

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

江夏 あかね

■ 要 約 ■

1. デトロイト市の発展と連邦破産法第 9 章の適用申請に至るまでの経緯を見ると、産業構造の変化のみならず、人種問題や貧困化も相まった人口動態の変化、行政対応の遅れや住民の生活の質の悪化等により、財政破綻に至ったことが明らかになった。特に、デトロイト市の場合、人口減少が進む中で市街地再生に取り組むのが遅れたこともあり、税収が大幅に減少し、行政サービスの低下を通じた歳出削減等を行ったものの、治安の悪化も相まって、住民のさらなる流出を招くといったネガティブ・スパイラルに陥った。
2. 危機的財政状況に陥ったデトロイト市と 2007 年 3 月に財政再建団体（当時、現・財政再生団体）に指定された夕張市の事例は、人口動態や行政需要の変化に柔軟に対応できなかった点で共通しているが、日米の地方財政制度が異なることもあり、日本の地方公共団体が破産適用や地方債のデフォルトといったデトロイト市と同様のケースに直面することは想定されていない。
3. ただし、日本の場合、人口減少のみならず、少子高齢化が先進国の中でも早いペースで進捗している上、東京への一極集中といった問題も抱えており、地方公共団体においても人口動態の変化を踏まえた迅速かつ適切な対応が求められる。人口減少時代を生き抜くための地方行財政運営は、都市縮小を前提とした財政・都市構造の対応、民間セクターや地域住民との連携を通じた新たな街づくり等がカギになる可能性がある。

I はじめに

21 世紀の地方債市場において最も大きな注目が集まった出来事の 1 つとして、米国ミシガン州のデトロイト市による 2013 年 7 月の財政破綻が挙げられる¹。デトロイト市は、米国経済の発展を長期に渡って牽引してきた代表的な都市の 1 つということのみならず、地方公共団体の再生型破産手続である連邦破産法第 9 章を適用した事例の中で最大となる債務総額約 180 億ドルを抱えた財政破綻であったこともあり、破綻の経緯や再建の行方に世界的に大きな関心が寄せられている状況となっている。

¹ United States of Bankruptcy Court, Eastern District of Michigan, *City of Detroit Bankruptcy Filing*, July 18 2013.

本稿では、デトロイト市の発展と財政破綻に至るまでの経緯を人口動態や住民生活の質の変化、行政の対応、財政状況の変転といった観点から概観する。そして、2007年3月に財政再建団体（現・財政再生団体）となった夕張市の事例にも触れつつ、人口減少時代を生き抜くための地方行財政運営について検討する。

II デトロイト市が財政破綻に至った経緯

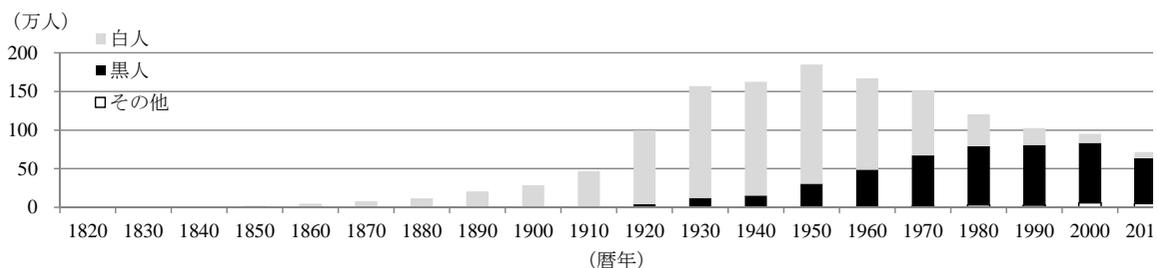
1. 自動車産業都市の発展と衰退—20世紀半ばから進んだ人口減少と貧困化

米国中西部に位置するデトロイト市は、1701年にフランス人のアントワン・キャデラック氏によって創設され、1901年にヘンリー・フォード氏が世界初となる自動車大量生産ラインを設置したことが自動車産業都市としての発展の契機となっている。

デトロイト市は20世紀に入って、(1) ビッグ・スリー（ゼネラル・モーターズ〔GM〕、フォード・モーター、クライスラー）による本社や生産拠点の設置、(2) モータリゼーションを象徴するインフラ整備（全米初の舗装道路の敷設〔1909年〕、全米初の信号機の設置〔1915年〕、全米初の都市フリーウェイの開発〔1942年〕）、等を背景に、自動車産業とともに大きく発展していった。市の成長に沿って、1900年には約29万人だった人口規模は、1950年には約185万人にまで達した（図表1参照）。

しかしながら、デトロイト市では、20世紀半ば頃から既に繁栄に陰りが見え始める。これは、デトロイトの自動車業界が安価な労働力を求めて大量の黒人労働者を引き入れたことが背景である。デトロイト市内で徐々に人種間の緊張が高まり、暴動が起きるよう

