

公務員の昇給

—— 理論と政策の狭間で ——

鷓 養 幸 雄

はじめに — 運用の難しさへの嘆き (?) —

1. 公務員給与の「制度」の構造
2. 給与・賃金・報酬
3. 「日本の雇用慣行」の中での給与
4. 「給与構造改革」と「人事評価制度」への期待 — 遅れてきた成果主義か —
おわりに — 「背伸び」をしつつ「かのように」(?) —

はじめに — 運用の難しさへの嘆き (?) —

人事評価と給与との関係について、人事院報告（平成 25 年 8 月 8 日）は、制度の運用の難しさに対する嘆きあるいは悩みを吐露しているように見える。同報告では、「人事評価の適切な実施と給与への反映」の項で、「絶対評価により行う人事評価を基礎として行う現行の昇給制度においては、下位の昇給区分について一定の分布率を設けることはしていない」が、「下位の昇給区分に決定された者が少数となっている」状況に対して、「職員の能力・実績を的確に把握し、下位の評語の付与を含め実情に即した適切な人事評価を行うことが肝要である」とし、他方で、「特に優秀な者の昇給の効果が標準者の 2 倍以上と大きく、結果としてチームで職務を遂行する環境に必ずしもなじまない面もあるのではないか」という懸念も示している¹⁾。

公務員の給与に関する一般的な説明によれば、「職務給」を原則とし、俸給表の同じ職務の級の中に号（俸給の幅）を設け、能力の伸長等により俸給が上昇する仕組みになっているとされる（例えば、本間（2013）p.36）。

もっとも、国家公務員制度創設の初期の段階から、公務員の給与は「純粋な職務給でも生活給でもない」（浅井（1951）pp.399-400）という指摘もされていた。その際の「給与理論」と「給与政策」の間の説明は、職階制が動き出すまでの「暫定措置」として説明の整合性を図っていた面があると考えられる。

すなわち、どのように、どの範囲で、いつの給与を決定するのかについて、給与政策と法制度との間に運用実態を織り込んだ（浅井の表現を裏返せば、職務給でもあり、生活給でもある給与についての）「理論的な説明」の難しさが認識されていたといえよう。

ちなみに、浅井は「新版」(1972)では、次のように述べている。

「国家公務員法がいみじくもいつた『職員の給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなす。』ということは、なかなか、文言どおりには、行かないということである。しかし、職務給制度とは、こうしたものであつて、ただ厳正に、給与が職務と責任と、固く結びついているだけのものではないともいえるが、それにしても、現行制度は、アメリカ政府職員の給与制度と比較すると、少し生活給主義への妥協が、安易になされ過ぎているように思われるのである。給与が生きた人間の生計費であるかぎり、属人性を拭い去ることはできない。職務給は、万能でない。」(p.257)

他方、国家公務員法(昭和22年法律第120号。以下「国公法」という。)の平成19年改正によって導入された人事評価制度では、他の人事管理の場面と同様に、給与においても「能力・実績」(「職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び挙げた業績」)の把握を通じた措置が行われることとし(第18条の2、第70条の4)、同時に「暫定制度」の元となった職階制(改正前の第29条から第33条まで)を廃止した。しかし、そのことにより、制度の面でも理念が同一ではない制度同士が不協和音を奏で、合理的な説明に関してはさらに難しい制約条件が課されてしまったのではないだろうか。場面は異なるが、川島(1969, p.ii)が観察した「『社会行動の次元における法』と『書かれた法』とのあいだの深刻重大なずれを生じている」と似た状況が現れているように思われる。

本稿では、日本の賃金(特に昇給)についての濱口(2011, 2013)、石水(2012, 2013)等の知見も参照しつつ、公務員給与制度の理論と運用に関して、「昇給」を中心に、疑われない前提として扱われている制度(加藤典洋(1999)の言葉を借りれば「タテマエ」、また、東島・與那覇(2013)の表現では「背伸び」)を確認しつつ、政策と運用の中で抑制された主張(「ホンネ」)の部分のあぶり出しをも試みようとするものである。

1. 公務員給与の「制度」の構造

(1) 公務員制度(公務員法)に示された考え方

公務員給与に関しては次元の異なる基本的な考え方(「主義」・「原則」・「根本基準」と称されるもの)が制度として重畳的に記述されている。

やや強引に整理すると次のようにまとめることができる²⁾。

① 「主義」: 給与法定主義(給与条例主義)

国公法第63条は、「職員の給与は、別に定める法律に基づいてなされ、これに基づかずには、いかなる金銭又は有価物も支給することはできない。」と規定する。

なお、給与法定主義については、一方で国家公務員の全体の奉仕者性から国民の意思の反映のもとに決定することとしたのは当然であるとし、他方で職員の側からみても日本国憲法第27条が賃金に関する基準を法律で定めることとした規定の精神にも合致するという説明がなされる(佐藤(1997) p.44、同(2009) p.42)が、法律事項であることについては予算を伴う

