

地方公務員制度改革¹

住民サービスの向上を目指して

関西大学 林宏昭研究会

植中真理子 上野深志 戸浪崇之
中西貴紀 服部伸隆 松本吉史

2006年12月

¹本稿は、2006年12月16日、17日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2006」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、林宏昭教授（関西大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。またアンケートにご協力頂いた各市の職員の皆様には心からお礼を申し上げたい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

目次

はじめに

第1章 問題意識

- 第1節 地方公務員制度改革・・・・・・・・・・・・・4 P
- 第2節 今の政策に対する疑問点・・・・・・・・・・・・・6 P

第2章 公務員

- 第1節 政府による対策・・・・・・・・・・・・・10 P
- 第2節 地方公務員と国家公務員の比較・・・・・・・・・・・・・12 P
- 第3節 公務員給与制度の実態・・・・・・・・・・・・・18 P

第3章 人事評価

- 第1節 一般企業の人事管理の役割と目標・・・・・・・・・・・・・20 P
- 第2節 一般企業は成果をどう評価するか・・・・・・・・・・・・・21 P
- 第3節 民間企業の実態・・・・・・・・・・・・・23 P
- 第4節 富士通の失敗・・・・・・・・・・・・・25 P
- 第5節 地方自治体の人事制度・・・・・・・・・・・・・27 P
- 第6節 先進的な人事評価制度・・・・・・・・・・・・・33 P

第4章 分析

- 第1節 意識調査アンケート・・・・・・・・・・・・・39 P
- 第2節 公務員アンケートについての考察・・・・・・・・・・・・・52 P

第5章 政策提言・・・・・・・・・・・・・57 P

終わりに・・・・・・・・・・・・・59 p

参考文献・データ出典・・・・・・・・・・・・・60 p

はじめに

私たちは「公務員」という職業にとっても偏見を持っていた。昨今各種メディアでの公務員に対しての報道はマイナスイメージのものが大半である。しかし、そのマイナスイメージを抱かせているのはメディアの報じ方にも問題があるのではと思った私たちは公務員のイメージを向上させるにはどうしたらいいのかという疑問にあたった。多くの人は公務員に対してどのようなイメージがあるだろうか？仕事が遅い、サービスが悪い、やる気がない、出勤さえしていれば給料はもらえる、民間に比べて楽な仕事だ。少なからずこのようなことを思っている人たちは少なくはないはずだ。ここで指されている「公務員」とは私たちのもっとも身近にいる「地方公務員」のことだと思われる。私たちはこの地方公務員のイメージアップをするにはどうすればいいのか。また、現在の地方公務員は何が問題なのかを調べていくうちに、公務員が仕事にやりがいを持ち、職場に活気が出てくれば少しずつでも住民の意識を変えられるのではないかと考えた。そこで私たちは公務員が今なにを求めているのかを知るために公務員にアンケートを行った。そのアンケート内容を元に私たちの政策提言につなげていこうと思っている。

以下が私たちの行った研究の成果である。

第1章 問題意識

第1節 地方公務員制度改革

現在、日本経済は800兆円もの財政赤字を抱えている。その対策として2011年までに基礎的財政収支の黒字化を目指し、資金の流れを官から民に変えて、民需主体の持続的な成長を実現しようという基本方針を政府は掲げた。そして、郵政民営化法案が成立してから、次の重要な政治課題として公務員制度改革が挙げられた。

公務員人件費は、無駄なコストがかかり過ぎており、削減すべきだという議論がある。国では独立行政法人化や、非公務員化することにより、国家公務員数を60万人まで減らした。一方で、地方公務員数は未だ300万人にのぼっており、削減の議論は国家公務員よりも地方公務員を重要視されている。しかし、地方公務員にかかる人件費は、本当に無駄なコストであり、削減すべきものであるのだろうか。平成18年7月7日経済財政諮問会議によって、『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』が閣議決定された。その中で、5年間で国家公務員と同程度の▲5.7%の地方公務員の純減、及び2011年まで純減を継続することが定められた。コスト削減に向けての目標数値は、私たち住民に安心した生活、充実したサービスを提供することを約束できる数値なのである。確かに、地方公務員の中にも無駄なコストと思われる職員が存在することは事実である。しかし、ただ単に純減するのではなく、公務員の効率化を目指した真の改革をするべきなのである。

日本の現行の公務員制度は、戦後すぐの1940年代前半に形作られた。時代が進み、民間企業は大きな変化を遂げているにも関わらず、地方公務員法が制定されて以来、約60年間にわたって抜本的な改革が行われることはなかった。なぜなら、公務員は高度経済成長を支える1つの要因とされ信頼が厚かったために、公務員制度の抜本的改革の議論はなされなかったからである。また、地方公務員法に能力主義が規定されており、それに基づいた任用を行う必要があると決められているが、実際は評価の基準が不透明であり、年功序列型の昇任運用によって個人の能力評価はあまりされていない。さらに、近年公務員の不祥事や厚遇問題発覚などが続き、住民の公務員に対する不信感はますます強くなっている。住民のための行政サービスを提供すべき公務員がこのような不信感を抱かれているということは、早急に解決しなければならない問題である。ゆえに、今政府に求められるものは、60年間はびこってきた独特の公務員の体質に風を入れ、公務員が真に望んでいる改革により組織を活性化させ、今より充実したサービスを住民に提供できる制度へと導くことではないのか。私たちは、公務員の中でも、地方分権が実行の段階を迎えた現在最も住民との関わりが重要となる地方公務員、なかでも住民に幅広いサービスを提供する一般行政部門を本論で取り上げることとする。

問題意識から政策提言までの流れ

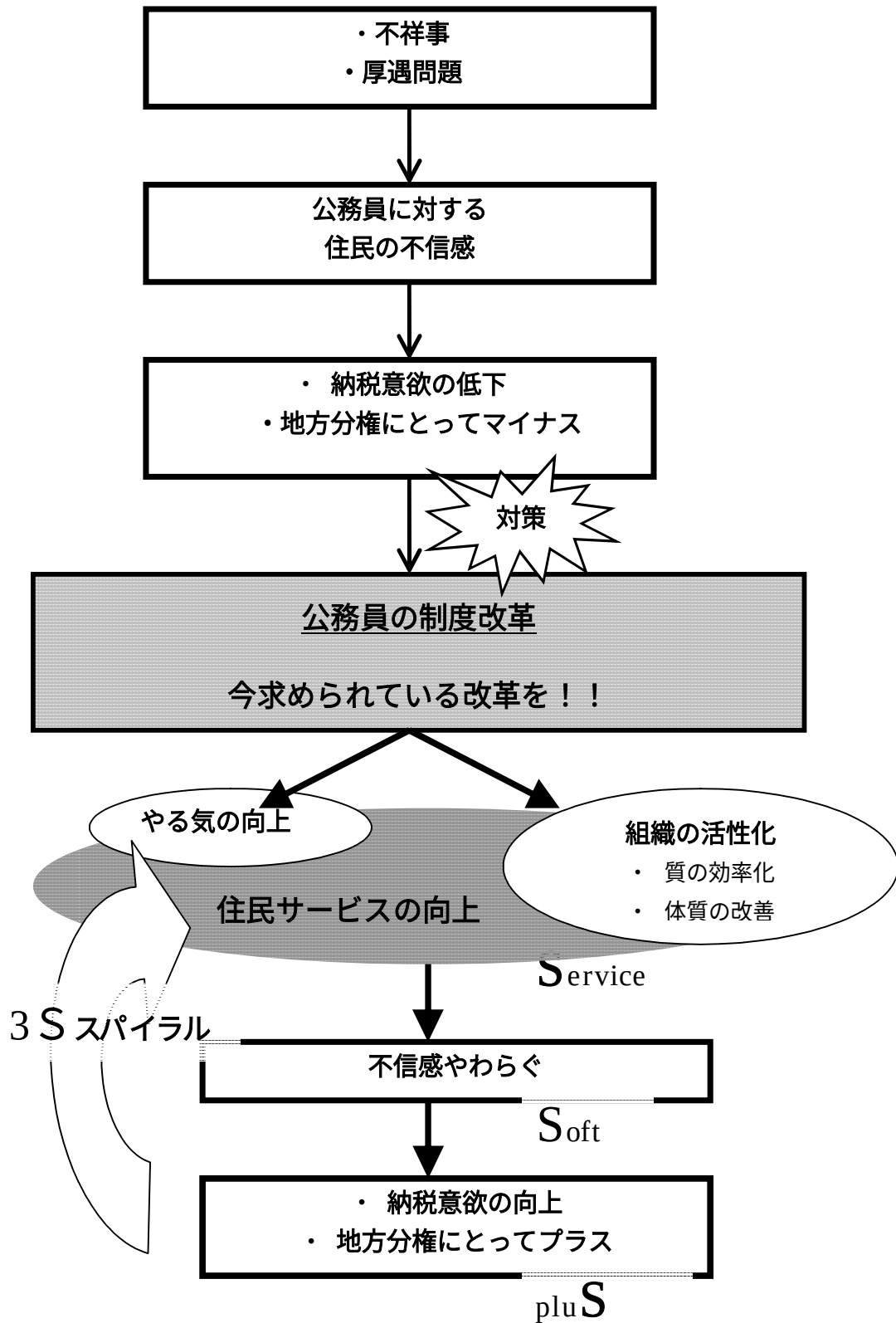


図1-1

私たちの問題意識から政策提言までの流れをここで詳しく説明したい。

最近マスメディアによって報じられている公務員の度重なる不祥事や厚遇問題の発覚によって公務員に向けられる目はますます厳しくなっている。住民の公務員に対する不信感も年々高まってきている。この不信感は大きく分けて2つの問題を生み出す。1つは納税意欲の低下である。自分たちの納めた税が果たして正当に使われているのか疑問を抱けば、住民の納税意欲の向上は望めないであろうし、低下する危険性も十分ある。2つ目は地方分権にとって負の要因となりうることである。地方分権が実行の段階を向かえた現代、各地方公共団体は自らの責任の下、地域の実情に沿った行政を実践していかなければならない。その際、住民との関わりは一層重要となる。一つの企画・立案をするにしても、地方自治体に住民が不信感を抱いていれば、なかなか納得してもらえない可能性がある。

このような負の連鎖を食い止めるため、私たちは今本当に求められている公務員制度改革を見出すことが重要であると考えた。その際忘れてはならないのは、最近の強い風当たりの中で働く公務員の実際の声に耳を傾け、制度改革に活かすことであるとする。なぜなら、職員のモチベーションの向上、組織そのものの活性化こそが住民に今以上のサービスを提供する土台となるからだ。充実したサービスの提供は不信感をやわらげ、さらには納税意欲の向上、地方分権にとってもプラスの要因を生み出す。そして、地方自治体と住民の交流が一層活発になることは、さらなるサービスの充実化へとつながる。正の連鎖へと形を変えるのである。私たちはこれを、3Sスパイラルと名づける。

第2節 今の政策に対する疑問点

なぜ政府の今の政策に疑問を感じるのか 真の改革を見逃した政策

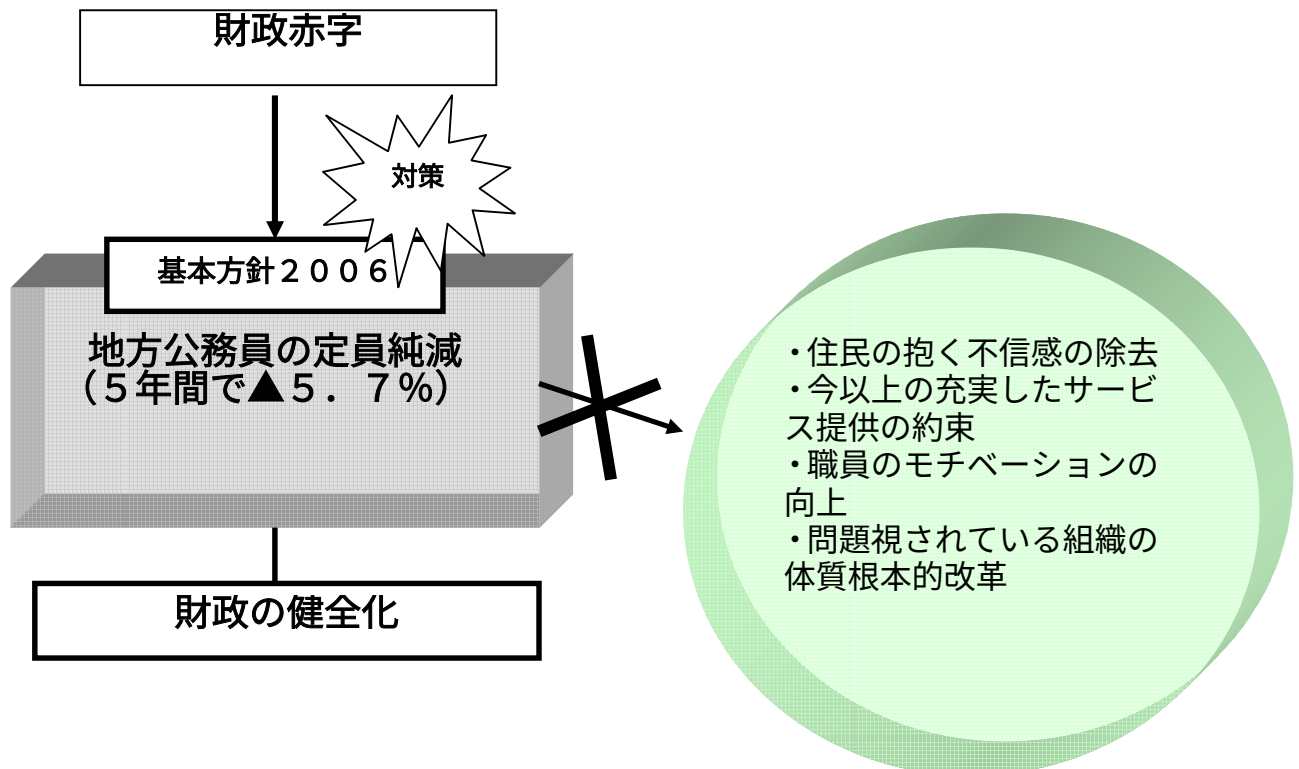
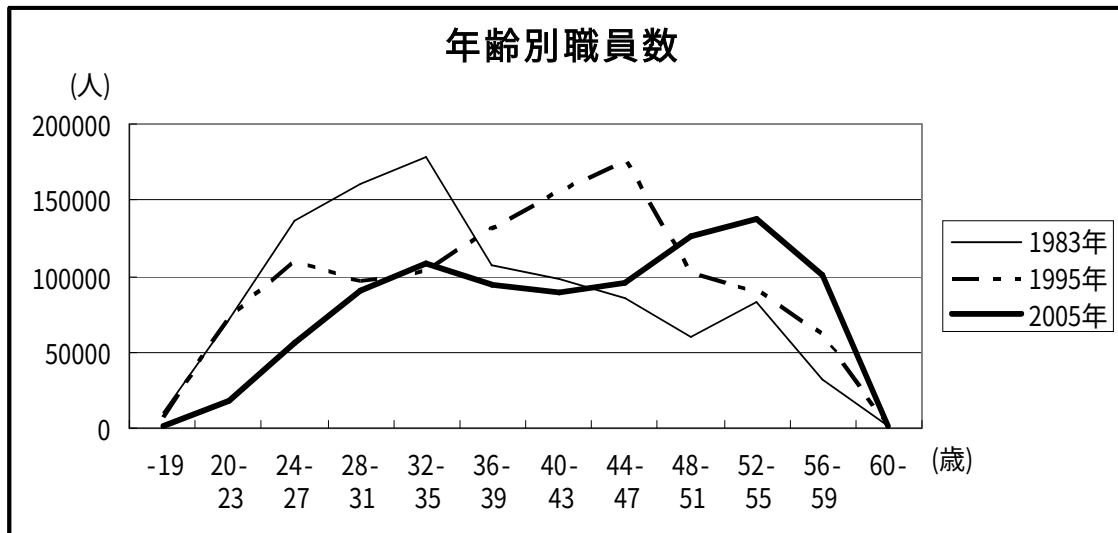


図1-2

2011年までにプライマリーバランスの黒字化を目指し、政府によって平成18年7月7日『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』が閣議決定された。この中で、地方公務員数を5年間で▲5.7%純減することなどが定められた。これは、コスト削減、歳出削減にはつながるであろうが、長期的に住民の満足を考えた場合、何か大事なものを通りすぎた改革ではないかと疑問を抱く。ただ単に定員を減らしコスト削減するだけでは、今問題化している公務員への不信感の除去や、公務員の体質そのものにメスを入れることは不可能である。また政府が提案した▲5.7%という目標数値は、今以上の充実したサービスの提供を住民に約束できるものなのである。住民のための行政サービスが、コスト削減のために疎かになることは許されない。

削減ではなく純減

全地方団体(一般行政職)年齢別職員数



出典：地方公務員給与制度研究会『地方公務員給与の実態』昭和58年版、平成7年版、平成17年版に基づき作成。

図1-3

一般行政職の平均年齢は1983年では37.2歳であったが、次第に高齢化が進み2005年には43.1歳になっている。いわゆる団塊の世代である。また、職員数もこの10年間で20万人近く減少している。地方分権が進み、地方自治体に求められる仕事が多くなるのは確実であろう。職員数が減少していき、さらに団塊の世代が抜けてしまった後、今の仕事量を維持できるのかどうか疑問である。しかし、基本方針2006でも閣議決定されたように、政府は純減を2011年度まで継続することによってコスト削減を推し進めている。純減とは、職員の新規採用の枠を小さくし、退職者を多く出すことである。これでは組織の内部を改善することにはならない。今後の原動力となるべき若い職員の採用への消極的姿勢は、組織の活性化を目指す上で大きなマイナスとなるのではないだろうか。また、純減では内部の職員構成に変化が生じないのであれば、職員の意識変化も期待できないのではなかろうか。表から読み取れるように、20代の公務員数は激減している。

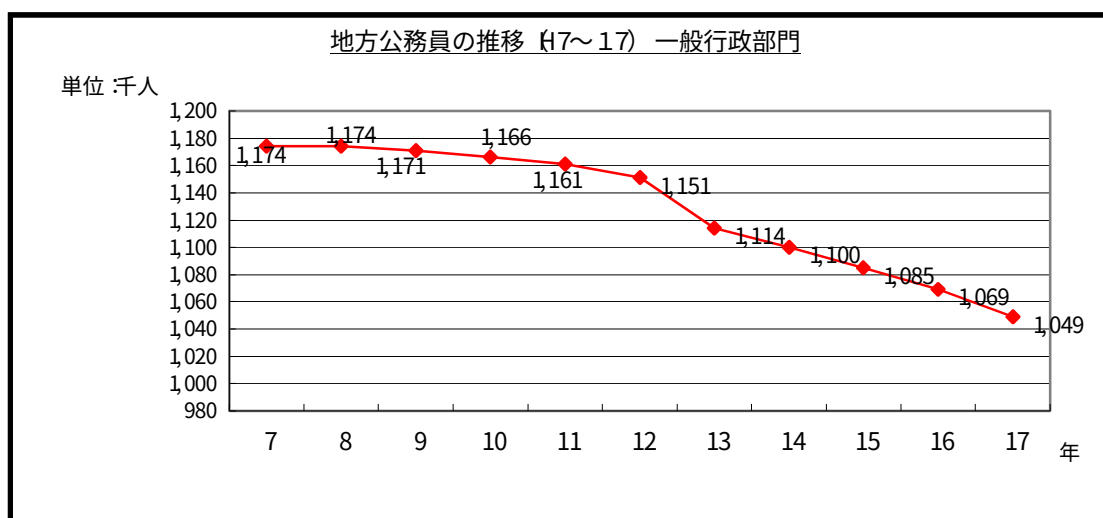
多くない日本の公務員

下のグラフ 1 は、地方公務員数（一般行政部門）の推移である。10 年間で 12 万 5 千人あまりの地方公務員が減少していることが分かる。また表 1-1 から分かるように、過去 10 年間で、平成 17 年度における対前年増減率が▲1.9%と、最も大きくなっていることが分かる。（注 H 13 は調査区分変更の影響による数値）さらなる地方公務員総数の純減は決められており、一般行政部門も大きな影響を受けると考えられる。

【表 1-1】出所：総務省

年	職員数	対前年増減数	対前年増減率
7	1,174,838	324	0,0
8	1,174,547	▲291	▲0,0
9	1,171,694	▲2,853	▲0,2
10	1,165,968	▲5,726	▲0,5
11	1,161,430	▲4,538	▲0,4
12	1,151,533	▲9,897	▲0,9
13	1,113,587	▲37,946	注▲3,3
14	1,100,039	▲13,548	▲1,2
15	1,085,585	▲14,454	▲1,3
16	1,069,151	▲16,434	▲1,5
17	1,048,860	▲20,291	▲1,9

