

政治経済研究所 二席

市職員と市民の年収の格差

政経学部経済学科 4年 星野 秀光

政経学部経済学科 4年 森谷 紀彦

目次

- 1.はじめに
- 2.先行研究
- 3.市職員の給与の決定
- 4.市職員と市民の年収に関するモデル
- 5.データ
- 6.結論

1. はじめに

近年、改革派の首長ら¹によって市職員の給与水準が問題視された。中でも竹原信一鹿児島県阿久根市元市長²は「市職員の給与は適切か否か」ということに関して強く言及し、マスコミに大きく取り上げられた。竹原氏は「阿久根市の市民の平均年収は200万円であるにも関わらず、市職員の54%が年収700万円以上をもらっている。阿久根市ほどの格差ではないにしても、全国の市も似たような状態になっているはず」³と、全国の市職員の給与が不適切である事を指摘した。しかし、人事委員会の給与勧告⁴により市職員給与は、市民の経済状況を考慮して是正されているはずであり、竹原氏が主張するような市職員と市民の給与格差は本当に存在しているのだろうか？

本論文は、全国の市を対象に市職員⁵と市民⁶の年収を比較し、格差の有無とその実態を検証する事が目的である。ここでは統計的手法を使って全国の市職員と市民の給与、つまり年収に格差が存在するのか、存在するのならば、その格差にどのような傾向があるのかを探る。分析対象となるのは179市⁷であり、本論文の分析では市職員年収⁸と市民年収⁹を効率的に比較分析するために「身の丈指数」という指標を独自に作成した。

ここでは、179のほとんどの市において、市民より市職員の年収が高いという結果が得られた。市職員と市民の年収格差が小さい市は、中部地方と関東地方に分布しており、それらの地域には大企業の工場が多数存在したり、観光事業で栄えていたりするなど、市内の経済活動が活発であるという特徴があった。

第二節では、市職員給与に関する先行研究を示す。第三節では、市職員年収がどのようにして決められているのか、その仕組みを説明する。第四節では、市職員年収と市民年収に関する我々の予測モデルを示す。第五節では、市職員と市民の年収格差を他市と比較するために指標を作成し、市職員と市民の年収格差の特徴を探る。第六節では、本論文で得られた結果に基づいて、今後の研究の方向性と課題について述べる。

2. 先行研究

市職員と市民との給与格差を扱っている代表的な先行研究として、塩野座長らの研究会によって行なわれた研究を挙げることができる。この研究では、県単位で地方公務員給与の地域間格差と民間給与の地域間格差を比較することで、地方の民間給与状況の変化と同率で地方公務員給与が変化しているか否かを分析している。地方公務員給与における地域間の格差(最高値と最低値の乖離の幅)は、民間給与のものと比べ

大きな差があるわけではないが、データの分布状況については、地方公務員の給与は民間給与の地域間のバラツキに比べると、より画一的な傾向があることを認めている。つまり、現在の地方公務員給与の状況が、地域ごとの民間給与の状況の反映という観点から見ると、必ずしも十分でないことを示している(総務省「地方公務員給与のあり方に関する研究会報告書」pp.10 平成 18 年)。

