

《地方創生再考シリーズ No.2》

2019年8月28日
No.2019-016

“出生数”から地方創生戦略を検証する

— 一極集中是正は人口の増加の特効薬にならず —

調査部 上席主任研究員 藤波 匠

《要 点》

- ◆ 政府が2014年に策定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略（以後、地方創生戦略）」が見直し時期に差し掛かっている。本年6月19日にリリースした地方創生再考シリーズ第1弾では、人口移動に注目し、地方創生戦略の成果について検証した。第2弾となる本稿では、地方創生戦略の背景にある「東京一極集中是正が、わが国の人口減少の抑制につながる」という考え方について検証を試みた。
- ◆ 地方創生戦略では、「東京への人口の集中が、日本全体の少子化、人口減少につながっている」として、若い世代の地方定着に資する社会環境の整備の方針が示された。しかしながら、近年出生数の減少には歯止めがかからず、新たに設定された「結婚希望実績指標」、「夫婦子ども数予定実績指標」にも改善が見られない。本年の出生数は、6月までの月次データでみる限り、前年を大幅に下回っている。
- ◆ わが国の出生数は右肩下がりであるものの、内訳をみると、東京都のみ一旦は下がった出生数が回復している。東京近郊では、女性の就業率の高まりとともに、婚姻世帯、とりわけ子供がいる世帯において、より就労場所に近い地域に暮らす傾向がみられる。加えて、近年、保育所の整備が都内を中心に進められている。以前は子どもを預けることができず、子育て世代が近県に転居するケースもみられたが、保育所の門戸の広がりとともに、子育て世代が都内にとどまるようになったと考えられる。
- ◆ そもそも、東京一極集中が少子化を招いているという考え方は非合理的である。近年の出生数の減少を、「出生率」、「女性の年齢構成」、「女性数」、「居住地」の各要因に分解すると、出生率の低下、女性の年齢構成の高まり、女性の減少の3要因で説明が可能であり、東京への人口集中の影響は軽微であることが分かった。これは、出生率の地域格差が小さく、通常の人移動の規模では、都道府県別の居住比率に与える影響もわずかであることによる。そのため、仮に東京への人口流入を抑えることができたとしても、わが国全体でみた出生数増は期待し難い。
- ◆ 地方創生戦略で考慮すべきは、地方において、長期定住を可能とする所得・雇用が確保できるように、仕事の質を高めることである。若い世代や女性が質の高い仕事に就ける環境を創出することこそが地方創生の本質であり、結果として、女性の社会参画や出生率の好転にもつながると考える。

本件に関するご照会は、調査部・上席主任研究員・藤波匠宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-2460

Mail: fujinami.takumi@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1. はじめに

2014年に政府が制定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略（以後、地方創生戦略）」の見直し作業が進んでいる。既報の地方創生再考シリーズの第1弾では、人口移動の分析を基に、政府が目指した東京圏の転入超過をゼロにすることの意義や政策の妥当性について考察した。第2弾にあたる本稿では、地方創生戦略のもう1本の柱である、子育て世代の動向について取り上げる。

地方創生戦略の基盤となる考え方として、「東京一極集中を是正することが、わが国の人口減少の抑制につながる」という発想があった。地方創生戦略では、若い世代の地方への定着を促す取り組みが進められてきたが、狙いとは逆に若い世代の東京への流入が増え、同時に出生数は減少傾向にある。

本稿では、直近の出生数の動向や若い世代を取り巻く環境の変化を整理したうえで、出生数減少の要因分析などを行い、若い世代が東京に集中することが出生数に与える影響などについて考察を試みる。

2. 人口減少に対する地方創生戦略の考え方

政府の政策における出生数の取り扱いは極めてセンシティブなものである。女性を「子供を産むための存在」という固定的観念捉えているという印象を決して与えることのないように、表現には細心の注意が払われている。

地方創生戦略でも、「若い世代が希望通り結婚し、妊娠、出産、子育てができるような社会経済環境を実現する」という表現にとどめ、数値目標も「結婚希望実績指標」、「夫婦子ども数予定実績指標」という新たな指標を設定した。結婚希望実績指数は、「若い世代において、調査時点から5年前にすでに結婚をしていた人とその当時結婚を希望した人の合計人数に対する、調査時点で結婚をしている人の比率」で、結婚の希望がどれだけ叶えられているかを示す指標である。また、夫婦子ども数予定実績指標とは、「夫婦の平均予定子ども数に対する完結出生児数の比率」で、希望する子どもの数が、どれだけ叶えられているかを見る指標である。あくまで若い世代の希望を叶えるというスタンスであり、政府が人口対策のために、結婚や出産を奨励しているわけではないという意図を浸透させるための配慮がうかがわれる。

