

## 自治体における能力・業績評価の導入について

社会システムコンサルティング二部

コンサルタント 藤田 信

### 1. なぜ、能力・業績評価が必要なのか

#### 1) ある自治体の話

『ある自治体職員の駄目野さん（仮名）は、職場の同僚に陰で“お客さん”と呼ばれている。ほとんど仕事を任せられないのでこう呼ばれるようになった。事務分掌上は仕事を割り当てられているが、仕事への意欲は低くミスも多い。課長は毎日怒鳴りつけているが、だからと言って何が変わるわけでもない。

大変なのは周りの職員だ。駄目野さんの分をみんなでカバーしなければならない。3人の係なので、矢留木さん（仮名）と富津さん（仮名）の2人で実質3人分の仕事をしなければならない。当然残業続きだ。駄目野さんも残業してはいるが、他の2人の1割も仕事はこなしていない。2人は思う。「なんでこいつのせいでこんなに大変な思いをしなければならないんだ」。

ある日、矢留木さんが課長に直訴した。「駄目野さんのせいで、自分がこんなに苦勞するのは納得できない。しかも、駄目野さんは年上なので自分よりもたくさん給料をもらっている。どうして、仕事をたくさんしている自分よりも、仕事をしない駄目野さんが給料をたくさんもらえるのか。」課長は「君には苦勞をかけて申し訳ないが、頑張ってくれ。」と答えるだけだった。

そんな毎日が続き、矢留木さんはストレスから体調を崩し入院してしまった。しかし、誰も同情してはくれない。むしろ入院したおかげで周りのみんなに迷惑をかけたと言われてしまった。駄目野さんはそんなことを言われることは

ない。

退院後、矢留木さんは真剣に転職先を探し始めた。』

このようなケースはどこの自治体においても見られる。あまり仕事をしない職員がいる一方で、その割を食ってやる気と情熱を失っている職員は多い。

今の自治体の制度では、年功的な要素が強く、自らの仕事上の成果に対する適切な評価や報酬を得る事が難しい。そのため、やってもやらなくても同じだというモラルハザードを起こしやすく、つまり、制度の上では、日常業務において成果を上げようとするインセンティブは何も無い。

それでも、優秀な職員がモチベーションを保ちがんばっているのは、社会に貢献したいという献身的な欲求、知的的好奇心を満たしたいという趣味的な欲求、からであり、現在の自治体運営は極めて不安定な要素に依存している一面がある。

制度としてモチベーションの維持が担保されない以上、これらの職員が今までと同様に献身的に成果を上げ続けるということはなんら保証されるものではない。

一方で、住民にしてみれば、駄目野さんが存在するだけでも“税金の無駄遣い”であるのに加えて、周りの職員のモチベーションも減退し、行政効率が低下してしまうのは、“税金の効果が薄れる”ことに他ならず、二重の意味で住民の利益を減少させてしまっている。

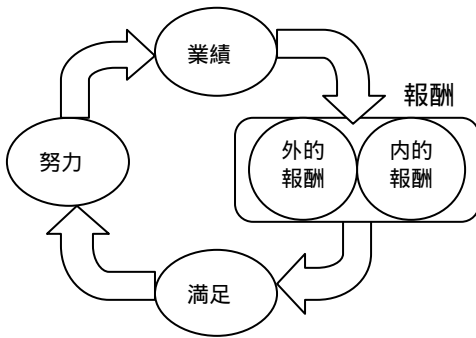
以上のことから、増大する行政ニーズに対応

し、行政効率を高めるためには、職員の能力や業績を適切に評価する制度を導入して、モチベーションを維持・向上させることが不可欠である。

## 2) 期待理論によるモチベーション

Lawler の期待理論によれば、「業績を上げようとする努力」によって業績を上げ、「業績に対する報酬」を期待する。そして、「報酬に満足」することによりモチベーションが高まり、また努力をしていくというサイクルになると説明している。

図1 期待理論によるモチベーション向上サイクル



(資料) E.E.Lawler の期待理論モデルを元に作成

この理論によると、報酬は「外的報酬」と「内的報酬」の2種類に分けられる。「外的報酬」は、給与アップや昇進などの目に見える、与えられるタイプの報酬であり、「内的報酬」は、達成感や自己成長感などの自ら見いだす、精神的な報酬である。

