

# 地財計画と自治体決算の比較

高木 健二

地方財政計画（以下、計画と略称）の歳入・歳出水準は、自治体の決算状況、地方公務員給与実態調査結果、各種法令等による事務事業の義務的水準等を参考に一定の理論的計算に基づく自治体の「標準的行政水準」を示している。これに対して自治体決算（以下、決算と略称）の歳入・歳出水準は、自治体（都道府県、市町村）の「実際の行政水準」を示すものといえる。

計画の歳入では、標準税率に基づき計算した地方税収の算入、超過課税・法定外税等の除外、財政調整基金など積立金の除外、貸付金の実態を大幅に下回る算入等が行われ、歳出では標準的行政水準を超える行政経費は除外されている。

これらの結果、実際の行政水準が標準的行政水準を上回ることは、当然のことと考えられてきた。しかし最近では「決算水準」が「計画水準」にまで近づき、決算と計画の乖離が急速に縮小していく傾向にある。その原因は、国による計画の抑制、財務省等による決算と計画の乖離縮小策の推進による歳出抑制、自治体の地方税の減収傾向（高度経済成長期に比して）、自治体ごぞつての人件費削減、地方単独事業費（投資）の削減などが錯綜しており、いずれかに決めつけることは必ずしも正鵠を射たものといえない。

決算と計画の乖離がなくなると、結果的には、総務省の策定する計画の手の内に、すべての自治体の予算とその実現されたものとしての決算が、すっぽりと絡め取られてしまうことにもなり、計画が「指針」としての役割を超えて事実上の自治体予算編成を直接左右することにもなりかねない。以下で決算と計画の乖離縮小の複合的要因を分析してみたい。

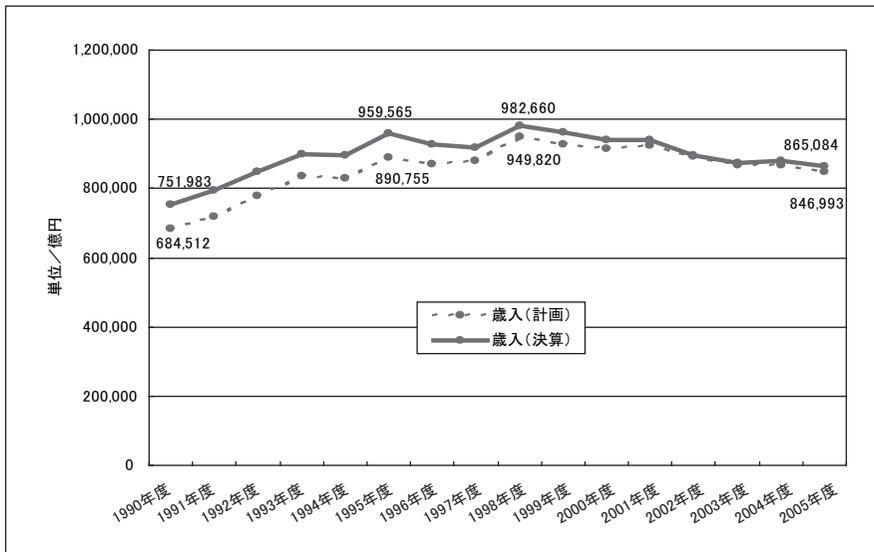
## 1. 歳入の決算と計画の比較

### (1) 歳入の決算・計画比較

1990年度は歳入の決算は75兆1983億円で、計画は68兆4512億円で、その乖離は6兆

7471億円あったが、1995年度に乖離は6兆8810億円でピークに達した後、急速に縮小し続け、2005年度には決算は86兆5084億円、計画は84兆6993億円となり、乖離はわずか1兆8091億円まで縮小してしまった（図表1「歳入（決算と計画の比較）」を参照）。

図表1 歳入（決算と計画の比較）



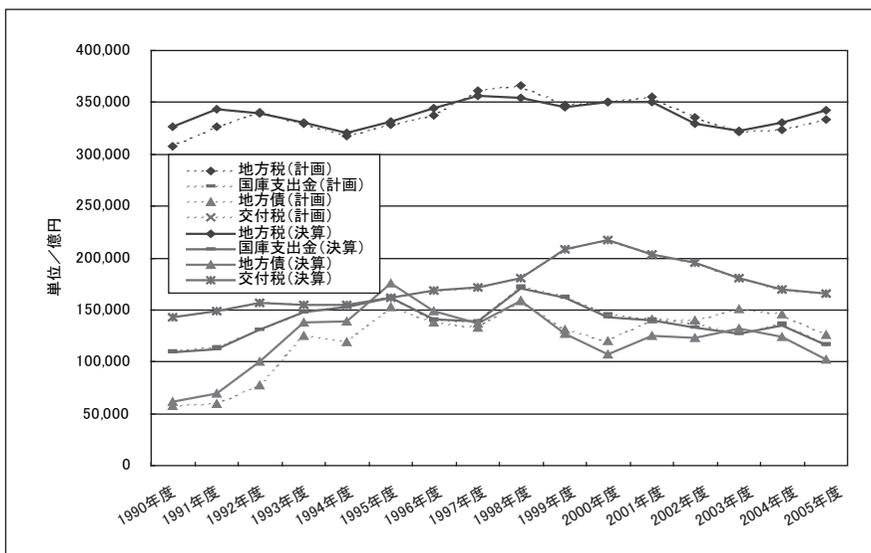
（出所）『地方財政要覧』より作成（以下、同様）。

この要因は、計画の歳入規模が1999年度から抑制されたこと、自治体の地方税収入が減少していること、自治体が地方債発行を減額していることなどにより、決算の歳入規模も縮小していることにある。そこで次に、歳入の主な内容を検討してみよう（図表1-2「歳入内容の決算と計画の比較」を参照）。

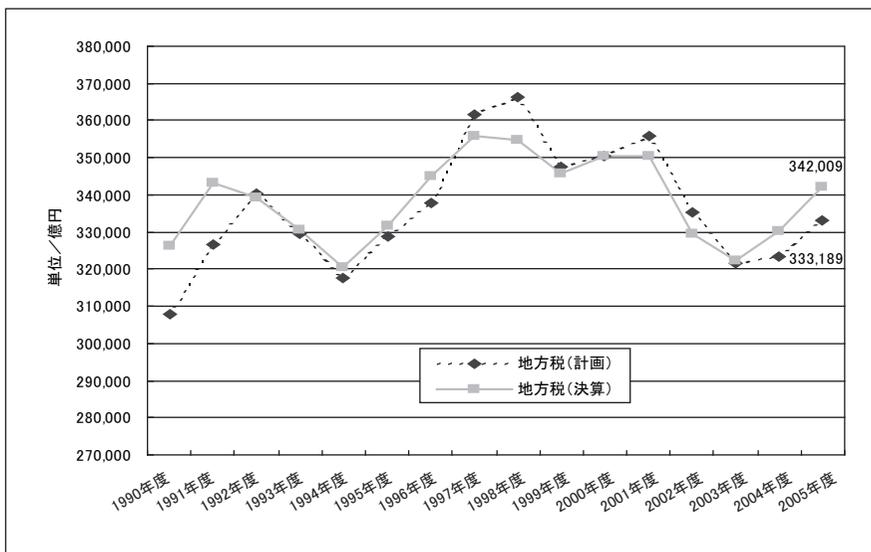
## (2) 地方税

地方税は、1999年度から決算、計画とも減少傾向に入った。ただし地方税は決算、計画とも2004年度、2005年度は上昇に転じており、とりわけ決算は計画を上回って上昇している。決算が計画を上回ったのは、1990年度、1991年度、1994年度、1995年度、1996年度、2004年度、2005年度であり、景気回復による地方税の自然増収を示している（図表1-3「地方税（決算と計画）」を参照）。