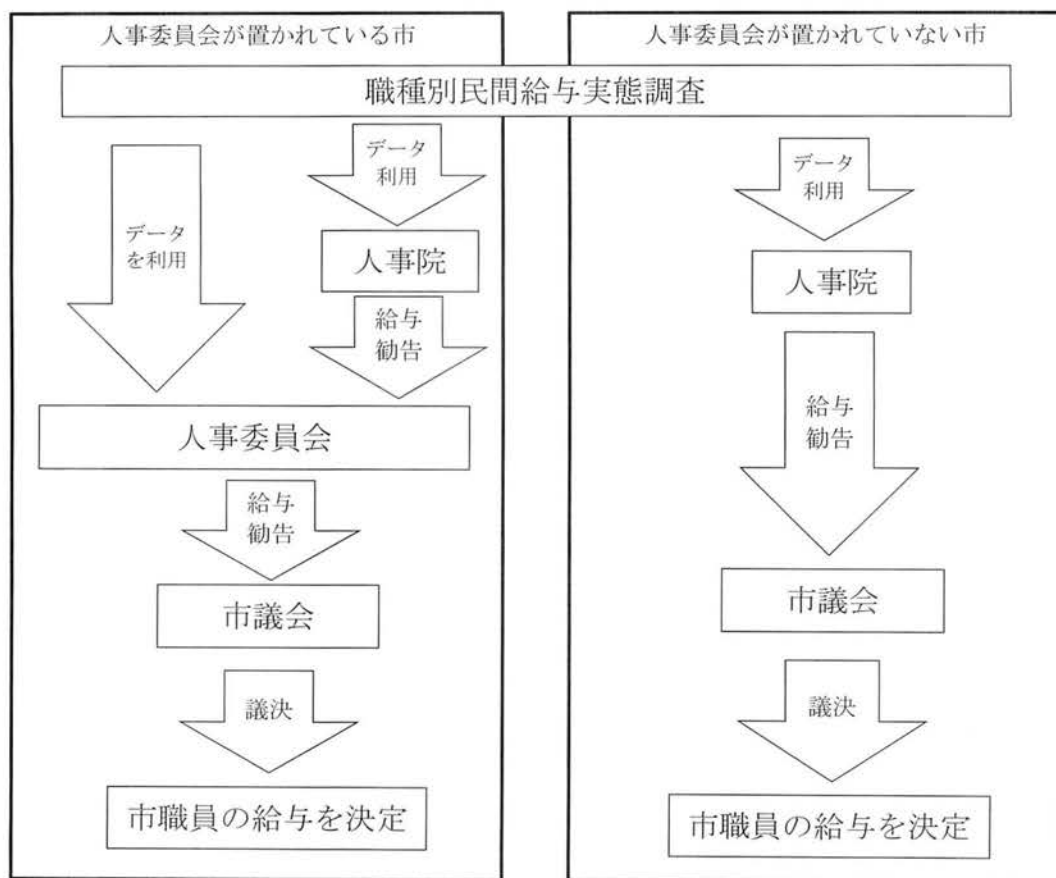
また、現在自民党総裁である谷垣禎一氏は民間企業と地方公務員の給与比較を県単位で行った結果、ほとんどの県で、地方公務員給与水準はその地域の民間給与水準を上回っており、勧告による引き下げがまだ少ないと指摘している(出典:「地方公務員給与の主な問題点」谷垣 pp. 2 平成 17 年)。

ここで紹介したように、市職員と市民の格差を示す調査はいくつか存在しているが、その多くが県単位で調査・分析されており、市単位で分析された研究は見当たらない。本論文では、分析単位を「市」に限定することで、県単位では明らかにならない「市単位での」地方公務員給与の地域間格差と民間給与の地域間格差に焦点をあてて分析する。

3. 市職員給与の決定

図 1 は、市職員給与が決定される仕組みを示している。市職員給与の決定方法は、人事委員会が置かれている市¹⁰と置かれていない市で異なっている。人事委員会が置かれている市では、人事委員会が職種別民間調査¹¹を人事院¹²と合同で行い、民間企業の給与の実態を調査する。その後、人事委員会は調査した民間企業の給与情報と人事院からの是正勧告を元に、市議会への給与勧告を行う。市議会は、それを元に市職員給与の決定を行っている。そして、人事委員会が置かれていない市では、職種別民間調査を元に人事院が直接、市議会に対して給与勧告を行い、市議会はそれを元に市職員給与の決定を行っている。つまり、市の給与は国や県の給与の是正を行う機関からのアドバイスを元にして、自らの給与を決定している。

図 1：市職員の給与決定の仕組み



(出典:総務省 地方公務員の給与改定の手順を簡略化し作成)

