

# 自治体経営におけるトータル・マネジメントの確立と人事マネジメントの在り方

Improving HRM in Local Governments based on the "Integrated- Management" Concept

人事管理の徹底を柱とする国家公務員制度改革基本法の成立に伴い、国はもちろんのこと、地方自治体での目標管理制度を中心とする人事評価制度の拡充が進むものと考えられる。すでに一部の自治体では先行的な取り組みが始まっているが、今後さらに、能力・実績に応じた処遇への反映が進むものと予想される。しかし実際に導入された自治体では、導入された人事評価制度が期待通りに機能せず、形式的な評価にとどまり、職員や部課長の経営マインドの醸成や、業務改善・コスト削減につながらないとする報告も少なくない。

これら問題は、評価者・被評価者の理解・習熟不足を要因とするケースに加えて、人事評価制度が、総合計画、予算、行政評価といった行政経営の他の導入ツールと独立して運用されていることが問題の所在となっている場合も多い。

本稿では、人事評価制度の導入にあたって、全庁的な自治体経営の考え方から、これら関連する行政経営マネジメントツールとの連携方策について、解決の方向性を示したものである。また、自治体のトータル・マネジメントの視点から、自治体経営を4つのタイプに分類し、そのタイプごとに求められるシステムの組合せのあり方を検討したものである。



The passage of the Basic Law for National Civil-Service Reform which sets forth the improvement of human resources management as a central focus in local governments as well as the central government, is believed to move forward the enhancement of personnel evaluation systems represented by the adoption of Management by Objectives (MBO). While some pilot efforts have already been taken by some certain local governments, the legislation is expected to further promote the emphasis on skills and performance-based evaluation in human resources management. However, there have been many reports that the newly adopted personnel evaluation systems are not necessarily functioning as expected in local governments which have actually implemented these systems, merely producing formal evaluations and not leading to the development of a business-oriented mentality among personnel and managers, nor to performance improvements and/or cost reduction.

In addition to cases brought about by lack of understanding and experience on the part of evaluators and evaluatees, what is often the issue is the fact that the personnel evaluation system is managed independently from other tools introduced in administrative management, such as comprehensive planning, budgeting, and policy evaluation.

This paper presents the direction that must be taken in resolving the issue of how to coordinate and integrate these fundamentally inter-related administrative management tools in the adoption of personnel evaluation systems, based on the concept of "government-wide management" in the local governments. Additionally, based on the perspective of "integrated-management" of local governments, this paper categorizes four separate models of local government management and examines the necessary combination of various management systems for each of the four individual models.

## 1 | はじめに

近年、地方自治体では、組織・人事のマネジメント改革が実践されている。自治体を取り巻く厳しい財政状況や、変化する社会・経済環境に対応するため、また、団塊世代の職員の退職に伴う技能や経験の流出に伴う組織的能力低下を防止するため、組織の人的資源の有効・効率活用が急務になっていることがその背景である。

しかしながら現状では、①組織・人事のマネジメントの改革に係る取り組みが試行的な段階にあることや、②（人事の機能が、行政組織のこれまでの実態として、独立的あるいは閉鎖的であったことなどの結果として、）諸取り組みが人事関連施策として単体のものに位置付けられて独立して実施されており、他のマネジメント・ツール（総合計画、予算、行政評価等）との整合性が十分に整理されてこなかったことなど、自治体経営の観点からは課題が発生していると考ええる。

ここで経営を「資源（ヒト・モノ・カネ・情報）を駆使して『価値』を創造して、組織の外にそれを提供すること」とすると、自治体経営においては、貴重な経営資源である人的資源が有効に活用されていない、すなわち効率的な制度の下の最適な価値・サービス提供とはなっていないのが現状といえる。

本稿は、このような問題意識に立ち、自治体経営<sup>1</sup>の視点から、組織・人事のマネジメントの現状を整理・分析したうえで、今後あるべき人事マネジメントのあり方を示したものである。その中で特に、自治体経営のトータル・マネジメントの視点から、人事マネジメントとこれらを取り巻く「計画」「予算」「評価」の連携のあり方に力点を置いたソリューションについて検討している。

## 2 | 自治体における人事マネジメントとその課題

### （1）国・自治体の人事評価制度に対する動き

平成20年6月6日、参院本会議にて、人事管理の徹底を柱とする国家公務員制度改革基本法（以下、基本法）が成立した。基本法第9条では、人事評価の態度評価、

業績評価、評価結果の開示のあり方を定め、第10条では、能力および実績に応じた処遇の徹底を目的とした給与および退職手当の見直し等を講ずることとしている。一方、地方公務員法の改正案についても、人事評価制度の導入等により能力および実績に基づく人事管理の徹底を図ることなどを趣旨として、現在国会にて継続審議となっている。

こうした法整備が進むなかで、地方自治体では、改正を先取りした動きが進んでおり、都道府県、指定都市を中心に人事評価制度の導入が進んでいる。平成18年3月に「月刊地方自治 職員研修」を発行している公職研が実施したアンケート<sup>2</sup>によると、勤務評定は7割の自治体が導入していると回答しており、目標管理型勤務評定については2割の自治体が導入していると回答している。前述の基本法の第9条では、人事評価の「業績評価に係る目標の設定は、所属する組織の目標を踏まえて行わなければならない」とするとともに「職員に対する評価結果の開示その他の職員の職務に対する主体的な取り組みを促すための措置を講ずること」としており、この法文趣旨のシステム化が期待できる「目標管理制度」<sup>3</sup>の導入はさらに進むものと考えられる。

### （2）地方自治体における人事評価・勤務評価の概要

地方自治体において、目標管理制度を取り入れた人事評価の標準的なパターンは、「業績評価（目標管理）」に加えて、「能力評価」、「態度評価」の3本立てとして設計される。目標管理制度は、組織目標を設定したうえで、これを全体（最終）目標とした時に、評価対象者の立場や役割に応じた個別目標に相当する目標を、個人の目標管理の評価指標として設定する形で導入される。目標の設定は、評価者（上司）と被評価者が面談等により協議のうえで、担当職務における達成目標を設定する手法が取られることになる。つまり、基本法第9条の組織目標を踏まえた業績評価の目標設定と、主体性を促す措置の2つを目的として組み込むという設計コンセプトである。

今後、目標管理制度を取り入れた人事評価制度の普及はさらに拡大するものと考えられる。また、基本法第10

条に規定された「能力および実績に応じた処遇の徹底」に関する取り組みも、地方自治体で広がりつつある。しかし、目標管理制度を取り入れた人事評価制度の運用が実際に始まった地方自治体では、当初のこうした目標が達成されていないケースも多くみられる状況である。まずは、一般的に指摘される課題事項を整理しておきたい。

#### ①課題となる評価者の評価能力

能力・実績に応じた処遇を前提として、勤務評定の充実を図っていくためには、実績を公平に評価することのできる評価システムが必要である。しかし、評価を実際に行う管理職の評価能力が十分かつ一定の水準に達していなければ、評価の公平性を担保することはできない。このため先行的な導入自治体では、評価者への研修の充実を図っている例や、職員の行動記録を残すなどの対応が見られる。しかし、評価者と被評価者のコミュニケーションのあり方については、今後さらに検討と経験を要するテーマとなっている。

