

公務職場にせよ民間にせよ、財政運営が厳しくなると人員の削減・整理による人件費の見直しが叫ばれがちである。だが、人件費は長期間にわたって削減され続けてきたが、状況は改善していない。人件費を槍玉に挙げることによって、財政を圧迫する真の原因が隠されていないか。決算カードで示される歳出への充当一般財源を中心にした財政分析により、考えてみる。

決算カードに基づく鶴岡市の財政分析レポート —— 財政悪化の背景を探る ——

山形県本部／鶴岡市職員労働組合 本間 裕和

1. 令和6年度決算の衝撃

令和6年9月議会に提出された鶴岡市の令和6年度決算は、多くの職員や議員に衝撃を与えた。

市の実質単年度収支が一気に14億円近い赤字に転じ、財政調整基金17億5千万円、減債基金約10億円の取り崩しが行われた。鶴岡市の財政調整基金残高は1年で約35%減少し、経常収支比率も97.2%へと悪化した。

その議会では、市の財政運営を懸念する質疑が相次ぐこととなった。

こうした決算に至った要因として、市の説明では、豪雨災害や除雪対策などへの対応に加え、物価高騰による委託料の増加等とともに、「全国の自治体で対応に苦慮している人件費」も挙げている。（市広報より）

厳しい決算となった要因は何なのか？プラス改定が続く職員人件費が自治体財政を圧迫しているのか？財政悪化の背景を検証するため、決算カードを中心に鶴岡市の財政分析を行ってみた。

2. 総務省決算カードに基づく長期的財政分析

（1）決算カードで歳出の推移を見る

① 平成19年度～令和6年度の普通会計歳出の推移

始めに平成19年度から現在までの鶴岡市普通会計の歳出の合計及び性質別の歳出額の推移を示す（表1）。各数値は、総務省で公開している決算カードから引用している。平成19年度からとしたのは、市が財政難を理由に平成16年度から18年度にかけて実施していた職員給与手当の独自削減が終わってからの状態で比較するためである。

② 増加し続ける歳出

国の予算が毎年「過去最大を更新」と言われる状況が続いて久しいが、表1で示すとおり鶴岡市の普通会計決算における歳出合計（右の軸）もまた、この期間毎年ほぼ右肩上がりに増加し続けており、平成19年度決算と比較すると、令和6年度決算では約200億円の歳出増（約578億円→約782億円）となっている。

性質別歳出（左の軸）のこの期間の増減を見ても、扶助費や補助金を中心に、やはり右肩上がりに歳出が増加し続けているのも見て取ることができる。

一方、「全国の自治体で対応に苦慮している」人件費については、この期間、減少し続けており、令和元年度あたりになってようやく減少から増加に転じたが、令和6年度決算においてもいまだ平成23年度の水準を下回っている。公務員賃金のプラス改定が進んだこともあり近年増加に転じたとはいえ、いまだ15年前よりも低い水準にある人件費を、歳出総額が増加し続けてきた市の財政を圧迫する主因扱いするのは無理があるのではないか。

ただし、自治体の決算額には国県の補助金や地方債等を財源とした歳出も含まれており、財源となる国県の補助金等が増えれば、扶助費にせよ補助金にせよ歳出も増えるわけで、歳出額が多いことがそのまま財政を圧迫しているとは言えず、この決算データで論じてはわからないとの指摘もあるだろう。

特に令和2年度は歳出が突出しているが、これは特別定額給付金等の各種コロナ対策によるものであり、それら

国県補助金や地方債等の「特定財源」を差し引いた「一般財源」を充てた歳出を見ても、やはり【表1】と同様に、扶助費や補助金のほか、物件費も長期に渡りほぼ増加の一途を辿ってきたことが見て取れる。

一方で人件費は、歳出の額こそ高いものの、その推移は【表1】同様やはり右肩下がりが続いてきた。これは定員適正化計画のもと、いかに鶴岡市の職員削減と人件費抑制が進んできたかを表すものだが、賃金のプラス改定傾向が強まった令和2年度になってようやく増に転じたものの、令和6年度の人件費（約104億円）でも、平成23年度の人件費（約105億円）に未だ及んでいないほどである。

なお、令和2年度で人件費が大きく増加したのは、会計年度任用職員制度の導入により、非正規職員の賃金が物件費から人件費に移ったためであり、それをもってしてもこの結果であることも付け加えておく。

このように、長期的スパンで見た鶴岡市財政の大きな傾向としては、扶助費、補助金、物件費を中心に歳出が増えていったが、人件費についてはむしろ減少が続いてきてようやく回復が始まったばかり、という実態であった。