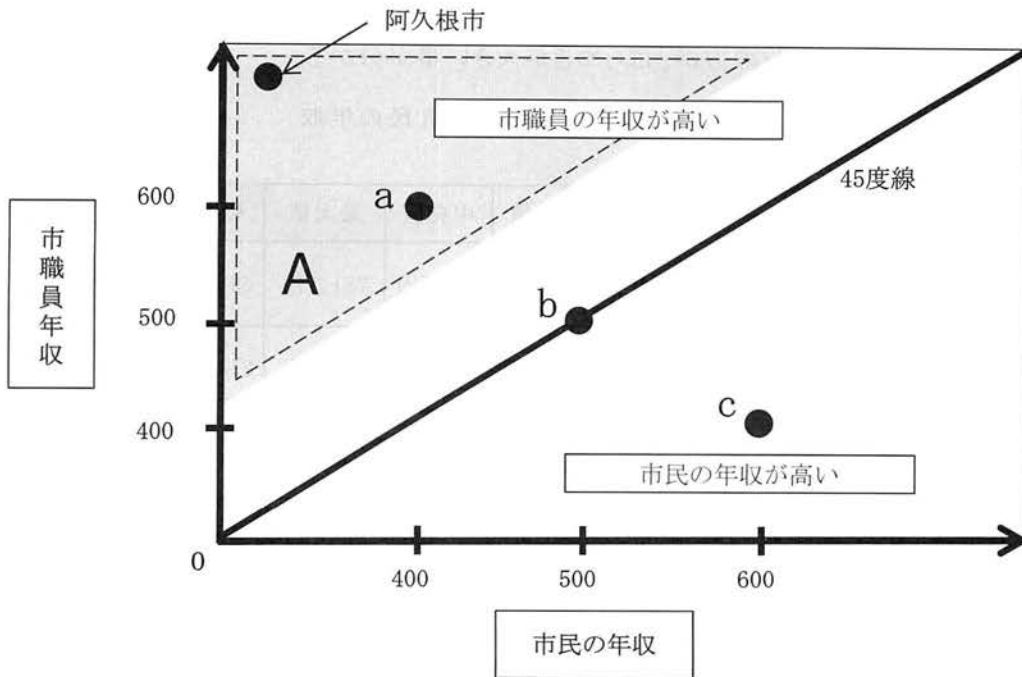
4. 市職員と市民の年収に関するモデル

図 2 は市職員と市民のそれぞれの年収の相関関係を予想したモデルである。X 軸が市民年収であり、Y 軸が市職員年収である。45 度線上は市民と市職員の年収が一致した状態を示している。従って、例えば、45 度線上にある点 b に該当する市では、市民と市職員の年収がいずれも 500 万円で一致していることになる。点 b の右下にある点 c は市民の年収(600 万円)の方が市職員の年収(400 万円)よりも高いことを表している。他方、45 度線上の左上にある点 a は市職員の年収(600 万円)の方が市民の年収(400 万円)よりも高いことを示している。このように 45 度線から垂直に離れるほど、市職員と市民の給与格差が広がり、その格差の方向に二種類あることが、このモデルからわかる。

図 2 に示されている左上の三角形の部分は、市民の年収が小さく、市職員の年収が大きい部分である。もし竹原阿久根元市長が主張するように、市民の平均年収と比較し

て市職員の所得が不当に大きいのなら、分析対象となる市のほとんどは 45 度線より左上、とくに三角形の部分に集中するはずである。また、竹原氏の言うように、もし阿久根市における「所得格差」が極めて劣悪なのであれば、阿久根市は図2の左端に位置するはずである。

図 2: 市職員年収と市民年収の相関の予想モデル



(注：著者が作成)

5. データ

表 1 は、平成 17 年度の市職員年収¹³と市民年収の記述統計である。市職員の年収は平成17年度の各市の「市職員給与費の状況」を参照し、市民年収は次の計算式を使って計算した。

$$\text{市民年収} = \text{雇用者報酬}^{14} / \text{就業者数}^{15} \times \text{昼夜間人口比率}^{16}$$

表 1 の内容を見ていくと、市の総数は市町村合併の影響などから 179 市となっている。平成 23 年 10 月の時点で、日本には 786 市が存在するが、ここではその約 22% に当たる 179 市を分析対象とし、平成 17 年度のデータを使用している¹⁷。市職員と市民の平均年収を比較すると、市職員年収と市民年収の平均はそれぞれ 639 万円と 357 万円

(その差額は 282 万円)、市職員年収と市民年収の最大値はそれぞれ 781 万円と 634 万円(その差額は 147 万円)市職員年収と市民年収の最小値はそれぞれ 533 万円と 214 万円(その差額は 319 万円)である。この事から明らかなのは、全国の市の集計データでは、市民よりも市職員年収が高いという事である。平均値と中央値の関係をしてみると、市職員年収、市民年収ともに、平均値と中央値が近似値である事から市職員年収、市民年収ともに比較的左右対象にデータが分布していることがわかる。標準偏差を見てみると、市民年収(66 万円)、市職員年収(47 万円)に比べて標準偏差が大きいことから、市職員年収よりも市民年収の方が、ばらつきが大きい事が分かる。

