

2021

3

NO.432

春の特別号

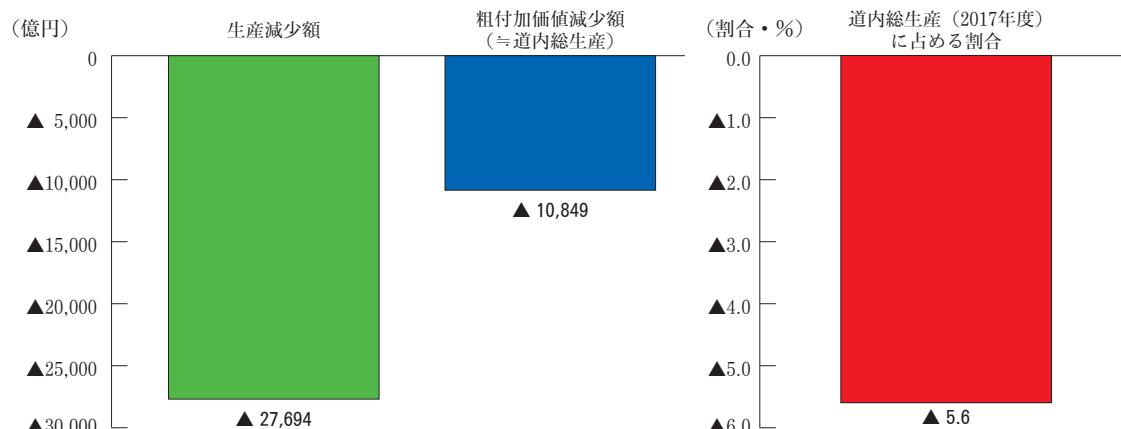
# 調査ニュース

## 今月の注目点

### 2020年における新型コロナウイルスによる道内経済への影響

昨年（2020年）の道内経済は、新型コロナウイルス（以下、新型コロナ）の発生や、新型コロナ感染拡大防止に伴う各種の対策が経済活動の制約となったことで、景気が大幅に悪化しました。道銀地域総合研究所の推計では、昨年1年間における、新型コロナによる道内経済への影響額（損失額）は、道内総生産で1兆849億円に達しました。本紙P 3 – 7では、新型コロナが猛威を振るった昨年1年間を、各種の経済指標とともに振り返り、道内経済への影響額を需要項目別、産業別に取り上げます。また、3つのシナリオ別に2021年における影響額を見通します。

新型コロナウイルスによる2020年道内経済への影響額（損失額）



(注) 生産減少額は、移輸入の影響を除いている。

(出所) 道銀地域総合研究所作成

#### 最近の道内経済動向 ..... 2

##### トピックス I ..... 3

- 2020、2021年における新型コロナウイルスによる道内経済への影響

##### 北海道の未来 シリーズ⑩ 寄 稿 ..... 8

- ポスト・コロナ新時代の地域活性化へ向けて：外国人材、多様性、共生

##### トピックス II ..... 12

- 地方創生の実務～中小規模自治体における民間派遣の経験を通して～

##### 海外の窓 ～道銀 潘陽駐在員事務所だより～ ..... 16

- 加速する中国オンライン

### 北海道の新たな時代へ 70年の思いとともに



# 最近の道内経済動向

- 道内景気は、新型コロナウイルスの影響を主因に依然として厳しい状況にあり、改善のテンポが鈍化している。
- 先行きは、感染状況が落ち着いてくることで、全体として徐々に持ち直しに向かうとみられる。

(注) 基調判断は、2021. 2. 22時点で入手可能な主要経済指標を参考とした(12月～1月実績が中心)。

## ●個人消費は底離れしているものの、改善のテンポは鈍化している

12月の主要6業態別小売店販売額(全店)をみると、百貨店などが前年を下回ったものの、内食需要が増加したスーパーなどが前年を上回った。また、12月の乗用車新車販売台数は3ヶ月連続で前年を上回った。ただ、個人消費全体では、新型コロナウイルス感染再拡大を受けた人流の減少などから、改善のテンポは鈍化しているとみられる。

(注) 主要6業態とは、百貨店、スーパー、コンビニエンスストア、家電大型専門店、ドラッグストア、及びホームセンターを指す。

## ●観光は底入れしているものの、このところ弱い動きがみられる

外国人入国者数(1月)は、2人(前年同月：19.1万人)の実績。一方、12月の来道者数(国内交通機関経由)は、同▲61.3%と11ヶ月連続で前年を下回った。4～5月の緊急事態宣言時をボトムに底入れしているものの、Go To トラベル事業の一時停止や道外での緊急事態宣言(21年1月～)を受けた移動の自粛などから、このところ弱い動きがみられる。

(注) 外国人入国者数とは、道内で入国手続きした外国人数。来道者数とは、国内路線(航空、JR、フェリー)利用による旅客数(国内客と道外で入国手続きした外国人客)を指す。

## ●設備投資は減少している、公共工事は堅調に推移している、住宅建築は底入れしている

日本銀行札幌支店の12月の企業短期経済観測調査(北海道)によると、20年度の設備投資計画(電気・ガスを除く全産業、含むソフトウェア・研究開発、除く土地)は、前年比▲10.3%となった(9月調査比修正率▲2.0%)。前年度で大型投資が一巡したことに加えて、企業業績の悪化や先行き不透明感の強まりが投資マインドを下押ししている。公共工事は、既発注分を含めた出来高ベースでは堅調に推移している。ただ、1月の公共工事請負金額は、前年比▲13.4%(91億45百万円)と2ヶ月ぶりに前年を下回った。発注機関別にみると、防衛局等の発注が増加した国などが増加したものの、道などが減少し、全体を下押しした。新設住宅着工戸数(12月)は、前年比▲4.4%と5ヶ月ぶりに減少した。利用関係別にみると、持家が3ヶ月ぶりに、分譲住宅が2ヶ月ぶりに前年を上回ったものの、貸家が3ヶ月ぶりに前年を下回り、全体を下押しした。

## ●生産は底離れの兆しがみられる

鉱工業生産(12月)は、前月比+2.4%と4ヶ月連続で上昇した。大規模な改修が終了し「鋼半製品」などの生産が本格化した鉄鋼などが上昇し、全体を押し上げた。

## ●輸出は低迷している

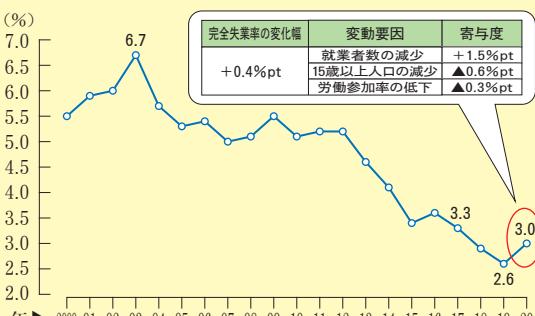
1月の通関輸出額(速報値)は、前年比▲20.3%(151億円)となり、18ヶ月連続で前年を下回った。品目別では、韓国向け「石油製品」や香港向け「一般機械」などの減少が全体を押し下げた。

## ●雇用情勢は弱い動きがみられる

12月の有効求人倍率(パート含む常用)は、前年差▲0.29ポイントの0.99倍となり、12ヶ月連続で前年を下回った。飲食業や観光関連業を中心に悪影響が顕在化している。

### 2020年(平均)における道内完全失業率

2020年(平均)における道内完全失業率は、3.0%と4年ぶりに上昇に転じた(前年差+0.4%ポイント)。失業率の変動要因は下記参照。依然として、道内失業率は低水準を維持しているが、人口減少といった構造的要因や、就業を諦めた者が労働市場から退出といった要因で、表面上緩和されている点には注意を要する。



(注1) 失業率=失業者数/(失業者数+就業者数)  
(注2) 労働参加率とは、15歳以上人口における労働市場への参加割合。  
(注3) 上記の他、交絡要因もあるため、変化幅と各寄与度の合計は一致しない。  
(出所) 総務省「労働力調査」を基に道銀地域総合研究所作成

## 2020、2021年における新型コロナウイルスによる道内経済への影響

道内で新型コロナウイルスの初確認から1年が経ち、コロナ禍は道内経済へ様々な影響をもたらしてきました。本稿では、2020年の道内経済を振り返るとともに、新型コロナウイルスによる20年の影響額や、3つのシナリオ別に21年の影響額を見通します。

