

# 人口減少の社会的背景と対応策

## —東京一極集中と地方における人口減少の見通し、及び地方創生の考え方について—

福井県立大学地域経済研究所教授  
佐々井 司

### 《構成》

はじめに

I 地域人口の動向と地方創生の現状

II 地域人口を展望する

III 地方の人口が回復するための条件

IV 少子化克服に向けての留意点

おわりに

～人口減少時代における地方創生の考え方～

はじめに

『地方消滅』を直接的な契機として展開された地方創生は、結局のところどうなったのか。そして今後、それぞれの地域は地方創生に取り組むなかで人口をどう位置付ければ良いのであろうか。

本稿では、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」第1期にあたる2015～20年における地域人口の動向の分析を通じて、第1期戦略の効

果検証をおこなう。さらには、コロナ禍と同時に始まった第2期における直近の人口動態の考察をもとに、今後の地方創生の考え方について私見を述べることにしたい。

### I 地域人口の動向と地方創生の現状

令和2年12月21日に公表された『第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2020改訂版)』、ならびに令和3年6月18日に閣議決定された『まち・ひと・しごと創生基本方針2021』のなかで、「第1期における地方創生の現状等」に関する概況報告がなされている。本章では議論をさらに深めるため、「地方の人口減少」と人口の“東京一極集中”の状況に注目し、戦略第1期(2015～20年)、ならびにコロナ禍と同時に始まった第2期(2020年～)における、地域別の人口動態の要因分析を通じて得られた知見を共有したい。

### まち・ひと・しごと創生総合戦略 -概要-

※ 「総合戦略」は、「長期ビジョン」を踏まえ、2015年度を初年度とする今後5か年の政策目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめたもの。

#### I. 基本的な考え方

##### 1. 人口減少と地域経済縮小の克服

- 地方は、人口減少を契機に、「人口減少が地域経済の縮小を呼び、地域経済の縮小が人口減少を加速させる」という負のスパイラルに陥るリスクが高い。
- 人口減少克服・地方創生のためには、3つの基本的視点から取り組むことが重要。
  - ①「東京一極集中」の是正、
  - ②若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、
  - ③地域の特性に即した地域課題の解決

##### 2. まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立

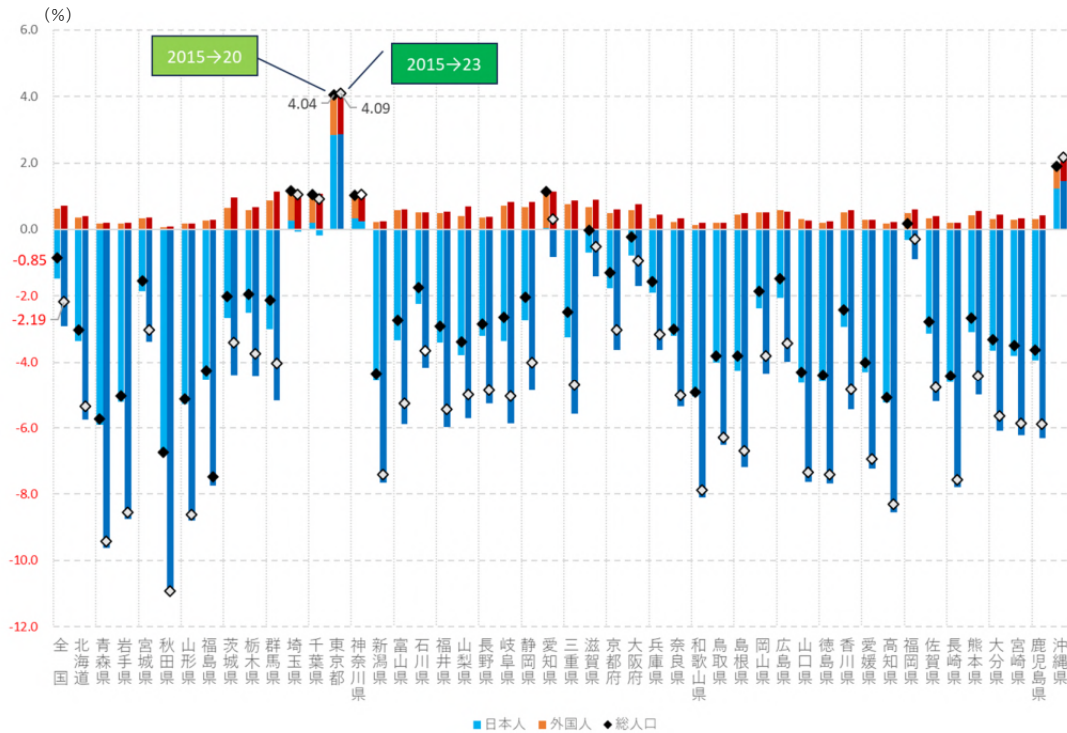
- ◎「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立するとともに、その好循環を支える「まち」に活力を取り戻す。
  - ①しごとの創生
    - ・若い世代が安心して働ける「相応の賃金、安定した雇用形態、やりがいのあるしごと」という「雇用の質」を重視した取組が重要。
  - ②ひとの創生
    - ・地方への新しい人の流れをつくるため、若者の地方での就労を促すとともに、地方への移住・定着を促進する。
    - ・安心して結婚・出産・子育てができるよう、切れ目ない支援を実現する。
  - ③まちの創生
    - ・地方で安心して暮らせるよう、中山間地域等、地方都市、大都市圏等の各地域の特性に即して課題を解決する。

