

# 地方公共団体における人事評価制度 について



大阪市立大学大学院法学研究科教授  
稲継 裕 昭

## 人事評価制度導入の背景

年功序列型、ぬるま湯的と批判されることも多かったが、従来の日本型の人事給与システム及びそれに準拠した公務部門の人事給与システムも、ある程度の合理性を有してきた。職員はOJT（職場における仕事を通じた訓練）を中心に育成され、長期的な目で見えて評価され、その積み重ねを昇格や昇進に反映してきた。これは、大部屋主義で互いに協働しながら職務を遂行するという日本的な職務遂行形態ともマッチしていた。

しかしながら諸前提が大きく崩れ、このシステムは大きな転換期にある。

まず第1に、職員の高齢化<sup>\*1</sup>・高学歴化により以前は一定年齢で提供されてきたポストが十分にいきわたらなくなってきた。同期採用同時昇進を一定期間続けていくためには、昇進時期を後ろにずらすか、新しい役職を創設する必要が出てきた。前者は職員のモラルにかかわり、後者は組織の意思決定の遅延につながった。

第2に、勤続年数が長ければ職務遂行能力が向上するという大前提は、ITをはじめとする自治体職場の技術革新によって、相当程度揺らいできた。N

PM<sup>\*2</sup>の急速な普及もこれに拍車をかけている。

第3に、分権時代に求められる地方公務員像も大きく変容してきた。従来は中央省庁で決定された政策を着実に実行できる能力、定型的な事務処理能力、さらに（ややシニカルに言えば）「先例踏襲能力」が求められる場面が多かったが、分権推進に伴って、現場で生起する課題を発見・抽出しそれを当該自治体の政策に高めることができる能力が求められるようになってきた。

これらの環境変化の中で、職員の職務に対するインセンティブを維持・向上させて公務組織を活性化・効率化するために、能力・実績に応じた人事給与システムとその運用が必要とされることとなる。人事評価制度はそのために不可欠なツールとなる。では、この転換期において、自治体における人事評価はどのような状況となっているのであろうか。

## 従来の勤務評定とその問題点

現状では、本格的な人事評価制度を導入している自治体は少数派である。第18次公務能率研究部会が全自治体を対象に行ったアンケート調査<sup>\*3</sup>によると、勤務評定を実施している団体は、都道府県・指定都市

※1 一般行政職の平均年齢は昭和48年（1973年）の34.6歳から次第に高齢化し、平成17年（2005年）には43.1歳になっている。

※2 ニュー・パブリック・マネジメント。民間企業の手法に近い経営・報告・会計のアプローチをもたらす公共部門の再組織化の手法。80年代以降英国等の先進国の公的部門の改革手法として急速に広まっていった。日本では90年代後半以降、一部の自治体で実践運動が展開されてきたが、2001年の経済財政白書でNPMに言及するなど国における運動も進められつつある。村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、2003年参照。

※3 第18次公務能率研究部会報告書『地方公共団体における人事評価システムのあり方に関する調査研究—新たな評価システムの導入に向けて』2004年。総務省のホームページからダウンロード可能。

<http://www.soumu.go.jp/iken/jinzai/houkoku18.html>

で88.1%、市区で55.8%、町村では25.1%となっており、規模の小さな団体での未実施が多い。導入済と公式には答えている団体の場合でも、実態を伴わない、形骸化した勤務評定となっている団体も多い。

アンケート調査結果の中から興味ある数字を拾い出すと、評価にあたって面接を実施している団体は合計で22.2%、評価基準を公表している団体は34.9%、評価結果を原則として本人に開示することとしている団体は10.9%（原則非開示だが場合により開示することもあり得るとする団体を含めても16.6%）に過ぎなかった。既実施団体において今まで行われてきた勤務評定の一般的な傾向をやや単純化をおそれずに総括すると、「本人不知の評定基準に基づいて、上司が一方的な評価を行い、評価の際の面談もなく、そして評価結果は本人には知らせず、人事担当部門で昇格・昇任などに活用する場合もあり得る。」というものであろう。管理と統制のためだけに用いられてきたという感が強い。本人が知らないところで行われているものであって、労働経済学でいうところのシグナリング効果（メッセージを送る）はない。ブラックボックス化しているために、職員の間では従来の勤務評定をかなり暗いイメージでとらえることになる。

