

都市の財政運営の現状と課題

立命館大学政策科学部教授
平岡和久

三位一体改革以降の都市財政は、社会保障関係費の自然増や震災復興等の財政需要増大から全体として財政規模を拡大してきたが、財政状況は大都市ほど相対的に逼迫している。都市財政が逼迫した背景として、脆弱な地域経済の状態や国・地方を通じたフローとストックの巨額の赤字構造が、都市税制の拡充や地方交付税拡充により自治体一般財源を保障するといった本筋の改革を妨げる要因となっていることがある。

地方創生は、安倍政権が財政再建と成長戦略の二兎を追うため、「集約化」を中心とした地方構造改革と地域「活性化」を同時に進めることを自治体に促しながら、将来的な経済成長に必要な人口・人材確保策に地方を動員するための戦略である。

なかでも公共施設等の「集約化」は、「平成の合併」を経てエリアの広がった都市自治体にとって極めて重要な課題となっている。「集約化」にしる「活性化」にしる、国・地方を通じた指令塔によるトップダウンと「知恵出し競争」の組織化・誘導といった枠組みでは、真に地域の実情に合った総合的な地域づくりが歪められるおそれがある。

はじめに

本格的な人口減少社会への移行が進むなかで、昨年から「消滅可能性都市」論が注目され、過疎地域のみならず都市自治体においても、少子化問題や人口減少問題に正面から向き合うことが求められる時代を迎えたように見える。

都市自治体を取り巻く環境として考慮すべきこととして、少子化・人口減少問題のみならず、1990年代以降のグローバル化のなかで経済成長の停滞と国・地方を通じた財政赤字問題が深刻化し、それらに対する政策的対応としての新自由主義的構造改革がとられてきたことがある。しかし、新自由主義的改革は、都市自治体が抱える構造的問題を解決するというよりむしろ、貧困と格差問題、子育て・介護問題、都市防災・環境保全の課題、社会資本・公共施設の老朽化・更新問題といった課題をより深刻化させているとの批判も強い。

それに対して、安倍政権の経済政策（アベノミクス）は、東京圏をはじめ大都市圏を中心とした成長戦略に主眼が置かれており、必ずしも都市の諸問題の解決にはつながっていないと言いがたい。また、自治体関係者からは地方経済がアベノミクスから取り残されたという声も聞こえてくる。

安倍政権は「大国化」をめざし、新自由主義的構造改革を進めるだけでなく、成長戦略のためのより積極的な産業支援や人口対策・人材確保策を重視している。地方創生は、アベノミクスから取り残された地方に「光」を当てる施策の打ち出しにとどまらず、「大国化」をめざす安倍政権が財政再建と成長戦略の二兎を追うため、「集約化」を中心とした地方構造改革と地域「活性化」を同時に進めることを自治体に促しながら、将来的な経済成長に必要な人口・人材確保策に地方を動員するための戦略である¹。これらの戦略が都市自治体の財政運営に与える影響は大きいと思われる。

以上の背景認識のもとで、本稿は、地方財政の動向と都市財政の現状を概観するとともに、人口減少社会における都市の課題および都市財政運営の課題を検討する。

1 地方財政の動向と都市財政の現状

(1) 地方財政計画と都市財政全般の動向

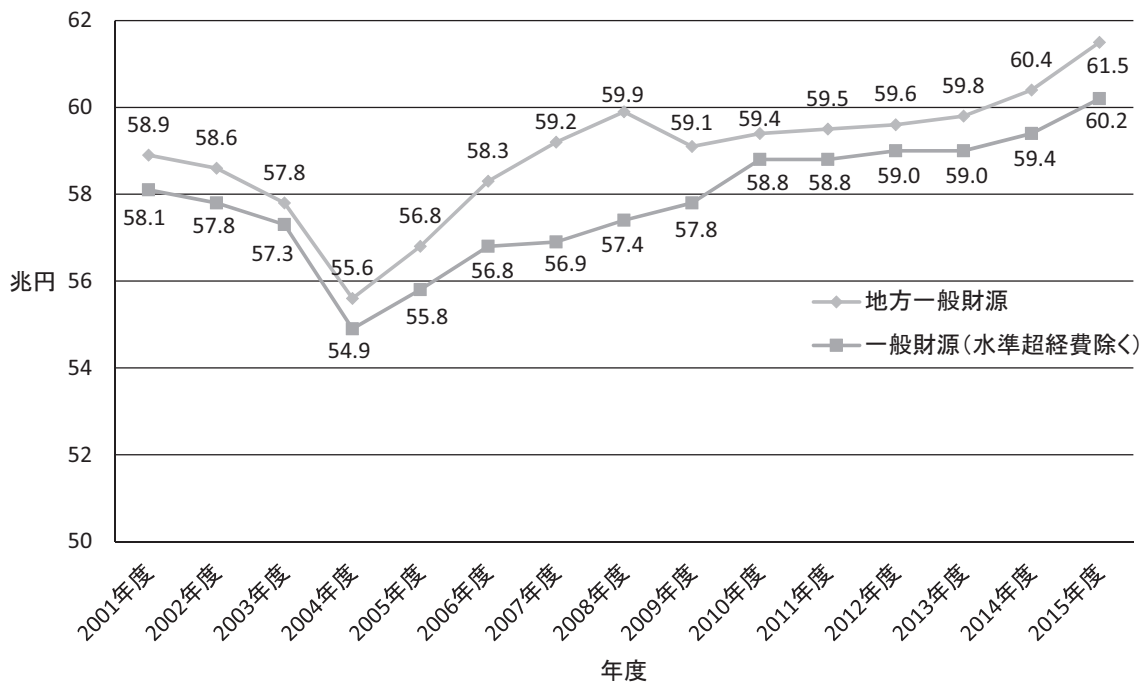
都市の財政運営をみる場合、国の地方財政対策の動向をみておく必要がある。都市自治体といえども、その多くは地方交付税交付団体であるからである。地方団体の立場からは、地方交付税は地方の共有財源であり、間接課徴形態の地方税と位置付けられる。しかし、地方交付税やその総額確保の仕組みである地方財政計画に対して地方団体の決定権はない。その意味では、都市自治体を含む地方財政は中央政府によるマクロの統制を強く受けている。

