

地方公務員給与の決定要因

——一般市データを用いた分析

太田 聰一

(慶應義塾大学教授)

本稿は、2011年の地方公共団体（一般市）データを利用して、地方公共団体における給与決定（一般行政職）の実態を分析した。その結果、以下のような主要な結論を得た。まず、給与水準やラスパイレス指数を被説明変数にした実証分析を行ったところ、実質公債費比率の高い団体では、給与水準が低く設定されていた。他方、級別人員構成において人員比率が上位に偏っている市や、設定された級数が多い市ではラスパイレス指数が高くなる傾向があった。さらに、級別人員構成は、職員の年齢構成、ひいては職員数の増減によって影響を受ける一方で、「わたり」の慣行が指摘されている市では職員は平均的により上位の級に配置されていることが判明した。地方自治体はこれまで財政状況を好転させるべく人件費圧縮を行ってきたが、財政状況の悪い地方公共団体は平均的に所得水準の低い地域に位置することが多いため、地方公務員の給与と地場の所得水準との連動を強める結果をもたらしたと考えられる。しかしながら、比較的最近（2006年から2011年にかけての5年間）ではそうした連動のさらなる強化は観察されず、むしろ一般市のラスパイレス指数は平準化の方向に動いていた。

目次

- I 問題意識
- II 制度的背景
- III 実証分析
- IV 結語

I 問題意識

公務員の給与水準については、民間との格差（較差）が焦点となる。とくに昨今のように国、地方ともに財政状況が厳しい場合には、公務員に高い給与水準を給付することは世論の厳しい批判を招きかねない。とりわけ、地方公務員給与の場合には、不適切な手当が支給されているのではないかと、職務給の原則に反する昇格が行われているのではないかと、さらには地域の民間給与に比べて高い水準が支給されているのではないかと、といっ

た点から批判の対象になることも少なくなかった。

しかし、そうした一般の関心の高さに比して、日本の地方公務員給与の水準の規定要因を統計的に明らかにしようとした研究は少ない。その理由については推測するしかないが、そもそも公務部門の賃金決定が、研究対象として魅力が乏しいと受け止められている可能性がある。市場メカニズムの解明を目指す経済学者にとっては、政治的・制度的な要素が主体となる公務部門の賃金決定には、興味をもちにくいということがあるかもしれない¹⁾。

また、制度上の理由も挙げることができるだろう。地方公共団体が完全に独自に給与水準を決めているのであれば、その決定メカニズムの分析は意義の大きなものになるが、次節で見るように実際には法律によって一定の枠がはめられている。また、国（総務省）の指導によって給与が規定さ

れる部分も少なくない。しかも、国家公務員に準じた給与設定が長らく行われてきたために、地方公務員を単独で取り上げることの意義が感じられにくかったとしても不思議ではない。

このように、現時点では地方公務員給与の水準に関する分析は少ないが、地域で働く公務員の賃金決定は当該地域の労働市場に大きな影響を及ぼすのみならず、地方公共団体が獲得する人材の質、ひいては公共サービスの質にかかわる重要な論点であり、実証的な分析を行う価値は高いと思われる²⁾。しかも次節で見るように、総務省は2006年以降、従来の「国公準拠」の考え方から離れ、地方公共団体が地場賃金を反映した給与決定を行う方向に誘導するよう大きく舵を切った。それに加えて、少なくない地方公共団体が財政再建のために独自の給与カットを実施しており、従来のような横並び色が強かった時代とは状況がかなり変わってきている。

そこで本稿では、2011年の地方公共団体（一般市）データを利用して、地方公共団体における給与決定（一般行政職）の実態を明らかにする。その際に特に注目するのは、地方公共団体の財政状況と級別人員構成に代表される人事制度の効果である。主要な結論をまとめると次のようになる。まず、給与水準を被説明変数にした実証分析を行ったところ、実質公債費比率の高い団体では、国との比較においてより給与水準が低く設定されていた。他方、級別人員構成において人員比率が上位に偏っている市や、設定された級数が多い市ではラスパイレス指数が高くなる傾向があった。さらに、級別人員構成は、職員の年齢構成、ひいては職員数の増減によって影響を受ける一方で、「わたり」の慣行が指摘されている市では職員は平均的により上位の級に配置されていることが判明した。

地方自治体はこれまで財政状況を好転させるべく人件費圧縮を行ってきたが、財政状況の悪い地方公共団体は平均的に所得水準の低い地域に位置することが多いため、地方公務員の給与と地場の所得水準との連動を強める結果をもたらした。その一方で、比較的最近（2006年から2011年にかけての5年間）ではそうした連動のさらなる強化は

観察されず、むしろ一般市のラスパイレス指数は平準化の方向に動いていた。

本稿は以下のように構成されている。次節では、地方公務員給与制度の概要を説明する。Ⅲでは一般市のデータを用いた実証分析を行う。Ⅳで本稿の結論をまとめる。

Ⅱ 制度的背景³⁾

地方公務員給与決定の枠組みは法律で定まっており、4つの原則で表現されている⁴⁾。まず、「職員の給与は、条例で定めなければならないが、また、法律又はこれに基づく条例に基づかない限り支給することができない」⁵⁾という「条例主義の原則」があり、そこでは地方公共団体の議会による給与決定という原則がうたわれている。

地方公共団体の給与決定のプロセスの概略は以下の通りである。まず、都道府県や政令指定都市等に設置されている人事委員会が、人事院と共同で『職種別民間給与実態調査』を実施し、その結果をもとに公民較差を調査する。その調査結果と人事院勧告の内容を総合的に勘案しながら、人事委員会は職員給与についての勧告を行う。この勧告を考慮して、議会は給与改定の決定を行うことになる。人事委員会が置かれていない地方公共団体では、国の取扱いや都道府県の勧告等を受けて、具体的な給与改定方針が決定される。

給与決定の際に考慮する項目、さらにはその水準についても、法律から制約を受ける。まず、「情勢適応の原則」として、「地方公共団体は、この法律に基づいて定められた給与、勤務時間その他の勤務条件が社会一般の情勢に適応するように、随時、適当な措置を講じなければならない」⁶⁾とされている。また、「職務給の原則」では、「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」⁷⁾とされており、職務内容に相応しない給与を支払うことを否定している。さらに、「均衡の原則」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なければならない」⁸⁾とあり、参照すべき基準までが法律に明記されている。このように、

