

超高齢・人口減少社会 における自治経営

一橋大学大学院法学研究科 教授 辻 琢也

バブル経済の崩壊以降 歳出と歳入の格差が拡大

日本のGDPは、2020年時点で535兆円です。このうち、民間部門が約4分の3、公的部門が4分の1です。民間部門が相当の範囲を占めており、地域活性化に際しては、公的部門だけ頑張ってもダメで、民間部門の活性化が不可欠なことがわかります。ここでこれまでの大きな流れを理解するために、国の一般会計の歳出と一般会計の税収について、1975年から半世紀弱の推移を見てみます。この間、2000年ぐらいまでは歳出が一本調子で増え続けています。そして税収も、1990年ぐらいまでは同じように増え続けていました。厳密には歳出よりも歳入が伸びていた時代で、お金をどんどん使っても、税収がそれを飛び越えて動いている、恵まれた状況でした。したがって、借金も1990年ぐらいまでは減り続けています。

ところが、この後20年ぐらいはずっと税収が落ち、平成の終わりの頃にやっと、バブル期のピーク時の税収を取り戻します。この間、歳出は上がり続けました。特にバブル崩壊直後からしばらくは、それまでの経験で景気対策を頑張ればすぐ元に戻っていたため、景気対策を積極的にやりました。ところが、いくら景気対策をやっても税収が元に戻りません。このため、歳出と税収の格差が広がり、2000年代に入った頃から行革に取り組むようになりました。

様々な財源対策の結果、その後、歳出は、基本的には横ばい基調で続くという状況を達成しました。しかし、この時の行革は評判がよくなく、な

ぜこんなに歳出を切るんだと批判されました。結局、それに耐えきれず、政権交代もあって、その後はまた歳出が伸びていくことになりました。

この際、一番の歳出拡大要因は社会保障関係費の増です。社会保障関係予算が毎年着実に、約1兆円ずつ増えていくという状況が恒常化し、歳出と歳入の格差が広がっていきました。そして、平成20（2008）年代に入ってから、歳出をなるべく横ばいになるように再度努力がなされました。平成20年代は景気が安定し、財政状況も徐々に回復し、2019年10月には、消費税率を引き上げました。本来は、これで財政再建に一定のメドが付きはじめたところですが。

ところがここで、そのすぐ後に、今まで経験しなかった異次元の事態が起きました。新型コロナウイルス感染症です。この対策のため、2020年以降飛びぬけて歳出が増えました。しかし、幸か不幸か、この間、税収は着実に増え続けています。このため、異次元の歳出拡大に伴う痛みを感じる局面には、まだなっていません。いつかは必ず、そうした局面に直面するはずなのですが。

30年間で社会保障関係費は 3倍以上に増加

次いで、地方財政計画の歳出の推移についてです。市町村分と都道府県分を合算した一般財源相当額ですので、皆さんの使っている予算の中から補助金等を除いた部分となります。これに関して、直近30年間の推移をみれば、一貫して伸びてきているのが社会保障関係費であることがわかります。1989年に12兆円だったのが、2023年には42兆円、3

辻 琢也 (つじ たくや)

略歴

専門は行政学、地方自治論。東京大学大学院博士号取得。国地方係争処理委員会委員、税制調査会委員、地方創生推進交付金評定委員、ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会座長などを兼務。著作に「あたらしい自治体の設計」など。



倍を上回る水準になりました。

ここに、この30年間の財政運営の本質が表れています。福祉は大事だという国民の意向、政治家の意思を反映して、社会保障関係予算は優先的に確保するというので、毎年約1兆円ずつ増えてきました。

対照的なのが、投資的経費です。1989年には社会保障経費の2倍ぐらいの水準があり、その後、さらに伸びて、1990年代後半頃にピークを迎えます。景気対策を積極的にやりましたし、農業関係でいうとガット・ウルグアイ・ラウンド対策もありました。この頃は、地方財源分だけで30兆円ぐらいもありました。しかし、その後は、社会保障が増え続けた一方で、投資的経費は我慢の時代で、どんどん削られていきました。この結果、2011年頃には約11兆円と、ピーク時の3分の1ぐらいに減っています。この後、国土強靱化の大義名分の下、少し増えて、近年は、12~13兆円で推移しています。

これに対して給与関係費については、横ばいから若干右肩下がりとなって推移してきました。人口減少が始まるのは、後半を過ぎてからですから、人口減少に先行して職員数を削減してきたことがわかります。また、給与単価も抑制的に推移させ、給与関係費が膨れないように推移させてきました。