財政支出であることによる面が大きく、また、労働基準法（昭和22年法律第49号）は賃金に関する基準を定めるものの具体的な賃金の内容は定めていないが憲法第27条の「精神」に十分に合致した法律であることに間違いはない。

地方公務員については、地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）で、「職員の給与」は「条例で定め」（第24条第6項）ることとされ、また、次条で「職員の給与は、前条第6項の規定による給与に関する条例に基づいて支給されなければならない、又、これに基づかずには、いかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない。」（第25条第1項）と規定されている。

② 「原則」：情勢適応の原則（均衡原則）

国公法では、給与を含む勤務条件について、「この法律に基いて定められる給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般の情勢に適應するように、随時これを変更することができる。その変更に関しては、人事院においてこれを勧告することを怠つてはならない。」（第28条）とされている。

地公法では、「職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。」（第24条第3項）とされている。

③ 「根本基準」：職務給（（官）職の職務と責任に応じた給与）

国公法では、「職員の給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなす。」（第62条）とされ、地公法でも「職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない。」（第24条第1項）とされている。なお、この根本基準は「職務給の原則」と呼ばれるが、単に「職務給」とされることも「職務給制」とされることもあり、また初期（例えば、臼井（1949））では、「いわゆる『職階給与制』と呼ばれるもの」（p.125）とされるなど、かならずしも「原則」として通有性があつたわけではない。

(2) 「制度」の沿革

ア 官僚制と給与

M. ヴェーバーによれば、「近代官吏制度」において「官吏は、通常固定した俸給（Gehalt）という形の貨幣報酬」[「受けるのが通例であり」、俸給は、原則上能率給として計算されるのではなく、むしろ『身分相応に』、すなわち職種に（『等級』）に応じて、加うるにときとしては、勤務年限の長さに応じて算定されている]ものとされる（阿閉・脇訳（1958）p.18）。（なお、原文（Weber（1921-1922））では、「身分相応」は"standesgemäß"、「等級」は"Rang"である（p.654）。）

イ 戦前

我が国の戦前の官吏制度においては、天皇大権に基づき、官吏俸給令により俸給の支給が行われていた。その趣旨は、「官吏は国家のために全力を尽くして、別に自ら支持するの途を求むるの暇なきものなるが故に、国家に対して相当なる要求権を有するものなり」（有賀（1895）、（1898））とされ、また、官吏の「地位を保障し、体面を維持」するために必要な額の支給が行われたものとも説明される³⁾。

ウ 戦後の国家公務員制度創設に当たっての制度設計案

戦後の給与制度については、まず、国家公務員法の原案作成者、ブレイン・フーヴァー（Blaine Hoover, 1893-1950）の制度設計理念・視点を確認しておく。

いわゆるフーヴァー草案（昭 22.6.16）に示された制度設計は次のとおりであった。

①根本基準として、極めて端的に、官職の職責を基礎とすることを掲げる。

任用の能力実証主義を掲げる「基準第一」に続き、「基準第二」として、「職員はその地位の職責を基礎として給与せらるべきものとする。」（Persons in the service shall be compensated on the basis of the duties and responsibilities of their positions.）ここで、「その地位」と訳されたものは、原文から明らかなように「官職」（ポスト）であり、「職責」は国公法で規定する「職務と責任」と同義である。

②この根本基準が「人事院令」（人事院規則）によって実施される（This standard shall be enforced under rules of the Authority）こととし、「その人事院令はこの法律に従ひ人事院が自ら制定する他の規定に加へてこの法律の次の諸規定（provisions）に準拠し且之を包含しなければならない」、として、規定内容に関する定めを根本基準に続けて記している。

③その「諸規定」の内容として、まず、「人事院は当該職責の同一性を基礎として在職者のすべての地位に対する職務分類計画を作成」し、「保持」及び「改訂をしなければならない」（The Authority shall prepare and by rule adopt, maintain, and from time to time revise a position-classification plan for all positions in the service based upon the similarity of duties performed and responsibilities assumed.）とされる。

④さらに、人事院が「必要と認められた調査をなし各任用当局と協議後更に公聴会を経て給与計画をその決定の為に議会に勧告すべきである。給与計画は議会の承認を経た後有効となる」（The Authority shall make such investigations as it deems necessary and after consultation with appointing authorities and after a public hearing submit a recommended pay plan including compensation schedules to the Diet for its action. The pay plan shall become effective after approval by the Diet.）とし、後に国公法上「給与準則」と呼ばれることになる「給与計画」の策定に関する規定がおかれた。

⑤「その給与表は各グレード又はクラスの給与系列を含み、客観的に定められ、生活費、一般賃金額及びその他の要素はその作成の際考慮せられるものである。」（The compensation schedules, which shall include a range of pay for each grade or class, shall be determined

objectively and the cost of living, prevailing wage rates and other factors may be considered in their development.) この「給与表」が「俸給表」に相当するものである⁴⁾。

⑥職員は「給与計画中に定められた金額」のうち、該当するものを支給され。その他の「現金又は現物支給はその附加給与としては絶対に認められない」こととする。なお、「年齢の如き非勤務的要素は被傭者の給与決定に際し考慮に入れざるものとする。」とされている。

