

# 大阪市人事評価制度 組合員意識調査 中間報告

## 1. 調査実施概要

調査実施表題：「人事評価制度にかかる組合員意識調査」

調査概要：大阪市における現行の人事評価制度に対する組合員の評価や意識  
一般的な人事評価制度に対する認識  
職場の雰囲気や大阪市全体に対する認識  
評価者の現行制度に対する認識（実際に評価を行った係長級のみ）

調査実施方法：全組合員に配布し各支部集約

調査集約数：係員 7,058 名 係長級 3,257 名（内、評価者数 1,494 名）  
計 10,315 名（男性 5,656 名 女性 4,221 名 無回答 438 名）

調査実施期間：2007 年 3 月 8 日～2007 年 3 月 28 日

調査実施者：東京大学 社会科学研究所教授 中村 圭介  
立教大学 経済学部助手 前浦 穂高

報告日：2007 年 9 月 10 日

## 2. はじめに

2006年秋以降、大阪市の人事評価制度について、3つの検証作業を実施している。

第1に、人事考課シートの写しを集約し、①制度内容の熟知度、②評価結果に対する納得度、について分析を行っている。現在、約2000の考課シートの入力から分析作業中であるため、中間報告では人事考課シートの分析を取り上げない。

第2に、「人事評価制度にかかる組合員意識調査」の実施である。今回は、この意識調査結果の数値データを元に中間報告を行う。この調査は基本的に全組合員を対象として実施し、約14,700名の組合員の内、10,315名もの回答を得ることができた。回収率はおおよそ70%であり、アンケート調査の回収率ではかなり高い割合である。それだけ本市における組合員の人事評価制度に対する意識・関心の高さをうかがい知ることができる。

第3に、1グループ7名程度に参加していただき、職種別でグループ討議を実施している。計7回のグループ討議を実施し、合計51名の方々から意見を聞くことができた。討議では、日常の業務内容や評価制度の改善の必要性、職種毎の評価制度に対する思いなど、多くの意見を聞いている。調査結果をまとめている最中であるが、この調査は現場（職場）の視点に立って、望ましい人事評価制度を考察するものであり、この調査から得られた結果は、今後制度を修正していく過程で非常に参考になるものと考えている。

## 3. 客観的数値の状況

### I 大阪市に導入された人事評価制度について

Iでは制度に対する認知度、評価結果に対する納得度、面談、評価結果の開示、苦情相談、今後の対応の4点について質問をしている。

#### ①制度に対する認知度

認知度の設問では、知っていると答えた職員（「全て知っている」と「おおよそ知っている」、「半分程度知っている」の合計）は、職員全体の64.5%となっている。全体のおおよそ2/3の職員が知っていると答えている。同じ質問について係員・係長別に見ると、係員では、知っていると答えた職員は59.0%であるのに対して、係長級では76.6%である。この係長級の中には、実際に評価を行った職員が含まれるため、認知度が係員より高いことは当然のことである。

この認知度による差を明らかにするために、制度を理解するための対応を見てみたい。係長級の職員は、「当局による人事評価制度の説明会に参加」(61.3%)、「『人事考課制度運用の手引き』を読んだ」(58.9%)、「上司からの説明を受けた」(32.6%)、「組合からの配布物を読んだ」(22.8%)などの方法で制度の理解を深めている。次に被評価者である係員であるが、「上司からの説明」(58.3%)、「組合から配布物を読んだ」(40.7%)、「『人事考課制度の運用の手引き』を読んだ」(38.1%)、「同期や同僚からの情報を得た」(31.2%)である。

係長級の職員は主に当局の説明会に参加して理解しているのに対し、係員は上司から説明を受けている点に大きな違いがある。この他には、組合の配布物を読むか人事考課制度の手引きを読むなどの方法でも、係長級と係員では少なからず差が見られる。制度に対する認知度の差は、係員に制度を知るためのツールが限られていることから生み出されたのかもしれない。

