

ISSUE BRIEF

地方公務員制度

—国家公務員との比較の観点から—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 777 (2013. 3. 19.)

はじめに

I 国家公務員と地方公務員

1 憲法の規定と歴史的沿革

2 各国の公務員制度の類型

II 地方公務員の任用

III 地方公務員の給与

IV 地方公務員の服務

おわりに

国家公務員については、その制度の在り方がここ十数年にわたって議論され、改革が進められてきた。一方、公務員全体の 8 割以上を占める地方公務員については、国政の場で議論されることは比較的少なかった。

国家公務員制度と地方公務員制度は、基本的には似ているが、異なる面もある。両制度を比較しつつ公務員制度改革を進めていく視点も有益と思われるので、本稿では、国家公務員制度との比較の観点から、地方公務員制度についてまとめてみたい。

行政法務課

いだ あつひこ
(井田 敦彦)

調査と情報

第 777 号

はじめに

国家公務員については、その制度の在り方がここ数十年にわたって議論され、改革が進められてきた。現在も、国家公務員制度の改革は、国政上の課題となっている¹。

一方、公務員全体の8割以上を占める²地方公務員については、改革は進められているものの、地方自治との兼合いもあり、国政の場で議論されることは比較的少なかった。

しかし、最近では、平成25年度予算案において地方公務員給与の減額が焦点となり、また、国家公務員に準じた退職手当の引き下げによる「駆け込み退職」が報じられるなど、地方公務員制度への関心も高まっている。

国家公務員制度と地方公務員制度は、基本的には似ているが、異なる面もある。本稿では、国家公務員制度との比較の観点から、地方公務員制度についてまとめてみたい。

I 国家公務員と地方公務員

1 憲法の規定と歴史的沿革

(1) 憲法上の公務員

国家公務員制度や地方公務員制度の基礎にある日本国憲法を見ると、「公務員」という言葉のほかに、「官吏」、「吏員」という言葉が用いられている。

例えば、内閣が行う事務として、「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」(第73条第4号)が挙げられているが、この「官吏」は国家公務員を、「法律」は国家公務員法(昭和22年法律第120号)を指す。

一方、地方自治の章(第8章)で用いられている「吏員」(第93条第2項)は、地方公務員を指している³。

(2) 戦前の地方職員

官吏、吏員という言葉は、主に戦前の官公庁職員に対して用いられていた言葉である。

官吏は、天皇によって身分を与えられる「天皇の官吏」であり、私法上の契約によって使用される雇傭人(事務員、現業員等)と区別されていた。

戦前の府県は国の地方機関としての性格が強く、知事をはじめ主要な職員は国の官吏であった⁴。このほか、府県固有の職員として、府県吏員や雇傭人が置かれていた。また、国庫ではなく地方費から俸給を受ける等の理由により正式には官吏ではないが、官吏の待遇を与えられている待遇官吏と呼ばれる職員(公立学校職員、巡查等)もいた。

市町村には官吏はおらず、市町村長等によって任用される市町村吏員や、雇傭人が置かれていた。

¹ 井田敦彦「国家公務員制度改革の経緯と論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』765号, 2013.1.24. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_6019602_po_0765.pdf?contentNo=1> (最終アクセス:2013.3.7)

² 国家公務員約64.0万人(18.7%)に対し、地方公務員は約278.9万人(81.3%)である(人事院『平成23年度 年次報告書』2012, p.9)。

³ 野中俊彦ほか『憲法2(第5版)』有斐閣, 2012, pp.208-209.

⁴ 猪野積『地方公務員制度講義(改訂版)』第一法規, 2011, pp.17-18; 西村美香『日本の公務員給与政策』東京大学出版会, 1999, pp.9-10; 大島美津子「明治憲法下における“地方公務員”」『ジュリスト増刊総合特集』No.22, 1981, pp.30-35. 以下、I 1(2)の記述は、主としてこれらによっている。

このように、戦前の地方職員は、官吏、待遇官吏、吏員、雇傭人といった様々な職員で構成されていた。

（３） 地方公務員制度の創設

戦後の日本国憲法により、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利」（第 15 条第 1 項）とされ、「公務員は、[国民] 全体の奉仕者」（同条第 2 項）とされた。ここでの「公務員」は、「官吏」（第 73 条第 4 号等）や「吏員」（第 93 条第 2 項）を含み、国会や地方議会の議員も含んでいる。当時は公務員の概念が確立しておらず、日本国憲法を受けて制定された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）でも、官吏、吏員（事務吏員、技術吏員、教育吏員、警察吏員）という言葉が用いられていた。

