

都道府県と市区町村における給与政策の変化

——首長の政治属性の違いがもたらす影響——

Changes in Pay Policies in Prefectures and Municipalities :

The Effects of Differences of Political Attributes of Governors

キーワード：『職員給与』『政府からの減額要請』『革新系市区町村長』『自民党知事』
『垂直的な影響力』

米岡 秀眞

YONEOKA, Hidemasa

(山口大学経済学部准教授)

1. はじめに

わが国の地方公共団体における給与政策は裁量の余地が少なく、国からの自律性も低いものであり、首長の党派性や職員組合などの影響はあまり見られないとの理解が一般的に存在している。そのため、わが国で地方公務員の給与水準の規定要因を統計的に明らかにしようとした研究は、それほど多くはなかった（太田，2013）。

しかし、国（総務省）は従来の「国公準拠」の基本的な考え方から方針転換を行っており、2006年以降には地方公務員給与に対して各地域における民間賃金の水準が反映されるようになった¹⁾。こうした背景事情もあり、財政再建のためにいくつかの地方公共団体では給与水準の切り下げを行うなど、独自の給与政策を実施するケースも多く見受けられるようになった（米岡，2021）。

以上のような経緯があった中で、2011年3月に東日本大震災が発生したことにより甚大な被害がもたらされ、震災に対する復興財源を捻出するため、2012年2月に給与改定臨時特例法案が当時の政府・民主党によって国会に提出され、同法案が可決された。これにより、国家公務員の給与は2012年度から2013年度までの2年間、平均で7.8%減額されることが決定された。地方公務員の給与に関して、この給与改定臨時特例法の附則第12条には、「地方公務員法及びこの法律の趣旨を踏まえ、地方公共団体において自主的かつ適切に対応されるものとする」との規定があった。ただし、この規定はあくまで努力義務であり、多くの団体では国家公務員と同程度の給与減額が実施されることはなかった。そのため、国家公務員の給与減額にあわせて地方公務員にも給与減額が行われるべきか、地方選挙のみならず、国政レベルにおける選挙の争点ともなっていた。

2012年12月の総選挙では、当時野党であった自民党が、国家公務員と地方公務員をあわせた公務員人件費を総額で2兆円削減するとの公約を掲げて勝利した。その直後の2013年1月に、政府は各地方公共団体にも国家公務員給与の減額措置と同程度に減額を行うよ

う要請することを正式に閣議決定し、この要請に従わない場合には普通交付税を削減すると地方六団体などにも伝えた²⁾。

これまでの先行研究（石田, 2015; 米岡, 2020, 2021）によると、各地方公共団体では政府からの給与減額の措置要請に応じるべきか否か議論が行われたが、結果として団体ごとに対応が分かれたことが指摘されている。都道府県や政令指定都市レベルでは、概ね政府の要請に応じる団体が多かったものの、市区町村レベルでは給与減額に対する反応は鈍く、2013年7月1日時点においても全体の半数弱が要請に応じたに過ぎないという状況であった³⁾。仮に、各地方公共団体がこの要請に応じることを前提としたとしても、職員組合との交渉や地方議会で給与条例を改正するなど、ある程度の準備期間が必要とされたため、政府は地方公共団体の給与減額が7月1日から実施されることを想定していたが、結果として、7月1日時点においても給与減額の実施されない地方公共団体は少なくなかった。

ところで、先行研究の中には、この時期における給与減額への対応を実証分析の題材として、市区町村間の相互参照行動、あるいは都道府県と市区町村間で参照行動が生じる可能性を指摘するものがいくつか存在する（石田, 2014; 米岡, 2017, 2020 など）。石田（2014）では、2013年の給与減額要請への対応として、同一県内の市町村間でラスパイレス指数の水準に関して相互参照行動が存在することを指摘しているが、そうした参照行動の源泉が何であるかについては明らかにされていない⁴⁾。これに対して、米岡（2020）では都道府県のラスパイレス指数の低下が市区町村よりも先行して生じていた傾向を踏まえた上で、都道府県のラスパイレス指数の水準が管内の市区町村の給与減額への対応に関して、一般的に影響を及ぼしていることを指摘している。しかし、この研究でも都道府県レベルで生じたラスパイレス指数の低下が生じた要因が何であったのかについては明らかにされていない。

この時期においては、民主党から自民党への政権交代が生じているため、給与減額への対応について、地方の側における政治的要因の影響が存在していた可能性が考えられる。米岡（2017）では、この点に着目して2011年度から2013年度までのデータ分析による検証から、2013年度に自民党知事の地域にある自民党市区町村長のもとで、政府からの要請に応じて給与減額が実施される傾向にあったことが指摘されている。確かに、国政与党である自民党から選挙時に支援を受けた各首長にとって、この給与減額要請に同調して自民党に対して従順な姿勢を示すことで、次期選挙においても自民党から支援を受けやすくなるのであれば、再選確率をより高める方向に寄与することにも繋がるであろう。

その一方で、自民党に対抗する政党から支援を受ける首長にとってみれば、そうした政府・自民党からの給与減額要請に応じる姿勢を示すことが、必ずしも自身の再選を見据えた合理的な行動にはならないかもしれない。そうした政治属性を有する首長にとってみれば、政府・自民党から提示された給与政策に対して、逆にネガティブな反応をとることで、支援者からの支持が集まり、再選確率がより高まる可能性が出てくるであろう⁵⁾。具体的

に、こうしたネガティブな反応をする可能性のある政治属性としては、革新系の首長が考えられる⁶⁾。

例えば、行政学分野の稲継（2000）によると、高度成長期にあたる1960年代の事例ではあるものの、地方において革新系の首長が台頭した際に、各地方公共団体の給与水準が乱れ始め、国家公務員と比較した場合にラスパイレス指数で換算して10%ほど高い水準にあったことが指摘されている⁷⁾。また当時、国家公務員の給与水準に準ずるように国から指導されていたにも関わらず、それに準じない地方公共団体が増加しつつあった理由として、他の地方公共団体の給与との均衡、すなわち各地方公共団体の間で横並び意識が存在していたこと、さらには職員団体からの強い要求があったことなどが、自治省（現総務省）内においても問題視されていた⁸⁾。その後、今日に至るまで、ラスパイレス指数を通じた地方公務員給与の適正化が国によって推進され、地方公務員の給与水準抑制に対して一定の効果をもたらしている（米岡, 2019）。しかし、地方財政を扱った他の実証研究（曾我・待鳥, 2001, 2007）によると、革新系の首長が有する特性については、給与水準が高めになりやすいだけでなく、人件費総額が増大しやすい傾向にもあるとの見解が存在している。

