

北海道内市町村への地方創生アンケート結果から

北海道における「地方創生」

人口減少時代の地域政策に関する研究会

はじめに

2014年12月に「まち・ひと・しごと創生法」が施行され、その後、全国の都道府県や市町村では「地方版総合戦略」が策定されており、道内の各自治体でも地方創生に向けた取り組みが進められてきている。

このような状況の中、2016年度に北海道大学の研究者が、(一財)北海道開発協会からの研究助成支援を受けて「人口減少時代の地域政策に関する研究会」(代表:北海道大学公共政策大学院小磯修二特任教授)を立ち上げた。その研究調査の一環として2016年秋に「地方創生に関する道内179市町村一斉調査」を実施した。ここでは、その調査結果の一部を紹介していく。

1 アンケート調査方法と分析の視点

「地方創生に関する道内179市町村一斉調査」は、2016年10月5日に道内179市町村へアンケート票を送付し、総合戦略を策定した担当者から回答を得たものである。11月11日までに156市町村から回答があり、回収率は87.2%となった。ウェブ上で回答できるオンラインサービスと郵送調査を併用したが、ウェブが25.6%、郵送が66.0%、さらにメール(回答の電子ファイル添付)が8.3%という結果となった。

設問内容は、総合戦略の策定過程や位置付け、目玉・特徴、KPIや交付金、コンサルタント活用の有無、広域連携の実態など多岐にわたっているが、本稿では誌面の関係から、主な設問に絞って紹介をする。なお、ここでは、北海道内の市町村を、日常生活経済圏の中心機能以上の都市機能を有する「都市地域」*と、それ以外の「周

* 都市地域

「都市地域」は、北海道内を経済圏、通勤圏、商圏等の中心都市機能の度合いから、①広域的な生活経済圏の中心機能を有する中核都市群(札幌市、旭川市、函館市、釧路市、帯広市、北見市)、②中核都市地域を補完する都市機能を有する中心都市群(苫小牧市、小樽市、江別市、室蘭市、千歳市、岩見沢市、恵庭市、北広島市、石狩市、登別市、網走市、白老町)、③日常生活経済圏の中心機能を有する地方中心都市群(滝川市、稚内市、伊達市、名寄市、根室市、新ひだか町、紋別市、留萌市、富良野市、中標津町、深川市、遠軽町、士別市、余市町、砂川市、八雲町、倶知安町、岩内町、浦河町、江差町、羽幌町)の3つを合わせたものを指す。「周辺地域」はそれ以外の市町村を指す。

辺地域」に区分したクロス集計を中心にして分析を行った。北海道内の都市地域は39市町であり、そのうち37市町（回答率94.9%）、周辺地域は140市町村のうち119市町村（回答率85.0%）から回答があった。

2 「産業活性化」と「子育て支援」が目玉

「あなたの自治体の『総合戦略』の目玉・特徴は何ですか（表1）」という問いに対し、全体では「産業の活性化」が67.9%、「子育て支援」が67.3%と多く、次に「移住・定住支援」が42.9%、「雇用創出」が41.0%、「観光政策」が30.8%という順になった。「福祉の充実」や「コミュニティの再生」、「医療の充実」などは低くなっており、人口減少に

対応するためには産業の活性化による安定した所得と雇用の場の確保と、安心して子どもを産み育てる環境づくりを重視している傾向がみられた。

都市地域では、「産業の活性化」が73.0%、「子育て支援」が64.9%、「観光政策」が48.6%の順となっており、産業活性化の一つとして観光産業を充実させていく傾向が読み取れた。一方で、周辺地域は「子育て支援」が68.1%、「産業の活性化」が66.4%、「移住・定住支援」が46.2%となっており、産業の活性化とともに子育て支援を充実させ、移住・定住に結び付けていく狙いがうかがえる。

「産業の活性化」と「子育て支援」、「移住・定住支援」に回答した割合を振興局別に見ると「産業の活性化」（表2）は胆振、石狩、檜山、上川、釧路で、「子育て支援」（表3）は十勝、留萌、