図表1 デトロイト市の人種別人口の推移



(出所) Campbell Gibson and Kay Jung, “Historical Census Statistics On Population Totals By Race, 1790 to 1990, and By Hispanic Origin, 1970 to 1990, For Large Cities And Other Urban Places In The United States,” *Population Division Working Paper No. 76*, U.S. Census Bureau, February 2005, Table 23; Campbell Gibson and Kay Jung, “Historical Census Statistics On the Foreign-Born Population of the United States 1850 to 2000,” *Population Division Working Paper No. 81*, U.S. Census Bureau, February 2006, Table 23; U.S. Census Bureau, State and County Quick Facts: Detroit (city), Michigan, 各年、より野村資本市場研究所作成
<http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0076/twps0076.html>,
<http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0081/twps0081.pdf>,
<http://quickfacts.census.gov/qfd/index.html>)

なる中、デトロイト周辺の高速度道路網の整備も後押しする形で、白人層によるデトロイト市郊外への転出、自動車産業の生産設備の隣接の郊外都市への移転が進んだ。

デトロイト市の郊外には、デトロイト市からの人口流入等を背景に、大規模商業施設が開発され、やがてオフィス等も立地するようになった。一方で、デトロイト市のダウンタウンにあった米国最大規模の百貨店（ハドソン・デパート）が 1983 年に閉店し、同規模以上の都市で都心に百貨店がない唯一の都市となるなど、中心都市としての活力が失われていった。

その後、デトロイト市では、1990 年代半ばまで続いた黒人の流入傾向も、中間層を中心とした移転により流出傾向に転じる。その結果、デトロイト市の人口は、20 世紀の前半で約 6 倍増加し、後半で半減するという数奇な運命をたどることになった。

さらに、デトロイト市民の貧困化も際立つ形になっている。失業率（2009 年）は、全米 50 大都市の中で最悪の 25.0%（全米 50 大都市平均＝9.8%）に達したほか、一人当たり年間平均所得（2008～2012 年）も 1 万 4,861 ドル（ミシガン州平均＝2 万 5,547 ドル、全米平均＝2 万 8,051 ドル）と低い水準となっている²。その結果、貧困層の住民（2008～2012 年）が占める割合が 38.1%と、全米平均（14.9%）やミシガン州平均（16.3%）に比して突出した水準に達している。

2. デトロイト市の荒廃とネガティブ・スパイラルへの道

1) 空き家が激増したデトロイト市

デトロイト市は、20 世紀後半に人口減少が進む中でも新産業の誘致や人口規模に応じた市街地の集約化を行ってこなかった。確かに、デトロイト川の沿岸部に 1970 年代後半から 1980 年代初頭に民間主導で超高層ビル群「ルネサンスセンター」が建設されたが、限定的な地区の再開発は、大規模な工場や倉庫の操業停止、空きビルの増加等による市街地の衰退を食い止めることはできなかった。

デトロイト市内は、21 世紀に入ってから市域の 85%の地区で人口減少が継続し、全体の 3 割近くの約 100 平方キロメートル（サンフランシスコに相当する広さ）が空地になっている。空き家も 2000 年からの 10 年間で約 2 倍に増加した。これらの空地や空き家の所有者の大半は消息不明で、財産税が支払われておらず、郡や市が差し押さえて公有地になっている場所も多い。

2) 追いつかなかった行政の対応と財政悪化

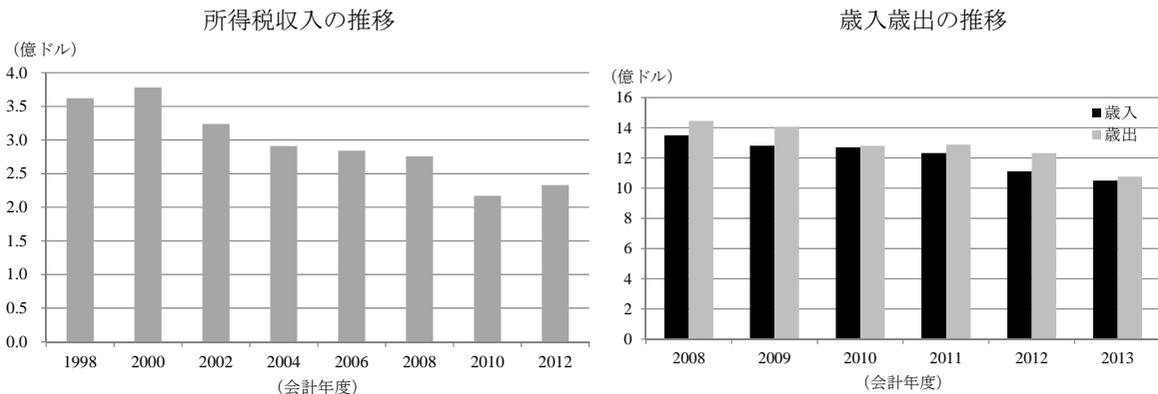
市内の活気が失われる中で、デトロイト市は、2008 年から市街地の再生によりややく本腰を入れ始める。連邦政府から約 4,700 万ドルの補助金を受けて着手した「近隣安定化計画」（Neighborhood Stabilization Program）では、9 つの対象地域にある所有

² United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Unemployment Rates for the 50 Largest Cities (Based on Census 2000 Population)*, April 18 2014; United States Census Bureau, *State & County QuickFacts*.

