

# アメリカ連邦政府の職業公務員の人事制度について

— GAOを例として —

平井文三

はじめに

アメリカ連邦政府の職業公務員に関する人事制度については、一九二三年職階法に基づく人事制度の硬直性が様々な問題を引き起こし、一九七八年公務改革法を中心として、部分的な改革が行われてきた。しかし、今でもなお、後述する一般俸給表 (General Schedule: GS) を中心として、職階制に基づく人事制度が広く適用されている。

これに対し、議会の機関である会計検査院 (Government Accountability Office: GAO) については、一九八〇年までは、行政の職業公務員と同じ人事制度が適用されていたが、累次の法改正により、GAO独自の人事制度を構築する裁量が拡大されてきた。<sup>(1)</sup>

本稿では、最初に、従来の職階制型の人事制度の問題点と、それに代替するペイバンド制度が行政府の一部において導入されてきた経緯を見ていく。その上で、G A O の人事制度の変遷を整理する。最後に、G A O 発足から現在までの人員構成の変遷、特に、一九九〇年代の予算削減及び現下の緊縮財政下において、G A O はどのように対応したかを見ていく。

### 1. アメリカ連邦政府の人事制度とペイバンド制の一部導入について<sup>(2)</sup>

#### (1) 一般俸給表

G S は、大部分のホワイトカラー連邦職員に適用される俸給表で、15級 (grade: 最下級がG S-1で、G S-15まである) あり、各級は一〇の号俸 (step) で構成されている。<sup>(3)</sup> 大学学部卒、職務経験なしの場合、G S-5に格付けされる。ただし、学部成績が特に優秀と認められる基準 (Superior Academic Achievement) を満たす者、又は大学院修士課程一年次を修了しているが学位未取得の者は、G S-7に格付けされる。修士号取得者は、通常はG S-9に格付けされる。<sup>(4)</sup>

昇給は年に一号俸で、業績が平均以上であれば昇給期間が短縮される。昇格するためには、現在の級に一年以上いることが要件となる。物価上昇率調整は、毎年一月に、大統領が議会の承認を得て行う。地域の生計費の差に基づく地域調整もあり、現在はサンフランシスコ地域が (シリコンバレーに近いため) 最も高い。

(2) ペイバンド・システム

ペイバンド・システムは、幅の広いバンド、又はクラスターと呼ばれる、GSよりも大きくりの給与額帯のみ定めるものである。ペイバンドを採用する機関は、自機関の各バンドに属する職員の期待要件と上限・下限を定めている。官職の昇任は、年功ではなく、成績主義で行う。ペイバンド・システムでは、業績賞与又は業績昇給による業績給部分が含まれており、昇任は、必ずしも昇給を伴わない。

ペイバンド・システムを採用している機関とそうでない機関の間の人事異動があるため、採用している機関はGSとの対応関係を定めなければならない。

現時点でペイバンド・システムを採用している機関は、以下のとおりである。

① 国土安全保障省 (Department of Homeland Security: DHS) 運輸保安庁 (Transportation Security Administration: TSA)。空港等の輸送保安業務を行う)

② 連邦航空庁 (Federal Aviation Administration: FAA)。航空管制業務を行う独立行政機関)

③ GAO

④ インテリジェンス関係機関

⑤ 内国歳入庁 (Internal Revenue Service: IRS)

⑥ 国立基準・技術研究所 (National Institute of Standards and Technology: NIST)

この他、SESについては、二〇〇三年までは六級の定額俸給であったものが、二〇〇四年に単一のペイバンド(ただし、当該機関におけるOPMに承認された業績評価システムの有無により、上限に差がある)となつてゐる。

国防総省については、二〇〇三年の法律により独自の人事システムを設ける権限を授けられ、国家安全人事システム (National Security Personnel System: NSPS) と称される人事システムのための規則制定を進めるとともに、順次ペイバンド・システムに移行を開始した (二〇〇六年一月、〇〇〇〇人、二〇〇七年一月、〇〇〇〇人、二〇〇八年一月、〇〇〇〇人、最終目標六五〇、〇〇〇人)<sup>(5)</sup>。労働組合は、団体交渉権の制約等が法律の授権を越えているとして国防長官を訴えるが、控訴審で敗訴している<sup>(6)</sup>。しかし、二〇〇九年にNSPSを廃止する法律が制定され、二〇一一年末まで (法律上は二〇一二年一月一日) までに、すべての職員がGSに移行している<sup>(7)</sup>。

国土安全保障省は、二〇〇二年の設置法によって人事管理制度に関する権限を授けられ、二〇〇五年にMax HRと称されるペイバンド・システムを含む規則案を公表した。こちらも同様の理由で労働組合に提訴され、国防総省とは逆に、国土安全保障長官が控訴審で敗訴し、上告を断念している<sup>(8)</sup>。

ブッシュ (子) 政権下の二〇〇五年に準備された公務労働改革法案 (Working for America Act: WFAA) では、二〇一〇年度までに、GSを廃止し、各省ごとにペイバンド・システムを導入することが盛り込まれていたが、議会での法案提出には至らなかった<sup>(9)</sup>。

ペイバンド・システムが導入されるようになった理由は、GSシステム (さらにはその基礎となる職階制) の硬直性にある。ウィルソンの「官僚制」で取り上げられている事例として、以下の例が挙げられている<sup>(10)</sup>。

- ① 一九七七年に、二つの研究所が統合してサンディエゴの海軍海洋システムセンター (Naval Ocean Systems Center: NOSC) が設立された際、職務明細書の書き換えとその分類で人事専門家とライン管理職が対立した。例えば、人事専門家が魚雷設計に従事する電子エンジニア (魚雷誘導システムのロジック・システムの世界的エキスパート) を、「発明を行う」という行為で人事委員会職務分類マニュアルでGS-15からGS-13に

引き下げようとし、ラインの管理職とトラブルになった。<sup>(11)</sup>

②カリフォルニア州の砂漠の中にあるチャイナ・レイクの海軍武器センター (Naval Weapon Center: NWC) は、地理的に人材を集めるが困難な一方で流出は激しく、海軍航空エンジニア訓練場 (Naval Aerospace Engineering Training Grounds) と嘲笑されるほどであった。職員配置換えには大量の文書が必要となり、降格はほぼ不可能な状況であった。

これに対し、人事専門家側も、職務明細を作成し、分類し、ファイルする (そして、そのまま忘れられてしまう) ために、多大な業務量を必要とした。NOSCの魚雷エンジニアの職務分類に、シングル・スペースで五、六ページの文書作成が必要となる。ある人事専門家の回想では、その人事専門家が最初にNOSCにおいて分類した職員はGS-13の数学者で、九か月を要したという。

一九七八年公務改革法 (Civil Service Reform Act of 1978) は、OPMに、人事制度変更の「実験プロジェクト」を実施する権限を授け、OPMは、NOSCとNWCにおいて、NWCの所在地にちなみ「チャイナ・レイク・プロジェクト」と呼ばれる実験を行った。この実験の目的は、ライン管理職に、職務の割当、昇任及び報奨に関する裁量を与えることである。海軍武器センターの官職は五つのキャリア・パス (プロフェッショナル、テクニカル、スペシャリスト、行政及び補助事務) に分けられ、一八級 (当時) のGSの職級は、キャリア・パスにより、4から6のペイバンドに分けられた。エンジニアでいえば、GS-9から11までがバンドIIとされ、新規採用のGS-9のエンジニアが著しく優秀な業績を収めれば、新たな職務の割当、管理職的な責任の追加又は昇任なしに、GS-11の水準まで昇給可能となった。この実験には、二つの研究所に所属する約五、〇〇〇人の職員が参加している (科学、プロフェッショナル及びテクニカルな職務の者が中心であるが、それ以外の者も含む)。

