

職員給等に着目した人件費の 長期推計に関する調査研究報告書

平成31年3月

地方公共団体金融機構 地方財政に関する調査研究会

目次

はじめに	P. 1
1. 地方公共団体における人件費の長期推計の意義	P. 2
2. 地方公共団体における総職員数の推移と行政改革の取組内容	P. 6
3. 地方財政の現状等	P. 9
4. 本調査研究における人件費推計の前提となる構成要素の整理・分析	P. 11
5. 推計条件の設定	P. 21
6. サンプル団体の推計結果と分析	P. 25
7. 財政運営の予見性を高めるポイント	P. 37
<参考資料1>推計シート（様式）	P. 39
<参考資料2>推計シートの留意事項	P. 47
<地方財政に関する調査研究会の概要>	P. 51
・ 地方財政に関する調査研究会 開催要領	
・ 構成員名簿	
・ 地方財政に関する調査研究会 開催状況	

はじめに

国と地方を通じた歳出のうち、社会保障、教育、社会資本整備等、住民に身近な行政サービスに関連する経費の多くは地方公共団体を通じて支出されている。こうした経費の大半は、国が定めた基準に基づいており、各地方公共団体はこの中で可能な限り地域の実情に沿った行政サービスを提供している。地方公共団体が幅広い行政サービスを持続的、安定的に確保していくためには安定的かつ計画的な財政運営、すなわち、一般財源の安定的確保とともに予見可能性を高めた中長期的な視点に立った財政運営を行う必要がある。

この中で、地方財政に関する調査研究会（以下「本調査研究会」という。）では、地方公共団体が健全な財政運営を中長期的に確保するための手法や課題を中心に調査・研究を行っており、今回は歳出総額の約半分を占める義務的経費のうち人件費に着目した。人件費は歳出合計に占める割合が高く、また、その財源の大半が一般財源であるため財政に与える影響が大きい。この人件費の内訳をみると、その大半を占める一般職の職員給等は主に一般職の職員数と年齢構成により変動する。このことから、この2つの変数に基づき人件費の大部分について将来推計を行うことが可能となり、予めその長期にわたる傾向を把握することは安定的かつ計画的な財政運営に資すると考えられる。

本調査研究会では、このような認識の下、人件費のうちの職員給等について各地方公共団体で簡易に推計する手法について検討を重ねてきた。検討の過程で、協力の得られた地方公共団体に対して実際に推計を依頼し推計の前提となる条件設定等について意見交換を行うとともに、各委員とも議論を重ね、ここに報告書を取りまとめたところである。快く協力に応じて頂いた地方公共団体及び熱心にご議論頂いた委員各位に深く感謝申し上げます。

各地方公共団体において、本報告書による長期推計を行うことで、通常の人事運営や単年度の予算編成では把握できない人件費に係る財政運営上の課題を事前に把握し、十分な対策を講じる等、安定的な財政運営に資することを願ってやまない。

平成 31 年 3 月

地方財政に関する調査研究会
座 長 伊集 守直

1. 地方公共団体における人件費の長期推計の意義

(1) 中長期の視点に立った財政運営

我が国の地方公共団体は予算単年度主義により、毎年度予算編成を行う必要があるが、高齢化に伴う社会保障関係費の増加や公共施設等の老朽化対策等の中長期的な課題に対しては、各地方公共団体で中長期の視点に立って対応する必要がある。

中長期の視点に立った財政運営のための具体的な方策として、財政収支見通しの作成が挙げられるが、その推計期間の設定に当たっては、歳出項目の特性を踏まえたものとなっていないのが一般的である。すなわち、例えば、人件費について一般職の職員が採用されてから退職するまでその給料が年々増加するものとする、一般職の人件費は職員の最長在職期間の中で変動することとなるが、財政収支見通しの推計期間の設定に当たってはこれを勘案したものとはなっていない場合が多い。

中長期的な視点に立った財政運営に当たって、歳入及び歳出全般の推計を一定年限で区切って一律に行い、その間の歳入及び歳出の増減に係る所要の方策について検討を行うことは重要である。

他方、特に歳出の項目毎の特性を踏まえた年限の推計を行い、これに基づいた財政運営を検討する視点も必要であると考えられる。

(2) 地方経費の構造と人件費の特徴

地方公共団体の経費を経済的な性質に着目して分類すると、義務的経費、投資的経費及びその他の経費に大別されるが、投資的経費及びその他の経費については、これまで各地方公共団体において、歳入の増加、歳出の抑制に向けて様々な取組が行われてきたところである。

その一方で、義務的経費に分類される人件費、扶助費、公債費については法令の規定により支出が義務づけられている等、任意に節減することができない。

近年、義務的経費の地方の歳出総額に占める割合は減少傾向にあるものの、依然として約半分を占めており、高い水準で推移している。また、各義務的経費に占める一般財源の割合を平成 28 年度決算で見ると、人件費は約 88%、扶助費は約 43%、公債費は約 96%となっており、人件費及び公債費が特に高い割合で推移している。多くの地方公共団体では経常収支比率が上昇する状況が続いており、また、義務的経費に充当される一般財源が年々増加しており、これらは多様な行政サービスの提供に少なからず影響を与えている。

義務的経費を取り巻く状況をみると、扶助費は社会保障制度の一環として各種法令等に基づいて支出されているものが大半を占めているため容易な削減ができず、公債費は地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成 19 年法律第 94 号）等により厳しく制限されている一方、人件費につい

ては各地方公共団体の定員管理の自主的な取組等によって管理されており、義務的経費の中では比較的、柔軟性のある経費といえる。しかし、人件費の大宗を占める一般職の職員給等はその人数や年齢構成により変動する中で、一人一人の採用から退職までのスパンが長いことによって職員構成の偏在是正には長期間が必要とされるといった課題がある。

財政運営における人件費は、以下の特徴が挙げられる。

【人件費の特徴】

- 財政に与える影響が大きい
概ね各地方公共団体において、歳出合計のうち2割以上を占めており、また、財源の大宗が一般財源である。
- 予算編成において特段議論がなされない場合がある
条例で規定された給料表等に基づいて支出される経費であり、予算編成においては「固定費」と見なして所要額を計上する場合がある。

これらの特徴から、人件費は財政運営に与える影響が大きい一方で、特段の事情がない限り政策判断を伴わずに予算計上されてきた経費であるといえる。

(3) 人件費の長期推計

これらを踏まえ本調査研究会では、歳入及び歳出項目の特性に応じた将来推計の中で、柔軟性を有しつつも偏在是正まで長期間を要する人件費に着目した。

人件費の変動の特徴及びその推計の意義等については、以下のとおり。

【人件費の変動の特徴及び推計の意義等】

- 変動の主な要因は、一般職の職員数の増減と職員の年齢構成の変遷である。
→ 将来推計が容易である。
- 各地方公共団体において、主な変動要因（一般職の職員数及び職員の年齢構成）を管理できる余地が少ないことから、推計結果と実際の支出との間に大幅な乖離が生じないと考えられる。加えて、変動の傾向が長期にわたって現れる。
→ 傾向の把握が中長期的な財政運営に資する。

- 年齢別の職員構成の偏在や昇給抑制等、各地方公共団体の固有の事情がある。
 - 各地方公共団体で個別の条件を設定した推計が必要である。
- 人事院勧告や公務員制度改正等に伴う歳出の増減は、地方財政計画への適切な反映及び地方交付税制度における基準財政需要額への算入が期待される。
 - 将来の制度変更等による各団体の財政への影響は、その都度地方財政措置がなされるため、特定の年度を基準に将来推計することは有用である。

上述のとおり、人件費は容易に将来推計できる上、推計結果と実際の支出との間に乖離が生じにくいと考えられ、また、制度変更等に伴う歳出の増減はその時々で所要の財政措置がなされることが期待されるので、推計時点において見込む必要がない。このため、各地方公共団体で人件費を推計し、その傾向を把握することは、各団体において中長期的な財政運営を行うに当たって意義があることと考えられる。

本調査研究の中で、一部の地方公共団体に推計シート（後述）による80年間の人件費の変動の推計を依頼したところ、上昇局面における増加額の累計額が財政調整基金現在高（平成28年度末時点）に占める割合は、最大の市町村で約85%（17年間）であった。つまり、平均して財政調整基金の約5%相当の人件費の増加が17年間続くこととなる。

この増加分について事前に財政上の対策を講じていない場合、新たに財源を捻出しなければならないこととなるが、これを人件費の中で捻出しようとして、例えば新規採用の抑制を試みたとしても新規で採用される若手職員の給料は相対的に低いため、採用抑制により捻出される額は十分なものとならない場合が多いと考えられる。また、他の歳出項目から捻出しようとしても各部局との調整が難航する等、財政当局が新たに必要となる人件費を当該年度の予算編成過程で把握しても、十分な対応策が講じられず、財政調整基金を大幅に取り崩すこととなる可能性がある。

他方、予めその傾向が把握できる人件費について推計を行うことにより、財政運営の予見性を高めるだけでなく、事前に十分な時間をかけて人件費の抑制や職員構成の偏在是正に向けた対策を検討・調整することができると考えられる。

(参考) 地方財政計画及び地方交付税における人件費の考え方

地方財政計画における給与費単価については、直近の地方公務員給与実態調査(基幹統計¹)の結果による調査日現在の給料単価に昇給原資率を乗じて当該年度の地方財政計画上の給料単価を設定しており、後年度以降はそれぞれ当該年度の前年度の給料単価に当該年度の昇給原資率、前年度の給料改定率等を乗じて設定している。

また、地方交付税上の給与費については、基準財政需要額では単位費用は標準的条件を備えた地方公共団体が合理的かつ妥当な水準において行政を行う場合に必要経費を基準に算定されるもので、単位費用に含まれる給与費は、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毎に必要な職員数を乗じて算定されている。給与単価については、各人事委員会の勧告等を反映して算定されたものが用いられており、職員数についても、地方財政計画の考え方(定員純減の取組を勘案したもの)に従うものとされている。いずれにしても基準財政需要額は標準的な人件費・行政経費が算入されたものであり、各地方公共団体の実人員、実経費が算入されているものではない。

よって、各地方公共団体の人件費をはじめとした実際の経費については、各団体で適切に推計する必要があると考えられる。

¹ 5年ごとに実施される基幹統計調査と、基幹統計の間を補充する補充調査(基幹統計年以外の年に実施)がある。

2. 地方公共団体における総職員数の推移と行政改革の取組内容

(1) 高度経済成長期から平成6年度までの総職員数と行政改革の取組内容

行政サービスの担い手である我が国の地方公共団体の総職員数をみると、高度経済成長やベビーブーム等による行政需要の拡大に伴い昭和58年度まで増加を続け、その後、一旦減少に転じたものの、平成元年度以降は公共投資の増加や地域福祉・医療の充実に伴い、平成6年度まで増加を続けた。

地方公共団体においては、国に先駆けて昭和50年度前後から行政改革に取り組んだところである。また、「地方公共団体における行政改革推進の方針（地方行革大綱）の策定について」（昭和60年1月自治事務次官通知）では、地方公共団体の行政改革の推進に一層の努力が求められ、現在に至るまで不断の取り組みが行われている。この方針では、事務事業の見直し、給与や定員管理の適正化、アウトソーシングの推進等が重点項目として掲げられ、行政改革大綱の策定及び公表が要請された。

(2) 平成6年度以降の総職員数と行政改革の取組内容

地方公務員の総職員数は、平成6年度の328.2万人をピークとして22年連続で減少し、平成28年度は273.7万人と対平成6年度で54.5万人減少した。一方で、近年の防災体制の強化や地域福祉・医療の充実に伴い、一般行政部門や公営企業等会計部門の職員数が増加していることにより、平成29年度の総職員数は増加に転じている（図1）。

平成6年度以降の行政改革の取組として、まず、「地方公共団体における行政改革推進のための指針の策定について」（平成6年11月自治事務次官通知）及び「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針の策定について」（平成9年11月自治事務次官通知）によって、定員管理計画の策定及び公表とともに適切な職員配置が求められ、総職員数が減少していったことが挙げられる。

また、「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の策定について」（平成17年3月総務事務次官通知）により各地方公共団体は行政改革大綱の策定又は見直しとともに、具体的な取組を「集中改革プラン」として明示し公表することが求められた。この指針では行政改革推進上の主要事項として、指定管理者制度やPFI²手法の活用等の具体的方策が掲げられるとともに、市町村合併や団塊の世代の大量退職に合わせた定員管理と適正化計画における明確な数値目標の設定・公表、給与や第三セクター等の見直しなどが求められており、この取組によって行政改革の推

