

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—

川崎 一 泰**

(東海大学政治経済学部准教授)

長 嶋 佐央里***

(東海大学政治経済学部非常勤講師)

1. はじめに

1990年代の日本経済は「失われた10年」と呼ばれるくらいの長期低迷の状態にあった。この間、民間部門はリストラを通じた雇用調整と成果主義の導入による総人件費の削減を行い、平均賃金の水準は抑制されてきた。一方、公共部門は人事院勧告に基づき1990年代に入っても引き続き賃金水準は上昇し、民間部門の給与水準との乖離が指摘されるようになり、2000年代前半は官民の給与格差が経済財政諮問会議でも議題となったりもしてきた。

新古典派経済学のコンテキストでは、実質賃金水準が労働の限界生産性と等しくなり、生産性に応じた賃金配分が望ましいとされている。ところが、現実的には生産性の低い分野で規制等を通じて保護しているために、生産性の低い分野に人材が滞留し、経済成長の阻害要因とする指摘も存在する(川崎(2005))。特に、地方では、優秀な学生が公務員を志望する傾向が強くなり、民間部門への就職はそれほど人気が高くないということをよく耳にする。これは、公務員の安定性に加えて、相対的に高い給与が支払われていることが関係しているものと考えられる。

しかしながら、このことが地方で、民間部門が育たない要因の一つとなっている可能性も指摘できる。つまり、高い給与が支払われる公務員には相対的に優秀な学生¹⁾たちが就職するものの、生産性の高い(高

*本研究に関連し、川崎は文部科学省科学研究費補助金(課題番号19730209)、(財)日本経済研究奨励財団、公益信託山田学術研究奨励基金からの研究助成を受けている。

**2000年法政大学大学院社会科学部研究科経済学専攻博士課程満了、(財)社会開発総合研究所、川崎市役所、(社)日本経済研究センターを経て現職。公共選択学会、日本財政学会、日本経済政策学会、日本経済学会、日本計画行政学会等所属。主な著書は、「地域経済改革」(上村敏之・田中宏樹編著『「小泉改革」とは何だったのか』(日本評論社)第8章所収、2006年)、「老朽化マンションの建て替え促進による市場拡大」(八代尚宏・日本経済研究センター編『新市場創造への総合戦略』(日本経済新聞社)第11章所収、2004年)等。

***2007年法政大学大学院社会科学部研究科経済学専攻博士課程満了、国立国会図書館、(財)全日本地域研究交流協会客員研究員を経て現職。公共選択学会、日本経済政策学会、日本計画行政学会所属。

¹⁾ 本研究では、優秀な学生を生産性の高い人材とパラレルと考えることとする。

くなる可能性が大きい) 民間部門へは人材が流れなくなってしまう可能性があるのである。こうした優秀な人材が民間部門に流れない結果、地域全体の生産性は上昇せずに、人口の流出を招くこととなってしまうのではないだろうか。本研究の問題意識は、地域における官民の給与格差が地域経済再生の妨げとなっているのではないかというところにある。

特に、公務員給与問題については、「税金で養われている公務員の給与が高いことはけしからん」という論調での議論がなされ、大阪市や岐阜県の裏金問題等と同等に情緒的な議論がなされる傾向がある。また、公務員給与についても、きちんとしたデータに基づく分析は少なく、裏金や裏手当などの方が注目されがちである。本研究では、公務員給与の官民格差が地域経済に与える影響を分析するために、データに基づいた公務員給与の決定メカニズムを解明するとともに、地域における官民給与格差と地域経済の関係を分析する。特に、公務員給与については、制度的に決められているところが多く、こうした点を踏まえた分析を試みる。

以下、第2節では、本研究の目的に沿って、分析対象となる国家公務員、地方公務員、民間労働者の賃金データを整理するとともに、比較可能な形への変換について解説する。第3節では、公務員給与水準の決定に関する制度的な背景を概観しつつ、データに基づいた考察を行う。第4節では、官民の地域格差と地域経済の生産性との関係をパネル分析し、官民格差の地域的な傾向を把握し、政策的インプリケーションを導出する。第5節では、本研究で得られた帰結を整理するとともに、今後の課題を明らかにすることによって、結ぶこととする。

2. 給与データの選択

本節では、本研究の目的に沿って、分析対象となる国家公務員、地方公務員、民間労働者の賃金データを整理するとともに、比較可能な形への変換について解説する。

給与の捉え方については、文献や場面により定義が異なっており、基本給、諸手当、賞与を指すケースが多い。また、特にわが国の場合、給与を比較する際、年齢構成、家族構成、給与の範囲等にも注意する必要がある。われわれは、これらの定義や給与の範囲についての注意を払いつつ、最も比較可能なデータソースを探し、分析に用いることとした。特に、国家公務員、地方公務員、民間の三者を同時に比較し、かつ、地域ごとの分析を行うことを目的としているので、これらの条件を満たす必要がある。

その結果、国家公務員に関しては、「国家公務員給与等実態調査報告書」(人事院)の行政職俸給表(一)、地方公務員については、「地方公務員給与の実態」(総務省)の一般行政職の平均給与、民間部門については、「賃金構造基本統計調査報告(賃金センサス)」(厚生労働省)の男性労働者の所定内給与(産業計、企業規模(10人以上))を採用することとした。これらの給与データで分析に使用するデータの範囲は表2-1に示すとおりであり、民間部門の給与の範囲が公務員よりも少し広く、平均給与は高めに出てくる可能性がある。

表 2-1 給与の範囲

民間 給与	国家公務員 給与	地方公務員 給与	給料*
			扶養手当
			調整手当
	通勤手当		
	特殊勤務手当		
	管理職手当**		
	その他の手当***		
	時間外勤務手当		
	超過勤務手当等****		
	宿日直手当		
特別給与(賞与、期末手当、勤勉手当等)			

(注)* 国家公務員の場合は、「俸給」に相当(俸給には、俸給の調整額を含む)。
 ** 平成17年国家公務員給与では、「俸給の特別調整額」に相当。
 *** その他の手当は、表に掲載されている手当以外のすべての手当のことをさす。
 **** 超過勤務手当等には休日勤務手当及び夜間勤務手当(国家公務員:休日給及び夜勤手当、民間:休日出勤手当及び深夜勤務手当に相当)を含む。

表 2-2 平均給与と平均年齢の相関係数

年	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
相関係数	0.047	0.028	-0.196	-0.601	-0.523	0.508	0.536

また、給与を比較する場合、役職、学歴、年齢などを考慮したラスパイレス方式で算出する方法もあり、公務員に関してはそうしたデータ整備がなされているが、民間部門では、地域ごとの再集計が困難なことから、本研究の分析では使用できない。さらに、平均給与は平均年齢に比例し高くなるといわれているが、各年でみると必ずしもそのような関係はみられない(表 2-2 参照)。したがって、本研究では最も比較可能な平均給与を用いて分析することとした。以下、本研究で採用する給与データに関する詳細について、解説する。

