

国家公務員の人事考課システム

戸 田 宏 治

1. はじめに

国家公務員の人事制度改革は迷走している。鳩山前首相は昨年4月6日、国家公務員法改正案に関し、「野党との修正協議に応じるつもりは全くない」と発言、行政機関の長が立法府の案件に介入したとして国会で問題となった。修正協議を行うかどうか等は国会の権限である。しかも、公務員制度は政権交代があっても円滑に稼働しなければならないため、与党だけでなく、野党も含めて法案を成立させたほうがよく、平成20年の「国家公務員制度改革基本法」は、こうした観点から与野党修正協議を経て成立した。

5月12日に政府・与党は衆議院内閣委員会で国家公務員法改正案を強行採決したが、この改正案には「肩たたき（早期退職勧奨）の禁止」や「内閣人事局への総務省・人事院の機能移管」が盛り込まれておらず、また、労組への配慮から給与法の改正も予定されていなかった。さらに「天下りの全面禁止」を公約していたにもかかわらず、鳩山内閣発足以来、1,200名あまりの職員に退職勧奨が行われてきたことが明らかとなった。

菅内閣は「政」と「官」の関係を「相互に緊密な意思疎通を図る」とし、「脱官僚」を打ち出した前内閣の方針を軌道修正した。結局、今年の通常国会では国家公務員法改正案は参議院選挙の日程等で廃案となり、中央省庁の幹部人事を一元的に管理する「内閣人事局」の設置は先送りとなった。改正案では、内閣人事局が省庁横断的に事務次官・部長・審議官までの幹部候補者名簿を作成して省庁間の交流や抜擢人事・降格人事を可能にし、さらに民間からの公募による人事も可能になるはずだった。菅内閣は平成23年の

通常国会には改正案を再び提出する予定にしているようだが、参議院選挙の結果や世論の動向によっては改正案に修正が加えられる可能性がある。

ただ、内閣は「平成22年度における人事管理運営方針」を閣議決定している。それによると、(1) 能力及び実績に基づく人事管理の徹底、(2) 多様な人材の確保と活用、(3) 適正な退職管理の推進及び職員の高齢化への対応、(4) 超過勤務の縮減等、(5) 非常勤職員の処遇改善の取組の推進、(6) 綱紀の肅正と倫理の向上、(7) 労務管理の充実、(8) 配置転換、採用抑制等の取組、(9) 職員の能力開発・啓発の推進、(10) 福利厚生の実等が網羅されている。

たとえば、これらのなかで(1)は5つの項目に分けられている。

① (人事評価制度の適正かつ公正な実施と円滑な運用の推進)

平成21年度から導入された人事評価については、日常の業務管理を通じた職務行動等の的確な把握、評価者と被評価者のコミュニケーションによる認識の共有化、人材育成に資する適切な指導・助言等を通じ、適正かつ公正な実施と円滑な運用を図る。そのため、制度の周知や評価能力向上のための評価者訓練を行うとともに、制度の公正な実施を確保するため、苦情相談及び苦情処理が適切に機能するよう努める。

② (職員の採用)

人事評価の結果を適切に活用することを含め、「採用昇任等基本方針」(平成21年3月3日閣議決定。平成22年6月22日最終改正。)等に沿って職員の任用を行い、能力及び実績に基づく人事管理の徹底を図る。

③ (昇給、勤勉手当)

人事評価を通じた勤務実績の的確な把握並びに勤務実績を適正に反映した昇給及び勤勉手当の支給に努める。

④ (勤務実績がよくない場合等における措置)

職員の降給、降任又は免職に関する制度の運用については、「採用昇任

等基本方針」等に沿って、人事評価の結果を活用するなど、厳正に行う。

⑤（新規採用）

「平成23年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について」（平成22年5月21日閣議決定）に基づき、平成23年度の国家公務員の新規採用について、有能な人材の厳選に努めつつ、厳しい抑制に取り組む。

これまで、国家公務員の人事評価は、年功序列的で採用時の試験種によって分類された横並び方式のため、仕事へのインセンティブが生じにくいと批判されてきた。そこで平成19年に成立した改正国家公務員法では、再就職規制の強化とともに能力・業績重視の転換が明確に示された。

しかしながら、これまでの公務員制度には個人の能力や業績がまったく考慮されてこなかったわけではない。従来制度では、内部昇進を原則とし、長期間に及ぶ厳しい選抜が行われていた。これは同期入省者間で激しい出世競争を生じさせ、その結果、所属する部署に対する強い忠誠心と比較的客観的な人事評価を可能にしていたと考えられる。しかし、現在ではそれを可能にしていた諸条件が成り立たなくなってきたため、改革の必要性が叫ばれるようになったのである。

2. 制度の特徴と改革の必要性

2-1 公務員制度の特徴

現在の国家公務員制度の特徴として、以下の点があげられる。

(1) 国家公務員法と実際に運用されている制度の乖離が大きい

たとえば、平成19年の改正前にも「能力主義」や「勤務評定制度」に関する規定があった。官職に欠員が生じた場合に任命権者（各省の大臣等）が民間から人材を入れることも認められていた。しかし、これらは現実にはきわめて稀で、年功序列的な内部選抜が原則であった。この場合、国家Ⅰ種試験で採用された「キャリア」とⅡ種やⅢ種で採用された

