地方公務員給与における
「２つの改革」の検証

圓　生　和　之

神戸学院経済学論集

第53巻　第４号　抜刷

令和４年３月発行

地方公務員給与における「２つの改革」の検証

圓　生　和　之

１．はじめに

21世紀に入り，我が国の公務員給与については，２つの大きな改革が実施された。2005年人事院勧告の「給与構造改革」と2014年人事院勧告の「給与制度の総合的見直し」である。(1)

この２つの改革は，多様な改革内容で構成されているが，いずれも「地域の民間給与の反映」が改革の中心であった点で共通している。そして，「地域の民間給与の反映」は，その内容から，地方公務員給与への影響が大きいものであった。

この２つの改革を経た地方公務員給与は，どのように変化し，どのような実態にあるのか。これまで，改革された制度の解説や分析は数多くなされてきたものの，これらの改革を経た地方公務員給与の実態をデータで捉え，実証的に分析した検証はほとんどなされていない。

本稿の目的は，こうした状況を踏まえ，地方公務員給与における２つの改革の検証として，改革後の地方公務員給与の実態を把握し，今後の地方公務員給与のあるべき方向性を示すことにある。とりわけ，これらの改革の実施にあたり整理された「給与決定原則の解釈の変更」に着目し，国公準拠（国家公務員に準拠した給与決定）の考え方の刷新，地域民間給与水準の反映という命題はどのように実現されているのか，具体的なデータを用いて分析したい。

２．先行研究

地方公務員給与における「給与構造改革」および「給与制度の総合的見直し」に関する先行研究としては，下瀬（2011），稲山（2006），中島（2007），野村（2005），原（2009），高橋（2018）などがある。いずれも，改革内容を詳細に分析した優れた報告である。しかし，いずれも改革された制度の解説や現状の概観にとどまっており，改革が地方公務員給与に与えた影響について検証したものとはなっていない。

改革が地方公務員給与に与えた影響について検証したものとしては，太田（2006），圓生（2015），青木（2018）を挙げることができる。

太田（2006）は，具体的なデータを用いて，「給与構造改革」が地方公務員給与に与えた影響について計量分析を行った研究である。労働経済学の手法を用いた精緻な分析となっている。しかし，この分析は，「地域間格差の程度を民間と地方公務員で比較するという方法」をとっている。つまり，この分析で示されているのは，各地方公共団体間における給与水準の散らばりが，改革を経て拡大していることを示しているにとどまっており，改革を経て地方公務員給与が地域の民間給与との比較においてどのような実態にあるのかを検証したものとはなっていない。

圓生（2015）は，「給与構造改革」が地方公務員給与に与えた影響について，客観的なデータを用いて分析しているが，その後の「給与制度の総合的見直し」を経た現在の地方公務員給与の実態の分析には及んでいない。

青木（2018）は，「給与構造改革」と「給与制度の総合的見直し」を経た現在までの状況を捉え，地方公務員の給与制度および給与水準の決定について，地方公共団体が自律的に行っている可能性と義務的に国に従っている可能性を考察したものである。そして，その前提として，２つの改革を経て「地域毎の国公準拠」となっていると指摘しているものの，その根拠は実証されておらず，ラスパイレス指数の全国の平均値が100に近づく動向を引用しているにとど

まっている。

そこで，本稿では，２つの改革を経た地方公務員給与が，どのように変化し，どのような実態にあるのか，客観的なデータを用いて検証を行いたい。

＊　＊　＊

なお，人事委員会を置く都道府県等の人事当局や人事委員会では，おそらく独自に分析と検証を行っていると推察されるが，いずれも非公表の内部データを用いて行われ，検証結果が公表されることはないのが実態であろう。しかし，そのことこそが，公務員給与への一般の理解と信頼を妨げている面があるのではないかと危惧される。

そのため本稿では，公的機関の「公表データ」を使用することにより検証を行う。このため，公的統計の集計データを用いることとなり，近年の労働経済学研究の主流である個票ミクロデータを用いた分析とは異なるが，誰もが再現可能な分析として，透明性の高い分析となることの優位性に重点を置きたいと考える。分析手法は，確立された経済学の計量分析手法によるものである。

３．公務員給与における２つの改革

3.1　給与構造改革（2005年人事院勧告）[(2)]

2005年の人事院勧告は，①地域民間給与の反映，②年功的な給与上昇の抑制と職務・職責に応じた俸給構造への転換，③勤務実績の給与への反映などの改革の必要性に言及し，「給与構造改革」を行うよう勧告した。

その中心は①の地域民間給与の反映であり，「民間賃金の低い地域では公務員給与水準が民間賃金を上回るという状況」があると指摘し，「地域の民間賃金がより適切に反映されるよう」措置する必要があるとしている。

具体的に実施された内容としては[(3)]，全国共通に適用される俸給表の水準を平均4.8％引き下げる一方で，その引き下げ分を原資として，従来の調整手当に替えて地域手当が新設されたほか，広域異動手当や本府省業務調整手当が創設された。改編された地域手当の支給割合は，例えば民間給与の水準が高いとさ

れた東京都特別区では従来の調整手当の12％を上回る18％とされるなどの引き上げが行われたが，従来の調整手当と同水準あるいはそれ以下とされた地域が多いほか，その他の大半の地域においては，地域手当は該当しないものとされた。

これらの俸給表や手当の見直しは，2006年度から段階的に実施されるとともに，激変緩和のため，2010年度までの５年間の経過措置（現給保障措置）が設けられることとされた。その後，東日本大震災からの復興のための措置もあり，経過措置は2013年度まで延長されている。

3.2　給与制度の総合的見直し（2014年人事院勧告）[4]

2014年の人事院勧告では，「給与制度の総合的見直し」が勧告された。①地域間の給与配分の見直し，②世代間の給与配分の見直し，③職務や勤務実績に応じた見直しなどを内容とするものとなっており，その中心は，①の地域間の給与配分の見直しであった。

2005年に勧告した「給与構造改革」により地域ブロックで見た民間給与との差は縮小したものの，他方で，特に民間給与の低い地域を中心に，公務員給与が高いのではないか等の指摘が依然として見られること等に言及し，さらなる「総合的見直し」の必要性を論じている。

具体的に実施された内容としては[5]，官民給与の実情を踏まえ，全国共通の俸給表について，その水準を平均２％引き下げるとともに，その引き下げ分を原資として，地域手当について，支給割合を最大20％とし，級地区分を増設して７区分とするなどの見直しを行うものであった。

これらの俸給表や手当の見直しは，2015年度から段階的に実施されるとともに，激変緩和のため３年間の経過措置（現給保障措置）が設けられた。

3.3　地方公務員給与への適用

国家公務員給与における2005年人事院勧告の「給与構造改革」および2014年人事院勧告の「給与制度の総合的見直し」は，そのまま地方公務員給与に影響を与えている。総務省による通知の発出や同省が設置した研究会の報告という

形で基本的な方向性が示され，国家公務員と同様の改革が行われている。

3.3.1「給与構造改革」の地方公務員給与への適用

2005年の人事院勧告の際は，同年９月28日付け総務事務次官通知「地方公務員の給与改定に関する取扱い等について」が発出され，「国家公務員における制度改革を踏まえた見直しを行うこと」とされている。

さらに，この通知では，給料表の構造として，国と同様の職務の級を用いること，各級の号給は国の号俸数を限度とすること等を求めているほか，地域手当も「国における指定基準に基づき，原則としてこれにのっとって定めること」とされるなど詳細な「要請」が行われている。

これを受けて，全ての地方公共団体において「給与構造改革」に沿った給料表の見直しが行われるなど，国家公務員と同様の改革が行われている。(6)

