

地方公務員給与削減の地方交付税算定への影響について

飛 田 博 史

去る3月5日に2013年度地方財政計画（以下「地財計画」と呼ぶ）が閣議決定された。政権再交代による安倍内閣のもとで、改めて新年度予算案の策定作業が行われたことから、地財計画の閣議決定も通常より約一ヶ月ほど遅れることとなった。

3月29日には地方交付税法改正案、5月15日には2013年度予算が成立し、地方交付税総額が正式に確保された。

今回の地方交付税算定の最大の注目点は、国家公務員給与の臨時特例にもとづく平均給与7.8%の削減に準じた地方公務員の臨時的給与削減の影響である。本稿では特にこの点に絞って地方交付税算定への影響について、2013年4月末現在において明らかとなっている状況を解説する。

1. 地方公務員給与の臨時特例の概要

まず、今回の地方公務員給与の臨時特例（以下「臨時特例」と呼ぶ）の特徴に触れておこう。

臨時特例は国の要請と地方財政面の誘導策の2つからなっている。

そもそも国家公務員の給与削減は、2012年2月29日に成立した「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」にもとづき、東日本大震災復興財源の一部⁽¹⁾に充てるため2011年度から2カ年にわたり、平均7.8%の特例的な引き下げが規定されたことによる。この立法過程において衆議院修正により附則第12条「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」が追加されたこ

(1) 政府の復興基本方針（2011年7月29日策定）では、復興事業規模を2011年度から10年間で23兆円、集中期間とされる最初の5年間で19兆円と見積もった。政府は集中期間の財源として復興増税のほか、国家公務員給与の臨時削減などを充てることとした。

とが、地方公務員給与削減への布石となった。

その後、2012年12月の衆議院解散総選挙にともなう自民党の選挙公約、さらには選挙後の自公連立政権合意などにおいて、国と地方にわたる公務員人件費の削減が盛り込まれた。さらに、2013年1月15日の国と地方の協議の場において、麻生副総理兼財務大臣から国家公務員に準ずる地方の対応が要請され、これにともない地方交付税を6,000億円削減する意向が表明された⁽²⁾。

これにより、にわかには新年度の地方交付税と給与削減問題が直結することになり、地方六団体は一斉に反発を強めた⁽³⁾。

こうしたなかで、1月24日に「公務員の給与改定に関する取扱いについて」が閣議決定され、政府として防災・減災、地域経済の活性化を理由とする⁽⁴⁾国家公務員に準ずる対応を正式に地方に対し要請した。

これと並行して同月27日には地方公務員給与削減を反映した、2013年度の地方財政見通しとその財政対策（いわゆる地方財政対策）が決定し、地方交付税総額17.1兆円が決定された。

地方公務員の給与削減の臨時対応についての国の「要請」が、財源保障制度の側面から実質的な「強制」に転化したのである。

2. 2013年度の地財計画と臨時特例

(1) 地財計画の概要（図表1）

臨時特例の地方交付税への影響は、地財計画の策定を通じて地方交付税算定へと反

(2) 協議の場では、麻生大臣が給与削減の代替措置として、2012年度の補正予算で1.4兆円の地方向け交付金を出すのだから、交付税削減に協力してもらいたいという意向が述べられた。標準的行政水準にかかる財源保障制度と臨時的な補正予算の対応を同次元で主張するあたりは、元総務大臣とは思えない見解である。

(3) 全国知事会は1月18日に「地方公務員給与について」、同月23日に総務大臣宛の意見書を提出、また全国市長会も同月21日に「地方公務員給与と地方の自主性に関する緊急要請」を政府に提出し、これまでの地方行革の実績を主張するとともに、地方交付税を通じた理不尽な削減に対する懸念を示した。

(4) 15日の国と地方の協議の場では、地方公務員の給与削減に対する政府からの明確な根拠は示されず、協議の場で地方側から根拠の明確化の要請を受けて、明記されたものである。その点では後付けでこしらえた、場当たりの理由付けである。

映される。そこで2013年度の地財計画の概要とそのなかでの臨時特例の扱いについて述べておこう⁽⁵⁾。

地財計画は地方交付税法第7条にもとづき、国会の予算審議の参考資料として国が策定する地方財政（普通会計ベース）の標準的な収支見通しである。同計画は地方交付税総額を確定し、最終的な収支の一致をはかることから、地方全体の財源保障枠としての重要な役割を果たしている。

2013年度の地財計画の規模は、通常収支分で81.9兆円（前年度比0.1%増 以下カッコ内は伸び率、△はマイナス）、地方税や地方交付税などの使途の自由な一般財源総額も59.8兆円（0.2%）といずれも前年度並みを確保した。

歳出では社会保障サービス・給付、保健衛生、公共施設の運営費等を含む一般行政経費が31.8兆円（2.2%）と大きく増加しているほかは、給与関係経費19.7兆円（△5.9%）、投資的経費10.7兆円（△2.1%）、公営企業繰出金2.6兆円（△3.1%）など減少項目が多い。

なお、今年度は給与の臨時特例対応分7,550億円が計上されているが、これは給与関係経費の臨時的な削減に対する地財対策である。

一方、歳入では、地方税が34兆円（1.1%）と法人関係税を中心に道府県税、市町村税とも前年度比増、また、地方譲与税についても地方法人特別譲与税の伸びにより2.3兆円（3.8%）の見込みである。これに対し、地方交付税は17.1兆円（△2.2%）と2007年度以来の減少となったが、これは歳出規模の抑制に加え、地方税等の増加による財源不足の縮小が要因となっている。

このほか、国庫支出金11.8兆円（0.8%）は生活保護費負担金や「子どものための金銭の給付交付金（旧子ども手当）」などの社会保障関連の国庫補助負担金などが増加している。