しかしながら、地方創生戦略には、「地方の若い世代が、過密で出生率が極めて低い東京圏をはじめとする大都市部に流出することにより、日本全体としての少子化、人口減少につながっている」としたうえで、若い世代の地方定着に資する社会環境の整備の方針が示されている。地方創生戦略と同時期に策定された「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」においても、「地方に比べ低い出生率の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付いている」との見方を示している。

また、政府が設置した「選択する未来」委員会が、2015年に公表した報告書にも、「(東京一極)集中の加速を回避することが急務」であり、「若者が選好する子育てのしやすい地方都市を増やす」との文言がみられる。なお、政府では、「選択する未来」委員会の議論を受け、50年後も1億人の人口を維持することを目標として掲げている。

人口を維持するために、多様な人口減少の要因の一つとして、「若い世代の東京一極集中」を指摘し、「出生率の高い地方に若い世代が暮らすことが、人口減対策として有効」とするのは、ある意味“常識的な発想”かもしれない。とりわけ近年、出生率が低い東京への若い世代の流入が拡大して



いる状況においては、並行してみられる出生数の減少の主因がここにあると結びつけがちになっても不思議ではない。次章以降では、こうした見方の反証を示し、近年の出生数の減少の要因は、ほとんどが（地域を問わず）全体の傾向としてみられる出生率の低下と、女性の人口、および年齢構成の変化によるものであり、人口の地域間移動の影響は小さいことを明らかとする。

なお、地方創生戦略において設定された目標値、結婚希望実績指標と夫婦子ども数予定実績指標は、これまでのところ横ばいに推移し、改善はみられていない。

3. わが国出生数の実態

(1) 2019年は大幅な出生数減の可能性も

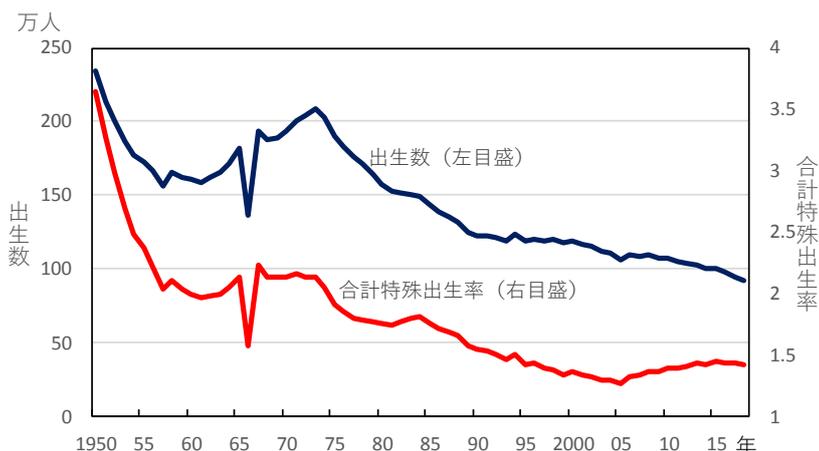
わが国の出生数は、団塊ジュニアの出生がピークだった1973年以降、すう勢的な減少傾向が続き、2016年には100万人を割り込み、その後も減少に歯止めはかかっていない（図表1）。合計特殊出生率は、出生数と連動する形で推移してきたが、2005年に1.26という史上最低水準を記録したのち、一旦は2015年に1.46まで回復したものの、以後再び低下に転じている。

2019年の出生数は、人口動態統計において6月までの月次集計のデータでみる限り、記録に残る最低水準であった前年をさらに下回る水準で推移している（図表2）。7月以降、「令和ベビー」ブームのような形の盛り上がりが無ければ、2019年は前年対比▲6.0%の大幅な減少で着地する見込みである。

丙午で出生数が極端に少なかった1966年を除くと、前年対比▲5%超の出生数の減少は、戦後ベビーブームが終わった1950年代と、第2次ベビーブームが終わった1975年にそれぞれ記録されたのみである。

