

第一部 問題提起(1)

地方の財政・行政サービスの将来展望

日本総合研究所 調査部 上席主任研究員 蜂屋 勝弘



蜂屋上席主任

蜂屋でございます。今回は、問題提起の最初としまして、「地方の財政・行政サービスの将来展望」ということで、人口の減少が、地方の財政であるとか、公務員の人手不足にどのような影響を与えていくのかを概観していきたいと思います。

まず、人口減少というものがどういうパターンで進んでいくのか、その財政への影響。地方公務員、人手への影響。最後に、必要な行政サービスを守るためにどのようなことをしていったらいいのか、について幾つか提案させていただきたいと思っております。

問題提起①
地方の財政・行政サービスの将来展望

株式会社日本総合研究所
調査部 上席主任研究員
蜂屋 勝弘

目次

- ✓ 続く人口減少…人口減少はどのように進むのか
- ✓ 減る地方税収…人口減少を受けて税収が減少
- ✓ 不足する地方公務員…自治体での人手不足
- ✓ 必要な行政サービスを守るために…取組課題

〔続く人口減少 スライド2〕

人口減少はどのように進むのかをみてみますと、一つのパターンがありまして、四つの局面を経て、人口の減少が進んでいっています。

一つ目の局面、これは若年人口、高齢人口ともに増え、全体の人口が増えていく。次に、局面Ⅱに進

続く人口減少 人口減少はどのように進むのか

人口が減少する過程では、①まず、若年人口が減少し、②次に、総人口が減少、③最後に高齢人口が減少する。

図表1 人口減少の道筋

経過	総人口	若年人口	高齢人口
局面Ⅰ	増加	増加	増加
局面Ⅱ	増加	①減少	増加
局面Ⅲ	②減少	減少	増加
局面Ⅳ	減少	減少	③減少

み、若年人口が減り始めます。次に局面Ⅲ、全体の人口が減っていく。そして、最後に局面Ⅳということで高齢人口が減っていく、というパターンです。

〔続く人口減少 スライド3〕

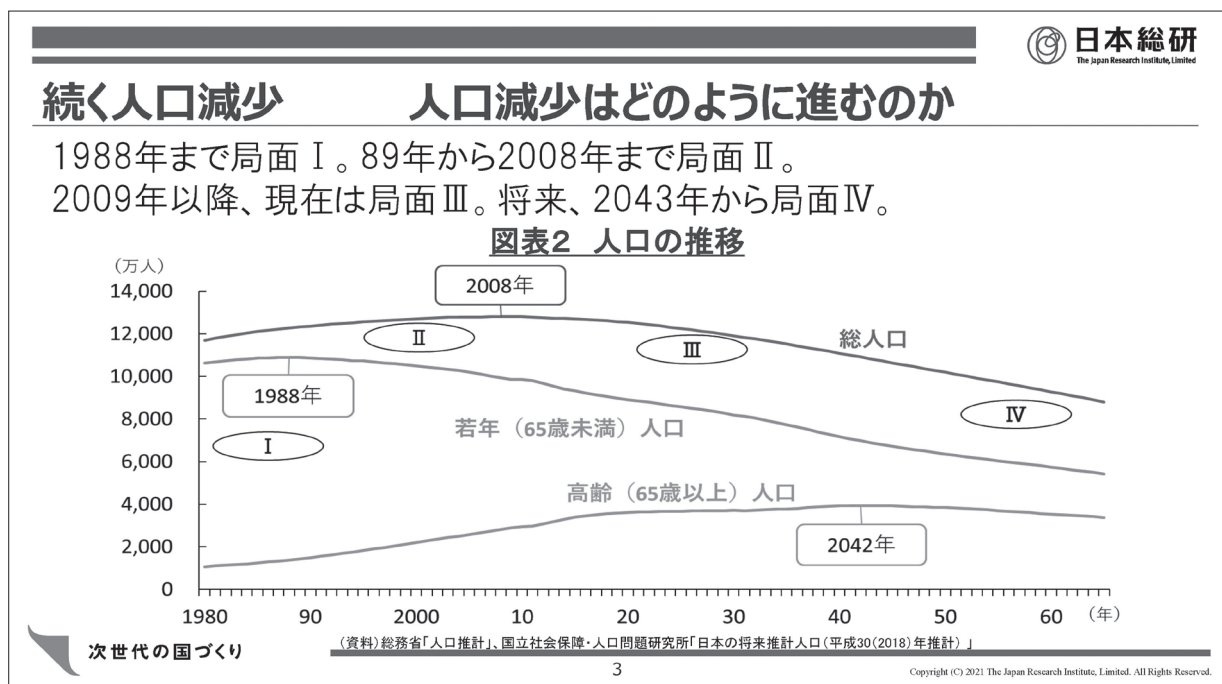
実際の人口動態に当てはめてみると、こういう感じです。

局面Ⅰが1988年まででした。この辺は、若者も高齢者も増えて、人口全体が増えていた時代です。

次に、1989年以降から局面Ⅱに入りました。若者が減ると、これが約20年続きます。2008年まで続きます。

2009年からは、第3の局面に入ってきました。高齢者は増えているんですけども、若者が減って、人口全体が減っているという局面です。現在、この局面であります。これがいつまで続くかといいますと、人口推計によると2042年まで続く見込みになっています。

