

公務員給与政策に関する国際比較研究について

法政大学非常勤講師 山中秀幸

Introduction of International Comparison Studies on Civil Servant Salary Policy

Hideyuki YAMANAKA

はじめに

近年、教員給与政策をめぐり、大きな変化が現れている。国立大学の法人化に伴ういわゆる限度政令の廃止と総額裁量制の導入は、戦後50年続いてきた教員給与システムにおける国一地方関係に変容をもたらすものであったし、義務教育費国庫負担金制度をめぐる一連の議論は、財政政策における教員給与費の重要性を改めて浮き彫りとするものであった。

そうした改革の流れにあって、そもそも日本の教員給与政策というものはどのようなものであったのか。どのような特徴を持ち、どのような位置づけを得るものであるのか、という問題意識に対して、国際比較の視点からそれを明らかにすることが求められている。

本稿は、今後教員給与政策の国際比較研究を進めていくために必要な作業として、公務員研究の分野において、給与政策の国際比較がどのように行われていたかを把握することを目的とするものである。そのために、以下の二つの文献を扱うこととした。

- ・ 文献A 稲継裕昭「公務員給与体系の日英比較」、水口・北原・真淵編『変化をどう説明するか：行政篇』2000年、木鐸社
- ・ 文献B 西村美香『日本の公務員給与政策』1999年、東京大学出版会

1. 稲継の分析枠組

稲継は日英の給与体系の比較を行うにあたり、以下のように指摘している。

多くの国において一定年限までは勤続年数（または年齢）により（等級があがらなくても）定期的に昇給するという制度（length of ser-

vice increments）をとり、また、近時、業績給（Performance Related Pay: PRP）を採用する国が増加してきたという一般的なトレンドはみられるものの、定期昇給の継続する年数やPRPの中身、また、上級公務員と下級公務員との間の給与格差（いわゆる部内均衡—internal pay relatives）の程度については、国毎の違いが大きい。

稲継（2000）、p. 240

稲継は、日本の国家公務員俸給表とイギリスの国家公務員俸給表を比較し、内部昇進制（Closed Career System）をとっている点、特急組（fast stream）と一般組（main stream）を選別採用している点などにおいて、公務員制度としては比較的類似の制度を有しているとしながらも、イギリスでは等級間の給与の重なり（Overlapping）がほとんどなく、定期昇給も数年で終わるために、上位の等級と下位の等級とでは極めて大きな給与格差が存在するのに対し、日本の国家公務員は、ほぼ定年まで毎年の定期昇給が続くため、キャリアとノンキャリアとの格差は1.5倍程度に収まっており、エリート主義をとりつつもノンエリートに給与面や初任時のポストなどの点で譲歩しているという意味で“Compromising Elitism”という特徴があるといえる、と指摘している。また、明治期の日本の国家公務員の給与体系はイギリスの公務員給与体系と類似性がみられるとして、次のように問題提起している。

なぜ日本においては部内均衡のCompromisingがもたらされたのに、英国ではそうならなかったのか。

稲継（2000）、p. 244

表1 イギリスの公務員給与政策の変遷

年	方式	※大蔵クラス(公務共通クラス)	理念Ⅰ	理念Ⅱ
1854年	一方的雇用者統制	各省および各職種ごとの俸給表 ノースコート・トレベリアン報告 「高級な仕事」と「機械的・反復的事務」とを分離すべし ↓ クラスやグレードの改正・再編 ↓ 組合の統合(職階別の職場横断的組合へ) ・第一部職員組合 ・第二部職員組合 ・書記クラス職員組合 ・補助員クラス職員組合		
1919年	団	中央ホイットレー協議会(National Whitley Council) ・再組織委員会(Reorganization Committee)による勧告 1級官 → 行政クラス(Administrative Class) 2級官 → 執行クラス(Executive Class) 2級官の一部&タイピスト → (Clerical Class) 補助書記クラス(Clerical Assistant Class) ・生計費委員会(Cost of Living Committee)による勧告 スライディング・スケールによる生活費特別手当(上薄下厚)	部 内 均 衡	
1929年	体	トムリン委員会 1931年勧告 ・(公務員以外の給与との)公正比較の原則 1934年 ・生活費手当の本俸への統合		公
第二次世界大戦		下級職員に一律の戦時特別手当支給		
1953年	交	プリーストリー委員会 1955年勧告 ・公正比較の原則 ・公務部内における相対的均衡の原則	部 内 均 衡	正 比 較
1956年	渉	公務員給与調査部(Pay Research Unit) 公務員給与調査部調査報告 ↓ ホイットレー協議会における労使交渉	部 内 均 衡	比 較
1976~78年		給与調査中止 所得政策ガイドラインに基づいた給与の妥結	衡	
1979~1980年	方	給与抑制(キャッシュリミット)		較 原 則
1981年		ミゴー委員会 ↓		
1985年		長期的な給与システムについての政府提案 (賃金交渉制度、業績給等を含む) ↓		原 則
1987年	式	一部組合との合意 新現実主義 → 「公正比較原則」と「柔軟な給与」 ・第一部公務員組合(FDA) ・専門職公務員組合(IPCS) ↓		
1991年		全組合との合意		
1996年		給与決定の分権(全ての省庁・エージェンシー) 各組織での労使交渉		