図1は地方財政計画における一般財源の推移をみたものである。小泉構造改革下の2001年度から2004年度にかけて、一般財源総額は3兆円以上の減少をみせた。2004年度から2006年度にかけての三位一体改革において4兆円を超える国庫補助負担金の廃止・縮減とそのうち3兆円程度が税源移譲と一般財源化の対象になっていることに留意すれば、2004年度から2007年度にかけての一般財源総額の増加は割り引いてみる必要がある。さらに、社会保障関係費の自然増分の地方負担分を考慮すれば、さらに割り引いてみる必要がある。水準超経費を除く一般財源でみれば、2009年度においても2001年度水準よりやや低く、震災復興財源がプラスされた2011年度以降においても、2013年度までは2001年度水準より1兆円ほど高くなる程度にしか回復していない。2014年度、2015年度には社会保障・税一体改革と消費税率引上げを反映して、一定の増額が図られているが、その分、少子化対策等の社会保障拡充の地方負担額増が見合いとなっている。

地方財政計画によってマクロの地方一般財源総額及び交付税総額が決まると、次に交付税算定によってミクロの一般財源保障が決まる。表1は、2002年度、2006年度及び2012年度における市町村の基準財政需要額をみたものである。臨時財政対策債振替前の基準財政需要額をみると、2002年度の水準から2006年度には2兆円近く減少しており、三位一体改革における交

¹ 地方の拠点都市への人口移動が経済成長をもたらすという主張については、伊藤元重（2013）、参照。

図－1 地方財政計画における地方一般財源の推移



(総務省資料より筆者作成)

付税抑制の影響の大きさを示している。2012年度においてもようやく2002年度水準を回復した程度となっており、国庫補助負担金の一般財源化や社会保障関係費の自然増の地方負担分等を考慮すれば、市町村一般財源は十分に保障されているとはいえない。

表1 市町村の基準財政需要額（財源不足団体および財源超過団体）

単位：億円

	基準財政需要額	臨時財政対策債発行可能額	臨財債振替前基準財政需要額
2012年度	229,947	23,398	253,345
2006年度	217,447	14,536	231,983
2002年度	234,315	16,170	250,485

(総務省『地方財政白書』各年版より筆者作成)

地方財政計画と地方交付税の総額は、毎年度の財務省と総務省による調整を経て決定される。財務省は国の財政再建を重視しており、そのために地方財政計画の歳出抑制を通じて地方交付税総額を抑制しようとする。総務省は地方行革と自治体財政の「健全化」を促進しながら、必要な地方一般財源総額の確保を図ろうとする。2015年度予算編成に向けても財務省と総務省の主張はかなりの隔たりがみられた。それは財務省の立場を反映した財政制度等審議会と総務省の立場を反映した地方財政審議会の主張に明確に示された。

財政制度等審議会では地方財政計画の歳出は一般財源ベースで2.2兆円削減可能であるとしたのに対して²、地方財政審議会では地域経済活性化や分権の観点から一般財源総額の充実

と交付税所要額の確保が必要だと主張した³。

2015年度概算要求の基本方針では、地方交付税は「中期財政計画」との整合性に留意しつつ要求するとした。2020年の基礎的財政収支は11兆円の赤字と試算されており、「中期財政計画」との整合性に留意すれば、地方歳出抑制を図らねばならないことになる。ただし、国税・地方税の自然増収が消費税引上げ延期による減収を一定程度カバーしたこともあり、当面の2015年度までに基礎的財政収支赤字の対GDP比半減の中間目標はクリアされる見通しであることや、統一地方選を前に地方創生を推進するための財源確保も重視されるという事情もあった。

実際には、2015年度の地方財政計画の規模は+1.9兆円の85.3兆円、一般財源総額は水準超経費を除き+0.7兆円が確保され、地方団体の要望や総務省の要求が通った形となった。ただし、交付税の法定率の見直しも行われたが、見直しによる交付税原資の増額はわずか900億円程度である。

2015年度地方財政計画において目を引くのは中央政府による政策誘導が強まっている点である。特に、地方交付税における政策誘導が拡大しており、地域の元気創造事業費に加えて人口減少等特別対策事業費が創設され、「取組の必要度」とともに「取組の成果」を反映した算定が行われる。公共施設老朽化対策に関しては、集約化・複合化を促進する交付税措置のある地方債創設により財政誘導が図られる。公立病院改革についても、公立病院の再編・ネットワーク化を促進するため交付税措置が見直される。

こうした交付税を活用した財政誘導は地方分権に逆行するだけでなく、交付税制度の歪みをますます拡大させることになる。また、都市自治体からみると、法人住民税法人税割の国税化=交付税原資化は、分権の流れに逆行しているのではないかという批判が出てこよう。

総じて、脆弱な地域経済の状態や国・地方を通じたフローとストックの巨額の赤字構造が、都市税制の拡充や地方交付税拡充により自治体一般財源を保障するといった本筋の改革を妨げる要因となっていると言ってよい。

