

日米における官民給与差をめぐる議論

臼 井 康 隆

- ① 現在、我が国の国家公務員について、給与決定の仕組み及び給与水準をめぐる議論が行われている。本稿では、我が国の国家公務員及びアメリカの連邦政府職員の給与について、官民給与の比較に基づく改定の仕組みとその運用の実態等を概観した上で、それぞれの国内における民間給与との差をめぐる議論等について整理する。
- ② 従来、我が国の国家公務員の給与改定においては、労働基本権制約の代償措置である人事院勧告どおりの給与改定が行われることが多かったが、近年は、国家公務員制度改革のなかで、人事院勧告制度を廃止し、団体交渉に基づき給与を改定する仕組みに改めることについて議論が行われている。給与そのものについても、厳しい財政状況や東日本大震災を背景とした引下げに関する議論が行われている。
- ③ 我が国の国家公務員給与については、様々な批判等を踏まえ、(a)官民給与の比較方法をより精緻なものとする、(b)地域ごとに異なる民間給与水準を反映すること、(c)民間の状況を踏まえた公務部内の給与配分の見直しなどが試みられてきているが、依然として問題点が指摘されている。
- ④ アメリカの連邦政府職員については官民給与の比較に基づく給与改定の仕組みがあるが、この仕組みは実質的には機能していない。近年、官民の給与差が政治的な争点の一つとなり、連邦政府職員の給与が民間給与を下回っているとする政府の発表に対し、共和党系のシンクタンク等からは連邦政府職員の給与が民間給与を上回っていると分析が発表されている。給与制度の見直しをめぐり、労働市場の状況の一層の反映、業績給制度の導入を求める議論などが行われている。
- ⑤ 官民給与差をめぐる議論においては、論拠とする統計の取り方、数値の評価方法などについて共通認識を形成することが必要であろう。

日米における官民給与差をめぐる議論

行政法務課 白井 康隆

目 次

はじめに

I 日本

- 1 給与決定の仕組み
- 2 給与決定の実態等
- 3 官民給与差をめぐる近年の議論等

II アメリカ

- 1 給与決定の仕組み
- 2 給与決定の実態等
- 3 官民給与差をめぐる近年の議論等

おわりに

はじめに

我が国における国家公務員の給与は、従来は民間に準拠して改定されてきたが、近年は歳出削減や公務員制度改革について検討されるなかで、給与水準や給与決定の仕組みを見直す議論が行われている。給与水準については、従来から民間給与水準との比較等の観点から議論があるが、2011（平成23）年6月には、厳しい財政状況や東日本大震災を背景に、2014（平成26）年3月末まで給与を平均7.8%引き下げる国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案（第177回国会閣法第78号。以下「給与臨時特例法案」という）が国会に提出された。給与決定の仕組みについても、人事院を廃止し、給与に関する事項等を団体協約の対象とすることなどを盛り込んだ国家公務員制度改革関連4法案⁽¹⁾が給与臨時特例法案と同日に閣議決定の上国会に提出された。

我が国と同様に官民給与の比較を踏まえて連邦政府職員の給与改定を行う仕組みを有するアメリカにおいても、厳しい財政事情等を背景に、その給与水準等について議論となっている。共和党員、保守系シンクタンク及び新聞各紙によって連邦政府職員の給与が高過ぎるとの指摘がなされ、活発な議論が行われた⁽²⁾。2011年から2012年までの2年間の給与が凍結されることとなった上に、凍結期間の延長等の更なる措置も提案されてきている⁽³⁾。

こうした状況を踏まえ、本稿では、我が国の国家公務員及びアメリカ連邦政府職員の給与について、それぞれの国内における民間給与との差に関する近年の議論や動向を整理する。まず、我が国について給与決定の仕組みを概観した上で官民給与の差に関する議論等について整理し、アメリカについても同様に、給与決定の仕組みを概観した上で官民給与の差に関する議論等について整理する。

なお、本稿は、主に国に勤務する一般的な行政職員について論じるが、特に必要な場合には我が国の地方公務員などにも言及する。また、本稿中の役職・肩書は、全て当時のものである。

I 日本

1 給与決定の仕組み

(1) 国家公務員法の規定

一般職の国家公務員の給与は、国家公務員法（昭和22年法律第120号。以下「国公法」という）第63条において、「別に定める法律」に基づいてなされることとされている（給与法定主義⁽⁴⁾）。そして、「別に定める法律」として定められている一般職の職員の給与に関する法律（昭和25年法律第95号。以下「給与法」という）の改正においては、人事院による勧告が労働基本権制約の代償措置として重要な役割を果たしてきた。

国公法第28条は、いわゆる「情勢適応の原則」について定めている。すなわち、同条第1項は、職員の給与に関する基礎事項は、「国会

(1) 国家公務員法等の一部を改正する法律案（閣法第74号）、国家公務員の労働関係に関する法律案（閣法第75号）、公務員庁設置法案（閣法第76号）、国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（閣法第77号）

(2) Eric Yoder, "Top 2010 stories about the federal civilian workforce," *Washington Post*, January 4, 2011. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/01/03/AR2011010304760.html>>

(3) 例えば、次の記事を参照。Emily Long, "Lawmakers push extended pay freeze, increased pension contributions," *Government Executive*, October 14, 2011. <<http://www.govexec.com/pay-benefits/2011/10/lawmakers-push-extended-pay-freeze-increased-pension-contributions/35172/>>

(4) 給与法定主義の趣旨は、大別して、①国民全体の奉仕者である公務員の給与を国民の代表である国会が定めるという財政民主主義及び②労働基本権が制約されている公務員の経済的な権利の中心である給与を法律によって保障することの2つであると考えられる（鹿兒島重治ほか編『逐条 国家公務員法』学陽書房，1988，pp.399-400.）。

により社会一般の情勢に適応するように、随時これを変更することができる」が、「その変更に関しては、人事院においてこれを勧告することを怠つてはならない」とし、同条第2項は、より具体的に、「人事院は、毎年、少くとも一回、俸給表が適当であるかどうかについて国会及び内閣に同時に報告しなければなら」ず、給与を100分の5以上増減する必要が生じたと認められるときには、国会及び内閣に適当な勧告をしなければならぬと定めている。

(2) 民間準拠

国家公務員給与は、「民間準拠」による民間給与との「均衡」を基本原則として決定されており、国公法第64条第2項において、俸給表は、①生計費、②民間における賃金、③その他人事院の決定する適当な事情を考慮して定めるとされているところ、実際には②が主に考慮されてきた⁽⁵⁾。なお、①については、人事院は、国民一般の標準的な生活費用（標準生計費）を毎年算定し、俸給表の作成に当たって給与の配分という面から参考にはしているものの、②の決定過程（民間における労使交渉）において生計費の要素は既に織り込まれているため、勧告の内容を直接左右するものとしては扱っていない⁽⁶⁾。また、③については、考慮すべき要素として定まったものはないとされる⁽⁷⁾。

②を考慮する手段として、人事院は、毎年1回、給与法の適用を受ける常勤の職員全員について給与等の実態を調査するとともに、職種別民間給与等実態調査（以下「民間給与実態調査」という。）によって民間給与等の実態を調査し、これらの結果を比較して官民給与の較差を算出した上で

勧告を行っている。民間給与実態調査は、企業規模50人以上かつ事業所規模50人以上の民間事業所を対象としており、民間の職種のうち、公務と類似すると考えられる事務・技術職等に該当する従業員について、その給与、年齢、学歴等を調査するものである⁽⁸⁾。

調査結果に基づく官民給与の比較に当たっては、公務部門及び民間におけるそれぞれの給与の単純な相加平均を比較するのではなく、同種・同等の者同士の給与を比較している。すなわち、公務における一般的な事務・技術職である行政職俸給表（一）適用職員と、民間においてこれと類似すると認められる事務・技術関係職員について、給与決定に重要な影響を与える要素（役職段階、勤務地域、学歴、年齢）を同じくする者同士の給与額を比較し、その結果を公務員の人員構成で加重平均することによって、全体としての官民給与較差を算定している（いわゆるラスパイレス方式）⁽⁹⁾。

このような官民給与比較に基づく給与勧告が行われている実質的な理由としては、前述の情勢適応の原則に沿うものであること、利害の対立する関係当事者に対して説得性をもつこと、ことに納税者である国民に納得されやすいこと、民間企業との人材獲得の競争関係において適材を公務に誘致し確保するのに役立つことが挙げられている⁽¹⁰⁾。

なお、比較要素のうち、役職段階については、民間事業所の業務内容や規模等によって様々であり、形式的な同一の職名をもって単純に比較することはできないことから、組織における責任の大きさを把握する指標として、民間企業における組織階層及びそれぞれの階層の構成員数

(5) 西村美香『日本の公務員給与政策』東京大学出版会、1999、p.2.

