

令和元年6月24日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15H03315

研究課題名(和文) 地方公務員給与決定への関与をめぐる中央地方関係の研究

研究課題名(英文) A Study of Central-Local Relations on Involvement in Local Public Service Salary Decisions

研究代表者

稲継 裕昭 (INATSUGU, HIROAKI)

早稲田大学・政治経済学術院・教授

研究者番号：90289108

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 10,000,000円

研究成果の概要(和文)：地方公務員(約270万人)の給与体系・水準決定に関する法制度と実態の間には大きな離れがあるが、学術的に検討されることは殆どなかった。本研究は、このような学問上の空隙を埋め、中央政府が地方政府の職員給与決定にどのように関わっているのかを明らかにするとともに、その背景にある政治的・行政的要因を検証しようとするものである。

地方自治法の文言が「指導」から「助言」に1999年に変わったが、事実上の指導は継続してきた。地方の側に受け入れるインセンティブがあったからだ。しかし、非正規雇用に関する会計年度任用職員制度の創設・施行(2020年)は、この関係に関して新たなフェーズをもたらす可能性がある。

研究成果の学術的意義や社会的意義

中央政府側が指導に近い助言をする理由としては、地方の牧民官たる総務省の存在意義を事実上守るためと考えられる。国の給与制度や給与水準からの逸脱は、地方住民の反発を招くだけでなく、財務省との関係では地方交付税交付金削減のための口実とされてしまう可能性があるからだ。給与体系と給与水準決定という、本来自治体の自治事務に関して、強制力のない総務省の事実上の指導を地方が受け入れるのもまた、そのことが対中央との良好な関係構築に資するからだ。これら、互いの相互了承の合意のもとに、新法のもとでも事実上の指導が継続している。

研究成果の概要(英文)：There is a big gap between the legal system and the actual situation regarding the salary system and salary-level determination of local government employees (about 2.7 million people), but it has hardly been considered academically. In this research, we tried to fill in such an academic gap, clarify how the central government is involved in the salary decision of local government staff, and examine the political and administrative factors behind it. It is said that.

The wording of the Local Government Act changed from "guidance" to "advice" in 1999, but de facto guidance has continued. It is because there was an incentive for the local side to accept it.

However, the creation and enforcement of the fiscal year appointment staffing system for non-regular employment (2020) may bring about a new phase in this relationship.

研究分野：行政学

キーワード：地方公務員の給与決定

## 1. 研究開始当初の背景

地方公務員の給与体系・水準の決定に関する制約条件は、法制度的には地方公務員法上の根本原則（職務給の原則、給与条例主義の原則等）と地方自治法上の手当の種類の規定だけである。その範囲内でいかなる給与体系・水準をとるかは、各自治体が自主的に決定できる建前となっている。ところがその実態をみると、全国的に比較的共通の給与体系がとられ、ラスパイレス指数による給与水準の比較でも類似の傾向にあることなど、地方の側の自主性・自律性がある程度制約されているようにも見える。

研究代表者（稲継）は『人事・給与と地方自治』（2000年、東洋経済新報社）において、1960年代からの自治庁・自治省による標準職務表（職務の等級構成の標準例を示す）を通じた指導と、1974年からの自治体別のラスパイレス指数公表等の（時には起債制限等の強硬な手段を使った）給与指導が、自主性・自律性に制約をもたらしたことを明らかにした。

2000年代に入り自治省が総務省に統合され、また地方分権一括法が施行されたが、中央政府による事実上の給与指導は継続している。法改正により、「指導」は「助言」へと弱い権限となったが、自治体側の受け止め方は変わらないようである。2007年の人事院勧告（人勧）による給与構造改革（給与カーブのフラット化、給与全体を嵩下げし都市部に地域手当を配分）も殆どの自治体で受け入れられ、非都市圏の自治体は大きな給与ダウンを甘受した。その後、民主党政権下での国家公務員の給与カット（1割カット。震災財源を生み出すという理由）についても中央政府は地方政府に対して従うよう指導（助言）した。従来、人勧準拠、各県人事委員会勧告準拠を継続して謳ってきた中央政府にとっては大きな方向転換とも見えた。だが、さらなる給与構造改革を打ち出した2014年の人勧については、総務省は再び地方に準拠を求め、地方公務員全体で実施されると2100億円の歳出削減になると試算している。