以下、主に三位一体改革以降の都市財政の現状について、政令指定都市、中核市、特例市及びそれ以外の都市といった類型ごとに検討する。

(2) 大都市・政令指定都市の財政

日本における大都市制度として政令指定都市制度が存在するが、「平成の合併」を機に20政令市にまで増加しており、多様性を増している。その一方では東京都区制度があり、「東京一極集中」問題も常に指摘されてきた。

これまで大都市財政に関しては、大都市特有の財政需要が問題とされ、大都市圏の財政需

² 「財政健全化に向けた基本的考え方」2014年5月30日

³ 「地域の元気づくりに向けた地方税財政改革についての意見」2014年6月5日

要の拡大に対応できていない都市税制に問題があるという指摘がなされてきた⁴。このことが現在においても当てはまることは、2014年度交付税算定において20指定都市すべてが交付団体であるという事実が示している。都市税制においても、1975年度の事業所税創設以降、抜本的な拡充がなされていない。

そのなかで、三位一体改革は所得税3兆円の税源移譲を実現したが、税率フラット化のなかで大都市の税源は十分に拡充されたとは言いがたい。一方では、大都市自治体は三位一体改革及びそれ以降の地方交付税抑制の影響を強く受けている。表2は「平成の合併」以前から存在する12政令指定都市（以下、「旧政令市」という。）の財政動向をみたものである⁵。

旧政令市の普通会計決算における歳入歳出規模は、三位一体改革以前の2002年度から三位一体改革最終年度である2006年度にかけて6%を超える減少となっており、基準財政需要額も約5%減、基準財政収入額は微増となっている。三位一体改革における国庫補助負担金の一般財源化にもかかわらず基準財政需要額が減少したことは、この間、旧政令市への交付税抑制が大きく影響していることがうかがえる。2006年度から2012年度にかけては、歳入歳出規模は9%ほど増加しているが、基準財政需要額及び基準財政収入額は減少している。三位一体改革以降、市町村全体としてはやや交付税復元がみられたが、旧政令市に対しては交付税抑制が継続していることがうかがえる。

主な財政指標の変化をみると、経常収支比率は2002年度から2012年度にかけて5ポイントほど悪化する一方、財政力指数は上昇している。財政力指数が上がった主な要因は、基準財政需要額の抑制である。経常収支比率のなかでも公債費の比率は2012年度において約24%と高い水準にあり、旧政令市において公債費負担が重いことがうかがえる。

表2 旧政令指定都市における財政指標の変化（2002年度～2012年度）

単位：千円

	歳入総額	歳出総額	基準財政需要額	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち		財政力指数
						人件費 (%)	公債費 (%)	
2012年度	9,952,515,050	9,832,649,640	3,442,479,515	2,967,512,567	96.9	24.8	23.8	0.85
2006年度	9,125,771,519	9,023,111,164	3,643,478,179	3,142,875,690	93.6	26.9	23.1	0.83
2002年度	9,757,090,764	9,655,795,196	3,828,835,099	3,079,390,025	92.0	28.7	23.3	0.79
変化率(02-06)	-6.5%	-6.6%	-4.8%	2.1%				
変化率(06-12)	9.1%	9.0%	-5.5%	-5.6%				

（総務省「市町村決算状況調」各年版より筆者作成）

次に2000年度以降に移行した8政令指定都市（以下、「新政令市」という。）の財政をみると、2006年度から2012年度にかけて歳入歳出規模は約17%増である一方、基準財政需要額は

⁴ 例えば、宮本（1977年）参照。

⁵ 基準財政需要額は臨時財政対策債振替後の額であることから、特に2012年度の基準財政需要額が過小評価となっていることに注意が必要である。以下、表3～7も同様。

微増にとどまっております、また基準財政収入額は約2%減となっている。財政規模が拡大した背景には、合併特例事業等が拡大したことが考えられる。新政令市は、新潟市、さいたま市、静岡市、浜松市など平成の大合併によって人口要件をクリアした都市が多く、新市建設事業が財政規模の拡大をもたらしたと考えられる。また、経常収支比率は上昇しているが、旧政令市平均より低くなっており、合併算定替の特例により経常一般財源が確保されているが、今後は合併算定替終了が経常収支比率上昇要因となることが予想される。なお、新旧政令市とも経常収支比率における人件費の比率を低下させており、この間の行革が反映している。この点は、後にみる中核市、特例市及びその他の都市にも共通した傾向となっている。

表3 新政令指定都市における財政指標の変化（2006年度～2012年度）

単位：千円

	歳入総額	歳出総額	基準財政需要額	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち		財政力指数
						人件費 (%)	公債費 (%)	
2012年度	2,513,196,399	2,459,105,487	999,029,998	835,003,804	92.3	24.5	20.6	0.83
2006年度	2,158,082,838	2,102,594,109	992,081,280	852,012,116	88.0	28.3	19.1	0.83
変化率	16.5%	17.0%	0.7%	-2.0%				

*2007年度以降に合併した政令市については、2006年度の歳入歳出額等は旧自治体の合計額。財政指標については平均値であるが、合併自治体については合併前中心都市の数値を利用。
(総務省「市町村決算状況調」各年版より筆者作成)

大都市が抱える課題について、横浜市における認識をみると⁶、そこでは大都市横浜が抱える課題として、①人口減少・高齢社会の到来、②公共公益施設の保全・更新、③都市間競争の激化、の3点をあげている。また、政令指定都市制度の問題点として、「二重行政」問題及び大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置の問題を指摘している。

