

人口動態と地方行財政

懸念される大規模自治体の財源不足

わが国の総人口は2018年に1億2644万人となり、ピークの08年に比べて164万人程度減った。もともと、人口動態は全ての年齢・世代で同様ではなく、市町村によっても異なる。現在、多くの市町村で若年層が減少し高齢層が増加する中、依然として若年層が増加している自治体が一定数存在する一方、既に高齢層が減少に転じている所も一部ある。将来的には、高齢層の減少する市町村が次第に増加し、若年層と高齢層がともに減少する市町村が大半を占めることが見込まれる。地方自治体の人口の多寡は自治体の歳出規模や税収、業務量に直結する。将来の人口変動が市町村の財政や行政にどのような影響を及ぼすのか、取り組むべき課題は何かを考える。

人口動態の4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年代までさかのぼって見ると、総人口、若年・現役人口（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に分けられる（図表1）。

局面Ⅰ…若年・現役人口と高齢人

口がともに増加し、総人口が増加していた88年までの期間。

局面Ⅱ…若年・現役人口が減少する中、総人口と高齢人口が引き続き増加していた89年から2008年までの期間。

局面Ⅲ…総人口と若年・現役人口が減少する中、高齢人口が増加している09年以降現在進行中の状況。

局面Ⅳ…将来、若年・現役人口と

高齢人口がともに減少する43年以降。他方、人口動態を市町村別に見ると、直面している局面は一概ではない。

市町村ごとの現在の局面を00～15年までの人口増減を基に分類すると、局面Ⅲが1140団体と最も多い（図表2）。総人口が増加する局面Ⅰと局面Ⅱが都市を中心に合計414団体ある一方で、高齢人口が減少する局面Ⅳの市町村は、今のと

ころ人口が少ない小規模自治体を中心に178団体にとどまる。

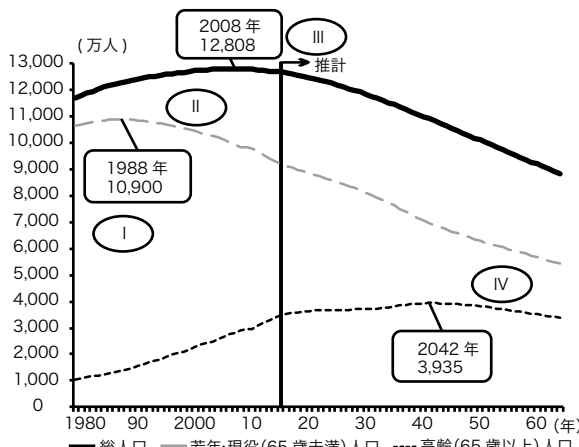
日本総合研究所調査部 主任研究員
蜂屋勝弘
はちや・かつひろ 92年大阪大卒、日本総合研究所入社。13年内閣府政策調査員（産業・雇用担当）、14年政策企画調査官（経済財政運営総括担当）。公共経済が専門。

こうした市町村ごとの局面の将来像を「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）を基に展望すると、以下のような変化が見込まれる。

第一は、局面Ⅳの市町村の増加である。15～30年までの人口増減を基に市町村を分類すると（福島県の市町村を除く）、局面Ⅰ～Ⅲが大幅に減少するのに対し、局面Ⅳは739団体に急増する。さらに、30～45年では、局面Ⅳは全市町村の7割に相当する1172団体まで増加する。

第二は、人口が比較的多い都市への局面Ⅳの拡大である。現在、局面Ⅳのほとんどは町村である。これが15～30年には、町村に加え、東京都

〈図表1〉総人口、若年・現役人口、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・現役人口	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	89～2008年
局面Ⅲ	減少	減少	増加	09～42年
局面Ⅳ	減少	減少	減少	43年～

(出所)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)」

足立区や中核市の一部(北海道函館市、神奈川県横須賀市、大阪府東大阪市、和歌山市、広島県呉市、山口県下関市)を含む都市に拡大する。さらに、30～45年には、都市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。

第三は、現在、財政力が強いとされている自治体の局面Ⅳへのシフトである。自治体の歳出の大半は、国によって実施が義務付けられた「標準的な行政サービス」の経費で、各自治体が自前の税収見合いで決めて

いるものではない。ほとんど自治体では、歳出額(国が定めた「標準的な行政サービス」の経費)「基準財政需要額」が税収(税収の75%相当分等)「基準財政収入額」を上回っているが、その差額(財源不足額)は国から交付される地方交付税で賄われている(図表3)。自前の税収の25%分は、留保財源として各自治体独自の行政サービスに充当することが許されており、各自治体はこれを原資に、例えば子どもの医療費の無償化などを行っている。