以上のことを踏まえると、今日においてわが国で革新系の政党そのものの勢力が過去よりも弱まっていたとしても、選挙の結果、成立した革新系の首長のもとで、他団体と比較して給与水準が高めになる可能性は、十分に考えられる。ただし、都道府県の給与政策が市区町村の給与政策に一定の影響力を及ぼすことが想定される場合には、都道府県レベルにおける何らかの要因により、市区町村レベルで異なる反応が生じる可能性が出てくる。その場合、たとえ同じ革新系の首長であったとしても、政府からの給与減額要請に異なる反応が生じることも考えられる。しかし、こうした論点に焦点を当てた実証研究は、管見の限りで全く存在しない。

本研究の目的は、以上のような既存研究の状況に問題意識を持ちつつ、2013年度に政府から要請された地方公務員給与の減額措置を題材に、首長の政治属性の違いに着目することで、そうした要因によりもたらされる地方公共団体の給与政策の変化を明らかにすることにある。実証分析では、自民党知事の地域にあるか否かで分けけて分析を行ったところ、革新系市区町村長は政府・自民党からの給与減額の要請に対して異なる反応を示しており、特に非自民党知事の地域ではラスパイレス指数が100を大きく超えていたとしても給与減額を実施しない、との結論を得た。

本稿の構成は、以下のとおりとなる。第2節では、研究の背景について述べる。第3節では、実証分析を行う。最後に、第4節で結論を示す。

2. 2013年度における給与減額の状況

本節では、2013年度の地方公務員給与の減額措置がどのようなものであったのかについて、本研究に必要な限りで公表データをもとに考察を行う。

表1は、市区町村長の政治属性の違いに着目して、ラスパイレス指数の水準を示している。2013年4月1日時点におけるラスパイレス指数の平均値は、革新系市区町村長のもとにある団体で105.8、それ以外の団体で104.3となっている。政府の要請への対応が始まる以前において、革新系市区町村長のもとにある団体の方がより高い給与水準となっている。7月1日時点におけるラスパイレス指数の平均値は、革新系市区町村長のもとにある団体で103.9、それ以外の団体で102.1となっている。各地方公共団体で政府からの要請への対応が大きく進んだ7月1日の時点においても、革新系市区町村長のもとにある団体の方が、給与水準がわずかではあるものの高い傾向にあることがわかる。

ここで、この表の右側には、2013年4月1日から7月1日にかけてのラスパイレス指数の変化分を示している。革新系市区町村長のもとにある団体のラスパイレス指数の変化分が1.9ポイントのマイナス、それ以外の団体のラスパイレス指数の変化分が2.2ポイントのマイナスとなっている。その差は0.3ポイントとわずかではあるものの、革新系市区町村長のもとにある団体の変化分の方がやはり小さい。

以上、革新系市区町村長のもとにある団体では当初より給与水準が高止まりしていた中で、給与水準の切り下げ幅がより小さく、政府からの給与減額の要請に応じにくい傾向にあったことが指摘できる。

表2では、上記のデータに加えて、総務省が毎年公表する類似団体区分のデータをもとに、革新系市区町村長のもとにある団体とそれ以外の団体がどの類似団体区分に属するかを示している⁹⁾。

地方公務員の給与水準については、地域ごとの特性（人口規模や産業構造など）が重要な決定要因にもなってくるが、総務省により公表される類似団体区分では、そうした要因を考慮した分類が行われている。そのため、同一の類似団体区分の給与水準と比較し自団体の給与水準の高さの是非を検討することは、行政実務上も想定されることになる¹⁰⁾。

この表の右側には、革新系市区町村長のもとにある団体が該当する類似団体区分の全体

表1 革新系市区町村長の団体とそれ以外の団体の違い (1)

	2013年4月1日時点 のラスパイレス指数	2013年7月1日時点 のラスパイレス指数	2013年4月1日から 7月1日の変化分
革新系	105.8	103.9	▲ 1.9
革新系以外	104.3	102.1	▲ 2.2

注) 以下の資料をもとに、表は筆者作成

出典) ①総務省 HP 「給与・定員等の調査結果等」

<https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin-kyuuyo02.html>

(2021年9月1日参照)

②地方自治総合研究所『全国首長名簿』

に対してどの程度の比率を占めているかを示している。ここから読み取れるのは、都市の中でも人口規模の比較的大きいカテゴリーとなるIV—1に属する団体（13.2%）、あるいは特例市（34.6%）、中核市（19.0%）、特別区（26.1%）などのように、比較的人口規模が大きく、産業が発展しているカテゴリーに属する地域において、革新系市区町村長が成立している傾向があるということである。

以上、表1及び表2の検討結果をまとめると、革新系市区町村長のもとにある団体の方が政府からの減額要請に従わない傾向にあること、そうした団体の分布が特例市、中核市、特別区のような都市部に特に偏っていたことをそれぞれ指摘できる。これに加えて、先行研究（石田, 2015; 米岡, 2020, 2021）の指摘するように、政府の給与減額要請に従わなかった団体が市区町村レベルでは相当多かったことをあわせて踏まえると、そうした都市部の

表2 革新系市区町村長の団体とそれ以外の団体との違い (2)

【都市】

革新系 (単位: 団体)					革新系以外 (単位: 団体)					革新系が全体に占める比率 (単位: %)				
人口	産業構造				人口	産業構造				人口	産業構造			
	3	2	1	0		3	2	1	0		3	2	1	0
I	0	0	6	2	I	7	12	166	58	I	0.0	0.0	3.5	3.3
II	0	0	6	1	II	12	19	190	41	II	0.0	0.0	3.1	2.4
III	0	0	7	0	III	8	1	78	11	III	0.0	0.0	8.2	0.0
IV	0	0	7	0	IV	2	2	46	4	IV	0.0	0.0	13.2	0.0
特例市	9				特例市	17				特例市	34.6			
中核市	8				中核市	34				中核市	19.0			
特別区	6				特別区	17				特別区	26.1			

【町村】

革新系 (単位: 団体)				革新系以外 (単位: 団体)				革新系が全体に占める比率 (単位: %)			
人口	産業構造			人口	産業構造			人口	産業構造		
	2	1	0		2	1	0		2	1	0
I	2	0	4	I	77	29	125	I	2.5	0.0	3.1
II	2	3	1	II	87	38	110	II	2.2	7.3	0.9
III	3	2	1	III	70	23	42	III	4.1	8.0	2.3
IV	4	1	1	IV	76	21	30	IV	5.0	4.5	3.2
V	9	2	0	V	127	21	9	V	6.6	8.7	0.0

