

March.2006

創造行政

上越市創造行政研究所ニュースレター

上越市創造行政研究所は、平成 12 年に設置した上越市役所の組織内シンクタンクです。様々な社会情勢の変化を見据え、市政の抱える重要課題の解決や理想像の構築に寄与することを目的に、関係課と連携しながら調査研究を行っています。本誌は、その成果や活動状況を紹介するものです。

Joetsu city Policy Research Unit

No. 17

特集：上越市の税金を考える …1

調査研究紹介：平成 17 年度調査研究紹介 …7

【特集】上越市の税金を考える

上越市の予算を100万円とすると、

市の税金は約 1/4 の26万円で、借金は19万円で
交付税などの29万円は、これからどんどん減っていきそうです

また、上越市を中心とする地域経済が生み出す利益を100万円とすると
人口減少に伴う経済の低迷により30年後には17万円くらい減って、
83万円くらいになると予想されています*

地域経済に元気がなくなると、上越市の税金にも大きな影響が出てきます

上越市の将来を構想したり、地域課題への対応策などを考えるとき、まずはデータを用いて現状を確認し、今後の変化を予想することが有効です。今回は、研究所で行っているこうした基礎研究に基づき、税金の視点から上越市の現状を見てみます。

特集のポイント

1. 上越市の自前の税金は、収入全体の約 1/4 です。「安全・安心な暮らし」を実現するため、地方分権時代においては、自前の市税収入を増やす努力がこれまで以上に重要です。
2. 税金や雇用の面で、現在の地域のリーディング産業は製造業です。しかし一部企業からの税金が多くを占めるため、リスクを抱えた税金構造であるとも言えます。
3. 人口減少が進むことによって、地域の住民を顧客とする「地域内市場産業」に大きな影響が出てきます。これを支える意味からも、地域外からの「外貨獲得」が不可欠です。
4. 無駄を減らし、本当に必要なサービスに対して税を使う「選択と集中」を考える場合にも、地域全体の収支を考える経営の視点が求められます。

1 上越市の税収は

■上越市の「安全・安心な暮らし」のために

なぜ税を納めなくてはならないのでしょうか。それは、個人では限界のあることを、税という地域住民の共同資金によってまかない、安全に、安心して暮らせる地域をつくるためであると表現できます。

例えば中越大震災のような災害や、火事、病気など、暮らしをとりまく不安に対し、個人でできることには限界があります。個人ではできないことに対応するのが行政の役割であり、市行政は、納められた税という資金をもとに、こうした業務を専門的に行う組織となります。

■地域の自立と税収

研究所では、新しい上越市が目標としたい地域社会の姿を「地域を支える経済の足腰が強く、様々な環境変化に対応できること」、「地域に愛着を持つ人々が、豊かで生き生きとした暮らしを送ることができること」、「そうした人々に支えられ、行政は地元の住民や企業からの税収に基づいて安定した運営を行い、住民参画のもと真の地方自治が実現できること」と考えています（ニュースレターNo.6『市町村合併を考える』）。

本来、活発な地域経済によって企業の利益や個人の所得が増え、物心両面で豊かな暮らしが実現されることが望ましい地域のすがたと言えます。しかし個人ではでき

ないことについては、税という資金により「安全・安心な暮らし」を支える公共サービスを提供し、時には地域のお金の流れを変えることによって、地域の循環を助ける役割の一部を果たします。

地方分権時代においては、このような自立した地域循環を自らの権限と責任において実現することが求められています。その実現を目指すにあたり財源的な裏づけとして自前の税を増やすことや、税の使いみちをひとりひとりが考え、行動していく住民自治の充実もまた不可欠です。

要するに、地域の資金をもとに地域の暮らしを守っていくという、まさに地域の本来のすがたに立ち返るということにほかなりません。

■上越市の税収

ところでその税収は、下の表にあるように、現在は自前の収入にあたる市税が約1/4です。個人や企業の所得や財産から納められており、特に財産に関するお金が大きいことが分かります（ただし、所得がなくては財産にかかる税も納めることができません）。

そのほかは交付税や借金などによってまかなっている状態ですが、現在では、高齢化の進展などによって福祉サービスの需要が高まっている反面、交付税が少なくなり、財源のやりくりが難しくなっています。

