

地方公務員給与における均衡適用過程の誤謬

圓 生 和 之

1 はじめに

この論文の目的は、地方公務員給与の水準決定における「均衡適用過程の誤謬」を明らかにし、今後の地方公務員給与のあり方を考察することにある。

ここで均衡適用過程の誤謬とは、地方公務員給与の水準決定過程における次のような現象を指した本稿の仮説である。

地方公務員給与の水準は、いわゆる「均衡の原則」に基づいて（地方公務員法24条3項）、地域の民間給与との均衡を図ることで決定される。そうして決定された総体としての給与水準が公務内部に適用されていくことになるが、それは給与改定原資の配分の問題として、職務給の原則に基づいて（地方公務員法24条1項）、各役職段階の職に適用され（均衡適用）、類似の職に均衡が連鎖されていく（均衡連鎖）。このように、外部との均衡から決定された総体としての給与水準を公務内部に適用し連鎖させていくことを地方公務員給与における「均衡適用過程」と呼ぶとすれば、この均衡適用過程に誤謬が生じており、個々の公務員に実際に適用されている給与の水準は、当初に意図した本来比較対象とすべき民間給与との均衡を失するものとなっているのではないか、というのが本稿の仮説である。

この均衡適用過程の誤謬が生じているために、地方公務員給与の水準は、総体としては外部との均衡が精緻に図られているとしても、個々の地方公務員に実際に適用されている給与の水準は民間給与との均衡水準と乖離したものとなっており、当の地方公務員自身にも適切なものであるという確信が得られないものと化し、ひいては地方公務員給与の妥当性についての一般の理解を妨げる要因となっているのではないかと考えるのである。

（先行研究と本稿の貢献）

公務員給与の水準決定における「均衡」概念については、西村（1999）が歴史的な経緯も含めて緻密な分析のもと詳細な整理を行っている。制度については、人事院の森園・大村（2008）、原口（1989）、地方公務員給与制度研究会（1988）、橋本（2014）をはじめ詳説したものが多い。

また、給与水準の実態については、神代（1973）をはじめとした労使関係論的分析や、稲継（1996）及び稲継（2000）をはじめとした行政学の視点からの研究がある。データを用いた計量分析は、我が国では従来行われてこなかったが、海外ではアメリカを中心にさかんに行われており、Gregory and Borland（1999）はそうした研究をサーベイしたものとなっている。こうした動きを踏まえ我が国でも、圓生（2008）や太田（2013）が公務員給与の水準について具体的なデータを用いて計量的な分析を行っている。

しかし、民間給与との均衡による総体としての給与水準ではなく、それを構成する役職段階等への均衡適用過程の実態に着目した研究は見当たらず、本稿の研究が先駆となるものである。

（本稿の構成）

本稿の構成は次のとおりである。次節の第2節では、地方公務員給与の水準決定の過程を整

理し、第3節では、その過程で生じている誤謬の実態について、客観的なデータを用いて検証を行う。第4節では、これらの分析結果をまとめ、これを踏まえて、今後の地方公務員給与のあり方について考察を行い、提言を試みる。

2 地方公務員給与の水準決定過程の現状

2.1 民間給与との均衡¹

まず、地方公務員給与の水準は、いわゆる「均衡の原則」に基づき、代表的職種 of 役職段階ごとの職員給与について地域の民間給与との比較が行われ、均衡が図られる。

代表的職種としては「行政職」が用いられ、その役職段階ごとに、民間企業における対応役職段階の従業員の給与との均衡が図られる。

例えば、県の本庁部長であれば、職務の級は9級とされ、これに対応する民間企業の従業員として、企業規模500人以上の企業であれば支店長、工場長、部長の役職にある者との均衡が図られる。各企業の役職の名称は区々であるため、それぞれ構成員50人以上の支店長や工場長、2課以上又は構成員20人以上の部の長と対応させることになっている。

また、県の本庁課長であれば、職務の級は7級とされ、これに対応する民間企業の従業員として、企業規模500人以上の企業であれば課長（同様に名称に関わらず2係以上又は構成員10人以上の課の長）の役職にある者、企業規模50人以上500人未満の企業であれば支店長、工場長、部長の役職にある者との均衡が図られる。

このほかの役職段階についても同様に、地域の民間企業における対応役職段階の従業員の給与との均衡が図られる。

このように、責任の度合いが同等と考えられる役職段階の民間従業員と対応させ、それぞれ勤務地域、学歴、年齢階層を同じくする者同士の給与を比較し、公と民の給与水準の格差である「公民較差」が算出され、これを埋める改定が勧告されるという制度となっている。

極めて精緻な均衡比較が行われているといえるだろう。

2.2 公務内部への均衡適用

前号でみたとおり、地方公務員給与の水準は、各地方公共団体の総体としては、地域の民間給与との極めて精緻な均衡比較のもとに決定されているが、次に、その「均衡」が公務内部における各職にどのように適用されるのか、その過程をみていきたい。

（給与改定原資の配分という考え方）

公と民の給与水準の格差を求め、これに基づいて総体としての給与水準を確定し、これを給与改定原資と捉え、その給与改定原資を公務内部に配分する。こうした考え方は、国家公務員給与と地方公務員給与に通じる考え方である。

国家公務員給与について、人事院の森園・大村（2008）では「国家公務員の給与水準は、全国の官民給与較差を総合して算出されるいわば民間企業の全国平均の給与水準との均衡を図る」ものであり、給与の「配分は、このように設定された全国平均の給与水準を総原資として行われている」と説明されている（p.72）。

地方公務員給与についても、例えば、総務省の「地方公務員の給料表等に関する専門家会合」

¹ 人事院及び各人事委員会の給与勧告及び同参考資料各年版を参照

の報告書に当たる「とりまとめ」では「給与改定原資の配分」という節を立てて、役職段階・世代間、地域間の配分等について論点を整理している（総務省（2010）pp. 5-8）。このことから、総体としての均衡状態の較差を給与改定原資と捉え、個々の職員に適用される給与水準は、公務内部での配分の問題として水準設定が行われる制度となっていることが分かる。

