

第1章 都市雇用の基本的課題

1. 研究目的

本研究は、都市化が進展する中で、雇用を政策課題として捉えた都市政策の課題を明らかにするとともにその戦略の基本的方向を探ることを目的としている。近年、労働政策の分野において、都市政策に密接に関係する重要課題が増えている。これまでの日本の都市政策をみると、地域の活性化や持続的な発展を図る上で、地域雇用の創出を有効な政策手段と位置づけることが必要となり、本来の都市政策の役割である地域の総合的戦略が再度求められる時代になったと考えられる。

雇用創出を重要課題として位置づけた都市政策が必要となると同時に、労働政策においても、空間的な視点、具体的には地域雇用問題と言われるような都市と地方の雇用格差、地域産業の変動による失業や低賃金化など新たな労働問題の展開への政策対応が求められるようになってきている。

2. 研究の経緯

これまでの研究成果は、2005年度には労働政策研究報告書 No.42『戦略的都市雇用政策の課題に関する基礎的研究—21世紀の東京の機能—』(以下、「報告書(No.42)」)として、また、2006年度には労働政策研究報告書 No.71『都市雇用に係る政策課題の相互連関に関する研究』(以下、「報告書(No.71)」)としてとりまとめられている。前者では、基礎的研究としてデータ整理を主に行い、後者では、東京をはじめ都市を対象にして、雇用政策と都市政策との相互連関について本格的研究を行った。

今回、これまでの研究成果を活用しつつ、本研究に設置した都市雇用戦略研究会(座長:伊藤滋早稲田大学特命教授)での議論と研究実施から得た知見を基にして、都市雇用と都市機能に係る戦略課題の研究に関する報告書としてとりまとめた。特に、若者世代から高齢世代までの世代毎の就業について、都市雇用の基本的方向を探ることが重要と考えているが、主に若者世代を対象に研究を実施した。

3. 研究成果

本章は、第2章から第6章までの各章全体の総論としての位置づけにある。また、各章を内容面から分類すると、第1章は基本編、第2章から第4章までは分析編であり、第5章と第6章は政策編となる。

本章では、都市雇用と都市機能を関連づける戦略課題についての基本的視点を総合的に論じるとともに、第2章から第4章までの都市雇用に係る個別研究課題についての分析成果を要約している。また、第5章のEU諸国での都市戦略の展開状況と、第6章のわが国

での地域雇用関連の政策展開という、内外の潮流も踏まえながら、これからの都市雇用と都市政策のあり方について、一つの政策評価と基本的方向を論じている。

(1) 都市雇用の基本的視点

ア 都市の時代

前世紀半ばからの日本は、終戦直後の極貧で生産性と比較すると人口過剰の時代から、世界有数の経済大国で少子高齢化の時代へと発展した。その間、人口の分布は地方中心から都市中心へと変化した。国連の都市化推計によれば、日本は、今後さらに都市への人口集中が進むことになり、本格的な都市の時代あるいは都市ネットワーク関連の時代となると見込まれる。

今世紀の日本は「都市の時代」である。グローバル経済下で IT 技術を駆使して知識経済社会を実現する時代、広域の地域間人口移動からみた場合での人の流動性低下の時代、都市の文化・生活の多様化の時代、あるいは都市ネットワーク関連の時代という特徴をあげることができるこれらの特徴を、基本的方向として集約するとすれば、「小都市化」と「大都市化」の同時進行、全国次元でみた大都市による高次都市機能関連への期待、となるかもしれない。

都市での住まい方と働き方を探るため、大都市論と小都市論という 2 側面からの構想検討が重要となる。多様性のある都市のうち相対的に捉えた大都市は、一つ一つは小規模であっても実に様々な都市型産業を育むことにより数多くの雇用の場を提供する好循環を生み出す役割を果たすべきである。都市型サービス産業を別視点から捉えるならば情報関連産業と言えるだろう。多様性のある都市のうち相対的に捉えた小都市では、大都市とは対極にある都市雇用戦略が必要かもしれない。環境の重視と成熟した都市化過程での市民意識により、大都市を避けて小都市へと居住と就業の選択行動をとることが 21 世紀の姿となるかもしれない。

こうした時代変化から、都市雇用戦略を考えるということは、単に雇用政策のみを対象とするのではなく、あるいは都市政策だけをというものでもない。雇用政策と都市政策とを結びつけた新しい基本的枠組の構築を都市雇用戦略として模索することにある。

イ 都市による地域間競争

現在、2 人に 1 人が大学へ進学する超高学歴社会である。また、国内的には、新幹線・高速道路等によって日本列島の 4 つの島を 1 つに結ぶネットワーク網が構築されたことにより、住まい方と働き方についても全国規模の都市間競争が本格化している。

21 世紀を迎え情報通信産業、知識産業がさらに急速に発展し、社会全体を、知識経済社会へと誘導する可能性を秘めている。これらの産業は、都市集積を基本的なインフラとし

て成立している都市型サービス産業である。しかも、これらは集積の利益が高く、大都市ほど魅力と競争力のある産業が成立しやすい。このため、日本国内においても、都市間競争が熾烈となり、勝者と敗者が顕在化する可能性がある。

一方、日常生活面や自然環境面での優位性など大都市にはない小都市らしい生活の質の高さがあるとして、就業・生活の拠点として積極的に小都市を選択する国民が増加している。都市間競争とは、都市規模の大小だけではなく都市機能の質の高低という面が重視される新たな時代となっている。

世界との関係で言えば、世界の主要都市間において都市間競争は進む。情報通信の驚異的な発達による知識経済社会への志向は、経済活動を更に深化させる段階への移行を誘発するとともに、経済のグローバル化により、商品、資本、労働の自由移動がますます高まる時代となっていく。このような状況下では、データ送受信による様々なレベルでの情報交換という都市活動が、主要都市での高次都市機能となり、それが付加価値の高い情報サービスあるいは都市型サービスの供給力として寄与することになるだろう。都市間競争に参加する地域には、こうした高次都市機能が不可欠となってきている。

ウ 大都市による高次都市機能連関

世界的なグローバル経済の進展と知識経済社会のもとに、高学歴な1人ひとりの日本人が都市ネットワークの機能として追求する、生活の質、働きかた、そして文化を含む多様で高質な環境への需要を契機に、人々の自発的な創意工夫がこれまでとは全く異なる新しい活動と蓄積を生み出す可能性がある。その際、東京－名古屋、東京－新潟、東京－仙台の3ベクトルは、東京の高度に発達した大都市機能と、それとは特色の異なる独自の高次都市機能とが結びつくという人間活動を上質化するネットワークの軸となっていく可能性がある。既存の交通情報ネットワークの優位性と、東京圏と既存地方中枢都市とが機能連関して新たに生み出す世界水準の大都市機能により、これまでとは非連続の新文明とも言える蓄積を形成していく、都市ネットワーク連関あるいは東京圏の広域化とも言うべき時代に入る段階を迎えたかもしれない。

それは、雇用という切り口からみた都市と人間との関係も様変わりするということを意味する。第3章の分析で東京圏と「東海2」地域による高次都市機能連関も進みつつあり好調な雇用環境の現状を指摘しているが、一つの大都市論としての事例となる可能性がある。今後、東京－新潟、あるいは東京－仙台などをはじめとして大都市による高次都市機能連関をより一層、確かなものにするには、「住み」、「働く」という総合的な人間居住環境を蓄積していけるか否かにかかっている。その過程にこそ、都市雇用戦略は大きな役割を果たすことができる。

長期にわたる歴史的過程としての都市化を前提とするならば、多様性に富んだ大都市か

ら小都市までの「都市」が形成する都市ネットワーク連関が、21世紀文明構築の基盤として機能することになり、この結果が日本にとって、東京に過度に依存しない地域間相互連関による経済・社会・文化の特質ある蓄積と、成熟する社会に相応しい、そして都市と情報を結びつけた知識経済社会の形成につながると展望できる。この展望は一つの都市雇用戦略の基本的方向といえるかもしれない。

