

「東京一極集中是正」による少子化対策の妥当性を問う —地域別出生関連指標からの示唆—

調査部 主席研究員 岡田 哲郎

目 次

1. はじめに
2. わが国人口問題の実相
 - (1) 人口減少圧力の深刻度
 - (2) 少子化の足取り
 - (3) 結婚・出産回避をもたらす要因
3. 出生関連指標の地域性に関する分析
 - (1) 非DIDで顕著な地域差
 - (2) 地域差の背景に関する検討
4. DIDの未婚率にみられる共通性
 - (1) 「東京」の少子化の特徴
 - (2) 地方都市にみられる東京との類似性
5. まとめと考察

要 約

1. 安倍政権が地方創生とともに打ち出した人口減少問題に積極対応していく姿勢は、長期的には人口半減すら絵空事でないわが国が置かれた状況に照らして、極めて重要かつ適切な政策判断。ただし、少子化対策のキーコンセプトを「東京一極集中の是正」としている点については議論の余地。
2. 政府が「東京一極集中の是正」を目指すのは、東京の合計特殊出生率の突出した低さが一因。ただし、出生動向基本調査に基づく分析によると、全国7地域ブロックごとの平均出生子ども数の多寡に表れる地域性は、専ら各ブロック非人口集中地区（非DID）の出生特性を反映したもの。DIDでは平均子ども数が非DIDを下回るなかで、各ブロックごとの差は極めて小さく、地域性は見出し得ない。
3. 非DIDにおいて地域性を生み出す要素を探ると、平均出生子ども数の多寡と育児支援制度・施設の利用頻度に有意な相関がみられ、とくに多子化傾向が見られる地域で顕著。また、母親（実母・義母）による育児支援も平均出生子ども数の地域性と相応の相関関係。
4. 一方、DIDで見られる地域を問わない共通性は、人口集中地区の特性が関係していると推定。東京を対象にした分析によれば、東京圏（DID人口比率：89%）、東京都（同98%）、東京23区（同100%）と、人口の集積度が上がるに従い、各年齢層における未婚率の全国比上振れ幅が大きくなり、とりわけ30歳前後の出産適齢期の女性においてその傾向が顕著。類似した傾向は、札幌市、仙台市、福岡市といった地方中枢都市においても看取され、出生率の上昇を期待してこれら都市への人口誘導を行っても期待外れの結果に終わる恐れ。他方、小規模な都市への人口誘導は、都市のキャパシティやコストの面から問題含み。また、国全体の出生率上昇を目指すのであれば、出生数において非DIDの倍のボリュームがあるDIDが抱えている問題の解決が不可欠。
5. 先行研究によれば、DIDにおける女性の未婚率の高さには、主として働く女性が抱く「結婚・出産・育児コスト感」が影響している公算大。そうしたコスト感とは、社会システム、人々の価値観・意識といったわが国に根差す社会基盤・精神風土によって醸成されてきたものであり、一朝一夕の解消は望み薄。そうした観点に立てば、少子化対策に取り組むべき主体は政府だけではなく、社会全体でなければならない。自治体、企業、家庭といった様々な主体が、低出生率と人口減少を自らの将来に密接にかかわる問題と認識することを第一歩とし、個人が希望するライフプランの実現を目指すなかで、社会全体で出産・育児がしやすい環境を生み出す努力が必要。

1. はじめに

第2次安倍政権が掲げる地方創生は、「地方経済の活性化」と「人口減少への対応」という二つの大きな政策課題への同時対応を目指すものである。2014年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（以下、長期ビジョン）」は、冒頭「地方が成長する力を取り戻し、急速に進む人口減少を克服する」との一文から始まる。

わが国は、2008年をピークとして総人口が長期減少局面に入るなか、とりわけ地方で人口減少や高齢化に伴う経済活力の低下が問題化しており、手を拱いていればゆくゆくは都市部にも同様の問題が波及する可能性が高い。そうした段階に至れば、経済全体が長期にわたって負のスパイラルに陥る恐れがあり、今この時もその潜在的なリスクが静かに高まりつつある状況と言える。政権発足時に最優先課題とした「デフレの克服」に相応の進展がみられるこの機に、政府がそうしたリスクを正面から見据えて、国民に向けて問題提起を行い、重点的に問題解決に取り組んでいく姿勢を示したことは、極めて重要かつ適切な判断であったと評価できる。

もっとも、具体的な施策のあり方については議論の余地があると思われる。長期ビジョンでは、人口減少の克服に向けた基本的視点として、「東京一極集中の是正」、「若い世代の就労・結婚・子育て希望の実現」、「地域の特性に即した地域課題の解決」が示された。いの1番に挙げられた「東京一極集中の是正」を目指す理由は、「地方に比べてより低い出生率にとどまっている東京圏に若い世代が集中することによって、日本全体としての人口減少に結びついている」ため、とされる。しかし、これまでの東京圏への人口流入とそこにおける低出生率は、経済合理性や各人それぞれのライフプランに基づく判断の結果であり、その流れを覆すには相当の資金投入や人々の意識・行動改革を必要とするうえ、「地方移住が増えれば、出生数が増加する」という命題が成立するかどうかは必ずしも自明ではない。さらに、地域活性化を目指すうえで人口の持続的減少に歯止めをかけることは必要条件と言えようが、十分条件とは言えない。であれば、はじめに地方への人口誘導ありきではなく、地方がそれぞれの実情に即した活性化と持続可能性を高める取り組みを進め、その結果としての人口移動を受け入れていくこと、あるいは東京をはじめとする低出生率地域での出生率上昇を促す施策を考えることこそが重要課題となるのではないか。

本稿は、こうした問題意識のもと、とりわけ人口減少の問題に焦点を当て、先行研究のレビューや出生・結婚関連統計の地域性に着目した分析を通じて、わが国の少子化の実相に迫るとともに、その克服に向けてとるべき対応について考えるものである。

2. わが国人口問題の実相

(1) 人口減少圧力の深刻度

わが国の総人口は、2008年の1億2,800万人をピークに減少局面に入っている。政府が人口減少に警鐘を鳴らす背景には、長期ビジョンに記されたように「このまま続けば、…（中略）…将来的には経済規模の縮小や生活水準低下を招き、究極的には国としての持続性すら危うくなる」という危機意識がある。人口減少が経済・社会に及ぼす影響には様々な側面があり、本稿ではその詳細に立ち入ることはしないが、言うまでもなく減少幅が大きくなればなるほど、实体经济への下押し効果は大きくなり、財政

や社会保障など各種制度や社会システムの持続不可能性を高めることとなる。

足許の総人口はピークをわずかに下回るに過ぎないが、現在の出生率（ここでは合計特殊出生率、注1。以下、TFRと記す）・死亡率が今後も続くと仮定すると、総人口は長期間にわたって加速度的に減少し、50年後にはピーク比で約3分の2の8,400万人、100年後には同3分の1の4,600万人にまで落ち込む（図表1の③）。この場合、50年後の人口水準は現在のドイツ（8,200万人）に近く、100年後は現在のスペイン（4,600万人）にほぼ相当するものとなる。このような人口規模に着目して、長期にわたって見込まれる人口減少を「国土面積対比で過大な人口を抱えたわが国が、普通の国になっていく過程である」と楽観視する向きもある。しかし、問題はTFRが現状から大きく改善しない限り、人口は定常状態に至ることなく50年、100年が経過した段階でも減少に歯止めはかからず、また相対的に高齢者層が厚い不安定な人口ピラミッド構造からも抜け出せない、ということである。

では、TFRが急回復した場合はどうなるか。わが国の人口置換出生率は近年2.07程度であり、将来的に人口がある一定水準で下げ止まるためには、この水準を安定的に達成する必要がある。非現実的ではあるが、足許のTFRが2.07へと突如上昇し、先行きも同水準が維持されたケース（死亡率は現行水準で一定）を想定してみる。実は、この場合でも向こう20年程度の間親となりうる若年・幼年層の人口はほぼ確定している一方、相対的に数が多い高齢層が順次死亡していくため、人口が1億人を若干上回る水準で完全に下げ止まるまでには、現在の若年・幼年層以後の世代への入れ替わりが完了する2080年代まで待たなければならない（図表1の①）。

