

# 地方公務員給与に係る地方交付税算定について

角 本 健 吾

## はじめに

政府は、2013年度の地方財政計画（以下、「地財計画」という。）において、国家公務員の給与減額に合わせて、地方公務員給与の減額を要請することとし、7,854億円の給与関係経費の削減を通じ、地方交付税の削減を進めた。これに対し、地方六団体等をはじめとした地方自治体関係者は猛反発し、あらためて地方公務員の給与費と地方交付税のあり方が注目された。

地方公務員の給与費に係る地財計画・地方交付税の算定の仕組みは、地財計画の解説資料、地方交付税算定の基礎資料に基本的な考え方が示されている。しかし、一般財源の多くを占める給与費の算定にも拘わらず、その算定の仕組みは不明な点も多い。

地財計画、地方交付税との関係、基準財政需要額の算定からみた地方公務員給与費の実態を検証する。

## 1. 地財計画と給与関係経費算定の仕組み

地方公務員給与に係る地方交付税の算定については、地財計画の給与関係経費の水準に関係している。

地財計画は、地方交付税法第7条の規定に根拠を置いており、地方全体の歳出・歳入を見積もり、地方自治体が標準的な行政水準を確保できるよう財源保障枠の全体を決定するもので、地財計画の策定を通じて地方交付税総額も決定する。

地財計画の各種経費をどのように見積もるか、具体的な積算根拠の法令上の規定はない。

ただし、地財計画の各種経費の算定基礎や見積もり方の手がかりは、総務省の解説文書<sup>(1)</sup>によって知ることができる。

地財計画の給与関係経費の算定基礎のうち、義務教育教職員を除く一般職員の給与単価については、5年ごとに調査が実施される「地方公務員給与実態調査」<sup>(2)</sup>をベースに給与単価を設定し、これに毎年度の昇給原資率、給与改定率として各人事委員会勧告を反映している。

給与単価は、「地方公務員給与実態調査」の給与水準が国家公務員の給与水準を上回る場合、ラスパイレズ指数で割り戻し、国家公務員ベースに修正するとしているが、近年、ラスパイレズ指数が100を割り込む状況において、このような措置はとられていない。給与改定率については、2010年度まで人事院勧告の給与改定率を採用していたが、2011年度から、地域の民間給与の反映をより重視する観点から各人事委員会勧告の数値が反映されている。

義務教育教職員の給与単価は、「義務教育費国庫負担法」に基づき国の予算における義務教育費国庫負担金の算定基礎により、都道府県の負担分が決定される。

地財計画の算定基礎のうち人員について、義務教育教職員の定数は「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準法」第6条、公立高等学校の教職員の定数は「公立高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」第7条、警察官の定数は「警察法施行令」第7条、消防職員の定数は「消防力の整備指針」の人員に係る指針といった、法令等の基準に基づき人員が設定される。また、法令の基準や必置規制が存在しない一般職員については、前年度の地財計画の人員をベースに各地方自治体の定員管理計画の今後の定員純減の取り組みが加味されている。

地財計画は、各地方自治体が標準的な行政水準を保つための給与、人員を見積もるものであり、各地方自治体の給与実態とは一致しない。ただし、給与関係経費の積算に当たって、後追いながら、各種の統計数値や実態が計画に反映されることになる。しかも、2011年から給与改定率に人事委員会勧告が採用されたように、地財計画の給与関係経費の算定は、国基準から地方自治体の実態に沿った算定にシフトしている<sup>(3)</sup>。

地財計画の過去最大規模となった2001年以降の給与関係経費の推移について、**図表1**で示している。2003年以降、減少傾向が続いている。骨太方針による地方財政圧縮、2005年

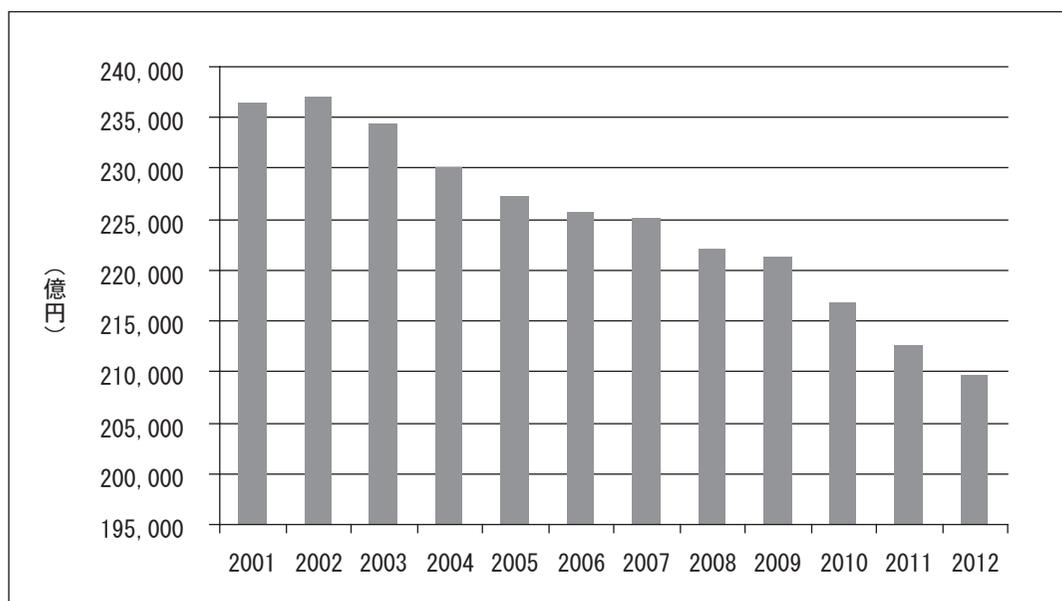
---

(1) 「平成24年度改正地方財政詳解」

(2) 1955年に第1回調査が行われ、1958年以降は5年ごとに調査を実施

(3) 飛田博史「2012年度 地方交付税算定結果の検証(上)」(自治総研2013年7月号)

図表 1 地財計画 給与関係経費の推移



(資料) 各年度 地方財政計画より作成

～2009年に進められた「集中改革プラン」<sup>(4)</sup>による定員抑制が進められ、地方自治体ではこれに呼応した給与カット、人員削減が行われている。

地方公務員数は1996年から2013年までの累計で52万人減少し、各地方自治体では大幅な人員削減を進めている。人員削減の実態は翌年度の地財計画に反映され、地財計画の段階的な縮小をもたらすとともに、これに関する地方交付税総額の押し下げ要因となる。

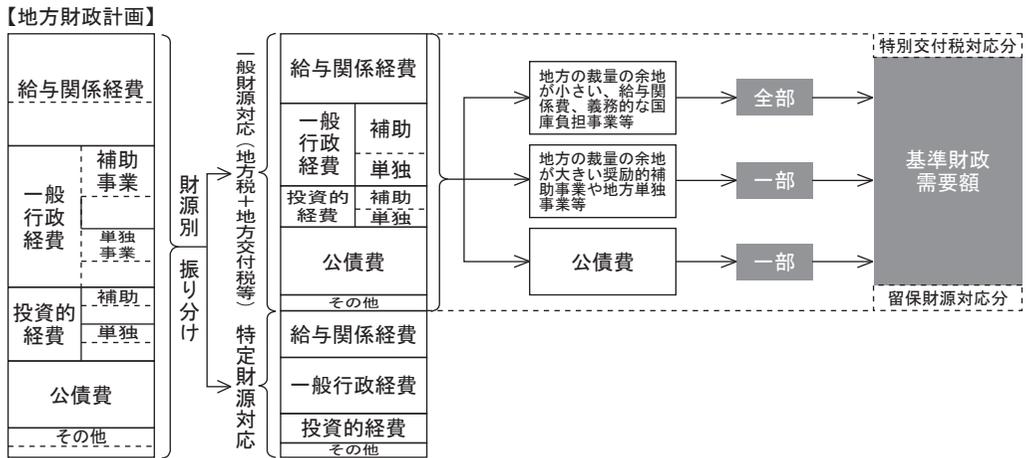
## 2. 地財計画と地方交付税の関係

地財計画で決定した地方交付税総額は、各地方自治体に配分されることになるが、標準的な歳出水準を示す基準財政需要額と標準的な税収入等を示す基準財政収入額の差し引きを行い、基準財政収入額が基準財政需要額に不足する分が普通交付税額として交付される。

図表 2 は、地財計画と基準財政需要額の関係を示したものである。

(4) 「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」(2005年3月29日)

図表 2 地方財政計画と基準財政需要額の関係（概念図）



（資料）参議院総務委員会調査室「地方財政データブック」より抜粋

地財計画の歳出は、補助金等の特定財源も含めた経費を計上しているが、基準財政需要額は特定財源で賄われる経費を除外し、一般財源として保障すべき経費のみを計上している。ただし、基準財政需要額に一般財源として保障すべき経費を全て算入するのではなく、75%分が基準財政需要額に算入され、残りの25%分は留保財源の対応分として扱われる。この基準財政需要額への75%算入割合は、経費の性格に応じて異なっており、給与費や生活保護費など義務的な性格が強い経費は75%を上回り算入される。厳密な算入ルールは不明だが、給与費はほぼ100%算入されている<sup>(5)</sup>。

給与費について、義務教育教職員の場合、地財計画では国庫補助負担金と地方負担分も含めて計上されているが、基準財政需要額に算入する際は、国庫補助負担金で賄われる経費部分は除外し、一般財源で賄われる部分のみ算入される。一般職員は一般財源をほぼ全部を算入している。