図表 1-2 歳入内容の決算と計画の比較



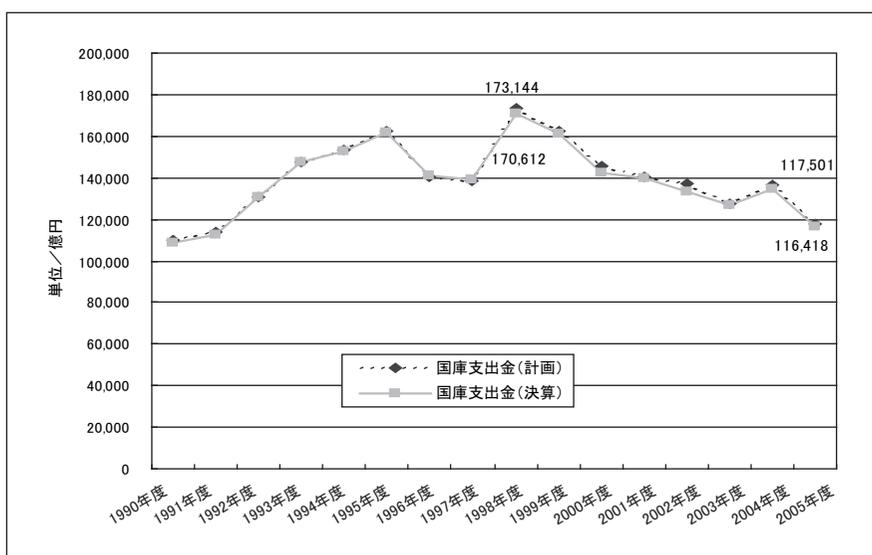
図表 1-3 地方税 (決算と計画)



(3) 国庫支出金

国庫支出金が1999年度から決算、計画とも削減されている。国庫支出金は決算がわずかながら計画を下回って推移している（図表 1-4 「国庫支出金 (決算と計画)」を参照）。

図表 1 - 4 国庫支出金（決算と計画）



#### (4) 地方債

地方債が1999年度から決算、計画とも削減されている。とくに地方債は、決算が計画を上回って削減されている。

1990年度から1998年度までは、決算が計画を上回っていたが、1999年度以降は、一貫して決算は計画を下回っている（図表 1 - 5 「地方債（決算と計画）」を参照）。

計画の地方債は、臨時財政対策債の増発もあり2001年度から2003年度までは増額されている。しかし地方債の決算は2000年度から一貫して計画を下回っている。

#### (5) 交付税

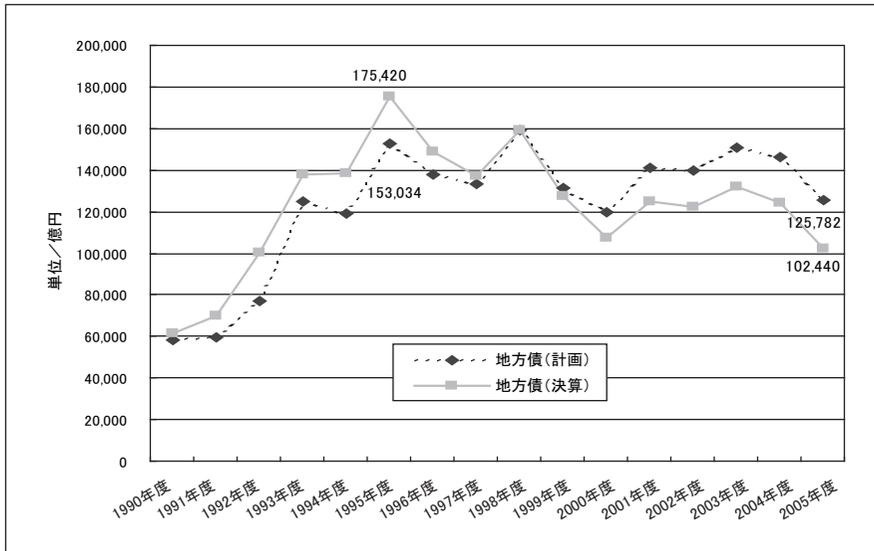
交付税は、2000年度までは増額されている。2001年度からは基準財政需要額の一部が臨時財政対策債に振り替えられ、交付税だけ見れば削減されているが、交付税＋臨時財政対策債は2003年度までは伸びている（図表 1 - 6 「地方交付税（決算と計画）」を参照）。

#### (6) 地方譲与税

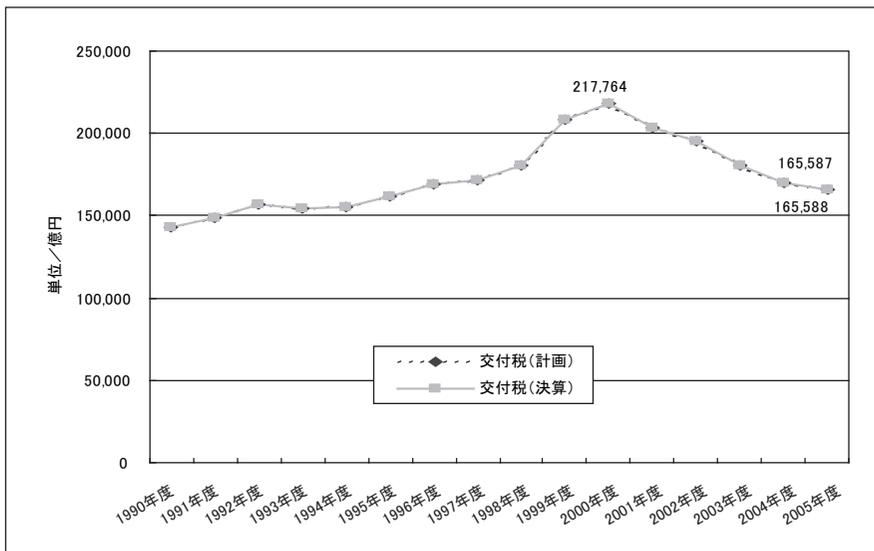
1997年度から地方譲与税は激減しているが、これは地方消費税創設に伴い消費譲与税が廃止されたためである。2004年度から再び伸びているが、これは「三位一体改

革」に伴い所得譲与税が新設されたためである。しかしこれも2006年度からは税源移譲に切り替えられていくことになっている（図表1-7「地方譲与税（決算と計画）」を参照）。

