

道州制で都道府県職員の賃金はどうなるか

—公務部門の合併が賃金水準に及ぼす影響の実証分析—

圓 生 和 之

1 はじめに

道州制への移行が現実のものとなろうとしている。先の第46回衆議院議員総選挙では、道州制への移行を公約に掲げた政党が多数となり、政治の環境が整えば、道州制への移行は現実のものとなる可能性が高まっている。

道州制の構想は、長い歴史を持つものであるが、これまで現実のものとはならなかった。今回も、必ずしも国民世論の機運が高まっているとは言いがたいが、中央集権体制の限界、広域化時代への対応が求められるなか、震災復興、財政再建等の喫緊の課題への対応が急務となり、地方分権への志向を中心とした「統治機構の改革」が時代の要請となっていることは事実である。

現在議論されている道州制は、論者によって内容が区々であるが、こうした時代の要請を踏まえれば、中央集権型の道州制や連邦制型の道州制は理解を得にくい感が否めず、分権型の道州制について検討を進めるべきであろう。2006年の第28次地方制度調査会が、道州制について、「国の本省権限を委譲し、出先機関、府県機関を純化統合した州政府をつくり、その州政府は公選知事と議会を置く地方自治体とする」としており、この考え方が基本となると考えられる。

いずれにしても、「国」と「道州」と「基礎自治体」が役割の異なる対等な立場で統治機構を構成し、国は外交・防衛・司法等に特化し、内政は都道府県を再編した道州と基礎自治体に委ねるという考え方は大方の一致するところとなっている。

(問題意識)

ここで危惧されることを2点指摘しておきたい。

一つは、本来は「地方分権」のための構想であるはずの道州制が、「地方行革」のための道標のようになってしまっているのではないかということである。地方分権推進のための道州制は、「単なる都道府県の合併」であってはならないはずである。しかしながら、メディアが伝える道州制は「都道府県を再編統合する道州制」といった修飾語で報じられることが多い。多くの一般の人々は、こうしたメディアを通じて道州制を理解しているのが通例であるとすれば、一般に理解される道州制は「単なる都道府県の合併」となるおそれがある。それでも効率化が進む「地方行革」の一環と捉えられれば、特に異論なく受け入れられてしまう。

もう一つは、道州制の議論の中で、統治機構の組織のあり方に関する検討が欠落しているのではないかということである。統治機構の改革といえども、その役割を担うのは組織であり、そこで働く人である。とりわけ、道州の公務員制度をどのようなものとするかの議論はほとんど行われていないのが実態ではないか。

このままでは、道州制は、これを担う組織や人をどのようなものとするかも十分に議論されることなく、「単なる都道府県の合併」によって、「地方行革」の一環として、安上りの行政

組織ができるものと捉えられてしまうのではないかと危惧されるのである。

そこで本稿では、こうした最悪のシナリオである「単なる都道府県の合併」としての道州制への移行が行われた場合の影響を分析したい。とりわけ、地方行革の一環として期待されると考えられる人件費の状況について、具体的には都道府県職員の賃金がどうなるかについて考察したいと考える。

(仮説)

民間部門における企業の合併や買収(M&A)に関する先行研究をみると、民間部門における合併では、従業員の賃金水準は上昇している。しかし、合併に伴い、相対的に生産性の低い従業員が排除される傾向にある。このため、合併に伴い、従業員の賃金水準は上昇するものの、従業員数の大幅な削減等により、総人件費は抑制される。賃金水準の上昇は、合併した企業に生産性が高い従業員が残ったことと対応しており、経済合理性が認められるとされている。(先行研究の詳細は後述する。)

一方、公務部門ではどうであろうか。公務員の身分保障の制度のもと、地方公共団体の合併に伴い、生産性の低い職員が排除されるということは考えにくく、職員数の大幅な削減も難しい。こうしたなか、公務部門においても、合併によって人件費の抑制が期待されるならば、公務部門では合併に伴って職員の賃金水準が低下する必要がある。

ここで一つの疑問が生じる。公務部門では、民間部門とは異なり、合併に伴って賃金水準が低下するのであろうか。論理的に考えれば、組織の合併である点では同じであり、公務部門においても、民間部門と同様に、合併に伴って賃金水準は上昇するのではないだろうか。このことを現実のデータを用いて検証したい。

我が国における公務部門の合併としては、都道府県の合併の例はないが、市町村の合併の例は多く存在する。とりわけ直近の例として、「平成の大合併¹」と呼ばれる市町村の合併が行われ、我が国の市町村はほぼ半減することとなった。そこで、本稿では、これらの我が国における公務部門の合併のデータを用いて、公務部門の合併が構成員の賃金水準に与える影響を分析したい。これにより、「単なる都道府県の合併」としての道州制への移行が行われるような事態になった場合の課題を提起したいと考える。

(本稿の構成)

本稿の構成は次のとおりである。第2節では、民間部門における企業の合併や買収が従業員の賃金に与える影響について先行研究の状況を整理する。第3節では、「平成の大合併」のデータを用いて、公務部門における合併が職員の賃金に与える影響を分析する。第4節では、その分析結果を用いて「単なる都道府県の合併」としての道州制への移行が行われた場合の賃金水準の変化について考察する。第5節はまとめである。