注) 以下の資料をもとに、表は筆者作成

出典) ①総務省 HP 「給与・定員等の調査結果等」

<https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin-kyuuyo02.html>

(2021年9月1日参照)

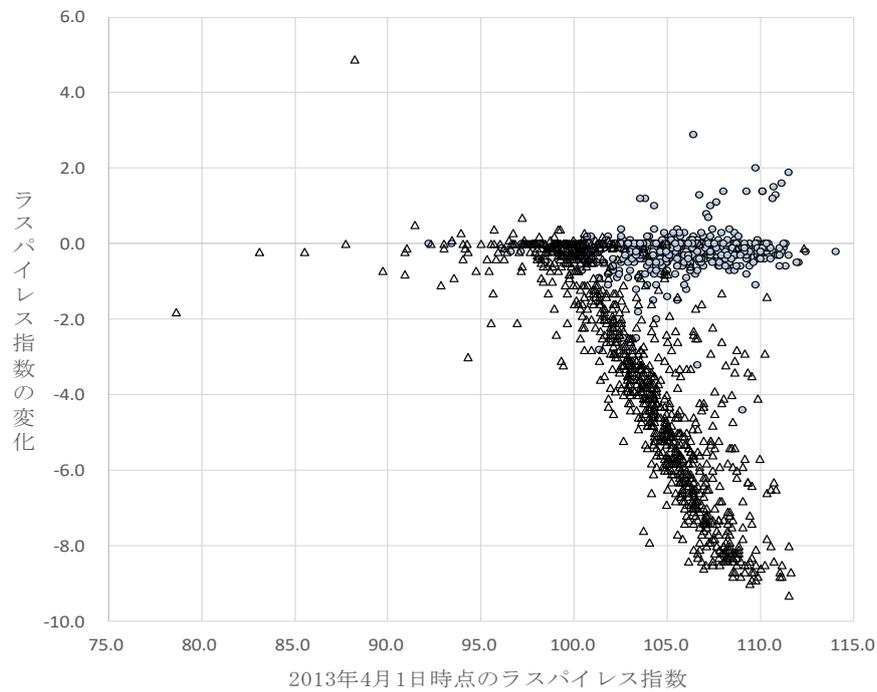
②地方自治総合研究所『全国首長名簿』

③総務省 HP 「都道府県別類似団体区分一覧表」

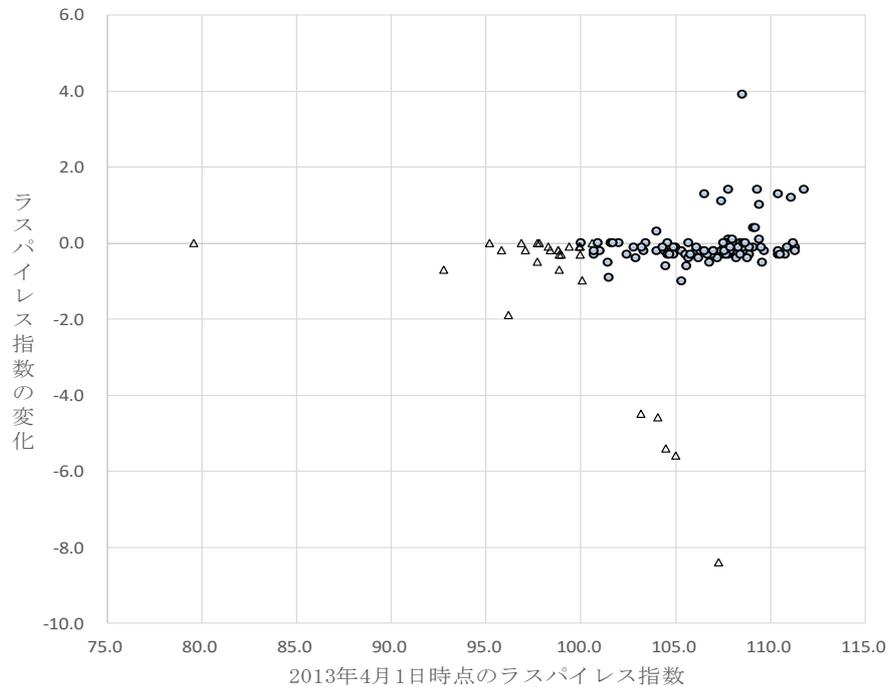
<https://www.soumu.go.jp/main_content/000687895.pdf> (2021年9月1日参照)

図1 市区町村のラスパイレス指数の変化

(都道府県レベルで減額措置が行われた場合のケース)



(都道府県レベルで減額措置が行われなかった場合のケース)



注1) 石田 (2015) を参考に、図は筆者作成

注2) データの出所は、以下の資料となる。

出所) 総務省 HP 「給与・定員等の調査結果等」

<https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin-kyuuyo02.html>

(2021年9月1日参照)

ネガティブな反応が、周辺部の対応にも少なからぬ影響を与えていた可能性も類推される。

一方で、第1節で既に述べたように、米岡（2020）では、この時期における都道府県レベルの給与減額への対応が市区町村レベルの給与政策に一般的に影響を与えることが指摘されている。市区町村のラスパイレス指数の変化を検討する上では、こうした点についても検討する必要性があるものと考えられる。

図1は、先行研究（石田，2015）の作図法を参考にしつつ、都道府県レベルで給与減額が行われたか否かで分けした上で、2013年4月1日から7月1日にかけての各市区町村のラスパイレス指数の変化を示したものである。上の図（都道府県で給与減額が行われた場合のケース）では、市区町村の給与減額への対応として「減額を実施したグループ（図中の△で表されるグループ）」と「減額を実施しなかったグループ（図中の●で表されるグループ）」に大きく二分されることがわかる。

その一方で、下の図（都道府県レベルで給与減額が行われなかった場合のケース）は、同様の方法で図示したものとなるが、ほとんどの市区町村でラスパイレス指数は変化しておらず、給与減額が実施されなかった傾向が見受けられる。この図からは、都道府県レベルで給与減額が実施されなかったことで、市区町村の給与減額への対応にも少なからぬ影響を与えていた可能性を指摘できる。

