

平成27年度

政策形成実践研究報告書

人口減少社会への順応

……フルセット行政からの脱却……



公益財団法人 神奈川県市町村振興協会市町村研修センター

はじめに

地域主権が進展する中、各自治体では様々な行政課題を抱え、自主的、自立的な取り組みが求められております。

そこで、これらの課題について自治体が共同して調査を行い、職員の問題解決、政策形成能力の向上を図るとともに、県内自治体の施策研究の向上に資することを目的に政策形成実践研究を実施しています。

平成 27 年度は、今後の行政運営において避けることのできない人口減少問題を取り上げ、人口減少を要因とする様々な課題に対応するための施策案について調査・研究を進めてまいりました。

当研究は、神奈川県内の自治体から推薦を受けた研究員が月に 1 回から 2 回の割合で集まり、半年を超える期間、研究を重ね、ここに研究成果を報告するものです。今回の研究成果が県内外の自治体の施策の参考になれば幸いです。

最後になりましたが、当研究のアドバイザーをお引き受けいただいた相模女子大学人間社会学部の松下啓一教授ならびに神奈川県内外の自治体などの各関係機関の皆様に、多大なご協力とご指導を賜りましたことを厚くお礼申し上げます。

平成 28 年 2 月

公益財団法人神奈川県市町村振興協会
理事長 内 野 優

目 次

第 1 章	当研究の背景と目的	
1	当研究の背景	1
2	当研究の目的	2
3	当研究の方法・構成	3
第 2 章	人口減少の現状と要因	4
1	人口減少の現状と要因（全国）	4
2	人口減少の現状と要因（神奈川県）	11
第 3 章	人口減少対策の現状と新たな視点に基づく施策展開について	22
1	国の施策（地方創生「まち・ひと・しごと創生」）	22
2	自治体の施策	24
3	人口動向の現状及び人口増加自治体について	29
4	優先度の高い施策について	32
5	「人口減少順応施策」	34
第 4 章	単独自治体の限界と新たな連携	37
1	単独自治体の限界	37
2	自治体業務の現状	39
3	新たな連携の可能性	43
第 5 章	「連携」に関する先進事例研究	49
1	官民連携	49
2	官官連携	69

第6章	官官連携の推進～持続可能な自治体運営に向けた提案～	93
1	官官連携における制度	93
2	新たな広域連携制度の活用	95
3	神奈川における連携の視点	98
第7章	地方自治体における人口減少対策を考える	106
あとがき		109
研究員名簿		111

第1章 当研究の背景と目的

1 当研究の背景

「9自治体が消滅する。」

2014年5月、日本創成会議¹・人口減少問題検討分科会の提言によって、神奈川県内33市町村のうち9つの自治体が「消滅可能性都市」²に挙げられた(図表1-1)。

神奈川県の人口は、東京一極集中の恩恵を受けて、今なお増加を続けている。しかし、2014年6月に総務省が公表した人口動態調査において、市区別で横須賀市が、町村別で愛川町が全国で最も人口が減少している自治体であるという結果となり、県内の自治体の一部では人口減少が着実に進行しているといえる。

図表1-1 神奈川県内の市町村地図³



¹ 日本が抱える課題について長期的な視点から考えて提言する民間組織。元総務相の増田寛也氏が座長を務め、産業界の労使や学識者、元官僚ら13人で2011年5月に立ち上げた。

² 20~39歳の女性人口が、2010年から2040年の30年間で5割以下に減ると予測される自治体(日本創成会議が独自に定義)。

³ ホームページ『神奈川県 | 神奈川県内の市町村地図』を参考に作成。

<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f530001/p780102.html> (2015年11月24日閲覧)

では、人口が増え続けている自治体には関係のない問題かというところ、そうではない。湘南地域では2017年、県央地域では2020年、川崎・横浜地域でさえ2021年、つまり5年後には人口の増加が頭打ちになると推計されている⁴。このように、県内全ての地域において、数年後には例外なく人口減少局面を迎えることになり、全自治体が早急に対策を講じていくことが必要である。

人口減少がもたらす影響は多岐にわたる。例えば医療・福祉・公共交通・小売などの生活関連サービスにおいては、一定の人口規模を割り込めば、地域からサービス産業の撤退が進み、生活に必要な商品が供給されないなど、サービスが縮小される恐れがある。

これだけではない。働く世代の減少に伴い、経済・産業活動が縮小、自治体の税収が減少する一方で、社会保障費は増大するなど、地方財政はますます厳しさを増していくと考えられる。

各自治体は、これらの影響を最小限に留めるべく、自ら考え、実行し、実りある対策を講じる必要に迫られている。

2 当研究の目的

当研究では、自治体を取り巻く喫緊の課題として「人口減少問題」を取り上げ、神奈川県内でも特に人口減少が進行している三浦半島・県西地域について研究するとともに、「人口減少順応施策」の一案を提案することを目的とする。

なお、当研究における三浦半島・県西地域は、図表1 - 2の自治体を指す。

図表1 - 2 「三浦半島・県西地域」自治体一覧

	自治体名
三浦半島地域	横須賀市、三浦市
県西地域	小田原市、南足柄市、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町

⁴ 『神奈川新聞社（カナロコ）ホームページ』を参考に作成
<http://www.kanaloco.jp/article/82823>（2015年11月24日閲覧）

3 当研究の方法・構成

当研究は、神奈川県内の自治体職員 11 名によって、アドバイザーの助言を受けながら、月 1 回から 2 回程度の研究会を開催し行われた。具体的には、国などの統計からデータの収集・分析を行い、人口減少の今と未来を探った。次いで、当研究における提案の方向性を定め、たうえで先進事例視察などを行い、最終的な案をとりまとめた。

以下、第 2 章は、「国、神奈川県、三浦半島・県西地域における人口減少の現状と要因」について分析し、第 3 章は、国や地方自治体を実施している人口減少対策を紹介したうえで、全国的な人口動向の現状を明らかにした。また、その中で今なお人口増加している自治体について、その要因を分析し、現在の人口減少対策の可能性と課題を示した。そして、当研究では、今後、自治体は当該施策に加えて、人口減少社会に順応するための施策を展開すべきとの観点から、その施策を「人口減少順応施策」と定義し、その考え方を示した。第 4 章では、これらの人口減少対策がより効果を発揮するために自治体が検討すべき方向性として「連携」に注目し、その必要性と可能性を示した。第 5 章は、先進的に「連携」を実施している自治体へ視察を行い、その取り組みを紹介した。第 6 章は、「人口減少順応施策」として自治体間の連携である「官官連携」の推進を提案した。最後に、第 7 章では、人口減少社会に立ち向かうための視点をまとめた。

第2章 人口減少の現状と要因

第2章では、全国、神奈川県、三浦半島・県西地域における人口推計、人口動態などを示すとともに、その現状と要因について分析する。

1 人口減少の現状と要因（全国）

（1）総人口の推移（持続的な減少傾向）

まず、日本全体での人口減少の状況を確認したい。図表2 - 1は2010～2014年の日本の総人口である⁵。

図表2 - 1 日本の人口推移

（単位：千人）

年次	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
総人口	128,057	127,799	127,515	127,298	127,083

出典：総務省統計局ホームページ

上掲のとおり、現在日本では毎年20万人強ずつ人口が減少している。より長期的な総人口の動きは図表2 - 2のようになっている。日本の人口は2005年に初めて減少を記録し、その後2年間の人口横ばい期間を経て、2008年を境として本格的に減少を始めている⁶。国立社会保障・人口問題研究所（以下、「社人研」という。）の推計では、減少は一時的なものでなく今後も継続し、減少率も大きくなる見通しとなっている。また、図表2 - 2では高齢化率も上昇し続けることが示されている。ここから見て取れるのは、いわゆる団塊の世代が平均寿命を迎える2030年代頃⁷に減少のピークを迎え、その後「少産少死」で人口が安定するのではなく、その後も人口減少が続く社会像である。つまり、日本の人口減少は、過渡的なものでなく、持続的なものと考えられている。

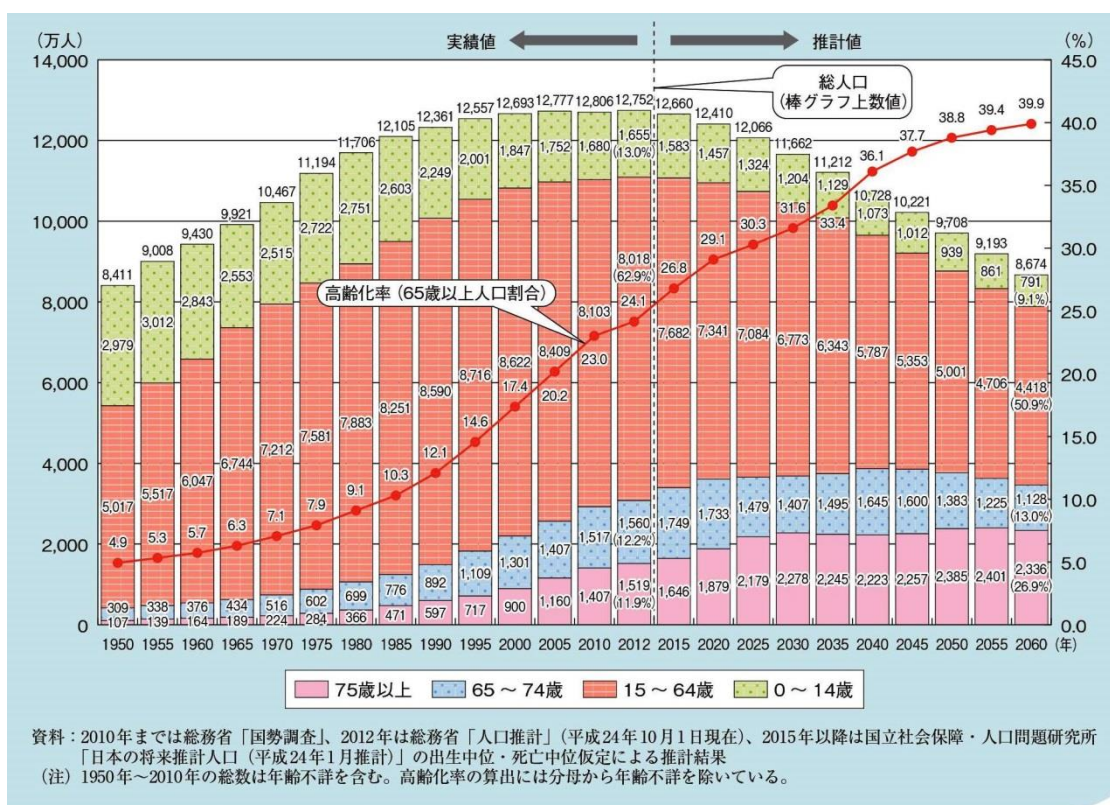
⁵ 『統計局ホームページ/人口推計の結果の概要』を参考に作成。
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.htm> (2015年9月20日閲覧)

⁶ 『統計局ホームページ/統計Today No.9』参照。なお、2008年は7万9000人の減となっている。
<http://www.stat.go.jp/info/today/009.htm> (2015年9月20日閲覧)

⁷ 1947～49年生まれの人は、2030年代に80歳代前半～90歳代前半となる。なお、厚生労働省によると、2014年における平均寿命は、男性80.50歳、女性86.83歳である（『平成26年簡易生命表の概況』）。

人口の動きは、このような出生数と死亡数の差である自然増減から考える見方に加え、国内の自治体間の転入数と転出数の差である社会増減からも考えることができる。そのため、しばしばその両者に分けて論じられる。ここでもその区別に倣い、まず、日本全体での自然増減の傾向を確認し、その要因について述べる。その後、神奈川県における自然増減と社会増減の推移と傾向を考え、最後に神奈川県内で人口減少が進行している三浦半島・県西地域に焦点を当てる。

図表 2 - 2 日本の将来人口推計



出典：内閣府『平成 27 年度版高齢社会白書』

(2) 自然増減の動態

① 出生数・合計特殊出生率

日本における自然増減は、戦後一貫して増となっていたが、2005年に21,266人の減を記録し、以降は減少傾向が続いている⁸。この要因について、平成26年

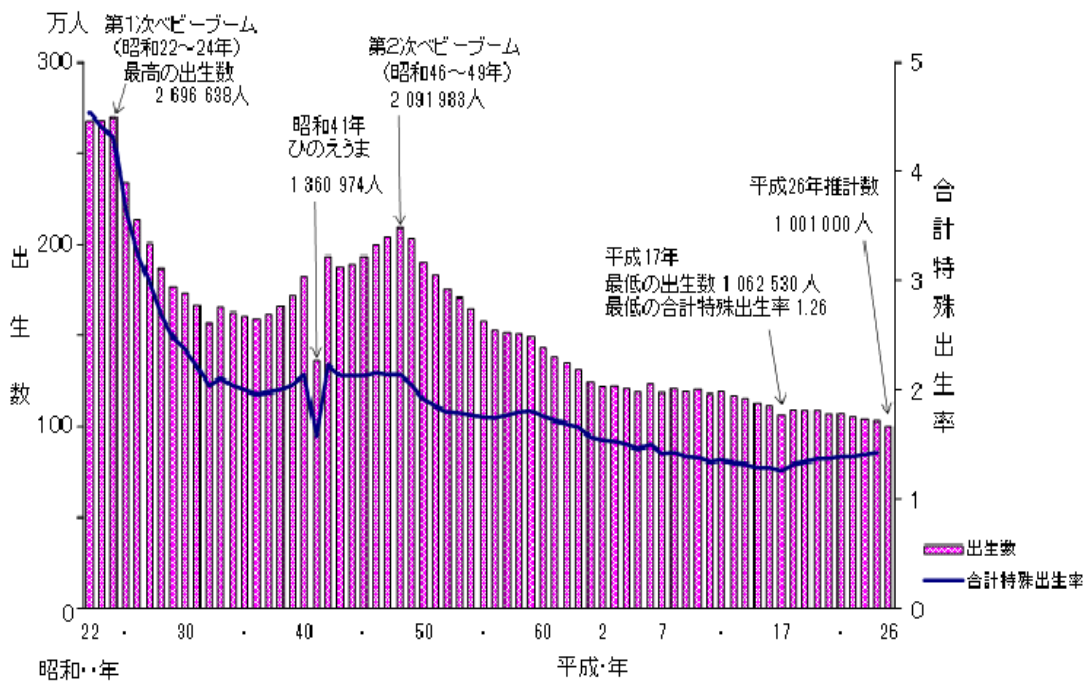
⁸ 厚生労働省『人口動態推計』

度の当研究では「未婚化、晩婚化、晩産化が挙げられる⁹」として、いくつかの図表とともにこれを示している。論旨としては、日本では婚外子の割合が 2.1%と非常に少ないように¹⁰、結婚と出産が一体であり、未婚率の上昇が出生数減に直結する。一方で、女性の結婚年齢が遅くなると、生涯不妊率が加速度的に高くなることを示し、晩婚化は晩産化につながらず、生涯不妊率の上昇に至る。従って、未婚者と晩婚者の増加が少子化の背景にあると論じられている。

ここでは、上述の論旨に賛同しつつ、合計特殊出生率の推移と、若年女性の減少という二つの論点を付け加えたい。

まず 1 点目の合計特殊出生率についてだが、その日本における推移を出生数の動きとともに示したものが図表 2 - 3 である。

図表 2 - 3 出生数・合計特殊出生率の推移



出典：厚生労働省『人口動態推計』

⁹ 公益財団法人神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター編『平成 26 年度政策形成実践研究報告書』 7 -10 頁

¹⁰ 厚生労働省『平成 25 年度版厚生労働白書』

図表 2 - 3 のとおり、合計特殊出生率は、戦後の大きな流れとして減少傾向が基調となっている。ただし、近年では横ばいとなっており、2005 年（平成 17 年）の 1.26 という数値で下げ止まり、その後ごく緩やかに上昇し、2014 年（平成 26 年）には 1.42 となっている。しかし、近年の数値の上昇については、1970 年代前半生まれのいわゆる団塊ジュニア世代が出産適齢期を迎えているためと説明されることが多く¹¹、一時的なものとみられる。社人研もいくつかの推計を出してはいるが、主だったものでは減少傾向が当面続くとしている。

未婚化により、子どもを出産しない女性が多くなることに加えて、合計特殊出生率の観点からは、晩婚に限らないすべての夫婦においても子どもの出生数が減っていることを確認できる。現状でも、社人研の計測による人口置換水準¹²2.07 を大きく割り込んでおり、既婚率の低下といった結婚行動の変化に次いで、着目すべき点となっている。

付け加える 2 点目として、若年女性数の減少を挙げる。既婚者の増加や、一夫婦あたりの子どもの数の増加がみられたとしても、子どもを出産する女性の数そのものが減少していれば、出生数への効果は限定的となる。言い換えれば、若年女性の総数の増減によって、人口増減は左右されてしまう。

日本における若年女性数の変遷は図表 2 - 4 のとおりである。

図表 2 - 4 若年女性（15～49 歳）数の推移¹³

年次	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2010 年
15～49 歳 女性数	31,394,340	31,019,741	29,276,086	27,900,297	27,019,649
全人口に占 める割合	25.4%	24.7%	23.1%	21.8%	21.1%

¹¹ 一例として『14 年の合計特殊出生率 1.42、9 年ぶり低下 出生数は 100 万人 : 日本経済新聞』
http://www.nikkei.com/article/DGXLASFS05H68_V00C15A6000000/ (2015 年 9 月 20 日閲覧)

¹² ある死亡の水準の下で人口が長期的に一定になる出生の水準。

¹³ 総務省『国勢調査』を参考に作成。

図表 2 - 4 のとおり、若年女性の総数と、その全人口に占める割合は減少し続けている。日本全体で考えれば、若年女性数の減少は、出生数の低下につながり、それがまた若年女性数の減少に至るため、循環している現象である。しかし、個々の自治体に絞れば話は異なる。言うまでもなく、転入により、出生数が減っていても若年女性数が増えることや、その反対も想定できるからである。実際に、日本全体の傾向と異なり、若年女性数が増加している自治体は少数ではあるが存在する。参考として、図表 2 - 5 に 2010～2015 年で若年女性数の割合が増加した上位 10 自治体を掲載する。

図表 2 - 5 若年女性数増加自治体¹⁴

都道府県	市町村名	2010年(A)	2015年(B)	(B/A)
		総人口	総人口	総人口比
		若年女性人口	若年女性人口	若年女性人口比
群馬県	邑楽郡大泉町	34,925	40,931	117.20%
		7,248	8,797	121.37%
福岡県	糟屋郡新宮町	24,649	29,729	120.61%
		5,899	6,983	118.38%
沖縄県	島尻郡与那原町	16,265	18,643	114.62%
		3,683	4,326	117.46%
岐阜県	美濃加茂市	50,114	55,433	110.61%
		10,746	12,307	114.53%
山梨県	中巨摩郡昭和町	17,016	19,095	112.22%
		3,855	4,399	114.11%
埼玉県	戸田市	118,801	132,880	111.85%
		29,741	33,811	113.68%
愛知県	長久手市	48,069	54,480	113.34%
		12,221	13,745	112.47%
愛知県	知多郡阿久比町	25,229	27,919	110.66%
		5,202	5,834	112.15%
茨城県	つくばみらい市	44,889	49,024	109.21%
		9,156	10,217	111.59%
沖縄県	中頭郡中城村	17,144	19,275	112.43%
		3,934	4,369	111.06%

¹⁴ 総務省『住民基本台帳』を参考に作成。こでの「若年女性」の範囲は 15～49 歳とした。割合での順序のため、数値が大きく変動してしまう「2010 年時点での当該人口合計が 1000 人以下の自治体」を除いている。なお、住民基本台帳法改正に伴い、2010 年のデータには含まれていない外国人住民が、2015 年のデータには含まれている。また、自治体規模などの抽出条件や割合ではなく総数に比較方法を変えた場合は、結果が異なってくる。

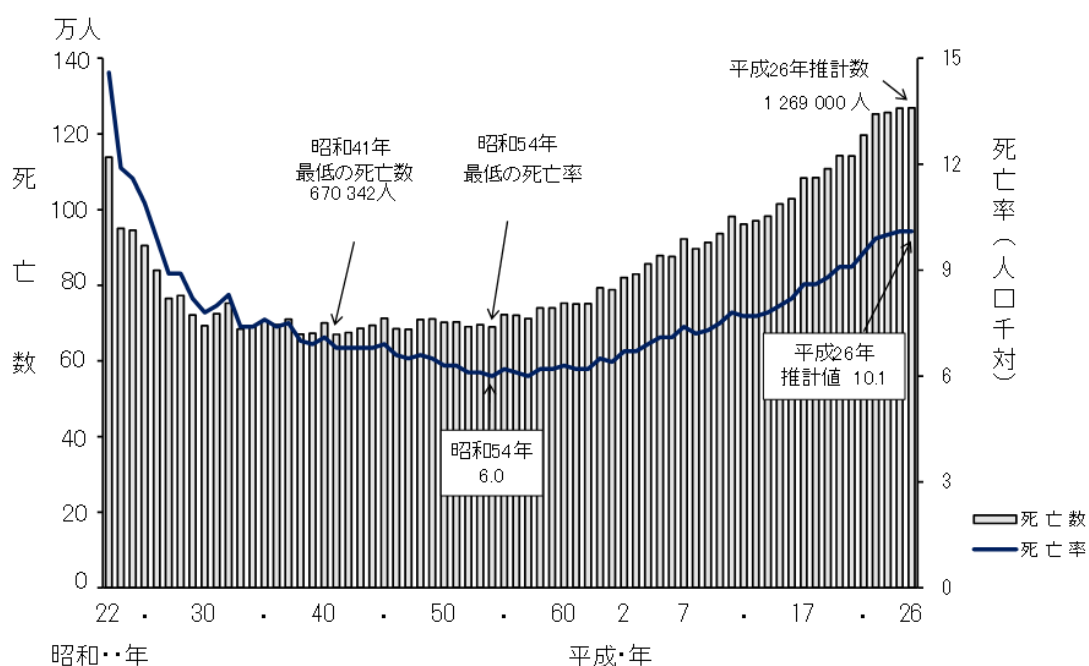
図表2-5に掲載している自治体は、この期間内において総人口も増となっている。しかし、福岡県糟屋郡新宮町、愛知県長久手市、沖縄県中頭郡中城村以外の自治体は、総人口の増加率よりも当該女性数の増加率の方が大きくなっている。

一方で、若年女性数の減少に関しても自治体ごとにバラつきがあるのも事実である。これらの観点から、自然増減だけでなく、社会増減に関する動きが重要になってくるが、この点は次節の神奈川県に対する記述で触れる。

② 死亡数

少子高齢化の影響もあり、日本における死亡数は年々増加している。その推移は図表2-6のようになっている。

図表2-6 死亡数及び死亡率の推移



出典：厚生労働省『人口動態推計』

2014年（平成26年）には死亡数は約127万人となっている。最低数を記録した1966年（昭和41年）の約67万人の2倍近くになっており、戦後間もなくと同等の水準となっている。言うまでもなく、終戦直後の死亡数は、若年層も大きな割合を占めているが、現在のそれは70%以上が75歳以上となっている。

死亡数と、そのうち高齢者が占める割合の増加は、出生数が減じ、平均寿命が延びている影響であることは想像に難くない。従って、今後も死亡数に占める高齢者の割合は増加すると予想できる。しかし一方で、死亡数そのものは2040年頃を境に減少すると推計されている。詳細は図表2-7のとおりである。死亡数が減るのは、出生数が減少していることにより、世代ごとの総数が減少していくことによる。つまり、高齢者の総数自体も減っていくからである。この段階に至って、「少子高齢化」という言葉で連想するような、単純に高齢者が増える社会ではなく、高齢者も減っていく人口減少社会に入っていくことになる。

図表2-7 出生数及び死亡数の将来推計

	(千人)	(千人)	(%)	(%)
(年)	出生数	死亡数	出生率	死亡率
18 (2006)	1,093	1,084	8.7	8.6
22 (2010)	1,071	1,197	8.5	9.5
27 (2015)	952	1,311	7.5	10.4
32 (2020)	836	1,435	6.7	11.6
37 (2025)	780	1,537	6.5	12.7
42 (2030)	749	1,610	6.4	13.8
47 (2035)	712	1,656	6.4	14.8
52 (2040)	667	1,669	6.2	15.6
57 (2045)	612	1,642	6	16.1
62 (2050)	557	1,590	5.7	16.4
67 (2055)	512	1,550	5.6	16.9
72 (2060)	482	1,536	5.6	17.7

出典：内閣府『平成27年版高齢社会白書』

注意しておきたいのは、高齢者が減少する局面に入っても、高齢化率は上昇を続ける点である。少子高齢化現象は、人口減少問題にシフトするのではなく、それ自体も問題として残り続ける。社人研の推計では、2060年には、国民の2.5人に1人が65歳以上になるとしている。

以上見てきたように、日本における人口の自然増減は、既婚率及び出生率の低下による出生数の減少傾向と、当面は続く死亡数の増加傾向により、今後も減じていくと予想される。また、高齢者の総数減少により、その死亡数が減少する段階に入っても、出生数の方がより少ないため、日本全体として人口減少は継続する見通しとなっている。

2 人口減少の現状と要因（神奈川県）

（1）総人口の推移

ここでは、神奈川県の人口減少について見ていく。図表2-8は2010～2014年の神奈川県の総人口である。

図表2-8 神奈川県の人口推移

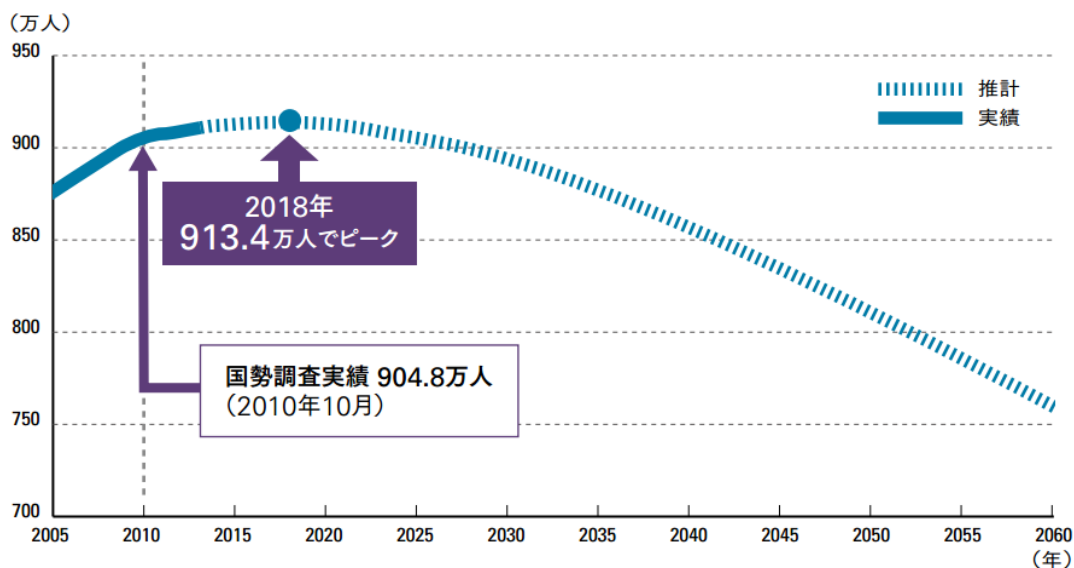
(単位：人)

