

# わが国の人事行政におけるメリット・システムの動向

斎藤 和春

## 序

- 一 職務分類制度の限界
- 二 現状への対応
  - 1 組織対応
  - 2 管理対応
- 三 業績評価制度の確立
- 四 能力育成方策の拡充
- 五 管理行動を通じての具体化

## 序

人事行政におけるメリット・システムの基本的意味は、対象となる公務員の地位は、すべての国民に開放されているとする採用における機会の均等と、それによって公務部内に入った職員は、能力の実証によってのみ任用され、実績や

わが国の人事行政におけるメリット・システムの動向

能力に依じて適切な処遇をうけるとする発想に裏付けられている点である。

近代の公務員制度の発展過程においては、メリット・システムは、絶対制的官僚制にデモクラシーの息吹きを与えたスポイルズ・システムの、過度の政治性による弊害を克服するために、政治から超越する公務員制度確立への努力の具現化としてとらえられることが一般的であるが、より現実の問題としては、従来ともすれば主観的な要素に支配されがちであった人事管理の運営の実態に、より客観的要素を導入しようとした点に大きな意味があると考えることができよう。

戦後におけるわが国の公務員制度の改革においても、それらは、公務員法にみられる諸規定、たとえば職務分類、職務中心の採用や昇進、職務給を中心とした給与、業績による勤務評定などの諸制度によって示されている。<sup>①</sup>そして、これらの諸制度は、それぞれの個別の組織における管理行動を通じて具体化されるのが現実であり、メリット・システムを支える重要な場面として、そうしたインフォーマルな側面も、また見落とすことができない。

戦後四十年の歴史のなかで、他の多くの制度と同じように、このシステムもまた、わが国の社会の変遷や伝統的な環境のなかで種々の影響を受けつつ、独自の発展の様相を示してきたように思える。

この小論では、そうした試行錯誤とも言うべき過程の考察を前提に、その現われかたの違いはあれ、今後の公務員制度の展開にとって重要な意味を持つと思われるメリット・システムの方向について、フォーマルな制度の側面と、よりインフォーマルな組織および管理の諸行動の側面の双方から検討を加えてみることにしたい。

## 一 職務分類制度の限界

いわゆる科学的人事行政を支える強力な基盤は、公務員制度における職務分類制度の採用によって形成される。職務

分類制度（職階制）においては、「官職」すなわち、一人の職員にわりあてられる職務と責任は、職務の種類および複雑と責任の度に応じて分類整理される。そして、実際の人事管理においては、官職を、種類および質的な類似性に基づいて「職級」にまとめ、その集団を単位とする統一的管理を行なうことによつて、人事行政の能率的運営が図られることとなる。すなわち、この「職級」を管理の単位として活用することによつて、統一的な任用制度の運営、公正な給与の決定などの職務中心の人事管理の具体化を意図したのである。

上記のことから明らかなように、職務分類制度は、その分類の基準を職員の持つ属人的要素ではなく、遂行する仕事に着目している点に大きな特色を持っている。すなわち、そのことによつて、従来のわが国の人事行政の基本的指標であった、学歴や資格などの属人的要素は否定ないし後退を余儀なくされ、それに代わるものとして、遂行業務を中心とする機能的要素が人事管理の中枢におかれることとなる。いわば、主観から客観への近代の人事管理の基本的趨勢は、職務分類を骨格としてはじめて現実のものとなり、メリット・システムの土壌もより豊かに育成されると考えられたのである。

わが国における職階制定作業は、一九四八年（昭和二十三年）、職務記述書（職員が現在行なっている職務の実態を自ら項目別に記述した文書）の収集と分析によつて開始され、一九五〇年（昭和二十五年）には、その技術的内容をもりこんだ職階法の公布を見たことによつて、制定への地固めは完了した。さらに、実施に向かつての職級決定作業が精力的に行なわれ、一九五二年（昭和二十七年）一月には、四四九職種による実施の態勢は完了した。

しかしながら、その後、職階制実施に対するさまざまな抵抗と批判を受けて、簡素化への継続的な努力がなされ、一九五四年（昭和二十九年）には公示職種数は一二六職種にまで整理されたが、その後三十有余年を経た今日にいたるまで、職務分類制度は実施されていない。

当初、新しい公務員制度の基礎として大きな期待を持たれた職階制が、なぜ長期にわたって未実施のままに放置されているのであろうか。現象面の問題としては、従来主観的かつ弾力的に行われてきた人事管理が、職務分類制度の枠組みを課せられることよって、その自由度を制限されることに対する、各省庁や地方公共団体の長、あるいは職員団体の反対、さらには公務員制度調査会や第一次臨時行政調査会による職階制に対する見直し提言などが、その理由となっていることは事実であろう。

しかしながら、より根源的な問題に眼を転じてみると、そこに、この制度に対する認識の問題が存在する。それは、旧官吏時代に普遍的なものとされてきた人事管理思想、すなわち高等文官試験に象徴される属人的資格主義による運営に長年にわたって馴染んできた人びとの一般認識と、それを真つ向から否定し、「官職」の概念を基本に各人が果たすべき役割や機能に着目し、そこに管理運営の支柱を求めようとする職務主義、機能主義との間のあまりにも大きな認識面でのギャップが、「新しい時代の到来」を観念的には認めつつも、現実の問題としては、管理者および職員の双方の共感と納得とを獲得しえなかつたことが、その根底に横たわる理由であると思われる。