「ノンキャリア」では出世のスピードに差異があるが、国家公務員法にはそうした規定はまったくない。

また、改正後では「職員の採用後の任用、給与その他の人事管理は、職員の採用年次及び合格した採用試験の種類にとらわれてはならず、人事評価に基づいて適切に行われなければならない」と規定されている（平成19年改正の国家公務員法・第27条の2）が、キャリア制度は現在も存在している⁽¹⁾。

(2) 閉鎖型任用制

日本で職階制度が検討されたのは、戦後アメリカのフーバー人事顧問団が閉鎖型任用制を改め、開放型任用制を実施するため採用しようとしたときであった。この制度の特徴は、行政組織の任務遂行に必要な業務を「職責」と「職種」、さらに職務の難易度によって細かく分類する「職種職務分析」を行い、それにふさわしい人材（スペシャリスト）を登用することにある。このメリットは、ディスクリプションが明確であり、インフォーマルな形で職務が割り当てられることが少なく、職員にとって業務の目標を立てることが比較的容易である点にある。

ところが、官民の間で労働力の水平移動がスムーズに行われなければ、この制度は機能しない。また、社会情勢の変化に合わせて柔軟に職階を変更しなければ、制度と運用にギャップが生じてしまう。このため、高度経済成長期の日本では、制度改革が頻繁に必要となる可能性が高かった。

その一方、戦後の日本では民間企業においても新規学卒一括採用と終身雇用制が定着したこと、職場内部でのOJTによって職員を育成していくという従来の方法が職階制度では通用しないこと、人事制度の基準

(1) このときの改正により第18条の2で「人事評価」が次のように定義された。

「任用、給与、分限その他の人事管理の基礎とするために、職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び挙げた業績を把握した上で行われる勤務成績の評価をいう」

が「人」ではなく「仕事」になることが省庁の不満を招いたことなどの理由によって、行政機関のみが開放型任用制を採用することが無意味となり、休眠化していた。ただし、職階法と同時に制定された「一般職の職員の給与等に関する法律」、いわゆる「給与法」は、職階制度に合致した給与準則が実現するまでの暫定措置として導入された。この給与法上の職種と等級が、職階制度の代替的な機能を担ってきたといえる。

しかし、責任と権限を明確にして能力と実績によって待遇を決め、セクショナリズムを廃し、そのために官民の人材交流を盛んにすることをめざすのであれば、論理的には開放型任用制、つまり職階制度がふさわしいことになる。

ところが、公務員制度改革では職階制度廃止が決まった。その理由は、①職階制度の前提となる官民イコールの労働市場が存在しない、②公募制によって外部から有能な人材を入れることはするものの、基本は内部昇進型の人事制度を継続する、③従来のキャリア・システムを見直すものの、入口採用は継続するためである。

アメリカでは、連邦政府の分類法にしたがって基準書を作成すると膨大なコストと人手がかかり、行政環境の変化に対応して管理・監督者が職務の役割や割り当て、個々の給与等級を変えるときには、職の再分類が必要となり、膨大な資料と業務の遅延とに辟易するという。さらに、職員数が23万人のニューヨークの場合、約3,300の職種があり、公開の競争試験は年間400回にも及んで、それ以上の試験は財政上困難になったという。しかも、複雑な手続きで受付から採用までに時間がかかるため、上位合格者はすでに他の組織に就職していることも多いという⁽²⁾。

(3) チーム生産方式

日本の行政機関は、いわゆる「大部屋主義」によって仕事が割り当て

(2) 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』、東洋経済新報社、1996年、90～91ページ。

られるため、個別のメンバーの職責や権限については詳細な規定が少ない。これは、複雑な業務に対する人的資源配分の柔軟性を確保することができるという利点を持つ。加えて、チームが協力して任務に当たることによる生産力向上、OJTを通じた人材育成が可能になること等が期待される。だが、各メンバーの努力水準が正確にモニターされにくいいため、個人の業績を重視した賃金制度が導入されると混乱が生じる可能性がある。

チーム生産アプローチが問題とするのは、マネージャーによるモニタリングが不完全にしか行われられない状況で、チーム・リーダーがセカンド・ベストの戦略をとらざるを得ないときである。チーム生産では、チーム・メンバーの限界生産性は測定不可能か、測定のためには大きな費用が必要になると考えられる。このとき「測定のための費用」(Monitoring cost)が発生する。費用に見合った労働の成果が期待できない場合、モニターを一定水準に限定しておく方が合理的となる。だがそうすると、自分の努力を「怠け」(Shirk)、他人の成果を自己利益に結びつけようとするフリー・ライドへのインセンティブが発生する。

たとえチーム全体の生産額が観察できるとしても、各メンバーの努力水準が正確に測定されないときに「努力>報酬」とメンバーが判断した場合、実際の労働供給は報酬水準以下となる可能性がある。あるいは、上司にゴマすりを行って実際の努力以上の評価を受けようとするメンバーが現れるかもしれない。このような場合は「影響を与えるための費用」(Influence Cost)が発生する。逆に、チーム単位で生産額に比例した報酬が保証されているとしても、自分の努力水準を引き下げてもチームの生産額に変化がない場合、やはり「怠け」が発生するおそれがある。

