

公務員賃金が 民間賃金・地域経済に 与える影響



関東学院大学
経済学部経済学科教授
島澤 諭

低迷する日本経済

近年、日本経済は世界の経済成長から取り残されている(図1)。購買力平価ベースで比較したGDPで見ると、1960年代後半以降世界第2位の経済規模を誇ってきた日本は、バブル崩壊以降横ばいで推移し、2010年には中国に抜かれ、2027年にはインドに抜かれる可能性が指摘されている。

これと軌を一にするように賃金も低迷している(図2)。しかも、2015年には韓国にも抜かれている。

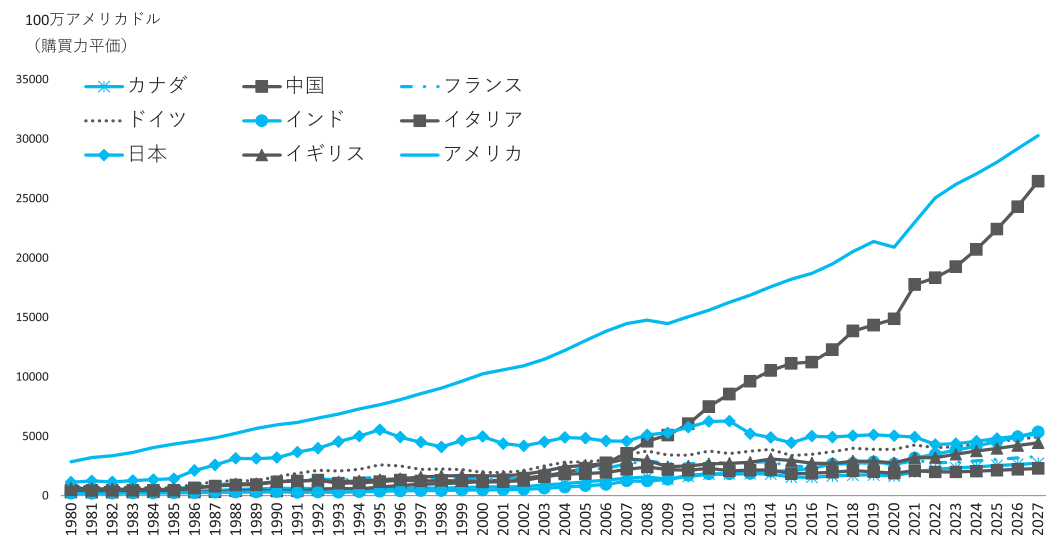
日本のマクロでみた賃金が世界と比べて伸び悩んでいる一番の理由は生産性の低迷が挙げられる(図3)。

非正規雇用の増加

以上は世界と比較した日本経済賃金を取り巻く状況であるが、日本の賃金が低迷するのには日本国内特有の要因もある。

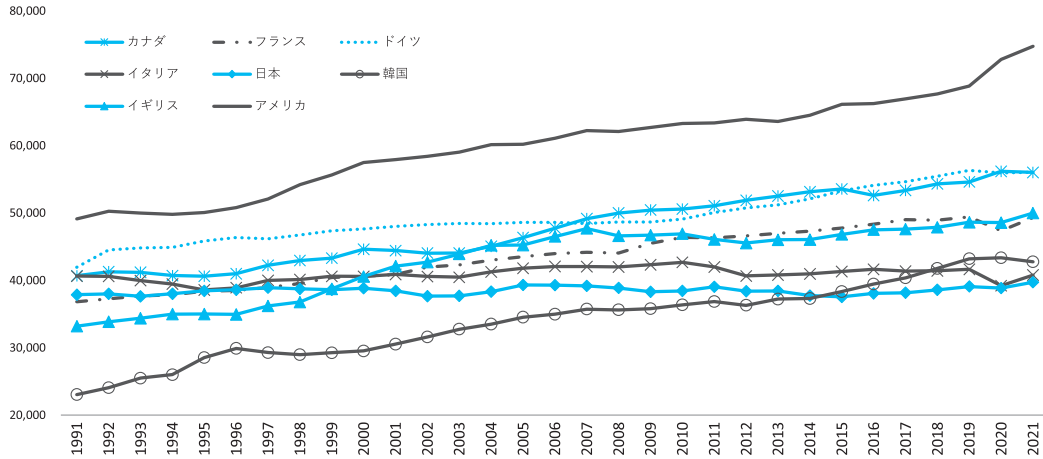
日本の就業者の内訳を見ると、いわゆる正規社員は全体の6割で残りは非正規社員となっており、2002年以降、急増している。これは、少子化の進行と、2001年4月に誕生した小泉純一郎内閣の下進められたいわゆる「小泉・竹中構造改革」が原因である。

