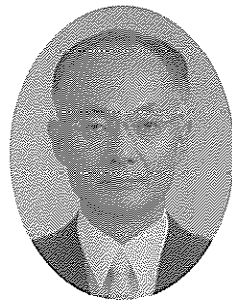


# 人事評価を活用する自治経営のさらなる展開 （政策努力を人材育成と政策推進に生かす人事評価…大阪府池田市）



辻 琢也

一橋大学大学院法学研究科教授

1. 論文の構成と池田市
2. 能力評価と業績評価
3. 人材育成と政策推進
4. 総合評価と自治経営

## 第1節…論文の構成と池田市

近年、人事評価の最前線を歩んできた団体の一つに、大阪府池田市を挙げることができる。池田市は、二〇〇六年度に課長以上を対象に人事評価の試行を開始した。次いで二〇一二年度に、課長以上に能力評価・業績評価ともに実施し、その他職員に関しては能力評価を先行実施した。そして、地公法改正が実施された二〇一六年度より、技能職員・臨時的任用職員を含むすべての職員に人事評価を実施してきている。評価方式は独自にカスタマイズした数値化方式である<sup>1</sup>。総務省自治行政局公務員部給与能率推進室が事務局を務める人事評価関連研究会にも、二〇一四年度から毎年参画し、対外的な情報発信にも尽力してきている。こうした池田市の人事評価の仕組み・成果・課題について実証的に分析したのが本論文である<sup>2</sup>。

これまでも筆者は、人事評価の成果と課題に係る実証研究に努めてきたが、論文として整理できた団体は、長野県松川町、東京都瑞穂町、埼玉県嵐山町など、小規模団体が多かった<sup>3</sup>。これには、(a)小規模であるため、全体を分析しやすい、(b)団体数が多いため、一般化をはかりやすいなどのメリットがあった。これに対して池田市は、人口約一〇万人の標準的な人口規模の団体である。また、一般には久しく人事評価の利活用が課題視されてきた大都市圏の都市であり、その先駆的な事例として位置づけられる。

以下、池田市の概況を論じた「第1節…論文の構成と池田市」、能力評価と業績評価に分けて人事評価を実証分析した「第2節…能力評価と業績評価」、目標管理におけるレベルと達成度の観点から分析した「第3節…人材育成と政策推進」、総合評価点と配分区分の観点から人事評価や自治経営のあり方を論じた「第4節…総合評価と自治経営」と分析を進めている。

池田市は、大阪梅田から阪急・宝塚線で約二〇分、兵庫県に接する大阪北部の住宅都市である。面積二二・一四 km<sup>2</sup>のコンパクトな市域に、一〇万三、六二六人の人口を擁している。高速道路等の基幹道路や大阪国際空港なども立地し、財政力指数は類似団体より〇・七ポイント高い〇・八五(二〇一六年度)、実質公債費比率は四・四(類似団体平均五・〇)、と良好な財政状況にある。ただし、少子高齢化の影は池田市にも及び始めており、近年、総人口は横ばいからやや減少に転じ、経常収支比率は全国平均より〇・五ポイント高い九三・〇となっている。豊かな池田市も激しい都市間競争の下、自治経営においては難しい舵取りを迫られている。

池田市の総職員数は一、一六九人である(二〇一七年四月一日時点)。普通会計ベースでは五九七人となり、これは、人口一万人当たりの職員数にして五七・九二であり、類似団体(Ⅲ―3)平均の五九・八四より低い。また、一般行政会計ベースでは、池田市の職員数は三八七人で、人口一万人当たりの職員数は三七・五四となり、類似団体(Ⅲ―3)平均の四五・一六より、大幅に低い。業務の民間委託など、池田市が市長部局を中心に職員の削減に努めてきたことを理解できる。ただし、池田市職員数推移を記した(表1)によれば、近年は、減少傾向が鈍化しており、直近の二〇一七年度には反転して増加している。一方、(図1)によれば、ラスパイレース指数は、一〇〇以下の水準を維持しているが、一般職の給与削減(二・五%)をとりやめたこともあり、直近の二〇一七年度にほぼ一〇〇近くまで上昇している。人事評価を本格的に活用しはじめた近年は、少数にして精鋭の職員体制をとりながら、単純に定員・給与の削減ができない状況に入り込んでいるのである。

(図2)は、近年の池田市一般行政職員の役職別・年齢別職員数を示したものである。これによれば、

団塊の世代とそれに続く世代の大量退職時代は既に終焉し、今の五〇才代なかば以後が退職すれば、単純な退職不補充による人件費削減を期待できない時代となることがわかる。この点を明確に示すのが(図3)である。

(図3)は、二〇一七、二〇一六、二〇一二年における池田市の一般行政職員の級別構成比を示している。これによれば、五年前に三〇・八%も占めていた四級が一六・五%にまで減少し、五年前に二一・四%占めていた六級も一七・七%に、替わって九・七%占めていただけの二級は三倍以上の三〇・八%も占めるようになっていた。高齢世代が引退し、二級の「安くて使いやすい」若手が加わる世代交代効果は、人件費抑制や政策遂行に大きく寄与してきたと推測される。

