

平成 29 年 6 月 15 日現在

機関番号：15401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380362

研究課題名(和文) 公務員給与に関する理論的・実証的研究

研究課題名(英文) On the salary of government employees

研究代表者

灌 敦弘 (Taki, Atsuhiko)

広島大学・社会科学部・教授

研究者番号：40216809

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：公務員の給与の決定について、労働経済学における賃金決定の理論的研究から考察するとともに、データの収集を行った。また、制度的要因である公務員の労使関係や過去の労働組合参加率のデータや資料の収集に努めた。さらに、実証研究のためのモデルの特定化の可能性を探った。しかしながら、非完全競争的ではない労働市場の構造と、非営利的な組織における理論的な考察は、民間企業を対象とした従来の理論的なモデルでの解析の困難さ、また、制度的な要因による給与決定への影響や政治的な要因など、さらに考察しなければならない点明らかとなった。今後も研究を継続する。

研究成果の概要(英文)：I have considered the wage determination of government employees from the theoretical labor economics. In addition, we have also tried to collect data and materials on labor-management relations, on their labor conditions and on the trade unions of the public sector. In particular, I made efforts to collect the longterm-series of the labor union participation rates for their institutional factors. I explored the possibility of applying its theoretical and empirical models for them. However, the structure of the labor market, which is not incompletely competitive, are difficult to analyze in traditional theoretical models for private profit-making enterprises. Also the points of institutional and political issues should be considered more. I intend to continue to make analysis on these topics.

研究分野：経済学

キーワード：賃金決定 公務員

## 1 . 研究開始当初の背景

### 本研究の学術的背景

公務員の給与(賃金)は、「その職務と責任に応じて支給しなければならない」(国家公務員法 62 条 1 項 地方公務員法 24 条 1 項)とされている。具体的には、人事院が、民間給与の実態調査の結果を踏まえて、給与その他の勤務条件に関する勧告をおこなうことにより決まっている。このように、労働条件を労使による交渉によって決定するという労使関係の基本的な原則には拠っていない。では、どのように給与(賃金)決定されているのか考察する必要があった。また、公務員制度改革が叫ばれる昨今の状況では、公務員に関する人件費の削減問題と関係し、同時に、人事処遇とも関係するので、行政サービスの改革を求められている現在の状況においても、研究する必要があった。

## 2 . 研究の目的

研究については、つぎの3つを主な目的とする。

- 1) 国家公務員・地方公務員の給与データを収集整理すること。個人のデータを収集することは難しいが、基本的には、公務員の給与などの労働条件については、公表されているが、労働時間などの労働実態についてのデータ・資料を収集整理すること。
- 2) 労働経済学による理論モデルの検討すること。また、実証研究のためのモデルの特定を行うこと。
- 3) 制度的な点や歴史的な事実を把握し、整理すること。とくに、公務員の労使関係は民間企業のそれとは大きく異なるので、資料の収集と考察を行うこと。

## 3 . 研究の方法

### 1) 理論的考察

労働経済学における賃金決定の理論の応用として、公務員給与が考察できるかを吟味し、できるとするならば、理論モデルの修正・追加について考える。

### 2) 制度的な要因の検討

給与決定に影響を及ぼす制度的な要因について、資料収集を進めるとともに、考察を加える。特に、公務員の労使関係は、民間のそれとは大きく異なるので、ここでは、検討すべき論点となる。

### 3) データの収集

公務員の給与についてのデータは、個人別のデータは無理にしても、一般に公表されているので、この収集と整理を行う。

### 4) 数量分析

実証モデルを特定化し、数量分析手法、特に、計量経済分析によって、得られたデータを分析する。

## 4 . 研究成果

### 1) 財政民主主義からの視点

公務労働は、いわゆる現業と非現業にわかれる。現業については、利潤最大化行動をとる企業における労働と類似性があると考えられるが、異なる要素も大きい。それについても考えなければならない。また、非現業は、利潤最大化行動を前提とするものとは根本的に異なるので、それについて考えなければならない。一方、財政民主主義、ひいては勤労条件法定主義が存在する。公務員労働者の労働条件の決定について民間労働者と大きく異なる点は、これによる。地公法 24 条に「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める」とある。地方公務員については、議会での議決により条例化しなくてはならないということである。本来は戦前の絶対主義的天皇制のもとでの天皇の官吏制度に対する反省の上になつた考え方である。

### 2) 労働供給の視点から

公務員については、「任用」という考えで、やるべき仕事があつて、それに人を当てるというのが基本的な概念であるが、経済学的な意味では、通常の労働供給と変わらない。ただ、労働時間の決定が民間と異なるので、時間単位の労働供給関数を推定するのは困難である。