エ 都市雇用の創出

今後の都市政策を考える際、都市の多様化をより一層進めることが今後の経済発展に不可欠であることから、特に、地方圏都市部での都市型サービス産業を質・量の両面において育成することが最優先の課題となる。都市型サービス産業を雇用からみると、そのイメージはどのようなものとなるか探る必要がある。日本人が一時期より移動しなくなった現在、失業率などの地域間格差を少しでも縮めるためにも、この都市型サービス産業育成の具体策を固める必要がある。一方、地方圏でも若者世代の失業率が高い状況は、地方圏における都市化が進行した結果、欧米にみられるような都市問題の一つの現象が生じたと捉えた方がいいかもしれない。かつての農村社会であれば、就業年齢にもかかわらず非労働力状態である生き方など許されなかったはずで、都市化という秘匿性の高い空間がこうした存在を可能としているのではないか。

戦後期の日本では、東京や大阪だけでなく、全国各地に人口が一定規模以上の都市が多数存在することにより、それぞれが日本経済の高度成長を支える一翼を担っていた。高度成長期から安定成長期を迎えて久しい現在では、東京圏と名古屋だけが発展し、それ以外の都市がかつての勢いを失っているかの兆候がある。

2000年から2005年にかけて全国から多くの若者が東京都特別区部など大都市圏の大都市へ集中し、そこで教育を受けた後、情報、金融などに代表される高次な都市型サービス産業を担う人材として働くため戻らずに定着するというような就業地選択行動の結果、大都市圏の大都市とそれ以外の地域との間で、高次都市機能に係る地域間連関に構造変化が生じている可能性が高い。さらには、地方圏の大都市で教育を受けた人材が、卒業後、地方圏大都市に定着せず、あるいは出身地(地方圏の中小都市等)に戻らずに、逆に大都市圏の大都市へ移動するという居住地や就業の選択がその変化を加速している。地域を支えるべき人材と期待される20歳代や30歳代の人たちが、地方圏の大都市から中小都市までの幅広い地域から大都市圏の大都市へと流出するという事態が再現した可能性がある。

第2章のシェア拡大幅と地域間人口移動についての分析において、2000年から2005年にかけて人口増加した市町村数は612である。全国人口総数に占める全国シェアを拡大した市町村は全国で504あるが、そのシェア拡大分の人口が5千人以上の地域はわずか65市町に過ぎない。そのうち過半を占める40市は東京圏に属している。また、地域間人口移

動でみた移動率は、長期時系列で見ると下落基調にある。日本人は進学、就職、結婚、老後という人生の節目にも、さほどの地域間移動をしない時代となっている。労働市場における流動性が低下したという言い方もできるかもしれない。今後についても、移動率が相対的に高い若者世代の人口の減少と、これまでもあまり移動しなかった高齢世代の急増が相乗的に働いて、総体としてさらなる移動率の低下を見込むことになるだろう。

これからも、日本経済社会の生産性向上は重要な目標となるであろうが、その際、東京圏だけでなく地方圏における仕事の質という面での生産性向上をいかに実現するかが論点となる。大卒の若者世代が地域で就業しようとした場合、本人の能力を十分に発揮できる魅力的な仕事を探すことが困難となるなど、地方圏での仕事が東京圏での仕事と比べて、その質的な格差が拡大するような都市化を避けるべきである。知識経済社会の実現に向けて、東京圏だけでなく地方圏の各都市も参加した都市間競争の舞台の実現に向けた都市雇用戦略が重要となる。そのため、地方圏において、若者世代からみて魅力的な都市型サービス産業の雇用が数多く存在する都市を、多種多様に作り出す必要がある。

地方圏の都市を前向き感覚の「新しい雇用創出の拠点」として位置づけて、第4章の地域間所得分配の現状から地域活性化という段階へ展開する必要がある。若者世代からみて魅力的な都市型サービス産業における雇用が数多く存在する都市を多種多様に作り出す必要があるが、その際、都市の新陳代謝が、都市雇用にとっても緊急かつ重要な政策課題となるかもしれない。

(2) 都市雇用の地域別動向と都市雇用戦略の基本的方向

ア 「大都市化」と「小都市化」の同時進行

年齢別のジニ係数「コーホート前期差」(本指標により、同一世代、例えば2000年に20-24歳の年齢階級が2005年に25-29歳になる過程で生じる就業者数の市町村分布の度合い変化(特定の市町村に集中化あるいは分散化の進行度合いを反映)を把握できる)をみると、全国でも一定レベルの傾向がみられるが、特に、東京圏において、若者世代(特に25-29歳)の大都市集中化の進行が顕著である。一方、地方圏では、本指標の変化幅が小さく、就業者数の分布状況からみると、就業状態でみた地域社会の地域間相互の機能連関は安定して推移していると考えられるだろう。

特別区部や東京都など、所謂、大都市の25-29歳の就業率は2000年以降、大幅に低下している。これは、人口、就業者数ともマクロで減少する時代において、これら地域では就業者数の減少ほどには人口が減っていないことによるためであり、有業者を含む若者世代による、東京などの大都市で学びたい、あるいは働きたい、さらにはとにかく住みたいといった、大都市志向が依然として強いということである。しかし、この行動の結果、増加する就業者増分は、2時点での異なるコーホートの就業者数の対前期差と比べると小さく

その影響は小さくなっている。高度成長期のように、大量の若者が大都市に流入した結果、見かけ上のジニ係数の対前期比がプラス水準になるというほどの増分ではない。しかし、構造変数としてみる限り、若者の大都市志向は、有業者あるいは無業者を問わず、時代を超えて「不変」といえるだろう。

地方圏について、コーホート前期差の水準は小さく、時系列でみてもその変化幅は小さい。このことは、地方圏にある大都市へ際立って就業者数が集中化しているのではなくて、就業者規模の小さな市や町村など、所謂「小都市」のそれなりの就業の受け皿機能を維持しており、一定数の若者世代による小都市での就業参加志向が現実化していることを示唆していると考えられる。就業者数について地方圏の対全国比をみると、1995年を境に上昇している。政令指定都市だけが大きく寄与しているのではなく、小都市を含む数多くの市町村が少しずつプラス寄与した結果といえる。農業、観光、2000年から制度導入された介護保険制度による介護など、人口規模に応じて一定数の雇用が発生すると見込まれるコミュニティ型の就業形態の比重が高まってきていると考えられ、小都市で一定の安定した雇用環境を形成しているのであろう。実際、就業率でみると、小都市の多い地方圏では、大都市と比べて比較的、高水準かつ安定的に推移している市町村が相当数みられる。

質の高い、そして付加価値の高い雇用であるかどうかという観点からみると、多数の若者世代が移動行動を伴う就業参加の段階には達していないと考えられる。今後の都市雇用戦略の基本方向としては、近年(2000年以降)、折角、以前よりは数多くの若者世代が小都市において就業している新しい現実、それはまだ大きなうねりとはなっておらず就業者数の水準としてはささやかではあるかもしれないが、その将来発展性を大きく期待することにより、そして、全国の若者世代が小都市に就業参加することを絶好の好条件と考えられるようにするためにも、小都市にこそ都市型サービス産業の創出を図ることなど本格的な地域再生を目指す必要があるのではないか。この方策を重ねることにより、全国に多数ある小都市の地域活性化が現実のものとなることで、結果的にその変貌ぶりがマクロ指標に反映して1980年の「地方の時代」といわれた水準を上回ることになるかもしれない。

イ 全国次元でみた大都市の高次都市機能連関への期待

データ実証分析を今後とさらに深める必要があるが、作業仮説としての視点を次のとおり整理する。

(7) 都市雇用と若者世代の大都市志向

都市雇用について、東京をはじめとする大都市は、高次都市機能を十分に発揮しているか。東京都、特別区部、あるいは大阪市、福岡市での、2000年以降の就業率の大幅な低下をみると、大都市は、近年、全国の若者世代(25-29歳)の就業需要に十分な就業機会を供給できていない可能性があるのではないか。それは、東京では労働市場が機能しており、一