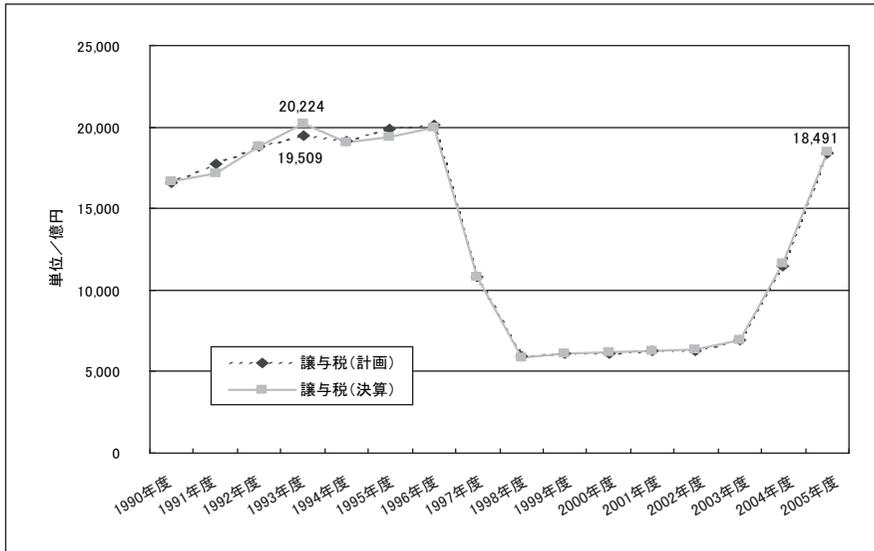
図表1-5 地方債（決算と計画）



図表1-6 地方交付税（決算と計画）



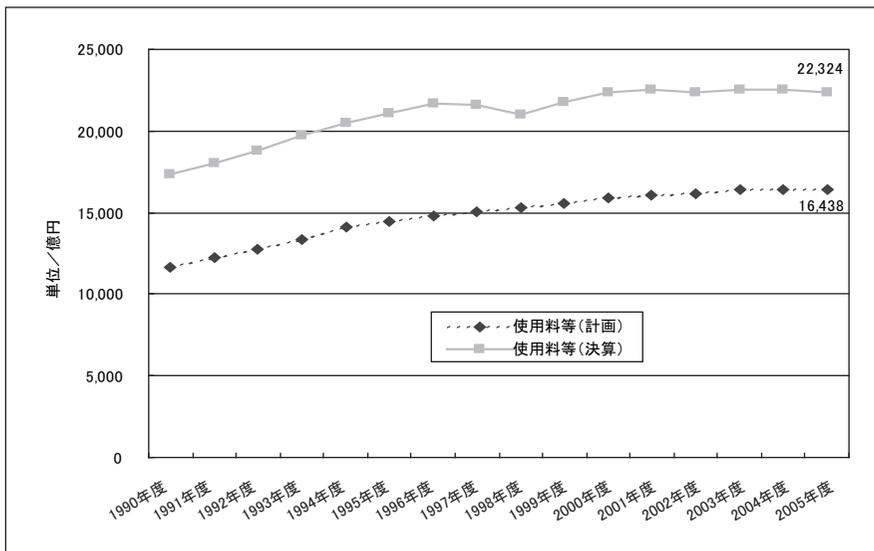
図表 1-7 地方譲与税（決算と計画）



(7) 使用料・手数料

使用料・手数料は、決算、計画も一貫して上昇している。決算が計画を一貫して上回って推移している（図表 1-8 「使用料・手数料（決算と計画）」を参照）。

図表 1-8 使用料・手数料（決算と計画）

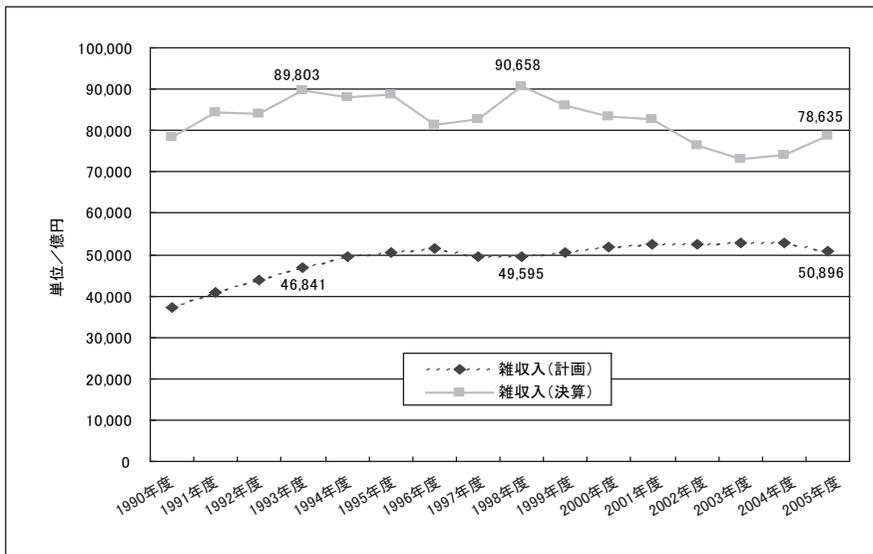


(8) 雑収入

雑収入は、決算はかなり年度ごとに変動が激しく推移している。計画はなだらかに上昇していたが、2005年度から削減が始まっている。決算が計画を大幅に上回ってきたが、1999年度以降は決算が減少し始め、2004年度からは再び上昇している（図表1-9「雑収入（決算と計画）」を参照）。

雑収入には、貸付金の元利償還金、財産売り払い収入など年度ごとに変動するものが含まれている、また貸付金の元利収入は自治体ごとに金額に大きな格差があり計画額への算入が低く抑えられているなどのことから、決算は変動し易く、かつ決算は常に計画額を上回っている。

図表 1-9 雑収入（決算と計画）



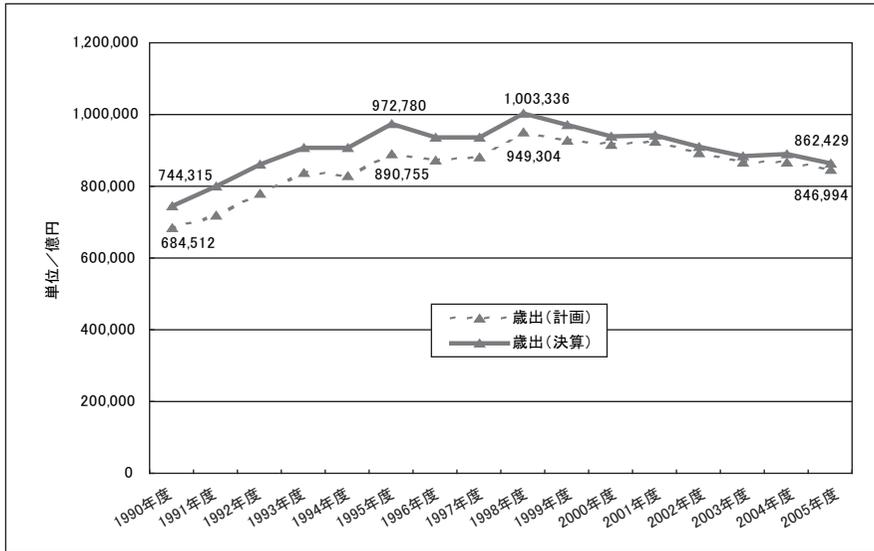
2. 歳出の決算と計画の比較

(1) 歳出の決算・計画比較

1990年度の歳出の決算は、74兆4315億円で、計画は68兆4512億円であり、決算が計画を5兆9803億円上回っていた。この乖離は1995年度では8兆2025億円でピークに達した後、乖離の縮小が始まり、2005年度では決算86兆2429億円、計画84兆6994億円と

なり、乖離は1兆5435億円まで縮小した（図表2-1「歳出（決算と計画の比較）」を参照）。

図表2-1 歳出（決算と計画の比較）



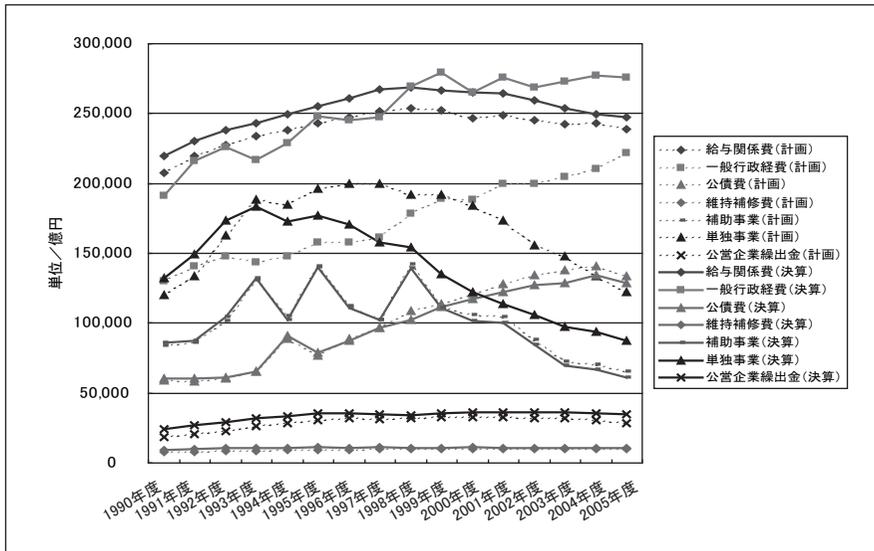
この要因は計画の歳出規模が、1999年度から抑制されたこと、自治体が給与関係費、地方単独事業費（投資）を計画以上に削減していること、一般行政経費を計画を上回って実施してきたがそれも減額傾向に入ってきたことなどにある。以下で歳出内容を検討してみよう（図表2-2「歳出内容の決算と計画の比較」を参照）。

