

ると、所得に比べて消費の方が相関が小さい（ほとんどない）ことが分かる（第3-4-4図(2)(3)）。このように、消費と所得では高齢化率との相関の度合いが異なっており、それに応じて税収も高齢化の影響をある程度受けることが考えられる。ただし、当然のことながら、消費、所得、税収については、高齢化以外にも、さまざまな要因が影響すること、また今後の税制改革の影響がありうることに十分留意する必要がある。

こうしたことなどを踏まえ、今後、高齢化が進む中で、社会保障給付をはじめとする公共サービスの持続可能性を高めつつ、国・地方において財源を確保していくことが重要である。

2 人口、都市・行政機能の集積と地方財政

所得移転や各種税収の地方経済への影響に加え、ここでは、人口減少に直面する地方においてどういった形で活性化、行政の効率化が図れるのか、また公共事業が削減される中で社会資本をどのように維持するのかといった課題に焦点を当てる。具体的には、人口流入が多い地方自治体の特徴の分析、高齢化対策費をはじめとする行政費用の効率化のための示唆、既存の社会資本の有効活用に関する考察を行う。

●人口や規模が大きい自治体に人が集まる傾向がみられる

都市や地方の間の格差の問題は、政府部門による社会保障や税の所得再分配機能に頼るだけでは解決が難しい。地域活性化の鍵となる要因を踏まえ、地域の自助努力が促されることが重要であることはいうまでもない。

そこで、都道府県の経済状況を表す各種指標から、人口流入がみられた地域にはどういった特徴があるのかを明らかにしよう⁷⁸。具体的には、人口規模そのものや道路、教育費、社会福祉費など人口の流入や流出に関係がありそうな20余りの個別指標から、いくつかの「総合的指標」（これを「主成分」という）を作成する。その結果、総人口や固定資産税、所得といった個別指標の影響を強く受ける「人口・資産の規模」が「最も代表的な総合的指標」（これを「第1主成分」という）として見出された（付表3-8）。その次に、有効求人倍率や失業率などの「労働環境による効果」、面積や道路実延長などの「地理的規模による効果」などが比較的代表性の高い主成分であることが分かった。

その上で、見出されたいくつかの主成分をもとに、人口流入率にどれだけ影響を与えるかについて分析してみると、「人口・資産の規模」が全体のうち相当部分を捉えており、これが人口の流入に関して最も期待できる要因であると解釈できる（第3-4-5図(1)）。なお、第1主成分の大きさと人口流入率・流出率の関係をみると、それぞれ正の相関が観察されるが、流

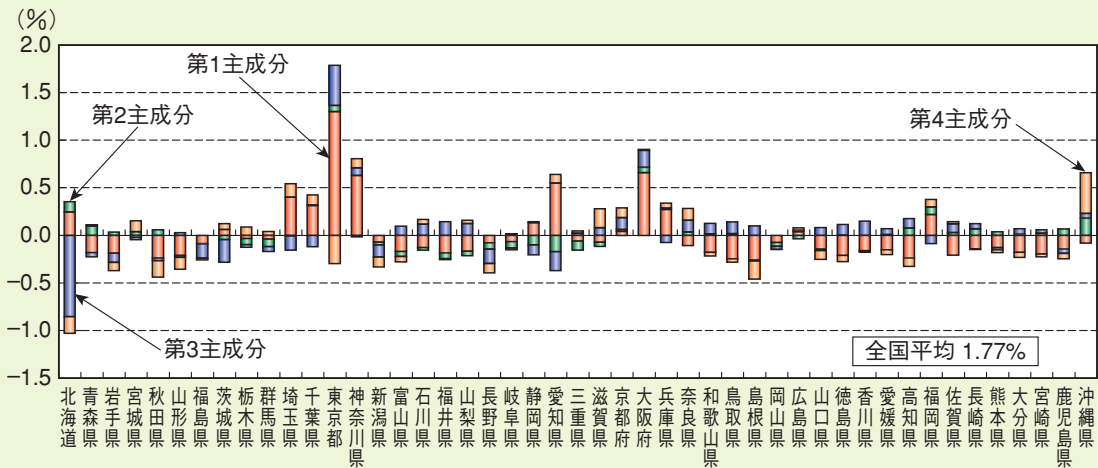
注 (78) 細野 (2005) 参照。

(79) 具体的には、固定資産税、課税対象所得、総人口、就業者数、教育費、コンビニエンスストア数、病院・診療所数、社会福祉費、県内総生産（支出側、実質：2000年基準）が主成分係数の大きな指標として表れている。詳細は、付表3-8参照。