表1 あなたの自治体の「総合戦略」の目玉・特徴は何ですか（〇は3つまで）

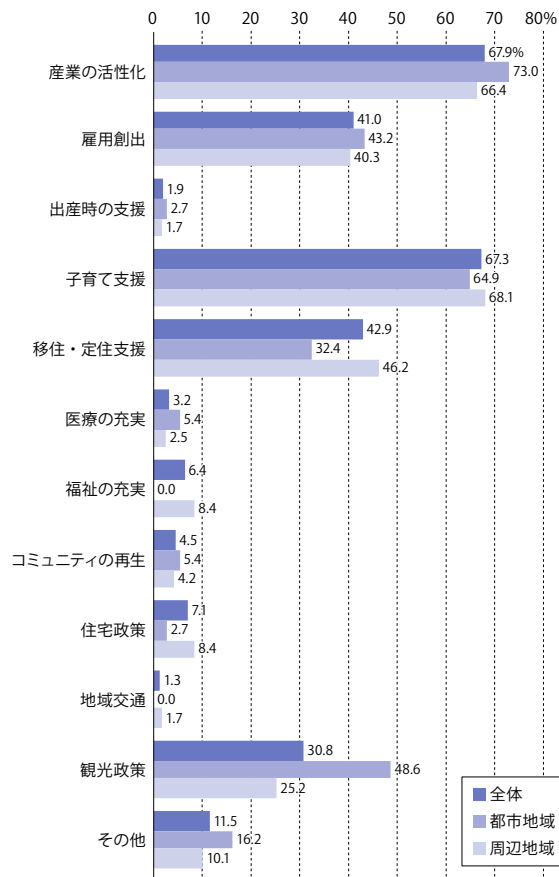


表2 「総合戦略」の目玉・特徴が「産業の活性化」と回答（振興局別）

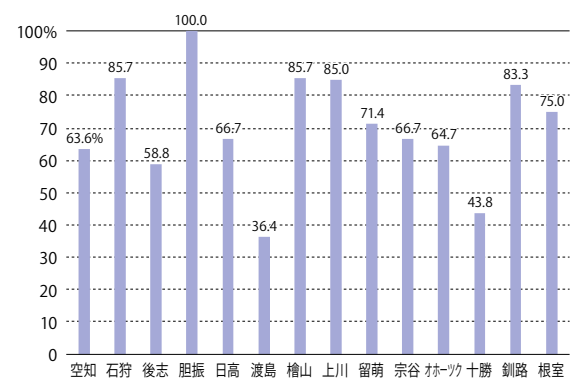
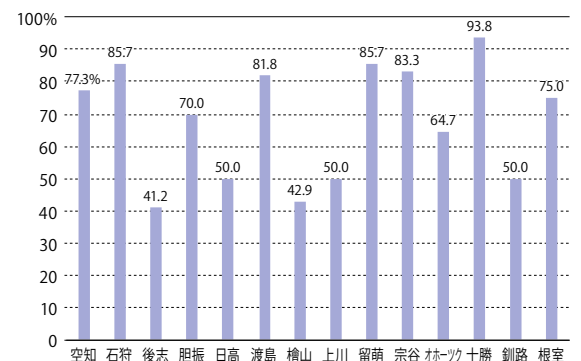


表3 「総合戦略」の目玉・特徴が「子育て支援」と回答（振興局別）



石狩、宗谷、渡島でそれぞれ8割を超えており、「移住・定住支援」(表4)は空知、十勝、胆振、釧路で5割を超えていた。

総合戦略の目玉・特徴として41.0%の回答があった「雇用創出」について、「雇用創出、『しごとづくり』について、お考えや方向性をお聞かせください」と尋ねたところ(表5)、全体では「総合戦略において重要な目標として位置付け、そのための施策を重点的に進めていくこととしている」が66.7%、「重要な目標であることを理解するが、具体的な方策が分からない」が30.8%という順となった。都市地域では「総合戦略において重要な目標として位置付け、そのための施策を重点的に進めていくこととしている」が全体より高く、周辺地域では「重要な目標であることを理解するが、具

体的な方策が分からない」が全体より高い傾向となった。周辺地域に対しては、雇用創出の具体的な取り組み事例などを国や北海道、あるいは実際に取り組んでいる自治体などが発信していくことが期待される。

3 総合戦略の位置付けと策定過程

「総合戦略」は策定から5カ年の政策目標や施策の基本的な方向、具体的な施策をまとめたものだが、多くの市町村では長期計画である「総合計画」を策定している。そこで、総合戦略と総合計画との位置付け方について尋ねたところ(表6)、全体では『総合戦略』は『総合計画』の一部(人口減少対策)である」が37.8%、「『総合戦略』は『総合計画』のうち短期的視点による重点戦略に当たる」が30.8%、「『総合戦略』は『総合計画』を補完するものである」が13.5%という順となった。

