

人口動態から探る地方財政の将来像

調査部 主任研究員 蜂屋 勝弘

目 次

1. はじめに
2. 市町村別人口動態の将来像
 - (1) 人口動態の四つの局面
 - (2) 市町村によって異なる人口動態の局面
 - (3) 市町村の人口動態の将来展望
3. 地方財政への影響
 - (1) 自治体の行政経費計算の仕組みにみる人口と地方歳出の関係
 - (2) 局面Ⅳに移行することによる市町村の歳出への影響
 - (3) 局面Ⅳに移行することによる市町村の税収への影響
 - (4) 地方の財源不足への影響のシミュレーション
4. 行政現場の人手確保への影響
 - (1) 地方自治体の職員数の現状
 - (2) 地方自治体の人手不足への影響のシミュレーション
5. 今後望まれる対応の方向性
 - (1) 地方交付税制度の見直し（留保財源率の引き下げ）
 - (2) 高齢者の就業促進
 - (3) 自治体業務へのICTの導入
 - (4) 地域運営組織の活用

要 約

1. わが国の総人口は2008年以降減少し続けているが、すべての年齢・世代で一様に減少しているのではない。わが国の総人口が増加から減少に至る過程を1980年代に遡ってみると、①若年人口と高齢人口が増加し、総人口が増加していた1988年まで（局面Ⅰ）、②若年人口が減少に転じたものの、総人口と高齢人口は引き続き増加していた1989年から2008年まで（局面Ⅱ）、③そこから、総人口が減少に転じた2009年以降（局面Ⅲ）、④さらに高齢人口も減少に転じ、若年人口と高齢人口がともに減少する2043年以降（局面Ⅳ）の四つの局面がある。
2. 市町村の人口動態も全国一様ではなく、足許の局面は市町村ごとに異なる。現在のところ、局面Ⅲが全市町村の66%と最も多く、局面Ⅳは人口の比較的少ない小規模自治体を中心に全国1,736市町村中（福島県の一部等を除く）の178市町村にとどまっている。しかしながら、将来的には、局面Ⅳに移行する市町村は2030年に739市町村となり、2045年には全市町村の約7割に相当する1,172市町村に増加すると見込まれている。その際、比較的規模が大きく、今のところは財政力の強い大規模自治体までもが局面Ⅳに移行するケースが増える見込まれる。
3. このような人口動態の将来的な変容は、地方自治体の今後の行財政運営に大きな影響を及ぼしうる。まず、歳出面についてみると、現行の地方財政制度上、地方自治体の歳出の見積額は、行政コストの“単価”である全国一律の「単位費用」（毎年度、国〈総務省〉が費目ごとに設定して公表する）に、自治体ごとの実際の規模を示すデータである「測定単位」を掛けて計算される。この「測定単位」の大半が人口に関連するデータであることから、人口動態は地方財政制度を通じて自治体の歳出に大きな影響を与える。
4. そこで、市町村が局面Ⅳに移行することによる歳出への影響を実際のデータを使って確認すると、局面Ⅳでは、高齢者の平均年齢の上昇に伴って高齢者一人当たりの行政コストが増加することから、高齢者向け支出が引き続き歳出増加要因になる可能性はあるものの、地方の歳出全体としては、総人口の減少に伴って財政需要が縮小に転じる可能性がある。
5. 次に歳入面への影響をみると、局面Ⅳに移行することによる主要な市町村税収への影響として、①若年人口等の減少ペースの加速を受けた個人住民税収の伸び鈍化や減少、②事業所数の減少を受けた法人住民税収の伸び鈍化や減少、③過疎化を受けた地価の低下による固定資産税収（土地＋家屋）へのマイナスの影響、が懸念される。
6. 歳出と歳入を総合し、局面Ⅳに移行することによる市町村の財源不足への影響を試算すると、財政力の強い自治体（≡人口規模の大きい自治体）では、税収の減少額が歳出の減少額を上回り、財源不足額が拡大する可能性が示唆される。このことから、今後、人口規模の大きな自治体への局面Ⅳの波及が見込まれるなか、現時点で財源不足が比較的小さく、地方交付税制度を通じて国への依存度が相対的に低い都市において、将来、財源不足が拡大することが懸念される。

7. 次に行政運営面をみると、地方自治体の職員数は、1990年代半ば以降の財政健全化や行政改革の取り組みを受けて長期にわたって減少を続けたが、最近は、減少傾向に歯止めがかかりつつある。しかしながら、今後を展望すると、生産年齢人口の減少に伴って自治体職員のなり手そのものが減少するとみられる。
8. 現行の行政サービスを維持するのに必要となる職員数も人口の減少に伴って減少するとみられるが、その減少ペースよりも職員のなり手の減少ペースのほうが速いとみられ、自治体によっては、現在の行政サービスの水準を維持するのに十分な職員数が確保できない事態が懸念される。将来の市町村職員の不足数は、2030年の全国合計で8.9万人程度、2045年では同20.4万人程度と推計される。とりわけ、人口規模が小さい自治体での職員不足がより深刻化するとみられる。
9. 現行の地方行財政制度を維持することを前提とすれば、将来の人口減少の進行に伴って予想される、財政力が比較的強い人口規模の大きな都市での財源不足の拡大、および人口規模が小さい自治体での職員不足の深刻化、に対して有効とみられる取り組みとして、①地方交付税制度の見直し（留保財源率の引き下げ）、②高齢者の就業促進、③自治体業務へのICTの導入、④地域運営組織の活用、が考えられる。地方交付税制度の見直しとともに、自治体の業務運営の効率化を一段と推進し、地域運営組織などの活用を視野に自治体が担うべき役割を再構築するなど、地方行財政のあり方の大胆な見直しが求められる。

1. はじめに

わが国の総人口は2008年以降減少し続けている。人口増加率の推移をみると、1980年代前半には前年比0.6～0.7%程度で増加していたが、次第に増加ペースが鈍化し、2000年代前半には同0.1%増を下回る年も見られるようになった。2008年に1億2,808万人のピークをつけて減少に転じた後、現在にかけて減少ペースが加速しており、2017年は同▲0.18%減少し、1億2,671万人となっている。

ただし、年齢・世代ごとの人口増減は一様ではない。また、地域によっても異なる。実際、2009年以降続く総人口の減少の主因は若年層の人口の減少であり、高齢層の人口は増加している。また、市町村別にみると、多くの市町村で人口が減少しているものの、依然として人口が増加している市町村も一定数存在する。さらに、人口が増加している市町村のなかでも、若年層の人口が増加している市町村と減少している市町村が混在する。

このような人口の変動は、地方自治体の財政や行政に大きな影響を与えられ、地方自治体の提供する行政サービスの多くは、住民に直接に提供されるものが多く、人口の多寡は自治体の歳出規模や業務量に直結する。本稿では、市町村の人口動態の将来像を概観し、その地方財政・行政への影響を考察する。

2. 市町村別人口動態の将来像

(1) 人口動態の四つの局面

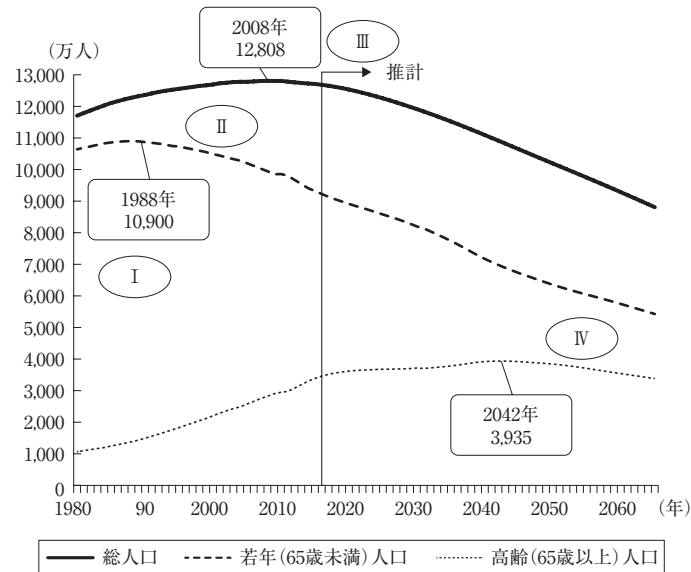
わが国の総人口が増加から減少に至る過程を1980年代まで遡ってみると、総人口、若年人口（65歳未満）、高齢人口（65歳以上）の増減の組み合わせによって、おおむね次の四つの局面があることがわかる（図表1）。

まず、最初の局面は、1988年までで、若年人口と高齢人口がともに増加し、総人口が増加していた期間である。本稿ではこの状況を「局面Ⅰ」と呼ぶことにする。続く「局面Ⅱ」は、若年人口が減少に転じた1989年から2008年までの期間で、若年人口は減少したものの、総人口と高齢人口は引き続き増加していた。その後、総人口が減少に転じた2009年以降が現在進行中の「局面Ⅲ」であり、総人口と若年人口が減少するのに対し、高齢人口は引き続き増加している。さらに、人口の将来推計をみると、現在増加している高齢人口もやがて減少に転じることとなり、2043年以降は、若年人口、高齢人口がともに減少する状況（局面Ⅳ）に入るものと見込まれている。

(2) 市町村によって異なる人口動態の局面

市町村の人口動態に目を向けると、各市町村が直面する局面も全国一様ではない。市町村ごとの現在の局面を、2000年から2015年までの15年間の人口の増減に基づいて分類すると、局面Ⅲが最も多く、全国1,736市町村（注1）のうち66%を占める1,140市町村となっている（図表2①）。こうしたなか、総人口が増加する局面Ⅰや局面Ⅱの市町村が、人口が比較的多い大規模自治体を中心に、それぞれ134市町村、280市町村ある一方で、高齢人口が減少する局面Ⅳの市町村は、今のところ人口の比較的小規模自治体を中心に178市町村にとどまっている（注2）。

(図表1) 総人口・若年人口・高齢人口の推移と国立社会保障・人口問題研究所による推計



経過	総人口	若年人口	高齢人口	期間
局面Ⅰ	増加	増加	増加	～1988年
局面Ⅱ	増加	減少	増加	1989～2008年
局面Ⅲ	減少	減少	増加	2009～2042年
局面Ⅳ	減少	減少	減少	2043年～

(資料) 総務省「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」

(3) 市町村の人口動態の将来展望

市町村が直面するこうした局面の将来の姿を、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」に基づいて展望すると、現在（2000～2015年の人口増減による分類）に比べて以下のような変化が見込まれる。

第1は、局面Ⅳに移行する市町村の増加である（図表2②③）。まず、2015年から2030年までの人口増減をもとに、各局面に市町村を分類すると、福島県を除く全国1,682市町村のうち（注3）、局面Ⅳは現在対比4.5倍の739市町村となる。これに対し、局面Ⅰは同50%減の66市町村、局面Ⅱは同69%減の87市町村へと大幅に減少する。現在最も多い局面Ⅲの市町村は、同29%減少し、786市町村となる。さらに、2030年から2045年までの人口増減をもとに分類すると、同じく1,682市町村のうち、約7割に相当する1,172市町村が局面Ⅳとなる。一方、局面Ⅰの市町村は皆無となり、局面Ⅱも特別区を中心に全国35市町村にまで激減する。

