

平成20年 1月11日



人材育成推進講座

～人事評価制度～



「人材育成を目的とした人事評価制度」



講師 稲継 裕 昭 氏

(早稲田大学大学院公共経営研究科教授)



1. 自治体職員に求められる能力

私は大阪市職員として13年間ほど勤務した後、大学へ転職し、今は三つ目の大学にいますが、この間一貫して人事行政、公務員制度を扱ってまいりました。最近では、一昨年以來、毎月1～2回、内閣官房の専門調査会で公務員に労働基本権を付与するかどうか、ずっと議論してまいりましたので、割と中央省庁の公務員制度改革の方にコミットしていった面もありますが、私のもともとの出身は大阪市職員ですので、地方自治体の職員の人材育成や人事行政に非常に興味があり、良くなってほしいという気持ちをずっと持っておりますので、そういう観点からいろいろな物を書き、あちこちで提言してきました。

今日は「人材育成を目的とした人事評価制度」ということで、レジュメにある幾つかの論文の中からピックアップしながら進めていきたいと思います。

ポイントはたった二つです。一つは、なぜ人材育成が必要なのかということをご皆さんに理解してもらいたいということです。なぜ人材育成が必要なのでしょう。今日も「人材育成推進講座」とあるのだから、人材育成は必要なのでしょう、それは当たり前の話なのですが、あらためて、なぜ人材育成が必要なのか、今の地方自治体が置かれている状況について見詰め直してみたいと思います。

もう一つは、人材育成が大事なことが仮に分かったとして、それと人事評価がどうリンクするかということです。この二つのポイントに絞って進めていきたいと思います。

時間的に、場合によっては駆け足になりますし、相当のスピードで論文に目を通していただくかもしれませんが、よろしくお願ひします。

まず、ここ10年ほどで自治体職員に求められる能力が大きく変わりつつあります。皆さん自身、特に人材育成担当をしておられる方は、明らかに変わりつつあることをよくご存じだと思いますし、そうでない部署の方も感じておられると思います。ただ、自治体職員に従来求められていた能力と、今求められて

いる能力の間には大きなギャップがあります。つまり、「現状」と「これから」求められる能力、今求められている能力の間には大きなギャップがあり、そのギャップを埋める必要があります。

具体的な話を見ていきたいと思います。レジュメに「『住民サービスに資する有能な職員集団』を目指して」と書いてあります。これは滋賀県の市町村職員研修センターが出している雑誌「HIYAKU」に昨年投稿した論文です。ここに今申し上げたような話を書いてありますので、飛ばし飛ばし読む形で進めていきたいと思います。

まず、どんな組織でも、例えばトヨタでも、あるいは市役所でも、組織構成員に求められる能力には、幾つか共通のベースがあります。一つ目は、組織の共通の目的（組織や部門の方針）を理解し、行うべき目的を自分で設定できる課題設定能力です。二つ目に、その目的を達成するための職務遂行能力、事務処理能力のようなものです。三つ目に、他の人と協力して目的を達成するための対人能力、コミュニケーション能力と言い換えてもいいかもしれません。四つ目に、目的達成の際に起こるいろいろな問題を克服する問題解決能力です。これらの能力はどの組織でも求められます。

本来、この共通項部分については、自治体の職員についても同じです。しかしながら、1980年代の終わりに至るまで、課題設定能力や問題解決能力の育成が声高に叫ばれることは少なかったように思われます。これは日本の地方自治体が置かれていた特殊な事情があります。

戦後、日本では1955年体制というものが昭和30年にスタートします。1955年（昭和30年）に何が起きたかといいますと、社会党の左派と右派が大合同し、保守会派の自由党と民主党が合同して自由民主党が誕生したのが1955年（昭和30年）です。それ以降、二大政党制になるといわれましたが、実は社会党はそれほど強くなく、その後は自由民主党が日本を38年間引っ張ってきました。

自由民主党が政権政党である間、何を考えたかということ、昭和30年代、日本はまだまだ貧しく、アメリカのように物があふれた国にしたいというのが国民共有の気持ちでしたし、政権政党である自民党もそれを目指しました。そこで「先進諸国に追いつけ追い越せ」というキャッチアップイデオロギーということで、経済発展に努めていきます。

もう一つ、戦後の行政需要の拡大の中で、自民党政権は「行政水準の全国的な統一性・公平性」の確保、つまり「国土の均衡ある発展」を目指しました。国土が、例えば東京だけが栄え、九州は栄えないということではまずいわけで