面では、多数の若者世代よりも、経験豊かな中堅世代(40歳前後)への就業需要が相対的に高まっている時代変化とも言えるのではないか。

一方、若者世代の東京志向は近年も変わらない。また、大都市生まれの若者世代など人数で見ると多数の若者が大都市に居住している。東京では、若者が仮に定職につかない自由な生活様式を志向した場合、それなりの日常生活は可能かもしれないが、その若者の一生のキャリアパスを考えると、大都市問題としての若者世代の就業問題を顕在化させない都市雇用政策が重要となろう。

その場合、彼らに対する都市雇用の基本方向を検討する際、東京などの大都市において優先する政策とするか、それとも、全国の政令指定都市規模の広域中心となる大都市へ彼らが自発的に移動志向する雇用誘導策を採用するのか、あるいはまた、全国の多数の小都市へと誘導するのか、いずれ政策課題を優先するかについて、全国次元での議論が重要となろう。

無論、若者世代は、自らの鋭い嗅覚により就業地・居住地の選択行動を合理的に判断するとも考えられる。それは労働市場が機能していることの証ともなる。

(イ) 特別区部など大都市での 25-29 歳就業率の低下

近年の特別区部など大都市での 25-29 歳就業率の低下をどうみるか。今後、期待したい展望としては、日本全体では労働力減少時代なので、景気回復に伴い、大都市での就業環境は相当程度の改善が見込まれて、25-29 歳就業率もこれまでどおり全国水準以上に回復するという経路の実現であろう。この経路の実現可能性について、次の 2 点からも検討する必要があるのではないか。

1 つは、東京の高次都市機能を担う就業需要は、これまでの若い世代にとどまらず、若い世代からより経験豊かな中堅世代へ拡大分散するという構造変化が生じているのではないか。もう 1 つは、東京が他の一部大都市のように「東京のローカル化」が進行し始めたのではないかという懸念である。近年、地方での政令指定都市規模の一部大都市での兆候と考えているが、その土地に生まれ育った若者の雇用を重視するあまり、他地域からの若者による就業参入意欲を減じるような地元中心の雇用環境を維持する過程が作用する結果、基本的には、時代と全国次元から経済発展の先導的なけん引役となり、大都市における都市型サービス産業などの新しい大都市機能を連鎖的に創出するという、本来の高次都市機能に変質している可能性がある。

これまで日本では、高度成長期に経済発展の中心を担ってきた大都市の高次都市機能の特徴が目立っていた。特別区部における若者の就業率の低さについて、第 5 章で分析しているとおり、欧米では大都市問題として既に重要な政策課題となっているが、都市化の本格的段階になった日本でも、時代変化という大都市問題の一つとして顕在化する段階に入

った可能性がある。その場合、グローバルな経済において、経済発展のけん引役として期待できる大都市機能の優位性を活用するために、大都市での都市雇用政策においてどのように現実化するかが重要な政策課題となろう。

この場合、基本方向としては2つ考えられる。1つは、東京圏単位のブロック内の機能連関を重視した基本戦略であり、東京以外の地域でも、各ブロック単位で一定規模以上の大都市が中心になって地域全体の活性化方策を構想することになる。もう1つは、現在、名古屋地域が製造業機能を中心に活性化し新たな高次都市機能を形成しつつあるが、この機能は東京の高次大都市機能と密接な機能連関を作用させ、あるいは生み出した成果と考えることもできよう。こうした展開事例をさらに発展させて、東京と仙台方向、あるいは東京と新潟方向といった、広域での軸志向型の経済社会発展モデルを構想具体化することにより、狭域の東京だけでなく、より広域な機能連関による大都市機能の形成を目標とすることができないか。その結果、懸念される大都市のローカル化が弱まり、大都市地域とそれ以外の各地域との機能連関を高めることにより、全体として経済社会の発展に資する新たな都市雇用戦略を描くことが期待できよう。

(3) 地域別データ分析による都市・地域雇用戦略の基本的方向

ア 地域別データ分析の含意

第2章～第4章は、対象データや方法は異なるが、人口・就業者数の地域データを分析して、近年の労働市場の地域間格差について実態を明らかとしている。ここでは、それらの結果を横断的にまとめ、それらが持つ含意を整理することとする。すべて人口の地域間の流出入について分析を加えている。

(7) 2000年以降の地域間労働市場格差の傾向

これら各章では、2000年代以降に日本の人口の偏在が拡大している傾向を共通して指摘している。地域としてみれば、東京圏と東海2(都道府県では、東京圏の都県と愛知県)に拡大傾向が強くなっている。これは、人口の自然増減によるものというよりも、人口の移動による、これら地域への純流入がもたらしたものである。

第4章によれば、都道府県間の人口純流出入(流出と流入の差)は、2000年以降の近年では、高度成長期(1960年代前後)と比較すれば少ないものの、緩やかな増加に転じている。特に人口流出県からの流出率が高まっている。その結果、都道府県の間で人口シェアの偏在が大きくなっているのである。

また、第2章の国勢調査人口についての詳細な分析によれば、1995-2005年に人口シェアが拡大したのは東京圏の1都3県、愛知県、滋賀県、兵庫県、福岡県、沖縄県のみである。また、全体としてのシェアの変化が長期的には小さくなる傾向にあるものの、2000-2005

年にはこの傾向が反転するとともに、この5年間のシェア拡大方向への変化分の大半を、東京圏と愛知県、特に東京圏が占めたことが確認できた。また、人口シェア変動における純移動要因は全体としては小さくなってきていて、自然増加要因とあまり差がなくなっているが、人口シェア変動は純移動要因におおむね連動していることも明らかになった。また、都道府県間人口移動総数に対する、都道府県人口の変化に影響する「都道府県間有効移動数」の比率が1997年以降上昇傾向に転じており、最近は無効移動数の大半を東京圏の転入超過が占めていることが明らかになった。

住民基本台帳移動報告を使用して人口移動を分析した第3章によれば、2005年には、全国的に人口・労働力は、雇用吸収力が高く、賃金・所得も比較的高い東京圏と東海2に集中してきている。この傾向は、2006年にはさらに強まった。さらに、第2章は、都道府県別に、近年、どの地域に対して転入超過・転出超過となっているかを分析し、東京圏外の道府県は沖縄県を除きすべて東京圏に対し転出超過が続いていることなどが確認できた。さらに、東京圏の男女、年齢別の対全国人口シェアを、0-4歳時における規模の効果と、その後の年齢におけるコーホート規模の変化効果に分けることで、その変動状況を明らかにした。

(イ) 人口移動総数の減少

第2章と第3章によると、日本全体の市町村間、都道府県間の人口の移動数(転入と転出の和)とそれらの人口との比率は、減少・低下する傾向にある。寄与度分析によると、都道府県間人口移動総数の減少傾向の一部は人口の年齢構成の変化に起因するが、それだけでは説明できない部分が多いことが確認できた。これらからは、人口の高齢化以外に、人口移動の期待利益が減少するか、費用が増加する何らかの要因があると見られる。

(ウ) 特定の市への人口集中

第2章によると、市町村単位でみた対全国人口シェアでみた場合も、最近は、全国を通じたシェア拡大方向の変化分の多くを、シェア拡大幅上位市が占めていることが確認できた。また、県全体としては転出超過であっても、県庁所在市などへの人口集中が進み、県内の市町村別人口の不平等度が増している場合が多いことが明らかになった。さらに、金本・徳岡(2002)等による2000年基準の大都市雇用圏単位でみた場合も、東京圏域と愛知県域での人口シェアが拡大し、しかも拡大幅が大きくなってきている状況が確認できた。

第3章によっても、東京圏あるいは東海2以外の地域であっても、日本の地方ブロックの中核的都市である札幌市、仙台市、福岡市は、対全国と対ブロックにおいては、人口の転入超過である。こうした中核的な都市は、ブロック内の市町村に対して雇用の場を提供してきたという解釈をすることができる。

(I) 地域内格差の拡大

前述の人口関連の分析にも深く関連するが、第4章では、各地域内の格差の状況についてその地域別特徴をみている。1997年から2002年にかけてどの地域でも労働所得の地域内格差が拡大した。特に若年層での拡大が大きい。これは雇用の非正規化(非正規雇用のシェアの拡大)の影響が大きい。その影響の程度は地域によってややばらつきはあるが、大都市地域と非大都市地域(地方)とで明確な違いはない(学生アルバイトの影響を除く)。若年層の非正規化による格差の拡大は、特定の地域で集中的に起こっているのではなく、広く全国的な現象である。