## ②評価結果に対する納得度

評価結果への納得度を聞く質問では、評価結果に納得している職員（「正しく評価されている」と「ある程度正しく評価されている」の合計）は 31.6%（係員 32.1%、係長級 30.4%）である。

これに対し評価結果に納得していない職員（「あまり正しく評価されていない」と「正しく評価されていない」の合計）は 38.5%（係員 38.7%、係長級 36.4%）となっている。評価に納得している職員は 3 割強、評価に納得していない職員は 4 割弱となり、残りが中間派（「どちらとも言えない」）26.9%になる。

評価に納得している主な根拠は、「自分の長所、改善点が理解できた」(32.0%)、「自己評価と評価結果が一致していた」(28.6%)、「能力・業績が評価結果に現れている」(23.3%)となっている。他方で評価に納得していない主な理由としては、「評価者や所属によるバラツキが見られる」(75.8%)、「能力や実績が評価されていない」(63.4%)、「期待レベルの意味が理解できない」(55.7%)、「評価者が制度を十分理解できてないと思う」(41.6%)である。

また評価に納得している根拠では、3,256 人が 5,166 の回答（1 人 1.6 個の回答）をしているが、納得していない理由では、3,966 人が 13,046 の回答（1 人 3.3 個の回答）をしている。納得していない人は、納得している人の 2 倍以上の回答をしており、それだけ評価結果に対する不満は大きいと言える。

### ③面談、評価結果の開示、苦情相談について

面談の実施については、適切に行われたという回答（「適切」と「ある程度適切」の合計）が 60.8%、不適切であったという回答（「少し不適切」と「不適切」の合計）が 23.1%である。なおこの設問では職種別において、やや数値の違いが見られる。

面談が適切に行われたどうかの評価の根拠としては、適切に行われた理由として、「面談時間の確保」（64.5%）や「他の職員への配慮」（69.8%）が挙げられており、不適切に行われた原因として、「面談時間が短い」（49.9%）と「上司の説明不足」（37.7%）、「一方的な説明」（36.2%）となっている。面談の成否を分けるのは、面談時間の確保と上司の配慮（他の職員への配慮や説明の仕方）である。

さらに面談の問題として、面談を受けていない職員が 151 人存在することがあげられる。その原因ははっきりしないが、面談は人事評価や仕事の進捗状況に関して上司と話し合う唯一の機会であるから、職員の教育訓練上の効果はもちろんのこと、評価結果に対する納得性や公平性を高める上でも、大きな役割を果たす。そのような機会が与えられなかった 151 人のケース（原因）を丹念に調べる必要がある。

結果開示については、73.7%が開示を求めているが、その結果に対する評価はプラスの評価（選択肢 1-5 の合計）が 111.6%、マイナスの評価（選択肢 6-10 の合計）が 61.1%であり、前向きな評価が多い。特に「評価者の説明を聞いた」（41.0%）と「自分の改善点と長所を理解できた」（25.8%）の回答が多い。

苦情相談制度については、「非常によい制度」との回答は 7.7%程度であり、十分機能しているとは言いがたい状況にある。特に問題なのは、「評価者との関係が悪くなる」（36.9%）と「人事担当課長が対応することが問題」（19.4%）ということを心配する職員の存在である。この二つの不安を払拭しなければ苦情相談制度は機能しなくなると言える。

### ④今後の対応策について

現行の人事評価制度に対する今後の対策として、「評価基準・着眼点の修正」（51.6%）、「評価者研修の充実」（47.6%）、さらに「被評価者への説明会等の実施」（28.9%）、「評価者への負担軽減」（27.3%）等があげられている。他方で「現行制度のままでいい」とする回答はわずか 1.6%である。それだけ現行の評価制度（内容とその運用面）が様々な問題点を抱えていることがわかる。

