

北海道における持続的地域構造に関する調査研究

令和 7 年 3 月

一般財団法人 北海道開発協会

＊ ＊ 目 次 ＊ ＊

第 1 部 人口減少時代の市町村の現状と課題	1
北海道大学 公共政策大学院 山崎幹根	
北海道大学 公共政策大学院 宇野二郎	
第 2 部 公共サービス・民間サービスの持続可能性に向けて	
Ⅰ 人口減少に対応する公共政策と市町村の対応	16
北海道大学 公共政策大学院 山崎幹根	
Ⅱ 小規模町村における住民サービス提供の	
持続可能性に関する論点	25
北海道大学 公共政策大学院 宇野二郎	
アンケートとりまとめ	
アンケート調査（人材編）	37
（2023. 12. 15～2024. 01. 15 調査）	
アンケート調査（政策編）	54
（2024. 07. 26～2024. 09. 20 調査）	
北海道の人口減少に関する資料	70
北海道開発協会 開発調査研究所	

はじめに

国は、2015 年以来、人口減少に歯止めをかけるとともに地方創生を実現するため、関連法を制定して各般の施策を推進しています。この動きに呼応して北海道開発協会開発調査総合研究所では、2016 年度より「人口減少時代の地域政策に関する調査研究」に取り組んできました。また、人口減少という危機に直面する小規模自治体における取り組み等を調査するとともに、当協会の広報誌「開発こうほう」において「市町村総合戦略」を掲載するなど、地方創生に向けた各地の創意工夫等を紹介してきました。

北海道人口ビジョン(2024 年度改訂版)によりますと、北海道の人口は、2020 年の 522 万人から、2050 年には 382 万人に減少すると推計されています。一方、内外の情勢を踏まえると、わが国はエネルギー自給など経済安全保障や食の安全保障といった課題に直面しており、豊富な農地資源、自然エネルギー賦存量等を有する北海道への期待はますます高まっています。

こうした背景の下、北海道大学公共政策大学院 山崎幹根教授、同宇野二郎教授にご協力いただき、2022 年度より人口が減少しても地域が持続していけるよう「北海道における持続可能な地域構造に関する調査研究」を行ってきました。人々が地方で暮らしていくためには、農林水産業をはじめとした産業振興による安定的な雇用の確保とともに、道路、上下水道等の公共サービス及び、子育て、教育、医療・福祉(介護)、買い物、地域交通など生活関連サービスの適切な提供が不可欠です。しかし、本調査の一環で実施したアンケート調査では、公共サービスの担い手である市町村職員が十分採用できていないという、厳しい実情が把握されました。また、地方では、民間企業が運営していた食品スーパーや路線バスの撤退が進んでいるため、自治体がそうした生活関連サービスの維持に乗り出している例が見られます。

日本全体が人口減少局面にあることを踏まえると、北海道では将来的に減少する人口規模を見据え、様々な課題に対応していかなければならないと考えられ、当協会としても引き続き必要な調査研究に取り組んで参ります。

今般、3 年間にわたり行ってきた本調査の研究成果を取りまとめることができました。調査の過程では、アンケート調査やヒアリングにお答えいただいた市町村職員をはじめ、事業者の方々など多くの皆様にご協力を賜りました。改めて厚く御礼を申し上げます。活力ある地域の実現に向け、日々取り組んでおられる皆様に、本冊子が幾ばくかの参考となれば幸いです。

一般財団法人 北海道開発協会
理事長 池下 一文

＊ ＊ 目 次 ＊ ＊

第 1 部 人口減少時代の市町村の現状と課題	1
北海道大学 公共政策大学院 山崎幹根	
北海道大学 公共政策大学院 宇野二郎	
第 2 部 公共サービス・民間サービスの持続可能性に向けて	
Ⅰ 人口減少に対応する公共政策と市町村の対応	16
北海道大学 公共政策大学院 山崎幹根	
Ⅱ 小規模町村における住民サービス提供の	
持続可能性に関する論点	25
北海道大学 公共政策大学院 宇野二郎	
アンケートとりまとめ	
アンケート調査（人材編）	37
（2023. 12. 15～2024. 01. 15 調査）	
アンケート調査（政策編）	54
（2024. 07. 26～2024. 09. 20 調査）	
北海道の人口減少に関する資料	70
北海道開発協会 開発調査研究所	

第Ⅰ部

人口減少時代の市町村の現状と課題

第1部 人口減少時代の市町村の現状と課題

－自治体調査を手がかりに

山崎 幹根*

宇野 二郎**

1.はじめに

はじめに

本稿は、筆者が一般財団法人北海道開発協会の開発調査総合研究所とともに2022年度より3ヵ年間にわたり行ってきた「北海道における持続的地域構造」に関する調査研究結果を概観するとともに、調査結果から浮かび上がる現状と課題を考察することを目的としている。

開発調査総合研究所では札幌市を除く道内178市町村を対象に、第1回目に自治体職員の確保に関してのアンケートを「人材編」として（調査期間は2023.12.15～2024.1.15）、第2回目にデジタル田園都市国家構想や地球温暖化対策実行計画など、近年、国が地方自治体を巻き込んで全国的に進めようとしている政策課題への対応に関してのアンケートを「政策編」として（調査期間は2024.7.26～2024.9.6）、依頼文書および調査票を郵送し文書での返信またはウェブ・サイトを通じて回答を得る方法によって行った。第1回目のアンケートは97自治体より回答があり、回答率は54.5%、第2回目

は102自治体より回答があり、回答率は57%であった。さらに並行して、定性的な調査として2022年～2024年に15自治体（1000人～10000人規模）を訪問し、非公開を前提に個別の政策課題や自治体運営の現状と課題に関するヒアリングを行った。

以下では、アンケート調査「人材編」および「政策編」について、それぞれの集計結果の概要を紹介する。最後に、各調査について若干の考察を加える。

2.「人材編」の調査結果概要

2.1 自治体職員確保の現状

問1では「令和5年度、新規の一般職員採用では、必要数の人員が確保できましたか」と尋ねたが、48%の自治体が「予定数を確保できた」とする一方、39%が「予定数に満たないが確保」、13%が「確保できなかった」との回答であった（図1）。問3では「令和5年度、中途の一般職員採用では、必要数の人員が確保できましたか」との質問で、「予定数を確保」が27%、「予定数に満たないが確保」が15%、「でき

* 北海道大学公共政策大学院教授 Email:myama@juris.hokudai.ac.jp

** 北海道大学公共政策大学院教授 Email:unoj@juris.hokudai.ac.jp

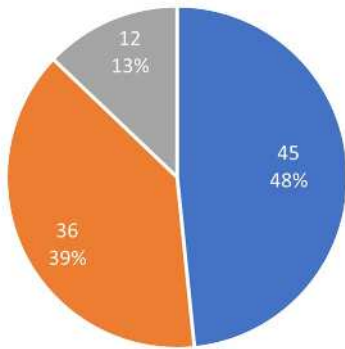


図 1. 新規一般職採用の状況（問 1）
（出典）「人材編」から作成。

なかった」13%、「採用していない」45%との回答を得た（図 2）。

このように近年、自治体職員の確保は厳しさを増しているが、職員が退職する現象も広く見られるようになっている。問 6 では「近年の中途退職者の状況はいかがですか（個人の見解で結構です）」との質問を設けた。これに対して、「若手職員に見られる」が 39%、「経験職員に見られる」が 5%、「年齢に関係なく見られる」が 52%、「ほとんどない」が 4%と続いている（図 3）。

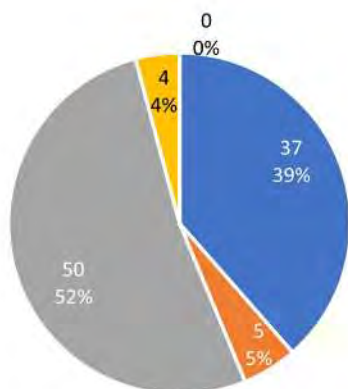


図 3. 中途退職者の状況（問 6）
（出典）「人材編」から作成。

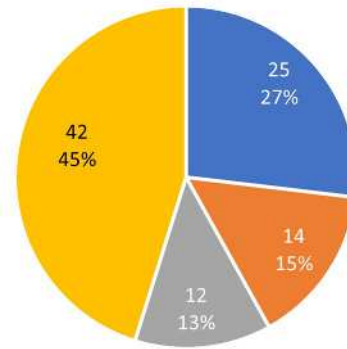


図 2. 中途一般職員採用の状況（問 3）
（出典）「人材編」から作成。

2.2 技術系職員不足の現状

続いて問 7 で、建築・土木・農林水産・医療・介護・保育部門を対象に、「部門別の職員不足の状況について」尋ねたところ、「かなり深刻」との回答の割合が多い部門は、医療が 16%、土木が 13%、建築が 12%となっている。問 10 から問 15 では、建築、土木、農林水産の各部門で「技術職員は必要数に対し何人不足していますか」とともに「不足する技術職員の対応」について尋ねた。建築部門では、51%の自治体で「不足がない」が、他の自治体では 1～2 名が不足しており、不足分を現行の職員数で対応している。土木部門も同様に、51%の自治体では「不足がない」が、他の自治体では 1～3 名が不足しているものの、不足分を現行の職員数で対応している。農林水産部門も 83%で「不足がない」が、それ以外の自治体では 1～3 名が不足しているものの、不足分を現行の職員数で対応している。

問 16～18 では、道路・橋梁等の維持補修事業への対応を想定し、上記

のような技術職員が不足している中でどのように対応しているのかを明らかにする質問を設定した。問 16 では、「現地の調査」の対応を尋ねたところ（複数回答）、「職員で対応」が 60 件、「地元の会社に委託」が 38 件、「大手の会社に委託」が 30 件、「北海道建設技術センターを活用」が 21 件、「北海道道路メンテナンス会議を活用」が 4 件となった。問 17 では「補修の設計・積算」の対応を尋ねており、「職員で対応」が 76 件、「地元の会社に委託」が 38 件、「大手の会社に委託」が 32 件、「北海道建設技術センターを活用」が 7 件であった。問 18 は「補修」の対応を質問しており、「地元の会社に委託」が 87 件、「職員で対応」が 31 件、「大手の会社に委託」が 24 件となっている。

2.3 外部人材の活用状況

問 19 から問 24 では、自治体がどのように外部人材を活用し、人材確保に窮する状況に対応しているのかを質問した。

まず問 19 では「R 5 年度の外部人材の活用と活用していない場合の理由を教えてください」と尋ね、「活用した」が 77%、「予算がなかった」が 7%、「外部人材が見つからなかった」が 5%、「適当な支援制度がない」が 4%と続いている（図 4）。

問 20 では、どのような外部人材を活用したのかを尋ねたが（複数回答）、「地域おこし協力隊」が 52%と最も多く、「民間企業の人材」が 21%、「北海道の職員」が 18%、「国の職員」が 3%であった（図 5）。問 21 では外部

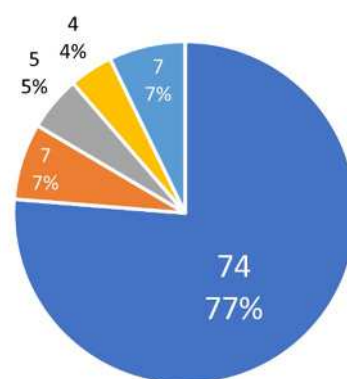


図 4. 外部人材活用の状況（問 19）
（出典）「人材編」から作成。

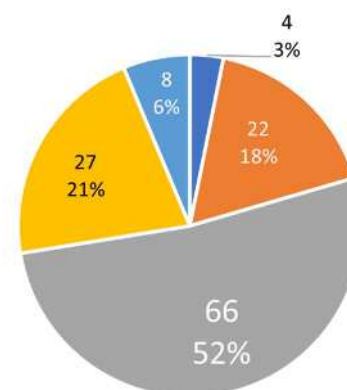


図 5. 活用している外部人材の種類（問 20）
（出典）「人材編」から作成。

人材を活用した政策目的を尋ねたところ（複数回答）、「観光振興」が最も多く 49 団体、以下、「地場製品の開発・販路拡大」が 33、「まちづくり（中心市街地活性化など）」22 団体、「DX 対応（デジタル化の推進）」と「広報活動」がそれぞれ 21 団体と続いている（図 6）。

問 23 では「外部人材の活用に使った支援制度の使い勝手の印象」を質問したが、「良かった」が 51%、「ふつう」が 48%であり、自治体にとって利用しやすい制度であることがうかがえる。



図 6. 外部人材活用の目的 (問 21)
(出典)「人材編」から作成。

3.「政策編」の調査結果概要

3.1 デジタル実装タイプ

2013 年頃から開始された地方創生への動きは、安倍政権の下で、2014 年の地方創生大臣や「まち・ひと・しごと創生本部」の設置、「まち・ひと・しごと創生法」及び「地域再生法の一部を改正する法律」の成立により本格化した。その後、岸田政権において「デジタル田園都市国家構想」が 2022 年 12 月に閣議決定されると、地方創生の動きはデジタル技術を活用した地方の社会課題の解決や魅力向上を柱とするものになった。

こうした動きを支援するために、2021 年度から、デジタル田園都市国家構想推進交付金が創設された。2022 年度から、デジタル田園都市国家構想推進交付金、地方創生推進交付金及び地方創生拠点整備交付金の三つの交付金を、デジタル田園都市国家構想交付金として、デジタル実装タイプ、地方創生推進タイプ（先駆型・横展開型、Society 5.0 型）、地方創生推進タイプに再編された。

このうちデジタル実装タイプについて、問 1 から問 5 までで、その申請に関する事項や推進体制について尋ねた。

デジタル実装タイプとは、デジタルを活用した地域の課題解決や魅力向上の実現に向けて取り組む地方自治体に対し、その事業の立ち上げに必要なハードまたはソフト経費を支援するものであり、その対象となる取組は、①優良モデル導入支援型 (TYPE1)、②データ連携基盤活用型 (TYPE2)、③マイナンバーカード高度利用型 (TYPE3)、④マイナンバーカード利用横展開事例創出型、⑤地方創生テレワーク型（施設整備・利用促進事業）、⑥地方創生テレワーク型（進出企業定着・地域活性化支援）に分けられる。

問 1 では、デジタル田園都市国家構想交付金のデジタル実装タイプに申請したかどうかを尋ねた。102 団体のうち 60 団体 (59%) が「申請した」と回答した。問 2 で、令和 3 年度補正予算分から令和 5 年度補正予算分までのどのタイプに申請したのかを尋ねたところ、令和 3 年度補正予算分の TYPE 1 (13 件、31 事業数)、令和 4 年度補正予算分 TYPE 1 (34 団体、71 事業)、令和 5 年度補正予算分の TYPE 1 (44 団体、97 事業) に申請した数が多く、時間の経過とともに申請自治体数・事業数ともに増加していることがわかる。

申請した件数をタイプ別に見ると、TYPE 1 が圧倒的に多く (91 団体、199 事業数)、その他の TYPE・型の申請数は、地方創生テレワーク型施設整備・



図7. タイプ別の「デジタル実装タイプ」への申請団体数・事業件数（N=60、問2）
（出典）「政策編」から作成。

利用促進事業が10団体・10事業であったのを除けば、いずれも数件に留まる。

問3では、問1で「申請した」と回答した60団体を対象に、申請するのに必要な実施計画書の作成方法を尋ねた（複数回答）。「新たに独自の計画書を作成」と回答したのは36団体であった。「他の自治体の計画・構想等を参考に作成した」と回答したのが20団体あった。

問4でも問1で「申請した」と回答した60団体を対象に、これまでの地方創生推進交付金に比べて申請がしやすくなったかどうかを尋ねた。

「変わらない」と回答したのが7団体であったのに対して「申請しやすくなった」と回答したのが14団体あったが、「どちらともいえない」（21団体）や「わからない」（12団体）が多かった。「事業内容が専門的で難易度が高くなった」（4団体）、「申請が面倒になった」（1団体）と回答した団体もあった。

問5では、問1で「申請していない」と回答した42団体を対象に、デジタル実装タイプに申請していない理由を尋ねた（複数回答）。最も多い回答は「この交付金を使って事業を行う人的な余裕がないから」という回答であった（24件）。ただし、「後年度に予定しているから」（14件）や「他の補助金や一般財源を使って、整備済みだから」（12件）という回答も多かった。

3.2 地方創生推進タイプ（先駆型・横展開型・Society 5.0型）

次に、地方創生推進タイプについて尋ねた。地方創生推進タイプとは、観光や農林水産業の振興などにより地域を活性化させようとする取組のうち主にソフト事業を支援するものである。

問6では、デジタル田園都市国家構想交付金の地方創生推進タイプに申請したかどうかを尋ねた。102団体のうち42団体（41%）が「申請し

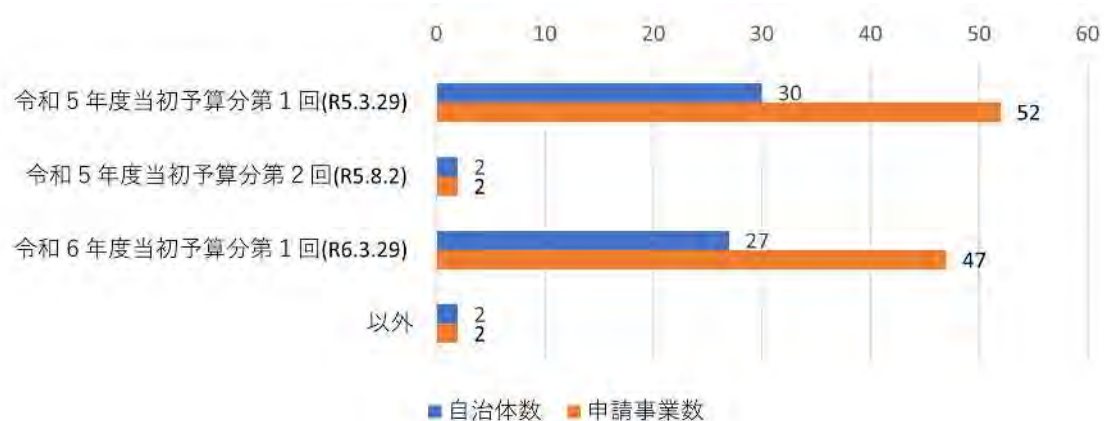


図8. タイプ別の「地方創生推進タイプ（先駆型・横展開型・Society 5.0型）」への申請団体数・事業件数（N=42、問7）
（出典）「政策編」から作成。

た」と回答した。問7で、令和5年度当初予算第1回、令和5年度当初予算第2回、令和6年度当初予算第1回、その他のいずれに申請したのかを尋ねた。令和5年度当初予算第1回（30団体、51事業）と令和6年度当初予算第1回（27団体、47事業）に申請した数が多く、令和5年度当初予算第2回目及びその他への申請数は数件であった。

問8では、問6で「申請した」と回答した42団体を対象として、申請するのに必要な実施計画書の作成方法を尋ねた（複数回答）。「新たに独自の計画書を作成」という回答がもっとも多く、20団体であった。「第2期地方創生総合戦略を参考に作成」という回答も16件と、それに次いで多かった。「他の自治体の計画・構想等を参考に作成した」と回答したのは9件と少なかった。

問9では、問6で「申請した」と回答した42団体を対象に、これまでの地方創生推進交付金に比べて申請

がしやすくなったかどうかを尋ねた。

「変わらない」と回答したのが16団体であったのに対して「申請しやすくなった」と回答したのが2団体、「申請が面倒になった」と回答したのが3団体に過ぎなかった。なお、「どちらともいえない」（15団体）や「わからない」（6団体）が多かった。

問10では、問8で「申請しなかった」と回答した60団体を対象に、地方創生推進タイプに申請していない理由を尋ねた（複数回答）。最も多い回答は「この交付金を使って事業を行う人的な余裕がないから」という回答であった（30件）。「事業内容が専門的で難易度が高くなったから」という回答も多かった（17件）。ただし、「後年度に予定しているから」（8件）や「他の補助金や一般財源を使って、整備済みだから」（13件）という回答も多かった。

3.3 地方創生拠点整備タイプ

さらに、地方創生拠点整備タイプについて尋ねた。地方創生拠点整備タイプとは、観光や農林水産業の振興などにより地域を活性化させようとする取組のうち主にハード事業を支援するものである。

問 11 では、デジタル田園都市国家構想交付金の地方創生拠点整備タイプに申請したかどうかを尋ねた。102 団体のうち 12 団体（12%）が「申請した」と回答した。残る 90 団体（88%）は「申請していない」。問 12 で、令和 5 年度当初予算第 1 回、令和 5 年度当初予算第 2 回、令和 6 年度当初予算第 1 回、それ以外（平成 30 年度交付）のいずれに申請したのかを尋ねたところ、各回への申請数は数団体・事業であった。なお、令和 5 年度当初予算分第 1 回において申請した件数が 5 団体、5 事業で最も多かった。

問 13 では、問 11 で「申請した」と回答した 12 団体を対象として、申請するのに必要な実施計画書の作成方法を尋ねた（複数回答）。「新たに独自の計画書を作成」と回答したの

が 6 団体、「自治体内部の他の計画・構想等を参考に作成」と回答したのが 5 団体、「第 2 期地方創生総合戦略を参考に作成」と回答したのが 5 件であった。

問 14 では、問 11 で「申請した」と回答した 12 団体を対象に、これまでの地方創生推進交付金に比べて申請がしやすくなったかどうかを尋ねた。「変わらない」と回答したのが 6 団体であったのに対して「申請しやすくなった」と回答したのが 1 団体、「申請が面倒になった」と回答したのが 1 団体に過ぎなかった。

問 15 では、問 11 で「申請しなかった」と回答した 90 団体を対象に、地方創生拠点整備タイプに申請していない理由を尋ねた（複数回答）。「この交付金を使って事業を行う人的な余裕がないから」という回答が最も多かった（32 件）。「事業内容が専門的で難易度が高くなったから」という回答も 10 件あった。ただし、「他の補助金や一般財源を使って、整備済みだから」が 22 件、「後年度に予定しているから」が 20 件と多かった。

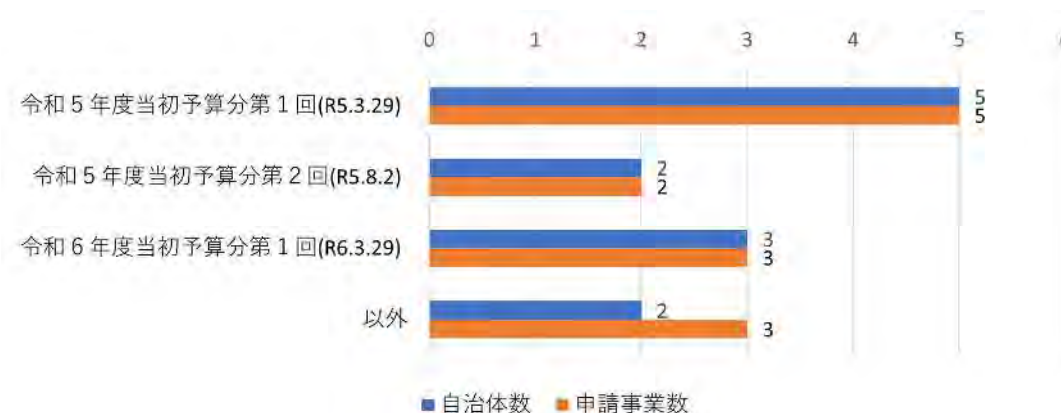


図 9. タイプ別の「地方創生推進交付金」への申請団体数・事業件数（N=12、問 12）
（出典）「政策編」から作成。

3.4 デジタル田園都市国家構想交付金における国・地方関係

問 16 と問 17 では、デジタル田園都市国家構想交付金における国・地方関係について尋ねた。

問 16 では、「デジ田交付金（デジタル実装タイプ・地方創生推進タイプ・地方創生拠点整備タイプ）」の政策では、地方自治体から国に対する声・要望は、概して届きやすくなっていると感じますか」と尋ねた。これに対して「届きやすくなっている」と回答したのは 17 団体、「届きににくくなっている」と回答したのは 2 団体であった。ただし、大多数は「わからない」（25 団体）、または「どちらともいえない」（58 団体）と回答した（これらを合わせると約 81%）。

問 17 では「デジ田交付金（デジタル実装タイプ・地方創生推進タイプ・地方創生拠点整備タイプ）」の政策では、国から各自治体へのコントロールは、概して強化されていると感じますか」と尋ねた。この問いへの回答も問 16 の回答への傾向に似ている。「強化されている」と回答したのは 14 団体、「強化されていない」と回答したのが 3 団体、「変わらない」と回答したのが 15 団体であった。その一方で、「どちらともいえない」が 47 団体、「わからない」が 22 団体であり、合計すると約 68%を占める。

3.5 DX の推進体制

デジタル田園都市国家構想交付金の 3 タイプのいずれにも申請していないのは 28 団体であった。これらの団体が交付金に申請しなかった理由

は、「この交付金を使って事業を行う人的な余裕がないから」という回答が最も多かった（21 団体、75%）。

そこで、問 19 と問 20 ではデジタル化（DX）の推進体制について尋ねた。問 19 では DX 推進のための組織に関する設問であった。「既存の部署を流用した」のが 66 団体（65%）で最も多く、「新たに部署を設置した」と回答したのは 27 団体（26%）であった。

問 20 では、担当職員数（兼務を含む）を尋ねた。1～3 名と回答した団体が合わせると 65 団体であり、約 64%を占めた。その他、4 名が 11 団体、5 名が 7 団体であり、それ以上の職員を配置している団体は 8 団体であった。

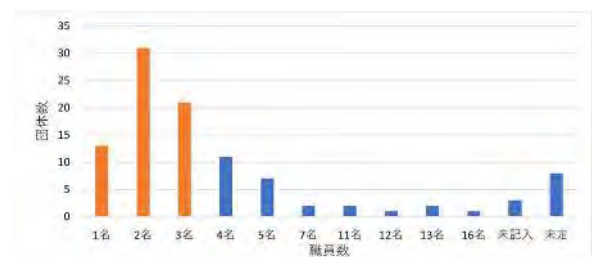


図 10. DX 担当職員数
(N=102、問 20)

(出典)「政策編」から作成。

3.6 脱炭素化（ゼロカーボン）の取組状況

デジタル化と並び、自治体が直面する新たな行政課題に脱炭素化が挙げられる。地球温暖化対策推進法（「地球温暖化対策の推進に関する法律」）では、都道府県および市町村は「地方公共団体実行計画」（ここでは「地球温暖化対策実行計画」と呼ぶ。）を策定するものとしている。この地球温暖化対策実行計画には、「事

務事業編」(当該自治体の事務事業に伴う温室効果ガス排出量の削減並びに吸収作用の保全・強化のための措置に関する計画)と「区域施策編」(当該区域の自然的社会的条件に応じて温室効果ガスの排出量削減を推進するための総合的な計画)がある。

問 21 では「事務事業編の策定状況」について尋ねている。回答した 102 団体の約 9 割の 91 団体が策定済みと回答した。令和元年度以前に策定した団体が 20 団体あり、その後、令和 2 年度から令和 5 年度にかけて徐々に策定団体が増えていった(問 22)。これに対して問 24 では「区域施策編」が策定済みであるのは 49 団体であり、それを上回る 51 団体が策定予定と回答した。「事務事業編」とは異なり、令和元年度以前に策定済みとした団体は 2 団体にとどまっている。令和 4 年度 13 団体、令和 5 年度 29 団体と策定団体が増加しているが、策定期が未定の団体が 24 団体ある(問 25)。

表 1. 「地球温暖化対策実行計画」の策定期(または予定)
(N=102、問 22・問 25)

	(団体数)	
	事業実施編	区域施策編
令和元年度以前	20	2
令和2年度	7	2
令和3年度	13	0
令和4年度	17	13
令和5年度	27	29
令和6年度	8	21
令和7年度	1	5
令和8年度	0	1
未定	5	24
未記入	4	5
総計	102	102

(出典)「政策編」から作成。

地球温暖化対策実行計画の作成に関して尋ねた(問 23、問 26、問 27)。作成方法については、「事務事業編」では「直営で作成した」と回答したのが 66 団体であり、「コンサルに委託した」と回答した 31 団体を大きく上回った(問 23)。これに対して、「区域施策編」では、「直営で作成した」と回答したのは 16 団体であり、「コンサルに委託した」と回答したのが 55 団体であった。問 27 では、地球温暖化対策実行計画の作成で苦労したことを複数回答により尋ねた。「ノウハウがない」(72 件)、「人材不足」(60 件)、「向き合う時間の確保」(48 件)、「予算の確保」(29 件)であった。

区域施策編の記載事項の柱の一つは再生可能エネルギーの利用促進に関する事項である(地球温暖化推進法第 21 条第 3 項)。そこで、問 28 から問 31 では再生可能エネルギーの導入状況について尋ねた。問 28 で再生可能エネルギーの導入の有無を尋ねたところ、73 団体(72%)で導入済みであった(自治体が関与していないものも含む)。

導入済みの 73 団体に導入した再生可能エネルギーの種類を複数回答により尋ねたところ、太陽光(49 件)とバイオマス(20 件)が多く、地熱(13 件)や風力(10 件)よりも多かった(問 29)。導入予定の再生可能エネルギーについても、太陽光(74 件)とバイオマス(36 件)が、風力(24 件)や地熱(17 件)よりも多かった。

再生可能エネルギー導入に対する懸念事項についても、導入済みの 73 団体に対して複数回答により尋ねた

(問 31)。それによれば、「住民の同意」が 71 件でもっとも多く、「景観を損なう」(60 件)や「耐久性(経済性)」(58 件)が多かった。これに対して「発生する音や光」(35 件)や「災害発生時の対応」(38 件)は比較的少なかった。

3.7 スマートシュリンク(賢い縮退)に類する取組

人口減少が進む中で自治体が直面している行政ニーズに、生活の質を維持向上させ、身の丈のあった最適な機能へと集中・縮小を図ろうとする、スマートシュリンク(賢い縮退)に関する取組が挙げられる。

問 32 では、スマートシュリンクに類する構想等の有無と具体的な構想等の種類を尋ねた(現実的な構想等を 3 つ回答)。具体的な構想等を回答

した団体は、102 団体のうち 34 団体(33%)であり、残りの 68 団体は回答しなかった。具体的な構想の種類としてもっとも多かったのは「立地適正化計画」(17 件)であり、「公共施設の集約化」(8 件)がそれに続いた。後者については、「公共施設再配置計画」(1 件)、「公共施設等総合管理計画」(2 件)、「教育施設の集約化」(2 件)、「小中学校の統廃合」(1 件)も関連する。これらを合計すると 14 件となる。また、「公共交通の最適化」や「水道等のインフラ更新」を挙げた団体が各 3 件あった。

表 2. 構想等に類するもののテーマ(問 32、現実的なものを 3 つ回答)

構想に類するテーマ	件数
スマートシュリンクSXビジョンに基づき包括的に実施	1
学校を核とした公共施設を統合する「人生100年学びの拠点」整備	1
教育施設の集約化	2
公営住宅等長寿命化計画	1
公共交通の最適化	4
公共施設の集約化	8
公共施設再配置計画	1
公共施設等総合管理計画	2
小中学校の統廃合	1
情報管理基盤の民間委託	1
水道等のインフラ更新	3
第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略	1
町営バスの運営	1
町業務のアウトソーシング検討	1
都市マスタープラン	2
都市計画道路網の見直し	1
道路の維持管理	1
廃棄物中間処理施設の広域化	1
立地適正化計画	17
総 計	50

(出典)「政策編」から作成。

4. 調査結果の考察

4.1 「人材編」

以下では、「人材編」に関するアンケート調査結果から得られる特徴と問題点を、自由回答やヒアリング調査結果を踏まえて検討する。

第一に、大半の自治体で人材の確保に苦慮しており、特に専門職員の採用が困難な状況である現状が実証的に示された。また、新卒、社会人を問わず、約半数の自治体が「予定数を確保」している一方で、「予定数に満たなかった」、さらには「確保できなかった」自治体が一定数見られるなど職員確保での対応が二極化している実態も明らかになった。本アンケート調査結果においても、道内自治体の人材確保に関する14振興局ごとの地域差が見られたが、回答数の少なさからデータを用いることを見送った。これを裏付けるために、「令和7年度町村職員採用資格試験（一次試験）結果」の倍率を見ると、釧路（2.0）、胆振（1.5）、十勝（1.5）が高倍率であるのに対して、宗谷（1.0）、後志（1.0）、留萌（1.1）と、地域差が大きいことがわかる（北海道町村会 2024）。

さらに市町村の区別なく、そして勤務経験期間の長短に関わらず自治体職員の中途退職が珍しくなくなっている実態も明らかになった。本アンケートでは人数の多寡、あるいは転職先（他の自治体か民間企業等）はわからないものの、終身雇用を前提とした地方公務員の人事政策が見直しを迫られつつあることを示唆している。

こうした現状はヒアリング調査を通じて詳細に指摘されており、職員を確保できているものの倍率が低下傾向にある、大卒の応募または採用がない、町村会で行う新規採用試験での受験者の減少または受験者がいないなどの状況が聞かれた。これに対して、自治体としても従来の採用方法を見直し、インスタグラム、YouTube、LINE など SNS による情報発信、WEB サイトでの受付や WEB 面接の実施、民間企業の採用試験で用いられている SPI3 の導入、有料求人サイトの利用などの対策を講じている。また地域人材へのアプローチを強化し、高校訪問、20 歳を祝う会（かつての成人式）での PR を行っている。新卒採用の不足を補う形で社会人選考が拡充されているほか、社会人選考の募集年齢の引上げや就職氷河期世代へのアプローチなどの工夫が見られる。

第二に、専門職員の不足に対しては、足りない人員を現行の職員数で業務を処理するとともに、外部委託を行うことによって事業を行うという業務体制の現状維持を前提とした対応が基本となっている。本アンケート調査結果でも、現行の職員体制での対応が大半を占めており、その他、定年退職した技術職員を会計年度任用職員として引き続き雇用する他、外部委託による対応が散見される。

道路・橋梁等の維持管理に関して現地調査では、国土交通省の地方支分部局である北海道開発局が主導して運営する「北海道道路メンテナン

ス会議」の活用による知識や情報の共有、一般財団法人である北海道建設技術センターの活用によって市町村の点検業務を民間事業者が発注・監督し市町村に結果を納入するサービスを利用している現状も明らかになった。これらは外部委託であるとともに垂直連携の一形態でもある（山崎・宇野 2022）。補修の設計・積算、補修工事では地元の会社または大手の会社への委託が大半を占めているが、この点に関しては、自治体における技術職員不足が最大の要因であるというよりも、従前より土木事業が民間委託の形態を通じて行っていたことを表している点に留意する必要がある。

こうした自治体における専門人材の不足とこれに対応するための外部委託の活用は従前から見られる特徴でもある。北海道が 2016 年度に法制執務と情報政策を対象にして行った調査によれば、小規模自治体が単独での業務執行に困難を来していると予想される分野でも、民間事業者への外部委託をはじめ現行の体制を所与とした対処方法によって苦慮しつつも事業を執行している実情が指摘されており（北海道 2017）、今回の調査結果でもこうした傾向が持続していることがわかる。

第三に、大半の自治体が外部人材の活用に積極的に取り組んでいる。こうした外部人材をどの政策分野で活用しているかに関してみると、観光振興、地域産品の開発・販路拡大、まちづくりなど、地域経済の活性化に関わる分野での活用が多用されて

いることがわかる。そのため、政策課題に適合し、財源を含め利用しやすい地域おこし協力隊が非常に多い。その一方、先に見た技術系をはじめとした専門職員の確保としては活用されていない現状もある。実際、DX 対応のための外部人材確保は一定数見られたものの、脱炭素化（ゼロカーボン化）対応では積極的に活用されていない。自由回答では、包括連携協定を締結した民間企業からの派遣、企業版ふるさと納税制度を通じた人材派遣、地域活性化起業人、地域プロジェクトマネージャー、集落支援員、地方公営企業経営アドバイザーなど、多様な制度が存在し、活用されていることが示された。

ところで、本アンケート調査結果でも見られるように、市町村にとって道職員が重要な外部人材となっている。こうした道から市町村への職員派遣制度として道と市町村との相互交流のほか、自治法派遣、出向（退職派遣）、財政再生派遣、広域連携派遣、徴収対策連携派遣のほか、北海道地域振興条例に基づき市町村の地域政策を支援するために道職員を派遣する地域振興派遣が一定数いることが注目される（北海道 2024）。2024 年度実績では、都道府県から政令市を除く市町村への派遣職員数では、北海道から市町村への派遣職員は 92 名である（うち地域振興派遣は 34 名）。これに対して、市町村等から道への派遣職員は 51 名であり、北海道から市町村への派遣人材の数が大幅に超過していることがわかる（北海道 2024）。都道府県と市町村との間

の人材派遣・受入実情は、都道府県ごとで相当異なるが、他府県では市町村職員の受入が多いところも珍しくなく、市町村への派遣が多いことは北海道の特徴といえる（『日経グローバル』2022）。

4.2 「政策編」

次に、「政策編」に関するアンケート調査結果から得られる特徴と問題点を、自由回答やヒアリング調査結果を踏まえて検討する。

この調査では、デジタル田園都市構想交付金を中心として、デジタル化、地方創生、脱炭素化といった新しい行政ニーズに対して道内市町村がどのように取り組んでいるのか、その現状と課題を明らかにすることを目的としていた。そこでデジタル田園都市構想交付金の活用状況について問うた。

デジタル田園都市構想交付金を活用している自治体数は、申請自治体数が最も多い「地方創生推進タイプ」で6割程度であった。交付金を活用した団体に関して見ると、優良モデル導入支援型（TYPE1）がよく活用されている点、また、その他の自治体の計画等を参考に作成することが一般的となっていることは注目に値する。

確かに、その他の自治体の計画等を模倣するだけでは、その地域の実情に合わせた交付金の活用とはならず、無駄を生み出す可能性もある。しかし、人材不足に直面する団体にとっては、交付金に応募するための計画策定や事業企画などが負担にな

っているであろうことは「人材編」の回答からも伺える。そうした中で、先進的な優良事例を普及させていくためには、優良モデル導入支援型（TYPE1）のような仕組みが助けになっているように思われる。

優良モデル導入支援型（TYPE1）の適切な活用を進めていくためには、例えば、模倣する価値のある優良モデルに関する情報が整理され、模倣する側が、自らの地域の実情に合ったものを適切に選択できるようにしていく工夫が求められていると考えられるだろう。

もっとも、人材不足の問題はそれだけではない。デジタル田園都市構想交付金に申請しない理由に挙げられたのは、「事業内容が専門的で難度が高くなったから」という回答よりも、「この交付金を使って事業を行う人的な余裕がないから」であった。新しい行政ニーズへの対応を活発にしていくために、専門人材の都道府県へのプールとその派遣というスキームの構築が進められ、また、類似する専門家・アドバイザーの派遣制度は充実してきている。しかし、ここで言う人材不足とは、必ずしも高度な専門人材だけを意味するわけではなく、例えば、専門家・アドバイザーを受け入れ、また、交付金によって新しく立ち上げられた事業の日々の運営を担う人材も不足している状況が伺える。

2000年代半ば以降の「集中改革プラン」により地方公務員数は減少し、また、人口減少の中で地方自治体における人材確保が難しくなる中で、

従前の事業に加えて新規事業に取り組む余力が少ない自治体が少なくない現状が見て取れる。特にデジタル化や脱炭素化に関する事業が、中小規模の自治体にとって馴染みの薄い事業であり、これまでとは異なる専門知識が必要とされる事業であることも、そうした傾向を強めているだろう。定型業務のデジタル化による業務効率化、外部人材の活用、職員のリスクリングが求められていると言えるだろう。

備考

北海道内 15 の市町村の関係者からは自治体運営の現状と課題に関する有益なお話を伺うことができた。記して感謝の意を表する次第である。なお、本稿の記述に関する責任は筆者にある。

引用文献

- 『日経グローカル』（2022）第 442 号
（2022 年 8 月 15 日）
- 北海道（2017）『振興局・市町村協働ガバナンス事業 平成 28 年度実施報告書』
- 北海道（2024）「地域振興施策の実施状況（令和元年～5 年度）」（第 4 回北海道地域振興条例検討懇話会 資料 1-1）
- 『北海道町村会報』（2024）第 801 号
- 山崎幹根・宇野二郎（2022）「社会資本維持管理と広域連携―道路・橋梁・水道を事例として―」『年報 公共政策学』第 16 号

第2部

公共サービス・民間サービスの持続可能性に向けて

第2部 I 人口減少に対応する公共政策と市町村の対応

北海道大学 公共政策大学院

山崎幹根

地方自治体による人口減少問題への対応

アンケート調査・ヒアリング調査を通じて明らかになった自治体の人材確保の厳しい状況を踏まえつつ、自治体が人口減少問題から派生する政策課題にどのように対応してきたのかを「資源獲得政策」と「資源管理政策」に二分し、それぞれの具体的な手法の内容を検討するとともに、内在する課題を整理する。

(1)「資源獲得政策」

地方自治体による人口減少問題への対応は、国の政策と連動する形で、あるいは地方自治体による独自政策として従前より取り組まれてきた。ここでは「資源獲得政策」と「資源管理政策」の2つに類別し、それぞれの特徴と課題を、人的資源、施設・団体、財政的資源、情報資源、法的資源に即して、以下のように整理する。

「資源獲得政策」とは、地方自治体が自治体運営に必要な各種資源を量的に増加または維持することによって対応しようとする一連の行動である。典型的な方策の第一番目は人口を増加させる手法である。現在、自治体の域内に居住している住民の人口増加のみならず、子育て世代あるいはリタイアした高齢者などを対象に、移住・定住を奨励する。第二の手法である企業・団体誘致も、経済波及効

果とともに従業員と家族、学生等の増加が期待されている。また、近年では地域産業の担い手不足に対応するために外国からの人材は不可欠になりつつあるが、外国人材の確保も容易ではなく自治体による積極的な誘致活動が行われている。実際に居住する人口のみならず、観光客、訪問客、一時滞在者、さらには「交流人口」の増加も含まれる。前節の自治体職員や地域おこし協力隊員、自治体職員として受け入れる官民の派遣人材確保も、人的資源としてこの戦略に含まれる。

第二に、企業・工場、大学・高校などの教育機関、研究施設、スポーツクラブ・団体、医療・福祉施設などの誘致によって、人口のみならず税収、雇用の増加、地域内の経済活動の活性化を図る手法も、従来から多くの自治体によって行われてきた。高速鉄道、高速道路、空港、港湾の誘致や整備も、広い意味ではこの手法に含まれる要素がある。このように、域内に工場団地・用地を整備・提供、道路・上下水道など関係する社会資本の整備等ハード面からこれを行う手法とともに、企業・工場誘致条例の制定、誘致のためのセールス活動、地域情報の発信・提供、近年ではテレワーク・ワーケーションの誘致など、多様なソフト面の手法がある。国も、自治体による企業・団体の誘致活動を奨励するための政策を形成・実施し

てきた。それぞれの時代に国が奨励する産業を前提とした地域指定型モデル事業や、地方自治体から提案されたアイデアを国が選別、採択して補助金・交付金を配分する事業は、普遍的な手法であるといえる。

こうした域外の団体・施設を誘致する手法に対して、域内の企業や団体の活動を活性化させることを通じて、地域振興を図る手法もある。内発的発展論は域内の諸資源を（再）発見し、高付加価値化させることによって、競争力の向上、域内経済の循環を高めることを目指す考え方である。1970年代の後半以降、域外の団体・施設誘致手法に対して、内発的発展型の手法も注目されるようになる。地場企業の技術力・経営力の高度化支援、地場製品のブランド化、注目される産業分野から地元の商店街まで幅広い分野での起業支援などを通じた地域振興政策も行われている。

第三に、自治体活動を支えるための財政的資源は常に高い関心事である。地方税、固定資産税、地方法人税等の独自財源確保とともに、地方交付税、補助金など国から配分される財政資源を増やすために自治体は多くの労力を費やしている。国は人口減少問題に対処するために奨励してきた諸政策として、地方交付税の財源保障機能および財政調整機能による財政資源配分、過疎法に基づく諸事業、条件不利地域に対する各分野の振興法に基づいた財政支援策などがある。

近年注目されているふるさと納税は、自治体のアイデアとともに返礼品の魅力を高めることを通じて域外からの「寄付」

を集め、財政資源を確保する手法として確立している。すべての自治体の住民による他の自治体への「寄付」を可能にすることから、ふるさと納税をめぐる競争は激化している。

他方、自治体が法定外税を新設したり、既存の地方税を増税することによって財政資源を確保する手法は、宿泊税など一部の分野を除き関心が低い。特定、不特定多数の住民に負担を強いる政策であることから、合意形成や綿密な制度設計と執行体制の整備は容易ではない。それゆえに増税を通じた財政資源確保を実践する自治体は多くはない。

また、地方公営企業や第三セクター株式会社の運営、指定管理者制度を通じて独自財源を確保する方法もあり注目されているが、成功事例は少ない。

第四に、資源としての情報がある。これには、地方自治体に帰属する地域の魅力や利点などの情報を発信し、域外のヒトや企業・団体とのネットワーク形成を促す。その結果として、人的資源、施設・団体の誘致、財政的資源の確保に貢献する可能性がある。また、近年DXとして取り組まれている情報政策も、自治体全体の運営能力向上に資するという意味で重要である。利活用が奨励されているオープン・データも、利活用次第で価値を生み出す情報資源であろう。

第五に、資源としての法により人口減少問題に対応する手法がある。新たな法律や独自条例を制定するという観点からすると、それ自体として「資源獲得政策」としての意味がある。例えば空家問題に関して見れば、空家特措法、所有者不明

土地特措法、自治体による独自条例など、法的資源が備わることによって政策対応が可能になる。また、地域コミュニティ活動を維持、奨励するための活動を保障するための独自条例制定も注目される。

一方で、法令は、第一から第四までの各手法の「根拠」としての位置付けという性格を合わせ持っている。こうしたことから、法的資源が重要な役割を持っていることは言うまでもない。ところが、自治体による人口減少問題に対して直接的に適用する手法として法的資源が用いられているかと言えば、第一から第四までの手法と比較すれば必ずしも注目度は高くない。地方分権改革の中での人口減少問題への対応について見ても、法令の義務付け・枠付けの見直しや権限移譲が果たす役割の比重は大きいわけではない。そのため、国・地方自治体が積極的に法的資源の獲得を志向する訳ではない。さらに、法令解釈、独自条例の制定など、自治体における政策法務能力の有無も背景にあるものと考えられる。

(2)「資源管理政策」

「資源管理政策」とは、人口減少問題に対応する地方自治体が、従来の政策形成・執行の手法を何らかの形で見直す手法を総称したものである。人口減少問題は自治体に対応する政策課題を新たに生じさせるだけではなく、こうした諸問題に対して単独の自治体による従来型の政策形成・執行を困難にさせる。前節で見たように、自治体職員の確保、特に、専門職員の確保に困難さを増している。

第一に、人口減少に伴い自治体が利活

用できる諸資源も少なくなる状況に対応して、自治体が行う事業の規模やサービス水準の見直しや廃止、提供する施設の廃止・再編を伴う縮小を行う必要に直面する。実際、小中高等学校の統廃合、地域公共交通の廃止を含めた再編、公立病院の診療所化などが進められている。さらに、老朽化した社会資本を維持更新するに際しても、人口減少という要因を考慮した対応が求められる。このように縮小とは、一定の人口規模とニーズを前提とした公共サービスを、現状に合わせた形で調整する対応である。コンパクトシティ、小さな拠点、立地適正化計画制度などを通じて土地利用行う空間の縮小・再編も行われている。実は地方創生が開始された際も、人口増加や地域経済の活性化を志向する「積極戦略」と、人口や社会経済活動の減少・縮小に対応する「調整戦略」が提起されていた。ところが、資源獲得を目指した多くの地方自治体の実践が注目されるとともに、国がこうした諸事業を交付金の配分によって支援するなどの手法が手厚く整えられたことから、重要な意味を持つべき「調整戦略」は注目されなかった。実際、総合戦略の中でも「調整戦略」を明確に明記していた自治体は少なく、内閣府も積極的に評価する姿勢を示さなかった。

第二に、地方自治体が公共政策を立案・形成し、執行する政府（ガバメント）としての活動を見直し、民間企業、住民（団体）に公共サービスを委ねる考え方が強まるとともに、こうした変化を促進し、実施する諸制度が導入されるようになった。事業の民間委託、指定管理者制

度、PFI／PPP、第三セクターの設立、政策提案など様々な手法による官民連携事業が行われている。政府の活動は、自らが公共政策の立案・実施を行うのではなく、社会の様々な団体や担い手とともに実践するあり方、すなわちガバナンスが志向される。

周知のとおりガバメントからガバナンスへの変化は、新しい公共管理（New Public Management）の考え方に基づいた小さい政府志向の考え方や、公共性を形成し担う主体を政府のみならず住民や住民団体に拡大・多元化させるべきであるという理念など、様々な文脈で進められてきた。さらに、グローバル化や地方分権化の要因も、旧来の固定化した政府の役割を見直すように作用している。こうした中、地方自治体が人口減少問題への対応するために、公共政策の立案・執行を、他の担い手と協働・共創したり、外部化する動向も顕在化している。

ただ、人口減少問題は地方自治体の役割を縮小し、多元化させる方向での変化だけではない。従来まで地域社会、自治会・町内会が担っていた事業や、商業や地域公共交通など従来は民間活動として行われていた事業に自治体が直接的、間接的に関与したり、直営事業として引き受ける方向での対応も生じる。政策課題に関しても、空き家問題、耕作放棄地、野獣対策、高齢者の見守りなど、人口減少問題は、自治体活動を縮小させるだけではなく、対処しなければならない新たな政策課題を生じさせるようにも作用する。

第三に、単独の自治体だけでは対応が

困難な事業を執行するために、他の自治体と協力する連携という手法もある。戦後から一貫して、国は様々な政策目的を実現させるための手法として、複数の市町村を水平的に束ねる広域連携を奨励してきた。市町村合併をはじめ、時代ごとに近隣の自治体を包括する圏域の概念が繰り返して提起されてきた。また、地方自治法上の制度として、一部事務組合、地方開発事業団、広域連合などの枠組みが整備されてきた。さらに総務省は、連携協約による定住自立圏、連携中枢都市圏などの手法を奨励している。近年、全国で導入されている連携中枢都市圏は、個別に自治体間で連携協約を締結、圏域全体の地域経済活性化を強調、連携自治体に対する地方交付税措置に特徴が見られ、領域主義というよりも機能主義的な要素を強めている。

また、都道府県による市町村への連携・補完・支援という垂直的な連携手法もあるが、都道府県の姿勢に大きな違いが見られる。垂直的な広域連携に積極的な都道府県では、県知事が市町村との対等な関係構築を県政運営の基本とし、首長間とともに担当部局職員間の意思疎通を図っている。また、代替執行など公式的な制度よりも協約や協定の手法を用いて柔軟な連携の形を志向している。

(3)2つの政策の現状と課題

「資源獲得政策」と「資源管理政策」による人口減少問題への対応に関する手法は、すでに国レベルでも自治体レベルでも整備されている。総じて、「資源獲得政策」は国、自治体ともに関心が高く、

今日至るまで多種多様な政策が多く自治体によって実践されているが、「資源管理政策」は少数の先進事例を除くと普及しているとはいえない。また、2つの戦略それぞれには幾つかの課題も内在している。