2.1. 国家公務員給与の実態

国家公務員給与は人事院勧告に基づき、国会が決定することとなっており、「国家公務員給与等実態調査報告書」(人事院)は、勧告のための基礎資料として各年次の4月分の給与の実態を調査したものである。このデータの「行政職俸給表(一)」の平均給与月額を利用することとした。具体的には、1971~99年までは「平均給与月額」(俸給 + 扶養手当 + 調整手当)を採用し、2000~04年は「基準内給与」データがこの定義に相当するものであり、このデータを採用した。ただし、以下、特に断りがない限り、国家公務員の行政職俸給表(一)に基づく職員の俸給 + 扶養手当 + 調整手当を「国家公務員の平均給与」(以下、国家公務員給与)とする。

2.2. 地方公務員給与の実態

地方公務員は、都道府県庁の職員、市役所、町村役場の職員、学校の教職員など様々である。地方公務員給与については「地方公務員給与の実態」(総務省)が最も詳細なデータが採れる。本研究では、この統計の「都道府県」、「指定都市」、「市」、「町村」、「特別区」における「一般行政職」の平均基本給月額(給料月額 + 扶養手当 + 調整手当)を採用し、分析することとした。また、各都道府県、地域ブロック単位²⁾で集計するために、同様の範ちゅうの職員数データもあわせて収集した。

地方公務員の給与決定については、法令により、都道府県及び指定都市については、人事委員会を設置し、人事院と共同で民間給与を調査し、都道府県職員の給与勧告を受けることとなっている。また、熊本市、和歌山市、特別区については、自主的に同様の委員会を設置し、給与勧告を受けている。人事委員会からの勧告を受け、首長は議会に対して給与条例を提案し、給与改定を実施することとなっている。一方、人事委員会を設置していないその他の自治体については、国の改定や都道府県の人事委員会の勧告を総合的に勘案し、給与改定を実施することとなっている。

こうした地方公務員給与の全体像を把握するために、都道府県、市区町村の一般行政職の平均給与を都道府県別及び地域ブロックごとに集計した。ここで第*i*地域における各範ちゅう*c*の平均給与を W_i^c 、職員数を N_i^c とする。ただし、*c*は「都道府県」、「指定都市」、「市」、「町村」、「特別区」を指す。各地域における「地方公務員の平均給与」(以下、地方公務員給与)を以下のように定義する。

$$LW_i = \sum_c (W_i^c * N_i^c) / \sum_c N_i^c \quad (1)$$

*i*地域については、都道府県及びこれに基づいた地域ブロックごとにデータを集計し、分析に利用することとした。

2.3. 民間給与の実態

民間給与については、各種統計が存在するが、地方公務員給与との比較をするために、都道府県別にデータが存在し、長期に連続的、かつ、公務員の給与月額と同等の分類がなされている「賃金構造基本統計調査報告(賃金センサス)」(厚生労働省)を分析に採用することとした。この統計における「都道府県別男性労働者の所定内給与(産業計、企業規模(10人以上)計)」と「労働者数」のデータを利用した。この所定内給与は基本給 + 職務手当 + 精皆勤手当 + 通勤手当 + 家族手当などを指し、公務員の平均給与の範囲よりも広めの定義となっている。なお、男性労働者データを採用したのは、連続的に長期にわたりデータをとることができ、一般に正社員が多く、給与水準も高いことがあげられる。この意味で、比較の際は、公務員よりも民間のほうが平均給与が高めに出る可能性がある。賃金センサスの当該データを地域ブロックごとに(1)式と同様の考え方で集計し、これを「民間の平均給与」(以下、民間給与)と言うこととする。

²⁾ なお地域ブロックの区分は、以下のとおりである。北海道東北(北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県)、関東(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)、北陸甲信越(新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県)、東海(岐阜県、静岡県、愛知県、三重県)、近畿(滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県)、中国四国(鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県)、九州(福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県)

3. 地方公務員給与の均衡と格差の推移

本節では、公務員給与水準の決定に関する制度的な背景を概観しつつ、データに基づいた考察を行う。

日本の公務員給与は、職務給の原則、法定主義の原則（地方公務員の場合は条例主義の原則）とともに、均衡の原則を基本として決定されている。図 3-1 は国家公務員給与と地方公務員給与の均衡の原則を示したものである。

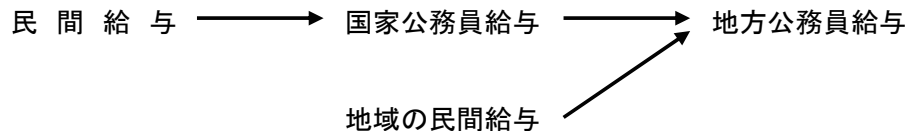


図 3-1 国家公務員給与, 地方公務員給与の均衡の原則

国家公務員の場合、国家公務員法第 64 条第 2 項で、「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、且つ、等級又は職級ごとに明確な俸給額の幅を定めていなければならない」と定められており、同規定は「民間準拠」によって民間給与と均衡をとることと解釈され、人事院は、毎年ラスパイレ方式により官民較差³⁾を算出し、その較差を是正するように勧告を行っている。

民間準拠方式による国家公務員給与水準の決定方法は、1959 年にラスパイレ方式による官民給与の比較を導入し、事業所規模 50 人以上との比較を行っていた。1964 年以降、経済成長による民間企業の規模別構成の変化等に応じ、企業規模 100 人以上で、かつ、事業所規模 50 人以上としてきたが、公務員給与水準が地域の民間給与と比較して高いとの批判を受け、民間給与を適正に公務の給与に反映させるために、2006 年に企業規模 50 人以上、かつ、事業所規模 50 人以上と基準を変更している。

一方、地方公務員の場合は地方公務員法第 24 条第 3 項で、「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」と定められており、「均衡の原則」と呼ばれている。同規定の実際の解釈・運用は、国家公務員給与に準ずる、いわゆる「国公準拠」により実現されると解されており、ラスパイレ指数⁴⁾を算出し、地方公務員の給与の適正化を図ってきた。国家公務員給与に比して地方公務員給与が大幅に高い水準にある地方自治体に対して、財政措置を伴う厳しい指導が行われるため、地方自治体は厳密に国家公務員給与に準拠するように地方公務員の給与改定が行われてきた。これは、地方財政計画における給与費を是正することで地方交付税を抑制することを通じて行われてきた。地方公務員給与の国公準拠は、中央政府にとっては、財政難のときに、地方政府に歳出削減を促す有効な政策手段であり、国家公務員給与と均衡することを制度化し、均衡の原則が徹底されてきた。また、同規定は、国公準拠だけでなく当該地域の民間給与と均衡をとることも定めら

