

地方財政の状況に関する会計検査の結果についての報告書
(要旨)

平成18年10月

会計検査院

検査の背景

参議院からの検査要請は、次のとおりである。

(1) 検査の対象

総務省、都道府県、市町村

(2) 検査の内容

地方公共団体の決算についての次の各事項

地方財政計画の歳出の種類ごとの決算額の状況

決算額に関するその他次の事項

- ・職員に対する特殊勤務手当等の状況
- ・職員の福利厚生事業への支出状況
- ・職員の病気休暇等の制度の状況

地方財政計画の歳出の種類ごとの決算額の状況について

1 地方財政計画の歳出の種類ごとの決算額の状況

(1) 地方財政計画の計上額とその算定方法

平成17年度の地方財政計画の歳入歳出の総額は83兆7687億円である。歳出の計上額は、地方公共団体の実際の歳出額ではなく標準的な水準における支出の額で、単年度における年度当初予算ベースの見込額が計上されている。歳出の区分別計上額の算定方法の概要は、総務省の説明によると、表1-1のとおりである。

表1-1 地方財政計画歳出17年度計上額の算定方法の概要

(単位：億円)

区 分		計上額	算定方法の概要	
給与関係 経費	給与費	226,684	職員数×給与単価	
	恩給費	556	前年度計画額×国の文官等恩給費予算伸率	
一般行政経費(補助)		100,538	各省庁が作成した国庫補助負担金等の予算関係資料を基に、地方公共団体の普通会計に対する国庫補助負担金等に係る経費を積上げ計上	
一般行政 経費 (単独)	社会福祉関係	47,198	枠として計上	
	教育・人材育成対策	5,325		
	環境対策	3,085		
	地方活性化都市再生対策	10,483		
	情報化科学技術振興対策	4,899		
	各行政運営経費	13,756		
	特定行政経費	3,703		国と協調して行う各種団体に対する出資等の地方負担額を積上げ計上
	貸付金	19,458		過去の調査数値を基に計上
	追加財政需要	5,700		例年定額計上
	16年度一般財源化分	6,130		16・17年度の国庫補助負担金改革で一般財源化した補助金等に係る経費を計上
17年度一般財源化分	2,666			
	国民健康保険関係事業費	8,366		
公債費	元金償還金	102,877	地方全体の決算統計等を基に当年度における元利償還費を計上	
	利払費	30,926		
維持補修費		9,817	前年度計画額×決算の伸率	
投資的経 費(補助)	直轄事業負担金	11,351	各省庁が作成した国庫補助負担金等の予算関係資料を基に、地方公共団体普通会計に対する国庫補助負担金等に係る経費を積上げ計上	
	公共事業費	61,605		
	失業対策事業費	105		
投資的経 費(単独)	一般事業費	70,292	枠として計上	
	特別事業費	53,408		
公営企業繰出金		28,659	地方公営企業法等の規定に基づき、一般会計等が負担することが適当な経費について、各事業ごとに決算統計数値等により積上げ計上	
地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費		10,100	交付税不交付団体における標準的収入が標準的経費を上回る実績額を基に積上げ計上	

ア 給与関係経費のうち給与費は、義務教育教職員、警察関係職員、消防職員、非義務教育教職員、一般職員に区分し、職員数に給与単価を乗ずるなどして計上されている。職員数は、前年度の計画人員に対して定員合理化などによる増減数を職員区分別に算定している。

イ 一般行政経費(単独)については、計上額の大部分を占める社会福祉関係など各種の行政経費が特に経費の積み上げなどによらず枠として計上されている。

ウ 投資的経費(単独)については、一般事業費及び特別事業費の合計額が、特に経費の積み上げなどによらず枠として計上されている。

(2) 地方財政計画の種類ごとの決算額の状況

地方財政計画と地方公共団体の普通会計決算額とを実質的に比較するためには、地方財政計画の歳入歳出区分と普通会計決算の歳入歳出区分とが一致していないので、計上方法の差異を修正するため移し替えを行ったり、地方財政計画の対象外とされている歳入歳出額を決算額から控除するなどの修正措置を行う必要がある。

修正措置を行った結果、主な歳出区分における実質かい離額の推移は表1-2のとおりである。

表1-2 歳出の実質かい離額(決算額 - 計画額)の推移 (単位:兆円)

