

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
(素 案)

目次

1. 人事評価制度の設計にあたっては、公正な制度とする一方で、職員にできるだけ負担を与えない簡素な制度とする必要があると考えるが、どのようにすれば両者のバランスがとれた制度を設計することができるか。
2. 評価者訓練を複数回実施しても、なお制度を理解できない評価者が相当数の割合で存在しているが、どう対応すべきか。
3. 業績目標の難易度や評価基準について、部局間でばらつきが生じ、結果的に人事評価の公正な実施ができていない状況であるが、どのように改善していくべきか。
4. ルーティンワークが中心の職場の職員は、目標設定が困難であると考えられるが、どのような点に着目して目標を設定すべきか。
5. 消防職員、保育士、医師等の職員について、一般行政職とは異なる評価基準や評価方法をとるべきと考えるが、それぞれどのように構築していくべきか。
6. 業務内容、業務量、困難度、配置職員数等は、部局ごとにそれぞれ異なるため、人事評価結果の活用の仕方が不公平、不平等になることが懸念されるが、どのように対応すべきか。
7. 人事評価制度を導入することにより、高い評価の職員が一部の職員に限定されるなど評価の固定化につながることを考えられるが、この場合、他の職員のモチベーションの低下につながらないか。
8. 人事評価の結果について、職員の人材育成のためにどのように活用していくべきか。
9. マンパワーが不足しており、人事評価制度導入によって新たに生じる業務に対応することが困難であるが、どう対応していくべきか。
10. 平成 28 年度の本格実施に向け、これから「評価者の研修」、「被評価者への説明」、「試行」等を一斉に実施していく必要があるため、職員の理解を十分に得ていく時間がないと考えられるが、どのように対応すべきか。

1. 人事評価制度の設計にあたっては、公正な制度とする一方で、職員にできるだけ負担を与えない簡素な制度とする必要があると考えるが、どのようにすれば両者のバランスがとれた制度を設計することができるか。

(対応例)

- ・ 人事評価制度については、先行して人事評価をしている団体においては、制度を精緻なものにしようとするあまりに、複雑な制度となりすぎ、うまく機能していない事例が見受けられる。
- ・ 公平性、客観性が担保された評価制度であることも重要であるが、制度を円滑に導入し、運用していくためには、職員の負担増になりすぎない制度設計を行うことが重要と考えられる。
- ・ 具体の制度設計を行う際には、
 - ①当該団体で現に運用されている勤務評定の様式を基礎に拡充する方法
 - ②先進団体の例を参考にする方法
 - ③総務省の「地方公共団体における人事評価制度に関する研究会報告書」(平成27年3月)にとりまとめられている実施規程例、評価記録書例などを参考とする方法などの方法が考えられるが、いずれにしても、
 - ・ 人事担当部局のみで検討するのではなく、実際に評価を行う管理職の意見や、評価を受ける職員の側の視点も加えた検討を行う
 - ・ 最初から完璧なものを目指すのではなく、「素案」として管理職や職員の意見を聞いてみる
 - ・ 改良することを前提に試行を行い、必要に応じて改良を加える
 - ・ ただし、寄せられた意見にすべて対応しようとする、却って制度が複雑になる可能性もあることから、評価者訓練や人事当局による調整でカバーできる部分などは、必要以上に複雑な制度・様式としないなどの工夫を行って、実際の人事評価制度の運用が円滑、効果的に行われる方法を考えていく必要がある。
- ・ なお、国においては平成21年度の本格実施に向けて数次の試行を行うとともに制度導入5年目には有識者による「人事評価に関する検討会」を開催し、平成26年2月に報告書をまとめており、その提言を踏まえてマニュアルの見直しを行っている。
- ・ 各地方公共団体においても、制度の試行や実際の運用を通じて、評価者による意見交換や職員アンケート等を行い、適宜、運用の改善を行っていくことが重要。

2. 評価者訓練を複数回実施しても、なお制度を理解できない評価者が相当数の割合で存在しているが、どう対応するべきか。

(対応例)

