

地方自治体の主要経費の現状

企画調整室（調査情報室） 河手 雅己

はじめに

平成 21 年 3 月に公表された総務省「地方財政の状況」（「地方財政白書」）によると、19 年度の我が国における国と地方の歳出純計額約 150 兆円のうち、約 6 割が地方から支出されている。したがって、我が国全体の歳出構造を把握する上で、地方の歳出構造を理解することは必要不可欠になっている。地方財政白書の扱う範囲は普通会計に限定されており¹、財政の全体像を鳥瞰するには十分でないが、財政状況を比較したり、中長期的な推移を見る上では有益である。

本稿では、20 年間（平成元年度以降）の地方財政の主要経費（歳出）を基に、近年の特徴的な動きにも触れながら、歳出構造の推移を見ることとしたい。

1. 性質別分類による経費の概観

地方財政の経費構造は、様々な角度から把握することができる。図表 1 は、歳出の経済的な性質に着目して、横断的に分類した「性質別分類」²である。このうち、人件費、扶助費、公債費は硬直性の極めて強い経費であるため、一般に「義務的経費」と呼ばれる。また、普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費は「投資的経費」と呼ばれ、公共施設の建設など行政水準の向上に直接寄与する経費である。

都道府県と市町村とを比較すると、歳出全体の規模や義務的経費・投資的経費のシェアはおおむね似通っている。しかし、人件費、扶助費など一部の経費には金額やシェアに大きな差が見られる。これは、例えば警察費は都道府県に計上される半面、消防費は大部分が市町村に計上されること、同じ生活保護でも市の区域における生活保護は市が行うが、町村の区域については都道府県が行うなど、両者が担う行政事務の相違を反映したものである。

図表 1 の区分に基づき、主要経費の構成比の推移をみると（図表 2）、投資的

¹ 普通会計とは、個々の地方自治体ごとに各会計の範囲が異なることから、財政状況の統一的な把握及び比較のために便宜的に用いられる会計区分である。具体的には、地方自治体における地方公営事業会計以外の会計で、一般会計のほか、特別会計のうち地方公営事業会計に係るもの以外のものを指す。

