人口減少と地方財政運営の論点
－日本における人口減少開始以降の地方財政分析を踏まえて－

江夏　あかね

▌要　約▐

1. 日本では、2009 年から総人口の減少が続いている。人口減少と少子高齢化は、労働力供給の制約、貯蓄率の低下、財政悪化、社会保障制度の持続可能性の低下、地域社会の疲弊など、経済・社会面から様々な困難をもたらす可能性がある。
2. 本稿では、総人口の減少が始まった2009年以降の地方財政を分析した。その結果、社会保障関係費が少子高齢化を背景に増大し、財政構造の硬直化が進んできたことが改めて浮き彫りになった。その一方で、地方税が増加傾向にある上、投資的経費の絞り込みや地方公共団体の財政の健全化に関する法律（地方公共団体財政健全化法）が後押しする形で地方債務残高が減少するなど、全体としての財政の健全性が維持されてきたことも確認された。
3. 社会保障関係費の増加や公共施設等の適正化に向けた財源確保ニーズ等に鑑みると、今後も地方財政の持続可能性を確保する上では、地方公共団体による一層の工夫が求められる。主な工夫の論点としては、（1）財政規律の強化、（2）地域課題全体を踏まえた対応、（3）パブリック・ガバナンスへの着目、が挙げられる。
4. 財政規律の強化の観点からは、日本の地方公共団体はこれまで、国から良好な関与・支援を受けてきた。国の地方公共団体に対するスタンスが将来的に大きく変更される可能性は低いと考えられるものの、厳しい国家財政の状況に鑑みると、現在と同様規模の地方への財政移転の継続が困難になることもあり得る。そのため、地方公共団体による歳出削減・歳入確保に向けてさらに努力を重ねることが重要と言える。また、EBPM（証拠に基づく政策立案）の活用も通じて、限られた財源をより効果的に利活用していくこともカギになる可能性がある。

野村資本市場研究所　関連論文等

・岩崎俊博／編、野村資本市場研究所／著『地方創生に挑む地域金融－「縮小」阻止へ　金融・資本市場からのアプローチ』金融財政事情出版会、2015 年。
・江夏あかね「人口減少から財政破綻に至ったデトロイト市に関する一考察」『野村資本市場研究所クォータリー』第 18 巻第 2 号（2014 年秋号）。

Ⅰ 人口減少が地方公共団体にもたらす影響

民間の有識者グループ「人口戦略会議」が2024年4月24日、全国の約4割に当たる744の地方公共団体で2050年までに20～39歳の女性人口が半減し、最終的には消滅する可能性があると指摘する報告書を公表した[1]。約10年前に公表された同様の分析[2]に比べると、外国人の入国者数の増加見込み等を背景に、いわゆる消滅可能性団体は152少ないと推計されているものの、同グループでは少子化基調には変更なく、楽観視できる状況にはないと指摘された[3]。

日本では、生産年齢人口（15～64歳）に対する従属人口（14歳以下の年少人口と65歳以上の老年人口の合計）の比率が1990年代に増加し、「人口ボーナス期」から「人口オーナス期」に入り、2009年から総人口の減少が続いている。人口減少と少子高齢化は、労働力供給の制約、貯蓄率の低下、財政悪化、社会保障制度の持続可能性の低下、地域社会の疲弊など、経済・社会面から様々な困難をもたらす可能性がある。

本稿では、日本の人口動態を概観した上で、総人口の減少が始まった2009年以降の地方財政を分析する。その上で、人口減少下における持続可能な地方財政運営の論点を考察する。

Ⅱ 日本の人口動態

日本の人口動態には、（1）年齢区分別では、出生率の低下を背景に少子高齢化が進展、（2）地域別では、東京一極集中の継続、といった特徴がある。

１．年齢区分別：出生率の低下を背景に少子高齢化が進展

日本の総人口は、第2次世界大戦後に増加が続き、1967年には初めて1億人を超えたが、2008年（1億2,808万人）をピークに減少に転じている。年齢層別に見ると、生産年齢人口は1995年（8,726万人）を境に減少傾向となり、1997年以降は老年人口（65歳以上）が年少人口（0～14歳）を上回って推移している（図表1参照）。

日本の少子高齢化は、諸外国に比して早いスピードで進んでいるが、主因は出生率の落ち込みである（図表2参照）。日本の1940年代後半の第1次ベビーブーム、1970年代前

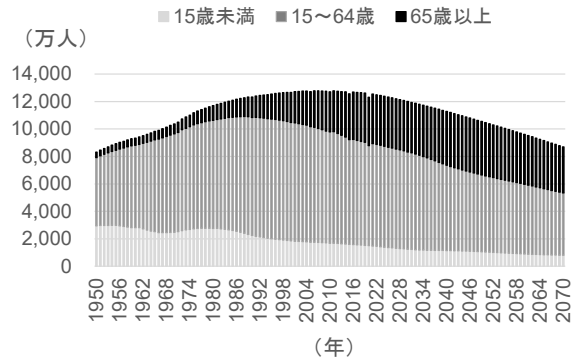
[1] 人口戦略会議「令和6年・地方自治体『持続可能性』分析レポート－新たな地域別将来推計人口から分かる自治体の実情と課題－」2024年4月24日、人口戦略会議「人口戦略と『共育社会』の推進に向けて－人口戦略会議アピール－」2024年4月24日。