### 1. 新型コロナ発生から1年間の振り返り

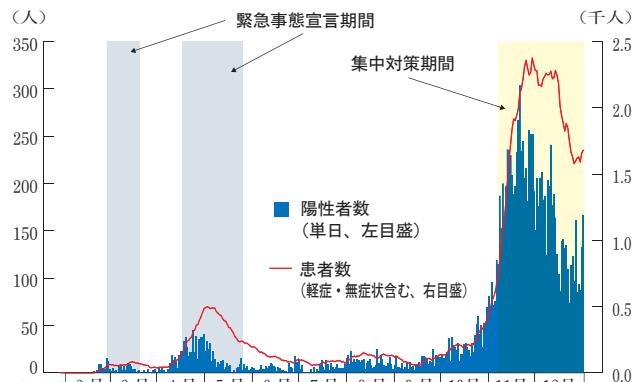
2020年1月28日、道内で新型コロナウイルス（以下、新型コロナ）の陽性者が初めて確認されました。感染のピークが昨年2月下旬だった第1波では北海道独自で、4月下旬だった第2波では全国一斉の緊急事態宣言が発出され、経済活動は大幅に制限されました（図表1）。その後、5月中旬以降に患者数が減少したことで、同宣言は解除されたものの、10月から再び感染が急拡大。この第3波を抑え込むため、道内では集中対策期間の下、不要不急の外出自粛や時短営業など様々な制約が続き、道内経済の下押し圧力となりました。

20年の経済指標をみると、コロナ禍で大きく悪化したものが大半であるものの、一部では堅調なものもあり、経済の二極化がみられます。

まず、悪化した指標では、インバウンドの消失や不要不急の外出自粛、在宅勤務の浸透などを受けて、延べ宿泊者数やJR北海道輸送人員などは、昨年前半に大きく減少し、その後も影響が続いています（図表2）。一方、同じく昨年前半に外食需要の縮小などから大きく低下した和牛枝肉価格をみると、巣ごもり消費需要や外食から内食への流れが追い風となり、コロナ禍前の価格帯へ戻りつつあります。

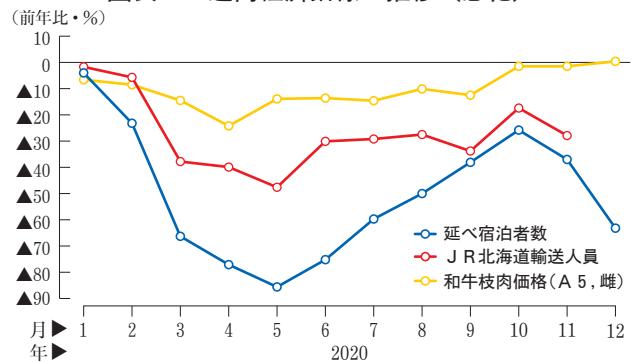
良好な指標では、こうしたコロナ禍によるライフスタイルの変化が恩恵となっています。ホームセンター販売額やバター生産量をみると、在宅時間の増加などが需要の拡大を後押しし、堅調に推移しています（図表3）。また、EC（電子商取引）消費額をみると、外出の自粛に伴う購買行動の

図表1 新型コロナ陽性者数と患者数の推移



（出所）北海道の資料を基に道銀地域総合研究所作成

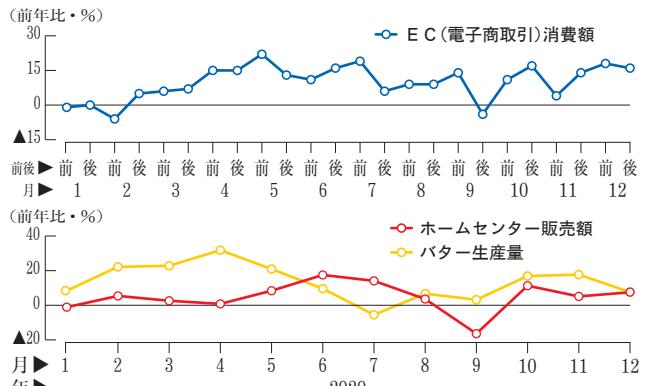
図表2 道内経済指標の推移（悪化）



（注）和牛枝肉価格は、東京市場における価格。

（出所）観光庁、北海道運輸局、（公社）日本食肉市場卸売協会の資料を基に道銀地域総合研究所作成

図表3 道内経済指標の推移（良好）



（出所）経済産業省、一般社団法人Jミルク、JCB／ナウキャストの資料を基に道銀地域総合研究所作成

変化が追い風となっています。

この様に、経済指標は二極化の様相となっていますが、総じてみれば道内経済は大きく悪化したことは間違いありません。そうした中、特筆すべきが企業倒産件数です。昨年の倒産件数は、月によって変動はあるものの、年間では前年比▲17.5%と大きく減少しました（図表4）。また、長引くコロナ禍で先行き不透明感が強まり、事業継続を断念する休廃業・解散企業件数の増加が懸念されましたが、こちらも同+0.3%と微増にとどまっています。この背景には、金融機関による積極的な資金繰り支援に加え、国や自治体による各種支援策が下支えになっていると考えられます。

倒産や休廃業の動向を受けて、雇用情勢の大幅な悪化は避けられています。道内全体の有効求人倍率（常用計、独自季節調整値）をみると、20年12月は0.94倍と、小幅な悪化にとどまりました（図表5）。

職種別にみると、「給仕、接客サービス員」では、年初の2倍台半ばから急落し、7月は0.90倍と、労働需給の緩和が急速に進みました。ただ、その後は、雇用調整助成金など雇用支援策の本格化等が下支えとなり、さらなる底割れは免れていました。一方、「農林漁業の職業」では、ほぼ一貫して約2倍の水準で推移しています。この背景には、産業的に、急激な需要変動による影響が労働需給に及びにくいといった産業特性などがあると考えられます。

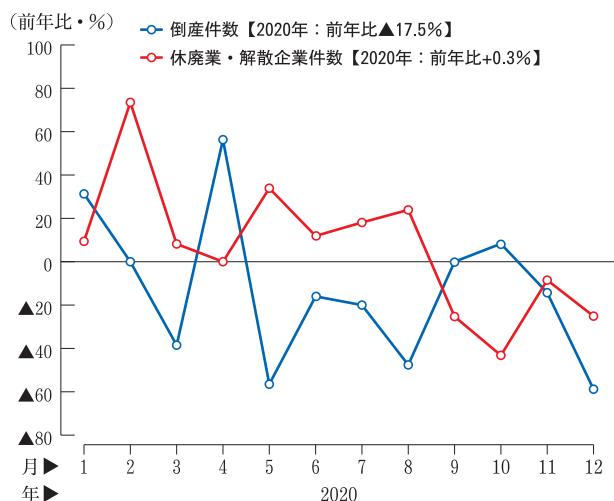
現状、雇用情勢の大幅な悪化は避けられていますが、先行きに関しては注意が必要です。コロナ禍の長期化や、それに伴う先行き不透明感の強まり、各種支援策の動向などによっては、今後、倒産や休廃業件数の増加、企業業績の悪化に伴う雇用調整圧力の強まりなどが懸念されます。