² Private Finance Initiative の略。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法を指す。

進と地方公務員数の減少はより一層加速したといえる。また、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（平成 18 年法律第 47 号）において、全ての地方公共団体で合計して 4.6% の総職員数の純減が目標として示された。しかし、職員を部門別にみると、一般行政部門のうち福祉関係や教育・警察・消防部門は、国の法令等による職員の配置基準が定められている場合が多いため、地方公共団体が主体的に職員配置の見直しを行うことが困難であり、また、職員配置が直接住民サービスに影響を及ぼす部門である。このため、各地方公共団体では、国の法令等による職員の配置基準が少なく、地方公共団体が主体的に職員配置を決める余地が比較的大きい一般行政部門（福祉関係除く。）や、独立採算を基調として企業経営の観点から定員管理が行われている公営企業等会計部門を中心とした総職員数の更なる削減に取り組んでいくこととなった。

（3）今後の行政改革

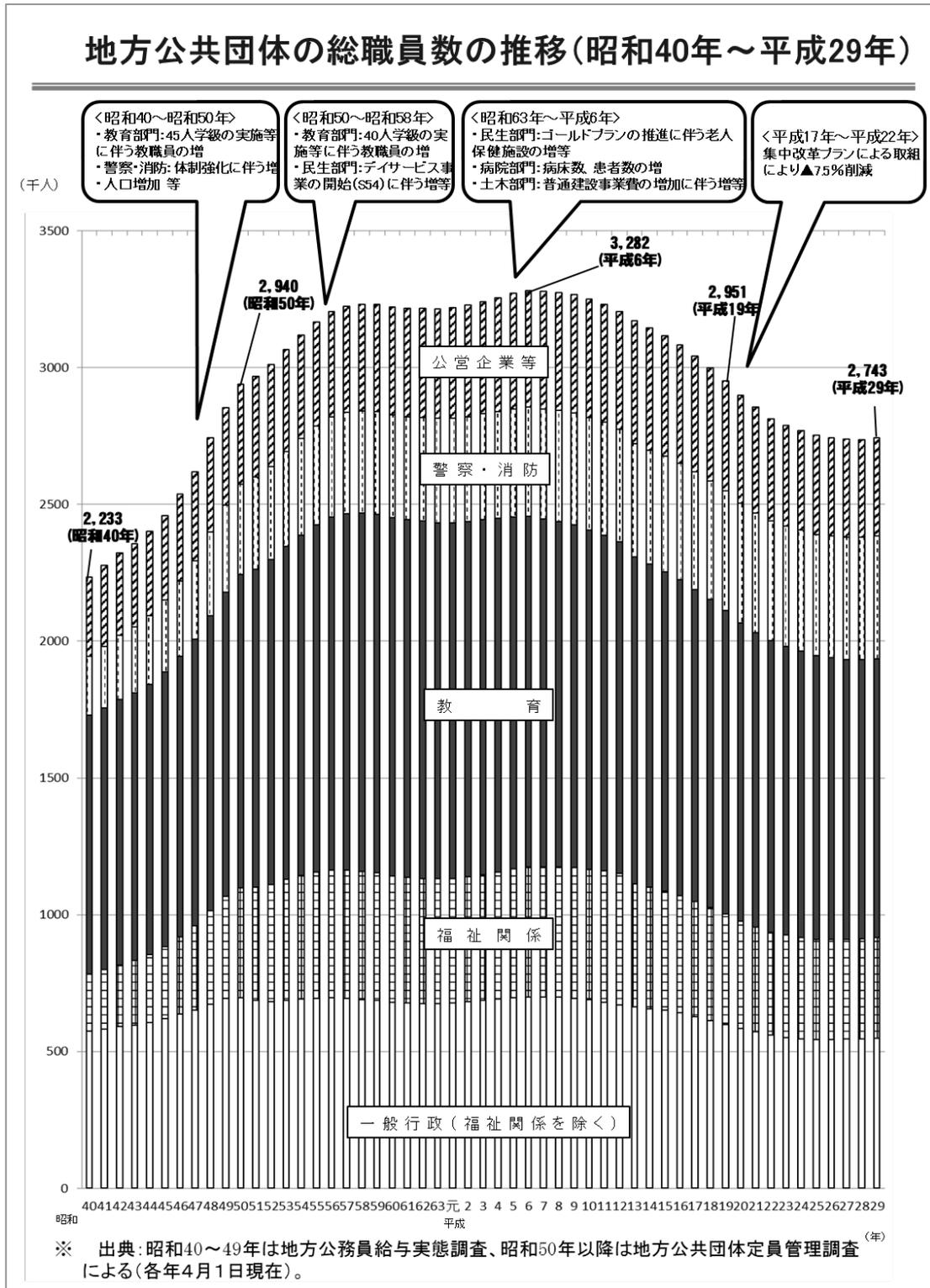
今日においては多くの地方公共団体でアウトソーシングや指定管理者制度の活用等が取り組まれている等、行政改革は各地方公共団体の状況に応じて自主的・主体的に推進されている。

他方で、複雑・多様化する行政ニーズや頻発する災害対応など、地方公共団体を取り巻く環境は厳しさを増している中、日本全体の人口減少、少子高齢化により、地方公共団体の労働力と財源は今後、一層制約されていくものと考えられる。持続可能な財政運営を行っていくためには、AI や RPA³などの導入による事務の自動化・省力化を図るとともに、職員の適正な配置と総職員の最適数を見定めた上で人件費を適切に見積もり、かつ、少数でも直接的な住民サービスの提供を支えることが出来る能力を持つ職員を育成するなどの取組が期待される。

なお、これまでの行政改革の推進によって職員数が大幅に減少したため、事務事業の見直しとともに、それまで地方公共団体の職員が直接担ってきた行政サービスの一部を、外部委託や民営化といった手法により行ってきた。これを財政上の観点からみると、職員の人件費から、委託料をはじめとする物件費等の経費によって、福祉や介護、教育などの行政サービスが維持されているといえる。今後、行政改革を推進するに当たって、このような影響も総合的に把握する視点を持つことが重要であると考えられる。

³ Robotics Process Automation の略。これまで人間が行ってきた定型的なパソコン操作をソフトウェアのロボットにより自動化することを指す。

< 図 1 > 地方公共団体の総職員数の推移



(総務省公表資料より転載)

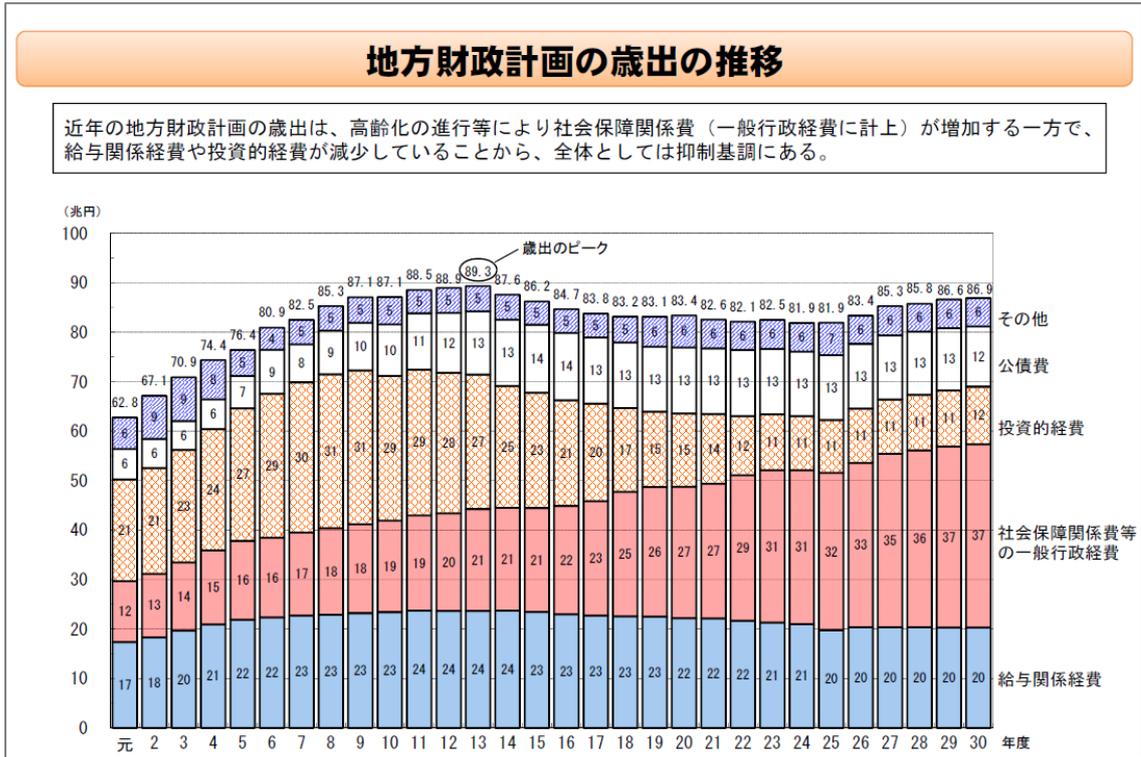
3. 地方財政の現状等

地方公共団体の総体として地方財政をみると、財源不足は地方税収等の落ち込みや減税等により平成6年度以降急激に拡大し、平成22年度には景気後退に伴う地方税や地方交付税の原資であった国税5税⁴の落ち込みにより、過去最大の18.2兆円に達した。平成30年度は、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入が増加すること等に伴い、通常収支にかかる財源不足は6.2兆円となったが、依然として大幅なものとなっている。財源不足が生じている主な要因として、高齢化の進展等による社会保障関係費の自然増が挙げられる。歳出総額のピークであった平成13年度における社会保障関係費等の一般行政経費をみると20.6兆円だったが、平成30年度には37.1兆円（+16.5兆円・+80.1%）まで増加している。一方で、地方財政計画は全体として抑制基調にあり、これは給与関係経費や投資的経費の減少が寄与している。これらの経費を同様に平成13年度と比較すると、給与関係経費は平成13年度の23.4兆円に対して平成30年度には20.3兆円（▲3.1兆円・▲13.2%）、投資的経費は平成13年度の27.2兆円に対して平成30年度には11.6兆円（▲15.6兆円・▲57.4%）と、いずれも大幅に減少している（図2）。歳出総額に占める各経費の割合についても、平成13年度は一般行政経費23.1%、給与関係経費26.5%、投資的経費30.4%であったのが、平成30年度には一般行政経費42.7%、給与関係経費23.4%、投資的経費13.3%となっており、構成も大きく変化している。

これらの経費については、社会保障関係費の自然増は今後も当面続くことが見込まれる一方、人件費については上述のとおり平成29年度に地方公務員数が増加に転じており、また、投資的経費についても公共施設等の老朽化対策や国土強靱化の推進等の課題への取組が求められているため、これまでのような人件費及び投資的経費の減少は期待できない。したがって、これらの減少による財源の確保が見込めない中で、社会保障関係費の増加に対応した財政運営を行わなければならないこととなる。

⁴ 所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税を指す。

< 図 2 > 地方財政計画の歳出の推移



(総務省公表資料より転載)

4. 本調査研究における人件費推計の前提となる構成要素の整理・分析

これまでに述べてきた現状認識に基づき、本調査研究では予見性をもった財政運営の取組の一助とするために、各地方公共団体で人件費の変動を簡易に推計するための推計表を作成することとする。本章では、その前提となる人件費の構成要素を細分化し、整理・分析を行った。

(1) 人件費の内訳

人件費の内訳は i 基本給、ii 手当、iii 退職金及び iv その他の 4 種類に分類することができる (図 3)。

i 基本給は一般職の職員に対して支払われるもので、職員数×平均給料額により算出される。人件費全体に対する割合は約 47% を占める。

ii 手当については、その大半を占める期末・勤勉手当⁵も含めて多くが基本給に連動し、その割合は手当全体の約 85% となる。手当の人件費全体に対する割合は約 24% を占める。

iii 退職金は、以下の算式で計算される。

$$\text{退職金} = (\text{退職日の給料月額}) \times (\text{退職理由に応じた勤続年数別支給率}) + (\text{調整額})$$

退職金は退職者の勤続年数や退職理由、退職者数等により年度間の変動が大きく、また、各地方公共団体が退職手当組合⁶に加入しているかどうかで対応の必要性も異なる等、年度間で一律の分析をし、その対応を検討することが困難であるため、本推計の対象から除外することとする (退職金の影響については後述)。退職金の人件費全体に対する割合は約 9% を占める。

