（一財）北海道開発協会では、令和３年度より人口減少によって、地域の高齢者を含む住民の生活が困難となるため、地域における生活関連サービスの維持や地域の持続性を高める方策を検討するため、「人口減少時代の地域政策に関する調査研究」を行って参りました。調査研究には、北海道大学 公共政策大学院の山崎幹根、宇野二朗両教授に参画いただき、道内の自治体を対象に現地ヒアリング調査やアンケート調査を実施しています。この度、今後の自治体の取り組みの参考となるよう、調査報告会を令和６年12月20日に開催しました。紙面の都合上、２回のアンケート調査部分の報告を紹介します。

クローズアップ②

『人口減少時代の地域政策に関する調査研究』調査報告会（アンケート調査）

（一財）北海道開発協会開発調査総合研究所

今日は、札幌市を除く道内178市町村を対象に行った２回のアンケート調査から得られた実態と、人口減少が進むことでこの先自治体で必要になるであろう課題について考えていきたいと思います。

１度目のアンケート調査は令和５年度に「人材編」として自治体での人材確保について、２度目は今年の７月に「地域施策編」として、近年、注目されているＤＸやゼロカーボンの政策についてどう対応されているのかを伺っています。

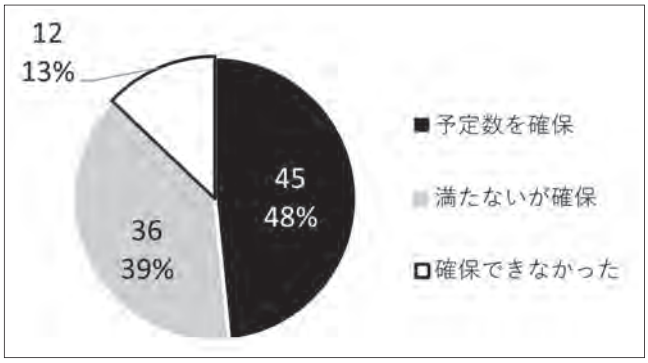
北海道大学
公共政策大学院
教授　山崎　幹根 氏

定量的なアンケート調査を実施する一方で、私たちは市町村に出向いて、オフレコを前提としたヒアリング調査をさせていただき、これまでに合わせて15自治体に個別の事情を具体的に伺うことができました。

アンケート調査１　「人材編」

地方自治体の人材事情　他

１回目のアンケート調査には、97自治体より回答が得られて、回答率は半分強の54.5％となっています。最初に職員の確保について伺っています。約半数の自治体で新卒は“確保できている”と回答されていますが、12自治体では“確保できなかった”と回答されています。



図－１　新規一般職員採用の確保状況

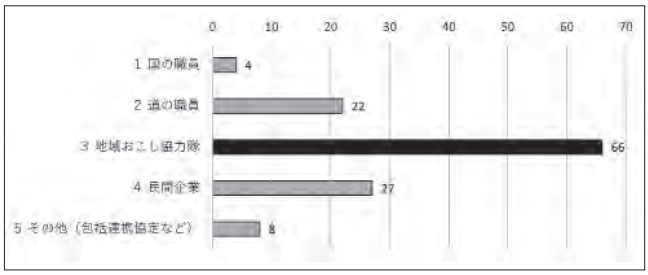
新卒採用が厳しい中、多くの自治体で行われているのが社会人採用で、こちらも半数が予定数を確保されていましたが、社会人採用でも採用できなかった自治体が12あります。人材確保ができている市町村と、できていない市町村があるということです。

近年、公務員の世界では、若手のほか、中堅職員の方が中途退職される動向がみられます。新規採用ができずに中途退職がある中で、そのしわ寄せとして、自治体業務の中で、建築、土木、保健・医療の分野での人手不足の深刻度合いが増していることがアンケートで明らかになっています。

国の制度で、民間の人材を地方自治体に招き寄せる仕組みが増えているほか、北海道が市町村に職員を派

遣する制度などもあることから、外部人材の調達についても伺っています。

結果としては、道職員の派遣の割合も大きいですが、外部人材の活用では“地域おこし協力隊”が一番多くなっています。



図－２　外部人材はどのような方ですか

地域おこし協力隊は、ほとんどの自治体で採用され、ノウハウの蓄積があるほか、協力隊を雇い入れた場合の経費のほとんどが、国から地方交付税で還元されるため、地方自治体の負担が非常に少ないからです。

意外なのは、民間企業から派遣をしてもらっているところが多いことです。連携している企業や総務省の“地方公営企業アドバイザー”や“地域活性化起業人”などの仕組みが使われています。