3. 実証分析

3.1 データと仮説設定

本節では、2013年度のデータを用いて、革新系の市区町村長に焦点を当てた実証分析を行う。その際、都道府県と市区町村の階層構造を考慮したマルチレベル分析による検討を行う¹¹⁾。具体的には、以下の仮説を立て、これを検証する。

仮説1：革新系市区町村長は、政府・自民党からの給与減額の措置要請に対し、一般的にネガティブな反応を示す。

仮説2：革新系市区町村長は、知事の政治属性の違いにより、政府・自民党からの給与減額の措置要請に対し、異なる反応を示す。

ここで、既存研究の議論を踏まえると、上記の二つの仮説を検証するにあたって、実証分析の枠組みにおいて都道府県レベルの影響を同時に考慮しつつ、各仮説の成立を検討する必要があるものと考えられる¹²⁾。そのため、予備的考察として、以下の仮説を設定し、同時に検証を行う。

仮説3：知事の政治属性の違いに関わらず、都道府県のラスパイレス指数と市区町村のラスパイレス指数との間には、常に正の関係性が存在する。

実証分析に使用するデータは、2013年度におけるすべての都道府県及び市区町村のデータを自民党知事の地域か否かで分けられた形で用いる。ただし、都道府県から給与に関する助言が制度上行われない政令指定都市と東日本大震災により欠損したデータは除外する。

このように分析に用いるデータを二群に分ける理由としては、次のことがあげられる。先行研究（米岡，2017，2021）によると、2013年度には、他の属性を有する知事と比較した場合に、自民党知事のもとで給与減額が実施される傾向にあったことが指摘されている。こうした都道府県レベルにおける政治的要因が、管内における市区町村の給与政策にも影響を及ぼすかを明らかにするため、全体サンプルを自民党知事か非自民党知事かで分けられた上で、データを用いる。実証分析の主要な関心は、地方の側の政治的要因に起因して、都道府県から市区町村に垂直的な影響が生じるか否かにあるため、自民党知事の地域と非自民党知事の地域とで、同じ革新系の政治的属性を有する市区町村長が政府からの給与減額の措置要請に対し異なる反応をとるか否かを観察することにする¹³⁾。

データの記述統計は、表3のとおりとなる。従属変数には、2013年4月1日から7月1日にかけての各市区町村のラスパイレス指数の変化を用いる。独立変数には、革新系市区町村長ダミー（あり=1、なし=0）を用いる。これに加え、2013年4月1日時点の市区町村のラスパイレス指数と100との差分（ただし100を下回る場合には0を付す）を用いる¹⁴⁾。さらに、これら二つの変数の交互作用項を投入して、検討を行う。

回帰モデルに用いるコントロール変数は、わが国の地方公務員給与を分析対象とした先行研究（石田，2014，2015；山本・林，2016；米岡，2017，2020など）の変数投入法を参考にしている。具体的に、都道府県レベルからの影響を考慮して、2013年4月1日から7月1日にかけての都道府県のラスパイレス指数の変化を用いる。また、2013年度の給与減額を実施するか否かを決定する際に、多くの地方公共団体で労使交渉が行われたことを考慮して職員団体組織率を、政府からの地方交付税の削減圧力を背景として給与減額の措置要請が行われたことを踏まえて普通交付税の不交付団体ダミー（不交付団体=1、交付団体=0）を、各地方公共団体の財政状況をコントロールするために実質収支比率、実質公債費比率をそれぞれ用いる。さらに、各地域における社会・経済的な要因をコントロールするために人口密度、15歳未満人口割合、65歳以上人口割合をそれぞれ用いる¹⁵⁾。ただし、不交付団体ダミー、実質収支比率、実質公債費比率、人口密度、15歳未満人口割合、65歳以上人口割合については、従属変数とのタイムラグを考慮して2013年度の1期前のデータを用いる。

ここで、筆者が各仮説の背後にあると想定している理論的背景を述べると、以下のとおりとなる。仮説1では、革新系市区町村長が政府・自民党からの給与減額の要請に対して、一般的にネガティブな反応を示すことを想定する。特に、革新系市区町村長については、その政治的な支持基盤を考えるならば、政府・自民党の要請に応じずに、給与水準を引き下げない方が自身の再選確率をより高める方向に寄与すると考えられる。実際に、行政学

表 3 データの記述統計

	変数	自民党知事の地域にある市区町村					非自民党知事の地域にある市区町村					出所
		標本数	平均値	標準偏差	最小値	最大値	標本数	平均値	標準偏差	最小値	最大値	
1	各団体のラスパイル指数の変化 (ポイント)	660	-2.082	2.615	-8.700	1.900	1051	-2.180	2.776	-9.300	4.900	①
2	都道府県のラスパイル指数の変化 (ポイント)	660	-4.817	2.869	-8.500	0.000	1051	-6.051	3.102	-8.600	0.000	①
3	革新系市区町村長ダミー (あり=1、なし=0)	660	0.061	0.239	0.000	1.000	1051	0.045	0.207	0.000	1.000	②
4	各団体のラスパイル指数と100との差分 (ポイント)	660	61.408	26.138	0.000	100.000	1051	58.264	30.307	0.000	100.000	①
5	職員団体組織率 (%)	660	4.302	3.709	-20.400	14.000	1051	4.412	3.872	-21.400	12.400	③
6	不交付団体ダミー (あり=1、なし=0)	660	0.055	0.227	0.000	1.000	1051	0.031	0.174	0.000	1.000	④
7	実質収支比率(%)	660	5.328	4.090	0.100	50.400	1051	6.741	5.340	0.100	90.700	⑤
8	実質公債費比率(%)	660	10.841	4.988	-5.200	40.000	1051	10.011	4.054	-4.700	22.800	⑤
9	人口密度(千人/km ²)	660	1.136	3.300	0.002	22.081	1051	0.957	1.698	0.002	14.068	⑤
10	15歳未満人口割合 (%)	660	11.884	2.098	3.803	21.051	1051	12.625	2.316	4.778	20.485	⑤
11	65歳以上人口割合 (%)	660	30.230	6.912	10.654	58.386	1051	28.894	6.995	13.315	55.984	⑤

注) データについて、①から⑤の資料名は以下のとおりとなる。

出所) ①総務省 HP 「給与・定員等の調査結果等」

<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin-kyuuyo02.html>
(2021年9月1日参照)

②地方自治総合研究所『全国首長名簿』

③総務省『職員団体等に関する調』

④総務省 HP 「地方財政状況調査」

<https://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryo.html> (2021年9月1日参照)