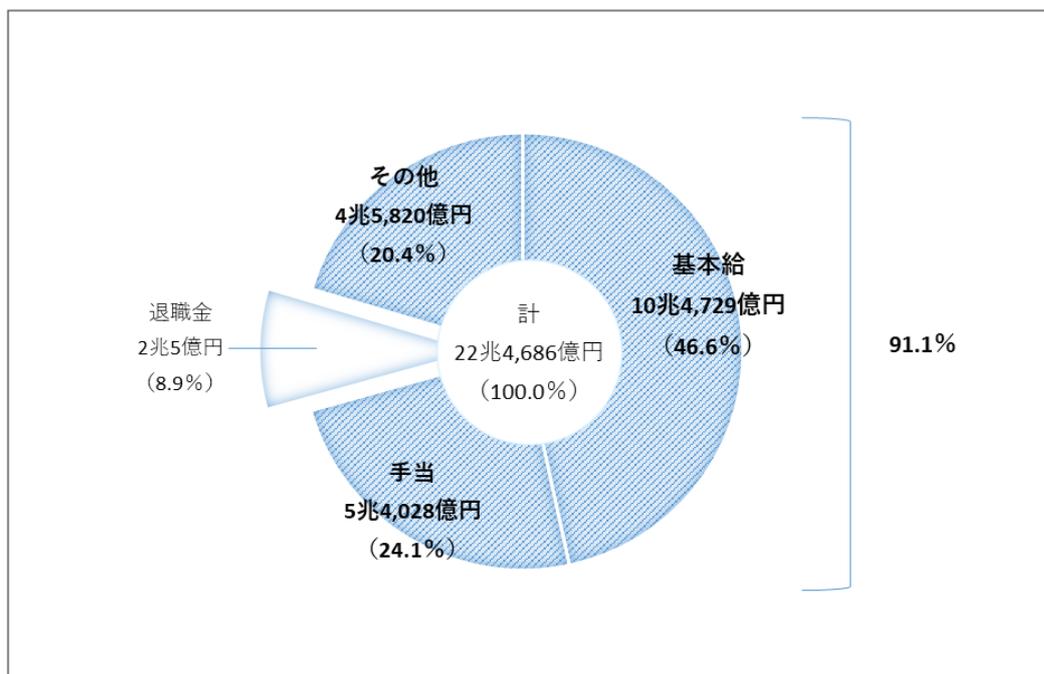
iv その他については、その大半を占める地方公務員共済組合等負担金 (= 社会保険料の雇用主負担) と災害補償費は基本給と連動し、その割合は約 72% となる。その他の人件費全体に対する割合は約 20% を占める。

⁵ ・ 期末手当 = ((基本給 + 専門スタッフ職調整手当 + 扶養手当) の月額 + 地域手当の月額 + 役職段階別加算額 + 管理職加算額) × 期別支給割合 × 在職期間別割合

・ 勤勉手当 = ((基本給 + 専門スタッフ職調整手当) の月額 + 地域手当の月額 + 役職段階別加算額 + 管理職加算額) × 期間率 × 成績率

⁶ 都道府県毎に作られている一部事務組合で、各都道府県の市町村が任意に加入している。加入の各市町村が納入する負担金で、当該組合が各加入団体の退職手当を代弁する。

< 図 3 > 人件費の内訳（全団体）



（総務省「平成 30 年版地方財政白書」第 53 図より機構において加工）

以上を踏まえ、i 基本給並びに基本給に連動する ii 手当及び iv その他の割合の合計が人件費全体の 80% 超を占めることから、基本給の構造を中心に分析を進める。

（2） i 基本給の構造について

i 基本給の構造は①職員数、②平均給料額で構成され、その総額は①職員数×②平均給料額で算出される。

①職員数について

職員数について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 172 条第 3 項において「職員の定数は、条例でこれを定める」と規定されており、各地方公共団体において職員定数条例を定めているところであるが、多くの団体で自主的に定員管理計画を策定しており、これに基づいて計画的な定員管理に取り組んでいる。このため、個々の地方公共団体の将来における職員数については、各団体の定員管理計画等で示されている目標の定員を踏まえる必要がある。

なお、地方公務員は身分が保障されている⁷ため、職員数の増減について、任用主体である地方公共団体は基本的に採用数の増減によってしか管理できない。

⁷ 地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 27 条第 2 項

○推計の対象職員について

一般職の職員は本調査研究の対象の中核となるものである。

ただし、一般職のうち、公営企業等会計部門の職員については、一般行政部門の職員と異なり、各企業の提供する財貨又はサービスの対価である料金収入によって人件費も含めて賄う企業経営の観点から、独立採算を基調として定員管理が行われている部門である。また、地方公共団体（一般会計）の予算・決算上も人件費に含まれていないことから、本推計の対象外とする。

また、人件費のうちivその他の中に特別職⁸の基本給も入っているが、経験年数に関わらず一定額が支給され、年齢構成により人件費が変動しないため、本推計の対象外とする。

さらに、臨時・非常勤職員、再任用職員等については、各地方公共団体によってその任用や給付の取扱いが様々であり、今後に大幅な制度改正が予定されていることを踏まえ、現時点では人件費の推計の対象外とする⁹。

地方公務員	
推計対象	推計対象外
一般職の職員のうち右記以外の者 (一般行政職、教員、警察、消防)	公営企業等会計部門の職員、特別職、臨時・非常勤職員等

- ⁸ 特別職について定めている地方公務員法第3条第3項各号の規定は以下のとおり。
- 一 就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職
 - 一の二 地方公営企業の管理者及び企業団の企業長の職
 - 二 法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会（審議会その他これに準ずるものを含む。）の構成員の職で臨時又は非常勤のもの
 - 二の二 都道府県労働委員会の委員の職で常勤のもの
 - 三 臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職
 - 四 地方公共団体の長、議会の議長その他地方公共団体の機関の長の秘書の職で条例で指定するもの
 - 五 非常勤の消防団員及び水防団員の職
 - 六 特定地方独立行政法人の役員

⁹ なお、決算統計ハンドブックの「人件費の内訳の記入要領」において「臨時職員給与には、一般職に属する臨時職員等のうち、その職名のいかんを問わず、常時勤務に服することを要する職員について定められている勤務時間以上勤務した日（中略）が18日以上ある月が調査期日において引き続いて12月を超える職員に係る賃金等の給与を計上する」とされている。

なお、団体区分別の職種別の一般職の職員数はそれぞれ以下のとおりである（表1）。

<表1> 平成29年度職種別職員構成（都道府県、指定都市、市区町村別）
（人・％）

区分	一般行政関係		消防関係		教育関係		うち教育公務員	
	人数	％	人数	％	人数	％	人数	％
都道府県	229,735	16.5	18,657	1.3	772,005	55.6	706,927	50.9
指定都市	122,705	35.1	28,665	8.2	143,189	41.0	121,346	34.7
市区町村	546,596	60.6	61,923	6.9	106,831	11.8	25,014	2.8

区分	警察関係		公営事業会計関係		特定地方独立 行政法人		うち公営企業		総計	
	人数	％	人数	％	人数	％	人数	％	人数	％
都道府県	288,347	20.8	78,959	5.7	1,842	0.1	64,637	4.7	1,389,545	100.0
指定都市	-	-	54,911	15.7	-	-	40,972	11.7	349,470	100.0
市区町村	-	-	186,740	20.7	-	-	88,274	9.8	902,090	100.0

（注）教育長を含まない。

（総務省「平成29年地方公務員給与の実態—平成29年4月1日地方公務員給与実態調査結果—」第1表より機構において加工）

②平均給料額について

一般職の地方公務員の給与は、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第24条第1項の規定において、「その職務と責任に応じるものでなければならない」とされており、一定期間勤務することで、職務遂行能力が増大し昇給されることとなるため、平均給料額は職員の平均年齢と強い相関性を持つことになる（図4）。このため、特定の地方公共団体の平均給料額の変動の推計に当たっては、職員の平均年齢をベースに検討する。

<図4> 平均給料月額¹⁰と年齢の相関図（全団体）



（総務省各年「地方公務員給与の実態」表-11を基に機構において作成）

¹⁰ 平均給料月額は地方公務員給与実態調査における概念で調査年度の4月1日時点の数値

職員の平均年齢は、退職者と新規採用職員に係る要素を除くと毎年度全職員が1歳加齢することで、平均年齢が1歳上昇することになる。

退職者と新規採用職員の増減が平均年齢に与える影響については、全職員が定年退職をするものとし、退職者数と同数を新規採用すると仮定した場合、平均年齢の増減モデルは表2のとおりである。

<表2> 職員の年齢構成の偏在が平均年齢に与える影響（モデルケース）

①高年齢 > 若年層 (人/歳)			②高年齢 = 若年層 (人/歳)			③高年齢 < 若年層 (人/歳)		
年齢区分	職員数		年齢区分	職員数		年齢区分	職員数	
	2013	2018		2013	2018		2013	2018
20~24歳	6	14	20~24歳	10	10	20~24歳	14	6
25~29歳	7	6	25~29歳	10	10	25~29歳	13	14
30~34歳	8	7	30~34歳	10	10	30~34歳	12	13
30~39歳	9	8	30~39歳	10	10	30~39歳	11	12
40~44歳	11	9	40~44歳	10	10	40~44歳	9	11
45~49歳	12	11	45~49歳	10	10	45~49歳	8	9
50~54歳	13	12	50~54歳	10	10	50~54歳	7	8
55~60歳	14	13	55~60歳	10	10	55~60歳	6	7
合計	80	80	合計	80	80	合計	80	80
平均年齢	42.7	40.7	平均年齢	39.6	39.6	平均年齢	36.4	38.4
平均年齢の増減		▲2.0	平均年齢の増減		0.0	平均年齢の増減		2.0

年齢別の職員構成が偏在している場合、毎年度平均年齢が変動することとなり、これに伴って年度間で平均給料額、つまり人件費が変動することとなる。

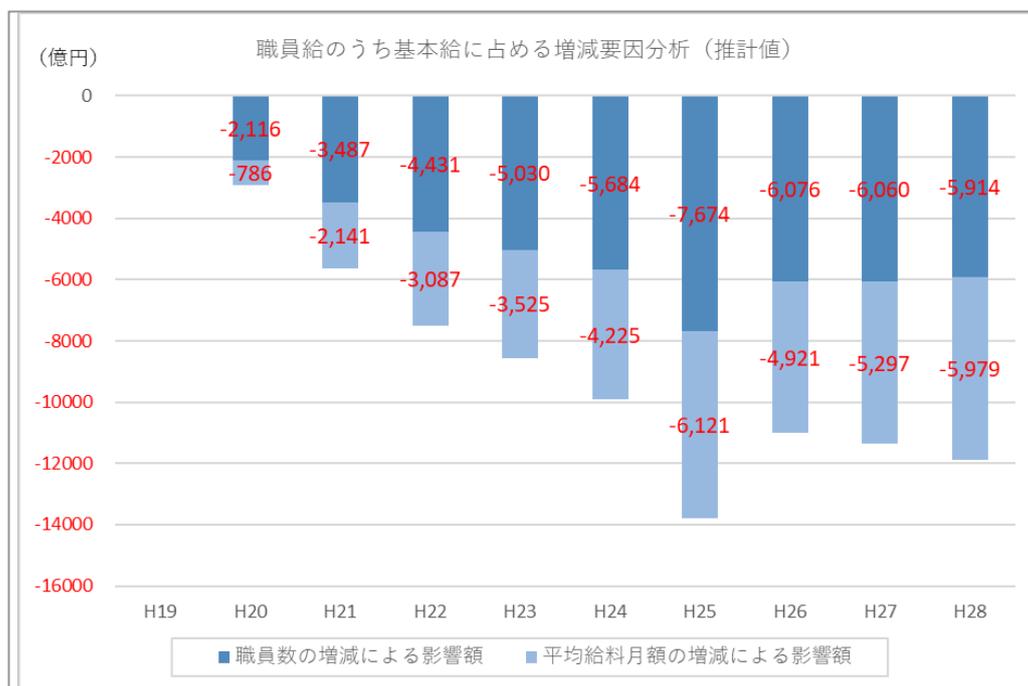
中期的に見た場合、高年齢層が多い団体（表2の①）は平均年齢が高いが退職及びこれに伴う採用により若年層が増加し、平均年齢が低下する（平均給料額が減少する）。他方、若年層が多い団体（表2の③）は平均年齢が低い退職者が少なく、平均年齢は上昇する（平均給料額が増加する）。

