

人事評価制度のあり方と 評価結果の活用

早稲田大学政治経済学術院 教授
稲継 裕昭



はじめに

平成24年11月に提出された地方公務員法改正関連法案は、衆議院の解散により廃案となったが、同法案には2つのポイントがあった。1つは自律的労使関係、協約締結権を付与する「地方公務員労働関係法」というものと、もう1つは「地方公務員法改正案」である。

平成19年に国家公務員法改正が行われ、「人事評価」という文言が条文の中に加えられ、人事評価に関する諸制度が既に国家公務員法には規定されていた。今般の改正案は、それと同様の改正を地方公務員法にも規定しようというものである。これまで地方公務員法は、国家公務員法の改正と常に平仄を合わせる形で改正されてきた経緯からすると、こちらの方も間違いなく、近いうちに法案が再度提出されて成立するものと思われる。

これにより、従来、勤務評定制として規定されていたものも、人事評価制度として規定されるということになる。一方、国家公務員法の改正により国家公務員の人事評価制度が施行された頃、あるいはそれ以前からも、地方自治体においては人事評価制度が新たに導入されたり、それが改定されたりということが続いてきている。

今回の事例フォーラムにおいては、3つの自治体の先進事例について、各自治体の考え方や、取り組まれている内容など、それぞれに特徴が見られる事例が報告される。仮に「人事評価制度を導入していますか」という問い

に対する回答に「可否」をつけたとしても、同じ「可」の中でもさまざまな「可」があり得るわけで、その異同を皆さん方に学んでいただくというのが、今回のフォーラムの一番大きな目的とするところである。

そのため、本日この会場に受講者として来られた自治体の方々が、どういうことで悩んでおられるのか、また、どういうことに関心をお持ちであるのかということ、事前アンケートでお聞かせいただいた。これらアンケートの内容や、前段として会場からヒアリングさせていただいた各自治体からの声も参照しつつ、本日の講義を進めていきたい。

人事評価の根底にあるもの

本講義の参考資料として以下の4種類を用意した。1つは、「評価システムとマネジメント～人材育成と連動した評価プログラム」。これは市町村アカデミーの機関誌に寄稿した論考である。2つ目は、雑誌『ガバナンス』の特集「人材を育てる」に掲載した「人事評価と給与～やる気を高める人事評価システムを」。3つ目に、「これからの人材育成～自学刺激とキャリアアップ」という論考。最後に、自著ではないが23年の3月に発表された『地方公共団体における人事評価制度の運用に関する研究会報告書』の概要版である。

まず初めに、人事評価制度そのものの基本的な考え方、そのポリシーともいべきものについて確認してみたい。これについては評

価の試行あるいは実施に際して、各種の研修や文献などから既に学ばれているものではあるが、論を進める上で極めて重要なことであるため、ここであらためて見てみる。

まず、人事評価の役割としては次の2つの点があげられる。

第1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に役立てるという役割。「人材をより適正に配置する」、「人材をより有効に活用する」、「人材をより公正に処遇する」などの人事管理上の目的を実現することに資する役割である。

第2は、職員の「行動を変える」という役割。人事評価の評価基準は、組織の「職員にこうなってほしい」という「期待の表明」である。背景には、「こうした組織を作りたい」という組織経営の長期目標に基づく「期待する職員像」が想定されている。職員は、「期待する職員像」を踏まえた評価基準に基づいて行動するため、人事評価は、組織が「こうなってほしい」という方向へ職員の行動を導くという役割がある。

従来の勤務評定においては、第1の役割ばかりが重視されてきた。そのため、評価基準が公開されず、職員との面談もなく、評価結果は本人にフィードバックされないという閉鎖的な勤務評定が一般的であった。しかし、いかに組織業績を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、第1の役割だけでなく第2の役割も、いやむしろ「職員の行動を変える」という第2の役割こそ、より重要なのである。

この「組織業績」は、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条の2）であることが期待されている。そこで、こうした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くる。この観点から考えると、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、そのような人材を育成していくことが必要となる。