自治体では、不足する人材を様々な制度を活用して外部から補おうとしていますが、どの様な分野にそうした人材が就かれているかを見ると、一番多いのが“観光振興”２番目に“地域産品の開発・販路の拡大”３番目に“まちづくり”となっていて、地域の賑(にぎ)わいや活性化、広い意味でのまちづくりに関する政策に携わってもらっていることがわかります。

北海道が行っている自治体への派遣では“地域振興派遣”といって、地域振興条例に基づいて特定の自治体の課題解決に２年間、職員を派遣してくれる制度があります。市町村からは、足りない部分の優れた人材を補うことができて大変喜ばれています。

外部人材の支援制度の印象は“良かった”“普通”がおおよそ半々となっていて、悪いイメージの回答はありませんでした。

「人材編」調査結果のまとめ

・自治体職員の確保が年々厳しくなっている。全体の採用が厳しい中、特に専門職員の採用が困難になっているのが現実です。30、40年前だと、地方では役所、役場は安定的で魅力的な職場だったので、採用の倍率も高く、勤めると退職まで奉職するのが当たり前でした。しかし、それが崩れていることが実証的にアンケートを通じて明らかになっています。

・特に建築、土木、保健・福祉の分野で人材確保に苦慮しており、足りない部分は足りないまま（現行の組織体制）で通常の業務が行われているのが実態です。

・建築、土木では、道路や橋りょうの維持管理に専門人材がいないため、出入りの建築・土木業者にやってもらう外部委託の活用がされていますし、北海道では「北海道建設技術センター」でノウハウのない自治体に代わって調査を一括発注した後、場合によっては工事の施工をするコンサル、建設会社の紹介もされています。

・ＤＸ、その他の分野で技術性、専門性が足らざるところでは、出入りの業者にやってもらうなどで、何とかやりくりしている現状がいろいろなところで明らかになりました。今回の調査では明らかになってはいませんが、条例を作ったりする法制執務の業務も全国でコンサルなどにやってもらうところが多くなっています。

・外部人材の活用は、制度が多種多様に揃っていて、使い勝手も良いので、積極的に使われて自治体の人材不足を補っています。

・地域おこし協力隊の使い方も自治体によって差があります。何十人も使ってあらゆることをしているところもあれば、協力隊をほとんど使っていないところもあります。外部人材の活用をどういった分野で行うかによって、協力隊の人数に違いがあって、“観光振興”とか“地域特産品の開発・販路拡大”“広報活動”での活用が多く、逆にいうと今日的に求められている専門性、技術性が高いＤＸやゼロカーボンなどの政策課題

に取り組むために積極的に外部人材を使っている例はあまりないことが、浮き彫りになりました。

・住民に見えやすくて関心が向きやすい、あるいは地域の賑わいに直結するようなところで、協力隊が活躍されています。

・改めて全体的に言えるのが、人材の予定数を確保できた自治体とそうではない自治体、あるいは、外部人材を積極的に使う自治体とそうでない自治体と、人材確保の対応ということでも、格差が広がっている実態がわかりました。

アンケート調査２「地域施策編」
デジタル田園都市構想　交付金の活用　他

続いて第２回目のアンケート調査は「地域施策編」として、ＤＸとゼロカーボンを中心に７月から９月にかけて実施しています。回答割合は57％でもう少しで６割でしたが、102自治体に聞けたということで、信憑性のある調査になっています。

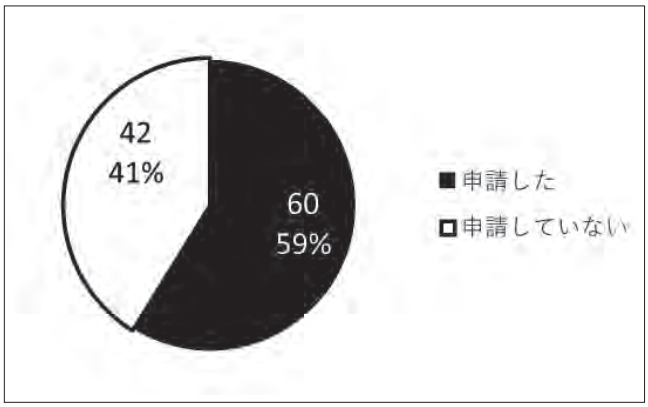
「デジタル田園都市国家構想」（以下「デジ田」）では“デジタル実装タイプ”“地方創生推進タイプ”“地方創生拠点整備タイプ”の３タイプがあって、デジタル実装タイプはＤＸ化に関することであれば、隣の町でやられていることを真似して申請することも可能です。“書かない窓口”とか“住民サービスのためのスマホアプリ”など、申請のハードルがかなり低いものでした。地方創生推進タイプは、先の安倍内閣のときから行われていたものにデジタルの要素を付加したもの、拠点整備タイプは箱モノ（施設）を作るものです。

