

米国の地方団体における人事評価制度

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 302 (May 25 ,2007)

財団法人自治体国際化協会
(ニューヨーク事務所)

目 次

はじめに

概 要	i
第 1 章 米国における人事評価制度の概要	1
第 1 節 米国人事管理の歴史	1
1 米国人事管理の歴史的局面	1
2 米国人事制度に関する主要な歴史的出来事	2
3 米国人事制度の現在	6
第 2 節 米国における人事評価制度	10
1 人事評価の役割	10
2 目標管理 (Management by Objective=MBO)	13
3 成果主義 (Pay-for-Performance)	15
4 Planning and Management System (PAMS)	16
5 多面評価	17
第 2 章 米国人事評価制度の具体的事例	18
第 1 節 オハイオ州ハミルトン・カウンティの人事評価制度	18
1 はじめに	18
2 成果主義を導入することになった背景	18
3 現行制度の特徴	19
4 成果主義導入による効果	25
5 人事評価制度に対する職員の評価	26
6 考察	26
第 2 節 カリフォルニア州サニーヴェイル市の人事評価制度	28
1 はじめに	28
2 サニーヴェイル市の総合行政管理制度 PAMS	28
3 サニーヴェイル市の人事評価制度	30
4 サニーヴェイル市における給与決定の仕組み	40
5 研修制度	41
6 タイムスケジュール	42
7 サニーヴェイル市の人事評価制度に対する評価	43
8 考察	43
第 3 節 ミネソタ州ミネトンカ市の人事評価制度	44

1	はじめに	44
2	ミネトンカ市の人事評価制度の特徴	44
3	MERIT プログラム導入までの経緯	45
4	評価方法	46
5	ミネトンカ市の給与制度	58
6	MERIT プログラム導入による効果	60
7	考察	60
【参考文献】		61

はじめに

米国はしばしば人事評価の先進地として表現される。しかし、その多くは民間企業の取組みを指すものであり、米国の公共部門における人事評価の実態は実はあまり知られていない。このレポートは、そうした現状を踏まえ、米国の地方団体における人事評価の実態を明らかにしようとするものである。

米国の人事制度を紹介したレポートは少なくない。最近のクレアレポートにおいても、第 246 号「米国における地方公務員制度」（2003 年 6 月 26 日発刊）、第 293 号「米国の地方自治体における組織体制と人事制度」（2006 年 9 月 15 日発刊）の中で、米国の人事制度について説明がなされているところである。人事制度の詳細についてはこうしたレポートを参照していただきたい。

本レポートにおいては、人事制度に関する説明は最小限にとどめ、地方団体における人事評価の取組みを具体的に紹介することに焦点を当てた。レポート内で紹介している事例はすべて、現地へ赴き、シティマネージャーや人事担当者等へのインタビューと現地にて収集した情報に基づいている。その情報の多くは一般には公表されておらず、人事担当者が作成したメモのようなものや、資料としては存在しない人事担当者の生の意見も含まれる。取り上げた事例はいずれも人事評価において成功を収めていると言われている地方団体である。これらの事例は米国における人事評価のスタンダードではないが、これらを通して米国の地方団体における人事評価への取組みのイメージが伝わることを期待するものである。

米国の地方団体における人事評価に関する具体的な取組みを紹介することを主たる目的とした本レポートが、人事実務に携わる自治体職員をはじめ、わが国の地方自治関係者の皆様にとって参考となれば幸いである。

なお、本レポートの作成にあたっては、ペース大学行政大学院ブライアン・ニッカーソン教授、オハイオ州ハミルトン・カウンティ人事部長のゲイリー・バーガー氏、同保健福祉部人事課長のラリー・ミッチェル氏、カリフォルニア州サニーヴェイル市シティマネージャーのエイミー・チャン氏、同市人事部のタミー・パークハースト氏、ミネソタ州ミネトンカ市副シティマネージャー兼人事部長のジェラリン・ベイロン氏をはじめ、本当に多くの方々に多大なご協力をいただいた。ここに改めて厚く御礼を申し上げる次第である。

（財）自治体国際化協会 ニューヨーク事務所長

概 要

第 1 章 米国における人事評価制度の概要

米国における人事評価制度の概要として、第 1 節で米国における人事評価制度の現状を理解するうえで役立つ人事管理の歴史を概観し、第 2 節で人事評価制度の機能、代表的な評価手法について紹介する。

第 1 節 米国人事管理の歴史

アメリカ合衆国として独立して以来、米国では、政府が国民の日々の生活の中で果たすべき役割について激しい国民的論議が行われてきた。ここでは、米国の人事管理に関する歴史を概観し、ジャクソン大統領統治時の猟官制の採用から、南北戦争後の公務員法成立による公務員制度の整備、1883 年のペンドルトン法成立によるメリット制度の普及、1923 年の分類法成立による職階制の成立などの歴史的な流れを整理するとともに、現在の人事制度の特徴について説明する。

第 2 節 米国における人事評価制度

人事評価制度にとって重要なのは、各職員が勤務する組織が提供する行政サービスの使命と関連付けながら、職員の業績を正確に評価することである。ここでは、人事評価の持つ役割について述べるとともに、現在多くの政府機関で実践されている評価手法である目標管理及び成果主義、多面評価等の人事評価制度について説明し、導入することで成果を挙げている例を紹介する。

第 2 章 米国人事評価制度の具体的事例

第 1 節 オハイオ州ハミルトン・カウンティの人事評価制度

ハミルトン・カウンティは、オハイオ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自治体である。ハミルトン・カウンティの人事評価制度は、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となっている。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・専門的に評価することで、客観性の高い評価を実現している。ここでは、ハミルトン・カウンティ政府が成果主義を導入した経緯、制度の概要と効果等について説明する。

第 2 節 カリフォルニア州サニーヴェイル市の人事評価制度

サニーヴェイル市は、先端技術ビジネスが集積するシリコンバレーの中心にある。同市の Planning and Management System (PAMS) は、市のあらゆる計画や予算手続きを総合計画としてまとめ、事業費や給与と直接結びつける総合行政管理制度である。PAMS 導入によって、シティマネージャーや部局長等の幹部職員は市の広範囲に

わたる行政サービスを管理できるようになるとともに、将来必要とされるサービスを計画することも可能となった。また、市の提供する行政サービスの計画から実施そして評価にいたるまでの枠組みが市民にも理解されるようになったことから、市政府にとってはアカウンタビリティ（説明責任）が向上した。市議会にとっては、PAMSによって政策決定や予算編成に必要な情報を得られるようになった。ここでは PAMS の概要について説明するとともに、PAMS の一部である同市の業績評価制度及び人事評価制度について説明する。

第3節 ミネソタ州ミネトンカ市の人事評価制度

ミネトンカ市には、MERIT プログラムと呼ばれる給与システムがある。MERIT プログラムは、組織レベル、部局レベル、個人レベルの3段階で、業績評価と人事評価を一体的に実施しているのが特徴である。また、評価の目的に合わせて、それぞれのレベルで異なる評価方法を実践している点に同市の工夫が見られる。すなわち、組織レベルの評価は市の戦略的目標を達成するのが目的であり、目標が達成されれば全職員に少額のボーナスが支給される。部局レベルは市の戦略的目標の実現に向けた具体的な事業で目標を達成することが目的であるが、部局ごとのボーナス支給という形態をとることによって、部局内ではチームワークの向上が期待でき、部局間では競争が促されるという、きわめて合理的な制度となっている。個人レベルでは、職員の育成を目的とし、職員の優れている点や改善すべき点が明らかになりやすい多面評価を採用している。以前、個人レベルの多面評価を給与に反映していたことによって職場内の空気が悪くなったという反省を踏まえ、現在では個人レベルの評価結果を給与に反映させることをやめており、多面評価の客観性も確保しやすくなっている。ここではミネトンカ市の人事評価制度の概要について説明するとともに、具体的な給与決定の仕組み等について説明する。

第1章 米国における人事評価制度の概要

ここでは、米国における人事評価制度の概要として、第1節で米国における人事評価制度の現状を理解するうえで役立つ人事管理の歴史を概観し、第2節で人事評価制度の機能、代表的な評価手法について紹介する。

第1節 米国人事管理の歴史

アメリカ合衆国として独立して以来、米国では、政府が国民の日々の生活の中で果たすべき役割について激しい国民的論議が行われてきた。歴史的な出来事が続き米国市民が政府により多くを求めるようになるにつれて、こうした議論は最終的に、増え続ける公共サービスを供給し続けるためには政府をどのように組織するのが最も良い方法なのか、という命題に行きつくこととなった。重要な公共サービスを提供する必要性が増加したことによりさまざまな政治改革及び組織改革に関する政策が生まれた。これらは人事管理に直接影響を与えるものであった。

しかし、合衆国独立からの数年間は人事行政管理を行う基礎的なインフラのみが整備された。このインフラは小さく、複雑な行政上の問題を解決するには不向きだったが、その後の基礎となる公共部門における雇用の基本的な枠組みとなった。

1 米国人事管理の歴史的局面

世の中で広く受け入れられ、かつ頻繁に引用されるものに、フレデリック・モッシャー（Frederick Mosher）教授が米国人事制度の発展を時系列に沿って説明したものがある¹。

① 紳士による支配（Government by Gentlemen 1789-1829）

初期の大統領は、主に家族関係や学歴、功績、敬意、忠誠心などに基づいて連邦政府の幹部職員を任命していた。大部分の幹部職員が上流階級の出身だったことから「上流階級による統治（Government by Aristocrats）」とも呼ばれる。一般職員には終身雇用が保障されていた。

② 一般市民による支配（Government by the Common Man 1829-1883）

いわゆる「獵官制」の初期にあたる。一般的には1829年のアンドリュー・ジャクソン大統領²就任によって始まったと言われる。公務員の採用は政党への忠誠心に基づいて行われ、異なる政党が与党となった場合には、多くの行政機関でほぼすべての職員が替わった。

¹ Frederick C. Mosher 『Democracy and the Public Service, 2nd edition』（New York: Oxford University Press 出版 1982年）

² Andrew Jackson（1829-1837）アメリカ合衆国第7代大統領。ジャクソン大統領やその支持者、後継者等による民主主義運動をジャクソニアン・デモクラシーという。ジャクソニアン・デモクラシーの詳細についてはクレアレポート第246号「米国の地方公務員制度」9ページ以下及び第293号「米国の地方自治体における組織体制と人事制度」14ページ参照。

③ 善意による支配 (Government by the Good 1883-1906)

政府における政治腐敗をなくし、公務員の採用は実力に基づくべきと提唱した進歩主義的改革運動 (Progressive Reform Movement) における考え方。

④ 効率による支配 (Government by the Efficient 1906-1937)

進歩主義的改革運動の後半に科学的経営という考え方が産業界や行政分野にも広まった。この時期に強調されたのは効率性と合理性である。このときの考え方はいまだに行政管理の分野に大きな影響を与えている。

⑤ マネージャーによる支配 (Government by Managers 1937-現在)

1930 年代、米国が抱える無数の経済的・社会的問題に立ち向かうためには連邦政府の拡大は不可欠であった。その結果、行政においても最も効率よく行政組織を運営することが重要とされ、公選職員や幹部職員にいかに早く対応するかが効果的な統治にとっての必要条件とされた。この考え方は現在でも変わっていない。

⑥ プロフェッショナルによる支配 (Government by Professionals 1945-現在)

1945 年を過ぎた頃から、法律や会計、エンジニアなどの専門分野から公務員になるケースが増加している。しかし、彼らは専門が同じ職員をコントロールすることを望み、人事委員会や公選職員といった外部機関からのコントロールを拒絶するようになっている。この緊張関係は今でも米国の公務員人事制度に広がっている。

⑦ 代理による支配 (Government by Proxy 1980-現在)

1980 年代以降、非営利団体 (nonprofit) や民間企業が政府の業務を請負う例が増加している。行政サービスを非政府団体に依存していることから「第三者政府 (Third Party Government)」などとも呼ばれている。

現在の連邦政府及び州政府、地方団体の人事管理制度は、こうした発展の歴史を反映したものであると言える。

2 米国人事制度に関する主要な歴史的出来事

アンドリュー・ジャクソンは、政府内の人事管理を全面的な変更を効果的に実践した初の大統領であった。ジャクソン大統領は「獵官制 (spoils system)」と呼ばれる制度を作り上げたことでよく知られている。モッシャー教授の説明によると、獵官制とは、「官職や名声のある政府での地位を、自らへの忠誠に対する便益として政治的支援者に与える制度」と定義されている。獵官制の登場によって、その後現れる成績主義 (merit-based) 人事制度導入を主張する改革論者たちは、この獵官制を論破しなければならなくなった。支援者に対する利益供与は、それ以前の大統領による統治時代に存在していたエリート主義に対する対抗手段として正当化され、基礎的な教養がある一般市民なら誰でも効果的な公共サービスを行うことができるという信念に基づいており、

評価を得ていた。

ジャクソン大統領の後継者たちもまた、このアプローチによる影響を受け、支援者に対する利益供与を通して猟官制を維持しようとした。しかし、米国の経済及び領土が劇的に拡大している時代に、新しい政党が権力を握るたびに公務員を解雇することは、政府機能にとって悪い影響を引き起こし始めた。汚職が横行し、効果と効率はほとんど強調されなくなった。その結果、猟官制は経済界や学識経験者、そして改革を推進し始めていた地方の政治指導者からの厳しい批判に直面し始めた。1881 年のガーフィールド大統領暗殺によって引き起こされた政治的危機によって、支援者への利益供与の問題は政治的に全米の注目を集めた。その結果、猟官制を制限する初めての政策的措置が講じられた。

（１）公務員制度の創設（19 世紀中頃）

南北戦争終結後、連邦議会は人事実務に関する政策決定権を強く主張し始めた。最終的には、1867 年になって、連邦議会の承認なしに政府高官を解雇することを禁じることによって大統領の利益供与権を抑制する「在職年限法（Tenure of Office Act）」が連邦議会で可決された。

さらに、1871 年、グラント大統領³政権下で招集された連邦議会では、「公務員法（Civil Service Act）」の法案通過によって、公務員制度の初期の枠組みが作られることとなった。この連邦法によって、大統領は、公務員に関する人事規則やガイドラインを制定し、手続きの遵守を保証する行政上の枠組みを作ることが可能となった。またグラント大統領は、この権限を実行するため、国家公務員任用委員会（civil service commission）を初めて創設した。しかし、人事に関する権限を制限されるのではないかという連邦議会の懸念から、連邦議会はそのための財源確保を拒絶する決定をした。そのため、これら改革に向けた初の試みは短命に終わった。ただし、こうした努力によって、数年後に実現する能力主義の人事制度モデル構築の基礎が形成された。

（２）人事実務の発展

1883 年、連邦議会は公務員の成績主義を制度化する「ペンドルトン連邦公務員法（Pendleton Act）」を承認した。当時の進歩的な改革論者や行政学者は、成績主義に基づくヨーロッパの公務員制度に見られるコンピテンシー⁴やプロフェッショナリズムを賞賛していた。ヨーロッパの多くの国では、政治的に中立で忠実な職員を採用、昇進させるための成績主義に基づく試験を実施する制度を採用することによって、人事の調整や管理ができるような強大な権限を幹部職員に持たせる制度が好まれていた。

ペンドルトン法によって、次のような点が変更された。

① 成績主義（merit-based）制度の導入

³ James Abram Garfield (1869-1877) アメリカ合衆国第 18 代大統領

⁴ コンピテンシーとは、高業績を残す職員に共通する行動特性を指す。

- ② 政治的支援者に対する利益供与のみを理由とする解雇に対する保護を立法化
- ③ 米国国家公務員任用委員会⁵の設立
- ④ 公開の競争試験制度の導入
- ⑤ すべての新規採用公務員への6カ月間の試用期間を義務化
- ⑥ 公務員個人の政治思想を強制的に確認することの禁止および政治献金の強要の禁止

ペンドルトン法は、その後80年間にわたって、全国で「優れた人事制度の古典派モデル」となった。同法が議会で可決され、連邦政府でも制度化されると、多くの、特に進歩的な勢力が強い地域の州政府や地方団体が自発的に成績主義を導入した。

しかし、1923年分類法（Classification Act）によって、公務員の大部分を機械的に体系化しなければならなくなった。同法は、フレデリック・テイラー氏が唱えた「科学的管理法⁶」を連邦公務員制度で実践しようとしたものであった。全体としての目的は、公務員の地位を分類し、責任の重さに従って等級に分ける制度を標準化することであった。その結果、職務記述書が限定的に記され、職務間に厳格な境界が示された、厳格な職階制⁷が出来上がった。1923年分類法で定められた給与表は、1949年の分類法改正により2つに大きく分類され、それぞれさらに等級ごとに再分割された。

1949年の分類法改正では、1923年分類法による中央集権化と制度の複雑化に対する批判に対応する形で、広範な分類権限を国家公務員任用委員会から各政府機関に戻し、最初の「上級公務員⁸」制度を創設した。この分類制度は現在でも連邦政府で実施されており、ほとんどの州政府や地方団体でも同様の制度が存在している。

