



地方公共団体における人事評価制度に関する予備的調査 : 実質的な利用と形骸化

田中, 政旭
梶原, 武久

(Citation)

国民経済雑誌, 228(3):29-46

(Issue Date)

2024-09-10

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/0100491620>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100491620>



国民経済雑誌

THE
KOKUMIN-KEIZAI ZASSHI
(JOURNAL OF ECONOMICS & BUSINESS ADMINISTRATION)

地方公共団体における
人事評価制度に関する予備的調査：
実質的な利用と形骸化

田 中 政 旭
梶 原 武 久

国民経済雑誌 第228巻 第3号 抜刷

2024年9月

神戸大学経済経営学会

地方公共団体における 人事評価制度に関する予備的調査： 実質的な利用と形骸化

田 中 政 旭^a
梶 原 武 久^b

本研究では、サーベイ調査に基づき、地方公共団体における人事評価制度の実態を記述する。本研究の結果、次の点が明らかとなった。第1に、地方公共団体では、2000年前後から人事評価制度の導入が始まり、その後、2014年の地方公務員法の改正に伴い、急激に普及している。第2に、地方公共団体における人事評価制度について、総じて同型化の程度が高い。第3に、人事評価制度の有効性について、人事評価制度が実質的に利用されることで一定の成果が得られている団体がある一方で、人事評価制度を導入したにもかかわらず、十分な成果をあげられていない団体や人間関係の悪化、評価者や人事担当者の負担の増大している団体がある。以上の結果は、人事評価制度が実質的に活用され一定の効果を獲得している団体がある一方で、実質的に活用されておらず形骸化している団体が存在していることを示唆するものである。

キーワード 地方公共団体、人事評価制度、サーベイ調査、制度論、形骸化

1 はじめに

「地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律（平成26年法律第34号）（以下「地方公務員法の改正」という。）」の施行に伴い、地方公共団体において、人事評価制度の実施、そして人事評価結果を昇任、昇格、昇給及び勤勉手当等の人事管理にも活用することが義務付けられた。それにより、2021年度時点で、全地方公共団体において人事評価が実施されている（総務省、2021a）という。地方公共団体における人事評価制度については、これまで総務省の研究会や実務者による事例紹介¹⁾により、地方公共団体における人事評価制度の実施状況が一定程度明らかにされてきた。これまでの文献では、人事評価制度の導

a 神戸大学大学院経営学研究科、215b414b@stu.kobe-u.ac.jp

b 神戸大学大学院経営学研究科、kajiwara@people.kobe-u.ac.jp

入によって一定の導入効果が見られたとする地方公共団体がある一方で、定量的な評価に伴う実施上の課題や人事評価制度そのものが形骸化していることを示唆している（総務省，2013；辻，2017；岡山県総務部人事課，2020；宗像市総務部人事課，2018等）。ただし、地方公共団体における人事評価制度に関するこれまでの文献は、少数の事例の紹介にとどまっていた。また、総務省による大量サンプルによるサーベイ調査も、人事評価制度の導入の有無や人事評価結果の活用状況といった人事評価制度の一部に焦点を当てていたに過ぎない。そのため、これまで地方公共団体の人事評価制度の実態の全体像は明らかとは言えない。

そこで、本稿では、地方公共団体を対象としたサーベイ調査に基づき、地方公共団体における人事評価制度の実態の全体像を明らかにする。本稿の構成は以下のとおりである。まず地方公共団体における人事評価制度について確認する。次に、その人事評価制度の実態を明らかにするための研究方法として採用したサーベイ調査について説明する。そして、その調査を通じて得たデータに基づき、地方公共団体における人事評価制度の実態を記述する。最後に、その分析結果を踏まえて結論を提示する。

2 地方公共団体における人事評価制度

2.1 人事評価制度の定義と目的

人事評価の定義については、論者によって様々であり、統一した定義はない。ただし、様々な文献（白井，1982；奥林ほか，2010等）を踏まえると、人事評価の目的については共通している。具体的には、①「処遇決定」のための情報を提供する目的、②「適正な人材配置」のための情報を提供する目的、③「人材育成」のための情報を提供する目的の3つである。そして、このような3つの目的を達成することを目的とする評価制度を「人事評価制度」ということが多い（上林ほか，2010）。

一方で、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第6条では、人事評価は、「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」と定義されている。この定義によれば、地方公務員法における人事評価は、任用，給与，分限その他の人事管理に活用することを想定している。その意味では、地方公務員法における人事評価は、処遇決定のための情報を提供することを求めている。また、総務省（2014）によれば、人事評価結果を人材育成や人事異動に活用することも期待している。そのことから、地方公共団体における「人事評価」においても、上記の文献で示した「人事評価」と同様の目的を想定しているといえる。そのため、地方公共団体における「人事評価」と文献に見られる一般的な「人事評価」の定義は、類似していると考えられる。

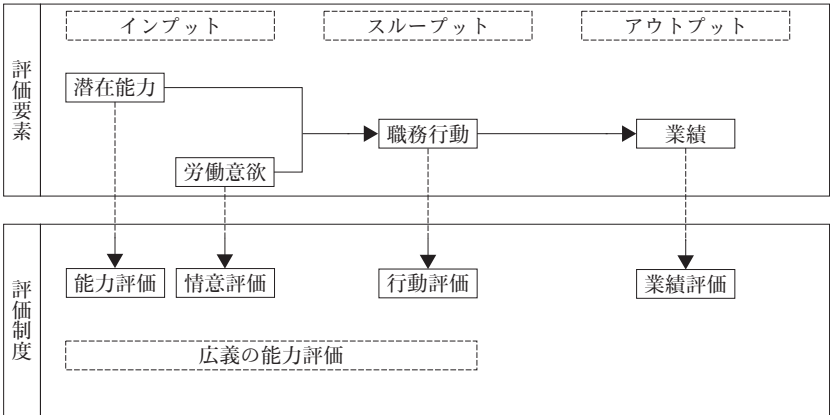
2.2 人事評価制度の構成要素

では、上記のような目的を達成するために、一般的に人事評価では、どのような側面から個人の「働きぶり」を評価するのか。図1（次頁）に示すとおり、人事評価では「インプット」、「スループット」、「アウトプット」の3つの段階における仕事の流れに即して、個人の働きぶりを捉える。具体的には、インプットの評価を「能力評価」と「情意評価」、スループットの評価を「行動評価」、アウトプットの評価を「業績評価（成果評価）」により実施する。つまり、大きくは4種類の評価基準があると言われている（今野・佐藤，2002）。