区 分	62	63	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
給与関係経費	1.34	1.37	1.38	1.23	1.11	1.04	0.91	1.19	1.22	1.39	1.58	1.43	1.40	1.83	1.57	1.39	1.12
一般行政経費	3.96	4.23	3.58	6.11	7.51	7.83	7.33	8.16	8.97	8.69	8.59	9.13	9.00	7.73	7.61	6.87	6.81
投資的経費(補助)	0.03	0.15	0.26	0.32	0.18	0.33	0.30	-0.31	0.07	-0.09	0.07	-0.15	-0.09	-0.47	-0.36	-0.20	-0.14
投資的経費(単独)	-1.01	-0.36	0.06	1.24	1.58	1.05	-0.43	-1.23	-1.91	-2.95	-4.20	-3.75	-5.68	-6.14	-6.03	-5.07	-5.08
その他	-0.55	-1.15	-2.17	-2.91	-2.46	-2.21	-1.04	0.04	-0.15	-0.48	-0.53	-1.26	-0.31	-0.71	-0.97	-1.05	-0.90
かい離額の合計	3.76	4.23	3.12	5.98	7.92	8.05	7.06	7.85	8.20	6.56	5.51	5.40	4.32	2.24	1.82	1.93	1.81

給与関係経費は恒常的に決算額が1兆円から2兆円上回るかい離が生じている。

一般行政経費は恒常的に決算額が上回るかい離を生じており、2年度以降は6兆円を超えるかい離となっている。

投資的経費(単独)は、7年度までは2兆円以内のかい離となっていたが、11年度以降は決算額が5兆円を超えて下回るかい離が生じている。

(3) かい離の要因

ア 一般行政経費

地方における一般行政経費の決算には、国が法令等を通じて義務付けている行政事務などに係る支出のほか、各地方公共団体が自主的に執行する広範囲に及ぶ各種の支出が含まれており、地方財政計画で見込んでいる支出以外の支出も含まれている。地方財政計画では一般行政経費のうち単独事業のほとんどは積み上げではなく枠として計上されているが、地方単独事業は各地方公共団体が自主的に実施するものであり、このような地方における各種の支出に係る決算額の実態が十分には地方財政計画額に反映されていないため、かい離が生じていると考えられる。

地方の決算額では、特に、物件費、補助費等が、地方財政計画で見込まれた一般行政経費の増加率を恒常的に上回る伸びを示しており、これらの経費に係る支出が増加したことにより、地方財政計画とのかい離が生じていると考えられる。また、貸付金に係る計画計上額が近年における決算額と大きく異なっていることもかい離の要因の一つと考えられる。

イ 投資的経費(単独)

投資的経費(単独)のかい離については、地方財政計画額が国の政策判断に基づき枠として計上されているのに対し、地方の政策判断による財政支出は国の想定以上に公共事業などの投資的経費を削減していることによると考えられる。バブル経済崩壊後4年度から8年度までは、国の経済対策における地方単独事業等の要請もあつ

て地方の決算額は大きく増加したが、その後、国の経済対策に地方単独事業等の要請が盛り込まれなくなった頃から地方の決算額は大きく減少しており、地方においては、地方税収入が伸び悩む一方で地方債の累増に伴う公債費の増加などによる財政状況の悪化により、国が地方財政計画で見込んだ以上に単独事業の投資的経費を抑制する政策がとられてきたことにより、地方財政計画とのかい離が生じていると考えられる。

ウ 給与関係経費

給与関係経費のかい離は、地方財政計画に計上される職員数が、前年度の計画人員を基に定員合理化などによる増減数を算定して計上されているのに対し、地方公共団体における実際の職員数は、この計画計上人員を上回っていることによると考えられる。

決算額に関するその他の事項について

1 職員に対する特殊勤務手当等の状況

(1) 特殊勤務手当の手当数及び支給額

全国の地方公共団体普通会計の16年度性質別歳出決算における職員給18兆7652億円のうち特殊勤務手当は1109億円となっている。

実地検査の対象とした15道府県の状況は、普通会計では、手当数29(鳥取県ほか1県)から74(静岡県)、支給額3億円(鳥取県)から49億円(大阪府)、公営事業会計では、手当数8(山形県ほか3県)から33(大阪府)、支給額44百万円(岡山県)から13億円(兵庫県)となっている。6政令指定都市の状況は、普通会計では、手当数20(札幌市)から44(福岡市)、支給額2億円(千葉市)から45億円(大阪市)、公営事業会計では、手当数27(札幌市)から76(大阪市)、支給額3億円(札幌市)から49億円(大阪市)となっている。

また、政令指定都市以外の336市町村の状況については、表2-1のとおりで、普通会計又は公営事業会計で特殊勤務手当を支給していない団体がある一方、数多くの手当を設けていたり、支給額が1億円を超える団体もある。

