

1980年代以降の人事院勧告 をめぐる動向

早川 征一郎

はじめに

- 1 人事院勧告をめぐる時期区分
- 2 82年の人事院勧告凍結と85年の給与制度改革
- 3 1990年代における新たな動向

むすび

はじめに

一般職の国家公務員のうち、一般職の職員の給与等に関する法律（昭25.4.3.法95.いわゆる給与法）の適用を受ける人たちに出される人事院勧告（以下、ときに人勧と呼ぶ）は、とくに1980年代以降、どのような変遷を経て今日に至っているのか、その時々的人事院勧告をめぐる諸動向をスケッチし、今後の動向を展望する場合の手がかりにしたいというのが以下の課題である⁽¹⁾。

その場合、基調にある問題関心はつぎのようなものである。すなわち、70年代の二度にわたるオイル・ショック以降、高度成長の破綻、低成長への移行にともなって、財政危機・財政再建問題が浮上した。それは、紆余曲折はあったが、80年代初め、いわゆる臨調＝行革路線に結実し、その結実のもとで、82年の人勧凍結などに帰結した。

ところが、いわゆるバブル経済が破綻したあと、再び財政危機・財政再建問題が浮上している。問題のスケール、深刻さは、オイル・ショック以降の事態とは比較にならないほどであり、赤字国債の累積のもとでの国家的破産状況のもとで、しかも金融システムの動揺など、多くの難問が山積している。そして、またも行政改革である。行政改革会議を中心とした「橋本行革」が、当面の動向で注目される。そうした行革の動向は、では人事院勧告や公務員制度などに、どのような帰結をもたらすであろうか。その予測は、行革そのものの行く末とともに、今の時点では困難である。ただ、一つの重大関心事として、本稿の基調にある問題関心でもあることを明記しつつ、本論に入ることにしよう。

(1) 本稿は、1997年11月26日、大原社会問題研究所における月例研究会報告を元にしつつ、それに加筆・補正を行なったものである。

1 人事院勧告をめぐる時期区分

人事院勧告制度は、国家公務員の労働基本権の大幅な制限の代償措置として導入され、1948年末に最初の勧告が出され、今日に至っている⁽²⁾。もっとも、一口に人事院勧告といっても、厳密には給与引き上げ勧告とは限らない。実際、88年勧告のごとく、給与引き上げ勧告とともに、週休2日制・勤務時間制度勧告も出されている。だが、ここでは、給与勧告に限定して人勤をめぐる時期区分を行なっておこう⁽³⁾。戦後、すでに50年近くになる人事院勧告について、時期区分を行うと、概ね、つぎのようになる。

第一期 日本資本主義の再建，戦前水準回復期（1948～53年）

第二期 高度成長初期，春闘成立期（1954～59年）

第三期 高度成長の本格化，春闘高揚期（1960～74年）

第四期 高度成長の破綻，低成長，春闘低迷期（1975年～）

以下、各時期区分にしたがって、その時期区分の理由も含め、ごく簡潔なコメントを付けておこう。

まず、この時期区分は、日本の経済的側面とともに、労働運動のうちでも、とくに春闘の状況に焦点を当て、そのなかに人事院勧告の歴史を跡づけてみようとしたものである。以下、順に簡単なコメントを付けておこう。

第一期、人事院は、ベースアップ勧告を主体としていた。だが、1949年の第2回勧告は全く実施されなかったし、ベースアップ勧告が出されても、その水準自体、毎年、値切り実施された時期でもあった。

第二期であるが、少なくとも1954年全体について、高度成長初期と呼ぶのは適当ではないが、便宜上、1954年以降とした。この年、ベースアップ勧告は、官民給与格差が優に10%以上、開いていたにもかかわらず、全く留保された。この年、公共企業体や国営企業の賃上げでも、ベアは留保されたし、民間でも、たとえば私鉄、電力の中労委あっせん案では、ベアに代わり、定期昇給制の導入が提案されるなど、全体として、明瞭な賃上げ抑制が目立った。これ以後、人事院は、1959年の勧告まで、ベア勧告を出さなかった。高度成長は、1954年後半期頃から始まったが、まだ成長率は低く、また春闘における賃上げ成果も十分ではなかった。人事院勧告で、ベア勧告が出されなかったのは、そうした事情にも依っていた。

第三期は、1960年に、ベースアップ表示ではなく、ベースに対する引き上げ率をパーセントで表示する方式で、人事院勧告が出された。12.5%、2,680円という、当時としては大幅な給与引き上げ勧告であった。この年以降、給与引き上げ勧告は比較的、コンスタントに出された。というのは、とくに65年以降、官民給与格差の比較を企業規模100人以上で事業所規模50人以上に引き上げ（従

