



目まぐるしく変化する時代の中で、地方行政、自治体職員が目指すべき方向性について、学識者・行政経験者などの著名人に、政策提言を頂きます。

【第3回】

自学工房  
(人材育成アドバイザー)

小堀 喜康 先生



人材育成と人事評価 (前編)

1. はじめに

ひと昔前までは、「人材育成といえば職員研修についての話」といった狭い認識が一般的だった。しかし、いまは多くの方が「人材育成は人材マネジメントの重要な課題」と考えるようになってきている。そして、その自治体の人材マネジメントが大きな転機を迎えている。

勤務評定を廃止し新たに「人事評価を実施し人事管理の基礎として活用する」こととした改正地方公務員法が、平成26年5月に公布されたからだ。人事評価は「人事管理の基礎」という文言に表わされ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。うまく活用すれば職員の能力開発をはかりモチベーションを高めることができるが、活用を誤れば能力開発につながらないばかりか職員のやる気さえ失わせかねない。

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、人材育成（能力開発）という視点から職員が能力を発揮し、やりがいを持って働く人材マネジメントを実現するための人事評価のあり方を考えたい。

2. 「処遇管理型」と「人材育成型」

実は地方公務員法の改正を待つまでもなく、先進的な自治体では十数年前から人事評価制度の開発・導入

の取り組みが行われてきた。それらの人事評価制度は大きくわけて2つのタイプに分類することができる。

1つは、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公務員制度改革の動きのなかで導入されてきたもので、民間企業と同様の「信賞必罰」による能力・成果主義の人事管理をめざすものだといえる。評価結果を金銭報酬（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。

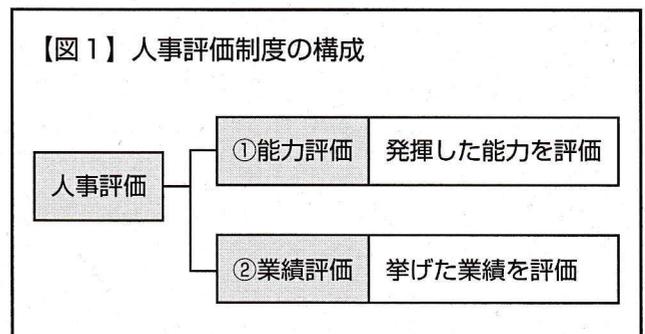
もう1つのタイプは、職員の能力開発を目的にした「人材育成型」の人事評価制度だ。

平成9年12月に自治省（現在の総務省）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の人材育成基本方針を策定し、職員研修の改革や人事評価制度を導入する取り組みをスタートさせた。そのなかで生まれたのが岸和田市に代表される「人材育成型」の人事評価制度だ。

その特色は岸和田市が能力開発のために独自開発した「簡易コンピテンシー能力評価」で、評価方法が簡単で使いやすいことから全国の自治体に急速に広まりつつある。

3. 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2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【図1】のように①能力評価と②業績評価の2つの評価で制度が構成されるのが一般的となっている（改正地公法でも、能力評価と業績評価によるものとしている）。



①能力評価については、先述の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たのだ。

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、①能力評価、②業績評価のいずれについても職員自身が先ず「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（開示）される運用になってきている。上司が一方向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。「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。

#### 4. 「処遇管理型」の問題点

2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、先述したように「信賞必罰」の人事管理が目的となっている。特に評価結果の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。だが、「信賞必罰」は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に尋ねてみると、「みんなシラケています」「かえって不公平感が増大した」といった答えが多く返ってくる。どうやら現実にもマイナスの効果しかないようだ。

もう1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。給与に直接反映させることは職員（本人と上司の両方）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公開できない。

※次回も引き続き、小堀先生にご提言いただきます。



#### ◇ 執筆者Profile ◇

人材育成アドバイザー、人事評価実務コンサルタント。  
1953年大阪府生まれ。大阪市立大学法学部卒業。1975年岸和田市役所入庁。1993年から人事課研修係長、2003年から能力開発担当参事。岸和田方式の人材育成型人事考課制度の立案・導入・運用を中心となって進める。市議会事務局局長、会計管理者を経て2013年3月退職。著書『自治体の人事評価がよくわかる本』など。自治体学会会員。

#### 視察 ni おいでマッセ!

去る10月28日(木)福岡県市町村職員研修所の皆さんがマッセを訪問されました。

当該研修所は県内全60市町村を構成団体とする一部事務組合が運営母体であり、市町村職員の資質の向上や能力の開発を目的に各種研修事業を実施されています。

地方自治体を取り巻く環境が大きく変化する中、マッセのもつ市町村との役割分担のあり方を含め、前例踏襲とならないための研修計画の方針策定や充実・改善について情報共有を図りました。これを契機に今後も意見交換を行い、有意義な研修事業を展開していこうと話しました。





目まぐるしく変化する時代の中で、地方行政、自治体職員が目指すべき方向性について、学識者・行政経験者などの著名人に、政策提言を頂きます。

【第4回】

自学工房  
(人材育成アドバイザー)

小堀 喜康 先生



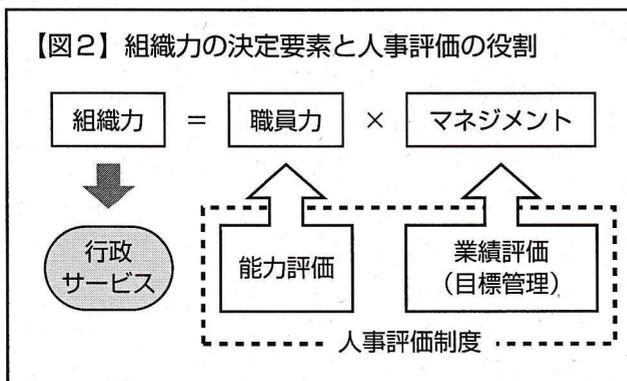
人材育成と人事評価 (後編)