表2-1 336市町村の手当数及び支給額の該当市町村数

手当数の 区 分	普 通 会 計					公 営 事 業 会 計				
	0	1～9	10～19	20～29	30以上	0	1～9	10～19	20～29	30以上
団体数	56	202	50	18	8	103	156	52	16	7

支給額の 区 分	普 通 会 計					公 営 事 業 会 計				
	0 円	100 万円 未 満	1000 万円 未 満	1億円 未 満	1億円 以 上	0 円	100 万円 未 満	1000 万円 未 満	1億円 未 満	1億円 以 上
団体数	56	137	69	56	16	103	80	42	57	52

(注) 愛媛県管内の2市町の計数が不明のため、合計の市町村の数は334となっている。

(2) 検討を要すると思われる特殊勤務手当

総務省では、15年度における都道府県及び政令指定都市の特殊勤務手当の支給状況の特別調査を次の3つの視点から実施し、その結果を16年12月に公表している。

国家公務員においては設けられていない特殊勤務手当

地方公共団体固有の業務に基づくものなどがあり、国にない手当であることをもって直ちに妥当でないというものではないが、時代の変化を踏まえ、必要性及び妥当性を改めて検証する必要があるもの

他の手当又は給料で措置される勤務内容に対して重複の観点から検討を要すると思われる特殊勤務手当

月額支給等となっている特殊勤務手当

対象となる業務に従事した場合ごとに日額や件数当たりで支給されることが適当であり、月額となっている支給方法の妥当性の検討が必要であるもの

そして、15道府県及び6政令指定都市において、上記の総務省調査で検討を要するとされた特殊勤務手当に係る16年度の手当数及び支給額は、 に係る特殊勤務手当が、15道府県359手当、支給額7,624百万円、6政令指定都市225手当、支給額7,733百万円、 に係る特殊勤務手当が、12道府県42手当、支給額676百万円、6政令指定都市93手当、支給額7,688百万円、 に係る特殊勤務手当が、15道府県246手当、支給額10,481百万円、6政令指定都市128手当、支給額6,525百万円となっている。

また、実地検査の対象とした336市町村における16年度の特務勤務手当について、前記の総務省調査と同様な視点から検査した結果、検討を要すると思われる手当数及び支給額は表2-2のとおりである。

表2-2 市町村における検討を要すると思われる特殊勤務手当の手当数及び支給額
(単位：千円)

国家公務員に設けられていない		他の手当、給料との重複の観点		月額支給等		16年度特殊勤務手当の総数、総支給額	
数	支給額	数	支給額	数	支給額	数	支給額
2,539	13,544,010	534	3,340,147	1,441	9,100,879	3,930	21,212,261

(3) その他の手当

特殊勤務手当以外の諸手当について、17年4月1日現在の制度を検査したところ、国家公務員に係る諸手当の制度とは異なっているものが多くみられた。

特に、住居手当のうち自宅所有者に対する手当について、国家公務員の場合は住宅を新築又は購入した日から5年以内に限り月額2,500円とされているのに対し、15道府県及び156市町村では手当支給期間が住宅を新築又は購入した日から5年を超えて退職等までとなっており、5年以内の支給月額も2,500円以上となっている。

また、通勤手当のうち通勤のため自動車等を使用することを常例とする職員に係る手当について、国家公務員の場合は自動車等の使用距離が片道2km以上5km未満は月額2,000円、片道5km以上10km未満は月額4,100円などとされているのに対し、14道県及び123市町村では支給月額が2,000円以上又は4,100円以上となっている。

2 職員の福利厚生事業への支出状況

(1) 職員互助組合等

地方公共団体の福利厚生事業費において大きな割合を占める職員互助組合等に対する補助金の額は、普通会計については性質別歳出決算の人件費の内訳として示されており、16年度は全国で計602億6786万円となっている。