² これに対し、例えば総務費、民生費、土木費などのように、それぞれの行政の実現しようとする目的に着目して行われるものを「目的別分類」という。

図表 1 性質別歳出決算額の状況（19年度）

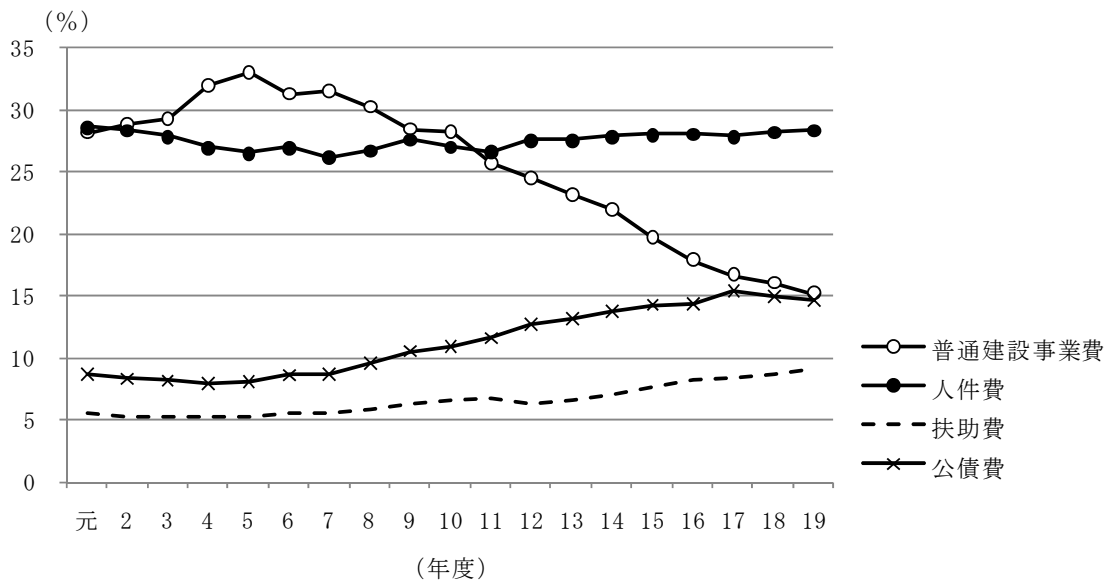
（単位：億円、％）

区分	都道府県		市町村		純計額		
		シェア		シェア		シェア	
人件費	150,869	31.8	101,694	21.1	252,563	28.3	
物件費	15,054	3.2	61,123	12.7	76,177	8.5	
維持補修費	3,850	0.8	6,038	1.3	9,889	1.1	
扶助費	8,412	1.8	73,394	15.2	81,806	9.2	
補助費等	99,721	21.0	32,802	6.8	74,708	8.4	
普通建設事業費	75,030	15.8	66,024	13.7	135,243	15.2	
うち	補助事業費	33,174	7.0	23,676	4.9	55,136	6.2
	単独事業費	30,495	6.4	39,354	8.2	67,569	7.6
災害復旧事業費	2,331	0.5	1,627	0.3	3,543	0.4	
失業対策事業費	-	-	34	0.0	34	0.0	
公債費	65,910	13.9	64,911	13.5	129,990	14.6	
積立金	10,106	2.1	11,457	2.4	21,564	2.4	
貸付金	39,965	8.4	16,329	3.4	55,526	6.2	
その他	3,633	0.8	46,800	9.7	50,433	5.7	
歳出合計	474,883	100.0	482,233	100.0	891,476	100.0	
うち	義務的経費	225,192	47.4	239,998	49.8	464,359	52.1
	投資的経費	77,361	16.3	67,685	14.0	138,821	15.6

（注）重複分があるため、都道府県と市町村の合計は純計額と必ずしも一致しない。

（出所）総務省「地方財政の状況」より作成

図表 2 主要経費の構成比の推移



（出所）総務省「地方財政の状況」より作成

経費の大部分を占める普通建設事業費のシェアが、11年度には人件費を下回り、19年度にはピーク時（5年度）の半分以下の水準になっている。義務的経費の動向を見ると、人件費は27～28%近傍でずっと推移しており、20年の間ほとんど変化が見られないことが特徴である。公債費は、地方債残高の累増からシェアを高めており、近年は普通建設事業費と並ぶ水準になっている。また、扶助費はシェア自体は依然小さいものの、着実に増加している。

以下では、主要3費目（人件費、扶助費、普通建設事業費）に焦点を絞り、金額の推移とその背景を詳しく見ることにする。

2. 8年ぶりに増加に転じた人件費

2-1. 人件費は地方の最大費目

義務的経費の一つである人件費は、主に職員給、地方公務員共済組合等負担金、退職金から構成されている³。歳出合計に占める構成比は、19年度で28.3%と性質別分類では最大の歳出費目である。このため、「歳出・歳入一体改革」でも大幅な削減が求められるなど、人件費は地方の歳出改革を進める上で、真っ先に削減対象に挙げられることが多い⁴。

しかし、地方税収の伸び悩みや地方交付税の削減という、歳入が増加しない環境の下では、幾ら個別の歳出費目を削減しても、当該費目のシェア自体は高止まりしてしまいう傾向がある。したがって、シェアが高いことのみをもって、歳出の硬直化要因ととらえるのはやや一面的なきらいがある。人件費の削減が、必要な公共サービスの水準までも低下させないように注意が必要である。

なお、歳出合計に占める人件費のシェアを都道府県と市町村とに分けて見ると、両者の間には約10%ポイントの差が生じている。この要因は、都道府県が市町村立学校の教職員給与を全額負担していること⁵、警察官の人件費を負担していることによる制度的なものである。

2-2. 人件費を押し上げる退職金

人件費に係る近年の特徴的な動きは、政策的に抑制基調がとられてきた人件費が、退職金の増加により、19年度はわずかながら8年ぶりに実額で前年水準

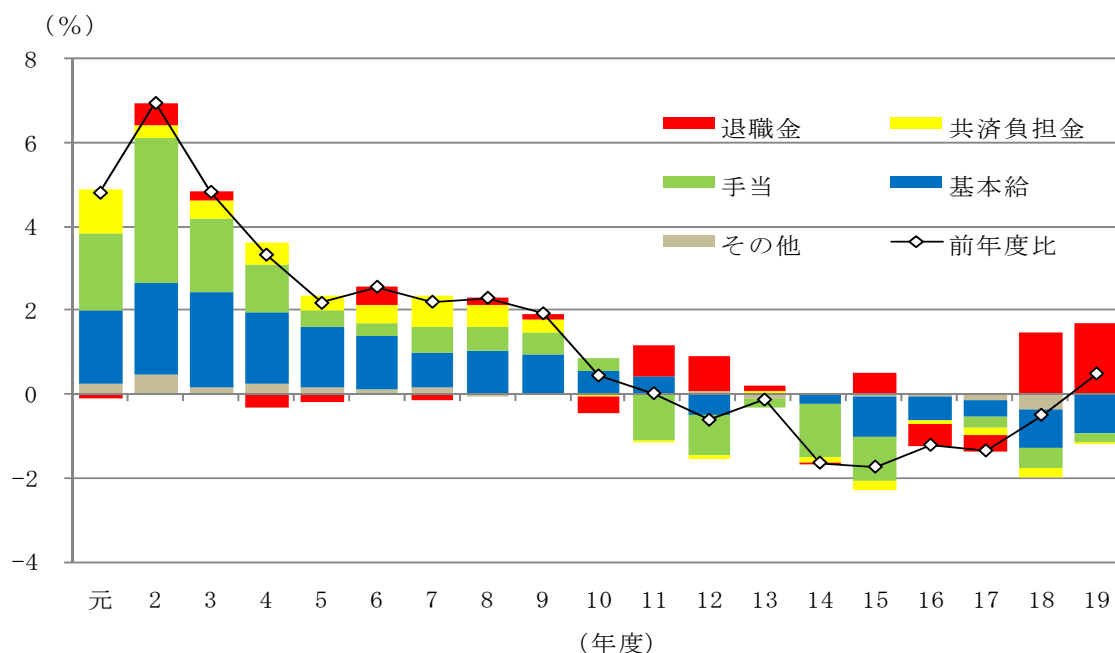
³ その他は議員報酬手当、委員等報酬、特別職給与、恩給及び退職年金、災害補償費。

