2020-04-045

「人口減少が加速する高知県下において、効率的な行政運営を行うための緊急提言」
～10年先を見据えて今できること！～

提　言

2020年12月

土佐経済同友会

「人口減少が加速する高知県下において、効率的な行政運営を行うための緊急提言」

～10 年先を見据えて今できること！～

土佐経済同友会
代表幹事　小川 雅弘
代表幹事　佐竹 新市
地方行財政改革委員長　関　浩明

【背景】

「平成の大合併」により、高知県の 53 市町村は 34 市町村に再編され 10 年が経過した。その間、高知県では「産業振興計画」や「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し産業成長と人口減少鈍化を目指す動きはあったが、「平成の大合併」開始直前の平成 17 年と比較すると、県内人口は高知県全体で▲10.8%、町村部では▲23.4%減少している。

有効求人倍率は高止まりしており、民間企業の採用環境は厳しく公務員においても同様であるとみられる。今後の人口減及び財政基盤の状況に鑑みれば、県や市町村の枠を超えた市町村連携を今以上に推進することで、「行政サービスの維持」と「行政手続きコストの削減」の観点から以下 2 点を提言する。

【提言要旨】

≪提言 1≫「ALL 高知（高知県および各市町村）」による市町村連携の更なる拡大・促進

34 市町村のうち 19 町村が人口 10,000 人未満である高知県の現状に鑑みれば、市町村単独で行政サービスの維持・向上に取り組むことは非効率となることも懸念される。そのため、「非デジタル部門」「デジタル部門」の両面において県や市町村の枠を超えた「ALL 高知」での市町村連携を今以上に推進し、「行政サービスの維持」と「行政手続きコストの削減」を目指すべきと考える。

≪提言 2≫高知県内市町村合併の再検討

県や市町村の枠を超えた「ALL 高知」での市町村連携で、一定程度の「行政サービスの維持」と「行政手続きコストの削減」は実現可能と考えるが、兼職等に制約があることから市町村連携には限界があると思われる。そのため、中期的課題として「令和の大合併」の実施要否を検討する必要があると考える。検討にあたっては、「平成の大合併」の内容及び成果を再検証し問題点を整理することが必要である。

高知県は全国に先駆けて人口減少がみられる地域であり、高知県の動きが全国の人口減少自治体の検討の先駆けになることを目指すべきである。合併ありきの議論をする必要はないが、既存の思考にとらわれないゼロベースでの議論を行い、聖域なき行財政改革を進めていくことが求められている。

≪提言の背景≫「平成の大合併」以降の人口減少

「平成の大合併」は、国が定めた合併特例債を中心とした財政支援措置の拡充がなされた中で進捗し、全国で 3,232 あった市町村は 1,730 に減少し、高知県では 53 市町村が 34 に減少した。高知県では、平成 22 年から「産業振興計画」、平成 27 年から「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、産業成長と人口減少鈍化を目指したが、産業振興に一定の成果があったものの、人口減少は止まっていない状況である。

「平成の大合併」開始直前の平成 17 年の国勢調査と比較すると、令和 2 年 1 月 1 日現在の県内人口は、高知県全体で▲10.8%減少しており、特に町村部においては▲23.4%と大幅に減少している。

【表 1】高知県の人口推移

単位：人	平成17年 国勢調査	令和2年 1月1日現在	増減率
高知県全体	780,786	696,293	▲10.8%
うち町村部	159,263	121,948	▲23.4%
うち市部	621,523	574,345	▲7.6%
うち高知市	333,484	328,520	▲1.5%
それ以外の市	288,039	245,825	▲14.7%

（出所：高知県人口統計）

特に中山間部にその動きが顕著で、21 市町村が同時期比▲20%以下と大幅な減少を余儀なくされており、今後も若年層の県外流出の進行もあって同じ傾向が続くものと予想される。