者不明の空き家を解体し、更地にした上で、その一部を非営利組織（NPO）が運営する都市農園として開放したり、住民がローンを支払えず手放した住宅をデトロイト市が購入して改修した上で販売するといった取り組みを行っている³。さらに、デトロイト市は、住民や企業の所得税等を15年間減免する特区制度を2010年に創設し、市街地の集約化を目指している。その結果、地価の安さや税制上のメリットに着目する企業も現れ、例えば、住宅ローンブローカーのクイッケン・ローンズが2010年に郊外都市からデトロイト市に回帰することを決定したほか、いくつかの企業が郊外にあるオフィスの一部をデトロイト市のダウントウンに移転することを決定した。

しかし、これらの取組みは、デトロイト市の財政の脆弱化を食い止めることはできなかった。特に、2000年代後半からの税収減少は、デトロイト市の財政悪化を加速させた。財産税は、土地の評価額の低下や徴収率の低下（76.6%〔2008会計年度〕→68.3%〔2011会計年度〕）を背景に、2012会計年度までの過去5年間に19.7%減少した。また、所得税も、失業率の上昇や住民等の課税所得の低下を背景に、2012会計年度までの過去10年間に約3割減少した（図表2左参照）。デトロイト市は、人件費等の歳出削減に努めたものの、公債費、年金拠出及び医療給付等の過去にまつわる歳出（いわゆるレガシーコスト）の負担が重くのしかかった上、ミシガン州からデトロイト市への歳入分与も減少する中、2013会計年度までの6年間連続で財政赤字（資金調達を除く）を計上する見込みとなった（図表2右参照）。

図表2 デトロイト市の所得税収入及び歳入歳出の推移



(注) 会計年度は、7月1日～6月30日。例えば、2012会計年度は、2011年7月1日から2012年6月30日まで。2013会計年度は暫定数値。

(出所) City of Detroit, Office of the Emergency Manager, *Financial and Operating Plan*, June 10 2013, pp. 4-6. (http://www.detroitmi.gov/Portals/0/docs/EM/Reports/6_10_13%20Community%20Mtg%20_Financial%20and%20Operating%20Plan%20Slides.pdf)

³ City of Detroit, Planning and Development Department, *Neighborhood Stabilization Program Plan*, January 2009.

3) 住民の生活の質の低下とさらなる人口流出

デトロイト市の歳出削減は、行政サービスの低下や治安の悪化につながり、財産税の税率引き上げも相まって、住民のさらなる流出を生むネガティブ・スパイラルを作り出していった。行政サービスの低下に関しては、デトロイト市では、警察に通報後に警官が到着するまで平均 58 分（全米平均は 11 分）待たなければならない上、刑事事件解決率は 8.7%（ミシガン州平均は 30.5%）しかなく、過去 20 年に渡って全米で最も危険な都市の 1 つとされてきた⁴。さらに、デトロイト市が財政破綻する直前で、救急車は 3 分の 1 しか稼働していないほか、約 4 割の街灯が故障しているなど、住民生活の質の低下につながる状況となっていた。

一方、デトロイト市は、未納者の増加等により課税基盤が脆弱化する中、税収を確保すべく、税率の引き上げを繰り返していた。その結果、デトロイト市の市民所得税率（2012 年時点）は、ミシガン州内で最も高い 2.45%（ミシガン州内 22 市単純平均＝1.15%）に上るほか、15 万ドルの課税ベースの住宅の場合の財産税の税率も、3.3%（全米 50 大都市平均＝1.4%）と高止まりしている⁵。ちなみに、行政サービスの質の低下や税率上昇といったことのみならず、火災や自動車等の保険料についても、登録住所がデトロイト市の場合、郊外に比して圧倒的に高くなるなどの要素もあり、住民にとってデトロイト市に居住することのデメリットが徐々に増加していき、人口流出を加速させたと考えられる。

3. 閉ざされた自主再建の道と連邦破産法第 9 章の適用申請

デトロイト市が位置するミシガン州においては、州法である地方公共団体財政責任法（Local Government Fiscal Responsibility Act, Act 72 of 1990）に基づく財政再建制度がある。当該制度の下では、まず、市が州政府と締結した財政安定化協定の下で自主的に財政再建に取り組むことになる。ただし、デトロイト市の場合、2012 年 4 月に州政府と財政安定化協定を締結し、同協定に基づいて 5 年以内に収支不足を解消するはずだったものの、行政内部の混乱等により、自主再建が進捗しない中で、ミシガン州主導の財政再建が行われることになった⁶。

ミシガン州は、地方公共団体財政責任法に基づき、デトロイトの財政状況について調査を行い、リック・スナイダー州知事が 2013 年 3 月にデトロイト市の財政非常事態宣言を行った⁷。そして、ミシガン州に任命された緊急財政担当官（emergency

⁴ State of Michigan Executive Office, *Authorization to Commence Chapter 9 Bankruptcy Proceeding*, July 18 2013.