[出所] 「まち・ひと・しごと創生総合戦略について」平成26年12月27日閣議決定

本章のなかで提示する分析には、総務省自治行政局住民制度課が公表する「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」の数値を用いている。平成 24 年 7 月 9 日より外国人住民が住民基本台帳法の適用対象となり、

平成 26 年調査より調査期日が 3 月 31 日現在から 1 月 1 日現在に、調査期間を 4 月 1 日～3 月 31 日から 1 月 1 日～12 月 31 日に、それぞれ変更になったことから、今回の定量分析が可能となっている。

(図表 1) 都道府県別にみた人口変動 (2015 年～)



[出所] 総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」

図表 1 は、2015 年 1 月 1 日から 2020 年 1 月 1 日、ならびに 2023 年 1 月 1 日までの間で全国、および各都道府県の人口規模がどの程度変化したかを示すものである。図上の◆◇は全国と各都道府県における総人口の変化率であり、2020 年 1 月 1 日、および 2023 年 1 月 1 日時点の総人口が 2015 年 1 月 1 日時点の人口からどの程度変化したのかを、2015 年 1 月 1 日の総人口で除した値 (%) で表している。例えば、全国の総人口は 2015 年 1 月 1 日の 1 億 2,823 万人から 2020 年 1 月 1 日の 1 億 2,714 万人となり 5 年間で 109 万人減少したため-0.85%、東京都の総人口は 2015 年 1 月 1 日の 1,330 万人から 2023 年 1 月 1 日

の 1,384 万人となり 8 年間で 54 万人増の +4.09%となっている。

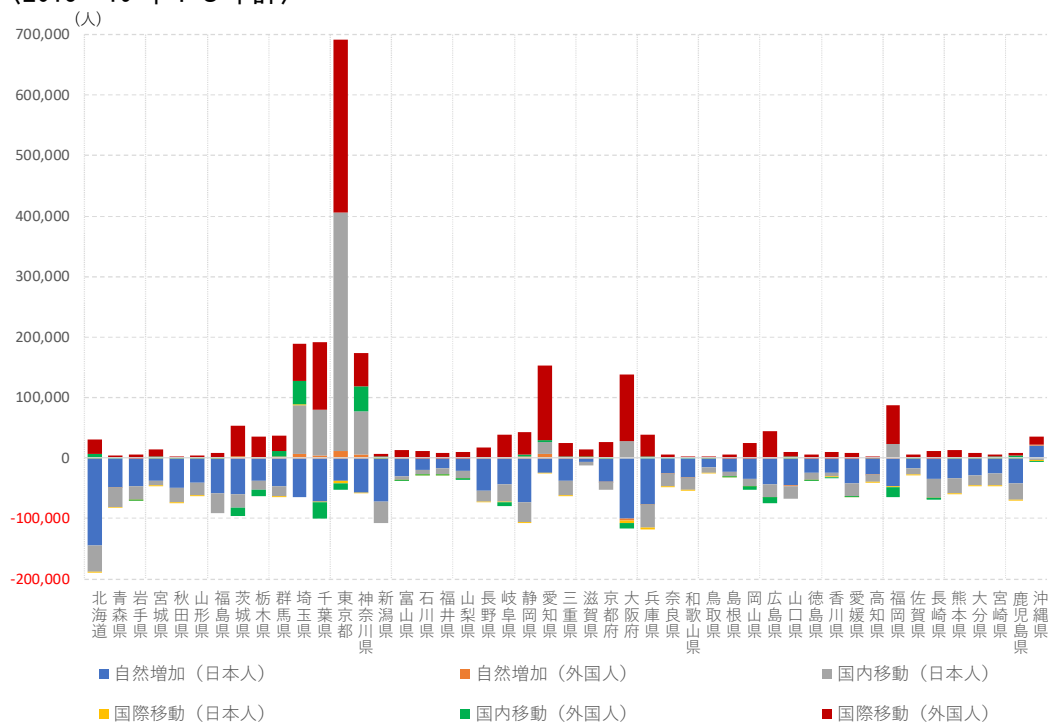
この図表が示唆する要点は 2 つある。1 つ目は、変化の程度に明確な地域差がみられることである。日本全体が総じて減少基調にあるなかで、戦略第 1 期の期間では、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、福岡県、沖縄県の 7 都県において総人口が増加しており、コロナ禍を経て今日までみても 6 都県で依然増加が続いている。2 つ目は、日本人人口と外国人人口の人口増減に対する寄与の程度の違いである。一部の例外はあるものの、ほとんどの地域において日本人人口の減少が著しいことが確認される一方、外国人人口は

