市町村アカデミー 講義 Again

人事評価制度と これからの人材育成

立教大学副総長・法学部教授 原田 久

I 人材育成のツールとしての人事評価

2014 (平26) 年4月に地方公務員法及び地方独立 行政法人法が改正され (平成26年法律第34号)、地 方公共団体に能力本位の任用制度や人事評価制度が 導入されることになった。当該改正の施行日は、「公 布の日から起算して2年を超えない範囲内において政 令で定める日から施行する」(附則1条)とされていた が、地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を 改正する法律の施行期日を定める政令(政令第313 号)が2015年9月に制定され、2016 (平28)年4月1 日となった。

現在、多くの地方公共団体では、従来の勤務評定制度(旧地方公務員法40条)に代わる新しい人事評価制度のスタートに向けて急ピッチで準備が進められていることであろう。仄聞するところによれば、人事評価制度に関する規程等を含めた各種整備が施行日までに間に合いそうにない団体も存在するようである。また、2008(平20)年、2012(平24)年、及び2014(平26)年に続いて設置された「地方公共団体における人事評価制度に関する研究会」(2015(平27)年~)において「制度導入に際して地方公共団体が抱える主な課題に対する対応例」(1)が検討されていることからすれば、地方公務員制度を所管する総務省公務員部には、施行日を目前にして、人事評価制度の運用についての問い合わせが引き続き寄せられていると推察される。

かかる状況からすれば、上記施行日までの地方公 共団体の人事部局の関心は、残り数ヶ月で人事評価 制度を整備し終え、これを任用、給与、分限その他 の「人事管理の基礎」(地方公務員法23条2項)とし ていかにして活用するかということに集中することであろう。他方で、人事評価が――地方公務員法に明確に言及されているわけではないが――人材育成のツールでもあることが忘れられつつあるように思われる (図表1)。

本稿では、人材育成のツールとしての人事評価ということを意識しながら、人事評価制度の特徴 (=II)、国の人事評価制度の現状と課題 (=III)、及び、評価者負担の軽減方策 (=IV) の3点につき順に論じることにしたい。

Ⅱ 人事評価制度の特徴

筆者は、地方公務員の人事評価制度の特徴を以下 の3点から説明している。

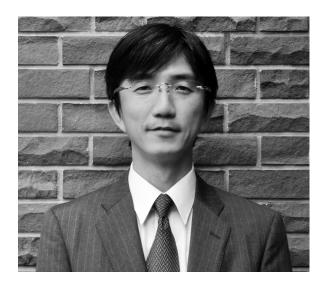
①能力・業績の評価

まず、「能力」の「評価」(地方公務員法6条)とは、職員がその職務を遂行するにあたり発揮した能力を把握した上で行われる勤務成績の評価である。ここでいう能力とは、裸の能力あるいは潜在的能力(例:IQ)ではなく、職務遂行との関係において実際に発揮された、顕在化した能力を指す。かかる能力の評価は、

図表1 人事評価と人材育成の関係



出典:内閣人事局ウェブサイト⁽²⁾



職務の種類や職制上の段階に応じて定められる標準職務遂行能力の評価項目及び行動で示した職務行動(求められる行動)が安定的にとられているかという観点から行われる。ここでは、個々の印象的な職務行動を捉えた評価ではなく、継続的に能力が発揮されているかどうかを評価することが重要である。たとえていえば、ホームベースを踏む前の派手なパフォーマンスを伴ったホームランよりも、年間を通してレーザービームのごとくライトからキャッチャーに向けてボールを返球しているかが重要である(「記憶」ではなく「記録」)。

次に、「業績」の「評価」(地方公務員法6条)とは、職務遂行にあたり実際に挙げた業績を評価するものであり、職位に応じて当該ポストにある者が果たすべき役割を目標等の形で明確にすることによりこの達成度を基に評価するものである(S~Dの5段階)。なお、評価にあたっては、実際に挙げた業績のみならずこれに至るプロセスも評価対象に加えうる。業績評価の方法は、評価期間ごとに設定する目標等がどのくらい達成されたかという観点から行われる。先に述べた能力評価が当該職位に求められる職務行動を中期的に評価していくのに対し、業績評価は評価期間ごとに変動し得る業務の実施結果を短期的に評価するものである。