また、地域(都道府県)内の格差のデータによる分析からは、経済成長率の低下、景気の悪化、雇用情勢の悪化は労働所得格差(若年層内の格差を含む)を拡大させる傾向があることがわかった。しかし、その影響の大きさはさほど強いものではなく、労働所得格差が景気の悪化だけではなく他の要因からの影響を受けて拡大した可能性があることを示唆している。

イ 都市への人口集中の背後にある要因

(7) 人口移動と所得・就業機会格差

第4章によれば、所得格差の拡大、就業機会格差の拡大、人口の地方(非大都市地域)から大都市地域への移動率の高まりが同時に起こるのは、この20余年では初めてのことである。また、都道府県別データからみると、最近では、所得や就業機会格差と人口移動の相関が高まっている。

第3章では、人口移動には費用(移動の直接的な金銭費用や逸失所得などの機会費用)と利益(所得や生活環境の向上)があるという理論的整理を提示している。それを前提として、人口転入関数による全国の都道府県間でみた人口移動要因の実証分析を行ってみると、東京圏や東海2の地域への移動の利益の方が著しく増大したようである。東京圏への転入の利益への期待が高まり、それに応じて、所得格差への反応がより敏感になってことも推測できる。また、札幌市と仙台市について、同様の人口転入率関数を推計した結果、これらの両市がブロック内で雇用を提供する中枢的な機能を有していることが明らかとなった。

(4) 所得・就業機会格差の動向

第3章の指摘によれば、格差問題全般に政策の焦点が当たっているのに伴って、失業率や有効求人倍率など労働市場の地域間格差が関心事となっている。特に、2004年以降の本格的な景気回復が東京・名古屋を中心とする都市部に顕著なのに対して、その他の地方の経済が回復せず、労働市場の各種指標が好転していないという認識が一般的なものとなってきている。

さらに詳細には、第4章は、地域間格差(都道府県間の労働所得格差、就業機会格差)の

最近の動向をみている。多くの指標で 1990 年代は格差が縮小していたが、2000 年を過ぎた時期から再び拡大傾向にある。拡大のテンポは非常に速いというものではないが、一部の指標では 1990 年頃のピークの水準を超えつつある。また、地域間格差の拡大を需要面から寄与度分解してみると、移出や公共投資(特に後者)が、1990 年代は格差を縮小させる方向への寄与していたのに対し、最近では拡大させる方向に寄与するようになってきている。ただし、公共資本ストックの整備状況の変化が供給力効果(生産力効果)を通じて格差を拡大させたとは考えにくい。

また、第 4 章によれば、地域間(都道府県間)所得格差是正策の重要性を評価するという観点から、地域間所得格差(ジニ係数)の大きさを日本全体の個人間所得格差(同)と比較してみると、前者は後者の 10 分の 1 から 6 分の 1 程度である(幅があるのは所得概念の違い等による)。また、地域内の個人間所得格差(各地域の平均)の 6 分の 1 である。国際的にみると日本は地域間格差がかなり小さい方である。しかし、低所得者の分布に地域間でばらつきがあること、地域間格差がこのところ拡大していること、その拡大テンポは通常の個人間格差の場合での拡大テンポと比べて緩慢ではないこと等には目配りが必要だろう。

ウ 分析の政策的含意

以上の分析から、第 3 章は、地域の雇用問題を人口・労働力の移動のみによって解決することは、無理があるという指摘をしている。労働条件の格差の人口・労働力移動促進の効果が高くなっているが、人口・労働力の移動は、失業率などの地域格差にはほとんど反応しない。現在の規模の人口・労働力移動では、地域間の格差を解消するには至らない。こうした考察から、政策的な含意として、人口・労働力の移動を促進することは、地域の雇用問題に対処する有力な政策的手段になると考えられるが、それに加えて、地域内部における政策的な強化が必要であろう、と分析している。政策的な次元では、人口・労働力移動が進まない背景には、移転先の就職への不確実性などが考えられるが、これには政策対応が可能であろう。特に、移転先は、東京圏であるとは限らない。地方においても中核的な機能を有した都市が存在し、そこへの労働の移動を更に円滑にするため、中長距離(県境を超えた)のブロック内の職業紹介・情報提供は現在も行われているが、これを更に重点的に行うことが考えられる。

さらに、第 3 章の指摘によれば、より根本的には、地域の雇用問題は、他の経済政策や地域政策と切り離された問題ではないと思われる。地方の中核都市においても見られるように、地方都市であっても、雇用吸収力を持つ都市もある。こうした都市において、雇用吸収力と成長力の高い都市型のサービス産業が発展すれば、日本全体の経済成長が加速するとともに、地域の雇用問題も解消に向かう。このためには、労働政策とともに、産業政策や地域開発政策が連携し、総合的な政策とすることが必要なのである。

第4章からは、1997年から2002年にかけての地域内の労働所得格差拡大は、全国的な現象であり、地域内の格差は、経済成長の鈍化、景気の悪化、雇用情勢の悪化は個人間の労働所得格差を拡大させる傾向がある(逆は逆である)が、その影響の大きさはさほど強いものではないとしている。労働所得格差が景気だけではなく他の要因からも影響を受けて拡大してきた可能性があることを示唆している。こうした労働所得格差は、ひいては人口と労働力の大都市への集中傾向につながるが、これは景気拡大で打ち消せるものではなく、より構造的な改革が要求されるのである。

(4) 内外の都市・地域雇用についての政策展開

都市・地域雇用問題は、日本において重要性を増しているほか、外国(特に欧州)においても主要な政策課題として位置づけられている。第5章と第6章において、内外の都市・地域雇用についての政策展開を現状分析した。まず、EUなど先進国において、雇用政策が都市・地域政策の主要課題となり総合政策としての性格を強く有していること、特に競争力政策と一体になったものであることを紹介している。ついで、日本において、都市・地域政策が労働政策や雇用促進政策を、また、労働政策や雇用促進政策が都市・地域雇用を強く意識することにより、両者の連携が求められるようになってきていることの事例として、地域雇用対策の見直し、地域活性化政策、ライフスタイル調査を取り上げている。

今後の都市雇用と都市政策の基本的方向を構想する際、内外の政策事例を収集整理して、その潮流から得られる重要な課題をできるだけ体系的に関係付けすることにより、政策としての立脚点がそれぞれ異なる個別課題の推進から、全体としての基本的方向を探る過程へと発展する可能性を高めることが重要であり、それは的確かつ総合的な政策立案に寄与することになるだろうと考える。

高齢者の労働市場を開拓しよう

日本は高齢社会の只中にある¹。男性の平均寿命は79歳、女性は86歳とされている。退職年齢を60歳とすると、その後、男性は約20年間、女性は25年間、“特別に仕事がなければ”、年金と退職金で無為に暮らせということであろうか。この想定はとんでもない倦怠の地獄に高齢者を突き落とすことである。高齢者からは、“仕事から解放されて死ぬまでの期間は5年から10年で沢山”という世間話を聞く。5年位はゆっくりと旅行や趣味の時間を使い、あと2~3年は我が家の床に臥して一生を終えられれば理想的であるというのが、高齢者の願望である。

日本人が長寿化するに伴い、最近では60歳定年を5歳延長して、65歳を定年とする傾向が企業の間では広まってきた。無論、給料は定年前の3分の2から半分にするということが前提になる。

ここで高齢者の知力と体力の衰えについて考えてみよう。世間の通説では、現在の60歳の男性は、知力、体力そして容貌ともに、今から30年前、昭和50年代の男性の50歳であると言われている。実際、60歳、70歳の高齢者は、男女ともに昔と比べて若くなった。高齢者が体感する社会的刺激は質が良くなり多様化した。海外旅行、情報の拡大、アスレチックジムの増加、美容術の進歩、栄養補給機の普及、健康診断の一般化等、2・30年前には予想もつかなかった若造りの手法、商売が氾濫している。したがって、その若造りの傾向は当然である。それならば、この若返り高齢者に対して、これまでの50歳から60歳の勤労者とほぼ同様の取り扱いを、社会や企業が行って良いのではないであろうか。