表1 期待理論による報酬の2類型

外的報酬	給与アップ、昇進 etc.	外から与えられるもの
内的報酬	達成感、満足感 etc.	精神的なもの

前述したように、現在の自治体では業務に対するモチベーションを後者の「内的報酬」に依存しており、モチベーション向上による組織の活性化という点では不十分と言わざるを得ない。

一方で、予算上の制約などから外的報酬による処遇を引き上げるのが困難な場合が多いことも事実である。

そのような場合には、内的報酬をより一層充実させることによってモチベーションの向上を図るべきである。

## 3) 民間企業では定着の傾向に

90年代のバブル経済期以降、民間企業においては、人材活用(人材育成を含む)による組織活性化の観点から、能力・業績評価手法の検討・導入が試みられてきた。

2001年12月13日付の日本経済新聞によると、日本経済新聞社がまとめた今年冬のボーナス調査(対象企業は、上場企業及び日本経済新聞社が選んだ有力な非上場企業の合計3,876社。うち集計可能な1,111社の加重平均で算出。)において、8割近い企業が同期入社の子員の支給額に格差を付けており、業績評価により業績と報酬をリンクさせる手法が定着する傾向にあることが明らかにされた。

さらに、「支給格差を今後も拡大する」とする企業が過半数を超え、「縮小する」とする企業はゼロであり、業績による支給格差は拡大する傾向にある。

## 2. 国における能力・業績評価制度導入への動き

現在、国の行政改革推進事務局では、「行政改革大綱」の流れを受けて「公務員制度改革大綱(仮称)」策定に向けて作業の大詰めを迎えている。民間企業に定着してきた評価制度の導入について、国の動きを整理すると次のとおりである。

表2 公務員制度改革のこれまでの国の動き

時期	内容
2000.12.1	「行政改革大綱」閣議決定
2001.1.6	“行政改革推進事務局”設置
2001.3.27	「公務員制度改革の大枠」
2001.6.29	「公務員制度改革の基本設計」
2001.11.6	「行政職に関する新人事制度の原案」
2001.12	「公務員制度改革大綱（仮称）」 閣議決定予定

1) 行政改革における評価制度の位置づけ

2000年12月1日に閣議決定された「行政改革大綱」では、「公務員に対する国民の信頼を確保するため、公務員制度の抜本的改革を行う」とされ、その一つとして成果主義・能力主義に基づく信賞必罰の人事制度を導入することが明言されている。

2) 公務員制度改革の大枠と基本設計

さらに、行政改革大綱を受けて作成された「公務員制度改革の大枠」では、目標と理想の公務員像を定めている。

表3 公務員制度改革の大枠の基本的方向

目標
「中立公正で国民から信頼される、質の高い効率的な行政の実現」
理想の公務員像
「自ら能力を高め、互いに競い合う中で、使命感と誇りを持って職務を遂行し、諸課題への挑戦を行う、国民に信頼される公務員」

そして、これらの実現のための、「公務員一人一人の意識・行動原理の改革」の柱の一つが、「信賞必罰の人事制度の確立」である。そのためには、表4のような方策が必要であるとしている。

表4 信賞必罰の人事制度確立のための方策

<ul style="list-style-type: none"> <li>・能力、業績等の給与への反映</li> <li>・能力本位で適材適所の任用</li> <li>・公正な人事評価システムの整備</li> </ul>
--

その後発表された「公務員制度改革の基本設計」では、大枠の実現のために、

「任用・給与等の人事管理システム全体を能力・実績に基づくトータルシステムとして機能させることをねらいとして、“能力評価”と“業績評価”の2つからなる公正で納得性の高い新たな評価制度を導入する。」

とし、具体的な内容の検討段階に入っていった。

3) 「行政職に関する新人事制度の原案」

「公務員制度改革大綱（仮称）」は2001年12月中に閣議決定される予定であるが、それに先立ち、大綱の一部となる「行政職に関する新人事制度の原案」が発表された。

それによると、「能力評価」「業績評価」ともに5段階評価をし、結果は人材育成や能力開発にも活用される。「能力評価」は能力等級の格付けや任用に、「業績評価」は給与・賞与の加算部分（変動部分）の決定に考慮されることとなった。