逆に全都道府県で総人口の増加に寄与している。外国人人口の人口増への寄与度には目立った変化がみられない。

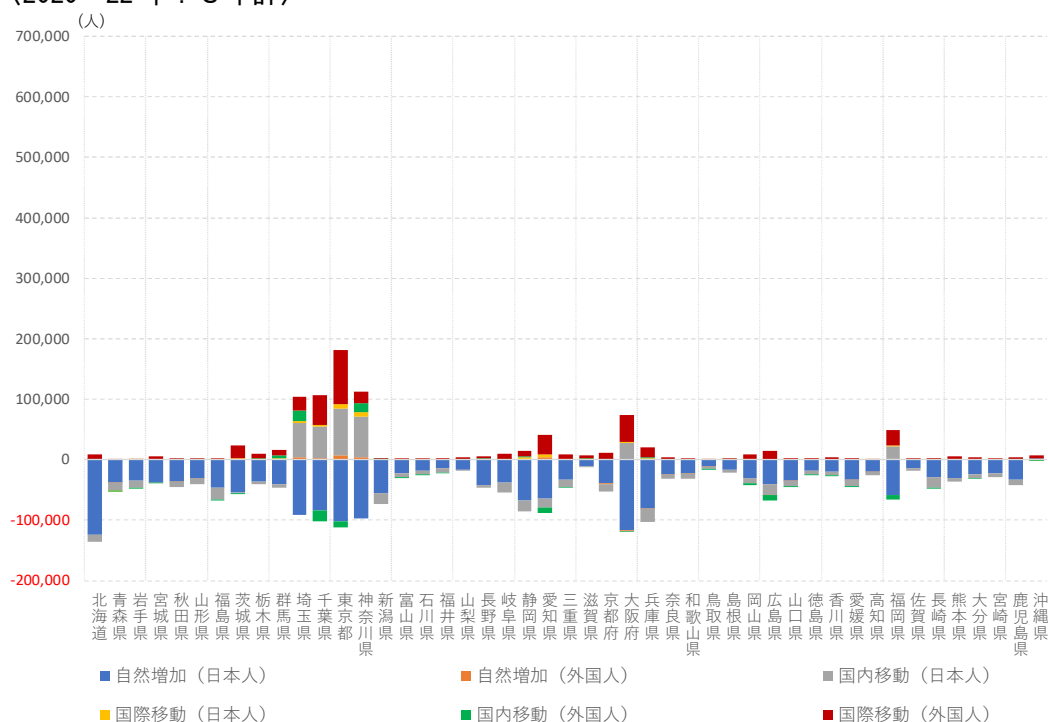
日本人人口の減少は、コロナ禍を経て今日に至る3年間で加速している感がある一方、

(図表2) 都道府県別にみた人口変動要因

〈2015～19年：5年計〉



〈2020～22年：3年計〉



[出所] 総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」

図表2は、図表1に示した総人口の変化の内訳を6項目に分け、変化の要因を考察するための資料である。6項目とは、日本人人口と外国人人口それぞれについて、「自然増加」（出生数－死亡数）、「国内移動」（転入－転出）、「国際移動」（入国－出国）である。2015～20年の間に総人口が増加した7都県では、外国人の増加に加え、日本人の国内移動（転入超過）による増加が加わることにより、人口が増加している。これらの7府県のうち、日本人の自然増加がプラスであったのは沖縄県だけで、他の6都県では日本人の出生数が死亡数を下回りマイナスの自然増加となっている。

現在1,904ある市区町村（政令指定都市の各区を含む）別に総人口の増減を確認すると、2015年1月1日より2020年1月1日の総人口が多かった地域は401、2023年1月1日では342であり、すべての地域において日本人人口が増加している（日本人人口が増加している地域では総人口も例外なく増加している）。他方で、2015～23年の間に外国人人口が増加した地域は約1,760で、全市区町村の9割強を占めていることから、日本人人口が減少していても総人口が増加するケースが2015～23年の間に55地域観測される。

以上のことから、2015年以降の人口動向の特徴について以下のように小括される。

- ① 戦略第1期（2015～20年）において、全国の総人口は減少した。地域別にみてもほとんどの地域で減少しているが、7府県、401市区町村では増加した。すべての都道府県、全国9割強の市区町村で外国人人口が増加しているものの、それを上回る日本人人口の減少によって総人口が減少した地域がほとんどであった。
- ② コロナ禍をきっかけに人口動態にも変化がみられる。日本人人口の自然減少幅の拡大、日本人人口の東京都への転入超過