(6) 佐藤達夫『国家公務員制度（第8次改訂版）』学陽書房、2009、pp.44-46.

(7) 同上、p.45.

(8) 森園幸男・大村厚至『公務員給与法精義（第4次全訂版）』学陽書房、2008、pp.24-26.

(9) 官民給与の比較方法の在り方に関する研究会「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会 報告書」（平成18年7月）p.2. <http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/kenkyukai_hp/kenkyukaihoukokusyo.pdf>

(10) 佐藤 前掲注(6)、p.46.

と、公務における給与法上の職務の級とを対応させて比較を行っている⁽¹¹⁾。また、2006（平成18）年7月に取りまとめられた「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会」（3(1)(i)参照）の報告書は、現行の4要素を引き続き比較要素とすることが適当であることを確認した上で、これらの要素以外に①「勤続年数」及び②「性別」も民間の給与決定に相当の影響を与えているが、①については現行の比較要素にこれを加えると比較の対応関係が膨大な数となり、ラスパイレス比較の精度に影響を与える等の問題があること、②については民間給与に「性別」による格差が生じているとしても、本来はこれによって給与に差を生じさせるべきものではなく、男女格差の解消を目指して様々な取組が行われていることなどを踏まえると、いずれの要素も比較要素に加えることは適当ではないとしている⁽¹²⁾。

2 給与決定の実態等

給与の改定は、基本的に、内閣が人事院勧告に基づく給与法等の改正案を国会に提出し、この法律が成立することによって行われてきた。1982（昭和57）年に政府が行政改革の取組を活

発化させるなかで人事院勧告の実施が見送られたこともあった⁽¹³⁾が、おおむね勧告どおりの給与改定が行われてきたと言えよう⁽¹⁴⁾。

しかし、政府は、2011（平成23）年6月3日、厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出の削減が不可欠であることから、国家公務員の人件費を削減するため、「現在の人事院勧告制度の下では極めて異例の措置」⁽¹⁵⁾として、2014（平成26）年3月31日まで給与の減額支給措置を講ずる給与臨時特例法案を閣議決定し、国会に提出した。給与臨時特例法案に対しては、人事院総裁が、国公法第28条の定める手続によることなく給与を減額しようとするものであり、遺憾と言わざるを得ないとの談話を即日発表し⁽¹⁶⁾、9月30日の勧告に併せて行われた給与に関する報告の中でも改めて人事院の考え方が示された⁽¹⁷⁾。これに対して、政府は、10月28日の閣議において、給与臨時特例法案の早期成立を期し、人事院勧告を実施するための法案は提出しないことを決定した⁽¹⁸⁾が、2012（平成24）年1月に召集された第180回国会において、民主党・自由民主党・公明党の合意に基づき、人事院勧告を実施した上で同年4月から2014（平成26）年3月までの

(11) 官民給与の比較方法の在り方に関する研究会 前掲注(9), p.7.

(12) 同上, pp.11-13.

(13) 当時の経緯等については、次の資料などを参照。西村 前掲注(5), pp.156-167; 法政大学大原社会問題研究所編著『日本労働年鑑 第54集/1984年版』労働旬報社, 1983, pp.61-66.

(14) 「給与勧告の実施状況等」<<http://www.jinji.go.jp/kankoku/jisshijoukyou.pdf>>; 「国家公務員の給与改定の推移」<http://www.soumu.go.jp/main_content/000101396.pdf>

(15) 「国家公務員の給与に関する内閣総理大臣の談話」（平成23年6月3日）<<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201106/03danwa.html>>

(16) 「国家公務員の給与減額支給措置についての人事院総裁談話」（平成23年6月3日）<<http://www.jinji.go.jp/kisya/1106/danwa2306.pdf>>

(17) 人事院「別紙第1 職員の給与に関する報告」（平成23年9月30日）pp.21-23. <<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h23/pdf/23houkokukyuyuyo.pdf>>

(18) 「公務員の給与改定に関する取扱いについて」（平成23年10月28日閣議決定）<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2011/1028kyuyo.pdf>> これに対して、人事院総裁は、「人事院勧告と給与臨時特例法案は、趣旨・目的を全く異にするものであり」、「国家公務員の労働基本権制約の代償措置である人事院勧告は完全実施するとともに、給与臨時特例法案については別の問題として検討されるべき」であるとする談話を発表した（「公務員の給与改定に関する取扱いについての人事院総裁談話」（平成23年10月28日）<<http://www.jinji.go.jp/kisya/1110/231028danwa.pdf>>）。

給与を人事院勧告の実施分を含めて平均7.8%削減することなどを内容とする「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」が議員立法により成立した（平成24年法律第2号）。

また、近年、給与改定の仕組みを見直す議論もなされ、国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第68号）では、政府が、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとされた（第12条）。これを踏まえ、政府は、人事院勧告制度を廃止し、職員に協約締結権を付与して給与に関する事項等を団体協約の対象とすることなどを盛り込んだ国家公務員制度改革関連4法案を給与臨時特例法案と同日に閣議決定し、国会に提出した。

人事院勧告制度が廃止され、団体交渉に基づいて給与が改定されるようになれば、官民給与の比較という手法は必ずしも必要ではないという考えもあり得る。しかし、交渉に基づく給与改定が行われることになるとしても、現在「民間準拠」という考え方が採られている前述の実質的な理由のうち、少なくとも、納税者である国民の理解を得るといった観点や民間企業との人材獲得の競争の観点からは、引き続き公務員給与と民間給与との均衡を図る必要が残るようにも思われる。国家公務員制度改革推進本部⁽¹⁹⁾の労使関係制度検討委員会（座長：今野浩一郎 学習院大学経済学部教授）の下に設置されたワーキンググループにおいては、労使が給与に関し交渉を行う際の参考として活用するため、民間の給与水準等について調査し、勧告や意見表明を行うという第三者機関の機能の必要性につい

て、①労使が責任を持って交渉して勤務条件を決定していく仕組みにすべきであり、また、当該機能が実質的に交渉を拘束するおそれがあることから必要ないという意見と、②国民・住民に対する説明責任を果たすとともに、円滑な交渉を行い、勤務条件について妥当な水準を確保するためには必要であるという意見の双方があった⁽²⁰⁾。

3 官民給与差をめぐる近年の議論等

これまで述べてきたとおり、従来の給与改定においては、「民間準拠」という考え方に基づく官民給与の均衡が基本とされてきた。「民間準拠」という考え方に対しては、そもそも、財政難の政府が経営の好調な企業も含めた民間に準拠するのはおかしいという指摘や、政府には倒産もなく民間より安定した雇用保障がある分だけ民間給与より差し引くべきであるという意見などもあるとされる⁽²¹⁾が、「民間準拠」の具体的な内容等についても様々な議論がなされてきた。ここでは、①官民給与を比較する方法、②地域ごとの民間給与水準の反映及び③公務部内の給与配分の3つの観点から、官民給与差をめぐる近年の議論や人事院の対応等について整理する。

(1) 官民給与の比較方法

民間給与の調査として、民間給与実態調査のほかに、国税庁の民間給与実態統計調査（以下「国税庁調査」という。）や厚生労働省の賃金構造基本統計調査（以下「賃金センサス」という⁽²²⁾）がある。国税庁調査や賃金センサスの結果を援用して官民給与を比較する議論があるが、それ

(19) 国家公務員制度改革基本法に基づき内閣に設置され、国家公務員制度改革の推進に関する企画・立案及び総合調整等を行う。

(20) 労使関係制度検討委員会「自律的労使関係制度の措置に向けて」（平成21年12月15日）pp.67-68。<<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kentou/houkokusyo.pdf>>

(21) 西村美香「60年目の人事院勧告制度考」人事院編『人事行政の課題と展望—今後のあるべき公務員制度—』人事院、2008、pp.224-225。なお、官民の待遇の比較に当たっては、給与だけではなく退職金や年金も含めた生涯賃金を比較すべきであるとの指摘もある（例えば、「社説 官と民 生涯賃金も比較せよ」『朝日新聞』2006.8.10.）。