（給与決定原則「均衡の原則」の解釈の変更）

この間，総務省は「地方公務員の給与のあり方に関する研究会（座長：塩野宏東京大学名誉教授。以下「あり方研究会」という。）」を設置し，2006年３月には報告書が出されている。報告書の中で，地方公務員給与の決定原則の中核をなす「均衡の原則」について，従来の同省の法解釈を変更する重要な報告が行われている。

そもそも，一般に地方公務員給与における「均衡の原則」と呼ばれる原則は，地方公務員法の次の規定を指している。地方公務員給与の水準決定について，「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」というものである（24条２項）。

この均衡の原則の解釈として，自治省・総務省は一貫して「国家公務員の給与に準じることによって実現される」という考え方を示してきた。(7) いわゆる「国公準拠」と呼ばれる考え方である。

もっとも，かねてからこの解釈には，法学者から法解釈として疑義が呈されることもあったほか，(8) 地方行政の実務でも，各地方公共団体の地域内において，

「国家公務員」の給与水準と「民間労働者」の給与水準が必ずしも一致する訳ではないという現実から，一般的な都道府県では，漫然と国家公務員に準拠するのではなく，各団体の人事委員会が算出した「公民較差」を前提としてこれを埋める内容の改定をいかに行うかが毎年度の給与改定の最大の論点であった。(9)

こうした中，総務省の「あり方研究会」は，検討すべき課題として，給与決定の考え方について，「地方公共団体によっては，国公準拠の考え方が，地域民間給与と比較して地方公務員給与が画一的に高止まる傾向の背景となっているとの指摘がある」とし（同報告書 p.8），人事委員会の現状として，「人事院勧告の官民較差率よりもマイナス幅の大きい公民較差率を算出しているにも関わらず，これを勧告の改定率に反映させず，人事院勧告とほぼ同じ改定率の勧告を行っている」ような団体が存在することを取り上げて問題点として報告している（同 p.11）。

そして，改革の方向として，従来の解釈を変更し，給与「制度」は国家公務員に準拠し，給与「水準」は地域の民間給与をより重視して均衡の原則を適用すべきとする報告が行われた。ただし，民間給与が著しく高い地域では国家公務員の給与水準を目安と考えるべきとも言及されている（同 p.12-22）。

この解釈変更が，その後の同省の方針とされている。これを受けて，実務で「橋本逐条」といった通称で重用されている「逐条地方公務員法」も，2009年発行の第２次改訂版から，変更された解釈での解説に書き改められている（橋本（2006）pp.356-358. 橋本（2009）pp.357-360.）。

3.3.2「給与制度の総合的見直し」の地方公務員給与への適用

2014年の人事院勧告の際にも，同年10月７日付け総務副大臣通知「地方公務員の給与改定等に関する取扱いについて」が発出されている。そこでは，国家公務員の給与において行われた見直しを示し，これを踏まえ，地方公共団体においても，「適切に見直しを行うこと」とされている。

さらに，給料表については，国の俸給表水準の引き下げの状況等を示したう

えで，「国の俸給表の見直しを踏まえた必要な措置を講ずること」とする一方で，地域手当については，「国における基準に基づき，定めることが原則である」としつつ，「給料水準の引下げと併せても国の指定基準に基づく支給割合によれば著しく給与水準が上昇する場合については，地域手当の支給割合について住民の理解と納得が得られるものとなることを基本として適切に対応すること」とされている。

これを受けて，全ての地方公共団体において「給与制度の総合的見直し」に沿った給料表の見直しが行われるなど，国家公務員と同様の見直しが行われている。(10)

４．２つの改革を経た地方公務員給与の現状

以上のようにして，地方公務員給与については，決定原則である「均衡の原則」の解釈も整理されたうえで，「給与構造改革」と「給与制度の総合的見直し」という２つの改革が進められた。この２つの改革を経て，地方公務員給与は，どのように変化し，どのような実態にあるのか。「国公準拠の考え方の刷新，地域民間給与水準の反映」という命題はどのように実現されているのだろうか。各種の統計データから現状を概観する。

なお，本稿では，次節５において，具体的なデータをもとに分析を行うため人事委員会制度が必置され詳細なデータが整っている都道府県を分析の対象としていることから，本節４でも同様に都道府県を分析対象とする。

4.1　給与構造改革の実施状況

各地方公共団体からの報告を総務省が集計した資料から，「給与構造改革」の実施状況を概観する。(11)

(1) 給料表

給料表については，平均で4.8%引き下げられた国の俸給表に準じた「給料表の改定」が，全ての都道府県で実施されている。

(2) 地域手当

一方で，こうした給料表水準の引き下げ分を原資として，調整手当から改変された地域手当の支給割合の改正が，国家公務員に準じて行われている。

しかし，地域手当の支給割合が上昇した地域は極めて限定的である。[(12)] 地域手当は，市町村単位で支給割合が定められる制度であるが，そもそも支給地域とされていない市町村が1,469団体で，全体の８割を超えている。都道府県で区域内（県内）に支給地域が全くない県が17県にのぼる。さらに，支給地域とされた市町村でも，給料表の水準が平均で4.8％引き下げられた中で，調整手当から地域手当へと支給割合がそれ以上に上昇した地域は非常に少ない。東京都特別区のほかは，都道府県庁所在地と人口30万人以上の市でみても17市しかない。[(13)]

このため，都道府県の職員について，勤務地域別職員数の加重平均でみると，給与構造改革を経た制度として，給料表水準の引き下げ分と比較して，調整手当から地域手当へと支給割合がそれ以上に上昇したのは，東京都，茨城県，奈良県の３都県のみとなっている。[(14)]

(3) 地域手当以外の手当

給料表水準の引き下げ分を原資として，地域手当とともに創設された広域異動手当や本府省業務調整手当等については，地方公共団体には該当しないものとされている。

(4) 給与全体の水準

本項でみたとおり，給料表水準の引き下げは全都道府県で実施されているものの，この引き下げ分を原資として措置された諸手当の引き上げが該当する団体は限定的である。したがって，団体ごとにみると，多くの都道府県の給与水準は，制度としては，低下しているものと考えられる。

4.2　給与制度の総合的見直しの実施状況

総務省が集計した資料から，給与制度の総合的見直しの実施状況を概観する。[(15)]

(1) 給料表

給料表については，平均で2.0％引き下げられた国の俸給表に準じた「給料表の改定」が，全ての都道府県で実施されている。

(2) 地域手当

一方で，こうした給料表水準の引き下げ分を原資として，地域手当の支給割合の改正が行われている。

しかし，ここでも，支給割合が上昇した地域は極めて限定的である。[16] 支給地域とされていない市町村が1,301団体，全体の約８割となっている。都道府県で区域内に支給地域が全くない県が15県である。さらに，支給地域とされた市町村でも，給料表の水準が平均で2.0％引き下げられた中で，地域手当の支給割合がそれ以上に上昇した地域は非常に少ない。都道府県庁所在地と人口30万人以上の市でみても18市しかない。[17]

このため，都道府県の職員について，勤務地域別職員数の加重平均でみると，給与構造改革および給与制度の総合的見直しを経た制度として，給料表水準の引き下げ分と比較して，地域手当の支給割合がそれ以上に上昇したのは，東京都のみとなっている。[18]

(3) 地域手当以外の手当

給料表水準の引き下げ分を原資として，広域異動手当や本府省業務調整手当等の増額改定が行われたが，地方公共団体には該当しないものとされている。

(4) 給与全体の水準

本項でみたとおり，給与構造改革と同様に，給料表水準の引き下げは全都道府県で実施されているものの，この引き下げ分を原資として措置された諸手当の引き上げが該当する団体は限定的である。したがって，団体ごとにみると，多くの都道府県の給与水準は，制度としては，低下しているものと考えられる。