適正な運用を図るためのしくみとしては、評価者訓練の実施など、4点が示された。

表5 評価制度の内容

能力評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職員の遂行能力を5段階評価</li> <li>・結果を能力等級への格付けや任用の参考資料として活用し、計画的な人材育成・能力開発にも活用。</li> </ul>
業績評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>・目標管理の手法を導入。</li> <li>・職員自ら目標・困難度を設定。上司とともに決定。</li> <li>・上司が目標ごとに5段階評価。さらに、目標以外の成果等も勘案し5段階で総合評価。</li> <li>・結果は、基本給の加算部分と業績手当の業績反映部分の参考資料として活用し、計画的な人材育成・能力開発にも活用。</li> </ul>
適正な運用のためのしくみ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・評価のフィードバック</li> <li>・マニュアルの配布</li> <li>・評価者訓練の実施</li> <li>・苦情を処理するしくみの整備</li> </ul>

### 3. 自治体における取り組み事例

以上のように、能力・業績評価については、国ではまだ検討段階の域を出ておらず、国家公務員法と地方公務員法の枠組みがどうなるかもまだ示されていない。しかし、いくつかの自治体においては、国に先駆けて制度を導入しており、組織の活性化に役立っている。

ここでは、時事通信社の官庁速報に取り上げられた自治体の取り組みをいくつか紹介する。

#### 1) 静岡県の行動評価

静岡県は、本庁の課長以上に対して 1999 年度からコンピテンシー評価の考え方を採り入れた「行動評価」を導入した。

コンピテンシー評価とは、簡単に言えば、高い業績を上げる人（ハイ・パフォーマー）の能力・行動特性を基準化し、それをベンチマークとして個々人を評価することである。

静岡県では、「目標管理」「業務革新」など 8 分野で 10 項目の基準を設定した。そのうち基準項目については、職員の意見を反映させるため、職員アンケートを実施した。そして、その中から“部下が力を発揮しやすい管理職の行動特性”をピックアップして絞り込んだ。

評価結果については、年 2 回の勤勉手当に反映され、最大で 0.35 月分の格差が生じることもある。

この制度は、短期的な業績にとらわれずに、中長期的に能力を発揮しやすくなるというメリットがある。しかし、その反面ハイ・パフォーマーや評価基準の設定を随時更新しなければ、時間の経過とともに評価基準が実態から乖離してしまう危険性がある。

#### 2) 広島市の業績目標管理

広島市では、2001 年 11 月から業績目標管理型の人事制度を導入した。この制度では、各自が 4～5 項目の業績目標と 3 段階の難易度を設定

し、上司と相談の上で決定する。

最終評価は、自己評価を基にして、直属の上司と調整者との複数人との面談により 3 段階で決定する。そして、結果は全て本人に開示され、不満のある場合は、調整者に相談することができるしくみとなっている。

広島市のこの制度は、評価結果を給与に反映させるためのものではない。制度のメリットである、職員自身の能力の把握や上司とのコミュニケーション、仕事への意欲を向上させることにある。

一方、評価結果に対して被評価者が不満を持ちやすいというデメリットもある。これは、評価者に対する不信感にもつながりかねないものである。導入に際しては評価基準の統一など最新の注意を払うべきである。

#### 3) 北九州市の挑戦加点制度

北九州市では、1994 年 1 月から挑戦加点制度を導入した。この制度は、「減点主義」から脱却し、何事にも失敗を恐れずに挑戦し、成果が得られなくても積極的に取り組んだ場合にはプラスの評価を与えるという「加点主義」の視点に立つものである。

具体的には、まず、職員それぞれが業務に関連した挑戦目標を設定する。そして、目標達成に向けた一定期間内の努力の結果を評価する。この際、「挑戦加点あり」と判断された場合は、ベースとなる従来式の勤務評定を 1 ランク上昇させる。また、たとえ成果に結びつかなくても、他の模範となるような著しく高い努力をした場合も加点の対象となる。

この制度は、加点主義であることから、職員が前向きに取り組めるというメリットがあり、人材育成という視点が重視されている点は高く評価できる。

#### 4. 自治体への導入に向けた課題

本来、能力・業績評価制度は、単独で議論されるべきものではなく、賃金制度や昇進昇格・異動制度、人材開発制度などの他の人事制度とリンクさせたいうえで総合的に検討をすべきものである。

しかしながら、自治体への導入を考えるにあたっては、あまりにも大きな枠組みで検討をした場合に、多大なエネルギーを要し、議論が一向に収束せず、どんどん拡散してしまったり、建前論に終始してしまったりする恐れがある。