このような経緯を持つ職階制を今後どのように方向づけてゆくべきかについては、「政令諮問のための委員会」や「公務員制度調査会」の答申に代表される、職務分類の構造を大幅に簡略化することよって、先にあげた実施への抵抗を排除しようとする考え方が<sup>5)</sup>ある。

たしかにそのことよって、長年の法制面でのペンディングを解消するという意図は達成されるかもしれない。しかしながら、その提言にあるような極めて大雑把な構造を持つ職階制が、人事管理運営の基本として、あるいは現実の管理面での活用の面からしてどれだけの意味を持ちうるかについては大きな疑問を持たざるをえない。さらに、この考え方や類似のものとして、現在給与法上用いられている職務の分類を職階制による分類としてそのまま移行させるとい

発想<sup>⑥</sup>も、限られた給与の領域での分類を人事管理全体の体系にまで適用の幅を広げようとする点で、主旨および現実の活用面で大きな無理があると思われる。

このように考えてくると、職務分類制度の方向に対する考察には、職階制の実施という法制上の問題を越えた、よりマクロな視点からの検討が必要であろう。それは現在進行しつつある組織環境の変化のなかで、人事管理全体の基盤として、職務分類制度自体がどれだけの適応性を持ちうるかという問題である。

現代の組織環境の特徴の一つは職務の流動性が著しく高まったことであるが、このことは個々の職員の担当業務を予め固定化することをむずかしくしている。変化の度合いの激しい状況下にあつては、固定的な分類体系の設定は技術的にも困難度を高める方向にあるのは避けがたい傾向であるし、職務の質的な高度化と機動的な対応の必要性とによって、個々の職務の微妙な差異に着目した管理上の処置がよりつよく求められるに至っていることは否定できない。

そのような流動的な状況に適切に対応するには、職務分類制度は必ずしも効果的な方策とは言えない。職務分類の考え方の根底には「職務と責任の同様性」を基礎に人事管理の標準化と簡素化を図ろうとする意図が存在するのであるが、このような管理思想は上記のような環境の進行のなかにあつては、説得力を失いつつあるのは認めなければならぬであろう。

制度の存在を支える構成員の意識の面からも、職階制の採用には限界があるように思える。たしかに職階法制定当時の状況に比べれば、今日の事態は機能主義に対する理解と認識が高まっている事情は認められるが、スポイルズ・システムの弊害の洗礼をそれほど強く受けていないわが国の場合、その必要性の認識は欧米社会に比べて希薄なことはあらず、遂行職務の職務分析と格付けによる機能的色彩の強い管理運営に対する受容度は必ずしも高まっているとは言えないことも事実であろう。

しかしながら、このような事実認識が、ただちに第二次臨調答申の指摘<sup>⑦</sup>のような職階法の廃止ということにはつながらないと思う。現実の人事行政の戦後の歴史のなかで、職階制がどんな意味を持ってきたかを振り返ってみると、制度としては不十分な現われかたを示したに過ぎないが、それが人びとの意識のなかに職務主義や機能主義の存在をうえつけた事実は明らかである。わが国独特の管理風土のなかで、一步後退二歩前進のかたちで蝸牛の歩みを続けてきた機能主義の進行が、公務員制度における職階制の廃止ということによって一段と後退を余儀なくされるような事態は避けなければならぬ。このことは、単なる制度の改廃を超えたより根源的な問題としてとらえられなければならない。巨象の眠りを覚ますには慎重でなければならないが、巨象は「生きている」ことに意味があるのであり、剝製の象であってはならないのである。

このような視点に立つと、現在の公務員の人事管理の諸場面、たとえば試験や給与などの運用面において、職階制的認識に基づく職務主義が応用型が先行するかたちで浸透している現状には、評価すべき一面があると言ってよい。それは、近代の人事管理の基盤となるべき職務主義が、そのドラステックな適用のもたらす抵抗や摩擦を回避しつつ、現実の管理実態のなかに定着しつつある過程とみることができるように思う。もちろん、現状には、昇任基準や給与の決定方法など、なお職務主義の浸透度の不完全な領域があることは事実である。今後の方向としては、法制上の辻褃合わせにこだわることなく、研修などを通じて、管理者および職員双方に対する、職務主義や機能主義の意識面での定着に努めるとともに、制度的な基準の設定や具体的な各機関の人事管理の運用面で、状況への多様な対応の可能性を持った職務主義の一層の浸透を図ることが、究極的には職階制思想を生かす最も現実的な発想と言えるのではあるまいか。

(1) 国家公務員法第二九条、第三三条、第六二条および第七二条

- (2) 職階法第三条および国家公務員法第二九条
- (3) 人事院『人事行政三十年の歩み』、一九七八年、六二―六四頁
- (4) 同六七頁
- (5) 政令諮問のための委員会は、一九五一年八月の「行政制度の改革に関する答申」において「職階制は簡素で弾力性のあるものとし、おおむね五等級ないし六等級程度に区分すること」を提言し、また、公務員制度調査会は、一九五四年十一月の答申の中で「職階制は簡素かつ単純なものとすること、教育、研究、医療職員、検察官には適用しないこと、職員の職を八職群に分け、各職群は、原則として三等級ないし七等級に区分すること」を提言している。
- (6) 佐藤達夫『国家公務員制度』、学陽書房、一九七五年、一二二頁
- (7) 第二次臨時行政調査会による基本答申および最終答申の指摘参照