大規模な民間資本が集中する大都市と異なり、地方都市においては、税収を増やすための流れを作り出すことが必要です。

「上越市役所の家計を100万円とすると…」

[参考]

収入の構造					納税義務者あたり平均(年実額)
収入全体 100万円 (759億円)	市税収入 26万円 (194億円)	個人から 7万円 (52億円)	全員から (均等割)	0.1万円	0.3万円
		会社から 3万円 (26億円)	所得から (所得割)	6.7万円	8.2万円
			全事業所から(均等割)	0.6万円	8.6万円
		営業所得から(所得割)	2.7万円	102万円	
	個人や会社の財産から 14万円 (103億円)	土地・家・償却資産から (固定資産税・都市計画税)	14万円	---	
	その他 2万円 (13億円)	軽自動車・温泉施設・たばこなどから	1.7万円	---	
	それ以外の収入 74万円 (564億円)	貸付金や施設の使用料などから*	26万円 (198億円)	---	
	借金(市債)	19万円 (142億円)	---		
	国や県から	29万円 (224億円)	---		

(出所)『上越市市税概要(平成16年度版)』『平成16年度決算の概況(1)』により作成(13区のH16.4~12月分は含まれていない)

(注) 都合上、合計額があわないところがある。*は一般に自主財源と分類されるが、ここでは税収を取り上げるためそれ以外の収入として分類。

2 税収からみる上越市の産業とその特徴

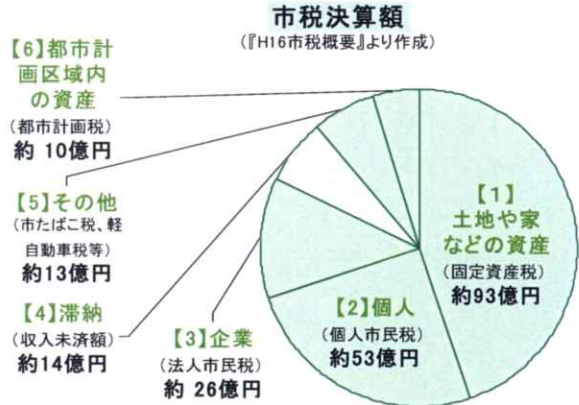
かつて農業立県として全国一の人口と納税額を誇っていた新潟県も、工業化社会以降は相対的にその地位が低下し、こうした時代の変化に対応するため、当地域も交通インフラなどを活かし、産業の誘致などを行ってきました。ここでは現在の税収と地域経済の関係について、特徴的なことからまとめます。

視点1 上越市の税収は (税収構造)

まず、税収の内訳を見てみます。最も金額が大きいのは、先にも述べたとおり【1】固定資産税で、比較的安定して納められていることが特徴です。

現在、企業活動が好転の兆しを見せていることから、【3】法人市民税や【2】個人市民税は短期的には増収が見込まれます。しかし、団塊の世代の退職に伴い個人所得が減少することなどにより、税収への長期的な影響が懸念されます。

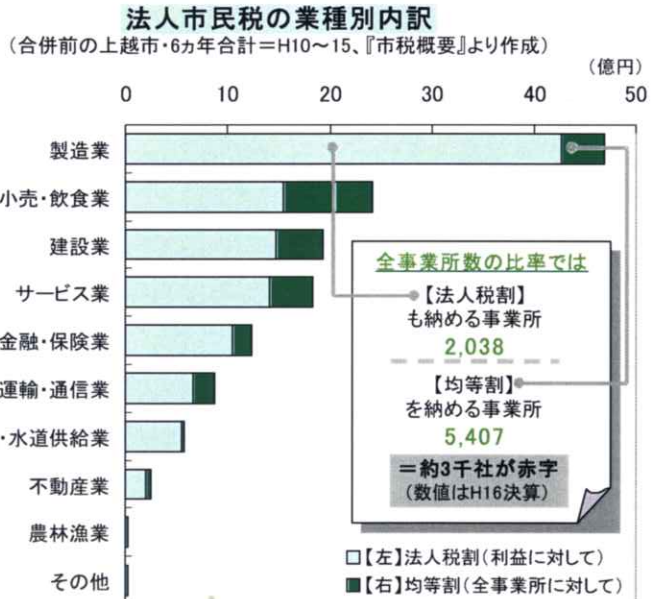
また、「第4の税目」と呼べるほどの滞納額の大きさも注目されます。これは景気低迷などにより企業倒産が多く発生してきたことが主な原因です。



