

## 特集 “地方行財政” 2017 年の三大ニュースと 2018 年の展望

### 地域にある、あらゆる土地や建物について考える 2018 年

キャノングローバル戦略研究所 研究主幹 柏木恵

#### 1. 2017 年の三大ニュース

##### (1) 自治体の財政再建を考察

本誌 2015 年 4 月号から 2 年間連載していた「財政再建への道のりーどん底からどのように抜け出したのか」が 2017 年 4 月号で終了した。財政健全化団体になった自治体や財政健全化団体にはならなかったものの財政が危ぶまれた自治体の財政再建について連載してきた。

連載で紹介した自治体は、北海道留萌市・美唄市・江差町・由仁町・利尻町・洞爺湖町、青森県黒石市・大鰐町、山形県新庄市、群馬県嬭恋村、長野県王滝村、滋賀県栗東市、大阪府泉佐野市、兵庫県香美町、奈良県上牧町、岡山県、鳥取県日野町、高知県安芸市、沖縄県座間味村の 19 団体である。執筆は 19 団体だったが、視察は 2 年半かけて、25 団体を訪問した。どの自治体も歓迎してくれて、とても感謝している。

個別事例はさまざまであったが、まとめると、自治体の財政悪化の要因は 2 つあり、ひとつは、財政規模に見合わない公共事業である。内的要因と外的要因があり、内的要因としては、首長が理想郷をつくるべく行った大規模公共事業や、過疎対策事業債（以下、過疎債と略す）や辺地対策事業債（以下、辺地債と略す）を利用できる自治体が住民サービスを充実させるために相次いで行った公共事業による。外的要因としては、洞爺湖町の有珠山噴火や日野町の鳥取県西部地震のような自然災害によって発生した公共事業によるものや、新幹線新駅や新空港建設にともない先行して行った公共事業が事業廃止やバブル経済崩壊で最初の計画どおりにいかなかったことによるもの、バブル経済崩壊後の国の景気対策に歩調を合わせて相次いで行った公共事業によるものが挙げられる。嬭恋村の場合は、国営農地開発事業が当初計画の 145 億円から最終的には 304 億円に膨らんだことが財政悪化の要因で、これは国の計画に問題があったといえる。

もう一つの要因は、病院や水道、ごみ処理、スキー場、温泉施設などの経営難である。病院の経営難は北海道や過疎地域に発生しやすく、水道やごみ処理の問題は離島で発生しやすかった。また、一部事務組合などで共同実施している場合にも持分割合によっては財政難につながることもわかった。スキー場や温泉施設も上手くいかなかったところがみられた。特に黒石市の観光施設事業特別会計の 9,308.1% は全国最下位の異常値であった。これは、国民宿舎特別会計の事業廃止の際の累積赤字を観光施設事業特別会計に付け替えたことによる会計上のミスである。自治体は営利企業ではないため、根本的に経営マネジメントに難があるといえる。

この 2 大要因をみていくと、公共事業、地方債管理、地方公営企業、特別会計とテーマ

は多岐にわたり、バラバラに見えるが、民間企業であれば経営という1つの大きな問題ととらえることができる。事業計画と資金繰り、財務会計、管理会計と読み替えることができ、端的に言えば、自治体経営が上手くできていないということである。したがって、自分たちには経営力が足りないという認識を持つのが、改善の一步である。

## (2) インフラの老朽化と資産把握

### ①公共インフラの老朽化と、地域の土地や建物に関する問題

2017年6月に発刊した『テキストブック地方財政』の中で、第4章「地方財政の経費と財政指標」と第10章「公共事業と地域活性化」を執筆する機会に恵まれた。学生向けの教科書なので、地方財政の課題の概説に留まっているが、第10章では、人口減少・少子高齢社会の中で、自治体が抱える課題として、過疎問題や空き家問題、耕作放棄地、まちづくりを取り上げた。また、社会資本整備については、現在の社会資本整備状況と公共インフラの老朽化問題を取り上げた。

社会資本整備については、今後20年間で、建設後50年以上経過する施設の割合は加速度的に高くなる。国土交通省の資料によれば、2033年には、道路橋の67%、トンネルの50%、河川管理施設(水門等)の64%、下水道管きよの24%、港湾岸壁の58%が建設後50年以上経過施設となる。老朽化するインフラを戦略的に維持管理・更新することが求められている。このような状況の中、建設業の従事者の減少と高齢化も問題視されている。建設業就業者は1997年には685万人だったが、2013年には499万人と、186万人(27%減)も減少している。また、就業者の34%が55歳以上で、29歳以下は10%と高齢化が進んでいる。今後は、予算と建設業就業者の動向をみながら、老朽化対策を行っていくことになる。

昨今、自治体は、固定資産台帳の整備や「公共施設等総合管理計画」の策定など、自治体が保有する資産については把握し管理するようになってきたが、地域にある空き家や耕作放棄地、放置されている森林、シャッター商店街などについても、把握し、地域の資産として、自治体が管理する必要が出てくるだろう。

空き家問題とは、老朽化した住宅が空き家として放置されることにより、景観の悪化や防犯上の不安、倒壊の恐れなどが危惧されることである。空き家が放置される理由には、空き家を壊して更地にすると固定資産税が6倍にも上がる税金の問題や、相続のトラブル、地価の下落など様々な要因が挙げられる。処分しづらい家が、適切な管理もされず劣化が進み、資産価値も下がるという悪循環が生じている。空き家を相続しても登記の書き換えを行っていないと、空き家の所有者が特定できない事例も多い。危険な空き家の情報収集や所有者の特定から始めることになる。国は、2014年11月に「空家等対策の推進に関する特別措置法」を制定し、自治体が調査して、適切な管理が行われず、倒壊の危険や周囲の景観を著しく損っている空き家は「特定空家」として、厳しい処分を行うことができるようになった。

