

# 公務(員)の労働生産性

調査情報担当室 前田 泰伸

## 《要旨》

国や地方自治体の公務員の仕事である公務について、内閣府「国民経済計算年次推計」から経済活動別の労働生産性を計算すると、公務の労働生産性は比較的高い部類にあることが分かる。しかし、国民経済計算における付加価値の推計方法は国や地方自治体と民間企業の間では異なっており、国や地方自治体では付加価値は雇用者報酬などの費用の積上げによって計算されるため、労働生産性は、公務に関しては、生産の効率性を示す指標として見るには少々無理があるように思われる。また、県民経済計算から、都道府県における公務の付加価値が県内総生産に占める割合を計算し、回帰分析により労働生産性や県内総生産との関係を見てみると、公務の付加価値の割合が高い都道府県ほど労働生産性や県内総生産が小さくなっている。

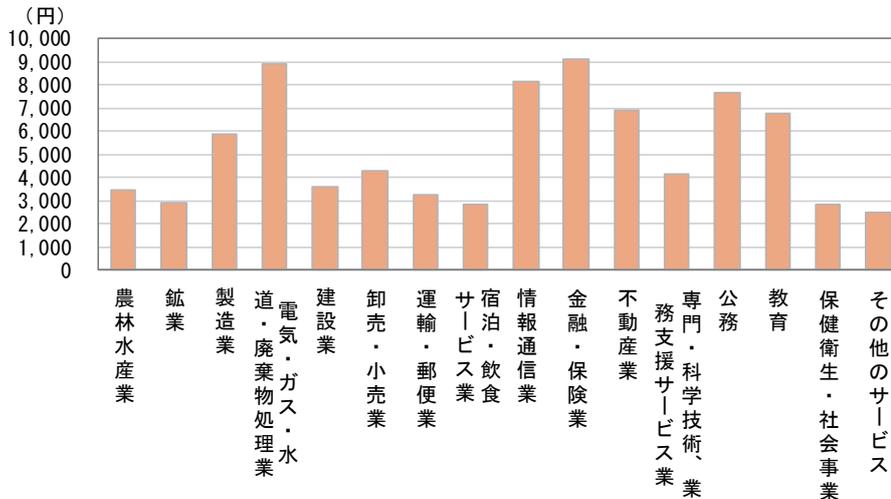
## 1. はじめに～意外と高い公務の労働生産性

公務員の働きぶりについては、世間一般から「お役所仕事」と揶揄されるように、形式主義で融通が利かず非効率・非能率な働き方をしているなどのネガティブな評価が多いように思われる。このことは、多少表現を変えれば、公務員の労働生産性<sup>1</sup>は低いと見るのが大方の意見であろうということになる。ところが、内閣府「国民経済計算年次推計」（平成30年度）から経済活動別の労働生産性（付加価値ベース）を計算すると、公務員の仕事である「公務」の労働生産性は、全部で16の経済活動のうち高い方から数えて4番目と、むしろ高い部類にあることが分かる（図表1）。

---

<sup>1</sup> 労働生産性とは、労働投入量と産出量の関係について、単位労働力当たりの産出量を数値化したものである。労働投入量については、労働者数に着目し、労働者1人当たりの労働生産性をいう場合のほか、労働者数に労働時間を乗じ、単位時間当たりの労働生産性をいう場合がある。また、産出量については、生産物の個数や数量など物理的な単位とする場合は「物的生産性」、金額ベースの付加価値額を単位とする場合は「付加価値生産性」と呼ばれる。

図表 1 経済活動別労働生産性（1時間当たり）



- (注) 1. 労働生産性 = 経済活動別国内総生産 ÷ (雇用者数 × 労働時間) である。  
 2. いずれも平成 30 暦年の数値である。また、経済活動別国内総生産は実質値である。  
 3. 不動産業については、付加価値から「持ち家の帰属家賃」の額を差し引いて計算した。

とはいえ、公務の労働生産性が高いといわれても、多くの人はなかなか得心がいかないのではないだろうか。公務とは、ひと言でいえば公共サービスであるが<sup>2</sup>、その具体的な内容は、市役所等の窓口業務、警察官の交番勤務、霞が関の官僚の仕事など多種多様なものとなっている。のみならず、こうした公共サービスは、基本的に市場で取引されるものではないため、労働生産性を計算する際に分子となる付加価値や、付加価値を計算する場合に基礎となる生産額を算出することができるのかという疑問も湧く<sup>3</sup>。

