

【2023 年度全国大会統一論題】 市民の意思決定のために公会計が果たすべき役割

「負債がなくなった後は、どこを目指すのか」 ～都心自治体における政治現場からの見解～

目黒区議会議員 山本ひろこ

1. 序論

東京都心部など、都市部には、日本国全体の課題とされている人口減少問題が数十年後まで該当しない自治体はいくつかある。この論文では、東京都目黒区を例に、都市部の自治体の財政現状と将来的な課題を踏まえ、公会計の果たすべき役割を考察する。

2. 日本全体の財政上の課題

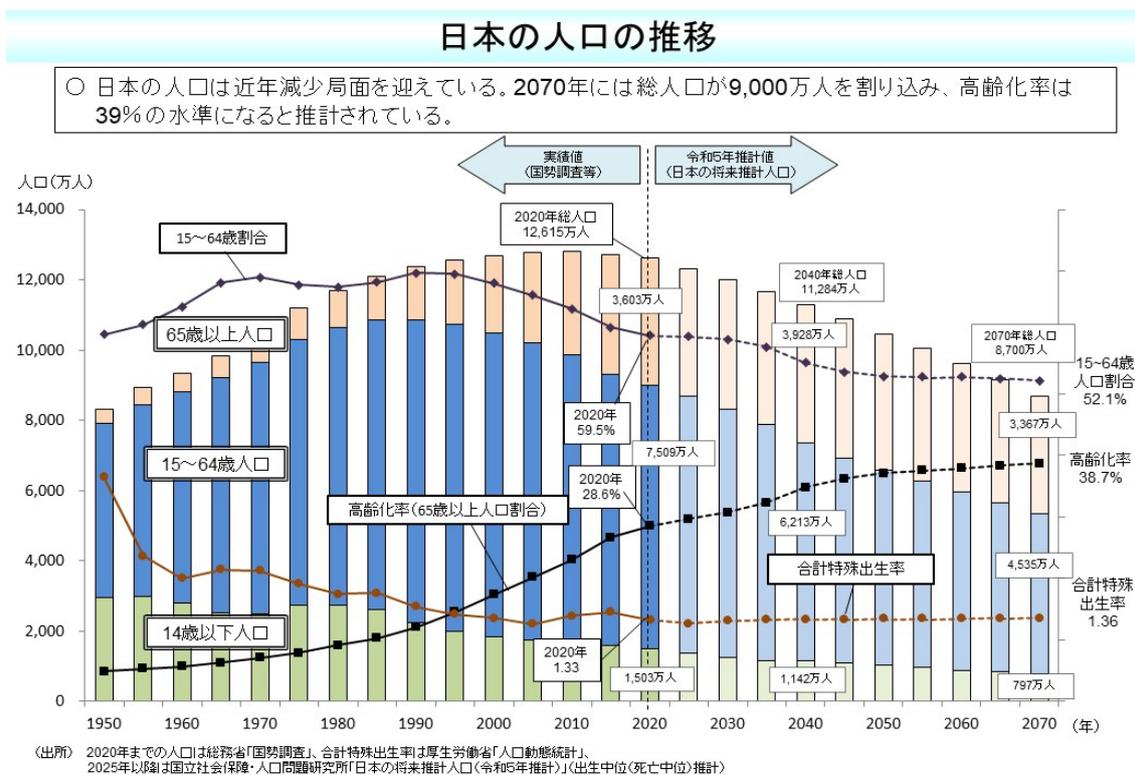
日本の自治体は、地域の特性や背景によって、さまざまな財政課題を持っているが、その多くが国の補填を前提とした会計を行っており、現状のインフラ維持さえ困難な状況が散見される。一方で、補填を受けつつも、多額の基金を積み立てている自治体もある。

2-1. 国の補助金と赤字会計の常態化

国からの補助金は、大きく地方交付税と国庫支出金の大きく2種類に分類される。地方交付税は、税収の少ない自治体に対して、税収補填を行うための制度であり、これにより、各自治体間の税収の不均等を緩和し、一定の公共サービスの提供を保障している。一方、国庫支出金は、特定の事業や施策に対する国の補助金として支給され、その目的にしか使えない補助金である。これにより、国の方針に基づく施策や事業が、各自治体で実施できるようサポートしている。

