

パブリック・セクターにおける業績給制度

－英国政府の人事管理改革に関連して－

山 本 清

1. はじめに

現在民間部門では、バブル後の不況対策、低成長経済への対応のためホワイトカラーの人事管理の改革が盛んである。企業内「余剰」労働力を関連会社に出向させる従来からの方策に加え、加点主義人事考課、年俸制の導入、さらには勧奨退職という名の下での事実上の「首切り」まで一部企業には発生している。これらの動きは、基本的には伝統的な「日本的雇用管理」から個人の業績に着目した能力主義、成績主義による人事管理への移行であり、賃金管理も年功序列型から能力給、成績給の比重を高める方向（賃金が能力及び成績により決定される制度を以下「業績給」制度という）へ変化しようとするものである。

一方、ここで取り扱う公的部門は、建て前はともかく従来民間以上に年功序列と終身雇用の色彩が濃い組織であるとされてきた。すなわち、我が国公務員制度は法律により成績主義を基本原理の一つとしていて、採用、昇進及び昇給を勤務成績、能力に応じて行うことにより能率を高めることを意図している。勤務成績優秀者に対する特別昇給や勤勉手当も制度化されている。しかしながら、これまでの実態は採用こそ公正な試験により成績主義に基づいているが、昇給、昇進は民間以上に年功序列型であり、特別昇給が持ち回りで運用されたり勤勉手当の成績率の差もほとんどない状況である。最近になり人事院及び地方自治体人事部局で「能力主義」及び「職務給」の徹底が叫ばれるようになってきた。特に、地方自治体では制度改革の機運が高まっており、例えば北九州

市では来年（1994）から挑戦加点制度の新設及び業績重視の評定要素の見直し等が実施予定となっており、また、兵庫県では1987年から異動役職への自己申告制度による登用が行われている。この理由として、鹿児島（1992）は、1）地方自治行政の主たる目的がナショナル・ミニマム達成からシビル・ミニマム実現へ移行したことから、従来の国の基準にしたがって業務を的確に遂行する能力と異なる自主性、創造性が職員に求められるようになったこと、2）住民意識の向上により行政効率への関心が強まり少数精鋭の能率的な組織が要求されることになったこと、を挙げる。確かに自治体職員では今や政策形成、政策型思考がブームであり、先端的施策は中央よりも地方自治体から生まれ、それを中央政府が全国展開を図るパターンが近年増大しているから、政策形成に有能な職員を配置して人事・給与面でも適切に処遇する必要がある。行政効率の向上も政策的対応と人事管理に関連する。しかしながら、地方自治体で国よりも人事管理の見直しが盛んなのは、上記行政を取り巻く外部環境の変化への対応という側面の他、行政組織の内部環境の変化に対応せざる得なくなっている側面がある。つまり、経済の高度成長に併せて自治体が行政需要に対応あるいは先取りする形式で社会福祉サービスや社会基盤整備に努めた結果、自治体職員もこの4半世紀の間に約4割増加し、この割合はこの間の人口の伸び（約25%）を上回っているのである。このため、職員数のピークは1983年に迎えたが、年齢階層別の職員構成は社会福祉、公害対策等行政活動を急激に拡大させた時期（1970年前後）採用者（1991年で40-43才の層）が突出する形となっている（下表参照）。

公務員の年齢階層別分布—1991. 4. 1現在—

年 齢	全地方自治体（一般行政職）	国家公務員（行政職一）
—24未満	6.8%	8.7%
24—28	8.5	11.5
28—32	9.7	12.5
32—36	12.3	10.7

36-40	14.6	9.6
40-44	16.5	11.6
44-48	9.8	10.7
48-52	8.9	9.7
52-	12.7	14.9

出典：地方公務員給与制度研究会『平成3年地方公務員給与の実態』（1992）

実際、この層は国と比較すると際だって大きなシェアを占めており（国の場合より4割強多い）、ポスト対策の悩みの種となっている。国の場合は、予算規模の拡大にかかわらず総定員管理で戦後ピーク時1967年の899千人が1991年で863千人と横ばいになっているのと対照的である（もっともこの人員管理政策が地方自治体に国の行政の一部を肩代わりさせた側面もある）。財団法人東京市町村自治調査会（1988）の調査によると、ほぼこの層に対応する1947-50年生まれの都内市町村勤務男子職員（大卒以上が2/3）の約6割が未だ係長職についていないという。そして、上記年代の処遇問題は単なる「団塊の世代」対策の問題ではないのである。労働省『賃金構造基本統計調査』（1990）によれば大企業に勤務する団塊世代40-44才男子大卒者のうち係長職に達していないのは29.6%にすぎないことを考慮すると、自治体の方が民間よりもポスト不足であると想定されるのである。前記突出した集団の人事管理を行うには、年功により全員ほぼ同時期に昇進できた組織成長期の政策は取れないから、限られたポストに対する選抜を実施するほかなく、自ずとなるだけ客観的な能力及び成績評価に基づく人事管理と賃金管理が要請されてくる。これが、自治体で能力主義人事管理への転換が強く迫られている本音の要因と思われる。

しかしながら、成績主義の原則を長い間骨抜きにして運用してきた我が国の中央及び地方政府が能力、業績による人事・賃金管理に移行するには肝心のノウハウがなく手探りの状態である。民間の人事管理を適用すればよいというのは行政活動の特性（非自律性）を踏まえた議論とは言えない。そこで、本稿では最近業績給制度を導入した英国政府での導入経緯及び運用実態について報告

するとともに、そこから得られる教訓と我が国が適用する場合の課題について検討する。英国政府を対象にするのは、中央政府も含めた我が国への適用可能性検討を検討する場合には、政治制度が議院内閣制であり公務員制度も事務次官まで中立的官僚ポストである点で類似しているからである。米国はメリット給制度として知られるように業績給の先進国であるが、大統領制である他、中央官庁の特定課長以上のポストが政治的任命職である点で比較の対象として好ましくない。また、英国、米国の地方政府を例にして検討することも考えられるが、自治体の組織が異なるように業績給の制度も種々あるため、選択する自治体の成果に評価が左右される欠点があり、さらに、運用実態を調査するための技術的制約を受けるからである。