4.3「ラスパイレス指数」の推移（国家公務員との比較）

前項まででみたとおり，各地方公共団体から総務省への報告によれば，「給与構造改革」および「給与制度の総合的見直し」という２つの改革は，地方公

務員給与においても国家公務員給与と同様に実施されている。

ここでは，２つの改革を経た地方公務員給与の水準が，国家公務員給与との比較においてどのような状況にあるのかをみるため，ラスパイレス指数の推移を確認する。[19]

具体的には，給与構造改革が実施される前年の2005年，給与構造改革の改革期間を経た2011年，[20] 給与制度の総合的見直しの改革期間を経た2019年の３時点を取り上げ，ラスパイレス指数の推移を確認する。

ラスパイレス指数は，従来，基本給たる「給料」の水準を国との比較において指数化したものであるが，2006年度から地域手当の状況を含めた「地域手当補正後ラスパイレス指数」も算出されている。ここでは，「ラスパイレス指数」と「地域手当補正後ラスパイレス指数」の両方の指数を確認することとしたい。なお，2005年は「地域手当補正後ラスパイレス指数」が算出されていないことから，前者は2005年・2006年・2011年・2019年，後者は2006年・2011年・2019年の値をみることで連続性を補いたい。

２つの改革の前後における「ラスパイレス指数」と「地域手当補正後ラスパイレス指数」の状況を整理したのが，表１および表２である。

２つの改革を経て，各都道府県の「ラスパイレス指数」と「地域手当補正後ラスパイレス指数」はともに，国家公務員給与の水準に近似する100に収斂する傾向がみられる。より給与全体の水準に近い「地域手当補正後ラスパイレス指数」をみても，標準偏差は2.65から1.29へと縮小している。改革後の2019年では，国家公務員の水準からプラス・マイナス５％ポイント未満の差である95から105の間に全ての団体が入る状況となっている。とりわけ，国家公務員給与を上回るものは最高値でも101.8と２％に満たないものとなっている。

少なくとも，２つの改革の期間を経て，国家公務員給与の改革が行われる中で，国との水準差が拡大しているような団体は見当たらず，全体としては国と同方向の改革が実施されているものと考えられる。

ただし，国家公務員給与の水準からプラス・マイナス５％ポイント未満の差

表１　ラスパイレス指数の推移

	2005年	2006年	2011年	2019年
地方公共団体（都道府県）				
（±1 未満）	24団体	24団体	17団体	31団体
（±2 未満）	36団体	36団体	27団体	42団体
（±5 未満）	45団体	45団体	41団体	47団体
平均	99.29	99.17	99.23	99.59
最大	103.00	103.80	103.40	102.30
最小	92.80	90.60	92.50	95.30
標準偏差	2.16	2.40	2.89	1.34

ラスパイレス指数の分布状況　（団体数）

ラスパイレス指数	2005年	2006年	2011年	2019年
107以上108未満				
106以上107未満				
105以上106未満				
104以上105未満				
103以上104未満	1	1	1	
102以上103未満	1	1	7	1
101以上102未満	6	6	5	4
100以上101未満	13	13	8	17
99以上100未満	11	11	9	14
98以上99未満	6	6	5	7
97以上98未満	2		4	2
96以上97未満	2	6	1	1
95以上96未満	3	1	1	1
94以上95未満			2	
93以上94未満	1		1	
92以上93未満	1	1	3	
91以上92未満				
90以上91未満		1		

表２　地域手当補正後ラスパイレス指数の推移

	2006年	2011年	2019年
地方公共団体（都道府県）			
（±1 未満）	23団体	15団体	28団体
（±2 未満）	31団体	25団体	40団体
（±5 未満）	45団体	41団体	47団体
平均	99.34	98.71	99.25
最大	104.30	103.00	101.80
最小	90.60	91.50	95.30
標準偏差	2.65	2.89	1.29

地域手当補正後 ラスパイレス指数の分布状況　（団体数）

地域手当補正後 ラスパイレス指数	2006年	2011年	2019年
107以上108未満			
106以上107未満			
105以上106未満			
104以上105未満	1		
103以上104未満	2	1	
102以上103未満	4	5	
101以上102未満	3	5	3
100以上101未満	9	7	13
99以上100未満	14	8	15
98以上99未満	5	5	9
97以上98未満	0	7	5
96以上97未満	5	0	1
95以上96未満	2	3	1
94以上95未満	0	2	
93以上94未満	0	0	
92以上93未満	1	3	
91以上92未満	0	1	
90以上91未満	1		

（ばらつき）は生じており，国家公務員給与の水準に収斂する傾向が認められるに止まるものである。

4.4「公民較差」の推移（民間企業との比較）

２つの改革を経て，地方公務員給与は，民間給与との比較においては，どのように変化しているのであろうか。各都道府県の「公民較差」を確認する。[21]

「公民較差」は，各地域における地方公務員給与と民間給与の水準の差を示すものである。毎年度，各都道府県の人事委員会が，当該団体の職員の給与の実態を調査した「職員給与実態調査」を行うとともに，地域内の民間企業の従業員の給与の実態を調査した「職種別民間給与実態調査」を行い，その水準の差を算出したものである。これに基づいて人事委員会のいわゆる給与勧告が行われる制度である。

ここでの関心は次のとおりである。

２つの改革によって，給料表の水準が引き下げられたものの，それに見合う地域手当の引き上げが行われなかった大半の地域では，地方公務員の給与全体の水準は引き下げられたことになり，次のような現象が起こるはずである。

すなわち，仮に民間給与を不変とすれば（あるいは，その後の給与改定で全国的に公と民が同様の改定率で推移したとすれば），給与水準が引き下げられた大半の地方公共団体では，公民較差は拡大するはずである。

一方，国家公務員については，改革の前後で，全体として（全国の官と民の比較において）民間給与との均衡が維持されている。

したがって，給与水準が引き下げられた大半の地方公共団体では，改革の前に国家公務員の官民較差と同程度の公民較差であった場合，改革の後には官民較差と公民較差は乖離するはずである。２つの改革が，いずれも長期間にわたり激減緩和のための経過措置をおいて実施されたことからすれば，徐々に少しずつ乖離していったはずである。

そこで，各都道府県の公民較差の推移を確認することとする。ここでも，給与構造改革が実施される前年の2005年，給与構造改革の改革期間を経た2011年，

給与制度の総合的見直しの改革期間を経た2019年の３時点を取り上げ，公民較差の推移を確認する。

３時点の公民較差の状況を整理したのが，表３である。

4.4.1 2005年の公民較差（２つの改革の前）

給与構造改革が実施される前年にあたる2005年の公民較差をみると，国の官民較差とほぼ同じ値の団体が多数であり，国の官民較差との乖離が±0.5％ポイント以内の公民較差となっている団体が39団体である。

（国の官民較差との乖離に関わらず国と同様の改定を勧告している６道県）

ここで注目すべきは，国の官民較差との乖離が3.0％ポイント以上もある団体である。山形県，島根県，北海道，秋田県，岩手県，青森県の６道県である。これらの道県こそ，総務省の「あり方研究会」の報告書で指摘されたケースが該当する希有な団体である。つまり，「人事院勧告の官民較差率よりもマイナス幅の大きい公民較差率を算出しているにも関わらず，これを勧告の改定率に反映させず，人事院勧告とほぼ同じ改定率の勧告を行っている」団体である（同報告書 p.11）。

これらの６道県を除く大半の都府県では，これまでから，各団体の公民較差を前提に，それを埋める内容の改定を行うことにより，地域の民間給与水準の反映に努めていたことになる。