1つ目は、「能力評価」である。これは、従業員が過去から現在にわたって蓄積してきた能力（潜在的な能力）を評価するものである（今野・佐藤，2002）。2つ目は、「情意評価」である。これは、仕事に対する取組姿勢、意欲、態度を対象にした評価である。例えば、規律性、責任性、積極性、協調性といった項目が評価対象となる。しかし、潜在的な能力や姿勢では、実際に目に見える形での行動が行われるとは限らない。そうなれば、顕在化した能力としての職務行動を正確かつ体系的に評価できない（今野・佐藤，2002）。そこで、3つ目として能力が顕在化した職務行動を評価する「行動評価」がある。具体的には、成果に直結する「コンピテンシー」と呼ばれる能力（行動）が評価される。コンピテンシーとは、「特定の職務で高い業績を発揮する行動特性」のことである（上林ほか，2010）。この行動評価では、個人の潜在的な能力や取組み姿勢等（情意）が顕在化した行動を評価する。そのため、行動評価を実施する場合、能力評価と情意評価は実施されない。なお、上記の、「能力評価」、「情意評価」、そして「行動評価」の3つを合わせて、「広義の能力評価」（今野・佐藤，2002）ということもある。ただし、優れた能力や取組姿勢があり、それらを発揮して行動をしたとしても、成果につながるとは限らない。そして、組織の行動が、成果につながらなければ、組織の存続が困難になることもありうる。そこで、組織は、成果を評価する必要もある。その成果を評価するのが4つ目の「業績評価」である。これは、目標管理（Management By Objectives: MBO）を利用して評価される。つまり、期首に評価期間内に達成する業績目標を設定し、期末にその業績目標と実績を比較して、その業績目標の達成度合いを評価するものである。

地方公共団体においては、地方公務員法や総務省（総務省，2014等）を踏まえると、「広義の能力評価」と「業績評価」から構成される人事評価を想定していると言える。実際、図2（次頁）に示すとおり、制度内容を公表している地方公共団体は、広義の能力評価と業績評価から構成されている。ただし、図2（次頁）に示すように、地方公共団体では、「能力評価」が団体によって、多少異なることがある。具体的には、3種類ある。1つは、情意評価と狭義の能力評価の2項目から構成される場合である。例えば、愛媛県等である。2つ目は、情意評価と狭義の能力評価を統合した広義の能力評価として行っているものである。例

図1 業務遂行プロセスと日本企業における評価要素及び評価制度



(出所) 今野・佐藤 (2002) 119頁を一部修正した上で、筆者作成

えば、岡山県等である。3つ目は、情意評価と狭義の能力評価の代わりに、姿勢や潜在的な能力が発揮された行動を評価する行動評価のみから構成される場合である。広義の能力評価の内容については、異なる部分もあるが、広義には能力を評価している。

このように地方公共団体における人事評価は、目的に加えて構成要素の点でも人的資源管理の文献等で紹介される人事評価と類似しているといえる。

図2 地方公共団体の人事評価の構成要素

地方公共 団体	人事評価 の名称	広義の能力評価			業績評価	参考文献
		情意評価	能力評価	行動評価		
愛媛県	人事評価	執務態度評価	能力評価		業績評価	総務省 (2013)
高知県	人事評価	取り組み姿勢評価	能力の発揮評価		成果評価	高知県総務部人事課 (2020)
土浦市	人事評価	態度評価	能力評価		業績評価	土浦市総務部人事課 (2018)
豊田市	人事考課	態度考課	能力考課		業績考課	総務省 (2013)
岡山県	人事評価		能力評価		実績評価	岡山県総務部人事課 (2020)
川崎市	人事評価		能力評価		業績評価	総務省 (2013)
池田市	人事評価		能力評価		業績評価	池田市 (2018)
大津市	人事評価		能力評価		業績評価	大津市 (2018)
宗像市	人事評価		能力考課		業績考課	宗像市総務部人事課 (2018)
静岡県	人事評価			行動評価	業績評価	総務省 (2013)
鳥取県	人事評価			行動評価	業績評価	鳥取県総務部行政改革局人事企画課 (2019)

(出所) 筆者作成

上記の「評価の種類」以外にも、総務省の研究会や実務者による事例紹介により、以下の5つの要素が地方公共団体において人事評価制度に存在することが明らかにされてきた。1つ目は、評価基準の開示である。総務省によれば、勤務評定や業績評価等の評価制度が整備

されていたとしても、その評価制度の下で評価基準が事前に被評価者に対して開示されないままに評価が実施されていた地方公共団体も存在していた（総務省，2014）という。しかし、総務省では、評価の公正性の確保のためにも、評価基準を事前に被評価者に公表した上で、評価を実施すべきとの見解を明示している。表1（次頁）に示すとおり、実際、静岡県、鳥取県、川崎市、池田市等では、評価基準が事前に被評価者に公表されている（総務省，2013；池田市，2018；大津市，2018等）。

図3 サンプルの概要

地方公共団体の選択			人口		面積 (km2)		職員数		職員の平均年齢	
	数	%	平均	標準偏差	平均	標準偏差	平均	標準偏差	平均	標準偏差
送付先団体数	862		280,862.8	902,841.0	690.3	3,239.1	573.0	1,051.8	42.0	1.7
回答団体数	202		170,886.3	313,801.3	623.4	1,838.3	449.5	608.8	42.2	1.7
地方公共団体の内訳										
①都道府県	7	3.4%	1,446,337.3	530,577.8	9,246.0	4,224.3	3,029.0	523.1	43.1	1.0
②政令指定都市	5	2.5%	952,459.8	251,424.7	700.3	567.3	1,896.2	378.1	42.4	1.4
③上記以外の市	186	92.1%	101,875.4	107,285.1	296.9	303.7	313.5	236.3	42.1	1.8
④匿名	4	2.0%	-	-	-	-	-	-	-	-
	202	100.0%								