だが実際には、チーム内でメンバー同士が互いの仕事ぶりをモニターすることは可能であるため、各メンバーについての客観的な評価が定まっていくと考えられる。国家公務員法で明確に規定されたことはないが、事実上の「360度評価」が行われてきたといえる。

(4) 独自の人事管理システム

これまでのキャリア・システムでは、キャリア官僚の出世のスピードはノン・キャリアと比較して非常に速く、1年から3年程度で異動しながら各省庁の課長級にまでほぼ全員が自動的に昇任できていた（近年、ポストが少なくなったため昇任できない場合もある）。ただ、そこから局長や審議官などの上位への昇任には「同僚の評価」が大きな影響を持つ。だがこのとき、国民生活の利益に対する貢献度や他の省庁からの評価よりも省益優先の評価が行われることがあった。

また、昇任の可能性が少なくなった官僚は、職務に対するインセンティブが大幅に低下すると考えられる。しかも、下から上がってくる後輩に自分のポストを譲らなければ人事が滞ってしまうため、「肩たたき」が行われ、定年を待つことなく職場を離れることになる。

しかし、短期間で異動を繰り返すため、一般の労働市場でも通用するような専門的なスキルを身につけることが難しい。にもかかわらず、いわゆる「天下り」によって能力以上の待遇を受けることがあり、結果として所属する組織に対して過剰な忠誠心を持つことになる。この「天下り」は、定年前に職場を離れる官僚にとっては大きな代替インセンティブとなっており、これまで国会や世論などから繰り返し批判されても制度改革が進まなかった。ほとんどの官僚には高い職業倫理があると思われるが、これまでの慣行（省庁別の任用制度とインフォーマルなキャリア・システム）が省益優先の行動パターンを生み出す原因の一つとなっている。

稲継裕昭氏によると、長時間かけて評価を行う「遅い選抜システム」と「積み上げ型褒賞」が日本の人事管理システムの特徴だという⁽³⁾。稲継氏によると、日本のエリート公務員が真にエリートとなるのは諸外国と比べて比較的遅く、40歳代になってからであるが、これは能力や実績

(3) 稲継、同上書。

を重視していないわけではなく、「長期にわたる実績主義」なのであり、多くの公務員に長期間にわたって業務へのモラルを維持させる効率的なしくみなのだという。また、給与は年齢とともに上昇していくものの、昇格や昇進の程度によって上昇する割合が異なっている。これは長期間の実績が積み重ねられて対象者の褒賞を決める「積み上げ型褒賞システム」なのである。

(5) 形式的な人事評価システム

国家公務員の任用と給与の根拠になるのが人事評価であるが、国家公務員制度における人事評価は「勤務評定」が柱であった。人事院は国家公務員法に基づき、人事院規則10-2を次のように定めている。

第2条 勤務評定は、職員が割り当てられた職務と責任を遂行した実績（以下『勤務実績』という。）を当該官職の職務遂行の基準に照らして評定し、並びに執務に関連して見られた職員の性格、能力及び適性を公正に示すものでなければならない。

2 勤務評定は、あらかじめ試験的な実施その他の調査を行って、評定の結果に識別力、信頼性及び妥当性があり、且つ、容易に実施できるものであることを確かめたものでなければならない。

3 勤務実績の評定方法は、次の各号に定める基準に該当するものでなければならない。

- (1) 職員の勤務実績を分析的に評価して記録し、又は具体的に記述し、これに基づいて総合的に評価するものであること。
- (2) 2以上の者による評価を含む等特定の者の専断を防ぐ手続を具備するものであること。
- (3) 評定を受ける職員の数並びに職務の種類及び複雑と責任の度を考慮して一括することが適当と認められる職員の集団について、評点の分布を定め、又は平均点数を規制する等評定の識別力を増し、且つ、そ

の不均衡の是正を容易にする手続を具備するものであること。

第4条 所轄庁の長は、勤務評定の結果に応じた措置を講ずるにあたって、勤務成績の良好な職員については、これを優遇して職員の志気をたかめるように努め、勤務成績の不良な職員については、執務上の指導、研修の実施及び職務の割当の変更等を行い、又は配置換その他適当と認める措置を講ずるように努めなければならない。

このように、法制度上は勤務評定に基づく人事評価が行われることになってきたが、実際には(1)何が評価の基準なのかが不明確であり、(2)採用試験の種類によってその後のキャリアが決められ、(3)俸給表は年功序列的なしくみになっている等、制度と運用に大きなギャップが存在していた。

2-2 改革の必要性

先に述べた「遅い選抜システム」のメリットは、長期間の競争が行われるため、仕事に対するモチベーションや能力向上への努力が長期にわたって持続されることにある。さらに、その間に複数の上司や同僚から評価を受けることになるため、短期的な誤差がなくなり、客観的な評価が形成されやすい点も重要であろう。

こうしたシステムが成り立つためには、①常に一定数のポストが用意されていること、②一定割合のメンバーには昇進の機会が少ないこと、③外部から採用されるメンバーが少ないこと、④メンバーが均質的で能力を比較しやすいこと、⑤組織のミッションが明確であること、といった条件が必要である。これらについて、次のようにいえるだろう。

