

# 公務員の人事評価の活用について

## ～民間企業との比較をもとに～

マネジメントコンサルティング事業部 コンサルタント **西尾 明子**

### はじめに

近年、民間企業では管理職ポストの減少や完全成果主義の破綻から、組織再編成による専門職制度の導入やそれともなう人事評価制度の更新、かつての職能資格制度の再導入を行うケースが増えてきている。

一方、公務員においては、民間で実施されている人事評価をベースに、公務員の人事管理体系に合った人事評価制度の実施とその活用が進められている。

ここでは、公務員における人事評価に関する現状について、わが国の民間企業における人事評価と比較しながらみていく。

### ・民間企業における人事評価について

#### 1.人事評価の種類

人事評価手法として用いられている中でポピュラーなものは、能力評価、情意評価、業績評価の三種類である。

能力評価とは、個人が持つ「職務遂行能力」をはかるものであり、仕事をこなす上での「インプット」の要素のひとつである。また、情意評価とは個人の「仕事に取り組む姿勢」を評価するものであり、これも「職務遂行能力」「仕事に取り組む姿勢」を仕事に投入し、得られるアウトプットが「業績」であり、この業績を個人について評価するのが業績評価である。

業績評価については、個人が自身の行う職務に応じた目標設定を行い、それをどれだけ達成できたかを評価する目標管理制度が多く用いられている。目標管理制度では、「組織目標に則した個人目標を設定し達成することで、組織の業績に貢献しているかどうか」の評価が可能になる。また、能力評価は、職能資格制度に則して実施されることが多い。職能資格制度とは個人の職務遂行能力に応じた組織内における「偉さ」を表す制度であり、

「部長、課長」といった役職とは異なる社内向けの社員格付け制度である。能力評価は、職能資格制度による社員の格付けのための評価制度といえる。

通常、組織が人事評価を行う場合にはインプット、アウトプットどちらかをみるということではなく、複数の評価手法を組み合わせで行う。また、評価手法の組み合わせは、個々の役割の違いから職能資格、(対外的な)役職名に応じて異なることが一般的である。下にその例を示す。

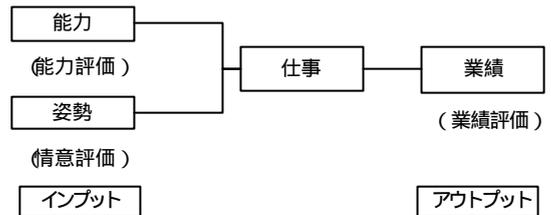


図1 仕事のプロセスの考え方と評価の対応

表1 評価基準の体系(例示)

評価基準の体系					評価手順		
分野	名称	評価基準の細項目	社員区分(例)			評価点	ウェイト
			一般社員	主任係長	課長部長		
能力	能力評価	知識技能				点	a%
		理解力					
		説明力					
		判断力					
		計画力					
		指導力					
		折衝力					
		革新性					
取り組み姿勢	情意評価	規律性				点	b%
		積極性					
		協調性					
		責任感					
業績	業績評価	(目標管理による業績評価)				点	c%
総合評価 ( x a + x b + x C )					T点		

出典) 今野浩一郎「人事管理入門」日経文庫

## 2. 人事評価のポイント

人事評価の実施にあたってのポイントはいくつかある。ここでは、そのいくつかを説明する。

まず一つ目は、評価者訓練である。人事評価は、評価される人間（被評価者）の上司などが評価者として仕事に対する取組、業績などから評価を行うことが一般的である。このとき、評価者が訓練を受けていなければ、同じ仕事をしている人でも評価結果に差が出たり、自分の部下の評価だけがぬきんでるような評価になったりすることは想像に難くない。このような状況にならないよう、企業では評価者となる者への評価者訓練を行う必要がある。また、評価にムラがないかどうかを定期的にチェックし、問題がある評価者には再度訓練を受けてもらうといったシステムを持つことが望ましい。

次に評価結果のフィードバックである。具体的には、上司が部下に対して評価結果をもって面接等を行うことをさす。フィードバックを適切に行うことで、能力開発・人材育成の効果を得ることが期待できる。フィードバックを行う場合、やり方によってはよい評価も理解されない可能性がある。また、企業においては仕事自体やその仕組みが変化しやすい。これらを踏まえて、被評価者への人事評価の評価基準の周知、および評価者の被評価者の仕事内容の熟知などが求められる。

