

# 地方歳出の見直しによる財政再建<sup>1</sup>

---

～公務員給与の地域準拠～

大阪大学 本間正明研究会

河合 利明

佐々木 儀広

濱本 太郎

吉野 功一

2005年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2005年12月3日、4日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2005」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、本間 正明教授（大阪大学大学院経済学研究科）、跡田 直澄教授（慶応義塾大学商学部）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

# 要旨

第一章では、地方歳出を論ずる導入部として、国と地方の財政状況及び財政関係を概観した後、地方への移転財源が国の公債発行を誘発している現状を指摘する。さらに地方の財政を悪化させる主な要因として地方交付税の存在について言及し、地方交付税額が決定される地方財政計画の歳出額が地方税収を超えた伸びをしていることに触れた上で、地方歳出抑制に向けての見直しが喫緊の課題であることを提示する。

第二章では、先行研究として、基準財政需要額の算定を用いて地方財政計画削減シミュレーション分析を行った赤井・吉田（2004）「地方財政需要見直しによる地方財政健全化シミュレーション - 基準財政需要額の算定方法を用いた地方交付税と国庫支出金の削減 -」を概説する。先行研究の問題点を指摘した上で、さらなる実現可能な地方歳出見直しに向けて、分析対象を近年減少傾向が見られない「人件費」つまり地方公務員給与に焦点をあてた本稿との関係性を述べる。

第三章では、法的根拠に基づく給与決定の基本原則、民間従事者と公務員の違いを確認した後、現行の官民給与比較では民間との乖離が見られるなど不十分な点が存在することを指摘する。さらに、私たちの分析の独自性として、比較対象を限定しない官民年収比較を行った結果、地方公務員年収が民間年収を大きく上回っている現状を提示し、年間支給手当額が最も大きいにも関わらず、名目の目的に沿った支給がされていない「調整手当」の実態を明らかにする。

第四章では、前章の分析を受け、民間の伸び率での地方公務員年収を算定することで、地方歳出における人件費削減額を提示する。さらに、地方財政計画の人件費削減効果を算出することで、本題である地方歳出見直しにどれだけのインパクトを齎すことができるか検証する。

第五章では、第三・四章の分析結果より、地域の行政内容、経済状況を考慮した「地域準拠」の徹底を提案した上で、具体的な政策として「官民比較給与対象を月額給与から年収にすること」と「調整手当（地域手当）の廃止」の二つを提言する。

## 目次

### はじめに

## 第1章 現状認識

- 第1節 (1. 1) 国・地方の財政状況・関係
- 第2節 (1. 2) 移転財源と財政悪化の関係
- 第3節 (1. 3) 地方交付税と地方財政計画

## 第2章 先行研究と問題意識

- 第1節 (1. 1) 先行研究
- 第2節 (1. 2) 問題意識

## 第3章 地方公務員給与の実態

- 第1節 (1. 1) 地方公務員給与の決定方法
- 第2節 (1. 2) 過去の給与支給実態（現行の官民比較の確認）
- 第3節 (1. 3) 官民年収比較
- 第4節 (1. 4) 地方公務員給与手当の伸び
- 第5節 (1. 5) 調整手当の分析

## 第4章 地方歳出における削減額の算出

- 第1節 (1. 1) 人件費削減額
- 第2節 (1. 2) 地方財政計画における給与関係費削減額

## 第5章 政策提言

### おわりに

### 参考文献・データ出典

# はじめに

2005年6月、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」、いわゆる骨太の方針が策定され、小さくて効率的な政府の実現が、社会保障制度の抜本的な見直しと並ぶ構造改革の柱として明確に位置づけられた。小さくて効率的な政府の実現は、財政構造改革のなかで主要命題として扱われており、基礎的財政収支改善に向けて歳出・歳入両面での一体的な改革を行い、財政再建への道筋を明らかにすることが必要とされている。

一方で、「国から地方へ」という方針に従い、国と地方における歳出を効率化させる手法として、基本的に国の地方行財政への介入を必要最低限にとどめて地方の自立を促す、地方分権が推進されようとしている。現在の国と地方の財政の状況は、歳入と歳出の間にねじれが生じており、地方の歳出規模を決定する地方財政計画の膨張も含めて解決すべき課題が山積している。これらは、日本経済が、本格的な人口減少・超高齢社会の到来など大きな環境変化を乗り切るためには、不可避の課題であり、解決が急がれる。

本来、財政健全化のためには、不必要な財政需要を見直し、削減していくことが不可欠である。民間企業においても、厳しい経営状況に陥った場合には、コスト削減の一環として人件費カットも含めた対応策を提示する例は珍しくない。最近でも、日本航空が業績悪化を理由に、グループ3社の社員約2万2000人を対象に、削減幅を8—12%とする賃金削減を打ち出したことは記憶に新しい。

たとえ地方公務員であったとしても、民間の先例に鑑みて、公務員給与という「聖域」にメスを入れて行く必要があるのではないだろうか。現在、経済財政諮問会議において、国家公務員給与と並んで地方公務員給与についても厳しく議論が進められているが、そもそも公務員の給与の支給実態、及び支給基準は適正なものであったのだろうか。

私たちは、地方財政の現状を追いつつ、地方公務員の過去の支給実態に対してしっかりとした評価をしていく必要があると考える。言うまでもないが、公務員給与は私たちの税金から賄われており、実態を見極めたうえで、良否を判断することは、今の時代に非常に意義のあること考える。

本稿では、これらの問題意識にこたえるために、第1章で国と地方の財政状況を概観した後、第2章で地方公務員人件費に焦点をあてる。さらに、第3章で地方公務員給与の実態を年収比較、支給手当比較分析により評価した後、第4章で地方財政歳出に与えるインパクトを算出している。以上の分析を踏まえ、第5章では、地方公務員は地域全体への奉仕者であるという原点に立ち返り、地域住民の理解を得られる給与体系を政策提言する。

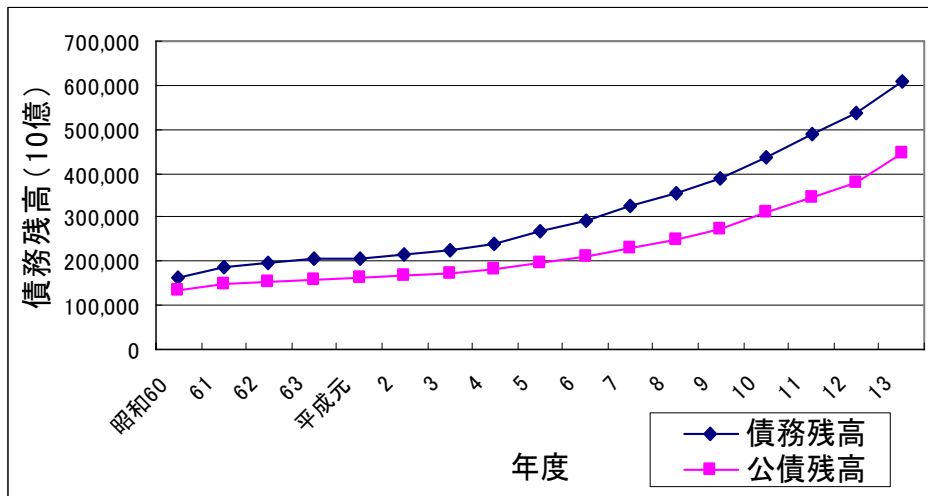
# 第1章 現状認識

## 第1節 国・地方の財政状況・関係

地方歳出の見直しが不可欠となっている背景として国・地方の財政状況の悪化と国・地方の財政関係がある。そこでまず、国・地方の財政状況について概観する。

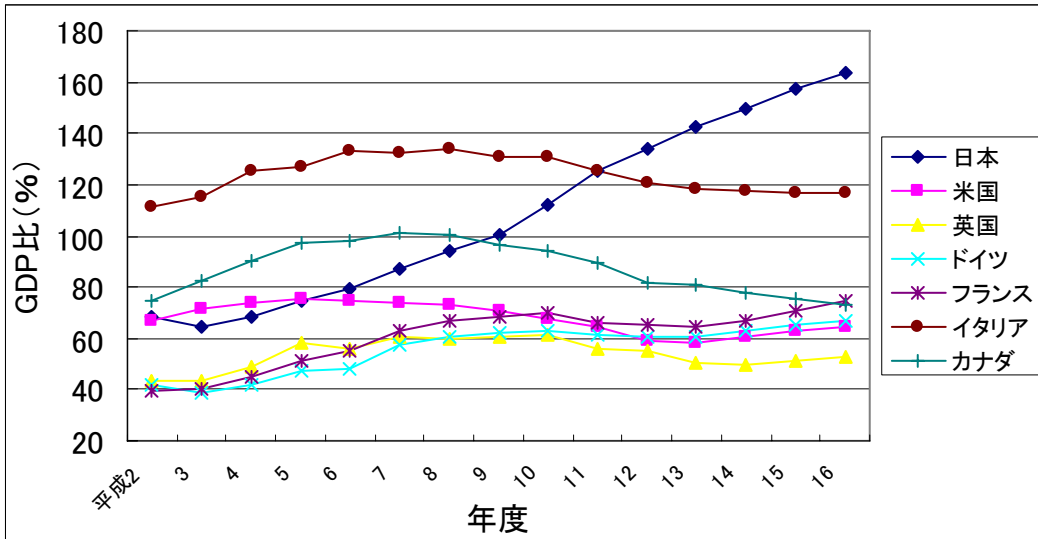
国の財政状況については、公債・債務残高が高い水準にあるだけでなく、ここ数年増加一途をたどっている(図1)。さらに債務残高がGDPに占める割合で見ても、日本は平成16年度に163.4%となっており、主要先進国の中でも突出して高い(図2)

図1 国の公債残高



出所) 『地方財政白書』

図2 対 GDP 債務残高の国際比較

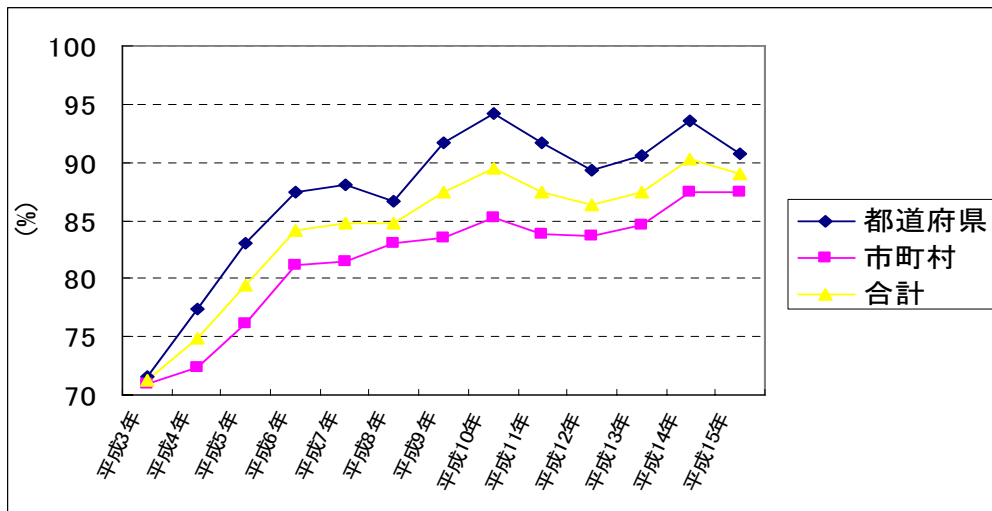


出所 『エコノミック・アウトルック 75号 (2004年6月)』 OECD

一方、地方の財政状況は、経常収支比率が全地方自治体合計で平成5年に 79.4%であったのが、平成15年度には 90.3%に悪化し(図3)、公債費負担比率も平成5年に 11.9%であったのが平成15年には 19.8%に悪化している。さらに地方債残高は約 138 兆円(平成15年度)であり、地方歳入総額の約 1.4 倍、一般財源の約 2.5 倍の規模となっている。

