

人口減少時代における 都市の再生と地方税



高松市長 大西 秀人

1 本格的な人口減少時代の到来

昨年12月に発表された2010年国勢調査速報（要計表による人口・世帯数）には、多くの香川県民がショックを受けた。「香川県の人口は99万5,779人～前回調査より1.6%減少し、30年ぶりに100万人を下回る～」との見出しとともに、国勢調査で人口が100万人を切るという、覚悟はしていたものの出来れば避けなかった事態が現実として目の前に突き付けられたからである。今回の国勢調査の全国の速報値は、この原稿を書いている時点では未だ公表されていないが、1年前の2009年10月1日現在の推計人口を見てみると、総人口は1億2,751万人で、2005年国勢調査の総人口よりも25万8,000人減少していることから、間違いなく今回の国勢調査の総人口は、前回調査を下回り、我が国全体が人口減少時代に突入していることが明確になるであろう。

高松市の人口は、今回の国勢調査速報値で41万9,291人であり、前回の調査からかろうじて1,166人、0.28%の微増となった。しかしながら、今後の本市の人口について、平成20年度（2008年度）からスタートしている第5次

高松市総合計画で前提とした将来推計人口で見ると、全国の傾向と同様に減少が続き、総合計画の期間の最終年次である2015年には40万9,000人（2005年の97.8%）、2030年には37万2,000人（同89.0%）、2050年には29万8,000人（同71.3%）になると推計されている（注1、図1）。

更に、この推計人口で、2010年と40年後の2050年の年齢別人口を比べてみると、0歳から14歳までが58,652人から28,864人に0.49倍と半減。15歳から64歳までのいわゆる生産年齢人口も、261,122人から143,948人に0.55倍で4割以上の減少と推計されている。その一方で65歳以上の人口は増加し、96,110人から124,699人と1.3倍になる。中でも85歳以上の人口の増加が顕著であり、13,988人から35,224人と約2.5倍に増加すると予測されている（図2、図3）。ちなみに、要介護・要支援の認定を受けて福祉サービスの対象となる高齢者の割合は、当然ながら年齢が高くなればなるほど高くなる。平成22年度の本市の実績で見ると、高齢者でも65歳から69歳までの要介護・要支援の認定率は、3%程度であるが、80歳から84歳が34%、85歳以上となると

63%に跳ね上がるのである。この割合を当てはめてみると、40年後の要介護・要支援の認定者数は、現在の約1.8倍に増加すると予測されることになる。

これらの数値は、あくまでも出生率等について一定の前提を置いた上での推計値であるので、現実の人口推移はこの通りにはならず、多分に変動する要素はある。本市においてもでき得る限り、子育て支援等の少子化対策を充実して、少しでも少子化を食い止め、人口減少に歯止めをかけたい。また、交流人口の増大などを通じて都市の魅力を大きく高め、定住人口の安定につなげたい。しかしながら、現実には、国において移民政策等で大胆な政策転換が図られない限り、推計から若干のブレはあっても、当面この大きな流れは変わらないであろう。

既に、現実として我が国全体が人口減少時代に入っていることを、政府、自治体関係者はもとより、広く国民が認識する必要があるように思う。そして、本格的な人口減少社会においても、それぞれの地域が経済的、社会的に活力を失わず、人々が真の豊かさや幸せを実感しながら生きていけるための方策を、真剣に模索、検討しながら都市を再生し、「持続可能な福祉社会」と呼びうる、これからの時代の新たな社会のありようが実現されていく必要がある」(注2)と考えている。

(注1) この将来推計人口は、2005年の国勢調査の結果を基に将来推計を行ったもの(中位推計)であり、2010年の本市の人口は41万5,884人と推計されており、2010年の時点で国勢調査の実績値との間には3,407人のブレ(推計値が低位)が生じている。

