

国立国会図書館

東京圏への人口一極集中と人口減少対策

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 886 (2015. 12. 17.)

はじめに

I 将来人口推計

- 1 出生率と将来人口推計
- 2 人口移動と地域別将来人口

II 東京圏への一極集中

- 1 東京圏への一極集中の現状
- 2 東京圏人口の社会増の原因

III 人口減少社会への対策

- 1 東京一極集中の緩和
- 2 出生率の回復

おわりに

- 我が国は長期の人口減少局面にあるとされるが、出生率と人口移動の仮定によって人口減少の進み方に関する将来推計は異なる。
- 人口を含めた様々な指標が東京圏への集中を示している。また近年の東京圏の人口増加は圏外からの移動による社会増によるものであり、就学・就労先が東京圏に集中していることが大きな原因と考えられる。
- 政府では現在、人口減少の歯止めと、東京一極集中の是正を目指し、地方自治体に「地方人口ビジョン」「地方版総合戦略」の策定を求めており、また少子高齢化の流れに歯止めをかけ、「一億総活躍社会」の実現に向けて取り組むなど、様々な施策が実施され始めている。

国立国会図書館
調査及び立法考査局社会労働課
きたじま あきまさ
(北島 顕正)

第 8 8 6 号

はじめに

我が国では今日、少子化による人口の減少と高齢化が進行中であり、生産年齢人口の減少による労働力不足や、急激に高齢化が進行する地域での医療・介護施設の不足、社会保障費の増大と支え手の不足などが懸念されている。平成 26 (2014) 年 10 月 1 日現在の我が国の総人口は 1 億 2708 万人で、その内訳は、年少人口 (0~14 歳) が 1623 万人 (12.8%)、生産年齢人口 (15~64 歳) が 7785 万人 (61.3%)、老年人口 (65 歳以上) が 3300 万人 (26.0%) となっている¹。国内外の機関による将来人口推計でも、人口の減少・高齢化は当分の間続くことが予想されており、平成 26 (2014) 年 5 月には、民間の有識者会議である日本創成会議が、独自の地域別人口推計²を基にした消滅可能性都市のリストを公表し、大きな話題を集めた³。

本稿では、出生 (自然増減) と人口移動 (社会増減) が将来の人口に影響を与えることを見た後、日本創成会議が注目し政府もその是正の方針を示している、東京圏 (埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県) への人口等の一極集中について、現状と近年の特徴について述べる。その後、政府が取り組んでいる人口減少対策について、人口移動に関わる東京圏への一極集中の緩和と、主に出生に関わる少子化対策について述べる。

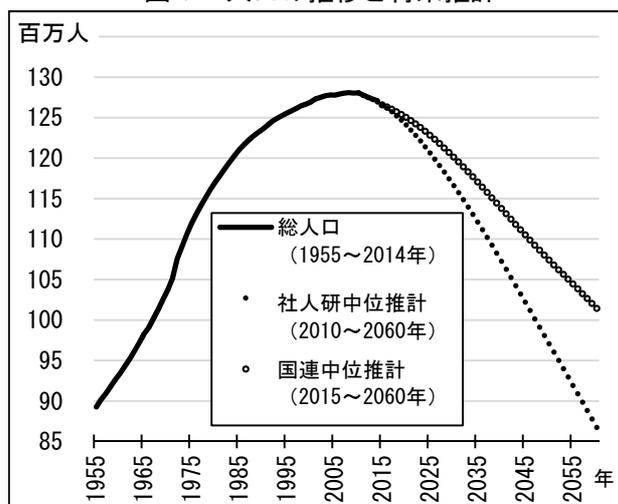
I 将来人口推計

1 出生率と将来人口推計

我が国の将来推計人口については、国立社会保障・人口問題研究所 (社人研) 及び国際連合 (国連) 人口部が、それぞれ別の仮定に基づいた数値を公開している。図 1 に、平成 26 (2014) 年までの我が国の総人口の推移と、両機関の 2060 年までの将来推計人口をまとめた。

図 1 に示すとおり、我が国の総人口は、平成 20 (2008) 年の 1 億 2808 万人をピークに減少しており、この傾向は社人研、国連のいずれの将来推計においても長期的に変わらない。なお、人口減少を年齢階層別に見ると、年少人口

図 1 人口の推移と将来推計



(出典) 総務省統計局『人口推計』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=00000090001>>; 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口 (平成 24 年 1 月推計)』2012.3.30. <http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/h1_1.html>; United Nations, *World Population Prospects: The 2015 Revision*, 2015.7. <[http://esa.un.org/unpd/wpp/DVD/Files/1_Indicators%20\(Standard\)/EXCEL_FILES/1_Population/WPP2015_POP_F01_1_TOTAL_POPULATION_BOTH_SEXES.XLS](http://esa.un.org/unpd/wpp/DVD/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/1_Population/WPP2015_POP_F01_1_TOTAL_POPULATION_BOTH_SEXES.XLS)> を基に筆者作成。

¹ 総務省統計局『人口推計 (平成 26 年 10 月 1 日現在) —結果の概要—』2015.4.17, p.5. <<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2014np/pdf/gaiyou2.pdf>> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は 2015 年 12 月 10 日である。

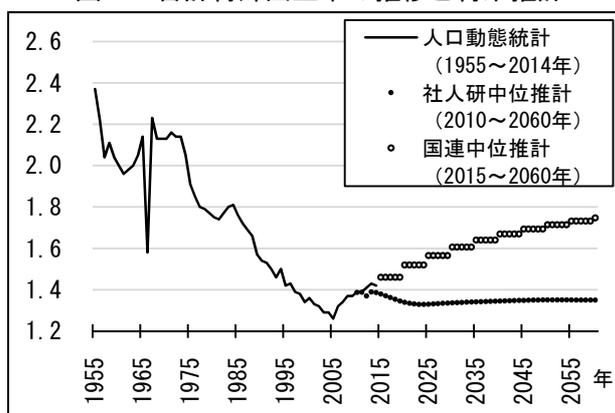
² 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「全国市区町村別「20~39 歳女性」の将来推計人口」(「ストップ少子化・地方元気戦略」資料 2-1) 2014.5.8. <http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03_2_1.pdf>

³ 「消滅可能性都市 896 全リストの衝撃—523 は人口 1 万人以下—」『中央公論』129(6), 2014.6, pp.32-43.