現在、局面Ⅳの多くは小規模で財源の半分以上を

地方交付税に頼る財政力の弱い自治体であるが、今後、都市への拡大に伴って、財源の大半を自前の税収で賄える財政力の強い市町村に広がると思われる。

このような局面の変化は、各市町村の歳出や歳入、日々の業

務運営に大きな影響を及ぼすと考えられる。

局面Ⅳで歳出減少の可能性

自治体にとって独自の裁量で決定できる歳出は前述の「留保財源」相当分で、ごく限られている。中央集権体制の下、歳出の大半の占める「標準的な行政サービス」は、国が定めたスペースでの実施が求められており、各自治体は国が定めた計算方法で毎年度の経費の見積額を計算している。行政サービスごとに「単位費用」(19年度の市町村の社会福祉費の場合、住民1人当たり2万4300円など)が国によって定められており、それに「測定単位」と呼ばれる行政サービスの規模を示すデータを掛けることで見積額が計算される。その「測定単位」のほとんどが、人口そのものや児童数など人口関連のデータであり、自治体の歳出のほとんどが人口動態で決まる仕組みになっている。

実際、局面Ⅳへの移行に伴う地方歳出への影響をデータで確認すると、歳出総額の増加率と人口の増加率ともに、局面Ⅲよりも局面Ⅳの方が低

〈図表2〉人口動態の局面別市区町村数の現状と将来像

期間	15-30年				00-15年				15-30年				30-45年			
	合計	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV			
全市区町村	1,682	134	278	1,140	178	66	87	786	739	0	35	475	1,172			
特別区+指定都市	43	22	19	2	0	16	7	17	1	0	13	29	1			
市	758	57	180	508	13	30	57	445	225	0	9	311	438			
町村	881	54	79	592	151	20	23	324	513	0	13	135	733			

(注1) 福島県の市町村を除く。00-15年は2000年のデータがない東京都三宅村も除く。00-15年の()は福島県の市町村を含む(ただし、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)は増加に含めている。
 (注3) 少数ながら図中の4局面以外のケース(「総人口増加、若年・現役人口増加、高齢人口減少」、「総人口減少、若年・現役人口増加、高齢人口減少」)があるため合計は一致しない。
 (出所)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)」より作成。

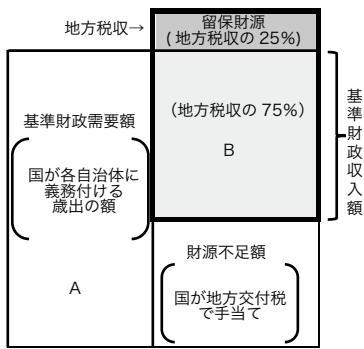
税収も先細り

一方、税収の先細りが懸念

くなる傾向が見られる。このため、総人口の減少に合わせ歳出内容を見直せば、歳出全体として規模を縮小できる可能性はある。ただし、自治体によっては、高齢者の年齢上昇に伴う高齢者向け支出の増加が引き続き歳出増加要因になる懸念はある。

1 正確にはそのうち補助金等で賄われない部分。

〈図表3〉自治体の財源不足概念図
(地方交付税の交付団体)



財力指数 = B - A
(出所) 筆者作成

される。市町村税の主要税目(個人住民税、法人住民税、固定資産税)に以下の影響が考えられる。

第一は、個人住民税と法人住民税の増勢鈍化・減少加速である。人口が一段と減少する局面IVでは、個人の納税義務者や法人などの事業所数の減少ペースが局面IIIよりも速くなり、これが税収に大きな影響を与えるとみられる。

第二は、過疎化を受けて固定資産税収が減少する可能性である。固定資産税は、土地などの所有者に対し、自治体内での居住や事業の有無に関わりなく課されるため、相続放棄がなければ、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、土地と家屋については、1人当たり固定資産税と人口密度に比

例関係が見られ、過疎化を受けた地価下落の影響を受ける恐れがある。

都市の財源不足が拡大

この結果、各自治体の財源不足はどうなるか。30年までに局面IVに移行する市町村を対象に、歳出・歳入の両面で国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口を基に財政のシミュレーションを行うと、財政力の弱い自治体と強い自治体とで影響の出方が正反対になる(図表4)。

