



新型コロナウイルス対策のための財政政策特集

この見解書は加盟国による新型コロナウイルス危機対応を支援するため、財政局が作成した特集の一部です。本稿に示された見解は国際通貨基金 (IMF) 職員のものであり、必ずしも IMF、IMF 理事会、IMF マネジメントの見解を反映していません。

危機時の支出見直しの一環として公務員給与を削減する際の諸課題¹

家計や企業を支えるための緊急措置向けも含め支出ニーズがかつてなく高まっている中、世界各国の政府は大幅な歳入減に直面している。財政的にも対外的にもバッファーが限られ多額の公的債務を抱えた状態で今般の危機に突入した国では特にだが、財政余力の欠如は、喫緊の支出ニーズに円滑に対応するために、支出に何らかの見直しを行う必要がありうることを意味する。この状況で、いくつかの国では既に一部公務員の名目給与削減を導入・検討している。本稿の目的は、現行措置の妥当性を評価するというよりむしろ、目下の新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) 危機に際して一時的な緊急措置として本政策を実施しようとしている政策当局者に役立ててもらうために、考慮に入れるべき課題について述べることである。その課題に含まれるのは、(1) 想定している名目給与削減の累進性と対象範囲、(2) それらの削減で節約されたお金による経済効果と支出見直しの必要性との関係、(3) 透明性・説明責任基準順守の重要性である。そして最後に、そうした措置の必要性の概要を示すと共に措置廃止の道筋をつけることも含め、終始一貫したメッセージを発信する明確な広報活動が必要であるという点についても解説する。

本稿に対する問い合わせ先: cdsupport-spending@imf.org

コロナウイルス危機に対処する緊急措置が必要なため、各国は適切な施策とその資金調達方法の両方を探し求めて奔走している。世界各国の政府は、パンデミックの封じ込め、影響緩和、感染者治療にあたる医療部門も含む種々の部門にまたがって緊急政策行動を展開するためにも、また家計や企業を支援するためにも、多額の資金調達を必要としている。その一方でどの政府も急激な税収減に直面している。一部の国では、公的債務や拘束力のある借入制約が既に高水準となっていたために対応力が限られており、政策当局者は差し迫ったニーズを満たすために支出見直しを含めた緊急の資金調達方法を模索している。

公務員報酬の削減は、過去の危機の際にもたびたび政策対応の重要な一角を占めてきた。過去に行われた公務員賃金総額引き締めにおいては、財政調整は雇用削減ではなく主に賃金水準の調整により実現されてきた (図 1)。いくつかの理由から、報酬削減は財政余地を生み出すのに寄与する可能性がある。

- 公務員賃金総額は支出総額に占める割合が比較的大きい。

一般的に公務員賃金総額は公的支出総額の比較的大きな割合を占めるため、経済危機を受けての財政再建戦略では主要部分をなすことが多い。公務員賃金総額のための支出は平均で総支出額の約 5 分の 1 を占め、先進

¹ 本稿はメルセデス・ガルシア・エスクリバーノとシャーディ・アブダラが作成した。

国の 24.5%から新興市場国や発展途上国の約 27%の範囲となっている²。とはいえ、報酬や人員規模の違いを反映して賃金総額の規模には国によって大きなばらつきがある。

- **設計と実施の両面で比較的迅速に処理できる。**

政府が危機対応の一環として迅速な政策措置の資金調達を目指している現在の状況において、これは特に有用である。一般的に賃金総額の削減を目的とする改革は、大幅かつ持続可能な賃金総額調整の達成を促すために、報酬や雇用や制度枠組みに重点を置くものなど種々の措置を含む。改革の戦略は国ごとに異なる。例えば、近年長期にわたり賃金凍結が実施されていた国や、官民賃金格差が元々小さい、ない、あるいは民間賃金の方が高い国では、報酬調整は選択肢にない。また、賃金改革ツールキットの諸措置がどれでも迅速に財政救済をもたらすことができるわけではない。例えば、人員の自然減や、業績連動給のような賃金管理措置など、賃金水準調整以外の措置はより持続可能な削減をもたらすものの、設計にも実施にも時間がかかりがちであり、また退職金などの先行投資費用が必要となる可能性がある。

- **雇用措置に比べると政治経済的議論が少ない。**

報酬削減も、一時契約を更新しないことなどによる離職もどちらも短期的には公務員賃金支出の削減をもたらすが、前者の場合は職員と政府のつながりが保てる。新型コロナウイルス感染流行を受けての支出見直しが一時的な性質のものであることを考えると、これは重要である。