しかし、分類制度の厳格さに対する苛立ちが募るにつれて、政府の公選職員や幹部職員は職員を雇用する別の方法を模索し始めた。これらは「特別雇用権⁹」と呼ばれ、通常の試験手続きの例外と説明されていた。この特別雇用権の行使は次第に増加し、連邦政府では現在、分類制度は職員の56%にしか適用されていない。たいていの場合、分類制度に柔軟性がないことによって、一般職員は公選職員や幹部職員が期待するほどには反応しなくなる。この状況は、政治的中立を維持しなければならないという要請と、公選職、究極的には住民の期待に応えなければならないという官僚機構の要請という、

⁵ United States Civil Service Commission. 同委員会は大統領によって任命される3名の委員によって構成される。任命に当たっては、ペンドルトン連邦公務員法に従い、監視役としての上院の助言と承認が必要となる。同委員会は、報告された権限の濫用について調査するほか、新しい能力主義制度の運用に必要な規則を整備する。ペンドルトン連邦公務員法の詳細については、クレアレポート第246号「米国の地方公務員制度」11ページ以下参照。

⁶ 効率性、生産性、合理性、利益最大化を追求する業績管理手法。科学的管理法の詳細についてはクレアレポート第261号「米国の州政府・地方団体における行政管理と結果志向行政」1ページ参照。

⁷ 橋本勇氏の「逐条地方公務員法」においては、「職員の職を一定の基準によって分類整理し、個々の職、すなわちこれに当てる個々の職員に割り当てられる職務の内容と責任を明確にする制度」と定義されている。

⁸ supergrade. 分類職の最後部に分類される職。

⁹ special hiring authorities

多くの場合相反するふたつの要請が生み出す緊張関係を反映していると言える。

雇用関係では、1950年代、国内外で新しく現れてきた経済的、社会的、そして政治的な諸問題に対応できる、高度に訓練された特別な公務員を育成する必要があった。そのため、当時の大学院では、より教養やコンピューター技術のある学生を育成し始めた。1978年までには、すべての政府職員の40%が、弁護士や会計士のような専門的能力があることを条件とする「プロフェッショナル」と分類されるに至った。民間企業と比較すると、民間企業では従業員総数に占めるプロフェッショナルの割合はわずか11%であった。専門的技術の欠如を強調する制度では、行政経営で革新的な戦略を検討するような職員は生まれず、重要な質的要素を見落とされてしまうと信じられていることから、このトレンドに対してはかなりの批判がある。

1960年代後半までには、州政府や地方団体の中には能力主義の人事制度や分類制度に抵抗し、1970年の政府間人事法（Intergovernmental Personnel Act）のように連邦政府によってその実施を義務付けられた場合のみ実施するようになった。1970年代に入ると、連邦最高裁判所は、州政府や地方団体に残る利益誘導型政治の消滅を加速させるため、疑わしい慣行を無効にしていた¹⁰。しかし、連邦制度を採用するため、州政府の公務員制度はそれぞれ異なっており、その構造の複雑さも異なることから、利益誘導的要素は引き続き残ることとなった。

1978年の公務員制度改革法（Civil Service Reform Act）成立によって、極めて重要な公務員制度改革が実施された。同法は、連邦公務員人事制度に特有の不平等や非効率な部分をなくすために制定された。すなわち、能力主義に基づく給与制度の整備、そして、人事管理庁（Office of Personnel Management: OPM）¹¹、メリット・システム保護委員会（Merit Systems Protection Board: MSPB）¹²、連邦労使関係庁（Federal Labor Relations Authority: FLRA）¹³、上級管理職（Senior Executive Service: SES）といった新しく設置された執行機関を活用することによって、人事管理における管理職のより広範な監督権の整備が強調された。

1978年公務員制度改革法には次のような重要な内容が含まれている。

① 連邦人事局とメリット・システム保護委員会の設置

以前に設置された国家公務員任用委員会の業務内容を、連邦人事局とメリット制保護委員会の2つの政府機関に分配した。連邦人事局は連邦政府の人事管理を行う政府機関で、職員の採用・試験・昇進など、連邦政府のメリット・システムを管理する。また、労務管理に関する指導のほか、職員の退職制度や健康保険制度を管理する。メリット・システム保護委員会は、免職等の処分に関する連邦職

¹⁰ 「Elrod v. Burns (1976)」および「Branti v. Finkel (1980)」参照。どちらの判例でも、連邦最高裁判所は、政府における利益誘導、すなわち重要な政治的決定をするような立場に政治的支援者を任命するのを厳しく制限した。

¹¹ www.opm.gov/html/mission.htm

¹² www.mspb.gov/

¹³ www.flra.gov/10.html

員からの不服申立てを審査し決定を下す独立機関である。また、連邦人事局による膨大な量の処分や規制を審査し、メリット・システムに関する研究を行っている。

② 連邦労働関係局（Federal Labor Relations Authority）の設置

労務関係規則や不当労働行為に関する紛争を解決する連邦労働関係局を設置した。同局はふたつの下部組織を持つ。不法労働行為に対する不服申立てを調査する法務局（Office of the General Counsel）と、連邦の政府機関と職員間の交渉の行き詰まり状態を解決する連邦労使交渉調整委員会（Federal Service Impasses Panel）である。

③ 上級管理職（Senior Executive Service）の創設

連邦政府の執行機関の管理職を指導できるよう大統領の権限を拡大することを目的として上級管理職を創設した。上級管理職は、その専門性が必要とされる場合には、大統領によって異動を命ぜられることが想定されている。こうした上級管理職にはその報酬として、年功よりも業績に基づくメリット・ペイ（功績手当）が支払われることとなった。

④ 業績給制度の整備

職員の能力や政治的中立性、効率的で公平な行政サービスの提供を重視する業績給制度を整備した。

1978 年公務員制度改革法の成立から数年後は、職務の専門家や特化が進んだ時期であった。しかし、レーガン¹⁴政権時代は民営化への取組みや官僚制度に対する敵意によって、同法が目指すより効果的な人事制度への改革は阻まれた。

こうした公務員制度を改善する試みが、その後の行政管理や行政評価制度に影響を与えている。

3 米国人事制度の現在

管理職は、いくつかの段階で職員を評価することが求められる。管理職や人事担当者は、まず採用段階では候補者を評価し、その後も日々の勤務状況の評価し、必要があれば昇進や懲戒の場面などでも評価しなければならない。こうした評価を適切に実施するには、それぞれの場面にふさわしい手法や手段が求められる。

公共部門における人事評価制度改革は、歴史的には民間部門よりも大きく遅れていた。公共部門において改革が進まなかった理由は枚挙に暇がないが、代表的なものとして、厳格な階級制度を採用していることが挙げられる。階級制度は連邦や州、地方団体の法律や規則等に基づいているが、この厳格な階級制度が改革の促進を阻害する組織環境を生み出している。ならば厳格な階級制度を改革すればよいということになるが、そこに

¹⁴ Ronald Wilson Reagan（1911-2004） 第 40 代アメリカ合衆国大統領。

は大きな障害がある。すなわち、国家公務員や地方公務員の職員団体や教職員団体などには強大な政治的影響力があるが、公選職員や任命職員は政治的に影響力のある者を敵に回すような提案をしたがらないため、一般的に公務員にとって都合の良い法律等を整備する傾向がある。したがって、公選職員や任命職員は、たとえ厳格な階級制度に手を付けたい場合でも、それによって不利益を受ける団体からの支援を受けられなくなるのを恐れ、行動を起こすことを躊躇してしまうのである。

このほか、公共部門における人事制度改革が阻害される要因には次のようなものがあると言われている。

- ① 公務員制度に関わる法律及び規則等が旧態依然としていること
- ② 職務分類が狭く、職員が組織を横断的に動くのを制限していること
- ③ 業績とほとんどかわりのない横並びの給与制度及び非効率な行政評価制度が存在していること
- ④ ほとんどの行政サービスが政府に独占されていることにより、政府機関が市場の圧力から保護されていること

こうした障害にもかかわらず、この 10 年間で、人事制度改革はすべてのレベルの政府機関で大きく進んだ。1970 年代は多くの大都市が衰退した時代であったが、その影響もあり、住民は公共部門にそれまで以上に説明を求めるようになった。さらに、1970 年代から 1980 年代にかけてのニューヨーク州ニューヨーク市や同バッファロー市、カリフォルニア州オレンジ・カウンティ等が直面した財政危機を契機に、政治家は行政サービスの提供方法を改善したり都市の再開発を進めたりするための革新的な手法を模索し始めた。

1992 年デビッド・オズボーン氏とテッド・ゲーブラー氏執筆による、社会的に影響のある著書『行政革命¹⁵』の発刊は、すべてのレベルの政府機関で、有効性や効率性を向上させるための総合的な業績管理制度を整備するさらなる活力となった。例えば、連邦政府は 1993 年に、すべての連邦政府機関に行政評価プランの採用と積極的な活用を義務付ける「行政評価法 (Government Performance and Results Act)」を制定した。他の州政府や地方団体でも類似の政策が実施され、このことは現在全国的なトレンドとなっている行政評価制度導入につながっている。

さらに、1993 年 3 月 3 日には、クリントン大統領（当時）が、「国家業績再評価 (National Performance Review: NPR¹⁶)」の創設を提唱した。NPR は副大統領直属の専門調査会（タスクフォース）であり、中央各省庁の業務内容を評価し、連邦政府の抜本的な改革を目的としていた。NPR 設置に関するイニシアチブを提案した際、クリ

¹⁵ デビッド・オズボーン、テッド・ゲーブラー著 野村隆監修 高地高司訳

¹⁶ その後 1998 年 3 月 3 日に「政府再評価のための国家的パートナーシップ (the National Partnership for Reinventing Government: NPR)」と改称。

ントン大統領は次のようにその理由を述べている¹⁷。

「今日、私は **NPR** の設置によって、連邦政府制度改革にとっての歴史的な一歩となると願い、そして信じているその一歩を踏み出している。我々の目標は連邦政府全体のコストを抑え効率を上げること、そして官僚文化を変えることである。我々は、連邦政府全体を新たに創造し、再び活性化させる。」

また大統領は、組織を効率的にするための取り組みやより顧客重視という観点で、連邦政府が州政府や地方団体そして民間企業にリードされていることについて、次のように述べている。

「政府が節約できないとか、柔軟性がないとか、起業家精神がないとはどこにも書かれていない。実際、大部分の政府機関がますますそうした課題を解決している。そして今こそ連邦政府が、こうした革新的な州政府や地方団体、多くの大企業に続く時だ。彼らもこの 10 年で同様の再調査を実施しなければならなかった。そして、規模を縮小して合理化できた組織は、その結果、大きな成功を収めることができた。」

NPR による改革案には、官民を問わず、各クラスで最高の業績を達成した組織についての体系的ベンチマーキングを促進することが含まれていた。連邦政府にとっての成功とは、第一の顧客である国民に質の高い結果やサービスを提供することであるが、そのためには、幅広い分野でベストプラクティス（最も良い実践方法）を導き出すことが重要であった。

1997 年 6 月、**NPR** は、1997 年 2 月に発行された初期のベンチマーキング報告書の情報を更新した『ベンチマーキング研究報告書（Benchmarking Study Report）』を発行した。この報告書は、各クラスで最高の業績を達成した組織の、そこに至る過程や取り組みについて詳細に記録している。こうした組織は、顧客のニーズや期待を戦略計画過程に組み入れる点で卓越していた。この研究で報告された主要な結論は次のとおりである。

- ① 効果的な業績評価制度や業績管理制度を考案し実施するには、リーダーシップが不可欠である
- ② 業績評価制度や業績管理制度には、概念的な枠組みが必要である
- ③ 効果的な内外のコミュニケーションは、業績評価を成功させる鍵となる

¹⁷ クリントン大統領のスピーチの詳細はノース・テキサス大学図書館（University of North Texas Library）ウェブサイト参照 <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/speeches/030393.html>

- ④ 結果に対する説明責任が明確に果たされ、よく理解されなければならない
- ⑤ 業績評価制度は、ただデータを蓄積するのではなく、意思決定権者に対し、意思決定に必要な情報を提供しなければならない
- ⑥ 業績評価は、職員の給与、報酬、正当な評価と結び付いているべきである
- ⑦ 業績評価制度は建設的、肯定的なものであるべきであり、懲罰的であるべきではない
- ⑧ 公約に対する結果や進展は、公然と、職員・顧客・利害関係者で共有すべきである

1993 年の NPR 設置以前から革新的な業績評価制度や業績管理制度を導入していた州政府や地方団体は多かったが、NPR の研究報告を受けて、多くの地方団体がその結論を受け入れ、革新的な業績評価制度を導入した。

業績評価は、その形態が総合品質管理 (Total Quality Management: TQM)¹⁸ 的アプローチであれ、目標管理 (Management by Object: MBO)¹⁹ であれ、最近になって政府会計基準審議会 (Governmental Accounting Standards Board: GASB) によって生み出された結果志向行政モデル (Managing for Results Model)²⁰ であれ、その重要性が強調されることによって、雇用や昇進の場面のみならず、職員の業績を評価するのに用いられ、その手法や技術もさまざまとなっている。

最近ではベビーブーマーの大量退職による人事評価への影響も指摘されている。すなわち、各地方団体はベビーブーマーが大量に退職することによって空いたポジションを速やかに埋めなければならないが、内部の職員を昇進させるなどの対応では間に合わないため、外部から新しく採用する必要がある。しかし、ベビーブーマーの大量退職による人材不足はどこの地方団体でも同じ状況のため、優秀な人材を確保するためには他の地方団体よりも有利な勤務条件を提示しなければならない。その結果、成果主義に基づく人事評価制度を導入して優秀な職員の昇給を早くしたり、給与額について市場調査を行って競争力のある給与を維持するように努める地方団体が増加している。

¹⁸ TQM の詳細については、クレアレポート第 246 号「米国の地方公務員制度」17 ページ参照。

¹⁹ 目標管理については第 2 節で詳しく説明する。

²⁰ 結果志向行政モデルについては、クレアレポート第 261 号「米国の州政府・地方団体における行政管理与結果志向行政」15 ページ以下参照。

第2節 米国における人事評価制度

人事評価制度にとって重要なのは、各職員が勤務する組織が提供する行政サービスの使命と関連付けながら、職員の業績を正確に評価することである。ここでは、人事評価の持つ役割について述べるとともに、現在多くの政府機関で実践されている評価手法である目標管理及び成果主義、多面評価等の人事評価制度について説明し、導入することで成果を挙げている例を紹介する。

1 人事評価の役割

人事評価の重要な機能・効果として、次のようなものが挙げられる。

- ① 職員の昇進や給与の決定、降格、懲罰などを判断する基準となる
- ② 職員の意見や反応を得ることができる
- ③ 研修の必要性や職員の技能、コンピテンシーが分かる
- ④ 組織文化に存在する、組織が重要と考える価値観を強固にし、普及させることができる

人事評価制度を正しく運用することでこうした効果が期待できる。このことは、人事評価制度を正しく運用することによって、職員の努力と組織の目標達成とがしっかりと結び付くことを意味する。一般的に職員は、動機付けや生産性に直接影響を与えるような職務に従事する際には、そのために必要な努力とそれに対する報酬を計算していることから、この結び付きは特に重要である。このことは期待理論²¹によっても明らかである。米国における人事評価の経験からは、人事評価制度にはより客観的な評価方法が用いられるべきであるし、その方法を利用する際には一般職員や管理職に対して正しい研修を受けさせるべきだと言われている。

(1) 人事評価へのアプローチ法

人事評価についての取組みは政府によって大きく異なる。すべての地方団体に用いられている共通の手続きはないものの、職員の能力や業績、コンピテンシーなどを組み合わせて評価するのが一般的である。

ア 能力主義的アプローチ (trait-based approach)

能力主義的アプローチは、職員を業績とはほとんど関連しない個人の能力や特徴によって評価する、比較的古い評価手法である。このアプローチは、ある特定の識別可能な能力こそが特定の職における高い業績につながっているという考え方が前提にある。ひとつの例として、消防においては、信頼性、容姿、度胸、体力のような個人的能力が望

²¹ 人がどのような心理的プロセスで動機づけられ、行動の選択とその持続がなされるのかというメカニズムを理論化したもの。動機付けは、職務遂行の努力が何らかの個人的報酬に繋がるであろうという期待と、その報酬に対して人が持つ主観的価値の二つの要因を掛け合わせることで決まるとした。

ましい消防士と関連があると信じられている。このアプローチは、個人の能力と組織としての望ましい成果との間の結び付きが曖昧であるとして、人事関係の専門家や学識経験者からしばしば批判されるが、現在でも多くの政府機関で用いられている。

イ 成果主義的アプローチ (achievement-based approach)

成果主義的アプローチは、職務記述書に記載されている職務内容を職員が確実に遂行したかどうかを明らかにするという評価方法である。職員は担当する職務のそれぞれについてあらかじめ目標を設定され、職務遂行後に評価される。このアプローチは、職員個人の性格や能力に焦点を当てていたそれまでのアプローチと異なり、個々の職務における業績に直接結びつくような職員の努力や行動に焦点を当てるようになったことが大きな特徴である。一般的にこの評価方法を採用している場合、職員は一年周期で評価され、一年ごとに新しい達成目標が設定される。さらに、評価の対象となるのは常に直近の一年間であり、それ以前の業績は評価の対象とはならない。

ウ コンピテンシーに基づくアプローチ (competency-based approach)

