

人口減の未来を見越した 自治体経営

東京大学 先端科学技術研究センター 教授 牧原 出

高齢者が最も多く 人口減が続く2040年問題

最初のテーマは、総務省が提案している「自治体戦略2040構想研究会」のこと——2040年に危機が訪れるという予測を出し、警鐘を鳴らした研究会についてお話しします。この研究会では、2040年に危機が起こるからいま何をすればよいか考えるというバックキャストイングの手法で問題提起をしました。

2040年というのは、日本全体でいわゆるベビーブーマーの子ども世代の人たちが高齢者になる年です。まだベビーブーマーの方々も多く健在で、その子どもの方も高齢者になるということで、日本社会の人口比率では高齢者が一番多くなり、人口減も進みます。

世界を見渡すと、同じような手法がとられた2012年に出た報告書『2052 今後40年のグローバル予測』は、40年後にあたる2052年の世界がどうなるか予測しています。そのなかでは、2052年の世界というのは非常に大変だと述べています。そしてそれに向けて心構えをしておこうということで、20のアドバイスを出しています。

例えば「消えゆくものに興味を持たない」とあります。生物多様性が失われていくということを既に予測しています。あるいは「最新の電子エンターテインメントに投資しよう」というものもあ

ります。

また「気候変動の影響が小さい場所に住むことを勧める」というものがあります。温暖化が進んで海水面が上昇すると、島しょ部で大きな危機が訪れると言います。「子供たちに、北京語を習得するよう勧めなさい」というものもあります。今後は中国が発展するということを前提にすべきだと言っています。

ほかには「選挙で再選を望むならば、短期的に結果が出る公約を掲げよう」というものもあります。長期的なことを考えても、なかなか難しいというわけです。これはあまりよくない例かもしれませんが、ここで言いたいのは、ちょっとユーモアを持ちながら、しかし、あまりきちきちしてはいけないということなのです。

いまできることに対して 一つ一つ手を打っていく

日本は少子高齢化と言われていますが、アフリカ諸国のような発展途上国でも実は出生率が下がっています。人類全体が、少子高齢化に向かっています。そういうことも含め未来を考え、いくつかの政策を提案するとなると、まさにバックキャストイングを求められます。

そのとき必要なのは、やはり論理的思考です。まずは、未来でこういう条件のもとではこういう問題が生じるだろう、と予測します。そして、だか

牧原 出 (まきはら いづる)

略歴

愛知県西尾市生まれ。総務省自治体戦略2040構想研究会座長代理、第32次・第33次地方制度調査会委員。専攻は行政学・政治学。オーラル・ヒストリーの手法を活用した戦後政治研究や、理論と実務・自然科学と社会科学をクロスオーバーさせつつ、人口減時代の先端公共政策研究に取り組む。「これからの地方自治と改革」『ガバナンス』2022年1月号。「非平時の国・地方の役割と一般的な指示権の意義」『ガバナンス』2024年1月号。



「いまはこういうことを準備すべきだ、と考えていきます。」

「どれほどドラスティックに厳しいことがあったとしても、いまから慌てても仕方がない。今できることに対して一つ一つ手を打っていく、ということになるわけです。」

「未来を見るということは、現在の課題でもあります。それぞれの自治体には直面している課題があります。来年度はその課題を解決しようというのが普通の考え方です。」

「しかし、それからちょっと離れてみてください。現在から少し離れた遠くに課題があり、それがやがてやってくるのが分かっているのであれば、それに対して一定の対応をすべきで、それは意義のあることになります。」

自治体戦略2040構想研究会と 地方制度調査会より

「現在、私たちは二つの課題に直面しています。」

「一つは「人口減にどう対処するのか」。これは長い目で見て取り組むべき課題です。二つ目は「新型コロナへの対応」です。収束したとはいえ、現在は第11波に突入していると言われています。私の周囲にも罹患する人がいます。新型コロナの問題は、今後も残っていくと考えています。緊急事態宣言を発出するような事態にはならないとしても、やはり長期的な課題になってきているので

「す。このように、国内には長期的な課題が重畳しているわけです。」

「一方、国外に目を向けると、ウクライナ危機やパレスチナ危機のような出来事があります。米国で再びトランプ氏が大統領になったらどうなるのでしょうか。トランプ政権になると中国に対して厳しく出ると言われています。東アジア諸国は、いろいろな意味で緊張状態に置かれるだろうと思います。」