5. 「人材育成型」の目的と運用

前編では「処遇管理型」の制度が職員へのインセンティブ（動機づけ）にならないだけでなく、能力開発にも活用できないことを見た。では、次に「人材育成型」の人事評価制度の目的と運用について見ていくことにしよう。

そもそも人事評価制度は、何を目的にすべきなのだろうか。また、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」の制度では、「職員の能力を最大限に引き出し、活用し、組織力の最大化をはかること」が人材マネジメントの目的であり、人事評価制度はそれを実現するためのツール（仕組み）であると考え。だから、①能力評価、②業績評価を【図2】のように位置づける。



「組織力」の大きさは「職員力」と「マネジメント」という2つの要素によって決定されると考えられる。①能力評価を活用して「職員力」を向上させるとともに、②業績評価を使って「マネジメント」を向上させて「組織力」を高めるのだ。

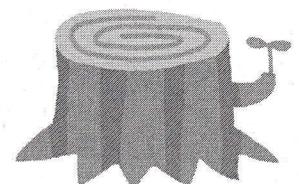
従って、①能力評価は明確に職員の能力開発を目的として運用される。無理な相対評価や調整（操作）が加えられない。しかも「給与への反映」というバイアスもない絶対評価なので、評価結果を職員にすべてフィードバックすることが可能となる。それが職員に「気づき」と「成長実感」をもたらす「自学（自主学習）」へ向かわせる。つまり能力開発への強いインセンティブとなる。

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、この目標管理は経営学者P.F.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、最初から評価手法として開発されたものではない。それがバブル経済の崩壊以降、民間企業で成果主義給与制度の評価手法として使われだしたに過ぎない。

ところが「処遇管理型」の制度では、勤勉手当への反映（査定のための評価）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しまっている。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は向上しないし、職員のモチベーションも上がるはずがない。

「人材育成型」では、ドラッカーが考えた組織経営の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。



## 6. 「自学」を基本とした能力開発へ

これまで見てきたように、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ている。前者では評価結果を給与に直接反映させ「信賞必罰」による人事管理を実現することに主眼が置かれているのに対し、「人材育成型」で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。

もう1つ決定的に両者が異なる点が「人材育成（能力開発）」についての考え方だ。制度の中身も運用も「処遇管理型」なのに、目的に「人材育成」を掲げておけば「人材育成型」であると考えている人事担当者がある。「両方のいいところ取り型」でいこうという軽薄な考え方だ。そもそも「処遇管理型」と「人材育成型」の違いを全く理解できていない。両者は「人材育成（能力開発）」について考え方が180度異なる。

「処遇管理型」の考え方は、組織が「信賞必罰」で職員を管理（統制）しようとする「組織の論理（視点）」だ。上司は評価する人で、部下は評価される人だ。上司が制度の主役で、部下は受け身の「評価の対象」という扱いだ。そこでの人材育成は「上司が部下を指導する」という上から目線の能力開発となる。前世紀的な発想の人材育成とっていいだろう。

いうまでもなく能力開発の基本は「自学（自主学习）」だ。意思と人格を持つ人間である職員の能力を開発できるのは本人だけであり、能力開発の主役は「一人ひとりの職員（本人）」以外にない。上司は「自学」の出発点となる「気づき」を提供し能力開発を助ける支援者と位置づけるべきだ。

## 7. 「考え行動する職員」を育てる

両者の違いがよく現れるのが「研修」だといえるだろう。「人材育成型」の運用では、人事評価制度の主役は「一人ひとりの職員」だと考えるので、導入時には全職員への「人事評価活用研修」を実施する。内容は制度を理解し自己の能力開発にどう活用するのかを考えるものだ。

一方、「処遇管理型」の制度運用では管理職（上司）を対象とした「評価者研修」ばかりが重視され、能力開発の主役である職員（部下）は制度導入時に簡単な研修または説明会だけで済ませられることが多い。

導入後の研修も「処遇管理型」では管理職（上司）

への「評価者研修（訓練）」が中心だが、「人材育成型」では全職員がグループ・ワークで「面談の在り方」といった制度運用の課題などを話し合い考える研修が中心となる。制度を活用する職員が自分たちで課題を発見し、制度の改善につなげていく。そのことで、職員が制度をさらに深く理解するとともに、職員によって人事評価制度も育てられていく。

このように能力開発についての考え方、運用が両者では全く異なっている。いま自治体が必要としている人材は「自分で考え、行動する職員」だ。職員が「被評価者（評価の客体）」という扱いの「処遇管理型」の制度運用では、「上司の指示を待ち、忠実に仕事をこなすだけの職員」しか育たない。発想をダイナミックに転換し「職員が主役となる人事評価」にシフトしなければ、決して「自分で考え、行動する主体性をもった職員」は育たない。

いま自治体の人材マネジメントは、「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「指示待ち型公務員」をつくるのか、「自分で考え行動する職員」が育つ組織づくりへ向か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主的な判断が問われている。

※次回は法政大学キャリアデザイン学部の宮城まり子先生、八尾市立病院事務局企画運営課長の朴井晃氏にご提言いただきます。

### ◇ 執筆者Profile ◇

人材育成アドバイザー、人事評価実務コンサルタント。  
1953年大阪府生まれ。大阪市立大学法学部卒業。1975年岸和田市役所入庁。1993年から人事課研修係長、2003年から能力開発担当参事。岸和田方式の人材育成型人事考課制度の立案・導入・運用を中心となって進める。市議会事務局長、会計管理者を経て2013年3月退職。著書『自治体の人事評価がよくわかる本』など。自治体学会会員。