⁴ 「骨太の方針2006」(18.7.7)における「歳出・歳入一体改革」では、地方公務員人件費は、「5年間で行政機関の国家公務員の定員純減(▲5.7%)と同程度の定員純減を行うことを含め大幅な人件費の削減を実現」することを目標としている。

⁵ その上で、国が都道府県の実支出額の原則1/3を負担している。

を上回ったことである。いわゆる団塊世代の大量退職が社会・経済に与える影響は「2007年問題」と呼ばれてきたが、その一端が明瞭に現れたものといえる。図表3は、人件費の伸びを構成要素別に分解したものである。これによると、人件費の伸びは平成2年度をピークに徐々に鈍化し、12年度以降は前年を下回るようになった。図表からは、人件費抑制のため最初は主に手当が削減されたが、徐々に基本給の削減へと波及していった姿を読み取ることができる。

図表3 人件費の伸び率に対する要因分解

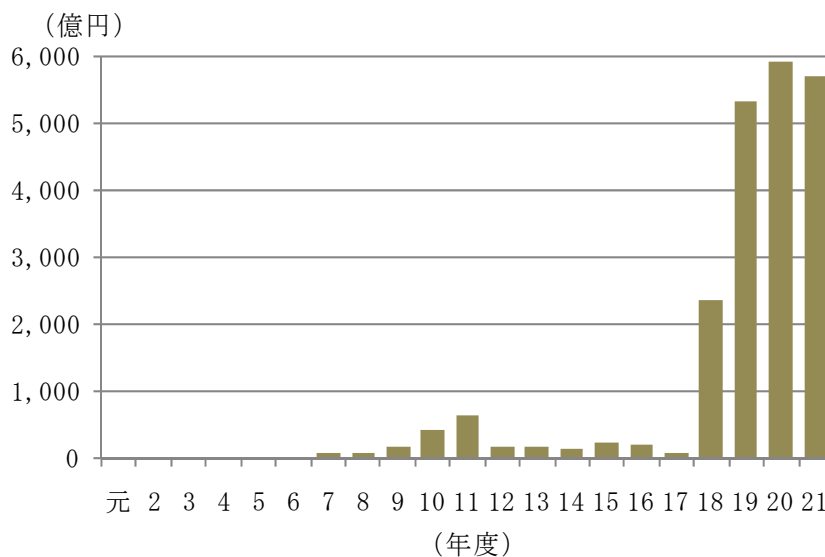


(出所) 総務省「地方財政の状況」より作成

19年度の人件費の押し上げ要因として寄与したのは退職金であり、2年連続して唯一プラスに寄与している。こうした退職金の大幅な増加に対処するため、18年度から退職手当債⁶の発行が拡充されており、20・21年度は6,000億円近い水準へと急増している(図表4)。退職手当債の発行可能団体は、定員や人件費の適正化計画を策定し、総人件費の削減に取り組む団体とされている。退職手当債の許可に当たっては、将来の人件費削減により償還財源の確保が見込まれる範囲内の額とされ、同債の発行が将来の地方財政に与える影響は中立的で

⁶ 退職手当債は、従来から発行されていたが、人員整理による退職などの特殊な例外を除いて発行が認められておらず、定年による退職者はその対象となっていなかった。そのため、団塊世代の大量退職時に自治体が資金不足に陥ることのないよう、「地方交付税法等の一部を改正する法律」(平成18年法律第8号)によって地方財政法が改正され、平成18年度から10年間の特例措置として、その発行を拡充する措置が講じられた。

図表4 退職手当債発行額の推移



(注) 19年度までは実績、20・21年度は地方債計画による計画額。
 (出所) 総務省「地方財政の状況」、「地方財政計画」

あるような形がとられている。

しかし、交付税措置のない退職手当債は、最終的には地方税収で返済しなければならない。したがって、仮に将来の人員費を抑制することができたとしても、それ以上に将来の地方税収が減少した場合、人員費の抑制努力は相殺され、他の行政サービスの低下という形で跳ね返ってくる可能性があることに注意が必要である。