図 1-4



出所：総務省

公務員数を国際比較したものがグラフ2である。年々純減している日本の公務員だが、先進諸国との比較を見ると決して多いとはいえない。地方公務員（地方政府職員）に限って見ると、むしろ国際的に見てかなり少ないのが事実である。これ以上純減を進めることは、本来に住民の暮らしを豊かにする行政サービスの提供を考えた上での議論なのであろうか。

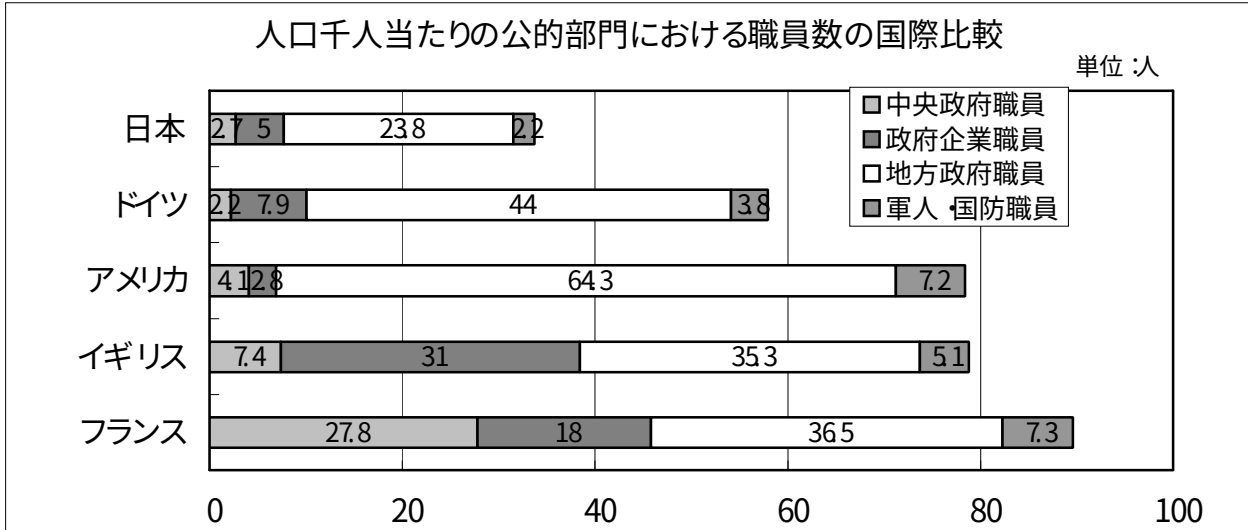


図1-5

注：1. 日本（2005）イギリス、アメリカ（2004）ドイツ、フランス（2003）のデータを使用。

2. 日本の「政府企業職員」には、独立行政法人、国立大学法人、大学共同利用機関法人、特殊法人及び国有林野事業職員を計上。

出所：総務省ホームページ

以上を受けて、私たちは、財政健全化を目指す政府の政策ではあまり触れられていない、公務員の組織そのものに目をむけた改革が重要ではないかと考える。強い風当たりの中で働く公務員自身が本当に求めている制度を明らかにし、私たち住民に公平なサービス、生活の安定を提供する地方公務員のあるべき姿を見出したい。職員の声を無視した一方的なコスト削減、職員数純減の政策に対して、内から変わる制度改革の重要性を提議していきたい。財政赤字を抱える厳しい現実の中、限られたパイの中で、どのような制度の改革が地方公務員のモチベーションを今より高められるのか、組織の活性化へとつながるのかを研究していく。

第2章 公務員

第1節 政府による政策

主な政策

経済財政連宮と構造改革による基本方針2006

平成18年7月7日
経済財政諮問会議

地方公務員数の純減

5年間で国家公務員と同程度の▲5.7%の地方公務員の定員純減
定員純減を2011年度まで継続

人事勧告

平成18年8月
人事院

比較対象企業規模

官民給与の比較対象企業規模を「100人以上」から「50人以上」に変更

- ・ 同種、同等の者同士の比較の原則の維持
- ・ 民間企業の従業員の給与をより広く把握し反映

- ・ 実地調査による調査の正確性の維持

地方における公務員給与水準の見直し

地方公務員の給与を下げ、地域賃金を反映

- ・ 民間賃金の低い給与水準を考慮して、棒給水準を7%引き下げ

抑制型給与構造への転換

年功的な給与構造の抑制と、職務 職責に応じた棒給構造への転換

給与カーブのフラット化、中高層の棒給水準を7%引き下げ

勤務実績の給与への反映

勤務実績に基づくきめ細かい昇給

- ・ 従前の棒給表の号棒を4分割に細分

勤務実績によるボーナスの配分強化

その他

人事評価制度の整備

分限制度の適切な運用

経験者採用システムの導入

官民人事交流の促進

新地方行革指針

平成17年3月29日

総務省

高齢者職員の昇給停止

国と同様昇給停止年齢を55歳に引き下げる措置を早急に講じること

退職者手当てについては、最高支給率の引き下げを行うこと

人材育成の推進

能力、実績を重視した新しい人事評価システム導入に積極的に取り組むこと

その他

定員 給与等の状況公表

福利厚生事業の点検の見直し 実施状況の公表

第2節 地方公務員と国家公務員の比較

公務員とは、国や地方公共団体で国民のために職務を担当する人たちである。憲法第15条には、「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。」とある。公務員は大きく国家公務員と地方公務員とに分けられ、ほかにも国際公務員が存在する。

公務員には一般職と特別職があり、単に公務員というとは一般職を指すことが多い。他にも行政職や公安職というものもある。給与は国家、地方などそれぞれの法律で決められていて、職務と責任に応じて支給される。また、公務員には秘密を守る義務、職務に専念する義務などの義務がある。

国家公務員と地方公務員の違い		
	国家公務員	地方公務員
特徴	国の機関に勤務し、そこから給与を支給される者。	地方公共団体に勤務し、そこから給与を支給される者。
勤務地	組織のほとんどが全国的な規模であり全国各地に転勤を命じられる可能性がある。	地方公務員は原則として特定の地域内に限られる。
仕事	巨大組織の中で仕事の成果を身近に感じにくい。 国政に携わるので国家スケールの大きな仕事をするチャンスである。	住人の生活に密着した仕事、身近に成果が現れる仕事が多い。 国の施策に沿いながらも、地方の実績に即した行政サービスを実施する。

表2-1

国家公務員とは、省庁など国の機関で勤務し、労働を提供し、報酬、給料、手当などを受けている者のことをいう。大きく分けると総理大臣、国务大臣、国会議員、大使、裁判所職員、防衛庁職員、日本郵政公社の役員などの特別職と、一般府省に勤務する職員、特定独立行政法人の職員などの一般職になる。

国家公務員の採用試験は人事院にて一括に行われ、Ⅰ種（大卒程度）、Ⅱ種（大卒程度）、Ⅲ種（高卒程度）に分かれる。採用は各省庁が行っており、合格後一部の試験区分を除き、希望する官庁への官庁訪問を行い、採用面接を受ける必要がある。国家公務員には、公務員共通の義務に加え、法令や上司の命令に従う義務がある。また、ほとんどが全国規模なので、各地に転勤を命じられる可能性が高い。

地方公務員とは、都道府県や市町村などの地方公共団体で勤務し、労働を提供し、報酬、給料、手当などを受けている者をいう。大きく分けると都道府県知事、市町村長、県市町村の議員、副知事、助役、地方開発事業団の理事長、理事及び監事の職などの特別職とそれ以外の一般職とに分けられる。

職員を採用する場合、それぞれ地方公共団体ごとに試験があり、上級（大卒程度）、中級（短大卒程度）、初級（高卒程度）に分けられる。主に地方上級（地上）は都道府県庁だが、政令指定都市（大阪市、横浜市、福岡市など）、東京23区の大卒程度も上級程度に分類される。地方公務員には国家公務員と同様の義務が発生する。また、勤務地は原則として特定の地方に限られる。

また本論文には直接的には関係はないが、国際公務員についても触れておこうと思う。国際公務員とは、国連や、WHO、ユニセフ、ユネスコなどの国際機関で勤務する職員のことをいう。国際公務員は専門知識を活かして開発途上国への技術支援、教育普及といった業務を行う専門職と、それをサポートする一般職に分かれる。

地方公務員は平成17年4月1日現在、304万2,122人で、対前年で41,475人の純減となっており、昭和50年の定員管理調査以来、過去最大の純減となっている。業種別の内訳を見ると警察・消防のみが増加し、一般行政部門、公営企業等会計部門は、組織や運営体制の見直し、民間委託等により削減されている。なお地方公務員数は平成7年から11年連続して純減し、累積240,370人の純減となっている。各年の詳細な減少値については下記の図2-1を参照して欲しい。

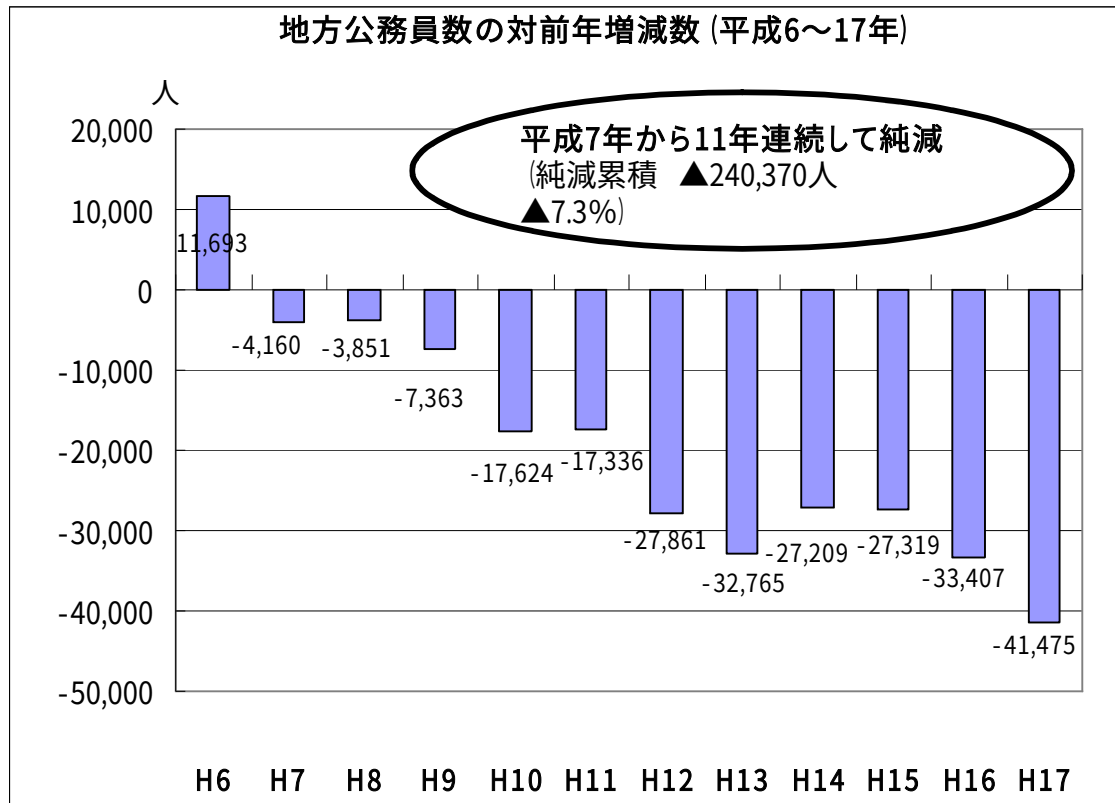


図2-1

304万2,122人を都道府県と市町村に分けて見てみると都道府県の職員数は160万9,628人、市町村の職員数は143万2,494人となっている。市町村をさらに細分化したものについては下記の図2-2を参照して欲しい。

総職員数の団体区分別構成（平成17年4月1日現在）

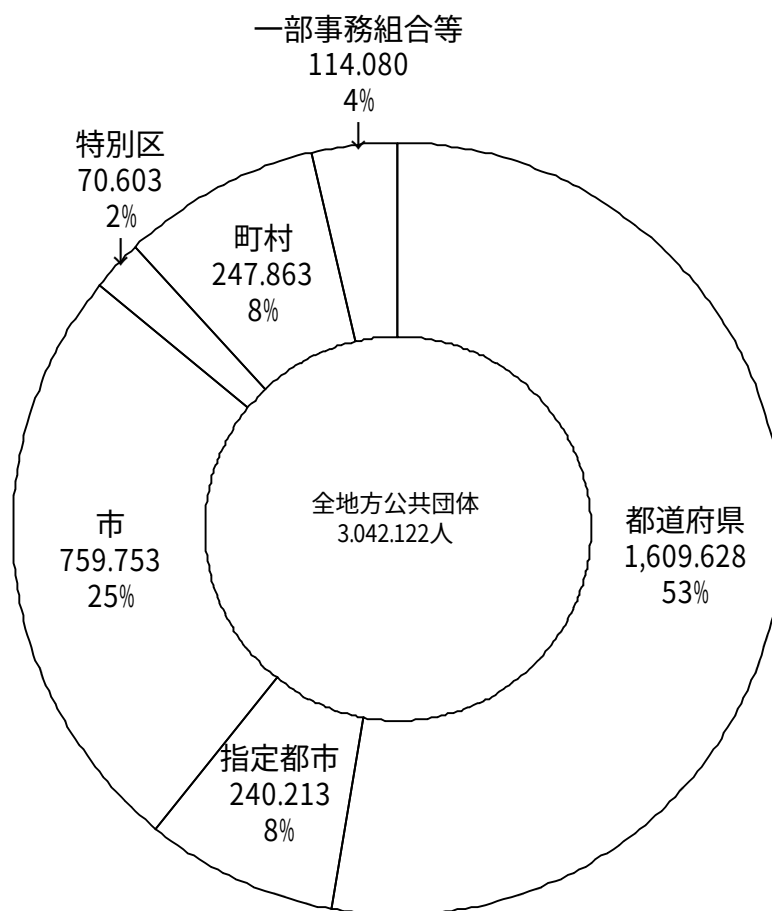


図2-2

人件費の割合は、国で全体の2005年度一般会計予算の5.7%を占め、地方歳出総額では28.1%(2004年度決算)を占めています。人件費の割合は近年大きな変化はなく、微増しているものの昭和の頃よりも割合は低いのが現状です。人件費の構成比の推移に関する詳細は図2-3を参照してください。

出所：人事院

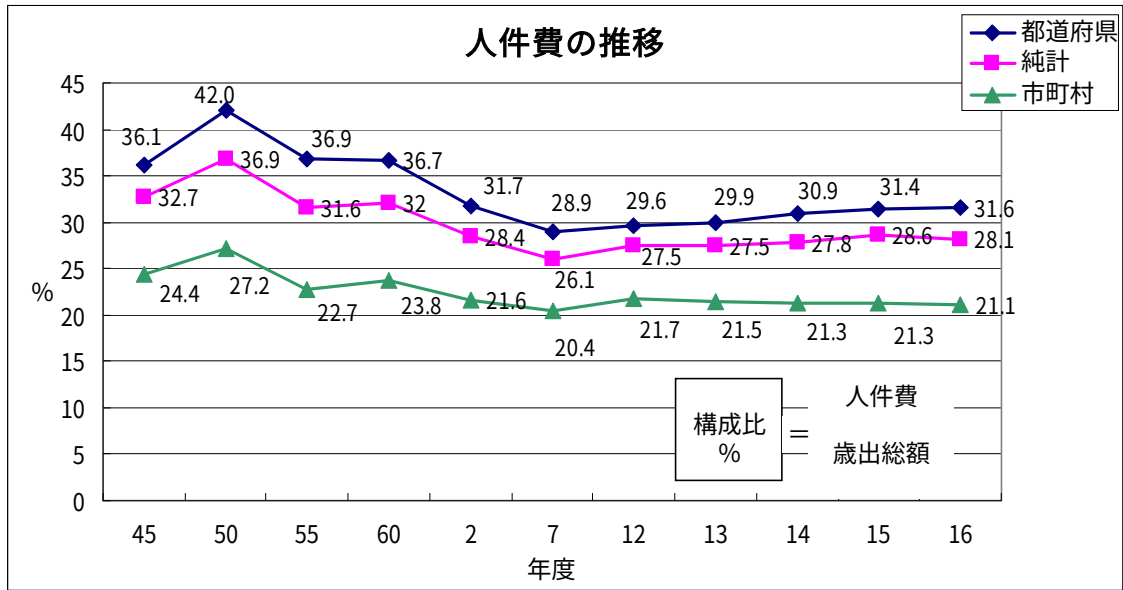


図 2 - 3

部門別には、一般行政部門（一般行政 164.1 万人、福祉関係 242.8 万人）、特別行政部門（教育 115.4 万人、警察 27.1 万人、消防 15.5 万人）、公営企業等会計部門（43.4 万人）に分かれている。

国家公務員は平成 17 年 4 月 1 日現在 62 万 6,732 人で、対前年で 2,387 人の純減となっている。業種別の内訳を見ると、地方自治法等の規定により、都道府県に勤務する地方事務官（社会保険、職業安定関係職員）及び地方警務官と特別機関である裁判所が増加し、裁判所以外の特別職と、一般府省に勤務する職員、特定独立行政法人の職員などの一般職が純減している。

なお国家公務員の分野別内訳は以下のようになっている。国が給与を払う約 65 万 5 千人(平成 15 年)のうち一番多いのは自衛官の 29 万 4 千人で 41% を占めている。続いて刑務所・海上保安など治安関係の 6 万 3 千人。国民生活に直結する社会保険・労働分野は 4 万人に過ぎない。

出所：総務省

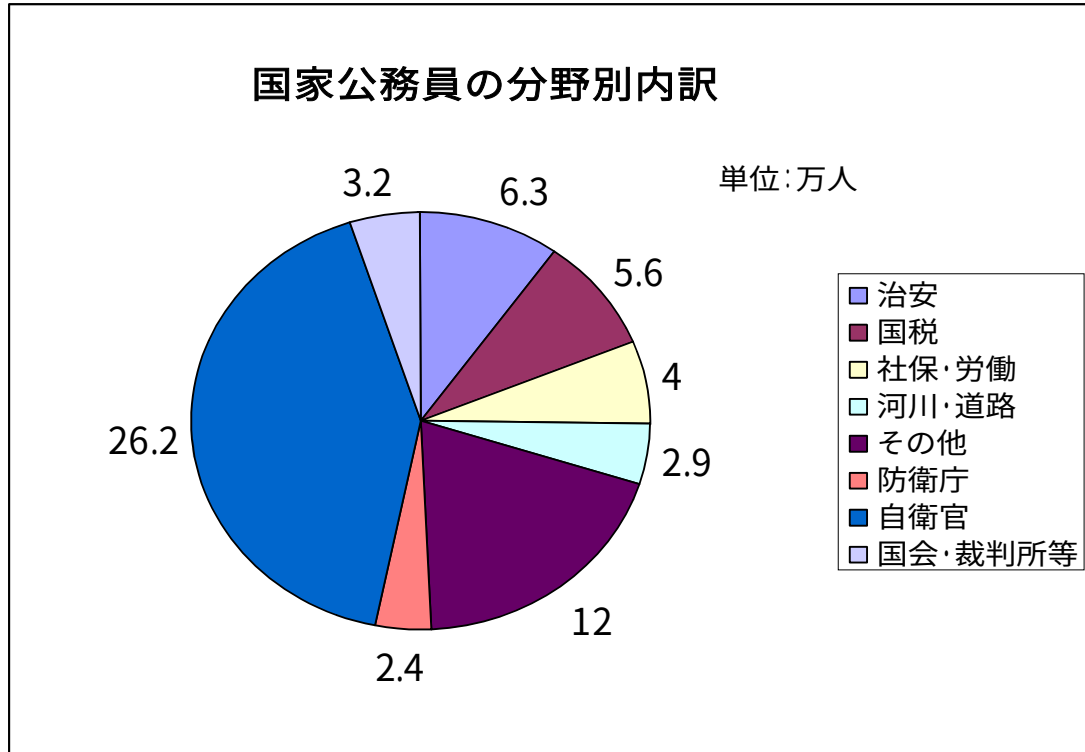


図 2 - 4

地方公務員の給与決定に関する基本原則は、昭和 25 年に制定された地方公務員法によって制定されており、主に第 14 条(情勢適応の原則)、第 26 条(給料表に関する報告及び勧告)、そして第 24 条 3 項(勤務条件の根本基準)が現行給与体制の根本的な基準となっている。最後に挙げた、勤務条件の根本基準となる「職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。」という規定に従って、地方公務員給与の大枠が決定される。

基本的には全国の民間給与水準に基づいて(民間準拠)決定されている国家公務員の給与に準じて(国公準拠)改定され、人事委員会を設置している地方公共団体においては、人事委員会が当該地域の民間給与と当該団体の職員給与とを比較し、必要な給与表の改定等の給与勧告を行っている。