視点2 税収からみる強みと弱み (業種別納税内訳)

法人市民税(法人税割)は企業の利益から納められる税です。製造業が多くを納める傾向にあることから、製造業が地域経済をリードしていると言えます。

農業は税収こそ少ないものの、農業の「6次産業化(農林水産業[1次]×食品加工業[2次]×レストラン業[3次]など)」によって、今後は成長の可能性が高い分野と言えます。この取組みが各地で進められているのも、地産地消につながるだけでなく、農業関連産業の集積による経済活性化が期待されているためです。



視点3 均等割が多く法人税割の少ない業種は小規模事業者が多い傾向 (法人税内訳)

企業からの税収を、「利益をあげた会社から集まるもの(法人税割)」と「土地や道路の整備など、企業活動のうえで基本的に必要となるサービスの対価として企業から一律に集めるもの(均等割)」といった分類でみると、例えば小売業や飲食業では相対的に「均等割」が多いことから、事業所数が多く比較的利益が小規模な事業者が多いことがわかります。

視点4 8%の企業が54%を納める (合併前の上越市) (企業規模別納税内訳)

企業の資本金規模によって税収の状況を見てみると、上位8%の企業が、法人市民税収全体の約54%を納める構図となっています。このため地域への影響力は極めて高いと言えます。

言い換えれば、税収の第3位である法人市民税は一部の企業への依存傾向にあり、移転リスクも高いと言えます。よってこれら企業の活動は、地域経済はもとより税収の面からも注視する必要があります。

法人市民税規模別内訳 (合併前の上越市・平成15年度決算)

資本金の区分	数	割合	税額(比率)		
			合計	法人税割	均等割
10億円超	285	7.8%	53.5%	57.2%	40%
10億円以下	3,392	92.2%	46.5%	42.8%	60%

3 地域経済と税収

■「外貨獲得」とその重要性

徳島県上勝町の「いろいろ」という会社は、おばあちゃんたちが畑で育てたもみじなどをきれいに細工して日本料理の「つまもの」として出荷し、いまや2億円産業に成長した「葉っぱビジネス」で有名です。

この会社は、地域資源と情報技術、それからデザインセンスなどをうまく組み合わせ、「生産から出荷までのビジネスモデル」を独自に開発して成長を遂げました。年収600万円のおばあちゃんが続出し、「葉っぱ御殿」とも呼ばれる新居を建てる人もいます。また、高齢者比率が高いにも関わらず、生きがいを持って暮らすお年寄りが増え、年金受給者や寝たきり老人がわずかという効果も生まれたほか、全国から視察観光に訪れる人によって宿泊施設も活気を呈すなど様々な波及効果が生まれ、町の税収を支えています。

「葉っぱビジネス」で得る収入は、地域の外の人を顧客とする産業（地域外市場産業）がもたらすという意味で、言わば「外貨」にあたります。外貨は、スーパーや衣料品店などのように、主に地域の住民を顧客にする産業（地域内市場産業）に使われ、地域経済全体が循環して潤うという流れを作ります。この流れが総じて、税収の増加に結びつくこととなります。

■「外貨獲得」につながる産業は

最近、当市を含め各地域が「特産品開発やブランド化」や「滞在型観光の活性化」などに力を入れている背景には、規模が大きい地域外の市場に対して地域の魅力や資

源をアピールし、外貨を獲得する戦略があります。このように外貨獲得に有効な産業には、農林水産業や観光業、製造業（特に技術力に優れた付加価値の高い製造業）などがあります。

このとき、地域内市場産業が活発かどうかということも重要です。本来は地元商店で購入する機会が多い日用品などが、地域の外で多く購入されているとすれば、せっかくの外貨が地域の中で使われず、外部に流出していることになるためです。この場合、「葉っぱビジネス」のように、例えば地域外市場産業と関連する企業を増やし、地域全体にその効果を広めることが、地域経済を活発にし、市税収入を増やすことにつながります。