使い勝手が良さそうなデジタル実装タイプの交付金ですが、意外と活用されておらず２/３の自治体で使われていますが、逆に１/３が使われていませんでした（図－３参照）。

地方創生タイプになると益々減って、申請したのが１/３で、さらに拠点整備タイプとなると申請は１割強となっています。

デジ田の交付金に関しては、あまり活用されていないという結果でした。注意しなければいけないのが、今回は内閣の目玉政策ということで、このデジ田交付金を取り上げましたが、自治体のデジタル化に関しての交付金はこれだけではなく、他の省庁でも、いろいろな補助金メニューでデジタル化を推進していますので、そこは相対化して見なければいけません。

ただ、岸田内閣が一番に推奨している政策にもかかわらず、対応しているところとしていないところの差が出た現状が、大変興味深く、皆さんと共有したかったわけです。



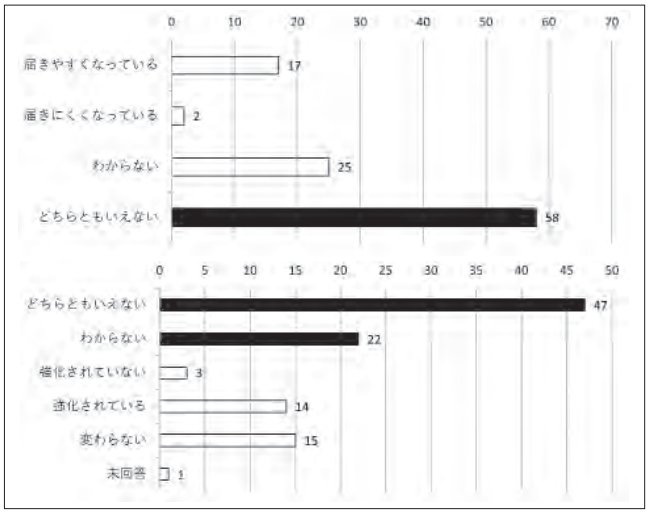
図－３　デジ田交付金「デジタル実装タイプ」への申請状況

３つのタイプ全てに申請していない自治体も28ありました。１/４強の自治体がデジ田交付金を使っていません。その理由を尋ねると、一番多いのが“人的な余裕がない”で“難易度が高い”“煩雑で面倒”が続きました。ネガティブな理由で、デジ田を使っていないところが多数を占めています。積極的にデジタルが整備済みという回答も７自治体あり、来年以降に予定しているところもありました。

図－４　デジ田交付金に申請していない理由（複数回答）
（３タイプの回答を集計）

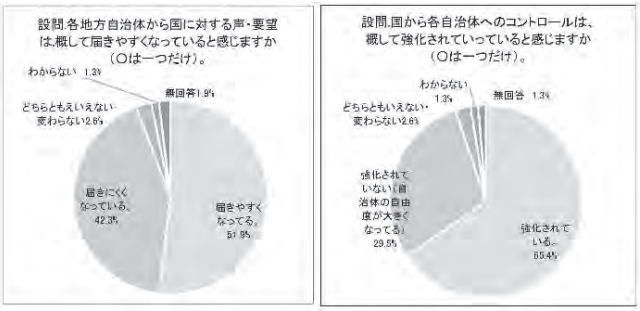
ここで言えるのは、デジ田に関してだけですが、デジタル化に取り組む自治体とそうでない自治体があって、逆説的ですが“人的な余裕がない”からこそＤＸ化を進める必要があるのに、そういったところができていません。想像ですが、小さな自治体だと役場の方々は住民のことを良く把握していて、高齢の住人が役場に来たときには、窓口で紙を使って対応した方が早いということも考えられます。そんな状況もあって、ＤＸ化は後回しになっているのではないでしょうか。

