

第1章 非三大都市圏における人口流出ならびに三大都市圏との経済格差 —政策的対応の重要性—*

第1節 はじめに

本報告書での課題は、2つに大別できる。1つは、三大都市圏から非三大都市圏への労働移動すなわちU・Iターン¹を促進するためには、いかなる政策的対応がなされるべきかを検討すること。もう1つは、U・Iターン者を活用した非三大都市圏における内発的雇用創出の可能性について検討することである。

近年、三大都市圏と非三大都市圏の経済格差は拡大する一方であり、それに伴った非三大都市圏からの人口流出は留まるところを知らないといわれている。実際、後に確認するように、三大都市圏と非三大都市圏の経済格差はかなりの長期に渡って温存されたままであり、非三大都市圏からの流出超過状態も過去10年以上に渡って継続している。

なぜ、このような事態が続いているのであろうか。標準的な経済学の議論にしたがえば、経済格差の存在は人や企業の移動を通じて解消されるはずであり、経済格差の解消に伴って人口流出も抑制されるはずである。

このような事態を引き起こしている原因としては、人口流出には域内の消費を低下させることを通じて雇用条件を悪化させるといった外部不経済が伴うこと、および非三大都市圏への企業進出が十分には進んでいないことなどが挙げられよう。仮に、三大都市圏と非三大都市圏の経済格差やそれと表裏の関係にある人口流出が、市場メカニズムを通じてスムーズに解消されないのであれば何らかの政策的対応が必要となる。

このような場合の対応策としては、政府支出による雇用創出策や企業誘致をはじめとした外発的雇用創出などの手段がまずは挙げられるであろう。これらの手段は、実際にこれまでも利用されてきた代表的な地域振興策といえる。しかしながら、後に述べる理由から、これらの手段を今後も利用し続けていくことには困難が伴うと思われる。とすれば、何らかの代替手段についても検討しておくことが重要になってくる。

そこで本報告書においては、非三大都市圏へのU・Iターンを促進することにより、経済格差問題や人口減少問題の改善に寄与できるのではないかという観点から冒頭に述べた2つの課題に取り組むこととしたい。1つ目の課題、すなわち三大都市圏から非三大都市圏へのU・

* 本報告書の作成ならびにその前段階たる聞き取り調査やアンケートの作成などにあたっては、以下の方々から貴重なコメント・アドバイスを頂いた。記して感謝の意を表したい。稲上毅氏(労働政策研究・研修機構、前理事)、川上敦之氏(学習院大学 GEM 研究所)、藤井宏一氏(厚生労働省)、松繁寿和氏(大阪大学)、勇上和史氏(神戸大学)、浅尾裕氏、小倉一哉氏、久古谷敏行氏、坂井澄雄氏、中村良二氏、浜田浩児氏、平田周一氏、堀春彦氏、渡邊博頭氏(以上、労働政策研究・研修機構)。岡山県、岐阜県、高知県、島根県、鳥取県それに和歌山県のU・Iターン促進事業やそれに関連する分野に従事されている多くの職員の方々。なお、いうまでもなく本報告書に残り得る誤りは筆者らに帰するものである。

¹ 本報告書を通じて、労働移動は、UターンとIターンの2種類に分類できるものとする。ちなみに、UターンとIターンだけではなく、Jターンという概念をも利用して労働移動が種別される場合もある。

I ターンを促進させるための方策を検討することは、人口減少問題に直接関連するばかりではなく、域内の消費拡大を通じた雇用条件の改善にも繋がる可能性がある。

2 つ目の課題、すなわち、U・I ターン者を活用した非三大都市圏における内発的雇用創出の可能性について検討することにより、U・I ターン者が内発的雇用創出の活性化にも役立つことがわかれば、U・I ターンの促進には、上で述べた意義のみならずこの種の意義もくわわることとなる。

次節では、はじめに非三大都市圏における人口減少の実態について示し、それが三大都市圏との経済格差に基づいた人口流出に主として起因していることを確認する。第3節では、経済格差と人口流出の問題が、市場メカニズムに委ねているだけではうまく解消されない可能性を指摘する。第4節では、第3節での議論を受けて、経済格差や人口流出の問題を解消するためにはいかなる政策的対応がなされるべきかについて議論する。そして、第5節では、これまでの議論やそこから得られた本報告書での課題を整理すると共に、次章以降の構成について述べる。

