

少子高齢化における地方自治体財政について

——新潟県湯沢町を例にした税収シミュレーション——

石 川 智 貴^{*1}
大 内 悠 輔^{*2}
平 賀 一 希^{*3}

Aging Society and Municipal Government Budget: A Case in Yuzawa Town

Tomoki ISHIKAWA
Yuusuke OOUCHI
Kazuki HIRAGAO

Abstract

This study investigates how much tax revenue of rural municipality, town or village will decrease using Yuzawa town, Niigata prefecture. Yuzawa is categorized as the town at risk of disappearing by “Masuda report”. Decreasing population accompanies the shrink of economic activity and tax revenue, and then this study roughly forecasts the future tax revenue as the benchmark simulation which uses the evaluation of “Regional revitalization”. We find that the total tax revenue of Yuzawa town may decrease about half until FY2040 given the current demographic and land price trend.

1. はじめに

わが国においては、長年の政策課題とされてきた少子高齢化問題に直面している。最近では、2015年の国勢調査における総人口が2010年に比べ約105万人減るなど、人口減少局

*1 東海大学大学院体育学研究科修士2年

*2 元東海大学政治経済学部経済学科

*3 東海大学政治経済学部経済学科准教授

面にきていることがわが国の人口問題が深刻であることを物語っている。

本研究は、増田レポートにおいて『消滅可能性自治体』に分類された新潟県湯沢町の財政状況について、人口推計の予測に基づいた財政シミュレーションを行う。手法としては、鎌倉市（2013）などが行った財政シミュレーションの手法を踏襲し、新潟県湯沢町の税収の予測を行うこととした。本稿で分析した結果では、増田レポートで用いられた社会保障人口問題研究所の『人口予測』の中位値ないしは税収の推移のトレンドをベースに予測すると、2015年度では38.2億円であった税収が2040年度には19.8億円にまで減少する。特に、固定資産税の落ち込み幅が非常に大きく、人口減少への対策だけでは税収確保の観点では十分ではないことが示唆される。本稿のシミュレーション結果を前提に考えると、足元では健全な湯沢町の財政状況が悪化し、かつ国ないしは県からの補助金に依存する可能性が高まり、他の自治体の財政状況にも影響を及ぼす可能性も考えられる¹⁾。同時に、現状では東京一極集中の形になっているが、増田（2017）で指摘されるように、将来的には東京でも人口減少と高齢化の問題が直面し、特に高齢化による介護人材の移住が地方の衰退により拍車をかける可能性も考えられなくはない。

本稿は以下のように構成される。第2節では、先行研究や事例について説明する。第3節では、本稿で分析の対象とする新潟県湯沢町の経済・人口動態・財政状況について概説する。第4節ではシミュレーションの手法および結果を示し、第5節で結論を述べる。

2. 先行研究・事例

人口の高齢化に伴う地方財政全体への影響を考えるために上田他（2010）は、人口構造の変化に連動する支出項目（医療・介護・年金・児童手当・子ども手当・生活保護）について少子高齢化の影響を具体的に反映した地方歳出の推計を行い、現行の地方財政政策の考え方を参考にし、一定の過程に基づいて地方交付税や地方債の金額を算出し、地方普通会計及びSNAベースの地方政府の収支を計算するモデルを構築し、シミュレーションを実施した。その結果として、広域高齢者医療制度・介護保険に関する費用が増加することに伴い、地方負担額についても増加が見込まれるが、地方財政の支出全体の中で、これらの費用の割合は大きなものではないことから2030年頃までの間に、現行制度の下で、人口構造の変化による収支悪化を原因として債務残高GDP比の急増が生じる可能性は低いということを明らかにした。また、歳出抑制シナリオのシミュレーション結果によれば、地方財政においては、人件費及び投資的経費の占める割合が非常に大きいので、子どもの数の減少を反映した教育費人件費の削減、その他人件費における効率化の反映、投資的経費の抑制を行うことによる収支改善効果が人口高齢化に伴う負担額の増加に見合う規模にな

り得るということも明らかにした。それを踏まえて、上田他（2010）は、財源超過が生じる場合、追加的な歳出等に用いるのではなく、全体としての地方の債務増加の抑制に用いることが、地方財政全体の改善にとって重要であると述べている。