第2は、局面Ⅳの人口が比較的多い大規模自治体への拡大である。現在、局面Ⅳのほとんどは、市では人口5万人未満、町村では人口1万人未満の小規模な自治体である。これが、2015～2030年には、小規模自治体での局面Ⅳの増加に加え、人口5万人以上の市や、人口1万人以上の町村といった、中規模や大規模な自治体でも局面Ⅳが急増することになる。このなかには東京都足立区のほか、神奈川県横須賀市や大阪府東大阪市といった中核市の一部（注4）も含まれている。さらに、2030～2045年をみると、

(図表2) 人口動態の局面別市区町村数

①現在(2000→2015年の人口の増減による分類)

人口動態の局面		I	II	III	IV	その他	
人口総数		増加	増加	減少	減少	増加	減少
65歳未満人口		増加	減少	減少	減少	増加	増加
65歳以上人口		増加	増加	増加	減少	減少	減少
合計(福島県を含む)	1,736	134	280	1,140	178	3	1
合計	1,681	133	278	1,102	164	3	1
特別区	23	20	3	0	0	0	0
指定都市	20	2	16	2	0	0	0
中核市	46	1	22	23	0	0	0
施行時特例市	36	1	18	17	0	0	0
市	15万人以上	53	8	25	20	0	0
	10万～15万人未満	101	11	35	55	0	0
	5万～10万人未満	254	32	65	156	1	0
	5万人未満	268	4	15	237	12	0
町村	2万人以上	152	25	48	78	1	0
	1.5万～2万人未満	112	10	9	91	2	0
	1万～1.5万人未満	141	5	12	116	8	0
	5千～1万人未満	228	8	9	180	31	0
	5千人未満	247	6	1	127	109	3

②2015→2030年の人口の増減による分類

人口動態の局面		I	II	III	IV	その他	
人口総数		増加	増加	減少	減少	増加	減少
65歳未満人口		増加	減少	減少	減少	増加	増加
65歳以上人口		増加	増加	増加	減少	減少	減少
合計	1,682	66	87	786	739	4	0
特別区	23	14	4	2	1	2	0
指定都市	20	2	3	15	0	0	0
中核市	46	0	6	34	6	0	0
施行時特例市	36	1	3	31	1	0	0
市	15万人以上	53	2	14	36	1	0
	10万～15万人未満	101	7	9	74	11	0
	5万～10万人未満	254	18	23	159	53	1
	5万人未満	268	2	2	111	153	0
町村	2万人以上	152	13	11	105	23	0
	1.5万～2万人未満	112	3	7	50	52	0
	1万～1.5万人未満	141	3	2	56	80	0
	5千～1万人未満	228	1	2	70	155	0
	5千人未満	248	0	1	43	203	1

③2030→2045年の人口の増減による分類

人口動態の局面		I	II	III	IV	その他	
人口総数		増加	増加	減少	減少	増加	減少
65歳未満人口		増加	減少	減少	減少	増加	増加
65歳以上人口		増加	増加	増加	減少	減少	減少
合計	1,682	0	35	475	1,172	0	0
特別区	23	0	13	10	0	0	0
指定都市	20	0	0	19	1	0	0
中核市	46	0	0	35	11	0	0
施行時特例市	36	0	0	33	3	0	0
市	15万人以上	53	0	1	42	10	0
	10万～15万人未満	101	0	1	61	39	0
	5万～10万人未満	254	0	5	118	131	0
	5万人未満	268	0	2	22	244	0
町村	2万人以上	152	0	8	71	73	0
	1.5万～2万人未満	112	0	1	20	91	0
	1万～1.5万人未満	141	0	3	15	123	0
	5千～1万人未満	228	0	1	18	209	0
	5千人未満	248	0	0	11	237	0

(資料) 総務省「平成12年国勢調査結果」、「平成27年国勢調査結果」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)」

(注1) 福島県の市町村を除く。①は2000年のデータがない東京都三宅村を除く。①の合計(福島県を含む)は、2015年のデータがない富岡町、大熊町、双葉町、浪江町を除く。

(注2) 横ばい(増減なし)は増加に含まれる。

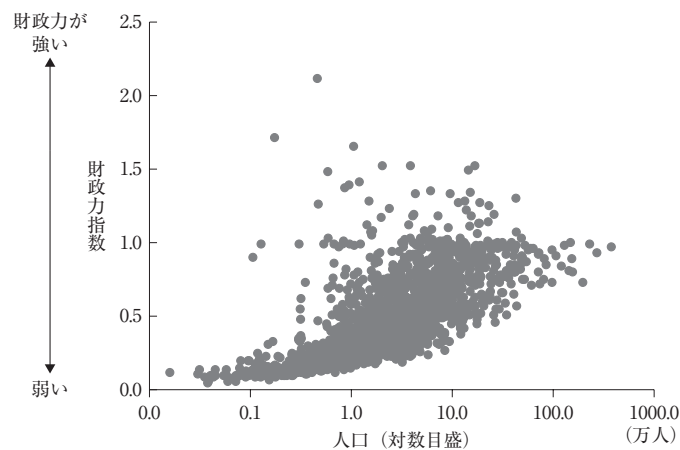
局面Ⅳの大規模自治体への拡大は一段と進み、中核市の24%、人口15万人以上の市の19%が局面Ⅳになる。

第3は、基本的には上記の大規模自治体への拡大と比例した動きであるが、財政力の弱い自治体から財政力の強い自治体への局面Ⅳの拡大である。

わが国では、地方交付税制度のもと、各自治体の地方税収（基準財政収入額）が標準的な歳出額（基準財政需要額）を下回る場合、その不足分については、国税の一定割合を原資とする地方交付税が国から交付されることで賄われる。基準財政収入額を基準財政需要額で除して計算される数字を財政力指数（＝基準財政収入額÷基準財政需要額）という。これが大きいほど地方自治体の国（地方交付税）への依存度が低く、1以上の自治体では地方交付税への依存がなくなるため、自治体の財政力は強いと判定され、逆に、財政力指数が低いほど自治体の財政力は弱いと判定される。この財政力指数と市町村の人口の関係をみると、基本的に人口の多い大規模自治体ほど財政力が強くなる傾向がみられる（図表3）。

四つの局面のうち高齢人口が減少するのが局面Ⅳのみであることを踏まえ、高齢人口の増加率と市町村の財政力指数の関係をみると、2000年～2015年にかけて高齢人口が減少した市町村のほとんどは、財政力指数が0.4未満の市町村である。これが、2015～2030年には、（2016年度の）財政力指数が0.6～0.8程度の市町村に広がり、2030～2045年には同0.8～1.0程度の市町村にまで広がる（図表4）。

（図表3）市町村の人口と財政力の関係



（資料）総務省「平成28年度 市町村別決算状況調」
（注）財政力指数は2016年度、人口は2017年1月1日現在。

（注1）2000年のデータがない東京都三宅村と2015年のデータがない福島県富岡町、大熊町、双葉町、浪江町を除く。

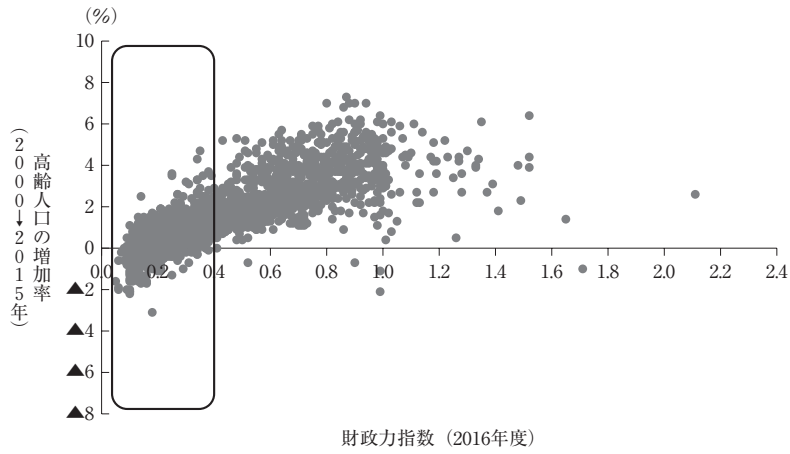
（注2）少数ながら四つの局面以外のケース（「総人口増加、若年人口増加、高齢人口減少」の鹿児島県十島村、沖縄県渡嘉敷村、竹富町と「総人口減少、若年人口増加、高齢人口減少」の沖縄県与那国町）があるため合計は一致しない（「増加」には横ばいを含む）。

（注3）「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）では、福島県は全県のみ公表されているが、市町村別には公表されていない。

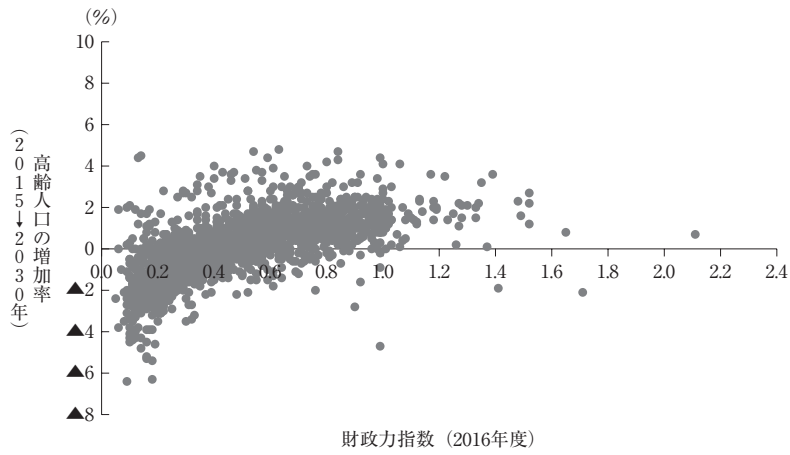
（注4）北海道函館市、神奈川県横須賀市、大阪府東大阪市、和歌山県和歌山市、広島県呉市、山口県下関市。

(図表4) 局面Ⅳの市町村の財政力別分布の推移

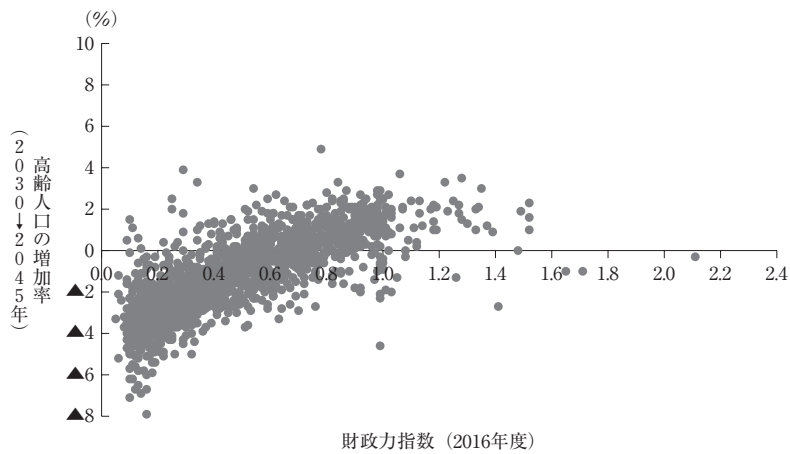
①2000→2015年



②2015→2030年



③2030→2045年



(資料) 総務省「平成12年国勢調査結果」、「平成27年国勢調査結果」、「平成28年度市町村別決算状況調」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)」