「総務省に置かれた自治体戦略2040構想研究会とそれを受けた地方制度調査会は人口減を扱い、地方自治法改正が国会を通りました。考えなければならないのは、分権改革が進んで、何が起きているかということです。分権改革で首長の影響力が非常に強化されたと考えています。自治体と国が対等であるという建前を維持するとしたときに、首長と国の大臣も対等ということになってきます。しかも自治体が分権化に伴って、様々な事務処理についても責任を持って関わる仕組みが前よりも整えられてくると、住民自治、団体自治、双方の力量が問われてきます。これが首長の政治力に結集していると思っています。」

デジタル化による業務改革に 必要な連携の流れ

「次の視点は「デジタル化」ですが、様々な課題があります。現在、基幹情報システムの共同化が

推進されています。これが完成しないと、事務の二重化がますます加速すると言われていました。

デジタル化に伴い多くの自治体では、必要に迫られながら業務改革を進めていることと思います。ここに見られるデジタル化の課題は、日進月歩の勢いで変化していることへの対応ではないでしょうか。

例えば、ついこの間までは「チャットボット」と言っていたものが、いつの間にか「AI」「生成AI」と言われています。あと5年も経てば、何か全然別のもが出てくることは、ほぼ明らかです。それに伴い、デジタル化はより高度化していきます。こうした進化は、もう果てしなく続くでしょう。

このような流れを踏まえながら、自治体としてはそれぞれでできることが限られるので、圏域連携をしようと言われていました。自治体だけではなく、企業でも、大学でもそうなのですが、いろいろな連携をしよう、連携によって個々の組織でやれる以上の力を出していこうという動きが強まっています。これはいまや世界的な潮流です。これからはこの連携の流れ抜きには考えられなくなっていきます。

コストとの兼ね合いが難しい 技術革新の方向性

また、デジタル化に関しては、技術革新の方向性をどう捉えるかが重要となります。私はWeb会議サービスのZoomを通じ、高校生向けのゼミをコロナ禍前からやっていました。そのとき、iPadを使ったロボットでZoomを使っていました。iPadを載せる台のような、日本語の「首」から取った「kubi」というロボットをZoomで繋ぎます。すると遠隔地にいる人もこれを動かせるようになります。何ができるのかというと、東京大学の先端科学技術研究センターでやっている研究授業を地方の高校生も受講できるようになります。

技術革新はコストとの兼ね合いが重要になります。「生成AI」は、当分今以上に飛躍的進歩することはないのではないかと考えています。現在の

技術の方向のなかで非常に制約されているからです。

精度の高さを求めても、それにかけるコストとの兼ね合いを考えると、現状ではまだまだ難しい状況だと思います。多額の費用を投じて様々なデータを読み込ませるとなると、今度は著作権の問題が発生したりもします。

ただ「生成AI」も、もちろん使える面があり、英文作成などで私も利用しています。「生成AI」はどういう方向へ向かうのか。技術革新分野では、この先に何が起こるかということは、技術の専門家はみな分かっているのです。しかし、それは必ずしも社会に共有されていない面があります。職員、議員も含めた意識改革も不可欠となるでしょう。

リテラシーの対象も、かつては政策の数値化が必要だと言われて、いまではデータサイエンスだということに言われています。データサイエンスも実はデータ次第です。私自身、様々なデータを見て、役に立つものはどんどん使っていますが、それによって決定的に変わるかということ、まだ、そうでもないなという感じがしています。

情報システムの共有化レベルと リテラシーの方向性を考える

現時点では、基幹情報システムをどこまでカスタマイズするかがポイントとなります。自治体個々でそれまで使っていた情報システムを、今後共同化する。どこまでカスタマイズするかというところは、まだまだせめぎ合いがあるようです。しかし、このような知識がないと、今後、条例をどう作っていくかということも含め、例規の問題と、情報システムの問題が絡んできて困ることになります。

情報システムをどこまで共同化し、どこから先を個々の自治体で独自の対応をするか。例規のレベルであるのか、あるいは、例規のシステムは変えずに、職員間・職員と住民の間の対面で何とかしようとするのか、いろいろな課題が出てきます。

これらをどうしていくのか、ということが大事になってきます。

また、情報システムのリテラシーは、自治体側のリテラシーと考え方の方向性が少し違います。例規の場合は、丁寧にですが、情報システムにはバグがあってもいいから、どんどん進めていこうという面があり、そこをどう考えていくかということもあります。

地方自治制度が複雑であることは望ましくない、デジタル庁の人は言っているようですが、自治の制度は自ずから複雑です。これらのことを踏まえて、例規であれ、情報システムであれ、多様なリテラシーとその相互調整が、自治の基盤になっていくのです。