年次	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
総人口	9,008,132	9,051,028	9,060,257	9,072,533	9,083,839

出典：神奈川県『神奈川県人口統計調査 公表資料』

日本全体では人口減少が始まっているが、図表2-8のとおり、神奈川県では今なお人口が増加し続けている。しかし、増加数は年を追うごとに減ってきており、神奈川県の推計によると2018年にピークに達し、以後は減少に転じるとしている。推計の詳細を図表2-9として掲載する。図表2-9に記載されているピーク時の人口は、913.4万人となっている。先述のとおり、日本全体では2008年に人口減少に入っているため、全国と神奈川県では10年ほどのタイムラグがある。図表2-10に示すとおり、人口減少に入る時期としては、すべての都道府県のなかでも最も遅い部類のものとされ、神奈川県は全国的な現象である人口減少を実感しづらい環境にあると言える。

図表 2 - 9 神奈川県人口推計



出典：神奈川県『かながわグランドデザイン第2期実施計画プロジェクト編』

図表 2 - 10 人口減少の時期の全国比較

	人口減少の時期	都道府県名	該当数
1	2015年以降	東京、神奈川、愛知、滋賀、沖縄	5
2	2010～2015年	埼玉、千葉	2
3	2005～2010年	栃木、静岡、三重、京都、大阪、兵庫、岡山、福岡	8
4	2000～2005年	上記以外の道府県	32
		計	47

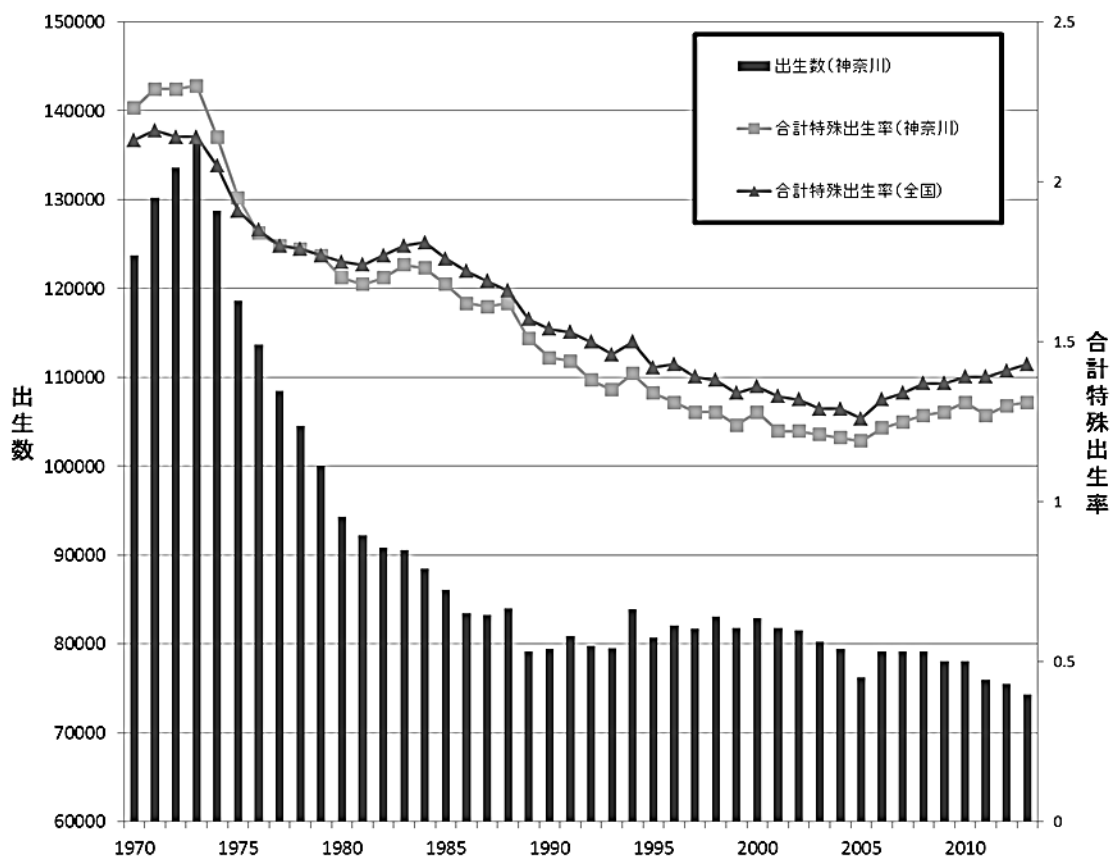
出典：神奈川県総合計画審議会計画推進評価部会『神奈川の人口動向と今後の政策展開について』

(2) 自然増減の動態

神奈川県における出生数と合計特殊出生率の推移は、全国と比して特徴的なものではない。図表 2 - 11 に詳細を載せるが、出生数と合計特殊出生率ともに、1970～75年頃の第2次ベビーブーム以後、減少傾向が基調となっている。参考として図表 2 - 11 には全国の合計特殊出生率の推移も載せているが、ほぼ同様の動きとなっていることが確認できる。あえて付け加えるならば、現在に至るまで、全国

よりも神奈川県の方がやや低い値で推移している。東京都の数値が全国最低であることに代表されるように、いわゆる大都市圏は出生率が低い傾向にある。この点から言えば、神奈川県の低出生率は大都市圏である傍証とも言える。

図表 2 - 11 出生数・合計特殊出生率の推移¹⁵



全国と同様の推移を見せているのは死亡数においても変わらず、神奈川県の死亡数も増加傾向にあり、2014年にはついに死亡数が出生数を上回っている¹⁶。従って、出生、死亡指標ともに全国と同様であることから、神奈川県の人口減少への約10年分のタイムラグを生んでいる要因は、自然増減ではないことが分かる。そこで次に、神奈川県における社会増減の動きを見てみる。

¹⁵ 神奈川県『神奈川県厚生統計』を参考に作成

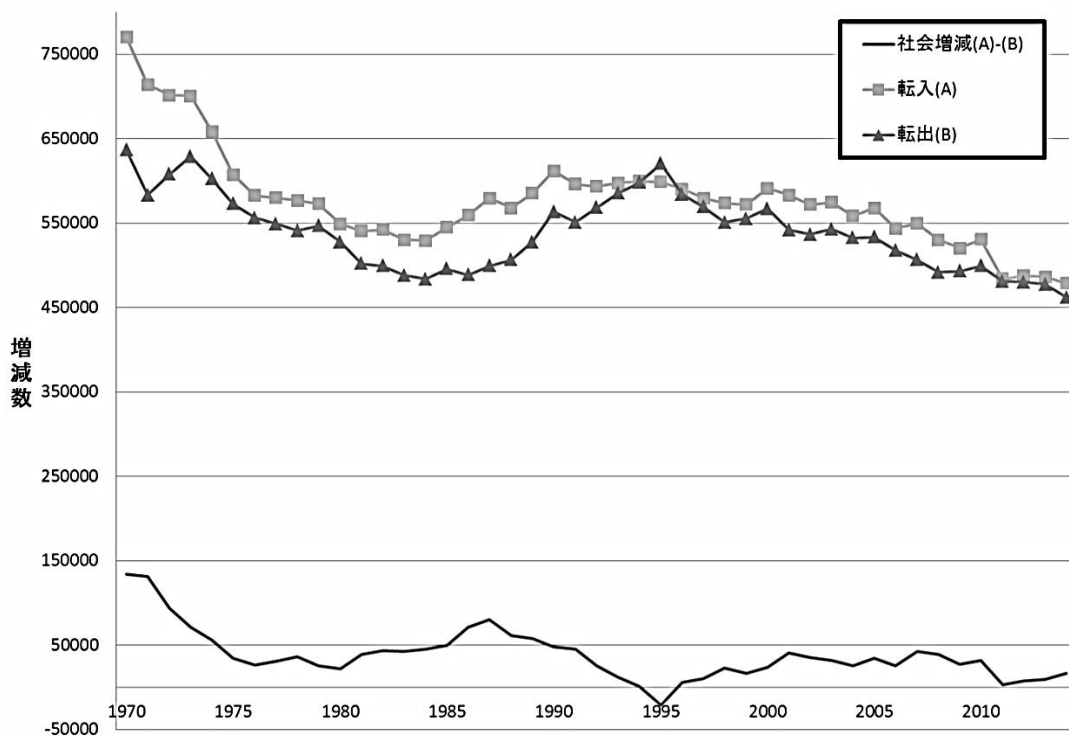
¹⁶ 『神奈川県人口統計調査報告（平成26年1月から12月）』
<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f6774/>（2010年11月11日閲覧）

(3) 社会増減の動態

神奈川県社会増減の推移は、図表2-12のとおりである。

図表2-12 社会増減の推移¹⁷

(単位：人)



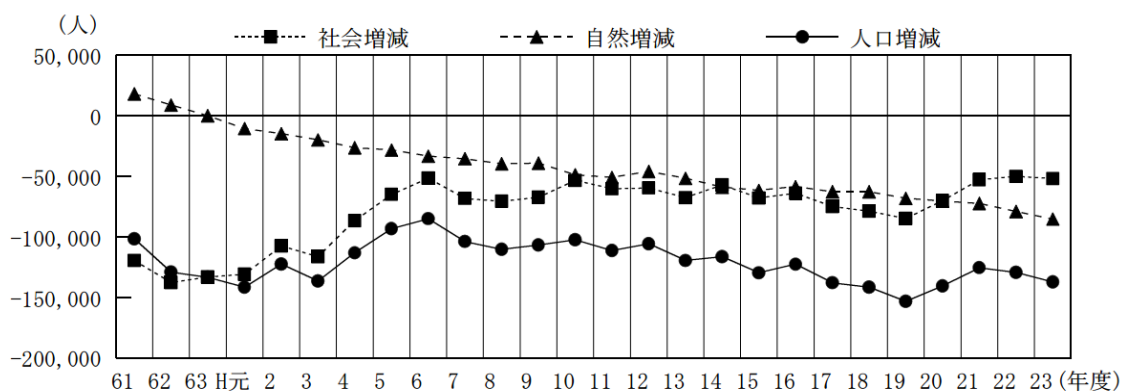
神奈川県社会増減に関しては、5年ほどのスパンで切り取ると数値が安定せず、傾向を見て取れない場合が多い。これは、産業や県・市町村の施策などの影響による揺らぎと考えられる。

ここでは、より大局的に、1990年代以降は、緩やかな勾配ではあるが減少傾向にあることを確認したい。この時期からの減少は、人口の流入元である他都道府県の人口減の影響を受けてのものであると考える。神奈川県を含めた大都市圏へ人々が転出していた地域は、定常的な社会減の一方で、自然増を維持していた。しかし、すでに見たように全国的に自然減が拡大し、大都市圏への人口の流入元

¹⁷ 神奈川県『神奈川県人口統計調査 公表資料』を参考に作成。

地域でも同様に、社会減に加えて自然減も常態化しているのである。この過程を示した一例として、図表 2 - 13 を載せる。

図表 2 - 13 過疎地域における人口増減（社会増減と自然増減）の推移



出典：総務省自治行政局過疎対策室『平成 24 年度版「過疎対策の現況」について（概要版）』

図表 2 - 13 は、過疎地域の人口増減の推移である。自然増減は徐々に減少していき、平成 10 年頃、つまり 1990 年代あたりから自然増減と社会増減がともにマイナスで拮抗し、近年では自然減の方がマイナス幅が大きくなっていることが分かる。

神奈川県でも出生数は減少しており、今後も継続する社会増の減少を補えるような増加傾向にはない。今後、人口構成として最も大きな割合を占める団塊の世代が平均寿命を過ぎていく 2030 年代には、全国と同様に神奈川県でも急激な人口減少を迎えると予想できる。神奈川県における自然増減と社会増減をまとめると図表 2 - 14 のようになる。

図表 2 - 14 年次別人口増減（神奈川県）¹⁸

年次	年 間 人口増減	自然増減 (A)-(B)	出生(A)	死亡(B)	社会増減 (C)-(D)	転入(C)	転出(D)	人口増減の内訳	
								自然	社会
								増減	増減
	人	人	人	人	人	人	人	%	%
平成 26	16,507	-285	74,459	74,744	16,792	478,908	462,116	-1.7	101.7
25	11,306	2,111	75,656	73,545	9,195	486,505	477,310	18.7	81.3
24	12,276	4,625	77,079	72,454	7,651	487,933	480,282	37.7	62.3
23	9,229	5,970	77,353	71,383	3,259	484,175	480,916	64.7	35.3
22(2010)	42,896	11,519	79,870	68,351	31,377	530,727	499,350	26.9	73.1

全体として、自然増減の安定的な減少傾向を、不安定な社会増が補うことで、人口増となる構図が基本となっている。2014年（平成26年）に明瞭に表れているとおり、現在の神奈川県の人口の増加は、他都道府県からの転入、すなわち社会増がもたらしているものである。

以上から、先ほど触れた10年間のタイムラグは、この社会増減によるものと結論づけることができる。全国的な人口移動の流入元か流入先かの違いに過ぎず、長期的には全国と同様の人口推移となる。そのため、神奈川県内でも社会増となっていない地域は、純然たる人口減少となっていると考えられる。その一例として、三浦半島・県西地域を次に取り上げる。

¹⁸ 神奈川県『神奈川県人口統計調査報告（平成26年1月から12月）』第2表 年次別人口増減（昭和35年から平成26年）を参考に作成。

(4) 三浦半島・県西地域の人口推移

まず、図表 2 - 15 に 2012～14 年の三浦半島・県西地域の総人口の推移を示す。

図表 2 - 15 年次別人口増減（三浦半島・県西地域）¹⁹ （単位：人）

市町村名	2012 年	前年差	2013 年	前年差	2014 年	前年差
横須賀市	413,401	-2,809	410,260	-3,141	406,994	-3,266
三浦市	47,405	-726	46,651	-754	45,988	-663
三浦半島地域計	460,806	-3,535	456,911	-3,895	452,982	-3,929
小田原市	196,926	-919	196,274	-652	195,532	-742
南足柄市	43,746	-195	43,739	-7	43,370	-369
中井町	9,896	-68	9,727	-169	9,792	65
大井町	17,554	-252	17,410	-144	17,319	-91
松田町	11,610	-106	11,516	-94	11,364	-152
山北町	11,410	-234	11,203	-207	11,067	-136
開成町	16,515	124	16,722	207	16,795	73
箱根町	13,410	-299	13,270	-140	13,095	-175
真鶴町	7,957	-182	7,775	-182	7,640	-135
湯河原町	26,488	-241	26,159	-329	25,867	-292
県西地域計	355,512	-2,372	353,795	-1,717	351,841	-1,954

上掲のとおり、開成町を除くと、どの自治体も総人口は減少傾向にある。人口減少に入った時期は、各自治体により多少前後している。しかし、三浦半島・県西地域の多くは、日本の総人口の人口減少が始まった 2008 年には既に減少傾向となっていた。つまり、神奈川県全体としては全国と比べて人口減少に入るのが遅いが、三浦半島・県西地域に焦点を当てると、全国よりも早く人口減少が進んでいるという関係性にある。

¹⁹ 神奈川県『神奈川県人口統計調査 公表資料』を参考に作成。

① 自然増減の動態

この関係性を生んでいる要因を考えるため、自然増減の推移を確認する。

図表 2 - 16 合計特殊出生率の推移（三浦半島・県西地域）²⁰

市町村名	1998～2002 年	2003～2007 年	2008～2012 年
横須賀市	1.31	1.32	1.33
三浦市	1.24	1.13	1.09
小田原市	1.37	1.27	1.32
南足柄市	1.37	1.35	1.42
中井町	1.23	1.17	1.12
大井町	1.55	1.45	1.40
松田町	1.34	1.21	1.18
山北町	1.22	1.04	1.07
開成町	1.40	1.43	1.63
箱根町	1.13	1.13	0.91
真鶴町	1.19	1.14	1.02
湯河原町	1.29	1.26	1.27

図表 2 - 16 は、三浦半島・県西地域の合計特殊出生率の推移である。標本数が少ないため、複数年の数値を利用した特殊な算出方法となっているが、それでも振れ幅が大きいところがあり傾向が読み取りにくい。しかし、概ね全国よりも低水準で推移していることは分かる。

より直接的に、出生数と死亡数を見ると、図表 2 - 17 のようになっている。

²⁰ 厚生労働省『人口動態統計特殊報告』を参考に作成。

図表 2 - 17 自然増減の推移（三浦半島・県西地域）²¹

市町村名	2011 年			2012 年			2013 年		
	出生数(A)	死亡数(B)	自然増減(A)-(B)	出生数(A)	死亡数(B)	自然増減(A)-(B)	出生数(A)	死亡数(B)	自然増減(A)-(B)
横須賀市	2,988	4,343	-1,355	2,850	4,427	-1,577	2,718	4,565	-1,847
三浦市	252	653	-401	196	605	-409	233	597	-364
三浦半島地域計	3,240	4,996	-1,756	3,046	5,032	-1,986	2,951	5,162	-2,211
小田原市	1,442	1,948	-506	1,506	2,051	-545	1,365	2,032	-667
南足柄市	336	400	-64	332	405	-73	292	437	-145
中井町	57	101	-44	42	106	-64	36	97	-61
大井町	147	143	4	124	134	-10	93	145	-52
松田町	66	121	-55	68	132	-64	59	134	-75
山北町	56	145	-89	52	140	-88	62	161	-99
開成町	163	126	37	137	112	25	156	134	22
箱根町	56	164	-108	63	147	-84	56	157	-101
真鶴町	40	126	-86	36	135	-99	34	117	-83
湯河原町	151	389	-238	152	376	-224	124	427	-303
県西地域計	2,514	3,663	-1,149	2,512	2,738	-1,226	2,277	3,841	-1,564

開成町だけ増加傾向にあるが、その他の自治体はすべて減少傾向が基調となっているため、県西地域としては、減少となっている。同様に、三浦半島地域も自然減の状況にある。しかし、自然減の減少幅については、その人口規模に比すれば特徴的な点は無。従って、人口減少に転じるのを全国や神奈川県全体よりも早めた要因は、社会増減にあると推論できる。

② 社会増減の動態

三浦半島・県西地域の社会増減をまとめたものが、図表 2 - 18 である。

²¹ 神奈川県『神奈川県人口統計調査 公表資料』を参考に作成。

図表 2 - 18 社会増減の推移（三浦半島・県西地域）²²

市町村名	2011 年			2012 年			2013 年		
	転入 (A)	転出 (B)	社会増 減 (A)-(B)	転入 (A)	転出 (B)	社会増 減 (A)-(B)	転入 (A)	転出 (B)	社会増 減 (A)-(B)
横須賀市	14,651	15,674	-1,023	14,659	15,817	-1,158	13,864	15,451	-1,587
三浦市	1,297	1,492	-195	1,204	1,544	-340	1,231	1,526	-295
三浦半島地域計	15,948	17,166	-1,218	15,863	17,361	-1,498	15,095	16,977	-1,882
小田原市	6,560	6,982	-422	6,474	6,709	-235	6,523	6,594	-71
南足柄市	1,548	1,592	-44	1,655	1,681	-26	1,441	1,544	-103
中井町	332	360	-28	284	396	-112	456	370	86
大井町	577	881	-304	601	716	-115	614	696	-82
松田町	468	434	34	442	483	-41	450	545	-95
山北町	248	362	-114	247	379	-132	268	367	-99
開成町	603	634	-31	797	548	249	665	628	37
箱根町	1,029	1,212	-183	1,049	1,094	-45	1,118	1,198	-80
真鶴町	237	306	-69	226	330	-104	257	324	-67
湯河原町	1,076	1,063	13	1,040	1,068	-28	1,015	1,036	-21
県西地域計	12,678	13,826	-1,148	12,815	13,404	-589	12,807	13,302	-495

近年では、ほぼすべての自治体が社会減の状況であることが見て取れる。つまり、三浦半島・県西地域は、神奈川県全体としての社会増の恩恵を被っていない。他の都道府県からの転入は、主として図表 2 - 18 の記載されている自治体以外の地域へ行われているということである。特に、図表 2 - 18 は、神奈川県内における転出入も含められている数値であることに注意したい。このことは、神奈川県内で、三浦半島・県西地域からその他の地域への人口流出があることを意味している。神奈川県の内でも、より都市部への人の流れがあり、全体に自然減であ

²² 神奈川県『神奈川県人口統計調査 公表資料』を参考に作成。

っても、社会増の地域と社会減の地域で、総人口の推移に時差があるのである。より端的には、神奈川県は、日本全国の縮図であると言い換えられる。

以上をまとめると以下の3点となる。

1点目として、未婚化や晩婚化を背景に全国的に出生率の低下がみられ、若年女性数の減少も影響し、今後も出生数は減少していく。当面は死亡数の増加も続くため、日本全体としての自然減は継続する見通しとなっている。

2点目として、社会増減に関しては、人口の流出元と流入先の違いがあり、それにより増加地域と減少地域に分かれている。同一都道府県の内部でも違いがあり、それが自治体ごとの総人口の減少時期に差をもたらしている。人口が流出し、社会減となっている地域は、総人口の減少時期が早くなるということである。神奈川県であれば、三浦半島・県西地域は社会減の状況にあり、人口減少に転じるのが早い地域となっていた。

3点目として、全国や都道府県といった枠組みに関わらず、現在は社会増となっている地域も、人口の流入元である地域の人口減少により、徐々に社会増は減っていく。従って、継続する自然減の傾向と相まって、総じて人口減少社会となっていくことが予想される。

第3章 人口減少対策の現状と新たな視点に基づく施策展開について

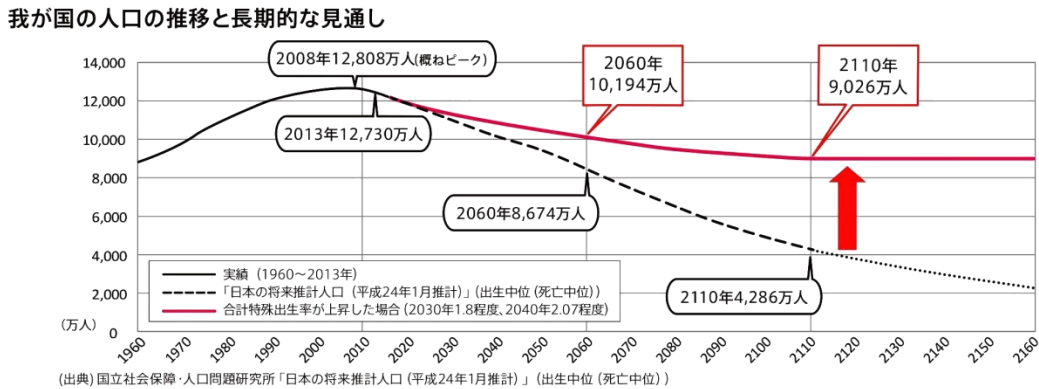
第3章では、国や自治体における人口減少対策を紹介するとともに、人口減少対策の現状と課題、人口増加に寄与する要因などを踏まえ、今後、自治体が優先的に取り組むべき施策の方向性について考える。

1 国の施策（地方創生「まち・ひと・しごと創生」）

2008年に始まった人口減少は、今後、加速度的に進み、人口減少による消費・経済力の低下は、日本の経済や社会に対して大きな重荷となることが想定される。

こうした状況の中で、国は2014年12月に「まち・ひと・しごと創生法」を施行し、人口減少を食い止め、国民の希望を実現しつつ2060年に1億人程度の人口を確保することを目指し、人口減少の克服と地方創生を併せて行うことにより、将来にわたって活力ある日本社会を維持するための国家プロジェクトを開始した（図表3-1）。

図表3-1 我が国の人口の推移と長期的な見通し



出典：内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局『まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」「総合戦略」パンフレット』

(1) 「まち・ひと・しごと創生」が目指すもの

人口減少は、地域経済において消費市場の規模縮小だけでなく、深刻な人手不足を生み出しており、その結果として事業の縮小を迫られるような状況が広範に生じつつある。こうした地域経済の縮小は、我が国の経済力の低下につながると

ともに地域社会の様々な基盤の維持に重大な影響を与えているが、2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催を控え、東京一極集中と地方からの人口流出はますます加速する傾向にある。

地方では、人口減少を契機に、「人口減少が地域経済の縮小を呼び、地域経済の縮小が人口減少を加速させる」という負のスパイラルに陥るリスクが高い。そして、このまま地方が弱体化するならば、地方から人材流入が続いてきた大都市もいずれ衰弱し、国際的な競争力が低下することは必至である。

国は、このような人口減少に伴う課題を克服するため、日本全体で目指すべき人口の将来展望を示す「長期ビジョン」と、「長期ビジョン」を踏まえた今後5か年の政策目標や施策を定めた「総合戦略」を策定した。

「総合戦略」では、図表3-2に示したとおり、国として四つの基本目標を掲げ、自治体の様々な施策と合わせて実施していくことで、人口減少を食い止め、「東京一極集中」の是正を着実に進めていくこととしている。

図表3-2 国の総合戦略における四つの基本目標²³

<p style="text-align: center;">地方における安定した雇用を創出する</p> <p>①地域産業の競争力強化(業種横断的取組) 包括的創業支援、中核企業支援、地域イノベーション推進 対内直投促進、金融支援</p> <p>②地域産業の競争力強化(分野別取組) サービス産業の付加価値向上、農林水産業の成長産業化 観光、ローカル版クールジャパン、ふるさと名物、文化・芸術・スポーツ</p> <p>③地方への人材還流、地方での人材育成、雇用対策 「地域しごと支援センター」の整備・稼働 「プロフェッショナル人材センター」の稼働</p>	<p style="text-align: center;">地方への新しいひとの流れをつくる</p> <p>①地方移住の推進 「全国移住促進センター」の開設、移住情報一元提供システム整備 「地方居住推進国民会議」(地方居住(二地域居住を含む)推進)、「日本版CCRC」の検討、普及</p> <p>②地方拠点強化、地方採用・就労拡大 企業の地方拠点強化等、政府関係機関の地方移転 遠隔勤務(サテライトオフィス、テレワーク)の推進</p> <p>③地方大学等創生5か年戦略</p>
<p style="text-align: center;">若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる</p> <p>①若者雇用対策の推進、正社員実現加速</p> <p>②結婚・出産・子育て支援 「子育て世代包括支援センター」の整備 子ども・子育て支援の充実 多子世帯支援、三世帯同居・近居支援</p> <p>③仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)の実現 育児休業の取得促進、長時間労働の抑制、企業の取組の支援等</p>	<p style="text-align: center;">時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する</p> <p>①「小さな拠点」(多世代交流、多機能型)の形成支援</p> <p>②地方都市における経済・生活圏の形成(地域連携) 都市のコンパクト化と周辺等のネットワーク形成 「連携中枢都市圏」の形成、定住自立圏の形成促進</p> <p>③大都市圏における安心な暮らしの確保</p> <p>④既存ストックのマネジメント強化</p>

²³ まち・ひと・しごと創生本部『まち・ひと・しごと創生総合戦略』を参考に作成。

(2) 「まち・ひと・しごと創生」の推進に係る自治体への支援

国は、自治体が「長期ビジョン」と「総合戦略」を勘案した「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定し、国と自治体が一体となって「まち・ひと・しごと創生」に取り組むことを求めており、自治体の取り組みが最大限の成果を発揮できるように、国家戦略特区との連携や規制改革の推進、社会保障制度や税制の整備、財政的な支援などを行うこととしている。