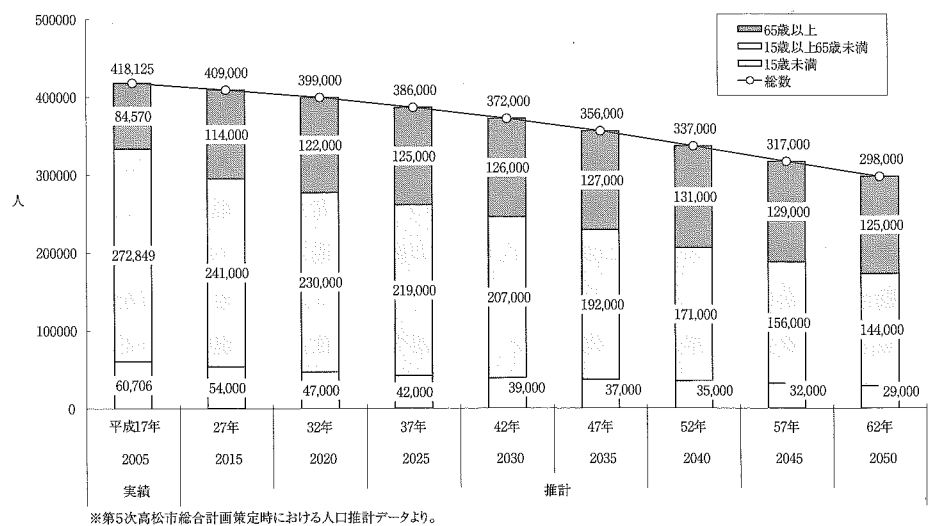
(注2) 「コミュニティを問いなおす」(広井良典ちくま新書)201頁

2 強い財政の確立の必要性

しかしながら、人口減少、特に生産年齢人口(就業者)の大幅な減少こそが現在の日本の経済低迷、内需不振の元凶である(注3)とも言われる中、地方都市を再生し、持続可能な福祉社会の実現が是非とも必要だ、といくら説いたところで、それに必要な財源(税収)をどのようにして調達、確保していくのかについては、全く見えてきていない。菅総理大臣はかねてから「強い経済、強い財政、強い社会保障を目指す」と主張し、年金を中心とした社会保障制度改革や消費税引き上げの議論を俎上に乗せようと努力はされているが、政治の混乱状況もあり、入口のところで議論が錯綜し、ほとんど前に進まないことに、大きな不安を感じているのは私だけではないだろう。

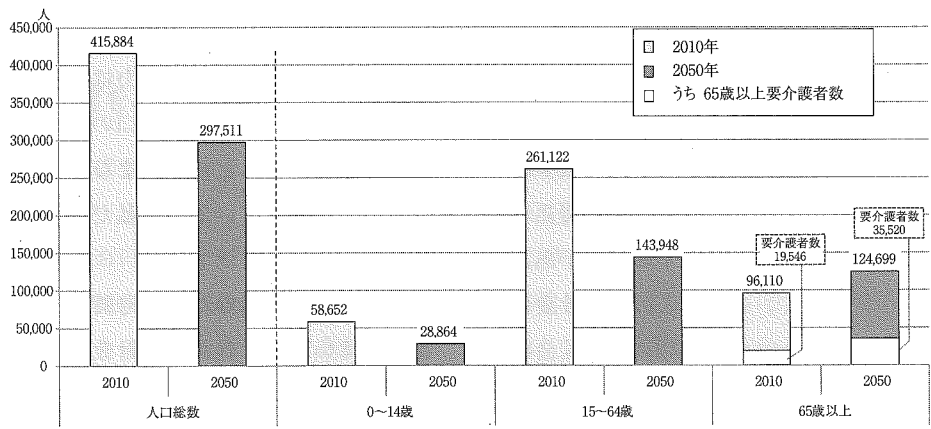
とにかく、議論のための時間はそれほど残されてはいない。我が国の財政は、現状においても破綻寸前の危機的状況にあると言っても過言ではなく、一刻も早く現状を打開し、これからの人口減少社会においても機能しうる、また国民が将来に対して安心を得ることが出来る社会を作っていくことが必要である。そのためには、地域主権改革、社会保障制度改革、税制改革の3つの改革を同時並行して大胆に推し進める必要がある。出来るだけ、住民に身近な地方、特に基礎自治体である市町村に権限や財源を移譲する地域主権改革を進めながら、年金や生活保護などの全国一律的な現金給付制度は国で、医療、保健、介護などの人的サービスは主に地方で、という役割

(図1) 高松市の将来推計人口 (総数)