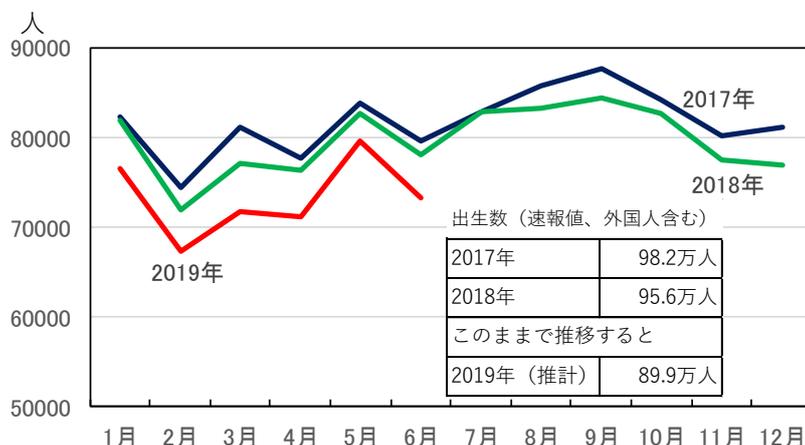
結果として、第2次ベビーブーム世代（1971年～1974年生まれの団塊ジュニア世代）が親となることによって期待された、第3次ベビーブームは到来しなかった。2005年以降、出生率はわずかながら回復したが、これは第2次ベビーブーム世代が30代後半に差しかかり、駆け込み的に出産した影響があるといった指摘があった。2019年実績が、このまま前年対比▲5%超の出生数の減少となるようであれば、これは彼らが全員45歳を超え、第2次ベビーブーマーによる出産期の終焉を、

図表1 わが国の出生数と合計特殊出生率の推移



（資料）厚生労働省「人口動態調査」

図表2 わが国の月別出生数の推移（外国人含む）



（資料）厚生労働省「人口動態調査」

名実ともに告げるサインと見るのが妥当と考えられる。

(2) 東京都の出生数は高止まり

わが国の出生数は、1975年以降、右肩下がりであるが、東京都のみ、一旦は下がった出生数に回復がみられる(図表3)。全国の合計特殊出生率が史上最低の1.26を記録した2005年の出生数を100とすると、東京都のみがその後も100を超える水準で推移し、2018年は他の道府県よりひときわ高い111であった。次いで沖縄県の98、その他の道府県は80台が多い。2000年以前は、東京都も全国平均と連動するような形で推移していたことから、近年、若い世代が、東京都に選択的に移り住み、そこで子供をもうけている様子がかがわれ、まさに人口の東京一極集中を表す状況にある。

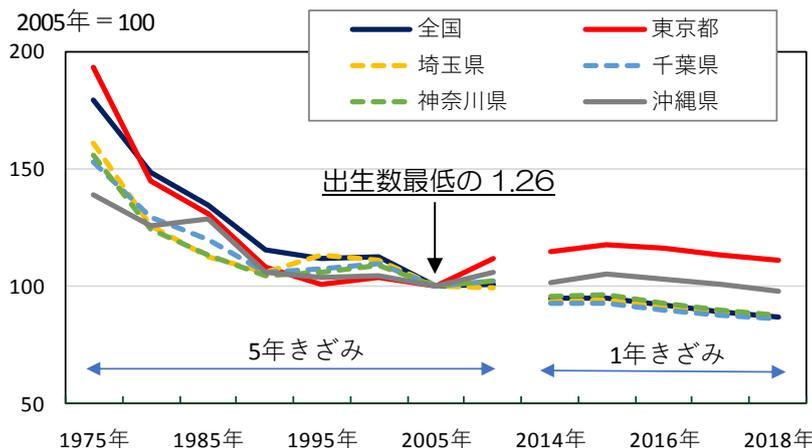
こうした出生数の変化の背景には、女性の就業率の上昇と東京における保育所の充実という社会環境の変化がある。

近年わが国では、女性の労働参画が急速に進み、就業率は直近10年間で10%ポイント以上高まり、68.5%となった(図表4)。また、就業率に失業率を加えた労働参加率で見ても、以前はわが国よりも高かった、アメリカ、フランスを上回る水準にまで高まっている。この背景には、女性の社会進出を支援する動きとともに、女性も働くのが当たり前といった社会通念の変化や、全般的な所得環境の悪化から、女性も働かざるを得ない状況が生じていることがうかがわれる。