労働組合への期待にかかわる質問では、「当局と課題を協議し修正する」

(47.4%) が最も高く、次いで「現行制度の廃止」(25.8%)、「評価者の負担を軽減させる」(21.4%) となっている。

今後の対応の設問では、現行の制度に対して多くの課題が指摘されており、労働組合には当局と課題を協議することが求められている。

## Ⅱ 一般的な人事評価制度に対する認識について

ここでは人事評価制度の必要性、評価結果の反映、人事に対する不満の 3 点について聞いている。

### ① 人事評価制度の必要性

人事評価制度の必要性では、必要だと考えている職員は（「必要」と「どちらかといえば必要」の合計、必要派とする）61.1%、不必要だと考えている職員は（「不必要」と「どちらかといえば不必要」の合計、不必要派とする）34.9%になっている。必要派は不必要派の 1.75 倍存在する。

必要派が考える主な根拠は、「仕事の成果や実績を人事に反映できる」(55.8%)、「年功的な人事運用を抑制できる」(44.9%)、「評価の納得性や客観性が高まる」(37.1%) である。

これに対し、不必要派が考える主な根拠は、「評価者によるバラツキが生じる」(75.1%)、「仕事の成果や実績を評価するのは難しい」(69.5%)、「客観的な評価項目や評価基準の設定が困難」(51.9%)、「評価結果が信用に足るものではない」(41.0%) をあげている。

必要派、不必要派のどちらの立場にせよ、仕事の成果や実績を人事に反映することや評価に対する客観性や納得性を意識していることがわかる。

### ② 評価結果の反映について

制度の人事・給与への反映については、反映すべきと考えている職員（「大いに反映すべき」、「ある程度反映すべき」、「どちらかといえば反映すべき」の合計）が、昇任(73.6%)、昇格(72.4%)、人事異動(72.4%)、昇給(62.2%)、一時金(57.0%)、⑥研修(64.6%) となっており、一時金や昇給に評価結果を反映すべきと考えている職員は、昇任や昇格、人事異動に比べて 1-2 割程度低下している。

現行の制度で正しく評価されていると考えている人が 3 割強程度であり、また人事評価制度を良い制度にするための対応として、「このままで良い」の回答が 2%程度であることを考慮すれば、この 1 割の差は現行の評価制度による評価結果を特別昇給に反映したことが影響しているのかもしれない。

### ③人事への不満

昇任や人事異動に対する不満を聞く質問では、昇任では「能力・業績が反映されていない」(30.2%)、「学歴による格差の存在」(27.5%)、「人事の運用が年功的」(24.0%)などがあげられている。

人事異動では、「希望の部署に移動できない」(31.3%)、「能力・業績が反映されていない」(24.8%)の不満が多い。昇任と人事異動では、仕事の成果や働き振りが反映されていないことが問題視されているが、どちらも「特に無い」が3割程度存在しており、人事に対して不満を抱いていない職員が1/3存在することもまた事実である。

## Ⅲ職場の雰囲気や大阪市全体に対する認識について

職場の雰囲気や大阪市全体に対する認識では、職場の雰囲気と仕事のやりやすさ、外部からの圧力、市民からの評価の4点で明らかなマイナス傾向が見られる。

職場の雰囲気では、「悪くなった」と「少し悪くなった」の合計が42.5%であり、「良くなった」「少し良くなった」の合計12.2%、変わらない(39.1%)よりも高い。

仕事のやりやすさでは、「きつくなった」と「少しきつくなった」の合計(56.9%)が、「やりやすくなった」「少しやりやすくなった」の合計(8.6%)と「変わらない」(28.4%)を上回る。

外部からの圧力では、「強まった」と「少し強まった」の合計(48.9%)が、「弱まった」と「少し弱まった」の合計(5.8%)と「変わらない」(38.6%)よりも高くなっている。

