HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	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
Author(s)	山崎, 幹根; 宇野, 二朗
Citation	年報 公共政策学, 19, 87-103
Issue Date	2025-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/95439
Type	departmental bulletin paper
File Information	19-14_Yamazaki_Uno.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

【論　文】

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　二朗**

1. 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「人口減少時代の地域政策」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57.3%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

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

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%、「できなかった」13%、「採用していない」45%との回答を得た（**図2**）。

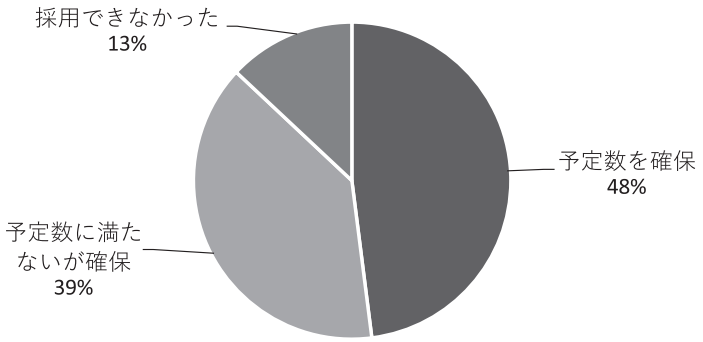

図1.　新規一般職採用の状況（問１）

（出典）「人材編」から作成

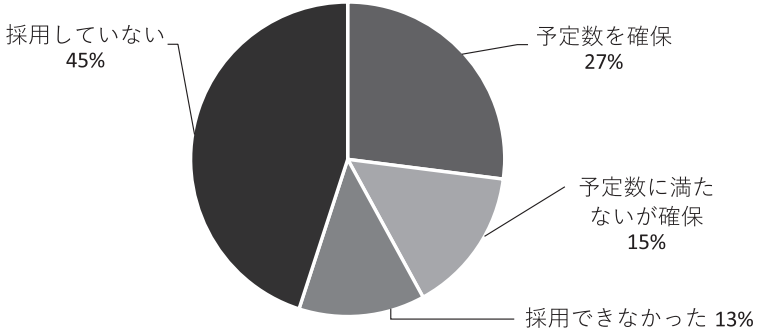

図2.　中途一般職員採用の状況（問３）

（出典）「人材編」から作成

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**）。

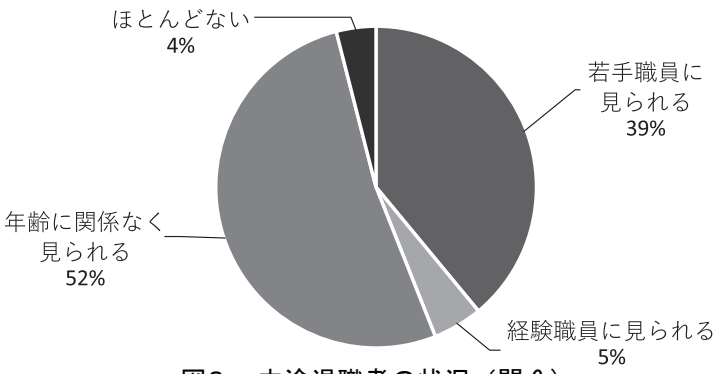

図3. 中途退職者の状況（問６）

（出典）「人材編」から作成

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。土木部門も同様で、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「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」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、「地域産品の開発・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。