もちろん、高齢の勤労者を若年の勤労者と比較するとき、高齢者にとって向き不向きの職種がある。それは否定できない。研究開発や応用製品の開発、製造業や情報産業に見られる即断を必要とする仕事、金融取引に見られるマーケットの開発、新しいファッション製品の販売等は若い勤労者の仕事であろう。しかし、定期的な点検作業、製造工程の改善、人事管理、多様な顧客の維持管理、単純であるが人間関係が難しい仕事等は高齢者のほうが適しているかもしれない。さらに重要なことは、市場における顧客層のなかで、高齢者の比率は確実に増加していることである。高齢者市場が既にできている。しかし、高齢者市場は若い勤労者だけでは対応できない。体力や知力の限界を実感できる高齢の勤労者こそが、高齢者市場の新しい需要を発掘できるのではないであろうか。衣料品や家電製品等の対面販売、工場設備の保守点検、ガードマンあるいは介護といった職域でこのような要望がでてくるのではないであろうか。したがって、高齢者を無為に社会に放置するのではなく、労働市場の重要な戦力として、できるだけ長く雇用する社会制度を創りだすべきで

¹ 本随想は、本研究に設置した都市雇用戦略研究会の座長である伊藤滋早稲田大学特命教授が作成したメモを基に編集

ある。それによって、社会は不安定化が現実視される、海外からの膨大な労働力移住を極力抑えることを考えた方が良い。実際、日本人はこれまで民族が一体化して、社会形成を長期間行ってきた。そのために外国人との対応が世界で最も稚拙な国民になった。海外から大量の移住者をわが国に導入すれば、必ず日本社会は混乱と不安に落ち込むであろう。その代替のためには、高齢者を徹底して雇用する体制造りが重要になってくる。海外からの移民の受け入れは、厳しい管理体制のもとに高度な知的能力を備えた労働力に限定すべきである。

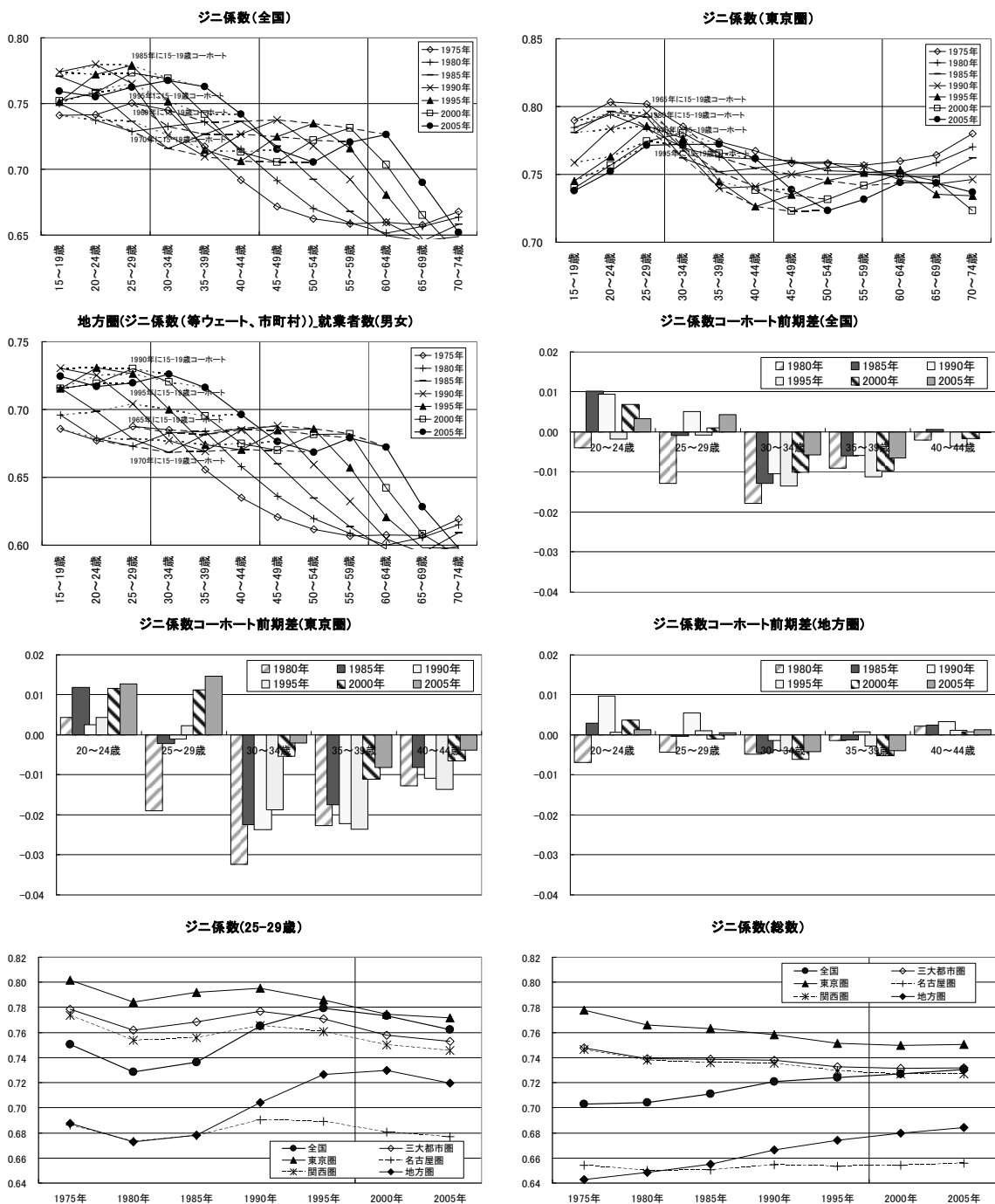
このような議論を前提にして、ここでは70歳までの雇用制度(女性の場合には75歳まで)を考えてみたい。

70歳の雇用とは極めて奇異に感じるかもしれない。しかし、既にいくつかの私立大学では70歳定年制を実施している。さらに70歳を越えても有能な教員は数年間大学との雇用契約を結んでいる。また、医療や建築家、弁護士といった職種では70歳を越えて元気に働いている人達が沢山いる。もしこれからの時代、社会が成熟化するにつれて、これ等の自由業の職種が増え、各職種に対する仕事が増えれば、当然、70歳あるいは70歳を越えた労働市場が大きくなってくる。そしてこれ等自由業で働く秘書や事務員も高齢者であって差し支えない。体力を必要とする労働市場でも“元気な高齢者”は、比較的低賃金で高い労働効率が期待される職場ではその雇用需要は増加するであろう。例えば、介護、マンション管理、企業や地域社会の巡視と警備、製造業における設備の点検等である。

積極的に働くということは健康な身心を維持することにつながる。仕事がないために、病院との行き帰りを生きがいとする、現状の高齢者の生きざまは否定すべきであろう。場合によっては、若者を制限し高齢者を優遇して雇用する職種を拡大することがあってもよい。理髪、造園、保育所等はそれにあてはまるかもしれない。職種選択の自由というこれまでの常識を高齢社会に適合するように修正するということである。“できるだけ長く働き、一生を閉じる期間はできるだけ短く”というのが高齢者の願望である。もう少し具体的に語れば、“退職金の支払いは65歳。65歳から70歳までは、社会が提供する多様な高齢者雇用の職種で働く。そして年金は70歳から受け取るという将来像”である。多分、働く女性は男性よりも社会に対する労働上の適応力が高いから、70歳で年金を受給しても、体力が備わっていれば、介護・福祉の領域や掃除等の対事業所サービスの関連業務では十分に雇用の機会が用意されると思う。

高齢化・人口減少時代、若者は日本にとって大事な“金の卵”になる。国際競争を生き抜く労働生産性の高い市場にこの希少な若者労働力は振り向けられなければならない。それ以外の市場、つまり国を安定的に維持管理する労働市場は高齢者が荷う。このような展望で、わが国の将来の経済戦略を描く時代がきたと思う。

