

令和4年4月27日

上越市議会議長 飯塚 義隆 様

人口減少対策特別委員会

委員長 武藤 正信

### 人口減少対策特別委員会の提言について

人口減少対策特別委員会では、令和2年8月7日の設置からこれまでの間に人口減少対策についての調査研究及び課題整理の検討を重ね、有効な施策の取りまとめを行ったので、以下のとおり提言する。

提言した施策については、直ちに反映することを理事者に求めていただきたい。

#### 1 委員会設置の目的

急激な人口減少社会を迎え、その対策は重要かつ喫緊の課題となっている。また、新型コロナウイルスの感染拡大は人々の意識を大きく変え、地方回帰ともいべき流れを生み出そうとしている。このような状況を踏まえ、人口減少・少子高齢化を抑制するとともにその影響を最小限に抑えるための施策について調査研究し、今後の課題と方向性をまとめ、具体的な政策提言を行う。

#### 2 人口減少対策特別委員会の活動経過について

年月日	会議等	主な調査・協議事項
R2. 8. 7	第1回委員会	正副委員長の互選について
R2. 9. 29	第2回委員会	1 今後の活動方針について 2 委員からの課題レポート提出
R2. 10. 26	第3回委員会	1 上越市の人口減少対策の実態について 2 過去の人口減少関連の委員会の経過について
R2. 11. 17	委員協議会	過去の提言に対する市の取組報告について
R2. 12. 22	勉強会	上越市創造行政研究所から人口の概況について
R3. 6. 22	第4回委員会	令和2年度の活動のまとめ並びに R3 年度の活動方針について
R3. 7. 8	第5回委員会	令和3年度の活動方針について

R3. 7. 21	第 6 回委員会	人口自然減対策について委員レポート報告
R3. 8. 2	第 7 回委員会	人口自然減対策のまとめ
R3. 8. 19	第 8 回委員会	人口社会減対策について委員レポート報告
R3. 9. 29	第 9 回委員会	人口社会減対策のまとめ
R3. 11. 2	第 10 回委員会	人口減少の中でも豊かに暮らせる社会への取組についての委員レポート報告
R3. 11. 16	第 11 回委員会	全体のまとめと今後の活動方針について
R4. 1. 16	勉強会	提言項目の整理
R4. 1. 26	勉強会	提言項目の整理
R4. 2. 3	勉強会	提言項目の整理
R4. 4. 5	勉強会	提言項目の整理
R4. 4. 12	勉強会	提言項目の整理
R4. 4. 25	第 12 回委員会	提言書（案）について

### 3 上越市における人口動態についての概況

自然減の要因は、少子化の進行と高齢化の進行（死亡数の増）である。上越市においては平成 14 年から継続して自然減となっており、出生と死亡の差は拡大傾向にある。更に大学進学などによる転出超過による社会減も相まって、ますます人口減少に拍車がかかっている。平成 17 年のいわゆる平成の大合併による上越市の人口は 20 万 8 千人余りであったが、令和 4 年 4 月現在は約 18 万 6 千人と約 2 万 2 千人減少しており、これからの予測値でも年間約 2 千人の減少が続き、20 年後には約 15 万人まで減少するとされている。これにより、経済活動の縮小による税収減のみならず、限界集落が増加し集落の維持ができない等、自治体運営にも大きな支障を来すと見られる。この人口減少傾向を抑制する為に、当市においても様々な対策が講じられているが、効果が顕著に表れていなく、抜本的な対策と人口減少社会でも豊かに暮らせる社会の構築という考え方での社会のあり様が必要と考える。

## 4 提言

人口減少を抑制させる為の施策を(1)人口自然減対策、(2)人口社会減対策、(3)人口減少社会の中でも豊かに暮らせる社会を目指す対策の3分野、13項目について、以下のとおり提言する。

### (1) 人口自然減対策について

#### ①結婚・子育て祝い金制度の創設

(趣旨)