(2) 人事院勧告制度については、さしあたり早川征一郎・松井朗共著『公務員の賃金』（労働旬報社、1979年）を参照されたい。

(3) 以下の時期区分のうち、1970年代末までは、前掲『公務員の賃金』ですで行なった。各時期の詳しい説明は、前掲書を参照されたい。

来は事業所規模50人以上のみ)、加えて春闘妥結時期が遅れ、かつ4月遡及改定分、いわゆる春闘積み残し分をも勧告に加算した。これにより、春闘相場との関連がしだいに強くなっていった。その引上げ率がピークに達したのは、春闘相場と同様、74年であった。

いま一つ指摘したいのは、勧告の実施時期である。60年勧告以降、勧告の実施時期について5月実施と明記されたが、当初は10月実施であり、やがて64年から9月実施、67年から70年までは毎年1ヵ月ずつ早くなり、70年によく、勧告どおり5月実施となった。だが、民間とはまだ1ヵ月のずれがあったが、それも72年勧告とその実施によって解消された。

第四期を70年代後半から一気に今日までとってしまうのは、あるいは異論があるかもしれない。ここでは、低成長、春闘の低迷ということに限定すれば、一つの時期として一括できるという程度で区分している。ただ、人事院勧告内容やその実施といった、別な要素をも考慮に入れれば、70年代後半から82年の人勧凍結、80年代の人事院勧告、および90年代といった具合にもっと細かく区分することが妥当であろう。そのあたりから、考察の中心部分に入る。以下に、論じよう。

2 82年の人事院勧告凍結と85年の給与制度改革

(1) 勧告凍結の背景と経過

1982年の人事院勧告凍結をめぐる総体的な問題状況については、かつて書いたことがある⁽⁴⁾。ここでは、なるべく簡潔に要点を述べることにしよう。

82年の人勧凍結は、直接には「財政危機」との認識に基づく政府の態度決定によるが、それには81年に設置された臨時行政調査会（臨調）答申の裏付けがあったし、とくにマスコミを中心とする「財政危機」認識への同調キャンペーンが影響を与えた。

臨調答申とは、具体的には、第一に、81年7月10日に出された第一次答申である。それは、82年度の予算編成の時期にあたり、緊急に取り組むべき改革の方策を提示したという意味で、「緊急答申」であったし、81年人事院勧告の提示前に出され、しかも公務員給与抑制を打ち出していた点で、重要な意味を持っていた。この年の5.23%引き上げ勧告の実施問題は、いままでになく難航した。そして結果として、指定職および本省課長などの管理職員等について、実施の1年繰り延べ、調整手当改定の1年間の繰り延べ（ベア本体の不完全実施）、期末・勤勉手当の旧ベースでの支給という抑制措置がとられた。

そのうえで、第二に、82年7月30日の第3次答申＝「基本答申」で、「緊急答申」よりも、さらに具体的な内容が盛り込まれた。そのうち、公務員給与の基本的考え方としての一つに、「公務員の給与は、人事院勧告等を受けた政府及び国会が、国政全般との関連において、財政事情を考慮し、責任をもって決定すべきものである。」という、実施における財政事情の考慮、政府の責任論を強調したのが特徴的であった。

(4) 拙稿「特集：人事院勧告凍結問題」(所収、法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』第54集、労働旬報社、1983年)。ただし、そこでは無署名となっている。

マスコミの論調も、勧告に対しては、風あたりが強かった。たとえば、勧告が出された翌日の新聞朝刊社説の見出しを見ると、つぎのごとくである。「甘い人事院勧告の民間準拠」(『朝日』)、「公務員給与の抑制は当然」(『毎日』)、「致し方ない公務員賃金の抑制」(『読売』)、「公務員給与は抑制の見地で処理を」(『日経』)、「給与勧告は1年間凍結を」(『サンケイ』)。

マスコミだけでなく、財界、政府、自民党などの“風あたり”は、きわめて強かった。藤井人事院総裁自身、「私が総裁に就いて以来、今年感じた風圧が一番強かった」と、重苦しい表情でつぶやいたと言われている⁽⁵⁾。

そうした状況下で、当時の鈴木善幸首相は、9月16日、「財政非常事態宣言」を発した。そのなかで、給与勧告凍結が宣言され、9月24日の給与関係閣僚会議で、勧告凍結が決定された。1949年の第2回勧告が未実施であったが、それ以来、30数年ぶり、2回目のことであった。

この82年の人勧凍結は、同時にそれ以前の人勧およびその実施抑制の帰結でもあった。事実、70年代後半、77年には6.92%勧告であったのが、78年には3.84%と落ち込んだ。79年勧告では、58歳以上の高齢者の昇給停止が打ち出され、80年勧告の実施では、指定職の実施が10月に繰り下げられた。81年勧告の実施については、すでに述べたとおりである。