第3-4-5図 都道府県間の人口流入・流出

(1) 人口流入率の全国平均との差に対する主成分の寄与

人口・資産規模等で表される第1主成分が流入率に大きく寄与



第1主成分：総人口、固定資産税、課税対象所得、病院・診療所数、教育費等を中心に構成される「人口・資産の規模による効果」であり、寄与度は66.2%である。

第2主成分：有効求人倍率、第3次産業割合等を中心に構成される「労働環境による効果」であり、寄与度は10.4%である。

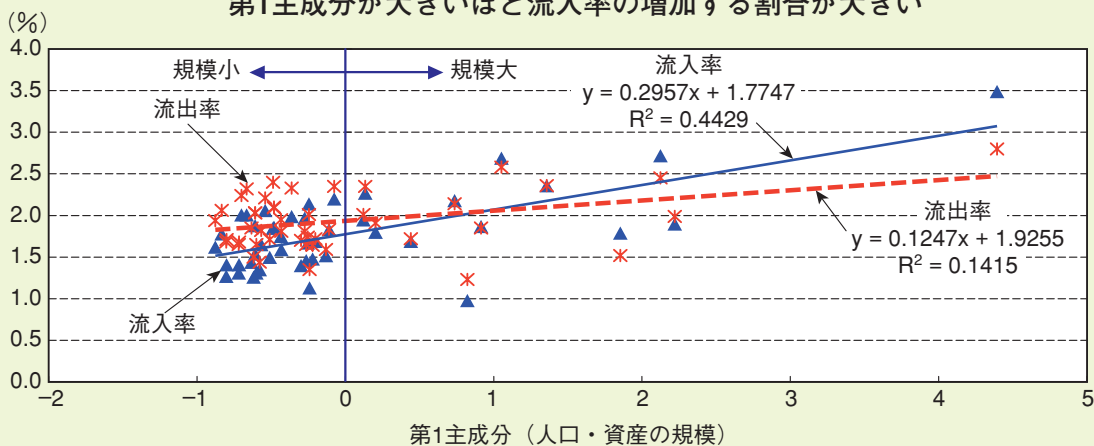
第3主成分：可住地面積、道路実延長等を中心に構成される「地理的規模による効果」であり、寄与度は9.3%である。

第4主成分：65歳以上人口割合、平均年齢等を中心に構成される「高齢化による効果」であり、寄与度は7.2%である。

重回帰分析による回帰式は $y = 0.30x_1 + 0.06x_2 - 0.17x_3 - 0.11x_4$ であり、決定係数は0.68である。

(2) 第1主成分と流入率・流出率との関係

第1主成分が大きいほど流入率の増加する割合が大きい



- (備考) 1. 内閣府 (2008)「平成17年度県民経済計算」、総務省 (2006)「平成17年国勢調査」、総務省 (2008)「社会生活統計指標—2008」により作成。
 2. 主成分分析により基礎データを4主成分にまとめた。
 3. なお、人口流入超過率(ネットの人口流入)と第1主成分との相関もプラスになっている(決定係数は0.63)。

入率の傾きが流出率の傾きを上回っていることから、「人口・資産の規模」が大きいほど、流入超が顕著になることを意味する(第3-4-5図(2))。

以上から、総じて、人口や税収などの面で規模の大きなところにむしろ人が集まることが分かる。地域経済への含意としては、雇用状況、社会インフラなどの重要性も考えられるが、そもそも都市としての規模が大きいことが重要であること、所得や税収、政府の支出が大きいところに人がますます流れてくることが挙げられる。高齢化や人口減少が進む中で、自治体は住民に期待される公共サービスを提供することが求められ、その財源の確保が課題になっているが、そのためには、市町村合併や自治体規模の拡大によって人口の集積がなされることが重要である。

●自治体の行政費用抑制にはある程度の規模が必要になる傾向

公共サービスにはその種類に応じて行政運営に伴う費用を最小化するような適正な規模があると一般に考えられている。現在、市町村の合併が進められているが、その背景として、市町村の多くが高齢化に直面し、引き続き効率的に基礎的な公共サービスを提供し続けるために、ある程度の人口の集積、財政基盤の強化が必要とされていることが挙げられる。実際、99年度末に3,232あった市町村の数は、2008年11月1日には1,784へと約45%減少することになっている⁸⁰。