「行動を変える」ための人事評価

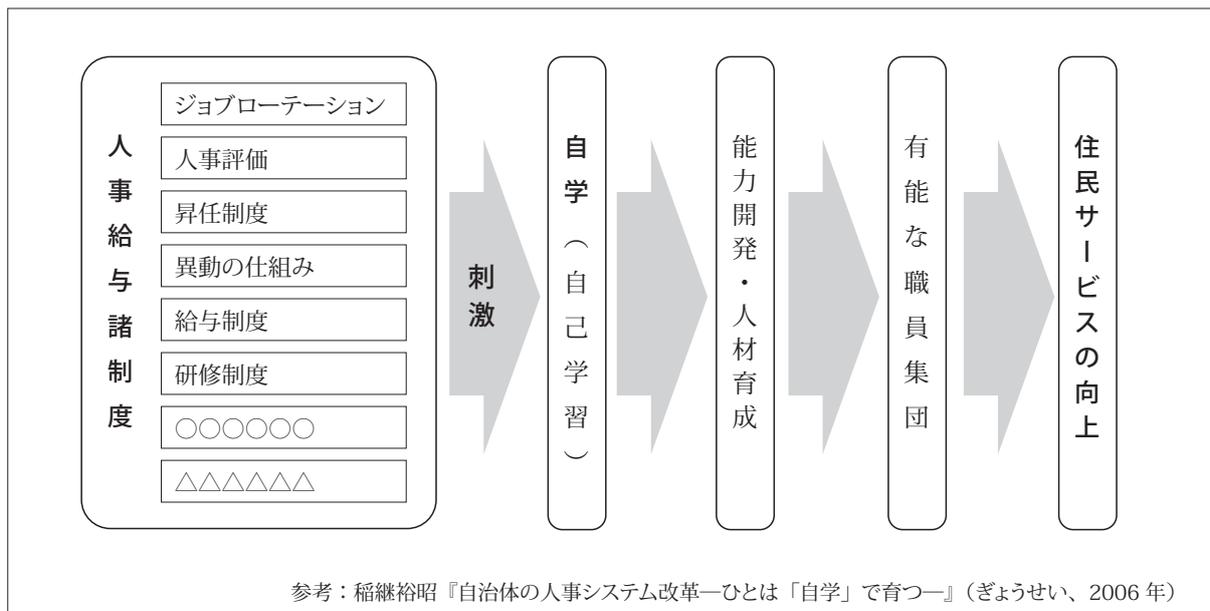
そもそも人事評価をする最終目的は何なのかを考えると、これは「住民サービスの向上に資する有能な職員集団を創設する」ということ、これこそが最終目的となる。

住民福祉の増進、住民サービスの向上のためには、これに資する有能な職員集団をつくり上げる必要がある。一方で自治体が置かれた状況を鑑みれば、限られた財源の中で、いかに効果的、効率的に職員の能力開発、人材育成を遂行していくかを考えなければならない。そのためにどうすればよいか、これについては、3つ目の資料「これからの人材育成～自学刺激とキャリアアップ」中に詳述しているが、「自学」という言葉が一番のポイントだと考える。

人に強制されて伸びるのではなく、その人が自ら伸びる何かのきっかけを与えるという目的のもとに、例えばジョブローテーションや昇任制度、そして人事評価制度というものがある。さまざまな方策によりこの「自学」の精神を刺激して、一人ひとりの能力を開発し、最終的な目的である住民サービスの向上に結実していくのである。

人事課にとって便利だから人事評価をしているというのではあまり意味のないことで、あくまでも住民サービスの向上に資する有能な職員集団をつくるという目的、そのために一人ひとりの行動を変えていくということが、何より肝要であることが理解できる。

先に人事評価の2つの役割と述べたが、第2の「行動を変える」役割がより重要な目的であることに、あらためて思い至る。組織に



自学を促す人事給与システム

はそれぞれ期待する人材像があって、その期待する人材像に向けて人を導いていく必要がある。であるならば、職員の行動を変えるような方策が用意されなければならない、人事評価制度というものは、そうした目的のために活用されるものである。