(注) 東京23特別区と福島県の市町村を除く。①は2000年のデータがない東京都三宅村も除く。

3. 地方財政への影響

市町村がこうした人口動態のどの局面にあるかは、各市町村の財政に大きな影響を与えると考えられる。先述の通り、現在は局面Ⅲの市町村が多い。こうした市町村では、基本的に、歳出面では高齢人口の増加に伴って医療・介護等を中心に社会保障費が増加する一方で、歳入面では若年人口の減少に伴って税収が低迷・減少する結果、厳しい財政状況に直面しているケースが多いとみられる。

今後、高齢人口が減少する局面Ⅳに、多くの市町村が移行する。それに伴う財政への影響を単純に考えれば、①歳入面では税収の低迷・減少が持続する一方、②歳出面でも増加圧力が弱まる筋合いながら、財政収支への影響は歳出面と税収面のどちらの要因が大きいかによる。そこで、以下では、局面Ⅳへの移行が、各市町村の財政にどのような影響を与えるかを、制度面およびすでに局面Ⅳに移行している自治体の実際のデータ面から考察する。

(1) 自治体の行政経費計算の仕組みにみる人口と地方歳出の関係

局面Ⅳへの移行による地方歳出への影響について、まず、人口動態が地方財政制度を通じて各自治体の歳出に与える影響を概観する。

わが国では、中央集権的な地方財政制度のもと、歳出面で各自治体に課される裁量の範囲は限定的である。地方の提供する行政サービスには、国によって定められたスベックでの実施が求められる「標準的な行政サービス」と、地方自治体が独自に実施する「独自の行政サービス」があり、地方自治体の歳出の大半は、このうち「標準的な行政サービス」にかかわる経費である。「標準的な行政サービス」にかかわる経費については、毎年度の見積額の計算方法が国（総務省）によって定められており、各自治体はそれに則って、毎年度の経費の見積額を計算している。

A. 国による「単位費用」の算定

「標準的な行政サービス」にかかる経費を各自治体が見積もるのにあたって、その基準となる「標準団体の経費総額」が、毎年度、国（総務省）によって費目ごとに公表されている（図表5）。これは、①市町村でみれば人口10万人や世帯数4.2万といった仮定の「標準団体」（注5）が「標準的な行政サービス」を提供する際に想定される経費や、②「標準的な施設規模」（注6）の社会資本（港湾や学校）を運営・維持管理するための費用で、そうした団体や施設で想定される職員数（標準団体又は標準施設職員数）や行政規模（標準団体〔施設〕行政規模。港湾であれば岸壁等の延長が4km等）に基づいて計算されている。その計算の際には、法令や設置基準等の変更、地方公務員給与実態調査結果や人事委員会勧告、行政改革の成果など、行政経費に変動をもたらす各種要因の影響が織り込まれる。

この「標準団体の経費総額」から国からの補助金や負担金等の特定財源で賄われる額（例えば、義務教育の教職員の給与等の一部を国が負担する「義務教育費国庫負担金」分など）を差し引くと、地方自治体が地方税等によって確保する必要がある「一般財源」の額が計算される。この「一般財源」を「標準団体（施設）行政規模」で割ることで、「単位費用」が求められる。「単位費用」は、言うなれば行政サービスの“単価”であり、例えば、2018年度の市町村の社会福祉費の「単位費用」は住民一人当たり23,400円、徴税費は1世帯当たり4,610円となっている。

(図表5)「標準団体(施設)行政規模」、「単位費用」等の例
(平成30年度、市町村分)

	社会福祉費	徴税费	港湾費(港湾)
	人口(i) 100,000人	世帯数(i) 42,000世帯	岸壁等の延長(i) 4,000m
標準団体(施設)行政規模	福祉事務所数 1所	—	防波堤、護岸等の延長(i) 8,000m
	保育所数 11所	—	—
	児童厚生施設数 3所	—	—
標準団体職員数	22	34	17
うち部課長	1	2	1
うち中堅	4	6	4
うち若手・現場	17	26	12
標準団体の経費総額(A)	64.8億円	3.1億円	18.8億円 4.9億円
補助金等(B)	41.4億円	1.2億円	7.9億円 —
(A-B)一般財源(ii)	23.4億円	1.9億円	10.9億円 4.9億円
単位費用(ii÷i)	住民一人当たり 23,400円	1世帯当たり 4,610円	岸壁等1m当たり 27,200円 防波堤、護岸等1m当たり 6,140円

(資料) 総務省「平成30年度 各行政項目別単位費用算定基礎」

B. 自治体による経費の見積額の計算

各自治体は、「標準的な行政サービス」に必要な一般財源額を、「単位費用」に「測定単位」と「補正係数」を乗じて計算する。

「測定単位」は、「単位費用」の計算の際に用いられた費目ごとの「標準団体(施設)行政規模」に対応する実際のデータで、自治体ごとに適用される。例えば、社会福祉費では実際の人口、徴税费では実際の世帯数、港湾費では実際の係留施設の延長や外郭施設の延長が用いられる(図表6)。ただし、小学校費における学級数など、設置基準等に基づく“理論値”が用いられる費目もある(注7)。

「補正係数」は、過疎地・密集地、寒冷地といった「測定単位」だけでは反映できない自治体の個別事情による行政コストの増減を、経費の見積額に反映させるための係数で、国(総務省)によって定められ、必要に応じて更新される。この係数によって、「測定単位」以外で行政経費に影響を与える要因のうち、行政経費への影響が顕著で、ある程度多くの自治体に当てはまり、客観的な資料によって係数化できるものが見積額に織り込まれる(注8)。

このように、制度上、「測定単位」として用いられる実際のデータが自治体の経費の見積もりに反映される仕組みになっている。こうしたなか、多くの費目で人口に関連するデータが「測定単位」とされている。「標準団体の経費総額」のうち、「測定単位」が人口に関連する(注9)費目(図表6の下線の費目)を合計すると、同経費総額の全費目合計額の96%(2018年度)に相当することから、各自治体の歳出のほとんどすべてが人口動態で決まることになっていると言っても過言ではない。

(2) 局面Ⅳに移行することによる市町村の歳出への影響

局面Ⅳへの移行による地方歳出への影響を、すでに局面Ⅳにある自治体の実際のデータを使って確認する。具体的には、地方財政の決算データを用い、2005～2016年度までの長期の歳出の増加率を、局面Ⅲの市町村と局面Ⅳの市町村とで比較する。比較にあたっては、類似した自治体間での比較になるよう

(図表6) 測定単位と標準団体の経費総額
(平成30年度、市町村分)

(千円)

費目	測定単位	標準団体の 経費総額	
消防費	人口	1,140,678	
土木費	道路橋梁費	道路の面積	193,905
		道路の延長	144,800
	港湾費(港湾)	係留施設の延長	188,247
		外郭施設の延長	49,100
	港湾費(漁港)	係留施設の延長	28,687
		外郭施設の延長	18,100
	都市計画費	都市計画区域における人口	98,838
	公園費	人口	53,049
		都市公園の面積	25,414
	下水道費	人口	9,400
その他の土木費	人口	165,762	
教育費	小学校費	児童数	29,999
		学級数	16,012
		学校数	9,504
	中学校費	児童数	24,708
		学級数	16,450
		学校数	8,801
	高等学校費	教職員数	340,396
		生徒数	57,650
	その他の教育費	人口	633,265
		幼稚園等の小学校就学前子どもの数	185,513
厚生費	生活保護費	市部人口	3,191,483
	社会福祉費	人口	6,478,443
	保健衛生費	人口	1,290,435
	高齢者保健福祉費	65歳以上人口	1,922,592
		75歳以上人口	1,429,926
	清掃費	人口	563,924
産業 経済費	農業行政費	農家数	273,861
	林野水産行政費	林業及び水産業の従業者数	63,518
	商工行政費	人口	131,227
総務費	徴税費	世帯数	310,995
	戸籍住民基本台帳費	戸籍数	58,642
		世帯数	115,364
	地域振興費	人口	182,969
	面積	36,350	
地域の元気創出事業費	人口	253,000	
人口減少等特別対策事業費	人口	340,000	
包括算定経費	人口	1,750,137	
	面積	180,419	

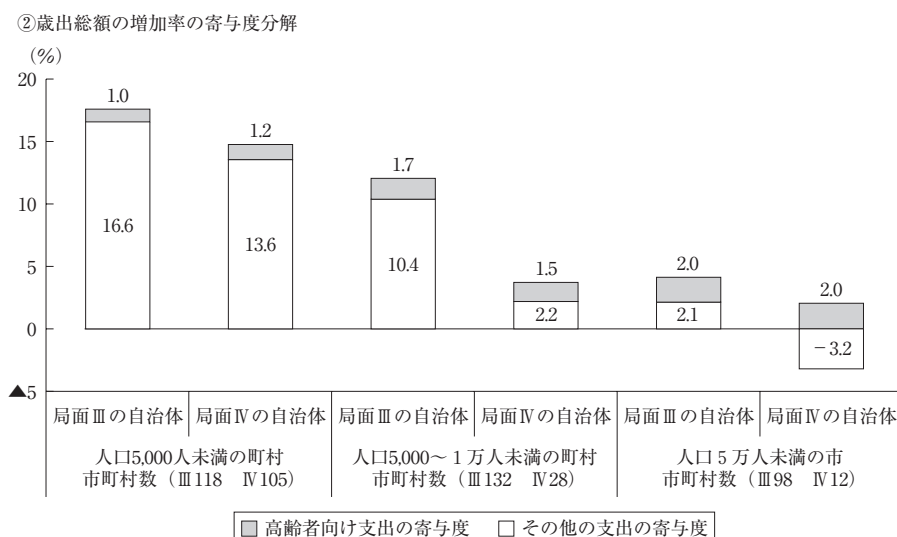
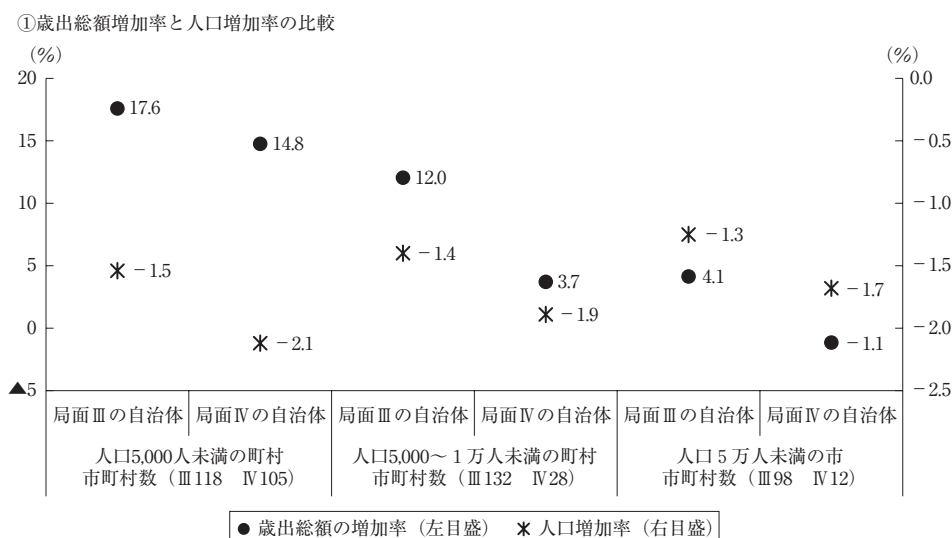
(資料) 総務省「平成30年度各行政項目別単位費用算定基礎」

