



人口減少時代のくらしを支える官民連携 シンポジウム

(一財)北海道開発協会開発調査総合研究所

北海道の人口減少地域、特に農村部では市場の縮小により企業が撤退し、住民生活に必要な物やサービスが不足する事態が深刻化しています。競争原理が働かなくなった地域では、公的セクターが参入せざるを得ません。人口減少時代の暮らしを支えるためには官民連携が不可欠です。

北海道開発協会は、令和7年3月17日に標記シンポジウムを札幌市内で開催し、官民連携の重要性と具体的な取り組みに関する事例報告とパネルディスカッションを行いました。



第一部【報告】

官民連携の逆機能と分担型圏域形成

宮脇 淳 氏（北海道大学名誉教授）

これまでの官民連携では、民間の力を活用する一方的な視点に偏ってきた傾向があります。しかし、地域によって民間が存在しない、あるいは事業連携に消極的であるという「逆機能」が生じている現状があり、この状況への対応が喫緊の課題となっています。



公共サービスは本来、公務員のみで提供されるものではなく、民間の力が不可欠です。経済社会の拡大に伴い、公益法人や外郭団体、そして指定管理者制度やPFI*1といった多様な連携ツールが導入されてきました。ここで重要なのは、サービス提供の責任が公的セクターにある「民間化」と、サービス提供・資源を完全に民間に委ねる「民営化」の違いです。民営化は事業撤退のリスクを伴います。

*1 PFIは、公共施設の設計、建設、維持管理、運営などを民間の資金、経営能力、技術的能力を活用して行う事業手法。

従来の政策議論は公物管理の原則、つまり税金でつくられたものは公務員が管理運営する考え方が根底にありました。しかし、住民生活や地域の多様化に対応するため、外部委託、外郭団体、民間事業者へと連携の範囲は拡大してきました。財政制度の制約から脱却するための第三セクターなどの試みもありましたが、十分とはいえない状況です。その背景には、財政の厳しさとともに、経済社会の拡大により行政だけでは対応しきれなくなったことがあります。しかし、人口減少という新たな局面においては、これまでと異なる視点が必要となります。

従来の官民連携は、官が指示し民が作業を行う「ガバメント*2」型の上下関係が中心でしたが、より良いサービス提供のため、「ガバナンス*2」型の対等な水平関係が模索されてきました。法制度や会計制度の違いなどから行政と民間の間には依然としてギャップが存在し、民間事業者が連携に二の足を踏むケースも少なくありません。過疎地域だけでなく都市部でも同様の問題は起きており、ガバメントとガバナンスのずれが原因の一つと考えられます。

特に北海道のような人口減少地域は、民間マーケット自体が成立しない状況も生まれます。公共サービスと民間サービスを競合性と排他性という二軸で考えると、これまで私的財であった小売やガソリンスタンドといったものが、競合性の低いクラブ財に移行しつつあります。値段相応の対価を支払わないといけませんが選べないという状況が、住民生活に大きな影響を与える場合、公的セクターが関与する必要性が高まります。

公共性の判断は最終的に議会が行いますが、経済社会は常に変化するため、サービスの持続可能性をどのように担保するかが重要です。生活インフラであるならば、なおさら持続性は不可欠であり、そのためのルール作りが求められます。さらに、各自治体が個別に同様のサービスを提供することは非効率であり、重複投資は持続可能性を損ないます。今後は、周辺自治体との役割分担といった戦略的な視点が不可欠になると考えています。

* 2 「ガバメント」は政府や国家による統治、政治を指すのに対し、「ガバナンス」は、組織や企業が自律的に利害関係者と協力し統治を行う体制を指す。

食料品アクセス問題に対応した公営スーパーの成立要因 - 北海道北竜町の事業を事例に -

清水池 義治 氏 (北海道大学大学院農学研究院 准教授)



高齢化と人口減少が進む北海道において、食料品へのアクセス問題が深刻化しています。特に農村部では小売店の撤退が相次ぎ、住民の生活に必要な買い物が困難になるケースが増えています。その