都市地域では、総合戦略は総合計画の一部と回答した割合が54.1%と高くなっており、一方、周辺地域では短期的視点による重点戦略に当たるとした割合が38.7%と高くなっている。周辺地域では、総合戦略を当面の重点的施策として捉え、危機感を持って取り組んだことが読み取れる。

総合戦略の策定過程を総合計画と比較する上

表4 「総合戦略」の目玉・特徴が「移住・定住支援」と回答(振興局別)

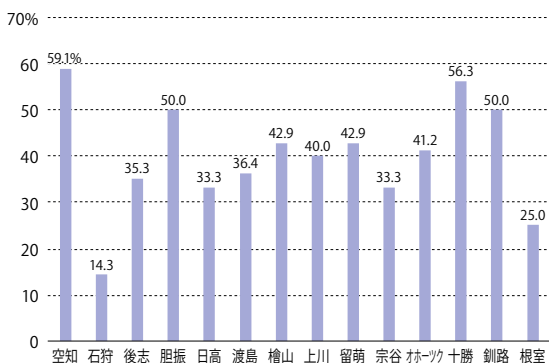


表5 雇用の創出、「しごとづくり」について、お考えや方向性をお聞かせください(複数回答可)

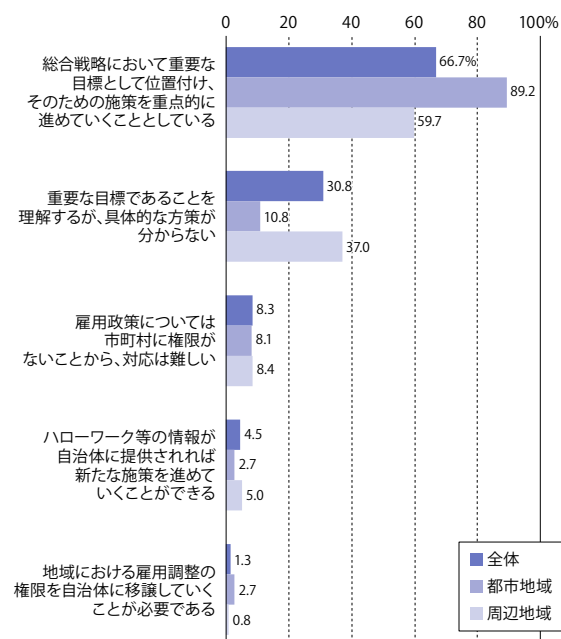
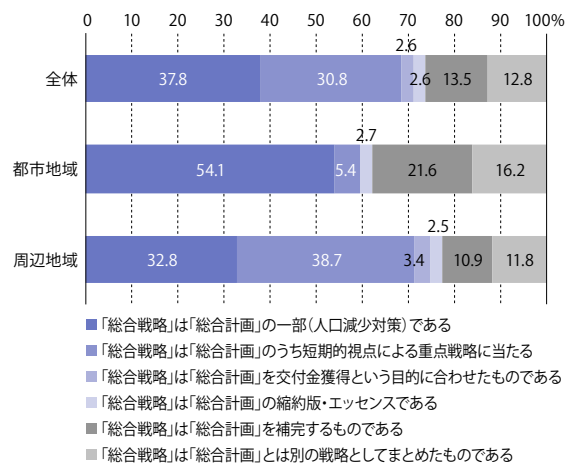


表6 あなたの自治体の「総合戦略」と「総合計画」との位置付け方はどのようになっていますか。最も近いものをお選びください(○は1つだけ)



で、庁内体制の変化を尋ねた問い（表7）では、全体で庁内体制は「変わらなかった」が66.7%と最も多く、「拡充した」「縮小した」はいずれも2割以下にとどまった。特に周辺地域では「変わらなかった」が73.1%と高く、都市地域では「縮小した」が32.4%、「拡充した」が21.6%となっている。周辺地域は総合計画の枠組みを生かした市町村が多かった一方で、都市地域は周辺地域に比べて拡充するか縮小するかのいずれかの傾向が見られた。

また、住民参加については（表8）、全体で「変わらなかった」が36.5%、「機会を増やした」が34.0%、「縮小した」が28.8%となった。都市地域では「縮小した」が51.4%と高くなっており、周辺地域では「変わらなかった」が40.3%で最も高いものの、「機会を増やした」も37.0%と高くなっている。