その後制定された地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）で、地方公務員は、「地方公共団体のすべての公務員をいう」（第 2 条）と規定された。ここには、一般行政職員のほか、教職員、警察官、地方公営企業職員等の様々な職種が含まれている。

（４） 戦後の地方公務員制度

地方公務員法の制定から現在までの地方公務員制度を概観するための視点として、次の 2 点を挙げることができる。

一つは、国家公務員制度との関係である。地方公務員制度は、国家公務員制度と歩調を合わせる形で変遷してきている面があり、旧自治省によって国との均衡が指導されるなど、国による積極的な関与が行われることも多かった⁵。一方で、地方自治の意識が高まっている状況がある。

もう一つは、戦後の経済・社会の変化を背景とした行政需要の増大による地方公務員制度の膨張と、昭和 50 年代以降の財政状況の悪化を受けた合理化の流れである。地方公務員は国家公務員と比較して、行政サービスに密着した職種が数多く含まれるため、この変化は、より急激であった。

2 各国の公務員制度の類型

（１） public service

ところで、日本国憲法の「公務員は、全体の奉仕者であつて…」（第 15 条第 2 項）のくだりは、当時の英文官報（占領期に旧大蔵省印刷局から発行されていた官報の英訳版）では、“All public officials are servants of the whole community …” とされている⁶。

近代的公務員制度の歴史は、君主に対する勤務者 *royal service* から国民全体に奉仕する *public service* への漸次的発展であるといわれており、日本でも、戦前の「天皇の官吏」から「全体の奉仕者」への転換が行われた。また、英語で「公務員」を意味する *civil service* は、19 世紀のイギリスで、公開競争試験の原則が導入される過程で一般的に使用されるようになった⁷。

⁵ 西村美香「第 6 章 地方公務員制度」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第 2 巻 制度と構造』有斐閣, 1994, pp.236-237. なお、地方制度の担当官庁は、戦前の内務省が昭和 22 年に廃止された後、数次の再編を経て、自治省（昭和 35～平成 13 年）、総務省（平成 13 年～）と推移してきた。

⁶ “The Constitution of Japan,” *Official gazette English edition*, 1946.11.3, extra, p.3.

⁷ 『世界大百科事典（改訂新版）』平凡社, 2007.（「公務員」の項）

(2) 資格任用制

公開競争試験に基づく公務員制度は、情実任用による行政の腐敗や非能率への反省から確立されたものである。こうした能力と成績によって採用や昇進を決めていく仕組みは、資格任用制（メリット・システム）といわれる⁸。

資格任用制は、程度の差はあれ、先進主要国に共通して見られる仕組みである。日本の地方公務員制度においても、国家公務員制度と同様に、資格任用制が採用されている（国家公務員法第33条第1項、地方公務員法第15条）。

その他の点でも、日本の国家公務員制度と地方公務員制度は、よく似たものになっている。しかし、諸外国の例を見ると、次のように、日本とは違った類型の地方公務員制度も見られる。

(3) 身分型と契約型

欧州各国における地方公務員法制の類型として、「身分型」と「契約型」の二つのモデルが存在するといわれてきた⁹。

身分型が、民間の労働法制とは異なる公法上の身分を前提とするのに対し、契約型は、民間の労働法制が適用されるモデルである。

身分型においては、勤務条件は国の法律等で定められることが多く、職員は階層的な等級により地位を規定され、採用は競争試験に基づき、採用された者を継続的に、等級の各段階を経るよう育てていく。

一方、契約型においては、勤務条件は労働協約で定められ、職員は個々特定の職（ポスト）により地位を規定される。採用はポストに適任者を当てはめる形で行われ、必ずしも競争試験に基づかない。職員のキャリア形成は、複数のポストの継続的経験によってもたらされる。

身分型の例としてフランスや南欧諸国、契約型の例としてイギリスや北欧諸国が挙げられている。ドイツは、観念的・制度的には身分型だが、実態上は契約型と整理されている。ドイツの公務員は、公権力の行使に携わる「官吏」と、政府と私法上の契約関係にある「公務被用者」から構成され、軍人を除く両者の割合は、連邦で約48%対52%、州で約64%対36%、市町村で約14%対86%である¹⁰。

近年、身分型と契約型という類型の相対化が進み、欧州のいずれの国においても、契約型モデルの浸透が見られるという。

(4) 閉鎖型任用制と開放型任用制

なお、公務員制度の類型としては、「閉鎖型任用制」と「開放型任用制」という整理がされることも多い¹¹。

閉鎖型任用制は、新卒採用、年功序列、終身雇用を基本とする。一方、開放型任用制は、

⁸ 村松岐夫『行政学教科書（第2版）』有斐閣, 2001, p.176.