⑤総務省『統計でみる市区町村のすがた』

分野でも、他の政治属性を有する首長と比較した場合に、そうした革新系の首長の特性については、しばしば指摘されてきたことでもある(稲継, 2000; 曾我・待鳥, 2001, 2007)。仮説1が成立する場合に予想される独立変数の推定係数の符号は、知事の政治属性の違いに関わらず、革新系市区町村長ダミーで有意に正となり、さらに、革新系市区町村長ダミーと2013年4月1日時点の市区町村のラスパイル指数と100との差分との交互作用項で有意に正となることが予想される。

仮説2では、革新系市区町村長が自民党知事の地域と非自民党知事の地域とで、政府・自民党からの給与減額の措置要請に対して、異なる反応を示すことを想定する。政治学や行政学の分野では、ある地方公共団体が政策決定を行う際に、国と地方公共団体、あるいは異なる階層レベルに属する地方公共団体の中で生じる影響力について、国内では理論・実証いずれの面からもあまり検討が進んでこなかったものの、海外では理論面からの研究蓄積が相当に進んでいる(Breton, 1987; Breton and Frascini, 2003; Salmon, 1999, 2019

など)。これらの理論研究では、主にイタリアやフランスなどのヨーロッパにおける単一国家を念頭に、国と地方公共団体、あるいは地方公共団体間における垂直的な影響力についての検討が行われている。現職の首長が自身の再選を目指す上で、政策決定に関して同一レベルで水平方向に参照行動が生じている場合でも、都道府県と市区町村というような異なる階層レベルの間において垂直的に影響を及ぼすことが理論的に指摘されている。ただし、そうした政策決定を行う上で、異なる階層レベルに属する地方公共団体の間で垂直的な影響力が現実存在するのは、ほぼ疑いようがないものの、理論研究に比して、実証面からの証拠、特に定量分析による実証研究が極めて乏しい状況にあることは、学術上の大きな問題であると指摘されている。

一方で、既に述べたとおり、わが国では 2013 年度に政府からの給与減額の措置要請に対して、自民党知事のもとで給与減額に応じやすかったことが指摘されている（米岡，2017，2021）。こうした実証研究が行われた背景には、上記のような理論研究の存在があり、政府・自民党と同一の政治属性を有する首長が次期選挙において再選動機を持つ限りで、政策決定を行う際に影響を受けることが想定され、給与減額の措置要請に対して同調的な対応をとっていたかについて、検証が行われている。

以上のことを逆に捉えてみるならば、非自民党知事のもとでは給与減額に応じにくかったということになる。非自民党知事の地域で、そうした行動が当該団体のみに影響を与えるだけでなく、管内における市区町村の行動にも何かしらの影響をもたらすことになる。この場合、革新系市区町村長は、知事の政治属性の違いにより政府・自民党からの給与減額の措置要請に対して異なる反応を示す、という現象が観察されることが想定される。仮説 2 が成立する場合に予想される独立変数の推定係数の符号は、特に非自民党知事の地域を対象とした分析において、革新系市区町村長ダミーで有意に正となり、さらに、革新系市区町村長ダミーと 2013 年 4 月 1 日時点の市区町村のラスパイレス指数と 100 との差分との交互作用項で有意に正となることが予想される。

3.2 推定結果

分析結果は、表 4 のとおりとなる。ケース 1 とケース 4 は都道府県レベルの変数を含まないモデル、ケース 2 とケース 5 は都道府県レベルの変数を含めたモデル、さらにケース 3 とケース 6 は交互作用項を含めたモデルとなる。

分析の際に、各ケースについて事前に各変数間における多重共線性に関して検討を行ったところ、回帰モデルにおける VIF (variance inflation factor) の値が最大でも 4.23 となり、いずれも基準となる 10 より低いことが確認された。このことから、概ね懸念すべき程の水準には達していないと判断できる。

まず、ケース 1 からケース 3 の検討を行う。これらは自民党知事の地域を分析対象としたもので、サンプル数は 660 となる。すべてのケースにおいて、従属変数は市区町村のラ

スパイレス指数の変化とした推定結果を、その下段にはマルチレベル分析を採用すべきかどうかの尤度比検定の結果を示している。「都道府県間の分散（ランダム効果）」には、ランダム効果として定数項の分散をそれぞれ示している。尤度比検定の結果、いずれのケースでもランダム効果がない（切片分散=0）という帰無仮説が棄却され、マルチレベルモデルが採択された。さらに、モデル適合度検定の結果において、ケース2とケース3が採択された¹⁶⁾。そこで、以下ではケース2とケース3を中心に検討を行う。

ケース2では、革新系市区町村長ダミー（x2）の推定係数は有意な結果を得ていない。さらに、ケース3では、革新系市区町村長ダミー（x2）と2013年4月1日時点の各団体のラスパイレス指数と100との差分（x3）の交互作用項では、有意な結果を得ていない。これらの結果を解釈すると、自民党知事の地域では、革新系市区町村長は自団体のラスパイレス指数が100を超過している場合においても、他の政治属性の市区町村長と比較して、特段異なる反応を示してはおらず、給与減額に応じないとまではいえない。

次に、ケース4からケース6の検討を行う。これらは非自民党知事の地域を分析対象としたもので、サンプル数は1051となる。すべてのケースにおいて、従属変数は市区町村のラスパイレス指数の変化とした推定結果を、その下段にはマルチレベル分析を採用すべきかどうかの尤度比検定の結果を示している。「都道府県間の分散（ランダム効果）」には、ランダム効果として定数項の分散をそれぞれ示している。尤度比検定の結果、いずれのケースでもランダム効果がない（切片分散=0）という帰無仮説が棄却され、マルチレベルモデルが採択された。さらに、モデル適合度検定の結果において、ケース5とケース6が採択された¹⁷⁾。そこで、以下ではケース5とケース6を中心に検討を行う。

ケース5では、革新系市区町村長ダミー（x2）の推定係数の符号は正となり、5%水準で有意となっている。この結果を解釈すると、非自民党知事の地域では、革新系市区町村長が他の政治属性を持つ市区町村と比較して、給与減額の措置要請に対して異なる反応を示しており、有意に給与減額を実施しないといえる。さらに、ケース6の革新系市区町村長ダミー（x2）と2013年4月1日時点の各団体のラスパイレス指数と100との差分（x3）の交互作用項の推定係数の符号は正となり、1%水準で有意となっている。この結果を解釈すると、非自民党知事の地域では、革新系市区町村長は他の政治属性の市区町村と比較して、ラスパイレス指数が100を超過していたとしても、政府・自民党からの要請に応じず、給与減額を実施しないといえる。以上より、仮説2は支持され、仮説1は支持されない。