## 人事評価制度の目的の明確化

ここで、人事評価を何のために導入するのか、改めて問い直す必要がある。

人事評価には、「育成の論理」と「選抜の論理」の二つの側面がある。前者は、能力や仕事ぶりを評価して、それを被評価者にフィードバックすることによって職員の能力開発を促進すること、後者は、手当や昇給・昇格に差をつけて職員にインセンティブを与え、人件費を効率的に配分することである。

公務員制度改革に関連して、声高に叫ばれるのは、「これまでの年功的な人事管理は甘く、処遇にメリハリがついていない。従来のやり方を改め、能力・実

績主義を徹底し、評価を厳しくして、評価の良い者と悪い者との間に、賃金やその他の処遇の格差を大きく付ける必要がある。」というものである。

この考え方からは、「人事評価＝差をつけること」という前提がおかれ、給与との短期的連動（短期的業績給：PRP\*4）がクローズアップされる。職員団体はその導入に正面から抵抗することになる。上の「選抜の論理」を進めようとする首長・理事者と、それに抵抗する職員団体という対立構図が描かれる。

しかし、そもそも組織にとって、職員の間には差を付けるためだけの評価には何の意味もないはずである。なぜなら、人事評価は、組織業績をあげるための1つの手段に過ぎないからである。組織業績は、構成員がどれだけ能力を向上させ、それを発揮してくれるかにかかっている。そのための種々のツールの1つが人事評価であるにすぎない。

民間企業の人事担当者間でよく読まれている、守島基博著『人材マネジメント入門』（日経文庫）は、「なぜ、企業などの組織では評価を行うのか」という問いを発している。この問いに対して、「従業員間の能力や貢献度の格差を明確にして、それに応じた処遇をするため」と答えたとしたら、その人は「人材マネージャーとしては失格」である、と守島は断言している。人事評価の目的の重要な部分は、能力や仕事ぶりを評価して本人にフィードバックすることによって職員の能力開発、人材育成に役立てるという点が占めている。「選抜の論理」も結局は、選抜することが、個々の職員のインセンティブを刺激しそれが組織効率をあげることにつながるということが根拠となっている。

フィードバックに際して、評価情報を開示して本人の振り返り材料にすることによって目的を達成できる場合もあれば、それだけでは本人のモチベーションがあがらず、処遇へ反映をすることが本人の能力開発や労働意欲のインセンティブになるという考え方もありうる。

自治体で今、職員のインセンティブを維持・向上

\*4 公務部門におけるPRP（Performance Related Pay・短期的業績給）の詳細については、稲継裕昭『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社、2000年、第7章を参照のこと。

させて組織を活性化・効率化することが求められているのは、住民サービスの向上のためである。極論すれば、住民にとっては昇進システムや評価システムはどうでもよい。住民は、職員のモチベーションやモラルが最大限に引き出され良質の行政サービスが適切なコストで提供されることを強く望んでいるのである。住民に仕える有能な職員集団が求められているのである。総額人件費が適正でありさえすれば、職員の給与に差をつけるかどうかは住民にとっては意味のない議論であるとの見方もありうる。

もちろん、人事評価の結果を、昇格、昇進へ反映させ、さらに給与処遇に適切に反映させることが、制度設計に緊張感をもたらし、結果として組織業績を向上させる側面もある。人材育成や任用管理以外の分野、特に処遇への評価結果の活用を一概に消極的に考えることもできない。これは各自治体の組織の態様や組織風土に依存する部分が多い。

大事なことは、何のためにこの制度を導入するかを明確に意識し、明文化することである。「他の自治体でも導入が増えてきたので」とか「国の方で指導もあり」とか「府の要請で」とかという消極的な理由を並べ立てて導入しようとするのでは、失敗に終わる可能性が高い。

## 職員への明示事項—何のために何を評価するのかを明示し、伝えること

人事評価の実効性を確保する上で最も大切なことは、評価者が評価される人に、何を期待しているのかを伝えること、言い換えれば「何のために、何を評価するのか。」を明示し、正確に伝えることにある。