市民からの評価では、「変わらない」(48.7%)が最も高いが、「少し悪くなった」と「悪くなった」の合計が40.6%と4割を超えている。

このように外部の圧力が強まり、職場の雰囲気も悪化し、仕事もきつくなっているうえに、市民からの評価も悪化しているのが現状である。

## Ⅳ評価者としての現行制度に対する認識について

最初に実際に評価を行った係長級が置かれた状況を見ておこう。評価人数を見ると、「5人以下」(76.1%)、「6-10人」(15.8%)、「11-15人」(2.9%)、「16-20人」(1.7%)、「21-25人」(1.1%)、「26人以上」(0.3%)となっており、多くの係長級は10人程度の部下を評価していることになる。

問題は職種の差である。11人以上の部下を評価している係長は全体の6%であるが、それが保育士と看護師に集中している。保育士は「11-15人」(26.6%)、「16-20人」(10.9%)、看護師は「16-20人」(23.3%)、「21-

25人」(32.6%)となっており、他職種に比べると、評価人数が多い。

次に評価を行った感想を見ていく。評価しやすかったと答えた職員(「評価しやすかった」と「ある程度しやすかった」の合計)が16.5%、評価しにくかったと答えた職員(「評価しにくかった」と「少ししにくかった」の合計)は81.3%となっており、評価することが難しかったという回答が圧倒的に多い。職種別に見ると、事務職(81.3%)、技術職(84.4%)、保育士(90.6%)、看護師(86.1%)となっており、保育士と看護師で高めになっている。この二つの職種は評価人数が多いことから、評価しにくさの原因の一つは評価人数の多さが考えられる。

さらに細かく見ていくと、評価する際に着眼点通りに評価できた職員(「評価できた」と「ある程度できた」の合計)が33.5%、「期待レベル」があることで適切に評価できた職員(「適切に評価できた」と「ある程度できた」の合計)が31.5%となっており、現行の評価制度が適切に運用されていないことがわかる。

その原因と考えられるのが、評価時間の確保と精神的な負担、評価者研修の成果の低さだと考えられる。評価をするのに十分な時間を確保できた職員(「できた」と「ある程度できた」の合計)は32.2%になっており、2/3の評価者が評価時間を十分確保できていない現状にある。

精神的な負担についてみると、精神的な負担を感じた職員(「感じた」と「ある程度感じた」の合計)は87.8%にのぼる。新しい制度による初めての評価であることを考慮しても、この数値は高いと言える。また保育士と看護師では、精神的な負担を感じた職員が7割前後存在しており、二つの職種で精神的負担が大きいことがわかる。精神的な負担でも、この二つの職種に多いということは、評価人数の多さが影響しているのかもしれない。

制度に対する理解度、評価者研修を受けての評価制度の理解度では、理解できたと答えた職員(「ある程度できた」と「できた」の合計)が41.7%、評価者研修が評価を行うときに役立ったという回答(「役立った」と「ある程度役だった」の合計)が41.1%になっており、評価者研修の評価(成果)は高いとは言えない。

他方で評価に役立ったものも存在する。それが人事考課の手引きと評価者としての自信である。人事考課制度運用の手引きについては、評価時に役立った(「役に立った」と「ある程度役だった」の合計)のは51.5%、評価者のことを理解できている(「理解できている」と「ある程度できている」の合計)は61.3%となっており、どちらも過半数を超えている。

## 4. 分析結果の整理

### ①現行制度に対する職員の認知度について

係長級では8割、係員では6割程度になっているが、実際に評価を行った係長級に絞ると、制度を理解できていると答えた係長級の職員が半数を下回っており、彼らの認知度は決して高いとは言えない。これは同じ係長級でも、評価者と被評価者という立場の違いが大きく影響しているのかもしれない。いずれにせよ今年度が実施初年度であることを考えると、今後改善されていく余地はあるが、現状では制度が職員全体に理解されたとは言いがたい。そのために立場（評価者・被評価者）ごとに、制度を理解するためのツールを用意することが求められる。

評価者面談については、6割程度が「適切」と評価しており、その理由として上司の配慮や面談時間の確保などがあげられている。これらの理由は、不適切の要因にもなっていることから、上司の取り組み次第で面談に対する評価はさらに向上するものと考えられる。また面談を受けていない職員が存在するが、その原因を明らかにし対応していくことで、評価者面談が果たす機能や評価はさらに高まるであろう。