図1 GDPの推移



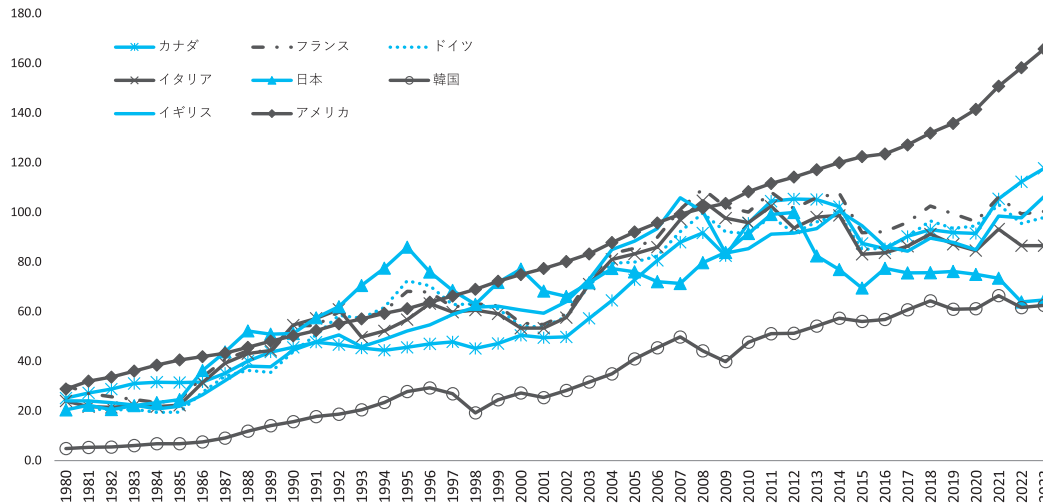
出所：IMF World Economic Database

図2 賃金の推移



出所：OECD Economic Outlook Database 2022 (November)

図3 労働生産性の推移



出所：IMF World Economic Database

構造改革の経済学的意味

そもそも、資源の効率的利用に威力を発揮するのが「市場」である。

市場メカニズムを活用することで、価格をシグナルとして需要と供給が調整され、政府に指図されなくとも、消費者や生産者が利己的に振舞っていても、必要などころに必要なだけ資源が配分されていく。社会全体では、知らない間に稀少資源の効率的な利用が進み、国民の経済的な満足度が最大化されていく。このときに重要なのが、いかに経済学的に不必要な規制を減らしていくかということである。

少子化、高齢化、人口減少が続く日本経済にあって稀少性が増す資源は労働力である。枯渇する労働力

を斜陽産業から成長産業へ移動させられるかが、持続的な成長のカギとなる。

さらに、制度導入当初はそれなりに合理性があった規制も時代の変遷とともにかえって新規産業の勃興を抑え、成長を阻害する要因となっていることが問題視されていた。実際、バブル崩壊後の1995年3月には規制緩和推進計画が閣議決定されている。

なお、当時の日本経営者団体連盟(日経連)により同年5月に出された「新時代の『日本の経営』」では、少子高齢化という制約がある中でいかに賃金高騰を抑えるかという至上命題に対して、労働形態を3分割(長期蓄積能力活用型(正社員)、高度専門能力活用型(専門職)、雇用柔軟型(非正規))したうえで、雇用柔軟型労働力を活用することにより人件費を抑制す

ることを提案している。

小泉・竹中構造改革はこうした問題意識や経済界の思惑の中に位置付けられる。

「非正規雇用の拡大」という世代間格差

実際、バブル崩壊以降、企業の多くがコスト削減を強いられる中で、新卒採用を急激に絞り込み、多くの若者が正社員として就職できないまま派遣社員などの非正規社員として労働市場に放り出される事態が進行した。

