

### 最近における人事院勧告の動向と直面する問題：2000～2009年の10年間を中心に

HAYAKAWA, Seiichiro / 早川, 征一郎

---

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

経済志林 / 経済志林

(巻 / Volume)

77

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

107

(終了ページ / End Page)

130

(発行年 / Year)

2010-03-15

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006102>

# 最近における人事院勧告の動向と直面する問題

## —2000～2009年の10年間を中心に—

早 川 征一郎

はじめに

- 1 人事院勧告をめぐる時期区分
- 2 各時期における勧告をめぐる諸特徴（1948～1999年）
- 3 デフレ経済基調期の人事院勧告（2000～2009年）
- 4 公務員の労働基本権と歴史的岐路に立つ人事院勧告制度

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）の適用を受ける人たちに出される人事院勧告とその動向は、この10年間、どのような特徴を持っているのであろうか。この10年間について、1948年以来、60年余に及ぶ人事院勧告の歴史のなかに位置づけつつ、今後の動向を展望する手がかりにしたいというのが、本稿の第一の課題である。

いうまでもなく、人事院勧告制度は、公務員の労働基本権、とくに団体交渉権（協約締結権）、争議権を否認した代償措置としての意味を持つ制度である。それ故、今後の動向を展望する場合、公務員の労働基本権問題との関係が最も重要な論点となる。そのことは同時に、勧告を出している人事院という行政組織とその役割のあり方にも関わる問題でもある。そうした基本的論点を念頭に置きつつ、人事院勧告史のなかに、この10年を位置

づけつつ、公務員の労働基本権問題と人事院勧告制度の関係という直面する問題についても論じてみたいというのが、本稿のもう一つの課題である。

## 1 人事院勧告をめぐる時期区分

人事院勧告制度は、戦後初期の公務員労使の直接交渉期（1946～47年）を経て、1948年7月、マッカーサー書簡、政令201号による公務員の労働基本権の大幅な制限に対する代償措置として導入された。第1回勧告は1948年であり、以来、2009年まで61年に及ぶ歴史を有している<sup>(1)</sup>。

この長い歴史を持つ人事院勧告について、本稿での考察の便宜上、時期区分を行うと概ね、次のようになる。

- 第一期 日本資本主義の再建，戦前水準回復期（1948～54年）
- 第二期Ⅰ 高度成長初期，春闘成立期（1955～59年）
- 第二期Ⅱ 高度成長本格化，春闘高揚期（1960～74年）
- 第三期 高度成長の破綻，低成長期，春闘低迷期（1975～89年）
- 第四期 バブル経済崩壊，長期不況期（1990～1999年）
- 第五期 デフレ経済基調期（2000～2009年）

以下、こうした各時期区分を行った理由について、簡単にコメントしておこう。まず、この時期区分は、日本の経済活動の側面と労働運動、とくに春闘動向に焦点を当てた一応の日安区分である<sup>(2)</sup>。

- 
- (1) 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』（労度旬報社、1979年）を参照されたい。以下、とくに断わりのないかぎり、本稿では参考文献として拙稿を掲げるに留める。なお、人事院勧告は、正確には各年度についての勧告であるが、本稿ではとくに断わらないかぎり、便宜上、分かりやすいように、各年として表記した。
- (2) この時期区分は、拙稿「1980年代以降の人事院勧告をめぐる動向」（『大原社会問題研究所雑誌』1998年5月号）とも異なっている。そこでは、第二期ⅠとⅡは、それぞれ第二期、第三期としたうえで、1954年を第二期に含めた。今回は、高度成長期として一括して第二期とした。その際、1954年は、高度成長初期というよりは戦前水準回復期の第一期に含めるのが妥当だと判断した。また、その論文では、第四期 高度成長の破綻，低成長，春闘低迷期（1975年～）としたが、あまりにも大ざっぱに過ぎるので、本稿では、第三期 高度成長の破綻，低成長期，春闘低迷期（1975～89年）とし、新たに、第四期，第五期を付け加えた。

第一期は、文字どおり、戦後復興と戦前水準回復期ということで、とくにコメントは要らないであろう。第二期は、高度成長期、春闘成立・高揚期ということで一括することができる。第三期は、73年秋の第一次オイル・ショックを契機として、高度成長が破綻し、低成長に転化した時期で、80年代のバブル経済期もここに含めることとする。この時期の春闘については、それ以前に比べれば、明らかに低迷期であった。

第四期＝バブル経済崩壊、長期不況期、第五期＝デフレ経済基調期としたのは、日本経済の基調の動向について、ごく大ざっぱに分けた場合の時期区分である。もちろん、表題と年のずれはあり得るし、必ずしも厳密なものではない。この第四期、第五期について、春闘に関して、春闘低迷期ということで一括するには、ナショナルセンターの再編などの事情があって適切ではなく、ほかに表現すべき適切な言葉が思い浮かばないので、ここでは敢えて何も表記しないこととした。

もともと、この時期区分は、それぞれの時期の人事院勧告の内容を念頭に置いて、それぞれの年の勧告内容を考察できるようにするためのものであり、かなり便宜的な時期区分であることを断わって、次に各時期における勧告の特徴を述べることにしよう<sup>(3)</sup>。

## 2 各時期における勧告をめぐる諸特徴（1948～1999年）

### (1) 第一期 日本資本主義の再建、戦前水準回復期（1948～54年）

発足した当初の人事院勧告は、基本給そのもののベースを上げるという勧告方式であった。表1を参照されたい。この時期、1948年の第1回勧告は、その最初から実施には強い難色が示されたが、第1回勧告ということもあり、ひとまず勧告どおり実施された。だが、1949年の第2回勧告は、

