

補論 1

アメリカ及びイギリスにおける
公務員給与決定方法の実態調査

はじめに

本研究会は、官民給与の比較方法の検討に資するため、諸外国における公務員給与の決定方法の実態についての調査を行うこととした。

調査対象国は、先進諸国のうち、現在、給与法定主義の下、民間給与の調査結果に基づく勧告を経て公務員給与が改定される仕組みとなっているアメリカと、労使交渉の際の基礎として、従前、民間給与調査に基づく官民給与の比較の結果が用いられていたイギリスとした。

調査事項は、それぞれの国における公務員給与改定のシステム及び実態、最近の動向等である。

アメリカについては本研究会の神林委員、イギリスについては阿部委員が担当した。また、両国における訪問先は、以下のとおりである。

1 アメリカ（2006年3月12日～3月19日）

- ・ 商務省経済分析局
- ・ アメリカ政府職員総同盟
- ・ 議会調査局
- ・ 議会予算局
- ・ 労働省労働統計局

2 イギリス（2006年3月12日～3月18日）

- ・ 財務省
- ・ マンパワー経済庁
- ・ IDS（インカムズ・データ・サービス）
- ・ ケンブリッジ大学
- ・ ロンドン政治経済学院
- ・ 公務商業サービス労働組合

1 アメリカにおける公務員給与決定方法の実態調査の概要

1 連邦政府職員の賃金改定の実態

本省課長級以下の連邦政府職員（以下「連邦職員」という。）に適用される一般俸給表（General Schedule（以下「GS」という。））の改定は、賃金水準の全般的調整ならびに地域給与の改定という2つのメカニズムによって行われている。前者に関する現行の調整方式は、1990年に制定された連邦職員給与均衡法（Federal Employees Pay Comparability Act of 1990（通称FEPCA。以下「1990年法」という。））において定められているものであり、後者の地域給与も同法により導入されたものである。

(1) 賃金水準の全般的調整

賃金水準の全般的調整に際しては、アメリカ合衆国全体の平均的な労働時間あたりの雇用者報酬の変化率を示した雇用経費指数（Employment Cost Index（以下「ECI」という。））が用いられている。ECIは、労働省労働統計局（Bureau of Labor Statistics（以下「BLS」という。））の調査によるものであるが、我が国の毎月勤労統計調査に類似した調査によって得られる指数である。そこでは、民間企業に対して賃金水準などに関するアンケート調査が年4回実施され、全国の平均的な伸び率についての指数が作成されている。この指数に基づいて、GS全体を改定するという形で、賃金の全般的水準を改定する調整が行われている。アメリカ合衆国の場合、給与改定は法定事項となっており（法定事項でない勤務条件は労使交渉による。）、ECIによる前年10月から当年9月までの1年間の民間賃金水準（1989年6月を100とした指数）の対前期比を使用し、 $(ECI - 0.5\%)$ の割合で全国一律に賃金水準を改定することが定められている。しかし、この法定されている0.5%の値について、何故0.5%を減ずるのか、その根拠の説明はなく、また何故0.5%であるかについて説明されているわけでもないことを付言しておく。

(2) 1990年法によって導入された地域給与の改定

1990年法により、上記(1)に加え、地域差を考慮するというもう1つの賃金調整のメカニズムが加わった。それまでは、アメリカ合衆国の中西部でも、東部でも、西部でも、南部でも、大幅に生活費が異なるにもかかわらず、連邦職員である限り、同一等級同一号俸であれば同じ額の給与だった。それでは、あまりに地域の実情を無視しているのではない

かということで制定されたのが1990年法であった。

地域給与の改定に際しては、ECIとは全く別の、各地域別に連邦職員と連邦職員以外の労働者の年間給与額を比較した全国報酬調査（National Compensation Survey（以下「NCS」という。））のデータが用いられている。これもBLSによるものである。