地方債は11.1兆円と微増にとどまっているが、主に臨財債の発行が高止まりしており、地方債残高のなかでも年々その割合が上昇している。ちなみに2012年度末の地財計画ベースの地方債残高見込みは144兆円で、このうち臨財債の残高は41兆円（28.5%）を占めている。

なお、歳入項目に「全国防災事業一般財源充当分」が控除項目として計上されているが、これは東日本大震災復興増税にともなう個人住民税均等割の増税分（2013年度

(5) なお、地財計画の詳細については『自治総研4月号』の高木健二論文を参照されたい。

<図表1> 地方財政計画歳入歳出一覧（通常収支分）

（単位：億円、％）

区 分		平成25年度 (A)	平成24年度 (B)	増減額 (A)-(B) (C)	増減率 (C) / (B)
歳 入	地方税	340,175	336,569	3,606	1.1
	地方譲与税	23,470	22,615	855	3.8
	地方特例交付金	1,255	1,275	△20	△1.6
	地方交付税	170,624	174,545	△3,921	△2.2
	国庫支出金	118,503	117,604	899	0.8
	地方債	111,517	111,654	△137	△0.1
	うち臨時財政対策債	62,132	61,333	799	1.3
	うち財源対策債	8,000	8,200	△200	△2.4
	使用料及び手数料	13,888	14,037	△149	△1.1
	雑収入	39,852	40,444	△592	△1.5
	全国防災事業一般財源充当分 ※1	△130	△96	△34	35.4
計	819,154	818,647	507	0.1	
一 般 財 源 (水準超経費を除く)	597,526	596,241	1,285	0.2	
	590,026	589,741	285	0.0	
歳 出	給与関係経費	197,479	209,760	△12,281	△5.9
	退職手当以外	177,892	188,247	△10,355	△5.5
	退職手当	19,587	21,513	△1,926	△9.0
	一般行政経費	318,257	311,406	6,851	2.2
	補助	163,919	158,820	5,099	3.2
	単独 ※2	139,993	138,095	1,898	1.4
	国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費	14,345	14,491	△146	△1.0
	地域経済基盤強化・雇用等対策費	14,950	14,950	0	0.0
	公債費	131,078	130,790	288	0.2
	維持補修費	9,889	9,667	222	2.3
	投資的経費	106,698	108,984	△2,286	△2.1
	直轄・補助	56,668	57,354	△686	△1.2
	単独	50,030	51,630	△1,600	△3.1
	給与の臨時特例対応分	7,550	—	7,550	皆増
	緊急防災・減災事業費	4,550	—	4,550	皆増
	地域の元気づくり事業費	3,000	—	3,000	皆増
	公営企業繰出金	25,753	26,590	△837	△3.1
企業債償還費普通会計負担分	16,376	16,824	△448	△2.7	
その他	9,377	9,766	△389	△4.0	
不交付団体水準超経費	7,500	6,500	1,000	15.4	
計	819,154	818,647	507	0.1	
(水準超経費除く)	811,654	812,147	△493	△0.1	
地方一般歳出	664,200	664,533	△333	△0.1	

※1 全国防災事業一般財源充当分の平成24年度の額は、平成24年度地方財政計画の歳入に計上された「緊急防災・減災事業一般財源充当分」の額である。

※2 地方税等の減収分（震災関連）見合い歳出分895億円を控除した額である。

（資料） 総務省ホームページ 2013年度地方財政計画関連資料より抜粋

～2023年度）を超える全国防災事業（地財計画の東日本大震災分）の一般財源充当額の所要額の振替である。

（2） 地方公務員給与の臨時特例と財政対策（図表2）

◆ 地財対策

地財計画上の給与削減影響額は8,504億円（うち一般財源ベース7,854億円⁽⁶⁾）。これに対し、緊急課題への対応経費⁽⁷⁾として緊急防災・減災事業費（投資単独事業）4,550億円、地域の元気づくり事業費3,000億円を計上するとともに、地財計画の別枠となっている東日本大震災分において全国防災事業費（直轄・補助事業）を973億円計上した。

緊急防災・減災事業費と全国防災事業費の地方負担分は全額地方債を充当し、後年度の元利償還金のそれぞれ7割、8割を地方交付税（普通交付税の基準財政需要額）に算入する。

地域の元気づくり事業費は、地方交付税算定において「地域の元気づくり推進費」として新たな項目を立て、道府県分として1,950億円、市町村分として1,050億円を、国家公務員の給与削減前のラスパイレス指数と一定期間の定員削減率の全国平均との比較にもとづき割り増し算定する。

一連の財政対策は中期的に見れば、一般財源削減分とおおむね見合っているが、当該年度の実質的な補てん分は、地域の元気づくり事業費の3,000億円のみであり、その他は元利償還金の交付税措置として後年度に分割払いされることに注意する必要がある。つまり、給与カット相当額の地方交付税の減少分に対する実質的な国の追加財源は3,000億円にとどまり、あとは事実上の先送りということである。しかも、「交付税措置」はあくまで基準財政需要額への相当額の算入であり、実額を保障するものではない。