数の縮小、外国人人口の入国超過数の停滞などが特筆すべき点である。

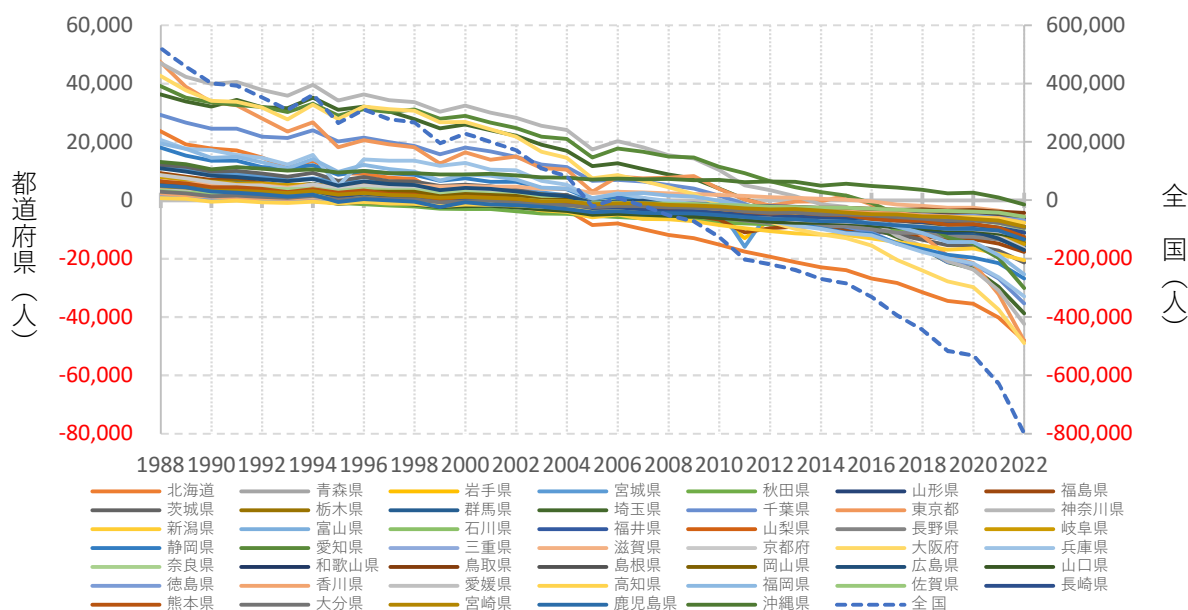
## II 地域人口を展望する

日本全国における人口が減少する一方、依然として人口が増加する地域が散見される。しかしながら、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に謳われた“地方の人口減少”の克服と“東京一極集中”の是正は大きな潮流とはなっていない。では今後、この2つの目標は実現し得るのであろうか。

出生と死亡の差分である自然増加数は、47都道府県すべてにおいて減少基調にあるものの、東京都、愛知県、滋賀県では2016年まで、沖縄県では2022年の半ばごろまで、出生数が死亡数を上回っており、域外からの人口流入に頼らずとも人口が増加する地域が限定的ではあるが存続していた（図表3）。しかしながら、沖縄県を最後に自然増加の出来る都道府県は皆無となり、市区町村別にみても減少傾向にある（2015～20年の間に自然増加が認められたのは226市区町村、2020～23年の間では82市区町村であった）。