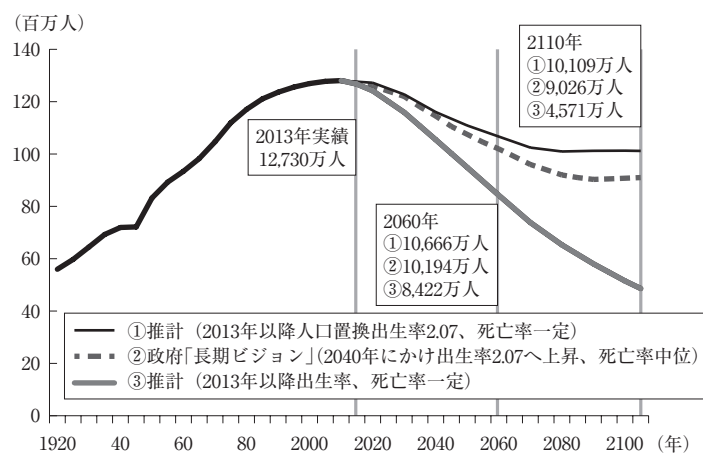
政府が長期ビジョンで描いたシナリオは、上記ケースほど楽観的ではないものの、国民の結婚・出産にかかわる希望の実現を通じて、現在1.4台のTFRを2030年に1.8程度、2040年に2.07の実現を目指す、という意欲的なものである。この場合の人口は今世紀末頃に9,000万人強の水準で安定することとなる（図表1の②）。

以上からわかるように、人口減少に歯止めをかけるためには、早急かつ継続的な取り組みが不可欠であるが、それが効果的に行われたとしても、成果が明確に表れるまでには数十年のタームを要するという、極めて難度の高い政策課題であると言える。

(2) 少子化の足取り

わが国のTFRは、1974年に人口置換水準を下回って以降、一度も同水準を上回ることなく、足元に

(図表1) わが国総人口の長期推計

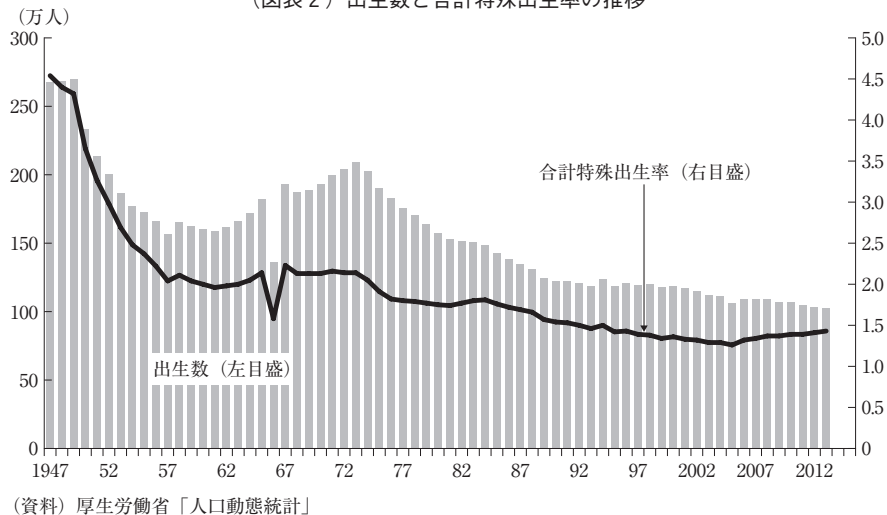


(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「全国人口の再生産に関する主要指標」。閣議資料「まち・ひと・しごと創生長期ビジョンについて」

(注) 「長期ビジョン」の出生率の想定は、2020年約1.6、2030年約1.8、2040年2.07、以降一定。

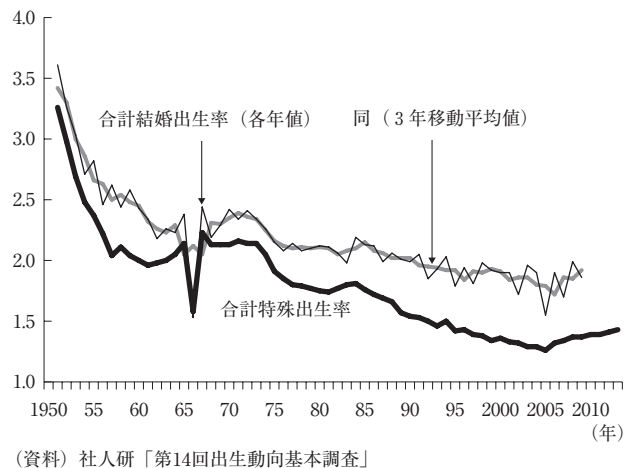
かけて低迷が続いている（図表2）。その意味で、長期にわたる人口減少局面が訪れることは早い段階から予見されていた。政府もこうした問題を座視してきた訳ではなく、90年の所謂「1.57ショック」（注2）を機に少子化をめぐる政策論議が高まり、90年代半ばからは、基本方針や行動計画の策定、関連法制の整備等、少子化問題への対応に本腰を入れ始めた。それでも、現在に至るまで目ぼしい効果が上がらなかった要因の一つとして、出産、あるいはわが国でほとんどの場合その前提となる結婚が、個人とそのパートナーの自由意思に基づく極めてプライベート性が高い行為であるため、現代社会において「公」が政策で踏み込んでいける部分がそもそも限られる、ということがある。それは今後も変わらないであろうが、今回打ち出された長期ビジョンでは、従来から主流であった「出産・子育て（その仕事との両立）支援」に加えて、「（出生率が著しく低い）東京への一極集中を是正する」という観点が盛り込まれたことが目新しい。そうした観点の妥当性については、後段で検討する。

（図表2）出生数と合計特殊出生率の推移



ここで改めてTFRの動きをみると、80年代後半以降、長期にわたる低下傾向が続くなかで2005年に既往最低の1.26をつけ、その後はやや持ち直して直近2013年は1.43、となっている。一方、一組の夫婦が生涯でもうける子ども数を示す合計結婚出生率（3年移動平均）は、同様に2000年代半ばにかけて低下傾向が続いたが、減勢はTFRよりも緩やかで、直近2009年の水準は1.92と、なお2.0に近い水準を保っている（図表3）。すなわち、結婚した夫婦に限ってみれば、子ども二人を持つことは現在においても珍しくなく、TFRを

（図表3）合計結婚出生率と合計特殊出生率の推移

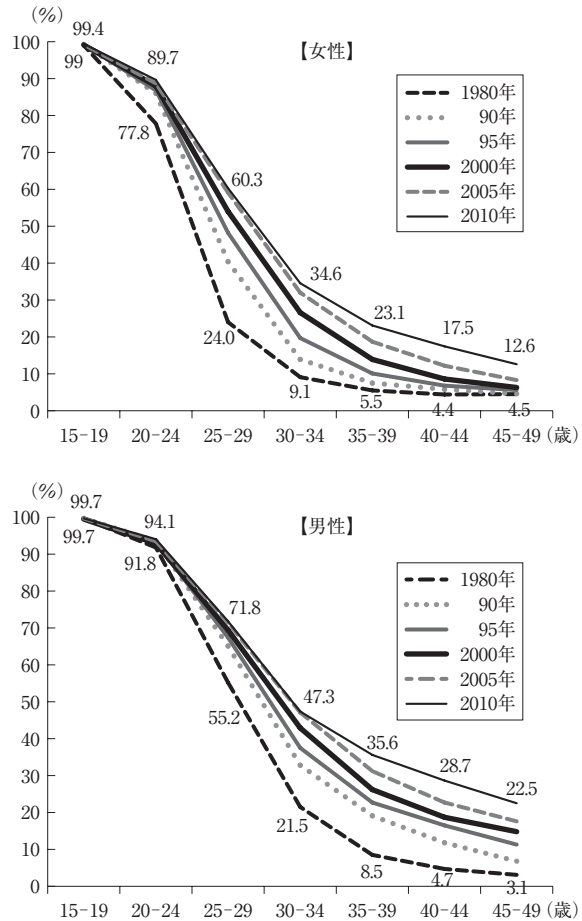


押し下げている要因としてはむしろ未婚率の上昇が大きく影響していることが分かる。

わが国の年齢階級別未婚率をみると、女性の出産適齢期とされる20～30歳代の上昇が目立つ（図表4）。とりわけ、20歳代後半の未婚率は、80年の24.0%から2010年には60.3%へ、30歳代前半は同期間で9.1%から34.6%へと大幅に上昇しており、また40歳代も5%未満から15%前後へと水準を高めている。このような晩婚化・非婚化の広がりにより、第一子はもうけても年齢的制約などから第二子以降の出産には至らない女性、あるいは生涯を通じて出産を経験しない女性が増えている。しかし、未婚率の水準自体は男性の方が高く、とくに壮年期を中心に未婚率の趨勢的な高まりがみられるなか、2010年には30歳代前半のおよそ二人に一人、40歳代でもおよそ四人に一人が未婚、という状況となっている。このように、未婚率の上昇による少子化の進行には、男性側の行動も大きく影響している。