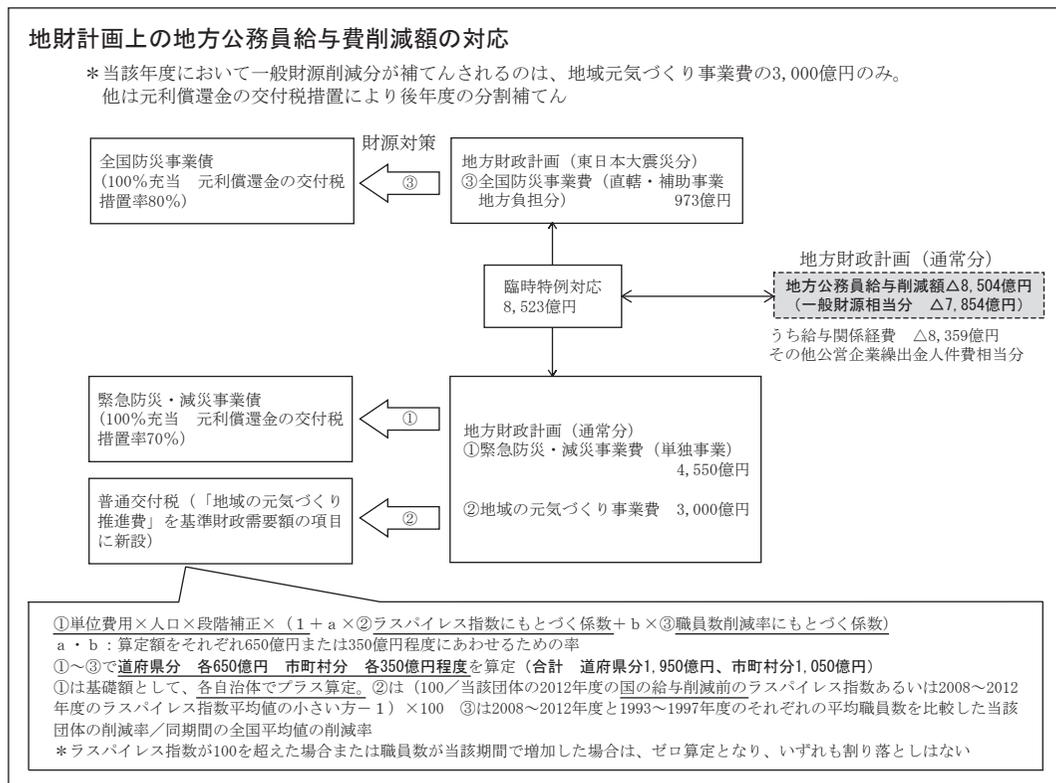
その他、都道府県については給与削減の実施如何に関わらず、義務教育教職員の国庫負担金が一方的に削減されるため、給与水準を維持するならば一般財源負担が

（6） 両者の差額は義務教育費国庫負担金の教職員人件費分である。

なお、地財計画の給与関係経費における影響分は8,359億円で、残りは公営企業繰出金に含まれる人件費の引き下げの影響分である。

（7） 総務省が示した「平成25年度の地方財政見通し・予算編成の留意事項」では、給与削減に「見合った事業費」と解説されており、必ずしも見合った一般財源を確保したとは述べられていない。

<図表2>



生じる。

いずれにしても、自治体財政に直接、間接的な影響をとまうもので、とても「要請」というレベルではないことがわかる。

◆ **地域の元気づくり推進費について**

地域の元気づくり推進費の算定方法の詳細は次のようなものである。

まず、人件費の比率にあわせて道府県分として1,950億円、市町村分として1,050億円に按分する。そのうえでそれぞれ3分の1ずつ(道府県分 各650億円 市町村分 各350億円)を①基礎額(必ず自治体に交付される分)②ラスパイレス指数にもとづく算定③定数削減にもとづく算定によって交付する。

算定式は基本的に道府県・市町村分共通で、単位費用(道府県528円 市町村262円)×人口×段階補正×(1+a×ラスパイレス指数を用いた係数+b×職員数削減を用いた係数)からなる。なお、段階補正は需要額の既存の項目である地域振興

費の係数にもとづいている。

①の基礎額の算定式は「1」の部分に該当するため、人件費の状況に関わらず需要額に加算される。

②のライスパレス指数を用いた係数は、国家公務員の給与削減前の各自治体の指数にもとづく係数で、これが100を下回る場合に需要額に加算される。

③の職員数の削減率を基礎とする係数は、90年代なかばと直近の各5年間の平均職員数の削減率を全国平均と比較するもので、当時よりも職員数が増加している場合を除き、一定の加算がある。

それぞれの係数の算定式は図表2を参照されたい。

3. 地方交付税算定への影響について

以上のような地方財政対策の結果、2013年度の地方交付税（普通交付税）算定はどのような影響を受けるのだろうか。その構造を明らかにするため、まず、基本的な算定の仕組みについて解説しておこう。

（1） 地方交付税算定の仕組みについて（図表3）

地財計画で年度初めに事前に確定した地方交付税総額は、その94%が客観的な算定式にもとづく普通交付税として、残り6%が災害等の自治体ごとに臨時的に生じた経費等を踏まえた特別交付税として、それぞれ道府県、市町村に対して交付される。