表7 「総合戦略」策定のための庁内体制は、「総合計画」のそれと同じものですか（〇は1つだけ）

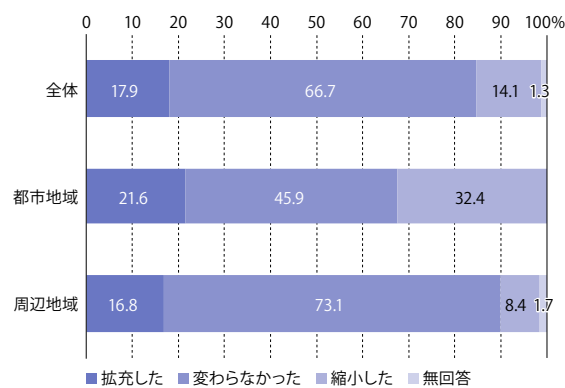
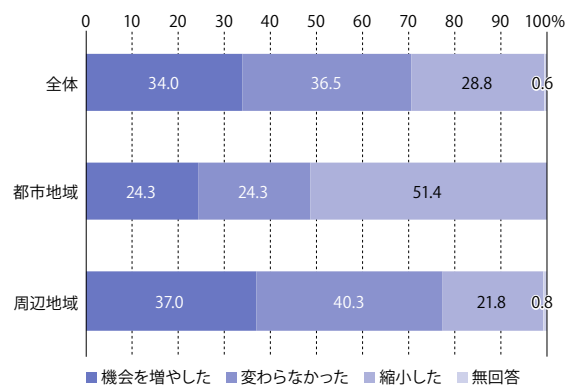


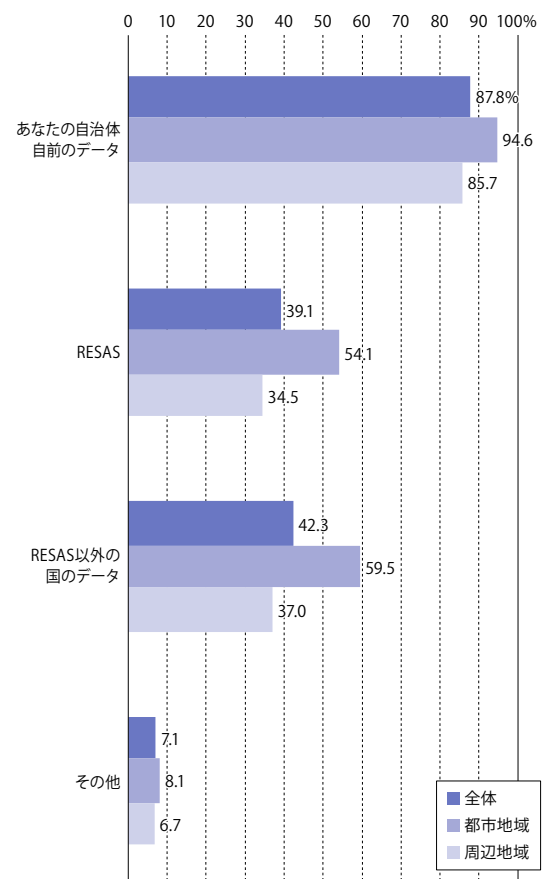
表8 「総合戦略」策定のための住民参加は、「総合計画」のそれと同じものですか（〇は1つだけ）



周辺地域では、庁内体制は変えない一方で、住民参加の機会を増やし、地域住民の知恵を生かしていく傾向があったといえる。

地方創生に当たって、国はその取り組みを情報やデータ面から支援するために「地域経済分析システム」（以下「RESAS」）の供用を行っている。そこで、RESASの活用を含めて、総合戦略と人口ビジョンの策定時にどのようなデータを活用したかを尋ねたところ（表9）全体では「あなたの自治体自前のデータ」が87.8%、「RESAS以外の国のデータ」が42.3%、「RESAS」が39.1%となり、他のデータに比べてRESASがあまり活用されていない実態が浮き彫りになった。また、周辺地域では「あなたの自治体自前のデータ」「RESAS以外の国のデータ」「RESAS」がいずれも都市地域を下回っており、周辺地域においてはデータそのも