(3) なお以下、第I期の勧告の発足当初から、第III期の1979年までについては、前掲『公務員の賃金』で、すでに詳しく論じたので同書を参照されたい。

財政難を理由に全く実施されなかった。それ以降、1950～52年の勧告については、ベース勧告水準を値切る実施であり、その意味では勧告の不完全実施であった。

こうして、労働基本権制限の代償措置として発足した人事院勧告制度は、その発足当初から、実施しないか、実施しても不完全実施であり、労働基本権制限の代償措置としては機能不全の状態にあった。それだけでなく、1954年には、官民の賃金格差が優に10%を超えていたにもかかわらず、日本経済が難局にあり、財政危機が著しいとして、人事院みずから勧告を留保するという異常な事態の年となった。そうしたベア勧告留保という基調は、次の第二期 I（1955～59年）まで続いた。

表1 人事院勧告とその実施状況

人事院勧告				政府実施			
勧告年月日	官民較差	内容		実施時期	内容		実施時期
		俸給表等	特別手当		俸給表等	特別手当	
1948.12.10	%	6,037円 ベース	—	明記せず	勧告どおり	—	48.12.1
49.12.4		7,877円 ベース	—	〃	実施せず	—	—
50.8.9		8,058円 ベース	—	〃	7,981円 ベース	—	51.1.1
51.8.20		11,263円 ベース	(6月,12月に 年間1.0月分)	26.8.1	10,062円 ベース	(0.8月分) (12月)	51.10.1
52.8.1		13,515円 ベース	期末,勤勉 の新設	27.5.1	12,820円 ベース	勧告どおり	52.11.1
53.7.18		15,480円 ベース	期末1.0(6月, 12月)月分 勤勉 0.5 (12月)月分 期末0.5(6月, 12月)月分を 増額	可及的迅速	15,483円 ベース	期末0.25(12 月)月分を増 額 期末 0.25(6 月)月分を増 額	54.1.1
(54.7.19)		(勧告留保)					

(備考) 本表中「期末」とは「期末手当」を、「勤勉」とは「勤勉手当」をそれぞれいう。

[資料出所] 大蔵省主計局給与課監修『公務員給与便覧』(1978年版, 大蔵財務協会)による。

## (2) 第二期Ⅰ 高度成長初期、春闘成立期（1955～59年）

第Ⅱ期Ⅰは、高度成長開始期であり、また1955年から春闘が開始された春闘成立期でもある。表2を参照されたい。この時期、人事院は給与ベースを引き上げる勧告を一切、行わなかった。代わって、事実上の給与水準のアップにはなったが、公務員の一時金である期末・勤勉手当の増額、俸給表体系の改革や通勤手当制度新設など給与制度いじりや一時金増などに終始した。

高度成長は、1954年後半期には始まっていたが、まだ成長率は低く、折から開始された春闘における賃上げ成果もまだ小さかった。ベア留保はそうした事情も反映していた。そうはいつでも、上記の弥縫策＝人事院のい

表2 人事院勧告とその実施状況

勧告年月日	人事院勧告				政府実施		
	官民較差	内容		実施時期	内容		実施時期
		俸給表等	特別手当		俸給表等	特別手当	
1955. 7.16		—	期末、勤勉0.25(12月)月分を増額	明記せず		期末0.25(12月)月分を増額	55.12
56. 7.16	11.0	俸給表5.8%up (俸給表の合理化)	年度末手当の新設0.15(3月)月分	可及的迅速	勧告どおり	期末手当0.15(2月)	57. 4. 1
57. 7.16	3.0	通勤手当の新設(限度600円)	期末0.15(12月)月分を増額	〃	通勤手当新設限度600円、ただし、実費から100円を差し引く。	勧告どおり	57.11.18
58. 7.16	4.1	俸給表1.84%up	期末0.25(6月,12月)月分を増額	〃	勧告どおり	〃	59. 4. 1
59. 7.16	5.7	俸給表3.32%up	期末0.1(6月)月分を増額	〃	勧告どおり	〃	60. 4. 1

[資料出所] 表1に同じ。

う「制度合理化<sup>(4)</sup>」には問題があり、やがて官民の賃金格差が年々、拡大していった。ベア留保が続くことに対する公務員労働者側の反発もしだいに強まった。1960年2月、国家公務員および地方公務員の総評系の各労働組合によって公務員共闘会議が結成され、60年以降の公務員賃金闘争を推進する大きな原動力となった。

### (3) 第二期Ⅱ「高度成長本格化、春闘高揚期（1960～74年）」

1960年、人事院は、12.4%、2,680円（定昇抜き）という、当時としては大幅な引き上げ勧告を行った。これまでははっきり明記されなかった勧告の実施時期については、初めて5月実施と明記した。表3を参照されたい。

1954年から59年まで6年間続いたベア勧告留保によって、賃金の官民格差が広がったこと、高度成長の本格化や60年安保・三池闘争を背景に、この年の春闘でそれ以前と比べ、賃上げ成果が大きかったこと、結成された公務員共闘会議の活動などが主な引き上げ要因であった。

注目すべきは、賃金引き上げにおける民間準拠規準の明確化であった。64年の池田・太田会談を契機に、賃金の比較企業規模は、それまでの50人以上規模から100人以上規模に引き上げられ、それに加えて、65年以降、人事院勧告にも年々、春闘実績（4月遡及改定分）が盛り込まれるようになった。この2つの措置によって、賃金の民間準拠を最も基本的な要素とする人事院勧告の引き上げ水準は上方修正されることとなった。