表2 日本の公務員給与政策の変遷

年	方式		理念Ⅰ	理念Ⅱ
1986年	一 方 的 雇 用 者 統 制	高等官官等俸給令 判任官官等俸給令 ・官吏の整理 ・各省共通俸給表 ・勅任官 ・奏任官 ・判任官	部 内 均 衡	
1918年		判任官(後に奏任官にも拡大)対象の臨時手当 ・上薄下厚		
1920年		俸給額のペースアップ ・臨時手当の俸給への組み込み		
1931年		官吏減俸・「上に高率、下に低率」主義		
第二次世界大戦		賃金臨時措置令 ・「基本給」等の引き上げの禁止 ・生活補給的な臨時手当の支給		
1946年	団 体	全国官公職員労働組合協議会 ・「職場ごとの官庁労働組合」の横断的組織 大蔵省給与局設置 ↓ 各種手当の本俸への統合	公 正 比 較 原 則	
1948年	交 渉 方 式	臨時給与委員会(1月) ・民間における同一職種との均衡を図る ・速やかな職階給制の採用 ↓ 新給与整備委員会(4月) (実質的に全官庁職員労働組合と政府との団体交渉) ・15級制、上下の最大格差10倍 ・経過措置としての現給保障 ↓ 政府職員の新給与実施に関する法律(5月)		
第二次臨調	独 立 機 関	人事院発足(12月) 1948年勧告 1954~59年勧告 1960年勧告 1963年勧告 1964年勧告 1971年勧告 ・人事院勧告凍結 1985年勧告 1990年勧告 1991年勧告 ・比較生計費方式 ・俸給体系の合理化 ・上級職の二分、通し号俸の廃止 ・ラスパイレス方式 ・行政職(一)特号俸の創設 ・俸給の特別調整額の適用拡大 ・賞与の官吏監督者加算 ・11級制導入 ・賞与の職務段階別加算の実施 特別改善、昇格制度改善		

稲継(2000)、pp244-250を参考に報告者作成

そして、日本とイギリスの公務員給与体系・給与決定メカニズムの変遷を捉えて、以下のポイントを指摘している。

ひとつには、第一次大戦後のインフレ期から大恐慌のデフレ期にかけての両国の動向である。大戦後、両国ともに、上薄下厚の暫定的な生計費手当が導入されている。しかし、日本では物価が最も高騰していた、すなわち最も上下格差の縮小に機能していた1920年にこの手当が本俸に繰り入れられたのに対し、イギリスでは大恐慌によるデフレ後に本俸繰り入れが行われたため、繰り入れ幅が少なく、結果上下格差の圧縮も少ないものとなったことが明らかとされている。特にイギリスは公務員協定に基づく物価スライド制をとっていたため、その影響を大きく受けたと指摘している。