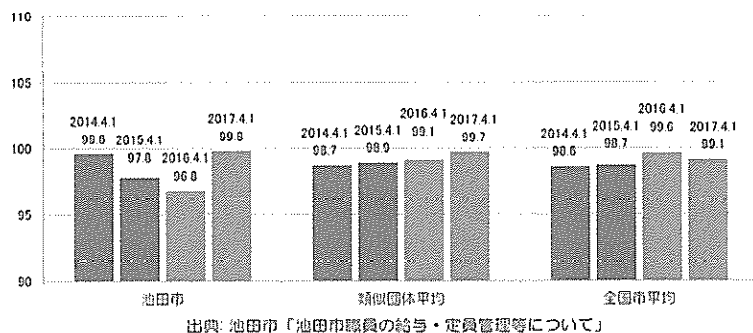
しかし、これ以上の多くをここに期待することはできない。新採・若手にたよる人事管

(表1) 池田市の職員数推移

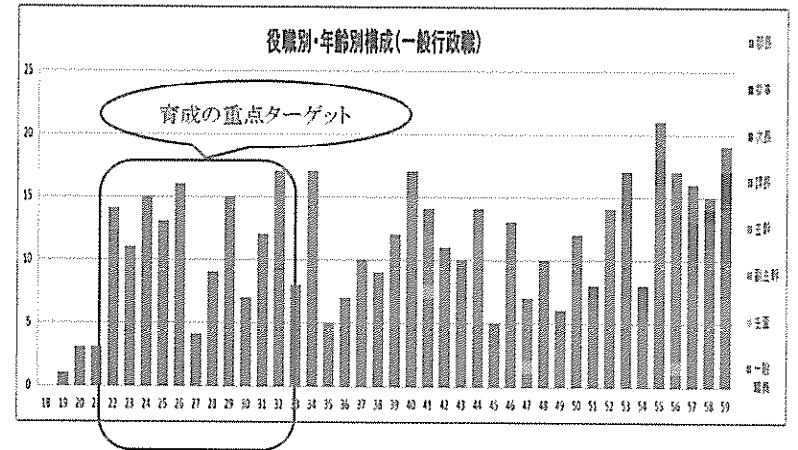
部門別	年度						過去5年間の増減数 (人)
	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	
一般行政	394	388	390	389	382	387	△7 (△1.8%)
教育	121	115	111	111	110	108	△13 (△10.7%)
消防	103	98	99	99	102	102	△1 (△1.0%)
普通会計	618	601	600	599	594	597	△21 (△3.4%)
公営企業等会計	550	552	574	575	561	572	22 (4.0%)
総合計	1,168	1,153	1,174	1,174	1,155	1,169	1 (0.1%)

(注) 各年における定員管理調査において報告した部門別職員数  
出典: 池田市「池田市職員の給与・定員管理等について」

(図1) ラスパイレース指数推移(池田市・類似団体・全国平均/2014-2017年)

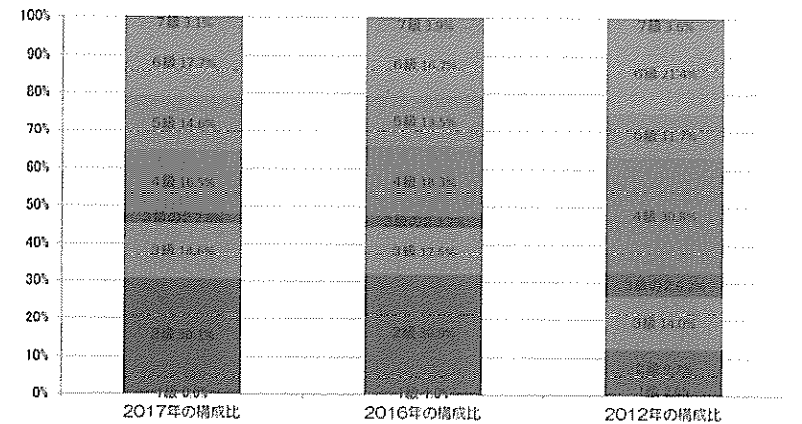


(図2) 池田市職員役職別・年齢別構成(一般行政職)



出典：池田市「平成30年度版人事評価活用ガイド／別冊参考資料(その1)」(V1.2.1 /2018年4月)p.47

(図3) 池田市職員級別構成比(一般行政職)



出典：池田市「池田市職員の給与・定員管理等について」

理から、採用した若手をしっかり育てていく人事管理が求められているのであり、その中核の一つが人事評価の活用とOJTである。(図2)に記されているとおり、池田市は人材育成の重点ターゲットを、概ね三五才までの若手・中堅職員としている。研修履歴などを基に、キャリアアップ、実務能力アップを支援、キャリア意識の醸成を図っている。実際、人事評価に際しては面談を必須とし、OJTを強化し、人事評価シートはコミュニケーションツールとして活用されることが期待されている。

ここで再び、(図2)をみて欲しい。三〇才半ば以後の世代においては、同じ年齢でも役職・職責はさまざまとなっている。現在の池田市においても、年齢によって一律に処遇する人事運営からの脱皮が進んでいるのである。