日本全体で見ると、少子高齢化で労働者も子どもも減り、高齢者だけが増えていくため、自力で財源を増やしていくことが困難な自治体が多い（図1）。そもそも、地方交付税は、各自治体の財政状況に応じて支給されるため、税収が足りなければ補填される反面、税収が増えれば交付税が減るといった側面があるため、努力して自力で財源確保をしようとするメリットに欠ける。こうした結果、より多くの財源を国から引っ張ってくるべく、自治体間での補助金競争になってしまっている。

(図1) 厚労省 日本の人口の推移 (2020年度国勢調査)



尚、2023年8月時点で、全国1718自治体のうち、地方交付税の不交付団体は都道府県では東京都のみ、市町村では72団体しかない。最多は2007年の142団体、最少は2010年の42団体である。

2-2 地方自治体の積立基金

日本の多くの地域で人口減少が進行しており、特に若い世代の都市部への流出が続いているため、過疎地域では高齢化が急速に進行し、基礎的な公共インフラの維持が難しくなっている。こうした自治体では、国からの補助を貰っても更に足りない状況になりつつあるため、大幅なコストカットが求められる。具体的には、公共交通機関の路線の廃止や減便、上下水道などの生活インフラの維持更新費用の捻出など、課題は急務を要するため、基金を積み上げる余裕もない。

一方で、都市部の自治体には、国が借金をして地方交付税を措置する中で自治体が自らの基金に余剰資金をため込んでいるのではないかという批判もある。実に、国の歳入の1/3は借金であり(図2)、借金ベースの予算のうち16%を地方にばら撒いている。地方

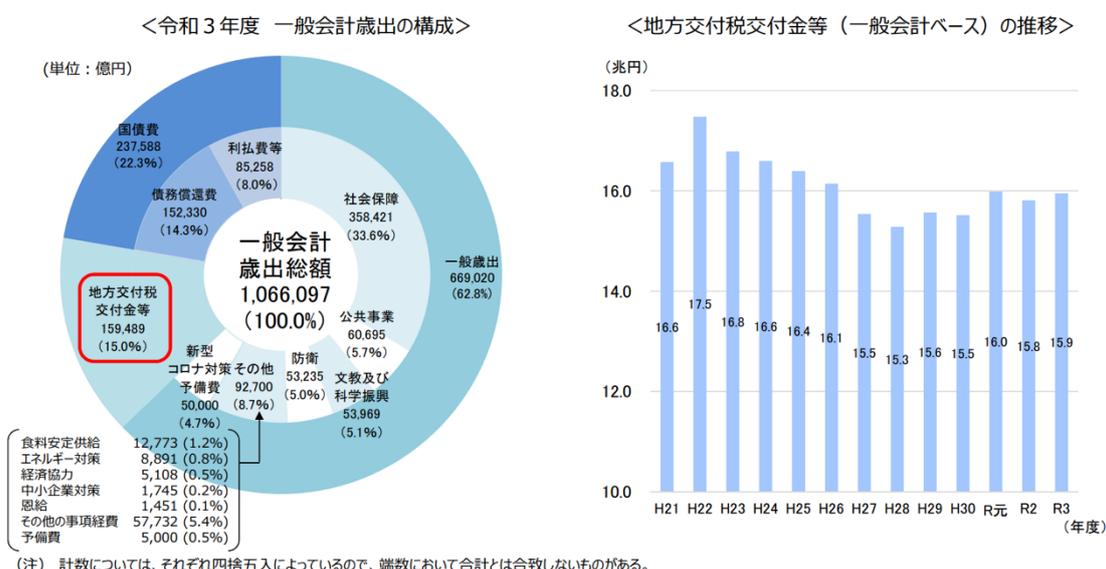
自治体の積立基金については、効率化努力で貯めているケースもあれば、復興税などで地方交付税が増えて自然に積み上がったケースもある。