しかも、日本型雇用慣行の弊害もあり、一度正社員になれずに労働市場に出てしまうと、正社員として登用される道は絶望的に狭く険しく、人員削減の必要性が生じた場合、真っ先に切られるのも非正規社員からであった。つまり、日本型雇用慣行の齟齬せは、労働市場に参入するタイミングで景気の悪化に直面した若者世代が一手に引き受けることになる。その代表格が1990年代後半から2000年代前半までに労働市場に出た「就職氷河期世代」だ。

そうした影響は、若者の貧困化を引き起こし、将来を見据えられない若者による出生率の低下を及ぼしている。つまり、正社員と非正規社員という一種の現代版身分制度は、正規・非正規の賃金格差という直接的要因、少子化の進行による間接的要因から世代間格差を生じさせる。

非正規雇用の賃金を低く押さえ付けている元凶が小泉内閣の下での改正により製造業にも適用範囲を拡大させた労働者派遣法であり、これを最大限利用しているのが、価格でしか世界と渡り合えない日本

企業であり、派遣社員で利益を貪る派遣会社であり、解雇規制で守られている正社員である。

逆に言えば、正社員の働きが少々悪くても解雇されず高い賃金を貰えるのは、雇用と賃金の調整弁としての非正規社員が存在するからである。さらに、大企業と中小零細企業の労働者の間でも、大きな賃金格差が存在するのも日本の特徴と言える。

こうして、大企業正社員の賃金は、非正規社員や中小零細の労働者の犠牲のもと高く維持されるが、日本の労働者の大半を占めるそれ以外の労働者の賃金が低く抑えられるため、日本の賃金は1997年以降、低迷を続けているともいえる。

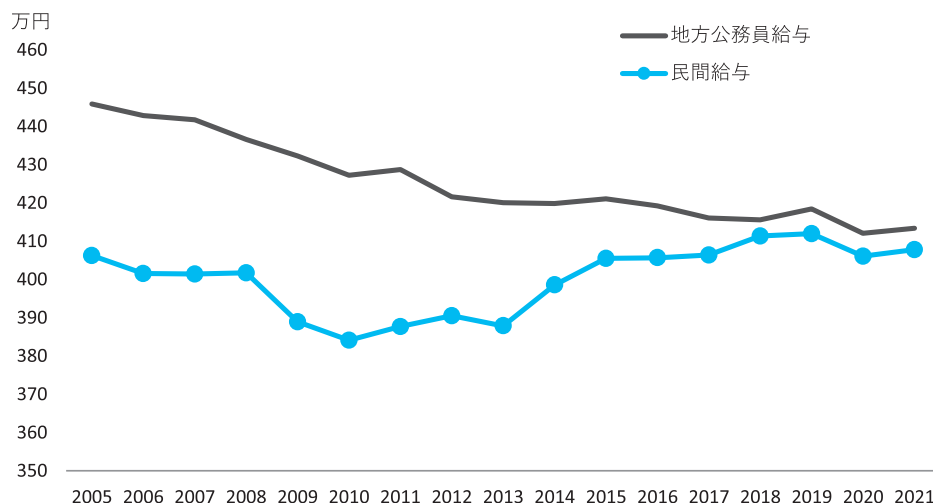
低迷する公務員の賃金

民間労働者の賃金低迷を受けて公務員の賃金も低迷を続けている(図4)。

公務員の賃金に関しては、基本的に労働生産性や企業業績に連動して柔軟に決定される民間労働者の賃金とは異なり、制度や政治的な要因に制約される余地が大きい。

具体的には、公務員の給与水準は民間企業従業員の給与水準と均衡させること(民間準拠)を基本としている。民間準拠を基本とするのは、公務員の賃金は、①労働基本権の制約により労使間で決められないこと、②公務員も労働者であり、情勢に応じた適正な給与水準を確保する必要があること、③民間の給与水準は、労使交渉等により物価や生計費などあらゆる賃金決定要素が含まれており、それに準拠すること

図4 民間賃金、公務賃金の推移



出所：総務省資料、国税庁資料により筆者作成

が合理的で、職員をはじめ広く納税者から理解を得られる決定方法であると考えられることによる。

そこで、国の場合は、人事院、地方の場合は、人事委員会が、毎年、民間事業所の従業員の給与について調査(職種別民間給与実態調査)を行い、職員の給与と精確に比較した結果に基づいて、給与に関する報告及び勧告を行っている。