（２） 厳しい財政運営となった要因を探る

① 過去10年間の鶴岡市決算状況

歳入はずっと増加傾向だったが、令和6年度の決算が特に厳しい結果となった要因について分析するにあたり、もう少し解像度を上げるため、過去10年間の鶴岡市の普通会計決算状況を示す（表3）。

【表3】 鶴岡市普通会計の過去10年間の決算状況の推移（H27～R6）

◎各数値は総務省「決算カード」より引用

（単位：百万円）

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024		
年 度	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R6-H27	R6/H27
歳 入	70,533	72,260	73,992	70,278	75,742	92,593	79,466	77,546	76,869	79,735	9,202	113.0% ①
歳 出	65,831	68,055	71,704	67,959	74,266	91,088	77,256	75,761	75,591	78,218	12,387	118.8% ①
公債費	8,980	8,585	8,504	7,940	7,951	7,767	8,596	9,119	9,688	8,720	-260	97.1%
実質単年度収支	1,673	359	-895	-1,056	235	284	1,325	301	346	-1,376	-3,049	-82.2% ②
市債現在高	73,142	72,310	74,480	75,120	78,481	81,486	79,799	76,828	71,859	69,165	-3,977	94.6% ③
財政調整基金残高	5,010	5,029	5,056	4,576	4,467	4,481	4,676	5,041	5,046	3,303	-1,707	65.9% ④
減債基金残高	3,442	4,174	4,517	4,539	4,065	4,085	4,101	4,300	4,316	3,335	-107	96.9%
経常収支比率	89.7%	89.4%	89.1%	90.1%	92.5%	91.3%	89.6%	94.9%	95.5%	97.2%	7.5%	108.4% ⑤

※R2年度の歳入・歳出の大幅な増加は、特別定額給付金等の各種コロナ対策によるもの

全体として、歳入・歳出ともにやはり右肩上がり増加してきており、10年前の平成27年度と比べて①歳入は＋約92億円、歳出は＋約124億円の増となっているが、歳入の増を歳出の増が30億円以上上回っている（92億円－124億円＝32億円）ことも、市が厳しい財政状況にあることを伺わせる。

実質的な黒字・赤字の指標となる②実質単年度収支は、令和5年度までは3億円前後の黒字の決算となる年度が多かったのに、令和6年度になると14億円近い赤字（前年度比▲約17億円）に落ち込み、これに伴い市の貯金である④財政調整基金が取り崩されたため、長年にわたって貯めてきた基金の残高が急激に減少した。

自治体財政の余力の無さの指標となる⑤経常収支比率は、平成30年度から悪化傾向にあったが、それがそのまま進行し、令和6年度には97.2%まで上昇した。

経常収支比率が徐々に悪化してきたのに対し、実質単年度収支は令和5年度の＋3.4億円が令和6年度には▲13.7億円と、急激に悪化した。1年で約17億円も赤字が進んだのが令和6年度の決算となって表れた。

では、令和5年度から令和6年度へのわずか1年で実質単年度収支が一気に17億円も悪化した要因は何か？

② 実質ベースの収支分析

それを分析するため、実質単年度収支の計算では除外する要素、歳入においては前年度からの繰越金や基金繰入金、歳出においては繰上償還や基金積立などを除いた、実質的な歳入・歳出による収支を比較してみる（表4）。

まず目立つのは①繰越金の年々の減少で、前年度からの繰越金が2年続けて大きく減少していることが、財政運営の厳しさが進行してきたことを伺わせる。

また、⑤実質的な収支で見ると令和4年度と令和5年度でほぼ横ばいなのが、令和6年度で大幅な赤字に落ち込んでいる。令和6年度と令和5年度の決算を比較すると、令和6年度の②実質的な歳入は約13.7億円の増であるのに対し、④実質的な歳出が約31.2億円の増と、歳入の増を歳出の増が⑤約17億円上回っており（13.7億円－31.2億円）、

歳出の大幅な超過が実質単年度収支の大幅な赤字の原因であるのが見て取れる。

【表4】実質収支の計算ベースによる令和4年度から令和6年度にかけての財政状況

	R4	R5	R6	R6-R5
歳入合計	77,545,655	76,868,533	79,735,272	2,866,739
繰越金	2,210,137	1,784,662	1,277,346	-507,316 ①
翌年度繰越	48,002	69,893	320,706	250,813
基金取崩し	0	0	1,750,000	1,750,000
実質の歳入	75,287,516	75,013,978	76,387,220	1,373,242 ②
歳出合計	75,760,993	75,591,187	78,217,915	2,626,728 ③
基金積立	365,076	5,545	7,144	1,599
繰上償還	370,643	870,021	377,750	-492,271
実質の歳出	75,025,274	74,715,621	77,833,021	3,117,400 ④
実質の収支	262,242	298,357	-1,445,801	-1,744,158 ⑤