図表 1-3-1 ジニ係数でみた就業者数(男女)の地域別動向



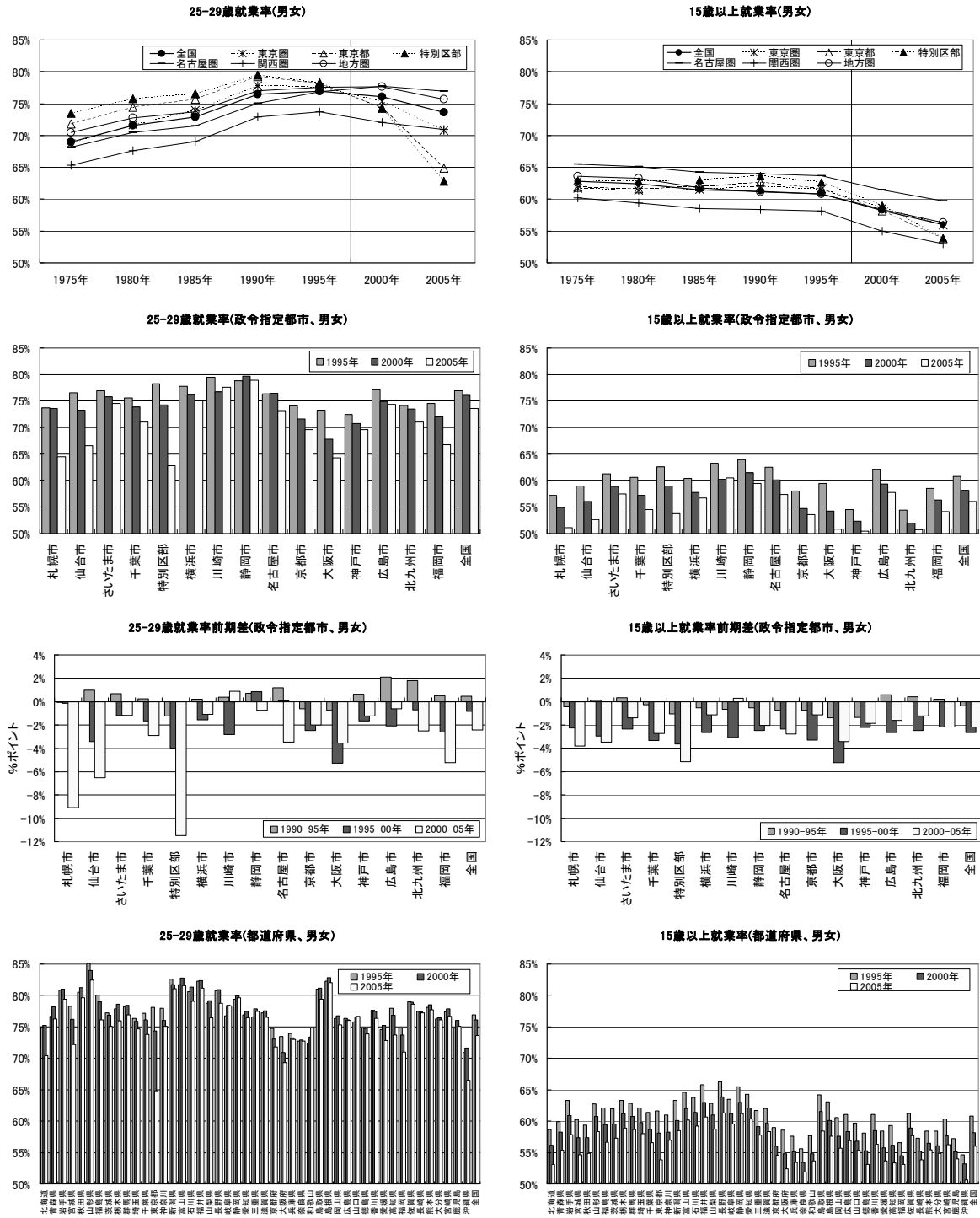
出所) 総務省「国勢調査」より作成

注: ジニ係数は、市町村別就業者数を等ウェイトで計算。コーホート前期差は同一コーホートについて当該年次とその5年前との比較により計算

注: 東京圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)、名古屋圏(岐阜県、愛知県、三重県)、関西圏(京都府、大阪府、兵庫県、奈良県)、地方圏(東京圏、名古屋圏、関西圏を除く地域)

注: 2005年市町村境界によりデータを基準化。全国市町村数は2,217(特別区部を1とする)

図表 1-3-2 就業率でみた就業者数(男女)の地域別動向



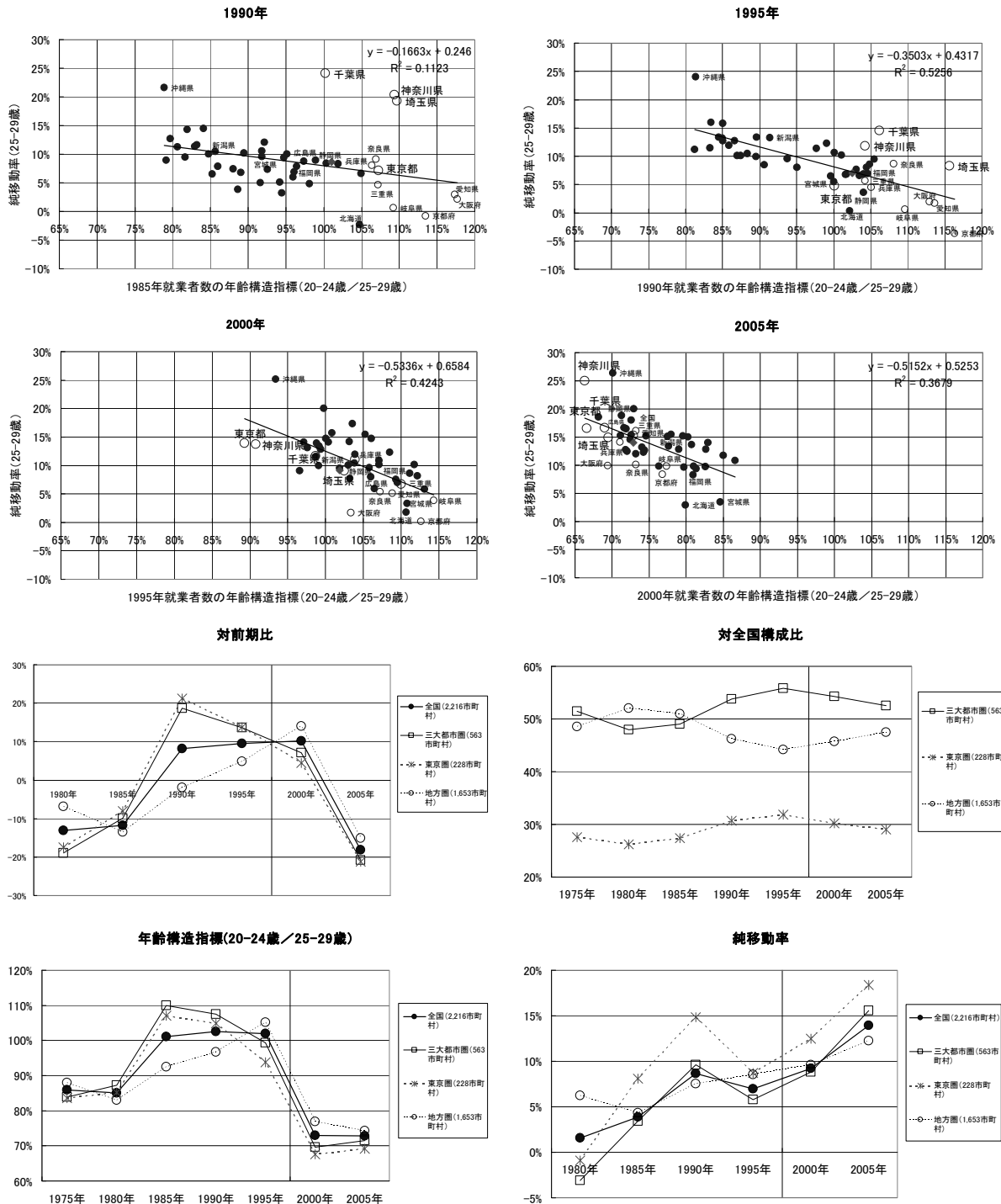
出所) 総務省「国勢調査」より作成

注: 就業率 = 就業者数 / 人口

注: 東京圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)、名古屋圏(岐阜県、愛知県、三重県)、関西圏(京都府、大阪府、兵庫県、奈良県)、地方圏(東京圏、名古屋圏、関西圏を除く地域)