② コミュニケーションの重視

しかし、神様でもない限り、被評価者の能力や業績を100%客観的に測定・評価することなどできるはずがない。

この問題を考える上で興味深い論文がアメリカ経済 学会発行の雑誌であるAmerican Economic Reviewに掲 載されている⁽³⁾。そのタイトルは「三振 (Strike

原田 久(はらだ ひさし)

出身:福岡県北九州市

最終学歷:九州大学大学院法学研究科博士課程修了、博士(法学)

専攻:行政学

現職:立教大学副総長・法学部教授

審議会委員等:

人事院「公務における人材育成・研修に関する研究会」座長 (2014年度~)

総務省「地方公務員の給与制度の総合的見直しに関する検討会」委員(2014年度~)

総務省「独立行政法人評価制度委員会」委員 (2015年度~)、など

Three)」 著者は、アメリカの大リーグにおける2004年~2008年のシーズンにおける投球データ(352万4624球!)の中から敬遠を除いた「ストライク」及び「ボール」の判定だけを取り出し、審判の判定にどの程度の人種バイアスが存在するのかを実証的に分析している。その結果、誤審防止のためのビデオ判定システムが導入されていない球場、観客の少ない試合、及び大事ではないボール・カウント(例:2ストライク、3ボール、2ストライク3ボール以外、試合の前半)など、他者からの監視が弱い場面では、審判は同人種の投手に対して甘いジャッジを行うという傾向があることを明らかにした。

ここで筆者は、大リーグの審判が人種差別的だということを声高に訴えたいわけではない。大リーグの審判の社会的プレステージは高く、彼らは誤審が多ければ解雇されるという厳しい世界で生き抜いている専門集団である。事柄の評価とは別の次元で筆者が主張したいのは、ジャッジだけを生業にした、しかも衆人の注目する中でジャッジを繰り返し行うプロ集団ですら、「バイアスのある評価(biased evaluation)」を免れないということである。いわんや、年に1回しか評価を行わない、しかも現段階では人事評価制度に不慣れな地方公共団体の管理職が各種の「バイアスのある評価」を回避することは難しいであろう。これを補い、評価結果についての被評価者の納得性を高める手段が、人事評価制度の2つ目の特徴である「コミュニケーションの重視」である。

地方公共団体における旧勤務評定制度は、以下のような特徴(課題)を有していた。①上司のみが評価を行い、被評価者が評価プロセスに関与していなかった。②評価項目が不透明であった。そして、③評価結果が被評価者に開示されることはなかった。たしか

に、人事評価は、職員の執務の状況を把握し記録する点では旧勤務評定制度と同じである。しかし、人事評価制度では、従来の勤務評定制度と比べ、能力・業績主義を実現するための手段としての客観性・透明性の向上が図られている。人事評価制度では、期首面談(上司⇔部下の双方向の情報伝達)、自己申告(部下→上司への情報伝達)、期中面談(上司⇔部下の双方向の情報伝達)、評価結果の開示(上司→部下への情報伝達)、期末面談(上司⇔部下の双方向の伝達)、と評価に係る双方向的で複数回に及ぶコミュニケーションが想定されている。こうした情報の双方向性がバイアスのある評価を補い、評価結果に対する被評価者の納得性を高めることにつながるのである。

③ 人材育成のツール

そして、人事評価制度の3つ目の特徴として取り上げたいのは、人事評価が人材育成のツールとして機能しうることである。

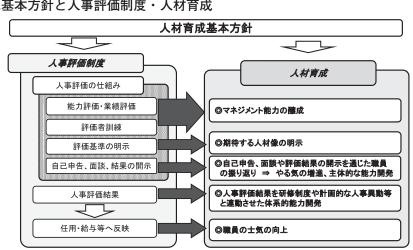
稲継裕昭によれば、人事評価には「選別の論理」と「育成の論理」という2つの側面があるという⁽⁴⁾。前者は、評価結果を昇級・昇格や勤勉手当に反映させ、職員の勤務インセンティブ(動機付け)を与え、人件費を効率的に配分することである。後者は、能力や仕事ぶりを評価して、それを被評価者にフィードバックすることによって職員の能力開発を促すことであるという。