## 3. その他

近年では、成果主義が日本の組織体制とうまくマッチせず、かつての職能資格制度を復活させる企業が増えている。それと同時に、組織の各分野でのプロフェッショナルの育成を念頭に置いた人事制度の構築も行われている。その一例が専門職制度である。

専門職制度とは、高度な専門能力を要する研究開発等を行う専門職や豊富な経験を要する特定の職務に従事する専任職などに分ける制度である。この専門職制度は、2002年の段階で、5,000人以上の企業では50.7%、1,000人～4,999人の企業でも43.3%が導入されている。このような専門職制度を導入した場合の人事評価は、要求される能力の違いにより複数の評価制度を設計する必要がある。

表2 専門職制度の導入割合

総数	19.5%
5,000人以上	50.7%
1,000～4,999人	43.3%
300～999人	37.3%
100～299人	23.1%
30～99人	15.9%

出展) 厚生労働省「雇用管理調査」(2002年)

## 公務員における人事評価の実施・活用

### 1. 公務員における人事評価活用の流れ

ここまで説明したような人事評価の実施・活用について、近年では公務員への適応の検討や、そのための法整備が進んでいる。公務員における人事評価（勤務評定）では、1950年代に政府・人事院が試行した勤務評定の根本基準（人事院規則10-11）につき、客観的合理性がなく差別昇給・昇格につながるものであるとして、「人事院・政府対 国家公務員の各組合」の勤務評定闘争が起こった。

この動きは地方公務員にも拡大し、日教組を中心とした勤務評定闘争が全国で展開された。結果、勤務評定は実施されているものの、処遇の反映には至らず、年功その他の尺度を使うのが通例となっているのが現状である。2002年の地方行政運営研究会公務能率研究部会「地方公務員の人事評価システムのあり方に関するアンケート調査結果」によれば、勤務評定を実施する地方公共団体は全体の32.6%にとどまっている。実施しない団体の理由としては、「評定の客観性、公平性、統一性等の確保の面」が82.4%で最も多い。また、実施団体についても、勤務評定の課題として、「客観的な評定基準の設定（81.4%）」「評価者研修（61.6%）」などが多く、勤務評定闘争の影響で自治体への浸透度は高いとはいえない状況にある。

表3 勤務評定の実施状況等について（%）

	都道府県	指定都市	市区町村	合計
勤務評定実施団体（%）	87.3	91.7	19.4	32.6

注) 数字は、それぞれの団体数に占める割合。

表4 未実施団体が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
評定の客観性、公平性、統一性等の確保	66.7	0.0	82.5	82.4
実施方法、活用方法等のノウハウの不足	66.7	0.0	66.1	66.1
職員の意識改革、職場環境づくりの必要性	16.7	0.0	32.8	32.8
他の手段を用いた人事管理を実施しているため	66.7	100.0	9.6	9.8

表5 実施団体における勤務評定の課題（%）

	都道府県	指定都市	市区町村	合計
客観的な評定基準の設定	78.0	63.6	71.2	71.4
評価者研修	75.6	63.6	60.8	61.4
評定結果の活用方法	68.3	63.6	56.6	57.1
業績を重視した勤務評定	46.3	72.7	22.2	23.7
評定制度の一層の向上	48.8	63.6	34.6	35.4
評定結果の本人開示	56.1	63.6	32.5	33.7

以上、地方行政運営研究会公務能率研究部会「地方公共団体における人事評価システムのありかたに関する調査研究」(2002年)より作成

## 2.現状と今後の動向

このような中、2008年6月に国家公務員制度改革基本法が施行された。この法では、人事評価を行う際の能力評価、業績評価における評価項目設定における定義、人事評価の処遇、能力開発への反映等について明文化されている。国家公務員では法律施行に先駆けて、平成18年から本府省行政職員（係長級職員以上）と地方機関および専門職種を対象にした3回にわたる試行を実施した。さらに、専門職種を対象に実施した際には、民間で導入されているような職種別の評価項目を設定している。さらに、2009年度の制度施行を控え、2008年9月から12月にかけて全職員を対象にしたリハーサル試行が実施され、それをもとに「人事評価の結果の活用に関する措置案の概要」が作成されている。