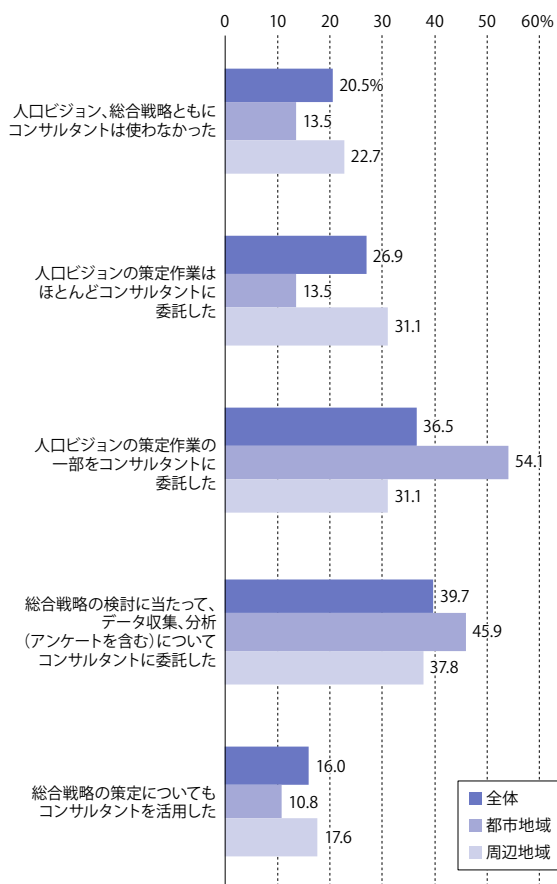
表9 「人口ビジョン」や「総合戦略」策定に当たって、主にどのようなデータを利用しましたか（複数回答可）



のが充実していないことが推察される。

人口ビジョンと総合戦略の策定過程におけるコンサルタントの活用状況を尋ねてみると(表10)、周辺地域では「人口ビジョン、総合戦略ともにコンサルタントは使わなかった」が22.7%と都市地域の13.5%を上回っている。周辺地域では「人口ビジョンの策定作業はほとんどコンサルタントに委託した」も31.1%と都市地域の13.5%より高くなっている。一方、都市地域では「人口ビジョンの策定作業の一部をコンサルタントに委託した」が54.1%、「総合戦略の検討に当たって、データ収集、分析(アンケートを含む)についてコンサルタントに委託した」が45.9%と高く、人口ビジョンや総合戦略の一部についてコンサルタントを活用している傾向がみられた。

表10 「人口ビジョン」、「総合戦略」の策定に当たって、コンサルタントをどのように活用しましたか(複数回答可)



4 KPIの設定とその意義

総合戦略の策定や交付金事業の計画策定では、具体的な施策の客観的な業績評価指標(KPI)を設定し、KPIをチェックしながら成果の推進を図っていくことになっている。そこで、KPIについても質問を行った。

まずKPIをどのように設定したかについて尋ねたところ(表11)、全体では「新たに設定したもの」が75.6%、「行政評価・事務事業評価等、既存数値目標をそのまま利用」が14.1%、「既存の数値目標を加工して作成」が10.3%となった。都市地域では「行政評価・事務事業評価等、既存数値目標をそのまま利用」「既存の数値目標を加工して作成」した割合が高かったが、周辺地域では「新たに設定したもの」の割合が高く、KPIの策定に手間がかかったことが推察される。その一方で、独自性のあるKPIを設定しているとも考えられる。

「総合戦略の策定・推進について、KPIの指標設定は必要だと思いますか」(表12)の問いは、全体では「5年間の政策成果をチェックするためにKPIは必要だが、毎年度行う必要はない」が

表11 KPIに関して、下記のうち最も多いKPIはどれですか(〇は1つだけ)

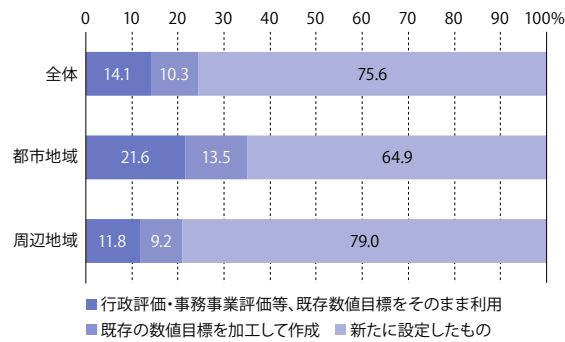
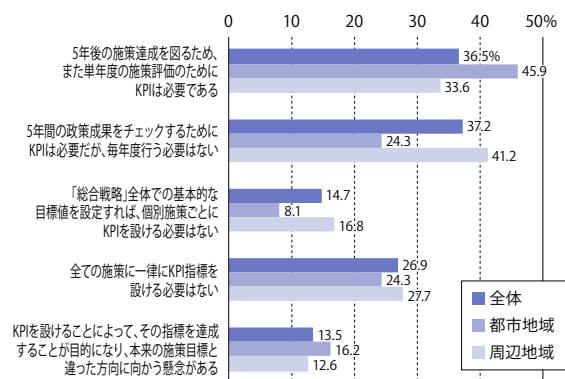