こうした女性の労働参画の高まりにより、女性の就業機会の多い東京都を中心とする一部大都市への女性の流入が起り、東京圏の転入超過を押し上げる要因ともなっている。加えて、婚姻世帯、とりわけ子供がいる世帯において、夫婦が共に働く上で、就労場所により近い地域に暮らすニーズが高まっている。

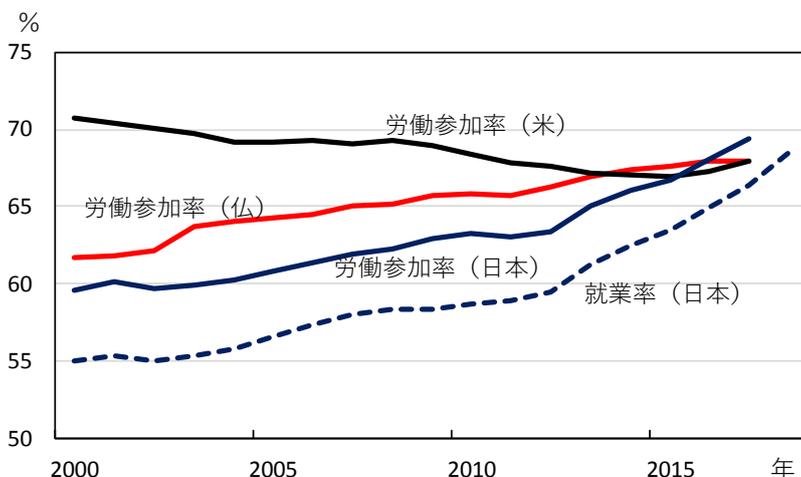
そうしたなか、子育て世代が東京で暮らしていくうえで最も大きな課題となったのが、保育所の不足である。しかし、近年、子育て支援、女性の就労支援策の柱として、全国各地で保育所の設置が進められ、とりわけ待機児童の多さが指摘された東京都において、目覚ましい勢いで保育所が設置されている。「待機児童解消加速化プラン」や「子ども・子育て支

図表3 都道府県別、出生数の推移(2005年=100)



(資料) 厚生労働省「人口動態調査」

図表4 わが国女性(15歳~64歳)の就業率(労働参加率)の推移



(資料) 総務省「労働力調査」、OECDデータベース

(注) 労働参加率における労働力人口は、就業者と失業者の合計

援新制度」など矢継ぎ早の支援策により、2012年以降の6年間で、東京都では保育所の定員が1.50倍、利用児童数が1.45倍となった(図表5)。なお、同期間の全国平均は、定員が1.25倍、利用児童数が1.20倍の伸びにとどまっている。

全国で進められている待機児童対策ではあるものの、最もその恩恵を受けているのが、東京都に暮らす子育て世代と言えよう。以前は東京都内では子どもを預けることができず、子育て世代が近県に転居するケースもみられたが、近年は多少なりとも門戸が広がり、東京都にとどまるようになってきているものと考えられる。

園庭や園舎の狭さなど、保育の質の面でネガティブな指摘が多かった東京の保育所で、近年はまち全体を活用した「まち保育」という新しい試みがみられる。まち保育とは、園児を保育所内だけで保育するのではなく、地域の様々な資源を活用し、地域社会と一緒に保育することである。園児に多様な体験を提供する効果だけでなく、地域住民とのふれあいの機会が増えるメリットなども指摘されており、積極的に取り組む保育所もみられ始めた。このように、保育所の拡充と合わせ、保育の質の面からも、東京の充実の反面として、地方に優位性を見出すことが難しくなりつつある。

子育て世代が東京を目指す動きの証左として、保育所の枠の増強にもかかわらず、2018年現在、待機児童数が目立って減少してはいないことが挙げられる。女性の就業率の上昇に伴い、職場に近い居住環境が求められるようになり、若い世代の東京都への流入が増え、それに対応するように保育所の設置が進み、さらなる子育て世代が東京へ流入していると考えられる。それが、東京都において出生数が高止まりしている大きな要因と考えられる。

