

海外事務所 だより

アメリカ地方団体で導入が進む成果主義に基づく人事評価制度について

ニューヨーク事務所所長補佐 日野 貴広 (宮城県派遣)

ニューヨーク
事務所

アメリカ公共部門における人事評価制度は、時代とともにそのトレンドを替え、試行錯誤を繰り返しながら現在に至っています。近年では、実力主義がこれまで以上に強調され、業績を給与に反映する制度、すなわち成果主義に基づく人事評価制度がトレンドとなりつつあります。特に地方団体(注1)において多く導入・実践され、その効果が注目されています。

ここでは、アメリカ地方団体における成果主義に基づく人事評価制度導入の背景および具体的事例を紹介します。

(注1) アメリカの政府は、連邦政府、州政府、地方政府の三階層から構成されており、連邦商務省国勢調査局 (U.S. Census Bureau) によると、地方政府はさらにカウンティ、地方自治体、タウンシップ、学区、特別区に分類されます。ここでは、地方自治体だけでなく、カウンティ政府など地方政府全般を指す言葉として、『地方団体』を用います。

成果主義に基づく 人事評価制度導入の背景

アメリカの地方団体が近年になって積極的に成果主義に基づく人事評価制度を導入し始めている背景には、住民ニーズの多様化・高度化があります。都市化などによって住民ニーズが多様化・高度化した地方団体では、そのニーズに対応するために行政サービスをこれまで以上に効率化していく必要があります。優秀な人材を確保、育成することは、効率化を進める上で重要な手段と位置付けられ、優秀な人材を高く評価し、その評価を給与に反映しやすい成果主義が注目されるようになりました。

そもそもアメリカの地方団体では、日本の地方公務員採用試験のような一括採用方式ではなく、欠員が出た職位ごとに募

集・試験・選考・採用の手続きが採られます。また、給与は地方団体がそれぞれの職員団体(注2)と交渉し締結した労働協約によって決定され、日本の人事院勧告のようなものもないため、地方団体ごとにその金額は大きく異なります。そのため、競争力のある給与を設定することが優秀な人材を確保する鍵となります。競争力のある、すなわち周辺地方団体に比べて高額な給与を設定しておくことによって、欠員が出た場合に、周辺地方団体で同程度の職位にいる優秀な人材からの応募が期待でき、また周辺地方団体で欠員が出た場合に、優秀な人材が流出することを防ぐことができるということとなります。ただし、職員全員の給与を高く設定したのでは、行政コストがかさみ、行政サービスの効率化という本来の目的と矛盾してしまいます。そこで、高業績を残した職員が大幅に昇給されるような、昇給率やボーナスが業績に応じて



ハミルトン・カウンティは、アメリカカ国勢調査局の調べによると、人口五万二一〇一人(二〇〇四年)、うち白人が七一・二%、黒人が二四・六%、ヒスパニック系が一・四%の、比較的白人の多い地域です。また、平均家計所得四万三九四ドル(二〇〇三年)は、全米平均四万三三八ドル、オハイオ州平均四万

オハイオ州ハミルトン・カウンティの事例

決定される評価制度を導入する地方団体が増えていると考えられます。今回紹介するハミルトン・カウンティ政府は、グレーター・シンシナティの中心であり、オハイオ州第三の都市であるシンシナティ市を地理的に含むカウンティ政府であり、同州で初めて職員団体と成果主義に基づく人事評価制度を導入することについて労働協約を締結することに成功した地方団体です。

(注)州法によって地方公務員の団結権が認められていない州もありますが、地方団体ごとに給与が大きく異なる点は同様です

三一九九ドルとほぼ同額であり、経済的には標準的な地域であると言えます。

●成果主義に基づく人事評価制度を導入することになった背景

ハミルトン・カウンティでは従来、ステップシステムと呼ばれる伝統的な給与制度を採用していました。この制度では、職位ごとに特定の級が割り当てられ、特定の職位における昇給は、上の号俸に移動することによってのみ行われていました。この級と号俸の組み合わせによって基本給が決定し、そこに生活費調整 (cost-of-living adjustment=COLA) が加算されて総支給額が決定されていました。このほか、一年に一度ベースアップ (merit increase) とボーナスが支給されていました。

