

公僕の俸禄たてよこ(上)

国際的・歴史的視座からみた国家公務員給与・年金

主計局主計官

神田 真人

I. 「お役人」はたくさんもらってるの？

「お前はだいたい、もらい過ぎだ」、「馬鹿いうな。倍もらってもバチはあたらん」。

居酒屋で怒号が響いてくる。どうしても感情的、主観的な話になる。だから、お給金の話は大嫌いだ。

理屈では、政府や会社の財務上のアフォードビリティーや、職員のモラルと質の確保を制約条件に、社会への組織の貢献、そして組織への個々人の貢献における能力、業績に比例させるのが、効率的かつ公平、従って持続可能なのだろう。でも、そんなことは科学的には不可能だ^{*1)}。客観的に定義できないので、ベンチマーク賃金の調査や労使交渉の結果が代替的な正統性を提供する^{*2)}。

我が国の国家公務員については、これまで人事院が毎年、官民の給与実態調査を行い、精緻なラスパイレース方式により、官民給与が均衡するような水準を勧告してきた。従って、官民の給与水準

は全体として均衡しているはずだ。現に、最近10年間の公務員給与は、民間賃金が厳しかったことも反映して1割以上減少している^{*3)}。この減額には、平成18年から比較対象企業規模を100人以上から50人以上に拡大したことも効いている。

それでも、色々な声がある。聞いてみよう。

A「地方では、公務員が厚遇というイメージが残っている。特に二馬力（夫婦で公務員）。定時に帰って、いい暮らし。怨嗟的だ」。霞が関の記者さんには地方で修行されてからいらっしゃる方が多いが、このような話をよくされる。確かに、官民給与はオールジャパンでは均衡しているものの、地域的には較差が残る。中国・四国や北海道・東北では公務員給与が民間給与を3%弱上まわっている一方、東京都では公務員の方が1.4%安い^{*4)}。これは過去より是正されており、更に、是正を続けるべきである^{*5)}が、そんなに大きな数字でもないという見方もある。本省では深夜残業や休日出勤が常態化

* 1) 特に公務部門の業績評価の難しさはよく知られている。業務の複雑性、広範性、抽象性のため、数量化やアトリビューションが困難であるし、外部環境や政治判断による他律性の領域も広い。例えば、“Economics of the Public Sector” Joseph Stiglitz P203. 参考として “Lectures on Public Economics” Anthony Atkinson & Joseph Stiglitz P312-316。

* 2) 英国でも何がfairな公務員給与かについて悩ましい歴史がある。“Comparability” 概念を軸にしつつ、しかしこれ自身一義的な解答を与えないからである。少し古い文献だが、例えば、“The Civil Service Today” Gavin Drewry & Tony Butcher P114-121 最近の動きは “Britain’s Modernized Civil Service” June Burnham & Robert Pyper に詳しい。

* 3) 40歳の国家公務員のモデル例でみると、平成10年と20年の年間給与を比較して、本府省勤務の係長で約12%減少（人事院「職員の給与等に関する報告」21年8月11日P2）。

* 4) 前掲P26

* 5) 内閣としては、人事院に対して、引き続き、来年（22年）の勧告時に地域別官民給与の実態を公表し、状況の検証を踏まえつつ、俸給表水準について必要な見直しを速やかに検討するよう要請（平成21年8月25日閣議決定）。

している一方、地方の多くの窓口は定時に閉まってしまうこと、地方の方が雇用環境が厳しいことが影響しているのだろうか。因みに、地方公務員の世界では二馬力の給与を抑制しようとして失敗した自治体（大分県日田市）が実在する*6)。職務給原則等の問題があるので悩ましいが、公務員パッシングの火種になっているのも事実のようだ。

B「財政が危機的状況にある。公務員の給与も引き下げるべきだ」。なるほど。これは小生のような政治家の端くれにはストンと落ちる。我が国の財政状況は世界最悪といっても過言ではない。人件費抑制は当然である。

しかし、「諸外国に比べて公務員給与水準が低いといわれ、他国に例をみない公務員苛めが続く中、処遇を切りすぎて、職員のモラルが保てるか、腐敗に走らないか、採用の質が劣化しないか」、「自衛官を含め国家公務員を全員クビにして、政府を廃業しても5兆円、これを多少、切っても44兆円の歳入欠陥に比べてどうか」、「個人消費を更に低迷させるデフレスパイラルの要因にならないか」という主張も根強い。他省庁で若手の退職者が後を立たないことも気になる*7)。優秀な職員がいなくなればかえって非効率、高コストな政府になってしまう*8)。

B'「ギリシャも公務員給与を削減しようとしている。見習ってはどうか」。う～ん。日本の財政が大変と言ってもギリシャとはかなり違う。ギリシャの一般政府雇用者報酬の対GDP比は12%で、日本の6%の2倍（因みに米10%、英11%、仏13%）*9)。公務員の年金が現役時代の9割という

報道があったが、これだと日本の2～3倍。しかも公務員の数からして実態が判らないという。同列に論ずるのは祖国に失礼だ。でも、一刻も早く財政を建て直さないとギリシャより酷いことになりかねない。

C「大学の同窓会では公務員の自分が一番、薄給で、惨めだ。家族にも辛い思いをさせている」。これは東京の本省の方が多い。確かに、我々が外から誘いを受けると数倍の給料のオファーだし、転職した実例もそのようだ。民間準拠といっても、採用の際に競合する渉外弁護士事務所や外資系企業が調査対象から落ちていること、また、基本的には行政職俸給表（一）という一本の俸給表で管理しているためであろう。ただ、小生の周りには数億円プレイヤーがゴロゴロいるが、公務がそんな世界になるわけもないし、なるべきではなく、低次元で多い少ないといっている、虚しく響くところもある。「明治時代の官僚は偉大だった。その人材の質は民間の数倍といわれる当時の官吏の俸給水準のおかげ*10) だから、そう戻すべきだ。少なくとも民間や諸外国並に上下の差をつけろ」。公務部門内で今よりはかなり差をつけるべきだろうが、大昔のようにするのは全く非現実的だし、過度の格差となれば公平感がなくなり、全体のモラルが下がるリスクもあろう。

C' 逆に、「官民比較といってもホームレスや失業者が比較調査対象に入っていないのはおかしい」という声もあろう。ただ、賃金が労働の対価であるとすれば、これは流石に極論という人も多いだろう。

D 日本の希望、若い人はどうか。人事院が今

* 6) 山本直治「お役所パッシングはやめられない」P70 など。

* 7) 平成20年度における行政職俸給表（一）適用の20歳代在職者は20,690人であるが、20歳代の辞職者は1,262人（人事院「平成21年度 年次報告書」）。

* 8) 世界銀行も経済成長のためには効果的な政策を形成し、これを公平に実施する能力をもつ官僚制が存在しなければならず、それにはメリットシステムの人事に加え、公務員報酬が民間と競争的であることが必要としている。“The East Asian Miracle” The World Bank P175 市場経済における国家の役割の重要性は再認識されてきている。例えば、“Development Economics through the Decades” Shahid Yusuf P74

* 9) “Economic Outlook No.86” November 2009 OECD, “Stat Extract- Economic Projection” December 2009 OECD

* 10) これは第Ⅱ章で検証していくが、例えば、「公務員給与と序説」（稲継裕昭P11）によれば、明治15年の平均給与額は、勅任官461円、奏任官113円、判任官16円に対し、民間の製造業男子で7円。「日本官僚史」（広見直樹P34）は、明治初期の高級官僚の月収は庶民の5年分の年収と推定している。これによれば、当時は、次官（勅任官・高等官1等）が両院議長と、局長（高等官2等）が両院副議長と、課長（奏任官・高等官3等）が国会議員と同格であったが、現在は次官は国会議員より俸給月額を低く抑えている。

