

# 書 評 と 紹 介

西村美香著

『日本の公務員給与政策』

評者：早川 征一郎

これまで公務員の賃金ないし給与問題の研究といえば、人事院関係者による給与法関係の書を除くと、きわめて少数の人しか手がけてこなかった。それも、主に社会政策・労働問題研究の分野の研究者であった。その場合、経済学を素養としており、歴史的手法とともに、経済学的アプローチが可能なものとして、問題をとらえようということであった。

ところが、ここにきわめて注目すべき書が刊行された。行政学プロパーと考えられる西村美香氏の本書がそれである。大変、僭越ながら、これまで行政学の分野で、公務員給与問題が本格的に研究されてきたとは私には思えない。このことは、西村美香氏の本書の「参考文献」を一覧しても伺える。それ故、本書は行政学の分野でも、パイオニア的な画期性を持った研究書であると考えられる。それと同時に、本書の刊行によって、公務員給与問題について、行政学者と経済学を基礎とする研究者との研究交流の可能性も開けてきたといえよう。しかも、今年的人事院勧告を見ても、勧告制度が瀬戸際まで来たといえるような前途多難な様相が表れてい

る。その点でも、本書の刊行はタイムリーである。そのように、三つの意味で画期的意義を持つ本書について、以下、書評を行うことにしよう。

## 1

最初に、本書の構成を紹介しておこう。

- 序章 本書の問題関心と分析枠組み
- 第1章 戦後公務員給与政策の構築
- 第2章 高度成長期における人事院勧告制度の定着
- 第3章 オイル・ショック以降の勧告完全実施の継続
- 第4章 行政改革と公務員給与の抑制
- 第5章 完全実施の復活と新たな試練
- 第6章 国際比較にみる日本の特質

一見して明らかなように、序章の「問題関心と分析枠組み」に基づき、第1章から第5章までは、主として歴史的実証的な手法によって叙述されている。実証は、多くのデータを駆使し、きわめて多面的かつ緻密である。第6章は、国際比較視点を入れ、第1節で、給与決定方法の類型化、第2節で、とくにオイル・ショック以降の各国給与政策の変化をフォローし、第3節で、給与政策における中央・地方関係を考察している。

以下、豊富な実証内容を含む本書を評者なりに、各章の要約的紹介を試みておこう。

## 2

序章では、まず本書の課題について、「戦後日本における一般行政職の公務員給与政策の変遷過程を追うことによってその全体像を明らかにし、合わせて国際比較的視点に立ってその特

質を浮き彫りにすること」(1頁)と明快に規定している。

その場合の関心の所在、分析枠組みとなっているのは「均衡」の原則であり、本書のキーワードともなっている重要な概念でもある。それはさらに、より具体的には、国家公務員給与については、「民間準拠」による「官民均衡」と公務の「部内均衡」、地方公務員給与については、国と地方の「官公均衡」と地方公務員給与と当該自治体の民間給与との「公民均衡」という4つの「均衡」概念を使いながら論述する(3頁)と述べられている。

その4つの「均衡」概念は、さらに水準と配分との区別とその関連を考慮に入れ、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関連づけられる。ただし、近年、国家公務員については、いわば「官民均衡」配分ともいうべき民間志向型の方向への改革も模索され、地方公務員については、「官民均衡」水準への配慮も重要視されている(4頁)との指摘も事実面に即し、付け加えられている。

そのように、「均衡」概念を設定したうえで、労働政策・人事管理政策・財政政策の複合体として給与政策をとらえ、分析することの重要性がさらに指摘される。もちろん、その場合も、中央と地方との関係を抜きにはできないことが強調されている。