2 自治体の施策

各自治体でも、国が進める「まち・ひと・しごと創生」を受け、人口減少を克服するための様々な施策が進められている。

これまでも各自治体は、その地域の特性に応じて様々な人口減少対策を実施しており、その内容は大きく二つに分類することができる。一つは死亡数が出生数を上回ることを防ぐための「自然減対策」、もう一つは、転出が転入を上回ることを防ぐための「社会減対策」である。

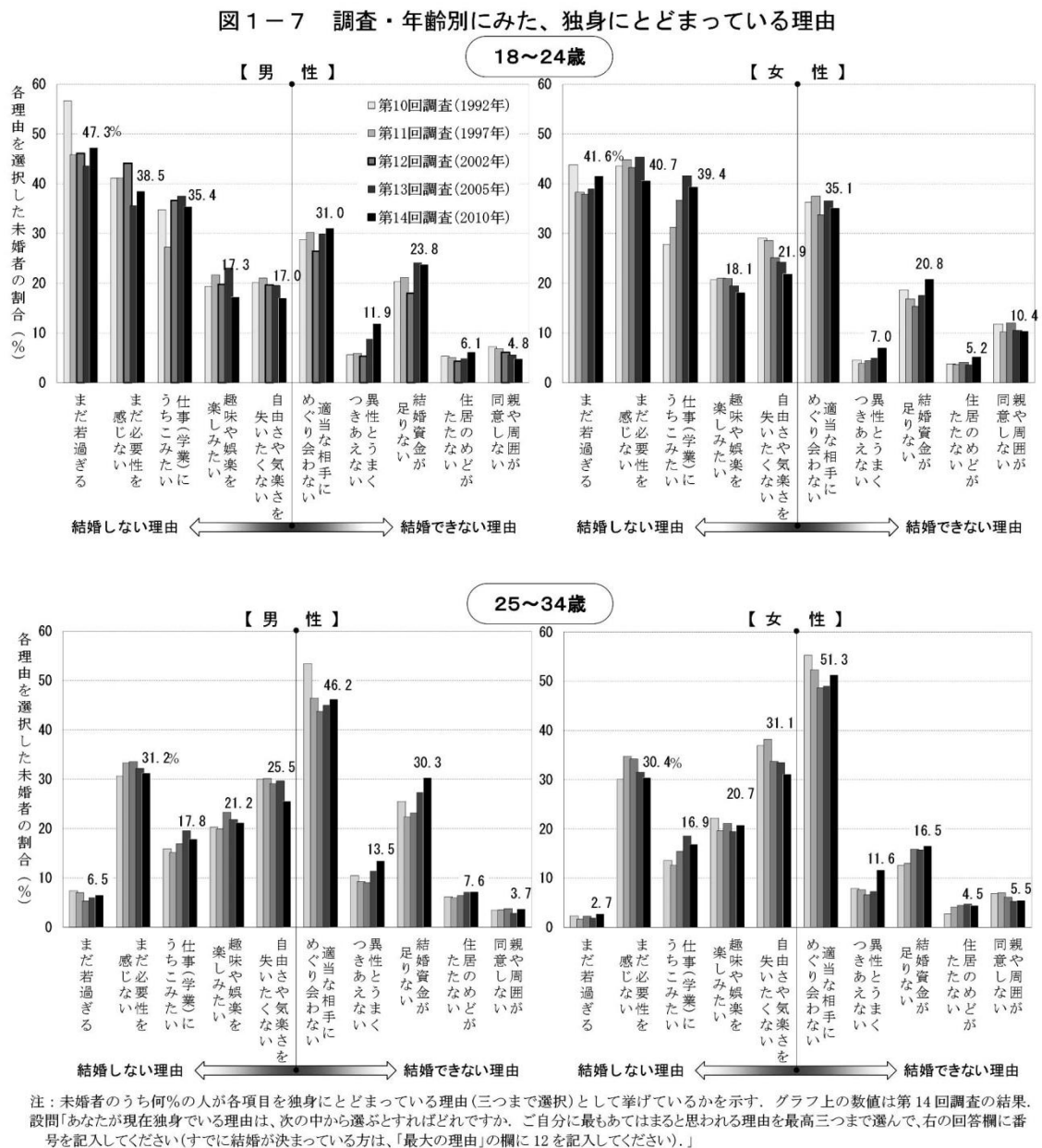
ここでは、「自然減対策」及び「社会減対策」について、自治体で実際に実施されている施策を紹介していく。

(1) 自然減対策

① 結婚支援

未婚化、晩婚化が進む中で、18歳から34歳の結婚できない理由として「適当な相手にめぐり会わない」という回答が最も多くなっている（図表3-3）。このことから、未婚化、晩婚化の解消を図るための「結婚支援（婚活）」として、「出会いの場となるイベント」や「婚活にあたっての情報提供」、「スキルアップセミナー」などが実施されている。

図表3-3 調査・年齢別にみた、独身にとどまっている理由



出典：国立社会保障・人口問題研究所『第14回出生動向基本調査』

② 子育て世帯への経済支援

出産・子育てにあたり、理想とする子ども数を実現できない理由として「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」という経済的理由が最も多い回答となっている(図表3-4)。

こうしたことから、子育て世帯への経済負担の軽減を図るための施策として、

「出産祝い金の支給」や「小児医療費の助成」、「保育料の無料化」などが実施されている。なお、神奈川県内においても、図表3 - 5のとおり、すべての自治体で小児医療費の助成が実施されている。

図表3 - 4 理想の子ども数を持たない理由

(単位：%)

理想の子ども数 下回る場合	理想の子ども数を持たない理由 (複数回答)											
	経済的理由			年齢・身体的理由			育児負担	夫に関する理由		その他		
	お金がかかりすぎるから	子育てや教育に差し支えるから	自分の仕事(勤めや家業)に家が狭いから	高年齢で生むのはいやだから	欲しいけれどもできないから	健康上の理由から	これ以上、育児の心理的、肉体的負担に耐えられないから	得られないから	夫の家事・育児への協力がまだに成人してほしいから	一番末の子が夫の定年退職まで	夫が望まないから	子どもがのびのび育つ社会環境ではないから
理想子ども数 2人	40.0	13.1	6.0	38.0	35.7	22.5	12.7	9.8	4.8	7.2	5.0	5.4
理想子ども数 3人以上	68.2	18.2	15.9	33.9	13.1	17.2	19.3	11.3	9.6	7.4	8.1	5.6

資料：国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」および鎌田(2013)より厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成
引用文献：鎌田健司(2013)「30代後半を含めた近年の出産・結婚意向」ワーキングペーパーシリーズ(J), 国立社会保障・人口問題研究所

出典：厚生労働省『平成25年度厚生労働白書』

図表3 - 5 小児医療費助成制度 自治体別一覧 (2015年10月1日現在)²⁴

通院対象年齢	自治体名 (自治体により所得制限あり)
就学前	神奈川県 (一部負担金あり)
小2まで	川崎市
小3まで	横浜市、茅ヶ崎市
小4まで	秦野市、伊勢原市、南足柄市
小5まで	三浦市
小学校卒まで	相模原市、横須賀市、平塚市、鎌倉市、藤沢市、小田原市、逗子市、座間市、綾瀬市、葉山町、寒川町、大磯町、大井町、開成町、湯河原町
中学校卒まで	厚木市、大和市、海老名市、二宮町、中井町、松田町、山北町、箱根町、真鶴町、愛川町、清川村

※入院は、県内すべての自治体 (県基準) で中学校卒業まで対象

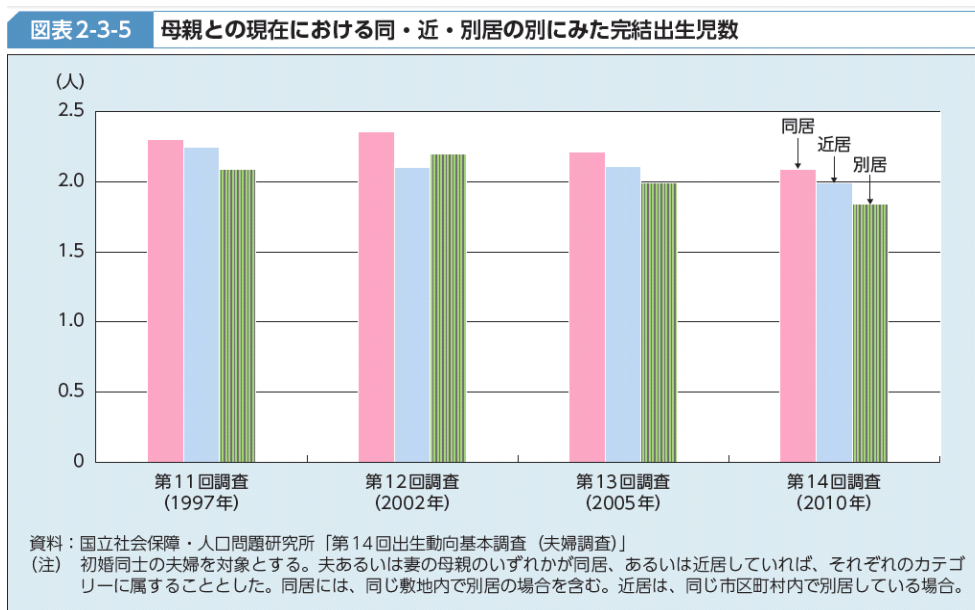
²⁴ 『神奈川県保険医協会ホームページ/小児医療費助成制度 市町村別一覧 (2015年10月1日現在)』を参考に作成 <http://www.iiiryuu.com/general/kouhi/201441.html> (2015年12月2日閲覧)。

③ 子育て負担の軽減

子育て負担の軽減を図る施策としては、「三世代同居の推進」が実施されている。三世代同居では子育て世帯だけでなく、親世帯を含めて多くの効果があるが、子育て世帯においては、子育てを世代間で支えあうことによる負担の軽減が効果として挙げられる。図表3-6によると、母親との同居、近居世帯は、別居世帯より出生児数が多くなることも挙げられている。なお、「三世代同居の推進」では、「住宅購入や増改築費用の一部補助」など、主に経済的な支援が実施されている。

また、妊娠期から子育て期までの負担を軽減するため、フィンランドで実施されているネウボラ²⁵を参考に、これまで個々に行われていた相談や支援を、子育て世代包括支援センターなどを中心に、ワンストップで切れ目なく支援する「日本版ネウボラ」が実施されている。

図表3-6 母親との現在における同・近・別居の別にみた完結出生児数



出典：厚生労働省『平成25年度厚生労働白書』

²⁵ フィンランド語で「アドバイスの場所」を意味し、妊娠期から就学前にかけての子ども・家族を対象とする出産・育児支援制度。

④ 子育て環境の充実

子育て世帯のニーズに合わせた施策として、「送迎保育ステーション」が挙げられる。「送迎保育ステーション」とは、駅前などに設置された送迎保育ステーションと指定保育園（所）をバスで結び、登園・降園することができるシステムであり、子育て世帯にとっては通勤駅などで子どもを預けることができるなど、利便性の高い取り組みとなっている。

また、女性活躍推進の目的も含めた子育てと仕事を両立させることなどを目的として、「テレワーク」²⁶の導入などが進められている。

(2) 社会減対策

① 移住支援策

各自治体では、移住を支援するための施策として、図表3-7のとおり、様々な財政的支援や情報提供などを実施している。

図表3-7 主な移住支援策

移住支援策	内容
Uターン ²⁷ の促進	就職支援や家賃助成、移住セミナーの開催や相談窓口の設置など
空き家バンク制度	空き家を資源としてとらえ、移住希望者向けに空き家の情報を提供する制度
お試し移住制度	移住を検討している人に対して、自治体が空き家などを整備して、移住希望者に一定期間提供する制度
マイホーム借り上げ制度	自治体と連携した事業者が、マイホームを一定の賃料を保障して借り上げ、子育て世帯などの条件に適した世帯へと貸し出す制度
移住奨励金制度	移住者への奨励金や引っ越し費用を助成する制度

²⁶ 情報通信技術（IT）を活用した場所や時間にとらわれない柔軟な働き方で、オフィスだけでなく、自宅での労働時間を正規のそれと認めるというもの。少子化問題等への対応にメリットがあるとして、政府は2007年に「テレワーク人口倍増アクションプラン」を策定している。

²⁷ 進学や就職などを契機に地方から都市部へ移住した人が、再び生まれ育った故郷へ移住すること。

② シティプロモーション

シティプロモーションとは、自治体の魅力やイメージを広く周知することで、自治体の知名度の向上や地域の活性化を図り、地元への愛着の向上や地域活動・地域経済の活性化による社会増や定住促進などを目的として実施されている。

千葉県流山市では、「子育て世帯に魅力あるまち」としてシティプロモーションを実施しており、インパクトがあるキャッチコピー「母になるなら流山市。」を使用するなど工夫を凝らしている²⁸。

3 人口動向の現状及び人口増加自治体について

ここでは、人口動向の現状を明らかにするとともに、全国的に人口減少が進展している中でも人口が増加している自治体に着目し、その要因について考えていく。

(1) 人口動向の現状について

2010年の国勢調査と2005年の同調査を比較すると、全国1,728自治体のうち、人口が減少したのは1,321自治体(76.4%)、人口が増加したのは407自治体(23.6%)となっており、日本全体では4分の3以上の自治体で人口の減少が進んでいる²⁹。

また、人口増減数の多い自治体の内訳をみると、図表3-8のとおり、人口が増加している自治体の多くが、三大都市圏に集中している一方、人口が減少している自治体は、ほぼ三大都市圏以外の地域となっている。

日本全体の人口を2010年と2005年で比較した場合、日本全体の人口がほぼ横ばいであることから、地方から三大都市圏などの大都市部への流入が進んでいることが分かる。

特に、図表3-9のとおり、10代後半～20代の若者の大都市部への流入が顕著であり、進学や就職、結婚などを契機に地方から大都市部へ流入が進んでいることが想定される。

²⁸ 公益財団法人神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター編『平成26年度政策形成実践研究報告書』66頁を参考に作成。

²⁹ 『総務省「平成22年国勢調査」』を参考に作成。

<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/index.htm> (2015年12月2日閲覧)

図表3-8 人口増減数の多い自治体の人口及び人口増減数（平成17年～22年）

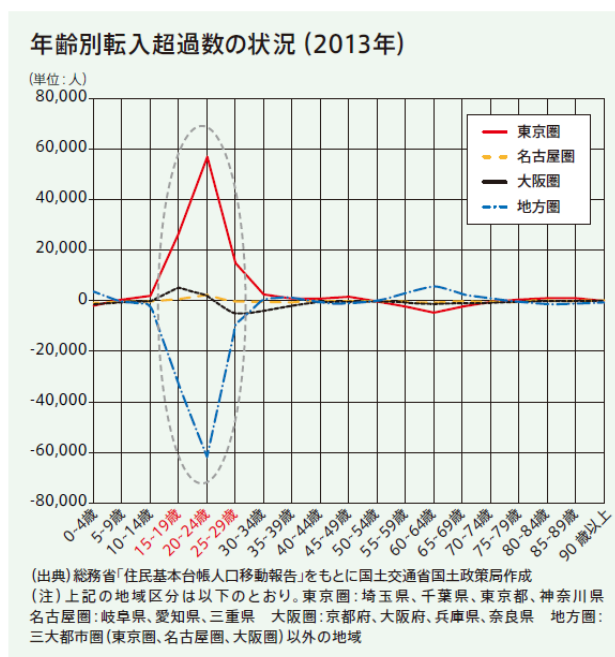
順位	人口増加数の多い市町村	人口 平成22年	増加数 ¹⁾ 平成17年 ～22年	人口減少数の多い市町村	人口 平成22年	減少数 ¹⁾ 平成17年 ～22年
1	東京都特別区部	8,945,695	456,042	福岡県北九州市	976,846	-16,679
2	神奈川県横浜市	3,688,773	109,145	北海道函館市	279,127	-15,137
3	神奈川県川崎市	1,425,512	98,501	福島県いわき市	342,249	-12,243
4	福岡県福岡市	1,463,743	62,464	青森県青森市	299,520	-11,866
5	愛知県名古屋市	2,263,894	48,832	長崎県長崎市	443,766	-11,440
6	埼玉県さいたま市	1,222,434	46,120	広島県呉市	239,973	-11,030
7	千葉県船橋市	609,040	39,205	北海道小樽市	131,928	-10,233
8	千葉県千葉市	961,749	37,430	山口県下関市	280,947	-9,746
9	大阪府大阪市	2,665,314	36,503	秋田県秋田市	323,600	-9,509
10	北海道札幌市	1,913,545	32,682	北海道釧路市	181,169	-9,309
11	千葉県柏市	404,012	23,049	兵庫県尼崎市	453,748	-8,899
12	東京都町田市	426,987	21,443	長崎県佐世保市	261,101	-8,473
13	宮城県仙台市	1,045,986	20,860	北海道旭川市	347,095	-7,909
14	埼玉県川口市	500,598	20,519	神奈川県横須賀市	418,325	-7,853
15	東京都八王子市	580,053	20,041	福岡県大牟田市	123,638	-7,452
16	広島県広島市	1,173,843	19,452	愛媛県今治市	166,532	-7,451
17	兵庫県神戸市	1,544,200	18,807	熊本県天草市	89,065	-7,408
18	兵庫県西宮市	482,640	17,303	岩手県一関市	118,578	-7,240
19	神奈川県相模原市	717,544	15,924	静岡県静岡市	716,197	-7,126
20	茨城県つくば市	214,590	14,062	青森県八戸市	237,615	-7,085

(注) 東京都特別区部は1市として計算。

1) 期末時の境域による。

出典：総務省『平成22年国勢調査 人口等基本集計結果 概要（第1部 解説）』

図表3-9 年齢別転入超過数の状況（2013年）



出典：内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局『まち・ひと・しごと創生
 「長期ビジョン」 「総合戦略」パンフレット』

(2) 人口増加自治体の要因について

人口増加に寄与する要因を明らかにするため、2005年から2010年の期間において人口が増加している自治体を分析した結果、次のいずれかに該当する割合が高いことが分かった。

① 産業の集積

産業誘致や工場立地、大学や研究機関の集積により、就業機会等が増加したことに伴い人口が流入しているケース。

例) 茨城県つくば市、茨城県神栖市、石川県川北町

② 住環境の整備

産業集積地等が近隣にある地域において、土地区画整理等により住環境の整備が進んだことに伴い人口が流入しているケース。

例) 埼玉県戸田市、岐阜県美濃加茂市、愛知県長久手市

③ 交通環境の充実

鉄道や道路など、交通機関の整備により、大都市や地方中核都市へのアクセスが向上したことに伴い人口が流入しているケース。

例) 千葉県流山市、埼玉県伊奈町、三重県朝日町

このことから、産業や工業が集積する地域、又は、それらの地域に容易にアクセスできる地域であることが人口増加に最も大きな影響を与えるものと考えられる。

なお、上記の三つの要因に加え、観光資源や地域ブランドの活用、定住促進に係る助成制度の充実なども人口増加に寄与している例があった。

4 優先度の高い施策について

ここでは、国や自治体における人口減少対策や人口動向の現状、人口が増加する要因などを踏まえ、人口減少対策の可能性や課題、今後、自治体が検討すべき施策の方向性について考える。

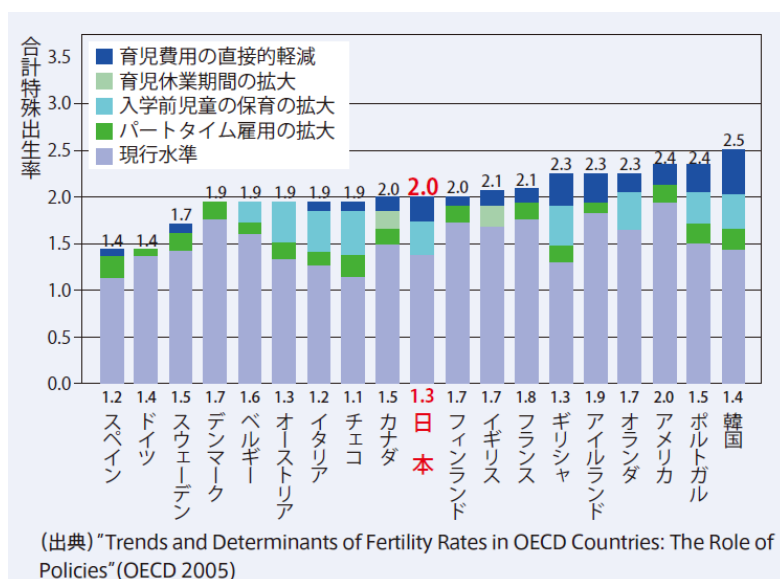
(1) 自然減対策の可能性と課題について

経済協力開発機構（OECD）のレポート（図表3 - 10）によると、日本では「入学前児童の保育の拡大」や「育児費用の直接的軽減」などの政策を実施すれば、合計特殊出生率は2.0まで上昇する可能性があることが報告されている。

このことから、国や自治体の子育て世帯への経済支援などの自然減対策を適切に推進することができれば、合計特殊出生率を上昇させ、将来的には人口減少に歯止めをかけ、人口を維持していくことも可能であると考えられる。

しかしながら、現状においては、日本の合計特殊出生率は人口置換水準である2.07を大幅に下回っており、移民の大量受け入れなどの施策が実施されないとすれば、少なくとも人口減少対策の効果が表れる数十年先までは、日本全体の人口としては減少し続けることが想定される。

図表3 - 10 各種政策を実行した場合の合計特殊出生率の影響



出典：内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局『まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」 「総合戦略」パンフレット』

（２）社会減対策の可能性と課題について

社会減対策については、第２節で示した人口減少対策や第３節の人口増加の要因を具現化するための施策を展開することにより、社会減を克服できる可能性がある。

しかしながら、社会減対策は、施策の展開の仕方によっては、近隣自治体間の行政サービス競争に発展し、自治体間における人の奪い合いに陥る可能性があるとともに、競争のために過剰な行政サービスが提供されるようになれば、財政的な負担が増え、将来的な財政面の悪化や行政サービスの低下を引き起こし、結果的に住民の負担増加に繋がる懸念がある。

また、人口増加の要因で示した、新たな住宅整備を可能とする用地の確保、鉄道や道路といった交通機関の新たな整備などについては、その自治体の地理的な条件に左右されるほか、企業や学校、研究機関などの立地についても、外的な要因に依存する部分が多く、自治体の施策が社会減の克服に及ぼす影響は限定的とならざるを得ない。

（３）自治体が検討すべき施策の方向性

自治体が今後のまちづくりを検討するにあたり、長期的な視点において自然減に歯止めをかけることや短期・中期的な視点において社会減の克服を目指すことは、重要な目標であり、そのための施策を展開していく必要があることは間違いない。しかしながら、これから相当の期間において日本全体の人口が減少していくことが確実視されている状況においては、人口増加策のみに注力するのではなく、人口減少を受け入れ、それに順応するための施策を展開していくことがより優先順位が高いものと考えられる。

神奈川県でも近い将来において人口減少が始まることは確実である。そうした中で、人口減少に伴う税収の減少や行政サービスの水準の維持など、今後想定される課題に対して、先んじて人口減少に順応した施策を展開することにより、将来、必要に迫られた状態で施策を実施する場合と比較して、自治体における施策の選択肢を増やし、活力あるまちづくりを戦略的に進めることが可能となる。

このことから、今、自治体が検討すべき施策の方向性とは、人口減少対策を視野に入れつつ、人口減少に順応するための施策を優先的かつ戦略的に取り組むこ

とであると考えられる。

5 「人口減少順応施策」

これまで自治体は、少子高齢化社会や人口減少社会の進行に伴い、増え続ける高齢者のための住みやすい都市や、子どもを産み育てやすい環境を作り出すことに邁進してきた。しかし目前に迫っているのは、「増え続けている高齢者人口すらも減少する」という全く新しい社会であり、統計上の数字のみを追うような単に人口減少を抑制するための施策ばかりに気を取られていて良いのだろうか。なぜなら、人口減少対策を打ち出している今もなお人口は減り続けており、また、低下した出生率が短期間のうちに回復したとしても、人口減少に歯止めがかかるのは数十年先のこととなる。

そこで、当研究では、人口減少を不可避的なものと捉え、人口を量的に増やし解決を図っていくのではなく、住民サービスの質的維持、さらには質的向上を目指す施策が今後の日本において最重要課題であるとし、それを「人口減少順応施策」と定義した。

人口が減少することで、住民だけでなく行政職員にも様々な課題や負担が降りかかってくる中、それでも住みやすいまちを整備すること、そして何より、住民自身が住み続けたいと思えるまちを創造していくことがこれからの自治体に求められることではないだろうか。

ここでは、「人口減少順応施策」として考えられる施策をいくつか紹介していく。

(1) コンパクトシティ

これまでの日本の都市は、人口増加や経済成長を背景に郊外へと開発を進め、市街地面積を拡大してきたが、近年、人口が減少に転じたことに伴って人口密度が低下すると、既存市街地の衰退や公共投資の効率悪化、無秩序な郊外開発がもたらした生活環境の悪化、郊外に住む高齢者をはじめとした交通弱者の増加など、様々な問題が顕在化するようになった。こうした事態に対応する方法として、都市の際限のない郊外化・スプロール化³⁰を抑制し、都市の中心部に住宅や公共施

³⁰ 都市が無秩序に拡大していく現象。

設、商業施設などを再配置し、徒歩や自転車で移動できる範囲に都市機能を集約させる「コンパクトシティ」の推進が実施されている。これにより人口が減少しても都市機能や地域の活力を維持し、持続性のある都市を生み出すことが可能となる。

(2) ファシリティマネジメント

日本の公共施設は、戦後の人口増加や高度経済成長に伴う行政需要の増大などに対応するため、短期間に多くの施設が集中的に整備されたため、今後、補修や建て替えなど、施設の更新時期が一気に到来することが予想されている。自治体では、既存施設の維持管理にかかる財政負担に対応すべく、自ら所有又は賃借する施設³¹とその環境³²に係る費用を最小にし、効果を最大にするといった行政運営を図るため、効率的な公共施設などの維持管理や適切な保有を行う「ファシリティマネジメント」が導入されている。「ファシリティマネジメント」は、今後予想される社会像や住民ニーズの変化に柔軟に対応し、総合的な行政サービスの質的向上や住民満足度向上を図るものである。

(3) シビックプライド

「シビックプライド」は、住民の「郷土愛」を醸成し、強固なものにすることを目的とした施策である。

具体的な内容としては、住民がその土地に愛着を持てるように、小中学校の段階から行政の総合計画の策定に関われるような制度づくりや、大人に対して「30歳成人式」のような取り組みを数多く実施することである。これにより、地域の行政運営に対する積極的な参加意識を促す機会が増えるだけでなく、地元の住民との結びつきも強化され、Uターン就職・移住にも寄与する可能性が高まることが期待される。住民満足度を高め、定住化や地域活性化を推進していくためには、社会基盤を整備するだけでなく、住民自身の意識改革にも着手する必要がある。もちろん自治体の施策で、人々の意識を変革することは容易ではない。しかし、我々行政職員一人ひとりが、住民の立場に立って物事を考える良い機会であると

³¹ 土地、建物、構造物、設備、備品等を含む。

³² 内部環境だけでなく、近隣、地域社会、都市・地方、国、地球環境までを含めた外部環境及び情報環境。

言えなくもない。人口減少社会においては自治体単独で行政運営を担うことは難しくなると考えられる。そのような状況だからこそ、「行政と住民」、「官公庁と民間機関」などの二元論で物事を判断するのではなく、行政職員や在勤者なども「シビック」を構成する一員であり、地域住民と同等という認識のもと、周辺を含んだ地域の住民と手を取り合い、一体となってまちづくりを進めていくことが何より重要であると考えられる。

