

2016年9月23日 全60頁

経済構造分析レポート - No.51-

都市と地方のこれからを考える

多様な働き方を実現するために

経済調査部	シニアエコノミスト	近藤 智也
	主任研究員	溝端 幹雄
	研究員	石橋 未来
	研究員	山口 茜

[要約]

- 本稿では「都市と地方」「働き方改革」をキーワードに、現在の都市と地方が抱える課題およびその解決策について分析を行った。
- 製造業のような資本集約度の高い産業へ特化しつつある地域では東京との所得格差が縮小している。地域間の所得格差の解消には、他の産業でも資本労働比率を高めていくとともに、域外からの所得流入に結びつく競争力のある地域の基盤産業の構築、地方の人材力を高める所得分配のあり方、そして高度人材の地方での定着を図ることも重要だ。
- 雇用問題では女性や高齢者等がよく取り上げられるが、現役世代の男性就業率も低下しており、しかもそれらの地域間格差は拡大している。問題を解決するには単に労働需要を増加させるだけでは不十分で、各地域の実情にあった施策が求められる。
- 都市での介護施設不足などの解決のため、政府は都市の高齢者を地方へ移住させようとしているが、高齢者は基本的に同一都道府県内への移住が多く、さらに、他の都道府県へ移住する場合には近隣の都市、あるいは都市近辺を好んで移住している傾向がある。そのため介護施設は大都市近郊や地方都市で大幅に不足する可能性が高く、そうした地域では施設増設や質の高い在宅ケアを充実させて介護離職も予防すべきだ。
- 待機児童の対策は高コストな認可保育所向けが中心で、自治体の財源制約から整備が進んでいない。諸外国のように民間事業者の参入を促して供給量を柔軟に増やし、自治体が保育サービスの定期的なチェック等を強化するなどの仕組みが必要だ。さらに、育児休業などの両立支援制度と復職後の就業時間の選択が連携できておらず、結果的に就労を断念する場合もあり、長時間労働是正などの「働き方改革」も積極的に進めるべきだ。
- 空き家問題は地方だけでなく、近年は都市圏でも特に賃貸用の空き家が顕在化している。にもかかわらず、相続税対策や日銀によるマイナス金利導入によって地銀等の積極的な融資を通じた新規の貸家建設が増えているが、需要に見合ったものとは言い難い。一方、老朽化が進んだ空き家の増加に不安を感じる国民は多い。地方、都市圏に関係なく、使える空き家の選別を進めて、地域の事情に沿った有効活用を早急に考える必要があろう。

目次

はじめに.....	3
第一部 総括 都市と地方の所得格差.....	5
第1章 なぜ地方は東京に追いつけないのか？.....	5
(1) 地域間の経済格差は拡大？.....	5
(2) 地方経済は東京にどの程度キャッチアップしているのか.....	6
(3) なぜ地域間でキャッチアップの差が生じるのか？.....	10
(4) 地方の所得格差と分配問題.....	16
(5) 家計所得の低下は賃金交渉力の低下？.....	19
(6) まとめ.....	22
第二部 都市と地方を様々な視点から横断的に分析する.....	23
第2章 25～44 歳男性雇用に見る地域間格差.....	23
(1) 都道府県別に見る 25～44 歳男性就業率の現状.....	24
(2) 就業率低下・地域間格差拡大の原因は何か.....	26
(3) 25～44 歳男性就業率が増加した場合の試算.....	28
第3章 高齢者の移住先.....	30
(1) 高齢者が選ぶ移住先とは？.....	30
(2) 高齢者の地方回帰の動向.....	35
第4章 2025 年までに必要な介護施設.....	38
(1) 定期巡回・随時対応サービスでは不十分.....	38
(2) 大都市郊外や地方都市の介護施設整備が急務.....	40
(3) 2025 年までは地方でも特養総定員数が不足.....	42
第三部 都市と地方それぞれが直面する問題.....	45
第5章 東京で深刻化する待機児童問題.....	45
(1) 都市公園や小中学校の余裕施設を活用する事例.....	46
(2) 高コスト体質な認可保育所や認証保育所は増設が難しい.....	47
(3) 規制緩和による民間事業者の参入.....	49
(4) 待機児童問題の解消は働き方の改革とともに.....	50
第6章 全国で問題視される空き家の存在.....	54
(1) 大幅に増加している貸家建設.....	54
(2) 増加する空き家.....	56

はじめに

アベノミクスが4年目の秋を迎えた。「成長と分配の好循環」を目指して、これまで大胆な金融緩和、機動的な財政政策、そして4度にわたる成長戦略が実施されてきた。さらに政府は、地方創生を謳った政策のみならず、一億総活躍社会の実現に向けた「働き方改革」を強力に押し進めようとしている。従来の政策に比べれば、安倍政権では岩盤規制の改革や女性の活躍促進を進めており、地方にも光を当てるなど評価できる面も多い。

しかし、地方創生や雇用政策では残された課題も多く見受けられ、このところ政策の推進力にも陰りが見られる。さらに今、都市と地方を取り巻く環境は激変している。人口減少と高齢化が加速し、さらにグローバル化と第4次産業革命といった大きなうねりも加わりつつある。その結果、以前と比べて地域間には無視できない異質性が顕在化する一方で、近年高まっている都市間競争に対してどのように対抗すべきなのかという問題もあり、今後の地域政策は目先の課題だけでなく、長期的な視点からも考える必要がある。

こうした課題について考えるには、実際のデータに基づく地に足の着いた議論が求められよう。例えばデータを見ると、時代とともに地域間の産業構造・所得循環・人材の分布の姿は大きく変化してきている。その結果、就業構造にも地域差が生じており、地域毎の雇用面での課題も浮き彫りになっている。現役世代と引退世代の地域間分布の差が待機児童問題や介護問題を生み出しており、それらがさらに現役世代の就労制約や人口減少問題を加速させつつある。超少子高齢社会は地域間で住宅供給のアンバランスを生み出しており、足元の相続税対策や日銀のマイナス金利導入という要因によってそのアンバランスは拡大しているのが現状だ。多様なバックグラウンドを持つ人々が活躍できるような環境作りは、世界で激化する都市間競争に勝つための必要条件であるが、それには日本特有の「働き方」を改革することや、待機児童問題や待機老人といった生活者の観点を重視した都市インフラの改善も検討すべきだろう。先の東京都知事選の結果が示す通り、住民は地域の抱える具体的な課題の解決を最優先しており、今後は一層、地域毎のきめ細かい政策対応が焦点になると考える。

こうした問題意識を踏まえて、本稿では「都市と地方」「働き方改革」をキーワードに、現在の都市と地方が抱える課題およびその解決策について分析を行った。

第一部（第1章）は本稿の総括に当たる部分で、過去60年にわたるデータに基づき、都市と地方の所得格差について分析している。地域間の所得格差は縮小しているが、その果実の大半は企業業績の改善につながっており、家計所得については地域間格差が依然残されたままであると述べている。東京との所得格差が縮小している地域は、資本集約度の高い製造業への特化を進めている傾向が見られることから、生産面からは経済環境の変化に合わせてどの業種でも資本労働比率を高めていくことが望ましいと指摘している。ただしその際、地域の基盤産業がネットで見た域外からの所得流入に結びついているかどうかのポイントとなる。政府による再分配政策は家計所得の地域間格差の縮小に役立っているが、それには高齢化要因が働いており、必ずしも1人当たり県民所得の低い地域を潤していない。地方から都市への人口流出は1人当たり所得の地域間格差を縮小させるが、高度人材（高技能労働者）が地域間で二極化すれば地

域間格差は解消しにくい。そのため、地方の現役世代の人材力を高めるような所得分配のあり方と高度人材の地方での定着を図る環境整備が真剣に議論されるべきだろう。

こうした地方の家計所得や都市への人口移動の問題を多角的に捉えるため、第二部では雇用・賃金（労働市場）と住環境（高齢者移住・介護問題）といったテーマを、都市と地方の観点から分析している。雇用問題では女性や高齢者等がよく取り上げられるが、第2章が指摘するように、現役世代の男性就業率も低下しており、しかもそれらの地域間格差は拡大している。その背景には、平成入り後のバブル崩壊による労働需要の減少がいまだに十分回復していないことに加えて、地域毎に就業を阻む要因が異なっている現実を指摘している。問題を解決するには単に労働需要を増加させるだけでは不十分で、各地域の実情にあった施策が求められるだろう。またこれまで地方で顕在化していた高齢化は今後都市で加速していくため、都市での介護施設不足などの問題が懸念されている。そこで政府は都市の高齢者を地方へ移住させることでこうした問題の解決を狙っている。しかし、第3章のデータが示すように、高齢者は基本的に同一都道府県内への移住が多く、さらに、他の都道府県へ移住する場合には近隣の都市、あるいは都市近辺を好んで移住している傾向がある。そのため介護施設は大都市近郊や地方都市で大幅に不足する可能性が高く、そうした地域では施設増設や質の高い在宅ケアを充実させて介護離職も予防すべきであるとし、政府が進める高齢者の地方移住へ過度に期待することに警鐘を鳴らしている（第4章）。

最後の第三部では、都市への人口移動が継続する結果、地域で生じている特有の課題として、都市の待機児童問題と空き家問題を取り上げている。第5章によると、東京など都市で顕著な待機児童の解消には、保育人材不足の解消と十分な用地・物件の確保が必要だが、それらは高コストな認可保育所向けが中心であり、自治体の財源制約から整備が進んでいない。そのため、諸外国のように民間事業者の参入を促して供給量を柔軟に増やすのと同時に、自治体が保育サービスの定期的なチェック等を強化するなどの仕組みを整備する必要性を述べている。さらに、育児休業などの両立支援制度と復職後の就業時間の選択がうまく連携できていないために、結果的に就労を断念する場合もあるとして、長時間労働是正などの「働き方改革」も積極的に進めるべきだと指摘している。第6章の空き家問題については、通常、地方で懸念されることが多いが、最近では都市圏でも特に貸家の空き家が顕在化している。にもかかわらず、相続税対策や日銀によるマイナス金利導入によって地銀等の積極的な融資を通じた新規の貸家建設が増えているが、需要に見合ったものとは言い難い。一方、老朽化が進んだ空き家の増加に不安を感じる国民は多い。地方、都市圏に関係なく、使える空き家の選別を進めて、地域の事情に沿った有効活用を早急に考える必要があろう。

もちろん、都市と地方の問題を考える上では、その他にも農業、観光、中小企業、地方財政といった重要なテーマもある。しかし、今回は紙幅の関係でこれらのテーマには触れていない。これらを含めたより深い分析については、また機会を改めて行うことにしたい。

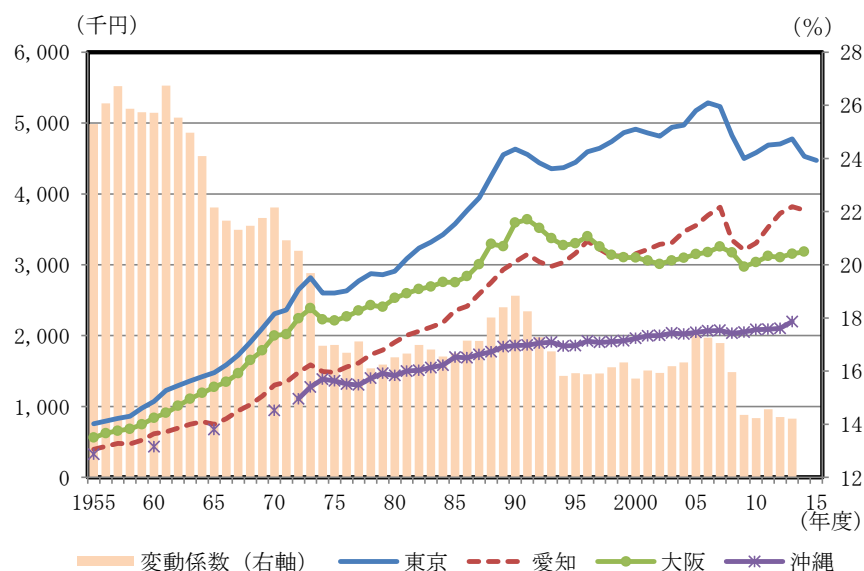
第一部 総括 都市と地方の所得格差

第1章 なぜ地方は東京に追いつけないのか？

(1) 地域間の経済格差は拡大？

地域¹間の経済格差を論じるとき、人口や大企業が東京へ一極集中している現状もあって、一般には格差は拡大しているイメージが強い。しかし、過去60年間の人口1人当たり実質県民所得の動きを見ると、地域により差はあるが、近年でも地域間格差は縮小する傾向にある。変動係数によって格差の程度を確認すると、1955年度の25.3%から直近の2013年度は14.2%と低下傾向にある（図表1-1）。

図表1-1 1人当たり実質県民所得と地域間所得格差の推移



(注) 変動係数は全都道府県の1人当たり実質県民所得の格差の程度を表し、数字が小さい(大きい)と格差が縮小(拡大)していることを示す。変動係数と沖縄の数字は2013年度までのものだが、東京は2015年度、大阪・愛知は2014年度まで公表されている。

(出所) 内閣府「県民経済計算」、各都府県統計当局のウェブサイトより大和総研作成

地域間格差が縮小してきた背景には、もちろん公共事業を地方へ重点的に配分する政策が功を奏した面もあるだろう。しかし、高度成長期に地方の余剰労働力を東京などの大都市が吸収する過程で、労働力が必要とされる地域に配分されるようになり互いの生産性が高まったことや、地方でも資本蓄積が進んで生産性が向上した影響も大きいと考えられる。さらに経済のフロントランナーである東京から新しい技術が地方へ伝播すれば、地方でも生産性が高まって1人当たり地域間格差は縮小するだろう。こうした民間レベルで生じるキャッチアップの力が働

¹ 以下、「地域」と呼ぶ場合には東京を含む都道府県一般を指し、「地方」と呼ぶ場合は東京との対比の意味で便宜的に用いることにする。ただし必ずしも厳密なものではない。

いて、地域間の所得格差は縮小してきたのだ。

その一方で、図表 1-1 や後で見る図表 1-2-1～図表 1-2-3 で示されるように、地域の稼ぐ力（実質県民所得）が一様に地域間で収束してきたわけではない。そのため、地域間では政府が所得移転を行い、地方の可処分所得を引き上げているという実態もある。政府を通じて地域間で行われる家計の所得移転（税支払や社会保障給付等）をデータで確認すると、最近が高齢化により年金の所得移転が都市から地方に向けて行われて、地方経済を支えている側面もある（特に西日本）。

本章では地方経済の所得や産業構造等について、過去約 60 年間の県民経済計算のデータ等から確認し、アベノミクスが掲げる「成長と分配の好循環」を地方経済の視点から考察する。その際、地方経済の（東京への）キャッチアップを促す要因とその阻害要因等に関する議論や、地方の家計所得をいかに増やしていくのかという点についても整理を行いたい。

（２）地方経済は東京にどの程度キャッチアップしているのか

① 1 人当たり実質県民所得の長期推移

図表 1-2-1～図表 1-2-3 の 7 つのグラフは、各道府県の人口 1 人当たりの実質県民所得を 1955 年度から直近でデータの取れる 2013 年度までの約 60 年間の長期的な推移を見たものである。ここでは各道府県と東京との間に存在する所得格差の大きさを見るため、東京の 1 人当たり実質県民所得を 1 と基準化して各道府県のそれを指数化している。

先述のように、地域によって差はあるが全体的には東京との所得格差は縮小傾向にあることが分かる。地域間格差の縮小傾向は戦前期にも見られる現象であり（袁他[2009]²）、日本は戦前・戦後期を通じて地域間の所得格差が縮小し続けている。さらに北海道・東北、関東といった広域地域では、変動係数の低下により域内での所得格差も収斂していることが確認できる。

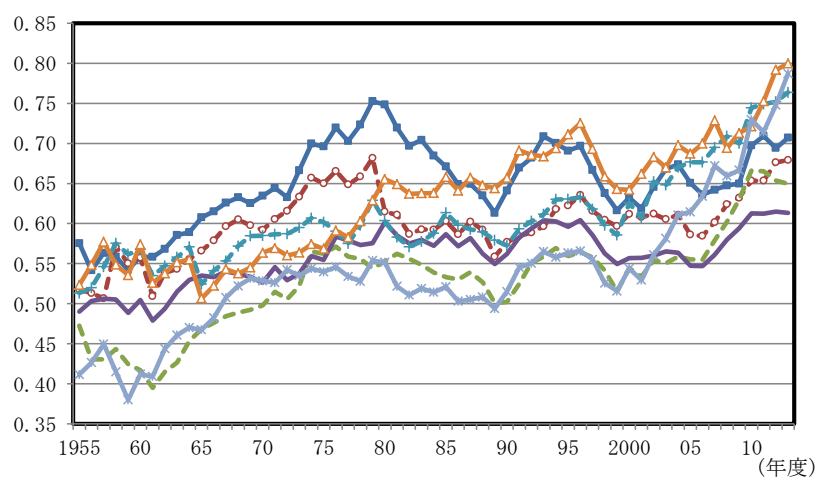
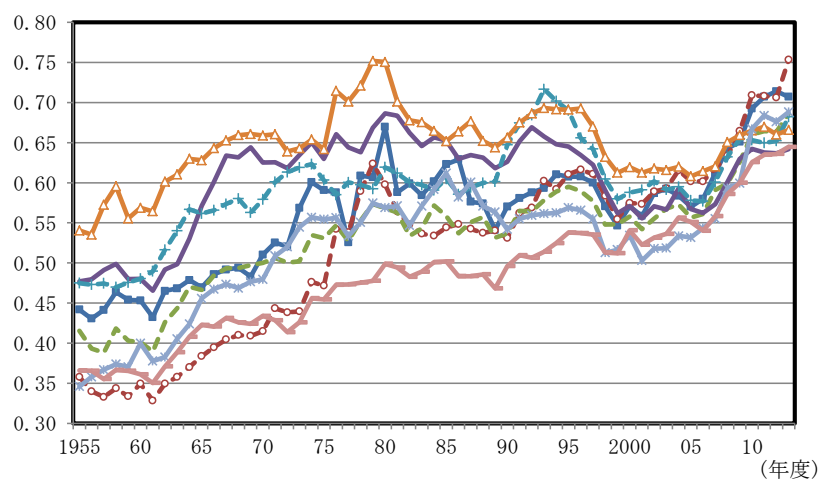
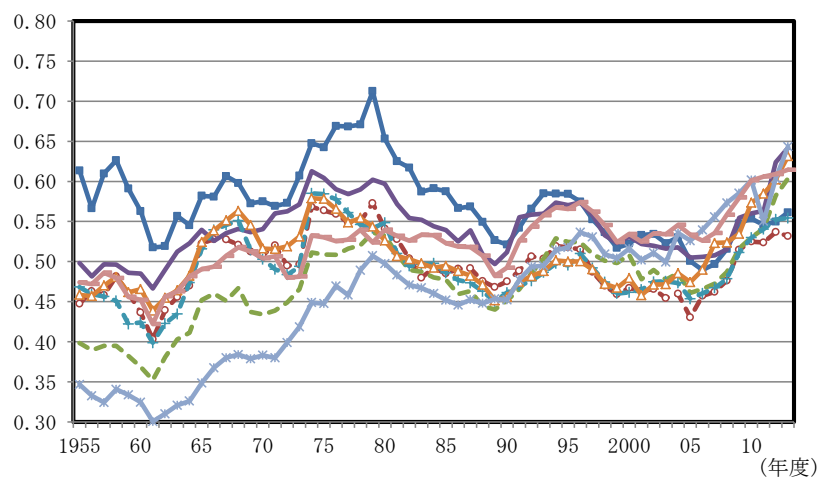
戦後の地域間格差の収束時期は大きく 2 つに分けられ、高度成長期を含む 1970 年代末までの第一収束期と 2000 年代以降の第二収束期がある。中には第一収束期を超えて足元で過去最高の改善が見られる地域と、第一収束期を超えられずやや停滞気味の地域とに分かれている。

まず現時点で東京との所得ギャップが最も小さいのは、愛知、三重、静岡、栃木、滋賀であり、これら地域の 1 人当たり実質県民所得は東京のそれを 1 とすると 0.75～0.80 まで改善し、それに続く山口、茨城、富山でも 0.70 程度まで改善している。

さらにこの約 60 年間で所得格差を大幅に改善させたのは、栃木、三重、滋賀、山梨、福島、長野、愛知、群馬、茨城、静岡などである（0.25～0.40 ポイントの改善）。その他、徳島、山口、宮崎、千葉、岩手、鹿児島、大分、岡山でも、キャッチアップの速度が速い（0.20 程度の改善）。

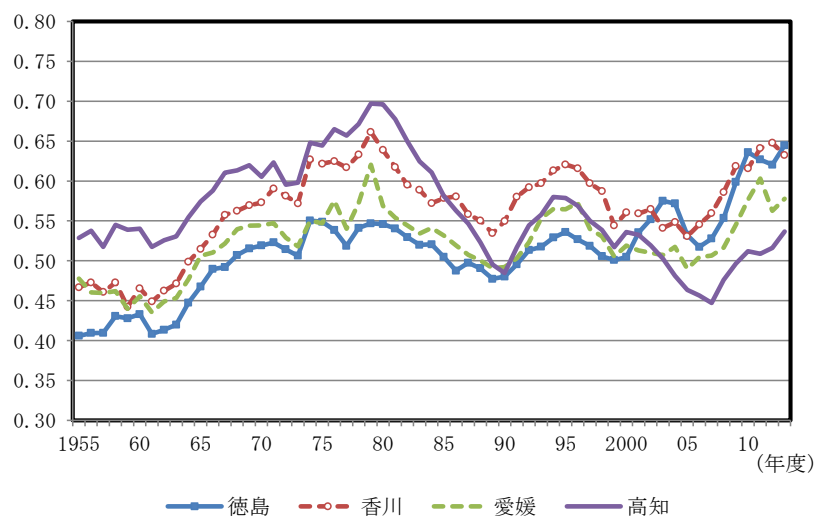
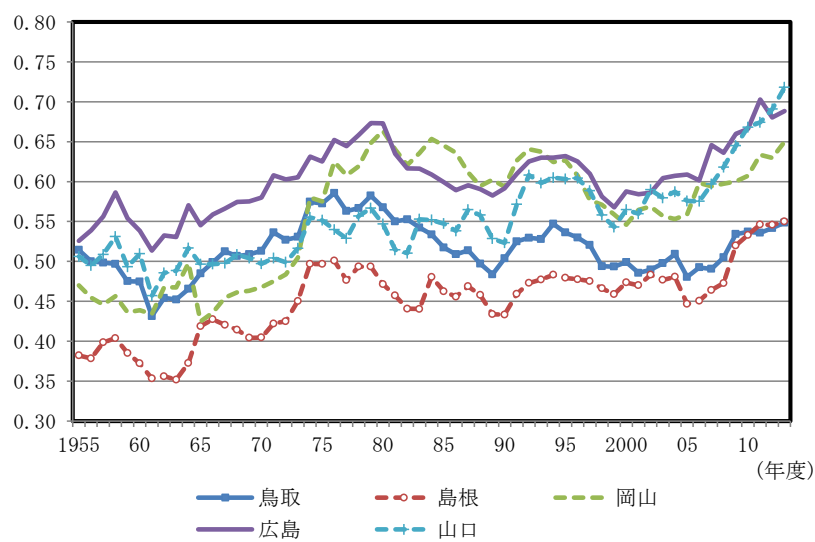
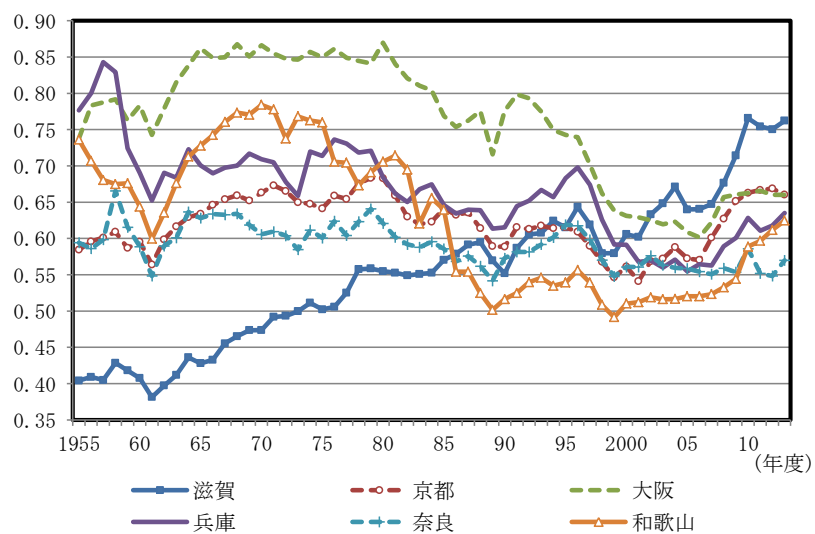
² 袁堂軍、攝津齊彦、ジャン・パスカル・バッシノー、深尾京司[2009]「戦前期日本の県内総生産と産業構造」、Global COE Hi-Stat Discussion Paper Series 071、一橋大学。