以上のように、後に国公法の中で「職階制」として規定される仕組みは、給与の制度の中で、「給与計画」(pay plan) を策定するための前提の「職務分類計画」(position-classification plan) として、設計されたものであった(岡部(1955)もその旨を指摘している)。そして、官職の職務に基づき「給与表」(compensation schedule) が設けられ、いわば、まず値段のついた仕事が進められ、それを担当する職員がその給与の支給を受ける仕組みが想定された。「給与表」の策定に当たってはその職務に必要なとされる経験年数は組み込まれても、例えば、年齢といった職務と直接関係のない要素(「非勤務的要素」(Non-service factors))は給与決定に際して考慮されないこととなる。

エ 国公法制定時(昭22.11.21)の仕組み

日本側に理解が困難であった草案を(一字一句の変更も許さないと言い残したフーヴァーが帰国している間に)「日本の実情も勘案して」整理された上で制定された当初の国公法では、次のとおりの仕組みとなった。

①任用・給与に共通する仕組みとしての「職階制」が設けられた(第29条から第32条まで)

②給与については、フーヴァー草案の内容に沿った「根本基準」として、まず、「職員の給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなす」こと(Personnel of the service shall be compensated on the basis of the duties and responsibilities of their positions.)が規定された(第62条第1項)が、基礎となる職階制度が法制定時に実施に至らないことから、併せて、「前項の規定の趣旨は、できるだけ速やかに、且つ、現行制度に適当な考慮を払いつつ、可能な範囲において、達成せられるべきものとする」こと(The purpose of the provision of the preceding Paragraph shall be achieved as quickly as possible and in so far as practicable giving due consideration to existing practices)が規定された(同条第2項)。

③根本基準の規定に続き、給与支給のための給与準則(Pay Plan)についての規定が置かれ、給与準則には俸給表が設けられること、そしてその俸給表には、等級ごとに俸給額が一定の幅を以て、明確に定められ、且つ、生計費、民間における賃金その他の事情を考慮して定めらるべきものとする(In the compensation schedule, there shall be clearly specified by a fixed range of variation the amount of pay for each grade, which shall be determined after taking into consideration the cost of living, prevailing wage rates and other pertinent factors.)が規定された(第63条、第64条)。

④さらに俸給表以外の給与準則の規定事項(俸給の昇給の基準に関する事項等)が規定され

た（第 65 条第 1 項）。昇給の基準に関しては、「勤続期間、勤務能率その他勤務に関する諸要件を考慮して定められるもの」（shall be determined after taking into consideration length of service, efficiency of service and such other service connected factors.）とされた（同条第 2 項）。

オ 昭和 23 年改正後（平成 19 年改正前）の仕組み

フーヴァーが GHQ 公務員課長として再来日し、陣頭に立って国公法「改正」を行った結果、「職務給」について純化された内容の規定となった。（もっとも、職階制は任用と共通の制度として残った。）

①給与の根本基準としての第 62 条は、「職務給の原則」を定める第 1 項に続く第 2 項が「前項の規定の趣旨は、できるだけ速やかに達成されなければならない。」とされた。

②給与準則は、人事院が「必要な調査研究を行い、職階制に適合した給与準則を立案し、これを国会及び内閣に提出しなければならない」（第 63 項第 2 項）こととされた。

③俸給表について、第 64 条第 2 項に「人事院の決定する適当な事情を考慮して定められることが加えられた。

第 62 条第 2 項に改正前に規定されていた「現行制度に適当な考慮を払いつつ、可能な範囲において」という文言が削られたことは、後述の「カ」で確認するとおり、国公法が規定する「職務給」の原則は、「現行制度」と質的に異なるものであるという認識に基づくものと考えられる。

職階制に基づく「給与準則」が制定されるまでの暫定措置として制定されたのが「一般職の職員の給与に関する法律」（昭和 25 年法律第 95 号、以下「給与法」という。）であった。（沿革としては、まず、「政府職員の俸給等に関する法律」（昭和 23 年法律第 12 号）で「職務」が 15 級に分類されてこれが「分類計画に適合するもの」とされ、次いで制定された「政府職員の新給与実施に関する法律」（昭和 23 年法律第 46 号）でも「定めるべき職務の分類の計画に適合するものとみな」され、さらにこれを引き継ぎ給与法に至っている。）

カ フーヴァーの想いと制度への評価

昭和 24（1949）年に、フーヴァー自身が参議院人事委員会における講演の際に語った内容を参考に、「立案者の意思」について、あらためて確認をしておく⁵⁾。

日本官吏制度の分析と評価（「本題の二」）の中で、「当時、日本の官吏制度のうちに存在し、そして、正常な人事行政の観点から見れば、不健全な病的異状と思われる諸点」の「第四」として「不適当な給与制度（improper compensation plan）」を掲げた。