- ・ 評価者訓練による効果が芳しくないとするならば、その原因は何か、よく考える必要がある。
例えば、
 - ・ 当該団体の首長や幹部など、組織全体として、評価制度導入に対する共通理解ができていないか。
 - ・ 訓練対象者に、今回の法改正や人事評価制度、評価者訓練の意義が十分伝わっているか。
 - ・ 評価者訓練の方法や体制が十分か。訓練手法やテキストに工夫の余地はないか。
 - ・ 導入しようとする人事評価制度が複雑になりすぎ、評価者にとって、理解・運用のしにくいものになっていないか。などについて、十分検討する必要がある。

- ・ また、評価者訓練については、定期的実施していく必要があるが、効果的な訓練の実施のためには、以下のような取組が考えられる。
 - ① ケーススタディ（モデル事例）を使って、評価者同士で標語のレベル感等を討議するなどの機会を設ける。
 - ② 習熟度に応じたコース分け等をする。
 - ③ 業務の空き時間を利用し、Eラーニング等を用いて自席で訓練を実施する。
 - ④ 訓練終了後に受講者アンケートを実施し、理解が不足していると思われる箇所を次回以降の研修において重点的に説明する。
 - ⑤ 広域的な共同研修や都道府県単位の研修等により、評価リーダーや評価者研修の講師養成を図る。
 - ⑥ 市町村職員中央研修所（JAMP）や全国市町村国際文化研究所（JIAM）等の研修講座を活用する。

- ・ なお、テキストとしては、「パソコンで学ぶ 地方公共団体の人事評価（稲継裕昭／著、自治研修協会／編）」や先進自治体のマニュアル等を活用する、という方法もある。

- ・ いずれにしても、試行や本格実施を通じて実際に評価を行い、それを人事当局や評価者同士でフォローアップしていくことが重要。

3. 業績目標の難易度や評価基準について、部局間でばらつきが生じ、結果的に人事評価の公正な実施ができていない状況であるが、どのように改善していくべきか。

(対応例)

- ・まず、評価者研修を定期的に又は随時実施し、目標設定の考え方・難易度、評価基準について評価者がよく理解することが重要。

- ・次に、評価の実施にあたっては、一次評価者、二次評価者等の重層的な評価体制を設けることを基本としているが、これにより評価の客観性を担保する機能もあり、二次評価者や確認者、部局横断的に評価制度の運用を見ている人事当局が、運用状況をよくチェックする必要がある。

- ・また、関係部局間で連絡調整会議を設けることで、研修の場だけでなく、実際の評価や目標に対する調整を行うことも考えられる。

- ・業績目標に対する難易度については、
 - A 評語付与方式の場合は、難易度について評価者と被評価者の認識を共有し、困難度・重要度で特に高いと思われる目標には◎をつけることなどで対応している。
 - B 数値化方式の場合は、目標のレベルに応じた達成度で点数が異なることとなっている。これにより高い目標を達成した場合には高い評価を得る仕組みになっている。ことを参考に評価することが考えられる。

- ・また、難易度に対する共通の認識を持つためには、庁内 LAN など部門ごとに標準的な難易度の目標を掲載し、職員が難易度を設定する際の参考にする方法や、部署ごとに難易度の個数を集計し、これを共有することで、部署ごとのばらつきがどの程度あるかを認識させるといった方法も考えられる。

- ・ 評価者基準についてもバラツキについては、陥りやすい評価エラー及びその対応策を知ること、より公正な人事評価を行うことができる場合もある。
(※詳細は別紙資料参照)

例1：ハロー効果

被評価者に対する延滞的な印象などから個々の特性を同じように評価してしまう傾向のこと。

⇒ 個々の特性を区別し、思いつきや感情でなく、被評価者の具体的な行動事実を取り上げることで防止できる。

例2：中心化傾向

大部分について「普通」や「平均的」と評価し、優劣の差をつけることを避ける傾向のこと。

⇒ 良し悪しをしっかりと判断できるように、十分に被評価者についての具体的事項を知ることや、各自治体の評価基準に照らし、自身の評価目線が公平であるか確認しつつ評価することで防止できる。