- ①これを実現するためには、組織の新陳代謝が不可欠であり、これが「天降り」を生み出す原因の一つになっている。
- ②ノンキャリアが課長級以上に選抜されることはきわめて稀である。また、最近までは女性職員が昇進する機会も多くなかった。

- ③一部に特別職があるのみで、内部昇進が大原則だった。
- ④採用試験が厳格に行われており、一定の能力を有する者でなければ決して採用されない。
- ⑤日本の行政機関は組織のミッションが不明確という批判がある。ここでいうミッションとは、顧客である国民が行政に望む内容を明記したものである⁽⁴⁾。

ところが、近年こうした条件が成立しなくなってきた。第1に、組織のフラット化が進んでおり、ポストが不足してきている。第2に、近年の政府は男女参画型社会の実現を政策目標としているため、女性職員にも昇進の機会が広がっている。第3に、I種合格者とII種合格者の能力にさほどの格差がなく、昇進に差異があるのが不合理になってきた。第4に、近年公務員として採用される職員には「スペシャリスト志向」が高まっており、キャリア・システムの見直しが避けられない。第5に、行政の効率化を図るためには優れた人材の確保が必要で、閉鎖型の公務員制度から開放型の制度に転換することにより民間からの中途採用を増やす。この際、公募によって幹部職員を採用すれば省益優先の慣行を改めることが可能となる。第6に、厳しい財政状況の下、行政の効率化やエンパワーメントの向上のためには行政の役割、組織のミッションを再検討しなければならない。そして第7に、「天下り」に対する世論の批判は強く、また予算の効率化という観点からも天下り先である特殊法人や公益法人等の削減は不可欠である。

以上のことから、公務員制度改革は喫緊の課題となっており、同期採用者をほぼ同じタイミングで一定のポストに昇進させながら競争させていく方法は、存続が困難になりつつある。

(4) 山中俊之『公務員人事の研究』、東洋経済新報社、2006年、34～35ページ。

3. 新しい人事考課

3-1 人事考課の方向性

今年の国会で成立する予定だった国家公務員法改正案では、省庁横断的な人事を可能とするために内閣人事局が設置され、独自に名簿を作成。また、部長から審議官、事務次官までを同格とすることが盛り込まれていた。給与法の改正が伴っていないのは不自然であるが、この改正案が実現すれば、省庁の垣根を越えて抜擢人事や降格人事が可能となるはずだった。民主党内閣は、さらに公務員労働組合の労働基本権付与を今後の方向性として打ち出しているため、来年の通常国会では①給与法は改正しなくてもよいのか、②降格人事は何を基準とするのか、③内閣人事局に人事院・総務省の権限を移管しなくてもよいのか、④そもそも人事院は今後も必要なのか、といった点が争点となるだろう。

しかし、今年は無効となったため、平成19年に改正された国家公務員法が現在のところ「最近の」制度である。このときの改正案は職階制度を廃止した上で、能力・実績を徹底するための人事評価制度を導入し、加えて各省庁による再就職あっせんの禁止、官民人材交流センターと再就職等監視委員会の設置などを盛り込んだことが注目された。

その主な特徴は以下の点である⁽⁵⁾。

- (1) 国家公務員の人事管理の原則として、職員の採用後の任用、給与その他の人事管理は、職員の採用年次及び合格した採用試験の種類にとらわれてはならない。これらは公正な人事評価によって行われる。このため、改正法では新たに第27条の2に（人事管理の原則）が設けられた。さらに、第70条の3では（人事評価の実施）が新設され、「職員の執務については、

(5) この人事評価システムは一般職の職員を対象にしているが、以下の職員については対象外としている。①非常勤職員（再任用短時間勤務職員及び育児短時間勤務に伴う任期付短時間勤務職員を除く）、②臨時的任用職員のうち人事評価の結果を給与等へ反映する余地がない職員、③検事総長、次長検事および検事長。

その所轄庁の長は、定期的に人事評価を行わなければならない」と明記された。

- (2) 能力本位の任用制度を確立するため、内閣総理大臣が、職制上の段階の標準的な官職の職務を遂行する上で発揮することが求められる能力として、標準職務遂行能力を定めるとともに、標準職務遂行能力及び適性を、昇任又は転任等の判断基準とすることとした。また、内閣総理大臣は、採用昇任等基本方針の案を作成して閣議決定を求めることとした。
- (3) 職階制度は今まで実施されたことがなく、新しい人事システムとも適合しないため職階法は廃止となった。

3-2 評価の方法

これに先立ち、総務省と人事院は、平成18年1月から本省課長～係員、地方機関、専門職種に対して「リハーサル試行」を実施した⁽⁶⁾。そして、この結果を受けて、総務省人事・恩給局は、平成20年7月、「人事評価制度の概要」を作成し、「できる限り本番に近い形で」同年8月から全職員を対象にした「リハーサル試行」の制度を概定した（人事評価制度骨子、内閣官房・総務省、7月3日）。平成21年3月には「人事評価の基準、方法等に関する政令」が閣議決定され、4月1日から新しい人事評価システムが施行された。