(注) 下線は人口に関連する測定単位と対応する標準団体の経費総額。

に、局面Ⅳの市町村の多くが存在する「人口5,000人未満の町村」、「人口5,000～1万人の町村」、「人口5万人未満の市」の三つのグループごとに比較し、いずれのグループにおいても財政力指数が0.4未満の市町村を対象とした(注10)。

3つのグループごとに局面Ⅲと局面Ⅳの市町村の歳出額を合計し、2005年度に対する2016年度の増加率を比較すると、すべてのグループで、局面Ⅳでは局面Ⅲよりも歳出総額(注11)の増加率が抑制されている(図表7①)。例えば、人口5,000千人未満の町村をみると、局面Ⅳの歳出総額の増加率は14.8%

(図表7) 局面Ⅳへの移行による市町村の歳出への影響
(2016年度の2005年度に対する増加率)



(資料) 総務省「平成12年国勢調査結果」、「平成27年国勢調査結果」、「地方財政状況調査個別データ」、「平成28年度財政状況資料集における類型(又はグループ)別団体一覧」より作成

(注1) 被災3県を除く。財政力指数が0.4未満の市町村。

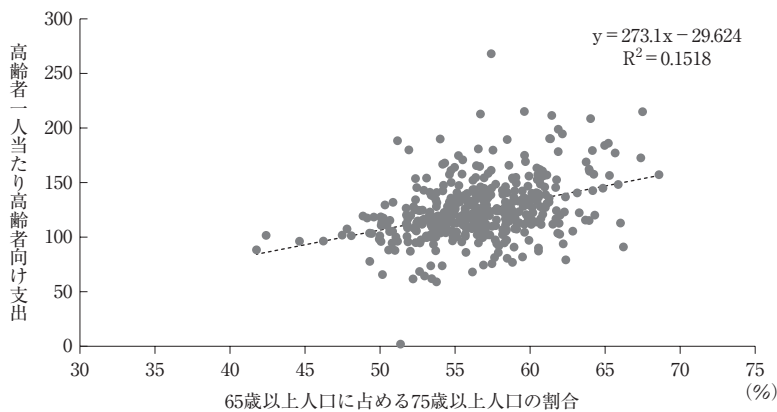
(注2) 高齢者向け支出は、扶助費のうち老人福祉に対する額、繰出金のうち高齢者医療と介護保険・介護サービスに対する額の合計。

(注3) 前掲(図表2)の①で、局面Ⅳの自治体が一定数存在する「人口5,000人未満の町村」、「人口5,000～1万人未満の町村」、「人口5万人未満の市」について、局面Ⅲと局面Ⅳの歳出の増加率(2005年度→2016年度)を比較。

と局面Ⅲの17.6%よりも2.8%ポイント低く、人口5万人未満の市では、局面Ⅲで増加しているのに対し局面Ⅳでは減少している。一方、人口の減少ペースを両局面で比較すると、すべてのグループで、局面Ⅳでは局面Ⅲに比べて人口の減少ペースが速くなっており、人口減少ペースの加速が、歳出総額の抑制につながっている可能性が示唆される。なお、高齢者向け支出(注12)の歳出総額への寄与度をみると、人口5,000人未満の町村で局面Ⅲに比べて局面Ⅳでの寄与度が大きいことなどから、自治体によっては高齢人口の減少が必ずしも歳出総額の増加抑制につながっていないケースが示唆される(図表7②)。

これは、高齢者の平均年齢の上昇に伴う後期高齢者の割合の上昇が、高齢者一人当たりにかかる行政コストの増加を通じて歳出の増加要因になるためと考えられる。実際、65歳以上人口に占める75歳以上人口の割合が高い市町村ほど、高齢者一人当たりの高齢者向け支出が大きくなる傾向が見られ、この割合は局面Ⅲより局面Ⅳの方が高くなっている（図表8）。

（図表8）65歳以上人口に占める75歳以上の割合と高齢者一人当たり社会保障費の関係（2015年度）



65歳以上人口に占める75歳以上人口の割合の比較

	人口5,000人未満の町村	人口5,000～1万人未満の町村	人口5万人未満の市
局面Ⅲ	56.5%	55.3%	55.4%
局面Ⅳ	60.6%	61.8%	59.6%

（資料）総務省「平成12年国勢調査結果」、「平成27年国勢調査結果」、「地方財政状況調査個別データ」、「平成28年度財政状況資料集における類型（又はグループ）別団体一覧」より作成

（注1）「人口5千人未満の町村」、「人口5千～1万人未満の町村」、「人口5万人未満の市」のうち財政力指数が0.4未満の市町村。被災3県を除く。散布図のみ65歳以上人口が1,000人未満の自治体を除く。

（注2）高齢者向け支出は、扶助費のうち老人福祉に対する額、繰出金のうち高齢者医療と介護保険・介護サービスに対する額の合計。高齢者一人当たりの額は、65歳以上人口で割った値。

以上を要すると、局面Ⅳでは、高齢人口が減少するにもかかわらず高齢者向け支出が引き続き歳出増加要因になる可能性はあるものの、地方の歳出全体としては、総人口の減少に伴って財政需要が縮小に転じる可能性がある。

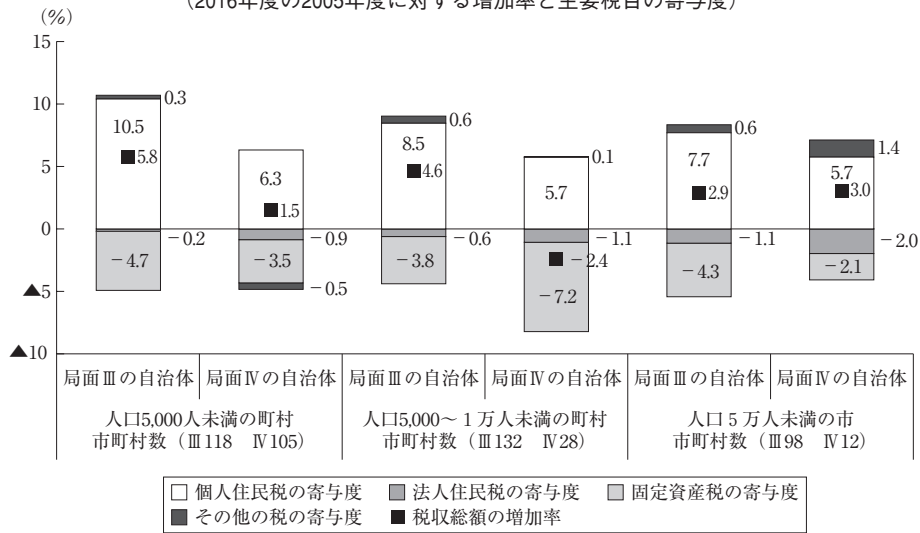
（3）局面Ⅳに移行することによる市町村の税収への影響

次に、歳入面への影響をみてみよう。市町村税収の税目別の構成比をみると（2016年度決算）、個人住民税が38.5%、法人住民税が8.3%、固定資産税が40.3%であり、この3税で税収のほとんどを占める。そこで、この3税を中心に、局面Ⅳに移行することによる市町村税収への影響を、地方財政の決算データを使って確認すると、以下のような点が指摘できる（図表9）。

第1は、税収増への個人住民税の寄与の低下である。個人住民税の寄与度をみると、三つのグループのすべてで、局面Ⅲに比べて局面Ⅳの寄与度が低下している。この一因として、若年人口の減少ペース

の拡大や高齢人口の減少を受けて、納税義務者数の減少ペースが速まることが考えられる（注13）。実際、個人住民税の増加率と納税義務者数の増加率について、局面Ⅲと局面Ⅳを比較すると（図表10）、三つのグループのすべてで局面Ⅲよりも局面Ⅳのほうが、個人住民税の増加率が低く、納税義務者数の

（図表9）局面Ⅳへの移行による市町村の税収への影響
（2016年度の2005年度に対する増加率と主要税目の寄与度）

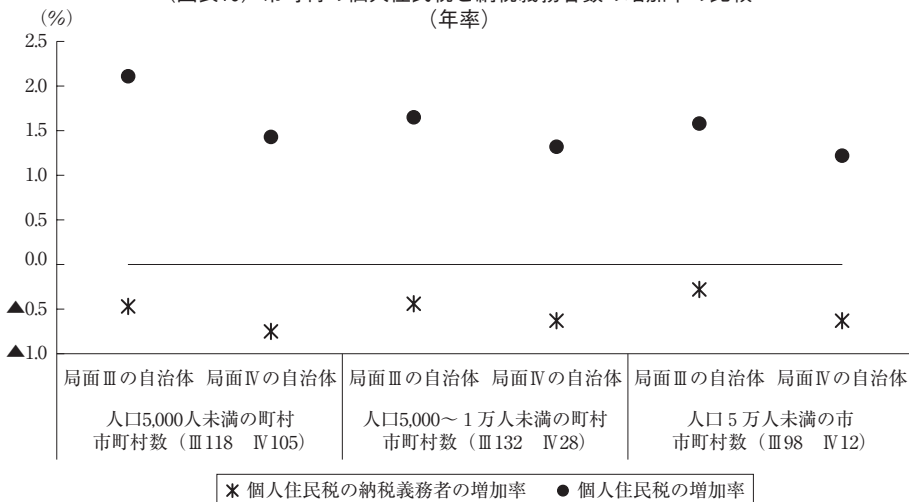


（資料）総務省「平成12年国勢調査結果」、「平成27年国勢調査結果」、「地方財政状況調査個別データ」、「平成28年度財政状況資料集における類型（又はグループ）別団体一覧」より作成