この基準財政需要額の算定は、対象となる行政分野ごとの経費単価となる「単位費用」、各地方自治体の財政需要を反映する人口や面積などの統計数値である「測定単位」、各地方自治体の規模や権限の違い等による経費差を加味する「補正係数」を掛け合わせ、行政分野ごとに基準財政需要額を算定し、合計額を積算する。

基準財政需要額の費目は図表3の通りであり、警察、土木、教育、厚生労働、消防、総

(5) 岡本全勝「地方交付税・仕組みと機能」（大蔵省印刷局、1996年）、高木健二「地域間格差と地方交付税」（公人社、2008年）

務といった行政分野ごとに積算され、このうち、給与費は積算の一部として、図表4の通り「単位費用」や「補正係数」に組み込まれる。

図表3 算定項目と測定単位（2013年）

(道府県分)		(市町村分)			
I 個別算定経費		I 個別算定経費			
費目	測定単位	費目	測定単位		
警察費	警察職員数	消防費	人口		
土木費	道路橋りょう費	道路の面積	道路橋りょう費	道路の面積	
	道路橋りょう費	道路の延長	道路橋りょう費	道路の延長	
	河川費	河川の延長	港湾費（港湾）	係留施設の延長	
	港湾費（港湾）	係留施設の延長	港湾費（港湾）	外郭施設の延長	
	港湾費（港湾）	外郭施設の延長	港湾費（漁港）	係留施設の延長	
	港湾費（漁港）	係留施設の延長	港湾費（漁港）	外郭施設の延長	
	港湾費（漁港）	外郭施設の延長	都市計画費	都市計画区域における人口	
	その他土木費	人口	公園費	人口	
教育費	小学校費	教職員数	公園費	都市公園の面積	
	中学校費	教職員数	下水道費	人口	
	高等学校費	教職員数	その他土木費	人口	
	高等学校費	生徒数	小学校費	児童数	
	特別支援学校費	教職員数	小学校費	学級数	
	特別支援学校費	学級数	小学校費	学校数	
	その他の教育費	人口	中学校費	生徒数	
	その他の教育費	公立大学等学生数	中学校費	学級数	
厚生労働費	生活保護費	私立学校等生徒数	中学校費	学校数	
	社会福祉費	町村部人口	高等学校費	教職員数	
	衛生費	人口	高等学校費	生徒数	
	高齢者保健福祉費	65歳以上人口	その他の教育費	人口	
	高齢者保健福祉費	75歳以上人口	その他の教育費	幼稚園の幼児数	
	労働費	人口	厚生費	生活保護費	市部人口
産業経済費	農業行政費	農家数		社会福祉費	人口
	林野行政費	公有以外の林野の面積		保健衛生費	人口
	林野行政費	公有林野の面積		高齢者保健福祉費	65歳以上人口
	水産行政費	水産業者数	高齢者保健福祉費	75歳以上人口	
総務費	徴税費	人口	清掃費	人口	
	恩給費	恩給受給権者数	産業経済費	農業行政費	農家数
	地域振興費	人口	林野水産行政費	林業及び水産業の従業者数	
	地域経済・雇用対策費	人口	商工行政費	人口	
地域の元気づくり推進費	人口	総務費	徴税費	世帯数	
公債費	面積		戸籍住民基本台帳費	戸籍数	
			戸籍住民基本台帳費	世帯数	
地域振興費	人口		地域振興費	面積	
地域経済・雇用対策費	人口	地域経済・雇用対策費	人口		
地域の元気づくり推進費	人口	地域の元気づくり推進費	人口		
公債費		公債費			

II 包括算定経費	
包括算定経費	人口
包括算定経費	面積

II 包括算定経費	
包括算定経費	人口
包括算定経費	面積

（資料）総務省「平成25年度各行政項目別単位費用算定基礎」より作成

図表 4 給与費にかかる地方財政計画と基準財政需要額の関係

地方財政計画上の項目	単位費用	補正係数
1. 給料本俸	統一単価を設定	
2. 扶養手当	統一単価を設定	
3. 通勤手当	統一単価を設定	
4. 住居手当	統一単価を設定	
5. 単身赴任手当	関係各費目で設定	
6. 期末勤勉手当	統一単価を設定	
7. 地域手当		態様補正中、共通係数
8. 寒冷地手当		寒冷補正
9. 特勤勤務手当		地域振興費のへき地補正
10. 時間外勤務手当	統一単価を設定	
11. 休日給	関係各費目で設定	
12. 夜勤手当	関係各費目で設定	
13. 宿日直手当	関係各費目で設定	
14. 特殊勤務手当	関係各費目で設定	
15. 退職手当	統一単価を設定	
16. 管理職特別勤務手当	統一単価を設定	
17. 義務教育等教員特別手当	小・中学校費	
18. 事務栄養職員産代費	関係各費目で設定	
19. 管理職手当	統一単価を設定	
20. 初任給調整手当	衛生費	
21. 農林漁業改良普及手当	農、林、水産行政費	
22. 公務災害補償費	統一単価を設定	
23. 共済組合負担金	統一単価を設定	
24. 追加財政需要額	包括算定経費	

(資料) 地方財務協会「地方財政」2012年5月号より作成

基準財政需要額には、地財計画の給与関係経費のように、給与費単独の費目は存在せず、給与費に相当する基準財政需要額がどの程度か、一見して把握できる構造になっていない。給与費に相当する基準財政需要額を推定するためには、各費目から給与費に相当する基準財政需要額を抜き出し、合算するほかない。

新聞報道等で、臨時給与減額の影響により各地方自治体で普通交付税額がどの程度減額されると報じられたが、実際は、給与費に相当する普通交付税額を明確に言い当てることは不可能である。各地方自治体に交付される普通交付税額は、基準財政需要額と基準財政収入額のトータルの差し引きで決まるため、給与費に相当する普通交付税額がどの程度存在するか判別不可能な仕組みとなっている。

したがって、給与費にかかる地方交付税に対する影響を検証するためには、地財計画の給与関係経費の算定基礎や給与費に関する基準財政需要額の推移をみていく必要がある。

### 3. 地財計画の給与単価と計画人員

地財計画は2002年以降減少傾向にあり、その要因に給与関係経費の減少が大きく関係している。そこで、給与関係経費の算定基礎となる給与単価や計画人員の推移をみてみよう。

**図表5**は退職手当を除く給与関係経費の推移を示したものである。2002年以降の推移をみると、義務教職員と警察官は微減、消防職員は横ばい、一般職員が大幅な減少を示していることがわかる。

給与関係経費の構成要素のうち、基本給の推移をみてみよう。**図表6**は職員一人当たりの基本給の年額の推移を示している。2002年以降の推移をみると、義務教育費国庫補助負担金の算定基礎に基づき積算される義務教育職員は減少をわずかにとどめているが、一般職員と同じ積算方法で給与単価が設定される消防職員、警察官の減少幅が比較的大きく、なかでも警察官が顕著である。ただし、同じ一般職員であっても、都道府県、市町村の基本給の推移は必ずしも一致していない。都道府県、市町村とも2006年から2010年までともに減少していたが、都道府県は2011年から増加傾向に転じ、市町村は1年遅れの2012年に増加に転じている。

次に、計画人員の推移をみてみよう。**図表7**で2002年以降の推移をみると、法令等の基準で人員が決定される警察官と消防職員は顕著な増加が認められ、義務教職員はほぼ、横ばいである。一方、一般職員は大幅に減少し、特に都道府県の人員減が著しい。

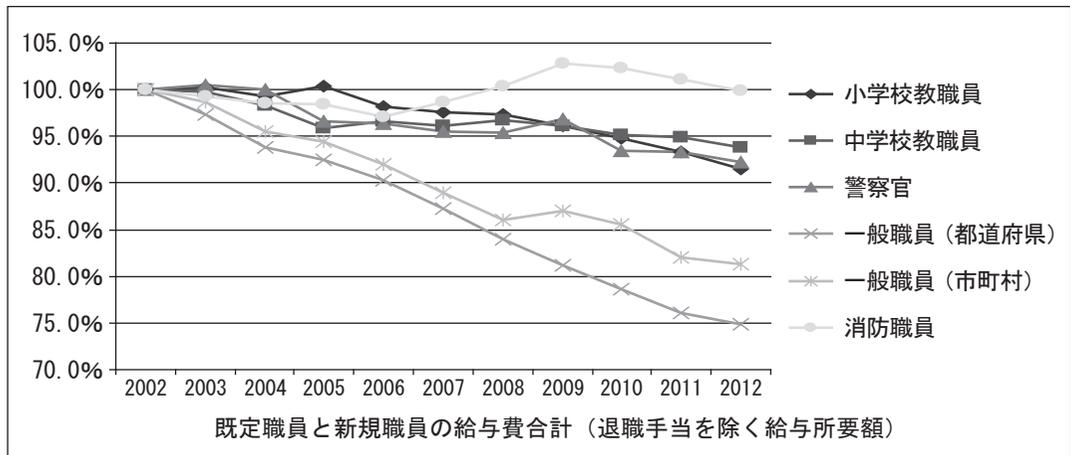
以上をまとめたものが、**図表8**であり、2002年～2012年にかけての平均伸び率を示したものである。消防職員は横ばい、小学校教職員は0.7%、中学校教職員は0.2%、警察官は0.6%のマイナスである。一般職員（都道府県、市町村）は、前年比で毎年、平均して2.8%及び1.9%のマイナスとなっていることを示しており、2002年以降の10年間にするとそれぞれ大幅なマイナスとなる。

警察官の基本給は、他職種に比べ減少が著しく、その要因は不明だが、計画人員が一貫して増加傾向にあることが関係している可能性がある。一般職員は基本給、計画人員ともに減少しており、法令等による定員の縛りがないため、とりわけ、人員減が給与関係経費全体の減少を強めているものと考えられる。