市町村合併の効果については、有形、無形のものを含めて様々あると考えられるが、ここでは、一人当たりの各種費用と人口規模との関係を取り出すことによって、どういった費用項目で、どの程度の効率化効果があるのかをみることにする⁸¹。その結果、徴税費を含む「総務費」、社会福祉費を含む「民生費」、清掃費を含む「衛生費」、企業への貸付金を含む「商工費」など、ほぼ全ての主要な費用項目で、それぞれ効率化効果の大きさは異なるものの、ある規模までは人口増加とともに一人当たり費用が低下する傾向があることが分かる（第3-4-6図）。ただし、雇用対策費を含む労働費や農林水産費及び消防費では、人口規模の拡大に伴う大きな効率化の効果ははっきりしたものではなかった。なお、規模が一定以上になると一人当たり費用が増加しているが、その要因としては、政令指定都市、中核市などの指定を受けることによって、都道府県の一部業務を引き受けていることが挙げられる⁸²。

以上のように、費用項目に応じて、最小となる最適人口規模は異なっているため、各市町村がどういった観点からの費用の最小化を図るかは、個別の事情によって異なり、一般化することは難しいだろう。ただし、共通事項としておおむねいえることは、あまりにも規模が小さい自治体では各種の行政費用が大きくなる傾向がみられ、ある程度の規模を持つことによって、重複行政事務の削減などを通じた効率化が可能となることである。

注 (80) 総務省ホームページより。

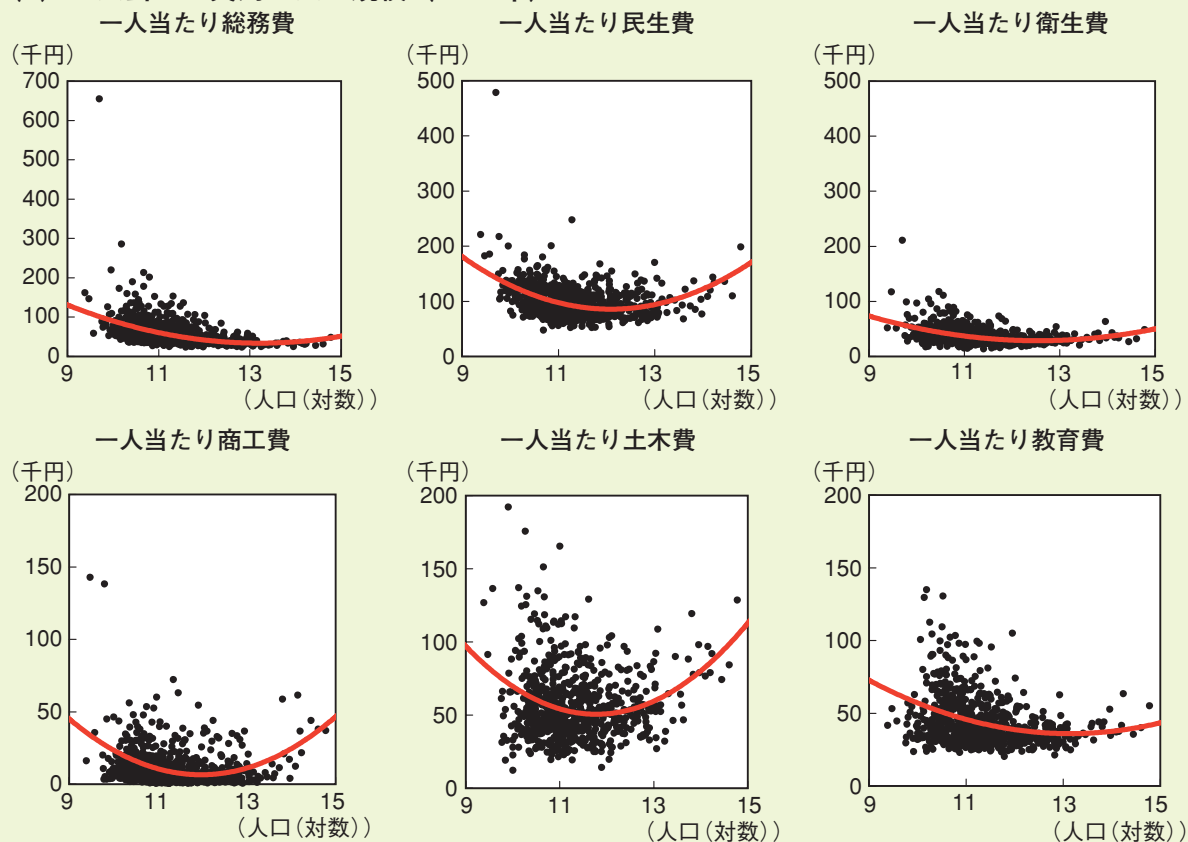
(81) なお、ここでは昼間人口比率や耕地面積比率などの各種変数をコントロールした上でアンバランスパネルデータによる分析を行っている。