その後、勧告における給与引き上げ水準は、民間賃金の動向に準拠し、春闘相場を反映しつつ、年々アップした。だが、実施時期は人事院が5月と明記したにもかかわらず、当初は10月実施であり、この実施時期問題が60年代後半の焦点になった。だが、1969年、公務員共闘会議の11.13ストを重要な契機として、70年には勧告どおり5月実施となり、72年には、勧告自体も4月実施を打ち出し、そのとおり実施されたことから、民間と同列

---

(4) 人事院『人事行政二十年の歩み』（1968年）、209頁による。すなわち、この時期を「制度合理化」の時期だったと規定している。

表3 人事院勧告とその実施状況

年	勧 告				政 府 実 施	
	勧告月日	内容（較差）	実施時期 （月例給）	期末・勤勉 手当支給月数	内 容	実施時期 （月例給）
1960	8. 8	12.4	5.1	3.0	勧告どおり	10.1
61	8. 8	7.3	〃	3.4	〃	〃
62	8.10	9.3	〃	3.7	〃	〃
63	8.10	7.5	〃	3.9	〃	〃
64	8.12	8.5	〃	4.2	〃	9.1
65	8.13	7.2	〃	4.3	〃	〃
66	8.12	6.9	〃	(〃)	〃	〃
67	8.15	7.9	〃	4.4	〃	8.1
68	8.16	8.0	〃	(〃)	〃	7.1
69	8.15	10.2	〃	4.5	〃	6.1
70	8.14	12.67	〃	4.7	〃	勧告どおり
71	8.13	11.74	〃	4.8	〃	〃
72	8.15	10.68	4.1	(〃)	〃	〃
73	8. 9	15.39	〃	(〃)	〃	〃
74	7.26	29.64	〃	5.2	〃	〃

（備考）期末・勤勉手当支給月数の「（ ）」は勧告を行っていない（前年と同月）。

〔資料出所〕人事院『人事院月報』2009年9月号より作成。

に並ぶことになった。

74年、前年秋の第一次オイル・ショックに端を発した狂乱物価状態のもとで、春闘は史上空前の高揚を示し、労働省調べで32.9%（定昇込み）の大幅賃上げとなった。人事院勧告も基本給など29.64%（定昇抜き）および一時金の引き上げなどで、史上最高の引き上げ勧告となった。

#### （4）第三期 高度成長の破綻、低成長期、春闘低迷期（1975～89年）

高度成長の破綻、低成長への移行にともない、春闘も75年以降、様変わりする。大幅賃上げがインフレを招くとして、財界などは賃金抑制にのりだした。75年春闘にあたり、当時、日経連は15%以下ガイドラインを設定

表4 人事院勧告とその実施状況

年	勧 告				政 府 実 施	
	勧告月日	内容 (較差)	実施時期 (月例給)	期末・勤勉 手当支給月数	内 容	実施時期 (月例給)
1975	8.13	10.85	4.1	(5.2)	勧告どおり	勧告どおり
76	8.10	6.94	〃	5.0	〃	〃
77	8. 9	6.92	〃	(〃)	〃	〃
78	8.11	3.84	〃	4.9	〃	〃
79	8.10	3.70	〃	(〃)	〃 (ただし、 指定職は 10.1実施)	〃
80	8. 8	4.61	〃	(〃)	〃 ( 〃 )	〃
81	8. 7	5.23	〃	(〃)	管理職員等・調 整手当改定年 度内繰り延べ 期末・勤勉手当 旧ベース算定	〃
82	8. 6	4.58	〃	(〃)	実施見送り	—
83	8. 5	6.47	〃	(〃)	2.03%	勧告どおり
84	8.10	6.44	〃	(〃)	3.37%	〃
85	8. 7	5.74	〃	(〃)	勧告どおり	7.1
86	8.12	2.31	〃	(〃)	〃	勧告どおり
87	8. 6	1.47	〃	(〃)	〃	〃
88	8. 4	2.35	〃	(〃)	〃	〃
89	8. 4	3.11	〃	5.1	〃	〃

(備考) 期末・勤勉手当支給月数の「( )」は勧告を行っていない(前年と同月)。

[資料出所] 人事院『人事院月報』2009年9月号より作成。

したが、75年春闘相場は、労働省調べによれば13.1% (定昇込み) に抑え込まれた。

人事院勧告について、表4を参照されたい。この75年の勧告は、基本給などで10.85% (定昇抜き) の引き上げ勧告であった。以後、春闘相場は年々、低くなり、春闘の低迷が続いた。それを受けるかたちで、年によって若干の出入りはあるが、人事院勧告も年々、低下傾向を示し、1989年には3.11%にまで落ち込んだ。

それだけでなく、1982年、当時の第2臨調を中心とする「増税なき財政

再建」の旗印のもとで、鈴木善幸首相は「財政非常事態宣言」を発し、それに基づき、給与関係閣僚会議で人事院勧告の実施見送りを決定した<sup>(5)</sup>。1949年勧告の実施見送り以来、33年ぶりのことであった。この勧告実施見送りによって、その後、官民賃金格差は拡大した。人事院は、83年は6.47%、84年は6.44%引き上げの勧告を打ち出したが、政府によって、それぞれ2.03%、3.37%に値切り実施されるという異常事態が続いた。85年は、勧告における引き上げ額はそのまま実施されたが、実施時期は7月1日と3ヵ月遅れにされた。86年勧告は、金額、実施時期とも勧告どおり実施され、事態はひとまず「正常化」した。

他方、労働戦線は、1989年、総評、同盟などの既存ナショナルセンターが解散し、連合、全労連という2つのナショナルセンターと、協議体であるが運動体としての意義を持つ全労協の発足によって、労働戦線は一大再編され、90年代は労働界の新たな布陣のもとで、運動が展開されることとなった。

