

第 1 章

—提言書作成にあたって—

1. はじめに（調査・研究目的）

（１）調査・研究テーマ選定に至る経過

佐伯市議会議員政策研究会は、執行部との二元代表制の一翼を担う議会として政策立案能力を高め、議会自ら条例制定や政策提言を行うことを目指して、2010 年（平成 22 年）、議会基本条例の制定と同時に発足した。

2023 年（令和 5 年）5 月 10 日に新たな会員 9 名により、第 6 期政策研究会として発足し、直ちに調査研究テーマの選定協議に入った。選定協議では、会員から一般質問などを参考に複数のテーマが提案されたが、協議の結果、全員一致で「佐伯市の人口減少対策」を調査研究テーマとし、執行部に提言することに決定した。

（２）提言書作成の背景

年間約 1,000 人もの人口が減少している佐伯市においては、地域を維持するためにも人口減少対策が不可欠である。これに対して、執行部は「佐伯市総合計画」や「佐伯市まち・ひと・しごと地方創生総合戦略」などで様々な施策に取り組んでいるが、成果が上がっているとは言い難いのが現状である。

一方、佐伯市議会においても個々の議員からの質問、提案は行っているものの議会全体としての意思、政策提言を示すまでには至っていない。そこで、「理想のまち」を描き、そのための諸施策等を提言することで、議会として「人口減少対策」への一致した考え方を示すことにした。

また、令和 5 年 5 月に行われた「議員と語ろう会」（議会報告会）においては、「人口減少対策」をテーマに市民から幅広い意見を聴取したところである。これに対して現時点では議会としての対応が明らかでなく、「議会としてどうするのか」と問われることが予想される。そこで、政策研究会の調査・研究テーマとすることで、議会としての態度を示すことができると考え、今回の調査・研究テーマを「佐伯市における人口減少対策」とすることとした。



（政策研究会メンバー）

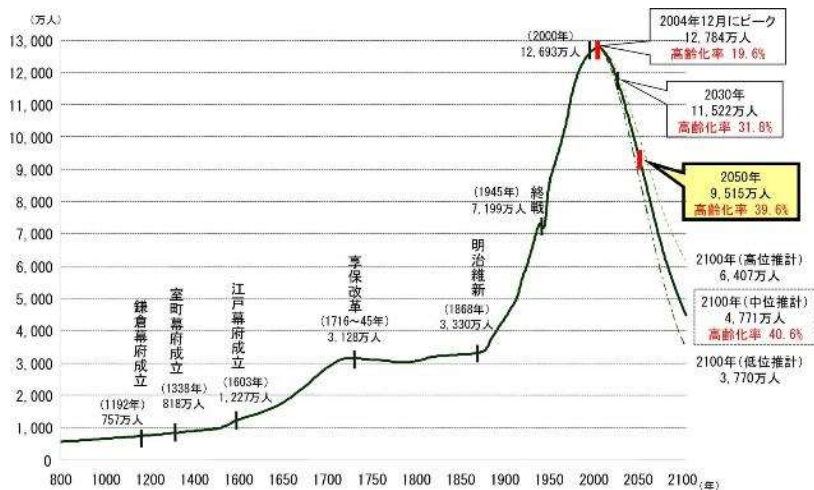
2. 人口減少対策の意義（調査・研究の背景）

（１）人口減少は国の存亡にかかわる問題

日本の人口は、2004 年（平成 16 年）の 1 億 2,784 万人をピークに減少を続け、2100 年には明治時代の水準に戻ると推計されている。（下表参照）

それでは、人口が減少するとどうい問題が起きるのであろうか。以下、内閣府の経済財政諮問会議で設置され

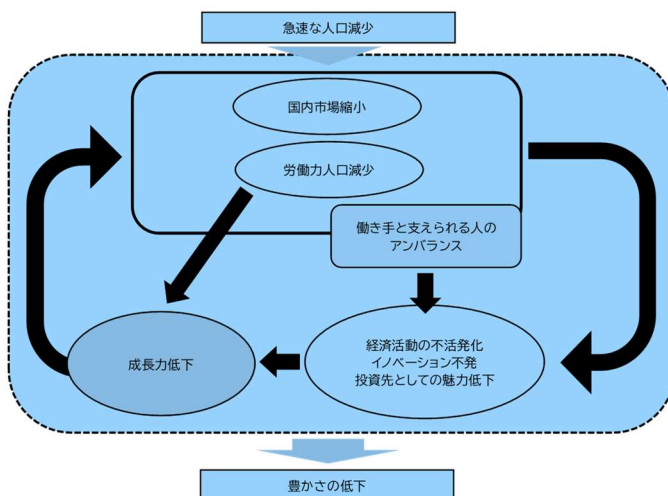
た「選択する未来」委員会がまとめた報告書（選択する未来・平成 27 年 10 月発表）に掲載された「人口急減・超高齢化の問題点」（報告書の小項目タイトルより）を参考に4点示してみる。