年の国家公務員試験I種新規採用職員686人にアンケートを行った*11)。「国家公務員の勤務条件を、民間企業に比べてどのように思いますか」の問に対し、給与については、5.3%が良い方、36.9%が悪い方、約半分が普通と回答。「国家公務員になろうとした主な理由(三つ選択)の問に対しては、「仕事にやりがいがある」と「公共のために仕事ができる」がそれぞれ7割強の回答を集めた一方、「給与等の勤務条件がよい」と答えたのはわずか1.2%にすぎない。拝金主義、物質主義の嘆かわしい時代精神に負けず、志高く入ってくれているのは非常に有り難いことだが、公務員の給料は安いと認識するのが若者のコンセンサスに近いようである。彼等、彼女等の公務への志を維持できるような適切な処遇と仕事のやり甲斐を提供し続けなくてはならない。

E 他方、高齢職員は退職管理の激変で悩んでおられる。「定年のあと、年金でやっていくか。でもいくらだろう」。お答えしよう。例えば事務次官までやって60歳から給付される年金は、月額14万円、年収で173万円程度。課長でやめて60歳から月額13万円、年間154万円程度。皆、驚かれる。これは、企業年金にあたる職域加算(いわゆる三階)が月額2万円程度にすぎない(しかもその財源の半分は本人の掛金)し、年金額の算定根拠となる平均標準報酬額が課長補佐クラス給与水準で頭打ちとなり、それ以上は増えない構造であるためである。この結果、人事院調査では、退職給付の退職前最終年数に対する比率(退職給付代替率)は、局長、課長級で、米72%、英54～55%、独68%、仏73%に対し、我が国は半分の36%にとどまる(係長級では米72%、英66%、独68%、仏73%に対し、日50%と若干、まし)*12)。

このように給与や年金には色々な見方がある。そ

ういった様々な声に触れる中で、一体、今の我が国の水準はどんなものだろう、という思いに至った。

若い頃、上司から、屢々、外国はどうか、過去は調べたのか、と指示を受けた。面倒なので、またかよ、と多忙なときには閉口したが、この基本を思い出した。雑務が増えて廃れゆく霞が関の伝統、たて(歴史的位置付け)とよこ(国際比較)に戻って調べることにした。その現段階のものを読者とシェアするのが本稿である*13)。

また、財務省改革プロジェクトチーム報告書の末尾を「将来の我が国の国家公務員制度全体を考えるに当たっても、諸外国の制度を充分に検証し、その歴史に学ぶことが重要であろう」*14)と結んだ。本稿はこのフォローアップではないし、公務員制度を対象としたものではない。ただ、この報告書の取りまとめの過程で、世の中が流動化しているからこそ、つまみ食いにならないように気をつけながらも、謙虚に外国、歴史の学習も続けていかなくてはならないという思いを強くした。小生が偶々、給与共済課長(昔の給与課長)時代、大臣官房参事官(昔の共済課長)を併任していたことも、問題意識を強化した。

そうはいつても、なかなか、過去の資料は残っていないし、外国政府は情報公開が進んでいない(HPでは殆ど何もとれない)ようなので、作業は難航した。しかし、小生の右腕である漆畑有浩氏をはじめ、丸山正行氏等が全面的にご協力して下さり、また、海外事情については、田原芳幸氏、金子明彦氏、小嶋大造氏、吉田武司氏等に変、お世話になった。心より感謝している。

なお、現在、総人件費削減が議論されているので、誤解のないよう申し添えるが、本稿はそのような政治的議論とは全く無関係な、いわばトリビアもののエッセーである。この不完全な調査から

* 11) 人事院「I種試験からの新規採用職員に対するアンケート調査の結果について」22年5月17日。

* 12) 財務省改革プロジェクトチーム「財務省が変わるための50の提言」P38-39 22年4月。これは、「公務員の高齢期の雇用問題について」(人事院「公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会」21年7月)掲載のデータを人事院がリニューして下さったもの。

* 13) 人件費は他の予算同様、P(単価)×Q(数量)からなるが、本稿はPについての歴史的、国際的考察であり、人件費とQ(定員)の現状については、拙稿「公務員人件費について」(ファイナンス平成22年3月号)を参照。

* 14) 「財務省が変わるための50の提言」P44

導き出される含意は読者の評価に委ねるべく、敢えて、纏めの終章も削除した。勿論、文中、意見にわたる部分は神田個人の見解にすぎないことを付記しておく。

Ⅱ. 給与

1. 国際比較

国際的にみると、我が国の国家公務員給与は相対的に低いといわれる。これを以下、検証するが、その比較作業の前提として（コンパレーター確定等のため）各国の公務員制度を概説する。

(1) 各国の公務員の概要

1) アメリカ

(ア) 公務員の種類

アメリカ合衆国政府における行政部の国家公務員は、約275万人（連邦政府、非軍人、2009年3

月現在）存在するが^{*15)}、①「競争職 (Competitive Service)」、②「上級管理職 (Senior Executive Service)」、③「除外職 (Excepted Service)」の3種類に大きく分類される。各々の詳細については、以下の表の通りであるが、日本の制度との比較でいえば、行政職俸給表（一）が適用される本省課長級以下の一般の国家公務員が「競争職」に、指定職俸給表が適用される次官・局長等の幹部職員が「上級管理職」に、大臣等の国家公務員法上の特別職が「除外職」の中の「高級管理職」に、ほぼ相当するとみられる。

(イ) 給与の改定

一般の職員（競争職）の給与については、全米共通の基本給である俸給と、国内32地域毎の地域均衡給を合わせたものがベースの給与として支給されている。俸給については15級 (grade；15級が最高) 10号俸 (step) の「一般俸給表 (GS)」が定められており^{*16)}、「地域均衡給」に

図表1 アメリカ合衆国政府における行政部の国家公務員の種類

職種	内容	適用される俸給表
競争職	・ 競争試験の結果により候補者名簿が作成され任用。分類法（職階制）適用。 ・ 条件付任用期間経過後、終身職 (career service)。	一般俸給表 (GS)
上級管理職 (SES)	・ 局長、部長、課長等。	上級管理職俸給表
除外職	・ 法令により競争職から除外されている官職。分類法（職階制）が適用されない。競争試験以外の方法で任用。 ・ 以下のほか、司法省FBI職員、テネシー溪谷公社職員、会計検査院職員、復員軍人省の一部職員等の職員も含む。	—
	高級管理職	高級管理職俸給表 (ES)
	郵政公社職員	労使交渉
	賃金職員	国防省が時間給の俸給表作成
	外交官	外務公務員俸給表
	俸給表(スケジュール)A	俸給表A
	俸給表(スケジュール)B	俸給表B
	俸給表(スケジュール)C	俸給表C

(注) 村松岐夫「公務員制度改革」等を参考に作成

* 15) 人事院「平成21年度 年次報告書」P43

* 16) 水準については、Federal Register/Vol. 74,No.249/Wednesday,December 30, 2009/Presidential Documents, P69233

については、都市毎に基本給への加算率が示されている(2010年の例:ワシントン+24.22%、サンフランシスコ+35.15%)*¹⁷⁾。また、「上級管理職」については最低額と最高額のみが規定された単一のバンド給である「上級管理職俸給表」が設定され*¹⁸⁾、さらに「高級管理職」については5段階の級(Level; L5が最高)が規定された「高級管理職俸給表」(固定俸給額であり号俸の設定なし)が設定*¹⁹⁾されている。