(2) 人事院勧告の社会的影響力と春闘への逆波及効果

82年の人勧凍結という“政治的実験”によって、明らかになったこととして重要なのは、人事院勧告の社会的影響力ないし波及効果であった。それまでは、この点あまり論じられたことがなく、むしろ不透明に近かった⁽⁶⁾。ところが、皮肉にも、勧告が実施されなかったことで、逆に人勧が波及しなかった部分が明らかとなり、勧告の波及効果ないし社会的影響力が明らかになった。

図1は、それを大まかに示したものである。生産者米価については、やや疑問であるが、その他については、引き上げ率、給与体系など、何らかのかたちで人勧の影響を受けている。ただし、ここでの人数が正確であるかどうかは別である。ごく大まかな数である。それよりも、賃金・所得を得ているどういうカテゴリーの人たちに影響を与えているかが重要であろう。その点で、勧告凍結によって、図1のごとく、明らかになったわけである。

いま一つ、興味深いのは、人事院勧告が、事実上、春闘における民間相場準拠であったとしても、では人事院勧告は春闘に対し、逆波及効果を持たないかという論点である。この点に関連して、経団連の稲山会長は、82年10月13日、“来年の賃上げは5%以下にすべきだ”と発言したが、11月8日、この発言を訂正するかたちで、“公務員がベアを凍結しているのだから、民間もベアをゼロにすべきだ”と発言、いわゆるベアゼロ論として、論議を招いた。稲山発言の真意は、“ベアをできたらゼロにし、定昇程度におさめたい”との財界の本音を表明したものであった。

83年春闘の結果を見ると、つぎのとおりである。鉄鋼では、ベアが1.48%、定昇が1.66%で、定

(5) 『毎日新聞』1982年8月6日付(夕刊)

(6) もっとも、私自身は、前掲『公務員の賃金』で、かなり詳しく実証的に論じたことがある。だが、そこではまだ、推論に留まり、実証しきれたとは言えなかった。そこでは、雇用者に限って、ごく内輪の影響範囲で言えば、三公社五現業(当時)を含むとした場合で約17%、三公社五現業を除くと約14%と算定していた。

昇がベアを上回った。当時の公労協でも、ベアが定昇を下回った。さらに、この年の春闘の妥結相場は、労働省調べで、4.40%と、前年の7.01%を大きく下回った。あくまで状況証拠ではあるが、人勧凍結は、春闘相場に逆波及効果を持つことが明らかになったと言ってよい。これも、82年人勧凍結という”政治的実験”によって、明らかとなった点であった。

(3) 83～85年の勧告実施問題

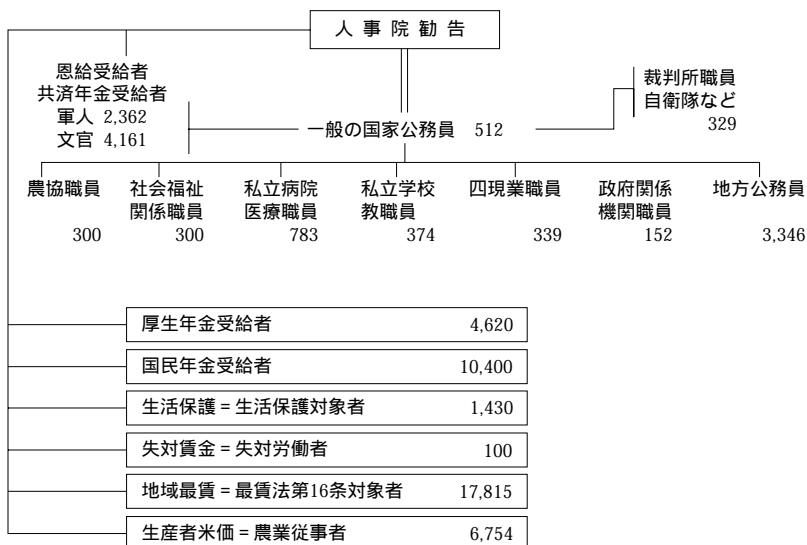
82年の人勧凍結のあと、83～84年は勧告の値切り実施という異常な事態が続いた。83～84年は、官民給と比較調査の結果、82年人勧が凍結されたことから、83年は6.47%引き上げという春闘相場（定昇込み）をも上回る引き上げ率となった。

だが、政府は財政難を理由に、その実施にあたっては、これを3分の1に圧縮し、2.03%に値切って実施した。84年は、6.44%の引き上げ勧告であったが、これも3.37%に値切って実施した。

85年の勧告は、5.74%の引き上げ勧告であり、労働省調べの春闘妥結相場（定昇込み）をまだ上回っていた。大蔵省は、財政難を理由に難色を示した。だが、状況は自民党の国会対策なども絡み、複雑な経過をたどった。結局、勧告の引き上げ率は完全実施するが、実施時期は7月1日からとす