## 2. 2020年における新型コロナの影響額

次に、20年における新型コロナの道内経済への影響額についてみていきます。

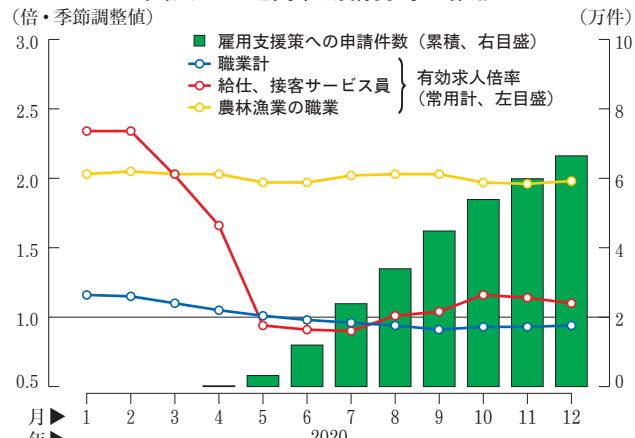
需要項目別にみると、個人消費（影響額：

図表4 道内企業倒産と休廃業件数の推移



（出所）㈱東京商工リサーチ北海道支社の資料を基に道銀地域総合研究所作成

図表5 道内雇用情勢等の推移

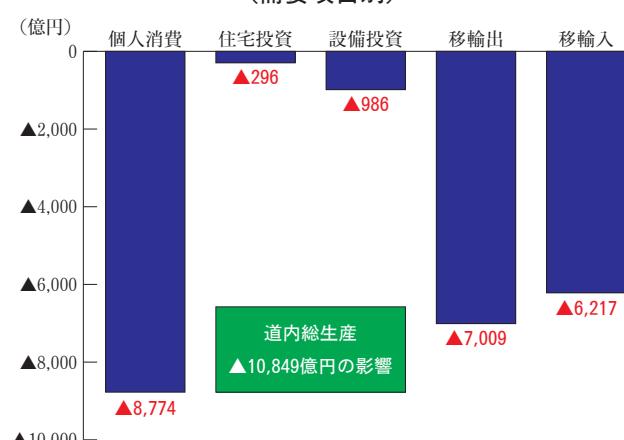


（注1）雇用支援策は、雇用調整助成金と緊急雇用安定助成金などの各月最終取りまとめ日時点の合計件数。

（注2）有効求人倍率の季節調整は、道銀地域総合研究所による。

（出所）北海道労働局の資料を基に道銀地域総合研究所作成

図表6 2020年における新型コロナの影響額  
(需要項目別)



（注）移輸入は道内総生産の控除項目。

（出所）道銀地域総合研究所作成

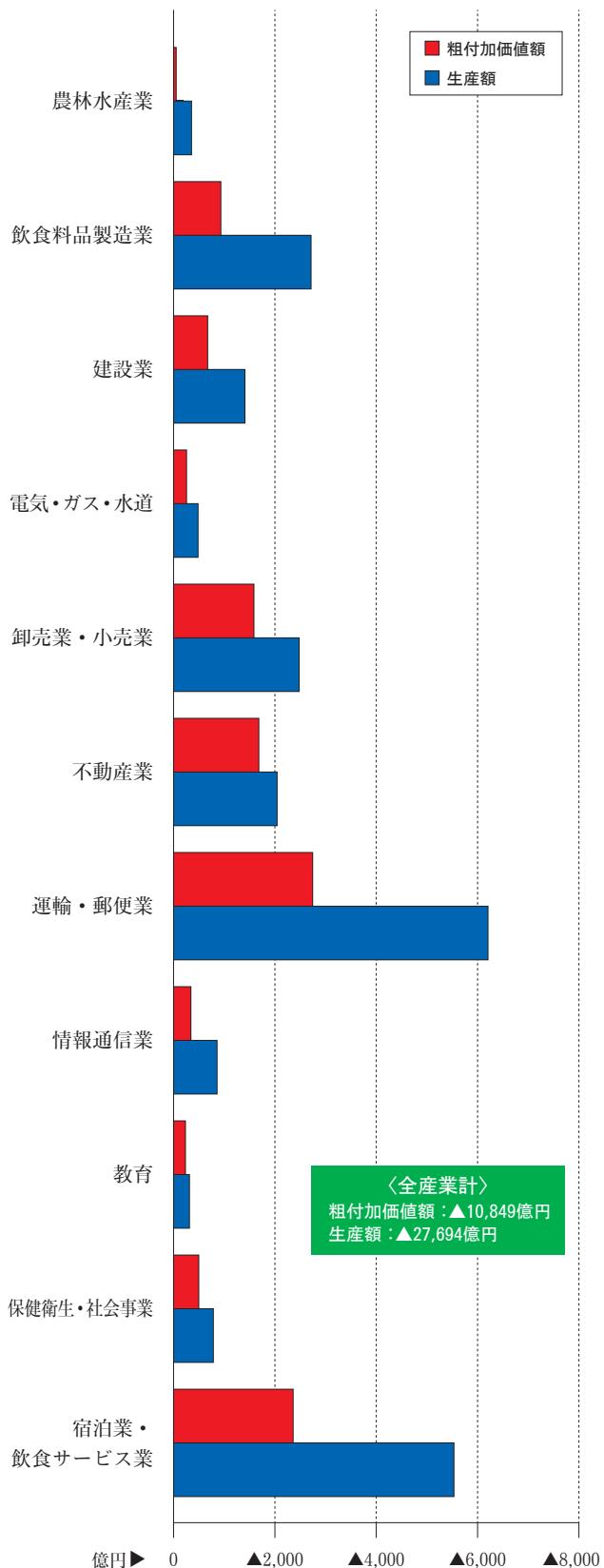
▲8,774億円)では、巣ごもり消費需要などがみられたものの、外出自粛や店舗の休業等の影響から、外食や娯楽などが大きく落ち込みました(図表6)。移輸出(同:▲7,009億円)では、道外需要(海外含む)の大幅な落ち込みに加え、道外(海外含む)からの旅行客の急減が下押し圧力となりました。一方、移輸入(控除項目、同▲6,217億円)では、道内内需の大幅な落ち込みから大きく減少しました。以上から、新型コロナによる影響額は、道内総生産全体で▲10,849億円に上りました。

産業別にみると、第1次産業の農林水産業(①付加価値ベースの影響額:▲53億円、②移輸入の影響を除いた生産ベースの影響額:▲355億円)や、第2次産業の製造業のうち「飲食料品製造業」(①:▲933億円、②▲2,714億円)では、巣ごもり消費や好調なふるさと納税の返礼品の増加などが下支えとなったものの、外食需要の縮小やインバウンド需要の消失などが大きな下押し圧力となりました(図表7)。

第3次産業は、新型コロナによる悪影響を最も受けたとみられます。宿泊業・飲食サービス業(①:▲2,361億円、②:▲5,534億円)では、外出自粛や旅行客の減少、飲食店等の時短営業などが大きな下押し圧力となりました。運輸・郵便業(①:▲2,745億円、②:▲6,206億円)では、旅行客の減少などに加え、在宅勤務の浸透といったビジネススタイルの変化に伴う通勤客の減少も響きました。

また、卸売業・小売業(①:▲1,587億円、②:▲2,479億円)では、店舗の休業や時短営業などが下押し圧力となりました。一方、高齢化などの構造要因からコロナ禍前まで堅調に推移してきた保健衛生・社会事業(①:▲497億円、②:▲786億円)は、新型コロナ患者の受け入れのために入院患者や要手術患者の受け入れを抑制したことにより、院内感染回避の意識が高まり、通院・受診が手控えられたことなどが、悪影響を拡大させました。

図表7 2020年における新型コロナの影響額(産業別)



(注1) 上記産業は全産業の一部である。

(注2) 生産額は、移輸入の影響を除いている。

(出所) 道銀地域総合研究所作成

### 3. シナリオ別の2021年の影響額見通し

新型コロナの影響から、20年の道内経済は大幅な悪化となりましたが、21年については、新型コロナワクチン（以下、ワクチン）の接種が始まったことで、経済活動の各種制約が徐々に緩和されることが期待されます。以下では、安全かつ有効なワクチンが広く行きわたるタイミングや全国的な新型コロナの感染状況、経済活動の各種制約の解除時期などを3つのシナリオに分けた上で、それにおける道内経済への影響を見通します。

メインシナリオは、徐々にワクチン接種が進むことで、三度目の緊急事態宣言の発出を伴う感染の再拡大は回避されるものの、ワクチンには安全性や有効性、確保出来る本数や医療提供体制といった様々な問題が浮上することで、21年内では広く行きわたらないケースです。この場合、21年の道内経済は20年の大幅悪化から持ち直すものの、引き続き経済活動と感染防止対策の両立が求められるため、改善のテンポは力強さに欠けるものになるとみられます。メインシナリオの影響額は、道内総生産で▲9,922億円に上る見通しです（図表8）。

改善シナリオは、7－9月期にはワクチンの接種が広く進み、10－12月期には国内の経済活動はほぼ正常化に向かうケースです。この場合、道内経済は7－9月期以降、改善のテンポが強まることで、年前半の悪影響を幾分緩和するとみられます。改善シナリオの影響額は、同▲8,483億円にとどまる見通しです。