## 2. 国民経済計算における公務の付加価値の推計方法

そこで、国民経済計算における付加価値の推計方法について、「国民経済計算手法解説書（年次推計編）」<sup>4</sup>を見てみると、公共サービス（公務）の担い手（生

<sup>2</sup> なお、国や地方自治体が学校運営や下水道事業などを行う場合には、こうした活動は、国民経済計算の経済活動別分類では「教育」や「電気・ガス・水道・廃棄物処理業」など、「公務」以外のものに分類される。ただ、これらの活動における付加価値や生産額の推計は、国や地方自治体の場合には、公務と同じ「一般政府」の方法による（後述）。

<sup>3</sup> 労働生産性を物的労働生産性の意味で捉えると、市役所等の窓口業務の場合は住民票の写し等の交付件数、警察官の場合は犯人の検挙件数などを考えることができるかもしれないが、こうすると他の産業との間で労働生産性の比較ができなくなる。また、窓口業務の場合にはそもそも申請がなければ住民票の写し等を交付することができず、警察官による犯人の検挙件数が多くなると地域の治安も悪化すると考えられるなど、この意味での公共サービスの労働生産性については、論じてあまり実益はなさそうに思われる。

<sup>4</sup> 現行のものは、平成 23 年基準版（平成 31 年 4 月 5 日改定）である。

産者)である国や地方自治体は「一般政府」<sup>5</sup>とされ、一般政府による公共サービスの付加価値は、民間企業(「市場生産者」<sup>6</sup>)による市場性のある財・サービスの付加価値とは異なった方法により推計することとされている。なお、別々に推計された付加価値は、後に合計される。

推計方法についてもう少し具体的にいうと、まず、民間企業の場合には、始めに生産額(売上高)があり、そこから原材料費等の中間投入が除かれることにより付加価値が求められ、さらにその付加価値のうち労働者側の取り分を雇用者報酬、企業側の取り分を営業余剰(営業利益)とするといった形で推計がなされる。つまり、流れとしては、「生産額⇒付加価値⇒雇用者報酬等」の順に決まっていくことになる。これに対し、国や地方自治体などの一般政府の場合には、公共サービスは市場で取引されることがないため、民間企業と同じ意味での生産額を想定することができない。そのため、生産額は生産費用の積上げによって推計することとされ<sup>7</sup>、雇用者報酬や固定資本減耗<sup>8</sup>などの合計が付加

図表2 付加価値の推計方法についての考え方

○民間企業(「市場生産者」)の場合

生産額 ⇒ 中間投入 + 付加価値

付加価値 ⇒ 雇用者報酬 + 営業余剰 + 固定資本減耗 + 生産・輸入品に課される税

○国や地方自治体(「一般政府」)の場合

雇用者報酬 + 固定資本減耗 + 生産・輸入品に課される税 ⇒ 付加価値

付加価値 + 中間投入 ⇒ 生産額

(出所) 内閣府「国民経済計算手法解説書(年次推計編)」などをもとに作成

<sup>5</sup> 一般政府には、国(中央政府)や地方自治体(地方政府)に加え、それらによって設定・管理されている社会保障基金が含まれる。

<sup>6</sup> 経済的に意味のある価格で財貨・サービスを供給する生産者を「市場生産者」という。これに対し、無料ないし経済的に意味のない価格で供給する生産者は「非市場生産者」とされ、一般政府は対家計民間非営利団体(具体的には、私立学校、政治団体、労働組合、宗教団体等)とともに非市場生産者に含まれている。

<sup>7</sup> 基本的には、国については各年度の歳入歳出決算書、地方自治体については「地方財政統計年報」(総務省)に基づき推計される。

<sup>8</sup> 固定資本減耗とは、建物、機械設備等からなる固定資産について、劣化、陳腐化、破損・損傷、滅失等から生じる減耗分の評価額を指し、時価(再調達価格)により評価される。