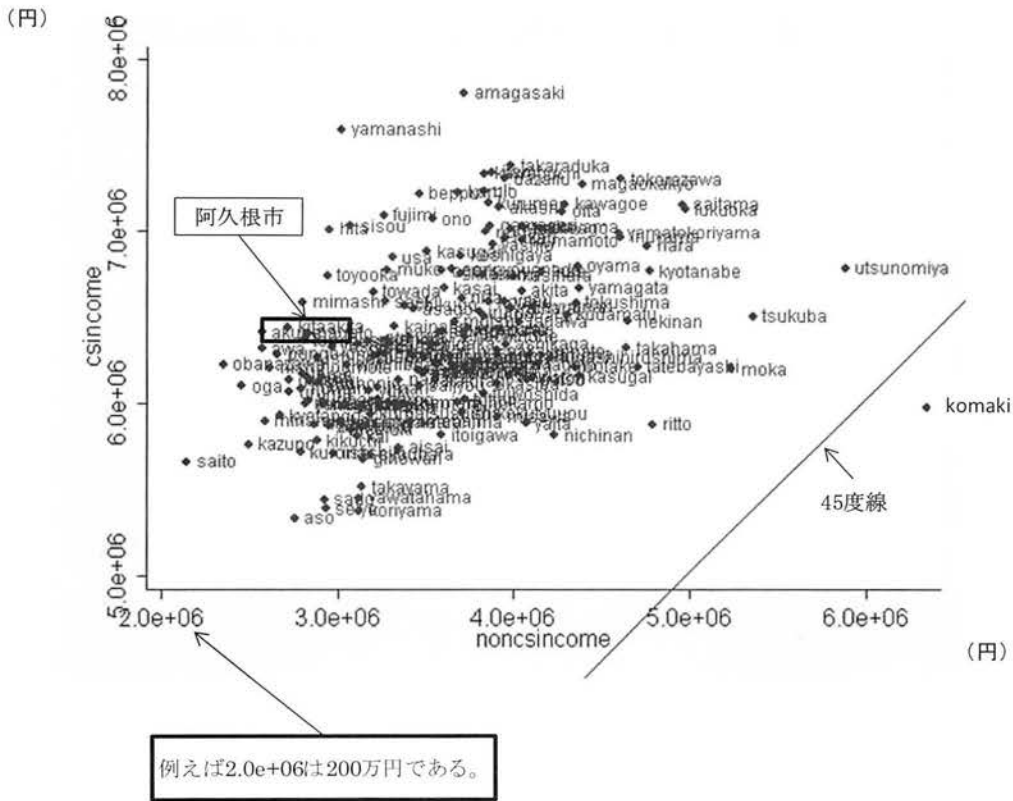
表 1:平成 17 年度の市職員と市民の年収

	市の総数	標準偏差	平均値	中央値	最大値	最小値
市職員年収	179市	47万円	639万円	629万円	781万円	533万円
市民年収	179市	66万円	357万円	355万円	634万円	214万円

(注：平成 17 年度の各市の市職員給与費の状況及び平成 17 年度国勢調査より作成)

図 3 は市職員と市民年収の散布図を示している。X 軸(nonsincome) が市民年収で、Y 軸(csincome) が市職員年収である。年収を表す単位は円であり、例えば、市民年収が「2.0e+06」とは 200 万円の事である。図 2 で示した予想図の通り、179 市のうち小牧市を除く全ての市が 45 度線よりも左上にあることがわかる。また、市職員年収が市民年収よりも高く、市民との年収格差が大きい市は、左上周辺に集中していることがわかる。唯一、市民年収が市職員年収より高い愛知県小牧市は、この市は中京工業地帯に所属しており、市内にトヨタ、王子製紙、パナソニックなどの大企業の工場が多数存在し、全国でも特に経済活動が活発である事から、市民の年収が市職員よりも高いという結果が出たと推測される。また、年収格差が大きいと予想していた阿久根市は、やはり市職員と市民の年収の格差が比較的大きい位置にある事が分かった。