しかも、高木が指摘する通り、給与関係経費について、地財計画と実際の決算を比べると、計画で示す給与費の削減率を上回り、自治体が削減している実態がある。とくに、人員については、地財計画上で1993年から2011年まで20万2,000人削減しているが、実数で

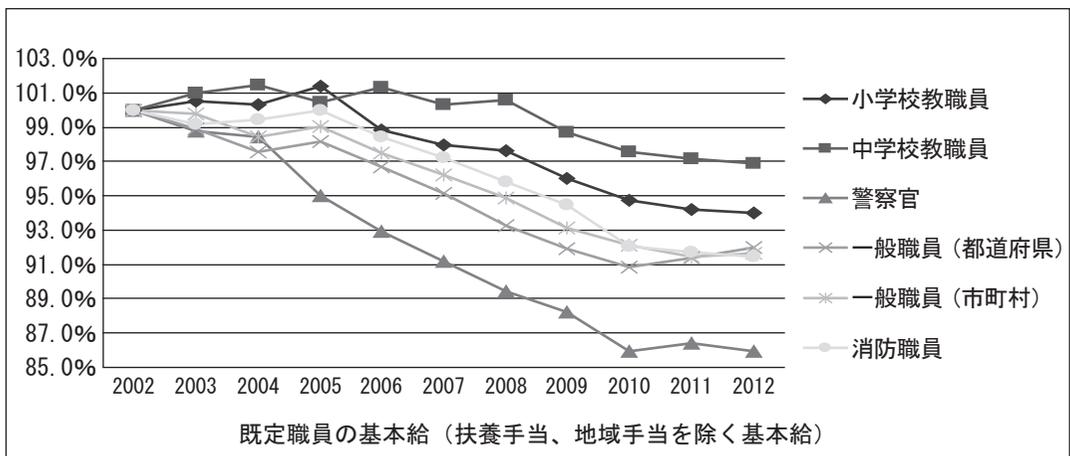
は1994年から2010年まで41万4,000人削減しており、計画の倍以上も削減している<sup>(6)</sup>。人員削減を進めるほど、地財計画の給与関係経費の削減に反映され、結果として自治体自ら首を絞める結果となっている。

図表5 地財計画 給与関係経費（退職手当除く）の推移（2002年=100）



（資料）地方財務協会各年度「改正地方財政法詳解」より作成

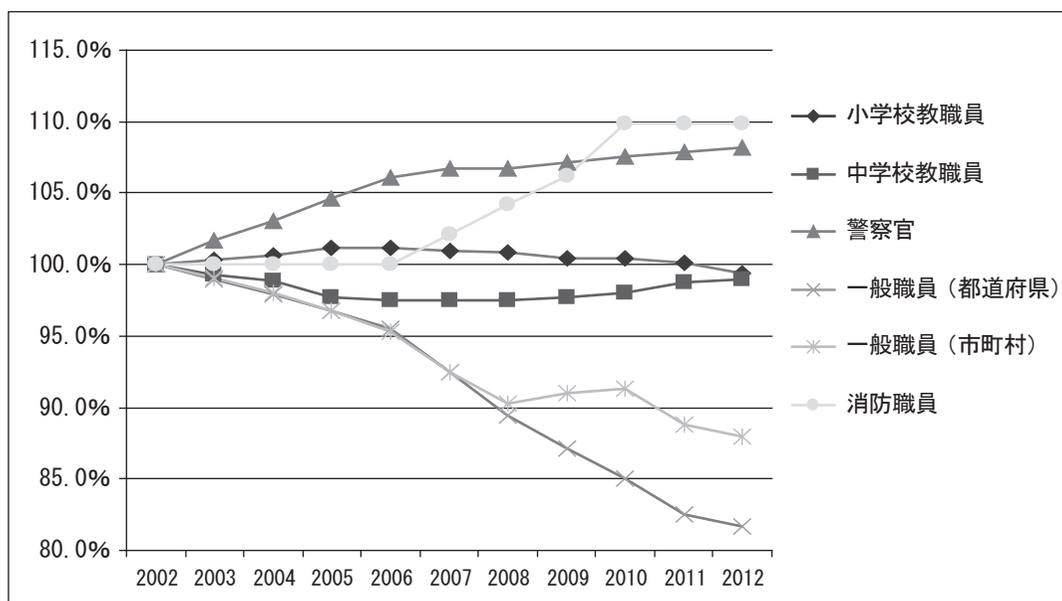
図表6 地財計画 職員一人当たり給料年額の推移（2002年=100）



（資料）同上

(6) 高木健二「2013年度地財計画と地方財政」（自治総研2013年4月号）に詳細に分析されている。

図表7 地財計画 計画人員の推移（2002年=100）



（資料） 同上

図表8 給与関係経費の平均伸び率（2002年～2012年）

	小学校教職員	中学校教職員	警察官	一般職員 （都道府県）	一般職員 （市町村）	消防職員
基本給	-0.6%	-0.3%	-1.5%	-0.8%	-0.9%	-0.9%
計画人員	-0.1%	-0.1%	0.8%	-2.0%	-1.3%	0.9%
給与関係経費	-0.7%	-0.2%	-0.6%	-2.8%	-1.9%	0.0%

（資料） 同上

## 4. 地方交付税の給与単価と職員数の状況

### （1） 給与単価

次に、地方交付税の算定基礎となる単位費用に含まれる給与単価の推移をみる。単位費用は、標準団体（道府県分人口170万人、面積6,500km<sup>2</sup>、市町村分人口10万人、面積160km<sup>2</sup>）に必要な経費単価のことであり、道府県分、市町村分それぞれに各行政分野の費目ごとに設定される。給与費は単位費用の積算の一部に含まれる。

単位費用に含まれる給与費は、一般職員の場合、部長職、課長職、職員A、職員Bの4つの職位に統一の給与単価を設定し、これに各行政分野の経費項目ごとに必要とされる職員数を乗じて算定される。また、**図表4**の通り、地財計画の算定基礎となる給与項目のうち、多くは単位費用に反映されるため、基本的に地財計画の給与関係経費と地方交付税算定の動向は密接に関係している。

**図表9**は、道府県分、市町村分の一般職員の基本給について、2002年を100とした2012年までの推移を示し、**図表10**で職位ごとの平均伸び率を示している。全体的に低下傾向を示しており、給与費にかかる財源保障を抑制してきたことがわかる。

このような低下傾向にあるなかで、2010年は増加に転じている。2010年の地財計画の給与関係経費は前年度に比べ0.2%の減であり、**図表6**の通り地財計画の基本給も都道府県、市町村ともに減少している。また、地財計画の算定根拠となる2008年の「地方公務員給与実態調査」の平均給料月額や2009年の人事院勧告も減少傾向にも拘わらず、交付税の給与単価は増加している<sup>(7)</sup>。つまり、地財計画の給与関係経費が削減されたとしても、交付税の給与単価はマイナスの算定となるとは限らないことを示している。

一方、地財計画の都道府県の基本給は2011年から増加しているが、反対に2011年の交付税の給与単価は減少しており、必ずしも地財計画と地方交付税の給与単価は連動していないことがわかる<sup>(8)</sup>。

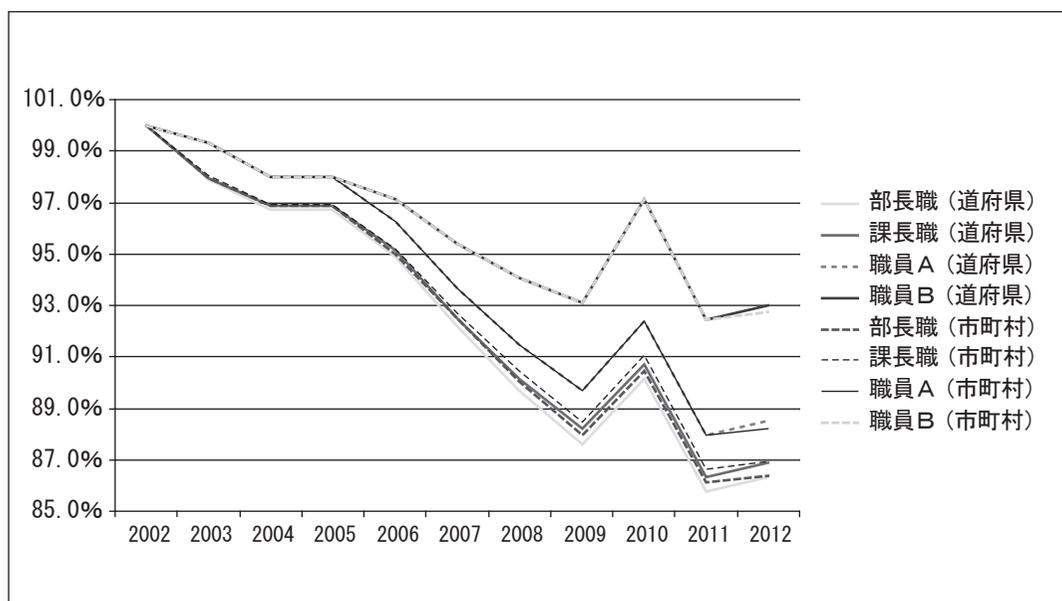
このように、給与費にかかる地財計画、地方交付税は、双方の積算プロセスや連動性について不明な点が多く、算定プロセスの明確化が求められる。また、地方自治体関係者は、給与関係経費全体の規模や傾向だけにとらわれず、地財計画、交付税それぞれの給与単価の動向に注意を払う必要がある。