第一に、「資源獲得政策」は、中央集権的な国と自治体と関係を前提にして、国による政策誘導に自治体に乗じて受容する構図を形成することによって成り立っている。具体的には、国の法律に基づいた政策目標または基本方針を自治体の側が行政計画を策定することによって受け入れるとともに、具体的な政策案を創出し国に提案する。実際、地域の開発、条件不利地域の振興を目的とした法律は、特定地域を対象としたものの他、機能別に不利条件を定めたものが多種多様に制定されている。

自治体が策定する国の政策方針および政策水準に達したと認められた計画または政策に対しては、補助金・交付金の交付、規制緩和等の認定などの「資源」が配分されるなどの誘因が備わっている。このような国の法律と行政計画、補助金が相まった国の誘導と地方の同調による「資源獲得政策」はこうした集権的な関係を維持させることにもなり、2000年以降確立した地方分権改革の理念である国と地方の「対等・同格」の理念と相反していることは言うまでもない。

第二に、自治体間による全国レベルで展開される「資源獲得政策」は、自治体の自発性や創意工夫を引き出し、政策全体の質と水準を引き上げることが期待される一方で、有限な資源を自治体間で争

奪しているに過ぎないのではないかと指摘される。実際、日本の総人口が減少する中で、子育て世代、勤労者、移住者、関係人口、民間企業、さらには、ふるさと納税制度による税収の奪い合いが自治体間で展開されているに過ぎないともいえる。

第三に、そもそも人口減少や東京一極集中は、個々の地方自治体の努力によって解決できる政策課題ではなく、国が全国的な観点から取り組むべきであり、自治体間の「資源獲得」競争に目を向けることは国の役割と責任を等閑視することになる。人口問題は、全国レベルでの経済政策、税制、福祉政策、教育政策などが総合的にかつ長期的に取り組まれて実現するものである。今までも国は、「エンゼルプラン」「少子化社会対策基本法」「子ども子育て支援法」などを行ってきた。東京一極集中問題に対しては、全国総合開発計画の策定をはじめとした国土開発政策を実行してきた。地方創生は、国が取り組んできて達成できなかった政策課題を、その原因を検証することなく地方自治体の責任に転嫁させた政策手法と言える。そのため、地方創生において先進自治体の独自の政策形成と実行、自治体間競争の面が注目される一方で、国の主体的な役割は見えにくくなってしまった。都市と地方との人口、産業等の偏在は、都市における開发行為の規制とともに地方部への分散政策が合わせて実行されなければ実効性を欠く。結果的に、政府による政策誘導よりも企業の市場動向に左右される結果となり、東京一極集中がますます進行するとともに、経済的環境変

化による企業や工場の移転が相次ぐ。

第四に、市町村の自治体運営に根強い現状維持志向が見られる。これは「資源獲得政策」の手法が多く自治体によって取り組まれている一方、「資源管理政策」の手法があまり実践されていない現状として表面化している。特に、縮小は地域住民にとってサービスの低下として直接的な影響を及ぼすことから、合意形成が困難な手法である。それゆえに公選される首長や議員にとっても積極的に取り組むインセンティブが小さい。

自治体運営に必要な資源縮小に伴う対応でも、小規模自治体が所掌事務の執行に困窮を来し、事務を都道府県や国に返上するような事態が全国各地で顕在化しているわけではない。地方自治法上規定されている都道府県による市町村の垂直的な補完・支援である「事務の代替執行」の手法はほとんど活用されていない。ただし、過疎代行制度による基幹道路整備や公共下水道幹線管渠等の整備は、財政的なメリットが明らかなことから毎年、一定数の事業が行われている。

また、水平的な広域連携の利用状況について見れば、一部事務組合、広域連合、協議会、事務委託、連携協約、機関等の共同設置などが、多様な政策分野で行われており、実数では多用されている。ところが、人口減少に伴う自治体運営に必要な資源不足への対応、例えば専門性が高い政策や計画の共同化、技術系職員の共有または兼任による事業執行などを、水平的広域連携を積極的に用いて処理する手法は普及していない。

総務省が2009年にまとめた「地方公共

団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」によれば、「これまでの事務の共同化・広域化は、ともすれば、特定の政策を推進するため、その受け皿づくりとして国の旗振りを受け、地方公共団体は『受け身』の形で進んできた」と評価しており、一部事務組合は、構成団体が増加するほど意見調整に労力を要し迅速な意思決定に欠ける点、構成自治体議会の審議対象とならない点、市町村合併による構成自治体数の大幅な減少や同一の市町村による組合が複数存在することによる効率性が低くなっている問題点が指摘されている。広域連合についても、国が推進する政策の実施とともに導入されたものが多数を占めるものの、広域連合の導入数が停滞していること、広域連合制度としての特質を活かしきれていないとの認識が示されている。

本研究では、いくつかの自治体に対してヒアリングを行っており、その中で「定住自立圏」に関する質問を設けた。そのなかでは、各自治体の計画を吸い上げて中心市がまとめている現状、盛り込めそうな事業を提案しており、中心市との「お付き合い」である、中心市の市立病院関係事業以外は「取って付けたような感じ」、隣接自治体間でのレベルの違いなどが明らかになった。

なお、筆者が2016～2017年に行った広域連携に関する実態調査でも、総じて、定住自立圏という制度的根拠が設けられたことによって、事業が円滑に行われるようになったことに対しては評価されている。ところが、「定住自立圏でしか実現できない事業はほとんどない」、「真に必

要な広域連携事業は定住自立圏以前から行っていた」、「特別交付税の交付以外にメリットが感じられない」、「協定締結や圏域ビジョンの策定が自己目的化している」、などの意見も聞かれた。さらに、参加市町村の満足度、効果、意欲のバラツキが大きいことが、広域連携を制度的に運営することの難しさの要因となっていることが明らかにされた。一方で、広域連携を主導する中心市は、多くの人的、財政的資源を「持ち出し」している実態、自治体の組織規模が大きくなるにつれて必然的に意思決定に時間を要する現状は踏まえておくべきであろう。

広域連携を適切に運用するためには、連携コスト（参加コスト＋調整コスト）よりも連携の便益が上回るか、さらに関係者が連携のメリットを実感し、共有できるかが重要である。その際、中心市が先ずは連携コストを引き受け、連携の便益を関係自治体とともに享受する実績を積み上げることが求められる。

以上のように縮小、広域連携の手法が積極的に用いられていない一方で、アウトソーシングは普遍的な手法として行われている。今回のアンケート調査でも、専門職員の不足への対応で最も多かった回答は「(現行の)職員で対応」であった。土木系の事業に関して「現地の調査」「補習の設計・積算」への対応を尋ねた質問では(複数回答)、「(自前の)職員で対応」が半数を占める一方で、「地元の会社に委託」「大手の会社に委託」「北海道建設技術センターに委託」の回答が目立つ。

北海道が2017年にまとめた『振興局・市町村協働ガバナンス事業 平成28年度

実績報告書』によれば、法政執務、情報政策分野における専門職員の不足に苦慮しつつ、外部委託などのアウトソーシングを行いながら事務の執行をしている現状と、こうした対処方法が抱える問題点が明らかにされていた。本研究の調査でも同様の傾向が明らかになった。

第五に、以上の結果として、人口減少問題に対応する市町村間の姿勢に差異が見られ、自治体運営能力の二極化が進行している。アンケート調査においても、約半数の自治体が新規、中途採用ともに予定数を確保する一方、予定数に満たない、さらには採用できなかったとする自治体に分かれている。ヒアリング調査を通じてデジタル田園都市国家構想、DX対応、ゼロカーボン政策についても尋ねたが、小規模自治体が単独で対応することの難しさが明らかになった。

「資源獲得政策」では少数であるが人口増を達成している自治体もあれば、人口減少に苦慮している多数の自治体がある。ふるさと納税の収入も同様である。さらに「資源管理政策」を実行している自治体も少数である。

今後、こうした自治体間格差の二極化を自治体間競争の帰結として容認するのか、ナショナル・ミニマムの維持という原則に即して国が一定の役割を果たすことを要請するのかが問われている。さらに「資源管理政策」の中で垂直的、水平的な広域連携を今後、どのように利活用できるか否かがカギになるものと考えられる。次年度以降、こうした点に留意しつつ、理論的、実証的に調査研究を行うことが求められる。

参考文献

- 飯國芳明・上神貴佳編著（2024）『人口縮減・移動社会の地方自治—一人はうごく、町をひらく』有斐閣
- 伊藤伸（2021）『あなたも当たるかもしれない、「くじ引き民主主義」の時代へ』朝陽会
- 磯崎初仁（2023）『地方分権と条例 開発規制からコロナ対策まで』第一法規
- 今井照（2024）『未来の自治体論 デジタル社会と地方自治』第一法規
- 岩瀧大介（2021）「八戸圏域連携中枢都市圏について」『地方自治』第 881 号
- 内海麻里編著（2024）『縮減社会の管轄と制御—空間制度における日本の課題と諸外国の動向・手法』法律文化社
- 宇野二郎・長野基・山崎幹根編著（2022）『テキストブック 地方自治の論点』ミネルヴァ書房
- 大杉覚（2021）『コミュニティ自治の未来図 共創に向けた地域人財づくりへ』ぎょうせい
- OECD（経済協力開発機構）Open Government Unit（日本ミニ・パブリックス研究フォーラム訳）（2023）『世界に学ぶミニ・パブリックス』学芸出版社
- 金井利之編著（2019）『縮減社会の合意形成 人口減少時代の空間制御と自治』第一法規
- 北村善宣（2022）『自治力の闘魂 縮小社会を迎え撃つ政策法務』公職研
- 北村善宣ほか・公益財団法人日本都市センター編著（2022）『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界 分権社会における条例の現代的課題と実践』第一法規
- 木村俊介（2019）『広域連携の仕組み 一部事務組合・広域連合・連携協約の機動的な運用（改訂版）』第一法規
- 黒井克行（2019）『ふるさと創生 北海道上士幌町のキセキ』
- 小磯修二・村上裕一・山崎幹根編著（2018）『地方創生を越えて これからの地域政策』岩波書店
- 小西砂千夫（2021）『2040 年生き残る自治体！ 県市町村連携で人口減少に打ち克つ奈良モデル』
- 嶋田暁文（2024）『ポストモダンの行政学 複雑性・多様性とガバナンス』有斐閣
- 砂原庸介（2022）『領域を越えない民主主義 地方政治における競争と民意』東京大学出版会
- シド・ハレル（安藤幸央約・岩寄博論監修）（2022）『シビックテックをはじめよう 米国の現場から学ぶ、エンジニア／デザイナーが行政組織と協働するための実践ガイド』株式会社ビー・エヌ・エヌ
- 田中輝美（2021）『関係人口の社会学』大阪大学出版会

田邊樹（2021）「播磨圏域連携中枢都市圏と市町村連携の取組について」『地方自治』第 878 号

中村啓悟（2021）「備後圏域連携中枢都市圏の取組」『地方自治』第 879 号

日本都市センター編（2022）『人口減少時代の都市自治体―都道府県関係』日本都市センター

北海道（2017）『振興局・市町村協働ガバナンス事業 平成 28 年度実績報告書』

北海道新聞社編（2022）『七光星に輝きを ニセコのキセキ・札幌集中のリアル』北海道新聞社

諸富徹・藤野純一・稲垣憲治編著（2023）『ゼロカーボンシティ』学芸出版社

山下祐介・金井利之編著（2015）『地方創生の正体 なぜ地域政策は失敗するのか』ちくま書房

第2部 II 小規模町村における住民サービス提供の 持続可能性に関する論点

北海道大学公共政策大学院
宇野二郎

1. はじめに

人口減少時代において地域に生き残るようになるためには、地域活性化のための活力に加えて、その基盤ともいえる生活に必要な住民サービス提供の持続可能性が重要である。住民サービスの中には、役所が行う公証サービスや各種手続きのような行政サービスもあれば、生活に不可欠な生活インフラの維持管理のような公共サービスもある。

ところで、地域活性化の活力を高めていくための方策として、近年では外部人材の活用が進められている。「地域おこし協力隊」の活用は、そうした施策の代表例といえるだろう。地域おこし協力隊の多くは過疎地域で活動しており、その任期が終了した後にその地域に生き残る者も少なくはない。外部からの視点を導入すると同時に、人口増加対策としてしばしば活用されている。

また、より専門的な知見を得るために、企業で働く者が地域活性化に関わる仕組みも整えられつつあり、拡充されてきている。こうした制度の一つに「地域活性化起業人」の制度があるが、その他にも自治体と企業との包括連携に基づく人材交流なども行われている。

確かに、こうした都市と地方の人材交流の取組により、地域を活性化していくことは重要である。その一方で、例えば、

地域おこし協力隊として活動しようにも市街地に手頃な住宅がないことなどにより難しい場合もあり得る。また、行政サービスの手続きが不便であり、生活インフラが未整備であり、あるいは脆弱であるなら、都市的生活様式に慣れた外部人材を継続的に受け入れることは難しくなるだろう。

もちろん、行政サービスの手続きや生活インフラの確保は、外部人材獲得のための条件であるだけでなく、もともとそこに暮らす住民にとっても重要である。能登半島地震における断水の発生や下水道被害、その復旧の遅れという現実、上下水道のような生活インフラの適切な維持管理の必要性を高めた。一度生活インフラが災害被害を受けるなどして機能不全に陥ると、人口減少の傾向に拍車をかけることになるだろう。とはいえ、支払い可能な受益負担額や現下の財政状況を考慮に入れると、人口減少の傾向を踏まえないままに強靱化だけを図るわけにもいかない。また、生活インフラの中長期的な再構築を図ろうにも、技術職員も少なく、また、新規の採用は難しくなっている。

こうした状況を踏まえて、この調査研究では、対象を主に二つに絞り議論したい。一つは、小規模町村の行政サービスを補完する仕組みであり、もう一つは、

水道や下水道などの維持とそれを中心とした地域づくりである。本稿では、筆者のこれまでの研究を参照しながら、それらの対象に関して現状や意義を整理したい。

2. 小規模町村の行政サービスの補完策としての郵便局の活用

(1) 郵便局ネットワークの制度と現状

地域の持続可能性を維持していくためには、住民に対する様々な行政サービスの維持が重要であるが、人口が減少する中で各市町村では新規職員確保の難しさや中途退職者の増加に苦慮している。これは、北海道開発協会が「北海道における持続的地域構造に関する調査研究」において実施した市町村アンケート調査（2023年に実施、札幌市を除く178市町村が対象、回答率54.5%）でも明らかになった傾向である。ここから、小規模自治体が行政サービスを維持し続けていくことの難しさを垣間見ることができる。

そうした中で注目されているのが、郵便局との連携である。郵便事業は2007年から民営化されているが、日本郵政株式会社と日本郵便株式会社に対してユニバーサルサービスの維持が法定されている。その中で維持せざるを得ない郵便局ネットワークを活用しようというわけである。

郵政民営化におけるユニバーサルサービスの維持は次のように法定されている。すなわち、郵政民営化法第7条の2第1項は「日本郵政株式会社及び日本郵便株式会社は、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務が利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的に

利用できるようにするとともに将来にわたりあまねく全国において公平に利用できることが確保されるよう、郵便局ネットワークを維持するものとする。」と規定し、さらに、同条第2項では、「郵便局ネットワークの活用その他の郵政事業の実施に当たっては、その公益性及び地域性が十分に発揮されるようにするものとする。」と規定している。

また、日本郵政株式会社法第5条は、「会社は、その業務の運営に当たっては、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務を利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的にかつあまねく全国において公平に利用できるようにする責務を有する。」と規定し、日本郵便株式会社法第5条は「会社は、その業務の運営に当たっては、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務を利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的にかつあまねく全国において公平に利用できるようにする責務を有する。」と規定している。

このように規定されているユニバーサルサービスの内容には、上記の法の規定からわかるように、郵便業務、銀行窓口業務、保険窓口業務があるが、ここで重要なのは、そのためのインフラとしての郵便局ネットワークである。

郵便局の設置について、日本郵便株式会社法第6条は「会社は、総務省令で定めるところにより、あまねく全国において利用されることを旨として郵便局を設置しなければならない。」と規定している。そして、日本郵便会社法施行規則第4条

が郵便局の設置基準等を規定している。それによれば概ね次のような原則に基づいて郵便局は設置されなければならない。

- ・原則として、いずれの市町村（特別区を含む。）においても、1以上の郵便局を設置しなければならない。その他、次に掲げる基準により、郵便局を設置しなければならない。
- ・地域住民の需要に適切に対応することができるよう設置されていること。
- ・交通、地理その他の事情を勘案して地域住民が容易に利用することができる位置に設置されていること。
- ・過疎地においては、郵政民営化法等の一部を改正する等の法律（平成二十四年法律第三十号）の施行の際現に存する郵便局ネットワークの水準を維持することを旨とすること。

ここで過疎地域においては郵政民営化の施行時の郵便局ネットワークの水準を維持することが原則となっている点が重要である。全国に郵便局は 23,512 局（2023 年度末）あり、これは、2012 年 10 月 1 日現在の 24,233 局から減少しているのだが、過疎地域に限ってみると、2012 年 10 月 1 日現在の 7,679 局から 2023 年度末の 7,983 局へと微増している（日本郵便 2024）。

（2）総務省における郵便局活用の検討

人口が減少する過疎地域においては、常勤の職員がはたらく最後の事業拠点となりつつあると認識されてきている。そこで、総務省では、「郵便局を活用した地方活性化方策検討 PT」を組織し、その報告書では、こうした郵便局ネットワークの強みを明らかにした上で、それを活用

する地域活性化方策が検討されている（以下の記述は、総務省 2023 に基づく）。

まず、郵便局ネットワークの強みが次のように指摘されている。第一に、信頼できる人材がいることである。郵便局窓口での利用者からの相談対応や郵便物等の配達を通じて地域住民と顔の見える関係が築かれている。第二に、郵便局庁舎や駐車場等を有していること、第三に、日々の郵便物の配達により各世帯と結びつく面的なネットワークを有していること、第四に、郵便事業を通じて世帯等の所在情報や転居情報を有していることである。

また、この報告書では、こうした強みを生かした地域活性化方策として、次の 5 つの方策が挙げられている。

第一は、社員が常駐する拠点を活用した取組である。郵便局は、「地方公共団体の特定の事務の郵便局における取扱いに関する法律」に基づき、戸籍証明書の発行などの自治体の公証事務を含むほぼすべての自治体窓口事務を郵便局が受託することが可能になっている。そこで、自治体職員が減る中で自治体の支所・窓口の機能を郵便局に委託し、行政事務の効率化や住民の利便性の向上を図ろうとする取組である。その際、窓口業務のオンライン化に対応するためのデジタル支援機能を担うことが期待されている。

第二は、郵便局の人材を活用した取組である。郵便局社員の消防団加入の促進、郵便局と自主防災組織等との連携の促進、郵便局員の集落の課題解決の取組の参画などが挙げられている。元郵便局員が「集落支援員」となり、地域の課題解決の支援にあたることも想定されている。なお、

日本郵便株式会社では週1日分までの勤務を削減し、自治体などの社外プロジェクトへの参画を可能とする取組を本社において試行開始しているという。

第三は、郵便局のスペース等を活用した取組である。局舎を指定緊急避難場所・津波避難ビル等に指定することや災害時における車両・バイク等の活用などの災害対応、あるいは、郵便局と連携した買い物支援サービス（郵便局設置のタブレットを利用したオンライン注文・配送、郵便局庁舎内での商品販売等）、スマートスピーカーによる見守りサービス、空家の見守りサービス、地域住民のサロンスペースなど交流拠点づくりなどの生活支援が想定されている。

第四は、配達ネットワークを活用した取組である。郵便局の空きスペースを自治体の防災倉庫として活用するなどが想定されている。

第五は、郵便局が保有・取得するデータを活用した取組である。日本郵便の「郵便局デジタル地図プラットフォームを通じて、自治体に対して道路損傷箇所等のインフラ維持管理情報を提供していくことが考えられている。

(3) 郵便局との連携の意義

このように、郵政民営化法によって郵便局ネットワークの水準の維持が法定されていることから維持され続けている過疎地域の郵便局ネットワークを活用し、郵便局と自治体の連携、あるいは、郵便局と地域運営組織の連携などによって小規模町村における行政サービスを維持していく可能性が検討されている。

こうした郵便局との連携は、北海道に

おいて持続可能な地域を作っていくのどのような意義を持ち得るだろうか。

郵便局は場合によっては小規模町村内に複数が設置され、そこに常勤社員が置かれている。それぞれは極めて小規模な郵便局であることから日々の業務量に差が見られ、繁忙期を除き別の業務を受託する余地が残されていると想定される。そこで、総務省 PT が指摘しているとおり、郵便局に自治体業務の一部を委託することで、役場の業務を減らし人材確保が難しい状況を乗り切る、あるいは、窓口業務を縮小した分、他の業務に人材を配置することが可能になるだろう。

その際、郵便局員が地域と日ごろからつながりを持っている点が評価されるだろう。都市部では、こうした民間委託を活用する形が考えられるかもしれないが、地方に行けば行くほど、民間委託しようにも受託する民間企業がないという地域も増えている。こうした地域において、郵便局は、公証サービスを含む様々な事務委託の受け皿となり得るだろうし、また、地域運営組織や自治体と連携することで、買い物支援や見守りサービスなどに郵便局が取組むことで、地域のもう一つの核となり得る可能性を持っている。

郵便局ネットワークは、郵政民営化当時のネットワークの水準を維持するように法定されているとはいえ、日本郵便株式会社の経營業績によっては、法定されている範囲においてネットワークの再編を余儀なくされることもあるかもしれない。そうした観点からも郵便局の業務の地域内多角化を進め、採算性を高めておくことは、地域にとっても重要である。地域の側から見れば郵便局の採算性は日

本郵便株式会社の問題でしかないが、地域の中に常勤で働く人々の事務拠点があり続けることは地域を維持していくためには有益だろう。そうした視点からも郵便局への事務の委託や地域内多角化の推進を地域の中で考えていく必要もあるだろう。

郵便局員が配達等の際に、地域内の見守りや、地域内の生活インフラの現況調査を行えるようになれば、役場職員とは違う視点から地域内の状況を把握している郵便局のノウハウを地域に還元することが可能になるという利点もあるだろう。

もっとも、すべての郵便局員が郵便・銀行・保険といった固有の業務を離れて行政事務代行や地域課題解決支援の業務に習熟し、また、それらへの志向性を持つかどうかは別問題である。郵便局の本業を核としながら無理なく多角化していける業務を選別するとともに、特に地域課題解決に関しては、役場や地域運営組織、あるいは外部人材・民間企業と連携しながら事業スキームを構築する必要があるだろう。加えて、そうした地域内多角化には本業とは異なるスキルも必要となることを踏まえ、人材育成のあり方も検討されなければならないだろう。

従来であれば、町村役場その他の公的機関や郵便局などがそれぞれ常勤職員を配置し、それぞれの業務を担ってきたが、人口減少の中では、常勤職員の成り手も減っていくことも想定される。小規模町村と郵便局の連携のように、これらの機関が相互に連携し、地域を維持していこうとする姿勢や取組が、地域の持続可能性を確保するために不可欠になっていると言えるだろう。

地方部では、道路などについて細かに点検して回るような人的な余裕はないだろう。そうすると、利用者である住民の協力が必要となる。従来は、水道は水道、下水道は下水道、道路は道路、買い物難民対策は買い物難民対策、福祉は福祉と切り分けて個別に対応が行われてきた。今後は、そのように切り分けていくのではなく、より柔軟に、それらを連携させ、組み合わせていくことが重要となる。

そのような場合、各地区において住民と連携する場所が必要になる。公共施設が統廃合されてしまっている場合などには地区にそうした連携のために会合する場所がなくなっている場合もあるだろう。こうした場合に、郵便局の局舎は役立ち得る。地域づくりを、町村役場だけで完結するのではなくて、地域にある様々な団体や組織とつながり、地域全体で地域の生活を支えていく仕組みが今後の鍵となる。郵便局との連携はそうした取組の先駆けとなることも期待される。

3. 上下水道事業の維持とそれを核とした持続可能な地域づくり

(1) 上下水道事業の地域における位置づけ

上下水道事業は、大規模なものから小規模のものに至るまで、基礎自治体が直接運営しているものであることから地域社会とのつながりは強い。

つながりの強さは、第一に、自治体の直営であることから生じる。上下水道事業の予算や料金改定などの重要決定には地方議会の議決が必要である。そのため、住民が料金・使用料に関心を持つことを通じて地方自治が発展するという理念を

内包している（奥野・柴田 1949）。

また、自治体は地域経済の発展にも関連していることから、上下水道事業の運営においてもそれが意識される。例えば、地元企業への工事発注や地元雇用がそれである。

こうした上下水道事業と地域とのつながりを考慮に入れると、持続可能な地域社会を維持していくために、もちろんこれらの生活インフラの維持が重要であるが、それを通じた地域社会の活性化も考える必要がある。

（2）老朽化の状況

上下水道事業に関して、現在、能登半島地震の影響もあり、その老朽化と耐震化の状況が注目されている。以下では、事業開始年度が早く老朽化がより進んでいる水道事業を事例として、その状況を見てみたい（宇野 2023a、2023b）。

水道の人口普及率は現在ほぼ 100%に達しているが、整備が進んだ時期から考えると本格的な更新期を迎えつつある。すなわち、戦後直後の人口普及率は 30%に満たなかったが、その後急速に普及が進み、1970 年頃には 80%、1980 年頃には 90%を超えた。水道事業の建設費には、1975 年頃と 1998 年頃の二つのピークが見られる。1975 年に建設された施設は 2025 年には 50 年を経過し、1998 年に建設された施設でもすでに 28 年を経過する計算になる。管路の物理的な耐用年数として 60 年程度を想定することが多いことから、1970 年代に建設された大量の管路は更新時期を迎えつつある（宇野 2023b : 50）。

管路の老朽化の程度を見てみたい。管

路の老朽化度については、通常、経年管路率（法定耐用年数を超える管路の延長÷管路総延長×100）と管路更新率（更新された管路延長÷管路総延長×100）を用いる。「地方公営企業年鑑」によれば、管路更新率は 100 年ですべてを更新し終わるペースである 1 %を下回り、また、低下している。その結果、経年管路率は高まる一方で、2013 年度には 11.2%であった経年管路率は 2021 年度には 22.4%まで高まっている（表 1）。

このように老朽化が進む中で耐震化も進んでいない。水道施設の耐震化率（2022 年度末）は、基幹的な管路では 42.3%、浄水施設で 43.4%、配水池で 63.5%である（厚生労働省 2024）。耐震化については、重要施設につながる上下水道がともに耐震化されている箇所少なさが国土交通省の調査から明らかにされたところであり、耐震化の加速化が求められている。老朽化した施設の更新に伴って耐震性の高い施設に取り換えている現状を考えれば、老朽化対策を加速させることが期待されている。

しかし、それを進めるためには人口減少が阻害要因になっている（宇野 2023b）。第一に、建設の時代には人口増加と旺盛な水需要を背景に水道建設に多額の資金をかけ、多くの職員がそれにかかわったが、更新時代にはそれが難しい点である。人口減少に伴い水需要も減少し、料金収入も減少している。現在の財政状況の下では、料金を引き上げることなく更新投資のための財源を確保することが難しくなっている。

第二に、人口減少は技術職員のなり手不足をもたらしている点である。2000 年

表 1 経年管路率と管路更新率の推移（法適事業）

年度	事業者数 (法適用)	導送配水管 延長	(km, %)		経年管路率	管路更新率
			法定耐用年 数を超過し た管路延長	当該年度に 更新した管 路延長		
2013	2,112	665,094	74,301	5,475	11.2%	0.8%
2014	2,097	670,906	83,636	5,151	12.5%	0.8%
2015	2,081	679,170	89,774	5,761	13.2%	0.8%
2016	2,041	687,874	103,561	5,186	15.1%	0.8%
2017	1,926	721,976	117,426	5,045	16.3%	0.7%
2018	1,882	732,520	131,022	5,065	17.9%	0.7%
2019	1,856	737,350	144,055	4,974	19.5%	0.7%
2020	1,794	756,359	156,757	5,168	20.7%	0.7%
2021	1,787	759,359	169,807	4,908	22.4%	0.6%

出典：宇野 2023b。総務省「地方公営企業年鑑（各年度）」に基づき作成。

代、多くの事業で施設建設が一段落していた。そうした中で、地方財政の悪化を背景に地方公務員数の削減が要請されてきたこともあり、職員数は減少し、同時に高齢化が進んでいる。更新事業の増加に合わせて技術職員を増加させたいところだが、定年退職者の補充さえ難しくなっている。

以下では、こうした問題に対応し、また、脱炭素化にも対応するために、上下水道事業を地域社会の核の一つとなる事業体へと展開していく方向性について見てみよう（以下の記述は宇野 2024 に基づく）。

（3）広域連携の推進

まず、広域連携について以下に見てみよう。水道事業においては、事業統合、経営統合、施設の共同設置、管理の共同を広義の広域化としている。これを含めてここでは広域連携と呼ぶ。

小規模町村では、大規模団体よりも人

口減少の幅が大きく、更新財源の確保が難しくなると見込まれている。実際、更新投資が進まず、耐震化が進んでいない地方部の事業も多い。小規模団体では、技術職員の確保など担い手の問題も深刻である。

そこで、厚生労働省と総務省は、市町村等の水道事業の広域連携を推進するための「水道広域化推進プラン」を 2023 年度末までに策定するよう、各都道府県に対して要請した。各都道府県では、その策定を終えたところであるが、それによって広域連携が劇的に進んだわけではなく、このプランを精緻化させていく過程で地域の実情に応じて広域連携を進めていく段階に入っている。

広域連携には、余剰資源を融通しあうことにより、更新需要を抑制する効果が期待されると同時に、共同発注により、維持管理・運営費を圧縮することも期待される。もっとも、面積が広く、散居している北海道では、施設間の接続が難し

く、一見すると広域連携の効果は少ないように思える。しかし、少なくとも管理の共同化による経費圧縮の効果は生じやすいだろう。

また、特に事業統合や経営統合の形での広域連携は、担い手の確保にとってプラスかもしれない、あるいは、少ない担い手による効率的経営を可能にするだろう。

さらに、広域連携には、上下水道事業の自律性を高め、技術的・専門的な経営を強めることで、必要な更新財源等を確保しようとする態度を強めていくことが期待される。

その一方で、広域連携することにより民主的統制が弱まることが心配されている。この点については企業団等の企業統治の仕組みを工夫することによって解決ができるかもしれない。

(4) 地域脱炭素化

次に、地域脱炭素化との関係について見てみよう（宇野 2024）。

地域脱炭素化の促進への要請は、公営企業分野にも及んでいる。

地球温暖化推進法の一部改正（2021 年 5 月）及び「地球温暖化対策計画」の閣議決定（2021 年 10 月）により、2050 年までの「カーボンニュートラル」の実現と 2030 年度における温室効果ガスの 46%削減（2013 年度比）が政策目標になっている。

ここで注目すべきは、「GX 実現に向けた基本方針」（2023 年 2 月 10 日閣議決定）において、自治体は「公営企業を含む全ての事務及び事業について、地域脱炭素の基盤となる重点対策（地域共生・ひき出し型の再生可能エネルギー導入、公共

施設等の ZEB 化、公用車における電動車の導入等）を率先して実施する」とこととされている点である。それに伴い、財政措置の枠組も整いつつある。

実際に上下水道事業では温室効果ガスを多く排出している。水道事業では、ポンプのために省エネが問題である。一方、下水道事業では、処理場施設やポンプ施設での省エネだけでなく、処理工程で生じる消化ガス等の有効利用等が問題となっている。

したがって、上下水道事業においても脱炭素化を進めるための施策として、省エネルギー・高効率機器の導入、施設の広域化・統廃合・再配置による省エネルギー化の推進、小水力発電、太陽光発電、消化ガス発電などの再生可能エネルギー発電設備の導入などの取組があり得る。

(5) ドイツのシュタットベルケに学ぶ

広域的であり、地域脱炭素化にも資する事業体を考える際に、ドイツ自治体が出資・関与する都市公益事業体（シュタットベルケ）が参考になる（宇野 2015）。

シュタットベルケとは、水道、電力、ガス、温水などの供給事業や交通事業を複合的に経営している事業体である。

もっとも、ドイツのシュタットベルケでは電力事業が中心となっている点に注意が必要である。電力事業は大きな利益を生み出すため、その利益を、例えば交通事業のような赤字事業の損失補てんに用いることが可能になる。

こうしたシュタットベルケは、もともと自治体の直営企業であったが、1970 年代頃から会社形態が増えた。もっとも、それは自治体所有企業であることが多

く、形式的な民営化と呼ばれた。民間資本が参画する民営化のケースも見られるが、そうしたケースにおいても自治体が過半数の持分を持つのが通例であり、部分的民営化と呼ばれる。

シュタットベルケで注目されるのは何よりも上記に見たような内部補助である。しかし、日本では、電力事業が民間企業によって担われており、電力小売が自由化されたとはいえ、大規模な自治体の電力事業が存在するわけではない。そうした中で、ドイツと同様のシュタットベルケの設立は難しい。

そこで、重視したいのはシュタットベルケのもつ地域経済循環への効果である。ドイツのシュタットベルケでは、例えば、地域内での投資や調達、自治体への納税、利益の自治体への配当などによる地域内での資金循環が実現されていると言う。

また、全国的な民間企業の系列企業よりも、自治体が所有するシュタットベルケは再生可能エネルギーの活用に積極的であるとされる。こうした点は、地域脱炭素化の拠点としてもシュタットベルケが重要な事業体となり得ることを示している。

加えて、シュタットベルケが一つの自治体の区域を超えた広域的な事業体として発展するならば、地域に優良な職場を生み出すことにもつながるだろう。そうすることで、地域内での上下水道事業の担い手育成にも貢献できると期待される。

(6) 地域志向の上下水道事業経営

こうしたシュタットベルケに類似する

事例に、新潟県妙高市の包括的民間委託の事例が挙げられる。

妙高市ではガス事業を市の直営で経営していた。人口減少に伴う担い手不足もあり、この事業の売却が議論されていたときに、これを単に売却するのではなく、シュタットベルケのような事業体を自地域内に創出することが構想された。

その際、ガス事業だけでなく、上下水道事業の維持管理・運営の包括的民間委託を組み合わせることとされた。すなわち、自地域内に企業を設立し、ガス事業の売却を受けると同時に、上下水道事業の維持管理・運営の包括的委託を受ける事業者を公募したのである。

2021年3月、市内に設立された民間事業者（株式会社妙高グリーンエナジー）にガス事業を譲渡し、さらに、水道事業と下水道事業の維持管理・運営を包括的に委託した。

こうしたスキームによって、地元の雇用維持や人材育成、ガスパイプ・水道管などの設備の更新作業の地元業者による施工を通じた地域経済循環の実現といった効果が期待されている（宇野 2024）。

さらに、民間事業者が再生可能エネルギー事業の経験をもつことに着目し、市と同事業者の間で協定を締結し、再生可能エネルギーの普及や省エネに連携して取り組むことを目指している。

(7) 上下水道事業を考える視座

最後に、地域における上下水道事業を考える視座を、「公益企業」、「直営企業」、「公共企業」の三つに分けてまとめておきたい（宇野 2019; 2024）。

第一に、「公益企業」の視座である。上

下水道事業は、一般の住民に生活に必要な不可欠なサービスを提供するものであり、公益事業を担う企業として位置づけられる。こうした位置づけから重要と考えられる点は、サービスを継続的に提供することである。言い換えれば、経営の持続可能性の確保である。

人口が減少し、それゆえ収益が減少する中で大量の施設更新が求められる経営環境において、持続可能な経営を実現するには、アセットマネジメントによって更新投資額を圧縮・平準化するとともに、資産維持費を含むように料金を適正に算定し、更新財源を確保することが求められている。また、更新需要の抑制策としての広域連携が求められる。

こうした施策を展開する際に注意すべき点は、その効果が経済的なものにとどまらず、むしろ人材面での効果が重要である点だろう。特に中小規模の事業体では、技術職員の確保が難しく、官民連携への期待が高まる。しかし、近い将来的に民間企業においても人材確保が難しくなることが見込まれる。

そうであるなら、少ない技術者をより有効に活用でき、さらに不足する分をデジタル化によって補い得る組織体制が不可欠だろう。広域連携はこうした文脈でも検討されるべきだ。

第二に、「直営企業」の視座である。これは、上下水道事業が地方自治体の直営企業である点に注目する視座である。この視座から注目されるのは、住民への情報提供と住民参加を進め、負担の世代間公平を実現しすることである。

直営企業であるということは、形式的に自治体の企業であるということを意味

しているだけでなく、住民の福祉の増進に貢献する企業であるということでもある。経営資源が不足することにより広域連携を検討する際には、前者よりも後者を重視することになる。

第三は、「公共企業」の視座である。これは、自治体との政策の連携の視点や地域経済への裨益や住民経済力の涵養という視点である。例えば、地域脱炭素化やデジタル化の推進などの自治体政策との連携、あるいは、事業の複合化や広域連携などを通じた地域内経済循環の実現や魅力的な職場の確保への貢献が、こうした視点から導かれる。

4. おわりに

本稿では、北海道において持続可能な地域をつくっていくためにどのような論点があり得るかを、特に、郵便局との連携と上下水道事業に注目して整理してきた。

もちろん、持続可能な地域をつくっていくためには、外部人材の有効活用、都市部民間企業との連携、外国人人材の活用と多文化共生、道立高校と自治体の連携など地域活性化のための攻めの施策もあるだろう。

しかし本稿では、特に行政サービスや生活インフラの維持という守りの施策について考えてみた。

具体的に取り上げた郵便局との連携や上下水道事業は守りの施策であるが、それを地域の拠点づくりとして捉えなおし、攻めの施策へと転じる可能性もあり得るだろう。本稿に挙げた論点を参照し、具体的な調査研究を進めることで、その可能性を探っていきたい。

参考文献

宇野二郎（2015）「地方公営企業の展望：ドイツの経験を手がかりに」『公営企業』第47巻第3号、4-17頁。

宇野二郎（2019）「これからの地方公営企業はどのように位置づけられるべきか」『都市問題』第110巻第11号、40-50頁。

宇野二郎（2020）「日本の水道事業における官民連携の現況と展望」『生活経済政策』第283号、16-20頁。

宇野二郎（2023a）「水道管更新事業の展望」『配管技術』第65巻第10号、1-6頁。

宇野二郎（2023b）「水道インフラの老朽化と自治体の料金政策」『不動産学会誌』第37号第2号、50-54頁。

宇野二郎（2024）「水道事業の改革と成果」野村宗訓・柏木恵『地域社会のための公共サービス—官民連携の評価と新たな展開の可能性—』関西学院大学出版部。

奥野誠亮・柴田護（1949）『地方財政法講話』地方財務協会。

厚生労働省（2024）「水道事業における耐震化の状況（令和4年度）」
<<https://www.mhlw.go.jp/content/10908000/001228272.pdf>> [最終閲覧2025年3月7日]。

日本郵便（2024）「郵便事業の現状と今後の見通しについて」
<https://www.soumu.go.jp/main_content/000956505.pdf> [最終閲覧2025年3月7日]。

総務省（2023）「郵便局を活用した地方活性化方策（とりまとめ）」
<https://www.soumu.go.jp/main_content/000873710.pdf> [最終閲覧2024年3月20日]。

アンケートとりまとめ

「人口減少時代の地域政策に関する調査研究」

アンケート調査（人材編） とりまとめ

2024. 02. 05

一般財団法人 北海道開発協会

●アンケート概要

対 象 政令指定都市を除く道内 178 市町村

期 間 2023. 12. 15～2024. 1. 15

方 法 ・ 依頼文書と調査票を郵送し、返信用封筒及び Web で回答

・ Web は 1/16 朝に締め切り

・ 調査票は 17 ページより掲載

※Web 回答項目に不備があり、問 7 保育部門のデータに関して 44 件分のデータが取れていません。

●回答のあった自治体

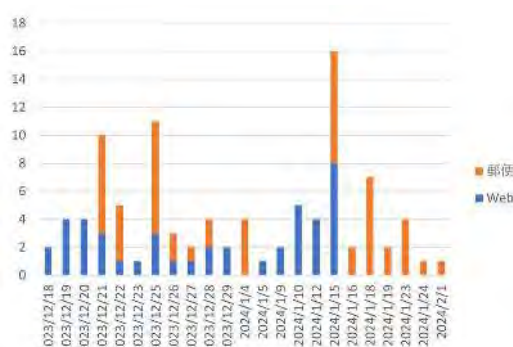
アンケートへの回答は、郵送での回答が 53 件（55%）、Web での回答が 44 件（45%）、合わせて 97 自治体より回答があって、アンケートの回答割合は 54.5%となりました。

●回答催促の実施

わかる範囲で、自治体の総務部へのメールと HP の問い合わせより、期間中（12/26）にそれまでに回答の無かった自治体に対して催促を行っています。催促は、年末・年明けからの回答に繋がっているとみられますが、97 件中 63 件が催促してないところからの回答でした。

期限後に郵送による 17 件の回答は 2/1 まで続いたことから、Web も 1 週間程度延長した方が良かったと思われます。

振興局別にアンケート返却率と催促率を挙げると、12/26 までに回答のあった自治体（37 件）には催促していないことから、振興局内の催促率が高ければ返却率も高くなると思われましたが、振興局別での催促による明らかな相関は見られていません。



(回答自治体数)

行ラベル	個数 / 自治体名	自治体数	返却率	催促数	催促率
⊕01.空知	13	24	54.2%	10	41.7%
⊕02.石狩	5	7	71.4%	1	14.3%
⊕03.後志	9	20	45.0%	10	50.0%
⊕04.胆振	6	11	54.5%	4	36.4%
⊕05.日高	4	7	57.1%	4	57.1%
⊕06.渡島	7	11	63.6%	4	36.4%
⊕07.檜山	6	7	85.7%	5	71.4%
⊕08.上川	11	23	47.8%	15	65.2%
⊕09.留萌	6	8	75.0%	4	50.0%
⊕10.宗谷	5	10	50.0%	8	80.0%
⊕11.オホーツク	11	18	61.1%	11	61.1%
⊕12.十勝	7	19	36.8%	13	68.4%
⊕13.釧路	5	8	62.5%	5	62.5%
⊕14.根室	2	5	40.0%	5	100.0%
総計	97	178	54.5%	99	55.6%

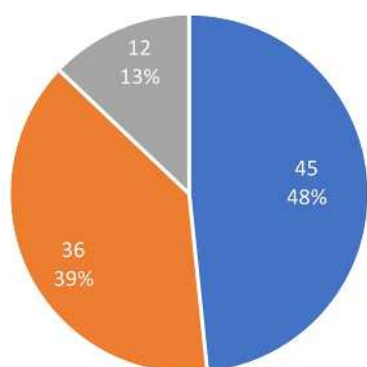
問1 令和5年度、新規の一般職員採用では、必要数の人員が確保できましたか

約半数の自治体が“1 予定数を確保できた”なかで、12自治体（13%）が新規の人員確保が“3 できなかった”。

データからは“3 できなかった”のなかに“市”が1自治体見られた。また、宗谷管内での人員確保が難しそうな反面、渡島・檜山・日高管内での人員確保ができていようだ。

1 予定数を確保 2 予定数に満たないが確保 3 できなかった 4 採用していない

行ラベル	個数 / Q1
⊕1	45
⊕2	36
⊕3	12
⊕4	2
総計	95



行ラベル	個数 / Q1
01.空知	11
⊕1	5
⊕2	5
⊕3	1
02.石狩	5
⊕1	3
⊕2	2
03.後志	9
⊕1	4
⊕2	1
⊕3	4
04.胆振	6
⊕1	4
⊕2	2
05.日高	3
⊕1	2
⊕2	1
06.渡島	7
⊕1	5
⊕2	2
07.檜山	6
⊕1	5
⊕3	1
08.上川	10
⊕1	5
⊕2	5
09.留萌	6
⊕1	2
⊕2	3
⊕3	1
10.宗谷	5
⊕2	2
⊕3	3
11.オホーツク	11
⊕1	6
⊕2	4
⊕3	1
12.十勝	7
⊕1	3
⊕2	3
⊕3	1
13.釧路	5
⊕2	5
14.根室	2
⊕1	1
⊕2	1
総計	93

問2 新規の一般職員採用では、何人の募集予定に対し、何人確保できましたか

Q1 と Q2 のクロス集計、行：予定数、列：確保数 ※Q1 と Q2 の整合はとっていない

Q1 1 予定数を確保 2 予定数に満たないが確保 3 できなかった 4 採用していない

個数 / Q2.1 列ラベル															
行ラベル	0	1	2	3	4	5	6	7	9	10	15	8	42	14	総計
1	1	3	10	6	4	5	2	3	1	1	1	2	1		40
0	1														1
1		3	1												4
2			8	1											9
3				5		1	1								7
4					4	1	1					1			7
5						3									3
7								3							3
8												1			1
9									1						1
10										1					1
13											1				1
22			1												1
42													1		1
2	1	7	4	6	1	3	1	3	3					1	30
2	1	3													4
3		3	1												4
4		1	1	2											4
5			2	1											3
7					1	1	1								3
8				1				2							3
9				1				1							2
10						2			3						5
11				1											1
15														1	1
3	7	3		1											11
0	2														2
1	3														3
2	2														2
3		1													1
4		1													1
7		1													1
8				1											1
4	2														2
総計	11	13	14	13	5	8	3	6	4	1	1	2	1	1	83

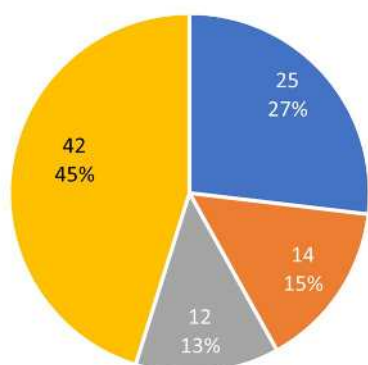
問3 令和5年度、中途の一般職員採用では、必要数の人員が確保できましたか

中途採用を“4 採用していない”が45%の自治体よりあった。中途採用で人員を確保しようとしても、“3 できなかった”自治体は12自治体（24%）。

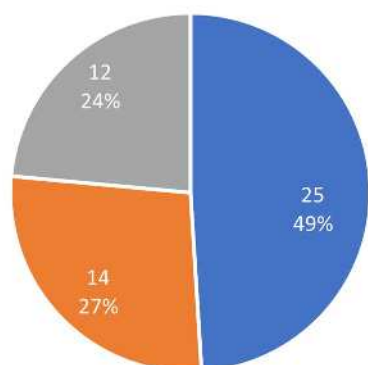
データからは、宗谷・留萌・釧路管内での人員確保が難しそうな反面、石狩・渡島・檜山・管内での人員確保ができているようだ。

1 予定数を確保 2 予定数に満たないが確保 3 できなかった 4 採用していない

行ラベル	個数 / Q3
1	25
2	14
3	12
4	42
総計	93



(4 採用していないを除く)



行ラベル	個数 / Q3
01.空知	6
1	2
2	2
3	2
02.石狩	3
1	3
03.後志	8
1	5
2	1
3	2
04.胆振	3
1	2
3	1
05.日高	3
1	2
2	1
06.渡島	3
1	3
07.檜山	4
1	3
3	1
08.上川	2
1	1
2	1
09.留萌	2
2	1
3	1
10.宗谷	4
2	2
3	2
11.オホーツク	6
1	2
2	3
3	1
12.十勝	4
1	1
2	2
3	1
13.釧路	2
2	1
3	1
14.根室	1
1	1
総計	51

問4 中途の一般職員採用では、何人の募集予定に対し、何人確保できましたか

Q3 と Q4 のクロス、行：予定数、列：確保数

Q3 1 予定数を確保 2 予定数に満たないが確保 3 できなかった 4 採用していない

個数 / Q4.1 列ラベル ▼										
行ラベル ▼↑	0	1	2	3	5	6	4	-	18	総計
⊖ 1		4	10	7	1	1	1		1	25
⊕ 1		4	1							5
⊕ 2			6	2						8
⊕ 4						1				1
⊕ 5					1					1
⊕ -			3	1						4
⊕ 3				4			1			5
⊕ 17									1	1
⊖ 2	1	5	2	1	1	3	1			14
⊕ 0	1									1
⊕ 2		3								3
⊕ 4			1	1						2
⊕ 5		1	1							2
⊕ -		1			1	2				4
⊕ 9						1				1
⊕ 6							1			1
⊖ 3	9	2	1							12
⊕ 1	5									5
⊕ 2		1								1
⊕ 5			1							1
⊕ -	3									3
⊕ 3	1									1
⊕ 7		1								1
⊕ 4	42									42
⊕ (空白)						1	3			4
総計	52	11	13	8	2	5	2	3	1	97

問5 職員募集に当たって、独自の工夫があればご記入をお願いします

独自工夫で、回答があった16市町村での工夫は次の通り。

☒ ・大手広告サイトの活用 ・公式Instagramの開設を行い採用情報等を発信 ・20歳を祝う会（旧成人式）での地元出身者に対する周知
☒ SPI3の実施（テストセンター前）WEB面接の実施 ※SPI3：リクルートキャリアが実施している適性検査
☒ インターネットでの受付及びSPI試験の導入
☒ 一部の職種で動画選考を実施
☒ 共同で実施する採用試験のほか、専門職等については学校訪問を実施
☒ 高卒採用強化を打ち出し、高校へのアプローチを実施
☒ 今年度の一般職の中途採用の募集については有料の求人サイトを利用した
☒ 採用ポスター・パンフレット作成。HPの拡充。
☒ 社会人経験者枠での採用など
☒ 社会人枠での選考採用を実施
☒ 新規採用に至らない事象が増えてきたため、社会人経験者の応募等も独自で行っている。
☒ 人物評価とし、筆記試験の実施をしていない
☒ 町公式SNS（YouTube、LINE）に募集動画や実施要領のリンクを掲載
☒ 町独自の採用試験の実施、各学校へのPR活動
☒ 氷河期世代向けの職員募集を初めて実施した
☒ 募集年齢を40歳までと間口を広くしている