現在の上越市における外貨獲得産業（地域外市場産業）の状況は、下図に示すとおりです。

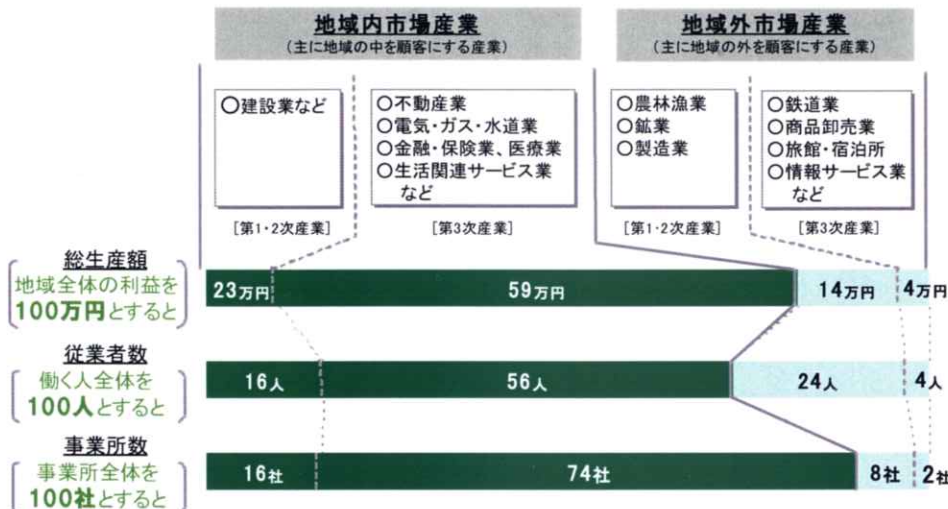
■地元資本・地域外資本と税収

税収について付け加えれば、地域内・地域外のいずれを対象にするかに関わらず、その企業が地元の企業（地元資本）かそうでないかによっても影響が異なります。

例えば、地元の企業は地域に根付き、支店を増やすなど、利益を地域内に再投資（還元）してくれることが期待されます。また、従業員数の多い本店機能に多く税収が集まる傾向がありますので、そうした企業が多く集積することで高い税収効果も期待できます。

一方、住民生活の利便性を高めるうえで、多様な品ぞろえやサービスを持ったショッピングセンターのような存在が有効ではあるものの、それが地元資本でない場合、利益が低迷すれば早期に撤退する傾向があることに注意が必要です。短期的に税収が増えても、土地や下水道を整備し、道路を作って誘致した企業が撤退し、跡地だけが残される事態に陥れば、これまで長い時間をかけて投入してきた税が無駄になりかねません。

上越市の「地域内市場産業」と「地域外市場産業」



(出所)『市町村民経済計算』『上越市統計要覧』をもとに作成 (参考)経済産業省『人口減少下における地域経営について』
(注)総生産額は従業者数に応じて便宜的に按分

4 人口減少と税収

■人口減少と地域経済および税収への影響

人口減少は、地域にとっては約30年前からの課題です（ニュースレターNo.10『人口減少社会の到来』）。税収の観点からは、今後の年齢構成の変化も注目されます。

最近15年間の人口の移り変わり（下図）を見てみると、全体として「提供できる人（納税者）」が少なくなり、「支えを必要とする人（お年寄りなど）」が増加するかたちへと変化しています。今後は、医療・福祉サービスが不足し、逆に使われなくなる公共施設が増えるなど、公共サービスの面でも様々なアンバランスが予想されます。

このほか、例えば衣料品は20代が主な購買層と言えます。この年代が減れば、洋服を買う人も少なくなり、衣類の売上げの落ち込みにつながるかもしれません。

また、20代から40代は子育ての中心世代であると同時に、労働や納税の中心です。この年代が減少すると、労働力の減少や少子化のさらなる進行など、地域経済や社会への直接的な影響として表れます。