3. 拡大の一途をたどる市町村における扶助費

3-1. 少子化でも増え続ける児童福祉費

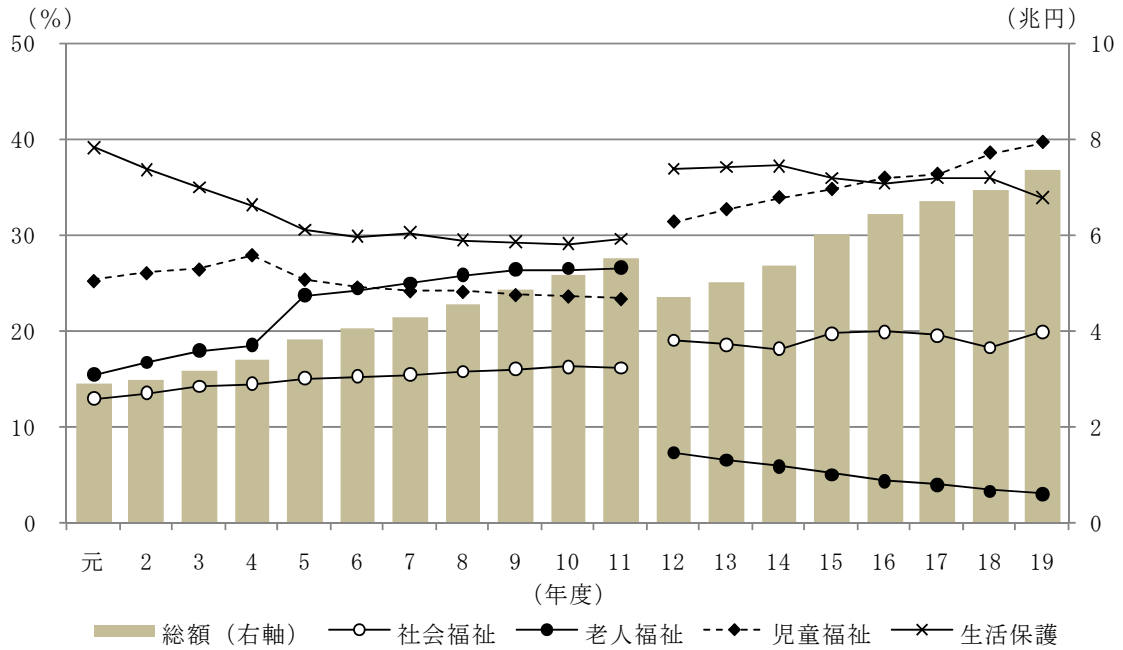
扶助費は、生活保護法、児童福祉法、老人福祉法、災害救助法など社会保障制度の規定に基づき、被扶助者に対して支出される経費であり、乳幼児医療の無料化、老人無料パスの交付、保育所本人負担の軽減など地方が単独で行う各種扶助の経費も含まれる。扶助費については、市町村の支出が大部分を占めるため、市町村の計数を中心に論じることとする。

図表5は、市町村について、扶助費の総額とシェアの推移を見たものである⁷。

⁷ 扶助費の主な構成要素である①社会福祉費②老人福祉費③児童福祉費④生活保護費には、それぞれ、①障害者福祉サービス等に係る経費、②介護保険特別会計への繰り出し、高齢者医療等に係る経費、③保育所の運営、母子家庭対策等に係る経費、④生活保護に係る経費などが含まれる。

なお、12年度の老人福祉費に大きな段差が生じているのは、同年に介護保険制度が実施されたため、従来は老人福祉費に含まれていた経費が、特別会計である介護保険事業会計から保険

図表5 市町村の扶助費とその区分ごとの構成比の推移



(出所) 総務省「地方財政の状況」より作成

各費目の推移を見ると、従来は生活保護費が最大のシェアを占めていた。しかし、近年では児童手当の支給対象が拡大したことなどから、少子化傾向にもかかわらず児童福祉費が生活保護費を上回るに至り、扶助費全体を大きく押し上げる一因になっている。