- ・上越市若者世代・子育て世代の市民アンケート調査報告（令和元年9月）によると、「結婚していない理由」について、「結婚後の生活資金が足りないと思うから（23.1%）」、「結婚資金が足りないから（16.0%）」という回答が多く、また「将来、結婚生活を送るとした場合に不安に思うこと」については「経済的に十分な生活ができるかどうか（55.6%）」が1位の結果となっている。
- ・同調査報告によると、「子どもをもつ上で問題になると感じていること」は「子育てや教育にお金がかかりすぎる（79.9%）」が1位、「子育てをする上で、不安に思っていることや悩んでいること」は「子育てで出費がかさむ（61.1%）」が1位となっている。
- ・若者世代には、結婚に関する費用や結婚後の生活資金等の経済的な心配がある。また、その後の子育てについても、子どもを産むことや育てることには多くの費用がかかり、それに対する不安も大きい。それらの心配や不安を少しでも解消することで、結婚や出産への後押しとすることができるのではないか。
- ・全国の自治体を見ても、結婚や出産の際に祝い金や記念品、日用品等の贈呈を行っているところがある。

上記を踏まえ、以下を提言する。

(具体策)

- ・結婚、出産、及び子育ての節目となる時期に、祝い金を送る制度を創設すること。例えば、結婚時20万円、出産時30万円、幼稚園入園時10万円、小学校入学時20万円、中学校入学時10万円、高校入学時10万円とし、幼稚園～高校についてはそれぞれの年齢相当のタイミングで支給すること。
- ・結婚後に子どもを産みたいという思いを持っていただくために、結婚・出産・子育てをセットにした祝い金制度とすること。また、子育ては長期間に渡ってお金がかかることから、出産時だけではなく、その後も複数回に渡って支給を行うこと。
- ・支給に当たっては、一定期間市内に居住することを条件とすること。

## ②結婚貸付金制度

### (趣旨)

- ・結婚に至らない要因には様々なものがあるが、特に若者の非正規雇用環境の増加など、結婚し子育てし易い社会の仕組みづくりが大切である。少子化は国難であり地方存亡の安全保障問題とも言える。少子化を止める方策の一つとしては、家族向け支援の増加策がポイントと考える。このため、結婚を希望する若者への直接的経済支援は結婚に至る近道と考え、結婚を希望する若者への経済的支援が必要である。

上記を踏まえ、以下を提言する。

### (具体策)

- ・結婚時における結婚子育て資金として、結婚借入制度を創設すること。
- ・限度額は、結婚者2人の合算年収の2倍までの金額とすること。
- ・限度額の上限は、500万円とすること。
- ・借入利息は無利息とすること。したがって利息は上越市が負担すること。
- ・返済期限は、20年間とすること。
- ・借入者名義は結婚者のどちらでも可であるが、必ず一方が連帯保証人となること。
- ・上越市からの移住及び離別の場合は、結婚両者の責任において、残金は有利子の返上返済をすること。

## ③縁結びボランティアセンター

### (趣旨)

- ・今、多くの自治体で生涯未婚率の上昇が社会課題になっているため、国は人工知能(AI)やビッグデータを使った自治体の婚活事業に対して、令和3年度から自治体への補助を拡充、本格的な人口減少対策支援に着手した。既に、愛媛県や埼玉県で大きな成果を上げている。
- ・当市は、まち・ひと・しごと創生総合戦略の結婚・出産・子育ての政策分野があるものの、結婚に関しては、県や民間任せで具体的な取組は行われていない。未婚率、晩婚率の上昇により少子化に拍車がかかり、若年層の人口減少はすでに経済や教育等、様々な分野に影響を与えていることから、少子化対策に密接に関係する入り口部分の政策(施策)を講じることが重要である。考え方のポイントは以下のとおりである。
- ・結婚は個人の問題とする考えもあるが、急速な未婚化は大きな社会課題として認識を深めなければならない。
- ・行政が婚活事業を行った場合、参加するに当たって安心感・信頼感があるといわ