まず、財政力の弱い自治体(町村などの小規模自治体)では、歳出の減少額が税収の減少額を上回ることで財源不足が縮小し、自力で財政運営できる度合いが高まることになる。例えば、歳出(基準財政需要額)のうち自前の税収で賄える割合(財力指数、図表3)が2割未満(財力指数が0・2未満)の自治体では、財源不足が自治体当たり2億円縮小している。ただし、実際に財源不足の縮小を実現するには、学級数が減った学校や利用者が僅かな公民館、老人福祉施設などをそのまま維持せず、人口減少に応じて施設数を減らしたり規模を縮小するなど、行政サービスの取捨選択が必要となる。

一方、財政力の強い自治体(都市などの大規模自治体)では、逆に税収の減少額が歳出の減少額を上回ることで財源不足が拡大し、財政運営

上、国に依存せざるを得ない割合が高まることになる。例えば、歳出の大半を自前の税収で賄える財力指数が0・8〜1・0の自治体では、財源不足額が自治体当たり4億円拡大している。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おり、地方交付税への依存率が比較的低いいため、税収の減少率が歳出の減少率を上回ると、財源不足が拡大しやすいとみられる。

加えて、目先の当分の間、都市では、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・現役人口の減少が同居する局面IIや局面IIIのままであることが多く、財源不足の拡大が懸念される。例えば、15〜30年の人口動態が局面IIIである横浜市、名古屋市、大阪市で同様のシミュレーションを行なうと、財源不足が相当程度拡大する。さらに、15〜30年が局面Iの福岡市でも、歳出の増加に税収の増加が追いつかず、財源不足が拡大する結果となっている。

財源不足には独自財源を

各自治体の財源不足は、地方交付税をはじめとする地方財政制度を通じて穴埋めされ、これまでは基本的に地方に手厚く財源が配分されてきた。国全体として人口減少が進む中で今後、国税の大幅な増収は見込み難いため、国の予算配分上、地方交付税の大幅な積み増しは難しい状況だ。

今後見込まれる大規模自治体での財源不足の拡大と小規模自治体での財源不足の縮小に対し、現行の地方財政制度を維持することを前提とすれば、地方財政全体として国(地方交付税)への依存度をいたずらに高めることのないように、都市での手厚い行政サービスを取捨選択し、歳出を圧縮するとともに、地方に手厚くなりながら財源配分を人口減少に見合う形に改める必要がある。具体的には、財源に各自

2 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「繰入金」について30年度の歳出を推計し、それ以外の費目は16年度と同額とした。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」、「法人住民税」、「固定資産税」について、30年度の税収を推計し、他の税目は16年度と同額とした。

〔図表4〕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

財政力指数 (市町村数)	市町村の例	人口 (自治体あたり平均)		歳出の増減 (一般財源充当分) ①	税収の増減 ②	財源不足の 縮小(+) 拡大(▲) ③-①	
		2015年	2030年			自治体 あたり	自治体 あたり
0.2未満 (100)	長崎県対馬市 島根県隠岐の島町	4,732	3,332	▲336	▲99	+237	+2
0.2～0.4 (315)	岩手県宮古市 富山県南砺市	17,620	13,359	▲2,000	▲1,043	+957	+3
0.4～0.6 (125)	北海道函館市 山口県下関市	42,355	34,127	▲1,003	▲893	+110	+1
0.6～0.8 (38)	大阪府東大阪市 大阪府八尾市	69,391	58,996	▲273	▲338	▲64	▲2
0.8～1.0 (12)	神奈川県横須賀市 和歌山県和歌山市	96,075	83,916	▲92	▲138	▲46	▲4
1.0以上 (1)	神奈川県箱根町	11,786	9,659	▲6	▲2	+4	+4
合計 (591)	—	25,583	20,416	▲3,711	▲2,513	+1,198	+2

②主な大都市

大都市 (財政力指数)	局面 (2015→30年)	人口		歳出の増減 (一般財源充当分) ①	税収の増減 ②	財源不足の 縮小(+) 拡大(▲) ③-①
		2015年	2030年			
横浜市 (0.97)	Ⅲ	3,724,844	3,668,329	331	▲222	▲553
名古屋市 (0.99)	Ⅲ	2,295,638	2,288,779	217	▲97	▲314
大阪市 (0.93)	Ⅲ	2,691,185	2,618,759	145	▲218	▲363
福岡市 (0.89)	I	1,538,681	1,667,501	360	100	▲260

(注1)被災3県を除く。
(注2)①で財政力指数が1以上の自治体の財源不足が縮小しているのは、税収に占める固定資産税の比率が他の自治体より高い自治体の平均より高いと考えられる。
(注3)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自治体のデータを当てはめて計算したもの。
(注4)市町村の例はカテゴリーごとの特徴が出ているもののうち、規模が比較的大きいものを抽出。
(出所)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。