かかる観点から本稿は以下のような構成になっている。第2節では、最初に公務員制度の概要を解説し、次に英国政府において業績給が導入された背景と経緯及びその展開過程を述べる。第3節では、業績給の運用実態を1) 業績評価システム、2) 評点分布、3) 評価と賃金との関係及び4) 市場価値がない等の公的部門の特性配慮の程度、について前能率室メンバーからの回答を踏まえ紹介するとともに、米国（特に州政府）及び英国自治体の学校の事例と比較して考察する。第4節では、業績給の成果・効果について既往研究を整理し、また、英国政府が従来加えられてきた批判、欠点にどの程度対応しているかを検討し、同時に現行制度の問題点に触れる。最後の第5節では、賃金管理と人事管理の関係を考察し業績給の限界と我が国に適用する場合の教訓と課題を述べる。

2. 業績給導入の経緯

(1) 英国政府の公務員制度の概要

英国の公務員制度はサッチャー前首相及び後継者のメイジャー首相による行政改革に伴い、大きく変貌しており、現在も改革が進められている。このため、英国本国のテキスト自身がすぐ時代遅れになる状況であり、ここで検討するの

も現時点の制度であることを断っておきたい。現在中央政府の公務員は約2,300千人であり、うち非現業公務員 (non - industrial civil service) は約500千人である。そして、行政職は、職務に要求される資格、能力を基礎に客観的に評価されるオープン任用となっているオープン構造＝「職」によらない単一の等級構造、すなわち、課長補佐 (G 7) から事務次官 (G 1) までの層と一般行政職層に区分される(下表参照)。そして、将来の幹部要員となる AT (行政官研修生) 及び HEO (D) (上級執行官開発) は 2 - 3 年で課長補佐に昇進するが、我が国と異なり、AT/HEO (D) 職への任用には外部任用 (採用) の他執行官 (EO) 等からの内部任用が認められている。ちなみに1990年 AT/HEO (D) 任用者82名の内訳は外部 (学卒) 62名、内部20名となっている。また、1988年 8 月から政策と執行機能の分離を図り、執行機能を事業庁 (agency) と呼ばれる半自律的機関で効率的に行うネクスト・ステップが推進されており、1992年 7 月時点で非現業公務員の約 6 割にあたる291千人が配属されている。

行政職の人員構成 (1991. 4. 1 現在)

<オープン構造>	人数	<一般行政職>	人数
G 1 (事務次官)	36	SEO (上席執行官)	9,512
G 2 (次官補)	133	HEO (上級執行官)	28,268
G 3 (局長)	482	EO (執行官)	52,838
G 4 (幹部監督職及び同等職)	254	AO (書記官)	83,405
G 5 (参事官及び同等職)	2,368	AA (書記官補)	43,460
G 6 (課長及び同等職)	4,311	計	217,483
G 7 (課長補佐及び同等職)	12,819		
計	20,403		

(2) 制度の背景と目的

英国では伝統的に公務員賃金は政府と労働組合との交渉によって決定され、

均一的な賃金体系で個々の部局での弾力性はほとんどない状況であったが、1981年に設立された Megaw 委員会により労働市場に対応した弾力的、差別的な賃金制度が提唱された。すなわち、Megaw Report (1982) によると「毎年の賃金上昇は等級に応じた能力と増大する経験に報いる意図があるが、実際は（この経験による能力向上という前提は）理論的でなく、事実上自動的になされている。このシステムは・・・民間部門の雇用者により効果的に用いられている賃金構造と比較すると時代錯誤的であるように見える」とされ、個人業績と賃金との結びつきを強める政策に変更された。同様の変化は国民保健サービス (NHS) の改革に関連した白書『患者のための仕事』(Working for Patient) においても「管理者に賃金率を（所在する）地方労働市場に関連づけ、また、個人業績に対して報いるようにさせるため、より大きな柔軟性を積極的に導入すること」が提案されている。これらはいずれも保守党政権の行政改革における民間マネジメント思考の具体的適用とみなされるものであり、基本的には人的資源管理の一部として米国で実施されていたメリット給制度と同じものである－実力社会といわれる米国で連邦幹部職員に対して1978年公務サービス改革法に基づくメリット給が導入された理由が、従来の業績評価は行動なり結果よりも個々人の特性に焦点がおかれ、昇給は業績より年功がより重視される傾向を改めることにあったのは公務員制度の共通性を示していて興味深い－。あえて差異を示すとすると、米国で産業心理学の期待理論に基づく仕事の動機付けを強化する側面を重視するのに対し、英国では市場への対応として柔軟性 (flexibility) を確保する一環として賃金管理を位置づけ、その手段を業績給とみなす傾向がある。ちなみにG5-7の公務員組合と大蔵省との賃金協定での賃金体系は Flexible Pay とされ、その賃金構造の目的は次のようになっている。

1) 賃金と業績との密接な関連

業績と報酬との間により密接で秩序だったリンクを提供することによって
個々人の業績を改善するよう促すこと

2) 賃金管理と人事管理のリンクージ

賃金と人事管理制度とを関連させること

3) 誘因

効率性を改善し維持する誘因を提供すること

4) 能力開発

能力開発の一層の機会を提供すること

5) 公開性

賃金、昇進及び能力管理制度に関する全ての規則及び条項の公開性を維持すること

6) 公平性と柔軟性

特定の賃金問題を処理する柔軟性を提供しつつ処理の公平性を提供すること

7) 不公平な差別禁止

業績の異なる水準を識別するが、性、出身国、障害、出身地域、業務形態及び同性愛によって不公平に差別しないこと

8) 採用と定着

賃金が全体的にみて要求される職務を効率的に行うために公務員を採用し、定着させ、かつ、動機づけるような水準であることを規定することにより、非現業公務員の賃金決定システムに対する大衆の信頼を確保すること