図 3:市職員と市民の年収の相関



(注：Stata11を使って著者が作成)

次に、市職員年収と市民年収を効率的に比較分析するために「身の丈指数」という指標を作成する。身の丈指数を表す式は次の通りである。

$$\text{身の丈指数} = \text{市民年収} / \text{市職員年収}$$

すなわち、図3を作成する上で使った2つのデータ(「市民年収」と「市職員年収」)をそれぞれ分子と分母に割り当てたものが、身の丈指数である。表2は身の丈指数の記述統計である。市の総数が179で、身の丈指数の平均が0.56、中央値が0.553、標準偏差が0.096、最大が1.06、最小が0.378となっている。

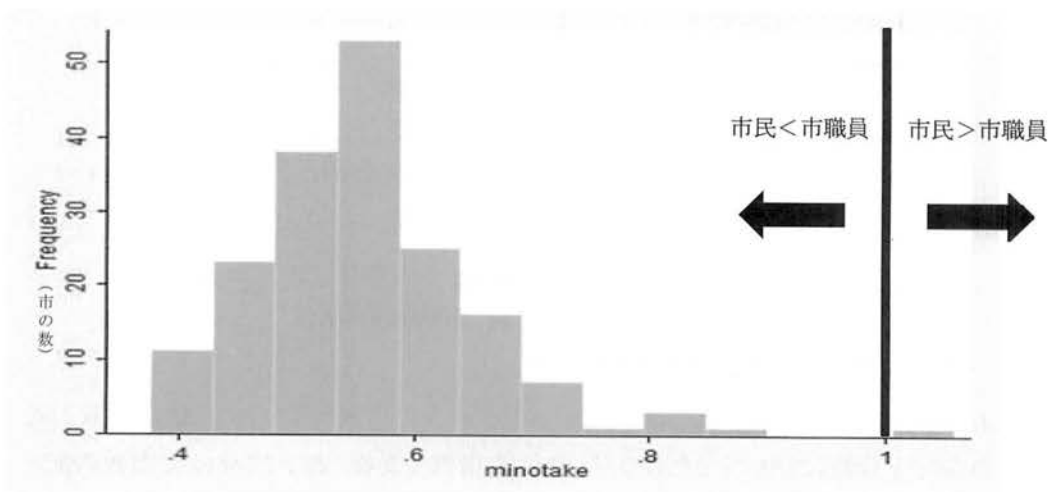
表 2: 身の丈指数の記述統計

	市総数	平均値	中央値	標準偏差	最大値	最小値
身の丈指数	179	0.56	0.553	0.096	1.06	0.378

(注：著者が作成)

図 4 は身の丈指数をヒストグラムで表したものである。X 軸 (minotake) は身の丈指数を表し、Y 軸 (Frequency) は市の数を表している。身の丈指数の値が 1 の時に市民と市職員の年収が一致していることを示している。身の丈指数の値が 1 よりも大きくなるにつれて、市民年収の方が市職員年収よりも高くなることを示しており、逆に 1 より小さくなるにつれて、市職員年収の方が市民年収よりも高くなることを示している。例えば身の丈指数の値が 0.5 の市の場合、市職員年収が市民年収の 2 倍である事を示している。図 4 を見ると、ほとんどの市は身の丈指数の値が 0.4～0.6 に集中していることがわかる。身の丈指数が 1 を越えている市は小牧市のみであり、それ以外の市は市職員年収が市民年収より高い事が分かる。

図 4: 身の丈指数のヒストグラム



(注：Stata11 を使って著者が作成)

表 3 は身の丈指数の値の大きい順に並べたものであり、上位 10 位と下位 10 位を示している。前述したように、身の丈指数の値が 1 の時に市民と市職員の年収が一致し、1 より小さくなるにつれて、市職員年収の方が市民年収よりも高くなることを示している。例え

ば、身の丈指数の値が最も大きい小牧市(1.06)では、唯一、市民年収が市職員年収を上回っていることを示している。第二位の宇都宮市の身の丈指数は 0.865 なので、若干ではあるが、市職員年収が市民年収を上回っているということになる。

