

第一線職員の業務遂行と評価

公共政策特別コース 渡邊 智裕

本研究は、地方公共団体における評価が、現場レベルの職員の活動を評価するために有効な機能を有しているかを理論的に検討し、現在の評価制度の課題の一端を明らかにすることを目的としている。

1990年代に入り、New Public Management（以下、「NPM」と略す）の考え方に基づく行政改革の取組みが進められる中で、改革のツールとして広く普及したのが行政評価である。現在では地方公共団体の半数以上が何らかの形で行政評価に取り組んでいる。また、公務員制度改革の中で、人事評価制度の確立も話題に上っている。すでに先進的な地方公共団体では実施されている。

このようにみると、地方公共団体の具体的な行政活動とその活動を構成する職員の行動は、行政評価と人事評価という二つの評価の対象となったといえる。

しかし、地方公共団体で評価が普及する一方で、現在では、行政評価において「評価疲れ」や「やらされ感」といった評価に関する問題が提起されている。当初意図していたような改革のツールとして、行政評価が機能しないという、評価の機能不全についての問題である。また人事評価についても、その成果主義的な制度構築が職員の活動となじむかどうかについては疑問の声が上がっている。このように、普及する評価は一方で普及に向けた課題も抱えており、課題を克服する方法について制度面からの議論が行われている状況である。しかし、筆者は地方公共団体の評価の機能不全に関するこうした議論には、欠けている視点が一つあると考えている。それは、被評価者、すなわち地方公共団体の現場レベルの職員の視点から見て、現在の評価は現場レベルの職務遂行に有益なツールとなっているのかという点である。地方公

共団体の評価について、このような被評価者の視点からの検討は、筆者が先行研究を調査した限りでは行われていなかった。

地方公共団体における評価の普及に関する課題の解決策を検討するにあたっては、地方公共団体における評価が実際に現場レベルの職員の活動の評価にあたって機能し得るように設計されているかについて、検討が必要と考えられる。

本論文は、以下の通り構成されている。

第1章において、現場レベルの職員の行動がどのようなものであるかについて検討する。この検討において、現場レベルの職員の行動を理論的に把握するために第一線職員論を取り上げる。この検討において、「対象者との関係」「目標の競合」「資源の不足」「対象者の類型化」といった、第一線職員に固有の職務遂行上の特徴が明らかとなる。また、本論文における第一線職員の職種に関する考え方についても整理を行う。

第2章において、地方公共団体における評価の特徴について検討を行う。行政評価の中でも特に事務事業評価を取り上げ、これと人事評価という二つの評価について、その仕組みや導入の目的を整理する。そのうえで、地方公共団体の職員の活動を評価するために評価がどのような機能を有しているかについて検討するため、二つの評価が共通して備えている機能を抽出する。この作業を通じて、事務事業評価と人事評価がともに「業務の目標と達成度の可視化」「効率化という視点からの職員の活動の可視化」「職員の行動を顧客志向、住民志向になるように動機づけする」「組織運営に必要な情報を提供する」「評価に関する情報の提供によって行政運営の透明性や公平性を確保する」という五つの機能を持つことを指摘する。

第3章において、第1章及び第2章で指摘した

評価と第一線職員の職務遂行それぞれの特徴を比較検討する。この検討において、第2章で整理した評価の五つの機能を用いて第一線職員の活動を評価しようとした場合、第一線職員の行政活動を正確に析出できないこと、また正確に析出できない情報を基礎とした評価結果が組織運営の基礎情報として用いられ、説明責任を果たすとして外部に公表される状況にあることを指摘し、五つの機能が第一線職員の活動を評価する上では有効ではないことを理論的に明らかにする。また、その原因として、現在の地方公共団体の評価が、対象者との直接相互作用という第一線職員の職務遂行上の特徴を把握する視点を持たない点があることを指摘する。

むすびにおいて、第3章までの議論を整理する。そして、地方公共団体の評価を有効なものとするために、地方公共団体の評価が対象者との直接相互作用という第一線職員の職務遂行上の特徴を評価の機能に組み込む必要があることを指摘する。そうした評価に必要な点として、以下の3点を指摘する。この指摘は、近年は市民協働や「新しい公共」などの考え方の中で住民がサービスについての情報を入手したりサービスの実施に関わる機会が増えるなど、第一線職員と対象者の関係が変化しており、こうした変化は対象者との直接相互作用の存在についても広く認知されることにつながるであろうという筆者の認識に基づく。

第一に、事務事業の実施結果や第一線職員の行動の結果を把握するにあたって、その結果が生じる過程での第一線職員と対象者それぞれの役割や行動が把握されることである。第二に、前述の点を評価者や評価結果を活用しようとする第三者が認知することにより、評価における目標設定や達成度の測定、効率化の測定などにおいて、対象者との直接相互作用の存在に配慮することを可能とすることである。第三に、第一線職員と対象者それぞれの役割や行動が事務事業の結果や第一線職員の行動にどの程度影響を与えているかについて、第三者により客観的に把握されることである。

こうした点を織り込んだ評価は、第一線職員の

活動をこれまでよりもより正確に把握することが可能となる。これにより、第一線職員の職務環境をこれまでよりもより正確に分析することが可能となり、第一線職員の職務がこれまでよりも円滑に進むことにつながると考えられる。