## 第2節・能力評価と業績評価

さて、池田市の人事評価は、能力評価と業績評価から構成される数値化方式である。以下、この順番で検討を進めよう。一般に数値化方式に基づく能力評価は、標準からの減点方式を基本に行動を誘導し、求める行動項目の一部に加点を認めるものである。能力評価は、潜在的な個人能力や人間性、人格等を評価するものではない。当該期間の職務の遂行において顕在化した「能力や職務への取組姿勢・態度」を評価する。

池田市は人材育成基本方針とリンクした各評価項目の標準合計点五〇点からの減点方式を基本としている。この際、特に求められる能力において標準を上回る能力を発揮した場合にのみ加点できることとし、職種・職階別に一九種類の評価シートを用意している。評価項目と配点は、(表2)のとおりである。

(表3) 能力評価項目別点数割合(一般職・管理職)

一般職員		2016年度下期割合	2017年度上期割合	備考
服務規律	加点○	98.4%	99.1%	
	標準			
	減点A▲	1.6%	0.7%	
知識・技術	加点○	89.8%	89.7%	※減点10%以上
	標準			
	減点A▲	10.2%	10.3%	
事務処理	加点○	87.3%	88.6%	※減点10%以上
	標準			
	減点A▲	12.7%	11.2%	
説明対応	加点○	8.0%	10.1%	
	標準	89.1%	86.9%	
	減点A▲	2.9%	3.0%	
チームワーク	加点○	13.2%	13.3%	
	標準	84.3%	85.1%	
	減点A▲	2.5%	1.4%	
課題解決・改善実行	加点○	6.1%	3.4%	※減点10%以上
	標準	90.9%	86.5%	
	減点A▲	3.0%	9.4%	
自己管理	加点○	93.9%	92.2%	
	標準			
	減点A▲	6.1%	7.6%	
自己開発	加点○	5.0%	3.0%	
	標準	91.1%	90.8%	
	減点A▲	3.9%	6.2%	

管理職		2016年度下期割合	2017年度上期割合	備考
服務規律	加点○	100.0%	99.0%	
	標準			
	減点A▲	0.0%	1.0%	
知識・技術	加点○	90.7%	95.1%	
	標準			
	減点A▲	9.3%	4.9%	
管理・監督	加点○	92.8%	93.1%	
	標準			
	減点A▲	7.2%	6.9%	
情報共有・発信	加点○	93.8%	86.3%	※減点10%以上
	標準			
	減点A▲	6.2%	13.7%	
折衝・判断	加点○	97.9%	95.1%	
	標準			
	減点A▲	2.1%	3.9%	
企画・立案	加点○	6.2%	6.9%	
	標準	91.8%	88.2%	
	減点A▲	2.0%	4.9%	
指導・育成	加点○	89.7%	3.0%	
	標準			
	減点A▲	10.3%	3.9%	

出典：池田市「平成30年度版人事評価活用ガイド/別冊参考資料(その1)」  
(V1.2.1 / 2018年4月)pp.39-40

池田市は、管理職や監督職に対してはマネジメント力(加点項目)、一般職に対しては自己開発意欲(加点項目)、再任用には伝承(加点項目)を求めている。さらに、臨時的任用職員に対しては、簡易な様式で「業務上必要な知識や技能」と「業務内容」に関して能率向上を求め、臨時的任用保育士に対しては、従前の「行動チェックリスト」を評価シートに活用している。

(表3)は、二〇一六年度下期と二〇一七年度上期における能力評価項目別点数分布割合を、一般職員と管理職に関して示したものである。二〇一六年度下期と二〇一七年度上期、また、一般職員と管理職では評価項目が異なるため、これらを厳密に比較することはできない。これを前提に大きな傾向を読み取るとすれば、両期間の一般職・管理職を通じて、概して減点行動は少ない。減点が10%を超えているのは、一般職の知識・技術(二〇二二% (二〇一六下期) / 二〇三三% (二〇一七上期))、一般職の事務処理(二二・七% (二〇一六下期) / 二一・四% (二〇一七上期))、一般職の課題解決・改

(表2) 能力評価：評価項目と配点

項目	職階	一般職					再任用					監督職					管理職				
		0	1	2	3	4	0	1	2	3	4	0	1	2	3	4	0	1	2	3	4
服務規律	○	6	4	2			6	4	2			5	3	1			5	3	1		
知識・技術	○	6	4	2			6	4	2			5	3	1			5	3	1		
事務処理(業務遂行力・業務処理)*1	○	4	2				6	4	2								7	5	4	2	
管理・監督												7	5	4	2		8	6	4		
説明対応(情報活動)*2	○	6	4	2			6	4	2												
情報共有												6	4	2							
情報共有・発信																	8	6	4		
折衝・判断(情報活動)*2												6	4	2			8	6	4		
チームワーク	○	9	7	5	3	0	9	7	5	3	0										
課題解決・改善実行	○	9	7	5	3	0	9	7	5	3	0										
企画・立案	○											7	5	4	2	0	8	6	4		
自己管理	○	6	4	2			6	4	2												
自己開発	○	8	6	4	2							5	3	1							
指導・育成	○						9	7	5	3											
評価項目												8	6	4	2	0	8	6	4		
総高/標準点の合計		58/50					56/50					54/50					52/50				