一般に人事評価の役割としては、図の2つのものがあげられることが多い。

①第1に、適切な人事管理を行うには、職員の「いまの状態」を知り、評価し、それに基づいて人事政策を立て実施することが必要である。人事評価はこの「知り、評価する」機能を担う管理活動である。また、これまでの人事管理を次の人事管理につなげる役割、つまり「人材をより適正に配置する」「人材をより有効に活用す

図1 人事評価の目的と役割

- ①職員の「いまの状態」を知り、評価し、それに基づいて政策を立て実施する。
- ②職員の行動を変える＝行動規範の提示…  
評価は期待の表明→期待する人材像

る」「人材をより公正に処遇する」といった役割が期待されている。

②第2に、人事評価には、「職員の行動を変える」という重要な役割もある。評価の判断基準は、評価者（組織）の「こうなってほしい」という職員に対する期待から作られる。その背景には「こうした組織を作りたい」という考えを表明した組織経営の長期目標に基づく「期待する人材像」がある。

「期待する人材像」は個々の評価者が設定する評価基準を支える「憲法」としての役割を果たす。他方で、被評価者（部下）はよりよい評価を得るために努力することになるので、人事評価は組織あるいは評価者が「こうなってほしい」という方向へ職員の行動を変える機能をもっている。

評価は組織において「職員（あるいは部下）にこうなってほしい」という「期待の表明」である。その期待は、組織をどのようにしていくのか、という組織のトップ（民間なら経営者、自治体の場合は首長やひいては住民）の考え方に依存している。（したがって、環境が変われば、あるいは、住民意識が変われば、組織が職員に期待する内容は変化する。）

従来、自治体における勤務評定においては、人事課サイドの要請として、①の機能ばかりが重視されてきた。しかし、組織業績をいかにあげるかという人事管理、人的資源管理のそもそもの目的に照らすならば、②の要素も、いや②の要素こそより重要である。そのためには、評価基準が職員へ公開される必要がある。

自治体で人事評価基準が公開されているのは、（先に見たように）導入済み自治体のうちの34.9%に過ぎない。導入済み自治体は全体の3分の1程度なので、結局、全自治体のうちの約1割程度しか、評価基準が職員へ公開されていない。つまり「職員にこ

うなってほしい」ということを示さずに、職員の異動や昇任・昇格を決定しているのである。これでは人事評価がもつ②の役割、すなわち職員の行動を変える、という機能は期待できない。人材育成基本方針を定めて「期待する職員像」を示したとしても、それが人事評価基準と結びついているのでなければ絵に描いた餅に終わってしまう。評価基準を公表することなしに、昇任者を決定したり配属を決定することは、職員の間、制度に対する不信感を醸成することになってしまう。

自治体現場ではしばしば「出世する人を観察して、その人を見習え」と言われる。確かに、昇任発令をみて、誰が昇任したのかはわかる。しかし、その人がなぜ他の人よりも出世するのかがわからない場合も存在する。どのような能力が優れているのか、部下に評判がよいからなのか、住民への対応がすばらしいのか、特定の業務について一定の実績があったからなのか、それとも、市長の親戚だからなのか、有力な議員の押しがあったからなのか。いずれにせよ何が評価基準となっているのかが不透明なままでは職員のモチベーションはあがらない。

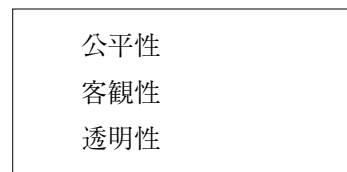
最近ではこの点も考慮しつつ、人事評価制度を全面的に見直して、評価基準を公表する自治体が増加しつつある。評価基準の公表は、自治体における人事評価制度が成功するために絶対不可欠な要件である。

## 人事評価の基本原則— 公平性・客観性・透明性の確保

次に、押さえておくべき基本原則についてみておこう。

一般に、人事評価の基本原則としては、公平性と客観性が重視される。それらが確保されるものでなければ、職員の納得が得られず、彼らの労働意欲の

図2 人事評価の基本原則



低下を招くことになるからである。公平・客観的な評価基準を設定し、公平・客観的に適用をする必要がある。

まず、評価基準の選択が重要である。基準の選択が不当なものであったり、恣意的なものであったりすれば、制度そのもののあり方が問われる。上述したように、自治体で人事評価が強く求められているのは、自治体の目標たる住民サービスの向上のためであり、その実現に関連する基準をもって評価することが原則である。それが公平性、客観性を保ち、職員の納得性を高めることにつながる。