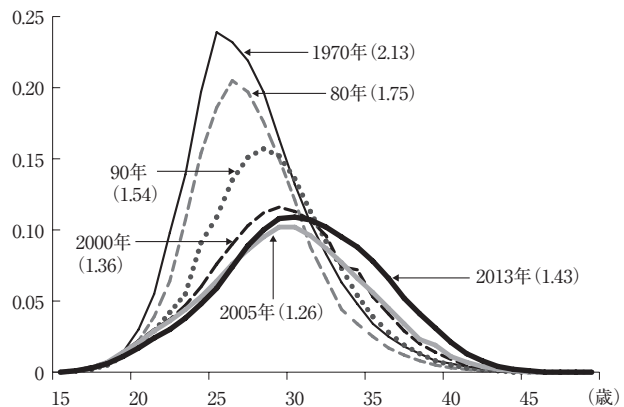
以上のような晩婚化・非婚化による少子化進行の実態を、女性の年齢別出生率（注3）の推移から確認してみる（図表5）。TFRが2.0を超えていた1970年には、年齢別出生率のピークは25歳に位置し、水準は0.24（25歳の女性100人が24人の子どもを出産する状況）であった。それ以降は、年月が経過するにつれてピークを形成する年齢は上昇する一方、その水準は低下が続き、2005年にはピーク年齢は30歳、水準は0.10に達した。その後、直近2013年にかけてのピーク年齢は30歳で変わらず、水準はわずかながら持ち直

（図表4）性別年齢（5歳階級）別未婚者割合



（資料）総務省「国勢調査報告」

（図表5）女性の年齢別出生率の推移



（資料）国立社会保障・人口問題研究所「全国人口の再生産に関する主要指標」
（注）（ ）内の値は、当該年の合計特殊出生率。

す形となっている。2005年以降のTFR改善をもたらしたのは、ピーク水準の下げ止まりもさることながら、より大きいのは分布グラフの右斜面の膨らみ、すなわち30歳代後半やその前後の幅広い年齢層で出生率が上昇したことが主因である。こうした「晩産」が進んだ背景は、2000年代後半から30歳代後半に差し掛かり始めた所謂「団塊ジュニア世代」（注4）が駆け込み的に出産を志向したため、とされる。もっとも、この世代の人口は、その前後5年の世代と比べて10～15%程度多いため、この世代の「駆け込み」が一巡すると、TFRには再び下振れ圧力が強まると予想される。

(3) 結婚・出産回避をもたらす要因

前節にみたように、この30年あまりで少子化が進んだ直接的な原因は、夫婦がもうける子ども数の緩やかな減少と、急速な未婚率の上昇に求められる。ではなぜ、かつては人口再生産の中心的役割を果たした若い世代が、結婚・出産から遠ざかるようになったのか。言葉を変えれば、政府は長期ビジョンのなかで「(試算される) 国民希望出生率は1.8」であるとし、その実現を中期的に目指すとしているが、なぜ現実にはそうした希望が叶えられていないのか。これには様々な要因が考えられ、単純明快な解を得ることが極めて難しい問題である。

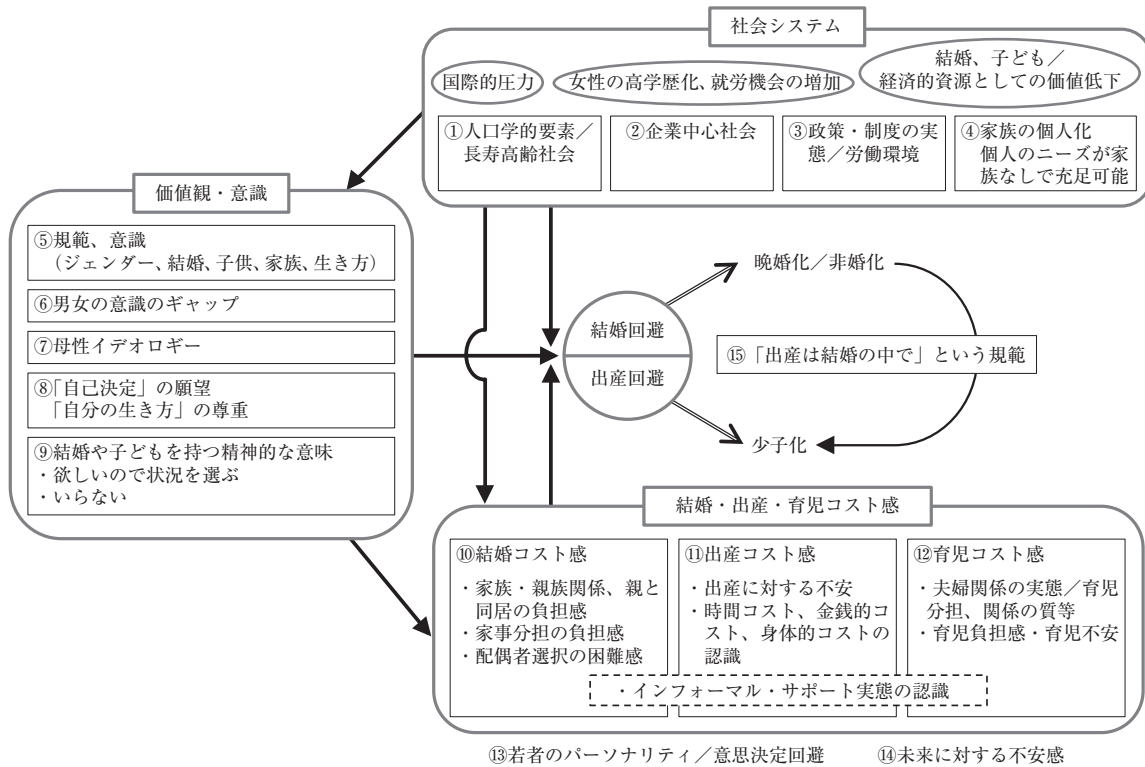
実際、長期ビジョンは「出生率を向上させる方策には『これさえすれば』というような『決定打』もなければ、これまで誰も気付かなかったような『奇策』もない」とし、OECDの報告書を引用する形で「出生率向上には様々な分野にわたる総合的な取組を長期的・継続的に実施していくことが重要」（注5）としている。

わが国の少子化問題に関する先行研究である目黒・西岡〔2001〕は、女性の社会的役割観や家庭内ジェンダー関係の視点から調査・分析を行い、少子化現象は「結婚回避」、「出産回避」の結果であると位置付けたうえで、そうした選択に結び付く諸要因を、①社会システム、②価値観・意識、③結婚・出産・育児コスト感、という三つの要因群に整理している（図表6）。それらがわが国の少子化に作用する構図は、おおむね次の通りである（注6）。

わが国では、戦後初期の重化学工業を中心とする産業化の過程で、労働力の再生産を家庭で行う仕組みとして「男は稼ぎ手、女は主婦」という近代家族が生まれ、広く定着した。その後、高度成長期には、調整弁的な労働力としてパートなど働きに出る女性が増える一方、女性の高学歴化が進むなかで結婚や出産のタイミングの遅れが見られ始め、またいわゆる二子規範の浸透を受けて末子の育児を終えた後の脱「母親業」期の生きがいを見いだす必要が生じ、そうしたなかで離婚も珍しくなくなった。このように、かつては一生を主婦・妻・母として生きることが一般的であった女性が、ライフイベントの種類や経験するタイミングについて一人ひとりが選択を迫られる、という生き方の大きな変化に直面した。86年の男女雇用機会均等法の施行は、そうした女性を取り巻く環境変化に拍車をかける一方、男性は戦後ほぼ変わらず「稼ぎ手」の役割であり続け、その役割を優先的に履行することこそが望ましいという規範意識が社会に根強く残っている。こうしたなかで、男女のジェンダー役割観に大きなズレが生じ、それが結婚・出産の先送りに強く影響しているという。

研究によれば、若い女性のジェンダー役割観は、男性に対して「稼ぎ手」の役割に加えて家族としての役割も期待する一方、女性自身はライフコースにおける自己決定の場面が増えるなかで自らは旧来の

(図表6) 結婚行動・出産行動に影響を及ぼす諸要因とそれらの関連性



(資料) 目黒依子・西岡八郎『少子化』問題のジェンダー分析、人口問題研究2000.12 p.44掲載図表を筆者が加筆修正

固定的な女性役割である「主婦役割」を回避したい、という意識構造が存在する。他方、多くの男性は、上記の規範意識の下で、家事・育児など家族として求められる役割よりも仕事を往々にして優先し、そこに生きがいを見いだすケースも多い。そのため、女性としては、「現存の社会システムの下で、不満足な状況に入っていくような結婚はできるだけ先延ばしする。リターンよりもコストやリスクが大きい(と考える) 出産は控える」という選択に傾くこととなる。そうした結果としての晩婚化・非婚化は、「積極的キャリア志向の結果というよりは、社会、家庭、およびその間における不平等な役割分業システムの下での独身状態の『成り行き』延長」である、としている。そのうえで、「近代家族システムと適合性の高い性役割分業を前提とする社会システムを根本的に見直さない限り、女性にとって出産はコストやリスクが高いものと意識され続ける」、「『結婚すれば前の世代と同じように平均二人の子どもを産む』という出生行動を前提に議論してよいものか、新たな検討が必要」と論じている(注7)。

