



組織を機能させる人事評価

自学工房（人事評価実務コンサルタント） 小堀喜康

「職員を管理する」という古い発想の人事制度では、職員の自主性を引き出し十分に能力を発揮させることはできない。「組織をマネジメントする」という経営学的発想で人事制度を大きく変革することが必要だ。いま全国の自治体で進む人事評価の導入は、その変革への絶好のチャンスだといえる。

時代の変化に取り残された 行政組織の人事制度

定型的な肉体労働が主だった時代は終わり、20世紀後半に知的労働の占める割合が飛躍的に増加した。今世紀に入り情報化などによる環境の変化が、その傾向をさらに加速させている。しかし、行政組織の人事制度のほとんどは旧態依然としたまま、マネジメントの発想が決定的に欠落している。

組織を動かしているのは、そこで働く人々だ。人事制度はその人々の働き方を大きく左右し、組織が機能するかどうかを決定づける。「職員を管理する」という発想の人事制度では、職員の自主性を引き出して能

力を十分に発揮させることはできない。

「マネジメントの父」と呼ばれるP・F・ドラッカーは、かつて著書『マネジメント』（1973年）で行政組織におけるマネジメントの欠如を指摘したが、40年以上を経た現在も状況は変わっていない。

従来型人事評価の問題点

地方公務員法（地公法）の一部改正により人事評価の実施が自治体にも義務づけられたことから、総務省は説明会や調査を頻繁に実施し全国の自治体に制度の導入を強く迫っている。

いうまでもなく人事評価は昇任、給与といった処遇管理や分限などの

基礎となるもので、人事制度の中心なものだ。これによって人事制度のあり方、組織運営のあり方が決定づけられるといつてよい。

しかし、多くの自治体は事の重大さに気づいていない。単なる処遇管理（給与査定）制度だという程度の認識だ。その証拠に大半の自治体は総務省が示した制度モデルをもとに人事評価制度を開発・導入している。

だが、総務省モデルは旧来の勤務評定をリニューアルしただけの時代錯誤の欠陥品だと言つてよい。なぜなら第一に、制度の基本的な考え方が古いからだ。金銭報酬による「アメとムチ」で職員を管理（統制）しようとする肉体労働時代の考

え方から脱却できていない。また、

評価を報酬にダイレクトに反映させた日本企業の「成果主義の失敗」の教訓もまったく活かされていない。

そして最大の問題は、報酬決定（給与査定）のための「評価のための評価制度」になっており、人事評価を組織マネジメントに活用するという発想がまったくないことだ。

第二に、硬直した官吏的な発想で制度設計されていることだ。評価基準や運用パターンはいくつかあるが、基本的にはすべての部門、職種の管理職から一般職までを同じ制度で画一的に評価する制度となっている。

組織の規模や部門、職種、職層ごとに最適な人事制度を構築しマネジメントすることはいまや経営の常識だ。企業では、部門、職種、職層ご



こほり・よしやす
1975年大阪府岸和田市役所入庁。1993年から2007年まで人事課で人事・研修係長、参事（能力開発担当）。岸和田方式の人事評価制度の開発・運用を中心となって進める。その後、広報公聴課長、監査事務局長、市議会事務局長、会計管理者を歴任し2013年退職。現在は研修講師・人事評価実務コンサルタントとして活動する。著書に『元氣な自治体をつくる逆転発想の人事評価』（ぎょうせい）、「自治体の人事評価がよくわかる本」（公人の友社）がある。

とに、それぞれに合った評価と処遇反映の方法を用意している。経営幹部と管理職は業績評価で給与反映するが、一般従業員は能力評価のみで給与へ直接反映しないという会社も多い。大手企業では何十種類もの人事制度を持つところもある。

このほかにも総務省モデルには、行政運営の実態に合わない実施期間、かつての勤務評定と変わらない上司の「期待」を基準にした主観的な「標準」評価など多くの問題点がある。

ドラッカー経営学に学ぶ

改正地公法は人事評価として「能力評価」と「業績評価」を実施するよう定めているが、組織マネジメントの視点からは後者の「業績評価」が特に重要だ。なぜなら、評価手法として「目標管理」が用いられるのが一般的だからだ。そして、その目標管理こそドラッカーが提唱する優れた組織マネジメント手法なのだ。