ではその膨張した歳出の内訳はどうなっているのか？

冒頭で述べたように、市の説明では、豪雨災害や除雪対策などへの対応に加え、物価高騰による委託料の増加等とともに、「全国の自治体で対応に苦慮している人件費」の増加を、赤字決算の要因としていた。だとすると、令和6年度決算では、災害等への対策であれば「投資的経費」や「補助金」、物価高騰であれば「物件費」、そして「人件費」が突出した増加を見せているはずである。

③ 充当一般財源等に着目した歳出分析

何が赤字の大きな要因となったのかを検証するため、各性質別の歳出の動きを分析したいが、ここでもやはり国県補助等の外部財源の収支への影響を除くため、充当一般財源等で比較することにする。ただし前年度比較だと、例えば大規模災害への対応が生じた年度は、災害対応に係わる性質別支出に特殊要因が加わることになり、同年度での性質間比較が難しくなるため、過去10年間の経過によって分析してみることにする。

【表5】平成27年度を基準とした各年度の性質別の歳出の増減（平成27年度歳出との差額）

◎性質別歳出の「充当一般財源等」より

（単位：百万円）

年 度	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R6/H27
人件費	0	-348	-377	-281	-547	172	254	254	438	969	110.2%
うち職員給与費	0	-120	-183	-78	-259	-241	-239	-240	-143	81	101.3%
公債費	0	-411	-470	-1,024	-1,009	-1,167	-325	215	789	-168	98.1%
物件費	0	-17	100	310	614	83	348	851	1,601	2,133	137.7%
扶助費	0	495	280	635	774	392	395	400	1,920	2,428	159.4%
補助金	0	1,079	1,452	1,304	1,298	2,420	3,039	2,695	2,325	2,536	147.1%
積立金	0	0	-500	-800	-1,113	-414	-1,075	-730	-1,275	-1,274	15.5%
投資的経費	0	245	445	247	238	584	15	19	-84	455	148.5%
繰出金	0	66	78	126	93	151	4	-13	34	325	107.2%
維持補修費	0	135	916	388	-200	804	1,464	712	442	896	168.8%
投資及び出資金貸付金	0	-718	-550	-616	-452	-502	-492	-498	-635	-853	56.3%
歳出計	0	526	1,373	289	-305	2,524	3,629	3,904	5,555	7,446	117.1%

表5が示すとおり、一般財源ベースで平成27年度を基準とした各年度の支出の増減を見ると、

- ・物件費：R6はH27と比較して大きく支出が増加となっているが、R4から既に大きく増加を始めている。
- ・補助金：この期間、当初から大きく支出増加の状態が続いており、R6が突出しているわけではない。
- ・投資的経費：R6と同程度に支出が増加した年はほかにもある（H29、R2）

災害対応や物価高騰の影響があったとしても、令和6年度だけが突出して歳出増となった理由にはならない。

そして人件費だが、確かに令和6年度はこの10年間ではもっとも大きな決算額（H27比+9.7億円）となったが、10年前から増加した額を見れば、他の支出と比べて決して大きいほうではない。

令和6年度において、平成27年度と比べて増加が大きく増えている支出は以下の順となる。

- ② 補助金 +25億36百万円
- ② 扶助費 +24億28百万円
- ③ 物件費 +21億33百万円
- ④ 人件費 +9億69百万円

上位3費目である①から③の合計額は、平成27年度と比較すると約71億円も増加している。

【表6】市税等及び地方交付税の過去10年間の増減（H27年度を基準）の推移

（単位：百万円）

年 度	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	R5	R6	
税等	0	23	682	970	962	1,741	2,229	2,404	2,242	2,215	
地方交付税	0	-222	-1,137	-1,393	-1,612	-1,808	-89	-460	180	580	
計	0	-199	-455	-422	-649	-67	2,139	1,945	2,421	2,795	

税収も増えているとはいえ、表6に示すとおり、「税収と地方交付税の合計額」は平成27年度からの増加幅は約28億円であり、上述した補助費・扶助費・物件費の上位3支出費目合計71億円とは、40億円以上も開きがあるのだから、財政運営が厳しいのも当然といえる。