価値、その付加価値と中間投入の合計が生産額とされている。模式的にいうと、民間企業とは逆の方向に、「雇用者報酬等⇒付加価値⇒生産額」の順に決まるといってまとめることができよう（図表2）。なお、一般政府の場合には、民間企業と異なり、営業余剰は定義上存在しない。

### 3. 公務の労働生産性の意義

付加価値の推計方法は、以上のように、民間企業と一般政府の間で異なる方法が採られている。民間企業の場合には、基本的に付加価値は現実の利益であり、現実の利益を上げていかないことには給与（雇用者報酬）を上げようという話にならないのに対し、一般政府の場合には、付加価値は雇用者報酬等の費用の積上げによるものであり、いわば現実の利益に関係なく便宜的に作られた数値といえるものとなっている。

そうであれば、図表1で見たような公務の労働生産性が比較的高いという結果については、これを額面通りに受け取ることはできないであろう。すなわち、公務以外の製造業、建設業、小売業などは民間企業が市場原理に基づいて営む産業であり、こうした産業で労働生産性が上昇する場合には、その背後において、新たな生産設備の導入等による生産拡大や様々な面でのコスト削減など、生産の効率性を高めるための企業側のたゆまぬ努力が続けられていることが推察される<sup>9</sup>。これに対し、公務の場合には、付加価値は費用の積上げにより計算される一種の擬制ともいえるものであり、民間企業のような企業努力とはそもそも関係がないものといえる。したがって、国民経済計算をもとにした公務の労働生産性は、生産の効率性を示す指標として考えるには少々無理があるのではないかと思われる<sup>10</sup>。

なお、以上のような付加価値の推計方法に従って考えると、公務員の給与（雇用者報酬）を引き上げた場合には、理論上は生産費用の積上げによって計算される公務の付加価値も大きくなることになる。そこで、現実にはあり得ない話であるが、仮に公務員の給与を2倍、3倍と大きく引き上げていくこととした

<sup>9</sup> なお、労働生産性は産出量を変えず労働投入量を減らした場合にも上昇するため、例えば、不況時に雇用調整として多数の労働者を解雇した場合には、労働生産性が上昇することもあり得る（拙稿「時系列データから見た労働生産性」（参議院事務局企画調整室『経済のプリズム』第175号11頁）参照）。

<sup>10</sup> 公務については、例えば公務員の削減により労働生産性の分母である労働投入量を減らすこととした場合には、労働生産性の上昇が期待できそうに見える。しかし、この場合は、労働投入量の減少と同時に全体としての雇用者報酬も減少し、そのために分子である付加価値も減少するため、労働生産性にはあまり変化がないことも考えられる。

場合には、その分、付加価値の合計である国内総生産も大きく増加することが理論の帰結となる。ところが、今の日本では、そのための財源は公債以外に想定することができない。したがって、こうした施策が実施されてしまったとすれば、国内総生産が増加する一方で、国や地方自治体の財政がますます悪化していくことが予想される。

#### 4. 結びに代えて～県民経済計算における公務と労働生産性、県内総生産

最後に、県民経済生産から、都道府県単位での公務の付加価値に関して少々見ていくこととしたい。県民経済計算とは、国民経済計算に準拠して各都道府県により作成され公表されている都道府県レベルでの経済活動状況の推計である。県民経済計算でも経済活動別の県内総生産が推計されているが、そこから都道府県における公務の付加価値が県内総生産に占める割合を計算し、労働生産性や県内総生産との関係を見てみると、なかなか興味深いことが分かる。

産業別に見た公務の労働生産性は他の経済活動（産業）と比べると相対的に高い水準にあるが（図表1参照）<sup>11</sup>、このことから考えると、都道府県における公務の付加価値が県内総生産に占める割合が高い都道府県では、労働生産性の高い経済活動のウェイトが大きいことになるため、その都道府県における労働生産性も同様に高くなることが考えられる。ところが、実際に都道府県別のデータからX軸（説明変数）を都道府県の県内総生産に占める公務の付加価値の割合（%）（対数値）、Y軸（被説明変数）を都道府県の労働生産性（対数値）として回帰分析を行ってみると、公務の付加価値の割合が大きい都道府県ほど労働生産性が低くなっている（図表3①）。また、Y軸（被説明変数）を県内総生産（対数値）として同様の回帰分析を行うと、公務の付加価値の割合が大きい都道府県ほど県内総生産が低くなる（図表3②）。