4.4.2 2011年の公民較差（「給与構造改革」の後）

「給与構造改革」の改革期間を経た2011年の各都道府県の公民較差をみると，国の官民較差とほぼ同じ値の団体は増加し，国の官民較差の±0.5％ポイント以内の公民較差となっている団体が43団体となっている。東日本大震災の影響で東北三県が調査を行っていないため調査を行った団体は44団体であり，44団体のうち実に43団体が国の官民較差の±0.5％ポイント以内の公民較差となっている。

つまり，国の官民較差との乖離が3.0％ポイント以上もあった６道県を含め，「給与構造改革」を経て，国の官民較差と乖離する動きはみられないものとなっ

表３　公民較差の推移

		2005年	2011年	2019年
国				
官民較差		-0.36	-0.23	0.09
地方公共団体（都道府県）				
公民較差	平均	-0.93	-0.24	0.14
	最大	-0.12	0.19	1.78
	最小	-5.24	-1.95	-0.05
	標準偏差	1.32	0.30	0.25
国の官民較差との乖離	（±0.5%Ｐ以内）	39団体	43団体	46団体
	（±0.5%Ｐ以上）	8団体	1団体	1団体
	（うち±3.0%Ｐ以上）	6団体	0団体	0団体
	平均	-0.57	-0.01	0.05
	最大	0.24	0.42	1.69
	最小	-4.88	-1.72	-0.14
	標準偏差	1.32	0.31	0.25

※官民較差・公民較差＝（民間／公務－1）×100（%）

国の官民較差との乖離の分布状況　（団体数）

国の官民較差との乖離（%ポイント）	2005年	2011年	2019年
-5.5 以上 ～-5.0 未満			
-5.0 ～-4.5	1		
-4.5 ～-4.0	1		
-4.0 ～-3.5	2		
-3.5 ～-3.0	2		
-3.0 ～-2.5			
-2.5 ～-2.0			
-2.0 ～-1.5		1	
-1.5 ～-1.0	1		
-1.0 ～-0.5	1		
-0.5 ～ 0.0	25	24	13
0.0 ～ 0.5	14	19	33
0.5 ～ 1.0			
1.0 ～ 1.5			
1.5 ～ 2.0			1
2.0 ～ 2.5			
2.5 ～ 3.0			
3.0 ～ 3.5			
3.5 ～ 4.0			
4.0 ～ 4.5			
4.5 ～ 5.0			
5.0 ～ 5.5			

※この表の上にある団体ほど，民に比して給与水準が高いことを示している。

ている。

4.4.3 2019年の公民較差（「給与制度の総合的見直し」の後）

「給与制度の総合的見直し」の改革期間を経た2019年の各都道府県の公民較差をみると，やはり国の官民較差とほぼ同じ値の団体がほとんどで，国の官民較差の±0.5%ポイント以内の公民較差となっている団体が46団体となっている。唯一，国の官民格差との乖離が＋1.69%ポイントと大きな値となっているのは大阪府であるが，翌年には＋0.01%ポイントとなっており，構造的に国の官民較差を上回って乖離する状態となっている訳ではない。

このように,「給与制度の総合的見直し」を経ても，国の官民較差と乖離する動きはみられないものとなっている。

4.4.4 ２つの改革を経た公民較差の推移

以上を整理すると次のようになる。改革の前,（国の官民較差との乖離が3.0%ポイント以上もあった６道県を除き,）全国のほとんどの都道府県では，公民較差は国の官民較差とほぼ同じ値で，その公民較差を埋める改定により地域の民間給与水準と均衡が取れていた。その状態の下，２つの改革が実施され，地方公務員給与の引き下げが行われた。その結果，改革の後も，やはり地域の民間と均衡が取れており，国の官民較差と乖離する動きはみられないものとなっている。

何故このようなことになっているのだろうか。次項で考察を行いたい。

（地方の「公民較差」と国の「官民較差」を算出するための調査について）

次項の議論の前提として，地方の公民較差と国の官民較差の制度について確認しておきたい。

人事院が国家公務員の官民較差を算出するために行っている「職種別民間給与実態調査」と地方公共団体の各人事委員会が行っている「職種別民間給与実態調査」は同じ調査である。これは，同様の趣旨の調査をそれぞれが行っているということではなく，人事院と各人事委員会による共同調査なのである。つまり，人事院が給与勧告の根拠としている「職種別民間給与実態調査」は，そ

の一部は人事院が調査しているものの，残りは地方公共団体の人事委員会が調査したものであり，各人事委員会が給与勧告の根拠としている「職種別民間給与実態調査」は，そのうちの当該地方公共団体の地域内の調査結果である。つまり同じ調査なのである。[22]

4.5　考察（仮説の設定）

２つの改革を経て，地方公務員給与の「水準」については，その決定原則である均衡の原則の解釈も変更され，これまでの「国公準拠」による決定から，「地域民間給与」を反映した決定へと改められたとされている。

地域民間給与の反映を示す指標としては，「公民較差」が挙げられるが，地域民間給与を反映するように改革されたとするなら，公民較差は，改革前は民間給与とは均衡せず，改革後には民間給与と均衡したものとなるはずである。

しかしながら，本稿でみたとおり，（改革前に特異な取扱いとなっていた６道県を除き）ほとんどの都府県の公民較差は，改革前も改革後も，地域の民間給与と均衡していることを示す値となっている。国の官民較差と乖離する動きはみられない。

２つの改革を経て，東京都を除くほとんどの道府県では，制度的に，給与水準は引き下げられている。それにもかかわらず改革の前・後を通じて，地域の民間給与と均衡しているとすれば，どのような現象が起きたのだろうか。いくつかのケースが考えられる。

第１のケースは，地域の民間給与の水準も低下したという場合である。地方公務員給与の水準が引き下げられたことに伴って，地域の民間給与水準も低下したという場合には，公民較差は拡大せず，官民較差と公民較差の乖離は起きないと考えられる。しかし，公務員給与の改定が民間給与に与える影響が，それほど大きなものとは考えにくい。

第２のケースは，２つの改革を経て，地方公務員給与は，制度的には改革されたものの，改革の実効を伴わず，その水準が低下していない場合である。この場合も公民較差は拡大しないものと考えられる。しかし，「地域手当補正後

ラスパイレス指数」の動向からも国と同様に改革（制度改正）が実施されているものと考えられ，東京都を除くほとんどの道府県では，給与水準は引き下げられていることになり，このケースも考えにくい。

（仮説）

以上を踏まえた本稿の仮説は次のとおりである。

２つの改革を経て，地方公務員給与の水準は，全国のほとんどの地域で，地域の民間給与との比較において，着実に低下している。（つまり，第１のケースのように，地方公務員給与の引き下げとともに地域の民間給与の水準も低下したのではなく，また，第２のケースのように，地方公務員給与における制度改正の実効があがっていないのでもない。）それにも関わらず，各地域の民間給与との水準差を示す「公民較差」は，何らかの調整により，改革の前・後を通じて，地域民間給与との均衡を示す値となっている（国の官民較差との乖離も生じていない）のではないかという仮説である。

そこで，次節５では，客観的なデータを用いた計量分析により，このことを検証したい。

５．２つの改革を経た給与水準の計量分析

「給与構造改革」と「給与制度の総合的見直し」という２つの改革を経て，地方公務員給与の水準は，地域の民間給与との比較において，どのように変化したのだろうか。客観的なデータを用いて推計を行う。

5.1　データ

分析に用いるデータは都道府県のデータである。人事委員会制度を必置することとされ詳細なデータが整っている都道府県職員の給与と，これに対応する同じ都道府県内の民間給与を分析の対象とする。