しかし、以上の課題整理では、格差と貧困、子育て・介護、都市防災・環境保全をはじめ様々な都市問題全般が必ずしも取り上げられていない。政令市における財政悪化は、大都市特例事務のみならず、多領域にわたる大都市特有の財政需要の増大に対して都市税制や財政調整制度が十分に機能していないことを示唆している。また、いわゆる「二重行政問題」に対する政令市と道府県との調整が行われている場合でも、実際の財政削減効果は少ない⁷。

(3) 大都市以外の都市財政

次に、政令指定都市に続く人口規模を擁し、分権の受け皿として導入された中核市及び特例市の財政状況をみる。中核市の歳入歳出規模は2006年度から2012年度にかけて約12%増となっているが、基準財政需要額は微増にとどまっている。一方、基準財政収入額は約7%減となっており、都市類型のなかで最も減少率が高くなっている。この点については、工業都

⁶ 「横浜特別自治市大綱」2013年3月。

⁷ 政令指定都市の課題については、西村他（2014）、参照。

市としての性格が強い中核市においてリーマンショックからの回復が十分でない都市が存在することが影響していると考えられる。経常収支比率は2006年度から2012年度にかけてやや上昇しているが、政令市と比べるとやや低い水準を維持している。また、財政力指数は基準財政収入額の減少を反映して低下している。この点は、特例市やその他の都市においても同様である。

表4 中核市における財政指標の変化（2006年度～2012年度）

単位：千円

	歳入総額	歳出総額	基準財政需要額	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち		財政力指数
						人件費 (%)	公債費 (%)	
2012年度	6,283,348,744	6,115,524,731	2,573,780,576	1,942,719,758	90.8	24.5	18.4	0.76
2006年度	5,633,201,516	5,485,170,429	2,551,495,446	2,097,816,988	88.9	27.8	19.0	0.81
変化率	11.5%	11.5%	0.9%	-7.4%				

*2007年度以降に合併した中核市について、2006年度の歳入歳出額等は旧自治体の合計額。財政指標については平均値であるが、合併自治体については合併前中心都市の数値を利用。
(総務省「市町村決算状況調」各年版より筆者作成)

次に特例市をみると、歳入歳出規模は2006年度から2012年度にかけて約10%増となっているが、基準財政需要額は約3%増にとどまっている。一方、基準財政収入額は約6%減となっており、中核市に次いで標準税収の減少率が高い。経常収支比率については、中核市とほぼ同様の傾向をみせている。

表5 特例市における財政指標の変化（2006年度～2012年度）

単位：千円

	歳入総額	歳出総額	基準財政需要額	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち		財政力指数
						人件費 (%)	公債費 (%)	
2012年度	3,684,094,082	3,560,758,420	1,506,767,687	1,213,076,151	90.5	25.7	16.7	0.81
2006年度	3,341,857,657	3,240,031,203	1,466,779,023	1,294,247,311	88.2	29.0	17.6	0.87
変化率	10.2%	9.9%	2.7%	-6.3%				

*2007年度以降に合併した特例市について、2006年度の歳入歳出額等は旧自治体の合計額。財政指標については平均値であるが、合併自治体については合併前中心都市の数値を利用。
(総務省「市町村決算状況調」各年版より筆者作成)

最後に、政令市・中核市・特例市を除く都市全体をみると、歳入歳出規模は2006年度から2012年度にかけて約16～17%増と新政令市と並んで高い伸びを示している。財政規模が増大する要因としては、他の都市類型にも共通する民生費（あるいは扶助費）の増大とともに、被災自治体の震災関連経費増などがある。また、基準財政需要額は3.5%増にとどまっているものの、都市類型のなかでは最も伸びている。一方、基準財政収入額は約6%減と特例市と同様な減少率をみせている。経常収支比率は2012年度にやや低下をみせているが、水準としては特例市と同様である。

表 6 都市（政令市・中核市・特例市を除く）における財政指標の変化（2006年度～2012年度）

単位：千円

	歳入総額	歳出総額	基準財政需要額	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち		財政力指数
						人件費 (%)	公債費 (%)	
2012年度	23,166,682,801	22,209,523,313	9,244,904,550	5,861,153,704	90.0	25.0	17.9	0.60
2006年度	19,737,096,305	19,154,294,062	8,934,406,053	6,263,957,185	91.2	29.1	19.2	0.66
変化率	17.4%	16.0%	3.5%	-6.4%				

*2007年度以降に合併した都市について、2006年度の歳入歳出額等は旧町村分を含む。財政指標については平均値であるが、旧町村分を含んでいない。
(総務省「市町村決算状況調」各年版より筆者作成)

以上から、三位一体改革以降の都市財政は、社会保障関係費の自然増や震災復興等の財政需要増大から全体として財政規模を拡大してきたが、財政状況は大都市ほど相対的に逼迫していることがうかがえる。その要因として、大都市の公債費負担が重いなかで基準財政需要額が抑制されたことがある。一方、中小規模の都市においては全体として経常収支比率の悪化を招いていないが、それは人件費抑制や投資抑制による公債費負担抑制等が図られたことを反映している。