【表 2】高知県内で人口が▲20%以上減少した市町村

	平成17年 国勢調査	令和2年 1月1日現在	増減率		平成17年 国勢調査	令和2年 1月1日現在	増減率
大豊町	5,492	3,254	▲40.8%	越知町	6,952	5,293	▲23.9%
馬路村	1,170	737	▲37.0%	黒潮町	13,437	10,312	▲23.3%
仁淀川町	7,347	4,771	▲35.1%	三原村	1,808	1,399	▲22.6%
東洋町	3,386	2,217	▲34.5%	四万十町	20,527	15,955	▲22.3%
室戸市	17,490	11,974	▲31.5%	津野町	6,862	5,339	▲22.2%
大川村	538	373	▲30.7%	田野町	3,236	2,521	▲22.1%
大月町	6,437	4,467	▲30.6%	いの町	27,068	21,116	▲22.0%
土佐清水市	17,281	12,344	▲28.6%	本山町	4,374	3,416	▲21.9%
檮原町	4,625	3,404	▲26.4%	北川村	1,478	1,163	▲21.3%
中土佐町	8,320	6,136	▲26.3%	宿毛市	24,397	19,472	▲20.2%
安田町	3,297	2,454	▲25.6%	計	75,383	52,131	▲30.8%

（出所：高知県人口統計）

そのため、新型コロナウイルス影響による一時的な変化はみられるものの、有効求人倍率は高止まりしており、民間企業の採用環境は厳しく、公務員においても同様であるとみられる。

公務員採用については、高知県や高知市においては専門職について量的補完に苦慮しつつ一定の新規採用を行っているが、その他の市町村においては新規採用の定数充足に至らないケースも徐々に増えている。今後の人口減を見据えれば、それぞれの自治体が現在の業務を質量共に維持することが困難となることが予見される。

一方で採用難を理由に行政サービスを低下させることは許されず、今後の財政基盤も厳しくなることから、県や市町村の枠を超えた市町村連携を今以上に推進することで、「行政サービスの維持」と「行政手続きコストの削減」の両立を検討すべきと考える。

≪提言 1≫「ALL 高知（高知県および各市町村）」による市町村連携の更なる拡大・促進

各市町村が単独で行政サービスの維持・向上に取り組むというのが地方自治の本来の形であるが、34 市町村のうち 19 町村が人口 10,000 人未満である高知県の現状に鑑みれば、市町村単独で取り組むことは非効率となることも懸念される。そのため、県や市町村の枠を超えた「ALL 高知」での市町村連携を今以上に推進し、「行政サービスの維持」と「行政手続きコストの削減」を目指すべきと考える。
以下、「非デジタル部門」「デジタル部門」のそれぞれについて提言する。

≪その 1≫…非デジタル部門における市町村連携の更なる拡大・推進

現在、高知県総務部市町村振興課は「こうち広域行政推進プロジェクト（広域行政の推進による市町村行政の効率化支援）」を推進し、市町村の枠を超えて様々な効率化を図ろうとしている。今後、更なるそして力強い行財政改革を進めていくためには、県だけでなく市町村も主体的に取り組み、県や市町村の枠を超えた「ALL 高知」での市町村連携を今以上に推進する必要があると考える。

具体的には、既に広域連携で成果をあげている消防・水道・ゴミ・火葬・防災ネットワークなどの事業を検証し、他の区町村を巻き込む連携が出来ないのか、あるいは他の業務での広域連携が出来ないのか、などといった視点に加え、人材交流により専門職の知見の深化などの検討が可能と考えられる。また、市町村ごとに各種申請書類の様式が異なり民間側では負担になっている実態に鑑みれば、市町村を跨いだ視野からの「受益者目線」での改革も重要であることから、民間目線での意見を集約する枠組みも必要である。

その中で、高知県においては他県の動きとの整合性を確保しつつ各市町村の動きをサポートすること、高知市においては県下最大都市としてリーダーシップを発揮することが期待される。

この効率化を加速することが、これから進むと想定される市町村の職員数減少に対して、「行政サービスの維持」と「行政手続きコストの削減」を両立させるために有効と考えられる。

≪その 2≫…デジタル部門における市町村連携の更なる推進

「第 4 期高知県産業振興計画」のテーマ「高知県版 Society5.0 の実現」における柱の 1 つが、「デジタル技術活用による生産性向上の促進、行政サービスのデジタル化の促進」であり、高知県はその実現のために高知県総務部情報政策課の人員拡充を図って、様々な取り組みを進めている。