#### ②一般職を評定対象とする例の少なさ

能力・実績を勤務評定で問うためには、個々人が責任をもって取り組むべき業務が明確であり、その責任に見合った適切な目標を設定することが必要である。しかし一般職の場合には、自らが実施する業務の内容やその遂行方法を自らの判断で決定することが必ずしもできない場合も多い。このため、実績主義の導入に際して、無理に一般職までを対象とせず、管理職だけに対象を限定している事例も多い。

しかし一般職にとっても、努力すれば報われる勤務評定の仕組みは不可欠であり、今後は、限定的な責任と権限などの一般職の実態をふまえつつ、その中においても要求されるべき能力や意欲、それによって生み出されるべき結果などについて十分検討のうえで、目標として明確にする取り組みが求められる。

#### ③能力開発重視の姿勢

目標管理制度を導入する狙いとして、実績の評価への反映だけでなく、目標設定のプロセスおよびそれによる実績評価を経験することで、被評価者本人に担当業務に

おいて自らが目指すべきことと、それに取り組んだ実績を自覚させることにより、本人の能力開発を促進することが重視されている場合も多い。

このため、人事評価制度の目標は、必ずしも定量的な指標だけでなく、業務をどのように行うか、そのためにどんな工夫を行ったかといった定性的な評価基準が設定されるケースや、「どのような行動をとったか」というコンピテンシー（成果を生み出すのに必要な具体的な行動）による評価法が用いられる場合も多く見られる。

#### ④処遇・任用へ反映の限定性

業績評価を導入している自治体では、ほとんどの場合、その評価ランクに応じて勤勉手当に格差を付ける形で処遇に反映している。ただし、その格差は決して大きなものではなく、管理職で年間数万円から10数万円程度といった事例が多い。このため、心理的効果はそれなりに見込まれるものの、業績を高める強いインセンティブとなっているとは必ずしも言えない。

上記に示した勤勉手当以外に、業績評価結果を活用、反映するものとしては、昇任への反映、所属部署の予算への反映などが想定されるが、いずれも直接的に反映している例はほとんど見られない。昇任への反映については、後述する通り業績評価結果が一定水準以上でなければ昇任試験の受験資格が得られないといった例は見られるが、現状では基礎的条件としてのみ活用されたり、参考にされたりはするものの、直接的に反映される例はむしろ稀である。

#### (3) 自治体経営における人事マネジメントの位置付け

上述の状況から、自治体の人事評価制度が機能しない場合、形式的な評価にとどまり、能力や努力、実績が適正に評価されない制度として形骸化していくことが危惧される。これらの問題は、運用面での問題が多いことから、評価者、被評価者への訓練、理解、習熟が不可欠であることは言うまでもないが、人事評価制度自体が、本来の行政の経営マネジメントの一環として機能していないケースも散見される。

すなわち、人事評価制度が評価偏重になるあまり、本

来の導入意図である、サービスの充実、予算の効果的実施、職員の意識啓発につながらないことが課題になっている場合がある。これは、人事評価制度が、行政経営の他の導入ツールと独立していることに起因している場合が多い。その導入の現場でみられる現象面をみてみたい。

#### ①形式的な報告作業となるケース

目標管理制度は、自らの仕事の意味を理解して、職員が自発的な目標を掲げて、自治体経営に参加することを期待するものであるが、仕事の進め方の裁量権が十分でない場合は、職員の自発性が発揮できない場合がある。また一方で、意識の低い現場に多くの権限が委譲された場合は、目標が低く設定され、目標達成に向けたマネジメントが弱くなることも懸念される。

そのため、財政課・職員課・企画課等のスタッフ部門が、経営面の権限を強化する「センター型経営」と、各サービス部門や現業部門が経営意識を持ちながら自律的に行政を行う「庁内分権型経営」のバランスをとりながら、スタッフ部門とライン部門が、互いに緊張感を持つことができる経営手法の導入が必要となる。しかし、人事評価の仕組みのみが（例えばトップダウンによって）導入されたような場合には、こうしたバランスを欠きがちであり、その結果として負担感を伴う報告作業として片付けられるケースがある。

#### ②部目標・課目標が不明確なケース

目標管理制度にて、各部局・職員の目標設定を行うための骨幹となるものは「総合計画」であるが、従来の総合計画は、主要事業を中心に記述され、毎年の取り組みは抽象的に表現されたものが多い。このため、各部局や職員が毎年の行動目標を規定するうえでは十分な情報が得られないケースが多く、その帰結として毎年の目標設定に同じテーマが並んでしまうような事例がみられる。また、首長のマニフェストをブレイクダウンしたり、部局別戦略計画を新たに作成したりする動きもあるが、そこでも大型予算の事業や政策的なものが記述されることが多く、一部のサービス部門や現業部門での目標設定には利用できないケースも多い。そのため多くの職員にと

って、求められている成果が分からず、安易な目標だけが羅列する結果になっているケースがみられる。

#### ③予算との関係性が明確でないケース

行政では、予算を多く獲得する職員が優れた職員であるとの認識がある。行政経営の場面では、予算を本当に必要な施策に移し変えたり、時として経費を切り詰めたりする努力が必要になる場合があるものの、現在の予算・人事システムでは、コスト・人員削減は単なる組織縮小につながり自らの首を絞める結果となるため、現場の取り組み姿勢が前向きにならない傾向がある。このような状況にて目標管理制度を導入しても、その目標は、従来型の予算事業の進捗管理に注力するものとなり、目標管理制度が組織改革に繋がりにくい。また目標達成のためには予算や人的投資の裏づけも必要となるが、仕事の進め方に対する自己裁量の余地がない場合には、期待する成果が出ないという状況も発生しうる。そのため、目標管理にて期待する内容の実現に照らして予算・人事面の裁量権は適正か否か、インセンティブが妥当かどうかを検討することが必要になっている。

このように、人事評価・目標管理制度の導入にあたっては、全庁的な自治体経営の考え方から、導入の趣旨を明確にし、総合計画、予算、行政評価といった他の経営システムと一連の整合性が確保されることが求められている。

## 3 | 自治体経営と人事マネジメントとの連携の課題

目標管理制度を取り入れた人事評価は、本来、自治体における行政経営のツールとして登場したものであるが、経営全体との関係性が希薄な状況で導入された自治体も多く、目標設計や動機づけといった運用面での課題が指摘されている。本章では、人事マネジメントと他の基幹的な行政経営ツール（計画、予算、評価）との関係性確保の点からの問題の所在を確認する。

### (1) 総合計画と人事評価の連携不足

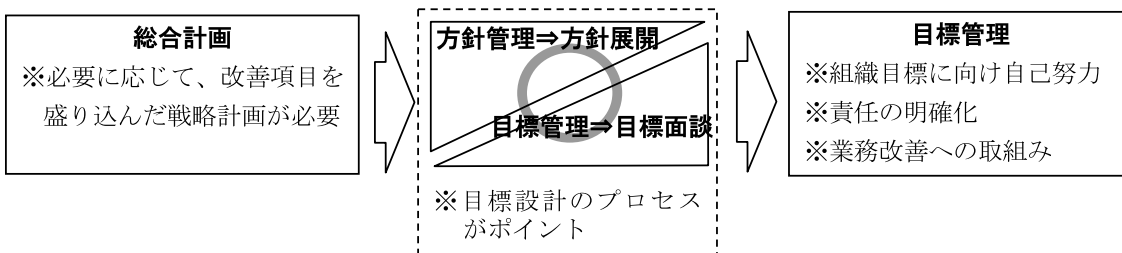
方針管理や目標管理制度の目標設定において、部課長・職員の目標設定の柱となりかつ各部課で共有しうる