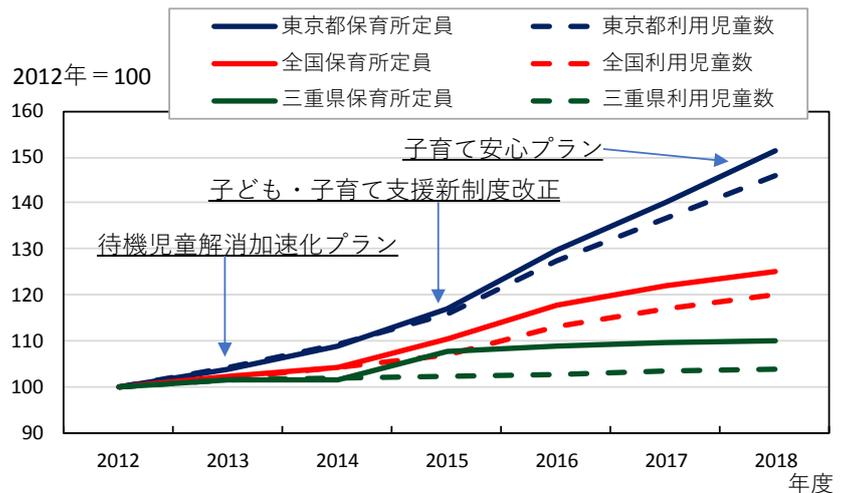
(3) わが国出生数減少の要因分析

わが国において、近年進む出生数の減少を、2つの側面から分析する。一つ目は、主として女性の年齢構成の変化が出生数の変化に与える影響をみるために、「出生率要因」、「年齢構成要因」、「人口要因」の3つの要因による要因分解を行った(補論参照)。出生率要因は、女性の年齢別の出生率が変化することによる出生数に与える影響をみる。近年、団塊ジュニア世代の年齢が高まり、駆け込み出産的な動きが顕在化したこともあり、35歳以上の年齢層で顕著な出生率の上昇がみられた。

年齢構成要因は、女性の年齢構成の変化が出生数に与える影響をみている。高い年齢層で出生率が高まっているとはいえ、実態をデータでみると、30~34歳をピークとして、年齢が高まるに従い出生率自体は低下する。年齢構成上、以前よりも高年齢の女性の割合が高まることで、全体の出生数が押し下げられる。

人口要因は、15~49歳の総女性数の変化が出生数に与える影響をみている。当然、人口減少は、

図表5 保育所の定員と利用児童数の推移(子育て支援政策併記)



(資料)厚生労働省「保育所等関連状況とりまとめ及び「待機児童解消加速化プラン」集計結果」

出生数を押し下げる要因となるが、確度の高い人口推計により、今後長期にわたりこの要因は出生数の減少に作用し続けることが確実視されている。

要因分解の結果を図表 6 にまとめた。各年は、それ以前を含めた 5 年間の平均（2018 年のみ 3 年間の平均）を見ており、例えば「2015 年」は、2011 年から 2015 年の年間出生数の減少数が年平均 1.2 万人であり、その内訳は、出生率要因が 1.3 万人の押し上げ効果、年齢構成要因が 1.6 万人の押し下げ効果、人口要因が 0.9 万人の押し下げ効果であったことを示す。

合計特殊出生率が最低となった

2005 年以降を見ると、年齢構成要因と人口要因が常に出生数の押し下げに寄与し、2016～2018 年は、出生率要因も押し下げに転じた。特徴的な結果をピックアップすると、1991～2000 年は、年齢構成要因が出生数の押し上げに寄与した。これは、団塊ジュニア世代が出生率の高い年齢（20 歳以上）に差し掛かったためとみられる。また、2006～2015 年に出生率要因が出生数の押し上げに寄与したのは、団塊ジュニア世代が 35 歳以上となり、駆け込み的な出産が増えたため、この世代の出生率が高まったことに合致する。