出典：池田市「平成30年度版人事評価活用ガイド/別冊参考資料(その2)」(V1.1.0 / 2018年4月)pp.3

善実行「二一・二％（二〇一七上期）」、管理職の情報共有・発信「二三・七％（二〇一七上期）」、管理職の指導育成「二〇・三％（二〇一六下期）」のみであり、高くとも一〇％代前半に留まっている。その他はすべて一〇％未満で、地方公務員のまじめな勤務態度が基本的に反映されている。また、一般職は管理職よりも減点が多い。

そして加点も、管理職よりも一般職に多い。もともと管理職に加点が設けられているのは、企画・立案のみで六・二％（二〇一六下期）、六・九％（二〇一七上期）となっている。これに対して一般職においては、説明応対「八・〇％（二〇一六下期）」／一〇・一％（二〇一七上期）」、チームワーク「二三・二％（二〇一六下期）」／二三・三％（二〇一七上期）」、課題解決・改善実行「六・一％（二〇一六下期）」／三四・四％（二〇一七上期）」、自己開発「五・〇％（二〇一六下期）」／三〇・〇％（二〇一七上期）」となっている。つまり、一定の能力開発が終わっている管理職に関しては、能力評価における加点・減点とも限定的で、次に論じる業績評価においてその差が評価されていると考えられる。これに対して、能力開発中の一般職に関しては、業績評価もさることながら、それを補うために、能力評価においても加点・減点されている。育成期にある一般職にとってこそ、能力評価は重要なのである。

ちなみに、一般職・管理職双方とも、二〇一六年度下期と比べて二〇一七年度上期において、標準の占める比重が低下している。これには、評価方法の変更も影響している。すなわち、二〇一六年度下期においては一項目だった減点基準を、二〇一七年度上期には、減点A（後に改善された失敗を軽度減点）と、減点B（改善されず、何度も繰り返された失敗を減点）にわけている。改善行動を誘導する積極的な契機として、挽回可能な軽度な減点をつけやすくするために複数基準を設けることは適切であると考

えられる。高い目標達成率を確保しながらも、極端に標準化させず、加点・減点含めて適度なバラツキを担保することは必要である。

次に、池田市の業績評価について論じる。一般に数値化方式の業績評価は、目標単位にレベルと達成度に応じて定められた点数で評価する。池田市の被評価者は、所属の年度目標、事務分担や評価者から指示された内容、現場の課題等、担当する全ての業務を対象に当初の個人目標を四つ設定する。この際、池田市の特徴は、二つある。一つは、簡素化を図って、目標単位のウェイト付けを廃止していることである。この簡略化の影響と評価については、最後の第4節で論じる。

もう一つは、ルーティンワークにおける達成度を重視していることである。（表4）は池田市が現在使用している評価算出表である。これによれば、レベル・達成度とも標準であるBのT3が五〇点である。これを基準に、レベルが一つ高いAのT3が六〇点であるのに対して、達成度が一つの高いBのT2は六五点で、AのT3よりさらに五五点高い。最初にレベルの高い目標を設定するよりも、標準的な業務で高い達成度を示すことを、高く評価している。ちなみに、AのT2とBのT1はともに八〇点だが、これらは七〇点のSのT3より一〇点高い。さらに、九五点であるAのT1は、九〇点であるSのT2より五五点高い。逆に達成度T4に關していえば、Bで三五点、Aで五五点高い四〇点、そしてSではじめてさらに一〇点高く標準の五〇点となっている。レベルの設定よりも、達成度に左右されるように、配点調整されている。

あわせて、可能な限り情報をオープン化して、信頼性を担保し、高レベルの個人目標・高達成度評価を部内で共有している。各所属は、個人目標について意見交換・協議し、目標の職員共有を進め、目標

の連鎖を推進する。面談においては、レベルと達成水準を第三者が判断できる明確なものとし、一次評価者は目標に対する達成意欲をもたせ、要望事項（最優先）を伝えることになっている。

標準業務を普通にこなすことが当たり前との相場観が蔓延し、低い目標を「普通に」こなすことが「得」という事態になつてはならない。逆に、「成果を自分の手柄に」と自己中心的な行動を増長させたり、通常業務を軽視させたりすることもあつてはならない。これらを意図して設定されたのが、池田市のルールである。

（表5）は、二〇一七年度上期における目標のレベルと達成率を示したものである。これによれば、池田市におけるT1、T2、T3は、合計九六・七%となつている。二〇一六年度下期のそれが九五・三%なので、その達成率は制度意図に即してさらに高まつていることになる。この達成率は、これまで実証研究を進めてきた長野県松川町・東京都瑞穂町・埼玉県嵐山町のいずれよりも高い。この場合、それぞれのレベルに占めるT3の割合については、Bの八九・七%が、Aの八一・七%より高い。また、それぞれのレベルに占めるT4の割合については、Aの四・五%がBの二・七%より高い。つまり、よりレベルの高いAの目標が、Bのそれに比べて、

（表4）評価点算出表

達成度 レベル	T 1	T 2	T 3 (標準)	T 4	T 5	N
S	110	90	70	50	30	0
A	95	80	60	40	25	0
B (標準)	80	65	50	35	20	0
C	65	50	40	30	15	0