このように、地域の人口減少が特に「地域内市場産業」に影響することが考えられます。他方、それを抑える人口維持策については、次のようなことが指摘できます。

■人口減少に対応するために

「2005年国勢調査（速報値）」によれば、この5年間の上越市の人口動態はおおよそ次のとおり考えられます。

現在、拡充されている子育て支援対策や定住人口増加

策はこれにどこまで対応可能でしょうか。

【国勢調査[速報値]（2000年～2005年）】

-4,000人（年平均-800人） *ほぼ安塚区の人口に相当

【おおよその内訳】

自然減（出生-死亡） -650人（毎年およそ-130人）

社会減（流入-流出） -3,350人（毎年およそ-670人）

自然増加でこれを回復する場合、近年の平均出生数1,800人+減少分130人=毎年1,930人（+7%）の子どもの誕生が必要です。さらに、今年生まれた子どもが社会人となるには約20年かかります。

一方、社会減の要因は様々ですが、これを防止するためには、極端に言えば同規模の雇用を生み出すなど、これを補うだけの地域経済の成長等が必要となります。

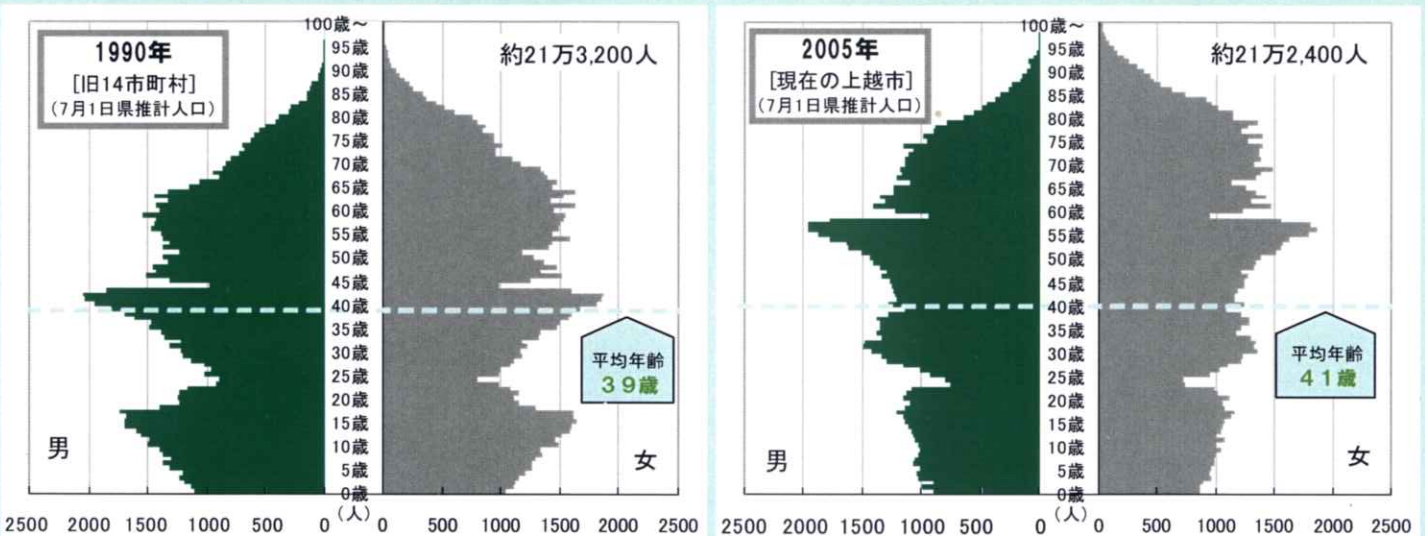
このように考えると、現在推進されている各種人口増加策は、一定の緩和効果をもたらすと期待されるものの、人口減少自体の抑止は容易ではなさそうです。

■人口増加への取組み

団塊の世代が定年退職を迎える、いわゆる「2007年問題」は、地方都市にとっては人口回帰のチャンスと考えられ、「定年帰農」や「週末の田舎生活」などの取組みが各地で進められています。定年後の地方回帰はこれまでも見られた傾向ですが、こうした取組みによってその動きや規模が拡大し、税収増加につながる可能性があります。

ただし、仮に人口が急増したり、年齢構成が変化すれば、長期的にみれば税収が増える以上に新たな支出（インフラ整備や福祉サービスなど）が増える可能性があることにも注意が必要と考えます。