2043年からは、最終の第4局面、高齢者も減るとい局面になっていきます。



〔続く人口減少 スライド4〕

すべての自治体で同じように進んでいるわけではなく、自治体によって異なっています。2005年から2020年までの市町村の人口の増減を、局面ごとに分類して数を数えてみました。そうしますと、この2005年から2020年の間では、大体3分の2の自治体が局面Ⅲにあります。実は、局面Ⅳの自治体も小規模の人口の少ない自治体を中心に、すでに存在しています。一方、まだ局面Ⅰ、局面Ⅱという自治体も大都市を中心に存在しています。

続く人口減少 人口減少はどのように進むのか

市町村別にみると、現在は65%の市町村が局面Ⅲ。
局面Ⅳのほとんどは小規模自治体

図表3 人口動態の局面別市区町村数(実績:2005年→2020年の人口増減)

人口動態の局面		I	II	III	IV
人口総数		+	+	-	-
65歳未満人口		+	-	-	-
65歳以上人口		+	+	+	-
合計	1,741	120	230	1,137	252
大都市	127	29	44	54	0
市	10万人以上	156	16	49	91
	10万人未満	531	33	66	405
町村	1万人以上	418	28	60	305
	1万人未満	509	14	11	282

(資料)総務省「国勢調査」、「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」より作成。
(注1)大都市は、特別区(東京23区)、政令市、中核市、特例市。期間中に合併した市町村については、2005年の人口を合算している。
(注2)合計には、上記4局面以外の動きを示した2自治体が含まれる。

[続く人口減少 スライド5]

2020年から2030年の推計人口を同じように分類してみますと、局面Ⅳの自治体がずっと増えています。しかも、単に増えるだけではなくて、大都市、都市、大きな自治体にも広がっていくことになります。その代わりに、局面Ⅰ、局面Ⅱ、局面Ⅲの自治体が減っていく。このように進んでいくことになります。

続く人口減少 人口減少はどのように進むのか

将来的には、局面Ⅰ～Ⅲが減少し、局面Ⅳが増加。
局面Ⅳは、大都市にも波及。

図表4 人口動態の局面別市区町村数(将来:2020年→2030年の人口増減)