は昭和 53 (1978) 年に 2771 万人を示して以降、また生産年齢人口は平成 7 (1995) 年に 8726 万人を示して以降、どちらも長期の減少局面にある⁴。一方、老年人口は増加を続けており、社人研推計では 2042 年に、国連推計では 2045 年にピークを迎えるとされている。

社人研と国連の推計の主要な違いの一つが、合計特殊出生率に関する仮定である。社人研は合計特殊出生率が緩やかに低下した後、1.35 へと推移すると仮定しているのに対し、国連の仮定では長い時間をかけて人口置換水準である 2 に近づく (図 2)。この違いにより、我が国の総人口は、社人研推計では 2060 年には 8700 万人程度になると推計されている一方、国連推計では 1 億人を維持すると推計されている。

図 2 合計特殊出生率の推移と将来推計



(出典) 厚生労働省『人口動態統計』2015.9.3. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Csvdl.do?sinfid=000031288383>>; 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口 (平成 24 年 1 月推計)』2012.3.30. <http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/h4_1.html>; United Nations, *World Population Prospects: The 2015 Revision*, 2015. 7. <[http://esa.un.org/unpd/wpp/DVD/Files/1_Indicators%20\(Standard\)/EXCEL_FILES/2_Fertility/WPP2015_FERT_F04_TOTAL_FERTILITY.XLS](http://esa.un.org/unpd/wpp/DVD/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/2_Fertility/WPP2015_FERT_F04_TOTAL_FERTILITY.XLS)> を基に筆者作成。

2 人口移動と地域別将来人口

社人研は、日本全体の将来推計人口とともに、地方自治体ごとの将来推計人口である『日本の地域別将来推計人口』も発表している⁵。最新推計は平成 22 (2010) 年の国勢調査を基に平成 25 (2013) 年 3 月に行われたものであり、2040 年までの 5 年ごとの推計人口が公表された。推計結果の概要として、「すべての都道府県で平成 52 (2040) 年の総人口は平成 22 (2010) 年を下回る」⁶こと、「平成 52 (2040) 年には、平成 22 (2010) 年に比べて総人口が 2 割以上減少する自治体は約 7 割となる」⁷こと等が挙げられている。

冒頭で触れた日本創成会議による推計は、この社人研による地域別推計を基にしているが、地域間の人口移動については仮定が異なる。社人研は、地域間人口移動率が 2020 年までに現在の半分程度に減少し、以降はその水準で固定する、すなわち将来的に人口移動はある程度収束するという基本仮定を置いた。一方で日本創成会議による推計では、地域間人口移動率は現在の水準のままとされた。これは、地方から大都市圏への人口流入は、「地

⁴ 総務省統計局「年齢 (5 歳階級及び 3 区分)、男女別人口 (各年 10 月 1 日現在) — 総人口 (大正 9 年～平成 12 年)」(我が国の推計人口 (大正 9 年～平成 12 年))「年齢 (5 歳階級及び 3 区分)、男女別人口 (各年 10 月 1 日現在) — 総人口、日本人人口 (平成 12 年～22 年)」(長期時系列データ (平成 12 年～22 年))「年齢 (5 歳階級)、男女別人口及び割合— 総人口 (各年 10 月 1 日現在) (各年 10 月 1 日現在人口 2014 年)『人口推計』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000000090001>>

⁵ 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口 (平成 25 年 3 月推計)』2013.3. <<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/t-page.asp>>

⁶ 国立社会保障・人口問題研究所「II. 都道府県別にみた推計結果の概要」同上, p.6. <http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/1kouhyo/gaiyo_2.pdf>

⁷ 国立社会保障・人口問題研究所「III. 市区町村別にみた推計結果の概要」同上, p.33. <http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/1kouhyo/gaiyo_3.pdf>

方と大都市圏における所得格差や雇用情勢と密接に関連して」おり、「将来的に地方と大都市圏の経済や雇用に関する格差が縮小していくシナリオは期待しがたい」という、日本創成会議の考えに基づくものである。この仮定の結果、地方での人口減少が社人研による推計よりも速く進み、日本創成会議が「消滅可能性都市」と呼ぶ、2040年までに20～39歳女性人口が5割以上減少する市区町村の数は、社人研推計では373であるのに対し、日本創成会議による推計では全市区町村の約半数に当たる896にのぼっている⁸。

日本創成会議の将来人口推計に対して、社人研の小池司朗人口構造研究部第2室長は「人口移動の仮定についてはさまざまな考え方があり得るため、どちらが正しいと一方的に決めつけることはできない」とした上で、社人研の仮定の下でも、2050年まで推計を行えば若年女性人口が平成22(2010)年時点の半分未満になる市区町村数は1,047に達し、「全体的な傾向はほとんど同一」と述べている⁹。

他方、これら市区町村ごとの将来人口推計に対し、その精度を疑問視する見方もある。社人研が平成12(2000)年に公表した平成22(2010)年の推計値と、実際の国勢調査の結果を比較し、「大きく乖離しており、政策立案等に際して実用的なレベルに達しているとは言いがたい」¹⁰と述べる意見や、基礎としているデータや人口移動に関する仮定は、近年の地方での人口移動の特徴を反映できていない¹¹という意見が出されている。

II 東京圏への一極集中

1 東京圏への一極集中の現状

(1) 統計で見る東京圏への人口集中

日本創成会議が地方の人口に大きく影響すると指摘し、また政府も「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」¹²において「出生率の低い東京圏に若年女性の転入超過が多いことは、我が国全体の少子化の動向に大きな影響を与えている」とし、「東京一極集中を是正する観点」から「地方への新しいひとの流れをつくる施策を強力に推進する」ことを盛り込む等、東京圏への人口等の一極集中の問題が注目されている。

図3に東京圏、大阪圏(京都府、大阪府、兵庫県及び奈良県)、名古屋圏(愛知県、岐阜県及び三重県)の3大都市圏と、それ以外の地域(3大都市圏外)における近年の人口の推移を示す。3大都市圏外の地域の人口は平成13(2001)年に6407万人を記録して以降減少局面にあり、大阪圏、名古屋圏の2都市圏人口が横ばいを続ける一方、東京圏は人口増加を続けている。

表1に、主要な指標について東京圏と東京都とが全国に占める割合(1人当たり県民所得については、全国平均値との比)をまとめた。平成26(2014)年10月1日現在人口で、東京圏の人口は3592万人であり、全国人口に占める割合は28.3%に達している。東京圏の

⁸ 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口について」(「ストップ少子化・地方元気戦略」資料1)2014.5.8, p.4. <http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03_1.pdf>

⁹ 小池司朗「地域の人口減少要因と地域再生に向けた展望」『月刊福祉』97(11), 2014.9, pp.54-55.