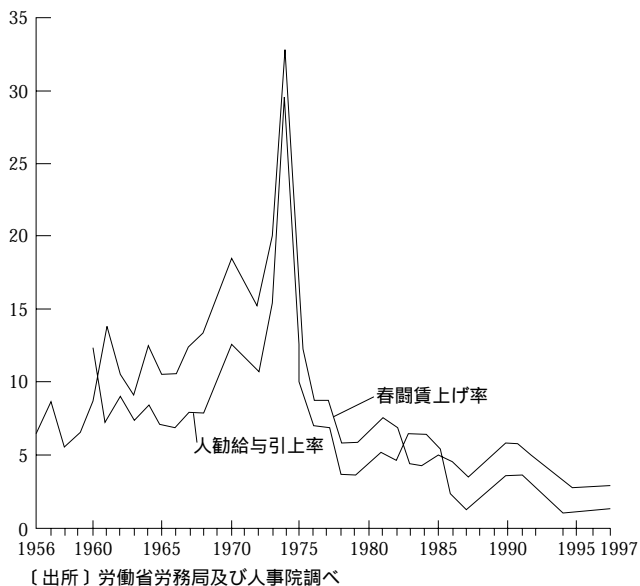
図1 5000万人の暮らしに影響

(単位：千人)



〔出所〕国公労連調べ。国公労連編『公務員賃金闘争読本』（1990年）による。
〔注〕人数は、82年当時のもの。

図2 春闘賃上げ率・人勧給与引上率の推移



だが、政府は財政難を理由に、その実施にあたっては、これを3分の1に圧縮し、2.03%に値切って実施した。84年は、6.44%の引き上げ勧告であったが、これも3.37%に値切って実施した。

85年の勧告は、5.74%の引き上げ勧告であり、労働省調べの春闘妥結相場（定昇込み）をまだ上回っていた。大蔵省は、財政難を理由に難色を示した。だが、状況は自民党の国会対策なども絡み、複雑な経過をたどった。結局、勧告の引き上げ率は完全実施するが、実施時期は7月1日からとす

るということで決着した。

80年代における人事院勧告の値切り実施は、ひとまず、これで決着を迎えた。だが、2年分の官民給与格差は、これで解消したということになり、86年の勧告では2.31%、87年は1.47%と低い引き上げ率となった。ちなみに、便宜上、ここで春闘相場と人事院給与勧告水準との比較を行なったものを図2として掲げておこう。人事院勧告には、定期昇給が含まれないから、春闘相場よりも概ね、低い引き上げ率となっているが、1960年および83～85年だけは例外となっている。それらの年を除けば、先に述べた民間準拠はかなり明瞭であろう。

(4) 85年の公務員給与制度改革

80年代の勧告をめぐる動向では、82年の人勤凍結が欠かせない。だが、それだけでなく、85年の公務員給与制度改革の勧告とその実施も、公務員制度改革の一環として重要なものであり、今日の公務員制度、給与制度の基本となっている。

一言で、公務員制度改革について言えば、採用試験体系の変更、昇進管理（研修を含む）および給与（手当を含む）からなる。かつて、総括的に論じたことがあるが、ここでは主として、給与制度改革について論じよう⁽⁷⁾。

給与制度改革のうち、手当では俸給の調整額、調整手当、その他に特別昇給制度の運用における成績良好者枠の設定などである。俸給表では、1985年7月から、専門行政職俸給表を新設したほか、とくに行政職俸給表（一）を新たに11級制とし、従来の8等級制より細分化した。

後者の意図は、それによって、60歳定年制の実施を前提として、賃金原資をできるだけ増やさずに、なだらかな賃金上昇カーブを描くこと、同時に、級別のハードルを多く設定し、選別的な管理を強化しようとしたことにある。特別昇給制度の運用枠の一部変更なども、選別的な管理強化の給与版であった。それに、採用試験制度の変更などがセットとなっていた。

ただ、こうした公務員制度（給与制度を含む）改革が、果たしてどの程度の実効性を持ったかは、実施後まだ10年有余の今日、断定はできないであろう。むしろ、90年代に入り、その程度の改革では済まない改革が模索されている。この点は、あとで論じる。

3 1990年代における新たな動向

(1) 民間型賃金志向の一部具体化⁽¹⁾ 90年勧告の場合

1990年代に入り、人事院勧告および報告で留意したいのは、民間型賃金の一部具体化である。もっとも、80年代に、そうした志向が全くなかったことを意味するのではない。ただ、具体的措置として、明瞭な民間型賃金の導入があったわけではなかった。だが、90年代に入り、具体的措置が、まだ本格的とは言えないとしても、一部が実施されるに至った。