表6 国家公務員制度改革基本法（一部抜粋）

### 第六条（略）

2 政府は、職員の職務能力の向上を図るため、研修その他の能力開発によって得られた成果を人事評価に確実に反映させるとともに、自発的な能力開発を支援するための措置を講ずるものとする。  
（以下略）

第九条 政府は、職員の倫理の確立と信賞必罰の徹底のため、次に掲げる措置を講ずるものとする。

一 人事評価について、次に定めるところにより行うものとする。

イ 国民の立場に立ち職務を遂行する態度その他の職業倫理を評価の基準に加えること。

ロ 業績評価に係る目標の設定は、所属する組織の目標を踏まえて行わなければならないものとする。

ハ 職員に対する評価結果の開示その他の職員の職務に対する主体的な取組を促すための措置を講ずること。

（以下略）

第十条 政府は、職員が意欲と誇りを持って働くことを可能とするため、次に掲げる措置を講ずるものとする。

一 各部署において業務の簡素化のための計画を策定するとともに、職員の超過勤務の状況を管理者の人事評価に反映させるための措置を講ずること。

国家公務員のこのような変化を受けて、地方公務員についても人事評価を処遇に反映していくための準備が進められている。基本的には、国家公務員制度改革基本法の内容に準拠する形（国公準拠）での導入が検討されているが、具体的な活用における課題・問題等の抽出・整理については、現在行われている状況である。特に、地方公務員においては、これまでの経緯から 評価手法のノウハウ、評価結果の処遇・給与等への反映方法、所属する団体による制度・カラーの違い（地域特性）など、一律の評価手法でカバーできる部分とそうでない部分とをどうするか、具体的な部分まで議論が行われている。

## ・官民の間の相違点

### 1.公務員に「利益最大化」はない

民間企業における最大の目標は「利益最大化」である。したがって、それを達成するために組織目標が設定され、個人の目標までブレークダウンしていくことになる。一方、公務員の最大の目的のひとつは、「国民へ向けたサービス向上」であり、この部分が民間企業とは決定的に異なる。民間企業は業績に応じて組織全体のパイが変化するが、公務員では毎年度決まった予算内で職員全員の配分を決定していくことになる。

この性質の違いが、評価の活用段階で官民の差を生む。民間企業の場合には、売上が大きいときには人件費総額を増やすことが可能となり、貢献度の高い社員が多い場合でもそれぞれの社員の貢献に見合った処遇をすることができる。

しかしながら、公務員の場合はこのようにはいかない。たとえば、業績、職務遂行能力ともに優れた評価を得た職員がいたとしても、他の職員の評価結果や、組織全体の評価結果の分布を考えると、その者の処遇だけを改善することは難しい。

ここから、国家公務員における人事評価では、評価の段階では、絶対評価（個人の思惑では変えることのできない評価基準に準じた評価）を行うことが妥当であるものの、評価結果の活用段階では、絶対評価をそのまま処遇に反映させることは組織全体のバランスの面から困難であり、結果的には、部局間などで「絶対評価の相対化」を行うのが望ましいと考えられている。これは、具体的には絶対評価の段階での評価結果を、他部署の評価結果や、全体の評価結果の分布などを踏まえた相対的な順序付けを行うことである。

### 2.「情意」をどうやってはかるのか？

民間企業では、仕事に取り組む姿勢は、自身のモチベーション向上、能力開発のインセンティブにつながるため、「情意評価」として評価方法の一環として採用される場合がしばしば見られる。

しかしながら、この情意は、評価者側にしてみると判断が難しいもののひとつである。たとえば情意評価の項目に「積極性」がある場合、どのような行動が「積極性」の表れであるのかを正確に評価するには、被評価者の行動を常に見張るか、本人の自己申告に頼らざるを得ない。このことは、客観的で公平な評価を曇らせる原因になりかねない。

そもそも、「情意評価」が「仕事へ取り組む姿勢」であ

ることを考えると、それは本人のスキルアップや業績に現れてくるものである。ここから、地方公務員における人事評価の活用の際には「実際の行動や達成指向性を伴った行動過程について能力評価の中でとらえて評価するのが妥当であり、情意を取り立てることは控えるべき」とまとめている（第18次公務能率研究部会）。