各都道府県で，現に支給された公務員給与と民間給与について客観的な分析を行うため，ここでは人事院・人事委員会による調査とは別の調査のデータを用いて分析を行う。

ここでも前節４と同様に，給与構造改革が実施された前年の2005年，給与構造改革の改革期間を経た2011年，給与制度の総合的見直しの改革期間を経た2019年の３時点を取り上げ，公務と民間の給与格差を推計することとする。

5.1.1　民間給与

民間給与のデータとして用いるのは，厚生労働省「賃金構造基本統計調査（2005年，2011年，2019年）」の都道府県別データである。16大産業の常用労働者に係る層化二段階抽出法による標本調査の結果である。主要産業（常用労働者10人以上を雇用する事業所）の労働者（2005年：14,250,020人．2011年：12,070,270人．2019年：12,896,470人）に関する企業規模別・年齢階級別の勤続年数，所定内給与額，人員のデータを用いる。(23)

5.1.2　公務員給与

公務員給与のデータとして用いるのは，総務省「地方公務員給与実態調査（2005年，2011年，2019年）」の都道府県職員のデータである。全都道府県職員の支給実績を集計した調査の結果である。全都道府県の一般行政職の職員（2005年：299,965人．2011年：266,096人．2019年：258,559人）に関する学歴別・経験年数階級別の平均給料月額，人員のデータを用いる。(24)

なお，所定内給与額は，明示的には公表されていないため，民間の所定内給与に相当する諸手当について，各都道府県ごとに公表されている平均支給額から対給料比率を求め，民間の所定内給与に相当する額を試算した値を用いる。(25)

また，民間部門の「賃金構造基本統計調査」のような年齢階級・勤続年数階級別の平均所定内給与額のデータが公表されていないため，各都道府県の学歴別の平均経験年数と平均年齢から試算した値を用いる。

以上の賃金データの記述統計量は，表４に示されている。

5.2　計量モデル（賃金関数の推定による公民賃金格差の推計）

労働者の属性として年齢，勤続年数等を取り上げ，公務部門と民間部門のデータを用いて，これらの要因を考慮した賃金関数の推定を行い，公民賃金格差を求める。すなわち，各都道府県における地方公務員（都道府県職員）と民

表４　記述統計量

所定内給与額（円）		データ数	サンプルサイズ	平均	標準偏差	最大	最小
東京都を除く全国の道府県							
2005年	民間	11,549,450	1,242	304,518	95,253	476,174	162,506
	公務	278,554	1,627	323,720	126,948	549,349	161,629
2011年	民間	10,044,660	1,242	297,314	91,180	478,552	166,473
	公務	247,238	1,603	306,964	108,799	503,645	163,006
2019年	民間	10,717,290	1,242	301,008	82,662	471,295	179,053
	公務	237,339	1,612	312,566	100,894	487,841	175,917
地域手当の支給地域がない県							
2005年	民間	1,162,720	270	277,011	89,708	561,800	121,100
	公務	47,282	351	317,047	125,915	554,648	149,057
2011年	民間	980,590	270	269,576	84,415	504,500	138,500
	公務	42,309	336	306,927	109,219	510,367	128,603
2019年	民間	1,052,440	270	274,042	75,489	494,700	151,100
	公務	41,897	342	305,373	97,512	489,594	165,781
東京都							
2005年	民間	2,700,570	27	372,333	131,516	593,000	172,400
	公務	21,411	42	372,771	129,292	588,299	179,758
2011年	民間	2,025,610	27	368,278	132,805	626,700	162,400
	公務	18,858	40	364,260	121,550	572,160	190,591
2019年	民間	2,179,180	27	375,170	118,750	571,900	192,900
	公務	21,220	41	358,716	115,169	599,263	189,145

間労働者からなる労働市場を想定し，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・勤続年数・企業規模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の推定を行う。[26]

$$\ln W = \beta_0 + \beta_1 A + \beta_2 T + \beta_3 A^2 + \beta_4 T^2 + \beta_5 AT + \beta_6 SD1 + \beta_7 SD2 + \beta_8 KD + \varepsilon \quad (1)$$

ただし，$\ln W$＝賃金（所定内給与月額）の自然対数値

A　＝年齢

T　＝勤続年数

$SD1$＝企業規模ダミー１（1：従業員 10～ 99人の企業，0：その他）

$SD2$＝企業規模ダミー２（1：従業員100～999人の企業，0：その他）

KD ＝公務員ダミー（1：都道府県職員，0：民間企業の従業員）

$\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7, \beta_8$＝定数

ε　＝誤差項

なお，複数の都道府県を合わせた推計を行う際には，さらに都道府県ダミーを設定した。

ここで，（１）式の公務員ダミー KD の係数 β_8 について見ると，回帰分析の結果得られた推定式において，公務員の給与を W_1，比較対象の民間企業（例えば従業員1,000人以上）の従業員の給与を W_0 とすると，それぞれの自然対数値は，次のようになる。

$$\ln W_1=\beta_0+\beta_1 A+\beta_2 T+\beta_3 A^2+\beta_4 T^2+\beta_5 AT+\beta_6\cdot 0+\beta_7\cdot 0+\beta_8\cdot 1+\varepsilon \quad (2)$$

$$\ln W_0=\beta_0+\beta_1 A+\beta_2 T+\beta_3 A^2+\beta_4 T^2+\beta_5 AT+\beta_6\cdot 0+\beta_7\cdot 0+\beta_8\cdot 0+\varepsilon \quad (3)$$

ここで，（２）式から（３）式を引くと，年齢・勤続年数が同じである場合，

$\ln W_1-\ln W_0=\beta_8$ となる。

ところで，$\ln W_1-\ln W_0=\ln\dfrac{W_1}{W_0}=\ln\left(\dfrac{W_1-W_0}{W_0}+1\right)\fallingdotseq\dfrac{W_1-W_0}{W_0}$ であるから，

$\beta_8\fallingdotseq\dfrac{W_1-W_0}{W_0}$ となる。

したがって，β_8 は，都道府県職員の給与と比較対象の（当該都道府県内の）民間従業員の給与との間において，年齢・勤続年数が同じである者同士を比較した場合の給与格差を表していることになる。(27)(28)

5.3　推計の内容

5.3.1 改革内容で注目する点

ここで注目するのは，２つの改革において，制度的に給与水準が引き下げられた地域の実態である。「地域の民間給与の反映」を大義とした２つの改革で，「給料表」の水準を大幅に引き下げる一方で，その引き下げ分を原資として

「地域手当」の支給割合が引き上げられた一部の都市の地域はともかく，給料表の引き下げに見合う地域手当の引き上げが行われなかった全国のほとんどの地域の状況である。

そこで，次の２つの推計を行う。全国47都道府県のうち東京都を除く46の道府県の状況と，地域手当の支給地域が県内に全くない県の状況である。いずれも，２つの改革を経て，各地域の民間給与水準との比較において，給与水準がどのように変化したかを推計するものである。

5.3.2 東京都を除く全国の道府県の状況

分析の一つは，東京都を除く全国46の道府県の状況である。

都道府県の職員について，勤務地域別職員数の加重平均でみると，２つの改革を経た制度として，給料表水準の引き下げ分と比較して，調整手当から地域手当へと支給割合がそれ以上に上昇したのは，上述したとおり（4.2(2)），東京都のみとなっている。そこで，ここでは東京都を除く全国の道府県を対象として分析を行う。

東京都を除く全国の道府県では，改革の内容は極めて複雑である。道府県内の一部の都市では地域手当の支給割合の引き上げがある一方で，引き上げのない地域や引き下げられた地域もあるほか，道府県内に支給地域でない地域も相当数存在しており，その程度も区々である。しかしながら，概して，東京都を除く道府県では，程度の差こそあるものの，給料表の引き下げに見合う地域手当の引き上げは行われていない地域が多くなっている。