身の丈指数の値が大きいトップ 10 市を見てみると、愛知県や滋賀県などの中部地方と栃木県や茨城県、群馬県などの関東地方が多い事が分かる。他方、身の丈指数の値が小さいワースト 10 市を見ると、鹿児島県や大分県、宮崎県などの九州地方と山形県、秋田県などの東北地方の市が多い事が分かる。また、竹原氏が指摘していた阿久根市は、市職員年収と市民年収の格差という点では、竹原氏がいうように最悪な市ではないにしろ、ワースト 4 位であった。

表 3:身の丈指数の順位

順位	県	市	身の丈指数
1	愛知	小牧市	1.060
2	栃木	宇都宮市	0.865
3	栃木	真岡市	0.844
4	茨城	つくば市	0.823
5	滋賀	栗東市	0.814
6	群馬	館林市	0.757
7	愛知	高浜市	0.734
8	宮崎	日南市	0.727
9	愛知	碧南市	0.718
10	愛知	春日井市	0.709
170	大分	豊後大野市	0.423
171	秋田	北秋田市	0.422
172	鹿児島	西之表市	0.421
173	大分	日田市	0.421
174	徳島	阿波市	0.407
175	秋田	男鹿市	0.403
176	鹿児島	阿久根市	0.401
177	山梨	山梨市	0.397
178	宮崎	西都市	0.379
179	山形	尾花沢市	0.378

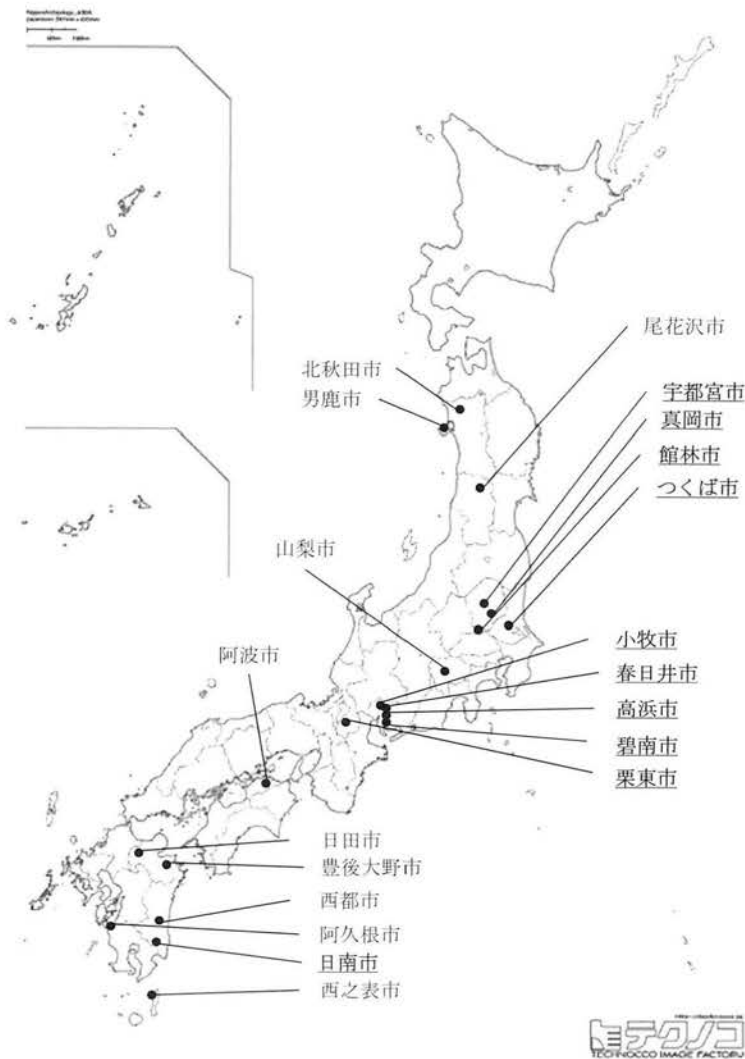
(注：著者が作成)

図 5 は 179 市のうち、身の丈指数の値が大きいトップ 10 市と、その値が小さいワースト 10 市の位置を日本地図上に示している。身の丈指数の値が大きい市と小さい市が、