出典：池田市「平成30年度版人事評価制度活用ガイド／本編」  
(V1.1.0 / 2018年4月)p.47

標準的に達成される確率が低く、失敗に終わる確率が高いという実績になつており、設定レベルに見合った達成度分布になつていないことを確認できる。

しかし、あまりに高い達成率は、真に挑戦的な課題に取り組むことを避けている可能性も惹起させる。なかでも達成度におけるT3の占有率が高まれば高まるほど、期首にレベルを設定した時点で最終評価が見通せる状況となつてしまい、達成度を重視する制度趣旨と異なつた結末になりかねない。この点を留意しなければならぬ。

### 第3節…人材育成と政策推進

そこで、池田市において最上位の目標（レベルS）に挑戦している事例と、最高の達成度T1が記録されている事例について、検証してみよう。最上位レベルの目標は、埼玉県嵐山町、東京都瑞穂町、長野県松川町といった人口一〜四万人程度の町村では、例外的にしかみられなかった。これに対して池田市において

（表5）業績評価におけるレベルと達成度（池田市／2017年度上期）

達成度	96.7%					3.3%
	T 1	T 2	T 3	T 4	T 5	未達成
S	0.0%	0.2%	1.3%	0.1%	0.0%	0.0%
A	0.1%	3.6%	21.9%	1.2%	0.0%	0.0%
B	0.0%	5.3%	63.6%	1.9%	0.1%	0.0%
C	0.0%	0.0%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%

出典：池田市「平成30年度版人事評価制度活用ガイド／別冊参考資料（その1）」  
(V1.1.0 / 2018年4月)p.38

は、若干ながら、レベルSの目標が毎年みられる。二〇一七年度上期における主なものは、次のとおりである。いずれもT3の達成度を記録している。

第一は、「〇〇保育所の移転・民営化」(管理職)である。①運営事業者の選定(〇五月)、②運営事業者とのコンセンサス形成(〇五月〇九月)、③事業者との協定書締結(〇七月)、④保護者説明会の開催(〇七月)、⑤住民説明会の開催(〇八月)、⑥国有地の定期借地契約(賃借人・事業者)に向けた近畿財務局との協議(〇九月)と、ほぼ半年間で移転・民営化の調整を進めようというものである。民営化や移転だけでも難しいものを同時に、半年間で済ませようというものであることから、レベルSの事業となっている。

第二は、「テーマパーク構想推進事業の実施」(監督職)である。①当該構想策定支援業務委託事業者のプロポーザルによる選定実施(〇五月)、②有識者等懇談会の開催(〇六月〇九月末(※一二月末まで継続予定))、③テーマパーク構想セミナーの開催(〇九月末)などを肅々とこなしつつ、④池田版DMOを設立するまでが一つのヤマである。これを経て、池田駅前インフォメーションセンター設置に向けて進捗管理(〇九月末)を行い、⑤テーマパーク構想の完成に向けた進捗管理及び議会対応(〇九月末)まで行うものである。レベルの高い事業に対して、取組みやすい行程をたてて進捗を図ろうとしているところに、ポイントがある。以上の二つは、本来的に困難度の高い事業である。

第三は、「経営戦略の策定」(一般職)である。実務を最前線で担う一般職員として、①経営分析を基づいて経営目標を設定して、池田市として収入・費用予測の算出方法を精査したり(〇六月末)、②アセツトマネジメントの投資試算との調整を図ること(〇九月末)は、相当の難易度である。最終的には、③審

議会での意見を集約し、パブリックコメント案を作成することで(〇九月末)、その実務を担う一般職の業務をSランクに認定している。逆に、優秀な部下やコンサルタントを使って、とりまとめを監督する管理職であれば、難易度の高い新しい経営戦略の策定であっても、難易度は高くともAランクであった可能性もある。

第四は、「〇〇小学校跡地活用及び地域再生マネージャー事業並びに××高校との連携」(監督職)である。具体的には、①〇〇小学校跡地の改修内容について、〇〇創生会議及び関係課と調整する(〇五月末)、②〇〇小学校跡地活用について、方向性の検討(〇六月末)、③地域再生マネージャー事業について、現地調査の調整、対応(〇七月末)、④地域再生マネージャー事業について、中間報告書の作成(〇九月末)、⑤××高校跡地活用PTを中心とした連携手法の検討・調整及びその実施(〇九月末)である。難問の跡地利用や地域再生事業の推進に、実務の中心として調整に従事する監督職が難易度Sに評価されている。

以上のSランクの目標は、自治体にとって未知の挑戦業務であることや、積年の懸案事項に関与するものであった。この際、管理職にとっては、最終的な政治調整も必要とされる懸案事項やそれに取り組むこと自体が政治的に問われる場合、監督職にとっては実務の中心として関係者間の実質的なとりまとめが問われる場合、一般職にとっては、最前線の担当として、これまでにない能力が問われる場合などに付与されやすいと、考えられる。

一方、二〇一七年度上期において、T1を記録しているケースは、次の二つあった。一つは、「償却資産の課税強化」(一般職)である。T1達成基準は、①法人市民税・税務署等への調査(四〇七月)、②実地・