つまり、公務員の賃金は、民間の賃金が上がらない限り、原則上がることはなく、民間の賃金が低迷すれば、当然公務員の賃金も低迷することとなる。

さらに、近年の公務員の賃金の動向については、「地域の民間給与の反映」を改革の主眼とした2005年人事院勧告「給与構造改革」と2014年人事院勧告「給与制度の総合的見直し」が多大な影響を与えた。

具体的には、2005年人事院勧告「給与構造改革」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が指摘された。地方公務員の給与にとってより重要なのは、①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」があるとされ、「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された。その結果、全国共通に適用される俸給表の水準が平均4.8%引き下げられることとなった。

2014年人事院勧告「給与制度の総合的見直し」では、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、全国共通の俸給表について、その水準が平均2%引き下げられることとなった。

こうした国家公務員給与における2005年および2014年の人事院勧告を受けて、地方公務員の給与においても、給与制度は国家公務員に準拠しつつ、給与水準は地域の民間給与をより重視して「均衡の原則」を適用されることとなり、地方公務員給与にも影響を与えた。

公務員の賃金削減はGDPを減少させる

公務員の賃金は「国民経済計算」上は政府消費に計上されるため、公務員賃金の引き下げは即、GDPや県内総生産の減少をもたらす。つまり、GDPの低迷に連動して民間の賃金が引き下げられると、同時に

公務員賃金も引き下げられることとなり、先に見た地域給の導入は、日本のマクロ経済や地域経済に大きなネガティブな影響を与えることになる。つまり、地域給の導入は公共部門労働者全体の賃金引き下げにつながり、民間賃金の引き下げと相まって、地域経済の衰退を引き起こす。これによりさらに需要が減少し、その結果民間賃金が落ち込み、公務労働者全体の給与引き下げ勧告がなされる…という賃金引下げスパイラルが生じてしまう。

事例研究：公務員給与削減が秋田県経済に与えた影響

民間経済の活力が低い地域ほど、公共部門が経済に占める割合が高く、その結果、公共部門の労働者の賃金引き下げが地域経済に与える影響も大きくなる。ここでは、県内雇用者の給与総額に占める公共部門労働者の給与総額の割合が17.6%と全国平均の10.9%を大きく上回る秋田県の事例を見てみたい。

まず、2006年4月に導入された地域給により、この15年間の給与カットにより秋田県内の公務員等の給与は総額▲1兆6,763円程度削減された。もちろん、われわれは労働によって稼いだ所得から税や社会保険料を負担し、また県外から様々な財やサービスを購入しているため、削減された給与の水準がそのまま秋田県内の消費減少額となるわけではない。したがって、給与削減にともなう県内経済への影響を把握するためには、稼いだ所得のうち何割が県内における消費に回されているかを考慮する必要がある。

ここで注意が必要なのは、われわれの経済は、農林水産業、製造業、サービス業など多くの産業によって担われており、各々の産業はそれぞれ、原材料等の取引を通じて密接に関連している。要すれば、ある産業に需要減などネガティブな影響が発生した場合、まず最初は当該産業の売上が減少するが、次は当該産業と取引のある産業、さらにはその産業と取引のある産業へ、という風に影響が順次波及していくのであり、こうした波及効果を含めて県内経済等への影響を把握する必要がある。

そこで、本稿では、2015年秋田県産業連関表を用い、秋田県内における消費、産業、雇用への影響を計測した。

それによると、給与削減▲1兆6,763億円のうち、県内における消費の累計減少額は▲1兆1,714億円であるという数値が得られた。

次に、この消費減少額を用い、県内経済等に与えた影響を試算する。

まず、県内の生産減少額は▲1兆7,791億円であり、当初の給与減少額▲1兆6,763億円の1.06倍、県内消費減少額▲1兆1,714億円に対しては1.52倍も減少したことが分かる。さらに、付加価値に換算すると▲1億389億円、県内労働者の所得を▲5,064億円減少させた。

