



労働政策研究報告書 No. 89

サマリー 2007

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

都市雇用と都市機能に係る戦略課題の研究

「都市雇用と都市機能に係る戦略課題の研究」サマリー

1. 執筆担当者(執筆順)

高津 定弘	労働政策研究・研修機構常任参与
大林 千一	帝京大学教授
阿部 一知	東京電機大学教授
太田 清	(株)日本総合研究所調査部主席研究員
山崎 律子	前経済協力開発機構公共ガバナンス・地域開発局
石津 克己	前厚生労働省職業安定局地域雇用対策室室長補佐
田中 徹	国土交通省国土計画局調整課調整官
中島 正人	前国土交通省中部地方整備局広報広聴対策官
岩瀬 忠篤	内閣府地域再生事業推進室参事官

2. 研究期間

2006 年度

3. 研究目的

雇用を重要な政策課題としてとらえた都市政策が必要となっており、労働政策の分野において、都市政策と密接に関連する政策課題への要請が強まる時代になっている。従来型の都市政策・地域政策だけでなく、雇用や人間の潜在力を重視した政策が、地域の活性化や持続的な発展を図るうえで必要である。同時に、労働政策においても、空間的な視点からの都市と地方の雇用格差、あるいは地域産業の変動による新たな労働問題の展開への政策含意が求められる。

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。

4. 研究成果

報告書の第1章(以下、「報告書の」を省略)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。

第1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。

以下、主な研究成果を要約する。

(1) 都市雇用の基本的課題

ア 「大都市化」と「小都市化」の同時進行

年齢別のジニ係数のコーホート前期差(後述の「ジニ係数のコーホート前期差でみた就業者数(男女)の地域別動向」参照。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¹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ことができるだろう。

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、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

¹ 地方圏は、全国から東京圏、名古屋圏および関西圏を除く地域。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)

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

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み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。

ところで、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。

(2) 地域データ分析による都市・地域雇用戦略の基本的方向

第 2 章から 4 章までは、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の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入出について分析を加えている。

ア 地域別データ分析の含意

(7) 2000 年以降の地域間労働市場格差の傾向

2000 年代以降に日本の人口の偏在が拡大している傾向がある。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。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。

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、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。

(イ) 人口移動総数の減少

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

市町村単位でみた対全国人口シェアでみた場合も、最近では、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。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。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。

(イ) 地域内格差の拡大

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(非正規雇用者のシェアの拡大)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。

² 東海 2 は、岐阜県、静岡県および愛知県

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

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。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)があるという理論を前提として、人口転入関数による全国の都道府県間の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される。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

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ものに対して、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。

地域間格差(都道府県間の労働所得格差、就業機会格差)の多くの指標で 1990 年代は格差が縮小していたが、2000 年を過ぎた頃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、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。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

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。労働条件の格差の労働・人口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・労働移動では、地域間の格差を解消するには至らない。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。政策的な次元では、人口・労働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。

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のもではなく、より構造的な改革と経済成長戦略が要求される。

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。

(3) 内外の都市・地域雇用についての政策展開

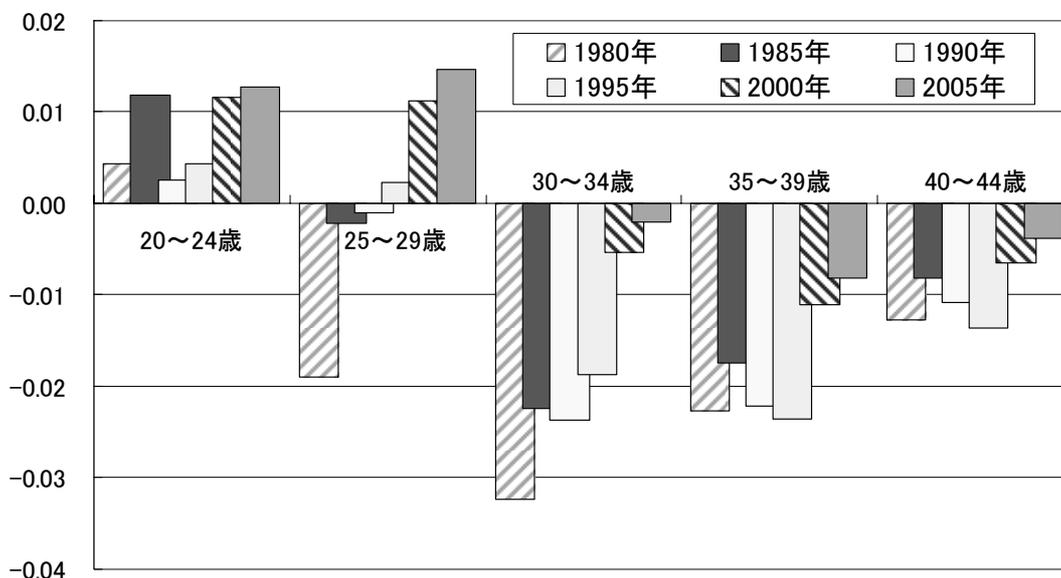
都市・地域雇用問題は、日本において重要性を増しているほか、外国(特に欧州)においても主要な政策課題として位置づけられている。第5章と第6章において、内外の都市・地域雇用についての政策展開を現状分析した。まず、EUなど先進国において、雇用政策が都市・地域政策の主要課題となり総合政策としての性格を強く有していること、特に競