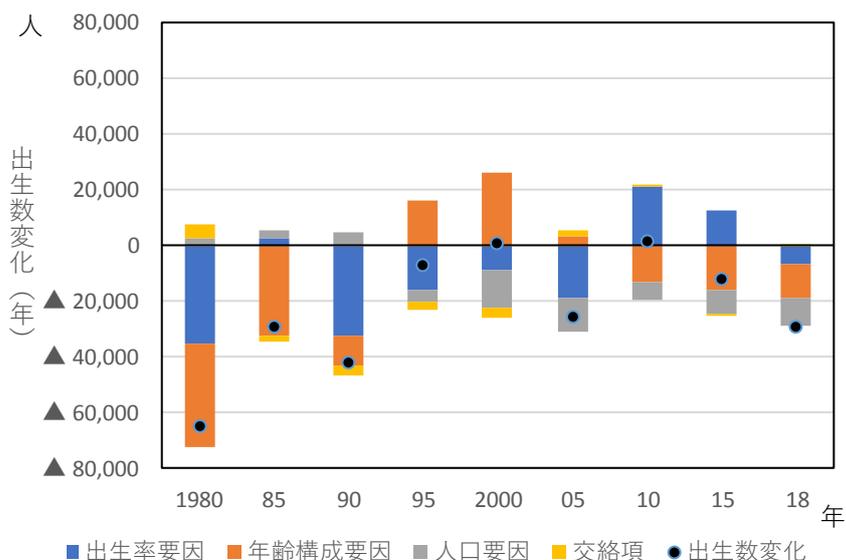
近年、団塊ジュニア世代が、出生率が急激に低くなる 45 歳を超えたことに加え、当面は出産適期の女性の人口そのものの減少も所与であることから、出生率を押し上げる以外、出生数を高める要素はないことになる。

2 つ目の出生数減少の分析として、「年齢構成要因」の代わりに、女性の「居住地要因」を加えて要因分解を行った。居住地要因は、女性の都道府県別の居住比率の変化が出生数の変化に与える影響を測るものである。出生率の低い東京都の女性の居住比率が高まれば、出生数は押し下げられる。

年齢構成要因の代わりに居住地要因を加えた要因分解の結果を、図表 7 にまとめた。分析結果によれば、居住地要因はほとんど出生数の変化に影響していないことがわかる。2018 年（2016～2018 年）の分析結果で見れば、出生数減少への寄与はわずか 0.7% に過ぎない。すなわち、近年の出生数の減少は、居住地ではなく、出生率の低下、女性の数と年齢構成によってほぼ決まってくると言える。

例えば、実現可能性を無視した極端な例として、東京都の 15～49 歳の女性が地方に 5.6 万人移住し、各県に一律 1300 人ずつ流入したとしても、年間の出生数は、全員が東京都にとどまったケースと比べて、わが国全体で 300 人程度しか増えないことになる。これは、各地の出生率の差異が、出生数を大きく左右するほどには大きくないことと、都道府県別の居住比率にほとんど変化がないことによる。出生率は、2017 年の都道府県別の合計特殊出生率で見ると、確かに東京都が 1.21 と全

図表 6 わが国出生数変化の要因分解（女性の年齢構成要因含む）



（資料）厚生労働省「人口動態調査」

（注）各年の結果は、その年までの 5 年間の平均値（2018 年のみ 3 年間の平均値）。各要因は独立ではないため、例えば同じ出生率要因でも、図表 7 とは異なる結果となる。

国平均の1.43に比べて低くなっているものの、地方にも低い県があり、例えば北海道は1.29、宮城県は1.31、京都府は1.31となっている。

また、毎年一定数の東京都への人口流入があるものの、東京都の転入超過数は、全国の居住人口比率を大きく変えるほどではない。2018年の東京都における15～49歳の女性の転入超過数は5.3万人であったが、これは東京都における同世代の女性人口の1.7%に過ぎない。すなわち、東京への人口流入があったとしても、都道府県別の居住人口比率の変化は微々たるものにとどまり、出生数の変化に与える影響も小さく、それ以上に影響度合いが大きい全体の出生率の動向や女性の数、年齢構成の変化に隠れてしまっているのである。