この業績評価（目標管理）を単な処遇管理のための制度ではなく、組織のマネジメントシステムとして活用すべきだ。そうすれば、ドラッカー経営学の神髄であるマネジメントを実践し組織をイノベートすることができる。

ドラッカーは、高い成果を生む組

織にするには知的労働者の生産性の向上が不可欠であると考えた。そのためには①組織規模に応じたマネジメントシステムの構築、②「現場主義」のボトムアップ・マネジメント、③働く者の自主性を尊重した「自己管理」が重要であると述べている。

①については、組織（部・課など）ではなくマネジメントする人（マネジャー）を対象として考えること、②ではトップダウンとボトムアップの統合をはかる双方向のコミュニケーションの仕組みを持つこと、③については単なる「目標管理」ではなく「自己管理」を重視した「自己管理による目標管理（以下、自己目標管理）」とすること、の3点が重要なポイントとなる。

では、ドラッカーのマネジメントを実践し自治体組織を革新するためには、人事評価をどう活用すればよいのだろうか。

業績評価で マネジメントする

実は、先進的な自治体では国より早く十数年も前から人事評価の制度開発・導入の取り組みがされてきた。ここでは、その事例として組織マネジメントの向上を目的に開発された「岸和田方式の業績評価」を紹介し、

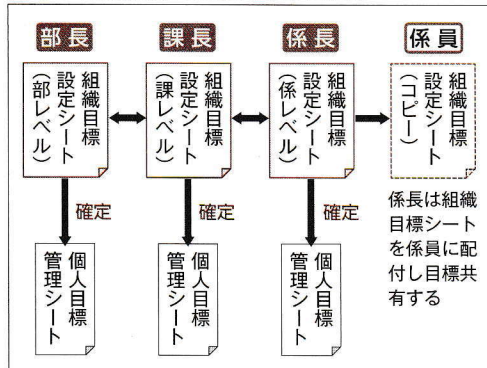
今後の方向性を考えたい。

愛知県豊田市は本格的な目標管理による業績評価を導入したことで知られている。岸和田方式の業績評価は、豊田市の制度を参考に開発されている。その最大の特徴は、図1のような「組織目標設定シート」と「個人目標管理シート」の2枚のシートを使った合意形成の仕組みにある。

部長・課長・係長は組織全体の方針を確認したうえで、それぞれ部・課・係レベルで方針・目標を考えて「組織目標設定シート」を作成する。

次に課長と係長で両者の「組織目標設定シート」を交換し互いにチェックし合って、考え方や認識に行き違いがなければ確認する。そこで違いや整合しない点が見えれば、

図1 合意形成と目標共有の仕組み



共通認識が得られるまで十分に話し合っ互いにシートを修正する。

部長と課長の間でも同じような打ち合わせを持ち修正作業を行う。こうして「組織目標設定シート」を確定させた後に、次のプロセスとして組織目標をより具体化してそれぞれの「個人目標管理シート」に個人目標として落とし込むことになる。

「組織目標設定シート」を使った双方向のコミュニケーションによる合意形成プロセスこそマネジメントの本質だ。ドラッカーは自己目標管理の最大の目的は上司と部下の意見・認識の違いを明らかにすることであり、また、意思決定は可能な限り現場に近いところで行わなければならないとする。現場主義のボトムアップを重視したマネジメントが、組織を機能させ高い成果を生むというのがドラッカーの経営哲学だ。このような現場主義の自己目標管理によるマネジメントこそ自治体の組織経営に最も必要とされる。

より機能する制度運用に

行政組織をより機能させるためには、活動の継続性 (Plan-Do-See) のマネジメント・サイクルを回すことも運用上の重要な課題だ。しかし、年度をまたがって途切れなく事

務・事業を継続させるのは決して容易なことではない。

なぜなら組織を動かすのは人だが、人事異動によって相当数の人が毎年入れ替わるからだ。住民生活に直結したサービスを提供する市町村では、担当者がどれだけ現場に精通し住民のニーズを把握しているかが重要となる。しかし、人事異動で「担当者が代わったら事業が止まってしまった」「これまでの方針が一変してしまった」という話がよく聞かれる。もちろん組織の新陳代謝と人材育成の観点から人事異動は必要だ。だが、組織マネジメントの観点からは大きなロスが発生しているのも事実なのだ。