以上、平成の30年間の財政運営は、シンプルです。財政再建をしなくてはいけないので総額を抑制する中で、社会保障関係費は優先的に確保し、無駄な公共事業はやめましょう、職員の給与はなるべく我慢しましょうということで、何とかもたせてきたのがこの30年間でした。

令和に入っても、社会保障関係費は相変わらず

約1兆円ずつ増え続けています。一方で、インフラの更新経費はかさみ、新規分も含めてさらなる抑制は困難になってきています。そして、働き方改革や人手不足の中で、給与関係費もこのまま我慢し続けるのはつらくなってきています。そして、どの費目も増える方向になりつつあった状況で、新型コロナが発生しました。さきほど言及しましたとおり、その対策のため爆発的に歳出が増えたものの、税収は予想以上に堅調なために、歳入・歳出ギャップは広がったのに、奇妙に余裕のある財政運営となっています。しかし、この後、このギャップを埋めてツケを返していかなければなりません。

「 少子高齢化と自治体職員数 」

ここで、地方分と国分を合算した政府の租税収入、社会保障支出、社会保障以外の支出の対GDP比割合をOECD諸国と比べてみます。租税収入比率は、32か国の中で4番目に低い水準にあります。一方、社会保障関係費は、真ん中より少し上位に位置しています。租税収入比率は低いのに、社会保障支出は高いのです。そうすると、どこかで我慢しなければならないわけで、社会保障関係費以外の支出割合は32か国の中で最低クラスとなっています。

社会保障に重点的にお金を使っているため、それ以外の分野では支出が非常に厳しく節約されることになりました。自治体職員の皆さんも、もう少し予算があったらいろいろなことをやれるのという思いがあるでしょう。とりわけ、社会保障

以外の分野を担当している職員には、その思いが強いかもしれません。一方、社会保障に関しても、これでもまだ社会保障が不十分という批判もあります。財政状況が厳しい中でどこにお金を使うのか、職員にとっては難しい選択を迫られていることが改めてわかります。

次に地方公務員の給与の推移を見ると、1994年をピークとして右肩下がりに減り続け、2015年頃から横ばいになっています。これには、職員数を削減してきた成果が現れています。その中でも、最も寄与度が高い部門が、教育です。小・中学校の先生の数が減ったということです。これは、教員定数が基本的に子どもの数と連動する制度になっているからです。地域によっては加配もありますが、大勢としては子どもの数が減れば教育関係の職員も減ることになります。

子どもの数はピーク時からすると3分の1近く減っていますが、教員の数は2割ぐらいの減少にとどまっています。とはいえ、教員の働き方改革が叫ばれる中、これ以上、いままでと同様のペースで減らすことは難しくなっています。

その一方で、福祉関係については、高齢化が進んで福祉サービスが充実してきたにも関わらず、職員数は、20年前ぐらいにピークがあって、その後はむしろ減ってきています。それは、基本的に福祉サービスは民間の福祉法人などに提供してもらって、自治体はそのマネジメントをするという体制にしたからです。

したがって、皮肉な話ですが、少子高齢化が今後も進んで、教育サービスの需要が減り、高齢者福祉サービスの需要が増えれば、自治体の職員定数の管理は比較的やりやすくなります。直営でサービスを提供している教員の数は減らしやすく、福祉サービスを提供している民間団体の福祉関係職員は増えるものの、地方公務員としては増えずに、地方公務員の人件費は抑制しやすいことになります。岸田内閣は異次元の少子化対策を打ち出していますが、それを財政的に可能にしているのは、異次元に少子化が進んでいるという状況であり、数少ない子どもに重点的にお金を使いやすくなってきているという事情もあります。

合併しなかった市町村でも 職員数削減率は低い

ここで近年の動きをもう少し詳しく検討してみ

ます。1994年から2022年までの約30年間における、部門別の自治体職員数の推移です。1994年を100とすると、義務教育や一般行政部門は80~85ぐらいに減っています。これに対して、直営業務でやっている警察と消防は1割以上増えています。

人口減少が進む中で公務員が増えるのはおかしいという風潮もあって、行革を進め、総職員数を減らしてきました。ところがここ2~3年は反転して、職員数が増加傾向にあり、人件費単価も高くなってきています。給食センターなどは民間委託することで劇的に減っていて、特別支援学級のように、どうしても公共が人手をかけてやらないといけないところを増やしているのです。漫然と職員を増やしているわけではありません。様々な努力の中で今の状況になっています。