³⁾ ここでの「較差」は人事院勧告で官民の比較をする際に使う用語で、差に良し悪しの判断を含まないことを意図して「格差」とは区別して使われている。本研究においても、人事院と同様に意図的に価値判断を伴う際は「格差」を使用する。

⁴⁾ ラスパイレ指数とは、一般行政職について、地方公務員と国家公務員の給与水準を、国家公務員の職員構成を基準として、職種ごとに学歴別、経験年数別に平均給与月額をラスパイレ方式によって比較し、国家公務員の給与を 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である。

れており、公民較差率を算出しているが、実際の給与改定には反映されず、人事院勧告と同様の給与改定を行っている自治体が多いようである。

以下では、地方公務員給与の均衡の原則の一つである国家公務員の給与との均衡と地方公務員の給与の均衡に関して、公務員の給与決定制度と国・地方の行財政政策と併せて国家公務員給与、地方公務員給与、民間給与の推移について分析する。

3.1. 国家公務員給与と民間給与の均衡及び格差の推移

まず、国家公務員給与と民間給与（全国計）の推移を示したものが図 3-2 である。1970 年代から 80 年代半ばまでは、オイル・ショックに伴うインフレの影響による民間給与の大幅上昇を除くと、国家公務員給与と民間給与はほぼ同水準で推移してきた。

73 年のオイル・ショックまでは、春闘相場が賃金の世間相場となり、それに近づくよう、国家公務員給与の改定が行われたため⁵⁾、国家公務員給与は民間給与とほぼ同水準であったことがうかがえる。

オイル・ショック以降、税収の落ち込みによる財政悪化で、春闘の賃上げ率よりも国家公務員給与改定は低い水準となった。また、民間企業がオイル・ショック以降の低成長期に合理化を行ったことを受け、政府は財政再建に向けた行財政運営の合理化、効率化のため、81 年に第二次臨時行政調査会（第二次臨調）を設置し、このなかで公務員給与のあり方が議論された。その結果、1982 年の勧告の実施の見送り、83 年、84 年は、勧告の給与改定率を下回る水準での実施となった。オイル・ショック以降 80 年代半ばまでの時期は、民間準拠というよりは行政改革によって国家公務員給与の改定率が抑制され、結果的に民間給与と同水準となっている。

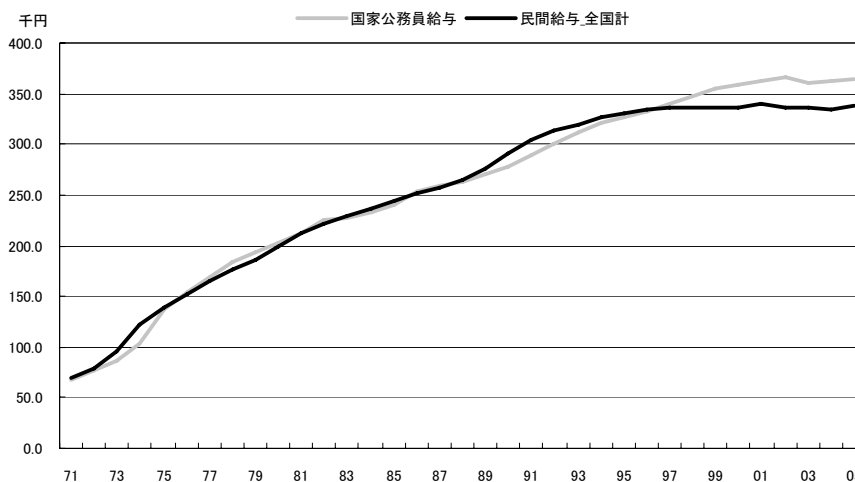


図 3-2 国家公務員給与と民間給与(全国計)の推移(実額)

1980 年代半ばから 90 年代初頭のバブル期には、国家公務員給与は、民間給与に準じた改定を行ってきたが、民間給与の伸びが大きく、1 年程度のラグがあるように見受けられる。

⁵⁾ 1971～75 年間の人事院勧告の給与改定率は二桁と高い水準で、勧告どおり実施された。特に、春闘の賃上げ率が 32.9%と戦後最高水準であった 1974 年の人事院勧告での給与改定率は 29.64%であり、勧告どおり実施された。

その後、90年代後半から2005年までは、民間給与がほぼ横ばいであったのに対し、国家公務員給与は年々上昇し、両者の格差が徐々に拡大してきた。2002年には給与改定率が初のマイナス、2004年には給与水準改定がなかったにもかかわらず、実態としては民間給与との格差は是正されなかったようである。

国家公務員給与と民間給与の格差を地域ブロック別に示したものが、図3-3である。オイル・ショック以降1990年代後半まで、国家公務員の給与は関東、近畿の民間給与に次ぐ水準にあり、バブル期以降は東海の民間給与とほぼ同水準となっている。1990年代後半以降、地域の民間給与が横ばいもしくは下落しているのに対し、国家公務員給与は上昇を続けてきた。北海道東北、北陸甲信越、中国四国、九州ブロックの民間給与は、国家公務員給与に比べて低水準となっている。

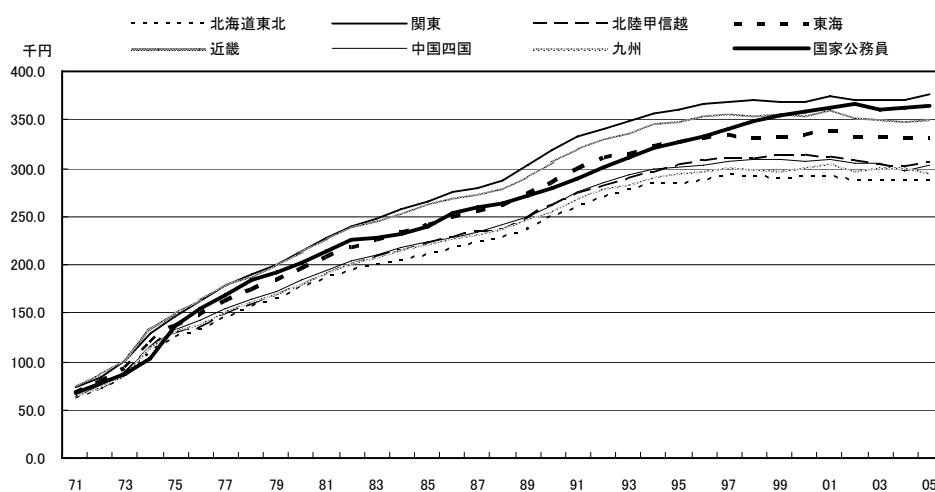


図 3-3 国家公務員給与と地域ブロック別民間給与の推移(実額)