第2節 人口流出と経済格差の実態

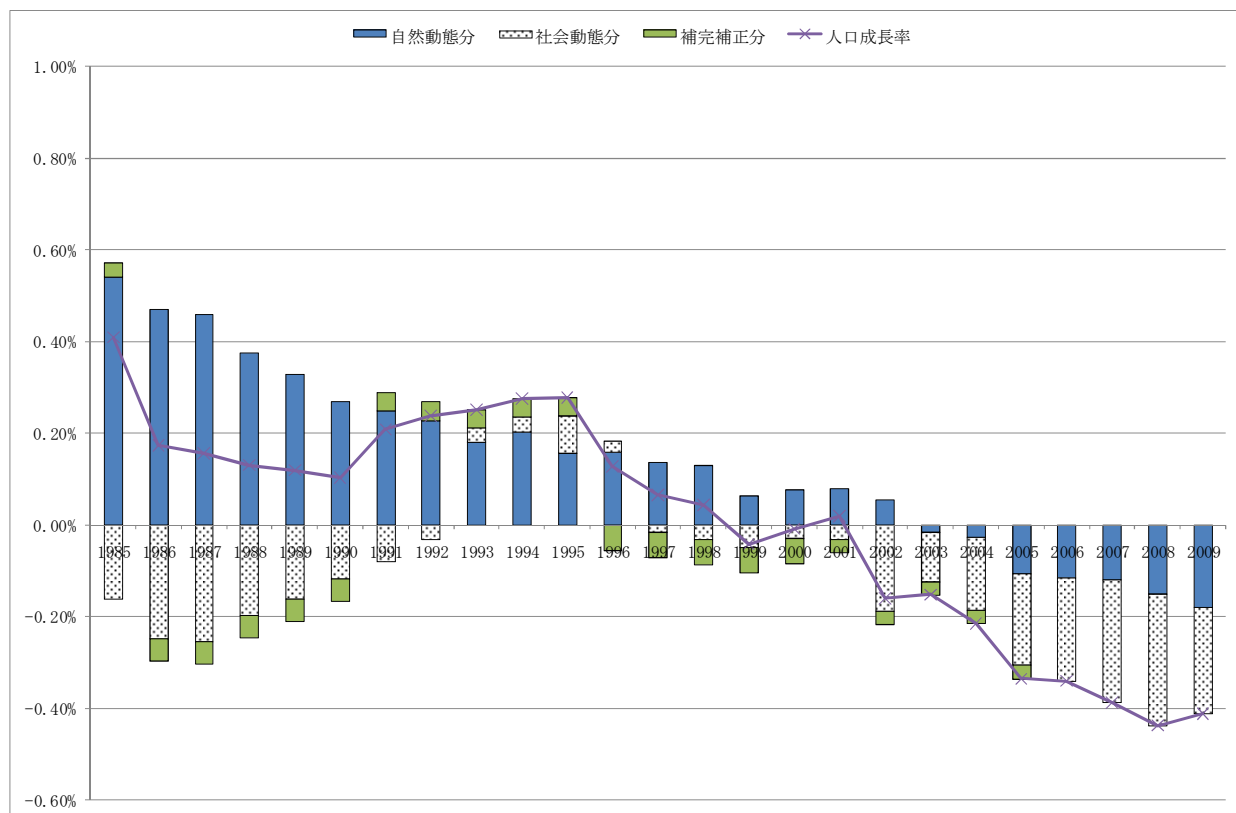
ここでは、非三大都市圏における人口減少の実態やその要因について検討することからスタートしたい。図表 1-2-1 には、非三大都市圏の人口成長率の推移が社会動態と自然動態などに区別した上で描かれている²。なお、ここでいう非三大都市圏とは、図表 1-2-2 の「4 南関東」、「6 東海」それに「8 京阪神」以外を意味している。

図表 1-2-1 からは、以下のことが理解できる。①非三大都市圏では 1999 年に初めて人口成長率がマイナスとなり、2001 年を除くとそれ以降マイナス成長を続けているのと同時にそのスピードは加速傾向にある。②社会動態は、1993 年から 1996 年の期間については正であったが、他の期間では一貫して負となっている³。また、1997 年以降は負かつそのスピードが加速している傾向にある。近年における状況は、バブル期に匹敵するか、それを上回るほどの流出傾向となっている。③自然動態は、2002 年までは常に正であったが、2003 年以降は逆にマイナス成長を続けていることにくわえそのスピードが加速してきている。