(3) 人件費の変動の要因分析（マクロ）

以上を踏まえ、人件費の変動を平成19年度から平成28年度までの全団体分の決算データを用いて、マクロで要因分析を行った。

全団体の過去10年度分の人件費決算額の増減を、職員数と平均給料月額のみを要因と仮定して分析したものが図5である。人件費の額は、各年度において職員数及び平均給料月額の双方の影響により減少している。平成25年度までは職員数の減少による影響が大きいが、平成26年度以降は、職員数の増減による影響が横ばいであるのに対し、平均給料月額の影響が大きくなっている。

< 図 5 > 基本給の増減要因分析（推計値）（全団体）



区分	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28
職員数（人）	2,551,663	2,470,964	2,441,890	2,420,580	2,405,563	2,389,459	2,384,377	2,379,387	2,379,723	2,383,778
平均給料月額（円）	356,288	352,016	346,719	343,335	341,745	339,171	337,404	336,551	335,120	332,609
職員平均年齢（全職種）（歳）	43.2	43.1	43.1	42.9	42.8	42.7	42.5	42.4	42.3	42.1

（総務省各年度「地方財政白書」及び各年「地方公務員給与の実態」表一11を基に機構において作成）

注1）本表は、各年度の性質別歳出純計決算額より抽出した人件費中職員給のうち基本給について、地方公務員の全会計・全職種の職員数及び平均給料月額を用いて算出した推計値である。したがって、公営企業等会計職員等が基本給では含まれていないが、職員数及び平均給料月額には含まれている。

注2）なお、本表は以下の算式により算出した。

●平均給料月額

$$(X\text{年度基本給額} - \text{基準年度基本給額}) \times \frac{(X\text{年度職員数} - \text{基準年度職員数}) / \text{基準年度平均給料月額}}{(X\text{年度職員数} - \text{基準年度職員数}) / \text{基準年度平均給料月額} + (X\text{年度平均給料月額} - \text{基準年度平均給料月額}) / \text{基準年度職員数}}$$

○職員数

$$(X\text{年度基本給額} - \text{基準年度基本給額}) \times \frac{(X\text{年度平均給料月額} - \text{基準年度平均給料月額}) / \text{基準年度職員数}}{(X\text{年度職員数} - \text{基準年度職員数}) / \text{基準年度平均給料月額} + (X\text{年度平均給料月額} - \text{基準年度平均給料月額}) / \text{基準年度職員数}}$$

(4) 人件費の将来推計

① i 基本給

前述のとおり、i 基本給の将来推計を行うに当たって、職員数と平均給料額をベースにする。

職員数は各地方公共団体の定員管理計画等に基づく目標値（＝将来の職員数）を適切に反映することとし、平均給料額は推計時点の年齢別の一人当たりの基本給を基に、毎年度職員が加齢することによる新たな年齢構成に基づいて推計し（表3）、これに過去の新規採用と退職の傾向を反映したものとす。