では、全体の歳出に対してどのような経費が大きな割合を占めているのか？一般財源充当等の歳出全体に占める性質別歳出の割合を見ると（各性質別歳出／歳出合計）、

【表6】各性質別歳出の歳出全体に占める割合の推移（H27～R6）

◎性質別歳出の「充当一般財源等」より

（単位：百万円）

年 度	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R6-H27
人件費	21.7%	20.7%	20.2%	20.9%	20.6%	20.9%	20.6%	20.5%	20.1%	20.4%	-1.3%
公債費	20.2%	19.0%	18.5%	17.7%	18.0%	16.5%	17.9%	19.0%	19.5%	16.9%	-3.3%
物件費	13.0%	12.8%	12.8%	13.6%	14.5%	12.5%	12.7%	13.7%	14.8%	15.3%	2.3%
扶助費	9.4%	10.4%	9.7%	10.8%	11.2%	9.7%	9.5%	9.5%	12.2%	12.8%	3.4%
補助金	12.3%	14.6%	15.2%	15.2%	15.4%	16.9%	17.8%	17.0%	15.7%	15.5%	3.2%
積立金	3.5%	3.4%	2.2%	1.6%	0.9%	2.4%	0.9%	1.6%	0.5%	0.5%	-3.0%
投資的経費	2.2%	2.7%	3.1%	2.7%	2.7%	3.3%	2.0%	2.0%	1.7%	2.7%	0.6%
繰出金	10.3%	10.3%	10.2%	10.5%	10.6%	10.1%	9.5%	9.4%	9.2%	9.5%	-0.9%
維持補修費	3.0%	3.3%	4.9%	3.9%	2.5%	4.6%	5.9%	4.2%	3.5%	4.3%	1.3%
投資及び出資金貸付金	4.5%	2.8%	3.1%	3.0%	3.5%	3.1%	3.1%	3.1%	2.7%	2.2%	-2.3%

これを見ると、人件費と公債費で、歳出全体の四割前後を占めている。（令和6年度で37.3%）

だが、歳出に占める割合は人件費が最も高い（R6で20.4%）ものの、この10年間はほぼ横ばいで、長期的には微減傾向だった。（対H27比 ▲1.3%）。

財政負担の要因とされがちな公債費（借金の返済）についても、歳出に占める割合は減少傾向である。

一方で歳出に占める割合が増加傾向であるのはやはり扶助費、補助金、物件費、維持補修費で、これらを合算すると、10年前との比較で、歳出に占める割合が約10%も増加している。

（対H27比 扶助費+3.4%、補助金+3.2%、物件費+2.3%、維持補修費1.3% 計10.2%）

ここから見えてくるのは、市の財政を圧迫してきたのは、扶助費、補助金、物件費、維持補修費の増加に見られるように、市政運営に係る経費の大幅な増加が慢性的に続いてきたことであり、また、人件費や公債費については歳出全体に占める割合は減少してきた、という収支悪化の経過ではないか。表5の「歳出計」を見れば、確かに令和6年度は令和5年度から約19億円も増加しているが、令和4年度から令和5年度にかけても16億円以上増加しており、突発的な災害や豪雪対応の影響というよりも、市の歳出の膨張が複数年にわたって続いてきて、歳入と歳出の乖離が年々開いていった結果が、令和6年度の大幅な赤字決算となって表れたと見るのが自然だろう。

令和6年秋の鶴岡市長選挙では、歳出を肥大化させたとして当時の市長の財政運営も争点とされたが、結果、市長交代となった。それも市民の危機感が反映された結果だったと言えるかもしれない。

3. 人員削減と民間委託

（1）業務の遂行に係る人的経費

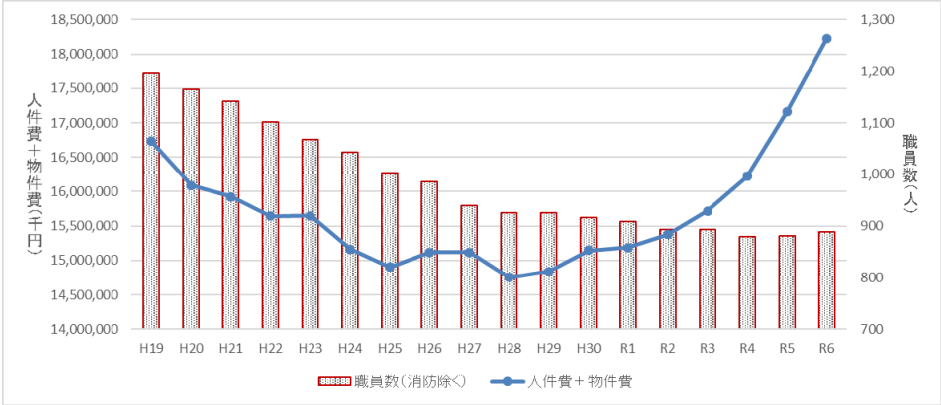
① 人件費と物件費

財政改革が叫ばれるとき、削減対象として先頭に掲げられるのは常に人件費であり、鶴岡市の職員数も定員適正

化の掛け声のもと削減され続けてきたが、市の職員の減少分の業務を外部委託等で補った場合、削減された分の人件費は委託料が計上される「物件費」に加算されることになる。職員が担っていた業務の外部委託が増えれば、人件費は下がるが物件費は上がることになる。

