づく昇給・昇格」を口実に大多数の労働者の賃金を削減しながら、一方で労働強化を図るというものです。「成果主義」自体は、後述するように多くの企業で失敗を経験し見直されることになっていきますが、こうした動きは、企業にとっては中核的な人材を極端に絞り込むことと一体的に、派遣労働など業務のアウトソーシングによる間接雇用を含め、雇用形態の「多様化」を推し進めることになりました。この雇用戦略は、総人件費の削減を主要な目的としながら、パート・アルバイト等の非正規労働者の拡大に止まらず、職務、労働時間、勤務地などを限定し、その「限定」に見合った処遇となる「限定正社員制」の導入など、正規雇用労働者にも及び、今日まで「多様な働き方」の名による労働者の差別と分断が進められることになりました。

公務分野では、極端な借金財政を背景に、イギリスでのニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の考え方に基づく「小さな政府」のかけ声の下、「社会保障の切り捨て」など市場原理最優先の新自由主義的な政策（＝構造改革）が強引に推し進められていきます。

職場には、総人件費抑制として、2000年前後から公務の民営化や正規職員の採用抑制による非正規化が図られる一方で、「新しい時代を担う公務員」へと公務員制度「改革」が進められることになりました。

公務職場における「能力と業績に基づく人事評価制度」の導入の狙いは、総人件費抑制策であるだけでなく、公務員制度「改革」の柱として、政権与党（自民・公明）が幹部国家公務員の人事権を掌握するために内閣人事局を設置したことと同様に、住民福祉の後退につながるおそれがあるとも、人事と賃金で否応なく政府や首長の政策を実行する「新しい時代を担う（もの言わぬ）公務員」づくりを進めることであり、憲法の理念に基づき「全体の奉仕者」の実現をめざした戦後公務員制度の根本的かつ意図的な破壊にほかなりません。

(2) 導入された職場での問題点

地公法改正による人事評価制度の「義務化」の前から実際に導入された自治体や本格実施を前に試行が進められている自治体の経験では、政府・総務省が推進する「人事評価制度」の矛盾や不満が噴出し、問題点が一層鮮明になっています。

自治体の職場は、職員それぞれが専門性を生かしながら、チームワークで様々な業務に取り組んでいます。当然、それぞれの「評価」の基準も違えば、「評価」自体は絶対評価にならざるを得ません。それを極めて主観的な判断で処遇に反映させる「相対化・序列化」は「評価」をねじ曲げることになり、到底、納得できないというのが職場多数の声です。

数年で人事異動が繰り返される一般職では、異動直後の職員の「業績」が相対的に他の職員に比べて低くなるのは当たり前のことであって、それを「評価」として押し付けること自体が、職員の人権を侵害するものと言わざるを得ません。

「相対評価」による賃金格差（賃金の差別化）は、まじめに業務に取り組む職員の「がんばりに報う」どころか、誤った「自己責任」意識を醸成し、チームで進める仕事への意欲を失わせる結果を招いています。

また、「高い評価」を得るために、自主目標の水準を下げる、目先の数値目標にこだわるなど「住民福祉の向上」という本来の目的に逆行する事例も報告されています。さらに、自らの目標を優先するあまり、チームでの業務遂行のために個々が役割を発揮するという自治体職場本来の仕事のあり方を壊す事態さえ生じています。

特に、「目標管理制度」（期首に立てた自主目標の達成度・業績を評価する）は、一次評価者や二次評価者と職員が話し合い目標を設定するというシステムであり、首長や上司の方針をトップダウンで徹底するという役割を果たす傾向が強まっています。それが否応なく、上司言いなり、首長言いなり、政府言いなりの職員をつくることにつながっています。

期首目標を設定する上司との面談については、「人事評価制度」の試行が始まった職場から、「日ごろ時間をとって話すことができなかった上司と仕事の話をするいい機会になった」という声も聞かれます。しかし、賃金リンクをきっかけに、それが「上司の掲げた目標を押し付ける場が変わってしまった」と言う声に、目標管理制度の本質とその危険性が現れています。

憲法や平和をめぐる政治的な対決点が鮮明になっている今日、一部の自治体に、国民的な議論を保障すべき公共の場で、首長や一部議員等の考え方を斟酌して、それらをテーマとした公共施設使用を認めないなどの事態が起きています。これは住民のための公共サービスのあり方、さらには、「全体の奉仕者」としての自治体職員の姿勢・対応をゆがめるものであり、「人事評価制度」の延長線上に、これらがいつそう広がることが危惧されます。