<表3> 基本給総額の推計（モデルケース）

（全職員が定年退職するものとし、退職者と同数を19歳で採用する場合）

（千円・人）

年齢	平均給料月額	2018 (推計年度 (n年度))	2019 (n+1年度)	2020 (n+2年度)
19	180	6	13	12
20	190	7	6	13
21	200	8	7	6
22	210	9	8	7
~~~~~				
58	480	11	10	9
59	490	12	11	10
60	500	13	12	11
年間基本給総額		$(180 \times 6 + 190 \times 7 + \dots + 500 \times 13) \times 12$ 月	$(180 \times 13 + 190 \times 6 + \dots + 500 \times 12) \times 12$ 月	$(180 \times 12 + 190 \times 13 + \dots + 500 \times 11) \times 12$ 月

職員数については、職員数が増加すれば基本給は増加し、職員数が減少すれば基本給は減少する。各地方公共団体にあつては、定員管理計画等に基づく目標値が増加する場合はこれによる人件費の増加分を適切に見積もる必要がある。

平均給料額については、例えば、団塊の世代の大量退職等に伴う補充として同数を新規に採用した場合に短期的には平均給料額は減少（平均年齢は低下）するが、長期的には当該新規採用職員が平均職員年齢を超えると、他の条件が同一であるならば、平均給料額が増加（平均年齢は上昇）に転じることになる。

平均給料額の増減は年齢別の職員構成が均一でないことから生じるもので、職員構成を均一にしない限り、一時的に平均給料額の減少があつてもいずれ増加局面を迎えることになる。逆に、一時的に平均給料額が増加局面であつてもいずれ減少局面を迎えることになる（表4）。

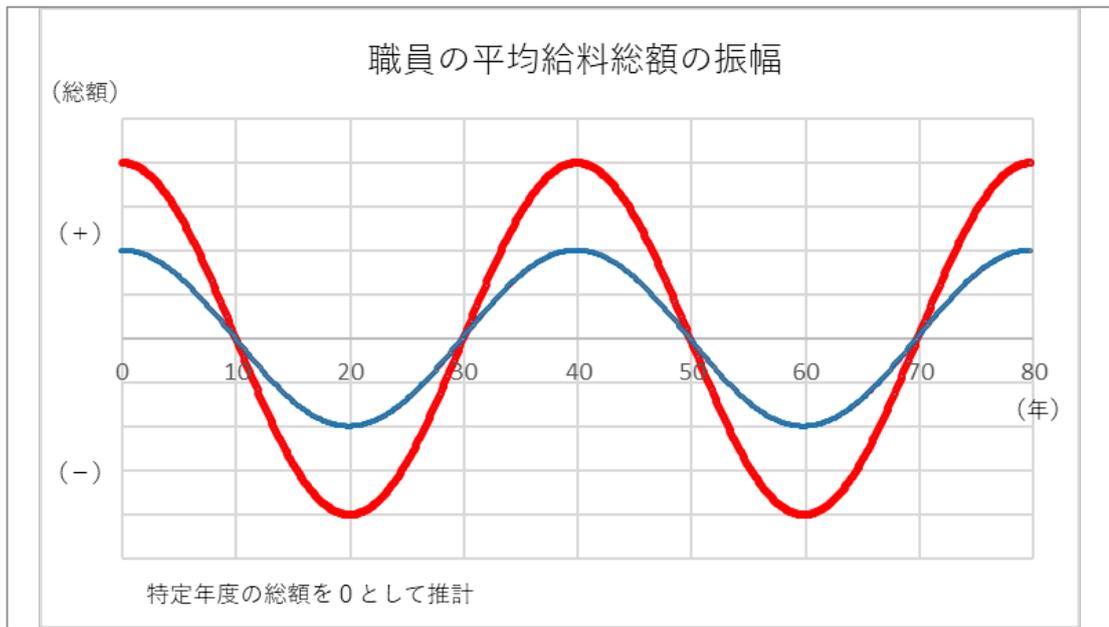
<表4> 退職者数と同数を新規採用する場合の平均年齢（＝平均給料額）の推移（モデルケース）

(人)

年齢区分	職員数								
	2013	2018	2023	2028	2033	2038	2043	2048	
20～24歳	6	14	13	12	11	9	8	7	
25～29歳	7	6	14	13	12	11	9	8	
30～34歳	8	7	6	14	13	12	11	9	
30～39歳	9	8	7	6	14	13	12	11	
40～44歳	11	9	8	7	6	14	13	12	
45～49歳	12	11	9	8	7	6	14	13	
50～54歳	13	12	11	9	8	7	6	14	
55～60歳	14	13	12	11	9	8	7	6	
合計	80	80	80	80	80	80	80	80	
平均年齢	42.7	40.7	39.2	38.2	37.7	38.2	39.2	40.7	
推移	→								

また、年齢別の職員構成に偏在が大きい程、平均給料総額の増減の幅が大きくなると考えられる（図6）。

<図6> 想定される職員の平均給料総額の振幅（イメージ）



- 人件費の波の振れ幅が大きい = 年齢別の職員構成の偏在が大きい
- 人件費の波の振れ幅が小さい = 年齢別の職員構成の偏在が小さい

② ii 手当及び iv その他

ii 手当及び iv その他の内訳を、基本給に連動するもの（期末・勤勉手当、地方公務員共済組合等負担金等）と基本給に連動しないもの（通勤手当、特別職の給与等）に分類したときに、基本給に連動しないもののうち、手当については個々の職員がその生活環境等から支給要件に該当するか否かで支給額が定まる等のものであり、その他についても一定額が支給等されるもので、いずれにしてもその推計を一律に行うことが困難である。このため、推計に当たっては、ii 手当及び iv その他のうち、基本給に連動するものをベースにすることが望ましいと考えられる。

(参考) 退職金の影響について

iii 退職金の影響について、退職手当組合に加入している場合と加入していない場合の影響はそれぞれ以下のとおり。

①退職手当組合に加入している場合

毎年度退職手当組合に負担金を納付することとなっており、当該負担金の額は、概ね以下の式で算出されている。

負担金の額 = 職員の給料月額 × 負担率 (例：東京都の場合 10%) + 特別負担金 (※)

※ (勸奨退職等により割増で支給される退職金の額) - (普通退職で支給される退職金の額)

このように、退職手当組合への負担金の額の多くは給料月額に連動することから、退職手当組合に加入している場合の負担金を、基本給の推計に加味した場合、人件費総額の振幅はさらに大きくなるものと想定される。

②退職手当組合に非加入の場合

毎年度退職する者に対して、当該団体で退職手当を支払わなければならないため、

- ・退職する者が多く、退職金が増加する年度の翌年度は平均給料額が減少する
  - ・退職する者が少なく、退職金が減少する年度の翌年度は平均給料額が増加する
- と考えられる。

また、

- ・退職する者が多く平均職員年齢が低下する基調の中では、平均給料額は減少するものの、退職金は増加する
  - ・退職する者が少なく平均職員年齢が上昇する基調の中では、平均給料額は増加するものの、退職金は減少する
- といえる。

このように、退職手当組合に非加入の場合は、平均給料額の増減による人件費への影響が退職金の増減により一定程度相殺されることになる。

## 5. 推計条件の設定

「1. 地方公共団体における人件費の長期推計の意義」及び「4. 本調査研究における人件費推計の前提となる構成要素の整理・分析」で整理した内容を踏まえ、標準的な推計条件を以下のとおり設定し、この条件に従うよう数式を組み込んだ Excel ファイル（以下「推計シート」という。）を作成した（参考資料1）。

### 標準的な推計条件

#### （推計期間）

- 一般職の地方公務員の在職期間を概ね 40 年程度とすると、人件費の変動は概ね 40 年で一巡することになると考えられる。また、近年は各地方公共団体で採用される者の年齢に幅があるため、一巡目のサイクルの振幅より二巡目の振幅の方が縮小すると考えられる。この傾向が人件費の推計に与える影響を把握するためにも、推計の期間を 80 年とした。

#### （推計方法）

- 推計年度の年齢別職員数・年齢別平均給与支給額・年齢別平均社会保険料のデータをベースとして固定。
- 以降の年度については、前年度の年齢別職員数に変化率を乗じ、将来の予定職員数（＝定員管理計画等に基づく目標値）を加味し、翌年度の年齢別職員数の推計値を算出。変化率については、以下のとおり。

- ・退職率：過去 5 か年度の実績から、退職者合計に占める 19 歳から 60 歳までの各年齢の退職者数を元に算出
- ・新規採用率：過去 5 か年度の実績から、採用者合計に占める 19 歳から 60 歳までの各年齢の採用者数を元に算出

具体的には、当該年度の各年齢別職員数に対して退職率を乗じることにより年度末時点で退職者を減じた状態の職員数を割り出し、その後、各地方公共団体で設定する将来の予定職員数に対して不足する職員数を、採用率に従って補充することにより翌年度の各年齢別職員数を算出している。また、将来の予定職員数の方が少ない又は同数の場合は、新規採用を行わず、退職者の自然減のみが反映されるよう設定している。

以上が標準的な推計条件であるが、推計に当たっては各地方公共団体で基礎データの管理方法が異なっているものと考えられる。このため、各地方公共団体で簡便に推計シートを作成できるよう、基礎となる年度の実績値を詳細版、それに類するデータを簡易版として以下のとおり整理した（表5）。

<表 5> 基礎データ算出方法

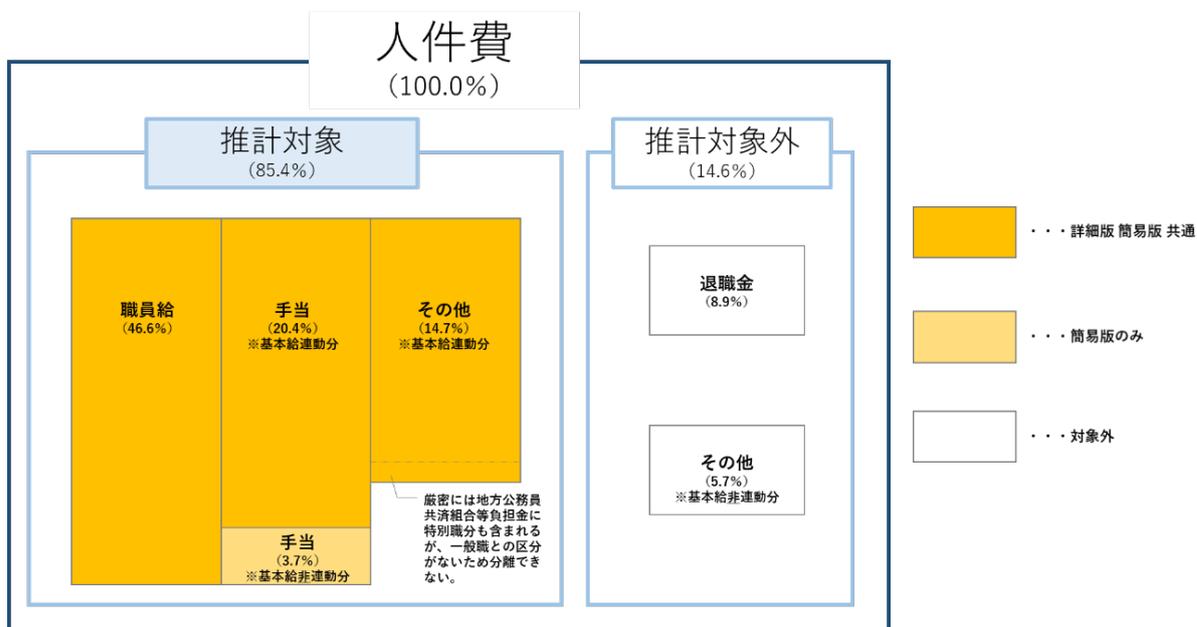
項目	詳細版	簡易版
平均給与支給額	個人毎決算額に基づき算出	給与実態調査又は決算統計の基礎資料を用いて算出
平均社会保険料	個人毎決算額に基づき算出	給与実態調査又は決算統計の基礎資料を用いて算出

なお、実員のいない年齢の平均給与支給額及び平均社会保険料について、実績のある直近前後の年齢から線形補間することを想定している。

また、平均社会保険料について、所属毎に決算を行っているなど年齢別に把握していない場合は、平均給与支給額に連動するものとして按分する方法が考えられる。

詳細版と簡易版の推計の範囲の異同は以下のとおり（図7）。

<図 7> 推計の範囲



(e-Stat「地方財政状況調査」都道府県分第16表及び市町村分第15表(2017年)を基に機構において作成)

なお、ii手当及びivその他について、それぞれの一覧と各項目が全体の中で占める割合、基本給連動の有無は次のとおり（表6、表7）。

<表6> ii手当の一覧と各項目の割合（全団体）

（億円・％）

項 目	決算額	構成比	基本給連動
住居手当	1,486	2.8%	
通勤手当	2,421	4.5%	
単身赴任手当	117	0.2%	
特殊勤務手当	1,069	2.0%	
時間外勤務手当	5,159	9.5%	✓
宿日直手当	364	0.7%	
管理職員特別勤務手当	36	0.1%	
休日勤務手当	1,163	2.2%	✓
管理職手当	1,722	3.2%	