人事評価のプロセスと着眼点

(1) 人材育成の基本方針を定める

ここで、住民サービスの向上を図る、職員の行動をそのような求められる人材の方向に変えていくためには、人材育成と連動した評価プログラムが求められる。

そのためには、まず、「憲法」をつくる。その組織はどのような人物を求めているのか、自治体であるならば、どのような行動が住民サービスの向上に資すると考えているのかを掲げなければならない。つまりそれは、「人材育成基本方針」の策定である。単に研修メニューを並べただけの人材育成基本方針などでは、何の意味もなさない。どういう人材を求めているのか、そしてどうすれば望ましい人材を育成できるのかということを明示した憲法を、まず、各自治体がつくらなければな

らない。そしてその基本方針に照らして、求められる行動をした職員を高く評価する。これが人事評価の一番の基本であり、運用の前提となる。

(2) 評価基準の公表と評価結果のフィードバックを行う

その上で、評価のプロセスをいかに構築していくか、個々の論点を見ていきたい。

まず、評価基準の公表に関してである。以前は、勤務評定の基準を公表していない自治体がかかりあった。おおむね8割程度の自治体で、どういう基準で人事評価、勤務評定をしているのかがブラックボックスになっていた。これでは全く意味をなさない。なぜなら、どういう基準で評価しているのかがわからなければ、個々の職員はどのような行動をとれば望ましいのかがわからない。すなわち、評価基準を公表して、その方向に職員を導くような方針＝憲法を示す必要がある。

人材育成基本方針において基本的な内容を明記し、更に具体的には「人事評価シート」「人事評価マニュアル」を定めて、このように行動すると何点つきますよ、このように行動すると高い評価が得られますよということを示

すのである。評価基準の公表は、不可欠である。

次に評価結果のフィードバックに関して。評価結果を面談を通じて本人にフィードバックするという事に非常に慎重だった自治体が多くある。そんなことをすると現場の管理職はもたない、職員のモラルやモチベーションが落ちてしまうといった理由で、結果のフィードバックを消極的に解する自治体が多かったように思える。特にここ数年の人事評価の新しいブームが到来する10年程前は、非常に慎重姿勢が見られた。

しかし、職員の行動を変えるという本来の目的からすると、フィードバックというのは非常に重要である。「君はここが足りないからもう少し伸ばしましょうね」、あるいは「君はここが優れているから非常に高い点数をつけましたよ」ということをフィードバックしない限り、本人の気づきは得られない。むしろ現場ではさまざまな制約があり、慎重を期さなければならない部分もあるが、このフィードバックの実施は、欠くべからざるプロセスであると考えている。

(3) 評価結果の開示内容と方法を考える

続いて、評価結果の開示について。どの範囲での開示を行うかは、組織によってその運用はかなり異なる。例えば、国家公務員の人事評価においては、次のように規定されている。

「評価結果の開示は、能力評価・業績評価のそれぞれについて確定した評価結果を概括的に表示する評語（全体評語）を含むものでなければならない。ただし、全体評語の開示を希望しない者、警察職員等についてはこの限りでない。なお、能力評価又は業績評価の全体評語が標準を下回る（下位評価）者については、その全体評語を開示しなければならない。」

自治体の場合もその内容や方法はさまざま

で、次のような例が挙げられる。

（開示内容）

- ・ 人材育成の観点から、評語のみでなく評価シートを含めて開示
- ・ 評価者の負担を考慮し、原則評語のみを開示し、希望者には全開示
- ・ 評語そのものの直接的開示は行わず、評価結果の概況と今後改善すべき点に関する適切なコメントと助言を実施

（開示方法）

- ・ 面談時又は通知で全職員に開示
- ・ 希望者が人事課まで申請後、開示
- ・ 評価結果が下位評価の職員に対して開示

このように、それぞれの自治体における人事評価の成熟度に応じて、また、組織文化に応じて、開示の範囲や内容、その開示方法について検討されることが必要である。

フィードバック面談においては、単に評価結果自体を被評価者に開示するのみならず、きめ細かな面談を通じて、具体的な改善点を助言・指導しながら、被評価者のやる気・動機付けをさらに引き出すことを主旨としなければならない。特に、評価結果が標準未満の場合（下位区分又は最下位区分）は、面談を通じて評価結果をフィードバックし、改善に向けた助言・指導を行うべきと考える。