悪化シナリオは、ワクチンの接種がなかなか進まず、7－9月期から感染再拡大の兆しが見られ始め、10－12月期に三度目の緊急事態宣言が発出されるケースです。この場合、感染拡大地域への移動の自粛や不要不急の外出自粛、時短営業の要請、イベント開催に伴う各種制限など、経済活動が大幅に制限されるため、道内経済は持ち直しのテンポが腰折れするとみられます。悪化シナリオの影響額は、同▲11,879億円に達するとみられます。

各シナリオの想定は、あくまでも現時点でのシナリオ区分です。ワクチン接種に限らず、我々一人一人が感染拡大防止に努め、メインシナリオが少しでも改善シナリオ方面へ向かって変化・進展し、一日も早い経済活動の正常化が望まれます。

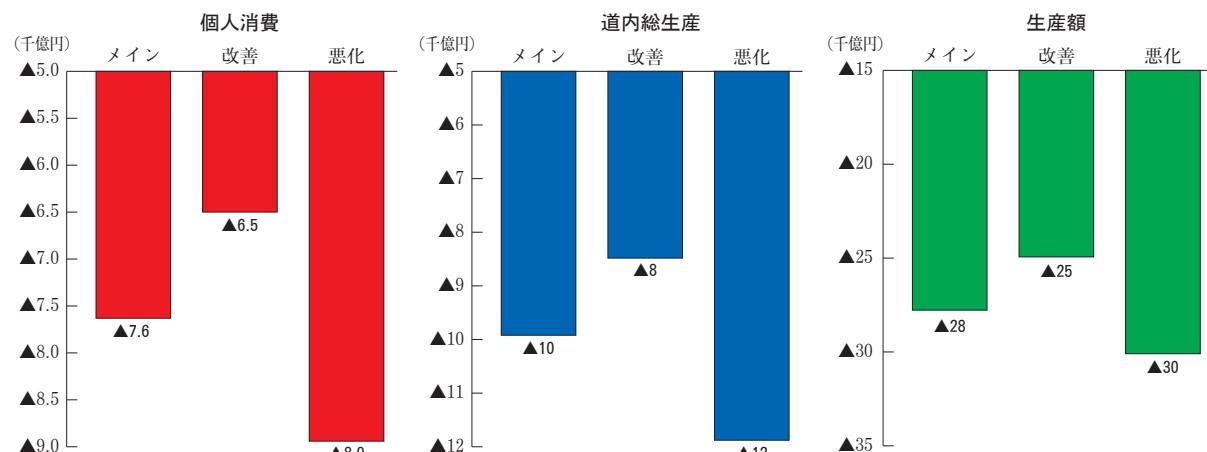
（2021.3.5 加茂 健志郎）

図表8 2021年における新型コロナの影響額見通し（シナリオ別）

〈シナリオ別の前提条件〉

	ワクチン接種	三度目の緊急事態宣言発出	経済活動への制限
メインシナリオ	△ 広く行きわたらず	○ 回避	△ 感染防止対策との両立続く
改善シナリオ	○ 7－9月期に広く進む	○ 回避	○ 10－12月期から、ほぼ正常化 新千歳空港国際定期便、冬ダイヤから徐々に回復
悪化シナリオ	× 進まず	× 10－12月期に発出	× 10－12月期に、大幅に制限される（時短営業の要請など）

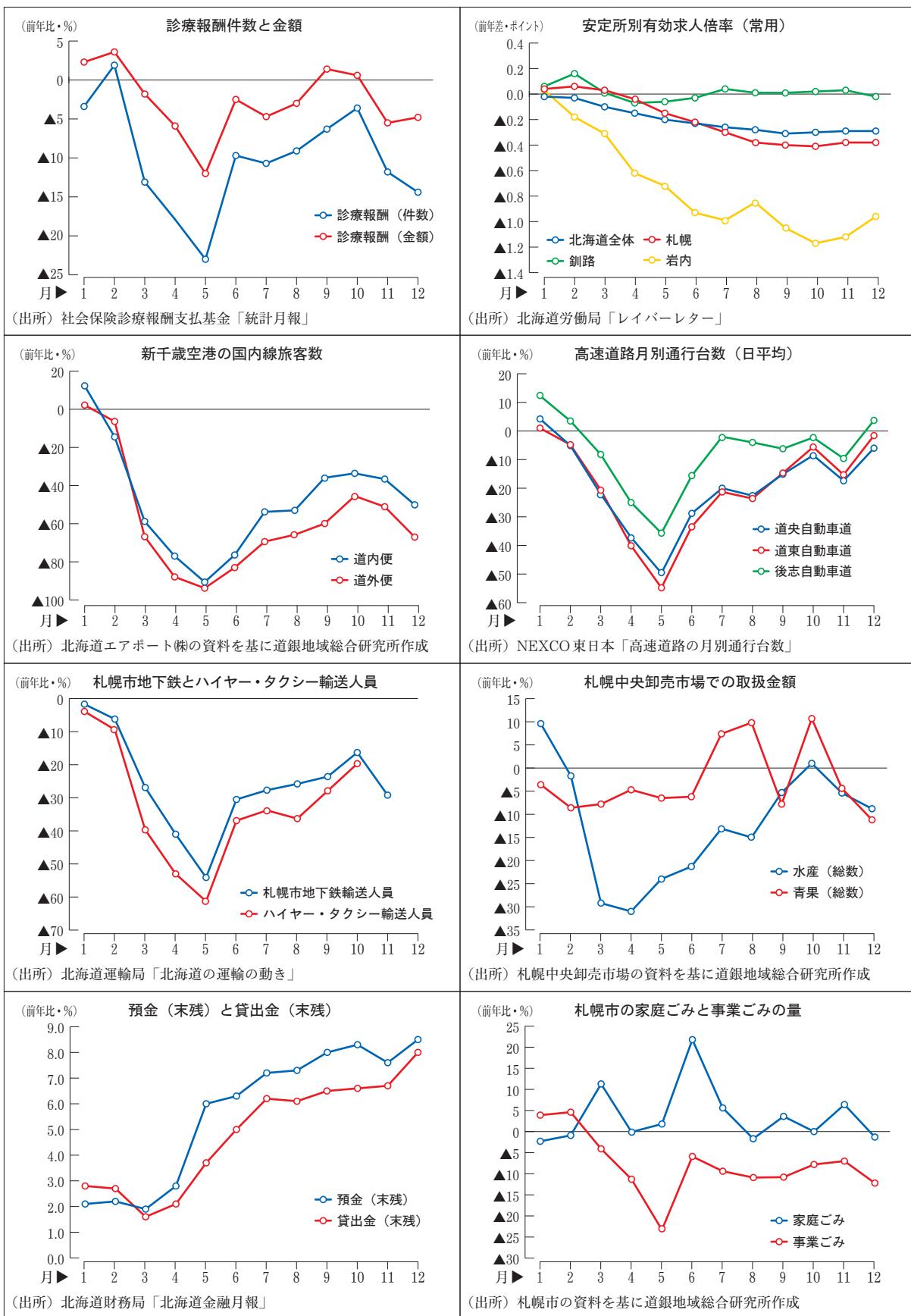
（注） 東京五輪は観客の制限があるものの、いずれのシナリオにおいても開催されると想定。



（注） 生産額は、移輸入の影響を除いている。

（出所） 道銀地域総合研究所作成

(参考) 2020年における道内の各種経済指標



## ポスト・コロナ新時代の地域活性化へ向けて：外国人材、多様性、共生



北海道大学名誉教授  
株道銀地域総合研究所顧問  
**井上 久志**

### 《著者略歴》

英国 Manchester 大学科学技術研究院（博士）。三和銀行（現三菱UFJ銀行）、Bank of America、日興リサーチセンターを経て北海道大学へ。NPO 住んでみたい北海道推進会議理事長。北海道総合開発委員会委員や JICA 地方開発計画コースリーダー等を長年務めた。

【本報告の概略については、拙稿「地方創生に外国人の力を」（日本経済新聞「私見卓見」、2020年11月26日）、ご参照。】

### 1. 北海道成長戦略：二つの提言

2020年初のコロナ禍急襲は、歴史的な危機を齎し、全世界に「大転換」（ポランニー）を迫った。また、ポスト・コロナ時代への対応について、「過去から現在に至る延長線上で、未来社会を描こうとするやり方は必ず失敗する」（ドッカ）という箴言を想起させた。