※別紙資料 評価者エラーとその対応策

出典：人事評価マニュアル（平成26年6月 内閣人事局・人事院）

評価者が被評価者を評価するに当たって陥りやすいエラーとその対応策として、一般的に次のようなことが挙げられます。評価エラーを防止する観点からは、評価における主観などの排除と具体的・客観的視点に立った評価が重要です。また、評価者自身の傾向を認識した上で評価することも必要です。

傾 向	内 容	対 応 策
ハロー効果 (イメージ効果)	<ul style="list-style-type: none"> 被評価者に対する全体的な印象から、あるいは何か一つの印象から個々の特性を同じように評価する傾向 例) 明るく人づきあいが良いという印象のみで、評価項目のほとんどを高く評価してしまう。 彼・彼女は良い(悪い)と思うと、評価要素がすべて良く(悪く)見えてしまう傾向 例) 「彼は優秀だ」というイメージにとらわれ、個々の評価項目に係る行動を吟味することなく、おしなべて高い評価をつけてしまう。 	<ul style="list-style-type: none"> ① 個々の特性を区別して評価すること ② 思いつきや感情によって評価することなく、被評価者の具体的な行動事実を取り上げること ③ 評価項目の内容に即した具体的事実により、評価をすること ④ ひとつの事実は、ひとつの評価項目だけで評価し、他の評価項目で評価しないこと
寛大化傾向	<ul style="list-style-type: none"> ややもすると甘い評価をしてしまう傾向 例) 長く同じメンバーであったりすると人情から寛大になってしまう。 	<ul style="list-style-type: none"> ① 部下に対して厳しく批判することをためらわないこと ② 成績を見分けることについての自己の評価能力を身につけ、自信を持つこと ③ 「評語等の解説」に照らし、自身の評価目線が甘すぎないかを確認しつつ評価すること
厳格化傾向	<ul style="list-style-type: none"> 評価が一般に基準以上に辛くなる傾向 	<ul style="list-style-type: none"> ※寛大化傾向と表裏をなす
中心化傾向	<ul style="list-style-type: none"> 大部分について「普通」や「平均的」と評価し、優劣の差を付けることを避ける傾向 	<ul style="list-style-type: none"> ① 良し悪しをしっかりと判断できるように、十分に被評価者についての具体的事実を知ること ② その他「寛大化傾向」の①～③に準ずる
論理的錯誤	<ul style="list-style-type: none"> 評価する段階で自分の論理を持ち込み、関連がありそうな評価要素に同一あるいは類似した評価をしてしまう傾向 例) 「積極性」と「粘り強さ」を同一視し、積極性の高い職員は「粘り強さ」も高い評価としてしまう。 	<ul style="list-style-type: none"> ① 評価要素ごとに何を評価するのか、その区別をはっきりと認識して行うこと ② 制度上の取決めを良く理解すること
対比誤差	<ul style="list-style-type: none"> 自分の能力を基準にして評価する傾向 自分の得意な分野は厳しく評価し、苦手な分野は甘く評価してしまう傾向 	<ul style="list-style-type: none"> ② 評価者に期待すべきところを十分に確認すること ② 自己を基準におかず客観的事実に基づき評価すること
逆算化傾向	<ul style="list-style-type: none"> 処遇(全体評価)から逆算して評価をつくり上げる傾向 	<ul style="list-style-type: none"> ② 評価者の行動の評価に当たって、処遇は考慮しないこと ② 具体的な行動の分析を経て、評価を行うという手順をしっかり踏むこと

4. ルーティンワークが中心の職場の職員は、目標設定が困難であると考えられるが、どのような点に着目して目標を設定すべきか。

(対応例)

- ・業績評価における目標の設定にあたっては、組織目標との整合性に留意しながら、期末においてその達成状況が判断できるように、できる限り具体的なものとする必要がある。
- ・ルーティン業務などの定型的な業務について、数値化、定量化が難しい場合であっても、
 - ・業務の期限、
 - ・業務量、
 - ・効率性、
 - ・業務改善に関する点など、業務遂行の状況を測る目安があると考えられ、業務の態様を可能な限り分解し、具体的なものとした上で、定性的な目標や効率化・業務改善などの重点項目、留意事項に着目した目標を設定するなどの工夫をすることが考えられる。