①経済規模の縮小ー人口オーナスと縮小スパイラルが経済成長のブレーキに

経済活動はその担い手である労働力人口に左右される。労働力人口は 2014 年 6,587 万人から 2030 年 5,683 万人、2060 年には 3,795 万人へと加速度的に減少し、総人口に占める労働力人口の割合は、2014 年約 52%から 2060 年には約 44%に低下することから、働く人よりも支えられる人が多くなる。

また、人口減少は国内市場の縮小をもたらし、投資先としての魅力の減退やイノベーションの不足により、成長力が低下していく。加えて、労働力不足による長時間労働の深



刻化、ワーク・ライフ・バランスの悪化による少子化のさらなる進行という悪循環が生ずるおそれもある。

こうして人口急減・超高齢化による経済へのマイナスの負荷がさらなるマイナスを招き、「縮小スパイラル」に陥るおそれがある。

（図表参照）

②基礎自治体の担い手の減少、東京圏の高齢化

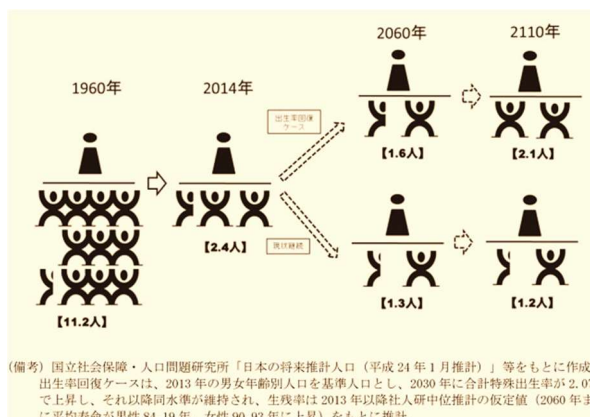
市区町村毎の人口動向を人口 1,000 人あたりの出生数(普通出生率)でみると、1980 年時点では人口 1,000 人あたりの出生数が 10 人以上の地域の割合は 92%であったが、2010 年には同割合が 7.8%へと急速に低下している。

さらに、地方圏から大都市圏への人口移動が現状のまま推移する場合、2040 年に 20～30 代の女性人口が対 2010 年比で 5 割以上減少する自治体が 896 市町村(全体の 49.8%)、うち 2040 年に地方自治体の総人口が 1 万人未満となる地方自治体が 523 市町村(全体の 29.1%)と推計されている(日本創成会議人口減少問題検討分科会推計)。今後、地方圏を中心に 4 分の 1 以上の地方自治体で行政機能をこれまで通りに維持していくことが困難になるおそれがある。

また、東京圏では、高齢化率が 2010 年 20.5%から 2040 年には 34.6%に上昇すると推計されている(国立社会保障・人口問題研究所推計)。これまで地方圏で人口減少と高齢化が先行してきたが、今後は大都市圏、特に東京圏においても人口減少や高齢化が急速に進行していくことが分かる。

③社会保障制度と財政の持続可能性

世代間の扶養関係を、高齢者 1 人に対して現役世代(生産年齢人口)が何人で支えているかということと考え、高齢者 1 人を支える現役世代の人数は、1960 年では 11.2 人であったが、2014 年では 2.4 人となり、現状では 2060 年時点では高齢者 1 人に対して現役世代が約 1 人となる。このような社会は、「肩車社会」といわれており、医療・介護費を中心に社会保障に関する給付と負担の間のアンバランスは一段と



強まることとなる。また、家計や企業等の純貯蓄が減少する一方、経常収支黒字は構造的に縮小していき、国債の消化を海外に依存せざるを得ない状況となる。

その結果、利払い費負担が増加し、財政の国際的信認を損ない、財政破たんリスクが急速に高まることも考えられる。

④理想の子ども数を持たない社会

国立社会保障・人口問題研究所の出生動向基本調査によれば、2010 年に夫婦に求めた理想的な子ども数は 2.42 人で、現存子ども数は 1.71 人と理想と現実にはギャップがある。