民間に準拠する公務員賃金の基礎は、人事院と各人事委員会が共同で行う職種別民間給与実態調査によって決定される。調査の対象となるのは、企業規模 50 人以上かつ事業所規模 50 人以上の民間事業所のうち、漁業、鉱業、建設業、製造業、電気・ガス・熱供給・水道業、情報通信業、運輸業、卸売・小売業、金融・保険業、不動産業、医療、福祉、教育、学習支援業及びサービス業(学術・開発研究機関、その他の生活関連サービス業、物品賃貸業、広告業及び政治・経済・文化団体)に分類された事業所公務と類似性が認められる職種である民間企業である。具体的な方法としては、昭和 35 年以来、公務員ウェイトによるラスパイレース比較によって官民較差を算出し、較差(逆較差)を埋めることを基本に給与改定が行われている。

1964 年以来「100 人以上」としていた対象企業規模を「50 人以上」へ、2006 年に引き下げられた。調査は 5 月 1 日から 47 日間、無作為抽出で選んだ事業者や従業員を対象に、都道府県・政令市などの人事委員会と共同で行う。

しかしながら、公務員と民間事業の従事者の立場は、簡単には比較することが出来ない幾つかの面も備えている。例えば、提供するサービスの質が異なることや、民間企業と異なり、全てにおいて市場原理が働くわけではないので、給与水準の決定が困難であることが挙げられる。その他にも国は市場原理による給与水準の決定が困難であること、さらに憲法第28条によって労働者に制定されている労働基本権(団結権、団体交渉権、団体行動権)に関する制約が公務員には存在する。

すなわち、警察官・消防官などについては一切の労働基本権が認められておらず、その他の地方公務員についても程度の差はあるものの、団体交渉権が厳しく制限され、争議権に関しては一切認められていない(地方公務員法第37条)。そのため、代償措置として国家公務員については人事院、地方公務員については各地方公共団体の人事委員会が設けられ、人事院は国会・内閣・関係大臣に、人事委員会は地方議会・当該地方公共団体の長に、給与・諸手当等を改定するよう勧告することが出来る。

第3節 公務員給与制度の実態

成績反映の仕組みとして昇格・降格のほか、特別昇給と勤勉手当の制度などがある

① 趣旨等

職員の勤務成績が特に良好である場合に、普通昇級とは別に、特別に1号俸等上位の号俸に昇級させること

従前は1号俸効果が原則であったが、平成9年に成績反映が弾力的に行えるよう、

a 極めて優秀な場合の2号俸以上の特昇

b 期間限定効果の特昇

を行えるようにした(前者は必ずしも十分には活用されていない)

—— 特別昇給の実施状況(昭和45年採用職員の例) <平成11年調査> ——

昭和45年採用職員(中級・初級)の特別昇給回数について見ると、最多回数及び最少回数の間に大きな差を付けている省庁は少なく、平均して2回弱の差となっている。

5回の差を付けている省庁も1省庁ある一方で、全く回数差を付けていない省庁も見られる。

最多回数では中級・初級職員とも6回とする省庁が、最少回数では4回とする省庁が多い。

なお、標準的な回数としては、5回ないしは6回とする省庁が多くなっている。

(ア)特別昇給の最多回数と最少回数の差(単位:省庁) 表2-2

最多回数と最少回数の差	0回	1回	2回	3回	4回	5回
中級採用職員	4	3	5	2	—	1
初級採用職員	2	7	7	2	—	4

(イ)特別昇給の最多回数と最少回数(省庁平均) 表2-3

	最多回数	最少回数
中級採用職員	6.1回	4.5回
初級採用職員	6.1回	4.4回

勤勉手当

1、制度の概要

- ・ 民間ボーナスの成績査定分に相当する手当
- ・ 成績の評定期間は6ヶ月、年2回(6月及び12月)支給
- ・ 成績が良好(標準)の場合の支給月数(俸給等の支給割合)

一般職員 6月期0.7月分、12月期0.7月分、年間1.4月分 □

管理職員

- ・ 成績に応じて、0～標準の2倍までの幅で支給(平成10年に査定幅を拡大)

2、実施状況

平成13年12月期の実績〔行政職(一)一般職員及び管理職員〕

表2-4

区 分 等	一 般 職 員	管 理 職 員
	受給者に占める割合	受給者に占める割合
特に優秀	1.3%	1.5%
優秀	19.6%	19.0%
良好(標準)	78.7%	76.4%
成績不良	0.4%	3.1%

出典：人事院「地域に勤務する公務員の給与に関する研究会」平成15年基本報告参考資料

現行の公務員制度における勤務成績と給与等の関係の問題点

現行の公務員制度における普通昇級では、1年以上を「良好な成績」で勤務したときは1号上位の号棒に昇級、とある。しかし勤勉手当時の査定データを見れば明らかなように管理職員でも3.1%、一般職員にいたっては0.4%の者しか成績不良とみなされず、病気などによる長期休暇、又は生活態度が著しく悪い者以外はほぼ昇給しているのが現状である。昇格に関してもほぼ同じような状況である。つまり、現状の公務員制度では最低限の努力さえしていれば問題なく昇給、昇格するのである。差が出るのは特別昇給などに限定される。

このような状態では各自の努力、能力の差が待遇にあまり反映されず、公務員のモチベーションの低下に繋がるのではないのか。改善が必要ではないのか。これが私達の問題意識の一つです。

第3章 人事評価

第1節 一般企業の人事管理の役割と目標

参考(今野浩一朗著「人事管理入門」)

人事管理の基本的な役割は、組織あるいは部門が行なう「ヒトを調達する」「ヒトを活用する」といった経営行動が、組織あるいは部門の目標を達成する方向に向かって効果的に行なわれるように、また、それが少ない費用で効率的に行なわれるように管理する事である。

人事管理には二つの目標がある。一つは、前述の定義に従い、効率的・効果的な「ヒト」の調達と活用によって、組織あるいは部門の「いま」の生産性の向上をはかる事である。

しかし、これはあくまでも「いま」(短期)の目標であり、これだけでは長期的な観点からみた組織の生産性の維持・向上をはかることは難しい。変化の激しい市場の中で企業が成長し存続するためには、変化への対応力をもつこと。つまり「有能な人材」を内部に蓄積しておく事が不可欠である。それは人材面のインフラを整備する事であり、それが人事管理の第2の目標(あるいは長期の目標)になる。これの「有能な人材」には二つの意味があり、一つは業務に関連する高度な知識や能力、スキルを持つ人材を、もう一つは労働意欲や会社に対するコミットメント(帰属意識)が高い人材を意味する。企業は一般的に、やる気のある従業員、定着的な従業員、会社に対して貢献しようとする意識の高い従業員を育成・確保しようとするが、そうした従業員は後者の「有能な人材」にあたる。

・人事管理の構成

更に前述した定義を機能の面から分解すると、人事管理には①人材(労働力)を確保し(企業外部から確保するには採用が、内部から確保するには教育などが必要になる)、仕事に配置する機能、②人材が能力を発揮できる就業の条件を整備する機能、③働きに対する報酬を決める機能、などがある。それに対して人事管理は多様な管理部門から構成され①にあたる管理が「雇用管理」②にあたるのが「就職条件管理」③にあたるのが「報酬管理」である。これに加えて、もう一つの重要な分野がある。それは従業員の働きぶりを評価する「人事評価」の管理である。

人事評価というと、賃金などの報酬を決めるための管理活動と考えられる事が多い。しかし、それは人事評価の機能の一部であり、従業員の働きぶりをみて、配置が適切であるかを評価して次の配置に反映する、仕事と能力が合っているかを評価して次の能力開発に反映することなどもその重要な機能である。つまり人事評価は働きぶりを評価し、その結果を採用、配置、能力開発、報酬決定などの全ての人事管理にフィードバックすることが基本的な役割なのである。

第2節 一般企業は成果をどう評価するか

(参考:内田研二著『成果主義と人事評価』)

・営業成績による評価

社員一人一人が達成した販売実績の合計が会社の売上高であり、たくさん売った社員ほど報酬の恩恵にあずかる。

メリット:極めて単純明快で説得力があり、個人の努力と営業成績はほぼ比例するので、自分の営業成績は自分の責任だと言われても納得感がある。

デメリット:与えられた業務によって売り上げに大きな差が出る社員間では同じ努力をしても売上高の桁が全く異なる事がある。他にも個人の努力と関係なく、たまたま顧客の都合で大口の注文が入る事もあり、単に担当者の営業成績をもとにして評価した場合、社員に大いなる不公平感が生まれる。また、企画部門など収益に直接関与していない部門をこの方法で評価する事は出来ない。

・上司による絶対評価

上司が部下を評価する場合、数字で示せる評価(定量評価)と数字で示せない評価(定性評価)の両面で評価するのが一般的である。定量評価だけだとプロセスを斟酌出来ず、定性評価だけだと実績を客観的な基準で判断する事が出来ない。

メリット:理想通りいけば社員の成績を定量評価と定性評価の両面から総合的に評価出来る。

デメリット:いざ実施してみると会社の業績に関係なく常に高い評価がつけられる。上司は部下のやる気を高めて業績を伸ばす為に出来るだけ高い処遇と評価を与えようとし、また部下を高く評価する事は上司自身の評価を高める事につながる。このような背景から上司の評価はしばしばインフレ気味になる。

・相対評価

最初に支払うべき金額の上限(総ファンド)を決め、上司による評価に応じて個人個人に配分する方式をとる。

・メリット

賃金のインフレを抑える事が出来る。

・デメリット

社員間に利益相反関係が生じる。誰かが平均より高い評価を得る事は誰かが平均より低い評価を得る事を意味し、社員間に疑心暗鬼を呼んでしまう。結果、会社全体の業績が向上しないうえに摩擦と反目と非協力が蔓延する風土を醸成してしまう。

・目標達成度による評価

経営課題は部門ごとに目標として示達され、部門目標は各部に割り振られ、最終的に個人単位の目標に落とされる。上司は、部下の能力、担当顧客、他者とのバランスなどを総合的に判断して適切と思われる目標を課す。例えば営業部門なら売上目標、企画部門なら具体的案件が達成目標となる。上司による一方的な通告ではなく、上司と部下でよく話し合った上で目標が決定された場合、その目標は本人の責任になる。

・メリット

目標の達成度で個人の成果を評価する事は、上司にも部下にも納得感があり、客観的に個人の成果を計る尺度としてふさわしいと考えられる。どのような部門でも目標管理で運営出来る。

・デメリット

目標達成度評価では目標水準が低いほど達成度は高まるので、目標管理制度を賞与の評価に使った場合、上司は一人一の実力に適した目標を課そうとするが、部下は高い目標を課されると不公平感を抱く。つまり、上司と部下の間で目標水準の決定を巡って利害が正面衝突するのである。

第3節 民間企業の実態

表3-1 民間における人事考課の手法 (単位：%)

企業規模 \ 手法		目標管理	コンピテンシー	情意	その他	不明
規模計		79.0	19.6	34.3	9.1	1.2
	1000人以上	90.1	30.1	32.3	9.2	0.2

出典：人事院「平成17年民間企業の勤務条件等調査」

- (注) 1 「平成17年民間企業の勤務条件制度等調査」(人事院)は、常勤従業員100人以上の企業を対象として実施(同年10月1日現在)した。
- 2 表中の数値は、人事考課制度がある企業(規模計81.7%、1000人以上95.7%)を100とした割合である。
- 3 「目標管理」による手法とは、考課期間の初めに上司との面談を通じて業務上の目標を設定し、考課期間の終わりにその達成状況を評価する人事考課手法である。
- 4 「コンピテンシー」による手法とは、一般に、高い業績を上げている従業員の行動特性を基準とし、評価する人事考課手法である。
- 5 「情意」とは、規律、態度、協調性、積極性、責任感などを基準とし、評価する人事考課手法である。

この表を見れば明らかなように、一般企業では目標管理制度の導入割合が高い。特に、従業員数1000人以上の大企業ではその傾向が顕著に現れており、目標管理制度を導入している割合は9割を越えている。一方コンピテンシーによる手法は大企業ですら3割程度しか導入されておらず、まだまだ広まっていないのが現状である。

表3-2 民間における目標管理の活用方法 (単位：%)

企業規模 \ 活用目的		昇進(昇格)	人事配置	昇給	賞与	人材育成	その他	不明
規模計		76.6	33.5	81.9	85.9	44.3	0.8	0.4
	1000人以上	74.8	33.9	79.9	87.0	61.4	2.0	0.3

出典：人事院「平成17年民間企業の勤務条件等調査」

- (注) 表中の数値は、目標管理を導入している企業を100とした割合である。

この表を見れば明らかなように、一般企業では目標管理を昇進・給与・賞与に反映させている企業が非常に多い。あと、着目すべき点は大企業と中小企業の人材育成の欄の差だろう。大企業では目標管理を、人材育成にも積極的に活かしている。

・まとめ

3.1「一般企業の人事管理の役割と目標」、3.2「～一般企業は成果をどう評価するか～」、3.3「民間企業の実態」を受けて何が言えるか。それは、民間企業は人事評価の役割と目標を果たす為に様々な評価方法の中から目標管理を選択し、積極的に取れいれているという事である。

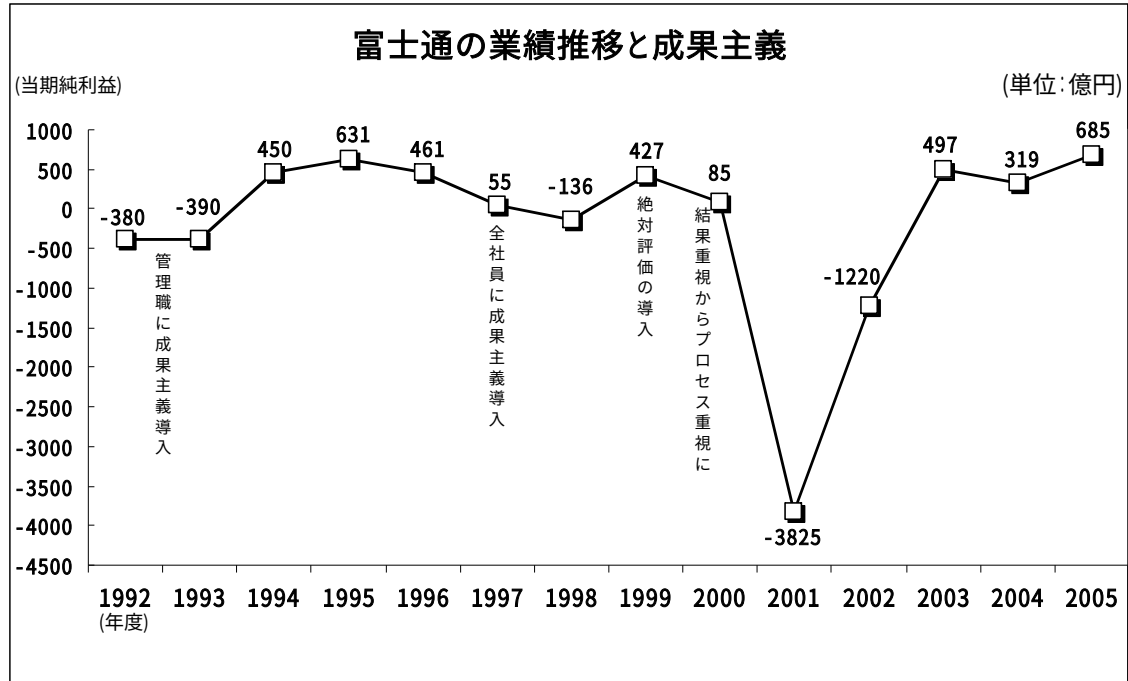
一方地方公務員に関してだが、本研究の地方自治体の評価の項を見て頂ければ分かるように、目標管理はおろか勤務評定すらロクに行なわれていない。政府も現在色々と改革を行なっているが、民間企業に対して大きく出遅れてしまっているのが現状だ。

評定結果の給与についてもそうだ。本研究の公務員の給与の実態を見て頂ければ分かるように、公務員は勤務評定結果が殆ど給与や昇格に反映されないと言っても過言ではなく、民間の高い目標管理制度導入率、そして評定結果の給与や昇格への高い反映率に比べると圧倒的に見劣りする。

勿論公務員と一般企業では業務内容が違う。それに一般企業なら企業全体の業績が上がれば社員の給料に回せる額も増えるが、公務員ではそれが通用しない為、人事考課の結果を給料に反映させるのは難しい部分もあるかもしれない。それでも民間企業の手法のうち、公務員にも適用出来るものは適用して、適用できない物は適用しない、という取捨選択を積極的に行なっていく必要があると思われる。

第4節 富士通の失敗

＜図3－1 富士通の業績推移と成果主義＞

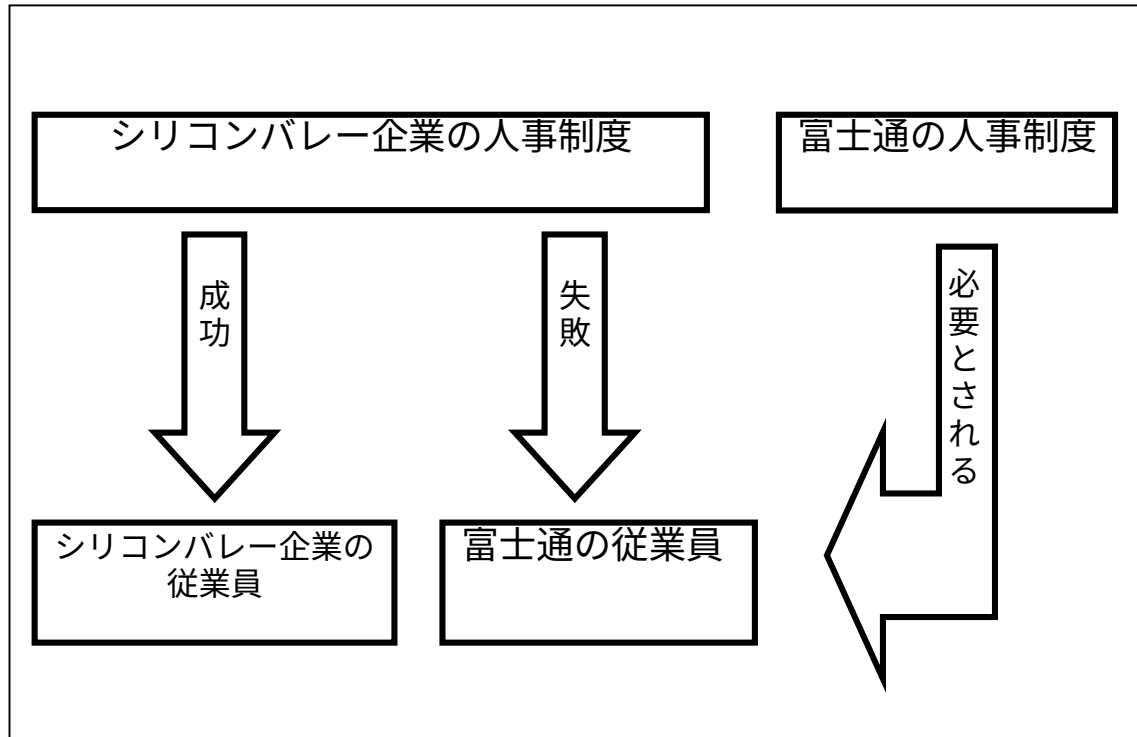


出典：城繁幸(2004)『内側から見た富士通「成果主義」の崩壊』光文社、株式会社富士通(2006)財務諸表を基に、林宏昭研究会 公務員班作成

1.1 富士通の成果主義

日本企業のトップをきって 1993 年に富士通が成果主義を導入した。以来、成果主義を導入する企業が急速に増加し、賃金体系は年功主義賃金から成果主義賃金へと移行しつつある。しかし、この成果主義が富士通をボロボロにしてしまった。無能なトップと管理職がこの制度を使いこなせず、社員のモチベーションは低下。社内には、不満と嫉妬が渦巻き、自殺者まで出るという悲惨な状況に陥ってしまった。欧米の企業が成果主義で成果を出しているにも関わらず、なぜ富士通の成果主義は崩壊したのか。その一番の理由は、成果主義導入にあたり、富士通が富士通独自の成果主義制度ではなく、アメリカ型の成果主義制度をそのまま導入してしまったからである。これまで日本企業は伝統的に、長期継続雇用、年功序列賃金を通じて、人材を育て生産活動を行ってきた。年功的風土の中で育った従業員にとって成果主義の導入は大きな壁となり、社内は大混乱した。その結果、図3－1から分かるように、成果主義導入後の富士通の業績は、2001 年度には－3825 億円まで落ち込むことになった。

