

第2章 人事評価システム導入の背景・必要性

1 分権型社会の構築

分権型社会において、地域における総合的な行政主体として高度化・多様化する住民の行政ニーズに対応し、住民に身近な行政サービスを提供するという地方公共団体の役割はますます増大してきており、地域における様々な課題を自らの判断と責任において自主的・主体的に解決し、成熟社会に対応した個性豊かな地域社会を形成していくことが求められている。

特に、国・地方を通じて悪化する財政状況の中、少子・高齢化社会の急速な進展により、各種行政サービスの供給システムについての再構築を求められており、ボランティア等の地域住民やNPOなどの参画や民間企業の参入など「公」の場において多元的な主体が参加・活動し、地域において行政と社会が協働するローカル・ガバナンスの組織へと地方公共団体の変容していくことも必要である。

このように地方公共団体を分権型社会にふさわしい組織に変容させていくためには、組織の担い手である地方公務員自身の意識改革と能力開発を効果的に推進する必要がある。そのためにも求められる「職員像」 - 例えば、政策形成能力があり、前例踏襲主義に陥ることなく創造性・柔軟性をもち、さらにはコスト意識や住民指向性をもつなど - を明確にした上で、そのような方向で能力と個性が十分に発揮できるよう人材を育成する必要がある。このような取組と併せて、従来の人事管理システムをも抜本的に見直していくことが必要であり、人事評価システムの導入は、その際の不可欠な要素であると考えられる。

2 能力・業績を重視した人事管理の確立

民間企業においては、最近、能力・業績を重視した人事管理制度へと移行する流れが強まっている。この人事管理制度の改革は、近年の社会経済情勢を踏まえ、主として企業の収益力や国際競争力を強化する方策の一環として取り組まれているものと考えられるが、既に企業の中には、実際にこの改革によって、大きな成果を上げているものがあると伝えられている。このような民間企業の成功事例は、公務における人事管理制度のあり方を考える際に有益な示唆を与えるものである。

民間企業との様々な違いはあるものの、地方公共団体も、社会経済情勢の変化の中、複雑多様化・高度化する住民の行政ニーズへの対応を厳しく迫られている一方、その事務を処理するに当たり、「最小の経費で最大の効果を挙げる」ことが改めて求められており、組織としての業績を強く問われるようになっている。このため、簡素で効率的な体制のもと、個々の職員については、困難な課題を解決する能力と高い業績を上げることが従来以上に必要となっており、ポストや給与の配分の仕方についても年功序列的なものから、能力・業績を重視した方向へ転換していくことはまさしく時代の潮流に沿ったものであると言える。

そして、このような能力・業績重視の人事管理を実現するために、個人の能力や業績を公正・公平に評価するツールとして不可欠なものが人事評価システムである。この点、先に述べた公務員制度改革大綱においても「能力や業績を適正に評価した上で、真に能力本位で適材適所の配置を推進する」旨、述べられている。

現行の地方公務員法では、職員が同法で定める事由による場合でなければ、意に反して降任若しくは免職されない等定められており、そのような規定自体は法の目的を達成するための当然の規定であると考えられる。しかし、これまでともすれば「職員の身分保障」という観点のみにとらわれ、真に「職業人としての地

方公務員」のやりがいや達成感さらには成長を視野に入れた人事管理であったのかについては議論がある。そのような意味では新しい人事評価システムを構築していく中で、職員の能力を伸ばしそれを発揮できる場を与えるとともに、求められる能力基準に達しない職員に対しては、きめ細かな指導プログラムを用意し一定期間経過後、再度評価を行うなどした上で、その能力に合った職に任用するようなやり方が、真に職員を大切にしたい人事管理であることを銘記すべきではないかと考える。

3 システム化による客観性・透明性等の確保

人事評価システムの導入に対する反対意見として、従来から、「職員間で恣意的な格差がつけられるのではないか」、「上司による管理が過度に強化されるのではないか」等の意見がある。

しかし、人間がつくる組織、集団においてはどのような形態のものであれ、他者の評価を伴わない組織、集団は考えられない。上記の前提に立つと、仮り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、評価は上司や人事当局の日常の心証による評価（いわゆる「システム化されない人事評価」）によって行われ、それによって職員の任用や給与決定がなされることになってしまう。このシステム化されない人事評価では、システム化された評価に比し、恣意的な人事管理につながりやすいのは自明であろう。