(2) 給与関係費

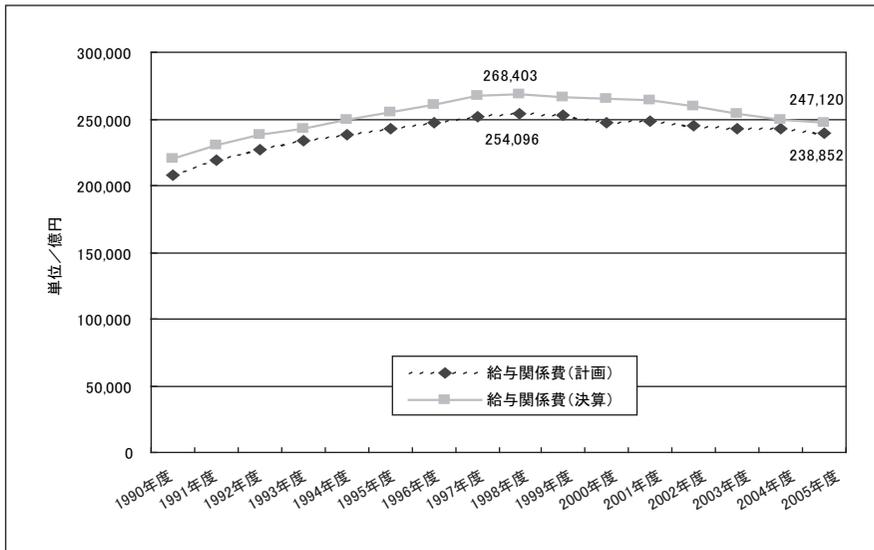
給与関係費は、決算、計画とも1999年度から削減されている。給与関係費はピーク時の1998年度は決算は26兆8403億円、計画は25兆4096億円であり、決算が計画を1兆4307億円上回っていたが、2005年度には決算は24兆7120億円、計画は23兆8852億円となり、乖離は8268億円まで縮小した。決算は1998年度のピーク時から2005年度までで2兆1283億円削減されているが、計画は1兆5244億円にとどまっている（図表2-3「給与関係費（決算と計画）」を参照）。

これは自治体の方で、総務省が計画で予定する以上に人件費カット（6039億円）を勝手に進めていることが分かる。

図表 2-2 歳出内容の決算と計画の比較



図表 2-3 給与関係費（決算と計画）

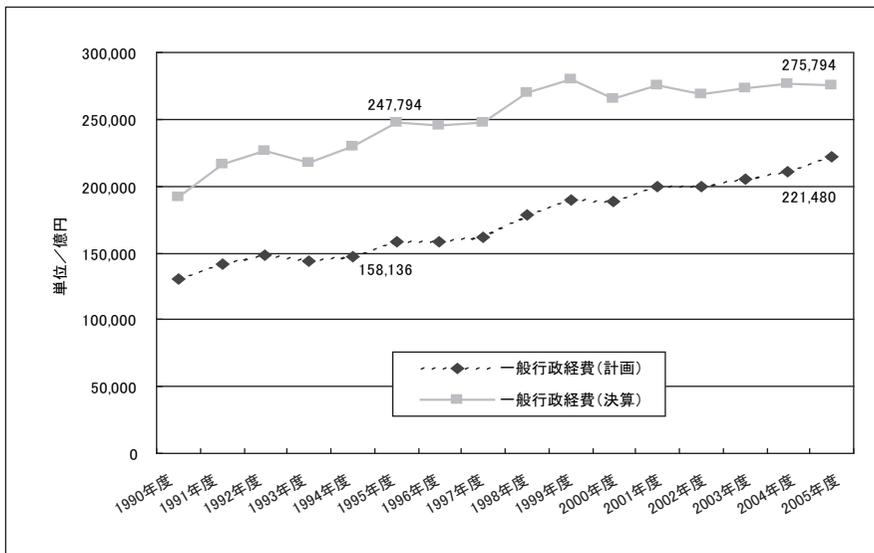


(3) 一般行政経費

一般行政経費は、計画上は非公共事業費の補助事業費、地方単独事業費に区分されているが、決算上は、補助事業費、地方単独事業費の区分は行われていない。した

がって双方算入されていることを前提に考えることにする。一般行政経費の決算と計画の乖離は大きいですが、これも徐々に縮小しつつある。1995年度のピーク時には、決算は24兆7794億円、計画は15兆8136億円で、決算が計画を8兆9658億円上回っていたが、2005年度には決算は27兆5794億円、計画は22兆1480億円となり、5兆4314億円まで縮小した（図表2-4「一般行政経費（決算と計画）」を参照）。

図表2-4 一般行政経費（決算と計画）



計画は一貫して上昇しているが、決算は2000年度から減少傾向に入っている。

財務省の決算と計画の乖離是正要求を受けて総務省は、一般行政経費について2005年度3500億円、2006年度1兆円、2007年度6000億円、2008年度1兆2110億円をそれぞれ乖離是正分として増額計上している。一方地方単独事業費（投資）はそれぞれその2倍ずつを乖離是正分として削減している（6兆3220億円）。2005年度の乖離5兆4314億円は2008年度でほぼ完全に是正が終わったといえよう。

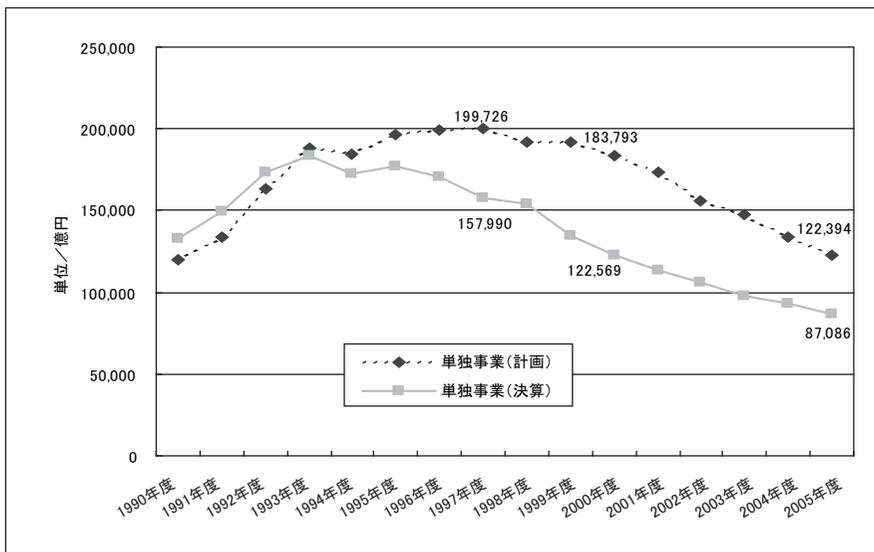
(4) 投資事業費

① 地方単独事業費（投資）は、1990年度から1992年度までは、決算が計画を上回って実施されてきたが、1993年度からは一貫して決算は計画を下回っている。決算はピーク時の1993年度18兆3496億円は、一貫して減少し続け2005年度には8兆7086億