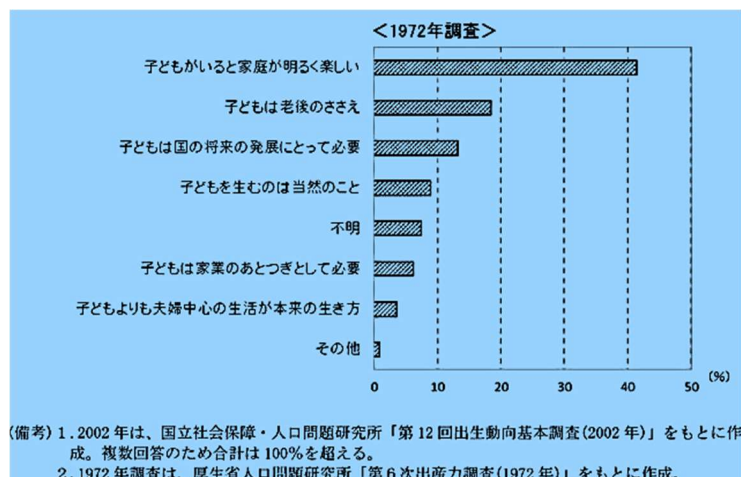
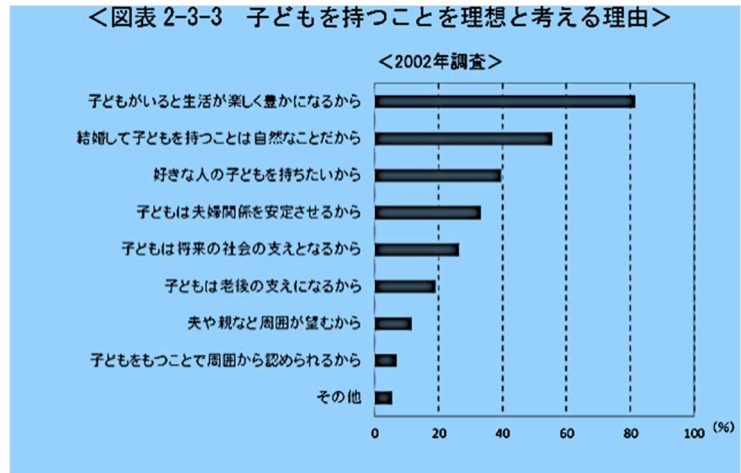
2002 年の同調査では、なぜ子どもを持つことが理想なのかとの問い(複数回答)に、約 82%の人が「子どもがいると生活が楽しく豊かになるから」と回答し、次いで約 56%の人

が「結婚して子どもを持つことは自然なことだから」、約40%の人が「好きな人の子どもを持ちたいから」と答えている。一方、1972年の出産力調査では、約41%の人が「子どもがいたら家庭が明るく楽しい」と回答し、次いで約18%の人が「子どもは老後のささえ」、約13%の人が「子どもは国の将来の発展にとって必要」と答えている。（図表参照）

高齢者を支える社会保障制度が整備される以前は、子どもを老後の支えや国の支えと考える発想が一般的

だった中で合計特殊出生率も高かった一方、社会保障制度が充実している現在においては、そうした発想に代わって、子どもを持ちたいから、自然なことだからという考えが多数を占めるようになってきているにもかかわらず、合計特殊出生率は大きく低下している。

以上のように、人口の減少、少子高齢化社会は、国の存亡がかかっている問題だと言える。



（2）人口減少は佐伯市の存続に関わる

佐伯市の人口減少の推移など現状については、第2章で詳細に記述しているが、九州一広い佐伯市において、人口減少がもたらす問題は多岐にわたっており、地方自治法の目的である「民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障する」という趣旨を実現することが困難になるという、まさに自治体としての存続に関わる問題になっている。人口減少による佐伯市における問題を以下に示す。

①地域コミュニティが維持できなくなる

佐伯市では、現在新しい地域コミュニティ組織の結成を進めている。これは、これまで

「区」を基本とする自治組織であったものを、小学校区単位を基本として、その地域の区の連合体による自治組織に改めるものである。この背景には、人口減少及び少子高齢化により、区として行ってきた様々な活動や財産の管理等に支障が生じるようになったことがあげられる。それは、区という従来の地域コミュニティが成り立たなくなったということを示している。困難になった地域コミュニティとしては、以下のことがあげられる。