そこで、【表7】で「人件費と物件費の合計額」並びに「鶴岡市の職員数」の推移を示す。

【表7】「人件費と物件費の合算額」と「職員数」の推移（普通会計：充当一般財源等）



平成19年度から平成28年度までは、「人件費と物件費の合計額」は、「職員数」の減と歩調を合わせ、右肩下がりに減少している。

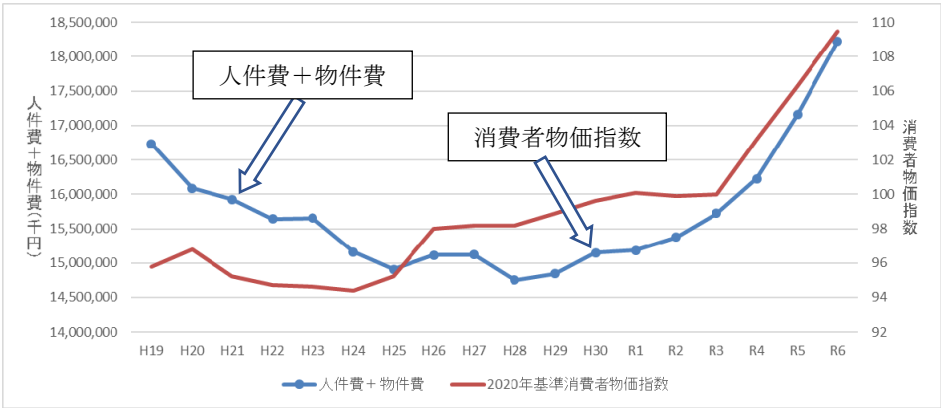
職員を削減し、外部委託等に置き替える方針は、職員の業務負担の増や若年層の離職などの副産物も生みながら、順調に市の支出を減らしてきたように見える。

ところが、「人件費と物件費の合計額」は平成29年度から増加に転じ、特にここ数年で急激な増加を見せ、令和5年度には平成19年度の金額を超えてしまい、令和6年度ではさらに跳ね上がった。

近年の決算では支出の増の要因が諸物価の高騰に求められることが多いので、このグラフにインフレ率の指標としての消費者物価指数の推移を重ねてみる。

② 物価高騰の影響

【表8】「人件費と物件費の合算額」と「消費者物価指数」の推移（普通会計：充当一般財源等）



「人件費と物件費の合計額」の増減がインフレ率の増加とかなり連動していることが見て取れる。

これは、職員の減で人件費を抑えることができたのは、デフレによるインフレ率の停滞のおかげであり、ひとたび物価が上昇したところ、支出の増加を抑えられなくなったことを示しているのではないかと推察される。近年、行政改革の名のもと、公務職場では定数削減を進め、人件費を削減し続けてきた。鶴岡市も例外ではなかったが、それが途中まで歳出削減につながっていたように見えたのは、デフレによる日本経済停滞に助けられていただけのことではなかったのか。外部委託への依存が進んだことで、結果的にコストが増える結果になった可能性についても検証する必要があるのではないかと推察される。

4. おわりに

今回の決算分析では、令和6年度の市の財政状況の悪化について要因を検証した。

その結果、歳出の増大の進行、それによる歳入との乖離、という背景が見えてきた。

人件費の占める割合はむしろ低下傾向にあり、財政悪化の主因を人件費に求めることは適切ではないことが明らかとなった。

一方で、扶助費、補助金、物件費については、いずれも慢性的な増大傾向が確認された。特に、物件費の増加は業務委託や施設維持管理費の上昇、扶助費の増加は少子高齢化や社会保障関連施策の拡充など、さまざまな要因が考えられるし、補助金についても、その必要性や効果を検証する必要がある。

安易に人件費を削減対象とするのではなく、扶助費、補助金、物件費が増加している背景や要因を詳細に分析し、事業の効果検証や見直しを進めることが重要であり、そのためにも労働組合でも自治体の財政分析に取り組む必要があると考える。

市が抱える真の課題を把握し、健全な財政運営と職場環境の構築につながっていくよう、今後も財政分析を進めていきたい。