コンピテンシーに基づくアプローチとは、組織目標に貢献するのに直結するような職員の技能の幅と深さを評価する評価方法である。ここでいう技能の幅とは、自分の職務内容に関連する組織全体の目標をどれだけ広く理解しているかであり、深さとは専門知識の量を表す²²。またこのアプローチでは、職員は自分が担当する事業やサービスを実施する際に自分の技術を正しく応用できているかをしばしば評価される²³。

このアプローチは多くの人事担当者に好意的に受け入れられている。人事担当者の中では、職員の技能が洗練されればされるほど組織全体の目標が達成される可能性が高くなると信じられているが、そこでいう技能が洗練された職員と、このアプローチで高く評価される職員像が多くの部分で重なるからだと考えられる。

(2) 評価結果を分析するための評価技術

上述のアプローチ法にも関連するが、人事評価結果は職員の昇給や昇進と密接にかかわることから、適切に分析される必要がある。そこで、評価結果を適切に分析するために、さまざまな評価技術が用いられる。米国地方団体においてもさまざまな評価技術が用いられているが、ユタ大学 (University of Utah) のデイヴィット・パットン (W. David Patton) 教授の著書『人事管理 (Human Resource Management: The Public Service Perspective)』によれば、典型的には以下の7つの評価技術がある。

ア グラフ表示法 (Graphic Rating Performance Instrument)

グラフ表示法は能力主義的アプローチをとる地方団体で最もよく利用される。職務を

²² このアプローチの背景には、組織全体の目標と自分の職務を関連付けることができ、かつ自分の職務について深い専門的知識がある職員は高い業績を収める可能性が高いという考え方がある。

²³ このアプローチは職員が実際に高い業績を残すかどうかを重視するため、技能の幅と深さだけでなく、それを実際の業務で実践できたかが重要な要素となる。

遂行するのに必要な職員の特性や技能をグラフで表示することによって職員の職務遂行能力を把握する。職員の職務遂行能力がグラフから容易に読み取れることから、上司が部下の適性を判断するような場合に有効である。また、グラフ表示法で用いられる評価尺度はたいてい数値で表されるため、職員同士を比較したり、特定の職員を平均と比較したりすることが可能となる。例えばある評価項目について「優秀：5点」「良い：4点」「普通：3点」「良くない：2点」「不可：1点」といった基準を設定しておくことにより、職員間の優劣を判断することができるようになる。

イ ランキング法 (Ranking Performance Assessment Instrument)

ランキング法は、ある職員の特性や技能、コンピテンシーを、同じまたは類似の職にある他の職員と比較し、順位を付けることによって職員の優劣を判断する技術である。例えば、職員の総合的な評価結果を分類する類型としてあらかじめ「優秀」「普通」「要改善」といった枠を用意しておく。そして評価者である上司に対しては、評価すべき職員の評価が済んだら、それぞれの類型が評価した職員の3分の1ずつになるよう、評価結果に基づき分類させる。ランキング法の主な目的は、評価者である上司に、部下の評価結果に序列をつけさせることにより、部下全員に高い評価を与えるのを防止することにある。

ウ 強制選択法 (Forced Choice Assessment Instrument)

強制選択法の特徴はランキング法と類似しているが、評価項目である特性や技能、コンピテンシーについての表現があらかじめ定められており、評価者はこれらの表現の中から当該職員に最もよく当てはまるものを選択するという点が異なる。強制選択法の目的は評価が過度に一般化することを避けることにある。すなわち、一般的な評価方法では評価項目である職員の特性や技能に関する記述が抽象的で一般的な表現になることが多く、職員間の優劣を判断することが困難となるが、具体的な選択肢をあらかじめ提示することにより、被評価者である職員の状況がより具体的に描写され、職員同士をより直接的に比較できるようになる、という考え方に基づく。

エ エッセイ法 (Essay Performance Instrument)

エッセイ法は、評価結果を評価尺度を用いて点数化するような評価方法の柔軟性のなさを補うために用いられる。評価者である上司や被評価者である部下は、評価尺度だけでは伝わらない情報や留意事項を記載することができる。一般的には、個々の評価項目ごとに記載欄が設けられ、特定の実績や貢献内容を自由に記述することができるようになっている。エッセイ法の特徴は、評価項目に関する具体的な情報を、評価プロセスの中に取り込むことにある。

オ 目標評価法 (Objective or Goal Assessment Instrument)

目標評価法とは、被評価者である職員自らがあらかじめ設定した目標が達成されてい

るかを上司が評価する方法である。職員は自分の能力や技術、具体的な職務に関してあらかじめ目標を設定し、一定期間（通常は1年）経過後、上司はその目標達成状況进行评估する。目標評価法の特徴は、目標設定に被評価者である職員自身が積極的にかかわること、そしてある年度の評価結果をもとに翌年度の目標を設定するという手続きを繰り返すことで、当該職員の能力や技術を継続的に向上させていくことにある。

カ 重要出来事評価法（Critical Incident Method）

重要出来事評価法では、上司が被評価者である職員や職員グループに対し特定の業務や事業を与える。そして、同様の業務や事業を実施している他の職員や職員グループの実施結果を収集し得られた分析結果をもとに当該職員や職員グループ进行评估する。重要出来事評価法は、同様の業務に従事する職員グループが多く存在するような組織で特に有用である。

キ 行動評価基準（Behaviorally Anchored Rating Scales: BARS）

BARS とは、被評価者である職員の職務記述書から直接導き出される明確な目標を設定し、それにもとづいて評価する方法である。BARS の目的は、表現が抽象的、一般的になりすぎたり、日々の業務や責任と直接関係しないような目標設定を排除することにより、職員の努力を組織目標に直接結びつけることにある。BARS では目標は職務記述書から導き出されなければならないため、職務記述書が共通する職ごとに目標が設定されなければならない。したがって、BARS は職務記述書が共通する職が多く存在する場合や、職務記述書を標準化できるような組織には導入しやすいが、職務記述書の内容が個々の職ごとに大きく異なるような組織では時間と手間がかかりすぎる可能性が高く、導入は困難となる。

こうしたアプローチ法及び評価技術は組み合わせて利用されるのが一般的であるが、ある組み合わせが他の組み合わせよりも理論上優れているということはない。今日地方団体で用いられている評価方法の多くは、こうしたアプローチ法と評価技術を組み合わせたものと考えることができる。以下、現在多くの政府機関で実践されている代表的な評価手法について紹介する。

2 目標管理（Management by Objective=MBO）

目標管理（Management by Objective : MBO）は、個人を組織目標の達成に向けて方向付けるマネジメント手法であり、1954 年にピーター・ドラッカー氏が著書『現代の経営』の中で提唱した考え方である。そもそも管理職が組織の全体目標から特定の事業やサービスを導き出すための手段と考えられていた。公共部門においては、目標管理によって、管理職は所管する部局や部下の目標や業務をよりよくコントロールすることができたことから、最終的には権限の集中をもたらした。評価という観点では、目標管理制度は、職員が組織目標にどれだけ貢献しているかを測定するような人事評価制度と

の相性がよく、一体的に運用することが容易であった。

しかし、目標管理と組み合わされた人事評価は、米国において実践される中で、評価過程で留意すべき点があることがしばしば指摘されている。

- ① 目標管理的アプローチは業績を重視するが、職員の潜在能力を見極めるという人事評価の重要な役割を見落としがちであること
- ② 目標管理は、目標を達成するために必要な環境や資源を理解せず、それらを提供せずに結果だけを求めすぎる傾向があること
- ③ 目標管理は、定量化できる結果だけに焦点が当てられるような制度につながる可能性があり、組織全体の使命や目的が見失われてしまうこと
- ④ 政治環境は、厳格な目標管理の実践になじまない「あいまいさ」をしばしば好むこと

これらの留意点があるものの、目標管理による人事評価は、全体で合意した目標を達成することを目指すような、参加型でチーム志向の組織を構築する場合には非常に有効な手法となりえ、自主的な参加を促すことから、生産性の向上が期待できる。

国際市・カウンティ支配人協会（International County/City Manager Association: ICMA²⁴）によると、ミネソタ州ウッドベリー市（City of Woodbury, MN）²⁵は、他の自治体のモデルとなる有効な業績評価手続きを定めていると報告している。同市の人事評価制度に見られる顕著な特徴は、次の通りである。

- ① 評価者である上司と被評価者である職員との間で事前ミーティングを持ち、目標達成度の測定に関する主要な職責と客観的な基準について合意すること
- ② 上司による実際の評価が、事前に定義されたガイドラインに沿って実施されること
- ③ 評価者と被評価者との間で実際の評価について面接を実施すること
- ④ 問題点についての評価を提示し、署名すること

ICMA はヴァージニア州リンチバーグ市（City of Lynchburg, VA）²⁶についても、総合的な業績管理制度及び業績評価制度を持つ地方団体の例として報告している。リンチバーグ市人事管理マニュアル第6章は、非常によくデザインされた評価手続きを詳細に記載している²⁷。

²⁴ ICMA ウェブサイト <http://www.icma.org/main/sc.asp>

²⁵ ウッドベリー市ウェブサイト <http://www.ci.woodbury.mn.us/>

²⁶ リンチバーグ市ウェブサイト <http://www.ci.lyncburg.va.us/>

²⁷ <http://www.ci.lyncburg.va.us/Index.aspx?page=3341>

3 成果主義²⁸ (Pay-for-Performance)

米国において、成果主義は個人の実績に応じて昇給やボーナスとして給与に反映されるのが一般的である。部局単位で実績を評価される場合もあるが、公共部門では稀である。ノースカロライナ州立大学 (North Carolina State University) のデニス・デイリー (Dennis M. Daley) 教授は著書『戦略的人事管理 (Strategic Human Resource Management)』の中で、成果主義が持つ多くの欠点を指摘しつつも、「成果主義は、必要とされる組織を提供し、職員を職務に専念させ、上司による目標設定プロセスへの参加を促す」と述べている。

米国におけるさまざまな取組みから、成果主義を実効性あるものとするためには、いくつかの前提条件が必要であると考えられている。

- ① (成果主義の導入に対して) 十分な割合の賛成者が存在すること
- ② 求められる業績と報酬がつりあっていること
- ③ 業績に対する報酬が基本給とは別のものであること

である。

オハイオ州ハミルトン・カウンティ (Hamilton County, OH) ²⁹は、同州で初めて職員団体 (union bargaining unit) と成果主義導入することについて労働協約を締結した地方団体である。ハミルトン・カウンティの具体的な取組みについては、第2章第1節で詳しく紹介するが、ICMA は、同郡における成果主義の導入の経緯を次のように報告している。

「1996 年、オハイオ州ハミルトン・カウンティは、同州で初めて職員団体と成果主義について労働協約を締結した。現在、職員団体に属している職員は 1,800 人ほどいるが、その半数以上の職員を代表する 3 つの職員団体が成果主義を選択している。

この制度においては、会計年度の終わりごとに、カウンティ政府の理事会 (board of commissioners) が翌年度の定期昇給率 (merit increase) とボーナスの割合を決定する。そして 1 月、各部長はマネジメント・チームとともに、個々の職員の昇給率と (もしあれば) ボーナスを決定する。ボーナスは 7 月にも能力に応じて支給される。全ての昇給とボーナスは各職員の半年間ごとの評価結果に基づいている。部局によっては、ボーナスを希望する職員に対し、自分がボーナスを受け取るに値する実績を残したことを立証する書類の提出を義務付けているところもある。郡政府は、カウンティ職員を代表する他の 7 つの職員団体とも成果主義を取り入れた労働協約を締結するよう交渉を試みている。」

1978 年の公務員制度改革法 (1978 Civil Service Reform Act) 制定後、連邦政府は成果主義を初めて導入した。連邦政府による取組みによって、公共部門で成果主義を用

²⁸ 成果主義について確立した定義はないが、ここでは実績を給与に反映させることを重視する考え方を指す。

²⁹ ハミルトン・カウンティウェブサイト <http://www.hamilton-co.org>

いるには数多くの問題点があることが実証された。まず、職員や管理職（supervisor）、公選職、そして一般市民に対し、成果主義の性質と、なぜ成果主義が公共部門にとって適切であるかについて理解してもらうためには、多様な教育的努力が必要とされた。制度を信頼できないことから、定期昇給が得られなくなるのではないかという動揺が生まれ、職員はすぐに給与制度に対する信頼を失った。さらに連邦政府は、変動しやすい財政事情によって、適切な支払い資金を生み出すのに毎年苦勞していた。また、成果主義を強調する価値原理を謳っていたにもかかわらず、多くの管理職は、業績ではなく、階級と年功によって給与が決定されていた。

ジョージア大学（University of Georgia）のエドワード・ケログ（Edward J. Kellough）教授とリンチバーグ大学（Lynchburg College, VA）³⁰のサリー・セルデン（Sally Coleman Selden）助教授は著書『州政府における成果主義（Pay-for-Performance Systems in State Government）』の中で、成果主義を実践した州政府及び地方団体にとって、成果主義は一樣に問題があったことが明らかになっていると述べている。州政府や地方団体では、過去数十年の財政危機によって、継続的に業績給を支払うことが大きな問題となっており、加えて、多くの州政府や地方団体の予算は歳出と歳入見込み額が直接結び付いているため、成果に対して業績給を支払う成果主義に対してかなり保守的な姿勢を示す傾向があり、たとえ好景気であっても業績給を支払うには抑制的であった。さらに、当時の増税反対の機運の高まりによって、余った税金は市民に還元されるべきであると主張されるようになり、政府は業績給を職員に支払うのを正当化するのが困難となった。

ノース・カロライナ州における成果主義の実践は、成果主義に関する多くの問題について貴重な情報を提供してくれる。今日、同州は総合評価制度へと移行し、成果主義に基づく業績給ではなく、行政サービスならではの魅力といった、本来的な要素を強調して職員を動機付けしている。実際のところ、高い業績を維持するための職員の動機付けとしては、成果主義に基づく業績給のみでは不十分であり、長期的な動機付けとしてはほとんど機能しないという考えが広く受け入れられている。

4 Planning and Management System (PAMS)

米国でよく知られている先進的な人事評価制度の例として、カリフォルニア州サニーヴェイル市（City of Sunnyvale, California）³¹の Planning and Management System (PAMS)と呼ばれる制度がある。この制度は同市が 1970 年代から採用しているものだが、総合的な業績管理、及び業績に基づく予算編成等で先進的であるとされている。同市の予算は部局ごとに編成されるのではなく、総合計画に基づいて総合的に策定される。また、測定可能な成果指標が設定され、一定レベルのサービスを提供することに焦点が当てられている。

³⁰ オクラホマ大学（University of Oklahoma）在職時に執筆

³¹ サニーヴェイル市ウェブサイト <http://www.sunnyvale.ca.gov/>

PAMS は総合的な行政評価制度であり、人事評価制度はその中に含まれる。サニーヴェイル市の人事評価制度の詳細については、第2章第2節で詳しく紹介する。

5 多面評価

評価者が複数存在する多面評価制度³²は、米国の多くの地方団体で実践されている。多面評価制度は、評価者を一般的に行われている上司のみによる評価に、同僚や部下による評価を加えることにより、評価の客観性をより高めることを目的として利用されている。また、科学技術の進歩も多面評価の普及に拍車をかけていると考えられる。多面評価は評価者が複数であるため、評価シート等のデータが膨大になる傾向があるが、電子メールや統計ソフト等の活用することにより、膨大なデータを迅速かつ正確に処理することが可能となるため、以前ほど多面評価の導入及び運営に手間とコストがかからなくなっていると言える。

ヴァージニア州ハンプトン市（City of Hampton, Virginia）³³は、組織管理体制をチーム制に移行した1980年代後半に360度評価制度を導入したことで知られている。

また、より最近では、ミネソタ州ミネトンカ市（City of Minnetonka, Minnesota）³⁴が1999年に360度評価制度を導入している。ミネトンカ市の制度は、組織レベル、部局レベル、個人レベルそれぞれで業績を測定するのが特徴である。この三層からなる人事評価制度は、「MERIT プログラム」と呼ばれる市全体の給与制度と不可分のものとなっている。ミネトンカ市の具体的取組みについては第2章第3節で詳しく紹介する。

³² しばしば360度評価制度（360-degree evaluation system）と呼ばれる。

³³ ハンプトン市ウェブサイト <http://www.hampton.va.us/hr/index.html>

³⁴ ミネトンカ市ウェブサイト <http://www.eminnetonka.com/>

第2章 米国人事評価制度の具体的事例

第1節 オハイオ州ハミルトン・カウンティの人事評価制度

ハミルトン・カウンティの人事評価制度の特徴

- 1 オハイオ州で初めて、成果主義に基づく人事評価制度について職員団体と労働協約を締結することに成功
- 2 徹底した数値目標の設定
- 3 品質保証部門による専門的・客観的な評価の実施

1 はじめに

ハミルトン・カウンティは、アメリカ国勢調査局の調べによると、人口 51,301 (2004 年)、うち白人が 71.1%、黒人が 24.6%、ヒスパニック系が 1.4%の、比較的白人の多い地域である。また、平均家計所得 43,994 ドル (2003 年) は、全米平均 43,318 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る。

ハミルトン・カウンティは、オハイオ州で初めて職員団体と成果主義に基づく人事評価制度 (以下、「成果主義」) 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自治体である。以下、ハミルトン・カウンティ政府が成果主義を導入した経緯、制度の概要と効果等について説明する。