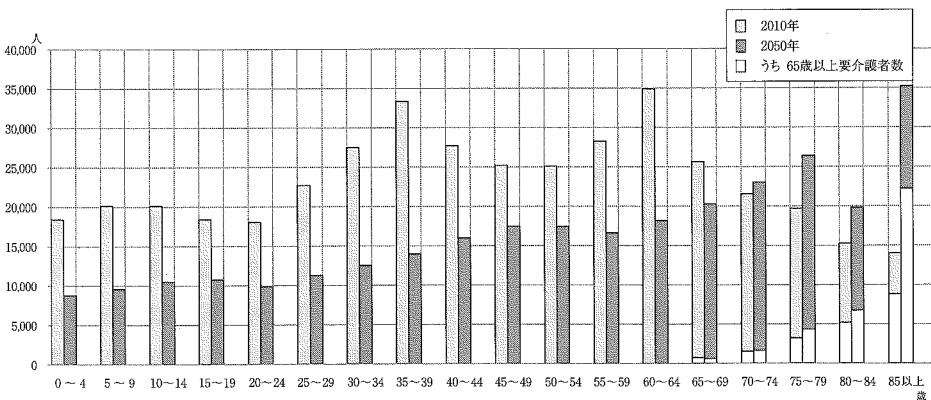
※第5次高松市総合計画策定時における人口推計データより。

(図2) 2010年と2050年の年齢別人口推計 (年齢階層別)



※第5次高松市総合計画策定時における人口推計データより。
なお、「65歳以上要介護者数」は、平成22年11月現在の65歳以上の要介護(要支援)認定率を、推計人口に当てはめて推計した人数。

(図3) 2010年と2050年の年齢別人口推計 (年齢5歳ごと別)



※第5次高松市総合計画策定時における人口推計データより。
なお、「65歳以上要介護者数」は、平成22年11月現在の65歳以上の要介護(要支援)認定率を、推計人口に当てはめて推計した人数。

分担の下に、国民が安心できる強い社会保障制度を確立すると同時に、そのために必要な費用を中長期的に賄えるような強い財政を確立できるよう、国、地方を通じた税制の抜本改革が急がれるのである。

その場合の税制改革の採るべき方向性と内容について、詳細は省かせていただくが、現在の税制改革の議論において、少し気がかりな点があるので私見を述べさせていただきます。それは、多くの論者が指摘しているように、増大する社会保障経費を賄うために、これからは基幹税として消費税（地方消費税）が主体とならざるを得ず、その税率引き上げが必要であることはもともとであるけれども、現実問題として、それだけではとても強い財政は確立できないのではないか、ということである。実際、消費税は平成元年に3%で導入され、平成9年に地方消費税も含めて5%に税率が引き上げられているものの、国の一般会計税収は、平成2年の約60兆円をピークとしてその後は低迷を続け、直近の平成21年度決算では約39兆円と、ピーク時の6割強にまで落ち込んでいるのである。これからは人口減少時代、特に生産年齢人口が急激に減少する時代であることを考えると、経済成長は低位で推移せざるを得ず、しかも消費に対する税は、安定性はあっても伸張性に欠けるため、景気が良くなっても大幅な増収は見込めないのである。また、消費税の税率アップによる景気への悪影響も考えなくてはならず、さらに消費税は比例税率であるため、その引き上げを行うと、低所得者への相対的負担増（いわゆる逆進性）が懸念されるところでもある。これらのことを考えると、消費税率の引き上げに併せて、これから増大するばかりの財政負

担を社会全体で分かち合う観点からも、法人税の課税ベースの拡大や所得税の累進税率構造の再強化というような方向も併せて検討する必要があるのではないか、と思っている。間違ってもこれまでと同じように、消費税（地方消費税）の増税と引き換えに所得税等直接税の減税、弱体化という政策は採るべきではないと思っている。

さらに、これからの人口減少、特に生産年齢人口の急激な減少を考えると、所得や消費などのいわゆる、フローに対する課税よりも資産（ストック）に対する課税をより重視し、強化すべきであることは、当然であろう。したがって、国税では相続税等の強化、地方税では、固定資産税等の強化が検討されるべき課題である。また、地球環境問題に税制上も対処すると同時に、これからのまちづくりにおいて資源や環境制約との調和を図る上からも、広い意味での環境税（地方環境税）の創設、強化も真剣に検討されるべき課題であろう。いずれにしても税制改革にあたっては、消費税（地方消費税）の充実強化を中心にしながらも、今後の人口減少や地方分権型社会の行方等中長期的な時代の推移を的確に見据えたうえで、所得、消費、資産の課税ベース上もバランスのとれたタックスミックスによる強い税制（財政）を確立することが求められるのである。

以上、今回の国勢調査の結果等を基に、本格的な人口減少時代における都市の再生の必要性と税制改革の課題等について、若干の考察を施した。以下では、地方税の第一線の現場から、本市の取り組んでいる特徴的なまちづくりをごく簡単に御紹介をして、市税の現状と課題、並びに今後の方向性について、御