また、これからの人事管理においては、組織としての業績の向上に向け、恣意や主観を排除し、個々の職員がどれだけの仕事をし、組織に貢献したかということ個人業績として客観的に捉え、そのデータを蓄積していくことが求められる。このような人事評価のシステム化は、2で述べた能力・業績を重視した人事管理を確立するための基礎をなすものである。

また、人事評価のシステム化は透明性や納得性を確保する上でも有効である。すなわち、評価の基準等を職員に公表したり、評価結果の被評価者へのフィードバックによる透明性や納得性の向上は、システム化によって初めて可能となるものである。以上を言い換えれば、人事評価はシステムとして体系化し整理していくことが必要であり、およそ近代的な組織管理においては、システムチックな人事評価は必要不可欠な人事管理上のツールであるとも言える。

このことは、小規模な町村においても例外ではない。特に、今後、市町村合併が進行していく中で、異なる組織文化が融合するときこそ、その効果的な融合や一体化のため共通のシステムとして人事評価制度を整備することの意義はより大きいものがあると言える。

なお、今後の地方行政の運営に当たっては、職員だけが中心となった従来型の運営方式から、パートナーとしての住民とともに考え、ともに決め、ともに進めていく「参画と協働」による運営方式も求められてくる。このことから、人事行政運営においても行政内部だけの客観性・透明性等の確保に留まらず、住民に対して制度内容やその運用状況について積極的に公表していき、使用者たる住民に明らかにし住民に対し説明責任を果たすとともに、場合によりパブリック・コメント等を活用し住民の意見をも取り入れた制度内容に変更するなど「住民参加」の観点も求められてくるものと考えられる。このためにも人事行政運営の中核となる人事評価を住民の判断に供することができるシステムとして構築しておく必要性は高まってくるものと考えられる。

(参考) 小規模団体における評価制度の必要性

現在の勤務評定の実施状況は、都道府県や指定都市においては約9割、市においては約6割の団体において実施しているのに比べ、町村においては概ね1/4程度と非常に低い状況となっている。このように町村などの小規模団体において人事評価システムの導入が進んでいない理由としては、職員数が少なく勤務実績の把握が容易であること、また、職員の異動が少なく毎年評価してもほとんど変化がない可能性が強いことなどから、あえて労力をかけて評価を行う必要性が低いと各団体において判断していること等が考えられる。

また、人事評価システムそれ自体が精巧で複雑なものという印象が強く、こうした印象が特に規模の小さい団体の導入阻害要因になっているとの意見もある。

しかしながら、次のような点を考えると、小規模団体にあっても、人事評価システムを導入する必要性は改めて高まっているものと考えられる。

人事評価が一般的な形で実施されていなくても、昇任、昇格や給与決定等においては何らかの評価が介在しているはずであり、小規模団体といえども、今後はこうした評価において恣意性の排除、公平性の確保、行政の説明責任の確保等が強く求められていること。

住民ニーズが高度化し多様化している中で、地方分権の推進に対応した行政体制整備の一環として、地方公共団体が政策形成能力の向上等を図るため人材育成に努めるよう求められており、これは職員数が少ない小規模な町村においても同様であること。そのため職員の能力と業績について公正で客観的なルールに基づく評価を継続的に行い、その評価結果を人材育成に活用する必要性が高まっていること。

一方で、小規模な団体における人事評価システムの運用に当たっては、規模の大きな団体に比べ、一人の職員が多様な業務をこなしているという実態を踏まえ

た評価基準づくりの工夫や、人事管理上過重な負担が生じないような工夫などが必要となることも考えられる。

また、相当規模の団体の場合と同じく人事評価制度設計の際には、各団体の創意工夫を凝らした手作りのものを設計し、それをまずは試行してみた上で必要な改良を加え、各団体の特性に適したものに仕上げていくことが適切であるが、小規模組織としての機動性を生かし人事担当課だけでなく全庁的なプロジェクトチームを作って検討してみることも一手法であると考えられる。

さらに、評価制度が機能するためには、評価実務を担当する職員の研鑽を欠くことができないが、このためには市町村アカデミーなどから継続的な支援を得られるような仕組みについても検討する必要がある。