

令和 3 年 6 月盛岡市議会定例会

人口減少対策特別委員会調査報告書

令和 3 年 6 月 25 日提出

人口の急激な減少と超高齢化は、社会システムの維持や経済規模の縮小など多様な課題を抱え、将来世代に大きな負担を課すことが現実的な危機の中にあります。国は「まち・ひと・しごと創生法」を平成 26 年に制定、総合戦略を推進し、「東京一極集中の是正」「若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現」「地域の特性に即した地域課題の解決」を基本的視点として人口減少と地域経済縮小を克服し、まち・ひと・しごとの創生と好循環を確立することとして、県・市町村における総合戦略の策定を進めました。

しかし、厚生労働省の人口動態統計によると、我が国の令和元年の合計特殊出生率は 1.36、出生数は過去最低の前年を更に下回る 865,239 人で、人口減少は政府の予想を上回るスピードで進展しています。一方で、令和元年の住民基本台帳人口移動報告によると、東京圏への転入超過は 148,783 人となっており、前年に比べ 8,915 人の増加となっています。その中心は若者で、男性の超過数を女性が上回る傾向にあり、地方の人口減少と少子化を加速させる構図にあるなど、これまでの取組が思うような成果につながっていない現状にあります。

当市の人口は、平成 12 年国勢調査結果の、合併前の玉山村を含む 302,857 人をピークに減少傾向にあり、盛岡市人口ビジョンでは、令和 22 年には 247,898 人まで減少し、高齢化率は 36.6%まで上昇と推計しております。

これまでの取組の成果もあり、想定を若干上回る人口で推移しているものの、依然として人口減少に歯止めをかけるには至っておらず、取組を更に強化し、人口規模を維持し、持続的な社会を構築していくことが求められております。

こうした中で、新型コロナウイルス感染症拡大の影響から、令和 2 年の住民基本台帳人口移動報告では、東京圏への転入超過数が前年に比べ 49,540 人縮小しており、テレワークの拡大によるオフィスの郊外への移転が進むなど、人口の社会動態の流れを地方に呼び込む好機にあると言えます。

以上のことを踏まえた上で、同時に設置された労働・雇用創出特別委員会の調査活動との兼ね合いも考慮し、当特別委員会では、「出生数の維

持・増加に向けた取り組みについて」と「移住・定住者の増加に向けた取り組みについて」の2点を調査項目と定め、2年間調査研究を行いました。その調査結果について、次のとおり報告いたします。

記

1 盛岡市の現状と課題

当市は、「盛岡市まち・ひと・しごと創生総合戦略」を平成27年に策定し、令和2年度からは第2期の総合戦略を策定して、少子高齢化や人口減少に対する具体的な施策に取り組んでいます。

自然動態は、出生者数を死亡者数が上回った平成23年以降減少に転じ、その幅は拡大を続けています。社会動態は、平成7年以降、転出超過が続いてきましたが、東日本大震災の影響を受けて一旦転入超過に転じ、平成26年以降は再び転出超過が続いています。

(1) 出生数の維持・増加に向けた取り組みについて

当市の合計特殊出生率は、長期に渡って減少傾向にありましたが、平成17年の1.19をピークに翌年から上昇に転じ、平成29年には1.35まで上昇したものの、全国の1.43や岩手県の1.47の値を下回っています。出生数は平成25年の2,476人から令和元年の2,004人に減少しています。今後、合計特殊出生率の対象となる15歳から49歳までの女性の人数の減少が見込まれることや晩婚化、未婚率の上昇などを背景に、出生数は減少していくものと見込まれます。

ア 出産・子育て支援施策

子どもが健やかに成長し、子育て家庭が安心して子どもを産み育てられるよう、子どもと子育て家庭のニーズに即した取組を推進するため、平成27年に「盛岡市子ども・子育て支援事業計画」が策定されました。待機児童の解消や放課後の児童の居場所づくり、児童虐待への対応など、これまでの取組の中で大きな成果が得られましたが、年間を通じた待機児童の解消に向けた取組が引き続き必要なことや、子育ての経済的負担の軽減、安全・安心な子どもの居場所・遊び場の確保・充実などを求める声が寄せられていることなど、子ども・子育てを取り巻く環境には依然として課題が多く、また、核家族化や都市化の進展等によって、親や地域からの支援が得られず、育児が孤立するなど問題点も指摘されており、環境の変化に対応した支援が求められています。