ここでは、職務明細書は一ページの簡潔なものとなり、職務分類は、数か所チェックするだけの様式に職務明細書の複写を添付すれば良くなった。新規採用時の給与は、当該職務の市場賃金に対応するように決めることができるようになった。インセンティブ昇給と一回限りの業績賞与の資金が管理職に配分された。この資金と配分ルールは、全員に昇給・賞与を与えられないようになっていたため、管理職は業績に応じた配分をせざるを得なかった。

実験の結果、人事専門家とライン管理職の対立はなくなり、これらの研究所では、真の意味での業績給が実施された。研究者を引き付けられる高い初任給と早い昇給チャンスにより、OPMによる東部の類似研究所との比較では、実験開始後五年間で、離職率が、東部では変化が無かったのに対し、この二研究所では離職率が低下している。特に、二研究所は、高業績の者の離職を防ぐことについて、有意に勝っている。ただし、給与費は上昇している。<sup>12)</sup>

## 2. GAOの人事制度<sup>13)</sup>

### (1) 一九八〇年GAO人事法 (The GAO Personnel Act of 1980)

一九八〇年までは、人事制度に関し、GAOは行政府の機関と同じ法規制の下にあった。しかし、連邦プログラムの議会監視におけるGAOの役割の拡大に伴い、利益相反に関する懸念が増大したため、議会は、潜在的な利益相反を避けることを主たるねらいとして、一九八〇年GAO人事法を制定した。同法により、GAOの職員採用及び人事管理に関する裁量が拡大された。特記すべきは、GAOの一般俸給表からの除外と、成績主義に基

づく独自の給与制度の確立である。ただし、分析官及び法務官にこの裁量を使ったペイバンド方式（職務分類のバンド化と業績給の組み合わせ）が導入されたのは一九八九年である。

(2) GAO人事柔軟化法 (GAO Personnel Flexibility Act) (二〇〇〇年)

この法律は、職員構成の調整、及び院の業務に必要とされる技能を有する職員を採用・保持するために、会計検査院長に、以下のような裁量を与えたものである。

- ① 三年間の時限で、早期希望退職及び免職の際の一時金を提供する権限を与える。
- ② 人員削減期間における職員の免職に関する規則の一部を修正する。
- ③ 上級の科学、技術及び専門官職に、上級幹部職 (Senior Executive Service: SES) に適用されると同額の俸給及び手当を支給する。

(3) 二〇〇四年GAO人的資本改革法

本法は、GAO人事柔軟化法による院長の裁量を更に拡大したものである。<sup>14)</sup>

- ① (2) ①の権限を恒久化する。
- ② 院長が、GAOの年次俸給引上率を、行政府とは別に決めることができるようにする。
- ③ 人員再配置・再分類の結果、降任される職員の給与の現給保障をするともに、その俸給（基本給）が新たな官職の最高額を下回るようになるまで年次俸給引上げを行わない。

(4) 二〇〇八年政府説明責任法 (Government Accountability Act of 2008)

この法律は、(ア) トップ層の職員を引き付け、保持し、報酬を与えること、(イ) 運営上・行政上の効率性を高めること、及び(ウ) 職員の給与に関する関心に対応すること、を目的として、G A Oに以下の権限を与えたものである。

- ① 全職員に、当該職員の勤務地におけるG S適用職員に連邦の全省に適用される年次俸給引上率を、最低引上げ率として適用する。
- ② 二〇〇六年に二・六%、二〇〇七年に二・四%未満の昇給しかそれぞれ受けていない者に、この水準までの昇給及び差額一時金を支給する。
- ③ G A Oに監察総監 (Inspector General: IG) を設置する。
- ④ 行政府の機関及びその部局によって作成された財務諸表監査に伴う一定の費用を当該機関・部局から徴収する。
- ⑤ 上院公会計報告 (Senate Public Financial Report) の提出義務が生じる給与水準から、地域に起因する率を除外する改正をすることによって、G A OがG Sの地域給を廃止する以前にあった開示義務を再び義務付ける。
- ⑥ S E S又は上級レベル (Senior Level) の職員以外の職員の俸給 (基本給) 上限を、G S-15の一〇号俸から幹部職俸給表 (Executive Schedule: EX) 第三水準 (Level III) まで引き上げる。
- ⑦ 院長が、更新可能な三年任期で雇用可能な専門家・コンサルタントを増員する。
- ⑧ 採用活動に必要な食事その他の合理的な支出に予算を執行可能とする。



### 3. 人事運用の現状

二〇一三会計年度の大統領予算教書上のG A O二〇一一会計年度の職員数(実績)は、常勤雇用換算(full-time equivalent employment: FTE)で二二、一一二一人、二〇一二年(推計)が三、〇〇〇人、二〇一三年(推計)が三、〇三六人である。<sup>(15)</sup>

新規採用については、二〇一一会計年度は、当初九〇人の採用を予定していたが、予算成立の遅れ(二〇一一年四月一五日)と減額により、採用目標を五六人に削減、しかし、実際に採用できたのは四七人(目標達成率八四%)であった。二〇〇九会計年度の三五〇人予定、三四五人採用、二〇一〇年度の二六〇人予定、二四〇人採用に比べると激減している。二〇一一年六月の首席的資本官の上院小委員会での証言によると、過去五年間(二〇〇六―二〇一〇会計年度)の平均で、年間約三〇〇人採用していると証言しており、二〇一一年の減少の大きさが際立っている。<sup>(16)</sup>

競争率は、二〇一〇年の大学院修了レベルの分析官官職で二〇倍であった。<sup>(17)</sup>二〇一二年二月の現地ヒアリングでは、二〇一一会計年度の採用四〇人強に対して、応募者数は約二、四〇〇人であったと説明があった。

G A Oは、職員が継続して働く職場を作ることと目的として、離職率(離職者数を平均在職者数で除した値)を公表している。二〇一一年は、非転職目的と転職目的の離職率の合計が八%、転職目的の離職率のみで四%であり、少なくともG A Oについては、日本で俗に考えられているような「雇用主も雇用者も容易に解雇・退職をする」という人事運用にはなっていない。<sup>(18)</sup>

人員構成については、二〇〇九年六月三〇日（職員数三三四五人）の内訳を見ると、以下のとおりとなっている。<sup>⑱</sup>

勤務地別

本部七二%、地方事務所（一か所）二八%

ダイバーシティ

女性四三%、マイノリティ三〇%

職種別

分析官五六%<sup>⑳</sup>

財務監査官八%

IT専門家五%

法曹資格者四%

エコノミスト二%

学位別

修士五六%、学士二六%

博士六%

平均年齢四三歳

三〇歳未満の職員四八五人

採用後五年未満の職員一、一八七人

退職年金受給適格年齢到達まで一二月以内の職員五一六人<sup>21)</sup>

職員のバックグラウンドは、公共政策、行政学、法学、経営、コンピューター科学、会計、社会科学、経済など多様であるが、採用の中心は、エントリー・レベルの分析官及び分析関連のその他の官職である。分析官の採用に関しては、候補者をプールするために夏季インターンシップを活用する「パイプライン」というプログラムを設けている。このプログラムでは、G A Oは、毎年、一六〇人の学生を二週間雇用し、相互に適合性(相性)を確認できる機会としている。G A Oは、平均して、インターン生の約七割にオファーを出し、そのうち約七割が採用される<sup>22)</sup>。インターン生も、職務遂行上必要な研修、公式の目標設定及びフィードバックをともなう終了時業績評価を受ける<sup>23)</sup>。