さらに、その結果、県内の雇用を▲196,888人減少させた。

続いて、産業別生産額への影響をみると、サービス業(▲5,356億円)、商業(▲4,654億円)への影響が著しく、両方で全体の半分以上を超えている。

以上で見てきたように、2006年4月に導入された地域給によりもし地域給が存在しなかった場合と比べて▲1兆6,763億円程度が削減されたということをも前提とすれば、秋田県内における公務員等の家計ばかりではなく、波及効果を通して県内経済全体へ一定規模のマイナスの影響を与えたものと考えられる。しばしば忘れられがちであるが、行政部門は製造業、農業部門と並んで地域外から外貨を獲得する重要なセクターである。

こうした行政部門における給与カットは、当然、長い低迷から抜け出せない秋田県経済にさらに重石を載せるようなものであり、悪影響を与えたことは想像に難くない。

すなわち、所詮、所得や身分が安定している公務員等の問題であるとして同じ労働者であるはずの民間の労働者からは公務員の賃金削減の動きに対して一線を画す動きはあるものの、実はそれが周り回って民間セクター自らの首を絞めることにつながることも十分留意する必要があるということになる。

非正規公務員を正規化せよ

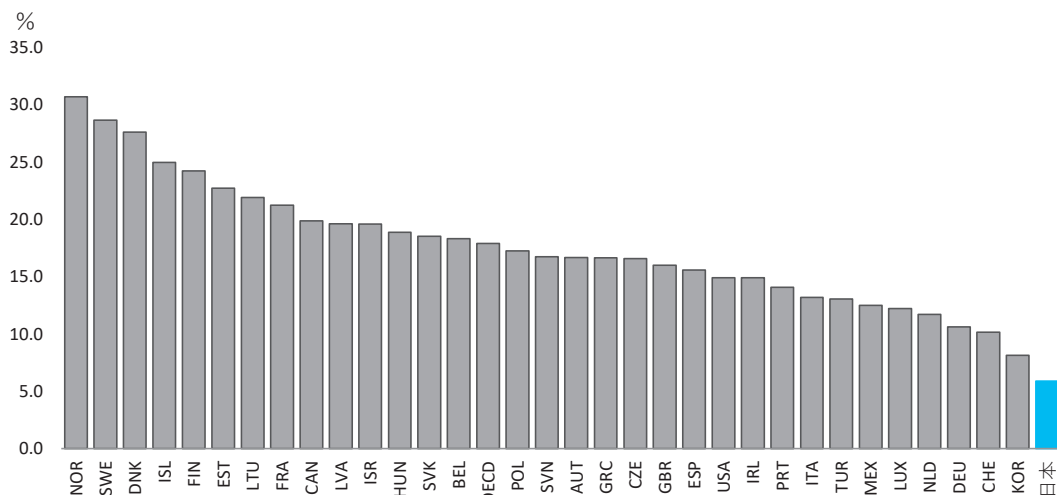
ただし、公務員給与の削減が日本経済や地域経済にマイナスの影響を与えるからといって、もしくは公務員給与がGDPの構成項目の一つである政府消費に計上されるからといって、無制限に公務員の給与を引き上げるわけにはいかないのは、昨今の財政状況を見ても明らかだ。

実は、日本の公務員は、全雇用者数に占める割合でも、GDPに占める人件費の割合でも、先進国の中では最低となっている(図5、図6)。

この原因としては、公務員の非正規化とアウトソーシングの多用にある。しかも、日本の場合、アウトソーシングの目的は、より専門性の高い人材の活用ではなく、もっぱらコストカットにあるため、アウトソーシングの増加は地域の所得減につながってしまう。こうした点を踏まえれば、アウトソースに偏重してきたこれまでの傾向を見直し、正規の公務員として直接雇用するとともに、十分な処遇を与えていく必要がある。