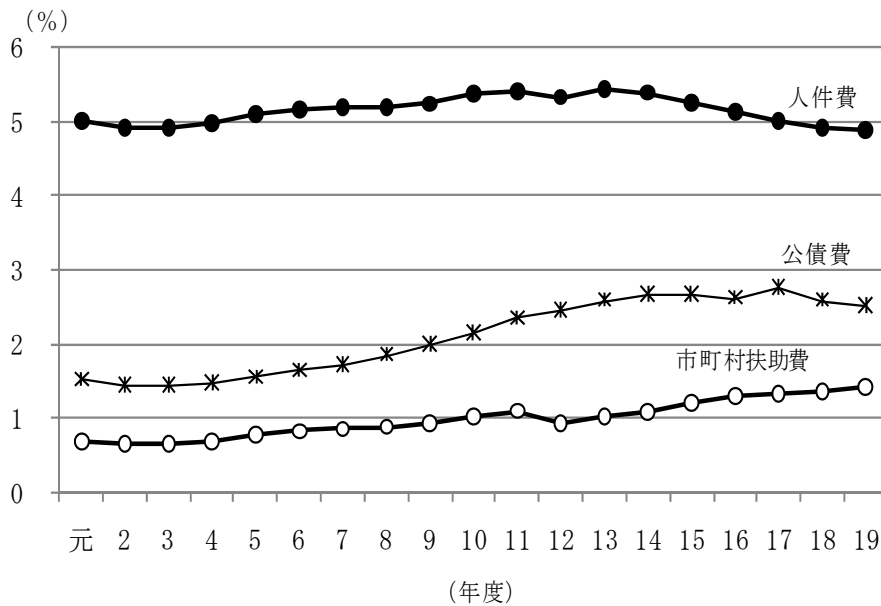
3-2. 単独施策も扶助費増加の一因

義務的経費が増加したとしても、それを財源面で支える経済が拡大していれば問題はない。しかし、義務的経費の名目GDPに対する比率を見ると（図表6）、人件費はその水準は高いながらも、この20年間はおおむね5%台前半で推移しており、13年度以降は緩やかながら低下傾向にある。これとは対照的に、公債費や市町村における扶助費の対名目GDP比は、水準自体は低いながらも上昇傾向にあり、経済規模を超えて拡大している。

扶助費拡大の理由を、施策の実施主体やその内容という観点から検討する。先述のように、扶助費には地方が単独の施策として行うものも含まれている。単独施策の内訳を見ると（図表7）、児童福祉費が近年著しく増加していることが分かる。

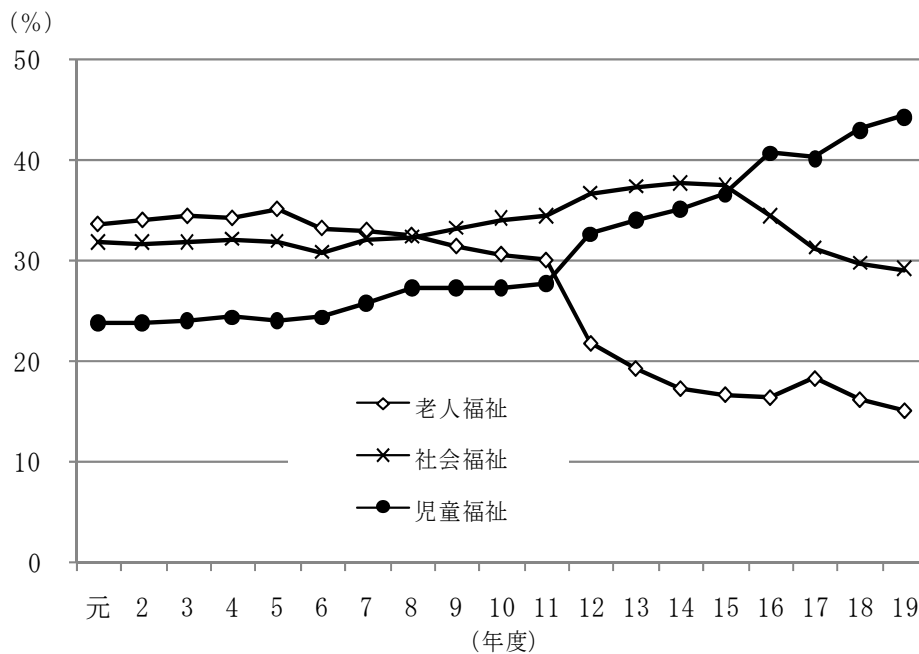
給付費として支出されるようになったことによる。これによりシェアを算出する際の分母となる扶助費総額も減少していることなどから、他の費目のシェアにも段差が生じている。