また、給与格差について、各年の国家公務員給与を100としたときの、民間給与の推移を地域ブロック別に示したものが、図3-4である。オイル・ショック以降ほぼすべての期間で、各地域の民間給与は国家公務員の給与と比較し、関東、近畿で高水準、東海でほぼ同水準、北海道東北、北陸甲信越、中国四国、九州で低水準となっている。

1980年代後半から1990年代初頭のバブル期には、北海道東北、北陸甲信越、中国四国、九州の民間給与と国家公務員給与との差が縮小しているのに対し、関東、近畿との差は拡大している。1990年代後半以降、北海道東北、北陸甲信越、中国四国、九州で民間給与との差が徐々に拡大しているのに対し、関東、東海、近畿で民間給与との差が徐々に縮小していることがわかる。

以上より、1990年代初頭までは、国家公務員給与と民間給与との差はそれほど大きく変化していないが、1990年代後半以降は、北海道東北、北陸甲信越、中国四国、九州の民間給与との差が拡大していることがうかがえる。また、国家公務員給与は、関東、東海、近畿の比較的高い民間給与に準拠してきたことがうかがえる。

90年代初頭までに関しては、国家公務員給与が民間給与の全国平均を参考としていることも関係している可能性がある。つまり、就業者の多い都市部の水準に平均が引っ張られてきたと考えることもできるのである。しかし、その点を考慮しても、90年代後半以降の推移は民間準拠とは言い難い状況である。

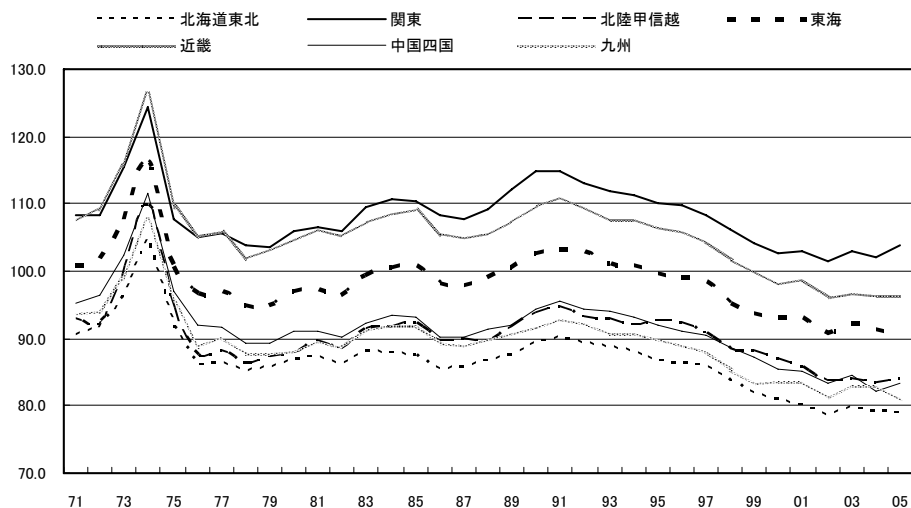


図 3-4 地域ブロック別民間給与の推移(国家公務員給与=100)

次に、国家公務員給与と各地域の民間給与の関係について、年代別の分析を行った。図 3-5 は、国家公務員給与と民間給与の関係について、年代別に相関係数の推移を示したものである。1971-75 年、1976-85 年、1986-95 年の 3 つの期間は、すべての地域において相関係数がほぼ 1 に近い強い正の相関がみられる。一方、1996-2005 年の期間は、関東のみが前の 3 つの期間に比べると相関係数は低くなっているものの、相対的に強い正の相関が見られる一方、その他の地域では、ほぼ無相関となり、民間準拠とは言い難い結果となっている。2000 年以降、民間給与準拠により国家公務員給与の改定がなされると言われてきたが、本研究で使ったデータによる相関分析からは、そうした傾向は読み取ることができなかった。

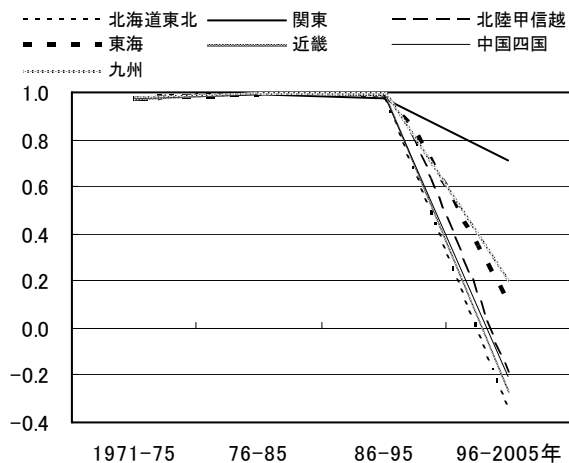


図 3-5 国家公務員給与と地域の民間給与の年代別相関係数の推移

3.2. 地方公務員給与と国家公務員給与、民間給与の均衡と格差の推移

3.2.1. 国家公務員と地方公務員の比較

まず、国家公務員給与と地方公務員給与の推移について、地域ブロック別に整理したものが図 3-6 である。

全般的に、地方公務員給与水準は国家公務員給与と同様に推移しており、地域間のばらつきは小さい。地方公務員給与は、1960年代から高水準であることが問題とされ、自治省（当時）は国家公務員給与に準拠するように、1975年から地方公務員給与の適正化を図ってきた。オイル・ショック以降、民間企業が合理化を行ったことを受け、1980年代前半には国・地方とも行政改革、財政再建が進められ、自治省が特に給与水準の高い自治体を指定して個別に指導してきたこともあり、地方公務員給与は抑制されてきた。この時期は国家公務員給与水準が行政改革の一環で抑制され、地方公務員給与に対し国公準拠の徹底化が行われてきた。その結果、80年代前半は地方公務員給与と国家公務員給与が、ほぼ同水準で推移していた。

1980年代後半以降、地方公務員給与が国家公務員給与を上回る傾向を示している。80年代前半は近畿と関東のみが国家公務員の給与水準を上回っていたのに対して、80年代後半以降、東海、九州、中国四国で、上回るようになっている。これは80年代後半から90年代前半にかけて、好景気であったこともあり、地方公務員給与を抑制する自治体が少なく、概して国家公務員給与に準じて改定が行われたことによる⁶⁾とされている。北海道東北、北陸甲信越の地方公務員給与も国家公務員給与を下回っているが、改定は国家公務員とほぼ同水準で行われている。

バブル期以降 90年代半ばまで、国公準拠による給与改定率であったため、国家公務員給与と地方公務員給与の格差はほとんど変化しておらず、地方公務員給与は国家公務員給与と比べ若干高水準のところが多いが、ほぼ同水準で推移してきたことが言えよう。1997年の地方分権推進委員会の第二次勧告で地方公務員給与の適正化が求められたにもかかわらず、結果的に、地方公務員給与は国家公務員給与の改定よりもすべての地域で高水準となっていた。