報告をさせていただく。

(注3) 「デフレの正体」(藻谷浩介 角川ONE
テーマ21) 参照

3 地方税の現場から (高松市の取り組み)

① 高松市の概況

高松市は、現在、人口約42万人、面積約375平方キロメートルを有する中核市で、北は多島美を誇る海の国立公園、瀬戸内海に面し、南は讃岐山脈を望む、風光明媚で温暖な香川県の県庁所在都市である。平成20年度からは、近隣の6町と合併して一回り大きくなった本市の合併後のまちづくりを本格化させるとともに、人口減少、少子・高齢社会の進展、地球規模での環境問題、国・地方問わず厳しさを増す財政状況など、社会経済情勢の大きな変化に適切に対応し、魅力と活力ある新たなまちづくりを進めるため、第5次高松市総合計画を策定し、スタートさせたところである。この総合計画では、目指すべき都市像を「文化の風かおり 光かがやく 瀬戸の都・高松」として、人口減少、少子超高齢社会という、困難な社会環境の中で、都市の再生を図り、「持続可能な福祉都市」を形成していくために、次のようないくつかの特徴的テーマを持ってまちづくりに臨んでいるところである。

ア 「自治基本条例」に基づくコミュニティを軸とした参画と協働による「市民主体のまちづくり」

イ 「都市計画マスタープラン」に基づく多核連携型コンパクト・エコシティを目指す「コンパクトなまちづくり」

ウ 「美しいまちづくり条例」に基づく景観の保全形成と環境美化による「美しいまちづ

くり」

エ 「瀬戸・高松広域定住自立圏共生ビジョン」に基づく周辺5町と連携した「広域的なまちづくり」

② 市税の状況と課題

このような新しいまちづくりを始めた本市の市税の状況と課題を報告させていただく。

本市の税収は、平成21年度決算では約637億円で、三位一体改革による税源移譲が行われた19年度をピークに減少しながら推移している。本市は、官庁出先機関のほか、大手企業の支社や支店の多くが集積していることもあって、市税の一般会計歳入に占める割合が41.8%と中核市の中でも高い方(中核市で17番目)で、財政構造上は比較的恵まれた環境にあると言える。しかしながら、法人市民税は景気の動向に大きく影響を受けるほか、人口減少により、今後、税収規模の拡大はあまり期待できないところであり、安定的な地方税財源の充実に向けた地方税制度改革の実行を国に対して働き掛ける一方で、まちづくりの着実な推進に必要な財源の確保のため、市税について直面している課題をひとつひとつ解決することが重要と考えている。

このことから、安定的な税財源の確保策として、資産課税を強化すべく、本市が課税していない都市計画税の導入を始め、それに代わる固定資産税の税率見直しなどを研究しているところである。ただし、景気の動向や国の税制改革の方向が不透明であることなどから、新たな負担を市民に求めることは短期的にはかなり厳しい状況にある。したがって、まちづくりのための自主財源確保策については、当面は課税における拡充策ではなく、収納率

をいかに向上させるかという税収確保の原点に立ち返り、実効性のある業務の改善に取り組んでいるところである。

③ 本市における税収確保の取組み

本市の平成21年度市税収納率は、現年課税分が98.1%、滞納繰越分が22.1%となっている。現年課税分についてはほぼ横ばいとなっているが、滞納繰越分については平成18年度から1.9ポイント上昇し、香川滞納整理推進機構の活用や差押等滞納処分強化による一定の成果が現れているところである。しかしながら、滞納繰越額そのものは毎年約42億円となっており、このことは、いくら滞納繰越分の徴収を頑張ってみても2割強の徴収に留まる一方で、年度末には、滞納繰越分徴収額を上回る現年課税分の収入未済額が加わることで一因である。

このため、できるだけ滞納を発生させない（翌年度に繰り越さない）よう、現年課税分の収納率を向上させる戦略的な取組みを強化しており、ここでは、特に重点を置いた3つの取組みを紹介する。

1点目は、電話による納付案内である。市税の各納期限後に督促状を送付しても納付の確認がとれない未納者に対し、電話をかけて早期納付を促す納税案内センターを平成22年9月末に立ち上げた。事業は債権回収におけるコールセンターの実績を有する民間業者に委託している。4人のオペレーターが市県民税、固定資産税、軽自動車税等の各税目の督促状を送付した未納者に対し、電話をかけて納付を依頼するもので、納め忘れなど滞納初期段階での未納を解消するほか、納付困難を訴える未納者については納税課における納付

