

マイナスのパイを切り分ける —人口減少時代の地方自治—

元大津市長・三浦法律事務所 弁護士・OnBoard 株式会社 CEO 越直美

日本の最大の課題は、急激な人口減少である。日本の人口は2008年から減少し、2023年3月までの1年間で総人口が約61万人減少した。筆者は、2012年から2020年まで大津市長をつとめた。その経験を基に、人口減少に直面する自治体が今何をすべきか、地方自治のあり方を考えたい。

人口増加に向けた努力

まずは、徹底して、人口増加に向けた努力をしなければならない。筆者は市長在任中、少子化の原因が、女性が「仕事か子どもか」の二者択一を迫られる状況にあると考え、待機児童の解消に力を入れた。大津市の人口は約34万人である。在任中の8年間で、保育園等54園、約3,000人分を整備し、待機児童は、2015年度当初でゼロとなった。その結果、5歳以下の子どもを持ってフルタイムで働く女性が70%増加し、30代を中心に働く女性が減るM字カーブが解消した。そして、減少傾向であった大津市の人口も、2019年には増加に転じた。詳細を分析すると、近隣市からの子育て世代の流入が、人口増加の要因であることが分かった。

このような施策に対しては、自治体間の人口の奪い合いに過ぎないという見方もある。確かに、人口が増加している自治体は、出生率が上昇する自然増よりも、子育て世代が流入する社会増に支えられていることが多い。しかし、自治体が様々な工夫を凝らし競争することは、日本全体でより充実した子育て環境を作るために、必要な過程である。

2023年3月、国が少子化対策の試案を公表した。自治体だけでなく、国が少子化対策に本腰を入れることは非常に重要であり、試案で示された子育て施策は実行されるべきである。そして、実は、それらを実行に移すことは容易だ。なぜなら、児童手当や育児休業給

付の拡充は、国民から歓迎されることだからである。本当に大変なのは、人口減少社会の中で、その財源をどう捻出するかだ。

批判されても行財政改革

多くの自治体は、人口減少・少子高齢化により、既に危機的な財政状況にある。人口減少が自治体に与える影響として、まず考えられるのは、歳入、すなわち税収の減少である。大津市で言えば、市税収入のうち最大の割合を占めるのが、個人市民税である。人口が減少すれば、個人市民税が減少する。しかし、実際には、地方交付税や起債等の他の財源があることにより、まだ、税収減少の影響を実感していない自治体も多い。

それよりも、自治体が既に四苦八苦しているのが、歳出に占める民生費（生活保護、高齢者福祉、障がい者福祉、児童福祉等に関する費用）、すなわち社会保障費の増大である。大津市の場合、歳出のうちの民生費の占める割合が、2005年度に28%であったのが、2019年度に42%に増加した。社会保障費が増大することにより、自治体が自由に使えるお金が減少している。

そこで必要となるのが、歳出削減である。

人口が増加していた昭和の自治体の役割は、市民に「おいしいパイ」を切り分けることであった。つまり、どの地域に新しい施設や道路を作るかを決めるのが、首長や議会の仕事であった。しかし、人口減少の時代においては、自治体は「マイナスのパイ」を切り分けるなければならない。どの地域の施設をなくすのか。痛みを市民に割り振ることが避けられなくなっている。

筆者は、8年間で、高齢者のはり・きゅう・マッサージや敬老祝金等の補助金を削減し、幼稚園等の施設の統廃合を進めてきた。こうした事業や補助金の廃止等で132億円を削減した。



そのために、職員が何度も関係団体や地元の説明に行き、「高齢者を冷遇している」と批判されながらも説明を続けた。決して楽しい仕事ではない。しかし、人口減少社会においては、行財政改革に真正面から取り組まなければならない。

空間と情報の開放

人口減少で自治体にお金がないからと言って、まちづくりができないかという、答えは否である。必要なのは、行政が公共事業でまちづくりをするという考えを捨て、民間主体のまちづくりに転換することである。

人口増加の時代、自治体は、公共事業で施設や道路を整備してきた。そのために借金をしても、将来の納税者の増加が見込め、返済できた。しかし、人口減少の時代には、施設を使う人が減る。人口が減り続ける将来世代には、借金の返済もできない。

これから求められるのは、自治体がこれまでに築いた資産を民間に開放し、公民連携でまちづくりを進めることである。これからの自治体の役割は、「つくること」ではなく、「手放す」ことなのだ。

例えば、大津市では、競輪事業を廃止した後の競輪場の解体が問題となった。市には解体費を出す余裕もない。一方、市民からは公園がほしいという声が寄せられた。そこで考えたのが、公園を整備することを条件に、競輪場を解体・活用してくれる民間事業者を公募することであった。公募の結果、民間事業者によって、ランチ大津京という公園とショッピングセンターが融合した新しい形の憩いの場が整備され、今では多くの市民で賑わっている。

実は、この公民連携の発想は、スマートシティにも共通する。自動運転や人工知能（AI）等のテクノロジーの導入は、スタートアップも含めた民間の力がなくては進まない。

高齢化による免許返納やバス運転士の不足を背景に、地方では新たな交通手段の確保が急務であり、大津市では、バス事業者とバスの自動運転に取り組んだ。また、教育委員会で集約するいじめの報告を基に、民間事業者とともに、AIによるいじめの深刻化予測を行った。自治体の持つ情報を民間に開放し、最新

のテクノロジーで市民生活を便利にすることが求められている。

DXが実現する直接民主主義

最後に考えるべき重大な問題は、民主主義のあり方である。2023年4月の統一地方選挙の議会議員選挙の投票率は、過去最低を記録した。人口減少により地方の課題が山積しているにもかかわらず、有権者の半分は選挙に行かない。このような民主主義でいいのだろうか。

有権者が選挙に行かない主な理由は、争点に分からない、投票したい候補者がいない等である。これを抜本的に変えるのが、デジタル化による直接民主主義の実現、すなわち民主主義のデジタル・トランスフォーメーション（DX）である。

実際に、日本でも海外でも、市民が意見を表明できるアプリや合意形成のためのオンラインのプラットフォームがある。例えば、市民が、近所の公園の使い方をアプリで投票して決める。身近な問題を自分で決められるとすれば、投票したいと思う人も増えるのではないだろうか。そして、直接投票の範囲を広げ、歳出削減のためにどの補助金をやめるかを、市民がアプリ上で議論し投票する。大津市でも様々な年代の市民に市役所へ来てもらい事業仕分けを行ったが、アプリ上で実施できれば、より多くの市民が議論に参加できる。さらに取り組みが進むと、毎年の市の予算も市民が直接投票で決定することができる。

このようにDXにより、市民が直接投票できる機会が増えることは、良いことである。同時に、既存の政治プロセスを根底から覆すものである。すなわち、首長や議員は必要かという問いに行き着く。

現在、歳出削減が進まない背景には、政治家が有権者に嫌われる仕事をしたくないという次の選挙を見据えた保身があるのではないか。これが間接民主主義の弊害であるとすれば、市民が直接決定する直接民主主義のほうが、人口減少社会には合っているように思う。短期間での完全な直接民主主義の導入は困難でも、市民が直接投票できる範囲を増やし、新しい形で合意形成を図ることは、社会の形を変えていく上で必要ではないだろうか。