2.3 公務内部での均衡連鎖

前号でみた均衡適用は、さらに二つの方向に均衡の連鎖が繰り広げられる（横の連鎖と縦の連鎖）。

(1) 「相当職」への均衡連鎖（横の連鎖）

一つは、同一役職段階の中の異なる職への均衡連鎖である。課長なら課長級、課長に相当する職といったいわゆる「相当職」への均衡連鎖である。つまり、同一の職務の級に属する職員に、同一の給与水準が適用されていく。

（公務員の等級制度）

公務員の等級制度は、法的には「職務給の原則」に基づく等級制度とされている（地方公務員法24条1項）。

これについて、経済学の観点から中村（2004）は「役職と固く結びついた職位等級制度、レンジ・レート（範囲給）をもつ職位給」だと分析している。根拠として、「職制にしたがっていくつかの等級が作られ、これに基づいて処遇」が行われ、「その設定にあたって職務分析、職務評価」をしていないことを挙げている。さらに中村（2004）は、我が国の民間企業の給与制度の多くが、能力等級制度を基礎としていることとの相違を指摘し、地方公務員給与における問題点を是正するため、「事実上の職位等級制をやめ、民間のように資格と役職を分離して、賃金は資格に応じて決める」よう提言している²。

筆者は、我が国の民間企業で一般的な職能資格制度に照らして公務員の等級制度を説明するならば、公務員の人事等級では、職能資格として職務の級の「級番号」があり、その職能資格に対応した役職が決められていると捉えることができるのではないかと考えている。

いずれにせよ、公務においては、同一の職務の級に属する職員には、同一の給与水準が適用される制度となっている。

(2) 「他職種」への均衡連鎖（縦の連鎖）

もう一つは、行政職以外の職種への均衡連鎖である。

民間給与との均衡を図る際に用いられた代表的職種である「行政職」から、これ以外の職種へ均衡が図られる連鎖である。

地方公務員に行政職給料表のほかに適用される給料表は、国家公務員の俸給表のうち公安職（一）、教育職（一）（二）（三）（四）、研究職、医療職（一）（二）（三）、福祉職及び行政職（二）の各俸給表とされている³。すなわち、地方公務員という警察職、教育職、研究職、医師職、看護職、福祉職、技能労務職である。

これらの職種の給与水準の決定方法は、行政職のものとは異なっている。つまり、行政職の

² 中村（2004）pp. 83-85. 93-95. 204.

³ 昭和32年6月1日自乙公発第51号自治庁次長通知、以降随時一部改正。行政職（二）は労働法制との関係から条例による給料表としては用いないものの、適用が望ましいとされている。

ように人事委員会が民間給与を調査し公民較差を算出して勧告することにより改定されるという決定方法とはなっていない。行政職以外の職種は、民間給与との比較ではなく、「行政職」の給与水準を基準として決定される制度となっているのである。

このような考え方であることは、次のような文献から確認することができる。

例えば、警察職に適用される公安職俸給表（一）について、人事院の原口（1989）では、「一般の行政職員とは異なる職務の級構成が必要であること、及びその俸給については格差を設ける必要があること等の諸要素を勘案して、別個に定められている」とし、「公安職員の職務の特殊性を勘案して、行政職俸給表（一）の初任給に比し相対的に高い水準の額が維持されるよう配慮されている」などと説明されている（pp. 479. 490）。

また近年では、2000年から福祉職俸給表が新設されたが、その際に人事院（1999）は、「行政職俸給表をベースに、福祉職職員は、採用当初から専門的な職務に従事することを考慮して、初任給をはじめ、採用後一定程度経過するところでは、ある程度高めめの水準とし、以降勾配の緩やかないわゆる高原型の給与カーブと」したと説明している（pp. 97-98）。

このように、行政職以外の給料表は、民間給与との比較ではなく、行政職給料表を基準として当該職種の特殊性を反映した給料表が設定されていることが分かる。

3 均衡適用過程の誤謬の検証

前節でみたとおり、地方公務員給与の水準は、極めて精緻な公民の均衡比較が行われ、これに基づく公民較差を埋める改定が行われることにより均衡が図られているが、この均衡状態の較差を給与改定原資と捉え、その配分の問題として公務内部へ「均衡」を適用するという考え方で運用されており、この均衡適用の過程で誤謬が生じているのではないかというのが本稿の仮説である。公務内部への均衡の適用、公務内部での均衡の連鎖の各段階について検証を行いたい。

3.1 公務内部への均衡適用の誤謬

前節で見たとおり、公務内部への均衡の適用は、公民較差をもとにした給与改定原資の配分という考え方に基づいている。この考え方は、国家公務員給与と地方公務員給与を通じた考え方であるが、両者には異なる状況が存する。

国家公務員給与においては、民間給与を調査し較差を算出するのも、国家公務員に適用される俸給表を作成するのも同じ人事院によって行われている。このため、給与政策上の意図をもって重点配分することはあるにせよ、基本的には民間給与との比較を踏まえた均衡適用をきめ細かく行うことが可能である。

しかし、地方公務員給与においては次のような事情から異なる状況が生じる。すなわち、ほとんどの地方公共団体では、国家公務員の俸給表をそのまま用いている⁴。一方で、国と地方公共団体とは、組織形態が異なり役職段階も異なる。また年齢や経験年数等の職員構成も異なる。このような中、各地方公共団体において公民較差に基づいた給与改定原資を公務内部に配分するとすれば、次のような誤謬が生じるものと考えられる。すなわち、(1)役職段階間等

⁴ 例えば都道府県では、東京都を除く全ての道府県で、国家公務員の俸給表をそのままあるいは若干の修正を加えた給料表を用いている。総務省（2010）資料 pp. 3-4。

の配分の誤謬と(2)総体としての較差の誤謬である。

(1) 役職段階間等の配分の誤謬

組織形態や職員構成等が異なる国家公務員に適用されている俸給表をそのまま採用している地方公共団体において、当該地方公共団体の公民較差を埋める給与改定を行った場合、総体としての公民較差は精緻に解消できたとしても、各職員に適用される給与水準には誤謬が生じる。最も顕著に表れる誤謬は、役職段階間における均衡適用の誤謬である。このことを検証したい。

全国規模の地方公務員給与に関する統計としては総務省の「地方公務員給与実態調査」が唯一のものであるが、この調査では実際の支給ベースのものしか分らない。近年、地方公務員給与には、財政状況等を理由とした給与削減措置が横行しており⁵、支給ベースの給与水準は、精緻な均衡が図られた給与水準とは全く別次元のものとなっており、これを用いて分析しても、ここでの関心事である均衡適用の的確性を確認することは不可能である。