そのように時間を浪費するよりは、出来るものからやっていくことが重要であり、まず、全ての人事制度の基礎となる能力・業績評価制度の導入を検討すべきである。

##### 1) どのような制度を導入すべきか

###### (1) 評価対象

・基本的に、全職員が対象

評価の対象者については、一般的に、能力評価は全社員に適用され、目標管理による業績評価は主に管理職層に導入される傾向がある。

コンピテンシー評価は、職務級ごとにベンチマークを作成すれば良いので、全職員に導入しやすい。

一方、目標管理による業績評価は、目標の設定が評価の鍵を握り、組織目標と個人目標とのすり合わせが最も重要な作業である。何故ならば、目標設定を誤ってしまうと、成果の正しい評価が出来なくなってしまうからである。しかし、この作業は評価者である管理職の負担が大きいため、全職員に対しての導入は敬遠されやすい。そのため、一般職員の成果については、管理職が目標を達成する過程において指導力を発揮すれば良いことになる。

しかしながら、いくら負担が大きいとはいえ、目標のすり合わせの過程を経ることによるメリットは大きい。それは、上司と部下がコミュニケーションをより深めることができ、組織目標に対する各個人の位置付け、役割が明確になり、各職員の目的意識を向上させることができるからだ。

よって、出来るだけ全職員を対象とすべきである。もし、運用に不安があるのであれば、まず管理職に導入し、ノウハウが蓄積されてから徐々に対象範囲を拡大していくという方法を取れば良い。

ところで、裁量範囲の少ない定型的業務については、目標管理的な業績評価は難しい。しかし、例えば窓口業務であれば、CS 調査の結果をその部門の評価に代えるなどの工夫は可能である。

###### (2) 評価基準

・評価基準そのものの客観性・公平性の確保  
・評価基準作成手続きの透明性の確保

評価制度の導入において、最も気を付けなければならないのは、評価基準の客観性・公平性の確保だ。

何故ならば、被評価者には、制度の導入によって恣意的な評価が公然と行われるのではないかといった強い危惧があるからである。これを解消するには、評価基準の客観性・透明性を高め、全職員に対して公開することが重要である。

また、可能な限り基準づくりの手続きに透明性を持たせることも、納得性を高めるのには有効である。例えば、静岡県のような職員アンケートを実施したり、基準づくりに一般の職員の代表者を参加させたりするといった方法がある。

なお、目標管理による業績評価の場合は、簡単な目標を設定される場合もあるので、難易度

を数値化することにより、目標達成率を補正することも必要である。

### (3) 評価者

- ・ 評価の視点の統一
- ・ 複数人による評価

評価は基本的に被評価者の上司が行う。これについても被評価者は、評価者により評価が異なってしまうのではないかといった危惧を抱く。そのような、評価者による評価のぶれを無くすには、評価の視点を統一しなければならない。

そのため、詳細なマニュアルの作成が勿論必要となるが、とりわけケーススタディが重要である。ケーススタディは事例集の作成で終わらせてはならない。研修などによる徹底したグループ演習が必要である。何故ならば、演習において議論を重ねるうちに、評価者のスキルが向上し、視点の統一が図られるからである。

このほかにも、評価の視点を統一するには、複数の上司による評価や、調整者を交えた評価者会議の場で議論することにより評価のぶれをすり合わせるといった方法も有効である。

### (4) 評価結果の活用

- ・ 外的報酬へのリンクによる活用
- ・ 内的報酬の拡充としての活用
- ・ 人材育成のための活用
- ・ 問題発見、問題解決への活用
- ・ 評価結果に対する不満を処理するしくみ

最も重要なのは、評価結果をどう活用するかである。

成果を上げるインセンティブとする目的で制度を導入するならば、外的報酬である賃金制度

や昇進・昇格制度とのリンクを考えなければならない。それは、評価のみではやりっ放しになってしまう恐れもあるからである。

しかし、賃金などに反映させるのに反発が強い場合は、当面の間は評価制度のみの運用とし、内的報酬から充実させることも一つの方法である。

また、人材育成の観点からの活用も重要である。評価制度は、職員間に差を付けるのが目的では無く、職員の働く意欲を向上させるためのものであり、スキルアップのための参考資料として活用可能である。

例えば、能力評価では、現状の能力を客観的に把握できるので、その一段階上の基準をスキルアップの目標とすることができる。

また、業績評価では、その業績の原因分析を通じて、職員の能力・行動上の問題点を把握し、能力開発につなげることも可能である。

もし、職員に問題が無いのに業績が悪いというような場合には、評価の検討の場において、業務システム上の問題点を発見したり、業務そのものの方向性を見直したりすることも可能である。