（出典）人口及び面積に係るデータ：総務省（2021b）

職員数及び平均年齢に係るデータ：総務省（2021c）

2つ目は、面談の実施である。業績目標の設定前に期首面談を実施する。その面談では、被評価者が業績目標について評価者との確認が行われる。もし組織目標とその業績目標が整合してなければ、評価者から業績目標の修正が促される。そして、評価期間の終了直前又は直後に期末面談を実施する。その面談では、評価者から被評価者に対して、評価結果に関する説明やその結果に基づく指導が行われる。3つ目は、評価前に被評価者が、業績目標の達成状況やその過程での職務の取組状況・取組姿勢等を自己申告することである。地方公共団体では、評価者が一方的に被評価者を評価するのではなく、被評価者からまず能力評価や業績評価に関連する情報を提供する仕組みを構築している。4つ目は、苦情処理委員会の設置である。これは、被評価者が評価方法や評価結果に不服がある場合に、人事評価の事務局に訴える機会を与えるものである。これは、評価結果の公平性を確保しようとする取組の一つと考えられている。5つ目は、評価結果の処遇への活用である。具体的には、人事評価結果を昇給、勤勉手当（賞与）、任用、分限（降格等）、人事配置等に活用している。

その他にも、評価結果の開示や苦情処理といったことも行われている。そして、これらの構成要素に関しては、表1（次頁）を見る限りどの団体も共通して構築していることが多いのかもしれない。

表1 地方公共団体の人事評価制度の設計要素比較

人事評価制度の要素		静岡県	岡山県	高知県	鳥取県	川崎市	池田市	豊田市	大津市	松川町
能力評価の実施		○	○	○	○	○	○	○	○	○
業績評価の実施		○	○	○	○	○	○	○	○	○
評価結果の、 処遇への活用	評価結果の昇任・昇格への活用	○	○	—	○	○	○	○	○	○
	評価結果の昇給への活用	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	評価結果の勤勉手当への活用	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	評価結果の分限への活用	○	—	—	—	○	○	—	○	○
	評価結果に基づく人材開発	○	—	○	—	—	○	○	—	○
評価基準の公表		○	—	○	○	○	○	○	○	○
自己申告		○	○	—	○	○	○	○	×	○
面談の 実施	期首面談の実施	○	○	—	○	○	○	○	○	○
	期末面談の実施	○	○	—	○	○	○	○	○	○
評価結果の開示		○	○	○	○	○	○	○	○	○
苦情処理		○	○	—	○	○	○	—	—	○

(参考) 総務省 (2013)、池田市 (2018)、大津市 (2018)、鳥取県総務部行政財政改革局人事企画課 (2019)

2.3 人事評価制度の導入効果

総務省では、地方公務員法改正時に、人事評価制度の導入効果として、職員の士気の向上とそれに伴う主体的な能力開発等の人材育成、公務能率の向上、適切な人事配置等を挙げている(総務省, 2014)。実際、長野県松川町では、職員の士気の高揚、行政サービスの向上、上司と部下のコミュニケーションの促進、適切な人事配置といった成果が上がっていた(総務省, 2013)。また、岡山県でも、職員の士気の高揚をもたらしていた(岡山県総務部人事課, 2020)という。さらには、宗像市でも、人事評価に係る面談を通じて、職員の役割期待の明確化及び上司とのコミュニケーションの醸成等につながっていた(宗像市総務部人事課, 2018)。このように、地方公共団体の中には、総務省が期待するような職員の士気の向上、公務能率の向上、適切な人事配置等を実現している団体が存在することが明らかにされてきた。

その一方で、地方公共団体における人事評価制度には課題も存在することも確認されている。具体的には、2つある。1つは、多くの団体で、評価者の評価軸が異なることである。というのも、能力評価は、評価者が被評価者の行動を見て、主観的に評価するものであるためである。また、地方公共団体における人事評価制度に関する研究会(2015)に示されている業績目標事例によれば、業績評価についても、定量的な評価というよりも、定性的な業績目標について期末に達成状況を評価することが想定されている。そのために、評価に評価者の主観性が含まれてしまう(土浦市総務部人事課, 2018等)と考えられる。それにより、多

くの地方公共団体の人事担当者は、被評価者から評価結果やその結果に基づく昇給や勤勉手当の決定について不満が出ることを危惧している（地方公共団体における人事評価制度に関する研究会，2015）。2つ目の課題は、人事評価制度の形骸化である。人事評価を積極的に導入している団体もある。その一方で、人事評価を形式的に導入することにとどめている団体もある（辻，2017）という。つまり、人事評価制度が形骸化している可能性がある。上記の課題以外にも、人事評価制度の導入により、職員の業務量が増加することも懸念されている（地方公共団体における人事評価制度に関する研究会，2015）。

以上のように、地方公共団体における人事評価制度について検討してきた先行研究では、地方公共団体における人事評価の導入の効果だけでなく、課題についても明らかにしてきた。ただし、これまでの文献は、総務省の研究会や実務者による事例紹介にとどまっており、地方公共団体の人事評価制度の実態を俯瞰して全体像を明らかにしていない。

3 サーベイ調査のデザイン

本研究では、地方公共団体における人事評価制度の実態を明らかにすることを目的として、地方公共団体を対象とするサーベイ調査²⁾を実施した。

サーベイ調査の対象は、都道府県及び市862団体とした³⁾。サーベイ調査開始時期は、2022年5月24日、締め切りは2022年6月17日に設定した。ただし、6月17日までの回答状況を踏まえて、締め切り期限を延長し、第2回の締め切り日として6月24日を設定した⁴⁾。なお、回答者としては、人事担当課長及び人事担当者等、各団体における「人事評価制度」の実情に精通している職員とした。最終的に分析の対象となったサンプル数は、202（回答率23.4%）である。サンプル選択や回答団体の基本情報については、図3（前頁）に示すとおりである。なお、非回答バイアスは、検出されなかった⁵⁾。

4 サーベイ調査の結果

4.1 人事評価制度の導入状況

表2（次頁）に示すように、人事評価制度は、ほぼすべての地方公共団体において、管理職、一般職員ともに導入されていた⁶⁾。また、図4（次頁）に示すように、2005年に人事院より国家公務員を対象に人事評価制度の実施及び人事評価結果の昇給や勤勉手当への活用が勧告される（人事院，2005）までは、人事評価制度は、緩やかに普及した。管理職の人事評価については、普及率は10.4%となり、一般職の人事評価制度については、普及率は8.2%となった。人事院勧告後はやや普及の傾きが上昇し、地方公務員法が改正された2014年には管理職で53.1%、一般職で45.4%の団体が人事評価を実施するようになっている。そして、2014年の地方公務員法改正から2年後の2016年度には普及率が急増し、管理職と一般職ともに普