## 二 現状への対応

現代の行政環境に変化を与える要因にはさまざまなものがあり、行政体が適切な行動を維持してゆくためには、それらに対して、適切な対応を示すことが要求されている。現実の場面におけるこのような対応には、組織行動全体としての対応と、組織内部の管理面での対応の二つに分けて考えることができるが、それらの中から、とくにメリット・システムの実現と維持とに関連のあると思われる事項を取り上げ、その対応の基本方向についての若干の考察を行なうこととしたい。

### 1 組織対応

自己と集団との均衡の維持に大きな関心を持ち、自己の分担機能の確実な実施よりも、集団としての目標の達成を重

視するわが国の組織人に共通する意識は、いわゆる集団主義としてその行動様式の特徴とされている。こうした発想は、個々人の職務配分の弾力的活用の許容に現われているように、相互融通あるいは相互扶助の行動を通して、集団作業においては個人能力の総和を超えた組織力を発揮することも多い。しかしながら、一面、集団を単位とする職務遂行に傾斜した意識と行動の結果、構成員ひとりひとりの機能分担の明確化の意識は希薄になりがちなことは争えず、責任の所在が不明確になることも事実と言わなければならない。

メリット・システムの進行によって、構成員の自らの機能分担の意識が高まることによって、そうした集団中心の組織行動には変化が起こり、構成員の独立機能を重視する動きが種々の形で進められると思われるが、その最も典型的な傾向としてプロジェクト組織への移行がある。

特定の事業や課題を達成するために、その達成に最適と思われる能力と性格とを具えた人材によって構成されたプロジェクト組織は、集団としての成果のみにとどまらず、組織を構成する個々の人材の持つ能力やその他の要素が、その組織での職務遂行の過程を通じて、完全に燃焼することを期待している点に大きな特色を持っている。すなわち、構成員の果たす個別のメリットの比重が、従来の行政一般の組織に比べて、格段に高いことに注目しなければならない。

行政の領域でのプロジェクト組織は、都市再開発やゴミ処理といった限られた分野において若干みられるが、行政体固有の権限中心のトップダウン的体質に阻まれて、企業組織にみられるような発展を示してはいない。しかしながら、行政環境の変化がより多岐にわたり、組織を横断するような業務が多くなるにつれて、こうした面からもプロジェクト組織への要請がたかまることは予期できる。個々人のメリットの明確な裏づけを持つ組織として、その普及を期待したい。

上記のことと関連して、わが国の組織、ことに行政組織の一般的意思決定方式である稟議制にも検討の眼が向けられ



なければならぬ。独創的な要素を含んだ「原案」は、この意思決定の仕組みのもとにおいては、階層を通過してゆく過程の中で多彩なチェックを受け、次第に平均的な内容に転化収斂してゆくのが一般的である。こうした稟議制の持つ基本的性格は、平均的な感覚による安定度や均衡の維持には抜群の効果を示すことは事実であるが、一面、創造力や問題発見力のような発展を含む能力の発現を抑制する傾向を持つこともあらそえない。今後の方向としては、稟議のルートに乗せるべき業務と、それらとは性格を異にする、個々人の創造力を必要とする業務との選別がなされなければならないと思う。少なくとも、業務執行の基準として、前例や経験の比重が減少してゆく傾向のなかで、こうした配慮の必要性が増大してゆくことは疑いないところであろう。

行政組織の、もうひとつの特徴は、個々の職員の分担と責任は明確とは言えないにも拘らず、一定の組織の行なうべき業務の範囲は、「分掌規程」というかたちで決められ、その限界が厳格に守られているという点である。この分掌規程を中心とするやりかたは、遂行業務の内容に予め一定の標準的な「枠組み」を設定することによって、構成員の能力の質に拘らず組織の要求は最低限満たされるというねらいを持っている。いわば、平均人による平均的な対応を究極的には意図していると考えることもできよう。

しかしながら、現代の組織には、テンポの早い環境の変化を反映して、当初予期しなかった業務が発生したり、予め設定した業務の大幅な変更を迫られる事態も稀れではない。このような状態のもとでは、分業原則の精密な適用のみでは組織の能率的な運営は期待できず、そこに「分掌規程中心主義」の限界があると思われる。

より実際の問題について言えば、標準化された分業の枠組みの間に間断なく入りこんでくる予期しえない仕事にどう対応するか、その間隙を構成員の適応行動によってどのように埋めてゆくかに、今後の行政組織の適切な運営のひとつの鍵があると言っても過言ではないと思われる。すなわち、機能分担の枠組みを可能な限り弾力的に運用してゆくこと、

その運用にあたっては構成員の潜在的な能力と機動的な対応を期待することによって、適切な組織活動は確保されるのである。

従来の行政組織にみられる「権限争い」や「責任のがれ」の大半は、この分掌の間隙に対する不適切な対応によって生まれる。この意味からも、伝統的な「分掌規程中心主義」に意識面からの転換を図り、環境の変化への素早い対応と、構成員の能力の十分な活用を考えることの必要性はより高まっていると断言できよう。