(例)

- ・〇〇業務の点検を△月と□月に実施し、翌月までに報告書を作成する。
- ・〇〇説明会を□月に実施できるように、〇〇事業の評価資料の作成を△月までに完了させる。
- ・〇〇の窓口業務について、制度改正についての類似した問合せが多いことから、△月までに対応マニュアルを作成し、〇件処理を迅速化できるようにする。
- ・〇〇システムへの入力作業について、△月までにチェックリストを作成して、入力ミスを減少させる。
- ・△月までに〇〇についての周知用ポスターとチラシを配布し、□月に住民説明会を実施する。これにより、●●について、対前年度比で×%減少させるようにする。

5. 消防職員、保育士、医師等の職員について、一般行政職とは異なる評価基準や評価方法をとるべきと考えるが、それぞれどのように構築していくべきか。

(対応例)

- ・ 専門職についても、一般行政職の職員と同様に、職員の発揮した能力と挙げた業績の両面から人事評価する必要がある。

- ・ 具体の基準等は各任命権者が定めることとなるが、まずは一般行政職の例を参考にしながら、
 - ・ 現行の勤務評定の項目を確認する
 - ・ 所管省庁からの通知を確認する
 - ・ 国家公務員における類似する職種の「評価項目及び行動・着眼点（例）」を参考にする
 - ・ 他の自治体の例を参考にする
 - ・ 施設長や、当該職種におけるリーダー的な職員に相談するなどの工夫を行って定めていくことが考えられる。

- ・ 参考1 国の人事評価マニュアル
「研究職」、「研修・教育職」、「医療職」及び「技能・労務職」について、それぞれの評価項目及び行動・着眼点（例）を掲載している。
- ・ 参考2 消防庁通知（平成26年10月17日付消防消第197号）
消防職員の役職ごとの標準職務遂行能力のイメージを示している。
- ・ 参考3 警察庁通達（平成27年1月16日付警察庁丁人発第13号）
警察職員の役職ごとの標準職務遂行能力（モデル）を示している。

- ・ なお、能力評価については、例えばチームとして活動している消防職員の場合には「協調性」、「規律性」、「指揮能力」を重視するなど、それぞれの職種に応じた評価基準を用いることが考えられる。

- ・ また、業績評価について個人としての評価が困難な場合には、組織としての目標をまず設定し、その目標に対する個人としての貢献度を評価していくことも考えられる。

6. 業務内容、業務量、困難度、配置職員数等は、部局ごとにそれぞれ異なるため、人事評価結果の活用の仕方が不公平、不平等になることが懸念されるが、どのように対応すべきか

(対応例)

- ・業務内容や困難度の違いは、目標設定の仕方での工夫（定性的な目標や具体的な到達水準を定めた目標など）、到達度については、目標の困難度に応じた評語又は点数の付与で調整・工夫することが考えられる。
- ・また、部局間の調整は、各地方公共団体によって事情が異なることから、人事評価結果を適切に反映するためには、各団体の実情に応じた調整手法を検討する必要がある。
 - 例1：連絡調整会議を設け、部局間での意識の統一を図る。
 - 例2：評価者訓練等を行うことにより評価者の目線あわせを図る。
 - 例3：人事当局において部局によるばらつきがないかの調整を行う。
 - 例4：業務量や困難度について、職員アンケートを実施し、結果を公表することで、共通の認識を持つ事を目指す。
- ・評価結果の活用については、人事当局が部局間のバランスや調整を行う必要がある。
 - ・例えば、給与等に反映（活用）する際には、人事評価を絶対評価で行っている場合には、活用対象となる職員数に応じて人員分布割合等を定めて相対化する方法が考えられる。
 - 例1：小規模団体
各部局で評価した結果を人事当局で一元的に相対化する。
 - 例2：大規模団体
部局ごとに庁内全体の人員分布割合等に応じて相対化した上で、人事当局が部局間の調整を行う。 等
- ・このとき、人事当局においては、部局ごとの業務内容や人員配置に加え、各年度によって業務の困難度や重要な施策の内容に部局ごとの軽重が生じることも考慮の上、部局間の人員分布割合を調整する場合も考えられよう。
- ・調整を行う際には、首長等のトップマネジメントを行う者の意見を反映させることも重要であることから、事前に首長等と協議を行い、調整基準を定めておくことも考えられる。