労働基本権については、団結権は認められているものの、給与等の法定の勤務条件についての交渉権は認められておらず、争議行為も禁止されている。

そのため、競争職の給与改定は「雇用経費指数(ECI)」及び「全国報酬調査(NCS)」を基に、「大統領給与エージェント(人事管理庁(OPM)長官、労働省長官、行政管理予算局(OBM)長官)」が報告書を提出し、それを踏まえ大統領が翌年度改定率を決定し予算教書に盛り込むことで行われる。しかしながら、同報告書について、内容が不適当と認めるときは、大統領は代替案を作成することができ、実際は報告書どおりの改定が行われるのは少ないのが現状である。

(参考) 具体的な手続の概略

- ① ECI及びNCSのデータを基に、OPMが給与改定の原案を作成し、専門家や組合代表等をメンバーとする「連邦給与評議会」に報告。② 同評議会は改定率等に関する勧告(recommendation)を「大統領

給与エージェント」に提出。

- ③ 同エージェントは、勧告を基に、「地域均衡給」の改定等に関する報告書(report)を作成、大統領に提出。
④ 同エージェントの報告書提出後、大統領が翌年度改定率を決定し予算教書に盛り込む。

「上級管理職俸給表」の改定については、「一般俸給表」の改定に準じて、大統領令により行われる。また、「高級管理職俸給表」の改定については、民間人11名よりなる「公務及び報酬に関する市民委員会」から大統領に対して報告がなされ、それを受け、大統領が議会に対して、給与改定に関する報告を行い、議会の承認を得た後、実施されることとなる。

2) イギリス

(ア) 公務員の種類

イギリスでは、約52万人(非軍人、2009年3月現在)の「国家公務員(Civil Service)」が存在する*²⁰⁾。このうち、各省・各エージェンシーの課長級ポスト以上の幹部公務員は、「上級公務員(Senior Civil Service, SCS)」として区別され取扱われている。

(イ) 給与の改定

「上級公務員」については各省共通の制度が適用され、1(最低)、1A、2、3(最高)の4段階の級(pay band)毎に最低額と最高額が示された共通の俸給表(上級公務員俸給表)*²¹⁾が適用される*²²⁾。一方で一般の職員については、共通

図表2 イギリスにおける国家公務員の種類

職種	内容	人数
上級公務員(SCS)	・ 人事管理は、帰属省。 ・ 任用、給与、勤務時間、昇進、退職等については、国家公務員管理規範に共通の枠組みが示され、俸給表、昇給率、休暇日数等の具体的な内容を規定。	約5,000人
一般の職員	・ 各省等に人事制度を定める権限が付与され、国家公務員管理規範等が定める基本原則の枠内で、人事制度、俸給表、昇給率、休暇日数等を定める。	約52万人

(注) 村松岐夫「公務員制度改革」、人事院「平成21年度 年次報告書」を参考に作成

* 17) 前掲 P69242

* 18) 前掲 P69236

* 19) 前掲 P69236

* 20) 人事院「平成21年度 年次報告書」P26

* 21) 2009年10月現在のペイバンドのそれぞれの年額の最低額、最高額は、PB1:58,200-117,800 PB1A:67,600-128,900 PB2:82,900-162,500 PB3:101,500-208,100 (£)。この更に上に、事務次官級として141,800-279,300がある。

* 22) SSRB 報告書: Review Body on Senior Salaries Report No.73 Thirty-Second Report on Senior Salaries 2010 P61

の給与決定原則の下、各省が独自に給与制度を作っており、俸給表も各省毎に区々である*23)。

団結権、協約締結権を含む団体交渉権、争議権は、軍人や警察官等を除き認められているが、「上級公務員」の給与決定については、企業経営者、学識経験者等の10名で構成される「上級公務員給与審議会(SSRB)」*24)の勧告に基づき政府が決定している。他方、一般の公務員の給与改定については、各省の当局が、財務省および内閣府に承認された枠組及び予算枠の下で*25)、労働組合と交渉*26)し、具体的な給与水準及び制度を決定する*27)。

3) ドイツ

(ア) 公務員の種類

ドイツにおいて国家公務員は、約28万人(連邦政府、非軍人、2008年6月現在)存在するが*28)、公法上の勤務・忠誠関係に立ち公権力の行使に関わる「官吏(Beamte)」と、労働契約に基づく私法上の雇用関係にある「公務被用者(Tarifbeschaeftigte)」から構成される二元的公

務員制度となっている。

官職の分類制度というものが存在しないが、「官吏」については、同様の役割を果たすものとして、「ラウフバーン制度(Laufbahn)」が存在する。ラウフバーンとは、①同一の学歴及び修習(準備勤務)を資格要件とし、かつ、②専門領域(一般行政職、外務職、税務職、税関職等)を同じくする官職の集まりで、連邦、州全体で、約850種類程度存在するとされている。各ラウフバーンは4もしくは5段階程度の給与等級で構成され、それぞれ、「高級職」、「上級職」、「中級職」、「単純業務職」の4種類の「ラウフバーン群(Laufbahngruppen)」に区分されている。

(イ) 給与の改定

「官吏」の俸給表については、一般官吏に適用される「俸給表A」、本省課長級以上の俸給表である「俸給表B」及び司法関係者のための「俸給表R」等が存在する*29)。「俸給表A」については、16段階の等級(16が最高)から構成され、それ

図表3 ドイツにおける国家公務員の種類

職種	内容
官吏 (Beamte)	- ドイツ連邦共和国基本法、官吏法大綱法、連邦官吏法等に基づき、公権力の行使(hoheitsrechtlich)又は国家若しくは国民生活の安全にかかる業務を、正規の職務として担当。 - 官吏には、生涯にわたり職業的かつ継続的に勤務する職業官吏のほか、給与を受けず名誉職として副的に官吏の職務を行う名誉官吏というものも存在。 - 準備勤務及び見習い勤務を経た後に官職を付与され終身の官吏となる。
公務被用者 (Tarifbeschaeftigte)	- 従来の職員(Angestellte)と労働者(Arbeiter)をあわせたもの(2005年10月以降、概念が順次統合)。 - 一般労働法制が適用。一定年限の期限契約が連鎖契約(Kettenvertrag)により更新され、実質的には終身雇用。

(注) 村松岐夫「公務員制度改革」、人事院「平成21年度 年次報告書」を参考に作成

* 23) 例えば、国税庁では、7段階毎に最低額と最高額を定めた俸給表(2009年6月現在の年額、AA:13,641-15,571, AO:16,349-19,281, O:21,386-25,967, HEO:27,015-32,299, SEO:33,938-39,250, G7:45,399-54,199, G6(最上位):55,626-66,658€)を定めており、ロンドン勤務職員には、別途、より高いレートの俸給表が設定されている。

* 24) http://www.ome.uk.com/Senior_Salaries_Review_Body.aspx

* 25) HM TREASURY “Civil Service pay guidance 2010-11”

* 26) HM TREASURY “Civil Service pay guidance 2010-11” p11

* 27) 全くイレレバントの話で恐縮だが、英国の公務員給与の話になると、小生が学生時代こよなく愛したBBCの政治風刺ドラマ“*Yes Prime Minister*”の“A Real Partnership”の章を思い出す。コミカルな騒動の末の落ちは、政治家と官僚の給与水準をリンクさせるとともに、事務次官より低かった総理大臣の俸給を事務次官級まで引き上げるもの。“*The Complete Yes Prime Minister*” Jonathan Linn & Antony Jay P138-160 これはあくまでフィクションなので誤解なきよう。因みに、現在の我が国の俸給月額、総理207万円、大臣151万円、国会議員130万円、事務次官121万円。

* 28) 人事院「平成21年度 年次報告書」P32、人事院「諸外国の国家公務員制度の概要」
<http://www.jinji.go.jp/syogaikoku/syogaikoku.pdf>