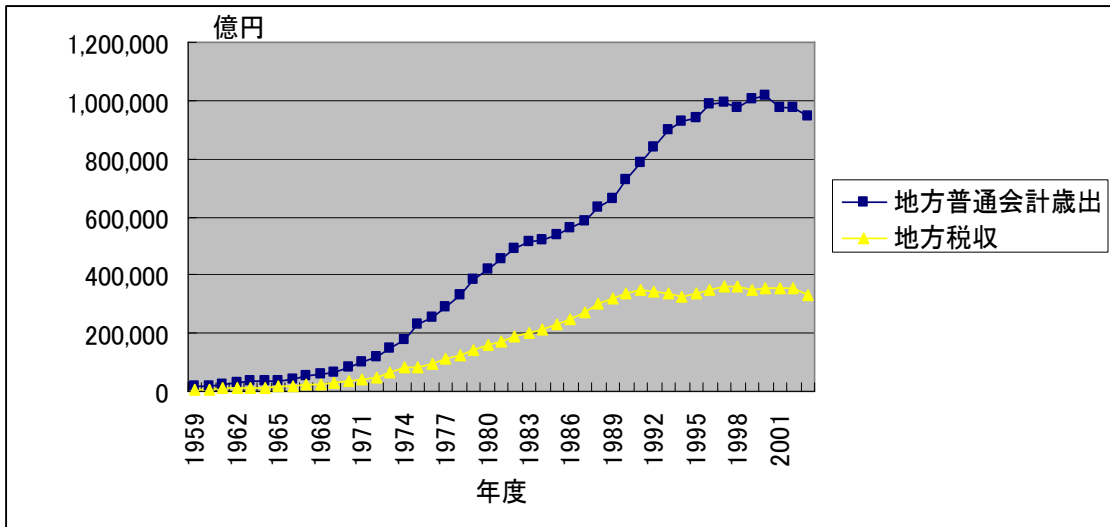
次に、国・地方の財政関係について概観する。平成15年度決算ベースで国の歳出と地方の歳出の割合は 38 : 62 であり、国税と地方税の割合は 58 ; 42 であり、国・地方の歳出・歳入の間には乖離が存在する(図4)。その乖離を国から地方へ「国庫支出金」・「地方交付税」という移転財源で補填している。

図3 経常収支比率



出所 『地方財政白書』

図4 地方税収と歳出の乖離



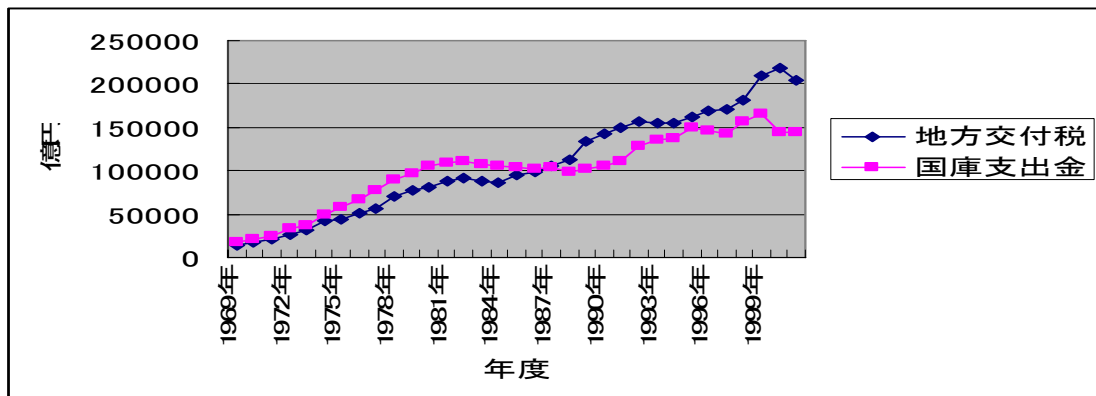
出所) 『財政金融統計月報』

## 第2節 移転財源と財政悪化の関係

既述のように地方への移転財源は国庫支出金と地方交付税であり、平成17年度には移転財源は国の一般会計歳出の約33%を占めていることと国の歳入の約42%が公債金収入であることを考慮すると、移転財源が国の公債発行を誘発していると言える。また、移転財源の中でも特に近年急激な伸びを見せている地方交付税(図5)は、その原資は法定5税(所得税・酒税の32%、法人税の35.8%、消費税の29.5%、たばこ税の25%)と定められているが、そもそも地方財政計画の歳出が決定された後、主に地方税・地方債・国庫支出金で賄えない分を補填しているため法定5税では足りていない。その不足分は交付税特別会計の借入で賄っており、借入金残高は平成17年度で約5.2兆円(図6)にまで達している。

以上のように、移転財源の中でも近年の財政悪化を主に引き起こしてきたのは、地方交付税であると言える<sup>1</sup>。

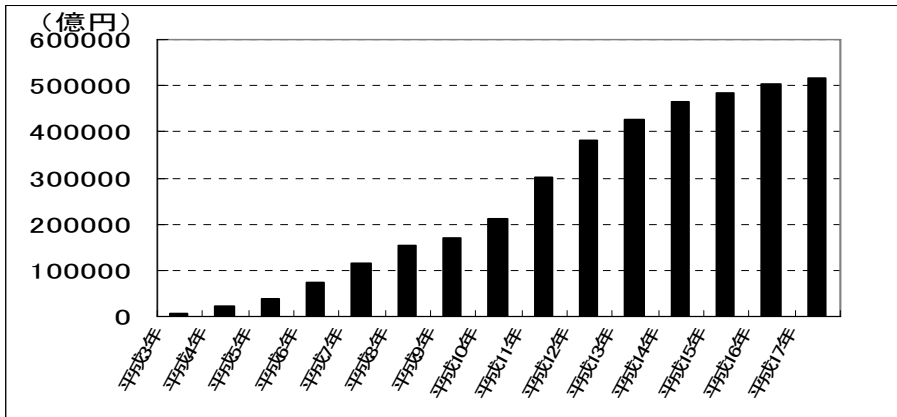
図5 国庫支出金と地方交付税の推移



出所) 『財政金融統計月報』

<sup>1</sup> また、地方交付税は地方自治体に歳出削減のインセンティブを希薄にさせることで地方歳出を膨張させているという問題が山下耕治・赤井伸郎・佐藤主光(2002)において指摘されている。

図6 交付税特別会計借入金残高



出所) 『地方財政白書』

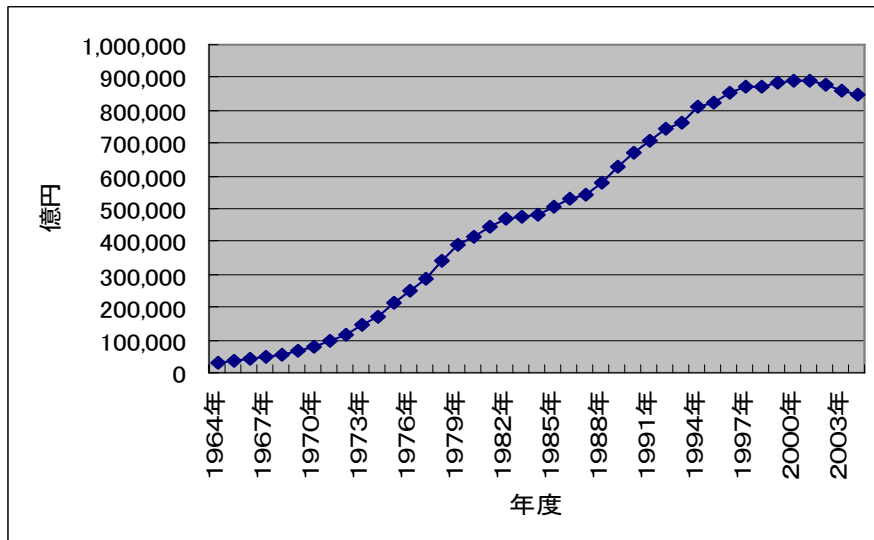
### 第3節 地方交付税と地方財政計画

地方交付税の額は、地方財政計画<sup>1</sup>によって決定される。地方財政計画では、翌年度の全地方自治体歳出を項目ごと<sup>2</sup>に見積って総額を出し、その後、地方財政対策によって歳出に見合うよう税収との差分を埋める形で地方交付税・国庫支出金・地方債の額が決定される。

ここ15年、地方財政計画の歳出額は急激に伸びている(図7)が地方税は伸びていない。このことが地方交付税額を急激に膨張させる原因になっていると考えることができる。

以上の制度及び状況を考慮すると日本財政を悪化させている移転財源、特に地方交付税を抑制するためには地方財政計画の歳出を抑制する必要があると考えられる。

図7 地方財政計画



出所) 『財政金融統計月報』

<sup>1</sup> 地方財政計画は地方自治体にとっては予算編成の指針となるものであるが、国の予算編成を受けて作るため地方自治体の現状を考慮しているとは言えず、またその計画額と決算の間には大きな乖離がある。

<sup>2</sup> 具体的には給与関係経費・一般行政経費・投資的経費・公債費・公営企業繰出金・地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費である。



## 第2章 先行研究と問題意識

### 第1節 先行研究

先行研究として赤井・吉田(2002)「地方財政需要の見直しによる地方財政健全化シミュレーション—基準財政需要の算定方法を用いた地方交付税と国庫支出金の削減—」があげられる。

この先行研究は、地方財政計画で議論される地方財政需要の中身の吟味を行い、具体的な地方歳出削減策を実施した場合に、地方交付税額、国庫支出金額の削減を通じて、各地方自治体の地方財政がどう変化するかをシミュレーション分析したものである<sup>1</sup>。

地方財政計画に関して、その根拠や詳細な内容が公表されておらず、地方財政計画自体から財政需要の削減案を議論することは、データの制約上困難であるため、地方財政計画で議論される必要歳出にメスを入れ、必要額の算定内容を知るために、地方交付税の基準財政需要額算定方法を利用している。

すなわち「地方財政計画で想定され地方交付税において保障されるべき費用は各地方自治体が標準的な行政を実施するために要する費用である」という原則に立ち戻り、全国一律に国がその財源を保障する必要はないと考えられる項目を基準財政需要額から除外し、その結果削減される政府からの補助金額、すなわち普通交付税削減額および国庫支出金削減額を算出している。