2 民間部門の合併における賃金の変化

民間部門における合併と買収を分析した先行研究は多数にのぼる。近年では、合併・買収が労働者に与える影響に関する研究も進められている。そのなかで、とりわけ合併・買収が労働

¹ 1999年7月のいわゆる地方分権一括法による「市町村の合併の特例に関する法律」(合併旧法)の改正により合併促進策が講じられたことを起点とし、2005年4月に5年間の時限法として施行された「市町村の合併の特例等に関する法律」(合併新法)の期限である2010年3月までに行われた市町村合併が、一般に「平成の大合併」といわれている。

者の雇用と賃金に与える影響を分析したものとしては次のような研究がある。

Brown and Medoff (1988) は、合併・買収が雇用と賃金に与える影響を分析し、それは合併の形態に依存するというを示している。

Beckman and Forbes (2004) は、敵対的買収と友好的買収が雇用と賃金に与える影響を分析し、いずれの場合にも賃金が上昇していることを示している。

日本の企業について、合併・買収が労働者の雇用と賃金に与える影響を分析したものは多くないが、次のような研究が報告されている。

久保 (2004) は、合併した1社の従業員の個票データを用いて、合併後の雇用と賃金がどのように変化しているかを分析している。そこでは、企業にとって労働費用が高い、査定結果の低い従業員ほど退出確率が高いこと、合併に伴い事実上の降格にあたる職能資格の再配置が行われていること等が示されている。

長岡 (2005) は企業の財務データを用いて、他の変数と合わせて合併が雇用に与える影響を雇用成長率という捉え方で分析している。そして、間接部門の重複の削減などが行われることにより、いずれのタイプの合併・買収の場合でも、企業は雇用を減らす傾向があるとしている。

久保・齋藤 (2007) と久保 (2008) は、1989年度から2002年度に合併が合意に至った上場企業同士の合併114件について、各企業の財務データを用いて合併が賃金に与える影響を分析している。実証分析の結果、売上高、ROA²、平均年齢の変化をコントロールしたうえで、合併に伴い従業員一人当たりの賃金は上昇していることを示している。そして、その結果は、合併後、相対的に生産性が高い従業員が企業に残ったという研究結果と整合的であるとしている。

3 公務部門の合併における賃金の変化

3.1 先行研究

公務部門の合併についての先行研究をみると、合併に伴う財政状況の変化を分析したものが多数にのぼり、その中で、人件費の動向を分析したのもも多数存在する³。それらは概ね、合併に伴う人件費の削減効果が認められたことを報告している。例えば、宮崎 (2005b) は、1990年から1999年の間に合併した10市を分析の対象とし、1990年と2000年のデータを用いて、合併の歳出削減効果について性質別歳出項目ごとに分析しており、人件費についても「人口一人当たり人件費」が減少したことを示している。

しかし、合併が職員に与える影響を分析した研究はほとんどない。そうしたなかで、総務省 (2009) は、表題のとおり「平成の大合併」について広範な「評価・検証・分析」を行ったもので、職員数・職員配置への影響や、職員のモチベーションなど職員の意識にまで分析が及んでいるものの、人件費については、やはり「歳出削減等の効果」の一つとして「人口一人当たり人件費」という指標の減少をもって合併の効果としており、職員の賃金水準への影響には言及されていない。

これらの先行研究で示されている「人口一人当たり人件費」という指標は、合併に伴う効率性向上等の分析には適しているものの、職員の賃金水準の変化を示すものではない。

こうした中、圓生 (2010) は、「平成の大合併」が市町村職員の賃金に与えた影響を分析し

² 売上高は取引の規模を、ROA (=利益/総資産) は収益効率を示す変数として用いられている。

³ 塩津・原田・伊多波 (2001)、宮崎 (2005a, b)、総務省 (2006)、全国町村会 (2008)、長峯 (2010) ほか。

たものとなっている。本稿では、その分析結果を踏まえつつ、新たな問題意識の下、さらに分析を進め、公務部門の合併が構成員の賃金に与える影響を分析し、「単なる都道府県の合併」としての道州制への移行が行われた場合の課題を整理することとする。

3.2 分析に用いたデータ

分析に当たっては、「平成の大合併」における522件の合併を構成した1,832市町村と、合併を行わなかった1,250市町村のデータを用いる。考え方は次のとおりである。

「平成の大合併」は1999年度から2009年度までの11年間に行われた市町村合併であるが、その約9割の合併が2004年度と2005年度の2年間に集中している⁴。そこで本稿では、この2年間に行われた合併を分析の対象とし、その前後で職員の賃金がどのように変化しているかを分析する。合併による効果を明確にするため、2004年度と2005年度の2年間に合併した市町村のうち、その前後の年度に再度合併等の再編が行われたものを除く522件の合併を構成した1,832の市町村を「合併市町村」として分析の対象とする。