評価活用の方策とその目指すもの

(1) 人材育成に反映させる活用法

続いて、評価結果の活用という点を考えてみる。

評価結果をどのような場面や方法で反映させているのかということについて、本日受講しておられる自治体の方々へお聞きしたところ、「任用には反映している」、「人材育成には反映している、でも給与には反映しないつもり」等、さまざまな回答をいただいた。

私は、基本的には各自治体がそれぞれお考

えになるべきことと考えている。各組織が置かれている状況や抱えている課題、組織風土はさまざまであり、必ずしも評価結果のすべてが反映されるべきとは限らない。方針や方策は、各自治体の置かれているシチュエーションによって千差万別なのである。

しかしここで忘れてはならないのが、「人材育成に反映する」という視点、人事評価が実施される以上、ここに結びつかなければ意味をなさない。この職員にはこういうところが足りないから、足りない部分についてはこの研修を受けさせる、あるいはこういうOJTを実施するなど、結果を受けて次のステップと連動させていく必要がある。人事評価をするだけで終わり、ではなく、「人材育成という目的のための人事評価」という目的と手段の関係をあらためて確認しなければならない。

(2) 職員の処遇に反映させる活用法

評価の活用という点では、任用への反映という面もある。中期の人事評価を積み重ねて、次の昇任、あるいは昇格の機会にその結果を反映するというのも評価結果活用の一面である。2年、3年と継続した評価を積み重ねていけば、評価の過誤や特異性の影響も軽減され、信頼性の高まった評価結果が得られると期待できる。

また、こうした昇任・昇格は、実は「処遇」と言える。市町村の議会などでも「わが市（町・村）では、評価結果が査定や昇給、勤勉手当に反映されない、処遇に反映されていないのはけしからん」と発言する議員さんもおられる。しかし、昇任や昇格というのは、結果としてこれで給与差もついてくれば、手当の差もついてくるので、処遇への反映でもある。評価結果の昇任・昇格への反映ということは、職員の処遇への反映の第一歩だと考えてよい。

自治体の人事担当者は、「本市（町・村）の

人事評価制度は処遇へ反映しており」、「処遇へは反映しないで能力開発目的で」などと、しばしば「処遇」という語を用いる。しかしその意味するところは一様ではなく、相互に議論がかみ合わない場合も多く見られる。上述のように、職員のインセンティブを刺激し、それが組織効率を挙げることにつながるのであれば、さまざまな「処遇への反映」も正当化される。

この場合、評価期間をどの程度とるのかということと、その評価結果の反映が短期（1回）で終わるのか、将来的にも継続するものかによって、下図のようなパターンに分けられる。

		評価期間	
		中期 (A)	短期 (B)
効果継続	長 (イ)	昇任 昇格	査定昇給
	短 (ロ)		勤勉手当

まず、評価期間を1年や半年に限定しつつ、それを給与に反映するパターンがある（B）。しばしば「処遇に反映して給与に差をつけるべき」と政治家がアピールするものがこれに分類されるであろう。

ただこの場合にも、反映結果が1回限りのもの（B）（ロ）（勤勉手当など）か、翌年度以降も継続するもの（B）（イ）（査定昇給の結果は、翌年度の給与のベースになるため、効果が永続することになる）かという大きな区分が生じる。一概に「給与へ反映」という語を使う場合にも、この違いがあることを、明確に認識しておく必要がある。

一方、「昇格」への反映という面で考えた場合、これは、「給料表上の上位の級へ格付けが上がることを意味する。通例、そのために

は、下位の級において一定年数在職するとともに、一定の成績をおさめている必要がある。その意味では、昇格を考慮するに際しての評価期間は2年から3年の中期となる(A)(イ)。一定年数の評価を積み重ねた上で、昇格適任者を選別することになる。国家公務員の場合は、直近2年分の評価の積み重ねで昇格に反映させることとしている。

さらに、上位の役職への「昇任」の判断がある。これも昇格と同じく、一定期間の評価の積み重ねに基づいて行われることになる。

(3) 組織力をアップすることが活用の目的

2000年代以降、給与カーブのフラット化が進められてきており、昇任・昇格の有無によって給与カーブにも差がついていく。その意味では、昇任や昇格も、結局、間接的に給与に反映しているといえる。