す。なぜなら、政権政党である自民党の票田は都市部だけでなく、当時は地方にもたくさんありましたので、全国くまなく同じように発展する必要がありました。

ですから、経済発展と、国土の均衡ある発展という二つの観点から、さまざまな制度が導入されました。機関委任事務、補助金および地方交付税などの財政調整制度は、日本の国・地方関係の根幹をなし、所得の再分配と「国土の均衡ある発展」に大きな役割を果たしてきました。そのおかげで、日本はアメリカに次ぐ先進国第2位のGNPを誇るまでに経済発展いたしました。昭和30年以降、55年体制以降、日本はいろいろな国や学者から「ジャパニーズミラクル」と驚かれたほどの成長率を達成したわけで、そういう意味では、この政策は成功したと一般に評価されました。日本の経済成長があったということは、それはそれで成功したのです。

その成功する秘訣として、「国土の均衡ある発展」といったときに何をするかということ、ある1カ所で物事を決めて、あとは手足になって働いてもらうというのは非常に効率的なやり方です。そういう、半ば社会主義に似た効率的なやり方を実は日本はやってきました。決めるところは東京都千代田区霞が関という地番にある各省庁の本省です。各省庁の本省でいろいろなことを決め、プランをし、東京都千代田区永田町という地番にある国会で最終的に決めます。東京へ行かれると分かりますが、皇居の周りに霞が関があり、永田町があり、ごくわずかな面積のところに日本の主要な機関が全部そろっており、そこでいろいろなことを決定します。

そして、手足として働いてもらうのは、もちろん国の地方出先機関もありますが、機関委任事務ということで、県庁や市町村にやってもらうという戦略をとってきました。機関委任事務制度の下では、地方自治体に求められる独自政策は限定され、自治体は国で決定した政策の「執行機関」としての色合いが強く、各省庁の出先機関の役割も持たされてきました。

自治体現場では、1980年代に至るまで、日々の業務の多くが国の業務を請け負うものでした。戸籍が典型例ですが、戸籍をはじめとする機関委任事務に限らず、自治事務といわれるようなさまざまな政策でも、例えば景気対策としての公共事業や、地方債を発行してのリゾート開発、箱物施設の建設など、その多くは、例えば通産省がこういう政策を打ち出したということで、各自治体の単独施策としてやるという流れがあったと思います。そういう意味では、考えているのは各自治体ではなく、もともとの発想は東京都千代田区霞が関の

各省庁だったということになると思います。多くは国策としての政府各省庁の業務を現場で遂行する実行部隊となっていることが多かったように思います。

また、組織体制や職員にも執行機関たる性質のものが求められました。ルーティンワークが特に重視され、職員としても定型的な事務処理を間違いなくこなすことが求められました。事務処理能力の優れている者、作業能率の高い者が自治体現場では必要とされてきました。

機関委任事務をはじめとする業務については、各省庁からの通達が非常に細かく出されてきました。それにどれだけ慣れ親しんでいるか、あるいは解釈できるかが、自治体現場では問われました。例えば建設課にいる職員だったら『建設小六法』をぱっと手に取り、「これは〇年〇月の〇局長通達の〇〇のところこう載っていますから間違いありません」と課長に進言できる職員が優秀な職員として非常に重宝されたのです。

そういう時代には、地域で生起する独自の問題も徐々に増えていましたが、その問題に独自に取り組むことよりも、それを県庁や各省庁に伝え、県庁や各省庁からの回答を待つというタイプの職員が多かったように思われます。事務引き継ぎを受けたこと以外は、あえて取り組む姿勢も出さず、言われた仕事を粛々とやるだけの職員、行政職でありながら、「作業しているだけの職員」、頭は思考停止状態に陥り、作業しているだけの職員は、単純労働職員とは言いません。デスクワークをしている普通のホワイトカラーの職員の中でも、作業しているだけの職員が非常に多くなってしまったというのが現状だと思います。また、独自の政策を始めようとしても、国の側からの種々の締め付けがあり、インセンティブがなかったこともその原因となっています。

よくPlan Do Seeのマネジメントサイクルが非常に大事だといわれますが、Planは霞が関がやり、Doは自治体現場がやり、NPM (New Public Management) でいわれるところのSee (振り返り・評価) は、ほとんどやってきませんでした。取りあえず予算を使い切れということだけが至上命令だったような時代でした。

ところが、やがて分権時代に入ります。典型例は1993年に誕生した細川連立政権で、それまで38年間続いた55年体制が終焉を迎えました。この1993年に誕生した細川連立政権の下で、地方分権がかなり本格化していきました。地方分権推進法が成立し、地方分権推進委員会が発足し、そこで第一次勧告、第二次勧告、第三次勧告といろいろな勧告をやってきました。それらをまとめる形で、99年に分権一括法が成立し、2000年から分権一括法が施行されるという流れに