図表1 目標展開ツールの例

一般的な場合



方針管理と組織目標の関係性を確保した場合



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

目標設定を行うためには、前述のとおり「総合計画」が拠り所となる。しかし、総合計画の内容が一般的に「総花的」であることから、職員レベルで設定する目標が事業中心であったり、毎年同じであったりと、自治体経営の視点からの目標を規定するうえでは十分ではない場合が多い。目標管理制度を導入した自治体にて、最も大きな課題となるのが、この目標設定のプロセスや、水準決定の場面となっている。しかしここでの運用を誤ると、職員が成果主義に疑心暗鬼になったり、安易な目標（例えば、年間スケジュール）だけを羅列したりする結果につながる。そのため、目標設定に至ったプロセスを明らかにし、誰が責任を持っているかを明確にしなが、トップから職員個人に至る自治体経営の軸となる部目標・課目標をいかに設定するかが課題である。また、成果指標を目標とした場合、達成度の実績評価が前年度となるために、評価サイクルについても十分な検討が必要になる。このように何らかの方法によって、総合計画と方針管理・目標管理との関係性を確保する必要がある。

(2) 予算と人事マネジメントの連携（予算権限委譲と組み合わせた人事マネジメント）不足

行政経営が、組織改革に対して効果を発揮するためには、“やらされている行政経営”ではなく、“自らが取り

組む行政経営”が重要である。人事評価にて採用されている「目標管理制度」も、元々マネジメント手法の研究から生まれたものであり、正式には「目標による管理（MBO:Management By Objective through Self Control、自律による目標の管理）」と呼ばれるものである。自治体の首長が、自治体の全体的な方向性や部の仕事の目的を部門長に理解させる一方で、具体的な手法や仕事の仕方については現場に任せ、他方任された側の部門長や所属職員は到達すべき目標を明らかにしたうえで、志を高くして取り組むというものである。

しかし、それぞれの部局に与えられている予算が固定的なものであり、十分な裁量権が与えられていない場合は、部局や職員の目標は、それぞれ「与えられたもの」として理解され、自発的・自主的な取り組み姿勢が低くなるケースが多くみられる。そのため、目標管理制度を導入しても、その目標は、従来型の予算事務事業の進捗管理に注力するものとなり、目標管理制度が組織や業務の改革に繋がらない場合が多くみられる。他方、『減量経営と管理経営』が強調・目的化された行政経営の場合でも、取り組むべきコスト・人員削減が、単なる組織縮小につながって自らの首を絞める結果につながるとの懸念から、職員の継続的な努力や、“やる気、自主性”が育た

ないことが懸念される。

このため、各部局にて仕事の進め方に対する自己裁量の余地を増やして、成果が出やすい環境を用意することが必要となる。また、コスト削減や業務改善を目的とした行政改革を進める場合でも、部局で取り組んだ経費削減の努力に対して、インセンティブを確保するなどの予算システムの改善策が必要となる。

このように、目標管理制度の導入にあたっては、期待する成果の方向に対して、裁量権やインセンティブの与え方といった予算システムの設計を見直すことが必要であるが、現状では予算と人事マネジメントの積極的な連携はみられない。

### (3) 行政評価と人事マネジメントの連携不足

事務事業評価に代表される行政評価は、(本来の導入目的は「成果志向」という前向きなものであったとしても)その実態を踏まえると、(厳しい財政状況を背景として)予算削減を主眼とする改革手法として運用されることも多い。そのような際でも、本来は数ある事務事業から無駄なものや、効果性の低い施策を見つけ出して、その削減を断行した職員への処遇を厚くするべきである。しかし実際には、事務事業の廃止は当該事業を担当している職員側のマイナス査定につながるとの意識から、評価シ

ートには効果・必要性の過大な記述が多くなる傾向がある。そのような観点からは、予算削減型の行政評価を人事評価に反映させることは設計上、相容れないものであり、避けるべきである。

このため、行政評価を人事マネジメントに反映していくためには、行政評価を実施する主眼を再考して(もしくは本来の導入目的に回帰して)、「予算削減型からパフォーマンス評価型」に改め、職員にその趣旨を徹底させることが必要となる。パフォーマンス評価型とは、市民生活に効果がある事業に予算を集中すると同時に、当該業務に対する職員の改善取り組みを期待するものであり、行政資源が有効に働いているかどうかを見極めるものである(図表2参照)。

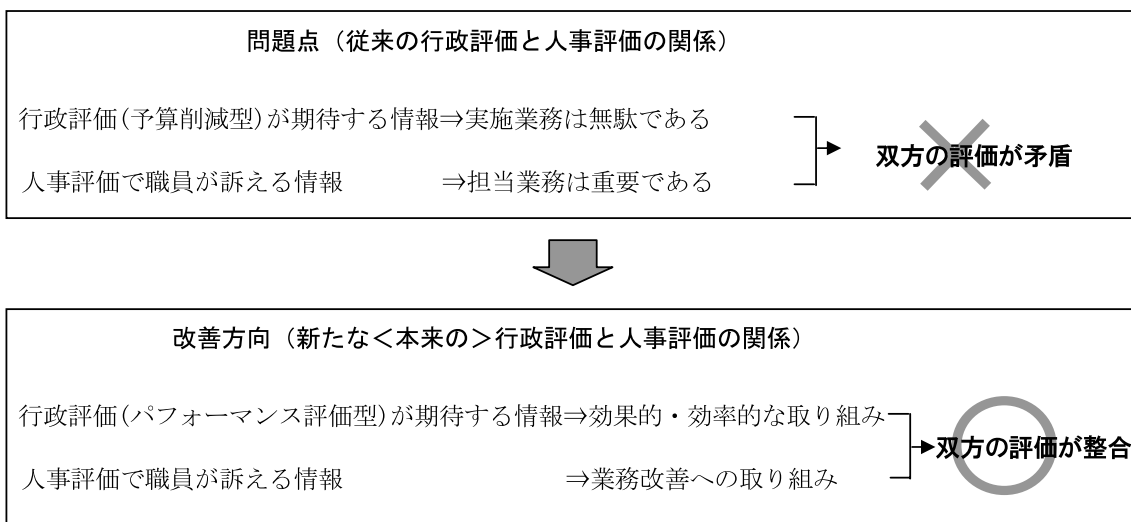
## 4 | 連携における解決の方向性と事例

### (1) 目標展開を強化した人事マネジメント

#### ① 解決の方向性

目標設定があいまいな場合、業績目標は、単に事業推進のスケジュールの羅列になるケースが多くみられる。このため、部・課の目標を、数字目標で示し、達成度を評価できるようにするためには、総合計画を補完する「部・課方針」「戦略計画」などの目標の組織展開を行う

図表2 行政評価と人事評価の関係



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

仕組み（ここでは「目標展開ツール」と定義する）を整備する必要がある。また、成果主義の弊害は、自分だけよければという風潮が蔓延することである。このため、部・グループ単位で、情報共有をしながら、協力・役割分担のもと、共通の目標達成に向けた行動ができるような人事評価制度を構築することが必要である。