<図3-2 富士通の人事制度導入のフローチャート>



出典：城繁幸(2004)『内側から見た富士通「成果主義」の崩壊』光文社を基に、作成。

1.2 成果主義導入の経緯と失敗の原因

1992年に富士通は初の単年度赤字に転落した。このことを懸念した経営陣は、半導体・ハイテク企業が密集するシリコンバレーに視察団を派遣した。そこで目にしたのが、日本技術者よりも猛烈に働くエンジニアと、彼らの高い労働意欲を支える成果給であった。シリコンバレーの企業はエンジニアたちに成果に応じた報酬を支払っていた。シリコンバレー発展の要因が成果主義であると感じた視察団は、すぐに当時の社長に報告した。社長はアメリカ企業の成果主義を導入すれば、業績が回復できると思い、成果主義導入を命じた。しかし、成果主義はアメリカ企業を代表するシステムではなく、1990年代のアメリカ企業は成果主義よりも雇用保障を大事にし、成果主義であってもシリコンバレーのような結果重視よりもプロセスを重視するというものが主流であった。結果重視型の成果主義は、シリコンバレーという先端産業地特有のものであった。経営陣は、シリコンバレー＝アメリカ企業と勘違いをしてしまった。シリコンバレーでは、同じ会社に20年30年も働く社員はほとんどおらず、40代で引退し静かな余生を送るか、起業して経営者になるというのが、大半であった。対照的に、富士通では終身雇用、年功序列であった。シリコンバレーと富士通では労働環境が根本的に違ったため、図3-2のように、シリコンバレー型の成果主義が富士通でうまく機能しなかったのである。従業員に合った富士通独自の人事制度を構築する必要があったのではないか。

第5節 地方自治体の人事制度

1.1 地方自治体の人事制度改革の必要性

図3-3 [地方公務員法 第3章第7節 研修及び勤務成績の評定]

第40条(勤務成績の評定)

第1項 任命権者は、職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない。

第2項 人事委員会は、勤務成績の評定に関する計画の立案その他勤務成績の評定に関し必要な事項について任命権者に勧告することができる。

出典：総務省法令データ提供システム

1990年以降、地方分権の時代を迎え、国から地方自治体へと住民に近いところに権限を委譲することになった。国からの指示を仰ぐのではなく、自ら自治体ごとの課題を見つけて解決策を考える必要がある機会が増えるであろう。複雑高度化した課題や多様化した住民ニーズにいかに対応できるか、豊かで柔軟な発想ができるかなど、自治体職員に求められる能力も大きく変わりつつある。このような時代環境の変化の中では、従来の人事給与制度だけでは、求められる人材を確保し、育成できなくなってきた。そこで、年功序列的な人事管理から能力・実績を重視した人事制度への改革、地方自治を担う多様な人材の育成のための制度の整備を図る法改正案が検討されている。しかし、図3-3のように地方公務員法第40条で勤務成績の評定が義務付けられている。つまり、現行の公務員制度の人事管理システムの根幹は、能力主義であるということだ。現在直面している問題は、現行の制度ではなく、弛緩した運用の実態であって、制度の本来の趣旨に沿った運用ができるようにする改革が必要であるのではないか。そこで、自治体において本当に運用がされていないのかを検証するため、勤務評定の導入状況など、地方自治体の実態をみていこうと思う。

1.2 地方自治体における勤務評定の実態

地方自治体の実態として、総務省自治行政局におかれた、地方行政運営研究会第18次公務能率研究部会が行った全国の全自治体を対象としたアンケート調査結果をみることにする。この研究部会は、地方自治体における人事評価システムのあり方について検討するために、有識者や先進自治体の人事課長等を委員として2002年に設置された。真の地方分権を担うことができる人材育成を主眼とした人事評価システムが各自治体で構築されることを目指している。研究部会においては、全国の全自治体へのアンケート調査、先進自治体や民間企業の事例に関するヒアリングを踏まえて、それぞれの論点ごとに議論が重ねられ、報告がまとめられた。全自治体を対象としたアンケートは3288自治体が回答した。その内訳は、47都道府県、12政令指定都市、686市区、2543町村である。全自治体がアンケートに回答しており、地方自治体の実態を知る上で極めて貴重なデータである。

表 3-3 地方自治体における勤務評定の実施状況 (単位：％、()内は自治体数)

勤務評定実施の有無	都道府県 (47)	政令指定 都市(12)	市区 (686)	町村 (2543)	合計 (3288)
実施	87.2	91.7	55.8	25.1	32.6
定期的実施	87.9	91.7	50.6	21.8	28.9
不定期的実施	4.3	0.0	5.2	3.3	3.7
未実施	12.8	8.3	44.2	74.9	67.4
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：「第 18 次公務能率研究部会報告」(2004 年 3 月)の巻末参考資料に基づき、作成。

このアンケート(表 3-3)によると、勤務評定を実施している自治体は、都道府県・政令指定都市で約 90%、市区で 55%、町村で 25%、全体で 33%となっている。また、自治体のヒアリングで、管理職のみを対象として勤務評定を実施している自治体が多かったことから、本格的な人事評価制度を全職員に導入している自治体は、かなり少なくなると思われる。地方公務員法第 40 条で勤務成績の評定が義務付けられているにもかかわらず(図 3-3)、全体の 3 分の 1 の自治体でしか、勤務評定は導入されていない。なぜ 3 分の 2 の自治体は導入しないのか。

表 3-4 勤務評定を実施しない理由 (単位：％)

勤務評定を実施しない理由	都道府県	指定都市	市区町村	合計
評価の客観性、公平性、統一性等の確保の面で検討が必要なため	66.7	0.0	82.5	82.4
実施の方法や活用の仕方等、実施に当たってのノウハウが不足しているため	66.7	0.0	66.1	66.1
職員の意識改革、職場環境づくりなどの課題があるため	16.7	0.0	32.8	32.8
人事担当課が各階層別にヒアリングを実施するなど、他の手段を用いて人事管理を行っているため	66.7	100.0	9.6	9.8
その他(未回答を含む)	0.0	0.0	4.3	4.3

出典：「第 18 次公務能率研究部会報告」(2004 年 3 月)の巻末参考資料、資料 1

勤務評定未実施の自治体において勤務評定を導入しない理由は、「評価の客観性、公平性、統一性等の確保の面で検討が必要なため」が 82.4%と最も多かった。勤務評価制度の問題とノウハウ不足、職員側の問題などがあげられている(表 3-4)。

表 3-5 勤務評価制度の目的

(単位：%)

勤務評価制度の目的	都道府県	指定都市	市区町村	合計
職員の知識や能力を把握し、職員の人材育成・能力開発等に活用すること	78.0	90.9	68.8	69.3
職員の能力を客観的に把握することにより、相互理解の推進や信頼関係を築くこと	14.6	27.3	29.4	28.8
配置転換、昇任・昇格、昇給、勤勉手当などの人事管理のための情報を得ること	97.6	100.0	89.1	89.6
職員の知識や能力、長所や短所などの人事情報を適切に把握すること	78.0	63.6	52.2	53.3
信頼性の高い人事管理により、職員のモラル・アップを図ること	36.6	36.4	22.5	23.2
その他(未回答を含む)	2.4	0.0	2.8	2.8

出典：「第 18 次公務能率研究部会報告」(2004 年 3 月)の巻末参考資料を基に、作成。

勤務評価実施自治体において勤務評価制度の目的は、「配置転換、昇任・昇格、昇給、勤勉手当などの人事管理のための情報を得ること」とした自治体の割合が最も多く 89.6%、次いで「職員の知識や能力を把握し、職員の人材育成・能力開発等に活用すること」とした自治体の割合が 69.3%となっている(表 3-5)。自治体の人材育成を重視していこうとする意識が高い表れである。評価制度の活用に関しては、人事評価の最終目標を常に念頭に置くことが必要であると考えられる。それは、住民サービスを向上させるための組織形成を促すための 1 つのツールである。賞与や給与に評価結果を反映させるかは、各自治体組織の職員構成や組織風土などの実態、地域の住民意識などを判断して、各自治体で決めていくべきであろう。

表 3-6 評価基準等の公表について

(単位：%)

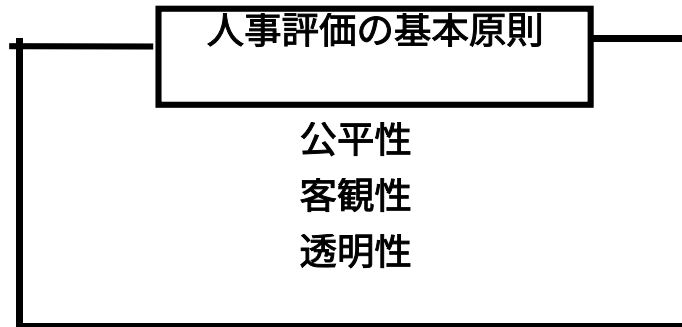
評価基準等の公表について	都道府県	指定都市	市区町村	合計
公表している	51.2	45.5	34.2	34.9
公表していない	48.8	54.5	63.5	62.8
その他(未回答を含む)	0.0	0.0	2.4	2.2
計	100.0	100.0	100.1	99.9

出典：「第 18 次公務能率研究部会報告」(2004 年 3 月)の巻末参考資料を基に、作成。

・小数点第 2 位で四捨五入している関係で、計が 100%にならないところがある。

勤務評価実施自治体のうち評価基準を公表している自治体の割合は 34.9%である(表 3-6)。つまり、職員にこうなって欲しいということを示さずに、職員の異動や昇任を決定しているのである。このことは、職員の制度に対する不信感を生んでしまう。

補足 1 人事評価の基本原則



一般に、人事評価の基本原則としては、公平性と客観性、透明性が重視される。それらが、確保されるものでなければ、職員の納得が得られず、労働意欲の低下を招くことがある。公平・客観的な評価基準を設定し、公平・客観的に適用する必要がある。また、公平性・客観性を高めるためには、透明性の確保が重要である。特に、人事評価の基準を公開することは、職員に行動規範を提示するためにも欠かせない。(表3-6)から分かるように、現状、勤務評定を導入済み自治体の35%しか人事評価基準が公表されていない。このブラックボックスは改め、評価基準の公表は大前提とされるべきであろう。

問題となるのは、評価の結果を被評価者本人に開示するかどうかという点である。本人の能力開発を行うためには、評価結果の本人開示が必要である。また、評価結果を何らかの形で活用するのであれば、結果が非表示のままでは、本人の納得は得られない。しかし、評価に自信がなく、開示により評価が甘くなる恐れや、人間関係の対立やモラル低下等をもたらす可能性もある。メリット・デメリットを慎重に考慮しつつ、検討すべきである。現状、勤務評定を導入済みの自治体の9.5%しか評価結果を被評価者に開示していない(表3-7)。評価結果の開示について、自治体が慎重な姿勢をとっていることがわかる。

表3-7 評価結果の開示

(単位：%)

評価結果の開示	都道府県	指定都市	市区町村	合計
被評定者に開示することを原則としている	9.8	0.0	9.6	9.5
原則として被評定者に開示するが、開示しない場合がありうる。	4.9	9.1	1.2	1.4
原則として被評定者に開示しないが、開示する場合がある。	7.3	9.1	5.6	5.7
被評定者に開示しないことを原則としている	78.0	81.8	79.4	79.4
その他(未回答を含む)	0.0	0.0	4.2	4.0
計	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：「第18次公務能率研究部会報告」(2004年3月)の巻末参考資料

表 3-8 面接の実施

(単位：%)

面接の実施の有無	都道府県	政令指定都市	市区町村	合計
実施	43.9	36.4	21.2	22.2
毎年定期的に実施	36.6	18.2	11.5	12.5
必要に応じて実施	7.3	9.1	7.4	7.5
その他	0.0	9.1	2.3	2.2
未実施	56.1	63.6	78.8	77.8
計	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：「第 18 次公務能率研究部会報告」(2004 年 3 月)の巻末参考資料

勤務評定実施自治体のうち、評価に当たって面接を実施している自治体の割合は 22.2% である(表 3-8)。評価に当たって面接を実施しないことは、被評価者の意見・主張を聞くことがないまま、上司による一方的な評価になってしまっている。

表 3-9 評価者訓練の実施

(単位：%)

評価者訓練の実施の有無	都道府県	政令指定都市	市区町村	合計
実施	48.8	81.9	38.4	39.3
毎年定期的に実施	22.0	36.4	14.1	14.6
毎年ではないが、定期的に実施	0.0	0.0	1.8	1.7
定期的ではないが、管理職研修等の際に実施	26.8	45.5	14.7	15.5
その他	0.0	0.0	7.8	7.5
未実施	51.2	18.2	61.6	60.8
計	100.0	100.1	100.0	100.1

出典：「第 18 次公務能率研究部会報告」(2004 年 3 月)の巻末参考資料

勤務評定実施自治体のうち、評価者訓練を実施している自治体の割合は 39.3% である(表 3-9)。評価の客観性を保ち、不均衡を回避するためには、評価者研修はきわめて重要である。評価者訓練を実施していない自治体は、人事評価制度の客観性を高めようという思いがあるのか疑わしい。

1.3 まとめ

アンケートから、勤務評定を導入している3分の1の自治体の現状は、評価基準を公表せず、評価者としての訓練を受けていない上司が一方的な評価を行い、被評価者に評価結果を知らせることなく、評価を昇格・昇任などに活用するというブラックボックス化したかなり暗いイメージを受ける。時代環境の変化や民間企業の大きな変化にもかかわらず、自治体においては従来の運用がそのまま継続してしまっている。また、地方公務員法第40条で、勤務成績の評定が義務付けられているが、全体の3分の2の自治体では勤務評定は導入すらされていない。勤務評定を導入しない理由として「評価の客観性、公平性、統一性等の確保の面で検討が必要なため」という項目が最も多かった。

しかし、勤務評定が未導入である自治体において職員の評価が不要であるかということそうではない。昇任者や昇格者を決定する際には、なんらかの評価をしてから候補者を決めているはずである。総務省人事局におかれた国家公務員の人事評価研究会の報告書『人事評価研究会報告書～国家公務員の新たな人事評価システムの基本的指針について～』は次のように記している。

「人事評価『システム』を整備すると職員間で恣意的な格差がつけられるのではないか」、「人事評価『システム』を通じて上司による管理が過度に強化されるのではないか」等の意見が見受けられる。しかし、仮に『システム』化された人事評価を行わないこととした場合には、職員の異動、処遇等は、上司や人事当局の日常の心証による評価（『システム』化されない人事評価）によって行われることとなってしまふ。この日常の心証による評価では、評価技術等の未熟な上司による個人的な評価尺度による評価、職員の一面の特性のみにとらわれた評価、職員の過去の印象に引きずられた評価等の主観的な評価の問題が生じやすく、かえって恣意的な人事管理につながりやすいものとする。

人は他人から認められたり、褒められたりすることによって、次もがんばろうと思う。報酬には、金銭的な報酬以外に、職員がお互いに評価しあい、認められることから生まれる非金銭的な報酬もある。仕事をする上で、他人から評価されることは不可欠である。評価制度がうまく機能すれば、組織全体のモチベーションが上がり、組織が活性化するであろう。しかし、自治体での『評価』に対するイメージは悪い。『評価』に対する悪いイメージを払拭し、未導入の3分の2の自治体にも人事評価を導入させ、導入済みの3分の1の自治体でも人事評価自体の問題を解決することが求められる。そのためには、人事評価のブラックボックス化を解消し、主観的な評価の問題を改善した客観性の高い人事評価システムの導入が必要である。

第6節 先進的な人事評価制度

ここでは全国で、先進的な人事評価制度を取り入れている大阪府の岸和田市と愛知県の豊田市を取り上げ、その市の考え方や、取り組み、特色などを紹介する。

【岸和田市】

岸和田市の人事政策の中心課題は人材育成である。しかし、人材育成といっても、全職員一律に能力育成が図られ、全項目に合格点を取る優等生集団を作るのではない。欠点すれすれの項目もあるが、誰にも負けない得意項目も持っている「個性的な職員集団」を作り、職員の力を結集することが岸和田市の戦略である。

同市の人事評価制度は3つのコンセプトをベースとしている。

【自己学習でしか能力は伸びない】

1つ目は能力開発をするのは、職員自身だという認識である。職員の能力がどのような時に一番伸びるのかを考えれば分かるはずである。どんなに内容の濃い研修が実施されていても職員がいよいよ受講していたのでは効果は全く期待出来ない。能力開発は職員が自分の能力を認識し、得意とするところをもっと伸ばそう、不足しているところをなんとか補おうと思ひ、自ら進んで学習する時にこそ、効果的なものとなる。つまり、自分の能力への『気づき』が能力開発の出発点となる。このような考え方から評価結果を全面的に本人に開示する事を決めた。また、この『気づき』の視点から具体的な行動を評価基準とする簡易コンピテンシーを取り入れる事にした。

【給与への反映はモチベーションを下げる】

2つ目は評価結果を給与に反映させる事は職員のモチベーションを下げる事となる。だから評価結果を直接反映させないという考え方である。モチベーションに関する有力な学説に、「期待理論」がある。これによると、モチベーションの大きさは、「目標の魅力」と「目標の実現可能性」によって決まるとされる。また目標の魅力とは即ち「目標が達成された時に得られる報酬の魅力」であり、その報酬には「金銭的報酬」と「地位的報酬」があるとされる。高度経済成長、バブル経済が遠い昔となった現在の日本の経済状況では、ごく一部の職員のモチベーションは上がっても全体として向上するどころか、低下してしまう。そこで注目されるのが、「コミュニケーション報酬」といわれるものである。人はどのような時に仕事にやりがいや充実感を感じ、意欲が湧くか、を考えると分かると思う。「あなたの頑張りで目標が達成出来たよ。よくやったね。」と上司や同僚から誉められた時、気の合う仲間と力を合わせて、困難な仕事を達成した時などではないだろうか。つまり人間関係から生まれる喜びが、私達が仕事をする上での大きな原動力になっている。これからの組織経営に求められるのは、この「コミュニケーション報酬」を創出する事により、職員のモチベーションを高める事である。そしてそれは、人事評価制度を給与から切り離し、制度運用をオープンなものとする事で初めて可能になる、と同市では考えている。

【目標を共有するためのツールに】

3つ目は組織内で目標が共有されず、職員が日々の業務に埋没している状況を変革する事である。「人事育成基本方針」を策定する際に実施した同市職員のアンケートでは多くの職場で、目標が明確になっていない事が明らかになった。特に本庁職場では「職場目標がある」と答えたのは24%に過ぎなかった。目標を持たずに目の前の仕事をこなしているだけで

は、職員のモチベーションが高くなるはずがない。そこで「目標」と「個人の業務評価」が不明確な事が問題であると考え、この2つを明確にするために目標管理という経営手法が有効と考えた。そして、これを使った実績評価を組織内の目標と、個人評価の明確化のためのツールとして導入する事を決めた。

【目標管理による実績評価】

目標管理を機能させるためには「目標連鎖の実現」と「継続性の確保(マネジメントサイクルを回し続ける事)」が重要と言われている。まず、目標連鎖を実現するために「組織目標設定シート」と「個人目標管理シート」の2枚を使用している。「組織目標設定シート」では、部長、課長、担当長レベルでそれぞれのこのシートを作成し、上司、部下のシートと自分のシートとを比較して、重要課題について認識が一致しているかを確認する材料にする。上司と部下の間でミーティングを持ち、十分な意思疎通を図らなければ、目標設定時だけでなく達成度の評価時にも職場ミーティングを持っている。また継続性を確保するための工夫としては、退職者や人事異動があっても組織運営の連続性、継続性を確保するために、達成度評価と目標設定は1月～3月に済ませるという運用をしている。