次善の策としては、一般化には慎重を求められるものの、具体的な団体の例を取り上げて、丁寧に分析するのが最善の方法であろう。ここではA県を取り上げて分析を試みたい。A県は、政令指定都市から過疎地域までが存し標準的な要素を多く有する団体であるとともに、何より同県人事委員会の給与勧告の参考資料として公表されているデータが充実していることから取り上げることとした。

(分析の内容)

A県人事委員会が給与勧告の際に添付し公表している参考資料のデータを用いて、役職段階ごとの公と民の給与水準の実態を検証する。つまり、公民較差を算出する元となった公と民の給与データのうち公表されている範囲のものを用いて、役職段階ごとの公民給与水準の実態を検証したい。具体的には、直近値である2014年の給与勧告のデータを用い、次の方法により分析することとする。

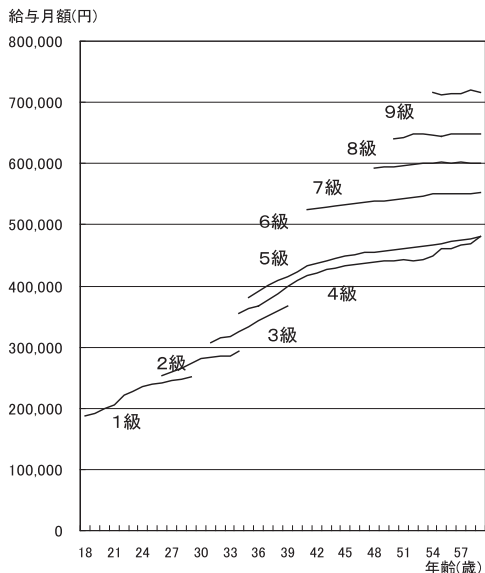
まず、比較の対象とする民間給与のデータとして、同参考資料第16表「企業規模別・職種別・学歴別給与額等」を用いる。これにより、公務の各役職段階に対応する民間の役職段階ごとの給与水準の調査結果が分かる。ただし、この表の公表様式は人事院のものと同様のもので、掲載されている「平均給与月額」の欄で「きまって支給する給与」から「時間外手当」を差し引いた額が分かるが、公民較差を算出する際の「比較給与」とは範囲が異なる。結果的には比較給与に通勤手当が含まれたものとなり、厳密に公民較差算出時の検証はできないが、公表データの限界として許容するしかない。

次に、公務員給与のデータとしては、同参考資料第5表の「職員の給料表別・職務の級別・年齢別・平均給料額」の行政職のデータを用いる。しかし、このデータは支給ベースとなっている。このため、同県の別の公表資料⁶から給与の抑制措置の内容を把握し、職務の級別の給料の抑制措置を復元した値を用いる。さらに、上述の民間給与のベースに合わせ、「きまって支給する給与」から「時間外手当」を差し引いた額とするため、同参考資料第1表「職員の給料表別給与」を用いて同様の給与範囲の額を各セルごとに算出する。こうして上述の民間給与と比較できる職務の級別・年齢別の平均給与額を特定し分析を行った。

⁵ 総務省（2013）「2. 他の給与関連調査結果」pp. 1-5. ほか

⁶ A県（2015）「人事行政の運営等の状況」pp. 2-5の「給与の抑制措置」

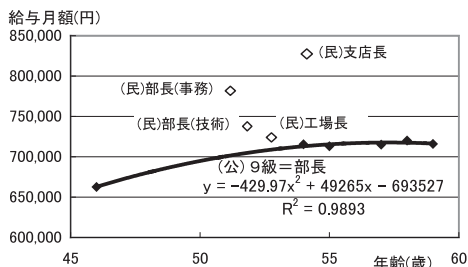
図表1 年齢別・職階別の平均給与月額（公務）



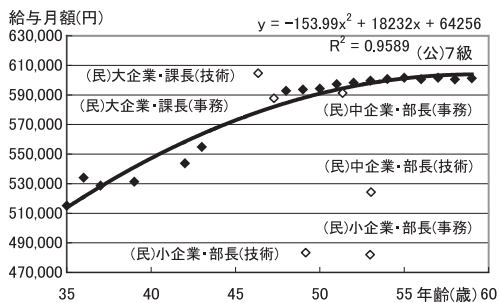
（出所）筆者作成。データの出所は本文に記載したとおり。

図表2 代表的職階における公と民の給与水準

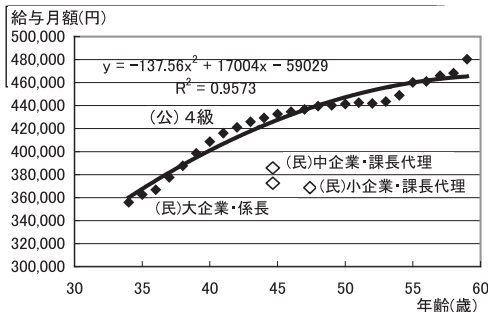
(1) 9級(部長級)



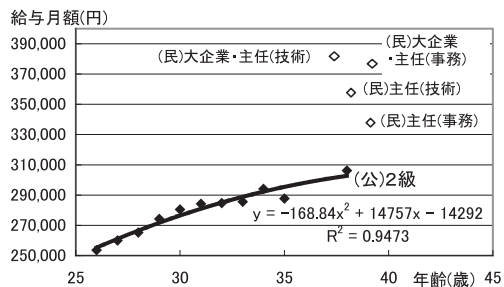
(2) 7級(課長級)



(3) 4級(非役付の最上位)



(4) 2級(係員)



（出所）筆者作成。データの出所は本文に記載したとおり。

(分析結果)

公務の給与水準の算出結果をグラフ化したものが**図表1**に示されている。

この各級ごとに、民間の給与水準を対応させる。ここでは紙幅の制約から、代表的役職を含む職務の級の状況を示すこととし、その結果が**図表2**に示されている。

取り上げた職務の級は、9級（部長級）、7級（課長級）、4級（非役付の最上位）、2級（係員）である。いずれのグラフも、同参考資料で示されている公務員給与の年齢別のポイントを◆で示し、これを多項式で回帰したグラフを曲線で記載している。一方、これに対応する民間給与の平均ポイントを◇で示している。