一年程前、北海道経済の成長戦略について、経済人による提言がなされた（日本経済新聞、2020年1月28日）。提言の一つが異質で新鮮であった。「外国人の定住を促せ」という提言である。インバウンド・ブームの最大の受益者、観光業界トップによる。「過去からの延長線上」で捉えていない、長期的視点からの提言だ。

数ヶ月後、JICA（国際協力機構）が報告書を発表。JICAは日本企業の「海外進出」を側面支援してきた存在。そのJICAの報告だ。使命の「大転換」だと驚嘆した。「外国籍住民が『地域活性化や経済の担い手』として位置づけられていない」との現状分析を受けて外国人材に「選ばれる北海道に」との提言だ。

### 2. 人口減少対策の現状と評価

経済成長の決定要因の一つは、労働力（人口）だ。日本は既に人口オーナス（減少）の局面にある。人口減少下の北海道も、それへの対応として、道外からの人口移動、即ち移住受入れに積極的だ。北海道総合計画では「人口政策」の進捗状況を測る指標として「ちょっと暮らし」を掲げる。「ちょっと暮らし」は、自治体が希望者に移住の体験機会を提供するもの。道庁公表統計からは以下が看取できる。

最新の2019年度実績と、例えば5年前の2014年度との「二時点」を比較吟味（図表1）。利用件数、利用者数、滞在日数はこの間、2.2倍、1.8倍、1.4倍の伸び。知ることは、一件当たりの利用者数の「少人数化」、件数当たり及び利用者当たりの滞在日数の「短期化」だ。

利用者数の自治体ランキングを検証。両時期の筆頭は共に、釧路市。増加率は、凡そ7.5倍、実数で295人から2,219人へ。同期間、全道增加数2,140人、その90%が同市「単独」によるもの。因みに、住民基本台帳では、同市人口はこの間9,800人の「減少」。「ちょっと暮らし」がなければ、大幅減少の可能性も。

図表1. 北海道体験移住「ちょっと暮らし」実績

	2019年度	2014年度	増減	人口増減	
	(a)人	(b)人	(a)-(b)人	住基台帳(人)	増減率(%)
利用件数(件)	2,713	1,229	1,484		
利用者数(人)	4,666	2,526	2,140		
滞在日数(日)	95,092	66,592	28,500		
釧路市	2,219	295	1,924	△9,835	△5.5
上士幌町	161	94	67	73	1.5
新ひだか町	91	64	27	△1,961	△8.1
東川町	90	n.a	n.a	△15,823	6.4
浦河町	82	98	△16	△1,047	△7.9
紋別市	78	73	5	△1,773	△7.6
栗山町	69	98	△29	△984	△7.8
深川市	57	n.a	n.a	△1,803	△8.1
清里町	56	n.a	n.a	△371	△8.5
黒松内町	54	n.a	n.a	△309	△10.0
ニセコ町	n.a	117	n.a	601	12.5
登別市	n.a	96	n.a	△2,854	△5.7
厚沢部町	n.a	77	n.a	△458	△10.8
中標津町	n.a	75	n.a	△754	△3.1
10位計(人)	2,957	1,087	1,870		
10位シェア(%)	63.4	43.0	20.3		

（注） 市町村別内訳は「利用者数」による。

（出所） 北海道庁 HP掲載資料などを基に編集・加工し作成

移住推進は、国を挙げての地方創生事業の柱だ。故に大規模な財政出動が交付金などの形で、長年自治体に投入されてきた。いま、自治体単位でも、綿密な政策評価、PDCA過程の再確認、費用・便益分析による検証などの「見える化」は必須、義務ですらある。

北海道の人口は、「官民連携」で移住促進を開始した10年前の時点で550万人、最新の統計で520万人、そして、25年後には400万人との政府機関推計（厚労省）。

人口減少対策として次のような議論がある。  
①（合計特殊）出生率上昇を促す。だが全国の1.36に対し、北海道は1.24。人口維持には2.1が必要。人口の自然増は期待薄。  
②現住民の「転出（out）を抑制」する。若者・女性の転出を抑止する。  
③人口「転入（in）の促進」つまり「移住政策」の出動。以下、③を点検。

住民基本台帳を参照（図表2）すると2020年の北海道からの転出超過は1,300人。前年の5,600人から大幅な縮小を示した。但し、外国人を除けば1,900人の転出超過。コロナ禍の下、地方分散が本格化したとのメディアの論調もある。しかし、東京一極集中の緩和が北海道の人口動態に及ぼした「好」影響は希薄だ。転出超過の大幅改善は、移住を含む道外からの転入増加というより、専ら道内からの転出減少に起因（5,000人）する。

他方、2020年の札幌市の人口は、社会動態の観点で見れば、同年10,500人の転入超。道全体で1,300人が道外転出超、よって道内他自治体からの転出超が11,800人。さらに本道から道外への人口移動は、男性が700人の「転入」超、女性は2,000人の「転出」超だ。また、道内179自治体のうち155が転出超だ。

25年後の2045年、先述のように道内人口は400万人と推測されている。札幌市（現194万人）の180万人に対し、札幌市以外は220万人に。つまり、今後の道内人口減少、その9割弱が札幌市以外の市町村によるとされる。

自治体間での移住者争奪戦は温度差があるものの概して熾烈だ。最終結果は、極一部のWinnerと多くのLoserだ。「道外から」の人

口吸収が政策目的である、という声も聴く。だが、全国の人口も、現在の12,500万人から25年後は、10,000万人近くまで減少と政府機関は推計。全国自治体にとって、「縮みゆくパイ」を巡る「マイナス・サム・ゲーム」だ。

そうであるとすると、多くの自治体に求められる「長期的」政策の方向は、先ずもっては、地域の再構築だ。例えばスマート・シティとかコンパクト・シティ構想実現による現住民の「転出」抑制ではないか。その他の選択肢は？そもそも、「移住促進」施策の究極目的は「地域活性化」、「地方創生」であった。その重要な規定要素が「人口」だ。ここで原点回帰し、思考を再構築する必要がある。

図表2. 人口移動：北海道・札幌市・その他  
(単位：人)

	転入	転出	転入－転出	内訳：男性	
				内訳：女性	
北海道	2020年①	51,845	53,161	△1,316	716 △2,032
	うち日本人	48,494	50,418	△1,924	281 △2,205
	うち外国人	3,351	2,743	608	435 173
	2019年②	52,570	58,138	△5,568	△1,940 △3,628
	うち日本人	47,737	55,467	△7,730	△2,912 △4,818
	うち外国人	4,833	2,671	2,162	972 1,190
札幌市	①－②＝③	△725	△4,977	4,252	2,656 1,596
	うち日本人	757	△5,049	5,806	3,193 2,613
	うち外国人	△1,482	72	△1,554	△537 △1,017
	2020年④	61,547	51,054	10,493	5,222 5,271
	2019年⑤	63,894	54,082	9,812	4,314 5,498
	④－⑤＝⑥	△2,347	△3,028	681	908 △227
その他	①－④	△9,702	2,107	△11,809	△4,506 △7,303
	②－⑤	△11,324	4,056	△15,380	△6,254 △9,126
	③－⑥	1,622	△1,949	3,571	1,748 1,823

（出所）総務省統計を基に編集・加工し作成

### 3. 地方活性化と外国人材への依存

そこで、道標となるのが、冒頭で言及した二つの提言である。「地方活性化には外国人しかない、定住を」という、経済界首脳の提言。そして、「外国籍住民を『地域活性化や経済の担い手』として位置づける」必要性を説く、JICA報告書の提言。第三の選択肢である。

先ずは現状。北海道の外国人人口は近年速いテンポで増加し、2020年末で3.8万人。全国は293.3万人（法務省）。対全人口比率は、全国の2.31%に対し、北海道は0.73%。自治体別では、占冠村、留寿都村、赤井川村、猿払村、ニセコ町、俱知安町が多い（図表3）。観光や第一次産業が柱の自治体だ。2020年は、インバウンド客の激減に伴い、観光関連人材が大幅減少。