(図2) 財務省 令和4年度予算の編成等に関する建議

令和3年度予算における地方交付税交付金等

資料Ⅱ-2-1

○ 地方交付税交付金等（地方交付税交付金+地方特例交付金）は、国の政策的経費（基礎的財政収支対象経費）の中で2番目に大きい15.9兆円となっている。（近年ではおおむね16兆円前後で推移。）

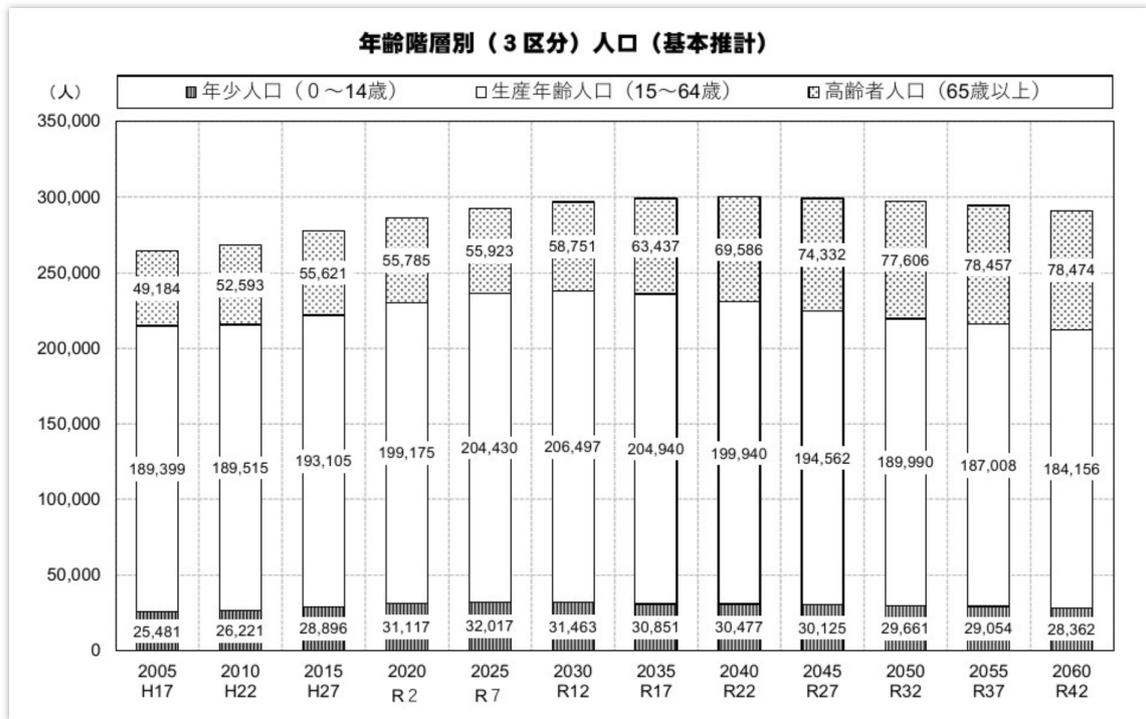


3. 東京都目黒区の財政状況

東京都の都心自治体の課題は、日本の大半の自治体の状況と大きく違う。例えば、東京都目黒区では、2060年までの人口予測が現状と大きく変わらない。(図3) 人口のピークはまだ15年以上先であり、そのピークの2040年の予測人口も30万人と、現状の約28万人とほぼ変わらない。2040年以降も高齢化率はやや上がるが、年少人口(0~14歳)は横ばいである。

しかし、公共施設の老朽化に伴う負債の増大が予測されており、これが大きな財政課題となっている。

(図3) 目黒区 目黒区人口・世帯数の予測 (2021年度)