### 3) 労働需要の視点から

「任用」が、公務員労働の特徴であるが、一方で、定員法(正確には、「行政機関の職員の定員に関する法律」と)の関連を考察する。

労働需要におけるこのような制約が、理論モデルにどのような影響を及ぼしているかを考察し、民間企業に利用されているような競争均衡モデルの適用は難しく、新しいモデルの構築が不可欠であることがわかった。

### 4) ミクロ的な賃金決定の視点から

公務サービスを公共財と考え、公共財の配分問題ととらえることを考えたが、公共財の価格決定の理論とは大きな隔たりがあり、この考察は、一時保留されている(今後、さらに考察を続けたい)。

また、不完全競争市場における賃金決定の理論が応用できるかを考察した。非現業については、ある程度は、考察可能であるが、これについても、賃金決定を考察する背景(基盤)が異なるので、さらなる考察が必要である。

### 5) 政治的な視点から

考察しなければならない事実として、政治による労働条件の決定という論点がある。これについては、特につぎの事実を指摘しておきたい。2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の復興財源に資するためとして、国家公務員の給与を人事院勧告によらずに2年間にわたり、7.8%削減する法案が国家公務員制度改革 4 法案とともに提出され、いずれも継続審議となつて

いたところ、自民・公明・民主の政党合意として、2011年度給与を0.23%引き下げるといふ2011年度人事院勧告を遡及実施しつつ、2012年度から2年間さらに給与を7.8%引き下げるといふ法案が2012年2月29日に成立した。このような政治的な影響をどのように考えるか、論点としては、重要であるが、経済学的な観点からは論じにくい。

#### 6) 労使関係の視点から

労使関係であるが、労働者の団体としての労働組合（公務員については、法律等では「職員団体」という名称をもちいるが、ここでは、一般名詞である「労働組合」をもちいる）と使用者の関係であると、狭義にとらえるのではなく、労働条件を決定するための、労働の関するより広範囲な関係者および関係団体（政府を含む）との関係であると広く解釈する。

先行研究としては、行政学の観点からは、前田(2014)『市民を雇わない国家：日本が公務員の少ない国へと至った道』（東京大学出版会）をあげることができる。

よく知られたように、公務員については、労働基本権が制約されている。しかし、労働基本権の問題と給与の問題を正面から取りあげるとは、問題をただ拡大することなので、ここでは、この是非を論じない。

第二次大戦後のわが国の公務員制度では、日本国憲法で認められた団結権は、公務員にも認められているが、争議権は公務員には認められていない。1947年のいわゆる「21・ゼネスト」についてのGHQの中止指令、1948年7月の芦田首相へのマッカーサー書簡、及び、それを国内法令化して布告した政令201により公務員の争議権は否定されたのである。また、非現業職員には労働協約締結権も認められていない。

そのような状況の上で、公務員の給与は団体交渉ではなく人事院という独立性の高い人事行政機関の勧告に基づいて設定されることとなっている。国家公務員法第64条第2項は、「俸給表は、生計費、民間における賃金その他人事院の決定する適当な事情を考慮して定められ、かつ、等級ごとに明確な俸給表の幅を定めていなければならない」と定めており、公共部門と民間部門の賃金格差は人事院勧告によって平準化されている。

具体的には、例年4月に行われる国家公務員給与等実態調査と5月に行われる職種別民間給与実態調査の結果に基づき、4月現在の官民の給与水準が比較され、8月に人事院勧告が行われる。さらに、人事院勧告によって設定された国家公務員の給与は、地方公務員に波及する。地方公務員法第24条第3項は、「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」としており、都道府県と政令指定都市では人事委員会が人事院勧告の内容を参照して給与勧告を行う一方、それ以外の市町村では国や都道府県の動向に準じて給与改定方針が決定される。また、国鉄や日本専売公社などの公共企業体が、民営化される以前の職員の給与は、団体交渉の対象となつてはいたものの、そこでは決着せずに、公共企業体等労働委員会（公労委）の裁定によって給与が事実上決定されており、その基準も民間部門の相場に準拠していたとされる。

定員法と給与決定の関係については、前田(2014)では、人事院勧告により財政の裏付けがなくとも、給与決定がなされるメカニズムができていた。そのために、人件費総額のシーリングを設けるために、定員法で縛ったという解釈である。結果として、日本は、公務員が他の先進国に比べて、少ない国になったとする。ただし、これは行政学からの論点であり、経済学的・財政学的な論点については、さらに考察が必要である。