上越市の人口の移り変わり
（1990年 → 2005年の15年間）



5 税金の視点からの地域経営

■これからの地域を考えるときの基本的枠組み

下の図は、今回ご紹介したいろいろな話題を整理したものです。今後の上越市を考えると、このように地域の構造やお金の流れ全体を思い浮かべて判断したり、念頭におきながらものごとを進めていくことが必要であると思われます。

これまで研究所では、例えば北陸新幹線の開業は、取り組み方次第によっては貴重な外貨獲得のチャンスであり、合併後の上越市がそれぞれの個性を活かしながらも一体となった取り組みが必要であるということや（ニュースレターNo. 16『北陸新幹線の開業に向けて』）、人口減少を前提としたまちづくりが求められること（ニュースレターNo.14『まちの「かたち」を考える』）などを提言してきましたが、その背景にもこうした基本的な枠組みを想定しています。

■地域経営の視点からの「選択と集中」

例えば最近では、住民ニーズや地域の課題に対応した無駄のない効果的なお金の使い方に変えるため、「公共事業（道路や建物づくり）を少なくしたほうがよい」といった議論が高まっています。

限られた財源のなか、無駄を省いて本当に必要なサー

ビスにお金を使う「選択と集中」が必要なことは言うまでもありません。

しかし税金の観点から言えば、単に道路や建物づくりを少なくするだけでは、そこで働いているひとが減ってしまい、税金も減ることになってしまいます。特に、公共事業に伴う建設業などに従事する人が多い上越市にとっては、雇用と税金の両面から極めて深刻な問題です。

また、その人たちが利用していた商店や食堂も利益が減るといふ悪循環に陥ってしまえば、納められる税金がさらに減ってしまい、必要な道路や建物の建設はおろか、現在ある建物の修理さえできなくなる恐れもあります。

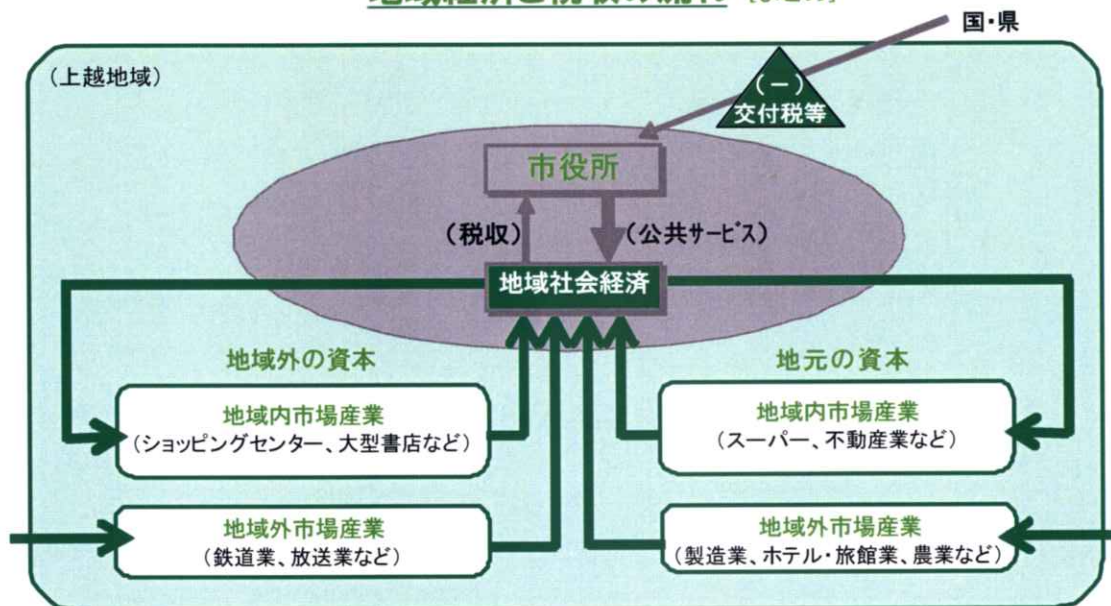
そこで、公共事業を減らす場合には、同程度規模の経済活動や雇用を創出する取組みなどを通じて、地域全体の収支がマイナスにならないように、今回取り上げたような地域経済と税金の流れを意識しながら、「バランスよく地域を経営する」ことが必要と考えます。