¹⁰ 坂本誠「人口減少社会」の罨『世界』860号, 2014.9, pp.201-208.

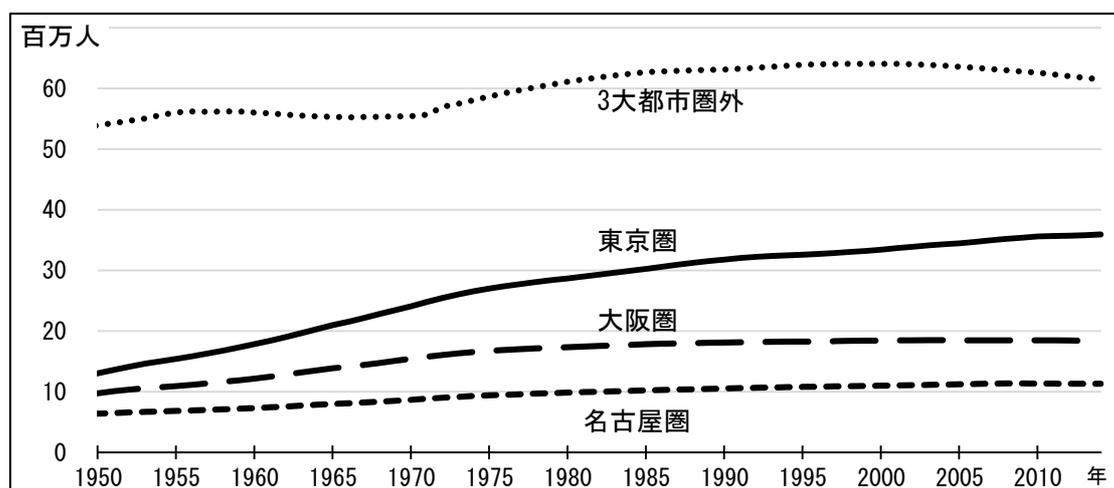
¹¹ 藤山浩『田園回帰1%戦略—地元にと仕事を取り戻す—』(series 田園回帰 1)農山漁村文化協会, 2015, p.11.

¹² 「まち・ひと・しごと創生基本方針2015—ローカル・アベノミクスの実現に向けて—」(平成27年6月30日閣議決定) まち・ひと・しごと創生本部ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20150630siryu3.pdf>>

可住地面積は、全国の7.3%に過ぎない。その狭小な地域に全国の3割弱の人口が集中している。特に大学生数ではその割合は40%を超えており、若者が地方から東京圏へ集中していることが見て取れる。

国内総生産（GDP）の都道府県版である県内総生産では、東京圏は全国の32.6%を占めている。人口の集中度よりやや数字が大きいことから、東京圏での生産性の高さが窺える。

図3 3大都市圏及びそれ以外の地域の人口推移（1950～2014年）（各年10月1日現在）



（出典）総務省統計局「都道府県別人口（各年10月1日現在）—総人口（大正9年～平成12年）」（我が国の推計人口（大正9年～平成12年））「都道府県別人口（各年10月1日現在）—総人口，日本人（平成12年～22年）」（長期時系列データ（平成12年～22年））「都道府県，男女別人口—総人口，日本人人口（各年10月1日現在）」（各年10月1日現在人口 2014年）『人口推計』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000000090001>> を基に筆者作成。

表1 主要な指標の東京圏・東京都への集中

	年	全国 (A)	東京圏 (B)	東京都 (C)	B/A	C/A
可住地面積 (km ²)	平成 25	122,158	8,965	1,392	7.3%	1.1%
人口 (千人)	平成 26	127,083	35,922	13,390	28.3%	10.5%
大学生数 ^{*1} (千人)	平成 26	2,856	1,166	738	40.8%	25.9%
県内総生産 (名目) (10 億円)	平成 23	497,411	161,979	92,388	32.6%	18.6%
1 人当たり県民所得 (千円)	平成 23	2,915	3,414	4,373	117.1%	150.0%
東証上場企業数 ^{*2}	平成 24	2,287	1,452	1,245	63.5%	54.4%
情報サービス業売上高 ^{*3} (10 億円)	平成 25	15,022	10,452	8,543	69.6%	56.9%

*1 在籍する学部・研究科等の所在地による。学部学生のほか大学院、専攻科及び別科の学生並びに科目等履修生等を含む。

*2 本社所在地による分類。

*3 「ソフトウェア業」及び「情報処理・提供サービス業」に属する業務を主業として営む事業所の売上高を合計した。

（出典）総務省統計局「B 自然環境」「C 経済基盤」『社会生活統計指標—都道府県の指標—2015 基礎データ』；同「都道府県，男女別人口—総人口，日本人人口（各年10月1日現在）」『人口推計 2014年』；文部科学省「都道府県別 学校数及び学生数」『学校基本調査—平成 26 年度—高等教育機関《報告書掲載集計》—学校調査—大学・大学院』；総務省統計局「C 経済基盤」『社会生活統計指標—都道府県の指標—2015 社会生活統計指標』（以上、政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/eStatTopPortal.do>>）；経済産業省「01 ソフトウェア業」「02 情報処理・提供サービス業」『平成 25 年特定サービス産業実態調査（確報）』2014.10.31. <<http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/tokusabizi/result-2/h25.html>>；日本政策投資銀行地域企画部編『地域ハンドブック—地域データと政策情報— 2014 年度版』2014 を基に筆者作成。

