自治体で機能する人事評価
～業績評価で組織力アップを～

自学工房（人事評価実務コンサルタント）小堀喜康

地方公務員法の一部改正により平成二十八年度から人事評価の実施が義務付けられた。内容は、「能力評価」と「業績評価」の二種類の評価を行い、評価結果を人事管理の基礎として活用するというものだ。総務省は頻繁に実施状況調査を行うとともに各地で説明会を開催し、早期に人事評価を実施し勤勉手当に反映させるよう自治体に強く迫っている。

しかし、多くの自治体ではコンサルティングを使って人事評価制度を開発・導入したものの、導入段階から運用がうまくいかず、給与反映できるような評価結果が得られないことから、対応に苦慮しているのが現状だ。

問題の原因は、大半の自治体が総務省の示す制度モデルをもとに制度を開発しているところにある。なぜなら、総務省モデルは旧来の勤務評定をリニューアルしただけの「時代錯誤の欠陥品」といえる制度だからだ。

本稿では、自治体の組織力アップという視点から「業績評価」に焦点を当てて、新しい経営学的な発想の組織マネジメントの必要性とそれを実現するための人事評価のあり方を提案したい。

総務省モデルの問題点

この二十年余りで労働環境は大きく変わった。定型的な肉体労働が主だった時代は終わり、知的労働の占める割合が飛躍的に増加した。二十一世紀を迎えて情報化などによる環境変化が、その傾向をさらに加速させている。しかし、行政組織の人事制度のほとんどは旧態依然としたままで、経営学的な組織マネジメントの発想が決定的に欠けている。

「職員を管理する」という古い行政学的な発想の人事制度では、職員の自主性を引き出して能力を十分に発揮させることはできない。

先ほど総務省モデルの人事評価制度は「時代錯誤の欠陥品」だといったが、その理由は次の三つの問題点があるからだ。

第一に、基本的な考え方そのものが時代遅れなのだ。金銭報酬による「アメとムチ」で職員を管理（統制）しようとする肉体労働時代の考え方から脱却できていない。また、評価を報酬にダイレクトに反映させた日本企業の「成果主義の失敗」の教訓も活かされていない。

そして致命的なのは、報酬決定（査定）のための「評価のための評価」制度になっており、組織マネジメントに活用するという発想が全くないことだ。

第二に、硬直した官吏的な発想で制度設計されていることだ。基本的に全ての部門、職種の管理職から一般職までを同じ制度で画一的に評価する制度になっている。

組織の規模や部門・職種・職層ごとに最適な人事制度を構築しマネジメントすることは、いまや経営の常識だ。企業では、部門・職種・職層ごとに、それぞれに合った評価と処遇反映の方法を用意している。経営幹部・管理職は業績評価で給与反映するが、一般従業員は能力評価のみで給与へは直接反映しないという会社も多い。

三つめの問題点は、制度の運用期間が勤勉手当への反映を前提としているため、行政組織の現実の動きとかけ離れたものとなっていることだ。

ドラッカー経営学に学ぶ

業績評価の評価手法としては、「目標管理」が用いられるのが一般的となっている。目標管理は「経営学の父」と呼ばれるP・F・ドラッカーが提唱した優れた組織マネジメントの手法だ。この業績評価（目標管理）を単なる処遇管理の制度ではなく、本来の目的である組織マネジメントのために活用すべきだ。そうすれば、ドラッカーが提唱するマネジメントを実践して組織力を向上させることができる。

ドラッカーは、高い成果を生むためには何よりも従業員の生産性の向上が不可欠であると考えた。そのためには①組織規模に応じたマネジメントシステムの構築、②「現場主義」のボトムアップ・マネジメントの実現、③働く者の自主性を尊重した「自己管理」による組織運営、が重要であるとする。

①については、組織（部・課など）ではなくマネジャー（管理・監督職）を対象とした制度とすること、②ではトップダウンとボトムアップの統合をはかる双方向コミュニケーションの仕組みを持つこと、③については単なる「目標管理」ではなく「自己管理」を重視した「自己管理による目標管理（以下、自己目標管理）」とすること、の三点が重要なポイントとなる。

では、ドラッカーのマネジメントを実践するには、どのように業績評価を活用すればよいのだろうか。

業績評価で組織をマネジメントする

ここでは、その事例として「岸和田方式の業績評価」を紹介したい。岸和田方式の業績評価は、本格的な目標管理による業績評価をいち早く導入したことで知られる豊田市の制度を参考に開発されたものだ。その最大の特徴は、図1のような「組織目標設定シート」と「個人目標管理シート」の二枚のシートを使った合意形成の仕組みにある。

部長・課長・係長は組織全体の方針を確認し、それぞれ部・課・係レベルで方針・目標を考えて「組織目標設定シート」を作成する。次に課長と係長で両者の「組織目標設定シート」を交換し互いにチェックし合って、考え方や認識に行き違いがないかを確認する。そこで行き違いが発見されれば、共通認識が得られるまで十分に話し合って互いにシートを修正する。