れている。さらに、マスコミに取り上げられることで会員増につながり、ひいては成婚率を高めていくことが期待できる。

- ・人口減少により若い労働力を確保できなければ、困るのは企業・団体等も同じであり、企業、団体等から当事者意識を持ってもらうよう呼びかけ、協力依頼する。
- ・男女のコミュニケーション不足等の問題もあるので、「人づくり・自分磨き」の場とする。

上記を踏まえ、以下を提言する。

(具体策)

- ・有償ボランティアを募り、個人登録制とする。世話好きの方々、善意の方々から縁結びの協力を願うと同時に活躍の場を確保すること。

【処遇】㉗通常のコスト弁償等なし ㉘成婚報酬 50,000 円程度／1 組成立（成婚報酬の要件・・・（例）成婚：上越市に最低 3 年間住所登録することを前提とする。） ㉙個人情報保護法の遵守等、責任ある立場を明確にする。

- ・縁結び相談所の設置とアドバイザー制度を導入すること。
- ・未婚男女の登録を推進すること。
  - ㉚会員登録は全ての国民を対象とする。
  - ㉛縁結びボランティアセンターで行う。
  - ㉜会員登録・相談・アドバイザー・紹介等に関する費用は無料とする。
  - ㉝可能な限り民間の結婚相談所等との連携を図る。
- ・人工知能（A I）、ビッグデータ技術システムを導入すること。
- ・他自治体、企業、団体等の協力を得ること。

※遵守事項等「縁結びボランティアセンター」設置要綱に定める。

#### ④不妊不育治療・出産支援

(趣旨)

- ・子どもを産みたくても、不妊や不育に悩む夫婦も多く、不妊治療や不育治療には多額の費用がかかる。上越市若者世代・子育て世代の市民アンケート調査報告（令和元年 9 月）を見ると、不妊不育治療に関する取組の充実を求める声が 26.8%と高くなっている。上越市では、不妊不育治療費助成事業として、不妊不育治療検査及び保険診療費の一部負担金、保険適用外医療費の自己負担分、薬局で処方された薬の自己負担分を助成するとして、年間上限額を 10 万円と定めており、利用者も令和 2 年度実績は 322 件と多くの方が活用している。しかしながら、保険適用となっても 3 割負担により、不妊治療は依然高額であり、子どもを産みたい人の経済的負担をより軽減する必要がある。

上記を踏まえ、以下を提言する。

(具体策)

- ・令和4年4月からの法改正によって保険適用される特定不妊治療に漏れる「着床前検査」などの保険適用外不妊治療があることから、現行の市の不妊治療助成を継続しつつ、不妊治療は保険適用となっても3割負担と高額であるため、現行の上限額である10万円から20万円に引き上げ、子供を産みたい家庭への負担を減らすこと。
- ・不妊治療休暇を取りやすい環境を整備する制度を設けること。

#### ⑤子育て情報提供体制の更なる充実

(趣旨)

- ・近年の子育て環境の変化が著しく、子育てに関する情報が少ないことで、子育てに対する漠然とした不安があり、それによって子どもを産むことをためらう可能性がある。
- ・上越市は、非常に多くの子育て支援事業を行っており、子どもを安心して産むことができる場所である。子どもを産み育てる当事者となれば、その支援を知ることができるが、当事者になる前を含む多くの市民に対して上越市の支援の充実が伝わっていないのではないか。
- ・近年、さまざまな分野でデジタル化やDXが進んでいる。子育てに関する情報についてもデジタル化を活用することで、より便利に、より活発に情報の取得や交流ができると考える。

上記を踏まえ、以下を提言する。

(具体策)