地方における人口減少の緩和と回復を自然増加によって達成しようという目論見は、もはや達成が難しい局面に入ったといえる。

(図表3) 都道府県別にみた日本人の自然増加数の推移



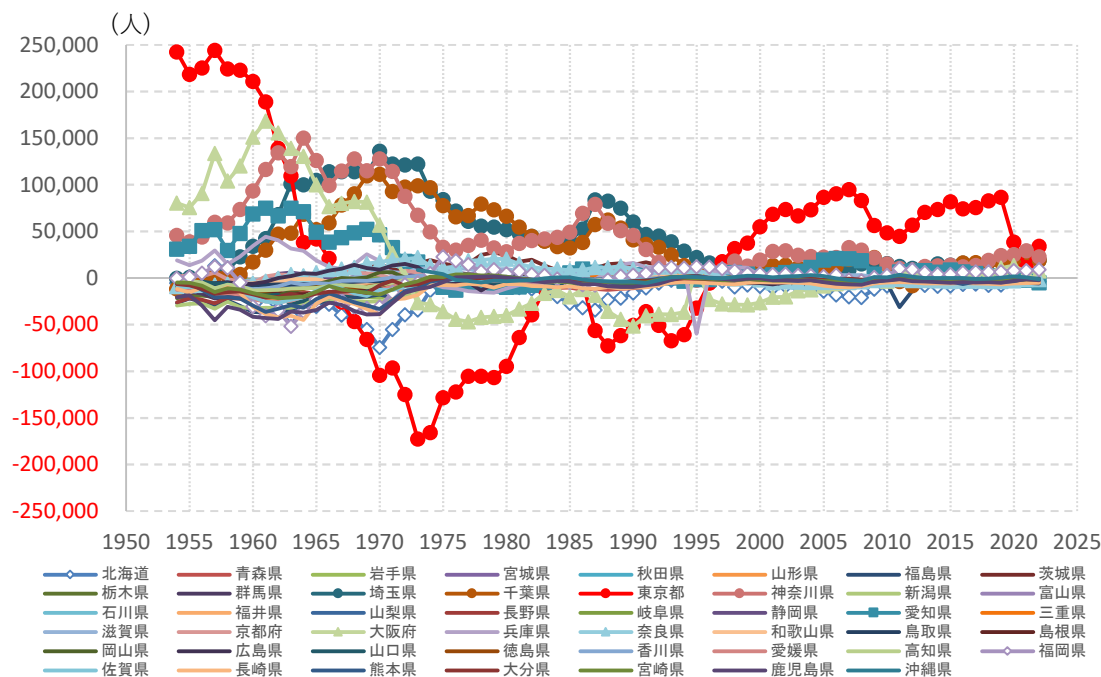
[出所] 厚生労働省「人口動態統計」より作成

人口の自然増加が見込めない条件下において人口減少の緩和と回復を図るには、人口移動に期待せざるを得ない。

課題視されている人口の“東京一極集中”は、コロナ禍で一時東京都を回避する現象がみられたものの、千葉県、埼玉県、神奈川県

など周辺県への転入超過の傾向は依然続いており、2022年頭からは東京都でも再びコロナ前のトラックに戻りつつある(図表4)。日本人人口の“東京一極集中”の流れが変わる兆しは、現在までのところみられない。

(図表4) 都道府県別にみた日本人の転入超過数(国内移動)の推移



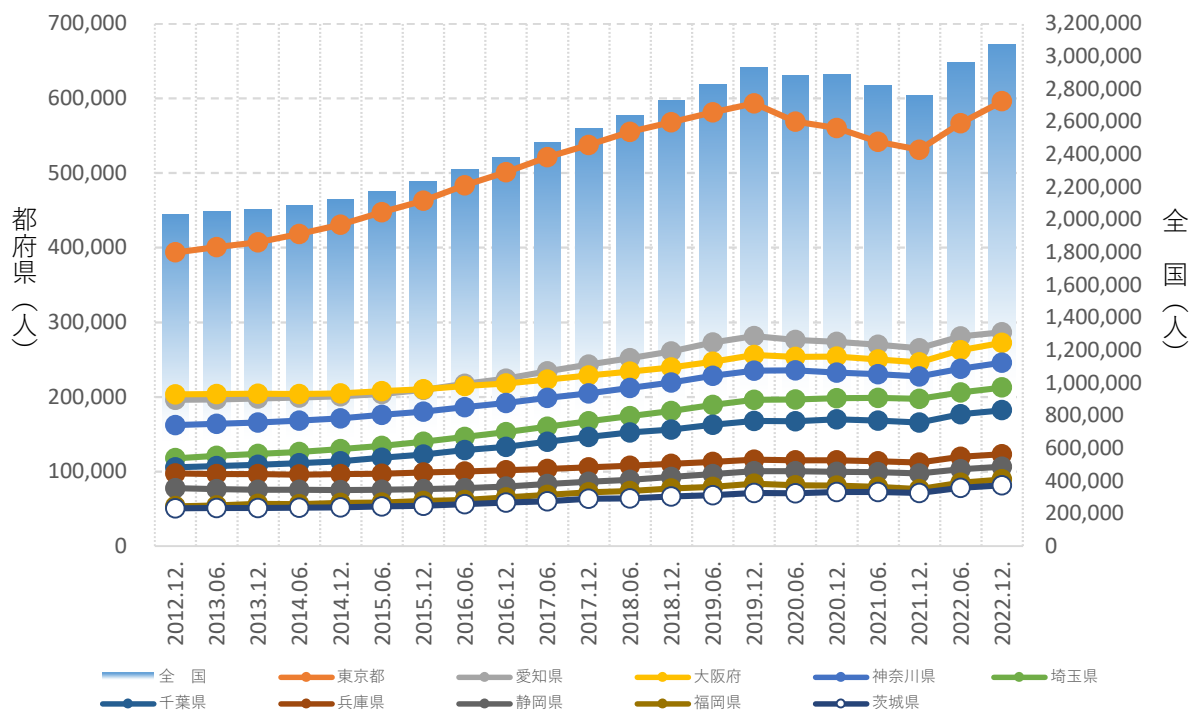
[出所] 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」より作成