また、「人事評価制度」の実施のため、係長などの職場のリーダーを中心に、本来業務に使うべき多くの時間（コスト）を、「客観的な評価」を行うための個々の職員のチェックや記録の作成・管理に費やすという本末転倒の事態を招いていることも見過ごしてはなりません。

(3) 制度導入の現在状況

こうした問題点は、「人事評価制度」の本質が、本来あるべき「国民（住民）全体の奉仕者」としての「人材育成」どころか、それに真っ向から反する「権力に従順な公務員づくり」であり、「賃金抑制策」に過ぎないことを示しています。

自治労連は、これまで導入を進めてきた自治体における、労働組合の対応や職場の声を含む実態調査、民間企業での「成果主義」や外国での「人事評価」の事例研究などを通じ、「人事評価制度」の持つ問題点を明らかにし、職場学習会を組織するなど、管理職層を含む職場の総意で導入させないことを目標に取り組みを進めてきました。

自治体における制度導入の実態について、自治労連が2017年3月に加盟組合を対象に行った調査（211組合が回答）の結果は、以下のとおりです。

- ① 当局との交渉・協議は74.9%の自治体で行われ、当局による一方的な実施は7.6%に止めている。
- ② 人事評価制度自体の導入は進んでおり、試行を含めれば94.8%となっている。
- ③ 評価結果の賃金リンクは、本格実施自治体の64.4%であり、その内の52.6%が「昇給・勤勉との反映」である一方、38.6%が「勤勉手当のみ反映」に止めている。
- ④ 賃金の「昇給への反映」で、評価の序列化を意味する分布率を決めているのは、「上位のみ」という限定的な制度を含め48.2%に止めている。
- ⑤ 賃金リンクを実施しているところでも、実質化させていない自治体もみられる。
- ⑤ 30を超える自治体で、結果の開示や不服申し立て制度が未整備となっている。

これらの結果は、政府・総務省から賃金リンクを含む制度導入圧力が強まる中であって、多くの組合がこの問題にしっかり対応し、自治体当局とも共通認識をつくる中で、少なくとも自治体に独自の対応をとらせてきたこと、併せて、今後も継続的な対応が必要であることを示しています。

2. 民間企業や欧米における動向

(1) 民間企業では

民間企業では、戦後長く終身雇用とセットの年功序列の賃金体系が維持されてきました。それが、日本の戦後復興から高度成長を支えたとも言われています。しかし、経済のグローバル化のもとで国際競争力をつけるとして、人件費削減のための雇用の非正規化とともに、正規雇用労働者の分断と徹底した労働強化、そして人件費の抑制をはかるため、「成果主義」が大企業から次々に導入されていきます。厚労省の調査では、一時的には、7～8割の企業が導入したのです。

ところが、わずかの間に問題点が噴出することになります。それは、短期的な成果を賃金にダイレクトに反映させることから、「すぐに成果につながらない長期的な仕事を避ける」、「情報を独り占めにする」、「部下や後輩に仕事を教えない」、「成果が上がらない労働者をチームから排除する」などの現象として表れ、富士通では極端に業績が落ち込む、武田薬品では数年にわたり新薬が開発されない等の結果となりました。こうして営利を追求する民間企業でさえ、「成果主義」は見直されることになり、中には「若年層には導入しな

い」「年功制に戻す」等の企業も現れました。

現在では、労働者が果たすべき役割に応じて賃金が決められる「役割給」を導入している企業が目立っています。これは、責任・権限等の役割の価値の大きさとその貢献度（査定）に応じて序列化された役割等級に個々の労働者を格付けるもので、企業の側が一方的に労働者の「目標」を決めた上に「成果」を査定するという点で、重大な問題点を持つ制度です。

同時に、財界の意を受けた自公政権による労働規制緩和のもと、「労働時間から成果へ」の思想攻撃も相まって、徹底して正規労働者を絞り込み、残業時間の上限規制を守らず、残業手当を支払わない「脱時間給」の導入や裁量労働制の拡大など、過労死に象徴される厳しい労働環境がなかなか改善されないことにも重大な関心を寄せる必要があります。

（2）アメリカやイギリスでは

一般にすべてが競争の中にあると思われるアメリカの民間企業においても、「成果主義」は経営幹部や管理職が対象になっているのが普通で、「人事評価」を一般労働者に適用しているところはほとんどありません。