期末勤勉手当	38,969	72.1%	✓
寒冷地手当	230	0.4%	
夜間勤務手当	323	0.6%	✓
特地勤務手当	50	0.1%	✓
義務教育等教員特別勤務手当	544	1.0%	
初任給調整手当	54	0.1%	
農林漁業普及指導手当	20	0.0%	✓
その他	303	0.6%	
合 計	54,028	100.0%	

（e-Stat「地方財政状況調査」都道府県分第16表及び市町村分第15表（2017年）を基に機構において作成）

<表7> ivその他の一覧と各項目の割合（全団体）

（億円・％）

項 目	決算額	構成比	基本給連動
議員報酬等	2,285	5.0%	
委員等報酬	7,697	16.8%	
特別職の給与	677	1.5%	
地方公務員共済組合等負担金	32,821	71.6%	✓
恩給及び退職年金	117	0.3%	
災害補償費	265	0.6%	✓
職員互助会補助金	55	0.1%	
その他	1,902	4.2%	
合 計	45,820	100.0%	

（e-Stat「地方財政状況調査」都道府県分第16表及び市町村分第15表（2017年）を基に機構において作成）

これらを整理し作成した推計シートについて一部の地方公共団体に推計を依頼し、提供のあったデータを次章において分析する。なお、推計シートの見方については以下のとおり（表8）。

<表8> 推計シートの見方



## 6. サンプル団体の推計結果と分析

推計シートを用いて、人口規模や人件費等が様々な以下の5団体（A～E団体）において人件費の変動を推計し、その結果を元に分析を行った。

各サンプル団体の概要については、以下のとおり（表9）。

<表9> サンプル団体の人口規模及び人件費の概数

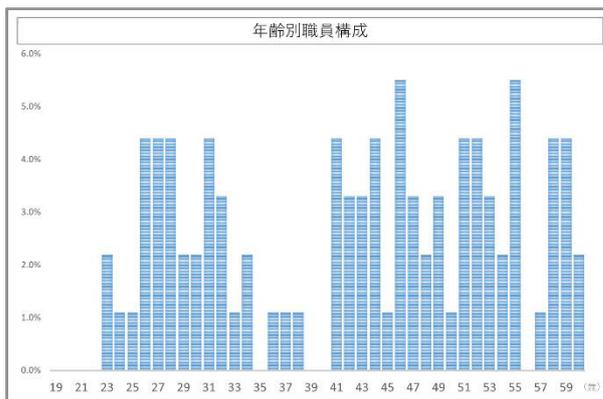
団体名	人口規模 (平成27年度国勢調査)	人件費(普通会計) (平成29年度地方財政状況調査)
A団体 (市町村)	約1万人	約900百万円
B団体 (市町村)	約5万人	約3,000百万円
C団体 (市町村)	約15万人	約7,000百万円
D団体 (市町村)	約50万人	約35,000百万円
E団体 (都道府県)	約150万人	約200,000百万円

**団体名：A団体**

- ・人口規模：約1万人
- ・人件費：約9億円

推計にあたっての前提条件となる平成29年度の年齢別職員構成は、以下のとおり（図8）。

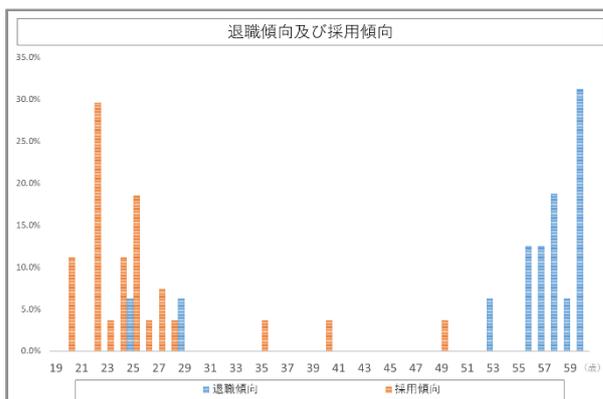
<図8> 年齢別職員構成（A団体）



- 20歳～30歳代前半と比較して、40歳代以降の割合が高い構造になっている。
- 他世代と比較すると、30歳代後半の割合が低い。

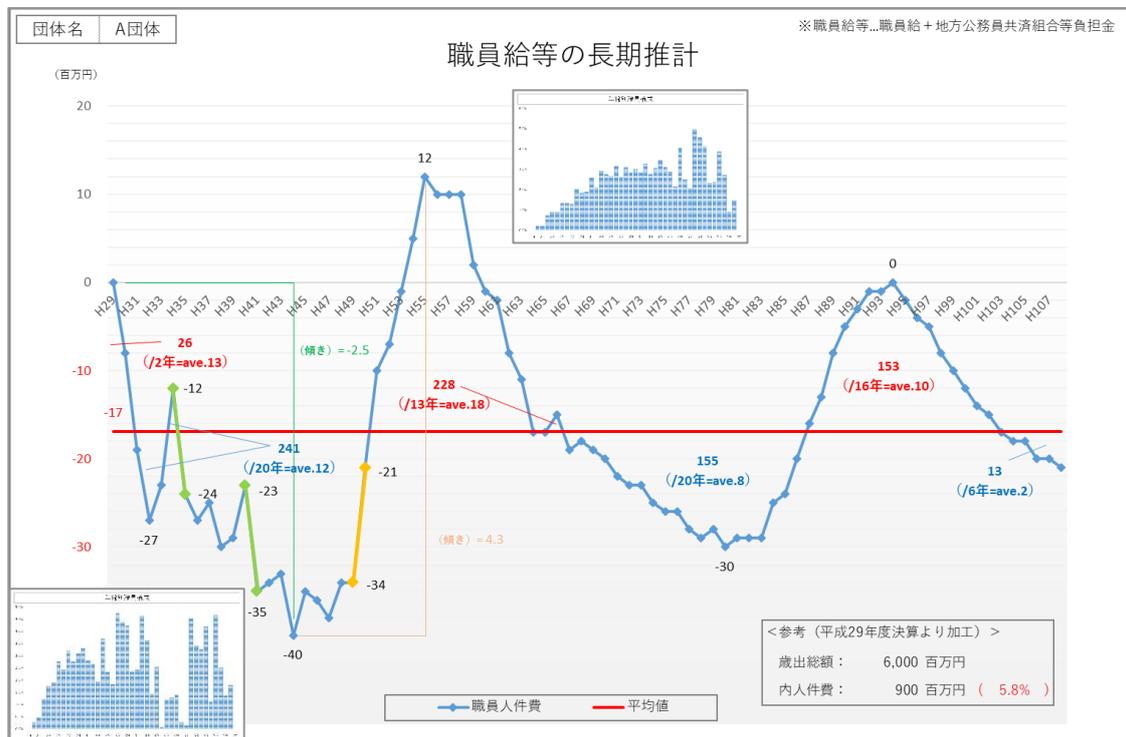
過去5か年度分の退職傾向及び採用傾向は、以下のとおり（図9）。

<図9> 退職傾向及び採用傾向（A団体）



- 60歳の定年満了よりも、それ以前に退職する割合の方が高い。
- 採用は20歳代前半がその大半を占めており、30歳代後半の職員の採用はほとんど行われない。

< 図 10 > 職員給等の長期推計（A 団体）



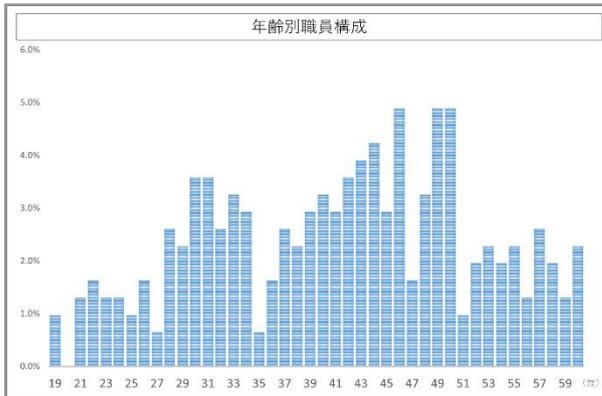
- 40 歳代から 60 歳までの割合が高い構造になっており、それらの職員が順次退職していくため、推計開始時点から平成 44 年度までは減少基調にあるものの、この世代が全て退職する平成 45 年度を境に増加に転じる。
- その後、平成 49 年度までは、現在 30 歳代後半の人数が少ない世代が最も平均給与支給額の高い 50 歳代後半に差し掛かっていることと、退職者が少ないことから増加要因は昇給分のみのため、ほぼ横ばいとなる。しかし、それ以降の世代が 50 歳代後半に差し掛かると、平均給与支給額の高い層の割合が大きく伸びるため、平成 50 年度からの急激に増加する。
- 推計時点からの減少局面（平成 29 年度から平成 44 年度まで）と増加局面（平成 45 年度から平成 55 年度まで）を比較すると、平均の傾きはそれぞれ  $-2.5$  と  $4.3$  であり、緩やかな減少局面が 15 年間続いた後、急激に増加することになる。
- 推計期間を通じた平均値との差に着目すると、平成 31 年度から平成 50 年度まで平均値を下回っており、その総額は 2 億 4,100 万円であり、この 20 年間の平均は約 1,200 万円である。しかし、平成 51 年度から平成 64 年度まで平均値を上回る局面（総額 2 億 2,800 万円、平均 1,800 万円）を迎えるため、上回る局面での単年度負担が大きいことを踏まえた財政運営が必要であるといえる。

**団体名：B団体**

- ・人口規模：約5万人
- ・人件費：約30億円

推計にあたっての前提条件となる平成29年度の年齢別職員構成は、以下のとおり（図11）。

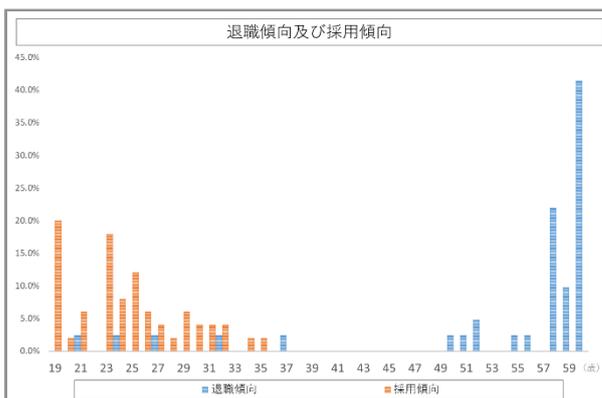
<図11> 年齢別職員構成（B団体）



- 30歳代後半から40歳代後半までの割合が高い構造になっている。
- 他方で20歳代及び50歳代の割合が低く、20歳代前半は特に低い。

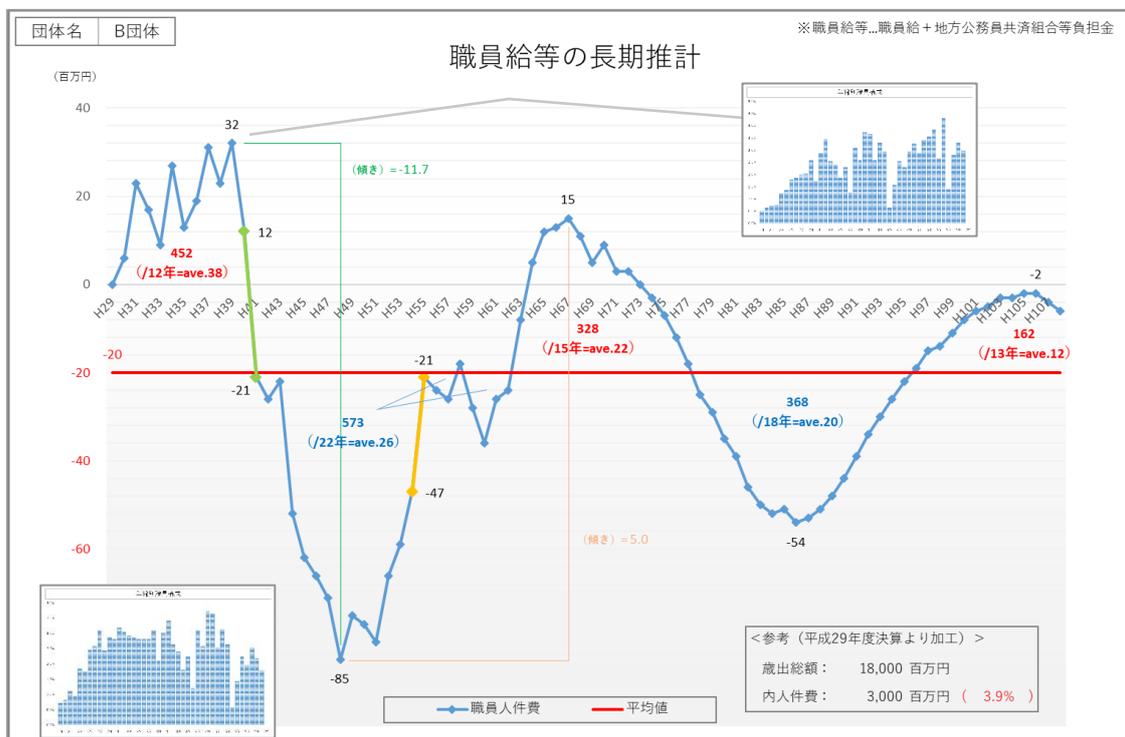
過去5か年度分の退職傾向及び採用傾向は、以下のとおり（図12）。

<図12> 退職傾向及び採用傾向（B団体）



- 退職者のうち、60歳の定年満了による退職が占める割合が高い。
- 採用は、20歳代前半が大半を占めているが、20歳代後半から30歳代の採用もしばしば見られる。

< 図 13 > 職員給等の長期推計（B団体）



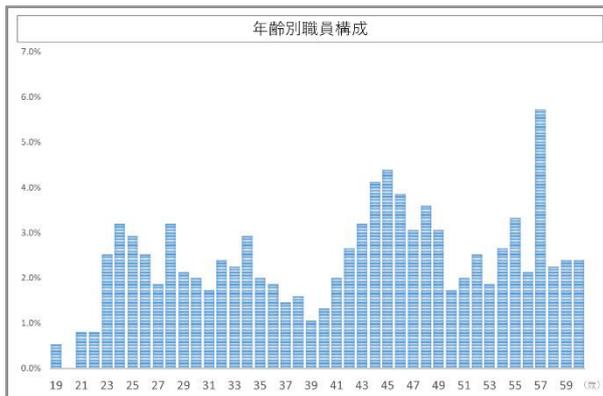
- 他の年代と比べて50歳代の割合が低いため、推計開始時点から約10年間は退職者が少なく、人件費が増加する。その後、平成40年度から平成48年度までにかけては職員構成に占める割合が高い30歳代後半から40歳代後半までの職員の退職が続くため、人件費は急激に減少する。
- 平成49年度から平成67年度にかけては、現在他の世代と比べて割合の高い40歳代の層が順次退職した後、退職者数が減少することから人件費が増加する。
- 推計時点から平成39年度までの緩やかな増加局面の後、平成48年度までの11年間で急激に減少し、平均の傾きは-11.7となる。平成49年度から平成67年度にかけての19年間は、平均の傾きは5.0と比較的緩やかであるが、長期間にわたって上昇が続く。
- 推計期間を通じた平均値との差に着目すると、推計時点から平成40年度までは平均値を大きく上回っており、この期間の人件費については、推計期間内においても特に厳しい財政運営が強いられているといえる。
- ただし、平成41年度から平成62年度まで平均値を下回っており、その総額が5億7,300万円である。これは平成40年度までの財政運営が厳しい期間の総額を上回っている等、財政運営に余裕が生まれるものと考えられる。しかし、その直後に平均値を上回る期間が長期化すると予想されるので、予めこれに備える必要がある。

**団体名：C団体**

- ・人口規模：約15万人
- ・人件費：約70億円

推計にあたっての前提条件となる平成29年度の年齢別職員構成は、以下のとおり（図14）。

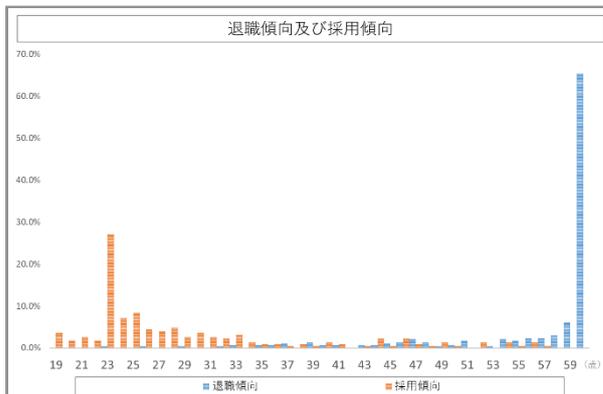
<図14> 年齢別職員構成（C団体）



- 40歳代が他の年代に比べ比較的割合が高く、30歳代後半が比較的低い。
- それ以外の年代は概ね均一化されているが、57歳の職員数が突出している。

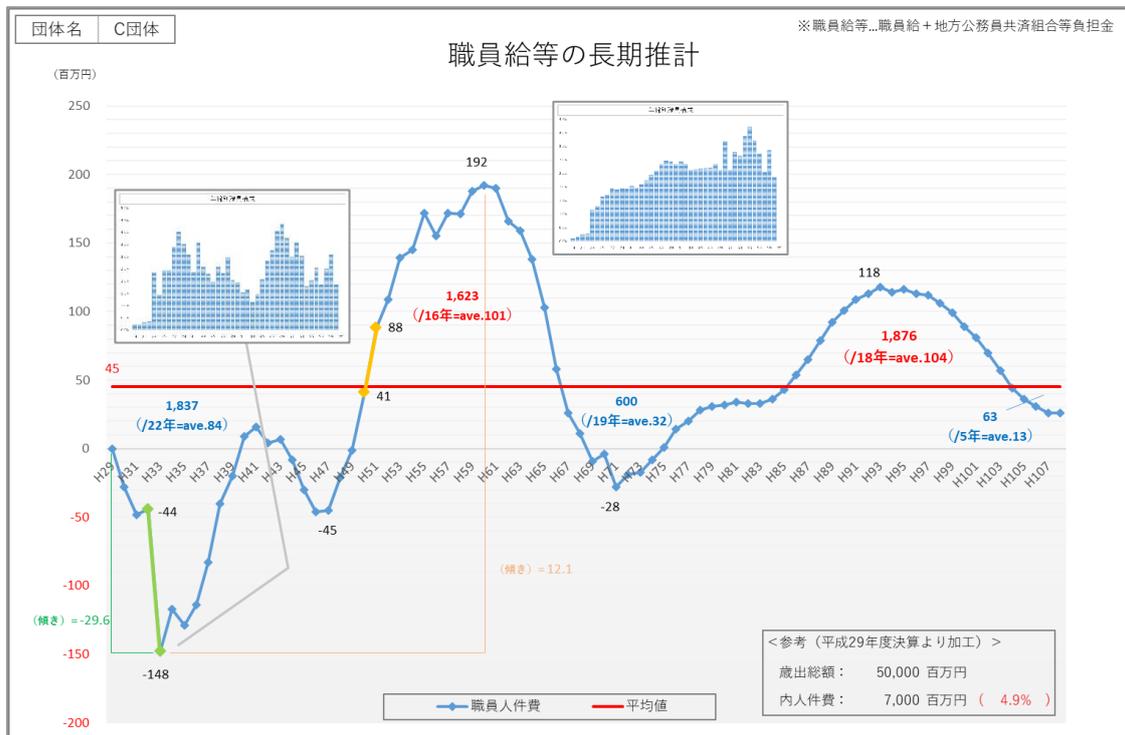
過去5か年度分の退職傾向及び採用傾向は、以下のとおり（図15）。

<図15> 退職傾向及び採用傾向（C団体）



- 60歳の定年満了による退職が大宗を占めている。
- 20歳代から30歳代までの採用が中心だが、40歳代以降の採用傾向も一定程度あり、これは都道府県からの割愛職員等と考えられる。

< 図 16 > 職員給等の長期推計（C 団体）



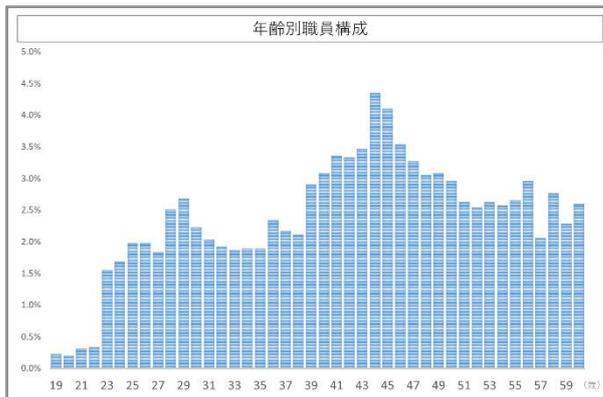
- 突出して多い 57 歳の職員が退職する平成 32 年度の翌年度に人件費が急減した後、平成 29 年度の水準に戻る。平成 41 年度から平成 60 年度にかけて、職員構成に占める割合が高い 40 歳代の職員の退職が進むにつれて減少していくが、構成比の最も少ない 39 歳の世代が退職した時点から再度、増加に転じる。
- 推計時点からの減少局面（平成 29 年度から平成 33 年度まで）と増加局面（平成 34 年度から平成 60 年度まで）をみると、平均の傾きはそれぞれ -29.6 と 12.1 であり、また、推計時点から上昇局面に転じるまでの期間が短いことから、急減の後に緩やかな上昇局面を迎えることとなる。
- 一方、推計期間を通じた平均値との差に着目すると、推計時点から平成 50 年度まで平均値を下回っており、その総額は 18 億 3,700 万円であり、この 22 年間の平均は約 8,400 万円である。しかし、平成 51 年度から平成 66 年度まで平均値を上回る局面（総額 16 億 2,300 万円、平均 1 億 100 万円）を迎えるため、上回る局面での単年度負担が大きいことを踏まえた財政運営が必要であるといえる。