2 市町村合併、東日本大震災と都市財政

(1) 合併自治体の財政

「平成の合併」が一区切りとなるなかで、合併自治体の多くは、合併算定替（2012年度約9,300億円）の100%保障が2014年度または2015年度で期限切れを迎え、厳しい財政見通しに直面している⁸。合併自治体による連絡協議会が合併算定替に替わる支援策を要望したのを受けて、総務省は合併自治体に対する新たな財政措置を導入した。基準財政需要額を2014年度以降5年程度の期間で見直すとしており、具体的には以下の3点の見直しを進めるとしている。①支所に要する経費の算定、②人口密度等による需要の割増し、③標準団体の面積を拡大する方向で見直すとともに、それに伴う標準団体の施設数の見直し、である。そのうち支所に要する経費の算定は、2014年度から3年間かけて先行的に実施される（算定額3400億円程度を3年間かけて3分の1ずつ加算）。②、③については、2015年度以降実施するという。

合併自治体は、合併によって行財政の効率化が行われることを想定されており、合併後10年間の合併算定替100%、その後5年間の段階的縮小を経て、16年目から一本算定に統一される。それまでに職員数の削減を図るなどの行財政改革を進めていかなければ、収支均衡を維持できないことになる。

合併自治体の財政が悪化する要因は複合的であるが、主に以下の要因が挙げられる。第1

⁸ 町村からみた「平成の合併」の問題点については、全国町村会『「平成の合併」をめぐる実態と評価』2008年、参照。

に、合併特例事業に伴う後年度公債費負担の問題である。合併特例債を使った大規模事業を進めた場合、交付税措置率が70%という手厚い財政措置ではあるが、事業規模が大きければ、それだけ後年度の公債費負担が重くなることは必然である。

第2に、新市建設計画において過大な人口目標を設定した上で、行財政計画を立てる場合が多いことである。過大な人口目標は過大な公共施設整備等につながり、維持管理経費を含め、後年度の財政に影響する。

第3に、社会資本整備において、合併前の自治体間の格差を解消すべく地域の実情に合わない計画が進められたことである。特に下水道整備計画を農山村部を対象を拡大した場合、中長期的な財政への影響は大きいものとなる。

第4に、合併特例事業等により財政余裕度が縮小するなかで、三位一体改革による交付税削減が自治体財政に厳しく影響したことである。

交付税削減によって財政危機に陥った合併自治体は、厳しい財政健全化策を余儀なくされた。財政健全化策は、職員削減、支所の職員配置縮小、公の施設の管理運営費削減、小・中学校・保育所等の統廃合、住民サービスの見直し、補助金の見直し、住民負担の引上げなど自治体行財政全般に及んだ。

以上の財政健全化策に加えて、合併自治体は合併算定替終了時を見据えたさらなる行財政効率化を進めていかねばならない課題に直面している。その際、周辺部を中心とした支所や公共施設の統廃合等を進めることになれば、住民の生活条件や地域コミュニティへの影響が懸念される。集落の分散、点在を特徴とした農山村地域において定住政策や少子化対策を進める際に、「集約化」政策との整合性があるかどうか厳しく問われることになる。

(2) 被災自治体の財政

東日本大震災・福島第一原発事故からの復興は正念場が続いているが、制度上・財政上の課題はどうか⁹。応急対応については、災害救助法に一定の柔軟な運用が行われたものの、いまだに生業への支援、現金給付が行われていない。震災廃棄物処理については、市町村のがれき処理費用に対するこれまで平均86.5%であった国庫補助率を平均95%まで引上げ、市町村負担分については起債でまかない、償還費を後年度100%交付税措置するという財政措置の拡充がなされた。災害復旧事業については、対象範囲の拡大、補助率の引上げが行われ、復旧事業において巨額の起債を予定していた部分を特別交付税で手当てすることにより、財政負担が大幅に軽減された。

復興財政は、新たに復興交付金と取崩し型復興基金が創設された。復興交付金は、国交省など5省40事業からなり、高台移転・区画整理などの復興まちづくり、災害公営住宅などの

⁹ 東日本大震災からの復興の現状と課題については、塩崎（2014）、参照。また、復興財政については、宮入（2013）、参照。

住宅復興、農林漁業の復興、学校施設整備などを進める。各自治体は、40事業から事業を選択し、それぞれハード整備を行う基幹事業とソフト事業に充てることのできる効果促進事業を組み合わせることが可能である。国庫補助率は概ね75%以上となり、さらに追加的国庫補助があり、事業費のうち地方負担分については特別交付税を充てた。

「自由に使える」というふれこみで導入された復興交付金は、社会資本整備総合交付金の手法が採用されており、実際の用途は5省40事業に限定され、その中身もハードが中心となっている。復興交付金は、特定の復興事業を進めるための財源として期待できるが、執行にあたっては各省の関与が強く残るものとなっている。

取崩し型復興基金は、2011年度2次補正予算による特別交付税増額分や寄付金を原資とした創設された。復興基金は被災自治体の裁量が働くメリットがあるものの、十分な金額とはいえない。

以上のように、復興交付金などの政府の財政措置では、被災者の生活再建や生業の再建が十分に保障されるとは言いがたい。ただし、2012年度補正予算で津波住宅被害再建支援に対する震災復興特別交付税の措置が打ち出され、嵩上げなど住宅再建への支援に活用されることになったのは一歩前進といえよう。

被災自治体においては、国の復興予算を含む国家財政・地方財政運営の先行きへの不安や自治体の地方行革・財政健全化路線の継続を背景として、復興交付金等の国の財源措置が得られる範囲に事業をとどめざるを得ない状況があり、被災者の生活と生業の再建に対する支援を行うに足る財源が極めて不足している。ただし、そのなかでも生活再建への独自支援など工夫している被災自治体の例もみられる。

表7は、東北3県沿岸部被災都市（仙台市を除く）の財政をみたものである。震災を受けて被災都市の歳入規模は約3倍となる一方、基準財政需要額は微減、基準財政収入額は約11%減となっている。このことは、被災自治体への財政措置が普通交付税ではなく主に特別交付税及び復興交付金を含む国庫補助負担金で措置されていることが反映している。経常