ぞれの調査は、末尾の別表に掲げるとおり、調査方法等が異なるため、調査結果の単純な比較は困難であり、比較を行うのであれば各調査の違いに留意する必要がある。

なお、しばしば、国家公務員の給与は、国税庁調査による民間給与と比べて高いと指摘される。例えば、人事院によれば、2011（平成23）年9月30日の人事院勧告どおりに国家公務員の給与が改定されると行政職俸給表（一）が適用される職員の平均年間給与は637万円となるとされていた⁽²³⁾のに対し、2010（平成22）年分国税庁調査によれば、1年を通じて勤務した給与所得者の平均給与は412万円である⁽²⁴⁾。この違いは、民間給与実態調査と国税庁調査の調査方法等が異なることに加えて、国税庁調査にいう平均給与が「給与支給総額を給与所得者数で除したものである」⁽²⁵⁾のに対し、人事院勧告の基準となる民間平均給与がいわゆるラスパイル方式により算出したものであることなどによる。

人事院は、民間給与については各方面において種々の調査が行われており、人事院としても必要に応じて参考としているが、公務員給与と直接対比するための資料としては職種別の給与水準の把握という面で必ずしも十分とはいえないものがあるとして、独自に民間給与実態調査を行っている⁽²⁶⁾。これに対して、地方公共団

体においては、民間給与実態調査について対象企業規模を引き下げる等の見直しを加えることのみで調査に民意を反映し続けることは無理があるとして、公務員給与に民意を反映する手段として民間給与実態調査のみに固執せず、民間で広く活用されている賃金センサスを給与決定の指標として活用する可能性を検討する人事委員会も見られる⁽²⁷⁾。以下では、民間給与実態調査についてしばしば批判される、民間企業・事業所の規模及び民間労働者の従業上の地位に関する議論について述べる。

(i) 企業・事業所の規模

人事院による官民給与の比較方法に関する近年の大きな変更点としては、2006（平成18）年に、比較対象の民間事業所が拡大され、対象の規模が、企業規模100人以上かつ事業所規模50人以上から企業規模50人以上かつ事業所規模50人以上となった⁽²⁸⁾点が挙げられる。

人事院は、官民給与の比較方法について、従来から必要な見直しを行ってきただが⁽²⁹⁾、国会における零細企業も含めた民間実態を踏まえるべきであるとの議論、閣議決定による人事院に対する検討要請、地域内での多くの民間従業員の実態を反映させるべきである等のマスコミ論調などを踏まえ、改めて検証する必要があると判断し⁽³⁰⁾、2005（平成17）年8月の勧告時

(22) 賃金構造基本統計調査は、規模の大きな調査であることから、市販用の報告書では「賃金センサス」と称しているが、全数調査ではない（松井博『公的統計の体系と見方』日本評論社、2008、p.153.）。

(23) 人事院「給与勧告の仕組みと本年の勧告のポイント」（平成23年9月）p.6。 <<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h23/pdf/23point.pdf>>

(24) 国税庁長官官房企画課『平成22年分 民間給与実態統計調査—調査結果報告—』（平成23年9月）pp.5, 10。 <<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/minkan2010/pdf/001.pdf>>

(25) 同上、p.3。

(26) 人事院給与局『民間給与の実態（平成22年職種別民間給与実態調査の結果）』2011、p.1。

(27) 大阪府人事委員会「給与に関する調査・研究報告—公務員給与制度の再構築に向けて」（平成22年3月）pp.7-8。 <<http://www.pref.osaka.jp/attach/13171/00073133/houkokusho.pdf>>

(28) 森園・大村 前掲注(8)、p.25。人事院は、対象の規模について、かつては事業所規模50人以上としていたところ、1964（昭和39）年に公共企業体等労働委員会の仲裁裁定において現業の国家公務員の比較対象が企業規模100人以上とされたことを踏まえて、翌年から2005（平成17）年までは企業規模100人以上かつ事業所規模50人以上としてきた。

(29) 官民給与の比較方法の在り方に関する研究会 前掲注(9)、pp.4-5。

(30) 森園・大村 前掲注(8)、p.25。

に、「学識経験者の研究会を設けて、検討を行っていく」ことを表明した⁽³¹⁾。これを踏まえて、同年11月には学識経験者による「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会」（座長：神代和欣横浜国立大学名誉教授）が、2006（平成18）年1月には各界の有識者による「給与懇話会」（座長：西尾勝財団法人東京市政調査会理事長）が設置された。

同年7月21日に取りまとめられた同研究会の報告書は、基本的な考え方として、ラスパイレス比較の方法は同種・同等の者同士の給与を比較するという原則に沿うものであることを確認した上で、官民較差に反映させる企業の範囲について、「同種・同等比較の原則の下で、調査の精確性を確保しながらできるだけ広く民間給与の実態を把握し反映させるためには、官民比較の対象を企業規模50人以上とすることが適当である」とした⁽³²⁾。また、同月27日に取りまとめられた同懇話会の意見は、「国家公務員の給与水準は、民間準拠を基本として決定することが適切であり、公務と同種・同等の者を比較するという現行の官民給与比較の原則は維持されるべきである」ことを確認した上で、官民比較の対象については、「全体としては小規模企業も対象としつつ」、人材競合等の観点から、「本府省で企画立案等の業務に従事する国家公務員の比較対象については、現在よりも大規模企業の本社に限定することも考えるべきである」としている⁽³³⁾。これらの検討や各府省

の人事当局、職員団体の意見などを踏まえて、前述のとおり、人事院は、2006（平成18）年の勧告において比較対象となる企業規模を改めた⁽³⁴⁾。

しかし、その後も、官民比較の対象となる企業が少ないとの批判が絶えない⁽³⁵⁾。対象企業の規模等の基準を見直すということもあり得るのではないかとの見解を示す総務大臣もいた⁽³⁶⁾。

なお、「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会」の報告書は、企業規模50人未満をも比較対象に含めることについては否定的であった。その理由として、①「企業規模50人未満では、公務と同種・同等と評価しうる役職段階の従業員数が少なく、その調査結果が官民較差に影響を与えとしてもそれは極めて小さい」こと、②現在の民間給与実態調査は各事業所を訪問する実地調査の方法で行われているところ、「仮に企業規模30人以上等に対象を引き下げた場合には、調査対象事業所が大幅に増加するため、一部の事業所は郵送調査とせざるを得ず、「回収率が低くなる可能性が高いほか」、「精確な回答が得られないおそれが強い」ことを挙げている⁽³⁷⁾。

(ii) 従業上の地位

民間給与実態調査と国税庁調査の大きな違いとして、前者は常時勤務する従業員のうち期間を定めず雇用されている者を対象としているのに対して、後者は全ての給与所得者を対象とし

(31) 人事院「別紙第1 職員の給与に関する報告」（平成17年8月15日）pp.18-19. <<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h17/pdf/bessidail.pdf>>

(32) 官民給与の比較方法の在り方に関する研究会 前掲注(9), pp.7,10.

(33) 給与懇話会「給与懇話会・14の意見」（平成18年7月）pp.9-10. <http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/kyuyokonwakai_hp/konwakai14noiken.pdf>

(34) 「公務員給与と改定の勧告に当たって」（人事院総裁談話（平成18年8月8日））<<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h18/pdf/18danwa.pdf>>; 人事院「別紙第1 職員の給与に関する報告」（平成18年8月8日）p.1. <<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h18/pdf/18houkoku.pdf>>

(35) 例えば、「公務員の給与引き上げを図る人事院調査のカラクリ」『週刊ダイヤモンド』97(37), 2009.9.19, p.49.

(36) 例えば、「片山総務大臣閣議後記者会見の概要」（平成22年9月21日）<http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_02000129.html>

(37) 官民給与の比較方法の在り方に関する研究会 前掲注(9), pp.9-10.