⁵ Detroit Free Press, *Detroit Has the Highest Income Tax rate in the State*; Townhall Finance, *Detroit's High Property Taxes*, July 29 2013.

⁶ 2012 年 6 月にデトロイト市の法務部長がデトロイト市とミシガン州が締結した財政安定化協定は、市の憲章に違反するため無効であるとして、訴訟を提起した。当該訴訟は最終的に裁判所に却下されたが、デトロイト市内部の足並みの乱れを露呈する事態となった。（犬丸淳「デトロイト市の破産申請とその波紋（1）—破産手続きの最新状況と破産申請に至る背景及び経緯—」『地方財務』第 721 号、ぎょうせい、2014 年 7 月、106 頁）

⁷ State of Michigan, *Governor Determines Detroit in Financial Emergency*, March 1 2013.

manager) のケビン・オア氏を中心に、デトロイト市の財政再建の道筋を模索していた。

緊急財政担当官は 2013 年 6 月、債権者に対して、今後 10 年の財政見通しに基づく債務再編策を提案した⁸。債務再編策では、償還財源の裏付けが無い（課税権を含めた発行体の信用力が裏付けとなっている）債権について元本を約 11 分の 2 に換算して新証券と交換する案が打ち出されたこともあり、（1）流動性危機を改善するほどの十分な内容の合意を主要債権者との間で得られなかったこと、（2）財政状況を再構築するほどの十分な契約変更ができなかったこと、を背景に債務再編策が合意に至ることはなかった⁹。

その後、スナイダー州知事は 2013 年 7 月、デトロイト市が連邦破産法第 9 章の適用申請を行うことが妥当としたオア緊急財政担当官による書簡の内容を承認した¹⁰。承認に至った背景として、（1）デトロイト市の税率は法定上限近くにまで達しているにも関わらず、住民や債権者に対して基礎的な義務を果たすのに必要な歳入を確保できていないこと、（2）レガシーコストが歳入に占める割合はすでに約 38% に達しており、債務再編を行わなければ 2017 年には約 65% にも上昇すると見込まれることを踏まえると、債務残高の水準は維持可能ではないこと、が挙げられた¹¹。

これを受けて、デトロイト市は 2013 年 7 月 18 日、地方公共団体の再生型破産手続である連邦破産法第 9 章を適用申請したのである。なお、一般財源保証債は、連邦破産法第 9 章の手続きの下、一般債権として取り扱われ、破産手続中に元利金を返済する必要はなく、策定された債務調整計画に従って返済を行うこととなる。そのため、2013 年 10 月 1 日に償還期日を迎えたデトロイト市の一般財源保証債の履行は行われず、債務不履行（デフォルト）している¹²。

Ⅲ 人口減少時代を生き抜くための地方財政運営

デトロイト市の財政破綻は、産業構造の変化のみならず、人種問題や貧困化も相まった人口動態の変化、行政対応の遅れ等が背景であったことが明らかになった。デトロイト市のような地方公共団体の財政破綻は、日本で起こりうるのだろうか。そして、今後日本の地方公共団体がデトロイト市と同じ運命を辿らないためにどのような地方財政運営を行えばよいのだろうか。

⁸ City of Detroit, *Proposal for Creditors*, June 14 2013.

⁹ City of Detroit Emergency Manager Office, *Recommendation Pursuant to Section 18(1) of PA436*, July 16 2013, p.8.

¹⁰ City of Detroit Emergency Manager Office, *Recommendation Pursuant to Section 18(1) of PA436*, July 16 2013; State of Michigan Executive Office, *Authorization to Commence Chapter 9 Bankruptcy Proceeding*, July 18 2013.

¹¹ State of Michigan Executive Office, *Authorization to Commence Chapter 9 Bankruptcy Proceeding*, July 18 2013, p.3; State of Michigan, *Governor Snyder Authorizes Detroit Bankruptcy Filing*, July 18 2013.

¹² Fitch, *Fitch Downgrades Detroit, MI ULTGOs and LTGOs to 'D'*, 30 September 2013; S&P, *Detroit Limited And Unlimited Tax GO Bond Rating Lowered To 'D' From 'C' On Missed Payment*, 2 October 2013; Moody's, *Risk Remain for Future Payment of Detroit Water and Sewage Debt, Despite October 1 Full Payment*, 2 October 2013.