以上が、本書の課題と問題関心、分析枠組みであり、第1章以下の部分は、それに基づいて叙述されている。

### 3

第1章は、戦後公務員給与と政策の構築である。ここでは、「均衡」前史としての戦前の給与政策が簡潔に述べられたあと、敗戦直後の大蔵省

給与局と組合側との直接的団体交渉期において、「均衡」の原型が形成されたこと、しかし本格的には、マ書簡・政令201号を経て、国家公務員法が1948年に改定され、人事院勧告制度が導入されることによって、「均衡」原則も導入されたことが歴史実証的に述べられている。それは、国家公務員だけでなく、地方公務員も同様に制度化されていったことが、とくに第4節で詳しく述べられている。このように、あっさり紹介してしまうと平凡に聞こえるかもしれないが、著者の実証はきわめて豊富なデータを駆使しており、「均衡」原則の導入、制度化の実証として、きわめて説得的である。

第2章は、高度成長期における人事院勧告制度の定着と題されている。この章の表題のとおり、著者は、この時期に人事院勧告制度が定着し、労使の団体交渉制度も事実上、確立していったと見ている。後者については、とくに公務員共闘の取り組みと役割について、具体的に詳しく述べており、興味深い。そのうえで、1972年の勧告完全実施、すなわち実施時期を4月とし、民間と並ぶまでの過程について、政府内部や国会内外のやりとりなどが、これも多くのデータを使いつつ、詳しく叙述されている。さらに、第3節をとくに設け、「自治省による指導の形骸化と地方公務員給与の上昇」を叙述している。この点、70年代に入って、国に比べ地方公務員給与が高すぎるとの批判が高まり、論議を招いただけに、その前提となる歴史的経緯が今回、明らかにされたという点で、研究史上でもきわめて意義深いことを強調しておこう。

このような第1章、第2章だけを見ても、これほど多面的で豊富な資料を駆使しつつ、実証的に論じた研究は、いまだ存在しなかった。評者の共著『公務員の賃金』(労働旬報社、1979年)を引き合いに出すのが適切かどうかは別にしても、そこでのデータはまだ限定されていた

し、地方公務員給与はひとまず考察の対象外としていた。

#### 4

第3章は、オイル・ショック以降の勧告完全実施の継続と題されている。高度成長から低成長に転換し、春闘の賃上げ成果も年々、下降線をたどる。そのもとで、人事院勧告も苦難の時期にさしかかり始め、労使交渉は難航する。だが、70年代はともかく勧告の完全実施が継続される。そうした時期を扱っている。著者が、「官民均衡」水準といった点についても、実施時期に決着がつくと、批判が表面化し始める。公務の「部内均衡」も、1964年の指定職の新設とそれへのなし崩し的な行政官職の繰り込みなどによって、部内バランス上では、上厚下薄だとして批判が出てくる。いずれにせよ、難しい時期にさしかかった。なお、この第3章でも、第3節として、地方公務員給与への批判の高まりと「適正化」を設けている。先の第2章第3節と相まって読まれるべき節である。

第4章は、行政改革と公務員給与の抑制である。時期は、1979年から80年代半ばである。いわゆる臨調＝行革路線下での人事院勧告と言い換えてもよい。この時期、最大の問題は、82年勧告の実施見送りであり、85年の公務員給与制度の改定、とくに行政職俸給表(1)の8級制から11級制への切り替えであろう。82年人勧凍結については、当時、多く論じられた。本書には、凍結に至る政治過程を始め、その経過が詳しく叙述されている。また、その措置に対する組合側の新たな闘争の模索についてもふれている。この章でも、第3節として、地方公務員給与「適正化」指導の本格化として、「個別指導」の強化、人勧凍結に伴うベア凍結指導とその実際の効果が述べられている。

第5章は、完全実施の復活と新たな試練とし

て、1986年以降の人勧完全実施の復活、にもかかわらず、バブル経済崩壊後の新たな情勢下で、人事院、政府などが新たな対応を迫られていることが指摘されている。この章でも、第3節として、個別指導の終了と新たな動き、つまり「官公均衡」徹底後の新しい地方公務員給与政策へ向けての改革の模索の始まりが一部ふれられている。

#### 5

第6章は、国際比較にみる日本の特質であり、いままでの考察を前提として、これを国際的な比較の場において、検討してみようということにある。第1節は、給与決定方法の類型化であり、官民比較基準や政策との関係などが多面的に検討されている。そのうえで、中立機関介入型、直接交渉型、日本など人事機関中心型、政府中心型などに類型化される。この指摘は、ユニークで興味深い。