#### 7) マクロ的な給与決定の視点から

マクロ的な賃金水準の決定について2つの点から考えると、ひとつは、賃金調整関数論と言われるものである。マクロ経済学の意味での価格は、総需要と総供給の関係により決まっており、その変化の大きさは、需給ギャップの大きさに依存するというものである。この理論の妥当性は、フィリップス曲線の観察により、貨幣賃金の変化率と失業率の間の安定的な逆の相関関係で検証されるとされる。他のひとつは、現代の労働市場は、完全競争的な市場メカニズムが働くようなものからほど遠いので、賃金は労働組合と使用者の団体交渉で決まり、その交渉においては、企業の支払い能力、すなわち、支払い能力を示す利潤が大きく影響するというものである。利潤が増大すれば、労働者の賃金引き上げ要求も強まるので、そのために、利潤が影響するとする。利潤仮説といつてもよい。ほかに、生計費仮説という消費者物価指数の上昇が賃金引き上げ要求に影響するという仮説もある。ただし、市場メカニズムというよりは、たとえば、労働協約のなかにエスカレーター条項があり、それによって、消費者物価指数の上昇が賃金引き上げに結びつくような側面もある。消費者物価水準の上昇が、団体交渉における賃金交渉に影響を及ぼすと考えれば、先にあげた利潤理論と同様の理論的立場であることがわかる。いずれにしても、これらの理論は、公務員のような非営利活動について、特に言及したのではない。

わが国においては、人事院勧告という民間企業における賃金改定が、公務員給与に反映するというメカニズムでおこなわれ

てきた。もちろん、現業部門のように団体交渉が成立し、さらに、労働組合活動も行われているのであるから、官公労働者の労働組合の交渉力とはどのようなものなのかを考えなければならない。

労働組合の交渉力が、直接に現れる指標として、一般的に、労働組合の組織率や、ストライキの際の参加率が取り上げられる。公務員の労働組合活動については、そもそも、争議行為は認められていないので、後者の指標は意味がない。公務員の労働組合については、オープンショップであることが法律で定められているので、前者の指標をもちいることが考えられるが、どうであろうか、さらに考察しなければならない。

#### 8) 労働組合参加率の視点から

労使関係について、さらに、細かい視点ではあるが、労働組合参加率についても給与決定との関係を考察する。労働基本権が制限されているとはいえ、公務員の労働組合の交渉力が賃金決定に影響を及ぼしているのか、これを検証しなければならない。

労働組合の交渉力を表す指標として、直接的な指標がないので、ここでは、労働組合参加率(ここでは、推定組織率)をもちいる。『労働組合基礎調査』には、産業別の推定組織率として「公務」の組織率を計算しているの、それを用いる。公務における組織率は、2000年くらいまでは、比較的高く、1949年以降、ほぼ低下傾向を示した全産業計の推移とは大きく異なる。ただし、1990年代の停滞、2000年以降の低下という傾向を示している。それに対して、人事院勧告の改定値はどうだったであろうか？ 1970年代前半のオイルショックの物価上昇期に大きく上昇している。その後は、改定値は、低迷し、マイナス勧告の時期もあることがわかる。ただし、ここでは、改訂時期のずれは考慮していない。しかし、この推移だけでは、公務における組織率と人事院勧告による改定値の関係はわからない。民間の賃上げ率と比較しなければならない。それについては、人事院の資料も、厚生労働省調査の主要企業によるものをあげているので、その比率をとり、その推移をみると、1980年代前半と、2000年代前半に特異な動きを見せる。1980年代前半が、その時期だけ、突出して上昇しているのに対して、2000年代前半は、突出して下降しているのである。そして、組織率(公務)と民間との相対的な改定値の関係は、簡単には読み取れない。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

1. 瀧敦弘(2017)「商工会議所・農業会議所・労働会議所」『経済論叢』広島大学経済学会, 41巻1号, forthcoming. 査読無

2. 瀧敦弘(2016)「家計内生産関数アプローチとその応用」『経済科学』名古屋大学大学院経済学研究科, 63巻4号, pp.19-24, 査読無。

〔学会発表〕(計1件)

1. Yuko Arayama and Atsuhiro Taki, 'Economic Aspects of Discrimination', Des gemeinsamen Seminars, Universität Wien und Kyoto Universität (ウィーン大学・京都大学合同研究集会), 2016年9月12日, ウィーン大学法学部, ウィーン市(オーストリア)。

〔その他〕

ホームページ等

<http://home.hiroshima-u.ac.jp/taki/>

(研究内容を反映したハンドアウトをアップロード)

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

瀧 敦弘 (TAKI ATSUHIRO)

広島大学・大学院社会科学研究所・教授

研究者番号：40216809