インターネット調査にて実態把握（四～七月）、③申告依頼送付（四～七月）、④応答のない者に対しては資産調査や交渉を行う（五～八月）ことよって、前年並の五〇件・課税額九〇〇万円を対象者に課税するというのが基準だった。そして、実際には、従来では捕捉しきれなかった事業者や、催告に応じない事業者に対して、償却資産の課税強化に成功し、目標額の二倍を達成したものである。前年並みの目標でも数値があれば、それに基づいてT1を申告できる。

第二は、「広報推進委員会」（一般職）である。これは、精査を行いながら、例年通り各イベントを開催する一方で、各イベントの結果を数値化し、過去の成果との比較指数に広報効果を追加し、エビデンスベースでイベントのあり方を政策的に見直そうというものである。達成基準については、上期全てのイベント指数が向上した場合、または、T2項目の同時達成とされたが、これが実現した。近年、国を含めてビッグデータを活用したEBPMが流行している。本事業は、担当者にとっては、池田市版のEBPMであり、それに取組み、なおかつ、実現している事例である。市役所に政策を求める若手職員も少なくなく、それを具体化した事業としても評価できる。

以上、二つあわせて考えると、自治体におけるT1は、管理職や監督職よりも、実務を最前線で担う一般職がチャレンジしやすいものであることがわかる。数値目標はプレッシャーになるとは考えられない。しかし、現代日本においては、数値基準があつてはじめてT1を要求できるといつてもよい。人材育成を大義名分に、一般職に対しては、給与への反映を縮減する団体が、いまだ存在する。しかし、そうした過保護策は、逆に一般職の伸び代も抑制している疑いがある。T2のみならずT1を期待できることで、定型的な業務に従事している職員に、働くインセンティブを効果的に付与できる。

これに対して逆にT4に終わった事例を三つ提示する。第一は、「浸水被害軽減計画の推進」（管理職／難易度A）である。具体的な内容としては、七月末までに基本設計及び実施設計業務を発注する予定だったが、国提出資料作成に時間を要し、所定期限内にできなかった。

近年、ゲリラ豪雨に悩ませられる自治体は多い。池田市は、二〇一四年にゲリラ豪雨による浸水被害を受けて、二〇一五年度に浸水シミュレーション（ハザードマップ）を行い、二〇一六年度には浸水被害軽減事業計画を策定するなど、着実に対処してきた。今回、T4に終わったことは、(a)ゲリラ豪雨対策の重要性和難しさを示しているほか、(b)基本・実施設計に進むハードルと、(c)国提出資料の難しさを物語っている。次年度レベルをあげた目標として取り組むか、もしくは、もう少し容易な目標として取り組むべきか。上期のつまづきを克服して、所期の目的を年間で達成できるよう、残された下期での戦いが見直しが迫られている。

第二は、「空き家バンク対策推進事業の推進」（監督職／難易度B）である。二〇一七年度上期においては、制度内容の検討を皮切りに（四月）、池田市空家等対策協議会へ議題として提出（五月）、協議会意見を踏まえ制度内容の修正等（六月）、関係団体・大阪府と調整（七月）、制度内容の決定（八月）、運用スタート（九月）を予定していた。原案の検討から関係団体との意見調整を踏まえて、半年間で運用までもつてくる意欲的な内容だった。

ところが、空家等対策協議会の協議において、より効果的に実施していくために他の支援制度が必要となり、登録者への支援制度を再検討することとなった。民間ベースで不動産取引が行われる世界で、行政主導の空家対策が果たせる役割は限定的である。効果的な空家対策のために、池田市は立ち止まら



て、見直しを行ったことになる。今回がT4に終わったことから、次回は、難易度を高めて似たような目標にトライすべきか。もしくは、思い切って方向転換を図るべきか。次回はそのあり方が問われており、そこでの挽回で高得点が期待できるとすれば、今回のT4は、人材育成の観点からも、将来の高評価を生み出しうる積極的な契機と考えるべきである。

第三は、乳児健診業務の独り立ち遂行に関する件である（一般職／難易度B）。すなわち、副担業務をサポートを得ながら実施（五月）、次いで、サポートなしで副担業務を実施（六月）、さらに主担業務をサポートを得ながら実施（七月）の後、最後に、サポートなしで主担業務を実施するというものだった（八月）。これに対して、先輩に確認しながら副担業務を実施することはできたが、事後処理の方法や判定に確認やサポートを要して、主担当として独り立ちまでには至らなかった事例である。過去の先輩は、このタイムスケジュールで自立して業務をこなしており、今回は、本人の努力不足と認定された。

以上、三つの事例は、集中豪雨対策、空家問題、子育て関連施策と、いずれも市にとって喫緊の課題である点は共通している。また、これら三つの目標に関しては、あらかじめT1、T2の基準が設定されている。最高でもT3という守りの姿勢が災いした可能性がある。さらに、T4に終わった要因は、（A）本人の努力不足や過失によるものか、（B）未知の難関事業に対する見当違いから生じるものかに大別できる。（A）については本人のさらなる改善努力に、（B）については組織戦略の見直しに結び付けることが肝要である。

とりわけ、（B）のため、組織戦略を見直さざるを得ないT4を経験することは、将来の幹部候補者の能力開発にとっても不可欠な要素である。生涯挽回不可能な分限処分の根拠であるかのようにT4を忌