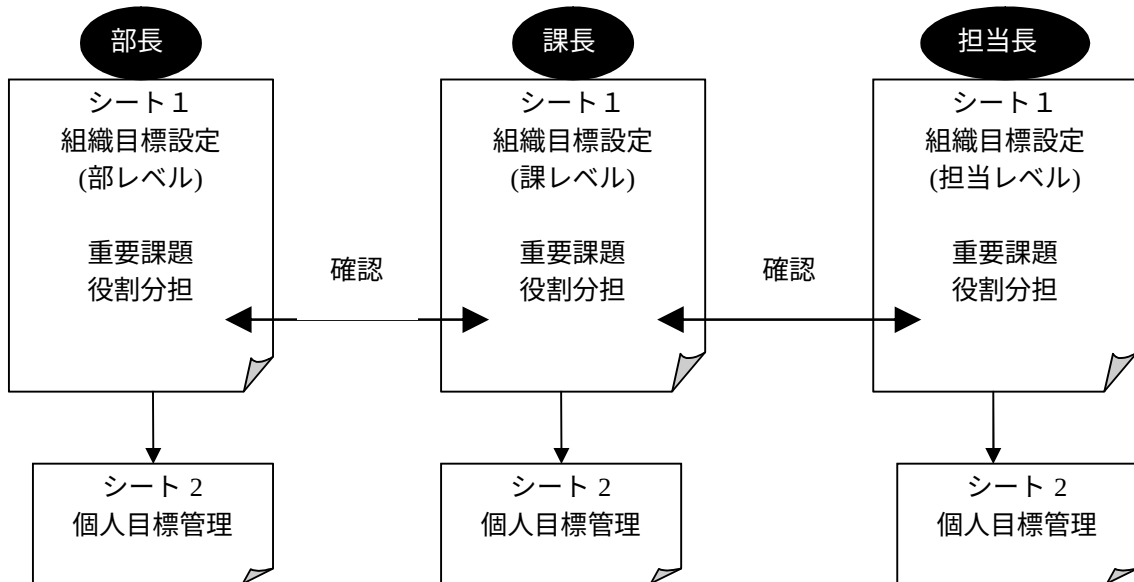


図3-4

【自発的な学習を引き出すシステム】

上記の3つのコンセプトに基づき、同市では人事評価制度を「目標管理による実績評価」と「コンピテンシーによる能力評価」の2つの制度で構成している。能力開発という点から、一般職、監督職、管理職で求められるものは当然違う。従ってキャリア・ステップによって職員を「能力開発期」「能力拡充期」「能力発揮期」と位置づけ、2つの評価制度を組み合わせている。管理職はもはや能力を開発する段階ではなく、組織をマネジメントし、成果を出す立場にあるため、目標管理による実績評価のみとした。また一般職はチームでしか業績を評価出来ない仕事に従事する事も多いので、目標管理はノルマ管理になってしまう恐れもあったので、能力開発のための「気付き」を得るための能力評価のみとしている。その中間に位置する監督職は、両方で評価する事としている。

上記のように能力評価はコンピテンシーを使った評価方法を採用している。同市では研修などで使用されている「360度フィードバック」という多面評価ツールに着目した。この手法を用いることにより、訓練されていない人でも、簡単に行動特性を判定出来るにも関わらず、評価の信頼性は高いとされている。同市の能力評価はこの手法を応用したもので「簡易コンピテンシー」と呼んでいる。この「簡易コンピテンシー」の利点は①評価が簡単で分かりやすい。②「行動規範」として能力開発の指標となる。③従来の方法を比べ、客観性が高く、フィードバック時に具体的な説明が出来るので、職員の納得が得られやすい。④制度のメンテナンスが比較的簡単などがある。この評価シートを「管理職用」と「担当長～一般職用」の2種類を作成している。「管理職用」は、市職員に求められるコンピテンシーとマネジメントに関する項目の計10項目。「担当長～一般職用」は基本コンピテンシー6項目と職務コンピテンシー6項目(2項目を選択)を基準としている。職務コンピテンシーを選択制にしているのは、職員の個性を生かした評価となるようにしているからである。画一的な職員を作るのではなく、職員それぞれの強みを伸ばし、個性を生かす能力開発に繋げるためである、また職員の主体性を引き出す効果も期待出来る。

具体的には、まず本人が本人評価を行い、それをベースに上司である第一次考課者、第二次考課者が評価を行った後、面談によってシートが本人に返却される。本人評価をベースとするのは、「上司は部下のごく一部しか観察出来ていない」という現実の上に立ち、上司が観察出来ない部分を本人の自己申告で補うという考え方である。評価結果は本人にそのままフィードバックされ、上司から評価の異なる点について、説明がなされる。これにより、職員は自己評価と上司の評価の違いを知る事になり、「気づき」を得ることが出来るのであり、納得性の高い評価となる。

また、「マネジメント・サポート制度」を導入している事も特色のひとつである。これは部下の3人が評価者となって、上司を評価するものである。この制度には「上司が一方的に部下を評価する」という従来の評価制度のイメージを「お互いに評価し合い、気付いた事を教え合う」というオープンなイメージに変えるのに有効である。

これが、岸和田市が取り組んでいる人事考課制度である。目指すものは「職員が自分を知り、自分を育てる愉しさを知る制度であり、目標を成し遂げて人に評価される(認められる)愉しさを知る制度」に育てていく事である。

【豊田市】

豊田市の人事政策の中心課題は徹底した能力・成果主義の導入である。同市ではトータル人事システムの名の下に「採用・配置」「評価」「報酬」「能力開発」の4つのシステムが連動することで職員個人とその集合体である組織パフォーマンスを向上させ豊田市の将来ビジョン実現のために事業戦略を展開していくことを目的としている。

同市の人事政策について注目すべき点は人事考課を点数化しそれを給与、賞与、昇格に反映させている点である。この全国で先進的に取り入れられた豊田市の制度を業績考課を中心に紹介していく。

【人事考課制度の概要】

考課は「業績考課」「能力考課」「態度考課」の3項目について行うが、特に成果主義を徹底するために「業績考課」を重視した体系としている。この「業績考課」のために「目標管理」という手法を用いているが、これはノルマ管理や単なるアセスメントツールということではなく、目標管理を組織力向上のためのマネジメントツールととらえ、いい仕事の実現を目指している。以下は同市の人事考課制度の実際について紹介する。

【業績考課の方法】

「業績考課」は目標管理の手法を用い、個人目標管理シートにより実施している。各職員は自分に求められる職務上の役割を果たすために、1年間でどのような職務課題及び職務目標に取り組むかを明確にし、年度当初に個人の職務目標として設定することになる。目標ついて、目標の達成時期である「時期」、達成すべき目標レベルである「指標」、自分が実際に何を行うかという「役割」等を明確にするとともに各目標の「難易度」と「ウエイト」を確定していく。

一方、考課基準日における考課は、目標設定時に明確にした「指標」がどれだけ達成できたかによりT1～T5の5段階判定を行っている。その上で職務目標の難易度と目標達成度の組み合わせによる業績考課マトリックスを用いて業績考課の数値化を図っている。業績考課の概略は以上の通りである。

表3-10

業績考課マトリックス

	T1	T2	T3	T4	T5
大躍進1	100	90	80	60	50
大躍進2	94	84	74	54	44
躍進1	84	74	64	44	34
躍進2	78	68	58	38	28
躍進3	72	62	52	32	22
前進1	73	63	53	33	23
前進2	67	57	47	27	17
前進3	61	51	41	21	11
維持1	62	52	42	22	12
維持2	56	46	36	16	6
維持3	50	40	30	10	1

次に「個人目標の選択」「難易度・ウエイトの決定」「達成度の判定」について紹介する。

【個人目標の選択】

同市の人事考課は単なる勤務評価ではなく、この制度を運用することによって同市としての組織目標を確実に達成し、よりよい市民サービスを提供することを目指している。個人目標の設定時にどのような目標を選択するのは非常に重要な問題であると考えている。目標設定時には必ず本人と1次考課者の面接を行っている。この面接を通して上司は本人の主体性を高め、より難易度の高い目標に誘導している。また、こうした面接を繰り返すことによって上司のマネジメント力の向上も目指している。

【難易度・ウエイトの決定】

難易度は難易度決定表により決まるが、これは役割期待度と組織期待度の2つの要素によるマトリックスとなっている。このうち、役割期待度の「期待通り」とは、その職務目標が当該の職員の上位の資格等級にふさわしい内容である場合の事で多くの場合はこれに該当する。しかし、通常当該職員の上位資格等級の職員が行うべき内容のものを目標として掲げる場合は「期待以上」となりその逆は「期待以下」としている。また、組織期待度は当該職員の担当・実施していく職務目標が非常に困難な条件の下で職務目標を遂行する場合を

「躍進」としている。躍進とまではいかないが向上した内容であるなら「前進」。それに該当しないものを「維持」としている。なお、「躍進」の中でも特に難易度の高いものを一定割合において「大躍進」としている。

なお、ウエイトづけに関してはその他の目標を除き1目標30%を上限とし4目標の合計を100%としている。各目標のウエイトについては個人目標相互の重要性（目標の優先度や影響度など）と重量負荷量（仕事量・達成期間）等を比較した上で目標設定時の面接において十分話し合い1次考課者が決める事になっている。

難 易 度 決 定 表

		組 織 期 待 度			
		大 躍 進	躍 進	前 進	維 持
役 割 期 待 度	期 待 以 上	大 躍 進 1	躍 進 1	前 進 1	維 持 1
	期 待 通 り	大 躍 進 2	躍 進 2	前 進 2	維 持 2
	期 待 以 下		躍 進 3	前 進 3	維 持 3

【達成度の判定】

職務目標の達成度は達成度決定表によってT1～T5の5段階によって判定している。これは目標設定時に明確にした当該目標のレベル（指標）に照らし、結果を判定する。したがって指標を数値化するなど、出来る限り客観性のある指標としておく事が大切になる。達成度決定表の特徴としてT2を「期待通り（95～105%）」、T3を「期待をやや下回るレベル（80～95%）」としているのは目標設定でより難易度の高い目標の設定を前提としているためである。これは結果のみにとらわれない事を意図している。

なお、考課結果の数値化は業績考課マトリックスの通りであるが一番多い例の「躍進2・T3」と「前進2・T2」では、達成度の低い前者の考課得点が1点高くなっているのはチャレンジ精神の高揚を図るための制度設計の具体的な例である。

表 3 - 1 1

達成度決定表

達成度	目標達成実績	数値目標の場合の目安
T1	期待を上回る	105%以上
T2	期待通り	95～105%
T3	期待をやや下回る	80～90%
T4	期待を下回る	70～80%
T5	期待を顕著に下回る	70%未満

表 3 - 1 2

◆数値化できない目標

達成度	判 断 基 準
T1	期待を上回る質の良い内容か、もしくは期限よりも10%以上早くできた場合
T2	内容と期限がほぼ期待通り出来た場合
T3	期待をやや下回る質の内容か、もしくは期限よりも10%以上遅れた場合
T4	期待を下回る質の不良な内容で、かつ期限よりも10%以上遅れた場合
T5	期待を相当下回る質の不良な内容で、かつ期限よりも10%以上遅れた場合

上記のように「業績考課」の結果を数値化し、「能力考課」「態度考課」とともに数値化したものを賞与、昇給、昇任へ反映している。同市のトータル人事システムの基本方針である「能力・成果主義の徹底」の視点から、人事考課結果を給与に反映させる事によって、職員にインセンティブを与え、頑張った者が報われる制度としている。しかし、同市では人事考課制度は市全体としていい仕事をするための組織マネジメントツールと捉えており極端な給与反映によるデメリットを避けながら運用している。

具体的には、賞与については現在最も影響の大きい行政部長職で22万円の差である。その原資は職員の賞与の0.5~2%を一律に減じて確保している。また昇給に関しては人事考課結果を昇給用にウエイトづけした得点で職階ごとの順位を決め上位15%以内の者に特別1号昇給を行っている。ただし、毎年の特別昇給を避けるために過去2年間にこれを受けた者は対象から除外される。昇任に関しては一部で昇任試験を実施しており人事考課結果を昇任用にウエイトづけした得点を試験の得点の一部として利用している。また、昇任試験の対象外の職種、職階については数値化した活用は行っていないが昇任対象者の決定の重要な要素のひとつとして活用している。

【考察】

岸和田、豊田両市ともに言えることは全国で先進的に人事評価に注力し、それぞれの個性を出して人材育成に取り組み仕事の効率化、組織のパフォーマンス向上を目指している。しかし、両市の人事システムは最終的には同じ「人材育成」というゴールにたどり着いているものの、その進んでいる道は少々違っている。

岸和田では何度も言うように人材育成を命題にし、簡易コンピテンシーや目標管理を導入することによって自身による能力開発を促している。同市の考え方は、あくまでも能力開発は自身の問題であるとの捉え方で、人事制度はこの能力開発のきっかけを職員に与えているだけである。結局は材料は与えてあとは個々人に任せているという感じを受けた。

豊田市も同じように人材育成に取り組んでいるのは既に言うまでもないが、岸和田市と圧倒的に違う点は、その人事評価を職員の処遇に反映させている点である。金銭・地位報酬によって職員のやる気を起こさせ、民間の給与制度を少しずつでも取り入れていこうという考えであろう。昨今、公務員の旧来の年功序列に代表される公務員特有の生ぬるい職場風土を少しでも変えようというこの考え方は市民の声に答えるかたちとなっていると思われる。しかし、今のところ豊田市は民間のように極端な能力・成果主義の方向に進んでいく気はないという。それは、戦後60年以上培ってきた公務員制度の極端な変化を嫌うであろうと思われるし、金銭に差が出てくると人間関係にも影響を与えかねない。結局は組織としてのパフォーマンスダウンにつながると考えている。また、同市がこのような人事制度の導入が可能となったのは愛知県豊田市という地理的条件にも関係があるという。豊田市には「トヨタ」という世界でも有数の大企業のお膝元として有名であり「能力主義は当たり前」特有の風土があるという。なおかつ全国トップクラスの財政力を誇り、このような制度を導入するに当たってコスト的な問題も他の市と比べてあまりなかったようだ。そして、同市の担当者は日本人特有の年功序列という年上の者を敬うという考え方は基本的には間違っていないと考えている。なので、将来的には分からないが民間ほどの能力・成果主義に走るつもりはないと断言しておられた。

第4章 分析

第1節 意識調査アンケート

地方公務員(一般行政部門)の皆様にアンケートを実施

現在回収が終わった計167名のアンケート結果を使用。
 (ISFJ 発表当日には現在回収待ちのアンケート結果もデータ化する。)
 各自治体名は明記しない約束でアンケートにご協力いただいております。

使用方法

3. 1、集計し終わったアンケートを、項目ごとに平均値化する。

表4-1

得点配分

やる気が上がる	少しやる気が 上がる	変わらない	少しやる気が 下がる	やる気が下がる
2点	1点	0点	-1点	-2点

活性化する	少し 活性化する	変わらない	あまり 効果がない	全く 効果がない
2点	1点	0点	-1点	-2点

(平均) やる気得点 (各項目ごとに計算)

「やる気が上がる」× 2 + 「少しやる気が上がる」× 1
 + 「少しやる気が下がる」× (-1) 「やる気が下がる」× (-2)

= _____
 有効回答数

(平均) 活性化得点 (各項目ごとに計算)

「活性化する」× 2 + 「少し活性化する」× 1 + 「あまり効果がない」× (-1) 「全く効果がない」× (-2)

= _____
 有効回答数

3. 2、項目ごとにやる気得点をx値、活性化得点をy値とし、グラフ上に点で示す。

例:やる気1.3点、活性化1.5点 $\longrightarrow$ (1.3, 1.5)

3. 3. 項目全体での平均のやる気得点、活性化得点を求め、グラフ上に線で示す。

全項目得点の合計

項目全体平均値 = $\frac{\text{全項目得点の合計}}{\text{有効回答者数}}$

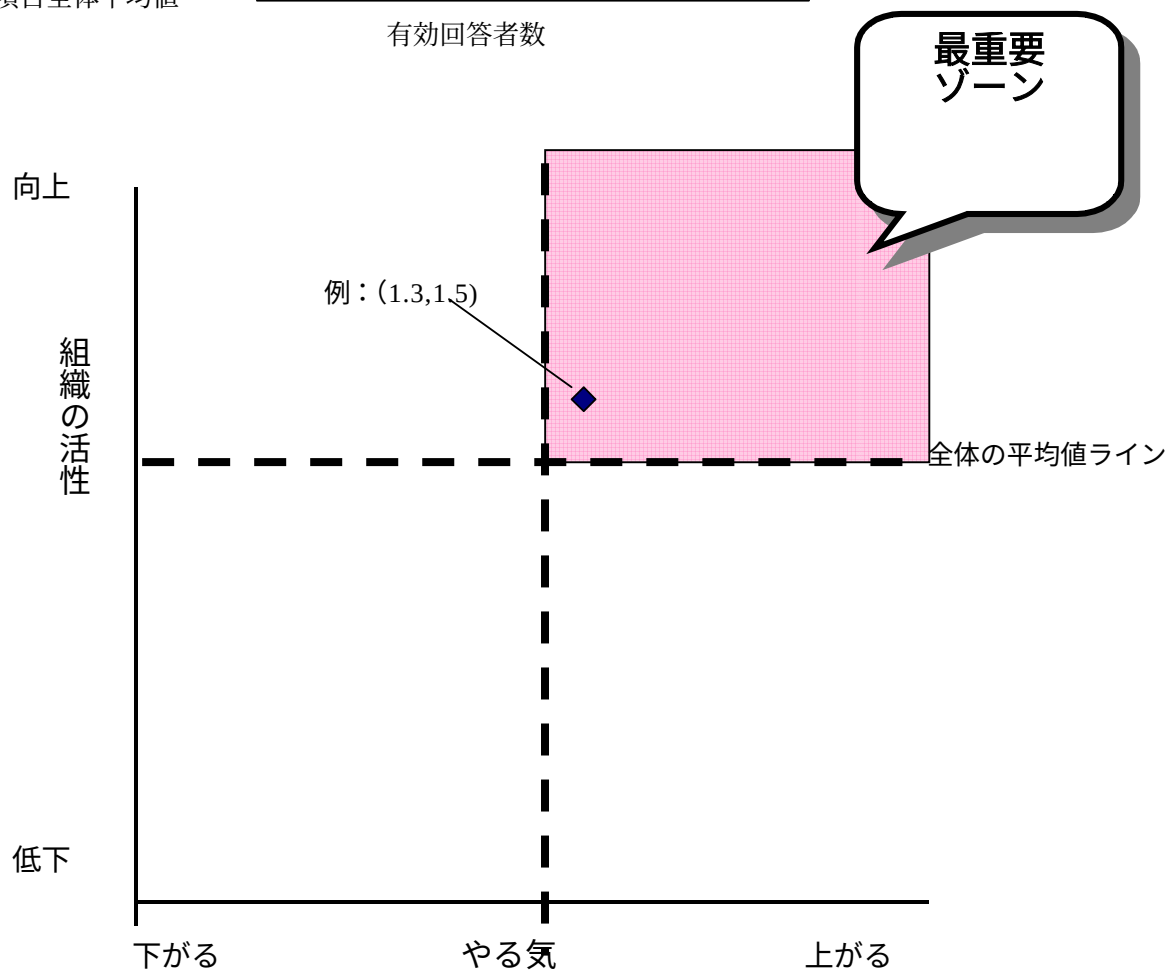


図4-1

やる気が上がり、なおかつ組織の活性化にもつながる右上のゾーンを最重要ゾーンとする。

3. 4、このグラフを全体、年代別の2種類作成する。

『公務員の方へアンケートのお願い』

このアンケートは今年12月に行われる「ISFJ 日本政策学生会議」の論文に活用させて頂くものです。この会議は、学生がよりよい日本にするための政策を考え、社会に発信していくもので、私たちは地方公務員の制度改革をテーマに掲げ研究しております。昨今、一部の公務員の方の不幸事によってイメージの低下や公務員の方々への批判が高まっているのはご存知だと思います。私たちは仕事の効率化やモチベーションアップなどによって、そのような不信感を取り除きたいと考えています。実際に働くみなさまの声を聞かせて頂くことにより、より今求められている制度を見い出すことができると考え、このようなアンケートを取らせて頂くことにしました。

お忙しい時にお手数ですがご協力よろしくお願いします。

関西大学 経済学部 林宏昭研究会
植中真理子 上野深志 戸浪崇之
中西貴紀 服部伸隆 松本吉史

問1 あなたの年齢をお伺いします。

1. 30歳未満 2. 30歳代 3. 40歳代 4. 50歳以上

問2 下記の項目が、やる気にどのような変化を及ぼすのか、それぞれもっとも当てはまる項目にチェックを入れてください

	やる気が出る	少しやる気が出る	変わらない	少しやる気は下がる	全くやる気は起らない
1.年功序列の見直し					
2.目標管理による人事評価システム(給与に反映)					
3.目標管理による人事評価システム(給与に反映しない)					
4.人事考課の本人通知					
5.採用時の年齢制限の撤廃					
6.人事異動期間の短縮					
7.人事異動期間の延長					
8.採用時の職種選択が可能					
9.民間企業からの管理職への登用					
10.民間企業への職員派遣					
11.昇任試験の実施					
12.研修の充実による人材育成					
13.コミュニケーション報酬					
14.組織の目標・方針の明確化と共有					
15.定年後の再雇用(人事評価による)					
16.自己申告制度					
17.市職員の運営・企画への参加					
18.選択定年制					

裏面もございます→

問3 下記の項目が、**組織**にどのような変化を及ぼすのか、
それぞれもっとも当てはまる項目にチェックを入れてください。

	活性化 する	少し 活性化 する	変わら ない	あまり 効果 がない	全く 効果 がない
1.年功序列の見直し					
2.目標管理による人事評価システム(給与に反映)					
3.目標管理による人事評価システム(給与に反映しない)					
4.人事考課の本人通知					
5.採用時の年齢制限の撤廃					
6.人事異動期間の短縮					
7.人事異動期間の延長					
8.採用時の職種選択が可能					
9.民間企業からの管理職への登用					
10.民間企業への職員派遣					
11.昇任試験の実施					
12.研修の充実による人材育成					
13.コミュニケーション報酬					
14.組織の目標・方針の明確化と共有					
15.定年後の再雇用(人事評価による)					
16.自己申告制度					
17.市職員の運営・企画への参加					
18.選択定年制					