NCSにより調査した連邦職員以外（民間及び地方公務員）の各地域別の職種別・職階別給与を基に、連邦職員と連邦職員以外について全国32の地域ごとに較差を算出し、較差が5%を超える地域に限り、給与改定後の較差が5%になるよう、段階的に実施するよう努めなければならないことが1990年法には定められている。

(3) 連邦職員の賃金改定プロセスの形式

連邦職員の賃金改定プロセスは、まず、BLSがECI、NCSの調査結果を人事管理庁（Office of Personnel Management（以下「OPM」という。））に報告することではじまる。OPMは、その数値を基に、民間の賃金水準の変動や地域における官民較差を考慮しながら賃金改定の原案を作成し、労務・給与専門家や職員団体代表で構成される連邦給与評議会（Federal Salary Council（以下「FSC」という。））に報告する。FSCはOPMより報告された原案を基に独自に改定率に関するレポートを作成し、OPM長官や労働長官や行政管理予算庁長官で構成される大統領給与エージェント（Pay Agent）に提出する。大統領給与エージェントはFSCより上がってくるレポートの内容を精査し、FSCのレポートに対する意見を添えて大統領に勧告を行う。大統領はFSCと大統領給与エージェントそれぞれのレポートの詳細を把握した上で、翌年度の改定率を盛り込んだ法案を議会に提出する。最終的には、議会の法案承認を経て、大統領令が発出され、賃金水準が改定される流れとなっている。

基本的に、ECIによる民間水準の伸び率の指数や、NCSによる各地域の官民較差は機械的に計算されており、この賃金改定プロセスの中では、改定水準自体はほぼ自動的に決定される。この点が、アメリカ合衆国の現在の連邦政府の現在の賃金改定メカニズムの第1の特徴と言えるだろう。

（注） 連邦公務員の給与改定については、1978年までは連邦人事委員会において、民間給与との匹敵性の原則に基づき、大規模な民間給与調査による比較が行われていた。

(4) 連邦職員の賃金改定プロセスの実質

ただし、上記(3)で説明した形式的なプロセスは、実質的には機能していない。法律上、赤字や戦争といった国家の緊急事態、深刻な経済情勢の時には、大統領は、上記(3)の形式的なプロセスを経ずとも別途、代替案を作成することができる仕組みが組み込まれており、大統領には、FSCや大統領給与エージェントの意見どおりに給与改定を行う義務はない。上記(3)のような非常に精緻なメカニズムを持ちながらも、このプロセスを経て給与が決定されることはほとんどなく、実質的には大統領が議会と交渉しながら改定率を決定しているのが現状である。実際、1990年法に基づいたFSCや大統領給与エージェントの勧告どおりに賃金改定が実行されたことは、この10数年間で1度しかない。つまり、現ブッシュ共和党政権だけでなく、クリントン民主党政権でも同様のことが行われていたのである。

このように、精緻かつ機械的な賃金改定方式をもっているにも関わらず、それがほとんど機能していないのが、第2の特徴といえる。

2 最近の動向

従来、本省課長級以下の連邦政府職員の全てがGSの適用を受け、15階級、定期昇給を基本とした給与体系を維持してきた。しかし、ここ2、3年の間に、国防総省（Department of Defense（以下「DoD」という。））や国土安全保障省（Department of Homeland Security（以下「DHS」という。））の職員がGSを離脱するという動きがあった。これによりGSの適用者が半減したとも言われている。

これら両省は、GSを離脱し、GSと大きく性格の異なる新しい給与システムを導入した。具体的には、号俸を簡略化し（例えば、今まで10号俸ぐらいあったとしたら、3号俸ぐらいにまとめる）、それぞれの号俸の中で、上限、下限を設けることで給与の幅、すなわち、ペイ・バンド（Pay Band）を作成した。この際、それぞれのペイ・バンドの中で、どの給与を支払うかについては、査定権者の権限とし、実績に比重を置く給与体系にした。これにより、従来の昇給や昇格という手続きによらず、給与をフレキシブルに決定できる仕組みが整えられた。