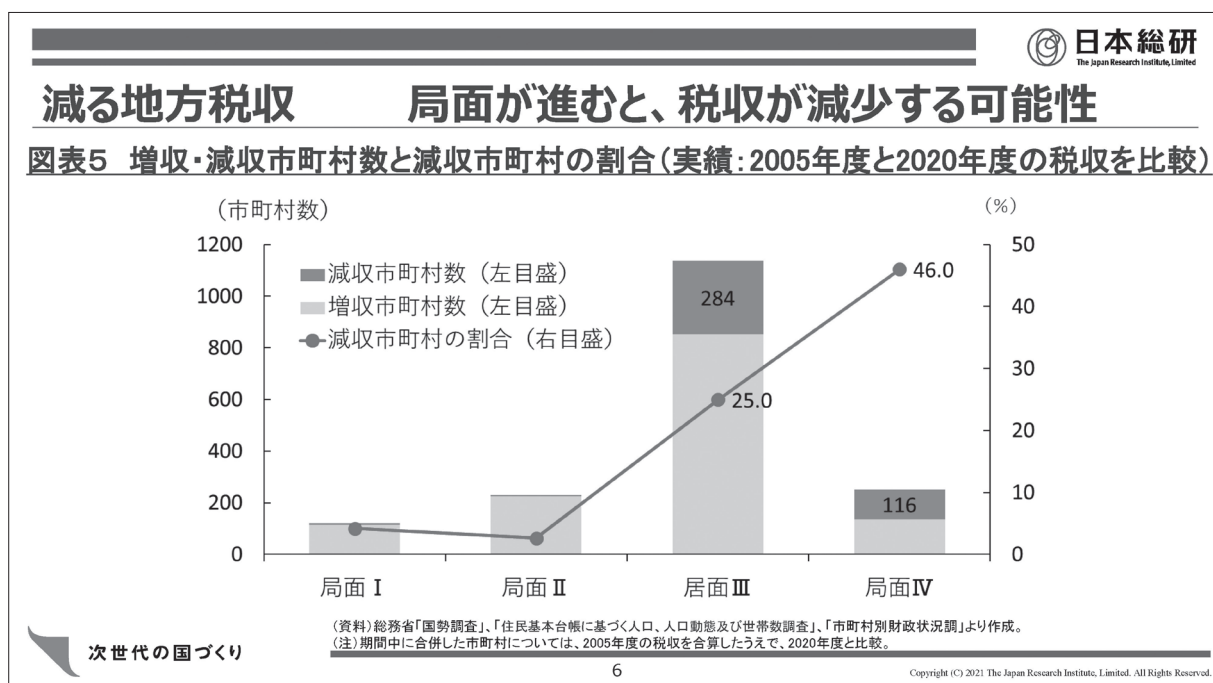
人口動態の局面		I	II	III	IV
人口総数		+	+	-	-
65歳未満人口		+	-	-	-
65歳以上人口		+	+	+	-
合計	1,682	58	58	566	991
大都市	125	15	9	82	16
市	10万人以上	154	6	19	90
	10万人未満	522	19	13	175
町村	1万人以上	405	17	14	145
	1万人未満	476	1	3	74

(資料)国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成30(2018)年推計)」より作成
(注1)大都市は、特別区(東京23区)、政令市、中核市、特例市。推計値が公表されていない福島県の市町村を除く。
(注2)合計には、上記4局面以外の動きを示した9自治体が含まれる。

〔減る地方税収 局面が進むと、税収が減少する可能性〕

では、これが財政にどのような影響を及ぼすかをみてみます。一つは、局面が進むと税収が減少する可能性があります。この図は2005年から2020年まで、先ほどみました人口増減の局面分けした自治体について、それぞれその期間で税収が減ったかどうか、減った自治体と増えた自治体を数えてみたものです。

すると、局面Ⅰ、局面Ⅱでは、ほとんどの自治体で増収、税収が増えている自治体でございますが、局面Ⅲになると、急に大体4分の1の自治体が減収になってしまっています。さらに、局面Ⅳの自治体を見ますと、大体半分の自治体が減収になっていたということです。これを踏まえますと、今後、局面Ⅳの自治体が増えていくということだと、自治体の税収の減少が懸念されます。