最後に行政への影響を見ると、小規模自治体を中心に職員不足の深刻化が懸念される。
第一は、職員のなり手である生産年齢人口(15～65歳未満)の減少ペースが、業務量に影響する総人口の減少ペースを上回るためである。人口推計を見ると、18年から45年にかけて、総人口の減少率が16%であるのに対し、生産年齢人口の減少率は26%に上る。
第二は、市町村の人口規模が小さくなると、人口当りに要する職員数が増加するためである。市町村の人口規模別に人口当たり職員数を見ると、人口規模1万人以上の自治体では、人口1万人当たり職員数が平均105人程度であるのに対し、1000人未満の自治体では平均637人程度まで増加する。
そこで、現状の市町村職員数が適正な水準であると仮定して、現在の行政サービス水準を将来も維持する場合、どの程度の職員数が不足するかを試算すると、職員の不足数は45年の全国合計で20・4万人程度と推計される(図表5)。人口規模別に「充

給と所得
業に伴う
年齢者の
面では高
方、歳入
いる。一
摘されて
抑制が指
出の増加
者の高支
療・介護
による医
高年齢者
出面では
第一は、
まえ、行
応が求め
以上のよ
高年齢者
第一は、
まえ、行
応が求め

〔図表5〕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 就業人数(労働供給)②	109.9	88.5
人手不足(②-①)	▲8.9	▲20.4

(出所)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。

自治体の独自財源である留保財源を当てるのが考えられる。地方の財源不足は法令などで義務付けられている「標準的な行政サービス」で発生することから、留保財源の一部でも基準財政収入額に算入すれば不足は縮小する。留保財源は税収の多い自治体で額が大きくなるため、とりわけ都市において、手厚い「独自の行政サービス」を縮小することで、深

刻化が懸念される財源不足を埋める財源の一つとして有効と考えられる。今後の人口動態に伴い、国全体として地方財政の財源不足拡大を回避するには、地方の歳出総額を地方税収総額の減少に見合った規模に抑えることが重要であり、毎年度の予算編成において、地方歳出全体の規模を人口減少に合わせてしっかりと縮小することが求められる。

小規模自治体では職員が不足

最後に行政への影響を見ると、小規模自治体を中心に職員不足の深刻化が懸念される。
第一は、職員のなり手である生産年齢人口(15～65歳未満)の減少ペースが、業務量に影響する総人口の減少ペースを上回るためである。人口推計を見ると、18年から45年にかけて、総人口の減少率が16%であるのに対し、生産年齢人口の減少率は26%に上る。
第二は、市町村の人口規模が小さくなると、人口当りに要する職員数が増加するためである。市町村の人口規模別に人口当たり職員数を見ると、人口規模1万人以上の自治体では、人口1万人当たり職員数が平均105人程度であるのに対し、1000人未満の自治体では平均637人程度まで増加する。
そこで、現状の市町村職員数が適正な水準であると仮定して、現在の行政サービス水準を将来も維持する場合、どの程度の職員数が不足するかを試算すると、職員の不足数は45年の全国合計で20・4万人程度と推計される(図表5)。人口規模別に「充

高齢者就労と業務の再構築を

以上のような行政への影響を踏まえ、行政現場での以下のような対応が求められる。
第一は、高齢者の就業促進である。高年齢者の就労による効果として、歳出面では元気でいられることなどによる医療・介護費の高齢者向け支出の増加抑制が指摘されている。一方、歳入面では高齢者の就業に伴う

などの発生によって、納税義務者数や所得が増加することで、個人住民税の増加が期待される。

第二は、自治体業務への情報通信技術（ICT）導入によるコスト削減と省力化である。例えば、総務省の調査では、自治体クラウドの導入によって、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。また、さいたま市などによる人工知能（AI）を使った保育所の利用調整の実証実験では、30人程度の職員の合計で1500時間かかる作業時間が、AIの利用で数秒に短縮されたという。

第三は、地域運営組織の活用である。地域住民が中心となって地域の課題に持続的に取り組む地域運営組織が行政に代わって住民に身近な課題に取り組むことで、地域の問題が早期に発見・解決される可能性が高まり、自治体職員の負担が軽減されるとともに、自治体職員は市民共通の課題に注力できるといった効果が期待されている。

人口減少の影響の深刻化は待ったなしである。自治体業務の効率化とともに、既存の役割分担や地方財政制度の大胆な見直しが急がれる。