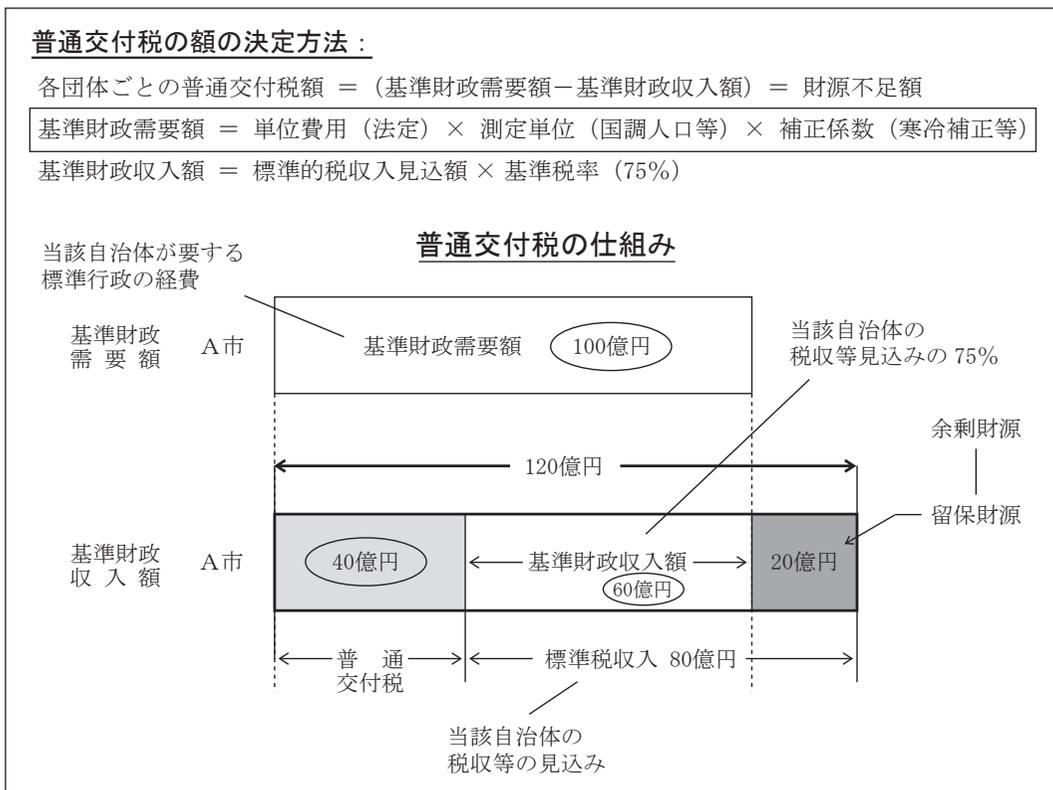
臨時特例はこのうちの普通交付税の算定に関わってくる。

図表3は普通交付税の計算式の概要を表したものである。各自治体の標準的な行政経費を積算した「基準財政需要額」（以下「需要額」と呼ぶ）と標準的な税収見込みの75%相当等を積算した「基準財政収入額」（以下「収入額」と呼ぶ）の差額により普通交付税が決定される。

図表ではA市を想定した事例が示されている。需要額が100億円、収入額が60億円で、その差額40億円が普通交付税として交付される。なお、税収見込みの75%をもとに交付税が交付されるため、自治体にとっては残り25%相当の税収は財源補てんの外枠の余剰財源となる。これを留保財源と呼んでいる。

さらに需要額の算定内容について詳しく見ると、対象となる経費項目ごとの法定単

<図表3>



(資料) 総務省ホームページ資料に加筆

価である「単位費用」、各自治体の必要経費を反映する人口や面積等の統計数値である「測定単位」、自治体の規模や権限の違いによる経費の多寡を反映する「補正係数」という3つの要素を掛け合わせ、項目ごとの需要額を算定し合計額を積算する。

需要額の算定は道府県分と市町村分に分かれている。

道府県分、市町村分ごとに法定されている経費項目は道路橋りょう費、港湾費、小・中学校費、生活保護費、高齢者福祉費等があるが、あくまで需要額総額を積算するための個別項目であり、個別の需要額の通りに財源を充てることを義務付けるものではない。地方交付税はあくまで用途の自由な財源(一般財源という)であることに留意すべきである。

なお、今回の臨時特例は単位費用に含まれる給与費の削減により、単位費用の低下を通じて需要額へのマイナス要因として働く。

(2) 臨時特例の基準財政需要額への影響 (図表4)

2013年度の地方交付税算定における臨時特例の影響は、現時点では図表4のような総務省が示す概算ベースが一つの目安となっている。

それによれば都道府県、市町村とも自治体の規模に応じて削減率が異なり、都道府県では臨時財政対策債振り替え前の需要総額⁽⁸⁾のおおむね2%前後、市町村ではおおむね1.1~1.2%台と見込まれている。ただし、これはあくまで給与削減の影響のみを需要額ベースで表したものであり、地域の元気づくり推進費やその他の通常の算定

<図表4>

資料1																									
地方公務員給与の削減による各団体の基準財政需要額への影響額の簡易な試算方法 (イメージ)																									
精査中																									
(計算式)																									
【都道府県分】																									
○ 給与削減による影響額	= 当該団体の総需要額 (H24) × α (%)																								
	<small><全国計: 5,105 億円程度> <全国計: 23,936,725 百万円 (臨時債振替前の需要額、錯誤除き)></small>																								
【市町村分】																									
○ 給与削減による影響額	= 当該団体の総需要額 (H24) × β (%)																								
	<small><全国計: 2,749 億円程度> <全国計: 25,434,472 百万円 (臨時債振替前の需要額、錯誤除き、合併算定替反映)></small>																								
都道府県	市町村																								
<table border="1"> <thead> <tr> <th>人 口</th> <th>α (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>600 万人以上</td> <td>▲2.3 程度</td> </tr> <tr> <td>400 万人～600 万人</td> <td>▲2.2 程度</td> </tr> <tr> <td>200 万人～400 万人</td> <td>▲2.2 程度</td> </tr> <tr> <td>100 万人～200 万人</td> <td>▲2.0 程度</td> </tr> <tr> <td>100 万人未満</td> <td>▲1.9 程度</td> </tr> </tbody> </table>	人 口	α (%)	600 万人以上	▲2.3 程度	400 万人～600 万人	▲2.2 程度	200 万人～400 万人	▲2.2 程度	100 万人～200 万人	▲2.0 程度	100 万人未満	▲1.9 程度	<table border="1"> <thead> <tr> <th>区 分</th> <th>β (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>大 都 市</td> <td>▲1.1 程度</td> </tr> <tr> <td>中 核 市</td> <td>▲1.1 程度</td> </tr> <tr> <td>特 例 市</td> <td>▲1.2 程度</td> </tr> <tr> <td>一 般 市</td> <td>▲1.2 程度</td> </tr> <tr> <td>町 村</td> <td>▲1.1 程度</td> </tr> </tbody> </table>	区 分	β (%)	大 都 市	▲1.1 程度	中 核 市	▲1.1 程度	特 例 市	▲1.2 程度	一 般 市	▲1.2 程度	町 村	▲1.1 程度
人 口	α (%)																								
600 万人以上	▲2.3 程度																								
400 万人～600 万人	▲2.2 程度																								
200 万人～400 万人	▲2.2 程度																								
100 万人～200 万人	▲2.0 程度																								
100 万人未満	▲1.9 程度																								
区 分	β (%)																								
大 都 市	▲1.1 程度																								
中 核 市	▲1.1 程度																								
特 例 市	▲1.2 程度																								
一 般 市	▲1.2 程度																								
町 村	▲1.1 程度																								
<small>※ 警察職員や教職員の数が多い団体、面積の大きい団体は、影響額に留意。</small>																									
<small>※ 高校や幼稚園を設置している団体は、影響額に留意。</small>																									
<small>※ 上記は、現時点におけるイメージであり、本年8月までに行われる平成25年度の普通交付税算定時において、測定単位等の計数の変化によって変動する。</small>																									