このため、総合計画と戦略計画の双方を前提とした現場に導入しやすい「目標展開ツール」の作成が必要となる。この目標展開ツールは、いわゆる行政トップの職員へのメッセージであり、わかりやすくかつ意思が伝わる必要がある。そして詳細になるあまりに、経営の方向感を失うことは避けなければならない。一般的に、この目標展開ツールの一部は、部長・課長等の目標管理シートとして扱うことができるため、目標管理制度の効率的な制度設計にもつながるものとなる。

②事例

組織と個人の目標連鎖を確保して、首長の方針を組織目標として設定すると同時に個人目標にも反映させていく手法としては、「方針管理」と「目標管理」とを組み合わせて導入することが考えられる<sup>4</sup>。総合計画から部局目標への方針展開を行う「目標展開ツール」には、①短期の組織目標、②業務改善項目など、総合計画において記述が乏しい事項をいかに確保するかがポイントとなる。ここでは、いくつかの事例から組織と個人の目標連鎖の手法について整理を行い、その得失を概観し、ソリューション導入のあり方をみてみたい（図表3、4参照）。

人事マネジメント制度を先行的に導入しようとする場合は、総合計画や実施計画の重点目標を「部長方針（部

業務方針）」に委ねるという考え方のもとで制度を構築することがある。

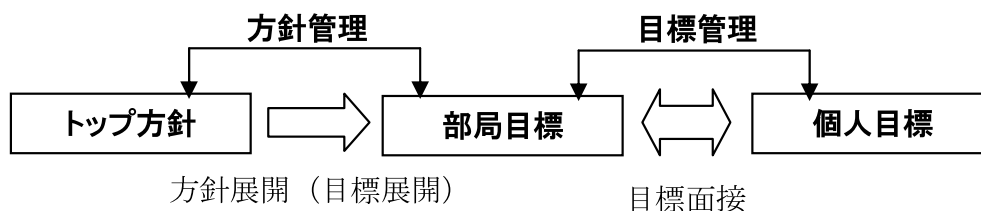
この点に関して高浜市の事例（改善事例1）は、部業務方針をもとに方針展開の手法を取り入れたものである。この手法には、部長の経営意識と責任感を高めるという効果があり、行政改革の成功の要である部長職の意識を高めることにつながる。

一方、多治見市の事例（改善事例2）は、トップや企画部門からの部長への方針展開を強化したものである。上位計画を、総合計画だけでなく業務改善項目等を含め設定していることがポイントであり、事務部門や窓口部門への展開も可能である。この手法は、企画部局主導型で行政改革を進める手法として効果的である。ただし、トップからの方針展開に重点が置かれているため、現場の問題意識を方針策定にいかんにかんフィードバックできるかが課題であり、取り組みテーマを企画・現課の双方で調整して組み立てるプロセスを確保することが重要である。また部長や課長が単にメッセンジャーにならないよう、業績への反映方法も十分に確保する必要がある。

そして刈谷市の事例（改善事例3）は、トップ・企画部門が大きな方針のみを提示し、単年度の目標設定は部長・課長に委ねる設計となっている。これは、目標管理制度の目的である自立的な経営（自ら考え、責任をもって行動する）という趣旨に沿ったものである。ただし、業績評価のみでこれらを管理しようとした場合には安易な目標設定になる恐れもあり、部長の経営意識の熟度にあわせた制度構築が求められる。

これらの手法については、人事マネジメントの導入目

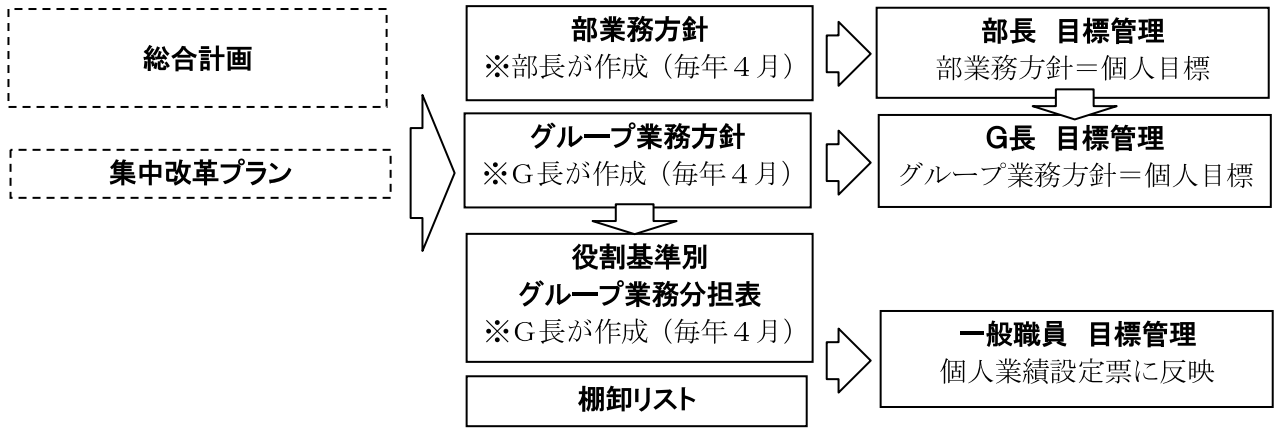
図表3 方針管理・目標管理による目標連鎖



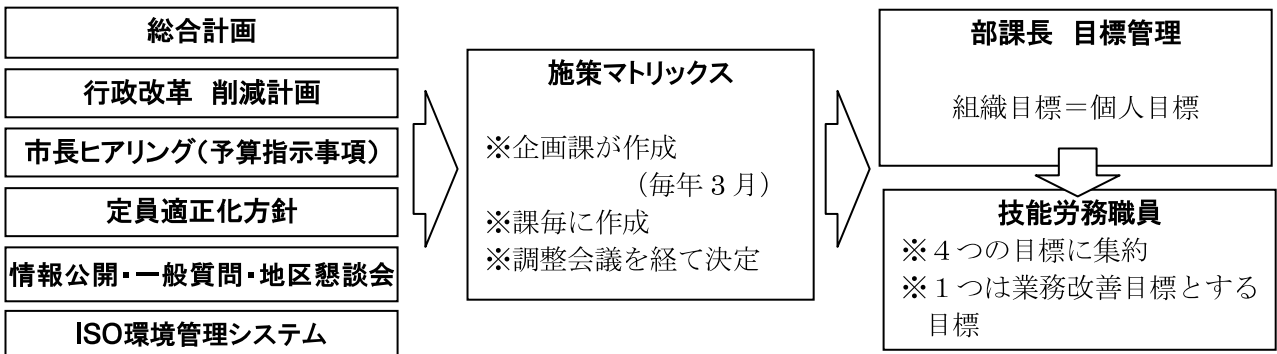
資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表4 総合計画から組織・個人への目標展開の導入事例