4つのケース<sup>2</sup>におけるシミュレーションを通じて得られた結果としては、基準財政需要における投資関係経費を中心に地方歳出の見直しを行った場合、都道府県においては歳出の約5割強を、市町村においては約6.5割強を独自財源で賄えるようになることが明らかとなった。また、現状と比べて、国から地方への住民一人当たり移転財源額（地方交付税+国庫支出金）に関する地域間格差は拡大するものの、住民一人当たり歳入総額に関する地域間格差は縮小することが明らかとなった。

更に、基準財政需要算定において、投資的経費部分をほぼ全廃するほどの大規模な財政需要の削減を実施しない限り、交付税特会における借入金（単年度増加分）を無くすことすらできないことと、近年の民間における給与削減トレンドに合わせて地方公務員給与も削減すると、日本全体で約1兆2,000億円程度地方交付税・国庫支出金総額が減額できることも明らかとなった。

<sup>1</sup> 対象団体は94団体、シミュレーション実施年度は平成12（2000）年度とする。具体的には、地方財政計画で想定されている地方歳出の適正化を行った場合に、①当該財政改革が各地方財政をどの程度健全化させ得るか、②当該財政改革が地方間における歳入の公平性をどう変化させるか、③当該財政改革が都道府県財政と市町村財政に与える影響の違い、④当該財政改革が地方財政における長期累積債務をどの程度削減させ得るのかについて分析されている。

<sup>2</sup> ケース（i）基準財政需要各項目における事業費補正の廃止。（ii）基準財政需要各項目における投資的経費の廃止+農山漁村地域活性化対策費の廃止。（iii）ケースii+基準財政需要における公債費中公共投資財源たる「補正予算債償還費、地域財政特例対策債償還費、臨時財政特例債償還費、公共事業等臨時特例債償還費、財源対策債償還費」の廃止。（iv）ケースiii+基準財政需要各項目における経常経費中人件費の削減。

今後の課題として各地域における住民厚生の変化を検証すること、真に必要な財政需要を明らかにしていくこと、そして将来世代を含めた厚生を高める必要性を訴えて結びとしている。

## 第2節 問題意識

現状認識を踏まえ、私たちは財政再建のためには地方財政計画の歳出の見直しが必要不可欠であると考えた。さらに、日本財政の悪化が深刻である状況を考え、長期的な視点からの地方財政計画歳出の見直しではなく、まずは短期的な視点<sup>1</sup>からの実現可能な見直しを行う必要があると考えた。しかし、地方財政計画の見直しを行う際、その歳出項目の詳細な算定内容が公表されておらず、地方財政計画を直接見直すことはデータ制約上不可能である。

先行研究に挙げた赤井・吉田(2002)は、地方財政計画自体を議論するのが困難であるため、地方財政計画と深い関係があり、かつ算定内容が公表されている基準財政需要額<sup>2</sup>の見直し案を提示し、その後、「基準財政需要額・地方交付税・国庫支出金」それぞれの削減額をシミュレーションしている。しかし、基準財政需要額の削減案が現行の制度を大きく変えるものであり短期的な視点に立ておらず、実現可能性に疑問を感じる上、そもそも基準財政需要額は地方財政計画の歳出と歳入の差分(地方交付税額)にほぼ整合するよう調整されているので基準財政需要額の見直しは意味がないと我々は考えている。

以上の地方財政計画のデータ上の制約と先行研究の問題点を踏まえ、地方財政計画が見積もっている地方自治体の歳出の見直しを行うことにした。

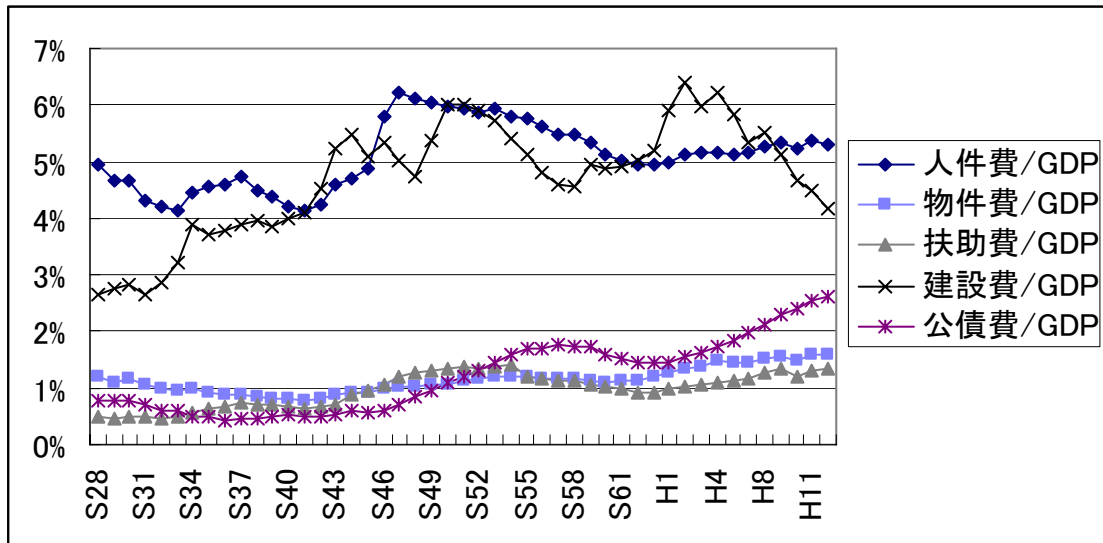
性質別歳出の中で大きな割合を占めるのは「普通建設事業費」と「人件費」であり、近年大きく伸びているのは「公債費」である(図 8)。普通建設事業費については、近年見直しが進み減少傾向であるが、人件費については高止まっておらず、減少の傾向が見られない。公債費は地方税収減少による税収不足に依ると考えられる。したがって、私たちは、地方歳出の中で大きな割合を占め、かつ減少傾向が見られない「人件費<sup>3</sup>」に焦点をあて、地方公務員給与(人件費)の問題点を指摘し、実現可能な削減額を具体的に算出すると同時に、国・地方の財政に与える影響を分析することにした。

<sup>1</sup> 私たちの考える「短期的な見直し」とは「現行制度の下で翌年から実行できる見直し」である。

<sup>2</sup> 基準財政需要額とは地方交付税の算定基礎となるもので、各地方公共団体が、合理的かつ妥当な水準における行政を行い、又は施設を維持するための財政需要を一定の方法によって合理的に算定した額である。

<sup>3</sup> 地方財政計画の「給与関係経費」にあたる。

図 8 性質別歳出対 GDP 比時系列推移



出所) 『地方財政白書』

## 第3章 地方公務員給与の実態

### 第1節 地方公務員給与の決定方法

地方公務員は平成 16 年 4 月 1 日時点で、総数 308 万 3,597 人、人件費は地方歳出総額の 28% (2003 年度決算) を占めている。部門別には、一般行政部門 (一般行政<sup>1</sup> 64.1 万人、福祉関係<sup>2</sup> 42.8 万人)、特別行政部門 (教育 115.4 万人、警察 27.1 万人、消防 15.5 万人)、営企業等会計部門<sup>3</sup> (43.4 万人) に分かれている。

地方公務員の給与決定に関する基本原則は、昭和 25 年に制定された地方公務員法によって制定されており、主に第 14 条<sup>4</sup> (情勢適応の原則)、第 26 条<sup>5</sup> (給料表に関する報告及び勧告)、そして第 24 条 3 項 (勤務条件の根本基準) が現行給与体制の根本的な基準となっている。とりわけ最後に挙げた、勤務条件の根本基準となる「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。」という規定に従って、地方公務員給与の大枠が決定される。

基本的には全国の民間給与水準に基づいて (民間準拠) 決定されている国家公務員の給与に準じて (国公準拠) 改定され、人事委員会を設置している地方公共団体においては、人事委員会が当該地域の民間給与と当該団体の職員給与とを比較し、必要な給与表の改定等の給与勧告を行っている。

民間に準拠する公務員賃金の基礎は、人事院と各人事委員会が共同で行う職種別民間給与実態調査<sup>6</sup>によって決定される。調査の対象となるのは、企業規模 100 人以上<sup>7</sup>かつ事業所規模 50 人以上で、公務と類似性が認められる職種である民間企業である。具体的な方法としては、昭和 35 年以来、公務員ウェイトによるラスパイレス比較によって官民較差を算出し、較差 (逆較差) を埋めることを基本に給与改定が行われている。

しかしながら、公務員と民間事業の従事者の立場は、おしなべて比較することができない幾つかの面も備えている。例えば、提供するサービスの質が異なることや、民間企業と異なり、全てにおいて市場原理が働くわけではないので、給与水準の決定が困難であることが挙げられる。国は民間企業と異なり、市場原理による給与水準の決定が困難であること、さらに、憲法第 28 条

<sup>1</sup> 議会、総務・企画、税務、労働、農林水産、商工、土木に該当する部門

<sup>2</sup> 民生、衛生に該当する部門

<sup>3</sup> 病院、水道、交通、下水道、その他に該当する部門

<sup>4</sup> 「地方公共団体は、この法律に基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。」

<sup>5</sup> 「人事委員会は、毎年少なくとも一回、給料表が適当であるかどうかについて、地方公共団体の議会及び長に同時に報告するものとする。給与を決定する諸条件の変化により、給料表に定める給料額を増減することが適当であると認めるときは、あわせて適当な勧告をすることができる。」

<sup>6</sup> この調査では、パートタイム労働者などは対象とはならず、正規社員が対象となっている。

<sup>7</sup> 企業規模 100 人以上の民間事業所の従業員は、会社形態の常雇従業員の約 6 割に相当する。

によって、労働者に制定されている労働基本権（団結権、団体交渉権、団体行動権）に関する制約が公務員には存在する。すなわち、警察官・消防官などについては一切の労働基本権が認められておらず、その他の地方公務員についても程度の差はあるものの、団体交渉権が厳しく制限され、争議権に関しては一切認められていない（地方公務員法第 37 条<sup>1)</sup>。そのため、代償措置として国家公務員については人事院、地方公務員については各地方公共団体の人事委員会が設けられ、人事院は国会・内閣・関係大臣に、人事委員会は地方議会・当該地方公共団体の長に、給与・諸手当等を改定するよう勧告することができる。

以上を踏まえつつ、次節において過去の地方公務員給与の支給実態を時系列で分析していく。

## 第2節 過去の給与支給実態（現行の官民給与比較の確認）

前節で述べたように、毎年各地方自治体の人事委員会は地方公務員給与決定のため、官民比較を行っているが、その対象<sup>2)</sup>は「公務員給与月額<sup>3)</sup>」と「民間給与月額」、「期末・勤勉手当」と「年間支給手当(ボーナス)」である(表 1)。しかし、単身赴任手当、特殊勤務手当、管理職手当、時間外勤務手当、その他手当は民間との比較が十分になされていない。

表 1 官民給与比較対象

公務員	民間
給与月額	給与月額
期末・勤勉手当	年間賞与その他特別給与額

まず人事委員会が行ってきた官民給与比較について考察する。

給与については、官民比較が昭和 45 年<sup>4)</sup>から平成 4 年まで適正に行われていたことが、また平成 4 年以降は公務員給与と民間給与<sup>5)</sup>に乖離が生じていることが分かる(図 9・表 2)。