2000年の地方分権一括法施行により、地方自治体は地方分権の進展に伴い、簡素で効率行政体制を確立することが求められ、独自の給与削減措置を実施する自治体が増加している⁷⁾。これに併せるように国・地方の財政再建が本格化し、地方財政計画による給与費の削減、つまり地方交付税が縮減され、地方公務員給与の改定率が国公準拠ではなく、行財政改革によって抑制されて、結果的に国家公務員給与に近づく形となっている。

⁶⁾ 地方公務員給与統計研究会編『地方公務員の給与とその適正化』（地方財務協会、2003年）、4頁。

⁷⁾ 2005年4月1日現在、独自の地方公務員の給与削減措置を実施している団体は、2,465団体中1,373団体（55.7%）である。

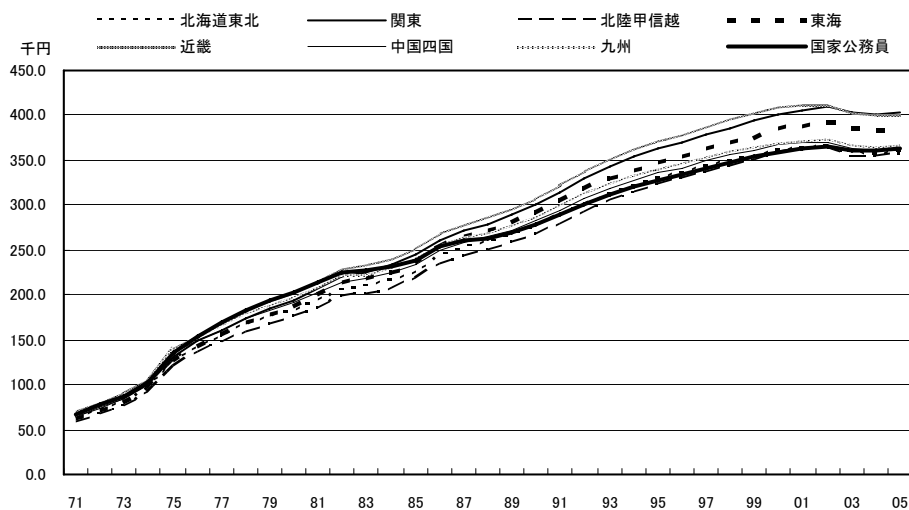


図 3-6 国家公務員給与と地域ブロック別地方公務員給与の推移(実額)

3.2.2. 地方公務員と地元民間企業との比較

次に、地方公務員と地元民間企業の給与水準の推移について、先の国家公務員給与水準との関係とあわせてみる。図 3-7 から図 3-12 は、各地域の地方公務員給与と民間給与の推移を示したものである⁸⁾。

まず、北海道東北、中国四国、九州で 70 年代半ば、北陸甲信越、東海、近畿で 80 年代半ば、関東で 90 年代半ばに、地方公務員給与が民間給与の水準に達し、その後はほぼすべての地域で地方公務員給与と民間給与の差が拡大する傾向を示している。また、各地域の 2005 年の国家公務員、地方公務員、民間の給与水準を降順にみると、北海道東北、北陸甲信越、中国四国、九州で「国家公務員、地方公務員、民間」の順、東海、近畿で「地方公務員、国家公務員、民間」の順、関東で「地方公務員、民間、国家公務員」の順となっている。

⁸⁾ 図 3-7～図 3-12 の各地域の国家公務員給与の値は全国平均給与であり、地域の調整手当を考慮した値ではない。2003～05 年の全国平均給与と地域区分別の平均給与の差が 1～2 万円であり大きな差はなく、またデータの入手が困難であったためその値を用いた。

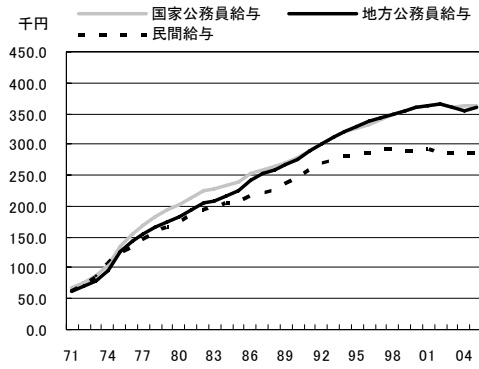


図 3-7 北海道東北の地方公務員給与と民間給与の推移(実額)

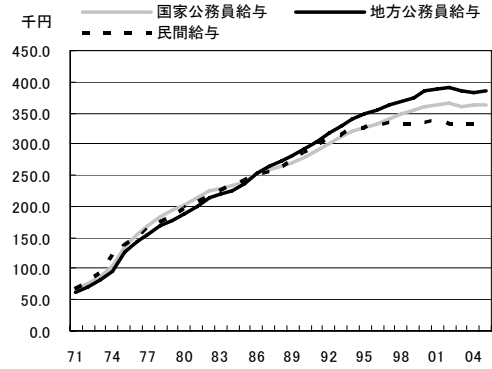


図 3-10 東海の地方公務員給与と民間給与の推移(実額)

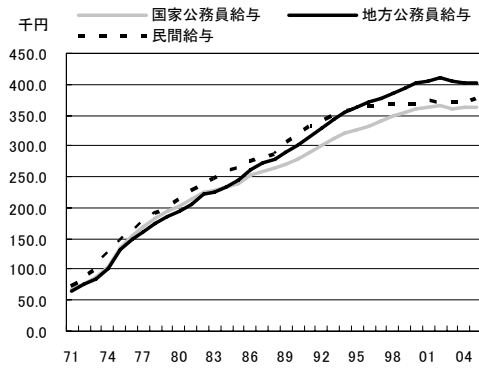


図 3-8 関東の地方公務員給与と民間給与の推移(実額)

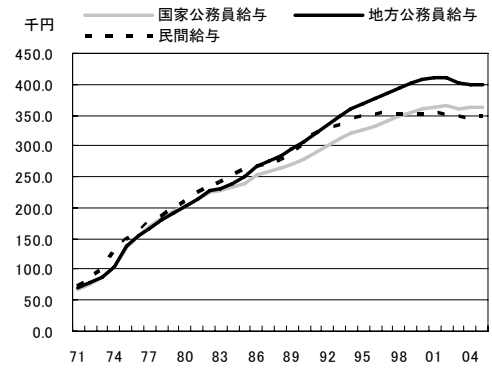


図 3-11 近畿の地方公務員給与と民間給与の推移(実額)