- ・現在妊娠時に配布している「じょうえつ子育て info」や子育てに関する情報等を、例えば婚姻届の受取時にも配布するなどの、早い時期からの情報提供を行う。また、若者向けのイベントや移住セミナー等の際に、上越市の子育て支援の充実について、より積極的に情報発信を行うこと。
- ・自治体、医療機関、保育園・幼稚園・学校等の連携による情報のワンストップ化や、保護者によるさまざまな手続きの簡略化が可能となる、デジタル母子手帳を導入すること。
- ・「上越市子育て応援ステーション」を活用しながら、切れ目のない子育て支援のために小中学生段階の情報の強化や、子どもをもつ親が繋がれる場づくりのため

に親の声の紹介や、ネット上で情報交換ができる場をつくること。

## ⑥ 子供年金制度

(趣旨)

- ・ 人口減少社会は、最大のリスクとなっている  
日本は平成 20 年をピークに総人口が有史以来、初めて減少時代に入った。これは国家の衰退の始まりであり、有効な手当をしない限り、日本社会は座して死を待つ時代に入ると言っても過言でない。
- ・ 社会の持続性が急速に失い始めている  
核家族が増え、老人所帯が増え、コミュニティが崩壊しはじめ、連帯意識が希薄となる中、若者もパワーを失い、自己保身に甘んじる姿が見える異様な社会となってきた今、健全に推移してきたはずの社会の持続性が急速に失い始めている。特に農山漁村は危機的存亡の局面に直面している。
- ・ 社会全体が待ち望む子供を持ちたくなる政策を  
こうしたことから、これまでにない切り口で、先進国比較においても、大きく家族手当の水準の低さが、少子化を加速させている現状に鑑み、直ちに子供を社会全体で持ちたくなる政策を打ち出すべきである。このため、我が国で初めてとなる「子供年金制度」(安定した給付金制度)の創設を提案する。

上記を踏まえ、以下を提言する。

(具体策)

- ・ 支給対象者は、制度発足時以降に既に子どもを 2 人以上もつ親(保護者)で、3 人目以降から何人でも対象に親(保護者)へ支給すること。
- ・ 支給金額は、月々 1 人当たり 5 万円とすること。
- ・ 支給期間は、18 歳までとすること。

## (2) 人口社会減対策について

### ⑦ 上越ふるさと学習の推進

(趣旨)

- ・ 若者世代の転出が多い現状の中で、転出した人が上越に戻ってきたいくなるような取り組みが必要だと考える。今ここに住む上越市民が自分たちの街の良さを実感し、子や孫などの後世に伝えていくこと、つまり郷土愛を育む教育が、大学卒業後や退職後などの U I J ターンに響いていくと考える。
- ・ 幼少期から上越への愛着を育て、「上越が好き！」と思えるような活動や教育をより推進していく必要があるのではないか。

- ・すでに各学校での総合学習や、夢・志チャレンジスクール事業の「夢・志ある人づくり活動」で取り組まれている事例もあるが、上越市一体として全市的に取り組み、上越市としてふるさとへの愛着を育てる機運を醸成していく必要がある。

上記を踏まえ、以下を提言する。

(具体策)

- ・上越版ふるさと学習の手引きを作成する。「上越ふるさと学習」の定義づけや、実践事例を収集し、紹介すること。
- ・上越市内の幼稚園・保育園、小中学校、高等学校等に対して、「上越ふるさと学習」実施のための予算をつける。例えば地域の偉人や文化、歴史、食などについて学ぶことで、子どもたちが郷土愛を育み、ふるさとを大切に思うことを目指すこと。
- ・上越ふるさと学習コンテストを開催する。各学校等の実践を紹介し、情報共有をするとともに、実践の向上を図ること。

#### ⑧リカレント塾（社会人版ふるさと学習）の実施

(趣旨)