---

(7) 2010年の単位費用の増加の要因について、地方税収が前年比10%の大幅減となり、これとともない留保財源も減少し、相対的に基準財需要額が拡大したため、地財計画で給与関係経費がマイナスであっても、単位費用に含まれる給与単価が上昇したと総務省は説明している。

(8) 飛田博史「2012年度 地方交付税算定結果の検証（上）」（自治総研2013年7月号）に詳細に分析されている。

図表9 一般職員 地方交付税の給与単価（基本給）の推移（2002=100）



（資料）地方財務協会 各年度「地方交付税制度解説（単位費用篇）」より作成

図表10 給与単価（基本給）の平均伸び率（2002～2012年）

職 位	2002－2012平均
部長職（道府県）	－1.9%
課長職（道府県）	－1.8%
職員A（道府県）	－1.6%
職員B（道府県）	－1.2%
部長職（市町村）	－1.9%
課長職（市町村）	－1.8%
職員A（市町村）	－1.7%
職員B（市町村）	－1.2%

（資料）同上

## （2）職員数

標準団体（道府県分人口170万人、面積6,500km<sup>2</sup>、市町村分人口10万人、面積160km<sup>2</sup>）に必要な職員として費目ごとに設定されており、2012年度の状況を図表11に示している。

図表11 経費別職員数

(道府県分)						(市町村分)						
費目	部長	課長	職員A	職員B	合計	費目	部長	課長	職員A	職員B	合計	
警察費			151	234	警察官 (3,052) 385	消防費				2	消防吏員 (126) 2	
土木費	道路橋りょう費		1	34	36	71	道路橋りょう費			1	6	7
	河川費		2	14	18	34	港湾費(港湾)		1	6	10	17
	港湾費(港湾)		1	5	6	12	港湾費(漁港)			2		2
	港湾費(漁港)			2		2	都市計画費		1	3	8	12
	その他土木費		14	84	101	199	公園費			3	2	5
	小学校費					教職員 (6,627)	その他土木費		1	6	8	15
教育費	中学校費				教職員 (3,881)	小学校費				4(1校につき)	4(1校につき)	
	高等学校費			96	教職員 (2,583) 96	中学校費				3(1校につき)	3(1校につき)	
	特別支援学校費				教職員 (970) 31	高等学校費				2(1校につき)	2(1校につき)	
	その他の教育費	教育長 (1)	13	190	111	教員 (51) 315	その他の教育費	教育長 (1)	4	20	28	教員(20) 53
	生活保護費			28	11	39	生活保護費			16	11	27
厚生労働費	社会福祉費		5	113	79	197	社会福祉費		1	9	16	26
	衛生費		13	282	196	491	保健衛生費		2	9	13	24
	高齢者保健福祉費		1	16	14	31	高齢者保健福祉費		1	8	27	36
	労働費		3	58	26	87	清掃費		1	4	25	30
産業経済費	農業行政費		12	314	254	580	農業行政費		1	6	13	20
	林野行政費		3	54	56	113	林野水産行政費				2	2
	水産行政費		2	31	33	66	商工行政費		1	3	5	9
	商工行政費		6	63	62	131	徴税費		2	9	22	33
総務費	徴税費		5	83	124	212	戸籍住民基本台帳費		1	13	8	22
	地域振興費		2	4	7	13	地域振興費		1	2	3	6
	包括算定経費	10	30	195	262	497	地域振興費(面積)				1	1
						包括算定経費	5	7	30	42	84	

一般職員以外の職員は( )書とした。

(資料) 地方財務協会「平成24年度地方交付税制度解説(単位費用篇)」より作成

続いて、2002年以降の主な費目について、一般職員の職員A、職員Bの合計数の変化をみる。道府県分の厚生労働費を図表12、市町村分の厚生費の推移を図表13で示している。道府県分の各費目の職員数は概ね減少傾向にあり、なかでも衛生費は577人

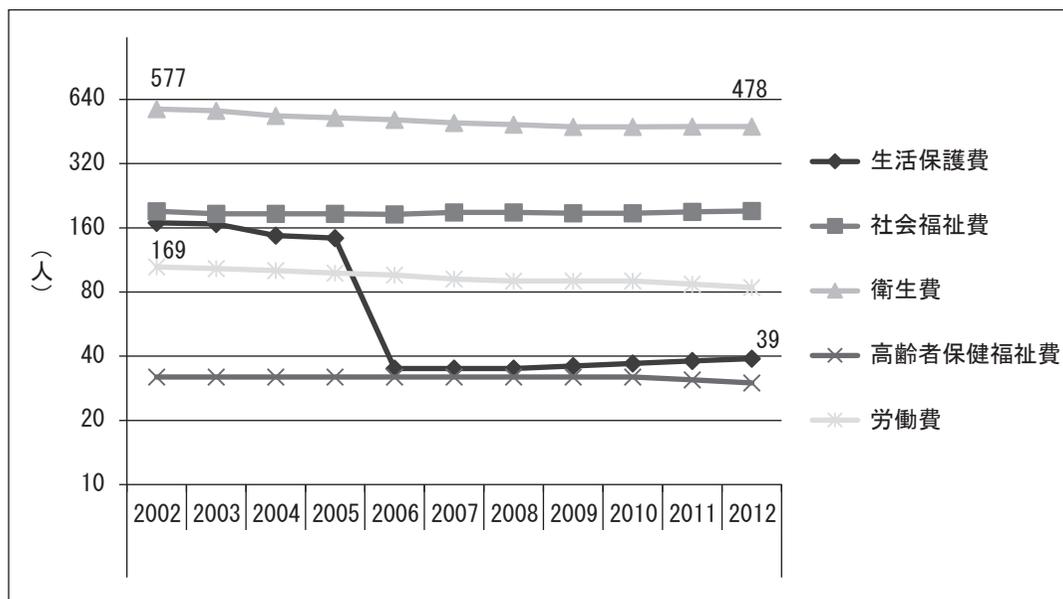
から478人へ減少、生活保護費は169人から39人へと大きく減少している。

市町村分では、生活保護費は21人から27人へと増加しているが、他の費目は概ね減少傾向を示しており、特に清掃費は65人から29人へと顕著である。

生活保護費については、道府県分の職員数が2006年以降、大幅に減少しているが、市町村合併の進展で町村が減少しているものと考えられ、一方で市町村分の職員数はやや増加している。清掃費については、ごみ収集の民間委託等により人員数が大幅に減少しているものと考えられる。

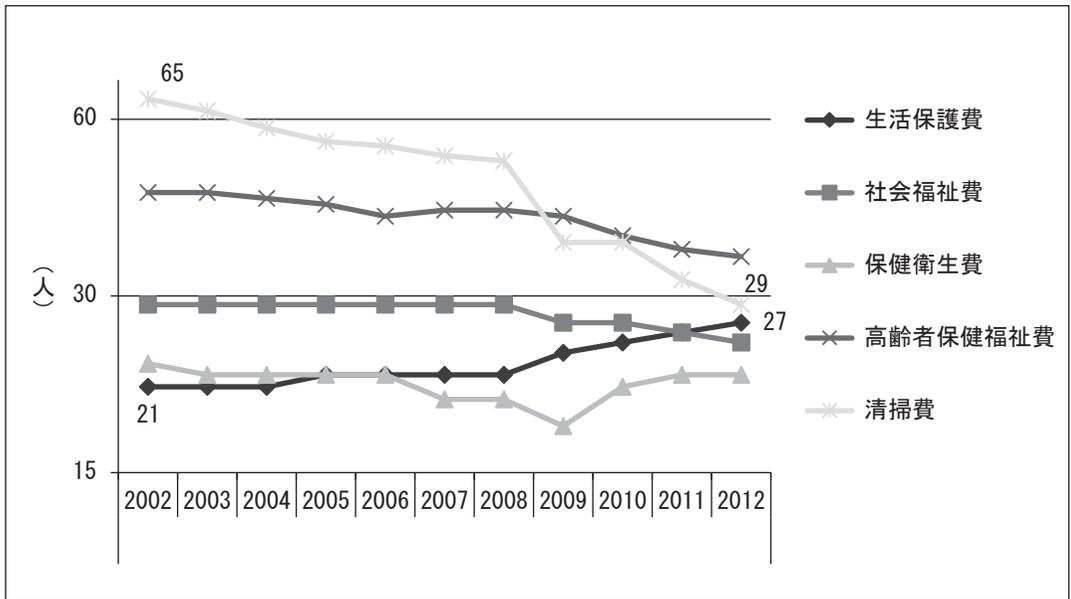
東日本大震災の復興にむけて、土木職員の不足が深刻化しているが、土木費の職員数について、道府県分を図表14、市町村分を図表15で示している。道府県分のその他土木費223人から185人、道路橋りょう費129人から70人へと減少が顕著である。市町村分では、港湾費（港湾）24人から16人、都市計画費が15人から11人、道路橋りょう費が11人から7人へと減少している。