まず、「日本の官吏は当然受くべき程度の給与額よりも低い給与を支払われている」が、「官吏がそのぎりぎりの生活にさえ事欠く程の悪い給与」では、「官吏の執務能率を高め、職務に対する忠実と誠意を期待することはできない」として私企業の場合と比べて仕事に見合う給与があって、「初めて真実の能率増進が可能にな」と現状の認識を述べる。

さらに、給与制度（「内部の組み立て」）においても「幾多の誤謬が存在」するとし、「職員が従事する職務の仕事量及びその責任の軽重に応じ」た給与制度の創設が必要であるとする。

そしてフーヴァー草案は「われわれ民主主義国家の中で過去数百年の間に発達した科学的人事管理の原理を、日本の現状に即するように適用したもので、「基準」として、「官吏の給与はその職務の内容、責任の程度を基礎として支払わべきこと。このために、近代的職務分類（所謂職階制）の計画を促進し、職務内容を基礎にした等級の格付をなし、又、生計費と一般賃金の研究を継続し公務員の俸給を適当に改訂する等の事項を規定し、これを所掌する給与局を人事院の設けることにしたという。

制度設計・実施に関して、「特に強調して皆様の御留意を願いたい諸計画」として、「科学的な確実な職務分類（職階制）を設定」することがあり、「今後その実現方に努めたい考えである」と述べている。

その際、「現在の職務分類」は「ただ過渡的経過的の一法として認めたのに過ぎないのでありまして、これは真正の職階制ではない」とした。

キ 平成 19 年改正 — 「暫定制度」からの独り立ち—

平成 19 年改正では、人事評価制度が設けられ、職階制度は廃止され、給与に関する規定は、根本基準（職務と責任に応じてなされる給与、職務給）は維持され、同時に、かつての「給与準則」は「別に定める法律」と改められ、その法律（「給与に関する法律」）については、改正前の内容が引き継がれ、「俸給表が規定されなければならず（第 64 条第 1 項）、その「俸給表は、生計費、民間における賃金その他人事院の決定する適当な事情を考慮して定められ、かつ、等級ごとに明確な俸給額の幅を定めていなければならぬ」（同条第 2 項）、また、「給与に関する法律」には、「昇給その他の俸給の決定の基準に関する事項」等が規定されなければならない（第 65 条）こととされた。

平成 19 年改正前後の解説を比べられるものとして佐藤の第 7 次改訂版（1997）と第 8 次改訂版（2009）があるが、すでに第 7 次でも「実質的には、この給与法は、もはや給与準則に代わる給与の基本法として定着しているといってよい。」（p.44）とされており、第 8 次改訂版では、淡々と「それまで暫定的な性格の法律にとどまっていた給与法は、この改正により、国家公務員法第 63 条の『別に定める法律』となった。」（p.42）とされている。ただ、なぜ、給与法が、通常的一般法・特別法の関係とは異なり、自らを国公法の「劣位」に立つものとして位置づけるのかは、「暫定」でなくなったが故に説明の難しさが加わったところである。（ちなみに、同じ勤務条件についての特別法である一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律（平成 6 年法律第 33 号）には、給与法第 1 条第 2 項に相当する規定はない。）

2. 給与・賃金・報酬

(1) 内容の共通性

給与、賃金及び報酬は、その法律上の位置づけ・根拠が異なり、言葉の沿革も異なる（金子（2013）によれば、例えば、給与には、給わる、与えられるといった感謝報恩的な意味が出発点にあり、賃金には、職人が受け取る権利としての認識がある（pp.25-26）等）が、そもそも従事した仕事に対する金銭的な支給という意味では、

- ・任用に基づき給与の支給を受けること
- ・労働契約に基づき賃金の支払いを受けること
- ・雇用契約に基づき報酬を受けること

は、内容・性質が共通するものであり（山本（1983）、竹下（1986）等）、いずれも勤務・労働の対価（「労働の対償」）であると考えられる⁶⁾。

(2) 従事する勤務（労働）内容の不確定性（時間の重視）

官公民を問わず、我が国の勤務者については、いったん額が定められた後の支払義務に関してはその従事する時間が重視され、定められた時間を勤務（労働）すれば、その質の濃淡はあっても、直ちに債務不履行責任が問われるものではない（給与法第5条もそのことを前提とし、他方、時間を欠く場合には減額の問題が生じる（給与法第19条）。

3. 「日本の雇用慣行」の中での給与

(1) 「年功賃金」についての理解

我が国の雇用慣行の一つとされる「年功賃金」については、アベグレンの指摘を契機に一般的に認知されているが、その背景には、長期雇用・部内人材育成などの運用があり、また、定期昇給制度と密接に結びついたものである（なお、田中（1980）は、「定期昇給」は、欧米人にとって理解しにくい仕組みであることを説明している（p.348））。

実は「功」の要素を欠く「年功」は運用としても成り立たないはずであり（その意味で「査定」要素は含まれていた）（小倉他（1998）、濱口（2011、2013）、ドーア（2005）等）、「評価」の中で「功」の要素を反映することは「年功」に不可欠・表裏の関係のものであったといえることができる。