その他、すべてのケースを通じて、2013年4月1日から7月1日にかけての都道府県のラスパイレス指数の変化（x1）の推定係数の符号は正となり、1%水準で有意となっている。これらの結果を解釈すると、市区町村の給与政策は全体として都道府県の給与減額への対応状況に一般的に影響を受けているといえる。このことから、仮説3は支持される。

以上、本稿の実証分析の限りでは、仮説2と仮説3が支持され、仮説1が支持されないという結果を得た。

表 4 推定結果

【自民党知事の地域】		ケース1			ケース2			ケース3		
		係数	標準誤差	p値	係数	標準誤差	p値	係数	標準誤差	p値
x1	都道府県のラスバイレス指数の変化				0.261	0.093	0.005 ***	0.261	0.093	0.005 ***
x2	革新系市町村長ダミー	-0.325	0.374	0.386	-0.334	0.374	0.372	-0.295	0.385	0.443
x3	各団体のラスバイレス指数と100との差分	-0.268	0.032	0.000 ***	-0.262	0.032	0.000 ***	-0.259	0.032	0.000 ***
x4	職員団体組織率	-0.002	0.004	0.641	-0.002	0.004	0.584	-0.002	0.004	0.565
x5	不交付団体ダミー	0.056	0.605	0.927	0.072	0.605	0.906	0.091	0.607	0.880
x6	実質収支比率	-0.019	0.024	0.432	-0.020	0.024	0.413	-0.019	0.024	0.428
x7	実質公債費比率	-0.033	0.024	0.169	-0.029	0.024	0.227	-0.029	0.024	0.231
x8	人口密度	0.169	0.057	0.003 ***	0.159	0.057	0.005 ***	0.159	0.057	0.005 ***
x9	15歳未満人口割合	0.128	0.084	0.126	0.140	0.083	0.093 *	0.138	0.083	0.097 *
x10	65歳以上人口割合	0.026	0.028	0.360	0.033	0.028	0.245	0.032	0.028	0.255
	x2とx3の交互作用							-0.042	0.094	0.655
	定数項	-3.097	1.900	0.103	-1.931	1.929	0.317	-1.910	1.930	0.322
	ランダム効果 (都道府県間の分散)	1.363	0.566		0.867	0.410		0.845	0.402	
	Log restricted-likelihood	-1495.775			-1493.875			-1495.218		
	Wald chi2	95.140			105.220			105.300		
	Prob > chi2	0.000			0.000			0.000		
	LR test vs. linear regression	chi2 = 64.74 Prob > chi2 = 0.000			chi2 = 29.24 Prob > chi2 = 0.000			chi2 = 29.21 Prob > chi2 = 0.000		
	標本数	660			660			660		

【非自民党知事の地域】		ケース4			ケース5			ケース6		
		係数	標準誤差	p値	係数	標準誤差	p値	係数	標準誤差	p値
x1	都道府県のラスバイレス指数の変化				0.236	0.077	0.002 ***	0.235	0.078	0.002 ***
x2	革新系市町村長ダミー	0.721	0.335	0.032 **	0.736	0.335	0.028 **	0.384	0.361	0.287
x3	各団体のラスバイレス指数と100との差分	-0.292	0.024	0.000 ***	-0.292	0.023	0.000 ***	-0.300	0.024	0.000 ***
x4	職員団体組織率	0.003	0.003	0.229	0.003	0.003	0.252	0.003	0.003	0.269
x5	不交付団体ダミー	0.802	0.416	0.054 *	0.780	0.416	0.060 *	0.791	0.414	0.056 *
x6	実質収支比率	0.008	0.014	0.554	0.009	0.014	0.494	0.010	0.014	0.471
x7	実質公債費比率	-0.064	0.020	0.001 ***	-0.064	0.020	0.001 ***	-0.063	0.020	0.001 ***
x8	人口密度	0.183	0.055	0.001 ***	0.177	0.055	0.001 ***	0.170	0.055	0.002 ***
x9	15歳未満人口割合	0.258	0.070	0.000 ***	0.254	0.070	0.000 ***	0.259	0.070	0.000 ***
x10	65歳以上人口割合	0.079	0.025	0.002 ***	0.077	0.025	0.002 ***	0.077	0.025	0.002 ***
	x2とx3の交互作用							0.242	0.093	0.010 ***
	定数項	-6.301	1.617	0.000 ***	-4.787	1.661	0.004 ***	-4.833	1.658	0.004 ***
	ランダム効果 (都道府県間の分散)	1.241	0.503		1.595	0.475		0.707	0.393	
	Log restricted-likelihood	-2369.998			-2367.466			-2365.572		
	Wald chi2	219.480			228.930			236.850		
	Prob > chi2	0.000			0.000			0.000		
	LR test vs. linear regression	chi2 = 260.22 Prob > chi2 = 0.000			chi2 = 192.048 Prob > chi2 = 0.000			chi2 = 193.96 Prob > chi2 = 0.000		
	標本数	1051			1051			1051		

注 1) 表において、*は 10%水準、**は 5%水準、***は 1%水準で有意であることをそれぞれ示す。

注 2) 推定にあたっては、制限付き最尤法を用いている。

4. 結論

本稿では、都道府県知事と市区町村長の政治属性の違いに着目して、政府からの給与減額の措置要請への対応について、マルチレベル分析による実証分析を行った。

実証分析から、自民党知事の地域にあるか否かで、革新系市区町村長は政府・自民党からの給与減額の要請に対し異なる反応を示していることが明らかとなった。特に、非自民党知事の地域ではラスパイレス指数が100を大きく超えていたとしても、革新系市区町村長は給与減額を実施しない、との結論を得た。

上記の結果を得た理由として、市区町村は都道府県の給与減額の対応状況に一般的に影響を受けつつも、特に自民党が首長選挙において勝ちにくいと考えられる非自民党知事の地域で、革新系市区町村長が自身の政治的な支持基盤にも配慮した形でより給与減額に応じにくかった、という現象を実証分析で捉えたのではないかと考えられる。