地域間格差の指標である1人当たり県民所得を見ると、東京圏、特に東京都の住民は全国平均より高い所得を得ていることが分かる。

東京証券取引所の上場企業（以下「東証上場企業」という。）のうち、6割以上が東京圏に本社を置いている。経済活動の中で、サービス業、特に情報サービス業の東京圏への一極集中が指摘されており¹³、情報サービス業売上高の7割近くが東京圏の事業所によっている。

（2）近年の人口集中の特徴

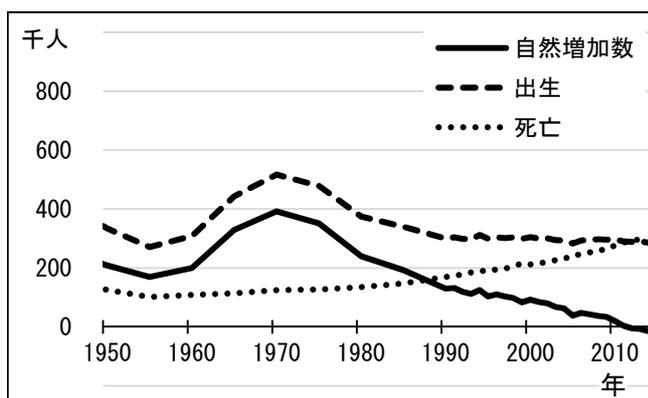
前述のとおり、東京圏の人口は一貫して増え続けているが、その内容は出生が死亡を上回る自然増から、転入が転出を上回る社会増へと移り変わっている。

平成26（2014）年の東京都の合計特殊出生率は1.15と全国の都道府県中最低であり、また埼玉県、神奈川県はどちらも1.31、千葉県は1.32であり、東京圏に属するいずれの都県も全国平均値の1.42を下回っている¹⁴。

東京圏における出生数と死亡数、その差を取った自然増加数をグラフにしたのが図4である。出生数は、昭和45（1970）年から平成2（1990）年まで急激に下がり、それ以降横ばいが続いている一方、死亡数は高齢化に伴い徐々に上昇している。その結果、自然増加数は昭和45（1970）年以降減少を続け、平成24（2012）年以降は死亡数が出生数を上回る自然減となっている。

近年の東京圏の人口増加をけん引しているのは、東京圏以外からの人口の流入である。図5に、東京圏への転入数と東京圏からの転出数、その差である転入超過数の推移を示す。転入超過数について、昭和37（1962）年（①）、昭和62（1987）年（②）、平成19（2007）年（③）

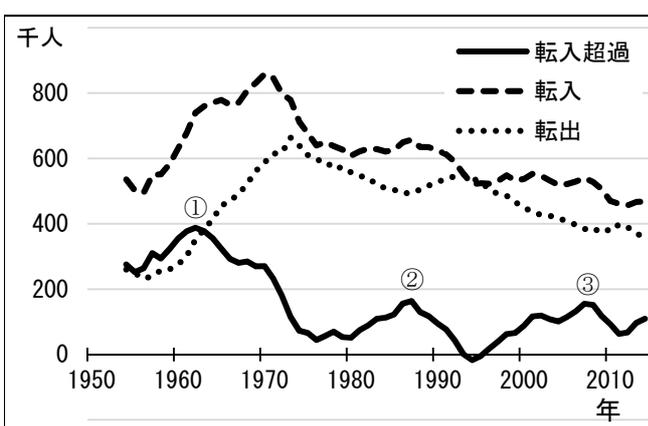
図4 東京圏人口の自然増減（1950～2014年）



（注）データは1950年から1990年までは5年ごと、1990年から毎年。

（出典）厚生労働省「都道府県別にみた年次別出生数」「都道府県別にみた年次別死亡数」「人口動態統計」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=00001028897>> を基に筆者作成。

図5 東京圏人口の社会増減（1954～2014年）



（注）データは1954年から毎年。

（出典）総務省統計局「3大都市圏（東京圏、名古屋圏、大阪圏）の転入者数、転出者数、転入超過数及び転入超過率の推移（昭和29年～平成26年）」『住民基本台帳人口移動報告—年報（詳細集計）』2015.4.27. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001129143>> を基に筆者作成。

¹³ 橋本俊詔・浦川邦夫『日本の地域間格差—東京一極集中型から八ヶ岳方式へ—』日本評論社、2012、p.189.

¹⁴ 厚生労働省「平成26年（2014）人口動態統計（確定数）の概況」2015.9.3、p.12. <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei14/dl/00_all.pdf>