図表6 義務的経費対名目GDP比の推移



(注) 人件費と公債費は都道府県と市町村の純計額、扶助費は市町村のみ。
 (出所) 総務省「地方財政の状況」、内閣府「国民経済計算年報」より作成

図表7 地方による単独施策の目的別構成比の推移



(注) 構成比の算出は、都道府県と市町村の純計額による。
 (出所) 総務省「地方財政の状況」より作成

地方による単独施策の実施は、きめ細やかな住民福祉施策の展開という観点から注目されてきた。その半面、このような施策は、住民間の負担の公平を損

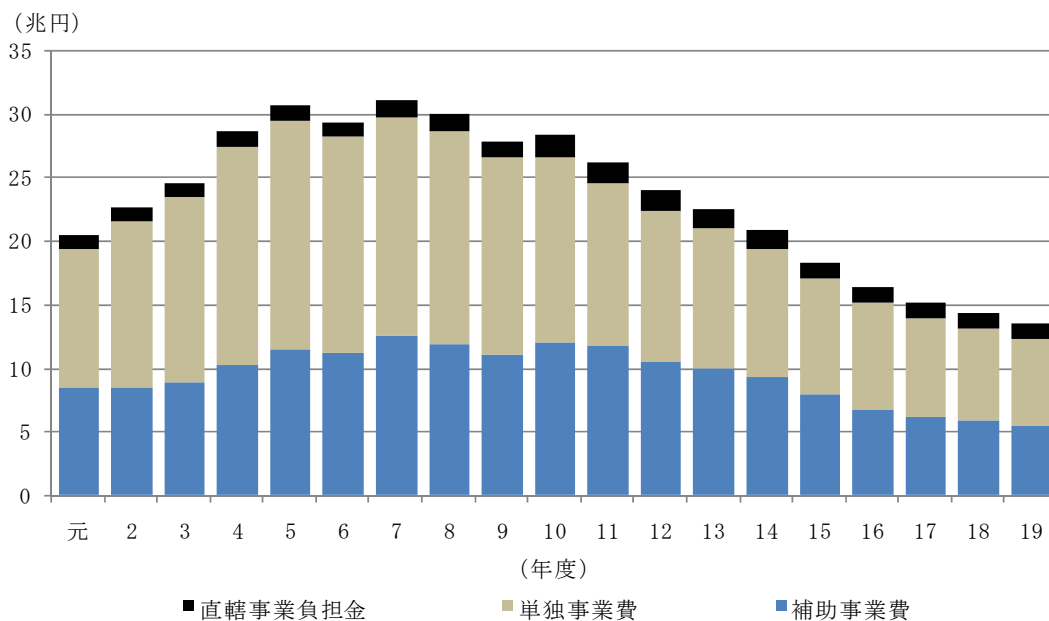
なう可能性がある⁸。また、いったん導入されると、社会経済情勢の変化にかかわらず継続されがちであることから、財政負担を過度に重くする可能性も否定できない⁹。扶助費の増加を持続可能な範囲にとどめておくためにも、児童福祉費の単独施策を中心に不断の見直しを行う必要がある。

4. 大幅な削減が続く普通建設事業費

4-1. ピーク時の4割以下にまで減った単独事業費

普通建設事業費とは、道路、橋りょう、公園、学校、公営住宅の建設等に要する経費であり、災害復旧事業費、失業対策事業費と併せて投資的経費と呼ばれる。普通建設事業費の内訳を見ると、国からの補助を受けて行う補助事業費、地方が独自に施行する単独事業費、国が直轄で行う事業に対して、地方が法令に基づいてその経費の一部を負担する直轄事業負担金に分かれている。

図表8 普通建設事業費の内訳とその推移



(出所) 総務省「地方財政の状況」より作成

図表8では、普通建設事業費の内訳と推移を示した。バブル期の税収増加を背景として地方が単独事業を増加させたことや、その後の景気対策で公共事業

⁸ 例えば、所得制限を設けずに保育料などの使用料を軽減することは、受益者負担の観点から不公平ではないかとの見方がある。

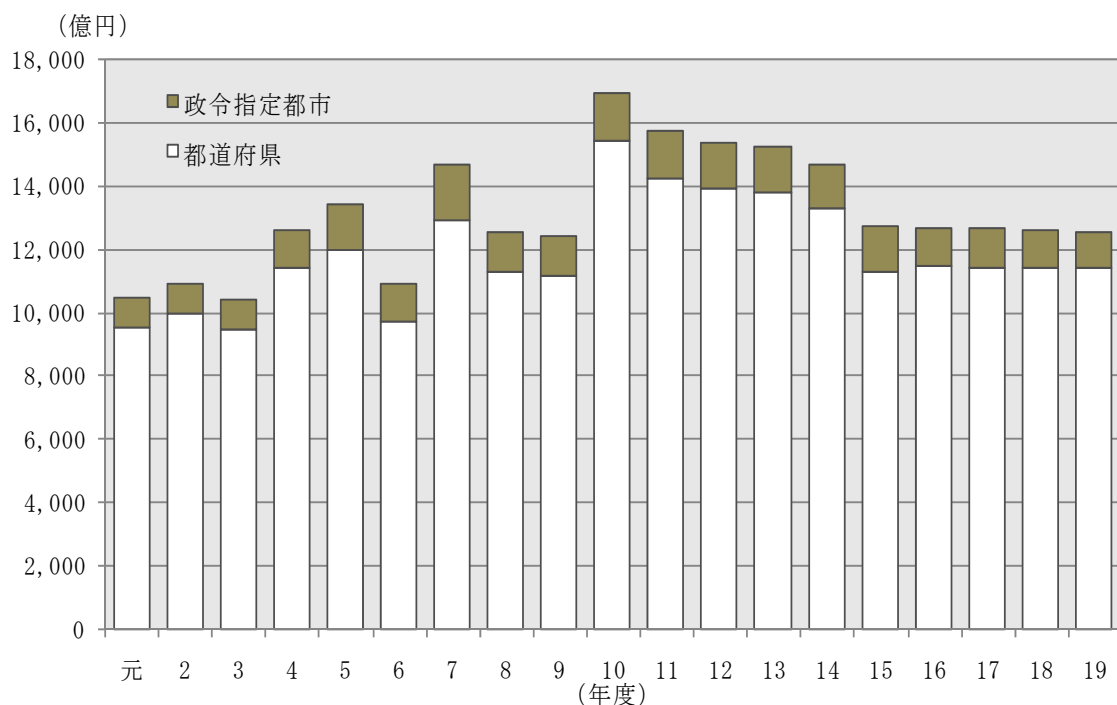
⁹ 公共財や行政サービスの供給をめぐる地方政府間の競争は「歳出競争」と呼ばれており、関係する地方政府の財政を危うくしかねないものと指摘されている。