これまで、2013年度における政府からの要請に対しては、都道府県あるいは市区町村の給与減額に関していくつか実証研究が試みられてきたものの、各地方公共団体がなぜ給与減額に応じないのかについては、ほとんど検討されてこなかった。実際に、市区町村レベルでは多くが給与減額に応じておらず、こうした現象が生じた一因として、都道府県からの影響だけでなく、市区町村レベルのある団体のネガティブな行動が周辺の団体にも少なからぬ影響を与えた可能性は否めないであろう。

以上のようにして得られた実証分析の結果を、既存研究を踏まえた上でどのように捉えるべきであろうか。行政学分野における先行研究の議論では、わが国において革新系の首長のもとで、地方公共団体の給与水準が一般的に高くなり（稲継，2000）、ひいては人件費総額が増大する傾向にあることも指摘されていた（曾我・待鳥，2001，2007）。しかし、本稿における実証分析の限りでは、市区町村レベルでそうした政治属性を有する首長が、一律に給与水準を引き上げるといった単調な特性を有しているわけではなく、都道府県レベルにおける政治的要因からも一定の影響を受けていると推察される。

また、自民党知事にとってみれば、次期選挙時に支援を受ける可能性の高い政府・自民党からの要請に対して、単に自団体の給与水準の抑制のみならず、管内の市区町村に対しても、人事行政の制度上、実施が予定されている助言などを通じて、給与減額を推進する動機を持ち得るのではないかと考えられる¹⁸⁾。そうした背景事情がある中で、知事と市区町村長の政治属性の違いや組み合わせによって、政府・自民党からの給与減額の措置要請に対して異なる反応を生じさせていると推察される。

以上、本研究の実証分析により、わが国の地方公務員の給与減額問題を題材として、海外研究により理論的にはその存在が指摘されてきた、異なる階層レベルに属した地方公共団体の中で生じる垂直的な影響力に関して、実証的なエビデンスを一つ示すことにある程度成功しているものと思われる。

本稿の分析結果が示唆する実務的な含意としては、次のことがあげられる。本来、どの

地域においても安定的な公務運営、業務遂行のため、法制度上、公務員については身分や雇用条件が保障されており、人事行政の中立性・公平性は必要不可欠なものとなってくる。こうした観点から、これまで地方公務員給与については、そもそも地方の側に裁量の余地が少ないものであり、党派性や職員団体の影響も見られないとの通説的な見解が存在していた。しかし、本稿の実証分析で示したように、地方公務員の給与水準に対して、実際には首長の党派性の違いが少なからず影響を及ぼしていることが明らかにされた。本研究の分析結果には、今後の地方公務員の給与政策を考える上で、既存研究の議論ではこれまで明らかにされてこなかった新たな知見、あるいは従来の通説的な見解とは異なる点がいくつか含まれており、人事行政の実務上からも少なくない示唆があるのではないかと思われる。

最後に残された課題として、革新系市区町村長が給与減額の措置要請に応じなかったのは、政治的な支持基盤による影響があるとしても、地方部では無投票当選による再選が多いという傾向もあり、そうした要因が少なからず介在している可能性も考えられる。また、市区町村長に関するその他の属性（例えば、革新系以外の政治属性、あるいは在職年数、任期など）は、市区町村を分析対象にした場合、データの制約もあり考慮できていない。これらは本稿における実証分析の限界ともなるが、今回得られた知見を踏まえた上で、さらに検証を積み重ねていきたい。

[謝辞]

本研究は、山口大学基金、一般社団法人鳳陽会基金、日本計画行政学会中国支部のそれぞれから助成を受けた研究成果の一部である。記して、感謝を申し上げたい。また、論文を改訂するにあたり、本誌の匿名レフェリー2名からは、非常に有益なコメントを頂いた。ご議論を頂いた全ての方々に深く感謝したい。

[注]

¹⁾ 地方公務員の給与水準については、地方公務員法第24条第2項において「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なければならない」と規定されており、これは「均衡の原則」と呼ばれている。本文中における「国公準拠」とは、この「均衡の原則」に基づいた国家公務員給与に準ずる給与政策上の運用が、各地方公共団体において行われることを意味する。

²⁾ 当時の経緯の詳細については、安藤（2013）、石田（2015）、臼井（2012）、米岡（2021）などでも説明が行われているので、あわせて参照されたい。

³⁾ 本稿では、これ以後、政令指定都市以外の市区町村のことを、便宜上「市区町村」と呼称して用いている。

⁴⁾ ラスパイレス指数とは、国家公務員（行一）の学歴別、経験年数別の職員構成を各地方公共団体における行政職の俸給表にあてはめて算定し、ある地方公共団体と国家公務員の給与水準を比較するものである（米岡，2020）。この指数の値が100であれば、その団体における職員の給与水準と国家公務員の給与水準は同じとみなされる。

⁵⁾ 政治経済学や公共選択論における議論に基づく、各地域の事情を踏まえつつ住民の選挙

により選出される首長は、当選直後から再選動機を持ち、その前提のもとで合理的な行動選択が行なわれることになる。

6) 本稿における革新系の首長とは、曾我・待鳥（2007）など行政学分野における先行研究の定義と同一で、共産党及び社民党からの支援を受けている首長のことを意味する。なお、データの出所は地方自治総合研究所『全国首長名簿』となるが、同資料において、市部ではすべての政党の支援の有無について調査されているものの、町村部では革新系の政党の支援の有無についてのみ調査が行われている。公表データを用いる限りでは、この点に分析上の限界がある。

7) 稲継（2000）：184頁を参照。

8) 自治省行政局給与課（1966）『地方公務員給与関係資料』の5頁を参照。なお、当該資料は現時点において一般にも公表されており、総務省内における図書館に蔵書されている。

9) 類似団体区分とは、各市区町村を人口規模と産業構造により分類したものであり、類似する他団体との比較により、財政状況の特徴を把握することが可能となり、それを目的として総務省により毎年作成・公表されるものである。給与水準についても、この類似団体区分に属するカテゴリーに応じた適正な給与管理が求められる。人口と産業構造については、5年に一度実施される総務省『国勢調査』におけるデータがもとになっている。政令指定都市、特別市、中核市、特別区以外の一般市については16類型に区分され、人口の区分がⅠ（0～50000人未満）、Ⅱ（50000～100000人未満）、Ⅲ（100000～150000人未満）、Ⅳ（150000人以上）となり、産業構造の区分が0（2次産業90%未満かつ3次産業55%未満）、1（2次産業90%未満かつ3次産業55%以上）、2（2次産業90%以上かつ3次産業65%未満）、3（2次産業90%未満かつ3次産業65%以上）とそれぞれ定義される。また、町村については15類型に区分され、人口の区分がⅠ（0～5000人未満）、Ⅱ（5000～10000人未満）、Ⅲ（10000～15000人未満）、Ⅳ（15000～20000人未満）、Ⅴ（20000人以上）となり、産業構造の区分が0（2次産業80%未満）、1（2次産業80%未満かつ3次産業60%未満）、2（2次産業80%以上かつ3次産業60%以上）と定義される。