問6 近年の中途退職者の状況はいかがですか（個人の見解で結構です）

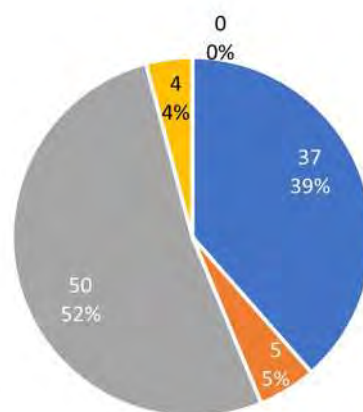
中途退職の約半数は“3 年齢に関係なく見られる”との回答。

町村では“1 若手”、“3 年齢に関係ない”が拮抗しているが、市では“3 年齢に関係ない”が3/4

1 若手職員に見られる 2 経験職員に見られる 3 年齢に関係なく見られる

4 ほとんどない

行ラベル	個数 / Q6
☒ 1	37
☒ 2	5
☒ 3	50
☒ 4	4
☒ (空白)	
総計	96

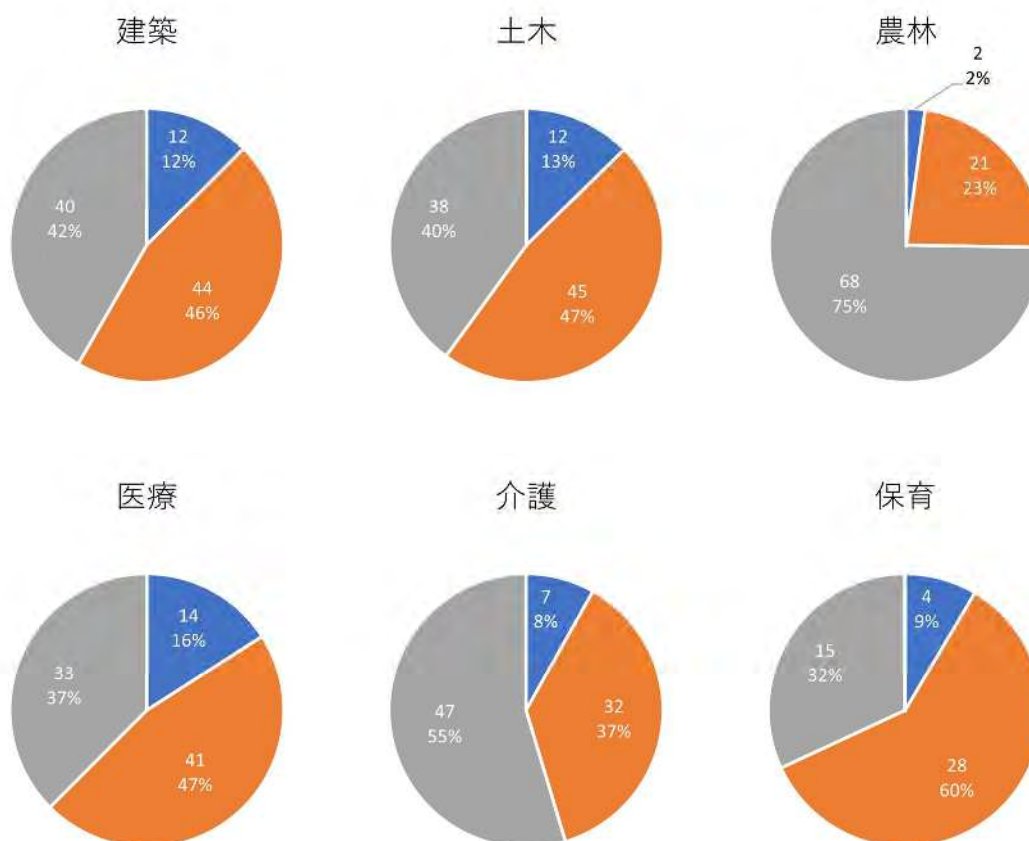


行ラベル	個数 / Q6
☒ 市	21
☒ 1	5
☒ 3	16
☒ 町村	75
☒ 1	32
☒ 2	5
☒ 3	34
☒ 4	4
総計	96

問7 部門別の職員不足の状況について（建築・土木・農林水産・医療・介護・保育部門）

建築・土木・医療部門で不足の状況が類似している

1 かなり深刻 2 不足している 3 満足している

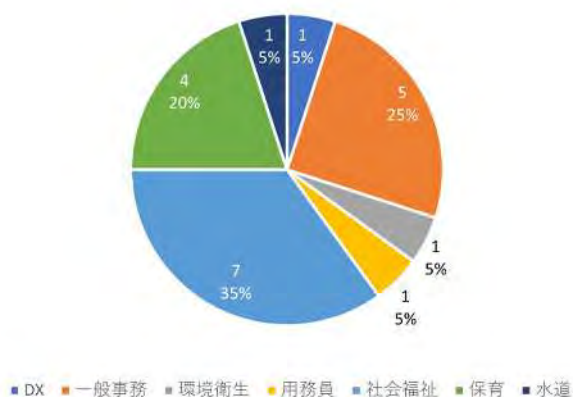


※Webに回答項目なし。Web回答44中のその他の部門の回答に4件の保育部門不足あり（Q8）

問8 その他の部門で不足している分野があったら、記述願います

社会福祉部門での不足も見られ、一般行政事務部門でも不足の感があるようです。

行ラベル
☐ DX部門の職員
☐ 一般行政事務
☐ 一般行政職
☐ 一般事務（行政事務）
☐ 一般事務部門（係長職級）
☐ 衛生化学部門、用務員
☐ 観光（スキー場運営に関わる職員）部門
☐ 社会福祉士
☐ 社会福祉士等
☐ 福祉部門（保健師）
☐ 保育士
☐ 保育士・保健師等の専門職。
☐ 保育部門
☐ 保育部門（保育士）など
☐ 保健師
☐ 保健師、水道技術者
☐ (空白)
総計

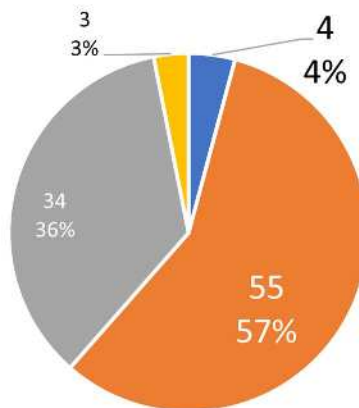


問9 若者の地元志向が言われていますが、役場採用に地元回帰の方々が見られる傾向はありますか

役場の採用において、地元回帰が半数以上（61%）で感じられている。

1 ある 2 若干ある 3 ほとんどない 4 全くない

行ラベル	個数 / Q9
☐ 1	4
☐ 2	55
☐ 3	34
☐ 4	3
総計	96



問 10 建築部門で技術職員は必要数に対し何人不足していますか

問 11 建築部門で不足する技術職員の対応は

建築部門の 51%で“不足が無く”、不足している人数のほとんどは1、2名で、その不足の補いの75%が“1 職員で負担”で業務をこなしている。

Q11 1 職員で負担 2 会計年度職員で対応 3 外部委託で対応 4 その他：

※Q10 と Q11 のデータ上の整合は取っていません

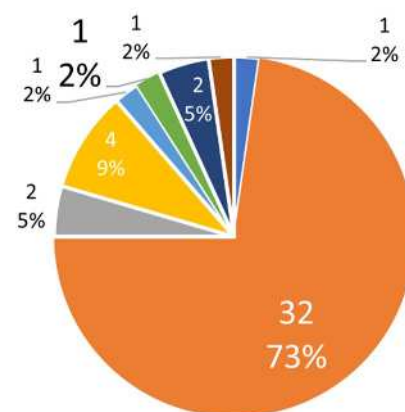
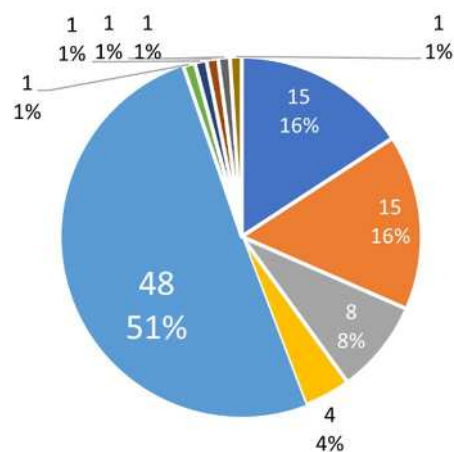
必要人数と件数（“-” 不足なし） 不足人数と件数

行ラベル	個数 / Q10.1
⊕1	15
⊕2	15
⊕3	8
⊕4	4
⊕-	48
⊕5	1
⊕38	1
⊕20	1
⊕35	1
⊕39	1
総計	95

行ラベル	個数 / Q10.2
⊕0	1
⊕1	41
⊕2	3
⊕3	1
⊕-	48
総計	94

不足人数と Q11

行ラベル	個数 / Q10.2
⊕0	1
⊖1	39
⊕1	32
⊕2	2
⊕3	4
⊕4	1
⊖2	3
⊕1	1
⊕3	2
⊕3	1
総計	44



問 12 土木部門で技術職員は必要数に対し何人不足していますか

問 13 土木部門で不足する技術職員の対応は

土木部門の 51% で“不足が無く”、不足している人数のほとんどは 1～3 名で、その 83% が“1 職員で負担”で業務をこなしている

Q13 1 職員で負担 2 会計年度職員で対応 3 外部委託で対応 4 その他：

※Q12 と Q13 のデータ上の整合は取っていません

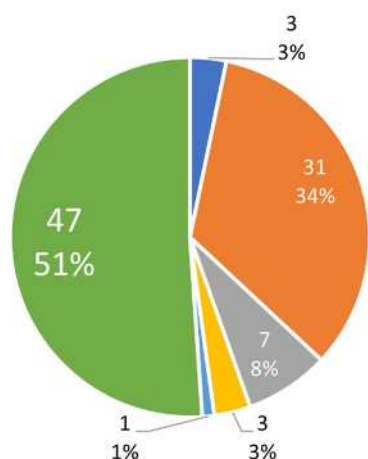
必要人数と件数（“-” 不足なし） 不足人数と件数

行ラベル	個数 / Q12.1
⊕0	1
⊕1	13
⊕2	10
⊕3	4
⊕4	8
⊕5	2
⊕7	1
⊕13	1
⊕18	1
⊕20	1
⊕23	1
⊕24	1
⊕29	1
⊕70	1
⊕103	1
⊕125	1
⊕-	47
総計	95

行ラベル	個数 / Q12.2
⊕0	3
⊕1	31
⊕2	7
⊕3	3
⊕8	1
⊕-	47
総計	92

不足人数と Q11

行ラベル	個数 / Q12.2
⊖1	31
⊕1	28
⊕2	1
⊕3	2
⊖2	7
⊕1	7
⊖3	3
⊕1	2
⊕2	1
⊖0	3
⊕1	2
⊕4	1
⊖8	1
⊕1	1
総計	45



問 14 農林水産部門で技術職員は必要数に対し何人不足していますか

問 15 農林水産部門で不足する技術職員の対応は

農林水産部門の 83%で“不足が無く”、不足している人数のほとんどは 1～3 名で、その約 93%が“1 職員で負担”で業務をこなしている

Q15 1 職員で負担 2 会計年度職員で対応 3 外部委託で対応 4 その他：

※Q14 と Q15 のデータ上の整合は取っていません

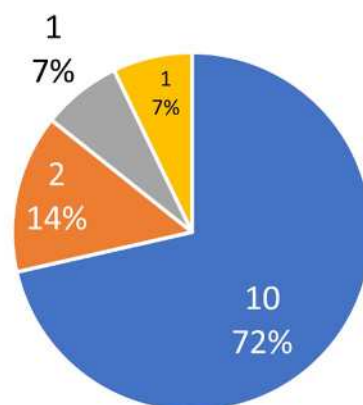
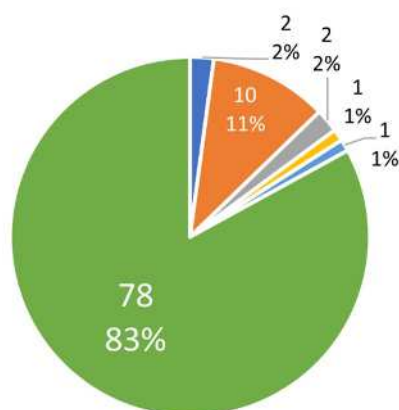
必要人数と件数（“-” 不足なし） 不足人数と件数

行ラベル	個数 / Q14.1
⊕1	8
⊕2	5
⊕4	1
⊕8	1
⊕10	1
⊕13	1
⊕16	1
⊕-	77
総計	95

行ラベル	個数 / Q14.2
⊕0	2
⊕1	10
⊕2	2
⊕3	1
⊕4	1
⊕-	78
総計	94

不足人数と Q11

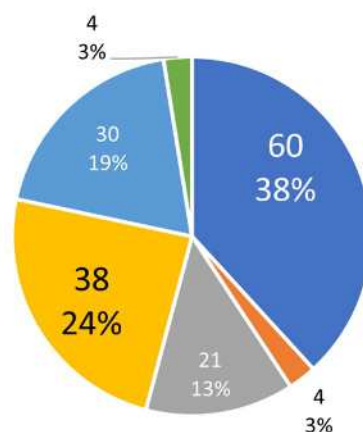
行ラベル	個数 / Q14.2
⊖1	10
⊕1	10
⊖2	2
⊕1	2
⊖3	1
⊕1	1
⊖4	1
⊕2	1
総計	14



問 16 現地の調査はどなたがしていますか（複数可）

地元（職員・地元会社）での対応が 62%あります。

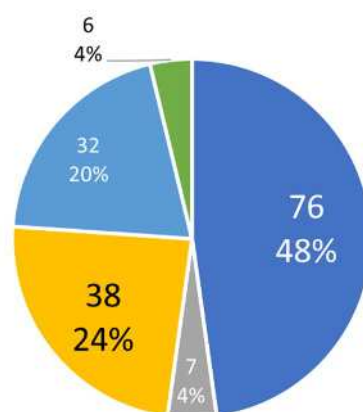
1 職員で対応	60												
2 「北海道道路メンテナンス会議」を活用	4												
3 「北海道建設技術センター」を活用	21												
4 地元の会社に委託	38												
5 大手の会社に委託	30												
6 その他	4												
<table border="1"> <thead> <tr> <th>行ラベル</th><th>個数 / Q16fK</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>☐ コンサル会社に委託</td><td>1</td></tr> <tr> <td>☐ 近隣のコンサルタント会社</td><td>1</td></tr> <tr> <td>☐ コンサルタント</td><td>1</td></tr> <tr> <td>☐ 地元以外の会社に委託</td><td>1</td></tr> <tr> <td>総計</td><td>4</td></tr> </tbody> </table>		行ラベル	個数 / Q16fK	☐ コンサル会社に委託	1	☐ 近隣のコンサルタント会社	1	☐ コンサルタント	1	☐ 地元以外の会社に委託	1	総計	4
行ラベル	個数 / Q16fK												
☐ コンサル会社に委託	1												
☐ 近隣のコンサルタント会社	1												
☐ コンサルタント	1												
☐ 地元以外の会社に委託	1												
総計	4												



問 17 補修の設計・積算はどなたがしていますか（複数可）

地元（職員・地元会社）での対応が 72%あります。

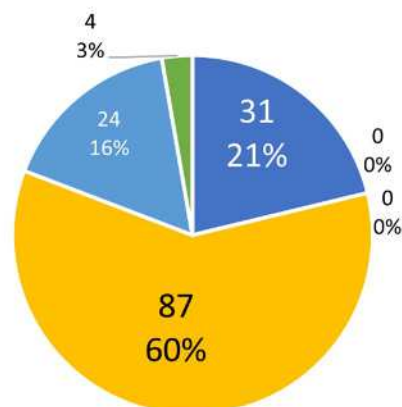
1 職員で対応	76																
2 「北海道道路メンテナンス会議」を活用	0																
3 「北海道建設技術センター」を活用	7																
4 地元の会社に委託	38																
5 大手の会社に委託	32																
6 その他	6																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>行ラベル</th><th>個数 / Q17fK</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>☐ コンサル</td><td>1</td></tr> <tr> <td>☐ コンサルタント</td><td>1</td></tr> <tr> <td>☐ 近隣のコンサルタント会社</td><td>1</td></tr> <tr> <td>☐ 設計会社</td><td>1</td></tr> <tr> <td>☐ 道内の会社に委託</td><td>1</td></tr> <tr> <td>☐ 地元以外の会社に委託</td><td>1</td></tr> <tr> <td>総計</td><td>6</td></tr> </tbody> </table>		行ラベル	個数 / Q17fK	☐ コンサル	1	☐ コンサルタント	1	☐ 近隣のコンサルタント会社	1	☐ 設計会社	1	☐ 道内の会社に委託	1	☐ 地元以外の会社に委託	1	総計	6
行ラベル	個数 / Q17fK																
☐ コンサル	1																
☐ コンサルタント	1																
☐ 近隣のコンサルタント会社	1																
☐ 設計会社	1																
☐ 道内の会社に委託	1																
☐ 地元以外の会社に委託	1																
総計	6																



問 18 補修はどなたがしていますか（複数可）

地元（職員・地元会社）での対応が81%あります

1 職員で対応	31												
2 「北海道道路メンテナンス会議」を活用	0												
3 「北海道建設技術センター」を活用	0												
4 地元の会社に委託	87												
5 大手の会社に委託	24												
6 その他	4												
<table border="1"> <thead> <tr> <th>行ラベル</th><th>個数 / Q18fK</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>⊕ 地元の会社に工事発注</td><td>1</td></tr> <tr> <td>⊕ 土木業者が工事</td><td>1</td></tr> <tr> <td>⊕ 入札により発注</td><td>1</td></tr> <tr> <td>⊕ 地元の会社に補修工事発注</td><td>1</td></tr> <tr> <td>総計</td><td>4</td></tr> </tbody> </table>		行ラベル	個数 / Q18fK	⊕ 地元の会社に工事発注	1	⊕ 土木業者が工事	1	⊕ 入札により発注	1	⊕ 地元の会社に補修工事発注	1	総計	4
行ラベル	個数 / Q18fK												
⊕ 地元の会社に工事発注	1												
⊕ 土木業者が工事	1												
⊕ 入札により発注	1												
⊕ 地元の会社に補修工事発注	1												
総計	4												

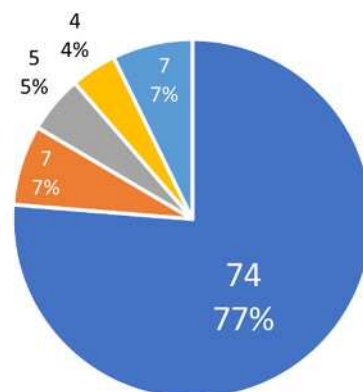


問 19 R5年度の外部人材の活用と活用していない場合の理由を教えてください

外部人材を活用した自治体は約77%。

- 1 活用した 2 予算が無かった 3 外部人材が見つからなかった
4 適当な支援制度がない 5 その他

行ラベル	個数 / Q19
⊕ 1	74
⊕ 2	7
⊕ 3	5
⊕ 4	4
⊕ 5	5
⊕ 活用したい意見がなかった	1
⊕ 活用の検討をしていたため	1
⊕ 必要でなかった	1
⊕ 当初から予定していなかった	1
⊕ R5は活用を検討しなかった	1
総計	95



問 20 R5年度に協力していただいた、外部人材はどちらの方で、それぞれ何人ですか
(複数可)

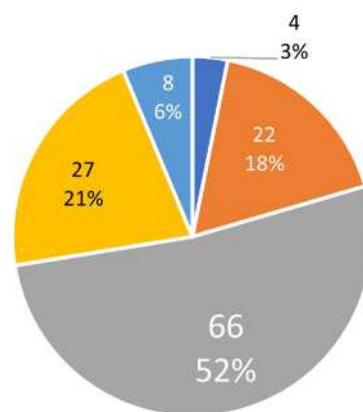
半数以上が地域おこし協力隊を活用。

1 国の職員 2 道の職員 3 地域おこし協力隊 4 民間企業

5 その他（包括連携協定など）

(それぞれを活用した自治体数)

1 国の職員	4	
2 道の職員	22	
3 地域おこし協力隊	66	
4 民間企業	27	
5 その他（包括連携協定など）	8	
行ラベル 個数 / Q20.5K		
☐ ソフトバンクとの包括連携協定		1
☐ 企業版ふるさと納税（人材派遣型）		1
☐ 集落支援員		1
☐ 総務省地方公営企業経営アドバイザー		1
☐ 地域プロジェクトマネージャー、移住コーディネーター		1
☐ 地域プロジェクトマネージャー、地域力創造アドバイザー		1
☐ 地域活性化起業人		2
総計	8	



問21 R5年度に外部人材を活用された目的は（複数可）

- 1 観光振興 2 DX対応（デジタル化の推進） 3 まちづくり（中心市街地活性化など）
 4 地域産品の開発・販路拡大 5 広報活動 6 地域の脱炭素化（ゼロカーボン）
 7 行政補助 8 地域活動の支援（集落支援など） 9 インフラの更新・長寿命化
 10 教育環境の充実 11 その他
 （それぞれを目的とした自治体数）

1 観光振興		49																																														
2 DX 対応（デジタル化の推進）		21																																														
3 まちづくり（中心市街地活性化など）		22																																														
4 地域産品の開発・販路拡大		33																																														
5 広報活動		21																																														
6 地域の脱炭素化（ゼロカーボン）		8																																														
7 行政補助		12																																														
8 地域活動の支援（集落支援など）		15																																														
9 インフラの更新・長寿命化		0																																														
10 教育環境の充実		18																																														
11 その他	<table><tr><th>行ラベル</th><th>個数 / Q21kK</th></tr><tr><td>ICT教育</td><td>1</td></tr><tr><td>アウトドア、企業誘致、スポーツ振興、シティプロモーションなど</td><td>1</td></tr><tr><td>スポーツの振興</td><td>1</td></tr><tr><td>スポーツ指導及び体育施設の管理、移住定住促進</td><td>1</td></tr><tr><td>移住・定住事業</td><td>1</td></tr><tr><td>移住・定住推進</td><td>1</td></tr><tr><td>移住促進</td><td>1</td></tr><tr><td>課題解決に向けた企画制作の推進</td><td>1</td></tr><tr><td>行政課題解決提案・支援、農業振興</td><td>1</td></tr><tr><td>栽培漁業推進員、移住定住コーディネーター、学校活動支援員</td><td>1</td></tr><tr><td>社会福祉士</td><td>1</td></tr><tr><td>就農支援、技術の継承</td><td>1</td></tr><tr><td>食に関する企画・運営</td><td>1</td></tr><tr><td>多文化共生、シティセールス</td><td>1</td></tr><tr><td>農業支援</td><td>1</td></tr><tr><td>農業振興</td><td>3</td></tr><tr><td>函館市青果物地方卸売市場活性化のためのアドバイス</td><td>1</td></tr><tr><td>文化振興、産業振興</td><td>1</td></tr><tr><td>有害鳥獣の駆除</td><td>1</td></tr><tr><td>猟区での活動・木育</td><td>1</td></tr><tr><td>林業振興、自然環境保全</td><td>1</td></tr><tr><td>総計</td><td>23</td></tr></table>	行ラベル	個数 / Q21kK	ICT教育	1	アウトドア、企業誘致、スポーツ振興、シティプロモーションなど	1	スポーツの振興	1	スポーツ指導及び体育施設の管理、移住定住促進	1	移住・定住事業	1	移住・定住推進	1	移住促進	1	課題解決に向けた企画制作の推進	1	行政課題解決提案・支援、農業振興	1	栽培漁業推進員、移住定住コーディネーター、学校活動支援員	1	社会福祉士	1	就農支援、技術の継承	1	食に関する企画・運営	1	多文化共生、シティセールス	1	農業支援	1	農業振興	3	函館市青果物地方卸売市場活性化のためのアドバイス	1	文化振興、産業振興	1	有害鳥獣の駆除	1	猟区での活動・木育	1	林業振興、自然環境保全	1	総計	23	24
行ラベル	個数 / Q21kK																																															
ICT教育	1																																															
アウトドア、企業誘致、スポーツ振興、シティプロモーションなど	1																																															
スポーツの振興	1																																															
スポーツ指導及び体育施設の管理、移住定住促進	1																																															
移住・定住事業	1																																															
移住・定住推進	1																																															
移住促進	1																																															
課題解決に向けた企画制作の推進	1																																															
行政課題解決提案・支援、農業振興	1																																															
栽培漁業推進員、移住定住コーディネーター、学校活動支援員	1																																															
社会福祉士	1																																															
就農支援、技術の継承	1																																															
食に関する企画・運営	1																																															
多文化共生、シティセールス	1																																															
農業支援	1																																															
農業振興	3																																															
函館市青果物地方卸売市場活性化のためのアドバイス	1																																															
文化振興、産業振興	1																																															
有害鳥獣の駆除	1																																															
猟区での活動・木育	1																																															
林業振興、自然環境保全	1																																															
総計	23																																															



問 22 R5年度に外部人材の活用に使った支援制度を教えてください

※制度名称を統一して一覧としています

行ラベル	個数 / Q22改
⊕ グリーン専門人材派遣制度	1
⊕ デジタル人材の確保支援事業	2
⊕ 移住コーディネーター	1
⊕ 企業人材派遣制度	1
⊕ 財務マネジメント強化事業	1
⊕ 自治法派遣	1
⊕ 集落支援員	1
⊕ 地域おこし協力隊	58
⊕ 地域プロジェクトマネージャー	3
⊕ 地域活性化起業人	20
⊕ 地域情報化アドバイザー	2
⊕ 地域力創造アドバイザー	3
⊕ 地方公共団体の経営	1
⊕ 地方自治法に基づく北海道職員の派遣	1
⊕ 地方創生人材支援制度	1
⊕ 道と市町村等の職員交流	2
⊕ 特別交付税で措置される以外の支援制度は活用していません。	1
⊕ 北海道からの派遣	1
⊕ 北海道地域振興派遣	3
総計	104

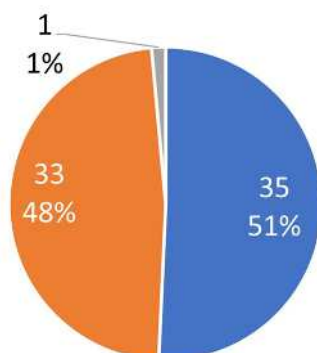
問 23 外部人材の活用に使った支援制度の使い勝手の印象を教えてください

”使い難かった”の回答はなく、”使い勝手が良かった”比率が若干大きい

1 良かった 2 ふつう 3 使い難かった

(Q19で活用したと答えた自治体の制度の使い勝手)

行ラベル	個数 / Q23
⊖ 1	68
⊕ 1	35
⊕ 2	33
⊕ 3	1
総計	69



問 24 地方自治体の人材不足を解決するための制度について、改善点や要望をお聞かせください

行ラベル	
⊕	小規模の自治体や都市部から離れた自治体については、なかなか多数の部門で新規採用者がいない状況。一般職員採用においては面接まで行うが、採用通知を出しても相手から採用を断ってくる時代となってきた。全道市単位や町村単位での大きな枠での採用試験で、一次試験が受かった者に対し面接通知が出せる様な制度を望む。※町村では、現在、振興局単位での新規採用の試験採用を行っている
⊕	専門的な知識やスキルを持つ人材を確保するために専門職に対する採用や研修プログラムの強化
⊕	企画振興課：外部人材の活用支援制度の設置だけでなく派遣プロセスにも支援（具体的な活用手段や人材の募集方法等）があれば更に活用しやすい。農林課：農業分野における技術普及員が不足しているため長年に渡って派遣してもらえる制度等が欲しい
⊕	地域おこし協力隊制度は多くの自治体が活用しているため、情報収集がしやすく隊員になることへのハードルも低くなっていると感じるが、卒業後の定住や起業がより増えるよう、金銭的な支援やアフターケア等の制度が充実すれば良いと考える。

「人口減少時代の地域政策に関する調査研究」
アンケート調査（政策編） とりまとめ

2024. 10. 20

一般財団法人 北海道開発協会

●目的

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」から、デジタルの力を活用した地域の社会課題解決と魅力向上を図る「デジタル田園都市国家構想」となった地方創生の道内自治体での活用状況とDXの推進、ゼロカーボンの取り組みについての動向を把握する。

●アンケート概要

対 象 政令指定都市を除く道内 178 市町村

期 間 2024. 7. 26～2024. 9. 6 (9. 20 まで延長)

方 法 ・ 依頼文書と調査票を郵送し、返信用封筒及びWeb で回答

- ・ 8/19 に 1 度目のリマインドを行いました。当初締切の 9/6 時点では、回答の返信が少なかったため、締め切りを 9/20 までに延長し、再度リマインドを実施しています。



●回答の状況

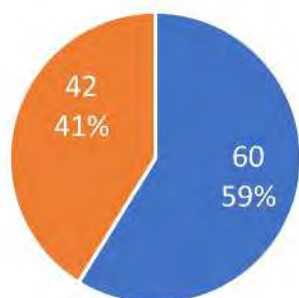
アンケートへの回答は、郵送での回答が 24 件 (13%)、Web での回答が 78 件 (44%)、合わせて 102 自治体より回答があり、アンケートの回収率は 57%となっています。

デジタル田園都市国家構想交付金制度（以下、デジ田交付金）の活用

・「デジタル実装タイプ」

デジタル技術を活用し、地方の活性化や行政・公的サービスの高度化・効率化を推進するため、デジタル実装に必要な経費などを支援

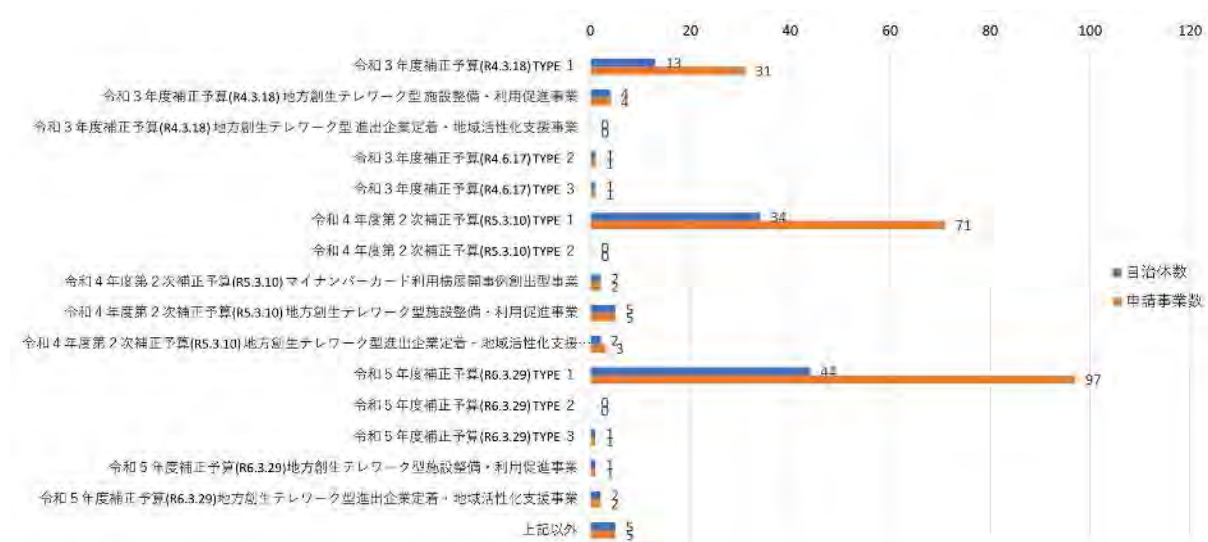
問1 デジ田交付金「デジタル実装タイプ」への申請の有無（N=102）



■ 申請した
■ 申請していない

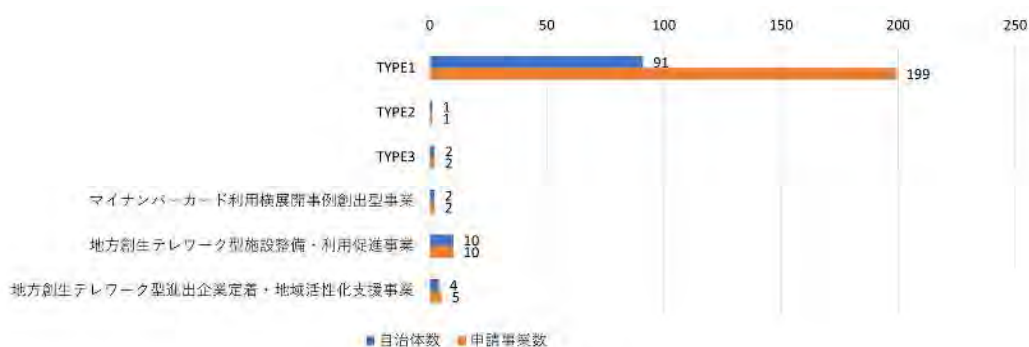
デジタル実装タイプへの申請は約 6 割の自治体が申請している

問2 申請したタイプと件数（N=60）



制度の経過と共に、申請する自治体と事業が増えている。特に TYPE 1については顕著に見られている

タイプ別集計（令和3年補正～令和5年補正（R5 補正 2 次を除く））



問3 申請に必要な実施計画書の作成方法 (N=60 複数回答)



新たに実施計画書を作成した自治体の半数は、他の計画等を参考に作成されている（19）。また、“他の自治体の計画・構想”のみの回答（10）は半数となっている（真似？）

問4 これまでの「地方創生推進交付金」との比較 (N=60)



変化を感じられない回答（変わらない・どちらともいえない・わからない）（40）を除くと、2/3が“申請しやすくなった”と感じている

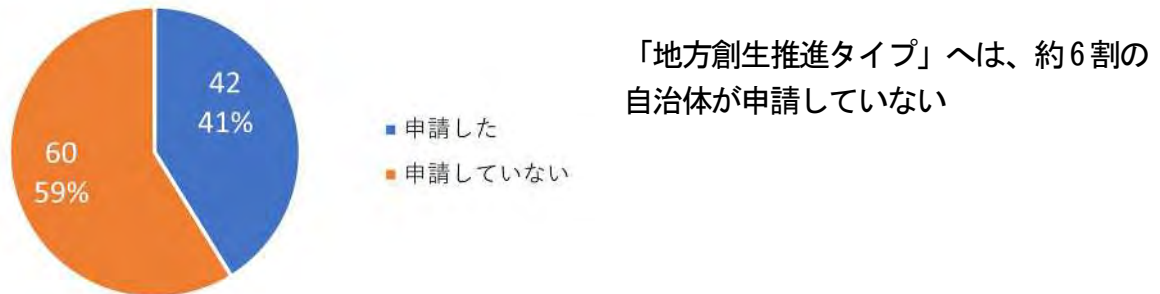
問5 「デジタル実装タイプ」に申請していない理由 (N=42 複数回答)



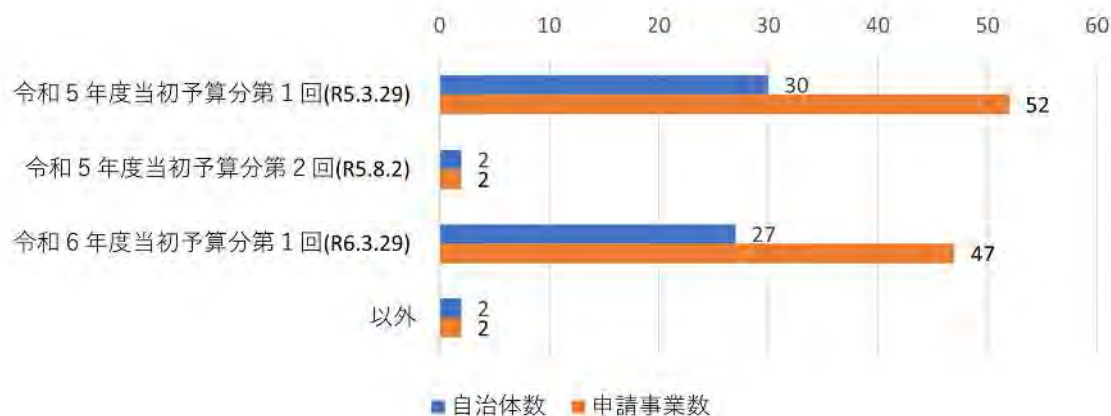
申請していない理由の半数以上に、“自治体の人的な余裕がない”ことが挙げられている

・「地方創生推進タイプ（先駆型・横展開型・Society5.0型）」
観光や農林水産業の振興等の地方創生に資する取組など（主にソフト事業）を支援

問6 デジ田交付金「地方創生推進タイプ」への申請の有無（N=102）



問7 申請したタイプと件数（N=42）



問8 申請するのに必要な実施計画書の作成方法（N=42 複数回答）

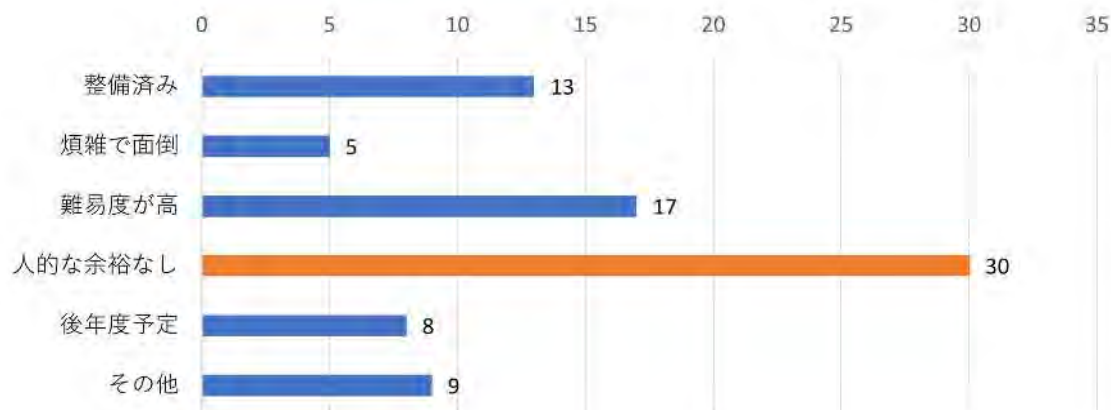


独自で新たに実施計画書を作成するのに、他の自治体計画・構想を参考にしているところはない。（独自性が必要？）

問9 これまでの「地方創生推進交付金」との比較 (N=42)



問10 「地方創生推進タイプ」に申請していない理由 (N=60 複数回答)



「デジタル実装タイプ」と同様、申請していない理由の半数に、自治体の人的な余裕がないことが挙げられている

・「地方創生拠点整備タイプ」

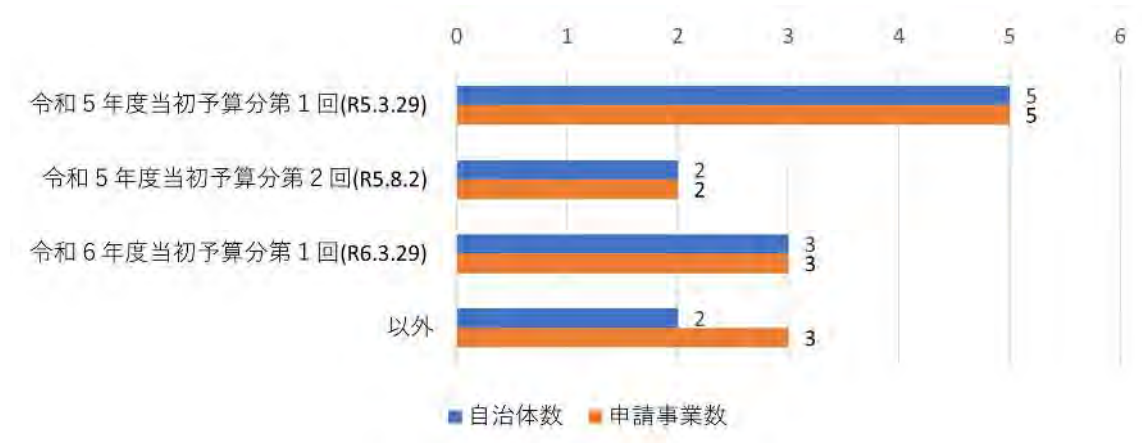
観光や農林水産業の振興等の地方創生に資する取組など（主にハード事業）を支援

問11 デジ田交付金「地方創生拠点整備タイプ」への申請の有無 (N=102)

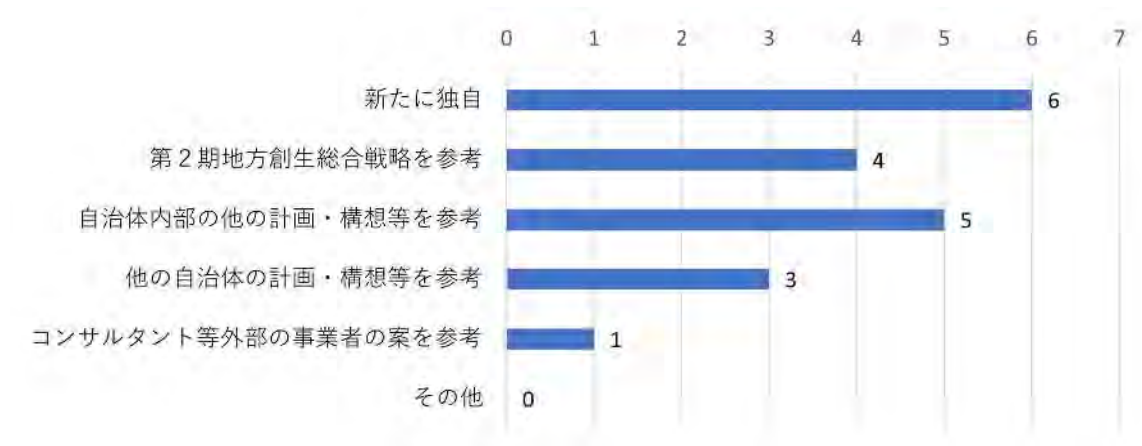


「地方創生拠点整備タイプ」へは約9割の自治体が申請していない

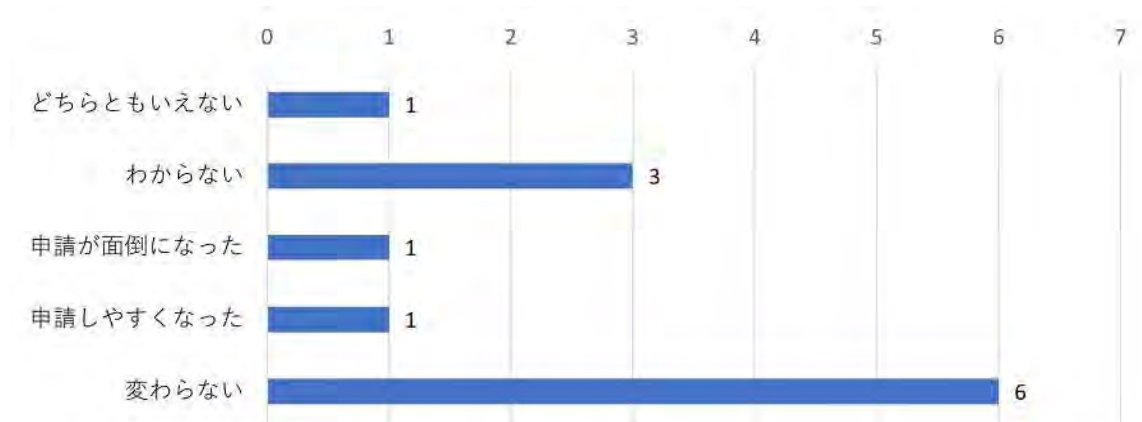
問 12 申請したタイプと件数 (N=12) ※以外は H30 交付



問 13 申請するのに必要な実施計画書の作成方法 (N=12 複数回答)



問 14 これまでの「地方創生推進交付金」との比較 (N=12)

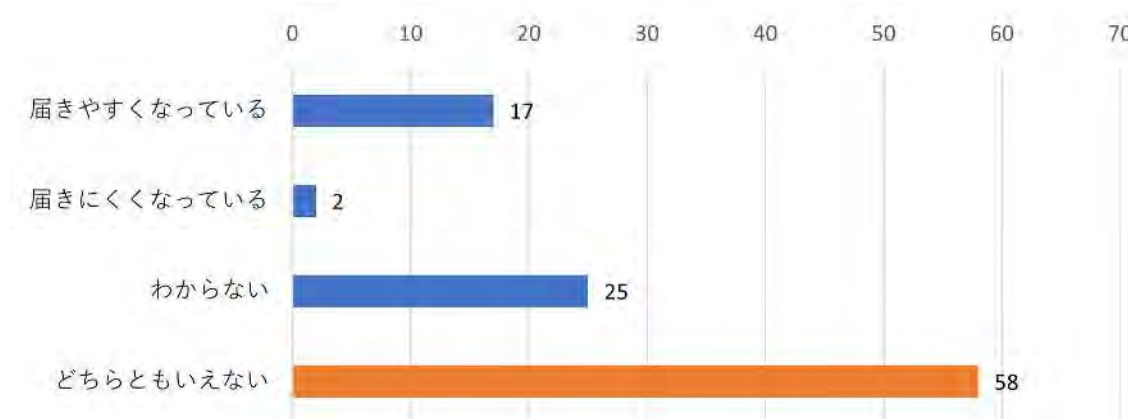


問 15 「地方創生拠点整備タイプ」に申請していない理由 (N=90 複数回答)



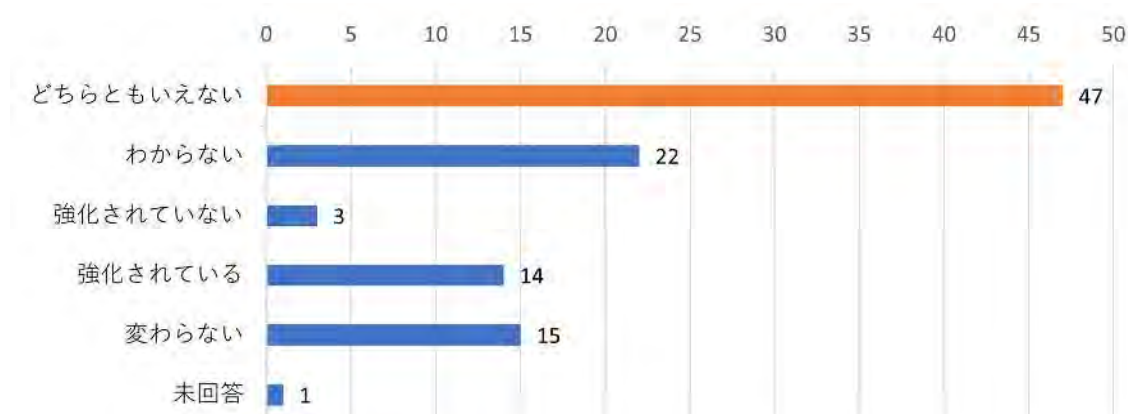
前2タイプと同様、“人的な余裕がない”理由が多い

問 16 デジ田交付金では、自治体から国への要望が届きやすくなっているか (N=102)



8割で明確な回答がない

問 17 デジ田交付金では、国から自治体へのコントロールが感じられているか (N=102)



問 18 デジ田交付金に対してのご意見

- ・デジタル実装タイプを活用して導入したシステム等のランニングコストへの財政措置があると活用がさらに進むと思います
- ・デジ田交付金の継続と内容の充実をお願いしたい
- ・デジ田交付金は、今後小さな町で必要になってくると感じるが、デジタル活用を町の方向性として示すことが難しいと思う
- ・各自治体の課題解決などの意欲的な取り組みに対し、交付され比較的自由度も高いことから、今度も継続を願いたい。また、実装タイプは使いやすく、職員が業務効率化だけでなく住民サービス向上について考える機会にもなっている
- ・事業の延長（交付期間の延長）についても、一層柔軟にご検討願いたい
- ・事前相談・申請に際して、実施計画書等の作成に要する作業量が多いため、横展開を図ることを目的としたメニューについては、申請段階からの資料共有を希望します
- ・実施計画の作成に労力を要することから、様式の簡略化をお願いしたい。R 6 新成分から地方創生推進タイプにおいても、デジタル社会の形成への寄与が必須の要件となったが、具体内事例等について共有をお願いしたい
- ・地方創生拠点整備タイプについては、地方版総合戦略に位置付けた事業が対象であり、位置付けていない場合は、交付決定までに変更・修正あるいは改定が必要であるという取り扱いを見直していただきたい
- ・幅広い財政支援策へと拡充することを求めます（ハード補助率の拡充等）。地方に過度な事務負担とならないよう、配慮願いたい
- ・変更申請時の通常変更と軽微変更の対象を簡素化してほしい
- ・様々な意味を含みますが、自治体の自由度は少なく感じます

「デジタル実装タイプ」「地方創生推進タイプ」「地方創生拠点整備タイプ」の3タイプについてアンケートを実施し、全てに申請された自治体は4、全てに申請していない自治体は28でした。申請していない自治体の理由をまとめると次のようになります。

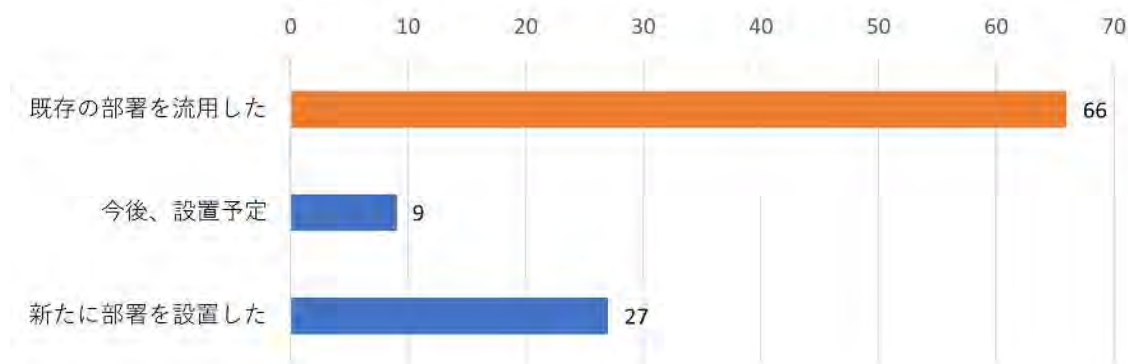
3タイプ全てに申請していない自治体の申請しない理由（N=28）



75%で“人的な余裕がない”と挙げた

DXの推進について

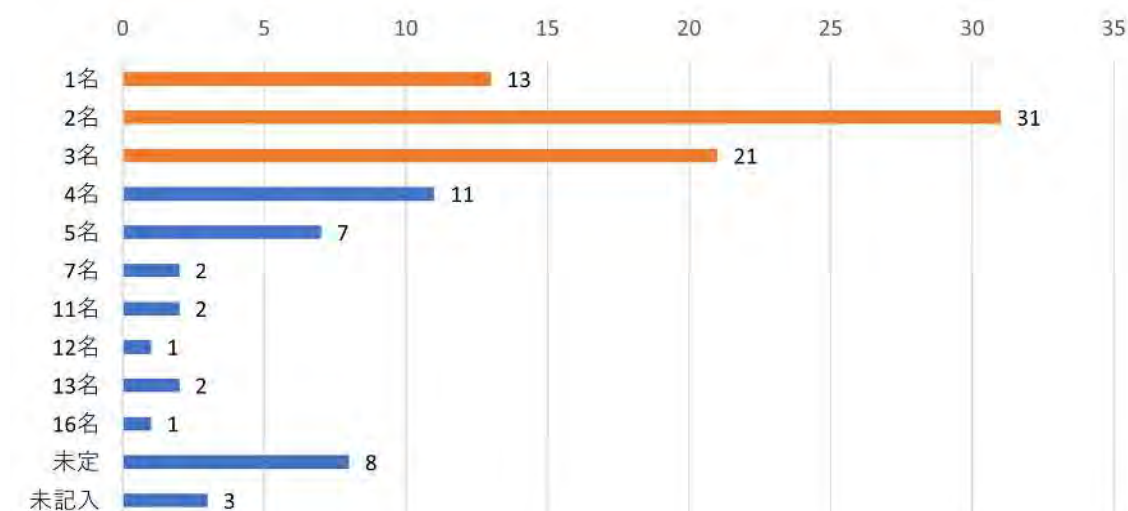
問 19 DXを推進するにあたって、専任の部署を設置したか (N=102)