ており、集計に当たって、パート、アルバイト、正規・非正規等といった従業上の地位を区分していない点が挙げられる。民間給与実態調査の対象が限られている点については批判もあるが、現行の官民給与比較においては行政職俸給表（一）の適用を受ける国家公務員の給与と同種同等の民間企業労働者の給与を比較していることから、相当の妥当性があるとの指摘がある⁽³⁸⁾。

人事院は、2005（平成17）年8月の勧告時に、「非正規社員及び派遣労働者は、短期雇用を前提に、時給制が多く、諸手当の支給割合が低いなど、雇用形態、賃金形態が常勤職員とは明確に異なっていることから、官民比較の対象とすることは困難である」とした⁽³⁹⁾。「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会」の報告書においても、官民比較に基づき給与水準が定められる公務員は、競争試験による能力の実証を経て正規の公務員として採用され、基本的に長期間にわたって公務に従事する職員であるため、その給与水準の比較は民間従業員のうち同様の勤務形態にある正規従業員を対象とすべきであり、民間の非正規労働者、パートタイマーなどを対象に含めることは適当ではないとされている⁽⁴⁰⁾。

(2) 各地域の民間給与水準の反映

(i) 国家公務員

全国的な官民給与の差とは別に、地域ごとの官民給与の差に着目した議論がある。国家公務員はいわゆる霞が関だけでなく全国各地に勤務しており、2010（平成22）年度末における国の行政機関の定員30.2万人のうち、地方支分部局の定員は19.0万人である⁽⁴¹⁾。ところが、給与の基本である俸給の水準は、職務給の原則⁽⁴²⁾や全国的な人事異動の実施という観点から、全国一律で設定されているため、民間給与の高い地域ではこれが公務員給与を上回る一方で、民間給与の低い地域では公務員給与がこれを上回っていた⁽⁴³⁾。より具体的には、関東や近畿地方では民間給与が公務員給与を上回るのに対して、北海道、東北や中国、四国の各地方などでは公務員給与が民間給与を上回ることなどが指摘されてきた⁽⁴⁴⁾。

人事院は、こうした状況を踏まえ、2002（平成14）年9月から「地域に勤務する公務員の給与に関する研究会」（座長：神代和欣横浜国立大学名誉教授）を開催するなどして検討を行った上で、いわゆる給与構造改革⁽⁴⁵⁾の一環として、2006（平成18）年度から2010（平成22）年度にかけて、①公務員給与が民間給与を最も上回っている地域における官民較差を考慮して、俸給表の水準を平均4.8%引き下げ、②民間給与が

(38) 岡田真理子「日本における国家公務員の給与決定方法」『労働調査』501号、2011.9、p.29.

(39) 人事院 前掲注(31)、p.18.

(40) 官民給与の比較方法の在り方に関する研究会 前掲注(9)、p.7. なお、公務部内における常勤職員と非常勤職員の給与の格差について指摘されることがある（藤田和恵「公務員の中でも広がる待遇格差 非正規に痛みを押し付ける正規」『週刊ダイヤモンド』99(41)、2011.10.15、p.35.等）。

(41) 「公務員の種類と数」(国家公務員の労働基本権(争議権)に関する懇談会(第1回)(平成22年11月26日)配布資料3) p.2. <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kihonken/dail/siry03.pdf>> 記載の数値。

(42) 国公法第62条は、「職員の給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなす」ことを給与の根本基準としている。

(43) 森園・大村 前掲注(8)、p.72.

(44) 川崎一泰・長嶋佐央里「地域における給与の官民格差に関する統計分析—なぜ、地方では公務員人気が高いのか—」『会計検査研究』36号、2007.9、p.113. <<http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/pdf/j36d08.pdf>>

(45) 地域ごとの民間賃金水準の反映のほか、後述するように、年功的な給与上昇の抑制等を含む。「50年振りの大きな改革」（「公務員給与改定の勧告に当たって」（人事院総裁談話（平成17年8月15日））<<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h17/pdf/danwa.pdf>>）とされた。

高い地域に勤務する職員を対象として、各地域における民間給与水準に応じた6区分の地域手当を新設した⁽⁴⁶⁾。

人事院によれば、こうした取組により、次の表のとおり、地域間の官民給与較差の差は縮小した。ただし、公務における経過措置額の状況等及び民間給与についての調査対象企業の入替による変動要素を踏まえつつ、2012（平成24）年以降、地域間給与配分の見直しについて最終的な検証を行う必要があるとしている⁽⁴⁷⁾。

(ii) 地方公務員

各地域における公務員給与と民間給与の差については、特に地方公務員の給与水準について議論がある⁽⁴⁸⁾ため、簡潔に紹介する⁽⁴⁹⁾。

地方公務員の給与については、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第24条第3項において、①生計費、②国の職員の給与、③他の地方公共団体の職員の給与、④民間事業の従事者の給与及び⑤その他の事情を考慮して定められなければ

ならないとされている。そして、この「均衡の原則」と呼ばれる規定の実際の解釈・運用としては、②が主に考慮され、地方公務員の給与は国家公務員の給与に準ずることとされてきた（いわゆる「国公準拠」）。これは、②の決定において①及び④が織り込まれていることから、②に準じて地方公務員の給与を決定すれば、①から④までを考慮することとなり、規定の趣旨に沿うと考えられてきたことによる。⁽⁵⁰⁾

しかし、地方公務員の給与が地域の民間給与と比較して高いのではないかという指摘や国家公務員の給与構造改革を踏まえ、この考え方は改められることとなった。2006（平成18）年3月に取りまとめられた総務省の「地方公務員の給与のあり方に関する研究会」（座長：塩野宏 東京大学名誉教授）の報告書は、「制度及び水準の両面について国家公務員の給与に準じることで、あるべき地方公務員の給与が実現されるという従来の「国公準拠」の考え方については、再考すべき時期に来ている」とした上で、「均

表 地域別の官民給与較差（{(民間給与) - (国家公務員給与)} / (国家公務員給与) × 100）

| | 平成17年 | 平成22年 | 平成23年 |
|--------|--------|--------|--------|
| 全国 | △ 0.36 | △ 0.19 | △ 0.23 |
| 北海道・東北 | △ 4.73 | △ 2.20 | — |
| 関東甲信越 | 0.01 | 0.26 | △ 0.07 |
| 東京都 | 0.54 | 1.08 | 0.16 |
| 中部 | 0.73 | △ 0.06 | 0.91 |
| 近畿 | △ 0.69 | 1.30 | △ 0.46 |
| 中国・四国 | △ 4.27 | △ 0.43 | △ 0.76 |
| 九州・沖縄 | △ 4.42 | △ 1.47 | △ 1.48 |

（注）平成23年の「北海道・東北」地域の数値は、東日本大震災の影響により、岩手県、宮城県及び福島県について民間給与実態調査が実施されていないため、算出されていない。

（出典）人事院のウェブサイト参照し、「職員の給与に関する報告」（平成17年8月15日）p.53；「職員の給与等に関する報告」（平成22年8月10日）p.26；「職員の給与に関する報告」（平成23年9月30日）p.27。掲載の表を基に筆者作成。

(46) 森園・大村 前掲注(8), pp.268-269.

(47) 人事院「別紙第1 職員の給与に関する報告」（平成23年9月30日）p.18. <<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h23/pdf/23houkokukyuuuyo.pdf>>

(48) 例えば、太田聰一「公務員給与を地域の民間企業に合わせよ」『エコノミスト』90(3), 2012.1.24, pp.46-47.

(49) 地方公務員の給与については、一般行政職の職員ではなく特に技能労務職の職員の給与を民間の給与と比較する議論などもあるが、本稿では立ち入らない。地方公務員の給与に関する全体的な議論については、次の資料などを参照。西村美香「自立を求められる地方公務員給与政策」『都市問題研究』60(6), 2008.6, pp.85-101; 松元崇・増島稔「求められる地方公務員人件費の改革」『ESP』519号, 2009.1・2, pp.85-88.

(50) 「地方公務員の給料表等に関する専門家会合 とりまとめ」（平成22年2月）p.2. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000055526.pdf>

衡の原則」の意義は妥当なものであるとしつつ、①給与制度（給料表の構造や手当の種類・内容等）については、公務としての近似性・類似性を重視して国家公務員の給与制度を基本とし、②給与水準については、「地方分権の進展を踏まえ、地域の労働市場における人材確保の観点や、住民等の納得を得られる給与水準にするという要請がより重視されると考えられることから、地域の民間給与をより重視して均衡の原則を適用すべきである」とした⁽⁵¹⁾。その後、総務省も、同報告書の考え方に沿って、給与制度は国家公務員の制度を基本としつつ、給与水準は地域の民間給与水準をより重視して均衡の原則を解釈・運用し、地方公共団体への助言等を行ってきており⁽⁵²⁾、各人事委員会においては、公民較差を解消するために国の人事院勧告と異なる独自の給料表を勧告する事例も多くなってきている⁽⁵³⁾。

(3) 公務部内の給与配分

全体的な官民給与水準の差とは別に、民間及び公務部内におけるそれぞれの給与配分の違いに着目した、より個別的な給与の差に関する議論がある。例えば、官民比較による給与の調整が行われているにもかかわらず、国家公務員の給与が高過ぎると感じている人が多い理由として、①民間では、同じ年齢、職務でも、企業間あるいは個人間で給与水準に相当のばらつきがあり、非常に高い給与を得ているごく少数の人