ボーナスの比較については、各都道府県の人事委員会が公務員の期末・勤勉手当(ボーナス)を民間の年間支給手当と比較し、月ベースで合わせている。しかし、実額で比較すると、例えば平成 14 年度では 994 万円、平成 15 年度では 843 万円の乖離が生じている。

以上より、人事委員会の官民比較は給与についてはバブル前までは適正であり、バブル後は若干の乖離が見られ、ボーナスについては実額比較において大きな乖離が見られることから官民比較が形式的な比較に終わっている可能性が指摘できる。そこで次節において、給与とボーナス、また民間比較が不十分である公務員のさまざまな手当等を加えた「年収」をベースに官民比較を行う。

<sup>1)</sup> 「職員は、地方公共団体の機関が代表する使用者としての住民に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をし、又は地方公共団体の機関の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない。又、何人も、このような違法な行為を企て、又はその遂行を共謀し、そそのかし、若しくはあおってはならない。」

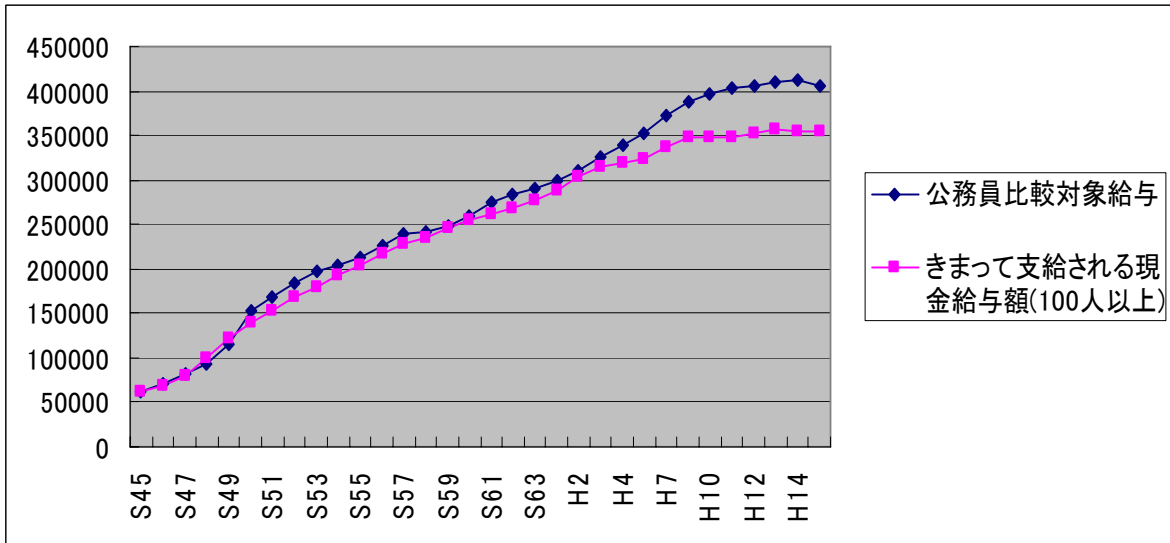
<sup>2)</sup> 公務員年収＝給料の月額＋(扶養手当、調整手当、住居手当、通勤手当、単身赴任手当、特殊勤務手当、管理職手当、時間外勤務手当、その他手当)＋期末手当＋勤勉手当

<sup>3)</sup> 官民給与比較の対象になる給与月額＝給料月額＋扶養・調整・住居・通勤手当

<sup>4)</sup> 昭和 45 年までのデータは入手不可能であった。

<sup>5)</sup> 厚生労働省の賃金構造基本統計調査のデータに基づく企業規模 100 人以上の民間従業員の平均給与月額

図9 官民給与比較の現状



資料) 『地方公務員給与の実態』『賃金センサス』

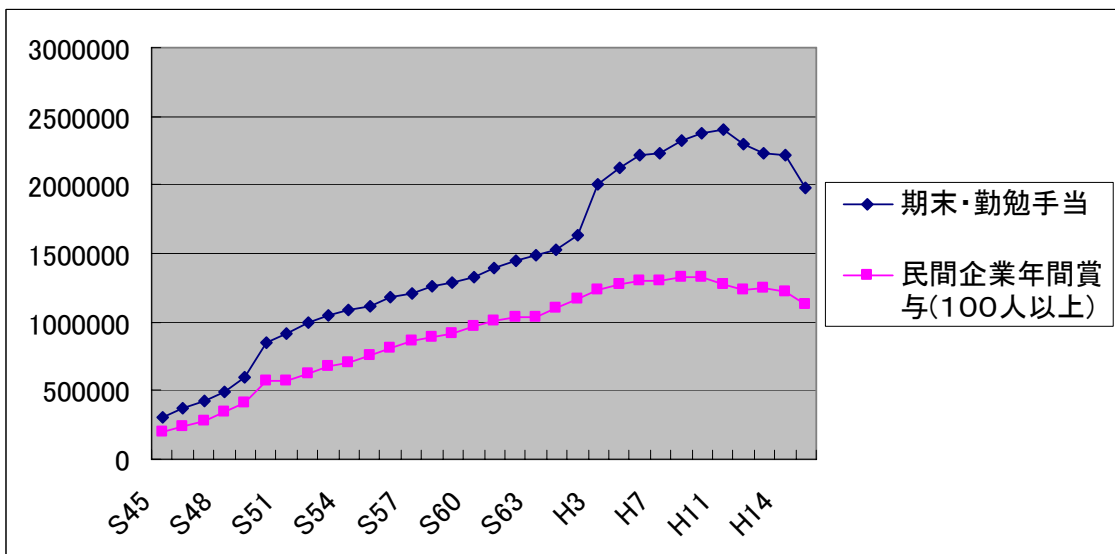
表2 官民給与比較の現状

$$PW = \alpha + \beta NPW + BD + u$$

$PW$  : 公務員給与       $NPW$  : 民間給与  
 $BD$  : バブル以降ダミー       $u$  : 誤差項

	係数	t-値	P-値
切片	-2454.82	-0.49886	0.621639
きまって支給される現金給与額(100人以上)	1.053082	45.48516	1.62E-28
バブル以降ダミー	29467.9	6.368734	5.82E-07

図10 官民「ボーナス」比較の現状



資料) 『地方公務員給与の実態』『賃金センサス』

### 第3節 官民年収比較

第2節で述べたように、地方公務員給与決定に重要な役割を果たす官民比較は乖離が見られるなど不十分である上、その対象が給料月額・扶養手当・調整手当・住居手当・通勤手当と限定的であり、完全な官民比較となっていない。このことは、地方公務員法第24条3項（勤務条件の根本基準）の「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。」という規定に反していると言える。そこで、第3節では、比較対象を限定しない年収をベースに官民比較を行う。

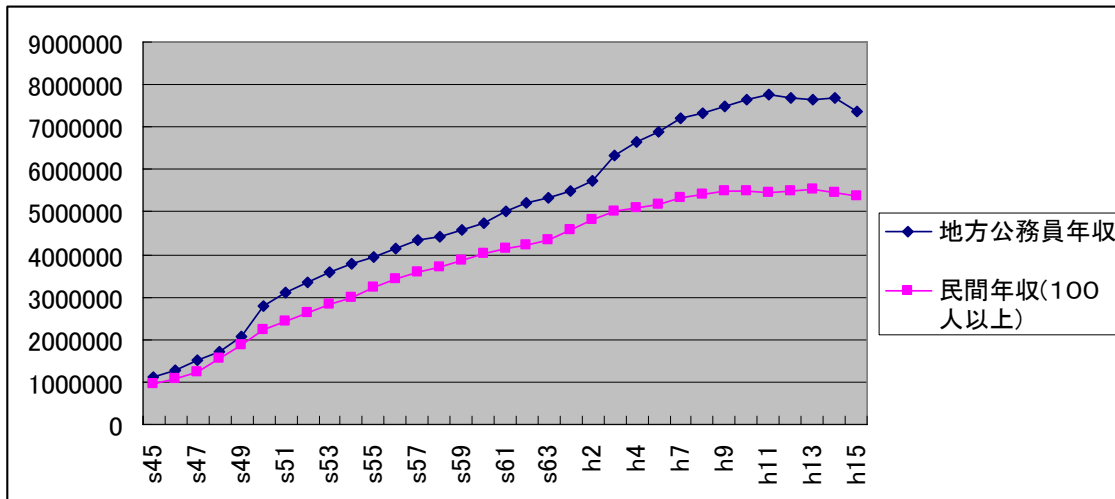
図11の年収比較のグラフを見ても明らかなように、地方公務員年収<sup>1</sup>は昭和49年から民間年収<sup>2</sup>を上回っている。また、平成2・3年から乖離がより大きくなっていることも考察できる。

その背景には昭和49年に「教員の給与を一般の公務員より優遇することにより、教員に優れた人材を確保し、もって義務教育水準の維持向上を図ること」を目的とした「教育職員人材確保法」が存在すると考えられる。上記の法律によって教職員の年収が上昇しただけでなく、その他の職種の年収も上昇させる結果になったことが分かる(図12・13・14・15)。

平成2・3年の地方公務員年収と民間年収の乖離の拡大は、バブル経済による税収の増加によるものであると言える(図11・16)。

以上より、公務員年収と民間年収には昭和49年以降乖離が見られることが確認された。次に、地方公務員給与にはさまざまな手当が存在するが、どの手当が年収の上昇に寄与しているのかを見ていくことにする。