昇級や重要ポストへの異動など処遇に差をつけることだけが人事評価制度の目的であろうか。また、職員の職務遂行能力に関する「2・6・2」の「法則」に関連づけて言えば、多くの人的リソースを投入して行われる人事評価は、仕事のできない「2」の職員に分

限処分等を行うためだけに行われるのであろうか。仮に、当該「法則」が多くの地方公共団体に妥当するならば、ボリュームゾーンである「6」の職員を念頭に制度運用を行うほうが全体としての組織パフォーマンスの向上につながるのではないか。そうであるとすれば、人事評価制度は「6」に相当する通常レヴェルの能力・業績を発揮している職員に気づきを与え、彼らの能力を開発するとともに業績志向の職務行動を促すという人材育成の観点から運用することが肝要である。

人材育成という観点を重視した人事評価制度の運用にあたって重要なのは、各地方公共団体における"人材憲法"というべき「人材育成基本方針」である(図表2)。例えば、人事評価基準は、本来、人材育成基本方針に記載されている期待される人材像と対応していなければならない。また、期末面談は、評価結果の伝達が主な内容となる「査定面談」としてではなく、評価結果の伝達を契機として被評価者の業務遂行への意欲を引き出し、期待される人材像に一歩でも近づけるための「育成面談」として行われることが望ましい。その意味では、「〇〇市らしい人事評価」とは「〇〇市人材育成基本方針」に一定程度依存する。「人材育成基本方針なしに人事評価なし」なのである。

しかし、今回の人事評価制度の構築と同時に人材育成基本方針を見直す団体は必ずしも多くはない⁽⁶⁾。 仮に、各地方公共団体が魂を入れぬまま人材育成基本方針をいったん策定し、そのままにしているとすれば、人事評価制度は早晩機能不全に陥るであろう。 1997年に発出された旧自治省「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針」⁽⁷⁾は、地方公務員法の改正を機に見直しを行う必要がある。



図表2 人材育成基本方針と人事評価制度・人材育成

出典:総務省公務員部ウェブサイト(5)

Ⅲ 国の人事評価制度の運用と課題

人事評価制度についての既存の調査や研究は、各地方公共団体における特徴ある人事評価制度やその運用を記述したり、あるいはあるべき人事評価制度やその運用について提言を行ったりするものが大半であり、人事評価に係るデータを用いて人事評価の実態やこれを規定する要因を分析するものは少なかった。しかし、2009(平21)年10月から地方レヴェルに先行して実施されている国の人事評価については、総務省旧人事・恩給局に設置された「人事評価に関する検討会」の報告書(2014(平26)年2月7日)(8)の中で、標語分布調査や人事評価者へのアンケートが行われている。ここでは、地方公務員に係る人事評価制度とその運用の課題を探るために、国の人事評価に係る標語分布調査やアンケート調査の結果を取り上げたい。

(1) 人事評価制度全体の運用状況

まずは、人事評価制度全体の運用状況についてであるが、職員向けアンケートによれば、期首・期末面

談、自己申告、評価結果の開示、苦情処理制度について「評価者・被評価者ともに概ね肯定的に受け止めており、評価結果の納得性も高い」という。また、人事当局向けアンケートでも、「人事評価制度そのものは定着・浸透しているという認識」が示されているという。

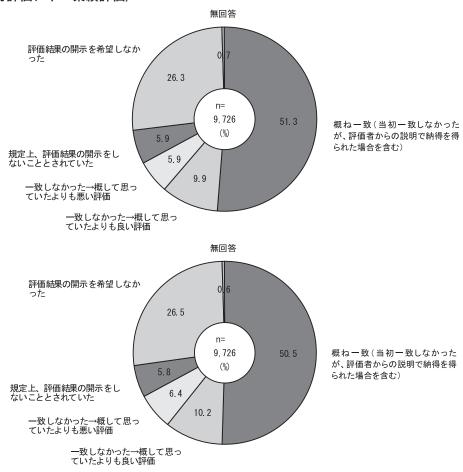
例えば、人事評価結果につき思っていた全体標語 と開示された全体標語とが一致しているか否かについ ては、能力評価・業績評価ともに、「概ね一致」とい う回答が圧倒的に多いことが分かる(図表3)。