1. デトロイト市のような地方公共団体の財政破綻が日本で起きうるのか—夕張市の事例も踏まえて

危機的財政状況に陥ったデトロイト市と 2007 年 3 月に財政再建団体（当時、現・財政再生団体）に指定された夕張市の事例は、産業構造の転換に伴う人口動態や行政需要の変化に柔軟に対応できなかった点で共通していると言える。夕張市の場合、明治初期から炭鉱の町として繁栄の歴史を築いてきたが、1960 年代以降のエネルギー革命による石炭から石油への急激なエネルギー源の転換の中で石炭需要が縮小し、1973 年の大夕張炭業所閉鎖以降に閉山が相次ぎ、1990 年には最後まで残っていた三菱石炭鉱業南大夕張炭鉱が閉山した。

夕張市の場合、炭鉱として開かれた町であったため、石炭産業以外の産業基盤が脆弱で雇用の受け皿が十分でなかったために、働き手の若者が都市に流出し、人口減少・少子高齢化が進むこととなった。夕張市は衰退する石炭産業の代替として、観光開発を目指し、テーマパーク、スキー場の開設、映画祭などのイベント開催等を行ったものの、過大投資や放漫経営が累積赤字につながり、夕張市の財政にも重くのしかかった結果、2007 年 3 月の財政再建団体指定につながったのである。

ただし、日本の場合、現行制度においては、地方公共団体の破綻法制も存在しないほか、地方債のデフォルトの仕組みもないとされている¹³。さらに、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）の下、地方公共団体は健全な財政運営を行うことが促されているほか、地方公共団体が財政危機に陥った場合、財政再生団体として、国（中央政府）等の関与により確実な財政再建が促されるほか、国等が財政面の適切な配慮を行うこととされている¹⁴。

一方、米国においては連邦破産法第 9 章といった地方公共団体を対象とした破綻法制がある。また、財政面や技術面で関与・支援を行う仕組みが州によっては整備されているが、日本の地方公共団体財政健全化法に基づく財政健全化制度で見られるような中央政府（連

¹³ 総務省は、現行制度では地方債のデフォルトの仕組みは存在しないとして、地方債の債務履行の確実性を下支えする 3 つの仕組み（地方債の元利償還に要する財源の確保、早期是正措置としての起債許可制度、地方公共団体財政健全化法の施行）を挙げている。（総務省「地方債の安全性」）

¹⁴ 「再生振替特例債の資金に対する配慮等、財政再生計画の円滑な実施について国及び他の地方公共団体は適切な配慮を行う」とされている。なお、夕張市の財政再生計画の国・北海道等の対応においては、（1）地方交付税総額を増額確保するとともに、夕張市を含む条件不利地域や小規模の市町村において、必要な行政サービスを実施できるよう、段階補正及び人口急減補正の見直しを行うことにより、結果として財政状況が改善、（2）再生振替特例債の利子の一部を国・北海道が負担、（3）地方債資金については、公的資金（財政融資資金、地方金融機構資金）の配分について配慮（再生振替特例債には財政融資資金を全額配分。地方金融機構資金もその他の事業債等に配分し、夕張市の再生を支援）、（4）その他、道の支援として、市町村振興基金貸付金の借換制度の創設、職員派遣、一部市道の除雪の実施など、といった措置が挙げられている。（総務省「夕張市財政再生計画の概要」2010 年 3 月 9 日、2 頁）

邦政府)による配慮の仕組みは基本的にはない¹⁵。

これらを踏まえると、日本の地方公共団体が破産適用や地方債のデフォルトといったデトロイト市と同様のケースに直面することは想定されていない。とはいえ、日本の場合、米国に比して地方債残高が GDP に占める割合が約 2 倍と大きい¹⁶。仮に、日本の国家財政の悪化が今後も継続し、国による地方公共団体への財政面の配慮を講じる能力が著しく毀損されるようなことがあれば、米国の地方公共団体のように、財政格差が顕在化し、デトロイト市のような財政悪化を経験する地方公共団体が出現する可能性もある¹⁷。

2. 人口減少時代に求められる行財政運営

デトロイト市のような人口急増及び急減を経験する地方公共団体は多くないとも考えられる。しかし、日本の場合、人口減少のみならず、少子高齢化が先進国の中でも早いペースで進捗している上、東京への一極集中といった問題も抱えており、21 世紀に入ってその傾向は加速している。さらに、若年女性半減により 2040 年には消滅する可能性のある市町村が多数出現するといった試算が公表されるなど、地方公共団体においても人口動態の変化に向けた迅速かつ適切な対応が望まれているところである¹⁸。