（注1）被災3県を除く。財政力指数が0.4未満の市町村。

（注2）前掲（図表2）の①で、局面Ⅳの自治体が一定数存在する「人口5,000人未満の町村」、「人口5,000～1万人未満の町村」、「人口5万人未満の市」について、局面Ⅲと局面Ⅳの税収の増加率（2005年度→2016年度）を比較。

（図表10）市町村の個人住民税と納税義務者数の増加率の比較
（年率）



（資料）総務省「平成12年国勢調査結果」、「平成27年国勢調査結果」、「地方財政状況調査個別データ」、「平成28年度財政状況資料集における類型（又はグループ）別団体一覧」、「市町村税課税状況等の調」より作成

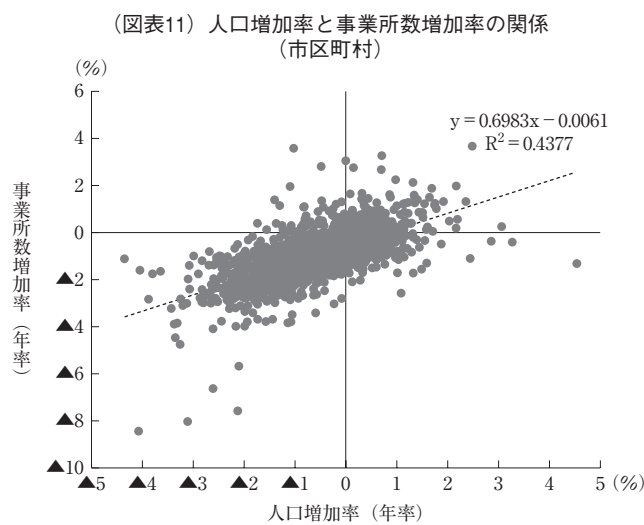
（注1）被災3県を除く。財政力指数が0.4未満の市町村。

（注2）個人住民税は前掲（図表2）の①で、局面Ⅳの自治体が一定数存在する「人口5,000人未満の町村」、「人口5,000～1万人未満の町村」、「人口5万人未満の市」について、局面Ⅲと局面Ⅳの税収の増加率（2005年度→2016年度）の年率を比較。

（注3）納税義務者数は2010年度→2017年度の増加率の年率。

減少率が高くなっている。

第2は、税収増への法人住民税の寄与の低下である。法人住民税の寄与度をみると、三つのグループのすべてで、局面Ⅳのマイナス寄与度は局面Ⅲに比べて大きくなっている。この一因として、事業所数の減少幅の拡大が考えられる（注14）。総人口の増加率と事業所数の増加率の関係を見ると（図表11）、両者の間には正の相関関係がみられることから、総人口の減少ペースが加速する局面Ⅳでは、事業所数の減少ペースも加速する可能性が示唆される。三つのグループについて、事業所数の増加率を比較すると、すべてのグループで局面Ⅳの減少率のほうが局面Ⅲよりも高くなっている。



事業所数増加率（年率）の比較

	人口5,000人未満の町村	人口5,000～1万人未満の町村	人口5万人未満の市
局面Ⅲ	-1.6%	-1.6%	-1.7%
局面Ⅳ	-1.9%	-1.9%	-1.9%

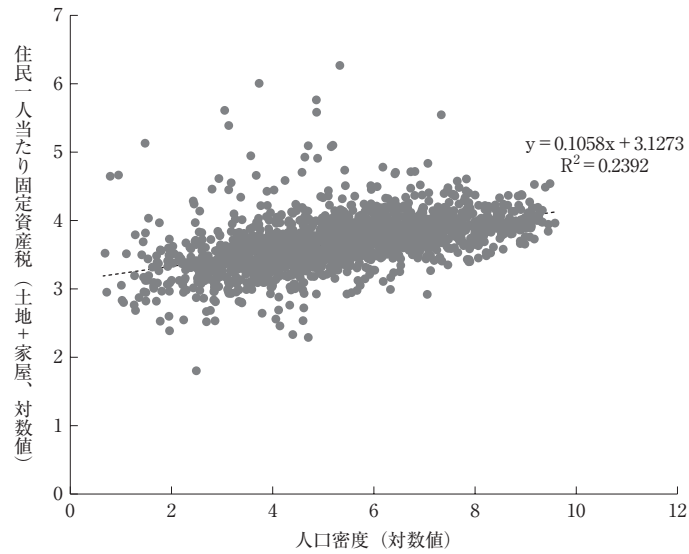
(資料) 総務省「平成12年国勢調査結果」、「平成27年国勢調査結果」、「事業所・企業統計調査」、総務省・経済産業省「経済センサス基礎調査」

(注1) 人口増加率は2000→2015年の年率。事業所数増加率は2001→2014年の年率。

(注2) 福島県の市町村を除く。

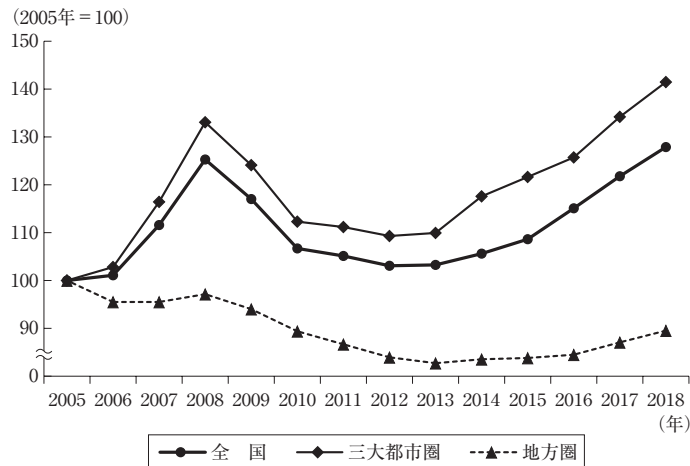
第3は、過疎化を受けた地価の低下によって、固定資産税収が減少する可能性である。固定資産税については、自治体内の土地や家屋、償却資産の所有者に対し、自治体内で居住や事業を継続していなくても課されるため、相続が放棄されることなく順調に行われていけば、個人住民税や法人住民税ほど大きく人口減少の影響を受けないと考えられる。しかしながら、固定資産税のうち土地と家屋については、過疎化を受けた地価の低下の影響を受ける可能性がある。住民一人当たりの固定資産税収（土地+家屋、対数値）と人口密度（対数値）の関係をみると、両者の間に正の相関がみられ、人口減少が地価の低下を通じて固定資産税収にマイナスの影響を与える可能性が示唆される（図表12）。なお、図表9では三つのグループすべてで固定資産税の寄与がマイナスになっているが、これは地方圏の地価が下落していることによるとみられる（図表13）。

(図表12) 人口密度と住民一人当たり固定資産税（土地+家屋）の関係
（市町村、2016年度決算）



(資料) 総務省「地方財政状況調査個別データ」、「市町村別決算状況調」より作成
(注) 福島県の市町村を除く。

(図表13) 公示地価の推移
（2005年=100）



(資料) 国土交通省「地価公示」

(4) 地方の財源不足への影響のシミュレーション

以上でみた、局面Ⅳに移行することによる歳出と税収への影響を踏まえ、市町村の財源不足への影響を考察する。具体的には、2030年までに新たに局面Ⅳに移行する市町村（注15）ごとに、2030年度の歳出（一般財源充当分、以下同じ）と税収を、推計人口を踏まえて試算し、両者の差を財源不足とする。

試算にあたって、歳出では、人口減少の影響を受けやすいとみられる「人件費」、「物件費」、「扶助費」、国民健康保険、高齢者医療、介護保険・介護サービスに対する「繰出金」について2030年度の歳

出を推計し、それ以外の費目は2016年度と同額とした。一方、税収では、人口や事業所数、人口密度の影響が比較的大きいとみられる「個人住民税」、「法人事業税」、「固定資産税」について、2030年度の税収を推計し（注16）、他の税目は2016年度と同額とした。試算結果は以下の通りである（図表14①）。

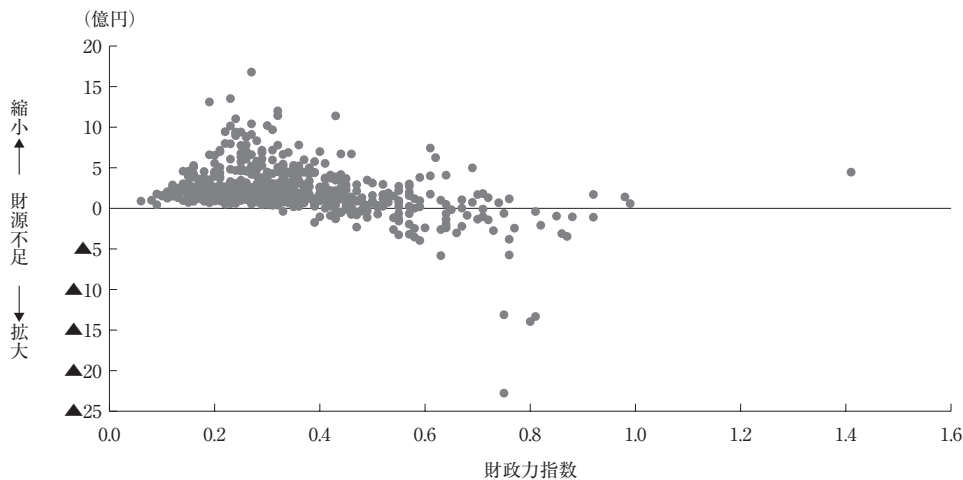
（図表14）局面Ⅳ移行による財源不足への影響のシミュレーション

①2030年までに新たに局面Ⅳに移行する市町村 (人、億円)

財政力指数	市町村数 (サンプル数)	人 口 (自治体当たり平均)		歳出の増減 (一般財源充充分) a	税収の増減 b	財源不足の縮小(+)拡大(▲)	
		2015年	2030年			b - a	自治体当たり
0.2未満	100	4,732	3,332	▲336	▲99	+237	+2.4
0.2~0.4	315	17,620	13,359	▲2,000	▲1,043	+957	+3.0
0.4~0.6	125	42,355	34,127	▲1,003	▲893	+110	+0.9
0.6~0.8	38	69,391	58,996	▲273	▲338	▲64	▲1.7
0.8~1.0	12	96,075	83,916	▲92	▲138	▲46	▲3.8
1.0以上	1	11,786	9,659	▲6	▲2	+4	+4.4
合 計	591	25,583	20,416	▲3,711	▲2,513	+1,198	+2.0

②主な大都市

大都市 (財政力指数)	局 面 (2015→2030年)	人 口		歳出の増減 (一般財源充充分) a	税収の増減 b	財源不足の 縮小(+)拡大(▲) b - a	財政力指数
		2015年	2030年				
横浜市	Ⅲ	3,724,844	3,668,329	331	▲222	▲553	0.97
名古屋市	Ⅲ	2,295,638	2,288,779	217	▲97	▲314	0.99
大阪市	Ⅲ	2,691,185	2,618,759	145	▲218	▲363	0.93
福岡市	I	1,538,681	1,667,501	360	100	▲260	0.89