以上、本章では、人口減少対策の現状と課題を明らかにするとともに、今後、相当の期間において継続すると考えられる人口減少を不可避の事象として捉え、それに順応するための施策を「人口減少順応施策」として定義し、今後自治体が優先的に取り組むべき施策であるとの考え方を示した。

次章以降では、さらに新たな観点から「人口減少順応施策」を有効に展開するための方策について考えていく。

第4章 単独自治体の限界と新たな連携

第3章では、これまで一般的に人口減少対策として考えられてきた「自然減対策」と「社会減対策」に対し、「人口減少順応施策」という新たな視点を提示し、その有効性を指摘した。第4章では、これらの人口減少対策が、より効果を発揮するために必要となる施策の方向性を示したい。

1 単独自治体の限界

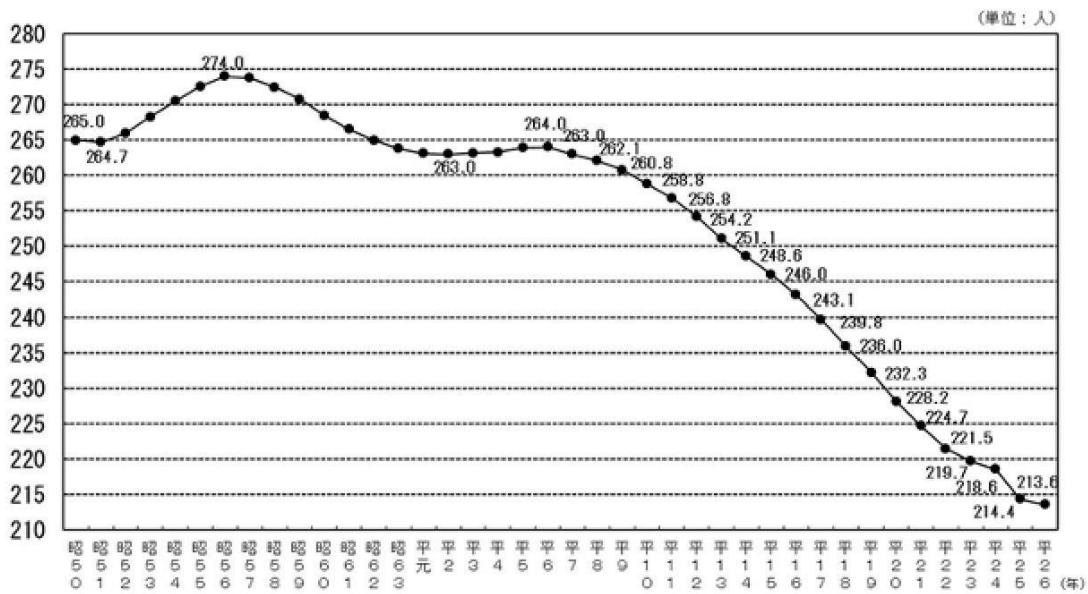
初めに、自治体における現状について、地方公務員数などを例にとり、その施策の展開を見ていく。

(1) 地方公務員の減少

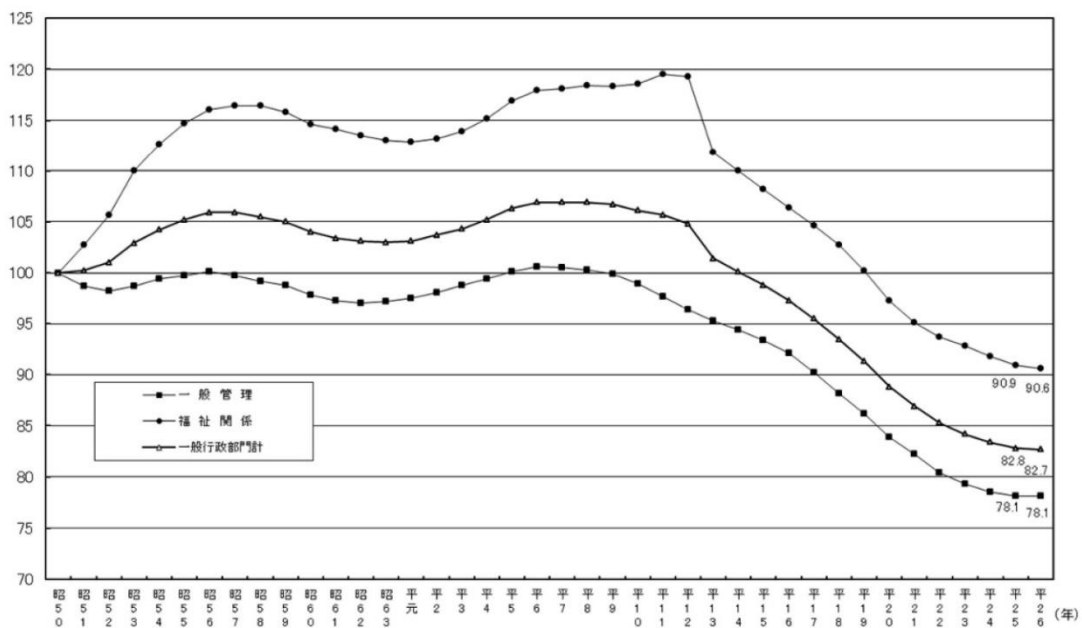
まず地方公務員の減少という論点について考えたい。少子高齢化も相まって、いわゆる人口ピラミッドは高齢に偏っていく。総体としての人口減少も大きな問題であるが、それを上回る速さで、生産年齢人口が減っていくことも考慮しなければならない。自治体にとって、生産年齢人口の急減は、税収の急減に直結する。歳入が減れば、打てる政策に限りがでてくるのは想像に難くないが、より端的に、人手が無くなっていくことで今までと同等の公共サービスが維持できなくなる。業務の効率化を議論の俎上に載せることすらできず、携わる人そのものが居なくなるからである。

図表4-1は、1975年（昭和50年）からの地方公務員の総数の推移である。図表4-2は地方公務員のうち、大きな割合を占める教育部門等を除いた、一般行政部門に絞った職員数の推移である。

図表 4 - 1 人口 1 万人あたりの地方公務員数の推移



図表 4 - 2 昭和 50 年を 100 とした一般行政部門の職員数の推移



出典：『平成26年地方公共団体定員管理調査結果』

広く知られていることではあるが、上掲のとおり、地方公務員の数は減少が続いている。主だった理由は、地方自治体の行政改革による定数削減、団塊の世代

の職員の大量退職と新規採用抑制、市町村の合併などが挙げられる³³。日本全国を見渡しても、今後も増加に転じる見込みのない自治体が大部分だろう。

(2) 「フルセットの行政」³⁴からの転換

自治体職員数の減少と税収減は、現在提供しているサービスの維持に限界をもたらす。教育関連の施策や、高齢者を対象とした福祉施策などは、その対象者も減少していく社会にあっては、必要となる経費もまた減ることになる。しかし、自治体が行っている業務には、人口減少とは無関係に維持し続ける必要のあるものも多い。例えば、台風や地震など自然災害に関する防災関連の施策や道路や橋梁を代表する公共インフラの整備、場合によっては当該地域のイベント事業なども含まれるだろう。この点は個々の自治体の置かれている状況や方針によって決まる。

これらの事業は、自治体の税収減に関わらず一定の費用がかかってしまう。仮に、不変的に費用がかかる事業は、どのような状況であっても維持しなければならないとする場合、考えられる選択肢は二つある。一つ目は、従来の業務の維持である。その他の変動的に費用が掛かる業務の質を落とし、「フルセットの行政」を維持する方向性である。二つ目は、業務を絞り込むことである。同等の、あるいはそれ以上のサービスを行うために、単独で実施する業務を取捨選択し、一方で特定の業務を他の主体と共同で実施する方向性である。

2 自治体業務の現状

次に、自治体間における組織の違いや多様化するニーズについて現状を確認し、今後の自治体のあり方を考える。

(1) 行政職員の業務範囲と専門性

図表4-3は神奈川県足柄上郡山北町の行政組織図である。人口が約1万人規模の自治体として例示した。自治体として行わなければならない事務を執行する

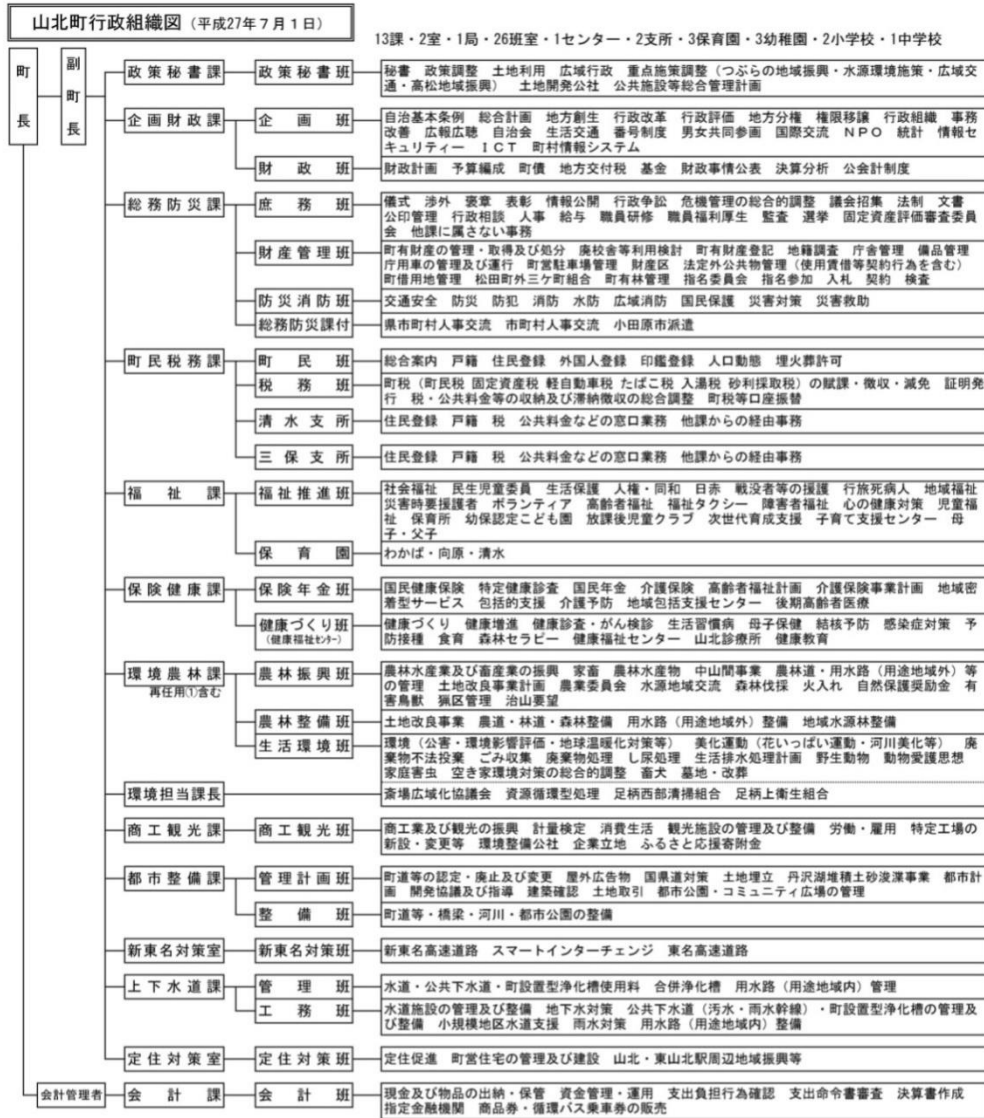
³³ 一般財団法人地域総合整備財団「平成20年度官民連携（市場化テスト）事例研究会報告書」を参照。

³⁴ この用語は『基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会報告書』

http://www.soumu.go.jp/main_content/000273899.pdf（2015年10月10日閲覧）より借用。

ための課や班などの組織が整備されている。

図表 4 - 3 神奈川県足柄上郡山北町行政組織図（町長部局のみ抜粋）



出典：神奈川県足柄上郡山北町ホームページ

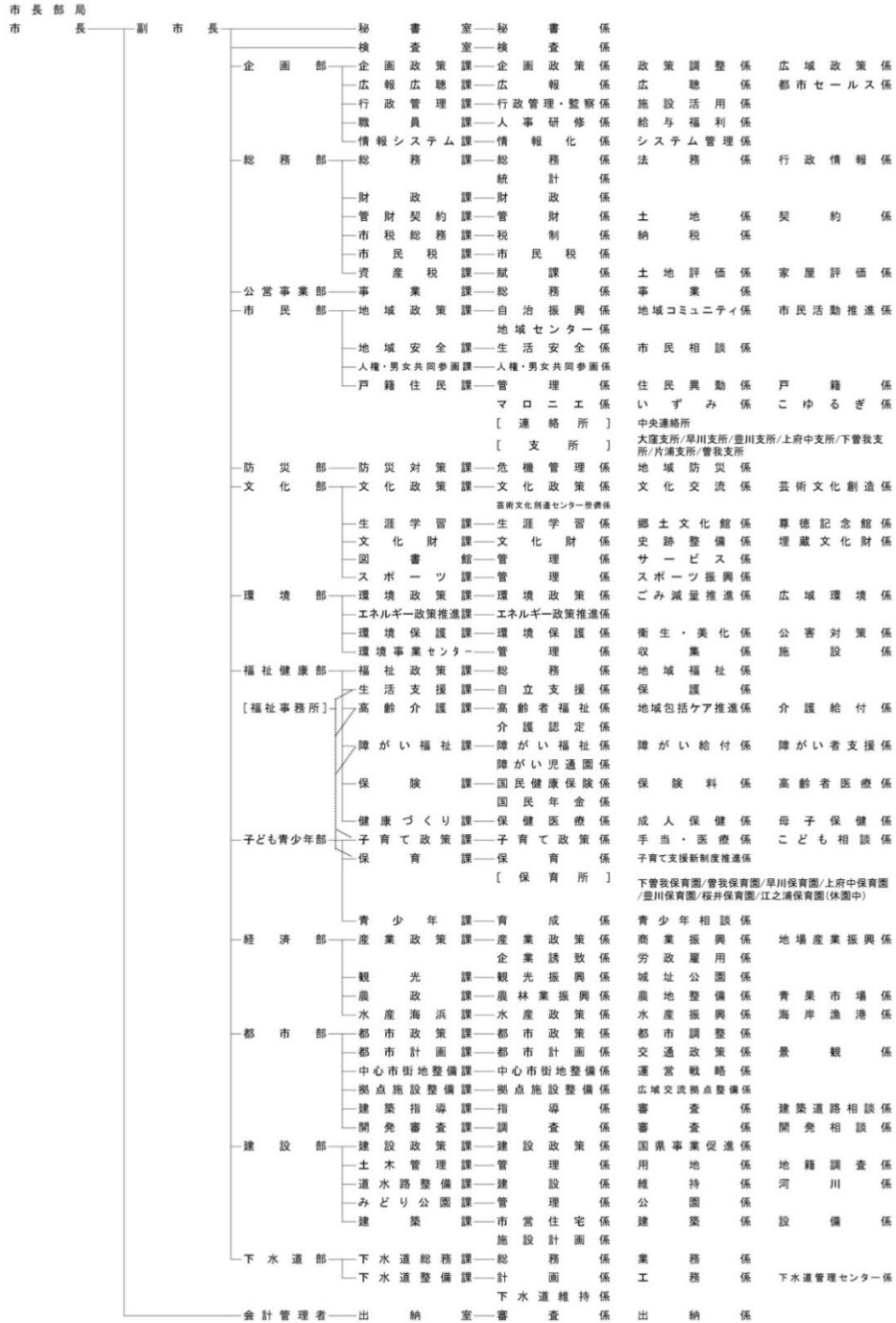
一方で、特例市³⁵である小田原市の組織図は図表4-4のようになっている。課や係などが細分化され、より広範な施策を展開していることが見てとれる。また、これらの組織の業務の具体例を一つひとつ挙げていけば、掲載できない程の量となるだろう。

³⁵ 地方自治法改正により、中核市の指定要件が人口20万人以上となり、施行時（平成27年4月1日）に特例市であった市については、施行後5年以内（平成32年3月31日まで）であれば、人口20万人以下であっても中核市に移行が可能。

図表 4 - 4 神奈川県小田原市行政組織図（市長部局のみ抜粋）

小田原市行政機構図

(平成27年4月1日現在)



出典：神奈川県小田原市ホームページ

山北町は総人口11,488人に対し職員数110人であり、小田原市は総人口196,493人に対し職員数が909人である。従って、人口1万人あたりの職員数は、山北町が95.75人に対し、小田原市が46.26人となる³⁶。

この観点のみから言えば、ある一定の人口や自治体の規模を有することによって、職員数すなわち人件費の削減を可能とし、さらに職員が携わる業務の専門性を高めることができると言えよう。

(2) 公共の多様化

また、もう一つの観点として、市民が自治体に求めるニーズの多様化を挙げる。空き家問題やドメスティック・バイオレンス問題に見られるように、従来はプライベートな事柄であり行政の対処範囲外とされている問題でも、市民の関心が大きく広がることで公共性を獲得するケースがある。今は市民全体の問題と見做せなくても、それに対する活動が人々の関心を集めることで、いわば市民全体の問題へと変わる。こういった活動が多くなることは、活気のある地域として望ましいことであると考えられる。

空き家問題などは多くの自治体でも取り上げられ広がりを見せたが、こういったニーズが多様化していけば、自治体ごとに異なる「公共的課題」を抱えるようになる。一様な行政執務では対処できず、多様化した市民ニーズに対応できる体制づくりが求められるのである。

以上のように、自治体職員数の減少と、自治体ごとの人口規模の違いから画一的な「フルセットの行政」は維持することが困難であり、また、市民ニーズの面から、多様な行政のあり方が求められる可能性がある。単独の自治体で負える業務と望まれる業務は、今後大きく変化していくと考える。

3 新たな連携の可能性

第3章で示した「人口減少順応施策」の一例である「コンパクトシティ」や「フ

³⁶ 総務省『類似団体別職員数の状況(神奈川県)』より。人口は平成26年1月1日の住民基本台帳人口の数値を、職員数は平成26年4月1日の数値を使用している。行政の効率化という観点から比較するため、消防・公営企業・教育・消防部門などを除く一般行政部門の職員数で比較している。

「アシリティマネジメント」は、一つの自治体内に複数ある施設を統廃合する場合などにはかなり有効的な施策と考えられる。しかし、小規模な自治体では、一つしかない施設を廃止するか維持するかどうかは、重要な政策判断が求められることになり、そう簡単ではない。また、施設によっては当然廃止できないものもあるだろう。そういった問題を解決する方法として、「連携」を用いた手法が効果的であることが考えられる。このことから、官民連携と官官連携の現状を確認するとともに、官官連携における新たな広域連携制度について紹介する。

(1) 官民連携³⁷

官民連携による公共サービスの提供手法は「PPP (Public-Private Partnership)」と呼ばれている。この手法が求められる背景として、財政の健全化、公共サービスの質の向上、経済の活性化の3つが政策課題として挙げられる。ここでは、PPPの代表的な手法を以下のとおり紹介する。

① 指定管理者制度

公の施設において、法人その他の団体の中から行政が指定する者に管理運営を委ねる制度のこと。制度の導入により運用・維持コストの削減、サービスの質の向上、高度な民間ノウハウの活用を図ることができる。

② PFI (Private-Finance Initiative)

公共施設などの整備について、行政と民間主体が契約を結び、適切なリスク分担のもと、設計・建設から維持管理・運営などに至るまでの全部又は一部に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して、より効率的・効果的なサービスの提供を図ること。

③ サウンディング型市場調査

案件の内容・公募条件などを決定する前段階で、公募により民間事業者の意向

³⁷ 政府は、2001年6月に閣議決定した「骨太の方針」に、公共サービスの提供について、市場メカニズムをできるだけ活用していくため、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、公共サービスの属性に応じて、民営化、民間委託、独立行政法人化等の方策の活用に関する検討を進めると示し、公共セクター直営で提供してきた公共サービスを民間に開放することを推進している。

調査・直接対話を行い、当該案件のポテンシャルを最大限に高めるための諸条件の整理を行うもの。このことにより、民間事業者にとっても自らのノウハウと創意工夫を事業に反映し、参入しやすい環境（公募条件）をつくることができる。

こういった官民連携の手法は、自治体にとって職員数の減少を補い、新たな財政負担を生まない点で、特に有効性が認められる。また、官民（公私）どちらの領域とも言えない新しい公共サービスの提供といった課題に対して、民間活力の発揮により解決が期待される。

（２）官官連携

では、官民連携のみで人口減少下における自治体の課題が解決に至るのかというと、そう簡単ではない。

市場規模が減少していくと思われる中で、上記のような官民連携の手法が、民間事業者にとって利益追求のメリットになり得なければ、参入に対するモチベーションは高まらない。また、民間事業者に競争してもらい、コストを下げることができなければ、自治体はこれまでと同様、あるいはそれ以上のお金と労力を消費し、委託事業を継続する他ないのである。そこで有効な手段となり得るのが、「スケールメリット（規模の利益）」を確保する自治体間の連携「官官連携」である。

また、これまで国の方針は、大枠として地方分権及び基礎自治体強化を推進する立場から、市町村合併、いわゆる「平成の大合併」を推進してきたが³⁸、合併に対する評価は大きく分かれており³⁹、2014年3月末の合併特例法の期限終了と共に、その方向性に一定の終止符が打たれた。

しかし、「平成の大合併」が目指した簡素で効率的な行政体制を目指す取り組みの方向性自体に誤りがあったわけではない。そのため、国は現在も市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携

³⁸ 「『平成の合併』について」の公表（平成22年3月5日 総務省報道資料）
<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/heiseinogappei.pdf>

³⁹ 参照出典は前脚注と同じ。全国町村会が「平成の合併をめぐる実態と評価」（平成20年10月）をまとめている。その中で、合併によるプラス効果として、「財政支出の削減」、「職員の能力向上」が挙げられている一方で、マイナス効果として、「行政と住民相互の連帯の弱まり」、「財政計画との乖離」、「周辺部の衰退」が挙げられている。

や都道府県による補完などの多様な選択肢を提示している。地方自治の観点からも、自治体は自らに最も適した仕組みを選択していかなければならない。

そういった大きな流れの中で、2014年に地方自治法が改正された。新たな広域連携の仕組みとして、「連携協約」と、「事務の代替執行」が法整備されたのである。旧来の制度に新制度を加え、制度の概要をまとめたものが図表4 - 5である。

図表4 - 5 広域連携制度⁴⁰

	共同処理制度	制度の概要
法人格不要	連携協約 ※新制度	地方公共団体が、連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定めるための制度。
	協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。
	機関等の共同設置	地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度。
	事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。
	事務の代替執行 ※新制度	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を当該地方公共団体の名において他の地方公共団体に行わせる制度。
法人	一部事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。
	広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。

⁴⁰ 神奈川県『広域連携の制度一覧（平成26年法改正後）』を参考に作成。

① 「連携協約」⁴¹

「連携協約」とは他の自治体と連携を図るため、国家間の条約のように、自治体間で協約を締結する制度である。これまでの広域連携とは違い、別組織（組合・協議会等）を作らず、簡素で効率的な相互協力が可能なものである。地域の実情に応じて地方自治体間で締結し、紛争解決の手続きも含んでいる。また、事務分担だけでなく、政策面での役割分担などについても各自治体の裁量で定めることができ、自由度が高い点が特徴的である。

これまでの広域連携は事業ベースの単年度予算によって実施されていたため、首長の交代や議会の構成が変わった際の継続性に担保がなかった。しかし、「連携協約」は議会の議決があるため、制度運用や事業の継続により安定性をもたらす、市町村間の安心感を増すことができると考えられる。「連携協約」で定めた内容は、「事務の委託」や「民法の請負契約」に加えて、新制度である「事務の代替執行」により事務を執行することになる。具体的には、中核市などを中心として連携する「連携中枢都市圏構想」⁴²に応用されることが想定されている。

② 「事務の代替執行」⁴³

「事務の代替執行」とは、自治体の人材難への対策制度・新たな広域連携制度として、地方公共団体の事務の一部の管理・執行を当該地方公共団体の名において他の地方公共団体に行わせる制度であり、事務の内容に制限は無いため、上下水道の管理やごみの処理の他、消防・救急、インフラの維持管理などにも利用することができる制度となっており、都道府県が小規模市町村の事務の一部を市町村に代わって処理することが想定されている。

「事務の代替執行」とこれまでの「事務の委託」の違いは、管理・執行権限を譲渡するか、しないかの違いのみであり、委託の場合は権限を委託先の自治体に譲り渡すことになるため、委託した自治体は執行の方針への関与が難しくなる恐れがある。一方、「事務の代替執行」であれば、権限の譲渡は伴わないため、依頼された自治体は、依頼した自治体の意図のとおり執行することが求められる。

⁴¹ 地方自治法の一部を改正する法律関係資料（平成 26 年 7 月 10 日総務省自治行政局）

⁴² 「連携中枢都市圏構想の推進」（平成 27 年 3 月 19 日 総務省自治行政局市町村課）
<http://www.mlit.go.jp/common/001083361.pdf>

⁴³ 地方自治法の一部を改正する法律関係資料（平成 26 年 7 月 10 日総務省自治行政局）

「事務の代替執行」により、条件不利地域の自治体も他の自治体へ依頼することに対する障壁が取り除かれ、自治体間の連携がさらに推進されると考えられる。

法改正後1年半が経過した2015年12月の段階で、これらの新しい連携制度を実施している例は、「鳥取県日野郡ふるさと広域連携協約」の1例のみであり、まだ制度の周知・活用が十分になされていないのが現状である。

次章では、上記「連携協約」の実施例を含め、官官連携・官民連携の先進自治体を視察し、得られた結果について記述する。

第5章 「連携」に関する先進事例研究

第5章では、単独自治体での限界に対して、既に施策を展開している自治体の取り組みについて報告する。

1 官民連携

(1) 視察先と取り組み

官民連携の取り組みとして、広島県東広島市「官民の連携から民民連携を促す取り組み」、鳥取県八頭郡智頭町「自治体と住民が連携・協働して進めるまちづくり」、千葉県我孫子市「人口減少社会における行政サービスの維持を図る取り組み」、千葉県旭市「地域医療連携を図る取り組み」について視察調査を行った。