デジタル化により スマート自治体への転換を

人口減についてですが、2017年から2018年まで、自治体戦略2040構想研究会があり、これが32次地方制度調査会に繋がりました。この流れは既に自治体の教科書でも出てくるようになっていきます。その先に、33次地方制度調査会があるということになります。

地方自治法改正は国の補足的指示権の制度化ということで、私はそれなりに意味があると思っています。そういうことを33次地方制度調査会で行ってきました。

まず人口減に関しては自治体戦略2040構想研究会で「三つの危機と三つの対策」を打ち出しました。若者を吸収しながら老いていく東京圏と、支えて失う地方圏。標準的な人生設計の消滅によって、これまでの制度が効かなくなってきました。

また、都市がスポンジ化するとも言われます。櫛の歯が抜けるように徐々に空き家が増えていきます。それはコンパクトになるわけではなく、空きが多い状態からスポンジ化と言われるのです。

そうすると、インフラ整備が難しくなってきます。これをスマート自治体に転換する。つまりデジタル化によって、現在の半数の職員でもサービ

ス供給できる仕組みへと、長期的には持っていくべきだろうと提案しています。

それとともに、公共私ベストミックスについても議論しました。公助、共助、自助、これをベストミックスにしようという考えと、圏域連携をしようという考えを、32次地方制度調査会で議論したのです。

本当に半数の職員でやれるのか。半数というのは、2040年には18歳人口がピークの半分になるということで、新卒職員の採用がかなり厳しくなるだろうということが見通せます。民間との競争のなかで、現在の半分ぐらしか雇用できないのではないかと予想できます。従って、将来的には半数の職員でもサービス供給できるようにシフトチェンジするべきなのです。その先はもっと減りますので、スマート化は避けられない、一層のデジタル化も避けられないだろう、ということになるわけです。

地方自治体は、多様な政策領域の問題を取り扱いますが、持続可能なプラットフォームであるべきだと思います。基本的には総合行政として市町村が果たしていくということになっていますが、場合によっては一部を都道府県に委ねるなどの業務の選択も必要になるかもしれません。

あるいは、できるだけ対人的な行政を重視して、条例などの庁内の調整業務は、できるだけ省力化するというのも、例えばありうるでしょう。その意味で、自治体の施策の機能を最大限発揮するために、自治体OSを行政OSと見なせば、それを書き換えていく必要があるだろう、と言ってきたわけです。

デジタル技術を駆使して ネットワーク型社会の構築を

問題をどのように整理するかということですが、基本は一人複役、マルチタスクです。個人でやるだけではなく、仲間とネットワークをつくる。それも、自治体の住民だけではなくて、近隣の住民、あるいは、関係人口などと言われますが、遠くか

らでも関心を持って、その地域と結びついていく。関係人口を増やすことも含めて、ネットワーク型社会ということになります。

ネットワーク型社会にはやはりデジタル技術が、大きなポイントになってきます。提案したのは、可能な限り精密に、例えば小学校区単位まで落とし込んだ地域の未来予測を立てる必要がある、ということ。インフラなり、地域のシーズなり、リソースがどうなっていくのか、どこにあるか。これを共有して、その資源制約のもとで、可能な未来像を構想していくべきではないか、という考えに繋がるのです。

一人複役に関しては、例えば役場の職員がデジタル化によって、いまの業務を半分の時間で終わらせることができるのであれば、残りの半分は地域を回る時間にすることができます。実際にデジタル化に伴った業務改革は多くありますから、新しいシステムを入れたからといって、すぐに変わるわけではありません。

しかし、いろいろなアプリケーションがあります。私は、東日本大震災のときに復興に携わった経験から、南海トラフ地震に備えて。各地でどのように、デジタル化が進んでいるのかを調べました。市町村によっては新しいデジタル企業が入ってきたところがあり、その企業が防災アプリをつくりました。

システムの標準化で繋がる 自治体間の連携未来予想

自治体のデジタル化では、最初は破壊的イノベーション、AIやVRなどに期待しようと考えられていましたが、これらの可能性というのは、実は必ずしも多くはないかもしれません。これからは、付き合い方を考えながら進める必要があると思います。そのうえで、未来社会というのはネットワーク型社会になるべきです。情報システムの問題は、やはり様々な人々と連携するという意味で、圏域連携と結びついて発想されているという面があります。

システムの標準化というのは、ある意味で、自治体間の連携がしやすくなる面がある。あるいは、地域の未来予測を共有する可能性が出てくるわけです。これは、非常に微妙な問題です。隣の市町村と、そこまで連携するかどうかという問題が実際にはあるとは思いますが。しかし、長期的に見ると、それでないとやっていけなくなるというところが増えてくるはず。それは、