9) 公正

賃金が公正に決定されるという公務員の信頼を確保すること

10) 政府の責任

政府に対し雇用者としての責任と公的支出の統制責任を調節させること

(3) 適用の拡大

英国政府において最初に業績給が制度的に導入されたのは、1987年であり次官補及び局長であるG 2, 3を対象にしたものであった。これは上級公務員給与審議会(Review Body on Top Salaries)が1985年になした包括的レビュー

一の勧告にしたがったもので、従来の単一スポット給与を pay range（最高給与と最低給与を決定）に取り替える措置である。range の下位（bottom）も者に対しては、並の業績者（fully satisfactory performers）全員に割増し給（increments）が通常達成可能な最高ランク（attainable maximum）まで支払われ、このランクを超えると各級スタッフの25%を限度として業績に基づく裁量的報酬があった。しかし、この制度では3/4の者は、たとえ業績が良好であっても裁量的増額を得られない欠点を有していたので、1989年10月から支給限度割合が25%から35%に増額された。その後1991年4月から新制度に移行し、従来の割増し給及び裁量的報酬は廃止され、各級毎の pay range（最高ポイントと最低ポイントが設定されている）が導入された。すなわち、各人は当初、各級の range minimum に格付けされ業績に応じて昇給されるが、並以上の業績者には少なくとも「標準的」増額が与えられる。この他、給与総額の2%以内でより大きな増額が正当化される者に支給される管理者裁量枠があり、range maximum を超える者については基本給部分としてでなく年金化されないボーナスとして支給される。そして、並以下の業績者には標準より少ないかまったくの増額なしということになっている。

上級オープン構造への適用後、G 5 - 7にも1988年10月から業績給が導入された。当時、各級には賃金表（pay spine）が設定されているが、いずれも最低ポイント（range minimum = scale minimum）と正規最高ポイント（scale maximum）及び正規最高より4ポイント多い最高ポイント（range maximum）が規定されていた（下表参照）。

1989. 4. 1 当時の G 7 賃金表

ポイント数	金額（単位：ポンド）
4	17,360
5	18,141
6	18,957
7	19,810

8	20,701
9	21,633
10 (scale max)	22,606
11	23,624
12	24,686
13	25,797
14 (range max)	26,958

すなわち、英国では原則として我が国と異なり、各級の最低ポイントに最初配属され、そこから昇給する訳で一般に scale minimum と scale maximum の間には6ポイントあるから、通常の業績者は毎年1ポイント昇給し、6年で scale maximum に達することになっている。そして、業績評価に基づき優秀 (outstanding) な者には標準賃金上昇に加えて特別増額手当 (accelerated increments) が支給され、また、正規最高ポイントに達した者 (上位の級に昇進しない層) に対しては、優秀の評価の場合に1ポイント、連続して3回の良 (significantly above requirements) の評価あるいは連続して5回の並以上の評価の場合にも1ポイントの昇給を認めるものであった。しかしながら、下級オープン構造についても業績報酬の支給対象はスタッフの25%の限度があったこと等から、より柔軟的で各省庁の実態に適合した賃金制度とするため最近 (1992年8月から) 新協定 (Treasury (1992) 参照) が発効し、以下のような変更 (主要事項に限定) が加えられた。

- 1) 各省庁が中央で決定される pay range, すなわち、各級毎の最高賃金と最低賃金の間で中間的なポイントを決める裁量権を有するようになった。

(従来は、各級の賃金表として中央で統一的に設定されていた)

- 2) 毎年、大蔵省と組合とは標準賃金アップと最高及び最低賃金について交渉し、業績報酬予算も交渉に含める。

(従来は標準賃金アップの交渉に留まっていた)

3) 採用, 定着が特別に困難な場合には, 要求される技能及び配属される地域を考慮し, 必要な場合には pay range 自体を調節したりできるようになった。

(従来はロンドン手当等に留まり, 賃金の range は各級で同じであった)

一方, 一般行政職についても組合と大蔵省との合意により業績給制度 (G 5-7 とほぼ同じ内容) が相次いで導入され (執行官及び書記官職に対しては1990年1月), 現在では非現業公務員の約95%が業績給の適用を受けている。

3. 運用の実態

業績給制度は理念なり原理として理解できても, それが有効に機能しているか, どのように運用されているかが外部者が容易に伺いしれない部分が多いため, 理論モデルによる分析か, 人事考課の技術を扱ったノウハウの記述が中心になる傾向がある。しかし, 現実にその理念がどのような形式で適用され運用されているかを知ることなしに理論分析の結果に満足することは極めて危険である。なししろ制度の対象は最もモデル化が困難な人間行動なのである。幸いにして今回前能率室メンバーの Brian Ross 氏からその実態の一部を聴取する機会を得たので理論と実務のギャップを埋める作業が可能となった。以下はその内容を整理するとともに, 米国等の実態と比較したものである。

(1) 業績評価システム

業績給の前提として業績評価を必要とするが, 行政サービスの評価には特に評価尺度が問題になる。もともと民間部門でもホワイトカラーの業績はブルーカラーの業績に比して測定が困難であるが, 行政の場合には政策の目的自身が多次元的である上に市場で供給されない財, サービスを供給している。そのため公共部門の政策評価では, 常に効果, インパクトをどのように測定, 評価するかが問題になっており, 「評価できない」業績に対して賃金・給与を関連づ

ける、すなわち測定可能な投入量とかコストを「業績」の代用尺度とせざるを得ず、費用節減中心となり、かえって逆効果であるという意見も根強い。

評価が困難な代表の一つである医療サービスを例にすると、英国のNHSで使用されている業績指標には次のようにオペレーション、アウトプットにかかるものの他、サービスの質にかかる要素も含まれていて、必ずしもサッチャー一流のコスト節減一本槍というものではなさそうである。