(2) 民間での議論との対照性

例えば、政策としての総人件費抑制でベテラン層に着目することなどは公務と民間で共通するところもあるが、背景（前提）となる考え方は対照的であるともいえる。

公務員の給与については 一貫して「職務給の原則」が法令上維持され続けているのに対し、民間では、戦後、職務給→職能給→能力主義→成果主義（→その見直し）へと変遷が見ら

れる⁷⁾。

また、濱口（2013）は、「仕事と対応する賃金制度」と「仕事と対応しない賃金制度」を区別し、前者に関して、「欧米諸国では、一つ一つの職業について、その職業を遂行する知識、経験、能力を備えた一人前の労働力に対する職種別の賃金が決まって」おり、「企業外部の労働市場においてそのポストの『値段』が決められる（職務給）」が、これは、「ジョブ型」では当然の帰結であるとする（p.85）。他方、後者については、「その『人』につけられた賃金の決め方がいわゆる年功賃金」で「初任給プラス定期昇給という形で」賃金が決められるとする（p.86）。

なお、石水（2013）も、賃金に関して「仕事基準」と「人間基準」を区別し、日本社会が現実の運用の中で工夫してきた「人間基準」に対して、賃金は「あくまで仕事基準」であり、「労働市場論にもとづいて、同じ仕事の賃金は、同じ労働力の価格として全て同じである」という「モデルの中にいきる新古典派経済学者が人間基準の賃金を理解することは不可能で」あり、「彼らにとって理解可能な仕事基準の賃金に改めることが、日本社会の『構造改革』であると意識され」ていると述べている（p.138）。また、石水（2012）では、そのような「構造改革論では」「業績・成果主義型の賃金を導入する」ことが目指されるものの、「構造改革の政治旋風が吹き荒れた平成17（2005）年の第44回衆議院議員総選挙の頃をピークに」、それまで「大きな増加を続けた業績・成果給の導入割合が、大企業を中心に落ち込みをみせるようになった」（p.103）とされる。

4. 「給与構造改革」と「人事評価制度」への期待 ―遅れてきた成果主義か―

(1) 「給与構造改革」時の考え方

人事院（2008）によれば、「制度的には、職階制に基づいて職務・職責に応じた給与を支給することを基本とし、成績に応じて昇給・昇格やボーナスの支給を行うものとされているが」（p.327）、運用では、「勤務成績が良好の者を対象とする普通昇給についても一律的運用がなされていた」（pp.341-345）。

そのため、「勤務実績に基づく処遇」を実現するために、「成績判定結果を的確に反映し得る給与制度を整備する必要」（p.331）があり、また、「勤勉手当について、勤務実績を支給額により反映し得る」（p.343）ものとする必要があるとされた。「適切な評価に基づく勤務実績の給与への反映は、能力・実績主義の給与をいっそう推進し、個々の職員が高い士気を持って職務に精励することを確保していく上での必須条件」（p.344）とされ、「給与決定のための勤務成績判定についての改善」を行うこととされた。

しかし、そもそも出発点となった「一律的運用」については、当時の公務員給与を含む公務員（制度）に関する批判は「心情」として理解しやすいところもあるが、職員の勤務成績の評定の結果、「ほとんどが良好な成績」となるのはおかしいことだったのかは、あらためて検討する余地があると考えられる。いわば不信感に裏付けられた制度見直しに、あらためて人材の

部内育成の視点を加えて再整理することは意義があろう。

職員全員がそれぞれ前期に予定された職務を遂行した場合に、結果としてほとんどの者に対してそれぞれに見合う給与の支給を受けることとする（なる）ことは必ずしも不自然ではない。さらに次期にそれぞれの職員に相応しい職務遂行を求め、それが実現することを前提に「昇給」を認めるのは当然であるともいえよう。（他方、客観的計測される勤務時間の「不足」は義務（職務専念義務）が免除されない限り「減額」されることになるのももちろんである。）

(2) 新人事評価制度における給与

平成 19（2007）年の改正によって国公法に導入された人事評価制度では、「人事評価」が昇給に直結する仕組みとされている。評価期間（10月1日から9月30日）について、年1回実施の能力評価と年2回実施の業績評価の結果により、翌年の1月1日に「昇給」について決定がなされる。「昇給区分」は5区分に分けられ、A（極めて良好）、B（特に良好）、C（標準）、D（やや良好でない）及びE（良好でない）とされ、A及びBについては上限枠としての割合が示されている。

この仕組みにおいて、「当期」の職務遂行についての人事評価が「次期」の職務（遂行）に対する評価となることに留意することが必要であろう。「職務給」を厳密にとらえるならば、異動等により職務の変化が生じる場合の次期の職務（異動後の仕事に具体的に求められる能力と前の能力は異なることも十分にあり得る）について前期の「実績」から額を決定することは必ずしも論理的でない面がある。