新たに部署を設置されたのは 26%、既存部署を流用が 65%。今後設置予定の内訳は、
” 未定 ” が 6 自治体、 ” 令和 7 年度中 ” が 3 自治体

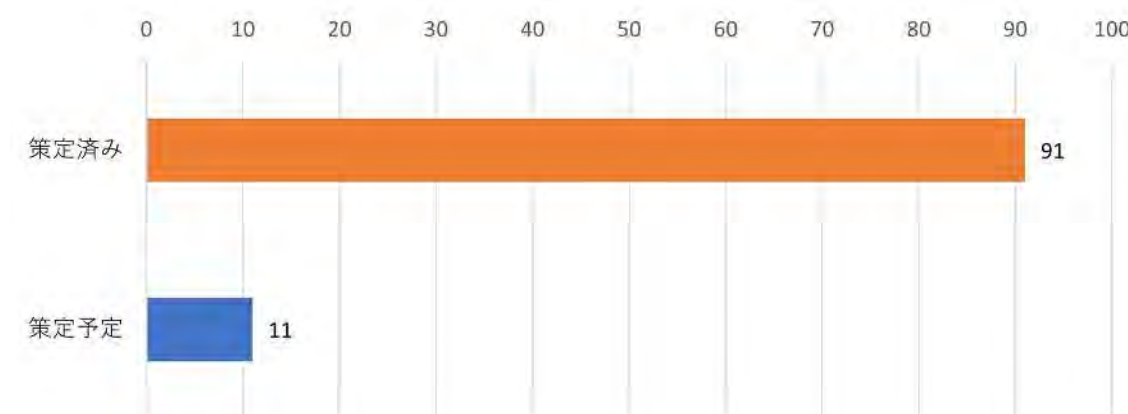
問 20 DXに関する担当部署名と兼務を含む担当職員数 (N=102)

担当職員が 1～3 名である割合は、未記入・未定を差し引くと 70%を超える



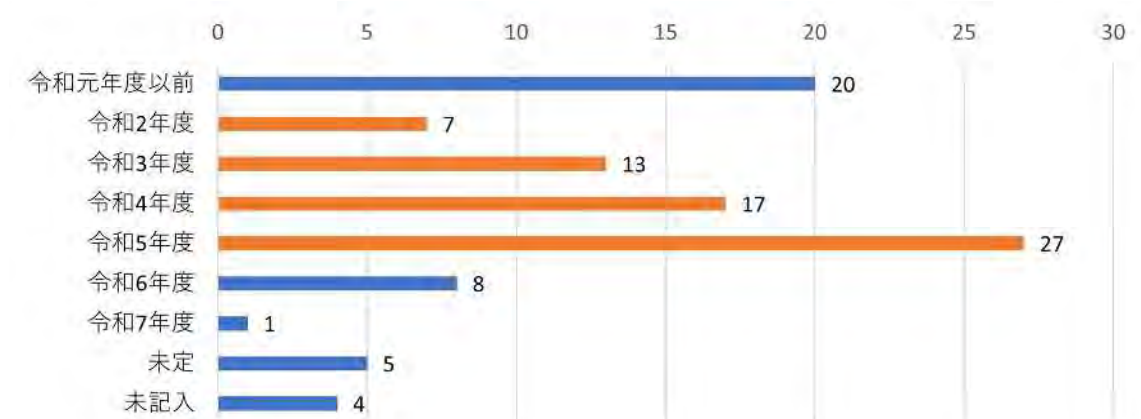
ゼロカーボンの取り組み状況

問 21 「地球温暖化対策実行計画」の「事務事業編」の策定状況 (N=102)



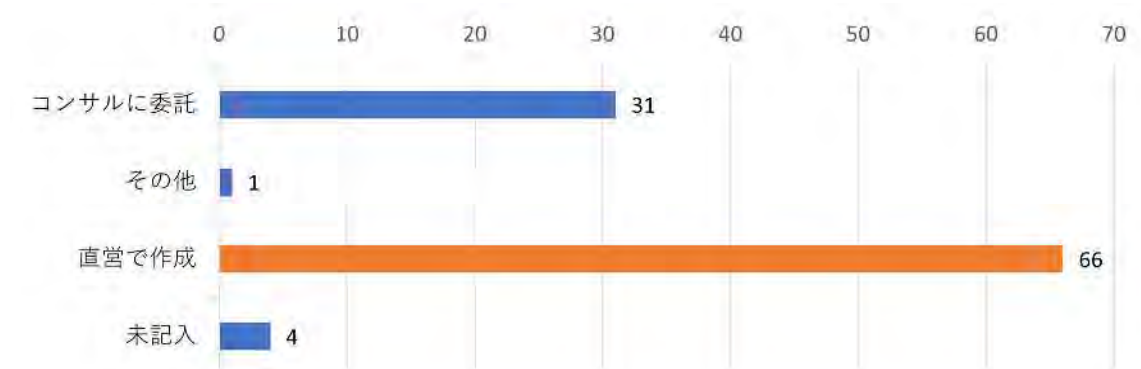
約 9 割が策定済み

問 22 「地球温暖化対策実行計画」の「事務事業編」の策定期間（N=102）



※年までの回答については、当年度とした2020.3（令和2年度）にあった、北海道の「ゼロカーボンシティ宣言」を受けて徐々に策定が増えているようです。未記入を除き、令和6年度までに策定されたのは75%

問 23 「地球温暖化対策実行計画」の「事務事業編」の作成方法（N=102）



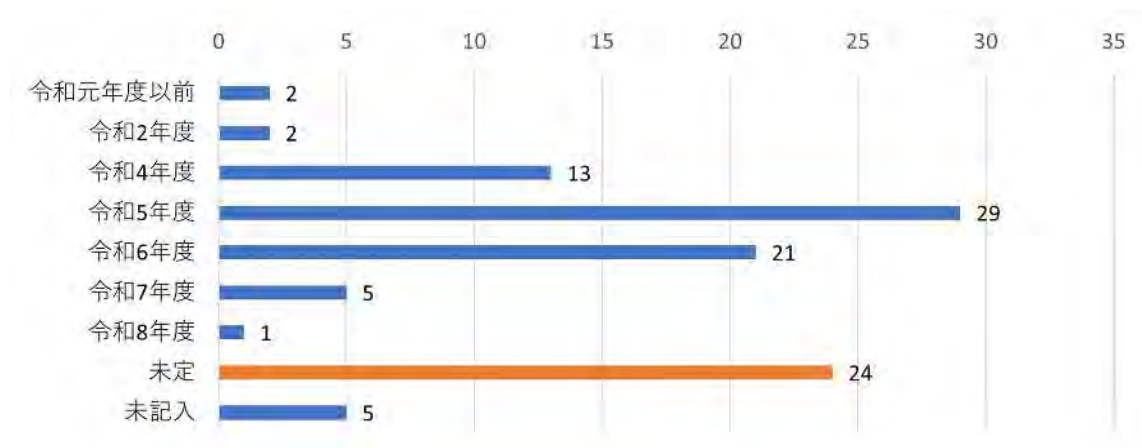
「事務事業編」を“直営で作成”された自治体が65%を占める

問 24 「地球温暖化対策実行計画」の「区域施策編」の策定状況（N=102）



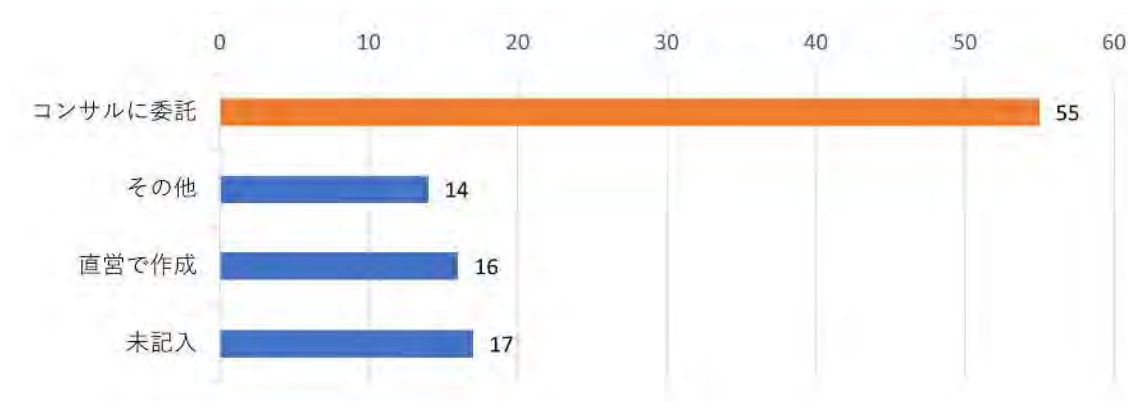
「区域施策編」を策定されている自治体は、現状では半々

問 25 「地球温暖化対策実行計画」の「区域施策編」の策定期間（N=102）



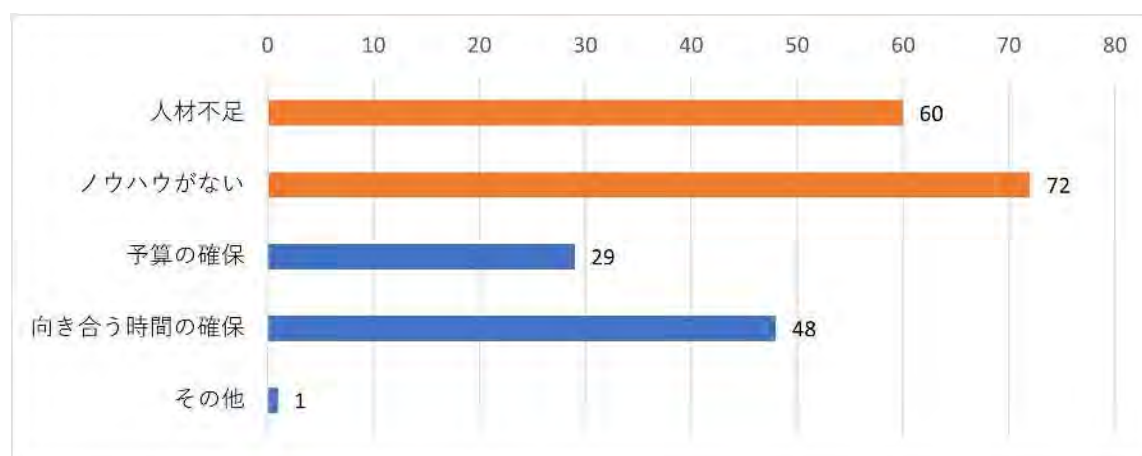
※年までの回答については、当年度とした約7割が令和6年度までに策定される中、24%が策定の時期が未定となっている

問 26 「地球温暖化対策実行計画」の「区域施策編」の作成方法（N=102）



「事務事業編」と異なり、半数以上が“コンサルへの委託”での作成となっている

問 27 「地球温暖化対策実行計画」の作成で苦労されたこと（N=102 複数回答）



“ノウハウ”の他、ここでも“人材不足”が6割の自治体で苦労されている

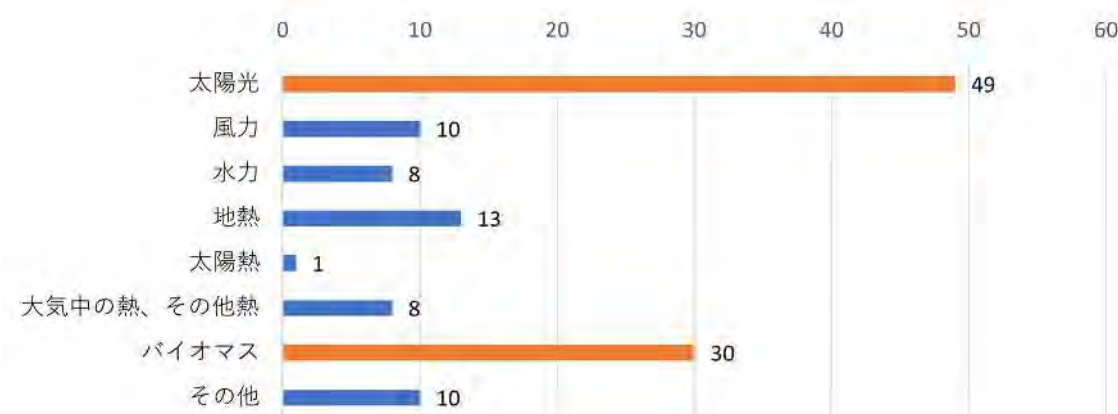
再生可能エネルギーについて

問 28 再生可能エネルギーの導入

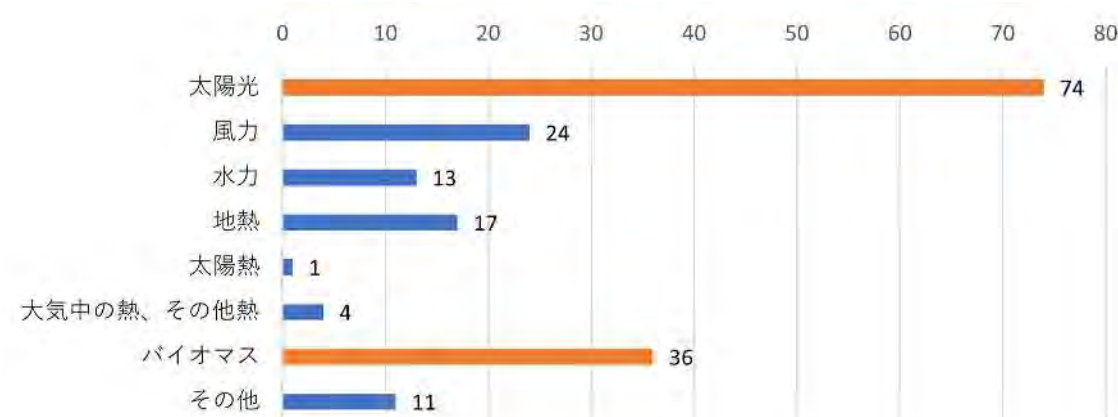


※導入済みには、自治体として関与していないものも含む

問 29 導入済みの再生可能エネルギー (N=73 複数回答)

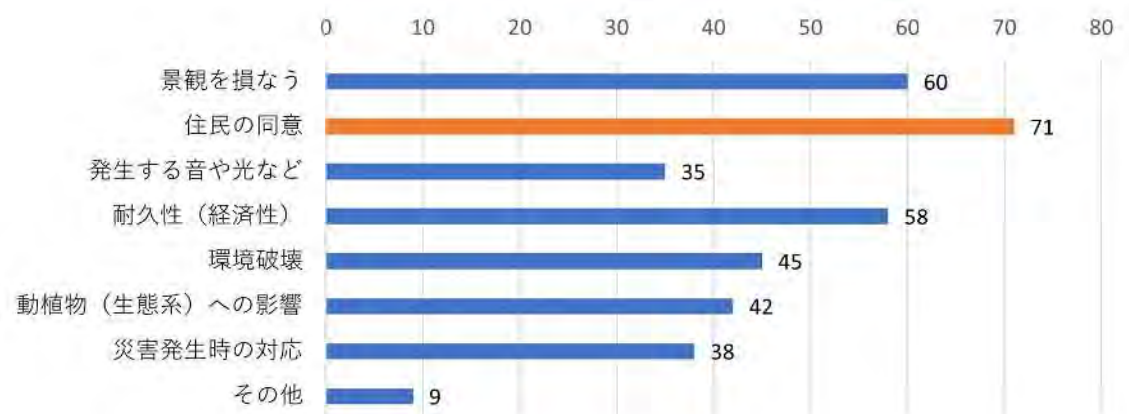


問 30 導入予定の再生可能エネルギー (N=73 複数回答)



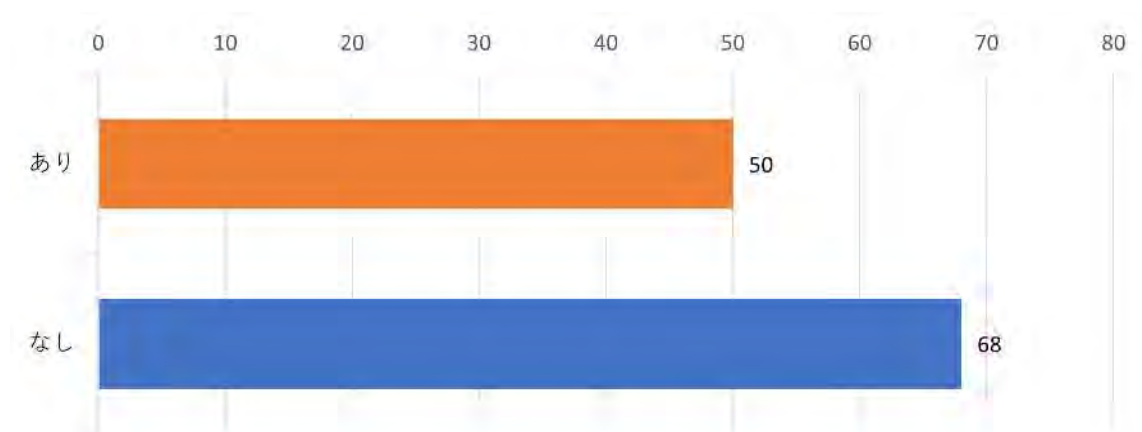
既設・予定の共に、地形等の建設地の条件を問わない、太陽光とバイオマスによる再生エネルギーが多い

問 31 再生可能エネルギーに対する懸念事項 (N=73 複数回答)



スマートシュリンク（賢く縮む）の選択

問 32 スマートシュリンク類する構想等（N=102）



回答のあった3割の自治体で、考慮されている？

回答された構想に類するものの整理・集計

行ラベル	個数 / 記述整理
スマートシュリンク SX ビジョンに基づき包括的に実施	1
学校を核とした公共施設を統合する「人生 100 年学びの拠点」整備	1
教育施設の集約化	2
公営住宅等長寿命化計画	1
公共交通の最適化	4
公共施設の集約化	8
公共施設再配置計画	1
公共施設等総合管理計画	2
小中学校の統廃合	1
情報管理基盤の民間委託	1
水道等のインフラ更新	3
第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略	1
町営バスの運営	1
町業務のアウトソーシング検討	1
都市マスタープラン	2
都市計画道路網の見直し	1
道路の維持管理	1
廃棄物中間処理施設の広域化	1
立地適正化計画	17
総計	50

※回答より自治体名を除いて整理しています

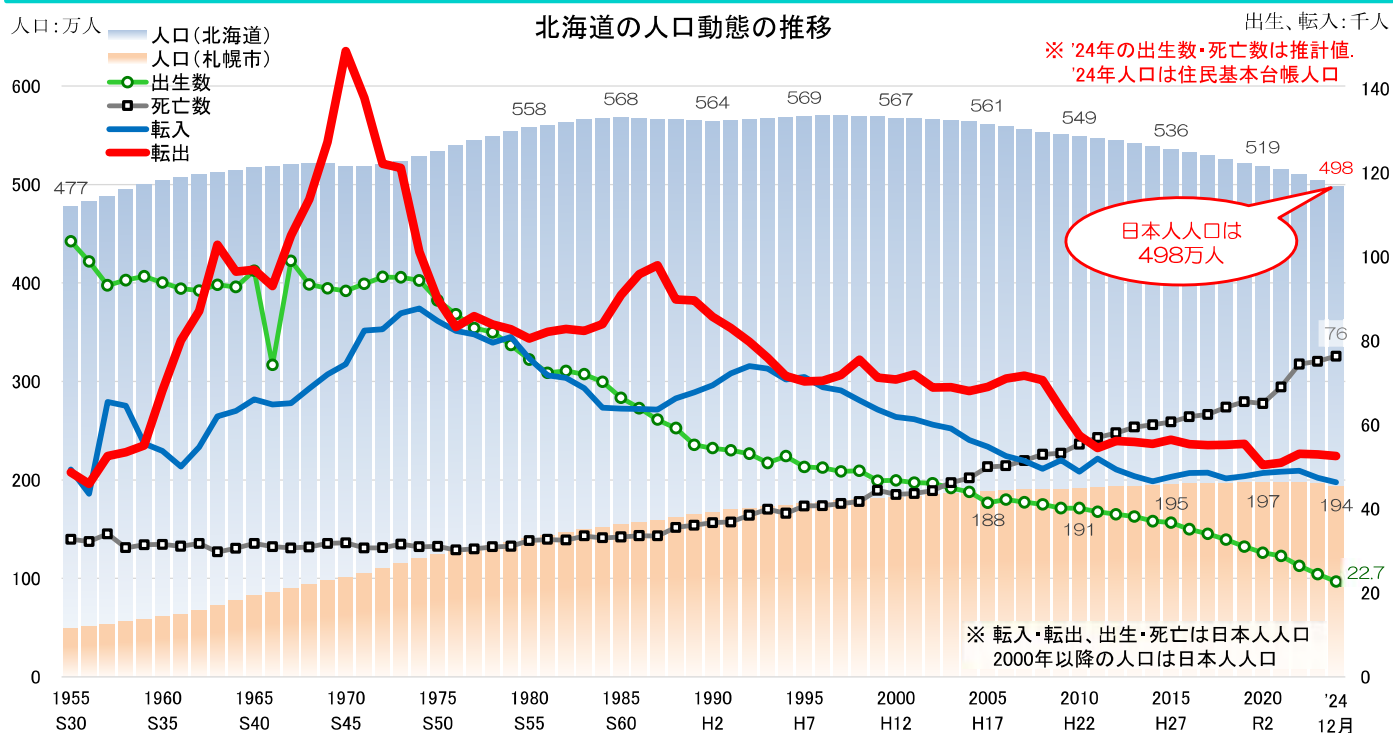
立地適正化計画や公共施設の集約の他、各自治体の状況に応じた多数の項目が検討されているようです

北海道の人口減少に関する資料

101 人口減少が続く北海道態～500万人を切った日本人人口



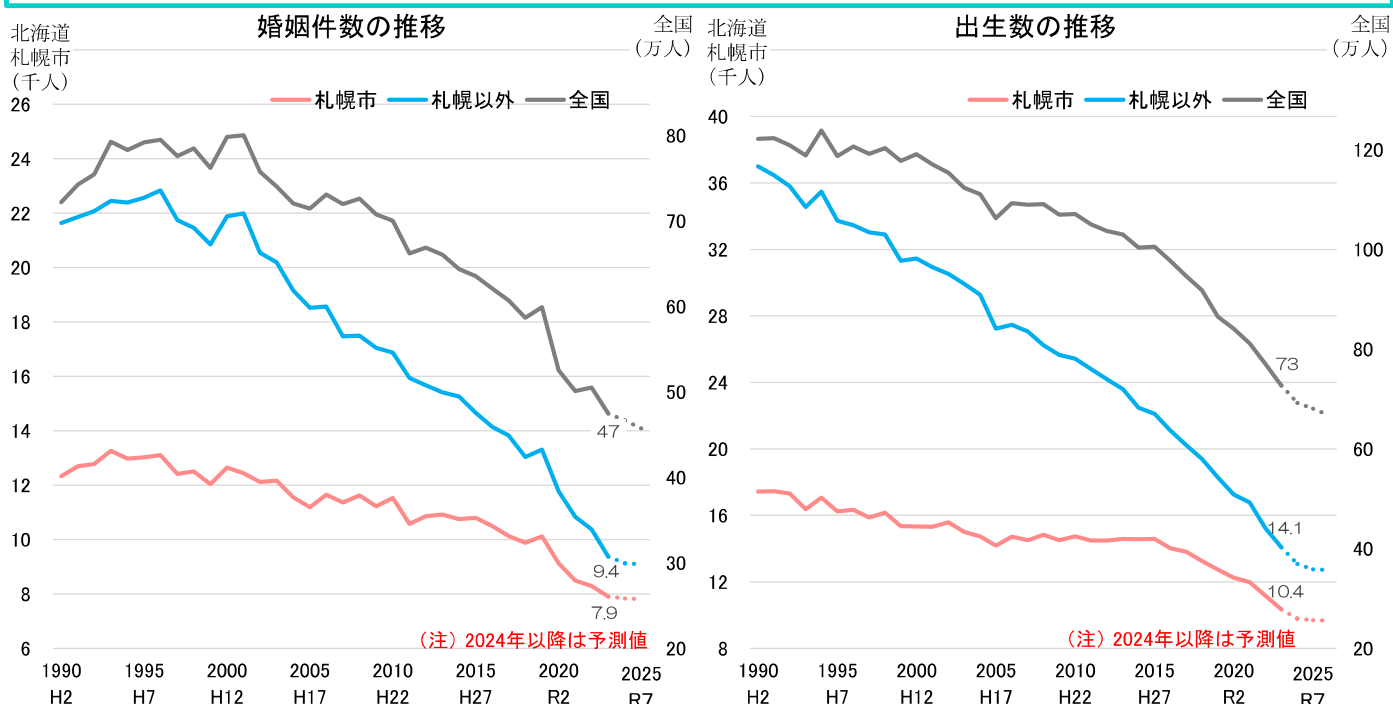
- 北海道の人口は、1995年の569万人をピークに減少傾向が続いており、2020年には522万4,614人（国勢調査）となりました。**日本人人口は**、2023年10月に504万人（推計）となり、2024年12月の住民基本台帳人口による集計では、**498万人**に減少しています。
- 1960年代より社会減が続いており、2015年以降は転出超過が縮小しましたが、2022年以降には拡大しています。1970年代後半から出生数の減少が続いており、2003年以降は自然減が拡大傾向です。



102 コロナ禍で婚姻件数が減り出生数の減少が続く



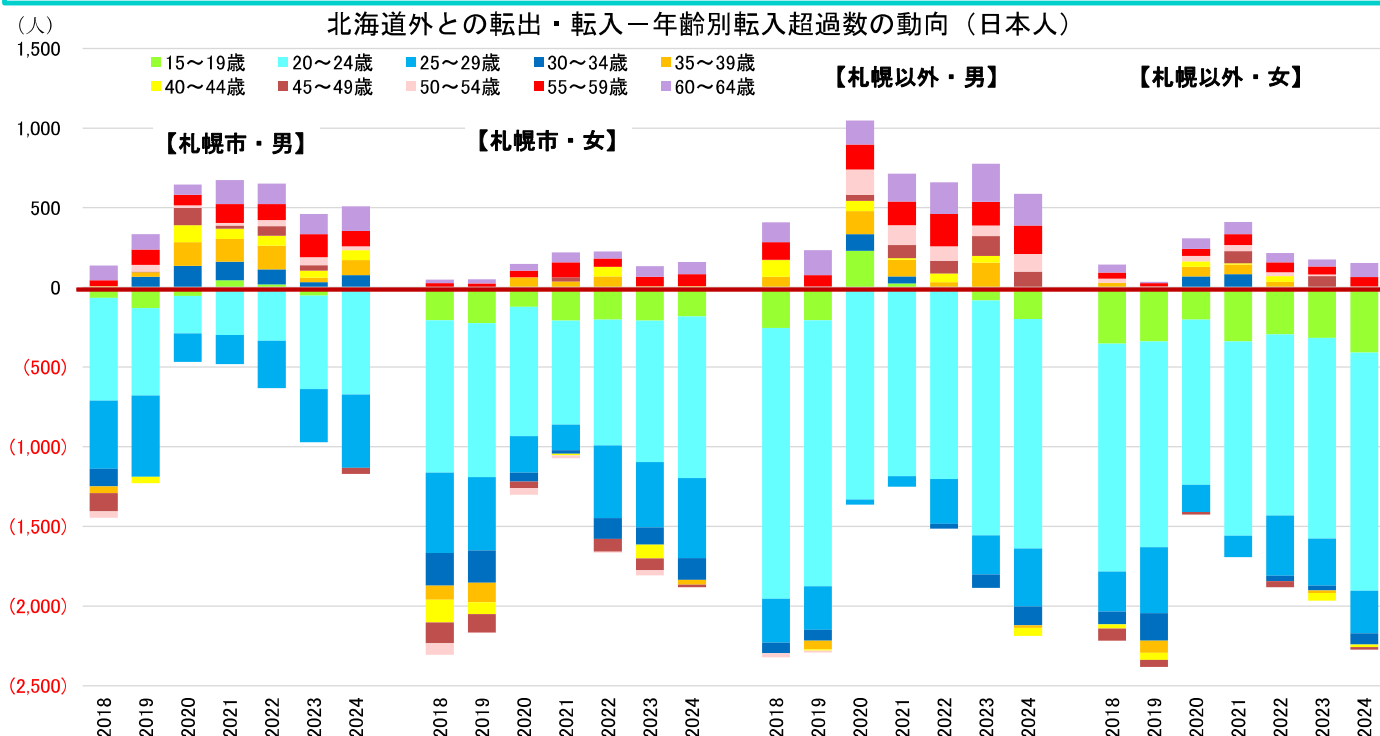
- 2020年以降の新型コロナウイルス感染症の流行によって、若者の出会いの機会が制約され、婚姻件数が落ち込みました。これに伴って、出生数も大きく減少しています。
- 北海道における2023年の出生数は24,430人で10年前に比べ▲36%減少しました。2024年も婚姻件数の減少傾向が続いていることから、**2025年の出生数は22,300人程度**になると予測されます。北海道では合計特殊出生率(TFR)も低下傾向が続いており、2023年には**1.20**まで低下しました。特に札幌市のTFRは低く、**0.96**にまで下がっています。



103 2021年以降は東京圏への若者の流出が再び拡大傾向



- コロナ禍以降、北海道外への転出超過数は、増加傾向が続いています。特に、15～29歳までの若者層が9割以上を占めている状況にあり、男性では30歳台以降で転入超過に転じますが、女性では30～40歳台の転入超過がほとんど見られません。
- 札幌市と札幌市以外の市町村でも、傾向は変わりませんが、札幌以外の地方では女性の15～19歳の転出超過数が多いのが特徴的です。

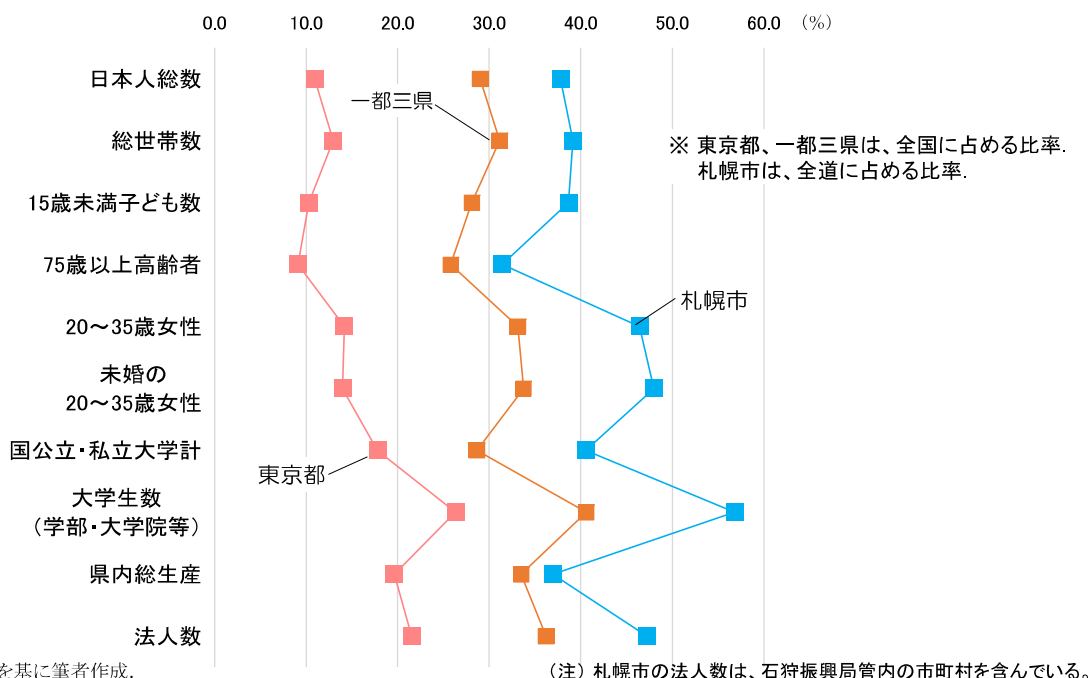


出典：総務省「住民基本台帳人口移動報告」を基に筆者作成。

104 東京圏への人口集中に比べても札幌への集中が顕著



- 東京圏には全国の3割の人々が住んでいますが、札幌市は全道人口の38%を占めており、さらに高い集中度となっています。
- 都市部に住む若い女性は人口比よりも高い割合となっており、特に、札幌市の比率の高さが顕著です。これは大都市に大学が集中しており、大学生が多く住んでいることが要因の一つと考えられます。道内の大学生数では、札幌市が6割近くを占めています。
- 東京圏には、全国の法人数の36%が集中し、GDPでも全国の3分の1を産出しています。札幌周辺には法人総数の半分近くが集積していますが、札幌市の付加価値生産は、ほぼ人口比となっています。

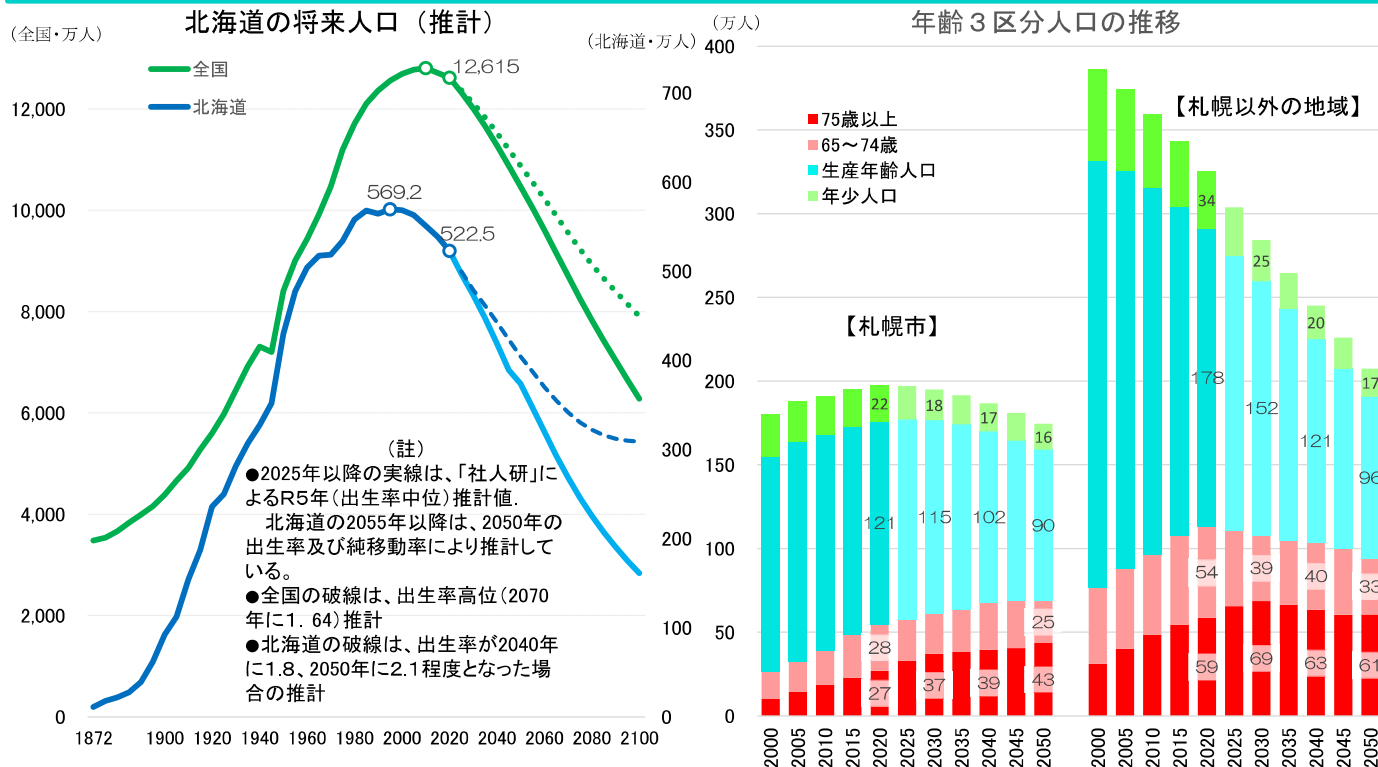


出典：国勢調査、学校基本調査等を基に筆者作成。

105 北海道の将来人口推計～このままでは2100年には150万人に



- **北海道**の人口は、2050年に374万人まで減少すると予想されています。政策努力により2050年以降の出生率を2.1程度まで引き上げても、人口減少は続き、**2100年には約300万人**と予想されます。
- 札幌以外の市町村の減少は急激で、2050年には人口が3分の2に縮小します。特に若い世代の減少が著しく、生産年齢人口は半減すると予想されます。また、75歳以上人口は2030年まで増加します。

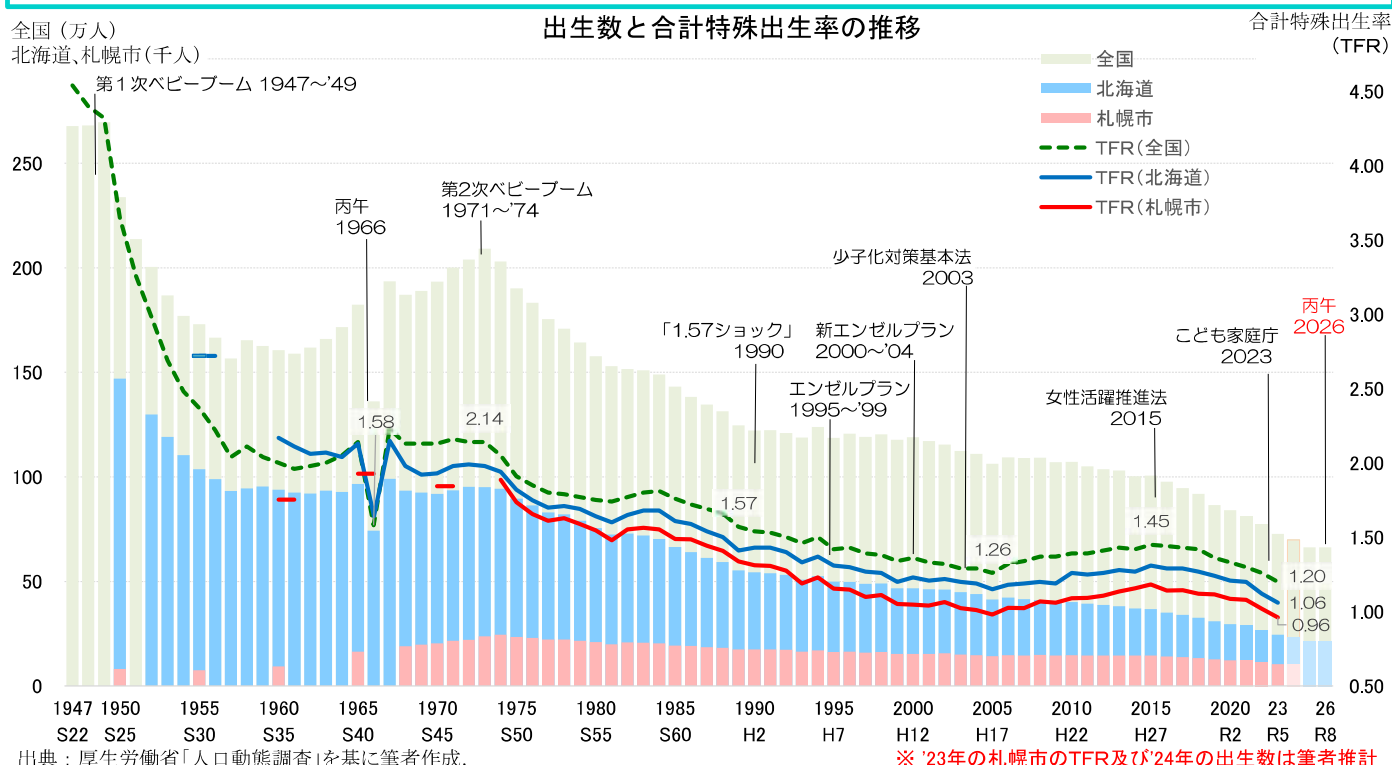


出典：総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」、「日本の地域別将来推計人口（令和5（2023）年推計）」を基に筆者作成。

106 減少傾向が続く出生数に歯止めをかけなければ…

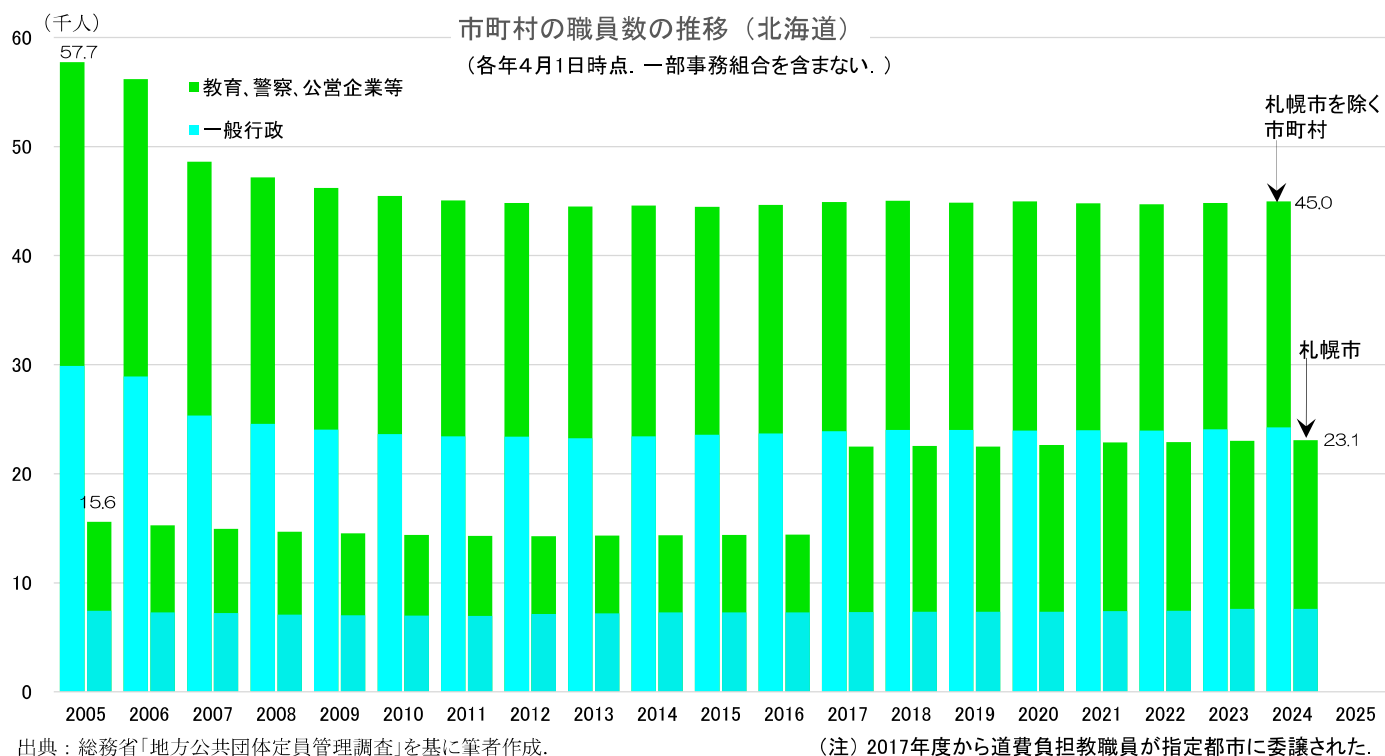


- 国は、こども基本法に基づき、2023年12月に、政府全体のこども施策の基本的な方針等を定める我が国初の「こども大綱」を閣議決定しました。さらに、2024年6月5日には、子ども・子育て支援法など少子化対策関連法が成立し、親の就労を問わず保育を利用できる「こども誰でも通園制度」が始まります。
- 一方、コロナ禍での婚姻件数の減少により、**‘24年の全国の出生数は70万人を下回ります**。更に、直近の婚姻ペースから見ると、「丙午（ひのうま）」の**‘26年には66万人程度に減少すると予想されます**。



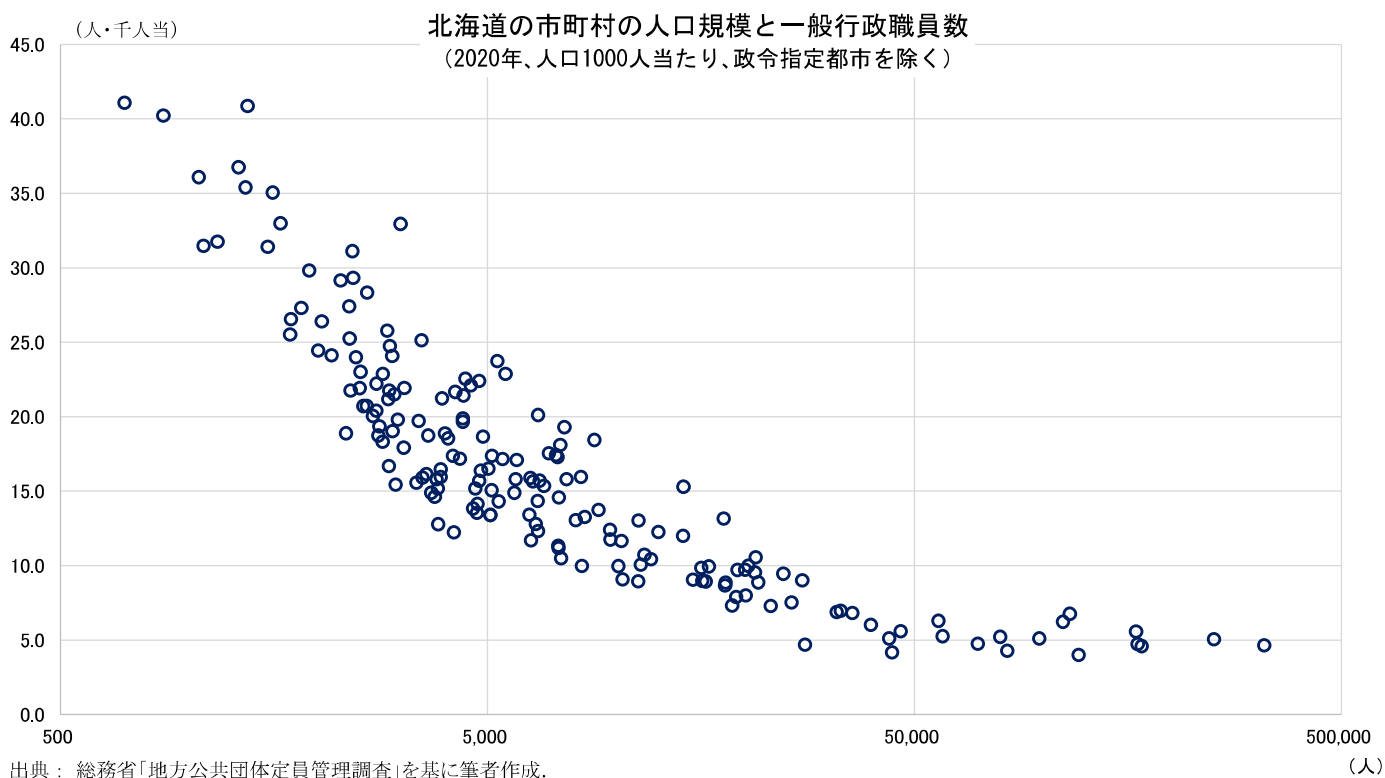
201 近年の市町村職員数は横ばいで推移

- 市町村の職員数は、地方財政の健全化の下で、2000年代に大きく減少しました。2010年代に入っからは、地方分権の推進や災害対応など行政需要の多様化・複雑化を背景に、横ばいからやや増加に転じています。2024年の職員数は、73,159人となりました（一部事務組合の約5千人を含まない）。
- 生産年齢人口の減少に伴い、民間及び行政の幅広い分野で人手不足が顕在化しています。北海道の市町村でも、技術職をはじめ必要な職員の採用予定数が確保できない状況が見られています。



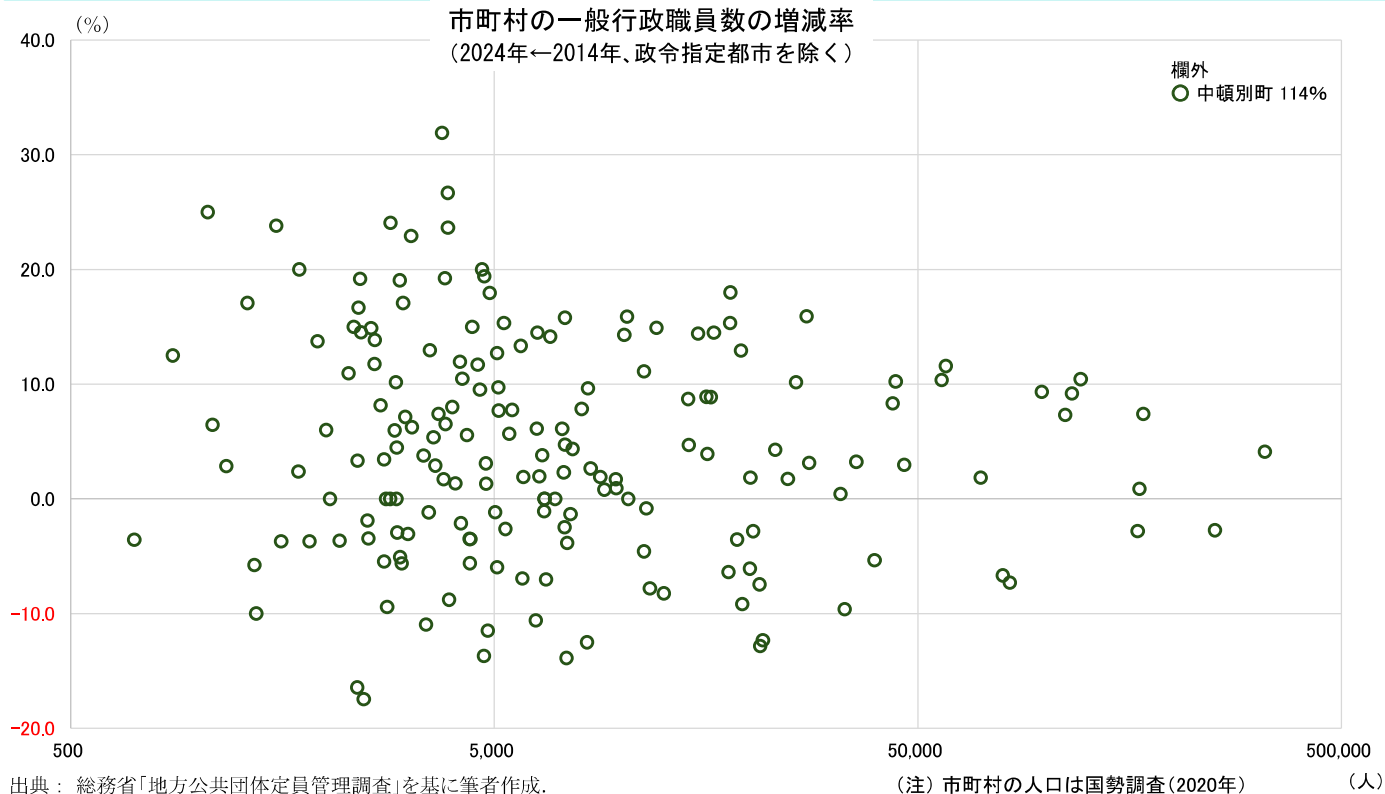
202 小規模な市町村では職員の絶対数が不足

- 基礎自治体である市町村は、規模の大小にかかわらず一定水準の住民サービスの提供が求められています。このため、小規模市町村では、人口当たりの職員数が大きくなる傾向がみられます。
- しかしながら、職員の絶対数が少ない市町村では、職員が複数の業務分野を兼務したり、外部資源（民間委託等）を活用したりして、なんとか対応している実情にあります。