表2 人事評価制度の導入有無及び導入時期

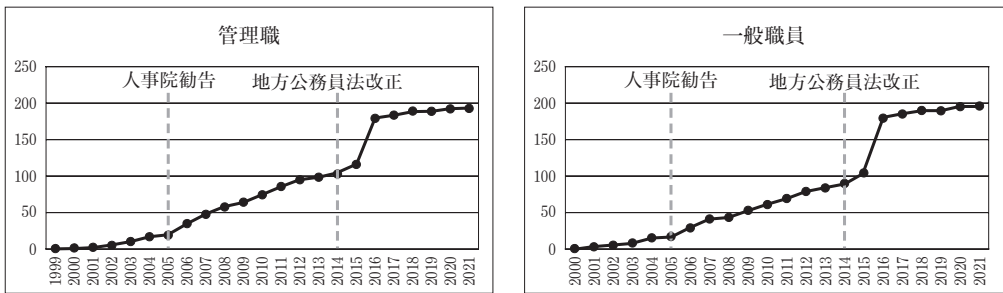
人事評価制度の対象	人事評価制度の導入有無			人事評価制度の導入時期				
	実施	未実施	有効回答数	一番早い団体	平均値	一番遅い団体	標準偏差	有効回答数
管理職	97.5%	2.5%	202	1999	2011.8	2020	4.82	193
一般職	99.0%	1.0%	202	2000	2012.6	2020	4.65	196

人事評価の対象	都道府県			政令市			市		
	平均	標準偏差	回答数	平均	標準偏差	回答数	平均	標準偏差	回答数
管理職	2007.0	4.98	6	2006.0	2.61	5	2012.0	4.72	177
一般職	2008.0	4.52	6	2008.8	4.53	5	2012.8	4.58	181

及率が90%を超えていることが見て取れる。このようなS字曲線は、先行研究で提示されてきた普及曲線（Westphal, et al., 1997 等）と同様の結果である。

また、表2の下段には、都道府県、政令市、政令市以外の市に分類して人事評価制度の導入時期を記載している。この表を見る限り、総務省と直接的に事務処理をしている都道府県及び政令市の平均的な導入時期は、2010年よりも前である。一方で、都道府県を介して総務省と間接的に事務処理を行うことが多い政令市以外の市の人事評価制度の平均的な導入時期は、2012年あたりである。この結果を見る限り、人事評価制度の普及を推進している中央省庁とつながりがある地方公共団体では、その中央省庁の影響を受けて早期に人事評価制度を導入したのかもしれない。

図4 人事評価制度の導入時期



4.2 人事評価制度の構成要素

次に、地方公共団体における人事評価制度の実践状況について、主要な構成要素に注目しながら見ていく。表3に示すように、人事評価制度の主要な構成要素である「評価基準の事前公表」、「被評価者による自己申告」、「期首面談及び期末面談の実施」、「評価結果の開示」については、管理職と一般職のいずれにおいても導入率が9割を超えており、多くの団体において類似した人事評価制度が導入されていることが確認できる。

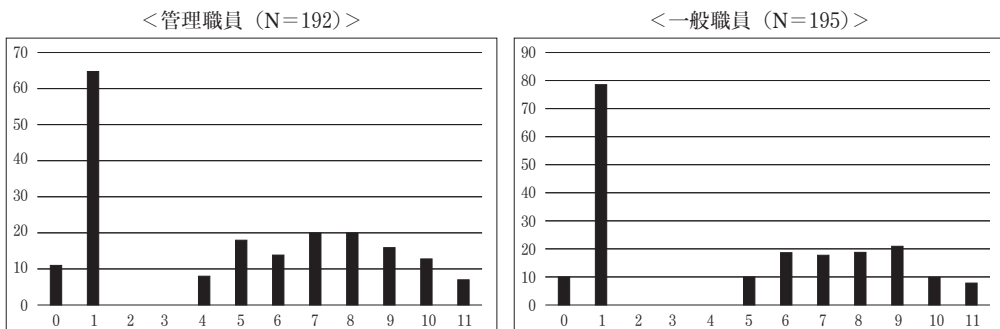
ただし、表3に示すとおり、人事評価結果の活用については、他の構成要素に比べて実施状況に相違が見受けられる。「評価結果の処遇（分限を除く昇任・昇格，昇給，勤勉手当（賞与），人材開発）への反映」の導入率は，上記の期首・期末面談の実施等の導入率（9割以上）よりも若干低くなり，おおむね7，8割となっている。特に，「評価結果の分限への活用」の導入率は約6割にとどまる。

一般に，求められる人事評価制度は，各地方公共団体の目指すべき政策目標，規模，職員の年齢構成，求められる人材等に基づき設計されるべきであろう。そのため，地方公共団体は，総務省等によって示される標準的な人事評価制度をそのまま導入するのではなく，各団体の状況に合わせてカスタマイズする必要があると考えられる。そこで，本稿では，地方公共団体における人事評価制度のカスタマイズの程度は，Westphal, et al. (1997) を参考とし

表3 人事評価制度の構成要素の導入状況

項目	管理職					一般職員				
	実施している	実施していない	平均値	標準偏差	有効回答数	実施している	実施していない	平均値	標準偏差	有効回答数
評価基準の事前公表	95.9%	4.1%	0.96	0.20	197	94.5%	5.5%	0.94	0.23	199
被評価者による自己申告	97.0%	3.0%	0.97	0.17	197	99.0%	1.0%	0.99	0.10	198
期首面談の実施	95.4%	4.6%	0.95	0.21	197	98.0%	2.0%	0.98	0.14	198
期末面談の実施	97.5%	2.5%	0.97	0.16	197	99.5%	0.5%	0.99	0.07	198
評価結果の開示	94.4%	5.6%	0.94	0.23	197	95.5%	4.5%	0.95	0.21	198
苦情処理委員会の設置	71.4%	28.6%	0.71	0.45	196	69.7%	30.3%	0.70	0.46	198
評価結果の昇任・昇格への活用	77.0%	23.0%	0.77	0.42	196	77.0%	23.0%	0.77	0.42	196
評価結果の昇給への活用	73.0%	27.0%	0.73	0.45	196	67.7%	32.3%	0.68	0.47	198
評価結果の分限への活用	59.7%	40.3%	0.60	0.49	196	58.1%	41.9%	0.58	0.49	198
評価結果の勤勉手当への活用	85.8%	14.2%	0.86	0.35	197	74.7%	25.3%	0.75	0.44	198
評価結果の人材開発（人事配置等）への活用	81.1%	18.9%	0.81	0.39	196	82.1%	17.9%	0.82	0.38	196