ような中で、北竜町では、2018年にスーパーマーケット、コミュニティスペース、商工会事務局からなる北竜町商業活性化施設「COCOWA (ココワ)」を開業し、スーパーマーケットは生鮮三品を始めとして、豊富な商品数を取り揃え地域住民の生活を支えています。

ココワの開業には、人口2,000人弱の北竜町唯一の生鮮食料品スーパーであったAコープが2017年に閉店する方針が明らかになり、町内事業者での継承も困難となる中、地域住民の生活を維持するため、自治体の主体的な対応が迫られ、町が95%出資する第三セクター、(株)北竜振興公社が「ココワ」の運営を担うこととなりました。店舗建設には地域も資金を拠出し、複合商業施設の核として位置づけました。

特筆すべきは、道内大手小売業であるコープさっぽろの支援体制です。商品の仕入れや店舗運営システムはコープさっぽろのノウハウを活用し、効率的な運営によって2018年の開業以来、売上目標を概ね達成しています。

人口規模が小さく商圈規模の小さい北竜町は、民間単独でのスーパー運営は困難だったといえます。このため自治体の主導と、コープさっぽろの支援という官民連携が不可欠でした。北竜町商工会のアンケートでは、自家用車利用者が多い一方で、徒歩や自転車での買い物客も一定数存在し、Aコープが生鮮食品購入の重要な拠点であったことが示され、店舗の閉店は、特に高齢者など移動手段を持たない住民にとって深刻な問題であったことが窺えます。

この事例は、自治体がスーパー運営に関わることへ

の住民の理解、そして連携事業者の負担にならない範囲で協力体制が整うことが成功の鍵であることを示唆しています。北海道という広大な土地において、物流網の維持は重要な課題であり、既存の配送網を有効活用した北竜町の取り組みは、今後の食料品アクセス問題解決に向けたモデルケースとなります。

今後、セイコーマートなど他の大手小売業者も含めて、道内の食料品・日用品の配送インフラは、運営主体を問わず公共財としての性格を強めていくと考えられます。それゆえ、自治体はこれらのインフラ維持にどこまで関与していくのか、ますます問われることになると考えられます。

公設民営塾による人口減少地域の教育サービス維持

中山 健一郎 氏 (札幌大学 地域共創学群 教授)

人口減少とそれに伴う過疎化は、地方の存続を脅かす深刻な問題です。特に、若年層の減少は地域の学校存続も困難な状況になります。



この危機的状況に対し、「地方消滅」を警鐘した増田寛也氏の議論は重く、多くの自治体が消滅の危機に瀕しているという悲観的な見方も根強くあります。三菱UFJリサーチコンサルティングのデータが示すように、高校が存在しない地域は、人口減少が加速する深刻さを裏付け、また地元で高校がないことは、若者の地域からの流出を促し、将来的なUターン、Iターン、Jターンの可能性を狭めてしまうとの予測もあります。

本日の報告は、高校の統廃合が進む一方で、必ずしも地域消滅に繋がらない可能性を示唆しましたが、その鍵となるのが地域の実情に合わせた柔軟な取り組み、特に「公設民営塾」の活用です。公設民営塾は、地域行政、地元の高校、地域住民、そして大学といった多様なステークホルダーを結びつける可能性を秘め、これらの関係性を「関係人口ネットワーク」として捉え、仕掛け人、協力者、支援者、参加者といったプレイヤーを明確化することで、地域づくり、まちづ

くり、教育づくりを活性化させるモデルとしています。

理想形は、各ステークホルダーが密接に連携し、バランスの取れた関係構築によって、地域で育った人材が地域に戻ってくる持続可能な仕組みを築くことです。

今回、高校が存続する自治体、または高校が無くなった自治体、公設民営塾あるいは公設塾の有無に対応する自治体を関連付けてみたところA～Eのタイプ*³に分類できました。特に地域との繋がりを強化するB型（中間支援組織中心型）に該当する事例はありませんが、安平町の追分高校周辺で見られる動きや、(株)Founding Baseのような中間支援組織の活動は、学校教育と社会教育を連携させ、地域愛を育むことで若者の地域への定着を促す新たなB型の可能性を示唆し、今後の可能性に期待を寄せています。