## 2 管理対応

個々人のメリットへの関心の高まりは、具体的な管理の諸場面で顕著な傾向を生む。それは、それまで支配的であった集団中心の考え方の後退である。メリット・システムの進行に応じて、組織には構成員相互の競争関係が生まれる。それは業績評価の査定権を持つ上司と部下の関係や、業績をめぐる同僚との戦いに見られる関係であり、嘗ての組織の融合一体の関係とは異質のよりクールな関係である。

このような組織内部に発生した一種の対立関係は、「和」を中心とした集団を対象としてきた管理の性格にも大きな変化をもたらす。すなわち、安定性の確保と秩序の維持に傾斜した「集団主義的管理」は、競争原理の影響をより直接的に受けることによって変貌する。それは、学歴や年功を基礎とした相対的要素に依拠した管理から、構成員の能力や業績などの絶対的要素に依拠した管理への転換と言ってもよからう。

こうした傾向に拍車をかけるのが、近年顕著になった職員構成の変化の動向である。そのひとつの傾向として高年齢職員の在職率の増加があるが、こうしたいわゆる高年齢化現象は、従来の人事管理の諸制度においてほぼ抵抗なく採用され、長い年月にわたって広く説得力を維持してきた「高年齢・長い職務経歴Ⅱ高ポスト・高い給与」の基本パターン

の修正を余儀なくする。従来のパターンの維持は給与原資の破綻を招かざるをえないからである。

その結果、年齢別給与曲線の上昇度は大幅な制限を迫られ、昇格や昇給などの人事管理上の選別の基準としての能力や業績の比重の拡大がもたらされる。そして、このことは、傾向としてはメリット・システムを加速する要因となると考えられる。

さらに、高学歴保有者の増大という職員構成上のもうひとつの傾向<sup>②</sup>も見逃すことはできない。この傾向も、また従来の管理制度の支配的な原理であった「高学歴者＝管理者候補要員」というパターンの修正を迫ることは明らかであり、限られた高位の管理ポストの獲得をめぐる選別基準として、構成員の保有する能力や果たした業績といった要素が、より重要な指標としてクローズアップしてくることは疑いない。

上にみてきたような、任用基準や給与基準の内容自体に個々人のメリットを直接反映させることとならんで、そうした発想を助長する具体方策として、二つのことに触れておきたい。

その第一は、昇進経路の多面化ということである。現在の公務員制度においては、採用試験は欠員の官職への充当を意味し、それを資格として扱うことは否定されている。しかしながら現実には、たとえば国家公務員の場合、国家公務員採用上級試験（現在の国家公務員採用一種試験）に合格することが、幹部公務員になるための必要条件となっていることとは否定できない。すなわち、民間企業以上に、いわゆる「入口選別」の色彩が強いのが、その特徴として指摘されている<sup>③</sup>。これは嘗ての文官高等試験に象徴される、資格を基礎とする伝統的な官吏育成制度への郷愁と、後に述べる業績評価制度の不備とによってもたらされていると思われるが、メリット・システムの進行にに応じて、この方式には根本的な検討がなされなければならない。

このためには、イギリスの幹部養成にみられるような、数種類の昇進のパターンを制度的に確保しておくような処置<sup>④</sup>

も、今後の施策としては配慮すべきことであろう。わが国の国家公務員の場合、国家公務員採用二種および三種試験によって採用された職員を対象にして、将来の管理者要員の育成を目指した行政研修基礎過程が一九八五年（昭和六〇年）に発足したが、こうした採用後に発揮されたメリットを生かす人事施策がより積極的にすすめられなければならないと思う。

メリット・システムの進行に対応する方策のもう一つの柱として、専門職制度の充実に着目する必要がある。行政組織における処理業務の専門性の深化や高学歴者の増大による潜在能力の保有者の増加などの要因を背景に、高度の専門能力を長期的な視点から生かす施策の一つとして、この制度の整備は必須である。

民間企業においては、「専門職を仕事上管理職と対等の関係に位置づける」、あるいは「専門技術・業務能力と管理能力のいずれか高い方で給与を格付する」などの意図のもとに、広範に専門職制度が活用されている<sup>6</sup>。一方、行政体の場合、職名としては多くの「専門官」が存在するが、実態は属人的な処遇のための方策に転化しているケースも多く、制度本来の主旨とは程遠い運営がなされていると言っても過言ではない。これは、行政組織においては、集団に依拠した業務遂行の態勢がより強固であることと伝統的なトップダウンを主流とする管理体制とに影響されて、実質的な専門職制度の実現が阻まれているのが現状である。

今後行なうべき緊急の施策としては、専門官の処遇面での制度的処置の確立は当然として、職務分析によって、真に高度の専門知識と経験を必要とする官職を限定することがポイントであり、こうした基礎作業の上にメリット・システムを支える制度としての「専門職制度」は、はじめて新しい時代に合致した管理方策として実現への可能性を高めてゆくと言うべきであろう。

- (1) 五五才以上の職員の、国家公務員全数に対する在職率をみると、昭和四〇年代においては、八・五%―九%で推移していたが、昭和六三年度には一二・四%に達している。(前掲『人事行政三十年の歩み』、一二九頁、および人事院編『平成二年版公務員白書』、一九一頁)
- (2) 国家公務員についての学歴別人員構成比をみると、大学卒の比率は、昭和四〇年一三・九%、昭和五〇年二三・〇%、昭和六〇年三一・五%、平成三年三七・六%と急速な伸びを示している。(各年における国家公務員給与等実態調査より抽出)
- (3) 日本人事行政研究所『将来あるべき人事管理を考えるための基礎調査(平成二年)』によると、採用の時点で幹部要員を決めているとする企業は一二%にとどまっている。(同報告書、一〇頁)
- (4) 森猛『イギリスにおける公務員制度の改革』(行政官短期在外研究員報告)、一九七五年、七〇頁―七五頁
- (5) 前掲『平成二年版公務員白書』、一二〇頁
- (6) 前掲『将来あるべき人事管理を考えるための基礎調査(平成二年)』五二頁