日本の多くの地方公共団体は、すでに人口減少問題を重要課題と位置付け、(1) 出生率の向上・子育て支援、(2) 定住や移住の促進・人口流出食い止め等に向けた施策を展開している。しかし、デトロイト市の教訓を踏まえると、人口減少時代に求められる行財政運営は、(1) 都市縮小を前提とした対応、(2) 民間セクターや地域住民との連携を通じた新たな街づくり、がカギになる可能性がある。

1) 都市縮小を前提とした対応

デトロイト市が財政破綻に陥ったのは、産業構造や人口動態の変化に迅速に対応で

¹⁵ ただし、例外的には、ニューヨーク市に対する中央政府による配慮事例が存在する。ニューヨーク市が 1975 年に財政危機に陥ったことを受け、連邦議会は「一時的資金調達法 (Seasonal Financing Act of 1975)」という 3 年間の時限立法を可決し、ニューヨーク市が毎年末の支払い時に金融市場から 23 億ドルの信用貸し (クレジット) を利用できるようになった。さらに、連邦議会は、1982 年にニューヨーク市が財政的に自立するまで行われた合計 45 億ドルの包括的支援の一部として、約 16.5 億ドルの長期債発行の保証をする法案を 1978 年に可決した。(自治体国際化協会「米国における地方公共団体の財政再建制度—財政規律維持に関する制度と運用—」CLAIR REPORT NUMBER321、2008 年 2 月 22 日、41-44 頁)

¹⁶ 日本の場合、2013 年度末の地方債務残高は 201 兆円程度 (対 GDP 比で 41%) に達する見込みである。米国の場合、2013 年末の地方債残高は、約 3.7 兆ドル (対 GDP 比で約 22%) である。(財務省「日本の財政関係資料」2014 年 2 月、15 頁、Securities Industry and Financial Markets Association, *US Municipal Securities Holders*, September 18 2014)

¹⁷ 日本の場合、地方公共団体の格付分布は 2014 年 9 月末現在、AA+~A にとどまっている。一方、米国の場合、米国地方債の格付分布 (ムーディーズ、2013 年末) は、Aaa~C にまで達している。(Moody's, *US Municipal Bond Defaults and Recoveries, 1970-2013*, May 7 2014, p.14)

¹⁸ 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ている。(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)

きなかったことが大きな要因と言える。確かに一部の市街地再開発は行われてきたが、人口減少が進捗する中でも、新産業の誘致や市街地の集約化といった抜本的な対策を近年まで講じなかった。その結果、税収減少の中で、行政サービス関連費用や年金債務等の過去にまつわる費用の負担が賄えなくなるほど、財政の硬直化が進んだのである。

都市が縮小することは、地方公共団体にとって望ましくないことなのか。問題なのは、人口減少そのものよりも、人口動態の変化に対応せずに縮小しない財政・都市構造と言える。

人口減少・少子高齢化が進んだ場合、財政構造に及ぶ影響としては、税収の減少、扶助費の増加、公営企業等の料金収入の減少を通じた財政の硬直化といったものが考えられる。加えて、日本の場合、高度経済成長期に整備された多くの社会インフラ・公共施設等の老朽化が進んでおり、更新需要が今後本格化していく見通しである。このような状況を踏まえると、人口動態の変化を長期的な視野で見据え、人口減少時代に対応可能なスリムかつ柔軟な財政構造に立て直していくことが重要になると言える。

人口動態については、出生率の要素を除けば、精度が比較的高い長期見通しを立てることが可能であることから、人口推計を踏まえた長期の財政見通しを推計することも意義があると言える。例えば、米国の地方公共団体の場合、地方債の目論見書や包括年次財務報告書（CAFR）で将来の借入見込み、債務全体に関する償還の見通し、歳入・歳出の見通しが詳細かつ多年度（多くが5年～30年程度〔償還見通し〕）に渡って含まれている。一方で、日本の地方公共団体の場合、一部で、例えば大阪府の財政状況に関する中長期試算や横浜市の中期的及び長期的な財政見通しのように、20年間を対象としているケースもあるが、首長の任期である4年間の見通しを公表しているケースが多い¹⁹。

長期の見通しを立てることを通じて、歳出削減・歳入確保といった財政健全化がどの程度必要かが把握可能となるのみならず、人口減少下における行政サービスの適正な範囲を見直す契機になろう。さらに、社会インフラ等についても、財政見通しと併せて更新需要の発生時期やコストの規模を把握することを通じて、場合によっては機能を同水準に更新するといった選択肢ではなく、廃止・統合・複合化・用途変更といった選択をより早く進め、地域経済への影響を軽減し、財政負担を平準化することも可能となるとみられる。

一方、都市構造に着目すると、戦後の日本は、公共交通や道路網の整備に沿って市街地が拡大する一方で、中心市街地が衰退していくという傾向が主流である。拡張型都市構造とも呼ばれるこのパターンを放置した場合、（1）少子・超高齢化社会の移動問題（高齢者等の交通弱者の増大）、（2）困難になる公共交通の維持（民間事業者が担う公共交通サービスの採算性低下に伴う減便や廃止及びさらなる自動車依存の

