

「地方創生」後の北海道の展望―市町村の現場の視点から

山 崎 幹 根

はじめに

北海道大学公共政策大学院は、「現政権の「地方創生」は、本格的な人口減少・超高齢時代に向き合う地域政策たり得ているのか」という問題意識のもと、一般財団法人北海道開発協会の支援を得て、「人口減少時代の地域政策に関する研究会」を設置しました。小磯修三元特任教授、村上裕一准教授と私の三人が中心となり調査を進めてきました。

この研究会では二〇一六年秋、地方創生に対応する自治体の現状と課題について把握することを目的に、道内一七九市町村を対象にアンケートを実施しました。幸いなことに、多くの市町村からの協力をいただき、回収率は九割近く（八七％）に上り、一定の信憑性を備えた形で分析を行うことができました。この結果を踏まえ、我々はこの

二年ほど、できる限り市町村の現場に赴き、各々の実情を聞き取る作業も続けてきました。

本日は、地方創生の諸政策を自治体がどのように受け止めたのか、アンケートの結果から見えてくる自治体の現状と課題を明らかにしたうえで、これからの北海道がめざしていくべき方向性について論点を整理し提示したいと思います。本講演のテーマは地方創生後の北海道の進路を考えることですが、それは「市町村の現場から」という視点に立っているということをまずご承知おきください。

1. 道内市町村アンケートの結果の概要

最初に、「人口減少時代の地域政策に関する研究会」による道内市町村アンケートの結果について以下に概説します。

(1) 市町村の受け止めと効果

アンケートでは、「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」という設問で総体的な評価を尋ねました。この設問への回答は、「地方創生のチャンス」三七・二％、「学ぶところがあった」二三・七％、「住民にとって有益だった」一六・四％、「自治体の政策が改善」四・五％と、前向きな受け止めが合わせ七割を超えました。消極的・否定的な意見が多くなると予想していたので、意外に感じました。否定的な意見として多かった回答は「事務作業に忙殺された」で、二〇・五％でした。

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」という設問に対しては、「変化があった」が三割弱（二九・五％）と少数にとどまる一方、「変化はなかった」が七割（六九・二％）

に上りました。国が地方創生という名で音頭を取り始める前から、人口減少問題への対応や地域再生に取り組んできた市町村が相当あるということです。「変化があった」と答えた市町村の中からは、「人口減少問題をより切迫したものとして捉える良い機会になった」、「人口減少問題への危機意識が高まった」、「人口減少に向き合う具体的な取り組みが議論できるようになった」などの声が聞かれました。

以上から、人口減少問題への取り組みの重要性については認識しつつも、市町村の日常的な政策現場の中では必ずしも真正面から取り組まれてこなかったのが、地方創生というかたちで国から号令をかけられたことで、これを契機に人口減少問題への関心が高まってきたという面があったことがうかがえます。

(2) 地方版総合戦略の策定への対応と内容の特徴

徴

地方創生の関係で自治体（都道府県、市区町村）は、根拠法である「まち・ひと・しごと創生法」（平成二六年法律第一三六号）により、いわゆる「地方版総合戦略」と「人口ビジョン」をわずか一年ほどの短期間で策定することを求められ、ほとんど全ての自治体を実際に短期間で対応しました。

「限られた時間での総合戦略策定について、どう思っていますか」という設問に対しては、「突然の国からの指示だったので、対応に戸惑いがあり、準備期間がほしかった」が半数近く（四六・八％）を占めて最も多く、次いで「限られた時間での策定だったので、十分な検討ができなかった」が四割弱（三七・八％）を占めました。

また、総合戦略の中でどのような施策を目玉ないし特徴としたのか、十数個の項目から選択してもらいました（三つまで）。その結果、「産業の活性化」六七・九％、「子育て支援」六七・三％となり、この二つが最も多く回答されました。以下は移住者や交流人口を増やすことを目的とした施策が続き、「移住・定住支援」四二・九％、「雇用創出」四一・〇％、「観光政策」三〇・八％などとなりました。地方創生は人口減少問題への対応や地域経済の活性化が主眼になるので、素直な結果と言えます。

この点に関し自由記入欄では、「人口減少問題は国が主体的に取り組むべき政策ではないのか」、「優良事例、先駆性が強調されすぎているのではないか」、「国の要望する施策に自治体を誘導しているのではないか」、「国の担当者は現場をどこまで把握しているのだろうか」などの指摘もありました。