#### (5) 第四期 バブル経済崩壊、長期不況期（1990～1999年）

1985年9月のプラザ合意以来、急激な円高・ドル安が進行した。このため、日銀は不況克服、内需拡大のため、相次いで公定歩合を引き下げた結果、日本経済は超金融緩和時代に突入した。それを象徴するカネ余り現象は、土地投機などマネーゲームが横行する「バブル経済」の時代を出現させた。

だが、東欧の民主化などを契機に、戦後の東西対立の構図が崩れ始め、世界経済はアメリカ発のグローバル経済化に進み始めた1989年、日銀は相次いで一転して金融引き締め政策を打ち出した。それにより、急激な信用収縮、投機意欲の減退など「バブル経済」を支えた要因が解消したばかり

---

(5) この時の人事院勧告実施見送り・凍結については、拙稿「人事院勧告凍結問題」（法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』第54集・1984年版、労働旬報社）を参照されたい。ただし、そこでは無署名となっている。

表5 人事院勧告とその実施状況

年	勧 告				政 府 実 施	
	勧告月日	内容（較差）	実施時期 （月例給）	期末・勤勉 手当支給月数	内 容	実施時期 （月例給）
1990	8. 7	3.67	4.1	5.35	勧告どおり	勧告どおり
91	8. 7	3.71	〃	5.45	〃	〃
92	8. 7	2.87	〃	（〃）	〃	〃
93	8. 3	1.92	〃	5.30	〃	〃
94	8. 2	1.18	〃	5.20	〃	〃
95	8. 1	0.90	〃	（〃）	〃	〃
96	8. 1	0.95	〃	（〃）	〃	〃
97	8. 4	1.02	〃	5.25	〃（ただし、 指定職は 98.4.1実施）	〃
98	8.12	0.76	〃	（〃）	〃	〃
99	8.11	0.28	〃	4.95	〃	〃

（備考）期末・勤勉手当支給月数の「（ ）」は勧告を行っていない（前年と同月）。

〔資料出所〕人事院『人事院月報』2009年9月号より作成。

か、「バブル経済」そのものが破綻し、1990年代の日本経済は、長期の構造的な不況に陥り、いわゆる「失われた10年」と呼ばれる時代に突入した。

そうした長期不況のもとで、新たな労働運動の担い手である連合、全労連などは「春季生活改善闘争」「国民春闘の再構築」など異なる春闘戦略を掲げ、90年代の春闘に取り組んだ。だが、長期不況のもとでの春闘における賃上げ実績は向上せず、春闘相場は80年代に比べ、一層の低迷傾向を強めた。労働省調べによれば、1990年の春闘妥結水準が5.94%（定昇込み）であったのに対し、1999年は2.21%（定昇込み）と実質ベースアップはほとんどゼロに近づく水準にまで低下した。

賃金の官民比較＝民間準拠を給与改定の最大の根拠とする人事院勧告の水準も、春闘相場の低下傾向に比例して低迷した。表5を参照されたい。1990年に3.67%アップ（定昇抜き）を打ち出した勧告は、1999年には僅か0.28%アップ勧告（定昇抜き）へと落ち込んだ。期末・勤勉手当という一時金は、民間におけるベースアップ抑制、それに代わる一時金増の傾向を

反映し、91年には5.45月まで増加した。だが、民間におけるその後の減少傾向を反映し、1999年には4.75月にまで落ち込んだ。こうして、1999年には、人事院勧告における基本給引き上げはほとんどゼロに近い水準にまで低下していた。

ただ、少なくとも1960年～1999年のほぼ40年間、何らかの給与水準引き上げ勧告が行われてきた。だが、2000年以降、事態は一変する。2000～09年の10年間、基本給の引き上げ勧告は、2007年のたった一回だけであった。あとは、基本給の改定なしか、給与改定なしか、あるいは給与引き下げ勧告であった。以下、その動向を追ってみよう。

### 3 デフレ経済基調期の人事院勧告（2000～2009年）

2000年以降の経済基調は、経済成長率という点からいえば、02年、08年が実質GDPは前年比マイナス成長となった。その他の年は、1～2%台のきわめて低い成長とはいえ、実質プラス成長であった。だが、他方で、この間の賃金動向は名目・実質賃金とも低下傾向にあり、可処分所得も同様の低下傾向にあった。消費者物価指数は前年比で減少ないし横ばいであった。言いかえれば、主として輸出主導によってGDPの伸びは見られたが、内需はきわめて弱くなり、全体としてデフレ経済基調のまま推移している。

こうした経済基調のもとで、2000～09年の10年間の人事院勧告は、2007年を例外として、(1) 基本給の改定が行われないか(2000～01年)、それとも(2) 給与改定なし勧告か(2004, 06, 08年)、あるいは逆に、(3) 給与引き下げ勧告が出されるか(2002, 03, 05, 09年)といった、そのいずれかであり、それまでと事態は大きく変貌した。ただし、(4) 基本給引き上げ勧告が久しぶりに出された2007年は例外の年であった。そこで、2000年以降の人事院勧告の動向をやや詳しく追跡してみよう。表6を参照されたい<sup>(6)</sup>。

表6 人事院勧告とその実施状況

年	勧 告				政 府 実 施	
	勧告月日	内容（較差）	実施時期 （月例給）	期末・勤勉 手当支給月数	内 容	実施時期 （月例給）
2000	8.15	0.12 （子等に係 る扶養手当 引上げ）	4.1	4.75	勧告どおり	4.1
01	8. 8	0.08 （特例一時金）	〃	4.70	〃	〃
02	8. 8	△2.03		4.65	〃	12.1
03	8. 8	△1.07		4.40	〃	11.1
04	8. 6	水準改定の勧告なし	—	（〃）	—	—
05	8.15	△0.36		4.45	勧告どおり	12.1
06	8. 8	水準改定の勧告なし	—	（〃）	—	—
07	8. 8	0.35	4.1	4.50	勧告どおり（た だし、指定職は 実施見送り）	勧告どおり
08	8.11	水準改定の勧告なし	—	（〃）		〃
09	8.11	△0.22		4.15		〃