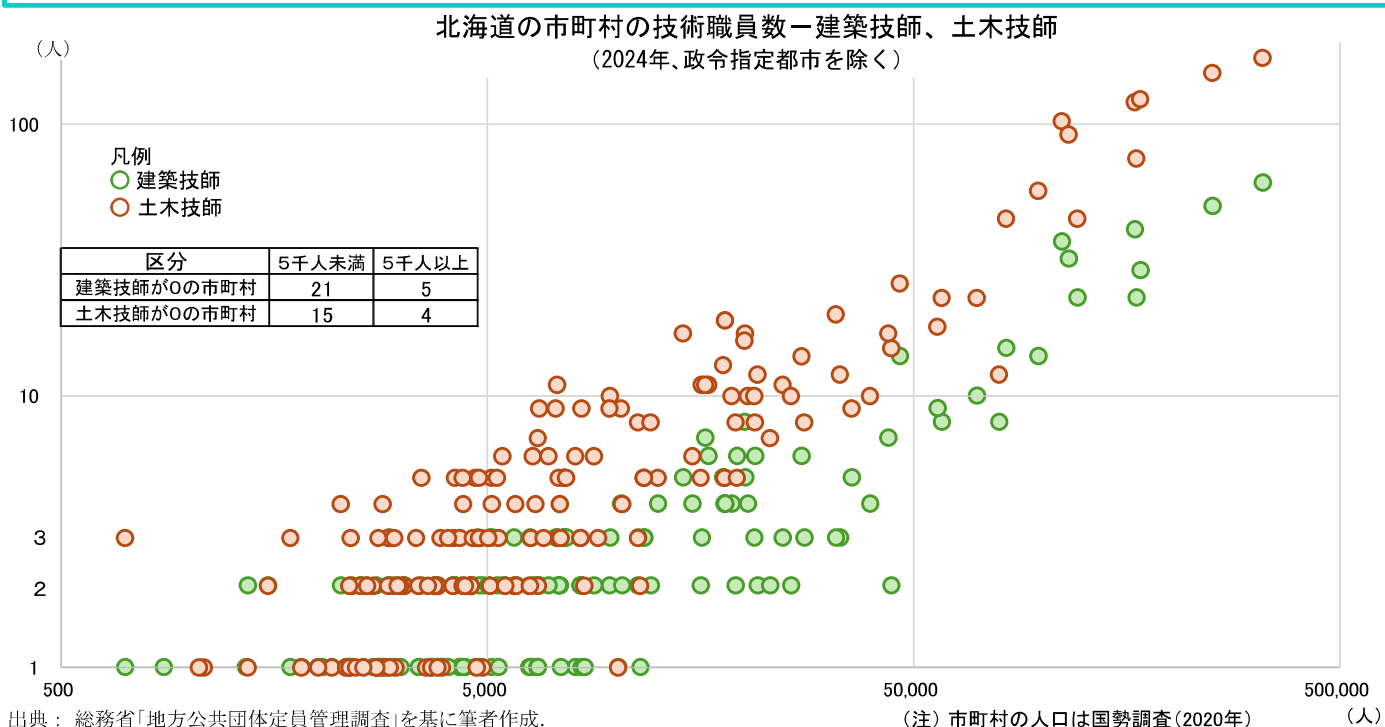
203 市町村毎に異なる課題や職員構成

- 2010年代には市町村職員がやや増加する傾向となりましたが、市町村毎にみると増減の状況は様々となっています。
- 小規模な市町村では、人口や経済状況の変化を背景に、行政に求められる役割が多くなっているところもあり、これに対応して職員も増加しているようです。



204 多くの市町村で技術系職員が不足

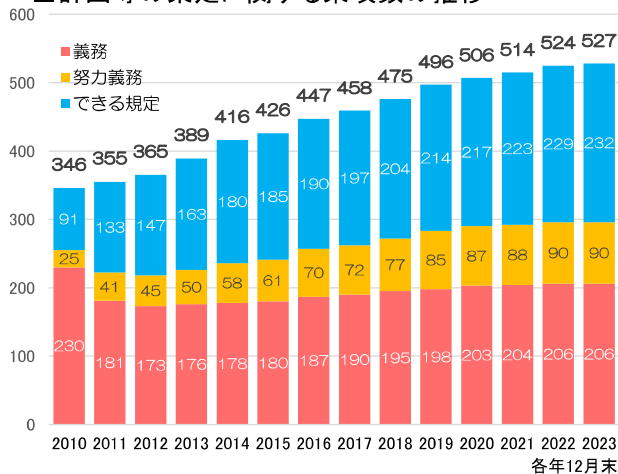
- 自然災害の多発や公共施設の老朽化等を背景に、道路・河川等の維持管理、公共施設の再編(建築)、都市計画の見直しなど市町村の建築・土木技術職員の仕事は増える傾向にあります。
- 民間企業との競合等もあり、地方公共団体では建築・土木技師、保健師など専門技術職の確保が困難となっています。特に小規模自治体では、技術職員の採用について、「応募がほとんどない」状況も少なくありません。北海道では、職員のうち建築・土木技師が1~2名もしくはゼロという市町村が約4割にのぼっています(2024年)。



205 増える一方の市町村職員の仕事

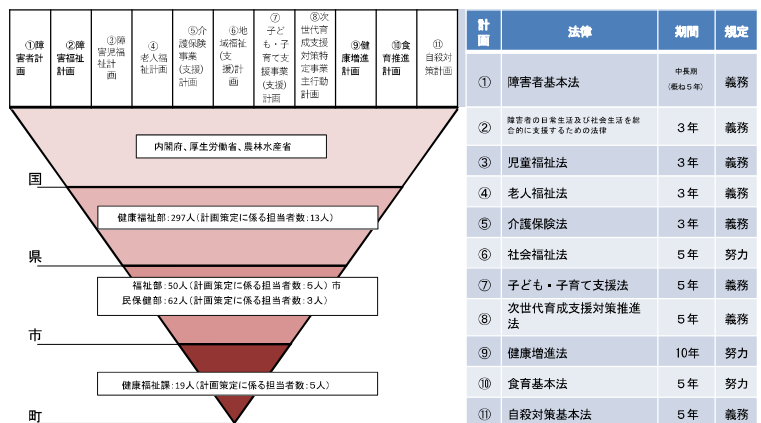
- 日本の行政システムでは、国、県、市町村の役割が必ずしも明確に区分されておらず、むしろ「融合型」で業務が進められています。むしろ、福祉や教育など住民生活に近い仕事では、市町村職員が現場を担っています。
- かつては、「機関委任事務」など自治体が国の「下請け」として行う仕事も多かったのですが、地方分権改革の進展によって、国による自治体への関与は限定的になりました。
- 一方、少子化・高齢化や相次ぐ災害の発生、人々の権利意識など、国と地方を通じた行政ニーズが拡大しています。これに対応し、国は法律を制定して、補助金や規制等の施策を進めますが、その際に、自治体の取り組みを促す仕組みも必要となり、自治体における「計画」策定の増大として現れています。
- 自治体が行政計画を策定し、成果目標の設定など計画的・効率的に政策を進めていくことは、基本的には重要なことです。しかしながら、策定過程での住民意見の聴取や審議会を設置、KPIの設定やPDCAサイクルなども求められ、小規模な市町村では対応困難となっているところも見られています。

■ 計画等の策定に関する条項数の推移



出典：「計画策定に関する条項数について」（内閣府調べ）を基に筆者作成。

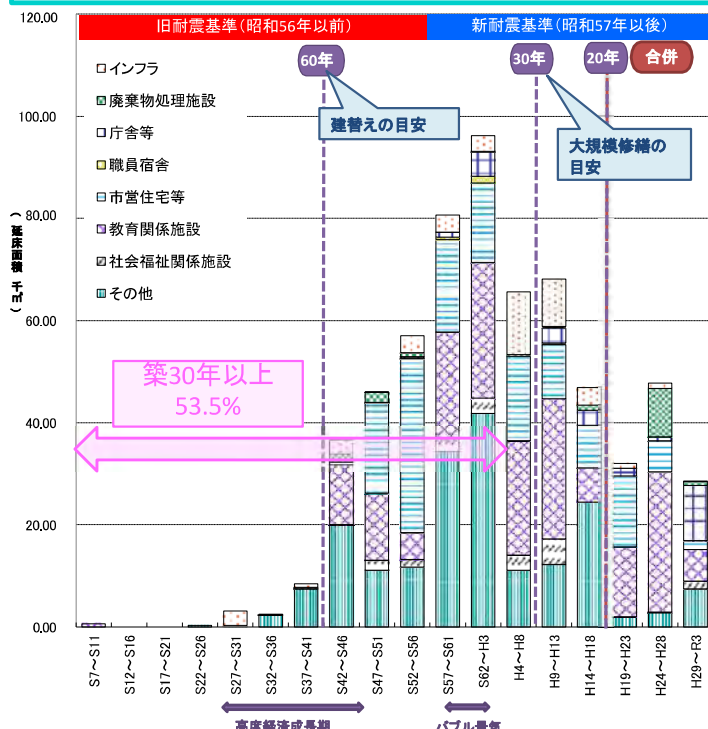
■ 逆三角形の構造（平均的な規模な県・市・町におけるイメージ）



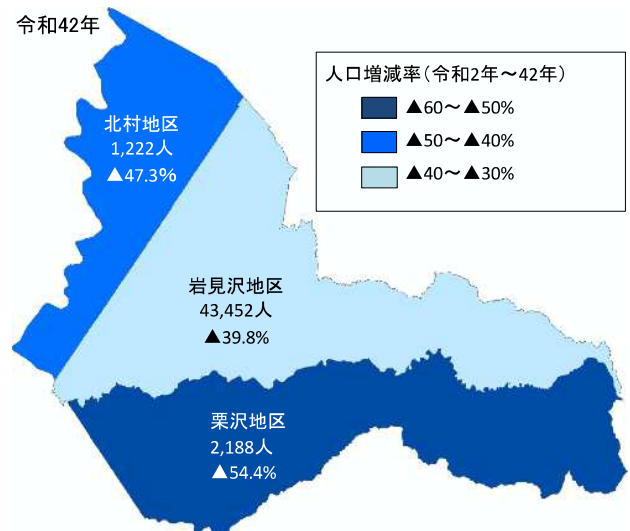
（資料）「効率的・効果的な計画行政に向けて」（令和5年2月20日）

206 人口減少に伴い市町村職員の仕事は複雑化

- 北海道の市町村においても、老朽化が進む公共施設の維持管理への対応に直面しています。公共施設は、一般に30年で大規模改修、60年程度で廃止を迎えますが、道路や上下水道などのインフラは廃止が困難ですから、長寿命化と計画的な更新に取り組んでいく必要があります。また、バブル景気前後に建設された小中学校や福祉施設などの「ハコモノ」は、人口減少によるニーズの変化に対応した改修や再編に取り組んでいくことが求められています。



令和42年



※上下水道等のインフラは、利用者の減少を前提とした施設の更新を検討しなければなりません。

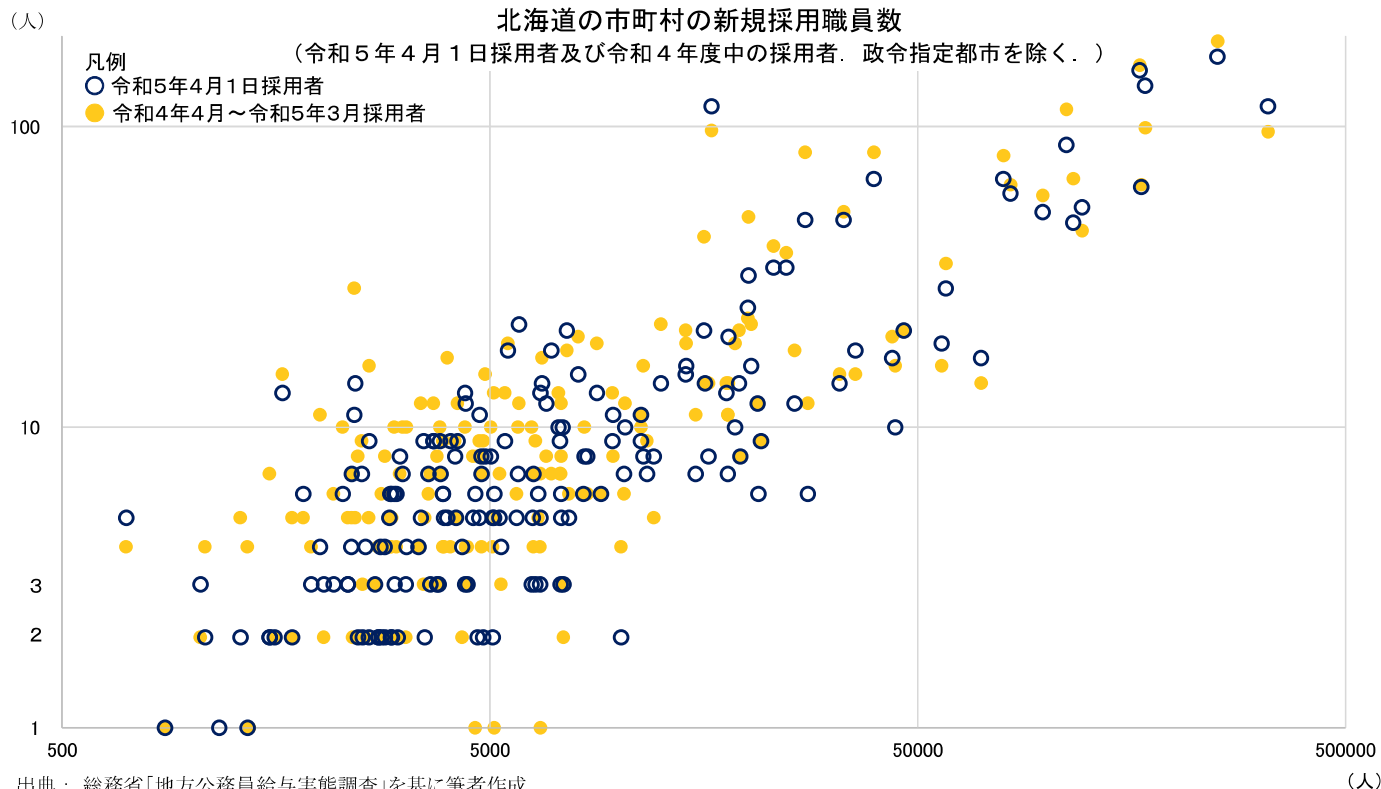
※少子化の進行に伴って、小中学校の統廃合は避けてられませんが、学校は地域コミュニティの中核を担っていることから、再編に際しては地域住民との慎重な合意形成が求められます。

（出典）岩見沢市「岩見沢市公共施設等総合管理計画（令和6年改訂版）」より。（左）建築物系公共施設の建築年別延床面積、（右）地区別人口と増減率（推計値）

207 職員を増やしたくても採用試験に応募がない市町村も



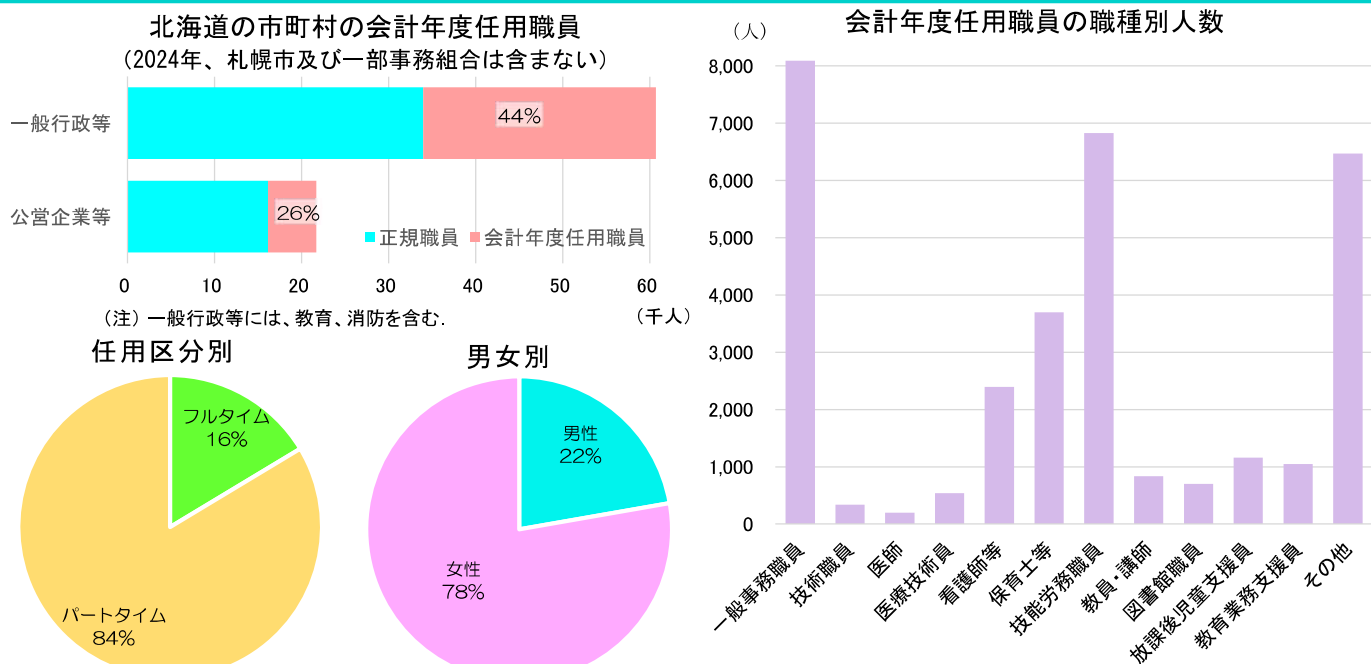
- コロナ禍を経て、経済活動の活発化に伴い、北海道でも広範な分野で人手不足が顕在化しています。
- 民間企業の人手不足が深刻となっていることもあり、近年では、道内の市町村においても、十分な職員を採用できていない状況です。
- 令和5年4月時点で、前年度中採用も含めて1～2名しか採用できなかった自治体は6町村でした。



208 市町村の仕事は会計年度任用職員などパートが支えてい



- 全国の地方公務員の臨時・非常勤職員は、2016年で約64万人と、教育・子育て分野等の地方行政の重要な担い手となっています。当時の任用制度では、守秘義務や手当の支給等に課題があったため、公務の能率的かつ適正な運営に資するよう「会計年度任用職員制度」が2020年度より創設されました。
- 2024年の道内市町村(札幌市を除く。)の会計年度任用職員は、2020年の32,099人から0.6%増えて32,296人となりました。これは、市町村の正規職員総数の65%に相当します。職種別にみると、一般事務職員が4割程度を占め、次いで、調理員や運転手等の技能労務職員が多くなっています。



出典：総務省「地方公共団体定員管理調査」を基に筆者作成。

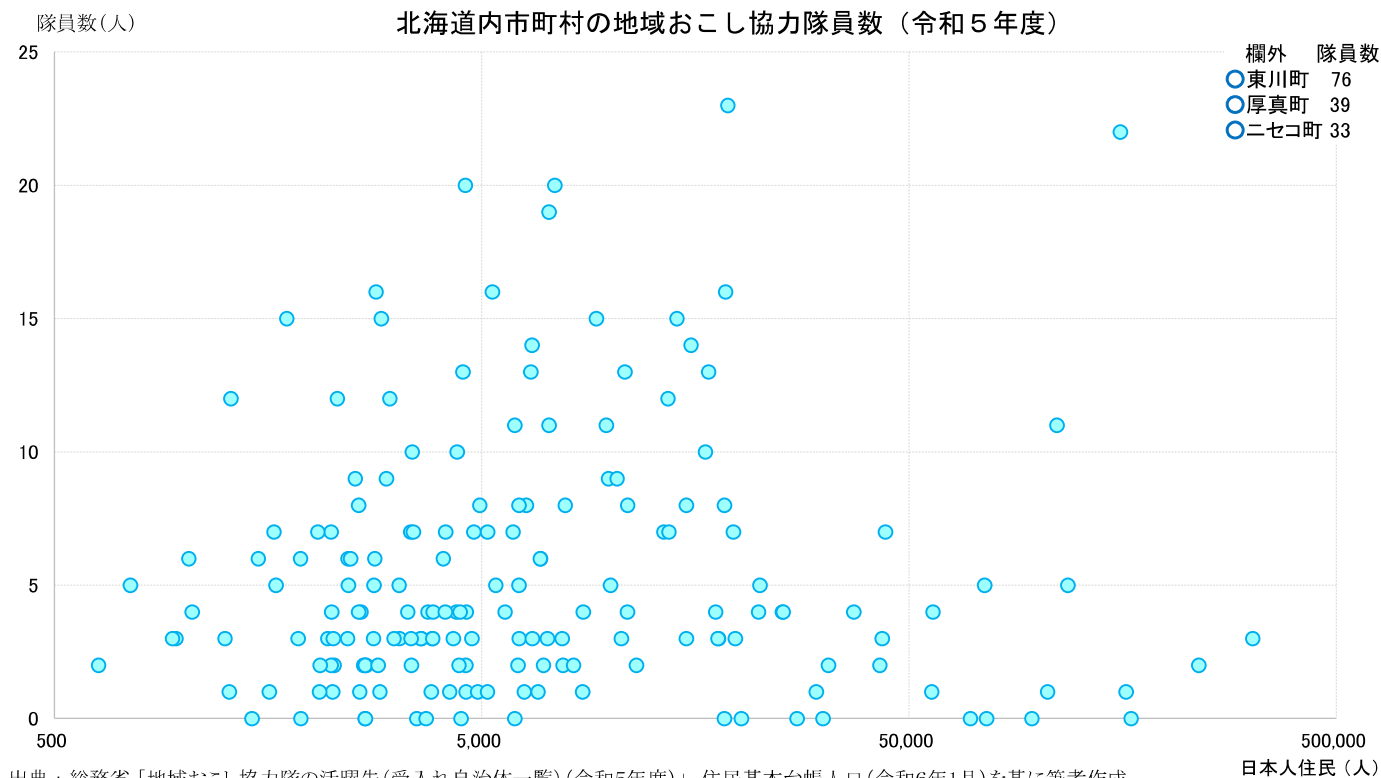
(注)「技能労務職員」は、調理員や用務員、自動車運転手等

301 道内の多くの市町村で地域おこし協力隊員が活躍



○ 地域おこし協力隊は、過疎地域など地方に住民票を移し、地場産品の開発や農林水産業への従事、住民支援等の活動を行いながら、その地域への定住を図る取り組みです。

北海道内の多くの市町村では、人口減少が進み産業や地域社会の担い手不足に直面しています。協力隊員は、地域課題の解決や地域の活性化などの貴重な担い手となることが期待されています。



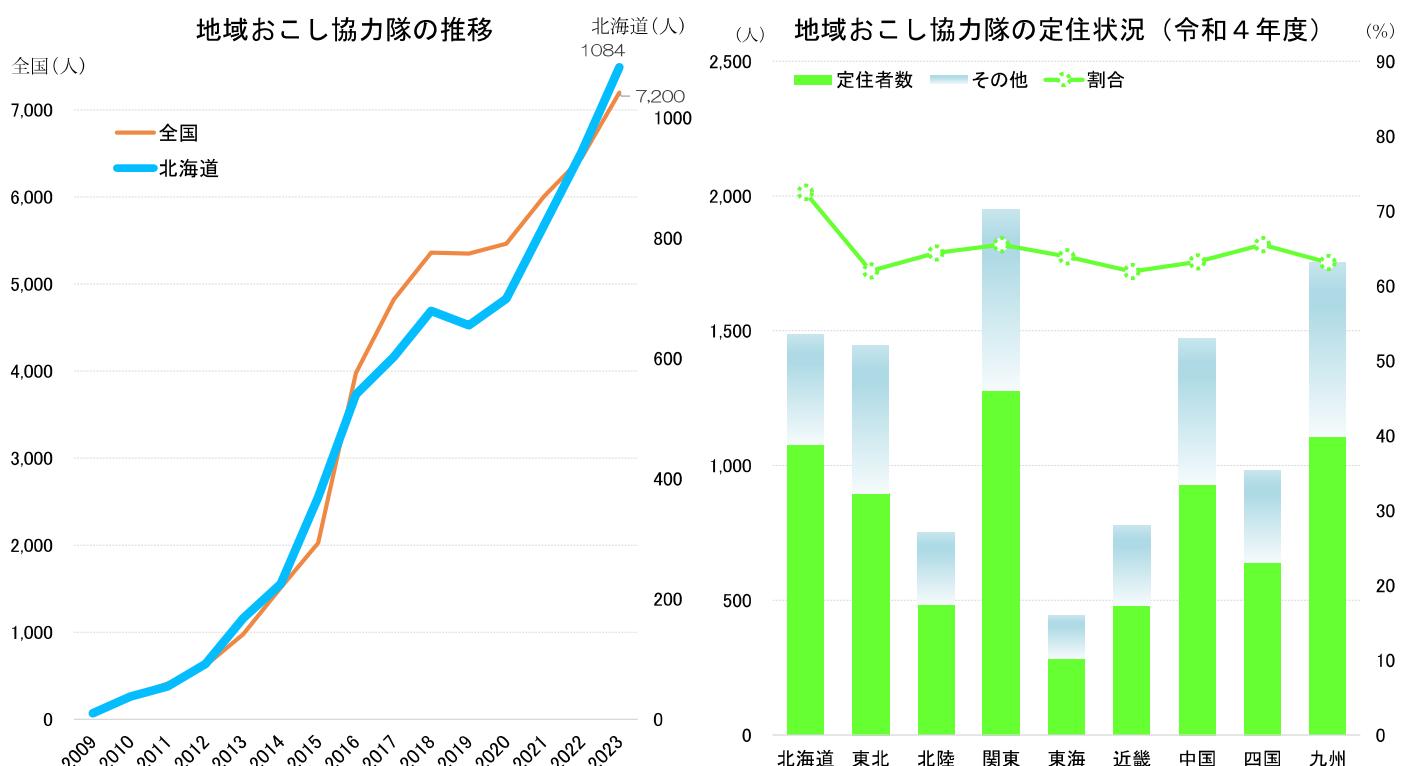
出典：総務省「地域おこし協力隊の活躍先(受入れ自治体一覧)(令和5年度)」、住民基本台帳人口(令和6年1月)を基に筆者作成。

302 地域おこし協力隊員は起業したり人手不足の企業に就職



○ 2023年度に北海道内で「地域おこし協力隊」として活動した隊員は、前年度より141人増えて1,084人となりました。受け入れ自治体の数は162となり、道内市町村の9割でこの制度が活用されています。

○ 活動(約3年間)終了後に、その地域の企業に就職したり起業したりして定着する隊員も多く、2023年3月末までに任期を終えた1,485人のうち、7割を超える1,077人が同じ市町村に定住しています。

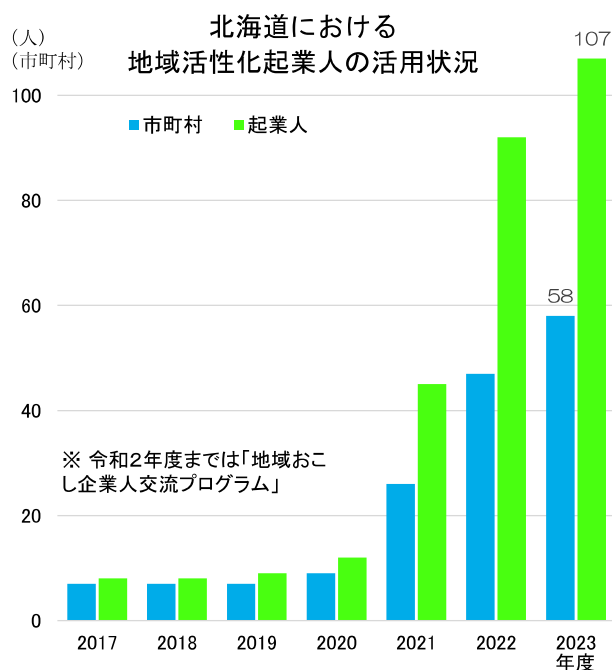


出典：総務省「地域おこし協力隊の活躍先(受入れ自治体一覧)」を基に筆者作成。

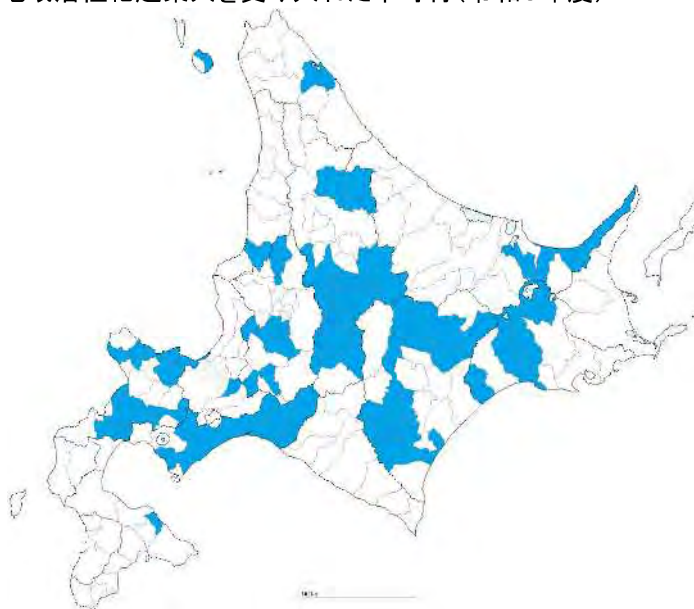
※ 令和5年3月31日までに任期終了した隊員の状況

303 地域の新たな課題に地域活性化起業人が専門家として支援

- 地域活性化起業人制度は、三大都市圏の民間企業の社員を地方の自治体に一定期間派遣するものです。「起業人」は、専門的なノウハウや知見を活かしながら、即戦力人材として地域課題の解決に向けて取り組みます。市町村が起業人の受入等に要した経費は、特別交付税によって措置されます。
- 道内市町村では、自治体DXや地域DXの推進、地場産品のブランド化等による雇用機会の創出などが喫緊の課題となっていますが、これらの取り組みには高度な専門知識を有する人材が不可欠です。こうした要請に応え、大手旅行代理店やICT企業等から社員が派遣されています。令和5年度に道内市町村に派遣された起業人は107人でした(全国は779人)。



地域活性化起業人を受け入れた市町村(令和5年度)



出典：総務省「地域活性化起業人の状況等」を基に筆者作成。

304 防災やDXなどに取り組む地域活性化起業人

◇小清水町



- 小清水町防災拠点型複合庁舎「ワタシノ」には、フェイズフリー認証施設として、スポーツジムやスタジオ・カフェ・ランドリー等が併設されています。
 - 東京でスポーツクラブを運営する「ルネサンス」から派遣された起業人は、新庁舎の企画、設計に携わるとともに、これら施設や運営、関係事業者の調整等の業務を担当しました。
- また、町民の健康推進施策として、スポーツ庁事業を始め、介護予防運動教室や町職員健康推進施策など、「健康」を切り口にした役場横断的な取り組みを支援しました。

◇東神楽町



- 東神楽町は、図書館、文化ホール、町立診療所、貸会議室などの機能がいった複合施設「はなのわ」を開庁しました。
 - 情報システム分野にかかるコンサルティングを行う「AKKODiSコンサルティング」から派遣された起業人は、スマートフォン導入や電子決裁など業務のDX化に関する進行管理とともに、将来的なフリーアドレス移行も見据えた執務空間の企画などDX推進計画策定の支援を行いました。
- また、役場のDX推進に係る業務改善の伴走型支援や、住民向け「スマホ相談会」への参加など、町全体のデジタルリテラシー向上を支援しました。

◇上士幌町

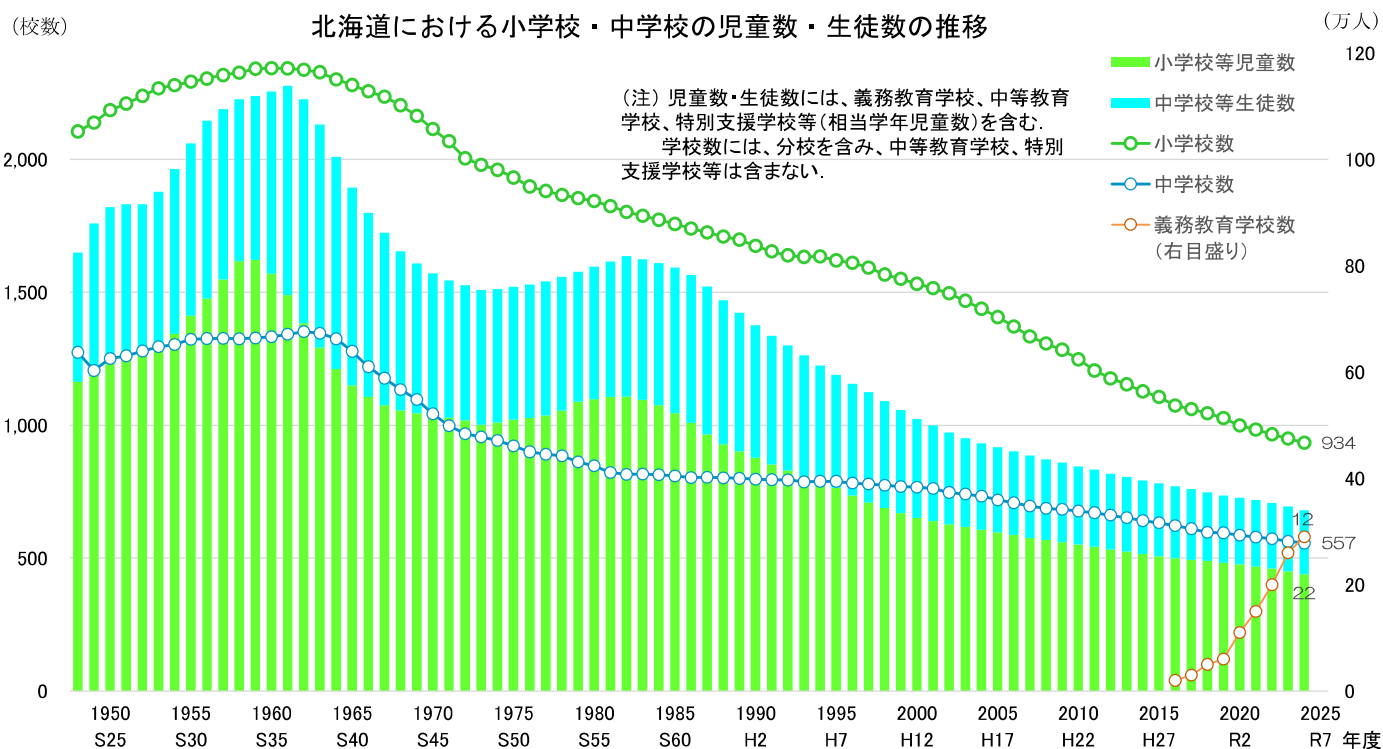


- 上士幌町は、脱炭素先行地域に選定されるとともに、将来の人手不足に備え、自動運転バスやドローン配送など省力化技術の実験に取り組んでいます。
 - 東日本電信電話株式会社から派遣された起業人は、ふるさと納税の「ワンストップ特例制度」や新型コロナワクチン申し込み処理における「AI-OCR」、「RPA」の導入・活用を支援し、業務効率化を実現しました。
- また、役場内にDX・ICT推進プロジェクトチームを立ち上げ、ICT実装における課題解決に向けた専門的知見からのアドバイスや、生活に身近な商店の存続に向け無人運営スマートストアの導入を支援しました。

(出典) 総務省「地域活性化起業人 活用事例集」より。

401 小中学校は児童生徒数、学校数とも減少傾向

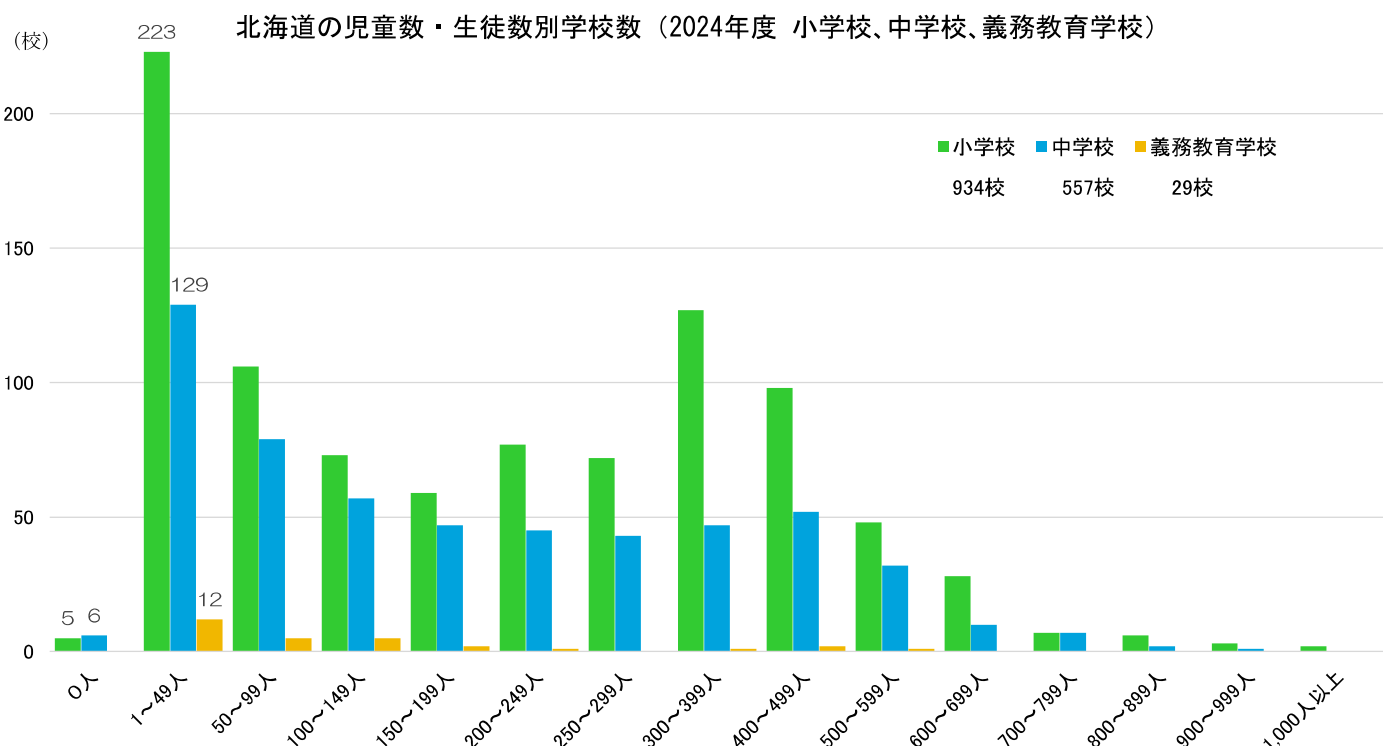
- 北海道の小学校児童数は、1959年に81万人のピークを迎え、1970年代後半に増加傾向に転じたものの、その後は減少傾向が続いています。中学校生徒数のピークは、1963年の42万人でした。
- 学校数は、1962(昭和37)年の3,689校がピークで、その後は少子化が進むのに伴って減少が続いています。2024年度は、小・中学校併せて1,491校でした。近年は義務教育学校が増加しています。



出典：文部科学省「学校基本調査」を基に筆者作成。

402 小規模校が多い北海道の小中学校

- 2024(令和6)年度の小学校は934校、中学校は557校、義務教育学校は29校となりました。10年前に比べ、小学校は▲193校、中学校が▲84校も減少しています。
- 児童・生徒が300人未満の学校は、小学校が66%(全国は53%)、中学校が73%(同51%)となっています。このうち、50人未満の学校は小中学校数約4分の1となっています。

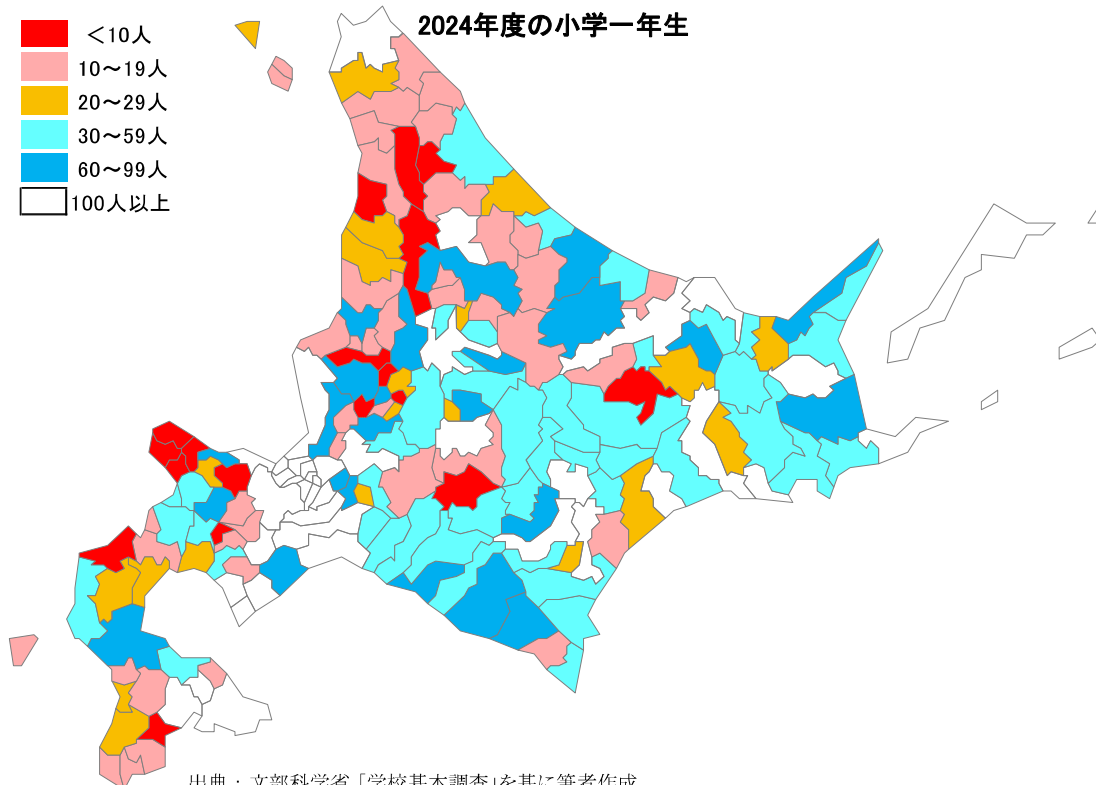


出典：文部科学省「学校基本調査」を基に筆者作成。

(注) 学校数には分校を含む。

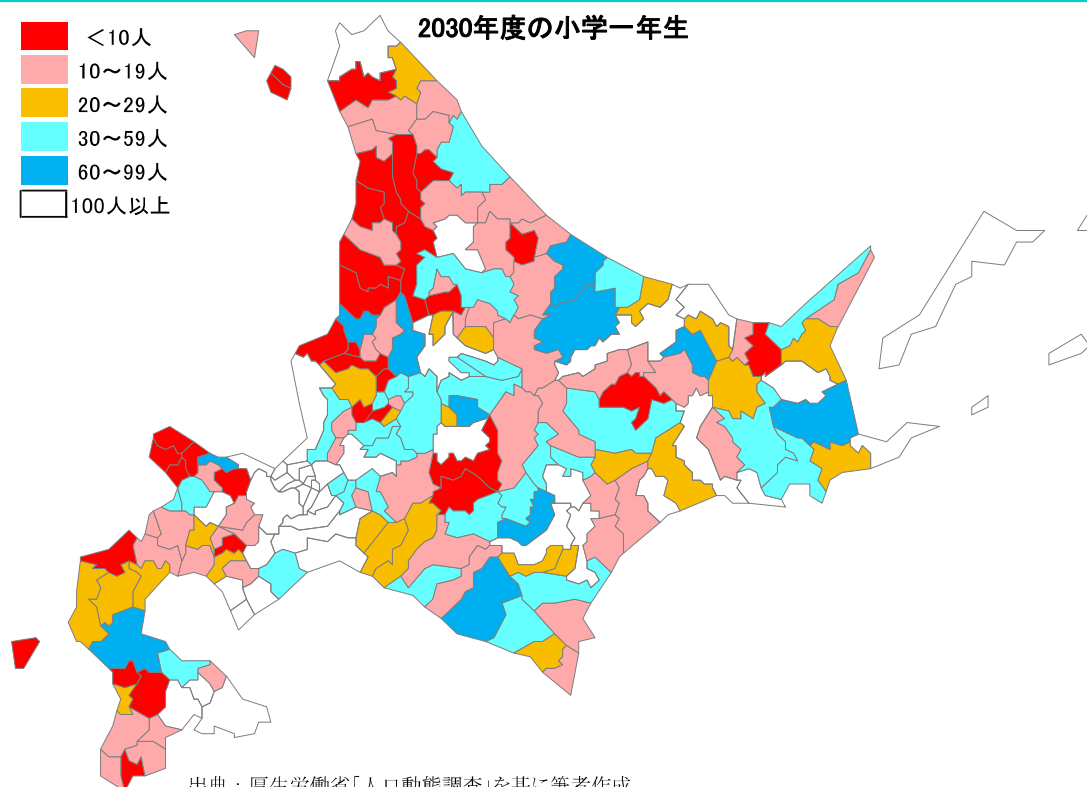
403 7割以上の市町村で小学校入学者が30人未満

- 北海道の2024年度の小学一年生は、33,972人でした（特別支援学校を除く）。
- 小学一年生が10人未満の市町村は16、10～19人が45、20～29人が21でした。
- 小学一年生が30人未満の市町村には、134の小学校（義務教育学校を含む）があります。単純平均すると、1学校当たりの小学一年生は9.3人でした。



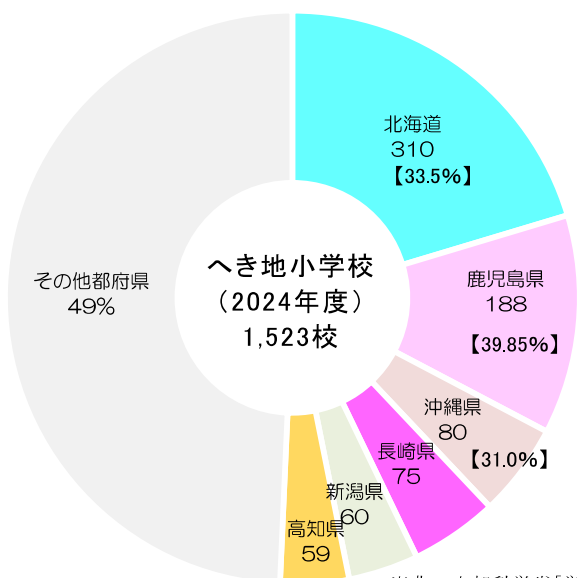
404 2030年には33市町村で小学一年生が一桁に

- 出生数の減少に伴い、小規模な市町村では小学校の入学者が急速に減少していきます。
- 2030年に小学一年生となる児童が30人未満となる市町村は、約100市町村となると見込まれます。このうち、10人未満となる市町村は、33市町村となる見通しです。

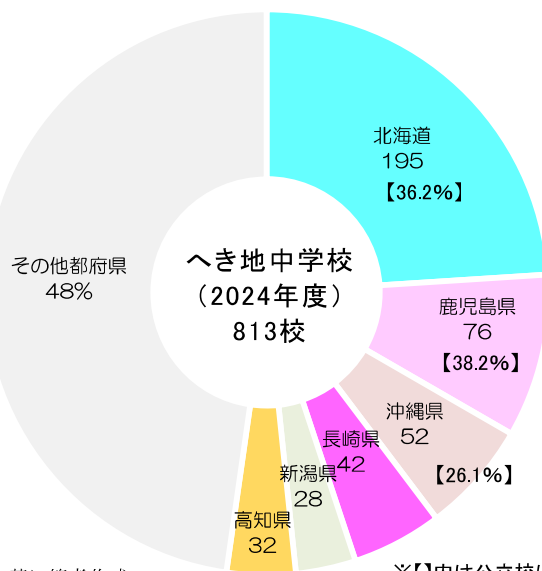


405 全国のへき地校の4分の1が北海道に

- 日本の義務教育が明治期に確立され、1902(明治35)年には、小学校の数が27,154校に達しました。山間へき地や離島を含め、全国津々浦々に学校が設置されました。
過疎化が進む今日では、北海道をはじめ全国に小規模校が存在します。こうした地域での教育が「深刻な問題」としてあまり認識されていないのは、「へき地教育振興法」(昭和29年、法律第143号)の制定をはじめ、関係者の努力の賜でもあります。
- 「へき地校」とは、交通困難で自然的、経済的、文化的諸条件に恵まれない山間地、離島などに所在する公立の小中学校で、「指定」された学校では、教員の勤務条件等に特別な配慮が講じられています。学校から駅又は停留所、医療機関、高等学校、郵便局、役場までの距離などの条件によって「勤務の困難度」が指定され、「へき地手当」等が支給されています。



出典：文部科学省「学校基本調査」を基に筆者作成。



※【】内は公立校に占める割合。

406 様々な工夫によりへき地での学びを確保

- 積丹町は後志管内、積丹半島の先端にあり、町の面積は238.1km²で、林野面積が8割を占めています。42kmの海岸線に7漁港があり、その後背地に10集落が点在し、漁業や農業が営まれています。
この地域は、明治時代以前からニシン漁など沿岸漁業が盛んで、大正4年には人口が1万1千人台でした。ニシン漁の衰退とともに人口が流出し、高度成長を背景に過疎化が進行しました。
- 町の小学生は56人(2024年度)ですが、4つの小学校が配置されており、いずれもへき地指定校となっています。このうち、野塚小学校は2025年3月で閉校となります。
- 野塚、日司、余別の3つの小学校では複式学級が編成されており、2018年からiPadを導入し、2019年度からは遠隔授業に取り組んでいます。
複式学級の児童は、大勢の前で話す機会が乏しくなりがちだと云われます。考えを相手に伝える力を養うために、他者を意識した話し方をする経験が必要です。体験した児童は、「いつも同じ二人で、同じ話になるので、違う人と意見が出せていい。(画面越しでも)お友だちになれる」と話していました。