重ねて確認するが、人事評価を実施する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、組織の活性化に役立てるという点にある。「組織力をアップすること」が、「住民サービスの向上」に資することになるからである。

同時に、人事部門へ情報を集積してそれを異動や任用の判断材料としたり、給与などへ反映させることも考えられる。いずれの場合も、その反映によって、「組織力をアップすること」を最終的には目指している。

「やる気」を高める人事評価制度を

(1) 制度整備の本旨に立ち返る

評価によって、職員間に差をつけること自体が自己目的化している自治体が稀に見られるが、これは立法の精神が本来目指しているところではない。自治体は「住民福祉の増進」(地方自治法第1条の2)に努めるとともに「最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなけ

ればならない」(同法第2条第14項)とされており、その方向に向けた努力こそが自治体の目指すべきところのはずである。能力実績主義の徹底を通じてより高い能力を持つ公務員を生み育てていくとともに、住民から一層信頼される人事行政システムを創っていくことが求められている。

また、人材育成への反映のみを目的に人事評価を試行的に続けていくことは、評価のマンネリ化を招き、住民サービスの向上すら疎かになってしまう可能性がある。職員の間には緊張感をもたらす、インセンティブを維持・向上させるためには、人材育成以外の分野への評価の反映も必要となる。

平成19年に改正された国家公務員法においても「任用、給与その他の人事管理は……人事評価に基づいて適切に行わなければならない」(第27条の2)と規定されており、任用に関して、昇任・転任・降任させる場合には、「職員の人事評価に基づき」行うとされている(第58条)。

また、給与への反映の一つである「昇格」については、直近2年間の人事評価の結果を中心に勤務成績に従って決定される(人事院規則9-8第20条第2項)。「昇給」への反映(人事院規則9-8第37条)、勤勉手当(給与法第19条の7)とともに「直近の人事評価の結果」等が反映されることになっている。

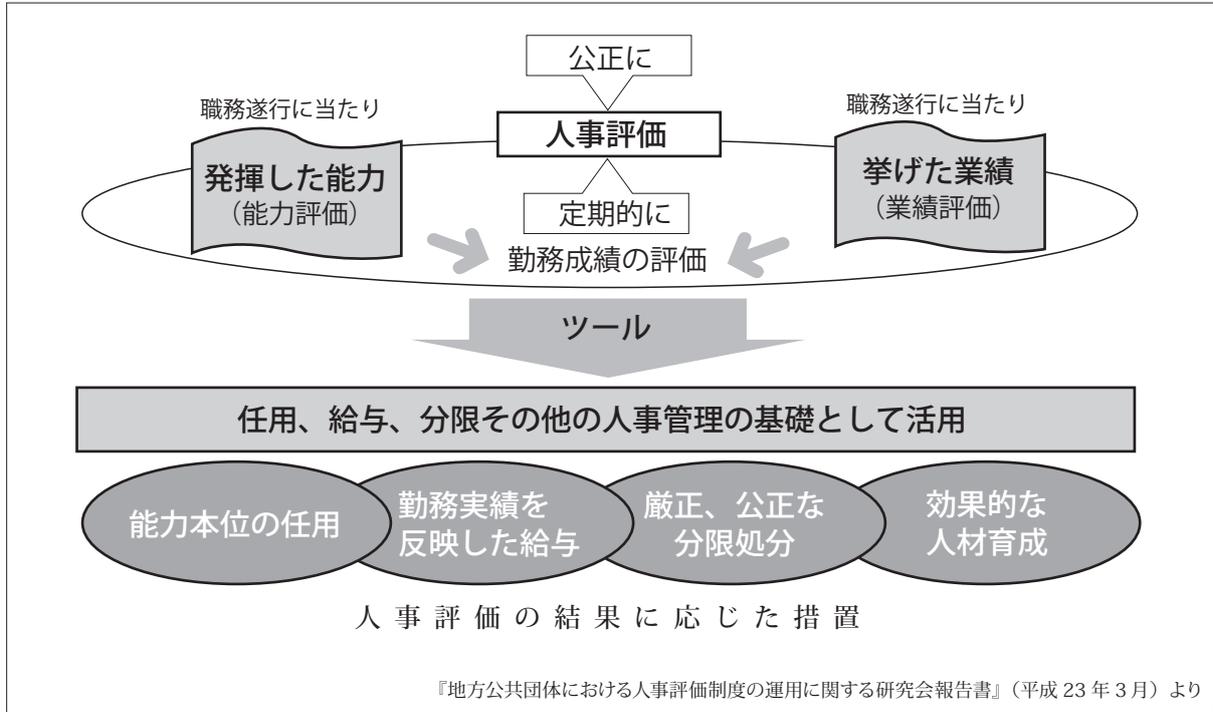
本人の意に反する降任及び免職、つまり分限処分については、「人事評価又は勤務の状況を示す事実を照らして、勤務実績がよくない場合」に、職員の「意に反して、これを降任し、又は免職することができる」と定めている。