⁹ 植村哲「欧州地方公務員情勢—地方公務員制度及びその運用に関する比較論的考察（第1回）」『地方公務員月報』534号, 2008.1, pp.77-80. 以下、I 2（3）の記述は、主としてこれによっている。

¹⁰ 人事院 前掲注(2), pp.42-43. 2010年6月現在。なお、連邦制をとるドイツの州は、それぞれが主権をもつ国家（邦）であり、日本の都道府県とは異なる。

¹¹ 西尾勝『行政学（新版）』有斐閣, 2001, pp.137-139; 村松岐夫編著『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて』学陽書房, 2008, p.273.

空きポストが生じた場合に公募による採用を行い、年功序列や終身雇用を前提としない。国家公務員制度では、英独仏や日本は前者、アメリカは後者とされている。

地方公務員制度における前述の身分型（仏など）と契約型（英など）との関係では、閉鎖型任用制は身分型に近く、開放型任用制は契約型に近い。こうした類型は相対化しつつあるとはいえ、公務員制度の考え方は、国によって異なるほか、同じ国でも、国家公務員と地方公務員で異なることもあり得る。

以上の沿革や類型を踏まえ、次のⅡ以下では、国家公務員と比較しつつ、地方公務員の任用、給与、服務について個別に述べていく。

Ⅱ 地方公務員の任用

（１） 競争試験

戦前の町村長や助役は、有給の市長と異なり、原則として無給の名誉職だった。町村の収入役、書記等の吏員は、町村長が推薦した。こうした地元有力者による名望家支配と、府県や郡を通じた国の監督官庁による拘束が、戦前の地方制度の特徴の一つであった¹²。

戦後制定された地方公務員法では、都道府県と政令指定都市（政令で指定する人口 50 万人以上の市）の職員採用は、原則として競争試験によるものとされている（第 7 条第 1 項、第 17 条第 3 項）。これは国家公務員法の規定と同様である（第 36 条）。

それ以外の地方自治体は、実情に応じ、原則として競争試験によるか、競争試験又は選考によるかを選択できるようになっている（地方公務員法第 7 条、第 9 条、第 17 条）。実際には、競争試験が広く実施されている¹³。

欧州各国の例を見ると、前述の身分型モデルの国では、競争試験に依拠する度合いが高い。一方、契約型とされるイギリスなどでは、競争試験は実施されず、民間の採用と同様の手法によっている¹⁴。

（２） 採用方式

採用の場面における国家公務員と地方公務員の違いとして、省庁別採用と入口選抜方式を挙げることができる。

国家公務員の採用試験の合格者は、入省を希望する省庁を訪問して面接を受け（官庁訪問）、これに合格した者だけが実際に採用される。実際の採用者の 2.5 倍程度の合格者がおり¹⁵、名称は採用試験だが、実態は資格試験に近い。また、省庁ごとに採用されるため、いわゆるセクショナリズムを生み出す要因になっているとも指摘されている¹⁶。

¹² 大島 前掲注(4), pp.34-35. 市レベルでも、縁故採用がどちらかといえば一般的であった（稲継裕昭『自治体の人事システム改革一ひとは「自学」で育つ』ぎょうせい, 2006, p.59）。

¹³ 一般職員（一般行政職員、技能労務職員等）の採用職員数に占める試験採用者の割合は、市及び特別区（市区）で約 78.6%、町村で約 81.1%である（平成 22 年度。総務省『平成 23 年 地方公務員給与の実態—平成 23 年 4 月 1 日地方公務員給与実態調査結果』2012, pp.29, 348, 350）。競争試験の実施率（平成 22 年度末現在の団体数に占める試験実施団体の割合）は、市区で、上級試験（大卒程度）81.4%、中級試験（短大卒程度）71.5%、初級試験（高卒程度）82.8%、町村で、上級試験 47.0%、中級試験 34.3%、初級試験 71.3%である（金井昌樹「地方公共団体における平成 22 年度の職員採用競争試験の実施状況等について」『地方公務員月報』585 号, 2012.4, p.104）。町村については、短大卒等の区分での採用自体を行っていない自治体も多いと思われる。

¹⁴ 植村 前掲注(9), p.82.