まず、90年勧告で導入されたのは、一時金の役職段階別傾斜配分であった。すなわち、係長以上

(7) 拙稿「人事院の公務員制度見直し案について」(法政大学社会労働問題研究センター・同大原社会問題研究所共同編集『研究資料月報』1983年8月号)。

の職員に、職務段階等に応じ、現行の手当額算定の基礎額に俸給及びこれに対する調整手当の合計額の20%以上の額を加算するというものであった。勧告によれば、行政職俸給表（一）の場合、11・10級で20%、9・8級で15%、7・6級で10%、5・4級で5%の加算というものであった。その裏付けとして、報告の別表として、民間における特別給の職務段階別、年齢階層別支給割合が、指数のかたちで表示されていた。その別表に「示されるとおり役職段階により相当の差異が認められる」として、人勧適用の国家公務員にも、役職段階別の一時金の傾斜配分が導入された。

この導入の動きは、すでに80年代末には明瞭になっており、組合側はこれに反対の態度を示していた。だが、90年に至り、その反対を押し切って導入したものである。当然のことながら、組合側は、差別支給は、特権官僚の優遇措置だとする反対の意思表示を行なった。

とはいえ、90年の一時金の傾斜配分導入の場合、当時はまだバブル経済がはじけていなかったことから、年間の期末手当の合計で、0.25ヵ月分の増額も勧告されていた。つまり、全体を底上げしつつ、傾斜配分の導入ができた分だけ、差別の程度は緩和されていたといえることができる。

とはいえ、この90年勧告のあと、人事院は、とくに目立った具体的措置として、民間型賃金の具体的導入を行なったわけではない。91年以降の人事院の報告で目立つのは、公務における高齢対策である。つまり、60歳定年制を前提としつつ、「60歳代前半層の継続雇用を促進していくことが求められている⁽⁸⁾」として、その対策を検討し始めている。

それとともに、「公務運営の改善」を年々、強調するようになった。たとえば、94年勧告の際の「報告」ではつぎのように述べている。「民間企業においては、厳しい経営環境を背景に、事業の見直し、人材の効率的活用、諸経費の削減など種々の経営努力が行われている。公務部門においても、従来から、定員の計画的削減、経費の節減など効率的な業務運営を図るための努力がなされてきているところであるが、なお一層公務能率の向上に努める必要がある。」。ただ、具体的には、賃金に関することというよりも、民間部門との人的交流の拡大や省庁間交流の活発化、合同研修の拡充強化といったことが主な内容であった。したがって、民間型賃金導入の具体化といった内容ではなかった。

(2) 民間型賃金志向の一部具体化 (2) 97年勧告での勤勉手当の改定

民間型賃金の一部具体化として考えてよいのは、97年勧告における一時金のうちの勤勉手当部分の改定および特別昇給制度の改定であろう。すなわち、97年勧告では、「個人の能力と実績に応じた適正な給与配分の観点から、勤勉手当のより一層の活用を図る必要がある」（「報告」）という考え方に基づいて、一般職員と管理職等についての期末手当、勤勉手当の割合を変えたこと、管理職の期末手当の一部を勤勉手当に振り替え、一般職員については、成績率の幅の拡大、指定職については期末手当のみの支給ではあるが、懲戒処分者などへの減額措置ができるように改定した。表1、表2は、それを一覧表にしたものである。なお、成績率の幅については、人事院規則で定めることであり、「勧告」や「報告」に明記されているわけではない。これまでの人事院と組合側との交渉のなかで明らかになった点である。

(8) 1992年勧告の際の「報告」による。

表1 一時金の支給率の改定内容

	現行		改定				
	期末手当	勤勉手当	期末手当			勤勉手当	
			一般職員	管理職	指定職*	一般職員	管理職
3月	0.5		0.55	0.55	0.55		
6月	1.6	0.6	1.6	1.4	1.6	0.6	0.8
12月	1.9	0.6	1.9	1.7	1.9	0.6	0.8

* 指定職については、期末手当を改め、懲戒処分を受けるなど勤務成績が明らかに良好でない場合には、これより少ない額を支給する

〔出所〕国公労連編『国公労調査時報』1997年10月号。

勤勉手当は、民間では賞与の考課査定分にあたるものである。国家公務員の場合、考課査定が一時金で実績を示しているかどうかは別にして、少なくとも考え方としては、民間型志向の措置だといえることができよう。しかも、考課査定分が、民間では役職の有無や段階によって違うことを参考にした点も、同様に考えてよいであろう。勤勉手当の成績率も、同様に民間型志向であり、ここでは、一般職員の場合、勤務成績が標準的な職員を表1のとおり、0.6とし、それよりも勤務成績が優秀な職員については、0.7～0.8以上の支給ができるようにしている。

表2 勤勉手当の成績率の適用基準

	一般職員	管理職
勤務成績が特に優秀な職員	0.8以上	1.0以上
勤務成績が優秀な職員	0.7以上	0.9以上
勤務成績が標準的な職員	0.6	0.8
これら以外の職員	0.6未満	0.8未満
戒告処分を受けた職員	0.5を基本	0.6を基本
減俸処分を受けた職員	0.4を基本	0.4を基本
停職処分を受けた職員	0.3を基本	0.2を基本
免職に準ずる懲戒の場合	0	0