一方、多くの自治体が財源として頼る“ふるさと納税”の不安定さや、手厚い支援策にも関わらず地元高校生の感謝の念が薄いという課題も指摘されています。

今回の報告は、人口減少という大きな波に飲み込まれるのではなく、地域が主体的に連携し、新たな発想として教育投資を行うことで、過疎地域にも存続の道が開かれる可能性を示唆しています。高校を核とした多様な関係者の連携と地域に根差した人材育成への意識改革こそが、地域再生の鍵になると考えています。

赤井川村の「むらバス」が地域にもたらしたもの

高松 重和 氏 (赤井川村役場 保健福祉課長)

赤井川村における「むらバス」は、人口減少と路線バス撤退という危機的状況を地域再生の契機へと転換させた官民連携の事例です。北海道中央バス「赤井川線」の撤退を受け、村は地域公共交通の維持に乗り出し、5年の歳月をかけ「利用されるバス運行」を実現しました。その道のりは、バス利用との対話から始まり、地域にある資源、特にキロロリゾートと地元のハイヤー会社との連携を模索し、「利用されるバス運行によって暮らしやすさが向上する」という



* 3 A～E取組みに関わる分類：A型（地域行政—地元高校—中間支援組織）、B型（中間支援組織中心型）、C型（中間支援組織中心・変形型）、D型（トータルバランス型）、E-1、E-2型（教育委員会主導型）

共通の目標を共有。客観的データに基づくルート選定やダイヤ設定を行い、実証実験によりニーズを把握しました。

令和4年4月、むらバスの運行が開始され、その後の利用者は右肩上がりに増加。外国人リゾートスタッフの通勤利用も大きな要因となり、生活インフラとして役割を果たしています。特筆すべきは、子どもたちの行動変容です。バス通学が日常となり、中学生がバスの応援グッズを制作するなど、地域全体でバスを支える機運が高まっています。また、利便性向上としてグーグルマップへの掲載や、インバウンド観光客にも対応したキャッシュレス決済の導入などの工夫も利用促進に繋がりました。

利用者の増加に伴い運賃収入も確保され、村の財政負担も大幅に軽減。令和3年度には公共交通費の99%を村が負担していたのに対し、令和6年度の見込みでは53%にまで減少するという試算が出ており、地域内での経済循環も生まれています。

むらバスを核とした新たな共創モデルも展開されています。医療機関への延伸、ラストワンマイル対策、物流との連携、観光振興など、多角的な視点から地域課題の解決を目指す取り組みは、持続可能な地域社会の実現に向けた新たな可能性を示唆しています。

むらバスの取り組みは、国土交通大臣表彰やガバメントクラウドファンディング大賞受賞をいただくなど、高く評価をいただきました。次のステージとして2024年の共創モデル実証運行事業に採択され、地域公共交通のモデルケースとして注目を集めています。「公共をみんなで支える」、「共に創る」という精神が、この成功の根底にあるといえます。多くの困難を乗り越え、地域に新たな活力を生み出したむらバスの事例は、人口減少に悩む他の地域にも参考になるものと考えています。

第二部【パネルディスカッション】

○ 行政の役割・機能と民間の機能・役割

宮脇（コーディネーター） 本日の議論では、官民連携の事例を踏まえ、行政、企業、住民といった関係者

のあり方を体系的に整理したいと思います。まず行政の役割・機能、官民連携における失敗要因や壁についてお聞かせください。

高松 赤井川村のむらバス運行では、村とキロロリゾート、赤井川ハイヤーが連携していますが、企業は人的リソースに限りがあります。村の理想と企業のリソース、特にバス乗務員の人員繰りで最初は苦勞しました。

宮脇 行政側の姿勢として、負担や財政難、人員不足を民間側に穴埋めしてほしいという進め方では、民間は離れてしまいます。違いを理解し、協力できる範囲をつねに「対話」することが重要です。