5.3.3 地域手当の支給地域がない県の状況

分析のもう１つは，地域手当の支給地域がない県の状況である。市町村単位で指定される地域手当の支給地域が県内に全くない県である。２つの改革を通して15県が該当する。

これらの県では，給与制度を国家公務員に準拠するならば，「給料表」の水準の引き下げの影響だけを受けていることになる。「典型事例」としてこれらの県の状況を分析する。

ただし，このうち給与構造改革の前の時点で，公民較差が国の官民較差と大きく乖離していた県がある。これらはここでの関心とは異なることから，分析の対象から除外して分析を行う。

このほか，東京都のみについても推計を行った。

5.4　推計結果

推計結果は，表５～７のとおりである。また，推計結果を整理したものが表８である。

5.4.1 東京都を除く全国の道府県の状況（給与水準は3.2%ポイント低下）

東京都を除く全国の道府県について，２つの改革を経て，それぞれの地域で，各地域の民間給与水準との比較において，給与水準がどのように変化したかを推計したものである。

推計結果を見ると，２つの改革を経て，東京都を除く全国の道府県では，各地域の民間給与水準と比較して給与水準は3.2%ポイント低下している。２つの改革で，給料表の引き下げが4.8%，2.0%と行われた中で，地域手当の引き上げがそれに見合うほど引き上げられていない地域が多いことを反映したものと捉えることができる。

5.4.2 地域手当の支給地域がない県の状況（給与水準は5.8%ポイント低下）

２つの改革を経て，地域手当の支給地域が県内に全くない県の状況である。

推計結果を見ると，２つの改革を経て，これらの地域では，各地域の民間給与水準と比較して給与水準は5.8%ポイント低下している。２つの改革で，地域手当の引き上げが全くない中で，給料表の引き下げだけが4.8%，2.0%と行われたことを反映したものと捉えることができる。

（東京都の状況）

このほか，東京都について，２つの改革を経て，都内の民間給与水準との比較において，給与水準がどのように変化したかを推計した。

推計結果を見ると，２つの改革を経て，東京都では都内の民間給与水準と比較して，給与水準は7.1%ポイント上昇している。２つの改革で，給料表の引

表５　推計結果　東京都を除く全国の道府県

	被説明変数：所定内給与の自然対数値		
	2005年	2011年	2019年
	(1)	(2)	(3)
年齢	0.050**	0.046**	0.054**
	(0.007)	(0.008)	(0.073)
勤続年数	0.030**	0.028*	0.035
	(0.009)	(0.011)	(0.010)
年齢の二乗項	-0.001**	-0.001**	-0.008**
	(0.000)	(0.000)	(0.001)
勤続年数の二乗項	-0.001**	-0.001**	-0.010**
	(0.000)	(0.000)	(0.002)
年齢と勤続年数の交差項	0.001*	0.001	-0.011**
	(0.000)	(0.000)	(0.003)
企業規模ダミー１	-0.079**	-0.119*	-0.115**
	(0.012)	(0.013)	(0.014)
企業規模ダミー２	-0.080*	-0.103*	-0.108**
	(0.008)	(0.009)	(0.062)
公務員ダミー	-0.017	-0.070*	-0.049*
	(0.018)	(0.023)	(0.019)
定数項	11.369**	11.463*	11.446**
	(0.098)	(0.112)	(0.101)
サンプルサイズ	2,869	2,845	2,854
修正済み決定係数	0.994	0.991	0.994

注：(　) 内はロバスト標準誤差。*，**は，それぞれ５％，１％水準で有意なことを示す。
　　都道府県ダミーは掲載を省略している。

表６　推計結果　地域手当の支給地域がない県

	被説明変数：所定内給与の自然対数値		
	2005年	2011年	2019年
	(1)	(2)	(3)
年齢	0.061**	0.042**	0.048**
	(0.005)	(0.005)	(0.005)
勤続年数	0.016*	0.030**	0.007
	(0.007)	(0.007)	(0.007)
年齢の二乗項	-0.001**	-0.001**	-0.001**
	(0.000)	(0.000)	(0.000)
勤続年数の二乗項	-0.001**	-0.001**	0.000*
	(0.000)	(0.000)	(0.000)
年齢と勤続年数の交差項	0.001**	0.001*	0.000*
	(0.000)	(0.000)	(0.000)
企業規模ダミー１	-0.156**	-0.173**	-0.175**
	(0.010)	(0.009)	(0.008)
企業規模ダミー２	-0.108**	-0.135**	-0.119**
	(0.008)	(0.008)	(0.006)
公務員ダミー	0.038*	-0.014	-0.020
	(0.015)	(0.015)	(0.015)
定数項	11.150**	11.455**	11.446**
	(0.076)	(0.074)	(0.073)
サンプルサイズ	621	606	612
修正済み決定係数	0.946	0.952	0.941

注：(　) 内はロバスト標準誤差。*，**は，それぞれ５％，１％水準で有意なことを示す。
　　都道府県ダミーは掲載を省略している。

表７　推計結果　東京都

	被説明変数：所定内給与の自然対数値		
	2005年	2011年	2019年
	(1)	(2)	(3)
年齢	0.051**	0.066**	0.064**
	(0.010)	(0.014)	(0.020)
勤続年数	0.058**	0.026	0.015
	(0.012)	(0.020)	(0.027)
年齢の二乗項	-0.001**	-0.001**	-0.001**
	(0.000)	(0.000)	(0.000)
勤続年数の二乗項	0.000	-0.002**	-0.001*
	(0.000)	(0.001)	(0.001)
年齢と勤続年数の交差項	0.000	0.002*	0.001
	(0.000)	(0.001)	(0.001)
企業規模ダミー１	-0.063**	-0.116**	-0.076**
	(0.014)	(0.016)	(0.021)
企業規模ダミー２	-0.028**	-0.038**	-0.076**
	(0.010)	(0.013)	(0.012)
公務員ダミー	-0.172**	-0.144**	-0.100*
	(0.043)	(0.049)	(0.050)
定数項	11.312**	11.297**	11.283**
	(0.147)	(0.195)	(0.265)
サンプルサイズ	69	67	68
修正済み決定係数	0.992	0.991	0.992

注：(　) 内はロバスト標準誤差。*，**は，それぞれ５％，１％水準で有意なことを示す。

表８　推計結果のまとめ

公民の格差：（公務／民間－1）×100（%）

	2005年	2011年	2019年	増減
	(1)	(2)	(3)	(3)－(1)
東京都を除く全国の道府県	-1.7%	-7.0%	-4.9%	-3.2
地域手当の支給地域がない県	3.8	-1.4	-2.0	-5.8
東京都	-17.2	-14.4	-10.0	7.1

き下げが4.8%，2.0%と行われたものの，それを上回る地域手当の引き上げ（12%→18%→20%）が行われたことを反映したものと考えられる。

5.4.3 推計結果のまとめ

２つの改革を経て，東京都を除くほとんどの地域で，地方公務員給与の水準は，地域の民間給与との比較において低下していることが確認され，仮説は指示されたといえる。

すなわち，「4.5　考察（仮説の設定）」で考察した第１のケースのように，地域の民間給与の水準も地方公務員給与と同様に低下したのではなく，また，第２のケースのように，地方公務員給与における制度改正の実効があがっていないのでもない。

２つの改革を経て，地方公務員給与の水準は，ほとんどの地域において，地域の民間給与との比較において，着実に低下している。それにも関わらず，地域の民間給与との水準差を示す「公民較差」は，何らかの調整により，改革の前・後を通じて地域民間給与との均衡を示す値となっている。その結果，国の官民較差との乖離も生じていないのである。