地方公務員法改正案では、まず人事評価の定義として、「任用、給与、分限その他の人事管理の基礎とするために、職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び挙げた業績を把握した上で行われる勤務成績の評価を

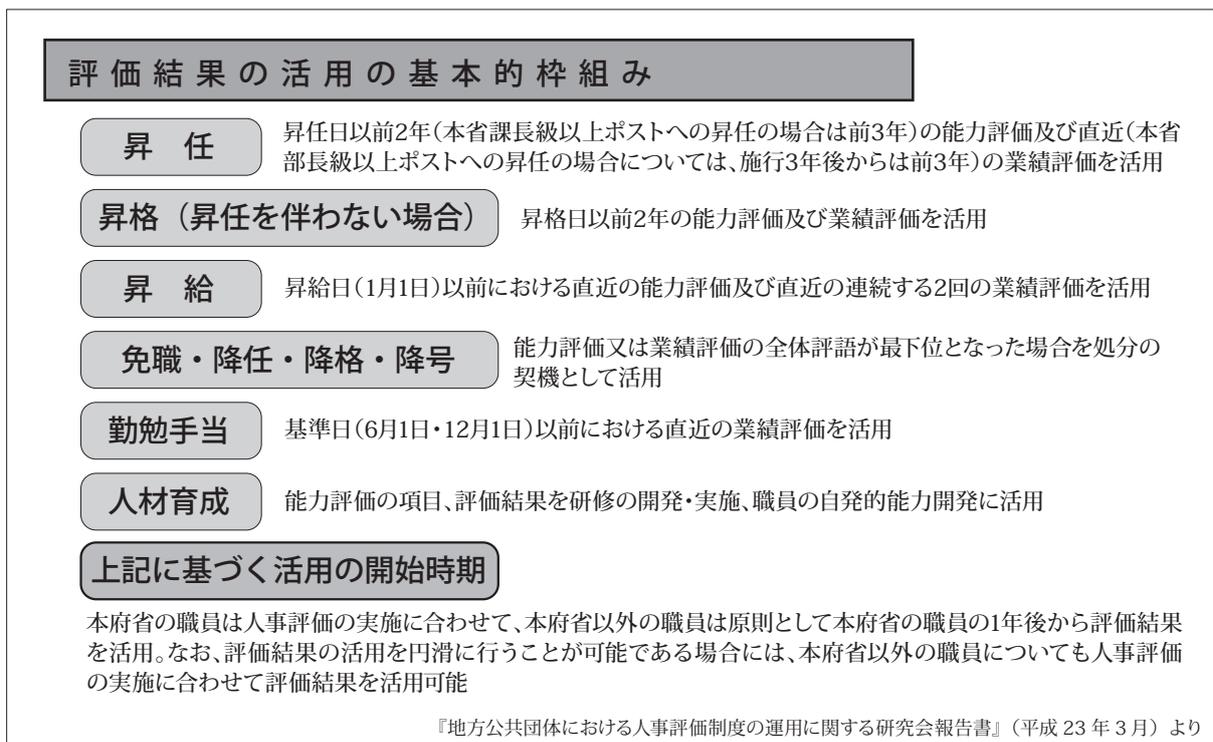
いう」(第6条第1項)(下線筆者)とした上で、人事評価の根本基準として、「第23条第1項 職員の人事評価は、公正に行われなければならない。第2項 任命権者は、人事評価を任用、給与、分限その他の人事管理の基礎として活