すでに「高知県行政サービスデジタル化推進会議」を発足させ、RPA 適用業務の選定といった行政手続きのオンライン化（電子申請）について取り組みを始めており、新型コロナウイルス再流行の波に備えリモートワークの推進が急務とされている中、高知県ではわずか 3 か月でテレワークを本格導入するなど、スピード感ある動きも見られる。

一方で、高知市ではマイナンバーカードを使った特別定額給付金のオンライン申請受付を途中で中止するなど、高知県及び市町村のデジタル化の推進は未だ不十分な箇所が散見される。また他県と比べてマルチペイメントネットワーク（MPN）やクレジットサービス電子収納への対応が遅れており、コロナ渦において税金納付のために銀行やコンビニエンスストアに直接出向かなければいかない状況である。さらに、各種申請も書面ベースが多く残っていることから、今後のコロナウイルス再拡大時に向けた非接触型の決済インフラ対応や行政手続きのオンライン化が強く望まれる。

こうしたデジタル化の推進は喫緊の課題であるにもかかわらず、デジタル専門人材は各市町村に十分には配置されておらず、対応に爬行性が出ることが懸念される。そのため高知県及び県下最大都市である高知市のリーダーシップ発揮により、全市町村のデジタル化を「ALL 高知」で推進していくことが強く望まれる。

具体的には、「高知県行政サービスデジタル化推進会議」に高知市のほか県内各市町村も積極的に参加して連携を図り、県のシステムインフラの市町村共有、市町村のシステムインフラの他市町村間共有により、コスト削減に加えサービスの均質化の実現を目指すべきである。また、副次的効果として複数市町村で事業を展開する事業者の業務効率化や、業務効率化によって生まれる余剰人員を他の住民サービスに充てることも期待できる。

例えば、「県を中心として市町村が連携して取り組む業務の明確化」を行いつつ、「各市町村によって様式の異なる給与支払報告書総括表の一元化（法人）」、「デジタルデータ（マイナカード活用）による各種諸手続きの一元化（どこの市町村でも申請が可能、パスポート含む）」などをまず着手すべきと考える。

その中で、高知県においては他県の動きとの整合性を確保しつつ各市町村の動きをサポートすること、高知市においては県下最大都市としてリーダーシップを発揮することが期待される。

この効率化を加速することが、これから進むと想定される市町村の職員数減少に対して、「行政サービスの維持」と「行政手続きコストの削減」を両立させるために有効と考えられる。

≪提言 2≫　高知県内市町村合併の再検討

高知県が「第 4 期高知県産業振興計画」の中で記載した「人口減少の負のスパイラルに陥った高知県経済」とは、「人口が全国に 15 年先行して自然減」、「高齢化がさらに進行」、「特に中山間地域では過疎化が進行」、「少子化が加速」といった 4 つの現象から示される通り、様々な影響が今後に渡って予見され、それを打破すべく、現在の 69.6 万人（令和 2 年 1 月 1 日）が、何もしなければ 39 万人（令和 42 年度）迄減少するのを、55.7 万人で留めるべく、様々な取り組みを行っている。

その取り組みは、「高知県まち・ひと・しごと創生総合戦略」にて基本目標を設定し、県内各市町村もそれぞれの同総合戦略を策定しながら PDCA サイクルにて検証、改善を積極的に行っているが、「平成の大合併」が行われる直前の平成 17 年と比較すると、すべての市町村で人口は減少しており、県内においては東部および西部でその傾向が顕著に見受けられる。人口が 8 掛けになれば、職員数も 8 掛けにすれば維持できるという考えもあるが、一定人数の職員がいなければ、レベルの高い政策の立案力や実行力は低下するのは必至と考える。