9級（部長級）では、民間の対応役職の給与が公務をかなり上回っている（0.9～13.6%）。

7級（課長級）では、民間の対応役職の給与は企業規模によるバラツキが大きく、いわゆる大企業の対応役職（課長等）は公務を上回るものの、中・小規模の企業の対応役職（部長等）は公務を下回っている。企業規模の相違により対応役職を調整しているものの、それでもなお企業規模による給与水準の格差が大きいことを如実に示した結果となっている。

4級（非役付の最上位）では、民間の対応役職段階の給与が公務をかなり下回っているとにも（△8.8～△14.9%）、**図表1**と合わせて概観すると、このクラスの公務員給与は定年年齢までの長期間にわたって年功的に上昇し続けていることが分かる。

2級（係員）では、民間の対応役職段階の給与が公務を上回っている（8.7～20.5%）。

以上の結果を概観すると、公務員給与は、入庁して10年までといった係員レベルや、公務で最上位の部長級では、民間の対応役職段階の給与をかなり下回っている。一方で、いわゆる役付に昇任せずとどまった場合の役職段階（非役付の最上位）では、民間の対応役職段階の給与をかなり上回っている。

同年の総体としての公民較差は0.29%であることを考えると役職段階ごとの格差は相当大きなものといえるだろう。

A県という一つの団体の分析結果からの一般化には慎重を求められるものの、少なくとも、今回の調査結果から見る限り、当該地方公共団体の総体としての公民較差と各役職段階（職務の級）ごとの公と民の給与格差は必ずしも一致していないということは明らかになったと言えるだろう。

(2) 総体としての較差の誤謬

当該地方公共団体の公民較差を埋める給与水準を志向しても、組織形態や職員構成等が異なる国の俸給表を基本とした給与体系を採用している限り、公民較差を精緻に埋める改定を行うことには限界がある。

かねてから、一定の調整率を乗じる調整や一定の額を加減する調整が模索されてきているが、多数派とはなっていない⁷。特に近年、財政状況等を理由とした大幅な給与削減措置が横行するなか、精緻な調整には関心が払われたい傾向があるといえるだろう。

この点については、非常に大きな問題を内包しているが、均衡適用過程の問題に着目する本稿の重点的な目的意識の性質から、より深い考察は別稿に委ねたい。

⁷ 総務省（2010）の資料編 pp. 3, 4, 17-20.によると、2009年の給与勧告では8団体が調整する内容の勧告を行っている。

3.2 公務内部での均衡連鎖の誤謬

(1) 「相当職」への均衡連鎖の誤謬（横の連鎖）

地方公務員の給与は「均衡の原則」に基づき、各役職段階の代表的な職（部長、課長等）について、「部下の数」等を基準として、対応する民間企業の従業員の給与水準との均衡が図られている⁸。一方で、公務内部では職務給の原則に基づく給与体系が定められており、同一の職務の級に属する職員には同水準の給与が適用される。こうした制度の下で、外部との均衡が内部に連鎖されていく。

しかし、こうした均衡連鎖が繰り返される過程で、誤謬が生じているのではないか。つまり、当初に地方公務員の給与水準を定めるために行われた外部との均衡において、属性の近い民間従業員との比較が精緻に行われているが、その際に想定された一般行政職職員の属性（役職段階ごとに想定された「部下の数」など）は、内部への均衡適用が図られる過程で、かけ離れた職にまで均衡連鎖が繰り返されているのではないだろうか。

例えば、上述のとおり、県の本庁課長であれば、これに対応する役職段階の民間従業員と比較される。すなわち、企業規模500人以上の企業であれば「2係以上又は構成員10人以上の課の長」などである。こうして本庁課長が属する職務の級の給与水準が定められるが、いわゆる「相当職」として、本庁課長ではない「本庁課長に相当する職」とされる職にも、その給与水準が適用される。こうした結果、これらの「相当職」が必ずしも当初に想定された「2係以上又は構成員10人以上」の長等ではない職である場合も少なくない。こうして均衡連鎖の過程において誤謬が生じてしまっているのではないだろうか。

しかし残念ながら、地方公共団体の組織内にいるこれらの「相当職」の職員の給与水準を民間と比較することは難しい。

（外郭団体職員）

こうした中、一つの分析として、外郭団体職員の給与を取り上げたいと考える。

外郭団体へ派遣されている地方公共団体の職員は、ここでいう「相当職」として給与が決定されており、これらの派遣職員と机を並べる外郭団体職員も、そうした派遣職員との均衡が図られ給与が決定されている。一方で、外郭団体の場合、類似する業務を行っている民間企業が存在する。

そこで、外郭団体を地方公務員給与の均衡連鎖の行き着く先と捉え、類似する業務を行っている民間企業の従業員の給与水準との比較を行うことにより均衡連鎖の実態を検証したいと考える。

地方公共団体の外郭団体職員の給与について全国的に集計した調査等は存在しない。したがって、具体的にいくつかの団体のデータを入手して分析するしか方法がない。ここでは先行研究の分析結果を活用することとしたい。圓生（2014）は、B県の外郭団体のうち、地方三公社の一つで職員数の多い「住宅供給公社」と公益財団法人で運営され職員数の多い「公園協会」のパネルデータ（複数年次にわたるマイクロデータ）を入手して分析したものとなっている。比較分析した民間給与のデータは、厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」のデータである。日本標準産業分類に従い、住宅供給公社については「不動産取引業」「不動産賃貸業・管理業」、公園協会については「公園、遊園地」業の民間従業員との均衡を検証するため、不動産業、物

⁸ 人事院及び各人事委員会の給与勧告参考資料各年版の「民間給与関係」を参照

品賃貸業（100,410人）、生活関連サービス業、娯楽業（129,990人）の従業員に関する年齢階級別、学歴別、役職段階別の所定内給与額が用いられている。属性として年齢、学歴、役職段階、企業規模を取り上げ、これらの要因を考慮した賃金関数の推定を行い、給与格差を求めたものとなっている。