またたとえ非管理職の一般労働者層に適用しているところでも、「評価」は人材育成に特化させており、賃金にはリンクさせておらず、「評価結果」で賃金が左右されることはありません。また、ほとんどの企業では、「評価結果」に従業員が「不同意を表明」する権利を付与しており、これがアメリカの大きな特徴の一つとなっています。アメリカに進出したホンダの工場では、個々人の職務遂行能力改善のために「評価」とともに「面談」を行っていますが、労働者自身は、その「評価（結果）」について何ら責任を負うことはありません。

公務分野でも、サッチャー首相（1980年代）の時代からいち早く新自由主義に基づく民間的な手法（NPM）が持ち込まれたイギリスでは、自治体にも業務の民間委託による人員削減とともに「成果主義」が導入されました。しかし、その問題点を指摘し粘り強く改善を求めた労働組合の運動によって、相当数の自治体が「成果主義」による賃金制度をやめています。併せて、緊縮政策による経済の著しい停滞とそれによる失業者の増大の中で公務のワーキングプアに対する社会的批判が強まり、民間委託政策そのものが見直されることになりました。

現在では、人材育成の観点から全国的な基準による職務評価が実施されており、労働組合の監視の下で、不当な差別を許さないツールとして機能しています。

Ⅲ．住民全体の奉仕者に相応しい「人事」・「人材育成」を求める

（1）憲法の理念にもとづく研修と職場会議を基本とする「人材育成」

1980年代後半以降、派遣労働の容認、裁量労働制の導入などの「雇用改革」や賃金切下げ、そして年金・医療・介護・保育・生活保護・高齢者福祉など社会保障・社会福祉制度の改悪、こうした新自由主義的な「改革」が矢継ぎ早に進められてきました。これらの新自由主義的「改革」は、公務の業務をさらに複雑化させるとともに、住民の税・社会保険

料負担を増大させ、社会における富の偏在による格差拡大と貧困増加など、職場労働者と地域住民の困難を増大させています。

その結果、多くの地域住民が「一日8時間働いても生活できない」、「待機児童が解消されない」「老々介護でも特養に入れない」「生活保護申請を却下された」「医療費が高すぎる」「年金が切り下げられた」などの現実と直面し、政治や行政に対し強い不満と期待を合わせ持っています。そのことが、意図的に作られてきた公務員バッシングの影響を受けて、「評価制度はあって当然」「やる気のない職員は処分すべき」という声となって表れています。

一方、自治体職員においては、職場の限られた人員体制のもとで、少なくない職員がトップダウンによる一方的で過剰な業務をこなさざるをえず、また一部の住民による過剰なクレームの対応に迫られ、「自らの仕事のがんばりを認めてほしい」という当然の要求とともに、低賃金・過密労働のもとで「成果主義」への幻想を抱かされています。それは時として、公務本来の目的である住民福祉の向上から目をそらすことにもなり、自治体職員と住民の対立を招いています。

こうした中で、「公正で客観的に日々の仕事や職場での実践を振り返り、改善すべき課題を明らかにする」ことは、住民の期待に応えられるように仕事の質を高め、公務員として成長したいという願いや期待に応えることにもつながります。そうした日常の取り組みを通じての“評価”が、公正な昇任・昇格など任用の基礎となり、時々の研修など「人材育成」に活かされるべきです。

こうした“評価”をおこなうことは、これまであった不明朗な制度とも、さらにまた政府・総務省の推進する「人事評価制度」とも全く異なるものです。

ここで言う“評価”は、管理者ないし上司が一人ひとりの職員をマニュアルに沿って「評価・序列化」するものではありません。公務員の役割である「住民の基本的人権の保障」という憲法の理念を基本に据え、住民生活のあらゆる分野にわたって組織的に確立された“目標”の到達を住民自身が“評価”し、その上で個々の職員が必要な知識の裏付けを持って住民本位の仕事のできたのかどうかということが“評価”されなければなりません。これがもっとも重要なポイントです。

だからこそ「人材育成」は、上司による「目標」と「評価」の押し付けに通じる面談などではなく、こうした“評価”に基づき、研修や現場の実践に裏打ちされた職場会議や住民参加による業務の実践の中で行われるべきなのです。

そのためには、憲法自体を学ぶ研修や憲法理念に貫かれた業務研修がたいへん重要です。併せて、労働組合として取り組んでいる「自治研活動」も、この憲法理念に貫かれた業務研修の一つであるといえます。

(2) 「人事」制度や「人材育成」制度に労働組合が関与することの重要性

地公法「改正」による「人事評価制度」義務化にあたって、多くの自治体当局が労働組合との交渉や協議を行いました。この法「改正」が昇給や昇格への反映を求めるものである以上、それは当然のことです。