- **事実として多くの国では公務員の賃金プレミアムがあり、かつ景気後退期には民間との格差が大きくなる。**

民間部門の従業員と違い、多くの国の公務員は雇用保障の恩恵を受けており、また同等水準のスキルを有する民間部門従業員よりも約 10%高い賃金を得ている (IMF, 2016)³。この賃金格差は、景気上昇期には縮小するものの、景気後退期には政府賃金が民間賃金と違って下落しないため、大幅に拡大する傾向にある (IMF, 2016)⁴。公平性の観点から、とりわけ今般の危機という文脈では、社会的連帯や短期的負担分担の必要性が名目賃金削減の動機付けとなるかもしれない⁵。

一部の国では、目下の危機に際し、自国の支出見直しの一環として給与削減の導入を検討中である。パラグアイは最近、公務員給与が最低賃金の 5 倍を超える場合は 10%、10 倍を超える場合は 20%の賃金カットを実施すると発表した⁶。またウルグアイも、高給の公務員の給与を最大で 20%削減し、節約分を新設した「新型コロナウイルス基金」に充てると発表している⁷。サンマリノ共和国は、公的部門給与を削減して医療部門の支出ニーズを満たすために役立てると発表した。アルバニアやブラジルやルワンダの政府も賃金カットを検討している⁸。他の国では、例えばブルキナファソ政府が危機対策

² 詳細は IMF (2016) を参照。

³ IMF (2016) によれば、公的部門の賃金プレミアムは平均で 10.1%であり、先進国で 5.4%、新興市場国で 11.7%、低所得途上国で 12.8%だと試算されている。

⁴ IMF (2016) によれば、公務員賃金は景気後退期には下方硬直性を示す傾向があるが、景気上昇期には柔軟であるか民間賃金と共に上昇する。

⁵ 同様の連帯の精神に基づき、チュニジアは最近、危機の負担分担方法のひとつとして公務員を含む国民からの贈与を募る「連帯基金 (Fond de Solidarité)」を設立した。

⁶ 以下を参照。

<https://www.aa.com.tr/en/americas/paraguay-to-cut-public-sector-wages-over-covid-19/1785779>

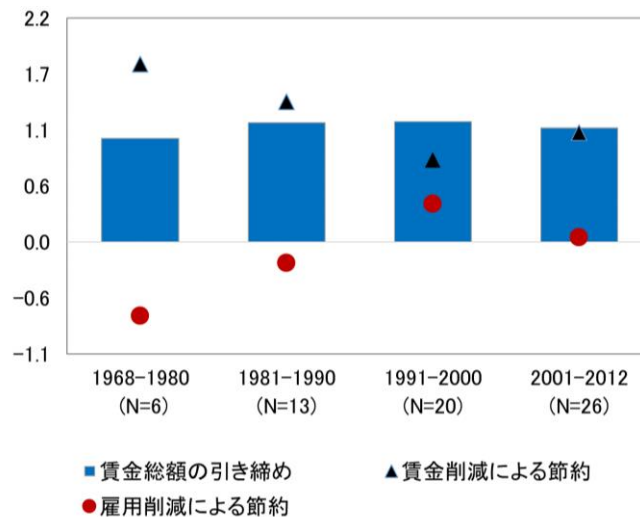
⁷ IMF 政策トラッカーおよび以下を参照。

<https://www.telesurenglish.net/news/Uruguay-lacalle-implements-economic-measures-facing-covid-19-20200327-0003.html>

⁸ IMF 政策トラッカーを参照。

の資金調達のために一部公務員の給与を一部寄付することを義務づける措置を発表する一方、ベリーズやコスタリカなどの国では計画されていた昇給をすべて一時停止している⁹。大幅な財政再建が必要とされた過去の危機の際にも、各国は賃金措置を講じている(IMF 2016)。例として、(a) 1980年代の改革の中でオランダが実施した措置、(b) 2008年から2009年にかけての大不況・世界金融危機時にフランス、ギリシャ、アイルランド、ポルトガルをはじめとする国々が講じた措置、(c) 2013年から2015年にかけての財政再建期にホンジュラスが実施した措置などが挙げられる。

図 1 公務員賃金総額引き締め
雇用削減と賃金削減の貢献(対 GDP 比)