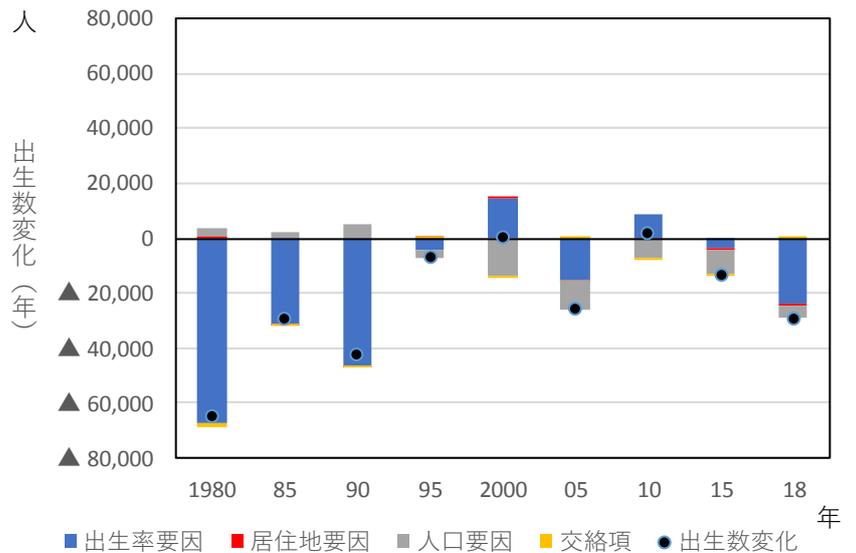
女性の人口が減少に向かうなかでの人口減対策としては、東京への人口流入を抑えることによって出生数の増加を目指すよりも、地域間の人口移動には必要以上に拘泥せず、全国一律の少子化対策に注力する方が効果的であると言えよう。

4. おわりに

地方創生戦略は、出生率の高い地方への若い世代の定着を図ることで、地方活性化とともに、人口減少問題についても一つの解を見い出そうとしてきた。しかしながら、近年のわが国の比較的堅調な経済情勢や女性の就業率の上昇、東京など大都市における保育所の拡充などが、若い世代を東京に吸引する働きをしており、地方への人の流れを生み出す観点では逆風が吹いていると言えよう。しかも、分析で示したように、そもそも居住地要因がわが国の出生数に与える影響は限定的である。こうした状況下、人々の経済合理的な選択を覆すような移住促進政策を進めても、これまで以上の補助金のばらまきにならざるを得ず、しかも地方の人口を増やすという狙いの達成は期待薄である。

既報の本シリーズ第1弾と同様の提言となるが、まずは地方において長期定住を可能とする所得・雇用を確保できるように、仕事の質を高めることを目指すべきである。ここに言う質の高い仕事とは、生産性が高く、賃金の高い仕事、あるいは若い世代にとってやりがいのある仕事である。地方でも人手不足が深刻化する今日は、労働集約型の産業構造からの脱皮を図るために、地方の中小企業が積極的な設備投資などに踏み切る好機と言える。地方の若い世代や女性が質の高い仕事に就ける環境を創出することこそが地方創生の本質であり、結果として、女性の社会参画や出生率の好転にもつながると考えられる。

図表7 わが国出生数変化の要因分解（女性の居住地要因含む）



（資料）厚生労働省「人口動態調査」、総務省「都道府県・市区町村のすがた」

（注）各年の結果は、その年までの5年間の平均値（2018年のみ3年間の平均値）。各要因は独立ではないため、例えば同じ出生率要因でも、図表6とは異なる結果となる。都道府県別の女性人口は、総務省のデータ。なお、女性の人口データの出典が、図表6とは異なるため、年によっては、結果に相違が生じている。

補論: 要因分解手法について

要因分解は、下記の数式に則って算出した。

出生数：B、年齢：i（本分析では5歳階級）、女性数：P、年齢別出生率： B_i/P_i 、
女性の年齢別人口比： P_i/P とすると、 $B = \sum \{(B_i/P_i) * (P_i/P) * P\}$ と定義できる。

年間の出生数変化を ΔB とすると、

$$\Delta B = \sum \{\Delta(B_i/P_i) * (P_i/P) * P\} + \sum \{(B_i/P_i) * \Delta(P_i/P) * P\} + \sum \{(B_i/P_i) * (P_i/P) * \Delta P\} + \text{交絡項}$$

= 出生率要因+年齢構成要因+人口要因+交絡項

年齢構成要因に替えて、女性の居住地要因を導入する際にも、同じ手法によった。

【参考文献】

- ・ 日本エネルギー経済研究所 計量分析ユニット編『EDMC エネルギー・経済統計要覧』
- ・ 特定非営利活動法人森ノオト ホームページ <http://morinooto.jp/>