それにもかかわらず、個人の性格などそれ以外の基準で評価することがあれば、公平な評価とはいえず、職員の納得性も得られない。次節で見るように、評価基準は公平性を確保し、かつ客観的なものがある必要がある。

公平性は、上のような評価基準の面で確保することが必要であるとともに、その適用の面における公平性も不可欠である。評価者が個人的な好き嫌いや「閥」によって評価を変えるようなことがあれば、公平性は確保できない。

透明性の確保は、公平性・客観性を高めるため、担保するために重要な要素である。特に、人事評価の基準を公開することは、上に見たように、職員に対して行動規範を提示するためにも不可欠である。

問題となるのは、評価の結果を被評価者本人に開示するかどうかという点である。従来、この点については、処遇管理の観点から消極的な意見が多かった。

しかし、自学<sup>\*5</sup>（本人の自己学習、自己啓発、気

※5 限られた財政資源の中で「住民に仕える有能な職員集団」を作り出すためには、組織の戦略達成に方向付けつつ、モチベーションをあげるような「自学」を促す制度作りが最も重要なポイントになる。自学を促す大きな要素が「評価」である。人は他から認められればうれしいし、次も頑張ろうとする。上司や同僚から「よくやったね」と認められたときや、職場で同僚と力を合わせて難題を解決できたときなどに、達成感を味わう。報酬には、金銭的な報酬以外に、職員がお互いに評価し合い、認めあうことから生まれる非金銭的な報酬もある。評価制度がそのためのツールとして機能すれば、組織全体のモチベーションを高めることも期待できる。

づき)を促し、本人の能力開発を行うためには、評価結果の開示が必要である。また、評価結果を何らかの形で活用するのであれば、結果が非開示のままでは、本人の納得は得られない。評価結果の本人開示・フィードバックを通じて人材育成を図ることが、本来は望ましいし、今後求められてくる。ただ、評価基準の公表と違って、さまざまな考慮要素も検討しなければならない。開示により評価が甘くなるおそれ、人間関係の対立、モラル低下等をもたらす可能性もある。

そこで、まず、職員に対して開示の趣旨の徹底を図るとともに、開示方法については、面接等により本人の納得と理解を得ることが重要である。今後はそのようなコミュニケーション能力を持っている管理職、フィードバックの育成が必要になってくる。人事課の職員からしばしば聞かれるのは、「評価結果を開示すると、今の管理職ではとても持たない」という声である。しかしながら、そもそもそのような管理職は管理能力が欠如しているものと割り切って、ラインからはずすべきともいえる。

なお、人事評価結果の開示範囲については、人材育成と職員の納得性の向上という趣旨、さらにはそれぞれの団体の組織風土をも踏まえ個々に十分検討することが望まれる。

これらの諸点も留意しつつ、基本的には透明性を高めるという方向が、今後の自治体人事評価のあり方となっていくだろう。

## 評価方法についての留意事項

人事評価にはさまざまな過誤、評価誤差が随伴しやすい。評価誤差とは、「考課者が無意識のうちに陥る誤り」をいう<sup>\*6</sup>。主なものに、ハロー効果、寛大化傾向、中心化傾向、対比誤差などがある。人事評

価は、評価方式そのものと、運用にあたる評価者の観察とで成り立つものであるため、誤差もそれぞれ、制度、評価者の意識の両面から発生してくる。評価の客観性と公平性を確保するために、「評価者による評価の過誤」や「評価者間の評価の不均衡」を回避するための仕組みをどのように構築するかが重要なポイントとなってくる。評価基準の客観性をできるだけ高めるとともに、適用面でのばらつきをできるだけ少なくするような努力が必要である。そのためには、評価基準の客観化、評価者訓練、評価者の多層化など考え得る種々の方策を講じる必要がある。

### 1. 評価基準の客観化

評価要素として、現在新しく人事評価制度を導入しようとしている自治体あるいは旧来の勤務評定制度を改定しようとしている自治体の多くは、能力評価と業績評価を二本柱としている。過去の勤務評定で評価要素としてあげられていた情意評価・意欲態度評価は、行動プロセスを評価する能力評価に代替されるようになってきているので、ここでは、上の2つの基準について考えよう。