しかし、この制度では、上級職に昇任されない限り自動的に級が上がることはなないため、特定の職位に一定期間勤務した職員の給与は給料表の上限に達してしまい、ベースアップ以外には給与が増額されることがなくなっていました。実際、一九九七年一月当時の保健福祉部 (Jobs and Family Services) では、多くの職員が俸給表の上限に達していました。

これにより、例えば、保健福祉部児童福祉課ケースワーカー (Children's Services Workers) については、離職率が二一・四% (一九九七年) と高いものでした。特に優秀な人材の離職が多く、優秀な人材の確保が大きな課題となっていました。

そこで保健福祉部が導入を検討したのが、各職員の業績に応じて昇給額を決定する制度「Pay-For-Performance program」(以下、成果主義) でした。離職率の低下と優秀な人材の確保が主な目的でしたが、一九九五年に課長級の給与を同制度に移行していたことから、各職員の能力を的確に把握するツールが求められていたこともその理由でした。

一九九六年、カウンティ政府は各職員団体と同制度への移行について交渉に入りました。最終的に保健福祉部の職員からなる職員団体とのみ労働協約が締結され、一九九七年から成果主義に移行することになりました。

●現行制度の特徴

現行制度の目的は、①優秀な人材の確保、②離職率の低下、③個々の職員の能力の把握で、特に重要なのは①でした。成果主義の導入によって、業績の低い職員は給与が据え置きとなるため、それらの職員の離職率が高くなることも想定されましたが、それ以上に優秀な人材を確保することを優先しました。

評価基準の策定に当たっては、①結果志向、②客観的に測定可能であること、③現実的であること、④有益であること、⑤関連性があること、を重視しました。特に①および②を重視し、客観的に測定可能な基準である「主要業務目的 (Major Work Objectives=MWO)」を定め、評価の中心と

しました。主要業務目的は各職位にとつて必要不可欠な役割を抽出するとともに、各職員の業績を測定する指標として機能するものです。ただし、行政には客観的には測り得ない側面もあるということで、主観的な指標である「職務基準 (Professional Standards=PS)」を定めました。評価は一〇〇点満点で行われ、主要業務目的と職務基準の評価割合は八対二が標準とされました。

評価の中心となる主要業務目的は職位ごとに定められており、同じ職位にいるすべての職員に適用されます。客観性を確保するため、主要業務目的は実際の評価手続きに責任がある管理職と職員とが共同で作成します。主要業務目的は状況や環境の変化に応じて半年ごとに修正することが可能ですが、修正する際にも、それぞれの業務について専門知識を有する管理職と職員が共同でその作業に当たることになっています。主要業務目的は各職位について数項目にわたり、重要度に応じて項目ごとにウェイトが定められています。

職務基準は、客観的に測定可能な主要業務目的を補完するために機能します。職務基準には、①質および量、②情報および書類の処理、③企画力、計画性および優先順位、④問題解決力、決定力および判断力、⑤職務知識、⑥内外部とのコミュニケーション、⑦協調性およびチームワーク、の七項目があります。これら七項目すべてが評価対

象となるのではなく、職位の性質に応じて、評価すべき項目のみを評価対象とし、さらに重要度に応じてウェイトを配分します。ただし、一般的に「質および量」が最も重要な要素となると考えられることから、評価点の算出に際しては、「質および量」が四〇%、それ以外の項目については一〇%が標準となっています。(次頁表1参照)

主要業務目的、職務基準のほかにも、個人目標 (Personal Objectives) と呼ばれる評価項目があります。個人目標は必須項目ではなく、個人的または職業的な能力向上に焦点が当てられ、課長と各職員との間の話し合いで内容を決定し、評価の対象とすることが出来ます。ただし、評価のウェイトは最大でも一〇%を超えることはできません。

● 評価方法

各職員の主要業務目的およびその評価基準は、職位ごとに作成された職務記述シートに記載されます。例えば、資格技術者 (Eligibility Technician) の業務には生活保護者への食品割引券の給付事務が含まれますが、彼らの主要業務目的の中には、食品割引券の給付事務がいかに正確に処理されているかが記載されています。

各職員の業績を評価する際には Evaluation Score Sheet と呼ばれる評価シートが用いられます。シートは主要業務目的、職務基準、個人目標に大別され、それぞれについてさらにいくつかの項目に分類されます。各項目の評価は職務記述シートに従つ