地方自治体職員の給与は、地方自治体での自主的な決定という原則に基づきつつも、その基本的な方針は法律による制約を受けている。

そしてこれらの原則のうち、給与水準に決定的な影響を及ぼすのが「均衡の原則」である。これについては、地方公務員の給与も国家公務員の給与に準拠させれば、間接的に民間の賃金にリンクすることになるという理由から、久しく「国公準拠」という考え方がとられてきた。

地方公務員の給与に民間の賃金を（どの程度かということはあるが）反映させること自体は適切な考え方であろう。公務員給与が税金によって賄われていることを考えれば、民間よりも不当に高い給与は望ましくないし、逆にあまりに民間よりも低い給与をつけると必要な人材の獲得が困難になってしまう。しかしながら、「国公準拠」によって、民間給与との連動を図ろうとすると、地域の賃金水準を敏感に反応しなくなり、地方部で公務員給与が民間に比べて高くなるという事態が生じるようになった。

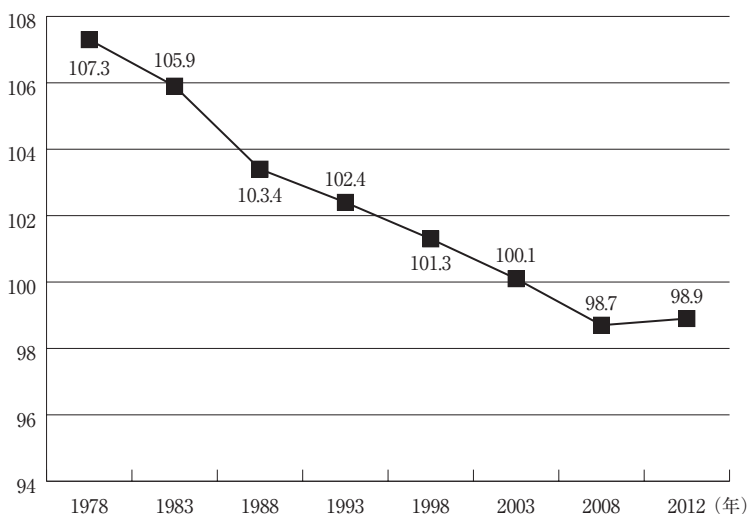
しかし、2006年に発表された「地方公務員の給与のあり方に関する研究会報告書」（総務省）は、そうした「国公準拠」の考え方に修正を加えた。そこでは、職務重視の徹底による給料表の

改革を求めるとともに、地域の民間給与をより重視して均衡の原則を適用し、各団体が地域民間給与の水準をより反映させた給料表を策定することが望ましいとした⁹⁾。これが、その後の総務省の基本的な方針となっている。また、社会問題ともなった不適切な手当や、技能系職員の民間に隔絶した給与水準についても、是正が徹底されるようになった。それに加えて、多くの地方自治体は財政再建のための方策として次々に自主的な給与カットに取り組んだ¹⁰⁾。

図1は、国家公務員給与と対比した際の地方公務員給与のラスパイレス指数¹¹⁾の推移を示している。この図から明らかなように、地方公務員給与は国家公務員給与をかなりの程度上回っていたが、それが徐々に収斂し、最近では国家公務員給与を下回るようになってきている。

このような傾向は、一部の地方自治体が大きく給与水準を削減したからであろうか？あるいは、給与削減の傾向が多くの自治体に広がっていったからであろうか？この点については、ラスパイレス指数の分布状況の変化を観察すればより明確になる。図2はラスパイレス指数の分布を示しているが、全体に高いラスパイレス指数を示す地方公共団体の給与水準が低下していることがわかる。

図1 ラスパイレス指数（全地方公共団体平均）の推移



注：一般行政職のもの。2012年の数値は国家公務員の時限的な（2年間）給与改定特例法による措置が無いとした場合の値である。

出所：総務省「地方公務員給与実態調査」

稲継（2000）は、1974年からのラスパイレズ指数の公表を契機に首長が給与水準の削減に取り組んだことが、給与水準の長期的・自律的な低下に結びついたとしている。こうした背景に加えて、総務省による指導、厳しい地方財政の状況、さらに、上記のような地域民間給与をより重視する方向性などが総合的に作用して、地方公共団体の給与水準の抑制が実現したと推測できる。

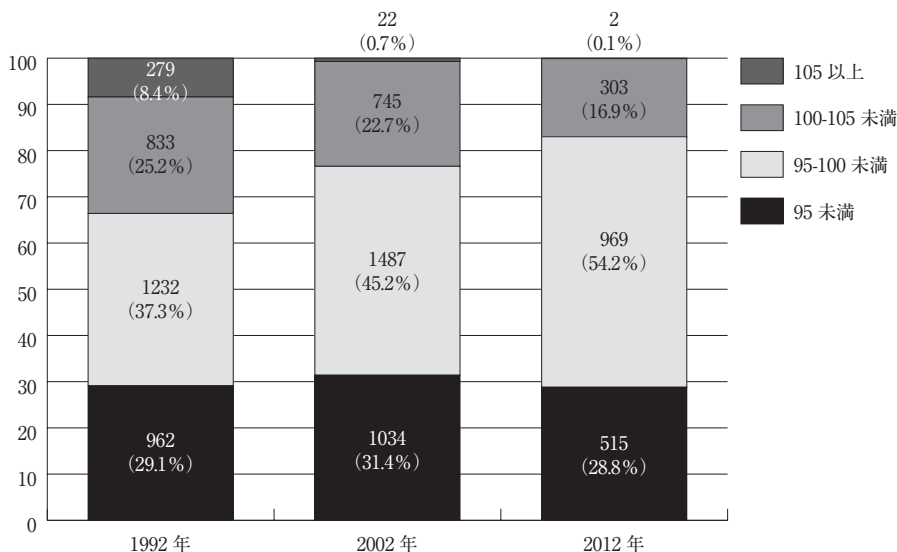
続いて、職員個人毎の給与の決まり方について触れておく。給与の支給額は、その職員が属する「級」と「号給」の組み合わせによって決まる。これらの組み合わせと実際の給与を対応させる表を「給料表」という。「級」は、職務の複雑さ、困難、責任の程度によって定められており、例えば市職員の係長であれば4級に属する、という具合である。その係長がより困難な職務である課長補佐になれば、5級に昇級する。ただし、係長にとどまっても、職務経験年数による職務の習熟を反映させる「号給」が上昇することで、より高い給与水準を得ることができる。