（備考） 1. 「△」は、給与引き下げ勧告を意味する。  
 2. 期末・勤勉手当支給月数の「（ ）」は勧告を行っていない（前年と同月）。  
 [資料出所] 人事院『人事院月報』2009年9月号より作成。

### （1）基本給改定なし勧告（2000～01年）

2000年の人事院勧告は、賃金の官民格差は0.12%と算出されたが、それによる基本給の改定はなく、扶養手当の引き上げに留まった。1960年以来、行われてきた基本給引き上げ勧告は1999年までであり、2000年にストップした。この年の春闘妥結相場（定昇込み）は、労働省調べで2.06%、6,499円であった。定昇分がどのくらいになるかは発表されていないが、定昇分を除くとほとんど僅かしか上がっていないと推測される。ちなみに、連合は

（6）以下、各年の人事院勧告については、人事院『人事院月報』各年9月号、それに対する批判的見解については、例えば国公労連『国公労調査時報』各年9月号などがある。なお法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』第71～79集（旬報社）の第5部「賃金政策」には、各年の人事院勧告の要約とコメントを載せている。また、毎年の春闘動向については、第3部Ⅲ「賃金・時短闘争」で記述している。

この年、定昇分確保プラス1%以上の上乗せ（ベア）要求を決めたが、造船、電力、NTTはベア・ゼロ、電機は500円ベアなど軒並み、前年を下回る低額妥結となった。

もちろん、春闘相場がそのまま人事院勧告にはね返るわけではなく、人事院独自の官民賃金比較調査によって勧告が出されるわけであるが、ほとんどベアがないに等しいと推測される状況で、現行の官民比較方式によるかぎり、0.12%勧告は当然の成り行きでもあった。それを基本給に反映させるか、他の手当などに反映させるかは、その是非は別として人事院の権限事項であり、裁量事項であった。

2001年の人事院勧告は、官民格差0.08%と算出され、前年よりさらに下回った。人事院はみずからの裁量・権限事項である故、これを基本給、諸手当に反映させることなく、3,756円という暫定的一時金払いの措置をもって対処した。ちなみに、2001年の春闘妥結相場は2.01%、6,328円と前年より、さらに額・率とも下回った。

## (2) 給与改定なし勧告（2004, 06, 08年）

(1) で考察したように、2000, 01年の勧告は、基本給改定はなく、ひとまず扶養手当および一時金で措置された。だが、賃金の官民格差があっても給与改定の勧告はなかったのが、2004, 06, 08年勧告である。

基本給改定なしということでは、2000, 01年勧告と一括してもよいが、基本給改定がないだけでなく、寒冷地手当引き下げ（04年）、給与構造改革に関する改定（06, 08年）など、給与構造改革すなわち賃金水準の官民格差とはさしあたり無関係の要素による改定であるという意味で、勧告の性質が2000, 01年と異なるので、ここでは別な類型として考察することにしよう。

2004年は、月例給の官民比較では0.05%、公務員が民間を上回るが、寒冷地手当見直し（引き下げ）を行うと、公務員給与が民間より0.01%低い結果となった。このような小さい格差では、給与改定は困難だとして基本

給の改定なしの勧告となった。ちなみに、後述するが、02年は人事院勧告史上では初めての基本給引き下げ勧告が出され、03年勧告も同様の引き下げ勧告が続いたあとの改定なし勧告であった。このあと、05年勧告も引き下げ勧告である。

この04年の春闘妥結状況は、厚生労働省調べで、5,348円、1.67%で、額・率とも8年ぶりに前年を上回った。といっても、額で115円、率で0.04ポイントときわめて僅かであった。この春闘では、連合や金属労協などでは、前年に続き、統一ベア要求を見送り、事実上、定昇確保を目標としていたから、結果的には、ほとんど横ばいといえる。

2006年は、官民給与比較では0.00%（18円）、公務員が民間を上回るに過ぎず、このような少額では、基本給改定は見送りが妥当だとする勧告が出された。この2006年から、1964年以来、続いてきた企業規模100人以上の民間企業との比較規準を改め、50人以上規模に引き下げた。すなわち、63年までの規準に戻された。近年、春闘における賃上げがきわめて困難となり、民間におけるベアが厳しく抑制されるなかで、中小零細企業の賃金との比較も考慮すべきだという主張が広まるもとで、公務員賃金への「風あたり」が強くなっていたことを反映した規準引き下げであった。このことは、賃金比較にあたる民間企業規模の引き下げをつうじ、人事院勧告における給与水準は、これ以降、下方修正されることを意味した。

ちなみに、この年の春闘妥結状況は、厚生労働省調べで、5,661円、率で1.79%となり、前年を313円、0.08ポイント上回った。連合は1%以上の賃金改善（ベア）、金属労協は02～05年と見送った統一ベア要求を復活させ、結果として、金属労協大手では5年ぶりに、トヨタ1,000円を初め、500～1,000円の賃上げを実現させた。にもかかわらず、この年の人事院勧告が据え置かれたのは、やはり民間における比較規準規模の引き下げが影響したのは明らかであろう。

2008年は、官民給与比較では0.04%、公務員が民間を上回ったが、基本給などの改定は見送られた。この年の春闘妥結状況は、厚生労働省調べに

よれば、6,149円、1.99%であり、額・率とも07年に続き、前年を上回った。金属労協大手では、トヨタが3年連続1,000円、電機大手も大半が1,000円、鉄鋼1,500円など、少なくとも前年並みを維持した、だが、公務員賃金引き上げには反映しなかった。06年の比較する民間企業規模の50人以上への引き下げが影響したと推測できる。