### 三 業績評価制度の確立

メリット・システムを具体化するためには、その基盤となる個々の職員の業績や能力を客観的に把握し評価する方法が整備されていなければならない。

現行の公務員制度においては、勤務評定とうかたちで制度化され、具体的には「公正な人事運用の基礎の一つとするため、職員の執務について勤務成績を評定し、これを記録すること」<sup>①</sup>とされ、「所轄庁の長は、勤務評定を行なった結果に応じて、勤務成績の良好な職員については、これを優遇してその士気を高めるとともに、一方、勤務成績の不良な職員については、執務上の指導、矯正、研修の実施、職務の割り当ての変更、配置換等を行なうようにつとめる」<sup>②</sup>ことが要請されている。

しかしながら、現状は、この制度の活用は極めて限られている部分にしかなされていない。たとえば国家公務員の場合、勤務評定の結果は、一部の省庁で特別昇給の基準等として利用されているに過ぎず、制度本来の主旨との距離は程遠い運営がなされているのが実態である。そして、このような状況は、業績評価制度の民間企業における最近の普及状況<sup>③</sup>に比べて著しい対照をみせており、公務員人事管理と企業人事管理の大きな相違点となっている。

もちろん、両者には、遂行業務の性格を中心とした相違点があるのは当然であり、同じ次元で論ずることのできない側面があるのは否定できない。それらは、たとえば「組織目的自体の相違、すなわち企業能率は利潤という可視的な基準によつて測定できるのに対して、公務能率は国民の福祉の実現という漠とした基準によらざるをえないこと」「企業の場合は、他企業との競争という組織としての基本体質が、構成員相互の関係においても、その競争原理を比較的受容しやすいのに対して、組織間の競争の存在しない公務員組織の場合、競争原理の適用に消極的であること」さらには「公共的な性格を持った業務は、職員による安定的な執行を基本的には期待しており、企業の従業員のように創造的な業務処理を必ずしも求めてはいないこと」などが考えられよう。

たしかに、こうした事項は基本的には今後の両者の管理の面で残ることは事実であろうが、さきに見たような行政環境の変化を考慮すると、公務員組織においても、能力や業績を中心とした管理方式のより積極的な活用を考えなければならぬ時がきていることも、また事実と言わなければならぬ。

このような視点に立って、業績評価制度の改善のための具体策について、二三の提言をしておきたい。

現在の国家公務員の勤務評定の所管については、その基準事項は人事院、実施に関する事項は総務庁と分かれている<sup>④</sup>。これは、一九六五年（昭和四〇年）五月のILO八七号条約批准に伴う国内法改正で、総理府に人事局が設置された時点で、それまで人事院に統一されていた所管事項が分割されたものである。しかしながら、当時の経緯からしても、さ

して積極的な理由があるとは考えられず、ある意味で「政治的な線引き」の性格がないとは言えない。

かつて人事院方式と呼ばれ、民間企業や地方公共団体における勤務評定の推進の原動力となった国家公務員の制度が、その後の民間企業での進展に比べて、著しく消極的な姿勢に止まらざるをえなかった背景のひとつとして、推進の主体の分裂という事実を否定することはできないのではないかと思う。メリット・システム推進の気運の高まりつつある現在、その運営主体の統一化が強く望まれる。

制度の内容面の問題としては、現在の勤務評定制度が、勤務成績の評定を重点とする総合評定の性格を持っていることへの再検討が必要であろう。すなわち、業務に反映する属人的要素の多面化の事実を前提にすると、目的別評定の思想をより重点的に採用することを考えたい。たとえば「業績」「能力」「性格」を対象にする評定のシステムを別個に設定し、業績評定は勤勉手当や昇給、能力評定は昇進や研修、性格判定は配置や職務配分と言ったように活用の領域を分けるような方策も必要であろう。少なくとも、現行制度にみられる「一発主義」は手続きの簡素化という点でのメリットはあるかもしれないが、現代の複雑な要素を内包する組織人の評価の方法としては不十分と言わざるをえないと思われる。

評価技術の面からの検討としては、制度への不信感の原因として、単一あるいは少数の管理者による評定の偏りが指摘される事実に着目し、その客観化への努力がなされなければならない。具体的には、現在のような一定期間を区切った短期評定のみでなく、職員のキャリアをより長期的な視点から総合的に判定する仕組みを加味したり、前任者を含めて複数の管理者を評定者として選定するなどの方法も一案であろう。さらに、評定制度の信頼性を確保するためには、評定自体が的確に行われることが条件であるが、そのためには個々の評定者が評定に必要な技術を保有していることが前提となる。企業においては普遍化している評定技術の研修は、公務員の世界においてはほとんど行なわれていないが、