図11 官民年収比較



<sup>1</sup> 地方公務員給与実態調査に基づく全職員の平均年収

<sup>2</sup> 厚生労働省の賃金構造基本統計調査のデータに基づく企業規模100人以上の民間従業員の平均年収

図 1 2 小中学校教職員年収比較

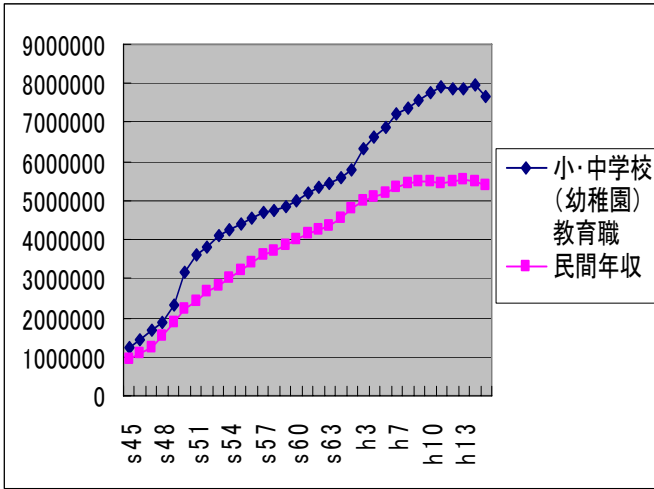


図 1 3 高等学校教育職年収比較

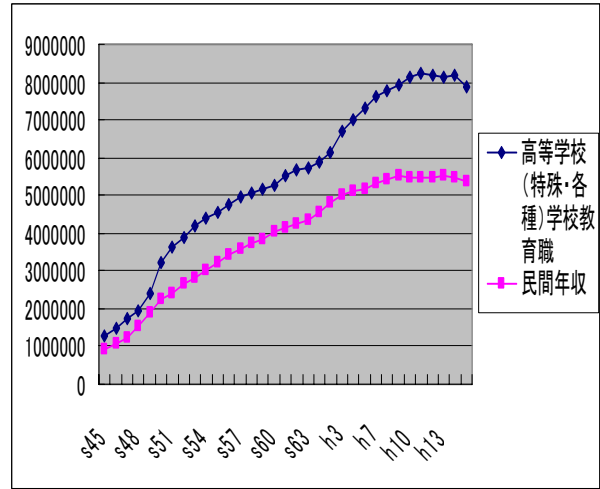


図 1 4 一般行政職年収比較

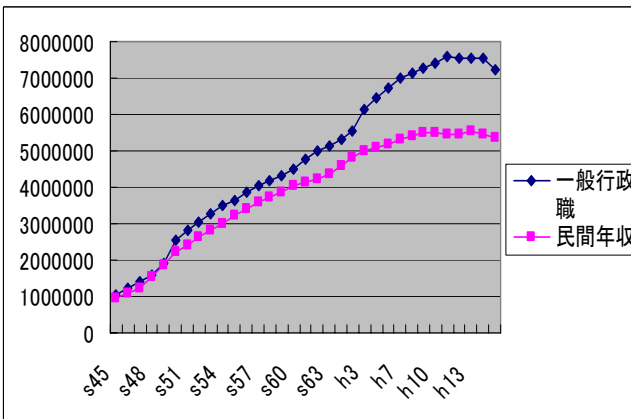


図 1 5 警察職年収比較

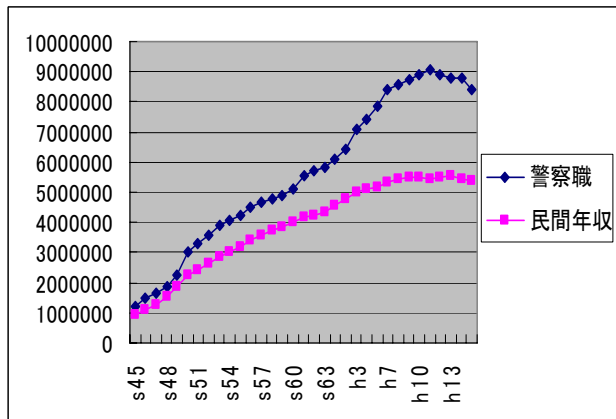
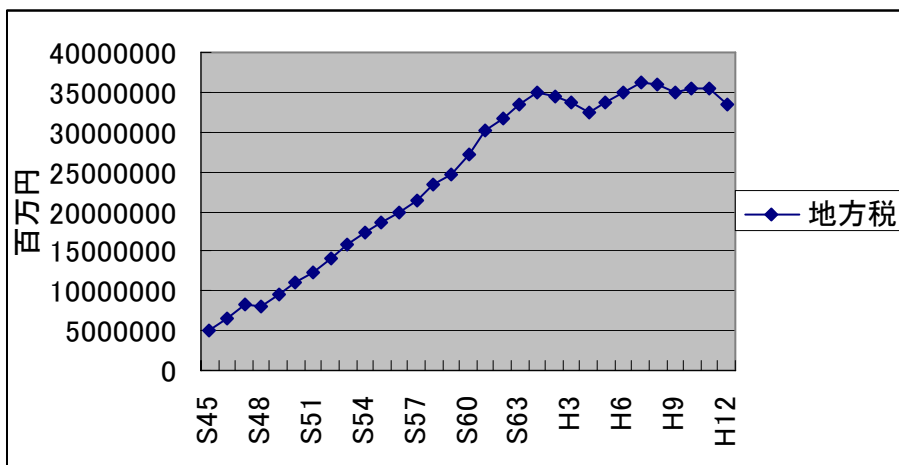


図 11・12・13・14・15 資料) 地方公務員給与の実態・賃金センサス

図 1 6 地方税収の推移



資料) 『地方財政白書』



## 第4節 地方公務員給与手当の伸び

前節までに、人事委員会において官民比較対象になっている給与・ボーナスの比較状況、また地方公務員年収が民間年収を上回っている現状を時系列で確認した。第4節では、年収の内訳について詳しく見ていくことで地方公務員年収を膨張させている手当を確認する。

地方公務員年収は「給料月額+生活給的手当<sup>1</sup>+職務給的手当<sup>2</sup>+超過労働的手当<sup>3</sup>+その他の手当<sup>4</sup>+寒冷地手当+期末手当<sup>5</sup>+勤勉手当<sup>6</sup>+役職加算」として決まるが、月額支給の手当のうち、最も額が大きいのが生活給的手当である(図17)。その生活手当に含まれる「扶養手当・調整手当・住居手当・通勤手当」の中で特に大きな割合を占めているのが「調整手当」である(図18)。調整手当は毎月支給される手当であると同時に、ボーナスとして支給される「期末・勤勉手当」の算定にも用いられている(注脚26・27)。

また、期末・勤勉手当には調整手当の他、扶養手当も含まれているため、毎月支給の手当て額でなく、年間支給の手当て額で見ると必要がある。図19の年間ベースで見ても、「調整手当」が一番大きい額を占めており、年間約30万円が支給されていることになる。

以上より、公務員給与決定の際、民間比較が徹底されていない手当のうち、「調整手当」が大きいことが分かった。

1 扶養手当・調整手当・住居手当・通勤手当・単身赴任手当

2 特殊勤務手当、管理職手当、定時制通信教育手当、産業教育手当、義務教育等教員特別手当、農林漁業改良普及手当

3 時間外勤務手当、宿日直手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職員特別勤務手当

4 初任給調整手当、特勤勤務手当、へき地手当

5 (基本給+扶養手当+調整手当+職務段階別加算額+管理職加算額)×支給率(月)×支給割合

6 (基本給+扶養手当+調整手当+職務段階別加算額+管理職加算額)×期間率(月)×成績率

図 17 手当での比較(1)

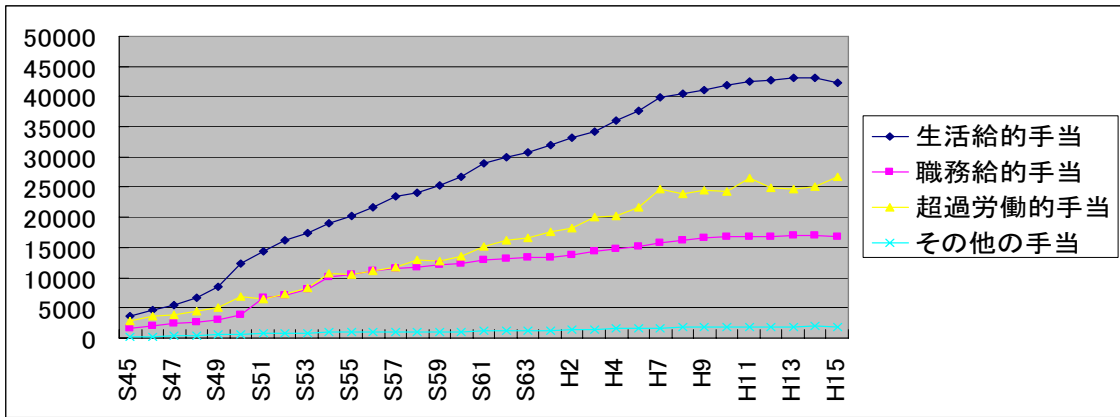


図 18 手当での比較(2)

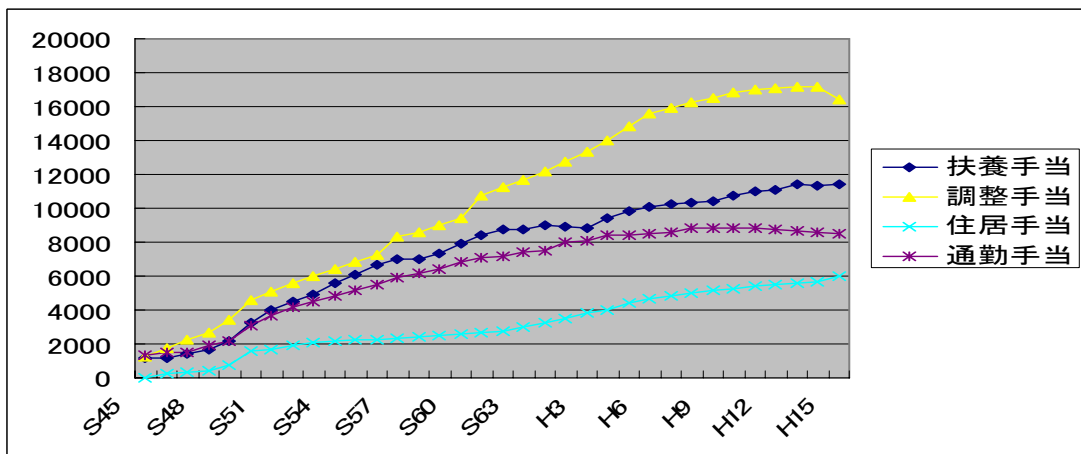


図 19 手当での比較(3)

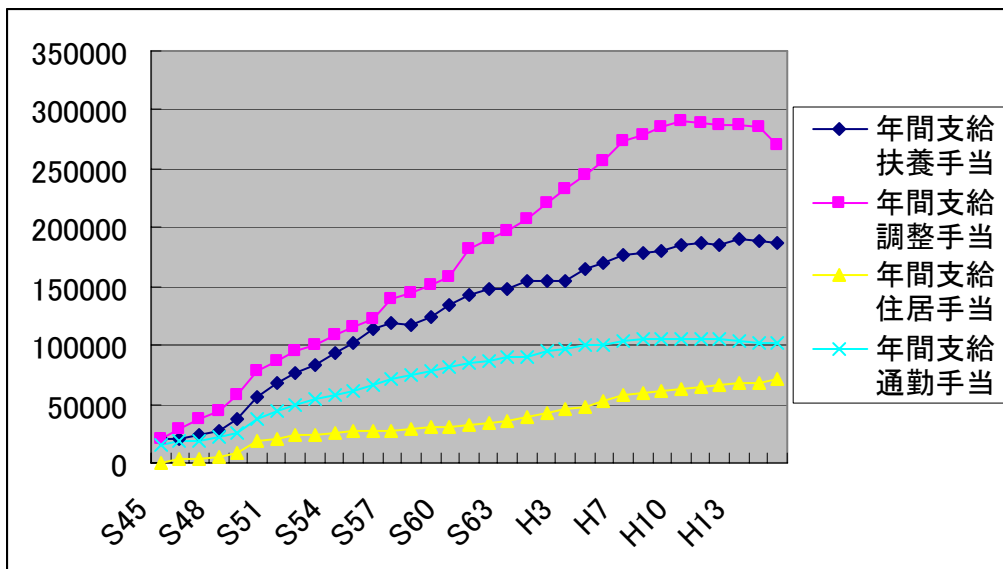


図 17・18・19 資料)『地方公務員給与の実態』

## 第5節 調整手当の分析

前節において、手当の中で最も大きい額を占めているのが調整手当であることが分かった。第5節では、まず、全国平均の調整手当と民間賃金の昭和49年からの伸び率比較をした後、都道府県別に調整手当の名目の目的に沿った支給がなされているのかを時系列で分析していく。