その官職の職務と責任に対する金銭的な評価として等価であったとしても、その等価の職務への「能力」が通有的であるわけではないので、理論的には、ある職務に従事した実績及びそこで見られた能力を評価しても、およそ一つ上位の職務への実績・能力発揮が期待できることにはつながらないが、これが、経験則上は納得性が生じる。（前の仕事でしっかりできて「成長」したので、次の、又は職務内容がより高度な仕事でも十分にこなせる。）しかし、これは人事管理の「経験上」の「感覚的」なもので実は客観的な根拠は必ずしも明確ではない。一つの職務従事で見られた「能力（の伸長）」は、金銭評価の同レベルの職務であればいずれについても当てはまるとはいえない。例えば、「係長クラス」の会計担当としてきわめて能力を発揮した職員が、別の「係長クラス」の政策的部署で「能力」を同じように発揮する保障はない。ここに、次項で述べる「説明の負荷」が加わっていると考えられるところである。なお、「査定」を「定期」に行うことは「定期昇給」を前提とするものと同じく、田中（1980）が指摘するように「職務給」と相容れないところがある。また、そもそも「定期昇給」（及びベースアップ）は「集団的な労働条件決定の仕組み」であるのに対して、「業績・成果主義」は「個々の労働者の生み出した市場価値に連動させることを狙」うもの（石水（2013）p.135）という指摘に対する答えも必要であろう。

(3) 新たな説明の負荷

国家公務員給与制度が「給与準則」の代替としての「暫定的」なものから脱却し、同時に昇給の根拠となる人事評価制度を導入したことから、制度間の説明の負荷が加わっているといえる。原則として（業績連動の仕組みとされる勤勉手当及び減額される欠勤をのぞき）、人事評価を通じても当期の「職務」自体の評価（金銭的评价）は変わらず、その職務に従事した「人」の次期の職務についての「能力・実績」が認められた（推定された）ということになるが、次に就く具体的な「職務」内容と当期に認められた「能力・実績」（への期待）とは論理的に独立のものであり、他方、「人」に対する「能力・実績」の評価制度を「職務給」の仕組みを前提とした給与制度に加えることによって、ある種の異物混入による違和感が発生している面があるのである。

従来、組織内で通有性のある「能力」の推定は、運用の積み重ねを通じて、任用では顕在化しなかった面がある。例えば、「採用試験」の合格者は、本来、空席の生じたいずれかの官職への能力の実証を得たはずであるが、具体的な「いずれかの」官職ではなく、およそ初任の「いずれの」官職への能力実証も得たものとして想定される。「昇任」の実態も、必ずしも昇任後の具体的な官職への能力実証という狭い判断では行われていないと考えられる。そのように任用面では、「能力実証」が潜在的な能力を含めた総合的な判断であり、また、「人」への評価となじみやすいことから「職階制」と離れた（異なった）運用についての違和感がそれほど強くなかったといえよう。

それに対して、前提となる「職階制」を廃止し、「暫定措置」という縛りを外した給与の「職務給」の原則については、説明の負荷は重い。特に給与法が改正後もその第1条第2項で、「この法律の規定は、国家公務員法のいかなる条項をも廃止し、若しくは修正し、又はこれに代わるものではない。この法律の規定が国家公務員法の規定に矛盾する場合においては、その規定は、当然その効力を失う。」という、国公法の優位性（特別法でも・後法でも優先しない）を規定する意味の整理が必要であろう。（理屈遊びのレベルであるが、国公法が当初から想定した「職務給」原則に反して、当該の職員の能力に応じた給与を支給する給与法の仕組みは「無効」とはならないのだろうか。）

おわりに — 「背伸び」をしつつ「かのように」(?) —

給与と人事評価との関係については、まず給与制度について、根本基準の「職務給の原則」が、職階制度という仕組みから離れてどう整理するかが求められ、さらに人事評価の射程について意義付けが再確認されることが必要であろう。「その職務」の「いつの給与」を「人事評価によってどのように定めるのか」という問題は決して簡単ではない。「職務給」という給与の制度設計（タテマエ）を維持しつつ、実態に適合的に運用し、さらに新たな人事評価という「制度」のタテマエとも整合性を計らなければならないことになる。

そもそも、限られた範囲で人が人を評価するという制約の中で万人の判断に違いが生じない

ような「客観的」基準を設けることも困難で、勤務ぶりを観察していない（し得ない）被評価者の全体像を想定した「絶対評価」というのにはかなりの仮定を置くこと（不完全さへのある種の割り切り）が前提となろう。そしてこのタテマエによる運用が現実にも困難としても、いきなり「相対評価」で「人事への反映」を行うことはむしろ危険ではないだろうか。

藤村（2013）は、「民間企業においても、『メリハリのきいた評価制度』とか『差をつける評価制度』が導入されてきたが、うまくいっているという事例を寡聞にして知らない。」とした上で、「上司の評価に部下が納得するのは、上司を信頼している場合である。制度設計に時間をかけるのではなく、部下から信頼される上司を育てることこそが、評価制度がうまく機能するための絶対条件である。」と指摘し、「半年や1年ではなく、3年くらいで評価結果の帳尻を合わせることを前提」にした制度設計を唱えるのも「運用実態」を踏まえたものであり、「国家公務員も民間企業の失敗を繰り返さないように、十分研究していただきたい」と述べている（pp.4-5）。