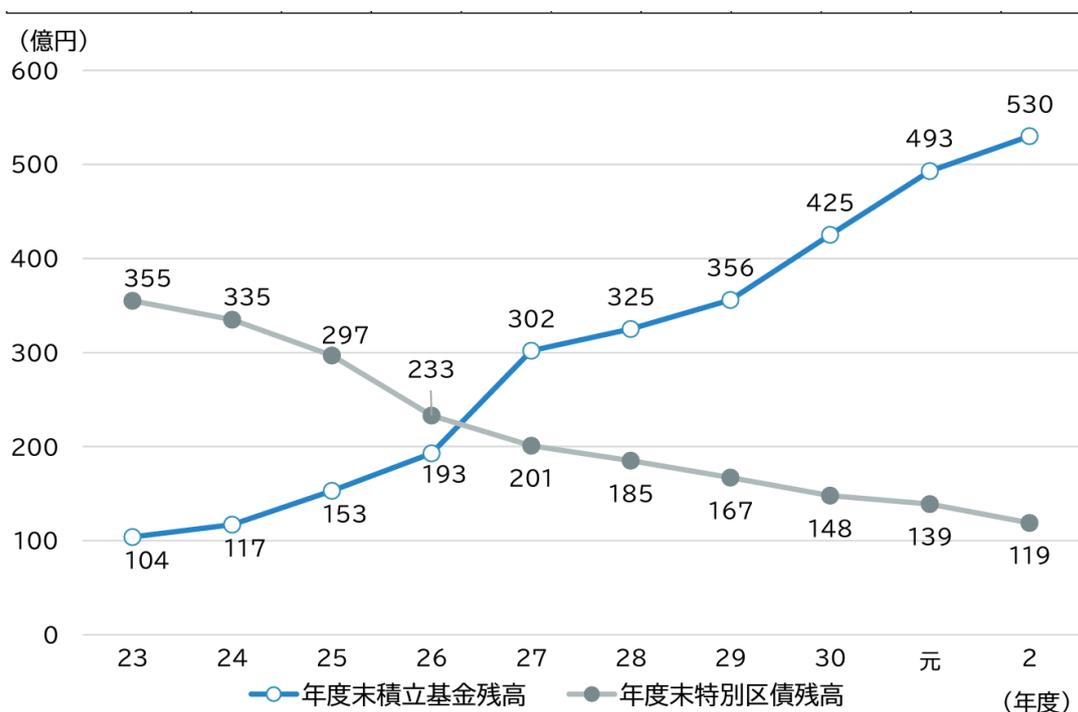
3-1. 人口減少の遅れによるインフラの需要継続

40年後まで人口減少が始まらない目黒区においては、既存インフラの維持や更新の必要性が継続して存在する。地方部の自治体では、人口減少を前提とした、大胆なコンパクトシティ化が検討される中で、人口減少が遅れる目黒区では、需要面で大規模な公共施設の削減は難しいどころか、20年先も年少人口比率は横ばいであることから、教育施設や子育て支援の需要が継続する。

3-2. 目黒区の財政課題

現在の目黒区は財政調整基金を多額に積み上げているが、平成20年のリーマンショック時には、100億円を超える大幅な歳入の減少により区の財政状況が急速に悪化し、負債が貯金を大幅に上回っていた。基金の枯渇が予測されたため、平成23年から3年間にわたる緊急財政対策として、職員数を2500人から2000人と大幅に削減し、大胆な事業見直しと削減を行なった結果、V字回復で基金が積み上がっていった。(図4)

(図4) 目黒区 目黒区施設白書 (2021年度)



国には通貨発行権限があるため、税収が不足しても借金で地方交付税資金を捻出できるが、東京都は自治体なので通貨発行もできず、不交付団体ゆえに地方交付税による補填もされない。ゆえに、その配下にある23区特別区は、一般市よりも急激な経済変動時に備えた自主財源を独自で用意しておく必要性が高い。

しかし、23区特別区の場合、特別区間に著しい税源の偏在があるため、「固定資産税、法人住民税、特別土地保有税」(調整3税と呼ばれる)が、都区財政調整制度として東京都に徴収され、その合計の44.9%を都が留保した上で、残りの55.1%が23区間の財源調整をした形で配分される。