(3) 広がらなかった自治体間の広域連携

総合戦略の策定を自治体に求めるにあたって、国は自治体間の広域連携を推奨していました。これを踏まえ、アンケートでは現実に広域連携がどの程度実践されていたのかを把握するため、「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」という設問を置きました。これに対する回答は、「担当者同士の事務的な情報交換」が四四・九％と最多で、「特になし」が四割弱（三七・八％）を占めました。逆に「必要な施策を調整」が九・六％、「道庁の仲介で調整を行った」は五・八％と、少数にとどまりました。人口減少対策は、若者であれ、子育て世代であれ、交流人口であれ、自治体間での人の取り合いになります。そうした競争状況の下では、自治体間で連携して調整を行い、相互にメリットが得られるような工夫が重要になると思いますが、アンケートの結果からは、残念ながら、現実にはそうはなっていないということが明らかになりました。アンケート後の現地ヒアリングでも実感したのは、広域連携を進めることの難しさです。広域連携というアイデア自体は新しいものではなく、古くは一部事務組合や広域連合、近年では定住自立圏や連携中枢都市圏の構想など、多様な仕組みが奨励されていますが、市町村の現場では非常に下

ライに捉えられており、必要最低限のことには対応するけれども、それ以上に積極的に活用するということにはなかなかならないようです。

(4) 交付金の使い勝手の悪化

地方創生の取り組みを自治体に進めさせる手段の一つとして、国からの交付金が導入されました。最初に「地方創生先行型交付金」が、その後も「地方創生加速化交付金」や「地方創生推進交付金」などが続いて実施されています。

アンケートでは、このうち先行型交付金と加速化交付金の二つについて、それぞれの使い勝手の良し悪しを尋ねました。前者への回答は「使い勝手が良かった」四〇・四%、「制約が多かった」四四・九%、「非常に使いづらかかった」一三・五%などとなったのに対し、後者は「使いやすいかった」がわずかに六・四%にとどまる一方、「制約が多かった」が六二・二%、「使いづらかかった」が二九・五%に上りました。

後者は前者に比べて使いやすさが低下している実態がこの結果からうかがえます。自由記入欄で最も多かったのがこの交付金に関するところで、交付金の使い勝手を良くすることを望むという趣旨の回答が多く寄せられました。

(5) 国と自治体の関係への影響

アンケートではまた、地方創生にかかる取り組みが国と自治体の関係にどのような影響を与えているか尋ねてみました。

まず「各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」という設問に対しては、「届きやすくなっている」が五一・九%で最多になりましたが、「届きにくくなっている」も四二・三%に上りました。この結果からは、国が地方創生という枠組みを設定したことについて、国もようやく人口減少や地域の衰退に直面する自治体の課題や苦勞を受け止めてくれるようになったと、前向きに評価する自治体が相当数あったと言えるかもしれません。

一方で、「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っていると感じますか」という設問に対しては、「強化されている」が約三分の二（六五・四%）を占めました。地方創生の取り組みの中では、自治体は、国の示す方針に従って総合戦略や人口ビジョンを策定したり、毎年度のように変わる要項に基づいて交付金の申請を行うよう求められています。

先ほども紹介したとおり、全体の約七割の自治体が総体的には地方創生を前向きに評価しており、自由記入欄には「ブームで終わることなく継

続してほしい」、「自治体の質と力が試される」といった前向きな記述もありました。また、自治体から国への声や要望が届きやすくなっていると感じている自治体が半数以上あることもわかりました。しかし、その一方で、全体の三分の二の自治体が国によるコントロールが強化されていると認識していることも明らかになりました。これらを見ると、国と自治体の関係については、簡単には割り切れない、複雑な現状が表れています。多くの自治体は、国による指示や交付金の手続きを窮屈と感じながらも、全国的に注目を集める施策を手がけることには一定の手応えを感じているのではないのでしょうか。

2. 市町村における地方創生の現実

アンケートの後に行っている道内市町村への現地ヒアリングで得られた知見から、地方創生に対応する市町村の実情をいくつか指摘したいと思います。

第一は、地方創生にかかる国の姿勢や対応に対する批判です。地方創生の政策手法は、明らかに第一次分権改革以降の地方分権の理念に反しています。一九九〇年代半ばに始まった第一次分権改革の理念の一つは、国から自治体への関与を廃止・縮小し、自治体の自由度を拡大することでした。ところが、今般の地方創生の手法は、国が指針を

示し、それに基づいて自治体に総合戦略や人口ビジョンを半ば強制的につくらせるといふものです。自治体関係者の中には、こうした国の姿勢に対して厳しい意見を述べる方々もいます。そもそも少子高齢化対策や過疎・過密対策は、全国を対象に国が主体的に行うべき性格を持ったものであるにもかかわらず、これまでの国の取り組みが結果的に上手く行っていないから市町村に任せる、というの是不当ではないのかという指摘は当初からありました。