**団体名：D団体**

- ・人口規模：約 50 万人
- ・人件費：約 350 億円

推計にあたっての前提条件となる平成 29 年度の年齢別職員構成は、以下のとおり（図 17）。

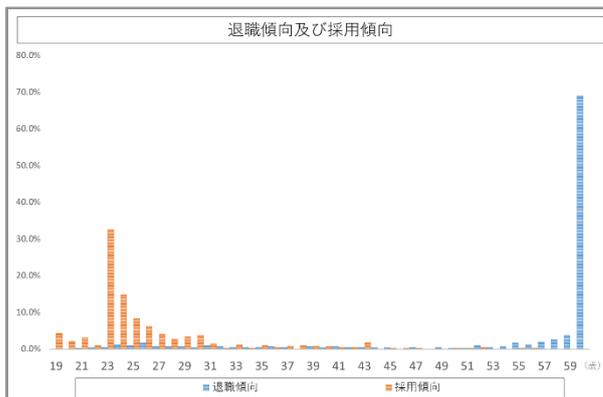
< 図 17 > 年齢別職員構成（D団体）



- 40 歳代の職員の占める割合が高く、20 歳代から 30 歳代までの職員の割合が低くなっている。
- 全体的には、概ね平準化されている。

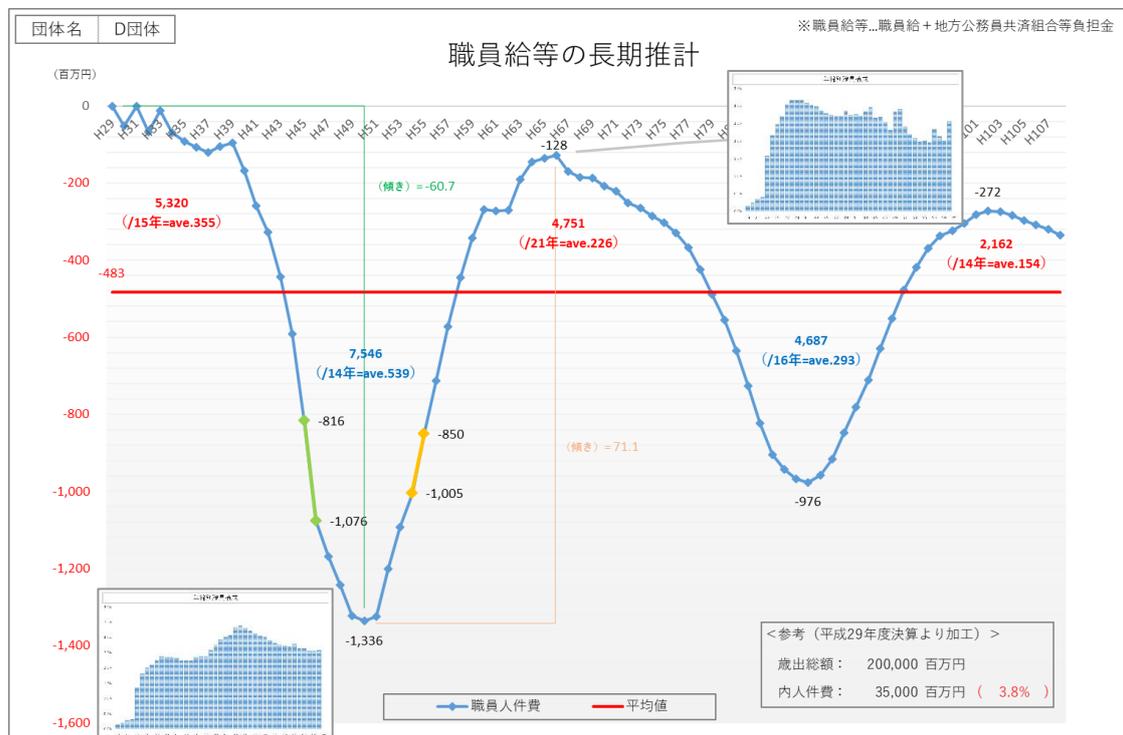
過去 5 か年度分の退職傾向及び採用傾向は、以下のとおり（図 18）。

< 図 18 > 退職傾向及び採用傾向（D団体）



- 60 歳の定年満了による退職が大宗を占めている。
- 採用は 20 歳代が大半を占めており、30 歳代以降の採用は一部に留まっている。

< 図 19 > 職員給等の長期推計 (D 団体)

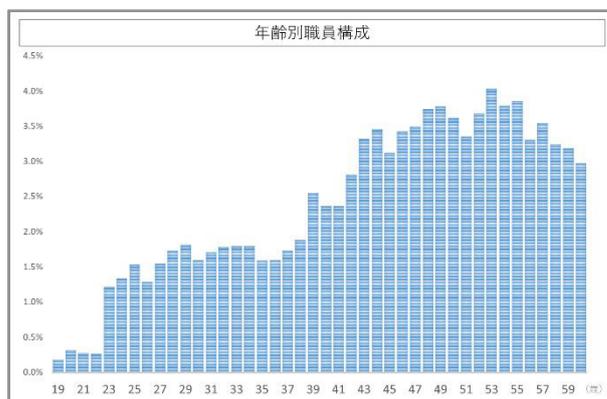


**団体名：E団体**

- ・人口規模：約150万人
- ・人件費：約2,000億円

推計にあたっての前提条件となる平成29年度の年齢別職員構成は、以下のとおり（図20）。

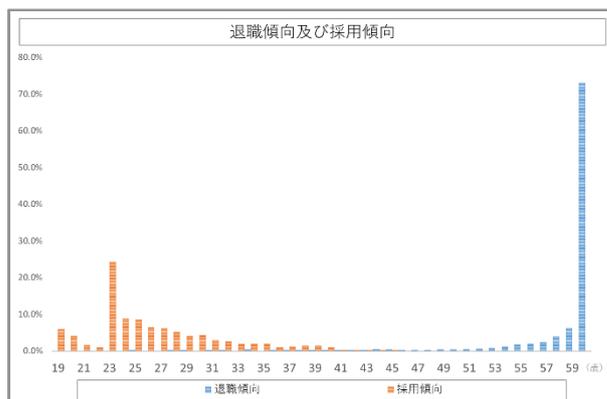
<図20> 年齢別職員構成（E団体）



- 40歳以上の職員の割合が高く、20歳代から30歳代までの職員の割合は低い。
- 特に、50歳代前半の職員が多い。

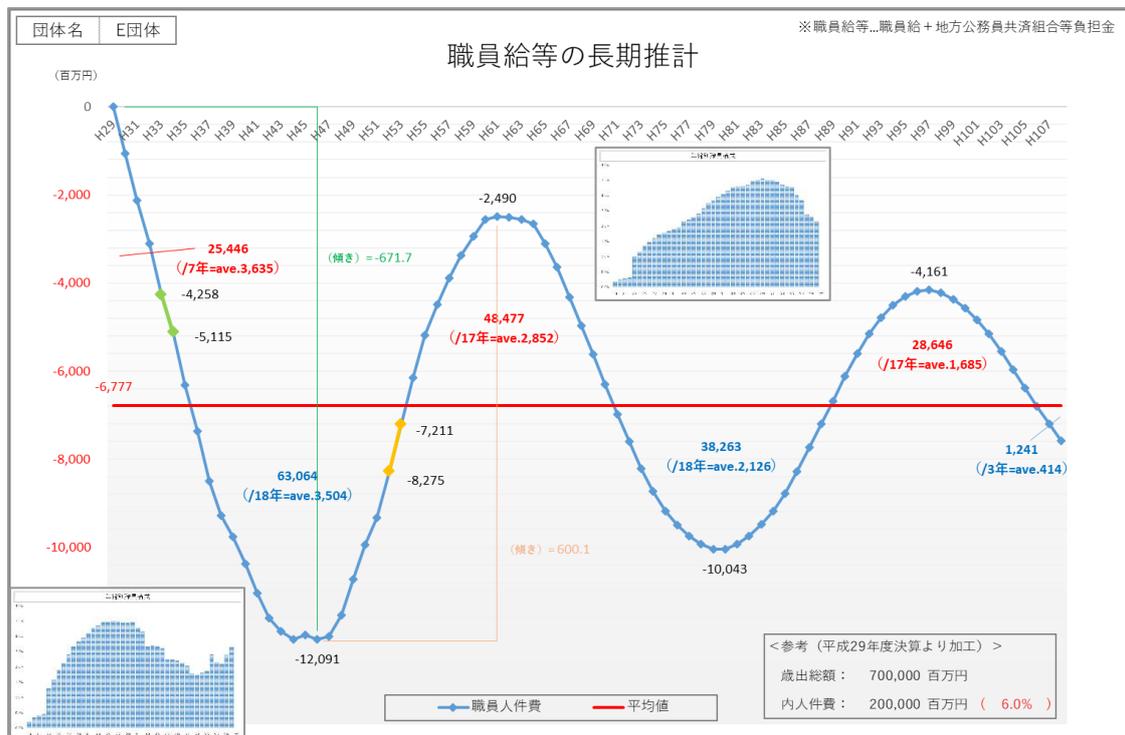
過去5か年度分の退職傾向及び採用傾向は、以下のとおり（図21）。

<図21> 退職傾向及び採用傾向（E団体）



- 60歳の定年満了による退職が大宗を占めている。
- 20歳代から30歳代まで幅広く採用している。

< 図 22 > 職員給等の長期推計（E 団体）



- 推計時点から平成 46 年度までは一貫して人件費は減少することとなる。これは、現在の職員構成に占める割合が高い 40 歳代以上の職員が順次定年退職するとともに、現在の職員構成に占める割合が低い 20 歳代及び 30 歳代の職員が給与の高い 40 歳代及び 50 歳代になることによるものである。
- 平成 48 年度から一転して増加局面に転じるが、これは上述の 40 歳代以上の職員が退職した後、同数程度の職員が採用され、これらの世代が給与の高い 40 歳代及び 50 歳代に差し掛かることによるものである。
- 推計時点の人件費は平均値よりも相当高い水準となっているため、推計期間中の財政運営においては、他の歳出項目を圧迫しているものと考えられる。
- 推計時点から平成 46 年度までの 18 年間の減少局面の傾きの平均は -671.7 であり、E 団体の財政規模からみても急激な傾きとなっており、この期間は人件費の減少分を他の歳出項目に充てられる余地が一見して大きくなるが、平均値を下回る平成 36 年度以降はその後の増加に留意した財政運営を行う必要がある。

以上のサンプル団体の推計結果から読み取れる特徴は、以下のとおり。

- 推計年度から人件費が増加する団体と減少する団体とそれぞれあるが、減少する団体の方が多い。減少する団体は推計年度において40歳代以降の職員が多く、今後これらの世代が退職することによるものである。
- 全てのサンプル団体で、概ね40年を1周期とした大きな波形が現れる。これは職員の最長在職期間が約40年間であることが主な原因であると考えられる。
- 全てのサンプル団体で、一周期目の振幅より二周期目の振幅の方が小さい。これは、近年、各地方公共団体で採用試験受験の年齢上限の引上げ等を行っていることで採用される者の年齢にばらつきがあることが一因であると考えられる。
- 人件費の変動の傾向は長期間にわたって現れるが、小規模な団体ほど長期間の変動の中で小刻みに振幅する。これは、小規模な団体ほど職員数が少なく、年齢別の職員構成の偏在による影響が単年度毎に表れやすいことが一因であると考えられる。
- サンプル団体間で採用年齢の傾向に大きな差は見られない一方、退職年齢の傾向は小規模団体ほど定年に達する前に退職する者の割合が高い。これにより、人件費総額の振幅が比較的小さくなるものと考えられる。

## 7. 本調査研究によって得られた財政運営の予見性を高めるポイント

- ✓ 各地方公共団体において、集中改革プランにおける定員管理の取組として新規採用の抑制等を行ってきた影響により、年齢別の職員構成の偏在化が進んだ。このため、安定的な人事行政のために年齢構成の偏在を是正する必要性が認識されてきた¹¹が、必ずしも財政運営の観点に立ったものではなかったと考えられる。  
この点、年齢別の職員構成の偏在が財政運営に与える影響は小さくなく、安定した財政という観点からも年齢別の職員構成を平準化するような取組を進める視点もあり得るのではないか。  
年齢別職員構成を平準化する具体的な手法として、例えば、採用試験の受験年齢制限の引上げや割増した退職手当の支給による早期の勧奨退職の促進等が考えられる。
- ✓ 年齢別の職員構成の偏在や昇給抑制等、各地方公共団体の固有の事情があるため、人件費の推計結果は各団体の置かれた状況によって様々である。特に、合併団体は旧市町村の職員の年齢構成が足し合わされるため、年齢別の職員構成の偏在がより大きく生じている場合もあると考えられる。
- ✓ 人件費の長期推計により、各地方公共団体が人件費について置かれている状況（増加基調にあるのか、又は減少基調にあるのか及び最大値や最小値が到来するまでの期間等）を把握し、適切に対応する必要がある。また、過去の実績と合わせて、推計結果を分析することも有用であると考えられる。
- ✓ 特に、減少基調にある場合は当該年度の人件費が過年度より減少していることからその分財源に余裕が生まれることになるが、余裕が生じた財源を恒常的な支出に充てることなく、財政調整基金への積立てや借入金の繰上償還、施設の維持補修の前倒し等、人件費がいずれは増加局面を迎えることになることを踏まえた財政運営を行う必要がある。
- ✓ 退職手当について、退職手当組合に加入している団体は、組合に対する負担金を人件費の長期推計に加味した場合、その変動は更に大きくなることに留意する必要がある。また、退職手当組合に非加入の団体は、退職手当を人件費の長期推計に加味した場合、その変動が一定程度相殺されることになる。

---

¹¹ 「地方公共団体における適正な定員管理の推進について～集中改革プランの取組を踏まえて～」(平成22年2月地方公共団体定員管理研究会)において、「年齢層の偏在化」が「将来的な課題となっている」と指摘されている(P.39)。



## 職員給等に着目した人件費の長期推計シート

参考資料1

<団体概要入力>

団体名
団体コード

↑⑤グラフにリンク

<参考（平成29年度決算）>

歳出総額： 0 百万円

内人件費： 0 百万円

↑⑤グラフにリンク

※団体名と団体コードを入力すると、決算統計から自動転記

<各シート説明>

### ①実績入力

平成29年度の年齢別配置人数・平均給与支給額（年額）・平均社会保険料（自治体負担分、年額）を入力

※社会保険料には災害補償費を含む

<入力用セル>年齢別配置人数:B6～B47、平均給与支給額:C6～C47、  
平均社会保険料:D6～D47

### (補) 線形補間

①実績入力を記載する際に、職員別・年齢別等のデータが揃わない年齢について、実績を把握できる直近前後の年齢の数値を入力することにより、近似値を算出

<入力用セル>平均給与支給額:B6～B47、平均社会保険料:F6～F47

### ②条件設定

過去5か年度分の退職者数・新規採用職員数、今後80年間の予定職員数を入力

※予定職員数の入力により新規採用職員数を調整

<入力用セル>退職者数:B10～F51、新規採用職員数:K10～O51、  
予定職員数:S6～CS6

### ③条件反映後

①及び②を反映して職員人件費総額80年分を推計（自動計算）

### ④グラフ作成用

③からグラフ作成用データをリンク（自動計算）

### ⑤グラフ

④から80年分の職員人件費総額の振幅を作成（自動作成※）

※軸やラベルの書式設定は要修正

なお、本様式は便宜上、推計年度を平成29年度としているが、以後の年度に推計する場合は適宜最新のデータを用いて推計されたい。











団体名

※職員給等...職員給 + 地方公務員共済組合等負担金

## 職員給等の長期推計

(百万円)

1

1

1

1

1

1

0

0

0

0

0

職員人件費

平均値

<参考 (平成29年度決算) >

歳出総額: 0 百万円

内人件費: 0 百万円 ( ##### )

0



## 推計シートの留意事項

推計シートの条件設定に当たっては、各地方公共団体で簡便に人件費の変動の推計を行うことができるよう各団体の共通事項を抽出した。各団体における推計をより精緻なものとするために、留意すべき点を以下のとおり整理した。