清水池先生には、行政が連携を進める上で、踏み込むべき点、あるいは避けるべき点はありますか。

清水池 北竜町の公営スーパー「ココワ」は、開業以降、町の人口減少が続くなかで、売上が落ちないのは、その後の行政と民間の連携があるはずです。行政は、「作って終わり」ではなく、持続的な事業のため住民の行動変容を促すのも大きな役割です。

宮脇 行動変容、住民の本質を見抜くことですね。高松様には、データ分析で住民のニーズが予想と異なった経験はありますか。

高松 バス利用者は、高齢者と高校生という先入観を持っていましたが、アンケート結果では生産年齢人口が最多で、仕事に来る方が利用していました。また赤井川線の廃止は、余市町民にも交通空白が生じることが分かりました。

宮脇 中山先生には、教育委員会あるいは、行政全体として、克服すべき点などはありますか。

中山 人口増加時代は「絶対解」*4がありました。今は「最適解」*4を探る時代です。相手の立場で考えることが重要で、連携が上手な地域は「納得解」*4を見つめます。2008年に中札内高等学校が閉校。その後、子どもたちのため農協が中心となり塾を設立、16年間続きました。地域住民の強い思いを感じます。

宮脇 地域に高校はないが塾はある、感動に近い話です。それが本当の教育だと思います。

*4 絶対解、最適解、納得解

「絶対解」は、客観的に一意に定まる正解のこと。

「最適解」は、問題や課題において、最も望ましい結果や解決策のこと。

「納得解」は、自分が納得でき、かつ他人を納得させられる答えのこと。

○ 地域住民と対話

宮脇 スーパー・小売店の場合、営業力も重要ですが、地域住民との対話、連携の重要性について、清水池先生のご意見をお聞かせください。

清水池 地域住民の理解は不可欠です。北竜町の事例では、住民アンケート公開や町長のリーダーシップがありました。Aコープ閉店の情報を早期に住民と共有しています。公営スーパー運営の理解も準備期間があったことが大きいです。Aコープ側も町民生活への影響が大きいと判断し、早期に行政側に情報を伝え意思疎通が円滑だった。町の中心市街地から生鮮食品店がなくなると生活できないという危機感を行政も住民と共有していたからこそ実現しました。

宮脇 総務省にいた際、第三セクターの赤字問題で設立抑制を指導したことがありましたが、形態自体が問題ではなく、ガバナンスが重要ということです。

次に赤井川村のむらバスですが、余市町まで運行されています。都市部では、行政区画を超えたバス運行は大議論となりますが。

高松 むらバスは、赤井川村のキロロリゾートから余市町の余市駅前まで運行し、一般的にはエリアごとに自治体が補助金を分担しますが、唯一の公共交通機関である中央バス赤井川線を廃線させないため、村は全額を負担していました。今回も同様、費用は村が負担する代わりに余市町内での運行は協議し、柔軟に対応いただいています。

宮脇 清水池先生、物販と物流について、民間の発想を引き出すことが重要ですか。

清水池 実際に運営するのは民間ですが、行政の役割も大きいです。コープさっぽろやセコマでは、独自の物流インフラを整備しています。北海道の物流課題は、都市部から農村部への物量は多く、逆の物量は少ないためコストがかかります。民間連携も進んではいますが、競合関係で難しい。そこに行政が関与し、場作りを支援することが重要です。物流インフラの崩壊は、地域に住民が住めなくなる問題に直結します。北海道では、物流に合わせた生活や経済のあり方を考える時期にきています。

○ 民間の採算性と連携

宮脇 民間の採算性がある連携での持続性について、参考となる事例はありますか。

清水池 行政が民間に行政の仕事を押し付けるのはよくありません。北竜町の事例では、既存物流ルート上の配送先を1カ所増やすことで採算ラインに乗せています。物流インフラが整備されたコープさっぽろやセコマは既存事業での売上があるため、そのインフラを公がお金を出して利用する形です。官民連携自体で利益が出なくても、他の事業で採算が取れていれば可能です。問題は、連携事業自体で売上や利益を確保しなければならない場合です。行政が利益を重視すると批判を受ける可能性があります。許容範囲は地域や事業者、事業内容に合わせて検討する必要があります。