〔減る地方税収 税収減少のダメージは、都市部でより深刻〕

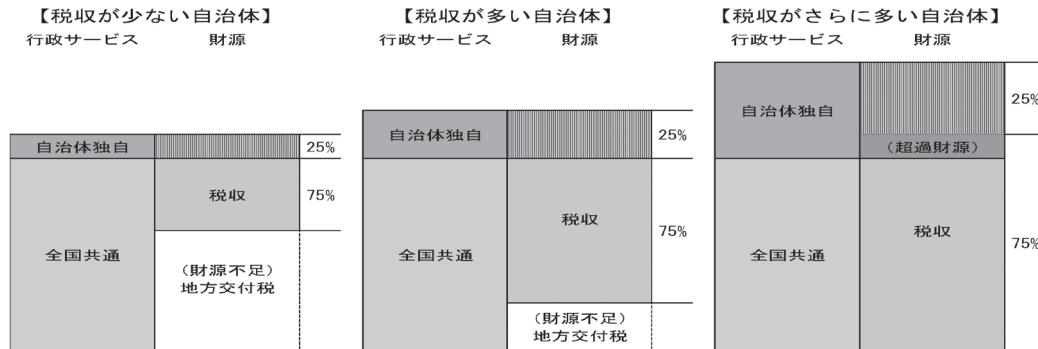
恐らく税収減少のダメージは都市部でより深刻ではないかと思われます。といいますのは、自治体の行政サービスというのは、全国共通で行っているサービスと自治体独自のサービスが二つ混ざっておりまして、全国共通のサービスについては、税収の少ない自治体でも一定の水準のサービスができるよう財源を地方交付税で補っているということになっています。税収が減ったとしても、減った分は地方交付税で補われるということになります。全国共通の行政サービスの水準はそんなに変化はないと見込まれます。

これに対して、自治体独自のサービスは、その自治体の税収でサービスを提供し、財源不足の補填はないということで、税収が減ると、ダイレクトにサービスを減らしていかなければならない。自治体独自のサービスの中から存続させるサービスを取捨選択していかなければならないということになります。

減る地方税収 税収減少のダメージは、都市部でより深刻

大都市等の税収が多い自治体ほど、
充実している自治体独自の行政サービスの取捨選択に迫られる。

図表6 自治体の行政サービスの財源(一般財源分)の概念図



次世代の国づくり

(資料)日本総合研究所作成 (注)一般財源分のみを图示。

独自の行政サービスは大都市、都市部、税収の多い自治体で充実しているということですので、税収減少のダメージは都市部でより深刻になるということです。

今後、局面Ⅳになる自治体は、大都市へも広がってくるので、大都市においてもサービスが低下していく懸念はあるということです。これまで当たり前のようにあったサービスが急になくなるということです。例として、道路の補修がなかなか進んでいかないとかが懸念されるということです。

〔不足する地方公務員 図表7〕

次は、人口減少に伴う地方公務員の数への影響をみてまいります。

図は、将来、どのように人口減少によって地方公務員が不足していくかというのを試算してみたものです。左の棒が、今の行政サービスの水準を維持するとどれぐらいの公務員が必要か計算したものです。右の棒は、生産年齢人口に占める公務員の割合が変わらないとして、将来の公務員のなり手を推計したものです。

例えば2030年は、まだ必要数のうち、9割強は賅えますが、2045年になりますと、8割に満たないぐらいしか賅えないということになり、人手がどんどん不足する、地方公務員が不足していくということが懸念されます。