図1：職務記述シート

職員は規定に従った正確な金額分の食品割引券を給付する。毎月最大4件の事務処理が無作為に抽出され評価される。職員は以下の基準に従った評価点を得る。もし適切に処理した事務の割合が6カ月平均で70%を下回った場合、当該職員の評価点は0となる。

96.0以上	E	120
94.0~95.99	A	100
84.5~93.99	P	80
70.0~84.49	D	50
69.99以下	D	0

※E: Exceeded
A: Achieved
P: Partially Achieved
D: Did Not Achieve

参考：HCJFS/AFSCME Local 1768 Bargaining Unit
Current Standardsより作成

て決定されます。各評価項目の加重評価点は、評価点に加重割合を掛け合わせることで算出されます。

● 評価者と組織

職員の評価は、それぞれの上司と品質保証部門 (Quality Assurance Unit: QAU) によって行われます。

品質保証部門は保健福祉部の共有サービス課 (Shared Services) に属し、主要業務目的のうち、食品割引券の給付事務などの定量的な業務の業績評価を行う担当と、業務の質などの定性的な業務の評価を行う担当に分かれます。各職員は細分化された担当分野を持ち、保健福祉部全体の職員の業績を専門的に評価します。品質評価部門による評価は年二回(一月、七月)実施され、評価結果は保健福祉部内すべての課長職で共有されます。上司は所属職員の主に職務基準および

表1：評価シート (Evaluation Score Sheet)

		職務記述シートにより決定			固定値	
	業績	業績点 (A)	係数 (B)	評価点 (C=A/B)	加重割合 (D)	加重評価点 (E=C×D)
職務基準						
①～⑦ 職務基準の項目に対応	1	E	3	2	150% (1.5)	4%
	2	A	2	2	100% (1.0)	1%
	3	P	1	2	50% (0.5)	1%
	4	D	0	2	0% (0)	1%
	5	E	3	2	150% (1.5)	1%
	6	A	2	2	100% (1.0)	1%
	7	P	1	2	50% (0.5)	1%
小計						10.5
主要業務目的						
⑧～⑪ 職位ごとに決定される 職務記述シートに対応	1	E	120	100	120% (1.2)	20%
	2	A	100	100	100% (1.0)	20%
	3	P	80	100	80% (0.8)	15%
	4	D	50	100	50% (0.5)	15%
	5	D	0	100	0% (0)	10%
	6					
	7					
	8					
	9					
	10					
	11					
小計						63.5
個人目標						
1	E	6	4	150% (1.5)	10%	
2						
3						
小計						15.0
合計						89.0
総合評価						P

職位ごとに、職務の性質に応じて決定される (加重割合の合計は100%)

総合評価によって翌年度の昇給率が決定
(例) E=5%、A=3%、P・D=0%

参考：Hamilton County Job & Family Services Evaluation Score Sheet を基に作成

個人目標を評価するほか、一部の主要業務目的についても、職員の日々の業務状況などを踏まえた評価を行います(注3)。

(注3) 品質保証部門による評価は年二回のみ、業務を無作為に抽出することによって評価されますが、上司による評価は日々の業務への取組み姿勢なども評価の対象となってくるため、より客観的で精度の高い評価が期待できます

● 給与決定の仕組み

成果主義導入前の保健福祉部では、級および号俸からなる一般的な給与表を用い

ていましたが、成果主義の導入によって、職員の実績を給与により反映しやすくするために、号俸を廃止して最低額と上限額のみとし、各級における給与幅を拡大しました。

現在の給与表では、職員は採用時、職位ごとにあらかじめ定められた特定の級の給与表の最低額からスタートし、業績に応じて一年に一度(九月)昇給します。

給与決定の手続きは、会計年度の終わりに

● 評価の客観性の追求

業績の評価が昇給にそのまま反映されることから、成果主義では評価の客観性を保つことが大変重要となります。保健福祉部では、評価の客観性を保つため、次の点に留意しています。

ア 客観的な評価基準の設定

成果主義では主要業務目的の評価が最も大きな構成要素となっていますが、大部分の主要業務目的は算定可能な数値目標となっており、主観的な評価が入り込む余地が少ないのが特徴です。また、品質保証部門が部全体の職員の業績を専門的に評