### 3. 職種ごとの「職務遂行能力」

民間企業における職務遂行能力だと、例えば技術者であれば特定分野の知識・技術が優れている、営業職であれば人とコミュニケーションが得意など、「組織が発展していくために何が必要か」を考えれば必要な能力を具体化することは比較的容易である。

しかし、様々な職種の公務員を考えたときには、「一体何が評価されるべき職務遂行能力なのか？」というような職種も存在する。例えば、ごみの収集に従事している人に必要な職務遂行能力というのは何なのか具体的に考えると、「安全運転」、「短時間でのごみ収集」、「無断欠勤をしない」などが浮かんでくるが、こういうものは人によって差が出にくそうな項目である。そうなると、もしこのような項目を使って評価制度を作るとすると、全員の評価結果はほぼ横ばいになり、処遇への反映も全員一律になってしまう。つまり、被評価者にとっては人事評価自体が面倒なことがらになってしまい、もしかしたら仕事に対するモチベーションを下げることにもなりかねない。

過去に展開された地方公務員における勤務評定闘争では、教員を対象に行われた人事評価の結果が政治の道具として使われたことが発端となっている。また、最近でも、福岡県の警察職員に対する人事評価について行ったアンケート結果から「仕事には誇りを持っているが、上司からはそれが十分に評価されていない」「人事評価制度自体が不明確」という意見が多く得られ、これを受けて福岡県警は「今後は人事評価の明確化を進める」というコメントを発表した（毎日新聞 2008年12月24日地方版）。ここから、現在実施されている人事評価とその活用が曖昧になっており、「人事評価は処遇への反映が曖昧で無意味なもの」という意識が、被評価者の中にあることが分かる。

公共サービスの組織目標は、「民間では供給が困難または不可能なサービスの提供」である。この組織目標を達成するためにそれぞれの仕事についている職員がどのような能力を身につけ、どのような目標を達成すればよいのかを考えていく必要がある。

### 4. 下位評価者の問題

人事評価の重要な目的として、その人間の能力や業績を本人の処遇（昇格、昇進、給与など）に反映させることが挙げられる。当然、評価が高いものは高い処遇を受け、低いものにはそれ相応の処遇がなされる。ところが、公務員で人事評価を実施する場合、評価者の中には、全体の評価結果の分布のバランスや、下位の評価結果をつけたことによる評価者自身への警告、被評価者からのクレームなどを恐れて、被評価者に対して本来よりも高い評価基準に評価をつける傾向がみられる。

事実、国家公務員で実施された人事評価の第一次施行の際の人事評価結果では、下表のとおり標準以下の評価を受けた職員の割合は10%に満たなかった。また、先行して能力評価、業績評価等を実施・活用している地方公共団体についても、下位評価を受ける職員の人数は全体の3~4%になっている団体や、かつては設定していた下位評価枠を廃止してしまった団体も存在することが報告されている。

表7 国家公務員の第一次試行における評価結果の分布状況（課長級職員のみ対象）

職務行動評価（Bが標準）

	A	B	C	D	N.A
自己評価	-	-	-	-	-
評価者	36%	50%	4%	0%	11%
調整者	27%	39%	3%	0%	31%

役割達成度評価（Cが標準）

	A	B	C	D	E	N.A
評価者	29%	48%	9%	0%	0%	15%
調整者	23%	40%	7%	0%	0%	30%

出典）人事院HP

よりよい公共サービスの提供という目的の一環として人事評価を導入していくのだから、評価者はできる限り客観的な評価ができ、被評価者はそれを受け入れられるような体制を整えていく必要がある。

## おわりに

組織を円滑に運営していくための手段として、人事管理は重要な道具のひとつである。特に人事評価の処遇への活用は、自分という人間がどのように評価されているのかを最も肌で感じることができる部分であり、自身がその組織に属し続けるインセンティブにもつながる。せっかく人事評価制度をつくっても、実施することだけが慣例化してしまい、処遇への活用やフィードバックが見えなくては意味がない。

人事評価が「使えない道具」にならないよう、個人が自身をよく勉強することが、人事評価制度を有効に活用するために最も必要なことではないか。