６．考察

6.1　調整された公民較差

以上の分析結果を踏まえると，地方公務員給与は，２つの改革を経て，国公

準拠によって水準が引き下げられたものの，引き下げ後の水準と地域の民間給与水準とが均衡した公民較差となるように，公民較差の算出方法が調整されてきたということになる。

しかし，このことは公民較差の算出過程における改ざんを意味するものではない。

例えば，ある県では，公民較差を算出する際の，公務と民間の給与を比較する要素のうち「役職段階」に着目し，従来の比較方法における対応関係を見直し，比較対象とする民間従業員の職位を引き下げる改正が行われている。例えば，５級の職員は，従来は民間の課長代理と比較していたところ，民間の係長と比較するよう改正されている。その他の級でも見直しが行われている。そして，これらの改正は，人事委員会の給与勧告の中で明示され公表されている。

この例のように，国公準拠の制度改正による地方公務員給与の水準が正しいとする前提の下で，公民較差が国の官民較差と乖離しない値となるよう，公民較差の算出における地域の民間給与との比較方法等について調整が進められたといえるだろう。

この過程は，少なくとも「地方の公民較差の算出方法の見直しが行われ，その結果，それにより拡大した較差を埋めるために改革が行われた」のではない。はじめに制度の改革ありきで水準の引き下げが行われ，それでも公民較差は国の官民較差と乖離しないものとならなければならなかった。このことへの対応として公民較差の調整が行われてきたと考えられる。軌を一にして，公民較差の算出方法の見直しが行われたという整理であろう。

6.2 「人事委員会制度廃止論」は暴論か

２つの改革を経て，多くの地方公共団体では，給与水準の引き下げが行われ，それでも公民較差は地域の民間給与と均衡した値となるよう調整が行われてきたとすれば，その後の公民較差にどのような意味があるのだろうか。大胆な調整が行われたうえで，毎年微少な較差を極めて精緻に算出していることになる。

人事委員会が算出する公民較差の存在意義は，地域民間給与の賃金改定

（ベースアップ）の情勢把握ぐらいであろう。つまり，前年度の給与水準を所与のものとして，地域の民間給与の動向を精緻に反映する。しかし，それも国公準拠の改正のもとで行われることになる。

かつて総務省の自治行政局長も務めた神戸市長の久元喜造氏は，久元（2019）の中で，「人事委員会制度は廃止すべきだ」と論じている。その根拠として，「地域民間給与の反映が求められているものの，国公準拠の運用が定着しており，自治体横並びで給与改定が行われるのが実態であり，人事委員会勧告は空洞化している」として，「これらの業務に従事している職員は，真に市民のためになる職場に配置転換させることが望ましい」と述べている。

この論考は暴論であろうか。神戸市は給料表も国の俸給表とは異なる独自の給料表まで作成しているレベルの高い地方公共団体である。国家公務員の改定とは別に，公民較差を前提とした改定も可能である。その神戸市ですら，国公準拠の運用となっているという。本稿の分析結果とも整合的であり，この論考の意義は大きいと考えられる。

こうした方向ではない，もう一つの選択肢は，地方公務員給与にも「自治」の制度と精神を根付かせることであろう。地方が自律的に人事委員会の機能を発揮し，「地域民間給与の反映」を実現していくのである。この道を推奨するのが本来であろう。しかしながら，任期のある市長でなくとも，あまりにも現実から遠い悠久の理想のように感じられる。

6.3　中央統制の進化と地方の事情

これほどまでに「国公準拠」が徹底されているのは，何故であろうか。

（中央統制の進化）

国による中央統制が１つの要因であることは否めないであろう。

このことは，大谷・稲継・竹内（2019）が実施した調査からもうかがい知ることができる。給与決定に関する国の関与について，全国の都道府県にアンケート調査を実施したものである（2016年８月実施。回答44団体）。毎年総務省が実施する「地方公務員給与実態調査」において，都道府県は，総務省に調

査表を提出するとともに，総務省のヒアリングを受けている。自治行政局公務員部給与能率推進室の課長補佐や給与指導官等のヒアリングに，各団体の人事課長クラスと担当職員が出向いて行われている。ヒアリングの場で，助言（指導）を受けた団体は84％にのぼる。その内容は，初任給基準，地域手当の支給割合，国を上回る手当の支給など多岐にわたる。給料表が国の俸給表と異なる独自給料表の場合，過半数が助言（指導）を受けたと答えており，「ラスパイレス指数が上昇しないよう留意すること」「国の俸給を上回り，対外的説明が難しい部分があれば見直しを検討すること」など具体的な助言（指導）が行われている。

これらの助言（指導）は，2000年改革と呼ばれる地方分権改革が行われる前の，旧自治省以来の「指導」を彷彿とさせる。[29] 観念の改革と揶揄された地方分権改革は「指導」から「助言」へと語彙の進化にとどまっているようにみえる。

（地方の事情）

それでは，地方公共団体がこうした国の助言（指導）を従順に受容するのは何故であろうか。

稲継（2000）は，地方分権改革以前の旧自治省による指導について，地方公共団体側の受容の理由として，給料表作成コストの削減，国並改定率の確保，人件費単価の問題等を指摘している（pp. 196-199.）。これらの要因が，２つの改革を経た現在も機能しているものと考えられる。

また，西村（2008）は，地方公務員給与が国へ依存する要因として次のような点を指摘している。すなわち，地方財政の自立が遅れていること，人事委員会事務局の体制が弱く地域民間給与水準の反映が困難なこと，地方公共団体の多くも国公準拠による画一性を守ることに安堵感を覚えていること等である。

こうした事情から，均衡の原則の解釈が変更されたとされる現在もなお，地方公務員給与の水準決定においては，「地域の民間給与をより重視して均衡の原則を適用すべき」とする理念より，国公準拠を受容する現実の優位性が存在するものと考えられる。

７．まとめ

本稿では，２つの改革を経た地方公務員給与が，どのように変化し，どのような実態にあるのか検証を行った。とりわけ，これらの改革の実施にあたり整理された「給与決定原則の解釈の変更」に着目し，国公準拠の考え方の刷新，地域民間給与水準の反映という命題はどのように実現されているのか，具体的なデータを用いて分析した。

分析の結果，２つの改革を経て，地方公務員給与の水準は，全国のほとんどの地域で，地域の民間給与との比較において着実に低下していることが確認された。それにも関わらず，改革の前・後において，地域の民間給与との水準差を示す「公民較差」は，いずれも国の官民較差と乖離することなく，地域の民間給与と均衡がとれたことを示す値となっている。

これは，地方公務員給与における「地域民間給与水準の反映」が，地域の民間給与との水準差を示す「公民較差」に依って行われたのではなく，地域民間給与の反映を進める改革が行われた国家公務員給与に準拠する改正に依って行われたことを示している。その上で，そうして改革され，低下した地方公務員給与の水準と地域の民間給与の水準が均衡した値となるよう調整された「公民較差」が算出されていることになる。

地方公務員給与の決定原則である「均衡の原則」は，「国公準拠」から「制度は国公準拠，水準は地域民間準拠」へと考え方が刷新されたとされているが，これまで一般的な都道府県では公民較差を基本とした決定が進められてきたところ，改革後の実態は制度も水準も国公準拠となっている。地域手当の支給割合や給料表の額などを含めて制度と捉え，制度の国公準拠を強く「要請」すれば，水準も国公準拠となるのは必然である。公民較差を基本とした地方公務員給与の自治の歩みは，２つの改革を経て，「国公準拠」へと逆行する結果となっている。

地方公務員給与は国家公務員に準拠する「国公準拠」へと回帰している。国

がそれを強力に要請し，地方もまたそれを望んでいるかのようである。地方公務員給与における「自治」は幻想に潰える事態となっている。しかし，憲法がいう「地方自治の本旨」は，住民自治とともに団体自治を要素とする。地方公務員給与の自治を進める改革こそ，次なる本当の改革といえるだろう。