図表1 オハイオ州ハミルトン・カウンティの概要

項目 (調査時点)	ハミルトン・カウンティ	オハイオ州
人口 (2004年)	51,301 人	11,464,042 人
人種構成 (2004年)		
白人	71.1 %	83.3 %
黒人	24.6 %	11.9 %
ヒスパニック系	1.4 %	2.2 %
アジア系	1.7 %	1.4 %
平均家計所得 (2003年)	43,994 ドル	43,119 ドル
一人当たり所得 (1999年)	24,053 ドル	21,003 ドル

(出典:連邦商務省センサス局)

2 成果主義を導入することになった背景

(1) 多くの職員が給与上限に

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、職階制に基づく伝統的な給与制度を採用していた。この制度では、職ごとに特定の級が割り当てられ、特定の職における昇給は、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た。このほか、1 年に 1 度ベースアップ (merit increase) とボーナスが支給されていた。

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がないため、特定の職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しまう。実際、1997 年 1 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た。

(2) 高い離職率

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 32.4% (1997 年) と高いものであった。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」) である。離職率の低下と優秀な人材の確保が主な目的であったが、1995 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あった。

1996 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った。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、1997 年から成果主義に移行することになった。

3 現行制度の特徴

(1) 成果主義導入の目的

成果主義導入の目的は、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である。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たが、それ以上に優秀な人材を確保することを優先した。

(2) 評価基準

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、を重視した。特に①及び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、評価の中心とした。主要業務目的は各職にとっ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あるが、行政には客観的には測りえ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)」を定めた。評価は 100 点満点で行われ、主要業務目的と職務基準の評価割合は 80 : 20 が標準とされた。

ア 主要業務目的 (Major Work Objectives=MWO)

評価の中心となる主要業務目的は職ごとに定められており、同じ職にいる全ての職員に適用される。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する。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だが、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る。主要業務目的は各職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る。

イ 職務基準 (Professional Standards=PS)

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する。職務基準には、①質及び量、②情報及び書類の処理、③企画力、計画性及び優先順位、④問題解決力、決定力及び判断力、⑤職務知識、⑥内外部とのコミュニケーション、⑦協調性及びチームワーク、の7項目がある。これら7項目すべてが評価対象となるのではなく、職の性質に応じて、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する。ただし、一般的に「質及び量」が最も重要な要素と考えられることから、評価点の算出に際しては、「質及び量」が4%、それ以外の項目については1%が標準となっている。

図表2 職務基準 (Professional Standards=PS)

項 目	評価割合 (標準値)
質及び量	4%
情報及び書類の処理	1%
企画力、計画性及び優先順位	1%
問題解決力、決定力及び判断力	1%
職務知識	1%
内外部とのコミュニケーション	1%
協調性及びチームワーク	1%
合計	10%

(参考: ハミルトン・カウンティ保健福祉部提供の資料をもとに作成)

ウ 個人目標 (Personal Objectives)

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る。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できる。ただし、評価のウェイトは最大でも10%を超えることはできない。

(3) 評価方法

各職員の主要業務目的及びその評価基準は、職ごとに作成された職務記述シートに記載される。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るが、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る。

図表3 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：ハミルトン・カウンティ保健福祉部提供の資料をもとに作成）

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る。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る。各項目の評価は職務記述シートに従って決定される。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る。

固定值

職務基準の項目
(①⑦)に対応

職位ごとに決定される職務記述シートに対応

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%

- 22 -

ことから、評価「E」すなわち 120 ポイントを得たことになる。したがって、評価点および加重評価点は次のように算出される。

$$\text{評価点} = 120 / 100 = 1.2 = 120\%$$

$$\text{加重評価点} = 120 \times 20\% = 24 \text{ ポイント}$$

（４）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）によって行われる。

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ている。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する。品質評価部門による評価は年２回（１月、７月）実施され、評価結果は保健福祉部内全ての課長職で共有される。

上司は所属職員の主に職務基準及び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う³⁵。

（５）給与決定の仕組み

ア 給与表の改定

成果主義導入前の保健福祉部では、級及び号俸からなる一般的な給与表を用いていたが、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、①号俸を廃止して最低額と上限額のみとし、②各級における給与幅を拡大した。

現在の給与表では、職員は採用時、職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（９月）昇給する。

³⁵ 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るが、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る。

図表5 ハミルトン・カウンティ保健福祉部児童福祉課職員給与表イメージ

【成果主義導入前】

	← 24% →						
	1号	2号	3号	4号	5号	6号	7号
9級	\$11.17	\$11.53	\$11.88	\$12.28	\$12.75	\$13.24	\$13.80

(単位:米ドル/時間当たり)

【成果主義導入後】

	← 32% →		
	下限値		上限値
9級	\$12.12	各職員の業績に応じて昇給	\$16.00

(単位:米ドル/時間当たり)

(参考:ハミルトン・カウンティ保健福祉部提供の資料をもとに作成)

イ 評価点と給与の決定

給与決定の手続きは、ICMAの説明³⁶にもあるように、会計年度の終わりごとに、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する。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る³⁷。

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る。例えば、合計で95点以上の職員には5%、90点以上95点未満の職員には3%、それ以下の職員には0%といった具合である³⁸。

(6) タイムスケジュール

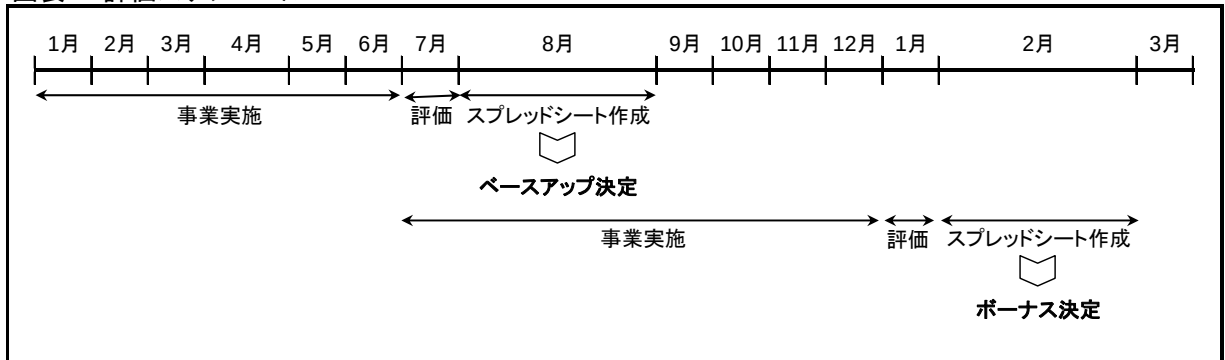
人事評価の1年の流れを整理すると次のようになる。(2006年現在)

³⁶ 第1章第2節「3 成果主義」(21ページ)参照。

³⁷ ただし、全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る。

³⁸ スプレッドシートに基づいて配分基準を決定するが、多くの職員が標準的なベースアップ(この例で言えば3%)を得られるような基準を定めるよう配慮されている。

図表6 評価スケジュール



(参考:ハミルトン・カウンティ政府職員へのインタビューをもとに作成)

（7）評価の客観性の保持

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る。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る。

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るが、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ある。また、品質保証部門が部全体の職員の業績を専門的に評価するため、課ごとのばらつきがなく、客観的な評価が可能となっている。

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る。

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る。

4 成果主義導入による効果

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る。

① 離職率の低下

成果主義導入時（1997 年）に 32.4%だったケースワーカーの離職率は、2005 年現在 22.6%にまで低下している。

図表7 ハミルトン・カウンティ保健福祉部児童福祉課の離職率(1997年～2005年)

年	職員数	離職者数	離職率
1997	253	82	32.4%
1998	247	99	40.1%
1999	254	62	24.4%
2000	283	79	27.9%
2001	292	90	30.8%
2002	290	76	26.2%
2003	258	75	29.1%
2004	254	63	24.8%
2005	261	59	22.6%
成果主義導入前 (～1998)	500	181	36.2%
成果主義導入後 (2000～)	1,638	504	30.8%

←●成果主義導入

(参考:ハミルトン・カウンティ保健福祉部提供の資料をもとに作成)

② 優秀な人材の確保

離職率の低下とも関連するが、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った。また、他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った。

③ 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った。

5 人事評価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、ほぼ全ての職員が、評価は公平であり、制度に不満はないと回答している。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た。

6 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となっている。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関わる重要な要素とも言えるが、こうした割合もすべて8年間の実績の結果落ち着いた数値であり、その信頼性は高いと言える。

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る。

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、他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る。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る。

問題点がないわけではない。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ある。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あった。導入にかかる負担が相当のものであったと推察される。

ハミルトン・カウンティ保健福祉部の人事評価制度は現在順調に運用されている。制度の導入及び維持には相当のエネルギーが必要だが、それに見合った成果が上がっているというのがカウンティ政府の見解である。

ハミルトン・カウンティ保健福祉部の品質保証部門のように、評価だけを専門的に行う組織を持つ日本の自治体はほとんどないのではないかと思われる。評価の客観性を確保する手法のひとつとして興味深い事例である。

第2節 カリフォルニア州サニーヴェイル市の人事評価制度

サニーヴェイル市の人事評価制度の特徴

- 1 総合行政評価システム PAMS
- 2 事業評価と密接にリンクした人事評価制度
- 3 市場と成果主義に基づく給与

1 はじめに

カリフォルニア州サニーヴェイル市は、カリフォルニア州北部、サンフランシスコベイエリア南部に位置する人口 131,760 人の自治体であり、先端技術ビジネスが集積するシリコンバレーの中心である。人種構成としては、白人が全体の 53.3%、黒人が 2.2%、ヒスパニック系が 15.5%、アジア系が 32.3%となっており、白人とアジア人が多い地域となっているが、カリフォルニア州全体と比べるとヒスパニック系住民が少なく、アジア人の割合が非常に多いことがわかる。市の平均家計所得 74,409 ドル、一人当たりの所得 36,524 ドルともに、カリフォルニア州全体の平均家計所得 47,493 ドル、一人当たり所得 22,711 ドルを大きく上回っており、経済的に裕福な住民が多い。これはサニーヴェイル市がシリコンバレーの一部であることと関係していると考えられる。

図表8 カリフォルニア州サニーヴェイル市

項目	(調査時点)	サニーヴェイル市	カリフォルニア州
人口	(2000年)	131,760 人	33,871,648 人
人種構成	(2000年)		
白人		53.3 %	59.5 %
黒人		2.2 %	6.7 %
ヒスパニック系		15.5 %	32.4 %
アジア系		32.3 %	10.9 %
平均家計所得	(1999年)	74,409 ドル	47,493 ドル
一人当たり所得	(1999年)	36,524 ドル	22,711 ドル

(出典:連邦商務省センサス局)

2 サニーヴェイル市の総合行政管理制度 PAMS

(1) PAMS の目的

サニーヴェイル市政府にとって、住民に対して質と費用対効果の高いサービスを提供することが昔からの伝統であり目標であった。1970 年代中ごろ、同市は組織を挙げて市のすべての主要業務を統合する新しいシステムの整備を目指した。その成果が Planning and Management System (PAMS) と呼ばれる総合行政管理制度である。

PAMS の目的は、サニーヴェイル市のあらゆる計画や予算手続きを総合計画 (General Plan) としてまとめ、日々のサービス提供にかかる事業費や個々の職員にか

かる給与と直接結びつけることにある。

公共部門においては、事業実施に際して投入された社会資源や税金については示されてきたが、その結果に対する価値は、示すというよりもむしろ推定されるのが伝統であった。つまり、公共の財産をいかに効果的かつ効率的に公共の利益に変えたかは「ブラックボックス」であった。

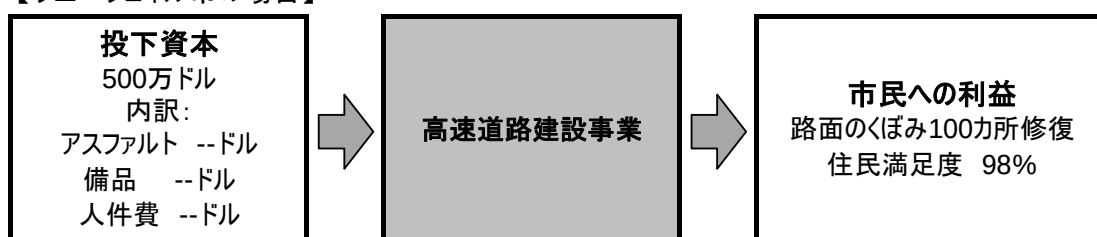
しかしサニーヴェイル市では、市の事業によって生み出される「公共の利益（public goods）」（例：落書きの減少、雇用の増加、犯罪の減少など）を記述することによって、事業実施結果の価値を示している。すなわち、サニーヴェイル市では投入された社会資本と達成された結果が客観的に認識できるようになっている。

図表9 PAMSの特徴

【一般的な地方団体の場合】



【サニーヴェイル市の場合】



（出典："City of Sunnyvale Planning and Management System (PAMS) Performance Appraisal"）

これにより、市民や市議会そして市職員は、市の社会資源がどこに投入され、いかに効率的に利用され、時間とともにその効率性がいかに変化したかを観察することができるようになった。客観的で定量的な情報をすべての利害関係者に提供することで、市が優先的に取り組むべき課題は何かといった議論が容易になるとともに、関係者間でコンセンサスを得ることも容易になった。

PAMS は総合行政管理システムであり、非常に複雑な構造となっている。本レポートは人事評価制度をテーマとしているため、以下、PAMS の一部をなす総合的な人事評価制度について紹介する。

3 サニーヴェイル市の人事評価制度

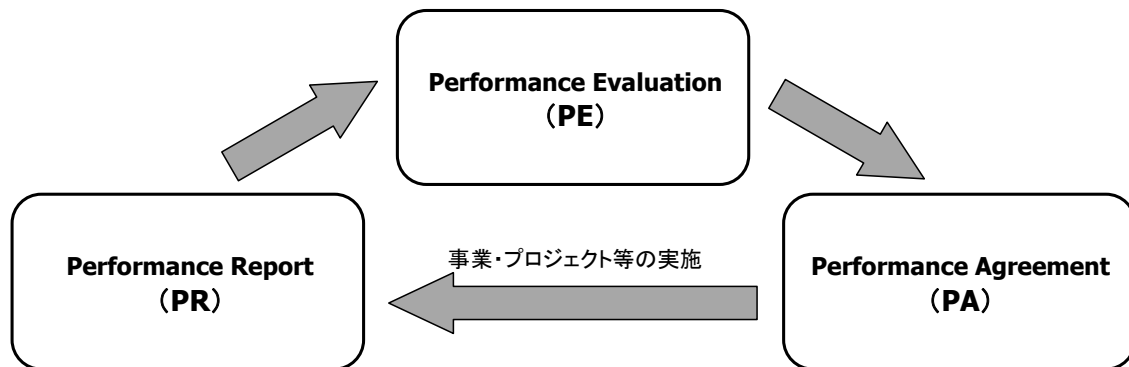
サニーヴェイル市の人事評価制度は、その対象を管理職にしたものと一般職員にしたものの2種類から構成されている。いずれも PAMS の一部であるが、事業評価と密接に関連し、成果主義を導入しているのは管理職を対象とした人事評価のみなので、管理職を対象とした人事評価制度を中心に紹介する。

市が実施する各事業やプロジェクトは、PAMS の中核をなす市の総合計画に基づいて実施されるが、各事業やプロジェクトの成果目標がほぼそのままの形で管理職の業績目標として位置づけられ、人事評価の対象となる各管理職の業績が市全体の目標と直結しているのがサニーヴェイル市の人事評価制度の特徴である。

(1) 管理職を対象とした人事評価制度

管理職を対象とした人事評価制度は、年度当初に自ら Performance Agreement (PA) と呼ばれる目標に関する同意書を作成することに始まる。その後、年度終了時に Performance Report (PR) と呼ばれる業績報告書を作成し、最終的にスーパーバイザーである上級管理職によって Performance Evaluation (PE) と呼ばれる人事評価書が作成される。こうした手続きが1年サイクルで繰り返される。

図表10 サニーヴェイル市管理職の人事評価サイクル



(参考: サニーヴェイル市政府職員へのインタビューをもとに作成)

ア Performance Agreement (PA) の作成

管理職は、年度初めに Performance Agreement (PA) と呼ばれる業績目標に関する同意書を市政府と交わす。これは一種の契約書と位置づけられている。PA は当該管理職がその年度に担当する業務の概略が記載された書類であり、□通常業務の適切な実施 (Service Delivery)、□ (通常業務以外の) プロジェクトの適切な実施 (Project Assignment)、□リーダーシップと管理能力 (Leadership and Management)、

□Guiding Principles³⁹の遵守、の4項目で構成されている。

図表11 Performance Agreement (PA)の項目

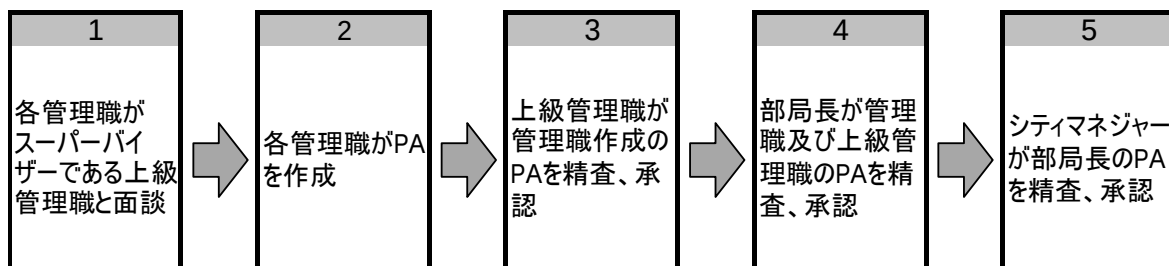
Part1	通常業務の適切な実施	(Service Delivery)
Part2	プロジェクトの適切な実施	(Project Assignments)
Part3	リーダーシップと管理能力	(Leadership and Management Skills)
Part4	Guiding Principlesの遵守	(Guiding Principles)