- ・若者世代の転出が多い現状の中で、転出した人が上越に戻ってきたくならないような取組が必要だと考える。
- ・上越市外に住む上越市出身者の中には、上越のことに興味や関心をもっている人もいる。社会人になってからも、上越について知ったり考えたりする機会をもつことで、人生の様々なタイミングにおいて「上越に住む」という選択肢を考えることにつながるのではないかと考える。
- ・移住を検討している人向けのセミナーや相談会は行われているが、もっと気軽に上越のことを知ることができたり、上越に関わりのある人と交流したりできる場があると良い。

上記を踏まえ、以下を提言する。

(具体策)

- ・市外居住者をメインターゲットに、上越の今や、上越の歴史、魅力などを知ってもらえるような講座を行うリカレント塾を実施すること。
- ・講座だけではなく、上越市出身者や上越に関心のある人が集い、交流ができる場を作ること。
- ・首都圏をはじめとする市外での開催が良いと考えるが、コロナ禍でオンライン開



催の効果も見えており、様々な手法での実施を検討する。オンライン開催であれば、市内居住者と市外居住者を結ぶこともできること。

#### ⑨企業誘致の推進

(趣旨)

- ・若年層等が都会から故郷上越市に帰りたいたいと思っても家族の生活や子供の教育費など、将来のことを考えると二の足を踏むことが統計資料から明らかになっている。さらに新型コロナウイルスの影響で、テレワークやワーケーション、地方移転や地方拠点（サテライトオフィス）の設立など、働く場所について見直されている。若年層等や女性にとって魅力的な働き場の確保を図るため、様々なアンテナを張りつつ「企業の国内・世界戦略」、「経済動向」を捉える体制を整え、新たな分野の企業誘致を効率的かつ積極的に推進すべきである。

上記を踏まえ、以下を提言する。

(具体策)

- ・企業誘致の環境整備と企業誘致を推進するため、関連部署が一体かつ横断的に対応できる全庁的なプロジェクトチームまたは専門部署を設けて重点的に取り組むこと。
- ・プロジェクトチームまたは専門部署は市長又は副市長の直轄とすること。
- ・女性や若者にとって魅力的な働く環境を整備するために、長期ビジョンを策定し、戦術・作戦・戦略を練り上げること。

#### ⑩スマート農業の推進

(趣旨)

- ・日本の農業は、なかんずく上越市において、農業従事者の高齢化・後継者不足に伴う労働者不足をはじめ、耕作放棄地の増加や食料自給率の低下などさまざまな問題を抱えている。そして、農業の現場では依然として人手に頼る作業や熟練者でなければならない作業が多く、省力化・人手の確保、負担の軽減が重要である。農業に必要な生産技術やノウハウを習得するには、長い年月を要するため、農業は未経験者にとってハードルの高いものとなっている。急速な人手不足が進む農業界において、これは非常に大きな問題である。この問題の解決策として、スマート農業が重要である。スマート農業は、熟練農業者の技術やノウハウ、判断などをデータ化して蓄積・活用することで、匠が長年の経験によって習得した「勘」や「コツ」を、新規農業者でも短期間で習得できるメリットがあり、新規や若者が農業に従事しやすい環境の整備に繋がる。

上記を踏まえ、以下を提言する。

(具体策)

- ・市が農業者に対して国の支援事業及び先進地域事例等を紹介し、スマート農業の導入を一層推進すること。
- ・中山間地におけるスマート農業を導入しようとする農業者に対し、事業実施計画書の作成等の手助けを行い、スマート農業を導入しやすい環境をつくること。
- ・スマート農業を導入している農業者に対し、実施研究会を行い、スマート農業導入のメリット等の普及に努めること。

### (3) 人口減少社会の中でも豊かに暮らせる社会を目指す対策について

#### ⑪ファミリーサポートセンターの充実

(趣旨)