第二は、従来の実践や活動実績によって市町村間に差が出ているということです。先ほどから述べているように、自治体は地方創生に取り組みにあたって、総合計画とは別に地方版総合戦略を策定することが求められましたが、このような進め方自体が分権改革の趣旨に逆行します。この根本的な問題をひとまず措くにしても、自らの総合計画の中に人口減少対策などを位置付け、住民参加のもとで従来から対策に着手してきた自治体と、そうではない自治体との間で、総合戦略の内容と実践に差が出るのは当然です。住民参加型で総合計画を策定し、これに基づきながら毎年度の予算と連動した自治体運営を常態化させている自治体であれば、国から産学官連携による戦略づくりを求められても、戦略の中でKPIによる数値目標の設定を求められても、それらは普段から取り組

んでいることですから、対応は特に難しいことではありません。

第三に、国が求める「絵」に合わせた、したたかなストーリーをつくる能力を自治体が持つていかねるかがポイントとなり、こうした対応ができた自治体は、交付金の採択を有利に進めることができました。子育て支援、地域経済の活性化、移住・定住対策など、地方創生の求める諸施策に普段から取り組んでいる自治体では、ドライに地方創生の枠組みを利用し、交付金は「臨時収入」と割り切って活用するという姿勢も見られました。このようにしたたかに対応する自治体がある一方で、国からの要求に振り回されて右往左往させられ、場合によっては交付金の申請自体も諦めてしまうような自治体もあり、自治体の対応に大きな差があることがわかりました。

3. 道内地方圏の自治体が直面する課題

次に、視点を変えて、道内の地方圏に存する自治体が今日直面している課題について整理したいと思います。

(1) 札幌一極集中

札幌市の人口は、二〇一五年国勢調査ベースで

言えば、約一九五万人となっており、全道人口（約五三八万人）の三分の一以上（三六％）が札幌市に住んでいます。国立社会保障・人口問題研究所による人口推計によると、二〇四〇年までに全道人口に占める札幌市の人口は四〇％に達し、札幌一極集中はいつそう進むことが予想されています。札幌圏以外の道内市町村の関係者に話を聞くと、人口や富が札幌圏に吸い寄せられているという喪失感が強いようです。

札幌一極集中にはポジティブな側面ばかりがあるわけではありません。札幌市の特徴として、出生率の低さ、未婚率の高さのほか、労働者の労働環境については労働時間の長さ、賃金水準の低さなどが挙げられます。また、従来からの市民の高齢化に加え、近年は道内各地の高齢者が札幌市にますます集まるようになってきていることから、二つの要因で高齢化が進み、端的な現象として市の民生費の予算を年々膨らませています。五輪誘致なども検討されている中で、札幌市の財政の今後の先行きが懸念されます。

(2) 自治体職員の手不足

近年気になるのは、道内市町村において、業務執行における不手際が散見されることです。この不手際とは、不祥事とまでは言えないような、例

えば、負担金の徴収漏れ、税や保険料の徴収額の間違い、住民の個人情報管理上のミスなどです。この間、議会で議決される前の補正予算の執行、業者との契約締結前における物品購入の実施など、初歩的なミスも見られます。

その背景には、自治体職員の削減や職場環境の大きな変化があると見えます。自治体では特にこの十数年、国主導の行革などにより、職員数の削減が継続されてきており、道内市町村に限っても二三％減となつていきます。一方で臨時・非常勤職員は増加しています。その結果、現役職員一人当たりの業務量が増えるだけでなく、業務の種類も増えています。

加えて、二〇〇〇年代後半期の団塊の世代の大量退職により、必ずしも経験や実績が十分ではない職員が職場を統轄する課長職等のポジションに就かざるを得ない状況が生まれやすくなつていため、OJTでノウハウを継承していく従来の手法が機能しなくなつていようです。その結果として、チームで仕事に当たるといよりも、個人が孤立した状態で多種かつ膨大な業務をこなさなければならなくなり、周囲のサポートもなく、十分なチェックも行われず、近年の不手際の頻発につながっているのではないかと見えます。また、特に地方圏の自治体で深刻なのが、職員の手不足に加え、医師や保健師、技術職員といった