こうしたことが起こる理由としては、例えばある都道府県において、盛んな産業や高い付加価値を稼げる産業が多くあるという場合には、これらの産業が産み出す付加価値が大きくなり、そのため相対的に公務の付加価値のウェイトが小さくなるが、これとは反対に、あまり目立った産業がなく活気も勢いもあまりないという都道府県では、公務以外の産業の付加価値が大きくならないた

---

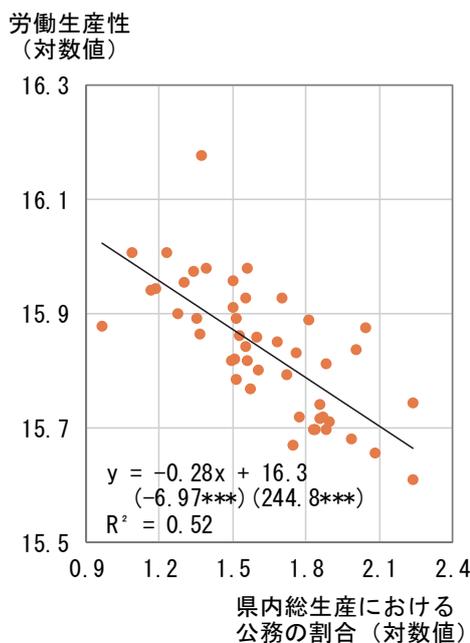
<sup>11</sup> 図表1は、国民経済計算における経済活動別国内総生産から公務の労働生産性を計算したものである。厳密に言えば、各都道府県の公務の付加価値から計算される労働生産性は、国全体で見た労働生産性とは異なるが、県民経済計算は国民経済計算に準拠して作成されるものであり、基本的には、同じ公務として見て差し支えはないと思われる。

め、相対的に公務の付加価値のウェイトが大きくなることが考えられる。つまり、公務の付加価値が県内総生産に占める割合は、都道府県における民間の経済や産業の活発さの度合いを示す一種のバロメーターとして(逆相関であるが)考えられるのではないかということである。

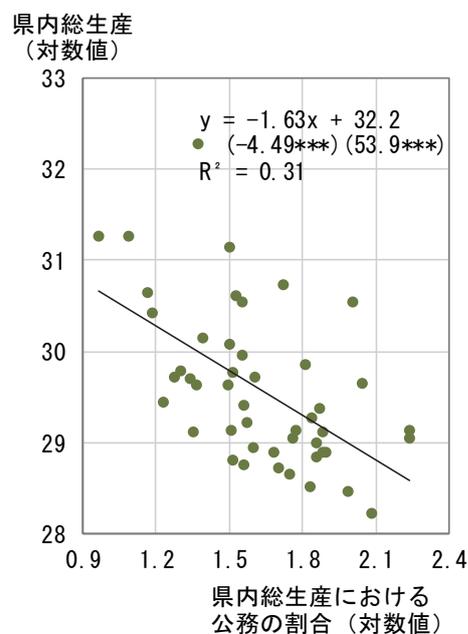
結局のところ、公務については、経済活動別に見て労働生産性が高い、あるいは付加価値が大きいとしても、これはあまり自慢できる話ではないということであろう。

図表3 都道府県の県内総生産に占める公務の割合と  
都道府県の労働生産性、県内総生産の関係

① 労働生産性との関係



② 県内総生産との関係



- (注) 1. 県内総生産における公務の割合 = 経済活動別県内総生産のうち公務 ÷ 県内総生産 × 100 (%) である。経済活動別県内総生産は実質値である。  
2. 労働生産性 = 県内総生産 ÷ 県内就業者数 である。県内総生産には都道府県別の労働時間は掲載されていないため、ここでは1人当たり労働生産性とした。  
2. 数値はいずれも平成28年度のものである。  
3. 県内総生産における公務の割合、労働生産性、県内総生産については、それぞれを対数値に変換した。  
4. 括弧内の数値はt値。「\*\*\*」はt値が1%の有意水準を満たすことを示す。また、 $R^2$ は決定係数である。

(出所)「県民経済計算」(内閣府におけるとりまとめ)より作成

(内線75044)