### (3) 給与引き下げ勧告 (2002, 03, 05, 09年)

この10年間で最も多かったのが、1948～2001年までの勧告史上にはなかった給与引き下げ勧告であった。2002, 03, 05, 09年の4回の勧告がそれにあたる。

2002年、人事院は勧告史上初めて、給与引き下げ勧告を行った。すなわち、基本給を2.03%引き下げる勧告であった。官民給与格差をはじめ、給与を取り巻く諸事情を考慮した結果、民間準拠の原則に則って「逆格差」を解消するため、公務員の月例給を民間の水準まで引き下げることが妥当だと判断したのがその理由であった。

この年の春闘妥結相場は、厚生労働省調べで、1.66%、5,265円で前年を額・率とも下回り、賃上げ率は98年春闘以来、5年連続して春闘史上最低記録を更新した。この妥結相場は、定昇分を加味しても、ほとんど前年比マイナス（賃下げ）を意味している。この年、連合は統一要求基準として、「賃金カーブ維持分プラス $\alpha$ 」とした。連合が、春闘の統一要求基準で、ベア要求を掲げなかったことは初めてであった。妥結状況では、金属労協大手で、軒並みベア・ゼロとなっただけでなく、電機などでは定昇維持分妥結のあと、改めて賃下げ提案（日立）や定昇実施の延伸などが続出した。これを受けて、国営4現業は平均5,739円の賃下げで妥結した。しかも、例年、春闘段階で決着していたが、この年は、8月の人事院勧告のあと、それを見極めるかたちで、10月決着という異例の妥結であった。

2003年、人事院は前年に続いて、基本給を引き下げる勧告（1.07%）を行った。この年の春闘妥結状況は、厚生労働省調べで、1.63%、5,233円で

額・率とも前年をさらに下回り、賃上げ率は98年以来ワースト記録を更新した。連合は、この年、統一要求基準の設定さえも見送った。金属労協も統一要求基準設定を見送った。ベア要求を掲げた単産自体が少なく、UIゼンセン同盟、私鉄総連、JR連合などに留まった。妥結状況を見ると、金属労協大手では概ね、賃金カーブ（定昇）維持で決着した。

だが、他方で、春闘交渉とその後の展開で、とくに賃金体系の見直し（本給圧縮、定昇見直し・全廃）が相次いだ。全体として、年功序列的賃金、定昇制度見直し、成果主義賃金導入・拡大の流れが強まったのが特徴であった。

2005年は、またも給与引き下げ勧告（0.36%）となった。03年以来、2年ぶりであった。この年、連合は賃金カーブ確保とともに、可能な限り純ベアの要求を方針とした。だが、金属労協は統一ベア要求を見送り、傘下組合も日産（1,000円ベア要求）を除き、賃金構造維持分（定昇確保）を要求した。金属労協の妥結状況は、概ね賃金カーブ維持と一時金増であり、実質的なベアとはならなかった。春闘妥結状況は、厚生労働省調べで、5,422円、1.71%で、前年を額で74円、率で0.04ポイントと僅かではあるが上回った。実質ベアがほとんどないに等しい春闘結果となった。

2009年は、2002年以来、4度目の給与引き下げ勧告（0.22%）となった。一時金も4.50月分から4.15月分へと0.35月分の減額勧告であった。この09年は、前年秋のアメリカの金融危機に始まる経済危機の進行によって、民間の雇用・賃金をめぐる情勢はきわめて悪化した。09年夏の民間大手企業の一時金は約2割の減少となった。人事院は、この年5月、6月期の期末・勤勉手当を0.2月分凍結するという異例の勧告を出し、8月定例の勧告で、基本給の引き下げだけでなく、一時金の減額を打ち出し、民間の動向に合わせた。

#### **(4) 基本給引き上げ勧告（2007年）**

人事院は、2000～09年の10年間でただ一度、給与引き上げ勧告を行っ

た。これまで1960～99年の40年間、給与引き上げ勧告が常態化していただ  
だけに、2000～09年の10年間の異常な状況が逆に浮かび上がる。

2007年、人事院は0.35%引き上げの勧告を行った。この勧告は、一般職  
については勧告どおり実施されたが、事務次官・本省局長らの指定職につ  
いては実施が見送られ、その意味では不完全実施となった。この年、春闘  
妥結状況は、厚生労働省調べで、5,890円、1.87%で、額・率とも4年連続  
で前年を上回った。連合は、1%以上の労働分配率改善のほか、月例賃金  
の改善を要求した。妥結では、金属労協大手はトヨタ1,000円を筆頭に、電  
機でも1,000円ないし500～800円であった。

2006年の人事院勧告にあたり、比較民間企業規模が100人以上規模から  
50人以上規模に引き下げられたことは前述した。その結果、2006年の民間  
賃上げ状況が比較的好調で、前年を上回ったにもかかわらず、人事院勧告  
における給与改定はなく据え置かれた。だが、2007年、民間の賃上げ状況  
がさらに前年を上回ったことから、0.35%（1,352円）の官民格差とはい  
え、ベア勧告になったと考えられる。

### (5) この時期のまとめ

以上、2000～09年の人事院勧告について、4つの類型に分けて考察した。  
結論的にいえば、このデフレ経済基調期の10年は、それ以前、1960年以降  
の人事院勧告の動向とは決定的に異なっている。人事院勧告における給与  
水準は厳しく抑制されただけでなく、給与引き下げがむしろ主流であった  
ということに尽きる。民間における賃金抑制が厳しさを増していくととも  
に、「公務員バッシング」が強まっていった。2006年における官民賃金比  
較における民間企業規模の引き下げは、その端的な表れであった。