み嫌うことがあつてはならない。賞金が積み残された宝くじと同じように、積極的な人材育成の契機として、T4に楽しく適切に対処していくことが求められる。

#### 第4節・総合評価と自治経営

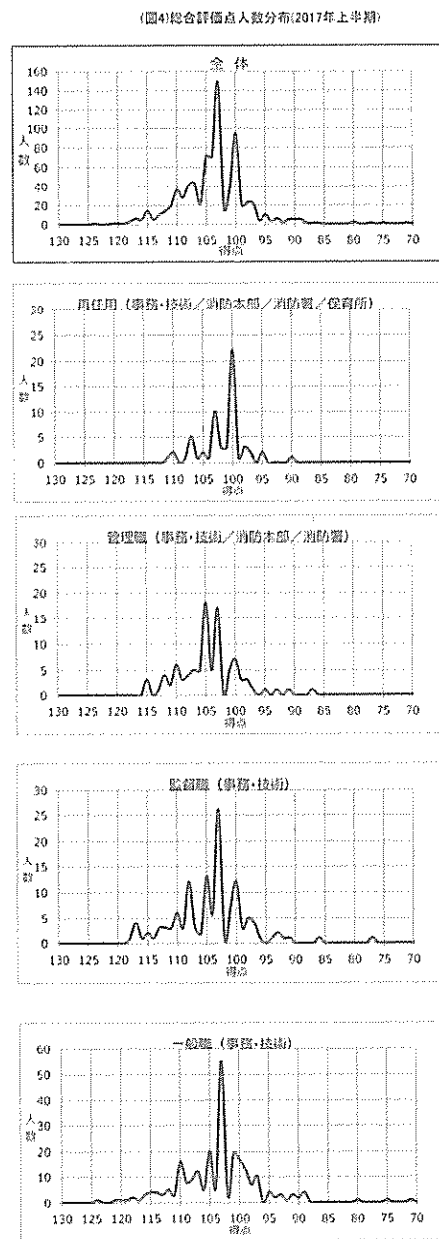
最後に、能力評価・業績評価を足した総合評価点の見地から、今後の人事評価や自治経営のあり方を展望してみよう。（図4）は、集団区分毎に総合評価点の人数分布を示したものである。このうち、全職員を対象とした分布人数は、一〇三点をピークに、大まかには正規分布の形状を示している。ただし、分布人数には凸凹があり、たとえば、一〇二点や一〇六点は、その前後に比べて分布数が落ち込んでいる。こうした凸凹は、これまで実証分析してきた埼玉県嵐山町や東京都瑞穂町、長野県松川町に比べて大きい。これら町村に比べて職員数が多い池田市で分布のブレが大きくなっている理由の一つは、ウエイト付けの廃止にあると推測される。等分のウエイトのため、目標は様々でも、典型的なランクと達成率の組み合わせがパターン化されやすくなってしまうと考えられる。

池田市においては、確定した総合評価点については、集団単位で基準点を定めて四段階の反映区分（「特に優秀」（五％）、「優秀」（二〇％）、「良好」（七五％）、「良好でない」）に相対化し、「勤勉手当」「昇給」「昇任・昇格」「分限」等に活用する。ただし、この際、最下位区分の「良好でない」のみは、事前に設定した総合評価基準点八五点未満に、二〇一六年度から絶対的に固定されている。

二〇一七年度上期人事評価総合基準点一覧は、（表6）のとおりである。これによれば、特に優秀に設定しては一〇七点以上、優秀に関しては、保育と再任用以外は一〇五点以上、再任用一〇四点、保育所一

一般職一〇二・五点となっている。つまり、現時点においては、正規分布を歪める凸凹が職員の影響区分を大きく左右するような事態とはなっていない。しかし、今後、総合評価基準点のあり方によっては、ウエイト付け等の見直しが必要とされる可能性もある。ちなみに、公共団体の場合は、一般に最下位区分を絶対水準で事前に固定すると、その対象者が極めて限定される傾向となる。これまでの筆者の経験からもほぼ例外なく、そうなっており、池田市の場合も同様である。

ここで、(図4)のうち再任用職員を対象とした図を見て欲しい。これによれば、再任用職員の平均が三点ほど低く、しかも、そのバラツキが大きいことを確認できる。一般に年齢を重ねるほど、有能な職



員かどうか、経験格差・能力格差が拡大していくと言われる。また、退職金をもらった瞬間に働く誘因が大きく落ちるとも言われる。バラツキが大きく、平均点が低い再任用職員の現況は、池田市においても他の自治体と同様に、再任用職員の活用が課題となっていることを示している。

また、管理職(事務・技術/消防本部/消防署)、監督(事務・技術)、一般職(事務・技術)の総合評価点の人数分布を相互比較すれば、一般職から監督職へと移行するなかで、下位層の成績の底上げと上位層の成績の伸びが、若干、みられる。これに対して、監督職から管理職への総合点はさらに伸びている。評価項目や役割が異なるので単純な比較はできないが、こうした評価点数の動きは、「高い能力をもって役所に入った後、しばらくは伸び悩み、管理職となつてはじめて実力を発揮するようになる」と言われる遅咲きの自治体職員の働きぶりが表れている。若いうちからその能力をどうのばしていくのか。三〇才代前半までの若手職員の育成に力点を置く池田市