（資料）総務省「平成12年国勢調査結果」、「平成27年国勢調査結果」、「地方財政状況調査個別データ」、「平成28年度財政状況資料集における類型（又はグループ）別団体一覧」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」より作成

（注1）被災3県を除く。

（注2）②主な大都市の推計結果は、①のシミュレーションで用いた関数に各自治体のデータを当てはめて計算したもの。

A. 自治体によって異なる影響

第1に、財政力の弱い自治体（≒人口規模の小さい自治体）では、歳出の減少額が税収の減少額を上回り、財源不足額が縮小している。例えば、財政力指数が0.2未満の自治体では、対象となる100自治体の歳出が合計で336億円減少するのに対し、税収の減少は99億円にとどまり、結果として、財源不足は237億円縮小している。

第2に、財政力の強い自治体（≡人口規模の大きい自治体）では、逆に、税収の減少額が歳出の減少額を上回り、財源不足額が拡大している。例えば、財政力指数が0.8～1.0の自治体では、歳出が合計で92億円減少するのに対し、税収が138億円減少することから、財源不足額が46億円拡大する姿となっている。

財政力の弱い自治体では、税収が少なく、歳出の多くが地方交付税で賄われているのに対し、財政力の強い自治体では、歳出の大部分が自前の地方税収で賄われている。このため、財政力の強い自治体の方が、歳出の減少ペースよりも税収の減少ペースが速いと財源不足が拡大しやすく、このことが上記のシミュレーション結果となる一因と考えられる（注17）。また、財政力の弱い自治体は財源不足幅が縮小するとの結果が得られているが、それはあくまでも人口減少幅に見合った歳出削減ができることが前提になることに注意が必要である。例えば、人口減少が進むなか、学級数が少ない学校や利用者が僅かな公民館などの施設をそのまま維持しようとするれば、人口減少に見合う歳出削減はできないことになってしまう。

先述の通り、今後多くの自治体が局面Ⅳに移行するのに伴って人口規模の大きな自治体への波及が見込まれる。こうしたなか、シミュレーション結果を踏まえると、大規模自治体では、将来的に局面Ⅳに移行する際、小規模自治体ほどには財源不足の縮小が見込めない可能性があり、逆に、歳出と税収の減少ペースの状況次第では、財源不足が拡大する可能性も懸念される。

B. 地方財政全体の財源不足の行方

しかしながら、今後、財政力の強い自治体も含めた地方自治体の多くが局面Ⅳに移行するのに伴って、地方財政全体の財源不足が拡大するか縮小するかは、全体でみた歳出の増加率と税収の増加率の状況次第であり、一概には言えない。例えば、2018年度の地方財政全体の財源不足額を前提にすると、歳出（基準財政需要額）の増加率が税収（基準財政収入額）の増加率の57.5%の水準より低ければ財源不足は縮小し、高ければ財源不足は拡大する計算になる（注18）。

ただし、当分の間は、基本的に歳出増加要因となる高齢人口の増加と税収減少要因となる若年人口の減少が同居する局面Ⅱや局面Ⅲの市町村が、人口規模の大きな市町村を中心に全市町村の半数以上を占めることから、地方財政全体での財源不足の拡大が懸念される状況が続くと考えられる。例えば、三大都市圏の横浜市（注19）、名古屋市、大阪市では、2015～2030年の人口動態が局面Ⅲであり、これらについて同様のシミュレーションを行うと（図表14②、注20）、財源不足が相当程度拡大する結果となる。さらに、同期間の人口動態が局面Ⅰの自治体でも財源不足が拡大するケースが見込まれる。例えば、局面Ⅰの福岡市では、税収の増加が歳出の増加に追いつかず、財源不足が拡大するというシミュレーション結果となっている。

（注5）市町村の場合、人口10万人、面積210km²、世帯数4.2万世帯などが費目毎に想定されている。

（注6）市町村の場合、港湾費、小学校費、中学校費、高等学校費で標準的な施設の規模が想定されている。例えば、港湾費の場合、標準的な重要港湾や第三種漁港1港の施設規模が想定され、小学校費では、標準的な学校1校の施設規模が想定されている。

（注7）例えば、小学校や中学校の場合、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」に基づいて算定した「標準学級数」を用いることになっている。このため、1学級当たり児童・生徒数が標準の40人（小学校第1・2学年は35人）を下回る少人数編成の導入によって学級数が増えた分は、「独自の行政サービス」とみなされる。

- (注8) 例えば、寒冷・積雪地域の自治体では、職員に対する寒冷地手当、庁舎等の暖房費、道路の除雪費等による経費の増加が「寒冷補正」によって織り込まれる。
- (注9) ここでは、人口、都市計画区域における人口、児童数、学級数、生徒数、教職員数、幼稚園等の小学校就業前の子どもの数、市部人口、65歳以上人口、75歳以上人口、農家数、林業および水産業の従業者数、世帯数、戸籍数とした。
- (注10) 現在、局面Ⅳにある自治体のほとんどの財政力指数が0.4未満（図表4）であることを踏まえつつ、同様の人口規模の自治体のなかでも、財政力の違いが歳出に影響している可能性（例えば、財政力の強い自治体ほど独自の行政サービスの財源が多いことなど）を排除するため。
- (注11) 災害復旧費と災害援助費を除く。
- (注12) 扶助費のうち老人福祉、高齢者医療への繰出金、介護保険・介護サービスへの繰出金の合計。
- (注13) 個人住民税の納税義務者は、①市区町村・都道府県内に住所を有する個人（均等割、所得割）、②市区町村・都道府県内に事務所、事業所又は家屋敷を有する個人（①に該当する者を除く）（均等割）である。
- (注14) 法人住民税の納税義務者は、都道府県および市町村に事務所又は事業所のある収益事業を行う法人等（均等割、法人税割）や収益事業を行わないNPO等（均等割）である。
- (注15) 法人住民税を都が徴税する特別区（足立区）を除いている。
- (注16) このほか人口の影響が比較的大きいとみられる「地方たばこ税」の税収を推計。
- (注17) 図表14では、財政力指数が1以上の自治体（神奈川県箱根町）が、財政力が強いにもかかわらず財源不足が縮小している。これは、基本的に税収構造の違いによるものとみられる。市町村税の主要税目である個人住民税と固定資産税について、税収に占める割合を当該自治体と財政力指数が0.8～1.0の自治体（の平均）とで比較すると、前者の個人住民税が10%、固定資産税が70%であるのに対し、後者の個人住民税は30%、固定資産税は45%となっている。先述の通り、固定資産税は個人住民税ほど大きく人口減少の影響を受けないとみられるため、前者の方が人口減少の税収への影響が小幅にとどまっていると考えられる。
- (注18) 総務省「平成30年度 普通交付税の算定結果」によると、財源不足団体（地方交付税の交付団体）の基準財政需要額（臨時財政対策債分を含む）は都道府県と市町村の合計で44.9兆円、基準財政収入額は25.8兆円あり、差額の19.1兆円が財源不足となる。仮に、基準財政収入額が▲10%減少する場合、基準財政需要額が▲5.75%（25.8兆円÷44.9兆円）減少すれば、財源不足額は変わらず、基準財政需要額の減少率がこれよりも大きい（例えば▲10%）と財源不足額が縮小し、小さいと拡大する。
- (注19) 東京23区については、①法人住民税や固定資産税など一部の市町村税を東京都が徴収、②消防費などを東京都が負担しており、地方交付税の算定が東京都と一体であるため、他の市町村との単純比較が困難であることから、本稿では横浜市を例示している。
- (注20) ただし、関数は2030年までに新たに局面Ⅳになる市町村でのシミュレーションに使ったものを使用。

4. 行政現場の人手確保への影響

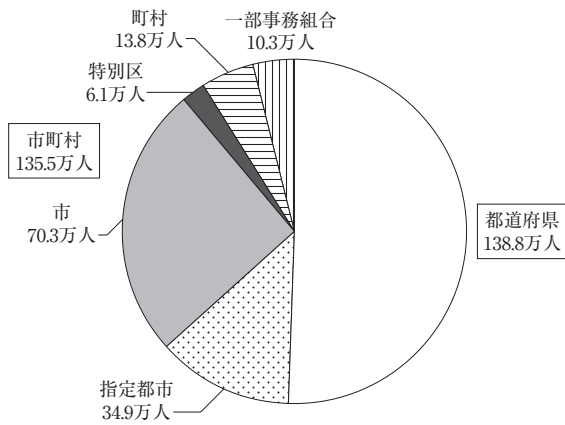
前章では、将来の一段の人口減少によって、現在は比較的財源に恵まれている人口規模の大きな自治体で、今後、財源不足の拡大が懸念されることを示した。これとは別に、人口規模の小さい自治体では、以下でみるように、自治体の職員不足の深刻化が懸念される。

(1) 地方自治体の職員数の現状

地方自治体の職員数は、2017年に都道府県と市町村の合計で274.3万人であり、このうち半数程度の135.5万人が市町村の職員数となっている（注21、図表15）。職員数を行政の分野別にみると、都道府県では半数以上が教育（55.5%）であり警察（20.8%）がこれに次ぐ。これに対し、市町村では、教育（18.4%）に加え、窓口等の総務・企画（12.9%）、福祉等の民生（15.2%）、清掃等の衛生（7.6%）、消防（10.5%）、病院（10.9%）など幅広い分野に厚く職員が配置されている（図表16）。

地方自治体の職員数の推移をみると、1990年代半ば以降の財政健全化や行政改革の取り組みを受けて長期にわたって減少を続けた結果、2017年の職員数274.3万人は、最大だった1994年の328.2万人に比べて16.5%少ない（図表17）。これを受けて、人口当たりの職員数も減少しており、人口1万人当たり職員数は、1994年の262人から2017年には216.5人になっている（注22）。

(図表15) 地方公務員の団体区分別内訳
(2017年、都道府県・市町村合計274.3万人)



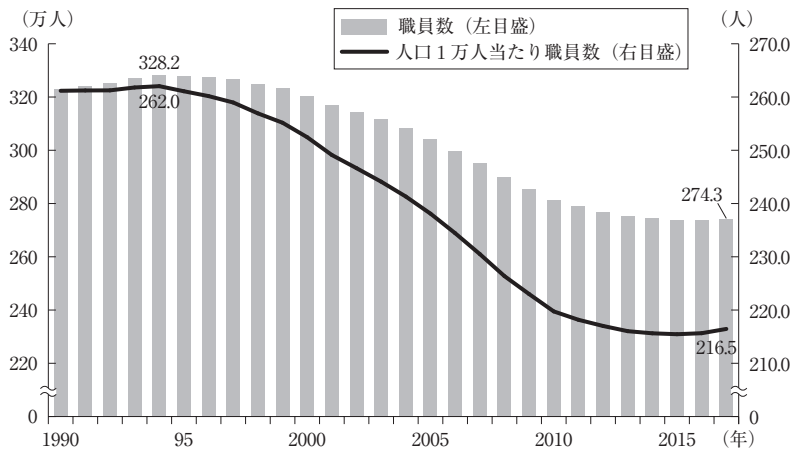
(資料) 総務省「平成29年 地方公共団体定員管理調査結果」

(図表16) 地方公務員の分野別職員数 (人)