相談等のつなぎを行っている。

まだ稼働から4ヶ月ほどしか経過していないので、明確な実績は得られていないが、稼働後の10月から12月までの3ヶ月間における納期後納付の状況を見ると、未実施の昨年同期と比べ約3,300万円の増収となっている。

2点目は、個人住民税の特別徴収の推進である。地方税法上、所得税の源泉徴収義務がある事業主はすべて個人住民税の特別徴収義務者として包括的に指定されており、所得税と同様に、住民税を給与天引き（特別徴収）する義務がある。しかしながら、本市においては給与収入者に対する特別徴収の実施割合が平成21年度で70.2%となっており、中核市平均の72.7%を下回っている。平成21年度決算における特別徴収の収納率は99.8%であり、普通徴収の収納率93.3%と比べるとその効果が大きいことは一目瞭然である。

このため、本市では、香川県と連携して特別徴収未実施の事業所に対し、平成20年度から従業員規模に応じて段階的に働き掛けを行う取組みを進めている。収納率向上のための成果の見える取組みとして、所得税の源泉徴収の割合80%を当面の目標に、今後も継続していくこととしている。

3点目は、口座振替の促進である。納税者にとって口座振替は、納期のたびに金融機関等へ出向く必要がなく、指定預貯金口座から自動的に払い込まれるので納め忘れも生じない。また、市にとっても、納期内納付率が高まり、1件当たりの振替手数料も安価であることから、督促状送付等の徴収コスト削減に寄与するものである。

このため、平成18年度から新規加入者に対する市有温浴施設等公共施設無料利用券の贈

呈などに取り組んできたところであるが、当初は加入率が上昇したものの、金融機関に直接出向いて手続する必要があることなどからここ数年間は加入率が伸びない状況となっている。

この状況を改善するため、平成23年度においては固定資産税と市県民税、また、平成24年度においては軽自動車税の納税義務者のうち口座振替未加入者に対し加入案内と返信用封筒を納税通知書に同封し、郵送による手続きを可能とするなど、集中的な加入促進に取り組む予定である。この取組みにより、口座振替加入者を現在の117,806人から約28,900人（未加入納税義務者の1割）増、加入率にして7.3ポイントの上昇を図ることとしている。

④ 今後の方向性

今後においても、納税者にとって納付にかかるストレスをできるだけ軽減する観点から、納税者の納付環境を整備するための取組みを継続して実施していくことは大変重要である。

その対策として、まずは市税収納におけるコンビニエンスストアの更なる活用を考えている。本市では、平成20年度から軽自動車税収納の取扱いをコンビニに委託しているが、納期内納付率は導入前に比べ1.9ポイント上昇し、その結果、収納率も年々上昇して、平成21年度では96.9%となっている。今後においては、取扱金額の上限や期限設定など、一定の制約はあるが、昨年秋に実施した納税者アンケート調査結果で明らかとなった市民の高いニーズに応えるため、市県民税（普通徴収）や固定資産税などについても対象として取扱税目を拡大する方向で検討している。

また、昨今の目まぐるしいIT技術の進展に伴い、クレジットカード決済やネットバンクでの払い込みなど、インターネット環境における市税納付手段の多様化が進んでいる。さらに、ATMや携帯電話を利用したマルチペイメント方式による収納も金融機関等で環境整備が進んでおり、今後とも納税者にとって便利で多様な納付手段の導入に向けた検討を進め、鋭意取り組んでまいりたい。

4 終わりに

昨年6月に閣議決定された「地域主権戦略大綱」では、義務付け・枠付けの見直しを始め、基礎自治体への権限移譲や、ひも付き補助金の一括交付金化などのメニューが示された。また、「平成23年度税制改正大綱」では、税制を通じて住民自治を確立し、地域主権改革を推進するため、現行の地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で抜本的に改革することが謳われている。本格的、具体的な制度設計については、これからという段階であるが、地方税制の運用も含めて我々基礎自治体の役割と責任が、今後ますます重要になってくることは間違いない。本格的な人口減少時代という、これまでの行政のやり方、まちづくりのやり方ではややもすると負のスパイラルに陥りかねない困難な時代状況において、真の意味での都市の再生を図るべく、しっかりと気を引き締めて新しいまちづくりを進めていきたいと思っている。