また、吉田・赤井（2003）は、長期的には、地方潜在力を自由に発揮できる仕組みを構築し、地方が自立しえる仕組みを整えていくことが重要と考え、地方財政需要の中身の吟味を行い、具体的な地方歳出削減策を実施した場合に、地方交付税額、国庫支出金額の削減を通じて、各地方自治体の地方財政がどう変化するかについて、シミュレーション分析を実施した。その結果として、基準財政需要における投資関係経費の削減を中心に地方歳出の見直しを行った場合、都道府県においては歳出の約5割強を、市町村においては約6.5割強を独自財源で賄えるようになることが明らかとなった。また、現状に比べて、国から地方への住民1人当たり移転財源額（地方交付税+国庫支出金）に関する地域間格差は拡大するものの、その結果、住民1人当たり歳入総額（ただし公債収入除く）に関する地域間格差は縮小することが明らかにされた。さらに、投資的経費部分をほぼ全廃するほどの大規模な財政需要の削減を実施しない限り、交付税特会における借入金（単年度増加分）を無くすことすらできないことと、近年の民間における給与削減トレンドに合わせて地方公務員給与も削減すると、日本全体で約1兆2,000億円程度地方交付税・国庫支出金総額が減額できることも明らかにした。

またこの結果を踏まえて、各地域における住民厚生がどのように変化するのかを検証することが必要であり、より精緻に、真に必要な財政需要を明らかにしていく作業が必要と述べている。

また、内藤他（2005）は、財源移譲や地方交付税の見直しといった地方歳入の構造改革について、欧米主要6か国の歳入の制度や実態を参照しつつ、地方分権の主旨に見合った改革の方向性を検討するとともに、財源移譲のシミュレーションを行った上で、政府などの地方税財政改革案を評価し、必要な施策を提言した。その結果、地方分権を進めるための財源移譲は、まず、所得税から個人住民税への財源移譲を3兆円規模で行い（三位一体の改革で実施）、さらに、消費税から地方消費税へ3.3兆円規模の財源に上を行うとともに、最終段階として、たばこ税など基幹税以外の税目を地方へ移譲することも考え得ると述べている。

これらのほかに、地方に焦点を当てたいわゆるミクロ的な財政シミュレーションを行っている研究もある。

服部他（2013）は、将来人口推計と連動させた歳入の見込みと、少子高齢化の進展に伴う歳出の見込みをベースに、今後、20年間にわたる財政シミュレーションを鎌倉市を対象として、人口の要因による基本推計と、人口以外の要因によるシナリオとして、定年延長

シナリオ、経済成長シナリオの計3つの状況で実施した。その結果、基本推計においては、平成44年度において約23億1000万円の財源不足が明らかになったが、2つのシナリオを想定した場合の結果では、定年延長の影響により約3億2500万円、経済成長の影響により約18億3400万円の増収効果が得られ、これにより、歳入と歳出の差額は約1億5000万円となり、財源不足が緩和されることを明らかにした。

また、大都市制度（特別区設置）協議会事務局：副首都推進局（2017）では、特別区分と大阪府分という区割り案を比較検討するための材料として、特別区の財政運営が将来的に成り立つのかどうかシミュレーションにより実証を試みた研究もあった。

先行研究や事例においては、集計データを用いるないしは規模の大きいかつ足元では人口が減少していない自治体での分析となっている。本稿は、新潟県湯沢町という自治体の規模が大きくはなく、かつ消滅可能性自治体に指定されているところで分析していることが先行研究との相違点である。

3. 新潟県湯沢町の現状

3.1 新潟県湯沢町の現状

新潟県湯沢町は、新潟県の中部最南端に位置しており、南東に群馬県、西には長野県との県境があり、山々に囲まれた町である。上越新幹線及び関越自動車道が通じ、東京からは約90分（上越新幹線）、約120分（関越自動車道）ほどで移動できる。北陸新幹線開業前は首都圏と北陸との連絡駅という役割も存在し、ほくほく線開通後は金沢・福井方面とを結ぶ「はくたか」が日本初の160 km 運転を行うなど、首都圏と北陸とを結ぶ結節点・交通の要所という機能も担っていた。