図表12 厚生労働費（道府県分） 一般職員（職員A、Bの合計）の推移



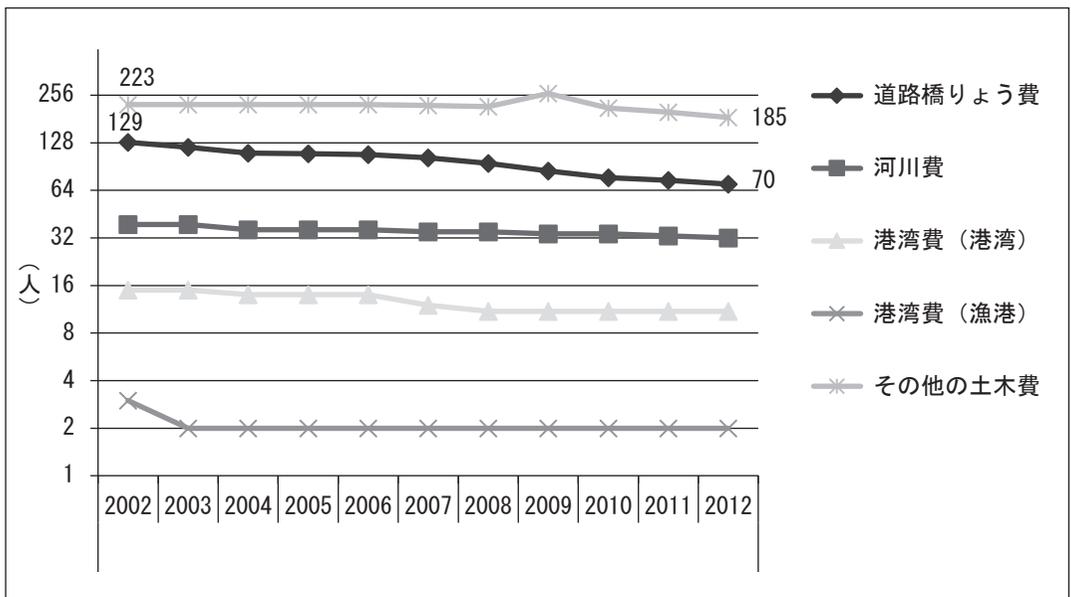
(資料) 地方財務協会 各年度「地方交付税制度解説（単位費用篇）」より作成

図表13 厚生費（市町村分） 一般職員（職員A、Bの合計）の推移



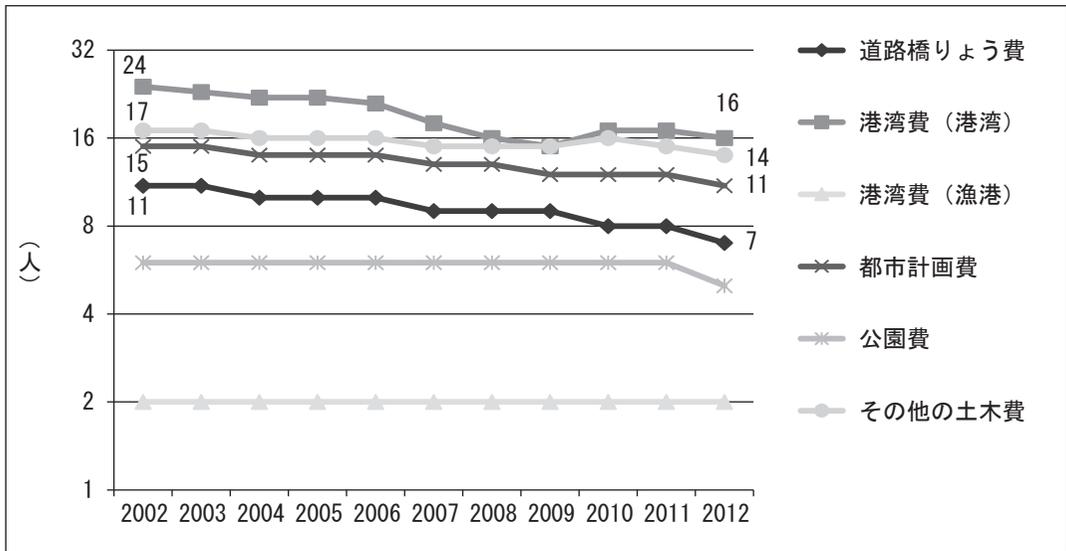
(資料) 同上

図表14 土木費（道府県分） 一般職員（職員A、Bの合計）の推移



(資料) 同上

図表15 土木費（市町村分） 一般職員（職員A、Bの合計）の推移



(資料) 同上

## 5. 給与費にかかる基準財政需要額の推移

続いて、給与費に相当する基準財政需要額の割合をみる。給与費の割合については、各費目の給与費単価<sup>(9)</sup>に補正後測定単位<sup>(10)</sup>を乗じて、給与費に相当する基準財政需要額とし、これに臨時財政対策債振替前の基準財政需要額で除して試算した。図表16に道府県分、図表17で市町村分の結果を示している。

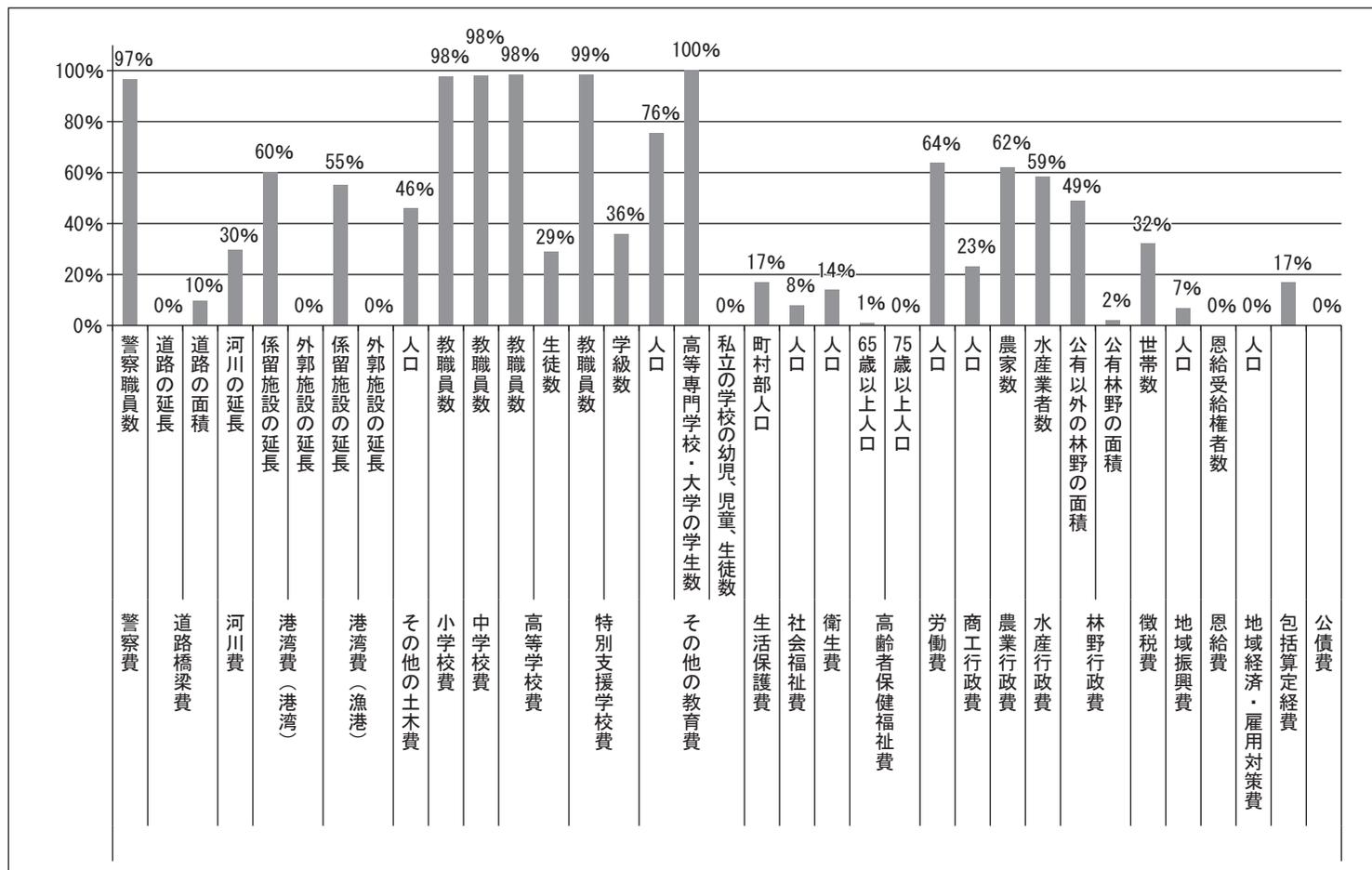
道府県分では、給与費の割合が高いものとして、警察費（測定単位：警察職員数）、小学校費、中学校費、高等学校費、特別支援学校費（以上、教職員数）、その他の教育費（高等専門学校・大学の学生数）であり、ほぼ100%給与費で積算されている。市町村分では、その他の教育費（幼稚園の幼児数）、高等学校費（教職員数）が概ね100%、続いて消防費、戸籍住民基本台帳費（世帯数）の81%を給与費が占めている。