² 『人口推計資料』（総務省統計局）を利用して作成した。自然動態とは、人口成長率に占める「出生児数－死亡者数」が寄与する割合を意味している。社会動態とは、人口成長率に占める「(都道府県間転入者数－都道府県間転出流出数)+(入国者数－出国者数)+国籍の異動による純増」が寄与する割合を意味しているが、そのほとんどは「都道府県間転入者数－都道府県間転出流出数」が寄与する割合と考えてよからう。よって以下では、社会動態を「都道府県間転入者数－都道府県間転出流出数」とみなして議論を行っていくこととする。なお補完補正分とは、国勢調査によって事後的に補正された部分を意味しているが、2006 年以降の値については、執筆時点で 2010 年国勢調査が実施されていないために補正がなされていない。

³ つまり、検討している期間のほとんどにおいて非三大都市圏からの流出が生じているといえる。なお、ここでは我が国を三大都市圏と非三大都市圏の 2 つに区別していることから理解できるように、非三大都市圏からの流出とはすなわち三大都市圏への流入を意味している。

図表 1-2-1 非三大都市圏の人口成長率とその要因

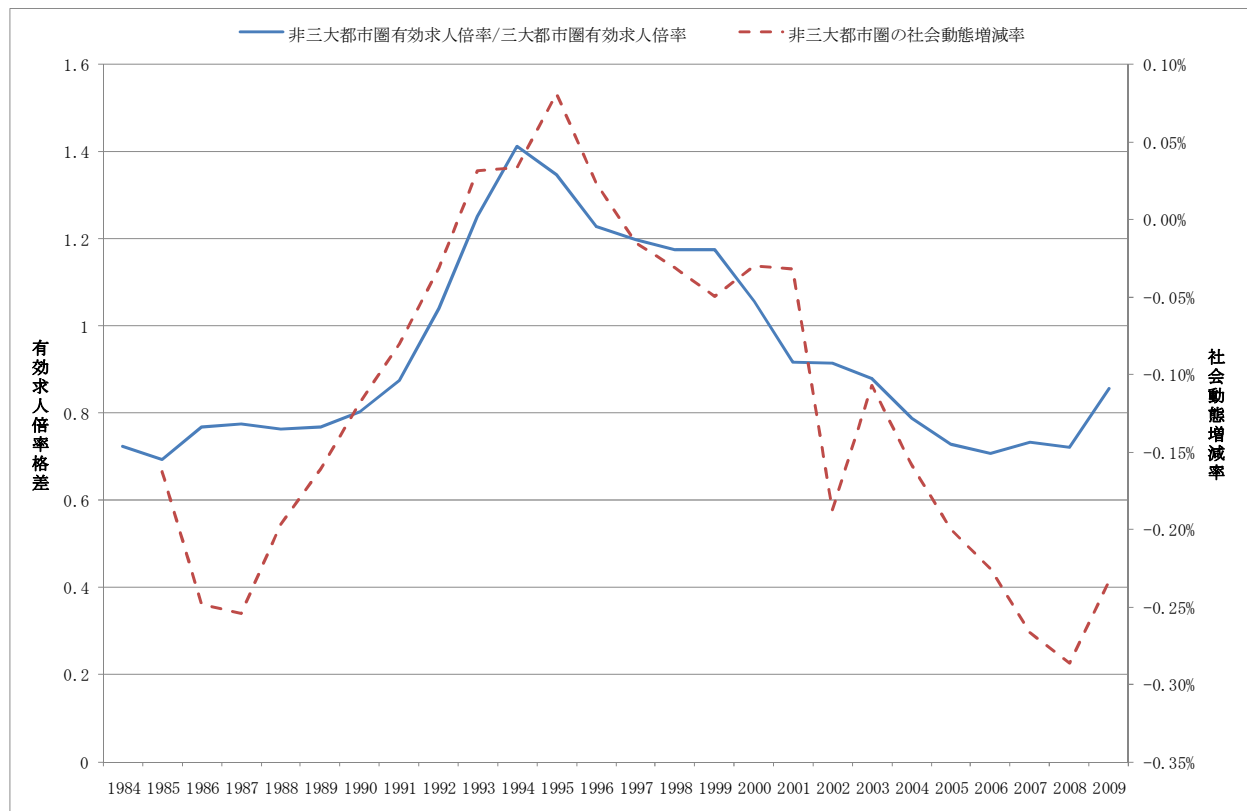


図表 1-2-2 三大都市圏と非三大都市圏の区分

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| 1 北海道 (北海道のみ) | |
| 2 東北 (青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島) | |
| 3 北関東・甲信 (茨城、栃木、群馬、山梨、長野) | |
| 4 南関東 (埼玉、千葉、東京、神奈川) | 9 山陰 (鳥取、島根) |
| 5 北陸 (新潟、富山、石川、福井) | 10 山陽 (岡山、広島、山口) |
| 6 東海 (岐阜、静岡、愛知、三重) | 11 四国 (徳島、香川、愛媛、高知) |
| 7 近畿 (滋賀、奈良、和歌山) | 12 北九州 (福岡、佐賀、長崎、大分) |
| 8 京阪神 (京都、大阪、兵庫) | 13 南九州・沖縄 (熊本、宮崎、鹿児島、沖縄) |

以上のように、非三大都市圏における近年の人口成長率は負であるのと同時にそのスピードは年を追うごとに加速している。では、なぜこのような事態が生じているのであろうか。自然動態の減少傾向については、非三大都市圏に特有の現象ではなく三大都市圏にもみられる現象である。つまり、我が国のあらゆる地域に共通した現象として捉えることができる。したがって、非三大都市圏の人口減少を規定する特徴的な要因は社会動態の減少であると考えることができる。よって以下では、社会動態の減少傾向に焦点を絞って議論を実施することとする。