それだけではない。2005年の人事院勧告において、「給与構造改革」が  
打ち出され、2006年度以降、段階的に実施された。内容は以下の3点であ  
った。

#### ① 俸給表および俸給制度の見直し

② 地域手当の支給割合の改定および広域異動手当の新設

③ 勤務実績に基づく昇給制度の導入

そのうち、①は、人数が最も多い一般職俸給表（一）（28万人）でいえば、給与水準を4.8%引き下げること2006～2010年度にわたり段階的に実施することであった。その意味するところは、年功的な給与上昇を抑制し、職務・職責に応じた俸給構造への転換が主であった。②は、公務員賃金が各地域の民間賃金水準格差を適切に反映するようにするための改定が主なねらいであった。③は、勤務実績に応じた昇給制度、勤勉手当への反映を主としていた。

もっとも、ねらいは実はそれぞれがバラバラではなく、(a) 給与水準を引き下げて、まず原資を捻出し、その原資をもって、(b) 年功的な給与上昇の抑制＝勤務実績に応じた昇給制度の導入、(c) 各地域の民間賃金水準の格差を地域手当ということで反映させていくこと、(d) それらを06年度～10年度において、段階的に実施していこうとするものであった<sup>(7)</sup>。

こうした「改革」によって、公務員賃金水準はさらに抑制されただけでなく、地域間格差が一層大きくなり、かつ勤務・業績反映の要素が強まった。その意味でも、民間準拠ないし民間志向が強まって現在に至っているといえる。

ただし、その民間志向には一定の限界があった。公務員制度改革の重要な課題として、これまで自民党政権のもとで目指されてきた「能力等級制度」の導入、すなわち民間でいう職能資格制度に基づく給与制度の導入については、人事院および公務員関係諸労組の強い疑念、反対があって実現しないまま、現在に至っている<sup>(8)</sup>。

---

(7) ただし、広域異動手当は、06年度から2段階で実施された。地域間異動のある場合、地域手当に差があることからくる不利益を解消しようとする手当である。

(8) 公務員制度改革における「能力等級制度」の問題点については、さしあたり拙稿「公務員賃金制度改革の内容と問題点」（『労働法律旬報』2003年1月上・下旬合併号、1543・44号）を参照されたい。

では、そうした人事院勧告について、今後、どのような展望と問題があるのだろうか。以下、その点を論じたいが、事態は流動的であるため、本稿は、そのもとで一定の素描を行うことを主眼としたい。

#### 4 公務員の労働基本権と歴史的岐路に立つ人事院勧告制度

いうまでもなく、人事院勧告は、公務員の労働基本権制限の代償措置としての人事院勧告制度がなくならないかぎり、存続する。その場合、デフレ経済基調が変わらず、民間における賃金水準がここ10年と同様、横ばいか、あるいは低下傾向にあるかぎり、民間準拠を基本とする人事院勧告が、今後とも2000年以降の勧告動向と同様な基調で出されることは間違いな

いであろう。

だが、ここに来て、戦後60余年に及ぶ人事院勧告制度という公務員給与決定の枠組みのままで続いていくのか、それとも公務員給与決定の制度的枠組み自体が大きく変わるのか、その二者択一を意味する重要な要素として浮かび上がるのが、政権交代＝民主党を中心とする連立政権の出現であり、それによる公務員の労働基本権問題である。

民主党は、そのマニフェストの「公務員制度の抜本的改革」のなかで、「公務員の労働基本権を回復し、民間と同様、労使交渉によって給与を決定する仕組みを作る」と述べている。これを額面どおりに受け取れば、公務員の労働基本権、少なくとも団体交渉権＝労働協約締結権は保障され、労使交渉によって給与を決定するのであるから、労働基本権制限の代償措置としての人事院勧告制度は廃止されるということになる。こうして、公務員の労働基本権回復という歴史的課題は、政権交代という政治的ファクターの変動によって、一気に解決する可能性が出現している。

労働基本権の全面回復は、公務員労働者の長年の課題であるが、近年では、2002年11月、ILO理事会によって、日本における公務員の労働基本権制約は条約違反であり、これを改めるよう勧告が出されて以降、公務員制

度改革の重要な課題の一つとして争点になってきた<sup>(9)</sup>。だが、自民党政権下での公務員制度改革が、まともに進まないなかで、労働基本権回復問題は棚上げされてきた。ところが、民主党を中心とする連立政権のもとで、この問題が一気に前に進む可能性が出てきている。

もし額面どおり、公務員の労働基本権回復＝労使交渉による給与決定が実現した場合、労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告制度は廃止ということになる。その場合の論点は、さしあたり二つある。

一つは、労使交渉という場合、労働側は公務における複数労働組合による交渉団形成を想定すれば理解可能であるが、使用者側は、政府のどこが担うことになるのかは簡単ではない。戦後初期、労使の直接交渉においては、大蔵省給与局が交渉の窓口となったが、今度はどうなるであろうか<sup>(10)</sup>。

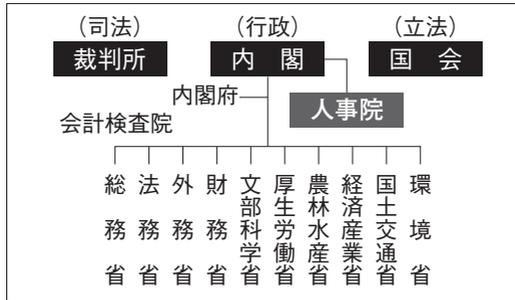
いま一つは、人事院勧告制度は廃止するとしても、人事院をどうするかである。もともと、人事院は公務員の人事行政を公正中立な立場から管理し、推進するものとして、時の政治権力や各省庁の直接的利害から相対的に自立している独立行政機関のかたちで担うものとして発足している。その意味で、人事院勧告制度は廃止しても、人事院の必要性、存在意義は残ると考えられる。この点、人事院そのものの廃止まで進むとすれば、ことは重大である。