この配分方法は、国による地方交付税と同様、 $\text{基準財政収入額} - \text{基準財政需要額} = \text{交付金}$ という計算に基づく。基準財政需要額は、各特別区が標準的な行政を賄うのに必要な経費について、国庫支出金等の特定財源を充てる分は除き、一般財源で対応すべき額を算出するものであり、人口や面積、河川、道路、学校などあらゆるものを考慮した複雑な算定式で計算される。基準財政収入額は、 $(\text{標準的な地方税収入見込額} \times 85\%) + \text{地方譲与税等及び地方消費税交付金のうち地方消費税率引上げに伴う増収分の見込額}$ で算定される。

2017年総務省の全国調査では、財政調整基金の積立目標金額の考え方として、「標準財

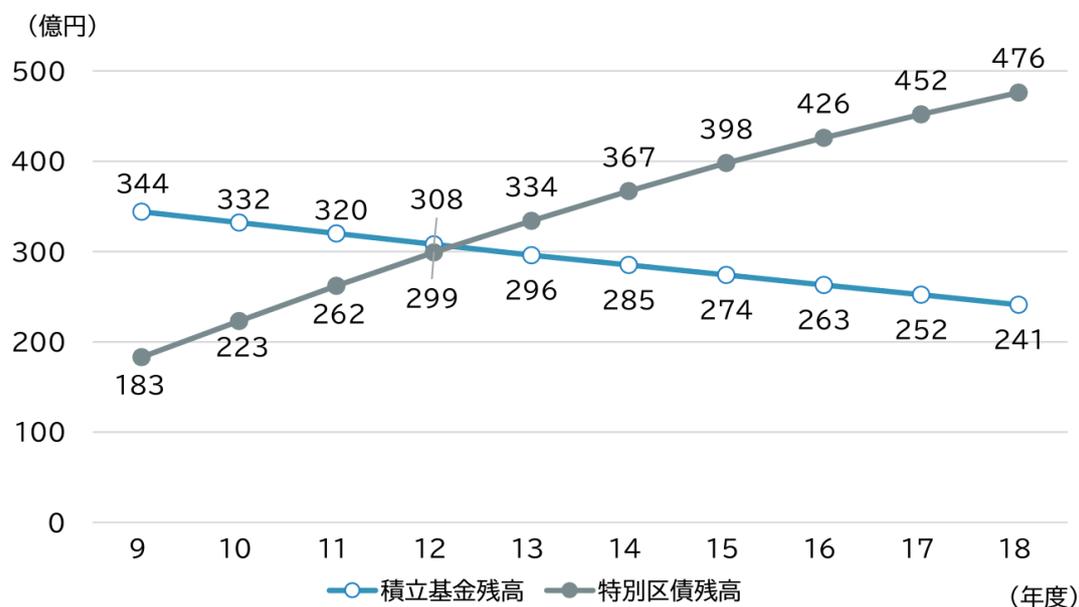
政規模の5~20%」という回答が多かったため、目黒区では標準財政規模の14%程度の100億円を維持することを目標としている。このように財政調整基金額に自主ルールを備えている区は、2023年5月調査時点では、23区中8区である。

加えて近年では、ふるさと納税制度により、23区特別区では唯一直接の税収源となる個人住民税が、他自治体に流出している。都心から地方に流出する傾向が強く、目黒区のふるさと納税による税収減は、令和3年で約28億円であった。ふるさと納税による税収減は、年々拡大傾向にあるが、特段の対抗策があるわけでもない。とはいえ、住民税自体は増大しているため、ふるさと納税による減収を差し引きしても、税収増が続いている。

3-3. 公共施設の老朽化と負債の増大

目黒区で人口減少が始まるのは40年も先の話だが、公共施設の更新時期は他の自治体と変わらない。公共施設の更新に伴う起債の増大で、目黒区でも数年後には再度負債が基金を上回る状況が来ることが予測されている。(図5)

(図5) 目黒区 目黒区施設白書 (2021年度)



年少人口も減らないため、今後約30年間にわたって区内の学校施設全24校の更新を行っていくこととしており、必要な経費を試算すると総額で1,700億円を超える見込みである。学校施設の整備経費は、原則として学校施設整備基金で運用を行うため、自律的な基