すなわち、B県住宅供給公社及びB県公園協会それぞれの職員と、比較対象とする「不動産業、物品賃貸業」及び「生活関連サービス業、娯楽業」に属する従業員からなる労働市場をそれぞれ想定し、そこでの賃金関数を次式(1)のように特定化して推定を行う。具体的には、年齢・学歴・役職段階別の所定内給与額の自然対数値を被説明変数とし、各セルの労働者数をウェイトとする加重最小二乗法により賃金関数を推定する。なお、企業規模については、A県住宅供給公社及びA県公園協会の組織規模を考慮し、賃金構造基本統計調査の賃金データのうち、企業規模100人以上の事業所のデータを用いることで対応させる。

$$\ln W = \beta_0 + \beta_1 A + \beta_2 A^2 + \beta_3 TD + \beta_4 DD + \beta_5 CD + \beta_6 MD + \beta_7 GD + \varepsilon \quad (1)$$

ただし、 $\ln W$ = 給与（所定内給与額）の自然対数値

A = 年齢

TD = 短大卒ダミー（1：短大・高専卒， 0：その他の学歴。ベースは高卒）

DD = 大学卒ダミー（1：大学・大学院卒， 0：その他の学歴。ベースは高卒）

CD = 係長ダミー（1：係長・職長， 0：その他の職階。ベースは非職階）

MD = 課長ダミー（1：課長相当職， 0：その他の職階。ベースは非職階）

GD = 外郭団体ダミー（1：A県住宅供給公社又はA県公園協会の職員，
0：比較対象の産業の従業員）

$\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7$ = 定数

ε = 誤差項

推計結果は、図表3に示されている。

図表3 外郭団体職員の給与水準

説明変数	住宅供給公社と 不動産業等		公園協会と 生活関連サービス業等		
	係数	標準誤差	係数	標準誤差	
C 定数項	10.830 **	0.099	10.974 **	0.078	
A 年齢	0.078 **	0.005	0.072 **	0.004	
A ² 年齢の二乗	-0.001 **	0.000	-0.001 **	0.000	
TD 短大ダミー	0.028	0.027	0.004	0.017	
DD 大卒ダミー	0.185 **	0.019	0.088 **	0.014	
CD 係長ダミー	0.201 **	0.026	0.177 **	0.021	
MD 課長ダミー	0.599 **	0.031	0.324 **	0.022	
GD 支給ベース	0.019	0.269	0.091	0.269	
外郭 ダミー	減額復元	0.055	0.269	0.126	0.269
	独自減額も復元	0.086	0.269	0.190	0.269
サンプルサイズ	135		136		
サンプルの人員ウェイト	100473		130051		
Adjusted R-squared	0.915		0.908		
F (zero slopes)	206.33 **		190.38 **		

(出所) 圓生 (2014) p. 35.

推計結果をみると、B 県住宅供給公社職員の給与水準は民間の不動産業等の従業員の給与水準より8.6%高く、B 県公園協会職員は民間の生活関連サービス業等の従業員より19.0%高くなっている。

住宅供給公社の職員は、多くがデスクワークや営業の業務を行っており、不動産業等の従業員と類似しているものと考えられる。不動産業等の従業員の給与水準は、行政職の比較職種としている一般の事務・技術の職と比較すると、やや低い給与水準にあるため、数%程度の格差が生じているものと考えられる。

一方、公園協会の職員は、本部でデスクワークを行う職員もいるものの少数であり、多くの職員は現場での現業職員に近い業務を行うとともに、その指導的な立場にある者も作業員等に現場で指揮監督を行ういわゆる職長と呼ばれる職種に相当する業務を行っていることが多い。まさに民間における公園業等の業務内容に類似しているものと考えられる。そして、民間における公園業等の従業員の給与水準は、行政職の比較職種である一般の事務・技術の職と比較すると、かなり低い給与水準にあるため、約20%にも及ぶ大きな格差となっているものと考えられる。

以上のとおり、「相当職」への均衡連鎖の行き着く先としての外郭団体職員の給与水準は、類似業務の民間給与と均衡を失うケースがあることが明らかになった。

(2) 「他職種」への均衡連鎖の誤謬（縦の連鎖）

民間給与との均衡を図る際に用いられた代表的職種である「行政職」からこれ以外の職種への均衡連鎖について検証したい。

行政職以外の職種の給与水準を民間と比較することは難しい面が多いが、ここでは、類似する業務を行っている民間企業の従業員が明確なものとして、看護職と技能労務職を取り上げ、均衡連鎖の実態を検証したい。

（看護職）

日本看護協会の「2009年病院における看護職員需給状況調査」の調査結果を用いて、看護職職員の給与水準を検証したい。同調査は、2009年に全国の病院8,793施設を対象に実施されたものであり、有効回収数は3,495、有効回収率は39.7%である。

都道府県と市町村立病院511施設を含む公的医療機関641施設のデータを公務とし、民間の医療法人1,403施設のデータを民間として給与水準の比較を行うこととする。

データの制約から属性を揃えることが難しいが、給与水準に大きな影響を与える要因を揃えるため、勤続10年、31～32歳、非管理職の者同士を対応させて比較を行うこととする。また、医療分野では、病院等施設の規模による影響が考えられるため、病床規模別のデータを用いる。また、時間外労働の多寡による影響も捨象する必要があるため、所定内給与で比較することが適当であると考えられることから、ここでは基本給与月額により比較を行うこととする。

推計結果は、**図表 4** に示されている。

図表4 看護職職員の給与水準

	件数	平均値	25%点	中央値 (50%点)	75%点	公/民-1 (%)
民間	(件)				(円)	
20～99床	461	225,392	206,450	222,800	245,000	
100～199床	560	231,186	213,200	230,000	246,878	
200～299床	223	231,514	210,150	231,000	249,700	
300～399床	99	234,725	216,300	235,000	253,800	
400～499床	35	245,849	230,000	247,800	262,080	
500床以上	28	240,462	224,425	235,000	258,375	
計	1406					
公務	(件)				(円)	(%)
20～99床	124	253,894	243,863	255,200	263,757	12.6
100～199床	170	259,464	248,875	257,050	270,320	12.2
200～299床	103	262,861	251,000	260,000	275,100	13.5
300～399床	92	268,943	257,325	268,700	279,675	14.6
400～499床	59	264,560	251,230	263,900	271,900	7.6
500床以上	93	270,024	256,650	268,528	278,409	12.3
計	641					14.0