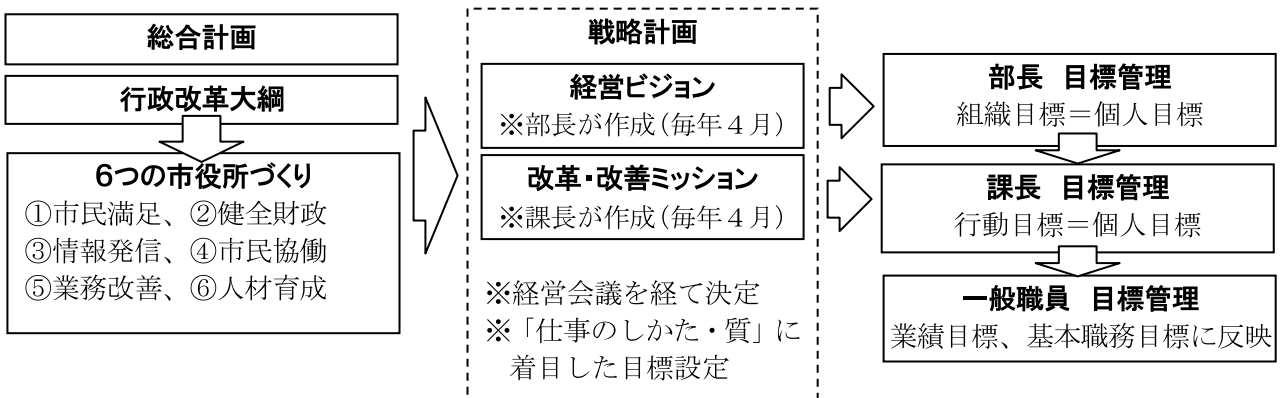
■改善事例1 高浜市（方針展開の事例）



■改善事例2 多治見市（方針展開の高度化事例）



■改善事例3 刈谷市（方針展開と目標管理を組み合わせた事例）



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成



的、経営改革に対する組織的な理解度合い、部門長の経営力量等を考慮しながら、適切に採用をする必要がある。手法のみが先行した場合には、職員課や企画課の過剰な負担感ばかりでなく、制度の運用効果を歪める結果になってしまう恐れがあり、その点からの十分な現状分析に基づく設計が必要である。

## (2) 予算権限委譲と組み合わせた人事マネジメント

### ①解決の方向性

部の自律的な姿勢のもと、部目標・課目標が明らかになった場合、その目標達成のために、予算や人的投資の裏づけが必要となる。行政評価等の結果をもとに、より有効な事業へ予算の付け替えを財政部門にて逐次進めるという仕組みも考えられるものの、一般にN-1年度の行政評価の結果はN+1年度の予算に反映されるために、財政部門が行政評価を駆使するだけでは行政を取り巻く環境変化に十分に対応できない。

そのため、各部局の仕事の進め方に対する自己裁量の余地を増やして、成果が出やすい環境を用意することが必要となる。また、コスト削減、業務改善を目的とした行政改革を進めるとした場合でも、現在の予算・人事システムではコスト・人員削減は単なる組織縮小につながり自らの首を絞める結果となるため、現場の取り組み姿勢は前向きにならない傾向がある。

そのため、目標管理にて期待する内容の実現に対して、予算・人事面の裁量権は適正か、インセンティブが妥当かどうかを検討することがポイントとなる。

### ②事例

裁量権を現場にあてた予算配分の仕組みとしては、「枠予算制度」があり、一部の自治体ではすでに取り組みが始まっている。枠配分には、①政策投資配分型、②経常経費配分型という2つの考え方があり、また実務的にはそれらに加えて一部の投資経費を枠配分する（③中間型）という合計3つの方法がある。また人件費の扱いについても、枠配分の考え方がある。①政策投資配分型は、一部の大型事業や戦略事業を除き、部局査定割合を多くするものであり、部局長の予算編成の責任を大きくしたものである。一方、②経常経費配分型は、部局での経費削減（やりくり）を期待するものであり、その地道な努力から新たな投資余力を導こうとするものである。

これら枠予算の設計により、現場裁量を明らかにして、自律による目標管理の経営を進める「目標管理制度」による人事マネジメントの適正化を図っていくことが重要である。

## (3) 改革改善を強化した人事マネジメント

### ①解決の方向性

人事評価の「業績評価」欄には、担当事務事業のスケジュールが記載されることが多く、その観点からは、連動している台帳は行政評価ではなく実施計画である場合が多い。実施計画と人事評価の連動性を確保することは、業務の確実な執行面で意味がある一方で、処遇に反映するという前提では実施計画の目標値を低くすることにもつながり、結果的に高いパフォーマンスを期待するはずの人事評価が低い目標に甘んじるという逆効果になる状

図表5 自治体における枠予算制度の基本タイプ

	政策経費配分型	中間型	経常経費配分型
枠配分対象	義務的経費（人件費、扶助費、交際費等）等を除く政策的経費を配分。 大型事業、戦略事業は個別査定であるが、部局査定割合が多い。	基本は経常経費の枠配分であるが、一部の投資的経費（政策経費、一定以上の投資的経費を除いたもの）を枠配分。	投資的経費と公債費を除く、人件費を含む一般財源を枠配分
事例	岩手県、三重県	北九州市、文京区	足立区

資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

況も懸念され、その意味で留意が必要である。

一方、既存の行政評価を人事評価に生かそうとしても前述のように行政評価と人事評価が矛盾する方向に働く可能性もあり、導入成果が期待できない。そのため、行政評価の導入目的を、「査定型」から「パフォーマンス評価型」に切り替える（戻す）必要がある。そして特に一般職員の場合には、パフォーマンスの中でも主に業務改善に光を当てて評価していくことが重要となる。

その際、業務改善には2つの方法がある。1つは、「仕事の仕方」を変えることであり、もう1つは「活動の内容」を変えることである。民間企業の営業に例えれば、仕事の仕方は「得意先に何件回るか」という指標であり、活動は「どこを回るか」という指標である。これらの成果は、契約件数などのアウトカムに反映される結果となり、部長などの処遇に反映される。