金積立として、決算剰余金の2分の2の金額を、翌年度の予算までに財政調整基金に積み立て、施設整備基金と学校施設整備基金のそれぞれに決算剰余金の10分の1以上の金額を翌年度までに積み立てるという自主ルールを作っている。

しかし、1校あたり約70億円と金額が大きいため、基金を使って単年度会計に収めることは困難であり、特別区債を発行して数年かけて償還せざるを得ない。そもそも、公共施設のように長年にわたって使う公共財は、世代間負担を公平にするためにも、複数年度にわたって償還するべきという考え方もある。

4 財政状況の「見える化」と住民の課題意識

4-1 23区特別区という複雑なしくみ

一般市では、法人個人両方の住民税、固定資産税、特別土地保有税などが主な税収として直接収入となる。税収が基準財政需要額に足りなければ、地方交付税で国が補填する。

一方で、23区特別区では、都区財政調整制度により、直接の税収は個人住民税のみで、あとは都区財政調整制度による配分となる。それでも個人住民税による税収が圧倒的に潤沢な港区は、特別区内でも不交付団体として、長年財政調整基金を受け取っていない。特別区という複雑な仕組みにより、本来の地方税分の税収は見えないが、目黒区も財調制度においては、税収が需要を下回っているために交付を受けている。

例えば、令和4年度の都区財政調整算定結果によると、目黒区の財調交付金は約170億円であり、目黒区の予算規模（約1200億円）の14%を占めている。一方で、江戸川区の財調交付金は1070億円であり、これは江戸川区の予算規模（約2800億円）の38%を占めており、23区内でも財政調整交付金への依存度は区によって異なる。

23区特別区は、都との事務分担も一般市と異なっている。一般市では都道府県が担っている、保健所や建築確認を、23区特別区が担う一方で、上下水道や消防は一般市では独自で担っているが、23区特別区の場合は東京都が一体的に担っている。こうした特殊な権限と財源のあり方については、常に争いがある。特に都区財政調整制度を巡っては、23区区長会と東京都での攻防が続いている。例えば、現状の23区の分担は55.1%と半端な数字になっているが、この0.1%は、児童相談所の管轄を都から区に移行するに際して、区の財源を増やすよう散々にわたる交渉をした結果である。