[2] 日本創成会議の提言では、地方からの人口流出がこのまま続いた場合、若年女性（20～39歳）が2040年までに50%以上減少する市町村が896（全体の49.8%）に上ると推計され、これらの市町村は出生率が上昇しても将来的に消滅する恐れが高いと指摘された（日本創成会議・人口減少問題検討分科会「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」2014年5月8日）。

[3] 「『消滅する可能性がある』744の自治体　全体の4割に　有識者の『人口戦略会議』」『NHKニュース』2024年4月24日。

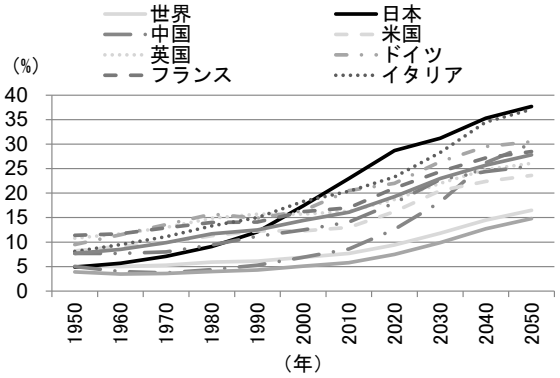
半の第2次ベビーブームを経て出生率の減少傾向が続いており、合計特殊出生率（2022年）は過去最低水準の1.26となった[4]。

図表1　年齢3区分別人口の推移



（注）　2022年以降は、日本の将来推計人口（2023年推計、出生中位〔死亡中位〕）に基づく。
（出所）国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集（2023）改訂版」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口　令和5年推計」2023年8月31日、より野村資本市場研究所作成

図表2　老年人口（対総人口比）の推移



（出所）United Nations, “World Population Prospects: The 2022 Revision”、より野村資本市場研究所作成

2．地域別：東京一極集中の継続

地域別の人口を見ると、高度経済成長期に三大都市圏（東京圏、大阪圏、名古屋圏）に人口が流入し、1980年頃に一旦沈静化したものの、その後バブル期にかけて東京圏への人口流入が再び増えていった（図表3参照）。バブル崩壊後の1990年代半ば頃に東京圏が一時的に転出超過になったものの、2000年代には再び流入が増加した。

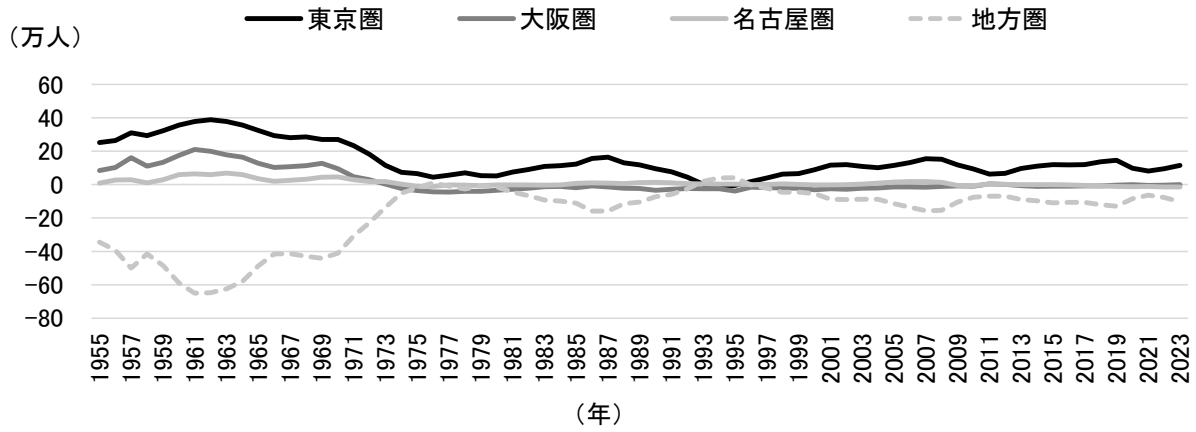
2020年初頭頃からの新型コロナウイルス感染症流行下では、首都圏への移動をためらう動きや在宅勤務等を背景に首都圏に近い県への流入が見られたが、新型コロナウイルス感染症の感染症法上の位置付けが2023年5月に5類に移行したこと等も踏まえて、2023年には首都圏周辺の中でも大都市への人口の集中が進む形となった。

総務省が2023年4月に公表した人口推計では、（1）都道府県別で人口が前年比増となったのは東京都のみだが、全ての都道府県で自然減少、（2）社会増加は、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県など21都道府県、などの結果が明らかになった[5]（図表4参照）。

[4] 合計特殊出生率は「15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもの」で、1人の女性がその年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数に相当する（厚生労働省「令和4年（2022）人口動態統計（確定数）の概況」2023年9月15日）。