- ・近所づきあいが減少し、冠婚葬祭等を通じた地域住民の関係性が薄れる。
- ・子ども会や婦人会、老人会など地域コミュニティを担っていた組織がなくなる。
- ・盆踊りや祭礼など地域の伝統行事が中止になり、地区の神社、庵等の維持が困難になるなど歴史や文化の継承ができなくなる。
- ・消防団、自主防災組織の活動が困難になり、災害時の地域防災活動に支障が出る。
- ・防犯灯、カーブミラー、里道の整備など公共的な施設の設置、維持補修等ができなくなる。
- ・集会所、共有林、共有地等の財産管理ができなくなり、老朽化、荒廃がすすみ、相続権等新たな問題が発生する。
- ・運動会、体育祭、文化祭への参加やクリーンアップ、側溝のどぶ上げなど地域の環境、清掃活動への参加ができなくなる。
- ・空き家、空き地や耕作放棄地の増加による環境面、防犯面への不安が増える。



②地域経済が成り立たなくなる

少子高齢化、人口減による労働人口の減少は、人材不足、人手不足という形で佐伯市の地域経済にとっても深刻な影響を及ぼす。佐伯市の主要産業は、造船業、農林水産業など機械化、IT 化による人手不足解消が困難な分野であり、労働人口の減少は特に深刻である。労働者不足は、近年、外国人労働者によって補われている部分もあるが、消費面での地元経済への寄与という点、定住による人口減少対策という点では、効果があるとは言い難い。



③良好な自然環境を守ることができなくなる

地域コミュニティの部分でも事例としてあげたが、人口減少による空き家、空き地の増加に加え、農林水産業を担う人材が不足することで、地域の良好な自然環境が失われるという問題が生じる。

特に、広大な林野面積を持つ佐伯市においては顕著に現れる。例えば、有害鳥獣被害の増加、山林崩壊など土砂災害の増加、空き家等の管理不足による自然発火の危険性などである。

3. 調査・研究の方法及びスケジュール

調査・研究の方法については、2023 年6月 23 日に開催された政策研究会において、以下のように進めることとした。

(1) 市民の意見集約（6月～8月）

①「議員と語ろう会」などで出された意見の整理

2023 年5月13日から21日にかけて市内16か所で開催された「議員と語ろう会（議会報告会）」では、市民から様々な意見が寄せられた。この意見を政策研究会として、集約し、提言に活かすこととした。

意見一覧表の作成（7月5日政策研究会）



意見の整理（7月28日政策研究会）



提言に活かす意見の抽出（同上）

②佐伯市議会一般質問等からの参考意見の抽出

佐伯市議会では、一般質問でこれまで多くの議員が人口減少対策、少子化対策について取り上げてきた。また、総務、建設経済及び教育民生の常任委員会など各種委員会でも提案、議論されたこともあり、これらの議事録を精査し、人口減少対策として参考になる意見等を抽出、整理した。



③執行部が実施した市民アンケートの意見等の抽出

ここ数年以内に執行部が行った市民アンケート結果を踏まえ、提言につながる意見がないか検討を行った。対象とした課は、こども福祉課、健康増進課、福祉保健企画課、コミュニティ創生課で、総合政策部政策企画課から説明を受けた。

(2) 国・県及び佐伯市の人口減少対策の調査（6月～8月）

① 佐伯市

ア 佐伯市の総合的な政策（政策企画課）

- ・ 佐伯市総合計画
- ・ 佐伯市まち・ひと・しごと総合戦略
- ・ 佐伯市人口ビジョン
- ・ その他各種計画

イ 各課の人口減少対策に関わる事業及び成果の調査

② 国及び大分県の人口減少対策

ア 大分県の施策（政策企画課）

イ 国の施策

（３）佐伯市の人口減少（増加）の各種指標と傾向の分析

① 自然増減 出生数や出生率、出生時の年齢、出生環境等
死亡数や死因、年齢等

② 社会増減 転出先や転出理由、転入元や転入理由

（４）人口減少対策に係る課題の整理

（５）上記課題に基づく先進自治体の視察研修（９月～１１月）

（６）提言書作成に向けた要点整理等（２０２４年１月～４月）

提言書作成に向けた議論

（７）提言書作成（５月～１１月）

（８） 提言書完成（１２月）