- ・アウトプット目標：診察した患者数
- ・質的目標：再入院率、患者調査のような処置の質
- ・単位コスト：診察単価
- ・顧客満足度：患者の待ち時間

また、評価手続きについては、上記業績指標が比較対照される規準値となる期待標準も指標と併せて年度当初に管理者と下位者の間で同意され、3カ月毎の会合で検証され、年度末には再び最終成果について議論し、評価づけにお互い同意することになっている。具体的には3カ月毎の検証では通常約1時間かけて議論を行い、最終成果の検証では2-3時間を費やしているとのことである。そして、各段階での討議は利用可能な最新の業績情報に基づくが、単に業績指標等の量的尺度に焦点を当てるだけでなく、質的評価を含み、また、年度当初に合意した業績尺度の妥当性の吟味、事前に予測し得なかった環境の業績に与える影響及び評価項目にあげられなかった他の要素についてお互い意見を述べ合うことになっている。このため、途中の検証で各指標の重み付けとか規準となる業績目標が改訂されることも異常ではないという。なお、実績と比較される規準値は予め合意して定められた業績標準と事前に定めた目標値の2通りあるが、英国及び米国とも標準値と対比するケースが多いようである。

こうした手続きを支えているのは、1) 組合と大蔵省等の雇用管理者側が評価について全国的合意を得ていること、2) 業績評価の文書化された枠組みと手続き、3) 公平性と一貫性を確保するための全管理者に対する業績評価の研修、4) 全スタッフに対する手続きの説明と活発な広報、が挙げられよう。

(2) 評点分布

業績評価は定量的、定性的を問わずランク分けされるが、英国政府では5段階評価を使用していて、各ランクの分布は通常下表のようになっているという。

業績点	定義	分布 (%)
Box 1	優秀 (outstanding)	7
Box 2	良 (well above standard)	42
Box 3	並 (fully satisfactory)	46
Box 4	可 (below standard)	4
Box 5	不可 (unsatisfactory)	1
	計	100

上記分布は、下表に示すとおり、米国連邦政府、あるいは英国地方教員に対する業績給での評価分布よりも標準を上回る評点が低く、どちらかというとも米国州政府やカナダ連邦職員の制度と類似しており、比較的均衡がとれたものとなっている。

米国連邦職員 (13-15級) -1987-

優 (outstanding)	31.5%
良 (highly successful)	50.6
並 (fully successful)	17.0
可 (marginally acceptable)	0.9

出典：Perry, Petrakis and Miller (1989)

米国州政府 (South Carolina) -1989-

優 (substantially exceeds requirements)	0.3%
良 (exceeds requirements)	18.6

可 (meets requirements)	81.1
不可 (below requirements)	0.0

出典：GAO (1990)

カナダ連邦職員－1988－

優 (outstanding)	5%
良 (superior)	25
可 (fully satisfactory)	65
不可 (less than fully satisfactory)	5

出典：GAO (1990)

英国教員 (校長)－Royal Borough－1990年現在

優 (AA)	評点分布についての規定はないが AA及びAは全体の約5%という基準はある
良 (A)	
可 (B)	
不可 (C)	

出典：PFF (1991)

なお、我が国でも人事考課自体は実施されており、絶対評価の外5段階評価に基づく相対評価が勤務評定という形態で行われている。現実の評点分布は明かでないが、基準としては上位2ランクが概ね30%とされていることが多いから、評点分布の標準としては米国連邦職員より厳しいことになっている。

(3) 評価と賃金との関係

業績給は、業績評価の結果を賃金に反映させるものであるから、評点分布以上に賃金との連動の程度、賃金格差が問題になる。特に、金銭的誘因を職務意欲や業績の向上の行動に動気づけることを目的としているから、誘因としての機能を発揮しえる額が保証できるかが課題となる。

英国政府では、業績評価の結果、特に業績指標と業績給との間に経済モデル

で使用されるような一意的関係（たとえば賃金＝ $a \times$ 業績指標＋ b ， a ， b ：係数）を認めていない。すなわち，種々の業績指標に基づく定量的評価は，判断（評点）を形成する客観的な出発点を提供するが，賃金と業績評価の関係は単純な数学的計算ではない。前述したとおり担当者と上司との間で討議が繰り返され，定量的指標に限定しても，評価対象年度中に予想できない困難や好都合といった環境要因が実際の業績に影響することが少なくないから，事前に合意して設定された標準に照らした評価は合理的でない。実際，途中で新たな優先順位となる評価項目が発生したり，業績指標に反映されない有用な仕事を実施することもあるため，管理者に大幅な裁量が委ねられている。

このため，現実の賃金が業績評価点によってどれくらい変動するかを示すと，標準以下（下位2ランク）の評価の者に対しては，毎年の自動的標準賃金増が保証されないが，このランクの者は極めて少数（5%）であるため，原則として賃金差は業績報酬予算の枠内での配付によって決定されることになる。ところが，毎年の標準賃金増の方が業績報酬予算または賃金表での1ポイント増よりも大きいため，実質的な格差は年収ベースでせいぜい4%（標準では2%前後）となる。たとえば，1991年の標準賃金上昇率は6.5%であったから，賃金表での1ポイント増のアップ4%程度より大きく，業績予算も総賃金の2%であった。確かに，標準以下の評価を得る者にとっては5年間で約25%程度の賃金格差を生じる可能性はあるがこれに該当する事例は少ないから，評価のばらつきほど賃金格差は大きくないと言える。実際この傾向は米国でも見られ，連邦政府では下表に示すとおり業績報酬を得ている者の比率は90%を超えており，また，給与増で1-2%の者が80%を超えている。これは，前記評点分布で優と良の比率が約8割であったことからある意味で当然の結果といえるが，賃金格差は非常に低いのが特筆され事実上の職務手当を構成している。

メリット給の状況－1987年－

a) メリット給受領の有無		b) 給与増額の割合	
受領	93.5%	0%	3.7%
無し	6.5	1	54.4
		2	28.9
		3	4.2
		4－	8.8

出典：Perry, Petrakis and Miller (1989)