図表 1-2-1 各地域の1人当たり実質県民所得の推移（東京＝1.00）【上：北海道・東北、中：関東、下：中部】



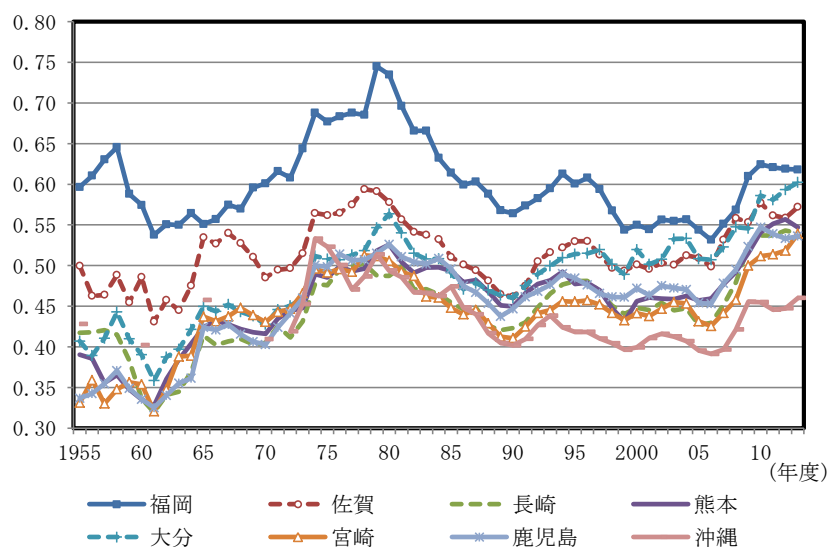
(出所)内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

図表 1-2-2 各地域の 1 人当たり実質県民所得の推移（東京＝1.00）【上：近畿、中：中国、下：四国】



(出所)内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

図表 1-2-3 各地域の 1 人当たり実質県民所得の推移（東京＝1.00）【九州・沖縄】



(出所)内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

その一方で、東京へ収束する力が弱い、もしくは格差が拡大している地域もある。その代表格が近畿だ。滋賀などを除くと、近畿は東京との格差をむしろ拡大させている。特に兵庫や大阪は、1955 年度には東京と比較した所得水準が 0.75～0.80 であったのに対して、現在は 0.65 前後まで低下している。この傾向はいわゆる都市圏で見られるもので、例えば北海道、神奈川、福岡でも東京との格差が持続的に縮小する傾向は見られない。また東日本（中部より東側）とは異なり、中国、四国、九州などの西日本全般（近畿より西側）で収束する力が弱い傾向にある。

②所得格差縮小の果実は企業へ、家計への波及は道半ば

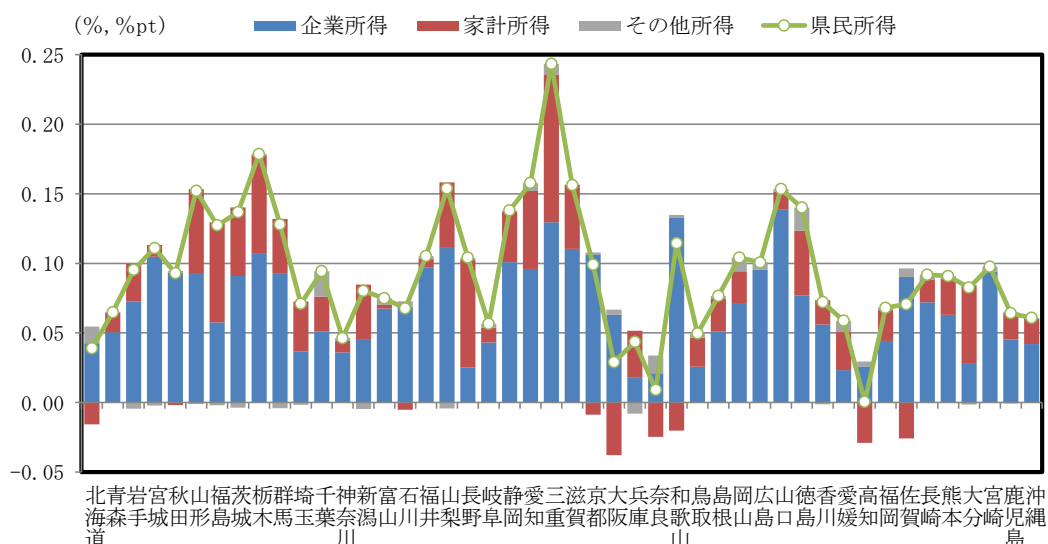
こうした地域間で収束に違いが見られる背景を探るため、まず県民所得を家計所得と企業所得の 2 つに分けて³、各地域の 1 人当たり実質県民所得の東京への収束がどちらの所得を潤しているのかを見ておきたい。

結論から言うと、近年の県民所得の地域間格差の縮小による果実の大半は、企業所得の改善につながっているということだ。図表 1-3 は各地域の実質県民所得が大きく改善を始めた 2000 年度以降（第二収束期）の県民所得の動きに焦点を絞り、直近の 2013 年度までの改善幅を各所得要因に分解したものである。2000 年代入り後に県民所得の収束が見られる時期には、主に 1 人当たり実質企業所得が改善している。一方、1 人当たり実質家計所得の改善は見られるもの

³ 通常の県民所得は、県民雇用者報酬、企業所得、財産所得の 3 つで構成される。ここではそれらを多少組み替えて、「家計所得」を県民雇用者報酬、個人企業所得（自営業者や農林水産業等、ただし持ち家を除く）、純財産所得（家計のみ）の合計とし、「企業所得」を法人企業の分配所得受払後から個人企業所得（自営業者や農林水産業等、ただし持ち家を除く）を控除したもの、そしてそれら以外を「その他の所得」として定義した。

のそれほど大きなものとはなっておらず、現状では企業所得の改善の程度が大きい。企業所得と家計所得の両方が大幅に改善しているのは、三重、長野、福島、栃木などあまり多くない。中には、企業所得の改善とは逆に家計所得は悪化している地域もあり、例えば和歌山、大阪、佐賀などがそうした地域として挙げられる。

図表 1-3 各都道府県の 1 人当たり実質県民所得の改善幅とその寄与度（2000 年度→2013 年度）



(注1) グラフは東京を1とした場合の各地域の県民所得水準を指数化したものについて、各地域の指数が2000年度から2013年度までどれだけ改善したのか、内訳となる3つの所得が各地域の県民所得の改善にどれだけ寄与したのかを表している。

(注2) 家計所得には、県民雇用者報酬、個人企業所得(持ち家を除く)、純財産所得(家計のみ)の合計。一方、企業所得は法人企業の分配所得受払後のものから個人企業所得(持ち家を除く)を控除したもの。その他所得には、一般政府と対家計民間非営利団体の純財産所得が含まれている。

(出所) 内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

このように家計所得と企業所得がいずれも伸びるという民間部門の成長と分配の好循環が起こっている地域は少なく、和歌山などをはじめ家計所得の改善が見られずに民間部門の成長から分配への流れは滞っている地域が多いという現状がある。また、図表 1-3 からは明確ではないものの、鳥取や島根のように家計所得のうち雇用者報酬の改善が目立っている地域もある。雇用者報酬には政府部門で働く人々が得る給与が含まれていることや、次節(3)で後述するように鳥取や島根では地域経済に占める政府部門のウェイトが高まっていることもあり、政府部門を通じた分配の影響がこれらの地域で強くなっている可能性が示唆される。

(3) なぜ地域間でキャッチアップの差が生じるのか？

① 特化係数で見た地域間産業構造の変遷

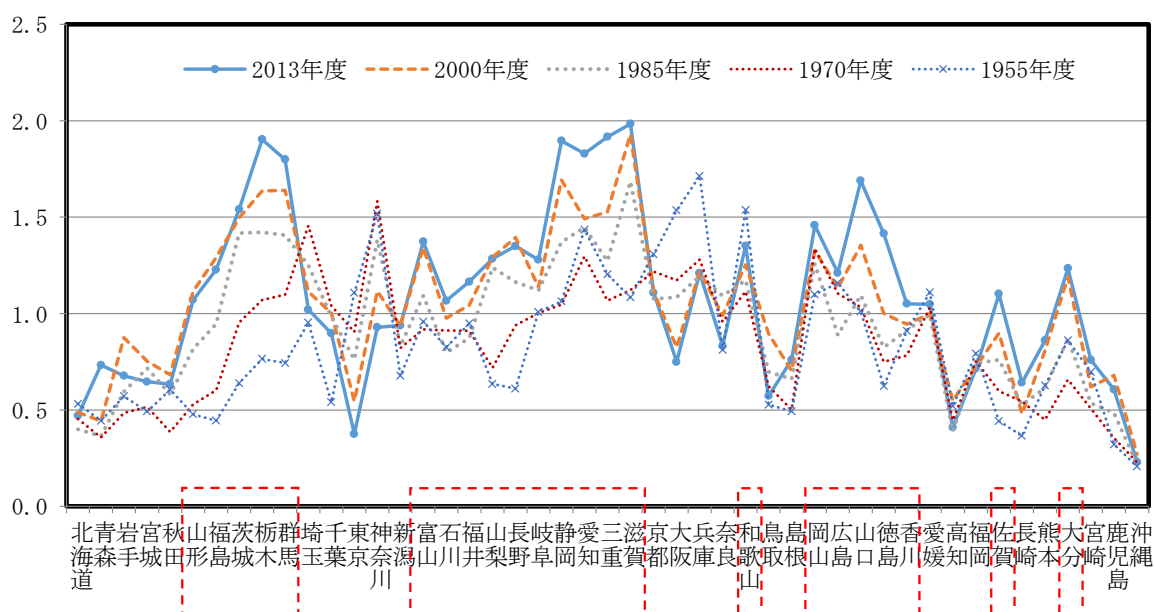
前節で見たように、日本では地域間の所得格差は全体として縮小するものの、それでも格差は残っている。そこで次に生産面からのアプローチとして、ここでは地域間の産業構造の違いとその変遷を見ていく。その際、特化係数に注目する。

特化係数とは、ある地域での特定産業の付加価値額がその地域の全産業の付加価値額に占める割合を全国平均のそれと比べたものである。例えば、i 地域における X 産業の付加価値額のシェアが全国の X 産業の付加価値額シェアより大きい場合、特化係数は 1 より大きくなり、i 地域は X 産業に特化している（比較優位を持つ）ことになる。

（ⅰ）東京へのキャッチアップを促す製造業への特化

図表 1-4 は、製造業の特化係数の変遷（およそ 15 年間隔で表示）を都道府県別に見たものである。すると、過去約 60 年間で製造業の特化係数が大幅に上昇している（かつ 1 よりも大きい）地域（赤い点線で囲まれた地域）は、先程の図表 1-2-1～図表 1-2-3 で示された東京との所得格差を大きく縮小させている地域とほぼ一致していることが分かる。

図表 1-4 都道府県別に見た製造業の特化係数とその変遷



（注）特化係数は i 地域の X 産業の付加価値額シェアを全国の X 産業の付加価値額シェアで割ったもの。特化係数が 1 を超えると i 地域は X 産業に特化している（比較優位を持つ）ことを表す。

（出所）内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

特化係数が上昇している具体的な製造業の内訳及び地域を見ると、食料品では京都、栃木、静岡、パルプ・紙では愛媛、化学では徳島、山口、滋賀などが挙げられる。その他、特化係数が上昇しているのは、石油・石炭製品では山口、和歌山、窯業・土石製品では滋賀、一般機械では茨城、滋賀、電気機械では長野、三重、山梨、福井、徳島、熊本、山形、精密機械では大分、山梨、福島、京都、秋田、栃木、その他の製造業⁴では滋賀、群馬、栃木、茨城、岡山、奈

⁴ その他の製造業には、例えば木材・木製品製造業、ゴム品製造業、プラスチック製品製造業などがある。

良、岐阜、福井などが挙げられる。

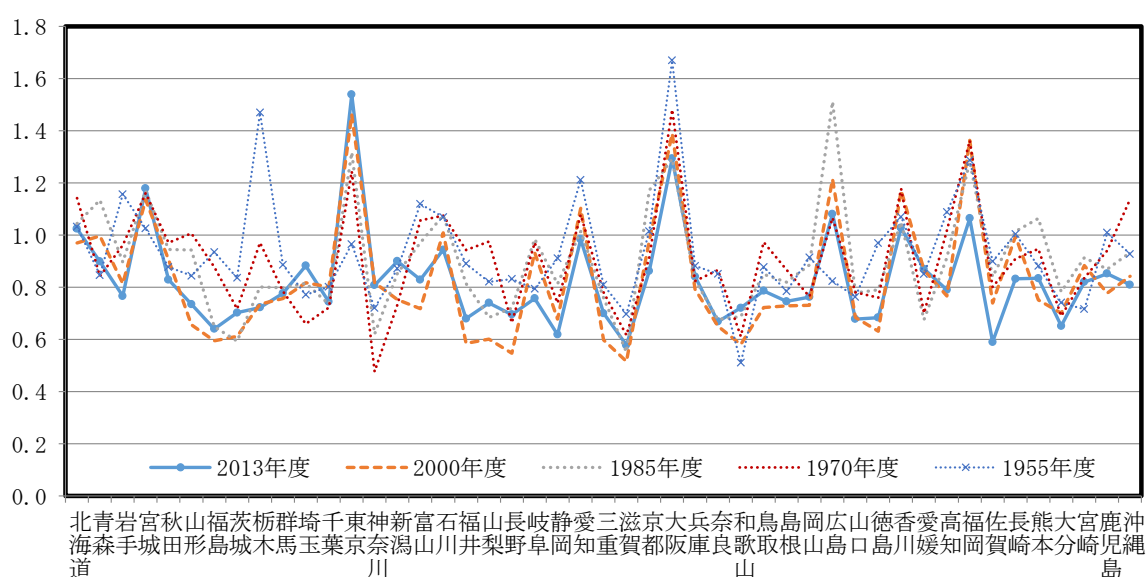
逆に、製造業の特化係数が低下している地域は都市圏に多く、東京をはじめ神奈川、大阪、兵庫などである。例えば、石油・石炭製品で特化係数が低下している地域は岡山、千葉であり、窯業・土石製品では岐阜、金属製品では富山、一般機械では埼玉、神奈川、電気機械では神奈川、群馬、埼玉、岩手、奈良、輸送用機械では神奈川、栃木、精密機械では長野、福井、和歌山、その他の製造業では徳島、東京、大阪といった地域で特化係数が低下している。

(ii) 都市では卸売・小売業や金融・保険業で特化が進む

今度は都市と地方に分けて、それらの産業構造の違いとその変遷を眺めてみたい。元々、都市圏では製造業よりもサービス業などの第3次産業に比較優位が生まれやすく、時代と共に都市圏において製造業の特化係数が低下するのは当然とも言える。一方、図表 1-2-1 や図表 1-2-2 で見たように、東京と神奈川、大阪、兵庫などの都市間の所得格差は持続的に縮小する傾向が見られないことから、都市の産業にも比較優位に差が生じている可能性がある。

そこで、東京とその他の都市との間で特化係数の動きに差が見られる産業を探すと、(商社などの) 卸売・小売業と金融・保険業の2つで両者に反対方向の動きが見られた。図表 1-5-1 を見ると、東京における卸売・小売業の特化係数は上昇しているのに対して、大阪や広島、福岡の特化係数は低下している。さらに金融・保険業の特化係数(図表 1-5-2) では、かつて東京と大阪・京都といった地域は金融・保険業に比較優位を持っていたが、現在では金融・保険業が東京に一極集中している様子が分かる。

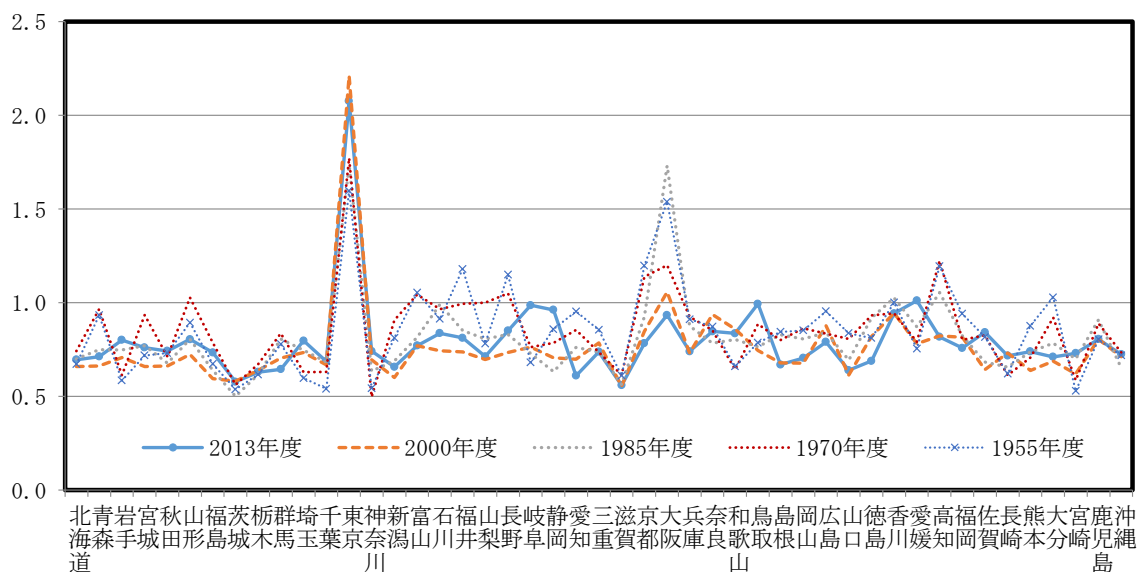
図表 1-5-1 都道府県別に見た卸売・小売業の特化係数とその変遷



(注) 特化係数はi地域のX産業の付加価値額シェアを全国のX産業の付加価値額シェアで割ったもの。特化係数が1を超えるとi地域はX産業に特化している(比較優位を持つ)ことを表す。

(出所) 内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

図表 1-5-2 都道府県別に見た金融・保険業の特化係数とその変遷



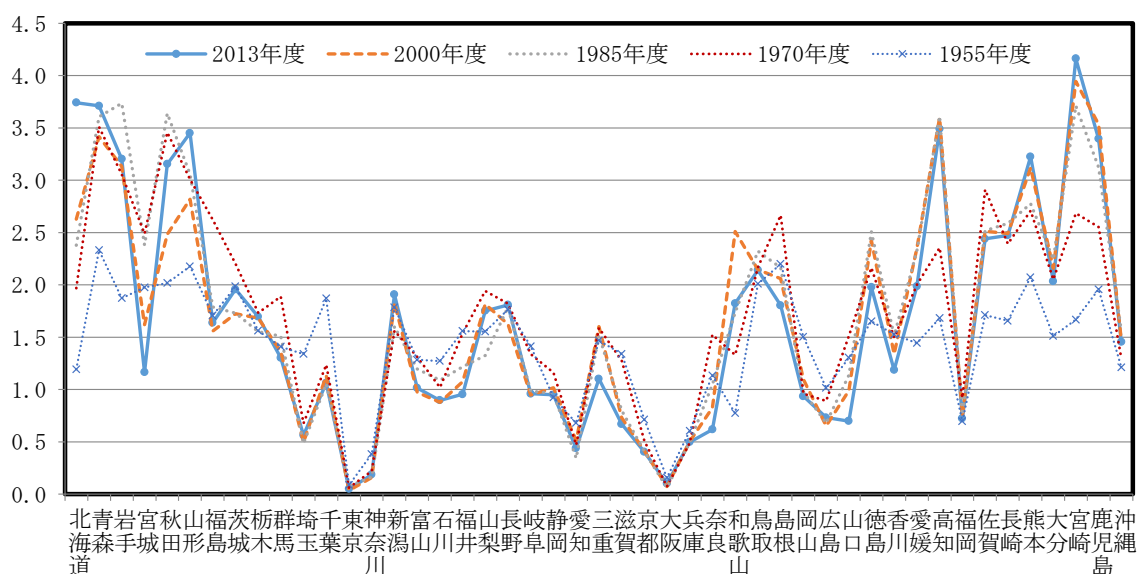
(注) 特化係数は*i*地域のX産業の付加価値額シェアを全国のX産業の付加価値額シェアで割ったもの。特化係数が1を超えると*i*地域はX産業に特化している(比較優位を持つ)ことを表す。

(出所) 内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

(iii) 地方で比較優位のある農林水産業や政府部門

次に地方の様子も見ておこう。地方で特化係数が高い典型的な産業には、例えば農林水産業、政府部門（下水道、公立学校、役所等）などがある。

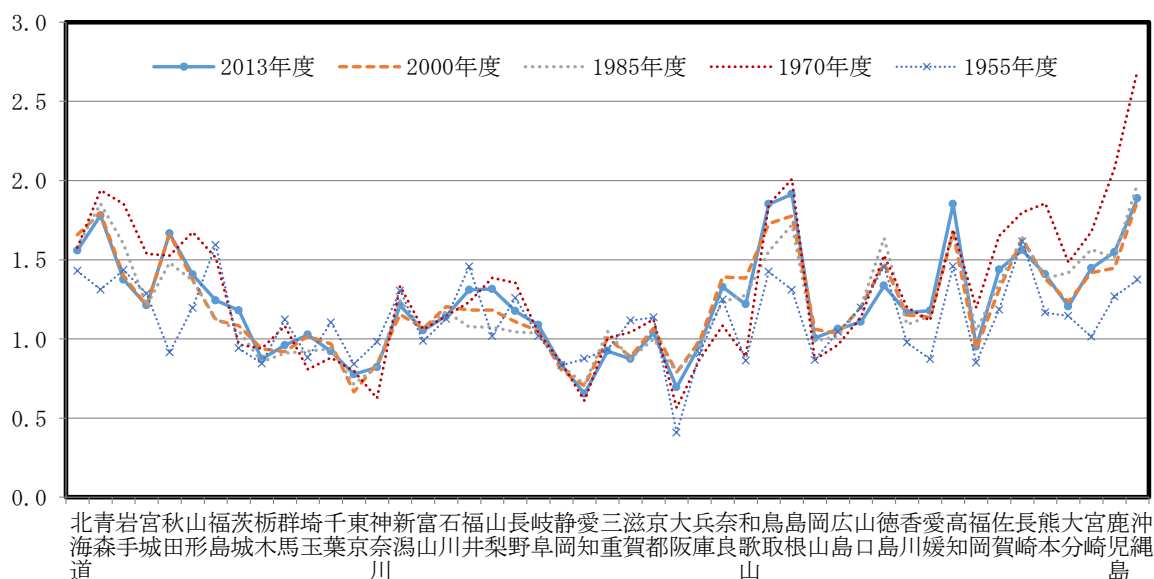
図表 1-6-1 都道府県別に見た農林水産業の特化係数とその変遷



(注) 特化係数は*i*地域のX産業の付加価値額シェアを全国のX産業の付加価値額シェアで割ったもの。特化係数が1を超えると*i*地域はX産業に特化している(比較優位を持つ)ことを表す。

(出所) 内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

図表 1-6-2 都道府県別に見た政府部門の特化係数とその変遷



(注) 特化係数は*i*地域の*X*産業の付加価値額シェアを全国の*X*産業の付加価値額シェアで割ったもの。特化係数が1を超えると*i*地域は*X*産業に特化している(比較優位を持つ)ことを表す。

(出所) 内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

図表 1-6-1 で示されるように、地域別の農林水産業の特化係数とその変遷を見ると、都市圏以外のほとんど全ての地方で農林水産業の特化係数は1を超えており、地方経済における農林水産業の影響力が高いことが分かる。以前と比べて、関東、中部、近畿、中国での農林水産業の特化係数は低下しているが、一方で北海道、東北、四国の一部、そして九州ではむしろ農林水産業への特化係数が高まっている。中でも特化係数が高いのは北海道、青森、岩手、秋田、山形、高知、熊本、宮崎、鹿児島などであり、特に北海道と宮崎の特化係数は年々上昇していることが注目される。製造業と同様に、農林水産業は域外への移出で域外所得を稼ぐ手段となりうるので、特化により生産性を高めれば、地方の所得改善に貢献できる可能性がある。

もう一つの図表 1-6-2 では、政府部門が実態として地方の重要な産業となっていることが分かる。政府部門の特化係数が高まっているのは山陰、四国、山梨などであり、中でも島根、鳥取、高知などはその水準が著しく高い。総じて西日本で地域産業における政府部門の比重が高まっており、これらの地方で政府部門の与えるインパクトが大きくなっている。

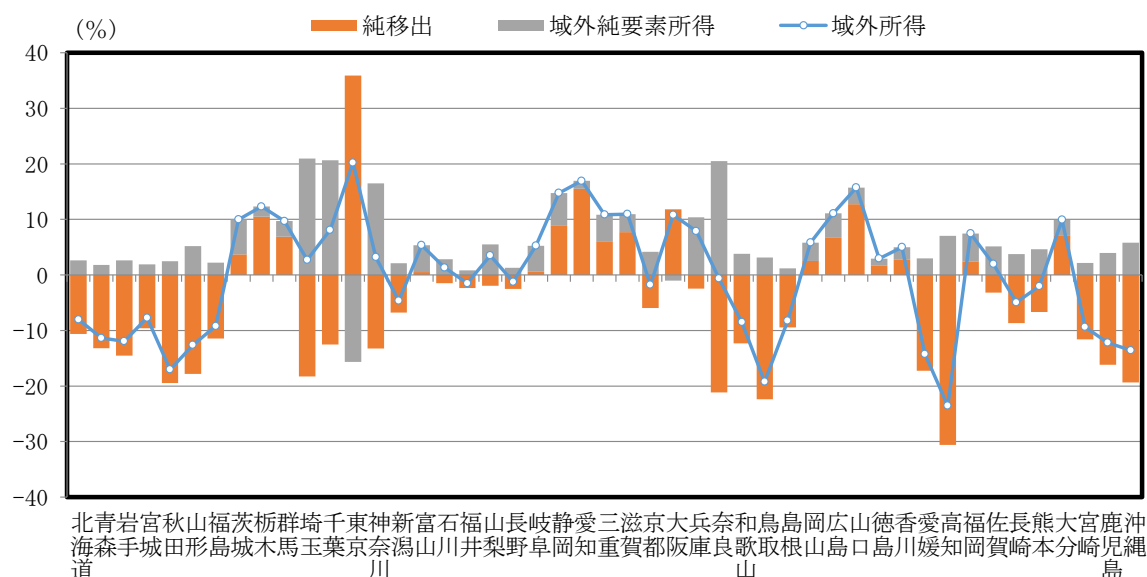
②地域の得意分野は経済発展に貢献しているのか？

こうした地域で見られる産業特化の多様性は所得格差の縮小に貢献しているのだろうか。

地域間で所得格差を縮小させるには、地域の得意分野である産業（基盤産業）が域外に商品やサービスを販売し、域外から所得を獲得していく経済構造が必要だ。それにより域外所得が域内を循環することで、サービス業などの限られた範囲で活動する産業（非基盤産業）が活性化する。