出典: IMF 2016

注: 公務員賃金総額の割合が対 GDP 比で各年に減少し、かつ累積減少幅が少なくとも対 GDP 比で 0.5% だった 2 年間の期間を過去の「賃金総額引き締め」として特定した。

一時的な給与削減は、財政余地が限られている場合の緊急支出ニーズ対応に役立つが、期待される節約を達成しつつ意図せぬ影響を回避するためには、その設計と実施に慎重を期すべきである。こうした措置を検討中の各国政府には、措置設計の際に以下の点を留意されたい。

- 累進性(報酬水準により削減額を変える)。

政府部門における賃金、または手当が多数ある場合にはより広い意味での報酬は、民間部門と比べると様々なスキルレベルにまたがって圧縮されていることが一般的で、より上位職では民間部門に比べて賃金が割安となる可能性があるものの、公務員の雇用は安定性が高いことから、失業や大幅な所得減に直面する民間部門の従業員との連帯が求められる¹⁰。連帯と公平性に配慮すれば、高給の公務員が負担をより多く引き受ける必要性が示唆される。意図せず貧困を生み出すことを避けるため、低賃金の公務員は報酬削減から完全に守られるようにすることも可能である。

- 対象範囲の限定(重要部門の職員は除外する)。

⁹ IMF 政策トラッカーを参照。

¹⁰ この措置は一時的なものであることから、高スキルの職員の離職防止についてはさほど懸念されない。民間の雇用情勢が厳しいことを考えればなおさらだ。

特定部門の公務員については、例えば直接的または間接的に危機対策に従事している場合などには、所得レベルに関わらず給与調整から除外することが重要である。これには医師、看護師、救急隊員、救命救急士などの医療部門の職員が含まれる。大半の国では、ファーストレスポnderには消防士、ソーシャルワーカー、警察を含む保安要員も含まれる¹¹。その他の部門の一部職員についても、重要危機対策業務の提供に関わっているとみなされる場合は削減対象範囲から除外可能だ。国によっては、医療施設の建設・設置を行う労働者、医薬品や器材が医療施設へ確実に運ばれるようにする運輸部門の労働者、必需品とみなされる商品を配達する郵便サービス従事者、適切に機能し安定的な食品・医薬品のサプライチェーン確保に直接携わる公務員も含まれるかもしれない。

▪ **法律・制度の基礎的な枠組みと矛盾しない一時措置(出口戦略も明確にする)。**

報酬カットに対する政治的支持や一般市民の支持は、一時的な措置であることをその法的根拠も含めて強調することで強化でき、長期的な改革アジェンダを実施するための政策当局によるご都合主義的行動を反映した措置だとの印象を持たれることを回避できる。たとえ削減が一時的な性質のものであったとしても、その措置は基礎をなす法的枠組みと矛盾しないようにして、賃金未払いというかたちで将来的に責任が発生することを避けるのが非常に重要である¹²。基本給与、ボーナスや13か月目分給与や各種手当などその他の給付の大半は、一般的に公務員の権利であると考えられているため、公務員法上も定着している。そのため同様に、賃金調整実施にあたっては適切な制度的枠組みの確保も重要となる。賃金カットと一時的な賃金総額上限設定を組み合わせることで財政計画や予算編成プロセスとのリンクを強化でき、期待される歳出削減の達成に寄与できるだろう¹³。

給与削減が生み出す財政余地が重要公共支出の資金調達に役立つと保証することで、削減への支持は強化できる。これには、削減措置により節約されたお金の使途に関する十分な透明性が求められる。給与削減によって節約されたお金は、感染の拡大防止や影響緩和を可能にして感染流行への耐性を高めるために増やす必要のある医療支出¹⁴の資金調達を支えるために使用可能だ。また、適用が適切な場合には、例えばコロナウイルスショックにより最も深刻な打撃を受けた世帯向けの現金給付制度や失業保険(対象範囲と給付額増の両面において)など、その必要性が非常に高まっている社会支出の財源としても使用できる。企業の存続を支え民間部門の雇用を守るための一助となるような別の支出政策措置、例えば賃金補助金なども、国の個別事情次第では有効で検討に値するかもしれない。