が追加されたことから、総事業費は7年度にかけておおむね増加基調をたどった。しかし、その後の厳しい財政事情を反映した公共事業の減少や単独事業の重点化を背景に、総事業費は大幅に減少している。特に単独事業費の減少幅は大きく、19年度はピーク時(5年度)に比べ11.1兆円減少し、4割以下(37.8%)の水準にまで削減されている¹⁰。

4-2. 都道府県財政を圧迫する直轄事業負担金

直轄事業負担金とは、国が道路、河川等の建設事業又はこれらの施設の災害復旧事業等の直轄事業を実施する場合に、都道府県や政令指定都市が法令の定めるところにより、その経費の一部を国に対して負担する負担金のことである。負担割合は、個別法の規定によりそれぞれ定められている。普通建設事業費に含まれる直轄事業負担金の推移をみると(図表9)、都道府県に係るものが大部分を占め、平成15年度以降は全体で1兆2,000億円強で横ばいになっている。

図表9 普通建設事業費に係る直轄事業負担金の推移

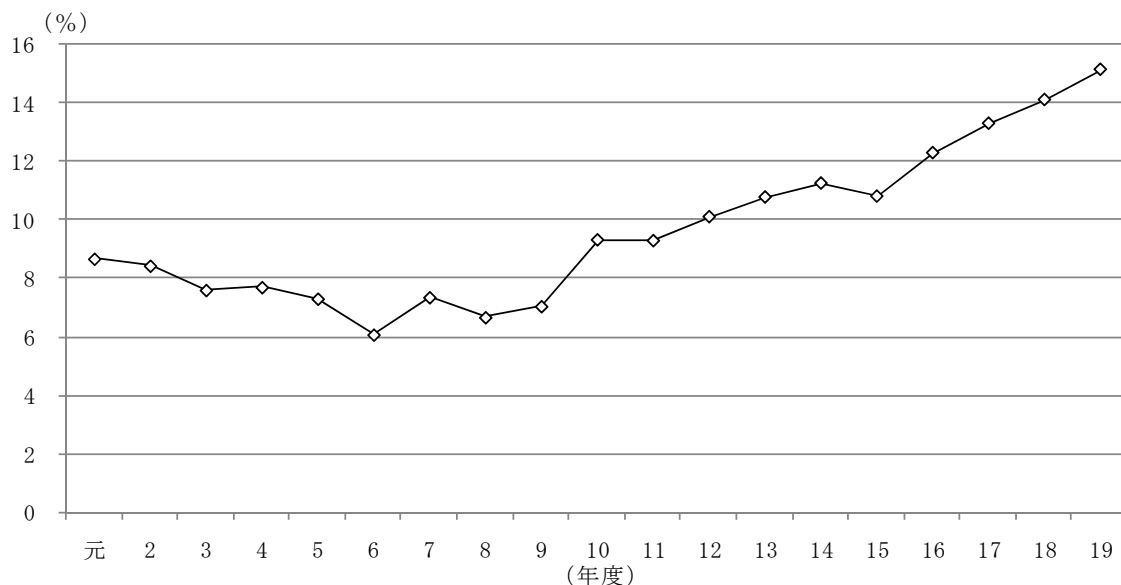


(出所) 総務省「地方財政の状況」より作成

¹⁰ 「骨太の方針2006」(18.7.7)における「歳出・歳入一体改革」では、地方単独事業は、「過去5年間の改革努力(5年間で▲5兆円超)を基本的に継続するが、地域の実情に配慮し、今後5年間については地方単独事業全体として現在の水準以下に抑制」とされている。