図表 1-7 は、都道府県別に見た域外所得の対県民総所得比をその構成要素である純移出と域外純要素所得（例えば神奈川県民が東京で勤務して所得を得れば神奈川県の域外純要素所得がプラスとなる）に分けたものである。

図表 1-7 都道府県別に見た域外所得の構成比（対県民総所得比、2013 年度）



(注) 純移出は「財貨・サービスの移出入(純)」を指す。ただし愛知はその数字が公表されていないため、「財貨・サービスの移出入(純)・統計上の不突合」を用いた。域外純要素所得は「県外からの所得(純)」を使用。
(出所) 内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

すると、先の図表 1-2-1～図表 1-2-3 で見たように東京との経済格差を縮小させている地域(北関東・中部・山陽地方など)は、域外へ財・サービスをネットで移出している(純移出がプラスとなっている)ことが分かる。こうした地域は製造業の特化係数が高い傾向にあり、域外へ商品を販売して所得を稼ぎ、それを域内で使うことでサービス業などの非基盤産業へ所得が循環していく構造にある。(商社を含む)卸売・小売業や金融・保険業に特化している東京は、これらが生み出すサービスを域外へ移出することで域外所得を稼いでいる。

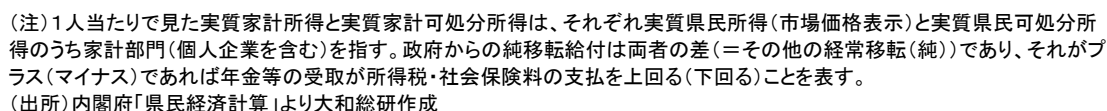
一方、農林水産業に特化している北海道や宮崎は純移出がマイナスとなっており、地域の基盤産業が域外からの所得獲得手段となっていないことが分かる。そのため、域内で所得の好循環が生まれにくく、東京との経済格差がなかなか縮小していかないのだ。

以上から、地域間でキャッチアップに差が生じるのは、各地域の資本労働比率(資本集約度の高い産業の割合)と生産性(地域産業の競争力や効率性、人材の質)に差があることが原因と考えられる。さらに、人口減少によって資本労働比率が高まると、地域間格差は縮小することも改めて指摘しておきたい。

たとえ地域で産業特化が進んでも、その産業が政策的に優遇されており競争圧力が乏しく、生産性の改善余地が大きい場合や、その地域の産業が域外からの中間財に多くを頼るために生

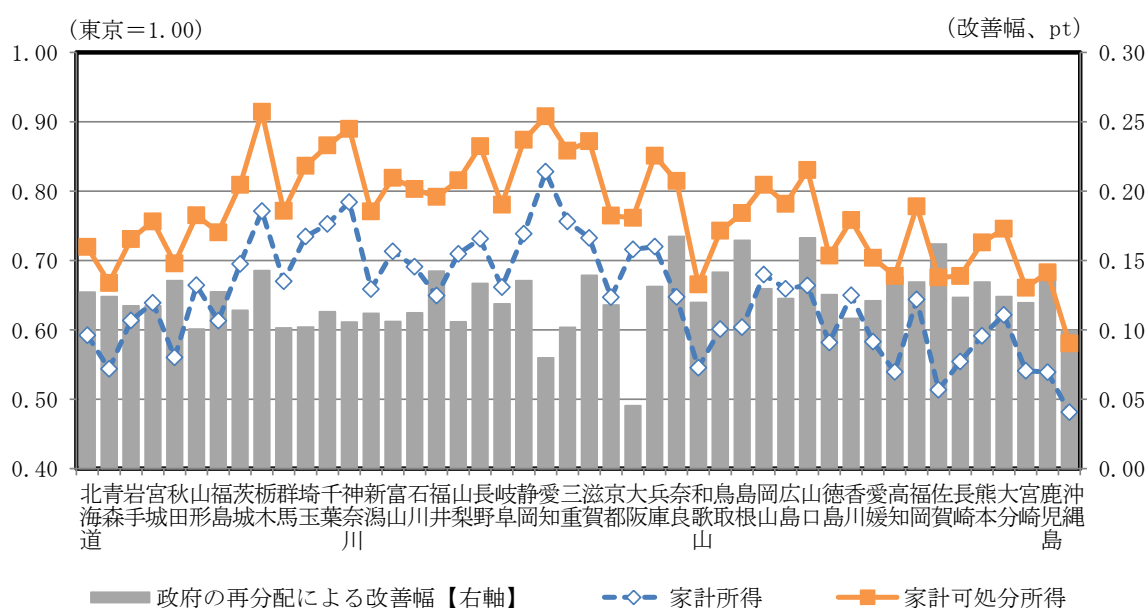
一方、愛知や栃木などの経済が好調な地域でも、基盤産業が特定産業に依存し過ぎる場合は経済環境の変化に脆弱となりやすい。そこで、経済環境の変化から受ける影響を分散させるように、地域に多様な産業を取り込んでいくこともこれらの地域政策では重要となるだろう。

再分配政策も加わり東京との所得格差はさらに縮小



これを見ると、足元では主に関東や中部、北陸および近畿の一部の家計では給付よりも多くの税や社会保険料を政府に支払っており、再分配では純負担側となっている。その一方で、北海道・東北、中国、四国、九州では税・社会保険料の支払いよりも政府から受け取る給付が多くなっており、現状では再分配において純便益を受けている。特に東京の家計は、他地域と比べて1人当たりの純負担額が非常に大きく、東京の住民の負担が地方への所得再分配の大きな原資となっていることが分かる。この結果は、賦課方式で運用されている公的年金によって、結果的に都市に多く住む現役世代から地方に多く住む高齢世代へと実質的な所得移転が行われていると考えれば、ある意味で自然なことのようと思われる⁶。

図表 1-9 東京との格差で見た1人当たりの家計所得・家計可処分所得（2013年度、実質値）



(注) 1人当たりで見た実質家計所得と実質家計可処分所得は、それぞれ実質県民所得(市場価格表示)と実質県民可処分所得のうち家計部門(個人企業を含む)を指す。東京を1.00と基準化し、各地域の家計部門(個人企業を含む)ベースの1人当たり実質県民所得と1人当たり実質県民可処分所得を指数化。棒グラフで示される両者の差は、東京との格差が政府の再分配によりどれだけ改善したのかを表している。

(出所)内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

こうして主に東京で稼いだ家計所得(当初所得)は政府を通じて地方に再分配されて、東京との所得格差は各地域で一様に縮小している(図表 1-9)⁷。例えば、東京を除いて当初所得が最も高い愛知(2013年度で東京の家計所得を1.00とした場合、愛知の家計所得は0.83)では、政府の所得移転により東京と比較した家計所得が0.908にまで上昇し、格差が縮小している。愛知と同様に当初所得の高い栃木でも、政府による所得移転後には東京と比較した家計所得の

⁶ 現行制度では、後期高齢者支援金等を通じて実質的な賦課方式となっている医療給付の存在も、高齢化の影響を受けて地域間での所得格差につながる可能性がある。しかし県民経済計算では、医療給付のような現物給付は「調整可処分所得」という項目に分類されるので、現金給付を対象にした「政府からの純移転給付」および「可処分所得」には含まれないことに注意されたい。

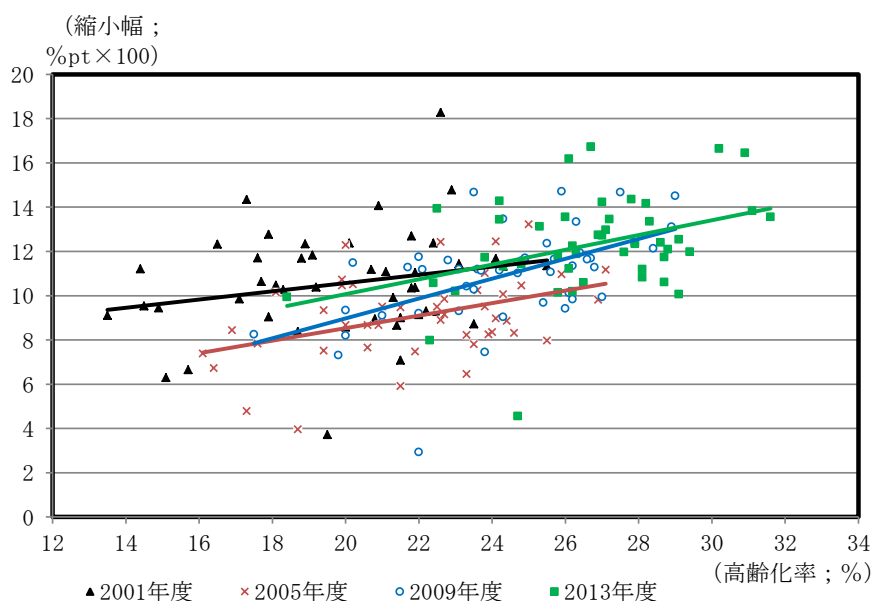
⁷ 図表 1-9 で全ての道府県の所得格差が再分配後に改善しているのは、再分配後に他地域と比べて東京の県民可処分所得が大きく落ち込む結果、他地域との所得格差が一様に縮小するためである(グラフは東京との対比で表示)。

水準が 0.914 にまで改善している。所得移転による改善幅では、奈良が 0.167 と最も大きく、続いて山口 (0.166)、島根 (0.165)、佐賀 (0.162) といった西日本を中心に所得再分配の効果が大きくなり、東京との所得格差を縮めていることが分かる⁸。

しかし地域間で詳細に見ると、例えば、同じ都市でも経済の好調な愛知の方が、そうでない大阪よりも所得移転の規模が大きく、当初所得が高い栃木でも所得移転の規模は大きい。一方、全国で最も当初所得の低い沖縄の所得移転は、家計所得の多い奈良や山口などよりも少ない。

これらが示唆するのは、再分配が所得水準の低い地域へ優先的に配分されているわけではないということだ。例えば図表 1-10 が示すように、地域間所得格差の縮小の恩恵を受けているのは、高齢化が進む地域だ⁹。先程の図表 1-8 のグラフを 1990 年度で描いてみると、政府から家計への純所得移転は、当時は全ての都道府県でマイナスだったが、高齢化率の上昇とともにプラスに転ずる地域（特に西日本）が増えている。

図表 1-10 地域間再分配による所得格差の縮小幅と高齢化率 (2001～2013 年度)



(注1) 横軸の高齢化率は各地域における総人口に占める65歳以上人口の割合を指す。

(注2) 縦軸の縮小幅は、政府による再分配で各地域と東京の家計所得における格差がどれだけ縮小したのかを表したものである。

(出所) 総務省「国勢調査」「人口推計」、内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

安倍政権では地方創生や働き方改革を通じて、地方の家計所得を引き上げることを念頭に置いている。しかし、現行の年齢基準に依存した税や社会保障の改革が進まなければ、超高齢社

⁸ 図表 1-9 において便宜的に、三重より左側を東日本、滋賀より右側を西日本とすると、東日本の再分配による改善幅は 0.112、西日本のそれは 0.130 となり、西日本の改善幅の方が大きいことが示される。

⁹ 各地域の再分配による改善幅を、高齢化率と 1 人当たり実質県民所得（当初所得）で回帰したパネル分析によると、再分配による改善幅は高齢化とともに大きくなることが分かった。ただし、当初所得の係数は比較的小さいが有意に正となっており、各地域の所得水準の低さが再分配の基準となっていない可能性が示唆される。

会の加速で、特に都市圏の現役世代では可処分所得はなかなか上がらないだろう。実際、石橋[2013]¹⁰が指摘するように、日本の社会保障政策は年齢基準で給付や負担を決めている側面が強いとされる。超高齢社会の加速により、家計の所得移転の負担が都市の現役世代に重くのしかかることは大きな懸念材料だ。

もちろん、高齢化で所得の高まらない地方を都市が支えるという考え方もあるだろう。しかし、なぜ地方の所得が高まらないのかという問題を解決しなければ、一層、再分配への依存を強めかねない。地方の所得を引き上げるには、現役世代に配慮した再分配政策への転換、具体的には現役世代の人的資本を高めていく所得再分配のあり方を真剣に考えるべきだ。例えば、就学時（小学校のような初等教育から大学・大学院のような高等教育まで）の教育だけでなく、幼稚園や保育所での就学前教育、そして経済環境の変化に応じて必要なスキルを身に付けられるように、再就職等が容易となるような社会人向けの所得再分配が考えられる。そうした人材を繋ぎとめる国家戦略特区のような魅力的なビジネス環境や住環境の提供も重要だろう。

（５）家計所得の低下は賃金交渉力の低下？

図表 1-2-1～図表 1-2-3 などで見たように、各地域の県民所得は総じて改善している。しかし、人々が成長を実感するには企業所得だけでなく、家計所得にまでバランスよく分配されていくメカニズムが必要だ。今後の地域政策ではそのための仕組みを整えることが大きな課題となる。実際、個人企業所得（持ち家を除く）と家計がネットで受け取る財産所得の 2 つを雇用者報酬に加えた労働分配率を新たに定義すると、足元の労働分配率（家計への分配）はどの時点から見ても大半の地域で低下している（図表 1-11）¹¹。

溝端[2016a]¹²が指摘するように、家計所得の分配が低下している背景には、いわゆるサラリーマンの賃金・俸給と家計が受け取る財産所得の減少だけでなく、大幅に減少する自営業者の存在がある。問題は自営業者の減少を埋め合わせるだけの新たな雇用・所得が生み出せていないことである。そのため、新たな雇用・所得を生み出すビジネス環境の整備がまず必要だ。さらに、雇用者の賃金交渉力を高めていく取組みも必要だろう。具体的には、その人が希少性の高い人材として認められることで賃金交渉力に影響を与えることができる。もちろんそれには様々な能力があるだろうが、例えばその能力の一つの指標として学歴が考えられる¹³。

¹⁰ 石橋未来 [2013]「超高齢社会医療の効率化を考える－IT 化を推進し予防・健診・相談を中心とした包括的な医療サービスへ」大和総研 経済社会研究班レポート No. 14（2013 年 8 月 15 日）

http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20130815_007565.html

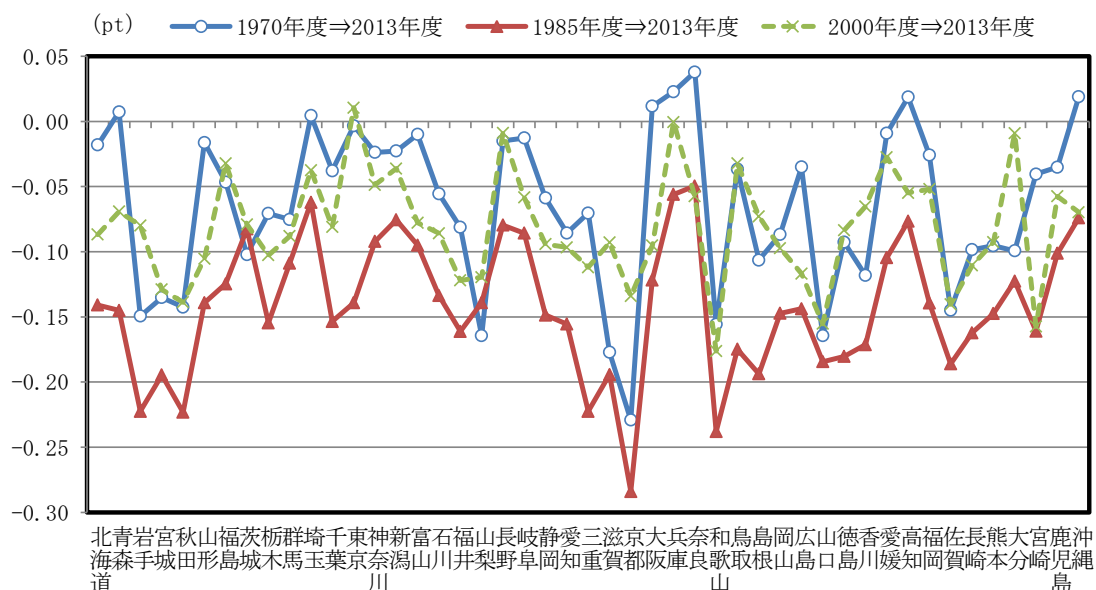
¹¹ ここで定義された労働分配率の低下傾向は、自営業者数（自営業主＋家族従業者）の減少（1980 年：1554 万人→2015 年：705 万人）等により、個人企業所得が趨勢的に減少していることの影響が大きい。しかし、通常の労働分配率（県民所得に占める雇用者報酬の割合）で見ても、労働分配率はここ 10 数年来、低下する地域が増えており、家計に分配される所得の割合はやはり低下傾向にあると言える。

¹² 溝端幹雄[2016a]「所得分配の現状と成長戦略への示唆－若年世代の所得格差の是正が持続的成長のカギ」大和総研 経済構造分析レポート No. 44（2016 年 5 月 11 日）

http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20160511_010880.html

¹³ 最近の教育経済学の研究では、学歴や IQ などの認知能力だけでなく、忍耐力や勤勉さ（日本では協調性）と

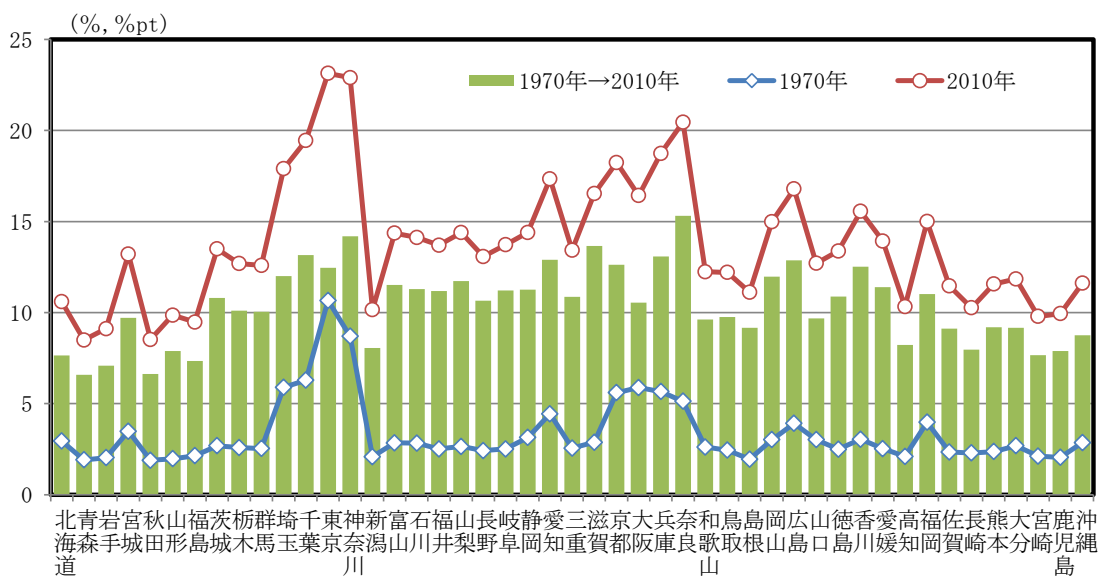
図表 1-11 各地域で低下する労働分配率



(注)ここで定義する労働分配率は、通常の雇用者報酬に加えて、個人企業所得(持ち家を除く)と純財産所得(家計のみ)の合計したものを県民所得で割ったもの。

(出所)内閣府「県民経済計算」より大和総研作成

図表 1-12 都道府県別に見た高度人材の割合とその推移(1970年→2010年)



(注)数字は15歳以上人口に占める大学・大学院卒の割合を示し、男女計のもの。但し、1970年時点は大学卒のみ。

(出所)総務省「国勢調査」より大和総研作成

各都道府県の15歳以上人口に占める高度人材(大学卒・大学院卒の人材)の割合を見ると、40年前と比べて高度人材の地域間での格差が大きくなっている(図表1-12)。高度人材の割合

といった非認知能力の存在も、人々の生涯所得に大きな影響を与えることが報告されている。

の最大値と最小値の差を時系列で見ると、1970 年は 8.8%pt（最大値：東京 10.7%、最小値：青森 1.9%）だったものが、2010 年には 14.6%pt（最大値：東京 23.1%、最小値：青森 8.5%）と拡大している。標準偏差でも 1970 年は 1.78%、2010 年は 3.50%と、地域間格差が大きい。

もちろん、どの都道府県でも高度人材の割合は上昇しているが、特に都市において大幅に上昇している（図表 1-12 の棒グラフが都市で高い）。通常、都市では高度な技能を求める労働需要が多く、就業機会が豊富なため、大卒以上の高度人材が都市に集まりやすくなる。また都市では住宅価格が高くなるので、それを支払う能力のある高度人材が都市に定着しやすいこともある¹⁴。このように技術が急速に高度化してグローバル化が進む中では、都市では賃金交渉力の強い豊富な高度人材（高技能労働者）を多く抱えるようになる。一方、地方では賃金交渉力の弱い未熟練労働者が相対的に多く分布して、人材の二極化が進むようになる¹⁵。

ただ都市には豊富に高度人材が存在するからと言って、賃金交渉力が高いとも限らない。主に大企業で定着している日本型雇用慣行により雇用の流動化が進まないため、賃金交渉力にマイナスとなっている可能性があるからだ。つまり、仮に転職すれば同じ会社で定年まで勤務することで得られる賃金プレミアムを失うことになるので、生涯所得が下がることを予想する労働者は賃金交渉時に転職というオプションを持ち得ず、結果的に労働者の賃金交渉力を弱める要因となっていると考えられる。

さらに、日本型雇用慣行は人材教育の面でも時代に合わない面が増えている。日本型雇用慣行において社内で実施される傾向が強かった人材教育は、従来型技術の改良がメインであった時代には有効に機能した。しかし革新的な技術が必要とされる時代になると、社内教育で従来型技術を伝達するというシステムの優位性が低下するだろう。これからはグローバル化・技術の高度化と補完性の高い高度な人材力が必須となりつつある。

したがって家計所得への分配を増やしていくためには、労働者の賃金交渉力を高める人材の高度化や雇用の流動性が必要になるだろう。同時に、賃金交渉力の弱い未熟練労働者を保護するためには、最低賃金の引き上げなどを含めた措置も重要だ。もちろん、家計所得を増やすためには、各地域で資本労働比率を引き上げるなどの時代・地域に応じた産業構造改革を行い、起業を促して原資となる分配前所得（県民所得）を増やすことも大切だ。

冒頭で述べたように、地方から都市への人口流出は 1 人当たり所得の地域間格差を縮小させるが、高度人材が地域間で二極化すれば地域間格差は解消しにくい。そのため、地方の現役世代の人材力を高めるような所得分配のあり方と高度人材の地方での定着を図る「働き方改革」などの環境整備が真剣に議論されるべきだろう。

¹⁴ このパターンに当てはまらない都市は大阪であり、その理由として教育や治安などの住環境の悪化の可能性がある。詳細については、溝端幹雄 [2016b]「大阪に居を構えない高度人材」大和総研コラム（2016 年 7 月 12 日、http://www.dir.co.jp/library/column/20160712_011062.html）を参照されたい。

¹⁵ 三重で家計所得が改善しているのに高度人材の割合が少ないのは、資本集約度の高い輸送用機器や電子部品関連の産業が集積しており、近年の自動車を中心とする活況で家計が大きな恩恵を受けているという可能性がある。しかし一方で、製造業に依存した企業城下町のようなモノカルチャーな側面が強くなっている可能性があり、やはり地域の持続的な経済発展には地域産業の多様性を拡大することが望ましいように思われる。

(6) まとめ

地域間格差は拡大している印象を持たれやすいが、長期データで確認すると、全体的にはむしろ縮小する傾向にある。ただし地域によって差はあり、愛知、三重、静岡、栃木、滋賀などでは東京との所得格差は縮小しているが、兵庫や大阪などの近畿は格差を拡大させている。東京との所得格差を分配面から見ると企業所得の改善があり、家計所得の改善は進んでいない。

生産面から地域の産業特化の程度を確認すると、過去約 60 年間で製造業の特化が進んだ地域は、東京との所得格差を大きく縮小させている地域とほぼ一致している。都市間の産業特化の比較では、東京で卸売・小売業と金融・保険業の特化が進んでいる。地方については、農林水産業への特化が北海道と宮崎で、政府部門への特化が鳥取と島根で高まっている。現状では製造業に特化している地域で域外から得る所得は高いものの、農林水産業などに特化している地域の域外所得は高まっていない。