(資料) 総務省自治財政局資料

(8) 2001年度以降、地方交付税の一部を一定の算式のもとで臨時財政対策債という特例地方債に振り替える対策が講じられている。同対策債は自治体ごとの発行可能額を計算したうえで、相当額の需要額から控除する。その元利償還金は100%需要額に算入されるため、実質的な交付税の振替財源と見なされている。

分による増減は加味されていないため、必ずしも地方交付税が相当額減少することを意味しない。

国会に提出された需要額および収入額の増減見込みをみると、需要額（臨財債除く）では道府県分が△0.8%、市町村分が0.5%と、市町村では臨時特例にもかかわらず前年度比増となっており、道府県でもその減少率は小さい。

また、普通交付税（財源不足額）の伸び率は道府県分が△3.3%、市町村分が△1.5%と減少しているが、収入額をみると道府県分が1.4%、市町村分が1.7%といずれも増加見込みであり、交付税の減少は自治体の税収等の増収見込みによる財源不足の縮小によるものであり、伸び率だけでいえば臨時特例の影響は限定的である。

現時点では楽観、悲観のいずれにおいても予断を許さず、7月頃に予定される各自治体の交付税算定結果を待って、判断すべきである。

（3） 2013年度単位費用の状況

地方交付税法案が3月29日に成立し、新年度の単位費用が正式に確定した。

単位費用の状況は、臨時特例の影響や交付税算定全般の傾向を予測する重要な手がかりとなることから、具体的な内容をここでみておこう。

図表5は今年度の道府県分、市町村分の単位費用（公債費を除く）を前年度と比較したものである。

社会保障関連（厚生労働費・厚生費）、新設された地域の元気づくり推進費等を除けば、おおむね前年度比マイナスとなっており、地財計画における給与関係経費や投資的経費の削減を受けて、通常ベースの減少と今回の臨時特例の減少が相まっていることが推察される。

単位費用には統一単価にもとづく給与費が含まれている。表中には参考として2012年度の単位費用に占める給与費の割合を、それぞれ試算した。これをみると給与費に占める割合が高い項目では、単位費用の減少率が高くなっており、全体として臨時特例を含む給与削減の影響が大きいとみられる。