G A Oは、採用活動も積極的に行っている。採用活動は、大きく分けて、①G A Oと大学等との継続的な関係構築、及び②S E Sその他の職員による大学等との関係の開発・維持である。

大学との関係構築では、すべての新規採用官職は公募としており、一方で、公立・私立両方約七〇大学と密接な関係を構築している。この中には、歴史的に黒人の教育を行ってきた大学、ヒスパニックその他マイノリティ対象の大学も含まれる。対象大学は、G A Oが必要とするスキル(公共政策、会計学、経営学、コンピューター科学等)に関係するプログラムを有している。関係構築は、主として、これらの大学で実施されるイベントへの訪問を通じて行われる。

S E S等の活動は、担当の大学を割り当てた上で、リクルーターとして、担当大学の教員、就職担当事務職員

及び学生に、G A O の職務遂行上必要なスキルを理解してもらうことである。S E S によるものが Campus Executive Program<sup>1</sup>、S E S 未満の職員によるものが Campus Manager Program である。この活動を、他の職員（多くの場合、当該大学の卒業・修了生）が、大学キャンパスでのイベント（情報提供セッション、授業内プレゼンテーション、キャリア・フェア）などの企画・実施を通じて支援する。この他、採用支援を社会的使命と考えるような団体に対し、G A O 職員がそのミッションや職務上の経験談をすることもある。公共政策や行政学の大学院における政策分析実習において、G A O が「クライアアント」として課題提示や分析への助言を行うことも行っている。

二〇〇一年からは、毎年、関係構築をしている大学を中心とする大学の研究科長や教授を招いて、教育諮問パネル (Educational Advisory Panel) を開催している。ここでは、G A O は、大学側から助言をもらうとともに、大学のカリキュラムに対し G A O からの要望を伝達している。この他、専門家団体とも、会議への出席・発表や、団体からの講師招聘によって、関係を築いている。この中には、アメリカ経済学会のような、会員のバックグラウンドが G A O と関係するもの、ヒスパニック公認会計士協会、黒人会計士全国協会、連邦アジア・太平洋アメリカン協議会など、G A O の職員構成に十分に反映されていないマイノリティ関係の団体もある。<sup>24</sup>

新規採用職員は、二年間の専門能力開発プログラム (Professional Development Program: PDP) に参加しなければならぬ。PDP 参加者には、アドバイザーが付く。しかし、彼らには、個人開発計画 (Individual Development Plan) の作成と、自らの得意分野と能力開発が必要な分野の評価を通じて、自らのキャリア開発を主体的に行うことが求められる。PDP においては、複数の任務のジョブ・ローテーションと、座学・OJT 双方を通じた G A O の作業プロセス・作業要件に関する研修がある。PDP 参加者は、三か月ごとのフィードバック

くと、給与に反映する、半年に一度の業績評価がある。

PDPのオリエンテーションには、院長、首席人的資本官、機会均等室長、法律顧問、(人的資本室の)首席研修官が参加する。さらに、プログラムの最初の数か月間に、院長等のQAセッションが実施される。この他、PDP参加者は、他の職員と同様、適用条件に適合すれば、フレックス制、テレワーク、パートタイム勤務などのワーク・ライフ・バランスのための制度を活用できるし、リーダーシップ、勤務環境、キャリア開発などに関するメンター・プログラムも利用できる。適格要件を満たせば、学費ローン返済補助も受けられる。

PDP参加者から分析官等の正規職員への移行率は、二〇〇八年採用者で約九〇%である。<sup>25)</sup>

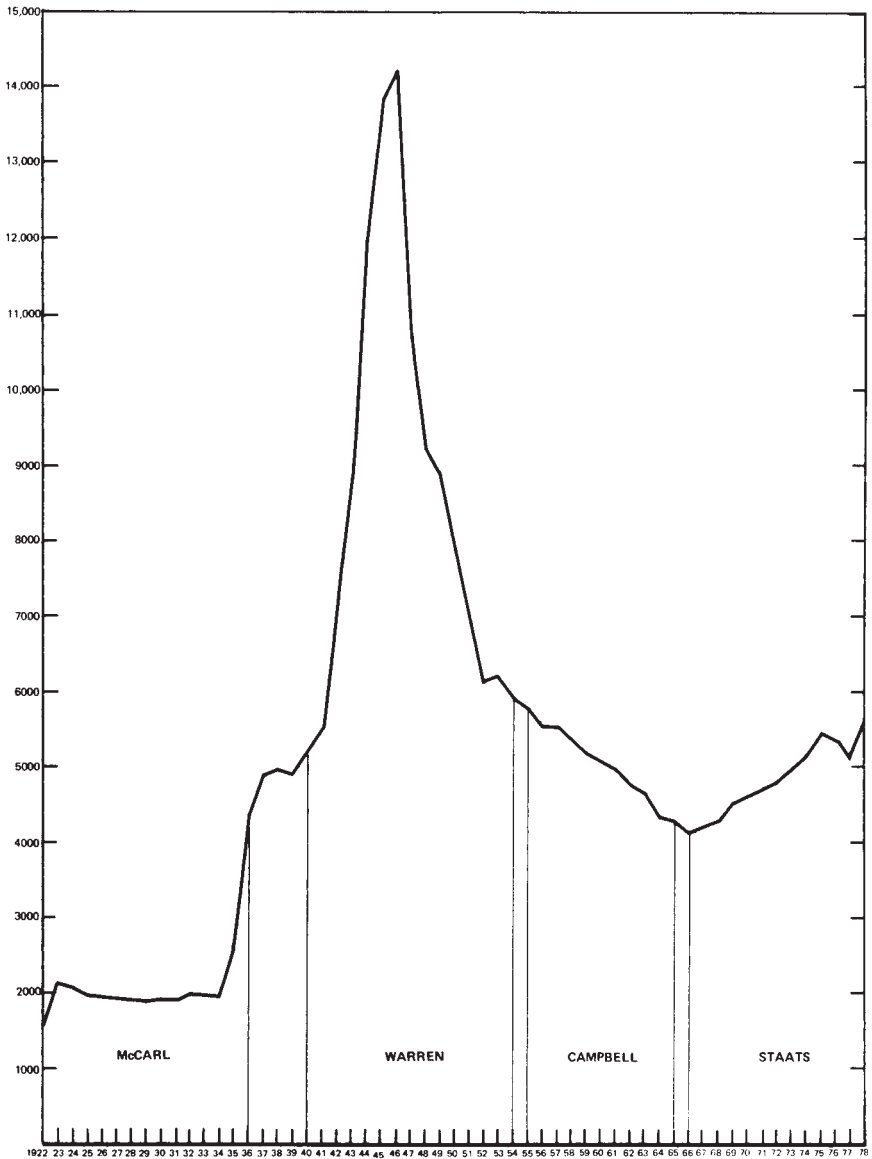
#### 4. 職員構成の変遷<sup>26)</sup>

一九二二年から一九七八年までの職員数の変遷を図1に示す。当初は二、〇〇〇人規模で発足し、ニューデール期に倍増、第二次世界大戦期に例外的に一四、〇〇〇人超まで拡大したのち、五、〇〇〇〜六、〇〇〇人程度で推移していたことが分かる。