が平均給与を押し上げるため、平均給与で官民の給与水準を均衡させると、公務員給与の中央値は民間給与の中央値よりも高くなることや、②公務員給与はあまりばらつきがなく、業績、能力の高い人は相対的に（民間水準と比較して）給与が低めであるのに対して、業績、能力が劣る人でも（民間と比較すると）高い給与を得ていることなどが挙げられている⁽⁵⁴⁾。以下、各年齢層に対する給与配分と給与への能力・実績の反映の2つの観点から官民における給与配分の違いについて整理する。

(i) 世代間配分

国家公務員と民間企業の従業員の賃金カーブには異なる部分があり、しばしば、国家公務員の給与は、民間の給与と比較して、若年層では民間より低く、高齢層では民間よりも高い傾向にあることが指摘される⁽⁵⁵⁾。

人事院は、こうした実態を踏まえ、俸給カーブのフラット化を試みてきた。例えば、給与構造改革においては、世代間配分を適正にするため、係長級以上の級の30歳代半ば以上の職員に適用される号俸については平均の俸給引下率である4.8%を超える引下げ（高齢層では最高7%程度の引下げ）を行う一方で、若年層については引下げを緩和し、特に20歳代の係員層については水準を据え置いた⁽⁵⁶⁾。近年の勧告においても、年齢層によって俸給の引下率に差を設けている。しかし、依然として高齢層における官

(51) 「地方公務員の給与のあり方に関する研究会 報告書」（平成18年3月）pp.13-15.

(52) 前掲注(50), p.3.

(53) 堀井巖・野村知宏「地方公務員の給与体系及び給与制度の変遷」『地方公務員月報』577号, 2011.8, pp.43-44. 一方、各地方公共団体においては、人事委員会等の勧告水準を下回る水準とする独自の給与削減措置も広がっている。この状況については、次の資料を参照。「地方公共団体における独自の給与削減措置の状況（平成22年4月1日現在）」<<http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/ss04.pdf>>; 山口俊一衆議院議員提出「地方公務員の給与削減に関する質問主意書」（平成23年5月25日質問第202号）に対する答弁書（平成23年6月3日内閣衆質177第202号）

(54) 井堀利宏『「歳出の無駄」の研究』日本経済新聞出版社, 2008, pp.86-87.

(55) 例えば、尾上友章「2009年の賃金比較 国家公務員賃金 VS. 民間企業賃金 国家公務員賃金は高校卒・大学卒とも“中だるみ現象”が発生 民間の賃金カーブは“寝る”方向、国家公務員は“立つ”方向へ」『賃金事情』No.2593, 2010.9.20, pp.40-43.

(56) 森園・大村 前掲注(8), p.73.

民の給与差は存在しており、2011（平成23）年の給与に関する報告においても、「月例給における官民の給与水準は、全体として均衡させているところであるが、年齢別にみると、50歳台において、官民の給与差が相当程度存在している」と指摘した上で、「公務と民間の昇進管理等には相違もあることから、年齢別の給与差が一定程度生ずるのはやむを得ない面もあるが、若年層への給与の配分という面からみても、年齢別給与が全体として民間とほぼ均衡することが望ましい。今後の定年の段階的な引上げも見据え、来年度以降、高齢層における官民の給与差を縮小する方向で昇格、昇給制度の見直しの検討を進めることとしたい」としている⁽⁵⁷⁾。

(ii) 給与への能力・実績の反映

近年「民間準拠」への批判が強まってきた背景として、民間給与の変化が指摘される。かつては民間給与も春闘を中心とした団体交渉による一律の賃上げと年功的な昇給が一般的であったが、1980年代以降は春闘も以前ほどの求心力を失い、能力実績主義の浸透とともに給与の多様化・個別化が進行し始めるなど、「民間」の実態を把握することが容易ではなくなっている⁽⁵⁸⁾。

民間給与のこのような変化に対し、公務員給与については特別昇給や勤勉手当に持ち回り運用が見られるなど、個人の実績に応じた差が大

きくなかったと言われる。これは、公務の特性（①民間企業でいう間接部門に相当する仕事が多く、成果の差が数字等に表れにくいこと、②執行部門などでは画一で確実な職務遂行が求められていること、③大部屋主義の執務体制ではチームワークで仕事を遂行しており、個人の成果が特定しにくいこと等）や、過去の職員団体の反対運動などもあって勤務評定制度が十分機能せず、納得性のある査定が難しかったことなどに起因するとされている⁽⁵⁹⁾。

こうした状況にあった公務における能力・実績主義について、1997（平成9）年に旧総務庁に設置された公務員制度調査会（会長：辻村江太郎慶應義塾大学名誉教授）や人事院の研究会等において議論が重ねられ、2007（平成19）年には、国家公務員法等の一部を改正する法律（法律第108号）が成立し、人事評価制度が導入された⁽⁶⁰⁾。なお、公務における成果主義については慎重な見解もある⁽⁶¹⁾。

II アメリカ

1 給与決定の仕組み

アメリカ連邦政府の一般的な行政職員⁽⁶²⁾には一般俸給表（General Schedule）が適用され、全米共通の基本給である俸給と、地域ごとの地域均衡給が支給される。地域均衡給は、地域ごとの官民給与較差の解消のため、1990年

(57) 人事院 前掲注(47), pp.19-20.

(58) 西村 前掲注(21), p.224.

(59) 森永耕造「リレー解説公務員制度 第11回 公務員の人事管理と民間企業の人事管理の相違点(後編)」『人事院月報』61(8), 2008.8, pp.36-39.

(60) 新人事制度研究会編著・日本人事行政研究所監修『国家公務員の新たな人事制度—人事評価を活用した任免・給与等の実務—』PM出版, 2010, pp.5-7.

(61) 例えば、太田肇『公務員革命—彼らの〈やる気〉が地域社会を変える』（ちくま新書 926）筑摩書房, 2011, pp.29-43. は、地方公務員を念頭に置いているが、企業も役所も欧米諸国等の「職務主義」とは異なる「大部屋主義」を採っている我が国において個人の成果を正しく評価できる可能性について疑問を呈した上で、何が成果かはっきりした基準がない等の公務員に特有の事情を指摘する。また、OECD編著（平井文三監訳）『世界の公務員の成果主義給与』明石書店, 2005.（原書名：OECD, *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, 2005.）は、「モチベーションに対する業績給の意義と影響を過大評価してはならない」とし、「職員のモチベーションを高めるには、職務内容への満足、昇進可能性、業務編成の柔軟性といった基準の方が業績給よりもはるかに優れている」と指摘している（p.25.）。

に連邦職員給与比較法 (Federal Employees Pay Comparability Act of 1990) の制定によって導入されたものである。⁽⁶³⁾

連邦政府職員の労働基本権については、原則として団結権が認められ、協約締結権を含む団体交渉権も認められているが、給与を含む法定の勤務条件は対象から除外されており、労使交渉とは異なる給与改定の仕組みが設けられている。法律は、公務員給与の基本原則として官民給与の均衡等から成るいわゆる均衡原則を定めた上で⁽⁶⁴⁾、俸給及び地域均衡給の改定手続等を定めている。俸給の改定には、労働省労働統計局 (Bureau of Labor Statistics) の調査によって得られる、全国の平均的な労働時間当たりの雇用者報酬の変化率を示す雇用経費指数 (Employment Cost Index) が用いられ、この指数から 0.5% を引いた割合で全国一律に改定することとされている。地域均衡給の改定には、各地域の連邦政府職員とそれ以外の労働者の年間給与額を職種・役職段階を要素に比較した、労働統計局による全国報酬調査 (National Compensation Survey) のデータが用いられる。まずは労働統計局から 2 つの調査結果について報告を受けた人事管理庁 (Office of Personnel Management) が給与改定の原案を作成し、労務・給与の専門家及び組合の代表を構成員とする連邦給与評議会 (Federal Salary Council) に報告する。これを基に連邦給与評議会は改定率等に

関する報告をまとめ、人事管理庁長官、労働長官、行政管理予算局長を構成員とする大統領給与エージェント (Pay Agent) に提出する。さらに、大統領給与エージェントは、連邦給与評議会による報告の内容に自らの意見を添えて大統領に勧告する。最終的には、大統領が翌年の給与改定率を盛り込んだ予算教書を議会に提出し、これを踏まえて議会で給与改定率を盛り込んだ歳出予算法が制定され、これに基づき大統領が給与を改定する。⁽⁶⁵⁾