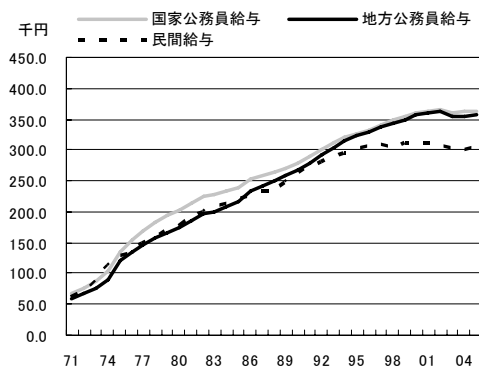


図 3-9 北陸甲信越の地方公務員給与と民間給与の推移(実額)

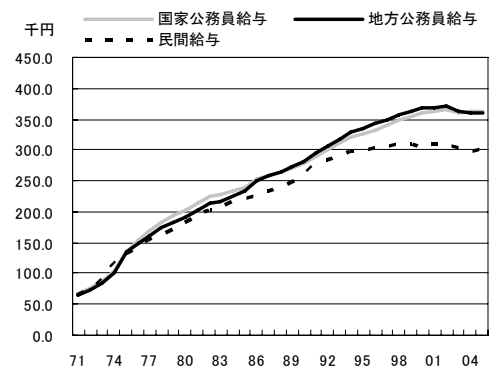


図 3-12 中国四国の地方公務員給与と民間給与の推移(実額)

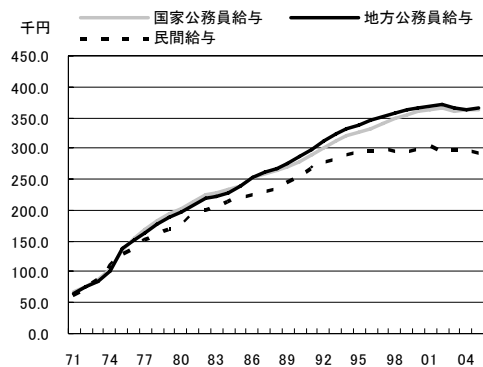


図 3-13 九州の地方公務員給与と民間給与の推移(実額)

3.2.3. 給与水準の相対比較

地域ブロックごとの地方公務員、国家公務員、民間の給与水準の格差について、相対的な比較を行う。まず、地域ブロックごとの地方公務員と国家公務員の給与水準の差を相対的に比較するために、各年の国家公務員給与を100とし、地方公務員給与の推移を示したものが図3-14である。オイル・ショック以降の1970年代は、すべての地域で地方公務員が国家公務員の給与水準を下回っていたが、80年代以降、国家公務員との差が縮小する傾向を示してきた。地方公務員の平均給与水準は、国家公務員的水準に対して、ほぼ、±10%の範囲で推移してきたことがわかる。

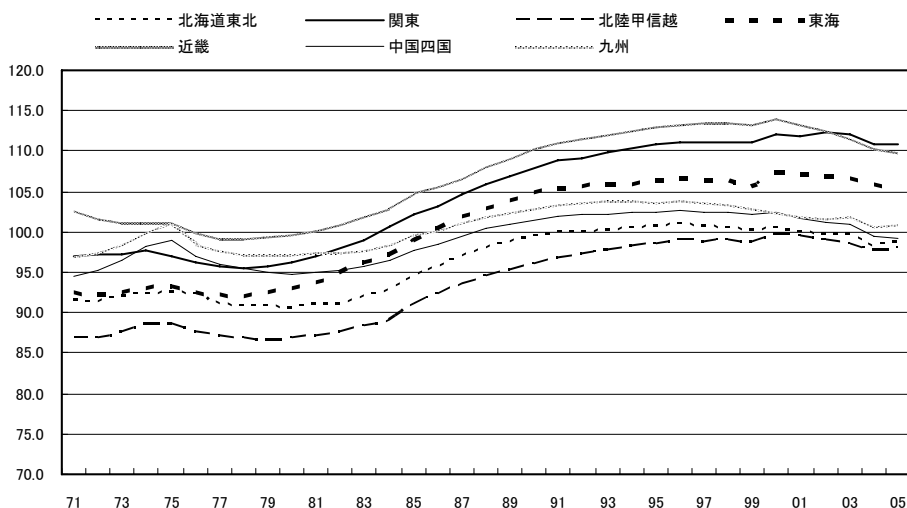


図 3-14 地域ブロック別地方公務員給与の推移(国家公務員給与=100)

次に、地方公務員と民間の給与水準の格差の相対比較を行うために、各年の地域ブロックにおける民間給与水準を100としたときの、各地域ブロックの地方公務員の給与水準の推移を示したものが図3-15である。オイル・ショック期を除くと、80年代まで、地方公務員と民間の給与格差はほぼ±10%の範囲で推移してきたものの、バブル期以降、関東ブロックを除く地域で、地方公務員と地元の民間企業の給与格差が拡大する傾向を示している。一方、関東ブロックでは、バブル期に民間との格差が縮小し、90年代後半には、地方公務員給与が民間給与の水準を上回るようになり、民間との差は拡大する傾向を示していた。2003年以降その差が縮小傾向を示す地域も出てきているが、依然として地元の民間企業と比べて、地方公務員の給与水準が高水準にある。また、乖離率も10～25%程度に拡大していることも指摘できよう。

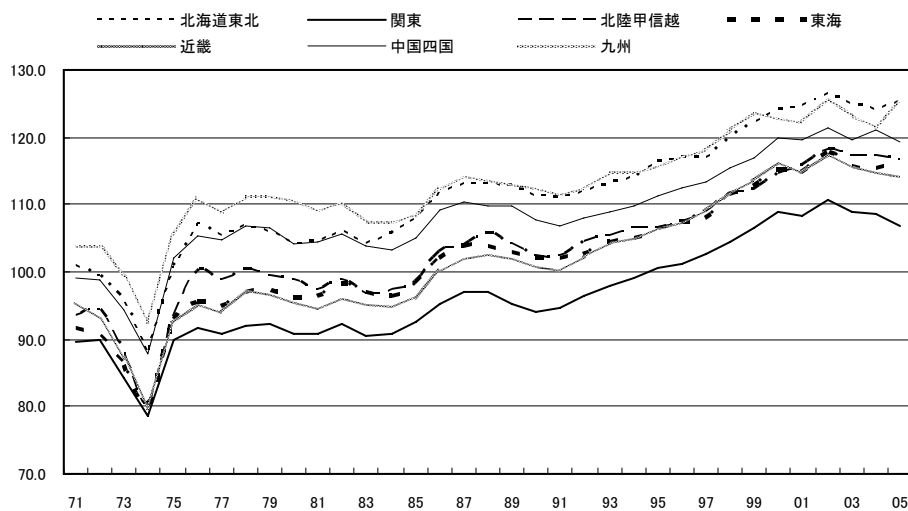


図3-15 地域ブロック別地方公務員給与の推移(各地域ブロックの民間給与=100)