その一方で、古くから宿場町として栄えるとともに温泉街としても知られている。昭和31年に湯沢町観光協会が設立をされたのを機に、昭和36年に苗場スキー場が開業しウィンタースポーツのメッカとしての地位を確立する。更には昭和57年に上越新幹線が開業したことで、首都圏との距離が短くなりより観光地としての地位を高め、平成2年にはガーラ湯沢スキー場がオープン。新幹線の終着駅に直結する構造でより気軽にスキーをすることが出来るようになった。またバブル時には多くの別荘やリゾートマンションが立てられるなどし、玄関口である越後湯沢駅の地価は平成3年に一坪161万に到達するなど、別荘地やリゾート開発の一モデルとしての地位を確立している²⁾。

3.2 人口動態

湯沢町の総人口は1990年の9,986人をピークに減少傾向にある。2040年には5400人にな

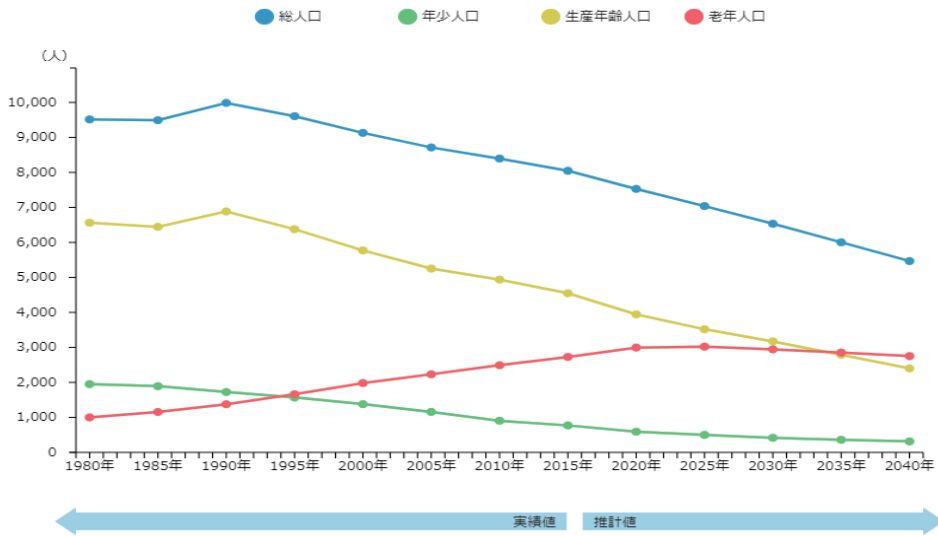


図1 新潟県湯沢町の人口推移予測
(RESAS 地域経済分析システムより引用)

ると推定されており、ピーク時の人口の4割減となる予測がなされている。詳しくみていくと、年少人口は減少の一途を辿り、2040年には総人口のうち約5%台になると想定されており、少子化がかなり進行していると言える。その一方、老年人口は2020年まで上昇していくため高齢化も併せて進行していく。ただしそれ以降は減少傾向となり、全体として総人口は減少していくプロセスを辿っていくこととなる。湯沢町の状況と将来予想は決して珍しいものではなく、全国の地方自治体で人口減少・少子高齢化が進行していている。そうした流れの中で、湯沢町は増田レポートにおいて「消滅可能性都市」として定義されている。

「増田レポート」とは、日本創生会議 人口減少問題検討分科会（座長 増田寛也 東京大学大学院客員教授）を中心にまとめられたものである。日本創生会議とは、長期的視点に立ち、世界・アジアの動きを見据えた日本全体のグランドデザインを描き、その実現に向けた戦略を策定すべく、産業界労使や学識者などの有志が立ち上げた組織である。また人口減少問題検討分科会は、進行しつつある「人口減少」という現実を直視したうえで、国民生活の質の維持や向上をどのように図るかを検討することを目的に、従来の少子高齢化対策にとどまらない総合的な政策の在り方を検討しているものである。増田レポートにおいて、日本の896の自治体が消滅する可能性がある指摘されたことで大きな話題を呼んだ。それは減少を続ける若年女性人口の予測からなされたものであり、若年女性人口が50%を超える（推計）896の自治体が「消滅可能性都市」として指摘されるとも