¹⁹ 大阪府「財政状況に関する中長期試算〔粗い試算〕」、横浜市「平成25年度予算案について～中期4ヵ年 総仕上げの年」2013年1月、105-108頁。

高まり)、(3) 環境への負荷の高まり(都市機能の拡散・散在に伴う自動車利用率の一層の高まりや移動距離の増加を通じた二酸化炭素排出量の増加)、(4) 中心市街地の移送の衰退(無秩序な拡散立地によるまちの質の低下、防災・防犯、子育て環境等の劣化)、(5) 都市財政の圧迫(集積メリットの喪失による都市施設の維持管理、福祉施策等の行政コストの増大)、といった弊害が起きかねない²⁰。

これらの弊害から都市を守るためには、集約型都市構造として提唱されているコンパクトシティのように、都市圏内の中心市街地等を集約拠点として位置付け、郊外の開発抑制及び環境保全を図ることを通じて、行政コストを節減するといったアプローチが選択肢の1つとして有効と言える²¹。コンパクトシティは、1970年代に米国で唱えられ²²、1990年代に欧州諸国で持続可能な都市造りのモデルとして推進された。そして、日本においても近年はこのような都市造りに取り組む地方公共団体が増加し、

(1) 青森市(市民図書館・生鮮市場・ファッション系店舗等が入居する複合型商業施設の中心部への整備を通じた中心市街地の活性化、ブナの植林など郊外の保全に向けた取組み)、(2) 富山市(市街地再開発を通じた中心市街地の住環境向上やライトレールの敷設等を通じた公共交通の利便性向上に向けた取組み)、といった事例が挙げられる。

このような都市の縮小・集約を進める上では、地域内の人口動態の変化、道路・鉄道等の整備状況及び人の流れといった点のみならず、社会インフラ・公共施設等の利用状況、維持・更新費の見込み及び集約化・複合化や統廃合等の計画、税収等を含めた財政見通し、といったデータを蓄積・開示し、地域全体としてどのような街づくりを目指すのかを、行政内部で共有し、議会、住民、地方債の投資家、地権者、地域経済界といった地方公共団体のステークホルダーに丁寧かつ継続的に説明することが求められる。

加えて、都市縮小をめぐる、一般財源から費用を捻出するのみならず、国等の支援の仕組みを適切に活用することも、ステークホルダーの支持を得て施策を円滑に進める上での重要なポイントと言えよう。例えば、コンパクトシティ関連の財政支援としては、(1) まちづくり交付金(市町村が作成した都市再生整備計画に基づいて実施される事業に対して交付金を交付、2004年度創設)、(2) 都市形成支援費補助金(2013年度創設)、といったものが挙げられる。

地方公共団体の財政状況は、デトロイト市の事例でも明らかになったとおり、脆弱になればなるほど、ネガティブ・スパイラルに陥り、悪化のスピードが加速すると

²⁰ 社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会都市交通・市街地整備小委員会「中間とりまとめ」2006年6月、12-13頁。

²¹ コンパクトシティとは、都市計画や街づくりの概念で、郊外の開発を抑制し、より集中した居住形態にすることで、周辺部の環境保全や都心の商業などの再活性化を図るとともに、道路などのハードな公共施設の整備費用や各種のソフトな自治体の行政サービス費用の節約を目的としているものである。(黒田達朗・田淵隆俊・中村良平『都市と地域の経済学〔新版〕』有斐閣、2008年、313-314頁)

²² 初めて「コンパクトシティ」という概念が示されたのは、George B. Dantzig and Thomas L. Saaty, *Compact City: A Plan for a Livable Urban Environment*, W.H. Freeman & Co., 1973とされる。

いった傾向がある。これまでの日本では成長を前提とした街づくりが長らく行われてきたため、都市縮小への取組みはハードルも大きいとも考えられる。しかしながら、国の制度も活用しながら、できる限り迅速に人口減少時代への対応を進めることが地方公共団体の今後の行財政運営の重要なテーマになると予想される。

2) 民間セクターや地域住民との連携を通じた新たな街づくり

今後の地方財政を見通すと、経済低成長及び人口減少といった状況下、税収が大きく伸びることはあまり期待できず、限られた人員・財源の中で、住民及び地域社会に対する行政サービスを担っていくことになる。その意味では、地方公共団体の枠組みを越えて、民間セクターや地域住民のアイデア、技術・ノウハウ、資金等を適切に活用することが人口減少時代の行財政運営の安定性を維持するカギになると考えられる。