(出所) 日本看護協会『2009年病院における看護職員需給状況調査』のデータを用いて作成

年齢・勤続年数が同等な職員間において、公務が民間を上回る水準にあるという格差が確認された。格差は病床規模によって7.6%から14.6%と異なるが、ほとんどの病床規模で10%を超えており、全病床規模での比較では14.0%となっている。大きな格差といえるだろう。

(技能労務職)

行政職から他職種への均衡連鎖のうち、最も遠い連鎖は技能労務職であろう。

しかし、技能労務職については、法律の適用関係が他の一般行政職員等とは異なっている⁹。その結果、給与についても、人事委員会勧告の対象ではなく、団体交渉を経て労働協約を締結することができるなど、給与決定の方式についても法の適用関係が異なっている。このため、他の職種と同様に論じることは適当ではない面がある。

こうした中、技能労務職の給与については、既に各方面から問題点が指摘され検証されている。特に、総務省が設置した「技能労務職の給与に係る基本的な考え方に関する研究会(座長：佐藤博樹東京大学教授)」においては、これまでの各方面からの指摘も踏まえ総括する形で、詳細な分析と整理がなされている(最終報告：総務省(2009))。

したがって、ここではこれらの先行研究を踏まえた実態の整理にとどめたい。具体的には、総務省の上述研究会の最終報告の分析方法を最新値に置き換えたものである。

推計結果は、図表5に示されている。

⁹ 地方公営企業等の労働関係に関する法律附則5項による同法及び地方公営企業法の一部準用

図表5 技能労務職職員の給与水準

	公務(都道府県)			民間			公/民-1	
	平均給与月額		平均年齢	平均給与月額		平均年齢	平均給与月額	
	(A)	うち所定内(B)		(a)	うち所定内(b)		(A)/(a)-1	(B)/(b)-1
	円	円	歳	円	円	歳	%	%
自動車運転員	401,800	380,500	50.8	252,100	222,900	55.8	59.4	70.7
電話交換員	376,400	360,900	48.8	211,600	204,100	41.2	77.9	76.8
守衛	418,800	387,900	50.7	231,400	209,300	57.6	81.0	85.3
用務員	375,500	367,400	52.1	202,700	200,600	53.9	85.2	83.2
学校給食員	371,900	367,900	52.7	247,200	229,500	42.8	50.4	60.3
バス事業運転員	456,600	369,400	47.1	305,900	235,900	47.5	49.3	56.6

(出所) 総務省(2009)「技能労務職員の給与に係る基本的考え方に関する研究会」報告書参考資料1と同様の算出方法により作成したもの。データは時点更新を行い、公務は総務省(2013)「地方公務員給与実態調査」、民間は厚生労働省(2010-2012)「賃金構造基本統計調査」を用いている。総務省(2014)第6回資料等。

年齢、業務内容、雇用形態等の点において完全に一致した比較ではないので、その点を配慮して考えるべきであるが、都道府県で母数の多い職種から順に所定内給与でみると、用務員で83.2%、バス事業運転員で56.6%、自動車運転員で70.7%、公務の方が高い水準となっている。上述の看護職を遙かに凌ぐ極めて大きな格差といえるだろう。

以上のとおり、行政職以外の「他職種」の給与水準は、類似業務の民間給与と均衡を失するケースがあることが明らかになった。

3.3 市町村職員の給与への均衡適用の誤謬

人事委員会を設置していない市町村では、上述の議論はほとんど通用しない。

都道府県及び政令指定都市では人事委員会が設置されることになっているが、その他の市町村では、人口15万人以上の市では設置できるものの¹⁰、その他は設置することとなっていない(地方公務員法7条)。

これらの一般の市町村では、当該市町村の区域における公民の給与について、実態調査に基づき公民較差を算出するしくみが存在しない。こうした制度の下では、地域の民間給与水準の適切な反映という課題は、極めて難しい問題となる。

次善の策として、何を参考指標とするかということが問題になる。

総務省の地方公務員給与のあり方研究会の報告書では「都道府県の給与に民間給与が反映されることを前提に、これを参考にして給料表を整備することで間接的に地域民間給与の反映を行うこととするよう検討すべき」としている(総務省(2006) p.20)。また、専門家会合のとりまとめでも「都道府県人事委員会の調査結果を参考とすることが合理的」としている(総務省(2010) p.14)。

¹⁰ 現在、和歌山市が設置しているのが唯一の例となっている。

国の指導（助言）方針としては、2014年度の給与改定通知でも¹¹、「都道府県人事委員会における公民給与の調査結果等も参考に、地域の民間給与を反映させた適切な対応を行うこと」としている。

（一般市町村の実態）

一般の市町村の給与水準の決定の実態は、およそ次のようになっている。

一般の市町村では、国の俸給表体系とほぼ同じ各道府県の給料表体系をそのまま適用することを基本に、組織規模を考慮して一部の級のみを適用しているといったものがほとんどである。国と異なる給料表を適用している東京都の場合には、国に準拠している団体と都に準拠している団体がある。また独自の給料表を適用しているという団体もあるが、その実態はかつて国または都道府県の給料表体系を基本として作成した給料表から出発し、その後は改定率を国準拠または都道府県準拠として現在に至っているといったものが多い¹²。

いずれにせよ、少なくとも本稿で着目している「外部との均衡」を的確に「公務内部へ均衡適用」できているかという問題に関して、一般の市町村では、的確に適用できる制度にはなっていないと言わざるを得ないだろう。

地方公務員の約半数を占める市町村職員のうち、政令指定都市と一部の市を除く大半の職員が、このように地域の民間給与との均衡からは非常に遠い均衡関係にあることになる。

3.4 財政状況等を理由とした給与削減措置による均衡適用の誤謬

厳しい財政状況等を理由として、人事委員会の勧告等に基づかない臨時的・特例的な独自の給与削減措置が横行している¹³。

削減内容も、給料（基本給）を10%以上削減している団体もあるなど、大幅なものとなっている。人事委員会による極めて精緻な公民比較に基づく公民較差が0.01%の単位まで示されたとしても、文字どおり桁違いの規模の削減が行われているのが実態であり、この場合、均衡概念は破綻することとなる。

財政状況等を理由とした給与削減措置について、太田（2013）は「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」としている（pp. 30-31）。しかし、その状態が続けば、「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か」ということについては、データを示して「必ずしもそうした収斂が起きるわけではない」としている（pp. 30-31）。

財政状況等を理由とした給与削減措置を行うことは、地域の民間給与水準との均衡を図る方法としては、あまりにも粗野な措置と言わざるを得ず、この場合にも、均衡適用は大きく誤謬を生じることになる。

4 まとめ

地方公務員給与の水準は、いわゆる「均衡の原則」に基づき、地域の民間給与との均衡を図

¹¹ 平成26年10月7日付総行給第70号「地方公務員の給与改定等に関する取扱いについて」p. 3.