[5] 人口の変動には死亡数と出生数の差による「自然増減」と、流出数と流入数の差による「社会増減」の二つの側面があり、出生数が多い場合は自然増となり、流入数が多い場合は社会増となる（内閣府「選択する未来　『選択する未来』委員会報告　解説・資料集」）。

図表 3　三大都市圏・地方圏の人口移動の推移



（注）　東京圏は、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県。大阪圏は、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県。名古屋圏は、岐阜県、愛知県、三重県。地方圏は、三大都市圏以外。
（出所）総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告年報」、より野村資本市場研究所作成

図表 4　人口増減要因別都道府県（2022 年）

項目		都道府県名
人口増加	自然増加・社会増加	―
	自然増加・社会減少	―
	自然減少・社会増加	東京都
人口減少	自然増加・社会減少	
	自然減少・社会増加	北海道、宮城県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県、山梨県、長野県、愛知県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、福岡県、佐賀県、熊本県、大分県、沖縄県
	自然減少・社会減少	青森県、岩手県、秋田県、山形県、福島県、新潟県、富山県、石川県、福井県、岐阜県、静岡県、三重県、奈良県、和歌山県、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、長崎県、宮崎県、鹿児島県

（出所）総務省統計局「人口推計（2022 年〔令和 4 年〕10 月 1 日現在）」2023 年 4 月 12 日、より野村資本市場研究所作成

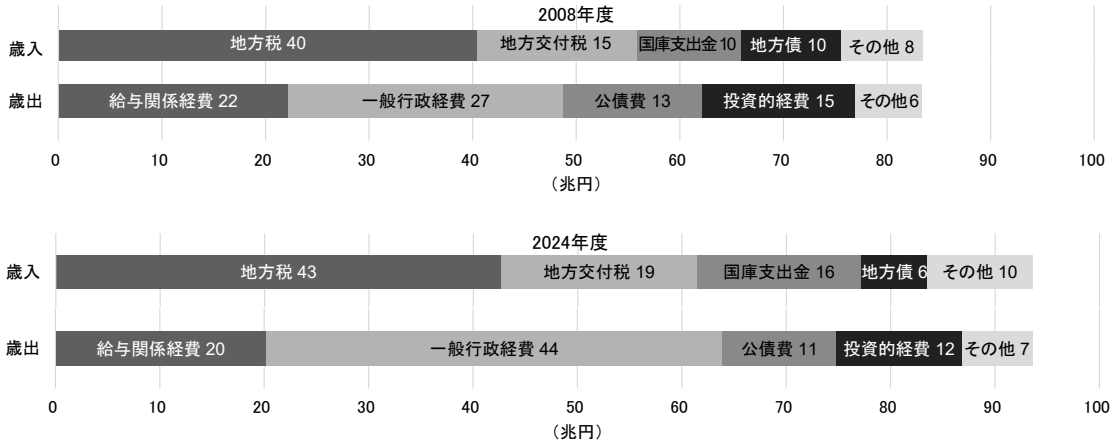
Ⅲ　人口減少による地方財政への影響

日本の総人口がピークに達した 2008 年度と 2024 年度の地方財政計画の構成を見ると、社会保障関係費をはじめとした一般行政経費[6]の増加が際立つ（図表 5 参照）。その他、人口減少の観点からは、地方税、地方債、投資的経費[7]等の項目にも影響が及ぶ可能性がある。本章では、歳入歳出項目の（1）地方税、（2）社会保障関係費、（3）投資的経費、に加え、（4）地方債務残高、に焦点を当て、分析を実施する。

6　一般行政経費は、地方財政計画上の経費の一区分。教育文化施策、社会福祉施策、国土及び環境保全施策等の諸施策の推進に要する経費をはじめ、地方公共団体の設置する各種公用・公共用施設の管理運営に要する経費等、地方公共団体が地域社会の振興を図るとともに、その秩序を維持し、住民の安全・健康、福祉の維持向上を図るために行う一切の行政事務に要する経費から、給与関係経費、公債費、維持補修費、投資的経費及び公営企業繰出金として別途計上している経費を除いたものであり、広範な内容にわたっている。

7　投資的経費は、道路・橋りょう、公園、学校、公営住宅の建設等社会資本の整備に要する経費であり、普通建設事業費、災害復旧事業費及び失業対策事業費からなっている。

図表 5　地方財政計画の構成（2008 年度と 2024 年度）



（出所）総務省「地方財政計画」各年度、より野村資本市場研究所作成

１．地方税：主要税目は全般的に充実化

人口減少及び少子高齢化が進んだ場合、住民税の減少等の影響が生じ得る。例えば、2007 年 3 月に財政再建団体[8]（現・財政再生団体[9]）に指定された北海道夕張市の場合、財政破綻に至った要因の 1 つとして歳入の減少が指摘されている[10]。具体的には、炭鉱閉山等による人口の急激な減少に伴い、財政破綻時の税収入がピーク時の 1984 年度と比して 6 割近く減少した。そのほか、地方交付税についても 1992 年度以降、前年度を下回る状況で推移し、ピーク時の 1991 年度に比して 5 割以上の大幅減となったほか、2001 年に産炭地域振興臨時措置法が失効し、産炭地域臨時交付金が廃止されたことも、歳入減につながった。