一方、州政府では州毎に業績給予算自体が種々であるため、一般的な傾向を見いだすことは困難であるが、前出南カロライナ州では業績給予算の水準は1%に対して生計費増分の標準賃金上昇率は4%となっていて、メリット給のインパクトは英国よりも小さなものになっている。イリノイ州では評点分布の規定はないものの、基本給に対する増額としてのメリット給は4段階評価の評点に対して、次表のようになっている。メリット給受領者の平均は基本給の約4%というから州政府のなかでは比較的高い水準といえる。

イリノイ州のメリット給水準－1990－

優 (significantly surpasses)	5－8%
良 (fully accomplishes)	2－5
可 (marginally accomplishes)	0－2
不可 (unacceptable)	0

出典：GAO (1990)

このように、米国及び英国政府の業績給制度では業績給という名前から想像される程の賃金格差は生じておらず、賃金面からみれば我が国公務員と大差はないとみなしてよいと思われる。ただ、英国教員の例にあげた Royal Borough の校長賃金については評点分布に対応す昇給水準（基本給に対する）は下表

のとおりで、また、業績ボーナスとして基本給の3%まで支給できていることになっているため、賃金格差は英国政府の公務員より大きいといえる。

教員 (range の下位にいる場合) の業績給水準

評点	昇給額
AA	7%
A	5
B	3
C	0

(4) 公的部門の特性への配慮

公的部門へ業績給を適用する場合、主たる批判は、1) 業績自身を企業利益のような定量的、一意的尺度で測定・評価できない、2) 行政サービスは協調的に行われる、すなわちチームワーク労働であるから個人別に業績を評価して賃金管理をするのは適さない、3) 公務員の仕事に対する動機付けは金銭的誘因ではなく利他性にあるから、金銭的報酬で業績向上を達成できない(できたとしても、低い給与を与えられるとやる気をなくす負の効果の方が大きい)、というものである。したがって、上記批判に対して英国政府の対応がどのようになっているかを検討してみる価値がある。まず、第一の批判は前述したとおり、多次元の業績指標を採用すると同時に質的要素も勘案されているから、完全でないにせよ定量的尺度、特に事業量またはサービス供給量といったアウトプット尺度に限定せず、事業効果に関連するアウトカム尺度も含まれている。Ross氏は「業績指標はアウトプット・レベルの観点からのみ定義されていない。それらは、より広範なものに基礎をおくべきであり、最終的な業績評価は実際の業績に影響を与える要素及び測定できない仕事の側面を考慮してなされるべきである。実際のところ、評価の焦点は、上級スタッフにとって最終アウトプットであり、下級スタッフにとって中間的なアウトプットが業績評価の基礎として用いられることが多い」という。第二の個人でなくチーム労働の性格

から個人別業績に基づく賃金差別化は不可能で協調性を破壊するとの批判は、むしろ正論として認めているのが注目される。単なる新保守主義に依拠するのであれば、個人が重視されることになるが、マネジメント思想の影響をうけているためか、個々人の業績が同僚の業績と簡単に分離できない仕事は多くあるとしている。さらに、個人別に仕事を設定して業務を行うよりも、チーム精神を発揮するよう動機付け（開発して）る方がずっとよい場合もたくさんあるとした上で、測定・評価される業績の単位がチームまたは組織全体である場合も現実に存在している。例えば、事業庁化された商業登記所（Companies House）及び車両検査局（Vehicle Inspectorate）は目標とした生産性改善を達成した報酬として常勤スタッフ全員に業績ボーナスを支給しているし、同様に情報技術サービス局（Information Technology Services Agency）はグループ単位の金銭的誘因を与えるボーナス制度を適用している。

最後の利他性の特性は公務員の効用を規定するものは何かという議論に帰着するが、仕事に対する報酬を含めた他の条件が同じであれば、金銭的誘因が多い方が効用を高めることは確かである。したがって、問題は効用のうち金銭的要素がどの程度を占めるのかということであり、利他性があるから業績給の意義が失われる訳でないことに留意する必要がある。英国でも公務員は昇給よりも昇進を選好する傾向があるが、採用試験等の違いにより昇進機会は限られており、現在の仕事を非常によく行っても昇進には必ずしも適合しない事例がある。こうした場合には、業績給は当該等級で良好な業績を挙げる者と並以下の業績者を区別して良好な業績者に報いることが公正であるとの意見であった。負の効果の危険性を全く考慮していないのでなく、まさに制度の運用を工夫することが正否を決めることを認識しているようであり、業績改善の万能薬（panacea）とみなしてもいけない。この点で昇進による給与アップが昇進前の昇給より有利になるよう、すなわちある等級の最低給与（range minimum）が当該等級より1ランク下の等級の最高給与（normal maximum）より大きくするような賃金表の改訂は、賃金とポストの関連性を強める試みであり、昇進のための動機付けを賃金面から補完するものといえる（下表参照）。最近

の人事院の給与改訂の方針も昇進の金銭的メリットを明示化しようとするもの（現行では課長に昇進しても自分より給与水準が高い部下がいるのが普通である）であり、英国の政策に似たものと解せる。

下級オープン構造の賃金（1991.12）－ロンドン地域－

等級	Min	Max (単位：ポンド)
4	44,390	46,122
5	36,178	41,120
6	27,819	36,178
7	24,379	29,073

4. 業績給制度の教訓と課題

(1) 有効性の検証

業績給が行政サービスの質及び生産性を改善することを目的にしていることは確かであるが、問題はその目的を達成しているかである。米国のメリット給の有効性に対する実証的研究の多く（Perry, Petrakis and Miller (1989) 等参照）は有意な効果が認められないことを示しており、GAO (1983, 1987, 1989, 1990) は、いずれも業績評価システムが不完全であり、また、業績給予算が不足していること等からその支給水準が動機付け機能として不足していること等を報告している。一方、後発の英国では国家公務員(civil servants)にたいする効果の検証は未だ完全な形態で実施されていないが、現在までになされた検証結果では業績給を積極的に支持するデータは得られていない。すなわち、NHSの看護婦と助産婦、国税庁スタッフ及び厚生省スタッフに対するフレキシブルな付加給付に関して採用・定着に有意な寄与をしたことが報告されているが、これらは業績と賃金とのリンクというより労働市場と賃金のリンクに着目した政策であり、業績給自身のものでない。このように、現在のところ業績給の効果を確認することは出来ないが、英国の推進派の意見を要約すると、以下のようなになる。