このように、①戦後長い期間をかけてわが国で形成されてきた社会システム、②そこに立脚しつつも社会情勢の変化に応じて変わる人々の価値観・意識、③前二者の影響によって専ら女性の意識下で醸成される結婚・出産・育児に対するコスト感、これら可視化し難い三つの要素が混然となって結婚回避・出産回避行動に結び付き、それが少子化をもたらしている、との見解は説得力があると言えよう。過去40年あまりの間に経済の浮き沈みは幾度も繰り返されたが、その間ほぼ一貫して未婚率上昇と出生率低下が続いたのは、何らかの構造的要因が作用しているとみるのが妥当である。わが国の少子化は、日本社会の歩みを反映した精神的風土や人々の潜在的な意識に根差す問題が根底にあるからこそ、個別の

問題に対応する少子化対策（例えば、育児休業制度や託児施設等の整備など）を積み重ねても、なお一般的な状況を改善させるに至っていない、と見ることができよう。

とは言え、政府も指摘する通り、現状のままでは極めて厳しく困難な未来が待ち受けるのみであり、たとえ即効が得られない地道な取り組みであっても、少子化問題の克服に向けた歩みを止めるわけにはいかない。では、地方創生と絡めた少子化対策として今般政府が打ち出した新機軸「東京一極集中の是正（＝地方への人口誘導）」はどのように評価できるのか。次章以降では、人口や出生の地域性に着目したデータの分析を通じて、政府の政策コンセプトの妥当性を検証するとともに、あるべき少子化対策についての示唆を得ることを試みる。

（注1）合計特殊出生率とは、一人の女性が生涯に産む子どもの平均数。

（注2）1989年の人口動態統計でTFRが1.57と、「丙午（ひのえうま）」という特殊要因でそれまでの過去最低だった66年の1.58を下回ったこと。事態を深刻に受け止めた厚生省は「これからの家庭と子育てに関する懇談会」を設置し、90年1月にまとめた報告書では「深刻で静かなる危機」と位置付け、「企業活動のための家庭生活」から「家庭生活のための企業活動」への転換、子育てに男女両方がかかわることができる社会の実現、等を求めた。

（注3）調査年次の各年齢ごとの出生率を足上げると、同年のTFRに相当する。

（注4）ここでは、1971年～74年の第2次ベビーブームに生まれた世代を指す言葉として使用。より広く1970年代生まれ全体を指す場合もある。

（注5）「まち・ひと・しごと創生長期ビジョンについて」2014年12月27日閣議資料、p.11。

（注6）続く二つのパラグラフは、目黒・西岡 [2001] 論文の筆者による要約。「」内は論文からの引用。

（注7）同論文の結論としての提言は、①出産・医療システムと育児サポート・システムといった「個別システムの改善」、②男性が稼ぎ手であり女性は主婦であるという前提に立つ仕組み、とくに雇用システムとそれを支える政策という「社会システムの改善」、③前2項の改善に関連する内容の市民教育・学校教育を通じた「意識変革」、の三つをあげている。これらは、論文発表後の政策方針や個別施策に相当程度反映されている。

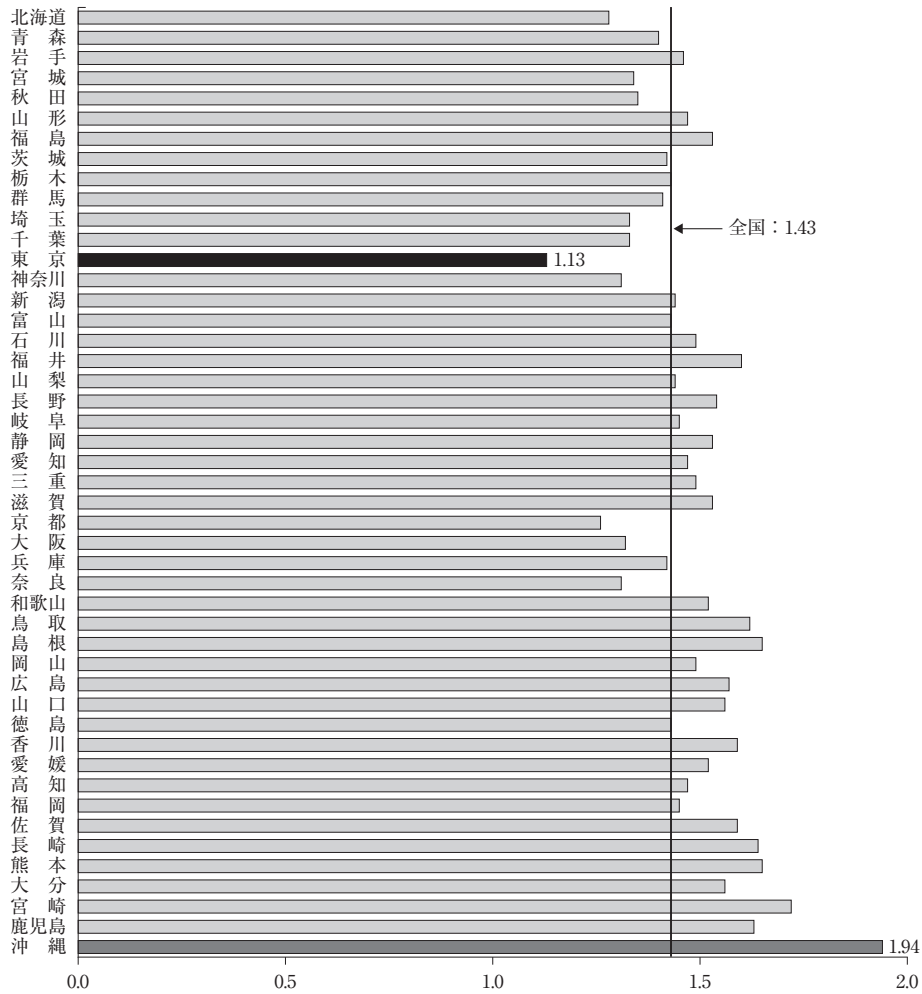
3. 出生関連指標の地域性に関する分析

(1) 非DIDで顕著な地域差

政府が人口減少問題への対応策として、地方活性化に絡めて「東京一極集中是正」を打ち出した背景には、東京のTFRの突出した低さがある。直近2013年の都道府県別TFRをみると、全国平均の1.43に対し、東京都は1.13と大幅に低い（図表7）。長期ビジョンにおいて、人口集中を是正すべき対象圏域とされた東京圏を形成する埼玉、千葉、神奈川の各県のTFRも1.3強と、東京よりは高いものの、全国平均を軒並み下回っている。こうした都県に際立って出生率上昇を妨げる要因が存在するのであれば、それ以外の地域に人口誘導を図ることも人口減少対策として一定の合理性があるように思われる。ちなみに、県別で最もTFRが高いのは沖縄県であり、その他の各道府県の水準はまちまちではあるものの、総じてみると南方の県のTFRが高い傾向が読み取れる。

次に、国立社会保障・人口問題研究所が原則5年ごとに公表する「出生動向基本調査（夫婦調査）」の直近分（第14回、2010年）より、全国7地域ブロックごとの平均出生子ども数について見てみる。TFRが、未婚・既婚を問わず「一人の女性が生涯を通じて産む子ども数」を便宜的な計算（年齢別出生率の積算）によって示すのに対し、本調査はサンプル調査ながら、調査時点で夫婦が実際にもうけている平均的な子どもの実数を示す。これによると、地域ブロックのうち東京圏を含みサンプル数が最も多い関東がやはり1.56と最少であり、これと7ブロック中3番目の多さを示した東北（1.83）を除いて

(図表7) 都道府県別の合計特殊出生率(2013年)