こうした背景を踏まえ、令和2年に「第2期盛岡市子ども・子育て支援事業計画」が策定され、「全ての子どもが健やかに育つ環境づくり」「安心して産み、育てられる環境づくり」「みんなで子ども・子育てを支える環境づくり」を基本目標に、各種の施策が進められています。

イ 結婚支援

少子化の要因となっている合計特殊出生率の低迷には、未婚化や晩婚化・晩産化の進行が大きく影響しており、その背景には結婚に対する考え方の変化や、結婚に至るまでの機会が少ないこと、結婚生活や子育てに対する経済的な不安などがあるといわれています。

結婚を望む人の出会いの機会創出とともに、結婚や子育てに対する不安の解消に向けた取組を進めるなど、望む時期での結婚につながる支援が求められています。

現在、結婚支援は県の取組が中心となっており、更なる連携強化や、より身近な支援に向けた市独自の取組を推進するなど、実効ある支援の必要があります。

(2) 移住・定住者の増加に向けた取り組みについて

当市の年齢別及び地域別の社会増減では、高校・大学等への進学期において県内他地域を中心に顕著な転入超過があり、就職期や結婚・出産期に、県外及び県内他地域へ転出超過しています。地域別の社会移動については、男女ともに県内他地域及び青森県・秋田県からの転入が超過している一方で、宮城県・東京圏に対して転出が超過していますが、東京の有効求人倍率が岩手の有効求人倍率より相対的に高くなるほど転出超過が拡大する傾向が見られることから、仕事の多様性が東京圏への転出超過の要因の一つになっていると考えられます。

ア 移住・定住支援策

自然動態・社会動態においても若者の地元定着が大きな課題であり、その背景には若者が望む職種や賃金等を求めて、東京圏等に転出している現状があります。

「盛岡市まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、若者や女性の仕事に関する願いに応えるとともに、都市の魅力を創出することにより、若者の地元定着や東京圏等からの移住・定住を促進することで、出生数の減少と転出超過を抑制する好循環を目指しています。多様な仕事の創出や仕事の魅力の向上などを通じて、若者・女性を

引きつける仕事の創出が求められています。

移住・定住促進に向けたプロモーションとして、SNSと連携した小冊子「盛岡という星で」の発行やオンラインイベント「ジョイントミーティング」の開催、広域圏での体験プログラムの企画や地元定着の取組などが、新たな関係人口の創出など一定の成果につながっており、今後更に取組を加速する必要があります。

イ 都市の魅力向上に向けた施策

当市に継続的に多様な形で関わる関係人口の創出・拡大に加え、子どもたちの盛岡への愛着の形成を促進するとともに、当市へのUIターンの掘り起こしを行うなど、盛岡への人の流れを創出していく必要があります。

また、盛岡広域圏を構成する8市町が、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、活力ある社会経済の維持をねらい「連携中枢都市圏」の形成に向けた取組を進めていることから、連携による相乗効果を活かした魅力向上に取り組む必要があります。

2 委員会の調査活動

(1) 先進地視察（令和2年1月27日～1月29日実施）

ア 栃木県宇都宮市：子育て支援策について

宇都宮市は、日本経済新聞社などが調査・公表している「共働き子育てしやすい街ランキング2018」において、全国1位を獲得しました。評価された取組としては、①認可保育所への入りやすさ②病児保育施設の充実度③産後ケアの取組④不妊治療への助成の充実度の4点を挙げていました。ランキングを目的として施策を展開しているわけではありませんが、シティプロモーションの観点からは役立っているという認識を持っています。