また人事評価シートには、これらの「仕事の仕方」、「活動の質」を含めた目標の記載が必要になるが、これら

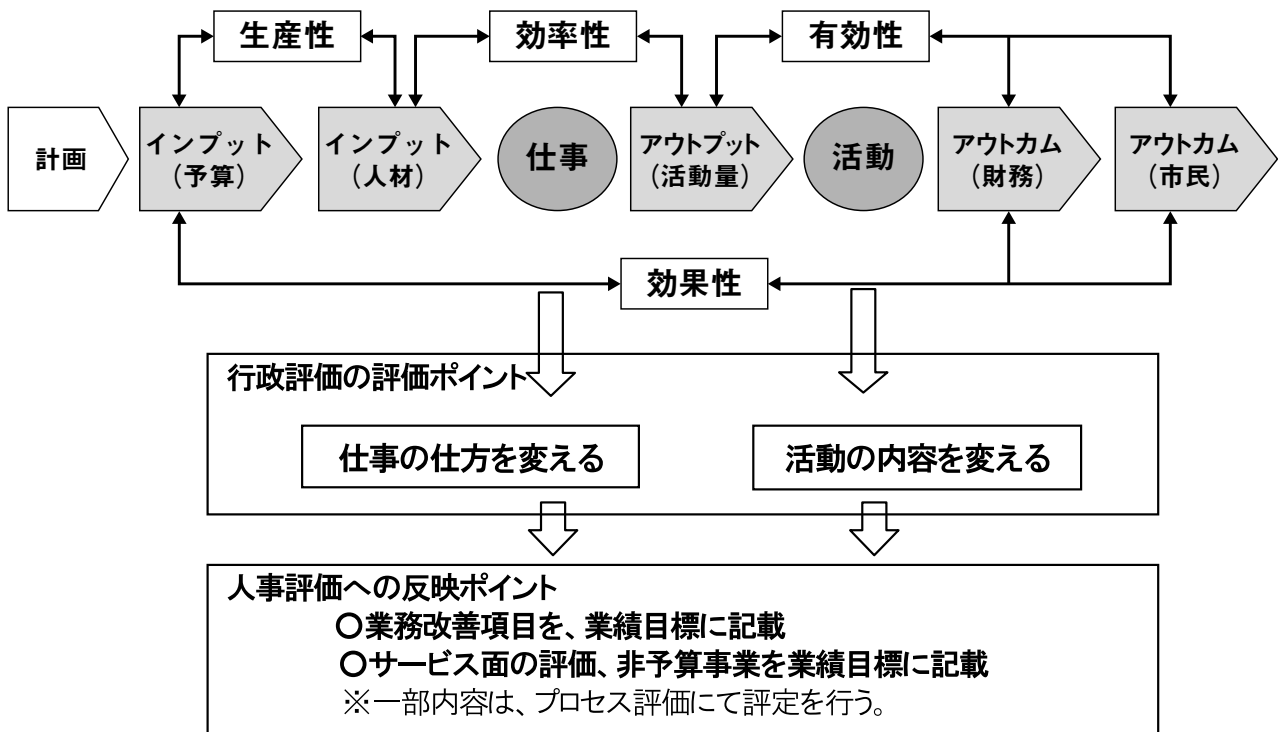
目標を明確にするには、これらを施策体系とあわせた戦略計画等を整備することが求められることとなる。

②事例

刈谷市では、総合計画と人事評価をつなぐツールとして、バランス・スコアカードを採用した。バランス・スコアカードは、民間企業で用いられている業績評価手法であり、市民（顧客の視点）、財務、業務プロセス、人材育成の4つの視点から、戦略的目標を定め、業務改革も図りながら総合的に経営改革を進めようとするものである。

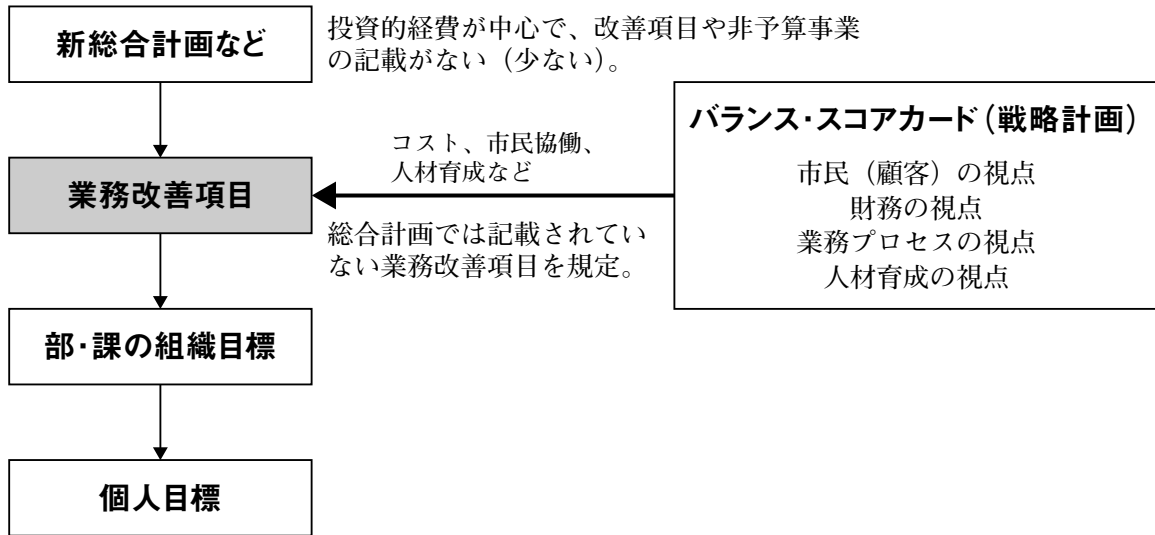
前述のように人事評価シートには、「仕事の仕方」、「活動の質」を含めた目標の記載が求められるが、バランス・スコアカードを各部が作成することで「財務の視点」、「業務プロセスの視点」、「学習の視点」に相当する目標を掲げることが可能となる。つまり、実施計画では投資的な事業に関心が向けられがちなのに対して、このような取り組みにより、効率的な行政運営のために改善すべき事項、コスト削減を進める事項、人材養成を必要とする

図表6 業務改善評価型の行政評価のチェックポイント



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表7 刈谷市のバランス・スコアカードの位置づけの考え方



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

事項などについても併せて記述することになり、改革改善を意識した人事マネジメントが可能になる。

また、北九州市、高浜市等では、挑戦加点、チャレンジ評価と呼ばれる加点主義の評価制度を採用している。継続的な業務改善を図っていくためには、まず、業務改革の第一歩として職員の意識づくりが必要である。こうした面で、この制度はやる気のある職員を処遇し、改善の自発的な意識を組織全般に広げる効果があり、業務改善を進めるうえで有効な手法である。

**(4) その他連携を高めるための取り組み**

(1) ~ (3) で示した解決方向を組織内で効果的に実施していくためには、目標展開ツール、枠予算、バランス・スコアカード等の導入をすれば結果がでるというものではない。トップ、部課長、職員が一体となって、目標達成、組織改革に取り組むことが重要であることは言うまでもなく、その目標像、権限を明らかにし、運用面での合理性を確保するために、必要となるツールの導入を図る必要がある。しかし、その導入されたツールの運用をベースに、職員が目標を共有し、コミュニケーションがとれているかがポイントとなる。そのために、上記のツールの運用面にて、面接育成制度が極めて重要であることを加筆しておきたい。

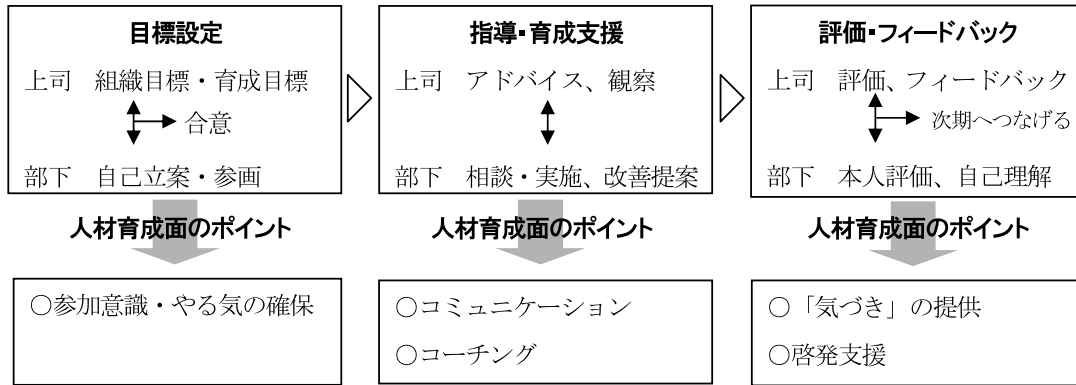
実績評価の中核をなす目標管理制度は、成果を求めるだけでなく、総合計画の目指すべき市役所像を幹部と職員が共有し、必要となる能力開発を進めながら、目標に向かって組織と個人が同じベクトル(方向)で取り組むことが求められる。また、結果を被評価者へフィードバックすることで、能力開発のインセンティブと新たな気づきを提供することが重要である。