初期のGAOの業務内容は、証券監査(voucher audit)<sup>27)</sup>であった。一九三六年当時の部局別職員数は以下のとおりである。<sup>28)</sup>

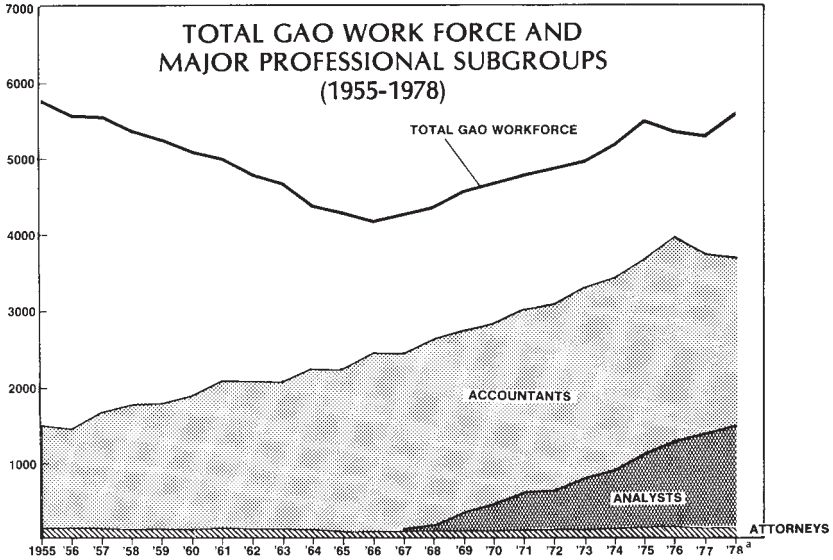
院長室(予算・財務、人事、設備メンテナンス、法律顧問、議会関係、捜査室)…四六一  
記録局(作業フローの調整、監査済み請求書及び請求並びに債務のファイルの保管)…一、二五〇

図1 GAO 総職員数 (1922年から1978年まで)



出典：Moshier(1979), p.193

図2 GAOの総職員数及び主要専門家グループ職員数(1955-1978)

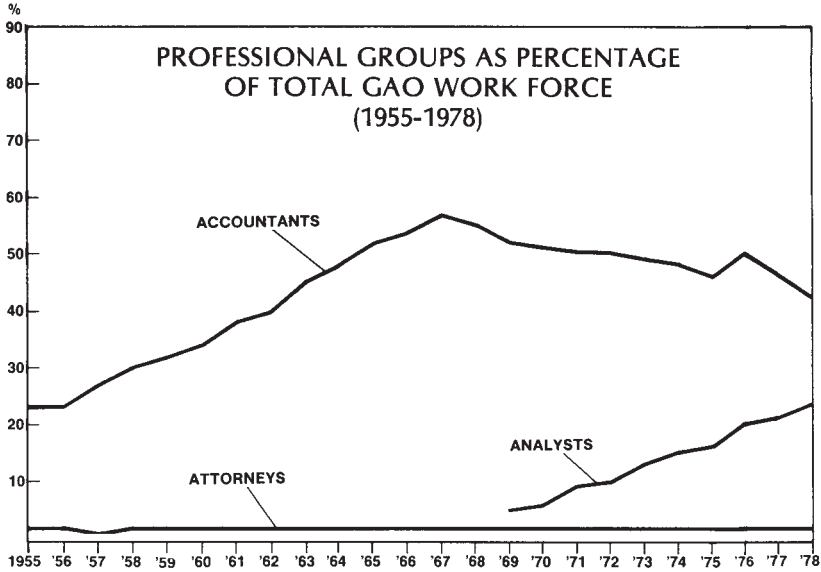


<sup>a</sup>Based upon their educational and experience backgrounds at time of hiring.

出典：Moshier(1979), p.192

- 監査局（郵政省以外の各省の会計及び附属書類の検査、認証、又は否認手続開始）…一、三八
- 四
- 請求局（連邦政府からの、又は連邦政府に対する請求（特に交通費）の取扱）…四〇八
- 会計・簿記局（歳出と支払命令を記録し、支払命令に連署し、決算し、事前監査で見された例外に対し回答するなど）…三四四
- 郵政省局…五九三
- 合計…四、四四〇
- 一九六〇年代には、GAOは財務監査からプログラム評価に軸足を移していくこととなるが、これは、職員構成にも現れている（図2及び図3）。
- 一九七七会計年度末（九月三〇日）時点では、四、〇八五人の専門家職員のうち、二、四九六人が会計士・監査士である。残りの内訳は、以

図3 主要な専門家グループの職員数が総職員数に占める割合 (1955-1978)



出典：Mosher(1979), p.192

下のとおりである。

経営・行政／公共経営専門家	六三〇
法曹資格者	一二六
保険数理専門家その他の数学者	一一一
請求判定・審査官	七三
エンジニア	二七
コンピューター・情報処理専門家	五七
経済学・社会科学専門家	二二二
人事マネジメント専門家	四三
運輸専門家	一一
その他	二七八
合計	一、五八九

この時点で、約一、一〇〇人が修士号以上の保持者であり、そのうちMBAが三九一人、会計学修士が一八三人であった。しかし、公認会計士資格はなお重視され、安定的に増加しており、一九七七年で六四六人であった。

当時の院長であったスタッフは、高位の官職



を任命する機会がある度に、予算局（スタートの前職は予算局次長）を中心とする他の連邦機関の経験のある、会計士でない者の任命を行った。最初の機会は、一九六九年に院長補（のちに副院長）にロバート・F・ケラーをG A Oの法律顧問から昇任させた際に、その後任に、多数の連邦機関（直近はN A S Aの法律顧問）で行政・法務の経験が長いポール・G・デンブリングを任命したことである。これ以外に、一九六九年から一九七四年まで、スタートは、四人の職員を外部から院長補又は局長に任命した。会計の訓練・経験のある者はなく、全員、予算局の勤務経験があった。二名は公共経営、一名は政治学者であるが天然資源・エネルギーに関する仕事をしてきた。残り一名は福祉・人間開発に関する職務経験のあるエコノミストであった。<sup>(29)</sup>