地域によっては、特定の出身国との結びつきが見取られる。俱知安町にはオーストラリア、浦河町にはインド、占冠村には台湾、東川町にはベトナムからの人材、等々と。

図表3. 主要自治体における外国人人口と同総人口比率

	2020年(人；%)	2019年(人；%)	差分
北海道	38,118	0.73	41,714
占冠村	223	16.96	516
赤井川村	107	9.10	179
留寿都村	137	7.17	301
猿払村	162	5.95	156
ニセコ町	296	5.93	636
俱知安町	823	5.44	2,498
			14.79
			△9.35

(出所) 北海道庁資料を基に編集・加工し作成

2020年10月の「外国人雇用状況」(厚労省)では、外国人雇用数は全国で172万人。対して、北海道は2.5万人(図表4)。全国シェア1.5%だが、中標津町や根室市の「人口」にはほぼ匹敵。「在留資格」別構成比について、全国と比較検証。北海道での経済活動の担い手の在留資格は「技能実習」が5割超(全国2割超)。その道内での技能実習の産業別割合は、製造業(約5割)で高く、専ら食品加工業。農業も約2割を吸収。外国人の内、建設で4人に3人、農業で5人に2人はベトナム籍だ。

留学生の多くがアルバイト就業する「資格外活動」は、北海道では外国人就業者の1割(全国2割)。2人に1人は中国出身者。部門別では卸売・小売、宿泊・飲食が主だ。

以上を鳥瞰すると、外国人材が北海道の競争優位、成長期待、生活基盤などの産業を支えるために、既に「必要・不可欠」な存在となっている事実が知れる。

図表4. 都道府県別・在留資格別外国人労働者数

		全国	技能実習	資格外活動	北海道	技能実習	資格外活動
全産業計	労働者数(人)	1,724,328	402,356	370,346	25,363	13,400	2,812
	構成比	100.0%	23.3%	21.5%	100.0%	52.8%	11.1%
うち農業、林業	労働者数(人)	38,208	n.a.	n.a.	3,460	2,597	32
	構成比	2.2%	n.a.	n.a.	13.6%	19.4%	1.1%
うち建設業	労働者数(人)	110,898	76,567	730	2,656	2,215	10
	構成比	6.4%	19.0%	0.2%	10.5%	16.5%	0.4%
うち製造業	労働者数(人)	482,002	218,069	29,617	7,182	6,194	96
	構成比	28.0%	54.2%	8.0%	28.3%	46.2%	3.4%
うち卸売、小売業	労働者数(人)	232,014	31,257	79,734	2,593	716	763
	構成比	13.5%	7.8%	21.5%	10.2%	5.3%	27.1%
うち宿泊、飲食業	労働者数(人)	202,913	3,646	118,332	2,041	53	490
	構成比	11.8%	0.9%	32.0%	8.0%	0.4%	17.4%

(出所) 厚生労働省「外国人雇用状況(2020.10)」等を基に編集・加工し作成

#### 4. 労働力補完の限界と「共生」への壁

政府は、在留資格に「特定技能」資格を追加した(2019年4月)。「労働力不足分」を外国人材の受入れによって補完しようという目論見である。2023年度迄で、例えば介護人材で6万人(国内30万人不足見込の補完)、外食で5.3万人、建設4万人、との想定。

道内介護人材についていえば、現状ではその有効求人倍率は3倍超。施設はあってもエッセンシャル・ワーカーが確保できていない。道内介護職員数は2017年度92,000人。当面の目標として、25,000人を新たに確保する必要がある。これは高齢者とその家族の、「我々の」、日常生活の負担(軽減)の問題である。

最近まで最大の送り手であった「中国」。今後の同国の所得水準上昇などにより、安価な労働の供給力は減退する懸念が強い。北海道労働局統計では、2019年に中国は、ベトナムとトップ交代。2020年の外国人労働者数全体に占める割合は、それぞれ26.1%と37.3%となった(中国は前年比700人の減)。

また、上記の新設「特定技能」資格では、初年度(2019)目標値の4.7万人に対し、実績は1割未満の充足率。コロナ禍の影響もある。外国人材に対する我が国の「需要」が、将来に亘って充足されるかは楽観できない。

外国人は、当然ながら、政治経済の制度や、言語・文化、生活習慣、価値観などのあらゆる面において、我々とは異なる独自性を持つ、「命の」存在だ。「単なる労働力ではなく、人間としての愛情が必要」(緒方貞子)。現実には、適応過程で常に多様なストレスを抱える。

「札幌市外国市民アンケート」(2020年7月)によれば、先ず「住居に関する壁」に直面。賃貸時に保証人が要求される。携帯電話にしろ、銀行口座にしろ、短期限定の在留資格では対応は容易でない。次に、「医療の壁」。病院を探す、救急車を呼ぶ、症状の説明などなどの不安。こうした点は、自分が当事者であるとイメージすれば分り易い。さらに、「行政諸手続きの壁」がある。窓口で言葉が通じない、専門用語が分らないなど不安の連続である。

外国人のストレスは、カウンターパートとしての地元住民のストレスでもある。2020年6月のNHKの調査。「労働の担い手」としての外国人受入れが、賛成7割。対して地元地域での「共生の対象」となると、賛成が6割弱に減少。言葉や文化の違い、治安の悪化を心配する声も少なくない。ゴミの出し方、地域活動への参加など課題は多岐に及ぶ。

結局、解決策は地域社会に暮らす当事者双方が「異文化」、「多文化」を相互に認め合い、「共生社会」を構築していくかがかかる。

## 5. 「移民」・「労働者」の不都合な真実

外国人材について、これまで忌避してきた言葉、表現について言及する。一つは「<sup>きひ</sup>移民」とか「<sup>あたか</sup>移民政策」ということ、あと一つは「外国人『労働者』」ということ。

端的には、わが国には「移民政策」は公式には存在しない。「移民」という言葉は政治の場では恰も忌嫌う言葉のよう。とはいって、北海道の開拓は「移民」「移住者」と表現される先人に担われた面が少なくない。またそう遠くない昔、先人は北米・中南米に向けて「移民」として太平洋を渡ったのではないか。国連定義では、周りの外国人は殆ど、「移住者」だ。

政府は先述のように「『特定』技能」資格を追加。「技能実習」に比べ、延長申請すれば長期滞在、家族帯同などが可能。北海道の主要産業を担う外国人材の多くは、より制約が多い「技能『実習生』」だ。研修目的で訪日し、故に「帰国が前提」である。基本的に業種・職種の転職も認められない。コンビニ等で就業する外国人若者の多くは、「資格外」活動に従事、在留資格上「留学生」だ。

制度的、法律的など諸側面で、「あるべき形」を巡っての議論は膠着したまま。「本音」と「建て前」が軋んでいた。「負担」と「公平」の議論が重なると更に複雑に。健康保険、年金支給、国立大学学費など解決すべき難題が多い。

## 6. 外国人材に「選ばれる」ために

最後に。直面する課題は、政治や行政が解決するべき、というだけでは済まない。解決へ時間を費消し過ぎる。現実には、必要条件であっても十分条件ではない。こうした課題の意思決定は、トップダウンではなく住民参加型の、ボトムアップが望ましい。「公助」に加え、「共助」(上杉鷹山)が求められる。

例えば、外国人材・家族への日本語教育は誰が担う？ボランティアで貢献している団体や個人も周りで少なくはない。「草の根」活動が肝要である。外国人材に益々「依存せざるを得ない」北海道の経済・社会の宿命を斟酌すれば、「不可避な」選択肢ではないか。「ダメダメ、ムリムリ」ではなく、「兎に角、やってみよう」の姿勢が必要なのではないか。

国際金融会社、香港上海銀行(HSBC)による「働きたい国ランキング」によると、リストアップ国33か国で、我が国は32番目の位置。先述した様々なバリアー(壁)が原因であるかもしれない。「外からの評価」は自己評価とズレがある。最早、「選ばれるはずだ」ではない。「選ばれるために、どうするか」だ。

ここでJICAの提言を再確認。「多様性」(ダイバーシティ)とは、それぞれに違うことを相互に認め合うこと、「多」文化を認め合う、「他」文化に敬意を払い合う、ということだ。「共生」とは「寄生」ではなく、互いに補いながらシナジー(相乗)効果を発揮することだ。

以前流行ったグローバル・デザインで構築された社会は、誰をも区別・排除しない社会。今、ムーブメントのSDGs(持続可能な開発目標)。理解しただけではなく、実践し、実現化が重要。「Winner-take-all」(勝者が全てを手に入れる)政策から、「Win-Win」(みんなが勝者に)のそれに政策重点を移すべきではないか。