1) 効果の確認は、業績を規定している種々の要因のなかから業績給による影響を特定化することが困難なこと、特にその正否は制度導入の有無でなく、運用する管理者行動に大きく依存するから、操作化が極めて困難である。

2) しかしながら、絶対的な「証明」が不可能であるとしても、公私両組織において、良好に管理された組織の多くは何らかの業績給を用いており、それが有用と考えている。この事実は、業績給が必要な労力とコミットメントを超える管理上の便益を提供していることを示している。

3) さらに、多くの組織は業績給を廃止しようとする意思を有しておらず、理論的疑問や論争があるにせよ、短期的で一時的な徴候は何もない。

これは、裁判で過失責任の立証を原告側に転嫁したきらいがある論理展開で、自ら認めているように理論的でない。従来の実証研究で欠けていた長期的データ、管理者の業績に対する統制可能性の処理、非金銭的誘因の要素の勘案等の修正を加えた実証分析が課題である。経済分析で扱う変数は基本的に金銭的誘因のみであるが、Perry and Miller (1991) らの既往研究で明らかにされているように、業績給と個人業績及び組織業績を結ぶリンクには当該個人の能力のほか、業績給自身の水準、個人の性格（利他性の程度）等が影響する。したがって、こうした要素を考慮して非金銭的誘因とどのように組み合わせると業績改善になるか、あるいは負の効果を生じるのは業績給の格差がどれくらいの水準か等を検討することが、業績給を精神的なものから真に操作的な水準に高めることになると思われる。推進者も業績給の機能として、a. 単なる良き業績に対する動機付けだけでなく、b. 良好な業績達成の認識を提供すること、c. 組織が重要と考える価値、目的及び行動を構成員に伝達しそれらを強化するチャンネルを提供すること、d. 組織文化を改革すること、を挙げているからである。

(2) 測定・評価の客観性

業績給は評価項目が定性的か定量的かを問わず客観的の測定・評価された業績に基づいて支給される必要がある。しかしながら、公的部門の活動は既述し

たとおり多くの政策目的を有しているため、測定・評価される項目の中には定性的にも測定できないようなものが含まれることが少なくない。例えば、教員に対する業績給を考えてみると、統一試験等で成績（試験の点数）は客観的に測定できるが、学校教育は、一定の知識水準（カリキュラム等で規定された）に到達させるだけでなく、好奇心や創造的思考を促したり会話と文書表現のコミュニケーションを向上させることも重要な目的の一つである。このとき、業績を客観的に測定可能な基礎的知識・技能のみについて把握して給与とリンクさせると、知識・技能の上達と創造性等の向上が相補的（complementary）でないかぎり、前者の業績と賃金との関係を強めると後者の創造性等に対する教員の活動水準が低下すること、特に後者が前者より非常に重要な場合には最適な報酬契約は固定賃金となることを Holmstrom and Milgrom (1991) は示している。したがって、ある行政活動の政策目的が複数あって測定・評価不能(定性的にも)な業績の方が測定可能な業績よりはるかに重要な場合には、相補的でない限り業績給は適用を留保すべきことになる。ただし、この場合には、理念としてでなく、現実努力の費用関数として測定可能項目と不能項目が相補的かを検証する作業が先行される必要がある。質的要素を隠れ蓑に努力を怠ろうとする性向がしばしば見られるからである。

また、業績が測定可能で定量的な業績指標を開発したとしても、業績指標が政策目的の達成度を適切に反映していない場合には、Baker (1992) が説くように業績指標の改善がかえって真の業績（政策目的）に負の影響を与えることさえあることにも留意しておく必要がある。前出 NHS の業績指標でも質的要素は勘案されているが、医療効果をみるならば単に病気の治癒とか延命に着目するのではなく、治療後の患者の生活状態を勘案した「質で調整された生命年 (QALY)」—医療により健康な状態が1年継続すれば1 QALY, 障害をもった状態で生命が維持されるならばその障害の程度に応じて0 - 1 QALY となる—のような概念に基づく指標のほうがより適切であろう。

さらに、不確実性の処理にかかる問題がある。業績給は業績と報酬を関連づけることにより、ある個人または組織の会計責任を報酬面から強化しようとする

るものと解せる。ところで、行政活動には研究開発を代表とする各種大規模プロジェクトがあり、これらは資金の巨大さ、期間の長さの要因が加わって成果の不確実性が極めて高いものである。しかしながら、業績給は基本的に今期または前期の業績と今期の報酬を連動させるものであるため、それを具体的に運用するとなると短期的に把握できる業績に基づいて報酬に反映せざるを得なくなる。このため、リスクが大きい長期的で野心的なテーマよりも短期に業績があげられるテーマを選択され易い傾向をもたらす可能性がある。実際、事業庁化された国立物理学研究所（NPL）の計画目標には、研究者一人当たり研究成果（research milestones）の数を4年間で少なくとも3%増加するとされているのである。こうした、不確実性が高いものについてはリスクに関する評価と長期的な観点からの評価を並行して実施することが必要である。