こうした給与決定の基礎となる給料表を、地方公共団体がどのように策定し、運用しているかが次の問題になる。給料表の策定においては、基本

的に国の俸給表をベースにして、同一の職名（例えば部長）でも国よりも低い級を適用することで運用しているケースが多い。ただし、地域の民間賃金を反映させるために、この俸給表の数字を調整することがある。また、東京都や政令指定都市では独自構造の給料表を導入しており、その場合には国の俸給表との直接的な比較は難しくなる。そのため、総務省「地方公務員の給料表等に関する専門家会合とりまとめ」（2010年）においては、独自構造の俸給表が国よりも年功的な運用にならないように、「給与カーブの傾き、職務の級間の重なり、号給の幅、組織構成を反映した職務の級の格付け等において、国よりも職務給の原則を徹底したものであるなど、運用面を含めた合理性について十分な説明責任を果たす必要がある」（p.12）としている。

給料表の運用面でしばしば問題となるのは、「わたり」と呼ばれる慣行である。地方公務員給与の「わたり」とは、①給与決定に際し、級別職務分類表及び級別標準職務表に適合しない級へ格付を行うこと、②実質的に①と同一の結果となる級別職務分類表、級別標準職務表又は給料表を定めることにより、給与を支給することをいう。例

図2 全地方公共団体のラスパイレズ指数の分布



注：一般行政職のもの。上段の数字は地方公共団体の数、下段の（ ）内は構成比を表す。2012年の数値は国家公務員の時限的な（2年間）給与改定特例法による措置が無いとした場合の値である。

出所：総務省『地方公務員給与実態調査』

えば、係長で4級であった人が、時間とともに部長クラスの7級に移動して高い給与を得ることは「わたり」である。また、係長でも7級に到達できると級別標準職務表に定めて同様の支給を行っても「わたり」となる。結局、「わたり」とは本人が従事している仕事内容に不相当の給与を支払うことであり、「職務給の原則」からは是認できないものである。ところが、地方公共団体ではこうした行為が横行していた。2009年4月1日の段階でも全地方公共団体のうち12.0%が「わたり」を行っているとして総務省によって認定されていたが、総務省が団体名公表に踏み切って対応したことから、2011年4月1日現在では5.8%まで減少している。

次節では、給与決定の規定要因について、統計的な分析を行う。

Ⅲ 実証分析

1 データと変数の構築

本節の実証分析で用いる被説明変数は、総務省『地方公務員給与実態調査』に基づく2011年時点での地方公務員給与水準である。地方公共団体は都道府県、政令指定都市、市区町村などと多種にわたるが、ここでは一般市のデータを利用することにした。注目する変数の効果をできるだけ正確に得るためには、都道府県と離島の村を同様に扱うようなことは避け、分析対象の同質性をある程度確保する必要がある。一方、都道府県や政令指定都市だけを分析したのでは、サンプルサイズがやや小さくなる。そこで、685団体のデータが確保可能な一般市に焦点を絞ることにした。

具体的な給与水準としては、一般行政職の諸手当月額を含めた平均給与月額およびラスパイレ指数(地域手当補正後¹²⁾)を用いる。後者は、同じ地域に勤務する国家公務員と地方公務員の比較を行うための補正をした指数であり、通常のラスパイレ指数よりもさらに正確な較差指標となる。

説明変数としては、以下のような変数を考慮する(とくに述べない限り2011年の数値)。

(1) 類似団体区分ダミー:総務省は、人口と産業

構造の類似性をもとに、一般市をI-0からIV-3までの16に区分して把握し、しばしば地方自治体に類似団体との比較を行うように促している。そこで、地方公共団体が属する団体区分をダミー変数として導入することにした。ベースはI-0とした¹³⁾。

- (2) 都道府県ダミー:ベースは北海道とした。
- (3) 人口および人口密度:人口密度は可住地面積1km²あたり人口である。『住民基本台帳人口』(総務省)に基づく。
- (4) 昼夜人口比率:各地域における昼間の人口を夜間人口で除したもの。2005年『国勢調査』(総務省)に基づく。
- (5) 事業所数:2006年の『事業所・企業統計調査結果』(総務省)に基づく事業所数。
- (6) 一人当たり課税対象所得:市町村税課税状況等の調査に基づく、納税義務者(所得割)一人当たりの市町村民税の所得割の課税対象所得である。各地方における平均所得を表す変数として用いる。
- (7) 実質公債費比率:地方公共団体の財政状況の厳しさを示す指標。地方公共団体の一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模に対する比率の過去3年間の平均値として定義される。これは、借入金(地方債)の返済額及びこれに準じる額の大きさを指標化し、資金繰りの程度を表したものである。財政再建努力の効果のラグを考慮して、1年前の数値を用いる。資料は、総務省『地方公共団体の主要財政指標一覧』(2010)による。
- (8) 平均年齢:職員(一般行政職)の平均年齢。『地方公務員給与実態調査』に基づく。
- (9) 級別人員構成指標:詳しくは後で説明する。次の(10)とともに各地方公共団体のホームページより収録した情報に基づいている。総務省は「地方公共団体給与情報等公表システム」をホームページ上で提供しており、そこでは各地方自治体のウェブサイトにおける人事情報のページにリンクされている。このシステムを利用して、各団体における級別の職員数(一般行政職)のデータを収

集し¹⁴⁾、それに基づいて計算した。

(10) 級数：級別職務分類表及び級別標準職務表に記された最上位の級。最も高い級が7級であれば7、9級であれば9の値をとる。

(11) 定数項

説明変数に上記のような一人当たり課税対象所得を導入することに対しては異論があるかもしれない。まず、課税所得はすべての職種を含むので、公務員との比較において職種の類似性を無視してしまうという点がある。また、課税対象所得には公務員が含まれているので、説明変数としてふさわしいかということも指摘されよう。本稿では、これらの点は理解しつつも、市レベルでの平均的な給与を代理する変数が必要と考えて、あえて導入することにした。実際、図3でわかるように、この変数とラスパイレス指数との間にはかなり密接な関連がある。その一方で、一人当たり課税対象所得が200万～600万円まで広く分布しているのに対して、ラスパイレス指数は100の±10%にほとんど収まってしまう。この点からすれば、画一性の高い給与設定になっていると言える。

