人口減少対策調査特別委員会行政視察報告書

人口減少対策調査特別委員長　　飯塚　孝子

【視察日程】平成 28 年 1 月 19 日（火）～21 日（木）
【視察委員】飯塚孝子委員長，山際務副委員長，渡辺仁委員，内山則男委員，伊藤健太郎委員，吉田孝志委員，内山航委員，平あや子委員，小柳聡委員，串田修平委員，石附幸子委員，松下和子委員，中山均委員
【視 察 地】岡山市，高松市，京都市
【調査事項】岡山市：岡山市まち・ひと・しごと創生総合戦略について
高松市：たかまつ創生総合戦略について
京都市：まち・ひと・しごと・こころ京都創生総合戦略について

○岡山市まち・ひと・しごと創生総合戦略について【岡山市】

１．岡山市の人口の現状分析

岡山市の人口は戦後一貫して増加しており，今後も増加を続けるが，2020 年の 71 万８千人をピークに人口減少期に突入することが見込まれる。人口動態のうち，自然動態については，非婚化・晩婚化の進行により，生涯未婚率は男女とも全国より低くなっているが，全国と同様に，近年急激に上昇している。社会動態については，2011，2012 年には東日本大震災の影響により大きく転入超過となったが，2013 年にはその動きも弱まってきている。

岡山市で移住人口が増えている要因の一つに，市内に大学が多いことが挙げられる。中四国から多くの学生が集まり，就職先も多いので，卒業後も市内に住み続ける学生が多い。また，東日本大震災の避難者の受け入れ数も多く，避難者が定住先に選ぶ理由としては，「活断層がない」，「原発から遠い」，「東京まで３時間程度で行ける」などがある。

２．岡山市まち・ひと・しごと創生総合戦略について

（１）岡山市の強みと特長を活かした地方創生の着眼点

・中四国の交通結節点，高い都市機能集積
・安全・安心の生活環境
・医療・介護資源の集積
・岡山固有のテーマ性の高い歴史・文化資源等の保有

・第３次産業中心の産業構造
・活発な地域活動，ＥＳＤ（Education for Sustainable Development：持続可能な開発のための教育）の取り組み

（２）総合戦略の基本目標

岡山市の総合戦略は，「岡山市人口ビジョン」で示した市将来展望推計人口を展望しつつ，上記６つの着眼点に基づき，以下４つの「基本目標」を設定した。

基本目標１　岡山市の強みを活かし，安定した雇用と活力を創出する
基本目標２　岡山市への新しいひとの流れをつくる
基本目標３　若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる
基本目標４　安全・安心に暮らせるまちをつくり，地域と地域を連携する

岡山市の人口は，将来的に減少に転ずることが見込まれるが，その要因としては，①現状において，若者等が進学・就職等を契機に東京圏や大阪圏などへ転出する傾向が強いこと（社会減への対策の必要性），②出生率の低下が懸念され，市民の出産・子育ての希望を実現するなど，出生率を高めていくことが求められること（自然減への対策の必要性）が挙げられる。このような観点から，基本目標１，２は社会減対策の側面をもち，基本目標３，４は自然減対策の側面をもつ。

３．所　見

人口減少対策についての施策を考える上で，岡山市が市民に対して実施した「結婚・出産・子育てに関する意識調査（平成 27 年 10 月）」の結果が重要である。未婚者の実に７割以上が結婚を希望している。一方で晩婚化が進んでいる理由としては，「安定した収入が得られていない」が半数にのぼり，次いで「仕事と家庭・育児の両立が負担」が 40%，「出会いの場の不足」が 38%となっている。また，子育てしにくい理由としては，「教育費等多くの費用がかかる」が 66%と最も多く，次いで，「仕事と家庭・育児等の両立が負担」が 63%，「子育てに関する経済的支援が少ない」が 59%，「保育所など子どもの預け先がない」が 48%となっている。

以上の結果を見る限り，市民が結婚・出産・子育てに必要だと感じている施策は，「安定した雇用の確保」，「仕事と家庭・育児が両立できるようなワーク・ライフ・バランス」，「育児サポートや保育所の設置」，「子どもの教育費，医療費への助成」などが挙げられるだろう。