人口減少対策は、「宮っこ子育て・子育て応援プラン」に基づき実施しており、「希望」の実現、「つながる」支援、「育ち」の応援をリーディングプロジェクトと位置付け、取り組んでいます。宇都宮市の人口のピークは平成30年11月の約52万人であり、それまで減少せずに持ちこたえられたことが一つの成果と認識しています。

具体的な施策としては、市内の公設子育てサロンに配置し、子育てに関する相談を受け付ける「宮っこ子育てコンシェル」事業、産後ケア・サポート事業、中心市街地に整備した多世代交流施設「ゆうあいひろば」、不妊治療費を含む医療費助成事業など、幅広く実施しており、今後は、子どもの貧困対策や児童虐待への対応強化など

に取り組むたいと考えています。

イ 静岡県静岡市：移住・定住支援施策について

静岡市は平成2年に人口のピークを迎え、現在も人口減少は進んでいます。平成29年には47年ぶりに社会増を達成しました。若年層の人口流出が非常に高いことに加え、女性の転出超過が顕著なことが特徴です。

事業のコア施設として「静岡市移住支援センター」を東京・有楽町に設置し、NPO法人ふるさと回帰支援センター内に相談ブースを設けていますが、市町村単位で出展しているのは、視察時の段階では静岡市のみとのことでした。移住支援センター内には移住相談員2人を配置し、東京での情報発信や相談対応に当たっており、平成30年度末で、センターを利用した移住相談者は約3,000人、具体的な検討に至ったのが約450人、移住者203人という実績でした。

そのほかにも、ホームページやSNSを活用した情報発信、移住フェアや移住セミナーの開催、移住体験ツアーの実施などに取り組んでいるほか、テレワーカーの移住促進や東京の大規模なコワーキングスペースに自治体として初めて入居するなど、さまざまな取組を精力的に行っています。

事業の効果として、平成27年～30年では住民基本台帳ベースで1,551人の社会減に対し、移住者の実績が203人であったこと、テレワーク移住の推進において奨励賞を獲得したこと、民間企業と人口減少の危機感を共有でき、官民連携事業が増加したこと、雑誌による「住みたい田舎ランキング」において、あらゆる部門で上位にランクインしたことなどを挙げています。

事業の課題として、多様な移住ニーズへの対応、移住者の受入基盤の整備、国の施策と連動した施策の推進の3点を挙げています。また、移住・定住というと地方間競争というイメージがあるが、地方対地方ではなく、地方対東京という構図をまずは作りたいと意気込んでいました。

ウ 千葉県松戸市：子育て支援策について

松戸市は、前述した「共働き子育てしやすい街ランキング」において、平成29年及び令和元年に全国1位を獲得しました。全国で初めて子ども家庭総合支援拠点を設置したほか、保育サービスの強化に力を入れています。子ども子育て支援新制度を積極的に活用し、小規模保育施設は平成27年4月の8施設から、平成31年4月には約9倍の71施設に増加しています。また、子育て関連予算は、平成

27年度からの5年間で約55億円増加しています。このように子育て支援に力を入れているのは、「子育て支援は課題ではなく、将来に向けた大切な投資」という市長の思いがあるからということでした。

人口は平成27年以降の5年間で毎年約2,000人増加しており、令和3年には50万人に達する見込みです。しかし、平成10年からの20年間で出生数は約3割減少、平成26年以降は自然減が続いており、減少分を社会増で補っています。平成28年から子育て世代が転入超過に転じており、子育て支援策が寄与していると考えられます。

保育に関する現状は、平成28年以降、毎年4月1日現在の国基準の待機児童数ゼロを達成しています。入所保留者は平成31年4月1日現在で210人ですが、平成25年時点より300人減少しています。