さらに、「級別人員構成指標」についても説明しておきたい¹⁵⁾。前節でも述べたように、職員にとっては上位級に昇格すればするほど給与水準は向上する。したがって、全体に上位級にいる人

が多い地方公共団体では、平均賃金が高くなっておかしくない。こうした人員構成を表すものとして導入したのが、この指標である。具体的には以下のように定義される。

$$\text{級別人員構成指標} = \frac{\sum_{k=0}^T kN_k}{\sum_{k=0}^T N_k} \left(\frac{9}{T} \right)$$

ここでTは当該団体の最上位の級、 N_k は当該団体における第k級に位置する職員数を表す。この指標は、掛け算の前の分数が職員の平均級であり、後の分数が団体によって最上位の級が異なることを調整するための項となっている。この調整部分を設けなければ、最上位の級が大きい自治体ほど職員が上位層に偏った分布となっていると判定される危険性が生じる。分子の9は、ここで用いたサンプルのうちの最上位級を表す。なお、ここでのTは(10)の「級数」と同じものである。

これらの変数の基本統計量は表1に示している。

2 推定結果

表2に、各団体の平均給与月額を被説明変数にしたときの最小二乗法による推定結果が示されている。すべての推計には46の都道府県ダミー変数が使われているが、表には結果を掲載していな

図3 課税対象所得とラスパイレス指数との関連

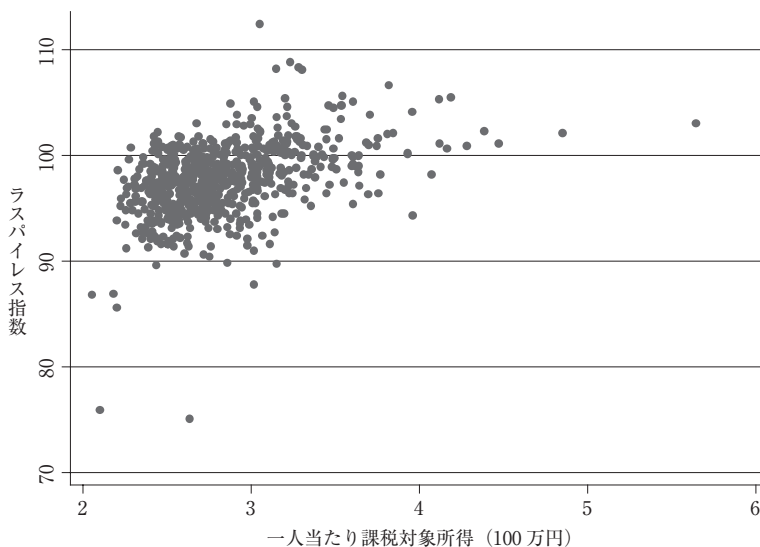


表1 基本統計量

	サンプル サイズ	平均	標準偏差	最小	最大
平均給与月額(万円)	685	40.276	3.605	31.147	58.980
ラスパイレス指数(地域手当補正)	685	97.731	3.422	75.100	112.400
級別人員構成指標	676	4.781	0.561	2.889	6.468
級数	676	7.180	0.703	5.000	9.000
「わたり」ダミー	684	0.089	0.285	0.000	1.000
管理部門雇用成長率	676	-0.072	0.151	-0.561	1.790
平均年齢	685	43.296	1.551	38.300	48.600
一人当たり課税対象所得(100万円)	684	2.832	0.403	2.053	5.646
実質公債費比率	685	12.191	4.826	0.000	42.800
人口(万人)	684	7.773	5.772	0.443	55.379
人口密度(万人/km ²)	685	0.127	0.219	0.002	1.342
昼夜人口比率	680	0.955	0.081	0.700	1.340
事業所数(万)	684	0.350	0.234	0.024	2.104
類似団体区分I-1	685	0.197	0.398	0.000	1.000
類似団体区分I-2	685	0.028	0.164	0.000	1.000
類似団体区分I-3	685	0.013	0.114	0.000	1.000
類似団体区分II-0	685	0.073	0.260	0.000	1.000
類似団体区分II-1	685	0.177	0.382	0.000	1.000
類似団体区分II-2	685	0.061	0.240	0.000	1.000
類似団体区分II-3	685	0.077	0.267	0.000	1.000
類似団体区分III-0	685	0.013	0.114	0.000	1.000
類似団体区分III-1	685	0.063	0.243	0.000	1.000
類似団体区分III-2	685	0.029	0.168	0.000	1.000
類似団体区分III-3	685	0.053	0.223	0.000	1.000
類似団体区分IV-0	685	0.004	0.066	0.000	1.000
類似団体区分IV-1	685	0.031	0.173	0.000	1.000
類似団体区分IV-2	685	0.009	0.093	0.000	1.000
類似団体区分IV-3	685	0.044	0.205	0.000	1.000

注：合併の他の要因によるデータ欠損が存在する。

い。推定結果(1)では、都道府県ダミー変数に加えて、類似団体区分のダミー変数を説明変数に用いている。多くのダミー変数は統計的に有意であり、人口と産業特性をもとに集計された区分は、ある程度の給与に対する説明力をもつ。

推定結果(2)は、(1)の説明変数に人口、人口密度、昼夜人口比率、事業所数といった地域の特性変数を加えたものである。その結果、地域の人口が多いほど、また昼夜人口比率が高い団体で平均給与が高くなる傾向があった。すでに類似団体ダミーで調整しているが、より細かい形で人口は給与決定を左右している。昼夜人口比率が高いことは、それだけ都市部であることを意味しており、生計費の反映などのために給与水準を高め設定しているのかもしれない。事業所数の係数は有意にマイナスとなっているが、この理由は定かではない。

推定結果(3)では、さらに一人当たり課税対象所得と実質公債費比率を導入している。興味深

いことに、前者は有意にプラスで、一人当たり課税対象所得の高い地域では地方公務員の給与水準も高い傾向があることを示す。実質公債費比率もマイナスで有意(10%水準)となっていて、地方公共団体の財政状況の悪化が職員給料を減少させることを明確に示している。