図表 1-2-3 有効求人倍率格差と非三大都市圏の社会動態増減率の関係



非三大都市圏における社会動態の急減は、いかなる理由によって生じているのであろうか。しばしば指摘されるように、経済格差が重要な要因として作用しているように思われる。図表 1-2-3 をご覧いただきたい。ここには、三大都市圏と非三大都市圏の有効求人倍率格差⁴と非三大都市圏の社会動態増減率が示されているが、明らかに正の相関があることが確認できる。実際、相関係数を計算してみると約 0.9 と極めて高い数値となった。つまり、非三大都市圏から三大都市圏への社会動態は、経済格差に規定される程度が高いものと考えられる⁵。

もちろん、非三大都市圏から三大都市圏への社会動態のすべてが仕事に直接関連したものというわけではなく、直接関連しているのは仕事に就く意思のある者の移動とみるべきであろう。しかしながら、仕事に就く意思のない者の社会動態についても、仕事に就く意思のある者と同居しようとする場合などには、やはり経済格差に影響を受けることになると考えら

⁴ (非三大都市圏の有効求人倍率/三大都市圏の有効求人倍率)である。なお、有効求人倍率のデータは『職業安定業務統計』(厚生労働省)より利用した。

⁵ 国立社会保障・人口問題研究所(2009)は、過去 5 年間に現住地へ移動してきた者に対してそのもっとも重要な理由を調査しているが、「職業上の理由」で県を超えた移動をした者は男性で約 50%、女性で約 18%となっている。また、同調査より得られる数値を利用して計算すると、男女計では約 35%の者が「職業上の理由」で県を超えた移動をしているにすぎないことがわかる。この値は、上での議論を踏まえると小さいように思われるかもしれないが、上での議論はあくまで非三大都市圏から三大都市圏への移動に係るものであるのに対して、同調査では県を超えたあらゆる方向への移動の理由について調査しているといった違いがあることには留意されたい。くわえて、同調査では「もっとも重要な」理由が調査されていることから、「職業上の理由」を選択しなかった者の移動が何ら仕事に関連していないことを意味するわけでもない。

れる。このように考えると、経済格差は直接的・間接的に非三大都市圏から三大都市圏への人口移動に対して大きな影響を与えているものと解釈できる。

ここでもう1つ注目すべきポイントがある。それは、先にみたように人口流出が長期に渡って解消されないままであるのと同様に、経済格差についても同じ傾向が確認できるということである。標準的な経済学の議論にしたがうと、経済格差がある場合には人や企業の移動を通じてそれは解消されるはずであり、経済格差の解消にしたがって人口流出は抑制されるはずである。にもかかわらず、そうはなっていない⁶。なぜだろうか。