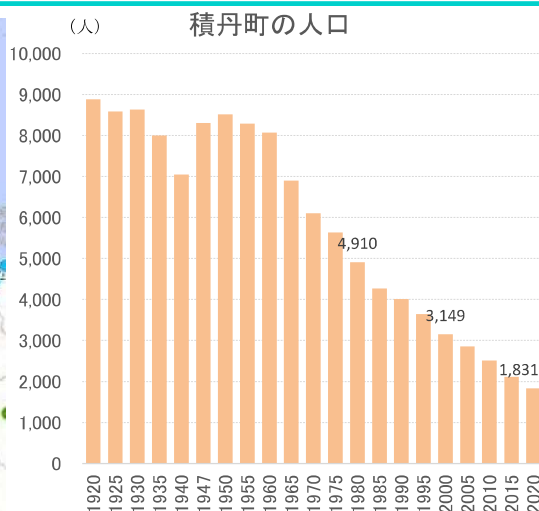
小規模校での遠隔授業の様子



(出典) 北海道教育大学「へきけんニュース」より



※ ()内は令和6年度の児童数



出典：総務省「国勢調査」を基に筆者作成。

- これまで日本の学校教育では、学級集団や学習集団において、子ども同士や子どもと教師、子どもと地域の方々など、多様な他者との関わりを通して、よりよい学びを創り出すために、学び合い、高め合う関係性を大切にしてきました。

学校における学びの協働的な関係性は、社会に出てからも様々な課題解決に対して求められる重要なものです。「日本型学校教育」は、こうした「協働的な学び」を大切にするものです。

一方で、児童生徒一人一人の興味関心や発達の状況等を踏まえて、それぞれの個性を伸ばし、資質・能力を高めていく「個別最適な学び」も重要であることから、その手段として、ICTを活用したGIGAスクール構想が推進されています。

- 小学校は12学級未満、中学校は6学級未満の学校が「小規模校」とされており、北海道では、小学校が457校（総数の49%）、中学校が178校（総数の31.1%）が小規模校に該当します。

小規模校は、一人一人の学習状況や学習内容の定着状況を把握しやすい、意見や感想を発表できる機会が多くなる、校外学習などを機動的に行いやすくなるといったメリットがあります。一方、クラス替えが困難となり、人間関係が固定化し、集団活動の機会が限定される、様々な価値観への出会い、社会性や協調性、コミュニケーション能力を伸ばす機会が限られる、運動会や学習発表会などの学校行事において、種目や演目が限られる等の課題が指摘されています。

また、北海道では、へき地指定校も500校を超えており、これらへき地校では教員の確保にも困難をかかえています。

- 北海道では、急速に進む少子化に対応して、多くの市町村で、小学校の統合や小中一貫の義務教育学校への再編などが検討されています。ただ、小中学校は、「徒歩通学」が基本とされているものの、過疎地では、統合により徒歩通学（小学校で2km程度）が困難となり、スクールバス等の手配が必須となっています。

学校がなくなると、地域が衰退し、さらには「町がなくなる」という深刻な事態にもつながりかねないことから、市町村は難しい対応を迫られています。

408 少子化が進むのに伴い義務教育学校等への再編が進んでいます

- 「義務教育学校」は、小中学校の9年間で一貫したカリキュラム編成などの教育活動を行う学校です。小学校から中学校に上がる際の環境変化で学習につまずく「中1ギャップ」の解消につながります。

北海道内でも学校数が増加しており、少子化の進行によって、集団活動に必要な児童生徒数の確保が求められるといった要因もあります。

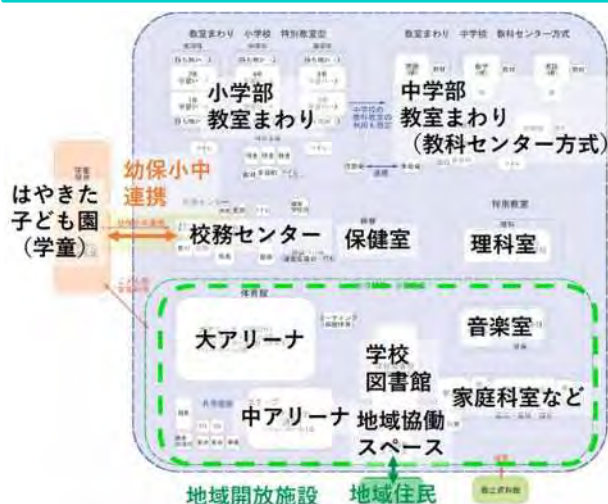
義務教育学校の設置（検討）状況



出典：文部科学省「学校基本調査」及び市町村のホームページ等を基に筆者作成。

409 安平町立早来学園（義務教育学校）の取り組み

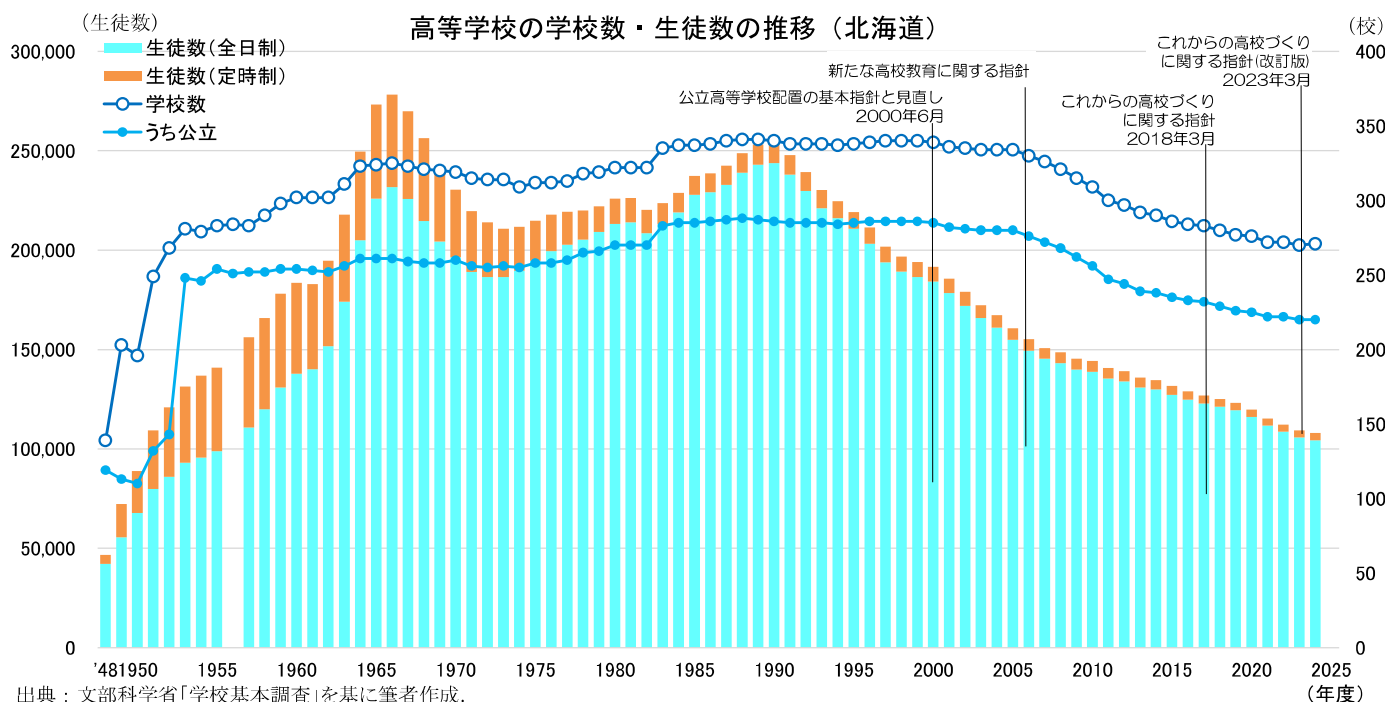
- 安平町では、「遊育」「あびらぼ」「ワクワク研究所」「ABIRA Talks」という4つの事業を通じて、様々な「学び」から「挑戦」に繋げる独自の教育手法「あびら教育プラン」に取り組んでいます。
- その拠点となる施設が、2023年4月1日に開校した「安平町立早来学園」です。早来学園は、胆振東部地震で被災した早来中学校の再建に合わせて、老朽化の進む近隣の3小学校を統合した義務教育学校です。
- 学校内の一部施設は、ICTを活用した予約システムやスマートロックを導入することで、学校とまちのコミュニティセンター機能を両立させています。地域住民側の入口近くには「まちのリビング」と呼ばれる多目的スペースがあり、イベント開催やオフィスワーク、保護者の待合スペースなど世代を超えて子どもたちと地域住民が自由に交流できる場所となっています。
- 隣接する「はやきた子ども園」（園児185人）を含め、町が幼児期から中学まで一貫した教育が受けられる体制を整えたことが、子育て世帯を呼び込む契機となり、子育て世代の移住が増えています。



(出典) 文部科学省「CO-SHA」学校施設整備・活用のための 共創プラットフォームより。

410 北海道の高等学校は平成に入ってから減少が続く

- 高等学校の生徒数は、1966(昭和41)年度の278,192人が最多で、2001(平成13)年度から減少が続いています。2024(令和6)年度は107,926人(男子 55,164人、女子 52,742人)で、前年度より1,384人減少しました。なお、高等学校の教員数(本務者)は、9,552人で、前年度より152人減少しています。
- 高等学校の学校数は、1988(昭和63)年度の341校が最多で、2006(平成18)年度以降は減少が続いています。2024年度は、271校(公立 220校、私立 51校)で、前年度から1校増えています。
- 中学校から高校等への進学率は98.4%となっていますが、進学者数は減少傾向にあります。



411 北海道では市町村の3割で高校がありません

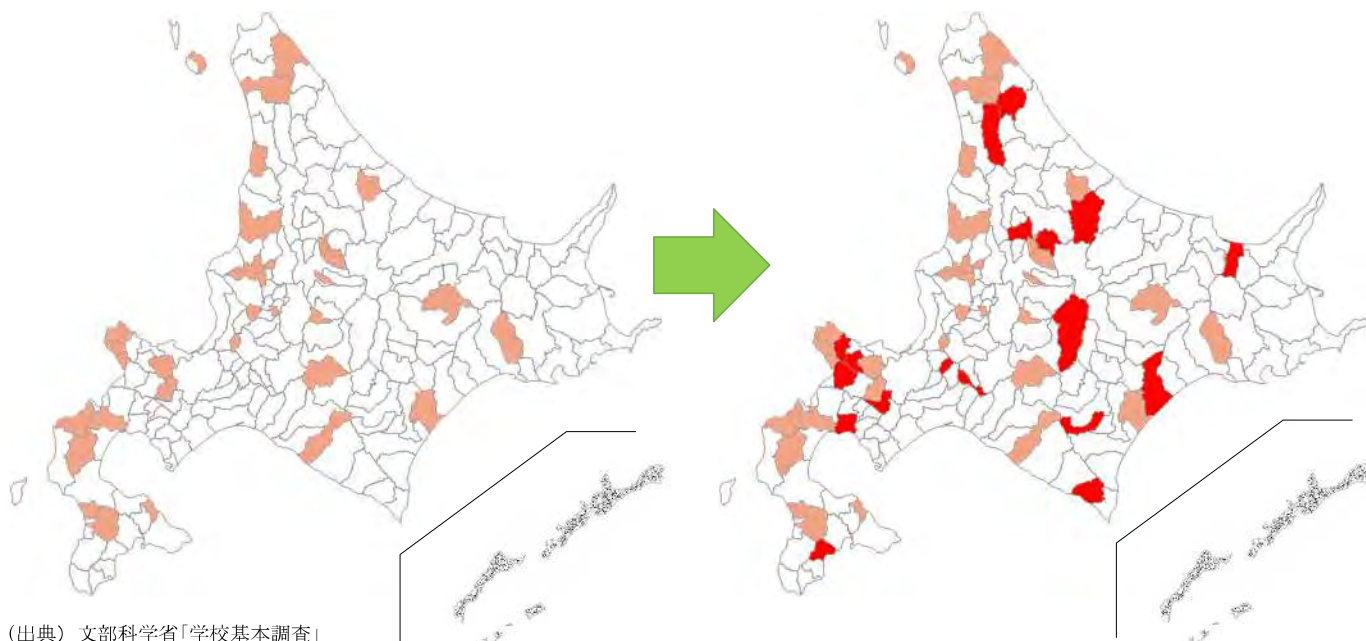
- 全国では、公立高等学校がゼロの市区町村は485(27.9%)、1校のみは606(34.8%)となっています(2021年度、全国1,741市区町村)。
- 北海道では、過疎化が進む市町村を中心に、高校の統廃合が進んでいます。2024年度には、高校が無い市町村が55(30.7%)、1校のみが91(50.8%)と、全国に比べ配置が大幅に「疎」となっています。

2002年度

32 / **212市町村** (15.1%)

2024年度

55 / **179市町村** (30.7%)

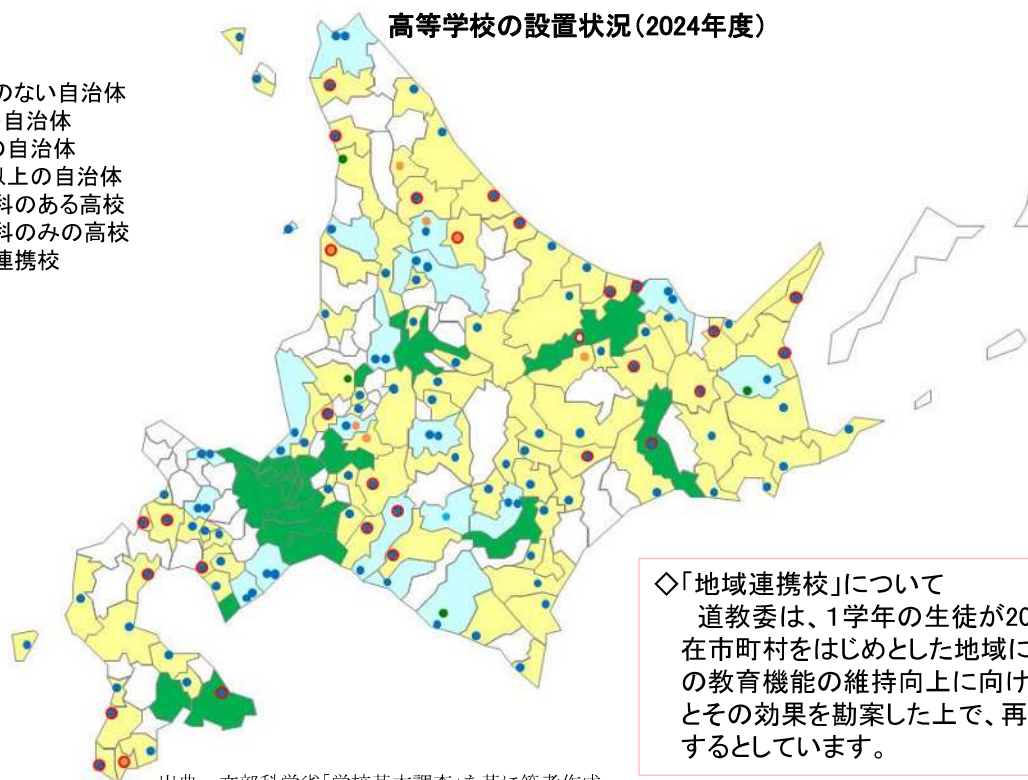


412 約90の市町村で高等学校が1校だけ

- 北海道教育委員会の「これからの高校づくりに関する指針」では、高校標準法に基づき学級定員を40人としています。1学年1学級の小規模高校については、第1学年の在籍者が2年連20名未満で再編整備の対象となると掲げています。
- 道内では、高校が1校のみの市町村が91となっており、このうち、57校が第1学年1学級規模です。

高等学校の設置状況(2024年度)

- 高校のない自治体
- 1校の自治体
- 2校の自治体
- 3校以上の自治体
- 普通科のある高校
- 専門科のみの高校
- 地域連携校



◇「地域連携校」について

道教委は、1学年の生徒が20人未満でも、所在市町村をはじめとした地域における、高校の教育機能の維持向上に向けた具体的取組とその効果を勘案した上で、再編整備を留保するとしています。

出典：文部科学省「学校基本調査」を基に筆者作成。

413 地方の高校でも多様な学びを提供するオンライン授業

○ 地方の人口減少に伴い、高等学校の入学人数も減少しています。このため、道立高校(2023年度187校)では、1学年1～3クラスまでの小規模校が55%を占めています。北海道は非常に広いので、学校は広域に分散しています。バスや鉄道も廃線が進む中で、地元からの近隣の高校に通学するのが困難になるケースが見られています。また、進路の希望や保護者の考え方によっては、地元の高校ではなく、札幌市など都市部の高校に進学させる場合もあり、地方の若者はますます少なくなっていく傾向にあります。

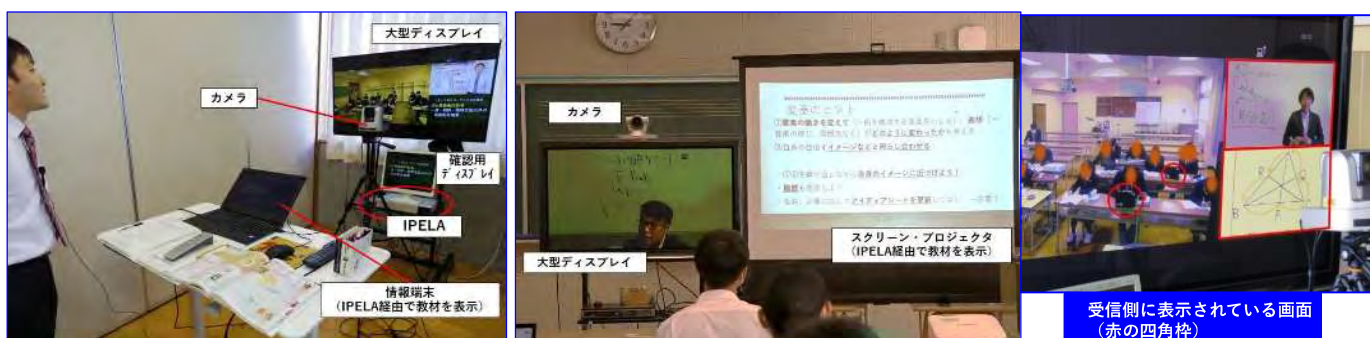
高校でも学校の小規模化が進むと配置される教員も少なくなりますので、幅広い教育課程の編成が困難になります。地方では、大学進学等の多様な進路希望に対応した教科・科目を開設できないところが少なくありません。入学人数の減少によって高校が廃止になると、地域に受け皿がなくなることでさらに人口流出が進むという悪循環に至ります。地方の市町村にとって、地域に高校を残していくことは、最優先の政策課題でもあり、様々な支援や取り組みが行われています。

○ 小規模高校の存続を支える手段の一つとして、「遠隔教育」があります。北海道教育委員会は、遠隔授業の配信機能を集中化した「北海道高等学校遠隔授業配信センター(通称: T-base)」を2021年4月に開設しました。機材等は、札幌市北区にある道立有朋高校(通信制)に配置されています。

T-baseの目的は、地方の高校に遠隔授業を配信することで、小規模校や離島にある高校においても、大学進学から就職までの多様な進路希望や習熟度別学習に対応した教科・科目の開設を可能にすることです。これは、「ワイドカリキュラム」と呼ばれ、例えば大学入試に必要な科目等いわゆる選択科目なども配信し、遠隔地にある小規模校においても、生徒の興味・関心や進路に合わせて選択できるよう教育活動を補完しています。

受信校数は31校(2023年度)で、1学年1クラスの小規模道立高校や離島の高校です。配信教科・科目は、「情報」や「芸術」を含めた8教科32科目です。受信校の希望に合わせて2～24単位まで、同時双方向型で授業を配信しています。配信授業数は、週当たり235時間で、受講生徒数はのべ779名にのびます。授業を配信するT-base所属の教員は、受信校の兼務発令を受けていますので、授業の実施から成績評価まで責任を持って行っています。

414 小規模校を支援する遠隔授業配信センター(T-base)



【 配信側 (使用機器等の紹介含む) の様子 】

【 受信側 (使用機器等の紹介含む) の様子 】



(出典) 北海道高等学校遠隔授業配信センター ホームページより

415 地域が一丸となった高校魅力化プロジェクト～福島商業高校



- 福島商高の2023年度入学者は9人と道立高校の再編整備基準を回避することが難しい状況でした。このため、「みなみ北海道ふくしま留学」ホームページの充実、ウェブ上や東京に出向いての学校説明会など、福島町をはじめ地域が一丸となって、高校の魅力化と情報発信に努めています。
- 教育課程の魅力化としては、町内外の専門家を招くなどして地域課題探究学習をより深め、多様な考えを学ぶ機会の創出しています。大手IT企業と連携し、より高度なプログラミング学習や、ドローン操縦の国家資格取得など、IT人材の育成に努めています。
町外からの生徒も、快適な生活ができるよう、青少年交流センターに「新潮学舎（にいじおがくしゃ）」を建設しました。
- こうした取り組みもあり、2024年度は、神奈川県など道外出身者11人を含み、29人の生徒が新生活をスタートさせています。



(出典) 北海道教育庁学校教育局ホームページより

(出典) 福島町ホームページより

416 地域が一丸となった高校魅力化プロジェクト～遠別農業高校



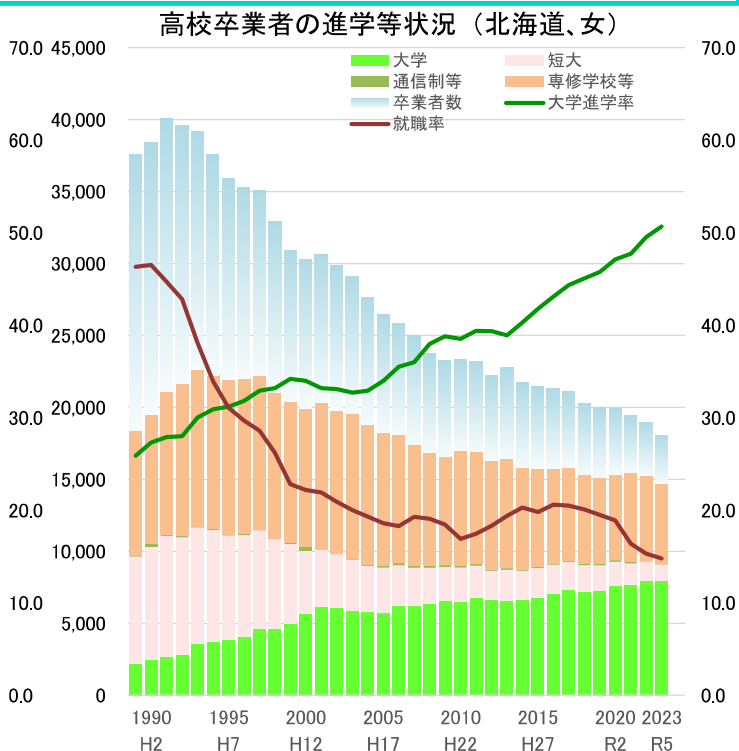
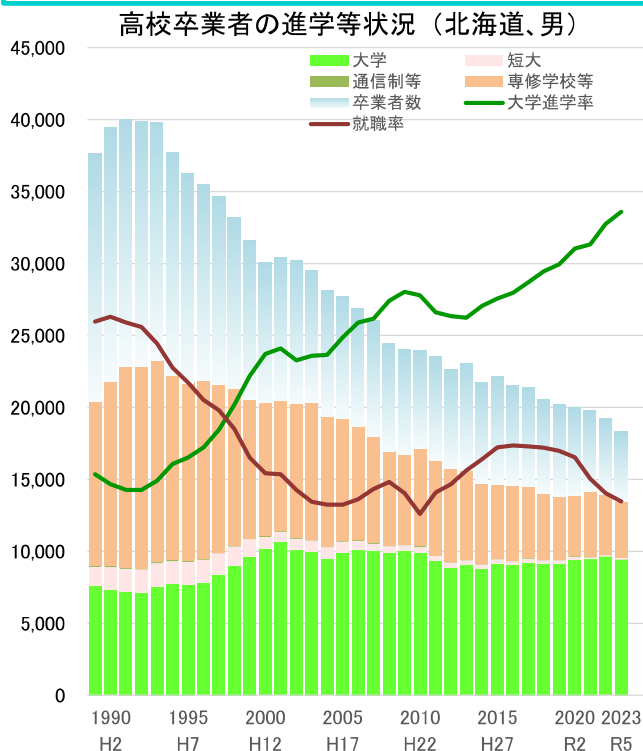
- 北海道立遠別農業高等学校(遠農・えんのう)は、「日本最北の農業高校」です。遠農も、地域の少子化によって入学者が減少し、学校存続が危ぶまれるに至りました。
このため、遠別町は関係団体と共同で、地域の期待に応えられる学校づくりを目指して、「遠農活性化プロジェクト」を立ち上げました。
- プロジェクトでは、生徒たちが遠農で学びたいような独自の実習プログラムや、多くの人に遠農の魅力を伝えるための商品開発、ブランド化などを計画し、さらには、ふるさと納税を通じて農業高校の活動や魅力を広く全国にも広めています。
なかでも、地元関係者がNPO法人「えんおこ」を立ち上げ、WEBサイト「遠農物語」の開設やパンフレットの作成、札幌市でのアンテナショップ展開など、精力的な支援活動を行いました。
これにより、2015年に14名だった入学者数が徐々に増加し、北海道以外からも入学者があり、2022年度の入学者は25名に増えました(2024年は13名と苦戦しました)。
- 2015年からは、遠農の加工品をふるさと納税の返礼品として提供しています。農業高校での取り組みは全国的にも珍しく、テレビ等でも報道されました。遠農のお礼品を受け取ったのがきっかけで、東京からの入学者もうまれました。遠農への応援の反響は、遠別町にとっても刺激となっています。
町外からの入学者の増加に伴って、男子生徒の受入が困難となったことから、2020年には、ふるさと納税の寄付金を活用して男子寮を増築しました。



(出典) 北海道教育庁学校教育局ホームページより

421 高校卒業者の進学等の状況～男女とも大学への進学が増加

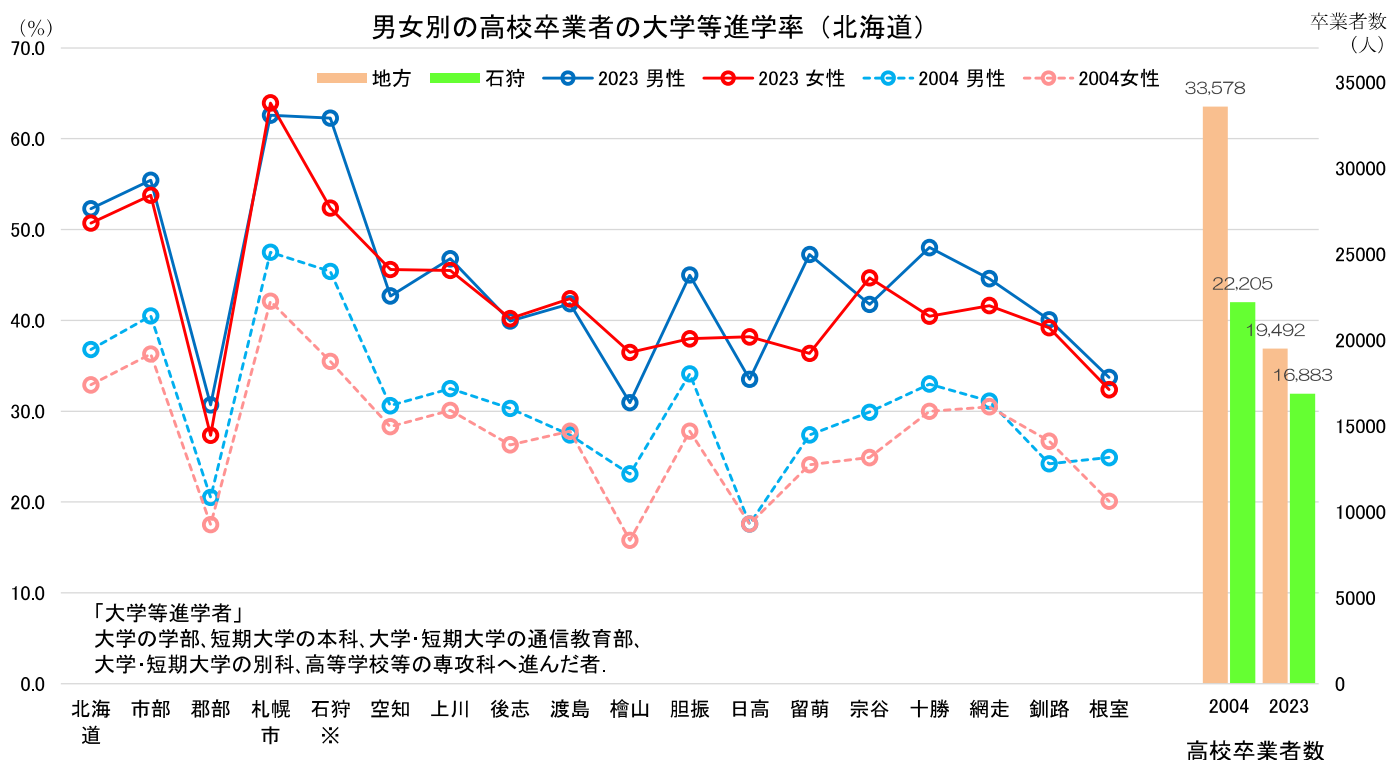
- 高校卒業者の進路では、就職率が20%程度まで低下しており、また、道内での就職に結びつきやすい専修学校等への進学者も減少しています。2000年以降は大学進学者数が増加しています。
- 短大に進学するのは、ほとんどが女性です。1990年代には、大学・短大に進学する女性のうち、四年制大学に進む者は4分の1程度でしたが、近年は進学者の9割の水準に上昇しています。



出典：文部科学省「学校基本調査」を基に筆者作成。

422 地方の高校では大学等進学率が低い

- 高等学校の卒業生数は年々減少していますが、北海道でも大学等進学率は上昇傾向で推移しており、2023年度は51.5%となりました。しかしながら、全国平均の60.8%を10ポイント近く下回っています。
- 地域別にみると、札幌市では63.3%と全国平均を上回るものの、地方部では50%を下回っており、特に町村にある高校では29.1%と低くなっています。



出典：文部科学省「学校基本調査」を基に筆者作成。

※ 石狩は札幌市を除いた数値。

423 町が高校生の学力向上を支援～足寄町学習塾

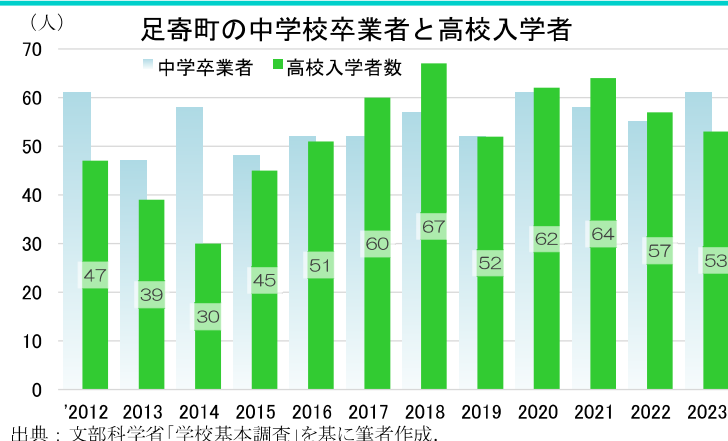
- 「足寄町学習塾」は、「足寄町学習塾設置及び管理に関する条例」に基づき設置されている。その設置目的(条例第2条)として、「足寄高等学校生徒の学習意欲の高揚、学習習慣と基礎学力の定着と向上、更に生涯にわたる学習基盤を身につけ、ふるさとに対する「誇り」の醸成を図り、将来の地域を担う人材育成」と掲げられている。
- 塾の管理・運営は、(株) Birth47 に委託されている(条例第12条で指定管理者を規定)。委託に係る予算は、2015(平成27)年度約3,500万円、2016(平成28)年度・2017年度約3,000万円、2018～2020年度は約3,250万円で、町の独自財源から支出されている。
- 塾は、(株) Birth47 の講師3名、事務職員1名で運営されており、月曜日から金曜日までの放課後と土曜日に開校している。
教育活動としては、教科学習が中心で、生徒のカウンセリングに基づき、一人ひとりの理解度に合わせたカリキュラムと講師が作成した教材を用いる「個別指導」が行われている。また、民間教育関連企業(ベリタス・アカデミー)が配信する映像授業も活用されている。

公設民営「足寄町学習塾」



(出典)「広報あしよ No.852」(2024年4月)より

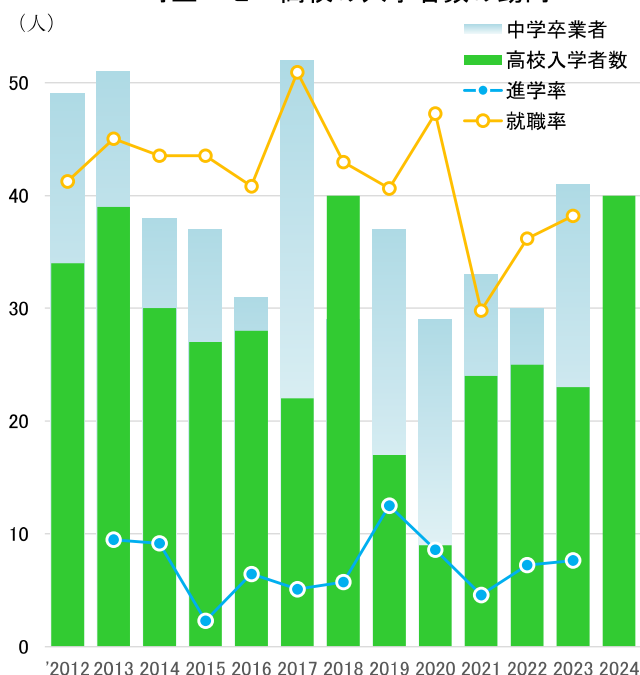
足寄町の中学校卒業者と高校入学者



424 地元の要望に応える町立「シン・ニセコ高校」

- 町立ニセコ高校は昼間定時制の農業高校(1学年40名)で、全国唯一の「緑地観光科」を有し、町の「基幹産業である農業と観光の担い手育成」に注力してきました。しかし、近年は、生徒の学びのニーズに応えられず、入学者が低迷していました。
- このため、2026年度より、難関大学への進学など多様な進路希望に合わせて普通科科目と専門科目とを組み合わせることが出来る総合学科とするとともに、定時制から全日制に転換します。

町立ニセコ高校の入学者数の動向



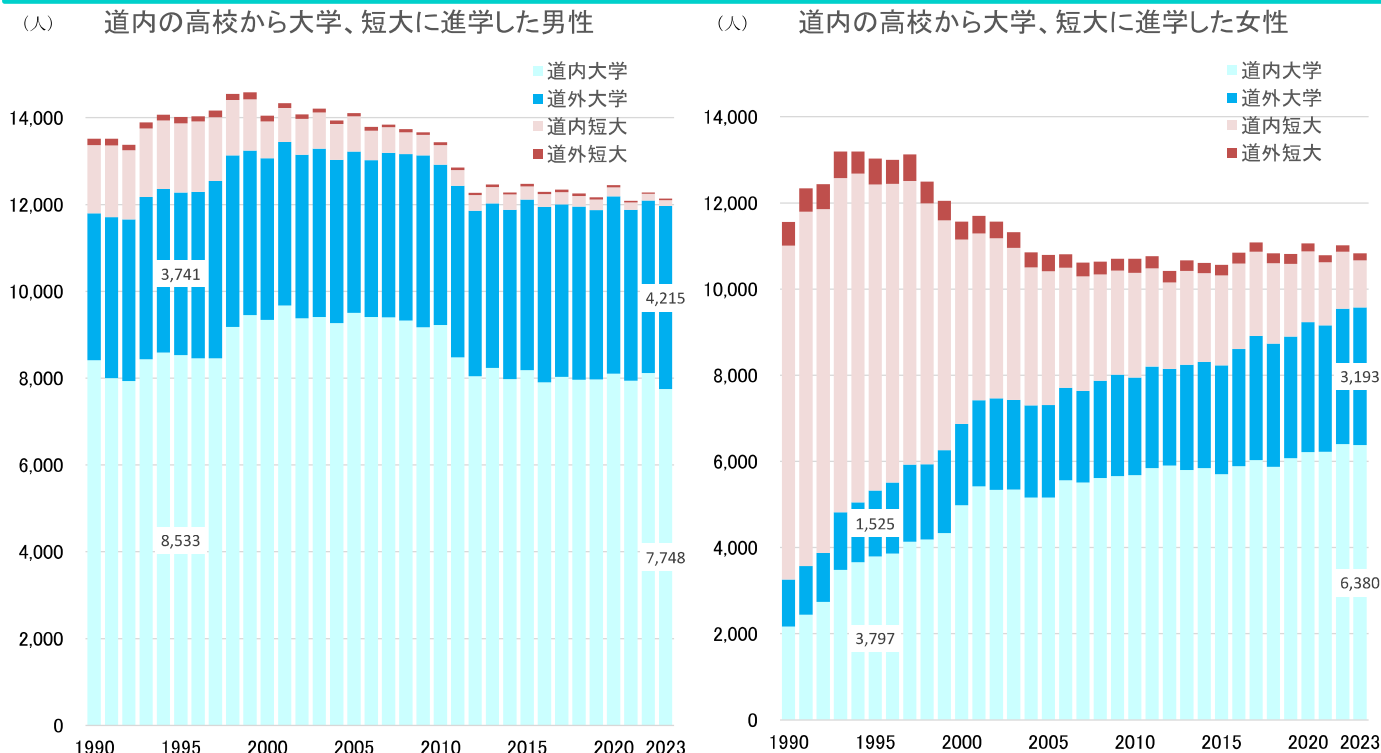
(%) 「進学型単位制総合学科」へ転換(35名×2クラス)

- ① 教育課程の見直し
普通教科の充実と、地域課題を解決する探究活動に取り組む。
- ② 校内留学施設「NISEKO World Village」(仮称)
国内にいながら外国とほぼ同様な環境で英語学習ができる施設。
- ③ 学習支援アプリ
オンライン学習教材「スタディサプリ」と「ロイロノート」を導入。一人ひとりが自律的に学習。
- ④ 高大連携・高校間連携の充実
連携によって、国際教育やアントレプレナーシップ教育を充実。
- ⑤ 小樽商科大学サテライト
アントレプレナーシップ教育など魅力ある教育プログラムを実施。
- ⑥ 新寮の建設
全国からの入学希望者数の増加(見込み)に対応し、新寮建設を検討。

(出典) 広報ニセコ 第743号より

425 大学進学を契機に人材流出も進んでいる

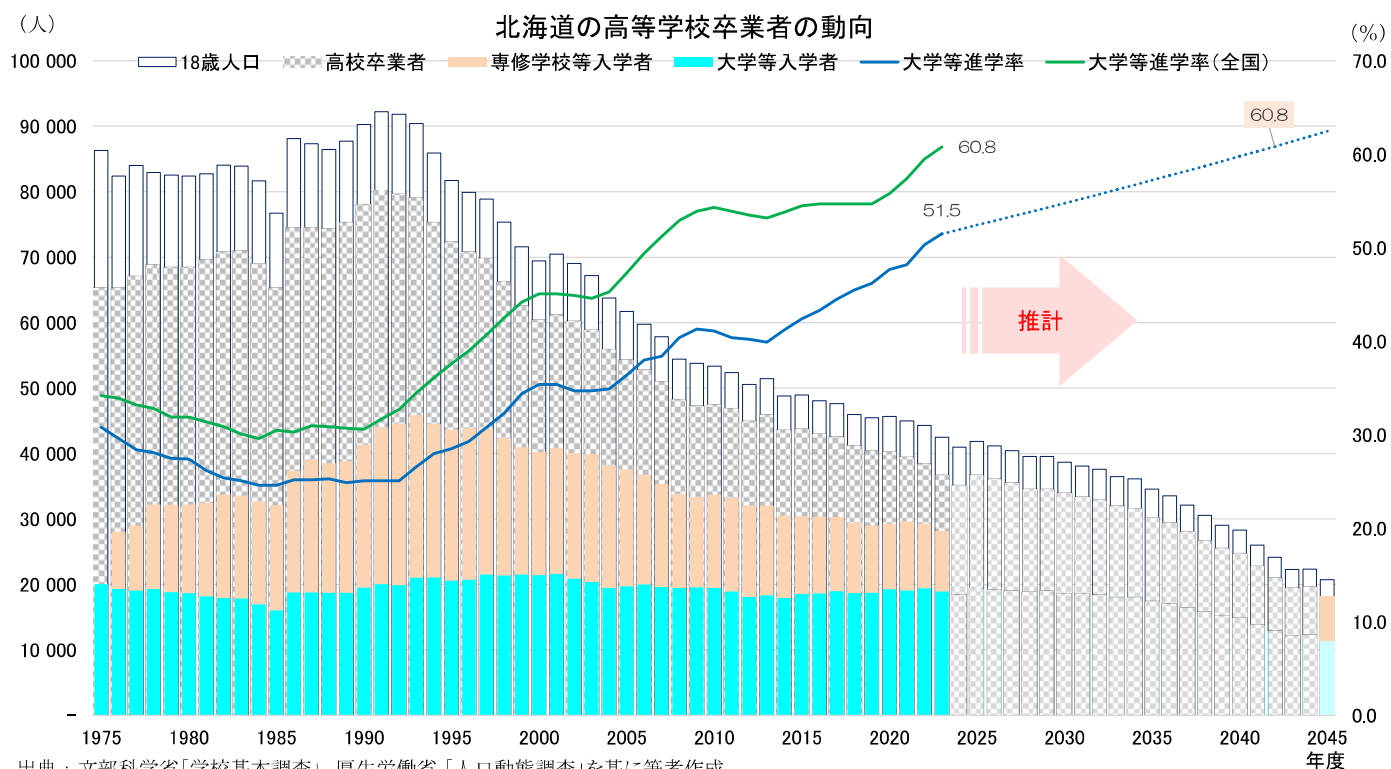
- 道内高校を卒業した大学進学者のうち一定割合は内地の大学に進学しています。男性では、道内大学に進学する割合が70%程度で横ばいでしたが、直近では65%に低下しています。
- 女性の大学進学者も、ほぼ70%程度が道内大学に進んでいます。女性の大学進学数は増加が続いていることから、道外の大学に進む女性が増加傾向となっています。



出典：文部科学省「学校基本調査」を基に筆者作成。

426 2045年には高校卒業者が半減？

- 直近の出生数の状況から見ると、2045年の高校卒業者数は、23年度の36,588人から18,000人程度まで減少すると予測されます。大学等進学率が全国平均並に上昇した場合でも、大学等への進学者数は11,000人程度まで減少します。
- 大学進学率の向上には、地方の高校の進学率と女性の進学率の引き上げを図る必要があります。



出典：文部科学省「学校基本調査」、厚生労働省「人口動態調査」を基に筆者作成。

501 市町村における医療、福祉の確保



- 人々が生活していく上で、第一に必要なのは「健康」です。その健康な暮らしの基盤として欠かすことができないのが医療です。
- 現在の日本では、病気や怪我をした際には、「誰でも」「どこでも」「いつでも」医療を受けられる体制となっています。これは、国民健康保険法(1958年)によって、全ての国民が国民健康保険(国保)などの公的医療保険に加入する「国民皆保険制度」が確立されているためです。市町村は国保の運営主体となり、地域の農林漁業者や個人商店主、会社を退職した住民などの生活の安全・安心を支えています。

また、日本では病院は「自由開業制」となっていますが、へき地などでは無医地区が少なくなかったため、医療法改正(1962年)によって、医療機関不足地域における病院・診療所の整備が自治体の努力義務とされました。

北海道は過疎地域が多く、市町村立病院が、こうした地域の中核的病院として総合的な医療を提供しています。一般病院に占める市町村立病院の割合も、全国の8%に対し、北海道では17%と高くなっています。
- 国保は、他の保険に比べて、加入者の年齢構成が高く医療費水準も高い一方、無職者や低所得者が多いという構造的な問題を抱えていました。

このため、2018年度からは、都道府県が国保の安定的な財政運営や効率的な事業運営の確保等において中心的な役割を担うこととなりました。市町村は、地域住民と身近に接していることから、引き続き、保険給付や賦課・徴収、保健事業など地域におけるきめ細かい事業を担っています。

502 市町村における医療、福祉の確保



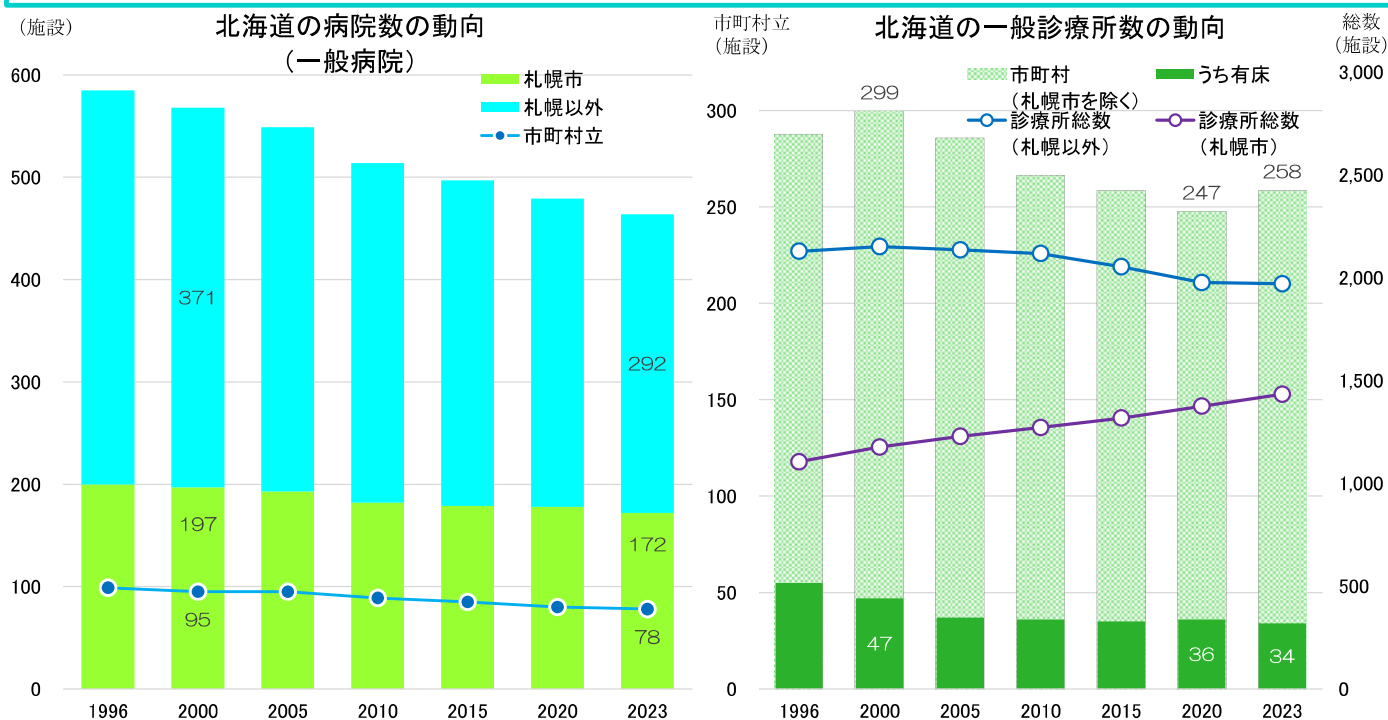
- 市町村立病院は、民間病院の立地が困難な過疎地等での医療を担っていますが、人口減少に伴って利用者の減少が続いており、多くの病院で経営が「赤字」となっています。このため、自治体の一般会計からの繰り入れが恒常化し、その額も増える傾向にありました。また、地方では、医師や看護師の確保が、年々困難となっていました。

こうした背景から、総務省では、「公立病院改革ガイドライン」を策定し、経営の効率化、再編・ネットワーク化、経営形態の見直しを促してきました。北海道でも、病院から診療所への移行を図ったり、地方独立行政法人に転換するなど自治体病院の数は減少傾向にあります。
- 最近では、新型コロナウイルス感染拡大を経て、公立病院の果たす役割の重要性が改めて認識されています。しかしながら、道内市町村では、人口減少・少子高齢化による医療需要の変化が続いているとともに、医師の時間外労働規制への対応などと相まって、医師・看護師不足は更に深刻さを増しています。

こうした状況を踏まえ、総務省は、限られた医療資源によって持続的な地域医療体制を確保していけるよう、新たな「公立病院経営強化ガイドライン」を策定し、各病院の役割・機能の最適化や、病院間の連携強化などにより、公立病院の「経営強化」を促しています。
- 地域の人口減少が進むと患者数も減っていきますので、病院の「収入」を増やすのは難しくなっていきます。地方では高齢化が進みますので、高血圧やガンなど慢性期医療の割合が高くなり、在宅医療の確保が求められています。地方の自治体病院が単独で全ての医療需要に対応していくのは難しくなっていることから、近隣の高度医療機関との連携によって住民に必要な医療を確保していくことが必要です。限られた医療資源を効果的に活用していくためには、ウェアラブル端末による健康状態の把握やオンライン診療などDX技術の導入が重要です。さらに、自宅から遠い医療施設に通院できるよう、地域交通の確保に努めるとともに、緊急医療に対応するため、ドクターヘリ等の体制を整備することが求められます。

503 北海道の病院、診療所の動向

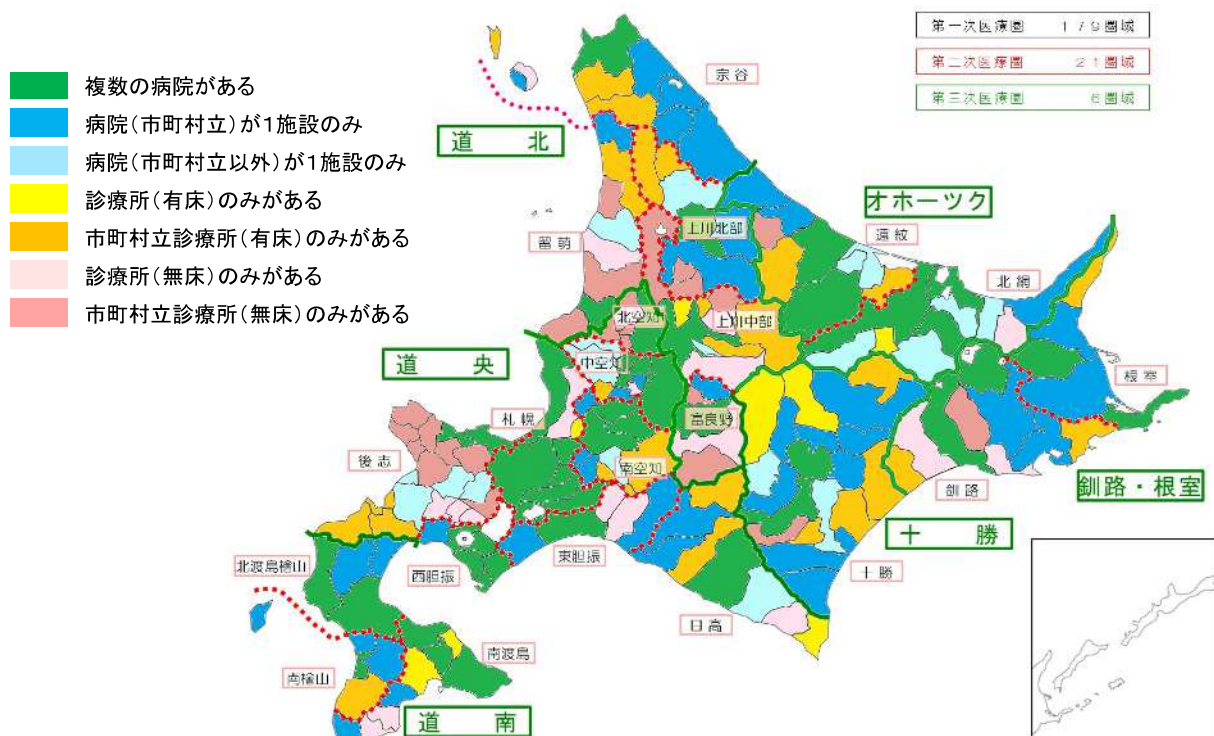
- 北海道の病院数は年々減少しており、精神病院を除いた一般病院は、2000年の568施設から2023年には464施設となりました。
- 診療所では、札幌市を除く市町村では減少傾向にあり、このうち、市町村立の診療所は、2000年の299施設から、2020年には247施設に減少しました。市町村立の診療所は、へき地等に位置し、病床の無い施設が大部分です。近年は、微増となっています。