地方公務員給与について、中央政府の地方政府に対する関与がこのように継続している実態は、どのように解釈することができるのか。地方分権一括法が施行されたものの、垂直的行政統制が継続していると解釈すべきなのだろうか。

他方で、まったく新たな独自給料表を作成する自治体も出てきた。2012年から大阪府の部長級・次長級の給料表は「シングルレート」となった。年齢や勤続年数にかかわらず給料はそれぞれ同額であり、職務給を徹底している。また、現在検討中と聞けが、大阪府箕面市はさらに徹底した職務給の給与体系を作成しようとしている。若手職員に給与を積み、年功序列を基本的になくすような給与体系である。広島県でも類似の動きがある。中央政府に対して反旗を翻しているかに見えるこのような地方の動きはどのように解釈すべきなのか。こういった独自給料表を策定した場合、中央政府の関与はどのようになるのか。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、地方公務員給与について、中央政府から地方政府への関与の範囲と程度を明らかにし、地方政府が関与を受容している場合、その政治的・行政的要因を明らかにすることである。また、諸外国における地方公務員の給与決定への中央政府の関与の範囲と程度について調べ、このことと合わせ考察して、日本の中央地方関係についての理論モデルを検証することにある。

## 3. 研究の方法

上記2で述べたについては、自治庁・自治省以来の関連資料を紐解くとともに、現在どのような関与があるのかについて、中央政府と地方政府にヒアリングし、さらに、全地方政府に対するアンケート調査を実施した。また、については、諸外国とりわけ英米独仏の地方公務員給与決定について文献サーベイを行うとともに、現地調査を行った上で、日本との比較を進めた。

## 4. 研究成果

平成27年度は日本における法制度の変遷について調査を行うとともに、総務省研究会のトレースを行った。また、ドイツおよびフランスにおける実情を調査するため、自治体国際化協会の協力も得て、ドイツのヘッセン州内の自治体およびフランスのパリ市、フランス内務省、および州政府に対するヒアリングを行った。

28年度は英国の地方自治体の訪問調査を行った。使用者側を代表する地方自治体の連合体（日本の地方6団体に相当）であるLocal Government Association、自治体労働者組合（日本の自治労にあたる）であるUnisonにおいてヒアリングをするとともに、Lambeth自治体、Greenwich自治体、Tandridge自治体を訪問して、それぞれ給与担当者にヒアリングを行った。

日本に関しては、上記のトレースを行った後、日本の都道府県および全市町村特別区を対象としたアンケート調査を発送し、その回収を行った。さらに、日本国内における自治体へのヒアリング調査を進めるとともに、定期的に研究会をもって過年度のアンケート調査結果の分析への手がかりを得ようとした。アンケート調査の結果の一部は、大谷基道・稲継裕昭・竹内直人著「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 能力・実績に基づく人事管理、再任用、給与決定に関する国の関与にて公表した。

また、代表者は以前から懸案の東日本大震災被災地における応援職員の処遇、給与支払い、帰任後の給与格付け等についての調査も進めた。調査結果については、稲継裕昭「自然災害多発国日本における自治体間連携の展開」(2018)、稲継裕昭「被災自治体への応援職員のあり方について」(2017)などの諸論文および編著にて公表した。

さらに、地方公務員制度の大転換にあたる臨時・非常勤職員制度の変更を目前として、会計年度任用職員制度へと非正規雇用地方公務員を転換するに際して、給与決定がどのようになされるのか、また、それに対して、国(総務省公務員部)はどのような指導を行うのか、について、調査研究を進めた。結果については、稲継裕昭著『この1冊でよくわかる!自治体の会計年度任用職員制度』の著書やその他の論文にて公表した。

分担研究者もそれぞれの興味を持つ分野について、地方公務員の給与決定という観点からの研究を進めた。主な発表論文等は5.の通りである。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計31件)

稲継裕昭 「地方公務員の働き方改革」『地方公務員月報』招請論文、(671):2019 p.2-25

大谷基道・稲継裕昭・竹内直人 「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 能力・実績に基づく人事管理、再任用、給与決定に関する国の関与」『獨協法学』査読無、(108):p.200-165 2019