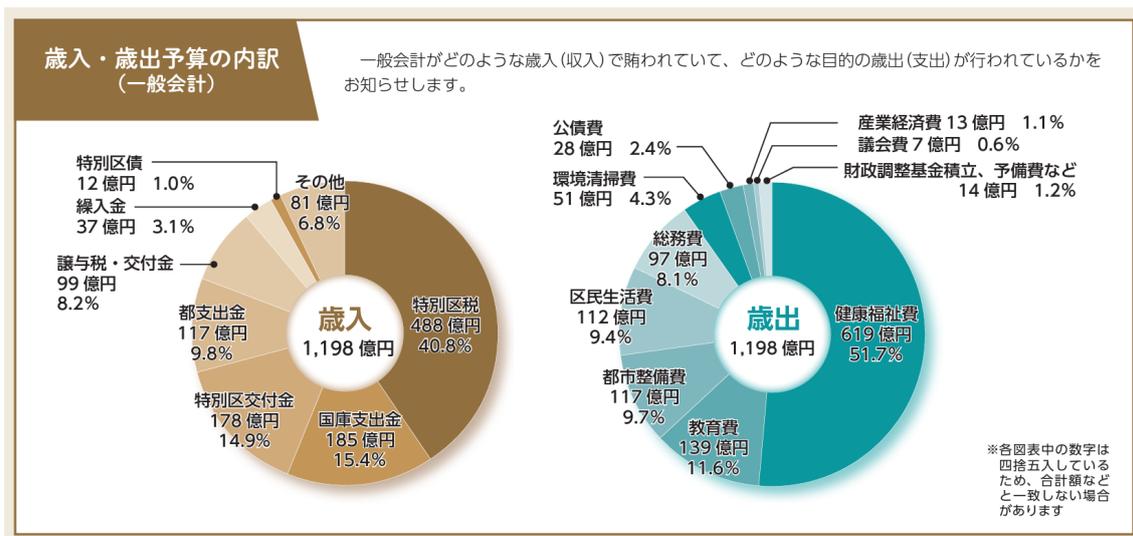
このように基礎自治体である区が直接の自治体運営を行っているものの、財源はがっ

ちりと都に握られているため、自由度が低い。特別区制度は複雑すぎて、広く一般市民に理解して貰うことは困難である。市民の意思決定のための判断根拠となる、税の流れと行政の仕組みを、極力わかりやすくすべきという観点からは、特別区制度は廃止し、一般市と同一の制度にすることが望ましい。

4-2 予算の内訳の周知

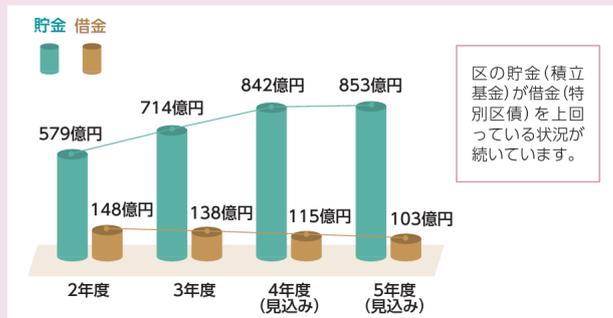
目黒区ではめぐろ区報で、毎年の予算の内訳を歳入・歳出それぞれグラフでわかりやすく見える化して、住民に周知している。(図6)しかし、単年度のグラフを見ても配分しかわからない。健康福祉費の割合が多いことには気づくかもしれないが、経年比較しなければ、この比率が年々上昇していることもわからない。

(図6) 目黒区 めぐろ区報 令和5年5月15日号

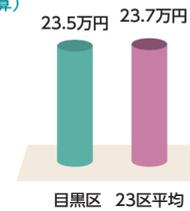


区の貯金(積立基金)と 区の借金(特別区債)の状況は？

健全で安定的な財政基盤を確立していくため、引き続き区の貯金の確保、積み立てに努めていくとともに、借金の計画的な管理を行っていきます。



区民1人当たりの貯金(積立基金)残高を特別区平均と比較しました(3年度普通会計決算)



区民1人当たりの貯金残高は、23区の平均とほぼ同額です。

目黒区健康福祉費の割合は、9年前には43%だったが、年々増えて、今は51%になっている。このペースで増えていくと、10年後には60%になっているのではいかと懸念されるが、健康福祉費が増大していく事で、他の予算が圧迫されていることや、今後どのような影響があるかは、敢えて見える化はしていない。

また、基金残高が増えていることをPRし(図6)、財政状況の良さがアピールされるため、区民も議員も、福祉の充実ばかり考える傾向にある。増税や社会保障負担増と、区の行財政との関連性が見えないため、単なる使い道しか見えないのが実情だ。

4-3 健全化判断比率の公表

自治体財政の健全度を図る基準として、自治体財政健全化法により平成20年から、健全化判断比率(実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の4つの指標)の公表が義務付けられた。早期健全化基準以上である団体は、平成20年度には22市町村だったが、平成26年度以降は夕張市を除くとゼロである。そもそも、お金が足りなくなれば、地方交付税で補填される仕組みである以上、粉飾決算で巨額の赤字を隠していない限り、財政再建団体にはなり得ない。

目黒区でも公表はしているが、23区は全てマイナス、毎年マイナスなので、健全化指標としてほぼ機能していない(図7)。

(図7) 目黒区 目黒区施設白書(2021年度)

(単位:%)

年度	区分	実質赤字比率	連結実質赤字比率	実質公債費比率	将来負担比率
2年度	健全化判断比率	-	-	△ 4.0	-
	実算定値(参考)	△ 12.71	△ 14.51	同上	△ 100.0
元年度	健全化判断比率	-	-	△ 4.0	-
	実算定値(参考)	△ 8.12	△ 9.02	同上	△ 95.3
早期健全化基準		11.25	16.25	25.0	350.0
財政再生基準		20.00	30.00	35.0	