図5 人事評価制度のカスタマイズの程度



（注1）カスタマイズの程度は，小数点を四捨五入して整数化して表示している。

（注2）右側に行くほど，カスタマイズ程度が高いことを意味する。

て測定することとした。⁷⁾この指標は、値が高いほどカスタマイズの程度が高いことを意味する。一方で、値が低いほど、カスタマイズの程度が低いことを意味する。

上記の「カスタマイズの程度」の尺度により測定された結果は、図5（前頁）に示すとおりである。この結果によれば、カスタマイズの程度が低い地方公共団体が多いことが読み取れる。先行研究によれば、このようにカスタマイズの程度が低く、多くの組織と類似のマネジメント実践を導入している組織はその実践を実質的に利用していないことを示唆している（Meyer and Rowan, 1977）。また、カスタマイズの程度が低いほど、そのマネジメント実践の有効性が低いことが実証的に示されている（Westphal, et al., 1997）。これらの先行研究を踏まえると、カスタマイズの程度が低い多くの地方公共団体では、人事評価制度を実質的には利用しておらず、その人事評価制度から期待した効果が得られていない可能性がある。ただし、その一方で、カスタマイズの程度の高い団体も存在する。このような団体では人事評価制度を実質的に利用できているのかもしれない。地方公共団体において人事評価制度のカスタマイズの程度が低いのはなぜであろうか。また一部のカスタマイズの高い団体とはどのような団体なのであろうか。今後明らかにする必要がある。

4.3 人事評価制度における「能力評価」と「業績評価」

能力評価と業績評価の評価期間としては、表4に示すとおり約7割の地方公共団体が1年間としている。そして、各評価結果を昇給や勤勉手当（賞与）の決定に活用している。具体的には、表5に示すように、昇給については職員の日々の行動等から評価する能力評価結果に重きを置いて決定する。一方で、勤勉手当については、評価期間を通じて得られた成果を評価した業績評価に重きを置いて決定される傾向にある。

次に、「制度上の（規程、要綱及びマニュアル等における）人事評価制度」と「実際の人事評価制度」の違いについて検討する。表6に示すとおり、制度上の評価も運用上も、昇給と勤勉手当の決定において上位評価と下位評価を受けた職員を対象に、標準評価と差をつけることとしているようである。ただし、興味深いことに、制度と実際の運用において違いが見られる。つまり、制度上は、昇給や勤勉手当の決定において上位評価と下位評価を受けた職員については、標準的評価を受けた職員に比べて差をつけることとしている。しかし、実際の評価結果の活用状況では上位評価や下位評価を受けた職員がいない又は差を付けていない可能性がある。このようなことは、各団体の公表資料からも確認できる。例えば、東大阪市では、制度上の人事評価では、標準評価と下位評価を昇給や勤勉手当に反映させることとしている。しかし、実際には、下位評価を受けたことで、勤勉手当が標準評価を受けた職員よりも少ないといった実績はなかった（東大阪市，2021）。このような「表向きの制度」と「実際の運用」に違いが見られる地方公共団体が少なからず存在するようである。以上のこ

とは、地方公共団体の中には、人事評価制度が実質的に利用されていない団体が存在する可能性があることを示唆している。

表4 能力評価と業績評価の評価期間

項目	管理職				一般職員			
	半年間	1年間	その他	有効回答数	半年間	1年間	その他	有効回答数
能力評価の評価期間	18.8%	77.7%	3.6%	197	18.7%	77.8%	3.5%	198
業績評価の評価期間	26.0%	72.4%	1.5%	196	26.8%	71.2%	2.0%	198

表5 昇給及び勤勉手当に活用する評価結果

	管理職				一般職員			
	活用				活用			
	能力評価	業績評価	その他	有効回答数	能力評価	業績評価	その他	有効回答数
昇給	52.3%	38.7%	8.9%	128	57.6%	30.9%	16.9%	114
勤勉手当	30.4%	62.1%	7.5%	154	37.5%	47.4%	12.3%	138

(注) 職員の意識・姿勢を能力評価とは別に評価する地方公共団体もあったが、その場合は、職員の意識・姿勢に対するウエイトも能力評価に加えて、集計した。

表6 人事評価結果の活用に係る公式的な人事評価制度と実際の運用状況

	管理職					一般職員				
	活用					活用				
	上位下位	上位のみ	下位のみ	差なし	有効回答数	上位下位	上位のみ	下位のみ	差なし	有効回答数
昇給への活用対象の評価区分(制度上)	88.2%	3.7%	3.7%	4.4%	136	88.4%	3.1%	4.7%	3.9%	129
昇給への活用対象の評価区分(実績)	57.9%	21.8%	6.0%	14.3%	133	68.8%	9.6%	8.8%	12.8%	125
勤勉手当への活用対象の評価区分(制度上)	90.2%	4.9%	0.6%	4.3%	163	92.5%	3.4%	0.7%	3.4%	146
勤勉手当への活用対象の評価区分(実績)	64.2%	21.6%	2.5%	11.7%	162	75.9%	11.7%	4.1%	8.3%	145

4.4 人事評価制度の有効性に対する知覚

本稿では、人事評価制度の有効性について、人事評価制度がもたらす効果に対する満足度で測定することとした。具体的には、総務省が主催した人事評価関連の研究会資料（総務省，2014；地方公共団体における人事評価制度に関する研究会，2015）及び地方公共団体の人事担当者による事例研究（新潟市総務部人事課人材育成室，2018；宗像市総務部人事課，2018等）を参考に、人事評価制度がもたらす効果として、表7（次頁）に示す5つを抽出した。そのうえで、「1. 全く満足していない～5. とても満足している」の5点リカー

表7 人事評価制度の満足度

項目	全く満足 していない	←	どちらとも いえない	→	とても満足 している	平均	標準偏差	有効 回答数
	1	2	3	4	5			
職員のモチベーション（士気）の向上 をもたらす効果に対する満足度	1.0%	8.8%	52.3%	35.2%	2.6%	3.8	0.8	193
業務の効率化をもたらす効果に対する 満足度	1.0%	6.2%	56.5%	33.7%	2.6%	3.3	0.7	193
組織目標の達成をもたらす効果に対す る満足度	0.5%	4.7%	39.4%	51.8%	3.6%	3.5	0.7	193
適切な人事配置をもたらす効果に対す る満足度	1.0%	8.3%	52.8%	33.7%	4.1%	3.3	0.7	193
人事評価制度に対する総合満足度	1.0%	10.9%	51.0%	34.9%	2.1%	3.3	0.7	192