給与構造改革時に問題視された「年功的運用」についても、企業の賃金について、いわゆる「年功賃金」は、結果的に右上がりの賃金カーブが生み出されたのであり、最初からそれがターゲットとされたわけではなく、「職能賃金制度」の運用による（石水（2013）p.136）とも説明される。「功」の要素を欠く「年功」は運用としても成り立たないはずであり、また、配置転換・定時昇給の仕組みは「年功賃金」に不可欠・表裏の関係のものという性格も考えると、制度（改革）として、「年功」を改め「査定」にする、というのは、少々朝三暮四的な面がみられなくもない。なお、小越（2006）が「日本の労働市場の現実のなかで、公務員賃金の成果主義化の動きがあるが、そのことよりも公務員俸給表の役割、意義をもっと再評価すべきではないか。」（p.329）と指摘していたことも想起される。

平成25年人事院報告で言及された課題の一つである「下位」が少ないことへの対応も、全員が期待される実績をあげるはずがないという「不信感」に裏付けられた「差別化・排除」の理論をおさらいするのではなく、人材育成・活用の視点（本来の「個別化」）が必要であろう。それこそが国公法第1条の理念にも適うものである。

何らかの制度自体についての「見直し」があるか否かは別として、「運用」のための「政策」の問題は深刻なものとして残るものである。「タテマエとホンネがうさんくさい」のは、「タテマエが嘘だから」ではなくて、「その逆で、本当は」、「ホンネが本当じゃないから」である（加藤（1999）p.16）という指摘も、公務員給与制度についても説得力のある説明であると思われる。米国発の仕組みを戦後「背伸び」をしつつ導入したものの一つであり、民間では「裸の王様」ぶりを示してしまった「職務給」という制度（理念）について、これを維持しつつ、あるいは「かのように」（森鷗外）ふるまいながら、実質的に「人間基準」（石水）の公務員給与、特に昇給制度が運用されるべく、「政策」の在り方を検討していくことが求められているといえるのかもしれない。

注

- 1) 平成 25 年人事院報告（平成 25 年 8 月 8 日）中「別紙第 1 職員の給与等に関する報告」「第 3 給与制度の総合的見直し等」「2 具体的な検討課題」「(4) 職務や勤務実績に応じた給与」「ア人事評価の適切な実施と給与への反映」での記述。
- 2) 佐藤（1999、2009）、鹿兒島（1988）、橋本（2009）等国家・地方公務員に関する教科書類等の説明。なお、西村（1999）は、「均衡の原則」に焦点を当てた公務員給与政策の分析を行っている。
- 3) 戦前の官吏の給与制度については、有賀（1895）pp.47-48、同（1898）pp.38-39 が趣旨について説明。その他戦前の制度に関しては、美濃部（1936）、杉原（1936）、人事行政学会（1959）、人事院（1968）、早川（1979）、稲継（2005）等。
- 4) フーヴァー草案の基準第 2 第 5 項の規定は次のとおり。

給与計画は一のグレイド又はクラスの給与の最少額より最大額迄を級数的な方式で詳細に定め、その方式には勤続年限、勤務能率及其の他人事院の規定する他の勤務要素を取入れることが出来る。給与計画は給与表の最初及爾後の適用及勤務時間、時間外、夜業、休日勤務等の之と関連ある事項の規則をもその内容に包含すべきものである。

The pay plan shall specify a formula for progression from the minimum to the maximum pay rate of a grade or class, which formula may recognize length of service, efficiency of performance and such other service connected factors as the Authority may provide. The pay plan shall include rules for the initial and continuing application of the compensation schedules and for such related matters as hours of work and pay for overtime, night, and holiday work.

- 5) 人事院（1971pp.16-32）所収の「近代公務員制度に就て」（フーバーが参議院人事委員会において行なった講演）（昭和 24（1949）年 4 月 4 日、11 日、14 日及び 22 日）。
- 6) 山本吉人（1983）によれば、賃金統制令（昭和 14 年勅令 128 号、昭和 15 年勅令 675 号第 3 条第 1 項）で「労働の対償」と規定されたものが労基法第 11 条に引き継がれている（p.8）。厚生労働省労働基準局編（2011）の労基法第 11 条の解説等も同様である。
- 7) 濱口（2013）の整理（pp.87-89、pp.225-229）。

他に、日本労働法学会（2000）による 1950 年代の職務給導入の試み→1960 年代の職能給→職能資格→成果主義へといった整理など若干のバリエーションがある。