なお、評価結果に不満がある場合の対応は重要である。なぜならば、不満が蓄積してしまうと、モチベーションが低下し、モラルハザードを起こしてしまうことがあるからだ。

よって、その不満を処理するしくみは不可欠である。出来れば、評価者以外の職員からなる処理機関を設置するのが望ましい。そこで、不満を持つ者と徹底的に話し合い、納得させることによって、職員の不満が解消され、前向きに職務に取り組めるようになる。

もし、評価結果に疑問な点があるようであれば、もう一度評価をやり直すように勧告すればよいのである。

## 2) 運用効果が高めるためのその他の方法

職員の意欲を職務に存分に発揮してもらうためには、評価制度の他にも検討すべき点がある。

### (1) 人員配置上の配慮

業績評価を導入する場合は、「庁内公募制」など、希望する仕事ができる機会を与えるべきだ。あるいは、新規施策の提案を募集し、採用されるものがあれば、提案者にそのための特命チームを運営させるといった方法も考えられる。

いずれにしても、やりたい仕事ができることによって意欲が向上し、より良い成果を上げることができるので、少なくともそのチャンスを与えることは重要である。

### (2) 自主的な取り組みへの支援

職員同士の自主的な勉強会や研究会、研修などに対して、会場費用や講師費用などを助成するといった支援策を講じるのは有効である。また、その効果が高めるためには、そのような支援策を気軽に職員が利用できるような雰囲気を作ることも重要である。

多くの自治体ではそのようなしくみを設けてはいるが、報告や発表を義務づけているので、自由度は小さい。これは、あくまでも職員の自主的な取り組みによる能力アップが目的であるので、余計な条件は付けるべきではない。また、成果を求めるべきでもない。何故ならば、過度に関与してしまうと職員の自主性を損ない、意欲が減退してしまうからだ。

## 3) 予算上の制約

昨今の財政難により、人件費の上昇は財政当局には難色を示されるケースが多く、評価制度と賃金制度とのリンクには困難が伴う。

人件費の上昇を抑える場合、成果を上げた職員の給与をアップさせるには、成果の低い職員の給与をダウンさせなければならない。

しかし、このリスクが職員に反発を招く要素

であり、出来るだけ固定給部分の割合を高くし、変動部分を小さくするといった解決策もある。

ただし、この場合は成果に見合った報酬とはならず、それほどインセンティブにはならない可能性もあり、どこに線を引くのかは難しい問題である。

## 5. 終わりに

能力・業績評価制度の導入にはいろいろ課題もあるが、職員のモチベーション向上と能力開発の観点から、基本的には導入すべきである。

そして、職員に能力を存分に発揮してもらい、さらに能力を向上させることこそが重要である。決して、人件費の削減や職員間に差を付けることが目的ではない。よって、その視点に立てば、やはり人材育成と結びついたシステムの構築が必要であり、それと関連した人材育成事業の充実が不可欠である。このためには、評価基準の上位の基準として、自治体の理想の職員像を確立することも必要となる。

さらに、広域的な人材の活用という視点に立てば、将来的に自治体間で職員が転籍出来るようなしくみを作ることも重要となってくるのではないだろうか。公務員人材マーケットを整備し、各自治体の評価基準を統一あるいは変換可能なものとする。そして、評価結果を移籍交渉の際の判断材料として使えるようにするならば、究極的には、日本全体での公務員人材の適材適所の実現が可能である。

最後に、国では信賞必罰の人事制度により、“能力の低い職員は厳しく処遇される”という方針を打ち出している。しかし、先に述べたように、評価制度は職員の能力を有効に活用することに主眼をおくべきものである。したがって、信賞必罰も大切であるが、まずは“信賞”から行い、意欲のある職員がより一層力を発揮し、組織を引っ張っていくように作用させることこ

それが重要なのではないだろうか。本稿がその一助になれば幸いである。

参考資料

北島雅則「ビジュアル 人事の基本」

(日経文庫1995年)

森田一寿「職場の心理学 第28回

成果主義が競争力をダウンさせる理由」

(PRESIDENT 2001.5.14)

筆者

藤田 信(ふじた まこと)

社会システムコンサルティング 二部 コンサルタント