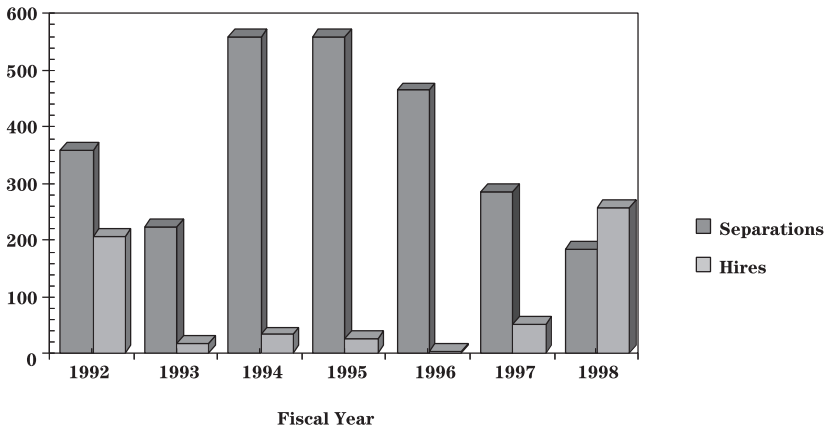
G A Oは、一九九二年に人員削減を開始する。<sup>(30)</sup>同年、G A Oは自主的に採用凍結を行った。さらに、一九九五年に、議会が二年間の名目二五%予算削減を行った。これには、インフレや義務的な給与引上げのような、G A O自身はコントロールできない要素が考慮に入れられていなかったため、短期間に大規模な支出削減を行わなければならなくなり、人員削減の規模を大きく拡大しなければならなかった。G A Oがこのために取った手段は、整理解雇（*reduction-in-force*）、地域事務所の閉鎖、五年間の採用凍結、業績昇給・賞与の中止、技術投資の削減、旅費・研修・消耗品等の事務費の削減であった。一九九三会計年度から一九九七会計年度までの人員削減実施期間には、ほとんど採用が行われない一方で、最大六〇〇人近い職員が離職している（図4）。

G A Oの職員数（F T E換算）は、一九九二年の五、三二五人から一九九八年の三、二四五人まで、三九%減少している（図5）。地域事務所は、一九九〇年の三〇か所から、一九九八年の一六か所まで、ほぼ半減している（図6）。<sup>(31)</sup>ちなみに、一九九八会計年度予算でみると、G A O予算の八一%が人件費である（図7）。

採用凍結の結果、職員の年齢構成には大きな変化が起った。職員年齢の中央値は、一九九二会計年度の四一

図4 GAOの採用者数及び離職者数 (FY1992-FY1998)

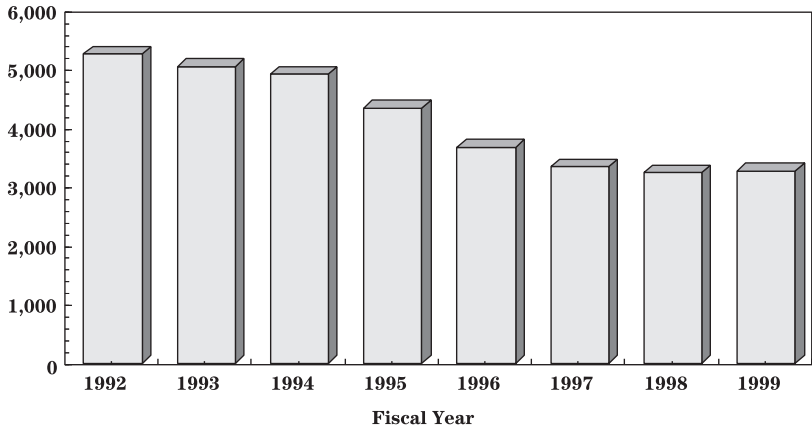
Number of Staff



出典：GAO (1999), p.9

図5 GAOの総職員数 (FTE 換算, FY1992-FY1999)

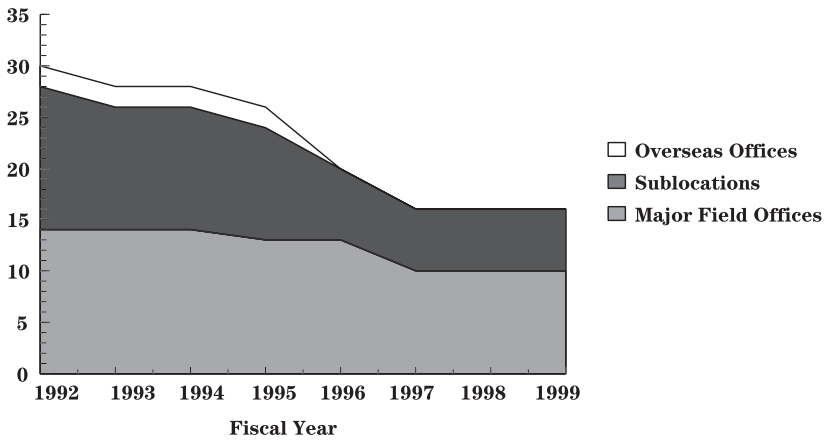
Total FTE's



出典：GAO (1999), p.7

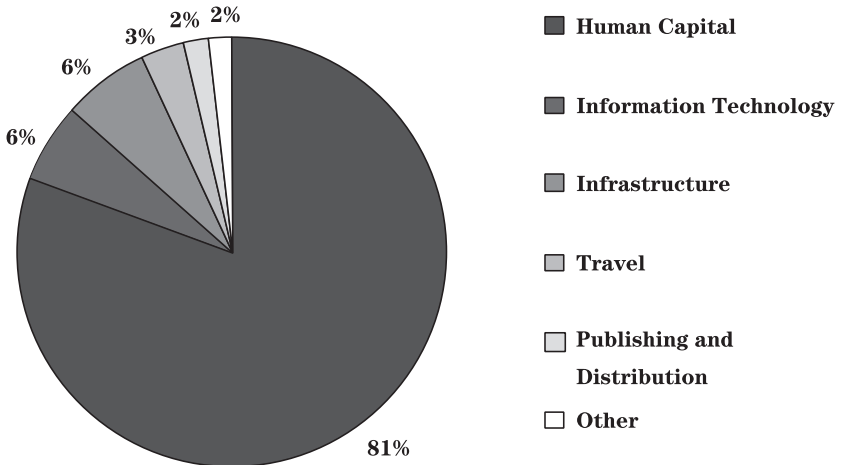
図6 GAOの地方事務所数 (FT1992-1999)

Number of Offices



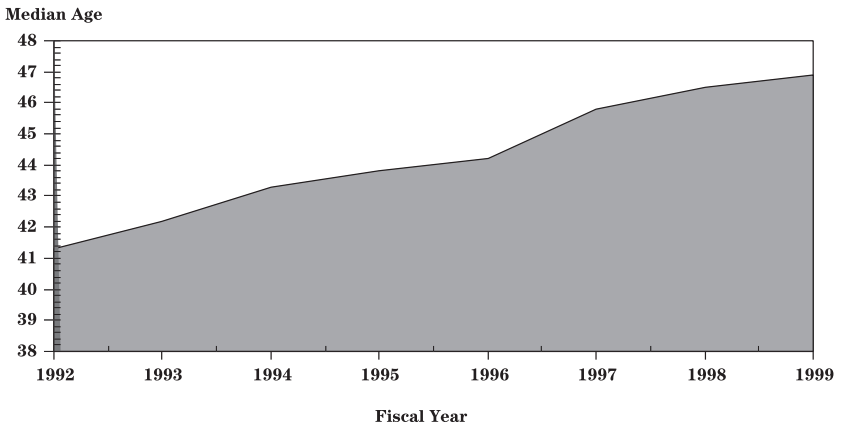
出典：GAO(1999), p.8

図7 GAOの1998会計年度支出予算の内訳



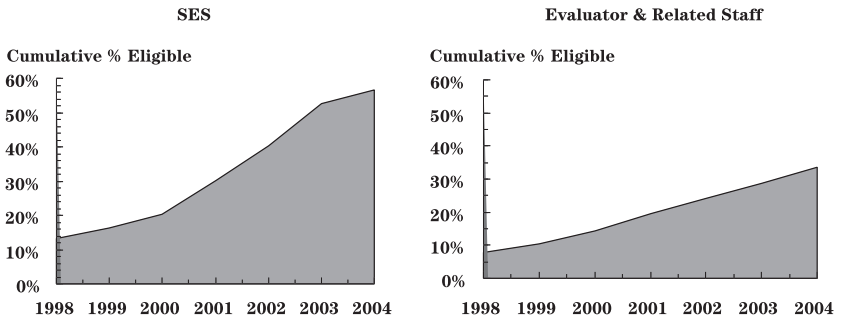
出典：GAO(1999), p.8

図8 GAO 職員の年齢の中位数 (FY1992-FY1999)