ところで、こうした職員数の推移に、市町村合併はどの程度寄与したのでしょうか。平成の大合併によって、確かに、市町村の数は約3,200から1,700強までに減少しました。ただし、合併した市町村と合併していない市町村で職員数の削減率を比べてみると、あまり有意な差がみられません。これにはいろいろ解釈がありますが、合併しなかったところは財政的に余裕のある団体が多く、もともと職員配置に余裕があったから、職員も削減しやすかったのではないかと、言われることもありました。

モデルケースでいえば、人口数万人程度の小規模町村が5つ合併して、人口7、8万ぐらいになった場合では、合併して組織の規模が大きくなったことを生かして、専門性と業務量の多寡を重視したメリハリのきいた職員配置と総職員数の削減が、できたことを確認できます。

受験者数の確保と 丁寧な職員育成が不可欠

この先10年間に、役所の中で起きる大きな出来事は、定年延長です。国家公務員に倣って地方公務員の定年も、60歳から65歳まで2年に1歳ずつ段階的に引き上げられます。単純計算すると、2年間につき1年間は定年退職者がでないことになりますので、退職者の半数のみを新規採用する行革をしても、10年間で職員数は同じままということになります。

2分の1補充を続けていったとしても、職員規模は小さくならないのです。その一方で、総人口

は確実に減少していくので、これから先の10年間どのように職員数を推移させていけばいいのかは、かつてない大きな問題になっていきます。新規採用職員に替わって、定年延長となった職員が、昔なら定年退職している年齢なんだからとのんびり仕事をしていたのでは、途端に効率が下がります。そうならないようにどうしたらよいか、考えなければなりません。

もう1つ、かつてないのは、全国で公務員人気は低下してきていることです。ここ30年ほどの地方公共団体の採用試験の状況を見てみると、地方分権改革の真っただ中だった2000年ぐらいに、受験者数のピークがありました。これからは地方の時代だという空気もあって、多くの人が地方公務員を目指しました。

そこから比べると、今日の受験者数は3分の2ぐらいに減っています。一方、合格者数が減っているわけではなく、逆に合格者数は、近年、増える傾向にあります。合格しても辞退する人が増えています。このため、競争倍率はピーク時の約15倍が5.6倍まで落ちてきています。

若者の気質も変わってきました。少子化の中で「大切に」育てられ、打たれ強くないし心の病にもなりやすい傾向があります。丁寧に扱わないとすぐ壊れて、組織の負担になってしまうこともあります。これからは真剣に役所の魅力をアピールして受験者を呼び込み、なおかつ採用した人を大切に育てていくという体制を構築しないとイケないのです。

ネットの力で1兆円規模に 発展したふるさと納税

このように、少子高齢社会の行財政運営には難しい問題が山積しています。そこで着目したいのがデジタル化です。デジタル化は、行財政運営にも、私たちが想定している以上のインパクトを与えつつあります。その象徴的な事例をお話します。

私は、昨年、宝くじ研究会の座長を務めました。自治体にとっての貴重な財源となる宝くじの売り上げをどうやったら増やせるかを検討する研究会です。近年、宝くじの売り上げは右肩下りの減少傾向にありました。しかし、最近の公営競技の売上額の推移を見ると、地方競馬は顕著に増額しているし、競艇も劇的に売り上げが伸びています。

地方競馬や競艇よりも、宝くじのほうが、よほど、住民一般にも親しみがありそうな存在なので

すが、なぜ、その宝くじの売り上げが伸び悩み、馬券や舟券が伸びているのか。それはインターネットに対する取り組みの違いによるところが大なのです。馬券や舟券は、ネット上で購入する層が、急速に増えており、コロナ禍の勝ち組となりました。これに対して宝くじは、全国に有人の売り場があって、今も窓口販売が基本です。ネット販売比率を見ると、地方競馬は93%、競艇は77%がネット販売です。宝くじも、実はネット販売が増えているのですが、この時点で19%ぐらいです。ネット販売を伸ばさないと、売り上げが伸びない状況になっているのです。

ネット上のクリックが、大きな力となっている事例は、これだけではありません。自治体による地域振興の世界にも、大きな影響を与えはじめています。これまで、条件不利地域の小規模市町村にとって、財源調達の切り札といえば、それは過疎債でした。過疎債発行額を如何に増やすかということに、多くの条件地域の団体の政策努力がありました。実際、令和5年度地方債発行計画において、過疎債発行計画額は5,200億円と、近年、依然として拡大傾向にあります。過疎団体に指定された団体は、元利償還金の約7割を地方交付税で措置される過疎債を発行することができます。ちなみに、この過疎債よりも交付税措置が手厚いのは辺地債です。元利償還金の約8割が交付税で措置されますが、使途に制限が強く500億円程度の発行にとどまっています。