¹² 金井（2006）、金井（2012）ほか

¹³ 総務省（2013）「2他の給与関連調査結果」pp. 1-5. ほか

ることで決定される制度となっている。本稿では、地方公務員給与の水準決定における「均衡適用過程の誤謬」を検証した。得られた結論をまとめると次のようになる。

地方公務員給与の水準は、各地方公共団体の総体としては、地域の民間給与との極めて精緻な均衡比較のもとに決定されている。しかし、その「均衡」が公務内部の各職に適用される過程においては、給与改定原資の配分の問題として、職務給の原則の下、それぞれの職に均衡が適用され、さらに類似の職に均衡が連鎖されているが、その過程において誤謬が生じていることが確認された。

まず、公務内部への均衡適用の段階では、役職段階間等の配分の誤謬が明らかになった。地方公共団体と国では組織形態が異なり役職段階や職員構成も異なるなか、ほとんどの地方公共団体が国家公務員と同じ給料表を用いているために、当該地方公共団体の総体としての給与水準は精緻に民間均衡が図られているものの、役職段階ごとの給与水準は民間における対応役職段階の給与水準との均衡を失する結果となっていることが確認された。

また、公務内部での均衡連鎖の過程では、「相当職」への均衡連鎖の誤謬や行政職以外の「他職種」への均衡連鎖の誤謬が明らかになった。均衡連鎖の行き着く先としての外郭団体職員の給与水準や、民間に類似業務のある職種の給与水準を検証したところ、同種の業務を行っている民間従業員との給与格差が確認された。

なお、人事委員会を設置していない一般の市町村では均衡を図る制度に限界があること、財政状況等を理由とした給与削減措置を実施している団体では均衡概念は破綻していることも確認された。

(地方公務員給与の今後の方向性)

以上の分析結果を踏まえ、今後の地方公務員給与のあり方について方向性を考察するとともに、提言を試みたい。

(1) 役職段階別公民較差の公表と解消

役職段階別の公民較差を公表し、これを前提とした改定を行うことを検討してはどうか。

部長や課長といった代表的な役職段階の給与水準は、地域の民間における対応役職段階の給与水準と均衡を図る必要性が大きいと考えられる。そうした役職段階の給与を適正な水準とすることは、内部的には、そうした役職段階への昇格を望む職員を育む効果がある。また対外的には、民間給与との均衡が顕在化しやすい役職段階であり、民間給与との均衡を図る給与決定方式に対する一般の理解と信頼性を高める効果があると考えられる。したがって、これら上位の役職段階の給与水準は、レンジ幅の小さいレートで設定するなどして分かりやすく設定し、水準は地域の民間給与を最大限に反映したものとすることが適切であると考えられる。

一方で、非役付の一般職員については、職務の級では複数の級に幅広く分布しているが、これらの一般職員を「大括り」で捉え、民間で同様の役職段階（非役付）にある従業員の給与水準との均衡を図るべきである。公務におけるこれらの職員の給与こそが年功的に上昇を続け、民間給与との均衡を失する状態にあり、人員ウエイトも大きいため、公民較差による給与改定原資の配分を過剰に受ける形になっている。これらの非役付の一般職員における職位の上昇では、責任の度合い等の上昇はさほど大きくはないのではないかと考えられる。そうだとすると、同一の経験年数を経た職員が役付へ昇任する頃以降を中心に水準の上昇幅を押さえる必要があると考えるが、労務管理等の必要から実現が困難な面があるとすれば、少なくともこれらの一一般職員を大括りで捉えた場合に、同様の役職段階（非役付）にある民間従業員の給与水準と均

衡がとれているように徹底すべきであると考ええる。

以上のように、役職段階別の公民較差を公表するとともに、それを前提とした改定を行っていくことが適切であると考ええる。

(2) 独自の給料表の設定

地方公務員と国家公務員とでは組織形態が異なり役職段階や職員構成も異なるなか、国家公務員の俸給表をそのまま適用していることの歪みが本稿で明らかになった。

これを踏まえると、国家公務員の俸給表を基本としつつも、独自の給料表を設定することを模索すべきではないか。独自給料表の設定に係る問題点等については、総務省（2010）において、考えられるさまざまな論点について要領よくとりまとめられている。こうした分析も参考にしながら、独自の給料表を設定することを模索すべきであると考ええる。

具体的な一つの方向性としては、業務の類似性から国家公務員の俸給表を基本としつつも、上述（1）のように上位の役職段階では役職段階別公民較差に基づいて水準の調整を行い、非役付の下位の役職段階では国家公務員の俸給表を合成するなどして簡素な級構成とし、水準は大括りで精緻に調整することを基本とすることが適当ではないかと考える¹⁴。

以上のような方向で、国家公務員の俸給表を基本としつつ、独自の給料表を設定することも一概に否定することなく、地域の民間給与の的確な反映を目指すことが重要である。

(3) 相当職への「役割給」発想の導入

部長や課長といった代表的役職と同等の職務の級に格付けされた相当職については、民間における「役割給」の発想を組み入れてはどうか。

我が国の民間企業では、これまで主流であった職能資格制度の修正が進められている。つまり、①能力主義から職務主義へ、②能力主義から能力主義と職務主義の混合思想＝役割主義への流れである¹⁵。この民間における「役割給」の発想が参考になるのではないだろうか。

公務における部長や課長といった代表的役職と相当職とでは、役割は大きく異なることが一般的であり、同一の職務の級として固定せず、役割とその達成度に応じた給与となるよう設計すべきではないか。その際には、民間において「非管理職層は職能資格制度を継続しつつ、管理職層は職務主義に転換し、管理職層では、職務価値の測定が容易い職務（例えばライン管理職）は『職務主義への傾斜』を強め、職務価値の測定が難しい職務（例えばスタッフ職）は職務と能力の両方を基準とする『役割主義の強い現実化』が観察される」という報告が参考になる¹⁶。相当職には、職務で固定する給与ではなく、役割とその達成度に応じて変動する給与として設計することが望ましいのではないだろうか。