円まで落ちた。

計画は1993年度の18兆8063億円は1997年度の19兆9726億円でピークに達し、それ以降減額が続き、2005年度には12兆2394億円となった。それでも計画は決算を3兆5308億円上回っている（図表2-5「地方単独事業費（決算と計画）」を参照）。しかし決算と計画の乖離は正が2006年度以降実施され、5兆6220億円削減されているため、乖離は正はほぼ完全に終了したと考えられる。

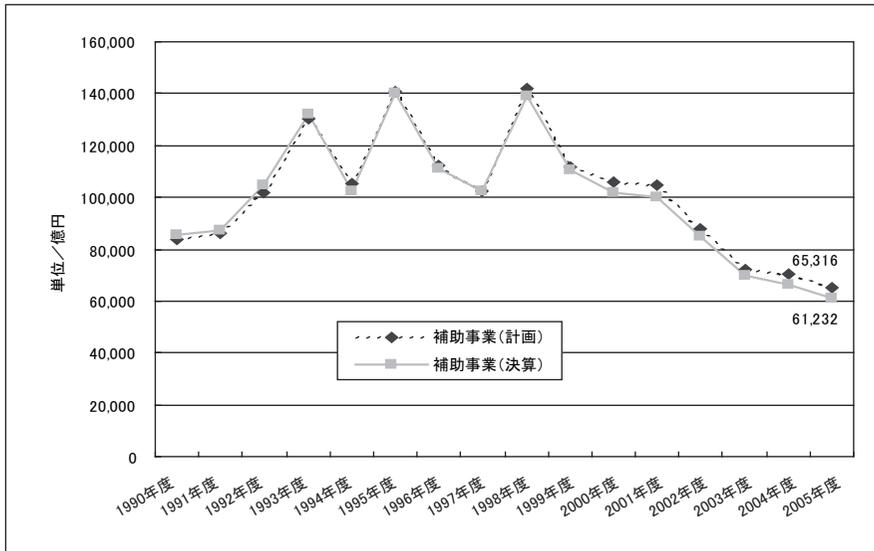
図表2-5 地方単独事業費（決算と計画）



② 補助事業費（投資）は国の景気対策もあり、決算、計画とも1993年度13兆円、1995年度14兆円、1998年度14兆円と伸ばしているが、1999年度から景気回復に伴い急激に削減が始まり、2005年度には決算6兆1232億円、計画6兆5316億円まで減額され、決算は計画を4084億円下回った（図表2-6「国庫補助事業費（決算と計画）」を参照）。

とくに1999年度以降は、決算が計画を下回る事態が続いており、自治体の方は補助事業の計画額をこなさきれなくなっている。

図表 2-6 国庫補助事業費（決算と計画）



(5) 維持補修費

維持補修費は、決算が計画を一貫して上回ってきている。しかし決算は1995年度にピークに達した後、減額傾向に入った。これに対して計画は、2001年度まで一貫して上昇しており、2002年度から減少傾向に入った。決算と計画の乖離は1996年度頃から縮小し続け、2005年度には決算 1兆586億円に対して計画は9817億円で、乖離は769億円まで縮小した（図表 2-7 「維持補修費（決算と計画）」を参照）。

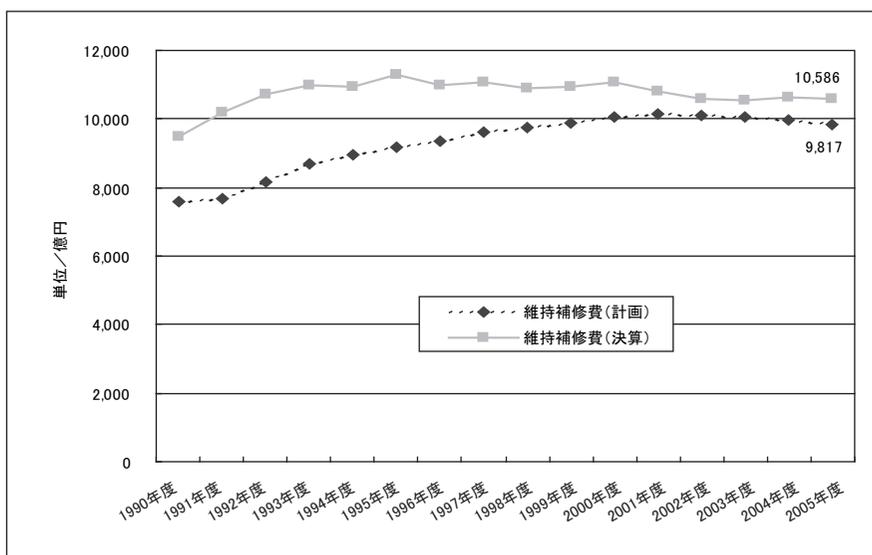
(6) 公営企業繰出金

公営企業繰出金も決算が計画を一貫して上回ってきている。2005年度には決算 3兆4994億円に対して計画は 2兆8659億円となり、乖離は6335億円に拡大した（図表 2-8 「公営企業繰出金（決算と計画）」を参照）。

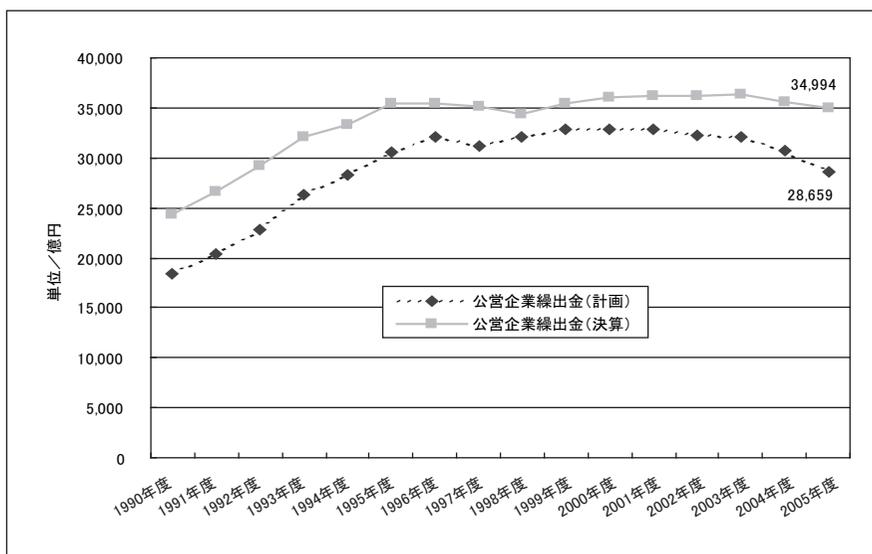
(7) 公債費

公債費は、決算、計画とも一貫して上昇してきたが、2005年度に初めて減少した。とくに公債費は1996年度以降は一貫して計画が決算を上回っている。2005年度で公債費の決算は12兆8799億円であるが、計画は13兆3803億円あり、計画が決算を5004億円上回っている（図表 2-9 「公債費（決算と計画）」を参照）。