一部公務員の報酬を一時的に累進的に減らすことで総需要にプラスの影響をもたらさう。本稿で述べているように、賃金カット措置は主に喫緊の財政資金調達ニーズに対応することを目的としたものだが、総需要の下支えにも寄与する。例えば、この措置により節約されたお金は、コロナウイルス危機によって最も深刻な影響を受けた世帯の所得を支えることになるため、民間消費を通じて総需要の増加につながる可能性がある。これは主として、賃金カットの対象となった人と当該賃金カットを財源とする給付を受ける人の限界消費性向の差によるものである。後者は流動性が制約されている可能性があるため、受け取った給付金はすべて使うと考えられるからである。流動性が制約されている世帯が経済全体に占める割合が大きい時には、総消費需要を刺激する上で財政支出の効果が高いことを示唆する研究結果が文献(Galí, J. López-Salido, J.D. and Vallés, J., 2007)にもあるが、これはそうした研究結果とも一致するものである。

全体的には、危機の際に一般市民の幅広い信頼と支持を確保し、うまく出口戦略や緊急臨時措置廃止への道筋をつけるために、明確で一貫性がありタイムリーな広報戦略はもちろん、公的資源の使途に関する透明性と説明責任が極めて重要である。現時点では、コロナウイルス危機対策の支援措置が一時的なものであると明確にすることが期待値管理に

¹¹ 多くの国でそうであるように、医療や治安や教育の部門が公務員の大部分を占めるため、これら部門を報酬削減対象から除外すると節約額は減る。

¹² 一部の国では、三権分立の原則に則り憲法上の枠組みで政府の三権の府のひとつが別の府に対して給与調整を実施するのを禁じている。

¹³ 過去には、賃金総額や雇用人数の上限が、それまでそうした上限のなかった複数の国でより基本的な制度の脆弱さを補うための危機管理の仕組みとして設定された(IMF, 2016)。

¹⁴ 関連見解書「新型コロナウイルスの影響に対処する 医療支出政策に関する指針」を参照。

役立つだろう(IMF, 2020)。今後、政府が危機の影響を緩和する能力が次第に弱まるにつれて、危機を脱するための政策を設計する際には期待値管理が鍵になる。今回の危機の潜在的影響は、一時的な政策措置では対応しきれないほど大きく根強いかもしれない。国が直面する財政的制約の拘束力はますます強まっており、それらの諸措置もその制約に縛られるからだ。政府全体として終始一貫した情報発信を行う強力な広報戦略も、政府が一般からの幅広い支持を醸成するために利用可能な強力なツールになりうる。効果的な広報戦略では、一般の支持を維持する鍵となるような様々な外部ステークホルダーの利益と一般市民向けに発信するメッセージを一致させなければならない(Worley, Pasquier, and Canpolat 2018; Abdallah and others, 2019)。これは、出口戦略や緊急臨時措置廃止に向けた地ならしにも役立つ。最後になるが、諸措置が一般から幅広くさらなる支持を得られるようにするため、また、その目的を確実に果たせるようにするためには、透明性と一般市民に対する説明責任も不可欠である。

参考文献

- Abdallah, Chadi, Fernanda Brollo, Ayal Frank, and Delphine Prady, 2019, “[Colombia: Technical Assistance Report-Reforming Energy Pricing](#),” IMF Country Report 19/344 (Washington: International Monetary Fund).
- De Bidegain, Ignatius, Paolo Dudine, Klaus Hellwig, Samir Jahan and Geneviève Verdier, 2020, “[Managing the Impacts of the Coronavirus: Guidance on Health Spending Policies](#),” Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).
- Galí, Jordi, J. David López-Salido and Javier Vallés, J., 2007, “Understanding the Effects of Government Spending on Consumption,” *Journal of the European Economic Association*, Vol. 5, No. 1, pp.227–70.
- International Monetary Fund, 2020, “[Chapter 1: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#)” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2016, “[Managing Government Compensation and Employment - Institutions, Policies, and Reform Challenges](#),” IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Shang, Baoping, Brooks Evans, and Zhiyong An, 2020, “[Expenditure Policies in Support of Firms and Households](#),” Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).
- Worley, Heather B., Sara Munro Bryan Pasquier, and Ezgi Canpolat, 2018, “[Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform: Communication](#),” Energy Subsidy Reform Assessment Framework (ESRAF) Good Practice Note 10 (Washington: The World Bank Group).
- Claude Wendling, Virginia Alonso, Sandeep Saxena, Vincent Tang, and Concepcion Verdugo, 2020, “[Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses](#)”, Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).