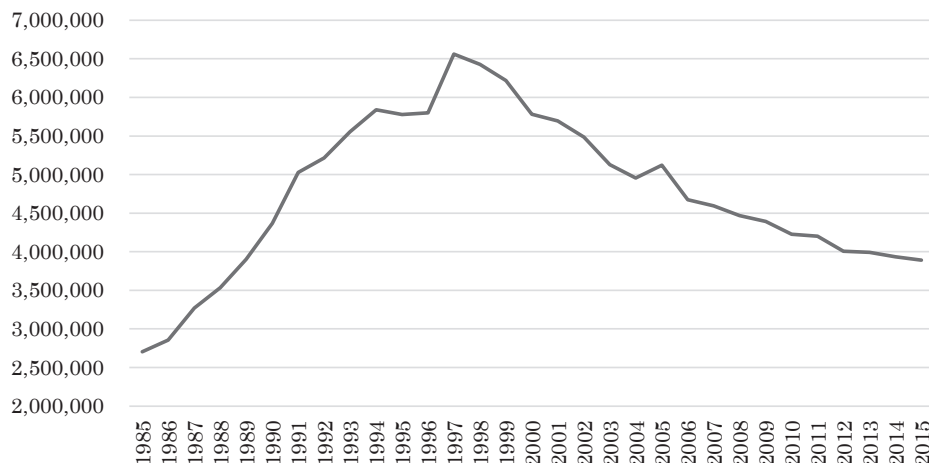


図2 地方税収の推移（単位：千円）

（湯沢町決算書などを参考に筆者作成）

に、2040年に人口1万人未満（推計）の523自治体については「消滅可能性が高い」と指摘している。例えば、湯沢町は若年女性人口変化率が -73.5% と予測されているとともに、2040年に人口1万人未満となるため新潟県内では若年女性減少率ワースト2位となっている。

3.3 湯沢町の財政上の特徴

先にも述べたが湯沢町は豊富な固定資産税などに代表される税収などの自主財源が、同規模の他自治体に比べ恵まれている。平成27年度決算において歳入（76.7億円）のうち、自主財源である町税の約80%を占めるなど町の財源として重要な役割を担っている。また、基準財政収入額が基準財政需要額を上回っていたため、長年にわたり普通交付税の不交付団体であった。しかし、平成24年度から普通交付税の交付団体となったが、まだその額は他の自治体と比べても小さい額である。

図2は湯沢町の地方税の推移であるが、1985年からバブル経済による別荘やリゾートマンションの建設ラッシュにより、地方税収入が増加していく。しかし、バブル崩壊後は下降トレンドとなり、ピーク時の60%前後にまで落ち込むなどしている。現状の人口動態などを鑑みると、税収の下降傾向は続くと考えられる。

図3は湯沢町の歳出額の推移である。歳出額も歳入額と同様に、1980年代までは上昇し、1990年以降は1990年代半ばに景気対策として公共事業が増加することで、一時的に増加したのを除いて、2010年まで減少していた。近年においては、建物の建て替えなどのインフラ更新等による歳出の増加が、湯沢町の財政状況を圧迫することが予想される³⁾。