出典：厚生労働省「医療施設調査」を基に筆者作成。

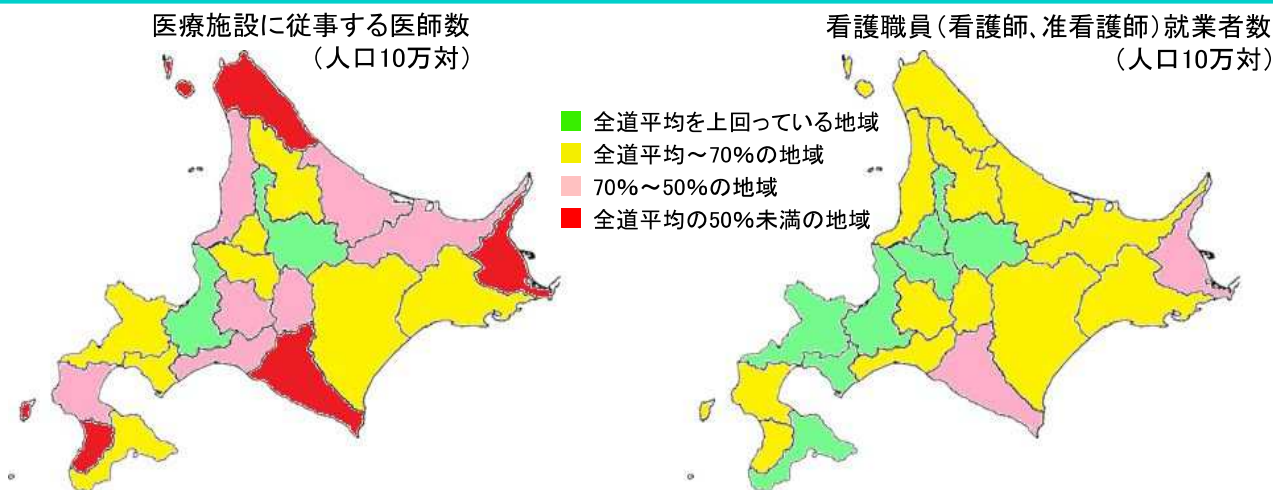
504 医療圏の区域と病院のある市町村

- 北海道の人口は、札幌市を含む石狩地域に約46%が集中していますが、全国の国土面積の22%という広大な区域となっているため、2次医療圏が21圏域、3次医療圏が6圏域となっています。
- 市町村のうち、病床を20床以上備えた「病院」があるのは105市町村で、そのうち市町村立病院のみは42市町村となっています。



出典：北海道保健福祉部医務業務課「道内医療機関の名簿」を基に筆者作成。

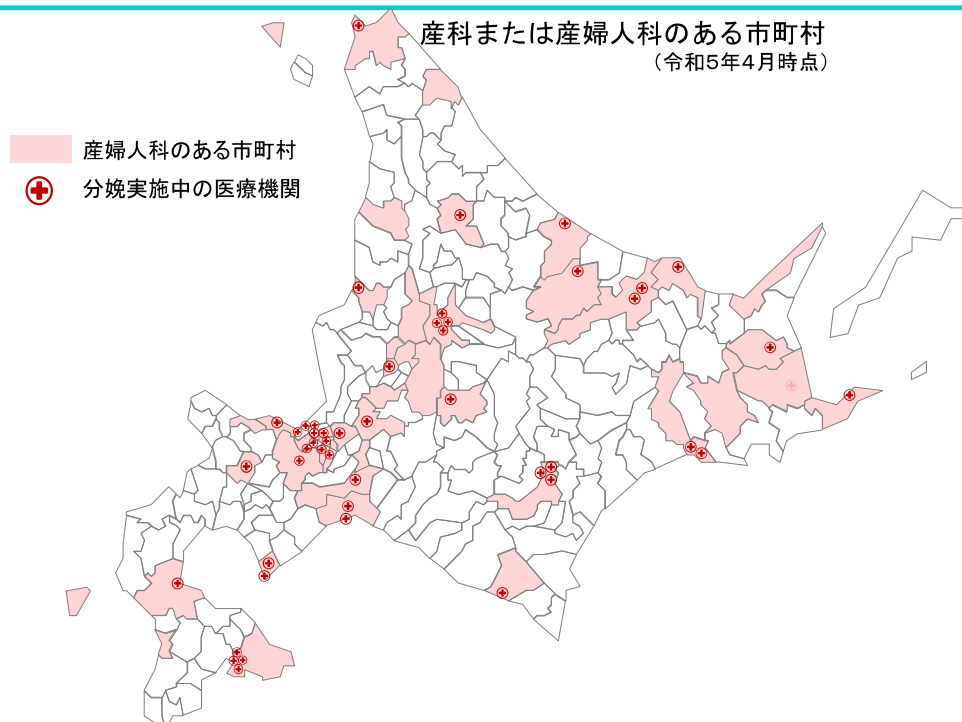
- 医師・看護職員は都市部に集中し、地域偏在が生じています。
- 北海道の人口10万人当たりの医師数は全国平均を下回り、第二次医療圏別では、道内21圏域のうち11圏域が医師少数区域となるなど、地域の偏在が著しい状況にあります。また、救急車搬送件数が増加傾向にあることから、地域で必要とされる医療が提供されるよう、医師の確保や質の高い効果的な救急搬送体制を確保する必要があります。
- 北海道の看護職員の人口10万人当たりの就業者数(常勤換算)は、全国平均を上回っているものの、第二次医療圏別に見ると全国平均を下回る圏域があり、地域偏在が生じています。また、今後、在宅・介護分野での需要が大きく見込まれることから、看護職員の確保や人材育成が必要となっています。
- 広域分散型という地域特性を有する本道において、質の高い医療を効率的・効果的に提供するためには、医療連携体制の構築や医療と介護の連携促進に向け、ICTの活用や医療分野のデジタル化が求められています。



出典：北海道「医療介護総合確保促進法に基づく令和5年度北海道計画」を基に筆者作成。

506 北海道の分べん空白市町村は153市町村

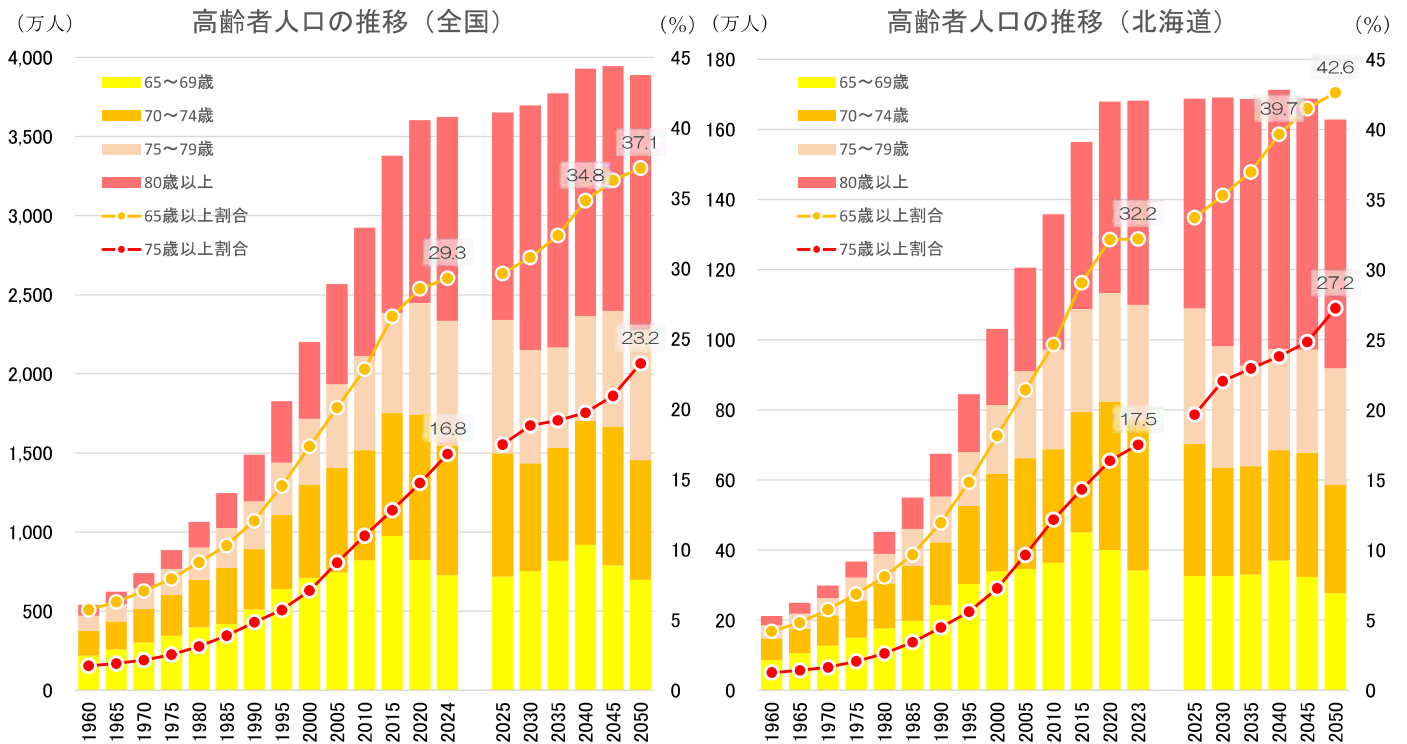
- 地方では、医師不足や少子化に伴う医院の経営難によって出産施設が減少しています。NHKの調査によると、全国の市町村のうち、出産施設が1つもない自治体は1,042市町村と、全体の6割近くとなっています。
- 北海道の179市町村のうち、産科または産婦人科のある市町村は40市町村だけです。このうち、分べん施設を有する医療機関があるのは26市町村(休止中を含む)で、10年前から6か所減っています。



出典：北海道医療計画を基に筆者作成。

602 高齢者の動向

- 北海道の高齢者（65歳以上人口）は2023年に168万人を超え、道内総人口の32%となりました。
 今後の道内の高齢者人口は、ほぼ横ばいで推移すると予測されており、第2次ベビーブーム（1971年～1974年）世代が65歳以上となる2040年をピークに減少に転じます。一方、総人口の減少傾向が続くことから、高齢者割合は上昇していき、2040年には約40%に達します。

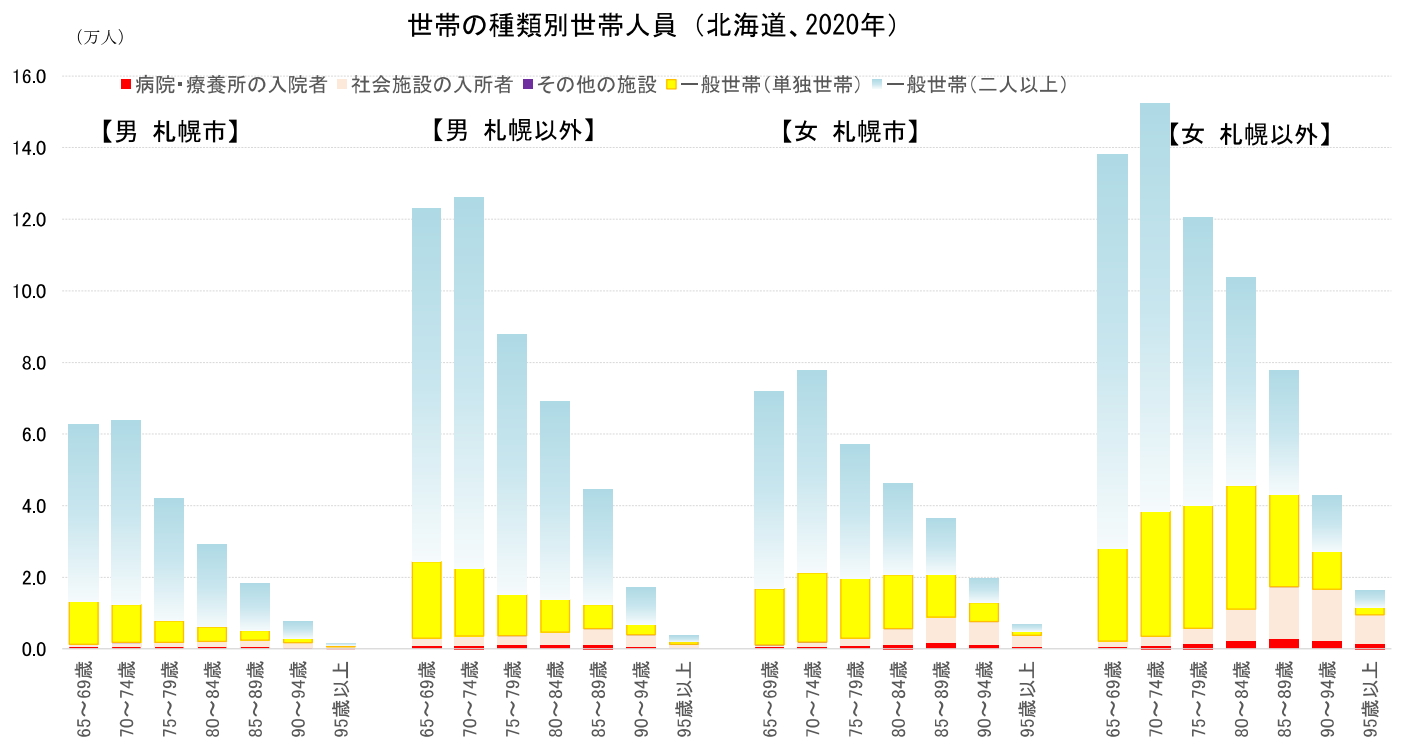


出典：総務省「国勢調査」、社人研「将来推計人口」を基に筆者作成。

注：各年10月1日時点、2024年は9月15日現在の推計。

603 高齢者の動向

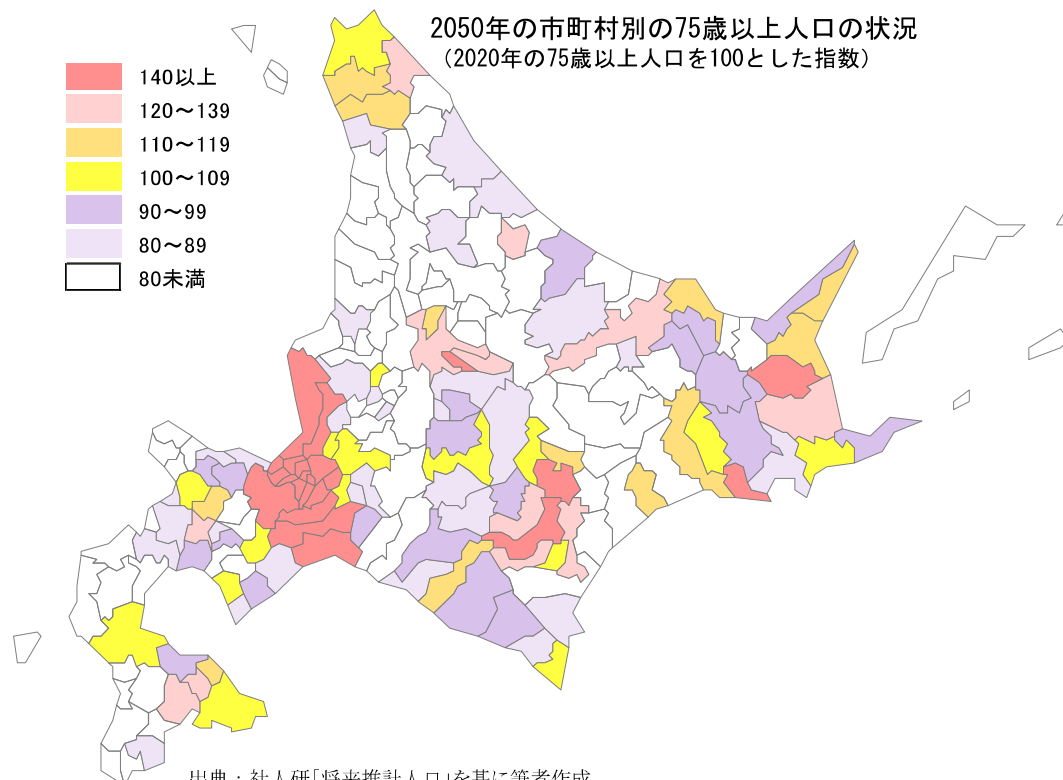
- 北海道の65歳以上世帯員数は、2020年で全体の32%に達しています。
 ○ 世帯類型別にみると、夫婦のみの世帯が65歳以上世帯員全体の40%を占め、次いで単独世帯が22%となっており、老人ホーム等の施設等の世帯が8%を占めています。年齢が高くなるにしたがい、単独世帯と施設等の割合が顕著に高まっています。



出典：総務省「国勢調査」を基に筆者作成。

604 高齢者の動向

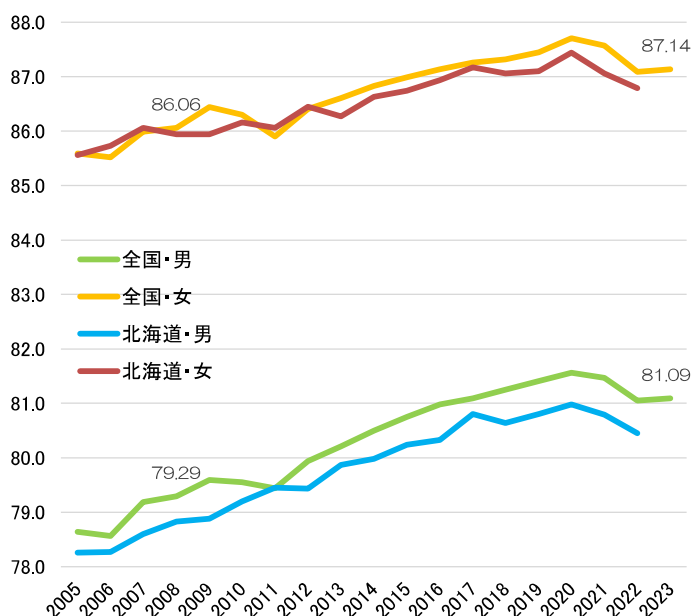
- 北海道内の市町村別では、高齢者人口が既にピークをむかえているところも多く、2020年の75歳以上を100とした指数でみると、2050年には120以上の市町村で100を大きく下回ります。
- 現在は若い世代の流入が続いている札幌市や周辺地域では、2050年の75歳以上人口が40%以上増加すると予想されます。



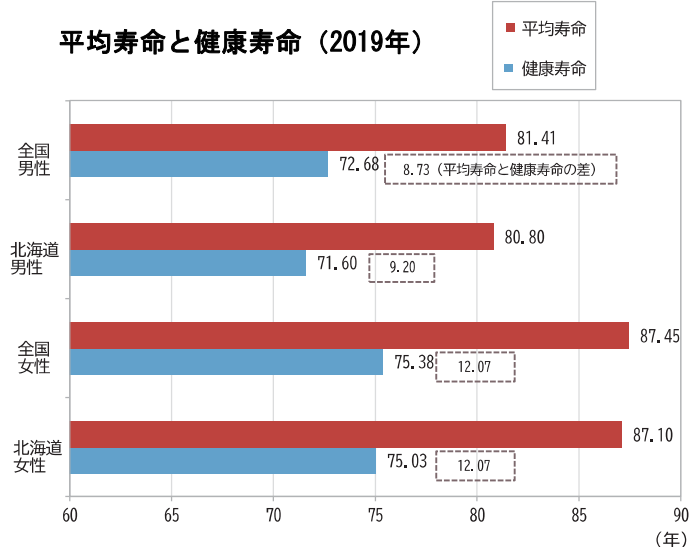
605 高齢者の動向～平均寿命と健康寿命

- 2008年の平均寿命は、男性が79.29年、女性が86.05年でしたが、2023年には、男性が81.09年、女性が87.14年と年々伸びています。一方、健康寿命(2019年)は、男性が72.68年、女性が75.38年となっており、平均寿命と健康寿命に差があります。
- こうした寿命の延びに対応できるよう、2008年に「後期高齢者医療制度」が施行され、75歳以上の高齢者医療を社会全体で支える仕組みとなっています。

(年) 平均寿命の動向



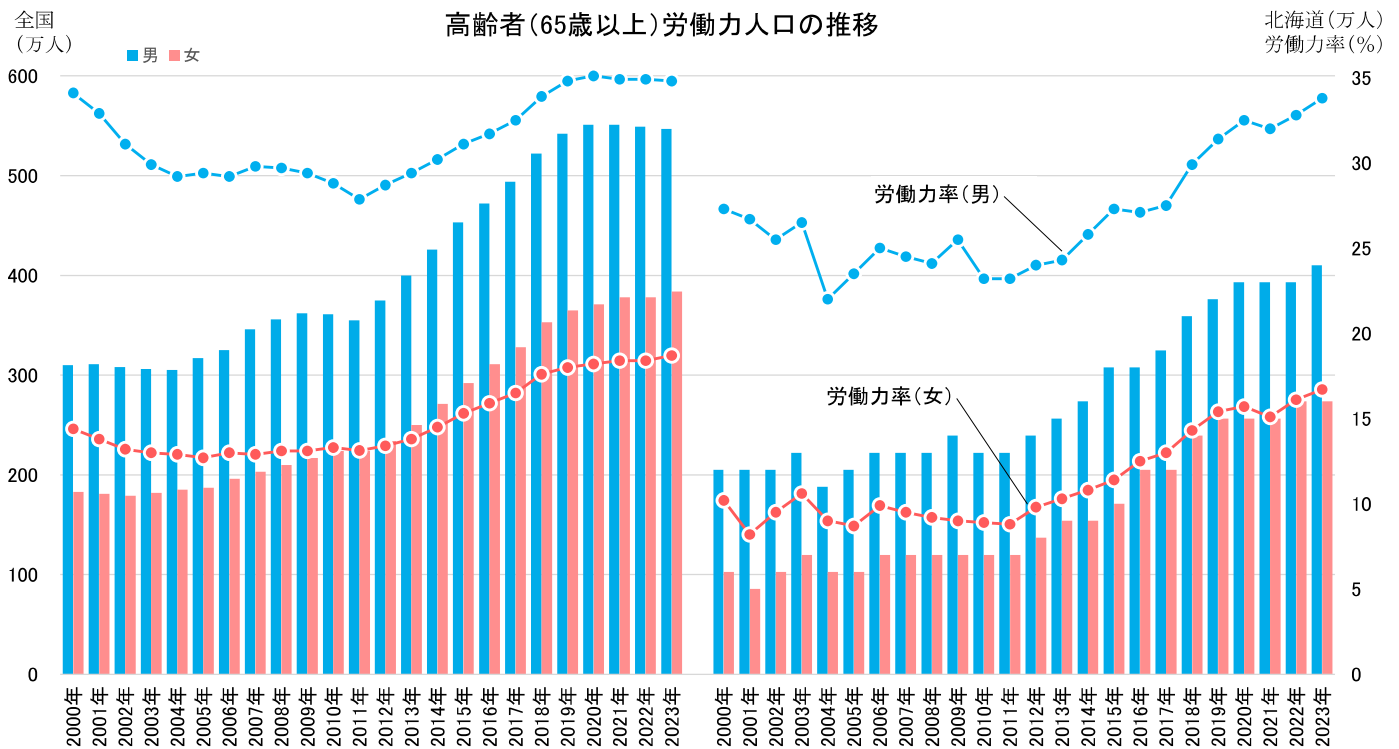
平均寿命と健康寿命 (2019年)



「健康寿命」
健康上の問題で日常生活が制限されることなく生活できる期間。

606 高齢者の動向

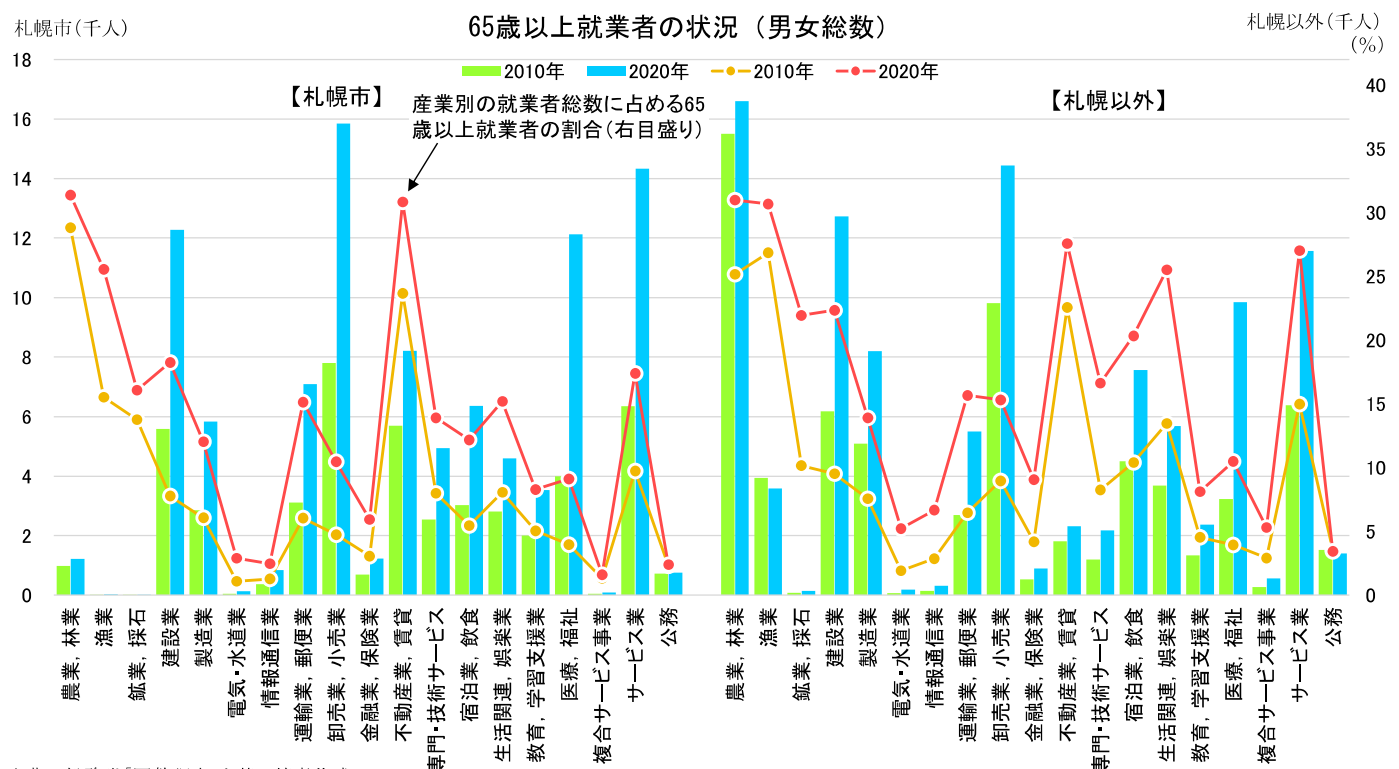
- 65歳以上の労働力人口は、2010年代に入ってから顕著に増加しています。労働力率も同様に上昇が続いていますが、全国では、伸び率が鈍化傾向を示しています。
- 北海道でも65歳以上労働力人口の増加が続いています。労働力率も年々上昇していますが、男女とも全国を下回っている状況です。



出典：総務省「労働力調査」を基に筆者作成。

607 高齢者の動向

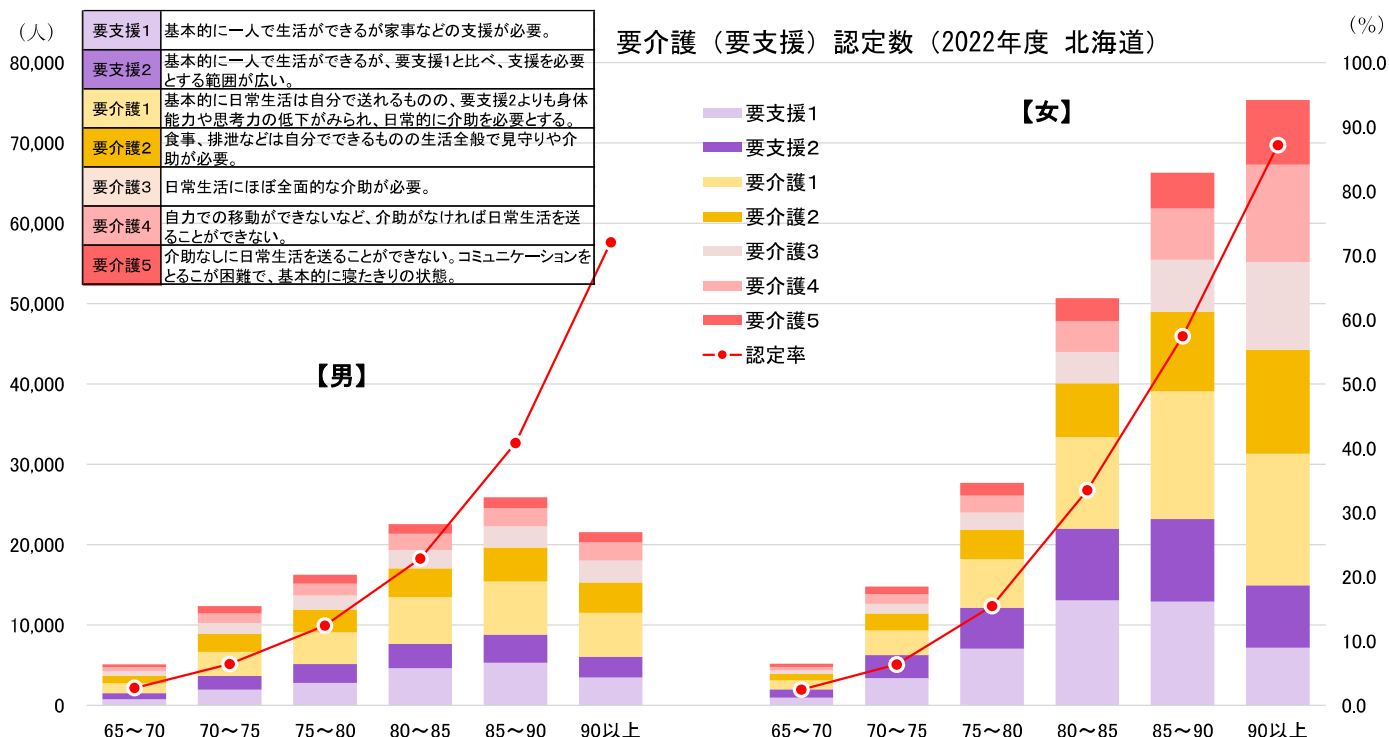
- 北海道の65歳以上の就業者(2020年)を主な産業別に見ると、「卸売業、小売業」が5万人と最も多く、次いで「建設業」、「サービス業(他に分類されないもの)」、「農業、林業」が4万人となっています。「医療、福祉」も3万5千人と多く、2010年から3倍に増加しています。
- 地方では、建設業、製造業、サービス業などで高齢就業者の割合が高まっています。



出典：総務省「国勢調査」を基に筆者作成。

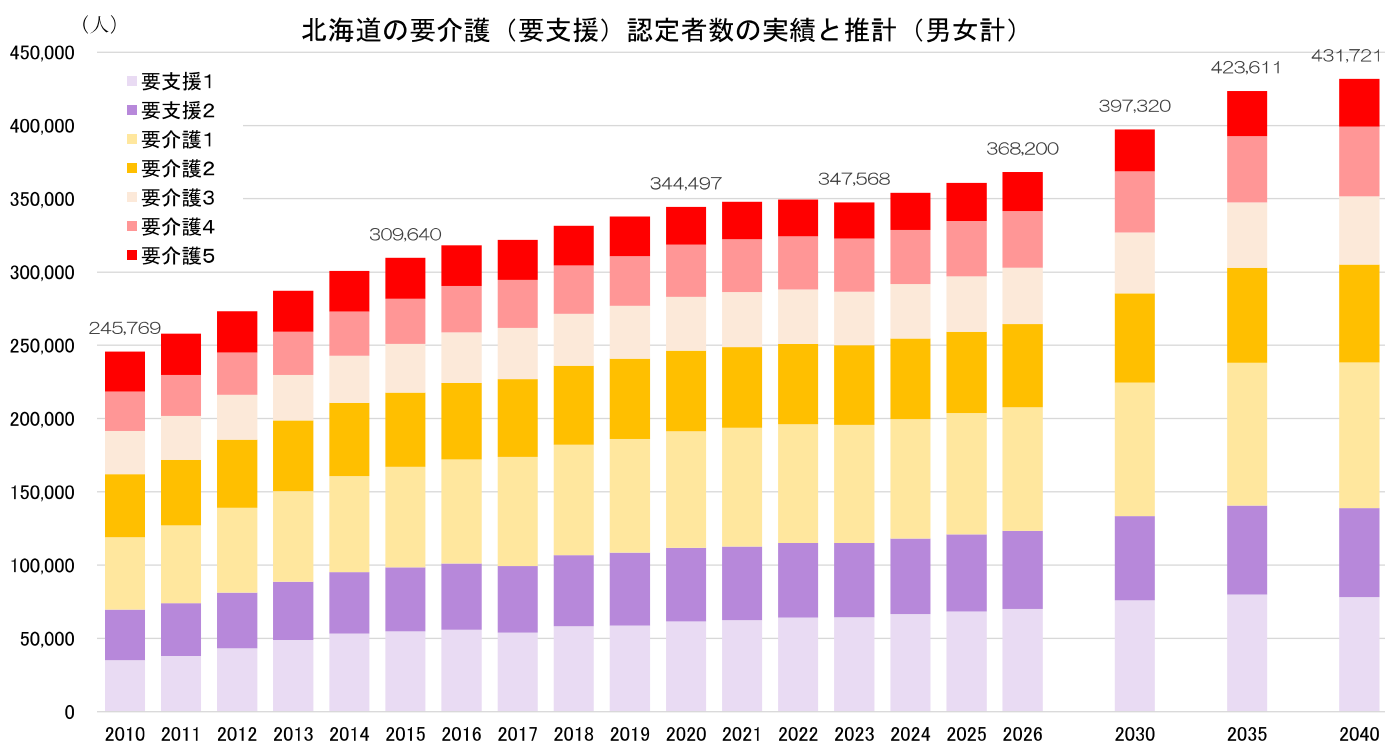
608 高齢者の動向～要介護（要支援）認定者数

- 近年は健康寿命が延伸していますが、一般に高齢となるに従って、体力の低下や病気等により、一人で生活することが困難な場面が増えてきます。
- 特に、75歳以上になると、要介護の認定を受ける人の割合が大きく上昇します。
- 女性は、平均寿命が長いこともあり、85歳以上の認定者数の75%を占めています。



609 高齢者の動向～要介護（要支援）認定者数

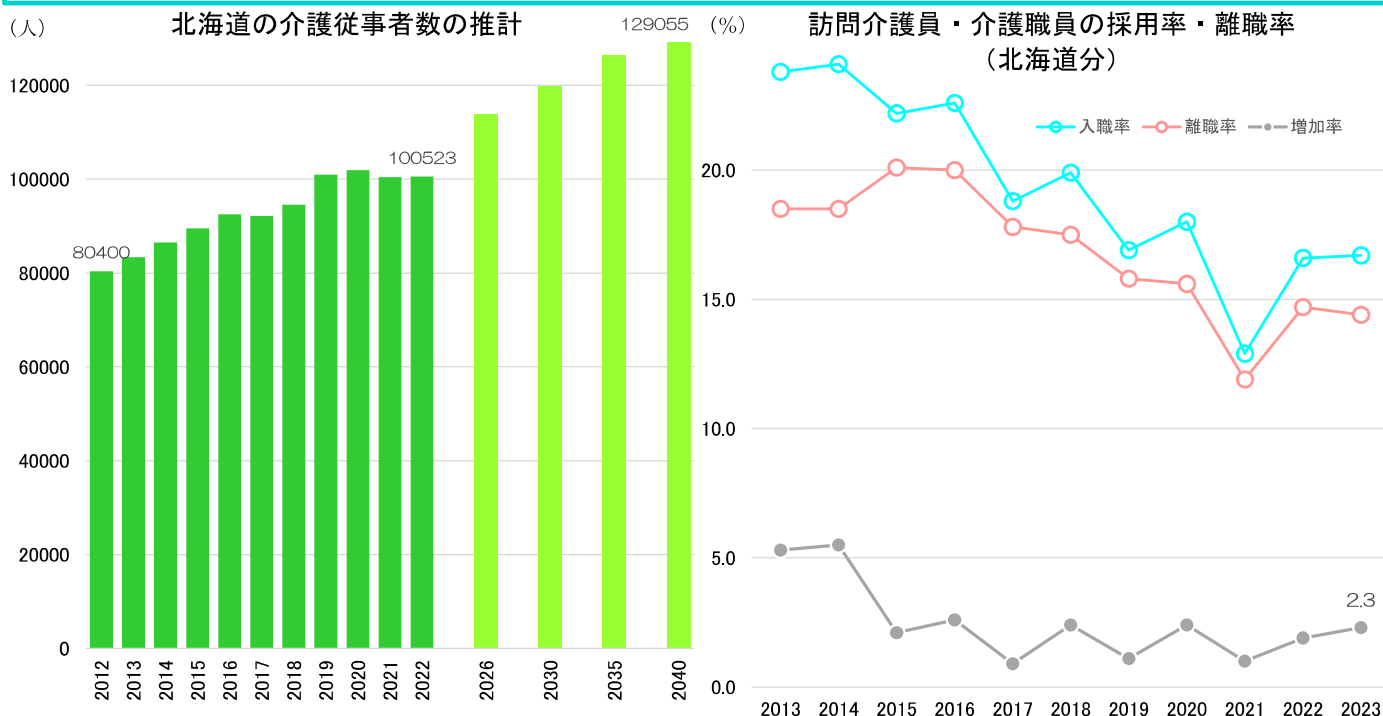
- 高齢化の進行に伴い、「介護保険制度」が施行されて以降、要介護（要支援）認定者数は増加を続けており、2023年3月時点で343,807人となっています。
- 地域支援事業や予防給付によって見込まれる効果を勘案しても、2026年の認定者数は約37万人と見込まれ、2040年には約43万人にまで増加すると見込まれます。



610 介護従事者の状況

○ 高齢化に伴う介護サービス利用者の増加によって、北海道内でも介護従事者が増加傾向にあり、2022年には約10万人となっています。高齢化は今後も進んでいくことから、2040年には約13万人の介護人材が必要となると見込まれています。

介護人材を確保していくためには、適切な給与の引き上げと伴に、負担軽減等を含めた職場環境の改善を推進していく必要があります。

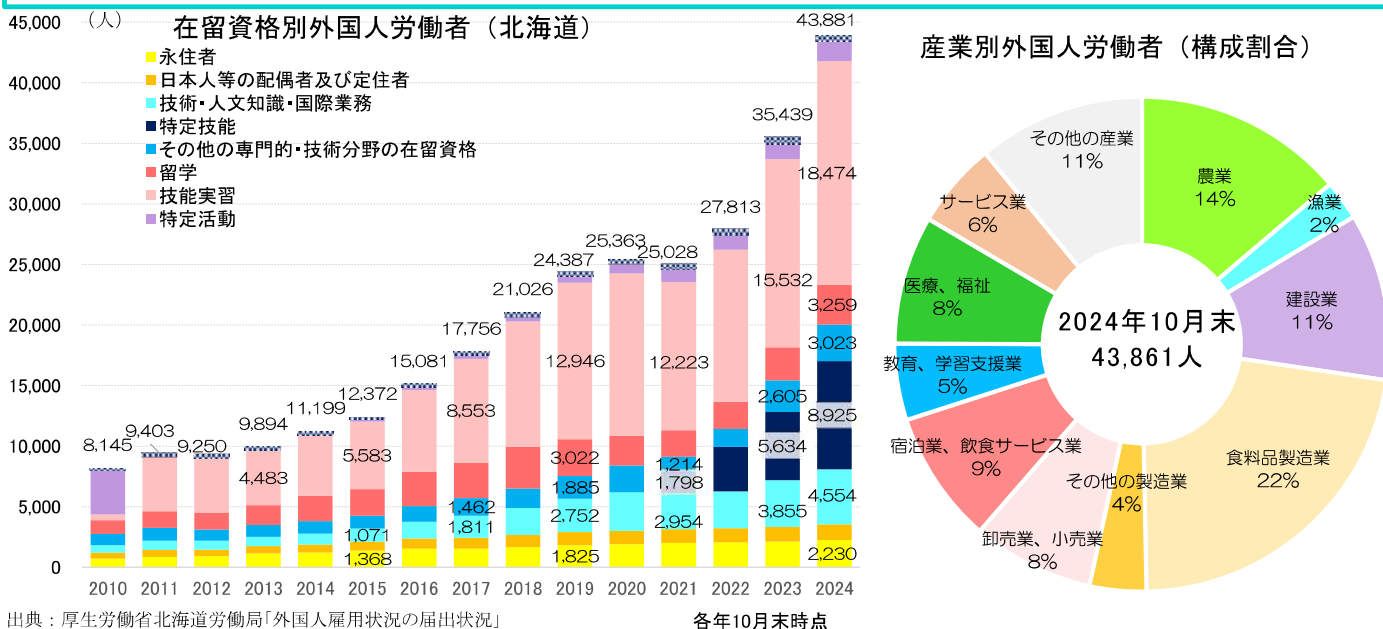


出典：北海道「第9期 北海道高齢者保健福祉計画・介護保険事業支援計画」を基に筆者作成。

出典：介護労働安定センター「介護労働実態調査」を基に筆者作成。

611 人手不足への対応～外国人材の活用

- 北海道では、少子化、高齢化に伴って、人手不足が深刻化しており、外国人材を雇用する事業所が増加しています。2024年の外国人労働者は43,861人と、前年から23.8%増加（全国は12.4%）しました。
- 北海道では、在留資格「技能実習」が42.1%と多く（全国は20.4%）、主に水産加工や建設業、農業の事業所で雇用されています。また、介護分野で働く外国人が2,756人となり、5年間で10倍に増えました。
- 外国人が、職場で安全・安心して働いていくためには、十分な日本語能力が不可欠です。技能実習など「日本語をある程度理解できる」レベルの労働者に対する、適切な日本語習得支援が求められます。
- 現在は、ベトナム、インドネシアなどが外国人材の主な送出国となっていますが、これらの国々の経済成長も著しく、ドル換算による賃金水準の差は急速に縮まっています。外国人労働者に「選ばれる北海道」になるためには、賃金を増加させることが重要な要素の一つとなっています。



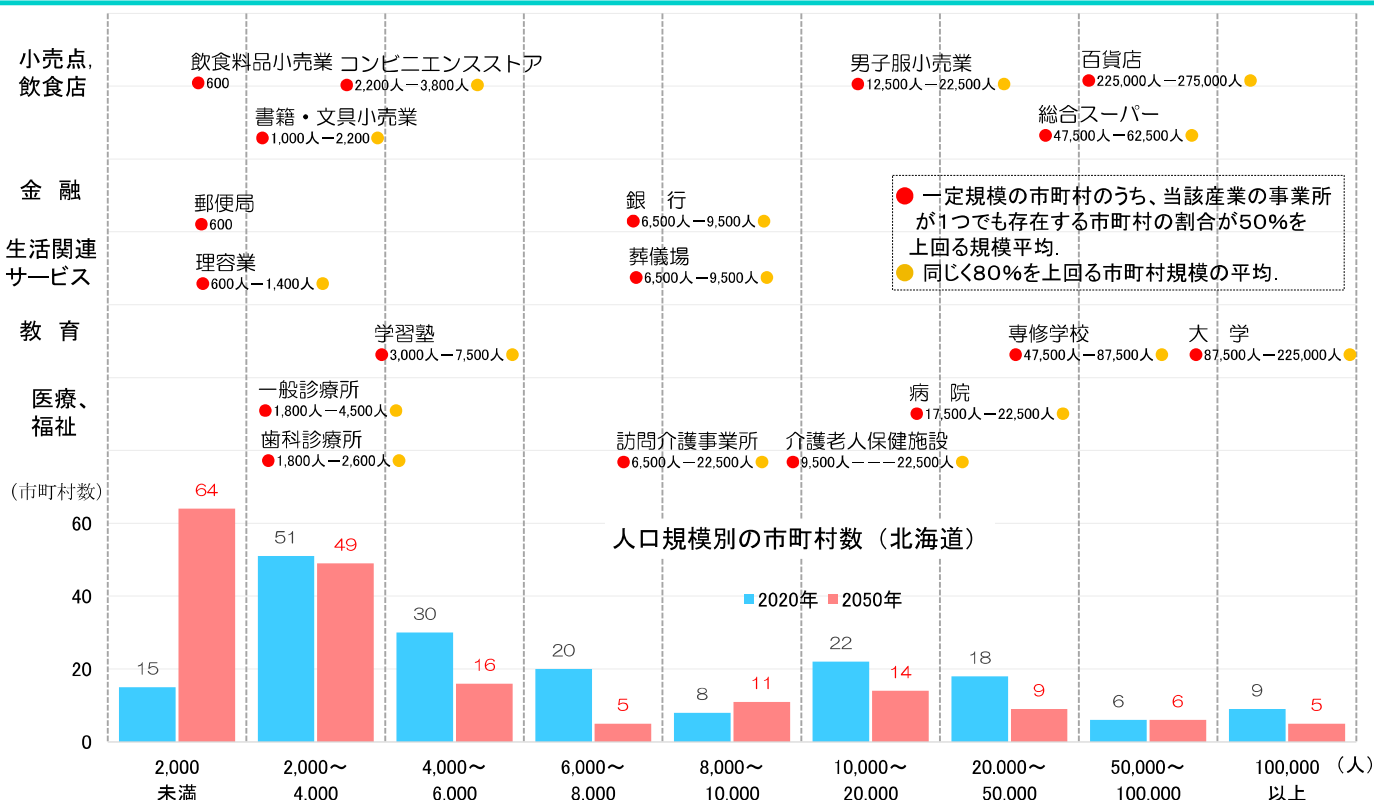
出典：厚生労働省北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況」

701 人口減少と地域の生活関連サービスの確保

- 人々が日常生活を送るために必要な各種サービスは、行政(市町村)や民間事業者によって提供されていますが、そうした施設は、一定の人口規模のうえに成り立っています。必要とされる人口規模はサービスの種類により様々ですが、例えば、食料品を中心とした日用品を扱う商店は、小規模な町村でも立地していますが、百貨店や映画館、大学等の高等教育機関などは、10万人以上の都市でなければ立地していません。
 - 人口減少が進み、こうした生活関連サービスの存続に必要な人口規模を下回ると、サービスを担っていた民間事業者が撤退し、生活に必要な商品やサービスを入手することが困難になります。特に地方では、サービス業等の第3次産業の就業者の割合が高いことから、こうしたサービス産業の撤退は地域の雇用機会の減少へとつながり、さらなる人口減少を招いています。
 - また、生産年齢人口の減少は、地方における産業や社会の担い手不足をもたらしています。店主の高齢化を理由に、閉店する商店が増えています。最近では、運転手不足により、路線バスの撤退やタクシー事業所の廃止も多く見られます。高齢化に伴って、自家用車を運転できない高齢者等が増えており、公共交通の役割が高まっている一方で、地域公共交通の衰退が進んでいくと、地方での生活が一層困難となりかねません。
 - 人口減少は市町村行政にも大きな影響を与えます。地方のサービス業など産業活動が縮小することにより地方税収は減少していきませんが、一方で、地方の高齢化が進んでいるため、医療費などの社会保障費が増加傾向となっていくと見られます。
- 多くの市町村が、医療施設や文化施設、体育館などの住民向けサービスを提供していますが、利用者の減少によって、それまで受けられていた行政サービスが廃止又は有料化されるといった事態も生じています。さらに市町村は、高度経済成長期に建設された公共施設や道路・橋・上下水道といったインフラの老朽化問題にも対応しなければなりません。

702 生活関連サービスの立地確率

- 人々が日常生活を送るために必要な各種サービス(施設)は、一定の人口規模のうえに成り立っています。そうした事業所にとって必要とされる人口規模は、サービスの種類により様々ですが、例えば、人口6,500人以上の町村であれば、訪問介護事業所の立地は50%以上となります。



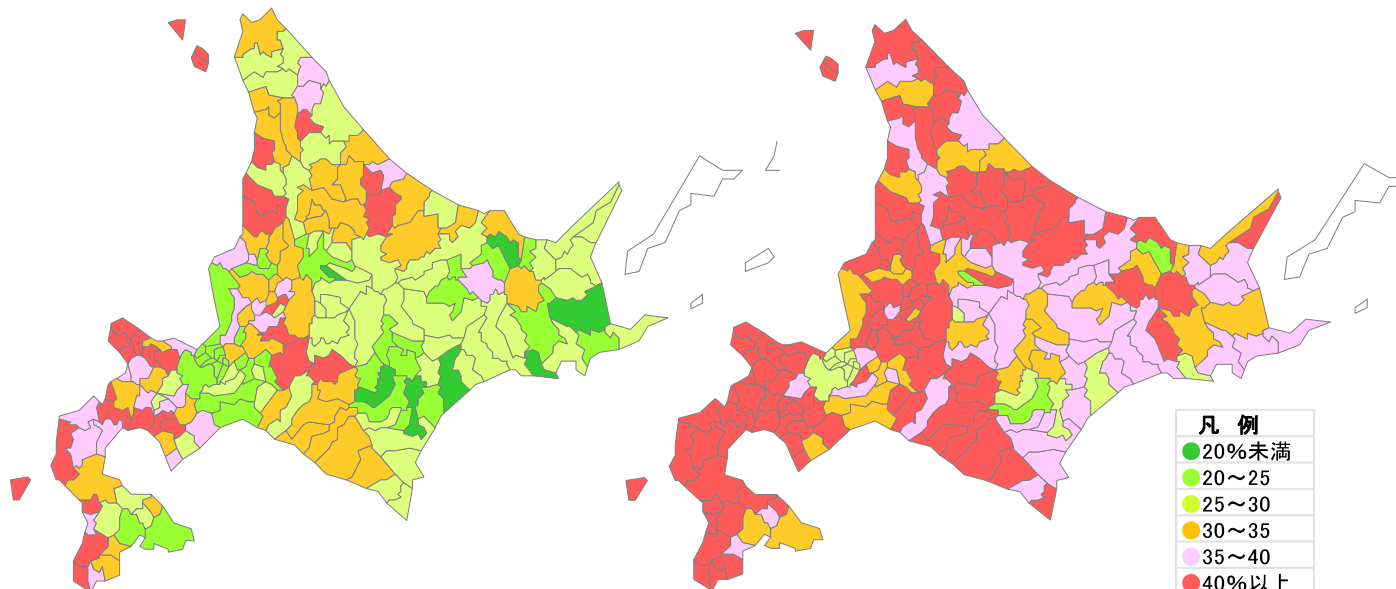
出典：市町村数は、国勢調査及び社人研報告書を基に筆者作成。立地確率は、国土交通省「国土の長期展望専門委員会最終とりまとめ参考資料」(2021年6月)。