表7 東北3県沿岸部被災都市における財政指標の変化（2006年度～2012年度）

単位：千円

	歳入総額	歳出総額	基準財政需要額	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち		財政力指数
						人件費 (%)	公債費 (%)	
2012年度	1,772,286,711	1,621,540,670	210,888,043	108,693,363	94.2	26.2	20.2	0.49
2006年度	434,637,456	425,540,611	213,093,970	122,428,150	91.1	30.0	19.0	0.53
変化率	307.8%	281.1%	-1.0%	-11.2%				

* 仙台市は除いてある。

* 次の自治体を含む。宮古市、大船渡市、久慈市、陸前高田市、釜石市、石巻市、塩竈市。気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、いわき市、相馬市、南相馬市。

* 2006年度の歳入歳出額等は旧町村分（旧本吉町）を含む。財政指標については平均値であるが、旧町村分を含んでいない。

（総務省「市町村決算状況調」各年版より筆者作成）

収支比率は上昇しており、震災関連の財源措置がなくなれば財政状況は厳しいものとなることが示唆される。

3 人口減少社会における都市財政の課題

(1) 「消滅可能性都市」論と地方創生戦略

安倍政権が地方創生を重点課題として打ち出すに至る過程で重要な役割を果たしたのが、2014年5月に発表された日本創成会議「ストップ少子化・地方元気戦略」(以下、「増田レポート」という。)であった¹⁰。増田レポートは、2010年の若年女性人口が2040年に5割以上減少する896自治体を「消滅可能性都市」とした自治体リストを推計値入りで公表した。また、「若者に魅力のある地方拠点都市」を中核とした「新たな集積構造」を構築し、「選択と集中」の考え方のもとで投資と施策を集中することを提言した。増田レポートは経済財政諮問会議や産業競争力会議等でも紹介され、政府の方針の中核に据えられた。「骨太方針2014」では、「人口急減・超高齢化」への流れを変えるための制度・システム改革を打ち出すとともに、50年後に1億人程度の人口を保持する目標を掲げ、司令塔となる本部を設置することが盛り込まれた。地域戦略に関しては、地域における「集約・活性化」を進め、民間資金・ノウハウの大胆な導入、都市機能の集約や地方中枢拠点都市圏等の形成等を進めることが打ち出された。

政府は2014年12月に「地方創生長期ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略(以下、「地方創生総合戦略」という。)」を策定した。そのうち「地方創生長期ビジョン」は、人口問題に対する基本認識として、人口減少は経済社会に大きな重荷になることとともに、地方では地域経済社会の維持が重大な局面を迎えると警告した。また、東京圏への人口の集中が日本全体の人口減少と結びついていると指摘した。その上で、人口減少問題に取り組む意義として、的確な政策を転換すれば未来は開けることと、「待ったなし」の課題であることを強調した。

その上で、めざすべき将来の方向は「活力ある日本社会」を維持することであると、人口減少に歯止めがかかると2060年に1億人程度の人口が確保され、人口構造が「若返る時期」を迎えることができるとした。また、「人口の安定化」とともに「生産性の向上」が図られると、2050年代に実質GDP成長率は1.5～2%程度が維持されるとした。

さらに、地方創生がもたらす日本社会の姿として、地域資源を活用した多様な地域社会の形成、外部との積極的なつながりにより、新たな視点からの活性化、地方が先行して若返り、東京圏は世界に拓かれた「国際都市」への発展、地方と東京圏がそれぞれの強みを活かして日本全体を牽引、といった姿を提示した。

地方創生総合戦略は2015年度から2019年度の5か年を期間としたものであり、2015年度中

¹⁰ 増田レポートをもとにした文献として、増田寛也(2014)、参照。また、増田レポートへの批判については、小田切(2014)、山下(2014)、岡田(2014)、参照。

に都道府県、市町村において「地方版総合戦略」の策定を促すものである。なかでも「まちの創生」において、「集約・活性化」、「コンパクト化」と「ネットワーク」を強調し、「連携中枢都市圏」の形成を促進するとしている。総合戦略では次の4つの基本目標を設定している。①地方における安定した雇用の創出、②地方への人の流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する、である。

このうち④では、中山間地域における「小さな拠点」の形成、公立小・中学校の適正規模化、小規模校の活性化、休校した学校の再開支援、地方都市における都市のコンパクト化と周辺等の交通ネットワークの形成、地方都市の拠点となる中心市街地等の活性化を強力に押し進める包括的政策パッケージ等が盛り込まれている。

さらに、「国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等」の項目では、地方創生特区の指定、子ども・子育て支援新制度の円滑な施行、地域包括ケアシステムの構築、地方法人課税改革の推進、ふるさと納税の拡充、地方における企業拠点の強化の促進、新型交付金等が盛り込まれた。

地方創生総合戦略は、早くも緊急経済対策と2014年度補正予算案（予算規模3.1兆円）において具体化された。緊急経済対策では、景気の現状についての認識として、経済の好循環が生まれ始めているとしながら、個人消費等の弱さや地方における経済の好循環の実現が十分でない指摘した。その上で、対策の内容として次の3つの柱を設定した。①地域の実情に配慮しつつ、消費を喚起（自治体による消費喚起／生活支援策に対する交付金。省エネ住宅ポイント制度など）、②地方が直面する構造的課題への取組みを通じた地方活性化（地方創生「総合戦略」の先行的実施への交付金など）、③災害復旧、復興の加速化（原子力災害からの福島復興交付金など）。対策の規模は3.5兆円程度であり、GDP押し上げ効果は概ね0.7%程度を見込んだ。

