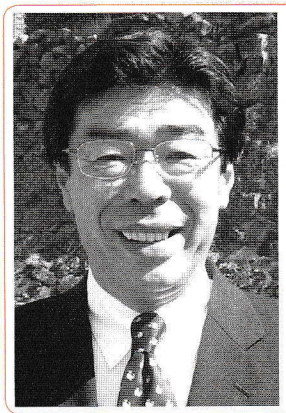
職員のモラル・モラールを高める人事評価

同じ人事評価制度であっても「処遇管理型」が「信賞必罰」による人事管理を実現することを目的とするのに対し、「人材育成型」は職員の能力開発と組織マネジメントを高め行政サービスを向上させることを目的としている。どちらの方が職員のモチベーションの向上につながるかは言うまでもないだろう。自治体の人事管理は、いま「処遇管理型」の道か「人材育成型」の道かの岐路に立っている。それは住民に信頼される組織と職員づくりへ向かうかどうかの分かれ道でもある。



自学工房
（人材育成アドバイザー）
小堀喜康

こぼり・よしやす　1975年岸和田市役所入庁。93年から2007年まで人事課で人事・研修係長、参事（能力開発担当）。岸和田方式の人材育成型人事考課制度の開発・運用を中心となって進める。その後、広報公聴課長、監査事務局長、議会事務局長、会計管理者を歴任し13年3月退職。現在は、研修講師・人事評価制度実務コンサルタントとして活動している。著書に『元気な自治体をつくる逆転発想の人事評価』（ぎょうせい）がある。

人事評価は「人事管理の基礎」

いま自治体の人事行政（人事管理）は岐路に立っている。今年5月に地方公務員法が一部改正され公布されたからだ。改正の内容は、従来の勤務評定を廃止し、それに代えて人事評価を実施し人事管理の基礎として活用するというものだ。

人事評価は「人事管理の基礎」という文言に表されているように人事制度の核となる制度であり、職員の意識や日々の働き方にも大きな影響を与えるものだ。うまく活用すれば職員のモラル・モラールを高めることができるが、活用を誤れば職員のやる気を失わせるだけでなくモラルの低下さえも招きかねない。

本稿では、自治体の人事評価のこれまでの経過と現状を概観するとともに、一人ひとりの職員がやりがいを持って働くための人事評価のあり方を考えたい。職員が生き生きと働く元気な組織こそ、住民から信頼される自治体のあるべき姿だからだ。

二つのタイプの人事評価制度

今回の地方公務員法の改正を待つまでもなく、既にかなりの自治体で人事評価が実施されている。総務省の「平成25年度勤務成績の評定の実施状況等調査結果」によると、「勤務成績の評定」を実施している団体は都道府県・指定都市では100%、市区町村では67・7%である。

詳細はわからないが、この「勤務成績の評定」を実施している団体数は、勤務評定と人事評価の両方を合わせたものと推測される。古い勤務評定も残っているが、実態としては既に相当数の自治体で人事評価が実施されていると考えられる。

この自治体における人事評価制度の開発・導入の動きは2000年頃に始まった。07年に国家公務員法が改正され人事評価が導入されているが、実は自治体の方が国よりもかなり先行して人事評価の開発・導入に取り組んできたのだ。

人事担当以外にはあまり知られていないが、自治体の人事評価制度は大きく二つのタイプに分類できる。

一つのタイプは、従来の勤務評定と同じように給与決定や昇任格管理といった職員の処遇管理を目的とするものだ。

この「処遇管理型」の人事評価制度は、国の官僚の不祥事と財政破綻に端を発した行財政改革、公務員制度改革の動きのなかで生まれてきたもので、民間企業と同様の「信賞必罰」による能力主義・成果主義の人

事管理をめざすものだと言えるだろう。人事評価の結果を金銭報酬（給料・手当）に反映させることで職員にインセンティブ（動機づけ）を与えることを主な目的としている。

このタイプの人事評価制度は、県や政令指定都市、中核市といった規模の大きな組織で多く導入されているが、今のところ評価結果を給与・手当に直接反映させている自治体はさほど多くない。