道府県分、市町村分とも給与費0%の費目もあるが、多くの費目に給与費が積算されて

(9) 各年度 地方財務協会「地方交付税制度解説（単位費用篇）」の各費目の単位費用算定基礎の欄の下段の給与費単位費用

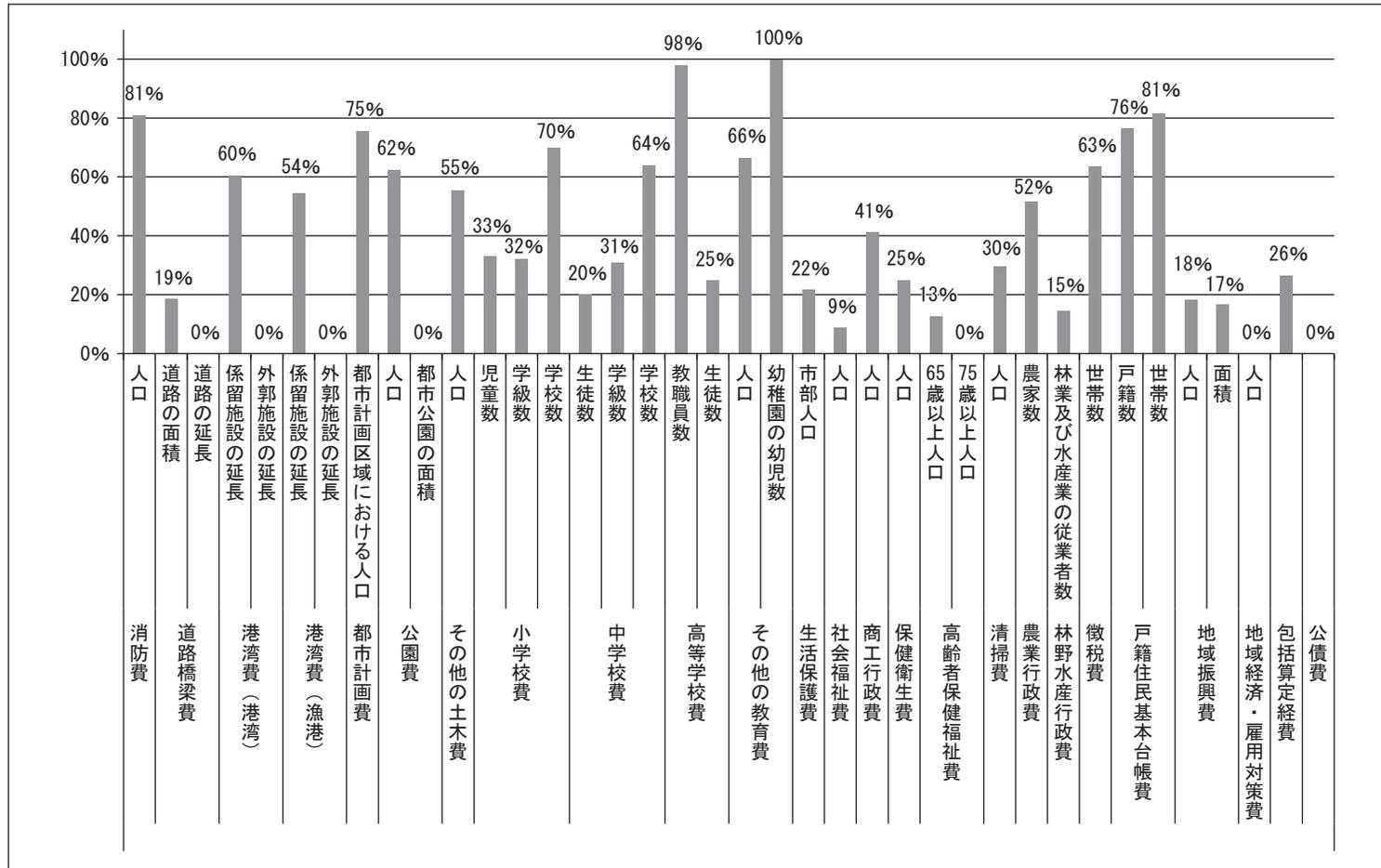
(10) 各年度 総務省「地方交付税等関係計数資料」の補正後測定単位

図表16 道府県分 給与費の基準財政需要額の割合 (2012年)



(資料) 地方財務協会「平成24年度地方交付税制度解説(単位費用篇)」、総務省「平成24年度地方交付税等関係係数資料」より作成

図表17 市町村分 給与費の基準財政需要額の割合（2012年）



(資料) 同上

おり、地方公務員給与は、地方自治体が提供する行政サービスの水準に直結している。地方交付税は、一般財源であり、基準財政需要額の積算通りに使途が義務付けられているわけではないが、行政サービス水準とともに人件費の財源保障機能として重要な役割を果たしていることがわかる。

**図表18、図表19**は、2002年度以降、各算定項目の給与費の割合の推移を示している。道府県分では、給与費の割合が高い警察費、教育費は変動が少なく高い水準となっているが、他の経費は概ね減少傾向を示している。増加傾向にある経費項目は、教育費のうち中学校費、高等学校費（以上教職員数）、特別支援学校費（教職員数）、その他の教育費（高等専門学校・大学の学生数）とわずかである。

市町村分についても、給与費の割合が高いその他の教育費（幼稚園の幼児数）、高等学校費（教職員数）、消防費、都市計画費は変動が少なく、高い水準を保っている。他の経費は概ね減少傾向を示しているが、増加傾向にある経費項目は、港湾費（漁港・係留施設の延長）、小学校費、中学校費（以上学校数）とわずかであり、道府県分、市町村分ともに人件費の財源保障機能を低下させてきたことがわかる。

次に、主な費目について、給与費の基準財政需要額と基準財政需要額の総額の推移をみてみよう。生活保護費について、**図表20**に道府県分、**図表21**に市町村分の推移を示している。道府県分の総額は2004年以降、急激に減少し、2009年以降増加に転じているが、給与費は増加していない。このため、給与費の割合が低下傾向にある。一方、市町村分の基準財政需要額は総額、給与費ともに伸びているが、相対的に給与費の伸びが小さいため、**図表19**の通り、給与費の割合は年々低下している。

**図表22、図表23**は、基準財政需要額に占める給与費の割合が高い道府県分の警察費、市町村分の消防費の状況を示している。給与費の基準財政需要額と基準財政需要額の総額が連動していることがわかる。

**図表24**は、給与費の割合が増加した道府県分のその他土木費を示している。給与費の基準財政需要額はやや減少傾向にあるが、公共事業費の減少で相対的に基準財政需要額の総額が大幅に減少したため、**図表18**の給与費の割合は増加している。

給与費の割合が減少した市町村分の清掃費の状況は**図表25**である。基準財政需要額の総額、給与費ともに減少傾向にあるが、年々、民間委託により職員数を減少させた結果、給与費の基準財政需要額の減少傾向がより顕著である。また、**図表19**の通り、市町村分の小学校費（児童数）、中学校費（生徒数）の給与費の割合も減少傾向となっており、学校給食の民間委託が影響しているものと考えられる。

図表18 道府県分 給与費の基準財政需要額に占める割合の推移

費目	土木費										教育費										厚生労働費					産業経済費					総務費				包括算 定経費
	警察費	道橋梁	路費	港湾費 (漁港)	港湾費 (港湾)	河川 費	その他 の土木 費	小学校費	中学校費	高等学校費		特殊教育諸学校費		特別支援学校費	その他の教育費			生活 保護費	社 会 福 祉 費	会 社 福 祉 費	衛生費	高齢者 保健 福祉 費	労働費	商 工 行 政 費	農 業 行 政 費	水 産 行 政 費	林 業 行 政 費	野 野 行 政 費	有 以 外 ・ 有 林 野 の 積	徴 税 費	企 画 振 興 費	地 域 振 興 費	その他 の諸 費	包括算 定経費	
測定 単位	警 察 職 員 数	道 路 の 積	係 留 施設 の 長	係 留 施設 の 長	河 川 の 長	人 口	教 員 数	教 員 数	教 員 数	生徒 数	学 級 数	教 員 数	児 童 及 び 生 徒 の 数	学 級 数	教 員 数	高 等 学 校 ・ 大 学 生 数	等 門 学 校 ・ 人 口	町 村 部 人 口	人 口	人 口	人 口	65歳 以上 人 口	人 口	人 口	農 家 数	水 産 者 数	公 産 業 者 数	有 以 外 ・ 有 林 野 の 積	世 帯 数	人 口	人 口	人 口	人 口	人 口・ 面 積	
2002	94%	12%	61%	71%	32%	20%	98%	96%	96%	46%	30%	96%	58%			97%	79%	35%	16%	48%	2%	75%	28%	73%	81%	72%	42%	26%			84%				
2003	94%	12%	47%	70%	32%	63%	96%	96%	96%	48%	30%	96%	58%			96%	79%	33%	18%	45%	2%	74%	28%	74%	81%	67%	43%	31%			61%				
2004	95%	11%	47%	61%	30%	63%	98%	97%	98%	36%	27%	97%	59%			99%	80%	26%	18%	43%	2%	72%	28%	74%	81%	68%	41%	31%			62%				
2005	95%	12%	48%	61%	27%	55%	97%	97%	97%	36%	40%	97%				99%	79%	24%	17%	24%	2%	70%	28%	72%	70%	69%	40%	30%			59%				
2006	95%	13%	49%	61%	25%	45%	98%	97%	97%	32%	39%	97%				99%	80%	22%	13%	21%	1%	70%	29%	71%	67%	61%	38%	27%			44%				
2007	97%	13%	49%	59%	11%	47%	99%	99%	99%	34%					39%	99%	100%	80%	23%	11%	20%	1%	71%	28%	71%	68%	62%	33%			6%		19%		
2008	97%	13%	51%	59%	12%	48%	99%	99%	99%	34%					39%	99%	100%	80%	22%	11%	20%	1%	77%	28%	71%	67%	77%	32%			6%		19%		
2009	97%	11%	51%	60%	21%	48%	99%	98%	99%	32%					37%	99%	100%	79%	21%	10%	18%	1%	69%	27%	70%	68%	60%	33%			8%		19%		
2010	97%	11%	53%	62%	29%	50%	98%	98%	98%	31%					35%	99%	100%	75%	21%	9%	17%	1%	65%	26%	66%	64%	56%	34%			7%		18%		
2011	97%	10%	53%	60%	30%	47%	98%	98%	98%	30%					34%	99%	100%	76%	18%	8%	16%	1%	63%	24%	64%	60%	52%	33%			7%		15%		
2012	97%	10%	55%	60%	30%	46%	98%	98%	98%	29%					36%	99%	100%	76%	17%	8%	14%	1%	64%	23%	62%	59%	51%	32%			7%		17%		