(3) 金銭的誘因の強度

GAOの報告及び各種の実証研究は、いずれも現行の業績給制度が業績の改善に有意に貢献していないことを示しているが、多くの者は業績給自身の価値は否定していない。すなわち、公的分野でも誘因としての影響度合いは異なるかも知れないが、金銭的誘因は高い業績をあげようと努力するための動機付けとなり、このVroom（1964）の期待原理のチャンネルを構成する2つの要素—高い業績を動機づけるのに十分な金銭報酬及び業績の異なる水準を労働者間で識別すること—が現行制度で不十分であるせいになっている。前述したとおり、GAO（1990）の調査結果及び英国政府の実態は業績給による賃金格差の水準が小さかったり、評点分布が上位に偏っていることを明らかにしている。また、英国での公的分野への業績給適用事例を分析して得た教訓の一つとして、Likierman and Richards（1987）も同様に業績関連として有意味な金額を提供すること（賃金総額のうち十分に大きな割合を占めること）を挙げている。すると、問題は公務員が誘因として認識する賃金格差（並以下の評価者に対する）はどの程度かということになる。この限界値（threshold）はおそらく各人によって異なるから大半の者が認識するレベルを特定化する作業が必要であ

る。

しかしながら、政府活動は企業と異なり拡大再生産型でなく消費経済型の構造であるため、原則として賃金総額は固定され、組織全体の業績が改善したから賃金総額も連動して増加することはない。このため、良好な業績者に高い賃金を与え格差を設けるということは並以下の業績者に低い賃金を支給することになり、組織業績が構成員の相互作用の影響を受けるならば、Lazear(1989)及びその政府組織へ応用した山本(1993)の分析で明らかにされたように、一定以上の賃金格差を設定すると全体業績を低下させる恐れがでてくる。経営学者、行政学者の多くが正規に配分された評点分布及びこれに基づく賃金分布が、組織構成員の組織帰属意識や動機づけに対して負の効果をもたらす恐れを指摘していたり、カナダ連邦の高級官僚(deputy ministers)の業績分布が上位に集中している(結果としてごく少数の者を除いて賃金差はない)状況を地位の重要性から正当化するBourgault, Dion and Lemay(1993)の見解も、かかる負の影響を認識したものである。それでも、良き業績には何らかの形態で報いるべきことは確かであり、期待原理を否定しないならば、先の金銭的誘因を認識できる水準と負の効果を示す限界水準の双方から最適な賃金格差を決定されねばならない。そして、山本(1993)で示したモデルを前提にするならば、金銭的誘因の認識限界値が一定水準を超えると業績給の有効性は失われることになり、公務員の金銭的誘因が民間部門より小さければ、それだけ大きな限界値を提供する必要が生じることから構成員の属性要因からも業績給の実効性は制約を受ける。ところが、負の効果を示す構成員の活動を規定するのは低い評価を受ける構成員の属性のみならず高い評価を受ける構成員の属性にも依存するため、その限界水準の決定は困難であり、組織学者や心理カウンセラーの支援を受ける必要がある。

(4) 非金銭的誘因の考慮

業績給の理論的根拠となっている期待原理には、高い業績を動機づけるのに金銭的誘因が機能するという前提がある。しかしながら、公務員の場合、誘因

として金銭的要素が作用するとしても、その予算制約（業績連動にならない）等から限界値を超える金額を高い業績者に支給できない可能性がある。なにより、公務員という職業を選択した者は多くの調査結果によると各国とも金銭的誘因となる給与水準に高い優先順位をおいておらず、この傾向は上級公務員になるほど強くなるようである。実際、1992年の総理府世論調査とI種採用者に対する人事院調査を比較すると、民間男子の職業選択理由のトップは「性格・能力が適している」が41.1%で、「社会的に意義がある」15.7%、「給料や収入が多い」18.2%に対して、I種採用者の選択理由のトップは「仕事の内容に興味がある」65.5%次いで「公共のために仕事ができる」56.1%、そして「給与等の勤務条件がよい」は1%となっており、金銭的要素の比重が異なることが窺われる。経済学者の一部（Kanemoto and Macleod (1992) 参照）には我が国の高級官僚の低賃金下の長時間労働を説明する論理として、退職後の天下りが現職時のポスト（昇進競争）によって規定され、天下りによる所得が生涯所得を大きく左右するから、官僚も退職後を含めた長期の所得最大化を図っているにすぎないと説くものがある。確かに、退職後のポストを想定して働いている側面は否定できないが、官僚の動機付けとしてはやはり一種のエリート主義に支えられた「国の政策決定を実質的に行っている」という意識が根底にあり、それゆえ現在まで「エリート」養成機関とされる東大法学部で成績上位者が官（助手及び司法修習生を含む）に就職する構造が継続していると考えられるのである。すると、こうした政策形成への関与に関心を有する層には金銭的誘因よりも昇進等の非金銭的誘因が業績向上を促すには効果的となるだろう。マズローの理論を持ち出さなくても、一定水準を超える給与が保証されれば、人から認められたい、高い評価を受けたいという被評価欲求が高まり、この傾向は官・民を問わない。この意味からすると、仕事に対する価値を重視するタイプの者には期待原理にしたがい業績給制度を通じて金銭的誘因を与える場合にも、むしろ賃金よりも業績評価に力点をおき、しかも比較的高い評点に集中させ、賃金格差をほとんど無くした方が全体の動機づけを改善するかもしれない。すなわち、十分な賃金格差を設けていないから業績給の効果が発揮

していないとする一般的見解の反対であり、カナダ連邦職員の実態に近い考えである。しかし、この見解にたつと、なぜ米国連邦職員の管理職を対象にした業績給の効果がどちらかというところ「消極的」な実証分析結果になっているのかという疑問が生じてくる。米国の高級官僚の多くが政治的任命で内部昇格が中央省庁課長級に留まることも作用しているかもしれない。上記金銭的誘因が属性により異なる可能性は現実にも観察されており、Trinder (1991) によると英国厚生省の付加給付 (LPA) の有効性に関する研究では、LPA の有効性は等級により異なっており、等級の低い事務職・秘書及びタイピスト職に対して最も効果的であったという。

したがって、業績給の効果を最も高めるには、こうした等級差のほか公務員の属性に応じた運用が必要と思われるのである。たとえば、金銭的誘因を重視する層には標準的な評点分布に対応した賃金格差を設定し、反対に非金銭的誘因を重視する層には高い評点分布にシフトさせ自尊心を満足させる手段としての業績給を位置づけ、他の人事施策と適切に組み合わせることが有効と思われる (下表参照)。