人事院は、この施行にあわせて、評価結果の任免、給与等への活用に関する制度の整備を図るため、関係人事院規則を公布した。加えて、評価者の評

(6) 基本的な仕組みは、「能力評価」と「業績評価」の2本立てとなっている。いずれも「絶対評価」方式によって評価された。ポイントは、評価者の印象や性格といったあいまいなものではなく、職務遂行に当たり実際にとられた行動や業務の達成状況を判定したことにある。また、評価を受ける者は、自己申告も行い、上司と面談することを通じて評価結果を定めていった。評価者は5,662人、被評価者は20,428人であった。主な結果を見ると、「業績評価の有効性について」評価者の76%、被評価者の72%が「有効であった」と回答している。また、「能力評価の有効性について」評価者の74%、被評価者の74%が「有効であった」と回答している。（総務省HP、「人事評価の試行」より）。ただ、これはあくまでも「リハーサル試行」であり、実際の給与に反映されなかったことに留意する必要がある。

価値能力を向上させるため、2,837名を対象に評価能力向上研修を実施した。

この制度は、信賞必罰の人事を行うため、「これまでの試行の結果+改正国家公務員法+国家公務員制度改革基本法の規定」を踏まえたものとされている。大きな特徴は、能力評価と業績評価が明確に規定され、成績上位の者から選抜、昇給等が行われ、低評価者に対しては研修を義務付け、場合によっては分限処分も行われる点にある。

評価の方法は、能力評価が10月1日から翌年9月30日までの間に、職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力を評価する（これを定期評価という）。業績評価は年2回行われる。最初が10月1日から翌年の3月31日まで、次が4月1日から9月30日までの期間で、職員がその職務を遂行した業績を評価する。

職場の上司が採点者となるが、一方的な採点を回避し、被評価者にも納得してもらうために、期首と期末には面談が行われる。採点方法は、評価シートの各項目に従って5段階方式（S、A、B、C、D）であり、Bを中位とし、CまたはD評価がある職員は研修を受けるなどして、技能を向上させなければならない。

なお、ここでいう能力とは、「評価期間において職員が発揮した能力」で、業績とは「目標に対する達成度、加えて、目標以外の業務の達成状況」を意味する。

能力評価の全体標語（課長級以下）

S (中位より上)	求められる行動が確実にとられており、当該職位として特に優秀な能力発揮状況である。
A (中位より上)	求められる行動が十分にとられており、当該職位として優秀な能力発揮状況である。
B (中位)	求められる行動がおおむねとられており、当該職位として求められる能力がおおむね発揮されている状況である。(通常)
C (中位より下)	求められる行動が一部しかとられておらず、当該職位として十分な能力発揮状況とはいえない。(当該職位の職務を遂行するために求められる能力を発揮していないとまではいえない)
D (中位より下)	求められる行動がほとんどとられておらず、当該職位に必要な能力発揮状況でない。(当該職位の職務を遂行するために求められる能力の発揮の程度に達していない。)

個別標語（課長級以下）

s	：求められる行動が確実にとられており、付加価値を生む、他の職員の模範となるなどの職務遂行状況である。
a	：求められる行動が確実にとられていた。
b	：求められる行動がおおむねとられていた。（通常）
c	：求められる行動が最低限はとられていた。（できた場合もあったが、できなかったことの方が多いなど、総じて判断すれば、とられていた行動が物足りなかった。）
d	：求められる行動が全くとられていなかった。

業績評価の全体標語（課長級以下）

S (中位より上)	今期当該ポストに求められた水準をはるかに上回る役割を果たした。
A (中位より上)	今期当該ポストに求められた以上の役割を果たした。
B (中位)	今期当該ポストに求められた役割をおおむね果たした。（通常）
C (中位より下)	今期当該ポストに求められた役割を一部しか果たしていなかった。
D (中位より下)	今期当該ポストに求められた役割をほとんど果たしていなかった。

個別標語（課長級以下）

s	：問題なく目標を達成し、期待をはるかに上回る成果をあげた。
a	：問題なく目標を達成し、期待された以上の成果をあげた。
b	：以下（*）に掲げるようなマイナス要因がほとんどなく目標を達成し、期待された成果をあげた。（通常）
c	：以下（*）に掲げるようなマイナス要因が見られるなど、目標の達成が不十分であり、期待された成果水準に及ばなかった。
d	：本人の責任により、期限・水準とも目標を達成できず、通常努力によって得られるはずの成果水準にはるかに及ばなかった。
（*） ・ 上司又は同僚によるカバーを要したため他の業務に影響が及んだ。 ・ 必要な手段を踏まず又は誠実な対応を欠いたため、関係者との間でしこりを残した。	

評価者は、被評価者の監督者のなかから実施権者が指定する。評価者の指定については、室長級以上の者を基本とするが、職場の実態等によって課長補佐級でも構わない。評価の流れは次のようになる⁷⁾。