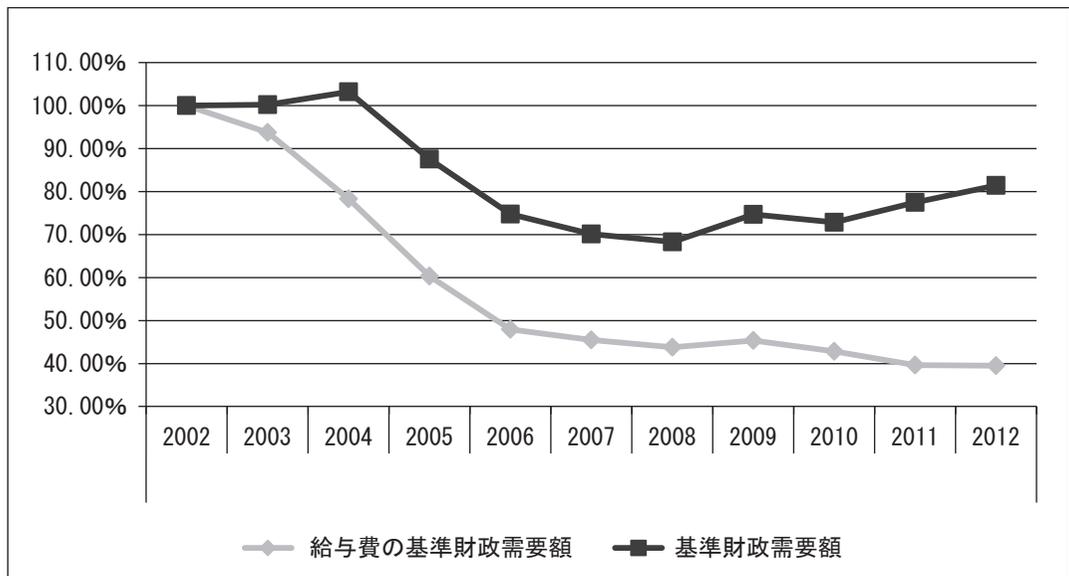
(資料) 地方財務協会 各年度「地方交付税制度解説(単位費用篇)」, 総務省各年度「地方交付税等関係係数資料」より作成

図表19 市町村分 給与費の基準財政需要額に占める割合の推移

費目	土木費										教育費										厚生費					産業経済費					総務費				包括算 定経費		
	消防費	道橋梁	路費	港湾費 (漁港)	港湾費 (港湾)	都市 計画費	公費	その他 の土木 費	小学校費		中学校費		高等学校費		その他の 教育費		生活 保護費	社 会 福 祉 費	会 社 福 祉 費	衛生費	高齢者 保健 福祉 費	清掃費	商 工 行 政 費	農 業 行 政 費	その他 の産業 経済費	林業・ 水産業 及び 漁業の 従事者 数	林業及 水産業 の従事 者数	野 水 行 政 費	徴 税 費	戸籍住民 基本台帳費	世帯数	企 画 振 興 費	地 域 振 興 費	その他 の諸 費		包括算 定経費	
測定 単位	人 口	道 路 の 積	係 留 施設 の 長	係 留 施設 の 長	都 市 計 画 区 域 に お け る 人 口	人 口	人 口	人 口	児 童 数	学 級 数	学 校 数	生 徒 数	学 級 数	学 校 数	生 徒 数	教 員 数	人 口	幼 稚 園 の 幼 児 数	市 部 口 人 口	人 口	人 口	人 口	65歳 以上 人 口	人 口	人 口	農 家 数	林 業 ・ 水 産 業 及 び 漁 業 の 従 事 者 数	林 業 及 水 産 業 の 従 事 者 数	世 帯 数	戸 籍 数	世 帯 数	人 口	人 口	面 積	人 口	人 口・ 面 積	
2002	80%	25%	77%	44%	78%	64%	42%	62%	32%	61%	44%	32%	49%	46%	96%	69%	97%	34%	29%	46%	22%	51%	48%	64%	36%		69%	91%	75%	33%			19%			87%	
2003	80%	26%	72%	45%	77%	63%	80%	48%	32%	60%	23%	31%	51%	47%	96%	68%	97%	32%	27%	42%	21%	50%	48%	64%	36%		67%	90%	77%	33%			18%			82%	
2004	80%	25%	63%	46%	75%	63%	77%	43%	31%	59%	23%	31%	50%	38%	98%	68%	99%	29%	19%	41%	19%	47%	47%	64%	36%		65%	78%	79%	33%			19%			81%	
2005	80%	26%	63%	47%	75%	63%	72%	39%	31%	55%	22%	31%	50%	38%	97%	68%	99%	27%	18%	41%	17%	46%	47%	66%	36%		67%	78%	80%	33%			19%			87%	
2006	80%	27%	63%	47%	77%	64%	57%	35%	33%	63%	23%	32%	53%	34%	97%	68%	99%	26%	15%	39%	16%	46%	46%	64%	35%		67%	77%	81%	33%			19%			76%	
2007	82%	26%	60%	44%	77%	66%	56%	35%	35%	67%	23%	34%	62%	27%	98%	69%	100%	27%	15%	37%	16%	46%	47%	52%		16%	67%	78%	82%			19%			27%		
2008	82%	28%	60%	49%	79%	67%	56%	36%	36%	68%	23%	34%	63%	27%	99%	68%	100%	26%	14%	38%	16%	46%	47%	50%		17%	64%	77%	85%			18%			28%		
2009	82%	25%	60%	51%	82%	66%	56%	35%	36%	68%	23%	33%	63%	27%	99%	67%	100%	26%	12%	30%	15%	35%	43%	47%		16%	67%	78%	85%			21%			29%		
2010	83%	22%	63%	53%	78%	67%	58%	34%	33%	64%	21%	30%	60%	25%	98%	68%	100%	26%	11%	27%	15%	35%	43%	53%		16%	63%	78%	81%			20%			18%		27%
2011	81%	21%	62%	53%	77%	65%	56%	33%	32%	63%	20%	29%	59%	25%	98%	67%	97%	22%	9%	24%	13%	31%	41%	50%		14%	64%	77%	72%			18%			24%		
2012	81%	19%	60%	54%	75%	62%	55%	33%	32%	70%	20%	31%	64%	25%	98%	66%	100%	22%	9%	25%	13%	30%	41%	52%		15%	63%	76%	81%			18%			26%		

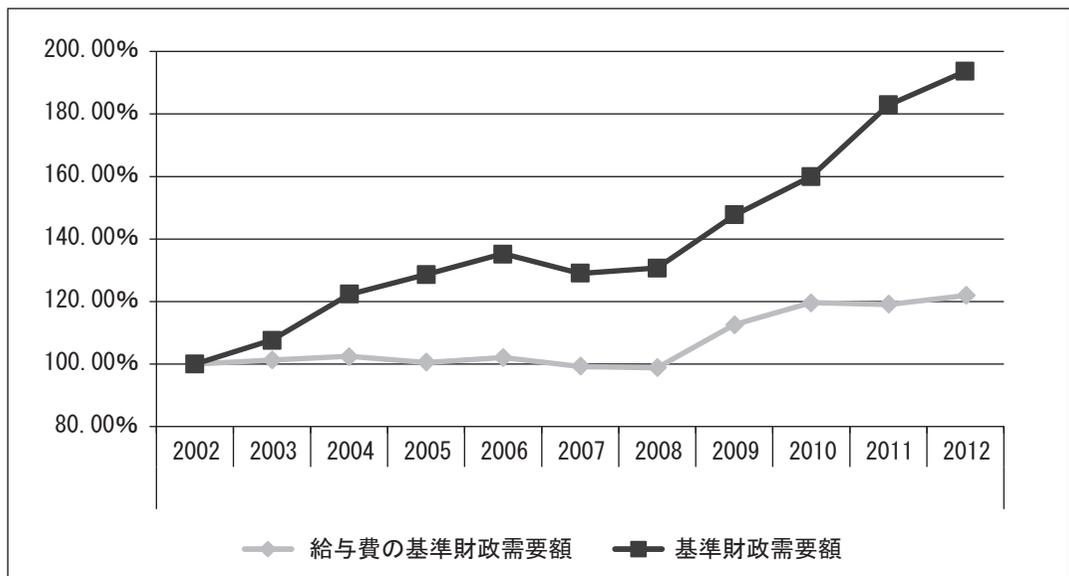
(資料) 同上

図表20 道府県分 生活保護費 基準財政需要額の推移 (2002=100)