8　財政再建団体とは、地方財政再建促進特別措置法に基づいて財政の再建（＝赤字の解消）を行う団体のこと。地方公共団体は、前年度決算の赤字比率（実質収支／標準財政規模）が一定規模（道府県は 5%、市町村は 20%）に達した場合、または、都については実質収支赤字額が別途法令に基づいて算定した額に達した場合には、財政再建計画を作成して財政の再建を行わなければ、地方債の発行が原則としてできない。財政再建団体は財政再建計画の作成について国との協議と同意を得ることが必要となり、この計画に基づいて、予算を調製しなければならない。同法律は、2009 年に廃止され、地方公共団体の財政の健全化に関する法律（地方公共団体財政健全化法）が同年に本格施行された。

9　財政再生団体とは、2009 年に本格施行された地方公共団体財政健全化法の下、財政再生を行う団体のこと。地方公共団体は、毎年度、健全化判断比率を議会に報告し、公表しなければならない。再生判断比率（健全化判断比率のうち将来負担比率を除いた 3 つの比率）のいずれかが財政再生基準以上の場合には、当該再生判断比率を公表した年度の末日までに、議会の議決を経て、財政再生計画を定めなければならない。財政再生計画は、総務大臣に協議し、その同意を求めることができ、同意を得た財政再生団体は、収支不足額を振り替えるため、地方財政法第 5 条の規定にかかわらず、総務大臣の許可を受けて、償還年限が財政再生計画の計画期間内である地方債（再生振替特例債）を起こすことができる。財政再生計画を定めている地方公共団体（財政再生団体）は、毎年度、その実施状況を議会に報告し、公表するとともに、総務大臣へ報告しなければならない。

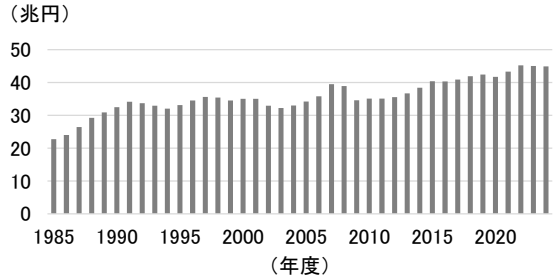
10　夕張商工会議所「財政破綻と再生」。

ただし、日本全体について人口減少開始以降の地方税の状況を見ると、（1）地方分権推進の一環での所得税から個人住民税への税源移譲[11]（約3兆円）、（2）社会保障関係費の増加に伴う消費税率引き上げ[12]、（3）労働参加率の増加、等を背景に、地方税収が充実化していった（図表6～7参照）。

ただし、今後の地方税収を勘案すると、地方法人二税のように景気の影響を比較的受け得る税目もある。さらに、1990年代頃から高齢者や女性の労働参加率の上昇が続き、男女の賃金格差の問題はあるものの、労働力の増加の余地は少なくなっており、住民税の増加に大きく貢献するシナリオは想定しづらい。そして、多くの税目において税率の一層の引き上げは政治的に困難な選択肢になる可能性がある。

これらを踏まえると、2008～2024年度にかけては税収が全般的に充実化していったものの、人口減少が続くことが想定される中では将来的に地方税収が同様のペースで増加する可能性はあまり高くないと考えられる。

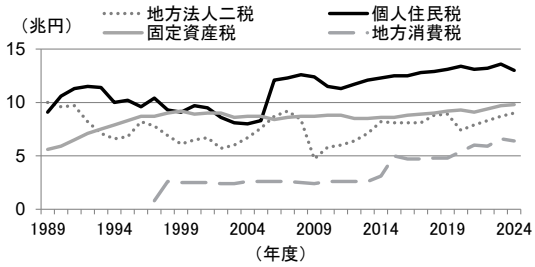
図表6　地方税収の推移



（注）　1. 表中における係数は、超過課税及び法定外税を含まない。
2. 2022年度までは決算額、2023年度及び2024年度は地方財政計画。

（出所）総務省「地方税収（地方財政計画ベース）の推移」、より野村資本市場研究所作成

図表7　税目別地方税収入



（注）　1. 表中における係数は、超過課税を含まない。地方法人二税には、特別法人事業譲与税を含む。
2. 2022年度までは決算額、2023年度及び2024年度は地方財政計画。

（出所）総務省「主要税目（地方税）の推移」、より野村資本市場研究所作成

[11] 日本では、「地方にできることは地方に」という理念の下、「国から地方への補助金・負担金を廃止・縮減」「地方への税源移譲」「地方交付税の見直し」を同時に行う改革として、三位一体の改革が行われた。同改革の一環で、2007年1月に国から地方への税源移譲が行われ、所得税（国税）から住民税（地方税）へ、約3兆円の税源移譲が実施された（総務省「税源移譲」）。