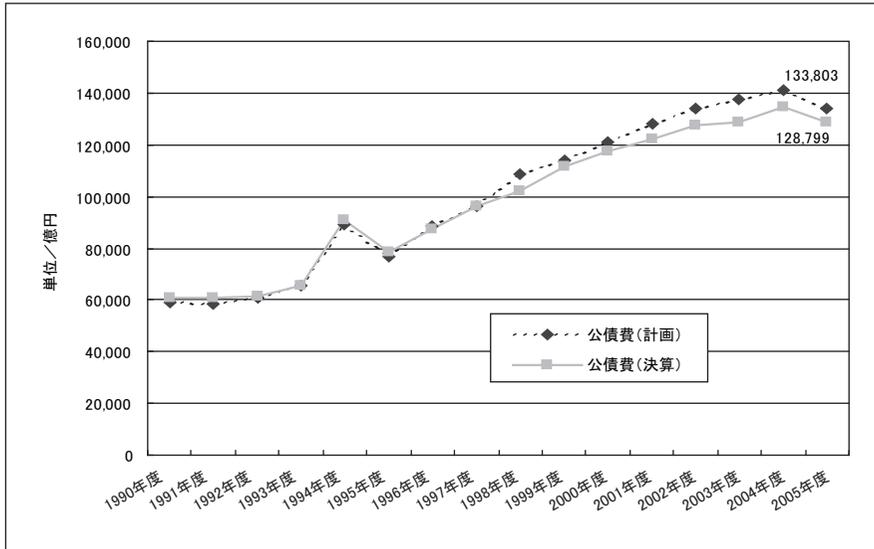
図表 2-7 維持補修費（決算と計画）



図表 2-8 公営企業繰出金（決算と計画）



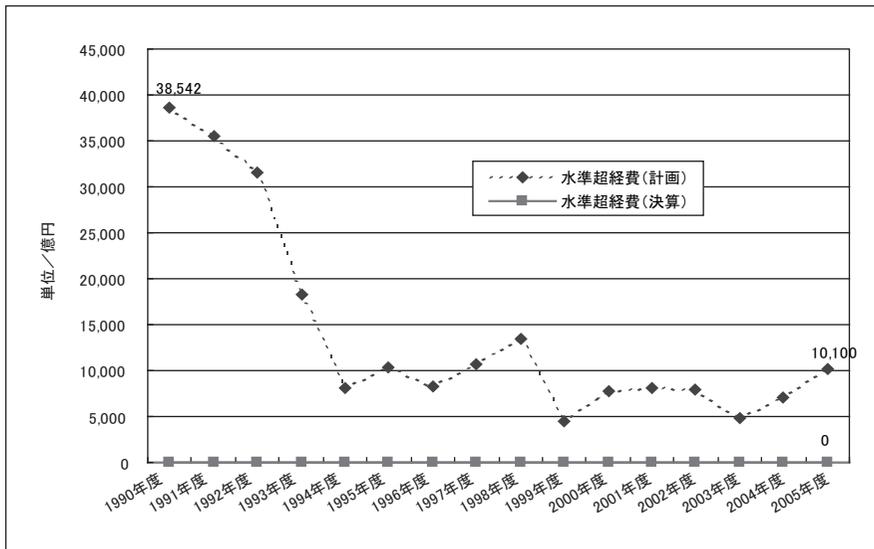
図表 2-9 公債費（決算と計画）



(8) 水準超経費

これは不交付団体の標準的行政水準を超える必要経費として、計画の歳出のみに計上されているものである。この経費を計上しないと、計画の歳入面で不交付団体の歳

図表 2-10 水準超経費（決算と計画）



入が交付団体の歳入分に使われるという実際にはあり得ないことを容認してしまうことになるため、歳出の方にだけ計上しているわけである。

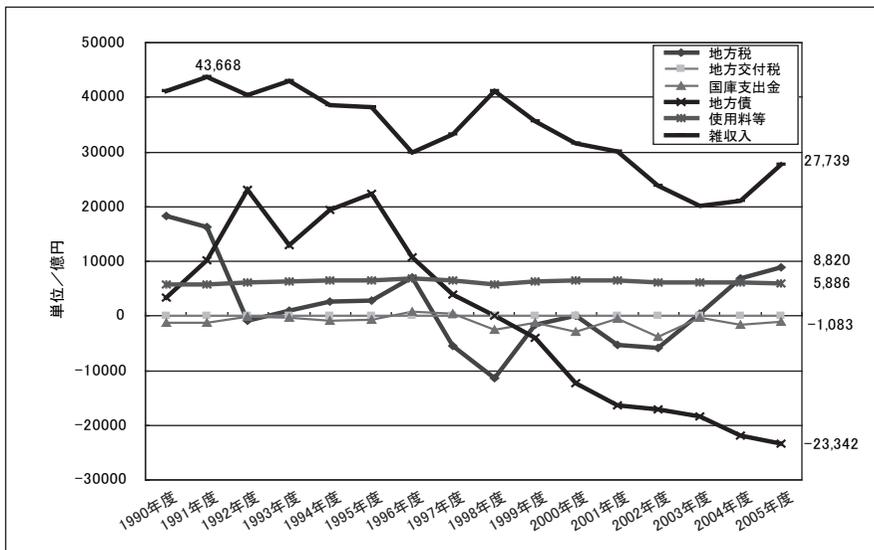
1990年度には3兆8542億円あったが、2005年度には1兆100億円まで低下してきている。不交付団体のバブル時代の歳入増がここまで落ち込んできていることを示している。2004年度、2005年度からは景気回復に伴い再び上昇しているが、1990年度水準にはほど遠い。不交付団体と交付団体との格差が拡大しているとの直感的指摘があるが、実態は1990年度のバブル時代の格差と比べたら取るに足りない実態であるといつてよい。

### 3. 計画を上回る歳入・歳出の動向

歳入で決算が計画を上回っているのは、雑収入、使用料・手数料、地方税などである。ただし地方税は計画を下回ることもあった。

決算が計画を下回っているのは地方債、国庫支出金などである（図表3-1「歳入における決算と地財計画の乖離額（決算－計画）」を参照）。

図表3-1 歳入における決算と地財計画との乖離額（決算－計画）



歳出で決算が計画を上回っているのは、一般行政経費、給与関係費、公営企業繰出金等である。

決算が計画を下回っているのは、地方単独事業費、補助事業費、公債費などである（図表3-2「歳出における決算と地財計画との乖離額（決算-計画）」を参照）。

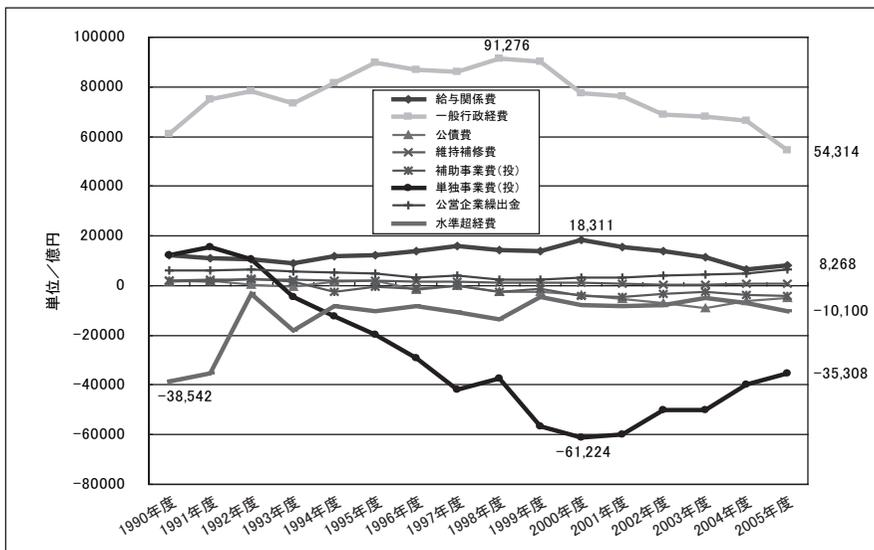
(1) 歳入

自治体の歳入における決算は、一貫して計画を上回って推移してきたが、近年急速にその額が縮小してきている。1991年度には7兆4080億円上回っていたが、2005年度には1兆8091億円しか上回らなくなった。それだけ計画の歳入水準に近づいてきたことを示している（図表3-3「歳入（決算-計画）と歳出（決算-計画）の比較」を参照）。