農村では都市部よりも高齢化や人口減少が進行しており、特に中山間地域によって顕著である。主な悩みに「耕作放棄地」がある。耕作放棄地とは、「所有している耕地のうち、

過去1年以上作付けせず、しかもこの数年間に再び作付する考えのない耕地」と定義される。耕作放棄地面積は1985年までは、13万ヘクタールであったが、1990年以降増加の一途を辿り、2010年には39万6000ヘクタール、2015年には42万3000ヘクタールとなった。耕作放棄地の農家の形態別にみると、土地持ち非農家と自給的農家が6割を占めている。耕作放棄地の発生原因は、2014年の調査では、「高齢化・労働力不足」が23%、「土地持ち非農家の増加」が16%と続き、「農産物価格の低迷」、「収益の上がる作物がない」なども挙げられた。

最近では森林も放置状態となっているケースがあり、横浜市は「横浜みどり税」を財源に林を取得している。

このように、自治体は公共インフラの老朽化と地域の土地や建物に関する問題に直面している。

## ②自治体の資産をきちんと把握し、適正管理を行うこと

2017年12月に『図解よくわかる自治体公会計』も上梓した。自治体職員の多くが地方公会計に対してアレルギーを持っていることを懸念し、図解を用いて易しく解説した本である。この本で強調したいのは、財務4表を作成することがゴールではなく、財務4表はできるだけ手間をかけずに、固定資産台帳をきちんと整備し、財務4表を含めた会計情報をどう使いこなすことである。

総務省は2014年4月に、自治体に対して、「公共施設等総合管理計画」の策定を要請したが、社会資本は老朽化だけでなく、公会計の分野にも大きく影響していた。地方公会計が進む中、自治体は自身の資産がどれくらいあるかを把握しきれていないことがわかった。総務省は2014年9月に「財務書類作成要領」及び「資産評価及び固定資産台帳整備の手引き」の公表し、現在では固定資産台帳の整備が進められている。

### (3) 固定資産評価（家屋）の新たな方向性

筆者も東京駅前の超高層複合オフィスビルにある研究所で毎日働いているが、東京都をはじめとする大都市では、オフィス、ホテル、住居、コンサートホール、商業施設が複合する超高層ビルが増えてきており、再建築価格方式で固定資産税を賦課するには、あまりに複雑すぎて、多大な労力とコストがかかっている。

このように固定資産税の世界では、新たな課題がみえてきており、筆者は2016年から固定資産税の家屋評価に携っている。2016年は東京都の委員会で超高層複合施設の取得価額活用方式について検討した。2017年は、総務省の委員会で、超高層複合施設だけでなく、家屋評価全体について新たな固定資産評価について議論している。取得価額について整理し、データ分析していく過程は難しかったが、昨今の建設業界では、CADからBIM

(Building Information Modeling) という最新の三次元設計ソフトが急速に普及していることがわかった。筆者は建設会社に勤めていた時に、現場に配属されたことがあったが、その時はCADという製図ソフトが主力であった。CADは二次元のソフトであるが、BIMは三次元を前提に開発されたツールである。BIMには資材の素材や仕様、鉄骨や鉄筋、コ

ンクリートの使用量などの情報がある。その情報に価格データを組み合わせれば、標準的な取得価格として、固定資産評価に使えるのではないかとこのところまでみえてきている。制度として実現するためには、第三者評価を入れてデータの正当性を担保することや、建設会社や設計会社と自治体との業務設計などの制度設計が必要であり、まだまだ議論に時間がかかると思われるが、BIM が新しい固定資産評価の種になるかもしれない。

## 2. 2018 年の展望

このように 2017 年の三大ニュースを述べてきたが、それをふまえて、2018 年の展望について述べたい。

2018 年は自治体が地域にあるあらゆる土地や建物について考える年になると考えている。空き家問題は、景観の悪化や防犯上の不安、倒壊の恐れなどの危惧の対応も増えていくだろう。耕作放棄地や放置森林は周辺の土地に影響が及んでしまう。雑草や害虫の増加のほか、特に中山間地域で著しい影響を受けるのが、山間地域に生息する鳥獣による被害である。山地の多い日本では、中山間地域が国土面積の約 7 割を占めている。中山間地域における農業は、全国の耕地面積の約 4 割、総農家数の約 4 割を占めるなど、我が国農業の中で重要な位置を占めている。ゴミの不法投棄も問題となっている。耕作放棄地は食料自給率への影響も挙げられる。

また、地方税の問題にもつながっている。グローバル化や高齢化にともない、死亡者課税や外国人納税者など固定資産税の徴収問題が増えている。死亡者課税自体も問題であるが、死亡者課税案件が海外にまで及んでいるケースも散見される。外国人の不動産所有も増えており、外国居住者で納税管理人が付いていないケースが増えている。固定資産税は市町村の基幹税である。ふだんから地域の土地や家屋について把握しておけば、固定資産税の問題も解決しやすくなるだろう。固定資産税以外にも、海外に転出（帰国）した外国人の住民税や国保税の滞納も増えている。

このように、その地域の土地や家屋に関する行政の仕事は今後ますます増えていくだろう。そして、それがひいては日本の国土を維持することにつながる。将来的には、自治体が地域にある土地（森林・農地・住宅地など）や建物をすべて把握し、引き取り手のいない土地や建物を管理できる体制を作る必要があると考えている。大問題になる前に、今から準備しておいた方がいいだろう。