一方、比較の対象として、1999年から2009年4月までの間に合併等が一度も行われなかった1,250市町村を「非合併市町村」として分析する。

分析に用いるデータは、総務省『地方公務員給与実態調査』のデータである。5年に一度行われる指定統計の年の調査は、全職員についての悉皆調査の結果である。分析の対象とする合併年度（2004年度と2005年度の2年間）を挟む2003年と2008年の指定統計の調査結果データを基本とし、合併直後の状況を見るため、指定統計の補充調査として実施された2006年の調査結果データも適宜使用して分析を行う。これにより、「合併市町村」として1,832市町村の職員263,835人、「非合併市町村」として1,250市町村の職員355,428人の賃金について分析を行うこととなる。

表1には、「合併市町村」と「非合併市町村」のデータの概要が示されている。財政状況に係るデータは総務省『市町村別決算状況調』の「市町村別決算概況」によった。

表1の「合併市町村」について、合併前の2003年と合併後3年程度を経た2008年の値のみ

表1 「平成の大合併」における「合併市町村」と「非合併市町村」の概要

	合併市町村			非合併市町村			全市町村			(単位)
	合併前 2003年	合併3年後 2008年	増減率(%)	2003年	2008年	増減率(%)	合併前 2003年	合併3年後 2008年	増減率(%)	
市町村数	1,832	522	-71.51	1,250	1,250	0.00	3,082	1,772	-42.50	
人口(平均)	26,545	92,353	247.91	60,550	61,158	1.00	40,337	70,347	74.40	(人)
標準財政規模(単純平均)	5,824,291	21,330,833	266.24	12,730,661	13,331,745	4.72	8,625,382	15,688,136	81.88	(千円)
財政力指数(単純平均)	0.368	0.519	41.20	0.512	0.563	9.99	0.426	0.550	29.07	
職員数の計	263,835	244,662	-7.27	355,428	326,259	-8.21	619,263	570,921	-7.81	(人)
人口千人当たり職員数(総数の平均)	5.4	5.1	-6.38	4.7	4.3	-9.12	5.0	4.6	-8.03	(人)
平均年齢	42.1	43.6	3.52	43.0	43.7	1.59	42.6	43.6	2.40	(歳)
平均賃金(給料のみ)	343,438	341,444	-0.58	356,502	345,265	-3.15	350,936	343,627	-2.08	(円/月)
平均賃金(給料+地域手当)	350,650	347,926	-0.78	380,639	369,320	-2.97	367,862	360,151	-2.10	(円/月)

資料出所：総務省『地方公務員給与の実態』及び総務省『市町村別決算状況調』の各年版のデータを用いて集計した。

⁴ 「平成の大合併」で行われた640件の合併のうち540件が2004年度と2005年度の2年間に行われている。これは財政上の強い誘因を持つ合併特例法（合併旧法）の申請期限が2004年度末（合併自体は2005年度末）までとされていたことによる。

と、合併に伴って平均賃金は減少し、職員数も減少している。しかしそれらは、「非合併市町村」でも同様に減少しており、これらの減少が合併に依るものかどうかは分からない。民間賃金の低迷を受けて公務賃金全体が減少傾向にあった可能性もある。さらに、合併の前後における平均年齢の変化や、合併に伴う規模の拡大、財政力（支払能力）の変化が、賃金水準の変化となって現れている可能性もある。

そこで、本稿では合併の前後における賃金水準の変化について、賃金水準に影響を与えるこれらの要因にも着目しつつ詳細に分析を行うこととする。

3.3 合併に伴う賃金変化の推計モデル

合併の前後における賃金水準の変化を詳細に分析するため、「合併市町村」と「非合併市町村」の職員からなる労働市場を想定し、そこでの賃金関数を次式（1）式のように特定化して推定を行う。すなわち、合併前後の賃金水準の差を被説明変数とし、賃金水準に影響を与えると考えられる要因の、合併前後の変化を説明変数とした賃金関数を推定する。具体的には、説明変数として、職員一人当たりの標準財政規模の変化、財政力指数の変化、平均年齢の変化とともに、その市町村が所在する都道府県の職員について独自の賃金カットが行われているかどうかのダミー変数と、「合併市町村」かどうかのダミー変数を取り上げる。

被説明変数である賃金については、給料（諸手当を含まない、いわゆる基本給のみ）の変化とともに、給料と地域手当（2003年は調整手当）の合算額の変化を取り上げた。これは、民間の賞与に当たる期末・勤勉手当を含め諸手当の制度は各団体でほぼ同一のものとなっているため、給料の変化をみることで賃金水準の変化を概ねみることができるからである。ただし、2006年度からいわゆる「給与構造改革」が行われ、地域の民間賃金水準との均衡を一層図るという大義の下、給料を引き下げたうえで従来の調整手当への配分を大きくした地域手当の創設が行われたため、給料と地域手当の合算額の変化についても同様の分析を行ったものである。賃金及び標準財政規模については、CPIを用いて2000年の物価に調整した実質値を用いた。

いずれの変数も合併前の年（2003年）を基準とした市町村ごとの平均値の変化を用い、各市町村の合併前（2003年）の職員数（計619,263人）をウェイトとする加重最小二乗法により賃金関数の推定を行った。

$$WAGE = \beta_0 + \beta_1 \text{SSF}/n + \beta_2 \text{FCI} + \beta_3 \text{AGE} + \beta_4 \text{CutD} + \beta_5 \text{MD} + \varepsilon \quad (1)$$