[12] 日本では、1989年に3%で消費税が導入されてから、5%、8%、そして2019年10月から10%と税率が引き上げられてきた。そのうち地方消費税は1997年に1%で導入され、2014年には1.7%、そして2019年10月には2.2%に引き上げられた。また、2014年4月以降、税率引き上げ分については、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費その他社会保障施策（社会福祉、社会保険及び保健衛生に関する施策）に要する経費に充てられることとされている（総務省「地方消費税」）。

２．社会保障関係費：高齢化進行等による負担増

日本の社会保障制度の 4 分野において、年金以外の 3 分野は、主に地方公共団体の役割となっている（図表 8 参照）。主な歳出の推移を見ると、義務的経費[13]である扶助費[14]が高齢化進行等により増加し、財政構造の硬直化が進んできたものの、投資的経費（普通建設事業費[15]等）を大幅に絞り込み、地方財政全体の健全性が維持されてきた（図表 9 参照）。しかしながら、地方公共団体は、後述のとおり、公共施設の老朽化対策も併せて進めなければならず、投資的経費を従来以上に絞りこむことは難しい状況である。

一部の地方公共団体では近年、増大する社会保障関係費負担軽減や施策の効果向上等も念頭に、ソーシャル・インパクト・ボンド[16]（SIB）を活用し始めている。しかしながら、プロジェクト規模等に鑑みると、財政面での効果は現時点ではそれほど大きくない状況となっている[17]。

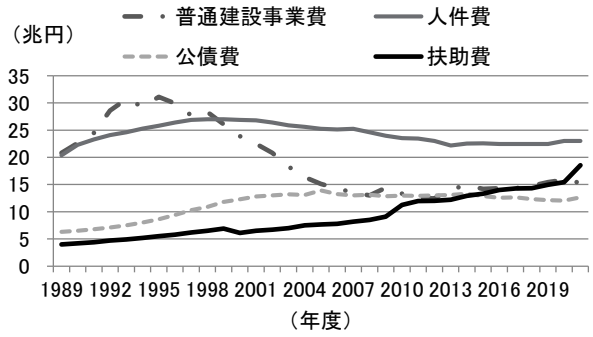
図表 8　社会保障の役割分担

国		年金	・年金給付に関する事務
地方	都道府県・市町村	医療	・国民健康保険事業の運営 国：医療制度の立案、財政支援
	市町村	介護	・介護保険事業の運営 都道府県：介護保険事業の運営健全化のための調整、財政支援 国：介護保険制度の立案・財政支援
		保育	・保育所の運営 都道府県：財政支援 国：保育制度の立案、財政支援

（注）　医療については、国民健康保険の他に、協会けんぽ、組合保険及び共済組合があり、それぞれ役割・公費負担は異なる。医療については、2018 年度から都道府県が財政運営責任主体となる新制度へ移行。

（出所）総務省「社会保障を支える地方財政制度」2019 年 9 月 20 日、より野村資本市場研究所作成

図表 9　地方公共団体の歳出



（出所）総務省『地方財政統計年報』各年度、より野村資本市場研究所作成

[13] 義務的経費は、人件費、扶助費及び公債費で構成される。

[14] 扶助費は、社会保障制度の一環として、生活困窮者、児童、老人、心身障害者等を援助するために要する経費。

[15] 普通建設事業費は、道路・橋りょう、学校、庁舎等公共又は公用施設の新増設等の建設事業に要する経費。

[16] ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）は、民間資金を活用して革新的な社会課題解決型の事業を実施し、その事業成果（社会的コストの効率化部分）を支払の原資とすることを目指すもの（経済産業省商務・サービスグループヘルスケア産業課「新しい官民連携の仕組み：ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）の概要」）。

[17] 日本におけるソーシャルインパクトボンドに関する詳細は、江夏あかね「ソーシャルインパクトボンドの発展と今後の課題－地方公共団体の財源調達手段多様化の可能性－」『野村資本市場クォータリー』第 23 巻第 1 号（2019 年夏号）、江夏あかね・加藤貴大「不平等の是正に向けた取り組みと金融－日本における SDGs の目標 10 の達成に向けて－」『野村サステナビリティクォータリー』第 3 巻第 2 号（2022 年春号）、を参照されたい。

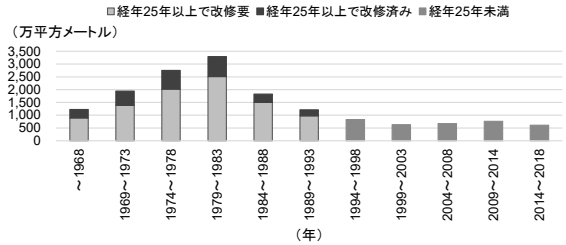
３．投資的経費：老朽化対策に向けた取り組み

日本の地方公共団体は住民に身近な公共施設等を管轄している。1960 年代の高度経済成長期頃から形成されてきた公共施設等は、学校、公営住宅等を中心に老朽化が進んでおり、対策が必要な状況である[18]（図表 10～11 参照）。例えば、根本（2022）によると、全国の公共施設等の年平均更新投資必要金額は、約 12.9 兆円と推計され、地方公共団体にとっては相応の財政負担が想定される[19]。