道府県には一般の知事部局の職員、学校教職員、警察職員などの別に複数の職員互助組合等が設置され、各職員は該当する職員互助組合等に加入している。

政令指定都市を含めた市町村には様々な形態の職員互助組合等が設置されているが、概ね次の類型に分類される。なお、職員互助組合等が設置されていない市町村もある。

各市町村に一つの職員互助組合等が設置され、職員が加入している。

各市町村に一般部局のほか、学校教職員、交通局、水道局などの部局別に複数の職員互助組合等が設置され、各職員は該当する職員互助組合等に加入している。

各市町村には職員互助組合等が設置されていないが、道府県内市町村の連合会的な職員互助組合等が設置されており、職員が加入している。

各市町村に職員互助組合等が設置されており、職員が加入している。また、職員

は道府県内市町村の連合会的な職員互助組合等にも加入している。

そして、市町村職員のうち学校教職員は、市町村に設置される職員互助組合等には加入しないで、道府県の学校教職員互助組合等に参加している場合が多い。

これらの職員互助組合等に対しては、各地方公共団体から補助金が交付される場合がほとんどであり、主に職員による掛金と補助金を財源として事業を行っている。

実地検査の対象とした15道府県が職員互助組合等に対して16年度に交付した補助金額は、100万円(千葉県)から49億円(大阪府)となっている。

また、実地検査の対象とした342市町村が職員互助組合等に対して16年度に交付した補助金額の区別に市町村数を示すと表2-3のとおりである。多くの市町村では職員互助組合等に対する補助金の交付が行われ、6政令指定都市の補助金額は1億円以上の区分に該当するが、特に大阪市は4職員互助組合等に対する補助金額の合計が73億円となっている。

職員互助組合等に対する地方公共団体の補助金については、条例等で負担率などが規定されていない場合が多く、補助金負担率及び補助金額は地方公共団体により差異がみられている。

表2-3 職員互助組合等に対する補助金額の区別の該当市町村数

支給額の区分	0円	100万円未満	100万円～ 1000万円未満	1000万円～ 5000万円未満	5000万円～ 1億円未満	1億円以上
計	14	41	181	62	17	27

そして、「平成15年度決算審査措置要求決議」において退職給付金や祝い金などの現金給付、旅行券や家電製品などの物品給付の指摘があったことから、職員互助組合等が16年度に実施している個人に対する給付事業について地方公共団体を実地に検査したところ、現金給付のほか、商品券、旅行券、記念品等の物品給付など各種の事業が実施されており、多くの事業は地方公共団体からの補助金の対象となっていた。

実施されている事業の種類は、各職員互助組合等により差異がみられるが、主な事業について、多くの職員互助組合等で共通的に実施されている事業、一部の職員互助組合等で実施されている事業を示すと表2-4のとおりである。

表2-4 職員互助組合等による個人に対する給付事業

[多くの職員互助組合等で共通的に実施されている事業]

事業の種類		事業の概要
祝金	結婚祝金 結婚記念祝金 出産祝金 入学祝金 卒業祝金 特別給付金	職員の結婚時に給付 職員の結婚後25年目等の時期に給付 職員、その配偶者の出産時に給付 扶養親族の小中学校等の入学時に給付 扶養親族の小中学校等の卒業時に給付 結婚祝金等の各種祝金を受けていない職員に給付
弔慰金	死亡弔慰金 親族死亡弔慰金	職員の死亡時に給付 職員の親族の死亡時に給付
見舞金	災害見舞金	家屋、家財等に対する被害に対する給付
永年勤続	永年勤続表彰	職員の勤続10年、20年、30年等の時期に給付
退会	退会給付金	互助組合等の退会時に在会年数等に応じた給付
医療	医療費助成 入院・療養見舞金 人間ドック等助成	医療費の自己負担額に対する助成 傷病による入院等に対する給付 人間ドック、生活習慣病検診等の受診費用を助成
レクリエーション等	宿泊費助成 スポーツ・文化施設等 利用助成 スポーツ観戦・芸能鑑賞等助成 各種講座受講助成	旅行による宿泊費を助成 施設の利用料金を助成 入場料金を助成、利用券等の配付 通信講座等による講座の受講費を助成

[一部の職員互助組合等で実施されている事業]

事業の種類		事業の概要
祝金	就職祝金 壮健・還暦等祝金 住宅建築祝金 成人祝金 子の結婚祝金	扶養親族が高校進学せず就職した時に給付 職員が55歳、60歳、70歳等になった時に給付 家屋を新築又は購入した場合に給付 職員、その扶養親族の成人時に給付 職員の子の結婚時に給付
見舞金	障害見舞金 傷病見舞金 特別見舞金	傷病による障害が残った場合に給付 傷病により退職した場合に給付 生活が困窮し救済が必要な場合に給付
医療	家政婦利用助成 鍼灸、マッサージ等助成 メガネ購入助成	入院時に家政婦を利用した場合に費用を助成 施術料を助成 メガネ等を購入した場合に費用を助成
レクリエーション等	リフレッシュ助成 研修旅行等助成 自己啓発活動助成 サークル助成 親睦会等助成 カティアプラン等	職員が30歳、40歳、50歳等になった時に旅行券等を給付 職場で実施する研修旅行等に対する助成 自己啓発のための研修を行う職員に対する給付 職場のスポーツ・文化サークルに対する助成 忘年会等の職員の親睦に係る会合の開催に対する助成 毎年所定の金額の範囲内で、職員が多様な福利厚生メニューの中から選択して受ける給付
その他	遺児給付金 休職給付金 育児休業給付金 介護休暇給付金 介護給付金	職員死亡時に18歳未満の子がある場合に給付 職員の休職時に給付 職員の育児休業時に給付 職員の介護休暇取得時に給付 職員等が介護認定を受けた時に給付