これらに対して、近年、急速に拡大しているのが、ふるさと納税です。ふるさと納税の寄付総額は、いまや、1兆円に届こうとしております。ふるさと納税は寄付ですから、寄付されたお金は、「何でもあり」と言われることも多い過疎債よりも、より柔軟にあらゆることに対処することが可能です。しかし、賛否両論に分かれている納税が、なぜ、ここまで増えてきたのか。それは明らかにネット上のクリックの手軽さにあります。ふるさと納税用のサイトがいくつもあって、クリック1つで返礼品を選べて、税額控除を期待することができます。

最大の地域振興立法の1つと言われてきた過疎債を抜き、わずか数年間で、クリックによるふるさと納税が、2倍近い規模に拡大しているのです。ふるさと納税を、今後どうしていくべきかは、別途検討すべきことですが、ネットを使うことによって、今までの地域振興のメカニズムが大きく変わ

りうることに、大いに注目してください。

Beyond 5 Gでできることを 自治体も考えることが必要

現在、国が推進するデジタル田園都市国家に向けて、インフラ整備の柱の1つが5 G整備です。5 Gについては日本は完全に出遅れて、世界で勝っていくためには次のBeyond 5 Gに期すべきだとも言われます。5 GもBeyond 5 Gも、方向としては基本的に同じで、通信量が爆発的に速くなって超高速大容量のデータのやりとりが可能になります。超多数同時接続と超低遅延性を確保することによって、遠隔地からでも詳細画面でリアルに状況を映し出すことができるようになります。こうした世界で、自分たちの自治体が何をできるのか、考えていく必要があります。

5 GからBeyond 5 Gになっていくに当たって、解決しなければならない課題が2つあります。1つは、安全性、信頼性、セキュリティの問題です。もう1つは電力消費問題です。今の100分の1ぐらいの電力消費量にならないと、ありとあらゆるところでBeyond 5 Gを使うことができないとされています。この2つの課題をにらめっこしながら、かなりのスピードでBeyond 5 Gが普及していきます。どの地域もBeyond 5 Gの世界の中でもう一度仕切り直しをして、一から再スタートを切ることができるとも考えられます。

LINEを活用した住民参画が 福岡市で成果を

これまで、自治体のデジタル化に関して、大きな動きが2つあります。1つは住民参画です。大容量・双方向のやりとりができるようになって、住民参画が格段に図りやすくなると考えられます。

ネットを活用した住民参画の取り組みにおいて、最先端の自治体の1つが福岡市です。福岡市はLINE Fukuoka（株）と一緒に取り組んでいます。ネットを活用する場合、必ずどこかの民間企業が絡んできます。Googleやアリババもそうです。そうした寡占独占体制を持つ民間企業に取り込まれないで、どう、うまく連携・活用していくか。ここが、自治体としての力量が問われるところです。

これまでのような審議会方式で何かを決めようとすると、動き始めるのははやくとも3年目ぐらいになります。しかし、ネットを通じた住民参画

の仕組みであれば、逆に半年以内でないと、成果を生みだせないとされます。短期間で成果を出すことによって、忙しい人にも参加してもらい、多くの人を集めることができます。集まった人たちの最大のインセンティブは成果が現れることなので、3か月なり6か月で成果を出して、もしそこでだめだったら、そこでやめて、また新しいことを考えればいいというスタンスです。

福岡市では、LINEのシステムを通じて防災情報を発信したり、粗大ごみの収集を受け付けたり、まちの不具合を市民が通報したりという取り組みが行われています。LINEの友だち数は200万人近くに上ります。粗大ごみの収集については、申請も料金支払いもスマホでできるようになっています。ただし、これだけ便利なシステムであっても、現状で粗大ごみの申し込みにLINEを活用しているのは市民の3割強で、7割近くの人はまだアナログサービスを利用しています。

使える人にとっては、デジタルはとても便利で効率的なツールです。しかし使い慣れていない人には、ハードルが高いのです。したがって、アナログと同時並行で進めつつ、いかにデジタルのサービスを広げていくかが重要になります。

コロナ禍では、多くの自治体がワクチン接種に当たりLINEのシステムを活用しました。何か課題が出てきたときに、デジタルを使ってデータを集積し、それを市民・行政・議会と一緒に解析しながら不断に新しいサービスを開発していく。そうした柔軟性を確保できるかがポイントになります。

福岡市のヒットした事例の1つは、オンライン避難訓練です。ネット上でのデモ体験ですが、約8,700回の体験数があって、94%がそれによって防災意識が高まったと回答しています。こうしたことを、トライアル&エラーを重ねながらやっていくことが重要です。