専門職の確保の難しさです。

今後は、この十数年続いた行政改革型の人員削減・非正規化の流れを見直し、人員の確保・養成のしかたや、職場における仕事のチェックの方法などを考えていく必要があります。あわせて、高齢化の進展などにより、例えば独居高齢者の見守りなど、従前は自治体の仕事ではなかった分野が現在は政策課題に入ってきています。職員が減つている一方で、政策課題は増えているという状況をあらためて認識した上で、あるべき自治体の職場の姿を追求していくことが求められます。

(3) 政府―市場関係の変化への対応

国が奨励してきたこの十数年の行政改革の手法は、民間活力、競争原理の導入でした。各自治体においては、行政の直営業務を積極的に民間委託したり、公の施設の指定管理者制度を適用する公共施設を拡大するなど、「官から民へ」という方向性を追求してきました。しかし、その結果として、官製ワーキングプアの増加や、アウトソーシングに伴う見えないコストの増大といった問題が顕在化してきたことも事実です。

こうしたなかで現在、従前の「官から民へ」という方向性では対応できない現象が地域で発生するようになっていきます。すなわち、従来は民間が

担ってきた事業に関して、民間事業者の撤退などにより、行政が当該事業を引き取らざるを得なくなつたり、民間への追加的な支援を行わなければならないという現象です。

例えば、二〇一六年一月に明るみに出たJR北海道の路線縮小の問題では、現在、今後の役割分担や財政支援の可否などについて自治体との協議が進められています。また、民間の交通事業者の撤退によつて公共交通が立ちゆかなくなり、地方創生の枠組みで、NPO法人などの運営するライドシェアの仕組みを利用し始める町村も出てきています。このほか、スーパーマーケットの撤退・閉店が道内の地方圏の自治体を中心に相次ぐなかで、自治体が財政支援をする公設民営型の手法によつてスーパーマーケットやガソリンスタンドなどを設置、運営するケースが増えつつあります。こうした新しい状況にも自治体は対応が求められています。

4. 自治体がこれから考えるべき二つの視点

これからの自治体のあり方を考えるにあたって、以下の二つの視点があると考えています。

第一は、自治体は現状維持路線でよいのかどうか、という点です。先ほども述べたとおり、少ない職員で日々の職務を何とかこなしていくような

状況をこの先も続けていくのか、自治体は一度立ち止まって考えるべきだと思います。

特に小規模町村が持ち堪えられているのは、制度的には地方交付税と過疎債によるところが大きいと思いますが、こうした制度や仕組みをどこまで所与のものとしてよいのか、今後のあり方について自治体の側からも考えていく必要があります。

第二は、ナショナル・ミニマムの重要性、すなわち、全国的な観点で統一に行われるべき政策とは何なのかを再確認することです。先ほども述べたように、人口減少問題や東京一極集中問題は、第一義的には国が担うべき課題であるのですが、地方創生ではこうした課題を自治体間の競争によつて解決させようとする手法を強めています。競争によつて人材や資源が増えていくのならまだしも、現状は限りある人材や資源を地方自治体の間で取り合っているように見えます。このこと自体の問題性を自治体側も踏まえておく必要があると思います。

国民の誰もがどこに住もうとも、安心して暮らせるようにするために、ナショナル・ミニマムはどうあるべきなのか、その中味を明確にしてこれを保障する責任が国にあります。その上で、あるべき国と自治体の役割分担を構築してゆく必要があります。

5. これからの道庁に求められること

最後に、二〇一九年春に予定される統一地方選挙を意識しながら、これからの北海道庁に求められる取り組みをいくつかご指摘したいと思います。

(1) エビデンスに基づいた現状把握

第一は、エビデンス、すなわち、客観的な政策情報に基づいて、高橋道政の一六年の状況を見直すということです。いくつかの指標をご提示します。

まず、道内の人口は、一五年前の二〇〇三年では約五六六万人いたのが、二〇一五年では約五三八万人で、約三〇万人減っています。また、札幌市への道内人口への集中度は、二〇〇三年では三二%だったのが、先ほども触れたとおり、二〇一五年には三六%を超え、二〇四〇年には四〇%に達すると推計されています。

次に経済分野での指標として、全国の総生産に占める道内総生産の割合は、二〇〇三年には三八%あったのが、二〇一四年には実質三・五%まで減っています。また、一人当たりの道民所得の全国比は、二〇〇三年は九〇・七%で、全国三位だったのが、これが二〇一四年には八九・三%で、同三四位にダウンしました。

このように、この一五年で、道内人口は三〇万

人減り、札幌一極集中はいっそう進み、道内総生産の全国シェアや道民所得の全国比は低下しています。他にも北海道の現状を把握する指標は数多くあり、それらを整理していく作業が重要です。