■さいごに

研究所では、地域の統計分析等を通じて地域課題を明らかにし、それをもとに次ページ以降で紹介するような研究課題に取り組み、施策提案を行っています。

現在は「上越地域の弱みと強み」を都市経済圏間で比較したり、地域経済のキャッシュフロー（資金循環）を把握し、地域の自立に向けた基礎資料として役立てる研究を行っています。その成果は、これから定期的に公表していく予定です。（研究員：渡来美香）

地域経済と税金の流れ [まとめ]



[注] → はお金の流れを表す

平成 17 年度 調査研究紹介

研究所では、調査研究、事業支援、情報発信等を行っています。
ここでは、その活動内容や成果について報告します。

都市整備

「持続可能な都市構造の構築に関する研究」

上越市の都市構造は、市街地の拡大とともに大きく変化を続けてきましたが、あらゆる面で右肩上がりからの転換が迫られるこれからの時代は、都市構造そのものが地域の衰退のかぎを握っていると考えられます。

本研究では、経済面、社会面、環境面から持続可能な都市構造を再構築するために、コンパクトなまちづくりの意義を示し、その実現方策について検討しました。

コンパクトなまちづくりは、すでにいくつかの地方自治体がまちづくりの基本理念に掲げていますが、今年度に入ってから国の各省庁が盛んに施策として位置づけたことから、急速に注目を集めるようになりました。

しかし、コンパクトという概念が抽象的であるために、上越市への適用がイメージしづらい面や、まちを強制的に縮小したり、中心部へ極集中させたりすることととらえられ、地域活性化に相反すると解釈されることもあります。

そこで、庁内での意見交換会を開催したり、市民の勉強会や学会に出向いて発表したり、様々な機会を通じて意見交換を行うよう努めてきました。



くびき野まちづくり市民会議での講演

推進方策としては、主に以下の項目があげられます。

- ① 市内各地区の役割分担のあり方やテーマ設定
およびそれに基づく魅力ある都市機能の配置（点）
- ② コンパクトなまちをつなぐ公共交通活性化（線）
- ③ 各地区をコンパクトに保つ土地利用政策（面）

都市機能の配置については、『上越市総合計画』の改定作業に合わせ、今後企画政策課と連携をとりながら具体的な検討を行う予定です。公共交通活性化については、交通政策に関する研究成果を活かし、公共交通政策課が担当する『上越市総合交通計画』策定の立上げを支援したほか、今後も公共交通活性化につながる事業と連携を図っていく予定です。

環境共生

『上越市環境基本計画』の改定支援と 持続可能なまちを実現するエコプロジェクトの提案

年々深刻さを増している環境問題に対応するためには、従来からの公害防止や環境保全に加え、「持続可能なまちづくり」の視点が求められるなど、環境政策は全国的な転換期を迎えています。

一方、上越市は「地球環境都市」として環境問題に対して積極的に取り組んできましたが、市町村合併後のまちづくりの基本理念である『海に山に大地に なりわいと文化あふれる共生都市上越』の実現に向けて、その重要性はますます高まるものと言えます。

市では、現在、平成9年度に策定した『上越市環境基本計画』の改定作業を行っています。上記の視点をふまえるならば、これまでの環境政策を十分に検証するとともに、上越市のまちづくり全体を環境の視点から体系的にとらえなおし、抜本的に改定することが求められます。

そこで研究所では、計画を策定する環境企画課に対して、これまでの施策の検証および改定に向けた手順等について提案を行いました。

加えて、持続可能な上越市を実現するための新たな「エコプロジェクト」を提案することとしました。



庁内検討チームによるエコプロジェクトの検討

これまでの環境政策は、環境への配慮を求める意識啓発活動や自主的な取組みの推進を中心に構成されていましたが、ここでいう「エコプロジェクト」は、環境負荷の削減につながる行動が地域活性化をもたらしたり、ある目的を実現することによって環境負荷の削減にも寄与するような一石二鳥の施策群を意味します。一例としては、次のような取組みがあげられます。