適切な制度の運営を実態面から裏付ける評定技術研修の継続的な実施を期待したい。

さらに、わが国の行政組織の場合、「集団」を対象にした評定のシステムを考えることも、一つの方法として検討に値いしよう。たとえば、予算要求の内容を決算段階での達成度との比較によって評価し、それによって集団としての能率を判定する。とくに、集団単位の業務執行の形態が著しく、個々人の業績の判定を別個に行なうことが難しいような分野においては、このような方法を活用することによって、間接的な各職員の業績評定を補完するような方法を考慮することを考えたい。

以上、業績評価制度の今後の方向について述べたが、少なくとも、現行の制度の不備を理由に、この制度の存在自体を否定することは当を得ていないと思われる。なぜならば、現在の時点において、メリット・システムを制度面から支える仕組みとしては、各人の果たした業績や保有する能力を、いかに客観的に確認するかが最優先されなければならないからである。この意味からも、管理サイドおよび職員サイド双方の、制度の内容的な改善への積極的な姿勢が望まれる。

- (1) 人事院規則一〇一二 第一条
- (2) 人事院規則一〇一二 第四条
- (3) 日本人事行政研究所『将来あるべき人事管理を考えるための基礎調査（昭和六十二年）』によると、昇進選抜の方法として人事考課を用いている企業は調査対象の九四％に達している。（同報告書、昇進選抜の方法の項参照）また、能率増進研究開発センター『効率的メリットシステム確立のための基礎調査』によると、昇進・昇格に際して、人事考課の結果を最重視する企業は対象の五八％となっており、さらに、昇給・賞与の査定時における評価については、その比率は一層高く、八三％に達している。（同報告書、昭和六〇年、八一―九頁）
- (4) 勤務評定の根本基準については、人事院規則一〇一二によって規定されているが、実施については、「勤務成績の評定の



「手続および記録に関する政令」および「勤務成績の評定の手続および記録に関する総理府令」によって定められている。

(5) 前掲『人事行政三十年の歩み』、二九〇頁

(6) 人事院規則一〇一二 第二条

#### 四 能力育成方策の拡充

現代の行政組織には、環境の変化に対する機動的な対応が要求されている。たとえば、多彩な行政需要に対しては、従来の行政対応のいわば主流であった制度的対応や機構的な対応では、内容および時間の両面から、十分応ええないような状況になってきたと言えるように思う。そこでは、住民とフォーマルな行政組織との接点に介在して、その要求を調整し、日常的な形態として応答する個々の職員の判断と行動の重要性が増大している。

行政組織におけるメリット・システムの進行は、そうした状況を前提としてその速度を早め、その結果としてもたらされた個々の職員のポテンシャルな要素の充実が、さらにメリットを重視する管理の進行を促すというサイクルを画くと言つてよからう。それは、端的に言えば、従来のわが国の組織、とくに行政組織において顕著にみられた個々の学歴や年功といった相対価値重視の管理から、個々人の業績や能力といった絶対価値重視の管理への転換を意味すると考えられる。

以上のような背景の下に、行政組織内においても、職員能力の開発育成のための施策は著しい高まりを見せている。たとえば、国家公務員研修の実施状況をみると、昭和五五年（一九八〇年）を一〇〇とした場合、平成元年（一九八九）における指数は、コース数にして一六五・八、人員数にして一七八・〇を示しており、最近一〇年間における伸び

は顕著である。しかしながら、民間企業における研修実態と比較してみると、職員一人当たりの研修費用の額などにみられるように大きな格差があることも事実である。<sup>(2)</sup>

このような視点に立つて、今後の公務員研修で拡充を必要とする事項について、そのポイントをあげておきたい。

まず第一に、集合研修の一層の充実が図られなければならない。国家公務員についてみると、その受講率は一九八九年三月三十一日現在で一九・一%となっており、<sup>(3)</sup> ほぼ五年で一回の頻度で研修参加の機会があることになっている。しかしながら、最近の業務処理に必要とする技術内容の変化のテンポからすると、この数字は満足しうるものとは言えない。さらに、高学歴の保有者が多数しかも長期にわたって活動を続ける現在の行政機関の実態を前提にするとき、基本的な五階層（課長、課長補佐、係長、係員、新採用職員）については、ほぼ体系化されていると思われる各研修への参加の頻度をさらに高め、少なくとも、数年に一回は階層別研修に参加しうる機会を確保するような配慮が最小限必要と思われる。

集合研修の充実とらんで、「経験」の要素を多分に含んだ能力育成の方策への着目が期待されるが、<sup>(4)</sup> これは最近の組織が必要とする能力の性格にかかわるものである。すなわち、現代の組織の構成員には、調整能力、意思伝達能力、問題発見および解決能力といった動的な色彩の強い能力の必要度が高まっているが、このような能力の開発育成には、経験の堆積を通じて体得されるものが多いからである。

具体的には、集合研修とらんで、日常の管理過程を通じてのライン監督者による個別の指導、すなわち職務を通じての研修の必要性を認識することが大切であろう。集合研修の場で獲得された新知識や体系的な理論は、それぞれの職場での実践的な体験を通して確認定着の度を高め、さらに集合研修への参加によって知識や理論面での深化の度を深めるといふサイクルが画ける。<sup>(5)</sup> このように、現代の組織が必要とする能力の育成面での「職場研修」の比重は加速度的に

高まりつつあるのは疑いなく、従来の公務研修が、ともすれば職場外の集合研修に関心が集中し、日常の組織行動の場での指導に対する認識が不十分であったことは、おおいに反省を要することと云うべきであろう。