表12 総合戦略の策定・推進について、KPIの指標設定は必要だと思いますか(複数回答可)

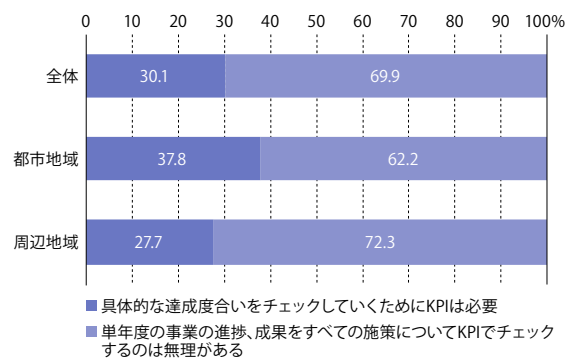


37.2%、「5年後の施策達成を図るため、また単年度の施策評価のためにKPIは必要である」が36.5%、「全ての施策に一律にKPI指標を設ける必要はない」が26.9%となり、KPIを前向きに受けとめている自治体がある一方で、厳格なKPIの設定についての疑問の声もみられた。

都市地域では「5年後の施策達成を図るため、また単年度の施策評価のためにKPIは必要である」の回答率が高く、前向きに受けとめている傾向があるが、周辺地域では「5年間の政策成果をチェックするためにKPIは必要だが、毎年度行う必要はない」の回答率が高くなっており、単年度ごとに成果を評価することへの懸念があると推察される。

「交付金事業について、KPIの指標設定は必要だと思いますか」(表13)という問いについては、「単年度の事業の進捗、成果をすべての施策についてKPIでチェックするのは無理がある」が全体で69.9%に達し、「具体的な達成度合いをチェックしていくためにKPIは必要」の30.1%を大きく上回っており、ここでも前向きに受けとめているのは都市地域である傾向がみられた。

表13 交付金事業について、KPIの指標設定は必要だと思いますか (〇は1つだけ)

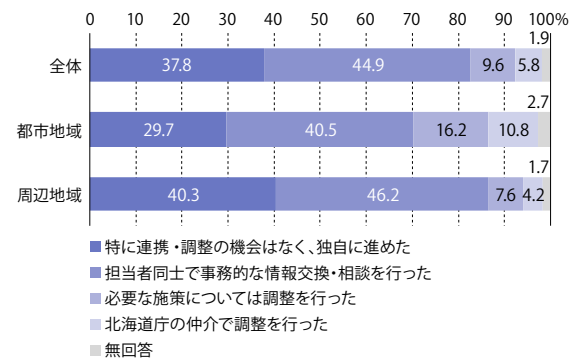


5 地方創生と広域連携

総合戦略の策定過程では、周辺自治体との政策連携や調整は自主的な判断に任されていたことから、「総合戦略の策定に当たって、周辺地域の

自治体との連携、調整はありましたか」(表14)と尋ねたところ、全体では「担当者同士で事務的な情報交換・相談を行った」が44.9%、「特に連携・調整の機会はなく、独自に進めた」が37.8%、「必要な施策については調整を行った」が9.6%、「北海道庁の仲介で調整を行った」が5.8%となった。

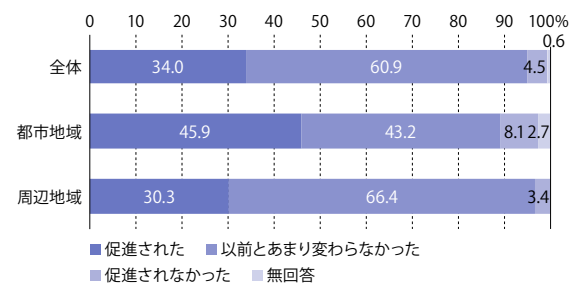
表14 総合戦略の策定に当たって、周辺地域の自治体との連携、調整はありましたか (〇は1つだけ)



「担当者同士で事務的な情報交換・相談を行った」「必要な施策については調整を行った」「北海道庁の仲介で調整を行った」を合わせると、都市地域は7割弱、周辺地域は6割弱だった。周辺地域では「特に連携・調整の機会はなく、独自に進めた」が40.3%と都市地域より高かった。