* 29) 具体的な俸給表は、Bundesbesoldungsgesetz Anlage IVに規定。
<http://www.bundesbesoldungsgesetze.de/>

図表4 ドイツにおけるラウフバーン群

ラウフバーン群	必要な学歴	代表官職
高級職(hoherer Dienst)	大学卒業	本省参事官、政府管理官等
上級職(gehobener Dienst)	大学入学資格取得	主査、主務官、事務官等
中級職(mittlerer Dienst)	実科学校卒業	事務官補、書記官等
単純業務職(einfacher Dienst)	基幹学校卒業	補助員長、補助員等

(参考) ラウフバーンについて

「連邦高級税務職ラウフバーン」のような特定の行政領域や特定の省庁の業務領域固有のラウフバーンもあれば、「連邦高級一般行政職ラウフバーン」のように複数の省庁に共通のものも存在。各官吏は、各ラウフバーンの初任官職に採用されると、そのラウフバーンの中で、例えば、A13(参事官等)→A14(上級政府参事官等)→A15(政府管理官等)→A16(本省参事官等)のように、順に昇進していくこととなる。また、上位のラウフバーンに昇任するためには、当該ラウフバーンの試験に合格すること等が必要。

それぞれの等級にいくつかの勤続号俸が設定されている。他方、「俸給表B」については、11段階の等級(11が最高)から構成されるのみで勤続号俸は設定されていない。

労働基本権のうち、団結権については「官吏」及び「公務被用者」とも認められている。しかしながら、「公務被用者」に認められている争議権、協約締結権については、「官吏」には認められていない。

「官吏」の給与改定は、労使交渉による「公務被用者」の給与改定状況(後述)を後追いする内容の法律(連邦給与・扶助給付調整法案、一時金支給法案)を連邦内務省が立案し、議会により可決される形で行われている。

他方、「公務被用者」については、協約の期限到来とともに、組合による賃上げ要求が行われ、数次にわたり労使の間で交渉が行われ、労使間で協定が結ばれることにより、勤務条件が確定する。

(参考) 交渉不調の際の対応

交渉が不調に終わった場合、調停委員会による調停の手续が取られる。調停案については法的拘束力がないため、ストライキの実施に至る場合もある。交渉は、レベル等に応じて様々であるが、連邦の中央交渉においては、連邦内務大臣が交渉者となり、通常は事前に財務大臣と調整の上、統一サービス産業労組等の委員長等を構成員とする団体交渉委員会と交渉を行う。中央交渉では、3使用者(連邦、州、市長村)の共同交渉が伝統であったが、近年崩れつつある。

4) フランス

(ア) 公務員の種類

国家公務員(Agent Public)として、「官吏

(fonctionnaire titulaire)」が約175万人(非軍人、2007年12月現在)存在するほか^{*30)}、「非官吏(fonctionnaire non titulaire)」が存在する。

「官吏」は現在900程度存在する「コール(corps)」と称される職員群に所属し、各コールは、職責によりいくつかの等級(グレード、grade)に区分された俸給表を独自に設定している。各コールは採用試験の程度により、上からA+、A、B、Cの4つの階級(カテゴリー、catégorie)に分類される。

以上が職業公務員についてであるが、フランスにおいては、このほかに、政治任用の官職として、本省の総局長及び局長や、大使、知事、大学区長等の「高級職」と大臣等が組織する「キャビネ・スタッフ」の2種類の政治任用職が存在するのが特徴である。

(イ) 給与の改定

各コールの俸給表については、号俸毎に指数が示されており、指数100当りの金額が示されている。つまり、「号俸に対応する指数」×「指数100に対応する金額」により、それぞれの俸給額は算出されることとなる。このため、給与改定については、指数に対応する単価(俸給指数)の引上げと、指数そのものの改定の2種類の方法が存在する。

フランスにおいては、団結権、交渉権(協約締結権なし)、争議権とも認められており、指数に対応する単価の引上げについては、「公務担当大臣」が交渉者となり、GCT(労働総同盟)等の

* 30) 人事院「平成21年度 年次報告書」P37

図表5 フランスにおける公務員

官吏	・ 恒久的官職に任命され、国の中央官庁、出先機関又は公施設の階層上のグレードに任官された者。 ・ 官公吏一般規程(statuts généraux de la fonction publique)が原則適用。 ・ 適用されないものとして、国会事務局官吏、司法官。また、同規程が適用されるものの、国家警察の官吏、研究職員群の官吏、教育関係職員群等については、特例事項を定めることが可能。
非官吏	・ 官吏としての資格を欠き、かつ、官吏の俸給体系によるのが適当でないとされる高級技術者や補助、臨時職員の総称。 ・ 補助職員(補助的、臨時的職務を行う職員)、契約職員(専門的職務やパートタイムを前提とする職員、季節的・臨時的に生じた職務を行う職員)、労務職員(国防省管轄の公施設に採用され、主として軍需品の生産に従事する職員)等。

図表6 フランスにおけるコールの例

カテゴリー	コールの例
A+	高等行政官群(共通)、文化遺産保存職員群(文化省)、衛生研究技師群(社会福祉省)
A	アタッシュ群(共通)、農業土木技師群(農林省)
B	事務書記群(共通)、図書館補助員群(教育省)、港湾補助員群(設備省)
C	行政補助員群、自動車運転手・車庫長群(共通)、税関監視職員群(経済・財務省)、大使館補助員群(外務省)

(注) 村松岐夫「公務員制度改革」等を参考に作成

(参考) グラン・コール (grands corps) について

通常のコールのほかに、慣習上の呼称として、超高級官僚と称される「グラン・コール (grands corps)」の存在が有名。主に国立行政学院 (ENA) 卒業生より構成される事務系グラン・コールと理工科大学校 (ポリテク) 卒業生で構成される技術系グラン・コールがあり、前者には、国务院群 (Conseil d'Etat)、会計検査院群 (Cour des Comptes)、財務監察官群 (Inspection générale des Finances) が、後者には橋梁土木技師群 (corps des Ponts et Chaussées)、鉱山技師群 (corps des Mines) が分類。

代表資格を有する7つの組合と交渉を行う。この交渉は、国家公務員、地方公務員、医療職員の3者合同で行われる。通常は、まず、政府により賃金改定の提案がなされ、これに対して、組合が対応する形で進められ、交渉が合意に至れば、「公務担当大臣」が提示する議定書に各組合が調印し、最終的な合意がなされる(ただし、当該議定書には、法的拘束力なし)。しかしながら、最近では、1998年に一度、議定書が締結されたのみである。交渉が不調に終われば、政府は単独で賃金改定を決定し、実施することとなる。

指数そのものの改定については、全てのコールに関わるものであれば、上述の手続により、「公務担当大臣」と7組合において、交渉が行われることとなるが、個別のコールに関するものであれば、それぞれの省庁内で交渉が行われ改定されることとなる。

(2) 給与水準

我が国において、一般的な行政機関の公務員で

ある、一般職行政職俸給表(一)における本省勤務者の平均俸給額(俸給月額12月分、ボーナス・手当等除く)を見てみると、係員級で264万円、係長級で446万円、課長補佐級で505万円、課長級で673万円となっている^{*31)}。

国家公務員制度については、その職階の構成、各役職の位置づけの相違のみならず、制度そのものが違うため、一概に比較することは困難であるが、我が国の水準がどのような水準にあるのか、以下、比較を行ってみたい(なお、円換算のレートは、直近の平成22年度支出官レート:\$1=¥94、£1=¥152、€1=¥134。以下、特段断りない時は、このレートを使用)。

1) 一般の公務員(課長以下)の各国比較

アメリカでは、全体として水準が高く、低位の役職においてもそれなりの水準が確保されている。また、高位の役職における水準では我が国の2倍強の高水準となっている。イギリスも、全体として我が国よりも高水準となっているが、低位