(2) 人事管理の基礎となるツールとしての課題

他方で、人事管理の基礎となるツールとしての課題としては、次頁の図表4の通り「S」「A」評価に偏っていることがうかがわれる(能力評価では「S」「A」の評価が全体の59.6%、業績評価では「S」「A」の評価が57.9%)。上記報告書では、被評価者に関して、評価区分への考え方(「B」の標語は「通常」)が十分に徹底されていない可能性があると指摘されている。評価者の下位評価へのためらいがあるのかもしれない。

図表3 思っていた全体標語と開示された全体標語との一致性(被評価者)

(上:能力評価、下:業績評価)



出典:人事評価に関する検討会「報告書」

図表4 標語分布調査の結果(9)

	S	A	В	С	D
標語	「全て確実」・「特に優秀」(能)、	「十分に」・「優秀な」(能)、	「概ね」・「通常」(能)、	「一部しか…	「ほとんど…
	「遙かに上回る役割」(業)	「求められた以上の役割」(業)	「概ね果たした」(業)	ない」(能・業)	ない」(能・業)
能力評価	5.8	53.8	39.8	0.5	0.1
業績評価	6.0	51.9	41.5	0.5	0.1

出典:人事評価に関する検討会「報告書」をもとに筆者作成

(3) 人材育成に資するツールとしての課題

次に、人材育成に資するツールとしての課題としては、アンケート結果からは期首・期末面談時間の少なさや上司によるアドバイスの不足がうかがわれる。例えば、面談に要した時間については、「5~15分未満」という回答が全体の約6割と最も多く、「5分未満」とする回答も17%存在した。また、アンケート結果からは、面談に要した時間が短ければ面談の満足度が下がることも読み取れる(図表5)。

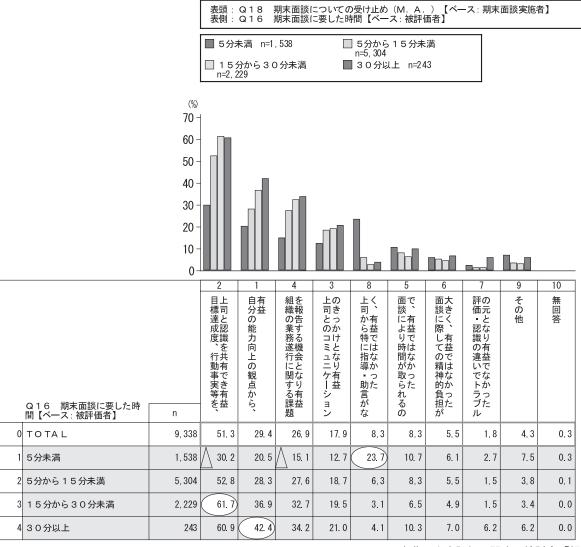
総務省旧人事・恩給局による調査とは別に、国の 人事評価が人材育成に活用されていないことを実証

する調査も存在する。

筆者が座長を務めた人事院「公務における人材育成・研修に関する研究会」の報告書(2015年12月17日)⁽¹⁰⁾では、人事院・公務研修所が研修参加者に対して行ったアンケートの計量分析に基づいて、業務遂行に対する人事評価が各職場における人材育成につながっていないことを指摘している。

以上述べたことからすれば、国の人事評価は制度 としては受容されているものの、人事管理の基礎となるツールとしても、また、人材育成に資するツールと しても運用上の課題が残っている。特に、後者の人

図表5 期末面談に要した時間と面談の受け止めの関係



出典:人事評価に関する検討会「報告書」

材育成に係る課題は、各府省の人事担当部局だけの 努力では克服しがたいため、これから人事評価制度 を新たにスタートさせようとしている地方公共団体に とっては十分留意しなければならないポイントである。

IV 評価者負担の軽減方策

旧勤務評定制度が人事評価制度にバージョンアップされることによって、業務管理と人材育成を含めた人的資源管理という管理職の役割が変わるわけではない。人事評価は、従前から管理職が果たすべき業務だったはずである。しかし、ここまで論じてきたことからすれば、地方公共団体の管理職にとっては人事評価が新たな負担と感じられていることであろう。それでは、民間企業では、人事評価が管理職にもたらす負担感(評価者負担)はどのように論じられているのであろうか。また、どのような評価者負担の軽減策が構想可能なのであろうか。