¹⁵ 人事院 前掲注(2), p.124. 採用試験の種類によっても違いがある。

¹⁶ 真淵勝『行政学』有斐閣, 2009, pp.24-26, 578.

これに対し、地方公務員の採用試験の合格者は、例外的な場合を除き、そのまま地方自治体単位で採用される¹⁷。また、その後の人事異動の範囲は、特に事務職採用者の場合、当該自治体が行うほとんど全ての行政分野に及ぶ¹⁸。

もう一つ、国家公務員の採用における特徴として、入口選抜方式がある。これは、いわゆるキャリアとノンキャリアを採用段階で区別し、その後の昇進ルートに差を設けるものである。平成 24 年度から、従来のⅠ種、Ⅱ種、Ⅲ種等の試験区分が見直され、総合職、一般職、専門職等に改められたが、同じ大卒程度でも、総合職と一般職に分かれている。日本に限らず、前述の閉鎖型任用制（Ⅰ 2（4）参照）をとる国では、国家公務員については二つ以上の昇進ルートが設けられている¹⁹。

一方、地方自治体では、こうした入口選抜方式はほとんど見られない。試験はおおむね、上級（大卒程度）、中級（短大卒程度）、初級（高卒程度）に区分され、上級職採用であっても、採用時には最下位級に格付し、在職年数により徐々に上位の級へと昇進させているのが一般的である²⁰。昇任試験を実施している自治体もある²¹。

（3） 能力・実績主義と天下り規制

国家公務員法の主な改正のうち直近のものは、能力・実績主義の人事管理の徹底と、再就職（いわゆる天下り）に関する規制の導入を主な内容とする平成 19 年の改正である（平成 19 年法律第 108 号）。

地方公務員についても国に準じた見直しを行うため、同年に地方公務員法等の改正案が提出されたが（第 166 回国会閣法第 97 号）、会期中に議決されず継続審査となり、平成 21 年 7 月の衆議院の解散により廃案となった。平成 24 年にもこうした内容を含む法案が提出されたが（第 181 回国会閣法第 9 号）、同年 11 月の衆議院の解散により廃案となった。

政府は、こうした地方公務員における能力・実績主義の人事管理の徹底と、再就職に関する規制の導入を主な内容とする法案を今国会（平成 25 年の第 183 回国会）に提出する方針を固めたと報じられている²²。

（4） 地方公務員の天下り

国家公務員と異なり、地方公務員法には再就職に関する規制がなく、また、地方自治体全体を対象にした再就職状況の公表制度も存在しない。このため、各自治体が独自に規制、公表を行っている状況にある。

地方公務員の天下りの特徴として、主に規模の大きな自治体にのみ見られること、一定の役職者以上に限られること、労使癒着を疑われる場合があること、中央地方関係や国の縦割り行政を基盤にした構造が持ち込まれていること、公共事業によって媒介されるもの

¹⁷ 稲継 前掲注(12), pp.65-66; 大原睦『公務員試験のカラクリ』光文社, 2011, pp.159-161.

¹⁸ 大原 同上, p.35.

¹⁹ 真淵 前掲注(16), p.41; 西尾 前掲注(11), pp.142-143.

²⁰ 稲継裕昭『プロ公務員を育てる人事戦略 PART2—昇進制度・OJT・給与・非常勤職員』ぎょうせい, 2011, pp.12-13.

²¹ 同上, pp.20-25. 国家公務員法では、職員の昇任及び転任は、職員の人事評価に基づき行うものとされているが（第 58 条第 1 項）、地方公務員法では、職員の採用及び昇任は、競争試験が選考によるものとされている（第 17 条第 3 項、第 4 項）。

²² 「「能力主義」導入を明記」『日本経済新聞』2013.2.6; 「地方公務員に評価制度」『産経新聞』2013.2.7.

が目立つことなどが指摘されている²³。

(5) 非正規職員

地方公務員法制の類型として、公法上の身分を前提とする身分型に対し、民間の労働法制が適用される契約型モデルの国があり、欧州各国において、契約型モデルの浸透が見られることは先に述べた。契約型モデルに分類されるイギリスでは、地方公務員の54.5%をパートタイム職員が占めるが、パートタイム職員も含めた地方公務員全体のうち、任期付の者は14.5%にとどまる²⁴。

日本の地方自治体の臨時・非常勤職員については、職種や勤務形態が多様であることから実態把握が困難な面があるが、総務省の調査では、平成17年に約45.6万人、平成20年に約49.8万人とされている²⁵。これは、自治体の職員全体の約13.0%（平成17年）、約14.7%（平成20年）に当たる²⁶。