- ①期首面談～評価者と被評価者が話し合い、目標設定やフィードバックを行う。その目的は、評価者と被評価者との間で認識の共有化を図ることにある。
 - ②業務遂行
 - ③自己申告～被評価者が自らの業務遂行状況を振り返り自己申告を行う。申告の内容は、能力評価については評価期間中に被評価者が発揮した能力について、業績評価については、評価期間中に被評価者の挙げた業績に関して。
 - ④評価・調整・確認～被評価者の業務実態上の監督者である者（課長補佐級以上とし、室長級以上を基本とする）を評価者とするが、評価者の行った評価の全体標語について不均衡があるかどうかという観点から、被評価者の業務実態上の監督者である者が調整を行う。また、この方法によらず、調整者が評価者に再評価を行わせることもできる。
 - ⑤評価結果の開示～開示する内容は、最低限、能力評価及び業績評価それぞれの全体標語を含むものでなければならない。ただし、全体標語の開示を希望しない職員、警察職員、海上保安庁職員、刑事施設において勤務する職員のうち、全体標語の開示によって業務の遂行に著しい支障が生じる場合は開示しなくてもよい。
 - ⑥期末面談（指導・助言）～組織の意識の共有化や業務改善等に結び付け、職員個々の自発的な能力開発を促し、組織全体のパフォーマンスを向上させることが目的である。なお、この期末面談と同時に、次期に係る果たすべき役割を確定する期首面談を行うことは差し支えない。
- 幹部職員の評価は次のようになっている。

(7) 総務省人事・恩給局 HP より作成。

- ①局長、部長・審議官級：評価者は局長級が次官等、部長・審議官級は局長級が3段階（2番目が標準）で評価を行う。

能力評価の全体標語

中位より上	A：当該職位として優秀な能力発揮状況である。
中 位	B：当該職位として求められる能力がおおむね発揮されている状況である。（通常）
中位より下	C：当該職位の求められる能力が一部しか、又は、ほとんど発揮されていない状況である。

業績評価の全体標語

中位より上	A：今期当該ポストに求められた以上の役割を果たした。
中 位	B：今期当該ポストに求められた役割をおおむね果たした。（通常）
中位より下	C：今期当該ポストに求められた役割を一部しか、又は、ほとんど果たしていなかった。

- ②次官級（適宜の様式）：評価者は大臣で、2段階で評価する。この際、個別評価項目、個別目標ごとの評価は行わず、調整もしない。

能力評価の全体標語

上位	甲：当該職位として求められる能力が発揮されている状況である。（通常）
下位	乙：当該職位の求められる能力が一部しか、又は、ほとんど発揮されていない状況である。

業績評価の全体標語

上位	甲：今期当該ポストに求められた役割を果たした。（通常）
下位	乙：今期当該ポストに求められた役割を一部しか、又は、ほとんど果たしていなかった。

- （*）次の職員は、自己申告、個別標語の付与及び期首面談・期末面談を省略できる。

人事評価令19条（定期評価についての特例）

- ①事務次官、本省局長・部長級の幹部職員

②文教研修施設等において長期間の研修を受けている職員

③留学その他これに類する長期間の研修を受けている職員

以上のことから、次のような特徴が指摘できる。

- (1) 評価の期首と期末に上司と部下が話し合う機会が設けられ、組織全体の目標や各職員の目標について共通の認識を持つことが可能となった。これは「リハーサル試行」の際、対象者からの評価がもっとも満足度の高かった方法の一つだが、これまで仕事の内容について上司と直接話し合う機会が少なかったこと自体が問題である。
- (2) 上司が部下を評価するのみだと、インフリューエンス・コストが発生する可能性があるが、調整者が入ることで、そうしたコストの発生確率が低下すると考えられる。また、この調整者は部下の評価にかかわるだけでなく、評価を行う上司をモニターする役割も期待されていると思われる。
- (3) 「遅い選抜システム」の下で事実上行われてきたと考えられる360度評価は導入されなかった。おそらく実施する上での技術的困難さがあったためだろう。民間企業でも、評価を行う人数については試行錯誤を繰り返している。360度評価は、参加するメンバーが多すぎても少なすぎてもうまくいかない。ただ、業績が数値化しにくい公務労働の場合、これは有効な評価方法だと思われる。
- (4) 本省局長・部長以上の幹部職員は事実上、人事評価を免除されている。

また、人事評価の公正性・透明性を確保する観点から、実施権者は開示された評価に関する苦情等に対応しなければならない。これには「苦情相談」と「苦情処理」がある。前者は人事評価に関する苦情を幅広く受け付け、簡易で迅速な処理を行う。後者は、苦情相談では解決されなかった苦情のみを受け付け、所定の手続きを行う。

3-3 「遅い選抜」から「早い選抜」へ

仕事に対する報酬には、①長期間にわたる積み重ねを重視する方法と②直近の実績を重視する方法がある。前述したように、日本の公務員制度は「遅い選抜システム」と「積み上げ型褒賞」が人事システムの特徴だった。

しかし、近年の制度改革は②に移りつつある。たとえば、平成17年に人事院が勧告した「査定昇給制度」は地方自治体の給与体系にまで影響を及ぼした⁽⁸⁾。3-2で示したように、国家公務員の新しい人事評価システムもまた短期的な実績を重視するものであるが、これが定着するためにはいくつかの課題を乗り越えなければならないと思われる。