なっていました。

また、90年代以降の地方自治を取り巻く環境変化は、分権改革だけにとどまらず、行政情報の公開を求める声にも、行政の意思決定への参加を求める声にも発展していきました。行政需要を満たすサービスの提供主体が自治体に限られていた時代から、民間やNPOなど、多様な主体と役割分担をする時代に入りました。IT化の勢いもすさまじく、NPMの動きも驚くべき勢いで全国に伝播していきました。

このような環境の変化の中で、「上級官庁」の指示を仰ぐのではなく、あるいは前例踏襲ということだけではできないような仕事が増えてきました。Plan Do See全部を各自治体でやっていくような人材が必要になってきたのです。

このような自治体の大激動期にあって、自治体職員に求められる能力も大きく変容しつつあります。複雑高度化した課題、多様化した住民ニーズなどに対応できるか、創意工夫を凝らして政策形成できるか、豊かで柔軟な発想ができるかということが問われています。自治体職員には、地域で生起する問題を自ら考え解決することが求められるようになってきています。自治体としてのミッションを十分に理解し、その組織内で自分のセクションが何を行わなければならないのかを考える課題設定能力、目的達成の際に起こる問題を克服する問題解決能力が、ますます問われるようになってきているのです。このような時代では、考え、調査し、行動する職員が必要になってきています。

今まで流されてきた、あるいは前例踏襲型の作業をしているだけの職員が非常に多いのですが、90年代以降、特に2000年代に入って構造改革以降、さまざまな制度変更が行われており、考え、調査し、行動する職員が求められているのです。そちらにシフトする、つまり能力のギャップを埋めるためにはどうしたらいいのでしょうか。

2. 公務員制度改革

ここでレジユメの「能力のギャップ（「現状」と「これから」）をどう埋めますか？」という話を、人材育成が大事だという前置きとして考えると、閑話休題で公務員制度改革について見ておきたいと思います。

昨年6月に国家公務員法の改正が成立しました。渡辺大臣が相当ごり押しする形で、安倍総理にも泣きつき、参議院選挙を1週間後ろにずらして通した公務員制度改革、国家公務員法改正案です。同じ時期に地方公務員法改正案も上程されて継続審議になっていますが、まだ地方公務員法の改正案は成立していま



せん。国家公務員法の改正は成立し、地方公務員法の改正は成立していないというのが現状で、やや跛行的な現状です。

しかし、私はそれぞれ別々でいいと思っています。なぜなら、国家公務員法の置かれている現況と、地方公務員制度の置かれている現況はかなり様相が違うからです。レジュメには、国家公務員改革が叫ばれた背景として「外からの改革」と書いています。どういうことかといいますと、1990年代の初めから大きな公務員の不祥事が発生しました。キャリア官僚の不祥事です。特に、天下りがあって将来のことを約束されているので不祥事を起こさないだろうと思われていた人たちが、リクルートスキャンダル、厚生労働省の厚生福祉汚職、大蔵官僚のノーパンしゃぶしゃぶ事件、それから通産省の石油商会事件など、さまざまな不祥事が次から次へ起きていきます。全部キャリア官僚が起こした不祥事です。そこで、今までの国家公務員制度が間違っているのではないか、入り口でキャリアとノンキャリアを完全に分けてしまい、キャリアだけをどんどん昇進させていくような制度は間違っているのではないか、では国家公務員制度を根本的に変えてしまえという議論が、特に政治の側から起きてきました。この政治の側から起きた改革の議論が、2000年代に入ってかなり強めに出てきて、そして昨年由国家公務員法改正に行きついたので。

ところが、地方公務員制度の場合にはやや様相が違います。レジュメには「内からの改革」と書きましたが、職員構成の変容、分権の進展、NPMの進展から、どうしても内から制度を変えざるを得ないのです。地方公務員法に書かれていることは一番ベースの部分だけで、それをどう工夫するかは各自治体に任されています。その任されているものをどうやって変えていくかということは、各自治体の創意工夫に任されているのです。

レジュメの「自治体の人事システム改革」という論文に「地方自治体における人事システム改革の背景」と書いてあります。地方自治体においては、職員構成の変容、地方分権、NPMの普及の三つの流れが背景となり、一部では90年代から人事システム改革が始まっています。

第1の背景として、高齢化、高学歴化、女性職員比率の上昇など、それぞれの自治体が抱えておられる職員構成があると思いますが、特にその職員構成が90年代から大きく変容してしまいました。従来、例えば男子の上級職採用を基幹職員として年功的に登用するという「古典的な人事施策」がとられていましたが、そのような人事施策は完全に破綻していると思います。