国と地方との関係、地方分権と中央集権との関係を明らかにする意図から、デジ田の交付金が地方の声をきちんと受け止めて、届きやすくなっているかを聞いています。“届きやすくなっている”が少なく、“わからない”“どちらともいえない”が圧倒的に多いという結果でした。また、デジ田の交付金は補助金の申請の仕方や手続きが煩雑で、国の政策を地方に押し付けているのではないかと感じているかを聞いています。そうした国から地方へのコントロールも“どちらともいえない”“わからない”という回答が多く“強化されている”と答えたのは14自治体と少数でした。



図－５　国と自治体の関係　（2024年調査）
上）自治体要望の届き易さ・下）国からのコントロール

実は８年前の安倍政権のときに大々的にやった「地方創生」でも、我々はいろいろなアンケート調査や個別ヒアリング調査をしています。“各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？”の設問に“届きにくくなっている”“届きやすくなっている”の回答が半々で、評価が二分されていて、“どちらともいえない”“わからない”の回答はほとんどありませんでした。



図－６　国と自治体の関係　（2017年調査）
左）自治体要望の届き易さ・右）国からのコントロール

今回のデジ田での回答では、どちら共に“わからない”が多くなっています。

「地方創生」の仕組みは、国から“まち・ひと・しごと創生基本方針”が示され、それに合わせる形で個別の自治体が“人口ビジョン”と“総合戦略”を作りなさい、作れないなら補助金を出すので、コンサルに頼んでもいいという手法でした。

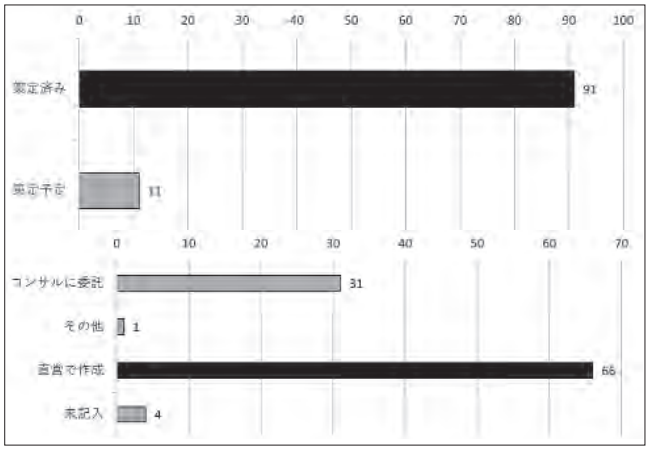
そういう仕組みの中で、中央集権コントロールが強化されてますか？と聞かれると、国の方向性で、国のルールや手続きに基づいてやっているので、やらされていると、感じられたのでしょう。だから、２/３が“コントロールが強化されている”と回答して“自治体の自由度が大きくなっている”が１/３という結果だったと思われます。それと比べると今回のデジ田での結果は、興味深いものになっています。

国の中央集権、あるいは地方分権のあり方にこのような背景がどう論じられるのかこの先も調査したいとと考えています。

続いて、ゼロカーボンです。脱炭素のゼロカーボン政策もいろいろな仕組みがあります。

今回、我々が注目したのは、環境省が「地球温暖化対策の推進に関する法律」に基づいて、各自治体に策

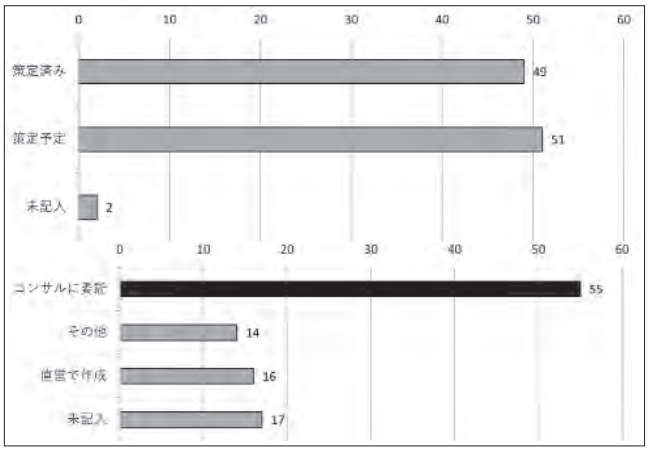
定するように示している「地球温暖化対策実行計画」です。実行計画には「事務事業編」と「区域施策編」があってそれぞれを作ることが強く推奨されています。これにどう対応しているかを伺っています。「事務事業編」は多くの自治体では、自前で作られているようでした。「事務事業編」は、役場内の業務の見直しや、照明をLEDに替えて節電をする対応で作られているところが多く、もっと大がかりなことでは建物を断熱仕様で建替えたり改修とかもありますが、概ね自分たちの仕事の延長線上で作られていることがわかりました。