〔出所〕国公労連編『国公労調査時報』1997年10月号。

このように、制度的には一時金の勤勉手当部分について改定し、民間型賃金志向を強めた。ただ、実態面でどうかはまた別である。管理職と指定職の前記の といった制度改定は、給与法改定事項である。その実施時期は、1998年1月1日からとされている。一般職員の成績率の拡大とその適用基準の見直しの実施時期は、「今年12月1日が基準日となるものから実施する」(7月25日、人事院給与局長)との回答がなされている⁽⁹⁾。

したがって、どのように運用され、実態的にはどうなるかは今後の問題でもある。ただ、あまりにも恣意的で無茶な運用はできないであろうと推測される。それは、組合と人事院のこれまでの交渉経過のなかで、事実上、人事院が答えていることなかから推測されることである⁽¹⁰⁾。

たとえば、つぎのごとくである。「『特に優秀な者』を80/100以上にすることを表明しているが、職場実態を無視し、出すことを強要するものではない。その事例等はあくまで例示としての説明にとどめる。」「90/100以上の成績率については、一般行政職においてそれほど出るとは想定していない。」などの確認が、人事院と組合間で行われている。ただ、いずれにせよ、今後の運用が注目される。

(9) 国公労連編『国公労調査時報』1997年10月号、41頁。

(10) 前掲、『国公労調査時報』、とくに42頁参照。

(3) 民間型賃金志向の一部具体化 (3) 97年勧告での特別昇給制度の改定

97年勧告の説明では、いま一つ、重要な点として、昇格・昇給制度について、つぎのように述べている。「能力と実績に応じた給与を実現するため、その効果を高める方向で改善を行ってきたところである。今後とも、職員の勤務成績に応じた特別昇給制度の一層の活用が必要であるほか、その運用については、弾力的な昇格管理を行っていけるよう、その運用についても、検討するものとする」。ここで述べられている特別昇給制度について、これまで人事院は、96年10月に問題意識を表明し、97年1月20日に具体案を提示した。その後、組合側の反撃を受けて当初案を若干変えながら、4月23日、人事院規則9-8（初任給、昇格、昇給等の基準）を改定し、4月1日に遡及実施することにしたものである。その改定の主な概要は以下のとおりである。

特別昇給制度の改定内容

全俸給表において特別昇給効果の弾力化を図るために以下の措置をとる。

2号俸以上上位への特昇の実施を可能とする。（規則9-8第39条の第3号、第4号を除き、現行の特別昇給のすべてが対象）

規則改正に伴い、運用上の指針として給与第二課長通知を發出し、1号俸効果の特昇を基本とするが、勤務実績がきわめて優秀な場合及び公務への貢献がきわめて顕著な場合には2号俸以上上位の号俸への特昇の実施を可能とすることを明らかにする。

また、規則發出の際の説明会では、資料の中で2号俸以上上位の号俸への特昇等の例を示す。

この措置は、既存の枠の中で実施し、そのために新たに定数を措置することはしない。

従来、原則として特昇実施後1年以内には、更に特昇を実施することができないこととされていたが、この制限を廃止する。この措置も、既存の枠の中で実施する。

一定期間（1年以内）だけ効果がある特別昇給を導入するが、この措置については、当面、規則9-8第42条の本省庁特昇の特別枠（3%以内）の中で、試行的に実施する。（概ね3年程度）

なお、一定期間だけ効果がある特昇の枠の累積値の上限は、当面3%とする。

教育職（一）及び研究職に対し、研究活動の活性化の観点から、専ら研究業績に着目した新たな特昇事由に基づく特昇を導入することとし、規則9-8第42条において、特別枠（3%）を設けて実施する。

この研究業績に着目した特別昇給においても、一定期間だけ効果がある特昇を試行的に実施する。（概ね3年程度）そのために、研究活動の活性化の観点から、通常効果の特昇とは別の枠（2%以内）を設ける。

【特別昇給効果の弾力化に伴い考えられる特別昇給実施の例】

1 2号俸以上上位の号俸への特別昇給

[第37条の特別昇給]

- ・勤務成績が特に良好であり、かつ、執務に関連して見られた能力等が高く、勤務実績が極めて優秀な者
 - ・ノーベル賞、学士院賞等を受賞した者
 - ・重大な災害、事件（戦争、テロを含む。）等において、著しく危機的な状況下で、極めて困難な業務を遂行した者等

[第37条の2の特別昇給]