次節では、この原因について検討していくこととしたい。

第3節 解消されない人口流出と経済格差-外部不経済などの存在-

人口流出や経済格差が解消されない原因としてはさまざまな理由が考えられるが、以下で行う先行研究の概観からは、①人口流出には負の外部性が伴っているということ、②企業の非三大都市圏への移動が低調であること、が挙げられる。

ここではまず、①に関連した先行研究をみていきたい。玄田・大井・篠崎(2005)は、地域からの人口流出は地域内の消費や経済活動を低下させることを通じて、地域に残った人々の雇用機会を奪う恐れがあることを指摘した。つまり、人口減少は地域経済にとって負の外部性を持っていることを指摘した。原(2010)は、人口規模の縮小が地域の商工業売上を低下させる可能性が高いことを指摘しているが、ここからも人口流出が負の外部性を通じて地域の雇用を悪化させる可能性があることを理解できる。

なお、人口の流出は所得移転をもたらすといえるが、田原(2008)は引退移動に伴う都道府県間の所得移転額を推計し、その額は約850億円に上ることを指摘している。吉村(2008)は、大学・短大就学に伴う地域間人口移動と所得移転について分析し、所得移転額の県民所得に占める額は多大であり無視できない大きさであることなどを指摘している。

以上の先行研究からは、人口流出には負の外部性が伴うことやそのインパクトは無視できない大きさであることが示唆されるが、そうだとすれば市場メカニズムを通じた経済格差の解消と人口流出の抑制はうまく機能しない可能性がある⁷。

また、前節での議論から理解できるように、経済格差に基づいて移動するのは労働力だけではなく、彼と同居しようとする非労働力なども含むといえる。例えば、専業主婦(主夫)や子供が挙げられるが、これらの者の流出は非三大都市圏における労働市場には何らの改善をもたらさない一方で、外部性を通じた域内消費の減少だけはもたらすという点には注意すべきである。仮に、この種の効果が強いとすれば、市場メカニズムを通じた経済格差の解消や

⁶ 長期間に渡って地域間での経済格差が解消されないでいることについては、岩本(2004)からも看取できる。彼は、地域間での失業率や就業率の格差を時系列的に検討し、その構造が長期に渡りかなり安定的であることを指摘している。

⁷ 林(2006)も、この種の外部不経済が地方経済に与える影響について議論し、政策的対応の重要性を指摘している。

人口流出の抑制はいっそう不十分になる恐れがある。

続いて、②に関する先行研究を概観したい。樋口(2005)は、近年における日本企業の対外直接投資の増加は、地方圏に所在する工場の縮小をもたらし、それが地方圏の雇用状況を厳しくしていると指摘した。つまり、海外直接投資の増加という経済のグローバル化が、企業の地方進出を抑制したり、海外進出を促進したりしているものと考えられることができるが、そうだとすれば、企業進出を通じた非三大都市圏における労働需要曲線の上方シフト圧力は弱いか、むしろ下方シフト圧力が働いているものと考えられる。換言すると、企業の移動に基づいた経済格差解消や人口流出の抑制には大きな期待が持てないこととなる。

以上要するに、経済格差や人口流出の問題は、市場メカニズムに委ねているだけではスムーズには解消されない恐れがある。したがって、何らかの政策的対応が必要となろう。いかなる対応がなされるべきであろうか。次節では、この点について検討する。

第4節 政策的対応

これまでに利用されてきた地域振興策の代表的手段としては、政府支出による雇用政策や企業誘致をはじめとした外発的雇用創出を挙げることができる。しかしながら、これらの政策は今後とも利用し続けることが困難であるとの指摘がある。

前掲樋口(2005)は、以下のような指摘をしている。第1に、財政再建に取り組む必要がある以上、政府支出の手段を利用し続けることは困難である。第2に、企業誘致の手段はグローバル化の進展により限界が生じるようになってきている。

だとすれば、何らかの代替的な地域振興策についても検討しておく必要が生じる。そこで、本報告書においては三大都市圏から非三大都市圏へのU・Iターンを促進する方策と、U・Iターン者を活用した非三大都市圏における内発的雇用創出の可能性について検討することとしたい。

前者の課題を検討することは、人口減少の問題に直接関連するばかりではなく、域内の消費拡大を通じた雇用条件の改善にも繋がり得る⁸。雇用条件の改善に繋がるというのは、これまでの議論とは逆に、人口流入に伴った正の外部性が働くことを想起すれば理解できよう。