出典：GAO (1999), p10

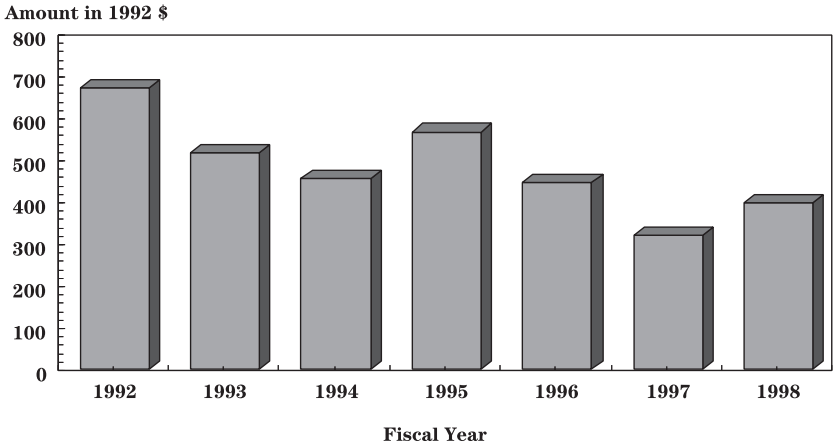
図9 GAO 職員の退職年金適格年齢到達率 (FY1998-FY2004)



出典：GAO (1999), p11

歳から、一九九九年には四七歳にまで上昇した(図8)。GAO 職員の約三三%が二〇〇四会計年度末までに退職年金適格年齢となる(一九九九年年度の四倍)。評価担当職員及び関連職員ではそれより多く、SESでは六〇%に達する(図9)。業績報酬を一九九三会計年度に廃止した結果、給与水準は行政機関より下回ることとなり、一九九八年において五〇名超(二〇%は管理職)の職員が他の連邦機関へ転職し、また、民間部門

図10 GAOの職員1人当たり研修費 (FY1992-1998)



出典：GAO(1999), p.12

図11 バンドごとの職員の割合 (FY1998(実績)と FY2004-06(予想))

	FY 1998	FY 2004	FY 2005	FY 2006
SES/SL	3.9%	4.0%	4.0%	4.0%
Analyst band III	12.2%	13.4%	13.2%	13.0%
Analyst band II	45.6%	38.8%	39.4%	40.0%
Analyst band I	13.1%	20.3%	20.1%	19.9%
Attorney & Criminal Investigator	4.2%	4.5%	4.6%	4.6%
Admin. & Professional Support	21.0%	19.0%	18.7%	18.5%

注：職員の割合は、各会計年度末。

出典：GAO(2004), p.7, Figure 1.

(監査法人など)への流出もあった。  
外部研修費の減少も大きな問題であった(図10)。GAOは、必要とされる技能が多種多様なため、内部研修では賅いられない部分を、外部の派遣研修で補わなければならない。特に、専門資格の更新が必要な者には重要な問題である。GAOによれば、GAOのような多分野にわたる職員を擁する世界クラスの専門サービス組織は、予算の六%近くを研修費に「投資」しているが、G

AOは、職員の時給、オーバーヘッド・コスト等を含めても、一九九八会計年度で四%未満であった。

二〇〇〇年にG A O人事柔軟化法により与えられた早期希望退職制度により、二〇〇二会計年度に五二人、二〇〇三会計年度三七人に希望退職を行わせることにより、中間レベルの分析官のバンド (Band II) を一九九八年会計年度末と比較して二〇〇二会計年度までに八%削減し、逆にエントリー・レベルの分析官のバンド (Band I) を六〇%増員している。<sup>(32)</sup> なお、Band II は、二〇〇五年に上級分析官 (Senior Analyst) の Band IIA と、主任分析官 (Lead Analyst) の Band IIB に分割されている。<sup>(33)</sup>

G A Oは、二〇〇一会計年度の厳しい財政状況に伴い、既に二〇〇一年八月に、早期退職インセンティブ一時金 (二五、〇〇〇ドル) の提供を決め、O P Mの承認も受けている。対象は五六名で、管理職レベル、上位レベルの分析官及び捜査官である。<sup>(34)</sup> 退職者は九月八日までに応募し、九月三〇日までに退職しなければならない。

## 5. まとめ

全連邦政府機関の職業公務員を、ある一つのものさしで職種及び職級に分類しようとする職階制は、ある行政機関、あるいは個々の官職の、いわば「ユニークさ」が求められる場合に、それを取り込むことが非常に難しくなる。これに対して、一九七〇年代以後、ペイバンドのような形で、研究職を始めとするユニークな官職の格付け等に関し、任用者たる政府機関の裁量を高める動きが生じてきた。並行して、G A Oは、業務の主体を財務監査からプログラム評価に移行し、職員の職種も、それまでの会計官中心から、業務内容が専門的・非定型的な分析官中心へと移行しつつあった。このような中で、G A Oは、①人事管理の自律性・柔軟性を高める、②議会の

機関としての、行政府からの独立性を高め、人事管理については行政府の機関による規制を弱めることによって、行政府の機関、特に人事管理機関に対する監査・評価における利益相反を避ける、ということを通じて、独自の人事制度を獲得することに成功した。しかし、制度を自律的に形成する能力を獲得しても、実際に適用可能な制度を実施するまでには、一〇年の期間が必要であった。

任用に関してみると、①行政府の機関と比較しても高学歴（修士号取得者が中心）の者を採用する、採用活動に当たっても、優秀な者を獲得するために、人的・資金的リソースを注ぎ込む、②そのようにして採用された者に対し、初任時点でのPDPの二年の研修を始め、人的資本に対する十分な投資を行う、③採用後は、自然離職率はかなり低い、という、日本の新卒採用・部内育成・終身雇用に近い人事管理が行われている。組織の業務内容の変化に伴う職種構成の変化についても、第二次世界大戦後のような特殊な時期を除いては、基本的には退職者の補充の際に行われてきた。

逆に、一九九〇年代には、このような人事管理を行っているにもかかわらず、人員削減をせざるを得なかったため、五年間の新規採用抑制を中心とした人員削減策の結果、レベル別（ペイバンド別）の職員構成に大きな歪みを生じることとなった。これに対処するため、GAOは、人員削減措置終了後も、裁量として与えられた希望退職制度を活用することにより、職員構成の適正化を図らざるを得なくなった。新規採用抑制による人員削減に当たっては、ペイバンドのような柔軟な人事制度が実施されている場合でさえ、職員構成の歪みは生じうるし、これに対する対策が必要になるという一例であろう。