高齢化の背景には、60～70年代の高度経済成長期における事務量の増大、国

の機関委任事務の増大に合わせた新卒職員の大量採用がありました。その後、オイルショックがあり、昭和56～58年の第二次臨時行政調査会において職員定数の抑制が全国的な課題になり、自治省から強い指導が出されました。その結果、新規補充は少なくなり、大量採用者の固まりがそのまま加齢していったという事情があります。また、大学進学率の飛躍的な増加と行政需要の高度化・複雑化に伴い、高学歴者を充当せざるを得なくなってきたことが高学歴化を加速しました。さらに昭和50年（1975年）の国際婦人年を境に、昔は男女別の採用があったのです。採用者数男子10名、女子2名、女子はお茶くみ要員として考えるというような採用施策は、多分どこの自治体でもやっておられたと思いますが、昭和50年（1975年）以降、そのような採用施策はとれなくなりました。昇進においても同等の扱いをせざるを得ない、同等の扱いが当たり前と考えられるようになり、その後、徐々にですが、女性職員の登用も重要な人事上の課題になってきました。

このように、「古典的な人事施策」が機能するための前提条件が大きく変容しています。多くの自治体ではこれらの変容に対応するため、昇進の初任年齢を引き上げました。どういう意味かといいますと、例えば昔は30歳で初めて係長になるということだったのが、今では35歳で初めてとか、自治体によっては40歳で初めてというように、徐々に昇進の初任年齢を引き上げていき、あるいはポストを増設しました。係長同等職で主査というポストを作る、課長同等職で主幹というポストを作るといった、継ぎはぎ的な対処を行ってきました。こうした対症療法は、短期的には効果がありましたが、長期的に見ると職員のモラル低下や意思決定の遅延などの弊害をもたらすことになりました。

第2の背景として、地方分権の進展があります。地方分権の進展については先ほど申し上げたとおりです。地方分権の進展で、「先例踏襲能力」のような能力から、課題発見、課題解決能力が必要になってきました。

第3の背景として、NPMの適用があります。ご存じのように、NPMは民間の経営原理を公に投入し、民にできるものはできるだけ民に任せるということで、まさに小泉改革路線はNPMの適用を地で行ったような側面があります。日本型の公務員制度は長期雇用を前提として、長い年月をかけて職員を評価し、その情報を集権的に人事担当課に蓄積し、職務経歴の後半において徐々にそれに報いていくというような制度で、例えば30代まで頑張れば、40代以降は早く昇進するというような制度です。しかし、NPMは短期的な評価、分権的な人事制度、柔軟な雇用形態を求めます。NPMの受容、進展は、従来の公務員制

度およびその運用に大きな見直しを迫るきっかけとなりました。NPMの中では、先ほど申し上げたような作業しているだけの職員はもう要らない、そんな者は民間に任せてしまえというような議論が非常に強くなったのです。

自治体の場合、このような内からの改革を迫るさまざまな要因があったため、人事システム改革に取り組まざるを得ないのです。

ところが、人事システム改革というと「いや、地方公務員法がまだ変わっていないから」とおっしゃる自治体の人事課長がおられます。「ちょっと待ってください。地方公務員法のどの規程が人事制度改革にブレーキをかけるのですか」と聞きましたところ、実は人事課長は地方公務員法を読んでいませんでした。どの条文と言ってくれません。「地方公務員法が変わらなければ、人事評価制度はまだ導入できない」とおっしゃるのです。「地公法40条を見てください。勤務評定制度と書かれていないではないですか」と言いますと、「そういえばありました」という話なのです。

実は地方公務員法は一番ベースの部分しか決めておらず、どういう人事制度にするかは各自自治体に完全に任されているのです。もちろんベース部分の服務規程、例えば守秘義務や職務専念義務といったところについては、地方公務員法はかなり縛りをかけています。ところが、どういう人事制度を持ってくるのか、どういう階級を設けるのか、どういう昇任の年限にするのか、昇任試験制度を導入するのかどうかということは、全部各自自治体に任されているのです。ですから、今申し上げたような三つの改革要因がある中で、変化している能力に対応するような人材育成をするよう、各自自治体が工夫して人事制度を変えていく必要があるのです。

では、果たして工夫して人事制度を変えているかということ、レジュメに「ただ現実を見ると」と書いてあります。実は各自自治体の制度設計に当たるべき人事課は、ものすごく忙しいのです。ものすごく忙しいことは私も知っています。12月ぐらいから毎晩12時、1時まで働いて、2～3月はこもりっきりで家に帰れないような自治体の人事担当者が多いと思いますし、人事異動があるから大変だとおっしゃいます。しかし、人事制度設計に当たるべき人事課では、異動や勤務条件の交渉などのルーティン業務と、メンタルヘルス対策（いろいろな自治体に話を聞いてみると、最近では自治体職員の3%がメンタルヘルスで悩んでいるという実態があります）や不祥事への対応、派遣職員の身分問題などの例外事項への対応とに追われています。