【注】

（１） 人事院（2005），人事院（2014）。
（２） 人事院（2005）。
（３） 一般職の職員の給与に関する法律（以下「給与法」という。）の一部改正法，2005年法律第102・113・123号。
（４） 人事院（2014）。
（５） 給与法の一部改正法，2014年法律第105号。
（６） 総務省（2013）「平成18年給与構造見直しの状況について（平成25年４月１日現在）」。
（７） 自治省行政局長通知（1960年４月１日付自丙公第９号）ほか。
（８） 室井（1978）ほか。
（９） 人事委員会の給与勧告でも「民間給与との較差を基本とし，改定を行う必要がある」と報告されている例などが，このことを示している。
（10） 総務省（2016）「給与制度の総合的見直しに関する取組状況（平成28年４月１日時点）」。
（11） 総務省（2013）「平成18年給与構造見直しの状況について（平成25年４月１日現在）」。
（12） 給与法11条の３，人事院規則９－49（地域手当）。
（13） 町田市，大阪市，さいたま市，船橋市，豊田市，水戸市，宇都宮市，甲府市，津市，四日市市，市川市，松戸市，藤沢市，相模原市，大津市，奈良市，広島市。
（14） 総務省「地方公務員給与実態調査」各年版の「地域手当補正後ラスパイレス指数」関係資料から算出した。
（15） 総務省（2016）「給与制度の総合的見直しに関する取組状況（平成28年４月１日時点）」。
（16） 給与法11条の３，人事院規則９－49（地域手当）。
（17） 横浜市，川崎市，豊田市，さいたま市，八王子市，名古屋市，高槻市，西宮市，千葉市，四日市市，高崎市，岐阜市，岡崎市，春日井市，和歌山市，高松市，新潟市，徳島市。
（18） 総務省「地方公務員給与実態調査」各年版の「地域手当補正後ラスパイレス指数」関係資料から算出した。

(19)　総務省「地方公務員給与実態調査結果の概要」各年版の各都道府県の値を用いて整理・集計した。

(20)　給与構造改革については，経過措置の実施状況からは，より後年値での分析が望ましいが，翌2012年と2013年は東日本大震災に係る減額措置が全国で講じられているため，2011年値を用いた。

(21)　全国の各都道府県の人事委員会による「職員の給与等に関する報告及び勧告」各年版によった。

(22)　人事院「民間給与の実態（職種別民間給与実態調査の結果）」各年版，ほか。

(23)　賃金構造基本統計調査（2005年，2011年，2019年）第４巻（都道府県別）第１表「年齢階級別きまって支給する現金給与額，所定内給与額及び年間賞与その他の特別給与額」の産業計，企業規模別，60歳までの男性労働者の値を用いた。

(24)　地方公務員給与実態調査（2005年，2011年，2019年）第６表「職種別，経験年数別，学歴別職員数及び平均給料月額」の都道府県一般行政職職員の値を用いた。

(25)　所定内給与額は，民間では「きまって支給する現金給与額のうち，超過労働給与額を差し引いた額」とされている（賃金構造基本統計調査）。これと同趣旨の次の地方公務員給与を所定内給与額として試算した。給料（＝基本給）のほか，扶養手当，管理職手当，地域手当，初任給調整手当，住居手当，単身赴任手当，特地勤務手当，寒冷地手当，通勤手当，特殊勤務手当，農林漁業普及指導手当，災害派遣手当である。地方公務員給与実態調査（2005年，2011年，2019年）別冊第３の「１都道府県・指定都市の職員数及び平均給料（報酬）月額等」の各都道府県の各手当の平均支給額の値を用いた。

(26)　賃金関数としてミンサー型の賃金関数（Mincer（1974））を用いた。日本の労働市場への適合については，Mincer・Higuchi（1988），川口（2011）ほかを参照。

(27)　同様の推計方法は，Ehrenberg・Schwarz（1986），Gregory・Borland（1999），橘木・太田（1992），三谷（1197）ほかでも用いられている。計量分析は Wooldridge（2013）pp. 435-437.712etc，中馬（1995）pp. 121-125. ほかを参照。

(28)　さらに，$SD1$，$SD2$ の係数 β_6，β_7 を用いることにより，さまざまな企業規模の民間との公民賃金格差を得ることができる。しかし，ここでの関心は2005年から2011年，2019年にかけての格差の「変化」にあるので，ここでは β_8 を用いてその変化をみることとする。

(29)　西村（1999），稲継（2000）ほか。

参　考　文　献

Ehrenberg, R. G. and J. l. 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. IIIC*, pp. 3574-3630.

Mincer, J. A.（1974）*Schooling, Experience, and Earnings*, National Bureau of Economic Research.

Mincer, J. A. and Y. Higuchi（1988）“Wage Structure and Labor Turnover in the United States and Japan,” *Journal of the Japanese and International Economies,Vol. 2, No. 2*, pp. 97-133.

Wooldridge, J. M.（2013）*Introductory Econometrics : A Modern Approach, 5th edition*. South-Western Cengage Learning.

青木隆（2018）「地方公務員の給与制度及び給与水準の決定をめぐる一考察―給与構造改革以降の状況から―」『自治体学』Vol. 32-1. pp. 58-64.

稲継裕昭（2000）『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社.

稲山博司（2006）「地方公共団体における給与構造改革について」『アカデミア』第75号. pp. 4-17.

太田聡一（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』第511号 pp. 36-54.

大谷基道・稲継裕昭・竹内直人（2019）「アンケート調査結果から見た地方自治体の人事行政運営の実態」『獨協法学』第108号 pp. 165-200.

川口大司（2011）「ミンサー型賃金関数の日本の労働市場への適用」『RIETI Oiscussion Paper Series』11-J-026. pp. 1-25.

下瀬謙（2011）「地方公務員の給与構造改革」『地方公務員月報』第579号 pp. 22-25.

人事院（2005）「人事院勧告」『人事院月報』第673号.

人事院（2014）「人事院勧告」『人事院月報』第781号.

高橋誠（2018）「地方公務員の給与水準の現状」『自治研かごしま』第120号 pp. 23-30.

橘木俊詔・太田聡一（1992）「日本の産業間賃金格差」『査定・昇進・賃金決定』有斐閣.

中馬宏之（1995）『労働経済学』新世社.

中島忠能（2007）「今，なぜ，倫理観・使命感なのか。給与構造改革なのか」『地方公務員研究』第88号 pp. 2-16.

西村美香（1999）『日本の公務員給与政策』東京大学出版会.

西村美香（2008）「自立が求められる地方公務員給与政策」『都市問題研究』第60巻第６号 pp. 85-101.

野村幸裕（2005）「自治体の変質を許さない給与構造改革との闘い」『東京』第264号 pp. 8-11.

橋本勇（2006）『逐条地方公務員法第１次改訂版』学陽書房.

橋本勇（2009）『逐条地方公務員法第２次改訂版』学陽書房.

原邦彰（2009）「地方公務員の給与水準」『地方公務員月報』第557号 pp. 22-24.

久元喜造（2019）「人事委員会制度は廃止すべきだ」『官庁速報』オピニオン. 2019. 3. 25.

圓生和之（2015）「地方公務員給与における『給与構造改革』の検証」『地方自治研究』第30巻第２号 pp. 1-14.

三谷直紀（1997）『企業内賃金構造と労働市場』勁草書房.
室井力（1978）「人件費適正化をめぐる若干の法律問題―いわゆる「均衡の原則」―」『公務員の権利と法』勁草書房.
＊このほか，分析に用いたデータの出所は本文に記載した。