推定結果(4)では、(3)の説明変数に平均年齢、級別人員構成指標、そして級数に加えられている。結果としては、平均年齢と級別人員構成指標の双方が平均給与額を引き上げる効果をもっていた(級数は有意ではない)。上位級には高い給与が対応していることと、級が変わらない状況でも昇給があることで生じた効果であろう。

今度は被説明変数をラスパイレス指数(地域手当補正後)に置き換えて同様の推定を行ってみたい。結果は表3に示されている。ここでも、都道府県ダミー変数に加えて団体区分ダミー変数を導入したときには団体ダミーが有意となる。さらに人口、人口密度、昼夜人口比率、事業所数を導入

表2 平均給与月額との推定結果

被説明変数：平均給与月額	(1)	(2)	(3)	(4)
級別人員構成指標				1.293*** (0.253)
級数				0.135 (0.201)
平均年齢				0.481*** (0.0560)
一人当たり課税対象所得			3.050*** (0.368)	3.260*** (0.378)
実質公債費比率			- 0.0579* (0.0312)	- 0.0765*** (0.0282)
人口		0.332*** (0.0589)	0.208*** (0.0491)	0.217*** (0.0429)
人口密度		0.941 (0.724)	- 0.795 (0.671)	0.228 (0.612)
昼夜人口比率		3.847** (1.722)	3.005* (1.625)	5.057*** (1.380)
事業所数		- 6.734*** (1.328)	- 3.879*** (1.145)	- 4.280*** (1.003)
類似団体区分Ⅰ-1	0.661 (0.408)	0.843** (0.411)	0.663 (0.413)	0.536 (0.383)
類似団体区分Ⅰ-2	1.769*** (0.561)	1.885*** (0.565)	1.412** (0.558)	0.738 (0.452)
類似団体区分Ⅰ-3	- 0.606 (0.954)	- 0.410 (0.978)	- 0.639 (0.899)	- 0.741 (0.903)
類似団体区分Ⅱ-0	0.471 (0.436)	0.598 (0.443)	0.340 (0.427)	- 0.0287 (0.414)
類似団体区分Ⅱ-1	2.035*** (0.338)	2.055*** (0.356)	1.418*** (0.356)	1.252*** (0.317)
類似団体区分Ⅱ-2	2.173*** (0.425)	2.203*** (0.445)	1.390*** (0.462)	1.132*** (0.390)
類似団体区分Ⅱ-3	2.830*** (0.520)	2.632*** (0.521)	1.315** (0.522)	1.374*** (0.504)
類似団体区分Ⅲ-0	3.417*** (0.625)	3.523*** (0.686)	3.055*** (0.641)	2.524*** (0.729)
類似団体区分Ⅲ-1	2.515*** (0.427)	2.229*** (0.527)	1.465*** (0.491)	1.586*** (0.473)
類似団体区分Ⅲ-2	4.010*** (0.596)	3.598*** (0.695)	2.884*** (0.675)	2.761*** (0.623)
類似団体区分Ⅲ-3	3.967*** (0.572)	3.313*** (0.639)	1.871*** (0.628)	1.506*** (0.523)
類似団体区分Ⅳ-0	4.556*** (0.651)	4.264*** (0.918)	3.697*** (0.678)	2.866*** (0.906)
類似団体区分Ⅳ-1	3.826*** (0.637)	3.572*** (0.863)	2.215*** (0.840)	2.661*** (0.753)
類似団体区分Ⅳ-2	4.405*** (1.371)	4.059*** (1.319)	2.792** (1.214)	3.195*** (1.042)
類似団体区分Ⅳ-3	4.914*** (0.625)	2.695*** (0.994)	1.672* (0.889)	2.006*** (0.712)
定数項	37.29*** (0.639)	33.36*** (1.764)	27.60*** (1.978)	- 3.143 (3.166)
サンプルサイズ	685	680	680	672
決定係数	0.578	0.603	0.635	0.711

注：() 内は不均一分散に頑健な標準誤差。*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1。
他の説明変数として都道府県ダミー変数（ベース：北海道）を用いている。

表3 ラスパイレス指数の推定結果

被説明変数：ラスパイレス指数（地域手当補正）

	(1)	(2)	(3)	(4)
級別人員構成指標				1.878*** (0.317)
級数				0.653*** (0.238)
平均年齢				- 0.451*** (0.0804)
一人当たり課税対象所得			1.487*** (0.495)	1.200** (0.576)
実質公債費比率			- 0.181*** (0.0652)	- 0.160** (0.0684)
人口		0.166*** (0.0550)	0.0554 (0.0600)	0.0826 (0.0597)
人口密度		1.623* (0.895)	0.425 (0.964)	0.291 (0.905)
昼夜人口比率		2.251 (1.520)	1.919 (1.556)	0.910 (1.620)
事業所数		- 2.764** (1.158)	- 0.420 (1.291)	- 0.655 (1.357)
類似団体区分Ⅰ-1	- 0.103 (0.341)	- 0.0384 (0.341)	- 0.131 (0.322)	- 0.255 (0.299)
類似団体区分Ⅰ-2	1.313* (0.779)	1.284* (0.774)	0.803 (0.804)	0.951 (0.710)
類似団体区分Ⅰ-3	- 2.972 (2.477)	- 2.964 (2.475)	- 3.235 (2.242)	- 2.709 (2.233)
類似団体区分Ⅱ-0	0.436 (0.366)	0.361 (0.379)	0.123 (0.384)	0.267 (0.349)
類似団体区分Ⅱ-1	0.696** (0.306)	0.593* (0.329)	0.134 (0.341)	0.358 (0.336)
類似団体区分Ⅱ-2	1.548*** (0.515)	1.509*** (0.524)	0.782 (0.589)	0.808 (0.587)
類似団体区分Ⅱ-3	1.147** (0.527)	0.611 (0.549)	- 0.337 (0.600)	- 0.134 (0.578)
類似団体区分Ⅲ-0	1.149** (0.480)	0.941 (0.596)	0.694 (0.596)	0.670 (0.571)
類似団体区分Ⅲ-1	1.497*** (0.398)	1.106** (0.548)	0.608 (0.552)	0.993* (0.552)
類似団体区分Ⅲ-2	2.865*** (0.700)	2.123*** (0.813)	1.372 (0.839)	1.327 (0.806)
類似団体区分Ⅲ-3	1.964*** (0.588)	1.179* (0.692)	- 0.0112 (0.737)	0.147 (0.695)
類似団体区分Ⅳ-0	1.810 (1.364)	1.092 (1.502)	0.878 (1.471)	0.747 (1.207)
類似団体区分Ⅳ-1	2.121*** (0.501)	1.482* (0.802)	0.455 (0.809)	0.983 (0.769)
類似団体区分Ⅳ-2	3.289*** (1.226)	2.569* (1.364)	1.352 (1.329)	1.318 (1.368)
類似団体区分Ⅳ-3	2.852*** (0.572)	0.988 (0.914)	0.269 (0.912)	0.602 (0.888)
定数項	94.73*** (0.976)	92.40*** (1.658)	92.02*** (2.093)	98.88*** (4.334)
サンプルサイズ	685	680	680	672
決定係数	0.476	0.493	0.533	0.577