本当は、大多数の職員にどのように能力アップして働いてもらうか、住民

サービスに資する集団になるかということを考えなければならないのに、例外事項に多くの時間や労力を費やしてしまっているのです。

本来、人事課のやらなければならない仕事は人的資源管理であって、限られた資源である人材の育成です。人事制度の設計において最も重要な点は、限られた資源である人材をいかに採用し、いかに引きとめ、育て、活用するかということです。そして、それがいかに効率的で良質な行政サービスにつながるかということです。住民は、公務員の昇進システムや給与システムにはあまり興味はありませんが、職員のモチベーションやモラルが最大限に引き出されて、良質な住民サービスが提供されることには、強い関心がありますし、それを強く望んでいます。自治体の人事担当者の責任は重いと思います。

3. 個々の職員の能力開発の重要性とその方法

では、どのように能力開発、人材育成をしていく必要があるのでしょうか。そして、それは人事評価とどう結び付くのでしょうか。

自治体にとって最も大切な資源は人材ですが、人材というものは伸縮自在な資源です。30億円の財源はあくまで30億円でしかありません。例えばその30億円をBRICsの株に投資して60億円にするということは、自治体には認められていませんので、そんなことはできません。せいぜい国債を買って、30.3億円にするという程度の話で、30億円が倍になることはあり得ません。ところが、500人の人材というものは、場合によっては600人、700人分働いてくれる人材に育ってくれます。しかし、逆に足を引っ張る職員が何パーセントかいると、400人分しか働いてくれない自治体になってしまいます。

私はいろいろな自治体を回らせていただき、もちろん人事課の方や市長とはいつもお話しするのですが、飛び込みで、ミステリーショッパーという手法で、普通の市民を装い、いろいろな部署に行きます。それを五つの市役所で、5カ所ぐらいやると、その市役所の力量が大体分かります。

非常にっけんどんな対応をして、「何しに来たん？ 面倒だからあっち行って」というようなことを言われるような市役所もいまだにあります。そういった市役所は明らかに沈滞しており、改革は進んでおらず、市長と話しても「なかなかうちの職員はうまいこといかなのですわ」とおっしゃいますが、そのとおりだなと思います。

他方、まずどこに行こうかと廊下をうろろろしていると、「どちらかお探しますか」と職員の方から声を掛けてくれるような市役所もあります。そういっ



た市役所の場合には、どの課に行っても対応がものすごく素晴らしいのです。こちらが用意してきた「私は新しくこの市に引っ越してきて、こういうことをしたいと思っている」という、そのネタが全部「これはこうしてください」と説明され、「ほかにございませんか」と言われ、用意してきたネタが尽きてしまい、こちらがミステリーショッパーであることがばれそうになった市役所もあります。明らかに市役所ごとに底力が違うのです。これはそれぞれの市役所の職員の底力といえますか、能力がどれだけ活用されているかの違いが原因だと思えます。

では、どのように職員の能力を伸ばしていく必要があるのでしょうか。ここで、どんなときに職員が伸びるのかということを考えてみたいと思います。「皆さん自身、どのようなときに成長しましたか」ということを皆さんに聞いてみたいと思います。今まで市役所に入ってから成長したと思われま。どんなときに成長したと考えますか。今までこんなことがあって、こんなときに伸びたということがあると思えます。どんなときに成長されましたか。

(受講者) 困難な事例や場面に当たって、やはりそういう場面は気分的にもあまりよろしくないということもあるのですが、そういうものを何とか自力で乗り越えて、クリアして、そして満足いただけるような結果になり、加えて、周りからそれに関してお褒めの言葉と申しますか、そういったものがあれば、さらに充実した気分になりました。

(稲継) ありがとうございます。今、お一人だけお聞きしましたが、多くの方が「うんうん」とうなずいておられたので、皆さんも同様のお気持ちを持っておられると思います。困難な仕事にぶつかってしまったが、それを何とか工夫して現場で乗り越えた、いろいろ勉強して乗り越えた、いろいろな人に聞き回って乗り越えたときに、自分の能力がすごく伸びたと感じる方が多いと思います。また、やり遂げたことによる達成感を味わったことによって伸びたという人も多いと思います。そして、達成感を味わうと同時に、上司から、あるいは同僚から「おまえ、よくやった、大したもんだ」と褒められた、評価されたということで伸びたという人が多いと思います。そういうことが人を伸ばす一番大きなきっかけなのです。人事担当者としては、それをいろいろ刺激してあげるような装置を考えていく、工夫していく必要があると思えます。