* 31) 人事院「平成21年 国家公務員給与等実態調査」を基礎に計算。

と高位の役職の部内較差が大きいのが特徴的である*32)。ドイツでは上位の役職では、我が国より高い水準となっている。フランスは、手当が充実しているが、これは本俸が低めに設定されていることによる*33)。俸給の比較だけで見ると、我が国より同等もしくは低い水準となっているが、手厚い手当を勘案するとどうなるかは判らない。以下、役職毎に、我が国との水準比較をしていきたい。

まず、係員級であるが、アメリカは競争職の係員（一般俸給表6級）を、イギリスは省庁毎に制度が異なるため国税庁の執行補佐官（AO級）を、ドイツは単純業務職ラウフバーン群に属する上級補助員長（俸給表A5級）を、フランスはカテゴリーBに分類される事務書記官群のコールに属する事務書記官を、ほぼ同程度の職と観念して、円換算で比較すると、我が国の給与水準は、アメリカより著しく低く、イギリスと比べると同程度もしくはやや高め、ドイツと比べると同程度もしくはやや低め、フランスと同程度ようである。

次に、係長級についてであるが、アメリカは競争職の係長（一般俸給表11級）を、イギリスは

国税庁の上席執行官（SO級）を、ドイツは中級職ラウフバーン群に属する主任書記官（俸給表A8級）を、フランスはカテゴリーBに分類される事務書記官群のコールに属する主任事務書記官を、ほぼ同程度の職として円換算で比較すると、アメリカ、イギリスに比べ我が国は低くなっている一方で、ドイツ、フランスと比べると高い水準になっているようである。

同様に、課長補佐級については、アメリカは競争職の課長補佐（一般俸給表13級）を、イギリスは国税庁の上席マネージャー（G7級）を、ドイツは上級職ラウフバーン群に属する上席主査（俸給表A13級）を、フランスはカテゴリーAに分類されるアタッシュ職員群のコールに属する1級主任職員を、ほぼ同程度の職として円換算で比較してみると、我が国の水準は、アメリカより大幅に低い水準に、イギリスに比べやや低い水準に、ドイツ、フランスと比べ低い水準となっているようである。

課長級については、アメリカは上級管理職（SES）を、イギリスは上級公務員（SCS）に属する課長（SCS俸給表1及び1A）を、ドイツは本省参事官

図表7 給与水準の各国比較（課長以下）

（単位:万円）

日本 (平均)		アメリカ (2010)		イギリス (2009)		ドイツ (2009)		フランス (2009, 課長補佐級は2007)	
係員	264	係員 (GS6)	287 ～ 374	執行補佐官 (国税庁AO)	249 ～ 293	上級補助員長 (A5)	287 ～ 344	事務書記官群 (B, 事務書記官)	220 ～ 343
係長	446	係長 (GS11)	473 ～ 614	上席執行官 (国税庁SEO)	516 ～ 597	主任書記官 (A8)	328 ～ 428	事務書記官群 (B, 主任事務書記官)	279 ～ 381
課長補佐	505	課長補佐 (GS13)	717 ～ 932	上席マネージャー (国税庁G7)	690 ～ 824	上席主査 (A13)	549 ～ 706	アタッシュ職員群 (A, 1級主任職員)	515 ～ 571
課長	673	課長 (SES)	1,124 ～ 1,689	課長 (SCS1, 1A)	1,028 ～ 1,959	本省参事官 (B3)	1,067	高等行政官群 (A+, 特別級)	487 ～ 784

（注）各国における役職の比較については、人事院「公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会（清家篤座長）」最終報告での整理等を参考。ドイツは月額で規定されているため12倍した。

* 32) 英国キャメロン新政権は、先日、公務部門におけるfair payについてレビューするHutton委員会を立ち上げたが、そこで、「どの管理職もその組織の最低給与職員の20倍を超えない報酬水準」に抑制する目的が掲げられており、これまで20倍以上の大きな内部較差が合ったことを示している。

http://www.hm-treasury.gov.uk/press_15_10.htm

* 33) 村松岐夫「公務員制度改革」P209。フランスの公務員手当の実態は公開されておらず、不詳であるが、基本給と同額程度の手当が出ていることもあるとされている（同P253）。

(俸給表B3)を、フランスはカテゴリー A+に分類される高等行政官群のコールに属する者(高等行政官群俸給表 特別級)を、ほぼ同程度の職として円換算で比較すると、アメリカの半分程度の低い水準に、イギリスに比べても非常に低い水準に、ドイツと比べ低い水準になっている一方、フランスと比べると同程度の水準となっているようである。

以上のように、各国と比べると、全体の傾向として、我が国の給与水準は、いずれも低水準であるが、我が国が内部格差が小さいことを反映して、上位級ほど相対的に低水準となっていることが推察される。

2) 幹部公務員の各国比較

更に、課長級(上記と重なるところあり)、局長級の幹部職員について分析を進める。幹部職員の比較では、局長級として我が国は、一般職の国家公務員のうち指定職俸給表4号俸受給者を、アメリカについては高級管理職5級の者を、イギリスは、上級管理職(SCS)俸給表2級の者を、ドイツについては俸給表B9の者を、フランスにつ

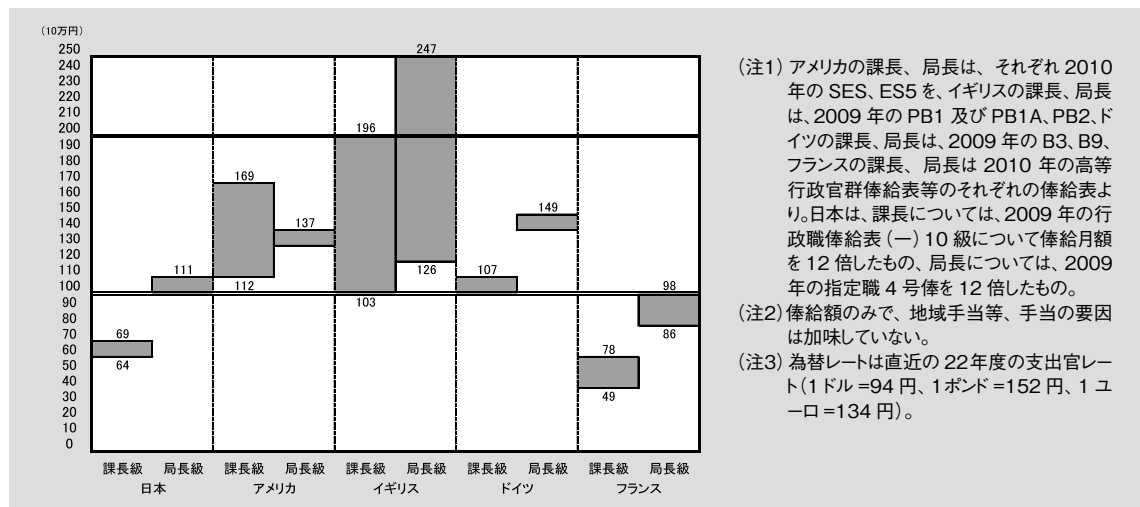
いては、高等行政官俸給表の局長級の者を比較すると、以下のグラフの通りとなるが、同様の傾向が見られ、アメリカ、イギリスの高水準の俸給水準に比べ、我が国の幹部職の水準は低く抑えられており、ドイツと比べても低いことが推察される。フランスについては前述の通り、手当の水準が不明であるため、比較が難しい。