ポスト・コロナの新時代は、「過去から現在の、延長線上にはない」。故に発想や行動様式の「大転換」が必要ではないか。人口政策、グローバルな視点から「第三の道」の選択も。

## トピックスⅡ

### 地方創生の実務～中小規模自治体における民間派遣の経験を通して～



北海道銀行  
地域創生部主任  
**安田 久美**  
(芽室町より出向中)

#### 1. はじめに

2019年12月に第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定され、2020年12月には新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえて総合戦略が改訂されており、地方創生は新たな局面を迎えてます。

北海道銀行における地方創生事業の所管部署である地域創生部では自治体との連携強化のため、道内自治体との相互人材派遣や研修派遣受入を行っており、人材交流によって行政と民間企業双方の視点から地方創生の取り組みを推進できる体制づくりを目指しています。

私自身も十勝・芽室町からの派遣であることから、本稿では、まず、芽室町の民間派遣の経緯に触れたうえで、北海道銀行の地方創生の取り組みについて、事例を交えつつ行政・民間の両視点からご紹介します。最後にまとめとして、中小規模自治体における民間派遣の意義について述べたいと思います。

地図 芽室町の所在地



(出所) 芽室町

#### 2. 芽室町からの民間派遣

派遣元である芽室町は、十勝平野の中央部に位置する人口18,484人（2015年国勢調査）の町です。日高山脈のすそ野に広がる肥沃な大地を生かした農業が基幹産業であり、小麦・てん菜・ばれいしょ・豆類・スイートコーンなどの畑作では道内有数の生産量を誇っています。

芽室町は2019年から第5期総合計画期間が開始し、2020年には開基120年を迎えると共に、道内初のECI方式<sup>(注1)</sup>による新庁舎が完成する（写真1）など、町政の転換点を迎えました。この転機にあたり、町は職員に町行政以外の経験を積ませ、その経験を町の発展に還元するべく、2019～2020年にかけて5名の職員を外部派遣に送り出しました。

一般行政部門の職員数約160名の自治体にとって、5名の職員派遣にかかる人的負担は決して小さなものではありません。しかし、複雑化する業務や住民ニーズに対応し、個性豊かなまちづくりをするうえでは、多様な経験を積んだ職員が必要です。こうした判断のもと、友好都市との人材交流、北海道庁や一般社団法人地域活性化センターへの職員派遣、そして芽室町初の民間派遣として、株北海道銀行への派遣が行われました。

(注1) ECI方式：Early Contractor Involvement方式。設計段階から施工者が参画することで施工者の技術力とノウハウを設計内容に反映させ、建設コスト縮減・工期短縮を図る手法。

写真1 芽室町新庁舎



(出所) 芽室町

### 3. 地方創生の実務～課題の顕在化と解決策～

#### (1) 自治体ヒアリングによる地方創生の課題顕在化

派遣先の北海道銀行地域創生部では、自治体との連携による地方創生事業を展開していますが、その内容は画一的なものではなく、各地域の課題や実情によって変化します。そのため、まずは自治体を訪問し、それぞれの課題をヒアリングすることが連携の第一歩となります。そのヒアリングのためのツールとして、2020年11月に北海道銀行の『地方創生サポートメニュー（概要版）』を作成しました（図表1）。

これまで北海道銀行が自治体に対して提案する地方創生関連のメニューを示した冊子状の資料を活用していました。自治体としての課題が明確であり、提案すべき内容が定まっている場合はこの冊子資料で具体的な提案を行うことができますが、ヒアリングを受ける自治体職員の視点で考えたとき、次のような問題点が見えてきました。

- ①自治体側は、明確化されていない潜在的な課題・漠然とした課題も多く抱えている。
- ②課題が多岐にわたるため、具体分野を示されなければ踏み込んだヒアリングになりにくい。
- ③事例を先に示されると、事例に該当しない課題が話題になりにくい。

図表1 地方創生サポートメニュー（概要版）



（出所）北海道銀行

そのため、漠然とした課題や潜在的な課題も含めて、自治体課題全般についてヒアリングするためのツールとして作成したのが『地方創生サポートメニュー（概要版）』です。この資料では、円の内側に考えられる課題を分類化していることで、自治体の現状や課題を項目ごとにヒアリングすることができます。そしてその課題に対応するご提案をしていくことで、双方にとって情報交換がしやすくなっています。また、分類に基づくヒアリングを行うことにより、当事者が課題と感じていなかった部分の問題点が表面化する場合もあります。さらに、1枚の資料となっているため、対面のみならず、オンラインによるヒアリングにおいても共有が容易であるという利点も生まれました。次に地方創生の取り組みについて、直近の事例をいくつかご紹介します。

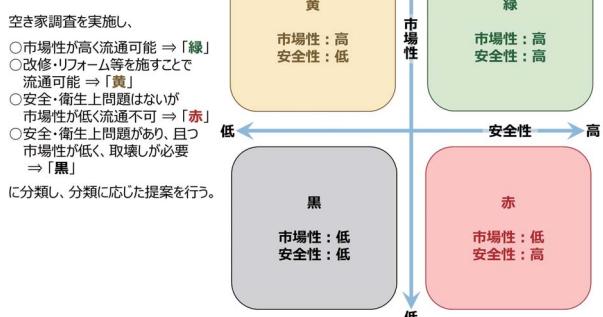
#### (2) 空き家調査員育成事業

北海道銀行では「空き家調査員育成事業」を提供する株式会社三友システムアプレイザルと連携し、道内自治体における空き家対策のコーディネートに取り組んでいます。

空き家調査員育成事業は、地域人材を活用して空き家の状態を簡易調査する「空き家調査員」を育成し、経済合理性を加味した空き家トリアージ（図表2）による利活用提案を行うことで、地域の空き家や空き地を発生させないことを目的とした取り組みです。

図表2 株式会社三友システムアプレイザルの空き家トリアージ

空き家調査員育成事業における「空き家トリアージ」



（出所）北海道銀行

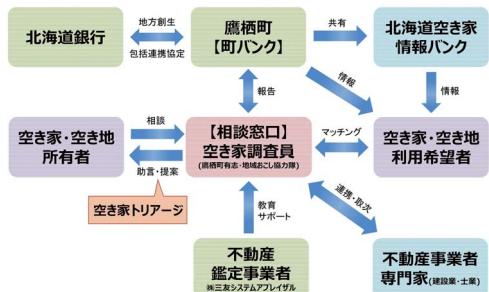
空き家調査員は、空き家・空き地の所有者からの相談に対し、助言や提案を行い、空き家や空き地の利用ニーズとのマッチングを行う役割を期待されています。

空き家対策は多くの自治体において課題となっていますが、地域によっては自治体内に連携できる宅建業者・不動産業者がいないという更なる問題を抱えています。そのため、全国の先進事例に見られるような組織を立ち上げることが難しい自治体がある中、2019年に鷹栖町が、2020年には月形町が、空き家対策の担い手となる調査員を育成する当該事業を実施しました。

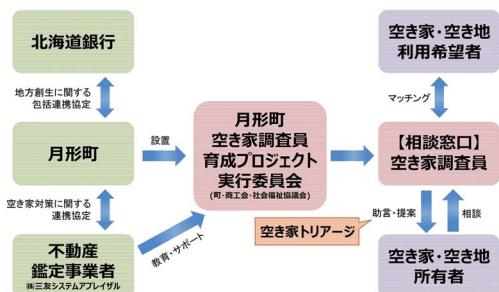
注目すべきは、本事業が委託を受けた民間事業者が空き家対策の担い手になるのではなく、担い手になる人材育成を行うという点です。そのため、この事業では、最終的には事業サイクルを自治体内で回す自走した体制を構築することが想定されています。地方の小さな自治体では、地域内に担い手がないので構想している取り組みに着手できないという意見がよく聞かれますが、本件は民間事業者のノウハウを活用することで担い手の育成を行つもので、中小規模の自治体でこそ力を発揮するスキームと言えます。