レジュメに「自学を促す人事給与システム」と書いてあります。自治体の最終目的は何かと聞かれると、この図の右端の「住民サービスの向上」にな

ります。地方自治法の第1条2項に「住民福祉の増進」と目的が書いてあるのですが、もっといえば、住民サービスの向上が自治体の存在意義です。それを満たすためにはどうしたらいいかというと、有能な職員集団を築く必要があります。有能な職員集団を築くためには、個々の職員の能力開発・人材育成が必要です。

では、どうすれば個々の職員の能力開発・人材育成ができますかということで、今質問したところ、やはり困難な課題にぶち当たったときなどに自分で伸びたのです。あるいは、褒められて自分で伸びたのです。私はこれを「自学」と呼んでいます。この自学（自己学習）によって伸びるのです。

どういうときに自己学習で伸びるのかというと、例えばジョブローテーションで新しい仕事を割り当てられたときに、それを勉強しようとして伸びることもあるでしょう。あるいは人事評価によって、褒められたことによって伸びることもあるでしょうし、「ここが足りない」と指摘されたことによって、そのフィードバックによって伸びることもあるでしょう。さまざまなものがあります。あるいは昇任制度によって、偉くなったときに「もっと頑張らなくては」と思って伸びる人もいるでしょうし、人によってはジョブローテーションによって、非常にいい上司に恵まれたときに伸びたという方もいます。逆に、能力のない上司が来たときに「こんな上司の下ではやってられへん。任せてられへんから、おれが頑張らなあかん」と思って一生懸命頑張って伸びたという人もいます。これは非常に逆説的ですが、いろいろなきっかけがあると思います。

そういういろいろなきっかけ、例えば異動の仕組みや給料の制度、自治体によっていろいろな考え方がありますが、場合によっては給料に若干差をつけることによって本人のやる気をくすぐるような方法もあるでしょうし、あるいは「それはうちの自治体ではできない」とおっしゃる自治体もあるかもしれません。自治体ごとの事情がありますので、一律には言えませんが、こういったいろいろな制度が自学を刺激することによって、能力開発につながります。そして、最終目的である住民サービスの向上につなげていくということになります。

そのように考えていくと、能力開発の基本は自学で、自学を刺激する何かが必要です。例えば大阪府庁では係長昇任試験制度を導入しておられます。係長昇任試験制度というものは、功罪両意見がありますが、少なくとも一定レベルの知識を身に付けようというインセンティブにはなります。そういう

意味で必ず自学のプラスになるはずですが、もちろんペーパーテストをかなり重視していますので、それによる弊害があるという批判もありますが、人事担当者としては、どういう制度を設ければ、どういう能力が磨かれるのかということを考える必要があると思います。

レジюмеに、「刺激する基本は『評価』とフィードバック」と書いてあります。人は他者から褒められると、ものすごく自尊心をくすぐられ、能力を伸ばすことができます。評価されるということは、ある意味でフィードバックです。あなたのここが足りません、あなたのここが素晴らしいというフィードバックがあって初めてその人の振り返り材料になるのです。そういう意味では、人事評価制度は非常に重要な役割を担っていることになると思います。

実は大阪府内では、今まで人事評価制度を導入していない自治体が非常に多いのです。全国的に見ても、人事評価制度、勤務評定制度を導入している自治体は3割しかありません。しかし、紙に書いた勤務評定制度を導入していなくても、事実上、人事評定はやられているのです。例えば人事異動の前になると、酒場でいろいろなうわさが飛び交います。「あの人できるから、今度上がるよ」「いや、あの人はここでこういう批判も出るし、やはり大変なんじゃないの」という、いろいろな声が飛び交います。ある意味で、うわさの相場、人事の相場が人々の中で出来上がっているのです。個々の上司、課長、部長、あるいは市長もそうでしょうが、紙に書いていないだけで、心の中ではそういう評価をしており、その中で動いているのです。非常に不透明で、いやらしい制度だと私は思います。誰にも見えないし、本人が知らないところで勝手に評価して、勝手に点数をつけてしまっているのです。そして「こいつはまだ昇任には早い」と誰かが判断して、つまり評価して、昇任させてもらえないのです。その係員の立場としては、非常に悲しいでしょう。どうして上がれないのか知らせてほしいと思うでしょうし、何と何が足りないのか教えてほしいと思うでしょう。そうでないと、私は伸びませんよ、市民のために働かせませんよという気持ちになってしまいます。そうだとすると、きちんと紙に書いた形の評価制度を作っていく必要があるのではないのでしょうか。それが、ひいては職員の人材育成にもつながっていくのです。