10) 総務省より公表される類似団体区分の一覧では、政令指定都市以外の都市（市区）と町村で定義が異なるため、表ではそれぞれ区分けして示している。

11) マルチレベル分析とは、都道府県と市区町村のような異なる階層構造を持つデータを同時に扱う分析手法となる。分析手法の詳細は、清水（2014）、鷲見（2017）、米岡（2020）などを参照されたい。

12) こうした予備的考察を行わずに、実証分析上、革新系市区町村長のもとで政府・自民党からの給与減額要請に応じないという傾向が見出されたとしても、それは都道府県レベルのラスパイレス指数の変化を分析モデルにおいて考慮しないことに影響を受けている可能性を排除できない。そのため、実証分析全体の枠組みの中で捉えた場合、先行研究の議論に基づいた予備的考察を行うことは、重要な点となる。

13) この場合、データを二群に分割して、市区町村長の政治的属性に関する変数とラスパイレス指数に関する変数との交互作用効果の有無を検証することで、反応の違いがあったかを確認することが可能となる。一方で、全データを一括して用いた上で、知事の政治属性に関する変数、市区町村長の政治属性に関する変数、及びラスパイレス指数に関する変数に関して、3次の交互作用効果の有無を検証するという方法も考えられるものの、この場合、各独立変数の交絡要因をすべて調整した上で推定を行うには、それぞれの1次項、2次項を同時に分析モデルに投入する必要があるため、分析結果の解釈の容易さや可読性にも少なからぬ影響を及ぼすことが考えられる。そのため、本稿の分析では、こうした点に一定の留意し、データを自民党知事の地域と非自民党知事の地域で分けした上で用いている。

14) こうした変数作成法により、100を超過した分の効果のみを捉えることが可能になる。なお、当該変数の作成法は、石田（2014, 2015）、米岡（2020）を参考にしている。

15) 人口密度、15歳未満人口割合、65歳以上人口割合は、5年に一度の総務省『国勢調査』

の結果に基づいており、調査が実施された 2010 年度と 2015 年度のデータから線形補完を行った上で、2012 年度のデータをそれぞれ算定した。

¹⁶⁾ ケース 1 とケース 2 の検定で、カイ二乗値は 7.37 となり 1%水準でケース 2 のモデルが採択され、ケース 1 とケース 3 の検定で、カイ二乗値は 7.57 となり 5%水準でケース 3 のモデルが採択された。

¹⁷⁾ ケース 4 とケース 5 の検定で、カイ二乗値は 8.72 となり 1%水準でケース 5 のモデルが採択され、ケース 4 とケース 6 の検定で、カイ二乗値は 6.74 となり 1%水準でケース 6 のモデルが採択された。

¹⁸⁾ 特に、政令指定都市や特別区以外の市町村では、人的・予算的制約もある中で、2006 年以降において参照基準とすべき自地域の民間賃金データの入手が困難であることから、「人事委員会が置かれていない団体においては、国の取り扱いや都道府県の勧告等を受けて、具体的な給与改定方針が決定される」のが、実情となる（総務省『地方公務員給与のあり方に関する検討会報告書（平成 18 年 3 月）』）。こうしたわが国における人事行政の制度上の仕組みの存在が背景となって、自民党知事の地域であるか否かで、管内の市区町村の給与水準に対する助言などにも強弱が生じ得ることが考えられる。

[文献リスト]

- 安藤範行、2013「地方公務員給与の削減と地方一般財源総額確保」『立法と調査』338、40-54 頁。
- Breton, A., 1987, “Towards a Theory of Competitive Federalism,” *European Journal of Political Economy*, 3(1-2), pp.263-329.
- Breton, A. and Frascini, A., 2003, “Vertical Competition in Unitary States: The Case of Italy,” *Public Choice*, 114, pp.57-77.
- 稲継裕昭、2000『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社。
- 石田三成、2014「地方公務員の給与削減に関する実証分析」日本財政学会大会報告。
- 石田三成、2015「地方公務員の給与削減に関する実証分析：2013 年給与改定臨時特例法を題材に」『財政研究』11、191-211 頁。
- 太田聰一、2013 「地方公務員給与の決定要因：一般市データを用いた分析」『日本労働研究雑誌』637、20-32 頁。
- Salmon, P., 1999, “Vertical Competition in a Unitary State,” *Competition and Structure: The Political Economy of Collective Decisions*, pp.239-256.
- Salmon, P., 2019, “Yardstick Competition among Governments: Accountability and Policymaking when Citizens Look Across Borders,” Oxford University Press.
- 清水裕士、2014『個人と集団のマルチレベル分析』ナカニシヤ出版。
- 曾我謙悟・待鳥聡史、2001「革新地方公共団体の終焉と政策変化：都道府県レベルにおける首長要因と議会要因」『年報行政研究』36、156-176 頁。
- 曾我謙悟・待鳥聡史、2007『日本の地方政治：二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会。
- 鷺見英司、2017「首長選挙における無投票当選の発生要因」『公共選択』68、85-102 頁。
- 臼井康隆、2012「公務員人件費をめぐる議論」『レファレンス 平成 24 年 7 月号』51-64 頁。
- 山本航・林正義、2016「地方公務員人件費の決定要因と市町村の相互参照行動：市町村別類似団体区分と財政比較分析表を手がかりに」『公共選択』65、73-92 頁。
- 米岡秀眞、2017「県レベルの要因が市町村レベルの人事行政に与える影響：階層線形モデルによる給与水準抑制の波及効果に関する実証分析」『公共選択』67、23-45 頁。
- 米岡秀眞、2019 「職員構成要因がもたらす人件費の膨張と財政リスク」『公共政策研究』18、128-142 頁。
- 米岡秀眞、2020「地方公共団体の職員給与減額に関する実証分析：都道府県と市町村のラスパイレス指数の変化に着目して」『地域政策研究』25、24-32 頁。
- 米岡秀眞、2021「都道府県における職員給与の抑制」『地方自治ふくおか』73、60-74 頁。