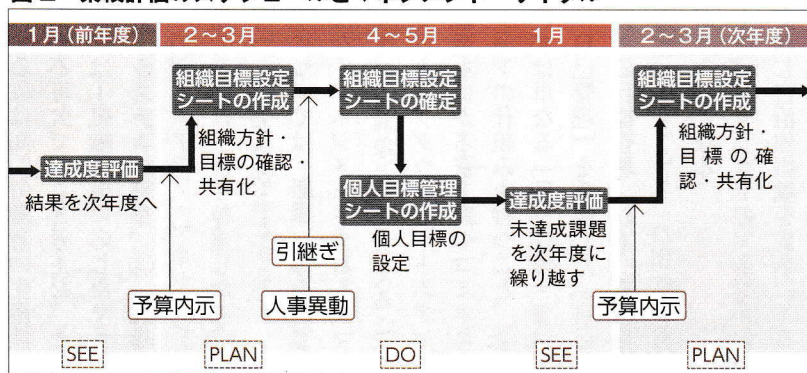
これは事務引継ぎをきちんとすれば解消されるという問題ではない。組織としての継続性を担保するシステムを持つことが必要だ。

岸和田方式の業績評価では、図2のように2月～翌年1月を1サイクルとして制度を運用する。2月にスタートするのは自治体では通常1月中に予算内示があり、次年度の事務・事業の方針と計画を立てることが可能となるからだ。この時点で先に図1で説明した「組織目標設定シート」を作成する。もちろん実施は3月に議会です算案が議決され確定

するのを待たなければならぬが、準備作業を進めることができる。

こうしておけば人事異動があつても前任者から後任者へ「組織目標設定シート」を引き継げば、4月から事務・事業をすぐに具体化しスムーズに実施に移せる。その後は中間面談を経て、1月に進捗状況を確認して3月末までを見込んで目標の達成度（次年度に繰り越す未達成の課題

図2 業績評価のスケジュールとマネジメント・サイクル



題)を評価(確認)する。そして、未達成課題を2月からの次年度の業績評価に組み入れてマネジメント・サイクルを回すのだ。本当に機能する制度にするには、このような行政組織の実態に合った運用が不可欠だ。ちなみに総務省モデルの業績評価は「個人目標管理シート」にあたるシート1枚だけを使う形で、合意形成の仕組みが極めて不十分だ。しかもマネジャーではない一般職員まで対象にしており、実施期間も勤勉手当の査定に合わせた設定となつている。まさに給与査定だけを目的とした「評価のための評価制度」になつてしまつている。

組織変革につながる人事評価に

紹介した岸和田方式の業績評価は、「自己目標管理」で組織マネジメントを向上させる一つの取り組み例だ。

この事例からわかるように、人事制度を「職員の管理制度」という旧来の行政学的発想から「組織のマネジメントシステム」という新たな経営学的発想に切り換えて活用すれば、自治体組織のイノベーションの可能性が大きく開かれる。今後このような取り組みがより多くの自治体で実践されることを期待したい。

また、既に多くの自治体で従来型人事評価が導入されているが、かつての勤務評定と同じような運用実態になつていないか心配だ。形骸化した機能不全に陥る前に、ぜひ組織マネジメントの視点で制度を見直して再構築していただきたいと思う。

*

以上が、私が自治体の人事担当者として人事評価の制度開発と実際の運用に取り組み、また、この3年間コンサルタントとして自治体現場で人事評価の導入・運用にかかわつたなかで見えてきた人事評価の可能性と今後の方向性だ。このような考え方で新しい発想の人事評価を導入する自治体がいま増えつつある。

残念なのは、相談いただいた自治体の人事担当者から「岸和田方式の人事評価を導入したいのですが、国の起債許可が得られないと困るので、仕方なく総務省モデルの人事評価を導入することになりました」といった話をしばしばうかがつたことだ。

地方分権とは名ばかりで人事行政に関しては依然として中央集権体制が事実上維持されているようだ。自治体が自らの判断で組織イノベーションに取り組める「真の地方分権時代」が一日も早く実現することを願わずにいられない。