4. 自治体職員 冬の時代の人事戦略

レジюмеをめぐっていただくと、「自治体職員 冬の時代の人事戦略」と書

かれたA3版が何枚かとじてあります。「ガバナンス」という雑誌がぎょうせいから出版されていますが、多分自治体職員がいろいろな情報を得る雑誌としては一番優れている雑誌です。そんなに高くない、800円ぐらいの雑誌で、ものすごい情報量があります。150ページぐらいの中で、全国のいろいろな自治体でこんなことをやっているという情報コーナーが30ページぐらいあり、それを追い掛けているだけでもいろいろなことが分かります。それ以外にも、例えば財政再建の話など、いろいろな話を特集記事として記者が追い掛けています。そういう意味では、ぎょうせいの回し者ではありませんが、全国の自治体の人にぜひ「ガバナンス」を定期購読してくださいとお願いしている状況です。その「ガバナンス」の中に、「冬の時代の『人事戦略』」ということで連載中です。たまたま今の時期、人事評価について連載していますので、その中から今月号までをコピーしていただきました。

まず、「vol.17、人事評価①」と書いてあるページです。勤務評定制度は、地公法第40条で「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」と定められています。

しかし、この勤務評定というものには非常に暗いイメージがあります。特に大阪府内の市役所の年配の職員の人たちは、勤務評定に対して非常に強いアレルギーがありますし、組合も非常に強いアレルギーがあります。なぜなら、昭和30年代に勤評闘争を経験しているからです。もう経験した人はほとんどやめていると思いますが、これは文部省が無理やりやろうとした教員の勤務評定に対して、日教組が猛烈に反対し、板挟みになった校長が全国で数多く自殺したという非常に痛ましい事件が昭和30年代にありました。その勤評闘争を思い浮かべるので、勤務評定という言葉には、特に大阪府内の組合にはすごいアレルギーがあります。いろいろな自治体が、「勤評」に対して非常に敏感に反応され、いろいろ文句を言われるという状況に置かれていると思います。

しかし、果たして評価というものとはそれほど悪いことなのでしょうか。確かに性格で判定するような、どうしようもないような評価制度はあってはいけないと思いますが、闇で評価しているものをきっちり紙に書いて評価することは、そんなに悪いことなのでしょうかというのが私の主張です。

実は今、勤務評定をやられている数多くの自治体では、評価基準を公表していません。つまり、どういう基準で評価しているかということを公表していない自治体が結構多いのです。しかも、その評価結果は本人に知らせません。今

まで行われてきた古い勤務評定制度を単純化を恐れずに総括すると、「本人が知らない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」というものでした。要するに、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のです。本人が知らないところで行われていますから、メッセージを送る効果はありませんし、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となります。

しかし、果たして人事評価とはそんなものなのでしょうか。レジュメには「人事評価制度の目的－何のために何を評価するのかを明示し、伝えること－」と書いてあります。また、表「人事評価の目的と役割」の中で、「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たて実施する」、これは割と従来とられてきました。もう一つ、人事評価には重要な目的があります。「② 職員の行動を変える＝行動規範を提示」、これは人材育成基本方針などで、こういう市民のために仕える職員になってほしいということを示します。評価は期待の表明ですから、その行動規範にどれだけ沿った行動をしてくれたかということを見ることとなります。ある一定の方向に職員を誘導していくというのが、人事評価の重要な二つ目の役割です。

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ました。しかし、組織業績をいかに上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の要素こそより重要です。そのためには職員に評価基準を公開する必要があります。

ここで「組織業績」と記しましたが、自治体の場合は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」（地方自治法第1条第2項）であることが期待されています。そこで、そのような住民サービスの向上をいかに図るかということがポイントとなってきます。その観点からすると、職員の行動を上記の役割を担うようなものに変えていくことが必要であり、②の機能が期待されています。

では、そのような機能はどのような順番で作っていく必要があるのでしょうか。これはvol.19、人事評価③です。どういう手法、どういう手順で人事評価制度を築き上げていくかということですが、まず構築のための第一歩として、人材育成基本方針を策定する必要があります。今申し上げたように、評価の基準です。「こういう職員になってほしい」と期待する人材像を示し、その「期

待する人材像」の方向に、職員の行動を変えていくが必要になってきます。レジュメには「人材像を示し、そのような職員を高く評価することにより、職員の行動を変え、住民サービスの向上に資する職員へと方向付けすることができる。このようなことから、期待する人材像は評価基準を支える憲法としての役割を果たす」と書きました。

実は人材育成基本方針を策定しておられる自治体は、最近だいぶ増えてきましたが、拝見していると、中身がしっかりできている自治体と、総務省に怒られるからという、単にアリバイづくりで作ったような自治体など、いろいろあります。アリバイづくりの人材育成基本方針は、どうも迫力がありません。一体何のために人材育成基本方針を作っているのかということを、やはり考えなければいけません。また、自治体によっては単なる職員研修計画の表題を変えて「人材育成基本方針」としているのですが、職員研修計画だけでは職員は育ちませんし、研修は一つ的手段にすぎません。自学を促すために、ジョブローテーション、人事評価など、いろいろな要素が相まって人を育てていく、そのうちの一つが職員研修ですので、職員研修計画の表題を張り替えて「人材育成基本方針」と書いている自治体は、明らかに勘違いされています。