703 食料品アクセス困難人口の推計（2020年）

- 「食料品アクセス困難人口」とは、店舗まで500m以上かつ自動車を利用できない65歳以上の高齢者を指します。店舗は、食肉、鮮魚、野菜・果実小売業、百貨店、総合スーパー、食料品スーパー、コンビニエンスストア、ドラッグストアが含まれます。（75歳以上高齢者も推計。）
- 北海道の「食料品アクセス困難人口」は44.6万人で、65歳以上人口の26.8%と推計されています。このうち、75歳以上は29.7万人（35.9%）と推計されています。
- 「困難人口」の割合が40%を超えるのは、31市町村となっています。

食料品アクセス困難人口（65歳以上）の割合（2020年・市町村別）

食料品アクセス困難人口（75歳以上）の割合（2020年・市町村別）

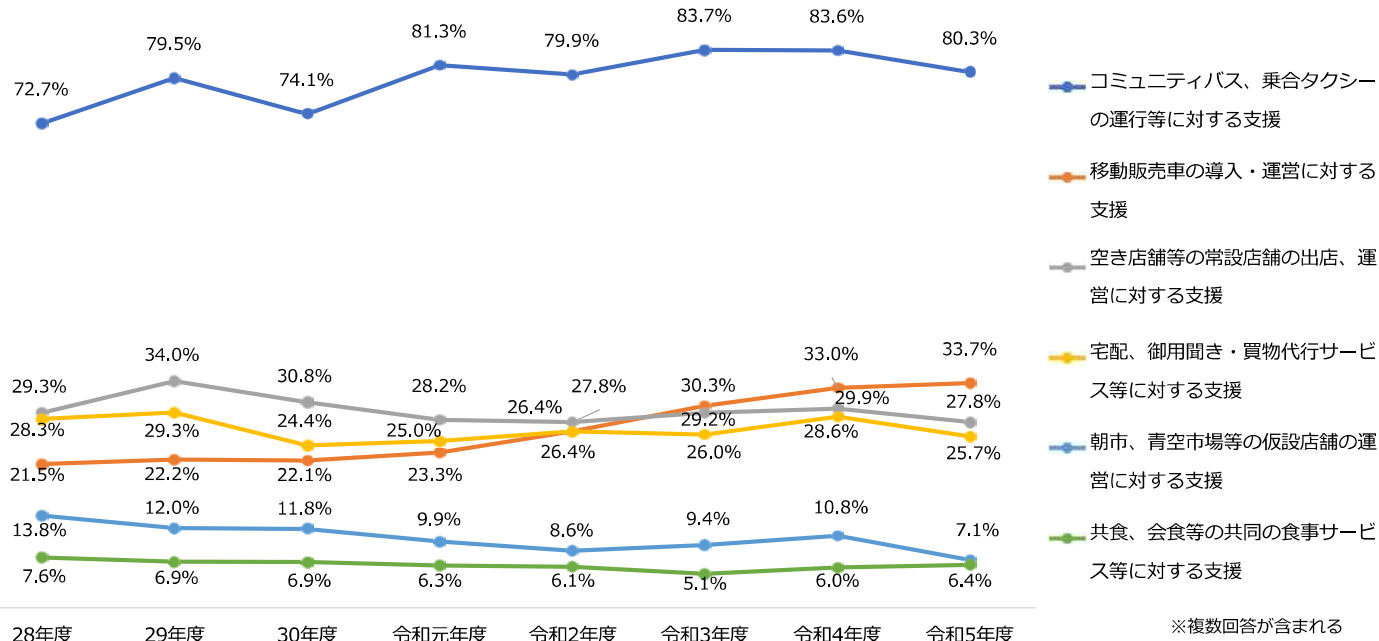


出典：農林水産政策研究所「食料品アクセス困難人口の動向」を基に筆者作成。

704 食料品アクセス困難者への支援（市町村の対応）について

- 行政が実施している対策内容は、「コミュニティバス、乗合タクシーの運行等に対する支援」が最も多く80.3%でした。次いで、「移動販売車の導入、運営に対する支援」が一貫して増加傾向にあり33.7%でした。このほか、「空き店舗等の常設店舗の出店、運営に対する支援」が27.8%、「宅配、御用聞き・買物代行サービス等に対する支援」が25.7%でした。

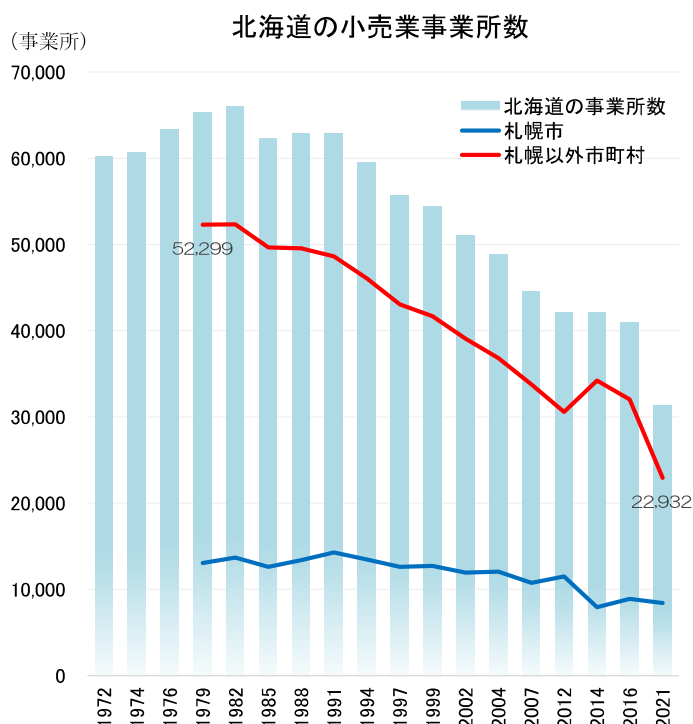
市町村が実施している対策の内容の推移



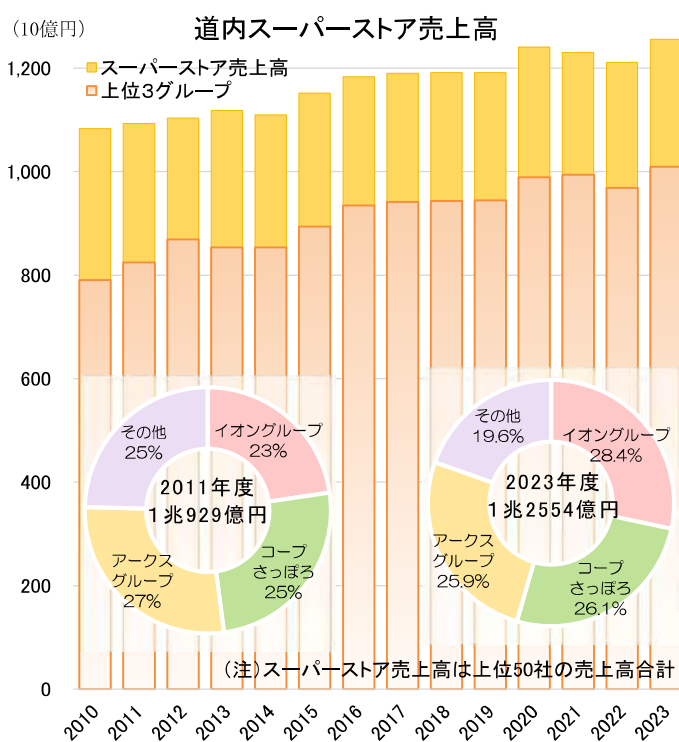
（出典）農林水産省「食品アクセス問題」に関する全国市町村アンケート調査結果（令和6年3月）より。

705 北海道における食料品スーパーの構造について

- 北海道では、1980年代から商店数の減少傾向が続いています。札幌市以外の地域では、ピーク時に5万2千を超えていた小売業事業所数が、2021年には2万3千と半分以下になっています。
- 道内スーパーは、イオン北海道、コープさっぽろ（業務提携先含む）、アークスグループ（道内本社6社）の3大グループの「寡占化」が進んでいます。



出典：経済産業省「商業統計」を基に筆者作成。



出典：帝国データバンク「北海道内スーパーストア売上高ランキング」を基に筆者作成。

706 北海道における食料品スーパーの構造について

- 北海道は、日本の国土面積の22%と広大なエリアですから、卸売業者にとっては、各地の小売店に食料品や日用品を配送するコストが嵩みがちとなっています。道外メーカー等は、寒冷地対策費用などを製品価格に上乗せしていましたから、かつては内地より割高な「北海道価格」が一般的でした。

また、過疎化が進む地方の市町村では、1980年代から商店数の減少傾向が続いており、札幌市以外の地方で5万2千を超えていた小売業事業所数は、2021年には2万3千と半分以下になっています。ベンダー（卸売業）等にとって、過疎地の商店への配送は、一層非効率となっています。

- 道内スーパーの売上高をみると、イオン北海道が28.4%、コープさっぽろ（業務提携先含む）が26.1%、アークスグループ（道内本社6社）が25.9%と、この3グループで8割以上（2023年度）を占めています。

この3グループはいずれも道内の営業拠点と物流拠点を札幌圏に置き、全道の店舗に配送する物流ネットワークを構築しています。このため、各メーカーやベンダーは道内の地方部に人材や配送設備を配置する必要がなくなっており、札幌以外の地域の物流機能を縮小・撤退させています。

こうした背景から、地方の食料品スーパー等は、単独で存続することが難しくなっており、物流網を備えた3グループ等の参加に吸収されるか、もしくは閉店するしかないという状況となっています。

- 地方の過疎化は、商圈人口の減少でもあるため、札幌以外の地域では、食料品店など各種商店の廃業が急速に進んでいます。

一方で、高齢者のみの世帯が増加し、運転免許証の自主返納等もあり、住民の行動範囲が狭くなっています。こうした背景から、道内では、高齢者を中心に「買物困難者」が増加しています。

民間商店の閉店により、消費生活が不便になり、更なる人口流出が懸念されることから、市町村は、地域の食料品店等の存続に対する支援に乗り出しています。

707 北竜町商業活性化施設・ココワ（北竜振興公社）

- 北竜町では、町内唯一の生鮮食品スーパー（農協購買店舗）が赤字経営と設備更新の困難を理由として、2017（平成29）年末に閉店することとなりました。町は町民アンケートを行い、スーパーの閉店が「大変こまる」との回答が大部分だったことから、補助事業を活用して新店舗を整備することとしました。町は、町内の商工業者の出店を予定しましたが応募がなく、町長が社長を務める第三セクター「株式会社北竜振興公社」が運営主体となってスーパーを開店させる運びとなりました。
- 商品は、北海道全域で事業を展開するコープさっぽろが、仕入れを代行しており、子会社の「北海道ロジサービス」による配送網の一環として納品されています。コープさっぽろは、「北海道の食のインフラ」としての役割を標榜しており、商品や店舗運営のノウハウの提供を通じ、過疎地域の地方自治体を支援しています。



（出典）中小企業庁「平成29年度地域商業自立促進事業モデル事例集 全国商店街の挑戦」より

708 村と民間企業が連携してスーパーを再開

- 西興部村では、国の地方創生事業を活用して公設民営方式により食料品スーパーを営業していました。店舗では、飲食できる交流スペースを備えたり、高齢者向けの宅配サービス等の取り組みを行っていましたが、経営難から2021年2月に閉店に至りました。
- 村内では、高齢者や車のない世帯等が、生鮮食料品の買い物に困っていたことから、村の働きかけで、道北地域でスーパーを展開する株式会社「西條」Qマートの出店が決まり、2021年11月にQマート「西興部店」が開店しました。
- 人口千人の村では働き手を確保することが課題でしたが、役場が声がけして、介護の仕事で退職した主婦や、学生にアルバイトをお願いし、さらに、地域おこし協力隊も募集して店員がそろいました。店舗の建物は、引き続き村の所有とし、開店時の冷蔵ケースの購入など改修費の一部を村の予算で支援しています。また、スーパーが支払う給与に村が上乘せ分を支援しています。

■上川地方、宗谷地方でスーパー等を展開する株式会社「西條」の店舗



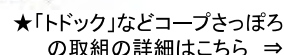
「西條」グループは、1947年に創業され、名寄市に本部を置いて道北にショッピングセンター等を展開しています。

「西條」は、地域に根ざしたショッピングセンターとして、地域に暮らす人々とのつながりを大切にしながら、まちの活性化や地域づくりに注力しています。



（出典）株式会社「西條」ホームページより

- 地方における高齢化や路線バス等の撤退を背景に、「宅配ドック」の登録車数増加を続けており、2023年度には47万世帯を超え、2006年度から倍増となりました。また、コープさっぽろは、食料品などの配達と併せて「見守りドック」にも取り組んでおり、176の市町村と「高齢者見守り協定」を結んでいます。



(出典) コープさっぽろ「SDGs BOOK」より

- 現在138市町村で300コース、96台が運行中で、利用人数は全道で年間のべ9万人にのぼります。

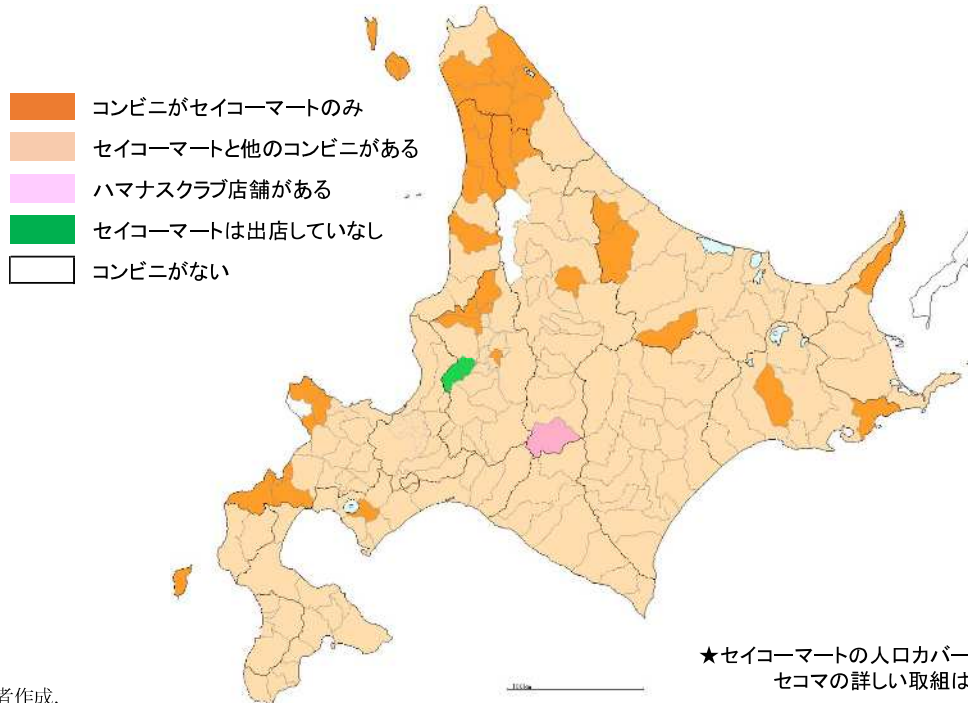


運行している地域は平取町、むかわ町穂別地区、厚真町、日高町日高地区となっています。

(出典) コープさっぽろ「SDGs BOOK」より

711 過疎地にコンビニを展開するセコマ

- セコマは、1997年から2003年にかけて、釧路、旭川、函館、稚内、札幌、帯広の順に自社の物流センターを建設してきました。運営は、子会社のセイコーフレッシュフーズが担っています。
- 大手コンビニチェーンでは、物流を外部委託し、商品カテゴリーごとに複数のトラックを使って店舗配送を行うのが通常となっています。一方、セコマは1台のトラックに多様なカテゴリーの商品を混載して店舗に運ぶことが可能になっています。過疎地の市町村にも出店できるのは、北海道全域をカバーする自前の物流網を構築しているからです。



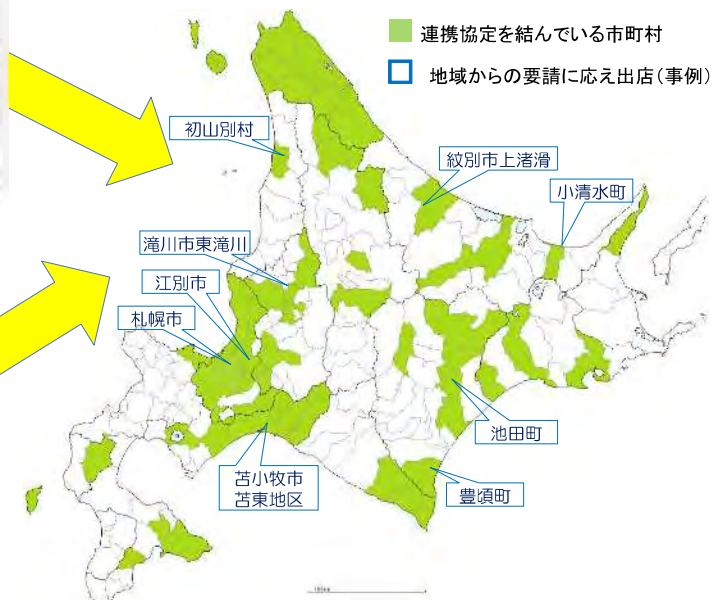
出典：筆者作成。



712 過疎地にコンビニを展開するセコマ

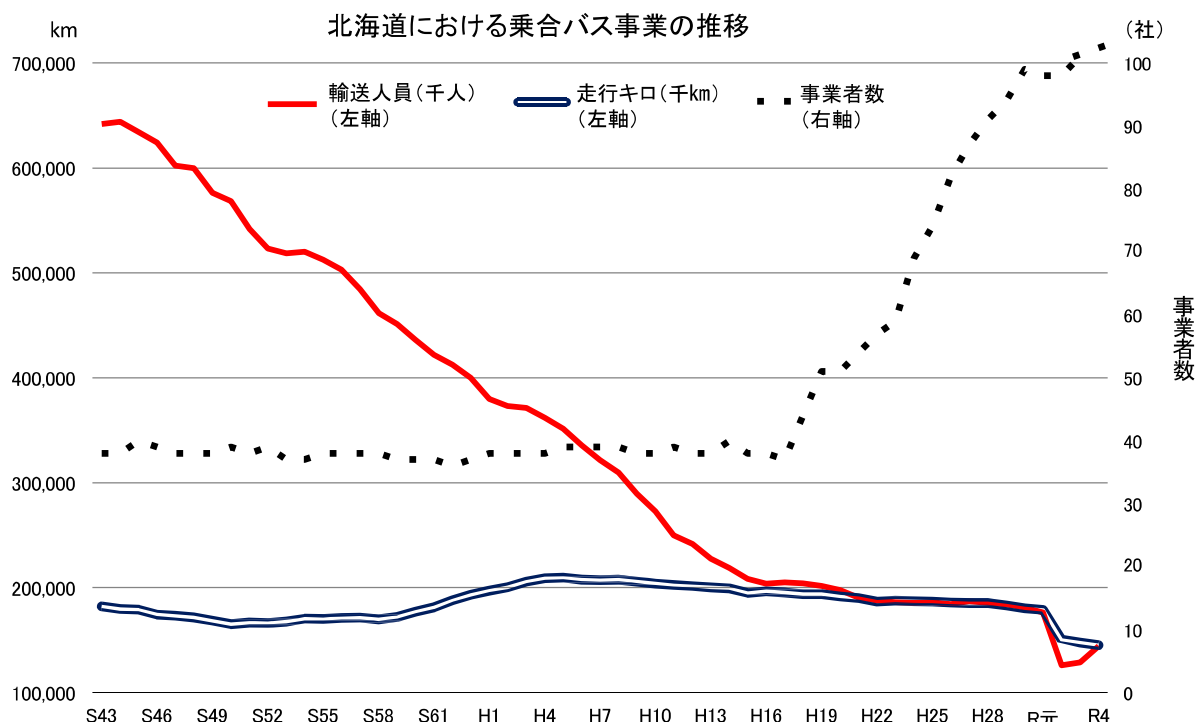


- セコマは、道内の市町村と「まちづくり協定」や「災害時連携協定」を締結しており、災害が起きたときには速やかに地域が復興できるよう、食料品や日用品の提供を行うなど支援をしています。
- また、商店の無い地域からの要請に応え、市町村と連携して店舗を展開しています。



(出典) 資源エネルギー庁「地域を支えるサプライチェーン経営」(株式会社セコマ)より

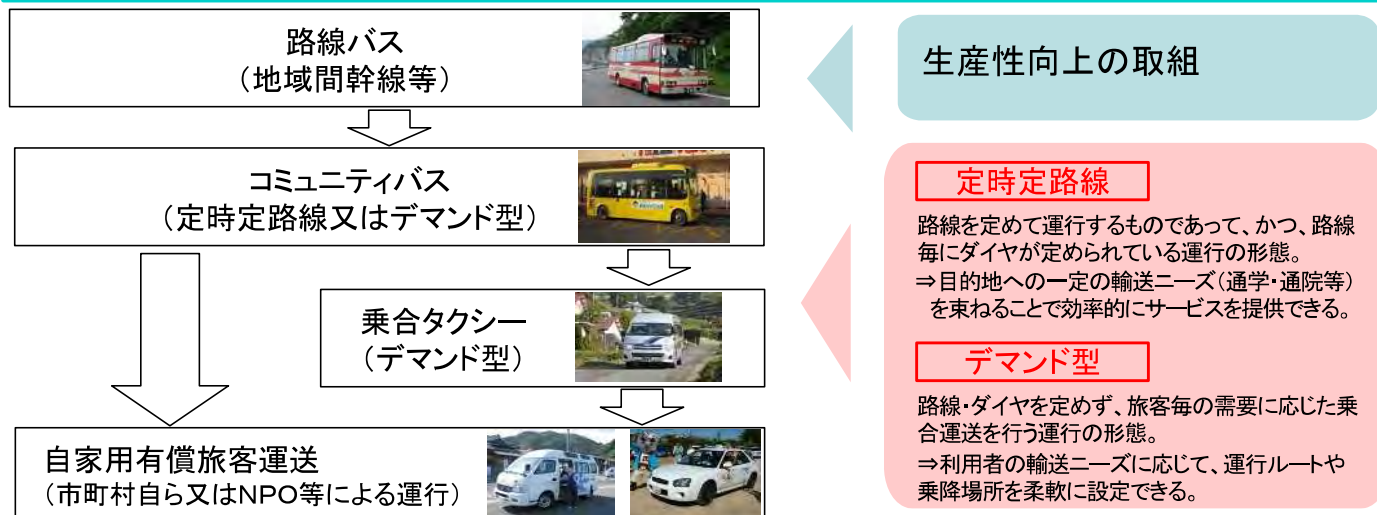
- 人口減少・高齢化の進行の下、自家用車の普及や公共交通機関の輸送人員の減少などにより、JR北海道の事業範囲見直し、路線バスの撤退など、地域における公共交通の確保が困難となっています。
- また、バスやトラック運転手の高齢化に伴い、公共交通や本道の物流を担う労働力の確保が課題となっています。貨客混載に向けた取り組みなど、効率化や省力化を進めるとともに、労働時間の短縮や所得の向上により、女性や若者も含めた幅広い人材確保に努めていくことが必要となっています。



(出典) 北海道「2024北海道の交通の現状」より(原資料は北海道運輸局「数字でみる北海道の運輸」)

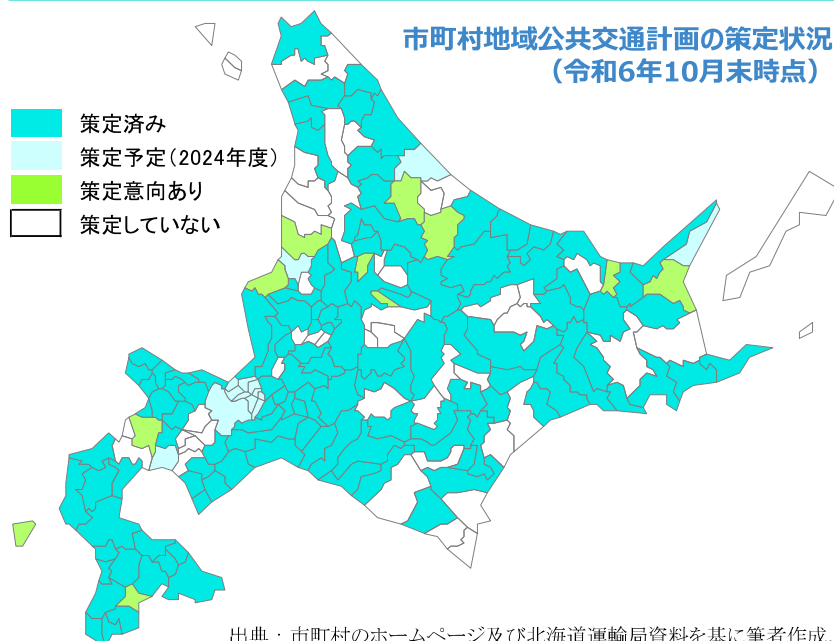
802 地域公共交通の再編～交通手段のダウンサイジング化

- 人口減少に伴って、長期的には公共交通(路線バスやタクシー等)の利用者も減少していきます。一方、高齢者や児童生徒など交通弱者の移動手段確保は、地方での暮らしに不可欠の課題です。現在でも、利用者の少ない乗合バス路線は、事業者だけでは赤字をカバーできないことから、路線バス維持するため、国や都道府県の補助金に加え、市町村も多額の負担を行っています。さらなる人口減少に対応して公共交通を維持していくためには、自治体負担を軽減しつつ、持続可能な仕組みを構築していく必要があります。
- 民間及び市町村の交通事業者は、利用者の減少にあわせた機材のダウンサイジング化や、AIを活用した配車など効率的な運用によるコスト削減を図っていく必要があります。定期的なワークショップなど自治体負担等の課題の共有と住民からの意見集約を行い、利用者目線に立った路線の見直し等により、利用者の減少を抑制していく取り組みや、社会福祉協議会や住民ボランティアとの連携など移動手段の役割分担などの工夫によって、移動手段の運用などを見直していくことが重要です。



(出典) 国土交通省総合政策局資料より

- 地域公共交通計画は、「地域にとって望ましい地域旅客運送サービスの姿」を明らかにする「マスタープラン」としての役割を果たすものです。このため、市町村等が地域の移動に関する関係者を集めて法定協議会を開催しつつ、交通事業者や関係機関等との協議を重ねながら作成します。
- 計画では、従来のバスやタクシーといった既存の公共交通サービスを活用した上で、必要に応じて自家用有償旅客運送やスクールバス、福祉輸送、病院・商業施設・宿泊施設・企業などの既存の民間事業者による送迎サービス、物流サービス等の地域の多様な輸送資源についても活用する取り組みを盛り込むことで、持続可能な地域公共交通の提供を目指します。
- 計画の策定と実施は、基本的に全ての地方公共団体の「努力義務」とされています。



記載事項	概要
基本的な方針	計画が目指すべき将来像と、その中で公共交通が目指すべき役割を明確化し、取組の方向性を定める また、まちづくり、観光振興等の様々な分野との連携を整理する
計画の区域	当該地域の交通圏の範囲を基に計画の区域を設定する
計画の目標	基本的な方針に即して目標を設定する
事業及びその実施主体	目標達成のために提供されるべき地域旅客運送サービスの全体像・具体的なサービス水準を定める 併せて、その実現に必要な事業・実施主体を整理する
計画の達成状況の評価	達成状況の評価計画と評価を踏まえた見直し方針を立てる
計画期間	原則 5 年
その他	その他、基本方針に基づき記載すべき事項があれば記載

804 地域公共交通の再編の方向性－民間と行政が連携した交通弱者対策

- 地域公共交通は、通勤・通学、買い物、通院など、高齢者を含む「交通弱者」の外出に欠かせない移動手段です。とりわけ、北海道の地方は、人口密度が低いうえに、学校や病院、商業施設への移動が複数の町村にまたがるのが少なくありません。地方では、今後も高齢者の割合が高まっていきますから、広域的な路線バスなど公共交通に対する需要がますます高まっていくと予想されます。
しかし、地方では、運賃収入だけで必要な運行費用を賄うことができる民間事業者ほとんどありません。加えて、運転手の残業規制の施行と相まって人手不足が顕在化し、地方の不採算路線などで路線バスの減便や廃止が相次いでいます。
- こうした民間事業者の徹底に対応し、地方の市町村では住民の移動需要に対応していくため、自治体等が事業主体となる「公共ライドシェア」の運用に乗り出しています。実際の車両の運行は、地元のタクシー事業者や貸切バス事業者に委託している場合がほとんどです。ただ、こうした地方に残された最後の交通資源であるタクシー事業者等も、人手不足に直面していますから、近隣自治体が連携して募集活動を行うなど、効果的な運転手の確保・活用が重要となっています。
- 最近では、インバウンドの回復に伴い、地方でも観光など季節的な交通需要の増加が見られています。交通弱者の移動需要についても、時間や季節による繁閑があることを踏まえると、地方における「日本版ライドシェア」の活用環境を整えることが求められています。行政職員、社会福祉協議会、ボランティア等も、安心して持続的に公共交通の担い手として参画していくことができる枠組みを作り、地域全体として運転手の確保を図っていくことが求められています。

◆地域の足対策

全国の自治体において、タクシー、乗合タクシー、日本版ライドシェアや公共ライドシェア等を地域住民が利用できる状態を目指します。

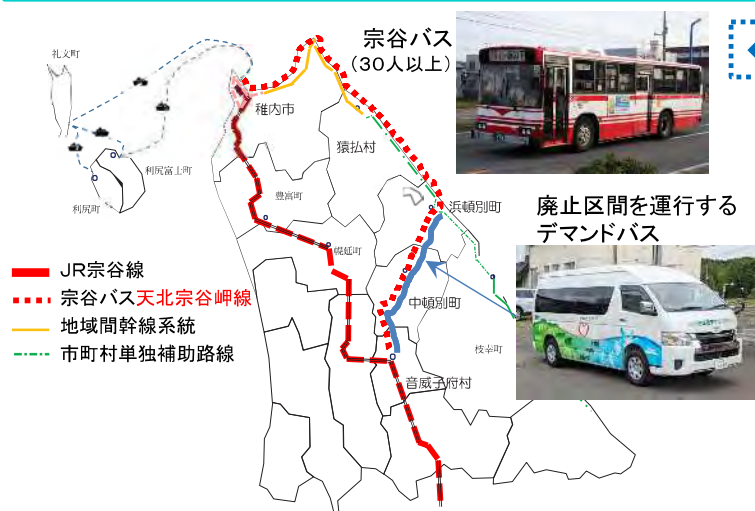


◆観光の足対策

主要交通結節点(主要駅、空港等)において、タクシー等を来訪者が利用できる状態を目指します。



- 地方の乗合バスは、住民の通勤や通学、通院、買い物など、生活に欠かせない交通手段です。しかし、人口減少によって利用者数は減少を続けており、民間事業者の努力だけでは路線維持が困難となっています。このため、国などがバス事業者への支援を行っており、2001年度からは「地域公共交通確保維持事業」により、複数の市町村にまたがるなど一定の要件を満たす路線を対象に、国、道、市町村が補助金を交付しています。
- 中頓別町を運行していたJR天北線が1989年に廃止され、旅客輸送は宗谷バスの「天北宗谷岬線」によって代替されました。しかし、沿線人口の減少に伴うバス利用者の減少は止まらず、国や沿線4市町村が毎年1億5千万円余の赤字補填を行っていました。こうした背景から、天北宗谷岬線は、2023年9月に浜頓別町から音威子府村の区間が廃止され、翌10月から、同区間は中頓別町と浜頓別町が運営する予約型デマンドバスに転換されています。中頓別町は、浜頓別高校に通学する生徒のために、「浜校スクールバス」も運行しています。



◆中頓別浜頓別線(デマンドバス)の運行概要

- 機材は、中型マイクロバス(定員29人)3台とワゴン(10人乗り)4台を導入しています。事前予約制の導入によって、利用者に不便をかける面がありますが、できるだけ空車運行を減らして経費を節減しながら柔軟な対応が可能となっています。
- 町は、デマンドバスとスクールバスの運行を民間事業者に委託し、新たに1千5百万円を負担することとなりましたが、路線バスを維持するために約2千万円の補助金を支出していたのに比べ、割安となっています。

(出典) 中頓別町「広報なかとんべつ」2024年11月号より

806 地域交通の確保を通じた支援～民間事業者の撤退を補完

- 赤井川村には鉄道がなく、北海道中央バス「赤井川線」が唯一の公共交通機関でした。この「赤井川線」が2021年度で廃止となったため、2022年4月から、赤井川村が事業主体となって地域公共バス「むらバス」の運行をはじめました。
- 村には、高校もスーパーもないため、高校生をはじめとした住民は毎日、近隣の市町に行き来しています。村で暮らしていくうえで、公共交通機関の存続は必須だったのです。
- 「むらバス」の運行にあたっては、地元の赤井川ハイヤー(運行業務の受託)、キロロリゾート(送迎バスの活用)の連携を図り、利用者の利便性を向上させています。



赤井川村車両1台



キロロリゾート車両4台



★「むらバス」の詳細についてはこちらまで ⇒



- 江差町の公共交通は、主として海岸沿いの国道を運行する路線バスが基幹となっています。一方、北部の農村地帯などバス停から離れた集落が町内には点在しています。これらの集落には多くの高齢者が暮らしており、免許返納後の買い物や通院が不安だという声も聞かれました。
- このため、江差町は、既存の公共交通機関を補完しながら、住民の生活交通にかかる利便性向上を図るため、2020年からデマンド交通実装にむけた実証実験に取り組みました。実証過程では、デマンド交通を地域の小売業など「地域経済の活性化」に結びつけられるよう、サツドラHDと連携しながら取り組みました。車両の運行では、AIによるリアルタイム配車計算を行う「SAVS」を導入し、運転手など限られた輸送資源の効率的な利用について検証しました。
- 実証実験を経て、江差町は2024年8月から、乗り合いデマンド交通「江差マース」の本格運行を開始しました。運行は、桧山ハイヤーに委託しています。利用者は事前登録した上で、無料通信アプリLINEの公式アカウントなどから予約します。乗降地点は自宅のほか、町内90地点から選択できます。



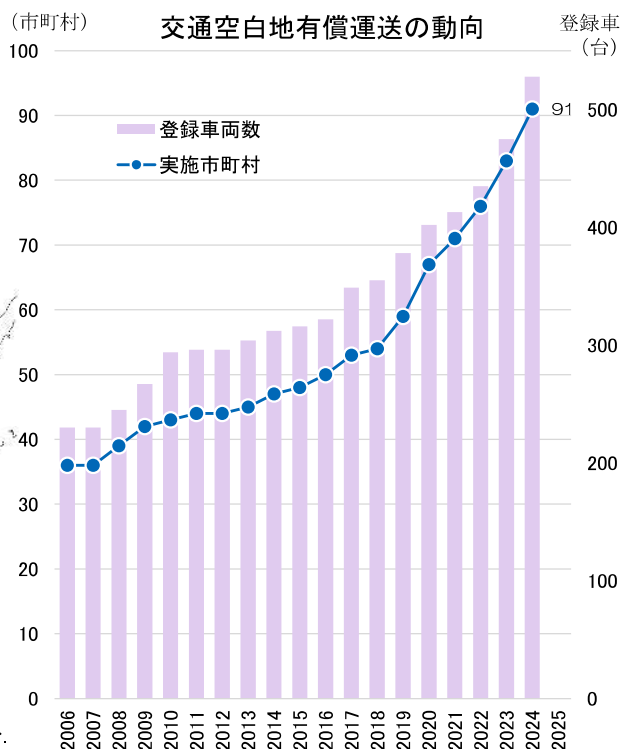
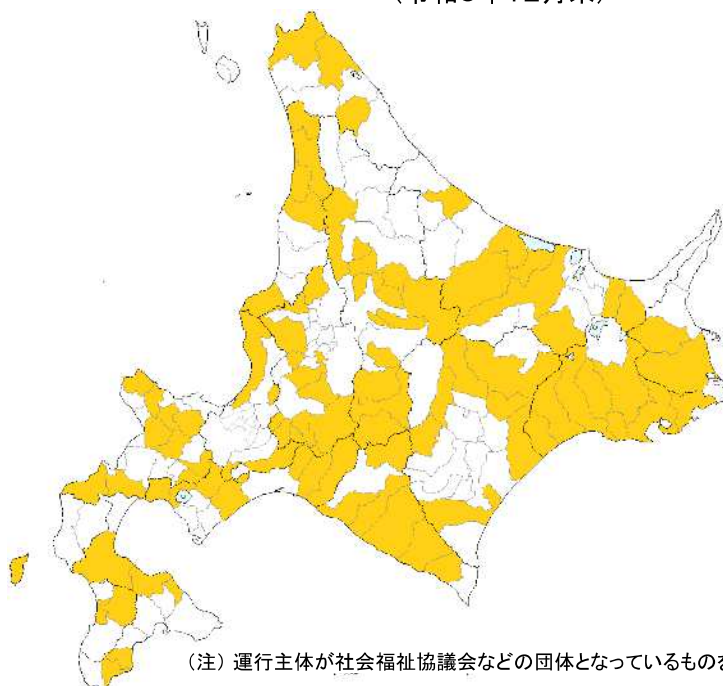
■収益循環モデルのスキーム



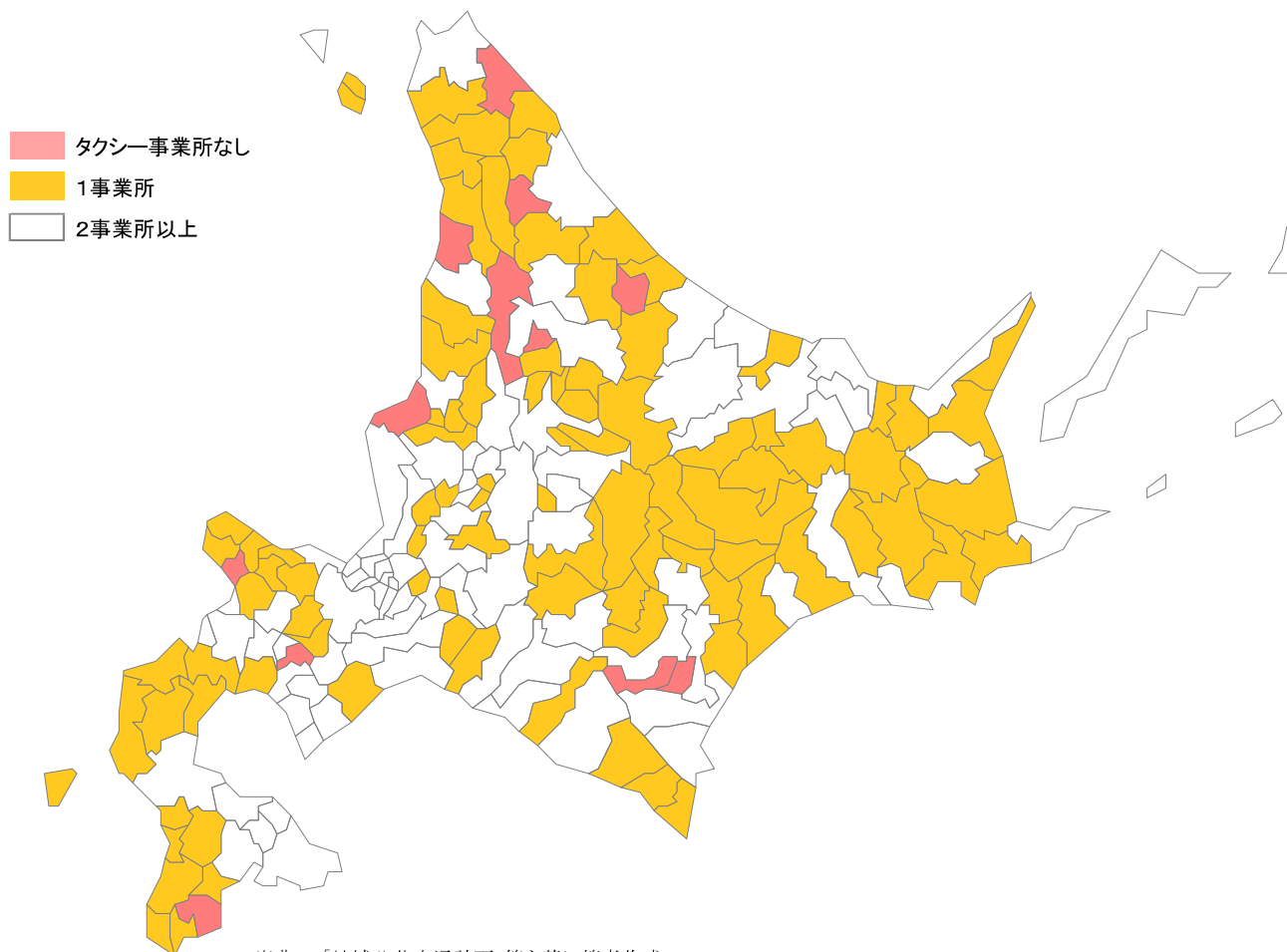
808 地域公共交通の再編～「公共ライドシェア」

- 公共交通は、乗合バスやタクシーなど主として民間事業者によって担われてきました。
- いわゆる「自治体ライドシェア」は、路線バス等の撤退に伴って地域住民の移動が困難になった地域（交通空白地）に適用される「自家用有償旅客運送」です。従来は民間事業者によって運行されていた路線バスに比べ、地域住民のニーズにあわせて柔軟に運行することが可能となっています。

自家用有償旅客運送を登録している市町村
(令和6年12月末)



出典：北海道運輸局「自家用有償旅客運送者の登録簿」を基に筆者作成。



出典：「地域公共交通計画」等を基に筆者作成。

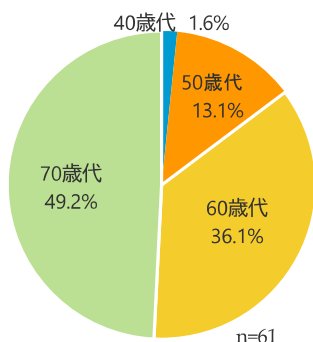
810 増毛町「あっぷるハイヤー」(役場職員が運転手)

- 留萌地方は、7社のハイヤー・タクシー会社が運行しています。
留萌管内の民間事業者においては、運転手の約半数が70歳代と高齢化が進む一方、20歳代、30歳代の運転手が確保できていない状況です。
- 増毛町と初山別村にはハイヤー・タクシー会社がありません。増毛町では唯一の民間タクシー会社が廃業したため、町営タクシー「あっぷるハイヤー」を運行しています。

■ ハイヤー・タクシー会社の車両保有台数

事業者名	所在地	車両数
小嶋交通	留萌市	小型 29 台、特殊大型 2 台
小平ハイヤー	小平町	小型 1 台
大衆ハイヤー	苫前町	小型 2 台
沿岸ハイヤー	羽幌町	小型 4 台
共和ハイヤー	羽幌町	小型 2 台
北星ハイヤー	遠別町	小型 1 台、大型 1 台
みやびハイヤー	天塩町	小型 2 台

■ ハイヤー・タクシー運転手の年齢構成



(出典)「北海道留萌管内地域公共交通計画」
データは、各ハイヤー・タクシー会社提供(2022(令和4)年10月時点)

○増毛町「あっぷるハイヤー」

増毛町は2022年4月から、道路運送法の規定に基づく「自家用有償運送事業」の運営者となっており、町民の予約に応じて、役場職員が運転手となり「ハイヤー」を運行しています。

運行範囲は町内だけですが、利用者は高齢者が多く、買い物や通院、役場や銀行へ行くのに使われているようです。

利用者数は、2022年度がのべ4,278人、'23年度は6,977人と伸びていますが、事業収入から車両購入費やタブレット端末等の経費を差し引くと500万円弱の赤字となっています。

《初乗り料金》
1.7kmまで 300円

《加算料金》
1.7kmを超えると
700mごとに
100円を加算

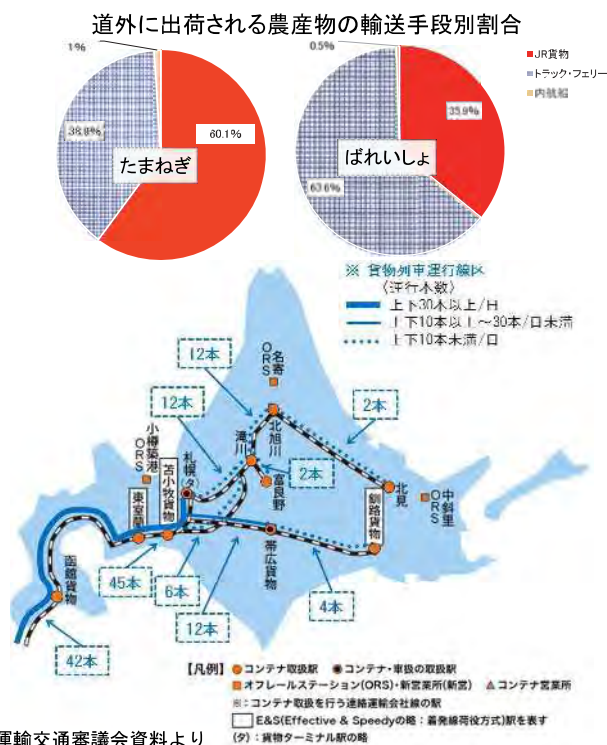


あっぷるハイヤー連絡先 ☎53-1022

(出典) 増毛町「広報ましけ」2022年6月号より

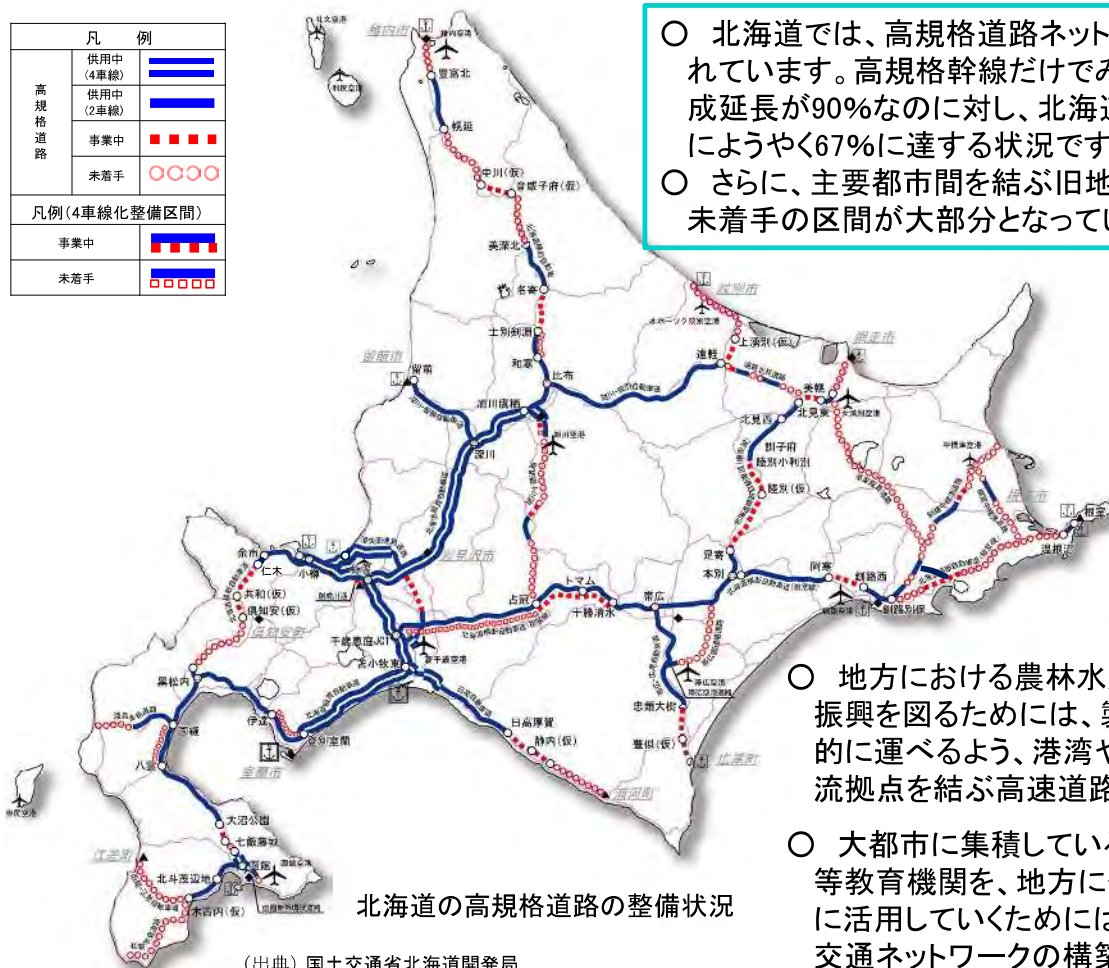
北海道の高速交通体系の整備

- 広大な北海道では、道内各地を結ぶ約4,000kmの鉄道網が張り巡らされていました。しかし、地方の人口減少を背景に、赤字ローカル線の廃止が進み、現在のJR北海道は2,254kmの区間を運営しています。このうち、JRが単独では維持困難と公表した線区が、926kmとなっています。
- 鉄道は全国の主要都市を結んでおり、鉄道貨物は北海道の農産物を全国の消費地に届けるのに大きな役割を担っています。



北海道の高速交通体系の整備

凡 例	
高規格道路	供用中(4車線)
	供用中(2車線)
	事業中
	未着手
凡例(4車線化整備区間)	
事業中	
未着手	



- 北海道では、高規格道路ネットワークの整備が遅れています。高規格幹線だけでみても、内地では完成延長が90%なのに対し、北海道では2024年度末にようやく67%に達する状況です。
- さらに、主要都市間を結ぶ旧地域高規格路線は、未着手の区間が大部分となっています。

- 地方における農林水産業や食品産業の振興を図るためには、製品や原材料を効率的に運べるよう、港湾や貨物鉄道駅等の物流拠点を結ぶ高速道路網が不可欠です。
- 大都市に集積している高度医療機能や高等教育機関を、地方に住んでいても効率的に活用していくためには、シームレスな高速交通ネットワークの構築が必要です。

北海道における持続的地域構造に関する調査研究

令和 7 年 3 月

一般財団法人 北海道開発協会

〒001-0011 札幌市北区北 11 条西 2 丁目

セントラル札幌北ビル

(代表) 011-709-5211

＊本事業は、ライラック基金を活用しています

冊子内のイラストや画像の他、テキストの無断転載・無断使用を禁じます