### <一時的な事務量の急増に伴う時間外手当等の取扱い>

- 災害対応や衆議院の解散に伴う総選挙等、一時的に職員の事務量が急増するもので、かつ、その発生を予め見込むことが難しいものに係る時間外手当等が推計時点で発生している場合は、推計から除くことが望ましいと考えられる。なお、これを含めて推計したとしても、人件費の変動の振幅がより大きくなるものの、周期への影響はないものと考えられる。
- 他方、予め実施が決められている選挙等に係る時間外手当等について、推計に含めるかどうかは各地方公共団体において適切に判断する必要がある。

### <給料表の異なる職員の取扱い>

- 技能労務職員等の一般行政職員と給料表が異なる職員の取扱いについては、より精緻な推計のためにはそれぞれの給料表毎に推計することが望ましいと考えられる。
- ただし、推計の基礎データとなる決算情報に給料表が紐付いていないことが多く、この場合は相当の事務負担が発生するものと考えられる。各地方公共団体において必要となる事務量を踏まえて適切に判断する必要がある。

### <派遣、割愛職員の取扱い>

- 各地方公共団体で国や他の地方公共団体に職員の派遣等を行う、又は、国や他の地方公共団体から受け入れる場合の取扱いについては、給与や社会保険料等の実際の負担に応じて適切に計上する必要がある（表10）。

<表10> 派遣・割愛職員の取扱い・経費負担（参考）

区分		配置人員数	給与支給額	社会保険料	備考：身分
派遣	派遣	○	×	○	派遣元
	受入	○	○	×	派遣元
割愛	派遣	×	×	×	派遣先
	受入	○	○	○	派遣先

（当該団体から見た場合に ○…負担有り、×…負担無し）

- 他方、派遣職員について、身分は派遣元のままであることから、給与は派遣先負担であるが、社会保険料は派遣元負担となる。自団体より派遣を行っている場合に派遣職員を推計の基礎数値に含めると、当該年齢の平均給与支給額が実際より過小に見込まれることから、推計に当たっては当該職員分を配置人員数及び社会保険料から除外することが望ましい。
- 割愛職員の派遣及び受入に当たって、辞職又は採用の発令がなされることが多い。推計シート上、これらの職員を退職者又は採用者数に計上すると、退職者数より採用者数が多い年度等で割愛職員分が必要以上に多く計上されてしまうため、推計シートを用いて推計を行う場合はこれらの職員について退職者数又は採用者数から除外することが望ましい。
- 上記を踏まえ、本推計では以下のとおり整理した（表 11）。

<表 11> 派遣・割愛職員の推計上の取扱い

区分		配置人員数	給与支給額	社会保険料	備考：身分
派遣	派遣	×	×	×	派遣元
	受入	○	○	×	派遣元
割愛	派遣	×	×	×	派遣先
	受入	○	○	○	派遣先

(○…推計の基礎数値に含む、×…推計から除外)

#### <定年延長、役職定年、再任用職員の取扱い>

- 現在、地方公務員の定年は 60 歳とされており、これに基づいて推計シートを作成している。
- 今後、定年が延長された場合は、推計シートの年齢の列を延長された分増やすことで対応できる。この場合の退職者及び採用者数については、経過措置を踏まえた数値を用いることが望ましい。
- 役職定年については、地方公共団体によって実施の有無が異なるが、いずれにせよ、年齢別データに内包されるため、特段推計に影響を与えないものと考えられる。
- 再任用職員については、その取扱いが毎年度変わっており、一律の推計が困難である。

#### <産前産後休暇及び育児休業取得職員の取扱い>

- 産前産後休暇を取得した職員は各地方公共団体から給料が支払われ、育児休業を取得した職員は共済組合から給付として給料をベースにした一定額が支払われる。
- いずれの職員も現員の職員構成に含まれている取扱いとしているところが多く、この場合、推計上除くことは技術的に難しいものと考えられる。

- 育児休業取得中の職員については、配置人員数には含まれるものの平均給与支給額には含まれないこととなるが、推計年度後も同年代の職員が取得する傾向が続くと考えられることから、波形への影響は大きくないものと考えられる。

#### <会計年度任用職員の取扱い>

- 地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（平成29年法律第29号）により、平成32年度より、会計年度任用職員制度に係る改正地方公務員法の施行が予定されており、現在、各地方公共団体で移行準備が進められている。
- 臨時・非常勤職員の年齢構成は人件費の変動に直接影響しないが、本制度の導入によって影響を受ける臨時・非常勤職員（同法施行後の会計年度任用職員）の人件費総額及び増減額については、別途、推計することが望ましい。

#### <団体の規模に応じた退職及び採用傾向の把握>

- 職員数が少ない地方公共団体ほど、年度間の退職者及び採用者の各年齢間の偏在が大きくなると考えられる。このため、推計シートを用いて推計を行う場合は、シート上、退職者及び新規採用職員について過去5か年度分の実績値を用いることとしているが、各地方公共団体の職員数の規模に応じて適宜延長することが望ましい。

#### <保険事業等特別会計、公営企業会計に属する職員の取扱い>

- 保険事業等特別会計や公営企業会計に人件費見合いを支出している場合、繰出金又は補助金として取り扱われること、また、公営企業会計では独立採算を原則としていることから「人件費」の変動の推計の対象外としているところ。
- 一方、これらを含めた人件費に係る支出の今後の傾向をトータルで把握することは、中長期的な視点に立った財政運営を行う上で意義があると考えられる。この点、これを推計する場合は、会計毎に別シートを作成・推計し、各会計・年度毎の総額を合算することなどが考えられる。

#### <公営企業職員の取扱い>

- 公営企業職員について、一般会計からの異動という取扱いの場合、推計シート上で、現員の年齢に差し掛かった場合に現員分が一般会計から分岐するように推計する等の対応が考えられる。
- 一般会計からの出向・割愛という取扱いの場合、推計シート上、これらの職員を退職者又は採用者数に計上すれば、退職者数より採用者数が多い年度等で当該職員分が必要以上に多く計上されてしまうため、推計シート

を用いて推計を行う場合はこれらの職員について退職者数又は採用者数から除外することが望ましい。

**<保険事業等特別会計、公営企業会計の簡易推計>**

- 保険事業等特別会計については、繰出金の内訳（積算）があると思われるので、その基礎資料を活用することが考えられる。
- 公営事業のうち、公営企業会計については、公営企業決算統計における以下の表の基礎資料を活用することが考えられる。
  - ・ 21 表（費用構成表）
  - ・ 25 表（職種別給与に関する調）

## 地方財政に関する調査研究会 開催要領

### 1 趣旨

地方公共団体が将来にわたって健全な財政運営を確保できるよう、「地方財政に関する調査研究会」を開催し、地方公共団体の中長期的な財政運営に資する具体的な取組事例・手法及びその課題について調査・研究を行う。

### 2 名称

本研究会は、「地方財政に関する調査研究会」（以下「研究会」という。）と称する。

### 3 内容

地方公共団体が健全な財政運営を中長期的に確保するための国内及び海外の取組事例・手法及びその課題を中心に調査・研究を行う。

### 4 構成

別紙のとおりとする。

### 5 運営

- (1) 座長は、研究会を招集し、主宰する。
- (2) 座長は、不在の場合など必要の都度、これを代行するものを指名することができる。
- (3) 座長は、必要に応じて必要な者から意見を聞くことができる。
- (4) 本要領に定めるもののほか、研究会の運営に関し、必要な事項は、座長が定める。

### 6 開催日程

平成 29 年 9 月から開催する。

### 7 庶務

- (1) 研究会の庶務は、地方支援部調査企画課が行う。
- (2) 研究会の活動に要する経費については、地方公共団体金融機構が負担する。

## 構成員名簿

(五十音順、敬称略)

### (委員)

伊集 守直	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授
倉地 真太郎	後藤・安田記念東京都市研究所研究員
宮崎 雅人	埼玉大学大学院人文社会科学科研究科准教授
茂住 政一郎	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授

### (幹事)

瀧野 欣彌	地方公共団体金融機構理事長
遠藤 寛	地方公共団体金融機構副理事長
境 勉	地方公共団体金融機構理事
五味 裕一	地方公共団体金融機構経営企画部長
斎藤 禎尚	地方公共団体金融機構融資部長
丸山 達也	地方公共団体金融機構地方支援部長 (平成30年12月10日まで)
水上 拓也	地方公共団体金融機構審査室長

## 地方財政に関する調査研究会 開催状況

### 第1回開催 平成30年12月6日(木)

- 地方財政に関する調査研究会の今後の日程と主な議題について
- 職員給等に着目した人件費の長期推計について
- 職員給等の額・平均年齢の推計シートについて
- サンプル団体の推計結果について

### 第2回開催 平成31年2月19日(火)

- 報告書(案)について