自治体の職員の定数は条例で定めるが、「臨時又は非常勤の職については、この限りでない」とされている（地方自治法第172条第3項）。条例で定める常勤の職員数が平成7年から減少を続けているのに対し、定数外職員である臨時・非常勤職員は増加傾向にある²⁷。

臨時・非常勤職員の勤務関係の法的性質は、民間の労働契約関係とは異なる公法上の勤務関係とされている。臨時・非常勤職員も常勤職員と同様の服務上の義務を負うが、給与、雇用の安定等の面で格差が存在している²⁸。

Ⅲ 地方公務員の給与

(1) 戦前の地方職員の給与

知事以下の幹部職員をはじめとする府県の官吏については、俸給は、労働の対価ではなく、「天皇の官吏」としての社会的体面を保つのにふさわしい身分給として、国により決定され下賜されていた²⁹。

市町村吏員については、給料は勤務に対する報酬と解釈され、給与（給料、退職給与金等）の額や内容は、地方により様々だった。全国共通の指針のようなものはなく、大都市

²³ 中野雅至『天下りの研究—その実態とメカニズムの解明』明石書店, 2009, pp.66-84.

²⁴ 諸外国の地方公務員の給与決定に関する調査研究会編『諸外国の地方公務員の給与決定に関する調査研究会報告書』自治総合センター, 2012, p.82. パートタイムであっても「非正規」とは限らない。

²⁵ 「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会報告書」2009.1.23, p.7. 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2009/090123_7.html> より新しい数値としては、自治労（全日本自治団体労働組合）の調査で、平成20年に約60万人、平成24年に約70万人と見込まれている（「自治体の非正規、3割超」『朝日新聞』2012.10.30）。一方で、国の行政機関の非常勤職員（委員顧問参与等職員と（無給の）保護司を除く）は、約7.0万人である（総務省人事・恩給局「一般職国家公務員在職状況統計表（平成24年7月1日現在）」p.33. 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000193859.pdf>; 上林陽治『非正規公務員』日本評論社, 2012, pp.25-26）。

²⁶ 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室『平成23年 地方公共団体定員管理調査結果』2012, pp.1, 10.

²⁷ 同上; 上林 前掲注(25), pp.22-25; 早川征一郎・松尾孝一『国・地方自治体の非正規職員』旬報社, 2012, pp.48-49.

²⁸ 上林 同上, pp.105-118; 早川・松尾 同上, pp.17-19. 低水準の給与や期間満了による「雇止め」が問題となっている。なお、地方自治法上は、常勤の職員には給料、旅費、諸手当、退職年金等の規定があるが（第204条、第205条）、非常勤の職員には（原則として勤務日数に応じた）報酬と費用弁償の規定しかない（第203条の2）。また、業務自体の民間委託も進められている。

²⁹ 西村 前掲注(4), pp.10-11, 29. 以下、Ⅲ（1）の記述は、主としてこれによっている。

では官吏よりも高額な給与を出して人材を集めていたが、多くの市町村では給与水準は低かったとされている³⁰。

私法上の契約関係にあった雇傭人については、労働の対価として給与が支払われており、体系的な給与管理は行われていなかった。

(2) 均衡の原則

戦後、地方公務員の給与は、地方自治体が条例で定めることとされた（地方公務員法第24条第6項、地方自治法第204条第3項等）。

その一方で、地方公務員法では、「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）とされており、これは「均衡の原則」と呼ばれている。

実際には、憲法上の労働基本権（第28条）の制約の代替措置である人事院勧告により、国家公務員の給与が生計費や民間給与を考慮して決定されていることから、均衡の原則は、国家公務員の給与に準ずることによって実現されるものと解釈され、運用されてきた。旧自治省の通知等を通じたこうした解釈・運用³¹については、地方自治の侵害と反発されることもあり、地域の民間給与との乖離が指摘されることもあった。

このため、近年では、地域の民間給与水準をより重視して均衡の原則を適用するという考え方に刷新されたといわれている³²。

(3) 人事委員会

国の人事院のように給与に関する調査、研究、勧告を行う機関として、都道府県や政令指定都市には人事委員会が置かれている（地方公務員法第7条第1項、第8条第1項。また、特別区や人口15万人以上の市は、人事委員会を置くことができる（第7条第2項））。

近年では、かつての画一的な状況に比べると、地域の民間給与の実態が人事委員会の勧告に反映されてきているが、その機能を十分に発揮できていない人事委員会もあると指摘されている³³。