以上の分析より、地方公務員給与は国公準拠により、その水準を決定し、地元民間企業に対しても80年代までは、概ね一定の差で推移してきたものの、90年代以降、国公準拠の傾向は維持されてきたが、そのことが結果的に地元民間企業との格差を拡大させることとなったことがうかがえる。これは、国家公務員給与で扱っている「民間企業」は全国平均を利用しているため、大都市の水準に平均値が引っ張られていることに起因するものと考えられる。バブル期以降の推移を見ていると、民間企業の給与構造が変化しているにもかかわらず、地方公務員の給与は、国公準拠で給与改定が行われてきたため民間給与との格差が拡大しているものと考えられる。地方公務員給与水準に関しては、制度的には、国家公務員と民間企業の給与水準から総合的に判断するとなっているにもかかわらず、データからは、国家公務員給与水準のみから判断されている傾向が強く見られた。特に、地方圏といわれる北海道東北、北陸甲信越、中国四国、九州の地域で地元の民間企業との格差が拡大する傾向を示している。

3.2.4. 給与水準の相関分析

国家公務員と各地域の地方公務員の給与水準の関係について、年代別の相関係数の推移を示したものが

図 3-16 である。すべての期間、すべての地域で強い正の相関が観測された。これは、地方公務員の給与は国公準拠によって改定されてきたことを示すものとなっている。

次に、各地域の地方公務員と民間の給与水準の関係について、同様の相関分析をしたのが、図 3-17 である。1971-95 年の期間は、すべての地域で強い正の相関が観測される一方で、1996-2005 年の期間では、関東以外の地域ではほぼ無相関の状態となっている。関東ブロックでは、正の相関関係が観測されるものの、それまでの期間と比べると明らかに相関関係が低下している。

これらの点からも、先に述べた構図、地方公務員の給与水準決定が都市部（相関分析から関東地区と限定してもよい）の民間給与を基準に決定されている国公準拠に大きなウェイトをおいているために、地元の民間企業の民間給与との乖離が広がっていることが指摘できよう。制度的には、国家公務員給与と民間給与を総合的に勘案することとなっているが、前者の国公準拠にあまりに大きなウェイトをおいているため、結果的には、地元の民間企業との乖離が大きくなっていることが明らかとなった。

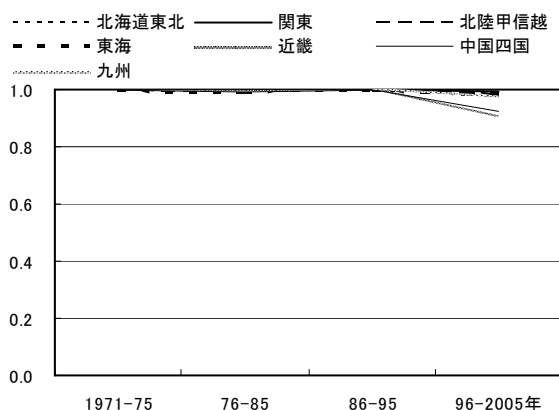


図 3-16 地方公務員給与と国家公務員給与の年代別相関係数の推移

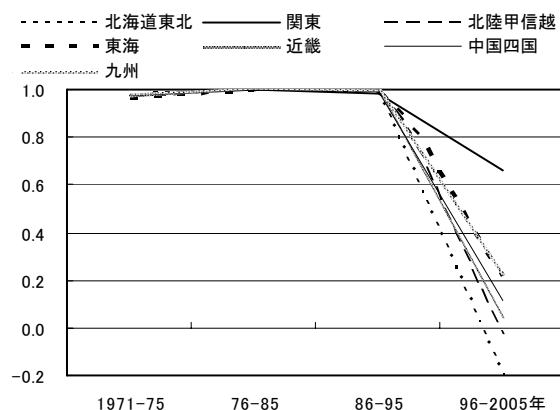


図 3-17 地方公務員給与と民間給与の年代別相関係数の推移

4. 実証分析

本節では、官民給与の地域格差と地域経済の生産性との関係をパネル分析し、官民格差の地域的な傾向を把握し、政策的インプリケーションを導出する。

先の分析により、地方公務員給与水準は地元の民間給与に準拠するというよりも、国家公務員の給与水準に準拠する傾向が強いことが示された。その国家公務員給与は相対的に給与水準の高い関東圏の民間企業に強く引っ張られる傾向にあり、相対的に賃金水準の低い地方においては、公務員と地元の民間企業との間で給与水準にギャップが生じる傾向があることがわかった。われわれは、このこと自体を問題視するつもりはない。公共部門が民間部門よりも生産性が高く、地域経済に貢献をしているのであれば、その結果はむしろ自然である。

本研究では、こうした点を評価するために、地域の生産性と官民の給与水準格差の関係を実証的に明らかにする。公共部門の産出を計測することは困難なため、本研究では、川崎(2006)で導出した地域の労働

に関する限界生産性 (MPL)⁹⁾を使用し、分析を行うこととした。これは、地方における公務の政策目的を「地域を豊かにする」と設定し、その指標として地域の限界生産性で捉えることとした。このMPLと地域における官民給与水準の格差との関係を捉えることによって、地方公務における給与政策が地域経済に与える影響について検討したい。

まず、官民給与水準の格差が、地域の限界生産性に与える影響を捉えるために、(2)式のような定式化を行う。

$$MPL_{it} = f(wg_{it}/wp_{it}, A_{it}) \quad (2)$$

ただし、 wg は地方公務員平均給与、 wp は民間企業平均給与、 A はその他変数を表し、 i は地域ブロックのインデックス、 t は時間のインデックスを表す。ここで関心があるのは、官民給与格差の大小関係が地域の限界生産性に影響を与えているかどうかにある。もし、官民の給与格差が全くMPLと無関係であるならば、その係数は有意にはならないだろう。また、官民の給与格差がMPLに影響を及ぼしているのであれば、その符号条件は政策的にも重要な意味を持つ。正值で有意に寄与しているのであれば、政策が地域の生産を間接的にリードし、生産性の向上に寄与したことを意味する。しかしながら、負値で有意に寄与しているのであれば、逆に、政策が地域の生産性には寄与せずに、公務員の給与水準のみが高止まりしているものと判断できる。したがって、実証分析では、この変数の符号条件と有意かどうかの2点が重要な意味を持つのである。

(2)の定式化に基づき、パネル分析を行った。なお、固定効果モデルと変量効果モデルでのHausman検定を行った結果、固定効果モデルが採択された。推計結果は以下のとおりである。

$$\begin{aligned} MPL_{it} = & -228.23 - 2.49wg_{it}/wp_{it} + 0.12trend \\ & (-31.18) \quad (-4.7) \quad (30.07) \\ R^2 = & 0.958, F = 2065.12, Hausman = 22.78 \end{aligned}$$