保育に関する主な事業として、受入定員の拡充や、送迎保育ステーション事業、「松戸手当」支給による保育士確保対策を実施しています。受入定員の拡充では、過去5年間で約2,300人の定員増を実施、うち6割は0～2歳児となっています。小規模保育施設を優先的に整備し、平成29年6月までに、市内全23駅の駅前又は駅ナカに整備を完了しました。送迎保育ステーション事業では、保育実績の高い社会福祉法人に運営を委託し、3歳児以上の入園児童を対象に、松戸駅西口にステーションを整備しました。松戸手当は、東京都など周辺自治体への保育士流出の懸念から、これまでも実施していた勤続年数に応じた手当支給制度について見直し、支給額を増額しました。施設へのアンケート調査からは、保育士のモチベーション向上につながるなど高評価を得ており、民間保育施設の常勤保育士は毎年100人程度増加しています。

(2) 勉強会（令和2年7月30日実施）

ア 盛岡市の子ども・子育て支援に関する計画及び相談対応について
担当の子ども未来部子ども青少年課及び母子健康課から説明を受けました。子ども青少年課からは、令和2年度からスタートした「第2期盛岡市子ども・子育て支援事業計画」について、第1期計画からの変更箇所や重点施策などの説明を受けました。母子健康課からは、ママの安心テレホン、子育て世代包括支援センター、乳児家庭全戸訪問事業など、子育てに関する相談対応について説明を受けました。

イ 子ども・子育てに必要な支援について

一般社団法人岩手県助産師会の大坂暢子会長と、佐々木千昭助産

師を参考人に、助産師の立場から考える子ども・子育てに必要な支援について、意見交換を行いました。

求められる施策として、子ども・子育てを温かく見守り、共に支え合う地域づくりの推進、「真のワーク・ライフ・バランス」の一層の推進、次世代を担う子どもたちの「生きる力」のはぐくみなどが挙げられたほか、実際の産後ケアの取組状況や、県内他市の実施状況などについて説明を受け、当市においても産後ケア事業を強化すべきだとの意見がありました。

(3) 先進地視察（令和2年11月5日実施）

盛岡広域自治体における移住・定住支援策について調査するため、岩手町及び葛巻町の視察を行いました。

ア 岩手町：移住・定住支援策について

関係人口創出事業や高校魅力化事業など、人口減少対策として実施する各事業の説明を受けたほか、令和2年7月に国から「SDGs 未来都市」に選定された経緯や今後の取組について説明を受けました。盛岡広域圏での移住・定住支援策に関する課題や今後の期待として、各自治体単独の取り組みよりも広域圏としての取り組みが重要であり、移住・定住事業の担当者のみならず多様な分野で連携し事業展開できれば、更に幅広い取組に発展できるという認識を持っていました。

イ 葛巻町：移住・定住支援策について

令和2年度の組織機構改編により、これまでの課内室から「いらっしやい葛巻推進課」へと昇格させ、取組を強化しました。町で住宅を整備し、移住者に対し低廉な家賃で提供する「定住促進住宅」など、多くの支援策を実施しています。今後の事業展開としては、子育てファミリー層の移住やUターンの促進などを推進します。盛岡広域圏での移住・定住支援策に関する課題や今後の期待として、広域圏は生活圏でもあり、エリア全体で住まいや仕事を考えられるよう連携する必要があると、単独の自治体だけではなく、広域圏全体として魅力を高め発信していくことが重要だという認識を持っていました。

(4) 勉強会（令和2年11月18日実施）

ア 結婚支援の取り組みについて

一般社団法人日本結婚支援協会の田口智之代表理事を参考人に、

行政に求められる結婚支援策などについて意見交換を行いました。結婚支援の課題として、経済的な不安や家族の問題、個人主義による出会いの機会減少、恋愛・結婚へのあこがれ消失などを挙げています。行政による結婚支援策として、若者が結婚し、家族を形成することが幸せと思えるような仕組みづくり、多様な要望に対応できる総合的な縁づくりサポート体制の充実などを挙げています。

(5) 勉強会（令和3年2月16日実施）

ア 盛岡市の移住・定住施策について

担当の市長公室企画調整課都市戦略室から、移住・定住施策の取組状況や課題について説明を受けました。また、株式会社Wakey代表で、岩手移住計画メンバーの高橋和氣氏を参考人に、取組状況やこれからの移住促進のポイントなどについて、意見交換を行いました。