(2) 「集約化」と「活性化」

地方創生総合戦略は、「しごとの創生」と「ひとの創生」の好循環を生み出す政策パッケージとそれを支える「まちの創生」の推進を掲げている。そのうち「しごとの創生」と「ひとの創生」の施策については、従来の施策の延長線にあるものがほとんどであり、それに加えて、新型交付金や税制措置（地方企業拠点強化税制、ふるさと納税拡充等）、地方創生特区、地方分権改革（農地転用等）等を活用して、自治体の「知恵だし」競争を組織化する枠組みとなっている。

「まちの創生」については、要約すれば「集約化」と「活性化」という2つから構成されると考えられる。まちの「集約化」は、人口減少と財政制約を背景とした地域再編戦略であり、都市の「コンパクト化」と「ネットワーク」をキーワードとして、「連携中枢都市圏」の形成

をめざし、中心都市に施策と投資を集中させるとともに、中山間地域などでは基幹集落を「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）として位置付け、施策と投資を集中させる。「集約化」戦略のポイントとなるのが公共施設の集約化である。ただし、公立小・中学校については、適正規模化（一定の規模確保）が望ましいとしながら、小規模校の存続を選択する場合や休校した学校を再開する場合に対応したきめ細やかな支援を位置付けている。この点では、文科省のめざす「適正規模化」と地域コミュニティの存続が矛盾することが反映している。学校統廃合問題は、地方創生戦略における「集約化」と地域コミュニティの維持・地域再生とが両立しえないケースがあることを示している。

一方、まちの「活性化」については、基本的には、買い物、公共交通、物流、教育、医療、福祉、行政、居住など幅広い生活サービス機能を拠点に整備していくことで図られるという意味では、「集約化」とセットで構想されている。しかし、そのための政策手段としては、公共施設の集約化や交通ネットワークの整備、大都市圏における公的賃貸住宅団地の福祉拠点化等を除けば、主に民間企業・団体等に依存、あるいは期待する内容になっている。それゆえ、「集約化」がそのまま「活性化」につながるかどうかは、当然ながら保障されているわけではない。

(3) 公共施設の老朽化対策、総合管理計画の策定と「集約化」への財政誘導

総務省は、自治体が解体撤去する意向を示している社会資本は約1万2千件、解体撤去費用約4千億円（廃棄物処理施設、教育関係施設、公営住宅等）にのぼることを明らかにした¹¹。

政府は2013年11月に策定した「インフラ長寿命化計画」に基づき、自治体に対して計画策定を期待したが、さらに2014年4月、自治体に公共施設等総合管理計画の策定を要請した（インフラ長寿命化計画はこれに該当するものとする）。公共施設等総合管理計画では、すべての公共施設等を対象に、公共施設等の状況、人口の今後の見通し、公共施設等の維持管理・更新等に関わる中長期的な経費やそれらに充てる財源の見込みなどを把握するとともに、長期的視点に立った老朽化対策と適切な管理・修繕の実施、トータルコストの縮減・平準化を含む総合的計画的な管理が求められる。

総務省調査によれば、自治体が予定している公共施設の解体・撤去のうち、費用額が廃棄物処理施設に次いで多いのが教育関係施設である。なかでも小・中学校に対しては文科省が集約化の推進を打ち出している。文科省は小・中学校の規模適正化の新たな基準の設定を検討しており、小学校4km、中学校6kmの基準を変更し、交通機関の利用を前提に1時間の通学時間を可能にする方向だという。また、2015年度政府予算案において、公立小・中学校の教職員定数について、少子化による自然減分を超えて減らす「純減」とする方針を打ち出

¹¹ 「公共施設等の解体撤去事業に関する調査」2013年12月。

しており、義務教育費国庫負担金も減額する。

公共施設等総合管理計画は、地方創生総合戦略のなかで位置付けられることになるため、公共施設の集約化・複合化、あるいは転用等の推進が重視されることになる。実際、2014年度予算から公共施設等の除却に対する地方債の特例措置がとられるとともに、2015年度予算から新たに公共施設の集約化・複合化事業に対する地方債（充当率90%、交付税算入率50%）が創設される。また、公共施設の転用事業に関わる地方債措置（充当率90%、交付税算入率30%）も創設される。

公共施設の集約化・複合化を促進する財政誘導とならんで、公立病院改革についても公立病院の再編・ネットワーク化を促進するため交付税措置が見直される。従来の公立病院の新設・建替等に対する交付税措置は、病院事業債の元利償還金の30%交付税措置であったが、通常の整備の交付税措置率を25%に引き下げるとともに、再編・ネットワーク化に伴う整備に対しては交付税措置率を40%に拡充し、重点化を図る。また、公立病院の新設・建替等に対する都道府県の役割を強化し、都道府県が適当と認めたものに対して交付税措置を行うこととした。さらに公立病院の運営費に関わる交付税算定基礎を見直し、従来の許可病床数から稼働病床数に変更する。

いわゆる箱モノ系施設に対して、上下水道や道路・河川等のインフラ系については、人口減少下にあっても容易に集約化できないと思われる。その一方では、下水道事業会計及び簡易水道事業会計への企業会計適用が推進されており、接続率の低下や人口減のなかで「赤字繰出」の抑制を図る場合、独立採算性強化に基づく料金引上げ圧力が強まることが予想される。そうなれば、条件不利な中山間地域における定住条件が悪化し、地方創生のブレーキになるおそれがある。