日本全国のどの地域に分布しているかがわかる。トップ10市には市の名前にアンダーラインが引かれている。図5からトップ10市は中部地方と関東地方に集中しており、ワースト10市は九州地方に集中している事が分かる。トップ10市の中で中部地方に集中している市は、愛知県の小牧市、碧南市、春日井市、高浜市である。これらの市は中京工業地帯に所属しており、トヨタ、王子製紙、パナソニックなど大企業の工場が多数存在する。トップ10市の中で関東地方に集中している市は、栃木県の宇都宮市、真岡市、茨城県のつくば市である。宇都宮市は北関東工業地帯に所属しており、真岡市には工業団地がある。また、茨城県のつくば市は学術都市として栄えており、観光事業も盛んである。

九州地方には身の丈指数の値が小さい市が多いが、そうした中でも唯一、宮崎県の日南市はトップ10市入りしている。日南市は王子製紙の企業城下町として栄えている。トップ10に入っている市に共通していることは、これらの市では工業地帯や学術都市などである、経済活動が活発という事である。このことから、市職員と市民の年収格差には市内の経済状況が大きく関係していると推測できる。

図 5: 身の丈指数の値が上位 10 と下位 10 の市の分布



(注：著者が作成)

6. 結論

本論文では、全国の市を対象に市職員と市民の年収を比較し、格差の有無とその実態を検証する事が目的であった。予想した通り、市民より市職員の年収が高い事が分かった。市職員と市民の年収格差が小さい市は、中部地方と関東地方に分布しており、これら多くの市は地域をあげての観光事業が盛んであったり、大企業の工場などが市内にあったりする事で、経済活動が活発になっている。この事から、市職員と市民の年収格差は市内の経済活動が活発なほど、小さくなる傾向があると推測する。

今後の課題としては、市民年収を算出するにあたって、さらなる工夫が必要であること

が挙げられる。例えば、雇用者報酬の項目に公務員の給与が含まれているため、自衛隊の基地や駐屯地などが市内に存在する市では市職員年収と市民年収の格差は小さくなる。従って、市職員年収と市民年収を計算する際には、これらのことを十分考慮する必要がある。今後の展望としては、平成 17 年に加えてさらに複数年のデータを使う事で、給与額の推移や市民給与の変化など、市職員と市民の年収の関係性をさらに明らかにすることが出来るだろう。また、今回我々が独自に作成した「身の丈指数」を従属変数として重回帰分析を行う事で、更なる有益な実証分析が可能となるはずである。

《注》

¹これら改革派の首長とは、東国原英夫宮崎県知事、橋下徹大阪府知事、中田宏元横浜市長、山田宏杉並区長、中村時広松山市長、河村たかし名古屋市長、竹原信一阿久根市元市長などである。

²竹原信一氏は、平成 20 年阿久根市長就任以降「辞めさせたい議員アンケート」、「市職員の給与明細全面公開」、「市職員人件費を記した張り紙を剥がした職員の懲戒免職処分」など、数々の掟破りの政策を打ち出してきた。

竹原信一『独裁者』東京：扶桑社、平成 22 年著者紹介より

³平成 22 年 5 月 30 日、拓殖大学で行った特別講義における発言。

⁴人事委員会は、議会や知事から独立した人事行政の専門機関として、民主的で能率的効果的な行政運営を行うための人事制度を確立する役割を担っている。人事委員会は地方公務員法により、都道府県及び政令指定都市に置くことが義務付けられている。

「人事委員会の役割」東京都人事委員会

⁵本論文の市職員とは、普通会計決算に含まれる、地方公務員の一般行政部門、教育部門、消防部門などの職員の事事である（小牧市人事課に問い合わせより）。

⁶市民には、公務員を含む。

⁷平成 17 年時点において日本では 751 市存在する。そのうち、平成 17 年度の雇用者報酬、平成 17 年度の市職員給与が共に市のホームページに公開されている市を使用した。また、平成 17 年 4 月 1 日から平成 18 年 3 月 31 日に合併した市は除く。

⁸ここでの市職員年収とは、市職員一人当たりの年収である。

⁹ここでの市民年収は市民一人当たりの年収である。

¹⁰指定都市や特別区などに置かれている。

¹¹職種別民間給与実態調査は、人事院と都道府県及び政令指定都市等の人事委員会が共同で行う調査で、国家公務員法及び地方公務員法の規定の趣旨に基づき、公務員の給与と民間従業員の給与を比較するための資料を得ることを目的として、毎年実施している。