なお、人口15万人未満の市や町村等に置かれる公平委員会は、給与に関する調査、研究、勧告の権限を有しない（地方公務員法第7条第3項、第8条第2項）。

(4) 職員団体

こうした事情もあるため、地方公務員の給与は、職員団体と当局との交渉の場で話し合わせ、そこでの合意事項を踏まえて条例が改正されることが多いとされている³⁴。背景にあるのは、「職員団体は…地方公共団体の当局と書面による協定を結ぶことができる」（地

³⁰ 「昔は“ヤクバ（役場）”に入るのは、地方の素封（そほう）家の次、三男坊…が多かった」との指摘もある（童門冬二『がんばれ!!30代公務員—公務員人生論』公人の友社, 1987, p.49）。

³¹ 橋本勇『新版 逐条地方公務員法（第2次改訂版）』学陽書房, 2009, p.358; 青木宗也・室井力編『地方公務員法（新版）』（別冊法学セミナー No.109 基本法コンメンタール）日本評論社, 1991, p.89; 猪野 前掲注(4), p.130. 通知として、昭35.4.1自丙公発第9号、昭57.9.24自治給第48号が挙げられている。

³² 橋本 同上, pp.358-359; 「地方公務員の給与のあり方に関する研究会報告書」2006.3, pp.14-16. 総務省ホームページ <http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/s-news/2006/060327_1.html>; 小池裕昭「人事委員会の機能の発揮に向けて」『地方公務員月報』543号, 2008.10, p.19.

³³ 西村 前掲注(5), p.236; 小池 同上, pp.19-20; 太田吉紀「地方公務員の給与体系及び給与制度—人事委員会勧告」『地方公務員月報』582号, 2012.1, p.55.

³⁴ 西尾 前掲注(11), p.159; 大森彌『官のシステム』（行政学叢書4）東京大学出版会, 2006, p.12.

方公務員法第 55 条第 9 項) という規定で、こうした規定は国家公務員法にはない。

また、職員団体の多くが（給与等について団体協約を締結する権利を有しない一般職員と、当該権利を有する地方公営企業職員等の双方が加入する）混合組合であるため、当局との合意書面を団体協約と明確に区別することは現実には難しいともいわれている³⁵。

このように、地方公務員の給与については、職員団体の関与も大きい。もっとも、人事委員会のない市町村等では、実際には国の人事院勧告に準拠して給与改定が行われ、職員団体の関与の余地があまりないこともある³⁶。

(5) ラスパイレス指数

高度経済成長期には、自治体税収の増加の中で、職員給与も上昇した。職務が変わらないのに等級だけが上がる「わたり」等も広く行われていたとされる³⁷。

高度経済成長が終わり、財政状況が悪化すると、職員の給与水準が問題とされるようになった。昭和 50 年に旧自治省は、国家公務員を 100 としたときの地方公務員の給与水準を示すラスパイレス指数の公表を始めた³⁸。

その後も現在に至るまで、この指数は論議を呼んでおり、統計学的に精度の高い方法とされる一方で³⁹、国（財政当局）の側からも地方の側からも、次のような問題点が指摘されている。

国の側からは、一般行政職員しか対象としていない（同種の国家公務員に比べて給与水準の高い技能労務職、教職員等は対象外）、本俸のみを比較している（不適正な特殊勤務手当等は対象外）、級別職員構成の歪みを反映していない、地域の民間給与との比較は視野に入れていないといった問題点が指摘されている⁴⁰。

地方の側からは、地方の方が高学歴の職員が多いのに、国の学歴別の職員構成を一律に用いて計算している、地方よりも高い東京・霞が関の地域手当が考慮されていない、国は局長などの指定職が対象となっていないが、地方は部長級まで含めて比較しているといった問題点が指摘されている⁴¹。

(6) 地方公務員給与と財政措置

旧自治省は、ラスパイレス指数に基づき、高額給与の是正を指導してきた。その際に、

³⁵ 西尾 同上, p.160. なお、書面協定は団体協約と異なり、道義的責任が生ずるとどまる。

³⁶ 金井利之「自治体職員の給与決定の実態」『都市問題』103 巻 7 号, 2012.7, pp.62-64.