(参考: "City of Sunnyvale Planning and Management System (PAMS) Performance Appraisal")

(ア) PA 作成の流れ

PA は基本的に前年度の PA に基づいて各管理職によって作成される。PA の作成から承認に至る流れは以下の通りである⁴⁰。

図表12 Performance Agreement (PA)作成の流れ



(参考: "City of Sunnyvale Planning and Management System (PAMS) Performance Appraisal")

1. 年度当初、各管理職はスーパーバイザーである上級管理職と面談し、当年度の PA について話し合う。このとき、上記4項目に関する内容のほか、担当事業⁴¹については成果指標等についても意見交換を行う。
2. 各管理職は上級管理職との話し合いをもとに当年度の PA を作成する。
3. 上級管理職は管理職が作成した PA を精査し、必要な修正を指示⁴²するとともに、優先順位に応じたウェイトを示す。
4. 各部長が管理職によって修正された PA 及び上級管理職の PA を精査し、承認する。

³⁹ サニーヴェイル市において、職員個人及び組織として遵守すべき原則。①公務 (Public Service)、②敬意及び承認 (Respect and Recognition)、③リーダーシップ (Leadership)、④誠実及び清廉 (Honesty and Integrity) の4項目からなり、それぞれの項目ごとに遵守すべき内容が具体的に列挙されている。また、名刺サイズに収めたハンドブックも作成されており、職員がいつでも携帯できるようになっている。詳細は後述。

⁴⁰ 新しく就任した管理職には別の手続きが用意されている。既存の管理職ポストに就任した場合には、前任の PA をいったん引き継ぐが、就任後 30 日以内ならば修正することができる。一方、新しく設置された管理職ポストに就任するような場合は、全く新しく PA を作成しなければならない。

⁴¹ 担当事業には、自分に主たる責任がある事業と、他の管理職と共同で責任を負う事業、そして他の管理職をサポートする事業とがある。

⁴² PA 案は上級管理職、部局長、シティマネージャーがそれぞれ修正を指示することができる。指示があった場合には管理職は必要な修正をしなければならない。

5. シティマネージャーが全ての部局長の PA を精査し、承認する。

(イ) PA の具体的作成方法

PA の作成はすべて管理職によってオンラインで行われる。

「Part1：通常業務の適切な実施」「Part2：プロジェクトの適切な実施」といった PA のほとんどは前年度の PA をもとにすでにデータが入力されているため、内容を確認し必要があればデータ等を修正すればよい。しかし、担当事業が新たに加わった場合などは当該事業の成果指標を設定する必要があるし、担当事業の内容が前年度から変わっている場合などは成果指標を修正する必要がある。

「Part3：リーダーシップと管理能力」については、下のリストの中から、それぞれ自分の職務遂行に必要なまたは重要なスキルを選び評価対象とする。どの項目を評価対象とするかは、PA 作成に先立って上級管理職で行った面談の中で話し合い、決定される。

図表13 リーダーシップスキル一覧

・ 戦略的な計画及び思考	(strategic planning and thinking)
・ 短期的ニーズと長期的目標の調整	(balancing short term needs with long term goals)
・ 改革の助長	(fostering innovation)
・ 前向きな職場環境の整備	(creating a positive work environment)
・ 継続的な学習の促進	(promoting continuous learning)
・ 職員教育	(mentoring employees)
・ 業務の引継ぎ計画	(succession planning)
・ 短期的及び長期的な監督	(providing short and long term direction)
・ 具体的な例を示しながらの指揮	(leading by example)
・ 部下への動機付けと高い士気の維持	(motivating employees and dealing with morale issues)
・ 市全体のビジョンと一致する組織文化の創造	(creating a culture consistent with the City-wide vision)
・ 市の財産(強み)の効果的な利用	(the effective use of City assets)

(参考: "City of Sunnyvale Planning and Management System (PAMS) Performance Appraisal")

図表14 管理能力(マネジメントスキル)一覧

・ 予算管理	(budget management)
・ 職員の監督	(personal supervision)
・ 職員の選択、訓練、評価	(personal selection, training, and evaluation)
・ 仕事の委任、委譲	(delegation)
・ 自分個人の訓練及び成長	(your individual training and development)
・ 時間管理	(time management)
・ コミュニケーション(口頭及び文書)	(communication (both oral and written))
・ 部局間のコーディネート	(interdepartmental coordination)
・ 直属の部下の業務遂行上の課題を指摘する	(addressing performance issues for your direct reports)
・ 勉強会、検討会、市議会へのレポート等に関して設定された期限を守ること	(meeting established deadlines for Study Sessions, Study Issues, and Reports to Council)

(参考: "City of Sunnyvale Planning and Management System (PAMS) Performance Appraisal")

「Part4 : Guiding Principles」はサニーヴェイル市職員が個人かつ組織として遵守すべき行動指針をまとめたものである。ある Guiding Principles に沿った行動がとれていないとか、特定の Guiding Principles を強化した方がよいといった指摘を上級管理職からされた場合などに PA の内容となる。管理職は、どのように行動することが上級管理職に指摘された Guiding Principles と一致することになるかを具体的に記述しなければならない。また、上級管理職からの指摘がない場合でも、Guiding Principles の強化につながると思われる具体的な活動や努力を記述することができる。

図表15 サニーヴェイル市Guiding Principles

公共サービス(Public Service)	
■ 倫理的な行動と迅速で優秀なサービス提供による住民の信頼の維持	(Preserve the public's trust through ethical behavior and excellent, responsive service)
■ 地域住民が自立できるように住民との協働関係を築くこと	(Establish partnerships with the community members to help them help themselves)
■ 効率と効果の均衡を保つこと	(Balance efficiency and effectiveness)
■ 特別なもの、固有のものを保護し、改善できるものを改善すること	(Preserve that which is special and unique and enhance that which can be made better)
敬意と認知(Respect and Recognition)	
■ 尊厳と礼儀正しさをもって住民と接すること	(Treat people with dignity and courtesy)
■ 多様な意見や考え、価値観を尊重すること	(Value diversity of opinion, ideas and views)
■ 成功する必要がある人をサポートすること	(Provide the support individuals need to succeed)
■ 仕事の仕方はその仕事に従事している人が最もよく知っていることと信じる	(Trust that people know best how to do their jobs)
■ 個人やチームの業績に敬意を示し、成功を祝い、失敗から学ぶこと	(Honor individual and team achievements, celebrate successes and learn from mistakes)
■ 貢献した人については、その業績を正しく認知し、正當に報いるようにすること	(Ensure each person is acknowledged and fairly compensated for their contribution)
■ 快適で安全な職場環境を整備し維持することは、職員一人ひとりの責任とすること	(Hold each person responsible for creating and maintaining a comfortable and safe work environment)
リーダーシップ(Leadership)	
■ 共有ビジョンを達成するという公約を守るために協力して職務に当たること	(Work together to maintain the commitment to achieve the established shared vision)
■ 具体的な例を示しながら指揮すること	(Lead by example)
■ すべての職員にリーダーシップがあり、行動する権限があるということを認識すること	(Recognize that every employee has a leadership role and the authority to act)
■ リスクを恐れず創造性に富んだ仕事を遂行するための安全な職場環境の整備	(Foster a safe environment for responsible risk-taking and creativity)
■ 意思決定に際して全ての情報を伝え、事実を用いること	(Communicate complete information and use facts in decision making)
誠実と清廉(Honesty and Integrity)	
■ 真実を語り、信頼できる	(Be truthful and trustworthy)
■ 責任感があり、説明責任を全うできる	(Be responsible and accountable)
■ 約束を守り、公約を守る	(Keep our word and honor our commitments)
■ 困難な問題を提起し、議論する	(Raise and discuss difficult issues)
■ 業績を継続的に評価し、絶えず政策の実現に向けて行動する	(Continuously assess performance and consistently apply policies)

(参考:"City of Sunnyvale Guiding Principles"ハンドブック)

(ウ) 年度途中における PA の修正

PA は、必要があれば年度途中でも修正することができる。当初は予想できなかった事態が生じることによって自分の業務量に増減が生じた場合などが考えられる。PA はその後の事業評価、人事評価とも密接に関連し、ひいては市政府全体の評価にもつながるため、必要となった場合には速やかに修正されねばならない。各管理職は、修正の必要が生じたと考えられる場合にはスーパーバイザーである上級管理職によって承認を得た上で修正しなければならない。上級管理職は管理職から提案された修正内容を精査し、必要に応じてウェイトを修正する。管理職の PA が修正されるということは上級管理職自身の PA を修正しなければならない場合も多いことから、上級管理職による承認の手続きは不可欠である。

(エ) 自由記載欄の設置

PA の入力様式には自由記載欄が設けられている。上級管理職は、部下である管理職が作成した PA 案を確認した上で、それぞれの項目について、取り組んでほしいこと、期待していることなどについて具体的に記入することができる。

以上のようにして作成された PA は個々の管理職と PAMS を結びつける土台として機能する。PA によって、当該年度の市全体の目標を達成する上で個々の管理職が果たすべき役割が明確になり、その後の事業評価レポート (Performance Report: PR) 及び人事評価レポート (Performance Evaluation: PE) の作成が可能となる。

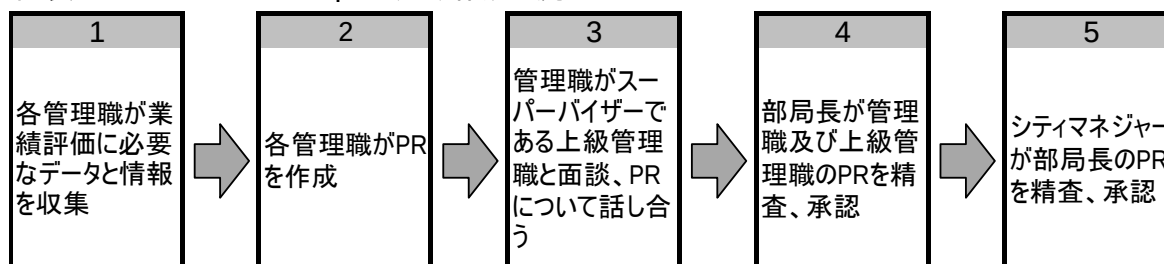
イ Performance Report (PR) の作成

PAMS においては、管理職は自らの業績を報告しなければならない。管理職は、年度終了ごとに、Performance Report (PR) と呼ばれる様式に業績を入力し報告する。PR を作成することによって、PA に記載されている望ましい成果目標の達成状況を確認することができる。

(ア) PR 作成の流れ

PR は、各管理職によって PA の 4 項目に沿って作成される。PR 作成の流れは以下の通りである。

図表16 Performance Report (PR) 作成の流れ



(参考: "City of Sunnyvale Planning and Management System (PAMS) Performance Appraisal")

1. 管理職は、自分に主たる責任がある事業やプロジェクトの業績に関するデータや情報を収集する。
2. 管理職は、収集したデータや情報をもとに個々の事業やプロジェクトを3段階で評価するとともに、リーダーシップや管理能力、Guiding Principlesについても評価する。
3. 管理職は、作成したPRをもとに、スーパーバイザーである上級管理職と面談を行う。
4. 上級管理職は自分のPRを作成する。上級管理職が個人的に担当している事業の実績を評価するが、スーパーバイザーである上級管理職のPR案には直属の部下である管理職のPRの情報が自動的に含まれる。管理職及び上級管理職のPRは所属部局長によって精査される。
5. 部局長は自分のPR案を作成する。部局長のPRはシティマネージャーが市議会に提出する年次業績報告書の基礎資料となる。

以上のように、管理職のPRが上級管理職のPRの基礎となり、部局長のPRの基礎となり、最終的にはシティマネージャーのPRの基礎となるため、PRの作成及び確認は正確に実施されなければならない。

(イ) PRの具体的作成方法

PRの作成も管理職によってすべてオンラインで行われる。管理職としてPAMSのデータベースにアクセスすると、自分が作成したPAに基づいて自動的に作成されたPRの入力画面が現れる。すなわち、自分が担当する事業やプロジェクトとその成果指標等がすべて表示される。以下、項目ごとにPRの作成方法について説明する。

「Part1：通常業務の適切な実施」については、自分に主たる責任がある事業の実績を評価する。PAであらかじめ設定した成果指標のそれぞれについて、「期待以上の成果 (Exceeds)」「期待どおり (Meets)」「期待以下 (Did Not Meet)」の3段階で評価する。また、そのように評価した理由や特別の事情などがある場合には自由記載欄に入力する。

図表17 Performance Report(PR)「Part1:通常業務の適切な実施」の評価区分

■ 期待以上の成果 (Exceeds)	実績が当初設定していた成果指標の標準値を上回っている
■ 期待通り (Meets)	実績が当初設定していた成果指標の標準値の範囲内である
■ 期待以下 (Did Not Meet)	実績が当初設定していた成果指標の標準値を下回っている

(参考: "City of Sunnyvale Planning and Management System (PAMS) Performance Appraisal")

3段階評価のうちいずれかを選択すると、コンピューターシステムが自動的に評価点

を付ける。評価点には幅があり、当該事業における成果指標の数、市議会が設定した優先順位等が反映される。

担当するすべての事業を評価すると、各事業の評価点の平均に基づき、当該管理職の Part1 の総合評価が決定する。

図表18 Performance Report(PR)「Part1:通常業務の適切な実施」の総合評価判定基準

評価点の平均	総合評価
■ 4.0～5.0	期待以上の成果(Exceeds)
■ 3.0～3.9	期待通り(Meets)
■ 0～2.9	期待以下(Did Not Meet)

(参考: "City of Sunnyvale Planning and Management System (PAMS) Performance Appraisal")

「Part2: プロジェクトの適切な実施」についても、自分に主たる責任があるプロジェクトの実績を評価する。評価にあたっては、□達成された成果、□プロジェクトの終了日、□プロジェクトにかかった総費用、□顧客満足度の改善状況、□サービスの質の改善状況、□生産性の向上、□運営費用の節約状況、のそれぞれについて具体的に記述する。その後、Part1 と同様に 3 段階で評価する。

図表19 Performance Report(PR)「Part2:プロジェクトの適切な実施」の評価項目

■ 達成された結果	(Results Achieved)
■ プロジェクトの終了日	(Completion Date)
■ プロジェクトにかかった総費用	(Total Project Cost)
■ 顧客満足度の改善状況	(Customer Satisfaction Improvements)
■ サービスの質の改善状況	(Service Quality Improvements)
■ 生産性の向上	(Productivity Increases)
■ 運営費用の節約状況	(Operational Cost Savings)

(参考: "City of Sunnyvale Planning and Management System (PAMS) Performance Appraisal")

「Part3: リーダーシップと管理能力」については、PA 作成の段階で当年度に強化すべき項目を選んでいるが、PR の段階では、実際に取り組んだ項目すべてについて実績を記述することができる。その後、Part3 の総合評価を管理職自らが 3 段階で行う⁴³。

「Part4: Guiding Principles」については、PA で掲げた項目について業績を記述する。

⁴³ 管理職が自ら行った総合評価は、その後の上級管理職や部局長、シティマネージャーによる精査の中で修正されることがある。

すべての PR の作成が完了すると会計報告書が作成される。各管理職は自分に主たる責任がある事業及びプロジェクトに要した経費をすべて入力する。これらのデータは予算局によって予算システムに入力され、その後シティマネージャーの承認を経て翌年度予算案となる。

また、会計報告書では、各事業及びプロジェクトにおいて当初の計画よりも事業費や労働時間が 10%以上増減した場合には、その入力欄が強調して表示され、担当する管理職はその理由を簡潔に述べなければならなくなっている。

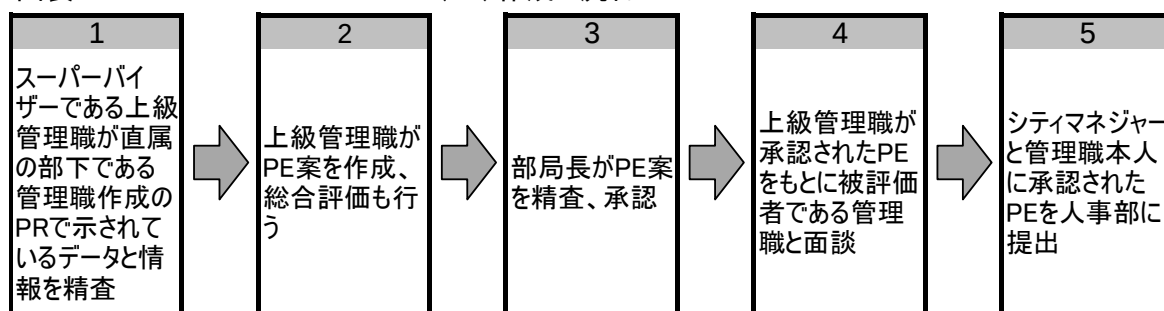
ウ Performance Evaluation (PE) の作成

PR が管理職の業績評価であるのに対し、PE は管理職の人事考課である。PE の作成は管理職のスーパーバイザーである上級管理職によって行われる。

(ア) PE 作成の流れ

PE も、PR と同様に PA の 4 項目に沿って作成される。PE 作成の流れは以下の通りである。

図表20 Performance Evaluation(PE)作成の流れ



(参考: "City of Sunnyvale Planning and Management System (PAMS) Performance Appraisal")