他方で、外国人人口は“地方の人口減少”や人口の“東京一極集中”にどのような影響を及ぼしているであろうか。

図表2でもみたように、外国人人口はすべての都道府県、9割強の市区町村において近年増加している。主な要因は、国際人口移動による入国超過数の増加によるもので、大都市でより顕在する。他方で外国人の国内の動きに目を向けると、大都市から地方へ向かう

動きは不規則・限定的で、地方から大都市、あるいは大都市から周辺地域への移動が主流となっている。そのため、外国人人口の増加はこれまでのところ、“地方の人口減少”の緩和には一定程度貢献しているとみなすことができる一方、日本人以上に大都市に偏在する傾向があるため、数値から判断する限り“東京一極集中”の緩和に寄与しているとは言えない（図表5）。

（図表5）在留外国人人口の推移（上位10都道府県を別掲）



【出所】出入国在留管理庁「在留外国人統計」より作成

以上のことから、大都市における人口は、日本人の転入超過、ならびに外国人の入国超過と転入超過によって当面の間増加が継続する可能性がある。一方、地方においては、人口の自然減に加えてほとんどの地域で日本人の転出超過が続いており、外国人人口の増加が人口減少の緩和に寄与しているとは言えその効果は限定的である。以上のことを踏まえれば、地方の人口減少は今後も当面続くと考えるのが妥当ではないだろうか。

### Ⅲ 地方の人口が回復するための条件

とは言え、現在の日本は、大都市人口の過剰感と地方人口の過疎感が併存する極めて非効率な状況にあり、逆説的かもしれないが、そこに地方創生が謳われる意義があるのかもしれない。ただし他方で、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を展開することによって、“人の流れと行動を変える”という試みを、今後も継続することには若干の違和感を覚えなくもない。

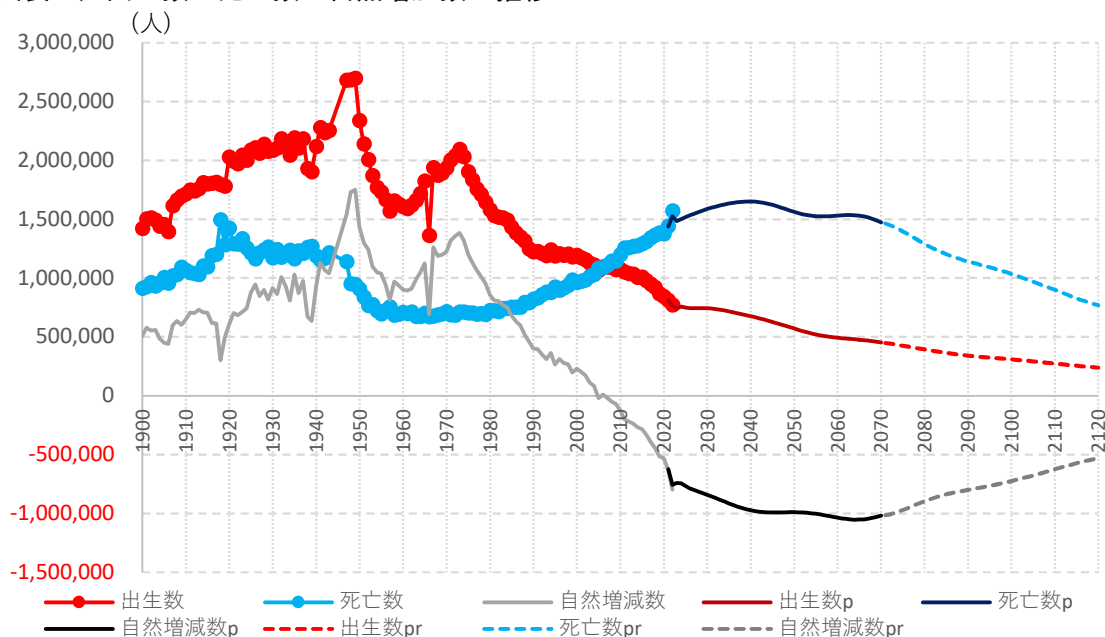
日本人人口が自然減少を始めた局面では、外国人の出入国に依らない限りにおいて、人口が増加する地域があれば逆に相当の人口が減少する地域が必ず生じることになり、中長期的には“共倒れ”となる可能性があることを否定できない。東京圏4都県では現在、他地域に対しほぼ一方的に日本人人口の転入超過となっているが、送り出し元の他地域における自然減少が例外なく進行している状況下では、転入超過率いかんに関わらず、東京圏に転入する潜在人口自体が減少することで、これまでのように自然減少分をカバーするだけの規模での転入超過は早晚確実に不可能になる。

地方人口回復のための特効薬は無いものの、いずれの地域にとっても可能な限り有意義・有益となる人口の流れを創り出すためには、少なくとも、日本全体における自然減少の程度を出来る限り早期に緩和させていくことが必須の条件である。