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。

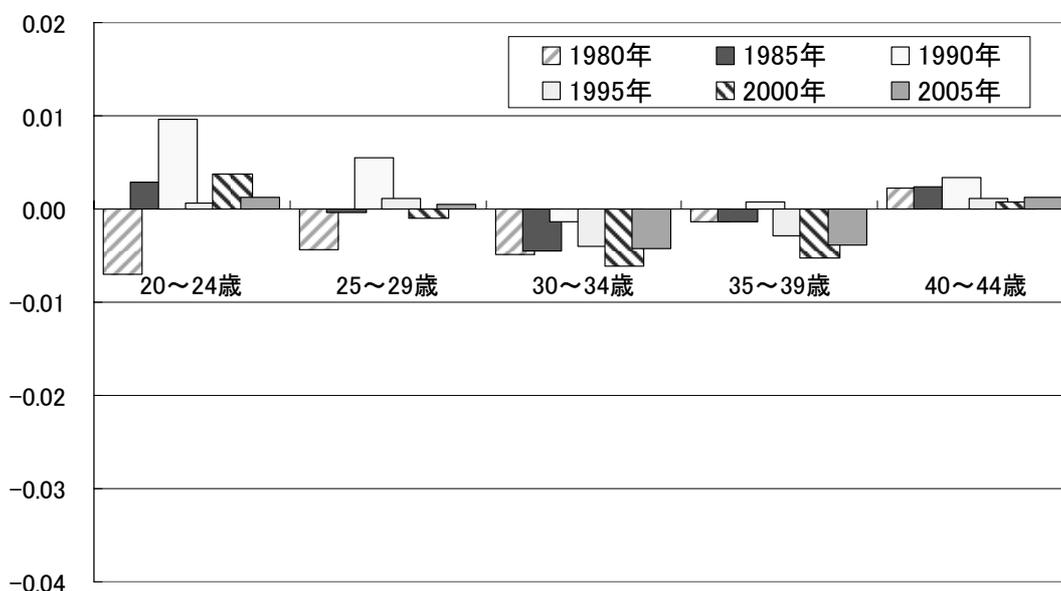
今後の都市雇用と都市政策の基本的方向を構想する際、内外の政策事例を収集整理して、その潮流から得られる重要な課題をできるだけ体系的に関係付けすることにより、政策としての立脚点がそれぞれ異なる個別課題の推進から、全体としての基本的方向を探る過程へと発展する可能性を高めることが重要であり、それは的確かつ総合的な政策立案に寄与することになるだろうと考える。

5. ジニ係数のコーホート前期差でみた就業者数(男女)の地域別動向

東京圏



地方圏



出所) 総務省「国勢調査」より作成

注：ジニ係数は、2005年市町村境界基準の市町村別就業者数(男女)について、市町村別面積の加重をせずに各市町村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、当該年次の年齢階級(例えば、25-29歳)とその5年前の年齢階級(5歳前の20-24歳)との比較であり、コーホート毎の社会増に近い指標である。就業者数は、2005年市町村境界により年次別就業者数を基準化。全国市町村数は2,217(東京都特別区部を1市とする)

注：地方圏の市町村は、全国から東京圏(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)を除く地域に属する地域

6. 報告書の目次

第1章 都市雇用の基本的課題

1. 研究目的
2. 研究の経緯
3. 研究成果

高齢者の労働市場を開拓しよう

第2章 近年における人口の地域分布の変動

1. 都道府県と三大都市圏の人口シェアの変動
2. 都道府県間人口移動の状況
3. 市町村における人口変動

第3章 日本の人口・労働力移動の要因と地域間調整機能

1. 分析の目的と課題
2. 最近までの人口移動の動向
3. 人口・労働移動の要因の分析
4. 政策的な含意
5. (参考)人口・労働移動の失業率格差縮小効果

第4章 地域と所得分配、就業機会分布

1. 地域間所得分配、就業機会分布の最近の動向
2. 地域間所得分配と地域間人口移動
3. 公共投資、公共資本と地域間所得分配
4. 地域間所得分配のばらつきの大きさに関する分析
5. 地域内の労働所得分配
6. 所得分配と雇用情勢等の関係の地域データによる検証

第5章 先進諸国の地域政策の潮流：競争力と雇用－EUを中心として－

1. 国土・地域政策の変遷
2. EUの地域政策
3. 各国の地域政策

第6章 都市雇用からみた政策展開

1. 地域雇用対策の見直しの動向について
2. 安倍内閣誕生後の地域活性化施策と雇用の確保
3. 大都市圏団塊世代の地域間移動と今後の居住および仕事
4. 新しいライフスタイルから考える地域再生－「多業」、「二地域居住」の可能な社会の構築を目指して－

労働政策研究報告書 No.89 サマリー
都市雇用と都市機能に係る戦略課題の研究

発行年月日 2007年9月5日
編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構
〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23
(編集) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104
(販売) 研究調整部成果普及課 TEL:03-5903-6263
FAX:03-5903-6115
印刷・製本 株式会社 上野高速印刷

©2007 JILPT

*労働政策研究報告書全文はホームページでも提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)