岡山市の総合戦略を見ると，基本目標１として「岡山市の強みを活かし，安定した雇用と活力を創出する」とある。主な取組として，「ヘルスケア産業の創出・育成等」や，「企業立地の推進」などアベノミクスのトリクルダウンを期待するような事業が計画されている。しかし，特定の企業の立地や介護ロボットの開発事業などが，岡山市民全体が不安定雇用から抜け出すための施策になるかどうかは疑わしい。安定した雇用の確保を目指すのであれば，岡山市として非正規雇用の市民を正規化するという視点をもつ必要があるのではないだろうか。まずは岡山市自らが先頭に立って市役所の非正規職員の正規化を目指すべきである。岡山市は大学や保育園が多く，子育て・教育環境が充実している。市の職員や保育士を正規雇用にするだけでもかなりの数の市民が安定した雇用を確保できるのではないだろうか。同様のことは，非正規職員が４割を超える新潟市でも取り組むべき課題であると考える。

また，基本目標２では，「岡山市への新しいひとの流れをつくる」とされている。移住・定住促進事業として，サテライト移住相談窓口（東京）の新設，お試し住宅の提供など，県外者の移住を積極的に支援している点は新潟市もぜひ見習うべきである。しかし，「人口減少に歯止めをかける」，「東京一極集中を是正し，地方に人口を呼び込む」という課題の表面だけをとらえると，地方同士の人口の取り合いやアピール合戦になりかねない。就職等を機とした県外への転出超過状況を踏まえるならば，市内に立地する大学等や企業と連携して，安定した雇用の確保に取り組み，非正規の正規化について具体的な数値目標を掲げるなど，「内に人材をとどめる」ための施策にこそ力を入れるべきであると考える。

〇たかまつ創生総合戦略について【高松市】

１．高松市の人口の現状について

高松市の人口は平成 26 年度時点で増加傾向にあるが，年齢別に見てみると生産年齢人口は平成７年をピークに減少傾向にある。また，年少人口（０歳～14 歳）は昭和 55 年をピークに減少傾向が続いている。対して高齢者人口は増加傾向にあり，平成 12 年以降は高齢者人口が年少人口を上回る状況が続いている。

□自然増減について

平成 23 年以降は死亡数が出生数を上回り，その状態が拡大しており，自然減は拡大している。合計特殊出生率は平成 20 年～24 年で 1.62。

□社会増減について

転出者数，転入者数ともに減少傾向にある。平成８年以降転出超過が続いていたが，平成 20 年以降は転入超過に転じている。転出先は東京都特別区が最多ではあるが，その割合は１割に満たない。

全体として自然減を社会増が補う形で人口増加が続いている。

２．高松市人口の将来推計

高松市では４つのパターンを想定しており，平成 22 年に約 42 万人の人口はパターン１～４（人口ビジョン参照）までで約 28 万人から約 35 万人となっており，人口が減少すると推計されている。

３．高松市の人口減少対策

① 市民アンケート結果を実施
② たかまつ創生総合戦略懇談会の設置

を通して高松市が持っている魅力ある自然環境，「高松らしさ」，優良企業などが市民にうまくＰＲできていないという現状が浮かび上がった。

４．たかまつ創生総合戦略について

（１）高松らしさを生かした人口減少対策。

① 瀬戸内海，史跡，温泉など魅力ある地域資源を生かす。
② 高校卒業後の人材流出を抑制
③ 多子世帯への保育料の減免などの支援により，子育てしやすいまちづくりをする。
④ 地域包括ケアシステムの構築により，高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らせる街を作る。