また、「今般の地方創生を受けて、あなたの自治体と周辺の自治体との連携は促進されましたか」(表15)の問いでは、全体で「以前とあまり変わらなかった」が60.9%、「促進された」が34.0%となった。都市地域では「促進された」が45.9%と高くなっており、広域連携は周辺地域よりも都市地域において一定の成果があったと考えられる。

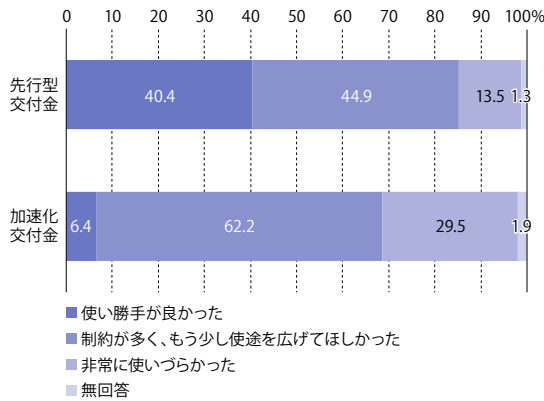
表15 今般の地方創生を受けて、あなたの自治体と周辺の自治体との連携は促進されましたか (〇は1つだけ)



6 交付金について

地方創生における新型交付金は、当初の先行型交付金（上乗せ交付金を含む）、加速化交付金（いずれも国による10割補助）、さらに現在の推進交付金（5割補助）がある。調査では先行型交付金と加速化交付金の使いやすさについてそれぞれ質問を行った（表16）。

表16 地方創生先行型交付金・地方創生加速化交付金の使途（使い道）について、どう思われますか（〇は1つだけ）



先行型交付金については「使い勝手が良かった」の40.4%と、「制約が多く、もう少し使途を広げてほしかった」の44.9%が拮抗しており、「非常に使いづらかった」は13.5%とそれほど高くなかった。しかし、加速化交付金は「使い勝手が良かった」が6.4%と極端に低く、「制約が多く、もう少し使途を広げてほしかった」が62.2%、「非常に使いづらかった」が29.5%となり、加速化交付金は9割以上が使いにくさを感じているという結果となった。

7 今後の推進に向けて

今後の総合戦略の推進に向けて、「有識者や住民を入れた検討会議は、フォローアップに向けて存続しますか」（表17）という問いには、全体で「検討体制はほぼ同じだが、回数は減らしていく」が53.2%、次いで「総合戦略策定と同じ体制で、同様の頻度でフォローアップを進めていく」が26.9%、

同様の頻度でフォローアップを進めていく」が26.9%、「検討体制を縮小して進めていく」が15.4%となった。都市地域では「検討体制はほぼ同じだが、回数は減らしていく」が、周辺地域では「検討体制を縮小して進めていく」が全体と比較して高い傾向となった。

「総合戦略を見直し、改訂する予定はありますか」（表18）の問いでは、策定からあまり時間が経過していないこともあり、全体では「必要があれば見直し・改訂をする」が84.6%、「今のところわからない」が8.3%、「ある」が5.8%という順だった。「ある」と回答したのは、都市地域で16.2%、周辺地域で2.5%と、都市地域が高い割合であった。

表17 有識者や住民を入れた検討会議は、フォローアップに向けて存続しますか（〇は1つだけ）

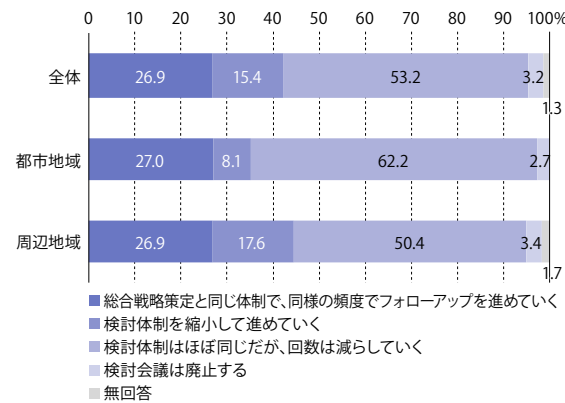
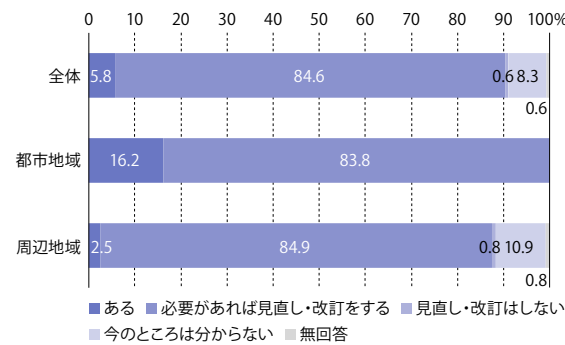