の3度のピークを見ることができる。

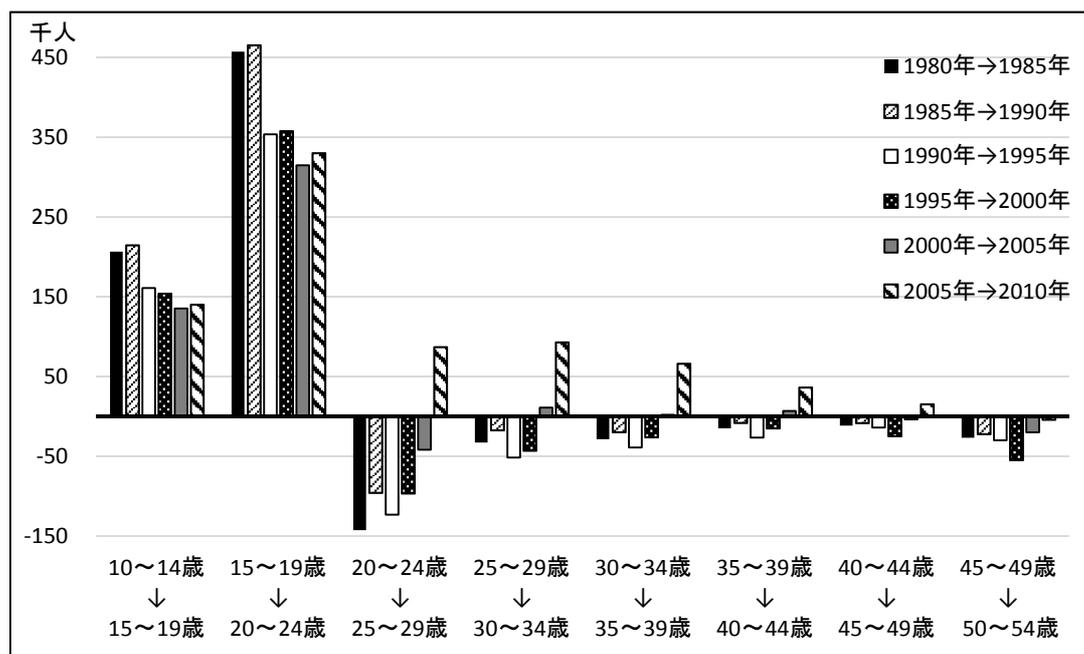
2 東京圏人口の社会増の原因

(1) 近年の東京圏人口の社会増の特徴

東京圏での人口社会増減の最近の傾向について、20～40歳代の転出者の減少が特徴として指摘されている。図6に国勢調査により求めた、年齢階級別人口移動の様子を示す。昭和55(1980)年から昭和60(1985)年には、10～19歳の年齢では人口が増加しており、それより上の年齢では人口が減少する傾向が見られた。しかし1990年代後半以降、20歳代及び30歳代の人口減少幅は小さくなり、平成17(2005)年から平成22(2010)年では、広く10～44歳の世代において人口が増加している。この傾向は、一度東京圏に流入した人口が地方に帰らない、ということを示しているとされる。¹⁵

人口の転入超過数と就業者数変化の推移を図7に示す。就業者数については、「国勢調査」(全数調査)による値と「労働力調査」(標本調査、1983年以降地域別集計を実施。)による推定値の2種類を併記した。

図6 東京圏の年齢階級別人口移動

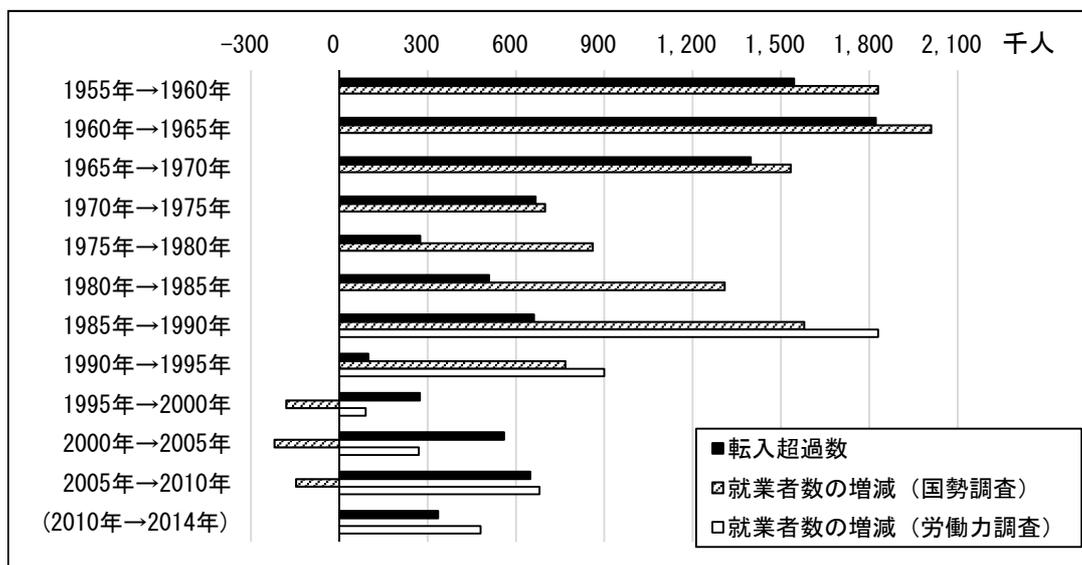


(注) 各調査年の年齢階級ごとの人口と、次回調査の5歳年齢を進めた人口との差を取ることで作成した。各年齢階級において、左から順に1980年と1985年との間の人口移動、1985年と1990年との間の人口移動、と続き、右端の6番目の棒グラフが2005年と2010年との間の人口移動を示す。総人口ベースのため、人口増減には国際人口移動や死亡を含む。

(出典) 総務省統計局「年齢(各歳)、国籍(総数及び日本人)、年齢別割合、平均年齢及び年齢中位数、男女別人口 全国、市部・郡部、都道府県、市部・郡部、人口50万以上の市区、全域・人口集中地区」『平成22年国勢調査』; 同「年齢(各歳)、男女(2区分)、人口(総数) 都道府県・市部・郡部・支庁・市区町村、全域・人口集中地区の別」『平成17年国勢調査』(以上、政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL02100104.do?tocd=00200521>>)等を基に筆者作成。

¹⁵ 須藤一紀「よくわかる日本の人口 止まらない東京一極集中—よくわかる日本の人口(8) 都道府県別人口(その2)」『第一生命経済研レポート』2006.2, pp.19-20. <http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/monthly/pdf/0602_9.pdf>; 幾度明「研究部 REPORT 近年の東京への人口集中の実態に関する一考察」『地域開発』582号, 2013.3, pp.53-54.

図7 東京圏の転入超過数と就業者数変化の推移



(注) 5年間の増減の合計値 (2010年→2014年については4年間)。

(出典) 総務省統計局「3大都市圏(東京圏,名古屋圏,大阪圏)の転入者数,転出者数,転入超過数及び転入超過率の推移(昭和29年～平成26年)」『住民基本台帳人口移動報告—年報(詳細集計)』2015.4.27; 同「労働力状態(3区分),男女別15歳以上人口—都道府県(昭和25年～平成22年)」『国勢調査—時系列データ』; 同「【年平均結果—地域別】就業状態別15歳以上人口(就業者,完全失業者,非労働力人口など)1983～」『労働力調査—基本集計 全都道府県—長期時系列データ』2015.11.27。(以上,政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/eStatTopPortal.do>>)を基に筆者作成。