- ・勤務成績が特に良好であり、かつ、極めて顕著な公務貢献事由がある者
 - 生活上の不便さ、困難さの程度が極めて高いへき地の官署に移動し、長期間勤務することとなった者等
- ・勤務成績が特に良好であり、かつ、同時に2以上の公務貢献事由に該当する者

住居の移転を必要とする異動が頻繁に行われることにより相当の負担を生じている上に、相当の期間にわたり特に繁忙な業務に精励した者等

[本省庁特別昇給]

- ・勤務成績が特に良好であり、かつ、勤務密度等の面から本省庁業務の困難度等の程度が極めて高く、精神的、肉体的負担が極めて高い業務を長期間遂行した者等

2 一定期間だけ効果がある特別昇給

[本省庁特別昇給]

- ・勤務成績が特に良好であり、かつ、本省庁業務の困難、繁忙等の程度が通常効果の本省庁特別昇給の対象となる者に比べて軽度な者

- ・一時的な繁忙業務に従事した者
- ・重要法案作成等のプロジェクトに参加した者等

* 通常効果との併用

- ・通常の本省庁特別昇給事由に相当する困難、繁忙業務の遂行に止まらず、突発的業務等（突発的案件に関するマスコミ対応・国会対応等や暫定予算・補正予算の策定、困難法案の作成等）により困難、繁忙等の程度が増加した者等

すなわち、特別昇給（特昇）で、1号俸効果の特昇を基本としつつ、新たに2号俸以上上位への特昇を可能にしたこと、従来、原則として、特昇実施後1年以内には、さらに特昇の実施はできないとされていたが、この制限を廃止する。一定期間（1年以内）だけ効果のある特昇を導入する。ただし、当面、本省庁特昇の特別枠（3%以内）のなかで、試行的に概ね3年程度、実施する。教育職（一）および研究職に対し、専ら研究業績に着目した新たな特昇事由に基づく特昇制度を導入する。ただし、一定期間だけ効果のある特昇として試行的に概ね3年程度、実施する。以上が、主なものである。

このような特別昇給制度の見直しは、「能力と実績」反映を強めようとするものであるが、能力主義的賃金の導入を特別昇給制度の面から強化しようとしたものとして留意が必要である。

ただ、国公労連のコメントによれば、特昇は1号俸上位が基本であることを明言させ、2号俸以上の特昇を例外とする例示を行わせたこと、期限付き特昇という新たな仕組みを限定の枠内で試行とさせたこと、研究職等の新たな特昇を別枠とさせたことなど、組合の取り組みと追及の反映であり、今後の恣意的運用に一定の歯止めをかけたものであると評価している⁽¹¹⁾。とはいえ、今後の成り行きが注目される。

むすび

これまで、1980年代以前の人事院勧告をめぐる動向をごく簡潔に見たあと、1980年代および90年代の勧告をめぐる動向を追跡してきた。それらを踏まえつつ、以下、1980年代以降の人事院勧告をめぐる動向から、なにがしかの結論と見通しを導きだして、むすびとしておきたい。

第一に、80年代初めに勧告の実施問題が浮かび上がり、82年の勧告実施が見送られた。その後遺

(11) 前掲、『国公労調査時報』、とくに43頁参照。

症は、その後、数年続いた。90年代に入り、とくに橋本内閣の成立後、行政改革が大きな柱となり、そのなかで、とくに97年勧告の実施が問題化した。だが、自民党のなかでは、実施見送りの意見も出されたが、与党内部でも異論があり、結局、指定職のみ実施を見送り、他は勧告どおり実施された。とはいえ、国の財政状況は、80年代初めにくらべ、より深刻になっているので、人事院勧告の実施問題は、今後、21世紀にかけて毎年、問題化しても不思議ではない。

第二に、その勧告実施問題は、他方で、春闘の行方ともかかわっている。図2に示したように、人事院勧告の民間準拠は明瞭であり、春闘相場がほとんど形成されないほど先細りすれば、人事院勧告も出されるかどうか、出しても上記の財政難の故に実施されるかどうか、その点でも前途は憂慮される。

第三に、90年代にとくに目立ってきた民間型賃金志向の強まりについてである。この場合、具体的には一時金の役職段階別の傾斜配分、勤勉手当部分の改定および特別昇給制度の改定などが主なものであった。

そうした民間型賃金志向は、言葉のうえでも強められており、人事院勧告の際の報告や人事院や総務庁内部の研究会、行政改革会議のなかでも、「公正な評価に基づく能力主義の徹底」（行革会議討議資料）などといったかたちで、しだいに語気が強くなっている。

とはいえ、これまでのところ、民間型賃金志向の具体化は、基本給の本体自身を見直すところまでは至っていない。この点は、注目すべき点でもあるし、また、そもそも果たして、基本給の本体まで手をつけることができるかといった基本的問題を内包している。