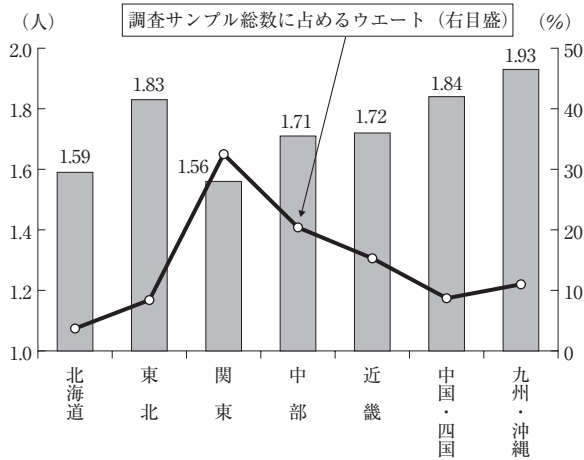


(資料) 厚生労働省「人口動態統計」

みれば、TFRに見られたように「南方優位」の構図がここでも確認される(図表8)。

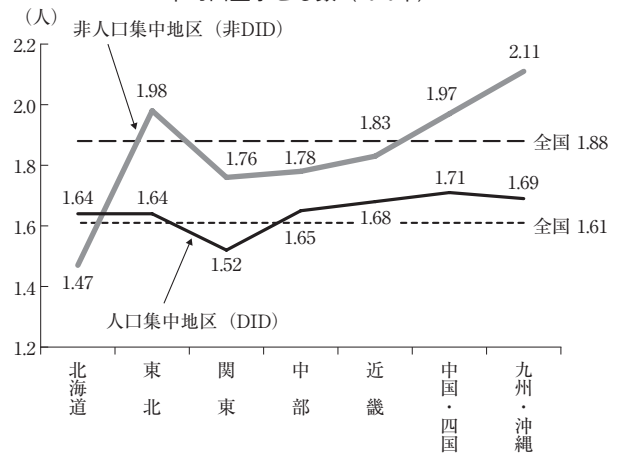
もっとも、全国7ブロックの区割りを維持したまま、人口の集積度合いという視点でさらに切り分けてみると、少々異なる光景が見えてくる。すなわち、各ブロックの人口集中地区(以下、DID。注8)と非DIDの平均出生子ども数を見ると、非DIDではブロック全体の子どもの数の多寡に準じた地域性が明確に見られるのに対し、DIDでは地域格差が著しく小さくなるのである。具体的には、非DIDの子ども数は最多の2.11(九州・沖縄)から最少の1.47(北海道)までその差0.64の範囲に散らばっているのに対し、DIDでは最多1.71(中国・四国)から最少1.52(関東)とその差0.19の範囲に収まっている(図表9)。これが示すところは、地域ブロックごとにみられる特徴は専ら非DIDの出生特性によって形作られ、人口集積度が高いDIDに限れば地域ブロック全体の値から受ける印象ほどには地域差が大きい、ということである(注9)。

(図表8) 居住地ブロック別の平均出生子ども数 (2010年)



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」

(図表9) 居住地ブロック・人口集中地区分類別の平均出生子ども数 (2010年)

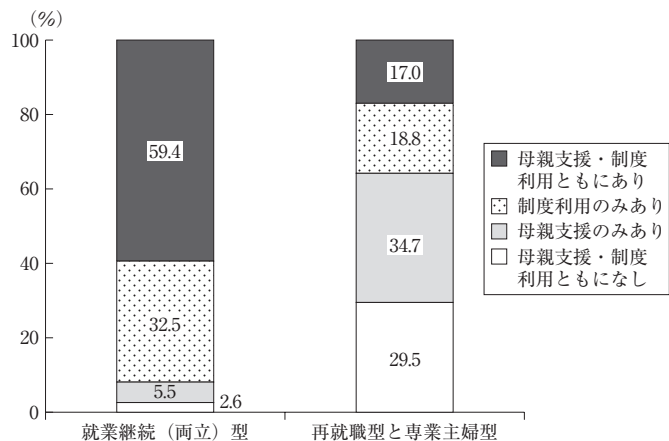


(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」

(2) 地域差の背景に関する検討

では、地域ブロックごとの出生特性を大きく左右する非DIDの子ども数の多寡には、何が影響しているのか。ここでは、出生動向基本調査から詳細なアンケート結果が得られる二つの育児支援要素、「制度・施設の利用」と「母親（妻の実母または義母）の支援」に注目してみた。実際、同調査によれば、結婚後10年未満の夫婦に対し、第1子が3歳になるまでに育児関連制度・施設の利用ないし実母・義母からの支援があったかどうかを聞いたところ、妻の就業経歴が「(出産後も従来の仕事を続ける)就業継続型」の場合はほぼすべて(97.4%)、「再就職型と専業主婦型」の場合も7割が、両方またはいずれかを利用したと回答している(図表10)。このように全国ベースで一般的な育児支援要素の利用度合いの差が出生指標の地域性につながっているのではないか、という仮説を立てて関連データを掘り下げてみた。

(図表10) 妻の就業経歴別にみた制度施設と母親支援の利用状況 (結婚持続期間0～9年の夫婦、2010年調査)

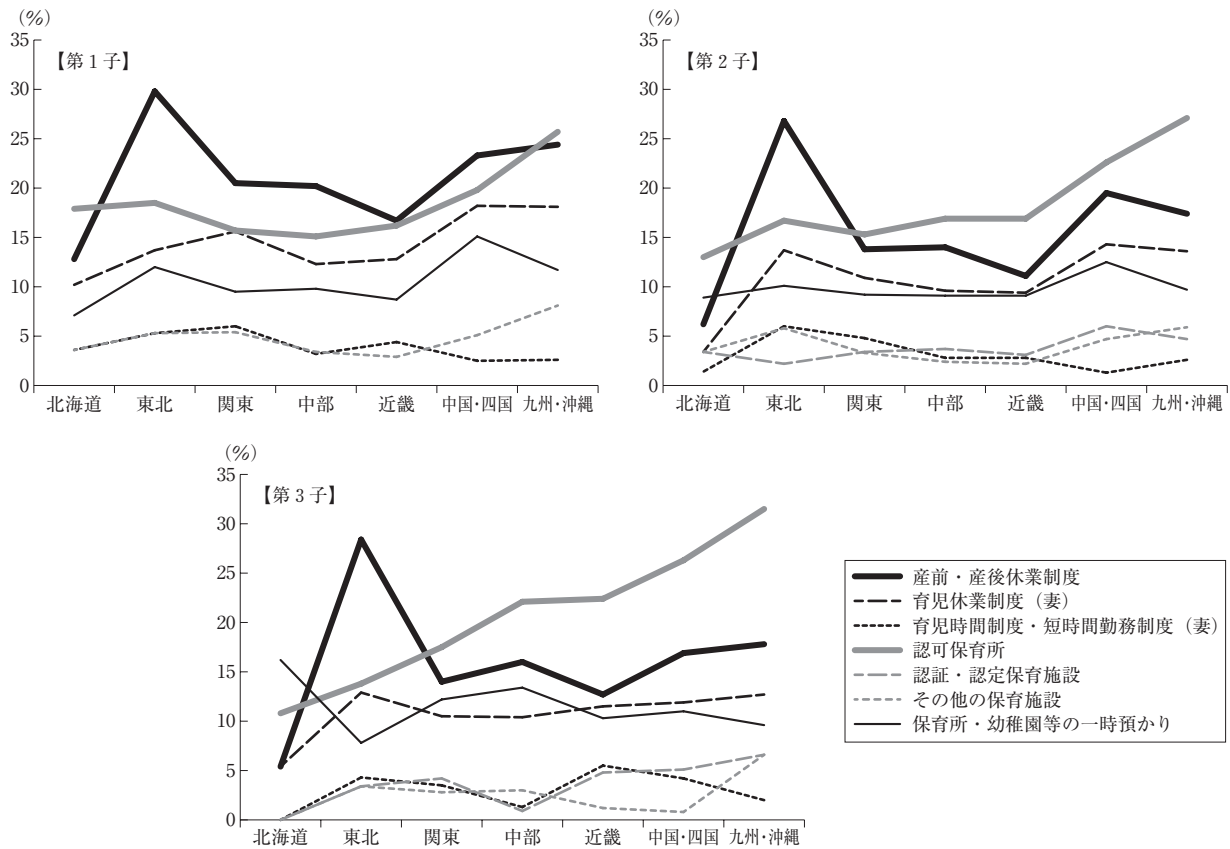


(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」
(注) 第1子が3歳になるまでの間に利用したもの。

A. 制度・施設の利用

育児関連の制度・施設は、少子化対策を巡る議論で往々にして主要な論点とされ、その整備にかねて多大な政策努力が注がれてきている。出生動向基本調査では、夫婦(回答者は妻)に対し「子が3歳になるまでに利用した制度・施設」が問われ、地域ブロックごと、制度・施設項目ごとに回答割合が集計されている。それを第1子から第3子までそれぞれについて図示したものが(図表11)である。それに

(図表11) 居住地ブロックごとの育児関連制度・施設利用状況 (2010年)