2 給与決定の実態等

法律上、俸給及び地域均衡給について、大統領は、国家の緊急事態あるいは深刻な経済情勢のため内容を不相当と認めるときは、代替案を作成し、議会に伝達することができる⁽⁶⁶⁾と定められている。上述した精緻な給与改定の仕組みによって給与が改定されることはほとんどなく、実際は、大統領が代替案を作成し、議会と交渉しながら改定率を決定している⁽⁶⁷⁾。例えば、2010 年は、法定の方式による改定率は俸給が 2.4%、地域均衡給が平均 16.5% であったが、大統領による代替案では俸給改定率 2.0%、地域均衡給は凍結とされ、最終的に実施された改定率は俸給が 1.5%、地域均衡給が平均 0.5% であった⁽⁶⁸⁾。さらに、2011 年から 2012 年までの 2 年間の給与は凍結されることとなったため⁽⁶⁹⁾、連邦給与評議会によれば、2011 年の連邦政府職員

(62) ちなみに、2009 年 9 月時点における連邦政府の文官 283.8 万人のうち、国内に勤務する者は 274.9 万人 (96.9%)、ワシントン D.C. 首都圏に勤務する者は 35.7 万人 (12.6%) である (U.S. Office of Personnel Management, "Table 1 -- Federal Civilian Personnel Summary," *Employment and Trends*, September 2009. <<http://www.opm.gov/feddata/html/2009/September/table1.asp>>)。

(63) 村松岐夫編著『公務員制度改革一米・英・独・仏の動向を踏まえて―』学陽書房、2008、pp.74-79。

(64) 5 U.S.C. § 5301

(65) 村松編著 前掲注(63)、pp.72-75; 人事院『平成 21 年度 年次報告書』2010、pp.42-45. <<http://ssl.jinji.go.jp/hakusho/h21/049.html>>; 官民給与の比較方法の在り方に関する研究会 前掲注(9)、pp.21-25. <http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/kenkyukai_hp/horon1.pdf>

(66) 5 U.S.C. § 5303(b), 5304a

(67) 官民給与の比較方法の在り方に関する研究会 前掲注(9)、p.26. <http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/kenkyukai_hp/horon1.pdf>

(68) 人事院 前掲注(65)、p.44。

の給与は民間給与よりも26.3%低くなっており、官民給与差は2010年の24.05%と比べて2.25%拡大している⁽⁷⁰⁾。2013年の給与については、オバマ大統領が、0.5%の引上げを盛り込んだ予算教書を議会に提出した⁽⁷¹⁾。

3 官民給与差をめぐる近年の議論等

ここでは、アメリカにおける官民給与差をめぐる近年の議論を紹介する。前述のとおり政府の発表によれば連邦政府職員の給与は民間給与を下回っているが、これまで、労働経済学的手法を用いた様々な研究では公的部門の給与水準が民間の給与水準よりも高いとの指摘がなされてきた⁽⁷²⁾。最近では、2010年の中間選挙や2012年に予定されている大統領選挙に向けた共和党の候補者選に当たって、共和党議員が、シンクタンクの研究等に基づき、連邦政府職員の給与が民間給与よりも高いとの指摘を行い、議論を呼んでいる⁽⁷³⁾。2010年10月に行われた世論調査では、連邦政府職員の給与及び諸給付

と連邦政府外で同様の仕事に就いている人の給与及び諸給付との比較について、連邦政府職員の待遇の方が良いとする人が75%、悪いとする人が10%、ほぼ同じとする人が10%であった⁽⁷⁴⁾。

以下、官民労働者の属性の違いについて確認した上で、官民給与差に関する議論等を概観する。

(1) 官民労働者の属性の違い

まず、官民の労働者について、給与を比較した議論を検討するに先立ち、それぞれの属性の違いについて整理した資料として、中立的な立法補佐機関である米国議会図書館議会調査局 (Congressional Research Service) によるレポート⁽⁷⁵⁾の一部を紹介する。

民間及び公的部門⁽⁷⁶⁾における給与に影響を与え得る、それぞれの労働者の属性の違いとして、①年齢、②学歴、③職種などがある。各項

(69) 経緯について簡潔にまとめた資料として、次の記事を参照。Jack Moore, "Federal Pay Freeze: A Lump of Coal for Feds?" *ExecutiveGov*, December 23, 2010. <<http://www.executivegov.com/2010/12/federal-pay-freeze-a-lump-of-coal-for-feds/>>

(70) Federal Salary Council, "Memorandum for the President's Pay Agent, Subject: Level of Comparability Payments for January 2013 and Other Matters Pertaining to the Locality Pay Program," November 22, 2011, p.2. <<http://www.opm.gov/oca/fsc/recommendation11.pdf>>; Kellie Lunney, "Public-private pay gap widens," *Government Executive*, November 4, 2011. <<http://www.govexec.com/oversight/2011/11/public-private-pay-gap-widens/35340/>>

(71) Kellie Lunney, "President's budget makes pay raise proposal official," *Government Executive*, February 13, 2012. <<http://www.govexec.com/pay-benefits/2012/02/presidents-budget-makes-pay-raise-proposal-official/41178/>>

(72) Robert Gregory and Jeff Borland, "Recent Developments in Public Sector Labor Markets," O. Ashenfelter and D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics Vol. 3C* (Handbooks in economics), Amsterdam: Elsevier Science B.V., 1999, pp.3573-3630.

(73) Ed O'Keefe, "The study driving GOP criticism of federal pay," *Washington Post*, 2011.11.7. <http://www.washingtonpost.com/blogs/federal-eye/post/the-study-driving-gop-criticism-of-federal-pay/2011/11/06/gIQAFFNnuM_blog.html>

(74) Lisa Rein and Ed O'Keefe, "New Post poll finds negativity toward federal workers," *Washington Post*, October 18, 2010. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/10/17/AR2010101703866.html>>

(75) Gerald Mayer, "Selected Characteristics of Private and Public Sector Workers," *CRS Report for Congress*, July 1, 2011. <<http://www.govexec.com/pdfs/071911kl1.pdf>>

(76) ここで言う公的部門の労働者 (public sector workers) は、連邦政府 (federal government)、各州政府 (state governments) 及び自治体政府 (local governments) の職員に分けられる (*ibid.*, p.1.)。

目について敷衍すると、次のとおりである。

- ① 平均すると、公的部門の労働者は、民間の労働者よりも年齢が高い。2010年における常勤労働者に占める45歳以上64歳以下の割合は、民間では43%であるのに対し、公的部門では51%（連邦政府では55%）である。

年齢が高い労働者は、より若い労働者に比べて仕事の経験年数が長いことが多い。さらに、一般的に、経験年数が長い労働者は、経験年数が短い労働者よりも所得が多い。したがって、公的部門の労働者と民間の労働者の年齢の差は、給与や諸手当の違いを生じさせる可能性がある。

- ② 平均すると、公的部門の労働者は、民間の労働者よりも教育を受けてきた期間が長い。2010年における、学士号以上の学位を有する労働者の割合は、民間では34%であるのに対し、公的部門では52%（連邦政府では46%）である。さらに、大学院等で教育を受けた労働者の割合も、公的部門では民間に比べて高い。

一般的に、学歴の高い労働者は、学歴の低い労働者よりも所得が多い。したがって、学歴の違いによって、公的部門の労働者の給与は、民間の労働者の給与よりも高くなり得る。

- ③ 公的部門においては、民間よりも、マネジメント、専門職及びこれらに関連する職種に従事する労働者の割合が高い。2010年における、これらの職種に従事する労働者の割合は、民間では36.9%であるのに対し、公的部門では55.4%（連邦政府では46.9%）である。一般的に、これらの職種の人は、その他の職種の人よりも所得が多い。

民間と公的部門との間で職種を比較するこ

とは難しい。大まかな職種の分類を用いた給与の比較は、細分化された職種間の違いを捉えられない可能性がある。一方で、細分化された職種を用いた給与の比較は、その職種の労働者が公的部門か民間どちらかに偏在している場合には困難であろう。

(2) 官民給与差をめぐる議論

連邦政府職員の給与水準については、活発な議論が行われており、2011年3月9日には、連邦議会下院の監視・政府改革委員会（Committee on Oversight and Government Reform）の小委員会（Subcommittee on Federal Workforce, U.S. Postal Service and Labor Policy）において有識者等を招いた公聴会が開かれた⁽⁷⁷⁾。発言者としては、職員の給与水準に批判的な共和党系のシンクタンクに所属する専門家2名、これに反論する政府高官1名及び労働組合の代表者1名並びに比較的中立とされる専門家1名の合計5名が招かれている⁽⁷⁸⁾。以下、この公聴会における議論やその他のレポート、新聞記事等を引きながら、官民給与の差に関する議論についてまとめる。