＜図表5＞ 単位費用の状況

(道府県分)						(市町村分)						
費目	測定単位	2012	2013	伸び率	単位費用に占める給与費の割合(2012年度算定)	費目	測定単位	2012	2013	伸び率	単位費用に占める給与費の割合(2012年度算定)	
警察費	警察職員数	8,806,000	8,284,000	-5.9%	96.5%	消防費	人口	11,300	10,800	-4.4%	81.0%	
土木費	道路橋梁費	道路の面積	160,000	159,000	-0.6%	9.7%	道路橋梁費	道路の面積	79,600	79,100	-0.6%	18.5%
		道路の延長	2,013,000	1,982,000	-1.5%	0.0%		道路の延長	206,000	204,000	-1.0%	0.0%
	河川費	河川の延長	172,000	169,000	-1.7%	29.8%	港湾費(港湾)	係留施設の延長	27,600	26,200	-5.1%	60.5%
	港湾費(港湾)	係留施設の延長	29,200	27,700	-5.1%	60.3%		外郭施設の延長	6,100	6,090	-0.2%	0.0%
		外郭施設の延長	6,100	6,090	-0.2%	0.0%	港湾費(漁港)	係留施設の延長	11,600	11,000	-5.2%	54.4%
	港湾費(漁港)	係留施設の延長	11,500	10,900	-5.2%	55.1%		外郭施設の延長	4,380	4,330	-1.1%	0.0%
		外郭施設の延長	5,980	5,930	-0.8%	0.0%	都市計画費	都市計画区域における人口	1,010	968	-4.2%	75.3%
その他の土木費	人口	1,550	1,500	-3.2%	45.9%	公園費	人口	561	544	-3.0%	62.4%	
教育費	小学校費	教職員数	6,435,000	6,140,000	-4.6%	97.8%	公園費	都市公園の面積	37,700	37,700	0.0%	0.0%
	中学校費	教職員数	6,484,000	6,170,000	-4.8%	97.9%	下水道費	人口	94	94	0.0%	0.0%
		生徒数	6,998,000	6,590,000	-5.8%	98.3%	その他の土木費	人口	1,820	1,780	-2.2%	55.3%
	高等学校費	教職員数	67,900	66,400	-2.2%	28.9%		児童数	44,800	44,300	-1.1%	33.0%
		生徒数	6,322,000	6,027,000	-4.7%	51.1%	小学校費	学級数	914,000	898,000	-1.8%	32.1%
	特別支援学校費	学級数	2,247,000	2,244,000	-0.1%	35.9%		学校数	9,441,000	9,536,000	1.0%	70.0%
		その他の教育費	人口	1,830	1,760	-3.8%	75.6%	学校数	42,300	41,900	-0.9%	20.1%
	高等専門学校及び大学の学生の数		242,000	224,000	-7.4%	100.0%	中学校費	生徒数	1,149,000	1,119,000	-2.6%	30.6%
	私立の学校の幼児、児童及び生徒の数		266,400	271,000	1.7%	0.0%		学級数	9,917,000	9,887,000	-0.3%	63.9%
	厚生労働費	生活保護費	町村部人口	8,770	8,980	2.4%	16.9%	高等学校費	教職員数	7,096,000	6,701,000	-5.6%
社会福祉費		人口	12,000	12,300	2.5%	6.9%	生徒数	81,200	80,800	-0.5%	24.8%	
衛生費		人口	14,400	14,400	0.0%	13.8%	人口	5,180	5,050	-2.5%	66.4%	
		65歳以上人口	48,000	50,100	4.4%	1.0%	幼稚園の幼児数	353,000	339,000	-4.0%	99.9%	
高齢者保健福祉費		75歳以上人口	91,500	95,500	4.4%	0.0%	生活保護費	市部人口	8,970	9,130	1.8%	21.7%
労働費	人口	535	512	-4.3%	63.6%	社会福祉費	人口	19,600	20,300	3.6%	8.7%	
産業経済費	農業行政費	農家数	119,000	116,000	-2.5%	62.0%	保健衛生費	人口	6,460	7,660	18.6%	24.9%
	林野行政費	公有以外の林野の面積	5,020	4,880	-2.8%	48.9%	高齢者保健福祉費	65歳以上人口	65,600	68,000	3.7%	12.7%
		公有林野の面積	15,800	15,800	0.0%	2.0%	75歳以上人口	81,400	85,100	4.5%	0.0%	
	水産行政費	水産業者数	330,000	317,000	-3.9%	58.5%	清掃費	人口	5,230	5,040	-3.6%	29.7%
	商工行政費	人口	2,280	2,250	-1.3%	23.1%	農業行政費	農家数	83,800	83,000	-1.0%	51.5%
総務費	徴税費	世帯数	6,350	6,220	-2.0%	32.0%	林野水産行政費	林業及び水産業の従業者数	289,000	270,000	-6.6%	14.6%
	恩給費	恩給受給権者数	1,139,000	1,131,000	-0.7%	0.0%	商工行政費	人口	1,480	1,450	-2.0%	41.1%
	地域振興費	人口	773	768	-0.6%	6.9%	徴税費	世帯数	5,300	4,990	-5.8%	63.5%
		人口	2,630	2,630	0.0%	0.0%	戸籍住民基本台帳費	戸籍数	1,540	1,480	-3.9%	76.4%
	地域経済・雇用対策費	人口	528	528	皆増	0.0%	世帯数	2,360	2,290	-3.0%	81.4%	
	地域の元気づくり推進費	面積	11,960	11,620	-2.8%	0.0%	人口	2,280	2,270	-0.4%	18.2%	
	包括算定経費	人口	1,291,000	1,307,000	1.2%	0.0%	面積	1,219,000	1,211,000	-0.7%	16.7%	
面積		1,291,000	1,307,000	1.2%	0.0%	地域経済・雇用対策費	人口	2,340	2,340	0.0%	0.0%	
						地域の元気づくり推進費	人口	22,070	21,320	-3.4%	0.0%	
						包括算定経費	面積	2,583,000	2,585,000	0.1%	0.0%	

(資料) 地方財務協会「地方財政」2012年5月号資料、地方交付税法改正案より作成
網掛けは前年度比マイナスとなったもの

(4) 単位費用の算定基礎と給与費の影響

ここで市町村分の都市計画費の単位費用（968円）を例に、給与削減の影響を詳細にみてみよう。

図表6は都市計画費の単位費用の算定基礎を2012年度と2013年度で比較したものである。

単位費用は毎年度、地方交付税法の改正にもとづき項目ごとに設定される。

算定方法は、道府県分、市町村分それぞれに、標準団体（道府県分 人口170万人、面積6,500km²。市町村分 人口10万人、面積160km²）という仮の自治体規模を設定して、それに要する行政項目ごとの給与費やその他の所要経費の総額から、国庫支出金や手数料等の特定財源を控除して経費単価を導出する。

このうち、給与費については、一般職員の場合、部長、課長、職員A・B（AとB

<図表6> 単位費用の算定基礎の変化（市町村 都市計画費の例）

	課長		職員A		職員B		合計（千円）		
	2012年度	2013年度	2012年度	2013年度	2012年度	2013年度	2012年度	2013年度	
標準団体行政規模職員数(A)	1	1	3	3	8	8			
給与費単価積算額 (円) (B)	給料	4,338,000	4,078,800	3,966,000	3,728,400	2,559,600	2,406,000		
	扶養手当	127,850	127,850	127,850	127,850	127,850	127,850		
	管理職手当	745,200	689,310						
	管理職特別勤務手当	7,000	7,000						
	時間外手当			277,620	260,990	179,170	168,420		
	期末勤勉手当	1,608,720	1,525,180	1,478,270	1,399,500	882,380	836,720		
	退職手当	970,410	965,040	887,190	882,140	572,580	569,260		
	基金負担金	8,340	7,790	7,160	6,700	4,640	4,350		
	共済組合負担金	1,419,930	1,351,010	1,300,290	1,236,770	830,580	790,090		
	通勤手当	80,330	80,410	80,330	80,410	80,330	80,410		
住居手当	39,820	36,410	39,820	36,410	39,820	36,410			
給与費計	9,345,600	8,868,800	8,164,530	7,759,170	5,276,950	5,019,510			
(C)標準団体給与費 (A)×(B)	9,345,600	8,868,800	24,493,590	23,277,510	42,215,600	40,156,080	76,054	72,302	
(D)その他経費							24,530	24,530	
(E)合計							100,584	96,832	