すべての地方税を対象に 共通納税システムを構築

自治体のデジタル化に関するもう1つの大きな動きは、地方税です。eLTAX（エルタックス）という地方税ポータルシステムができました。これまで地方税は市町村ごとにいろんな方式で申告や納税の手続きを行ってきました。これが、標準化されると同時にデジタル化することが進められています。そして、地方自治体が共同して地方税共

同機構という組織をつくり、eLTAXを運用しています。ここを通じて、すべての地方税をインターネット納付できるように改革が進められており、国税庁とも情報連携がなされています。

地方税関係業務は、これまで市町村業務の基本とされ、課税や徴収は市町村が適正かつ確実に、それぞれがやらなければいけない業務でした。適正に課税し、適正に徴収できるかどうか、自治体の基礎能力があらわれていました。それが、eLTAXによって、徴収に関しては、かなりの程度、地方税共同機構に委ねることもできるようになるのです。

実際にどれだけの法人や個人がこのシステムを利用するのか。まだまだアナログが根強いのではないかという話もあります。しかし、現在、電子申告を選ぶ法人や個人は確実に増えてきています。一度電子申告した法人・個人は、翌年もそのまま電子申告するのがほとんどであると推測されます。収納の方法についても、かつては窓口か銀行引き落としでしたが、今はコンビニ納付もあればクレジット納付もあり、さらにスマホ決済も増えています。さらに、社会保険料等の公共料金も、これに乗せていく方向で議論が進んでいます。

基幹税務システムの標準化が進められる中で、自治体は標準仕様に基づくシステムを自由に選択できます。このシステムを提供する業者がどれだけあるのか。その中で地元のベンダーをうまく育成できるのか。こうした課題を含めて、皆さんにもしっかりと、そのあり方を考えていただけたらと思います。

外国人へのサービス提供が 人口社会増への鍵

このほか、お話ししたい事項をもう少し用意しておりましたが、残念ながら時間がなくなってしまいました。最後に、その触りだけでもお話ししますが、一番のポイントは人口減少対策です。

2045年の段階で、今の人口規模を維持できる都道府県は2つしかありません。1つは東京都、もう1つは沖縄県です。沖縄県が人口を維持できるのは、出生率が高いからです。出生率が2.0ぐらいまで増えると、自然動態での人口減少はなくなります。出生率は、皆さんご存じのとおり、どちらかというところの方が高い傾向にあります。しかし、そういう地域では、生まれた子どもの大半が高校や大学に進学するときに出ていってしまい、

その分の人口減少を社会増加でカバーできないと、人口減少してしまいます。IターンUターンの移住者を増やしたりしなければならぬのです。それを実現できているのが沖縄県です。例えば石垣市は、日本の最南西部の離島にありますが、人口は若干ながら増加しています。それは観光ブーム等による社会増加もありますが、出生率が2.2~2.3ぐらいの高水準を維持しているのが効いています。

ところで、これまでの話は国内を念頭に社会増減を考えてきました。しかし、今、世界で社会増という、真っ先に頭に浮かぶのは外国人です。これは世界共通の現象です。そして、日本でも確かにそうした傾向がみられるようになってきています。例えば、国内最大の市町村である横浜市においては、今でも総人口は若干ながら増えています。しかし、その社会増加は、東京23区やほかの市町村からも入ってきていますが、国外から来ている人が他の都道府県から来る人たちと同じぐらいのボリュームになっています。もちろん、この人たちがすべて外国人ということではありません。しかし、こうした外国から入ってくる市民を増やさないと、これからは社会増加を図ることができないのです。

最後に、環境対策について少しだけお話しします。今はほぼすべての自治体が、一応は、SDGsを掲げ、ESG投資を歓迎しております。しかし、仏に魂入れてしっかりやっていると言いきれる市町村は、まだ、あまりないのではないのでしょうか。その点、例えば、フランスは先進的な取り組みをしています。

地球温暖化対策の一環で、吸収源対策として地表の非コンクリート化を進めるということが、レジリエンス強化法に盛り込まれています。この10年間で、過去10年間のコンクリート化の量を半分にします。そして2050年には、コンクリート化の絶対量はもう増やさないとすることを、なんと閣議決定しております。これは、さすがにやりすぎだとの批判もありますが、かなり思い切った対策を講じないと、世界の最先端を進むことができないということも事実のようです。

超高齢・人口減少時代の現在、過疎地域や条件不利地域も新しいことを考えていかないと生き残れません。政治的にもある程度思い切った対策を講じてほしいという思いもあり、ぜひ皆さんにはご尽力いただけたらと思います。