また、日本の地方公会計制度は企業会計方式（発生主義・複式簿記）とは異なり、現金主義・単式簿記が基本となっており[20]、公共施設等の更新費用が内部留保されずに、社会保障の財源として活用されてきたケースもある。このような状況も踏まえて、地方公会計制度改革が進められ、従来の現金主義会計に加えて、発生主義会計が採り入れられ、減価償却費等のコスト情報が可視化された[21]。

多くの団体は、2010 年代半ば頃から固定資産台帳の整備、公共施設等総合管理計画、個別の施設計画の策定等を進めた。そして、人口減少・少子高齢化の進展による人口動態の変化や市町村合併後の公共施設等の需要の変化を踏まえた公共施設等全体の最適化に取り組んでいる。国は現在、公共施設等適正管理推進事業債の仕組み等を通じて、地方公共団体の取り組みを支援しているが、地方公共団体は当面、適正化に向けて相応の財源を捻出する必要に迫られており、投資的経費が相応の規模になる見込みである。

図表 10　公立小中学校の経年別保有面積



（注）　2018 年 5 月 1 日現在。
（出所）文部科学省「効率的かつ効果的な学校施設の整備に関する事例集制度」2019 年 2 月、より野村資本市場研究所作成

図表 11　公共施設等の老朽化の状況

		公共施設（整備後30年以上経過）	橋梁（整備後50年以上経過）	上水道管（整備後30年以上経過）	下水道管（整備後40年以上経過）
老朽化の状況（耐用年数まで10年未満及び耐用年数を超えた施設の割合）(%)	全国平均（加重）	43.1	13.2	33.7	9.7

（出所）社団法人地域総合整備財団＜ふるさと財団＞「平成 24 年度 PFI／PPP 調査研究会報告書 ～公共施設マネジメントのあり方に関する調査研究～」2013 年 3 月、より野村資本市場研究所作成

[18] 日本における公共施設等の老朽化に関する詳細は、江夏あかね「人口減少時代の公共施設等の総合管理への財務的アプローチ」『野村資本市場クォータリー』第 18 巻第 4 号（2015 年春号）、を参照されたい。

[19] 同分析では、国または地方公共団体が保有する公共施設（学校、公営住宅、庁舎、社会教育施設等）及び土木インフラ（道路、橋りょう、トンネル、水道、下水道等）を対象としている。約 12.9 兆円の内訳は、公共施設 約 6.3 兆円、水道 約 1.8 兆円、道路 約 1.7 兆円、下水道 約 1.2 兆円、河川・港湾 約 1.0 兆円、橋りょう 約 0.9 兆円（根本祐二「インフラ老朽化対策と更新投資ファイナンスに関する考察」『フィナンシャル・レビュー』第 147 号、財務省財務総合研究所、2022 年 3 月）。

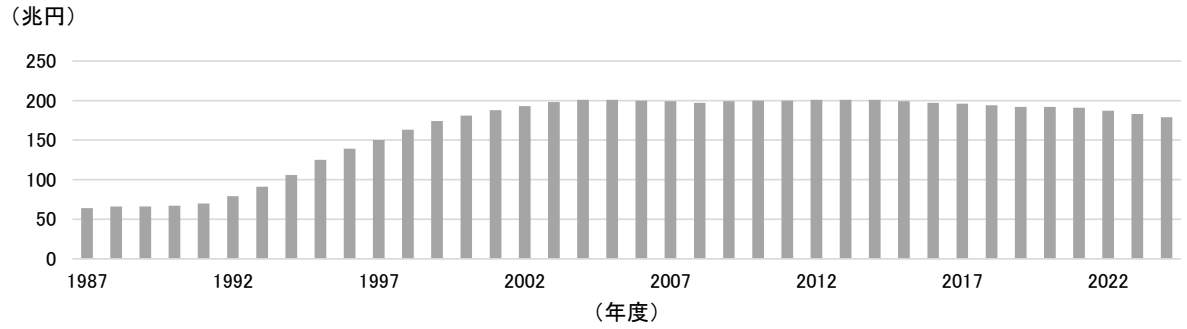
[20] 発生主義会計は、経済事象の発生に着目した会計処理原則。複式簿記は、経済取引の記帳を借方と貸方に分けて二面的に行う簿記の手法。現金主義会計は、現金の収支に着目した会計処理原則。単式簿記は、経済取引の記帳を現金の収入・支出として一面的に行う簿記の手法（総務省「地方公会計の推進と公共施設等の適正管理について」2023 年 8 月 30 日）。

[21] 地方公会計に関する詳細は、江夏あかね「公共施設等老朽化対策の一助となる地方公会計－有形固定資産減価償却率を用いた組合せ分析－」『野村資本市場クォータリー』第 22 巻第 2 号（2018 年秋号）、を参照されたい。