① 官民の連携から民民の連携を促す取り組み（広島県東広島市）

行政区画に縛られない民間の団体とともに、地域の課題に取り組む活動を行っている広島県東広島市について報告する。

ア 東広島市の概要

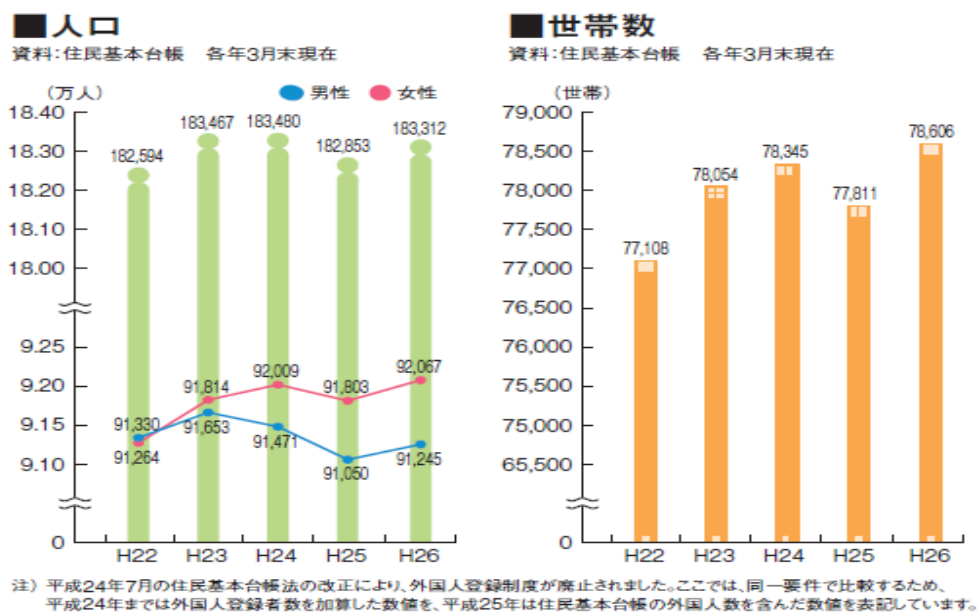
東広島市は広島県の中央に位置し、広島市の東側に隣接する市である。面積が635.32㎏あり、神奈川県などの自治体よりも広大な市域を有している。元々神奈川県の市町村に比べ大きな自治体であったのだが、2005年に周辺5町（安芸津町、黒瀬町、河内町、豊栄町、福富町）と合併したことにより、更に拡大し、現在の形となった経緯がある（図表5-1）。

人口は、2015年4月現在で184,644人であり、現在も微増傾向にある。しかし、人口の増減においても、その広大な市域を考慮に入れる必要がある。つまり、人口過密な中心市街地と過疎地との落差が大きいのである。この「日本の縮図」ともいえるような落差が、以下に見ていくような、市全体として人口を捉えるのみでは生まれ得ない動きを生み出す素地となった（図表5-2）。

図表 5 - 1 東広島市の位置⁴⁴



図表 5 - 2 東広島市の人口推移⁴⁵



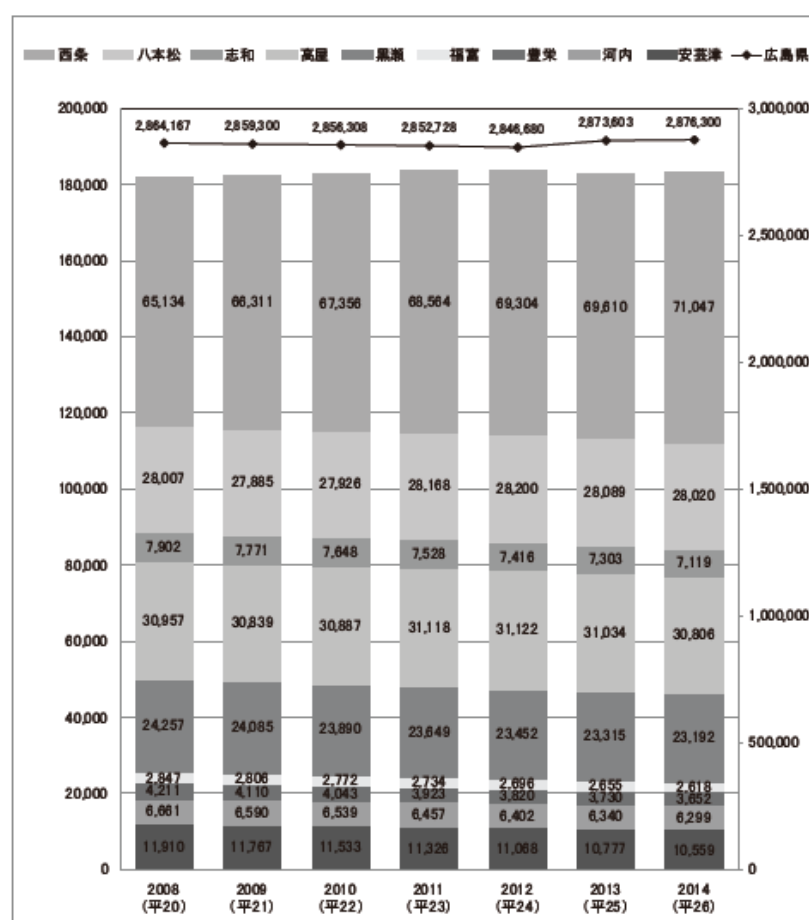
⁴⁴ 『世界地図 | SEKAICHIZU ホームページ』を参考に作成。http://www.sekaichizu.jp/ (2015年11月24日閲覧)

⁴⁵ 『東広島市市政要覧』
http://www.city.higashihiroshima.hiroshima.jp/uploaded/attachment/60048.pdf (2015年11月24日閲覧)

イ 「市として人口増」とは無縁の過疎地域

東広島市の都市部は、市役所が所在する西条地区を中心とした一帯である。広島大学などの学生が住まうこともあり、人口が増えているだけでなく、世代構成も若年層が多い。これらの都市部では、小学校の許容人数を超える子どもがいる地域もあり、現在でも人口増に対する施策が継続されている。対して、北部の河内、豊栄、福富といった地区はまったく様相が異なる（図表5 - 3）。

図表5 - 3 東広島市の地区別人口の推移⁴⁶



東広島市の 総人口(人)	181,886	182,164	182,594	183,467	183,480	182,853	183,312
	各年3月末現在 住民基本台帳（第2章の2-1日参照）						

注 平成24年7月の住民基本台帳法の改正により、外国人登録制度が廃止されたため、平成24年までは外国人登録者数を加算した数値を、平成25年以降は住民基本台帳の外国人数を含んだ数値を表記している。

注 広島県の人口は、平成25年までは3月末現在、平成26年は1月1日現在の人口である。

⁴⁶ 『統計でみる東広島2014』

<http://www.city.higashihiroshima.hiroshima.jp/soshiki/7/toukeisyo2014.html> (2015年11月24日閲覧)

図表5-3を見れば分かりますとおり、2014年現在で、地区として人口が最も多い西条地区は、71,000人を超える規模でありながら、最小の福富地区は2,600人ほどとなっている。こういった過疎地域は、世代構成も高齢に偏っており、先に挙げた小学校でいえば統廃合が進み、地区に一つといった最小限度の数にまで減ってきている。人口の偏りを見る限り、「市として」といった画一的なまちづくり計画が難しいことが分かる。

ウ 行政区長制度の限界

市が立案する市全域を対象とした計画が難しいのであれば、そういった画一的な取り組みを前提とした仕組みも制度疲労を来たす。東広島市でいえば「行政区長制度」がそれにあたる。この制度は、政令指定都市の区とは異なるものであり、一定範囲の区を担当する者として、特定の個人を非常勤特別職の「区長」に委嘱するものである。区長は、市からの連絡事項の伝達や、災害時における資材などの受け取りといった地域のパイプ役を担う。

一方で、パイプ役ではあるが、委嘱という上下関係に見られる通り、市から区長への一方向的な関係性を意図した制度である。住民主導とは言い難く、地域の実情に沿った施策にはつながり難い制度である。継続して複数年続ける人と、単年で辞めてしまう人の差も大きく、個人の力量に左右されるという弱点もあった。

エ 住民自治協議会の設立

以上のような背景の下、東広島市は住民の意向の吸い上げを図った。そして、市内9地域延べ300人が参加した「まちづくりトーク」、公募市民約70人による「市民セッション」、約3,000人を対象としたアンケート調査といった各種の取り組みを経て、2010年度に「市民協働のまちづくり指針」を策定したのである。

この指針を受けた「市民協働のまちづくり行動計画」の重点事業として「行政区長制度から住民自治協議会への段階的移行」が掲げられた。

住民自治協議会とは、小学校区単位をベースとして、自治会をはじめ当該地域で活動する各種団体で構成する、地域づくりのための団体である。構成団体は地域により異なるが、市民活動団体や企業などが含まれることもある。

この住民自治協議会を東広島市の全域に設立するために、2010年から市は各地

域へ本格的に働きかけ始めた。設立にあたっては、市と地域が密接に連携し、再三にわたる話し合いや設立ハンドブックの作成などを行い、結果として各地域に順次設立されていき、2013年には市内全域で設立済みとなった。

オ 住民自治協議会の取り組み例

各住民自治協議会では、各々の地域に沿った独自の取り組みを発案し運営しており、着実に実績が積み重ねられている。その好例の一つに「光の宴」というイベントがある。このイベントは、市街地にあたる三ツ城という地域の住民自治協議会が企画したものである。三ツ城地域の課題の一つに、比較的新しく開発された地域であることや学生が多いことから、地域の行事が少なく、一体感が希薄なことがあった。そこで、県内最大級の「三ツ城古墳」の存在に目をつけ、1,000本以上のロウソクを灯す「光の宴」というイベントを企画し実施したのである。

着目すべきは、発案から実施まで住民自治協議会の主導のもとに行われていることである。市の職員も携わるが、スタッフの大部分は地域の人が務め、事務局機能も当該協議会が担っている。その地域の住民自治協議会が、自らの地域の課題を分析し、自ら打開策を提案し、自ら実行に移したのである。

一方で、志和堀地域の住民自治協議会は空き家対策を効果的に行うためのプロジェクトチームを発足させているなど、過疎地域では、その地域に沿った活動をそれぞれ行っている。他にも、ここでは紹介し切れないが、様々な地域が、その地域の実情に沿った活動を自主的に行っている。



各住民自治協議会が独自に発行する広報誌

カ 今後の課題

視察に訪れた際に伺った、設立支援に携わった市職員の意見としては、住民自治協議会の課題は大きく分けて2点ある。1点目は役員の高齢化である。この点では、日本各地にある自治会・町内会と同一の問題を抱えている。しかし、住民自治協議会は、自治会を含めた各種の団体で構成される点が強みであり、高齢化の問題に上手く対処している住民自治協議会は、PTAが主体的に活動しているとのことである。2点目は、熱意ある地域の人材の育成である。住民自治協議会は、独自に、あるいは市と連携しての活動を主としている。しかし、視察時の話では、人材育成に関しては、他の住民自治協議会など連携し、啓発し合う事が鍵ではないかとの話があった。市による指導といった形式よりも、有望な人材の熱意に触れる機会を増やす方が効果的と考え、実際にいくつか事例の紹介もあった。官民で連携し発足させ、軌道に乗りはじめた住民自治協議会は、更に発展するために住民自治協議会同士も含めた民民の連携も視野に入れはじめています。

② 自治体と住民が連携・協働して進めるまちづくりについて

(鳥取県八頭郡智頭町)

自治体と住民が連携・協働し、人口減少や高齢化に順応したまちづくりを進める一つの手法として、住民自治組織による活動を行っている鳥取県智頭町の取り組みについて報告する。

ア 智頭町の概要

智頭町は、鳥取県の東南に位置し、岡山県に接する県境地帯にある(図表5-4)。面積が224.61km²あり、このうち、93%を山林が占め、智頭盆地を中心とする扇状の河川流域に大小89の集落が散在している。人口は、2015年4月現在で7,614人となっている。

図表 5 - 4 智頭町の位置⁴⁷



かつては、林業によって栄えた歴史をもつ智頭町であるが、農村部から都市への人口流出に加え、林業の長期的な不況もあり、1955年の14,643人をピークに人口の減少が始まり、2010年には人口が7,718人まで減少しているほか、老年人口割合が36%に達するなど、人口減少や高齢化が進んだ中山間過疎地域となっている。

イ 自治体と住民による連携・協働の必要性について

前述のとおり、智頭町では過疎化が急速に進行しており、自治体として地域の活性化は重要な課題であった。また、住民にも、このままでは集落が消滅してしまうのではないかという危機感が共有されつつあった。そうした中で、自治体と住民が共通の認識に基づき、連携・協働して課題を克服するための取り組みが始まった。

ウ 取り組みの内容

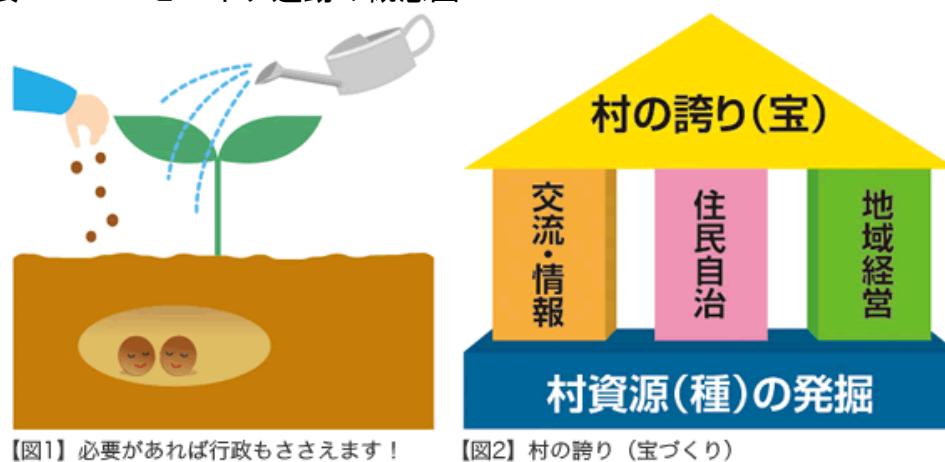
(ア) 日本1/0（ゼロ分のイチ）村おこし運動

⁴⁷ 『世界地図 | SEKAICHIZU ホームページ』を参考に作成 <http://www.sekaichizu.jp/> (2015年11月24日閲覧)

町の活性化は集落の活性化からという視点にたち、集落ごとに各集落の10年後の将来像を描き、住民一人ひとりが無（ゼロ）から有（イチ）への一步を踏み出そうとする運動として、1997年に「日本1/0（ゼロ分のイチ）村おこし運動」（以下、「ゼロイチ運動」という。）が始まった。

ゼロイチ運動は、図表5-5に掲げたとおり、智頭町内の各集落の特色を掘り起し、外の社会に開くことによって、村の誇り（宝）を作ることを目的としており、その実現に向け、図表5-6のとおり、3つの柱を掲げた。

図表5-5 ゼロイチ運動の概念図⁴⁸



図表5-6 ゼロイチ運動の3つの柱⁴⁹

1	交流・情報	外の社会と積極的に交流を行うため、情報化への取り組みを推進する
2	住民自治	住民自らが一步を踏み出す村づくりを基本理念とする
3	地域経営	村の生活や文化の再評価を行い、付加価値をつくる

この3つの柱に基づき、智頭町における住民自治の取り組みが始まった。

（イ）集落振興協議会の取り組み

ゼロイチ運動は、集落の合意に基づき設立された「集落振興協議会」が主体と

⁴⁸ 『智頭町ホームページ』 <http://cms.sanin.jp/p/chizu/kikaku/mezasu/zeroichi/>（2015年11月24日閲覧）

⁴⁹ 『地方自治研究機構調査（智頭町）』を参考に作成
http://cms.sanin.jp/system/site/upload/live/5032/atc_1380215400.pdf（2015年12月7日閲覧）。

なって進められた。

集落振興協議会では、アンケートや話し合いで10年後の集落の姿を集落全員で描き、それを計画としてまとめ、実施していく形が採られた。

智頭町は、集落振興協議会を町の認定法人として位置付け、必要に応じて計画づくりなどに専門のアドバイザーや町職員を派遣したり、各協議会が実施する活動に10年間にわたり合計300万円を助成するなど、やる気のある集落に対して全面的なサポートを行い、住民が率先して地域づくりを行うためのボトムアップ型の運動を推進する環境を整備した。

こうした中で、全89集落のうち16集落が参加し、「高齢者給食サービス」、「ホテル復活事業」、「地酒づくり」など、集落の特色に合わせた産業や観光の振興、地域活性化など様々な取り組みが進められた。

(ウ) 地区振興協議会の取り組み

ゼロイチ運動の開始から10年が経過し、各集落の自主的・主体的な取り組みが着実に成果を上げていたが、各地域においては、過疎化・高齢化は止まらず、地域活力の低下が懸念されるなど、今後、どのようにゼロイチ運動を継承・発展させていくかが課題となってきた。

また、自治体においても人口減少や地域経済の低迷により税収の確保が困難となる中で、行財政改革による経費や人員などの削減が求められるなど、行政サービスの水準低下が懸念された。

そこで、集落単位で育ててきた草の根レベルのゼロイチ運動を地区レベルまで拡大し、地区と行政が互いに協働・補完しながら地域課題の解決を図りつつ、独自の地域づくりを目指すための新たな活動母体として、「地区振興協議会」が設けられた。

地区振興協議会では、集落振興協議会と同様に、地域の課題を地区住民自らが解決すべく、自治体と協働しながら様々な事業を実施している。自治体も資金面での支援に留まらず、町職員が各地区振興協議会の役員として参加することを原則とするなど、町職員が積極的に参加する体制・仕組みが構築されている。

今回、視察した「山郷地区振興協議会」では、廃校となった小学校を、レストランやギャラリー展示、地域のサロンなど、地域活性化のための交流拠点として

利活用するなど、雇用の創出や地域コミュニティの活性化の取り組みを進めている。



旧山郷小学校



農家レストラン「おむすびころりん」

(エ) 智頭町百人委員会の取り組み

地区振興協議会による地域活性化と時期を同じくして、住民の声をより町政に反映することを目的として「智頭町百人委員会」が設置された。これは、公募により選ばれた委員が、教育問題や産業振興など、全町的な課題を話し合い、解決に向けた政策を町に提案していくための組織として設立された。

百人委員会では、商工・観光部会、生活環境部会など7つの部会に分かれており、委員会での検討結果を、予算案を含めた企画案として町に提案できるようになっている。

百人委員会で提案された事業例としては、特定の園舎を持たず、森林や古民家など智頭町の豊かな自然環境の中で保育を行う「森のようちえん まるとんぼう」がある。「まるとんぼう」開園後は、子育てを理由とした移住者が増加するなど、子育て環境の充実に留まらない大きな成果をあげている。

エ 取り組みの結果により生じた変化

智頭町では、ゼロイチ運動を契機に、集落振興協議会、地区振興協議会、智頭町百人委員会へと、20年近くにわたって住民自治の拡大が図られてきた。

こうした中で、自治体に任せるだけではなく、集落や地区、まちづくりを自らが運営していくという意識が醸成されてきた。

自治体も、住民と連携・協働してまちづくりを進めるにあたり、自治体に対し

て「要求」するだけでなく、「提案」を行ってもらい、自治体と住民が一緒になって課題を解決していくための仕組みを整えてきた。

こうした取り組みにより、自治体と住民がともに考え、目標を共有できる土壌が醸成された結果、人口減少や高齢化、過疎化といった課題に対しても、自治体と住民が連携・協働して取り組むことができたものと考えられる。

オ 今後の課題

智頭町の取り組みは、住民が率先して地域づくりを行うボトムアップ型の活動であり、これらは地域をまとめるリーダーを中心に進められているが、リーダーの高齢化や活動に参加する住民がある程度限定されてしまっているという課題がある。

こうした中で、これまでの取り組みを継承・発展させるため、リーダーを含めた人材の養成や、より多くの住民の参加を促すための新たな仕組みづくりが求められている。

人口の減少や高齢化の進展は、程度は異なるものの、今後、どの自治体も直面する課題であり、そうした中で、20年近くにわたる智頭町の取り組みは、行政と住民が連携・協働したまちづくりを進める上で大いに参考となるものと考えられる。

③ 人口減少社会における行政サービスの維持を図る取り組み

(千葉県我孫子市)

民間の主体と行政が対等の立場で協働して、民間と行政でともに担う「新しい公共」を創り、先駆的に人口減少順応施策を行っている千葉県我孫子市の取り組みについて報告する。

ア 我孫子市の概要

我孫子市は、千葉県の北西部に位置し、東に印西市、南と西は手賀沼を隔て柏市があり、北には利根川をはさんで、茨城県取手市・北相馬郡利根町と隣接し、手賀沼と利根川にはさまれた細長い馬の背状の土地となっている(図表5-7)。面積はおよそ43.15㎢あり、首都圏へ通勤する人々の住宅地としての役割を担う

ベッドタウンとなっている。

図表 5 - 7 我孫子市の位置⁵⁰



イ 我孫子市を取り巻く現状

我孫子市の人口は2015年4月1日現在で133,044人、高齢化率は27.57%であり、我孫子市においても全国と同じ歩みで高齢化が進んでいる。1960年代からベッドタウンとして成長してきた我孫子市だが、団塊の世代の大量退職が始まり、歳入構造が変化し大幅に税収入が減少してしまった。また、人口が急増した際に大勢の職員を採用したが、その時に採用した職員が2008年から順次定年期を迎え退職したことを受け、効率的な執行体制の確立が必要となっている。

このことから、大幅な税収入の減少と職員の減少により、自治体だけでの市の運営は困難となった。しかし、我孫子市では手賀沼浄化から市民活動が発展し、市民活動団体が活発化しており、今では40のNPO法人と300の市民活動団体などが多様に活躍していることから、民間と自治体との協働によるまちづくりを目指し、提案型公共サービス民営化制度を開始するに至った。

⁵⁰ 『世界地図 | SEKAICHIZU ホームページ』を参考に作成 <http://www.sekaichizu.jp/> (2015年11月24日閲覧)。

ウ 提案型公共サービス民営化制度の内容

提案型公共サービス民営化制度とは、民と官が対等な立場で、官の発想による委託化から民の提案に基づく委託・民営化への転換を目的に、例外なく市のすべての事業を公表し、募集する事業である（図表5 - 8）。民間からの提案は、市民と専門家を含めて審査し、行政で実施するよりも市民にとってプラスになると判断すれば、提案された事業の委託・民営化を提案した民間に随意契約で依頼するというものである。

民と官が対等な立場で公共サービスを行うことを基本としていることから、提案を提出される前に、事前協議を行っている。事前協議は、まず、担当課から民間に事業の概要を説明し、自治体の事業について理解を深めてもらい、事業説明を受けた後、民間からの事業提案をするものとなっており、この事前協議を行うことにより、民間のみの提案から官民の意見を併せた提案となり、民と官の距離の幅を近くし、協働のまちづくりを実現させている。

民間から最終的な提案として提出された事業については、提案審査委員会において以下の4点の審査基準に則り審査し、採用の可否もしくは継続協議の決定を行う。審査基準の全てをクリアすることができていなくても、実施することで市民に大きなプラスになると判断されたものは継続協議となる。

（ア）独自性

提案に行政や他の民間事業者には無い、提案者独自のアイデア、ノウハウ、知識、工夫などが盛り込まれているか。

（イ）市民の利益

市民サービスの向上、コスト削減、地域の活性化や自治体と民間の役割分担などを総合的に判断して市民のプラスとなるか。

（ウ）実現性

事業手法やスケジュール、資金計画など、実現性の高い内容となっているか。

（エ）団体能力

事業を担う体制と能力、財政状況を備えているのか。

制度の重要な部分である随意契約を行う場合には、地方自治法施行令第167条の2に該当しなければならず、より独自性が求められ、提案事業のハードルが高

くなってしまい、提案件数及び採用件数は年々減少傾向にある（図表 5 - 9）。

図表 5 - 8 2014 年度公表事業⁵¹

総務部	74	都市部	96
企画財政部	59	水道局	31
市民生活部	31	消防本部	62
健康福祉部	204	教育総務部	58
子ども部	67	生涯学習部	90
環境経済部	125	行政委員会等	29
建設部	98	合計	1,028

図表 5 - 9 各年度提案件数等一覧⁵²

区 分	第一次募集	第二次募集	第三次募集	H23募集	H24募集	H25募集	H26募集
募集期間	H18.3.30～ H18.8.31	H18.12.1～ H19.4.27	H22.6.1～ H22.8.31	H23.7.1～ H23.9.30	H24.6.1～ H24.8.31	H25.6.3～ H25.8.30	H26.7.1～ H26.9.30
公表事業数	1,131 事業	1,070 事業	1,102 事業	1,078 事業	1,054 事業	1041 事業	1028 事業
照会件数	128 件	21 件	26 件	14 件	10 件	8 件	14 件
提案件数	79 件	6 件	15 件	8 件	6 件	3 件	6 件
審査結果	採用	3 件	2 件	6 件	3 件	1 件	5 件
	条件付採用 (継続協議)	32 件	0 件	0 件	0 件	0 件	0 件
	不採用 (取下等あり)	27 件	2 件 (取下等あり)	7 件	5 件	2 件	1 件
採用提案の 実施状況	19 年度実施	7 提案	—	—			
	20 年度実施	8 提案	2 提案	—			
	21 年度実施	1 提案	—	—			
	22 年度実施						
	23 年度実施			3 提案			
	24 年度実施			1 提案	2 提案		
	25 年度実施						
	26 年度実施					1 提案	
27 年度実施						4 提案	
未実施	19 提案		2 提案	1 提案	1 提案		1 提案

エ 制度の実績・効果

提案型公共サービス民営化制度は開始年度から 3 年間で約 4,326 万円のコスト削減と公共サービスの質の向上という結果を出している。具体的な事例について、以下のとおり紹介する。

(ア) ファミリーサポートセンター事業と休日保育事業

市が今まで実施していない障がいを持った児童の預かり、病児・病後児の預かりに対象者を拡大するもの。このことにより、市民のニーズに応え、市民の利益につながり、独自性をもった事業として採用された。

⁵¹ 我孫子市提案型公共サービス民営化制度資料より抜粋。

⁵² 我孫子市提案型公共サービス民営化制度資料より抜粋。

(イ) 公共施設包括管理

公共施設の管理について、施設ごとの担当部署で入札を行っていたものを、一括で民間に依頼するもの。公共施設の管理を一括で行うだけでは、発注方法を変えることによりどの事業者でも行うことができるため、独自性が得られないと判断された。そこで、施設の御用聞きとして機能することや、管理の緊急度を指標化することで、コスト面以外でも行政のスリム化を得ることができた。

(ウ) 男女共同参画情報誌の発行

従来の自治体の発想にない市民の観点、市民目線、提案者自身の人脈を活用して、独自の目線で市の男女共同参画の情報誌を発行するというもの。もともとは市から委託をしている印刷業者であるため、実現性や団体能力は高いと判断され、採用された。

情報誌を読んでもらうにはかなりの工夫が必要であり、市民編集委員では限界があるため、専門のノウハウを所有している事業者が行うことで、男女共同参画の主旨の継承・拡大を図るものとしている。

オ 今後の課題

2010年の第三次募集を実施するにあたり、事務事業リストや審査基準など、民間が参入しやすくなるよう改正を行ったが、前述のとおり、提案件数の減少により採用される件数も減少傾向にあり、再度、制度を見直す時期が到来したと考えられる。

開始年度は「新しい公共サービス」として新聞などで多く取り上げられたが、近年は周知が乏しく、また市民活動団体からの提案が減少している。また、民間が事業提案をするメリットである随意契約の部分が、逆に独自性を色濃く出さなければ採用とされないデメリットに変化してしまったことも、提案が減少してしまった理由の一つとして挙げられるため、より一層、民間が参入しやすい環境をつくっていくことが求められる。

我孫子市では、近隣の自治体である流山市や柏市への人口流出が進んでおり、今後も民間の団体や企業のパワーが必要になると考えられている。しかし、圏域での人口移動が多いということを利用し、スケールメリットを考えた事業拡大を