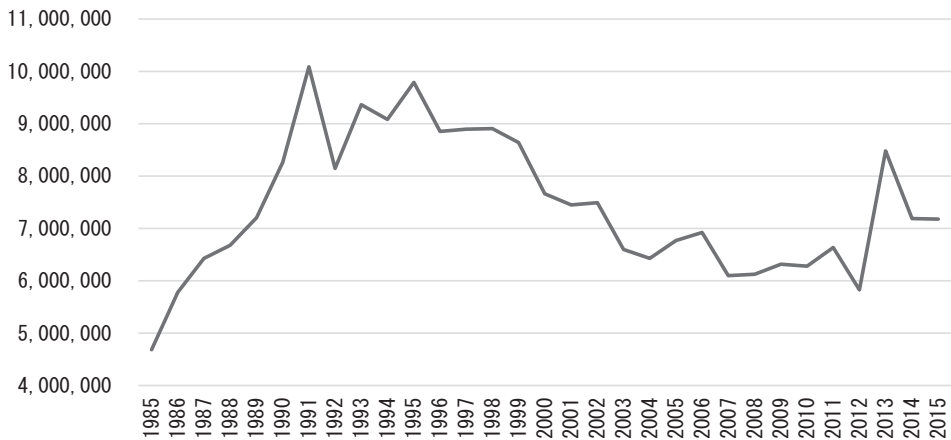


図3 湯沢町の歳出額の推移（単位：千円）

（湯沢町決算書などを参考に筆者作成）

3.4 湯沢町の取り組みと課題

湯沢町は先にも述べたが2040年には人口が4割減少となる予想がなされている。そのため町としてその現状に危機感を持ち様々な方向性を打ち出している。施策としては大まかに、湯沢町からの転出を防ぐ施策と、湯沢町への転入を進める施策の2点に分けることが出来る。まず大事になるのは収入の整備であるが、こちらについては湯沢町商工会議所を中心にゆざわU・Iターンを積極的に推進している。また湯沢町でなく県として県外在住の大学生らが就職活動をする際に実費負担となっていた交通費を補助するといった施策も行われている。さらには起業支援補助金による起業支援、新幹線通勤補助金として毎月5万円を10年間補助する通勤支援などがある。今後、人口減少が進んでいく中で、潤沢であった地方税の減少により政策の転換期に差し掛かっているとみなす考え方が多くなってきている。

3.5 まとめ

本節より、新潟県湯沢町についてその概要を説明した。人口が減少しており、地域経済が衰退する中においても、足元の財政状況が健全であることが分かった。一方、「増田レポート」で指摘されるように、消滅可能性都市に該当するように、人口が減少し続ける中で、財政状況が健全であり続ける保証は必ずしもできない。従って、次節では税収に焦点を絞り、「増田レポート」で見ている2040年度までの人口動態をベースに、税収シミュレーションを試みる。

4. 税制シミュレーション

ここでは人口が減少する局面において、地方自治体の税収がどのように変化するかを新潟県湯沢町の税収データを用いて予測シミュレーションを行う。シミュレーションにあたっては、1985年度から2015年度までのデータを基に、以下のように予測値を導出する⁴⁾。

4.1 個人住民税

鎌倉市（2014）⁵⁾では、年齢（5歳）区分別の納税者一人当たり税額を用いて予測を行った。しかし、今回は年齢区分別一人当たり税額のデータは利用できなかったため、以下のような検証を行った。

① 住民税個人均等割および退職所得を除く所得割

社会保障人口問題研究所の『将来予測』における15歳人口の変化率を年率換算した値によって予測した。

② 退職所得分

社会保障人口問題研究所の『将来予測』における65歳人口の変化率を年率換算した値によって予測した。

4.2 法人均等割・法人所得割

2000年から2015年の対前年度変化率の平均値を用いて予測した。

4.3 固定資産税

土地・家屋・償却資産（および交付金・納付金）ともに1997年から2015年の対前年度変化率の平均値を用いて予測した⁶⁾。

4.4 軽自動車税

社会保障人口問題研究所の『将来予測』における15歳人口の変化率を年率換算した値によって予測した。

4.5 町たばこ税

社会保障人口問題研究所の『将来予測』における20歳人口の変化率を年率換算した値によって予測した。

4.6 入湯税

2000年から2015年の対前年度変化率の平均値を用いて予測した。

4.7 地方税収

図4に記載されているとおり、景気変動を考慮しない形での予測は基本的に下方トレンドを取っており、2015年決算では約38.2億円であるが、2020年には約33.9億円、2030年には約25.9億円、2040年には約19.8億円に減少することが予想され、約48%税収が減少するという結果となった。図5、6では個人および法人住民税の推移が示されており、人口が減少する中で住民税が減少することを示している。もっとも、湯沢町の税収の約8割を占める固定資産税については、近年において地価の下落や家屋の価値の下落により、固定資産税が大幅に減少することが図7から10の予測の推移を見ることが読み取れる。