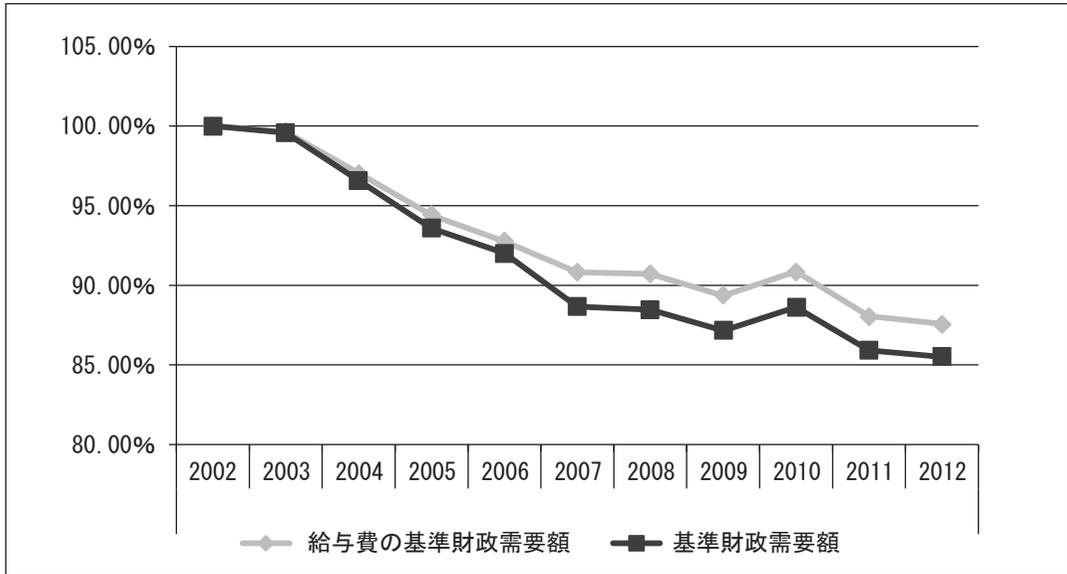
(資料) 地方財務協会 各年度「地方交付税制度解説 (単位費用篇)」、  
総務省 各年度「地方交付税等関係係数資料」より作成

図表21 市町村分 生活保護費 基準財政需要額の推移 (2002=100)



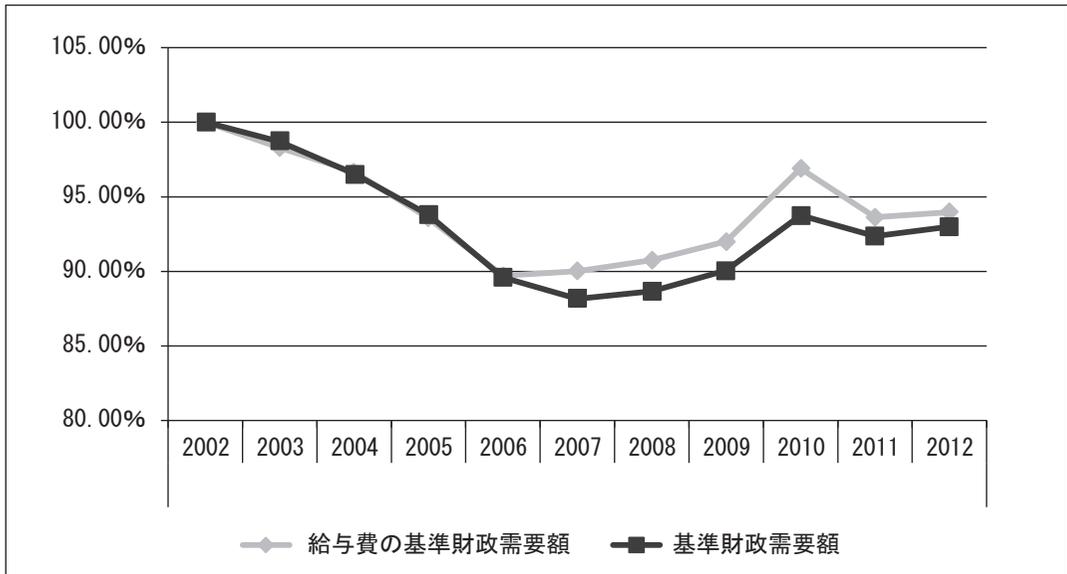
(資料) 同上

図表22 道府県分 警察費 基準財政需要額の推移 (2002=100)



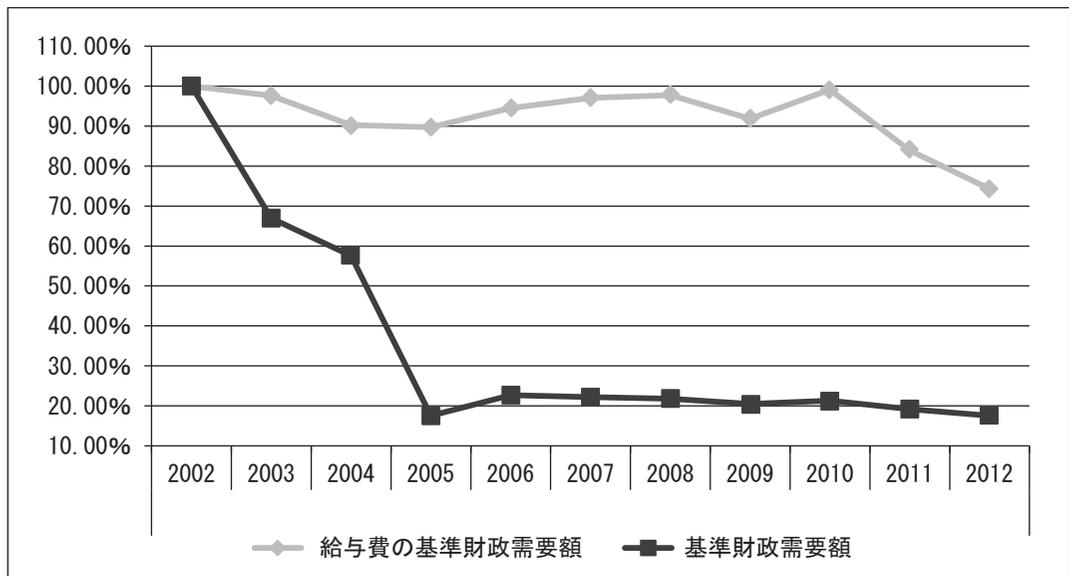
(資料) 同上

図表23 市町村分 消防費 基準財政需要額の推移 (2002=100)



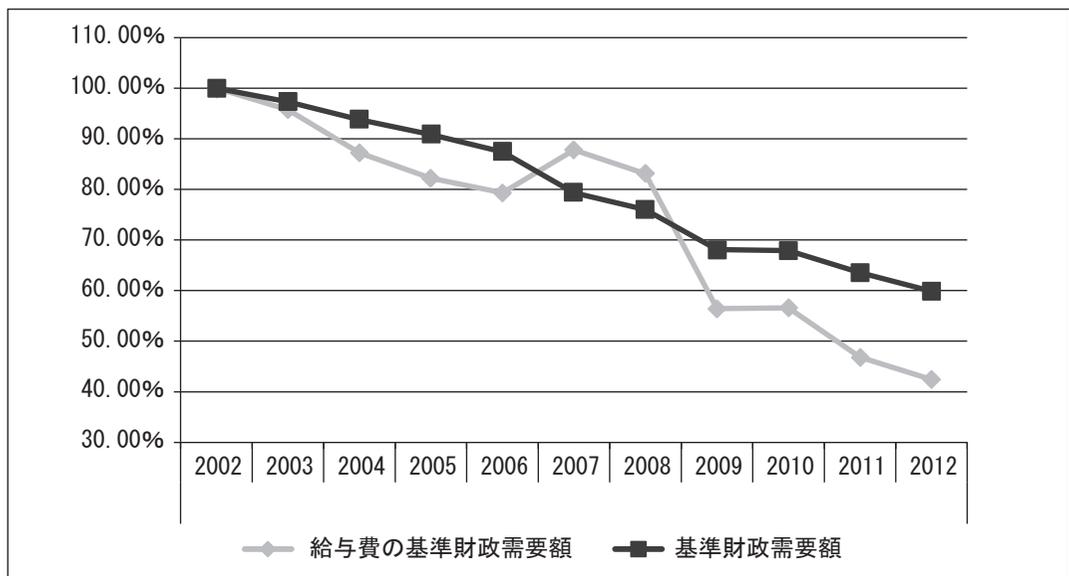
(資料) 同上

図表24 道府県分 その他土木費 基準財政需要額の推移 (2002=100)



(資料) 同上

図表25 市町村分 清掃費 基準財政需要額の推移 (2002=100)



(資料) 同上

## 6. まとめ

2013年10月の時点で、2013年度の地財計画の算定根拠、地方交付税の単位費用、補正係数等の詳細な積算資料は公表されていないため、臨時給与減額が基準財政需要に与えた影響の詳細は明らかになっていない<sup>(11)</sup>。給与減額が地方自治体に与えた影響からすれば、臨時給与削減によって生じた地財計画の算定基礎、単位費用における給与単価上の影響など、詳細に示すべきである。

これまでみたように、地財計画と交付税の給与単価の動向は必ずしも一致していないことなど、地財計画、基準財政需要額の算定根拠や両者の関係性について、不可解な点が多い。これは、地財計画や交付税の詳細な算定プロセスが総務省の裁量に委ねられているためである。

地方自治体関係者は、地財計画、基準財政需要額の規模だけにとらわれずに、毎年、給与単価、人員数などの算定根拠の動向を検証するとともに、算定プロセスの明確化を求める声をあげるべきだろう。

今後、地方公務員給与の扱いについては、国と地方の協議の場等で議論<sup>(12)</sup>されることになるが、ラスパイレス指数による国と地方の給与比較のあり方のみならず、一步踏み込んで地財計画や交付税の給与単価の水準や算定のあり方についても十分な協議のもと決定されることが求められるであろう。

(かどもと けんご 自治労本部書記)

キーワード：地方財政計画／地方交付税／給与単価／  
単位費用／地方公務員給与削減

(11) 2013年度の臨時給与削減についての分析については、飛田博史「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」（自治総研2013年6月号）に詳しい。

(12) 全国知事会、全国市長会、全国町村会共同で地方公務員給与のあり方について、協議の場を設けるよう要請した（2013年4月22日）