- ・ファミリーサポートセンターは「育児を援助してほしい人」と、「育児を応援したい人」を双方の状況やニーズに応じて調整等を行い、橋渡しの役割を行っている。
- ・援助内容は、保育施設の保育開始時間前や保育終了後の子供の預かり、保育施設までの子供の送迎、習い事の送迎などである。
- ・現状、合併前上越市に提供会員・依頼会員が集中し、13区は提供会員・依頼会員が少ない、また0の区もある。活動状況が見えれば、提供会員・依頼会員ともに増え、より子育てしやすい環境になるのではないかと考える。

上記を踏まえ、以下を提言する。

(具体策)

- ・ファミリーサポートセンターは主に合併前の上越市で実施されているが、制度を全市的に拡大し、運営の拠点性を高め、アドバイザーの充実を図って充実させること。
- ・近くに提供会員がいることがわかれば依頼会員も増える為、現在の提供会員の登録数を、地区別にホームページや広報等に載せること。
- ・現状、提供会員が少ない状況である。それは、子どもを預かる際に不安や戸惑いがあると考えられる。その場合は、ファミリーサポートセンターのアドバイザーが手厚くバックアップできるような仕組みを作ること。

#### ⑫農都市を概念としたまちづくり

(趣旨)

- ・上越市の大きな特徴は、農村空間と都市空間が融合した、自然・生産・生活が快適調和することを可能とする、まちづくりが出来る「農都市」である。しかしながら、国難といわれる人口減少社会において、今後を展望するに当たっては、人口減少は止む無しと受け止めるのではなく、ピンチをチャンスに転換させる大胆な政策転換が必要と考える。特に、新幹線を手にした今日、これまでの雪国、裏日本という負のイメージから脱皮し、新関東圏というイメージをもって、IT・AI企業の誘致、スタートアップ企業の育成、医療福祉が充実されたスマートタウン整備など、経済活動を活性化させ、人々が暮らしやすいまちづくりを進め、子どもを産み育てやすい環境（人口減少をストップ）の整備を急ぐ必要がある。

上記を踏まえ、以下を提言する。

(具体策)

- ・政府のデジタル田園国家構想に呼应し、デジタルインフラ整備を前提とした上越市独自のデジタルアーバンビレッジ（優良田園居住区）の建設を新幹線周辺などに整備し、若者、移住者、起業家などの新たな居住空間での活動拠点を用意することにより、人口の増加を図ること。
- ・SDGsの理念に根差した持続可能（サステナビリティ）とする農村社会の仕組みとして、地域経営会社（自立したローカル経営体制＝農村RMO）の設立を目指し、人が、子どもたちが安心して暮らせる場所としての、みどりの生活快適都市「農都市」を建設し、安定した環境の中で人口の増加を図ること。
- ・上越市食料・農業・農村基本条例の実効性を高めること。

### ⑬中山間地対策としての交通インフラ整備

(趣旨)

- ・広大な上越市においては住環境が異なる。街中はオフィス街や店舗街で賑わい、教育施設、総合医療施設も近い、一方山間地は自然豊かな住環境が広がり心和む。しかし、特に山間地は少子高齢化が顕著であるため、人口流出や集落の過疎化に拍車がかかり深刻である。そこで、若者や高齢者が安心して暮らせる「命の道」と言われる「上越魚沼地域振興快速道路」がある。地域にとってこの道路の早期開通が血脈となり、私たちのまちに新たなヒト・モノ・文化の出会いを運んでくれる。経済の広がり、地域医療の不安解消に向け、その効果は計り知れない。全長は60km、現在一部の区間16km開通済みだが、未着工の区間もあり、上越市管轄区間の早期開通が望まれる。

上記を踏まえ、以下を提言する。

(具体策)

- ・上越魚沼地域振興快速道路のうち「安塚・大島区間」の整備については、地域活性化等のため、喫緊の課題であることから、早期に完成させること。
- ・現在の事業区間の整備を促進し、上越魚沼地域振興快速道路の早期共用による経済発展及び地域振興、並びに公共福祉の増進のために、上越魚沼地域振興快速道路の周辺整備について、市独自の発展計画を策定し整備すること。