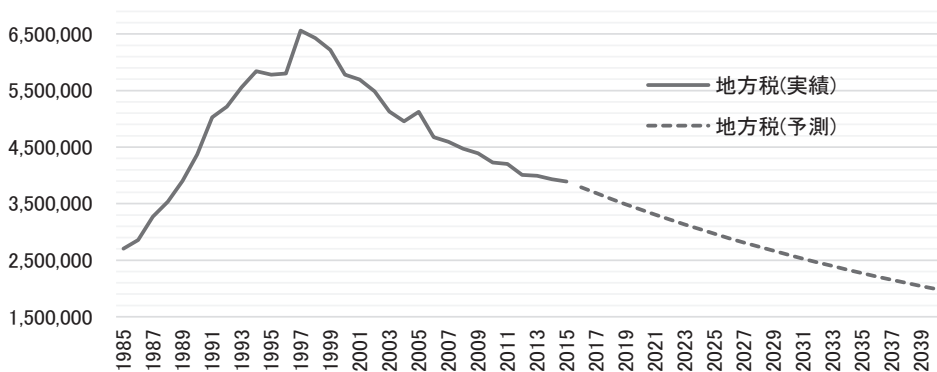


図4 地方税の実績および予測値推移（単位：千円）

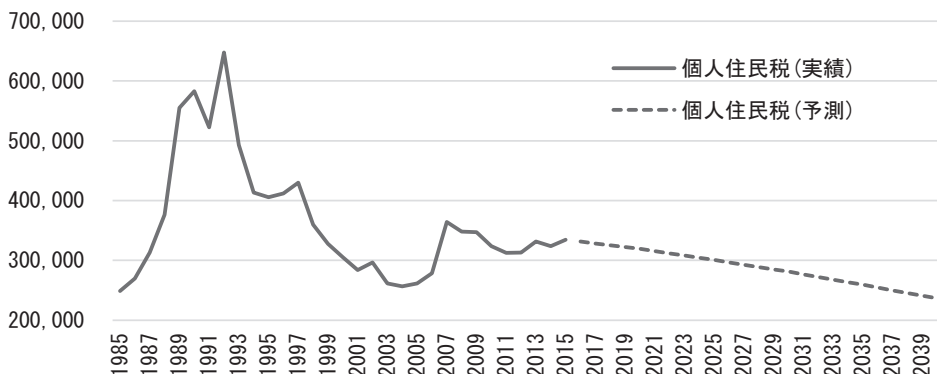


図5 個人住民税の推移（単位：千円）

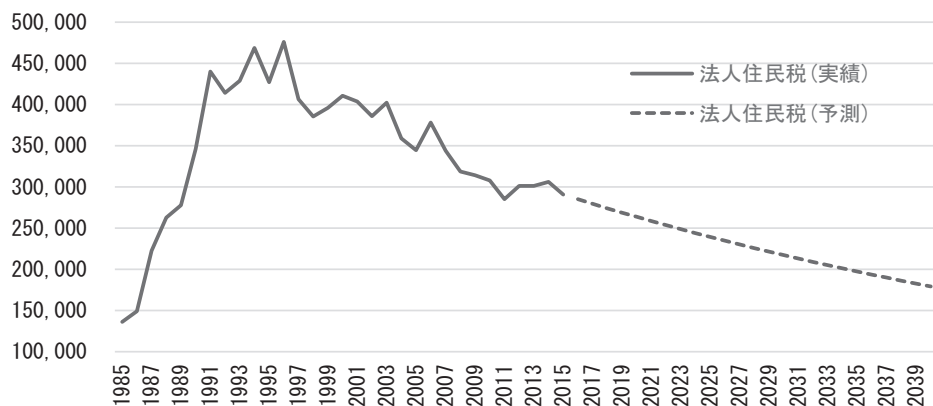


図6 法人住民税の推移 (単位：千円)

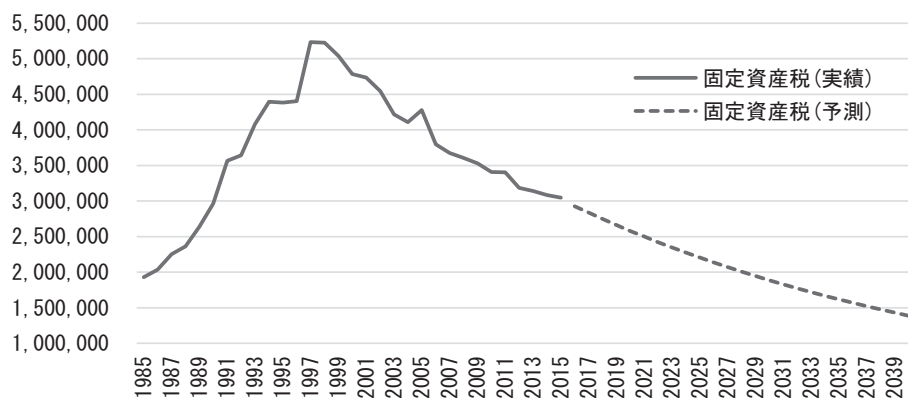


図7 固定資産税の推移 (単位：千円)