第2節は、オイル・ショック以降の各国給与政策の変化で、総じていえば、先進各国では政策上の変化を来し、先に示した類型間を動く国もあることが指摘されている。そのうえで、この節の結びにあたる部分として、「日本の国家公務員給与政策の特質」がまとめて叙述されている。

第3節は、給与政策における中央・地方関係で、日本について、たえず行なってきた考察が、ここでは国際比較の俎上に載せられる。ここでの類型は、制約的交渉型、制約的非交渉型、自律的交渉型、自律的非交渉型などに分けられており、これもユニークで有益である。そのうえで、「日本の地方公務員給与政策の特質」が、第5章までの考察を踏まえ、ここでも、まとめられている。

以上、駆け足で、著者の考察のエッセンスを追いかけてきた。本来なら、各駅停車で丹念に

見なければならぬものを、特急で走るような紹介になっていることに、著者は不満を持つかもしれないが、紙数の関係もあり、それはご容赦願いたい。繰り返せば、考察は歴史実証的である。それだけでなく、第6章が白眉であるが、考察のスケールは大きく、「均衡」原則を労使関係の展開、諸政策の展開との絡みのなかでとらえており、理論的にも高度な水準の研究書である。

## 6

もう長くなったので、最後に評者の感じた論点を二つだけ付け加えて結ぶことにしよう。

一つの論点は、著者がキーワードとする「均衡」原則、それと政策との絡みである。著者は、この錯綜した絡みを歴史実証的によく追跡しているが、にもかかわらず、私にはどうも納得できない。この点は、誤読かまたは見解の相違かもしれないが、私は、「均衡」概念は、公務員賃金決定においては政策概念の一つであり、しかもテクニカルな要素である故、政策概念のなかでは、従属的かつ内容の可変的な概念だと考えている。著者の場合、「均衡」概念を政策概念としてとらえているのか否か、後者だとすればそれは何か、いま一つ、明確ではないように思われる。だが、1949年の勧告見送り、1954年のペア勧告の留保、1982年の人勸凍結などが典型であるが、「均衡」原則という政策概念は、他の政策要素の最優先によって棚上げされたのではなかったか。

著者の例示によれば、1982年の場合、棚上げされかかって結局、この「原則を捨てられなかった」(151頁)ということになると推測される。だが、もしそうだとするとまだ説得的ではない。では、「均衡」概念が、顕在的には成立しなかった戦前の場合はどうかといえば、優れて政治

的財政的諸要素が支配的であったとしか言えないのではないか。

誤解のないようにいえば、「均衡」概念を軽視して言っているのではない。それが、歴史的に形成されてきたことを重視し、かつ評価しつつ、しかし、その概念の政策的意義とともに、限定性や可変性、ひいては政策的従属性を認識することが重要ではないかということである。この点、別な機会に積極的見解が得られれば幸いである。

ここでもう一つ、著者にないものねだりをすることになるが、1974年2月公布の教員人材確保法に基づく小中教員給与の引き上げの意味である。この点、どういうわけか、第3章とくに第3節では全くふれていない。おそらく、地方公務員である教員だけを抜き出すのは研究対象ではなかったであろう。だが、私は教員給与の引き上げは、低いから上げたという意味は否定できないが、著者が実証の際、しばしば依拠している公務員共闘を担う大衆の二大組織、自治労と日教組の共闘を分断し、結果として公務員共闘の闘争力の弱体化をもたらしたのではないかと考えている。実証は、簡単ではないが、政策的見地、「均衡」原則の見地からしても、この時期に固有のことであっただけに、見落とせない事象として敢えて指摘しておきたい。

いずれにせよ、最初に述べたように、本書は行政学プロパーの手によるパイオニア的意義を持つ研究書である。他の学問領域の研究者や公務関係者にとっても、実に有益な書として、ぜひお勧めしたい。

(西村美香著『日本の公務員給与政策』東京大学出版会、1999年1月刊、Vi+307頁、定価・本体4500円+税)

(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)