ただし、人件費の予算枠の制約は存在し、完全に査定権者の自由に任されているわけではない。GSのような定期昇給はないことから、他省庁の定期昇給分の賃金原資を含めた人件費がこれら両省の予算枠となり、その枠の中で査定権者の評価によって給与が決定される仕組みとなっている（評価制度は以前より存在したが、一番上の評価を受けた者も、昇給に反映されることはなかった。）。

しかしながら、両省がGSから離脱する時に、法律で保障されているのにも関わらず、団体交渉権を取り上げたため、現在裁判で係争中となっており（一審は組合側の勝訴）、これから先については現時点では予測が困難である。ただ、裁判で争点となっているのは、団体交渉権であり、給与制度については特に争点とはなっていないようである。

現政権は、DoDやDHSのみならず、他省庁についても、GSを廃止し、ペイ・バンドに切り替えることを主な柱とするシステムを導入したい意向であり、Working for America Actという法律の草案を作成し、議会でも聴聞会にかけたそうである。しかしながら、法案として完成もしていないし、提出もされていない段階であり、議会や政府関係者の間でも、賛否両論があり、現時点では、実現可能性は不透明な状況である。いずれにしろ、アメリカ合衆国の連邦職員の給与決定について大きな変化が訪れる可能性がある。

3 個別問題について

アメリカにおいても、連邦職員給与が高すぎるという議論と低すぎるという議論の両方があり、企業規模などの様々な観点から現在検討されているが、未だ明確な結論は得られていない。単純にBLSのデータで比較すると、額面上は較差が数10%程度あり、民間と比較して連邦職員給与は低くなっていることがわかる。しかし、連邦職員は医療保険や年金などで優遇されており、これらの特典を考慮した場合、そこまで較差があるわけではないという議論もある。いずれにせよ、給与問題は科学的な側面よりも、政治的な色合いが強いため、結論を出すのは困難であるとされている（例えば、地域給は政治的システムの一部になっており、どの支給率の地域に指定されるかは、非常に政治的な側面が強い。）。

官民比較の際の規模問題や比較の時に用いる変数の考え方については、以下のような動きがある。

(1) 規模問題

アメリカ合衆国においても、官民比較を行う上での規模問題、即ち、企業規模・事業所規模の問題については、様々な意見がある。ちなみに、雇用者報酬の変化率を示すECIは、全産業・全規模を調査対象として含んでいるが、各地域別に連邦職員と連邦職員以外の労働者の年間給与額を比較するNCSは、50人以上の規模で調査を実施している。

官民比較を行うときに、連邦政府職員をどれくらいの企業・事業所規模の従業者と比較するのが妥当であるかは、アメリカ合衆国民の間では、政府は大きな使用者であることから、比較対象は大企業という意見

もあれば、代表的な労働市場をつかまえるべきであるから、小企業も含めるべきという意見もあるようだが、今回のヒアリング対象者の間では、公務の仕事は、比較的大きな規模の事業所や企業の規模での仕事と同じであり、そこから、比較対象とする企業規模を考えるべきだという意見で一致していた。

(2) 考慮すべき変数

アメリカ合衆国において官民の給与比較をする際には、職種と職階によって民間の各仕事を分類し、例えば、民間のある職種・職階であれば、概ね公務のどの級のどの号俸での仕事に相当するという対応表を作る。次に、ある級・号俸に対応する民間の職種・職階の平均賃金を計算し、それを全体の級・号俸で集計することで、公務と民間の給与較差を計算している。

日本においては、官民給与比較の際の変数について、一般的に、地域、年齢、職種、職階、学歴及び企業規模は、重要な要素であるとの認識はあるが、アメリカ合衆国において用いられている変数は、基本的には、上記の職種と職階のみであり、年齢、性別及び勤続年数は含まれていない。