稲継裕昭 「AI時代における自治体職員のあり方について(特集 これからの自治体職員のあり方とは)」『Think-ing: 彩の国さいたま人づくり広域連合政策情報誌』査読無、(20):2019 p.15-20

竹内直人 「青木昌彦の双対原理による公務員組織および人事の考察 J型組織の双対原理における二重の二重性」『京都橘大学大学院文化政策学研究科研究論集』査読無、(13):2019 p.49-69

大谷基道 「採用と人材の多様化と人材育成(特集 新時代を担う職員を育む組織づくり)」『ガバナンス』査読無、(216):2019 p.23-25

稲継裕昭 「平成時代の自治体職員(特集 平成時代の自治体職員)」『ガバナンス』査読無、(213):2019 p.14-16

稲継裕昭 「自然災害多発国日本における自治体間連携の展開」『地方公務員月報』招請論文、(661):2018 p.2-16

大谷基道 「地方自治体における「働き方改革」:アンケート調査結果にみる関連施策の実施状況」『獨協法学』査読無、(106):2018 p.156-142

大谷基道 「地方公務員給与をめぐる当面の諸課題について」『地方公務員月報』招請論文、(660):2018 p.2-14

稲継裕昭 「自治体におけるAI導入の現状と課題」『自治体法務研究』査読無、(53):2018 p.54-59

大谷基道、稲継裕昭 「東日本大震災の被災自治体における出向官僚の役割(法学部創設50周年 大学院法学研究科創設40周年記念号)」『獨協法学』査読無、(105):2018 p.344-318

稲継裕昭 「英国地方自治体の組織と人事システム:日本との比較の視点から(特集 地方自治体と公衆衛生:総合性と専門性の確保)」『公衆衛生』招請論文、82(4):2018 p.274-279

稲継裕昭 「災害時における行政機能確保と職員組織(特集 被災自治体職員の使命:東日本大震災から7年)」『ガバナンス』査読無、(203):2018 p.18-20

稲継裕昭 「公務職場における働き方改革の論点整理 「できない理由を探す」のではなく、「で

きる方法を探す努力」が必要 (特集 「働き方改革」を進めよう : 取り組みの必要性・進め方を考える)、『地方公務員安全と健康フォーラム』 査読無、28(1)=104:2018 p.6-9

稲継裕昭「働き方改革の方向と理念 (特集 働き方改革と自治体)、『自治体法務研究』査読無、(51):2017 p.6-11

稲継裕昭「未来政府 : プラットフォーム民主主義」の時代 (特集 21世紀型の行政)、『試験と研修』 査読無、(38):2017 p.31-38

大谷基道「省庁県人会を通じた国と道府県のネットワーク」、『獨協法学』 査読無、(103):2017 p.446-424

稲継裕昭「被災自治体への応援職員のあり方について」、『地方公務員月報』 招請論文、(648):2017 p.2-19

稲継裕昭「本人・代理人関係で読み解く 民主主義は専門知をどう活用するか (特集 豊洲問題と科学の真実)、『中央公論』 査読無、131(7)=1604:2017 p.104-107

稲継裕昭「中長期を見据えた「人財戦略」をどう描くか (特集 次代をつくる自治体の「人財戦略」)、『ガバナンス』 査読無、(192):2017 p.14-16

②①大谷基道「都道府県東京事務所の水平的な連携 (柴田平三郎先生退職記念号)、『獨協法学』 査読無、(102):2017 p.644-613

②②大谷基道「都道府県における新たな政策に係る人材の確保 : 出向官僚と民間人材の活用 (特集 公共政策と行政管理 : 政策論と管理論の交錯)、『公共政策研究』 査読無、17:2017 p.69-82

②③竹内直人「自治体における政策形成と予算編成の関係変化 : マニフェストの自治体行政管理への影響 (特集 公共政策と行政管理 : 政策論と管理論の交錯)、『公共政策研究』 査読無、17:2017 p.52-68

②④稲継裕昭「自治体ガバナンスの実践とこれから (特集 第31次地制調答申から考える「ガバナンス」)、『都市問題』 査読無、107(10):2016 p.53-62

②⑤大谷基道「都市自治体における「行政の専門性」 : 日本都市センターの調査研究成果をもとに」、『都市とガバナンス』 査読無、(26):2016 p.114-134