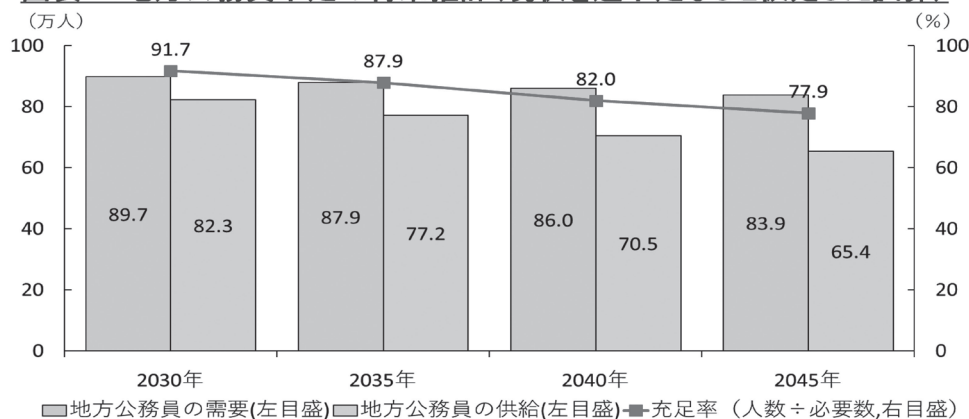
〔不足する地方公務員 図表8〕

人口が減れば公務員の必要数も減っていきますが、地方公務員の必要数の減少ペースは人口の減少ペースよりも遅いということです。

図表8は、横軸に地方自治体の人口をとっています。縦軸に人口1,000人当たりの公務員数をとって

不足する地方公務員 人口減少に伴い、地方公務員が不足

図表7 地方公務員不足の将来推計(現状を過不足なしと仮定した試算)



(資料)総務省「地方公共団体定員管理調査結果」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成30(2018)年推計)」等より作成。
(注)普通会計、特別区と福島県の市町村を除く。「地方公務員の需要」は、現在の行政サービスの水準を維持する場合に必要な地方公務員数。「地方公務員の供給」は、生産年齢人口(15歳~64歳)に占める地方公務員数の割合が現在と変わらないとして計算した地方公務員数。

次世代の国づくり

います。自治体の住民の人口が少なくなると、1,000人当たりの公務員が増えていく。今、実際にみられるということです。

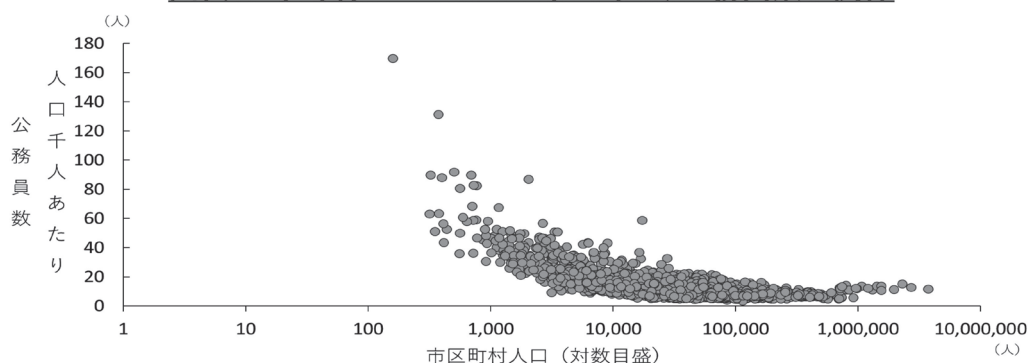
なぜ、こういうことになるのかといいますと、一つは、規模の効率が悪くなるということです。人口100万人の都市であっても、人口1,000人ぐらいの村であっても、市長さん、村長さんは一人います、と

不足する地方公務員 人口減少に伴い、地方公務員が不足

地方公務員の必要数の減少ペースは人口減少より遅い。

①規模の効率が悪くなる。②一部の行政ニーズの拡大、継続が見込まれる。

図表8 市町村の人口と人口千人あたり公務員数の関係



(資料)総務省「地方公共団体定員管理調査結果」、「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」より作成。2019年。