表8 人事評価制度の導入が職員の人間関係及びストレスに及ぼす影響

項目	全く 異なる	←	どちらとも いえない	→	全く その通り	平均	標準偏差	有効 回答数
	1	2	3	4	5			
人事評価制度導入後、人間関係で問題 が生じるようになった	15.6%	22.4%	57.3%	4.7%	0.0%	2.5	0.8	192
人事評価制度導入後、被評価者のスト レスが高まった	8.9%	16.1%	63.0%	10.9%	1.0%	2.8	0.8	192
人事評価制度導入後、評価者のスト レスが高まった	4.7%	10.9%	57.3%	22.4%	4.7%	3.1	0.8	192
人事評価制度導入後、人事担当者のス トレスが高まった	4.2%	11.5%	50.0%	26.6%	7.8%	3.2	0.9	192

表9 人事評価制度の導入が職員の負担感に及ぼす影響

項目	全く 異なる	←	どちらとも いえない	→	全く その通り	平均	標準偏差	有効 回答数
	1	2	3	4	5			
被評価者の負担が増えた	1.0%	8.2%	33.7%	43.4%	13.8%	3.6	0.9	196
評価者の負担が増えた	0.0%	1.5%	18.4%	53.6%	26.5%	4.1	0.7	196
人事担当者の負担が増えた	0.5%	1.0%	16.8%	44.4%	37.2%	4.2	0.8	196

トスケールで測定した。その結果、「3. どちらともいえない」と回答した団体が、大半を占めるという結果であった。ただし、人事評価制度の導入による、組織目標の達成にもたらす効果に対する満足度はどちらかといえば満足している団体が半数近く存在していた。また、それぞれの項目について満足している団体も一定数存在していた。

それに加えて、人事評価制度の導入に伴う人間関係の悪化や職員のストレスの増加に関する回答結果を、表8に示す。回答結果によれば、「3. どちらともいえない」と回答した団体が多く、人事評価制度の課題として先行研究が指摘する人間関係の悪化や職員のストレスはそれほど顕著には認められない。

一方で、表9に示すように、人事評価制度の導入に伴い、職員の負担は増えたと感じている地方公共団体が相対的にやや多いようである。被評価者は、業績目標の設定や面談をする

表10 人事評価制度の導入時期別の導入効果

項目	地方公務員法改正前の人事評価導入団体			地方公務員法改正後の人事評価導入団体		
	平均	標準偏差	有効回答数	平均	標準偏差	有効回答数
職員のモチベーション（士気）の向上をもたらす効果に対する満足度	3.52	0.70	81	3.15	0.68	110
業務の効率化をもたらす効果に対する満足度	3.48	0.70	81	3.18	0.63	110
組織目標の達成をもたらす効果に対する満足度	3.73	0.61	81	3.39	0.67	110
適切な人事配置をもたらす効果に対する満足度	3.49	0.75	81	3.20	0.69	110
人事評価制度に対する総合満足度	3.47	0.71	81	3.13	0.68	110

項目	地方公務員法改正前の人事評価導入団体			地方公務員法改正後の人事評価導入団体		
	平均	標準偏差	有効回答数	平均	標準偏差	有効回答数
人事評価制度導入後、人間関係で問題が生じるようになった	2.47	0.85	80	2.52	0.80	110
人事評価制度導入後、被評価者のストレスが高まった	2.71	0.81	80	2.84	0.78	110
人事評価制度導入後、評価者のストレスが高まった	2.96	0.90	80	3.21	0.78	110
人事評価制度導入後、人事担当者のストレスが高まった	2.99	0.92	80	3.38	0.86	110

項目	地方公務員法改正前の人事評価導入団体			地方公務員法改正後の人事評価導入団体		
	平均	標準偏差	有効回答数	平均	標準偏差	有効回答数
被評価者の負担が増えた	3.61	0.99	82	3.60	0.77	112
評価者の負担が増えた	4.03	0.73	82	4.09	0.75	112
人事担当者の負担が増えた	4.10	0.79	82	4.23	0.75	112

ようになったことで、負担が増えたと感じているのかもしれない。また、評価者は、面談の実施と評価を行うようになったことで、負担が増えたと感じているのであろう。

上記のような人事評価制度の導入効果について、先述したように人事評価制度の普及率が急増した地方公務員法の改正前後で、どのような違いがあるのであろうか。表10に示すように、人事評価制度の満足度に関しては、地方公務員法改正前に導入した団体の方が、どの項目においても地方公務員法改正後に導入した団体よりも平均値が若干高い。また、人事評価制度の導入が職員の人間関係やストレスを悪化させた程度についても、地方公務員法改正前に人事評価制度を導入した方が、法改正後に導入した団体よりも平均値が低く、良い結果であった。ただし、人事評価制度の導入が職員の負担の増加をもたらしたと感じた程度については、地方公務員法改正前に人事評価制度を導入した団体と法改正後に導入した団体で平均

値にそれほど差異が見られなかった。

上記の結果は、人事評価制度の導入時期がその制度の満足度や職員のストレス等に関係している可能性があることを示唆している。具体的には、法改正前に導入した団体の方が、人事評価制度が実質的に活用されており、導入効果が高い可能性がある。逆に、法改正以降に人事評価制度を導入した団体では、その導入が形式的なものにとどまっており、導入効果が得られていない可能性がある。こうした結果は、マネジメント実践の普及に関する先行研究とも符合している（Meyer and Rowan, 1977）。

その一方で、人事評価制度の導入に伴う職員の負担感は、その導入時期によってあまり差異は見られない。確かに導入時期が早い団体が人事評価の実施手続きについて多少熟れているかもしれない。しかし、被評価者の期首における業績目標の設定、その目標の実現に向けた業務遂行、評価者による被評価者の行動やその成果に対する評価が、制度の導入によって行われるようになったことは、導入時期に関係なく各団体に共通して起こっているため、導入時期によって導入に伴う職員の負担感に違いがないと推察される。