注：() 内は不均一分散に頑健な標準誤差。*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1。

他の説明変数として都道府県ダミー変数（ベース：北海道）を用いている。

したところ、人口と人口密度はラスパイレス指数にプラス、事業所数はマイナスの係数となり、昼夜人口比率は有意ではなくなる。推定結果(3)において一人当たり課税対象所得と実質公債費比率を導入したところ、前者は平均給与にプラス、後者はマイナスとなり、地元の所得水準と財政指標はラスパイレス指数レベルでも給与水準の決定に大きな影響を与えていることがわかる。また、興味深いことにこれら2つの変数を導入することで、他の変数は有意ではなくなった。最後に平均年齢、級別人員構成指標、そして級数を加えたところ、級別人員構成指標および級数は有意にプラス、平均年齢は有意にマイナスとなった。

ラスパイレス指数においても級別人員構成指標および級数の効果が明瞭に観察されたことは、何を意味するであろうか。ラスパイレス指数は、地方公共団体と国の給与水準との比較において経験年数(と学歴)の影響を調整した指数なので、地方公共団体が国と同じ俸給表を用いて昇級スピードも同様であれば、人員構成がラスパイレス指数に大きく反映されることはない。しかし、ある自治体が国よりも年功度の強い給与カーブを設けていたり、昇級スピードが速かったりすると、それが国よりも高めのラスパイレス指数に跳ね返ることになる。ここで得られた推定結果は、給与カーブの形状の違いがラスパイレス指数に及ぼす効果を反映していると解釈することができるであろう。級数の多さも、給与カーブの傾きと関係していると推察される。

3 級別人員構成指標の規定要因

ここでは、追加的な分析として、級別人員構成指標の規定要因を探る。

級別人員構成指標については、3つの規定要因に注目したい。第1は、職員の平均年齢である。年齢の高い人ほど上位の級に位置する可能性が高くなるので、平均年齢の上昇は平均的な級(級別人員構成指標)の上昇をもたらすかもしれない。第2は、職員数の成長率で、職員数が減少しているほど下位の級に位置する人員が少なくなるので、それが級別人員構成指標を引き上げる方向に働く可能性がある。かりに、各級への人員配置が

年齢に依拠して決まっている部分が十分に大きい場合には、職員数成長率の低下は平均年齢を通じてのみ級別人員構成指標に影響を与えると考えられる。職員数成長率としては、2006年から2011年にかけての職員数成長率(一般行政職のうちの一般管理)を『地方公共団体定員管理調査』(総務省)から求めて利用する。

第3は、「わたり」の有無である。総務省は「わたり」に該当すると思われる地方公共団体名を公表しているため、それを用いて「わたり」ダミー変数を作成し、級別人員構成指標を説明する変数として導入する。「わたり」の形態として、職務に対応する級よりもかなり上位の級への格付けがあるので、そのような慣行のある団体では級別人員構成指標が高くなって不思議ではない。これらが主要な説明変数であるが、他の説明変数については表2、3で用いたものと変わらない。

推定結果は表4に示している。推定結果(1)から、やはり平均年齢が高い団体で級別人員構成指標が高くなるのがわかる。推定結果(2)では平均年齢の代わりに職員数成長率を導入したが、「これも有意にマイナスになった。すなわち職員数成長率の停滞は級別人員構成指標の上昇をもたらす。ただし、推定結果(3)にあるように、平均年齢と職員数成長率を同意に説明変数として導入すると、職員数成長率は有意ではなくなる。これは、各級への職員の配置がほとんど年齢によって決まっており、職員数成長率は平均年齢を通じてのみ級別人員構成指標に影響を与えることを意味している。推定結果(1)～(3)のいずれも「わたり」ダミーは有意でなかった。ところが、推定結果(4)から、級数を7以上に限定した場合には、「わたり」ダミーは級別人員構成指標を1%有意で引き上げる。これは、より級数が多いほうが「わたり」のメリットが生じることを示しているように思われる。

4 地域民間賃金との関連

最後に、財政指標悪化への対応が、地方公務員給与と民間所得とのギャップに及ぼす影響について付け加えておく。表2および表3から、実質公債費比率の高い団体では給与水準が抑制される傾