ただし、WAGE = 賃金（給料、給料+地域手当）の変化（増減）⁵

SSF/n = 標準財政規模／職員数の変化（伸び率）

FCI = 財政力指数の変化（増減）

AGE = 平均年齢の変化（増減）

CutD = 賃金カット都道府県ダミー

⁵ 賃金、職員数、平均年齢は、総務省（各年版）『地方公務員給与の実態』「第3. 都道府県別、市町村別給与等の一覧表」「2. 市区町村別職員数及び平均給料（報酬）月額等」の「一般行政職」の給料・地域手当・職員数・平均年齢の値を用いた。

標準財政規模、財政力指数は、総務省（各年版）『市町村別決算状況調』「2. 市町村別決算概況」のデータを用いた。

賃金カットをしている都道府県の状況は、総務省（各年版）『地方公務員給与実態調査結果の概要』の「参考資料」のデータを用いた。

(1 : 賃金カットをしている都道府県, 0 : その他)

MD = 合併ダミー (1 : 「合併市町村」, 0 : 「非合併市町村」)

$\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$ = 定数

ε = 誤差項

weight = 各市町村の職員数

3.4 実証分析結果

推計結果は、表2-①②に示されている。表2-①は合併前の2003年から合併直後の2006年にかけての賃金水準の変化を分析したもの、表2-②は合併前の2003年から合併後3年程度を経過した2008年にかけての賃金水準の変化を分析した結果である。

表2-① 「平成の大合併」に伴う賃金変動の OLS 推定結果
[合併前 (2003年) → 合併直後 (2006年)]

	給料 (千円/月)				給与 (給料+地域手当) (千円/月)			
	(1)		(2)		(1)		(2)	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差
定数項	-6.962	0.280 **	-5.961	0.341 **	-9.464	0.326 **	-8.169	0.397 **
標準財政規模/職員数	8.625	1.407 **	8.324	1.403 **	11.491	1.641 **	11.102	1.634 **
財政力指数	33.953	1.996 **	33.540	1.990 **	35.343	2.328 **	34.808	2.318 **
平均年齢	3.919	0.119 **	3.892	0.119 **	4.033	0.139 **	3.999	0.139 **
合併ダミー	2.495	0.373 **	2.472	0.372 **	2.834	0.435 **	2.805	0.433 **
賃金カットダミー			-1.869	0.366 **			-2.419	0.427 **
サンプル数(市町村数)	3,082		3,082		3,082		3,082	
サンプルの職員数ウェイト	619,263		619,263		619,263		619,263	
Adjusted R-square	0.384		0.389		0.338		0.345	
F値	480.383	**	392.648	**	394.266	**	325.041	**

表2-② 「平成の大合併」に伴う賃金変動の OLS 推定結果
[合併前 (2003年) → 合併後約3年経過 (2008年)]

	給料 (千円/月)				給与 (給料+地域手当) (千円/月)			
	(1)		(2)		(1)		(2)	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差
定数項	-22.922	0.376 **	-21.733	0.441 **	-24.301	0.430 **	-22.416	0.502 **
標準財政規模/職員数	3.239	1.600 **	3.386	1.593 *	8.173	1.828 **	8.406	1.814 **
財政力指数	31.125	2.420 **	30.035	2.420 **	32.828	2.765 **	31.102	2.754 **
平均年齢	6.459	0.076 **	6.447	0.076 **	6.470	0.087 **	6.450	0.086 **
合併ダミー	3.565	0.494 **	3.901	0.496 **	3.352	0.564 **	3.884	0.564 **
賃金カットダミー			-2.508	0.490 **			-3.975	0.557 **
サンプル数(市町村数)	3,082		3,082		3,082		3,082	
サンプルの職員数ウェイト	619,263		619,263		619,263		619,263	
Adjusted R-square	0.714		0.716		0.659		0.664	
F値	1921.620	**	1555.160	**	1489.610	**	1221.180	**

**及び*は、それぞれ有意水準1%及び5%で統計的に有意であることを示す。

資料出所：総務省「地方公務員給与の実態」及び総務省「市町村別決算状況調」の各年版のデータを用いてOLSにより算出した。

(詳細は本文と注に記載)

表2をみると、合併ダミーの係数は、いずれも、統計的に有意な正の値となっている。

この結果は、合併に伴い、賃金決定に影響すると考えられる他の要因(規模の効率性の変化、財政力の変化、平均年齢の変化)をコントロールした(他の要因の影響を取り除いた)うえでの賃金水準は統計的に有意に上昇していることを示している。すなわち、組織規模が拡大した

ことによる規模の経済の発揮や、組織の適正規模化等による財政力の向上、平均年齢に反映されるような職員構成の変化等をコントロールしたうえでもなお、合併に伴い職員の賃金水準は上昇している。

具体的な値をみると、合併ダミーの係数は、合併前から合併直後2006年への変化では、給料で2.495、地域手当を含めて2.834、合併から合併後3年程度を経た2008年への変化では、給料で3.565、地域手当を含めて3.352となっており⁶、いずれも有意水準1%で統計的に有意な正の値となっている。