3 調査事項についての提言

(1) 出生数の維持・増加に向けた取り組みについて

ア 出産・子育て支援施策

・希望する認可保育所への入りやすさの向上

令和2年度は初めて年間を通じて待機児童数ゼロを達成したものの、特定の保育所の空きを待っている児童の解消に向けて、更に取り組む必要があります。空き待ち児童については、希望する保育所に入所できないことで就労を諦めたり、認可外保育施設を利用していたり、兄弟が別々の保育所に通園しているなど困難を抱えているケースもあることから、ニーズに応える事が出来る保育環境の整備が必要です。また、少子化等による保育所利用率の低下なども懸念されることから、送迎保育ステーションの導入など、保育施設の効率的な運用と利便性向上の両立が図られる施策に取り組むことを望みます。また、保育士の不足が保育所運営の課題となっていることを踏まえ、保育士確保施策の充実を望みます。

・出産準備から産後までの切れ目のない支援施策

核家族化や都市化の進展等により親族や地域からの支援が得られないなど、育児の孤立が課題となり、産後うつや虐待の増加の要因となっていることが問題視されています。また、出産から育児に関連する情報を、スマートフォンなどの情報端末から取得する傾向が強いなど、取り巻く環境の変化に対応した手厚い支援が求められています。

母子健康手帳アプリの導入や、ホームページやSNSを活用した情報発信や相談体制の構築など、孤立や不安への対応に加え、情報の適時性や的確性の向上につながる施策の実行を望みます。また、産後ケア事業については、法改正により努力義務化されたことも含め、ショートステイまでの一連の支援拡充を望みます。同様に病児保育についても、施設や定員を増加するとともに、制度についての周知を更に充実させるなど、利用しやすい環境の整備を望みます。

・子どもの貧困対策

日本の相対的貧困率は世界の先進国の中でも高い水準にあり、その中でもひとり親家庭、特に母子家庭は、低賃金労働や労働環境の不備など、経済的に厳しい状況にある場合が多く、経済的な支援の拡充が求められています。貧困の状況にある子どもが健やかに育つために必要な環境を整備するとともに、子どもの年齢が進むにつれて増額傾向にある就学資金に対する支援など、子どもが生まれ育った環境によって左右されず教育の機会が得られるよう、経済的支援の充実を望みます。

・児童虐待への対応

当市における児童虐待相談受理件数は近年高止まりの傾向にあり、県における児童虐待相談対応件数は年々増加しています。本県を含む痛ましい虐待死亡事案の報道や各種調査等の強化によって、県民全体の虐待に対する意識が高まってきたことが背景にあると考えられます。当市は平成30年度に子ども未来ステーションを開設し、子ども家庭総合支援センターと子育て世代包括支援センターが一体となって対応することで、相談先が分からずに相談や通報を躊躇していた市民等からの相談件数が増加している要因としております。引き続き相談しやすい体制づくりや相談への対応力の強化に取り組み、発生予防と早期発見・早期対応に努めるとともに、市要保護児童対策地域協議会や県福祉総合相談センターなどの関係機関との連携強化を望みます。

また、国が中核市における児童相談所の設置に対し支援を促進する方針を掲げていることから、より一体的で総合的な対応が可能となる児童相談所の設置について、推進することを望みます。

イ 出会いの場

・結婚・出会いの場の創出

結婚支援の課題は、経済的な不安や家族の問題、個人主義による出会いの機会減少、恋愛・結婚へのあこがれ消失など多様な要因が

考えられることから、マッチング支援に加え体験型イベントの開催や相談体制の充実など、多様性に寄り添った対応を望みます。

(2) 移住・定住者の増加に向けた取り組みについて

ア 移住・定住支援策

・仕事の創出と積極的な情報発信

東京圏等からの盛岡広域圏への移住を促進するため、やりがいと魅力がある仕事の創出を推進する必要があることから、起業支援などを通じ多様な仕事を創出するとともに、付加価値の高い産業の推進などにより、仕事の魅力向上を図る必要があります。また、盛岡広域圏の暮らしに関する情報などについて、インターネットや紙媒体を通じ広く発信し、ターゲットとなる若者に情報を届ける取組が重要であり、施策の充実を求めます。