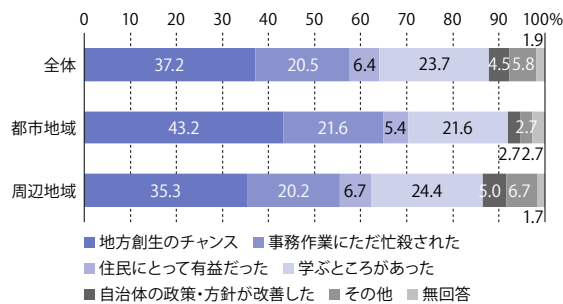
表18 総合戦略を見直し、改訂する予定はありますか（〇は1つだけ）



8 地方創生とは何だったのか

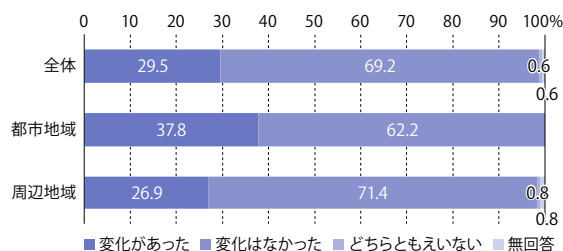
「あなたやあなたの自治体にとって、今般の地方創生策は一言で言えば何でしたか」(表19)という問いでは、全体では「地方創生のチャンス」が37.2%、「学ぶところがあった」が23.7%と前向きに受けとめられた一方で、「事務作業にただ忙殺された」も20.5%となっており、担当者の複雑な思いがうかがえる。「住民にとって有益だった」は6.4%、「自治体の政策・方針が改善した」は4.5%と、実際の自治体政策を変えるほどの政策効果は少なく、考える機会として評価する声が多かった。都市地域では「地方創生のチャンス」が43.2%となっており、地方創生を積極的に受けとめていたことがうかがえる。

表19 あなたやあなたの自治体にとって、今般の地方創生策は一言で言えば何でしたか (〇は1つだけ)



また、「今般の地方創生を受けて、あなたの自治体における意思決定のあり方や問題意識に変化はありましたか」(表20)の問いでは、全体では「変化はなかった」が69.2%と、7割近くの担当者が今般の地方創生が自治体の政策に大きな変化をもたらすことはなかったと回答した。

表20 今般の地方創生を受けて、あなたの自治体における意思決定のあり方や問題意識に変化はありましたか (〇は1つだけ)



都市地域では「変化があった」が37.8%と全体より高く、記述式の回答からも「人口減少問題への危機意識が高まった」「人口減少問題に対する課題をより切迫したものとして捉えるようになった」「人口減少を切り口に施策を構築するようになった」など、人口減少問題に対する関心が地方創生を契機に高まってきたことがうかがえる。これまで周辺地域に比べて危機感の少なかった都市地域では、地方創生を契機に危機感を持つようになってきたといえる。

終わりに

ここでは「地方創生に関する道内179市町村一斉調査」の一部の結果を紹介したが、地方創生を人口減少に立ち向かう契機と捉え、前向きに取り組んだ自治体がある一方で、意思決定のあり方や問題意識を劇的に変えるものではなかったことが浮き彫りになった。また、都市地域と地方部の周辺地域では、地方創生への向き合い方に違いがあり、人口減少対策も個別自治体の現状に応じた政府の対応が必要であると考えられる。

また、今回は詳しく紹介していないが、「今般の地方創生に関して思うことや、今後、国に要望したいことを自由に記入」してもらったところ、国への要望で圧倒的に多かったのは、「交付金をより使いやすいものにしてほしい」というものであった。地方創生の煩雑な事務処理の経験から、柔軟で自由な裁量を求める声も多く、今後は自治体の知恵やアイデア、個性を生かす地域政策のあり方も議論していくことが必要ではないだろうか。

なお、今回実施した「地方創生に関する道内179市町村一斉調査」については、今後も分析を進め『年報公共政策学第11号』(北海道大学公共政策大学院、2017年3月刊行予定、後日ウェブで公開予定)において公表していく予定である。