次世代の国づくり

いう、役割を担う人員は一定数、固定で必要です。

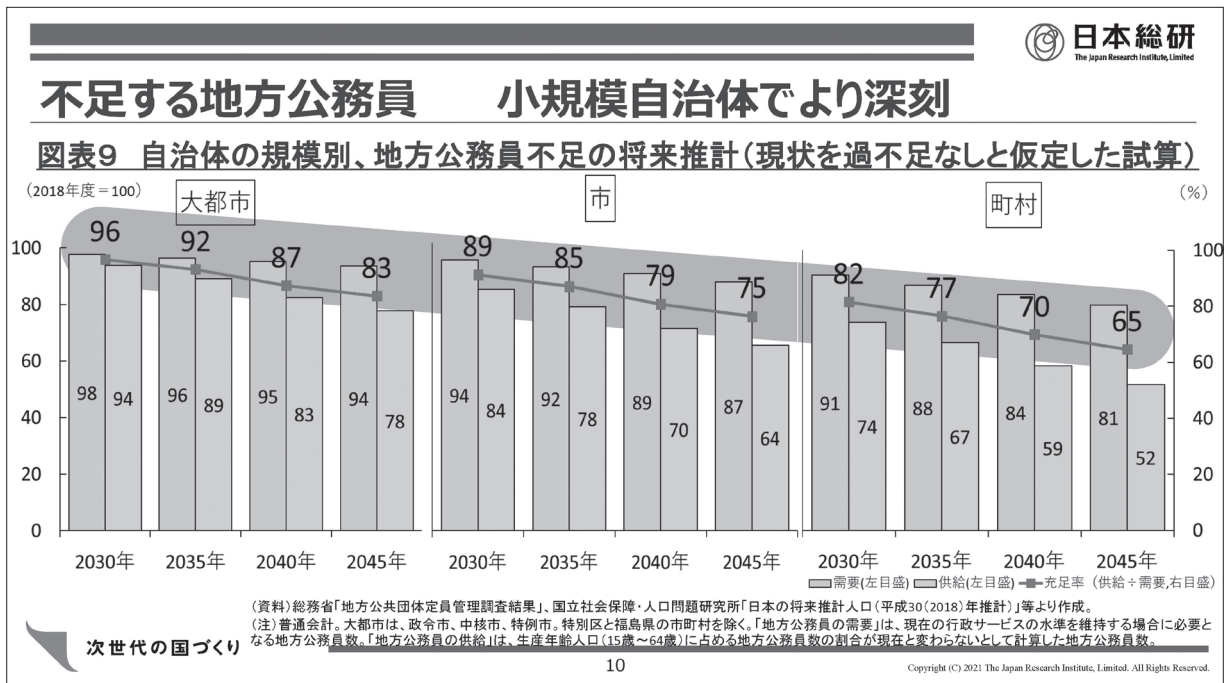
もう一つは、一部の行政ニーズは拡大傾向が見込まれます。街も住民も高齢化していきますので、社会インフラのメンテナンス、福祉関係の職員の増員、そういうニーズはこれから拡大が見込まれる。公務員の必要数の減少ペースは、なり手のペースよりも遅くなってしまうということになり、人手不足が拡大していくことになります。

〔不足する地方公務員 図表9〕

自治体の規模別にみると、小規模の自治体でより深刻になります。先ほどみました自治体の必要数となり手のギャップの推計について、大都市と市、それから町村に分けてみてみると、町村のほうがそのギャップがどんどん開いていってしまいます。

町村のほうが人口減少に伴って行政サービスの必要性は小さくなりますが、それ以上のペースで若者、生産年齢人口が減っていってしまうので、そのなかから公務員を雇おうとしても、どうしても人数的に限界が出てくるということです。