	都道府県		市町村	
	人数	構成比	人数	構成比
総合計	1,387,703	100.0%	1,354,893	100.0%
普通会計	1,308,744	94.3%	1,075,034	79.3%
議会	1,841	0.1%	8,307	0.6%
総務・企画	40,723	2.9%	174,906	12.9%
税務	15,963	1.2%	49,867	3.7%
民生	24,475	1.8%	205,800	15.2%
衛生	32,905	2.4%	103,537	7.6%
労働	5,920	0.4%	1,159	0.1%
農林水産	50,071	3.6%	30,580	2.3%
商工	11,383	0.8%	18,833	1.4%
土木	48,242	3.5%	91,215	6.7%
教育	770,217	55.5%	248,843	18.4%
警察	288,347	20.8%	0	0.0%
消防	18,657	1.3%	141,987	10.5%
公営企業計	78,959	5.7%	279,859	20.7%
病院	56,178	4.0%	147,886	10.9%
水道	7,015	0.5%	36,606	2.7%
下水道	3,939	0.3%	22,335	1.6%
交通	6,898	0.5%	18,958	1.4%
国保	0	0.0%	18,148	1.3%
介護	97	0.0%	25,217	1.9%
その他	4,832	0.3%	10,709	0.8%

(資料) 総務省「平成29年 地方公共団体定員管理調査結果」

(図表17) 地方公務員数の推移 (都道府県+市町村)



(資料) 総務省「人口推計」、「平成29年 地方公共団体定員管理調査結果」

(2) 地方自治体の人手不足への影響のシミュレーション

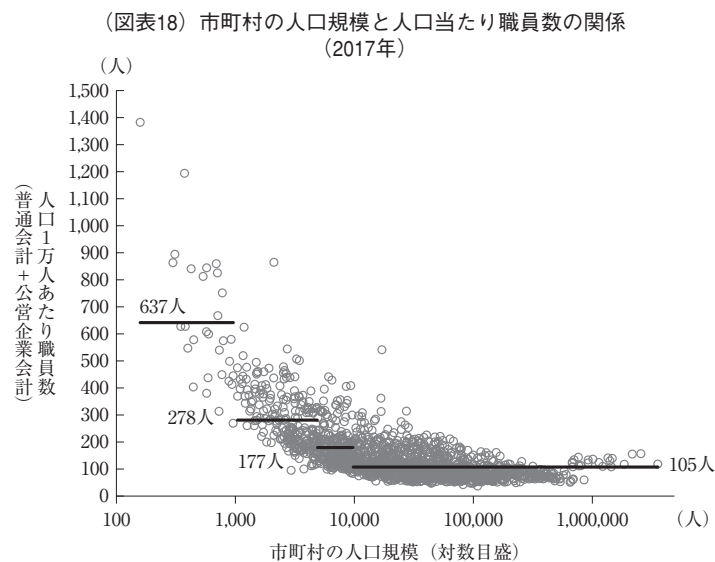
このように1990年代半ばからの財政健全化や行政改革の取り組みを通じて、行政のスリム化が一定程度進んできており、最近では、地方自治体職員数の減少傾向に歯止めがかかりつつある。しかしながら、今後を展望すると、現在(2018年8月)7,553万人いる生産年齢(15歳~64歳)人口は、2030年に6,875万人、2045年には5,585万人までの減少が見込まれており、それに伴って自治体職員のなり手も減少するとみられる。

一方で、現行の行政サービスを維持するのに必要となる職員数は、人口の減少に伴って減少するとみ

られる。ただし、その減少ペースよりも、職員のなり手の減少ペースの方が速いと考えられ、自治体によっては、現在の行政サービスの水準を維持するのに十分な職員数が確保できなくなることが懸念される。その理由として以下の点が考えられる。

第1は、生産年齢人口の減少ペースが、行政サービスの主な対象である高齢人口を含む総人口の減少ペースを上回るためである。人口推計をみると、2018年から2045年にかけて、総人口が▲16%減少するのに対し、生産年齢人口は▲26%減少すると見込まれている。

第2は、市町村の人口規模が小さくなると、人口当たりの職員数が増加するためである。市町村の人口規模と人口1万人当たり職員数の関係を見ると、人口規模1万人以上の自治体の人口1万人当たり職員数は、平均105人程度であるが、それが人口規模5,000～1万人で平均177人程度、人口規模千人～5千人で平均278人程度となり、人口規模千人未満の自治体では平均637人程度まで増加する（図表18）。



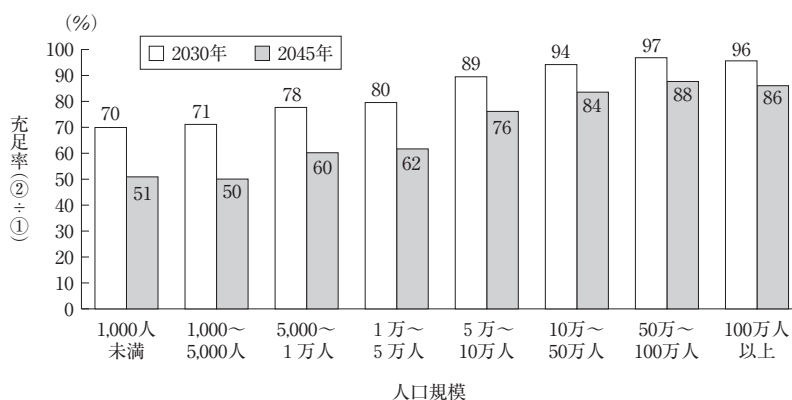
(資料) 総務省「市町村別決算状況調」、「平成29年 地方公共団体定員管理調査結果」より作成

(注) 人口100万人前後の人口一人当たり職員数が多くなるのは、制度上、指定都市には他の市町村にない教職員（県費負担教職員）がいるため。

こうした地方自治体の職員数が適正な水準であるか否かについては見方が分かれる。しかしながら、本稿では、現在の水準の行政サービスを提供するのに、現状の市町村職員数が適正であると仮定して、現在の行政サービス水準を将来にわたって維持する場合にどの程度の職員数が不足するかを試算してみた。具体的には、①現状の行政サービス水準を維持するのに必要な職員数と、②生産年齢人口対比の職員数の比率を一定にした場合の職員数を、市町村ごとに計算し、その差を職員の不足数とした。結果をみると、職員の不足数は2030年の全国合計で8.9万人程度、2045年では同20.4万人程度に拡大すると推計される（図表19）。さらに、市町村ごとに「充足率」(②÷①)を計算すると、人口規模10万人以上の自治体では、2030年で平均9割以上、2045年でも平均8割以上の充足率であるのに対し、人口規模1万人未満の自治体では、2030年で平均7割台、2045年では平均5～6割程度にまで落ち込んでおり、人口規模が小さい自治体で職員不足がより深刻化する傾向がみられる。

(図表19) 将来の市町村職員の人手不足の推計
(全国計)

	(万人)	
	2030年	2045年
人口と面積から計算される必要人数(労働需要)①	118.7	108.9
生産年齢人口からの就業率が変わらない場合の就業者数(労働供給)②	109.9	88.5
人手不足(②-①)	▲8.9	▲20.4



(資料) 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」、「平成29年地方公共団体定員管理調査」、国立社会保障人口問題研究所「日本の将来推計人口」より作成

(注21) 総務省「平成29年地方公共団体定員管理調査結果」(2017年4月1日現在)。市町村は特別区を含む。

(注22) 人口のデータは、総務省「人口推計」の毎年の10月1日現在を使用。

5. 今後望まれる対応の方向性

以上みてきたように、将来の人口減少の進行に伴って、財政需要や税収が全体として減少する可能性がある一方で、①財政力が比較的強い人口規模の大きな都市での財源不足の拡大、②人口規模が小さい自治体での職員不足の深刻化が懸念される。こうした事態に対し、まずは、財政需要や税収の減少ペースに合わせて、実際の歳出を遅滞無く削減することが求められる。加えて、懸念される都市部での財源不足や過疎地域での職員不足への対応として、現行の地方行財政制度を維持することを前提とすれば、以下のような取り組みが有効と考えられる。

(1) 地方交付税制度の見直し(留保財源率の引き下げ)

第1は、地方交付税制度の見直しである。今後多くの自治体が局面Ⅳに移行するとはいえ、当分の間、人口動態が財源不足の拡大につながりやすい局面Ⅱや局面Ⅲの自治体が都市を中心に多く残存するうえ、税収増が期待しやすい局面Ⅰにとどまる都市や、財政需要が縮小し得る局面Ⅳに移行する都市においても、財源不足が拡大するケースが想定される。こうした都市での財源不足への対応の一つとして、留保財源の活用が考えられる。留保財源とは、地方交付税の算定の際、地方税収のうち基準財政収入額に算入されない部分で、基本的に地方税収の25%分(75%分が基準財政収入額に算入される)であることから、地方税収の多い都市で額が大きくなる。

地方自治体は、地方税収のうち基準財政収入額への算入分を使って、法令等で義務付けられている

「標準的な行政サービス」を提供する一方、留保財源分を使って「独自の行政サービス」を展開している。財源不足は、基本的に標準的な行政サービスで発生することから、地方税収のうち留保財源分を地方税収の20%に下げる等によって削減し、標準的な行政サービスの財源に回す（基準財政収入額に算入する）ことで、財源不足は縮小する。

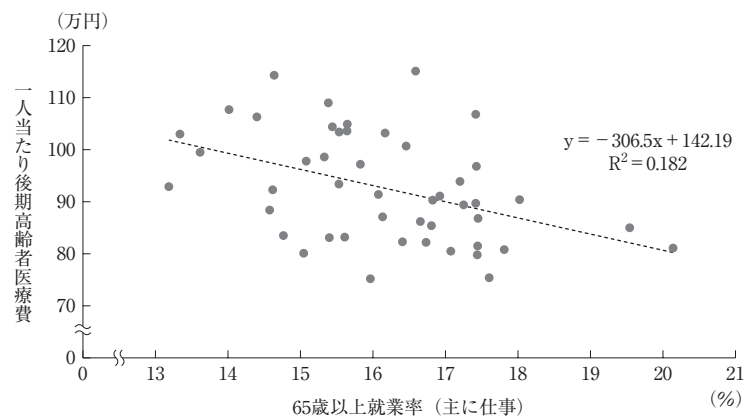
人口減少を受けて、今後、標準的な行政サービスの既存の内容の取捨選択は不可避とみられる。留保財源の削減は、独自の行政サービスの縮小につながることから、長年にわたる地方分権の流れとは整合的でない面はあるものの、今後、人口減少が一段と進行するもとの、地方の財政運営が一段と逼迫の度合いを強める可能性が高いことからすれば、やむを得ないのではないかと。国民の痛みを伴う恐れのある標準的な行政サービスの取捨選択をスムーズに行ううえでの一つの選択肢といえる。