- ・評価結果をどのように給与・任用等へ反映させる場合であっても、職員の理解は必要となってくるため、結果の活用に関するイメージを、評価者・被評価者の間でよく共有しておくことが必要であろう。

7. 人事評価制度を導入することにより、高い評価の職員が一部の職員に限定されるなど評価の固定化につながる事が考えられるが、この場合、他の職員のモチベーションの低下につながらないか

(対応例)

- ・評価の結果を反映するには、上位の評価を受ける職員が固定化することへの懸念があることは、本研究会の平成26年度報告書でも指摘されている。
- ・しかしながら、同報告書においても、「勤務実績のより適確な処遇への反映という観点から、高い能力を発揮し、高い業績を挙げている職員が適切に処遇に反映されず、士気を落とすことは問題であろう。」と指摘されている。
- ・また、「人事評価制度における適切な業務目標の設定や面談での助言・指導などを通じて、標準の職員のやる気を引き出し、職員の能力向上を図って上位評価へとつなげていくよう、人事評価を活用していくことが重要である。」と指摘している。
- ・また、同報告書においては、「評価結果の処遇への反映のうち、昇給に関して高い評価を受ける職員と他の職員との格差が大きくなりすぎることを懸念する地方公共団体においては、制度導入時には、上位の昇給区分の分布率を比較的小幅に設定したり、最上位の昇給効果を国並みの8号給ではなく6号給、その次を5号とするなどして運用（ただし、分布率5%及び20%という枠組みは維持）したりするなどの方策も考えられる。」などについても、言及されている。
- ・一方、勤勉手当に関しては、効果が後年度に累積していく昇給と異なり、その期限りの効果となることから、評価期間ごとに広く職員のモチベーションを高めるツールとなり得る。
- ・また、勤勉手当に関しても、先の報告書において、「職員間の格差を懸念するあまり、一律支給などの不適正な運用としている場合には、速やかな是正をするべきである。」と指摘している。
- ・いずれにしても人事評価制度は個々人に差をつけることを目的とするものではなく、組織全体の公務能率やパフォーマンスの向上、人材の活用・育成を目的とするものであり、そのための手段として運用を行っていく必要がある。

8. 人事評価の結果について、職員の人材育成のためにどのように活用していくべきか

(対応例)

- ・人事評価における面談を通じて、職員的能力開発やスキルアップ、さらには組織パフォーマンスの向上につながるように、指導・助言を行っていくことが重要と考える。
- ・評価者は、被評価者の日々の職務上の行動を観察し、記録する「行動観察記録（人材育成シート）」を活用するなどし、評価結果の面談時に効果的にフィードバックできるよう工夫することが考えられる。
- ・また、例えば、
 - ・評価結果が本人の自己評価と食い違っている点については、面談時に事実に基づいて説明できるよう、あらかじめ整理しておく。
 - ・職員の自覚を促すため、「この点が優れている」「この点を今後伸ばして欲しい」といった良し悪しのポイントを被評価者に対して伝える。
 - ・課題点については、「どのような点をどう改善すれば今後の業務に役立つか、そして職員のレベルアップに役立つか」について被評価者と話し合う。など、面談時に意識して臨むことを事前に検討しておくことも効果的と考えられる。
- ・面談での対応方法など、被評価者への指導に役立つ評価者訓練を行うことも重要と考えられる。
- ・評価結果により判明した各職員的能力に基づいて、以下を参考に職員研修の受講を勧めるという方法もある。
 - ・優れた能力を一層伸ばし、不足している能力を補う能力開発研修を紹介する。
 - ・既存の能力開発研修がない場合には、専門家等に随時アドバイスをもらいながら能力開発に直結する研修プログラムを作成する。
 - ・県や国関係機関による研修にも積極的に参加してもらう。
- ・このほか、人事評価を通じた仕事の割り振り、日常的業務指導を通じたOJTも人材育成には効果的であると考えられる。