調整手当は支給地域や支給割合が例えば「東京は基本給、扶養手当及び管理職手当の12%」「大阪は10%」と定められている。基本給と扶養手当は民間比較されており、このことから調整手当は民間賃金の伸び率以上にはならないと考えられる。しかし、図20から明らかなように調整手当の伸び率は高い。このことは調整手当の過剰支給であると指摘できる。

次に、調整手当は地方公務員法により「民間における賃金、物価及び生計費が特に高い地域に在勤する職員に支給する」と規定されている。物価や生計費の動向は民間賃金に反映されていると考えられるので、調整手当と民間賃金の関係を確認することとする。

都道府県別の調整手当と民間年収の平均値からの伸びをみると、「調整手当を民間賃金の特に高い地域の職員に支給すると」という名目の目的は果たされていないことが分かった(図21)。なぜなら、第一に調整手当は民間年収の特に高い地域だけに支給される建前となっているが、実際はすべての都道府県に支給されている、第二に、例えば、東京は民間年収は平均値の1.36倍であるにも関わらず調整手当は5.60倍であるし、民間年収が特に高いとされる千葉県・大阪府・愛知県・神奈川県に関しても同じように調整手当の過剰支給が行われているからである。また、図22の昭和63年のグラフをみても同様であることが分かるし、その他の年度でも変化はなかった。

図 20 調整手当伸び率比較

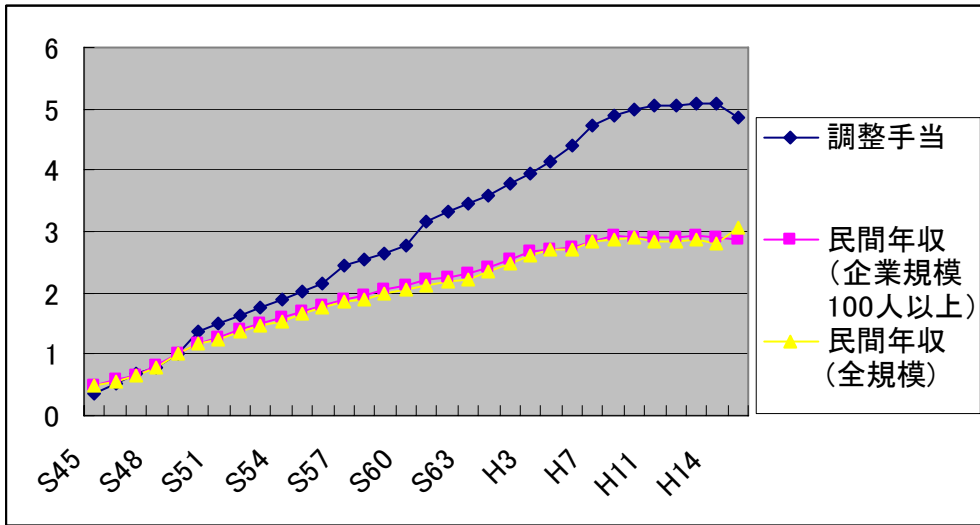


図 21 都道府県別調整手当・民間年収比較(平成 15 年度)

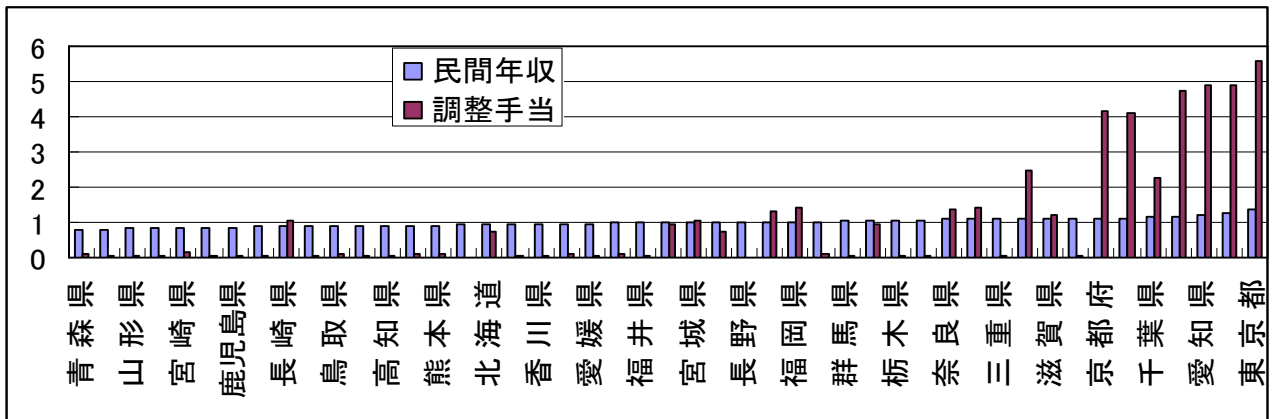


図 22 都道府県別調整手当・民間年収比較(昭和 63 年)

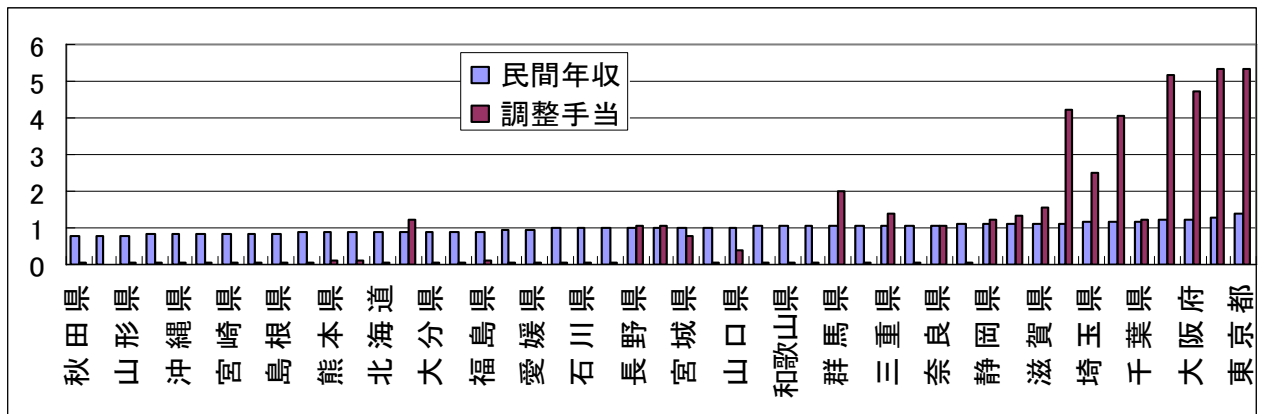


図 20・21・22 資料) 『地方公務員給与の実態』『賃金センサス』

# 第4章 地方歳出における削減額の算出

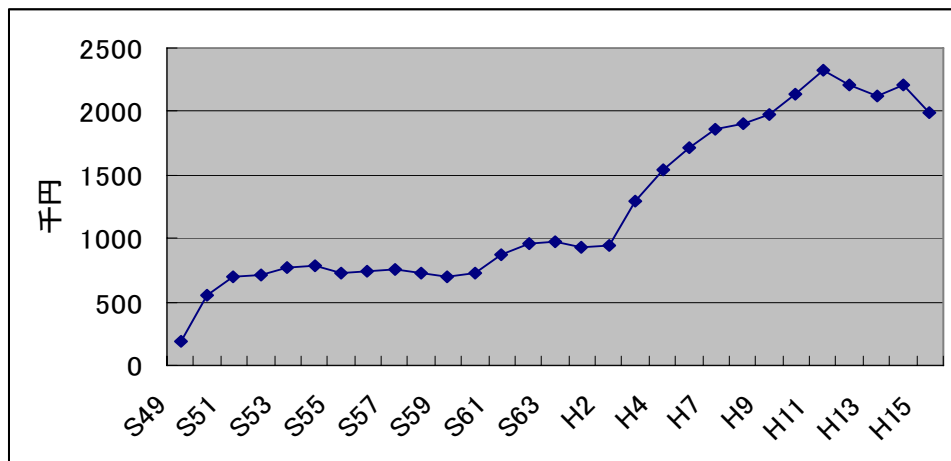
## 第1節 人件費削減額

前章において現行の官民比較では「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。」という地方公務員法の規定に沿っているとは言えず、さまざまな手当によって民間給与からの乖離を生じさせていること、また手当の中でも特に伸び・額の大きい「調整手当」がその名目の目的と実態とが整合的ではないことを指摘した。

私たちは以上のような問題点を踏まえ、さまざまな手当を含んだ地方公務員年収と民間年収を比較することが「真」の意味で地方公務員法に定められる民間準拠が達成されると考えた。そこで、私たちはまず、地方公務員年収が民間年収を上回る昭和49年から地方公務員年収と民間年収の乖離額(図23)と職員数の推移(図24)を見た後、人件費削減額(表3・図25)を算出した。

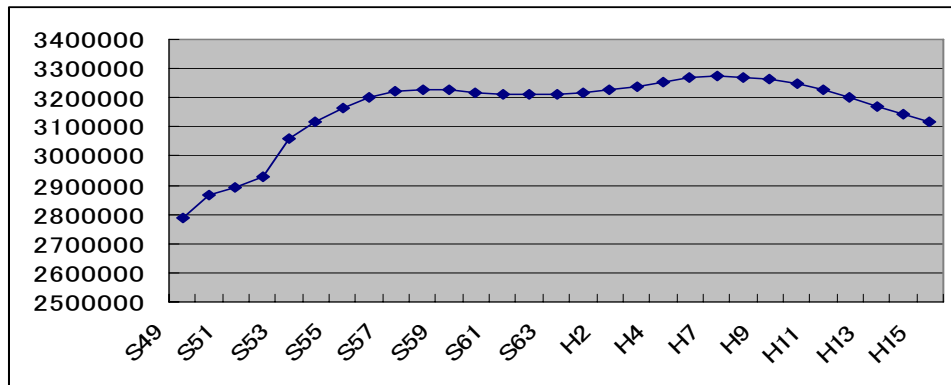
その結果、年収ベースの官民比較による人件費削減総額は、昭和49年から平成15年までに114.6兆円にも上ることが明らかとなった。