私の現在の率直な感想を言えば、国営企業など企業体的な公務部門を除き、基本給の本体を大幅に見直すことは、まず困難であろうということである。たとえば、職能資格制度を導入し、一般社員については職能給一本か、または職能給と年齢給部分との組み合わせとし、（準）幹部職員については、年俸制または職能給1本とすることが、日経連によって、一つのガイドラインとして提示されている⁽¹²⁾。その場合、昇格要件としては、一般社員は概ね、業績・能力・意欲を評価要素とし、幹部職員は業績重視プラス能力、準幹部職員は業績・能力でそれぞれ評価され、しかも（準）幹部職員については面接を必須の要件としている。

いま、行政職について想定してみよう。まず、行政職俸給表（一）の根本的見直しが必要となる。現在の行政職俸給表（一）は、ゆるやかな職務職階制賃金体系であり、各級別に標準職務が設けられている。ただ、各級別のなかでは年々、定期昇給をつうじて号俸が上昇する年功給と言ってよい。その行政職俸給表（一）は、そのままでは上記の民間型賃金とは言えない。それ故、職能給一本か、または職能給と年齢給の組み合わせといった俸給表に変えなければならない。そして、いずれにせよ、業績・能力・意欲という評価要素を基礎にした厳格な勤務評定（人事考課）が随伴する。（準）幹部職員については、評価要件にさらに面接が加わる。そして、年俸制または職能給1本であるから、行政職俸給表（一）の上位の級は、一層、様変りを必要とする。指定職については、上位、中位、下位といった具合にハードルを設け、評価要件に沿った厳格な運用を余儀なくされる。年俸制導入は、行政職の幹部職員には当然であろう。では、国立大学学長や国立の病院長といった教育・

(12) 日経連『新時代の《日本的経営》』（1995年5月）、とくに72頁参照。

医療職に、はたして年俸制はなじむであろうか。いずれにせよ、行政職俸給表（一）、指定職俸給表とも、抜本的な見直しが必要となり、しかも人事考課が決定的要素となる。

そのようなことが、果たして可能であろうか。私は三つの意味で、およそ不可能に近いと考えている。一つは、高級官僚らの自己保身からである。自らを厳格に律し、現状より厳しい評価を率先して自らに課すなどということは、現在の高級官僚には、とても期待できるものではない。それができるようであれば、相次ぐ高級官僚の不祥事などは、そもそも生じ得るはずのものではない。それはともかくとして、とくに指定職俸給表に手をつけることなどは、これまでと全く違った方向であり、とても自らが行うとは思えない自己保身の否定行為である⁽¹³⁾。

二つに、そうした改変は、公務部門にとって、果たして適格的であろうかという観点からである。たとえば、大蔵省主計局を例にとるとしよう。主計局が予算を編成する場合、ノン・キャリア組の長年の経験は必要不可欠のものであり、キャリア組は、そうしたノン・キャリア組に依存しないことには、予算編成自体も不可能だと言われている⁽¹⁴⁾。いわば主計局全体が打って一丸となってこそ、初めて予算編成が可能になる。そうした主計局で、ノン・キャリア組に、さらに勤務評定によって縦の序列付けを厳格にし、管理を強化したところで、いったい、一層、意欲的に業務を遂行する効率性が期待できるであろうか。そうした効率性の点からも、疑問である。

三つ目として、それだけでなく、集団的に行う業務において、勤務評定（人事考課）は果たして、個別的に公正に行えるということが原理的に成り立つのか、この点に最も大きな疑問がある。そもそも公務員は、国民全体の奉仕者として、公正・中立な行政運営を行い、「国民に対し、公務の民主的かつ能率的な運営を保障する」（国家公務員法第1条第1項）ことが求められている。つまり、公正・中立を重要な内容とする民主的な公務の運営および効率的な公務運営の同時的整合性の確保が本来的に要請されている。

そうした民主的かつ能率的な公務運営のためには、ほかならぬ公務員自身に、民主的かつ能率的な業務遂行を行うことができ、安心して職務に専念できる職場環境づくりが保障されなければならない。民間型賃金管理、ひいては民間型人事管理の公務部門への導入は、営利追求を目的とする民間企業とは原理的に異なる公務部門に、原理的に異なる手法を導入し、公務部門本来の理念、在り方をもゆがめるものであり、本来的に公務部門にはなじまないものである。

そうは言っても今後、紆余曲折はあるにせよ、「行政改革」の推進の一環として、公務員制度の見直しや公務員削減、民間型志向の人事管理・賃金管理の強化が意図されるであろう。その行方、在り方には十分な留意が必要である。

（はやかわ・せいいちろう 法政大学大原社会問題研究所教授）

(13) なお、指定職俸給表の問題点については、拙著『国家公務員の昇進・キャリア形成』（日本評論社、1997年）、とくに第3章第4節を参照されたい。

(14) この点、前掲の拙著、第2章第7節で、関連文献に依拠しながら、叙述した。