すなわち、合併に伴う賃金水準の上昇は、合併の直後からみられ、合併後3年程度でもそのまま上昇した状況が続いている。その水準は、月額賃金にして2,500円～3,500円程度合併前より上昇していることになる。

(合併に伴い賃金水準が上昇する構造)

他の要因をコントロールしたうえでもなお、合併に伴い賃金水準が上昇する構造について、民間部門では、「合併後、相対的に生産性の高い従業員が残ったという研究結果と整合的である」とされているが⁷、公務部門では、身分保障の制度の下、合併に伴い、相対的に生産性の低い職員が退出するということは考えにくく、この意味での生産性の向上は期待できない。公務部門ではどのようにして合併後の賃金水準が決定され、その水準が上昇するのであろうか。

圓生(2010)は、具体的な合併の例を取り上げ、合併を構成した市町村の賃金水準の変化を分析している。これによると、取り上げられた例では、合併に伴い賃金水準の高い市町村のそれに統合される傾向がうかがえるとされている。類型別には、地域の中核的な市に周辺の町が統合される形の合併では、その中核的な市の賃金水準に統合されており、その中核的な市は高い財政力のもと賃金水準も高く、その水準に決定された形になっている。ただし、中核的な市の賃金水準があまり高いものではない場合では、合併した市町の中位程度に決定されているという。一方、ほぼ同程度の規模の町の合併では、いずれも賃金水準の高い町の影響を強く受けているとしている。そして、これらのうち多くの市では、統合の後に賃金カットが行われているという。(賃金カットの影響は後述する。)

以上の例からみると、公務部門における合併後の賃金水準の決定にあたっては、賃金水準の高い市町村のそれに統合される傾向があるといえよう。

これは、一つには、合併を構成する市町村のうち、財政力が高く地域の中心的位置にある市町村が、合併に当たって様々な面で主導権を握っており、賃金もそうした市町村の影響を受けやすいという状況のなか、そうした市町村では高い財政力を背景に賃金水準も相対的に高いことが多いという事情によるものと考えられる。

また一つには、公務部門の賃金水準については、強力な職員団体(労働組合)との交渉を経て決定されることが多い制度の下、合併の推進を優先課題とする観点からは、取引費用の抑制が重視されるものと考えられ⁸、そこでは、合併に伴って生じる抵抗を少しでも軽減するため、賃金水準の高い市町村のそれに統合するという選択が行われる傾向にあるものと考えられる。

⁶ いずれも賃金カット都道府県ダミーを含まない(1)列の推定結果である。これらの合併ダミーの係数は「非合併市町村」をベンチマークとしたもので、「非合併市町村」と「合併市町村」との賃金格差を示している。

⁷ 久保・齋藤(2007) p.14. ほか。

⁸ Milgrom and Roberts (1992) pp.31-38, 337-341. ほか。

(賃金水準に影響を与える他の要因)

このほか、職員一人当たり標準財政規模、財政力指数、平均年齢についても、それぞれ統計的に有意な正の影響を示している。一方、都道府県職員の賃金カットを行っている都道府県内に当該市町村が所在することの影響については、統計的に有意な負の影響が認められる。これらについて順にみておきたい。

まず、職員一人当たり標準財政規模の変化である。標準財政規模は、地方公共団体の一般財源の標準的な大きさを示す指標で、標準税収入額、普通地方交付税額、地方譲与税額の合計額である。ここでは、組織の規模、職員一人当たりの業務規模の変化を示す変数として取り上げた。正の影響が有意であり理論と整合的である。

次に財政力指数の変化である。財政力指数は、地方公共団体の財政基盤の強弱を示す指数で、標準的な行政活動に必要な財源をどれくらい自力で調達できるかを表している。具体的には、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の3か年の平均値である。ここでは、民間賃金における支払能力に近い概念として財政力指数を捉え⁹、変数として取り上げた。正の影響が有意であり理論と整合的である。

次に平均年齢の変化である。正の影響が有意であり理論と整合的である。「合併市町村」「非合併市町村」とともに平均年齢は上昇しており、団塊の世代と呼ばれる世代を中心とした高年齢層が滞留していたことや、これらの世代が退職した後も新規採用を抑制したことに伴う平均年齢の上昇が推察される。こうした平均年齢の上昇が平均賃金を上昇させる影響をもったことが示されている。

次に賃金カット都道府県ダミーの結果である。ここでいう賃金カットとは、地方公共団体の賃金水準の決定に当たって、民間賃金準拠等の賃金決定の基本的なルールとは異なり主に財政上の理由や首長の政治的なアピールとして実施される独自の賃金カットを指している¹⁰。この変数を加えて推計を行ったのは次の仮説に基づいている。すなわち、地方公共団体における賃金カットは、近隣の地方公共団体の賃金カットを誘発する。さらにそれは、都道府県と市町村の間でも誘発し合うというものである。これらの賃金カットが、首長の政治的なアピールという色彩を持つものとするれば、近隣の情勢が影響することも容易に推測される。こうした仮説のもと、ここでは、市町村の賃金水準の変化を被説明変数とした賃金関数において、その市町村が所在する都道府県が賃金カットを実施しているかどうかのダミー変数を説明変数に設定した。推計結果は、いずれも負の影響が統計的に有意なものとなっている。すなわち、その市町村が所在する都道府県において都道府県職員の賃金がカットされている市町村では市町村職員の賃金水準の低下が統計的に有意ほど顕著に認められるということが明らかになった。極めて興味深い結果となっている。