この点に関する画期的な実証研究が、中嶋哲夫ほか『人事の統計分析』(2013年、ミネルヴァ書房)である。この研究では、複数の大手企業の人事部から提供された人事評価データに基づいて人事評価の計量分析が行われている。この点において、人事評価に関する個別のヒアリングやアンケートに基づいた先行研究よりも遙かに信頼性の高い実証分析が可能になっている。

同書は、評価者が「被評価者(部下)の労働に対する観察精度の向上に力を尽くし、かつそれでは完全には誤差のリスクをぬぐいきれない評価結果を伝達して被評価者や上位組織の納得を得るという、二重の厄介な作業」を担うことに伴う心理的負担を「評価者負担」と呼んでいる。同書によれば、高位の管理職層が課長など直属の部下に対して評価を行う場合には厳しい評価を行いにくく、逆に、高位の管理職層が二次評価者として一般職を評価する場合には厳しい評価を行いやすいという。その原因として著者が指摘するのは、被評価者と評価者との「距離」の長短であるという。この分析結果は、寛大化傾向や中心化傾向など評価者が陥りやすい各種のエラーを認知させようと努めてきた地方公共団体の人事担当者からすればbad newsであろう。

他方で、この研究には、人事評価制度を適切に機能させる上でのgood newsも含まれている。それは、管理職による人事評価プロセスを受容する職員ほど人事評価制度への納得度が高いという主張である。具

体的に言えば、職場の目標をあらかじめ明確に説明したり、あるいは部下の能力に応じて公正に仕事を配分したりするなど、「実際の評価手続きに入る前段階での手続は評価制度の納得度に強い影響を与える」という。これは、上で述べた管理職の評価者負担を軽減しうる1つの方策と考えることができる。

上で述べた、民間企業での人事評価の分析結果が 公務部門に留保なく妥当するかは、別途検証が必要 であろう。しかし、評価者が人材育成の視点を常に意 識しつつ、日頃の業務の中で被評価者と十分なコミュ ニケーションを積み重ねていくことは、人事評価を適 切に機能させる上で官民問わず重要であろう。その意 味では、管理職にとっての人事評価とは、年度初めや 年度末の恒例行事などでは決してなく、まさに日常の 業務なのである。

- (1) http://www.soumu.go.jp/main_content/000373399. pdf (なお、ウェブサイトの最終閲覧日は、2015 (平27) 年10月31日である。以下、同じ)。また、地方公務員人事評価制度研究会編『地方公務員人事評価制度の手引』(ぎょうせい、2015年) にも同種の「質疑応答集」が収録されている。
- (2) http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji_d.html
- (3) C.A.Parsons, J.Sulaeman, M.C.Yates, and D. S.Hamermesh, "Strike Three— Discrimination, Incentives, and Evaluation" *American Economic Review*, Vol.101 (2011), pp.1410-1435. 当該論文を紹介する文献として、参照、高橋主光「評価の恣意性と成果主義的賃金制度—大リーグの判定データからの示唆」日本労働研究雑誌614号 (2011年)。
- (4) 稲継裕昭『パソコンで学ぶ地方公共団体の人事評価』(自治研修協会、2015年)。なお、同書の末尾には、「営利目的での本書からの無断複写・転載を禁じます」(強調点筆者)と記載されている。地方自治関係者にとっては朗報である。
- (5) http://www.soumu.go.jp/main_content/000295843.
- (6) 例えば、群馬県桐生市のように、人事評価制度の構築を意識しつつ人材育成方針を策定した団体も存在する。参照、http://www.city.kiryu.gunma.jp/web/home.nsf/image/b71c44f0859b4e2949257cd1002470a7/\$FILE/kiryushijinzaiikuseikihonhoushin.pdf
- (7) http://www.soumu.go.jp/news/971127b.html
- (8) http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01jinji02_02000107.html
- (9) 表中、「能」は能力評価、「業」は業績評価を指す。 また、表中の数値は%である。
- (10) http://www.jinji.go.jp/kenkyukai/kensyu/kenkyukai.htm