(資料) 国立社会保障人口問題研究所「出生動向基本調査」

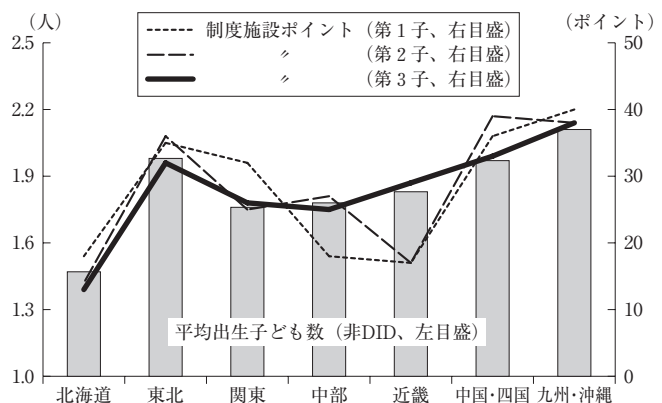
(注) 子が3歳になるまでの間に利用したもの。

調査対象項目のうち、いずれの地域においても利用率が5.0%に満たない制度・施設は表示していない。具体的には、「育児休業制度(夫)」、「育児時間制度・短時間勤務制度(夫)」、「認定こども園」、「企業内保育所」、「ベビーシッター」、「ファミリーサポートセンター」の各項目。

よると、非DIDにおける平均出生子ども数が全7ブロック中2位の東北は「産前・産後休業制度」、同1位と3位の九州・沖縄と中国・四国は同制度のほか「認可保育所」の利用が多いのが目立つ。一方、関東、中部、近畿や北海道は各項目の利用が相対的に低調である。

こうした傾向に着目し、個々の制度・施設について地域ブロックごとの利用状況を順位づけしたうえで、利用度が高い地域ブロックから順に7～1点を配点・集計した「制度施設ポイント」と称する指標を独自に作成し、非DIDの平均出生子ども数の多寡との関係を見た(図表12)。その結果、

(図表12) 制度・施設利用状況と非DID平均出生子ども数 (2010年)



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」を基に筆者作成

(注) 制度施設ポイントは、地域ブロックごとの各種制度・施設の利用率について高い順に「第1位：7点、第2位：6点、…、最下位：1点」とポイントに換算し、合計したもの。

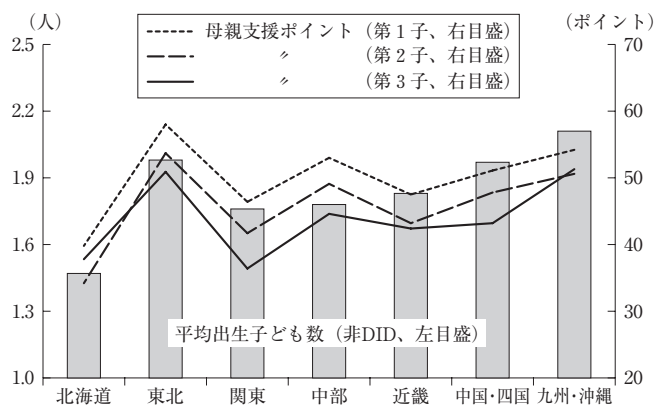
第3子の制度施設ポイントの高低が、平均出生子ども人数の多寡と極めて強い相関関係にあることが観察された。すなわち、非DIDで多子化の傾向がみられる地位ブロックでは、各種の育児支援に関連する制度・施設の充実、あるいはそれらへのアクセシビリティの良さが大きく貢献している可能性が示唆される。

B. 母親の支援

次に、母親からの育児支援についてみる。「子どもが3歳になるまでに母親の支援を受けたか」の問いに対する回答選択肢は、「日常的にあった」、「頻繁にあった」、「時々あった」、「ほとんどなかった」の四つである。このうち、前2者の回答割合を足し合わせ、母親からの支援を有意に享受した程度を示す尺度「母親支援ポイント」を作成した。

第1子から第3子まで水準はまちまちながら、地域ブロックごとにみると、東北、九州・沖縄、中部がおおむね高く、逆に北海道、関東の低さが目立つ結果となった。北海道は地理的な広さ、関東は出身地を離れて上京する人の割合の多さ、がそれぞれネックとなっている可能性がある。これを、非DIDの平均出生子ども数の多寡との関係に重ねてみると、制度・施設で見られたほど密接ではないものの、やはり緩やかな相関関係が見られた(図表13)。

(図表13) 母親支援の状況と非DID平均出生子ども数(2010年)



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」を基に筆者作成
(注) 母親支援ポイントは、「子どもが3歳になるまでに実母・義母から支援を受けたか」の問いに対する回答のうち、「日常的に」と「頻繁に」の回答割合を合計したもの。

以上から、非DIDでみられる出生指標の地域差には、「制度・施設の利用」と「母親の支援」の二つの要素が影響している可能性が大きいと判断される。無論、他の要素が影響している可能性も排除できないが、より大きな問題は、なぜDIDでは出生関連指標の地域差が小さいのか、という点である。出生子ども数のサンプル数で見ても、DIDは非DIDのほぼ倍のボリュームがあり、わが国全体の出生状況に及ぼす影響も大きいからである。これは、DIDの定義の通り、地域性を超えて「人口が集中する地区」に共通する特性が存在すると見るのが自然と思われる。次章ではそうした観点から、DIDの集積地と言える東京に関する分析を糸口に、DIDの特性を明らかにし、そこから導かれる少子化対策を講じるうえでの留意点について検討する。

(注8) 人口集中地区(DID: Densely Inhabited District)とは、市区町村の区域内で人口密度が4,000人/km²以上の基本単位区が、互いに隣接して人口が5,000人以上となる地区。

(注9) ちなみに、サンプル総数におけるDIDと非DIDの比率は、おおむね2:1である。

4. DIDの未婚率にみられる共通性

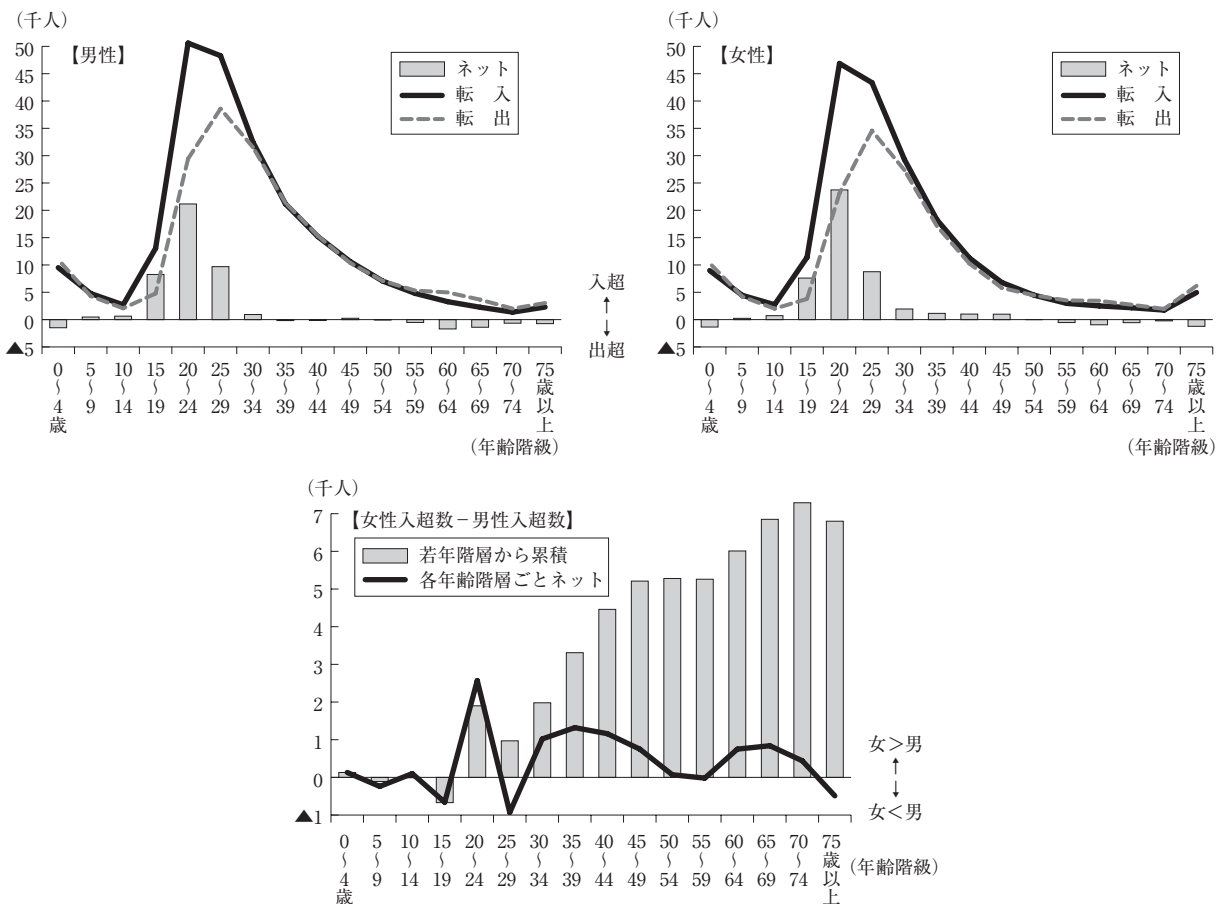
(1) 「東京」の少子化の特徴

政府は、長期ビジョンで打ち出した「東京一極集中の是正」実現のため、基本目標として現状年間10万人規模の東京圏（1都3県）への人口流入超過を、「地方における安定した雇用の創出により、2020年までに流出入を均衡させる」（注10）としている。もっとも、10万人の転入超過のうちほぼ3分の2を東京都が占めており、都道府県別TFRで見たのと同様、東京都の突出ぶりが際立つ状況である。そこで、まず東京都への人口流入状況を確認しておく。