「職種別民間給与実態調査」岡山市

¹²人事院は、内閣の下に置かれる、国家公務員の人事管理を担当する中立的な第三者・専門機関で、次の役割を担っている。労働基本権制約の代償機能、労働基本権制約の代償措置として、給与

等の勤務条件の改定等について国会及び内閣に勧告している。人事行政の専門機関、人事行政の専門機関として、国内外の人事制度の調査・研究を行い、時代の要請にこたえる人事施策を展開している。

「おしえて！人事院」人事院

¹³市職員の年収は「地方公共団体給与情報等公表システム」を使い、各市のホームページより参照した。「平成 18 年度給与・定員管理について」

「地方公共団体給与情報等公表システム」総務省

¹⁴「雇用者報酬は生産活動から発生した付加価値のうち労働を提供した雇用者への分配額を指す」データは各県がまとめている市町村所得(分配)実数から引用している。雇用者報酬を求める式は次の通りである。

雇用者報酬＝賃金・俸給＋雇い主社会負担(現実社会負担・帰属社会負担)

各市ホームページ.“平成 17 年度市町村経済計算の推計結果”. 2010-10-20.

¹⁵就業者数は各市町村の就業者の総数である。この値には県内就職者、県外就職者の両方が含まれる。

「都道府県・市区町村別統計表」統計局

¹⁶昼夜人口比率とは、市の人口を把握する上で人口の流出と流入を考慮した比率である。夜間勤務の人、夜間学校に通っている人も便宜昼間勤務、昼間通学とみなして昼間人口に含んでいる。ただし、この昼間人口には、買物客などの非定常的な移動については、考慮していない。昼夜人口比率を表す式は次の通りである。

昼夜人口比率＝昼間人口/人口総数

昼間人口＝市の常住人口－市からの流出口人口＋市への流入人口

「総務省統計局統計表で用いられている用語、分類の解説」統計局

¹⁷本来ならば平成 23 年度のデータを使うべきであるが、平成 17 年度以降のデータは公開されておらず入手できないため、ここでは入手可能でかつ最新である平成 17 年度のデータを使う。

参考文献

稲継裕昭『人事・給与と地方自治』東京:東洋経済新報社,2000

岡山市.“職種別民間給与実態調査”.2011-10-20.

<http://www.city.okayama.jp/jinjiinkai/jinjiinkai_00027.html>.

各都道府県“市町村経済計算”.2011-10-5.URL は県別で膨大なため省略

自治体給与人事研究会『自治体の給与・人事戦略』東京:学陽書房,2008

人事院.“おしえて！人事院”.2011-10-20.

<<http://www.jinji.go.jp/osiete/osiete.html>>.

総務省.“地方公共団体給与情報等公表システム

".2011-10-20.<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/j-k_system/index.html#03>.

総務省.(2011)“地方公務員の給与の体系と給与決定の仕組み”.2011-10-20.

<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo-tk.html#03>

総務省統計局.“総務省統計局統計表で用いられている用語、分類の解説”.2011-10-20.

<<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/users/yougo/yougo6.htm#pos3>>.

総務省統計局.“平成 17 年都道府県・市区町村別統計表(一覧表)”.2011-10-20.e-stat 政府統計の総合窓口.

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&classID=000001007609&cycleCode=0&requestSender=search>

竹原信一『独裁者“ブログ市長”の革命』東京:株式会社扶桑社,2010

谷垣禎一.(2005).“地方公務員給与の主な問題点”.経済財政諮問会議.2011-10-20.

<<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2005/0524/item5.pdf>>

地方公務員の給与のあり方に関する研究会.(2006).“地方公務員の給与のあり方に関する研究会報告書”.2011-10-20

<http://www.komu-rokyo.jp/arc/etc/200603chiho_kyuyo_hokoku.pdf>.

テクノ.“日本列島(北海道 旧支庁境版)”.2011-10-20.

http://technocco.jp/n_map/nippon.html

東京都人事委員会.“人事委員会の役割”.2011-10-20.

<<http://www.saiyou.metro.tokyo.jp/aramasi/yakuwari.htm>>

内閣府.“用語解説”.2011-10-20.

<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/sokuhou/kekka/yougo/kaisetsu.html#ko10>