図1 国の機関を参照されたい。公務員の人事行政の公正で民主的中立的な運用を担保する機関は、例えば各省庁はもとより、内閣府すなわち「内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする」(内閣府設置法第3条) 政府機関によっては担保されない。人事院は、「内閣の所轄の下

(9) この当時までの公務員制度改革とILOの労働基本権をめぐる勧告については、さしあたり拙稿「日本の公務員制度と、その改革をめぐる問題」(所収、(財)日本ILO協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度』、(財)日本ILO協会、2003年)を参照されたい。

(10) もっとも、複数労働組合による交渉団形成というのは私の机上の想定である。実際には、各労働組合との個別交渉となり、結果として、同一の給与水準での妥結ということも考えられる。なお、財務省に給与局はないから、使用者側ということで、どこが交渉窓口になるかは不明である。

図1 国の機関



〔資料出所〕人事院ウェブサイト<http://www.jinji.go.jp/html>による。

に人事院を置く」（国家公務員法第3条）として、国家公務員法のなかで規定され、その任務、組織なども国家公務員法第2章 中央人事行政機関において、具体的かつ詳細に規定されている。

それというも、国家公務員法に則り、公務員人事行政の民主的中立的な運用を担保する独立行政機関としての役割の重要性を想定しての規定である。この国家公務員法の原点を覆してはならないであろう<sup>(11)</sup>。

以上、政権交代＝連立政権の中心をなす民主党マニフェストに沿って、公務員給与決定の基本的枠組みの変更（労使交渉による給与決定、人事院勧告制度の廃止）とそれに関わる問題点について、考察を行ってきた。

とはいえ、公務員の労働基本権の制約は、1948年のマ書簡・政令201号以来、60年余続いてきた。それは、いわば戦後体制の枠組みの重要な一環であり、日本における労使関係政策の要の位置にあった制度的枠組みである<sup>(12)</sup>。そうした制度的枠組みを守ろうとする諸勢力も根強く存在してい

(11) この点に関連して、2008年末から2009年1～2月にかけて、当時の自民党麻生内閣の国家公務員制度改革案において、人事院の権限の一部を内閣府人事局に移すことが意図され、谷公士人事院総裁をはじめとする人事院からの猛反対があったことが想起される。当時、一方で、谷公士総裁の「天下り」「渡り」が問題となり、そちらに注目や批判が偏った感があるが、他方、国家公務員法で規定する人事院存立の根幹に関わることであり、後者のほうが、より本質的な問題であったと私は考えている。

る。それ故、政権交代によって、容易に労働基本権回復が実現し、新しい給与決定の枠組みが出来ると想定するのは早計に過ぎるかもしれない。

言いかえれば、新しい給与決定の枠組み（労使交渉による給与決定、人事院勧告制度の廃止）の創出までには、まだ時間がかかるとともに、紆余曲折があり得るであろう。そして、その間、人事院勧告制度は引き続き存在し、その役割を果たすのは確実である。

とはいえ、戦後60年余を経た今日、人事院勧告制度が、その存亡自体を問われる歴史的岐路に立たされていることは間違いない。

---

(12) マ書簡・政令201号の歴史的意味の考察としては、さしあたり2つの拙稿「マッカーサー書簡、政令201号の今日的再検討試論」（所収、労働運動史研究会編『占領下労働運動の分析』（『労働運動史研究』55・56合併号、労働旬報社、1973年）および「官公労使関係の生成と展開」（所収、東大社会科学研究所編『戦後改革 5 労働改革』東大出版会、1974年）を参照されたい。

## Recent Trends and Problems of the National Personnel Authority's Recommendations

Seiichiro HAYAKAWA

### 《Abstract》

More than 61 years have elapsed since the recommendation system by the National Personnel Authority (NPA) was established in 1948. Originally, the system was introduced as a compensational measure for restrictions of basic trade union rights in Japan's public service. Under the system, the NPA makes recommendations each year for wage revisions concerning national public employees both to the government and to the Diet, based on a survey of wage increases and decreases in the private sector.

Historically, the NPA's recommendations can be categorized into five time periods. The first was the rebuilding and recovery period of the Japanese capitalist system (1948-1954). During that period, the NPA's recommendations were not fully enforced. The second was the period of high economic growth (1955-1974). In the years from 1955 to 1959, the recommendations did not include wage increases, while from 1960 to 1974, the annual unified Spring Struggle for higher wages was held, and as a result, the recommendation each year came to include wage increases. The third was the period of low economic growth (1975-1989). The rate of wage increases in the private sector fell each year during that period, and accordingly, the rate of wage increases in the NPA's recommendation also fell each year. The fourth was the period of the long recession (1990-1999). The same trend as the previous period continued. The fifth was the period of deflation (2000-2009). The rate of wage increases both in the private and public sector deeply declined and in some years there were even wage decrease. In fact, the NPA's recommended wage cuts for national public

employees in 2002,2003,2005 and 2009.

Current prospects for the NPA's recommendation system depends on a new political factor, the rise to power of the Democratic Party of Japan as a result of the general election held on August 30, 2009. The new ruling party's "Manifesto" calls for the restoration of basic trade union rights in the public sector in Japan, referring concretely to wage determination by direct collective bargaining between the governmental authority and the public employees' unions. If this policy is adopted, the NPA'S recommendation system will end. In this sense, the NPA's recommendation system stands at a historical turning point.