視野に入れ、官官連携後の官民連携を行うことで、持続可能なまちづくりを運営していくこともできると考えられる。

民営化について実績が乏しい自治体では、自治体の事業を民営化するというこを、職員の事務量を減少させる目的であるにも関わらず、移行する手続きやその後の運営を手間として考えてしまい、実行に移せないといったケースがある。このことは、本来、民営化できるはずの事業を、自治体が独占してしまっているとも言える。

新たな公共サービスを実現するには、職員の協働に対する意識改革を促し、自治体の発想では生み出せなかった事業と団体の新たな結びつきを発見していくことが必要である。

④ 地域医療連携を進める取り組み（千葉県旭市）

全国の医療機関では、医師の不足、過重労働や医療偏在などの課題が山積している。公立病院においても、同様の課題から閉鎖に追い込まれるケースが多く存在しており、医療体制が崩壊しつつある。

このような中で、医療連携により地域医療の発展を遂げてきた千葉県旭市の取り組みについて報告する。

ア 旭市の概要

旭市は、千葉県の東部に位置し、千葉市から 50km 圏、東京都心から 80km 圏、また成田国際空港から 25km 圏にあり、南部は美しい弓状の九十九里浜に面し、北部には干潟八万石と呼ばれる房総半島屈指の穀倉地帯となだらかな丘陵地帯である北総台地が広がっている（図表 5 - 10）。面積が 130.45 km²あり、人口は 2015 年 4 月現在で 68,241 人となっている。

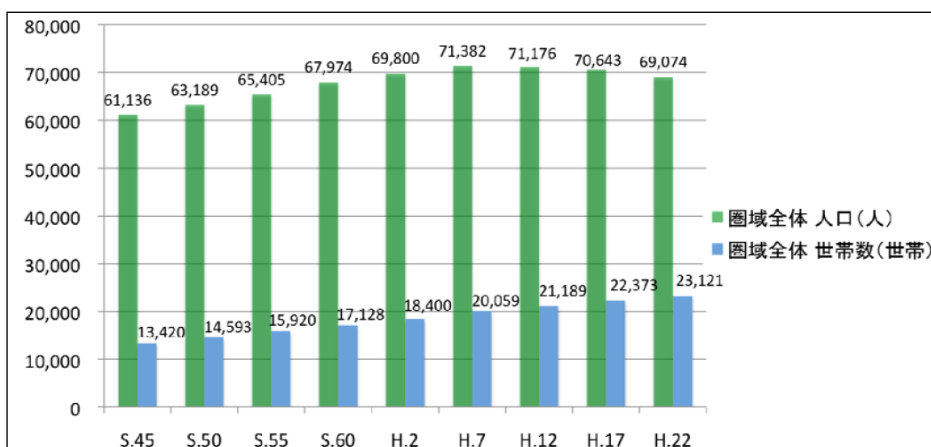
図表 5 - 10 旭市の位置⁵³



イ 旭市を取り巻く現状

圏域の人口は、1995年以降微減傾向にあるが、世帯数は増加を続けていることから、核家族化が進んでいる（図表 5 - 11）。

図表 5 - 11 人口と世帯数の推移

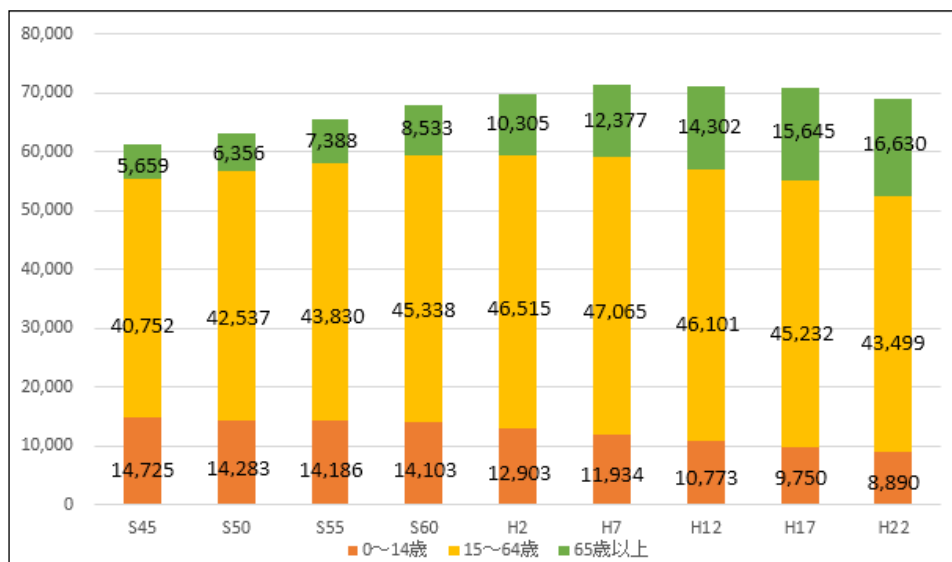


出典：旭市『旭市定住自立圏 共生ビジョン』

⁵³ 『世界地図 | SEKAICHIZU ホームページ』を参考に作成 <http://www.sekaichizu.jp/> (2015年11月24日閲覧)。

年齢3階層別人口を見ると、高齢者数は年々上昇しており、一方で若年層の世代は減少しているため少子高齢化が進んでいる状況にある（図表5-12）。

図表5-12 年齢3階層別人口の推移⁵⁴



ウ 地域医療連携に取り組む必要性

少子高齢化が進む昨今、医療ニーズは高まっており、公立病院は地域における基幹的な公的医療機関として、地域医療の確保のための重要な役割を果たしているが、多くの公立病院は経営状況が悪化するとともに、医師不足による診療体制の縮小を余儀なくされるなど、医療提供体制の維持が極めて難しい状況にある。

そんな中、旭中央病院は1953年の開院以来、年々診療規模を拡大し、現在ではすべての診療科を備え、また第3次救急を受け入れる全国トップクラスの地域中核病院にまで発展し、圏域内はもとより隣接地域、県内外を含め医療圏人口100万人を擁している。この地域中核病院の機能を維持し次世代に繋げていくためには、近隣医療機関などとの役割分担、連携が必要であると考えられ、地域医療連携システムの構築が求められていた。

⁵⁴ 『旭市定住自立圏 共生ビジョン』及び国勢調査を参考に作成。



旭市中央病院外観

エ 取り組みの内容

旧1市3町の一部事務組合で運営されてきた旭中央病院は、一般外来から高度な専門治療を必要とする患者が利用する病院である。一日約3,000名の外来患者が来院し、第1次救急から第3次救急まで受け入れている。

この膨大な医療データを地域医療に有効的、また効率的に活用するために、医療データを電子化し、旭中央病院と地域で開業する医院・病院・診療所などでカルテを参照できる環境を構築している。この取り組みにより、地域内での診療内容の把握や、診察の効率化などを可能とした。また、近隣医院などが旭中央病院の放射線機器などの高度医療機器を使用できるカルナシステムを導入するなど、近隣医院などと連携して質の高い医療サービスを継ぎ目なく提供している。

オ 今後の課題

少子高齢化が加速する中で、高齢者にとっては、医療環境の整った地域で健康に生活することが安心を生み、また、若年世代にとっては安心して子を産み、育てられる環境が必要となる。これらに対応できる地域医療の構築が今後も求められてくる。

旭市は、旭中央病院を全国トップクラスの地域中核病院に発展させ、近隣医院などとの連携も進めてきたが、病院利用者の過度の集中による待ち時間の長さなどの課題が残されており、利用者の負担軽減に向けて医療環境の改善が期待されている。

各地の公的医療機関が担う役割は大きく重要な拠点であるが、この機能を発展・持続していくには、地域医療を支える近隣医院などの力が必要となる。自治体の財政状況の悪化または病院経営の悪化に至った際の交付金などによる補填や、大都市部への医師集中による地方の医師不足の観点から見ても、今後公的医療機関に頼った地域医療は限界が来るであろう。また、近隣医院などの診療機能が低下するのであれば、公的医療機関への一極集中となり、結果として医療体制の崩壊を呼ぶ負の連鎖が起きることとなる。これを防ぐためにも、自治体と公的医療機関、そして、民間医療機関が相互の役割分担を明確化し、行政の枠を超えた連携・協働から、限りある医療資源を集積し安定した効率的・広域的な地域医療を確立する必要がある。また、地域医療の確立が人を集め、地域経済の活性化に繋がるものとする。

（２）官民連携から見える「新しい公共」の必要性

これまでの先進事例として取り上げた官民連携において注目すべき点は、自治体に頼らない住民の積極的な参画や企業が持つ知恵や資源を生かすことで効果を上げているということである。

第４章でも述べたように、近年の財政状況の悪化や公務員数の減少、また現代の多様なニーズに応えるには行政の画一的な手法や行財政の制約のもとでは、これまでのように自治体が単独で公共サービスを提供していくことが難しい状況にあると言える。このような中であって、住民や企業が自らの力でまちづくりをしていこうと意識し、地域の活性化を促している。住民や企業など様々な主体が協働して公共を担う「新しい公共」という概念が定着してきていることが考察できる。

この「新しい公共」の活躍こそが、地域の活性化、サービスの向上、コストの削減などの効果をもたらし、人口減少時代における自治体運営を持続可能とする手法となるだろう。また、「新しい公共」への参画は、行政運営のメリットや地域の雇用や収入源の創出のような経済的メリットだけでなく、今まで培ってきた技術や経験を発揮する場となり、新たな魅力が引き出され、住民の生きがいや企業・団体の地域貢献が図られる。これにより、自治体だけでは実現し得なかった地域活性化・地域コミュニティの再構築が期待される。

これからの地域社会の形成や自治体運営の持続を可能としていくには、その地域にある課題を様々な個人・団体・企業が、お互いの経験・知恵・知識・技術を集結して民と官の連携・協働をあらゆる分野で実施していくことが必要であると考える。

2 官官連携

(1) 視察先と取り組み

官官連携の取り組みとして、東三河広域連合「市町村の枠を超えた広域連携体制による効率的な自治体運営の取り組み」、鳥取県日野郡「広域自治体と中山間過疎地による連携協約」、中海・宍道湖・大山圏域「中海・宍道湖・大山圏域市長会の取り組み」、津山広域事務組合「官と官の連携による若者労働者の移住・定住施策」について視察調査を行った。

① 市町村の枠を超えた広域連携体制による効率的な自治体運営の取り組み (東三河広域連合・新城市)

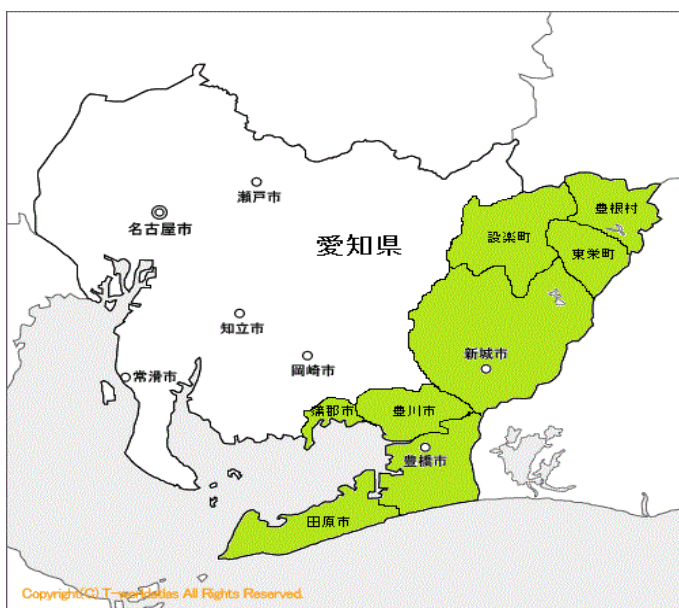
単独自治体の枠を超え自治体同士が連携し、効率的な行政運営や広域課題の解決により、人口減少への順応、持続的な地域の発展を目指している東三河広域連合の取り組みについて報告する。

ア 東三河地域の概要

東三河地域は、愛知県の東部に位置する豊橋市、豊川市、蒲郡市、田原市、新城市、設楽町、東栄町、豊根村の8市町村で構成された圏域である。圏域の面積は1,723.47 km²あり、人口規模は2015年4月現在で761,843人となっている(図表5-13、14)。

この地域は海や山に囲まれた地形的な特性を背景に、愛知県内においても独特な風土や文化を育み、また、豊川流域でのつながりも強く、古くから互いに支え合って歩んできた。

図表 5 - 13 東三河地域の位置⁵⁵



図表 5 - 14 東三河地域 8 市町村の基礎データ (2015 年 4 月現在)⁵⁶

自治体名	人口	世帯	面積
豊橋市	377,962 人	151,764 世帯	261.86 km ²
豊川市	181,016 人	67,214 世帯	161.14 km ²
蒲郡市	79,339 人	30,249 世帯	56.89 km ²
田原市	64,382 人	21,910 世帯	191.12 km ²
新城市	48,951 人	17,358 世帯	499.23 km ²
設楽町	5,357 人	2,262 世帯	273.94 km ²
東栄町	3,615 人	1,616 世帯	123.38 km ²
豊根村	1,221 人	535 世帯	155.91 km ²
計	761,843 人	292,908 世帯	1,723.47 km ²

イ 東三河地域を取り巻く現状

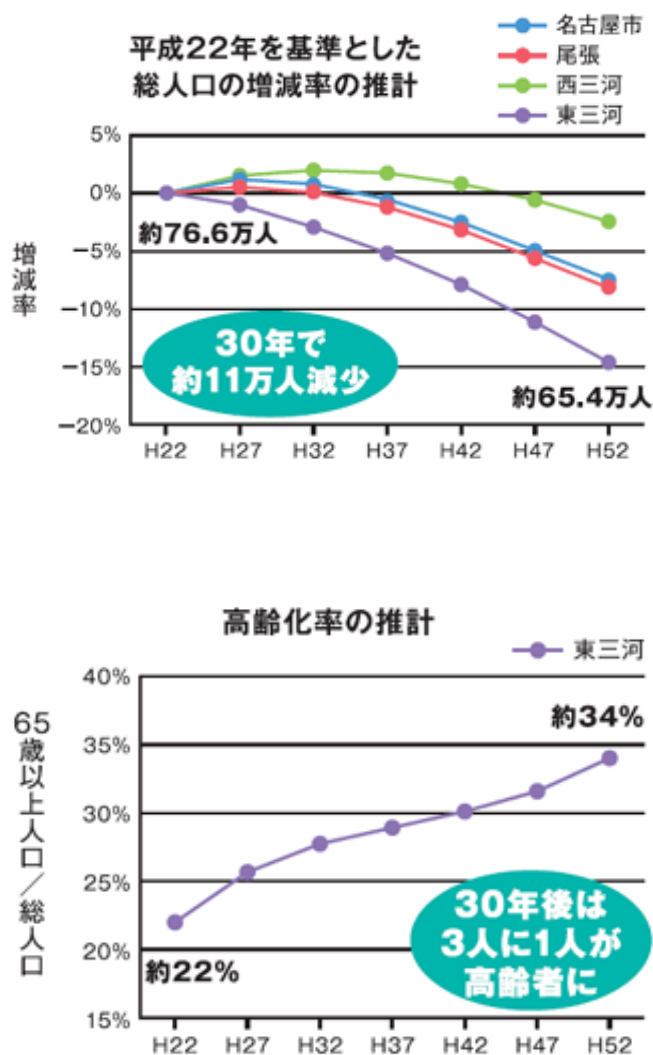
全国の人口が減少している中で、愛知県全体で見ると人口は微増を続けており、

⁵⁵ 『世界地図 | SEKAICHIZU ホームページ』を参考に作成 <http://www.sekaichizu.jp/> (2015 年 11 月 24 日閲覧)。

⁵⁶ 各自治体ホームページ内、住民基本台帳等より作成 (2015 年 11 月 24 日閲覧)。

今後の減少も緩やかなものと推計されているが、東三河地域に絞って見ると、2010年以降減少をたどり、30年後には約11万人減少する見通しとなる。高齢化率も2010年において約22%だったものが、30年後には約34%にまで上昇すると推計され、3人に1人が65歳以上の高齢者となる（図表5-15）。愛知県内他地域に比べ、格段に進む人口減少・高齢化に、地域全体の問題として危機感を共有している。

図表5-15 東三河地域の人口推移、高齢化率推計⁵⁷



⁵⁷ 『東三河広域連合ホームページ』<http://www.east-mikawa.jp/rengo/why.html> (2015年11月24日閲覧)

ウ 広域連携の背景

先に挙げた人口減少・高齢化の進行の他にも、グローバル化の進展による経営資源（人、モノ、カネ、情報）の大都市圏への集中による地域間格差の拡大、地方分権の進展に伴う自治体の役割の増加、求められる行政サービスの広域化・多様化など、多くの課題を抱える。

こうした時代の中で、自治体が単独での行政運営だけで乗り切っていくことは、非常に困難であると言える。国の地方制度調査会⁵⁸の答申においても、広域連携を積極的に進めるべきと示されている。

エ 東三河広域連合の設立

広域連合設立合意までに、2007年より広域合併・道州制研究、2009年より東三河の将来像研究、2011年より東三河広域体制・連携事業検討会での検討を経て2012年11月に広域連合設立が合意に至った。

2013年4月1日より豊橋市役所内に広域連合設立準備室を設置し、様々な調整・周知を行い、2015年1月30日に設置許可書の交付を受け、豊橋市職員会館内に事務局が設置された。広域連合が設立され、様々な連携事務が広域連合において処理、検討され始めた。

（ア）広域連携事業（東三河地域の新たな広域行政の展開）

広域観光振興、広域産業振興、広域環境保全、広域防災などから新たな連携事業を検討しており、今年度はアンテナショップの開設に向けマーケティング調査を開始している。

（イ）権限移譲事務（地方分権改革の推進）

国や県からの事務権限の委譲について調査研究を行い、保健所や児童相談所の運営などを検討している。

⁵⁸ 地方制度調査会設置法に基づいて、1952年に内閣府に設置された首相の諮問機関。地方制度に関する重要事項を調査審議する。

(ウ) 共同処理事務（既存事務の効率化）

介護保険の保険者統合事務、税の滞納整理事務、社会福祉法人の認可事務、障害支援区分認定審査会の設置と運営事務、消費生活相談事務、航空写真撮影等事務を共同処理することにより、スケールメリットによる人件費、システム改修費など経費削減が図られる。また、幅広い標本による職員のスキルアップ、共通のサービスにより利用する住民の利便性も高まる。その他職員研修や公共施設の相互利用なども行われる。

オ 広域連合の可能性

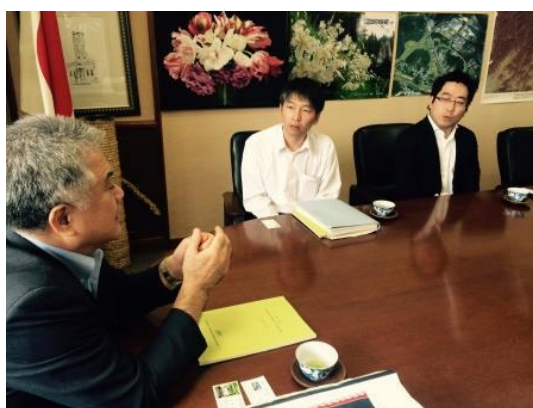
広域連合という官官連携は、個々の自治体の特色を生かしたまま、広域計画に基づく広域連携事業の展開により、暮らしやすく利便性の高い、一体的な地域づくりを進展させるとともに、スケールメリットを生かした効率的な事務の共同処理による住民サービスの維持だけに留まらず、国や県からの権限移譲の受け皿となり住民サービスの幅を広げ、住民サービスの向上も図っていくことができる。

また、愛知県や東三河地域市町村、経済団体、大学、民間団体で構成される東三河ビジョン協議会に、広域連携事業の担い手である東三河広域連合が加わることにより、より実効性を伴った官民連携体制が図られる。

地方創生においても、一つの行政区に捉われずに地域の実情に合った施策を主体的に展開できる、新たな行政として期待される。

カ 今後の課題

今回の視察には、東三河広域連合の設立に携わった広域連合事務局総務課職員に話を伺うと同時に、参画側の自治体の話を伺うため、新城市にも貴重な時間をいただいた。穂積新城市長にもご挨拶する機会をいただき、市長からは「圏域はライバルではなくパートナー」という見識をお伺いできた。



新城市長との面会

広域連合設立から現在に至る進展は、地域的なつながりや自治体を取り巻く状況も大きな要因ではあるが、特に重要と感じたことは、愛知県の支援、各首長の認識共有、そして東三河地域を牽引する豊橋市のリーダーシップである。

愛知県は東三河地域に東三河県庁を組織し、東三河地域を担当する副知事を置き広域計画を支援するとともに、広域連合処理事務に対して職員派遣も行っている。このことは、職員派遣という負担を負うことの難しい町村に対する補完という意味で、大きな意味を持っている。また、各首長・副首長は広域連合設立までの2年間の間に、35回に及ぶ会議を行い、設立に向けた意思を統一して来た。中でも豊橋市は、広域連合経費の人口割り、共同処理事務を担う併任職員の業務量の増加など、大きな負担を抱えながら、将来的・地域的視点を持ち、リーダーシップを取っている。

行政間の強い連携のもと設立した広域連合であるが、住民説明や広報活動を広く行っているものの、設立して間もないこともあり、広域連合に対する住民の理解が十分ではないと担当者は認識していた。現在は各首長が広域連携の重要性を共有しており、地域における広域連合の役割も今後ますます広がっていくであろう。しかし、各市町村の連合である以上、住民への浸透が薄い中で首長が変わった場合、大きくその舵が変わってしまうこともあり得ることである。広域連合の安定性・継続性を担保するために、広がる役割による広域連合の成長とともに、新しい広域行政として地域に根付くことが期待される。

② 広域自治体と中山間過疎地による連携協約（鳥取県日野郡）

鳥取県と日野郡3町は、2014年の地方自治法改正で可能となった新たな広域連携のうち、「連携協約（鳥取県日野郡ふるさと広域連携協約）」を締結した。都道府県と市町村の組み合わせとしては全国初となる本事例について報告する。

ア 日野郡の概要

日野郡は、鳥取県の西部に位置する日南町、日野町、江府町の3町で構成された圏域である（図表5-16）。圏域の面積は599.55km²あり、人口規模は、2015年4月現在で11,267人となっている。

県庁所在地である鳥取市から最も離れた場所にあり、鳥取県西部の中心部である米子市まで、最も近い江府町で25km、最も遠い日南町で37.5kmの距離がある。

なお、全域が過疎地域自立促進特別措置法の過疎地域として指定されている。

図表5-16 日野郡3町の位置⁵⁹



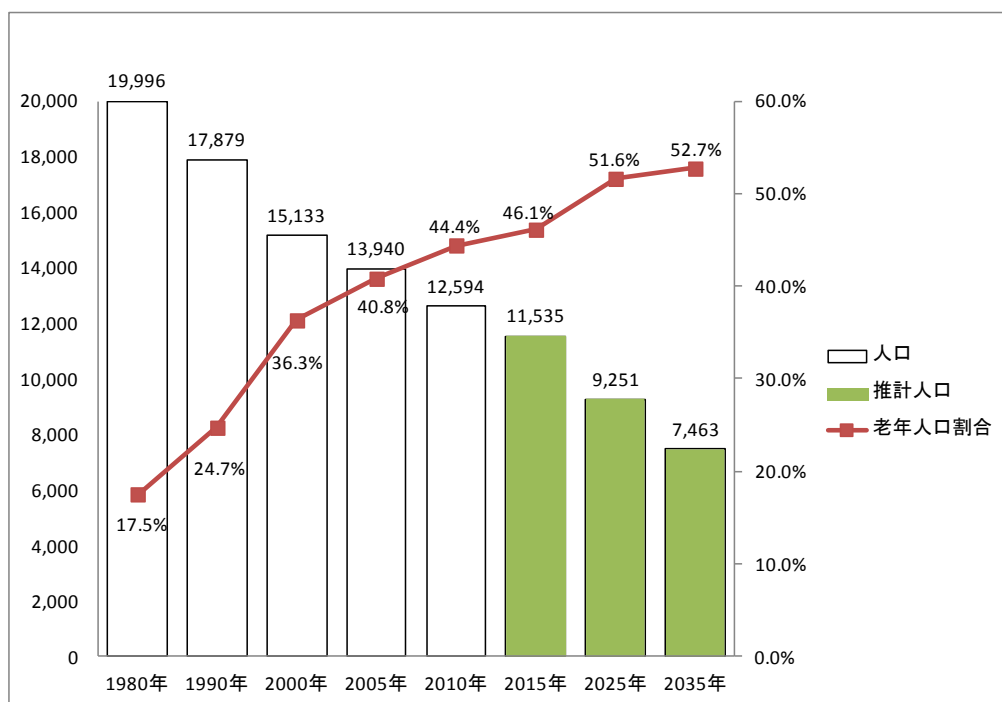
⁵⁹ 『世界地図 | SEKAICHIJU ホームページ』を参考に作成 <http://www.sekaichizu.jp/> (2015年11月24日閲覧)。

イ 日野郡を取り巻く現状

1980年に19,996人であった日野郡の人口は減少の一途をたどり、2035年には7,463人まで落ち込む見込みとなっている。また高齢化率が高く、2035年には老年人口割合が50%を超える、いわゆる「限界集落」となることが確実視されている。

平成の大合併時に単独行政を選択した3町であるが、高齢化が進むなかで行政コストがかさみ、単独で全ての行政サービスを提供することが難しくなっている（図表5-17）。

図表5-17 日野郡の人口と老年人口割合の推移・予測⁶⁰



ウ 連携協約の必要性について

このような中で、前述のとおり日野郡は県庁所在地から最も離れた場所に位置することから、県は2000年に総合事務所である日野振興センターを置き、離れた県庁に代わって圏域とともに様々な課題に取り組んできた。

そして、さらなる行政サービスの維持・向上や効率的な行政運営を行うため、

⁶⁰ 日野郡の現状〈人口編〉をもとに作成。2010年までの数値は国勢調査を、推計人口は国立社会保障・人口問題研究所「日本の市町村別将来推計人口」を使用。

また圏域課題の解決を図るために、県が旗振り役となって2010年7月23日に地方自治法に規定される法定協議会「鳥取県日野地区連携共同協議会」が設置された。

しかし、法定協議会の枠組みの中では各団体の承認や新規事業の実施に時間を要するなど、現場の課題にスピーディーに対応できないといった問題が生じた。そこで、2015年7月に、やはり県の主導のもと法定協議会を解散して「鳥取県日野郡ふるさと広域連携協約」を締結することとなった。

エ 取り組みの内容

連携協約での取り組みは、主に法定協議会の事業内容を発展させる形で進められている（図表5-18）。以下に、いくつかの具体例を示す。

（ア）障がい者雇用

障がい者支援事業所への清掃業務委託の委託時期を3町で調整することで、事業所側がより多くの事業を受注することができた。

（イ）発達支援

心身の発達に特別な支援の必要な乳幼児に対し、町単独では困難な医師など専門家による診察並びに個別指導を共同で実施している。

（ウ）道路除雪

県道の除雪を町に委託することで、日野郡内の道路の除雪管理を一元化し、業務が効率化するとともに、県道と町道の交差点部分に係る除雪なども一体的に行えることから、住民サービスも向上した。