問4 なにかご意見ございましたらお聞かせ下さい。

ご協力ありがとうございました。

項目説明

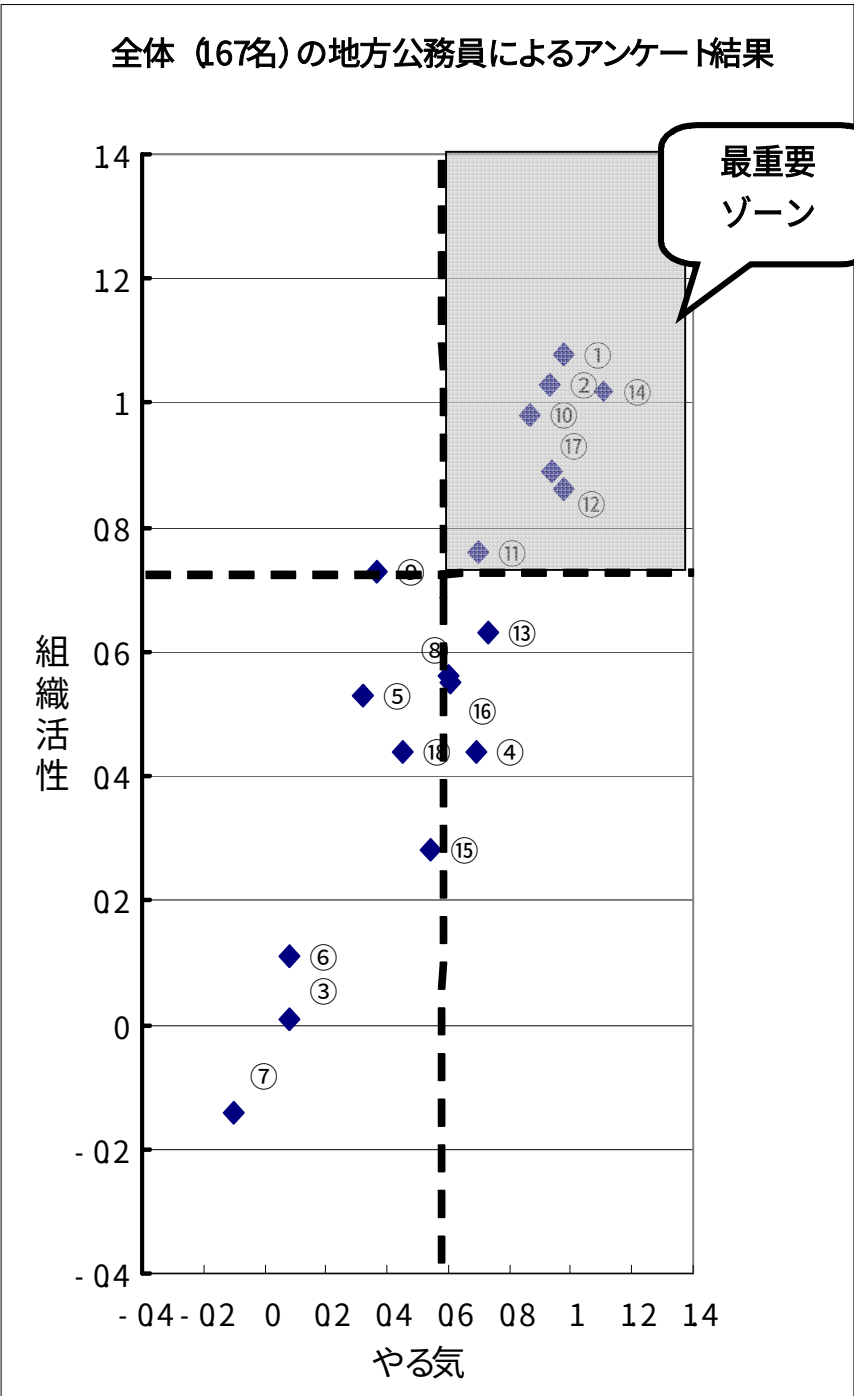
- 1、記述の通り
- 2、目標達成度による評価を給与・賞与・昇格・人事異動に反映。
- 3、目標達成度による評価を昇格・人事異動に反映。
- 4、記述の通り
- 5、記述の通り
- 6、記述の通り
- 7、記述の通り
- 8、採用時に就きたい仕事を選択できる。
- 9、記述の通り
- 10、記述の通り
- 11、記述の通り
- 12、記述の通り
- 13、人間関係から生まれる報酬(例えば、自分の仕事を上司や同僚に認められる。上司や同僚から信頼され、期待される。市民に喜んでもらえる。)
- 14、記述の通り
- 15、定年後も人事評価(能力)によって、働くことができる。
- 16、業務や就業生活に関する職員の希望や意見を、配置転換や能力開発、教育訓練などに反映させる。(例えば、人事異動の際に、就きたい部署の希望を出せる。)
- 17、自分の企画が政策などに活用される。
- 18、定年到達前に本人の自発的意思によって退職する者に対し退職金支給の面において優遇する制度。

地方公務員（一般行政部門）167名のアンケート結果

【表4-2 各項目平均値】

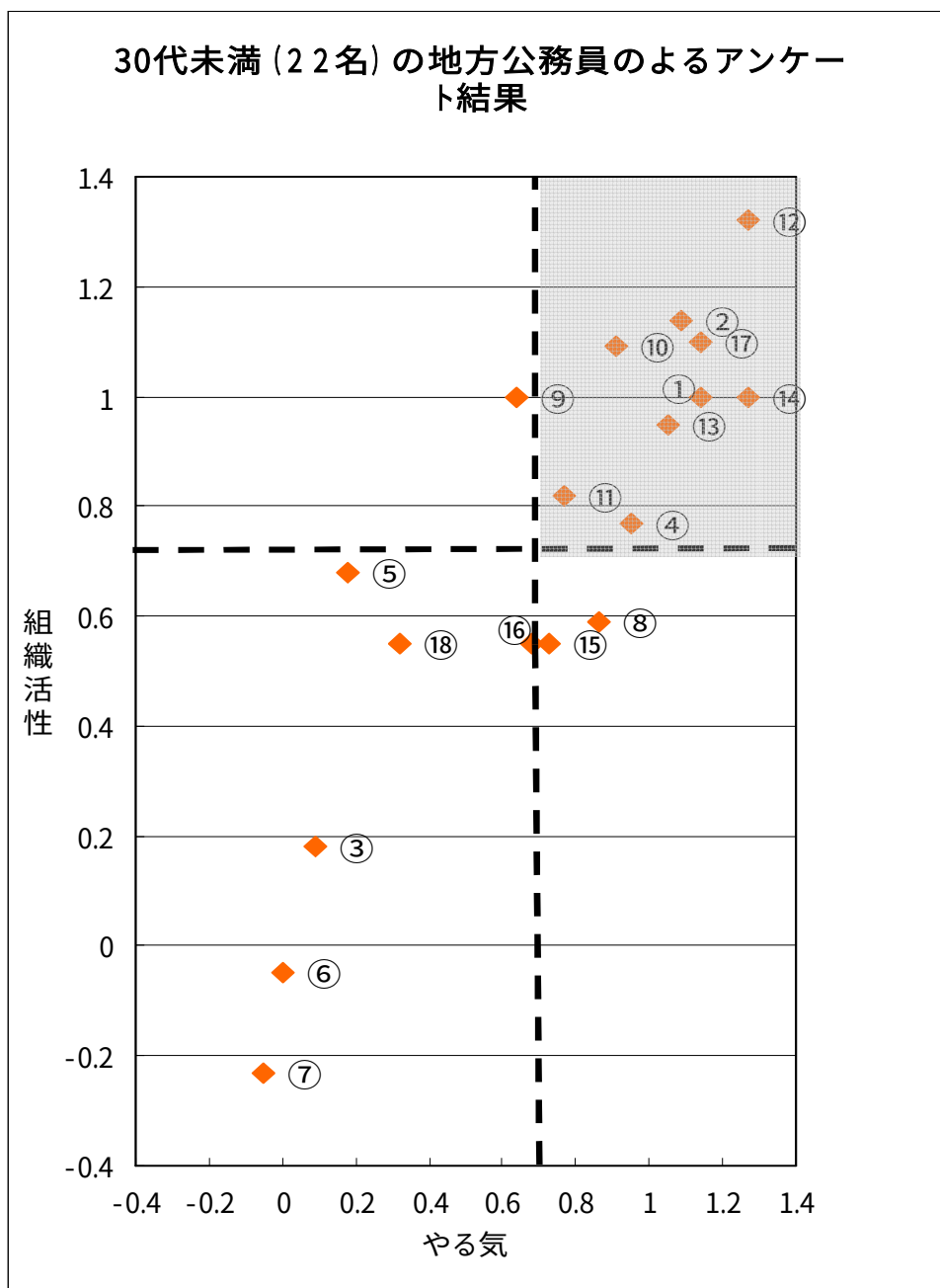
項目	やる気	組織 活性化
①年功序列の見直し	0.98	1.08
②目標管理による人事評価システム（給与に反映）	0.93	1.03
③目標管理による人事評価システム（給与に反映しない）	0.08	0.01
④人事考課の本人通知	0.69	0.44
⑤採用時の年齢制限撤廃	0.32	0.53
⑥人事異動期間の短縮	-0.08	0.11
⑦人事異動期間の延長	-0.10	0.14
⑧採用時の職種選択が可能	0.6	0.56
⑨民間企業からの管理職への登用	0.37	0.73
⑩民間企業への職員派遣	0.87	0.98
⑪昇任試験の実施	0.70	0.76
⑫研修の充実による人材育成	0.98	0.86
⑬コミュニケーション報酬	0.73	0.63
⑭組織の目標・方針の明確化と共有	1.11	1.02
⑮定年後の再雇用（人事評価による）	0.54	0.28
⑯自己申告制度	0.61	0.55
⑰市職員運営・企画への参加	0.94	0.89
⑱選択定年制	0.45	0.44