図23 地方公務員年収と民間年収の乖離額



資料) 『地方公務員給与の実態』『賃金センサス』

図 24 職員数の推移



資料) 『地方公務員給与の実態』

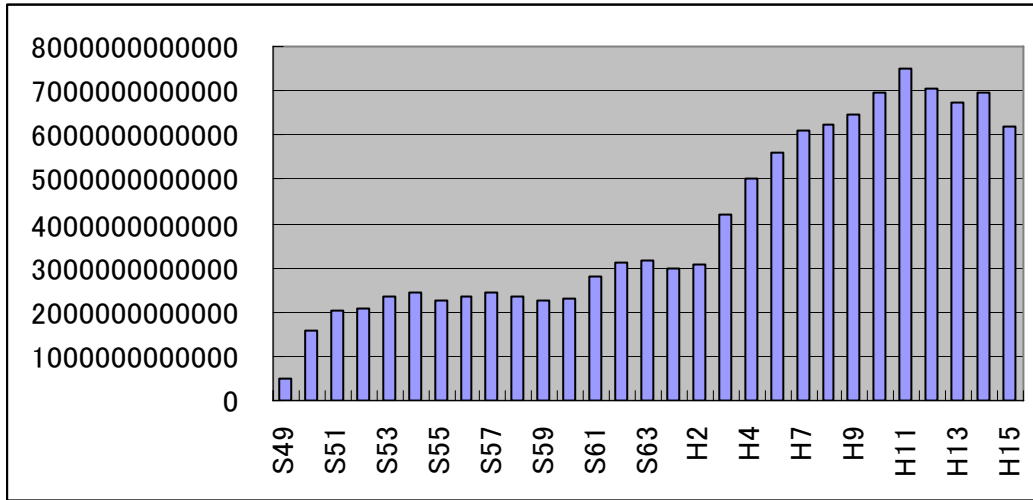
表 3 人件費削減額

人件費削減額 = {地方公務員年収 - 民間年収(企業規模 100 人以上)} × 地方公務員数

年度	人件費削減額	年度	人件費削減額	年度	人件費削減額
S49	511895571368	S59	2268043394735	H7	6109266979514
S50	1590741338153	S60	2324019129905	H8	6226056744481
S51	2017015064101	S61	2792598939971	H9	6454217140328
S52	2090960916950	S62	3102968608038	H10	6949373558723
S53	2343924475520	S63	3151357209961	H11	7521422437142
S54	2448117289608	H1	2984790950888	H12	7066973231587
S55	2282239600730	H2	3056411969986	H13	6713406005840
S56	2370626709879	H3	4205728232425	H14	6952532666621
S57	2435818487445	H4	5001491241690	H15	6199995667695
S58	2329963666123	H5	5611185071330	合計削減額	114601246729369

資料) 『地方公務員給与の実態』『賃金センサス』

図 25 人件費削減額



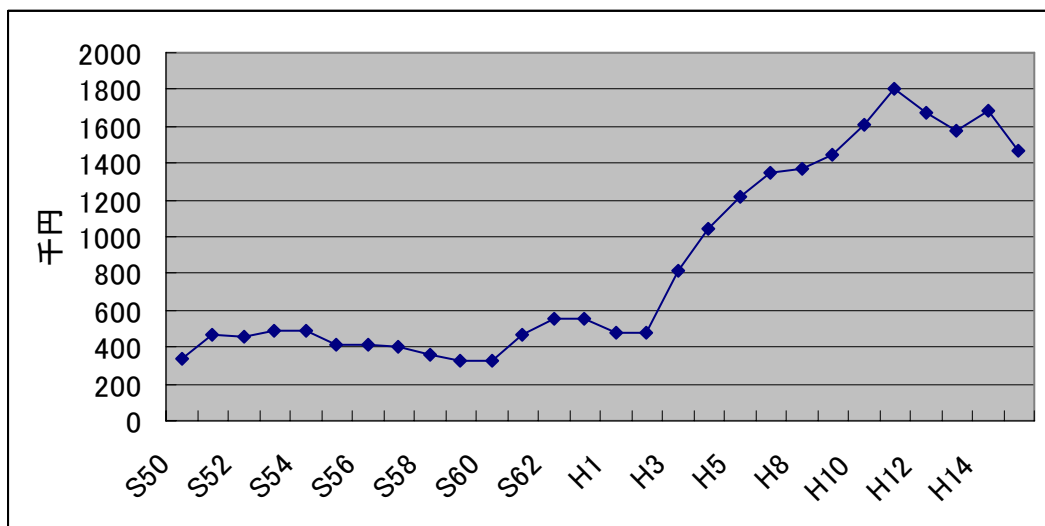
資料) 『地方公務員給与の実態』『賃金センサス』

前段の実額ベースでの民間年収比較では、地方公務員に「教育職員」や「警察職員」、「消防職員」といった民間とは職務内容が比較困難な職種が含まれていることから比較が不十分であると思われる。

したがって、次に、地方公務員年収が民間年収とほぼ同額になる昭和 49 年を基準年とし、地方公務員年収を民間年収の伸び率にあわせ「民間の伸び率での地方公務員年収」とまず算定し、それと実際の地方公務員年収との乖離額(図 26)を見た後、人件費削減額(表 4・図 27)を算出した。

その結果、民間年収の伸び率の合わせた地方公務員年収による人件費削減総額は、昭和 49 年から平成 15 年までに 76.9 兆円にも上ることが明らかとなった。

図 26 地方公務員年収(民間と同じ伸び率)と民間年収の乖離額



資料) 『地方公務員給与の実態』『賃金センサス』

表 4 人件費削減額

$$\text{人件費削減額} = \{\text{民間伸び率} \times \text{地方公務員年収} - \text{地方公務員年収}\} \times \text{地方公務員数}$$

年度	人件費削減額	年度	人件費削減額	年度	人件費削減額
S50	964910099815	S59	1055485649979	H7	4407719023565
S51	1337847540238	S60	1062779220038	H8	4497449941006
S52	1335588105045	S61	1493161714717	H9	4704326845960
S53	1500209191746	S62	1776083209407	H10	5212762712494
S54	1537123389996	S63	1792054484535	H11	5809003010939
S55	1292942242693	H1	1554451658558	H12	5360518311139
S56	1307321333250	H2	1547486736235	H13	5006045341113
S57	1310490735682	H3	2624147767954	H14	5280804776513
S58	1161377139532	H4	3389711042904	H15	4566484216614
		H5	3963935075027	削減額合計	76852220516694

図 27 人件費削減額

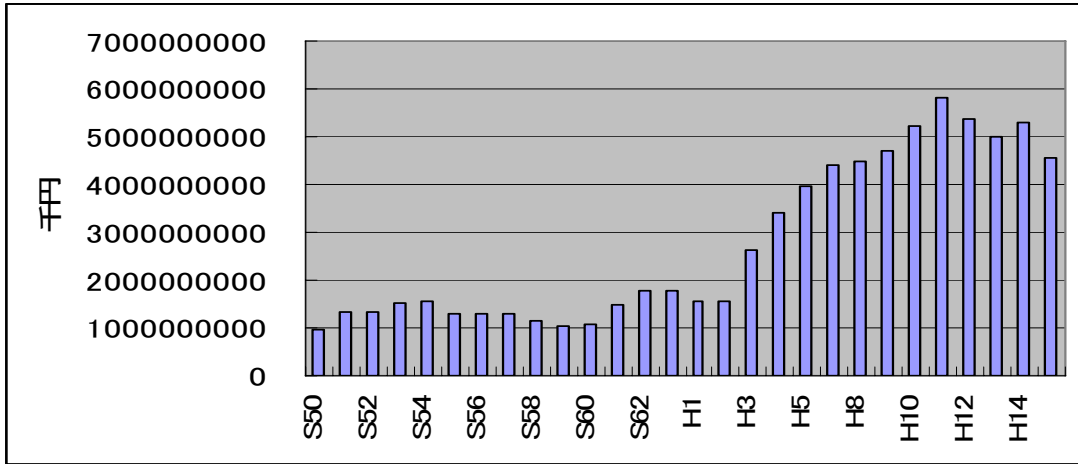


表 4・図 27 資料) 『地方公務員給与の実態』『賃金センサス』

## 第2節 地方財政計画における給与関係費削減額

前節で、地方歳出における人件費削減額を算出した。本節では、現状認識に立ち返り、地方交付税膨張の原因である地方財政計画の人件費削減効果を検証する。

地方財政計画の歳出には、「給与関係経費・一般行政経費・投資的経費・公債費・公営企業繰出金・地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費」(図 28)が計上されており、人件費削減効果を見るためには「給与関係経費」がどのように決まっているのかを確認する必要がある。しかし、総務省が公表している「地方団体の歳入歳出の見込額」を見ても、給与関係費がどのようになっているのか明らかでない。入手可能なデータとしては給与関係経費の内訳<sup>1</sup>と

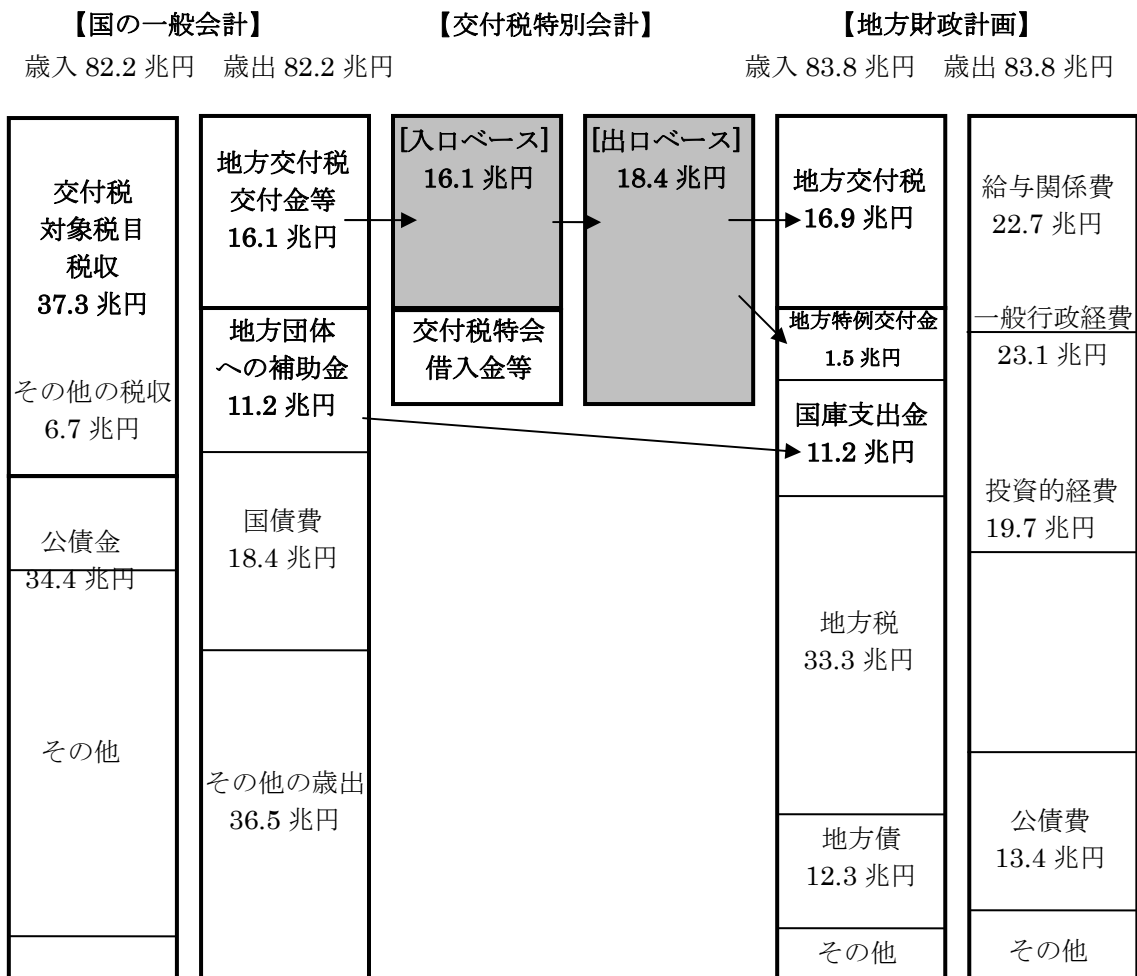
<sup>1</sup> 給与関係経費とは給与費と恩給費の合計額である。



計画額を算出する際用いられる「計画人員数」である。よって、次善の策として、給与関係経費の内、「恩給費」を除いた「給与費」を計画人員数で除し、一人当たり年収を算定した。その後、前節で用いた「民間との年収比較の徹底」という概念を適用し、給与関係経費削減額を「(地方財政計画における年収－民間年収の伸びにあわせた地方公務員年収)×計画人数」と算出した(表 5・6)。また、削減額算定はデータの制約上、平成 7 年から平成 15 年度に限られている。