5 お わ り に

本稿では、202団体から収集したサーベイデータに基づいて、地方公共団体における人事評価制度の実態について検討した。本研究の主要な発見事実は以下のとおりである。第1に、地方公共団体では、2000年前後から人事評価制度が導入されるようになり、その後、徐々に導入する団体数が増加した。そして、2014年の地方公務員法の改正に伴い、人事評価の実施が義務付けられて以降は、人事評価制度を導入する団体数が急激に増加し、調査時点において管理職、一般職ともにほぼすべての地方公共団体が導入している。上記のことを踏まえると、2014年の地方公務員法改正により、人事評価制度の実施が地方公共団体において義務付けられたことが、地方公共団体における人事評価制度の導入率を急増させるきっかけの一つとなった可能性がある。それに加えて、事務手続きに関して総務省と直接的にやり取りをしている都道府県と政令市の方がその他の市よりも早期に人事評価制度を導入する傾向にあることも確認された。第2に、人事評価制度の構成要素について、人事評価の実施に関わる項目と比較して、人事評価結果の昇任・昇格、昇給、分限、勤勉手当、人材開発などへの活用については、実施の程度が低くなっている。ただし、従来から、「行政組織はマネジメント実践が同型化する傾向にある」と言われてきた（Heugens and Lander, 2009）。そして、本稿でも、先行研究と同様に地方公共団体における人事評価制度について総じて同型化の程度が高いことが改めて確認された。

第3に、人事評価制度の有効性について、総務省のねらいどおり、人事評価制度の導入がモチベーションの向上、業務の効率化、組織目標の達成、そして適切な人事配置をもたらす

効果について、満足度が比較的高い団体が存在している。このような組織では、人事評価制度が実質的に利用されることで一定の成果が得られているものと考えられる。ただし、一方で半数を超える地方公共団体が効果の満足度について「どちらでもない」という回答をしており、人事評価制度を導入したにもかかわらず、十分な成果をあげられていない団体も存在する。さらに、従来から指摘されてきた人間関係の悪化、評価者や人事担当者の負担の増大といった負の効果も一定認められた。特に、地方公務員法改正後に人事評価制度を導入した団体では、人事評価制度の満足度が低く、人間関係の悪化やストレスの発生を認識している傾向にあった。

第4に、人事評価制度の導入から一定の効果を得ている団体がある一方で、実質的に活用されておらず形骸化している団体が存在している兆候があることが示唆された。まず地方公共団体において人事評価制度の導入が加速化したのは、地方公務員法改正以後である。このことから地方公務員法改正以後に導入した数多くの地方公共団体は、人事管理上の必要性に基づき人事評価制度を導入したというよりも、法的な強制によって導入したことが推察される。また、本調査によって、多くの地方公共団体における人事評価制度は、類似しており、カスタマイズの程度が低いことが示された。さらに、本調査によれば、制度上（規程、要綱、マニュアル上）は、昇給や勤勉手当の決定において上位評価と下位評価を受けた職員については、標準の評価を受けた職員に比べて差をつけることとしているが、実際の結果では上位評価や下位評価を受けた職員がいない又は差を付けていないことが示唆された。制度論によれば、マネジメント実践が普及後期において法制度に基づく強制や流行によって採用された場合や、採用されたカスタマイズの程度が低い場合、また、公式的な制度どおりに運用されていない場合などは、そのマネジメント実践は、組織において実質的に利用されていない可能性があることを示唆する（Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio and Powell, 1983; Abrahamson, 1991 等）。そのことから、制度論によれば、上記の発見事実は、地方公共団体の中には、人事評価制度が形式的には導入されているが、実質的に利用されていない団体が存在することを示唆するものであるといえる。

以上のとおり、本調査の主要な発見事実の一つは、地方公共団体における人事評価制度について、それを実質的に活用している団体と人事評価制度が形骸化している団体があるということである。今後は、人事評価制度を実質的に活用している団体と形骸化している団体の違いを解明することが重要な研究課題となる。具体的な研究課題としては、次のような点が挙げられる。

第1に、人事評価制度を実質的に活用している団体とそれが形骸化している団体を対象とするフィールドスタディを実施し、両者における人事評価制度の制度設計や運用状況や管理職や一般職員による効果に対する認識等について、注意深い観察を重ね、丁寧な記述を行う

必要がある。第2に、人事評価制度の導入時期の違いに注目し、導入時期の違いを生み出す決定要因や導入時期の違いが効果に及ぼす影響を理論的・実証的に説明する必要がある。本調査の結果、地方公務員法の改正以降に、地方公共団体の間で人事評価制度の普及が進んだことが判明した。一方で、地方公務員法の改正以前から人事評価制度を導入している団体がある。導入時期の違いが、どのような要因によって説明されるのか、また導入時期の違いが人事評価制度の有効性にどのような影響を及ぼすのか、などの点について十分に明らかにされているとは言えない。第3に、人事評価制度のカスタマイズの程度に注目し、その決定要因及び人事評価制度の有効性に及ぼす影響について検討する必要がある。Heugens and Lander (2009) では、行政組織においてはマネジメント実践が同型化する傾向にあることを提示している。そして、たしかに本研究においても Heugens and Lander (2009) と整合する結果が得られている。しかし、他の地方公共団体と類似した人事評価制度を採用していない地方公共団体も存在する可能性があることが確認された。そこで、そのようなカスタマイズの程度の高い地方公共団体には、どのような特徴があるのかについて検討する必要がある。また、そのカスタマイズの程度の違いが人事評価制度の有効性に及ぼす影響についても検討する必要がある。制度論に基づく先行研究は、カスタマイズの程度の違いがマネジメント実践の有効性に及ぼす影響について検討をしているが、必ずしも先行研究の間で結果が一致していない (Westphal, et al., 1997; Heugens and Lander, 2009)。

以上のことを踏まえて、上記の研究課題について今後は検討することが必要であろう。

注

本論文は、日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究（B）（一般）課題番号 P23H00867）による成果の一部である。

- 1) 地方公共団体に所属する実務者による事例研究は、総務省自治行政局公務員課が編集している『地方公務員月報』に数多く掲載されている。
- 2) 質問票の構成尺度の妥当性は、次のように確保された。まず、1名の大学教員により、概念が尺度に落とし込まれているのかについて確認を受けた。続いて、サンプルには含まれない人事担当経験を持つ実務家3名により、尺度の解釈が研究者の意図した通りであるかについての検証を別個に行い、わかりにくい文言についての微調整を行った。
- 3) このうちの町村は、対象外とする。その理由は、2つある。1つは、町村を除いても、十分に回答数が見込め、地方公共団体の人事評価の実態を明らかにできると考えられるためである。もう1つは、日本の地方公共団体を対象とした先行研究においても、本稿と同様に、町村をサーベイ調査の対象外としているためである（松尾，2009）。
- 4) 回答率を向上させる目的で、回答方法としては、3つ用意した。1つは、インターネットアンケート調査サイト「Qualtrics」である。回答者にサイトにアクセスしてもらい、回答フォームで回答を得た。もう1つは、神戸大学大学院の「大学院メンバーサイト」に設置したダウンロードサイトから Excel データをダウンロードし、回答をする方法である。回答後は、筆者に E-mail