地方が東京に追いつくためには、まず 1 人当たり実質県民所得を増やすことが重要だ。具体的には、資本労働比率の高い製造業のウェイトを高めたり、農林水産業やサービス業などでも資本労働比率を高めたりする努力を促すことだ。もちろん、地方での生産性の底上げには、イノベーションの地方への普及、地方創生特区等を契機とした地方におけるビジネス環境の改善、市場機能を通じた人的資本・物的資本の再配置、人口集積によるサービス業の生産性向上¹⁶も大切である。域外から所得をもたらす移出産業を強化することもポイントとなる。

一方、政府部門を通じた所得再分配によって家計所得は改善しているが、その背景には高齢化要因が指摘できる。しかし、今後の成長戦略を意識した所得再分配を実現するには、できるだけ所得水準に応じた再分配、特に現役世代の人的資本を高めていくような所得再分配のあり方を真剣に考えるべきだ。就学時・就学前教育だけでなく、経済環境の変化に応じて必要なスキルを身に付けられるように、再就職等が容易となる社会人向けの所得再分配も考えられる。

さらに「働き方改革」の実効性を地方でも高めるべきだ。地方での高度人材の充実、高度人材が定着するための住・雇用環境の整備、そして賃金交渉力を高める雇用の流動性や賃金交渉力の弱い労働者を保護するための最低賃金の引き上げなどである。それには日本型雇用慣行やそれと補完的な税・社会保障制度を新しい時代に合わせて変革していく必要がある。

今後、地方創生の効果を高めるには、地域の経済構造の特徴と外的環境の変化を踏まえた資本と人材の高度化を継続して行うこと、そしてその他の生産性向上に向けた政策立案を行うことが重要であろう。もちろん、これらは即効性の面で乏しいかもしれないが、結局はこれらをサポートする体制を着実に充実させていくことが、地方経済の立て直しのための本質的な方向性ではないかと考える。

¹⁶ この点についての詳しい議論は、例えば森川正之[2016]「サービス立国論—成熟経済を活性化するフロンティア」日本経済新聞出版社、などを参照のこと。

第二部 都市と地方を様々な視点から横断的に分析する

第2章 25～44 歳男性雇用に見る地域間格差

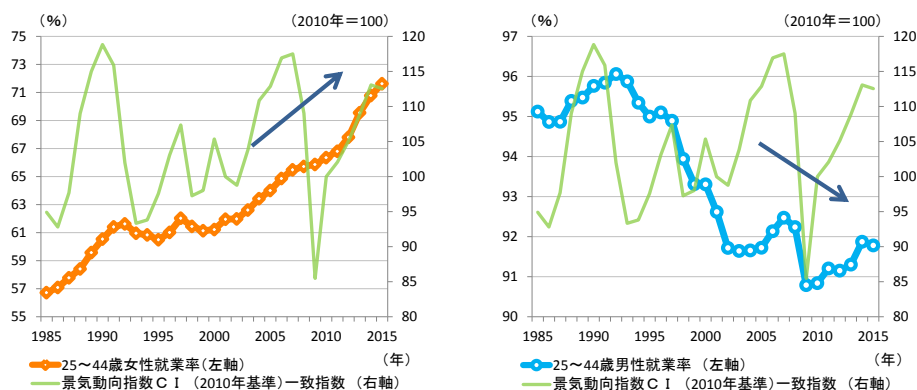
本章では、雇用の側面から地域格差の現状を確認する。

近年、女性の活躍推進を図る動きがますます強くなっている。実際、女性の25～44歳就業率はこの30年間で上昇傾向が続いており（図表2-1左）、その結果、結婚や出産・育児期に女性の就業率が落ち込むM字カーブも大きく改善している。一方で、同年代の男性就業率は、景気によって多少の増減はあるものの、低下傾向にある（図表2-1右）。就業率の水準としては依然として男性の方が高いことには変わりはないが、就業率の推移は男女で正反対の傾向が見られる。

一億総活躍社会に向けて、女性や高齢者などが働きやすい環境を作ることはもちろん大切なことだ。しかし、それだけではなく、陰に隠れてしまいがちな男性の働きについても注意を向ける必要があるだろう。かつては労働市場にいた男性がどこかへ消えている。これでは、せっかく上昇した女性就業率や高齢者就業率の増加分もいくらか相殺されてしまう。

働き盛りともいえる25～44歳の男性が、同年代の女性とは対照的に、労働市場から消えている現状をどのように捉えるべきなのだろうか。本章では、都道府県ごとのデータに注目し、分析を進めていく。

図表2-1 25～44歳就業率の推移（左：女性、右：男性）



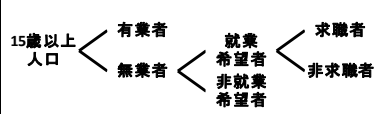
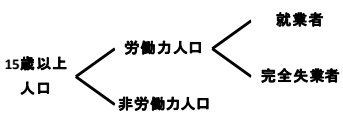
（出所）総務省「労働力調査」、内閣府「景気動向指数」より大和総研作成

なお、本章では、主に総務省「就業構造基本調査」のデータを用いて議論を進めていくが、総務省「労働力調査」における用語とは定義上の違いがあることに注意が必要である。ただし、大まかには、図表2-2で示すように用語が対応している。

また、本章では、就業構造基本調査における有業率を「就業率」として議論を進めていく。

$$\text{就業率} = \frac{\text{有業者}}{\text{有業者} + \text{無業者}} \times 100 (\%)$$
 であり、有業者が増加（あるいは無業者が減少）すれば、就業率は上昇する。さらに、完全失業率
$$= \frac{\text{就業希望求職無業者}}{\text{有業者} + \text{就業希望求職無業者}} \times 100 (\%)$$
 であり、就業希望求職無業者（普段仕事をしていないが、就業を希望し実際に求職活動を行っている者、いわゆる完全失業者）が減少すれば、完全失業率は低下する。

図表 2-2 2つの調査における用語の定義の違いと対応

			就業構造基本調査		労働力調査			
								
時間軸			普段の状態		調査週間(月末1週間)の状態		時間軸	
年齢			調査年の9月30日現在の満年齢		調査月の末日現在の満年齢		年齢	
有業者			普段収入を得ることを目的として 仕事をしており、調査日以降もしていくことになっている者、及び、仕事は持っているが現在は休んでいる者		調査週間に賃金、給料、諸手当、内職収入などの収入を伴う仕事を1時間以上した者、及び、仕事を持ちながら、調査週間に少しも仕事をしなかった者のうち、雇用者で、給料・賃金の支払を受けている者又は受けることになっている者		就業者	
無業者	就業希望求職者		普段仕事をしていない者で、何か収入になる仕事をしたいと思っており、実際に仕事を探したり、準備したりしている者		非就業者のうち、仕事があればすぐ就くことができ、かつ、調査週間に、仕事を探す活動や事業を始める準備をしていた者		完全失業者	
	就業希望非求職者		普段仕事をしていない者で、何か収入になる仕事をしたいと思っているが、実際に仕事を探したり、準備したりしていない者		「就業者」と「完全失業者」以外の者		非労働力人口	
	非就業希望者		普段仕事をしていない者で、仕事をする意思のない者					
本章での就業率			15歳以上人口(有業者+無業者)に占める「有業者」の割合(※年代を限定する場合:その年代の人口に占める「有業者」の割合)		15歳以上人口(労働力人口+非労働力人口)に占める「就業者」の割合(※年代を限定する場合:その年代の人口に占める「就業者」の割合)		就業率	
本章での完全失業率			「有業者+就業希望求職無業者」に占める「就業希望求職無業者」の割合		「労働力人口」(就業者+完全失業者)に占める「完全失業者」の割合		完全失業率	

(注) さらに細かな定義については、それぞれの調査の用語解説¹⁷⁾を参照されたい。

(出所) 総務省「就業構造基本調査」、「労働力調査」より大和総研作成

(1) 都道府県別に見る 25～44 歳男性就業率の現状

図表 2-3 は都道府県別の 25～44 歳男性の就業率を示している。1992～2002 年の 10 年間で、全国的に就業率は大きく (4.0%pt) 低下している。また、2002～2012 年の 10 年間でも、先の 10 年と比較すると小幅 (0.6%pt) ながらも低下している。

さらに、25～44 歳男性就業率の地域間格差も拡大している。1992 年時点では、分散¹⁸⁾ $\sigma^2 = 0.98$ 、最高と最低の差 (以下、沖縄県を除く¹⁹⁾) は 3.6%pt (最高:長野県、最低:長崎県) であった。

¹⁷⁾ 総務省「就業構造基本調査」用語の解説 <http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/pdf/yogo.pdf>
同「労働力調査」用語の解説 <http://www.stat.go.jp/data/roudou/definit.htm>

¹⁸⁾ (母集団) 分散 $\sigma^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2$ であり、値が大きい方が全体のばらつきが大きいことを示す。

ここでは、 $n = 47$ (都道府県数)。なお、平均 $\bar{x}$ は各都道府県の実業率の算術平均であり、図表 2-3 で示す加重平均とは異なる。

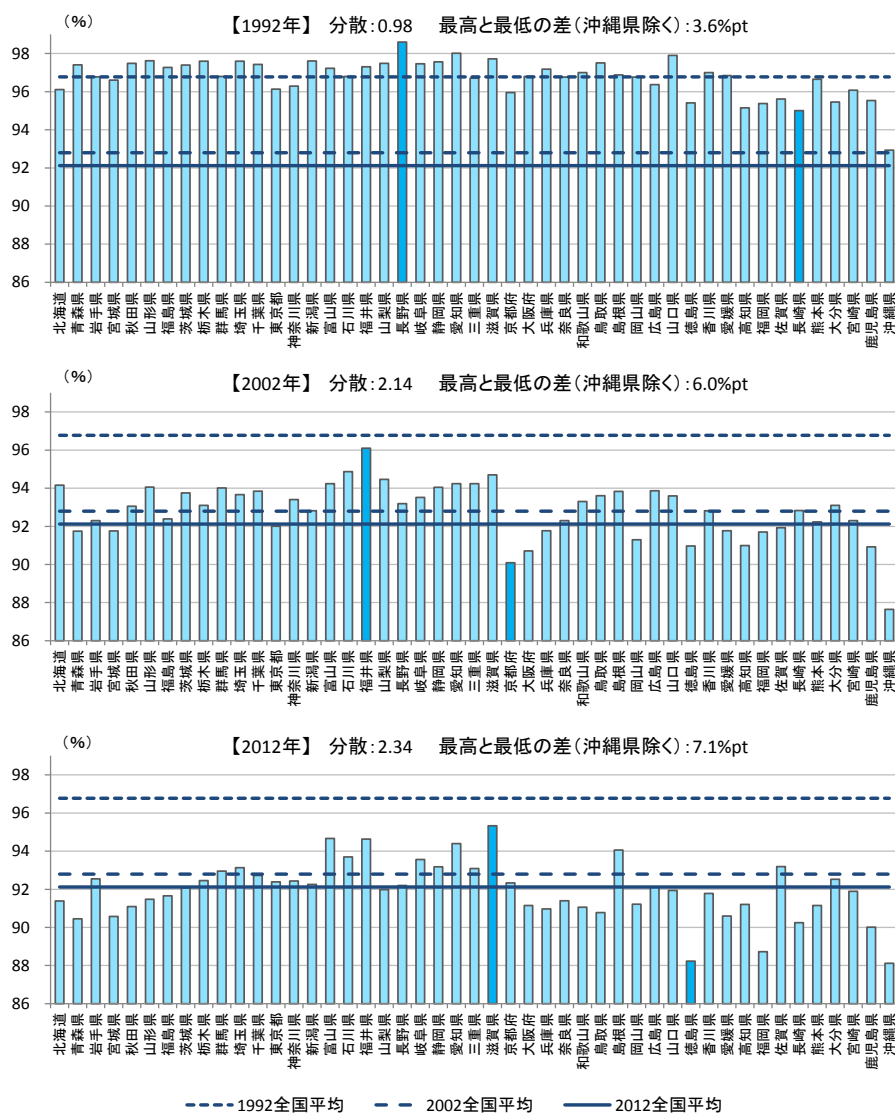
¹⁹⁾ 沖縄県は、1992 年から今に至るまで一貫して 25～44 歳男性就業率が低く、また、後述するように有効求人倍率も他地域と比較して非常に低く特異性があることから、ここでは除外した。以下、沖縄県を除いて議論をする際は、同様の理由によるものである。

沖縄県の雇用問題について、南西地域産業活性化センター[2014]では、「本県の高失業率の特徴として若年者の失業率の高さが指摘されてきた。まず、卒業後の学卒未就職者の割合が全国を大きく上回っていることが挙げられる。この主な背景としては、学生の就業意識の弱さや県内志向、公務員志向、親の容認と親の県内志向、県内企業の求人の少なさ、県内企業の採用時期の遅さなどが指摘されてきた。次に、若年者の失業率が高いもうひとつの特徴が、就職後の離職率、転職率の高さである。この背景として、就職時のミスマッチや県内企業の脆弱性、自分や家族の都合による離職、非正規社員の増加、職業観の多様化などが挙げられる。」としている。一般財団法人 南西地域産業活性化センター[2014]「沖縄県の就業構造と失業に関する調査研究」(概要版)、p. 14

しかし、2002年時点では、分散 $\sigma^2=2.14$ 、最高と最低の差は6.0%pt（最高：福井県、最低：京都府）、と格差が拡大している。そして、2012年時点では、分散 $\sigma^2=2.34$ 、最高と最低の差は7.1%pt（最高：滋賀県、最低：徳島県）、とさらに格差は拡大している。このことから、この20年間で25～44歳男性就業率の地域間格差は拡大し続けてきたということが分かる。

なお、都道府県別に見た就業率は、地方ごとにある程度の傾向はあるものの（北陸・中部地方では就業率が高く、東北地方では就業率が低い傾向がある等）、単に都市と地方で就業率の高低を分類できるというわけではない。

図表 2-3 都道府県別 25～44 歳男性就業率



(注1) 就業率＝有業者／（有業者＋無業者）×100。

(注2) 全国平均は加重平均。

(出所) 総務省「就業構造基本調査」より大和総研作成

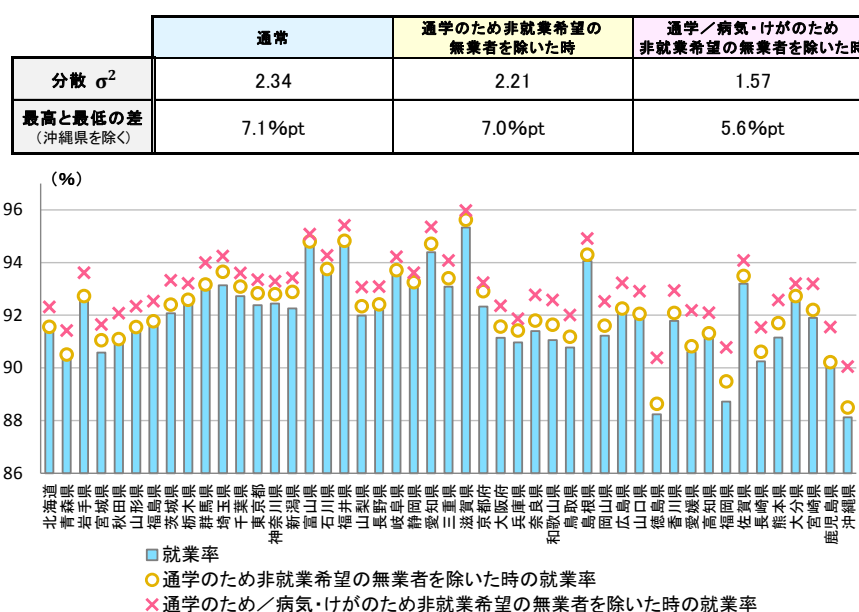
ここでの就業率は、通学しているため就業していない人も無業者として数えている。図表 2-4 の○は、通学のため就業を希望しない無業者を分母から除いた時の就業率を示しているが、25～44歳という年齢階層を選んでいることもあり、通学を理由とした無業者を含めた就業率と大

きな違いはない。

また、学生の他に、有業者になるのが難しい状況に置かれた存在として、病気・けがを理由に就業を希望しない人の存在が挙げられる。そこで、図表 2-4 の×では通学に加え、病気・けがを理由に就業を希望しない者を分母から除いた時の就業率を示した。

これを見ても、除く前と比べて就業率が大きく増加している地域もあり、中には約 2 % pt 上昇している県も存在する。同じく図表 2-4 の○で示される、通学のため非就業希望の無業者を分母から除いた就業率は、除く前の就業率と大差ないことから、一部の地域では、「病気・けが」という理由が就業率低下の一因となっている可能性が考えられる。

図表 2-4 様々な条件で見る就業率（25～44 歳男性、2012 年）



(注) 分母からそれぞれの条件の者を除いた時の就業率。

(出所) 総務省「就業構造基本調査」より大和総研作成

(2) 就業率低下・地域間格差拡大の原因は何か

この 20 年間で 25～44 歳男性就業率が低下（＝無業率²⁰が上昇）し、地域間格差が拡大したのはなぜか。図表 2-5 では、無業率上昇の要因分解を行った。

1992～2002 年の 10 年間では、いわゆる完全失業者に相当する「就業希望求職者」の増加が大きな割合を占めている。これは、バブル崩壊後の景気変動によって、仕事に就きたくても就けない人が増加したことが一因として挙げられるだろう。

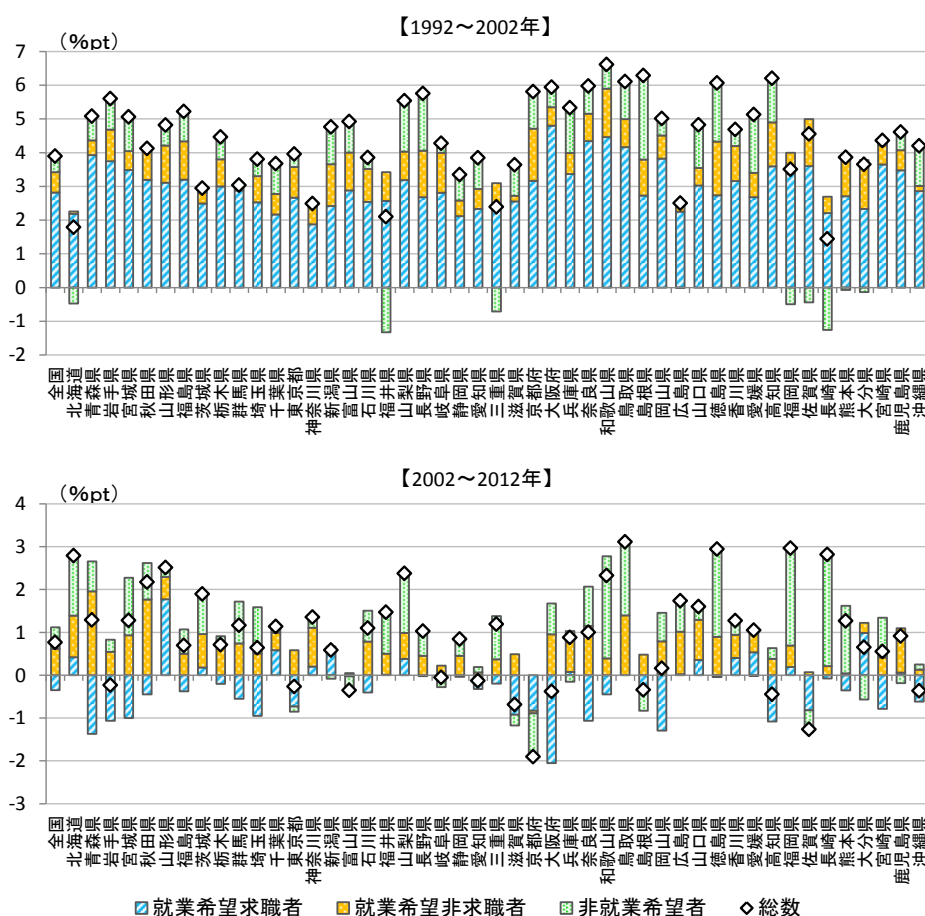
一方、下の図の 2002～2012 年の 10 年間では、その割合は大きくない。むしろ、「就業希望求職者」は多くの都道府県で減少傾向が見て取れる。2002～2012 年の 10 年間で無業率を上昇させ

²⁰ ここでの無業率とは、人口に占める無業者の割合。

た要因としては、主に、就業希望非求職者や、非就業希望者といった、いわゆる「非労働力人口」の増加が挙げられる。

ただし、2002～2012 年の 10 年間で減少した「就業希望求職者」は、非労働力人口の増加分や、1992～2002 年の 10 年間の「就業希望求職者」増加分を相殺するほどではない。図表 2-3 と合わせて考えると、現在の日本が抱えている 25～44 歳男性就業率の問題は、バブル崩壊後減少した労働需要が十分に回復していないことに加え、非労働力化した無業者が増加したこと、そして、その状況には大きな地域差があることと言えるだろう。

図表 2-5 25～44 歳男性無業率上昇の要因分解



(注) 全国平均は加重平均。

(出所) 総務省「就業構造基本調査」より大和総研作成

雇用に関する地域間格差について、厚生労働省[2003]²¹では、「バブル期後、各地域とも完全失業率が上昇し有効求人倍率が低下しているが、この間、地域間格差は縮小している。これまで雇用情勢が良かった地域で、大きく悪化したためである。」と指摘している。

しかし、25～44 歳男性に関しては、地域格差が拡大しているという逆の現象が起きている。これは、図表 2-3 で見た就業率に関しても言えることだが、完全失業率²²に関しても、バブル期

²¹ 厚生労働省[2003]『平成 15 年版労働経済の分析』＜要約＞

²² データは、総務省「就業構造基本調査」に基づく。定義は図表 2-2「本章での完全失業率」参照。

後の 1992 年と比較して、地域格差が拡大していることが確認できた。(図表 2-6)

完全失業率に関して、1992 年時点では、分散 $\sigma^2 = 0.51$ 、最高と最低の差（以下、沖縄県を除く）は 2.1%pt であった。しかし、2002 年時点では、分散 $\sigma^2 = 0.88$ 、最高と最低の差は 4.0%pt と格差が拡大している。さらに、2012 年時点では、分散 $\sigma^2 = 0.64$ 、最高と最低の差は 2.9%pt と、2002 年時点と比較すると格差は縮小しているが、1992 年時点と比較すると格差は拡大していることが分かる。

2002 年と 2012 年を比較した時に、就業率の格差は拡大しているにもかかわらず、完全失業率の格差は縮小しているのはなぜか。それは、2002～2012 年の 10 年間で就業率の地域間格差を拡大させた主な原因である、就業希望非求職者や非就業希望者といった、いわゆる「非労働力人口」は、完全失業率では考慮されないためである。

したがって、1992～2002 年の 10 年間で生じた各地域の変化は、非労働力人口を考慮しない完全失業率などの尺度においても確認できるが、2002～2012 年の 10 年間で生じた各地域の変化は、非労働力人口を考慮しない尺度では確認し難い。

図表 2-6 就業率と完全失業率で見る地域間格差（25～44 歳男性）

	就業率			完全失業率		
	1992年	2002年	2012年	1992年	2002年	2012年
分散 σ^2	0.98	2.14	2.34	0.51	0.88	0.64
最高と最低の差 (沖縄県を除く)	3.6%pt	6.0%pt	7.1%pt	2.1%pt	4.0%pt	2.9%pt

(注 1) 就業率＝有業者／（有業者＋無業者）×100。

(注 2) 完全失業率＝就業希望求職無業者／（有業者＋就業希望求職無業者）×100。

(出所) 総務省「就業構造基本調査」より大和総研作成

（3）25～44 歳男性就業率が増加した場合の試算

仮に 25～44 歳男性の就業率が過去の水準まで上昇した場合、どの程度のインパクトがあるのか。ここでは、低下した 25～44 歳男性就業率が 10 年前、20 年前の水準に戻った場合の影響を試算した。

各都道府県の各年代の平均賃金をもとにしたケースとともに、実際には、無業者が職に新しく就いた場合、得られる賃金は同じ年代の平均賃金よりも低い場合が想定されるため、平均年収の 8 割が得られるケース、さらに、各都道府県の新卒初任給×14 を年収としたケース²³の試算を行った。

結果は図表 2-7 の通りで、就業者数については、2002 年水準で約 22 万人の増加、1992 年水

²³ 年収が所定内給与の何カ月分に相当するか、各年代で全国平均（算術平均）をとったところ、25～29 歳で 14.1 カ月分、30～34 歳で 14.3 カ月分、35～39 歳で 14.4 カ月分、40～44 歳で 14.6 カ月分であった。よって、ここでは新卒初任給×14 を年収とするケースを設定した。なお、新卒初任給は、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」における 2012 年の男性・学歴計・産業計・企業規模計（10 人以上）のデータ。

準で約 80 万人の増加が見込まれる。また、全体の所得については、2002 年水準で約 0.54～1.06 兆円の増加、1992 年水準で約 1.94～3.82 兆円の増加が見込まれる²⁴。

図表 2-7 各都道府県で 25～44 歳男性の就業率が過去の水準に戻った時の影響（試算）

就業率の水準	全体の所得の増加分(1年)			就業者数の増加
	各都道府県各年代の 平均年収 ケース	各都道府県各年代の 平均年収×0.8 ケース	各都道府県新卒初任給 ×14 ケース	
2002年	1.06 兆円	0.85 兆円	0.54 兆円	22.1 万人
1992年	3.82 兆円	3.05 兆円	1.94 兆円	79.9 万人