⑤ 地域コミュニティを軸としたまちづくりや，市民が安全で安心して暮らせるまちづくりを推進し，人口減少社会に適応する。

（２）第６次高松市総合計画との関係性について

第６次高松市総合計画の中から特に人口減少対策に関係する部分を抜き出し，体系化して，整合性が取れたものとして，たかまつ創生総合戦略を策定した。

（３）施策の基本的方向

① 人口減少を抑制する戦略

ひとを呼び込み，地域経済を活性化し，更なる雇用を創出することで，若者から選ばれるとともに，子どもを産み育てやすい，創造性豊かなまちを創る。

基本目標１　創造性豊かで人間中心のまちを創る

目標：平成 31 年に本市の主な観光施設等利用者数を 6,570 千人

基本目標２　若者から選ばれるまちを創る

目標：平成 31 年に１年間の転入と転出の差（社会増）を 1,000 人

基本目標３　子どもを産み育てやすいまちを創る

目標：平成 31 年までに合計特殊出生率を 1.68

② 人口減少社会に対応する戦略

高齢者が健やかに暮らし続けられる，地域コミュニティを軸とした持続可能なまちを創る。

基本目標４　高齢者が健やかで心豊かに暮らせるまちを創る

目標：平成 31 年に自立高齢者率を 76.％

基本目標５　持続可能なまちを創る

目標：平成 31 年に用途地域内の人口比率 64.3％

（具体的な施策は別紙）

以上の目標を達成することにより，平成 72 年に人口 36 万人を維持することを目標とする。

５．人口動態の現状分析について

（１）高松市の人口の現状については上記と重なるので割愛。

（自然減を社会増が補う形で人口増加が続いている。）

（２）転入超過の要因分析について

① 線引き制度の廃止

昭和 42 年時点の高松市の人口は市街化区域で人口が微増，市街化調整区域では人口が減という状況が続いていた。都市計画区域などでは人口が増

加となっていた。香川県で見ても非線引き地域での人口が増加していると分析した。

その後，平成 16 年に線引きが廃止され，もともと市街化調整区域だった場所では人口が急激に増加した。

② 周辺市町との合併

平成 17 年に高松市は周辺地域と合併を行ったが，周辺市町では線引き制度の中で非線引き地域に分類されていた地域が含まれており，そういった地域は線引き制度廃止前から人口が増加していた地域であり，合併により社会増が起こった。

③ 高松の地理的な要因。

高松市を含めた香川県はもともと平野部が多い地域であり，道路整備　が周辺に比べ進んでいた。平野部の面積比率は全国 10 番目の広さであり，道路密度は全国で４位となっている。道路舗装率は全国３位。以上の要因で高松市に宅地開発が進み，企業も入ってきやすく，有効求人倍率も全国平均を上回っている。

以上の要因の中でも線引き制度廃止が一番の人口増加の要因であると分析し，立地適正化計画を進め，コンパクトで持続可能なまちづくりを推進していく。

６．所見

市街化調整区域と市街化区域の枠組みを外すという抜本的な見直しが印象に残った。平成 12 年５月に都市計画法が大幅に改正され，線引き制度が原則として都道府県の選択制になるなど，地域の実情に応じた都市計画の策定が可能になった。

これを受け，香川県では「香川県都市計画基本構想検討委員会」が設置され，５回の審議を経て，「都市計画区域を再編するとともに，新しい土地利用コントロール制度の導入を前提として線引き廃止」との結論がまとめられた。これをもとに，説明会，公聴会等により，住民の意見反映に努めながら，都市計画決定等の手続を行い，平成 16 年５月 17 日に施行した。

市街化区域と市街化調整区域という線引きをやめ，新たに新潟市でいうと市街化調整区域の場所を特定用途地域という枠組みを設け，さらにそれを幹線沿道型と一般・環境保全型に分けた。用途地域が 12 区に分かれているのは市街化区域と同じであるが，新たに市街化調整区域を３つに分け，上記の二つと用途地域の指定のない区域とした。

これにより，市街化区域と調整区域の線引きがなくなったことにより，高松

市が主導して土地利用をコントロールできるようになった。
　平成 16 年の線引き廃止後は旧市街化調整区域への居住・商業施設等の立地が促進し，田園地帯である郊外部での宅地化が進んだ。低密度な市街地が広がることは車への依存度が高まり，今後の人口減少，少子・超高齢化の進展も相まって，地域全体としての魅力や活力が低下していくことになる。
　そういった状況を踏まえ，合併時期に合わせ，平成 23 年，郊外部の土地利用規制の見直しを柱とする都市計画制度を施工した。線引き制度の廃止は上記のようなメリット，デメリットがあり，香川県，高松市に関してはメリットの方を取った。
　新潟市として，そもそも政令指定都市は市街化区域と市街化調整区域を線引きできる権利を持っており，線引き制度の廃止はデメリットが強調されると考える。

○まち・ひと・しごと・こころ京都創生総合戦略について【京都市】

１. 総合戦略策定時における人口動態（自然減・社会増）の要因分析について

○京都市は，明治維新による人口減少（人口が３分の２に激減）に直面しており，「まりづくりは人づくりから」という理念に基づいて，番組小学校の創設による子どもの育成や教育，産業振興，都市の活性化，文化振興，農業振興，女性の活躍促進など，今日の地方創生を先取りするような，50 年後，100 年後を見据えた先進的・挑戦的な取り組みの素地があった。