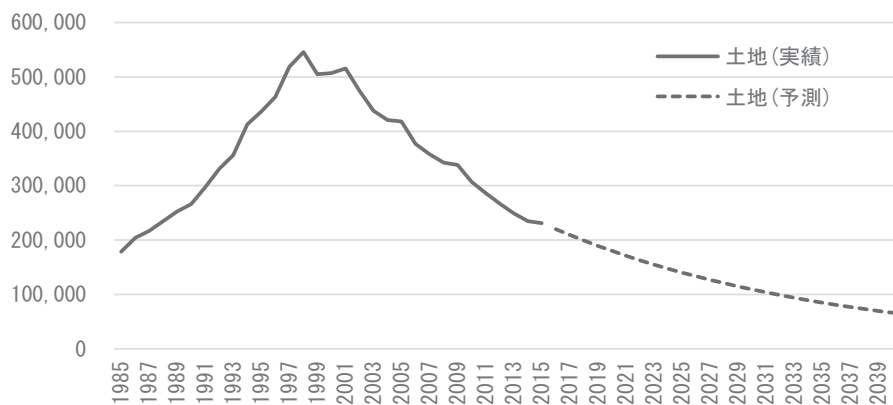


図8 固定資産税における土地評価額に対する税収の推移 (単位：千円)

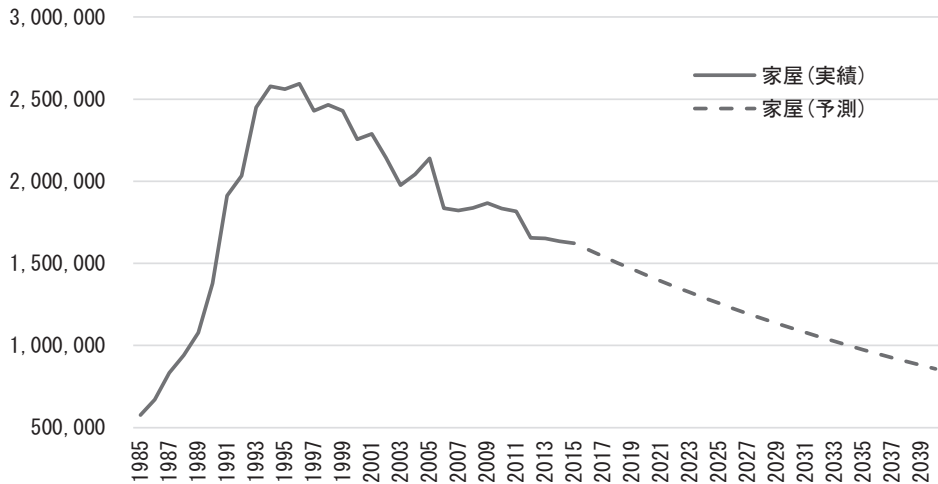


図9 固定資産税における家屋評価額に対する税収の推移（単位：千円）

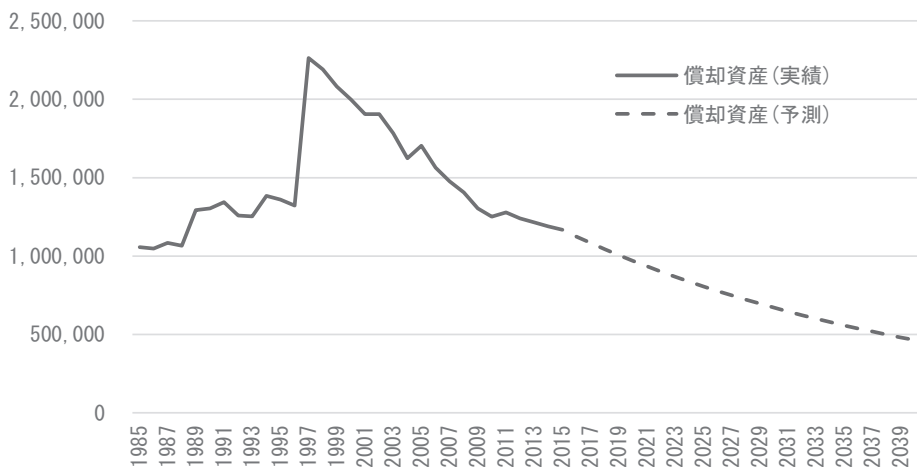


図10 固定資産税における償却資産評価額からの税収の推移（単位：千円）

本稿のシミュレーション結果を前提に考えると、足元では健全な湯沢町の財政状況が悪化し、かつ国ないしは県からの補助金に依存する可能性が高まり、他の自治体の財政状況にも影響を及ぼす可能性も考えられる。また、税収が減少するのは湯沢町だけではなく、近隣の地方自治体はもちろん、「消滅可能性都市」と呼ばれる自治体においても同様のことが起こりうる。従って、2040年度を迎える前に、財政状況の悪化を通じて地域の衰退に、より一層拍車がかかることも考えられる。