⁹ 圓生（2008）は、財政力指数が公務部門の賃金水準に与える影響について論じている。

¹⁰ 「本来の基本的な賃金決定ルール」と「賃金カット」について

地方公務員の賃金決定の原則とされる「均衡の原則」を定めた地方公務員法24条3項は「職員の給与は（中略）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」としている。本稿でいう賃金カットはこの「その他の事情」を考慮したものとして違法なものではないが、職員と属性の類似する「民間事業の従事者の給与」との均衡を図ることが法律の要請している基本的な賃金決定ルールであると筆者は考えている。

4 道州制で都道府県職員の賃金はどうか

4.1 実証分析結果の分析

前節の実証分析で、「平成の大合併」のデータでみる限り、公務部門でも合併に伴って職員の賃金水準が上昇していることが明らかになった。

一方、単純な平均賃金の変化でみれば、平均賃金は低下している。また、「平成の大合併」を財政面から分析したいくつかの先行研究は人件費の抑制効果を報告している。

この一見相反する賃金の動きは、どのように捉えるべきであろうか。本稿で分析したように、賃金水準の変化に影響を与える他の要因の影響を除却して、合併による影響をみると、合併は賃金水準を引き上げる方向に影響しているといえる¹¹。しかし、合併が行われたこの時期には、いくつかの要因が重なり、公務全体の賃金水準が合併・非合併にかかわらず低下したものと考えられる。推定結果において、定数項が大きな負の値となっているところに、これらのことが反映されていると考えられる。

(公務全体の賃金水準を低下させた要因)

この時期の公務全体の賃金水準が低下した要因としては、次のことが考えられる。

第一に、民間賃金が抑制的に推移していたこの時期、民間準拠を基本とした公務賃金が、合併・非合併にかかわらず、抑制的に推移したことである。「平成の大合併」の多くの合併が集中したこの時期の「官民較差」を反映した国家公務員の給与改定率をみると、2003年から2006年にかけては $\Delta 1.43\%$ 、2003年から2008年にかけては $\Delta 1.08\%$ となっており¹²、公務部門全体の賃金水準が合併・非合併にかかわらず抑制的に推移したことが分かる。

第二に、2006年に行われた「給与構造改革」の影響で、地方公務員の賃金水準が抑制的に推移したことである。この改革の重要な柱は、公務賃金への地域における民間賃金水準の反映であった。このため、給料(基本給)の水準が引き下げられ、その分が地域手当へと配分された。しかし、地域手当が支給される地域は限定的であり、多くの地方公共団体では単に給料(基本給)の引き下げだけが実施される形となった¹³。このため、多くの地方公共団体では合併・非合併にかかわらず賃金水準が抑制的に推移することとなったものと考えられる¹⁴。

(賃金カットの影響)

そして第三に、賃金カットの影響である。地方公共団体の合併を求める世論には、人件費の削減効果への期待が大きいものと考えられる。しかし、これまでみてきたように、地方公共団体の合併に伴って、自ずから賃金水準が低下するということはない。さらに、民間と異なり、合併に伴い大幅な職員数の削減が可能となるものでもない。このような大きな相違があるにも

¹¹ さらに、総務省(2009)ほかの分析は、市町村別の「人口一人当たり人件費」の平均値で議論しているため、規模の小さな市町村の影響を受けやすいものとなっており、合併の効果を過大に評価する結果となっている。

¹² 国家公務員の賃金改定は毎年官民較差を埋める形で行われており、地方公務員の賃金も概ねこれに対応した変動をすると仮定し、ここでは国家公務員の改定率を示した。

¹³ 当面の対応として、国家公務員に準じて現給保障措置が長期にわたり採られることになった団体が多い。

¹⁴ 地域手当の引き上げは東京を中心とした限定的な地域で行われた。国家公務員と地方公務員では勤務地域別の職員構成に相違があるため、地方公務員全体についてみると賃金水準は抑制的に推移している。

なお、人事委員会を置く都道府県等の地方公共団体では独自に公民較差を算出しているが、この改革の前後において特に地方部の公民較差が国と同様の動きをするのは、不思議な現象と言わざるをえない。長期にわたる減給保障措置が当面の目眩まし効果を発揮しているものと考えられる。

かかわらず、公務部門においても、合併に伴い、人件費の抑制効果が期待されるとすると、公務部門の賃金はある危機にさらされる。それは、本来の基本的な賃金決定ルールとは異なる賃金カットである。