・グラフ化



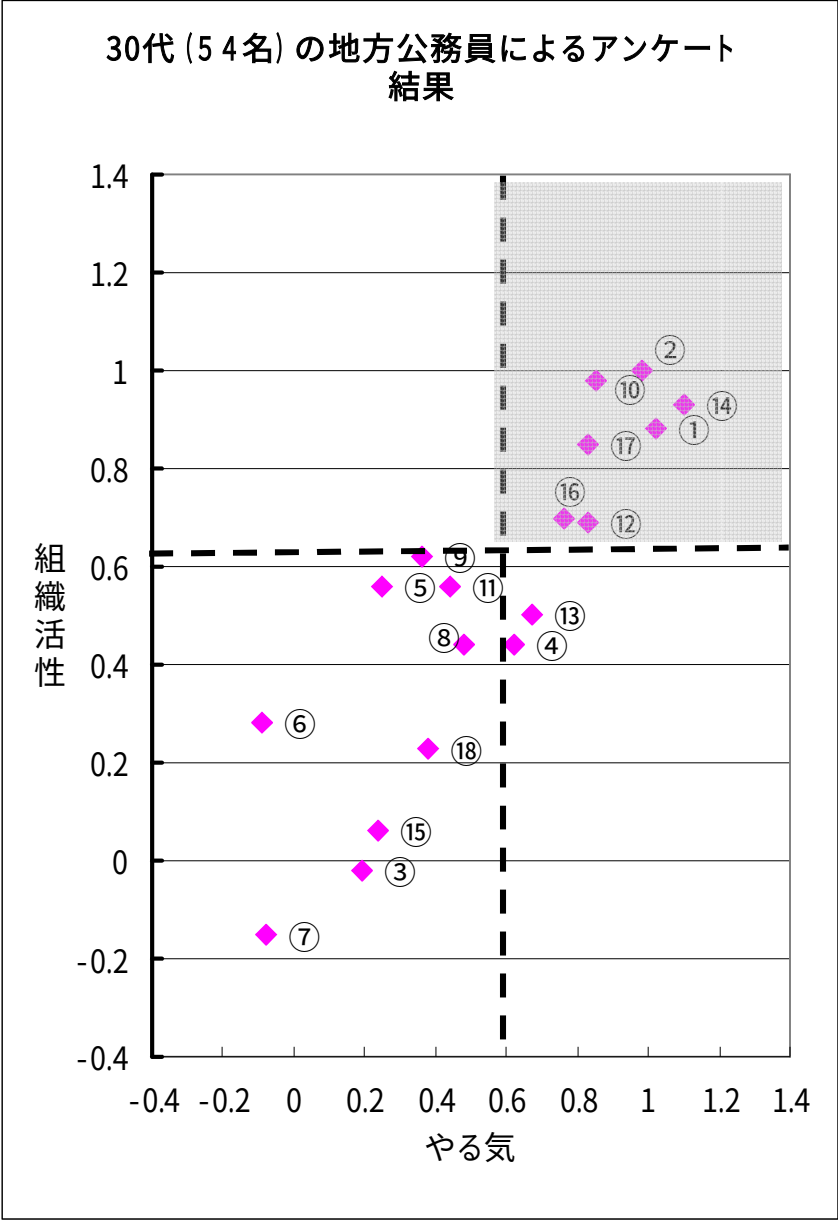
【図4-2】

30代未満（22名）によるアンケート結果



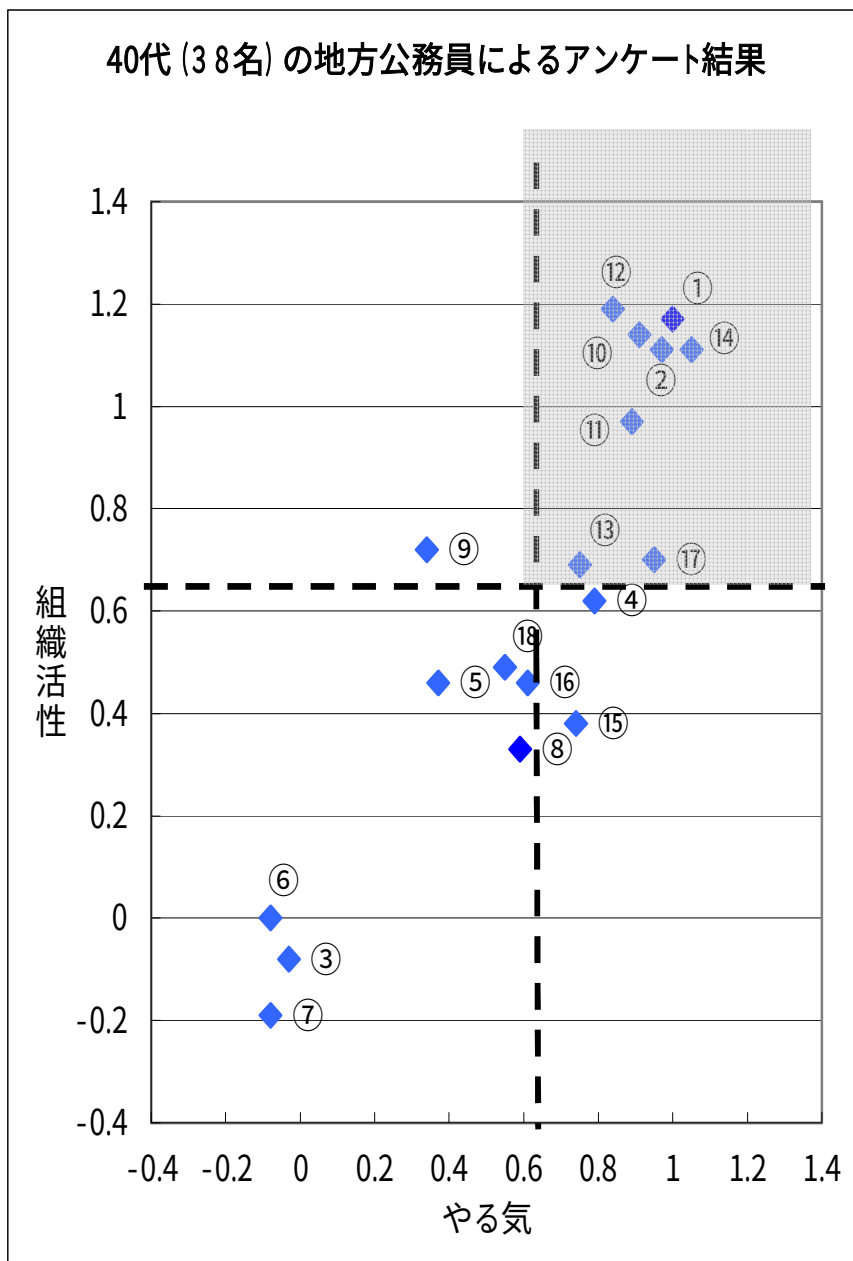
【図4-3】

30代（54名）によるアンケート結果



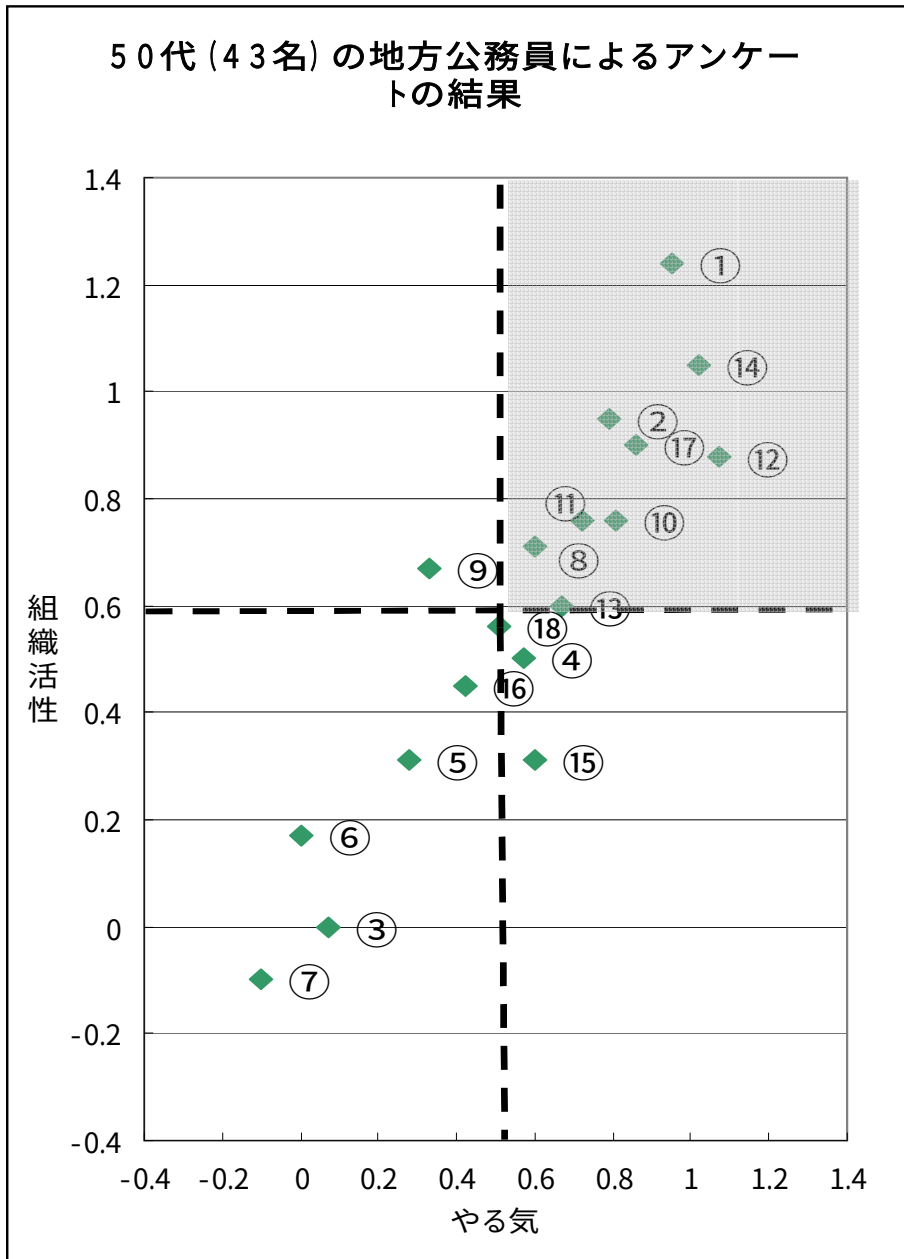
【図4－4】

40代（38名）によるアンケート結果

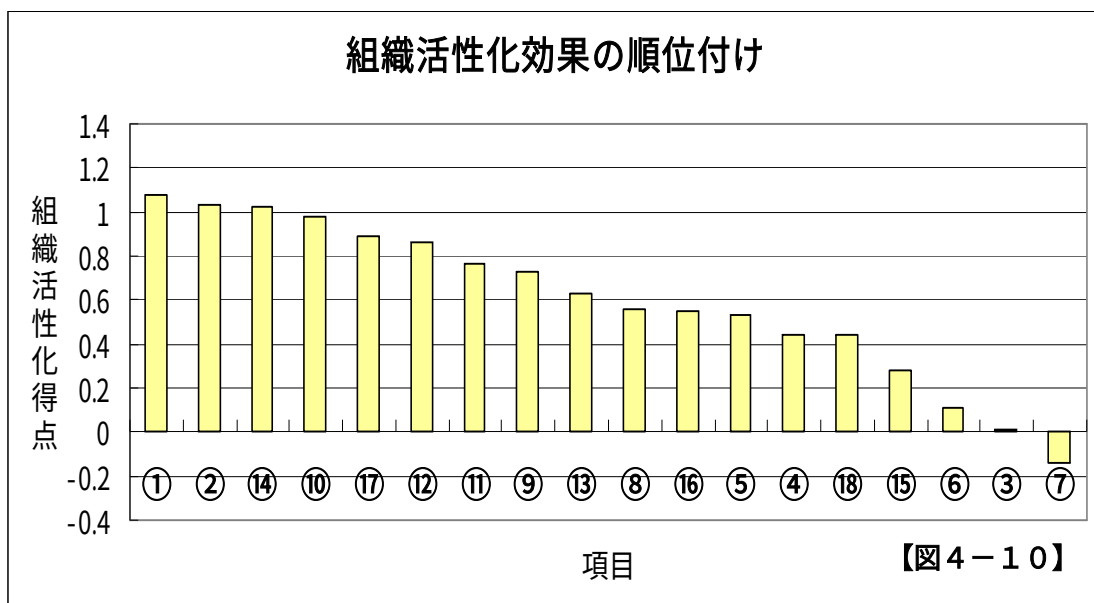
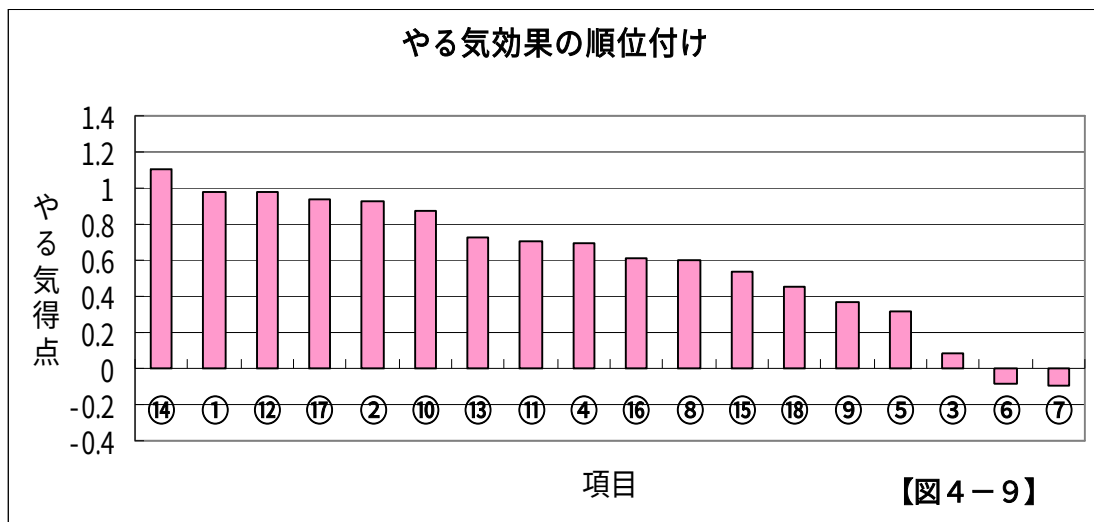
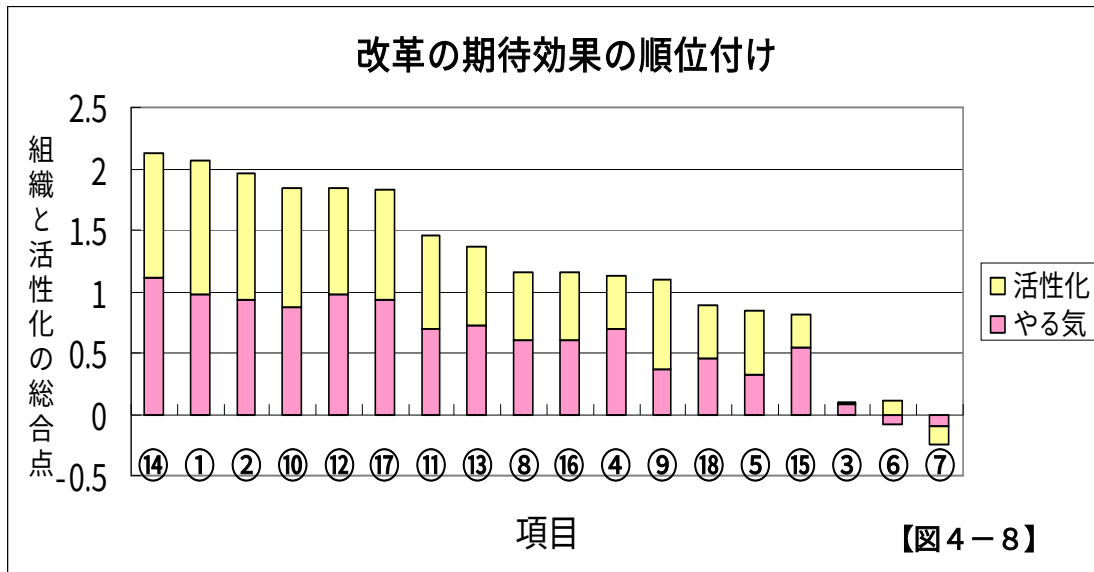


【図4－5】

50代（43名）によるアンケート結果



【図4－6】



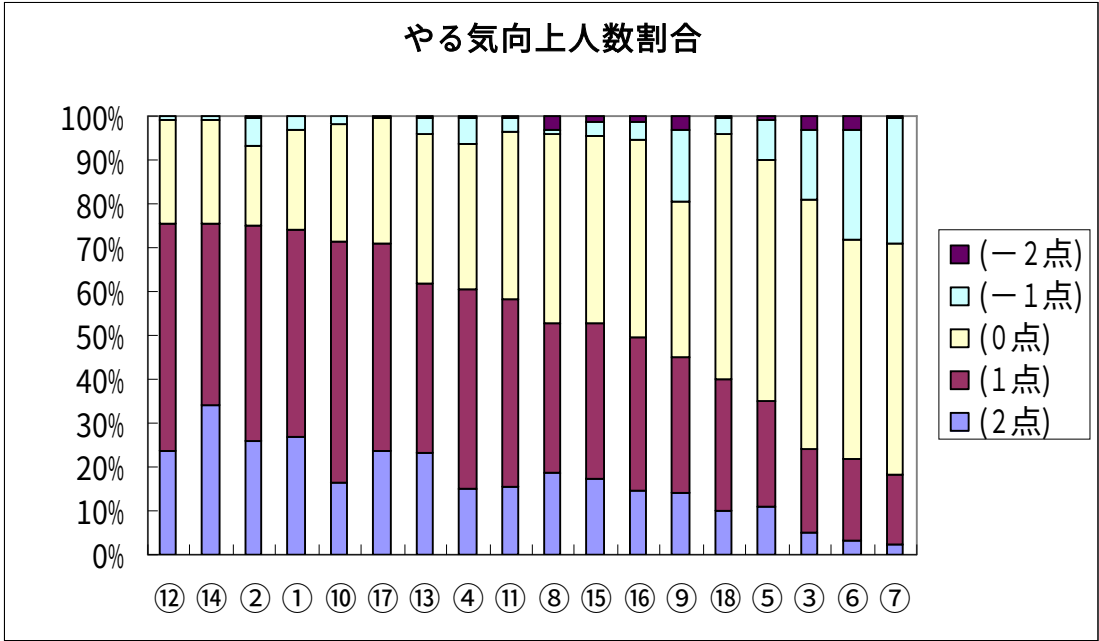


図 4－1 1

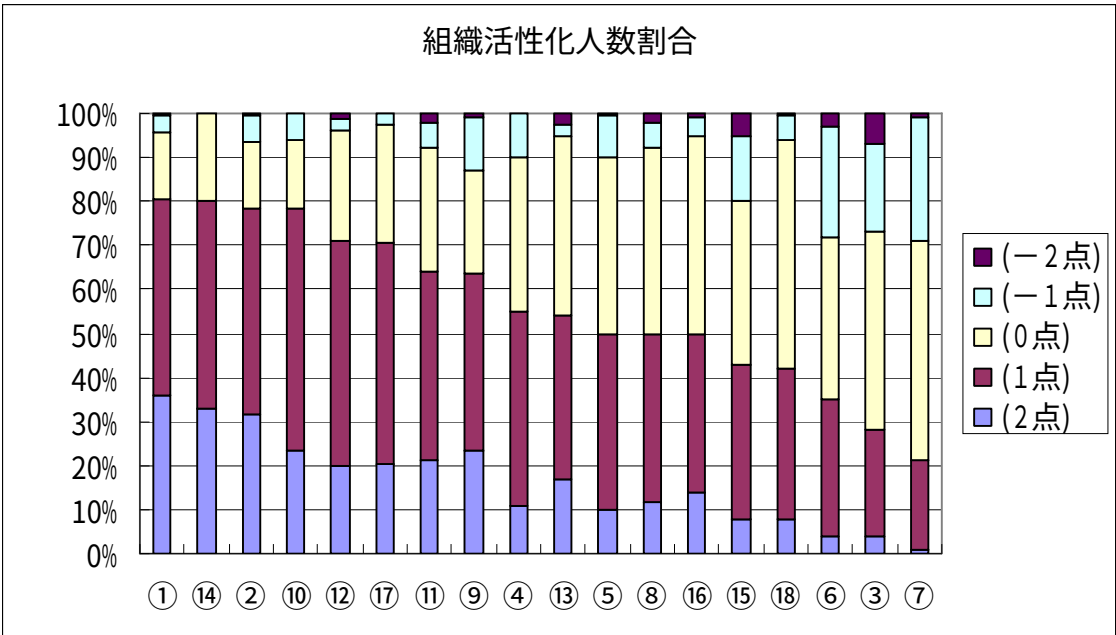


図 4－1 2

第2節 公務員アンケートについての考察

ここで私達が行ったアンケート結果を受けての考察を行っていく。

現行の公務員制度で問題視されている、①「年功序列」の見直しは、どの年齢層を見ても重要ゾーン項目となっている。また、「目標管理による人事評価システム」の項目で興味深い結果が得られた。図4-3を見て分かるように給与に反映する②と反映しない③では、対照的な結果となった。これは公務員が目標管理による人事評価を行い、それを給与に反映する事を望んでいるという事である。

⑥、⑦「人事異動期間の延長や短縮」はともに期待効果が薄く、ニーズが低い。

⑨「民間企業から管理職への登用」は図4-8から図4-10のグラフによると導入により、やる気が下がるが、活性化には効果がある、と答えた割合が高かった。組織活性化のためには導入すべきと考える。

⑫「研修の充実による人材育成」は30歳未満に極めて期待効果が高かった。研修が必要な年代に特に期待値が高いという事は非常に重要性が高いという事である。

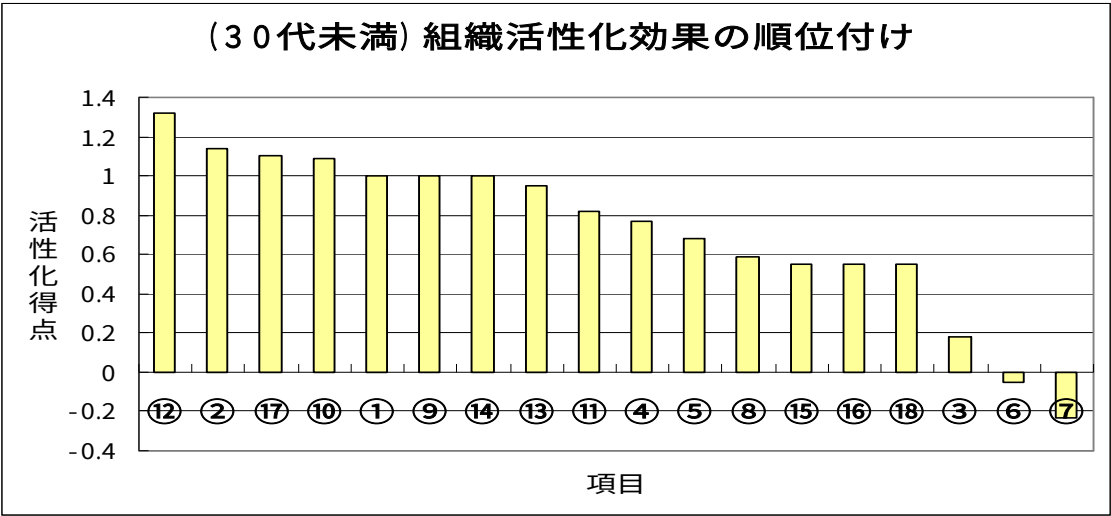
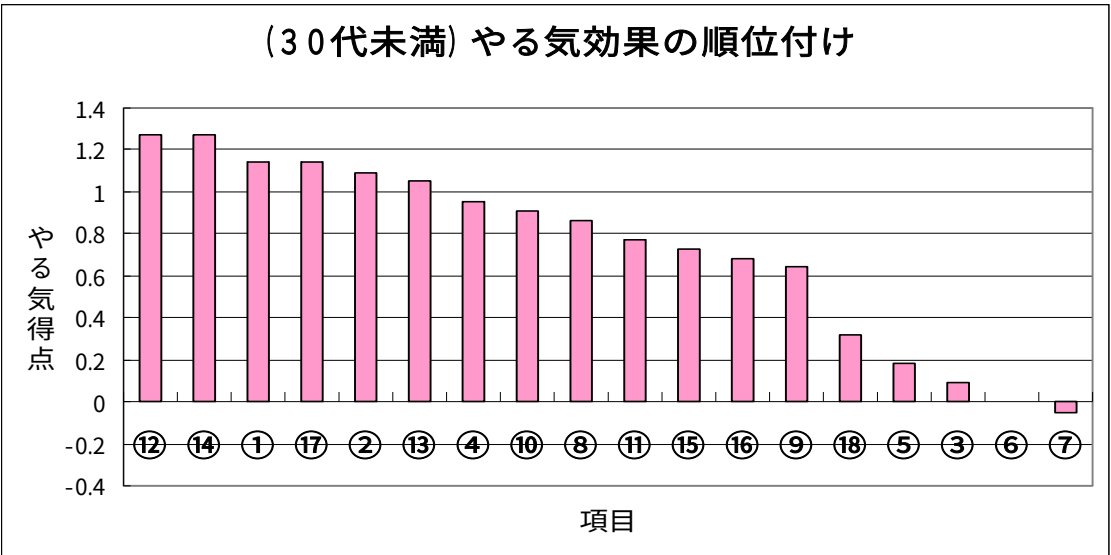
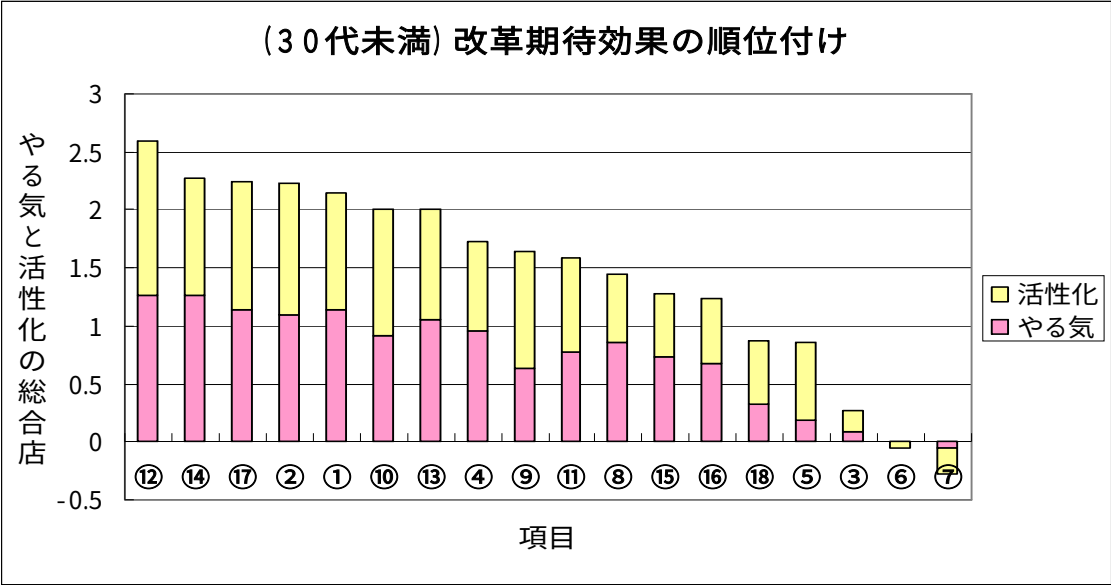
⑬「コミュニケーション報酬」は30歳未満にとってはやる気・活性化ともに期待効果が高く、これは若者はコミュニケーション評価を求めているという事である。図4-11から読み取れるように、どの年代もこの制度を導入することにより、やる気が下がる効果は見られなかった。

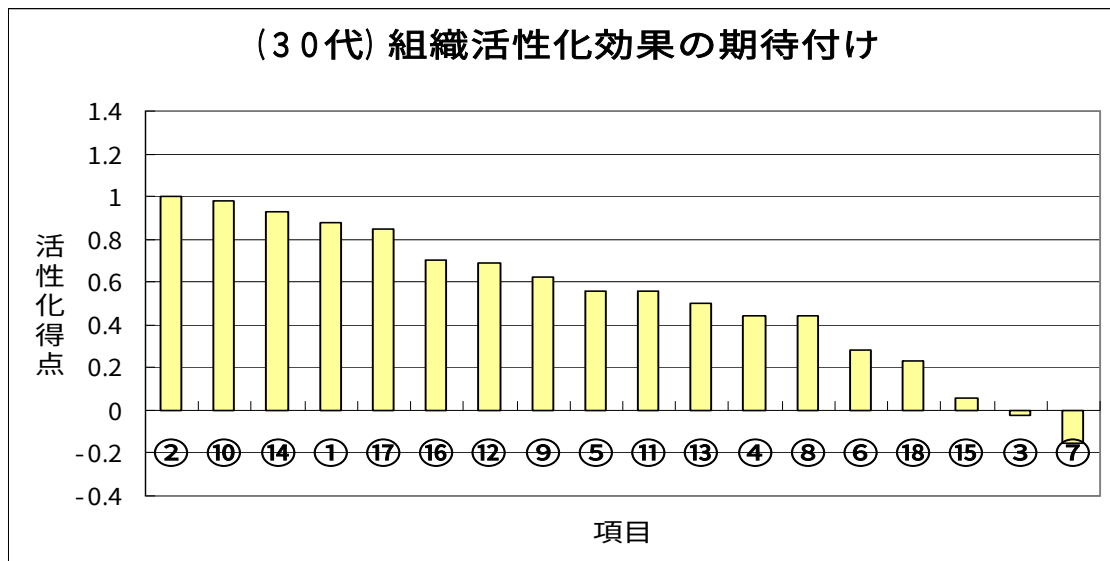
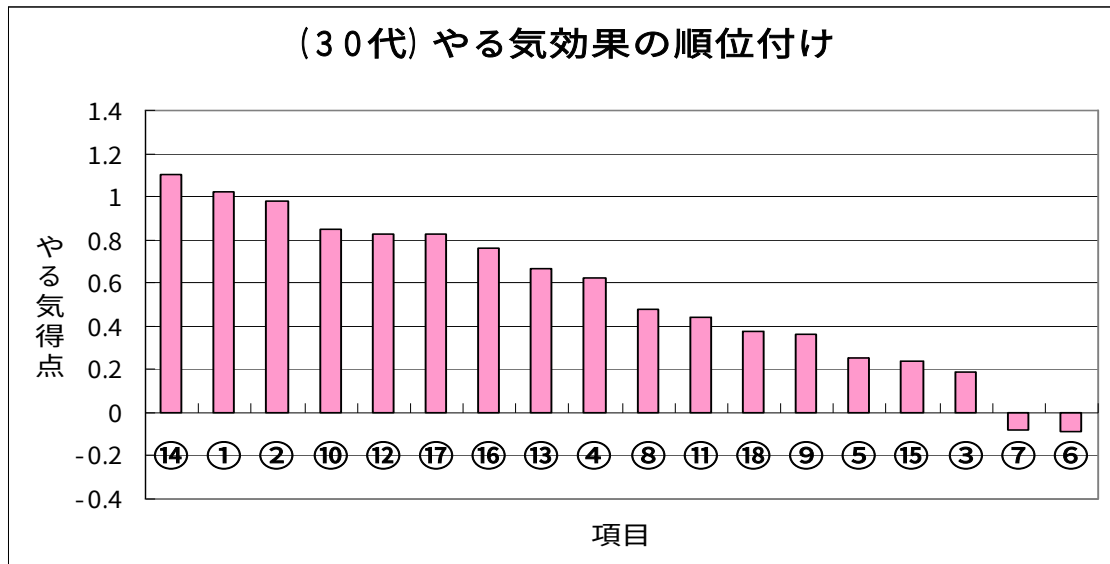
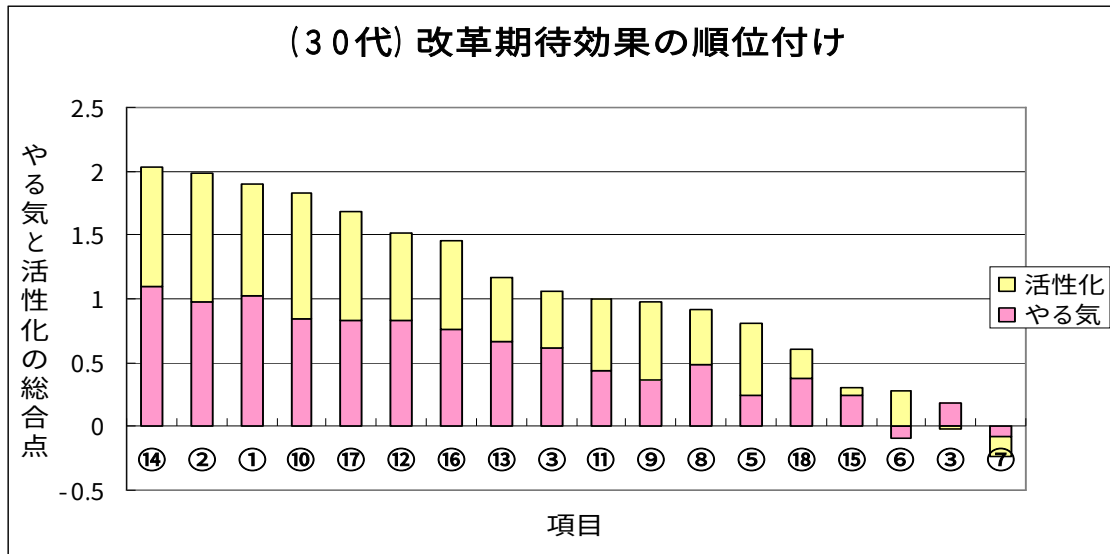
⑭「組織の目標・方針の明確化と共有」の効果はどの年代でも期待効果が高く、非常に重要であると言える。その点で既に進んでいる制度を導入している豊田、岸和田の人事制度は効果的と考えられる。