(内訳)

就業率の水準	年齢	全体の所得の増加分(1年)			就業者数の増加
		各都道府県各年代の 平均年収 ケース	各都道府県各年代の 平均年収×0.8 ケース	各都道府県新卒初任給 ×14 ケース	
2002年	25～29歳	2,103 億円	1,683 億円	1,359 億円	5.6 万人
	30～34歳	1,520 億円	1,216 億円	856 億円	3.5 万人
	35～39歳	2,603 億円	2,082 億円	1,275 億円	5.3 万人
	40～44歳	4,382 億円	3,506 億円	1,862 億円	7.7 万人
1992年	25～29歳	9,051 億円	7,241 億円	5,701 億円	23.5 万人
	30～34歳	8,133 億円	6,506 億円	4,391 億円	18.1 万人
	35～39歳	9,181 億円	7,344 億円	4,355 億円	18.0 万人
	40～44歳	11,823 億円	9,458 億円	4,906 億円	20.2 万人

(注 1) 2012 年の各都道府県の 25～44 歳男性を都道府県別 5 歳刻み年代ごとの就業率（その年代の人口に占める就業者の割合）を算出。基準となる年（ここでは 2002 年、1992 年）と比較し、基準年を下回っているところで、下回っている分だけ就業率を増加させた時の影響を算出した。基準年を上回っているところでは、そのままの就業率水準を保つものとした。

(注 2) 全体の所得の増加分は、2012 年の賃金データをもとに算出している。

(注 3) 賃金データは一般労働者、男性、産業・学歴計。

(注 4) ここでは、一般労働者²⁵として就業することを想定している。

(出所) 総務省「就業構造基本調査」、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より大和総研作成

本章では、現在の日本が抱えている 25～44 歳男性就業率の問題は、バブル崩壊後減少した労働需要が十分に回復していないことに加え、非労働力化した無業者が増加したこと、そして、その状況には大きな地域差があることだと確認した。

しかし、25～44 歳男性就業率を上昇させ、地域間格差を縮小させるのは簡単な話ではない。山口[2016]²⁶で指摘しているように、25～44 歳男性就業率に関して、地域ごとに抱える問題は異なる。問題を解決するには単に労働需要を増加させるだけでは不十分で、各地域の実情にあった施策が求められる。

²⁴ なお、本章の議論はデータの制約上、各都道府県の 2012 年のデータをもとにしているが、ここ数年で人手不足感が高まっており、現在、25～44 歳男性の就業率は 2012 年と比較して上昇している。ただし、山口[2016]で指摘しているように、各都道府県の 25～44 歳男性の就業率は、労働需要の多さと必ずしも関連性があるというわけではないため、今なお 25～44 歳男性の就業率の低下の問題を抱えている地域は存在すると推測される。

²⁵ 短時間労働者でない労働者のこと。

²⁶ 山口茜[2016]「労働市場から消えた 25～44 歳男性」大和総研 経済構造分析レポート No. 43（2016 年 4 月 8 日）http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20160408_010810.html

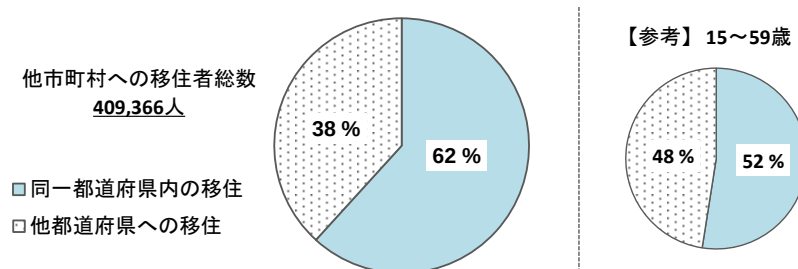
第3章 高齢者の移住先

第2章では25～44歳という比較的若年層に着目したが、高齢者から見た都市と地方の関係は如何なるものか。本章では、「高齢者の移住先」という切り口から分析を行う。

総務省「住民基本台帳人口移動報告」によると、2015年の1年間で他の市町村に移住した高齢者は409,366人、これは2015年の60歳以上人口の約1%に相当する。そうした高齢者のうち、62%が同一都道府県内への移住、残りの38%が他の都道府県への移住である（図表3-1左）。15～59歳の現役世代と比較すると（図表3-1右）、高齢者は同一都道府県内への移住の割合が高いことが分かる。これは、高齢者になると転勤などを理由とした移住が少ないことや、住み慣れた地域と大きく異なる場所へ移住するのを好まないことなどが影響しているだろう。

1年間に他の市町村へ移住する高齢者は、現状で人口の約1%である。この数値を高いとみるか低いとみるかその判断は難しいが、確かに何らかの理由で高齢者の移住は起きている。本章では、高齢者の移住が注目される中で、実際に高齢者はどのような移住行動をとっているのか、都市と地方という観点から分析をする。

図表3-1 他の市町村へ移住した高齢者（2015年、60歳以上）



（注）同一市町村内の移住は含めない。

（出所）総務省「住民基本台帳人口移動報告」より大和総研作成

（1）高齢者が選ぶ移住先とは？

先述のように、他の市町村へ移住した高齢者の約4割は他都道府県へ移住しているが、図表3-2はそうした高齢者がさらにどのようなタイプの移住先を選択したのかを示している。

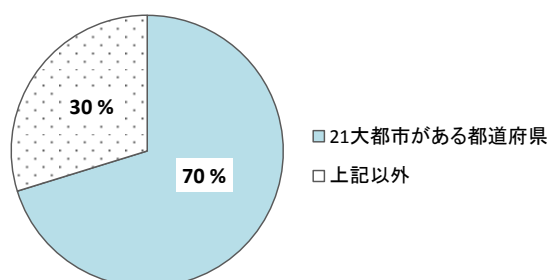
2015年に他の都道府県へ移住した高齢者の移住先は、東京都特別区部（いわゆる東京23区）と政令指定都市を合わせた21大都市²⁷のある都道府県（47都道府県中16都道府県）²⁸が7割を占めている。もちろん、この7割の高齢者が各都道府県の中心地である21大都市へ移住したとは限らないが、少なくとも都市²⁹にアクセスしやすい場所を移住先として選んでいるとは言えるだろう。

²⁷ 21大都市とは東京都特別区部、札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市、熊本市。

²⁸ 21大都市がある都道府県とは、北海道、宮城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、静岡県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、岡山県、広島県、福岡県、熊本県の16都道府県。

²⁹ 本章では人口15万人以上の市を都市として扱う。

図表 3-2 他都道府県へ移住した高齢者の移住先（2015 年、60 歳以上）



（注）21 大都市がある都道府県とは、北海道、宮城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、静岡県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、岡山県、広島県、福岡県、熊本県の 16 都道府県。

（出所）総務省「住民基本台帳人口移動報告」より大和総研作成

また図表 3-3 で、他の都道府県から大都市（政令指定都市・東京都特別区部）へ転入した高齢者のうち近隣の都道府県（隣接する都道府県、あるいは同じ地域に属する都道府県）から転入した人の割合を示した。図表 3-3 で各都市の近隣地域に該当する都道府県は、各都市のある都道府県を除く 46 都道府県中 4～8 都道府県にすぎない。したがって、図表 3-3 の数字から都市ごとにばらつきはあるものの、大都市への転入は近隣の都道府県からの転入が比較的多いと言える。

以下では、大都市の転出入の状況をさらに詳しく確認するため、21 大都市で 2013～2015 年の 3 年間の高齢者の転入超過数³⁰上位 2 都市の札幌市、福岡市、下位 2 都市の東京都特別区部、横浜市に注目する。

図表 3-3 他の都道府県からの転入者のうち、近隣地域からの転入者割合（2015 年、60 歳以上）

仙台市 (1,278人)	29 %	川崎市 (2,866人)	62 %	名古屋市 (2,400人)	32 %	岡山市 (806人)	29 %
さいたま市 (1,824人)	66 %	相模原市 (1,177人)	67 %	京都市 (2,186人)	54 %	広島市 (1,104人)	30 %
千葉市 (1,398人)	57 %	新潟市 (565人)	13 %	大阪市 (3,698人)	52 %	北九州市 (957人)	39 %
東京都特別区部 (21,513人)	57 %	静岡市 (524人)	35 %	堺市 (767人)	46 %	福岡市 (2,312人)	51 %
横浜市 (5,876人)	56 %	浜松市 (569人)	38 %	神戸市 (1,968人)	49 %	熊本市 (838人)	48 %

（注 1）他の都道府県のうち、同じ地域、あるいは隣接する都道府県からの転入者割合を示した。地域は以下の通りの区分である。北海道、東北（青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島）、南関東（埼玉、千葉、東京、神奈川）、北関東・甲信（茨城、栃木、群馬、山梨、長野）、北陸（新潟、富山、石川、福井）、東海（岐阜、静岡、愛知、三重）、近畿（滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山）、中国（鳥取、島根、岡山、広島、山口）、四国（徳島、香川、愛媛、高知）、九州（福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島）、沖縄。

（注 2）カッコ内は他の都道府県からの全転入者数を示す。

（注 3）札幌市は政令指定都市だが、同じ地域に属する他都道府県や隣接する他都道府県がないこと等からここでは除いた。また、同じ地域・隣接する都道府県からの転入者のうち、北九州市、福岡市では経済的なつながりの強い山口県も隣接する県とみなしている。

（注 4）他の都道府県のうち、同じ地域・隣接する都道府県は、46 都道府県中 4～8 都道府県。

（出所）総務省「住民基本台帳人口移動報告」より大和総研作成

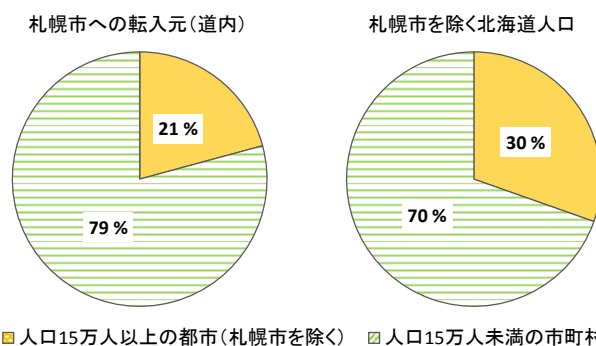
³⁰（転入超過数）＝（転入者数）－（転出者数）。他の市町村からの転入により、実際にその地域で住民が増えた人数を示す。

札幌市（60 歳以上転入超過数：8,958 人／2013～2015 年）

札幌市へ純流入した高齢者の転入元は、94%を北海道内が占める（2013～2015 年、60 歳以上）。この背景には、北海道の地理的な問題もあるだろう。道内からの札幌市への転入元としては、比較的小さな市町村（人口 15 万人未満の市町村）が目立つ（図表 3-4 左）。札幌市以外の北海道全市町村の高齢者人口分布（図表 3-4 右）と比較しても、札幌市では、比較的小規模の市町村から転入する高齢者が多いと言える。

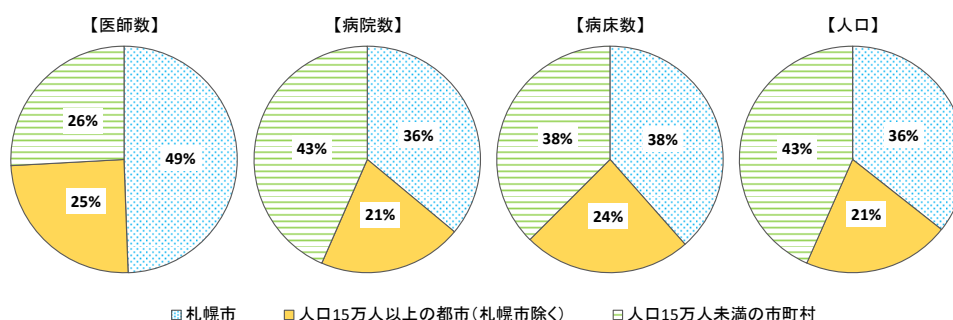
北海道内で、比較的小規模の市町村から札幌市へ高齢者の人口流入が起こっている理由としては、医療へのアクセスの良さ、利便性、あるいは都市で働く子どもの近隣への移住など様々な理由が考えられる。

図表 3-4 道内から札幌市へ転入した高齢者の転入元と人口分布（60 歳以上）



（注 1）札幌市への転入元データは 2013～15 年、人口データは 2010 年。
（注 2）札幌市を除く人口 15 万人以上の都市は、2010 年国勢調査のデータに基づく。
（出所）総務省「住民基本台帳人口移動報告」、「国勢調査」より大和総研作成

図表 3-5 医療関連・人口の地域分布（北海道）



（注 1）医師数は 2014 年末時点、病院数・病床数は 2014 年 10 月 1 日時点、人口は 2015 年 1 月 1 日時点。
（注 2）人口は全年齢計。
（出所）北海道「平成 25 年北海道保健統計年報」、「住民基本台帳人口・世帯数」より大和総研作成

実際に北海道内の医療状況について地域分布の点から確認してみると（図表 3-5）、病院数や病床数は市町村の人口分布におおかた対応しているが、医師数は札幌市に集中しており、地域分布に大きな偏りが見られる。人口 15 万人未満の市町村に住んでいる人は、北海道全体の人口の 43%を占めるにもかかわらず、そこにいる医師数は北海道全体の 26%にすぎない。また、高

高齢者は大病を患う確率が若者と比較して高いが、高度な医療へのアクセスのしやすさという意味でも、札幌市のような都市は高齢者にとって魅力的であろう。

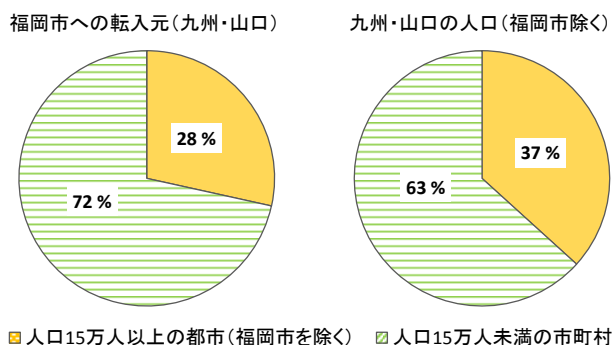
札幌市の事例から示唆されるのは、特に小規模市町村の高齢者が医療へのアクセスの良さなど、都市の魅力を感じて移住しているということである。他の都市と比較して札幌市で転入超過数が多いのは、北海道では地理的に移住しやすい都市が近隣の他都府県には存在せず、札幌市に高齢者の移住が集中しやすいことなどが背景にあるものと思われる。

福岡市（60 歳以上転入超過数：1,937 人／2013～2015 年）

21 大都市の中で、札幌市に次いで高齢者の転入超過数が多いのは福岡市である。その転入元は、福岡市を除く福岡県内が 44%、九州他県（佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島）・山口県からの転入者が 37%、あわせて約 8 割である（2013～15 年、60 歳以上）。やはり、福岡市でも札幌市ほど顕著ではないにせよ、県内や近くの地域からの純流入が目立つ。

さらに、福岡市へ近隣（九州・山口）から転入する高齢者に関して詳しく見てみると、札幌市の場合と同様に、比較的小規模な市町村からの高齢者の転入が目立つ（図表 3-6 左）。福岡市を除く近隣の都道府県の人口分布と比較してもその割合は高いことが分かる（図表 3-6 右）。したがって、福岡市においても、札幌市の場合と同様に、近隣の小規模市町村の高齢者が福岡市という都市に魅力を感じて移住してきた可能性が考えられる。

図表 3-6 近隣地域から福岡市へ転入した高齢者の転入元と人口分布（60 歳以上）



(注1) 福岡市への転入元データは 2013～15 年、人口データは 2010 年。

(注2) 九州とは、福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島

(注3) 福岡市を除く人口 15 万人以上の都市は、2010 年国勢調査に基づく。

(出所) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」、「国勢調査」より大和総研作成

東京都特別区部（60 歳以上転入超過数：▲26,850 人／2013～2015 年）

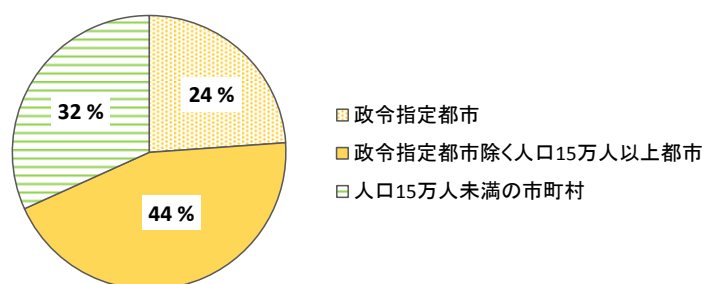
次に、21 大都市の中で高齢者の転出超過数が多かった都市として、東京都特別区部の現状を確認する。2015 年の東京都特別区部に関する 60 歳以上の移住について、転入者数は 16,099 人、転出者数は 25,965 人と、ともに 21 大都市の中で最も多い。転入者数も最多ながら、転出者数がそれをさらに上回る多さであるため、高齢者の転入超過数が大きなマイナスとなっている。東京都特別区部から純流出した高齢者の転出先を確認すると、東京（23 区以外）が 22%、神奈

川・埼玉・千葉が43%、と近隣地域が大きな割合を占めている（2013～2015年、60歳以上）。

さらに、東京都特別区部から東京・神奈川・埼玉・千葉へ転出した高齢者の転出先を見ると（図表3-7）、政令指定都市が24%、政令指定都市を除く人口15万人以上都市が44%、あわせて約7割とかなり大きな割合を占めている。

このことから言えるのは、高齢者は東京都特別区部という巨大都市から流出しているものの、その行き先もまた、近隣の比較的大きな都市が多くを占めるということである。高齢者は、東京都特別区部ほどの都心は好まないが、やはり、比較的大きな都市を好む可能性が示唆される。

図表3-7 東京都特別区部から近隣地域への転出した高齢者の転出先（60歳以上）



（注1）東京都特別区部からの転出先データは2013～2015年。

（注2）東京都特別区部から東京・神奈川・埼玉・千葉への転出者の転出先内訳を示している。

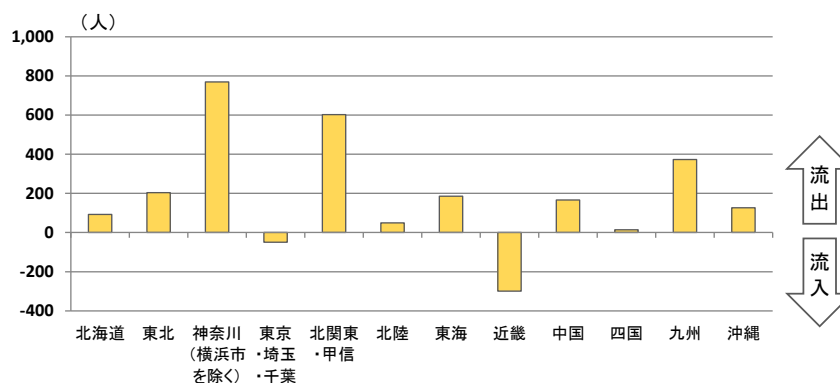
（注3）政令指定都市とは横浜市、川崎市、相模原市、さいたま市、千葉市。政令指定都市除く人口15万人以上の都市は、2010年国勢調査に基づく。

（出所）総務省「住民基本台帳人口移動報告」、「国勢調査」より大和総研作成

横浜市（60歳以上転入超過数：▲2,249人／2013～2015年）

東京都特別区部に次いで、高齢者の転出超過数が多いのは横浜市である。横浜市から各地への転出超過数（純流出数）を見てみると（図表3-8）、横浜市のある神奈川県内へはある程度の転出超過が起こっているものの、近隣の東京・埼玉・千葉に関してはむしろ転入超過となっている。この点は東京都特別区部と異なる。また、近畿地方からも転入超過であるが、その他では転出超過が起こっており、横浜市から全国各地へ人口移動が起こっていることがうかがえる。

図表3-8 横浜市から各地への転出超過数（2013～2015年、60歳以上）



（注）地域は図表3-3と同様の区分である。

（出所）総務省「住民基本台帳人口移動報告」より大和総研作成

以上、高齢者移住の現状について札幌市、福岡市、東京都特別区部、横浜市の事例を確認したが、ここで得られた示唆を簡単にまとめておきたい。まず、札幌市や福岡市の事例に見られるように、近隣の比較的小規模な市町村から都市への高齢者の転入が起こっている。そして、東京都特別区部ほどの巨大都市からは高齢者の転出超過が起こっているものの、転出者の行き先としては近隣の都市が選ばれている。このことから言えるのは、高齢者は東京都特別区部ほどの巨大都市は好まないが、やはり、便利な都市を好むということである。また、東京都特別区部ほど大きな動きではないものの、横浜市でも転出超過が起こっており、横浜市からは全国各地への人口移動が確認できた。

（２）高齢者の地方回帰の動向

高齢者の移住について注目すべきものに、大都市に進学や就職で移住した後、地元に戻ってくる、里帰り（いわゆるＵターン）といった地方回帰の動きが挙げられる。実際、地方回帰の動きはどの程度起こっているのだろうか。

図表 3-9 は 1941～1945 年生まれ³¹の人々が、各年齢階層においてどの地域（ここでは三大都市圏と三大都市圏以外の都道府県＜以下、地方＞の 2 つに分類）に居住してきたのか、各居住地で見た人口分布の推移を示している。10 代前半時点では 64.7% の人々が地方に住んでいたものの、進学や就職を機に三大都市圏へ移り住み、20 代前半時に地方人口の割合は 44.7% まで低下した。その後、地方に戻って就職する人などの影響で地方人口の割合は増加していく³²。そして、60 代後半時点では、47.9% にまで回復する。

しかし、三大都市圏へ移住後、地方に回帰した人口の割合はそれほど大きくはない。実際に、1941～1945 年生まれの人で、いったん三大都市圏に移った人口がその後どの程度地方に戻って来たかを示す地方回帰率³³は、60 代後半時点で、累積で約 16% であった。これは、5 人中 4 人以上は三大都市圏にとどまったままであるということである。さらに、定年退職後（60 代前半以降）の三大都市圏と地方の人口分布の変化はわずかなものであることから、定年退職後の地方回帰の動きは微々たるものであることがうかがえる³⁴。

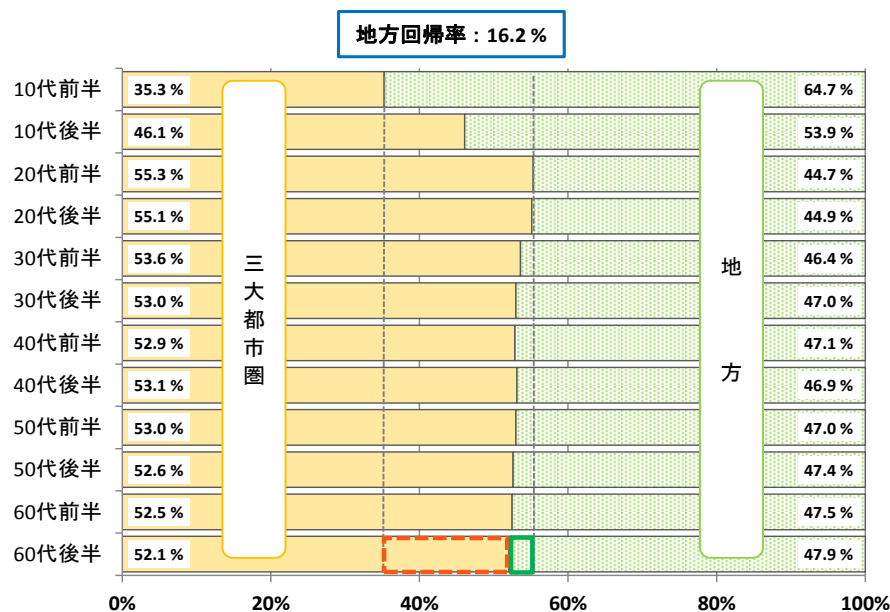
³¹ 国勢調査の最新データである 2010 年時点で、里帰り等の動きが落ち着くであろうと考えられる 60 代後半を迎えている世代であり、かつ、移住の活発な 10 代後半～20 代に戦争の影響を受けていない世代であることから、ここでは 1941～1945 年生まれの人について分析した。

³² 1941～1945 年生まれの人々の地方回帰は、30 代で大きな動きが見られる。この時期はオイルショックの時期と重なっており、オイルショックが何らかの影響を与えた可能性も考えられる。

³³ ここでの地方回帰率は、途中で死亡した人の影響を除くため、移住した人数ではなく、各年代での全人口に占める三大都市圏・地方の人口割合を基準に算出した。地方回帰率＝{(三大都市圏への流出最大時点の全人口に占める三大都市圏人口の割合)－(60 代後半時点の全人口に占める三大都市圏人口の割合)}÷{(三大都市圏への流出最大時点の全人口に占める三大都市圏人口の割合)－(10 代前半時点の全人口に占める三大都市圏人口の割合)}×100(%)。

³⁴ ただし、ここでは、三大都市圏内の移住や、地方間の移住は考慮しておらず、また、地方から三大都市圏へ移住した人と三大都市圏から地方に移住した人が同一人物とは限らない。さらに、三大都市圏から地方に戻った人の移住先が地元とは限らない上、三大都市圏と地方の死亡率の違いなども考慮に入れていない。