(2) 高齢者の就業促進

第2は、高齢者の就業促進である。高齢者の就業については、人手不足の深刻化等を受けて今後注力すべき政策課題の一つであり、政府による「働き方改革実行計画」（2017年3月）や「人づくり革命基本方針」（2018年6月）では、政策の柱の一つとして、①65歳以降の継続雇用延長や65歳までの定年延長を行う企業への助成の強化、②年齢にかかわらずキャリアチェンジの促進、③U・I・Jターンによる地方での就業促進、といった方針が示されている。現在の65歳以上の就業率は24.3%（2018年平均）であり（注23）、健康寿命が伸長するなか、就業率が上昇する余地は残されているとみられる。

高齢者の就業が進むことで、労働力の確保といったマクロ経済や企業経営面でのメリットに加え、地方の歳出面からは、医療費等の高齢者向け支出の増加が抑制されるといったメリットが指摘されている。例えば、都道府県データで65歳以上の就業率（主に仕事）と一人当たり後期高齢者医療費の関係をみると（図表20）、就業率の高い都道府県では就業率の低い都道府県に比べて、一人当たり後期高齢者医療費が少額になる傾向がみられる（注24）。また、自治体の首長や実際に高齢者の就業をサポートしている事業者から、日々の業務を通じた現場の実感として、「働くことが健康につながる」といった意見が

（図表20）高齢者就業と後期高齢者医療費の関係



（資料）総務省「平成27年国勢調査結果」、厚生労働省「平成27年度医療費の地域差分析」より作成

（注）一人当たり後期高齢者医療費は年齢調整後。

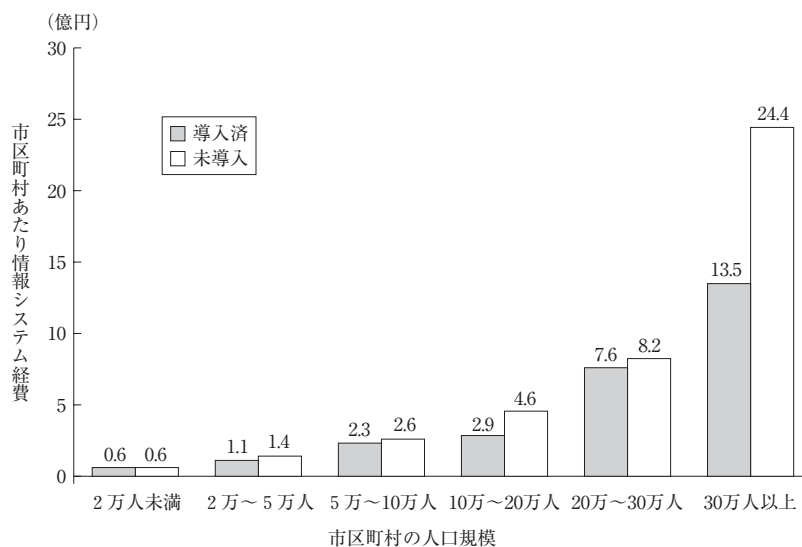
聞かれる。ちなみに、大分県杵築市の事例では、市内の集落営農地区の介護認定率（平均）が市全体の介護認定率よりも低いことの一因として、集落営農地区では相当数の高齢者が農作業等に従事していることが指摘されている（注25）。

一方、地方の歳入面からは、税収の増加が期待できる。高齢者の主な収入である老齢年金は個人住民税の課税対象であるものの、税額の計算過程で年金収入額から控除される公的年金等控除が手厚いことから、給与収入に比べて、課税される最低限の収入である課税最低限が高く、収入に対する税負担率が低くなっている。これに対し、高齢者が就業し、給与所得等が新たに得られれば、納税義務者数や一人当たり負担の増加を通じて、個人住民税の増加につながることを期待される。

(3) 自治体業務へのICTの導入

第3は、自治体業務へのICTの導入である。近年、地方行政の現場での業務の効率化や経費の削減等を目指してICTの活用に取り組む自治体が増えてきており、一定の成果が報告されている。例えば、総務省が自治体に対して行ったアンケート調査では、複数の地方公共団体がシステムを共同利用する自治体クラウドを導入した市町村で、情報システムにかかる経費の削減に一定の効果があることが示されている（図表21、注26）。また、福岡県苅田町では、水道管の管理のほか庁内の各部署の業務へのGIS（地理情報システム）の導入を進めたところ、職員の作業時間の短縮とそれに伴う人件費の削減につながったことが報告されている（図表22、注27）。さらに、さいたま市等によるAIを使った保育所の利用調整の実証実験では、約8,000人の申請者の優先順位や希望を踏まえて、約300施設への入所者の選考を行う際、人手では30人程度の職員の合計で1,500時間かかっていた作業時間が、AIの利用で数秒に短縮されたという（注28）。

（図表21）自治体クラウド導入の有無による情報システム経費の比較



（資料）総務省地域力創造グループ地域情報政策室「市区町村における情報システム経費の調査結果について」（平成30年3月30日）

(図表22) GIS導入による労働時間の短縮事例
(福岡県苅田町)

	対象人数 (人)	短縮時間	
		一人当たり (分/日)	合計 (時間/日)
水道管の管路マップの電子化	20	▲30	▲10.0
スマホによる現場での水道管の詳細情報の把握	5	▲30	▲2.5
地理情報が閲覧できる窓口端末の設置	10	▲15	▲2.5
庁内システムのGISへの集約	100	▲10	▲16.7

(資料) 福岡県苅田町「地理情報システム (GIS) 導入による業務効率化に関する苅田町の取組について」(内閣府・公共サービスイノベーションプラットフォームin九州・沖縄会議資料(平成31年1月16日))より作成(一部加筆)

(4) 地域運営組織の活用

第4は、地域運営組織の活用である。地域運営組織とは、地域住民を中心に運営され、地域の課題に持続的に取り組む組織で、主に小学校区の範囲で活動している。既存の町内会・自治会の相互連携やNPOとの連携などを通じて、全国各地で形成されてきており、全国675市町村に4,177組織(2017年度総務省調べ、有効回答1,741市町村)が存在する(注29)。

地域運営組織を活用することで、経費の削減や職員の業務の軽減などの効果が期待される。例えば、兵庫県神河町の事例をみると、町の行政効率化の一環として、町内の支所の窓口業務を地域運営組織に委託したところ、支所にかかる経費が年間約390万円削減されたという。さらに、当該地域運営組織が過疎地の暮らしを支えるために経営しているガソリンスタンドとコンビニの経営が、窓口業務の受託によって得られる町からの安定収入によって下支えされ、ガソリンスタンドとコンビニ、窓口業務の合計で10名のパート雇用が地域で創出されている、といった効果が報告されている(注30)。

また、大分県杵築市では、地域住民で運営される「住民自治協議会」が市内の13地域に設置され、同協議会が地域の公民館やグラウンドの管理、運動会等の交流イベントの開催、防犯活動などを行うほか、一部の協議会では、移動販売のルート策定や移住希望者への支援を実施している。こうした活動を通じて、住民のコミュニケーションが密になることで、地域の問題が地域住民によって早期に発見・解決される可能性が高まり、市職員の負担が軽減されるとともに、市職員は市民共通の課題に注力できるようになるとの効果が期待されている(注31)。

本稿では、将来の人口減少によって、人口規模の大きな自治体を中心に財源不足が拡大する一方で、人口規模の小さな自治体では自治体職員の人手不足が深刻化する可能性を示した。現行の地方行財政制度を維持することを前提に、こうした事態による国民生活へのマイナスの影響を最小限にとどめ、さらに向上させるには、自治体の業務運営の効率化を一段と推進するとともに、地域運営組織などの活用を視野に入れ、自治体が担うべき役割分担の再構築を図るなど、地方行財政のあり方の大胆な見直しが求められる。

-
- (注23) 総務省「労働力調査結果(2018年平均)」。
- (注24) 厚生労働省「平成24年版 労働経済の分析」(2012年)
- (注25) ㈱日本総合研究所「日本総研主催政策シンポジウム 国に依存できない時代の地域・雇用・社会保障—自治体・企業・個人は何をすべきか—」、JRIレビュー2018 Vol.6 No.57、㈱日本総合研究所2018年7月
- (注26) 総務省地域力創造グループ地域情報政策室「市区町村における情報システム経費の調査結果について」(平成30年3月30日)
- (注27) 福岡県苅田町「地理情報システム(GIS)導入による業務効率化に関する苅田町の取組について」、内閣府・公共サービスイノベーションプラットフォームin九州・沖縄会議資料(平成31年1月16日)
- (注28) 総務省「子育て支援におけるICTの利活用について」、内閣府・少子化克服戦略会議第6回・小林総務大臣政務官提出資料(平成30年5月11日)
- (注29) 総務省「平成29年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」(平成30年3月30日)
- (注30) 内閣官房・内閣府「小さな拠点及び地域運営組織形成による効果」(平成29年3月)
- (注31) ㈱日本総合研究所「日本総研主催政策シンポジウム 国に依存できない時代の地域・雇用・社会保障—自治体・企業・個人は何をすべきか—」、JRIレビュー2018 Vol.6 No.57、㈱日本総合研究所2018年7月

(2019. 3. 13)

参考文献・資料

- ・ 上田淳二・古財篤・佐藤栄一郎 [2010]. 「地方財政の長期シミュレーション」 KIER Discussion Paper Series No.1012、京都大学経済研究所、2010年9月
- ・ 杵築市 [2016]. 「協働のまちづくり指針」平成28年12月19日
- ・ 厚生労働省 [2012]. 「平成24年版 労働経済の分析」2012年
- ・ 総務省地域力創造グループ地域情報政策室 [2018]. 「市区町村における情報システム経費の調査結果について」平成30年3月30日
- ・ 総務省 [2018]. 「子育て支援におけるICTの利活用について」、内閣府・少子化克服戦略会議第6回・小林総務大臣政務官提出資料、平成30年5月11日
- ・ 総務省 [2018]. 「平成29年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」平成30年3月30日
- ・ 飛田博史 [2016]. 「地方交付税算定におけるトップランナー方式の概要と課題」自治総研2016年10月号(第456号)、地方自治総合研究所、2016年10月
- ・ 内閣官房・内閣府 [2017]. 「小さな拠点及び地域運営組織形成による効果」平成29年3月
- ・ 内閣府 [2016]. 「地域の経済2016—人口減少問題の克服—」2016年8月
- ・ 株式会社日本総合研究所 [2018]. 「日本総研主催政策シンポジウム 国に依存できない時代の地域・雇用・社会保障—自治体・企業・個人は何をすべきか—」JRIレビュー2018 Vol.6 No.57、株式会社日本総合研究所、2018年7月
- ・ 福岡県苅田町 [2019]. 「地理情報システム(GIS)導入による業務効率化に関する苅田町の取組について」内閣府・公共サービスイノベーションプラットフォームin九州・沖縄会議資料、平成31年1月16日