転入超過数と東京圏の就業者数の増減を比べてみると、図5で示した転入超過数の第1のピーク期(昭和37(1962)年前後)では、転入超過数と就業者数の増減はほぼ同じように変動しており、第2のピーク期(昭和62(1987)年前後)では就業者数の増加の度合いの方が、転入超過数よりも大きい。これは就業機会の増加に伴って第1のピーク期に流入した人々の子ども世代が、第2のピーク期の就業者数の増加を担ったと説明されている。一方、第3のピーク期(平成19(2007)年前後)に向かう平成7(1995)年以降の就業者数の増加は、国勢調査による就業者数では、転入超過数より小さい時期が多く、転入増加が東京圏の就業人口の増加を伴っていない点に特徴があるとされている¹⁶。しかし、労働力調査によると、平成17(2005)年以降の転入増加と同時に就業者数は増加しており、また国勢調査は特に大都市部において未回答の割合が高く、全数調査としての正確性に疑問が持たれている¹⁷ことを考慮すると、上記のような解釈が妥当かどうか、今後の動向を注視する必要がある。

上記で述べたこと以外の近年の東京圏人口集中の特徴としては、圏内3県に比べ東京都の人口増加率が高く「都心回帰」が明確になってきている点などが指摘されている。¹⁸

(2) 人口集中の原因

東京圏への人口集中には、様々な要因が指摘されている。

¹⁶ 幾度 同上, pp.54-55.

¹⁷ 同上, p.55.

¹⁸ 松本恭治「高齢化・人口減少時代の都市・住宅問題について 第5回 東京大都市圏の変貌—拡散から集中への転換—」『いい住まいいいシニアライフ:財団ニュース』vol.103, 2011.7, pp.19-32.

東京圏人口の社会増の大きな要因である若年者の転入については、大学進学時の地域間移動のインパクトが大きい。表1に示したとおり、全国の大学生の4割が東京圏に集中している。また、同じく大都市圏とされる大阪圏における大学進学時の人口移動が、主に西日本地域からのものに限られるのに対し、東京圏には日本全国から学生が集まっている。¹⁹

表1に挙げた東証上場企業数が示すとおり、本社を東京都に置く企業は多い。企業が集積のメリットを求めてその中枢管理機能を東京圏に集めた結果、さらに集積のメリットが高まり、「集積が集積を呼ぶ」メカニズムが強化されることが指摘されている²⁰。企業が東京圏へ集中することで、その企業で働く人の多くが東京圏で働き、かつ住むことになることも、人口集中の要因とされている²¹。

実際、東京圏の産業別就業者数を見ると、昭和35(1960)～40(1965)年は製造業、卸・小売業が、昭和60(1985)～平成2(1990)年では、サービス業、金融・保険・不動産業が、近年では医療・福祉、情報通信業などが、それぞれ全国平均を上回る増加率を示しており、それぞれの時代の成長産業が東京圏に集中していたことが観察される²²。また、満20歳以上の人々を対象に実施された「地域移動と生活環境に関するアンケート調査」の分析からは、「通勤・通学の便がよい」、「ビジネス・商売の便がよい」などの要因が、地方から都市への移住の大きな要因であることが示されている²³。

就学・就労以外の人口集中の要因としては、主要なテレビ局、新聞全国紙、雑誌、出版社等、情報産業の本社機能が東京圏に集中していることによる、情報発信力の強さも挙げられている。メディア等の集中により、発信される情報が東京圏を魅力的に見せようとする傾向を持つのではないかと指摘されている。²⁴

Ⅲ 人口減少社会への対策

1 東京一極集中の緩和

(1) 政府による人口移動への対応

Ⅱ章の冒頭で述べたとおり、政府は東京一極集中の是正を人口減少問題への対応策に位置付けている。

政府は平成26(2014)年9月、「人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生できる」²⁵よう、首相を本部長、地方創生担当相及び内閣官房長官を副本部長、他の全ての国務大臣を本部員とする、まち・ひと・しごと創生本部を内閣に設置した²⁶。

¹⁹ 磯田則彦「高等教育機関への進学移動と東京大都市圏への人口集中」『福岡大学人文論叢』41(3), 2009.12, pp.1037-1039. <http://www.adm.fukuoka-u.ac.jp/fu844/home2/Ronso/Jinbun/L41-3/L4103_1029.pdf>

²⁰ 佐々木信夫「講座 実践行政学 第32回 国土政策(下)「東京一極集中」」『地方財務』689号, 2011.11, pp.200-202.

²¹ 橋木・浦川 前掲注(13), p.189.

²² 幾度 前掲注(15), pp.55-56.

²³ 橋木・浦川 前掲注(13), pp.75-76.

²⁴ 同上, p.209; 佐々木 前掲注(20), p.202.

²⁵ 「まち・ひと・しごと創生本部の設置について」(平成26年9月3日閣議決定)まち・ひと・しごと創生本部ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/honbukaigou/h26-09-12-siryoul.pdf>>

²⁶ 「まち・ひと・しごと創生法」(平成26年法律第136号)の施行に伴い、平成26年12月2日からは同法に基づく法定の本部となった。

同年 12 月には、2060 年に人口 1 億人程度を確保する中期展望である「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」²⁷及び平成 27 (2015) 年から 5 か年の政策目標・施策を策定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」²⁸を閣議決定し、さらに全ての都道府県及び特別区を含む市町村に、「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」の策定を求める通知²⁹を出した。その後、平成 27 (2015) 年 6 月 30 日には、前述の「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」を閣議決定し、この中で「地方への新しいひとの流れをつくる」ためとして次のような取組を挙げている。

- ① 地方移住希望者への支援・地方居住の気運の醸成といった「地方移住の支援」
- ② 高齢者が自らの希望に応じて地方に移り住み、健康でアクティブな生活と必要な医療介護を継続的に受けることができるような地域づくりの実現・普及を目指す「日本版 CCRC³⁰」構想の推進
- ③ 本社機能の移転又は地方における拡充を行う事業者に対する、税制上の支援措置等の運用に向けた制度整備や、情報提供等の支援を行う「企業の地方拠点強化等」
- ④ 道府県等からの提案を受け、必要性・効果等について検証した上での「政府関係機関の地方移転」
- ⑤ 地方大学の強化、地元学生の地域への定着促進、地域産業を担う高度な専門的人材育成等による「地方大学等の活性化」