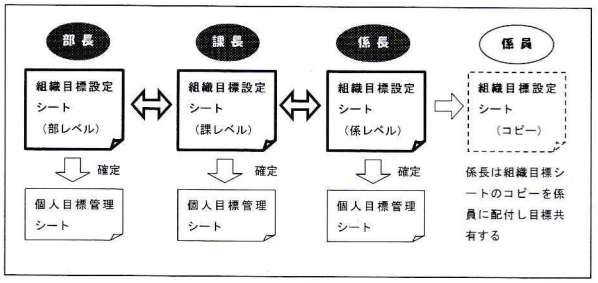

図1：合意形成と目標共有の仕組み

部長と課長の間でも同じような打ち合わせを持ち修正作業を行う。こうして「組織目標設定シート」を確定させた後に、組織目標を具体化して「個人目標管理シート」に目標を落とし込むことになる。

この「組織目標設定シート」を使った双方向のコミュニケーションによる合意形成のプロセスこそがマネジメントの本質だ。ドラッカーは自己目標管理の最大の目的は「上司と部下の意見・認識の違いを明らかにすること」であると言う。また、「意思決定は可能な限り現場に近いところで行わなければならない」とする。現場主義のボトムアップを重視したマネジメントが、組織を機能させ高い成果を生むというのがドラッカーの経営哲学だ。このような現場主義のマネジメントこそ自治体の組織経営に最も求められる。

実態に合った制度運用

行政組織をより機能させるためには、活動の継続性（Plan→Do→See のマネジメント・サイクルを回すこと）も運用上の大きな課題だ。だが、年度をまたがって途切れなく事務・事業を継続させるのは容易ではない。

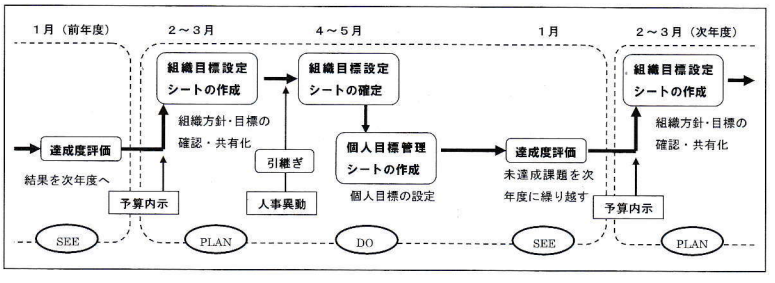

図2：業績評価のスケジュールとマネジメント・サイクル

組織を動かすのは人だが、人事異動によって相当数の人が毎年入れ替わるからだ。住民生活に直結したサービスを提供する市町村では、担当者が現場に精通し住民のニーズを把握しているかが重要となる。しかし、人

事異動で「担当者が代わったら事業が止まってしまった」という話がよく聞かれる。組織の新陳代謝と人材育成の観点から人事異動は必要だが、組織マネジメントの観点からは大きなロスが発生しているのも事実なのだ。

これは後任者への事務引継ぎをきちんとすれば解消されるという問題ではない。組織として継続性を担保するシステムを持つことが必要だ。

岸和田方式の業績評価では、図2のように二月～翌年一月をサイクルとして制度を運用する。二月にスタートするのは自治体では通常一月中に予算内示があり、次年度の事務・事業の方針と計画を立てることが可能だからだ。この時点で「組織目標設定シート（暫定）」を作成する。もちろん実施は予算の議決を待たなければならないが、準備作業は進めることができる。

こうしておけば人事異動があっても後任者へ「組織目標設定シート（暫定）」を引き継げば、四月から事務・事業をすぐに具体化しスムーズに実施に移せる。

その後は中間面談を経て、一月に進捗状況を確認して目標の達成度を評価（未達成の課題を確認）する。そして、未達成課題を二月からの次年度の業績評価に組み入れてマネジメント・サイクルを回すのだ。本当に機能する制度にするには、このような行政組織の実態に合った運用が不可欠だ。

ちなみに総務省モデルの業績評価には合意形成の仕組みがない。しかもマネジャーではない一般職員まで対象にしており、実施期間も勤勉手当の査定に合わせた設定になっている。まさに勤勉手当の査定だけを目的にした「評価のための評価」の制度になってしまっている。

機能する制度へ再構築を

岸和田方式の業績評価の事例からわかるように、人事制度を「職員の管理制度」という旧来の行政学的発想から「組織のマネジメントシステム」という経営学的発想に切り換えて活用すれば、組織マネジメントを格段に向上させることができる。

既に多くの自治体で総務省モデルの処遇管理型の人事評価制度が導入されているが、旧来の勤務評定と同じように運用が形骸化し機能しないのは火を見るより明らかだ。「機能しない人事評価」に多くの時間と労力を費やすほど無駄なことはない。

人事評価制度への「不満」と「不信感」「やらされ感」から職員のモチベーションと組織力が低下しないうちに、組織マネジメントの視点で制度を見直して本当に自治体現場で機能する人事評価制度に再構築すべきではないだろうか。

プロフィール

自学工房（人事評価実務コンサルタント）

（こぼり　よしやす）

小堀　喜康

1975年大阪市立大学法学部を卒業し、岸和田市役所入庁。1993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）。岸和田方式の人事評価制度の開発・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、市議会事務局長、会計管理者を歴任し2013年退職。現在は人事評価のコンサルタント・研修講師として活動する。

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）、『自治体の人事評価がよくわかる本』（公人の友社）がある。