では、日本全体の自然減少の流れを変えるために、どの程度の努力と忍耐が必要となるのか。

図表6は、人口動態統計の公表値と国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」）による最新の将来推計人口の結果からみた、出生数・死亡数・自然増加数の推移である。出生数の減少が確認されるが、それだけで人口が減るわけではない。人口が自然減となっているのは、出生数を上回る死亡数が生じているからである。日本における死亡数は団塊の世代の方々の加齢に伴って増加し、2040年ごろ年間160万人程度となることがほぼ確実視される。その後、団塊ジュニアの世代の加齢によって死亡数も2060年代の半ばに年間150万人程度になり2つ目のピークが来ると見込まれるが、その後社人研推計の結果を大幅に逸脱するような現象は起こらないと考えられる。なぜなら、将来の死亡数は現存する人口から概ね推測できるからだ（ただし、長寿化の程度によって死亡数のピーク年等のタイミングには若干のズレが生じる可能性はある）。日本の人口減少の速度を緩慢に、かつ規模を抑えるためには、今後の出生数が社人研推計の結果を上回る水準で推移して行く他ない。

（図表6）出生数・死亡数・自然増加数の推移



〔出所〕厚生労働省「人口動態統計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（令和5年推計）」より作成

#### IV 少子化克服に向けての留意点

出生数の回復が今後どの程度期待できるのかは、出生率と女性人口を合わせて考察する必要がある。

図表7は上記の図表6と同様、社人研推計の結果から将来の出生率の仮定値と女性人口の算出結果を示したものである。厚生労働省が毎年公表する年次報告値と同じ方法で算出されている出生率が「合計特殊出生率(TFR)」であり、今から50年後の2070年の1.357に向けて緩やかに上昇するという仮定値となっている。TFR1.357は、人口置換水準の約2.07の66%に相当し、世代間で維持できる人口が3分の2程度となる出生水準であることを意味している（換言すれば、3分の1ずつ人口が減少する水準）。仮に将来の出生率が社人研推計通りに微増したとしても、1.357程度の出生水準では自然減少の緩和への貢献度は極めて限定的なものとなる。図表7に示したもう一つの出生率は、“日本人女性による出生に限定”した出生数を分子に、日本人女性の人口を分母として除した値であり、“外国人女性による出生”数を分子に含まずに算出したものである。この2種類の出生率の乖離は、今後増加すると見込まれる外国人女性のうち、日本人男性との間に日本国籍の子どもをもうけるケースに依るものである。出生総数に占める外国人女性による出生数は現在約1%であるが、50年後には5%程度に増加するという出生仮定となっている。今後実際の出生率がどのように推移するのかは分からないが、外国人女性の寄与無しには出生率の僅かな回復さえ見込めない可能性があることには震撼させられる。

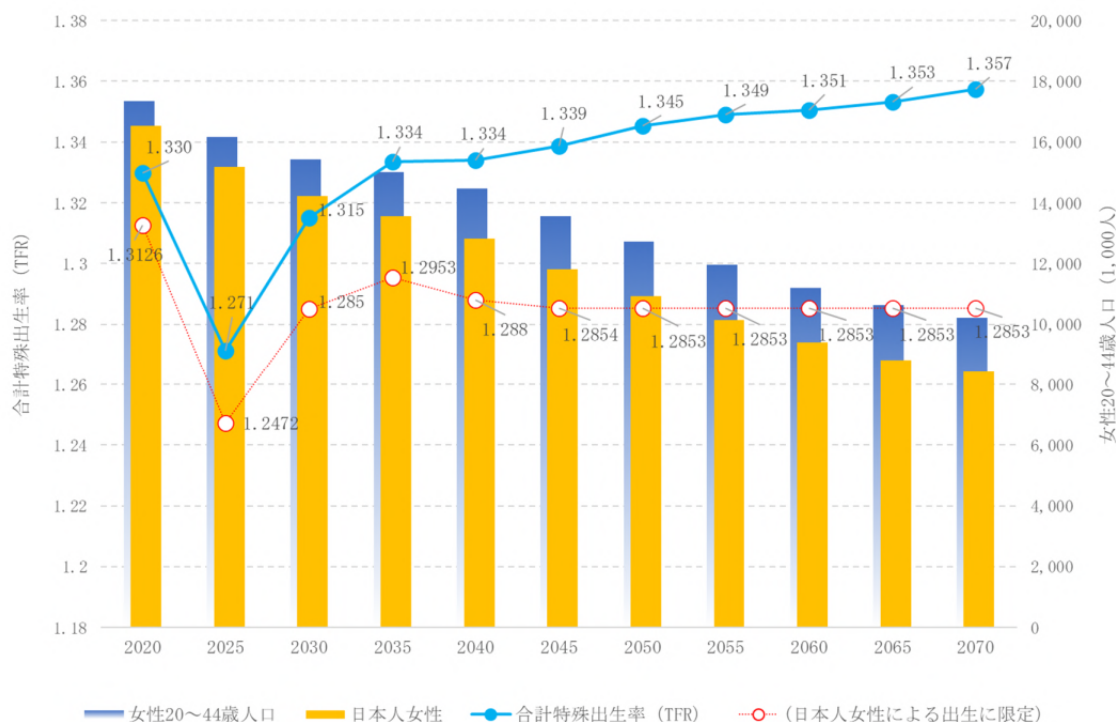
他方、出生率の回復が実現したとしても、女性人口が増えない環境下では、出生数自体は減少を続ける。人口ピラミッドでいえば、底辺に近い低年齢ほど棒グラフの幅が狭くなる「つぼ型」の形状を保ちつつ、ピラミッド