その勘違いやアリバイづくりをしている自治体を除けば、人材育成基本方針をしっかりと策定している自治体は、まだ全国の自治体の半分にも満たないのではないのでしょうか。まず人材育成基本方針を策定して、それから人事評価制度を築いていくということです。

個別の人事評価制度の事例については、この後二つの自治体の方にご紹介いただきますので、ここでは詳しく触れませんが、最後に幾つかのポイントだけを言っていきたいと思います。

レジュメに、vol. 20、人事評価④があります。ここでの大事なポイント、人事評価の基本原則は、公平性・客観性・透明性の確保です。これは単に制度設計だけでなく、運用に当たっても非常に重要なことです。問題は、評価の結果を被評価者である本人に開示するかどうかという点で、これは非常に難しい点です。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くを占めていました。

しかし、自学を促し、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す。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ません。本来は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望ましいし、今後求められてきます。

ただ、評価基準の公表と違い、さまざまな考慮要素も検討しなければなりません。開示により評価が甘くなる恐れや人間関係の対立、モラル低下等をもたらす可能性などがあります。

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す。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きます。

人事課の方とお話ししていると、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ちません」という声です。これは酒の席でおっしゃっていますので、かなり本音でおっしゃっていると思いますが、確かにそうかもしれません。しかし、私は「果たしてその人が管理職でいいのですか。そんな管理職であって、市役所はいい組織なのですか」と聞きたいのです。「そんな管理職は全部替えてしまったらどうですか」。私は外部者ですので、好き勝手なことを言えます。そうすると、顔が真っ青になり、「今そんなことはできません」とおっしゃるのです。「そんなことはできないけれども、あと3年待ってください。あと3年待てば、みんな退職するし」。では、チャンスではありませんか。3年でそのようなどうしようもない管理職がみんな辞めてしまうのだったら、これからの管理職には、きちんとフィードバックできるような、きちんと人事評価ができるような管理職をつけていく必要があるのではないのでしょうか。2007年問題、つまり団塊の世代の大量退職は、逆に言えば大きなチャンスなので、この際、人事評価制度をきっちりさせて、職員が生き生きと働けるような職場に、ぜひしていただきたいと、皆さんにお願いしたいと思います。

vol.21、人事評価⑤の左上の図に、どういう評価要素があり、どの辺を重視するかということを書いています。業績を重視するだけなら業績評価だけでいいのではないかと、目標管理は業績評価だけでいいのではないかとという意見もあります。多分、一番上の層、部長級は業績評価だけでいいかもしれません。しかし、アウトプットである業績、あるいはそれを評価する業績評価というのは、本人が努力したかどうかにかかわらず、外部要因によって大きく影響されてしまうことがあります。たまたま景気が良くなったとか、いろいろな、たまたまの要因で左右されてしまう場合があります。ですから、業績評価だけで全職員を評価するのは、かなり気の毒なことです。そういう意味では、本人がどれだけ頑張っているとか、どれだけの能力を持っているかといった能力評価を

重視します。左の方に「広義の能力評価」と書いてあり、能力評価、情意評価、コンピテンシー評価を含め、広義の能力評価を両方取り入れます。特に若めの係員のところは、その能力評価にかなりウエートをたくさん置き、上の方の職員、部長級、課長級は業績評価にウエートを高く置くような評価制度を設計する必要があるのではないのでしょうか。

最後のページ、vol.22、人事評価⑥では能力評価の手法として、「簡易コンピテンシー評価」を取り入れている岸和田市の例を挙げました。

最後に本の宣伝をしておきますと、一昨年に出ました『自治体の人事システム改革』は割とよく売れている本です。たくさんの方に読んでいただいているという、非常にうれしい本です。ぜひ今日戻られたら、「Amazon」でクリックして注文してください。

もう1冊、本をご紹介しておきたいと思います。『元気な自治体をつくる逆転発想の人事評価』という本で、小堀喜康さんという方が書かれました。聞いたことのある名前だと思いますが、岸和田市の人事課におられた方です。彼が書いた『逆転発想の人事評価』ということで、岸和田市の人事評価制度を1冊の本にしてしまったというものです。あちこちの自治体から人事考課マニュアルが欲しいと言われ、刷り増しするのが大変だから本にしてしまおうということで、ぎょうせいから本が出ました。これもぜひお薦めしたい本の一つです。