(i) 給与水準

大統領給与エージェントによるレポートでは、2010年3月における連邦政府職員の給与は、民間給与よりも24.05%低いとされる⁽⁷⁹⁾。

これに対して、共和党系のシンクタンク等は、連邦政府職員の給与が民間給与よりも高いとするレポート等を公表し、政府職員の給与等の水準について批判している。例えば、ケイトー研究所（Cato Institute）の研究者は、商務省経

(77) “Are Federal Workers Underpaid?” Committee on Oversight and Government Reform, United States House of Representatives, 2011.3.9. <http://oversight.house.gov/index.php?option=com_content&view=article&id=1175%3A3-9-11-qare-federal-workers-underpaidq&catid=15&Itemid=26>

(78) Ed O’Keefe, “Federal pay and benefits back in the spotlight,” *Washington Post*, 2011.3.9. <http://voices.washingtonpost.com/federal-eye/2011/03/federal_pay_and_benefits_back.html>

(79) “Report on Locality-Based Comparability Payments for the General Schedule, Annual Report of the President’s Pay Agent 2010,” March, 2011, p.18. <<http://www.opm.gov/oca/payagent/2010/2010PayAgentReport.pdf>>

済分析局 (Bureau of Economic Analysis) が公表する国民所得生産勘定 (National Income and Product Accounts) に基づき、2009 年における連邦政府文官と民間労働者の平均給与をそれぞれ 81,258 ドル、50,462 ドルと算出している⁽⁸⁰⁾。USA トゥデイ (USA Today) 紙も、同じ数値を引用して、連邦政府職員の給与水準等について批判的な報道を行っている⁽⁸¹⁾。他の統計データを利用し、給与の要素等を考慮してより詳細な分析を行っている例として、ヘリテージ財団 (Heritage Foundation) のレポートは、労働統計局の人口現況調査 (Current Population Survey)⁽⁸²⁾ の 2006 年から 2009 年までのデータを分析した結果、学歴、経験、職種等の要素を考慮しても、連邦政府職員の時間給は民間給与よりも 22% 高いと指摘している⁽⁸³⁾。同じく人口現況調査のデータを利用し、アメリカ公共政策研究所 (American Enterprise Institute for Public Policy Research: AEI) とヘリテージ財団の研究者が共同で執筆したレポートも、各要素を考慮して分析した結果、2006 年から 2010 年までの連邦政府職員の平均給与は民間給与よりも約 14% 高いと指摘している⁽⁸⁴⁾。

これらの指摘に対して、職員が組織する労働組合の 1 つである全国財務職員組合 (National Treasury Employees Union) の代表は、ヘリテ

ジ財団や AEI は、大統領給与エージェントが根拠とする調査を行っている労働統計局のような不偏不党の信頼性、高度の専門性や尊敬を勝ち得ていないと指摘している⁽⁸⁵⁾。また、民主党系のシンクタンクであるアメリカ進歩センター (Center for American Progress) の研究員は、USA トゥデイ紙による報道やケイトー研究所による分析について、同じ職種や学歴の者同士を比較しておらず、リンゴとオレンジを比較するような基本的な誤りを犯していると指摘している⁽⁸⁶⁾。

人事管理庁長官は、連邦議会やマスメディアで行われている政府職員と民間労働者との報酬の比較のうち多くのものは人を誤らせるものであると指摘している。すなわち、連邦政府職員と民間労働者の平均給与を単純に比較することは、技能のレベル、仕事の複雑さ、責任の範囲、組織の規模、地域、経験のレベル、特別な資格要件等に関する重要な違いを覆い隠してしまう。さらに、(連邦政府と民間それぞれの) 同じ職種に従事する者同士を比較したとするものについても、幾つかの責務が共通する同じ肩書の職種であっても必ずしも比較可能ではない (例えば、連邦政府に雇用されている調理員の 3 分の 1 は、司法省の刑務所で働いており、危険な環境で入所者の監督も行っている。) ことから、人を誤らせ

(80) Chris Edwards, "Overpaid Federal Workers," June 2010. <<http://www.downsizinggovernment.org/overpaid-federal-workers>>

(81) Dennis Cauchon, "Federal workers earning double their private counterparts," *USA TODAY*, Posted 8/10/2010 (Updated 8/13/2010). <http://www.usatoday.com/money/economy/income/2010-08-10-1Afedpay10_ST_N.htm>

(82) 我が国の労働力調査に相当する。毎月、約 5 万世帯を対象とし、実際の調査は商務省国勢調査局 (Bureau of the Census) が行っている。

(83) James Sherk, "Inflated Federal Pay: How Americans Are Overtaxed to Overpay the Civil Service," *Heritage Foundation Center for Data Analysis Report*, No.CDA10-05, July 7, 2010, p.6. <<http://www.heritage.org/research/reports/2010/07/inflated-federal-pay-how-americans-are-overtaxed-to-overpay-the-civil-service>>

(84) Andrew G. Biggs and Jason Richwine, "Comparing Federal and Private Sector Compensation," *AEI Economic Policy Working Paper*, 2011-02, March 4, 2011 (Revised June 2011), p.5. <<http://www.aei.org/paper/100203>>

(85) "Testimony of Colleen M. Kelley," March 9, 2011, p.2. <http://oversight.house.gov/images/stories/Testimony/Kelley_Testimony.pdf>

(86) Lauren Smith, "Correcting Myths about Federal Pay: Conservatives Compare Apples to Oranges," October 25, 2010. <http://www.americanprogress.org/issues/2010/10/federal_pay_myths.html>

るものであると指摘している。⁽⁸⁷⁾

このように政府と共和党系シンクタンク等の主張が異なることを受けて、下院の監視・政府改革委員会の委員長を務める共和党議員と小委員会の委員長を務める共和党議員の要請に基づき、会計検査院 (Government Accountability Office) が、給与に関する各研究が異なる結論に達する原因を明らかにするための調査を行っており⁽⁸⁸⁾、2012年の春にレポートが公表される予定であると報じられている⁽⁸⁹⁾。

(ii) 現行制度の問題点等

給与水準だけではなく、一般俸給表を中心とする現行の給与制度そのものについても問題点が指摘され、改善・改革をめぐる議論が行われている。

政府も給与制度の問題点は認識しており、人事管理庁が2002年に発表した白書は、地域均衡給の算出方法の信頼性について、①労働市場の過不足は職種、技能、専門性及び勤務地域の観点から論じられるが、連邦職員給与比較法は労働市場を職務の級 (仕事のレベル) と勤務地域の2つの側面からしか捉えておらず、同一の級における各職種の給与差を反映できないこと、②民間給与の調査・分析に加えて予算の編成・承認プロセスに時間が掛かるため、給与の改定結果が、必ずしもその時々市場の状況を

反映するものとはならないことなどを指摘していた⁽⁹⁰⁾。2011年の大統領給与エージェントの勧告においても、給与制度の改革を検討する必要性が指摘されており、職種によって労働市場は異なるにもかかわらず、各地域に勤務する連邦政府文官のホワイトカラー全員の給与について同一の割合で調整するプロセスに重大な懸念があること、さらに、連邦政府と民間の給与の比較ができるだけ正確であることを保証するために給与差を推測する基礎を成すモデルや方法論について検証されるべきであることが述べられている⁽⁹¹⁾。

AEIの研究者は、人ではなく職務に着目する大統領給与エージェントのアプローチについて、3つの観点から批判している。まず、民間のある仕事一般俸給表のどの級に相当するかを客観的に決めるのは困難である。次に、付加給付や雇用の安定性等を無視しているが、これは、賃金に重大な影響を与え得るものである。さらに、連邦政府及び民間で同じ地位に就いている人の経験及び学歴の違いを考慮していない。すなわち、連邦政府職員は、民間と比べて少ない経験・学歴で同等の職責の地位に就くため、連邦政府の仕事に対する給与が低いからといって必ずしも連邦政府職員に対する給与が低いことにはならない。⁽⁹²⁾

なお、連邦政府職員の給与水準が高いとする

(87) "Statement of the Honorable John Berry Director U.S. Office of Personnel Management," March 9, 2011, pp.1-3. <http://oversight.house.gov/images/stories/Testimony/Berry_Testimony.pdf>

(88) Stephen Losey, "Lawmakers task GAO to review federal pay system," *Federal Times*, April 4, 2011. <<http://www.federaltimes.com/article/20110404/BENEFITS01/104040304/>>

(89) Stephen Losey, "Lack of data hinders pay gap comparison," *Federal Times*, November 12, 2011. <<http://www.federaltimes.com/article/20111112/BENEFITS01/111120302/>> また、これとは別に、2012年1月には、議会附属の中立的な機関である議会予算局 (Congressional Budget Office) が、連邦政府職員の給与は民間給与よりも2%高いなどとするレポートを発表した (Congressional Budget Office, "Comparing the Compensation of Federal and Private-Sector Employees," January, 2012. <<http://cbo.gov/doc.cfm?index=12696>>).