全体の面積が徐々に萎んでいくようなイメージである。合計特殊出生率が人口置換水準の2.07まで回復しない限り、「釣鐘」のような形状の安定したピラミッドにはならないが、出来るだけ早期に高い出生水準に近づけることによって、人口減少に対して講じる施策の選択肢が増え、それらを準備する時間にも余裕が出てくるはずである。

ただし当然のことながら、これまで同様の“少子化対策”では効果が期待できないと考える。課題は多いが、次世代、次々世代のためにも諦めずに環境整備を続けなければならない。



(図表 7) 合計特殊出生率と女性人口の推移



[出所] 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（令和5年推計）」より作成

### おわりに ～人口減少時代における地方創生の考え方～

日本の出生率が人口置換水準を明確に下回り始めたのは1970年代半ばからで、高度経済成長と第二次ベビーブームが過ぎた時期と重なる。それから約半世紀の間、出生率が回復する兆しは一向に見えてこない。

出生数を死亡数が上回る自然減少が最初に始まった地域は1990年の高知県であった。1992年からは島根県と山口県が続き、その後ほとんどの地域で自然減少となっている。日本全国値が減少に転じるのは2005年。その後、千葉県では2011年から、埼玉県で2012年、神奈川県で2014年、東京都・愛知県・滋賀県では2016年から、不可逆的に自然減少となっている。沖縄県では2021年まで増加していたが、2022年遂に自然減少となった。要するに、他地域に人口を送り出す余地のある都道府県は2022年以降皆無になったとも言える。

日本人人口の増加が当面期待できない局面において人口の回復を拙速に求めるのであれば、その手段は一つしかない。外国人人口の増加である。

今から20年以上前の2000年、国連によって“補充移民”に関する示唆的な報告がなされた (U.N. Population Division 2000)。日本が2005年時点の総人口を移民によって維持するためには、2050年までの間に1,700万人、毎年38万人の外国人人口を増やす必要がある。また、労働力人口を1995年の水準で維持するならば、2050年までの毎年、平均で61万人の増加を必要とする。本報告書ではさらに、労働力人口に対する高齢者人口の従属人口比率を1995年時点の水準で維持するためには、2050年まで毎年1,000万人、合計5億5,300万人の移民を必要とする、といったシミュレーション結果も公表している。

人口の維持にはそれだけの準備と覚悟を要するという警鐘ともとれる。

このように、日本全体の人口減少が定常状態に入るなか、地方創生の達成度をはかる一指標として人口を位置づけることに、かつてほどの意味は無くなってきているように思われる。地方創生とは、そこに暮らす住民一人一人が積極的に地域社会の運営に関われるか否かが重要な要件の一つだと考える。「まち・

ひと・しごと創生総合戦略」の効用の一つは、各地域が自身の特徴を客観視するなかで、唯一無二の独自性を再認識し、自信と尊厳を見いだせたことではないかと、前向きに捉えている。次世代が期待と希望をもって参画できる目標が地方創生にも求められるのではないだろうか。

#### 【参考文献・資料】

- ・内閣府 (2014) 「まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」と「総合戦略」の全体像等」  
<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/20141227siryou1.pdf>
- ・内閣府 (2014) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略について」平成26年12月27日閣議決定  
<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/20141227siryou4.pdf>  
<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf>
- ・内閣府 (2020) 『第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」』(2020改訂版) 令和2年12月21日  
<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r02-12-21-senryaku2020.pdf>
- ・内閣府 (2021) 『まち・ひと・しごと創生基本方針2021』令和3年6月18日閣議決定  
<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r03-6-18-kihonhousin2021hontai.pdf>
- ・別府 志海・佐々井 司 (2022) 「都道府県別標準化人口動態率：2021年」『人口問題研究』  
<https://ipss.repo.nii.ac.jp/records/466>
- ・別府 志海・佐々井 司 (2022) 「都道府県別にみた女性の年齢（5歳階級）別出生率および合計特殊出生率：2021年」『人口問題研究』  
<https://ipss.repo.nii.ac.jp/records/467>
- ・U.N. Population Division (2000) “Replacement migration : is it a solution to declining and ageing populations?”  
<https://digitallibrary.un.org/record/412547>