もう一つのタイプは、職員の能力開発を目的にした「人材育成型」の人事評価制度だ。

1997年12月に自治省（現・総務省）は全国の自治体に向けて「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針」を示し、地方分権を担う人材の育成を求めた。これを契機に多くの自治体が人材育成基本方針を策定し、その具体化として職員研修の改革や人事評価制度を導入する取組みをスタートさせた。

その動きのなかで大阪府岸和田市によって「人材育成型」の人事評価制度が開発され、2003年度から運用が始められた。特色は独自に開発した「簡易コンピテンシー能力評価」で、評価方法がシンプルで使いやすいことから導入時から注目を集め全国的に広がりを見せている。

能力評価と業績評価

このように「処遇管理型」と「人材育成型」の二つのタイプの人事評価制度があるが、いずれのタイプでも①能力評価と②業績評価の二つの評価で制度が構成されるのが一般的となっている（図1参照）。

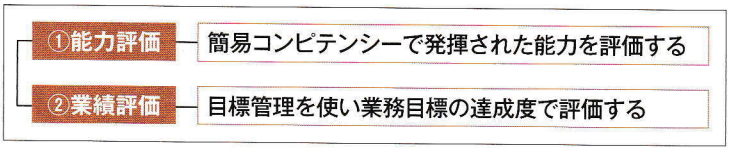
①能力評価については、従来の勤務評定に改良を加えた評価基準・方法を使う自治体もあるが、前述したように岸和田市が開発した「簡易コンピテンシー能力評価」を使う自治体が多くなっている。従来の勤務評定について「基準が曖昧で評価者の主観が入りやすい」との批判があったことから、「保有能力」ではなく「コンピテンシー（行動として発揮された能力）」で評価するのがスタンダードな評価方法となってきている。

②業績評価についても、勤務評定時代の極めて曖昧な「仕事のできばえ評価」ではなく、職務上の目標を設定し達成度で評価する目標管理による評価が一般的になっている。

また、職員自身がまず「本人評価」を行った後に上司が評価し、その評価結果が本人にフィードバックされる運用になってきている。上司が一方的に部下を評価して評価結果が知らされることもなかった勤務評定とは内容も運用も大きく変わったものとなっている。

人事評価は、すべての職員が自らも評価を行い運用に直接かかわる制度になっているのだ。処遇管理を目的にする「勤務の評定」時代の固定観念から脱却し、新たな活用が考えられなくてはならない。

図1　自治体の人事評価制度の構成



「処遇管理型」の限界

二つのタイプの話に戻るが、「処遇管理型」と「人材育成型」の人事評価制度について、その目的と実際の運用の違いについて見てみよう。

「処遇管理型」の人事評価制度では、前述したように「信賞必罰」の人事管理が目的となっている。特に給与への直接的な反映（給料・手当の査定）によって職員にインセンティブを与えるとともに「公平な処遇」を実現することに主眼が置かれる。

この「信賞必罰」は昭和の時代から職員のモチベーションを高めるのに有効だとされる人事管理の考え方だが、本当に有効なのだろうか。

アメリカの心理学者F・ハーズバーグの有名な「2要因理論」によると仕事のモチベーション要因には「動機づけ要因」と「衛生要因」とがあるとされる。達成・承認などは満たされると「やる気」になる「動機づけ要因」であるのに対し、給与・人間関係などは満たされても不満がなくなるだけで「やる気」にはならない「衛生要因」だとされる。つまり仮に給与面で公平な処遇が実現したとしても、不満がなくなるだけで決してインセンティブにはならないのだ。さらに、近年の研究では「信賞必罰」による人事管理は働く人の創造性を阻害し、モラルの低下をも招くことが明らかになっている。

実際に業績評価の結果を勤勉手当に反映させている自治体の職員の方々と個人的に交流する機会があったが、「みんなシラケています」「かえって不公平感が増大した」と口々に話していた。どうやら現実にもマイナスの効果しかないようだ。

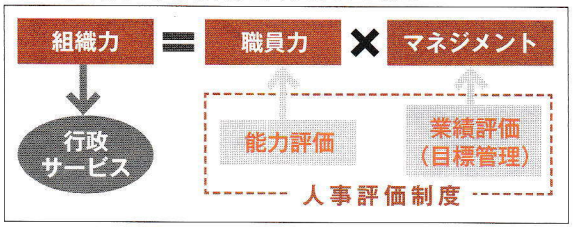
もう一つ大きな問題点がある。評価が歪んでしまうことと、評価結果をすべてオープンにできなくなるこ