(82) 内閣府（2005）「平成17年度経済財政報告」第2章第3節「地方財政の改革」では、一般的な人件費、物件費について分析している。

第3-4-6図 目的別費目と市の人口規模の関係

各項目によって、費用が最小となる最適な人口規模は異なる

(1) 一人当たり費用と人口規模 (2005年)



(2) 費用最小化人口規模 (推計値)

(単位：千人)

総務費	民生費	衛生費	商工費	土木費	教育費	総額
1,612	66	588	211	229	856	289

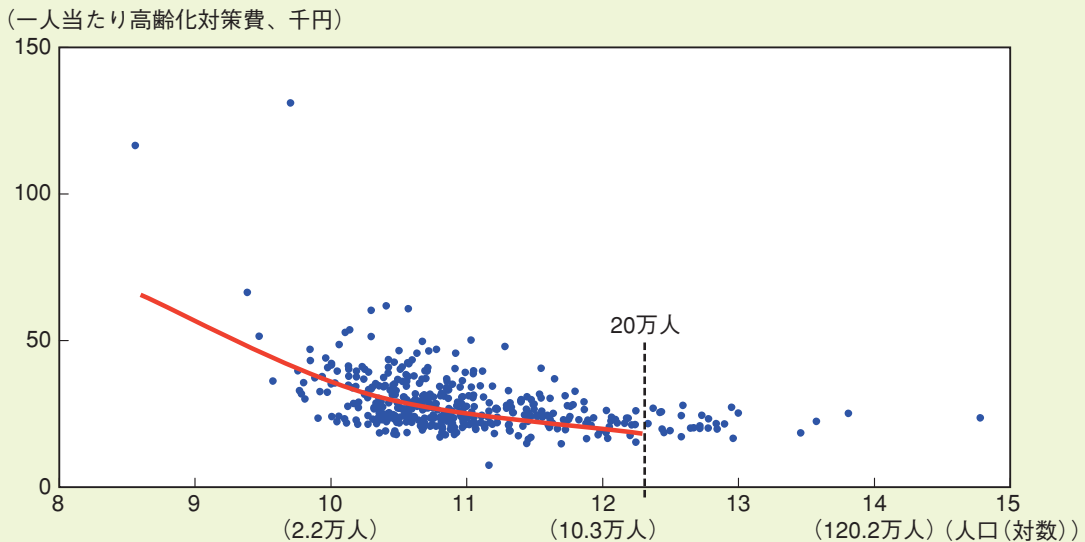
- (備考) 1. 総務省 (2006) 「平成17年国勢調査」、日経NEEDS、21世紀型行財政システムの構築に関する研究会資料 (2008) をもとに内閣府作成。
2. (2)の費用最小化人口規模は、変量効果モデル (ステップワイズ法を実施) により、人口、人口の2乗のほか、面積、15歳未満人口比率、65歳以上人口比率、昼間人口比率、第2次及び第3次産業比率、耕地及び林野面積比率、一人当たり課税対象所得、総面積に占める宅地比率、また政令指定都市、中核都市、市ダミー、合併有ダミー、年ダミーを含めて推定している。サンプルとしては、90年から2005年までの5年ごと、全市町村のアンバランスパネルデータを用いている。
3. 労働費、農林水産費及び消防費の費用最小化人口規模については有意な値が算出されなかった等の理由により、ここでは捨象している。

● 高齢化対策費との関係でもある程度の人口規模を持つことが費用削減につながる

さらに、行政分野のうち、特に高齢化に対応する部分に着目することで、地方自治体の行政費用削減効果のみてみる。データの制約上、市のデータを用いた結果、高齢化率が一定以上 (65歳以上人口が20%以上) では、人口が多いほど、民生費のうちの高齢化対策費 (老人福祉費) は低下する傾向があることが分かる (第3-4-7図)。この背景としては、まず規模が大きくなるにつれて、高齢者向け施設の共用化や共通経費の省略などによって一人当たり費用