単位費用(円) : (E) / 100,000人	1,010	968
--------------------------	-------	-----

(資料) 地方交付税制度解説（単位費用篇）地方財務協会および総務省「地方交付税関係参考資料」より作成

の区分は経験年数の違いで、前者が高い) という4つの職位があり、行政項目別の標準団体に要する各職員数とそれぞれに定められる給与単価(統一単価)にもとづいて算定される。

給与単価は毎年度規定され、統計法にもとづく指定統計調査である5年に1度の地方公務員給与実態調査、全国の人事委員会勧告、行革の実態等を反映させる。あくまで平均的なモデル単価であり、各自治体の給与の実態とは一致しないが、その総額は地財計画の給与関係経費に準じており、マクロベースの財源保障の動向と関連している。近年、地財計画の給与関係経費は減少の一途をたどっているが、統一単価の総額もおおむね引き下げられる傾向にあり、単位費用における減少要因の一つとなっている。

2013年度の都市計画費では、標準団体における職員数を課長1名、職員A3名、職員B8名とし、給与単価にもとづく一人あたりの給与総額(表中では給与費計)は、課長が886万8,800円、職員Aが775万9,170円、職員Bが501万9,510円となる。なお、このなかには共済組合負担金など、自治体負担の給与費も含まれており、給与支払い額ではない。

これらの給与総額に標準団体の職員数を乗じ(表中の(C))、その他経費(D)を加えた合計96,832千円(E)を、人口10万人で除した968円が2013年度の単位費用である。

2012年度の単位費用1,010円から42円減少しているが、給料をはじめ各種手当など多くの給与費関連項目で前年度を下回ったことが原因であり、今回の臨時特例が一定程度影響していることが推察される。

なお、給与単価の減少には通常ベースのものも含まれており、すべてが臨時特例の影響ではない。

4. 臨時特例をめぐる評価と今後のあり方⁽⁹⁾

2013年度の臨時特例を地方交付税算定のあり方としてどのように考えれば良いか。最後に論点をあげて本稿を締めくくる。

(9) 第1節の給与単価の分析および第3節の四人のジレンマの例えについては、当研究所の上林陽治研究員の講演資料を参考にしている。

(1) 給与単価の過剰な引き下げ

2013年1月15日の国と地方の協議の場において、政府側は、国家公務員の給与引き下げにより、ラスパイレス指数が106.9となり、国民に示しがつかないから地方公務員も引き下げるべきであると主張している。

ところで、この理由をもって、地方交付税における給与単価を引き下げる相応の理由となるだろうか。

地財計画ベースでは2000年代に入り、給与関係経費が減少の一途をたどり、この結果、給与単価もほぼ連動して減少傾向にある。これまで、地方自治体は個別の行革努力を実施する一方で、財源保障レベルでも抑制されてきた。そこで2000年度から2012年度の単位費用の給与統一単価月額伸び率をみると、**図表7**のようになる。

道府県分、市町村分ともに職位による差はあるものの本俸あるいは合計額のいずれでも、大幅な減少となっている。こうしたなかでさらに2013年度は前年度に比べ5%前後引き下げられている。

参考までに2000年度から2012年度にわたる国家公務員行政職(一)の平均給与月額伸び率を特例減額前後でみると、減額前で俸給で1.2%、合計で6.0%と増加しているのに対し、減額後では俸給で△6.5%、合計で△1.6%と今回の特例減額により、ようやく2012年度ベースの交付税給与単価に接近してきたのである。

<図表7> 単位費用の給与統一単価伸び率（月額）

		2000～2012		2012～2013	
		本俸	合計	本俸	合計
道府県分	部長職	-13.7%	-15.1%	-5.9%	-5.2%
	課長職	-13.1%	-12.9%	-5.9%	-5.1%
	職員A	-9.5%	-10.5%	-5.9%	-5.0%
	職員B	-4.9%	-6.4%	-5.9%	-4.9%
市町村分	部長職	-13.6%	-9.3%	-6.0%	-5.2%
	課長職	-12.3%	-7.6%	-6.0%	-5.1%
	職員A	-9.8%	-7.1%	-6.0%	-5.0%
	職員B	-5.2%	-2.9%	-6.0%	-4.9%

(参考) 国家公務員行政職(一)平均給与月額伸び率	
2000～2012(減額前)	
俸給	合計
1.2%	6.0%
2000～2012(減額後)	
俸給	合計
-6.5%	-1.6%

(注) 2000年度は当初算定ベース

(資料) 総務省「地方交付税関係参考資料」、人事院「国家公務員給与等実態調査報告書」より作成

こうしたなかでさらに2013年度に地方公務員給与単価の引き下げを行うことは、たとえ臨時的対応だとしても、過剰な引き下げといわざるを得ない。すでに地方自治体は三位一体改革、集中改革プラン、市町村合併などを経て、給与水準、職員数とも相当な行革努力をしており、これ以上の削減を求めること自体、いわば乾いたぞうきをさらに絞れといわんばかりである。

(2) 地財計画ベースの財政対策の錯覚

地財計画では臨時特例による一般財源の削減に対し、緊急課題への対応として地財対策を講じている。ただし、既述のようにその6割強は起債に対する後年度の元利償還金の交付税算入であり、当該年度の一般財源追加分として寄与するのは地域の元気づくり事業分にとどまる。その点、交付税算定においては、臨時特例全般を踏まえて単位費用が引き下げられるのに対し、これに直接対応するのは新規項目である地域の元気づくり推進費3,000億円分であり、実質的な財源保障となる交付団体分にかぎった真水では2,790億円程度である。もちろん、地域の元気づくり推進費はこれまでの行革実績の加算も含め、単位費用の引き下げの影響をある程度相殺することが期待できるが、いずれにしても減少要因をまったく相殺することにはならない。