その結果、給与関係経費の削減による地方財政計画<sup>1</sup>歳出削減額が表 6 の A のようになり、地方交付税が歳出と歳入の差として決定されるため、地方交付税も同額削減される。また、現在 51.7 兆円(残高)にも膨らんでいる地方交付税特別会計からの借入も平成 11 年度を除き、平成 7 年度以降必要がなく(表 6 の B)、さらには公債発行を表 6 の C の額だけ抑制できたということが分かった。

図 28 国と地方の財政関係(平成 17 年度)



<sup>1</sup> 地方財政計画については第 1 章第 3 節参照。

表 5 地方財政計画(給与関係経費)削減額算出用データ

年度	給与関係費 a	全職種(計画人員数) b	地方財政計画公務員年収 c	地方公務員年収(民間伸び率準拠) d
平成7年度	226984	2546620	8861785	5856087
平成8年度	228834	2544168	8947208	5956215
平成9年度	232163	2537381	9105412	6043123
平成10年度	234169	2524454	9235146	6029852
平成11年度	236922	2521865	9357043	5977792
平成12年度	236642	2514336	9377545	6008856
平成13年度	236509	2502775	9418106	6074179
平成14年度	236998	2490466	9486337	5998919
平成15年度	234383	2480098	9422853	5907108

資料) 『地方公務員給与の実態』『賃金センサス』『地方財政計画』

表 6 給与関係経費削減額・地方交付税特別会計借入金と国債抑制額

給与関係経費削減額 = { 給与費 a / 計画人員数 b -

地方公務員年収(民間伸び率準拠) d } × 計画人数 b (表 5)

年度	給与関係費削減額(億円) A	地方交付税特別会計借入金(億円) B	削減額-交付税特会借入(億円) C(A-B)
平成7年度	76544	42531	34013
平成8年度	76096	36897	39199
平成9年度	77702	17690	60012
平成10年度	80916	40413	40503
平成11年度	85220	88580	-3360
平成12年度	84700	80881	3819
平成13年度	83691	44660	39031
平成14年度	86853	40583	46270
平成15年度	87194	18716	68478

資料) 『地方公務員給与の実態』『賃金センサス』『地方財政計画』『地方財政要覧』

## 第5章 政策提言

本章では、これまでに得られた分析の結果をもとに、地方財政の見直しを考えた実現可能な地方公務員人件費の削減案について政策提言を行う。

### 地域準拠の徹底

本来、地方公務員の給与は、全国平均ベースで民間準拠させた国家公務員の給与に準拠し、人事委員会の勧告によって民間準拠を満たすと考えられてきたが、本稿で我々が行った分析より、過去に人事委員会の勧告を経て支給されてきた地方公務員給与と当該地域の民間給与との間には、年収ベースで大きな乖離が存在し、民間準拠が徹底されていない実態が明らかとなった。

第1章で述べた地方財政の現状を鑑みると、早急に給与体系の改革を行う必要性は明らかである。地方公務員はあくまでも当該地域全体への奉仕者であるという原点に立ち返り、全国平均の民間給与に準拠させることも認める「民間準拠」から、当該地域の行政内容、経済状況の違いを考慮した、より適切な「地域準拠」へと基準を移行し、徹底した制度運用を行うことを提案する。

具体的には、適用される基準を「当該地域の社会一般の情勢に適応するものでなければならない」とともに、職員の勤務条件の根本基準を現行の地方公務員法第24条3項から「国及び他の地方公共団体の職員」の給与その他の事情を考慮して定めなければならない、との規定を削除し明示的に「当該地域の生計費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」とすべきであると考ええる。

「地域準拠」徹底に向けて、我々は以下に2つの具体的な政策を提言する。

### 提言1. 官民比較給与対象を月額給与から年収（年間給与）にする。

私たちが日常生活で、給与に関して話題にするのは、主に年収ベースの話ではないだろうか。例えば年4回発行される「会社四季報<sup>1</sup>」の「従業員<sup>2</sup>」の欄には、平均給与は残業代、手当、賞与を含む年収ベースで記載されている。また、転職支援サイトでは希望職種や希望勤務地と並んで、希望年収を選択させるのが通例となっている。

地方公務員の給与を当該地域の民間給与に準拠させる際に、現行の「公務員給与月額」と「民間給与月額」のラスパイレズ比較、「期末・勤勉手当」と「年間支給手当（ボーナス）」の年間支給月額比較というパーツ毎の比較を行い、民間準拠を達成させたと人事委員会は判断してきた。しかし、その結果、年収において大きな乖離を生み出してきた現状を鑑みると、もはや現行の官民比較給与対象を維持することは、意味を成さない。私たちの分析により、さまざまな手当によって民間給与からの乖離を生じさせていること、また手当ての中に、その名目の目的と実態とが整合的でないものが影響していることを指摘した。

私たちは官民双方を同条件の給与にて比較するため、年収での比較を行うことを提言する。年収での比較を行うことにより初めて、現行の官民比較給与にふくまれていない諸手当をすべて込

<sup>1</sup> 東洋経済新報社発行。全上場会社・店頭会社、約3600社を網羅。企業情報収集の定番として、株式投資の情報源のみならず、取引先の調査やマーケティング、就職情報として広く活用されている。

<sup>2</sup> 役員、臨時社員を除く

みにした公平な比較を行うことが可能になる上、国・地方の財政再建に大きく貢献できると考える。

## 提言 2. 調整手当（地域手当）の廃止

第 3 章の分析から、地方公務員給与と民間賃金との乖離には、調整手当が大きなウェイトを占めており、また調整手当が名目以上の伸びを見せていることが確認された。

本年度の人事院勧告により、来年度から調整手当は廃止され、地域手当が新たに導入されることが決定している。地域手当とは、各地域の物価及び生計費を踏まえつつ民間賃金の地域間格差を公務員給与へと適切に反映させるといった目的のもと、調整手当に代わって支給される手当である。具体的には、公務員給与の俸給を最も民間賃金の低い北海道・東北地域の給与水準まで約 5%下げた後、特に民間賃金が高い地域<sup>1</sup>について 6 つの等級<sup>2</sup>を設け、それぞれ 3%～18% の地域手当を支給する。しかし、最高支給地域の東京を例にとってみると、現行の調整手当 12% から地域手当 18% に移行する形であり、俸給の引き下げ率を合わせてほぼ変わらない支給率となる。また、現行の調整手当と同じく諸手当（超過勤務手当、期末・勤勉手当）の算定基礎となるため、結果として調整手当同様、名目以上の伸びを見せる可能性が高い。

私たちは、地域準拠に基づき「提言 1」で述べた年収比較を当該地域ごとに行い、調整手当または地域手当の廃止を提言する。年収は、地域の物価、生計費等経済事情を含有しており、調整手当または地域手当を新たに支給する必要はないと考える。

民間企業においても地域手当は支給されているという意見も考えられるが、民間企業の調整手当の採用状況は、厚生労働省調査による採用割合は規模計で 15.6% であり、規模間格差が大きい。1000 人以上の大企業は 38.1% に達しているが、30～99 人の中小企業では 9.7% にとどまっている。大企業は広域に事業所を設けて企業活動を展開しているため採用割合が高いと考えられ、勤務地域の限定される地方公務員の給与に一律適用させる根拠に乏しいといえる。さらに、民間企業が生活関連手当の見直しを進める傾向にある<sup>3</sup>ことを考慮しても、各地方自治体の人事委員会が人事院の決定に安易に準拠することは相応しくない。

<sup>1</sup>人口 5 万人以上の市を中心に対象とし、厚労省「賃金センサス」の特別集計による賃金指数が全国平均を 100 とした場合に 96.5 以上である地域。

<sup>2</sup>18%、15%、12%、10%、6% 及び 3% の 6 区分。

<sup>3</sup>（財）労務行政研究所発行『労政時報』第 3579 号『地域手当の支給実態と今後の改定動向〔当研究所編集部〕』より

## おわりに

「歳出削減なくして増税なし」という言葉を耳にする機会が増えた。消費税増税も止むを得ないという世論が形成されつつある中、地方の財政悪化が国の財政へ大きな影響を与えている現状、及び地方公務員人件費が過剰に支給されてきた実態は、納税者である国民にとって関心の高い問題である。人々に最も密接に関連している行政を行うのが地方自治体であり、その業務を担う地方公務員の給与適正化が望まれるのは当然の流れであろう。

本稿では、地方公務員給与を民間賃金と年収ベースで比較し、乖離額を算出した。その上で乖離の原因が調整手当によるところが大きいことを分析により明らかとし、さらに地方歳出へと反映させた影響額を示した。年収というわかりやすい形で「真」の民間準拠比較を行い、削減額を示したところに我々の分析の独自性があると自負している。しかしながら、本稿では地方公務員給与削減による歳出削減効果を分析したのみであり、地方公務員数の削減効果にまでは至っていない。真に公務で行うべき事業を選択し、それに応じた適正な地方公務員数、給与が達成されて、はじめて地方公務員総人件費の適正化がなされる。よって、今後の課題として、地方公務員数削減効果、地方公務員が行う事業の見直しを含めた地方公務員総人件費の削減効果を分析することが必要である。加えて、将来世代を含めた地域の住民厚生の変化を検証することも必要であろう。その際、削減によってもたらされる財源を今後どのように用いていくべきかを含めて、地方財政全体の健全化へとつなげていくことが最も重要であると私たちは考える。

将来を見据えた国と地方の理想的な関係を構築していく上で、地方の占める割合は今後とも大きい。地方分権へ向けての道筋を確かなものにしていくためには、地域の行政活動に対する住民の理解と協力が必要であり、地方公務員給与についても地域住民の理解が得られるものにしていかねばならない。そのためには、給与関連の詳細な情報開示、説明が不可欠であり、官民給与比較における民間給与の調査対象規模や、年功序列で実績評価に基づいていない昇給制度についても今後精査されていく必要がある。

最後に、本稿が地方財政健全化に向けた改革の一助となることを切に願って、本稿の締めくくりとさせていただきます。

### 《参考文献》

- 赤井伸郎・吉田素教(2003)『地方財政需要の見直しによる地方財政健全化シミュレーション—  
基準財政需要の算定方法を用いた地方交付税と国庫支出金の削減—』  
赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治(2003)『地方交付税の経済学』有斐閣  
岡本全勝(2002)『地方財政改革論議』ぎょうせい  
人事院『人事院年次報告書』  
人事院『公務員白書』

### 《データ出典》

- 財団法人 地方財務協会『公務員給与の実態』  
財団法人 地方財務協会『地方財政要覧』  
厚生労働省『賃金センサス』  
財務省『財政金融統計月報』  
自治省『地方財政白書』  
自治省『地方財政計画～地方団体歳入歳出の見込額～』