実証分析の結果、地域ごとの官民給与格差は労働の限界生産性に対して、負値で有意な係数が得られた。このことは先に述べたように、政策が地域経済の生産性向上には寄与せずに、公務員給与のみが高止まりしたことを意味する。つまり、「官民給与格差が大きいところでは、地域の限界生産性が低い」ことが明らかとなった。

先に述べたように、われわれは、公務員給与が高いこと自体を問題視するつもりはない。経済原理に基づき、(実質)賃金が労働の限界生産性に等しければ、むしろ正当な評価といえよう。

また、公務に関しては、アウトプットを把握することが困難なことから、直接的に、生産性を把握することができない。ここで、本研究では、政策立案による地域の生産性向上を公務の目的とし、生産性への寄与で評価をした結果、地域固有の要因やトレンド等の要因を排除しても、官民給与格差が大きいところほど、地域全体の労働の限界生産性が低い傾向が示された。このことから、直接的には公務に関する生産性の議論は困難ではあるが、間接的には以下のような要因が考えられる。

⁹⁾ 川崎(2006)では、本研究同様の地域ブロックでの環境創出型地域生産関数を推計した。本研究でのMPLはこのパラメーターとデータより算術的に導出した。

クローズドな労働市場を想定¹⁰⁾すると、相対的に高い給与を公務員に支払うことを通じて、生産性の高い人材が公務に就くことにつながるが、逆に、競争にさらされている民間部門で生産性の高い人材が不足することになる。実証分析の結果は、市場メカニズムの働かない公務に生産性が高い人材が就いても、その能力を発揮する場がなく、結局、マクロレベルでの生産性の向上につながらないことも起因するものと考えられる。また、地方財政の現状から考えると、生産性の低い地域の地方公務員の給与が地方交付税等の国からの再分配に依存している点も見逃せない。

こうした状況から、政策的にはいくつかの選択肢が考えられる。第一には、現在の公務を継承する一方で、給与水準を民間並みに引き下げる政策である。この場合、クローズドな労働市場を想定すると、民間部門に生産性の高い人材が動くことになり、地域経済は活性化することが期待できる。一方、オープンな労働市場を想定すると、生産性の高い人材は、より生産性の高い都市に流出し、地域経済は衰退する一方で、国レベルでは、生産性が高まり、成長路線をたどることができる。

第二に、地方公務員が政策立案を通じて、地域の生産性を高めていく政策である。この場合、地域間の政策競争となり、生産性を高めることができなければ、第一の選択肢へと切り替えることになるのだろう。

いずれにしても、地方公務員の成果主義の導入に関して、地域経済に連動するような仕組みを組み込む必要があるものとする。

5. むすび

本節では、本研究で得られた帰結を整理するとともに、今後の課題を明らかにすることによって、結ぶこととする。

本研究では、地方公務員給与の均衡の原則の対象となっている国家公務員と地域の民間企業と比較しつつ、公務員の給与決定制度や国・地方の行財政政策と併せてデータに基づいた分析をした。その結果、民間給与準拠で決定される国家公務員給与は、関東、東海、近畿の相対的に給与水準の高い、大都市のそれに引上げられる傾向があることがわかった。制度的には国家公務員と地域の民間企業の給与水準を総合的に勘案し、地方公務員の給与水準が決められることになっているのだが、統計的には、前者の国公準拠のウェイトが高いことが明らかとなった。結果的に、大都市の民間に準拠して決定される国家公務員給与に依存して、地方公務員の給与が決定されるために、地方圏では地方公務員給与と地元の民間の給与水準の差を拡大させることにつながったものと判断できた。

また、こうした官民の給与水準の格差が地域経済に対してどのような影響を及ぼしているかを明らかにするために、生産性の観点から実証分析を行った。その結果、地域ごとの官民給与水準の格差は労働の限界生産性に関して、負値で有意な係数が得られた。このことから、地元の民間企業に対して、相対的に高い給与が支払われている地方公務員には、生産性の高い人材が就くことにつながるが、その能力を発揮する場がなく、結局、マクロレベルでの生産性向上にはつながらなかったものと考えられる。

こうした状況から、政策的な選択肢は、①地方公務員給与水準を地元民間並みに引き下げるか、②地元民間企業の生産性を引き上げる政策を打ち出すかのいずれかになるものと考えられる。いずれにしても、

¹⁰⁾ 実際、様々な事情により（家庭環境、地縁・血縁等）、出身地での就業を希望する学生は相当数存在する。毎日コミュニケーションズが2002年に行った「2003年3月大学卒業予定者のUターン・Iターン・地元就職指向調査」によると、出身地及び地元就職希望率は「希望する」及び「どちらかといえば希望する」をあわせると、全体の77.9%を占めている。

地方交付税等からの再分配を受けている地方公務員の給与水準は、成果主義の観点からも、地域経済に連動する仕組みが必要なものと考えられる。

今後の課題としては、比較データの整合を高める必要があるものと考えている。特に、年齢、学歴等の条件を同一にする作業が、本研究のデータセットでは整備できていない。地域ごとのラスパイレス指数を作成するには、より詳細で膨大なデータが必要となり、日銀の物価統計等でも採用されているヘドニック法を使った対応は可能性を探っているところである。こうした、データ整備は今後の課題として、重要な点のひとつとして残されている。

<参考文献>

川崎一泰(2005)「地域生産力と生産要素の地域間移動」『日経研月報』9月号, 38-47頁.

川崎一泰(2006)「地域生産性ギャップと人口配置」『東海大学大学院経済学研究科 Working Paper』2006-1.
官民給与の比較方法の在り方に関する研究会「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会報告書」(平成18年7月) <http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/kenkyukai_hp/hikakukenkyukai_top.html>.

厚生労働省大臣官房統計情報部『賃金センサス：賃金実態総合調査結果報告書』労働法令協会, 各年版.
人事院編『公務員白書』(人事院年次報告書), 各年版.

地方公務員給与制度研究会編『地方公務員給与の実態：地方公務員給与実態調査結果』地方財務協会, 各年版.

地方公務員給与統計研究会編(2003)『地方公務員の給与とその適正化』地方財務協会.

地方公務員の給与のあり方に関する研究会「地方公務員の給与のあり方に関する研究会報告書」(平成18年3月) <http://www.soumu.go.jp/singi/koumuin_kyuyo.html#ho>.

西村美香(1999)『日本の公務員給与政策』東京大学出版会.

行政改革推進本部事務局ホームページ<<http://www.gyokaku.go.jp/>>.

厚生労働省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/>>.

人事院ホームページ<<http://www.jinji.go.jp/>>.

総務省ホームページ<<http://www.soumu.go.jp/>>.