注: 2005年市町村境界によりデータを基準化。全国市町村数は2,217(特別区部を1とする)

図表 1-3-3 都道府県別 25-29 歳就業者数(男女)の年齢構造指標と純移動率



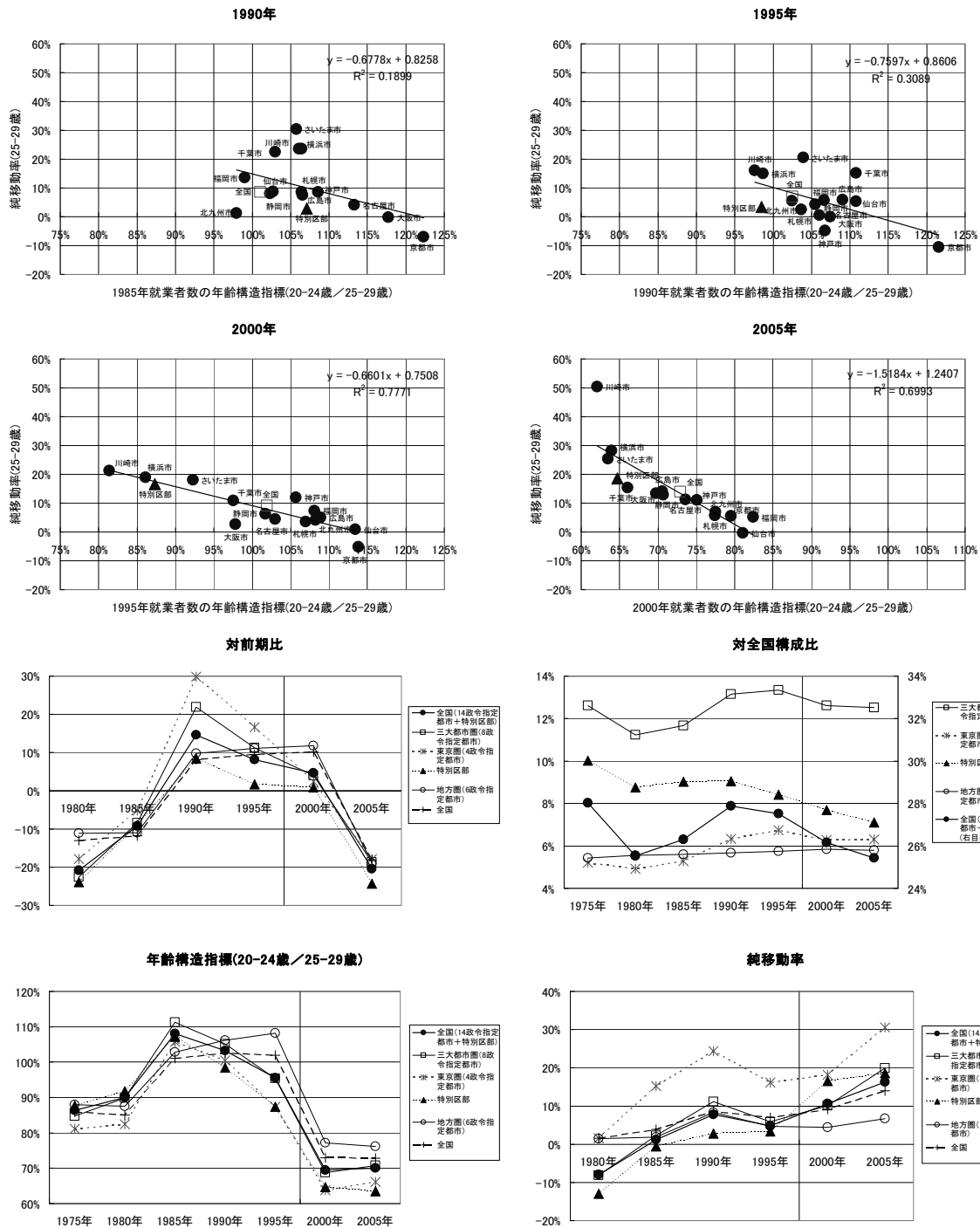
出所) 総務省「国勢調査」より作成

注: 年齢構造指標($r, t, 25-29$ 歳) = 就業者数($r, t-5, 20-24$ 歳) / 就業者数($r, t-5, 25-29$ 歳)

注: 純移動率($r, t, 25-29$ 歳) = $(1 / \text{就業者数}(r, t-5, 20-24 \text{ 歳})) \times (\text{就業者数}(r, t, 25-29 \text{ 歳}) - \text{就業者数}(r, t-5, 20-24 \text{ 歳}) \times (\text{人口}(\text{全国}, t, 25-29 \text{ 歳}) / \text{人口}(\text{全国}, t-5, 20-24 \text{ 歳}))) \times 100$, r : 地域、 t : 年次

注: 2005 年市町村境界によりデータを基準化。全国市町村数は 2,217(特別区部を 1 とする)