イ 都市の魅力向上に向けた施策

・訴求力の高い魅力発信への取組

「住みたい田舎ランキング」「共働き子育てしやすい街ランキング」など、移住・定住や子育て支援の施策が評価されたことで、シティプロモーションにつながっていたり、「SDGs 未来都市」に選定されたことで、全国からの注目を集める事例があることから、こうしたプロモーション効果の高い取組に着目し挑戦するなど、戦略的な事業展開を望みます。

・連携中枢都市圏の形成に向けた取組

当市は、周辺の広域市町と一体の経済圏を形成しており、雇用や消費活動などを通じて深いつながりを持っています。また、盛岡広域圏以外の県内他市町村との間にも、同様に経済的な深いつながりがあることから、当市が広域圏や県内の持続性に資することが、結果として当市の持続性につながるものと考えます。広域圏内には全国に誇れる魅力ある特産品や観光、自然などが多く存在し、個々の魅力的なブランドを一体感のある取組によって磨き上げながら、プロモーションなど情報発信の強化に努めるとともに、新たな取組を進めるに当たっては、広域圏の強みや地域資源を生かしつつ、社会動向及び各市町の住民ニーズに対応した企画立案に努めることが重要です。特に東京圏等在住者のうち、地方への移住・定住の意向がある人に対して十分に情報が行き届いていないという指摘もあることから、盛岡広域圏の魅力や特性を生かした移住・定住施策の推進や情報発信を進めることを望みます。

4 結びに

当市の人口の社会動態は、東京圏への人口流出が超過していると同時に、北東北地域や県内他市町村からの流入が超過している現状にあり、合計特殊出生率は全国や県の値よりも低い状況です。当市の経済についても、同様に関係する地域に支えられており、人材も経済も深く関わり一体的なものとなっています。東京は人口のブラックホールと揶揄されることがありますが、当市においても、東京のように極端な人口の集中は無いとはいえ相似しており、我田引水の人口減少対策では一時しのぎにしかならず、流入人口が減少することで持続性は失われると考えます。

新型コロナウイルス感染症の流行から、県外の先進地視察が実施できないなどの影響があった反面、近隣自治体の調査活動を通じて、盛岡広域圏が連携して地域課題に取り組む重要性を再認識することができました。テレワークやワーケーションなどの新しい就労スタイルやICT化の進展などを地方への追い風として、持続可能な社会の実現に向けて取り組まなければなりません。

「若者の人口流出を抑えるとともに、東京圏からの移住を呼び込み、更には出生率が上昇することによって人口の維持・増加につなげ、その人材を育て、人口減少で困っている地域に還流していく。」そのような人口の好循環を当市が広域圏とともに取り組み、県内で作っていく。こうした取組が全国に広がり、持続可能な社会が構築されていく。当市には、その先頭に立って、主体的に取り組んでいく使命を帯びているものと考えます。

今回の調査報告書において、出生数の維持・増加に向けた取り組みとして、「希望する認可保育所への入りやすさの向上」、「出産準備から産後までの切れ目のない支援施策」、「子どもの貧困対策」、「児童虐待への対応」、「結婚・出会いの場の創出」を、また、移住・定住者の増加に向けた取り組みとして、「仕事の創出と積極的な情報発信」、「訴求力の高い魅力発信への取組」、「連携中枢都市圏の形成に向けた取組」を、それぞれ提言いたしました。当市では総合計画と人口ビジョンそれぞれで人口推計をしておりますが、より高い目標である人口ビジョンにおける推計人口を目指し、まち・ひと・しごと創生総合戦略の取組を推進することとしております。人口ビジョンで掲げた推計人口を達成できるよう、この度の当委員会の提言も踏まえ、更なる人口減少対策に取り組んでいただけることを願ひまして、報告といたします。