図－７　「事務事業編」の策定　上）策定状況・下）作成方法

ところが「区域施策編」になると、難易度が上がっているようで、策定されているところとされていないところで、半々ぐらいに分かれています。

作り方も直営が一気に激減し、コンサルに頼んで作ってもらっている自治体が半分に増えています。「区域施策編」は自治体の中で温室効果ガスをどれだけ削減するのかを示さないといけませんので、自治体の住民の行動変容を促す方法の話にもなります。また、自治体の中で大きな工場とか事業所があれば、そこでどうやって温室効果ガスを減らすか、自治体としてどう対応するなど、きちんと詰めて作らなければいけないわけです。そうすると、利害調整も発生するし、専門性、技術性も高くなってきて「事務事業編」のようにはいかないという背景があるものと考えられます。



図－８　「区域施策編」の策定　上）策定状況・下）作成方法

「地球温暖化対策実行計画」でも、どういったところで苦労しているのかを伺っています。

複数回答ですが、やはり“人材不足”“向き合う時間の確保”とか“予算の確保”というような回答で、先ほどのＤＸと同じような傾向があることが見て取れました。

続いて、再生可能エネルギーでは、一番導入しやすい“太陽光”が多くて“バイオマス”が続いています。回答が73/102ですから、７割ぐらいが何らかの再生可能エネルギーを導入していますが、それぞれどうしても地理的、地域的な特性の影響を受けるので、制約があります。また、再生可能エネルギーに対しての懸念事項では、“住民の同意”“景観問題”あるいは“耐久性・経済性”がハードルになっています。ですから、ゼロカーボンに向けて、容易に何でもできるというわけではありません。

最後に“スマートシュリンク”について伺っています。人口減少時代への対応として、人口が少なくなるからＶ字回復で逆転しようと、出生率を増やすとか、子育て世代を取り込むとか、移住者で定住者を増やすという対応もありますが、日本全体で人口が減っている中で、増やすとか取り込むだけではなく、減った分に合わせて自治体の業務も縮んでいくという発想も必要になります。そうした、縮んだり畳んだりする対応がどれだけできているかという質問です。

大まかにいうと、対応できているのが３割で、逆に７割は対応していませんという結果でした。

対応の内容は、国のいろいろな仕組みや自治体の単独事業がありましたが“立地適正化計画”でコンパクトシティを目指す対応をされている回答が一番多いですが、これには“立地適正化計画”を作ると、国からの補助金が受けられる誘因もあるからだと思われます。

後は、小・中学校とか公民館などのコミュニティセンターを含めて“公共施設の集約化”があります。しかし、縮む、畳むという対応は積極的に行われていないのが現状です。

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

図－９　スマートシュリンクへの対応と記述回答（整理済）

「地域政策編」調査結果のまとめ

・ＤＸとゼロカーボン共に、自治体の対応は２極化していて、制度を活用しているかどうか、また人的な余裕があるかどうか、専門知識、調整能力の有無で分かれているように見えます。

・地方創生の当初と比べると、地方から国への要望、あるいは国から地方へのコントロールでいうと“どちらともいえない”“わからない”という答えが非常に多くなっています。どうしてかを私なりに考えると、ＤＸやゼロカーボンでは、自治体が直面する政策課題よりも、国が推進したい政策を地方が受動的に捉えて対応している図式があります。人口減少とか地域経済の活性化は、感覚的に共有しやすくて、こうした問題は深刻で取り組まなければいけない認識は浸透していたわけです。逆にいうと、国で地方創生をしなくても、既に多くの地方自治体でそうした政策を実践していたところもあります。それが、ＤＸとかゼロカーボンになると専門性が高くなって、そこがハードルになっているのではないかと思われます。

また、地方創生では“人口ビジョン”と“総合戦略”は作らなければなりませんでしたが、デジ田では“対応しない選択”を自治体に与えています。国が、人口減少で消滅可能性の自治体が増えることをセンセーショナルに挙げて、そのような自治体にならないように、人口ビジョンと総合戦略を作って、対応する個別の事業に補助金を出すので、いいアイデアを出してくださいと、煽った部分もあります。地方も嬉々として盛り上がって、ある種のお祭りに参加した面がありました。そうしたところが、現時点で地方創生とデジ田の違いを生じさせているのでしょう。

・実装タイプの使い勝手の良さから“届きやすくなっている”という回答が一定数あったり、個別の自由記述で、実施計画の作成とか、申請・変更の手続きの苦労が見て取れました。