3) 各国における民間水準との比較

次に、各国における民間の給与水準との比較をそれぞれ見てみると、アメリカでは、全職業平均年収の42,270ドル^{*34)}に対して、連邦政府職員は、68,740ドル^{*35)}と、約1.6倍の高水準となっている。なお、地方公務員については、州政府職員(47,910ドル)、地方政府職員(43,870ドル)と低く抑えられている^{*36)}。

イギリスでは、政府のホームページにも公務員の給与は民間に比べて低いという記述があるように^{*37)}、2009年の民間のフルタイムの平均年収は、24,970ポンドに対して、公務員は22,850ポンドと民間に比べ、約9%程度低い水準となっている^{*38)}。

図表8 給与水準の各国比較(幹部公務員)



* 34) 労働省(DOL)統計。http://www.bls.gov/oes/current/oes_nat.htm

* 35) 労働省(DOL)統計。http://www.bls.gov/oes/2008/may/naics4_999100.htm

* 36) 労働省(DOL)統計。http://www.bls.gov/oes/2008/may/naics4_999200.htm, http://www.bls.gov/oes/2008/may/naics4_999300.htm

* 37) http://www.civilservice.gov.uk/about/facts/mythbusters/index.aspx# "Myths about the Civil Service"

* 38) office for National Statistics資料

ドイツでは、民間の平均年収(既婚・子二人)は、41,725ユーロに対して、中級官吏(職員数が特に多い級である俸給表A8、15年勤務)の平均年収は33,800ユーロとされており、約19%程度低い水準となっている。ただし、ドイツにおいては、社会保険システム等の違いがあり、必ずしも低い処遇となっているわけではなく、特段の不満の声はない。なお、地方公務員については、州間で異なるが、連邦官吏より、さらに10%程度以上低い水準であるとされている。フランスでは、公務員については、複雑な手当があり、給与水準の比較は困難であるが、再就職を含め処遇は全般に恵まれているとされ、就職先としては、人気が高いとされている*39)。

(3) 人件費の規模

我が国においては、平成22年度予算における国家公務員の人件費(退職手当や国家公務員共済

組合負担金等を含む)は、一般会計と特別会計をあわせて5兆1,795億円となっている。これは、歳出予算額(一般会計および特別会計の重なり部分を除いた純計)215兆656億円の約2.4%という割合になる。

人件費予算の概念は各国で区々であるため、単純に比較することは困難であるが、人件費に概念が近いものとして「雇用者報酬」を、中央政府、地方政府、社会保障基金を含む一般政府総支出と比較したものが以下の表である(National Accounts of OECD Countries Vol.IV:General Government Accounts 1996-2007)。なお、これには公務員の身分をもたない者に係る雇用者報酬も含む点に留意が必要である。

上記の各国通貨単位ベースの一般政府総支出における雇用者報酬を、①円換算、②人口一人当たり換算、③購買力平価換算、④一般政府総支出に対する割合で、それぞれ分析してみたのが以下の

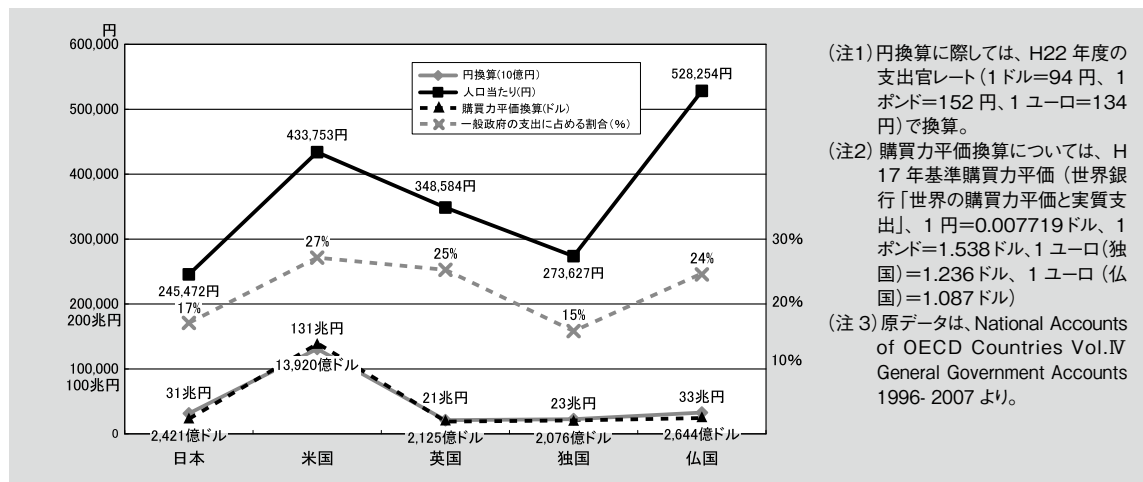
図表9 雇用者報酬の各国比較(各国通貨単位ベース)

	日本(2006)	米国(2007)	英国(2005)	独国(2007)	仏国(2007)
雇用者報酬	31兆3,640億円	1兆3,918億ドル	1,381億4,600万ポンド	1,679億5,000万ユーロ	2,432億6,600万ユーロ

※雇用者報酬(Compensation of employees paid by government)

一般に、産業、政府機関(国、地方自治体)、公共・社会サービスなどあらゆる生産活動に従事する雇用者に対し、現金または現物で支払われた報酬の総額。生産活動から生じた付加価値のうち、雇用者に分配された総額(社会保険の雇用主負担分を含む)であり、労働分配率の算出等に用いられる。

図表10 雇用者報酬の各国比較

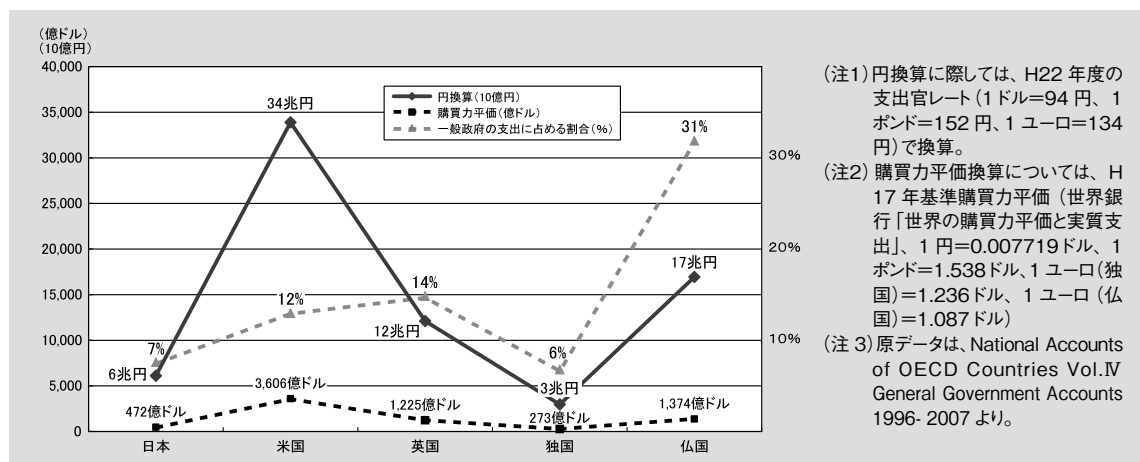


* 39) 村松岐夫「公務員制度改革」P209,252

図表 11 雇用者報酬(中央政府)の各国比較(各国通貨単位ベース)

	日本(2006)	米国(2006)	英国(2006)	独国(2006)	仏国(2006)
雇用者報酬	6兆1,090億円	3,610億ドル	796億2,600万ポンド	220億9,000万ユーロ	1,264億4,200万ユーロ