(2) 有識者による提言

「消滅可能性都市」を公表した日本創成会議は、地方から若者が大都市へ流出する「人の流れ」を変えていくため、「若者に魅力のある地域拠点都市」を中核として、地方に人口流出を食い止める「ダム機能」を構築し直すことに加え、一旦大都市に出た若者を地方に「呼び込む・呼び戻す」機能の強化を図る「新たな集積構造」の構築が基本方針となる、と提言している。併せて、人口が減少している地域では限られた地域資源の再配置や地域間の機能分担・連携が重要であり、そのためには「選択と集中」の考え方の下、投資と施策を集中することが重要であるとも述べている³¹。

一方、小田切徳美明治大学教授らは、日本創成会議によるこのような提言は中核都市ではない農山村・漁村を不要なものとしてとらえる「農村たたみ論」につながるという批判を行っている。近年は若者の「田園回帰」³²とその受皿ともなる「地域づくり」が進展して

²⁷ 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン—国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して—」(平成 26 年 12 月 27 日閣議決定) まち・ひと・しごと創生本部ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou3.pdf>>

²⁸ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(平成 26 年 12 月 27 日閣議決定) まち・ひと・しごと創生本部ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf>>

²⁹ 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について(通知)」(平成 26 年 12 月 27 日付閣副第 979 号) <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/979.pdf>>

³⁰ CCRC とは、Continuing Care Retirement Community の略で、「高齢者が移り住み、健康時から介護・医療が必要となる時期まで継続的なケアや生活支援サービス等を受けながら生涯学習や社会活動等に参加するような共同体」とされる。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」前掲注(28), p.33.

³¹ 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「成長を続ける 21 世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」」2014.5.8, pp.16-17. <<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>>

³² 毎日新聞と明治大学が平成 26 (2014) 年 12 月に行った合同調査によれば、東京都と大阪府以外の道府県に対して、移住支援策を利用する等して他の都道府県から移り住んだ「移住者」の数は、平成 21 (2009) 年度の 2,864 人から平成 25 (2013) 年度の 8,181 人へと、4 年間で 2.9 倍に増加している。阿部亮介・小田切徳美「人口減少・地域再生に挑む(第 1 回) 地方移住の現状—毎日新聞・明治大学合同調査より—」『ガバナンス』168

おり、中核都市へ集約し農村からの撤退を政策的に進めることは、そのような選択肢を奪うことになるという意見を述べている³³。

2 出生率の回復

(1) 政府による最近の少子化対策

人口減少・少子化対策の総合的な取組として、政府は社会保障・税一体改革の一つである「子ども・子育て支援新制度」³⁴を、平成 27 (2015) 年 4 月から施行し、内閣府に内閣府特命担当大臣 (少子化対策) を本部長とする「子ども・子育て本部」を設置した。それに先立つ 3 月には、「子育て支援施策を一層充実」「若い年齢での結婚・出産の希望の実現」「多子世帯へ一層の配慮」「男女の働き方改革」「地域の実情に即した取組強化」を重点課題とする新たな「少子化社会対策大綱」を閣議決定している。³⁵

前述のまち・ひと・しごと創生本部も、同年 6 月 5 日に石破茂地方創生担当大臣が「地方創生における少子化対策の強化について」と題するコメントを公表し、地方創生の視点から少子化対策の一層の推進に取り組む考えを示した³⁶。また、合計特殊出生率や未婚率等の少子化関連指標と、それに大きな影響を与えると考えられる長時間労働者の割合や通勤時間等の働き方関係等指標との関係を地域別に分析した「地域少子化・働き方指標」³⁷を公表した。

同年 9 月 24 日、安倍晋三首相は「新・三本の矢」の推進を表明した記者会見において、国民の希望出生率 1.8³⁸の実現を目標とする「「夢」を紡ぐ「子育て支援」」を第二の矢に位置付けた。この会見において首相が具体的に挙げた施策は「待機児童ゼロの実現」「幼児教育無償化の拡大」「三世代の同居・近居の促進」「多子世帯への重点的な支援」「不妊治療支援」「「結婚したい」と願う若者の支援」「フリースクール等教育制度の複線化」「奨学金の

号, 2015.4, p.104.

³³ 小田切徳美 「農村たたみ」に抗する田園回帰—「増田レポート」批判—『世界』860号, 2014.9, pp.188-200.

³⁴ 「子ども・子育て支援新制度」とは、「子ども・子育て支援法」(平成 24 年法律第 65 号)、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」(平成 24 年法律第 66 号)、「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」(平成 24 年法律第 67 号)の子ども・子育て関連 3 法に基づく制度のことである。その主なポイントとして、①認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付(「施設型給付」)及び小規模保育等への給付(「地域型保育給付」)の創設、②認定こども園制度の改善(幼保連携型認定こども園の改善等)、③地域の実情に応じた子ども・子育て支援(利用者支援、地域子育て支援拠点、放課後児童クラブなどの「地域子ども・子育て支援事業」)の充実、などが挙げられている。内閣府「子ども・子育て支援新制度 制度の概要」<<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/index.html>>

³⁵ 内閣府「第 2 章 少子化対策の取組」『少子化社会対策白書 平成 27 年版』2015, pp.37-75. <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2015/27pdfhonpen/27honpen.html>>

³⁶ 石破茂「地方創生における少子化対策の強化について」2015.6.5. まち・ひと・しごと創生本部ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/h27-06-05.html>>

³⁷ まち・ひと・しごと創生本部「地域少子化・働き方指標(第 1 版)」2015.10.22. <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/>>

³⁸ 「希望出生率」とは、日本創成会議が提唱した「国民の希望がかなった場合の出生率」という考え方であり、具体的には出生動向調査の結果等から「((既婚者割合 34% × 夫婦の予定子ども数 2.07 人) + (未婚者割合 66% × 未婚者の結婚希望割合 89% × 理想子ども数 2.12 人)) × 離別等の効果 0.938」という計算により約 1.8 と算出される(日本創成会議・人口減少問題検討分科会 前掲注(31), p.9.)。なお、達成時期について安倍首相は「2020 年代半ばまでに実現しなければならないと考えています」と述べている(「読売国際経済懇話会(YIES)講演会 2015 安倍総理スピーチ」2015.11.6. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/1106yies.html>)。