なお、小越（2006）は、企業において「職務給化が定着しなかった理由」として、物理的な不可能さ、労使関係要因等を指摘する（pp.74-75）。

参考文献

- ・浅井清『国家公務員法精義』学陽書房、昭和 26（1951）年
- ・同『国家公務員法精義（新版）』学陽書房、昭和 47（1972）年
- ・阿閉吉男、脇圭平訳『官僚制』角川文庫、昭和 33（1958）年
（Max Weber, Bürokratie (Grundriss der Socialökonomik, III . Abteilung, Wirtschaft und Gesellschaft, Verlag von J. C. B. Mohr, Tübingen, 1921-1922, Dritter Teil, Kap VI, SS.650-678)）
- ・有賀長雄『行政法』講法會、明治 28（1895）年（『日本立法資料全集別巻 501』信山社出版、平成 20（2008）年で復刻）、明治 31（1898）年（『日本立法資料全集別巻 454』信山社出版、平成 19（2007）年で復刻）

- ・石水喜夫『現代日本の労働経済—分析・理論・政策』岩波書店、平成 24 (2012) 年
- ・同『日本型雇用の真実』筑摩書房、平成 25 (2013) 年
- ・稲継裕昭『公務員給与序説 給与体系の歴史の変遷』有斐閣、平成 17 (2005) 年
- ・白井俊郎『公務員法と新給与法』太平社、昭和 24 (1949) 年
- ・NPO 法人 企業年金・賃金研究センター編『賃金の本質と人事革新』三修社、平成 19 (2007) 年
- ・岡部史郎『公務員制度の研究』有信堂、昭和 30 (1955) 年
- ・小倉一哉・金子能宏・堀春彦編『賃金と労働時間』(リーディングス日本の労働④) 日本労働研究機構、平成 10 (1998) 年
- ・小越洋之助『終身雇用と年功賃金の転換』ミネルヴァ書房、平成 18 (2006) 年
- ・鹿児島重治他編『逐条国家公務員法』学陽書房、昭和 63 (1988) 年
- ・加藤典洋『日本の無思想』平凡社、平成 11 (1999) 年
- ・金子良事『日本の賃金を歴史から考える』旬報社、平成 25 (2013) 年
- ・川島武宜『日本人の法意識』岩波書店、昭和 44 (1969) 年 (後に加筆の上、『川島武宜著作集』第 4 巻岩波書店、昭和 57 年所収)
- ・小池和男『仕事の経済学〔第 3 版〕』東洋経済新報社、平成 17 (2005) 年
- ・同『日本産業社会の「神話」』日本経済新聞社、平成 21 (2009) 年
- ・厚生労働省労働基準局『労働基準法上』労務行政、平成 23 (2011) 年
- ・佐藤達夫『国家公務員制度 (第 7 次改訂版)』学陽書房、平成 11 (1999) 年
- ・同『国家公務員制度 (第 8 次改訂版)』学陽書房、平成 21 (2009) 年
- ・新人事制度研究会『国家公務員の新たな人事制度』PM出版、平成 22 (2010) 年
- ・人事行政学会編『公務員給与体系詳説〈全訂新版〉』昭和 34 (1959) 年
- ・人事院編『人事行政の歩み二十年』昭和 43 (1968) 年
- ・同『国家公務員法沿革史資料編Ⅰ』昭和 44 (1969) 年
- ・同『国家公務員法沿革史資料編Ⅲ』昭和 46 (1971) 年
- ・同『人事行政の課題と展望—今後のあるべき公務員制度—』平成 20 (2008) 年
- ・杉原章三郎『官吏法』(『行政法』に合本) 日本評論社、昭和 11 (1936) 年
- ・竹下英男「公務における労働契約」『本田淳先生還暦記念 労働契約の研究』法律文化社、昭和 61 (1986) 年
- ・田中博秀『現代雇用論』日本労働協会、昭和 55 (1980) 年
- ・ロナルド・ドーア『働くということ』中央公論新社、平成 17 (2005) 年
- ・西村健一郎「賃金支払義務」『本田淳先生還暦記念 労働契約の研究』法律文化社、昭和 61 (1986) 年
- ・西村美香『日本の公務員給与政策』東京大学出版会、平成 11 (1999) 年
- ・早川征一郎・松井朗『公務員の賃金』労働旬報社、昭和 54 (1979) 年
- ・橋本勇『新版 逐条地方公務員法 (第 2 次改訂版)』学陽書房、平成 21 (2009) 年
- ・濱口桂一郎『日本の雇用と労働法』日本経済新聞社、平成 23 (2011) 年
- ・同『若者と労働』、中央公論新社、平成 25 (2013) 年
- ・藤村博之「国家公務員にふさわしい人事・給与制度を求めて」『人事院月報』平成 25 (2013) 年 11 月号
- ・本間あゆみ「国家公務員の昇給について～人事評価を用いた査定昇給制度～」『人事院月報』平成 25 (2013) 年 10 月号
- ・美濃部達吉『日本行政法』有斐閣、昭和 11 (1936) 年

公務員の昇給（鵜養）

- ・森鷗外「かのように」『灰燼／かのように』（森鷗外全集3所収、発出明治45（1912）年）筑摩書房、平成7（1995）年
- ・山本吉人「賃金の法的性格」日本労働法学会『現代労働法講座 第11巻 賃金・労働時間』総合労働研究所、昭和58（1983）年