上述したように、こうした賃金カットは、近隣団体にも影響するものであり、合併市町村で行われた賃金カットが近隣団体に影響した事例もあれば、近隣団体で賃金カットが行われていたために賃金カットを実施しやすかったという事例などさまざまであり、合併市町村特有の現象ではなくなっているが、少なくとも、「平成の大合併」において市町村の合併が多数にのぼった2004～2005年度の後、こうした賃金カットを行っている地方公共団体は6割を超え、その後も増加の一途を辿っていることは事実である。

また、2006年では、市町村の61.2%、都道府県の46.8%が賃金カットを実施し、2008年では、市町村の61.5%、都道府県の55.3%が賃金カットを実施している。国は実施していない。つまり、国より都道府県、都道府県より市町村で多くの賃金カットが行われている。このことは一般に、住民に身近な自治体ほど、賃金抑制の要請が強まると捉えられている。しかし、合併市町村において、合併による賃金水準の抑制が期待されるなか、賃金水準の低下が進まないことに対応すべく賃金カットが進められ、こうした賃金カットが近隣団体に影響し、賃金カットを実施する団体が急増したと捉えることもできるのではないだろうか。

（総人件費抑制を可能とした団塊の世代の大量退職と退職不補充）

このほか、人件費総額の抑制に影響した要因として、いわゆる「団塊の世代」と呼ばれる年齢層の影響がある。これらの年齢層を中心とした職員構成の極端な歪みがあるなかで、「平成の大合併」の特に多数の合併が集中した時期の直後から、これらの年齢層が大量に定年退職を迎えたが、各地方公共団体では厳しい財政状況を反映し、これらの退職に対応した新規採用職員の補充を極めて抑制的に行うことにより、職員数の削減を進めることができたのである。この時期、合併・非合併を問わず、一定の職員数の削減が行われ、平均年齢が上昇していることから、こうした取り組みが進められたことが分かる。公務部門における職員数の削減は、身分保障の制度の下、いわゆる「退職不補充」という方法が中心とならざるを得ない。多くの合併が行われ、これに伴う総人件費の抑制が期待されるなか、民間における合併よりは少ないものの、一定の職員数の削減を可能としたのは、「団塊の世代」の退職期と重なったことで、その「退職不補充」をある程度実施することができたことによると考えられる。

4.2 道州制で都道府県職員の賃金はどうか

以上の分析を踏まえると、「単なる都道府県の合併」としての道州制への移行が行われた場合、職員の賃金水準はどのようになるであろうか。本稿の分析結果と同様のことが生じるとすれば、合併に伴い、職員の賃金水準は上昇する。しかし、合併に伴い期待される総人件費の抑制期待に応える必要がある。そのときに、「平成の大合併」の際に見られたような偶然が重なるとは考えにくい。すなわち、「団塊の世代」のような大量の定年退職、公務全体に関わる「給与構造改革」等が、再び起きるとは考えにくい。この場合、本来の基本的な賃金決定ルールとは異なる「賃金カット」を中心として賃金水準の抑制期待に応えざるを得ない状況になると考えられる。本来の基本的な決定ルールとは異なる賃金決定は、労働者の労働意欲を削ぐおそれがある。さらに、長期的に見れば、公務部門における人材の確保に影響を与えることも危惧される¹⁵。

このような事態を招かないためにも、公務部門でも合併によって容易に人件費を抑制できるという誤解を解く必要がある。あわせて、公務部門の賃金水準は、民間部門の類似の属性をもった労働者との均衡が図られるべきものであり、こうした公務部門の賃金水準決定の考え方やあり方について広く一般の理解を求め、公務部門の賃金水準の決定に当たり、安易に他事を考慮した賃金カットを行おうとする風潮を止める努力をしていくことが重要である。

そして、何よりも、時代の要請となっている「統治機構の改革」が、「地方行革」のための「単なる都道府県の合併」などに陥ったならば、一般に期待されているような人件費の抑制効果すら疑問であることを十分に認識し、「統治機構の改革」の本来の趣旨である「地方分権」のための改革を進めていかなければならないと考える。

5 まとめ

道州制への移行が現実のものとなろうとしているなか、本稿では、2つの問題提起を行った。一つは、道州制の議論の中で、統治機構の組織のあり方に関する検討が欠落しているのではないかということ。いま一つは、本来は「地方分権」のための構想であるはずの道州制が、「地方行革」のための道標ようになってしまうおそれがあるのではないかということである。地方分権推進のための道州制は、「単なる都道府県の合併」であってはならないはずである。

本稿では、こうした最悪のシナリオである「単なる都道府県の合併」としての道州制への移行が行われた場合の影響を分析した。具体的には、公務部門の合併が構成員の賃金に与える影響を分析したものである。

分析の結果、民間部門の合併と同様に、公務部門でも合併に伴い職員の賃金水準は上昇することが分かった。すなわち、賃金決定に影響すると考えられる他の要因（規模の効率性の変化、財政力の変化、平均年齢の変化）をコントロールした（他の要因の影響を取り除いた）うえで、賃金水準は統計的に有意に上昇している。

しかし、民間部門の合併においては、そこでみられる賃金の上昇が、相対的に生産性が高い従業員が残ることに伴う生産性の向上に対応していることや、あわせて大幅な従業員数の削減が行われているのに対して、公務部門の合併では状況が異なる。公務部門では、合併に伴い相対的に生産性の高い職員が残る（逆にいえば、相対的に生産性の低い職員を排除できる）ものでもなければ、合併に伴い自ずから大幅な職員数の削減が可能となるものでもない。