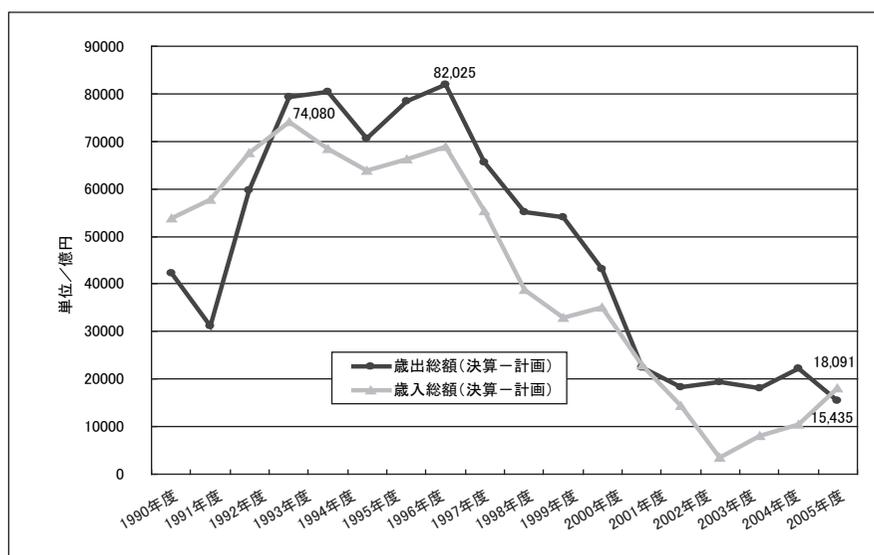
① 自治体サイドの要因

- 地方税の決算額が1994年度、1999年度、2003年度にそれぞれ激減した。
- 地方債の決算額が、1999年度以降は計画額より一貫して下回っている。
- 雑収入の決算額が、1996年度、1997年度大幅に減額し、1999年度～2003年度まで大幅に減額した。

図表3-2 歳出における決算と地財計画との乖離額（決算-計画）



図表 3-3 歳入（決算-計画）と歳出（決算-計画）の比較



## ② 国サイドの要因

- 地方債を、計画では1999年度以降削減した。2001年度以降増額したが、2004年度以降再び減額している。ただ前述したように計画は決算を上回っている。
- 地方交付税を、2001年度より大幅減額した。ただし交付税+臨時財政対策債は、2003年度まで増額が続いた。2004年度以降は双方を減額した。地方交付税の減額は、後述の歳出削減の結果であり、歳出削減と関係なく地方交付税を削減することはあり得ないことに留意が必要である。
- 国庫支出金を、計画では1996年度、1997年度大幅減額した。1999年度以降は一貫して減額し続けている。

## (2) 歳 出

自治体の歳出における決算は、一貫して地財計画を上回ってきたが、歳入と同様に、近年、計画との差が急速に縮小し、計画の水準に近づいてきている（図表 3-3 「歳入（決算-計画）と歳出（決算-計画）の比較」を参照）。

### ① 自治体サイドの要因

- 給与関係費を、決算ではピーク時の1998年度の26兆8403億円から、2005年度の24兆7120億円まで、2兆1283億円削減している。これに対して計画では同年度間に、

1兆5244億円しか削減していない。決算の方が、計画を6039億円上回って削減しているわけである（**図表2-3**「給与関係費（決算と計画）」を参照）。

給与関係費の伸び率を見ても、決算が計画を下回っているのは、1991年度、1992年度、1993年度、1998年度、1999年度、2001年度、2002年度、2003年度、2004年度にわたっている。2005年度によく決算が計画を上回った（**図表3-4**「給与関係費の伸び率（決算と計画）」を参照）。

これは自治体が、国の動向に過剰反応し、計画の予定する金額、スピード以上に定数削減等の人件費カットを進めていることを示している。

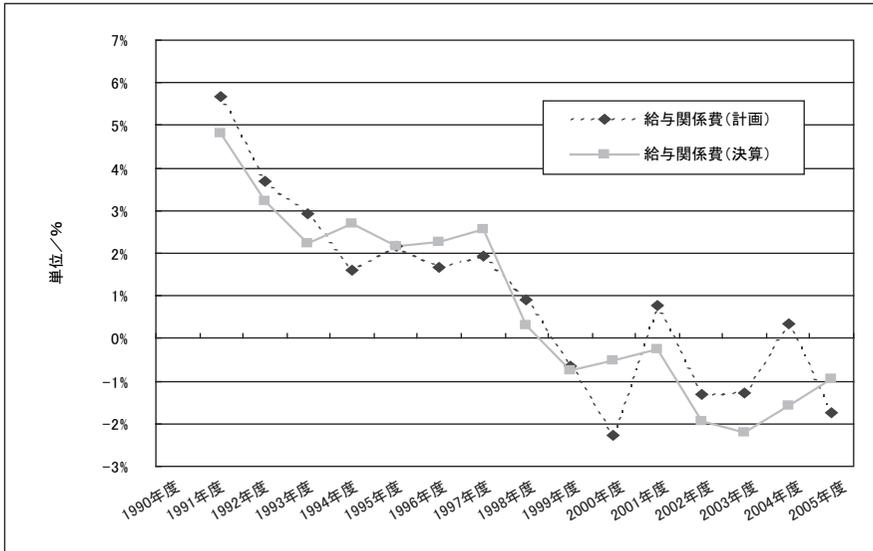
- 一般行政経費を、決算では1990年度から2005年度に8兆4397億円増額しているが、計画では9兆1150億円増額している（**図表2-4**「一般行政経費（決算と計画）」を参照）。増加額は、計画が決算を上回っている。

一般行政経費の伸び率を見ると1996年度以降2005年度まで決算は一貫して計画を下回っている。とくに2005年度には決算の伸び率はマイナス0.44%であるが、計画では5.24%に伸ばしている（**図表3-5**「一般行政経費の伸び率（決算と計画）」を参照）。

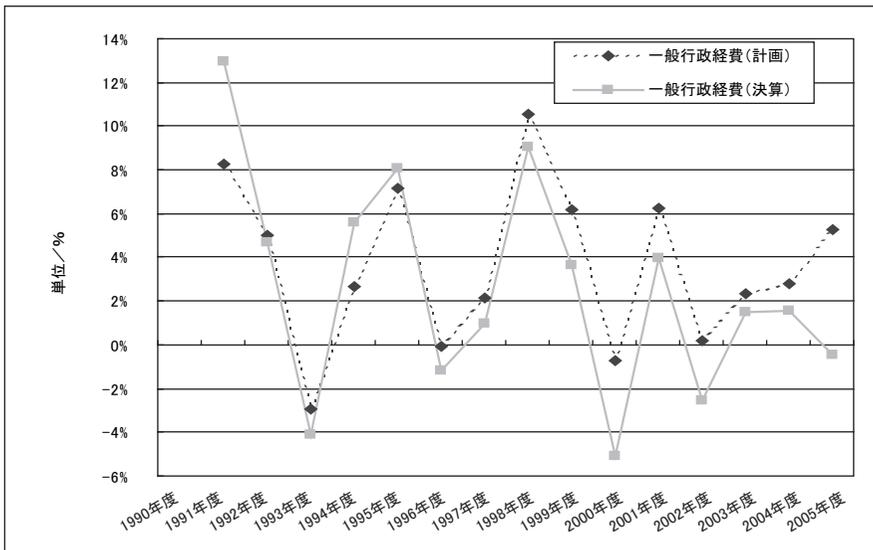
- 地方単独事業費（投資）を、決算では1994年度以降一貫して減額している。ピーク時の1993年度の18兆3496億円から2005年度の8兆7086億円まで9兆6410億円削減している。計画ではピーク時の1997年度の19兆9726億円から2005年度までで7兆7332億円削減している。削減額は、決算が計画を上回っている。

地方単独事業費（投資）の伸び率で見ても、1991年度、1998年度、2002年度、2004年度、2005年度を除いて、決算は計画をずっと下回っている（**図表3-6**「地方単独事業費の伸び率（決算と計画）」を参照）。