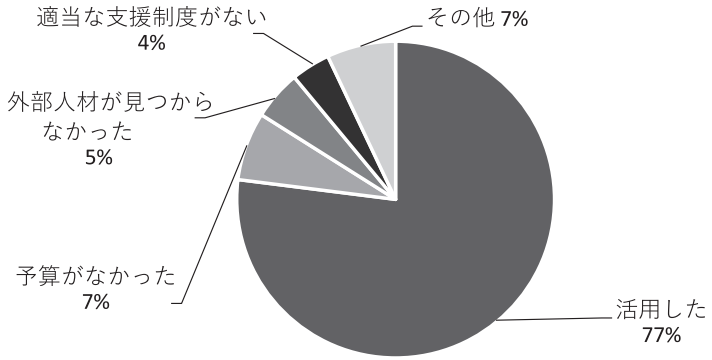

図4　外部人材活用の状況（問19）

（出典）「人材編」から作成

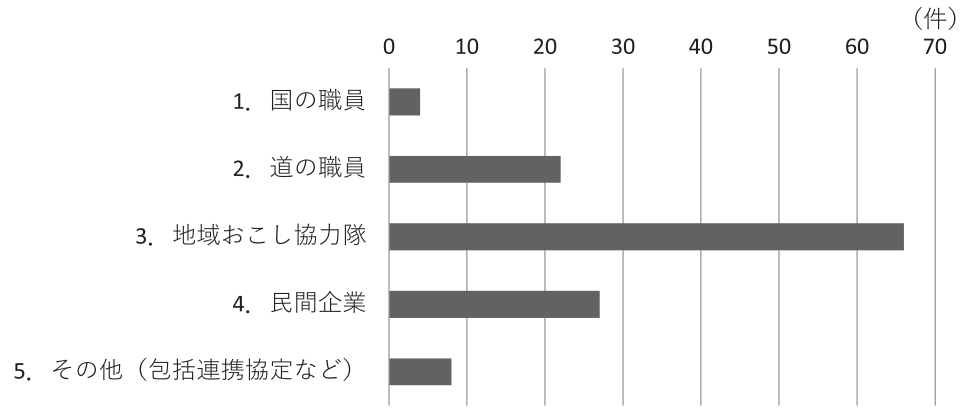

図5.　活用している外部人材の種類（問20）

（出典）「人材編」から作成

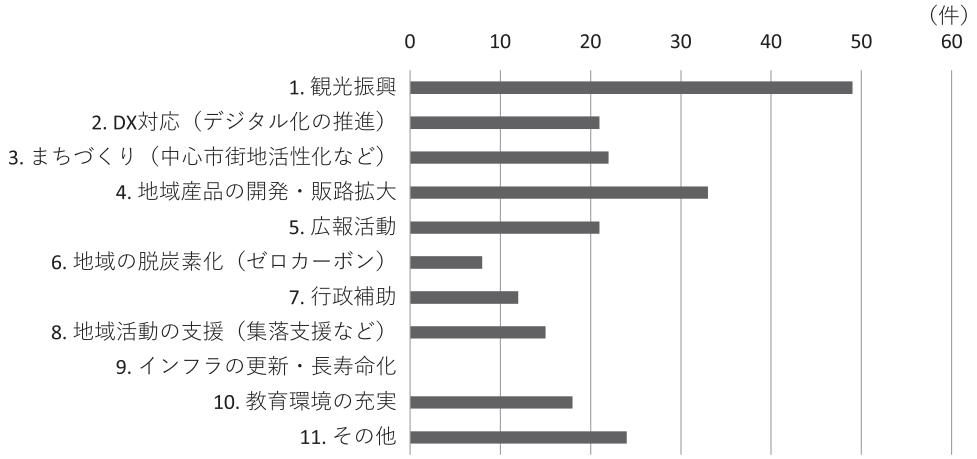

図6.　外部人材活用の目的（問21）

（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は、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）、地方創生拠点整備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（TYPE 1）、②データ連携基盤活用型（TYPE 2）、③マイナンバーカード高度利用型（TYPE 3）、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・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。