直近2014年の東京都への転出入人口の規模をみると、男女とも、転入は大学卒業年次に相当する20歳代前半、転出は20歳代後半がそれぞれピークとなっている（図表14）。ネットで見ると、男女ともに20歳代後半をピークとする転入超過の山が形成されているが、その高さは30歳代以上になると急速に低くなり、転出入は沈静化に向かう。もっとも、男女別に詳しく見ると、男性は30歳代から50歳代までの年代で転出入がほぼ均衡する一方、女性は40歳代後半までの年代で転入超過が続いている。

東京への転入超過数の男女差を20歳以上について見ると、20歳代後半に明確な男性優位となる以外は、ほぼすべての年代で女性の入超数が男性を上回っている。若年層からこうした男女の入超数格差を累積

（図表14）東京都の年齢階級別転出入の動き（2014年）



（資料）総務省「住民基本台帳人口移動報告」

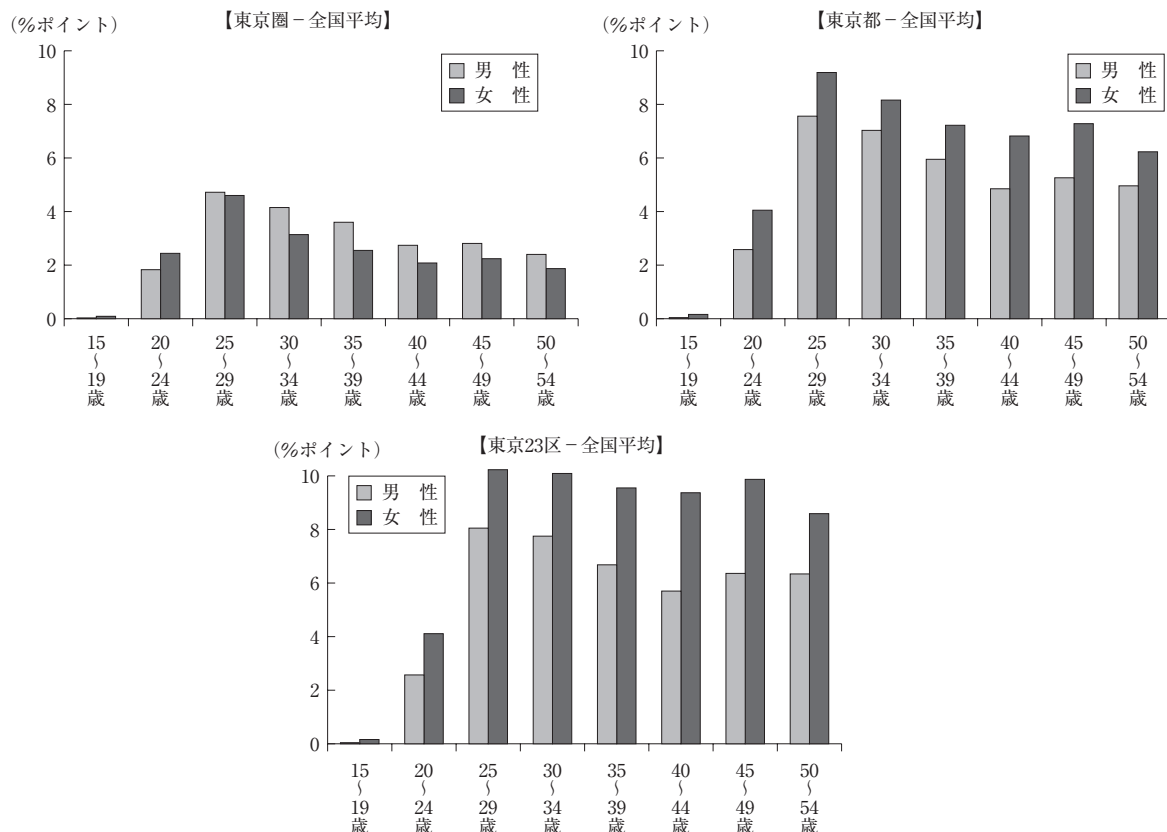
していくと、30歳代後半までで3,000人強、40歳代後半までで5,000人強の女性優位となる。近年このような傾向に大きな変化はないことから、数年タームでみた東京流入層における男性に対する女性の優位は相当数にのぼるはずである。男女の数的アンバランスを生じさせる転出入者は、多くの場合、単身者ないし独身者であると推測され、また20歳代後半以上の多くは就業者である可能性が高い。人口の「東京一極集中の是正」を目指すにあたっては、このように外部から東京に転入してくる「有業の独身女性」をいかに地方に惹きつけるか、ということが大きな課題となろう。

視点を変えれば、こうした「独身の有業女性」の多さが東京の低出生率につながっている公算が大きい。そこで次は、東京の未婚率について見ていくなかで、前章から持ち越した検討課題であるDIDの特性について考察する。

未婚率は、年齢階級によって水準が大きく異なるため、各年齢階級における全国平均からの乖離幅を見ることによって地域特性をつかむようにした。また、人口の集積度合いに応じた特性を見るため、東京を「東京圏（域内人口に占めるDID人口比率：89.0%）」、「東京都（同：98.2%）」、「東京23区（同：100.0%）」の三つの圏域に分けて計測してみた。

その結果、三つの圏域のいずれにおいても、男女とも50歳代前半までの全年齢階層の未婚率が全国平均を上回り、その上振れ幅のピークは20歳代後半であった（図表15）。そのうち、東京圏では20歳代後半以上の年齢階級で男性の全国比上振れ幅が女性を上回ったが、人口の集積度がより高い東京都、東京

（図表15）「東京」各圏域における年齢階級別未婚率の対全国平均格差（2010年）



（資料）総務省「国勢調査報告」を基に筆者作成

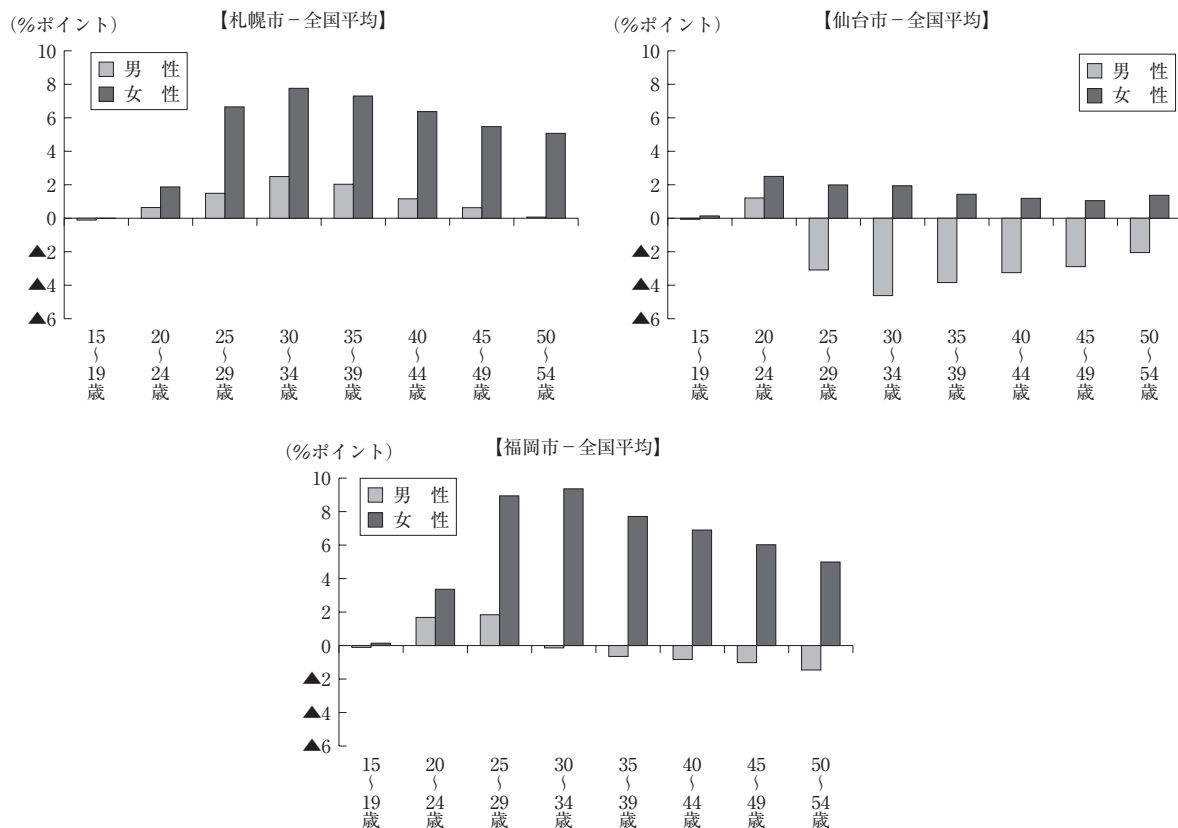
23区では全年齢階級で女性の上振れ幅が男性を上回った。また、未婚率の全国比上振れ幅は、「東京圏<東京都<東京23区」と人口の集積度合いが高まるにつれて大きくなる傾向が見られ、さらにその度合いは女性においてより顕著に表れた。とりわけ東京23区においては、全国ベースで年齢別出生率のピークが位置する30歳を挟む年齢階級、20歳代後半と30歳代前半の女性の未婚率の全国比上振れ幅が+10%ポイント前後にも達し、それに近い水準が40歳代後半まで維持されている。「東京」の相対的な低出生率の原因は正にこの部分に求められよう。この分析が示唆するところは、人口の集積度が高くなるに従って、「少子化問題」は「女性の未婚問題」の色彩を強めるということである。