表4 級別人員構成指標の推定結果

被説明変数：級別人員構成指標	(1)	(2)	(3)	(4)
	全級数	全級数	全級数	級数7以上
平均年齢	0.111*** (0.0106)		0.110*** (0.0105)	0.106*** (0.0109)
職員数成長率		- 0.207** (0.105)	- 0.112 (0.0742)	- 0.0655 (0.0684)
「わたり」ダミー	0.101 (0.0743)	0.0788 (0.0808)	0.108 (0.0747)	0.207*** (0.0762)
人口	- 0.0215*** (0.00771)	- 0.0217** (0.00949)	- 0.0207*** (0.00778)	- 0.0231*** (0.00819)
人口密度	- 0.0775 (0.133)	- 0.274** (0.132)	- 0.0839 (0.134)	- 0.0911 (0.145)
昼夜人口比率	- 0.0218 (0.281)	- 0.305 (0.310)	0.00498 (0.285)	0.0635 (0.293)
事業所数	0.184 (0.185)	0.254 (0.207)	0.160 (0.186)	0.254 (0.185)
類似団体区分Ⅰ-1	0.0463 (0.0546)	0.0428 (0.0584)	0.0510 (0.0555)	0.0616 (0.0596)
類似団体区分Ⅰ-2	- 0.0733 (0.0972)	0.0338 (0.106)	- 0.0722 (0.0973)	0.0159 (0.103)
類似団体区分Ⅰ-3	- 0.172 (0.142)	- 0.108 (0.132)	- 0.167 (0.142)	- 0.122 (0.105)
類似団体区分Ⅱ-0	- 0.0282 (0.0634)	0.0335 (0.0697)	- 0.0226 (0.0643)	0.00522 (0.0664)
類似団体区分Ⅱ-1	- 0.115** (0.0569)	- 0.0683 (0.0639)	- 0.110* (0.0578)	- 0.0131 (0.0625)
類似団体区分Ⅱ-2	- 0.0182 (0.0840)	0.0156 (0.0888)	- 0.00483 (0.0851)	0.0748 (0.0873)
類似団体区分Ⅱ-3	- 0.132 (0.0877)	- 0.133 (0.0991)	- 0.129 (0.0886)	- 0.0156 (0.0980)
類似団体区分Ⅲ-0	- 0.0394 (0.138)	0.0301 (0.136)	- 0.0386 (0.140)	0.0169 (0.138)
類似団体区分Ⅲ-1	- 0.289*** (0.0892)	- 0.246** (0.0976)	- 0.276*** (0.0897)	- 0.130 (0.0922)
類似団体区分Ⅲ-2	- 0.101 (0.106)	- 0.0890 (0.115)	- 0.102 (0.106)	- 0.0444 (0.106)
類似団体区分Ⅲ-3	- 0.0154 (0.0956)	0.0312 (0.108)	- 0.0123 (0.0968)	0.0697 (0.105)
類似団体区分Ⅳ-0	- 0.0672 (0.172)	0.141 (0.189)	- 0.0303 (0.169)	- 0.0180 (0.183)
類似団体区分Ⅳ-1	- 0.426*** (0.127)	- 0.416*** (0.142)	- 0.408*** (0.126)	- 0.333** (0.129)
類似団体区分Ⅳ-2	- 0.260** (0.128)	- 0.315** (0.157)	- 0.257** (0.129)	- 0.248** (0.121)
類似団体区分Ⅳ-3	- 0.220 (0.140)	- 0.228 (0.152)	- 0.214 (0.141)	- 0.108 (0.149)
定数項	0.310 (0.583)	5.357*** (0.320)	0.289 (0.584)	0.208 (0.614)
サンプルサイズ	672	668	668	577
決定係数	0.632	0.555	0.630	0.565

注：() 内は不均一分散に頑健な標準誤差。*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1。
他の説明変数として都道府県ダミー変数（ベース：北海道）を用いている。

向が見いだされた。その場合、かりに実質公債費比率が高い団体が民間の給与水準が低い団体である傾向が強ければ、財政再建のための給与抑制は地方公務員給与と民間給与との差を縮小すること

になる。そこで、2011年の実質公債費比率と一人当たり課税対象所得との相関係数を計算してみると-0.581となり、強い負の相関が検出された。すなわち、財政状況が厳しい地域では所得水

準が低い傾向がある。よって、財政再建に伴う給与カットは、これまで地方公共団体の給与と地元の所得水準とのギャップを縮小してきたと考えられる。では、このままの傾向が続けば、地方公共団体の給与水準は地元民間企業の給与水準に徐々に近接していくことになるのであろうか。

この点について筆者は、必ずしもそうした収斂が起こるわけではないと考えている。これには2つの理由がある。第1の理由は、実質公債費比率がラスパイレース指数に及ぼす効果は、表2に示した通り1%水準で有意ではあるものの、絶対値がそれほど大きいとは言えないからである。係数の値は-0.18であり、これは実質公債費比率が10ポイント上昇しても、ラスパイレース指数は1.8ポイントしか低下しないことを意味する。よって、実質公債費比率が極度に高くなるリスクさえ生じなければ、地方公共団体がさらに厳しい給与カットを行うことは考えにくいように思われる。

第2の理由は、2006年から2011年にかけての5年間で、少なくとも一般市レベルで明瞭な形の収斂が観察されないためである。この5年間を通して得ることのできる団体数は676だが、その間のラスパイレース指数の動向を調べたところ、以下のようなことが判明した。まず、ラスパイレース指数の平均値は96.2から97.7に上昇した。また、団体数でも上昇した団体が468、低下した団体が104となっており、上昇した団体の方がかなり多い。さらに、低下した団体はもともとラスパイレース指数の高い団体が多く、逆に上昇した団体にはラスパイレース指数の低かった団体が多く含まれる。このようなことから、2006年から2011年にかけて、ラスパイレース指数の標準偏差は3.22から3.11に低下した。このことはすなわち、この5年間で一般市内での平準化がやや進んだことを意味する。

IV 結 語

本稿では、一般市のデータを用いて、地方公共団体における給与水準の決定要因を分析した。ここで得られた主要な結論は以下の通りである。

①給与水準を被説明変数にした実証分析を行っ

たところ、平均給与月額に関しては都道府県、類似団体区分、人口、昼夜人口比率、事業所数、一人当たり課税対象所得、実質公債費比率、級別人員構成指標、職員平均年齢が主要な規定要因となっていた。すなわち、実質公債費比率が高く、財政状況が思わしくない団体では、給与水準が低く設定されていた。他方、級別人員構成において人員比率が上位に偏っている市では給与水準は高くなりがちである。

②ラスパイレース指数(国との比較、地域手当補正後)についても、ほぼ同様の結論を得た。ただし、設定された級数が多い市ではラスパイレース指数が高くなる傾向があることや、平均年齢の効果が平均給与月額のケースとは異なってマイナスになるといった違いが存在する。

③級別人員構成は、職員の年齢構成、ひいては職員数の増減によって影響を受ける一方で、「わたり」の慣行が指摘されている市では職員は平均的により上位の級に配置されていることが判明した。

④地方自治体はこれまで財政状況を好転させるべく人件費圧縮を行ってきたが、財政状況の悪い地方公共団体は平均的に所得水準の低い地域に位置することが多いため、地方公務員の給与と地場の所得水準との連動を強める結果をもたらした。その一方で、比較的最近(2006年から2011年にかけての5年間)ではそうした連動のさらなる強化は観察されず、むしろ一般市のラスパイレース指数は平準化の方向に動いていた。