このような大きな相違があるにも関わらず、公務部門においても、合併に伴い、人件費の抑制効果が期待されるとすると、公務部門の賃金はある危機にさらされる。それは、本来の基本的な賃金決定ルールとは異なる賃金カットである。「平成の大合併」においても、市町村の合併が多数にのぼった2004～2005年度の後、こうした賃金カットを行っている地方公共団体は6割を超え、その後も増加の一途を辿っている。

それでも「平成の大合併」において、全体としては、小幅ながらも職員数の削減が進み、人件費の抑制を可能としたのは、合併が進んだ時期がたまたまいわゆる「団塊の世代」の定年退職期と重なったことや、「給与構造改革」が行われた時期と重なったこと等により、合併・非合併に関わらず、公務賃金が抑制的に推移したことによる効果が大い。それでも不足する賃金水準の抑制には賃金カットで対応したという構図になっている。

¹⁵ 圓生（2009）は米国連邦政府職員の実例からこのことを示している。

「単なる都道府県の合併」としての道州制への移行が行われた場合、その際にも、このような偶然が重なるとは考えにくい。この場合、本来の基本的な賃金決定ルールとは異なる賃金カットを中心として総人件費抑制の期待に応えざるを得なくなる。それは職員の労働意欲や人材確保に影響することが危惧される。

以上のとおり、道州制の構想が「単なる都道府県の合併」などに陥った場合には、一般に期待されているような人件費の抑制効果すら疑問であることが明らかになった。

このような事態を招かないためにも、公務部門でも合併によって容易に人件費を抑制できるという誤解を解くとともに、公務部門の賃金水準決定の考え方について議論を深めることが重要である。そして、道州制の構想を議論する中で、統治機構の組織のあり方について、とりわけ公務員制度のあり方を含め、その賃金決定のあり方に至るまで、さまざまな角度から議論を深め、検討を行う必要がある。

そして、何よりも、時代の要請となっている「統治機構の改革」が、「地方行革」のための「単なる都道府県の合併」などに陥ることなく、本来の趣旨である「地方分権」のための改革となることを願っている。

以上

参考文献

- Beckman, T and W.Forbes (2004) “an Examination of Takeovers, Job Loss and the Wage Decline within UK Industry.” *European Financial Management*, 10 (1), pp. 141-165.
- Brown, C.and J.Medoff (1988) “The Impact of Firm Acquisitions on Labor.” in Auerbach, A. (Ed.), *Corporate Takeovers: Causes and Consequences*.University of Chicago Press.
- Milgrom, P.and J.Roberts (1992) *Economics, Organization and Management*, New Jersey: Prentice-Hall. (奥野正寛等訳 (1997) 『組織の経済学』 NTT 出版)
- 久保克行 (2004) 「合併に伴う人事制度の統合と雇用・処遇の変化」『日本労働研究雑誌』 No. 529, pp. 24-36.
- 久保克行・齋藤卓爾 (2007) 「合併・買収と従業員の賃金」『日本労働研究雑誌』 No. 560, pp. 4-16.
- 久保克行 (2008) 「合併・買収は従業員にとって悪いニュースか」『日本労働研究雑誌』 No. 570, pp. 14-26.
- 塩津ゆかり・原田禎夫・伊多波良雄 (2001) 「市町村合併の実証分析」『会計検査研究』第24号 pp. 65-86.
- 全国町村会 (2008) 「「平成の大合併」をめぐる実態と評価」(道州制と町村に関する研究会)
- 総務省 (2006) 「市町村合併による効果について」(市町村の合併に関する研究会報告書)
- 総務省 (2009) 「「平成の大合併」の評価・検証・分析(一)～(三)」『自治研究』第85巻第3号 pp. 152-162, 第4号 pp. 148-162, 第5号 pp. 136-139, 第一法規.
- 長岡貞男 (2005) 「合併・買収は企業成長を促すか？」『一橋ビジネスレビュー』2005年秋号, pp. 32-44.
- 長峯純一 (2010) 「平成の市町村合併は何を残したのか」『都市問題研究』第62巻第1号 pp. 48-62.
- 圓生和之 (2008) 「公務部門の賃金水準に関する経済分析」『日本労務学会誌』第10巻第1号 pp. 2-16.
- 圓生和之 (2009) 「公務部門の賃金水準及び賃金構造の国際比較」『年報自治体学』第22号 pp. 142-162.
- 圓生和之 (2010) 「「平成の大合併」における賃金水準の検証」『都市問題』第101巻第5号 pp99.-108.
- 宮崎毅 (2005a) 「地方自治体の歳出構造と市町村合併：合併特例法と関連して」一橋大学 Hi-Stat Discussion Paper Series No. 107.
- 宮崎毅 (2005b) 「市町村合併に歳出削減効果があるのか」一橋大学 Hi-Stat DPS No. 128.
- * このほか分析に用いたデータの出所は本文に記載した。