まず、能力評価の評価項目として、主観的な評定を下しやすい「性格」などの項目や、抽象的な要素を排除して評価項目を決定していく必要がある。

従来の評価シートは一般的に「協調性」や「積極性」といった項目をあげ、それに関して5段階の評定をつけるというようなものが多かった。しかしこれでは、評価者ごとに基準が相当異なってきてしまう。例えば、当該被評価者の「協調性」が5であるのか、4であるのか、3であるのかを判断するに際しては、評価者自身の協調性や、協調性に対する思いといった主観が相当反映されてしまう可能性がある(いわゆる対比誤差)。

そこで、近時の民間企業におけるコンピタンス

<sup>\*6</sup> ハロー効果(人間が無意識のうちに陥る心理的特性、主観による偏りのひとつ。ある特定の事態、あるいは過去の一時点で非常にすぐれた能力を発揮したり、逆に非常に重大なミスをした場合、他の事態や時点に発揮した能力がみえなくなり、全ての点ですぐれている[あるいは劣っている]という全体的印象をもつこと)、寛大化傾向(考課が甘くなる傾向)、中心化傾向(考課者が人事考課において、被考課者に対して「普通」と評価しすぎる傾向)、対比誤差(考課者が自分を基準にして被考課者を過大もしくは過小に評価する傾向)、などが、評価誤差の例としてあげられる。

評価と同様の方向性、つまり、具体的な行動を観察することによって職務遂行能力を判断することが、公務員の人事評価を検討した種々の研究会提言で示されている。これにより、①評価者は従来型の抽象的なものに比べより具体的に評価できること、②被評価者の納得性が高められること、③組織が求める望ましい職員像が具体的に見えること、から人材育成にもつながるものと考えられる\*7。

具体的な行動例の記述にあたっては、組織の究極の目標、自治体の場合には、限られた資源の中でいかに住民サービスを向上させるのか、という観点から評価項目を決めていく必要がある。

次に業績評価について考えてみよう。従来は、「仕事の成果」として、「遂行した仕事は常に正確であり、内容的にすぐれているか。」「仕事に間違いや、やり直しが多く、必要なときまでに間に合わないようなことはないか。」などという着眼点のみに基づいて、上司が5段階評定をつけるというシートになっているが、これでは、評価者の主観に左右される度合いが大きいし、評価結果を開示した場合に、部下としては納得がいけない場合も多く出てくるだろう。

民間企業においては、目標管理の手法を用いた業績評価が広く行われている。

目標管理の基本的考え方は、「組織目標と個人目標を統合して目標を設定し、個人はそれに向かって自律的に仕事を進める。」点にある。目標の連鎖によって組織の統合が図れるとともに、部下を管理統制するのではなく、部下の自主性を引き出すことによって効率的な組織が形成されることが期待されている。

ドラッカーがいうように、目標管理には、①組織内の職員の貢献を共通の方向に向ける役割を果たす側面と、②目標設定に個々の職員が参画することによって、職員の自己統制を可能にする側面とがあり、うまく機能するためには、①②ともに満たす必要がある。

だが自治体で導入されている目標管理の中には、②の側面ばかりを重視して、各人に「自由な目標」を設定させ、その達成度を測るというやり方を行っ

ているものが多く見受けられる。もちろん、人事評価結果の活用として人材育成のみを掲げる場合であればそれでよいかも知れない。だが、処遇への反映を考えるなら、この方式では問題が大きい。達成度が高ければ給与処遇等が良くなるというのであれば、各人は達成しやすい目標ばかりを掲げるインセンティブが与えられるからである。給与処遇等への反映を考えるのであれば、目標全体を統合するプロセス、目標毎の難易度設定などの重み付けをするプロセスが極めて重要である。

## 2. 評価者訓練と評価者の複層化

繰り返しになるが、職員に納得される人事評価のためには、基準の設計及び適用の両面における客観性、公平性の確保が必要である。まず設計面として、上に述べたように評価基準自体、主観が入り込みにくいよう設計する必要がある。