9. マンパワーが不足しており、人事評価制度導入によって新たに生じる業務に対応することが困難であるが、どう対応していくべきか。

(対応例)

- ・ 人事評価制度の導入にあたっては、規程の整備、職員への周知などの作業が必要となり、一時的に業務量は増加する可能性はあるものの、能力・実績主義による人事管理が徹底され、公務能率の向上が図られることによるメリットは大きいものと考えられる。

- ・ このことを首長や自治体幹部職員が十分理解していくことが必要である。

- ・ そのうえで、人事評価制度の整備にあたっては、
 - ①当該団体で現に運用されている勤務評定の様式を基礎に拡充する
 - ②総務省の「地方公共団体における人事評価制度に関する研究会報告書」(平成27年3月)にとりまとめられている実施規程例、評価記録書例などを参考とする
 - ③既に制度を導入している先進団体から資料の提供を受ける
 - ④県市町村担当課、市長会または町村会などを通じて、近隣の市町村と進捗状況について、情報交換を行いながら協力して進めるなどの方法により省力化を図りながら進めることも考えられる。

- ・ また、職員への周知を行う際には、
 - ①定例で実施されている庁内連絡会議、部課長会議等の場を活用し、実際に評価を行う管理職へ人事評価導入の必要性・意義について周知を図る
 - ②国や先進団体で作成している職員向けのリーフレット、マニュアルなどを参考に職員への周知を図る
 - ③当該団体で実際に用いる規程や人事評価記録書の様式を示し、試行などを行いながら周知・習熟・改良を図るなどの方法により効率的に行うことが考えられる。

- ・ なお、外部講師や民間委託を活用することが有効な場合もないではないが、法施行が迫っている中では、そのための準備や調整に手間がかかってしまうリスクも大きい。むしろ総務省から提供された資料や自治研修協会のテキストなどを用いて、人事当局の手で進めることが、結局は効率的である場合も多いと考えられる。

10. 平成 28 年度の本格実施に向け、これから「評価者の研修」、「被評価者への説明」、「試行」等を一齐に実施していく必要があるため、職員の理解を十分に得ていく時間がないと考えられるが、どのように対応すべきか

(対応例)

- ・平成 28 年 4 月の本格実施までの時間は限られているが、人事評価制度が円滑に運用されるためには、職員への十分な周知と理解が必要と考えられる。
- ・限られた時間で職員の理解を得ながら導入の準備を進めていくためには、例えば、
 - ①庁内の連絡会議などの場において、各部局の管理職に対して人事評価制度の趣旨を説明し、導入の意義を理解してもらう
 - ②国や先進団体で作成している職員向けのリーフレット、マニュアルなどを参考に職員への周知を図る
 - ③制度の検討にあたっては、人事担当部局のみで検討するのではなく、
 - ・各部局の職員を検討会のメンバーに加える
 - ・職員アンケートを実施するなどして、実際に評価を行う管理職の意見や職員の側の視点も加えた検討を行う
 - ④職員向けの研修については、
 - ・人材育成等専門家派遣事業で提供されている資料や総務省の「地方公共団体における人事評価制度に関する研究会報告書」（平成 27 年 3 月）を参考に研修資料を策定する
 - ・先進自治体のマニュアルを参考に資料を作成する
 - ・業務繁忙な職員のために自席で学習できる研修教材、「パソコンで学ぶ地方公共団体の人事評価（稲継裕昭／著、自治研修協会／編）」を活用する
 - ・町村職員中央研修所（JAMP）や全国市町村国際文化研究所（JIAM）等、外部の研修機関を活用する
 - ⑤試行を踏まえ、評価の手法、手続き等について職員アンケートを実施し、意見を聴取し、制度設計に反映するなどの方法により、職員への周知と制度設計を並行して進めていくことが考えられる。
- ・特に、試行については、期首における面談及び目標設定、期末における達成状況の自己申告、評価、評価結果の開示、面談という人事評価の一連の流れを実際に経験することで、人事評価制度に対する理解が深まり、制度の改善

にも繋がると考えられることから、短い期間であっても実施することが有効であると考えられる。