アメリカ合衆国において、とりわけ、年齢を入れることができない理由について、あまり明確な理由は聞くことはできなかったが、差別の問題になるので、年齢を入れることはできないと答えたヒアリング対象者は何名かいた（アメリカ合衆国では、年齢差別禁止法があり、例えば、年齢を理由とした一律退職制度は違法とされている）。

また、アメリカ合衆国の労働市場では、同一企業における勤続年数より、同一職種での経験年数が重視されている。即ち、労働市場に参入しからの同一職種での経験年数が、その人の価値を決定する上で重要な要素となるという共通の理解があり、ある使用者のもとで連続して勤めた時間の長短は重要な情報ではないと考えられる傾向がある。むしろ同年齢の者、裏を返せば、同じような経験年数を持った人同士で比較すべきであるというような考え方はあるけれども、差別禁止法との関係で、そのような比較はできないのが現状のようである。

以 上

2 イギリスにおける公務員給与決定方法の実態調査の概要

1 国家公務員の給与改定方式の変遷

(1) 1984年以前の公務員給与決定方式

イギリスの国家公務員給与は、1983年までは民間給与調査に基づく官民給与の比較の結果を基に、労使交渉を行って決定していた（イギリスの国家公務員は基本的にスト権を含めた労働基本権を有している）。

この民間給与調査は、独立行政機関である公務給与調査ユニット（Civil Service Pay Research Unit）が、4年ごと（ときには2年ごと）に、数百の民間企業を対象に実施していた。調査の対象となる企業は、公務と同じような職種が多い大企業の本社などが多くを占めており、大企業の報酬体系がそのまま公務員の報酬体系に取り込まれるような仕組みになっていた。なお、企業における調査対象職員は、公務に存在する職務と同等の職務に従事していると評価される者とされていた。

また、調査対象は、給与だけではなく、現物支給、休暇、年金などを含んでいた。当時、公務は年金面で民間より優遇されていたということがあり、給与については、公務員給与は民間給与よりも低くなっていた。

官民給与の比較は、職務のグレード（等級）ごとに民間の個人別の給与額を表示して行うものであり、そのデータを基に労使交渉を実施し、グレードごとに公務員給与を決定するというのが一連の流れである。その交渉の中で、妥結・合意に至る過程では、使用者側は最高額の民間給与データを集計から除外するよう主張し、一方、組合は最低額を除外するなど主張していた。

(2) メゴー委員会による改革

1979年に発足したサッチャー政権は、財政的理由から、民間給与調査に基づく給与改定は困難であると判断し、公務員給与の決定方法を検討するため、有識者によるメゴー委員会を設立した。この委員会は、1982年に以下のような内容を骨子とした報告書を提出した。

- ① 現行の比較対象企業は大企業に偏っており、小規模の企業を含めるべきである。
- ② 詳細な官民比較をやめ、労使交渉の余地を拡大するべきである。
- ③ 実績給を公務に導入すべきである。

この報告書の提言の趣旨は、民間企業は公務と違ってリスクがあるのに、公務員の処遇を民間の、しかも優良企業における処遇にそのまま合わせることは不合理であるというものであった。

また、民間給与調査が行われなくなった背景には、公務員の給与がどのように決定されるべきかについての政府の考え方に変化が生じたことがあげられる。すなわち、各省はより業務志向であるべきとの新たな理念の下、そのためには各省でそれぞれの実情に応じて異なる給与を決定できるよう、各省に対して給与決定の柔軟性が与えられるべきという考え方に移行した。しかしながら、今日でも財務省がかなり厳しい財政コントロールをしており、各省の給与決定の弾力化は必ずしも十分に実現していない。

なお、実績給については、現在実施されているものの、①公務はサービスの提供を主体にしているため、アウトプットの計測が難しいこと、②公務員は個人ではなくチームで働いているため、実績給の下ではチームとしての一体感の保持が難しいことから、成功しているとは言えないとの指摘もある。