- 生ごみの堆肥化や食の地産地消を通じて、農業活性化や食育に加え、ごみの減量や環境教育を推進する。
- グリーンツーリズムの推進によって、交流人口の拡大を目指すとともに自然や農村環境に価値を見出す。
- 歩いて楽しい環境整備や歩きの促進によって、健康増進やにぎわい創出とともに、脱マイカーによるCO₂削減を目指す。

これらの検討にあたっては、全庁的な協力により若手職員による検討チームを設置し、現場で得た知識等を活かし柔軟かつ分野横断的な視点からプロジェクトを提案しました。



庁内検討チームによるエコプロジェクトの中間発表

検討成果については、『環境基本計画』はもちろんのこと、様々な分野から市政へ反映させるほか、さらなる検討の深化へとつなげていきたいと考えています。

人材育成

「大学と地域の連携に関する調査研究」

一上越市における上越教育大学・新潟県立看護大学と地域の連携のあり方について

地方分権時代において、地域課題を自ら解決する力を備えた“足腰の強い地域”の基盤を創るためには、限られた条件の中でも知恵を出し、地域資源を活用していく「地域力」の向上が不可欠です。特にそれを支えていく「人」を育成することが求められています。

上越市には、教育系の上越教育大学と看護系の新潟県立看護大学があります。両大学の教育・研究機能などを活かし地域（行政も含む）と協力関係を結ぶことで、上記のような「地域力」があるまちを共に築いていくことが可能となります。

特に両大学は、市民生活と密接に関係する分野が充実しており、距離の近さを活かした連携において優れた環境にあると言えます。それは、「教育と福祉のまち」を有効に推進する要素が充実していることとなります。

また、連携を通じて人材を育成する土壌や多様な研究環境が作られることで、さらに新たな人材との交流を促進するなど、“知力が知力を呼び寄せる”好循環が作られることも期待されます。

そしてこうした様々な取組みが、人材育成のまちとしてブランド力を高め、分権時代に相応しい魅力的なまちを築くことにつながると考えます。

そこで研究所では、平成16年度は大学生と地域の視点で、平成17年度は大学と地域の連携をより推進させるためのあり方や方策について調査研究を実施しました。

大学と地域の連携事業には、地域課題の研究、生涯学習、施設開放、学生交流など様々な内容があげられます。

例えば、子育て環境の充実策の一環として、障害児の療育プログラムについて両大学の専門的知見からアプローチしたり、さらに教育機能を活かしてそこに携わる幼稚園教諭や学校教諭の学習機会を充実したりすることなどが考えられます。

ただし、個人的な連携に加え今後はこうした事業を安定性・拡充性・発展性を伴うものとするための検討が必要です。

その際の考え方のポイントとして、先進事例から言えば、次のような点が指摘できます。

- 大学と地域が連携について共通の目標を持つこと
- 連携の基本は大学と地域がギブ&テイクの関係。つまり地域にとっては「課題解決や教育機会の充実に向けた知的基盤を得ること」、大学にとっては「研究フィールドを拡大し、実践的な教育が行える機会」と認識すること
- 組織的な連携体制を充実させること

これらをふまえ、今後はこれからの連携のあり方を包括協定により確認したり、各組織の連携窓口を拡充させたりと、大学と地域が対等に議論できる基盤を整備し、体系的・組織的な連携事業を展開することが望まれます。

具体的には、連携のあり方を整理したり、相互の詳細なシーズ調査等を通じて実効性の高い連携事業が検討されたりすることが必要であると考えます。そうした場の重要性を含め、今回の調査研究成果を提言していきたいと考えています。



編集後記

研究所は設立から7回目の春を迎え、4月からは市役所本庁舎へ移転することになりました。これまで以上に関係課と連携を取りながら、中長期的な視点で調査研究を行い、政策提言していきたいと考えています。【編集：植木】

上越市創造行政研究所ニュースレター

「創造行政」No.17 Mar.2006

発行：上越市創造行政研究所

〒943-8601

新潟県上越市木田1-1-3 上越市役所 (H18.4~)

TEL:025-524-6101 FAX:025-524-6105 E-mail:souzou@city.joetsu.lg.jp

URL:http://www.city.joetsu.niigata.jp/gyosei/souzou/index.html