図表 12 雇用者報酬(中央政府)の各国比較



グラフであるが、例えば人口一人当たりの雇用者報酬が、アメリカ43.4万円(4,614ドル)、イギリス34.9万円(2,293ポンド)、ドイツ27.4万円(2,042ユーロ)、フランス52.8万円(3,942ユーロ)に対し、我が国は24.5万円と最小となっている。いずれの比較においても、総じてアメリカ、フランスが高い数字を示す一方、我が国及びドイツは、低い数字となっていることが見て取れる。

さらに、体制の違い(単一国家であるか連邦国家であるか)等による中央政府の役割の違いを前提としつつ、中央政府(Central government)の計数のみで分析してみても、①円換算、②購買力平価換算、③一般政府支出に占める割合の指標でみても、いずれも各国に比べて我が国は低い水準であることが見て取れる。

2. 歴史的比較

(我が国における歴史的変遷)

国家公務員の給与水準について、近代国家が成立した明治期から現在に至るまで、以下、鳥瞰し

たいが、大きな流れとしては、当初存在した民間給与との大きな格差及び、公務部内に存在した大きな上下格差が、双方とも一貫して縮小し、現在、官民は、ほぼ均衡し公務部内についても前述の海外と比べても上下較差が小さい形になっているようである。国家公務員給与については、(1)戦前、(2)戦後直後(団体交渉の時代)、(3)人事院勧告の時代という大きく3つの段階を経て現在に至っているが、以下順に説明していきたい。

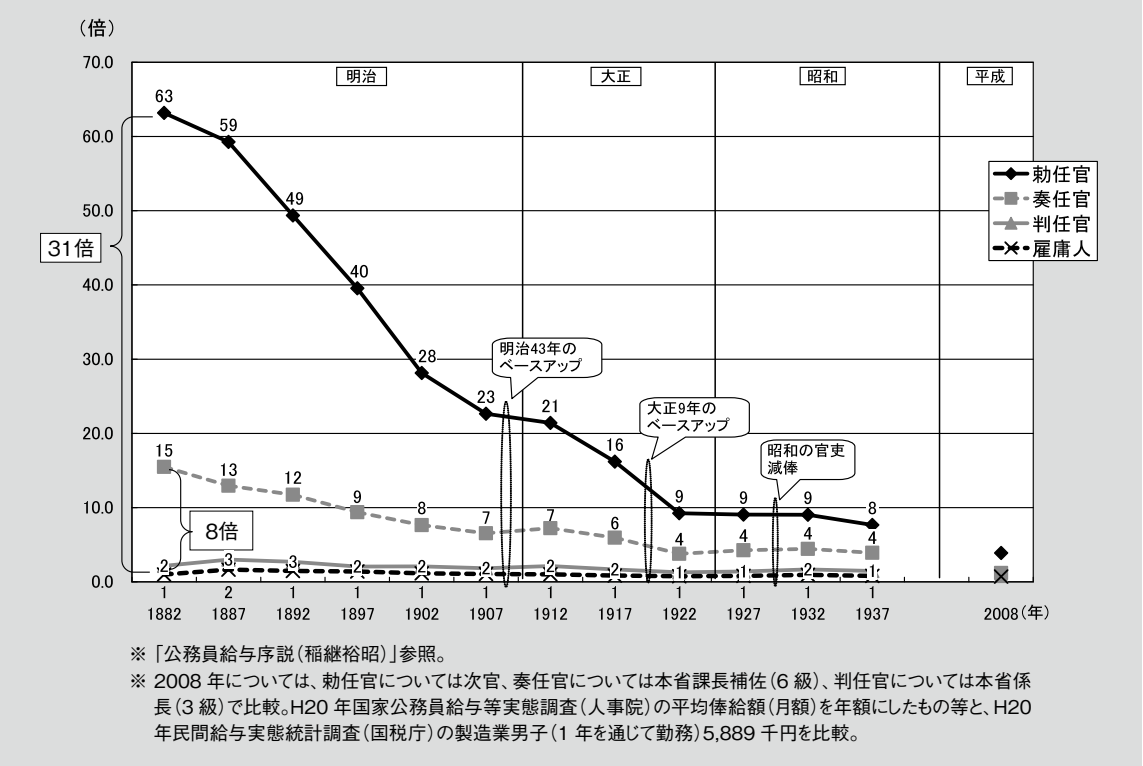
(1) 戦前

(明治期から第二次世界大戦期まで)

戦前の公務員は、厳格な身分制を基礎としていた。特別権力関係にある官吏と民法上の雇用契約が適用される雇傭人に分けられ、官吏は更に①親任官、②勅任官、③奏任官、④判任官に区分されていた。単純な比較は困難であるが、それぞれ①大臣等の特別職、②次官・局長等の指定職、③国家公務員Ⅰ種試験合格者、④同Ⅱ種合格者に、ほぼ相当すると言う整理がなされることが多い*40)。

* 40) 例えば、「官僚の風貌」(水谷三公)など。

図表 13 明治以降の民間給与と公務員給与の較差の推移（製造業男子との比較）



図表 14 戦前の公務員の種類

				代表職種	手続等
官吏	高等官	勅任官	親任官	・ 内閣総理大臣、国務大臣、枢密院議長、検事総長、会計検査院長、特命全権大使、大審院長、朝鮮総督、台湾総督、東京都長官等 ・ 陸、海軍大将	・ 官記に天皇が親書、内閣総理大臣が副署。
				・ 各省次官、李王職長官、主計局長等の局長等 ・ 陸、海軍の中将、少将	・ 閣議決定を経て、上奏。 ・ 官記に天皇が御璽、内閣総理大臣が年月日を記入。
		奏任官	・ 高等文官試験合格者 ・ 各省、課長、課僚等 ・ 陸、海軍の大佐から少尉	・ 内閣総理大臣又は各省大臣が天皇に奏請。 ・ 天皇が、奏薦書に御璽。 ・ 官記に内閣の印、内閣総理大臣が年月日を記入。	
			判任官	・ 陸、海軍の下士官等	・ 各省で任命手続。
	雇傭人			・ 雇員、傭人	・ 雇用契約。

1) 官民較差

国家公務員の給与水準について戦前に至るまで俯瞰してみると、明治の当初存在した民間企業に対する大きな較差は一貫して縮小してきた。例えば、明治15年(1882年)における次官・局長等の各省の幹部である勅任官は、製造業男子の63倍相当の給与水準であったが、これが30年後の

大正元年(1912年)には21倍まで縮小し、更に20年後の昭和7年(1932年)には9倍相当の水準となった。これは国家公務員の給与水準が制度の創設以来、2度のベースアップ(明治43年(1910年)及び大正9年(1920年))しか行われなかった一方で、民間における給与水準が一貫して上昇したことから、結果として官民の較差が

縮小していったためと考えられる。また、明治以降、消費者物価指数は、昭和恐慌等の一時期を除き、一貫して上昇を続けたことから、国家公務員の実質的な給与水準についても低下していたことが考えられる。そもそも、非常に高額な給与水準であったため、あまり厳密な議論が行われなかったことや生活給としての性格が薄かったことが要因として想像される。

2) 公務部内較差

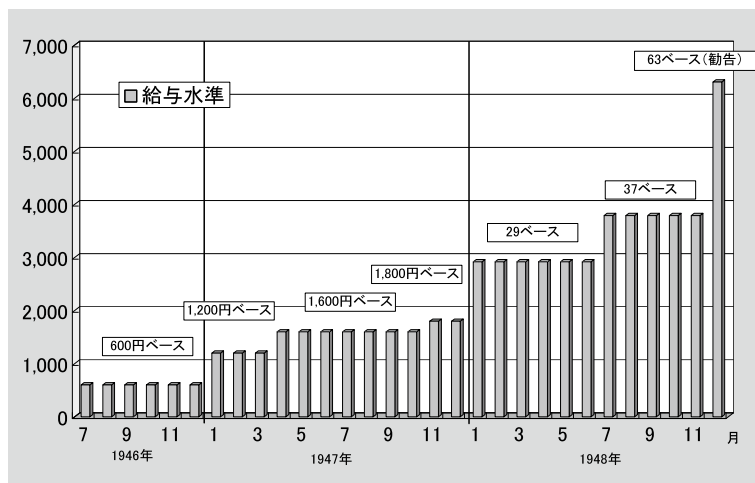
また、公務部内の較差についても、当初存在した大きな格差は、一貫して縮小されてきた。例えば、明治の初期では、勅任官は判任官の約31倍程度、奏任官は判任官の約8倍程度の平均給与月額であった。これが、徐々に減少し、大正期は、それぞれ約8倍及び約3倍、昭和初期には、約5倍及び約2倍程度と大きく縮小する。