直轄事業負担金については、地方分権の流れや地方税収の伸び悩みを受け、地方から見直しを求める声が相次いでおり¹¹、支払いを一時的に保留する自治体も現れている。図表 10 は、直轄事業負担金の大部分を占める都道府県について、その普通建設事業費に占めるシェアを見たものである。図表 9 で確認したように、直轄事業負担金の額は 10 年度以降減少若しくは横ばいであるにもかかわらず、分母である普通建設事業費は大幅に減少している。そのため、結果として構成比は上昇傾向をたどっており、都道府県にとっては年を追うごとに負担が増していることが分かる。

図表 10 都道府県の普通建設事業費に占める直轄事業負担金の構成比の推移



(出所) 総務省「地方財政の状況」より作成

直轄事業負担金については、その負担の基準や内訳明細に係る情報開示が徹底されていない、事業に地方の意見が十分に反映されていない等の問題点が指摘されている¹²。そのため、地方分権の徹底という観点から、負担金制度を廃止すべきだとの意見も少なくない。一方、負担金制度の廃止により国の負担が

¹¹ これに応じて、「経済危機対策」(21年4月)では総額約1兆3,790億円の「地域活性化・公共投資臨時交付金(仮称)」を創設し、地方負担総額の9割程度を国が肩代わりすることとされているが、「本対策における公共事業等の追加」に限定されるなど、特例措置の域を出ていない。

¹² 国土交通省「地方公共団体への事務所庁舎の営繕費の説明状況に関する点検結果について」(21.3.31)によると、平成20年度において、44か所の庁舎の建て替え等に要した事業費389億円のうち地方負担分は118億円あったが、「地方公共団体に対して、負担額も含めて詳細に説明をしている例はなかった」と発表されている。

重くなると、地方に必要な事業まで一律に削減されてしまう可能性もある。この制度が長らく続いてきた背景の一つには、公共事業の重要度が地方によって異なるという事情を反映して、地方側の見解が必ずしもまとまっていなかったことがあると思われる。

負担金制度を廃止することは、国と地方の役割分担の明確化や財源移譲を伴うなど現行制度の大幅な改変であり、その実現には少なからぬコストとともに、地方側の足並みの一致を必要とする。受益と負担の関係を考えると、直轄事業といえども建設費の一部を地方が負担する現行制度にも、一定の合理性は認められる。地方側が足並みをそろえることを重視するなら、直ちに制度の廃止を求めるよりも、現状の枠内での改善を優先させるべきであろう。

例えば、現行制度の下では、地方は負担金の予定額に不服がある場合、総務大臣を経由して内閣に意見を申し出ることにはできても¹³、内容については地方の関与や不服を申し立てる仕組みが設けられていないという問題がある。したがって、直轄事業の範囲や選定、実施に際して、地方側の意見が十分に反映されるような仕組みを作ることが早急に求められよう。

おわりに

地方財政の経費は義務的経費と投資的経費に分けられるが、構成比を見ると、投資的経費の大部分を占める普通建設事業費のシェアは、ピーク時の半分以下の水準まで低下している。一方、義務的経費では人件費のシェアに20年間ほとんど変化が見られない半面、扶助費や公債費は着実に増加傾向にある。

主要経費を個別に見ると、人件費は基本給等の抑制傾向にもかかわらず、団塊世代への退職金の増加圧力が顕在化したことから、全体としては8年ぶりに前年水準を上回った。扶助費の内訳を見ると、少子化傾向にもかかわらず児童福祉費が増加し、生活保護費を逆転している。地方が独自の施策として行う単独施策を見ても、児童福祉費のシェアは著しく増加している。扶助費の増加を持続可能な範囲にとどめるためには、児童福祉費の単独施策を中心に不断の見直しが必要である。普通建設事業費は、直轄事業負担金が10年度以降減少若しくは横ばいで推移しているものの、単独事業費を中心として総事業費が大幅に減少していることから、近年は結果的に直轄事業負担金のシェア拡大を招いている。

本稿では、20年間にわたる地方財政の経費を性質別分類の観点から概観し、

¹³ 地方財政法 17 条の 2 第 3 項

計数を時系列で追うことによって、主要経費について近年の特徴的な動きを整理した。冒頭でも述べたように、本稿の扱う普通会計は、地方財政全体の一部を表すにすぎないという制約がある。今後、国と地方の役割分担を考える上では、公営事業会計等の特別会計も考察の対象に含めるとともに、目的別分類を併用したクロス・セクション分析や、その財源構成まで併せて分析することがより有益となろう。

【参考文献】

- 伊藤敏安『地方分権の失敗 道州制の不都合』幻冬舎ルネッサンス、2009年3月
紀内・宏／編著『実践・予算編成』ぎょうせい、2002年9月
肥沼位昌編著『キーワードでわかる自治体財政』学陽書房、2007年2月
『新自治用語辞典』ぎょうせい、2000年9月
林宏昭・橋本恭之『入門 地方財政 [第2版]』中央経済社、2007年3月

(内線 75021)