また、2つの自治体の事例における事業スキームは大きく異なります（図表3・4）。

図表3 鷹栖町のスキーム



図表4 月形町のスキーム



（出所） いざれも北海道銀行

これは、本事業が画一的なメニュー提供に留まらず、各自治体の実情を聞き取ったうえで、その地域特性や事情に合わせたプロジェクトとして成立していることを示しています。

### （3）災害時協定のコーディネート

近年は、台風や地震による被害が相次ぎ、被災した自治体も多くあります。また、ブラックアウト対策や、避難所の感染症対策など、従来とは異なる対応が求められるようになりました。地域の防災力を向上させるべく、北海道銀行では自治体と民間事業者の「災害時協定」のコーディネートを行っています。

その一環として、2021年2月には私の派遣元である芽室町とソーラーシステムハウス（写真2・3）などの資機材を取り扱う（株）ダイワテックが災害時協定を締結しました。この協定により、芽室町は災害発生時、同事業者から資機材提供を優先的に受けることができるようになりました。このコーディネートを行ううえでも、ランニングコストがかからなかったため予算計上が不要である点や、設置後は特別な作業をすることなく即時使用可能であり災害対策本部の業務に大きな影響がない点など、自治体職員としての視点からのメリッ

写真2 ソーラーシステムハウスの外観



写真3 ソーラーシステムハウスの内部



（出所） いざれも北海道銀行

トを踏まえた提案を行いました。そうすることで、資機材の有用性に更なる付加価値を与え、双方にとって有益な取り組みにつなげています。

#### (4) 学生の地元定着支援

道内自治体の共通の課題が人口減少であり、その一因となっているのが、進学や就職を機にした道外や道内他自治体への流出です。若年層の道外流出は、道内企業の人手不足につながり、地域経済の衰退を招くことから、北海道銀行では地域金融機関として、自治体や教育機関と連携し、若年層の道内定着支援の取り組みを行っています。

道内四高専やものづくり系大学の就職担当教員を対象とした企業説明会の開催、札幌市・北海道科学大学と連携した地元IT系・電気電子機器系の企業現場見学ツアーの開催などに加え、近年は学生が地元企業をテーマに課題解決型グループワークに取り組む場の創出にも取り組んできました。2018～2019年度は旭川工業高等専門学校において、学生が企業の調査分析を行い、成長戦略を考える「旭川版ヨノナカテラス<sup>(注2)</sup>」を開催。2020年度には、学校法人札幌学院大学との連携協定事業として、同大学の講義4回分で、学生たちが協力企業である地元の製麺会社・㈱菊水の新商品を発案するグループワーク講義「札幌学院大学版ヨノナカテラス」をコーディネートしました。

札幌学院大学版ヨノナカテラスにおいては、学生たちが地元企業が行う地域づくりの取り組みと、地場にこだわった商品について学んだ後、パッケージを含む商品案を考案。協力

図表5 商品パッケージのラフ画とパッケージデザイン



(出所) 北海道銀行

企業が本物の商品さながらに仕上げたパッケージデザイン（図表5）を用い、自分たちの発案した新商品を発表しました。

ヨノナカテラスの実施は、学生が地元企業の取り組みとこだわりについて学び、実践的なマーケティング手法に触れるとともに、地域における企業の役割についての理解を深め、地域への愛着を醸成する場の創出につながりました。

中小規模の自治体では、域内に大学がないことも多く、進学を機に多くの若者が転出しています。その若者のUターンを促すためには、地元愛の醸成が非常に重要であることから、本事業は自治体・教育機関のニーズに応じて、幅広く展開していきたいと考えています。

（注2）ヨノナカテラス：北海道銀行が立ち上げた大学生と企業の共創プラットフォームの総称。

#### 4. おわりに

地方創生においては、産学官金など異業種間での連携が重要になりますが、業務の特性上、他業種との関わりが深い金融機関は、行政とともに産学官金間のコーディネーターとしての役割を發揮することが求められています。北海道銀行が地方創生担当部署において自治体との人事交流を行っていることは、立場の異なる行政と民間企業の架け橋としての役割を期待するものであり、地方創生事業の随所でその効果を発揮していると言えます。

また、自治体側にとっても、民間派遣の経験から多様な視点と知見を養うことは、新たな時代の地方行政において、今後益々重要になります。特に、中小規模自治体においては、1人の職員が担う役割が大規模自治体と比較しても多様であり、職員1人がもつ影響力も比較的大きいことから、自治体の変革を行ううえで外部の視点が入る意義は大きいと言えます。人口減少に直面している自治体ほど、個性的なまちづくりが求められる時代において、人的負担は大きいものの、民間企業などの外部派遣を経験した職員を少しずつ増やしていくことがまちづくりにとって重要ではないでしょうか。

## 加速する中国オンライン

北海道銀行 濱陽駐在員事務所  
所長 佐藤 友秀

## 徹底した感染防止対策続く年明けの濱陽

2021年に入り、ここ濱陽ではコロナ陽性者が若干名発生。私も新年早々の1月3日、6日にPCR検査を連続して受検。地域によっては5~6回連続して受検します。方法は合理的で、10人分の検査を1つの試験管で行います。その10人に問題が無ければ一定期間を空け後日検査、問題があれば24時間以内に再度検査をする。といった具合に疑わしい陽性を絞り込んでいくかたちです。

一人でも陽性者が発生した地区（マンションや住宅区）は即時、地区ごと封鎖されました。会社も同様でオフィスビルや工場なども即時封鎖され、学校関係は2月末まで休校となりました。封鎖された地区や陽性者の行動は多数のアプリで配信され、皆が知ることが出来ます。濱陽市から移動する場合は陰性証明等が必要で、移動先の受入対応も厳しいことから、自ずと市内に留まることになります。管理態勢はより厳しく、スピードアップしています。

当事務所では、1月は原則在宅ワークとしました。他の日系企業も最小限の人員出勤となっていました。1月後半はコロナ関連のアプリ配信数は急激に減少、市外への移動もリスク地区以外は正常に戻っています（1ヶ月で元の生活に戻りました）。

## 加速するオンラインの活用

こうした中、中国では、巣ごもり消費の代表とも言える「オンラインデリバリー」と「オンライン授業」の活用が加速しています。

## 【1. オンラインデリバリー】

日本でも浸透してきたと思いますが、中国でのユーザー数は今や4.09億人（図表）、2020年のオーダー数は171億件に達しています。インターネット利用者の40%が利用しています。利用者は1990年代以降に生まれた層が主体で全体の60%を占めます。オフィスビルの昼は、宅配便ドライバーでごった返しており、日常の光景となっています（写真：配達員が専用ロッカーに宅配物を入れ、利用者が受け取る、この受渡しにもアプリを利用）。なお、国家職業分類に、「ネット予約配達員」が正式職業として加えられました。

## 【2. オンライン授業】

コロナの影響で中国政府は「停課不停学」（学校の授業は止めるが、学習は止めない）という政策を発表。2020年2月にオンライン教育が全国一斉導入されたことにより利用者数は急増しました。2020

年の中国オンライン教育の市場規模は7兆7,728億円（4,858億元、@16円）、利用者数は3.81億人に達しています。インターネットの普及に伴い、オンライン教育は、職業教育、就学前・K12教育（小学校～高校）、言語教育等の分野に広がっています。

オンライン授業は、①環境が整っていれば誰もがどこでも受けることができる（地域格差がなくなる）、②ビッグデータを活用し学習内容等を収集・分析することで更なる高度化が図れる、といったメリットがあると思います。中国は、オンラインとオフラインを融合した教育体制で今後、更なる経済発展を遂げていくと思われます。

最近は当事務所でもオンライン（Zoom）を通じてお客様と面談する機会が増えてきました。些細なことでも構いません。是非お気軽にお声掛けください。

（2021. 2. 19）

図表 オンラインデリバリーのユーザー数（中国）



(注) 各年とも12月末時点（ただし、2020年は6月末時点）。

(出所) CNNIC 前瞻産業研究院整理

写真 オフィスビルの昼の様子



（当事務所の入居ビル、筆者撮影）

## 調査ニュース（2021・3）NO.432

発 行 株式会社 北海道銀行（ウェブサイト <https://www.hokkaidobank.co.jp>）  
企画・編集 株式会社 道銀地域総合研究所 経済調査部（照会先：伊藤慎）

〒060-8676 札幌市中央区大通西4丁目1番地 道銀別館ビル

TEL (011) 233-3562 FAX (011) 207-5220

〈本誌の無断転用、転載を禁じます〉