2 現行の公務員給与の決定方式

1984年以降給与決定方式が改定され、上級公務員と一般の公務員とに分けて給与改定が行われるようになった。

ただし、この給与決定方式の変更によって、公務員給与水準に目に見える影響はなく、民間の給与水準の伸びと比較してもコンスタントに推移している。

それぞれの給与改定の概要は以下のとおりである。

(1) 上級公務員（課長級以上）

上級公務員の給与決定は、上級公務員給与審議会の勧告を基に決定される。給与審議会は、上級公務員の労働組合の意見も聴取した上で、毎年、首相に上級公務員の給与改定に関する勧告・報告を提出し、給与審議会の勧告を受けた首相が、最終的に給与改定を決定する。

給与審議会は、首相によって任命される非常勤の委員で構成される。委員には、弁護士、退職した実業家、学者、民間企業の管理職、社外取締役等、様々な経歴・能力を持った人が任命されている。

給与審議会の事務局は、マンパワー経済庁（Office of Manpower Economics（以下「OME」という。））である。OMEは、政府から独立した機関であり、給与審議会の事務局をサポートする職員のほかに、統計学の専門家も在籍している。

給与審議会の報告書には、勧告を作成するに当たっての考慮要素が以下のとおり列挙されている（この考慮要素の順番は、重要度順になっており、人材確保と引留めが第1グループに、官民比較が第2グループの中に入って

いる。)

なお、上級公務員の給与水準が民間企業の取締役クラスと比較して低くなっていたため、2002年に政府は給与審議会の勧告に基づき民間水準への引上げを試みたが、結局財源不足のために実現することができなかった。

《第1グループ》

- 1 人材確保と引留め
- 2 労働市場の地域別の状況
- 3 公務サービス向上に関する政府の方針（実績給の導入等）
- 4 給与原資の状況

《第2グループ》

- 1 官民比較（民間従業員の労働条件、雇用環境）
- 2 給与決定権限の柔軟化、実績給など給与制度の変化、職務の重要性
- 3 給与審議会の勧告によって給与が決定されるグループ間の均衡
- 4 年齢、性別、人種等による差別を禁止する法令上の規定

《第3グループ》・・・上級公務員以外の公務員の給与との整合性等

(2) 一般の公務員（課長補佐級以下）

一般の公務員の給与は、各省庁・エージェンシーごとに労使交渉により決定される。そのため、財務省が各省庁・エージェンシーに対して、毎年、給与改定率の上限（過去2年間は3.5%）を提示している。この改定率には、ベースアップ、昇進による昇給、職務の格付変更による給与上昇など全てが含まれている。省庁ごとの部内配分は各省庁に委ねられており、各省庁は、原則として提示された給与改定率の範囲内で改定案を作成し、労働組合と交渉しながら給与水準を決定していくことになる。

なお、財務省は、IDS（Incomes Data Services）などの民間調査機関から民間の給与データを購入するなどして資料収集を行っているが、主として公務員の給与改定率がインフレ率と足並みが揃っているかということに着目しているため、財務省の定める給与改定率の上限は、官民比較等により科学的に算出されているというわけではない。

また、大きな省庁では給与改定の際のベンチマークとするため、外部機関に委託して民間給与調査を行う場合がある。しかし、1980年代までの調査ほど詳細ではないため、少なくとも労働組合側からは信頼が寄せられていないということであった。すなわち、現在の労使交渉においても民間給与調査の結果は参考にされてはいるが、1984年以前ほど公務員給与の決定要素として重点を置かれているわけではないということである。

3 国家公務員の給与水準について

日本の国家公務員の給与決定方式とは異なり、イギリスの給与決定方式はそれほど科学的なものではない。その背景には、一般の公務員の場合、労使交渉により給与が決定されるというシステムの違いがある。従って、人事院が行っているような官民の個人別給与の精密な比較は、英国では行われておらず、各省庁・エージェンシーは上記 IDS が毎年発行している「Pay in the Public Sector」等を購入して分析を行っている。