(2) 道と市町村の関係の再構築

北海道新聞の記事（二〇一七年六月二〇日）の中で「道庁スルー」という言葉が紹介されています。国が市町村からの相談に直接対応するとか、国が若手の職員を市町村に直接派遣するなどして、国と市町村が直結して連携しようという動きが道内でも広がっており、「道庁スルー」はそうした状況を言い表しています。あわせて、昨今の財政難を背景に道庁の単独事業が減少した影響で、市町村と直接的な関係を持つ機会も減ってきています。道庁と市町村の関係が希薄になっているなかで、いかに両者の関係を再構築していくかを考えてゆく必要があります。

その際の課題として、高橋道政による「地域主権」改革の検証が挙げられます。高橋道政スタート時のスローガンの一つが「地域主権」改革で、その内実は、道州制および道州制特区、支庁制度改革、市町村合併の推進、道から市町村への権限移譲などでした。これら一連の改革がめざしていたのは、一言で言えば、「小さな道庁 大きな市

町村」という体制づくりでした。しかし、支庁制度改革や市町村合併は十分には進捗せず、道州制特区制度に基づく国からの権限移譲は国の無理解にも阻まれ、また、道から市町村への権限移譲は五月雨式に進められることになり、積極的な市町村と消極的な市町村に二極化しました。しかも、こうした一連の改革の内容と成果は道民には十分に理解されておらず、それは道庁の発信不足にも原因があります。これらの状況が重なり、現在は、現状維持路線の市町村と、存在感の薄い道庁という構図に収束してしまっている観があります。

とはいえ、道庁は市町村に対して前向きなことを何もしていないかと言えば、そういうわけでもありません。例えば、道庁は二〇〇九年に「北海道地域振興条例（平成二十一年北海道条例第五一号）を制定し、地域振興を趣旨とした交付金を年間四〇億円ほども配分しています。また、全国的に見ても特筆しうる道庁の取り組みの特徴は、道職員から市町村等への派遣数の多さに表れており、道庁から市町村への派遣人数は一五四人に上り、全国一位です（『日経グローカル』三二二号、二〇一七年、参照）。それでも、市町村の側からは、道庁は存在感が薄いと言われてしまう現実があります。この点にかかる道庁の課題として、一五年前に追求した「小さな道庁＋大きな市町村」路線が頓挫した現在にあつては、これを一度リセットし、

これまでの関係する取り組みを検証した上で、今後の方向性をあらためて考えていく必要があります。他県では、県と市町村の連携事業を積極的に進める実践も現にあり、道庁にとつても参考になるはずです。

あわせて、広域自治体としての道庁に対応が求められる課題として、札幌一極集中問題の是正があります。その方策としては、公共交通政策の観点から札幌へのアクセス手段を十分に確保することによって、普段は札幌市内に住んでいなくとも、それぞれの地元で安心して暮らせるという環境を整備することと、地方圏の医療機関の役割や、高等学校などの配置を地域の実情に合わせた形で考えてゆくことが重要になると思います。

このほか、道庁では内定辞退率が六割を超えていることが新聞で報道され（『北海道新聞』二〇一八年二月二十五日付けなど）、近年は新規職員の確保に一定の苦労があることがうかがえます。この背景には、遠隔地への転勤に対する忌避感、仕事のイメージのしにくさ、親子関係の変化などがあるようです。道職員の人材確保については、かつて行われていた支庁別採用のような地域レベルでの採用の導入も一考に値します。道庁は幹部職員における女性の割合も全国最下位（三・八％、全国平均七・八％）という現状があり（『日経グローカル』二七五号、二〇一五年、参照）、いつそ

の改善が求められます。

これらの課題に向き合い、解決策を考えてゆく作業を通じて、これからの北海道の進むべき道を展望することが、道庁のみならずすべての地方自治関係者に求められています。

【筆者注】

本稿は、一般財団法人北海道開発協会の支援を得て、小磯修二元北海道大学特任教授、村上裕一准教授と筆者が中心に行った共同研究の成果の一部を用いているが、意見・評価に関する部分は、筆者個人の見解である。なお、研究全体については、小磯修二・村上裕一・山崎幹根編著『地方創生を超えて—これからの地域政策—』（岩波書店、二〇一八年）として刊行しており、ご参照願いたい。

へやまざき みきね

北海道大学大学院法学研究科教授／当研究所副理事長

本稿は、二〇一八年六月三〇日に札幌市内で開催された、全道庁労連第二三回自治研究会の基調講演の内容をまとめたものです。本誌への掲載は集会の主催団体である全道庁労連のご厚意によりです。

文責・編集部