問題は苦情相談制度である。この制度を評価している職員は1割に満たない状況である。いくつか問題が指摘されているため、この問題を克服することで制度内容と運用を改善していくことが望まれる。

### ②人事制度に対する認識

ここで着目すべきは、人事評価制度を必要だと考えている必要派が過半数を超えていることである。私たちが実施した福岡県本部の調査でも6割強の職員が人事評価制度の必要性を感じているが、これはあくまで制度導入前の調査であり、大阪市のように制度導入後も6割を超える必要派が存在するという事は、注目に値する結果である。

また成果の反映では、昇任や人事異動と比較をすると、昇給や一時金に評価結果を反映すべきという意見が少なくなっているが、それでも6割前後の数値を示している。この6割が必要派全員とは限らないため、不必要派にも制度を導入した場合は、人事処遇に反映して欲しいと考えている職員は存在することになる。

実際に人事に対する不満では、いくつか課題が指摘されているが、それらの根底にあるものは、能力や実績が反映されていないという不満である。

### ③職場の雰囲気や大阪市全体に対する認識

職場の雰囲気と仕事のやりやすさ、外部からの圧力、市民からの評価の4点で明らかなマイナス傾向が見られる。

なかでも職場の雰囲気の悪化と仕事のやりにくさの助長は、現場で働く職員が直接影響を受けるものであり、この二つは行政サービスの低下につながりかねない。これが市民からの評価の低下を招く大きな要因と考えられることから、何らかの対応が望まれる。

#### ④係長級の反応

評価者の反応では、8割強の職員が評価の困難性が訴えているが、その数値は職種によって差が見られる。他の職種に比べて、保育士と看護師で評価しにくいと回答した職員が多いが、この二つの職種は一人の評価者が評価をする人数が多いため、評価の困難さは評価人数の影響を受けていると考えられる。

さらに制度を手順に従って評価できたかどうかについても、3割強の職員が実施できたと答えているに過ぎない。この結果については、制度が導入された年度であることを考慮しても、この数値は非常に低いと言える。

その原因を可能な限り考えてみたが、制度そのもの（評価項目）も問題があるが、制度の運用面（時間の確保、精神的な負担など）での不備が目立つ。その典型が時間の確保の問題や精神的な負担である。9割近くの職員が評価することで精神的な負担を感じ、3割強の職員しか評価するのに十分な時間を確保できていない状況である。

## 5. ま と め

地方公務員に人事評価制度は必要であるという認識は、大阪市の多くの職員に共有されている。そしてその結果を人事処遇に反映すべきという意識になると、上記の認識をさらに上回っている。

それだけ現行の評価制度にかかる期待は大きいと考えられるが、これまでの分析結果を見る限り、現行の評価制度は職員の期待にこたえているとはいえない。たとえば、評価者である係長級からは評価の困難性や精神的負担、時間の確保ができていないという課題が突きつけられているし、評価結果に対する職員の納得度は3割程度と決して十分とは言えないからである。

もちろん上記の結果が全て制度や運用が抱える課題や欠陥とは言い切れない。今回が現行の制度による初めての評価であるから、評価者からすれば、慣れない作業によって精神的な負担を感じたり、評価するのに手間がかかってしまったりすることも十分にある。被評価者の不満も、制度や評価結果に

対する期待が大きいにもかかわらず、結果が伴わなければ不満を抱いてしまうことが考えられる。

しかしそれを差し引いても、多くの職員が不満や課題を指摘していることから、現行の制度とその運用に問題があることもまた事実である。今後は、現場の視点や意見を踏まえながら、現行の制度課題や克服策を労使で協議し、大阪市がより良いサービスの提供するためには、どのような制度と運用が望ましいかを、議論し続けていくことが求められるのではないかと。

以 上