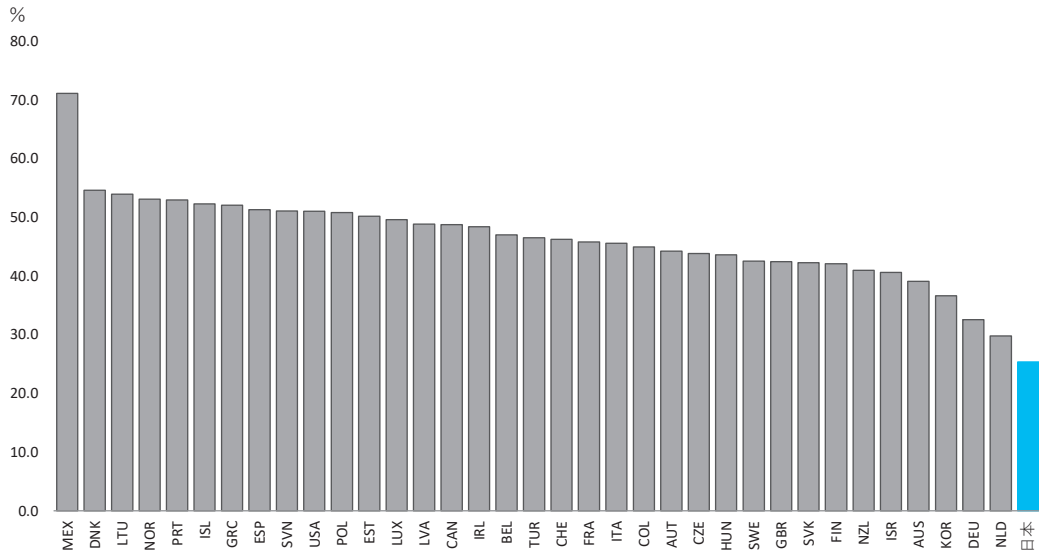
つまり、非正規公務員の正規化によって、公共部門の労働者の賃上げを図るのだ。公務員の非正規割合は国地方を問わず上昇傾向にある。特に、地方公務員については、正規公務員が削減される一方で、それを埋め合わせるために、臨時・非常勤職員の割合が急激に上昇している。こうした正規公務員と同一の労働をさせられているにもかかわらず、賃金が正規の公務員よりも低い、非正規公務員を正規化することでまず公務員全体の賃金が底上げされるはずである。

図5 全就業者に占める公務員の割合の国際比較



出所：OECD Government at a Glance 2021

図6 公務員人件費が名目GDPに占める割合の国際比較



出所：OECD Government at a Glance 2021

必要なのは、努力した人が報われる社会

日本の賃金は停滞を続けている。その原因は第一には産業構造の転換の遅れによる生産性の低迷があるが、官民間問わず正規と非正規にあたかも身分制の如く色分けされた雇用市場にも原因がある。そうした非正規化を加速させた小泉・竹中構造改革は、手厚く権利が保護された正規雇用の解雇規制を放置したまま非正規雇用の拡大に踏み切ったため、経済界の意図通り、低賃金雇用で雇用全体をシフトさせることで、稀少となる労働力の有効活用とそれに伴う賃上げが実現されず、高い賃金の正社員と低い賃金の非正規社員の間に埋めがたい格差を固定させ、非正規社員の多くが若い世代であることを勘案すると世代間格差をも惹起した。しかも、こうした状況は官民間を問わず生じてしまった。郵政民営化など古い既得権益を打破したものの、人材派遣ビジネスなどの新たな既得権益を作り出すことになってしまっている。こうした民間部門での賃金の分配メカニズムが著し

く歪んでしまったため、その影響が公共部門の労働者の賃金にまで波及し、ひいては地域経済の低迷をもたらす一因となっている点は看過できない。

したがって、日本経済のダイナミズムの回復と若い世代ほど雇用が安定しない非正規社員が多いという世代間格差の是正の二兎を追うためには、解雇規制を撤廃し、労働市場に市場メカニズムを貫徹させることにより、稀少となる労働力の企業間・産業間の自由な移動と自由な価格付けの実現が必要だ。そうした社会では、より必要とされる高技能＝賃金が高い職が視覚化され、人々がより高い賃金を目指して人的資本を磨き上げることで、賃金水準の底上げと社会全体にもポジティブな影響を与えることになる。

年功序列賃金や解雇規制などの存在によって、いつ労働市場に参入したかで(つまり、就活時の景気動向がどうだったかによって)その後の稼ぎが概ね自動的に決まる世の中よりも、不断的努力によって稼ぎが決まる、より努力した人ほど報われる社会の方が、これからの時代に相応しい公平な社会と言えるだろう。