1. 被評価者である管理職が作成した PR を精査する。PE は PR をもとに作成されるため、PR における各事業やプロジェクトの実績測定が正確に行われていなければならない。
2. 管理職の業績を評価する。評価に当たっては以下の要素を考慮する。
 - 当該管理職に主たる責任がある事業及びプロジェクトの業績
 - 主たる責任はないが関わりのある事業やプロジェクトへの貢献度
 - リーダーシップや管理能力の向上や Guiding Principles の強化に資する活動、努力、達成された成果
 - 当該管理職の実績に影響を与えたと考えられる特別の事情
 - 年度途中で担当となったような、当初予定されていない事業やプロジェクト
3. 作成した PE を直属の上司に提出、直属の上司、部局長及びシティマネージャー

の承認⁴⁴を受ける。

4. スーパーバイザーである上級管理職と被評価者である管理職とで面談を行う。ここで PE の内容について上級管理職から管理職に対して説明が行われる。
5. シティマネージャーによる承認と被評価者である管理職本人による確認が済むと、PE は人事部に送達される。

(イ) PE の具体的作成方法

PE の作成もすべてオンラインで行われる。スーパーバイザーとして PAMS のデータベースにアクセスすると、被評価者である管理職が作成した PA と PR に基づいて自動的に作成された PE の入力画面が現れる。各事業の評価は PR で済んでいるので、被評価者の担当事業の評価点の平均を求めることで基本的に総合評価は決まる⁴⁵ことになる。また、それぞれの項目ごとに自由記載欄が設けられており、総合評価について強調しておきたい点などがある場合には入力することができるようになっている。以下、項目ごとに PE の作成方法について説明する。

「Part1：通常業務の適切な実施」については、被評価者に主たる責任がある事業すべての業績を「期待をはるかに上回る (Greatly Exceeds Expectations)」「期待以上 (Exceeds Expectations)」「期待どおり (Meets Expectations)」「要改善 (Needs Improvement)」「不可 (Unsatisfactory)」の 5 段階で総合評価する。

図表21 Performance Evaluation (PE)「Part1:通常業務の適切な実施」の総合評価判定基準

評価点の平均	総合評価
■ 4.5～5.0	期待をはるかに上回る (Greatly Exceeds Expectations)
■ 4.0～4.44	期待以上 (Exceeds Expectations)
■ 3.0～3.9	期待通り (Meets Expectations)
■ 2.0～2.9	要改善 (Needs Improvement)
■ 0～1.9	不可 (Unsatisfactory)

(参考: "City of Sunnyvale Planning and Management System (PAMS) Performance Appraisal")

「Part2：プロジェクトの適切な実施」についても、被評価者に主たる責任があるプロジェクトすべての実績を 5 段階で総合評価する。

「Part3：リーダーシップと管理能力」については、被評価者が作成した当年度の PR と、前年度作成した PE の内容を確認した上で、「期待以上の成果 (Exceeds)」「期待どおり (Meets)」「期待以下 (Did Not Meet)」の 3 段階で総合評価する。

⁴⁴ 直属の上司、部局長、シティマネージャーはこの時点で評価を修正することができる。修正した場合には PE にその修正の記録が残る。

⁴⁵ PR 作成時に用いられたデータや情報に疑義が生じたような場合はこの限りではない。

「Part4 : Guiding Principles」については、Guiding Principles の遵守に向けて被評価者が具体的に行った活動や結果のみならず、被評価者の行動の変化等も考慮し、「期待どおり (Meets Expectations)」「不可 (Unsatisfactory)」の2段階で総合評価する。Part4 は2段階評価のみで、評価者の具体的な意図が伝わりにくいため、期待を大きく上回った点やまだ改善が必要と考えられる点などについて具体的に記述することが求められている。

(2) 一般職員を対象とした人事評価制度

一般職員も1年サイクルで人事評価が行われている。年度の初め、スーパーバイザーである管理職は一般職員と個別面談を行い、職員の職務計画を作成する。職務計画は職や担当事業によって異なる。職務計画には次の項目が含まれる。

- 鍵となる職務
- 求められる勤務態度
- 求められる技術及び知識、その能力レベル

スーパーバイザーである管理職は、直属の部下である一般職員の勤務状況や業績について1年を通して評価し、話し合うことが求められている。これにより、素晴らしい業績はそのつど認知され、矯正が必要な場合も即座に行動を起こすことが可能となる。1年に1度、管理職は部下の業績を総合的に評価する。評価結果は翌年度の職務計画に活かされるが、給与等へは反映されない。

4 サニーヴェイル市における給与決定の仕組み

給与制度を効果的に運営するには、組織内の職員の給与レベルと外部の労働市場の給与レベルの均衡を保つことが重要であるとサニーヴェイル市では考えている。組織内については、職務評価 (job evaluation) を行い、個々の職の相対的な重要度に応じてすべての職を級 (grade) に分類し、級ごとに給与表を異にすることで給与のバランスをとり、一方、外部の労働市場との給与バランスについては、市場調査を実施し、その結果に基づいて給与表を改定している。

(1) 市場調査に基づく給与表の改定

サニーヴェイル市では、職員の給与は市場調査結果に基づいて決定される。サニーヴェイル市が実施している市場調査では近隣の13自治体⁴⁶をその対象とし、同程度の職の給与を比較している。調査では、それぞれの職について、調査対象自治体の給与分布を分析して新しい給与標準値を設定し、さらに、各級の上限值と下限値を設定、号俸に細分化することで給与表⁴⁷が完成する。

⁴⁶ 2006年現在はアラメダ市 (Alameda)、バークレー市 (Berkeley)、コンコルド市 (Concord)、デイリー・シティ市 (Daly City)、フレモント市 (Fremont)、ヘイワード市 (Hayward)、ミルピタス市 (Milpitas)、パロ・アルト市 (Palo Alto)、レッドウッド・シティ市 (Redwood City)、サン・ノゼ市 (San Jose)、サン・リーンドロ市 (San Leandro)、サン・マテオ市 (San Mateo)、サンタ・クララ市 (Santa Clara)。

⁴⁷ サニーヴェイル市では、給与表は市場調査結果によって決定されるが、給与制度自体は級及び号俸から

図表 22 は、管理職と一般職員のベースアップの推移を表している。2004 年以降は管理職、一般職員ともにベースアップがなく、生活調整費のみ上昇していることがわかる。

図表22 管理職及び一般職員のベースアップの推移(1999年度～2005年度)

年度	管理職	一般職員	生活調整費
2005	0.00%	0.00%	1.77%
2004	0.00%	0.00%	3.58%
2003	3.00%	6.42%	7.75%
2002	6.00%	9.18%	8.38%
2001	3.50%	8.54%	3.97%
2000	5.50%	6.89%	4.13%
1999	5.26%	5.83%	3.38%

(参考: "Report to Mayor and Council" No. 06-064, City of Sunnyvale)

(2) 成果主義に基づくボーナスの支給

PAMS では、Performance Evaluation (PE) で「期待をはるかに上回る」「期待以上」の評価を得た管理職に対してボーナスが支給されることになっている。ボーナスは給与に対する割合で支給され、その割合はシティマネージャーと全部局長で構成される合議体で決定される。ボーナス割合は予算に応じて決定され、通常は3%～4%である。しかし、シリコンバレーを襲った財政危機によって 2006 年現在この制度は凍結されている。最後に支給されたのは 2003 年度 (FY03/04) で、予算額は 45 万ドルであった。管理職の 55%～67%に支給され、個々の管理職が受け取るボーナスは少額であった。

制度凍結前には、一部の市職員から、市全体の目標達成につながるように、ボーナスは管理職個人ではなくチームに対して支払われるべきであるとの意見も出ていたが、制度凍結とともにその議論も中断されたままとなっている。

5 研修制度

人事評価制度においては評価の客観性を確保することが重要であるとの観点から、サニーヴェイル市ではスーパーバイザーとなる係長級職員及び管理職を対象とした研修制度を整備している。いずれも週 1 回計 6 週間のプログラムである。

なる一般的な制度である。

図表23 人事評価に関する研修プログラム

	係長級スーパーバイザー対象プログラム		管理職対象プログラム	
	Front Line Supervisor Academy		Management Academy	
1	8:00am-12:00pm	Being a Leader - Communicating with Others	8:00am-4:00pm	Management and Supervision
2	8:00am-12:00pm	Motivating and Involving Others	8:00am-4:00pm	Motivation and Morale
3	8:00am-12:00pm	Leading Different Generations	8:00am-4:00pm	Communicating Well and Giving Feedback
4	8:00am-12:00pm	Communicating Well and Giving Feedback	8:00am-4:00pm	Problem Solving and Decision Making
5	8:00am-12:00pm	Training Others on the Job	8:00am-4:00pm	Leading Different Generations
6	8:00am-12:00pm	Review, Looking Forward and Graduation	8:00am-4:00pm	Review, Looking Forward and Graduation

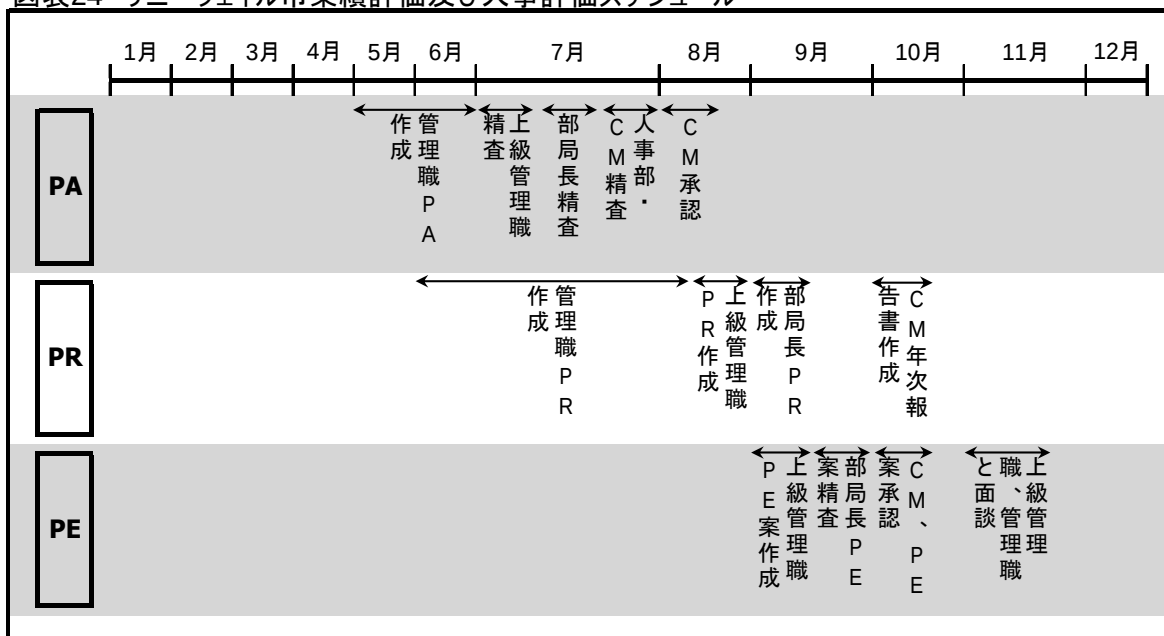
(参考:サニーヴェイル市人事部提供の資料をもとに作成)

そのほか、新しく管理職に就任した職員に対する PAMS に関する新任研修が用意されている。

6 タイムスケジュール

サニーヴェイル市の事業評価から人事評価の流れを整理すると以下ようになる。
(2006 年現在)

図表24 サニーヴェイル市業績評価及び人事評価スケジュール



(参考: "City of Sunnyvale Planning and Management System (PAMS) Performance Appraisal")

7 サニーヴェイル市の人事評価制度に対する評価

PAMS 導入によって、シティマネージャーや部局長等の幹部職員は、市の広範囲にわたる行政サービスを総合的に管理できるようになるとともに、将来必要とされるサービスを計画することも可能となった。また、市の提供する行政サービスの計画から実施そして評価にいたるまでの枠組みが市民にも理解されるようになったことから、市政府にとってはアカウンタビリティ（説明責任）が向上した。また、市議会にとっては、PAMS によって政策決定や予算編成に必要な情報を得られるようになった。

人事評価制度についても、総合計画に基づいて設定される各事業の成果目標が、その事業について主たる責任を負う管理職の PA の中に盛り込まれることで、責任の所在と目標が明確になり、PR における各管理職の業績評価が市の事業評価と一体化していることによって、管理職の市政府、ひいては市民への貢献度がそのまま管理職の人事評価に直結している点は高く評価されている。

8 考察

サニーヴェイル市は、総合行政管理制度 PAMS の完成度の高さ、また公共部門としていち早く導入した業績に基づく予算制度（Performance-based Budget）など、地方自治の分野では先進的事例として頻繁に紹介されている自治体である。

ここでは PAMS の一部となる人事評価制度のみ紹介したが、その体系的なまとまりや手続きの精緻さなど、総合行政管理制度としての完成度の高さが随所で見られた。特に管理職については、自分の担当業務が市政府全体の活動の中でどのような位置づけになっているか、自分がどのように市政府に貢献し、それが住民サービスにどのようにつながっているかを、具体的にイメージしながら職務に当たれることは、管理職本人はもとより、上司である部局長やシティマネージャー、市議会や市民にとっても望ましいことであると考えられる。

また、PAMS の大きな特徴として、PA や PR、PE などは最終的に常にシティマネージャーの承認を受ける手続きとなっている。サニーヴェイル市政府には約 900 名の職員がおり、うち約 100 名が管理職であることを考えると、これらすべてをひとりのシティマネージャーが把握し確認するのは容易なことではない。現在は同市での勤務が長く経験豊富なシティマネージャーが市全体の状況を把握しているが、シティマネージャーの力量に委ねられている部分が多いように感じられた。

人事評価を事業評価と密接に関連させた同市の制度は、日本の地方自治体においても参考となる点があるのではないかと思われる。シティマネージャーを持たない現在の日本の地方自治制度の中では、サニーヴェイル市におけるシティマネージャーの役割をどこが担うのが重要となるが、客観的で公平な人事評価制度の例として参考にできる点は少なくないと思う。

第3節 ミネソタ州ミネトンカ市の人事評価制度

ミネトンカ市の人事評価制度の特徴

- 1 組織・部局・個人の3段階で評価する MERIT プログラム
- 2 個人レベルの評価に 360 度評価を採用
- 3 市場を反映した給与額の設定

1 はじめに

ミネソタ州ミネトンカ市は、ミネアポリス市と州都セントポール市の、いわゆるツインシティの郊外にある人口 51,301 人⁴⁸の自治体である。人種構成としては、白人が全体の 94.4%、黒人が 1.5%、ヒスパニック系が 1.3%、アジア系が 2.3%となっており、住民の圧倒的多数を白人が占めている。市の平均家計所得⁴⁹69,979 ドル、一人当たりの所得 40,410 ドルともに、ミネソタ州全体の平均家計所得 47,111 ドル、一人当たり所得 23,198 ドルを大きく上回っており、経済的に裕福な住民が多いことが分かる。

図表25 ミネソタ州ミネトンカ市

項目	(調査時点)	ミネトンカ市	ミネソタ州
人口	(2000年)	51,301 人	4,919,479 人
人種構成	(2000年)		
白人		94.4 %	89.4 %
黒人		1.5 %	3.5 %
ヒスパニック系		1.3 %	2.9 %
アジア系		2.3 %	2.9 %
平均家計所得	(1999年)	69,979 ドル	47,111 ドル
一人当たり所得	(1999年)	40,410 ドル	23,198 ドル

(出典:連邦商務省センサス局)

2 ミネトンカ市の人事評価制度の特徴

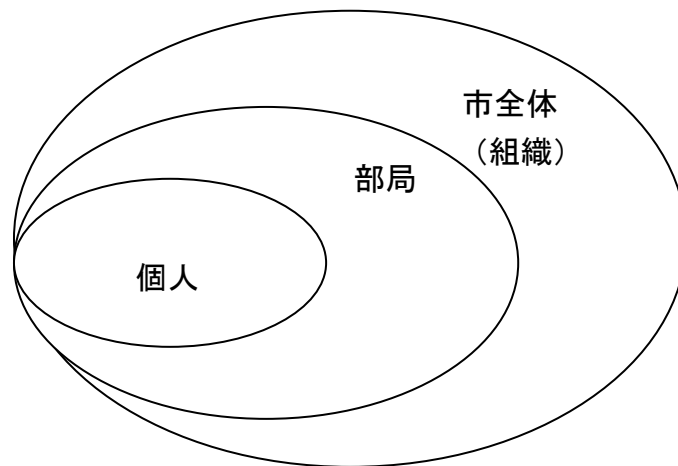
ミネトンカ市には、MERIT プログラム⁵⁰と呼ばれる給与システムがある。職員の業績を給与に反映させることを目的とした制度であるため、事実上、業績評価制度と人事評価制度の機能を備える。MERIT プログラムの特徴は、組織レベル (Organizational Component)、部局レベル (Departmental Component)、個人レベル (Individual Component) の3段階でそれぞれ業績を評価しているところである。