構成員のタイプと重要度の高い誘因との関係

項目	非金銭的誘因	金銭的誘因
等級	管理職	一般職
採用区分	幹部候補生	一般
職務内容	総合職	専門職
性格	利他的	利己的

注：どちらが優先するかに着目して整理したものであり、他の誘因が動機付けとして機能しないことを示すものでない。

この属性に着目するには社会心理学的なアプローチで構成員を類別する作業を行わないと、期待原理の金銭的誘因を与えるだけでは業績の改善はもたらされないであろう。暫定的な類型として挙げた上表の妥当性の検証が当面の課題である。

5. おわりに

業績給の運用実態がどのようになっているかを英国政府を中心に紹介するとともに、その課題についても述べてきた。金額的インパクトとしては我が国で勤務評定に基づく特別昇給及び勤勉手当の制度と大差ないといえるが、評価過程の透明性が高いことは非金銭的誘因を重視する立場にたっても評価されるべきことである。我が国では人事異動を通じて昇給、昇進が明らかになるが、勤勉手当の格差は人事担当経験者でないとほとんど認識できず、いかなる評価を受けているかが本人には不明である。これでは、被評価欲求は満足されず上司への日頃の態度が人事考課に影響するのではという危惧を植え付けるだけである。そして、最も重要なことであるが、業績給の運用に伴い各人または組織の業績をなるべく客観的に測定・評価する努力が上司及び下位者に要請されるため、賃金管理を通じて業績管理を実施でき、同時に住民に対して報告する管理情報が作成されることになる。「生活者の視点の政治」が流行語になっているが、生活者が委託した公的資源が政府によりどのように配分、運用され、いかに生活を改善したかの情報が提供されなければ政治的腐敗は継続するからである。この意味で、我が国はメリット主義の人事管理を行っているから十分であるとするのではなく、人事管理等の内部管理の改善が住民へのサービス改善につながる取り組みが望まれるところである。

同時に、業績給が有効に機能するように設計するにはその依拠する期待原理が多く的前提条件にたっていること及び組織効率を低下させる負の効果を生じる可能性があることを認識して、現実の行政活動の実態（その現状が変更できるか否かを含めて）を正確に把握することが必要である。例えば、行政サービスの特徴とされる協調的活動、チームワーク労働の実質はどうかさえ具体的には不明なのである。村松（1983）の述べるように自治体の課業は「ヨコの関係が必要としないことが多い」のが正しく、協調の程度が少ない、あるいは少なくできる仕事であれば、個人別の業績評価に基づく業績給は最も効果を発揮するはずで、他者からの干渉による負の効果の発生もないからである。現

在, こうした自治体の仕事の流れと給与, 昇進に関する調査を計画しているので, その実態調査の結果に基づき我が国公務員への業績給の適用について更に理論的分析と考察を深めていきたい。特に, 経済モデルで捨象されている非金銭的誘因を分析に組み入れることが公務員の行動分析には不可欠である。なお, 本稿は社団法人日本経営協会から経営科学研究奨励金を得た研究成果の一部である。記して感謝したい。

参 考 文 献

- Baker, G. D. (1992), " Incentive Contracts and Performance Measurement", *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 3, pp. 598-614.
- Bourgault, J., Dion, S. and Lemay, M. (1993), " Creating a Corporate Culture : Lessons from the Canadian Federal Government" , *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 73-79.
- GAO (1983), *New Performance Appraisals Beneficial But Refinements Needed.*
- (1987), *Pay for Performance : Implementation of the Performance Management and Recognition System.*
- (1989), *Pay for Performance : Interim Report on the Performance Management and Recognition System.*
- (1990), *Pay for Performance State and International Public Sector Pay - For - Performance System.*
- Holmstrom, B. and Paul Milgrom (1991), " Multitask Principal - Agent Analyses : Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design" , *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 7, pp. 24-52.
- 鹿児島重治 (1992) 「やる気をおこさせる人事」『月刊自治フォーラム』Vol. 398, pp. 19-26.
- Kanemoto, Y. and Macleod, W. B. (1992), " Firm Reputation and Self - Enforcing Labor Contracts" , *Journal of Japanese and International Economics*, Vol. 6, pp. 144-162.
- Lazear, E. P. (1989), " Pay Equality and Industrial Politics" , *Journal of Political Economy*, Vol. 97, pp. 561-580.
- Likierman, A. and Richards, S. (1987), " Performance - related pay : learning the early lessons" , *Public Finance and Accountancy*, Vol. 24, pp. 11-13.

- Perry, J. L. and Miller, T. K. (1991), " The Senior Executive Services : Is It Improving Managerial Performance ? ", Public Administration Review, Vol. 51, pp. 554-563.
- Perry, J. L. , Petrakis, B. and Miller, T. K. (1989), " Federal Merit Pay, Round II : An Analysis of the Performance Management and Recognition System " , Public Administration Review, Vol. 49, pp. 29-37.
- PFF (1991), Performance Management and Performance Related Pay of Head teachers.
- 村松岐夫(1983)「業績組織と環境－課長・係長のサーベイデータ分析から」『法学論叢』 Vol. 113, No. 3, pp. 1-25.
- 東京市町村自治調査会 (1988)『団塊の世代 自治体職員意識調査報告書』
- Treasury(1982), Civil Services Pay - Government Evidence Submitted to the Inquiry into Nonindustrial Home Civil Service Pay under the Chairmanship of the Rt Hon Sir John Megaw, HMSO.
- (1992), New Pay Arrangements for Grades 5, 6 and 7, HMSO.
- Trinder, C. (1991), " Flexible Pay in the Public Sector " in Flexible Pay Systems, PFF.
- 山本清 (1993)「公的部門における業績給制度の基本問題」『地方自治研究』 Vol. 8, No. 1, pp. 26-44.
- Vroom, V. H. (1964), Work and Motivation, Wiley.