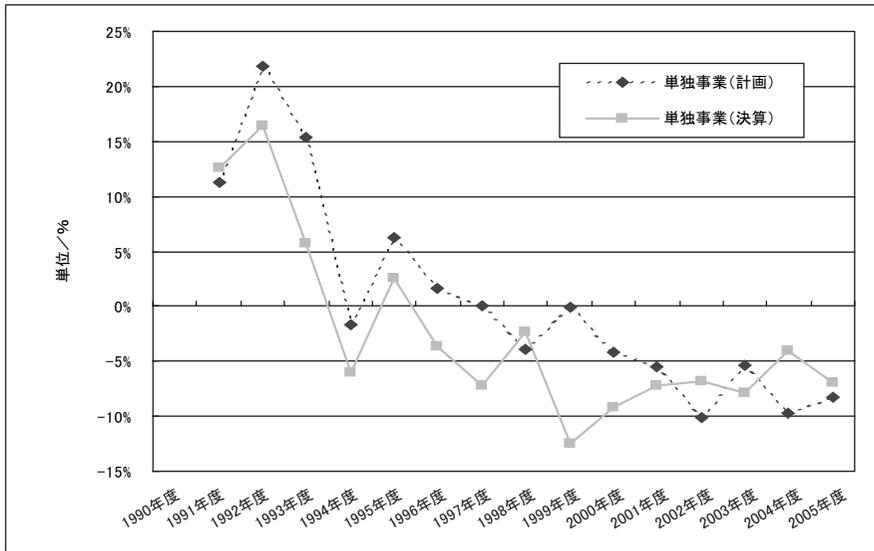
図表 3-4 給与関係費の伸び率（決算と計画）



図表 3-5 一般行政経費の伸び率（決算と計画）



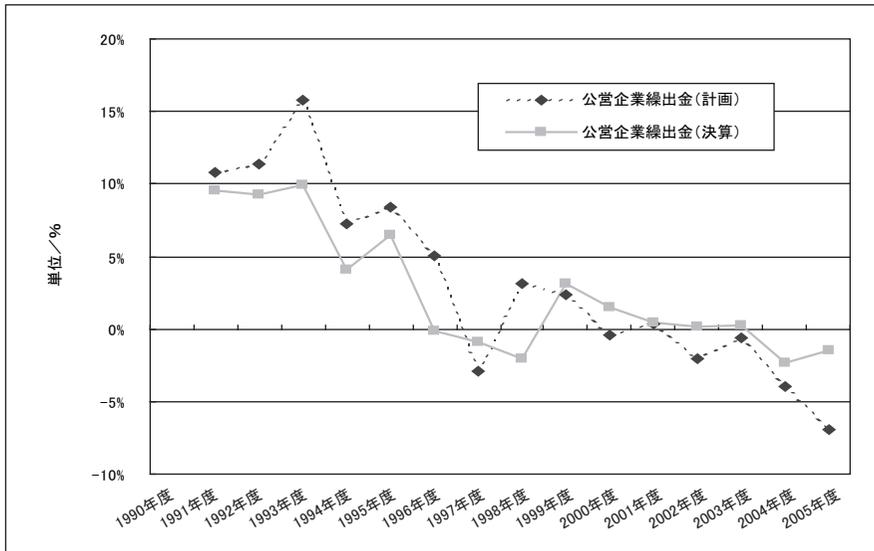
図表 3-6 地方単独事業費の伸び率（決算と計画）



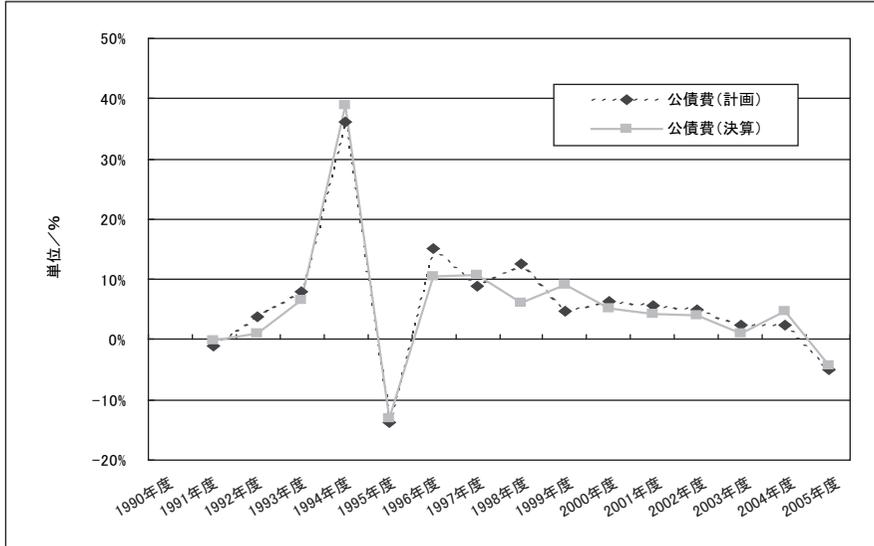
② 国サイドの要因

- 国庫補助事業費（投資）を、計画では1999年度以降急激に削減し続け、ピーク時の1998年度の14兆1835億円から2005年度の6兆5316億円まで7兆6519億円まで削減した。しかし決算ではピーク時の1995年度の14兆149億円から2005年度の6兆1232億円まで7兆8917億円まで削減している。削減額は、決算が計画を上回っている（図表 2-6 「国庫補助事業費（決算と計画）」を参照）。
- 公営企業繰出金を、計画では1999年度の3兆2922億円から2005年度の2兆8659億円まで4263億円まで削減した。決算ではピーク時の1995年度3兆5497億円から2005年度の3兆4994億円まで503億円削減している。削減額は計画が決算を大幅に上回っている（図表 2-8 「公営企業繰出金（決算と計画）」を参照）。  
公営企業繰出金の伸び率を見ると、1998年度までは計画が決算を上回っていたが、1999年度からは一貫して計画が決算を下回っている（図表 3-7 「公営企業繰出金の伸び率（決算と計画）」を参照）。
- 公債費を、計画では決算を上回って2004年度まで一貫して増額している。ただし2005年度から削減している（図表 2-9 「公債費（決算と計画）」を参照）。  
公債費の伸び率で見ても1991年度、1994年度、1995年度、1997年度、1999年度、2004年度、2005年度以外は、計画が決算を上回っている（図表 3-8 「公債費の

図表 3-7 公営企業繰出金の伸び率（決算と計画）



図表 3-8 公債費の伸び率（決算と計画）



伸び率（決算と計画）」を参照）。

自治体の地方債の元利償還金である公債費は、計画の公債費の範囲内に収まっており、その限りで決算の公債費の計画による財源保障が確実に行われていること

を意味する。

## おわりに

小泉構造改革で、財務省より計画と決算の乖離是正が主張され、総務省もこれを受け入れその是正に乗り出さざるを得なくなり、地方6団体も自治体では地方単独事業費（投資）から一般行政経費（非公共事業費）への歳出構造の転換が進んでいるとして乖離是正を積極的に推進した、などのことにより、計画と決算の乖離是正は進んだが、計画と決算の全体としての縮小をもたらす結果となっている。

計画では、地方単独事業費（投資）の財源は2分の1が一般財源、2分の1が地方債とされており、これを一般行政経費に転換していくと2分の1の一般財源分しか一般行政経費に上乗せされないことになり、後の2分の1分はそのまま歳出削減となっている。地方6団体の主張も意図せざる結果となっているわけである。また財務省サイドでは予めから財政調整基金などの自治体の積立金を計画に計上すべきと主張しており、そうなればその分地方交付税の減額につながるなど、一層の計画、決算の抑制方向が出されている。

自治体の方も地財計画に対する正しい理解に基づき予算・決算のあり方を改めて基本的に考え直していく必要がある。

（たかぎ けんじ （財）地方自治総合研究所研究員）