とだ。給与（お金）に直接反映させることは職員の心理に大きな影響を与え評価を歪ませてしまう。また、無理に差をつけた評価や調整（操作）された評価では、評価結果をすべて職員にフィードバックできず能力開発へのインセンティブを与えることはできない。こちらの方が人事評価を活用するうえでより重大な問題だと言える。

何を目的にどう運用すべきか

では、どのように運用すれば人事評価を有効に活用できるのだろうか。「人材育成型」の人事評価制度では①能力評価、②業績評価を図2のように位置づけている。「組織力」の大きさは「職員力」と「組織マネジメント」という二つの要素によって決定されると考えられる。その「職員力」を①能力評価で、「組織マネジメント」を②業績評価で向上させて「組織力」を高め、よりよい行政サービスを住民に提供することを目的としているのだ。

図2　組織力の決定要素と人事評価の役割



したがって、①能力評価は明確に職員の能力開発を目的として運用される。無理な相対評価や調整（操作）が加えられない、しかも「給与への反映」というバイアスもない絶対評価なので、評価結果を職員にすべてフィードバックすることが可能となる。それが職員に「気づき」と「成長実感」をもたらし「自学（自主学習）」へ向かわせる。つまり能力開発への強いインセンティブとなる。

②業績評価は、「人材育成型」では組織マネジメントの向上を目的としたコミュニケーション・ツールとして運用される。

業績評価では目標管理という手法が使われるのが一般的となっているが、この目標管理は、ドラッカーによって提唱された組織マネジメントの手法であり、もとから評価手法として開発されたものではない。それが90年代後半以降、民間企業で成果主義給与制度の評価手法として使われ出したに過ぎない。

ところが「処遇管理型」では、勤勉手当への反映（そのための評価）が目的になってしまい、組織マネジメントを向上させるための活用が軽視されている。トップダウンで示された組織目標に合わせるだけの個人目標設定では、マネジメントも職員のモチベーションも向上するはずがない。

「人材育成型」では、ドラッカーが考えたマネジメントが実現されるように目標管理を運用する。目標の設定時にボトムアップによるコミュニケーションを十分にはかり共通の認識づくりをはかるのだ。このような過程を経た後に自主的に設定される目標であってはじめてマネジメントが向上し、職員も「仕事の意味・やりがい」を感じることができモチベーションがアップするのだ。

自治体が進むべき道は

同じ人事評価制度であっても「処遇管理型」と「人材育成型」とでは、目的とするものが異なり運用も大きく違ったものとなっている。前者が評価結果を給与に直接反映させ「信賞必罰」による人事管理の実現を目的とするのに対し、「人材育成型」は職員の能力開発と組織マネジメントを高め行政サービスを向上させることを目的とする。どちらの方が職員のモチベーションの向上につながるかは言うまでもないだろう。

人事評価には二つのタイプがあってどう異なるかを見てきたが、人事評価は人材マネジメントの一つの道具にしか過ぎない。

制度としてはいずれのタイプも①能力評価と②業績評価（目標管理）で構成されており、評価基準や評価方法に大きな差があるわけではない。その道具をどう使うのか、つまり何を目的にしてどのように運用するのかが違うだけなのだ。既に「処遇管理型」で人事評価を実施している団体も、運用を「人材育成型」に切り替えることは可能だ。実際に運用を変えてみて、そのうえで制度を順次見直していけばよい。

考えてみれば、個々の職員間で給与に差をつけるかどうかは住民にはどうでもいいことだ。総人件費の抑制に努め適正な水準が保たれているなら、職員が仕事にやりがいを持って生き生きと働き、よりよい行政サービスを提供してくれるかどうかの方が住民にとっては大切なのだ。

自治体の人事管理は、いま「処遇管理型」の道か「人材育成型」の道かの岐路に立っている。それは住民に信頼される組織と職員づくりへ向かうかどうかの分かれ道でもある。どちらの道を選択するのか各自治体の自治的な判断が問われている。