後者の課題を検討することにより、U・Iターン者が内発的雇用創出の活性化にも役立つことが明らかになれば、U・Iターンの促進にはこの種の意義もくわわることとなる⁹。U・Iターン者が内発的雇用創出の活性化に役立ち得ることは、伊藤(2006、2008)それに大谷(2008)などで指摘されてはいるが、これら研究より得られた結果は事例調査に基づいたものであることから、より広範囲をカバーしたデータによっても検討されることが望ましいであろう。

⁸ 前掲玄田・大井・篠崎(2005)は、地方圏では域内経済の活性化ならびに人口減少への対策としてU・Iターン促進政策が展開されていることを述べた上で、今後、地方交付税や補助金が削減されることを踏まえると、この種の地方独自の経済・雇用対策が重要となってくる可能性を指摘している。

⁹ 前掲樋口(2005)は、先に本文中で示したように、政府支出や企業誘致の手段を利用し続けることの困難性を説明した上で、これらに代わる手段としての内発的雇用創出の重要性を指摘している。

それでは次節では、これまでの議論とそこから得られた本報告書での検討課題を整理すると共に、次章以降の構成についても述べることとする。

第5節 本報告書の課題

本章でははじめに、非三大都市圏における人口流出の現状を確認し、それが経済格差によって主としてもたらされていることをみてきた。次いで、人口流出や経済格差の問題は、外部不経済の存在などにより、市場メカニズムに委ねているだけではスムーズには解消されない可能性について言及すると共に何らかの政策的対応が必要であることを述べた。

その上で、人口流出と経済格差の問題を解消するための手段として、非三大都市圏へのU・Iターンを促進するという方法について議論した。背景には、U・Iターンの促進が人口減少問題の改善に資するのと同時に域内の消費拡大を通じて雇用条件の改善に役立つ可能性があること、さらには、U・Iターン者を活用した内発的雇用創出に繋がる可能性もあるという理由があった。

以上の議論を踏まえた、本報告書の課題は2つである。1つ目は、三大都市圏から非三大都市圏へのU・Iターンを促進するための方策を検討することであり、次章で議論が展開される。2つ目は、U・Iターン者を活用した非三大都市圏における内発的雇用創出の可能性を探ることであり、第3章で分析が実施される。なお、第4章では、本報告書での議論や結果をまとめると共に留意事項などについて述べる。

<参考文献>

伊藤実(2006)「地域雇用創出の支援策」『地域雇用創出の現状に関する研究』労働政策研究報告書、no.65、第7章、労働政策研究・研修機構

伊藤実(2008)「熊本県の産官学による戦略的企業誘致」『地方圏における雇用創出の研究』労働政策研究報告書、no.102、第4章、労働政策研究・研修機構

岩本俊也(2004)「地域の雇用失業情勢」『雇用失業情勢の都道府県間格差に関する研究』労働政策研究報告書、no.9、第1章、労働政策研究・研修機構

大谷剛(2008)「コミュニティービジネスによる雇用創出—徳島県上勝町・株式会社いろどりを中心とした事例調査」『地方圏における雇用創出の研究』労働政策研究報告書、no.102、第7章、労働政策研究・研修機構

国立社会保障・人口問題研究所(2009)『第6回人口移動調査』国立社会保障・人口問題研究所

玄田有史・大井方子・篠崎武久(2005)「地域別に見た労働市場—労働移動と賃金格差の観点から」『経済社会の構造変化と労働市場に関する調査研究報告書』第9章、雇用能力開発機構・統計研究会

樋口美雄(2005)「日本で地域による雇用戦略が必要な理由」、樋口美雄・S・ジゲール・労働

- 政策研究・研修機構編『地域の雇用戦略』第1章、日本経済新聞社
- 田原裕子(2008)「高齢者の居住地移動と地域の経済・財政に関する考察」『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』第5章、日本評論社
- 林宜嗣(2006)『新・地方分権の経済学』日本評論社
- 原俊彦(2010)「加速する人口減少と地域社会の持続可能性」『季刊家計経済研究』2010、winter、No.85、pp.24-33
- 吉村弘(2008)「大学・短大就学に伴う地域間人口移動と所得移転」『地域経済研究』第19号、2008年、pp.3-24