さらに、戦後直後の動きについても言及している。戦後直後の2年間は、両国ともに団体交渉方式をとっていたが、イギリスの組合が「職階ごとに分断した職

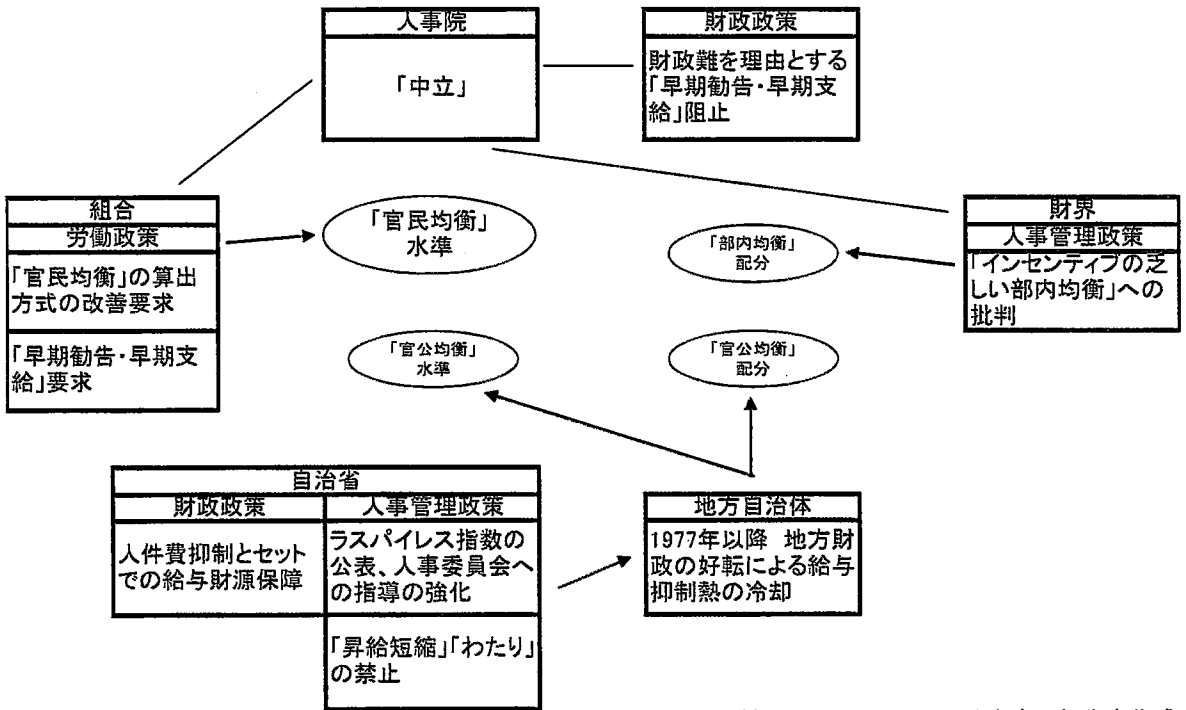
場横断的組合」であったのに対し、日本の組合は「職場別の職階・職種横断組合」であったことが述べられている。そのため日本の組合の要求は上下格差圧縮へのベクトルをより強く持つ傾向があり、人事院制度が実施される頃には既に俸給体系そのものの上下格差が縮小していたこと、対してイギリスでは、組合がそれぞれ職階の利益を代表するものであったことや、そもそも高級公務員についてはホイットレーの対象外であったことなどから、団体交渉が上下格差を維持する装置として機能していたと指摘している。

以上のことから、稲継は政策アウトカムの差異を制度環境の差異によって説明していると指摘される。

2. 西村の分析枠組

西村は課題を設定するにあたり、以下のようなアプローチから「均衡」を捉えている。

図1 勧告完全実施・オイル・ショック後



西村(1999)、pp.117-150 を参考に報告者作成

国家公務員給与は「民間準拠」による民間給与との「均衡」、地方公務員給与は「国公準拠」による国家公務員給与との「均衡」が決定原則となっていることから、筆者は「均衡」が日本の公務員給与政策のキーワードであると考えている。

西村 (1999)、p. 2

「均衡」と水準・配分の関係についてまとめると、国家公務員給与の場合には、基本的には、「官民均衡」水準と「部内均衡」配分、地方公務員は、「官公均衡」水準と「官公均衡」配分を原則としているといえる。

西村 (1999)、p. 4

上記のように、西村は、4つの「均衡」水準・配分を設定した上で、それらに影響を与えてきたもの、言い換えるならば給与政策の変化を引き起こしてきたものとして、労働政策、人事管理政策、財政政策の3つの視点を指摘し、第1章から第5章にかけて、日本の公務員給与政策の変遷過程をこの枠組みで捉えている。例えば、第3章では、「オイル・ショック以降の勧告完全実施の継続」と題され、1973年から1978年にかけての給与政策の変化が、3つの政策視点の影響により、「官民均衡」のみ強調され、「部内均衡」配分、「官公均衡」水準、「官公均衡」配分の3つについては縮小傾向にあったことが説明されている（図1参照）。

これらの分析を踏まえた上で、第6章で国際比較を試みている。まず、国家公務員の給与決定方式について、労働政策、人事管理政策、財政政策の3つの視点から類型化を行っている。労働政策および人事管理政策的視点を横軸にとり、労働権の保障、団体交渉権の保障、団体交渉権制約下での交渉の視点から、「労働基本権完全保障型」と「労働基本権完全制約型」のどちら寄りであるかを判断している。対して縦軸には、財政政策的視点から、財政政策に責任を持つ政府が給与政策においてどれだけフリーハンドを握っているか、言い換えるならば、「政府主導」か「中立機関主導」であるかを給与決定における政府の役割から判断し、この横軸・縦軸を基準にして、各国の給与政策を4つに類型化している。