次に、適用面での客観性・公平性の確保のために、評価者を対象とした評価者訓練の整備が不可欠である。自治体の場合、評価者訓練は現在勤務評定を行っている自治体のうち約4割でしか実施されていない。講師の都合が見つからないなどの理由で文書による通知のみで終わらせている自治体もある。しかしながら、このような自治体は、そもそも人事評価制度の客観性を高めようという思いがあるのかどうか疑わしい。組織管理の重要なツールである人事評価制度の成否は、公平性、納得性の確保にかかっている。評価の甘辛を調整し、評価誤差をできるだけ少なくするためにも、評価者全員を対象に、繰り返し評価者訓練を行う必要がある。手間暇を惜しんで制度への信頼そのものを失っては元も子もない。

適用面における公平性・客観性の確保のために、評価者の多層化も重要なポイントである。直接の上司のみでは、やはり評価者個人ごとのブレが大きい。さらにその上司など、何段階かにわたって複数の人が評価を行う評価者の多層化の仕組みが必要となってくる。

\*7 第18次公務能率研究会報告ほか。

## おわりに

実は、勤務評定未実施団体においても、すでに様々な評価は「事実上」行われている。採用試験では人を評価して採用するし、昇任者を選考する際には、誰を昇任させるかを評価し、決定するということが実際に行っている。後者の場合、今まで紙に書かずに口頭で評価を曖昧に行ってきた。人事評価制度はそれを標準化してきっちりとしたシステムに載せていくものである。従来と全く異なる革命的なものというイメージよりは、従来弛緩して曖昧に運用されていたものを、しっかりとしたシステムとして構築するというイメージに近い。システム化することによって、個々人に明示的な目標をもたせ、住民に仕える有能な職員集団を形成していこうとするものである。

システム化すると、副次的な効果ももたらす。現行地方公務員法は、勤務成績不良者についての分限処分の規定を置いている（第27条・28条）が、実態としては分限免職がなされる例は少ない。多くの自治体で、お荷物となっている勤務成績不良公務員を抱えているのに、殆どの自治体では処分に踏み切れないでいる<sup>\*8</sup>。

勤務成績が不良で能力を欠いていることが明確であるにもかかわらず、法の規定を適用することができないのは、任命権者の怠慢と、勤務評定・人事評価制度の未整備から来ている。法で規定された勤務評定が形骸化している状況下では、処分後の訴訟での形勢が不利であることを予想して任命権者は処分を躊躇してしまう。法で規定された勤務評定が徹底しないために分限処分をする根拠がないのである。

繰り返し述べてきたように、人事評価制度を整備する目的は、職員個々人の自学を刺激して組織全体の力を向上することであるが、副次的に、従来事実上できなかった分限処分も可能となる。これは、住民の立場からは従来望まれてきたことであり、人事

評価制度の導入により、しっかりとした運用をしていく必要があるだろう。

### 参考文献

- ・ 稲継裕昭『自治体の人事システム改革—ひとは「自学」で育つ』ぎょうせい、2006年
- ・ 地方公共団体人事評価システム研究会編『地方公共団体における人事評価システムのあり方—導入のための提言とモデル例』第一法規、2004年
- ・ 稲継裕昭「公務員制度改革と自治体のとるべき対応」『地方公務員月報』2006年7月号

### 稲継 裕昭氏（大阪市立大学大学院法学研究科教授） 略歴

大阪府生まれ、京都大学法学部卒、京都大学博士（法学）

- ・ 昭和58年（1983年） 大阪市役所入庁
- ・ 平成8年（1996年） 姫路獨協大学法学部助教授
- ・ 平成12年（2000年） 大阪市立大学法学部助教授
- ・ 平成13年（2001年） 大阪市立大学法学部教授  
現在に至る

### 主要著作

- ・ 平成18年（2006年）『自治体の人事システム改革—ひとは「自学」で育つ』ぎょうせい
- ・ 平成17年（2005年）『公務員給与序説』有斐閣
- ・ 平成12年（2000年）『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社
- ・ 平成8年（1996年）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社

\*8 平成16年度の場合、全地方公共団体を合計しても45人だけである。総務省自治行政局公務員部公務員課『平成16年度地方公務員の分限処分者数、懲戒処分者数及び刑事処分者数に関する調』