用するものとする。」(下線筆者)とされている。同法改正案が成立すれば、この規定が地方公務員全体に適用されることになる。

法改正の趣意が示すところにより、任用及び人材育成の各局面に人事評価を活用するこ



人事評価制度の構築



国家公務員人事評価における評価結果の活用の仕組み

とを通じて、さらには（人事評価の成熟度が増した組織においては）給与等への活用をも通じて、組織全体の士気高揚を促すとともに、個々の職員のやる気・動機付けの増進、分権時代を担う自治体職員の広義の人材育成や公務能率の向上につなげること、すなわち「住民サービス向上」の土台を醸成することが、人事評価制度を整備・活用する基本的な視座であることを忘れてはならない。

(2) 実情や習熟度に応じた制度設計を

各自治体における評価結果の活用にあたっては、国家公務員の人事評価制度で運用されている仕組みも踏まえつつ、具体的にどのような評価結果をどのように活用していくことが適当なのかについて、それぞれの自治体で十分な議論がなされることが肝要である。

人事評価等を実施している自治体の実情をみると、総じて業績評価よりも能力評価を重視する考え方が強いようである。業績評価の取り組み自体が遅れていること、また、地方自治体においては住民サービス窓口や現業部門など定型的な業務が多いことも要因と考えられるが、業績評価の活用を一義的に回避すべきではないと考える。

また、職位別にみた場合、上位の職位は下位の職位に比して業績評価のウェイトが高くなる傾向にあるが、民間でも同様の傾向があり、これは、職責の度合いから考えて正しいものと考えられる。

すなわち、能力評価及び業績評価の評価結果をバランスよく活用することを基本に、活用分野や職位に応じた両評価のウェイト配分の設定を考慮することが有効である。

国家公務員においても、能力評価及び業績評価を合わせて活用する一方で、活用分野別に個別の状況に応じた使い分けがなされている。特に勤勉手当については、一定期間の中で挙げた成果に対する評価で見べきもので

あるとの考え方から、業績評価のみを反映することとなっている。

評価結果の反映は、各自治体が法の下でそれぞれの実情に応じてなされるべきものである。まだ制度の導入すらしていない自治体においては、いきなり給与への反映を全面に出すよりも、人材育成の面を強調して導入し、その後、反映の分野を広げていく方がスムーズであろう。一定程度その習熟度が高まり、評価者の評価にも一応の信頼がおけるようになれば、任用や給与等への反映を考えていくのがよいだろう。また、導入の初期段階では、例えば勤勉手当の上下の差を比較的小幅に設定しておき、熟度に応じてメリハリを拡大していくなどの方策も考えられる。

本稿に続いて、以下の特集では3つの団体の事例を紹介する。それらの具体例を参考にしつつ、各組織でとり入れ得るものを見出さいただき、それぞれの実状と習熟度に応じた制度の整備・改革に取り組んでいただきたい。

講師略歴

稲継 裕昭（いなつぐ・ひろあき）

自治体勤務（13年）を経て大学教員となる。姫路獨協大学、大阪市立大学（この間、法学部長を務める）を経て早稲田大学教授。放送大学客員教授も務める。京都大学博士（法学）。専攻は人事行政学、行政学、地方自治論。公職多数（行政改革推進本部専門調査会委員、国家公務員労使関係制度等検討委員会委員、大阪府人事委員会委員、総務省人材育成等アドバイザーなど）。

著書・編著書・監訳書は15冊以上。自治体職員向けの著書として、『地方自治入門』（有斐閣）、『自治体の人事システム改革』『プロ公務員を育てる人事戦略—職員採用・人事異動・職員研修・人事評価』『同・PART2—昇進制度・OJT・給与・非常勤職員』（以上ぎょうせい）、『現場直言！自治体の人材育成』『現場直言！プロ公務員の変革力』（以上学陽書房）など。JIAMのメールマガジンで、「分権時代の自治体職員」を連載中（JIAMのHPに掲載）。近著に『評価者のための自治体人事評価Q&A』（ぎょうせい）