以上のように、「増田レポート」のショック効果を背景として、地方創生戦略の「集約・活性化」戦略のもとで、総務省をはじめ各省庁の「集約化」、「コンパクト化」への施策誘導・財政誘導が総合的に展開される枠組みとなっており、都市自治体がこれらにどう対応するのが喫緊の課題となっている。

むすびに代えて—人口減少社会と都市財政のあり方—

「平成の合併」を経てエリアの広がった現在の都市自治体の多くは、自治体内に広く農山漁村地域を含んでいる場合が多くなっている。人口減少社会への流れが当分は止まらないことが明らかであるなかで、現有する公共施設・公共インフラは将来を見通せば都市財政にとって重い財政負担要因となっている。また、経済停滞が長期化するなかで、国・地方を通じたフローとストックの財政赤字が財政制約として意識されている。

こうしたなかで、各自治体は「増田レポート」の説く「守りのコンパクト」を意識せざるをえないことになる。しかし、山下（2014）が主張するように、人口減少と財政制約のもとで

の公共施設のあり方は、必ずしも「集約化」を不可避とするわけではない。学校であれば、各地区の実情に合わせてスケールダウンを図る方法もある。また、「集約化」の対象となる農山漁村地域は、東京都などの大都市部と比べて合計特殊出生率が高いのであり、「集約化」によって「ミニ東京」をつくる政策は方向がずれているのではないかという批判もある。いずれにせよ、公共施設のあり方や「集約化」をめぐることは、住民自治、集落・コミュニティ自治の力が問われることになるだろう。

さらには、公共施設等老朽化・更新問題を検討する際の前提として、人口減少社会のもとでの地方財政全般における自治体財源保障のあり方について、基本的な考え方を明確にする必要があるだろう。農山漁村地域が人を育てる力をもつとともに、地域資源を活用することによって価値を生む出す可能性があるとするれば、農山漁村地域の公共施設等の老朽化・更新に関する財源保障を含め、自治体財源保障のあり方を総合的に検討する必要があるだろう。こうした点を掘り下げることなく、財政再建のための行財政効率化一辺倒の方向性をとるべきではない。

次に、地域の活性化に関しては、必ずしも「増田レポート」の説く「攻めのコンパクト」戦略である必要はない。地域を総合的にどう維持・再生していくかについて、「集約化」戦略に固執せず、地域の実情に即した「まち」と「むら」（集落）のあり方を検討していくことが望ましい。

この点に係る財源保障については、国・地方を通じた指令塔によるトップダウンと「知恵出し競争」の組織化・誘導といった枠組みでは、真に地域の実情に合った総合的な地域づくりが歪められるおそれが高い。地域の現場においては、交付金事業等の期限に追われるなかで、これまでの地域の人材、資源、技術を生かした内発的な取組みの真価が問われることになるだろう。

また、地方創生総合戦略では、「結果」を重視するとしているが、そもそも政府の施策・予算をみても、2060年に1億人程度の人口を確保するために合計特殊出生率を飛躍的に引き上げることが達成できるのかについて、強い疑問を持たざるをえない。若年労働者の非正規化と所得格差の問題などに関する中央政府の抜本的な政策転換なしに、地方に「頑張れ」と言っているように見える。

実際、先に述べたように2015年度予算・地方財政計画において、地方交付税における政策誘導が強まっている。地方創生関連では、地方交付税において地域の元気創造事業費（2014年度創設）に加えて人口減少等特別対策事業費が創設され、「取組の必要度」とともに「取組みの成果」を反映した算定が行われる。「取組の必要度」に関しては、人口増減率、若年者就業率等を指標に用い、現状の指標が悪い団体に割増しするとしている。「取組みの成果」に関しては、人口増減率や若年者就業率等の指標を改善させた団体に割り増す。「取組みの成果」による交付税割増は、交付税のナショナルミニマム（スタンダード）保障としての性格を歪

めるとともに、交付税の客観性や自治体間の公平性をも傷つけるものではないか。

また、補正予算で創設された新交付金「地方創生先行型」においても、「内容の優れた」事業については「上乘せ交付」があるとしているが、誰が何をもって「内容の優れたもの」と評価するのであろうか。

人口減少社会のなかで地域再生が重要課題となる時代において、地域の実情に応じて、住民参加により創意工夫、「知恵出し」が求められるのであれば、従来から都市自治体の課題であった都市税制の拡充及び地方交付税拡充といった本筋の改革を見据え、そのための条件として、租税面での「小さすぎる政府」からの転換を求めていくべきではないか。

参考文献

伊藤元重『日本経済を創造的に破壊せよ！—衰退と再生を分かちこれから10年の経済戦略—』

ダイヤモンド社、2013年

岡田知弘『「自治体消滅」論を超えて』自治体研究社、2014年

小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波書店、2014年

塩崎賢明『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災—』岩波書店、2014年

西村茂・廣田全男・自治体問題研究所編『大都市における自治の課題と自治体間連携』自治体研究社、2014年

平岡和久・自治体問題研究所編『新しい時代の地方自治像と財政—内発的発展の地方財政論—』自治体研究社、2014年

増田寛也編著『地方消滅—東京—極集中が招く人口急減—』中央公論新社、2014年

宮入興一「災害と地方財政」重森暁・植田和弘編『Basic 地方財政論』有斐閣、2013年

宮本憲一『財政改革—生活権と自治権の財政学—』岩波書店、1977年

山下祐介『地方消滅の罨—「増田レポート」と人口減少社会の正体—』筑摩書房、2014年