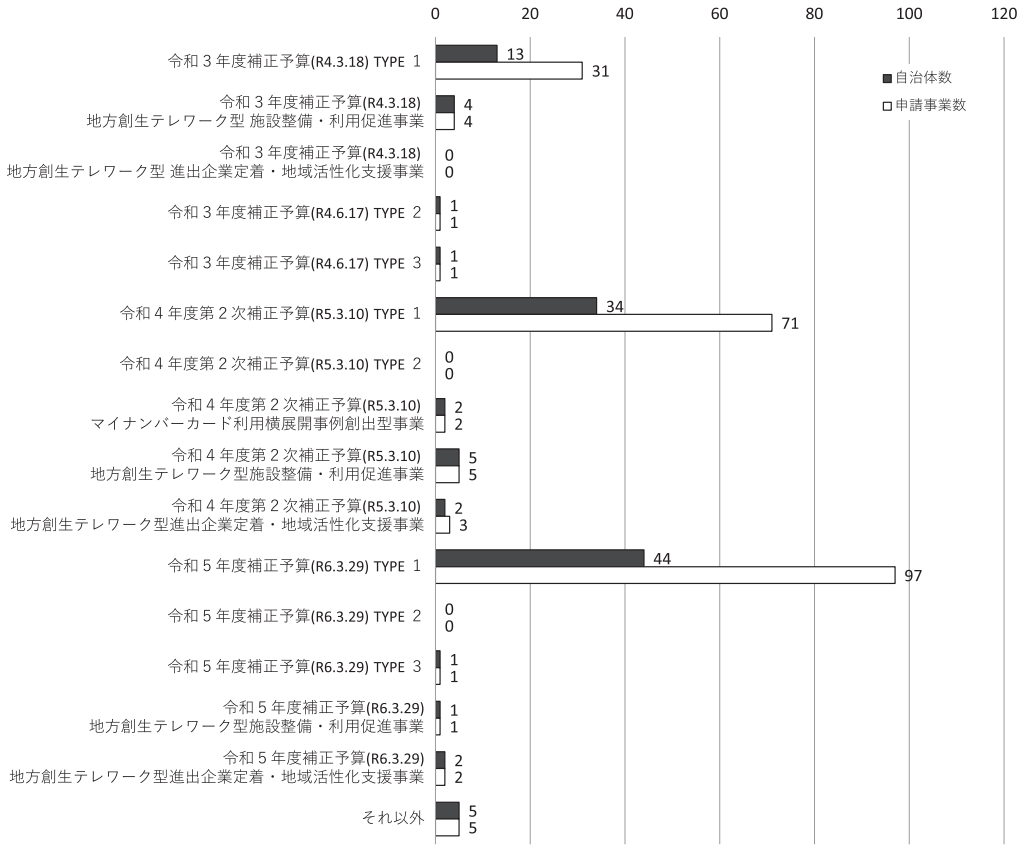

図7.　タイプ別の「デジタル実装タイプ」への申請団体数・事業件数（N＝60、問2）

（出典）「政策編」から作成

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。

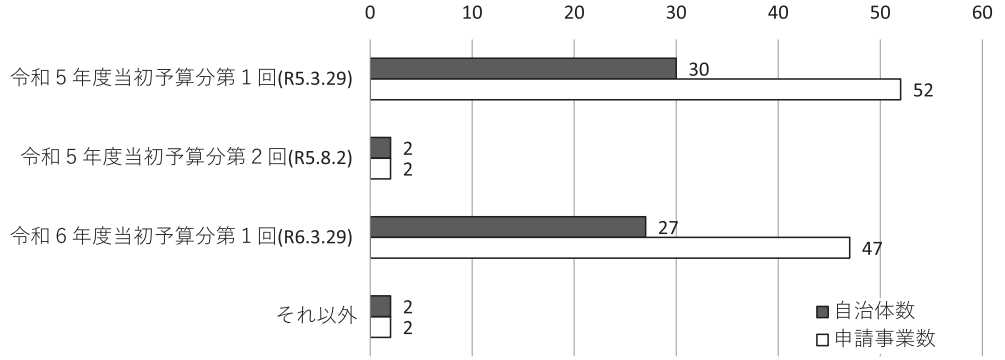

図8.　タイプ別の「地方創生推進タイプ（先駆型・横展開型・Society 5.0型)」への申請団体数・事業件数（N=42、問７）

（出典）「政策編」から作成

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

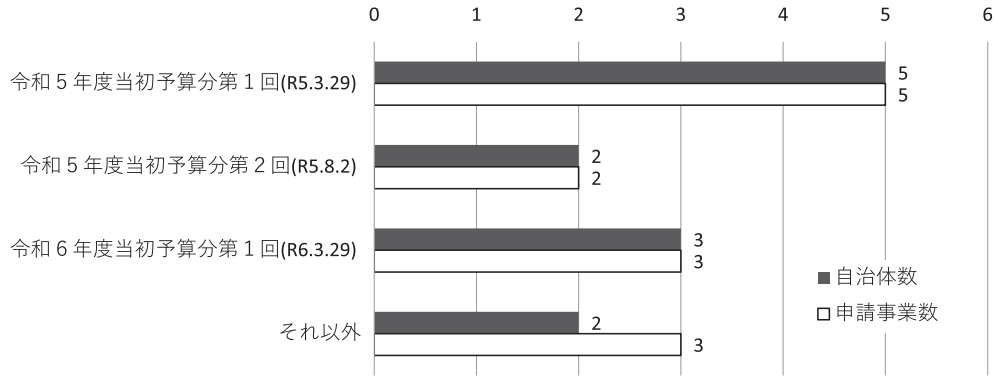

図9.　タイプ別の「地方創生推進交付金」への申請団体数・事業件数（N=12、問12）

（出典）「政策編」から作成

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。

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。この他、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。