拡充」「ひとり親家庭支援の充実による子どもの貧困対策」と、多岐にわたっている³⁹。

政府は現在、少子高齢化の流れに歯止めをかけ、誰もが活躍できる「一億総活躍社会」の実現に向けて、同年10月15日、内閣官房に「一億総活躍推進室」を設置し、安倍首相を議長、加藤勝信一億総活躍担当相を議長代理とした「一億総活躍国民会議」を開催するなどの取組を始めている⁴⁰。

(2) 有識者による提言

「希望出生率」という考え方を提唱した日本創成会議は、結婚・妊娠・出産支援や子育て支援、非正規雇用の処遇改善などにより、若者が結婚し、子どもを産み、育てやすい環境を作り、「希望阻害要因」を除去することを提言している⁴¹。

平成27(2015)年10月に設置された「一億総活躍国民会議」では、女性への経済的な支援⁴²、待機児童ゼロのために保育士の職場環境の充実・処遇改善⁴³、幼児教育のみならず高等教育を含む、教育負担の軽減⁴⁴等の意見が出されている。また、女性、若者の賃金や就業環境の改善は、少子化対策としても重要であるという観点から、働き盛りの層の正規化・就業化に重点的に取り組むべき等の意見も提唱された⁴⁵。

これら以外の少子化対策としては、2.0 前後まで合計特殊出生率の回復を果たした先進国であるフランス等と同様に、少子化対策予算を対 GDP 比で 3%程度まで引き上げること⁴⁶や、資産調査無しの児童・家族給付を実施すること⁴⁷、長時間労働が結婚や子育てに悪影響を与えているという観点から、「国の施策として厳しく労働時間を制限すべき」⁴⁸であること等が提案されている。

³⁹ 「安倍晋三総裁記者会見（両院議員総会後）」2015.9.24. 自由民主党ウェブサイト <<https://www.jimin.jp/news/press/president/130574.html>>

⁴⁰ 一億総活躍国民会議（第3回）で取りまとめられた対策の中では、「希望出生率1.8」へ直結するものとして、「不妊治療の助成拡大」「認可保育園整備の前倒し」「小規模保育事業所の整備」「三世代の「同居」や「近居」の環境整備」が、「特に緊急対応」の必要な項目として挙げられている。一億総活躍国民会議「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策—成長と分配の好循環の形成に向けて—」2015.11.26, pp.7-9. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2015/ichiokusoukatsuyaku/kinkyujisshitaisaku.pdf>>

⁴¹ 具体的施策としては、非正規雇用の処遇改善や社会保険適用対象者の拡大等による「若年世代の経済的基盤の確保」、公共機関による結婚情報・機会提供や妊娠・出産に関する知識普及、妊娠から出産・子育てまでの切れ目ない相談支援体制作り等の「結婚・妊娠・出産支援」、ゼロ歳児保育の検討等による待機児童の早期解消や男性の育児・家事への主体的参画、ひとり親家庭への支援等による「子育ての支援」、育児休業の拡充や企業の姿勢・実績を評価し支援することによる「働き方」の改革、「多子世帯への支援」等が挙げられている。日本創成会議・人口減少問題検討分科会 前掲注(31), pp.21-32.

⁴² 具体的には、女性非正規雇用の就業継続等の「経済的不安を軽減する環境整備」、ひとり親家庭の支援等による「結婚出産へのリスクを軽減する環境整備」を行い、併せて結婚支援や、妊娠適齢期の啓蒙を含むライフデザイン教育を行うことが効果的としている。白河桃子「少子化対策の鍵は女性の経済的エンバウメント」（第1回 一億総活躍国民会議 資料 4-5）2015.10.29. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/dai1/siryoku4-5.pdf>>

⁴³ 松本理寿輝「一億総活躍国民会議資料」（第2回 一億総活躍国民会議 資料 2-5）2015.11.12. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/dai2/siryoku2-5.pdf>>

⁴⁴ 高橋進ほか「一億総活躍社会の構築に向けて」（第2回 一億総活躍国民会議 資料 2-3）2015.11.12. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/dai2/siryoku2-3.pdf>>

⁴⁵ 同上

⁴⁶ 出口治明「フランスをモデルとした政策で人口回復を」時事通信社編『全論点 人口急減と自治体消滅』2015, p.161.

⁴⁷ 船橋恵子「家族の制度を柔軟にし育児の社会保障を」同上, p.164.

⁴⁸ 勝間和代「労働時間 国が制限を」『読売新聞』2015.6.6.

おわりに

I 章で述べたとおり、我が国の年少人口・生産年齢人口ともに長期間の減少が続いており、仮に合計特殊出生率が 2.0 を超える程度まで回復したとしても、人口が減少していく傾向は数十年続くと考えられる⁴⁹。若年層の流出が激しい地方では、既に様々な施策を講じており⁵⁰、まち・ひと・しごと創生本部から通知が発出されて以降は、「地方人口ビジョン」、「地方版総合戦略」という形で、各地の目標・施策が可視化されてきている。

人口減少を「地方創生」という政策課題で語ることは、「地方への責任転嫁」であり「本来の処方箋は大都市圏の少子化対策のはず」という意見⁵¹もあるが、各地域が人口減少という事態をどのように迎え、人口高齢化の負の影響を長い期間に分散させるために何ができるのか、足下の実情に合わせて考えていくことは重要であろう。各地域は過度な理想論⁵²に走らず各自のビジョンを設定し、政府が国全体のビジョンと調和するようそれらを適切に調整していくことが、我が国の将来設計に求められている。

⁴⁹ 合計特殊出生率が 2030 年に 1.8 程度、2040 年に 2.07 程度まで回復したとしても、2100 年ごろまでは人口減少が続くと推計されている。「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン—国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して—」前掲注(27), p.17.

⁵⁰ 地方自治体の特色ある試みについては、松田恵里「地方創生をめぐる論点—総論的な観点から—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』838 号, 2015.1.6. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8842541_po_0838.pdf?contentNo=1&alternativeNo=> を参照。

⁵¹ 「ニュース Q3 首相が発表した「希望出生率 1.8」 希望って何?」『朝日新聞』2015.11.6.

⁵² 既に、研究者から「実現は困難」という評価を受ける「人口ビジョン」を作成した地域も現れている。作野広和「地方創生の可能性—島根県中山間地域の事例—」『統計』66(11), 2015.11, pp.22-29.