４．地方債務残高：残高推移と国際的な水準

日本における地方財政の借入金残高は、2000 年代半ばをピークに減少傾向になっている（図表 12 参照）。これは、1990 年代後半頃からの財政健全化の中での投資的経費の抑制に加え、2009 年度に本格施行された地方公共団体の財政の健全化に関する法律（地方公共団体財政健全化法）を通じて、地方公共団体による財政健全化への意識がより高まる傾向にあることが背景とみられる。

図表 12　地方の借入金残高の状況



（注）　2023 年度、2024 年度は見込み。
（出所）総務省「令和 6 年度地方財政計画の概要」2024 年 2 月、より野村資本市場研究所作成

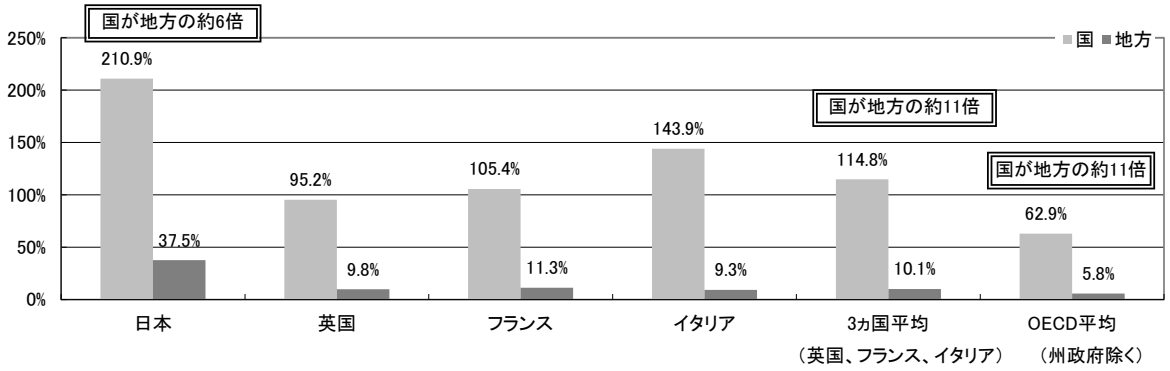
地方公共団体財政健全化法は、前述の夕張市の財政破綻事例等も踏まえて、それまでの再建法制（地方財政再建促進特別措置法）を抜本的に見直したもので、財政指標の整備とその開示の徹底を図るとともに、財政の健全化や再生のための法律として位置付けられる[22]。同法律は、地方公共団体の確実な財政健全化を促すべく、（1）健全化判断比率[23]の公表、（2）2 段階の財政再建スキーム、（3）国の勧告、配慮等、（4）公営企業の経営の健全化、（5）外部監査、等が柱となっている。特に、健全化判断比率の 1 つである将来負担比率[24]は、地方公共団体の債務のみならず、地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含めて、当該地方公共団体の一般会計等が将来負担すべき実質的な負債を標準財政規模[25]で比較したものであり、地方公共団体の財政の健全性をより包括的に捉えるという意味で、意義深い内容と言える。

地方公共団体健全化法は、地方公共団体の財政健全化を後押しし、地方債務残高の抑制に寄与した可能性がある。しかしながら、日本の地方債務残高（対国内総生産〔GDP〕比）

[22] 地方公共団体財政健全化法に関する詳細は、江夏あかね『地方債の格付けとクレジット』商事法務、2009 年、を参照されたい。
[23] 健全化判断比率は、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率及び将来負担比率の 4 つの財政指標の総称である。
[24] 将来負担比率は、地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含め、当該地方公共団体の一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率。
[25] 標準財政規模は、地方公共団体の標準的な状態で通常収入されるであろう経常的一般財源の規模を示すもので、標準税収入額等に普通交付税を加算した額。

を国際的に比較すると、高い水準にある（図表 13 参照）。さらに、前述のとおり、公共施設等の適正化に向けて相応の財源調達ニーズが想定されることに鑑みると、楽観視できる状況にあるとは言い難いところである。

図表 13　国・地方の債務残高（GDP 比）の国際比較【2022】



（注）　1. 経済協力開発機構（OECD）データ、内閣府「国民経済計算」より作成。
2. 日本については、「国民経済計算」2022 年度年次推計の数値を使用。また、交付税会計借入金のうち、地方負担分である 29.6 兆円（2022 年度末時点）は、地方の債務残高に含めている。
3. 一部の国については、暫定値を使用。
4. OECD 平均について、連邦国家の場合、地方政府に州政府を含めていない。また日本を含めていない。

（出所）総務省「国・地方の債務残高（GDP 比）の国際比較【2022】」、より野村資本市場研究所作成

Ⅳ　持続可能な地方財政運営の論点

日本の地方財政は、2009 年以降に人口減少が進む中で、社会保障関係費が少子高齢化を背景に増大し、財政構造の硬直化が進んできた。その一方で、地方税が増加傾向にある上、投資的経費の絞り込みや地方公共団体財政健全化法が後押しする形で地方債務残高が減少するなど、全体としての財政の健全性が維持されてきた。しかしながら、社会保障関係費の増加や公共施設等の適正化に向けた財源確保ニーズ等に鑑みると、地方財政の持続可能性を確保する上では、地方公共団体による一層の工夫が求められることは言うまでもない。主な工夫の論点としては、（1）財政規律の強化、（2）地域課題全体を踏まえた対応、（3）パブリック・ガバナンスへの着目、が挙げられる。