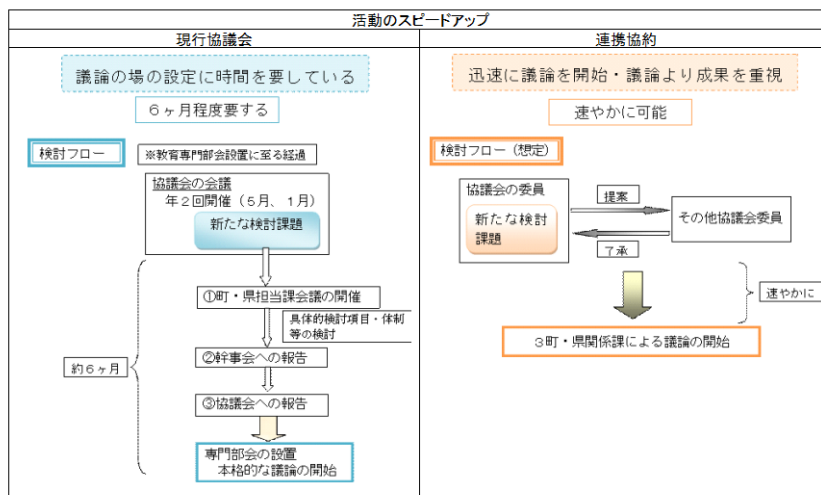
図表 5 - 18 鳥取県日野郡ふるさと広域連携協約の取り組み内容⁶¹

政策分野	取組内容
安心・安全の確保	障がい者雇用
	母子保健(発達支援等)
	消費生活相談及び消費者啓発
	公共土木施設の維持管理
	有害鳥獣被害対策
雇用創造・産業振興及び観光振興	移住定住・子育て支援
	農林業振興・6次産業化
	戦略的な観光戦略
地域活性化及び行政機能・住民サービスの向上	人事交流等の手法による専門人材確保
	圏域マネジメント能力のための人材育成
	行政情報等の共同発信
	事務の共同化に関する検討
	圏域教育のあり方の検討及び環境整備
	圏域に共通する課題の検討

オ 取り組みの結果により生じた変化

連携協約に移行した最大のメリットは、活動のスピードアップである。図表 5 - 19 に示すとおり、法定協議会では新たに生じた行政課題に対応するにあたり、議論の場を設けるための手続きに約6ヶ月を要していたが、各委員の了承さえ取れば速やかに議論を開始することができるようになった。

図表 5 - 19 連携協約前後の手続きの違い⁶²



⁶¹ 『日野振興センターホームページ』 <http://www.pref.tottori.lg.jp/renkeikyoyaku/> (2015年11月24日閲覧)

⁶² 視察資料

このようなスムーズな運営の実現には、制度もさることながら、もともと日野郡は地域特性上、町民同士が「郡」としての意識を持っているため、連携しやすい素地があったことに加え、県と3町の距離感が非常に近く、ごく自然な形で県がリーダーシップを発揮できる関係性が構築されていたことが要因であると考えられる。

カ 今後の課題

日野郡の連携協約は、広域自治体（県）と基礎自治体（町）による全国初の事例ということで有名であるが、実際には地域で連携して課題解決を図ろうとする下地が先あって、それを運用する枠組みとして制度を活用していた。制度を活用することはもちろん大切であるが、制度の枠組みにとらわれず、地域の課題解決のための方向性を共有していることが重要であると感じた。

とはいえ、方向性の共有は日野郡においても容易なことではない。しかし、3町が連携して事業を前に進めようとする強い意志と、それを推進する県のリーダーシップがあって、ここまで発展してきたのだと推測する。

今後も人口は減少していき、厳しい状況に変わりはないことから、さらなる事務効率化が求められている。また、移住支援など、連携して日野郡への移住をPRするとともに、各町での競争を継続することが地域の魅力向上に寄与することとなる分野もある。連携と競争という、車の両輪を巧みに扱いながら、日野郡を活性化させることが、今後の課題となるであろう。



日野振興センターの事務所の様子

③ 中海・宍道湖・大山圏域市長会の取り組み

(中海・宍道湖・大山圏域)

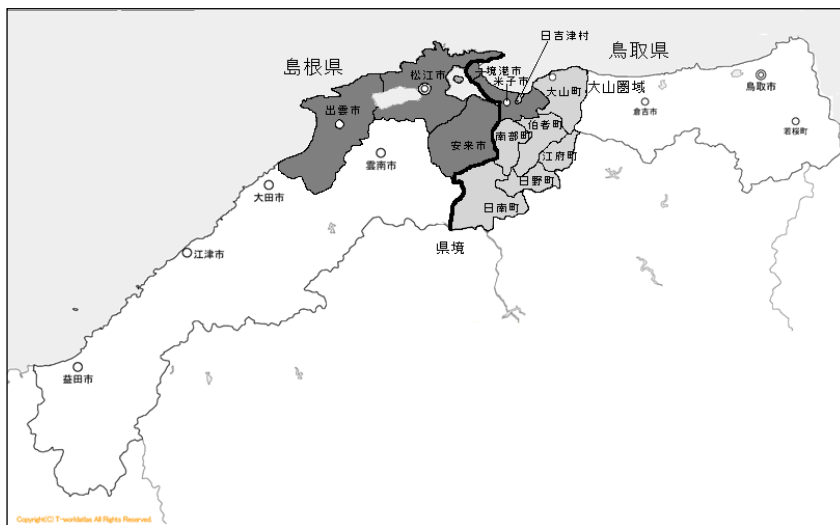
平成の大合併と県境を越えた自治体間の連携によって強化された自治体が、その強みを生かした官民一体の振興策を実践する、中海・宍道湖・大山圏域市長会の取り組みを報告する。

ア 中海・宍道湖・大山圏域の概要

中海・宍道湖・大山圏域は、鳥取県・島根県両県にまたがる全国で5番目に大きい湖「中海（なかうみ）」と7番目に大きい湖「宍道湖（しんじこ）」の沿岸の鳥取県米子市・境港市と島根県松江市・出雲市・安来市の5市に、中国地方の最高峰「大山（だいせん）」周辺の大山圏域（鳥取県西部7町村）を加えて、構成された圏域である（図表5 - 20）。面積は2,826 km²あり、人口規模は2015年4月現在で649,771人となっている。

日本海側では、新潟市、金沢市に次ぐ3番目の人口集積地となっており、高齢化を伴った人口減少が全国に先んじて進行している鳥取・島根両県の中にあっては、この圏域の人口減少率は比較的抑制され、山陰地方における人口ダム機能を果たしている（図表5 - 21）。

図表 5 - 20 中海・宍道湖・大山圏域の位置図⁶³



図表 5 - 21 中海・宍道湖・大山圏域の人口比較

■日本海側主要都市圏との比較(面積・人口)

	総面積 (km ²)	可住地面積 (km ²)	人口総数 (人)	15歳未満 人口 (人)	15～64歳 人口 (人)	65歳以上 人口 (人)	年少人口 割合	高齢化率
中海・宍道湖・大山圏域	2,826	842	662,035	89,673	393,825	171,847	13.5%	26.0%
米子市	132	99	148,271	20,678	88,910	35,379	13.9%	23.9%
境港市	29	26	35,259	4,722	21,167	9,297	13.4%	26.4%
松江市	573	161	208,613	28,051	126,906	50,512	13.4%	24.2%
出雲市	624	226	171,485	24,402	102,375	44,584	14.2%	26.0%
安来市	421	96	41,836	5,438	23,626	12,760	13.0%	30.5%
鳥取県西部7町村	1,047	233	56,571	6,382	30,841	19,315	11.3%	34.1%
新潟都市圏	3,313	1,608	1,137,579	143,629	710,844	277,622	12.6%	24.4%
金沢都市圏	1,559	571	743,647	104,939	477,864	152,879	14.1%	20.6%
福井都市圏	2,218	727	625,619	87,542	378,462	152,787	14.0%	24.4%
富山都市圏	1,844	752	508,027	67,772	312,846	124,707	13.3%	24.5%
高岡都市圏	1,345	583	425,509	54,678	254,740	114,949	12.9%	27.0%

資料：総務省「国勢調査(平成22年)」、国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調(平成22年)」、農林水産省「世界農林業センサス(2010年)」

出典：「中海・宍道湖・大山圏域振興ビジョン」

⁶³ 『世界地図 | SEKAICHIZU ホームページ』を参考に作成 <http://www.sekaichizu.jp/> (2015年11月24日閲覧)

イ 中海・宍道湖・大山圏域を取り巻く現状

平成の大合併により、市町村の数は大幅に統合され、都道府県の中で人口が最も少ない鳥取県（約 59 万人）では約半分、それに次いで人口が少ない島根県（約 72 万人）では約 3 分の 1 になった⁶⁴。また、各首長が単独市町村だけの取り組みでは人口減少対策は困難であるとの認識を平成の大合併後も共有し、信頼関係を築いてきた。

ウ 県境を越えた広域連携

元々、「宍道湖沿岸自治体首長会議」と「中海圏域 4 市連絡協議会」という、任意協議会で広域連携を進めてきた。しかし、上記で触れた平成の大合併と中海に架かる新設の江島大橋（通称「ベタ踏み橋」）によって、鳥取県西部の中心市・米子市と、島根県の県庁所在地・松江市の距離感が近くなり、県境をまたがる広域連携として両協議会を発展する形の任意協議会として「中海・宍道湖・大山圏域市長会（以下、「市長会」という。）」が発足した。平成 27 年度は事務局を松江市役所内に設置し、松江市・米子市・出雲市から出向される専任職員で運営されている。



松江市役所内の事務局

⁶⁴ 『総務省ホームページ』「市町村合併資料集」<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>（2015年11月24日閲覧）

『総務省統計局ホームページ』「平成 22 年国勢調査」より（2015年11月24日閲覧）

エ 取り組みの内容（一例を紹介）

圏域人口 60 万人（＝政令指定都市レベル）の維持を基本目標とし、そのスケールメリットと各市町村の特性をベストミックスした、以下のような積極的な振興策を展開している。

（ア）北東アジアに向けたゲートウェイ（玄関口）機能の向上

韓国や中国などのアジアや、ロシアへの物流拠点として米子空港と境港の機能を強化し、高速道路を介して、関西・山陽・四国からの中継点としての利便性を向上させる。

（イ）圏域内企業の海外進出支援事業

松江発のプログラミング言語 R u b y を介し、官民連携でインドに進出し、システムエンジニア人材の育成・確保を目指す。日本語教育推進にも協力しており、圏域内の企業がより海外進出できるように海外商談会への参加に対しても補助金を交付するなどの支援も行っている。

（ウ）圏域内企業の産業支援事業

圏域内企業情報をデータベース化し、運用を開始⁶⁵している。企業間のビジネスマッチング商談会を実施し、圏域内での受注成約の増加を見込む。

（エ）圏域としての一体的な観光振興

スケールメリットを生かした積極的な誘客事業を展開している。特色ある各自治体の魅力をネットワークで繋ぎ、大型クルーズの寄港など、インバウンド観光⁶⁶を推進している。

⁶⁵ 2015 年 1 月 20 日時点で 405 社が参加

⁶⁶ 訪日外国人旅行をいう。



2014年6月16日境港に初寄港するダイヤモンドプリンセス⁶⁷

オ 取り組みの結果により生じた変化

市長会の活動と並行して「中海圏域定住自立圏」⁶⁸と「出雲市定住自立圏」⁶⁹の定住自立圏構想に基づく施策が実施されている。しかし、これらの施策では、県境を挟んで生活圏を共有するこの圏域特有の事情を反映しづらく、また、与えられた補助金などの枠の中に収まらないこともある。官民連携で行う産業・観光振興などの支援には、民間感覚のレスポンスが求められるため、より柔軟に機敏に施策を選択し決定できる市長会の枠組みの重要性が増している。

カ 今後の課題

この圏域を構成する市町村は、平成の大合併により、すでに人口・産業・交通などの人口維持に必要な一定規模の条件を備えているが、圏域の周辺部や圏域外の隣接市町村においては、人口減少の進行は止まっていない。この圏域内の市町村は、連携することによってさらなる合併をせずとも、圏域全体を擬制的な政令指定都市(人口60万人規模)として機能させ、基礎自治体機能の強化を実現した。その結果として、ある程度の人口規模を有することによるスケールメリットを生かし、海外進出するなどの大きな視点に立った振興施策を行うことが可能になった。

現状、各首長の上に固い信頼関係があり、また、圏域の中心である松江市の自覚と責任感によって、この連携は順調に運営されているため、市長会に求められ

⁶⁷ 『境港市観光協会ホームページ』「大型クルーズ情報」<http://www.sakaiminato.net/> (2015年11月24日閲覧)

⁶⁸ 松江市・安来市・米子市・境港市で構成される。

⁶⁹ 合併1市としての出雲市で構成される。

る役割は今後も増すことが予想される。しかし、任意協議会のため、首長が変わった場合や近隣市町村間で意見の相違があった場合の解決方法が担保されていないこともまた事実である。柔軟性や機敏性、自治体毎の自主性を維持したまま、連携の枠組みを継続するために、改正地方自治法の「連携協約」や「事務の代替執行」を組み込むことも一つの手法であろう。

また、今後中核市を目指す⁷⁰松江市が島根県からの権限移譲によってその役割が増大し、市長会の活動もより発展することが期待されている。

④ 官と官の連携による労働者の移住・定住施策（津山圏域・津山市）

近隣の自治体同士が連携することで、広範囲に及んだ行政課題の解決や、スケールメリットを生かした効果的な施策を実施し、人口減少への順応や持続可能な行政運営の実現を試みる津山圏域の取り組みについて報告する。

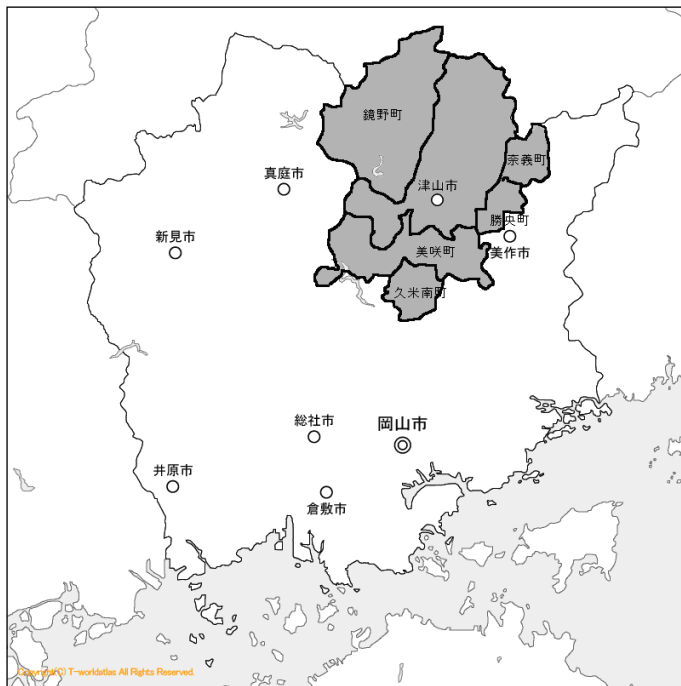
ア 津山圏域の概要

津山圏域は、岡山県の北部に位置する津山市と鏡野町、勝央町、奈義町、久米南町、美咲町の1市5町で構成された圏域である。圏域の面積は1,360 km²あり、人口規模は2015年4月現在で156,742人となっている（図表5-22）。

圏域の中心を担っている津山市は、津山城跡地などの歴史的景観と広大な緑による文化と自然が調和した都市であり、圏域における人口の3分の2がこの津山市に在住している。

⁷⁰ 『松江市役所ホームページ』 市政情報「中核市への移行について」
<http://www1.city.matsue.shimane.jp/shisei/chuukakushi/chuukakushi/>（2015年11月24日閲覧）

図表 5 - 22 津山市の位置⁷¹



イ 津山圏域を取り巻く現状

かつては中国自動車道の開通などをきっかけに、産業集積地帯として発展を遂げてきたが、若い世代の首都圏への流出により、各市町が人口減少局面に入った。また近年では、岡山県全体でも人口減少が始まっている（図表 5 - 23）。

さらに、バブル経済崩壊後、企業立地の停滞や中心市街地の空洞化、さらにはリーマンショックによる地域経済の衰退や、雇用情勢の厳しさによる企業と求職者のミスマッチなどの全国的に見られた問題が、津山圏域にも例外なく発生した。

⁷¹ 『世界地図 | SEKAICHIJU ホームページ』を参考に作成 <http://www.sekaichizu.jp/>（2015年11月24日閲覧）。

図表 5 - 23 津山圏域構成市町の人口推移⁷²

(単位：人)

市町村名	平成 2 年	平成 7 年	平成 12 年	平成 17 年	平成 22 年
津山市	112, 386	113, 617	111, 499	110, 569	106, 788
鏡野町	16, 500	15, 731	15, 091	14, 059	13, 580
勝央町	11, 539	11, 669	11, 428	11, 263	11, 195
奈義町	7, 577	7, 230	6, 690	6, 475	6, 085
久米南町	6, 605	6, 266	6, 115	5, 690	5, 296
美咲町	18, 972	18, 254	17, 562	16, 577	15, 642
津山圏域計	173, 579	172, 767	168, 385	164, 633	158, 586
岡山県計	1, 925, 877	1, 950, 750	1, 950, 828	1, 957, 264	1, 945, 276

ウ 近隣自治体との連携の必要性について

地方で雇用を生み出し、労働者の移住・定住を促進する「人口の逆流」とも呼ぶべき施策は、人口減少社会において重要な対応策の一つであると考えられる。

しかし、自治体単独で労働者を外から呼び込む施策を立案・実行するには人口規模や財政面で限界があることから、近隣自治体と連携し、スケールメリットを生かした、労働者の移住・定住施策などの広域的な雇用施策を推進するに至った。

エ 取り組みの内容

(ア) 津山広域事務組合

津山圏域は 1990 年に自治省（現総務省）から「ふるさと市町村圏」の選定を受けた後、広域圏計画の策定や雇用労働対策を推進すべく、「津山広域事務組合」（以下、「事務組合」という。）を創設した。その主な施策内容は次のとおりである。

a 津山圏域雇用労働センターの設立

津山圏域に就職を希望する求職者と圏域内の企業を支援するための機関を設立した。後述の無料職業紹介センターなどが設置されており、求職者の就職相談や企業の求人を受け付け、両者のマッチングに取り組んでいる。

⁷² 総務省『平成 2 年～平成 22 年国勢調査』を参考に作成。



津山圏域雇用労働センター外観

b 無料職業紹介センターの設置

定住化対策事業の一環として、圏域からの人口流出を防ぎ、地元定着を促進するため、津山圏域に定住を予定している者に対し、無料で職業紹介を行う機関を設置した（図表5 - 24）。

図表5 - 24 職業紹介の実績⁷³

項目 年度	相談件数	紹介数	就職決定	I J Uターン 相談数（内数）	登録企業 求人数
23	650(222)	145	84	16	148
24	1,079(194)	135	129	24	93
25	921(137)	89	89	65	104
26	1,242(235)	141	107	167	148

⁷³ 相談人数及び紹介数は、延べ人数で計上。（ ）内は新規求職登録者数。



無料職業紹介センターの様子

ｃ 若年者に向けた啓発活動や岡山県北地域企業説明会の開催

就職支援に関する情報を掲載したポケットティッシュを成人式で配布したり、圏域内外の大学3年生・短大1年生などに対して、圏域の各企業の説明会を実施したりするなど、若年者の地元での就職促進を図っている。

(イ) 津山圏域地域創生協議会

津山圏域地域創生協議会（以下、「協議会」という。）とは、事務組合における施策内容の拡充や新たな施策を立案・実行するものであり、2015年2月に設立された。2016年3月を目途に総合戦略を策定していく。なお、複数の自治体による圏域での総合戦略策定は、協議会が全国初となる。

オ 取り組みの結果により生じた変化

これまでの主だった雇用施策は、厚生労働省所管の公共職業安定所により実施されてきた。そうした中、事務組合の創設により、地域内だけでなく地域外の求職者に対する支援の土台が構築され、若年労働者の移住・定住による地域の活性化や将来的な出生率の増加などが期待されるようになった（図表5-25）。

図表 5 - 25 年度別就職者状況⁷⁴

	23 年度	24 年度	25 年度	26 年度
Uターン相談者	16(3)	24(4)	65(4)	167(6)
その他相談者	634(81)	1,055(125)	856(85)	1,075(101)

カ 今後の課題

圏域での広域的な施策は、人口減少社会に順応する手段として非常に重要である。しかし、それは各自治体の足並みが揃って初めて有効な施策に成り得るのではないだろうか。

同じ圏域を構成しているといっても、各自治体で抱える問題や解決しなければならない課題に相違があることは容易に想像できる。そのため、これらの問題をすり合わせ、いかにして圏域の一体感を強められるかが、官官連携の大きな課題であるように思える。

そこで、圏域の中心となる自治体は、圏域が抱えている問題を分析し、それに対する自治体間の共通認識を強め、課題解決へ導く「リーダーシップ」と「責任感」が求められる。

人口減少社会にあっては、少子高齢化や産業衰退など課題が山積するため、今後は若年者の移住・定住施策だけでなく、高齢者などに対する就職支援も必要になってくるのではないだろうか。事務組合による施策の拡充だけでなく、協議会の創設によって、津山圏域が今後どのような発展を遂げていくかに注目したい。

(2) 官官連携から学ぶこと

① 都道府県・中核的自治体のリーダーシップ

私たちが訪れたいずれの先進事例においても、広域連携の中核をなす自治体が強力なリーダーシップを発揮して圏域を牽引していた。

例えば、「中海・宍道湖・大山圏域市長会」における松江市、米子市、「津山広域事務組合」における津山市などは、連携して行政の事務を執行する際に生じる、各構成自治体間の意見の不一致がある中で、首長の手腕や職員による丁寧な意見

⁷⁴ () 内の数字は就職決定者数

調整などを経て、合意形成を図り、様々な事業を展開することができている。

また、「鳥取県日野郡ふるさと連携協約」のように各構成自治体がみな同規模である場合は、圏域内の自治体が主となるよりも、都道府県がリーダーシップを発揮することで、広域連携が促進される場合があることが分かった。

これらに加え、広域連携を継続して推進していくためには、首長自身のリーダーシップや首長間の信頼関係が中核的自治体のリーダーシップに影響を与える要素の一部であることは間違いない。

② 責任感

リーダーシップを発揮する背景ともなるものだが、圏域を引っ張る中核的自治体には、それに伴う負担が生じる。先進事例において、それは人口に応じて拠出する負担金であったり、議会・住民に対する説明・PR活動であったり、事務局への職員の派遣、あるいは事務局を設立しない場合であれば担当部局の業務量増大であったりする。さらに、他自治体にも影響を及ぼす施策の立案・実施ともなれば責任も大きく、心理的にも負担感は大きい。

こういった負担があるにも関わらず、中核的自治体がなぜその役割を担おうとするのか。その一番基礎となるものは、圏域発展に対する「責任感」であるように感じた。実際に、先進事例における中核的自治体の職員からは、「大変だが仕方がない」「やるしかない」といった声が聞かれた。

さらには、中核的自治体とともに圏域を構成する周辺自治体においても、大きなまちと一体的な活動をすることによる人口流出の恐れ、財政規模と負担金のバランス、主体性についての価値観など、やはり様々な課題が生じるが、「東三河広域連合」の穂積新城市長が述べていたような、「圏域はライバルではなくパートナー」との認識をもって、広域連携に取り組んでいた。

広域連携を推進するためには、こういった「責任感」や「連携意識」がとても重要であると感じた。

③ 危機意識

今回私たちが視察に訪れた地域は、神奈川県よりも人口減少・少子高齢化の影響が強く感じられ、単独自治体での行政サービスの提供が困難であるという危機

意識を強く持っているように思えた。

大幅に影響が生じた後では、連携しても実施できる事業に限りがある。例えば、圏域人口1万人強の「鳥取県日野郡ふるさと連携協約」においてできることと、圏域人口66万人余の「中海・宍道湖・大山圏域市長会」においてできることは当然違う。どちらが良い・悪いということではなく、単独でフルセットの行政運営を行っている自治体が、余力のある今のうちから、圏域の発展を目指し内外に大きくPRできるような事業に取り組むべきではないだろうか。

④ 圏域発展の認識

先進自治体では、先に述べた責任感のもと、圏域の発展が各自治体の発展につながるという認識が持たれていた。つまり、連携して事業を実施する中で、それぞれの自治体の財政的・人的負担軽減や利益優先に主眼を置くのではなく、多少自らの自治体が多く負担を被ってしまっても、それが圏域の発展につながれば、やがて自らの自治体の発展につながるということである。

こういった認識を育むためには、歴史的・地理的条件により過去から継続して醸成されてきたことに加え、圏域の発展と自らの自治体の発展の結びつけとして、圏域の将来像や目指す方向が明確にされることが必要である。

第6章 官官連携の推進～持続可能な自治体運営に向けた提案～

これまで、人口減少していく社会に順応するための施策や先進事例の取り組みについて記述してきた。この章では、前章までを踏まえ、神奈川県、特に人口減少が進行している三浦半島・県西地域を例に挙げ、自治体規模が業務に与える影響を緩和する制度の活用や、広域で持続可能な連携施策の早期推進に必要な視点を提案する。

1 官官連携における制度

(1) 神奈川県における広域連携制度の実施状況

先進自治体とは人口減少の速度や状況、地域の特性などが異なるが、神奈川県においても、様々な広域連携が既に実施されている。図表6-1では、三浦半島・県西地域において実施されている広域連携を紹介する。

図表 6 - 1 三浦半島・県西地域における広域連携（2014年12月1日現在）⁷⁵

制度	事業名・内容	構成自治体
協議会	横須賀市・三浦市・葉山町 消防通信指令事務協議会	横須賀市、三浦市、葉山町
事務委託 (相互)	埋立処分施設の建設、可燃 ごみ処理施設及び不燃ごみ 処理施設の建設	横須賀市、三浦市
	住民票の写し、印鑑登録証 明書及び戸籍謄抄本の交付	小田原市、南足柄市、大井町、松田町、 箱根町
事務委託	消防事務（小田原市）	南足柄市、中井町、大井町、松田町、 山北町、開成町
	下水道処理事務、消防・救 急事務（湯河原町）	真鶴町
	火葬事務、共有土地管理事 務（真鶴町）	湯河原町
共同設置	障害支援区分認定の審査	南足柄市、中井町、大井町、松田町、 山北町、開成町
		小田原市、箱根町、真鶴町、湯河原町
一部事務 組合	足柄西部清掃組合	山北町、開成町
	足柄東部清掃組合	中井町、大井町、松田町
	足柄上衛生組合	南足柄市、中井町、大井町、松田町、 山北町、開成町
	湯河原町真鶴町衛生組合	湯河原町、真鶴町
	神奈川県町村情報システム 共同事業組合	県内全 14 町村
その他	三浦半島サミット	横須賀市、鎌倉市、逗子市、三浦市、 葉山町

⁷⁵ 『神奈川県ホームページ/広域連携・市町村合併』を参考に作成
<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f6830/>（2015年11月24日閲覧）。

(2) 新たな広域連携制度の提案

神奈川県内では「平成の大合併」による市町村合併が相模原市以外では実施されなかった。そのため、主に県西地域などでは比較的規模が小さい自治体が存続しており、地理的環境や自治体職員の人数、専門知識を有する職員の有無など、各自治体を取り巻く状況はそれぞれ大きく異なっているのが現状である。