２．１の要因分析に基づく施策の展開について

○国の地方創生の取り組みに先駆け，平成 15 年から，魅力と活力ある京都を守り，育て，発展させる「京都創生」の推進や，人口減少への対応方針を掲げた「京プラン」（平成 22 年度策定）に基づく，先進的な取り組みの推進に努めてきた。

【「京都創生」の基本理念】

（１）人の数の追求だけでなく，一人一人笑顔で，安心して生き，暮らせる社会を追求する。

（２）京都ならではの「こころの創生」を重視する。

（３）国内外から訪れる交流人口も，「京都にとって大切なひと」として重視する。

【「京プラン」に基づく主な先行的取組】

・子育て・教育環境日本一に向けた取組（保育所待機児童ゼロの実現など）

・産学公連携による新産業創出，中小企業支援，市内への企業立地推進等

・交流人口の増加も見据えた観光，ＭＩＣＥの振興

・大学の流出防止・市内回帰等

・京都の魅力・都市格の向上（景観政策，総合的な空き家対策，歩くまち・京都の推進等）

○まち・ひと・しごと・こころ京都創生で取り組むこと～京都市の使命～

（１）京都の知恵と力を活かした「まち」「ひと」「しごと」の創生

（２）京都ならではの「こころの創生」

○５つの基本目標と施策　⇒　各々の施策がリーディング事業（主な事業）につながる。

（１）人々や地域のやさしさあふれる子育てしやすい環境を高め，若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる。

施策１　結婚支援～「子育て・教育環境日本一」を実現するための子

ども・子育て支援

施策２　地域ぐるみで子育てを支え合う子育て支援の風土づくりと「真のワーク・ライフ・バランス」の推進

（２）国内外から訪れ，学び，住み，交流する新たな人の流れをつくる。

施策１　京都への移住・定住の支援

施策２　京都の強みを活かした交流人口増加

（３）京都の強みを活かして，経済を活性化し，安定した雇用を創出する。

施策１　新産業・新事業の創出支援，及び中小・小規模企業の事業の持続的発展支援

施策２　魅力あるビジネス環境の整備

施策３　働くことを希望する人と魅力ある京都の中小企業の出会いの支援

（４）「日本のこころのふるさと」の魅力に磨きをかけ，心豊かな生き方，暮らし方を大切にする社会を築く。

施策１　「日本のこころ」を守り発信する取組，こころの絆の継承，自然との共生

施策２　日本の伝統・文化を基軸とした「世界の文化首都・京都」の実現

（５）地域の特性を踏まえ，豊かな地域コミュニティが息づく，安心安全で魅力と個性あふれるまちづくりを進める。

施策１　地域コミュニティ等と行政の連携の仕組みづくり

施策２　安心安全な，便利で暮らしやすいまちづくり

施策３　健やかに生きがいを実感できる健康寿命のまちづくり

施策４　都市部・周辺部それぞれの地域資源を活用した個性と活力あるまちづくり

３．その他，人口減少対策として特に重視する施策について

〇「まち・ひと・しごと・こころ京都創生」取組提案募集・「お宝バンク」

個人，市民グループ，地域団体，ＮＰＯ，企業，大学等から取組提案を募集

⇒応募された提案を「京都創生・お宝バンク」に登録・公開し，広く情報共有して，実現を後押しする知恵や力を集める。

⇒登録された提案について，外部有識者とコーディネーター（市職員）が実現のために知恵を絞り，行政や他の団体等とのマッチングを試み，てあんの更なる力を引き出し，高めるためのコーディネートを行う。

⇒コーディネートを経て，取組の具体化に挑戦していただき，京都市もできる限りのサポートを行う。

※市民との協働の先行的な仕組みである「京都市未来まちづくり 100 人委員会」の取組で培われた知恵や力，ノウハウの活用を図る。

○リーディング事業の中から，シンボル的な事業を選定し（複数），事業担当部局の市職員や, 取組主体の市民等によるプロジェクトチーム（チーム京都）を組んで，一体的に推進することを検討

４.所見

・総合戦略から具体的取り組みまでの全体が体系的であり，市民にも理解しやすいと感じた。

・国の取組に先んじて人口対策に取り組んだ実績が生かされており，取組の継続性が重要であると感じた。

・市民との協働による取組が数多くあり市民と行政との一体感が期待できる。