参考文献

- 説  
論
- GAO, 1999. *Fiscal Year 2000: Budget Request for the U.S. General Accounting Office* (GAO/T-OCCG-99-22) (<http://www.gao.gov/archive/1999/cg99022r.pdf>, 二〇一二年三月二十五日確認)
- GAO, 2000. *Performance and Accountability Report: Performance Report 2000, Accountability Report 2000, Performance Plan 2002* (<http://www.gao.gov/special-pubs/d01626sp.pdf>, 二〇一二年三月二十四日確認)
- GAO, 2003. *Transformation, Challenges, and Opportunities*, (GAO-03-1167T) (<http://www.gao.gov/new.items/d031167r.pdf>, 二〇一二年三月二十五日確認)
- GAO, 2004. *The Human Capital Strategic Plan, Fiscal Year 2004-2006* (GAO-04-1063SP) (<http://www.gao.gov/new.items/d041063sp.pdf>, 同口確認)
- GAO, 2009a. *Human Capital Interim Strategic Plan, Fiscal Year 2010-2012: Linking Strategy to Results through People* (GAO-10-269SP) (<http://www.gao.gov/sp/d10269sp.pdf>, 二〇一二年四月九日確認)
- GAO, 2009b. *Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2009* (GAO-10-234SP) (<http://www.gao.gov/new.items/d10234sp.pdf>, 二〇一二年三月二十二日確認)
- GAO, 2010. *Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2010* (GAO-11-2SP) (<http://www.gao.gov/new.items/d112sp.pdf>, 同口確認)
- GAO, 2011a. *GAO Human Capital Management: Efforts Taken to Ensure Effective Campus Recruitment* (GAO-11-615T) (<http://www.gao.gov/assets/130/126484.pdf>, 同口確認)
- GAO, 2011b. *Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2011* (GAO-12-4SP) (<http://www.gao.gov/new.items/d124sp.pdf>, 二〇一二年三月二十二日確認)
- Mosher, Frederic C., 1979. *The GAO: The Quest for Accountability in American Government* (Westview Press: Boulder, CO)
- Office of Management and Budget, 2012. *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2013*, US Government Printing Office, Washington, D.C. (<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2013/assets/leg.pdf>, 同口確認)
- Office of Personnel Management, 2009, *Handbook of Occupational Groups and Families* (<http://www.opm.gov/fedclass/>



gshbkoccc.pdf (同日確認)

US Senate, Committee on Homeland Security and Government Affairs, 2008, *United States Government Policy and Supporting Positions: Legislative Branch* (<http://www.gpo.gov/idsys/pkg/GPO-PLUMBOOK-2008/pdf/GPO-PLUMBOOK-2008-6-2.pdf>, 二〇一二年三月二十五日確認)

Watson Wyatt Worldwide, 2007. *Written Testimony, Jane K. Weizmann: Senior Consultant, Watson Wyatt Worldwide, prepared for the House Subcommittee on the Federal Workforce, Postal Service and District of Columbia and Senate Subcommittee on Oversight of Government Management, the Federal Workforce and the District of Columbia, Hearing Entitled "GAO Personnel Reform: Does it Meet Expectations?"* (<http://www.hsgac.senate.gov/download/weizmann-052207-gao-jointa>, 二〇一二年三月二十五日確認)

Wilson, James Q., 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (Basic Books: New York) 人事院 (二〇〇六)「参考資料三 米英独仏における公務員年金制度の概略」『諸外国の公務員年金並びに民間の企業年金及び退職金の実態調査の結果並びに新たな公務員制度としての仕組みについての基本的事項に係る本院の見解について』(<http://www.jinji.go.jp/nenkin/H18/sankou3.pdf>, 二〇一二年三月二十二日確認)

人事院 (二〇〇八)「公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会」第七回配布資料、資料二 (参考) ([http://www.jinji.go.jp/kenkyukai/koureikikenkyukai/h20\\_07/siryou/h20\\_07\\_siryou\\_sankou.pdf](http://www.jinji.go.jp/kenkyukai/koureikikenkyukai/h20_07/siryou/h20_07_siryou_sankou.pdf), 同日確認)

益田直子 (二〇一一年)「アメリカ行政活動検査院：統治機構における評価機能の誕生」(木鐸社)

森脇渉 (二〇〇七)「アメリカ連邦公務員制度について (調査報告②)」人事行政季報、二〇〇七年一〇月号

渡瀬義男 (二〇〇五)「米国会計検査院 (GAO) の八〇年」レファレンス、平成一七年六月号

\* 本稿は、二〇一一年度に総務省からの委託により実施した「米国の政策評価に関する調査研究」の研究成果の一部である。なお、本研究においては、二〇一二年二月四日から二月二十二日までアメリカ・ワシントン DC における現地調査を行い、GAO には二月六日に訪問し、インタビューを実施した。

## 注

- (1) GAOの訳語については、慣例的に「会計検査院」とされており、本稿もこれに基づく。この訳語は、二〇〇四年7月までの名称「General Accounting Office」に基づくものである。現在の名称及び財務監査よりも業績監査が主であるという現在の業務内容に鑑みて、他の訳語を用いている例もある。例えば、益田直子(二〇一一)では「行政活動検査院」と訳出している。同書八頁、注1参照。
- (2) 本項は、他に注記のない限り、Call to Serve (非営利団体 Partnership for Public Service と人事管理庁との共同イニシアティブ)のサイト (<http://www.makingthedifference.org/federalbenefits/federalpay.shtml>、二〇一二年三月一日確認)に基づく。
- (3) 一九七八年公務改革法 (Civil Service Reform Act of 1978) 施行以前は、GS-18であったが、同法により、GS-16からGS-18は、上級幹部公務員 (Senior Executive Service) に移行した。Wilson (1989), p. 143参照。
- (4) 格付けの詳細については、OPM ウェブサイト “Policies and Instructions: General Policies: E. Application of Qualification Standards: 4. Educational and Training Provisions or Requirements” (<http://www.opm.gov/qualifications/policy/ApplicationOfStds-04.asp>、二〇一二年三月一日確認) 参照。なお、Superior Academic Achievement の基準としては、全科目でGPA三・〇以上 (大学四年間又は卒業前二年間) 又は主専攻分野の科目又はその分野の必修科目でGPA三・五以上 (卒業前二年間) である。
- (5) 二〇〇八年八月一日付け Federal Times (<http://www.federaltimes.com/article/20080811/DEPARTMENT501/111122001/1023/DEPARTMENTS01>、二〇一二年三月一日確認) 参照。
- (6) The National Association of Government Employees (NAGE) サイト NSPS—Brief History and Background ページ ([http://www.nage.org/federal/NSPS\\_background.shtml](http://www.nage.org/federal/NSPS_background.shtml)、二〇一二年三月一日確認) 参照。
- (7) 二〇一〇年四月十五日付け Government Executive (<http://www.govexec.com/pay-benefits/pay-benefits-watch/2010/04/after-nsp/31280/>、二〇一二年三月一日確認) 及び二〇一一年一月一日同誌 (<http://www.govexec.com/oversight/2011/01/nsp-employees-can-expect-226-percent-pay-boost/33077/>、二〇一二年三月一日確認) 参照。