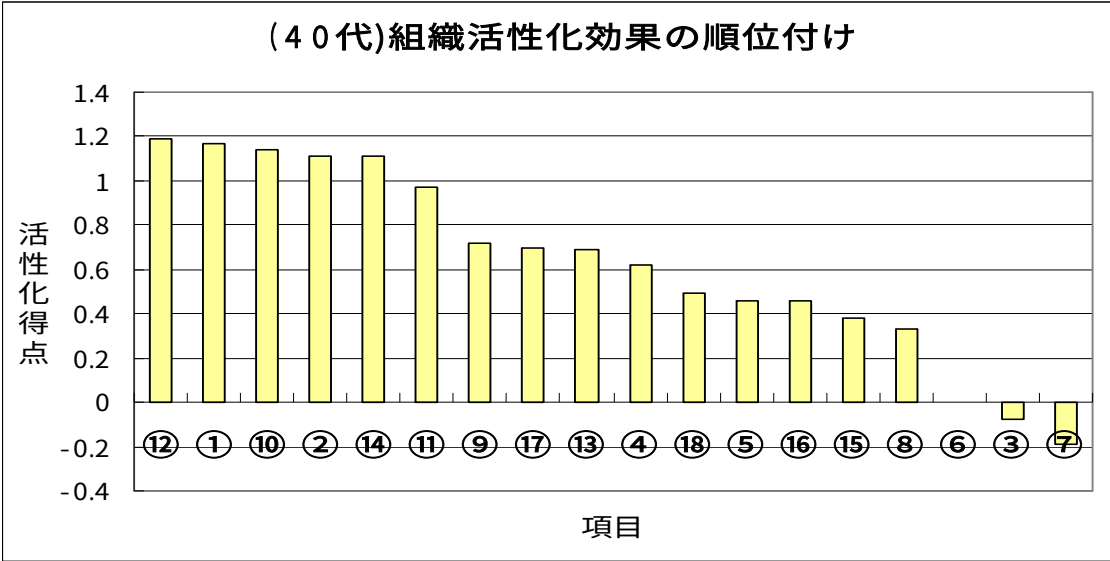
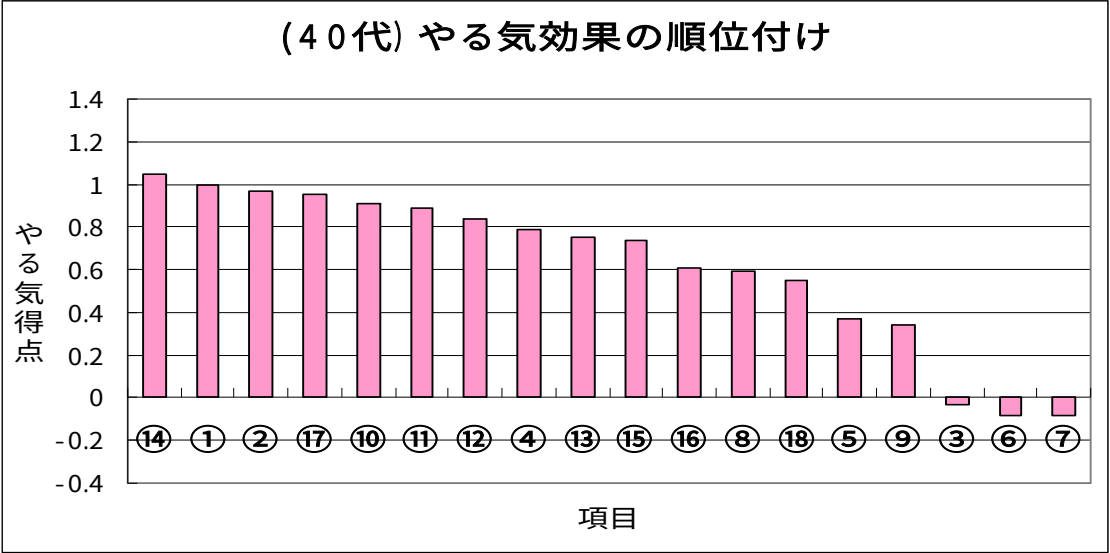
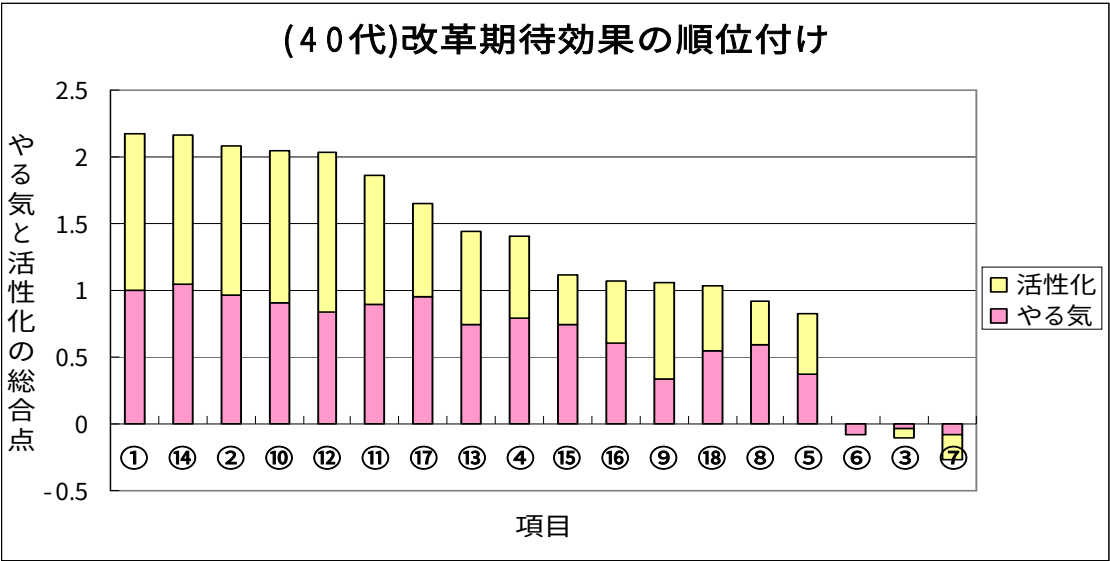
⑮「定年後の再雇用」は全体的に効果が薄い。政府は再雇用に力を入れているが、他にもっと力を注ぐべき事柄があるのでは無いか。

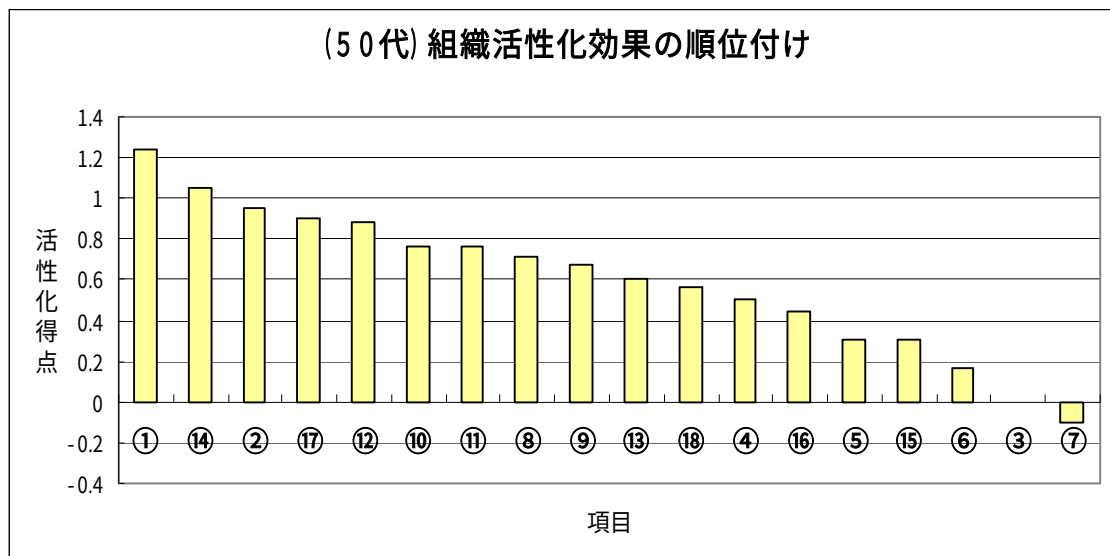
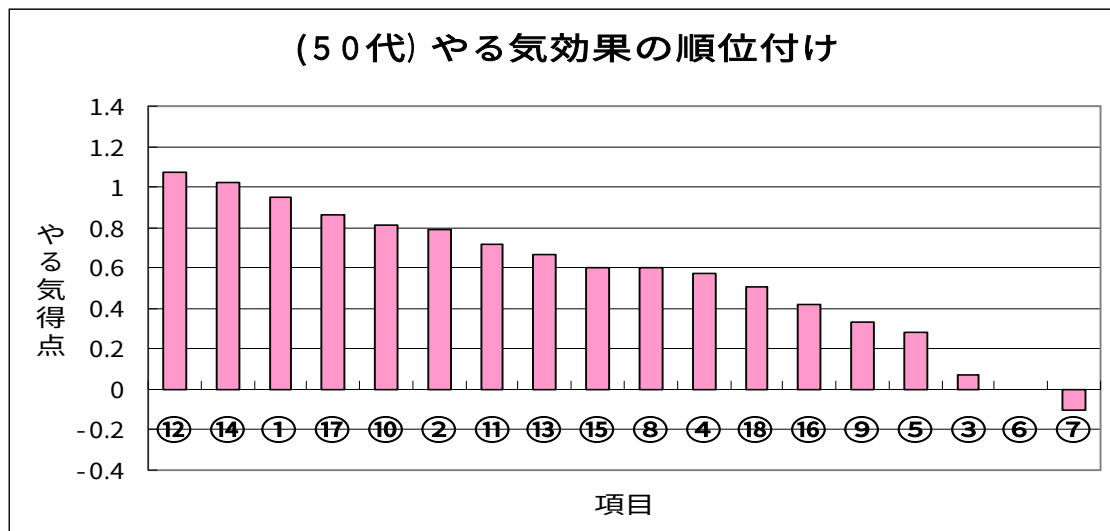
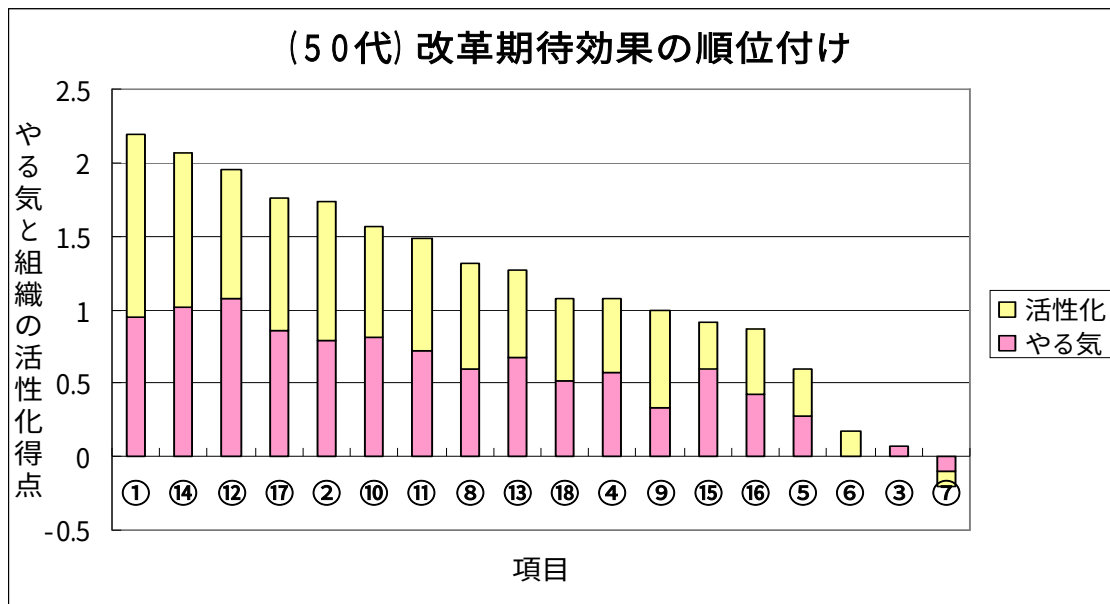
⑰「市職員の運営・企画への参加」は30未満に特に期待効果が高かった。これは若い人間ほど自分の意見を発言出来る場を求めているという事では無いか。

補足









第5章 政策提言

第1節 政策提言

私たちは2つの政策提言を挙げる。1つは、目標管理制度の導入の導入である。アンケート結果を見ると、公務員においては目標管理による評価を導入することによって、モチベーションが向上し、組織が活性化するという結果がある。また、目標管理を導入することによって、組織内で目標・方針が明確化し、共有することができる。ある市の職員アンケートでは、約7割の職員が仕事に対して目標を持っていないという結果が出た。人は目標がなければ仕事に対して意欲を失うであろう。組織内で目標・方針の明確化・共有化することは、絶対条件である。しかし、目標管理制度には問題点がある。評価に対する公平性・客観性が保たれるのかということである。人が人を評価するということは、主観が入るおそれがある。その為には、公平で客観的な評価基準を定め、評価にあたっては上司による一方的な評価を避けるために面談を行い、その評価結果を本人にフィードバックする必要がある。また、評価をする評価者に対する研修も徹底的に行わなければならない。既に導入している自治体において、評価者訓練が実施されているのはまだ4割程度である。また、民間のように利益追求ではなく公務を行っている職員に対して、何をもちて評価するのかという疑問が残る。

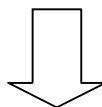
二つめは、目標管理制度活用の方法である。民間のように、利益追求ではなく公務を遂行している職員に対して給与へ反映させる事が出来るのか。その疑問は、我々の研究では解決することが出来なかった。だが、自治体ヘヒアリングの結果、給与へ反映させることがプラスになるのかは、各自治体の財政状況や職員の意識、地域住民の声などを考慮し、各自治体で求めていくべきであろうと考えた。

2つめは、人件費のパイが決められている公務員にとって、金銭以外の報酬であるコミュニケーション報酬を取り入れるべきではないかと考えた。人は上司や同僚から認められることによって、次もまた頑張ろうと考え、労働意欲が向上する。このコミュニケーション報酬は、評価することが難しいと考えられている公務員に対して有効である。特に、市役所の窓口業務は評価されにくいであろう。私達は役所の窓口業務におけるコミュニケーション報酬を提案する。それは窓口職員の笑顔コンテストの開催である。窓口職員は住民に身近な存在であり、公務員に対するイメージは窓口職員で決まると言っても過言ではない。採点者は住民であり、笑顔コンテストの受賞者は、役所に顔写真が飾られるというものである。普段、評価されることがなかった職員にとって、笑顔コンテストという目標を持ち、住民から評価されることは、モチベーションの向上につながるであろう。また、公務員に対する不信感を和らげる事ができるであろうと考えた。

目標管理制度の導入

目的

組織での目標方針の明確化と共有



職員のモチベーションアップ

組織の活性化

問題点

評価に対する公平性と客観性

対策

- ・ 評価基準の公開
- ・ 評価にあたって面接の実施
- ・ 評価結果のフィードバック
- ・ 評価者研修の実施

コミュニケーション評価の導入

具体的提案

笑顔コンテストの実施

内容

- ・ 住民と身近である窓口業務において
笑顔コンテストを実施——→ 住民による採点
- ・ コンテスト受賞には役所で顔写真
が飾られる

効果

- ・ 職員のモチベーションの向上
- ・ 公務員に対するイメージの向上

・終わりに

今回この公務員の人事制度を研究するにあたって、当初はデータを集め公務員のやる気向上につなげられる項目は何なのかを調べるつもりであったが、残念なことに私達が欲するようなデータは見つからなかった。そこで公務員の方々に対してアンケートを実施することになったのだが、このアンケートを取る作業が私達を最も困らせた。現在多くの地方自治体は新しい人事制度の策定段階や、導入初期段階にあり、職員によけいな影響を与えたくないと思われるケースが多かった。また労働組合の反対もあり思うようにアンケートを集めることが出来なかった。自治体名を挙げないで欲しいと言われた自治体も多かったので明記は出来ないが、御協力してくださった自治体の皆様、又、窓口となって頂きご尽力いただいた人事課や行政改革室の方々には本当にありがたく思っている。この場を借りて、御礼申し上げます。そして私達が困ったり研究の方向性に迷ったりしたとき助言をくださったり、多方面に渡り御協力いただいた林先生には感謝しています。私達はこの研究を通して公務員についての理解を深め、またアンケートをとる事の難しさ、論文を作成することの難しさを知りました。

《参考文献》

城繁幸(2004)『内側から見た富士通「成果主義」の崩壊』光文社

中野雅至(2006)『間違いだらけの公務員制度改革』日本経済新聞社

稲継裕昭(2006)『自治体の人事システム改革』ぎょうせい

『都市自治体の新しい人事評価制度』財団法人 日本都市センター(2006)

内田研二著『成果主義と人事評価』

今野浩一朗著『人事管理入門』

週刊ダイヤモンド アカデミア(2006)／vol.75 ダイヤモンド社

《データ出典》

総務省

<http://www.soumu.go.jp/index.html>

人事院

<http://www.jinji.go.jp/top.htm>

総務省法令データ提供システム

地方公務員給与制度研究会『地方公務員給与の実態』昭和58年版、平成7年版、平成17年版

人事院「地域に勤務する公務員の給与に関する研究会」平成15年基本報告参考資料

「第18次公務能率研究部会報告」(2004年3月)の巻末参考資料

豊田市 岸和田市『人事考課制度マニュアル』

<http://www.masse.or.jp/gaiyou/jigyo/semina/>

豊中市 HP <http://www.citi.toyonaka.osaka.jp/toyonaka/>

岸和田市 HP <http://www.citi.kishiwada.osaka.jp/>