³⁷ 西村 前掲注(4), pp.100-103. 「わたり」は、職務給の原則（地方公務員法第 24 条第 1 項）との関係で問題がある。背景として、入口選抜がないこと、運用が年功序列的であること、ポストの数が限られていることが挙げられている。国は適正化を求めてきており、平成 24 年の時点で「わたり」の制度のある自治体の割合は 4.8%である（総務省「平成 24 年地方公務員給与実態調査結果等のポイント 参考 3 地方公務員給与の「わたり」の状況について」総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000202254.pdf>）。

³⁸ 西村 同上, p.138; 西尾 前掲注(11), p.160. 旧自治省におけるラスパイレス指数の算出自体は、昭和 38 年から行われていた（「61 年の地方公務員給与実態調査 高給の是正進む」『毎日新聞』1987.3.22）。なお、ラスパイレス指数は物価指数の計測法の一つで、19～20 世紀のドイツの統計学者ラスパイレスにより発案された。

³⁹ 橋本 前掲注(31), p.359.

⁴⁰ 財務大臣 谷垣禎一「地方公務員給与の主な問題点」（経済財政諮問会議（平成 17 年第 12 回）谷垣議員提出資料）2005.5.24, p.4. 内閣府ホームページ

<<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2005/0524/item5.pdf>>

⁴¹ 兵庫県「地方交付税問題小委員会の議論を踏まえた整理（資料）」（全国知事会 第 1 回地方税財政特別委員会 兵庫県資料）2011.6.16, p.3. 全国知事会ホームページ

<http://www.nga.gr.jp/news/h230616zeizaiseitoku_hyogo.pdf>

特別地方交付税交付金の減額や起債制限といった財政措置が行われることもあった⁴²。

最近では、国の厳しい財政状況や東日本大震災に対処する必要性から、国家公務員給与が減額されたことを受けて、総務省は、平成 25 年 1 月 28 日に各自治体に対し、国に準じて必要な措置を講ずるよう要請した⁴³。

その翌日に閣議決定された平成 25 年度予算案は、地方一般財源総額につき前年度と同水準を確保しつつも、地方公務員給与の国と同様の減額（時期は条例改正等の準備期間の確保に配慮し 7 月以降）を見込んだものとなった。こうした措置に対し、地方側は、地方自治の理念に反する、消費が冷え込むなどとして反発している。

IV 地方公務員の服務

(1) 戦前の服務規律

戦前の地方職員の服務規律については、明治期に府県郡吏員服務紀律（明治 35 年内務省令第 3 号）、市町村吏員服務紀律（明治 44 年内務省令第 16 号）が制定されている。

そこでは、「法令ニ従ヒ忠實ニ其ノ職務ヲ盡スヘシ」（府県郡吏員服務紀律第 1 条）、「忠實勤勉ヲ旨トシ法令ニ従ヒ其ノ職務ニ盡スヘシ」（市町村吏員服務紀律第 1 条）とされ、天皇に対して忠実無定量の勤務を尽くすことが地方職員の本分とされていた⁴⁴。

(2) 地方公務員法の規定

戦後制定された地方公務員法では、職員は、「全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」（第 30 条）とされ、これを具体化する規定として、法令等及び上司の職務上の命令に従う義務、信用失墜行為の禁止、秘密を守る義務、職務に専念する義務、政治的行為の制限、争議行為等の禁止、営利企業等の従事制限といった規定が置かれた（第 32 条から第 38 条まで）。

これらは、基本的には国家公務員と同様のものである。本稿では、近年の国政における動向等を踏まえ、争議行為等の禁止と政治的行為の制限を取り上げる。

(3) 争議行為等の禁止

地方公務員は、国家公務員と同様に、争議行為等を禁止されている（地方公務員法第 37 条）。また、地方公営企業職員等を除き、協約締結権（給与等について団体協約を締結する権利）が認められていない（地方公務員法第 55 条第 2 項）。

⁴² 西尾 前掲注(11), p.160; 西村 前掲注(4), pp.144-146, 188-191.

⁴³ 「地方公務員の給与改定に関する取扱い等について」（総行給第 1 号 平成 25 年 1 月 28 日）。減額は、国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律（平成 24 年法律第 2 号）により行われた。同法では、「地方公務員の給与については、…地方公共団体において自主的かつ適切に対応されるものとする」（附則第 12 条）とされていた。また、退職手当についても、民間企業との均衡を図るため、国家公務員の退職手当が減額されたが（国家公務員の退職給付の給付水準の見直し等のための国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 96 号）による）、総務省は、各自治体に対し、これに準じて必要な措置を講ずるよう要請した（「地方公務員の退職給付の給付水準の見直し等について（通知）」（総行給第 77 号 総行福第 309 号 平成 24 年 11 月 26 日））。各自治体が条例改正等の措置を急遽とったところ、自治体によっては、減額前に年度末を待たずに退職する「駆け込み退職」が相次ぎ、混乱が生じた。なお、これらの要請の通知は、地方公務員法第 59 条、地方自治法第 245 条の 4 に基づく技術的助言とされている。