(90) United States Office of Personnel Management, "A Fresh Start for Federal Pay: The Case for Modernization," April 2002, pp.12-16. <<http://www.opm.gov/strategiccomp/whtpaper.pdf>>

(91) The President's Pay Agent, "Memorandum for the President, Subject: Annual Report on General Schedule Locality-Based Comparability Payments," March 29, 2011. <<http://www.opm.gov/oca/payagent/2010/2010PayAgentReport.pdf>>

立場であっても、給与制度そのものに問題があるとする立場からは、現在行われている給与水準の凍結は必ずしも望ましい措置ではない。ヘリテージ財団の研究者は、全ての連邦政府職員の給与が高過ぎるわけではないため、職員の給与を凍結したり一律に削減したりするべきではなく、一般俸給表を廃止し、より労働市場の状況を反映した業績給制度に移行すべきであると主張している⁽⁹³⁾。AEIの研究者も、単純な給与凍結は、連邦政府職員間の給与の違いに目を向けず、問題の核心に触れないものであると批判し、連邦政府職員の給与は、労働市場の状況を反映するべきであり、一時的に調整するのではなく、将来にわたって一貫して機能する根本的な改革が必要であると主張している⁽⁹⁴⁾。

前述の公聴会にも招かれた、比較的中立とされる団体（Partnership for Public Service）の代表は、現在の一般俸給表による給与制度には、成果を奨励し、報いる機能がわずかしかなく、業績や労働市場の需要・供給よりも年功に基づく仕組みになってしまっていると指摘している。そして、給与制度の改革として、民間における同様の仕事の給与水準と均衡する給与水準を定めるような、市場を基礎とする仕組みを採用し、生計費の考慮に基づく地域ごとの給与の違いや職種、技能及び責任の度合いに基づく違いを考慮することを提案している⁽⁹⁵⁾。

給与制度を見直そうとするこれらの議論に対して、全国財務職員組合の代表は、現行の給与制度に対する批判は誇張されていると指摘しており、業績給制度の導入については、①職務に

最良の人材を採用し、維持するのに役立つかという観点及び②職員が組織の使命を達成するよう動機付けるのに役立つかという観点から問題があると指摘している⁽⁹⁶⁾。

おわりに

以上、我が国の国家公務員及びアメリカの連邦政府職員の給与を中心に、民間給与との差をめぐる議論等を紹介してきた。我が国においては、従来、人事院による官民給与の比較に基づく給与勧告どおりの給与改定が行われることが多かった。近年は、人事院が批判等を踏まえてより精緻な民間準拠を試みてきた一方で、給与改定の仕組みそのものを見直す動きがある。アメリカにおいては、官民給与の比較に基づく給与改定の仕組みがあるが、実質的には機能しない状態が続いている。近年は、官民の給与差が政治的な争点の一つとなり、様々な立場から給与制度そのものの改革も求められている。

どちらの国においても、行政機関が行う官民給与比較の方法に問題点がないとは言えない上に、厳しい財政事情等を背景とする歳出削減に向けた機運も手伝って、官民給与比較の観点からは公務員給与に批判的な指摘が多いように思われる。いずれにせよ、官民給与差をめぐる議論においては、論拠とする統計の取り方、数値の評価方法などについて共通認識を形成することが必要であろう。

（うすい やすたか）

(92) Andrew G. Biggs, "Statement before the United States House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform Subcommittee on Federal Workforce, U.S. Postal Service and Labor Policy," March 9, 2011, pp.4-5. <http://oversight.house.gov/images/stories/Testimony/Biggs_Testimony_3-9-11.pdf>

(93) James Sherk, "Testimony before the Committee on Oversight and Government Reform, United States House of Representatives," March 9, 2011, p.7. <<http://oversight.house.gov/images/stories/Testimony/SherkTestimony.pdf>>

(94) Biggs, *op.cit.*(92), p.7.

(95) Max Stier, "A smarter way on federal pay," *Washington Post*, June 24, 2011. <http://www.washingtonpost.com/opinions/a-smarter-way-on-federal-pay/2011/06/22/AGC6e3hH_story.html>

(96) *op.cit.*(85), pp.5-6.

別表 人事院、国税庁、厚生労働省による民間給与に関する調査の主な相違点等

| | 職種別民間給与等実態調査 | 民間給与実態統計調査 | 賃金構造基本統計調査 |
|---------------------------------|---|--|--|
| 実施主体 | 人事院 | 国税庁 | 厚生労働省 |
| 目的 | 民間における職種別給与の実態を明らかにし、公務員給与の検討資料を得ること | 民間企業における年間の給与の実態を、給与階級別、事業所規模別、企業規模別等に明らかにし、併せて、租税収入の見積り、租税負担の検討及び税務行政運営等の基本資料とすること | 主要産業に雇用される労働者について、その賃金の実態を、労働者の雇用形態、就業形態、職種、性、年齢、勤続年数、経験年数別等に明らかにすること |
| 公表時期 | 8月 | 9月 | 2月 |
| 対象給与等 (時期については、公表年を基準として表す。) | きまって支給する給与(基本給、時間外手当(超過勤務手当等)、通勤手当等)ごとに支給されるすべての給与：当該年4月 賞与及び臨時給与：前年8月～当該年7月 | 給与は、前年1年間の支給総額(給料・手当及び賞与の合計額)で、通勤手当等の非課税分は含まない。 | きまって支給する現金給与額(所定内給与額(基本給、職務手当、通勤手当等)及び超過労働給与額)：前年6月 年間賞与その他特別給与額：前々年1月～12月 |
| 方法 | 調査員が事業所を訪問し、給与担当者に面接して行う。 | 調査票を郵送し、事業所が記入した調査票を郵送又はインターネットにより回収する。 | 調査票を配布し、事業所が記入した調査票を回収する。 |
| 対象事業所 | 企業規模50人以上で、かつ、事業所規模50人以上の民間事業所 | 従事員1人以上の民間事業所 | 5人以上の常用労働者を雇用する民営事業所及び10人以上の常用労働者を雇用する公営事業所 (統計表は、特に説明がなければ、民営事業所のみの数値。また、企業規模計は、企業規模10人以上の計であり、企業規模5～9人は含まない。) |
| 対象民間産業 | 農業、林業、宿泊業、飲食サービス業等を除く。 | 全産業 | 農業、林業、漁業を除く。 |
| 対象者 | 常時勤務する従業員のうち期間を定めず雇用されている者 臨時の者、役員を除く。 | 給与所得者(「1年を通じて勤務した給与所得者」及び「1年未満勤続者」) (集計に当たり、パート、アルバイト、正規・非正規等の給与所得者といった従業上の地位は区分していない。) | 常用労働者(一般労働者及び短時間労働者)及び臨時労働者 (統計表は、特に説明がなければ、一般労働者について集計したもの。) |
| 備考 | 平成22年の調査を踏まえた人事院勧告が実施された場合の行政職俸給表(一)適用職員の平均年間給与：637万円 | 1年を通じて勤務した給与所得者の平均給与：412万円(平成22年分調査) | 全産業・企業規模計の平均年収((所定内給与額)×12+(年間賞与その他特別給与額))：約435万円(平成22年調査) |

(出典) 各調査について、行政機関のウェブサイト及び調査結果を取りまとめた報告書を基に、筆者作成。作成に当たっては、次の資料も参照した。篠塚英子「国家公務員の給与—民間準拠から考える」『人事院月報』No.736, 2010.12, pp.12-17; 大阪府人事委員会『給与に関する調査・研究報告—公務員給与制度の再構築に向けて』(平成22年3月); 古田裕繁『わかりやすい労働統計の見方・使い方—統計の基礎と応用を対話形式で楽しく学ぶ』経営書院, 2010, pp.17-20.