- (8) 二〇〇六年八月一日付け Federal Computer Week (<http://fcw.com/articles/2006/08/11/dhs-no-appeals-court-rehearing-for-maxhr.aspx>, 二〇一二年三月一四日確認) 及び同年九月二六日付け同誌 (<http://fcw.com/articles/2006/09/26/no-supreme-court-appeal-for-maxhr.aspx>, 二〇一二年三月一四日確認) 参照。なお、TSAの人事制度は別の法律に基づいており、ペイバンドを実施している。TSA俸給表ウェブサイト ([http://www.tsa.gov/join/careers/pay\\_scales.shm](http://www.tsa.gov/join/careers/pay_scales.shm), 二〇一二年三月一四日確認) 参照。
- (9) 森脇 (二〇〇七)、『三二一三七頁参照。
- (10) Wilson (1989), pp.137-139 参照。
- (11) 人事委員会 (Civil Service Commission) は、一九七八年公務改革法により、人事管理庁 (Office of Personnel Management) と成績主義保護委員会 (Merit System Protection Board) に分割された。
- (12) *ibid.*, pp. 146-148 参照。
- (13) 本項は、GAO (2009a) に於ける。
- (14) なお、GAOの名称が General Accounting Office から Government Accountability Office に改められたのも、この法律によるものである。
- (15) Office of Management and Budget (2012), Appendix, p.44 参照。職員数は、GAOがその予算により直接任用する職員の数と、他会計に移し替え可能な予算により任用する職員の数 (reimbursable civilian full-time equivalent employment) の合計である。二〇一一年会計年度の職員数は、GAO自身が発行する「業績・説明責任報告書」のデータとも一致する。GAO (2011b), p. 48 参照。なお、連邦政府の政治任用官職一覧である通称「プラム・ブック」によれば、GAOで成績主義に基づかない任用であるのは、院長 (上院承認を経て大統領任命、幹部職俸給表第二水準、任期一五年) 及び副院長 (上院承認を経て大統領任命、幹部職俸給表第三水準、任期の定めなし) の二人のみである。US Senate, Committee on Homeland Security and Government Affairs (2008), p. 1 参照。
- (16) GAO (2011b), p. 34、GAO (2010), p. 36、GAO (2009b), p.35及びGAO (2011a), p. 1 参照。
- (17) GAO (2011a), p. 7 参照。
- (18) GAO (2011b), p.36 参照。

- (19) GAOの財務監査の業務は、法律上、かなり限定されている。31 USCによれば、財務省の内国歳入庁及び租税・貿易局、司法省のアルコール・たばこ・火器・爆発物局 (sec. 713)、金融機関検査協議会、連邦準備委員会、連邦準備銀行、連邦預金保険公社及び財務省通貨監督官室 (sec. 714) ワシントンDC政府 (財務及び業務, sec. 715) である。一般的に、個別機関の監査は、各機関のIG又は外部監査機関が行い、GAOは各省が監査した財務諸表のレビューを行うこともできるし、自身が監査を、自らの裁量、議会の委員会の要請又は機関の要請により行うこともできる (sec. 3521-3522)。Sec. 3523-3526 では、院長の、各機関の個別歳入・歳出に対する監査権限を規定している。二〇一一会計年度に公表された監査結果は二〇一件で、議会の要請による議会部局に対するものが二件、個別法に基づくものが八件である。すなわち、議会議表彰財団 (section 107 of the Congressional Award Act, as amended (2 U.S.C. § 807))、上院事務用品室 (議会議要請)、上院ギフト・ショップ独立採算会計 (同左)、連邦預金保険公社 (section 17 of the Federal Deposit Insurance Act)、アメリカ戦跡委員会 (36 USC § 2103)、連邦住宅金融庁 (The Housing and Economic Recovery Act of 2008 (HERA): PL110-289)、証券取引委員会 (the Accountability of Tax Dollars Act of 2002)、財務安定庁 (不良資産救済プログラム) (the Emergency Economic Stabilization Act of 2008 (EESA))、内国歳入庁 (Chief Financial Officers Act of 1990)、及び連邦負債庁の連邦負債一覧 (連邦政府の連結財務諸表監査 (31 USC, § 331 (e)) の一環) である (GAOのウェブサイトにて検索した結果に基づく)。
- (20) 分析官 (Analyst) という職種 (job series) (職種番号〇三四七) は、GAO独自の職種である。GAO, (2009a), p. 1 及び Office of Personnel Management (2009) 参照。
- (21) 一九八三年末までに採用となった職員に適用される公務員年金制度 (Civil Service Retirement System) の場合、勤続三〇年で五五歳、二〇年で六〇歳、勤続五年で六二歳。一九八四年以後に採用となった職員に適用される公務員年金制度 (Federal Employees Retirement system)、いわゆる一階部分を民間被用者等と統合し、二階部分を独立させたものもほぼ同じであるが、勤続三〇年の適格年齢を、二〇二七年に五七歳となるよう段階的に引上げ中。人事院 (二〇〇六) p. 二五及び人事院 (二〇〇八) 参照。
- (22) GAO (2009a), p. 4 参照。
- (23) GAO (2011a), p. 7, note 7 参照。

- (24) GAO (2011a), p. 1-3 参照。
- (25) GAO (2011a), p. 7-9 参照。
- (26) GAO の略史についての日本語による文献としては、渡瀬 (二〇〇五) 及び、益田 (二〇一一) 第II章などがある。
- (27) モンジャーによれば、voucher とは「政府に請求可能な経費を記載し、権限ある官吏が支払い保証を行った場合、支出の根拠となる文書」である。Mosher (1979), p. 98, note 4 参照。
- (28) *ibid.*, pp. 70-71 参照。
- (29) *ibid.*, pp. 192-194 参照。
- (30) GAO (1999) 参照。
- (31) 二〇〇〇年に、さらに五か所の事務所が廃止され、現在の一一か所となっている。GAO (2000), p. 72 参照。今回の予算削減に伴い、更なる地方事務所組織の見直しを二〇一一年七月から九月まで行った模様であるが、結果は公表されていない。Federal Times 二〇一一年八月一六日付け (<http://www.federaltimes.com/article/20110816/FACILITIES02/108160302/>、二〇一一年三月二四日確認) 及び同紙二〇一一年九月一五日付け (<http://blogs.federaltimes.com/federal-times-blog/2011/09/15/gao-oks-41-buyouts/>、二〇一一年三月二四日確認) 参照。
- (32) GAO (2003), p. 19 参照。
- (33) Watson Wyatt Worldwide (2007), p. 5 参照。
- (34) Government Executive, Buyout Watch (<http://www.govexec.com/pay-benefits/2012/03/buyout-watch/34645/>、二〇一一年三月二四日確認) 及び同誌二〇一一年八月二二日付け (<http://www.govexec.com/pay-benefits/2011/08/gao-plans-to-offer-buyouts-early-outs/34646/>、二〇一一年三月二四日確認) 参照。Voluntary Separation Incentive Payment については、5 USC 5597 note b OPM に規則制定権を授権しており、OPM への協議はこの規則に基づくものと思われる (執筆時点では規則を見つけることができている)。