(2) 健康保険組合の保険料負担

地方公務員における医療給付等の短期給付は、地方公務員共済組合が行っている場合がほとんどであるが、一部の地方公共団体では健康保険組合が行っている。健康保険法では、健康保険組合が徴収する保険料は、地方公務員共済組合が行っている場合と同じく、被保険者と被保険者を使用する事業主がそれぞれ2分の1を負担することが原則とされているが、特例として、その規約で定めるところにより、事業主の負担すべき保険料の割合を増加することができることとされている。

実地検査の対象とした地方公共団体のうち17市では、健康保険組合を設立して短期給付の一部を実施しているが、この17市が健康保険組合に対して事業主として負担する保険料の16年度の負担割合は60.0%から67.5%までとなっており、市の保険料負担割合が50%を超えていて、市の支出により職員の保険料負担が軽減されている。

3 職員の病気休暇等の制度の状況

(1) 病気休暇

実地検査の対象とした15道府県及び226市町村における17年4月1日現在の病気休暇の期間及び休暇中の給与の取扱いについては、国の制度と同様に、休暇期間は必要最小限度の期間として90日を超える場合は給与を半減することとしている団体が50(全体の21%)あるが、休暇期間の上限を具体的に規定している団体が多く、その中では90日としている団体が148(全体の61%)となっている。

また、病気休暇から休職に移行した場合の休職者給与の支給期間及び支給割合については、国の制度と同様に、給与の8割相当額を休職者給与として1年間支給することとしている団体が196(全体の81%)となっている。

(2) 特別休暇

実地検査の対象とした15道府県及び226市町村における17年4月1日現在の特別休暇等の数については、国の17種類より多くの特別休暇等を設けている団体は217(全体の90%)となっており、国の制度にない様々な特別休暇等を定めている団体が多くみられる。

また、国に制度がある特別休暇のうち、結婚休暇及び夏季休暇の付与日数状況については、国の制度と同じ付与日数となっている団体が、結婚休暇では123(全体の51%)、夏季休暇では138(全体の57%)となっている。

なお、決算額に関するその他の事項の検査結果は、16年度又は17年4月1日現在を対象

としているものであるが、実地検査の対象とした地方公共団体の中には、17年度以降に制度を改正して適正化を実施している団体も相当数見受けられる状況である。

検査の結果に対する所見

地方財政については、国と地方の信頼関係を維持しつつ、国、地方それぞれの財政健全化を進めるための取組を行うこととされている。そして、以上の検査結果を踏まえ、地方財政計画の計上額と決算額、及び地方公務員に係る特殊勤務手当等、福利厚生事業への支出、病気休暇等の制度については、次の点に留意することが求められる。

ア 地方財政計画額と決算額のかい離の縮小を図るためには、単独事業の地方財政計画額は、地方の決算額などにより地方における標準的な経費の実態を十分に踏まえて計上することが求められる。17年度及び18年度の地方財政計画では、かい離の一体的是正として、一般行政経費(単独)の増額及び投資的経費(単独)の減額が実施されているが、今後もかい離を是正するための措置が必要である。

また、地方財政計画の計上額については、地方の一般行政経費や投資的経費に係る単独事業は、各地方公共団体が自主的に実施するものであるから、地方財政計画で、単独事業に係る経費について積上げにより計上することは困難であるが、地方の決算に関する情報を早期に把握して決算の内容を分析することにより、単独事業に係る標準的な経費の適正な計上に努めることが求められる。

イ 地方公務員に係る特殊勤務手当等、福利厚生事業への支出、病気休暇等の制度については、地方の一般財源に関する事項であり、地方自治の本旨に基づき、各地方公共団体においてその住民の意思に基づいて決定されるべきものである。

これらの事項については、各地方公共団体において、時代の変化を踏まえて必要性及び妥当性を改めて点検し、住民の理解が得られるものとなるよう見直しを実施するとともに、これらの事項の具体的内容や実施状況等を住民に対してより積極的に開示し公表することが求められる。

会計検査院としては、今回の検査要請を踏まえ、地方公共団体の決算の状況について、引き続き検査していくこととする。