日本においても 21 世紀に入った頃から、行政サービスにおいて民間セクターを活用する機運が高まり、民間企業への業務委託、指定管理者制度、PFI (Private Finance Initiative) を中心に、民間的経営手法の導入が進められており、その分野も一般事務 (庁舎の清掃、税金・料金収入徴収、一般ごみ収集等) から、教育・文化施設、公営住宅、医療・福祉、公園、上下水道等と多岐に渡っている。民間セクターを活用することは、複雑な事業実施プロセスが必要となり、機動性に欠ける場合もあるものの、(1) コスト縮減、(2) 民間のノウハウ、技術、経営手法の活用を通じた行政サービス水準の向上、(3) 官民の役割分担の明確化と行政サイドの事業リスクの低減、(4) 民間セクターに対する投資・事業機会の創出、といったメリットが期待される。

地域住民等との連携も今後、カギになる。例えば、京都市醍醐地区では、1997 年の京都市営地下鉄東西線開業に伴い市バスが撤退したため、NPO の主導で住民の足としての役割を担うコミュニティバスの運行を計画し、2004 年 2 月から醍醐コミュニティバスとして運行が開始されている。醍醐コミュニティバスは、市民共同方式といって行政からの補助金等は一切受けず、個人や地域内の商店、企業・団体等の会費によって賄われている。一方、宮崎県日向市では、日向市駅を中心とする中心市街地の魅力を高めるべく、行政による連続立体交差事業、区画整理事業の基盤整備と地元商店街による商業集積整備事業等により、官民が共同して拠点形成を実現している。

資金面の地域住民等との連携の観点からは、住民参加型市場公募地方債やクラウド・ファンディングが選択肢として挙げられる。住民参加型市場公募地方債は、地方債の個人消化及び公募化を通じた資金調達手段の多様化に加えて、住民の行政への参加意識の高揚を図るため、地域住民を主な対象として発行される証券形式の地方債であり、2002 年 3 月から発行が開始されている。例えば、山形県鶴岡市が市立加茂水族館を改築するために 2013 年 4 月に発行した「加茂水族館クラゲドリーム債」(3

億円)は、新水族館の内覧会招待等の特典も相まって、住民の行政参加意識の高揚や水族館の宣伝効果にもつながり、全国的にも大きな注目が集まった。

一方、クラウド・ファンディングは、「新規・成長産業等と資金提供者をインターネット経由で結びつけ、多数の資金提供者から少額ずつ資金を集める仕組み²³」であり、日本の地方公共団体も活用し始めている。例えば、大阪市は、大阪城本丸地下に位置する豊臣期石垣を公開するための資金として「太閤なにわの夢募金」（目標額 5 億円）を読売新聞大阪本社との共同実施で 2013 年 4 月～2015 年 3 月（予定）で実施している²⁴。当該募金は、広く国内外の個人、法人、団体が対象となっており、大阪市のふるさと寄付金として税控除の対象となるほか、募金の金額によって、記念メダル、ミュージアム招待状、施設内に氏名掲示、市長感謝状等の特典が受けられるようになっている。

地域住民等との連携は、財政負担軽減等のメリットのみならず、住民の行政への参加意識の高揚にもつながることが期待される。地方公共団体が財源、人材ともに地域の全ての行政サービス需要を担うことが困難な状況下、地域自らが担い、地域の発展を支えていく仕組みは、人口減少時代に対応する行財政運営の 1 つの選択肢になると期待される。

IV 結びに代えて

デトロイト市の発展と連邦破産法第 9 章の適用申請に至るまでの経緯を見ると、産業構造の変化のみならず、人種問題や貧困化も相まった人口動態の変化、行政対応の遅れや住民の生活の質の悪化等により、財政破綻に至ったことが明らかになった。

危機的財政状況に陥ったデトロイト市と 2007 年 3 月に財政再建団体（当時、現・財政再生団体）に指定された夕張市の事例は、人口動態や行政需要の変化に柔軟に対応できなかった点で共通しているが、日米の地方財政制度が異なることもあり、日本の地方公共団体が破産適用や地方債のデフォルトといったデトロイト市と同様のケースに直面することは想定されていない。

しかし、日本の場合、人口減少のみならず、少子高齢化が先進国の中でも早いペースで進捗している上、東京への一極集中といった問題も抱えており、地方公共団体においても人口動態の変化を踏まえた迅速かつ適切な対応が望まれる。人口減少時代を生き抜くための地方行財政運営は、都市縮小を前提とした財政・都市構造の対応、民間セクターや地域住民との連携を通じた新たな街づくり等がカギになる可能性がある。

²³ 金融庁「金融審議会 新規・成長企業へのリスクマネーの供給のあり方等に関するワーキング・グループ報告」2013 年 12 月 25 日、2 頁。

²⁴ 大阪市「豊臣石垣公開プロジェクト『太閤なにわの夢募金』を開始します」2013 年 3 月 28 日、大阪市『太閤なにわの夢募金』クラウドファンディングを始めます」2014 年 7 月 3 日。