最後に、制度にかかわる論点をいくつか示しておきたい。まず、地方公務員給与は地方の民間給与と連動させるべきであるという方針が示されて久しいが、給与比較の際に未だに中心となっているのは国家公務員との格差(較差)である。もっとも、各都道府県等の人事委員会は『職種別民間給与実態調査』を用いて公民較差を算定し、それを勧告しているの、それによって問題が生じることは少ないが、人事委員会をもたない市町村が地域賃金への準拠を行う際の基準は、未だ曖昧なものにとどまっているように思われる。

また、財政再建のために時限的な措置による給与カットを行っている団体が多いが、これは給与

決定の原則には明示的には登場しない考え方である。「均衡の原則」の「その他の事情」に相当することになるが、比較的長期間にわたって実施している団体もあることから、その位置づけを整理しておく必要がある。

地方自治の原則から言えば、給与決定に関しては地方公共団体のイニシアティブが強く働いてしかるべきである。ところが、これまで情報公開が乏しい中で、多くの団体が説明責任を果たせないような給与の支給を行ってきたという問題が生じてしまった。そのため、総務省は各団体に徹底した情報公開を促すとともに、不適切な給与支給の是正を指示してきた。その意味では、現在はまだ本格的な給与決定の分権化の準備期にあると言えるのかもしれない¹⁶⁾。

- 1) 地方政府と労働組合の交渉によって賃金が決定される米国においては、地方公務員の賃金決定の論文が豊富にある。展望論文として Gregory and Borland (1999) を参照。
- 2) この点に関連し、川崎・長嶋 (2007) は地域の官民給与格差と限界生産性との関連を分析している。
- 3) 地方公務員給与の制度面での解説としては、堀井・野村 (2011) や下瀬 (2011) が詳しい。
- 4) これとは別に、給与支給の原則としては「重複支給禁止の原則」および「通貨払い、直接払いおよび全額払いの原則」がある。
- 5) 地方公務員法第 24 条第 6 項、第 25 条第 1 項、地方自治法第 204 条第 3 項、第 204 条の 2。
- 6) 地方公務員法第 14 条第 1 項。
- 7) 地方公務員法第 24 条第 1 項。
- 8) 地方公務員法第 24 条第 3 項。
- 9) 地域の賃金を準拠対象とすることの理由については、太田 (2006) などを参照。
- 10) 2012 年 4 月 1 日現在で、全地方公共団体の過半数の団体 (54.0%) が独自に給料や手当の削減措置を実施し、年額約 1500 億円を削減した (総務省資料による)。
- 11) 国家公務員給与を 100 とした場合の地方公務員の給与水準を指数で示したものの。具体的には、地方公務員を学歴別、経験年数別に区分し、各々の区分の平均給料月額に、その区分と同じ学歴、経験年数の国家公務員の職員数を乗じて得た総和を、国の実俸給総額で除して得られる。
- 12) 具体的な算式は、地域手当補正後ラス指数 = 補正前のラス指数 $\times (1 + \text{当該団体の地域手当支給率}) / (1 + \text{国の指定基準に基づく地域手当支給率})$ となっている。

- 13) まず、ある地域において、2 次および 3 次産業の就業者数が全体の就業者数の 95% 未満の場合に、3 次が 55% 未満であれば 0、55% 以上であれば 1 の数字を割り振る。かりに 2 次および 3 次産業の就業者数が全体の就業者数の 95% 以上の場合には、3 次が 65% 未満であれば 2、65% 以上であれば 3 を付与する。これで全地域に 0~3 の数字が割り振られる。そのうえで、当該地域が人口 5 万人未満ならば I、5 万人以上 10 万人未満ならば II、10 万人以上 15 万人未満ならば III、15 万人以上ならば IV をとる数字を考える。これらの人口と産業の組み合わせによって、I-0 から IV-3 までの類似団体が定義されている。全体に数字が大きいほど、規模が大きく、産業のサービス化が進んだ地域となる。
- 14) 東日本大震災で大きなダメージを被った市からは情報の収集ができなかった。それ以外にもいくつかの市が欠落したために、利用することができたのは一般市 685 団体のうちの 676 団体となった。
- 15) 地方公務員給与における級別人員構成の重要性は、すでに中村 (2006) によって指摘されている。中村 (2006) は都道府県レベルと国の級別在級割合を比較したが、本稿では市レベルで集計したものを給与を説明する変数として直接に用いている。
- 16) 西村 (2008) は現行の地方公務員給与制度は過度の国依存になっているとして、地方公共団体が自立した形で給与水準と給与制度を決定できるような方向性が望ましいとしている。

参考文献

- 稲継裕昭 (2000) 『人事・給与と地方自治』、東洋経済新報社。
太田聰一 (2006) 「地方公務員給与と民間給与の地域間格差について」『地方公務員月報』No.511, pp.36-57。
川崎一泰・長嶋佐央里 (2007) 「地域における給与の官民格差に関する統計分析——なぜ、地方では公務員人気が高いのか」『会計検査研究』, No.36, pp.107-123。
下瀬謙 (2011) 「地方公務員の給与体系及び給与制度——給料(本給)」『地方公務員月報』, No.578, pp.31-64。
中村博之 (2006) 「地方公務員給与水準の再検討——都道府県職員の給与分布集計による給与運用実態分析」『日本労働研究雑誌』, No.548, pp.95-104。
西村美香 (2008) 「自立を求められる地方公務員給与政策」『都市問題研究』, 60 (6), pp.85-101。
堀井巖・野村知宏 (2011) 「地方公務員の給与体系及び給与制度の変遷」『地方公務員月報』, No.577, pp.29-61。
Gregory, Robert G. and Jeff Borland (1999) "Recent Developments in Public Sector Labor Markets," in O. Ashenfelter and D. Card (eds.) Handbook of Labor Economics, Vol.3C, 3573-3630。

おおた・そういち 慶應義塾大学経済学部教授。最近の主な著作に「雇用の場における若年者と高齢者——競合関係の再検討」『日本労働研究雑誌』No.626, 2012年。労働経済学専攻。