¹⁴ 総務省（2010）の分類でいえば、国家公務員の俸給表を基本とした独自水準の給料表という面を持ちつつ、非役付の下位役職段階を中心に独自構造の給料表とすることとなる。

¹⁵ 平野（2010）pp. 74-77。

職能資格制度は、職務遂行能力のレベルに応じて資格等級を設定し、資格に社員を格付けして昇進や給与を決定するシステムで、職務遂行能力を等級の決定基準とするものである（楠田（2003））。

また、新たな職務等級制度は、職務分析・職務評価によって厳密に確定される職務価値を定め、それに伴った等級を設定し、職務それ自体を等級の決定基準とするものである。

さらに、役割等級制度は、役割の重要度に応じて等級区分し、役割ベースで設定された目標の達成度を処遇に反映させる社員格付制度である（日本経団連（2010））。

¹⁶ 平野（2010）p. 77

(4) 行政職以外職種への公民比較の拡充

行政職以外の職種の公民比較について、人事院の官民比較のあり方研究会の報告書では、従来どおり、「行政職との均衡を考慮して定めることが適当である」と結論づけている。その根拠として、「医師、教師、自動車運転手等の民間に類似職種が存在する職種については、国立大学の法人化、国立病院等の独立行政法人化により、公務員数が非常に少なくなっている。仮に、官民比較を行うとしても、データ数が不足しているため、精確な比較は難しい」としている¹⁷。地方公共団体においても、法人化や地方公営企業法の全部適用の動きなどにより同様の状況が進んでいる。しかし、人事院および人事委員会はそれで責任を免れるかもしれないが、広義の任命権者たる地方公共団体の説明責任は免れ得ないと考えるべきであろう。

行政職以外の職種については、国の類似職種に適用されている俸給表が、当該職種の技能形成過程を踏まえ設計され、水準については行政職を基本として職務内容の相違を反映させた特別の俸給表となっていることから、国の俸給表を適用することを基本とすることは適当であると考えられるが、水準については、地域の民間給与の反映を一層志向すべきではないか。地域の民間給与の水準を反映させる方法としては、厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」等の公的な給与調査をはじめ、各業界が実施している調査も調査精度に配慮しつつ参考とし、人事委員会が行政職の公民較差を算出する際に行っている職種別民間給与実態調査の「公民給与比較の対象外職種」の調査と合わせて分析を行い、水準の調整を行うことを志向すべきであると考えられる。最大の課題であるサンプル数の確保については、地方公共団体間の広域的な連携として合同調査を実施するなどの方法により解決を試みるのが適当ではないだろうか。

(おわりに)

地方公務員給与の水準は「均衡の原則」に基づき地域の民間給与との均衡を図ることで決定される。本稿では「均衡」の適用過程を検証した。「均衡」の問題は、公務にどのような人材を確保し活用していくかということに帰着する。地方分権が時代の要請となる中、地方公共団体の人事管理はますます重要なものとなるだろう。地方独自の給与制度の設計も一概に否定することなく改革を進め、適切な人事管理の実現により質の高い行政が展開されることを期待している。

参考文献

- Ehrenberg, R. G. and J. I. Schwarz (1986) "Public-Sector Labor Markets," *Handbook of Labor Economics*, Vol. II, pp. 1219-1268.
- Gregory, R. G. and J. Borland (1999) "Recent Developments in Public Sector Labor Markets," *Handbook of Labor Economics*, Vol. III C, pp. 3574-3630.
- 稲継裕昭 (1996) 『日本の官僚人事システム』 東洋経済新報社.
- 稲継裕昭 (2000) 『人事・給与と地方自治』 東洋経済新報社.
- 太田聡一 (2013) 「地方公務員給与の決定要因」『日本労働研究雑誌』第637号 pp. 20-32.
- 金井利之 (2006) 「基礎的自治体の給与制度と改革」『都市問題』第97巻第3号 pp. 4-111.
- 金井利之 (2012) 「自治体職員の給与決定の実態」『都市問題』第103巻第7号 pp. 58-68.
- 楠田丘 (2003) 『職能資格制度』 経営書院.
- 神代和欣 (1973) 『日本の賃金決定機構—公共部門の賃金決定—』 日本評論社.
- 人事院 (1999) 「人事院勧告」『人事院月報』第598号. pp. 1-107.

¹⁷ 人事院 (2006) p. 18.

- 人事院（2006）『官民給与の比較方法の在り方に関する研究会報告書』人事院。
- 総務省（2006）『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。
- 総務省（2009）『技能労務職の給与に係る基本的な考え方に関する研究会報告書』総務省。
- 総務省（2010）『地方公務員の給料表等に関する専門家会合とりまとめ』総務省。
- 総務省（2013）『平成24年地方公務員給与実態調査結果の概要』総務省。
- 総務省（2014）『地方公務員の給与制度の総合的見直しに関する検討会報告書』総務省。
- 中村圭介（2004）『変わるのはいまー地方公務員改革は自らの手でー』ぎょうせい。
- 西村美香（1999）『日本の公務員給与政策』東京大学出版会。
- 日本看護協会（2009）『2009年病院における看護職員需給状況調査』日本看護協会。
- 地方公務員給与制度研究会（1988）『地方公務員給与制度詳解（全訂新版）』
- 日本経団連事業サービス人事賃金センター（2010）『役割・貢献度賃金』日本経団連出版。
- 橋本勇（2014）『新版逐条地方公務員法』学陽書房。
- 原口恒和（1989）『公務員給与制度詳解（平成元年改訂版）』財務出版。
- 平野光俊（2010）「社員格付制度の変容」『日本労働研究雑誌』第597号 pp. 74-77。
- 圓生和之（2008）「公務部門の賃金水準に関する経済分析」『日本労務学会誌』第10巻第1号。pp. 2-16。
- 圓生和之（2014）「地方外郭団体職員の給与水準に関する経済分析」『地方自治研究』第29巻第2号 pp. 28-41。
- 森園幸男・大村厚至（2008）『公務員給与法精議（第四次全訂版）』学陽書房。