そのようなときには、どうお互い助け合いながらやればよいのか、データをどうやってシステム連携のなかで活用するかということを考えざるを得ないということになるわけです。

地域によるとは思いますが、システムエンジニアを辞めた人が自治体職員になるというケースがあると聞いています。こういう方がデジタル化のときに、いろいろ仕事をされるとも聞いています。

情報システムについて、少しでも詳しい職員を増やしたほうがよいということになります。最近研修の機会、人材育成の機会が増えていますが、そういうことを活用するのがよいのではないかと思います。

連携には水平だけではなく 都道府県などとの垂直連携も重要

これらのことから、デジタル化、公共私連携、広域連携について総務省が提案しているのは、人口動態や施設配置、交通計画、医療などについて、地域ごとに、その動態を見ていく、変化を見ていく、予測するということです。そのなかで何が不足しているのかを明らかにする必要があります。地域だけではなく、圏域で見た場合、どこと融通が可能かということ、自治体間、住民間で、情報共有していくことが大事になっていくだろうということ。これは、

できる限り広く厚く、融通し合っていく、助け合っていくことが大事になってきます。各自治体の未来予測が圏域全体の未来予測として、市町村、都道府県で共有していくことがあれば将来的には望ましいだろうということになるわけです。年々、

高齢化は深刻になってきていますから、予測のなかから未来を考えていくということは今後、必要になってくるのではないのでしょうか。

連携には水平的な連携と垂直的な連携がありますが、中小規模の自治体は都道府県との垂直的な連携が重要になります。近隣に大都市があれば、そこでの連携がポイントになります。

連携のキーアクターはまず首長ですが、職員間連携も重要です。そして地域内では、企業、NPO、あるいは町内会のような住民組織とどう連携するのかです。ローカルリーダーの役割も重要になってきます。

33次地方制度調査会では、デジタル・トランスフォーメーション（DX）の進展とポストコロナの経済社会のための、国と地方公共団体の在り方を考えるという取組みを進めてきました。自治体DXは人口減の解決策として提示されてきました。業務負担を軽くすることが本来の目的なのです。

しかし、時間を取られることもあると思われます。デジタル化が進んでいなければ、1時間で5件しか処理できなかった業務が、デジタル化によって20件処理できるようになるとしたら。それにつれて、職員の時間はどんどん取られる可能性があります。

また市民との関係では、デジタル化で楽になる面もありますが、対面が必要になることもあります。この辺をしっかりと分けする必要があると思います。デジタル化によって疲弊しないことが大事であって、その条件は、デジタルリテラシーが職員の間で普及することです。

分権化一本やりではない 地方自治の世界に…

今回の地方自治法改正では、国の地方自治体への指示権を立法化しました。実際、指示権のようなものを行使するケースは、例えば緊急事態宣言のような局面です。都道府県に調整を指示するという権限は使われる可能性はあると思いますが、今回、国と地方自治体との間で、コミュニケーショ

ンを密にするための方策が必要である、ということを示す第33次地方制度調査会では言っています。

これまでとは少し違った分権化一本やりの地方自治ではない世界に入ってきていると思います。デジタル化による共通化は、ある程度、地方自治の自治体の独自性を縛ることになる。その分、戦略を絞ったところで独自性の発揮が求められていくと思います。

分権改革では、国の役割をできるだけ縮小するあるいはルール化するというところに注力しましたが、グローバル競争はますます厳しくなると思います。そのなかで分権改革というものは、より地方自治体の力を強くするものになっていかざるを得ないと思います。強くするために圏域連携があり、強くないところはどう利益を得ていくかをより考える必要があります。

ですから、広域行政が必要という話になります。広域行政は、域内が充実していることが重要です。そのうえで、圏域全体でどういうニーズがあるのかということと提供できる内容とのバランスを取ることが求められます。域内が一定範囲で充実しつつも、圏域全体で将来において綻びが顕著になるのであれば、それを予測しながら対応することが連携を進める条件になるのです。

人口減などの問題が連鎖的に波及することを、何としても食い止めなければいけません。どう食い止めながら、その時々はどう対応していくかということが重要になってくるのです。

分権改革では、リーダーの役割は重要です。首長の重要性がさらに増大します。

今はゲームをはじめとするデジタル環境が世界的なエンターテインメントになっています。これを使わない手はないと思います。首長さん自らが動画を出せば、多くの若い人が見るでしょう。

「うちの市長さん、うちの町長さん、動画をアップしている！」と評判になると思います。軽い気持ちで、そういうものに取り組みだれていいのではないか、ということをお伝えして今回の話を終えたいと思います。