1 点目について、日本の地方公共団体はこれまで、国から良好な関与・支援を受けてきた。国の地方公共団体に対するスタンスが将来的に大きく変更する可能性は低いと考えられるものの、厳しい国家財政の状況に鑑みると、現在と同様規模の地方への財政移転の継続が困難になることもあり得る。その意味で、地方公共団体自身の取り組みとしては、歳出削減・歳入確保に向けてさらに努力を重ねることが重要と言える。また、EBPM（証拠に基づく政策立案）の活用も通じて、限られた財源を効果的に利活用していくこともカギになる可能性がある。

EBPM は、「政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化した上で合理的根拠（エビデンス）に基づくものとすること」[26]である。日本の地方公共団体においても、客観的な統計データに基づき的確かつ効率的な行財政運営を推進すべく、取り込む動きが見られ始めている。例えば、神戸市の場合、人口戦略の策定に EBPM を活用している[27]。具体的には、人口減少の「抑制」と「適用」の観点から、プログラミング言語「R」による 65 歳未満人口の増減要因分析や、神戸市独自に小学校区別の 1 歳階級別将来推計人口を算出し、保育所の最適配置などの検討を行った。このような取り組みは、政策の有効性や行財政運営の効率性を高めるとともに、住民の行政への信認を高める上でも注目されると言える。

2 点目について、地域課題は、人口減少以外にも、地域脱炭素化、自然災害の甚大化、格差拡大など、様々なものが存在する。例えば、総務省が地方公共団体の最高情報責任者（CIO）を育成すべく提供している研修教材では、地方公共団体全体の課題は、7 分野（安全・安心対策〔防災対策〕、子育て支援、福祉・保健衛生の充実、環境対策、地域活性化・文化振興、都市基盤整備、教育）に集約されると説明している[28]。これらの地域課題は、各地域の経済・社会構造、地理的状況、文化・歴史的背景等によって時間軸や優先順位が異なると考えられるものの、いずれにせよ、人口減少問題のみならず、地域課題全体を踏まえて複眼的かつ戦略的な対応が重要になると言える。

3 点目について、ガバナンス自体には、「ある組織において重要な意思決定や舵取りを行い、また、それらを監視する仕組みやメカニズム」[29]等の意味があるが、公共セクターを対象としたパブリック・ガバナンスには、「公共政策の成果に影響を与えるために、ステークホルダーが互いに作用しあう方法」[30]等の様々な定義がある[31]。また、公共経営を専門とする英国の学者であるトニー・ボベール氏は、パブリック・ガバナンスで重要となる 12 の要素として、コーポレート・ガバナンスでもキーワードとされる透明性や説明責任等とともに、ステークホルダー等との協働に向けた意思と能力も挙げている[32]。

パブリック・ガバナンスでステークホルダーとの協働が重要視される背景には、ガバナンスという言葉自体が、政府を含む各ステークホルダーが協力して公共的課題の解決に取り組むことを意味するとの考え方の存在が挙げられる[33]。これは、「ガバメントからガバナンスへ（from Government to Governance）」とのキーワードでも取り上げられることが

---

[26] 内閣府「内閣府における EBPM への取組」2024 年 5 月。

[27] 神戸市「EBPM（エビデンスに基づく政策立案）の推進」2024 年 3 月 6 日、総務省統計局「EBPM で創る人口戦略」。

[28] 総務省「自治体 CIO 育成地域研修教材（平成 29 年度改訂版）」、総務省「自治体全体の課題及び ICT システムの課題認識」。

[29] 曽根泰教『日本ガバナンスー「改革」と「先送り」の政治と経済』東信堂、2008 年、大山耕輔『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房、2010 年。

[30] Tony Bovaird, “Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.71, No.2, 2005.

[31] パブリック・ガバナンスに関する詳細は、江夏あかね「公的セクターの SDGs 債の発展と展望－コロナ禍での論点－」『野村サステナビリティクォータリー』第 1 巻第 3 号（2020 年秋号）、を参照されたい。

[32] 前掲注 30 参照。

[33] 大山耕輔『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房、2010 年。

あるが、公共的課題に当たって、従来のような政府（government）だけではなく、政府を取り巻く環境にいる様々なステークホルダーも、互いに協力して公共的問題の解決に携わる（governance）必要があるというものである。

ステークホルダーとの協働の観点からは、持続可能な開発目標（SDGs）の特徴の 1 つに全てのステークホルダーが役割を担う「参画型」があり、パブリック・ガバナンスの考え方に親和性があるとも解釈できる。地方公共団体の財源、ノウハウ等に限りがあることに鑑みると、民間セクターを含むステークホルダーと協働し、真に担うべき役割を効率的かつ効果的に執行していくかが、今後の行財政運営でますます大切になると考えられる。