「中立機関介入型」= 団体交渉による給与決定を基本としながらも、中立機関の勧告や仲裁機関の裁定が交渉内容を決定する上で重要な役割を

果たす仕組み。

例) ホイットレー協議会制度下のイギリス・強制仲裁制度をとるオーストラリア

「直接交渉型」= 政府と官公労働組合とが直接団体交渉して給与を決定する仕組み。

例) スウェーデン・イタリア

「人事機関中心型」= 中立的人事機関が官民比較等の調査結果に基づいて出す勧告が、給与決定の中心となっている。

例) 日本

「政府中心型」= 中立的人事機関の勧告の有無にかかわらず、政府が給与決定において強い主導権を持つ。

例) アメリカ・ドイツ

そして、給与制度はある程度の安定性を持ち、上記の4類型は簡単には変わらないとしながらも、オイル・ショックと国際的なスタグフレーションにより、官民比較や物価スライド制度が放棄され、多くの国で政府主導型へのシフトがみられたことを例に挙げ、給与制度の変更を労働政策・人事管理政策・財政政策のバランスの変更から説明を行っている。

また、以上の国家公務員制度の比較を前提として、各国の地方公務員制度の比較分析枠組みも提示されている。そこでは、縦軸を「政府主導—中立機関主導」から「中央主導—地方主導」へと読み替えて、次の4つに類型化が行われている。

「制約的交渉型」= 団体交渉による給与決定を原則としながら、団体交渉自体が集権化されており、中央団体交渉が地方公務員給与の交渉をも拘束する。

例) オーストラリア、ホイットレー協議会制度化のイギリス

「制約的非交渉型」= 団体交渉が制約され、中央政府の使っている基準を使って地方の給与決定も成されている。

例) 日本、ドイツ (官吏)、フランス (官公吏)

「自立的交渉型」= 地方政府と地方国務院労働組合が自立的に団体交渉を行い、給与を決定する。

例) カナダ (州)、アメリカ (州)

「自立的非交渉型」= 地方政府が独自にかつ半ば一方的に地方公務員の給与決定を行う。

その上で、中央と地方の間の「均衡」が成り立ちう

るのは、上記の類型のうち「制約的交渉型」「制約的交渉型」であるとしながら、実際には、「均衡」の機能不全、中央の設定した「制約」からの逸脱がみられることが少なくないとし、その理由として以下のことをあげている。

- ・ 労働政策敵視点に立った、給与決定での政治性
- ・ 労働政策・人事管理政策に関連した、中央の「制約」の地方へのミスマッチ
- ・ 財政政策に関した、財政難による給与決定の拘束等

まとめ

以上、概観したことから、稲継と西村の違いは以下のようにまとめられる。すなわち、「均衡」という政策アウトカムは、制度環境によって左右されるとするのが稲継であるのに対し、西村は、労働政策・人事管理政策・財政政策というより上位の政策的視点によって、時には給与制度そのものが変更され、あるいは政策アウトカムが変動するとする。

例えば、稲継は日本の給与決定メカニズムが人事院制度へと移行した後に、人事院が「適切な部内均衡の構築」と「労働権制約の代償措置としての役割」の2つの理念の狭間に立って勧告を続けてきたことを、次のように説明している。

同一の人事院勧告という制度のもとでの上記のようなアウトカムの違いは、2つの理念のどちらに重点を置くかという人事院の考えの違いに基づく。「理念の違いを説明する」ともいえそうであるが、実はどちらの理念に重点を置くかは、外部の力(省庁官房の動き、組合の動き、最高裁判決、政府の凍結決定など)により大きく揺れている。独立第三者機関という政治的基盤を欠いた専門機関制度をとるがゆえに、外部からの入力に脆弱であるともみることができるのである。この観点からすれば、やはり「制度がアウトカムの違いを説明できる」といえるだろう。

これは、観察される現象としては、図1に示したように、西村が文献Bの第1章から第5章にかけて分析したものと同一である。すなわち、同一の現象を観察し

ながら、西村はその「均衡」の変化を労働・人事管理・財政政策の変化から説明し、稲継はそうした政策の変化自体が外部からの圧力によるものであり、外部圧力からの影響を受けることそのものがその給与制度のもつ特質だとしているのである。

本科学研究費プロジェクトでは、今後、教員給与の国際比較を進めていく予定であるが、分析枠組みの違いがどのような分析結果の違いをもたらすのか、そもそも、どのような課題設定を行い、その解決のためにはどのような分析枠組みが適切であるのか、といった判断について慎重でなければならず、本稿で紹介した公務員給与制度についての先行研究からは、そうした視点からも大きな示唆を得ることができると考えられるのである。