そのような状況を踏まえ、図表6-1のとおり、各自治体においては様々な制度を活用した広域連携を行ってきた。もちろん、これらの広域連携制度を活用していくことは、人口減少社会に対応するために必要なことであるし、一部には発展的な連携が見られる。しかし、その多くは業務負担の軽減や業務の効率化といった観点から導入されている。そこで、さらなる効果の拡大を目指し、次の節では、第4章でも紹介した新たな広域連携制度の活用を強く提案したい。

2 新たな広域連携制度の活用

第4章で述べた地方公務員の減少による行政サービスの低下を補うためには、民間の力を活用した官民連携と併せて、自治体同士が手を取り合い、圏域が一体となった行政運営を行っていく官官連携が必要となる。

(1) 事務の代替執行

官官連携の手法として新たに整備された本制度の活用について提案する。

① 制度の優位性

図表6-1で挙げた業務を実施する上での細かな内容は、各自治体の条例や規則によって定められている。事務の委託では、他の自治体に管理・権限を譲渡してしまうため、委託先の条例や規則が適用されることになり、自らの自治体の意思を反映させることができない。しかし、事務の代替執行であれば、自らの自治体の条例や規則などの管理・権限において、他の自治体に事務を行わせることができるため、それが可能となる。

② 制度の活用方法

この制度の活用方法として、主に道路や水道などのインフラ整備が挙げられる。設計などの専門知識を必要とする業務を行うにあたり、小規模自治体では、職員数の減少を理由として専門の技術職が不在の場合がある。そういった小規模自治体が直面する人材不足を都道府県や近隣の専門職を有する自治体が補うことによって、小規模自治体と大規模自治体の規模が業務に与える影響を緩和することができるものとしている。

この制度は事務の内容に制限が無いため、多様な使い道が可能である。例えば、職員の給与事務、固定資産の評価事務のように、どの自治体でも同様の事務を行っている業務に同制度を活用することが考えられる。

あるいは、都道府県若しくは大規模自治体が小規模自治体の事務を担うことで、圏域内若しくは県内での1自治体の1人の職員が受け持つ事務量の平準化が期待できる。また、単発業務での自治体間の繋がりは、その業務期間のみだが、ルーティンワークを同制度で行えば繋がりが継続的で、より強固なものになることも期待できる。

事務の平準化が為されれば、各自治体の財政規模に見合った職員配置が可能となることや、行政サービスの低下を防ぐことが可能となる。また、継続的に自治体間の繋がりが続くことにより、自治体間の垣根が取り崩され、複数の事業においても「連携」を考えるインセンティブとなることが期待される。インフラ整備のみに捉われない広範囲かつ多様な活用が期待できる事務の代替執行制度を提案する。

(2) 「連携協約等」

連携協約等による制度の活用について、2点提案する。

① スケールメリットの発揮

「東三河広域連合」で進められている税の滞納整理事務などの共同処理事務をはじめ、観光、子育て支援、移住支援といった施策は、連携することにより、スケールメリットを存分に発揮することができる。つまり、単独自治体で対応することに比べ、より専門的な行政運営が期待できる。

各自治体は独自色を出すべく様々な施策に取り組んでいるが、近隣自治体間での過剰競争に陥りやすい。自治体間の連携を推進することで、過剰競争による財政負担の抑止といった側面も期待できる。

さらに、行政サービスの受け手側の視点から見ることも欠かせない。観光を一例にとると、現状では自治体ごとにホームページなどにおいて情報発信をしていることが多く、受け手側が広く観光情報を得ようとする、複数の自治体のホームページを閲覧する必要がある。そこで、ポータルサイトを広域連携で設置するなど、いわばワンストップ化を進めることで行政サービスの受け手にとっても効率的な事業を展開することが期待される。

② スケールメリットを活かした官民連携

指定管理者制度やPFIなど、官民連携の手法が多様化する一方で、小規模自治体単独では、担い手となる事業者が確保できないことが多く、直営による事業実施を選択せざるを得ない。そうした場合においても、広域連携により、その全量を大きくすることで、担い手となる事業者が確保できる可能性が高まる。

昨今、図書館の運営を民間事業者に委ね、書籍の販売やコーヒーショップの運営など、付加価値をつけた行政サービスの展開を行っている自治体もあるが、小規模自治体の図書館ではそうした事業形態は望むべくもない。

そこで、広域連携により複数の図書館をまとめて民間事業者と一括契約することで、これまでにないサービスの展開に加え、書籍類の購入、図書システムの共通化、蔵書管理といった業務の効率化や、司書の確保・育成といった課題への対応も期待できる。

また、県西地域では、中小規模の水道事業が各自治体により実施されている一方で、災害時や緊急時のために隣接自治体間で連絡管が接続されている。こうした利点を活用し、人口減少などに伴う水需要の減少に対し、広域化と同時に官民連携を進めることで取水井戸の削減や管理費の低減などの効率化が期待できる。

さらに、高齢者の生活交通手段として、あるいは交通空白地域の解消を図る手段として各地域で導入されているコミュニティバスは、各自治体の区域内で運行されることが多い。広域連携で実施することで、区域を越えてより柔軟に、住民の利用実態に合った路線網を整備することが期待される。

以上のように、各自治体が有する社会インフラ、都市基盤インフラなどに連携協約等を活用することは、ファシリティマネジメントの観点からも有効である。

3 神奈川における連携の視点

最後に、神奈川において新しい広域連携に取り組むための視点や方向性について、具体的な例を交えながら言及する。

(1) 三浦半島・県西地域における広域連携の必要性

神奈川県内の自治体における人口は、図表6 - 2のとおりである。一般的に、単独でフルセットでの行政運営が可能とされる20万人以上⁷⁶の人口が確保できているのは上位9自治体のみであり、図表中網掛けがされている三浦半島・県西地域では横須賀市以外のすべての自治体が20万人未満となっている。しかし、その横須賀市や県西地域で最も人口の多い小田原市においても、社人研の人口推計によれば2040年には横須賀市で約25%減の312,373人、小田原市で約20%減の158,291人まで人口が減少してしまう⁷⁷。それ以外の自治体においては、自らの人口減少に加え、地域の中核をなす自治体の人口減少も影響するため、受けるインパクトは大きい。

⁷⁶ 連携中枢都市（後述）における中心的都市の人口要件。

⁷⁷ 社人研「男女・年齢(5歳)階級別データ『日本の地域別将来推計人口』(平成25年3月推計)

図表 6 - 2 神奈川県内の人口区分別自治体一覧（2015年9月1日現在）⁷⁸

人口	自治体名
50 万人以上	横浜市、川崎市、相模原市
50 万人未満～30 万人以上	横須賀市、藤沢市
30 万人未満～20 万人以上	平塚市、茅ヶ崎市、厚木市、大和市
20 万人未満～10 万人以上	鎌倉市、小田原市、秦野市、伊勢原市、海老名市、座間市
10 万人未満～5 万人以上	逗子市、綾瀬市
5 万人未満～1 万人以上	三浦市、南足柄市、葉山町、寒川町、大磯町、二宮町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、湯河原町、愛川町
1 万人未満	中井町、真鶴町、清川村

一方で、現在国によって進められている「連携中枢都市圏構想」⁷⁹の考え方を三浦半島・県西地域にあてはめてみると⁸⁰、横須賀市と小田原市は、実質的にも制度的にも、中心市とみなすことができる。仮に現状の人口規模で三浦半島地域と県西地域で広域連携を行った場合、三浦半島地域は45万人弱、県西地域は35万人弱と理想的な人口規模となる（図表 6 - 3）。2市がそれぞれの圏域をけん引し、発展・活性化を図ることでこの規模を維持し、スケールメリットを活用した官官連携・官民連携による施策の効果が最大化されることが期待できる。

⁷⁸ 『神奈川県／神奈川県の人口と世帯』を参考に作成

<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f10748/>（2015年11月24日閲覧）

⁷⁹ 従前の「地方中枢拠点都市圏」が平成27年1月に改正されたもの。地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成することを目的とした構想。圏域の中心市に、近隣の市町村を含めた圏域全体の経済をけん引し、圏域の住民全体の暮らしを支えていく役割を求めている。（連携中枢都市圏構想推進要綱より）

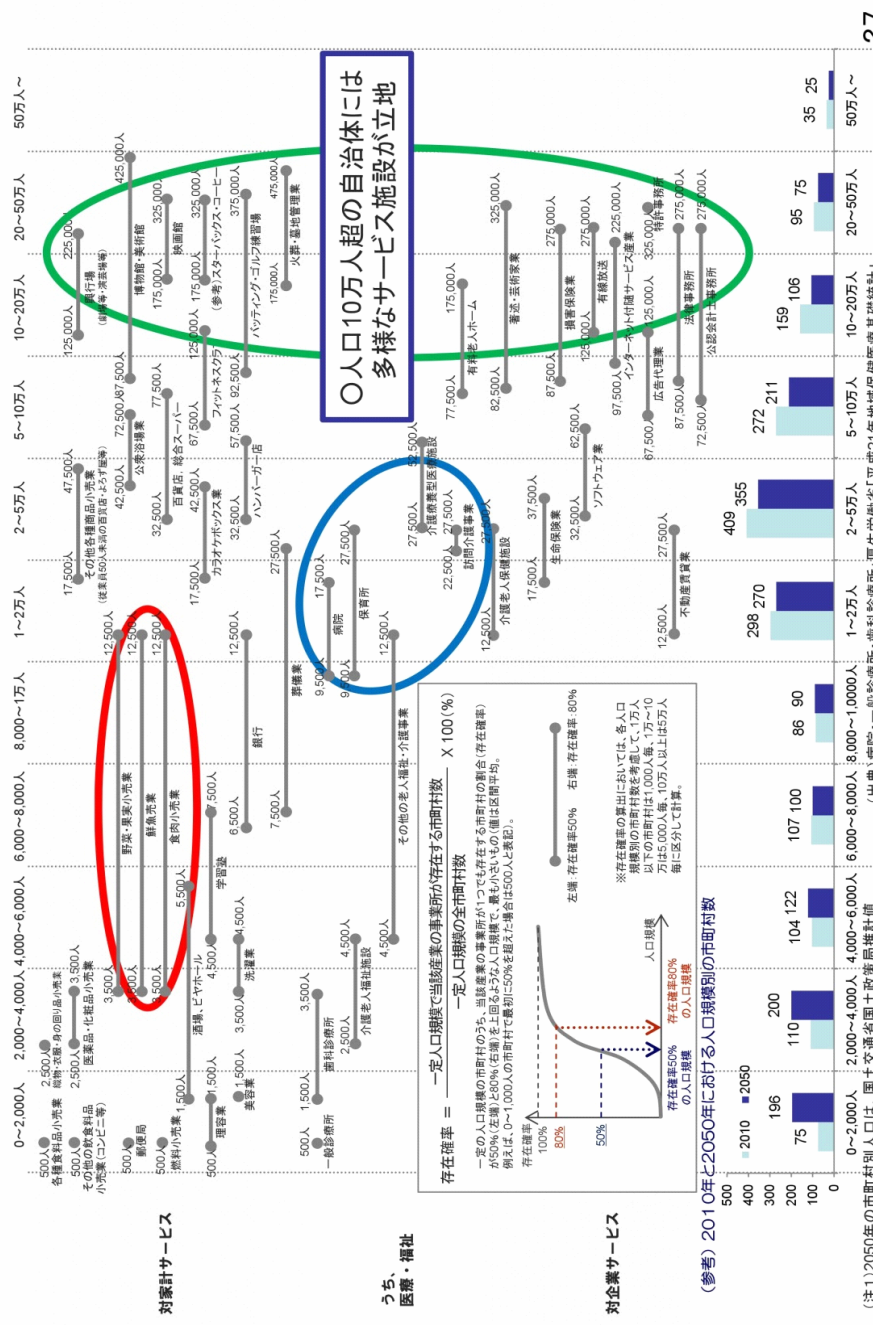
⁸⁰ 神奈川県は三大都市圏に含まれるため、横須賀市・小田原市が連携中枢都市圏構想における連携中枢都市となるためには、常住就業者、通学者数における三大都市圏内の政令指定都市や特別区への就業者、通学者数の割合が0.1未満になることが求められるが、平成22年国勢調査結果で見ると、両市ともこれに該当しない。そのためここでは連携中枢都市圏構想の考え方のみ用いた。今後の人口動態等によっては、該当する可能性もある。

図表 6 - 3 三浦半島・県西地域の人口（2015年9月1日現在）⁸¹

三浦半島地域	人口（人）
合計	449,447
県西地域	人口（人）
合計	348,996

また、一定の人口規模となることで、サービス施設の誘致に繋がることが期待できる。図表 6 - 4 によれば、医療・福祉施設などは2万人程度、その他の様々なサービス施設は10万人を超える人口規模が求められるとされている。スケールメリットを活用することで、サービス施設の誘致にも大きな強みとなることが考えられる。

⁸¹ 『神奈川県／神奈川県の人口と世帯』を参考に作成
<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f10748/>（2015年11月24日閲覧）。



図表6 - 4 人口規模によるサービス施設の立地⁸²

⁸² 国土交通省「国土のグランドデザイン 2050 参考資料」より抜粋

さらに、図表6-5は神奈川県内市町村を、川崎・横浜地域、横須賀・三浦半島地域、県央地域、湘南地域、県西地域の5つの圏域に大別し、神奈川県内市町村の人口移動を圏域内外、隣接都県、県外でまとめたものである。

ここから分かるとおり、圏域外や県外への転入、転出は少なく、圏域内での移動が多い。このことから、すでに住民の経済や生活の活動範囲としての圏域は成立しており、このなかで移住定住施策によって人を奪い合うのではなく、手を携えて圏域を形成し、連携していくことが可能であると考えられる。

図表6-5 神奈川県内市町村 移動者地域分類別⁸³

転 入												
圏域+圏外+隣接+県外	横浜市											
圏域+圏外+隣接	逗子市											
圏域+圏外	葉山町	海老名市	綾瀬市	二宮町								
圏域+隣接+県外	川崎市											
圏域+圏外+県外	平塚市	茅ヶ崎市										
圏域のみ	三浦市	座間市	愛川町	清川村	寒川町	大磯町	南足柄市	大井町	松田町	山北町	開成町	真鶴町
圏外+隣接+県外	横須賀市	鎌倉市	相模原市	藤沢市	箱根町							
圏外+隣接	湯河原町											
圏外+県外	厚木市	秦野市	伊勢原市	小田原市								
圏外のみ	大和市	中井町										

転 出												
圏域+圏外+隣接+県外	横浜市											
圏域+圏外+隣接												
圏域+圏外	逗子市	大和市	伊勢原市									
圏域+隣接+県外	川崎市											
圏域+圏外+県外	厚木市	平塚市										
圏域のみ	三浦市	葉山町	海老名市	座間市	綾瀬市	愛川町	清川村	茅ヶ崎市	寒川町	大磯町	二宮町	南足柄市
	大井町	松田町	山北町	開成町	箱根町	真鶴町	湯河原町					
圏外+隣接+県外	横須賀市	鎌倉市	相模原市	藤沢市								
圏外+隣接												
圏外+県外	秦野市	小田原市	中井町									
圏外のみ												

例えば、横須賀・三浦半島地域においては、その地形的特性上、横須賀市が三浦市の事務を代替することも考えられるのではないかと。また、県西地域においては、小田原市を中核的自治体とした大きな圏域を形成し、連携協約制度を活用することが可能であろう。神奈川県は、一自治体として事務の代替執行を行い、あるいは広域自治体として自治体間の連携の動きをサポートすることで、広域連携を補完することができると考えられる。

⁸³ 国勢調査を元に転入元・転出先の移動割合を算出して、県内33市町村の移動分布を区分。圏域については県内で人口移動が完結していると仮定した場合と実際の移動割合を、それ以外についてはそれぞれ圏域と実際の移動割合を比較し、割合の大小で分布を判定。

(2) 連携にあたっての視点・方向性

これまで、広域連携のメリットや、神奈川県における具体例などを示してきた。

一方で、先に述べた現状として、今後の人口減少社会を見据えた広域連携が進んでいないという事実も存在する。

ここでは、視察において広域連携を実践する先進自治体から学んできたことを踏まえて、次のような視点や方向性を提案する。

① 首長のリーダーシップ

広域連携を行えば、スケールメリットによる財政面での負担軽減が期待できる。

一方で、連携を進めることで、各自治体の独自性や行政サービスの質の低下を招きかねないといった懸念もあることから、首長同士の確かな合意が不可欠である。先進自治体のように、いかに各首長がリーダーシップを取り、連携を組織に降ろしていくかが連携を進めていく鍵となる。

② 求められる広域自治体（県）の役割

自治体の合併や官官連携が進みにくい要因として、各自治体の置かれている状況の差とそれぞれの自治体と同じ立場ということが挙げられる。圏域全体としてまとまるきっかけを作ることが、広域自治体である県に期待される役割である。また、自治体の規模の差によって生ずる財政負担や人的負担の割合といった、連携への足かせの解消についても、県が調整弁としての機能を発揮することが求められる。

③ 大きなまちの責任感と小さなまちの連帯感

圏域の中心となりうる一定規模の自治体においても、今後の行政運営が厳しいことに変わりはないものの、単独で自立的に行政運営を続けていくことは可能かもしれない。

しかし、住民の生活は一つの自治体内だけで完結するわけではない。近隣自治体の行政サービスや経済的・社会的環境が縮小していくことの影響は相互的に作用し、圏域全体が負のスパイラルへと陥りかねない。

そのため、住民の生活圏全体を守るという責任感が中核的自治体に、また、個々

に持続していくためにこそ必要な連帯感が周辺自治体には必要となる。

④ 連携を必要とする共通認識

神奈川県内における人口減少は、先進自治体に比べると比較的緩やかに進んでいる。

しかし、人口減少は確実に進み、いずれの自治体も少なくない影響を受けることは明確である。先の状況を見据え、各自治体職員はもとより、住民に対しても情報提供を広く行い、行政サービスを可能な限り持続させるために必要な、人口減少社会への順応を共通認識として培っていくことが必要となる。

⑤ 圏域の発展性

先進自治体における圏域意識は、歴史的・地理的条件や風土・文化といったものの積み重ねにより醸成され、圏域全体の発展こそが各自治体の発展につながるという共通認識を生み出している。それに対して、神奈川における圏域は、生活圏の広がりにおける結びつきや、人口規模を視野においた区分けの色が強い。

また、官官連携で実施する事業についても、効率性の観点から、相手となる自治体を選定するのみでは、圏域の発展は見込めない。

こういった圏域意識の醸成や発展的な事業実施のためには、圏域における統一的な共通ビジョンを作成する必要がある。将来像や目指すべき方向性を明確にし、一体的な地域づくりに連携して取り組むことが、地域全体の発展に繋がっていくのである。個々の自治体の特色や施策といった点と点を圏域の枠で線へと結び付けていくことで、より大きな相乗効果を期待することができる。

(3) 連携の未来

神奈川県内の多くの自治体では人口減少による影響が、現段階においてはあまり表面化しておらず、連携意識が他県に比べ希薄であることが伺える。このことによって、むしろ見方を変えれば、人口減少による影響が顕在化する前に、将来現実のものとなる影響を具体的に試算し、住民の立場、行政の立場から、それぞれどのような具体的な影響が生じるのかを自覚することが連携を推進するための起点となるのではないか。そうすることで、人口減少による影響を我が事とら

えることができ、影響の顕在化に先行した連携が実現できると考える。

さらに、余力があるうちに連携することで、より多くの施策の実施や効果を生じさせることが可能であり、今後優位な行政運営へと繋がるだろう。また、「弱みを補うのか」、「強みを強化するのか」など目的を明確化することで、連携しない分野への注力、特化へと繋げることができるのではないか。

こうして官官連携を実施していくことが、ひいては民間の活躍の場を広げることへと繋がり、さらなる圏域の発展へと繋げることができると考える。

第7章 地方自治体における人口減少対策を考える

約75年前に「産めよ増やせよ」のスローガンが政府によって閣議決定された時代があった。当時も国による結婚相手の紹介斡旋指導や、結婚費用の貸付、医療費・教育費支給などの家族手当制度に税制優遇策などが検討されていたようである。時代が変わり、スローガンが「地方創生」になっても、検討されている具体策がさほど変わっていないことに驚かされる。

我が国では、これまで一貫して人口が増えることを前提とした政策が行われてきた。しかし、統計的に見ても2008年をピークに確実に人口が減少していく社会に移行したことが明らかとなっている。

安倍内閣が提唱し、推進する「地方創生」あるいは、「まち・ひと・しごと創生」については、人口を増やすことに重きを置いた施策が多い。国の方針として人口維持をするために対策をとる必要があり、その具体策を地方自治体と協力し、行っていかなければならないのは当然と言えよう。

しかし、自治体運営の立場から考えた場合、今後出生率が向上したとしても、その効果が表れてくるのは数十年から100年後の未来のことになる。それまでの間は、地方では確実に「人口減少」に端を発する「少子高齢化」が進み、「生産年齢人口の減少」が起こり、「税収減」と「社会保障費の増大」から、「地方財政の悪化」に至るといって避けられないシナリオが待っている。

仮に、ある自治体が単独でその自治体の地理的・財政的範囲内で執り得る施策を実行し、他の自治体から多くの転入者が見込めたとしても、近隣自治体などの生活圏域を共有する自治体で人口が減少してしまえば、その影響を免れることはできず、やはり人口は減少してしまうことが予想される。そのような施策は持続可能とは言えないのではないか。

2015年10月7日に発足した第3次安倍改造内閣にて、「一億総活躍」という新しいスローガンが発表された。現在の出生率から導きだされた50年後の推計人口8,000万人を上方修正し、1億人を維持しようというものである。つまり、2015年現在の人口から35%減少する人口を20%の減少に緩和しようとする政策である。推計より15%増やすための施策が国にとって最重要課題であることは間違いない。しかし「一億総活躍」が成功したとしても、人口が現在より20%も減少し

た社会を前提とした自治体運営を行っていかねばならないのである。

当研究では、人口が増えている自治体や逆に著しく人口減少が進行し、対策を行っている自治体をつぶさに研究した結果、近視眼的な人口増加策に頼ることよりも、人口減少する社会について議論することをタブー化せず、人口減少に対応可能な社会とは何かを考え、準備していくことが将来にとってもう一つの重要な視点であると考えに至った。また、それは将来的に人口増加策を実行していく上で、力を蓄え、反転攻勢に出るための出発点となり得るのである。

自治体に取り組む人口増加策には、地域の特性や実情、そしてその時代のムーブメントなどの千差万別があり、普遍的な正答はあり得ない。何を取捨選択するかは、政策判断などによるところも多く、自治体や住民に結果責任が生ずるところでもある。しかし、これまでも一貫して必要性が求められている行財政改革や当研究でとりあげた「人口減少順応施策」などは、我々自治体職員が自ら律することによって主体的に取り組むことができる施策である。これからの勇気ある撤退戦を戦い抜いていくには、職員自らが自治体の現状について偽らざる実情をさらけだし、日々の業務や人口減少社会に対し、受け身ではなく、提案力や発信力を高めていくことも必要である。

また、神奈川県内では、他の地域と比べても特に市町村合併が進まなかったため、各自治体がフルセットの行政を今後も維持し続けていけるのだろうかという懸念が当然ある。各自治体は、行政が維持していかなければならない公共サービスとは何か、改めて見つめ直さなければならぬ局面を今後必ず迎えることになるだろう。その時に、財政的な負担と住民の利便性、そしてスケールメリットの観点から、現在より一步踏み込んだ広域連携が必要となってくるに違いない。新たな制度を活用した広域連携は、責任の所在がより確かで、より機敏で柔軟に執行することができ、連携する自治体の枠組みをより強固なものにできる。市町村合併という選択肢も当然残されているが、それを選ばない場合の対案として、当研究は新たな連携を提案した。

私たちの親、そのまた親やさらにその親の世代が、戦後築き上げてきた世界に誇る生活水準、インフラや教育文化などを、今後の人口減少社会の中で維持していくことは容易いことではない。しかし、自治体と住民、自治体と自治体がその垣根を越えて、不断の努力でもって協働すれば、豊かで住みやすい私たちのまち

を作り上げていくことができるであろう。神奈川県内の自治体や住民には、それを可能とするポテンシャルが秘められていることを確信している。

あとがき

6月に第1回を迎え、およそ9か月に及んだ当研究は、毎回活発な議論が行われました。所属自治体では、異なる部署で日々の業務に励むメンバーが一堂に会し、1つのテーマに向けてそれぞれの知識・経験を発揮し、試行錯誤しながら政策提案へ向かう過程は、非常に充実したものでした。

「人口減少対策」というテーマは、今や多くの場で議論され、既に様々な施策が実施されていることは本文で述べたとおりです。それ故に当初は、生みの苦しみから研究の方向性に苦慮することもありましたが、今後の自治体運営について議論を重ねるにつれ、より広域的な視点に立った「連携」の強化が必要不可欠であるとの考えに至りました。

当研究においても、メンバーが相互に役割分担を行い、連携・協力することで、研究の活性化を図ることができたと自負しています。白熱した議論は定時内に収まらず、「延長戦」に突入したこともしばしばでした。

今日の変化が激しい社会経済情勢の下では、市町村が基礎自治体としての役割を果たしていくうえで、広域連携は有効な選択肢となります。各自治体が地域事情を的確に捉え、連携に明確なビジョンを持ち、弾力性・機動性を持って連携の手法を選択していくことが必要です。当報告書が、今後の広域連携施策の一助となれば幸いです。

時代は今、「成長路線」から「成熟路線」へ転換しなければならないところに来ています。各自治体は、現実を直視し、成熟時代にふさわしい道を歩む覚悟をすべきです。持続可能な自治体であり続けるために、私たち研究メンバーも研究の成果を存分に発揮する決意です。

最後に、当研究の充実した活動は、アドバイザーとして御出席いただいた相模女子大学人間社会学部の松下啓一教授、古谷主任をはじめとする神奈川県市町村振興協会の皆様からの御指導、御支援の賜物であると実感しております。

また、先進事例研究では、御多忙のなか視察を快諾いただき、多くの事例などについて御教示いただきました。

御協力いただいた皆様に心よりお礼申し上げます。

市町村研修センター 503 研究室にて



前列左から

坂本研究員、服部研究員、小間研究員、松下教授、御嶽研究員、倉根研究員

後列左から

本田研究員、立川研究員、中研究員、熊岡研究員、飯田研究員、岩田研究員、古谷事務局員

平成27年度 政策形成実践研究 研究員名簿

	氏 名	所 属
研 究 員	小 間 裕 太 (リ ー ダ ー)	秦野市 市民税課
	服 部 宗 晃 (サ ブ リ ー ダ ー)	茅ヶ崎市 雇用労働課
	御 嶽 佑 介 (サ ブ リ ー ダ ー)	湯河原町 徴収対策課
	坂 本 真 由 美	横須賀市 政策推進課
	熊 岡 睦 史	平塚市 青少年課
	中 正 大	厚木市 企画政策課
	倉 根 悠 紀	座間市 市民協働課
	立 川 悟	大井町 企画財政課
	岩 田 浩 貴	松田町 政策推進課 定住少子化担当室
	飯 田 誠	箱根町 都市整備課
研 究 員	本 田 智 典	公益財団法人 神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター (相模原市)
アドバイザー	松 下 啓 一	相模女子大学 人間社会学部 教授
事務局	古 谷 龍 一	公益財団法人 神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター (箱根町)