「経験」を活用した能力の育成策としては、異質の職務を計画的に体験させることによる能力の充実、すなわち職務巡回制度 (job rotation) の積極的採用が期待される。このような形での職員能力の強化策は、民間企業において広く採用されているが、多面化する行政需要の選択にあたっての広い視野からの判断を要求されるにいたった行政職員の場合においても、その有効性の度合いは著しく高まってきたと言つてよい。

具体的な方法としては、省庁相互、中央と出先機関、国と地方支分部局のように機関相互を横断した形で行なうものと、それぞれの機関内部において、スタッフ業務とライン業務、企画業務と現場業務といったように異質の業務を体験することによる適応力や視野の拡大を意図するものが考えられる。もちろん、従来から、公務部内において、このような異動が行われることは稀なことではなかったが、ともすると、こうした異動が、その場かぎりの管理上の都合によつて偶発的に行われる傾向があつたことも否定できない。こうした方策が、制度としての有効性を発揮するためには、はつきりした目的意識と計画的な手続きによつてなされることが必要であろう。

上記の job rotation を、研修という形でより鮮明にしたものとして、E N A (フランス国立行政学院) における実務修習<sup>⑦</sup>のような方法も検討に値いしよう。すなわち、専門の中央研修機関での理論および技術の修得を行なつてのち、実際の職務について、一定期間その応用と動態的な処理を体験する。その後、中央研修機関に帰つて、実務体験をふまえてさらに理論面での深化を図る。こうした統一研修と実務体験との繰り返しを重ねることによつて、職員の実践的能力を堆積させてゆく発想は、多面的な能力を要求されている現代の行政職員の能力育成策としては、おおいに活用されてよい側面を持っていると言えるように思える。現在、国家公務員については公務員研修所、地方公務員については自治

大学校が、それぞれ人事院および自治省のもとに中央研修機関として設置されており、これらの機関を積極的に活用することによって、そうした制度実施のための具体策を考えることは不可能なことではあるまい。

さらに、開放的な性格と、広い見地からの判断を要求されている現代の行政にとって、行政外部との交流の機会を積極的につくることは、職員能力の育成にとってもきわめて重要な事項と考えられる。現在、国家公務員の場合についてみると、各本省庁の課長クラスを対象とする管理者研修や課長補佐クラスを対象にした行政研修において、民間企業からの参加を得て、いわゆる官民合同の研修が一部実施されて効果をあげており、また一九九一年（平成三年）四月一日に規則一〇一三（民間派遣研修）が制定され、職員を民間会社等に派遣して職務としてその業務を体験させる形態による研修制度が発足した。

今後の方向としては、こうした発想交換の場をより多くの階層を通じて、人数や頻度の面でも充実させるとともに、研修という目的をより発展的に超えたかたちでの人材の交流の積極化を期待したい。行政、企業、大学といった組織から性格を異にする発想と能力を持った人材が選択され、一定のプロジェクトの達成に継続的にあたるといったシステムの創設は、それぞれの分野に従来の夕テ割りの組織運営では期待しえなかった多くの成果をもたらすことは疑いない。

- (1) 人事院 『平成二年度版国家公務員研修概況』、表一
- (2) 国家公務員一人あたりの年間研修費用は、約八、九〇〇円であるのに対して、民間企業においては、全規模計一八、二五二円、五〇〇〇人以上についてみると三〇、四八〇円になっている。（人事院事務総局 『人事行政基礎資料集』、平成二年、三九五頁）
- (3) 前掲 『平成二年度版国家公務員研修概況』の要約部分の記述による
- (4) 斎藤和春 『職場研修』、産業労働調査所、一九八四年、四七頁
- (5) 同、三七八―三七九頁

(6) 前掲『将来あるべき人事管理を考える基礎調査(平成二年)』によると、民間企業での職務巡回制度の実施率は調査対象の八九%となっており、(同報告書、九頁)、またそれらの企業の六九・六%は、この制度を今後拡充すべき人材育成の重点方法としてあげている。(同報告書、四〇頁)

(7) 難波新「国立行政学院―EN A」(『季刊人事行政』、第二二号、一九七九年)、一六頁

## 五 管理行動を通じての具体化

人事管理には、フォーマルで静態的な側面としての制度、フォーマルではあるが動態的な側面を持った制度運営、さらに、よりインフォーマルで動態的な側面としての管理行動の三つの次元があると考えられる。

正確性や公平性を業務執行の最大の要件としてきた行政組織の管理が、フォーマルな制度の維持や運営に中心を置いてきた姿勢は、それなりに頷けるが、先にみてきたような行政環境の変化の状況のなかでは、そのみで期待する効果が達成できるとは思われない。適切な制度は、適切な管理行動によって実現される部分も多く、メリット・システムの確立のための諸方策も、また、日常の組織における管理行動の適切性に支えられて具体化されることができよう。このような視点に立って、現在の行政組織における管理行動の問題として、とくに注目すべき事項に言及しておきたい。

まず、計画の立案段階の問題としては、目標への周到なフィードバックを重ねることによって、計画自体の正当性を常に維持する姿勢が大切である。行動の適否が、利潤という明確なかたちで確認できる企業の場合とは異なり、行政体の成果は、住民の福祉の実現という、ある意味で漠としたかたちでしか捉ええない。したがって、そこに自己の達成成果に対する自律的な反省が、企業人以上に必要なと思われる。自己が果たしたアウトプットの内容を継続的に自己