図表 3-9 1941～1945 年生まれの人の人口分布の推移と地方回帰率の試算



3.2 %pt : 全人口のうち、地方から三大都市圏へ移住し、後に地方に戻って来た人

16.8 %pt : 全人口のうち、地方から三大都市圏へ移住し、そのまま地方に戻って来なかった人

(注 1) 1941～1945 年生まれの人が 10 代、20 代の時、沖縄県は日本に返還されておらず、他地域への移住のハードルが高かったことから、ここでは全人口および地方人口に沖縄県在住の人を含まない。

(注 2) 三大都市圏とは、東京圏(東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県)、名古屋圏(愛知県、岐阜県、三重県)、大阪圏(大阪府、兵庫県、京都府、奈良県)の 11 都府県。

(注 3) ここでの地方回帰率は、途中で死亡した人の影響を除くため、移住した人数ではなく、各年代での全人口に占める三大都市圏・地方の人口割合を基準に算出した。地方回帰率 = $\{(\text{三大都市圏への流出最大時点の全人口に占める三大都市圏人口の割合}) - (\text{60 代後半時点の全人口に占める三大都市圏人口の割合})\} \div \{(\text{三大都市圏への流出最大時点の全人口に占める三大都市圏人口の割合}) - (\text{10 代前半時点の全人口に占める三大都市圏人口の割合})\} \times 100 (\%)$ 。

(出所) 総務省「国勢調査」より大和総研作成

そこで、図表 3-10 は 1941～1945 年に生まれた人々について、地方に属する地域ごとの回帰率と他地域への人口流出が最大であった時の流出の大きさを示している。ここでの回帰率は、人口流出が最大であった時を基準に、60 代後半時点でどのくらいの割合の人が元の各地域に回帰しているかを示している³⁵。例えば、流出した人々のうち半数が 60 代後半時点で元の地域に戻ってくるならば、回帰率は 50%になる。一部の地域では回帰率が 100%を超えているが、これは 60 代後半時点でのその地域の人口割合が、10 代前半時点でのその地域の人口割合を上回っている、つまり、他の地域から人口流入が起こっているということを示す。

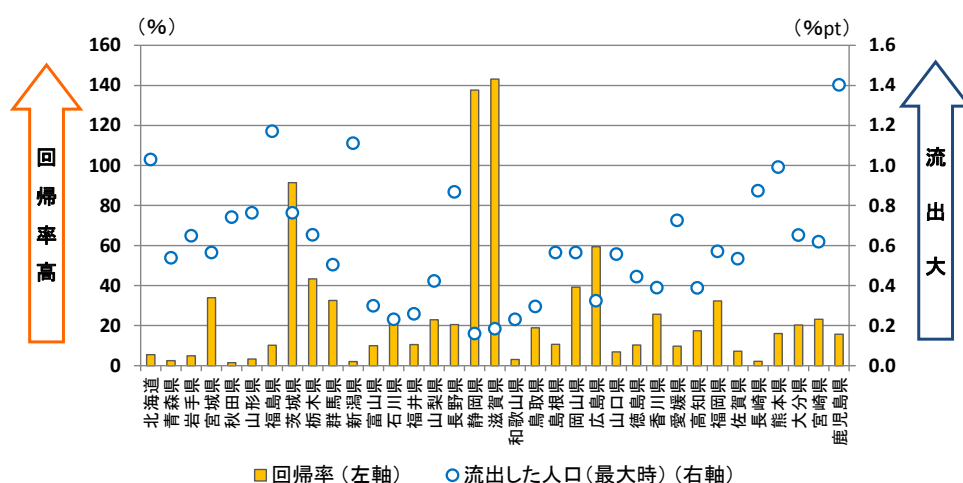
回帰の様子は地域ごとにかなりばらつきがあり、茨城県などではいったん県外にかなりの人口が流出しているものの、その多くが 60 代後半時点で県内に戻ってきている。その一方で、同じく県外への人口流出が多い北海道や新潟県、鹿児島県などは回帰率が非常に低い。全体を見ても、いったん県外に流出した人たちは 60 代後半時点において少しは戻ってきているものの、やはり、回帰の動きは決して大きいとは言えないというのが現状である。

³⁵ あくまでマクロで見た里帰りの様子を表すものであって、同一人物のそれを表しているとは限らない。

確かに、いったん三大都市圏などの地元の外に移住後、子どもができ、独立した子どもたちがそこを生活拠点としているとすると、定年退職後に地元に戻るインセンティブは低下するだろう。高齢者が大都市（特に東京都）に集中すると、医療・介護サービスの需給のバランスがとれなくなるという観点からは、高齢者の里帰りを始めとする地方移住は好ましいと言えるかもしれない。しかし、別の角度から見てみると、地方から都市に移住後住み続けるということもまた、好ましいことであると言えるのではないかな。

近年、女性の就業率が上昇し共働き世帯が増える中、高齢者世代が都市で働く子ども・孫世帯と同居・あるいは近居することで子育てを手伝うということ、反対に、何かあった時に子どもに助けてもらうということは、高齢者世代、その子どもの世代、さらには孫の世代にとっても恩恵があるだろう。この点からすると、高齢者が都市に住むことは社会的に良い一面もある。

図表 3-10 各地域の人口流出・回帰の様子（地方、1941～1945 年生まれ）



(注1) 1955 年（10 代前半）以降、5 年刻みの時点での、全国人口（沖縄県を除く）に占める各地域の人口割合を調べた。○で示されるのは、10 代前半時点の人口割合と、最も人口割合が小さかった時（他の都道府県への流出が最大の時）の人口割合の差であり、値が大きいほど、他の都道府県への人口流出が大きかったことを示す。35 地域中、29 地域において、20 代の時に人口流出が最大であった。

(注2) 回帰率とは、人口流出最大時に流出した人口が、60 代後半時点でどのくらい元の地域に回帰しているかを示す。

(注3) 1941～1945 年生まれの人が 10 代、20 代の時、沖縄県は日本に返還されておらず、他地域への移住のハードルが高かったことから、ここでは沖縄県在住の人を含んでいない。

(出所) 総務省「国勢調査」より大和総研作成

本章の分析から考えられるのは、高齢者にとっても、都市の魅力が高いという可能性である。都市ならではの利便性に加え、都市で働く子ども・孫世帯と同居・あるいは近居することで子育てをサポートできることも魅力の 1 つであろう。近年、女性の就業率が上昇し、共働き世帯が増えていく中で、高齢者が都市から求められているという側面もあるのではないかな。

第4章 2025年までに必要な介護施設

国内の65歳以上高齢者は、2015年から2025年までの10年間で262万人増加³⁶すると推計されており、介護需要の増加が見込まれている。一方、介護需要の増加に見合う介護施設が現状では不足しているため、特に、家族や地域の関係性の希薄化が顕著な都市部では、介護サービスを十分に享受できない高齢者の増加が懸念される。これを受けて政府は、都市部から人口減少が進む地方へ高齢者を移住させることなどを検討している³⁷。

しかし、第3章で示した通り、実際の高齢者の移住行動を見ると、同一都道府県内への移住が多く、他の都道府県へ移住する場合でも近隣の都市、あるいは都市近辺など利便性の高い都市部が中心になっている³⁸。そのため、政策的なインセンティブが大きくなければ、今後も介護サービスを目的とした地方移住はあまり増加せず、一定の規模にとどまると考えられる。

そこで第4章では、高齢者の移住が進まない場合、介護離職ゼロを実現するために特に有効と考えられる特別養護老人ホーム（以下、特養）などの入居型サービス（以下、介護施設）が2025年までにどの程度必要となるのか、都道府県別に簡単に示したい。

（1）定期巡回・随時対応サービスでは不十分

図表4-1は、全国の65歳以上高齢者数（介護保険の第1号被保険者）と、そのうち介護給付を受けられる要介護要支援認定者の割合、さらに特養の入居基準となっている要介護3以上の割合を示している（要介護3以上とは、排泄・食事・入浴の介助も必要なレベルであり、自立生活が困難なケースが多い）。2006年4月から2016年4月の10年間で、65歳以上高齢者数は全体で3割増加しており、要介護3以上と認定される高齢者の割合は期間を通じて全体の6%程度と変化していない。

図表4-1 第1号被保険者数と要介護要支援認定者、要介護3以上の割合

	2006年4月	2008年4月	2010年4月	2012年4月	2014年4月	2016年4月
第1号被保険者数(65歳以上)(人)	25,935,454	27,566,882	28,945,267	29,855,066	32,104,772	33,871,028
要介護要支援認定者	16%	16%	16%	17%	18%	18%
要介護3以上	6%	6%	6%	6%	6%	6%

（出所）厚生労働省「介護保険事業状況報告」より大和総研作成

現在、政府は健康寿命の延伸を目指した「健康日本21（第二次）」を2013年度からスタートさせているが（2022年度末までが計画期間）、図表4-1の期間が含まれる前回の「健康日本21」（対象期間は2000年度～2012年度）の実施後も、要介護要支援等に認定される高齢者の割合は

³⁶ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」の出生中位（死亡中位）推計。

³⁷ まち・ひと・しごと創生本部 日本版 CCRC 構想有識者会議『『生涯活躍のまち』構想（最終報告）』（平成27年12月11日）

³⁸ 山口茜[2016] 「高齢者は都市が好き？－高齢者移住の現状」大和総研 経済構造分析レポート No. 45（2016年6月30日）

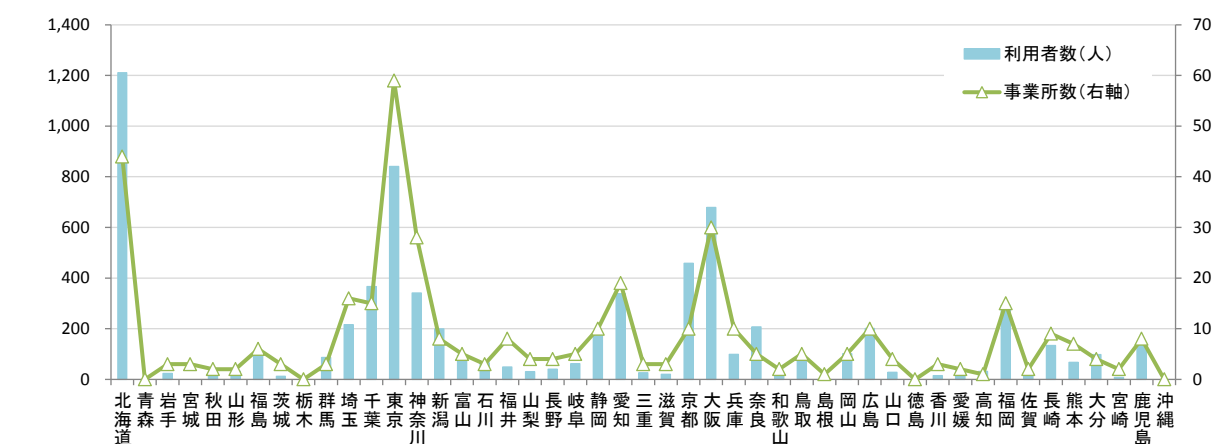
http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20160630_011026.html

低下しなかった³⁹。そのため、新たな計画が実施された後の 2025 年までの期間についても、要介護要支援認定者および、要介護 3 以上と認定される高齢者の割合が大幅に低下するという楽観はし難いだろう。

国内では、認知症が進行し、身体に障害が出てきた場合でも退所の必要がなく、介護福祉士や管理栄養士などの専門職を含むスタッフによって 24 時間の介護・生活支援サービスが提供される介護施設は、特養や有料老人ホームに限定されている⁴⁰。しかし、これらの介護施設の定員数（96.6 万人）は 2014 年時点で要介護要支援認定者の 16%をカバーする程度しか整備されていない。残りの約 489 万人は、状況に応じて通所介護や訪問介護を利用するなどして、在宅ケアを選択していることになる。

介護度が進んでいなければ、通所介護や訪問介護を利用することで自宅での生活を継続することが可能だが、そうでない場合、家族や親族などによるインフォーマルサポートによって支えられている地域も多いと考えられる。なぜならば、介護施設と同じように 24 時間の在宅支援が受けられる定期巡回・随時対応サービス⁴¹は、導入していない自治体もあるなど普及が遅れているためである。2014 年 9 月中のサービス利用者は全国で 7,067 人⁴²にとどまり、政府が推進する在宅ケアを支える目玉策としては心もとない状況である。

図表 4-2 都道府県別の定期巡回・随時対応サービス利用者数と事業所数（2014 年 10 月）



（出所）厚生労働省「平成 26 年介護サービス施設・事業所調査」より大和総研作成

³⁹ 第 1 号被保険者の数字が取れる 2001 年 4 月から 2012 年末までの期間に、要介護 3 以上の割合は 5%から 6%にむしろ上昇している。（厚生労働省「介護保険事業状況報告」）

⁴⁰ 石橋未来[2014]「超高齢社会における介護問題—人材・サービス不足がもたらす『地域包括ケア』の落とし穴」大和総研 経済構造分析レポート No. 24（2014 年 5 月 9 日）

http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20140509_008508.html

⁴¹ 2012 年に政府が創設した介護サービスであり、正式には「定期巡回・随時対応型訪問介護看護」と呼ばれる。要介護高齢者の在宅生活を支えるため、日中・夜間を通じて、訪問介護と訪問看護を一体的に又はそれぞれが密接に連携しながら、定期巡回訪問と随時の対応を行うサービス。

⁴² 厚生労働省「平成 26 年介護サービス施設・事業所調査」平成 27 年 10 月

図表 4-2 は、都道府県別の定期巡回・随時対応サービス利用者数と事業所数を示している。利用者数・事業所数とも東京、大阪などの都市部に多いのは、人口が集中しているエリアでなければ夜間・深夜の随時対応が難しいと考える事業所が多く、都市部を中心にサービスが展開されているためであろう⁴³。北海道で利用者数・事業所数が多い理由は、広域分散という地域特性に対応して効率よく多様なサービスが提供されるような体制を、早い段階から計画してきたためと考えられる⁴⁴。ただし、地域によっては不足する生活支援の提供が中心になってしまっている点が指摘されるなど（夕張市の事業者）⁴⁵、介護本来の機能を果たせていないようなケースもあるようだ。全国的に見れば、やはり在宅ケアを支える定期巡回・随時対応サービスの活用は不十分と言えよう。

（２）大都市郊外や地方都市の介護施設整備が急務

2025 年の 65 歳以上高齢者数は 3,657 万人、高齢化率は 30% に上昇すると推計されている（2015 年の高齢化率は 27%）⁴⁶。図表 4-3 は、2025 年時点の 65 歳以上高齢者のうち、要介護要支援認定者および、要介護 3 以上と認定される高齢者の数とその割合を都道府県別に推計したものである。2025 年には、65 歳以上の要介護要支援認定者数は全国で 716 万人（65 歳以上高齢者の 20%）、要介護 3 以上の高齢者数は 252 万人（同 7%）に達すると見られる。都道府県別に見ると、要介護要支援認定者の割合は、長崎、和歌山、秋田などで特に高い。一方、要介護 3 以上の割合では、沖縄、秋田、青森などで高くなる。

また、仮に介護施設の定員数が現状から増えなかった場合（2014 年のまま）、2025 年の要介護 3 以上の高齢者が介護施設に入居できる割合を意味するカバー率（2014 年時点の施設定員数に対する 2025 年の要介護 3 以上の人数）についても、都道府県別に示している（図表 4-3 の (D) / (C)）。現在（2014 年時点）の介護施設の定員数は 96.6 万人分であるため、そのまま定員数が増えなければ、入所者を要介護 3 以上に限定したとしても全体の 38% しかカバーされないことになる（2014 年時点では 47%）。そうなれば、残りの 155.2 万人の要介護 3 以上の高齢者は、在宅ケア（通所介護や訪問介護）を選択することになるだろう。単身世帯や高齢夫婦のみの世帯の場合、家族によるサポートも必要な訪問介護や通所介護の利用だけでは十分に対応できないほか⁴⁷、同居家族がいたとしても、家族の介護負担が大きくなり、介護離職に至るケースも増えると考えられる。

⁴³ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社「アンケート結果からみる『定期巡回・随時対応サービス』（平成 24 年度 厚生労働省 老人保健健康増進等事業）（2013 年 1 月 17 日）」

⁴⁴ 北海道庁保健福祉部「北海道高齢者保健福祉計画・介護保険事業支援計画」

⁴⁵ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社「定期巡回・随時対応サービスにおける事業所間連携に関する調査研究事業 報告書」（平成 26 年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進事業）（2015 年 3 月）

⁴⁶ 総務省統計局「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）」

⁴⁷ 2025 年の 65 歳以上高齢者の単身世帯は 701 万世帯（65 歳以上世帯の 34.8%）、夫婦のみ世帯は 645 万世帯（全体の 32.0%）と推計されている。（国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）」（2014 年 4 月推計））

図表 4-3 都道府県別、2025 年の要介護要支援認定者および要介護 3 以上の認定者の推計

		(A)2025年 65歳以上高齢者数(人)									
		高齢化率		(B)要介護要支援 認定者		(C)要介護3以上		入所施設の定員(千人) (2014年時点)		在宅高齢者 (千人) (C)-(D)	
		2014年	2025年	(千人)	(B)/(A)	(千人)	(C)/(A)	(D)	(D)/(C)		
北海道 青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島 茨城 栃木 群馬 埼玉 千葉 東京 神奈川 新潟 富山 石川 福井 山梨 長野 岐阜 静岡 岡 知 愛 重 滋 賀 京 都 大 阪 兵 庫 和 歌 山 取 鳥 根 島 山 岡 口 広 島 山 徳 香 川 愛 媛 高 知 福 岡 佐 賀 長 崎 熊 本 大 分 宮 崎 鹿 児 沖 縄	1,716,195	28%	35%	371	22%	114	7%	39	34%	76	
	415,361	29%	36%	90	22%	35	9%	15	43%	20	
	404,081	30%	36%	86	21%	33	8%	11	33%	22	
	678,155	25%	31%	139	20%	48	7%	14	29%	34	
	352,577	33%	40%	82	23%	32	9%	9	28%	23	
	358,808	30%	36%	76	21%	29	8%	12	43%	17	
	614,859	28%	35%	131	21%	51	8%	14	28%	37	
	862,048	26%	31%	145	17%	57	7%	18	32%	39	
	575,477	25%	31%	103	18%	39	7%	11	29%	28	
	581,686	27%	31%	110	19%	42	7%	20	48%	21	
	1,982,496	24%	28%	312	16%	113	6%	48	42%	65	
	1,797,765	25%	30%	294	16%	107	6%	45	42%	63	
	3,322,479	22%	25%	629	19%	222	7%	85	38%	137	
	2,447,904	23%	27%	430	18%	153	6%	73	48%	80	
	724,601	29%	34%	150	21%	60	8%	21	34%	40	
	331,731	30%	34%	65	19%	26	8%	7	27%	19	
	341,797	27%	31%	67	20%	25	7%	10	39%	15	
	239,967	28%	33%	47	20%	19	8%	7	35%	12	
	252,457	27%	33%	45	18%	19	8%	6	30%	13	
	642,920	29%	33%	122	19%	47	7%	19	41%	28	
597,834	27%	31%	106	18%	40	7%	14	34%	26		
1,101,284	27%	32%	188	17%	68	6%	27	40%	41		
1,943,329	23%	26%	324	17%	109	6%	43	39%	66		
527,989	27%	31%	104	20%	37	7%	15	41%	22		
384,696	23%	28%	71	19%	26	7%	8	30%	18		
769,725	27%	31%	159	21%	57	7%	17	30%	40		
2,457,235	26%	29%	532	22%	169	7%	62	37%	107		
1,599,663	26%	30%	324	20%	103	6%	40	39%	63		
417,066	28%	33%	80	19%	27	6%	10	39%	16		
302,906	30%	35%	72	24%	25	8%	10	38%	15		
178,855	29%	34%	39	22%	15	8%	5	35%	10		
226,144	32%	36%	51	23%	18	8%	8	43%	10		
566,939	28%	31%	123	22%	42	7%	17	40%	25		
844,283	27%	31%	180	21%	58	7%	20	33%	39		
451,470	31%	35%	93	21%	31	7%	14	46%	17		
245,950	30%	36%	56	23%	20	8%	5	26%	15		
303,780	29%	34%	63	21%	22	7%	9	42%	13		
439,582	30%	35%	100	23%	36	8%	11	32%	24		
241,572	32%	37%	51	21%	20	8%	6	32%	13		
1,481,415	25%	31%	316	21%	101	7%	50	49%	51		
250,735	27%	32%	54	22%	17	7%	8	44%	10		
439,564	29%	35%	107	24%	33	7%	12	37%	21		
554,404	28%	33%	124	22%	43	8%	18	42%	25		
372,463	30%	34%	78	21%	26	7%	14	55%	12		
354,500	29%	34%	72	20%	26	7%	14	52%	13		
523,361	29%	34%	119	23%	44	8%	16	36%	28		
353,379	19%	25%	76	21%	33	9%	10	29%	23		
全 国	36,573,487	26%	30%	7,156	20%	2,518	7%	966	38%	1,552	

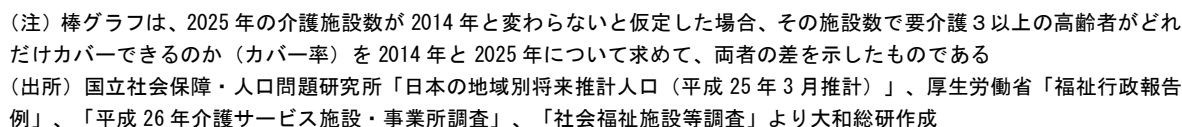
(注 1) 各都道府県の認定者の割合が高齢化率とともに上昇している事実を踏まえ、まず、高齢化率と認定者の割合の関係を全国で推計し、さらに各地域で固有の違いを加味して、高齢化率の予測値から 2025 年の各都道府県の認定者の割合を求めた。それに 2025 年の各都道府県の 65 歳以上高齢者数を掛けることによって、2025 年の要介護要支援および要介護 3 以上の認定者数を求めている。

(注 2) 入所施設の定員は、2014 年時点の特別養護老人ホーム、有料老人ホーム（サービス付き高齢者向け住宅を含む）の定員数の合計。(D) / (C) は要介護 3 以上の高齢者のうち介護施設に入居できる人々の割合（カバー率）を指す。

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）」、厚生労働省「福祉行政報告例」、「社会福祉施設等調査」より大和総研作成

図表 4-4 では、同じく介護施設の定員数が今後も変わらないと仮定した場合、2025 年に施設でカバーできる要介護 3 以上の高齢者の割合がどれだけ低下するのかを棒グラフで示している（左軸は低下幅を示す）。福岡、神奈川、千葉、沖縄、宮崎などの大都市近郊や地方都市では現時点より 2025 年のカバー率の低下が大きいいため、施設整備が遅れれば在宅ケアを選択せざるを

図表 4-4 2025 年における要介護 3 以上高齢者（推計）に対する施設サービスの不足状況と定期巡回・随時対応サービスの提供状況



2014 年 3 月時点の特養の入所申込者（特養の入所待機者）は約 52.4 万人であった。そのうち要介護 3 以上は約 34.5 万人、さらに約 15.3 万人は在宅で介護を受けていると考えられる⁴⁸。入所申込者数については、都道府県ごとに要介護 3 以上のみを集計する自治体や、在宅のみを集計する自治体など、基準が統一されていないものの、以下では公表されている数字をもとに、2025 年までに必要と思われる特養の総定員数について試算を行った。

⁴⁸ 厚生労働省「特別養護老人ホームの入所申込者の状況」（平成 26 年 3 月 25 日）。特養への入所待機者のうち介護 3 以上の高齢者は、在宅以外にも有料老人ホームなどを一時的に選択している。

⁴⁹ ここでいう「必要な特養の総定員数」とは、2025 年時点において入所待機者もしくは要介護 3 以上の待機者

に基づいて、要介護要支援認定者に占める特養への入所希望者総数の割合を算出した後、その割合が2025年も変わらないとの仮定の下で、図表4-3で算出した2025年の要介護要支援認定者数から必要となる特養の総定員数を推計した。ここで特養への入所希望者には2つのケースを考えており、一つは2014年の入所希望者（入所申込者）が全員入所できる「ケース①」と、もう一つは入所申込者のうち要介護3以上のみが入所できる「ケース②」である。

図表4-5 2025年に必要な特養の総定員数の推計

	2014年		2025年
	(人)	要介護認定者、 要介護3以上 に占める割合	(千人)
要介護要支援認定者	5,858,018		7,156
要介護3以上	2,065,647		2,518
2014年の特養定員数	548,732	a	
2014年の入所申込者(待機者)	523,584	b	
2014年の入所申込者(うち要介護3以上)	345,233	c	
入所希望者総数 (特養定員数+申込者数)			2025年に必要な 特養総定員数
ケース① 入所希望者全員	1,072,316	a+b	18%
ケース② 要介護3以上のみ	893,965	a+c	43%

(注1) 入所希望者数=2014年の特養定員数(入所可能人数)+2014年の入所申込者数(入所できなかった人数)

(注2) 「必要な特養総定員数」とは、2025年時点において入所待機者もしくは要介護3以上の待機者がゼロとなるような特養の定員数を指している。

(出所) 厚生労働省「特別養護老人ホームの入所申込者の状況」(平成26年3月25日)より大和総研作成

「ケース①」の入所希望者（入所申込者）が全員入所できる場合については、2025年に全国で131万人分の特養の総定員数が必要になり、一方、「ケース②」の入所申込者のうち要介護3以上のみが入所できる場合でも、2025年に109万人分の総定員数が必要になると推計される。