その点では地財計画ベースで受ける財政対策の印象と交付税算定を通じた実質的な財源保障との間には差がある。

(3) 囚人のジレンマ

囚人のジレンマとは経済理論における例えの一つで、プレイヤーがお互いの利益を考えて協調すれば最良の結果に至るところが、自己利益だけを追求して行動することで双方にとって最悪の結果に至ってしまうというものである。

給与削減への地方の対応については、総務省の4月5日公表の調査結果によれば約9割は取組方針を検討中として態度を留保しており、減額方針を決定したのは0.9%にとどまる⁽¹⁰⁾。

とりあえず現時点では給与削減へ踏み出す傾向は見られないが、減額方針の態度を示す自治体が漸増していくならば、あるところから雪崩を打つように減額に傾倒する恐れがある。

(10) 自治行政局「地方公共団体における給与減額措置の取組・進捗状況」4月5日

ここで各地方自治体の関係者は、その先にある地財計画や交付税による財源保障の姿に思いを巡らしてもらいたい。今回の対応はあくまで「臨時的」かつ「国の要請」であり、国が自治体の取組状況を公表するといった事実上の牽制はあるものの、その引き下げの判断は各自治体の問題であることはいうまでもない。そうしたなかで、給与引き下げが全国的に実施されれば、それは単なる個別自治体の選択結果の総体というにとどまらず、地方全体の財政規模や構造として既成事実化し、地財計画や地方交付税が対象とする財源保障枠の恒久的縮小をもたらすことが懸念される。

地財計画や地方交付税における給与費関連の給与単価等の設定については、総務省の解説では地方公務員給与実態調査や人事委員会勧告、行革の状況などを踏まえて行われている。この算定基礎を前提とするならば、目下の給与費削減の取組が普遍的な事実となり、給与単価の新たな水準となりうるのである。

各自治体の個別の選択が、それぞれにとって最悪の結果をもたらす囚人のジレンマにならないように、自治体財政の状況を踏まえた冷静な判断が求められる。

(4) 地方自治体の今後の対応のあり方

今回の臨時特例は、臨時的な経費変動の要素を地財計画や地方交付税に反映させた点で、明らかに標準的行政水準に対する一般財源を確保する地方交付税法の主旨に照らして矛盾している。このことについては地方自治に関わるすべての国・地方の政策担当者は留意すべきであり、早急にこうしたいびつな財政対策を解消すべきである。

そのうえで、地方自治体の当面の対応のあり方を述べる。

◆ 実態のない7.8%という数字

今回の地方公務員給与の引き下げは、国家公務員平均給与の引き下げに準じることを要請されたわけであるが、地財計画あるいは地方交付税の需要額のいずれにおいても7.8%という数字が直接的に反映された事実はない。明らかなことは地財計画において8,504億円が削減され、一方でこれに対応する財政対策が講じられたことである。

確かに交付税算定の単位費用に含まれる給与統一単価が大幅に下がっているが、これは退職手当の引き下げ分などの他の要因も含めて、前年度比でおおむね5%台であり、臨時特例の影響分はこの一部に過ぎない。

自治体関係者は、特定の数値の動向を過剰に受け止めて、今年度の交付税見直しについて拙速な判断をすることは慎むべきである。

◆ **算定結果までは留保すべき**

4月末現在で交付税算定の単位費用までは明らかであるが、省令レベルとなる補正係数の内容について確定していない。既述のような粗い試算が出ているが、今回の場合、とくに7月頃に行われる各自治体の普通交付税算定結果をみたうえで、自治体財政全体の状況を勘案し、対応を検討すべきである。

先行して給与削減を行ったところで、現時点では7月の交付に何ら影響はない⁽¹¹⁾。

◆ **一般財源ベースで判断する**

交付税算定結果を踏まえて、諸方策を検討する場合、とりわけ地方税等を含めた一般財源の確保の状況が重要な判断基準となるだろう。

地財計画では一般財源総額は前年度並みを確保しており、マクロベースでは一般財源の大きな落ち込みはない。したがって、個別自治体においても、基本的にはこの見通しから大きくかい離することはないと予想される。

そうであるならば、各自治体の一般財源の状況が明らかになった時点で、本格的な財政運営の方針を決定すべきである。

ただし、国の給与の削減の要請は条例改正のスケジュールを勘案して7月としており、交付税算定の時期との見合いで厳しい意思決定が迫られるだろう。

◆ **国の財政再建に巻き込まれない**

地財計画および地方交付税における臨時特例の期間は、1月15日の国と地方の協議では、国が1年間として要請しているようだが、6月頃に政府が示す骨太方針やその後の中期財政フレーム内容によっては、現在の財政拡大基調から国と地方を通じた財政再建路線へと回帰し、給与引き下げが恒久化する可能性がある。

こうなると防災・減災等といった臨時特例の目的などは雲散霧消し、国の財政再建に動員されることが懸念される。まずは当面の国の動向に注目すべきである。

◆ **地方公務員給与削減問題の本質**

地方公務員給与削減問題の根底には、相対的に安定した公務員の立場に対する住民の厳しい目があることを忘れてはならない。

今回の地財計画や個別自治体における給与削減を、復元させられるかどうかは、結局のところ地方自治体の住民に対する説明責任に委ねられているのではないだろ

(11) 一部新聞報道では、3月の時点で総務省はペナルティを課すとは明言していないが、同時に、減額措置を行わなかった自治体を財政的に余裕のある団体として、特別交付税における減額の対象となる可能性を記事では指摘している。（自治日報 3月8日記事）

うか。

すなわち住民の暮らしに関わる様々な行政の担い手としての地方自治体および、地方公務員の必要性、地方財政の重要性といったことが、人々に理解され、それがより強い世論を形成して初めて、臨時特例からの積極的かつ自律的な脱却がはかれるのである。地方自治体の関係者には、そのための取り組みが一層求められる。

(とびた ひろし 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：地方財政計画／地方交付税／地方公務員の給与削減／
地域の元気づくり事業費／給与単価