5. おわりに

本稿では、人口減少局面にある日本において、特に人口減少が著しい自治体の将来について、財政面から議論を行うことを目的に、増田レポートにおいて「消滅可能性都市」に該当されている新潟県湯沢町の税制シミュレーションを行った。本稿の簡素な税制シミュレーションの結果、2015年決算では約38.2億円であるが、2020年には約33.9億円、2030年には約25.9億円、2040年には約19.8億円に減少することが予想され、約48%税収が減少するという結果となった。税収の減少を通じて、湯沢町の財政状況が悪化し、公共インフラの維持管理に回す資金が減少することが見込まれる。

最後に、本稿で残された課題について述べたい。第一に、本稿では税制シミュレーションのみに留めているが、他の歳入項目や歳出項目の予測についても、検証する必要がある。特に、歳出項目のうち、公共インフラをどのように維持管理するのかについて、様々なシミュレーションを行うことで、税収や制度的に織り込まれている国や県からの補助金額の予測をすることは、湯沢町の財政状況だけでなく、他の自治体に対しても政策的含意を与えることにつながる。第二に、分析手法については、本稿では極めて簡素な、人口動態の予測ないしは成長率の平均を用いたシミュレーションを行った。しかし、時系列分析の手法を応用し、より精緻な分析を行うことも求められている。

これらについては、今後の課題としたい。

註

- 1) 一般向けの図書としては、NHK スペシャル取材班（2017）では、財政破綻後の北海道夕張市の厳しい現況について取り上げており、毛受（2017）や河合（2017）などでも人口減少が及ぼす経済・財政・地域コミュニティに及ぼす悪影響について言及している。
- 2) 土地代データより引用（<https://tochidai.info/area/echigo-yuzawa/>）
- 3) 実際、『湯沢町公共施設等総合管理計画』（平成29年3月策定，URL: <https://www.town.yuzawa.lg.jp/cyosei/seisaku/sisetukeikaku.files/sisetukeikaku.pdf>）によると、現状の公共施設を全て維持しようとする、40年間で約814億円かかる、と推計されている。
- 4) データ収集にあたっては、湯沢町企画財政課（当時）の田村雅彦氏よりデータの提供を受けた。記して感謝したい。
- 5) 鎌倉草創塾・平成25年度研究成果報告書「財政シミュレーションから見た鎌倉市の将来ビジョンの考察」https://www.city.kamakura.kanagawa.jp/seisaku-souzou/documents/04_25nendo_kamakurasousoujyuku_kenkyukekkahoukokusyo_2-1zaisei.pdf
- 6) 1985年からの変化率の平均値を用いると、約46%の伸び率となり、近年の推移との整合的が取れなくなってしまうため、固定資産税の減少が生じ始めた1997年以降に構造変化が生じたと仮定して期間を設定した。

参考文献

- 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.
- 鎌倉市財政推計未来倶楽部（ザイスケ）（2013）「財政シミュレーションから見た鎌倉市の将来ビジョンの考察」鎌倉草創塾・平成25年度研究成果報告書.
- 河合雅司（2017）『未来の年表 人口減少社会でこれから起きること』講談社現代新書.
- 内藤啓介，沖あすか（2005）「三位一体改革の推進により地方財政はどう変わるか～地方歳入の国際比較と税源移譲シミュレーション～」みずほ総研論集2015年Ⅰ号.
- 増田寛也（2014）『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』中公新書.
- 増田寛也（2017）『東京消滅－介護破綻と地方移住』中公新書.
- 毛受敏浩（2017）『限界国家 人口減少で日本が迫られる最終選択』朝日新聞出版.
- 湯沢町「湯沢町 町政要覧」.
- 湯沢町（2017）「湯沢 U・I・J タイムズ」.
- 吉田素数，赤井伸郎（2003）「地方財政需要の見直しによる地方財政健全化シミュレーション：基準財政需要の算定手法を用いた地方交付税と国庫支出金の削減」会計検査研究第27号，pp.61-88.