【表 3】平成 17 年国勢調査と令和 2 年 1 月 1 日現在人口との比較

西部	平成17年国勢調査	令和2年1月1日現在	増減率
四万十市	37,917	32,970	▲13.0%
須崎市	26,039	20,957	▲19.5%
宿毛市	24,397	19,472	▲20.2%
四万十町	20,527	15,955	▲22.3%
土佐清水市	17,281	12,344	▲28.6%
黒潮町	13,437	10,312	▲23.3%
中土佐町	8,320	6,136	▲26.3%
津野町	6,862	5,339	▲22.2%
大月町	6,437	4,467	▲30.6%
檮原町	4,625	3,404	▲26.4%
三原村	1,808	1,399	▲22.6%
西部　合計	167,650	132,755	▲20.8%
（市町村平均）	15,241	12,069	

中部	平成17年国勢調査	令和2年1月1日現在	増減率
高知市	333,484	328,520	▲1.5%
南国市	50,758	46,959	▲7.5%
香南市	33,541	32,288	▲3.7%
香美市	30,257	26,591	▲12.1%
土佐市	30,011	25,879	▲13.8%
いの町	27,068	21,116	▲22.0%
佐川町	14,447	12,364	▲14.4%
越知町	6,952	5,293	▲23.9%
仁淀川町	7,347	4,771	▲35.1%
日高村	5,895	4,762	▲19.2%
土佐町	4,632	3,736	▲19.3%
本山町	4,374	3,416	▲21.9%
大豊町	5,492	3,254	▲40.8%
大川村	538	373	▲30.7%
中部　合計	554,796	519,322	▲6.4%
（市町村平均）	39,628	37,094	
（除く高知市）	17,024	14,677	

東部	平成17年国勢調査	令和2年1月1日現在	増減率
安芸市	20,348	16,391	▲19.4%
室戸市	17,490	11,974	▲31.5%
芸西村	4,208	3,693	▲12.2%
奈半利町	3,727	3,066	▲17.7%
田野町	3,236	2,521	▲22.1%
安田町	3,297	2,454	▲25.6%
東洋町	3,386	2,217	▲34.5%
北川村	1,478	1,163	▲21.3%
馬路村	1,170	737	▲37.0%
東部　合計	58,340	44,216	▲24.2%
（市町村平均）	6,482	4,913	
県合計	780,786	696,293	▲10.8%

（出所：高知県人口統計）

〈提言１〉で示した通り、県や市町村の枠を超えた「ALL 高知」での市町村連携を今以上に推進することで、一定程度の「行政サービスの維持」と「行政手続きコストの削減」は実現可能と考えるが、連携できない固有の業務が残存することや、兼職等に制約があることに鑑みれば市町村連携には限界があると思われる。

そのため、中期的課題として、高知県においては「令和の大合併」の実施要否を検討する必要があると考える。

総務省においては平成 22 年 3 月 5 日発表「『平成の合併』についての公表」の中で一定の検証を行ったが、「令和の大合併」を検討するにあたっては、住民サービスの維持、少子高齢化への対応、広域的な街づくり、適正な職員配置も含めた行財政の効率化などが実現できているかに加え、周辺部市町村の活力喪失につながっていないかなど、「平成の大合併」の内容及び成果を再検証、合併を行ったことによる長所・短所、あるいは合併を行わなかったことによる長所・短所を確認し、問題点を整理することが必要である。

高知県は全国に先駆けて人口減少がみられる地域であり、本件検討は高知県だけでなく各市町村が「ALL 高知」で議論し、高知県の動きが全国の人口減少自治体の検討の先駆けになることを目指すべきである。もちろん、合併ありきの議論をする必要はないが、既存の思考に捉われないゼロベースでの議論を行い、聖域なき行財政改革を進めていくことが求められている。

この検討を加速することが、これから進むと想定される市町村の職員数減少に対して、「行政サービスの維持」と「行政手続きコストの削減」を両立させるために有効と考えられる。

以上

本件に関する問合せ先

土佐経済同友会　事務局
〒780-0823
高知市菜園場町 1-21　四国総合ビル 3F
(株)四銀地域経済研究所 内
TEL：088-885-6707　　FAX：088-854-8650
メール・アドレス：tosadoyu@orange.ocn.ne.jp
インターネット・ホームページ：
https://www.tosadoyukai.com/