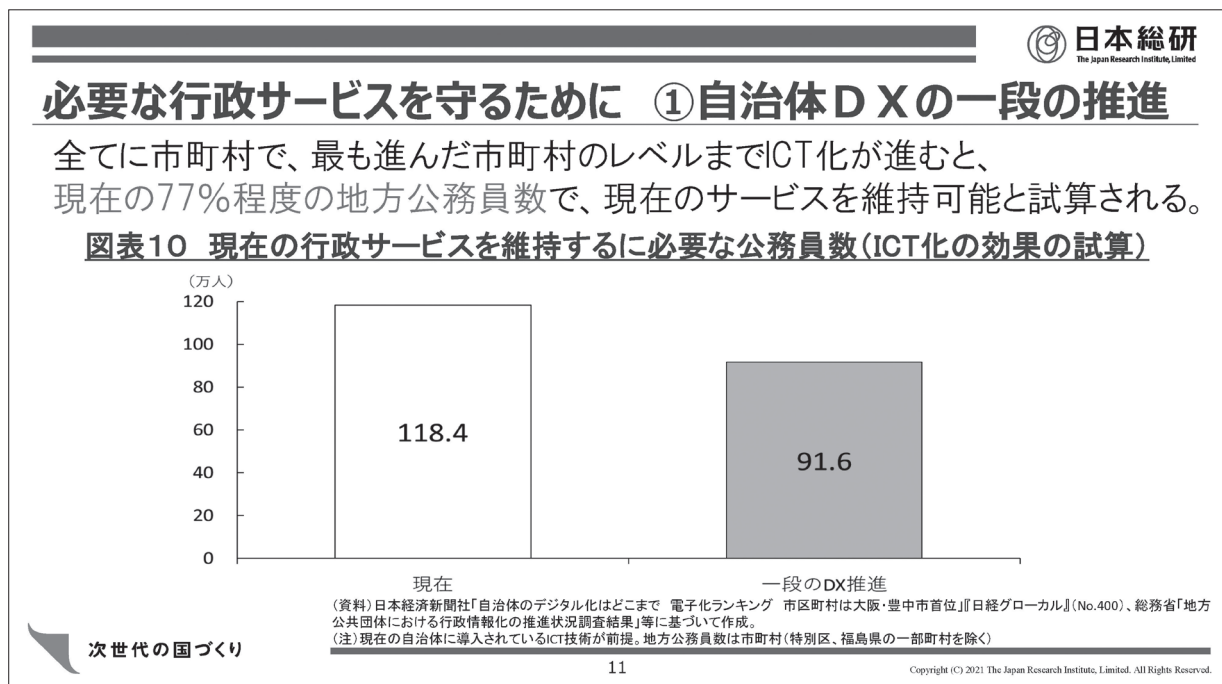
こうなりますと、大都市では財源がなくなり、小規模の自治体では人手が不足するというところで、行政サービスがどうしても低下していくという懸念があります。それを維持するにはどうしたらいいかということ、幾つか提案させていただきます。



〔必要な行政サービスを守るために ①自治体DXの一段の推進〕

一つ目は、自治体DXを推進するという事です。グラフの白抜きのものが現在の市町村の公務員数です。特別区や福島県の一部の町村を除いています。

自治体のIT化というのは、全部の自治体で一律に進んでいるわけではなく、進んでいる自治体とそうでない自治体とがあります。仮に今後、すべての自治体で1番進んでいる自治体のレベルまでIT化が進んだとしたら、どれぐらいの公務員数で今と同じ行政サービスを提供できるかということを試算しますと、右の棒で示しましたように、大体今の77%程度の公務員数で現在のサービスを維持できるのではないかということになります。IT化を進めて、一人の公務員がよりたくさんの仕事ができるような環境をつくるのが大事、ということです。



[必要な行政サービスを守るために ②専門人材の育成]

二つ目は、専門人材の育成です。先ほども申し上げましたように、一部の行政サービスについては継続、拡大が見込まれる。それに従事する専門的な人材は意識的に育てていかなければならないのではないかと思います。

例を挙げますと、自治体のDXを推進する情報技術者であるとか、それから福祉関係の人材、あるいは社会資本の維持管理を担当する技術者、こういう方々は意識的に育てていくことが必要ではないかと思われます。

[必要な行政サービスを守るために ③高齢者の雇用機会の拡大]

三つ目が、高齢者の雇用機会の拡大です。もちろん、悠々自適でいらっしゃる方もいますが、一方で、もうちょっと活躍したい、社会のために貢献したいみたいな方もいらっしゃいます。そういう方のための活躍の場というのは用意しておくのがいいのではないかと思います。