ごとに、まず、カウンティ政府理事会が翌年度のベースアップとボーナスの割合を決定します。保健福祉部各課では、課内全職員を評価して得られた評価点を集計したスプレッドシートを作成し、どのような割合で職員に分配するかを定めます(注4)。各職員のベースアップやボーナスは、上述の評価シートで計算された加重評価点の合計によって決定されます。例えば、合計で九五点以上の職員には五%、九〇点以上九五点未満の職員には三%、それ以下の職員には〇%といった具合です(注5)。

(注4) ただし、すべての課で同じ割合が適用されるわけではなく、高い業績を残した課は業績の悪かった課よりも高い割合で業績給用の資金が分配されるなど、課の間の競争を促す仕組みとなっています(注5) スプレッドシートに基づいて配分基準を決定しますが、多くの職員が標準的なベースアップ(この例で言えば三%)を得られるような基準を定めるよう配慮されています

価するため、課ごとのばらつきがなく、客観的な評価が可能です。

イ 評価基準の見直し

保健福祉部では、半年に一度、主要業務目的の見直しを行い、法律の改正や環境の変化等の要因で、評価基準として不適当となった場合に対応しています。

ウ 評価者への研修

評価者による評価のばらつきを最小限に抑えるため、保健福祉部人事課が評価者を対象とした研修を実施しています。

現行制度導入による効果

成果主義の導入により、保健福祉部では次のような効果が表れています。

ア 離職率の低下

成果主義導入時（一九九七年）に三二・四％だったケースワーカーの離職率は、二〇〇五年現在二二・六％にまで低下しています。

イ 優秀な人材の確保

離職率の低下とも関連しますが、成果主義の導入により、高い業績を上げた職員は早く昇給するため、特に優秀な人材が離職しなくなりました。また、ほかの地方団体に比べて昇給が早く、かつ上限額も高いことから、優秀な人材を確保することが容易になりました。

ウ 個々の職員の能力・適性の把握

各職員の業績が客観的に評価されるた

め、職員の能力・適性が的確に把握できることから、職員の育成が容易になりました。

● 現行制度に対する職員の評価

職員を対象に実施したアンケートでは、ほぼすべての職員が、評価は公平であり、制度に不満はないと回答しています。また、現在の評価制度のよい点として、評価の手続きを通して、自分にどのような役割が期待されているか、自分が担当する業務の中で何が重要な要素なのかを理解できることが挙げられていました。

● 考察

ハミルトン・カウンティ保健福祉部の人事評価制度は、評価の中心となる主要業務目的の評価基準がほぼすべて数値目標で構成されているなど、客観性を重視した点が特徴です。定量的評価になじまない部分が多いとされる行政において、定量的業務とそれ以外の部分をどの程度の割合で評価するかは、人事評価制度への信頼にかかわる重要な要素とも言えますが、こうした割合もすべて八年間の実績の結果落ちていた数値であり、その信頼性は高いと言えます。

また、主要業務目的の設定や変更が管理職と職員の話し合いで決定されるなど、慎重な手続きを確保するとともに、品質評価部門が特定の分野を客観的・専門的に評価していることで、客観性の高い評価を実現しています。

カウンティ政府は保健福祉部における取組みを高く評価しており、ほかの部局でも導入するよう粘り強く職員団体との交渉を続けています。保健福祉部でも、よりよい制度を目指して毎年のように見直しが行われています。

問題点がないわけではありません。この制度を維持するためには、多くの時間とエネルギーが必要です。職員の理解と慣れが得られている現在でも、その維持には多大なエネルギーが必要とのことでした。導入当初は言うまでもありません。

おわりに

今回紹介しましたハミルトン・カウンティの事例は、ハミルトン・カウンティ人事部の Gary E. Berger 部長、同保健福祉部の Larry A. Mitchell 人事課長をはじめ、同政府関係者の方々へのインタビューをもとに作成しました。ご協力いただいた皆様に心より感謝申し上げます。

最後に、Mitchell 氏の言葉を紹介します。「われわれの人事評価制度は完璧ではない。完璧な人事制度など存在しない。ただ、われわれには八年間積み上げてきた実績がある。積み上げることで、職員の理解も得られ、評価の客観性も高まった。われわれの制度は確実によくなっているし、職員からも高く評価されている。八年間積み上げてきたことが、われわれの財産だ」。