図表 1-3-4 政令都市別 25-29 歳就業者数(男女)の年齢構造指標と純移動率



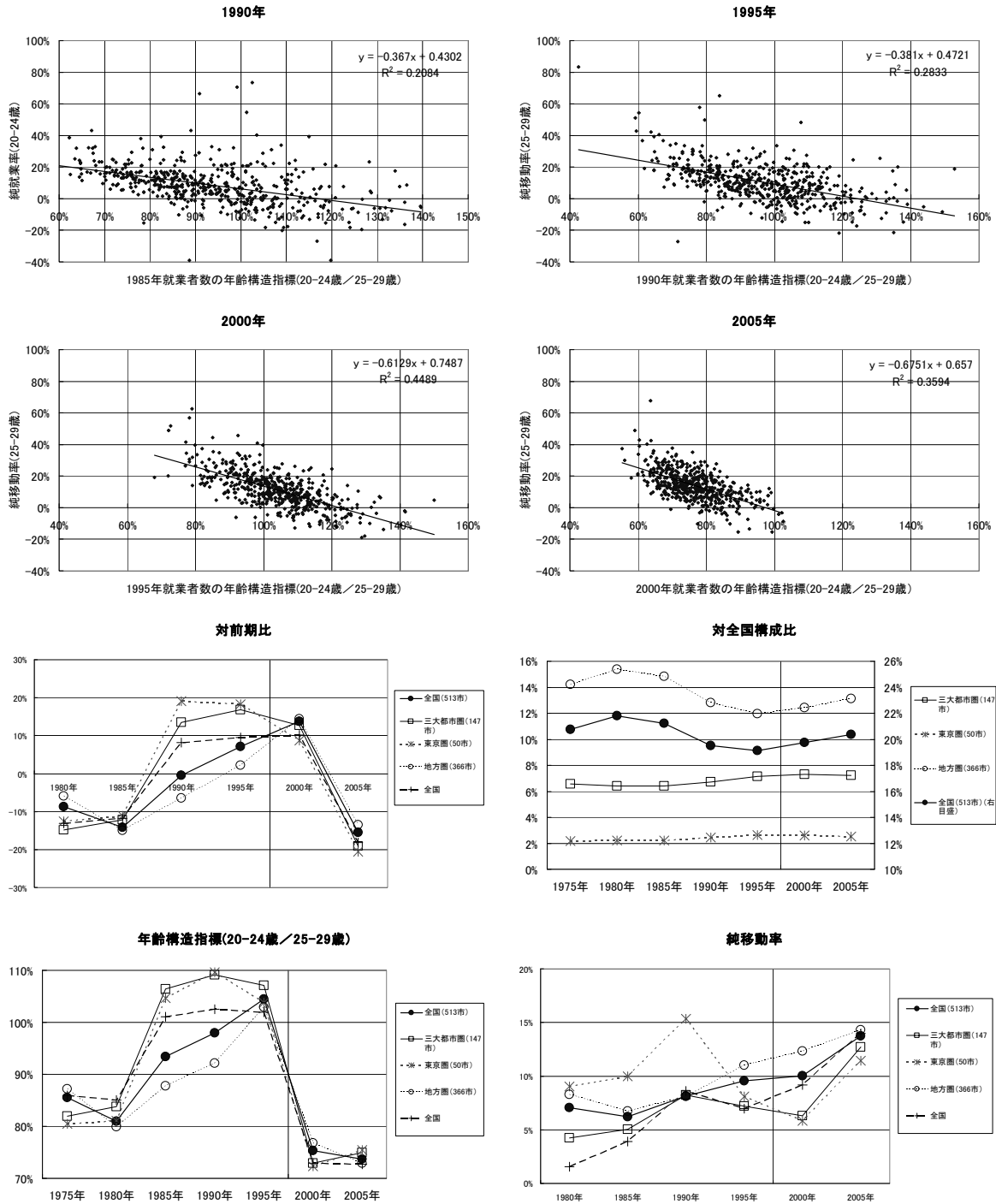
出所) 総務省「国勢調査」より作成

注：年齢構造指標($r, t, 25-29$ 歳) = 就業者数($r, t-5, 20-24$ 歳) / 就業者数($r, t-5, 25-29$ 歳)

注：純移動率($r, t, 25-29$ 歳) = $(1 / \text{就業者数}(r, t-5, 20-24\text{歳})) \times (\text{就業者数}(r, t, 25-29\text{歳}) - \text{就業者数}(r, t-5, 20-24\text{歳})) \times (\text{人口}(\text{全国}, t, 25-29\text{歳}) / \text{人口}(\text{全国}, t-5, 20-24\text{歳})) \times 100$, r : 地域、 t : 年次

注：2005年市町村境界によりデータを基準化。全国市町村数は2,217(特別区部を1とする)

図表 1-3-5 市 5千人未満 25-29歳就業者数(男女)の年齢構造指標と純移動率



出所) 総務省「国勢調査」より作成

注：年齢構造指標(r, t, 25-29歳) = 就業者数(r, t-5, 20-24歳) / 就業者数(r, t-5, 25-29歳)

注：純移動率(r, t, 25-29歳) = (1 / 就業者数(r, t-5, 20-24歳)) × (就業者数(r, t, 25-29歳) - 就業者数(r, t-5, 20-24歳) × (人口(全国, t, 25-29歳) / 人口(全国, t-5, 20-24歳))) × 100, r: 地域, t: 年次

注：2005年市町村境界によりデータを基準化。全国市町村数は2,217(特別区部を1とする)

参考図表 1-3-1 地域名一覧

地域名	都道府県名									
全国	北海道	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	茨城県	栃木県	群馬県
	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県	新潟県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県
	岐阜県	静岡県	愛知県	三重県	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県
	鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	福岡県
	佐賀県	長崎県	熊本県	大分県	宮城県	鹿児島県	沖縄県			
三大都市圏	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県	岐阜県	愛知県	三重県	京都府	大阪府	兵庫県
東京圏	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県						
名古屋圏	岐阜県	三重県	愛知県							
関西圏	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県						
名古屋圏関西圏	岐阜県	愛知県	三重県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県			
大阪圏	京都府	大阪府	兵庫県							
地方圏	北海道	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	茨城県	栃木県	群馬県
	新潟県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県	静岡県	滋賀県	和歌山県	鳥取県
	島根県	岡山県	広島県	山口県	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	福岡県	佐賀県
	長崎県	熊本県	大分県	宮城県	鹿児島県	沖縄県				
地方圏1	北海道	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県				
地方圏2	茨城県	栃木県	群馬県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県	静岡県	滋賀県
地方圏3	和歌山県									
非東京圏	鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	福岡県
	佐賀県	長崎県	熊本県	大分県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	茨城県	栃木県
	北海道	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	茨城県	栃木県	群馬県
	新潟県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県	三重県
	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県	鳥取県	島根県	岡山県	広島県
	徳島県	香川県	愛媛県							
	宮城県	鹿児島県	沖縄県							
三圏	茨城県	栃木県	群馬県	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県	富山県	石川県	福井県
	山梨県	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県	三重県	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県
首都圏	奈良県	和歌山県								
中部圏	茨城県	栃木県	群馬県	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県	山梨県		
近畿圏	富山県	福井県	岐阜県	愛知県	滋賀県	石川県	長野県	静岡県	三重県	
三圏外	福井県	三重県	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県		
	北海道	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	新潟県	鳥取県	島根県
	岡山県	広島県	山口県	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	福岡県	佐賀県	長崎県
	熊本県	大分県	宮城県	鹿児島県	沖縄県					
東京300キロ圏	宮城県	山形県	福島県	茨城県	栃木県	群馬県	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県
	新潟県	富山県	石川県	山梨県	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県		
東京300キロ圏外	北海道	青森県	岩手県	秋田県	福井県	三重県	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県
	奈良県	和歌山県	鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県	徳島県	香川県	愛媛県
	高知県	福岡県	佐賀県	長崎県	熊本県	大分県	宮城県	鹿児島県	沖縄県	
	埼玉県	千葉県	東京都	岐阜県	静岡県	愛知県	滋賀県	京都府	大阪府	奈良県
巨大都市集積地域	北海道	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	茨城県	栃木県	群馬県
巨大都市集積地域外	新潟県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県	静岡県	愛媛県	高知県	福岡県
	広島県	山口県	徳島県	香川県	愛媛県					
	大分県	宮城県	鹿児島県	沖縄県						
北海道	北海道									
東北	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	新潟県	神奈川県	山梨県	
関東	茨城県	栃木県	群馬県	埼玉県	千葉県	東京都	静岡県	愛知県	三重県	
中部	富山県	石川県	福井県	長野県	岐阜県					
北陸	富山県	石川県	福井県							
近畿	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県				
中国	鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県					
四国	徳島県	香川県	愛媛県	高知県						
九州	福岡県	佐賀県	長崎県	熊本県	大分県	宮城県	鹿児島県			
沖縄	沖縄県									
東北2	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県				
北東北	青森県	岩手県	秋田県							
南東北	宮城県	山形県	福島県	新潟県						
南東北2	宮城県	山形県	福島県							
関東	茨城県	栃木県	群馬県	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県			
北関東	茨城県	栃木県	群馬県							
北関東2	茨城県	栃木県	群馬県							
南関東	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県						
関東甲信越	茨城県	栃木県	群馬県	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県	新潟県	山梨県	長野県
甲信越	新潟県	山梨県	長野県							
東海	静岡県	静岡県	愛知県	三重県						
東海2	岐阜県	静岡県	愛知県							
北陸2	新潟県	富山県	石川県	福井県						
近畿2	福井県	滋賀県	京都府	兵庫県	奈良県	和歌山県				
中国・四国	鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	
山陽	岡山県	広島県	山口県							
山陰	鳥取県	島根県								
九州・沖縄	福岡県	佐賀県	長崎県	熊本県	大分県	宮城県	鹿児島県	沖縄県		
北九州	福岡県	佐賀県	長崎県							
南九州	熊本県	宮城県	鹿児島県							
南九州・沖縄	熊本県	宮城県	鹿児島県	沖縄県						
ほくとう新国土軸	北海道	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	新潟県		
日本海新国土軸	青森県	秋田県	山形県	新潟県	富山県	石川県	福井県	京都府	兵庫県	鳥取県
	島根県	山口県								
太平洋新国土軸	静岡県	愛知県	三重県	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県	徳島県	香川県	愛媛県
	高知県	福岡県	佐賀県	長崎県	熊本県	大分県	宮城県	鹿児島県		

注：報告書で使用する関連地域名の一覧