評価し、その適否を計画の根源にまでさかのぼって判断する姿勢をつねに保持しなければならないのである。

行政組織における目標設定で、もうひとつの現実的な留意点として、「前例」をどうみるかという問題に触れておきたい。住民の権利義務と関わりを持つ公務の世界では、前例の持つ影響力は大きい。「以前に、そのことが大過なく通用した」という意識は、ミスの絶対的回避の心情を伴って、ついつい前例の無批判の踏襲の傾向を生む。

もちろん、こうした前例が、経験としての意味を持っていることはうなづけるが、それは、あくまで過去のデータであり、今日という時点においても十分な説得力を持つか否かについての確に判断する眼を持たなければならない。行政業務の内容に影響を与える住民意識や生活環境の変化の加速化と、そこから生まれる行政需要の飛躍的な多面化の高まりつつある現在、そうした実態の確実な認識は最小限必要であり、そこにおいては、前例は絶対のものとしてではなく、確な判断によって選択され、活用される情報としての意味を持つことを確認することが必要であろう。

こうした行動は、角度を変えて考えてみると、従来の行政計画の立案に際して不足していたと思われる、組織環境の流動性に対する認識の強化とも関わりを持っている。すなわち、固定的な環境のなかでの業務処理が中心であった従来の行政の世界にくらべて、現代は動きつつある環境にいかに対処してゆくべきかが重要な課題となっている。こうした状況のなかで、行政のプランナーに共通にみられた現状中心の発想に反省をくわえ、予測を重視した、いわゆる企業型発想への転換がのぞまれる。

構成員管理の問題としては、動機づけ (motivation) を中心とした管理<sup>②</sup>への積極的な展開が期待される。支配の論理の優越から協働の理論への移行を基本的な性格として内包する現代の組織において、目標の達成に向かって人びとをいかに動機づけるかは、職員管理の重要な課題であるが、行政組織の領域における問題として、次の二つのことに言及しておきたい。

第一は、参画の機会の積極的な設定である。参加は自発的な目標達成への行動をひきだす契機を生む方法であることは言うまでもないが、行政組織の場合、ともすると、それがトップダウンによる管理思想の影響から形式化する傾向にあることに注意する必要がある。たとえば、稟議制は構成員の参加意欲を充足するという側面を持っていることは事実であるが、「ハンコを捺す」という形式を過大に評価するのは禁物であり、多くの階層の多様な発想を集約することによって、意思決定の内容に多面的な検討が加えられ、その質的な充実を図る効果をより生かすことに管理行動の原点が置かれなければならない。これは、参加によって人びとの組織からの抵抗感の排除と、それへの順応を期待するのではなく、構成員の多くは未開発の潜在能力を持つとの前提に立ち、参加によってその発現を期待する「潜在力開発モデル」(human resources model) の発想<sup>3)</sup>が重視されなければならないということである。

第二は、構成員の決定領域を可能な限り拡大する配慮が必要である。職務配分段階における決定の権限の大幅な授与を行なうこと、さらには、より具体的な指示段階での裁量の範囲の拡大を図ることによって、人びとの自律的な行動への意欲が生まれ、そのことが契機となって、構成員の能力の充実への気運は高まる。

上部の職位に権限の集中しがちであった従来の行政組織は、こうした面からすると、構成員の動機づけには必ずしも適切なシステムとしての性格を具備しているとは言い得ない一面を持つていたことは事実と言わなければなるまい<sup>4)</sup>。メンテナンスに業務の中心が置かれた嘗ての行政組織であれば、このような集団は、統制のとれた規律ある集団として評価されたかもしれない。しかしながら、組織環境の流動性が激しく、構成員の機動的対応を必須の条件とする現在の状況のもとでは、このような他律的な集団を「優れた組織」と考えることはできないように思う。

行政組織の活性化は、構成員のひとりひとりが自らの置かれた状況を自律的に感知し、いかなる行動をとるべきかを、つねに考え続けている状況のなかから生まれると言ってもよい。そうした意味からも、メリット・システムを実践の場面

で支えるものとして、構成員の参画の機会の積極的設定と、決定領域の拡大とは、現代の組織における重要な管理行動と考えるべきであろう。

- (1) 公務部内において管理行動の重要性への関心が持たれはじめたのは、JST (人事院式監督者研修) やMTP (管理方法習得研修) が普及の緒についた一九五〇年代以降のことであり、その歴史は浅い。
- (2) ハーツバーグは、構成員のモラルを高める根本要因は「何事かを達成する」「仕事に対する認識」「責任」「向上」「仕事そのもの」であるとし、「これらを動機づけ要因 (motivators) とよび、「給与」「監督の質」「人間関係」「労働条件」などの衛生要因 (hygienic factors) と区別している。(Herzberg, F., *Work and the Nature of the Men*. 北野利信訳『能率と人間性』、東洋経済新報社、一九七八年)
- (3) Miles, R. E., "Human Relations or Human Resources?", *Harvard Business Review*, 1965 Jul.~Aug. および斎藤和春「人間関係管理の転機」(『人事試験研究』、第一二五号、一九八七年二月)、六頁参照
- (4) 斎藤和春「弾力的組織の条件」(『経営と人事管理』、第二四七号、一九八二年八月) 五頁