しかし一方で、「評価」の手法など労働条件決定に直接関わらないことなどは、「管理運

営事項」として労使交渉が拒まれるという事態も生じています。しかし、職員の働き方や働く意欲が公務を大きく左右することを考えてみれば、それぞれの職場状況をよく知っている職員自身の声が最も重要であり、「人事」制度や「人材育成」制度の構築に、職員の総意に基づいた労働組合による意見の反映が不可欠であることは明らかです。

それは、これまで不明朗な実態も指摘されてきた「人事」について、トップダウンの弊害を抑え、当局にフリーハンドを与えることなく、職場の視点からチェックできるという点で、大きな意味を持つものです。

さらに、制度をつくるだけでなく、制度が運用されてからも、継続的な検証と意見反映が求められることは言うまでもありません。「人事評価制度」が始まると、個々の職員が自分の評価結果をオープンにして議論することは簡単ではなくなり、評価結果や制度に対する矛盾や不満が内在化することが危惧されます。人事評価が密室化することはきわめて危険です。労働組合が中心となって、矛盾や不満の声を聞き取り、その声を顕在化させることで制度を自由に議論できる職場環境をつくることが重要です。

(3) 公務に求められる「人事」・「人材育成」の視点

自治労連は、住民全体の奉仕者として、住民の基本的人権の保障をめざす公務員の「人事・人材育成」には、以下のような視点が必要であると考えます。さらにそれは、徹底した労使の議論の積み重ねの上に立ち、当局の責任のもと、職員一人ひとりが互いに成長できるよう職場全体が活性化できる制度とする必要があります。

1) 「住民全体の奉仕者」としての能力・資質の向上が図られる制度に

- ① 憲法と地方自治の本旨に基づく研修などを通じ、複雑化・専門化する国民・住民の願いに応える行政を民主的・効率的に推進できる公務員を育成する制度であること。
- ② 競争を基本とするのではなく、民主的かつ公平・公正・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るための制度であること。

2) 個人だけでなく、行政の組織構成員と組織全体の資質や水準の向上が図られる制度に

- ① 特権的なエリートを養成する制度でなく、一人ひとりの職員の意欲と可能性が活かされ、自治体のあらゆる分野と職域で働いている職員個人と組織全体がともに成長・発展でき、質と力量が高められる制度であること。
- ② 集団の議論を基本に、自覚的な規律のもとで、組織と個人が改善・克服すべき課題を明らかにし、互いに成長・発展できる制度であること。

3) 職員参加や研修制度など個人と組織が成長・発展できる総合的な人材育成を

- ① 公平・公正で民主的な公務運営を貫くため、必要な情報の開示とともに、施策の策定・実施の過程から結果に至るすべての段階に、住民や職員の参加を保障する制度を確立すること。
- ② 職員が健康を保持し、安心して職務に専念し、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働くことのできる民主的な職場づくりを進めること。そのために必要な体系的な研修制度や賃金・労働条件を確保すること。

(4) 当面の対応～「人材育成」の視点に立った「人事評価制度」に向けて見直しを

自治労連では、職場を基礎に、今後とも「住民全体の奉仕者に相応しい『人事』・『人材育成』を求める」取り組みを進めます。と同時に、極めて大きな問題点を抱えて始まることとなった「人事評価制度」を放置することはできません。地公法「再改正」による制度廃止をめざしつつ、当面、自治体当局に対し、以下を重点に見直しの取り組みを強化します。

- ① 「評価結果」についての「職員アンケート」や現場で起こっている事例を集約し、「人事評価制度」の現実について、具体的な事実に基づく検証（評価）を行うことで、管理職層を含む職場全体で問題点や課題を明確化し、現行「人事評価制度」の弊害をできるだけ克服するよう改善を求めます。
- ② 「評価」が評価者の主観に左右されるものであるだけに、「納得できない」評価が、弱い立場にある個々の職員の「自己責任」として押し付けられることの無いよう、「不服（苦情）申し立て」の場面に、「申し立て側の補助」として労働組合役員の同席を可能とすること、また、最終的な「評価結果」に職員が「不同意を表明」する権利を認めるよう求めます。
併せて、人事当局による苦情処理に不服がある場合に、労・使に第三者の外部委員を加えた審査委員会による審査を行うよう求めます。
- ③ 職員の業務上の悩みや不安を解決し、職員として成長したいという意欲に応えるよう、十分な人員体制の下で、職場会議の確立、研修制度の充実など、「人材育成」を支える職場環境の整備・改善を求めます。

以上