IDS やヘイ・グループ（民間コンサルタント）の官民給与調査によると、職務のグレードが下位の方では公務員の方が高い給与水準となっているが、上位の方では民間の給与水準の方が高くなっている。そのため、上級公務員の人材確保の観点からも、給与水準を改善すべきではないかという議論も行われている。

また、一般の公務員の給与改定については、特に省庁間で足並みを揃えることもなく、各省庁・エージェンシーごとに労使交渉を行うため、省庁間で給与水準が違ってくることになる。しかし、このことについては、職員は、自分の省庁内で賃金差別が存在しているか、均衡が保たれていないというのであれば不満を抱くが、他省庁との差はあまり気にしていないということであった。

ただし、省庁再編などの際に省庁間で給与格差があると、高い方の水準に合わせざるを得ないため、省庁間の給与格差は、公務員の給与水準の上昇を招くことにつながってしまう。このため、財政当局は省庁間の給与格差を問題視しているということである。

なお、国家公務員の給与決定に際しては、従来のように詳細な調査・官民比較を行わなくなったため、それに要するコストは下がったと言われているが、その一方で労使交渉等に要するコストは相当大きくなったとされている。

4 最近の動向

財務省は、2006年に、一般の公務員の賃上げ率に関して、3つの改正を実施した。

第1に、前年までは、各省庁の賃上げが上限率（過去2年間は3.5%）を超える場合のみ、その必要性についての根拠資料を財務省に提出することとされていたが、2006年より上限未満で賃金改定を行った場合も根拠資料を提出させるようにしたことである。これは、根拠資料の作成が面倒なために、各省庁が安易に上限と同一の賃上げ率とすることを防ぐことを目的としていると言われている。

第2に、従来は主として省庁全体の給与上昇率に着目し、個人別給与についてはそれほど注目していなかったが、今後は個人別の給与上昇率も考慮していくことにしたということがあげられる。

第3に、従来の賃上げ率の上限は各省庁で一律の値（過去2年間は3.5%）となっていたが、2006年は、3.5%～4%、2%～3.5%という2種類のバンドを用意して、給与水準の高い省庁には低いバンドを適用し、給与水準が低い省庁には高いバンドを適用することとした。これは、省庁間の給与格差を縮小し、公務全体としての一貫性を確保することが目的である。

ただし、この2種類のバンドの率については、やはり科学的に算出されているものではないということであった。

5 国家公務員給与等に関するイギリス国内の議論

公務員給与は高いのか、それとも低いのかという点については両論があり、国民の間でもコンセンサスは形成されていない。しかし、最近はどちらかというところと公務における男女間賃金格差の問題や、解雇等による雇用の不安定化といった問題に議論が移っているようであり、公務員給与の改定にはそれほど関心が寄せられていない模様である。

なお、最近では、公務員の一部職種について、人材確保・引留めのための給与改善が実施されていることから、公務員の平均給与改定率が民間の平均を上回ることがある。この場合に、公務全体と民間全体の給与の伸び率だけをみて単純化して比較し、公務員の給与は高いのではないかという批判をする向きは、英国でも同様にある。しかし、長期的にみると官民給与は同じように推移してきていると言われている。このような中で、公務員給与が高いという批判に対しては、公務の給与改定率が民間を上回る要因などを分析しながら、比較対象となっている官民の職員が本当にカウンターパートと言えるのかどうかを慎重にみていく必要があるとの指摘がなされていた。

また、公務は民間と比べて一般的に職の安定性（job security）が高いと言われているが、公務員削減計画（Work Force Reduction）が実施されることとなり、一概に公務員は職の安定性が高いとは言えなくなっている。そうなること、今後は公務員も民間との給与格差について、今まで以上により敏感になるのではないかという指摘もあった。

以 上