これに関して、例えば仕事をしていたりとか社会のために働いている方というのは、結構気持ちが元

気になって、それだけで健康になるというような話も聞きますし、それで給与が出ますと税収にも反映するのではないか、と期待されます。

必要な行政サービスを守るために ② 専門人材の育成

自治体側の需要の継続・拡大が見込まれる専門人材。

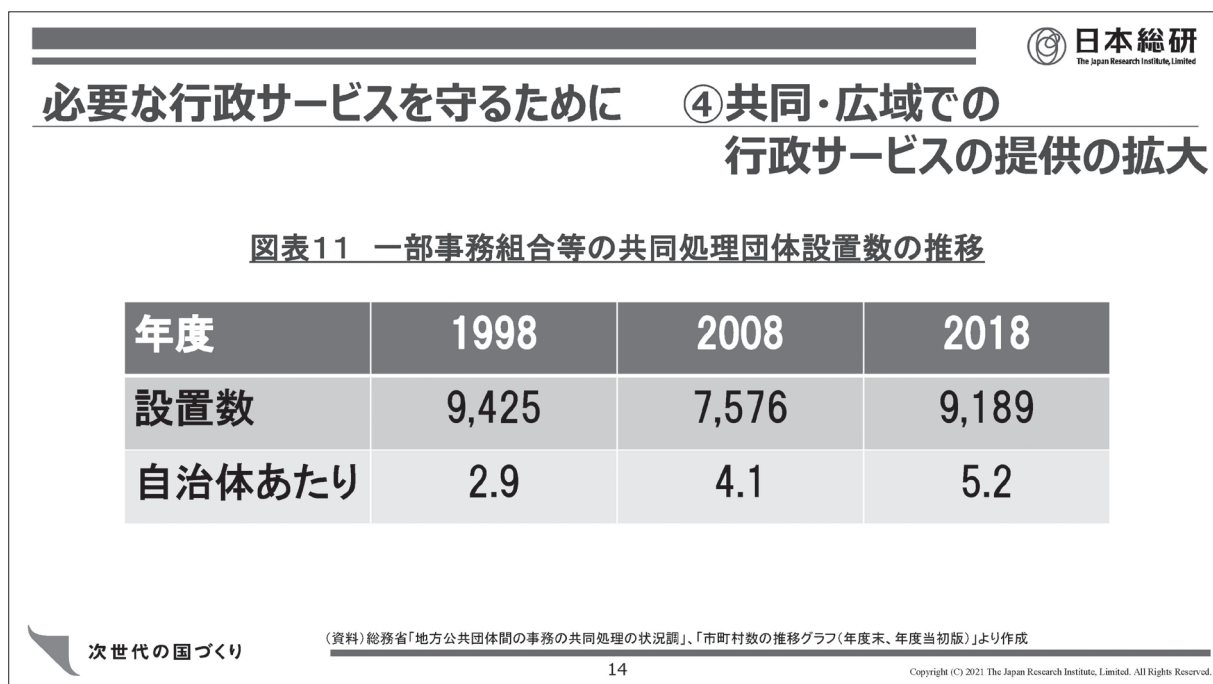
- ・自治体DXを推進する情報技術者
- ・福祉関係の人材
- ・社会資本の維持管理を担当する土木技術者 … など

必要な行政サービスを守るために ③ 高齢者の雇用機会の拡大

- ・健康寿命の延長による医療・介護等の業務・財政負担の抑制
- ・所得増を受けた税収増 … などが期待

[必要な行政サービスを守るために ④共同・広域での行政サービスの提供の拡大]

四つ目が、共同・広域での行政サービスの提供を拡大することです。すでに行われていることですが、実際、ここ最近の行政の共同処理の件数をみますと、自治体当たり2.9、4.1、5.2と増えてきていますので、全国的に浸透してきているといえます。これをさらに増やしていく。近隣の自治体同士で共同でサービスを提供する、あるいは都道府県と一緒に提供するなど、いろんなパターンがあり、これからも拡大していく必要があるのではないかと、思われます。



[必要な行政サービスを守るために ⑤業務範囲の見直し]

最後に、五つ目は業務範囲の見直しです。これまで行われてきましたけれども、引き続き、業務の民間委託であるとか、地域の自治会や地域運営組織を活用し、公務員に代わって行政サービスをやっていくということが大事であろうと思われま

す。今回お示ししました案については、例えば2000年代には財政改善ということで地方公務員が削減され続けてきました。そういうなかで使われてきた手法でもありますので、人減らしのためではないか、というような、若干ネガティブなイメージで語られることもままあります。これからは、むしろ、人手が少なくなるなかで行政サービスをどう守っていくのか、という視点で、もっと前向きに捉えていく必要があるのではないかと、思う次第でございます。

必要な行政サービスを守るために ⑤業務範囲の見直し

- ・引き続き業務の民間委託等を推進
- ・自治会や地域運営組織の活用

ご清聴ありがとうございました。

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来るとされる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。