②⑥大谷基道「道府県東京事務所の成立過程 : 戦前・戦中・戦後」、『名古屋商科大学論集』 査読無、60(2):2016 p.27-40

②⑦稲継裕昭「自治体間連携による人的支援の効果と今後の課題 (特集 復興の現在位置と第2ステージ : 東日本大震災から5年)、『ガバナンス』 査読無、(179):2016 p.33-35

②⑧稲継裕昭「自治体職員の成長とその支援体系 (特集 自治体職員の成長)、『都市問題』 査読無、107(2):2016 p.42-50

②⑨大谷基道「自治官僚の昇進と地方出向 : 出世コースと出向先との関係」、『名古屋商科大学論集』 査読無、60(1):2015 p.21-38

③⑩稲継裕昭「地方創生時代の自治体人事戦略 : 今、求められる人材」、『地方公務員月報』 招請論文、(625) 2015 p.2-16

③⑪稲継裕昭「諸外国の地方公務員の給与決定について(1)アメリカ合衆国の地方公務員の給与制度について」、『地方公務員月報』 査読無、(623):2015 p.43-118

〔学会発表〕(計3件)

竹内直人「都道府県におけるトップダウン組織の増加」2018.5.27「分科会E「自治体における組織と統制」」、『日本行政学会』2018年研究大会

稲継裕昭「働き方改革はなぜ進まないのかー霞が関、自治体、学校現場」2018.5.26「共通論題「国レベルでの政策論議の健全性を高めるメカニズム 審議会・独立機関等を事例に」(日本学術会議共催)」、『日本行政学会』2018年研究大会

Hi roaki Inatsugu, ' The Development of Research on Personnel Administration in Japan ',  
2019.06.21, *Historical Reflection on the Ideas and Thoughts of Public Administration in Japan*, IIAS-Lien 2019 Conference Nanyang Technological University, Singapore, 2019年  
国際行政学会研究大会（シンガポール）分科会での報告

〔図書〕(計8件)

大谷基道, 河合晃一 編著『現代日本の公務員人事：政治・行政改革は人事システムをどう変えたか：稲継裕昭先生遺暦記念』第一法規, 2019 (大谷基道「ポスト分権改革時代における自治体の職員採用」、竹内直人「遅い昇進の中の隠れた早い選抜」、大谷基道・河合晃一「日本の公務員人事と人事行政研究」寄稿)

稲継裕昭『AIで変わる自治体業務：残る仕事、求められる人材』ぎょうせい, 2018 (単著)

稲継裕昭『この1冊でよくわかる!自治体の会計年度任用職員制度』学陽書房, 2018 (単著)

稲継裕昭編著『シビックテック = CIVICTECH : ICTを使って地域課題を自分たちで解決する』勁草書房, 2018

稲継裕昭編著『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応：自治体の体制・職員の行動』第一法規, 2018 (大谷基道「自治体の危機管理体制は有効に機能したか」、稲継裕昭「被災地自治体と他機関・自治体との連携」、竹内直人「農水産系職員が関わった復旧・復興業務」寄稿)

TSUJINAKA Yutaka, INATSUGU Hiroaki eds. *Aftermath : Fukushima and the 3.11 Earthquake (JAPANESE SOCIETY SERIES)*, Kyoto University Press, 2018

翻訳『テキストブック政府経営論』ヤン=エリック・レーン 著, 稲継裕昭 訳. 勁草書房, 2017

監訳『未来政府：プラットフォーム民主主義』ギャビン・ニューサム, リサ・ディッキー 著, 稲継裕昭 監訳, 町田敦夫 訳. 東洋経済新報社, 2016

〔産業財産権〕

出願状況 (計 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年：  
国内外の別：

取得状況 (計 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名：竹内直人

ローマ字氏名：Naoto TAKEUCHI

所属研究機関名：京都橘大学

部局名：現代ビジネス学部

職名：教授

研究者番号（8桁）：60803939

研究分担者氏名：大谷基道

ローマ字氏名：Motomichi Otani

所属研究機関名：獨協大学

部局名：法学部

職名：教授

研究者番号（8桁）：80705939

(2)研究協力者

研究協力者氏名：

ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。