の添付ファイルにて回答を返送してもらった。3つ目は、各地方公共団体の情報セキュリティ上、上記のどちらのサイトにもアクセスできない回答者もいることを想定して、筆者に連絡してきた回答者にE-mailにてExcelデータを送付する方法である。回答後は、筆者にE-mailにて回答を返送してもらった。

- 5) 非回答バイアスを検証するために、サンプルを回収期限内に回収されたものと期限後に回収されたものに分割し、本稿の主要な変数について、平均値の差の検定を行った。
- 6) 導入していないと回答した地方公共団体は、能力評価と業績評価のうち、どちらかを採用していないケースであるとの回答を得ている。
- 7) 具体的には、特定地方公共団体において実践をしており、かつ実際に人事評価制度の設計に携わった経験のある筆者達の一人が、人事評価制度を設計に総務省主催の「人事評価制度関連の研究会」資料（総務省、2014等）を参考に、地方公共団体における人事評価制度の標準モデルを構成する実践を検討した。そして、この11の実践について、回答者に対して、該当する場合には、「1」を、該当しない場合は、「0」の2値で回答をしてもらった。次に、Westphal, et al. (1997)と同様に、標準モデルを構成する11の実践について、該当の有無の回答が、当該地方公共団体の回答と一致している団体のうち、同時期又は、その団体よりも早い時期に人事評価制度を導入している他の団体の割合を計算し、11の実践に関するその割合を合計した。そして、本研究では、カスタマイズの程度を測定するため、同型化を測定したWestphal, et al. (1997)とは異なり、最大値11から各地方公共団体のその合計割合を差し引くことで「カスタマイズの程度」の総合指標とした。

参 考 文 献

- Abrahamson, E. (1991) "Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations", *Academy of Management Review*, Vol. 16, No. 3, pp. 586-612.
- DiMaggio, P. L. and W. W. Powell (1983) "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, Vol. 48, pp. 147-160.
- Heugens, P. P. M. A. R. and M. W. Lander (2009) "Structure! Agency! (And Other Quarrels): A Meta-Analysis of Institutional Theories of Organization", *Academy of Management Journal*, Vol. 52, No. 1, pp. 61-85.
- Meyer, J. W. and B. Rowan (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, Vol. 83, pp. 340-363.
- Westphal, J. D., R. Gulati and S. M. Shortell (1997) "Customization or Conformity? An Institutional and Network Perspective on the Content and Consequences of TQM Adoption", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 42, No. 2, pp. 366-394.
- 愛知県半田市企画部人事課 (2020) 「半田市における人事評価システムを活用した評価制度について」『地方公務員月報』令和2年1月号, 74-84頁。
- 池田市 (2018) 『平成30年度版 人事評価制度活用ガイド 本編』https://www.soumu.go.jp/main_content/000611727.pdf: 令和6年3月24日閲覧。
- 大津市 (2018) 『人事制度の再構築に係る方針～人事評価制度との一体的運用に向けて』https://www.soumu.go.jp/main_content/000611731.pdf: 令和6年3月24日閲覧。

- 岡山県総務部人事課（2020）「岡山県における人事評価制度について」『地方公務員月報』令和2年2月号，126-134頁。
- 奥林康司・上林憲雄・平野光俊（2010）『入門人的資源管理（第2版）』中央経済社。
- 上林憲雄・厨子直之・森田雅也（2010）『経験から学ぶ人的資源管理』有斐閣。
- 高知県総務部人事課（2020）「高知県における人事評価制度について」『地方公務員月報』令和2年6月号，89-96頁。
- 今野浩一郎・佐藤博樹（2002）『人事管理入門』日本経済新聞出版社。
- 白井泰四郎（1982）『現代日本の労務管理』東洋新報社。
- 人事院（2005）『給与勧告の骨子（平成17年人事院勧告）』<https://www.jinji.go.jp/kankoku/h17/pdf/kankokunokossi.pdf>：令和6年3月24日閲覧。
- 総務省（2013）『平成24年度 地方公共団体における人事評価制度の運用に関する研究会 報告書 平成25年3月』https://www.soumu.go.jp/main_content/000218340.pdf：令和6年3月24日閲覧。
- 総務省（2014）『地方公共団体における人事評価制度の導入等について』https://www.soumu.go.jp/main_content/000295843.pdf：令和6年3月24日閲覧。
- 総務省（2021a）『地方公共団体における人事評価結果の活用状況等調査結果（令和3年4月1日現在）』https://www.soumu.go.jp/main_content/000783768.pdf：令和6年3月24日閲覧。
- 総務省（2021b）『令和2年度国勢調査』<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200521&tstat=000001136464>：令和6年3月24日閲覧。
- 総務省（2021c）『令和3年度地方公共団体定員管理調査結果』https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/：令和6年3月24日閲覧。
- 地方公共団体における人事評価制度に関する研究会（2015）『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 平成27年8月』https://www.soumu.go.jp/main_content/000373399.pdf：令和6年3月24日閲覧。
- 辻琢也（2017）「人事評価を活用する自治経営：埼玉県嵐山町の実例を通じて」『地方公務員月報』平成29年5月号，2-27頁。
- 土浦市総務部人事課（2018）「土浦市における人事評価制度について」『地方公務員月報』平成30年1月号，45-53頁。
- 鳥取県総務部行政財政改革局人事企画課（2019）「鳥取県における人事評価制度の取組について」『地方公務員月報』平成31年1月号，44-52頁。
- 新潟市総務部人事課人材育成室（2018）「新潟市における人事評価制度について」『地方公務員月報』平成30年3月号，46-56頁。
- 東大阪市（2021）『東大阪市の給与・定員管理等について』https://www.city.higashiosaka.lg.jp/cmsfiles/contents/0000000/98/kyuuyokohyo_03.pdf：令和4年8月15日閲覧。
- 松尾貴巳（2009）『自治体の業績管理システム』中央経済社。
- 宗像市総務部人事課（2018）「宗像市における人事評価制度について」『地方公務員月報』平成30年2月号，49-55頁。