さらに、上述の図表4-5のケース①について、都道府県別に必要な総定員数を推計したものが図表4-6である。どの地域でも、特養定員数の絶対的な数の増加や現状と比べて急速な増加が望まれ、中でも特養定員数の絶対的な数では、東京、神奈川、宮城、北海道、兵庫で今後は大幅な定員数の拡充が必要となる。一方、既存定員との比較で見た増加率では、宮城、山梨、広島、沖縄、滋賀で急速な増加が求められる様子が示された。

亀井[2016]⁵⁰では、要介護3以上の在宅ケアは介護者にとって精神的・身体的な負担が重いだけでなく、施設等のサービスを受給した場合よりも介護費負担が高額となるケースがあることを指摘しており、もし施設に入居できない要介護3以上の高齢者が増加すると、介護費増加や介護離職の主因となりやすいことを述べている。こうした指摘を踏まえると、これらの地域では、2025年にかけて高齢化に伴う介護費用の増加や介護離職が生じやすくなると考えられる。図表4-5、図表4-6で示した特養の定員数を補うだけでなく、有料老人ホームやサービス付き高

がゼロとなるような特養の総定員数を指している。

⁵⁰ 亀井亜希子[2016]「アベノミクス新・第3の矢『介護離職ゼロ』と介護費抑制の同時実現に向けて(前編)～中重度の特養ホーム入所待機者の解消が急務～」大和総研ESGレポート(2016年2月25日)

http://www.dir.co.jp/research/report/esg/esg-report/20160225_010663.html

齢者住宅（サ高住）⁵¹なども合わせて整備していくことが期待されよう。

図表 4-6 都道府県別、2025 年に必要な特養の定員数の推計

	既存定員 (人)	ケース① 2025年に必要な 特養定員数 (千人)	既存定員との 比較 (倍)		既存定員 (人)	ケース① 2025年に必要な 特養定員数 (千人)	既存定員との 比較 (倍)
北海道	21,402	63	2.9	滋賀	5,665	18	3.1
青森	6,376	15	2.4	京都	11,662	22	1.9
岩手	7,880	17	2.2	大阪	32,307	53	1.6
宮城	9,918	65	6.6	兵庫	23,401	61	2.6
秋田	6,864	14	2.1	奈良	6,656	16	2.5
山形	8,344	20	2.4	和歌山	5,806	14	2.4
福島	10,023	29	2.9	鳥取	3,163	7	2.3
茨城	14,135	31	2.2	島根	5,103	12	2.4
栃木	8,446	23	2.8	岡山	10,917	20	1.8
群馬	9,768	22	2.3	広島	11,943	39	3.3
埼玉	28,083	58	2.1	山口	7,455	17	2.3
千葉	22,071	54	2.4	徳島	3,760	7	1.8
東京	42,006	102	2.4	香川	5,073	15	3.0
神奈川	33,219	79	2.4	愛媛	6,946	11	1.6
新潟	15,801	42	2.7	高知	4,060	8	2.0
富山	5,744	9	1.5	福岡	21,127	51	2.4
石川	6,922	13	1.8	佐賀	3,586	10	2.7
福井	5,028	11	2.1	長崎	6,994	15	2.1
山梨	4,643	16	3.4	熊本	9,082	20	2.2
長野	12,036	19	1.6	大分	5,712	14	2.4
岐阜	10,457	32	3.0	宮崎	5,650	12	2.1
静岡	17,033	38	2.2	鹿児島	10,396	22	2.1
愛知	22,506	41	1.8	沖縄	4,486	14	3.2
三重	9,077	22	2.4	全 国	548,732	1,310	2.4

(注) 2014 年の特養への入所希望者総数/要介護要支援認定者が 2025 年も変わらないと仮定し、その割合を 2025 年の要介護要支援認定者数に掛けることで、2025 年に必要な特養定員数を推計した。

(出所) 厚生労働省「特別養護老人ホームの入所申込者の状況」（平成 26 年 3 月 25 日）より大和総研作成

これまで、高齢者の割合が急増する都市部の介護問題が懸念され、高齢者の地方移住なども検討されてきた。しかし実際は、高齢者の移住が進んでいないだけでなく、2025 年までの期間に限定した場合、大都市郊外や地方都市においても介護施設に余裕があるとは言えない状況である。介護離職ゼロを目指すには、介護職員不足の解消はもちろん不可欠だが、家族などによるインフォーマル支援が少なく済む介護施設の整備についても、計画的に進める必要があるだろう。大都市周辺や地方都市で 2025 年までにどのように介護施設の整備を進め、介護離職を抑制していくかは、それ以降にピークを迎える大都市中心部⁵²での介護問題のヒントとなるだろう。

⁵¹ 住宅部分については賃貸借契約、生活支援や介護サービスについては別途契約する住居形態。

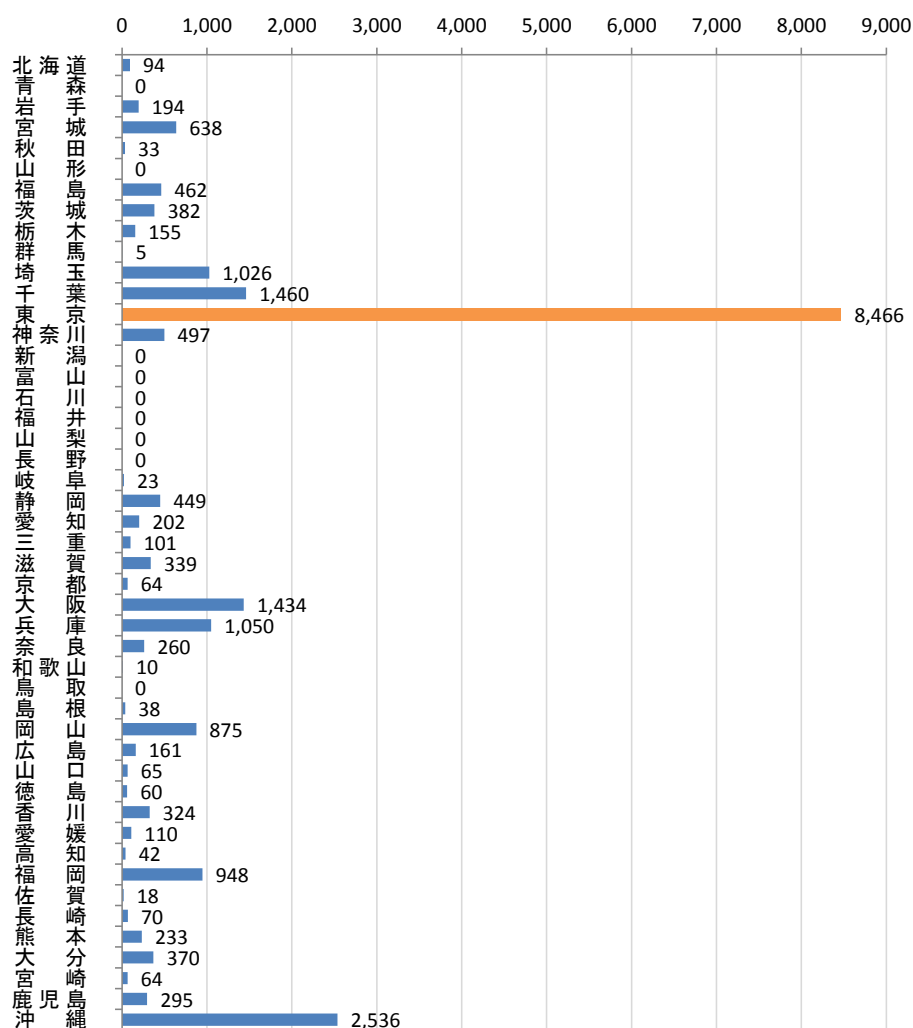
⁵² 東京圏、名古屋圏、大阪圏の三大都市圏以外の地方圏の高齢者数は 2025 年にピークアウトするのに対して、東京圏(埼玉、千葉、東京、神奈川)では 2050 年に向けて急増していくと見込まれている。(国土交通省「国土のグランドデザイン 2050 ～対流促進型国土の形成～」(平成 26 年 7 月))

第三部 都市と地方それぞれが直面する問題

第5章 東京で深刻化する待機児童問題

2016年4月1日時点の全国の待機児童数は23,553人（前年から386人増加）にのぼるなど待機児童問題が深刻化している⁵³。労働力人口の減少を背景に、女性の労働市場での活躍を期待する政府は、「待機児童ゼロ」の目標を掲げ、保育の受け皿拡大を実施してきた⁵⁴。しかし待機児童数は一向に減少する気配を見せず、政治的な問題にまで発展している。

図表 5-1 都道府県別、待機児童数（人）



（出所）厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成28年4月1日）」より大和総研作成

図表 5-1 は都道府県別の待機児童数（2016年4月1日時点）を見たものだが、待機児童の大半は都市部に集中しており、特に全体の約5割は一都三県（東京、埼玉、千葉、神奈川）が占

⁵³ 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成28年4月1日）」。

⁵⁴ 2013年度から2017年度末までに確保するとしていた40万人分の保育の受け皿を50万人分に拡大するなど、「待機児童解消加速化プラン」に基づく整備目標を上積みしてきた。

めている。このように待機児童問題は東京を中心とした都市部の課題と言えよう。もちろん全国には数字に表れていない潜在的な待機児童もいるだろうが、これについても 5 歳以下の子どもの数が最も多い東京⁵⁵を中心に集中していると思われる。

本稿では、待機児童が東京を中心とした都市部で顕著な現象であることを踏まえ、東京の保育政策の課題を指摘するとともに、働き方の改革なども含む待機児童解消策を探りたい。

（１）都市公園や小中学校の余裕施設を活用する事例

東京では、保育人材不足⁵⁶とともに、保育所整備のための十分な用地・物件確保の難しさが、待機児童問題解消の壁となっている。そこで、2015 年 9 月に公布された改正特区法（国家戦略特別区域法）で都市公園内における保育所などの設置が解禁されたことから、現在、この特例措置を活用した認可保育所の整備が東京都立汐入公園（荒川区）で進められている（2017 年 4 月開設予定。定員 162 人）。荒川区以外にも、世田谷区（都立祖師谷公園・都立蘆花恒春園）や品川区（区立西大井広場公園）などで、同特例を活用した保育所の整備（合計約 500 人）が検討されている⁵⁷。

また、近年、小中学校の廃校や余裕教室⁵⁸（以下、余裕施設）、敷地の一角を保育所へ転用する事例が一部で見られる。例えば、東京都品川区の 2 か所の保育所では、小学校の施設を活用した分園の整備によって（本園は近隣にある）、それぞれ 24 人、26 人の定員拡大を実現している（2010 年 4 月）⁵⁹。余裕施設を保育所に転用した現場では、十分な広さのある校庭を園庭として利用できる点や、日常的に小学校への期待を高めることによって「小 1 プロブレム」⁶⁰が緩和される点、保育士や学校教職員が子どもの学びの連続性について共通認識を持つことができる点、また、児童・生徒にとっても園児とふれあうことが情操教育となる点など、多くのメリットが確認されているようだ⁶¹。

⁵⁵ 全国の 5 歳以下の子ども 616 万人のうち、10%は東京の子どもが占めている。（総務省統計局「平成 27 年国勢調査」、東京都総務局統計部「住民基本台帳による東京都の世帯と人口 平成 27 年 1 月」）。また、東京の 2014 年の合計特殊出生率は 1.15 と全国で最も低い、出生数は 11 万人と全国で最も多い（厚生労働省「平成 26 年人口動態調査」）。

⁵⁶ 厚生労働省の推計によると、2013 年度から 2017 年度末までに全国で新たに 6.9 万人の保育士確保が必要（全体では 46.3 万人必要）との見通しが示されている。（厚生労働省「保育士確保プラン」平成 27 年 1 月 14 日）

⁵⁷ 第 10 回東京圏国家戦略特別区域会議東京都提出資料（平成 28 年 3 月 24 日）。

⁵⁸ 廃校については、学校（大学を除く）や社会体育施設（体育館、水泳プール、運動場など）、社会教育施設・文化施設（公民館、図書館、博物館、劇場、音楽堂など）等に、一方で余裕教室については、学習方法・指導方法の多様化に対応したスペースや特別教室等の学習スペース等に、転用されるケースが多い（文部科学省「公立小中学校における余裕教室の活用状況について（平成 25 年 5 月 1 日現在）」、「廃校施設活用状況実態調査の結果について（平成 26 年 5 月 1 日現在）」）。

⁵⁹ 品川区ウェブサイト「西品川、中延保育園で小学校施設を活用した待機児童対策開始」

（<http://www.city.shinagawa.tokyo.jp/hp/page000011200/hpg000011130.htm>）

⁶⁰ 入学したばかりの小学 1 年生が学校生活になじめない状態が続くこと。

⁶¹ 国立教育政策研究所 文教施設研究センター「学校施設の有効活用に関する調査研究」研究会『余裕教室を活用した保育所整備について ～学校施設の有効活用に関する調査研究報告書～』（平成 24 年 9 月）

本来、一部の利用者のみを対象とした社会福祉施設を公共オープンスペースである都市公園内に建設することは都市公園法で制限されており、一部では公園内保育所の整備に対する反対の声も上がっている。しかし、待機児童問題の緊急性に鑑みれば、比較的短い期間で整備が可能な都市公園の活用による保育所の整備は合理的と言えるだろう。

余裕施設を保育所へ転用する事例についても、現状あまり普及してはいないものの、文部科学省も「学校教育に支障がない範囲内で、地域の実情や需要に応じて積極的に活用していくことが望ましい」⁶²とするなど、十分なスペースの確保が難しい東京における待機児童問題への対応として期待できよう。

ところが、上述のように整備が促進・検討されている保育施設の多くは、認可保育所が中心となっている。認可保育所とは、次節で示すように国が定めた基準をクリアしていることから、運営費の多くを補助金によって賄われている保育所である。そのためコスト削減のインセンティブが機能しにくく高コストな保育施設となっており、高いニーズがあるにもかかわらず財源の制約から容易に整備を進めることができないことが課題となっている。

（２）高コスト体質な認可保育所や認証保育所は増設が難しい

保育所は、大きく認可保育所と認可外保育施設⁶³に分けられる。認可保育所とは、設置・経営主体が自治体や社会福祉法人であることが多く、国が定めた基準（施設の広さ、保育士等の職員数、給食設備、防災管理、衛生管理等）をクリアし、国や自治体に認可された保育施設である。一方、認可外保育施設とは、基準を満たしていないために国や自治体から認可されていない保育施設のことであり、民間団体・民間事業所によって運営されていることが多い。ただし、十分な施設の広さの確保が難しい東京では、国の基準よりも自治体が独自に緩和した設置基準を設け、その基準をクリアした認可外保育施設を別途、認証保育所としており、独自の補助金を支給している。全国的に見ると保育所の４分の３が認可保育所であるが、東京では認可外保育施設の割合が４割以上となる（図表 5-2）。

図表 5-2 全国と東京の保育施設数と入所児童数

	全国		東京	
	施設数	入所児童数	施設数	入所児童数
認可保育所(2014年10月1日時点) (比率)	24,540か所 75%	2,230,552人 92%	2,049か所 57%	188,888人 85%
認可外保育施設(2015年3月31日時点) (比率)	8,038か所 25%	201,530人 8%	1,522か所 43%	34,593人 15%

（出所）厚生労働省「平成 26 年社会福祉施設等調査」「平成 26 年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」より大和総研作成

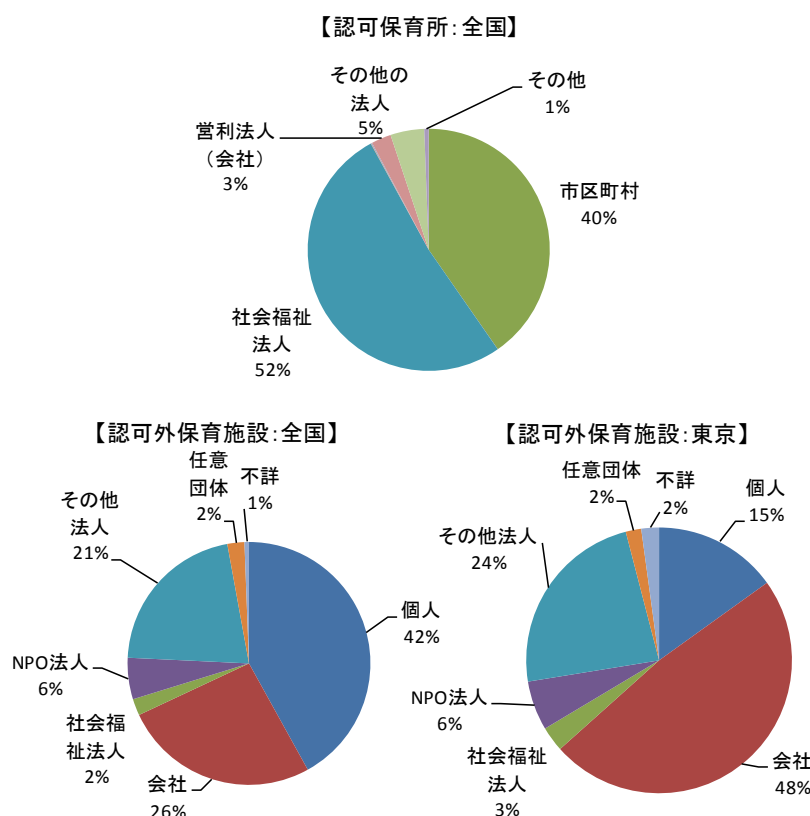
⁶² 文部科学省ウェブサイト「余裕教室・廃校施設の有効活用」

(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/yoyuu.htm)

⁶³ 事業所や病院が従業員のために設置する「事業所内保育施設」を除く。

都市部で待機児童が問題化する要因は、認可保育所にばかり入所希望が集中してしまうことにある。利用者が認可保育所を希望する背景には、国の基準をクリアしていることが安心感につながっている点もあるだろうが、保育料が低く設定されている点も大きいと考えられる。認可保育所の運営費の大半は補助金であるために（半分を国、さらに残りを都道府県と市町村が半分ずつ。指定都市・中核市の市域に設置されている場合は、国が 1/2、指定都市・中核市が 1/2）、利用者負担が大幅に軽減されている。一方、認可外保育施設の場合は、一部の補助対象施設（東京都認証保育所、区市町村の実施する保育室、家庭福祉員等）を除き、原則として運営費のほとんどを利用者からの保育料収入で賄っているため、必然的に認可保育所と比べて保育料が高い⁶⁴。

図表 5-3 認可保育所（平成 26 年）と認可外保育施設（平成 24 年度）の設置主体



（出所）厚生労働省「平成 26 年社会福祉施設等調査」、「平成 24 年度地域児童福祉事業等調査」より大和総研作成

さらに、図表 5-3 が示すように、認可保育所の設置主体は社会福祉法人や自治体であることが多く、公益性と事業の継続性・安定性等が求められ、前述の運営費だけではなく施設整備費についても補助されている（基準額の 1/2 を国⁶⁵、残りの半分ずつを都道府県・指定都市・中核

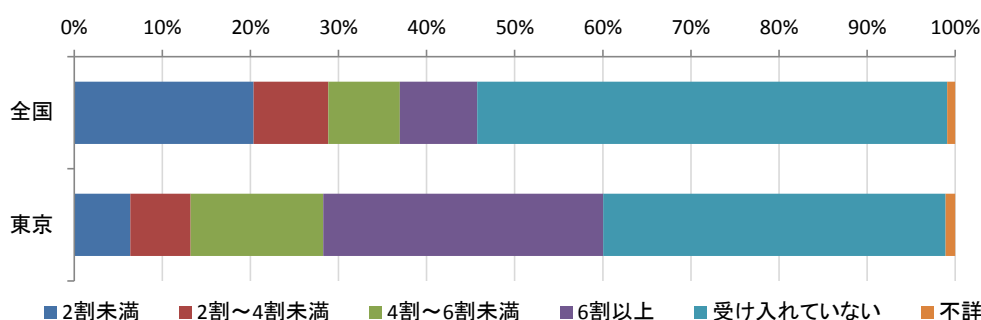
⁶⁴ 1 世帯における児童 1 人当たりの公立保育所の保育料（平均値）は 20,491 円。認可外保育施設利用者の場合は、「ベビーホテル」では「3～4 万円」が最も多く、次いで「4～5 万円」、「その他の認可外保育施設」では、「3～4 万円」が最も多く、次いで「2～3 万円」となっているが、中には 7 万円を超える施設もある。（厚生労働省「平成 25 年 地域児童福祉事業等調査の概要」）

⁶⁵ 待機児童解消加速化プランに参加するなどの要件に該当する場合は、2/3 への引き上げを計画している。（首

市と設置者が負担)。それに対して、個人や営利法人などが設置主体であるケースが多い認可外保育施設には、原則、そうした補助金は交付されていない。特に、営利企業を中心とした会社の設置が多い東京では、利用者負担となる保育料の差が両者間で大きく開き、認可保育所ばかりに入所希望が集中してしまう状況にある。

そのため待機児童問題の解消を目指す東京では、認可保育所と認可外保育施設の保育料の差を縮小させるため、独自に認証保育所（国の基準では認可外保育施設に該当）を対象とした補助金を交付している。認証保育所の運営費について都が 1/2、区市町村が 1/2、また、施設維持費についても都と区市町村が一部補助を行っているため、認可外保育施設の補助金受入の割合は他の地域よりも多い（図表 5-4）。認証保育所は東京の認可外保育施設の約半分を占めている（2016 年 4 月時点で 664 施設⁶⁶）。

図表 5-4 認可外保育施設の自治体からの補助金受け入れ状況（平成 24 年 10 月 1 日時点）



（出所）厚生労働省「平成 24 年度地域児童福祉事業等調査」より大和総研作成

さらに近年では、主に認証保育所の利用者を対象とした認可外保育施設保育料助成制度⁶⁷などを設置する自治体も増えている。中には認可保育所を利用した場合と同等、もしくはそれ以上の助成を行って利用者負担を軽減している東京都内の自治体もあるようだ。ただし、こうした公費負担が増えれば認証保育所の増設についても、認可保育所とともに自治体の財政圧迫要因となろう。

（３）規制緩和による民間事業者の参入

そこで、鈴木[2014]⁶⁸が指摘するように、安易に公費投入を増やすのではなく、規制改革によって現在の非効率を解消することで、その分保育施設を増加させることが期待できる⁶⁹。東京の

相官邸「保育対策関係予算（平成 28 年度予算等）」。

⁶⁶ 東京都庁ウェブサイト「都内の保育サービスの状況について」「表 1 保育サービス利用児童数の状況」（平成 28 年 7 月 19 日）

⁶⁷ 認可外保育施設の利用者に対して保育料を助成する制度。

⁶⁸ 鈴木亘[2014]「社会保障亡国論」講談社現代新書。ただし、本書の中では、東京都の認証保育所についても、保育料の設定が自由化されているにもかかわらず、市場の「競争原理」が働くことで価格（保育料）は収斂していると言及している。

⁶⁹ 2001 年 12 月の政府の「規制改革の推進に関する第 1 次答申」において、すでに公立保育所の民間への運営委

旺盛な保育ニーズを満たす保育サービスの「量」を供給するには、多額の補助金を必要とする認可保育所中心の整備ばかりでなく、フットワークが軽く、柔軟に供給量を増やすことが可能な株式会社や NPO 法人など、民間主導で拡充を図ることが有効であろう。そのためには民間事業者に対する実質的な参入規制⁷⁰を取り除き、競争環境を整えることが重要と思われる。

諸外国においても、短期間で保育の量的な拡大を実現するにあたり、民間セクターが果たした役割は大きい。特に、1990 年代後半に入所希望者に対する保育サービスの提供を自治体に法律で義務付けたスウェーデンでは、営利団体を含む全ての民間団体・民間事業者の参入を認めたことで、希望者全員に対して一定期間内に保育サービスを提供することが可能となった⁷¹。

ただし、海外でも、参入の自由化によって保育サービスの提供が民間事業者中心となっている場合、市場メカニズムがうまく機能せず保育料の高騰に見舞われているケースが少なくない。民間事業者は市場の需要に応じた参入・撤退が容易であるため、十分な収益を期待した保育料の設定を行っている。そうした国の保育サービス料は賃金上昇を上回るペースで年々高騰しており、女性の労働参加にマイナスの影響を及ぼしているケースもあるようだ。

つまり、保育の受け皿を拡大させるには、認可保育所に対する過度な優遇措置を抑制するとともに、民間事業者の参入を促す必要があろう。ただし、その際には民間事業者の提供する保育サービスに対しても、自治体による認可・登録や定期的なチェック等を実施する体制を整備することがポイントとなる。運営者（民間事業者）に対して情報開示を義務付け、利用者や他の運営者が質を確認できるような体制作りのほか、自治体が保育の量や質を保証して最終的な実施責任を負うなど、単に利用者を市場に放り出すのではない仕組みを整備していくことが必要と思われる。