宮脇 民間の採算性について、道内で公設民営塾を運営する組織の事例から、採算性・コストの問題についても少しお話しください。

中山 人口3万人以下の地域は、大手進学塾が来ない地域です。公設民営塾は、大手進学塾が進出しない地域を補完します。採算性は重要ですが、公設民営塾をサポートする(株)Birth47は、4人の塾講師がいると素晴らしい教育ができると言います。しかし、予算がなければ講師の人数を減らさざるを得ません。

宮脇 赤井川村のタクシー会社とは予算補助の形を取られているのですか。

高松 むらバスに関わるキロロリゾート、赤井川ハイヤーと3社で、最近では人件費や燃料代の高騰など、お互い折り合いをつけながらむらバスが持続的に運行できるよう運営コストを決めています。

宮脇 近年インバウンドが増えていますが、官民連携の視点で言うことはありますか。



高松 むらバスの待合所として地域の商店がパブリックスペースを開設したところ、買い物に来た外国人スタッフのコミュニティの場になりました。店主の善意による民・民の良い例と思います。

宮脇 清水池先生、インバウンドをうまく取り込み弊害を防ぐアイデアはありますか。

清水池 難しい問題です。インバウンドの消費額は人口30万人規模で1年間の消費額に相当します。特定の地域に集中すると問題ですが、観光客が少ない地方都市に分散することで、観光の質が向上し、受け入れ側にも新たな機会が生まれます。

宮脇 最後に各パネラーから補足を含め一言ずつお願いします。

清水池 官民連携は、官民の役割を見直す時期に来ています。例えば、学校給食の牛乳は入札制度でメーカーが決まりますが、例えば、官が枠組みを決める入札は上限価格が設定され、コスト見合いで赤字になるとメーカーは辞めてしまいます。20年前は、行政が経営に関与するとは考えていませんでしたが、宅配事業、公共交通、小売業も含め、官民連携が進み、今後、農村部を中心に官民混合の経済の仕組みが普通になる可能性があり、日本経済全体のあり方にも影響を与えると考えています。

中山 東川町の公設塾は、塾長が町長です。一般に公設民営は無料ですが、東川町は一人3,000円を取ることによって塾通いの自覚によって教育効果も上がっているようです。また今後の、持続化には地域間連携が重要と考えています。上川町は教育委員会主導で地域間連携の試みが今年から始まっていて、一つの自治体でできないことも、連携することで可能になるかもしれません。官民連携の先には地域間連携があると思います。

高松 地域間連携は重要で、目指すところを共有し、同じ方向に向かうことが大切です。むらバスは、バスが無くなる危機感を住民と共有したことも重要でした。子どもたちの行動が変われば大人も変わります。そうした変化を大切にしていきたいと思います。

○ コーディネーターによる総括

宮脇 皆さまから、示唆に富むお話をいただきました。また入札制度の限界、行政の経営への関与、地域間連携の可能性、住民の意識改革の重要性など、多くの学びがありました。日本では東京だけでなく多くの場面で一極集中になりがちですが、コンパクトシティでも下手をすると周辺地域が劣化します。本日は、地域間連携も含めて、北海道だからこそその圏域のあり方の可能性を見た気がします。また、政策学では、データ分析が重要になればなるほど、その数字は質をダイレクトに表さなくなります。このような議論は必ず重要となることを改めて思い出させていただきました。

目黒 宮脇先生、パネリストの皆さま、ありがとうございました。本日のシンポジウムを終了いたします。

《コーディネーター》

宮脇 淳氏（みやわき あつし）
北海道大学名誉教授、(株)日本政策総研代表取締役社長

《パネリスト》

清水池 義治氏（しみずいけ よしはる）
北海道大学大学院 農学研究院 准教授

中山 健一郎氏（なかやま けんいちろう）
札幌大学 地域共創学群 教授

高松 重和氏（たかまつ しげかず）
赤井川村役場 保健福祉課長



※ 冊子『人口減少時代の暮らしを支える官民連携の取り組み』は、下記のアドレスよりご覧いただけます。

https://www.hkk.or.jp/kenkyusho/file/report_2024-5.pdf