⁴⁸ 米国国勢調査局 (Census Bureau) 2000 年データに基づく。

⁴⁹ 米国国勢調査局 (Census Bureau) 1999 年データに基づく。

⁵⁰ MERIT の名称は、①Market、②Excellence Recognition、③Integrated、④Teamwork の頭文字からきている。①市場 (Market) 競争力のある賃金体系によって優秀な人材を確保すること、②素晴らしい業績を正当に評価すること (Excellence Recognition) によって、職員の業績を高く保つこと、③市・部局・個人の3レベルの評価を統合 (integrated) することによって、それぞれの業務が効果的に相互補完できるようにすること、④組織として成功するためにはチームワークが不可欠であるという市としての共通の価値観をこのプログラムによって強化する、といった目的を明確にするために名付けられた。

図表 26 MERIT プログラムにおける 3 段階評価のイメージ



(出典: "Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005)

3 MERIT プログラム導入までの経緯

1996 年、ミネソタ州議会は、HACA と呼ばれる自治体への財政的補助額を減少させる法案を可決し、Local Performance Aid (LPA) と呼ばれる新しい仕組みの補助事業を新設した。この新しい補助事業で補助を受けるためには、地方団体は業績達成度を測定する方法を整備し、実践していることを示さねばならなかった。同じ頃、ミネトンカ市議会は、職員団体を組織していない職員の給与制度に、測定可能な目標に基づいて給与を支払う仕組みを加えるよう求められていた。

これらの問題について市議会が議論した結果として、職員団体を組織していない職員のみからなる組織を代表する職員によって委員会が組織された。同委員会は数カ月をわたって熱心に作業に取り組み、最終的に、業績を組織レベル、部局レベル、個人レベルの 3 レベルで測定するという総合計画を策定した。この総合計画は、その後新たに MERIT と命名され、委員会も MERIT 委員会と名付けられた⁵¹。

MERIT プログラムの主な目的は、ミネトンカ市政府の中で共有されている「優れている」という価値観 (Shared Values) が、職員の給与に確実に反映されること、すなわち、ミネトンカ市政府としてその業績を「優れている」と評価した職員に対して、その業績に見合った給与を支払うことである。

⁵¹ 当初は職員団体を組織していない職員のみを対象としたものだったが、やがて、法人化している他の職員団体の大部分が、MERIT の全部または一部を給与制度に取り入れるようになった。

4 評価方法

(1) 組織レベル

組織レベルの評価は、1999 年 4 月から実施されている。市政府全体での業績を測定するに当たっては、市の戦略的目標を市政府全体で達成しているかどうかにより焦点が当てられている。評価は、市議会が設定する地域社会のニーズに、市政府がどれだけ応えられているかを調査することによってなされる。地域調査に加え、市議会、諮問委員会 (advisory boards)、適切な政府機関やグループによって年 1 回実施される調査は、組織全体としての目標達成を測定するツールとなる。

評価は戦略的目標ごとにそれぞれ実施され、市議会、諮問委員会、地域調査の結果、また適当な場合には客観的測定値によって評価される。評価のウェイトは、目標ごとに、市議会が 3 分の 1、それ以外が 3 分の 2 となっている。

ア 具体的な評価方法

図表27 ミネトンカ市政府全体の戦略的目標と評価者および評価ウェイト

戦略的目標	評価者(評価ウェイト)
環境保全(Natural Environment) ・ 水資源と森林資源の改善 ・ オープンスペース保全の促進 ・ 公園の再開および維持 ・ 小道システムの拡大および維持	市議会(1/3)、公園委員会(1/3)、地域調査(1/3) 市議会(1/3)、公園委員会(1/3)、地域調査(1/3) 市議会(1/3)、公園委員会(1/3)、地域調査(1/3) 市議会(1/3)、公園委員会(1/3)、地域調査(1/3)
公衆安全(Public Safety) ・ 地域との関わりと個人責任の強化 ・ 個人と企業の安全強化 ・ 他との協力による地域の安全の強化	市議会(1/3)、警察委員会および自警団長(2/3) 市議会(1/3)、警察委員会および自警団長(1/3)、地域調査(1/3) 市議会(1/3)、警察委員会および自警団長(2/3)
交通(Transportation)	(省略)
地域開発(Development)	
コミュニティづくり(Building Community)	
公共サービス(Public Services)	
優れた市政府であるか(Organizational Excellence) ・ 他と競争力のある高い基準設定 ・ よい職場環境の提供 ・ 価値の共有 ・ 正当な理由で、しかるべきときに、正しいことをする	市議会(1/3)、MERIT委員会等(2/3) 市議会(3/3) 市議会(1/3)、業績評価(2/3) 市議会(3/3)
住民の生活の質の向上(Quality of Life)	地域調査(3/3)

(参考: "Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005)

戦略的目標は、評価者からそれぞれ 8 段階で評価され、評価点として点数化される。評価点の合計が各戦略的目標の点数となり、点数に応じて最終的に再び 8 段階に分類される。各段階の評価点と最終評価の判定基準は以下のとおりである。

図表28 評価基準表

評価	評価点	判定基準
A+	4.33	4.165-4.330
A	4.00	3.835-4.164
A-	3.67	3.500-3.834
B+	3.33	3.165-3.490
B	3.00	2.835-3.164
B-	2.67	2.500-2.834
C+	2.33	2.165-2.490
C	2.00	1.835-2.164

(参考: "Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005)

例えば、以下は 2006 年 4 月に実施された環境保全に関する評価の一部であるが、「水資源と森林資源の改善」という戦略的目標に対し、市議会議員 7 名中 4 名が「A」評価、2 名が「A-」評価、1 名が「B+」評価をしている。

図表29 評価例【環境保全】

戦略的目標	A+	A	A-	B+	B	B-	C+	C	評価点	評価
環境保全										
水資源と森林資源の改善									3.760	A-
市議会		4	2	1					3.810	A-
公園委員会	2	2	1		1				3.888	A
地域調査									3.583	A-

(参考: "Merit Organizational Component Council & Boards Survey Results, April 2006)

評価基準表によれば、「A」の評価点は 4.00 点、「A-」は 3.67 点、「B+」は 3.33 点となるので、市議会による評価点の合計は次のように計算される。

$$(4.00 \times 4 + 3.67 \times 2 + 3.33 \times 1) \div 7 = 3.810$$

評価基準表によると、3.810 点は 3.500-3.834 点の範囲に含まれることから、この項目の最終評価は「A-」となる。公園委員会についても同様に評価点を算出することができる。

$$(4.33 \times 2 + 4.00 \times 2 + 3.67 \times 1 + 3.00 \times 1) \div 7 = 3.888$$

「水資源と森林資源の改善」の最終的な点数は、地域調査の結果が 3.583 点であり、評価者の評価ウェイトがそれぞれ 3 分の 1 なので、次のように計算される。

$$(3.810 \times 1/3 + 3.888 \times 1/3 + 3.583 \times 1/3) = 3.760$$

評価基準表によると、3.760 点は 3.500-3.834 点の範囲に含まれることから、最終評価は「A-」となる。こうした評価および計算をすべての戦略的目標について実施するこ

とで、組織全体の評価および評価点を得ることができる。

イ 給与への反映方法

組織レベルの評価は、MERIT Pay と呼ばれるボーナスとして全職員に支給される。支給される割合は全職員一律であるが、所属する職員団体によって上限額が異なる⁵²。

図表30 組織レベルのMERIT Pay上限額

職員団体	MERIT Pay 上限額
職員団体非加入職員	\$500
警備員	\$500
警察官	\$100
一般職（Local 49）	\$100

(参考:"Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005)

MERIT Pay は、組織全体の評価点から算定される。評価点 4.000 以上を 100%とし、4.000 点を下回っている場合は、4.000 に対する評価点の割合を MERIT Pay 上限額に掛けることで計算される。例えば、2006 年 4 月の組織全体の評価点は 3.835 点であったが、3.835 は 4.000 の 95.9%あたるので、職員団体非加入職員および警備員の MERIT Pay は次のように計算される。

$$\$500 \times 95.9\% = \$479.50$$

同様に、警察官および一般職（Local 49）の MERIT Pay は次のように計算される。

$$\$100 \times 95.9\% = \$95.90$$

ウ スケジュール

組織レベルの評価スケジュールは次のようになっている。

⁵² 警察官や一般職の上限額が低いのは、MERIT Pay のほかにもさまざまなベネフィットがあるためである。

図表31 組織レベルの評価スケジュール

1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
精査 地域調査と内部調査の言葉の	了話し調査合コン、サル地域調査の作成で	実施内部調査の結果の送信、地域調査の	情報を市議会に提出	情報を職員に報告	査地域調査コンサルタントが調						

(参考: "Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005)

エ プログラムへの参加資格

組織レベルの MERIT Pay を受けるためには、職員は 3 月 31 日時点で市に雇用され、試用期間を終えていなくてはならない。また、MERIT Pay の受領資格がある場合でも、パートタイム職員や採用 1 年以内の職員については、その労働時間や勤務期間に応じて減額される。

(2) 部局レベル

部局レベルの評価は、2000 年 4 月から実施されている。部局レベルの目的は、あらかじめ同意された各部局の目的および目標が客観的に評価され、しかるべき報酬を得るという手続きを定めることである。また、目的および目標を書面にすることにより、その部局が何を達成し、翌年度にどのような目標を設定すべきかを年度ごとに知る機会を提供することになる。

ア 目的・目標の設定

各部局は、部局レベルの評価年度（6 月 1 日～5 月 31 日）に先立ち、目標管理シートを作成する。シートには、①実施している事業、②各事業の目的、③各事業の成果指標が記入される。評価が客観的に実施されるためには、成果指標が適切に設定されなければならない。そこで、成果指標の設定にあたっては、次の点に留意する必要がある⁵³。

- ・成果指標は、具体的で、事業目的と関連しているか。
- ・成果指標は、測定可能であり、期限が定められているか。

⁵³ 成果指標の数は部局ごとに異なる。また、各部局は、設定した成果指標が不可抗力によって達成不能となった場合に備えて、「Extra Credit」と呼ばれる予備の成果指標を設定することができる。Extra Credit の設定上限は全成果指標の 10% である。例えば、成果指標を 20 個設定した部局は、2 個まで Extra Credit を設定しておくことができる。不可抗力により、ある成果指標が達成不能となった場合には、部局長が Extra Credit を使用する旨を City Administrative Office が承認する。

- ・成果指標は、理解可能なものであるか。
- ・成果指標は、他の成果指標と重複していたり、部分的に一致したりしていないか。
- ・成果指標は、精一杯のものであり、達成可能であるか。

こうして作成された目標管理シートは、各部局長からシティマネージャーに提出される。シティマネージャーは、必要があると認められる場合には、助言または提案をすることができる。

図表32 目標管理シート【警察】

事業	動物の管理(家畜および野生動物)
目的	野生動物および家畜を管理することにより、地域を守り、環境を保護する
目標	住民の安心感と安全を維持するために一生懸命に働く
成果指標	地域調査のうち、家畜に関するサービスについて、回答者の88%からgood以上の評価を得る
	動物の安全に関するプレゼンテーションを、2006年5月30日までに3回実施する
事業	コミュニティ関係
目的	近隣住民や商工会を組織したり、学校区と協同したり、犯罪防止に役立つ資源を提供することで、地域を守り、市民がまちづくりに関わるよう働きかけること
目標	住民の安心感と安全を維持するために一生懸命に働く
成果指標	2006年5月31日までに、ミネトンカ市のウェブサイトにて、事前に安全に関する情報を最低5つ掲示する
	2006年5月31日までに、Sun Sailor/Lakeshore Weekly誌に、犯罪防止に関する記事を最低6つ寄稿する
	ホプキンス学校区およびミネトンカ学校区とのジョイント・コラボレーションに、最低年2回参加する
	2006年5月31日までに、ホプキンス学校区におけるProject Alertの有効性を測定する評価方法を導入する
	2005年11月30日までに、犯罪防止・犯罪分析専門官の必要性を再評価し、募集、採用する

(参考:ミネトンカ市人事部提供の資料をもとに作成)

イ 具体的な評価方法

部局レベルの評価年度が終了する6月、各部局はあらかじめ設定した成果指標について達成状況を確認し、それぞれの成果指標について自己評価する。評価基準は以下のとおりである。

図表33 部局レベルの評価基準

評価点	達成状況
0	目標をほとんどまたは全く達成することができなかった。
1	目標達成に向けて取り組んだが、不十分であった。
2	目標を達成した。

(参考: "Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005)

達成状況を報告するための評価シートには、評価点だけでなく、達成状況を具体的に説明しなければならない。作成された評価シートはその後、副シティマネージャー兼人事部長に提出され、精査される。ここでは主に、具体的な達成状況と評価点が対応しているかが精査されるため、達成状況に関する記述は、明確かつ具体的でなければならない。

図表34 評価シート【警察】

事業	動物の管理(家畜および野生動物)	
目的	野生動物および家畜を管理することにより、地域を守り、環境を保護する	
目標	住民の安心感と安全を維持するために一生懸命に働く	
成果指標	地域調査のうち、家畜に関するサービスについて、回答者の88%からgood以上の評価を得る	評価
成果	家畜に関するサービスについて回答した市民のうち、good以上の評価をしたのは69%であった	1
成果指標	動物の安全に関するプレゼンテーションを、2006年5月30日までに3回実施する	評価
成果	コミュニティ・サービス職員が、動物の安全に関する講話を、2005年7月に9回、8月に2回実施した	2

(参考: ミネトンカ市人事部提供の資料をもとに作成)

ウ 給与への反映方法

部局レベルの評価も、組織レベル同様、Departmental MERIT Pay と呼ばれるボーナスとして職員に支給される。支給額は所属する部局および職員団体ごとに異なる。

図表35 部局レベルのMERIT Payを算定する際の割合の上限

職員団体	MERIT Pay 算定割合の上限
職員団体非加入職員	2.5%
警備員	1.5%
警察官	2.5%
一般職（Local 49）	0.5%

（参考："Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005）

例えば、成果指標を 20 個設定した部局の場合、評価点の最高点は $20 \times 2 = 40$ 点となる。評価年度が終了し、各成果指標について評価した結果、評価点の合計は 36 点であった。この場合、この部局の達成率は $36 \div 40 = 90\%$ となる。この部局に所属する一般職（Local 49）で、給与が 30,000 ドルの職員がいた場合、その職員が得る Departmental MERIT Pay は、次のように算定される。

$$\$30,000 \times 0.5\% \times 90\% = \$135$$

エ スケジュール

部局レベルの評価年度は 6 月 1 日から 5 月 31 日までとなっている。

図表36 部局レベルの評価スケジュール

1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
			各 部 局 の 結 果 の 報 告 を 調 査 と 地 域 調 査	各 部 局 の 人 事 課 に の 提 出 指 標 案	各 部 局 の 人 事 課 に の 提 出 指 標 案	シ テ マ ネ ー ジ ヤ ー の 成 果 レ ポ ー ト を 精 査 し 、 最 終 度 の 成 果 レ ポ ー ト を 決 定	各 部 局 の シ テ マ ネ ー ジ ヤ ー の 成 果 レ ポ ー ト を 検 討	各 部 局 の シ テ マ ネ ー ジ ヤ ー の 成 果 レ ポ ー ト を 検 討	シ テ マ ネ ー ジ ヤ ー の 成 果 レ ポ ー ト を 検 討	シ テ マ ネ ー ジ ヤ ー の 成 果 レ ポ ー ト を 検 討	シ テ マ ネ ー ジ ヤ ー の 成 果 レ ポ ー ト を 検 討

（参考："Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005）

オ プログラムへの参加資格

部局レベルの MERIT Pay を受けるためには、評価年度である 6 月 1 日から 5 月 31 日の 1 年間、市に雇用され、試用期間を終えていなくてはならない。また、MERIT Pay の受領資格がある場合でも、パートタイム職員や採用 1 年以内の職員については、その労働時間や勤務期間に応じて減額される。

（３）個人レベル

個人レベルの評価は、1999 年 10 月から実施されている。個人レベルの目的は、職員団体非加入職員⁵⁴の業績について、有意義かつ率直な評価を職員本人に提供することである。ここでは、上司、同僚、直属の部下から評価される、いわゆる 360 度評価制度を採用している。1999 年の導入当時は評価結果を給与に反映し、最大 500 ドルまでのボーナスを支払っていたが、2001 年以降、評価結果は給与へ反映されていない⁵⁵。

ア 評価項目

評価項目は主に、「組織全体の共有価値観 (Shared Values)」「達成目標 (Individual's Performance Goals)」「特別な期待 (Special Expectation)」で構成される。

「組織全体の共有価値観」とは、ミネトンカ市政府の中で発展させてきた、顧客や同僚との関係を維持・発展させる指針として機能する価値観である。

⁵⁴ 2006 年現在、評価の対象は職員団体非加入職員のみである。ただし、それ以外の職員団体加入職員が評価者になる場合はある。

⁵⁵ 職員からの要望で変更された。職員相互間での評価が給与に反映されていたため職員同士が互いに牽制しあってしまい、職場の雰囲気に悪影響を及ぼしていたのがその主な理由であった。