これは、明治の当初は、国家公務員の給与については身分給的な性質が強く、一定の較差は当然という考え方が取られていたが、生活給の性格を強めるに従い、高級官吏の高い給与への批判もあり、較差は徐々に是正され、大正9年（1920年）の上薄下厚のベースアップや上位職に厳しい昭和6年（1931年）の減俸などにより、較差が縮小される方向での制度改正等が行われていくことになった。

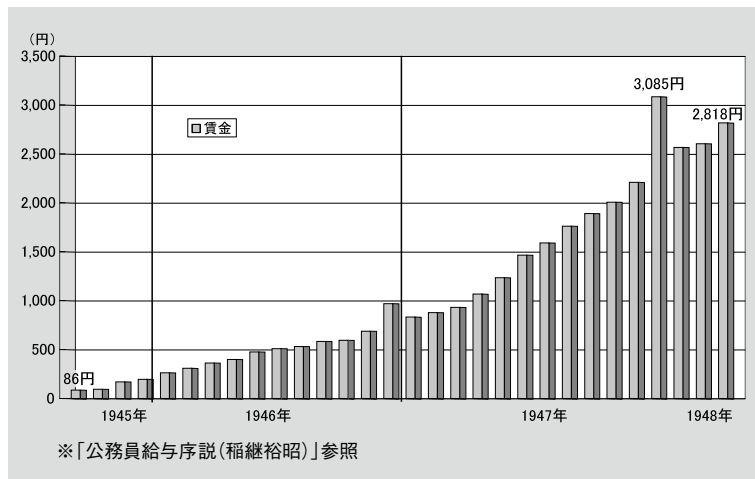
(2) 戦後直後（団体交渉の時代）

戦後は、直後の混乱期に、団体交渉により給与が決定された時期が存在した。この時期、職員の総平均給与である「ベース」という概念で給与水

図表15 戦後直後の混乱期（1946年～1948年）の給与水準（ベース）の上昇



図表16 戦後直後の民間名目賃金の上昇 ※製造工業全労働者（男女、30人以上の事業所）



準は専ら議論が行われた。このベースの給与水準は、団体交渉により、度々引上げられることとなるが（昭和21年（1947年）では、1年間に3回の変更）、財政難から十分な引上げは行なわれなかったのが実情であった。

(3) 人事院勧告の時代

その後、各種の試行錯誤の末、人事院により、民間給与の調査等を踏まえた、官民の給与を精緻にラスパイレス比較することにより、官民の較差を解消する勧告が行われるという方式が確立し、現在に至っている。具体的には、役職段階、勤務

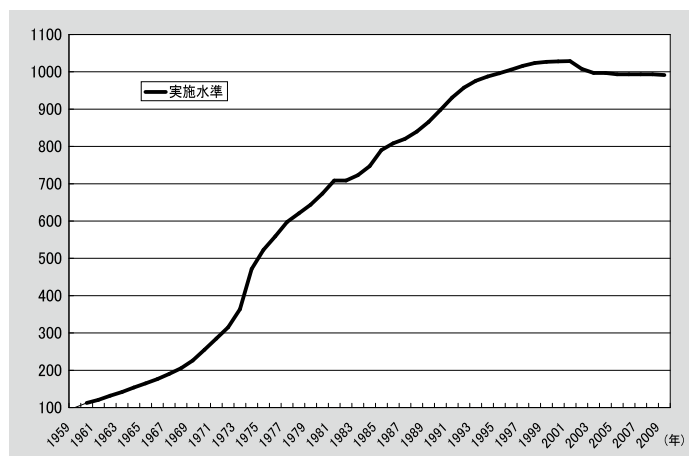
地域、学歴、年齢階層別の公務員と民間の毎年4月時点での平均給与と比較し、較差が存在すれば、それを是正する勧告がなされている。

これにより、人事院勧告を勧告通り実施すれば、基本的には、官と民での均衡が図られ、適切な水準に国家公務員の給与が設定される仕組みとなった。近年、その水準の上昇は抑制されているものの、民間における給与水準の上昇とともに、国家公務員の給与も同水準まで上げられるような勧告がなされ、勧告の内容に沿った一般職給与法等の改正が行われることで、国家公務員の給与は民間並みの水準に是正されている。

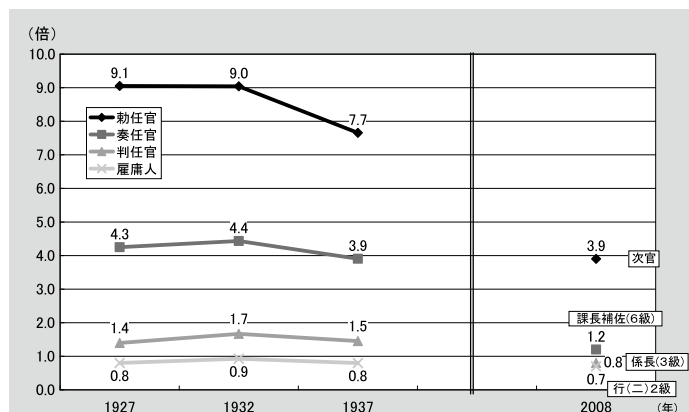
ここで、官民の較差及び公務部内での較差を戦前と比べてみると、平成20年(2008年)の国家公務員の各役職の平均給与と製造業男子の比較では、次官は製造業男子の3.9倍、本省課長補佐は1.2倍、本省係長は0.8倍となっているが、これは、民間との較差及び公務部内での較差が制度創設以来、最も縮小したと考えられる1930年代の水準よりも更に大幅に縮小しているということが見て取れる。

なお、このラスパイレース比較により官民の給与水準の均衡を図る方法は、比較対象の民間企業を大企業にするのか中小企業にするのか等、その対象とする企業規模の設定の仕方により、国家公務員の給与水準を大きく左右することになる。この点、当初50人以上とされた比較対象の事業所規模は、昭和39年(1964年)の勧告で100人以上とされ、その後、平成18年(2006年)の勧告で再び50人以上となり現在に至っている*41)。

図表17 ラスパイレース比較後の国家公務員の給与水準
(1959年の水準を100とした場合)



図表18 戦前と現在の給与の官民較差の比較



※「公務員給与序説(稲継裕昭)」参照。

※2008年については、勅任官については次官、奏任官については本省課長補佐(6級)、判任官については本省係長(3級)と比較。H20年国家公務員給与等実態調査(人事院)の平均俸給額(月額)を年額にしたもの等と、H20年民間給与実態統計調査(国税庁)の製造業男子(1年を通じて勤務)5,889千円を比較。

即ち、給与水準的な観点からは、昭和39年に上げられた水準は、平成18年に元の水準に引き下げられ、現在の給与水準は平成18年以前に比べ引き下げられていることとなる。

III. 以下、年金関係は次号(下)に続く。

*41) 比較対象を50人以上とするにあたっては、人事院「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会(神代和欣座長)」により検討が行われた。