⁴⁴ 『法令全書 明治 35 年』内閣官報局, 1887-1912, pp.18-19; 『法令全書 明治 44 年』内閣官報局, 1887-1912, pp.335-336; 橋本 前掲注(31), p.609. その後、府県職員服務紀律、市町村職員服務紀律等と改正されている。

このように、地方公務員は憲法上の労働基本権（第 28 条）を制限されているが、これは、公共の福祉（第 13 条）や、公務員の全体の奉仕者としての性格（第 15 条第 2 項）を理由とするものである。

世界的に見ると、地方公務員の給与決定については、労働基本権が制約されている国と制約されていない国があり、また、中央（国）主導の国と地方主導の国がある。日本は、労働基本権制約、中央主導の国とされてきた⁴⁵。

最近では、平成 24 年 11 月 15 日に、地方公務員に協約締結権を付与するための地方公務員法の改正案等が提出されたが（第 181 回国会閣法第 9, 10 号）、翌日の衆議院の解散により廃案となった。この法案は、同じく廃案となった国家公務員法の改正案等（第 177 回国会閣法第 74～77 号。平成 23 年から継続審査）と同様の内容を有するものであった。

なお、この地方公務員法の改正案等は、能力・実績主義の人事管理の徹底と、再就職に関する規制の導入についても措置するものであった（Ⅱ（3）参照）。

（４） 政治的行為の制限

憲法上、公務員も表現の自由を有するが（第 21 条）、公務員が全体の奉仕者であることから、また、資格任用制（Ⅰ 2（2）参照）の下で政治任用の濫用を防ぐため、地方公務員も国家公務員と同様に、政治的行為を制限されている（地方公務員法第 36 条）。ただし、国家公務員と地方公務員の政治的行為の制限には、次のような違いがある。

第一に、制限される地域の違いである。国家公務員は、地方支分部局の職員も含めて全国的に制限されるが、地方公務員の場合は、その職員の属する地方自治体の区域でのみ制限される（地方公務員法第 36 条第 2 項。ただし、政治的団体の結成に関与する等の行為や、文書又は図画を庁舎等に掲示する等の行為は、地方公務員も全国的に制限される）。

第二に、違反に対する罰則である。国家公務員法では違反に対し刑罰が科されるが（第 110 条第 1 項第 19 号、第 111 条）、地方公務員法では懲戒処分の対象となるのみである。

こうした違いが生じた理由として、地方公務員の場合は職務権限を行使する地域が限定されていることや、国家公務員法と地方公務員法の制定時期に違いがあることが挙げられている⁴⁶。

おわりに

地方公務員法は、地方公務員制度の大枠を定めるにとどまり、その具体的な内容は各自治体に委ねられている。民主的で能率的な行政の運営を保障するための統一的な基準と、地方自治をどう調和させるか、慎重な議論が求められている。

⁴⁵ 西村 前掲注(4), pp.273-291. Ⅰ 2（3）で述べた身分型、契約型という類型で見ると、契約型のイギリスやドイツの公務被用者では、労働基本権は制約されていない（民間労働者と同様）。一方、身分型のフランスやドイツの官吏では、労働基本権は制約されている（ただし、フランスでは争議権は認められており、単純化は難しい）（諸外国の地方公務員の給与決定に関する調査研究会編 前掲注(24), pp.29-34, 44-47, 84-87）。

⁴⁶ 鹿児島重治「地方公務員と国家公務員—制度的比較を中心に」『ジュリスト増刊総合特集』No.22, 1981, p.45; 鹿児島重治『逐条地方公務員法（第 6 次改訂版）』学陽書房, 1996, pp.989-990. 昭和 22 年制定の国家公務員法では、GHQ/SCAP（連合国最高司令官総司令部）の指導下で公務員制度の民主化を強く意識し、その実施を刑罰によって担保したが、昭和 25 年制定の地方公務員法では、国家公務員法の実施状況も参考にしながら、必要最小限の刑罰を規定したとされている。なお、米英独仏の例を見ると、違反に対し刑罰を科している国はなく、いずれも懲戒処分によっている（晴山一穂ほか『欧米諸国の「公務員の政治活動の自由」—その比較法的研究』日本評論社, 2011, p.231）。