そのため、単に「評価」といった視点ではなく、人材育成の視点から、被評価者に組織目標の理解と目標達成への参加意識を醸成するとともに、必要な自己啓発や能力開発を促すために評価結果のフィードバックを活用する機会として、面接育成制度を設計し導入していくことが重要である。

**<面接育成制度のポイント>**

- 総合計画等に基づく組織目標と個人目標の方向性を一致させる
- 求められる能力を明確にし自発性を促す
- 成果を意識した職務遂行を可能にし、行政の成果を向上させる
- 結果のフィードバックにより組織強化・人材育成への反映を図る

図表 8 面接での重視すべきポイント



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

<研修メニュー案>

■目標設定に関する部分

- ・ 目標展開ツールを作成する方法に関する研修（全庁的な目標を所属の目標に置き換える能力向上研修）
- ・ 目標展開ツールをもとに、部長等管理職職員の具体的な行動目標（＝業績）にブレークダウンする研修（具体的かつ品質向上にかかわる目標の設定方法。例えば、計画策定のスケジュール的な目標設定しかできない例が見られるが、良い計画となるためのポイントとなる点を目標設定するなど）
- ・ 部下の目標設定に対する能力向上

■業績管理能力・評価能力に関する部分

- ・ 総合計画や行政評価と連動した業績評価能力の向上
- ・ 組織の目標の種類に応じた目標の設定方法、業績の評価方法のガイドライン、マニュアル的なものの作成

この仕組みを十分に機能させるためには、仕組みを運用する要となる管理職職員のマネジメント能力および部下の業績管理能力・評価能力を高めることが重要である。このため、管理職職員の業績管理能力・評価能力を高めるための仕組み（管理職員の研修プログラム等）が求められる。

## 5 自治体経営におけるトータル・マネジメントの確立の重要性

### (1) 望ましい自治体経営のあり方：トータル・マネジメントの確立

本稿では、自治体における全庁的な自治体経営の考え方を踏まえて、総合計画・予算・行政評価・人事システムに対する一連の整合性を図るために、どのようなツールや手法を用いることが重要であるかを述べてきた。しかし、導入された個々のシステムへの理解と、人事マネジメントと関連する行政経営ツールとの接合部分の関係が改善されさえすれば、自治体経営が本来の効果を発揮するかどうかは、検討の余地があると考えられる。つまり自治体経営は、経営に対するトップのメッセージと導入されるツール全体のコンセプトが確保され、自治体経営上の取り組みとして、総合的にそれぞれが柔軟かつ縦横無尽に組み合わせられ、連携して初めて効果を発揮するのである。いかなる場合も職員の自発性・主体性を期待することは重要であるが、メッセージの与え方によって、職員の行動は大きく異なるものとなる。例えば、経費削減と住民サービスの向上は、長期的には両立するテーマとして考えることもできるが、短期的には相反するテーマとして職員を悩ますことになる。

多くの人事関連施策がまだ試行的な段階にあることや、人事の機能が組織において実態としては独立的・閉鎖的

であったことから、今後、評価者・被評価者双方の制度の理解と習熟度が高まり、制度の定着と経営面への効果が期待される。しかし、自治体における人事関連施策が、自治体の貴重な経営資源である人的資源をより有効に活用して、より価値の高いサービスを提供できるようにしていくための施策であるとすれば、それを全体最適の観点から自治体経営のなかで適切に位置づけていく必要がある。

次項では、試論の範囲をでていないが、自治体のトータル・マネジメントの視点から、自治体経営を4つのタイプに分類し、そのタイプごとの個々のシステムをどのように設計し、導入すれば良いかを考えることで、今後、人事マネジメントに求められる課題を考えてみたい。

## (2) 自治体経営の4類型と「トータル・マネジメント構成要素」の位置づけ

「総合計画」「予算編成」「行政評価」「人事評価」の要素を組合せた自治体の経営には、いくつかの類型があると思われる。具体的に本稿では、自治体経営の基本タイプとして、「財政主導型」「企画主導型」「庁内分権型」「現場型」の4類型を想定する。ただし、これら類型のそれぞれの境界線は必ずしも明確ではなく、また相互に排他的でもなく、複数の類型を組み合わせたようなケースも存在する。

以下、それぞれのモデルを概説する（図表9も参照のこと）。

### ①「財政主導型」の自治体経営

「財政主導型」の自治体経営は、三位一体の改革の結果、厳しい財政状況に陥っている自治体に見られる経営モデルであると考えられる。ここでは、厳しい財政状況への危機感を基に、トップの強いリーダーシップの下で、如何にスリムな経営を行うかに重点が置かれることとなる。総合計画では、そのような環境下で行政として最低限取り組むことの範囲とその水準を示すものとなる。そして行政評価は、財政部局の予算査定にて、事務事業の予算を減額したり（さらには事務事業を廃止したり）するためのツールとして位置付けられる。また予算面では、経常

経費を枠予算化して、さらにそのシーリング額を毎年減額していくことで、減量経営をより確実なものとしていくことになる。このようなモデルの中で、人事評価は、予算の削減効果（額や%など）がその視点として実施されることとなる。主に部局長がその対象として想定される。

住民への説明方法として良いか悪いかは別として、現業部門にとっては、市民サービスに直結している補助金等の予算を削減する場合には、「財政に切られた」と説明することが最も説明しやすいことが多いのも一つの真実である。

### ②「企画主導型」の自治体経営

「企画主導型」の自治体経営は、強いトップダウン型の首長の下で、自治体としての組織横断的な経営課題に重点的に取り組む自治体に見られる経営モデルと考える。このモデルでは、首長の選挙時期や総合計画の期限などにより、総合計画における重点施策の示し方が異なる。具体的に、それらを実施計画の中で示す方法、総合計画とは別に（年次もしくは複数年度の）重点計画を示す方法、などがある（なお、首長が「マニフェスト」を準備して選挙戦を戦った場合には、リーダーの個人的なコミットメントであるマニフェストを、どのように自治体という組織の計画・目標の中に組み込むかという点も大きな論点となる）。またこのモデルにおいて行政評価は、重点化された施策の進捗マネジメント、およびその成果の対外報告のために活用される（首長の「マニフェスト」が存在する場合には、「マニフェスト評価」も同様の目的で活用される）。そして予算編成面では、（経常経費の節約などとも組み合わせられたうえで）政策投資枠の設定などが手法として活用されることとなる。さらに人事評価では、（必ずしも全ての部局が重点施策の対象となるとは限らない点を踏まえて、）公平性の確保に十分留意したうえで、重点施策の成果がその視点となる。ここでも、主に部局長がその対象として想定される。