第3-4-7図 民生費のうち高齢化対策費と市の人口規模の関係

民生費のうち高齢化対策費については、人口が20万人程度まで高まることで、一人当たり費用を低下させることができる



- (備考)
1. 総務省(2006)「平成17年国勢調査」、日経NEEDSにより作成。
 2. 65歳以上人口が20%以上の市を対象とした。
 3. 特別区は含まない。
 4. 高齢化対策費とは、民生費のうち、「老人福祉費」のことであり、高齢者福祉施設に関する維持補修費、人件費、物件費や老人医療費、介護給付にかかる経費、老人福祉手当及び高齢者福祉に関する各種補助金等をいう。なお、この中には給付にかかる経費も含まれており、市ごとに細かく分けることは難しいが、その割合はおおよそ10%と小さい。

を逡減させることが可能になることが考えられる。なお、人口が約20万人(対数値で12強)を超える水準になれば、一人当たり費用の目立った減少の効果はみられないことから、現状ではほぼこの水準に達することが費用効率化のための目安であるといえよう。

これまで、市町村の合併が急速に進んできたが、そうした動向は、行政費用の効率化に資するという可能性が示された。市町村合併には、費用効率化のメリットの他に、旧自治体の枠を超えて住民がより多くの施設やサービスが利用可能になること、より広域的な視点に立った都市計画作りが可能になることなどのメリットなども指摘されてきた⁸³。

今後も高齢化が進む中で、市町村の合併を通じた財政負担の軽減並びに新しい行政の取組が期待される。

●公共事業や事務費が減少する中でも、地方自治体は新たな対応を行っている

地方自治体の財政難に対応した新しい取組の一つとして、一部ではファシリティ・マネジメント(施設管理)、アセット・マネジメント(資産管理)と呼ばれる管理方法を行うようになっている。これは、新しい施設建設や社会資本の整備を進めることとは別に、既存の施設・社

注 (83) 総務省ホームページより。

会資本を補修すること、あるいは劣化を防ぐような措置をとることで、耐用年数以上の長期間の利用を目指すものである。一般に地方自治体は、厳しい財政状況に加え、高齢化の進展によって、これまで行ってきたような社会インフラの整備ができるような環境ではなくなっており、15年前と比較した公共事業は都道府県レベルでも、県内総生産に占める割合がおおむね低下してきている（前掲第3-4-2図(1)）。このように公共事業に依存できない中で、既存の施設をどのように効率的に維持管理していくかが重要な課題となっている。

その具体的な例として「北海道ファシリティマネジメント（FM）」が挙げられる。北海道は、2004年度から2006年度の平均で、実質公債費比率が都道府県で最も高い20.6%に達し、起債許可制基準を上回る水準に達しているなど⁸⁴、財政状況の悪化が懸念されている自治体である。しかし、広大な面積を有することもあり、2005年においても公共事業に依存せざるを得ず、公共投資額は高い水準になっている。また高齢化率も2005年時点で21.4%に達し、全国平均の20.1%を上回っている⁸⁵。そうした中で、2006年にFM導入基本方針を決定し、所有する建築物の「ストックマネジメント」を行い費用削減を見込んでいる⁸⁶。

高齢化は地方にも大きな影響を与えており、財政負担軽減のために様々な取組が行われている。ファシリティ・マネジメントやアセット・マネジメントに限らず、市が100%出資した株式会社を設立し、市の職員でなくとも対応可能な業務を委託することで、年間の行政サービス経費を大幅に減らすことに成功しているケースもみられ⁸⁷、他の地方自治体からも注目を集めている。こうした先進的な取組が広がることによって、高齢化社会においても、地方自治体による公共サービスの持続的な提供が可能になると考えられる。

第5節 まとめ

本節では、これまで述べてきた高齢化・人口減少に伴う財政の課題について、特に重要と思われる分析内容を改めて整理する。

● 高齢化・人口減少下での財政の在り方を考えるには、成長率だけでなく GDP の構成や産業構造の変化を踏まえることが重要

2030年くらいまでを展望すると、高齢化・人口減少が経済成長にマイナスに働くとしても、労働力率の上昇や生産性の向上が十分あればこれを軽減することができる。成長率のほかに高齢化の影響で忘れてはならない点は、経済構造の変化である。これをGDPの構成で見ると、支出面と分配面に分けられる。まず支出面では、個人消費のウエイトが上昇する。分配面では、

注 (84) 財務省（2008）「財政制度等審議会財政制度分科会財政構造改革部会」（4月18日）資料より。

(85) 2005年国勢調査。人口総数。

(86) 北海道ホームページより。

(87) 愛知県高浜市では、行政サービス経費を年間（2007年度）約4億円節約できたとされる。