※実質赤字比率、連結実質赤字比率、将来負担比率は、負の値(黒字)の場合「-」と表示しますが、参考として実算定値を記載しています。

5. 負債が無くなったあとは、どこを目指すのか

これまで見てきた通り、日本全体では少子高齢化と人口減少で、過疎地などでは危機感を抱いている自治体が多いが、多くの自治体では未だ地方交付税の補填で運営できているため、住民が危機感を感じることはない。

そして都心の目黒区では、2060年まで人口は横ばいで、年少人口も減らないため、少子高齢化や人口減少の課題が当てはまらない。マンション価格も高騰しており、住民には危機感が感じられない。行財政面では、リーマンショック時には財政危機に陥ったものの、現状では基金も積み上がっており、今後も財政は安定しているかに思えるが、実際には今後の公共施設の更新で、数年後には再度、負債が基金を上回ることが予測されている。都区財政調整制度という自由度の低い仕組みにより、今後大幅な歳入拡大は難しいと想定されるため、基金を増やしていくには他の部分での節約も必要となる。

少子高齢化や人口減少が40年も先という都心の自治体でさえ、数年後には負債が基金を上回るということは、その他の地方自治体では、更に負債が大きくなるのは確実である。それは、遠い地方の話ということでは収まらず、他の自治体財政の不足分は地方交付税で補填され、その地方交付税を捻出するために、国が増税や借金を繰り返すため、国民負担率は上がり続け、回り回って日本国民全員の負担となっている。「今現在、うちの自治体は貯金がたくさんあるから問題ありません」、というような見せ方は適切ではない。

こうした実態を踏まえ、現在の貯金残高に安心するのではなく、将来的に子どもにツケをまわさない社会に変えていくためには、まずは以下の3点につき経年での今後の財政予測と課題を見える化して周知していくことが必要と考える。

- ① 健康福祉費の増大の推移
- ② 公共施設老朽化対応による負債増大の推移
- ③ 税と社会保障費（国民負担率）の推移

公会計が市民の意思決定に資するためには、自治体の行財政の現状と将来予測を示した上で、公会計の見える化で、税負担とその用途がつながる形で理解してもらい、普段から「その福祉サービスの財源はどこから来ているか」、「税負担に見合うような行政サービスが受けられているか」「将来にツケをまわしているだけではないか」といったことを考えられるような、納税者意識の高い住民を増やしていくことが欠かせない。そして、こうした意識を広めていくことは、議員の重要な任務のひとつでもあると考える。

【参考文献】

■厚労省 我が国の人口について

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21481.html (2023/8/1)

■目黒区 人口・世帯数の予測（令和3年3月）P7

■総務省 令和4年度 不交付団体の状況

https://www.soumu.go.jp/main_content/000826808.pdf (2023/8/1)

■財務省 令和3年度予算における地方交付税交付金等

令和3年12月3日財政制度等審議会

https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20211203/05.pdf (2023/8/1)

■前田 出（2018年）地方基金の積立要因に関する計量経済分析

内閣府経済社会総合研究所『経済分析』第198号 P22-49

■特別区区長会 都区財政調整制度の概要

https://www.tokyo23city-kuchokai.jp/seido/gaiyo_1.html (2023/8/1)

■特別区長会 都区財政調整算定結果 令和4年度 総括

<https://www.tokyo23city-kuchokai.jp/seido/santeikekka.html> (2023/8/1)

■特別区長会事務局 特別区の現状と課題（参考資料）2023年4月13日 P9

https://www.tokyo23city-kuchokai.jp/gaiyo/pdf/tokubetsu02.pdf?_r0504 (2023/8/1)

■目黒区 目黒区のふるさと納税

<https://www.city.meguro.tokyo.jp/hisho/kusei/yosan/furusatonozei.html> (2023/8/1)