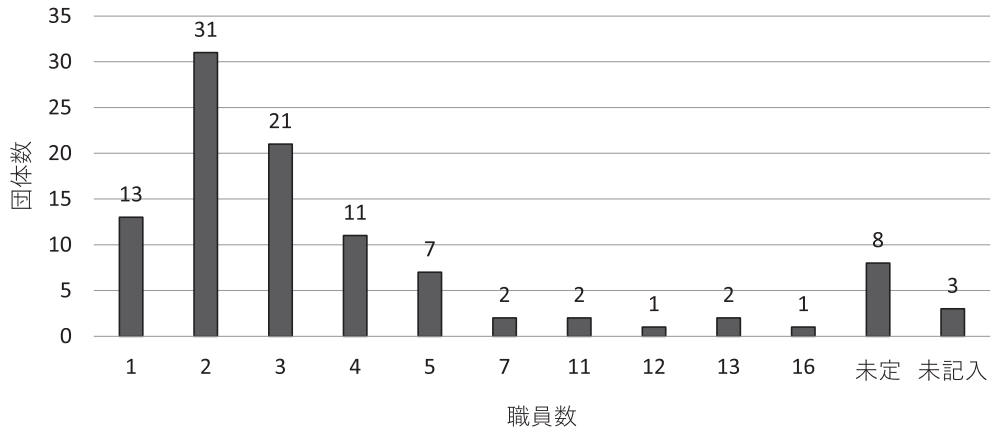

図10.　DX担当職員数（N＝102、問20）

（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、策定時期が未定の団体が24団体ある（問25）。

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）も多かった。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。

表1.「地球温暖化対策実行計画」の策定時期（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

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）

構想に類するもののテーマ	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自治体間で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か）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、You Tube、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SPI 3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に発注・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（『日経グローカル』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も踏まえて検討する。

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（TYPE 1）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に、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（TYPE 1）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（TYPE 1）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易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、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残されてい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

員のリスキリングが求められていると言えるだろう。

備　考

本研究による市町村アンケートおよびヒアリング調査の実施および図表の作成など結果のとりまとめ作業に関しては、北海道開発協会開発調査総合研究所の黒﨑宏氏（本大学院公共政策学連携研究部附属公共施策学研究センター研究員）と佐々木直人氏（開発調査総合研究所主任研究員）の協力を得ている。また、北海道内の市町村からは、2回にわたりアンケート調査にご回答いただくとともに、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・宇野二朗（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

Current status and challenges of municipalities in an era of population decline: Based on survey results of municipalities in Hokkaido

YAMAZAKI Mikine and UNO Jiro

Abstract

This article aims to provide an overview of the results of a survey and research on Regional policies in an era of population decline" conducted by us over a three-year period from 2022 together with the Hokkaido Development Association's Development Research Institute, in order to clarify how municipalities in Hokkaido are responding to policy issues in an era of population decline, and to consider the current situation and issues that emerge from the survey results. In the "Human Resources" section, first, it was empirically shown that most municipalities are struggling to secure human resources, and that it is particularly difficult to hire specialized staff. Secondly, the basic response to the shortage of specialized staff is to make up for the shortage with the current number of staff and to carry out business by outsourcing, assuming that the status of the administrative structure will be maintained. Thirdly, most municipalities are actively working to utilize external human resources to promote tourism and revitalize the region. In the "Policy" section, we asked about the utilization of the Grants for "Digital Garden City" Initiative and decarbonization policies. The number of municipalities utilizing the Grants was about 60% in the "digital implementation type" which had the largest number of applicants. It is worth noting that these local governments are utilizing the Support for the Introduction of Excellent Models (TYPE 1) and that it is common for them to create their plans with reference to the plans of other local governments. However, this does not only mean highly specialized human resources; for example, there appears to be a shortage of human resources to accept experts and advisors and to handle the day-to-day operation of new administrations launched with grant funding.

Keywords

Municipalities, population decline, human resources, specialized staff, digital transformation