(2) 地方都市にみられる東京との類似性

では、こうした問題を解消し、ひいてはわが国全体の少子化問題への処方箋とするために、東京在住の独身女性を重点的に地方へ誘導することは、果たして妥当な政策なのだろうか。注意すべきは、東京でみられた高い未婚率による少子化という特徴が、人口の集積に伴って現れる現象なのであれば、程度の差はあれ地方においても同様のことが起こりうるということである。

それを確認するため、代表的な地方都市について、東京のケースと同じく、未婚率の全国平均との比較を行ってみた(図表16)。あえて大都市を対象とするのは、年間10万人にのぼる東京圏への人口流入圧力を堰き止め、それを各地に分散するにせよ地方で引き受けるには相応の雇用創出基盤が存在するな

(図表16) 地方中枢都市における年齢階級別未婚率の対全国平均格差(2010年)



(資料) 総務省「国勢調査報告」を基に筆者作成

ど都市としてのキャパシティーが必要と考えられること、さらに今後人口減少が加速していくなかで地方において拠点都市への人口集積は中期的に避けられないと考えられるからである。

その結果、札幌市（域内人口に対するDID人口比率：96.5%）と福岡市（同：96.0%）では、女性未婚率の全国比大幅な上振れという、東京都、東京23区で見られたのと似た特徴が看取された。とりわけ福岡市は、男性の未婚率が30歳以上の年齢階級では軒並み全国平均を下回っている一方で、20歳代後半から30歳代前半の女性の未婚率は全国を+9%ポイント前後上回るなど、東京都心部で看取された以上に男女間の格差が大きい。また、仙台市（同：89.1%）の場合は、各年齢階級の女性未婚率の全国比上振れ幅が+2%ポイント前後と相対的に小幅であるものの、男性の全国比下振れ幅が20歳代後半で▲3%ポイント、30歳代前半で▲4%ポイント超と大きいため、男女の格差は東京都心部や札幌市のケース以上に大きい。このように未婚率の男女間のアンバランスが大きいケースは、対象圏の広さや周辺地域との交流等も考慮する必要があるが、一般論として（結婚の前段階である独身者同士のペアリングが起りにくいという意味において）若い世代の男女がともに未婚率が高いケース以上に、出生率を限界的に向上させるポテンシャルは低いと考えられる。

（注10）2014年12月27日閣議資料「まち・ひと・しごと創生総合戦略について」p.12。具体的には「東京圏から地方への転出を2013年比4万人増加。地方から東京圏への転入を同6万人減少させる」ことを目指す。

5. まとめと考察

前章の議論をまとめると、人口の集積度が高い地域では、女性の未婚率が高くなる傾向があり、それは東京都心部に限った話ではなく、地方中枢都市においても似通った傾向が見受けられた。これは、「独身女性が仕事を求めて都会に来た」という側面もあろうが、第2章に見た目黒・西岡〔2000〕論文の説に照らせば、「都会で仕事につく女性が結果として独身を選択している」ケースが多いとみるべきであろう。すなわち、働く女性たちが抱きがちな「結婚・出産・育児のコスト感」を背景とした結婚回避・出産回避という意識的あるいは無意識的な行動が統計数値に表出したものと思われる。

このようなDIDに特徴的な出生特性を踏まえれば、東京から地方への人口移動を政策的に促したとしても、移住先が地方中枢都市のようなDIDの集積地であれば、出生率の上昇という政策効果は期待しにくいと言える。逆に、専ら人口流出元となってきたような集積度の低い地域に移住を促すのであれば、そこで持続的な生活基盤を構築する雇用機会の提供や育児関連制度・施設の充実など、受け入れ環境整備やインセンティブの創出に工夫を凝らし、従来とは次元が異なるレベルで取り組みを進めていく必要があるだろう。

その点、長期ビジョン・総合戦略と同時発表された経済対策の目玉「4,200億円規模の使い道を縛らない新交付金の創設」は、政府が地方創生に取り組む自治体に資金的裏付けを用意したものとして評価できる。しかし、報じられるところでは、その使途としてプレミアム商品券の発行など短期的な地域経済振興に活用する自治体が大多数であるとされ、望まれる抜本的な地方の人口減少対策に使われているとは言い難いのが実情である。4,200億円という金額は、10万人分のわが国勤労者の平均年収（2013年度：414万円）にほぼ匹敵する金額であり、地方圏で同額が一気に使われれば東京圏への人口流入10万

人を初年度から均衡化させるだけのインパクトを持つ。しかし、それが持続的な産業や雇用機会の創出、あるいは出生環境の改善に結び付かなければ、効果は一過性のものにとどまり、財政状況に悪化をもたらすだけに終わる恐れがある。

以上を総じて、はじめに地方への人口誘導ありきの人口減少対策は問題含みで効果も疑わしい、というのが本稿における暫定的な結論である。では、わが国の出生状況改善のためには、何をすべきなのか。政府が指摘する通り、決定打や奇策といえるものはないが、大きな要因が主として働く女性が抱く「結婚・出産・育児のコスト感」にある可能性が高い以上、その解消を重点的に目指す取り組みが必要であろう。そうしたコスト感を生み出しているものが、社会システムや人々の意識・価値観であるとの理論に基づけば、少子化対策に取り組むべき主体は政府だけに限った話ではなく、社会全体でなければならない。家庭内でのパートナーによる家事・育児分担の重要性は常々指摘されるところであるし、企業においてワーク・ライフ・バランスを重視した働き方を推奨する動きや、託児所を併設したり近接させた職場づくり、等は新たな取り組みとして注目される。自治体、企業、家庭といった様々な主体が、低出生率と人口減少を自らの将来に密接にかかわる問題と認識することを第一歩とし、個人が希望するライフプランの実現を目指すなかで、社会全体が出産・育児のしやすい環境を生み出す努力が求められる。

(2015. 3. 30)

参考文献

- ・政府閣議資料 [2014]. 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョンについて」、「まち・ひと・しごと創生総合戦略について」 2014年12月
- ・21世紀政策研究所 研究プロジェクト（研究主幹：小峰隆夫）報告書 [2014]. 「実効性ある少子化対策のあり方」 2014年 5月
- ・目黒依子・西岡八郎 [2001]. 「『少子化』問題のジェンダー分析」、人口問題研究 第56巻第4号, pp.38-69、2001年11月
- ・高山憲之・斎藤修編 [2006]. 「少子化の経済分析」東洋経済新報社 2006年12月
- ・樋口美雄+財務省財務総合政策研究所編著 [2008]. 「人口減少社会の家族と地域～ワークライフバランス社会の実現のために～」日本評論社 2008年 3月
- ・内閣府ホームページ (<http://www8.cao.go.jp/shoushi/>)
- ・総務省ホームページ (<http://www.stat.go.jp/>)
- ・厚生労働省ホームページ (<http://www.mhlw.go.jp/>)
- ・国立社会保障・人口問題研究所ホームページ (<http://www.ipss.go.jp/>)