- (1) 総理大臣が「標準職務遂行能力」を示し、これを基準に職員の能力を評価することになっているが、職員が納得するかたちで実際にそれを示すことができるのか。今日、行政に求められている役割の一つに「行政のスピード」がある。日々刻々と変化する環境にタイムリーに応えられるかが重要であるが、この「標準職務遂行能力」を策定するスピードをどのように確保するか。私見であるが、少なからぬ官僚の手助けが必要と思われる。
- (2) 公務員の労働組合に労働基本権を与えるとき、能力・業績評価の基準は労使交渉の対象となるのか。なる場合、交渉はかなり難航することが予想される。
- (3) チーム生産方式特有の問題を回避できるのか。チーム単位で職務を遂行する場合、チーム全体の成果を個別の職員に還元することはできない。だが、モニタリングが不十分なときはフリー・ライドへのインセンティブが生じやすい。これまでは長期間のモニタリングによってこうした問題を緩和してきたが、短期間で正確なモニタリングは可能なのか。

(8) 主な内容は以下のようなものである。①地域単位で民間企業の給与水準を参考にする。②給与カーブをフラットにし、その代わりに等級単位で格差をつける。③人事評価の結果を給与に反映させるため、査定昇給制度を導入する。しかし、職員に制度が理解されていなかったり、評価者に対する研修が不十分だったりしたため、地方自治体では反発が強く、たとえば大阪市職員労働組合は「現状のままでは大阪市の人事評価制度は破たんしている」と批判している。

- (4) インセンティブ強度原理 (Incentive Intensity Principle) によると、①報酬の増加量、②リスク許容度、③業績評価の正確性、④自由裁量度、が業績評価成功のカギになる。この場合、職員のリスク許容度が高く、自由裁量度も高く、職員が仕事の評価によって高い報酬を求めるときは、その対象業務に必要な努力を惜しまない。だが、仕事の重要性を感じつつも評価の対象になりにくい業務を同時に行わなければならないときは「エネルギー振り分けのジレンマ」に陥る可能性がある。
- (5) 実績を評価するときは目標管理制度をとることが多いが、目標の難易度や優先順位にどのような合理性を持たせるのか。たとえチームワークを重視するとしても、自分のチームの業績にだけ目標が集中するとセクショナリズムに陥る可能性がある。目標の組織間調整が必要になるだろう。この場合、最終的には内閣の管理能力が問われることになる。内閣人事局が幹部公務員のスキルとチームワークに関して明確な基準を設ける必要があるだろう。
- (6) 民間と違って、公務労働の実績は数値化できない、という主張は現在でも根強い。これに関して、仕事の成果だけでなく、職務評価をした上でコンピテンシー評価も有効ではないかと考えられる⁽⁹⁾。コンピテンシーは仕事の成果を引き出すための行動パターンであるが、仕事の成果との関係を明確にしやすく、これを部署ごとに具体化すれば、職員に一定の行動（たとえば、常に各種の勉強会やセミナーに参加しているか、語学の勉強を継続しているか等）を促すことができる。ただ、これは新たな役割を期待されたときは「前例のない」行動をしなければならない必要があり、この評価基準では十分ではない⁽¹⁰⁾。
- (7) 昨年からはいじまった人事評価システムでは、課長級以下の場合には5段階で能力・実績が評価される仕組みだった。しかし、裁量権が大きくなる上

(9) 山中、同上書、59～68 ページ。

(10) 近年、狭義の意味での能力だけでなく、国際感覚、社会性、仕事に対する動機や姿勢、取組み方を考慮した「コア・コンピテンシー」が注目されている。

級職になると3段階から2段階に簡素化されていく。これで客観的なマネジメントができるのか筆者は疑問である。また、コンピテンシーの観点からして、部下にとっても目標とすべき働き方が不明確になるのではないだろうか。上級幹部は厳しい競争を勝ち抜いてきているため、高度な能力を身につけていることは間違いなく、5段階の評価基準のうち下の2つはあり得ないし、自己申告も面談も必要ないとも考えることもできる。だが、大きな裁量権を持ち、社会に対する影響力が大きい幹部職委員は、より厳しく、詳細に評価されるべきではないだろうか。さらにいえば、将来設置される予定の内閣人事局が一元的に幹部職員を管理する際にも、2～3段階の評価基準でどのように判断するのだろうか。幹部としての責任や部下のモラルを考えると、疑念を覚える。

4. 今後の課題

日本の公務員制度の特徴として、いわゆる「入口採用」があった。これは、職階制度と異なり、はじめからスペシャリストとして採用するのではなく、当初はゼネラリストとして扱い、省内のさまざまな部署を異動しながら長期間にわたってOJTによる能力向上と選別が行われていく仕組みであった。ただ、どのような職員をどこに配置するかは、少なくともその職員がもたらす期待収益であると考えられる。現在すすめられている公務員制度改革は、この期待収益を高めること、そして期待収益を正確に測れるようになることが目的に含まれている。

「適材適所の人材配置」は官民間わず、あらゆる組織で試みられるのであるが、組織利益の最大化と本人の適性・希望が合致しないことがある。また、能力・実績に基づく人事評価を行い、それによって給与水準が決まると深刻な問題を生じさせることがある。

具体例をあげて検討したい。たとえば、ある組織でXとYの2種類の仕

事を2名の職員に割り振る必要があるとする。このとき、職員Aの仕事Xに対する期待収益は15で、仕事Yが10である。職員Bの仕事Xに対する期待収益は12で、仕事Yは5である。