(表6) 2017年度上期人事評価 総合評価基準点一覧

職階区分	特に優秀		優秀	
	人数	基準点	人数	基準点
管理職(事務・技術/消防本部/消防署)	4	112.5	20	106.75
監督職(事務・技術)	7	115	24	108
一般職(事務・技術)	14	114.5	48	107.5
再任用(事務・技術/消防本部/消防署/保育所)	3	109.5	10	104
監督職(消防本部/消防署)	1	116.75	5	108.75
一般職(消防本部/消防署)	3	112	11	108
管理・監督職(保育所)	1	108	2	107.25
一般職(保育所)	2	107	11	102.5
監督職(技能職)	1	114.25	7	108.34
一般職(技能職)	4	111	17	105.34
再任用(技能職)	1	114.01	2	105.34

出典:池田市市長公室人事課「平成29年度上期人事評価における総合評価基準点について」(2017年12月1日)

の人材育成ポイントの的確さを再認識できる。

以上、池田市における人事評価の活用による自治経営の実践について、実証的に検証してきた。目標管理型の業績評価と能力評価からなる数値化方式による人事評価の導入効果は、さまざまである。池田市は、職員の信頼を維持すべく、丁寧に運用し、着実に成果を上げてきた。ここ五年間は、制度骨格は維持しつつ、職員の意見を踏まえて、毎年、マイナーチェンジさせていく予定という。今後、これまで築き上げてきた土台をベースに、勤勉手当や昇給に徐々に反映する程度を拡大しながら、さらに飛躍されることを、期待したい。

1. 数値化方式に関しては、本論文第2節参照のこと。詳しくは「地方公共団体における人事評価制度に関する研究会平成26年度報告書」〔総務省／二〇一五年三月／[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000347397.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000347397.pdf)参照のこと〕。また、直近で池田市の取組みを紹介しているのは、「人事評価の人材育成への活用に関する研究会平成29年度報告書」〔総務省／二〇一八年三月／[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000511635.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000511635.pdf)〕〔参考資料編〕第一回研究会資料、第二回研究会資料〕「地方公共団体における多様な人材の活躍と働き方改革に関する研究会報告書」〔総務省／二〇一七年二月／[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000467440.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000467440.pdf)〕などがある。個別論文としては、上浦善信「採用と育成の好循環」目指す池田市の新・人材育成基本方針」〔国際文化研究〕〔2015秋 Vol.89〕pp.38-41、上浦善信「圏域経営を意識した政策提言に向けて」〔地方公務員月報〕〔平成二九年二月号〕pp.19-25。

2. 本論文は公開データに基づいているが、作成に際しては、上浦善信氏をはじめとした池田市人事課に、ヒアリング・資料提供等でお世話いただいた。ここに記して感謝したい。ただし、一切の文責はあくまでも筆者にある。

3. 辻塚也「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」〔総務省自治行政局公務員課編「地方公務員月報二〇一七年五月号」〔六四六号／二〇一七年五月〕pp.3-5〕。辻塚也「制度導入元年における地方公共団体の人事評価に関する考察」背景・目的・制度・運用・成果・

課題」〔総務省自治行政局公務員課編「地方公務員月報二〇一六年五月号」〔六三四号／二〇一六年五月〕pp.2-5〕。辻塚也「地方公共団体における目標管理型人事評価の制度と運用」東京都瑞穂町の実例に基づく実証的考察」〔総務省自治行政局公務員課編「地方公務員月報二〇一三年一〇月号」〔六〇三号／二〇一三年一〇月〕pp.3-35〕。

4. 住民基本台帳人口（二〇一八年八月三十一日）。

5. 池田市「平成28年度財政状況資料集」〔<http://www.city.khedaosha.jp/ikkrweb/Browse/material/files/group/82/H28zaiseijoukyo.pdf>〕

6. [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000545404.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000545404.pdf)。なお、該当類似団体であるⅢ-3とは、人口一〇万人以上一五万人未満、産業構造Ⅱ次・Ⅲ次九〇％以上かつⅢ次六五％以上の団体である。また、普通会計とは、一般会計と公営企業等会計を除いた特別会計をまとめた会計区分である。一般に普通会計は、国の法令等により配置基準が定められている「教育部門」や「警察部門」が大きな割合を占めている。これに対して一般行政部門は、普通会計に比べて地方公共団体が地域の実情に応じた主体的な人員配置を行いやすい。

7. 池田市は、一般的な「人事評価制度活用ガイド」（平成三〇年度版）の他、「臨時的任用職員の人事評価制度活用ガイド」（平成三〇年度版）等をまとめている。池田市の人事評価については、これらガイドを参照されたい。

8. ただし、技能職の設定数は三または四である。

9. 業績評価の方法については、池田市「平成30年度版人事評価制度活用ガイド／本編」〔V11.0／二〇一八年四月〕pp.41-42等。

10. 以下の事例は、池田市人事課によって提供されたものである。

11. この場合のT2の達成基準は、上期のイベント指数が二分の一以上向上した場合、または広報関係フォルダの整理及び業務マニュアルの修正である。