図表37 ミネトンカ市組織全体の共有価値観(Shared Values)

真のコミュニケーション(Authentic Communication) ■ 意味のある双方向コミュニケーション ■ 内情に通じている(in-the-know) ■ 評価を心を開いて受け入れる ■ 礼儀正しく率直に
伝わる熱意(Contagious Enthusiasm) ■ 仕事、同僚、顧客に対する前向きな態度 ■ ユーモアで人をしばしば楽しませる。ただし、人を犠牲にすることはない ■ 物事を深刻に考えすぎない
成功の共有(Shared Success) ■ 職場での成功を自由に祝う ■ 個々の職員が、自分たちの仕事は重要であり、自分たちの意見は価値があると感じている ■ 良い仕事をした場合に、それを(周囲に)頻繁に分かってもらえたり賞賛されたりする
成果に焦点が当てられたチームワーク(Outcome Focused Teamwork) ■ どのような成果が求められているかを職員がはっきりと理解している ■ 優秀さやひととき優れた顧客サービスに焦点が当てられているが、それが仕事に反映されている ■ チームワークと協力が規範(ノルマ)である
柔軟な学習と革新(Adaptable Learning and Innovation) ■ 失敗からの継続的な学習、認識、成長をサポート ■ サービスを充実させるための作業プロセスやシステムの調査、改善 ■ よい仕事をするために、毎日個人の才能を発揮する機会がある
健全な人間関係(Healthy Human Relationships) ■ 自分たちの行動に責任を取る ■ 自分ですと言ったことをする ■ 公平で理性的 ■ 仕事と家庭のバランスをとる ■ 健全で安全な職場環境を維持するよう努力する

(参考: "Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005)

「達成目標」は、各職員の翌年度に向けた個人的目標であり、職員と直属の上司の話し合いによって決定される。職員は、自分の職で最も重要な職務を明確にし、その職務に関する目標や行動計画、課題を設定する。目標は3～6個設定されるが、それらは職務記述書に示されている職の目的と関連づけられねばならない。

「特別な期待」とは、研修へ参加したり、特定の問題行動を直したり、職務に関連する人間関係を改善する、といったような、職務と直接には関係しないものの、間接的に業績を向上させる効果が期待できる項目である。「達成目標」と同様、職員と直属の上

司の話し合いによって決定される。

イ 評価者の選定

前述の通り、評価者は、上司および同僚、そして、部下がいる場合には直属の部下となる。評価者の選定は、2週間の評価期間に先立って職員本人とその上司の話し合い⁵⁶によって決定されるが、評価者の選定にあたっては、次のルールに従わねばならない。

- ・ 評価者は5人
- ・ 評価者は評価年度ごとに選定する
- ・ 少なくとも一人は上司でなければならない
- ・ 少なくとも一人は他の部局から選定しなければならない
- ・ 部下がいる場合には、直属の部下全員から評価されなければならない。部下が5人以上いる場合には、毎年度評価者を交代させる。

ウ 評価の具体的手続き

個人レベルの評価は、毎年9月の2週間で集中的に行われる。評価者に選定された者には、コンピューターシステムから自動的に電子メールが届き、評価シートに記載されている職員（被評価者）についてオンラインで評価するよう求められる。

評価者は評価項目ごとに5段階で評価し、自由記載欄に具体的な意見を入力する。具体的意見は5段階評価よりも有益であると考えられているため、評価者は正直で有益な意見や提案を記入するよう推奨されている。評価項目は、評価者と被評価者の関係によって異なる。

（ア） 上司が部下を評価する場合

評価者である上司は、部下の「組織全体の共有価値観」「達成目標⁵⁷」「特別な期待⁵⁸」について評価する。評価手引書には、評価を効果的なものとするための評価指針が示されている。

⁵⁶ この話し合いでは、評価年度当初に設定した目標についての話し合いも行われる。目標設定当初は想定できなかった問題などが発生していた場合には、当初の目標等を修正し、目標や課題、行動計画を新たに追加することができる。

⁵⁷ 「達成目標」について評価する際には、被評価者の、①仕事の質（プレゼンテーション、内容、正確性、思慮深さ）、②生産性（仕事の量）、③締切りを守っていたか、④コミュニケーション能力、について考慮するよう求められる。

⁵⁸ 「特別な期待」については、設定に携わった上司だけが評価する。

図表38 評価指針(上司から部下を評価する場合)

①	直接的で率直な評価を心掛けること。自由記載欄には、具体的で、被評価者の行動を指摘する際には具体的な例を挙げる。また、業績を改善するために被評価者がどのような行動をとる必要があるかを具体的に示すこと。
②	評価者である上司は、被評価者である部下を評価する上で十分な情報を持っていると過信していないこと。被評価者の同僚や顧客、他の上司から情報を集めること。
③	同じ基準や方針で全ての部下を自動的に判断しないこと。部下同士を比較しないこと。
④	部下との話し合いを大切にすること。十分な時間をとり、中断しないこと。日時をあらかじめ設定し、部下に準備する十分な時間を与えること。
⑤	話し合う際には、一方的に意見を言うのではなく、お互いに十分に意見を言い合えるよう心掛けること。
⑥	達成目標を設定する際に、職員が積極的に関わること。
⑦	この評価手続きが、職員を評価する唯一の機会だと思わないこと。問題が発生した場合にはその都度対応すること。

(参考: "Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005)

(イ) 部下が上司を評価する場合

評価者である部下は、上司の「組織全体の共有価値観」「達成目標」、さらに「上司としてのコンピテンシー」について評価する。このほか、上司が自分の目標達成をどのくらい支援してくれたかについても評価する。

図表39 上司のコンピテンシー

①	(部下である)自分が意思決定をしたり職務を遂行するのに必要な情報を惜しまず提供してくれている。
②	意思決定過程に自分を積極的に関与させてくれる。
③	職務を遂行するのに必要な資料や設備を揃えるのを手伝ってくれる。
④	自分に何が期待されているかがわかるように、目標や方針について話してくれる。
⑤	自分の才能を伸ばしたり、研修に参加したりするのを奨励してくれる。
⑥	仕事と私生活のバランスをとるといふ組織の共有価値観を支持してくれる。
⑦	タイムリーに自分の業績を評価してくれる。

(参考: "Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005)

(ウ) 同僚を評価する場合

評価者は、被評価者の同僚の「組織全体の共有価値観」「達成目標」について評価する。評価手引書には、評価を効果的なものとするための評価指針が示されている。

図表40 評価指針(同僚を評価する場合)

①	自由記載欄に入力する具体的な意見は5段階評価を補足するものであると理解する。
②	意見は、被評価者を非難したり、傷付けたり、個人的なものになったりしてはならず、被評価者の具体的な行動を示し、それが同僚や職務に与える影響について述べるのが求められる。被評価者の人間性を指摘することも避けるべきである。
③	問題のある行動のみならず、好意的な行動についても述べるべきである。評価の目的は、被評価者がうまくできている事柄について、また、改善が必要な分野について、その評価を被評価者に伝えることである。
④	意見は具体的であるべきであり、一般論は避けるべきである。具体的な行動の例を示すべきである。被評価者も、あいまいな意見を受け取ったのでは、なぜ自分の行動が問題を引き起こしている、どのようにすればそれを改善できるのかわからないままになってしまう。
⑤	問題点を指摘する場合には、可能な解決策を提案すべきである。
⑥	意見は、被評価者を非難するのではなく、できるだけ事実に関することを示すべきである。その意見を読んだ被評価者がどのような気持ちになるかを考えてみなければならない。
⑦	意見を書く際には、可能な範囲で、被評価者と過去にすでに議論してきた問題点の内容を要約してあげるべきである。

(参考: "Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005)

評価は基本的に匿名で行われ、評価や意見がどの評価者によるものかは被評価者には明らかにされない。ただし上司は例外で、評価者が上司である場合には評価した上司の氏名が明らかにされる。

また、評価シートの最後には補足意見欄が2箇所設けられている。ひとつは、被評価者が職場でどのように行動を変えれば、被評価者本人にも組織にも利益となるかについて入力する欄で、もうひとつはそれ以外の補足意見を入力する欄である。

入力が済んだ評価シートは、コンピューターシステムに返信され、被評価者ごとの評価レポートとなり、各部局長に渡される。部局長と管理職は部下の評価レポート⁵⁹に注意深く目を通し、不適切な評価や意見がある場合には、人事部に連絡する。人事部は、必要と認められる場合には、不適切な箇所を修正する。

最終的には、職員本人と直属の上司、所属部局長がその評価レポートにサインし保管される。そして再び、その評価レポートの実績を参考に、翌年度の目標を設定することになる。

エ スケジュール

個人レベルの評価年度は 10 月 1 日から 9 月 30 日までとなっている。評価期間の間となる 4 月初めには、人事部から各職員に対して、当初設定した目標を再認識させるための電子メールが送信される。職員は、目標の達成具合について上司と面談し、情報

⁵⁹ 評価レポートには、各評価者からの評価点の平均が示されるが、部下がいる場合には、上司：部下：同僚＝5：3：2の割合となるよう計算され、部下がいない場合には、上司：同僚＝6：4の割合となるよう計算される。

を共有する。この時点で職員は目標を修正することができるが、修正された場合にはコンピュータシステムが自動的に修正後の目標を職員本人とその上司に送信する。

また、最終的な評価が終了する 11 月には、評価に参加した職員を対象に、評価制度をどのように評価しているかについての調査が実施されている。調査結果は MERIT 委員会によって精査され、そこで出された提案は、翌年度の評価に反映される。

図表41 個人レベルの評価スケジュール

1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
			目標の中間評価				行目職 目標員 のとと 設定司 とが 評価面 者の談 のし、 選新 定し をい	評価週間（2週間）	職員と上司が面談、最終評価レポートを確認	翌年度の目標を設定 署名した評価レポートと目標シートを人事部に提出	フォローアップ調査の実施

(参考: "Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005)

オ プログラムへの参加条件

個人レベルの評価は、その結果が給与に反映されないため、職員の参加の要否は状況に応じて異なる。一般的には、在職期間が5カ月以内の職員については他の職員への評価を求められることはない。また、新規採用職員については、採用後3カ月と6カ月の時点で、上司が書面による評価を行う。

5 ミネトンカ市の給与制度

ミネトンカ市の人事評価制度は、組織レベルと部局レベルで評価を給与に反映させているものの、いずれもボーナスとして一時的に支払っているため、基本給そのものには影響しない。また、いずれの評価も個人ではなく集団としての評価であるため、職員個人の給与にも差がつかない。職員団体によって昇給の速さに違いはあるものの、採用されてから2.5～4年で職の年俸上限額に達する制度となっている。これでは、個人の卓越した業績を給与に反映することができず、近隣の地方団体の同程度の職に対して給与面で競争力を保つことが困難となる。

そこでミネトンカ市では、市場を反映して基本給を設定する仕組みを採用している。すなわち、近隣地方団体の同程度の職の給与を調べ、その額に基づいて各職の給与を決定している。

（１）市場調査

ミネトンカ市では、民間の調査会社に委託して、ツインシティ地域にある人口 25,000 人以上の地方団体を対象に、当年度の給与を調査している。比較の対象となるのは、ミネトンカ市の人口と比較して人口に近い 10 政府（上回っている 5 政府および下回っている 5 政府）である。この 10 政府における各職の給与を比較することになる。ただし、職の設定は地方団体によって異なるので、ミネトンカ市に存在する職に相当する職がない地方団体もある。その場合でも最低 3 政府、できればそれ以上の政府と比較するのが好ましいとされている。

（２）給与への反映方法（年俸上限額の決定方法）

市場調査をもとに、比較対象となった近隣地方団体の各職における平均年俸を算出する。その金額と、当年度のミネトンカ市における同職の年俸上限額のそれぞれに翌年度の生活費調整率を掛け、より高い方の金額が、翌年度のミネトンカ市の同職の年俸上限額となる。

図表42 給与決定方法(例:職位Aの場合)

	ミネトンカ市	比較対象地方政府 (平均値)
当年度の年俸上限額	\$35,000	\$36,000
生活費調整（例：2%）	\$35,700	\$36,720
翌年度のミネトンカ市の年俸上限額	\$35,700 ← 比較 → \$36,720 \$36,720 ← 高い方に決定	

（参考："Merit Program Procedure" City of Minnetonka Personnel Division 2005）

これにより、ミネトンカ市職員の給与は、つねに近隣の地方団体と同等の額となり、競争力を保てるようになっている。

（３）不服申立て手続き

各部局長および上司は、翌年度の給与について各職員と面談を行う。給与に不服のある職員は、部局長または上司に不服を申し立てることができる。部局長は、職員の不服申立てに合理的な理由があると判断した場合には、副シティマネージャー兼人事部長と面談を行う。部局長は、職員によって申し立てられた変更を合理的に説明できる資料を提出する。これらは人事部で精査され、後日、申立てに対する最終的な決定がなされる。給与額の変更は、申立てが適切であり、市全体の給与計画に支障が出ないときのみ実施される。

6 MERIT プログラム導入による効果

ミネトンカ市の MERIT プログラムは、組織レベルおよび部局レベルでのみその成果を給与に反映しているため、組織として、またチームとして高業績を達成しようとする雰囲気を生み出しやすい。実際、MERIT プログラム導入によって、職員の士気は上がり、職場の雰囲気は改善されたとのことである。

また、個々人の職員の業績を個人の給与に反映させる場合、とにかく手続きが煩雑になりがちで、議論の対象となりやすい。その点ミネトンカ市では、個人レベルの評価結果を給与に反映するのをやめているため、評価プロセスが単純であり、職員も前向きな姿勢で評価に向かうことができているようである。実際、評価後に実施されている MERIT プログラムに関する調査でも、ほとんどの職員がプログラムに満足していると回答している。

7 考察

ミネトンカ市は、組織レベル、部局レベル、個人レベルの3段階で、業績評価と人事評価を一体的に実施しているのが特徴である。また、評価の目的に合わせて、それぞれのレベルで異なる評価方法を実践している点に同市の工夫が見られる。すなわち、組織レベルの評価は市の戦略的目標を達成するのが目的であり、目標が達成されれば全職員に少額のボーナスが支給される。部局レベルは市の戦略的目標の実現に向けた具体的な事業で目標を達成することが目的であるが、部局ごとのボーナス支給という形態をとることによって、部局内ではチームワークの向上が期待でき、部局間では競争が促されるという、きわめて合理的な制度となっている。個人レベルでは、職員の育成を目的とし、職員の優れている点や改善すべき点が明らかになりやすい多面評価を採用している。以前、個人レベルの多面評価を給与に反映していたことによって職場内の空気が悪くなったという反省を踏まえ、現在では個人レベルの評価結果を給与に反映させることをやめており、多面評価の客観性も確保しやすくなっている。

人事評価結果を給与に反映させる場合、客観性や公平性を確保するためとにかく制度が複雑になりがちであるが、ミネトンカ市の制度は、給与に反映するところは組織レベルや部局レベルに留めることで煩雑さを避けている。また、個人レベルで評価を給与に反映させないことで職員間の給与に差が付かなくなるが、市場調査により近隣地方団体との競争力は確保されているため、職員から大きな不満が出ることもない。

ミネトンカ市の制度は、そのシンプルさゆえ運用にかかる手間が少ないのも特徴である。日本の地方自治体においても大いに参考になる事例ではないかと思われる。

【参考文献】

<日本語の図書>

1. 「逐条地方公務員法」 橋本勇
2. 「都市自治体の新しい人事評価制度」 財団法人日本都市センター
3. 「世界の公務員の成果主義給与」 OECD 編著 平井文三監訳
4. 「人事評価への取組み—先進自治体の事例」 地方公務員人事・評価制度研究会編集
5. 「行政革命」 デビッド・オズボーン、テッド・ゲブラー著 野村隆監修 高地高司訳
6. 新時代の地方自治 7「人材育成と組織の革新」 西村清司編集
7. 「コンピテンシー・マネジメントの展開」 ライル・スペンサー、シグネ・スペンサー著 梅津祐良、成田攻、横山哲夫訳
8. 「アメリカを救った人事革命 コンピテンシー」 太田隆次
9. 公職研「月刊地方自治職員研修」2006年5月号「自治体人事戦略のポイント」
10. CLAIR REPORT 第21号「ニューヨーク州の地方自治制度」
11. CLAIR REPORT 第246号「米国における地方公務員制度」
12. CLAIR REPORT 第261号「米国の州政府・地方団体における行政評価と結果志向行政」
13. CLAIR REPORT 第293号「米国の地方自治体における組織体制と人事制度」

<英語の図書>

1. International City/County Management Association (ICMA). *Human Resource Management in Local Government: An Essential Guide*, ICMA 1999
2. ICMA. *The Municipal Year Book 2006*, ICMA 2006
3. Denhardt, Robert B. and Janet V. Denhardt. *Public Administration: An Action Orientation*, 5th Edition, Thomson Wadsworth 2006
4. Tompkins, Jonathan. *Human Resource Management in Government*, Addison Wesley Longman 1995
5. Hays, Steven W. and Richard C. Kearney. *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, 4th Edition, Prentice Hall 2003

【執筆者】

(財) 自治体国際化協会ニューヨーク事務所 所長補佐 日野貴広