	仕事 X	仕事 Y
職員 A	15	10
職員 B	12	5

職員AとBを比較すると、 $A: 15+12=27$ 、 $B: 12+5=17$ であり、明らかにAの方が優秀な人材である。この組織は、優秀な人材Aにその能力を存分に発揮してもらいたい、あるいは他の組織に移籍しないでほしいと願うだろう。そして、A自身は仕事Xに関心を持ち、組織に貢献したいと望んでいるとしよう。

では、この場合、Aが仕事Xを、Bが仕事Yを任されれば「適材適所」なのだろうか。答えは「No」である。なぜなら、AがXを、BがYの仕事を担当すると、 $A: 15+B: 5=20$ であるが、AがYをBがXを担当すると、 $A: 10+B: 12=22$ となり、組織利益の最大化という観点からは、優秀な人材AにはYの仕事をやってもらうしかないのである。

だが、この結果がそのまま給与として支払われるとすると、AはBよりも低い給与となり、Aはこの組織を辞めようとするかもしれない。組織にとっては優秀な人材を自ら手放してしまうことになるため、何らかの手段によってAを引きとめなければならない。

それは、次のような方法があるだろう。

- (1) 優秀な人材Aを引きとめることを最優先する。
- (2) Bに対して仕事Yの能力を向上させるように促す。この例だとBがYの仕事について7以上の能力を発揮できれば、AがXを担当することができる。そのため、組織はBに対し、一定の猶予期間を与え、研修を受けさせるなどして能力向上を求めるわけである。もし、それでも7に達しないときは降格処分や分限処分を行わざるをえないだろう。

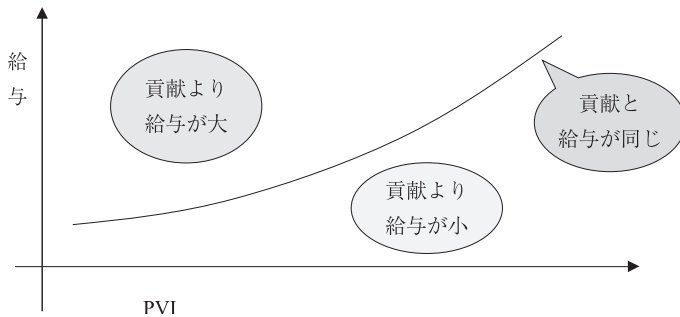
(3) A に対して将来の異動先をある程度保証した上で、Y の仕事を担当してもらおう。たとえば、地方自治体で導入がすすんでいる「庁内 FA 制度」が参考になるだろう。神奈川県の場合、主査級または副主査級で在所属3年など、一定の要件を満たした職員が、人事異動を希望する所属の所属長あてに直接通告（申し込み）を行うことができる。これですべてうまく解決するわけではないが、組織の都合によって希望する部署に配属されなかった優秀な人材を引きとめる制度を用意しておかないと、官民の人材交流が盛んになった場合、A は民間に引き抜かれてしまうだろう。

現実的には(2)と(3)を同時に行うのがよいのではないか。近年の公務員制度改革案では、公募によって民間から優秀な人材を入れることは明記しているが、優秀な人材が流失することをいかにして防止するかという観点は弱いように思われる。

4-2 CVA は導入可能か？

改革案では内閣総理大臣が「標準職務遂行能力」を示し、これを基準に職員の能力を評価することになっているが、客観的な基準を作成するための参考になるものとして、民間企業で導入が進んでいる CVA（Compensation by Value Added：付加価値報酬制）がある。CVA は社員が市場で創造した価値に基づき報酬を決める制度である。市場で創造した価値であるため、公務労働にそのままあてはめることはできないが、この手法で中心となる3つの P（Position、Performance、Person）をそれぞれ評価し、報酬の基準とする。これまでの日本の行政機関では Position の概念がなく、人が人を評価して人に支払う「人基準」（Person）になっていたといわれる。仕事の価値でなく、人を基準にすると結果として昇進・昇給が年功的になり、賃金の下方硬直性が生じ、分限処分が不可能となる。これに対して CVA は「仕事基準」である。ただこの場合、市場の要求する価値とは何か、価値を創造するとはどのようなことなのかを明確にしておかなくてはならない。公務員制度でいえば、組織のミッションを確定しなければならない。

Position の価値を数値化したものとして PVI (Position Value Index：職務価値指数) がある。これは①組織への影響度、②責任の大きさ、③仕事の困難さを構成内容とする。



この図は横軸に PVI、縦軸に給与をとっている⁽¹⁾。

Position の価値が確定されず、人基準で給与を考えるとグラフの上部「貢献より給与が大」のところへ向っても制御できない。

また同時に、貢献度の高い職員の給与を引き下げたりするとグラフの下側の職員が増加し、職員のモチベーションは低下する。これは特に「人件費〇%カット」というような給与の一律引き下げのとき生じやすい。つまり、給与の引き上げ、引き下げは個々の仕事によって行われるべきで、一律の増減は、このグラフからの乖離をもたらす。

公務員制度改革で重要なことは、このグラフをいかにして正確に描くかに関わってくるだろう。民間企業では導入されているところもあり、公務員制度で実現されれば、官民のイコルフットィングは大きく前進すると思われる。

(1) ヒューマンキャピタルソリューション研究所 (IHCS) の HP より作成。