### ③「庁内分権型」の自治体経営

「庁内分権型」の自治体経営は、経営ミドル層（部局長）

図表9 自治体経営の4類型

	財政主導型	企画主導型	庁内分権型	現場型
基本的経営方針	○減量経営	○組織横断的な政策の重点化	○部局の自律的経営	○現場の改善
経営の基本スタイル	○「トップダウン」	○「トップダウン」	○「トップダウン」と「ミドルアップ・ダウン」並立	○「ボトムアップ」
経営における意識基盤	○トップの財政的な危機意識	○トップの経営意識や危機感	○部局長の経営意識	○職員の問題意識
主要な経営ツール	○「行政評価」強化（予算減額、事業廃止の材料として活用） ○「経常経費」枠予算化	○「政策投資枠」充実 ○「行政評価」強化（重点の進捗管理、対外報告） ○「マニフェスト」および「マニフェスト評価」活用	○「戦略型経営計画」策定&活用 ○「目標管理」徹底 ○「投資的経費」枠予算化 ○「(部局内)人事権」の付与 ○「市民満足度調査」実施&活用	○QC活動 ○提案制度
経営における人事評価の位置付け	○「削減効果」を評価（削減できれば十、できなければ一）	○（公平性に配慮した上で）重点の施策の成果を評価	○「目標達成状況」を評価	○「提案数や良い提案」を加点評価 ○その「実現状況」も加点評価
段階的な発展方向				

資料：三菱UFJリサーチ&amp;コンサルティング作成

の能力（能力開発）を前提にしよう自治体にて実施可能な経営モデルと考える。ここでは、部局長の経営意識に基づく部局の自律的な経営がその主眼となる。このような経営モデルでは、ともすると首長のリーダーシップの必要性が軽視されがちになるが、実際には強いリーダーシップがあってこそ、部局経営の真価も発揮しようようになる。自治体の部門長は、地域の課題や市民ニーズを踏まえて、経営資源（ヒト、モノ、カネ、情報など）の効果的な活用を図り、担当事業分野で成果をあげ、その結果として市民満足度もあげていく役割を担う。このため、地域・住民に提供する価値（＝成果）および市民満足度を評価指標とした場合、裁量権の拡大とあわせてマネジメント体制の構築が必要であり、部門長の裁量についての配慮が必要となる。具体的には、投資的経費の枠予算、戦略的経営計画、人事権とがセットにて導入される必要があり、これらにより部長のリーダーシップを促

す仕組みが必要である。このモデルでは、総合計画は、全部局が共通して取り組みむべき経営課題と目標が示され、それを構成する主要要素として、各部局の戦略型経営計画が位置付けられる。そして、行政評価では、目標管理を前提として部局経営計画の達成状況がその視点となる。また、市民の満足度も、評価の視点に組み込まれる。予算編成の面では、経常費に加えて、政策的経費も各部局に付与されることとなり、この点において部局長の「裁量権」が増すこととなる。同様のことは人事面でも見られ、部局長に部局内部での人事権（人事異動の権限）が付与される。このことで部局長は、人・カネという経営資源についての「裁量権」を保有することになる。このような経営モデルにて、人事評価はひとえに部局経営計画の達成状況がその視点となる。他のモデルと同様に、ここでも、主に部局長がその対象として想定される。

④「現場型」の自治体経営

「現場型」の自治体経営は、職員の自発的な改善意識を（およびその開発を）期待しうる自治体にて採用されうる経営モデルである。ここでは、現場の職員の意識と具体的な行動をコアとして経営がなされることとなる。総合計画をよりよく実現するには何が求められるのかを、政策・施策・事務事業面、および業務面から検討して、具体的な改善策を提案することが、職員に求められることとなる。それが現実的かつ優れた提案であれば、予算編成や人事評価にも活かされることとなる。後者の場合には、人事評価における加点などとして反映される。また、行政評価では、政策・施策・事務事業に関する提案は、それらの目標達成の観点から評価され、業務に関する提案は、業務実施プロセスに関する記述として反映され評価される。

このように自治体経営の4分類ごとに、人事評価の位置づけは異なり、また評価軸の設定や重点的に評価すべき項目も異なってくる。また、個人の目標設定のプロセス（職員へのメッセージの与え方）も大きく異なってくる。

単に人事評価の仕組みを入れるだけでなく、ここで論じたような自治体のトータル・マネジメントの視点から、全体を設計すること（または将来的に各種ツールが整合可能となるように設計しておくこと）が重要であると考ええる。図表10には、行政経営計画の導入が想定されるツールについて庁内での取り組み主体のイメージを示したが、それぞれの手法は、本部が中心となるトップダウンで実施することで効果があがるもの、また各部主体での自律的な取り組みにて効果があがるものの大きく2つに区別することができる。各部のツール習熟度の問題から、当面、本部主体でモデル的に取り組むという手法もあるが、最終的にはどのような方向性にて組織定着を図っていくかを想定したうえで、モデル実施を行う必要がある。

導入した行政経営のツールが機能するためには、このように自治体の置かれた経営環境や職員の意識を正しく理解し、必要となる処方箋を描くことが重要と考える。すでに多くの自治体で行政評価、人事評価、予算システムのそれぞれの改革は進んでいる。今後の検討課題は、これら個々に導入されたシステム相互の有機的な連携であり、自治体のトータル・マネジメントシステムの構築

図表10 行政経営計画の庁内の主体別の取り組みイメージ例

構成内容		主な構成（案）		本部主体	各部主体
計 画	基本計画	政策目標	政策的な視点から重点的に取組むべき基本目標を定義。	○	
		経営目標	全部局が共通して取組むべき経営的視点からの基本目標を定義。	△補完	○主体
	各部計画		各部が、市民サービスの強化、業務改善、コスト削減、人材育成の視点から取組むべきことを定義。		○
補完的なシステム	目標管理制度（MBO）		基本計画、各部計画の目標と整合がとれた目標管理の徹底。		○
	行政評価システム		総合計画の政策体系に照らして複数事業が評価できる仕組みづくり。	△補完	○主体
	枠予算	市長枠	投資経費の一部を政策枠として留保	○	
		投資経費	投資経費に係る部門を枠配分		○
		経常経費	経常経費に係る部分を枠配分		○
	行政マーケティング及びサービス評価		住民満足度や公共施設の利用者評価等の行政経営に反映させる。	△補完	○主体
プログラム評価		改革の効果や市民影響が大きい事業は総合的に事業を評価して報告。	○		

資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

である。本稿が、今後、新たな取り組みを進める首長、  
そして自治体担当者にとって、1つの視座を与えること  
ができれば幸いである。

---

**【注】**

<sup>1</sup> 本稿では、全庁的な市町村の経営的取り組みを「自治体経営」、改善・コスト削減や経営ツールの導入といった個々の場面での経営的取り組みを「行政経営」と定義している。

<sup>2</sup> 公職研「月刊地方自治 職員研修」(2006年5月号)、P47

<sup>3</sup> 目標管理制度は、組織目標に照らしながら、職員各自が自ら取り組む業務目標を設定・申告し、その進捗を各人が自ら主体的に管理することで、職員の積極的・主体的な取り組みを期待し、業績を向上させようとするものである。

<sup>4</sup> 両者を含めて、「目標管理」と呼ぶ場合もあるが、前者は、方針展開(目標展開)によって上位下達的に仕事を管理するという意識があり、一方、目標管理は、面談等を通して自主性を尊重し、部下と上司が協力しあい目標を達成しようとする意識があり、導入目的が異なる手法である。