（４）待機児童問題の解消は働き方の改革とともに

さらに、待機児童問題の解消については、労働時間の短縮や休暇取得の拡大など、働き方の改革で対応できる部分も並行して議論を進めるべきであろう。

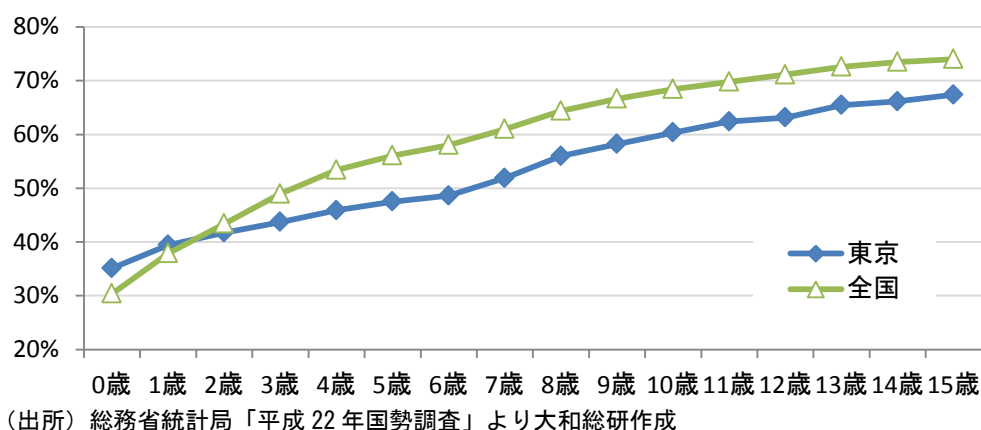
図表 5-5 は、夫が就業する子どもあり世帯のうち、妻が就業する世帯の割合（以下、母親の就業率）を示したもののだが、東京では、最年少の子どもが 0-1 歳のうちは就業している母親の割合が高い。

託等の促進、保育所への株式会社等の参入の促進の提言が行われ、順次実施されるなど、国内でも徐々に規制緩和の動きは見られ始めている。

⁷⁰ 配当の禁止や内部留保の用途制限、社会福祉法人会計の作成が求められるなど、実質的に株式会社や NPO 法人の参入が阻害されている。（鈴木[2014]）

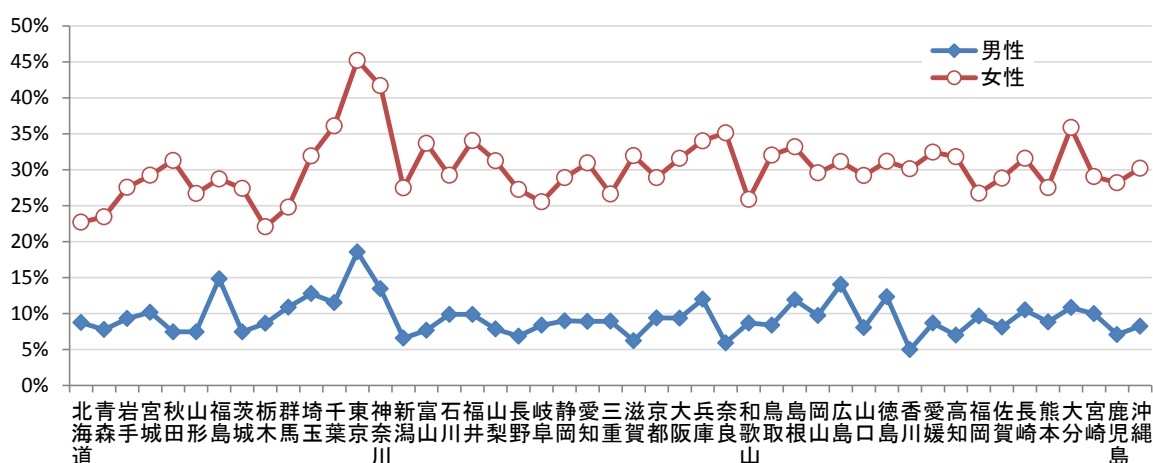
⁷¹ 民間団体・民間事業者の参入を認めるにあたっては、自治体が規定する質や安全性の基準をクリアすることを条件付けていた（石橋未来[2016]「待機児童問題が解消しない理由 海外との比較で見る日本の保育政策の課題」 大和総研 経済構造分析レポート No. 46（2016 年 7 月 8 日）
http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20160708_011056.html）。

図表 5-5 最年少の子どもの年齢別、夫が就業する子どもあり世帯のうち妻が就業する割合



また、図表 5-6 は育児をしている 25-44 歳の有業者のうち、育児休業等の制度を利用している割合を都道府県別に示しているが、東京の女性有業者の利用率は 45.2% と最も高い⁷²。

図表 5-6 育児をしている 25-44 歳の有業者のうち、育児休業等の制度を利用している割合



(注) 育児とは、未就学児（小学校入学前の幼児）を対象とした育児のこと。

(出所) 総務省統計局「平成 24 年就業構造基本調査」より大和総研作成

つまり東京では、育児休業制度⁷³などの両立支援制度の整備によって（育児休業制度を利用している場合も就業者に含まれる）⁷⁴、0-1 歳児のいる母親の就労継続が可能な環境が整備されてきたとも考えられよう。

しかし、最年少の子どもの年齢が 3 歳以降になると、東京と全国平均の母親の就業率が完全に逆転している（図表 5-5）。その差は子どもが小学校に入学する時期の 7 歳まで拡大し、その

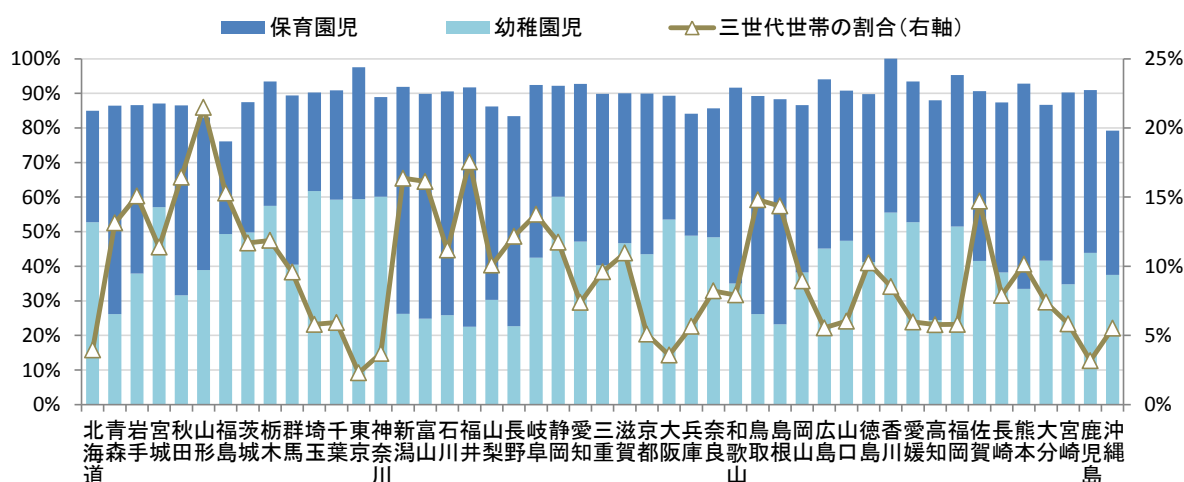
⁷² 近年は、企業も東京一極集中の傾向があり、そうした企業が労働力を確保・維持するために、女性や高齢者の働きやすい環境を先駆けて整えてきたとも考えられよう。

⁷³ 政府は、現在、最長 1 年半にわたって給付金を受けられる育児休業期間を、最長 2 年程度まで延長することを検討している。

⁷⁴ 育児休業制度の規定がある企業の割合は、2005 年度の 61.6% から 2014 年度の 74.7% に増加している（厚生労働省「平成 26 年度雇用均等基本調査」、「平成 17 年度女性雇用管理基本調査」）。

後は徐々に縮小していく。背景には、子どもの年齢が3歳に達するころから、徐々に育児休業や、「短時間勤務制度」、「所定外労働の免除」⁷⁵などの両立支援制度が終了し始めることがあると考えられる。母親の就業率が低下する3歳以降（3-5歳児）の児童の預け先として、東京では幼稚園の割合が他の地域より大きい⁷⁶（図表5-7）。幼稚園の場合、早い降園時刻に合わせた送迎の必要がある⁷⁷。三世帯世帯の割合が最も低い東京では、母親がライフサイクルに応じた就業時間を選択できなければ、結果的に就労を断念することにもつながりかねない。

図表 5-7 3-5 歳児に占める保育園児と幼稚園児の割合と三世帯世帯の割合



（出所）厚生労働省「平成26年社会福祉施設等調査」、文部科学省「平成26年度学校基本調査」、総務省統計局「平成22年国勢調査」より大和総研作成

一般にも、女性の就労を妨げる要因として長時間労働が挙げられる。日本の長時間労働者（週49時間以上、男女計）の割合は2014年に21.3%と、徐々に減少傾向にあるものの諸外国との比較ではいまだに大きい（図表5-8）。前出のような両立支援制度が終了すれば、時間制約のない労働者と同様の働き方が求められるような状況では、家事・育児の負担が偏りがちな母親の就業継続を困難にさせる。

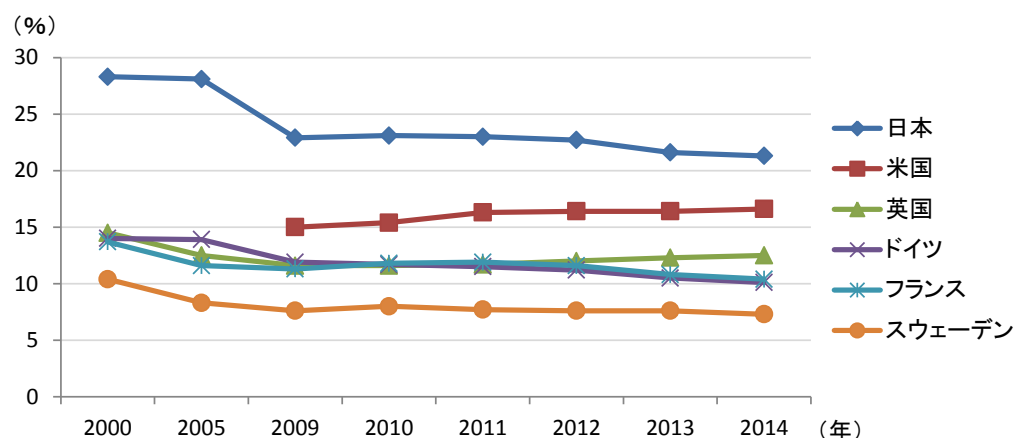
長時間労働が十分に是正されていない日本では、両立支援制度によって母親の就労継続を後押ししてきたと言えるが、そうした支援制度がなくなれば（東京では主に子どもの年齢が3歳以降）、保育所への入所のみが就業継続の後ろ盾となってしまう。それでは働くことを希望する母親たちは、早い段階から待機の列に並び続けることになる。

⁷⁵ 育児・介護休業法では、3歳未満の子どもを養育する従業員について、従業員が希望すれば「短時間勤務制度」および「所定外労働の免除」の制度が利用できるように、事業主に対して義務付けている。

⁷⁶ 東京の幼稚園の定員充足率は86%（2014年度）と保育所と比較すれば定員に余裕があるため（文部科学省「平成26年度学校基本調査」）、保育所に入所できず、幼稚園を選択しているケースも少なくないだろう。

⁷⁷ 母親の就労をサポートする預かり保育を実施している幼稚園の割合は、全体の82.5%にとどまる。また、預かり保育を提供している場合でも、預かり保育の終了時刻が18時以前に設定されているケースが全体の71.2%を占める。さらに、長期休業期間中の預かり保育実施率についても78.5%である（文部科学省初等中等教育局幼児教育課「平成26年度幼児教育実態調査」（平成27年10月））。

図表 5-8 長時間労働者（週 49 時間以上）の割合



（出所）独立行政法人 労働政策研究・研修機構「データブック国際労働比較 2015」、「データブック国際労働比較 2016」より大和総研作成

待機児童ゼロを実現するには、保育人材の確保とともに保育施設の量的拡充が不可欠である。さらに待機児童問題の解消によって女性の労働市場での活躍を期待するのであれば、長期的な視点で長時間労働の是正など、働き方を改革していくことも求められる。家事・育児負担についても男女平等の考えが進む欧州では、父親と母親がそれぞれ育児休暇を取得することで高額な 0 歳児保育を原則行わない国もある。働き方の改革によって効率化できる保育サービスも少なくないだろう。

第6章 全国で問題視される空き家の存在

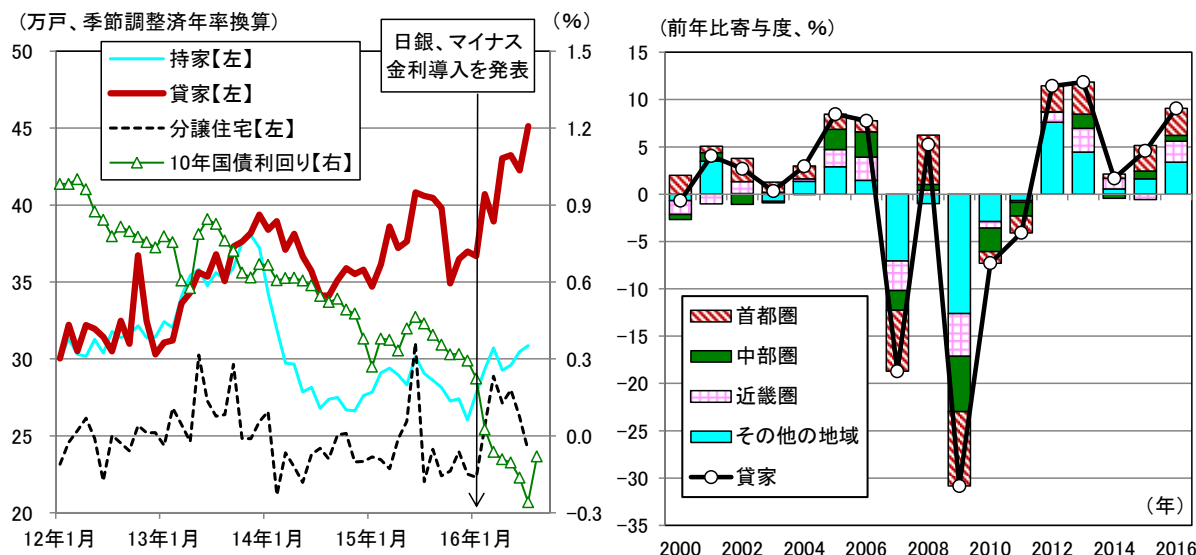
(1) 大幅に増加している貸家建設

① 堅調な住宅着工は、貸家が牽引役

日本の新設住宅着工戸数は、2014年4月の消費増税前の駆け込み、そしてその反動減で基調が分かりづらくなったが、リーマン・ショックによる大幅な落ち込み（2009年は3割減）のあと、緩やかなペースで増加している。依然としてショック以前の水準120万戸を回復していないが、それでも2015年には1.9%増の90.9万戸となり、2016年1～7月期も前年比5.7%増、年率換算で98万戸に加速している。このままの勢いが続いて2016年通年で100万戸台を回復すれば8年ぶり、消費増税後、個人消費全体が伸び悩んでいるなかでは明るい動きといえよう。

着工の内訳を見ると（図表6-1左）、2009年後半から2013年まで持家と貸家はほぼ同じように推移してきたが、2014年以降、貸家が持家を大幅に上回り続けている。貸家は2012年より増え続けており、住宅着工全体が駆け込みの反動減で落ち込んだ2014年でも、貸家は前年比プラスを維持した。2015年の持家の着工戸数が28.3万戸であるのに対して貸家は37.9万戸（7年ぶりの高水準）にのぼり、2016年1～7月期には年率41.4万戸と一段とペースアップしている。

図表6-1 新設住宅着工戸数の推移（左）、地域別の貸家着工（右）



(注) 右図:2016年は、1～7月の累計で計算。首都圏は埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県合計であり、中部圏は岐阜県、静岡県、愛知県、三重県合計、近畿圏は滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県合計となっている。

(出所) 国土交通省資料より大和総研作成

2015～2016年にかけて貸家建設が急増している地域としては、関東（首都圏など）の寄与度が最も大きく、2015年は全体の伸び率（前年比4.6%増）の約三分の二、2016年（1～7月累計で前年比9.1%増）の約4割を占めた（図表6-1右）。ただ、関東のなかの北関東や甲信の寄与度が限定的であり、首都圏の存在感が大きいといえよう。また、2015年は前年割れした近畿も

2016 年は 16.5%増とプラスに転じ、関東に次ぐ押し上げ要因となっている。この他に、四国や北海道、北陸、中国も 2016 年は 2 桁の増加率を記録しているが、各地域のシェアが小さいことから 4 地域の合わせた寄与度は近畿に届かない。唯一、東北だけが、宮城の大幅減が響いてマイナスのままである。このように、直近では首都圏など 3 大圏の寄与が大きくなっているが、2012 年以降は、3 大圏以外（＝その他の地域）でも増え続けている。その他の地域でも、持家は 2014 年に大幅に減っていることから、同地域における貸家の堅調さがうかがわれるだろう。

②相続税対策や金利低下など特殊要因が、貸家建設を後押しする

貸家建設が大幅に増えている背景には、2015 年 1 月の相続税改正への対策（節税対策の一環）として、所有している土地にアパートなどの貸家を建てるニーズが高まったことが挙げられる。加えて、2014 年から金利は低下傾向にあったが、2016 年 1 月末の日銀によるマイナス金利導入決定という追加緩和をきっかけに、融資期間の長い住宅ローン金利などが一段と大きく低下している。貸家のうち 9 割以上が民間資金を利用して建てられたものであり、貸出金利低下の追い風を受けているとみられる。実際、貸家の着工戸数（季節調整済年率換算）は、2016 年 1 月の約 37 万戸から 4～7 月には約 43 万戸と 2008 年以来の高水準に増加している。問題は、この勢いがサステナブルかどうかである。

国土交通省が実施した「民間住宅ローンの実態に関する調査結果報告書」の結果を時系列に並べると（図表 6-2）、賃貸住宅の建設・購入に係る融資（アパートローン）の新規貸出額は、2010 年度をボトムに増加しており、2014 年度には 3.4 兆円となった。業態別では、地方銀行（第二地方銀行を含む）の貸出額が最も多く（全体の約 45%）、次いで、信金が 2 割、都銀・信託銀行他が 2 割弱となっている。なお、同じ調査で、個人向け住宅ローン（新築や中古、借換など）の融資元を見ると、地方銀行が全体の約 4 割、都銀・信託銀行他が三分の一を占めており、アパートローンに比べて都銀などの存在感が高まる。それだけアパートローンに関しては、地銀や信金など地域に密着した金融機関が力を入れており、積極的な貸出態度が反映されているといえよう。好調な貸家建設の状況を踏まえると、アパートローンの貸出は一段と増えている可能性がある。

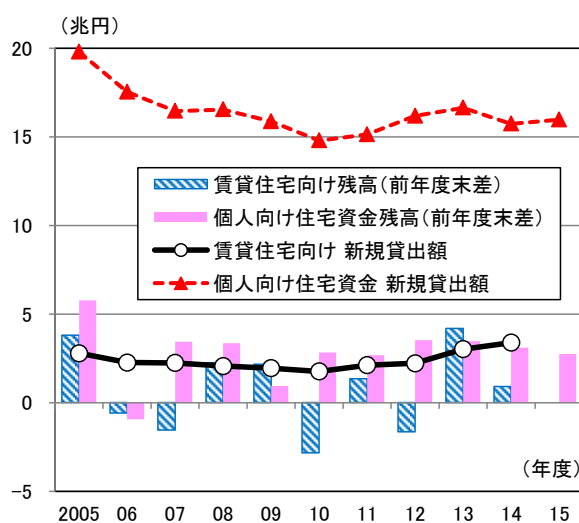
しかし、首都圏の居住用賃貸物件の成約数（アットホーム調べ）は賃料の上昇等を背景に 2014～2015 年にかけて伸び悩み、2016 年に入ると前年割れ、しかもマイナス幅が拡大している（図表 6-3）。足元では、シングル向き新築アパートが好調である反面、「好調だったシングル向きマンションも減少に転じる」と分析されている⁷⁸。また、金融機関同士の過剰な融資競争の結果、不動産融資に対する審査が緩くなり過ぎる可能性があり、先行きのリスクが懸念されよう。

貸家の供給が需要に見合う形で行われているならば（あるいは新規の需要が喚起されれば）、貸家の賃料水準は維持されよう。しかし、人口・世帯数がピークアウトする状況では、新たな貸家が増えていけば（さらに同じペースで除却が進捗しなければ）、既存の貸家は空き家になっ

⁷⁸ <http://athome-inc.jp/wp-content/uploads/2016/08/2016082902.pdf>

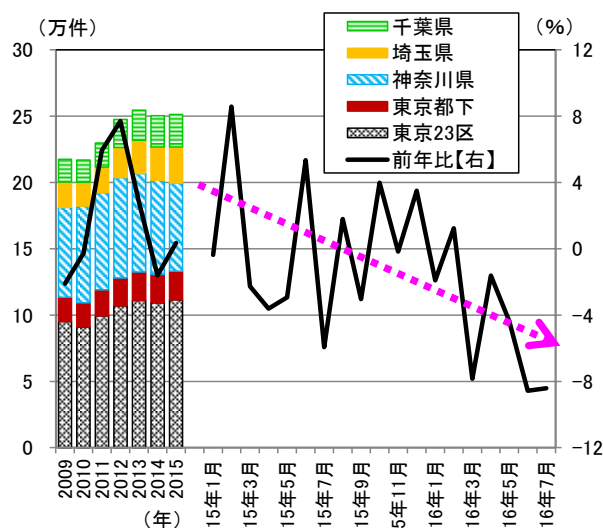
てしまう。超過供給が常態化すれば自ずと賃料は下がり⁷⁹、投資サイドの目論見は外れる懸念がある。だが、節税の恩恵を享受することが主たる目的のケースでは、ある程度の賃料下落や空室の存在は気にならないだろう。家賃収入の多寡を気にしない人にとっては当面は合理的な選択であっても、中長期的には大幅な値崩れの恐れがあり、経済全体でみると、必ずしも社会的厚生が最大にならないかもしれない。後述するように賃貸用の空き家が相当数あるなかで、相続税対策などの要因による需要を無視した足元の供給に鑑みると、貸家建設の行方には慎重にならざるを得ないだろう。

図表 6-2 住宅ローン等金額の推移



(注) 賃貸住宅向けは、回答率の差などのために各年で回答機関数が異なり、対象には信組や労金、農協、生損保、モーゲージバンク等も含まれる。
(出所) 国土交通省、日本銀行資料より大和総研作成

図表 6-3 居住用賃貸物件成約数(首都圏)の推移



(出所) アットホーム株式会社「首都圏の居住用賃貸物件成約動向」より大和総研作成

(2) 増加する空き家

①求められる空き家の有効活用

地方の過疎地域だけでなく、都市部でも空き家問題が顕在化している。総務省の「住宅・土地統計調査」によると（図表 6-4 左）、居住世帯のない住宅のうち空き家は 2013 年時点で 820 万戸（1958 年の 36 万戸から増加の一途）、空き家率（総住宅数に占める空き家の割合）は 13.5% に達し、40 年間で 8.0%pt 高まっている⁸⁰。空き家の内訳は、「賃貸用の住宅」が 429 万戸、「売却用の住宅」が 31 万戸、別荘などの「二次的住宅」が 41 万戸で、それぞれ空き家全体の 52.4%、3.8%、5.0%を占める。また、「その他の住宅」が 318 万戸と全体の約 4 割にのぼっている⁸¹。

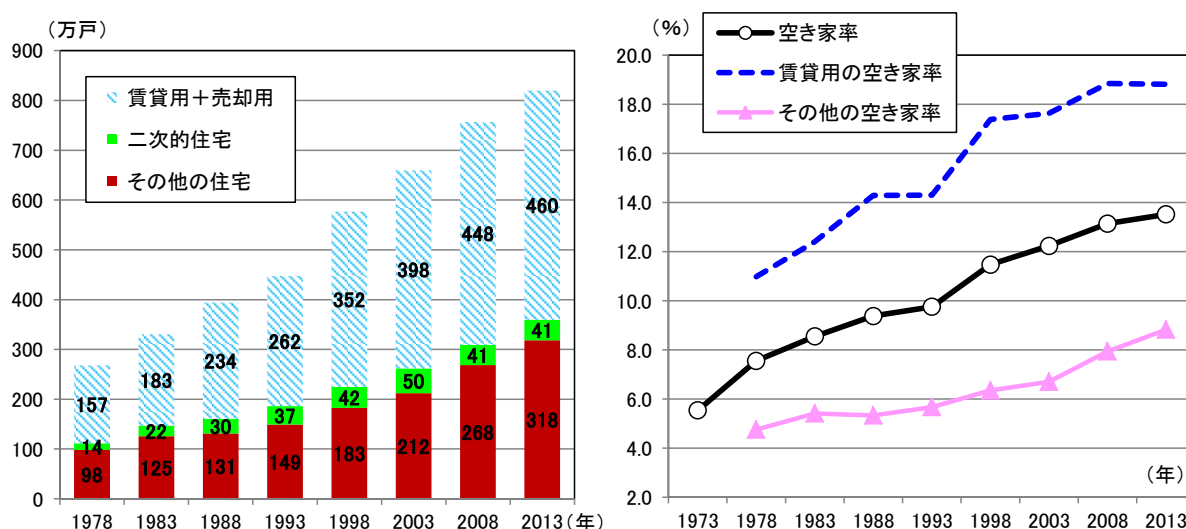
⁷⁹ 厳密には、新規の貸家と賃貸用の空き家がバッティングする地域では、家賃の下落圧力は一層強まろう。逆に、何年間も居住者がおらず、手入れが必要な空き家の存在は、あまり家賃相場に影響を及ぼさないだろう。

⁸⁰ 居住世帯のない住宅は空き家の他に、「一時現在者のみの住宅」や「建築中の住宅」が含まれる。

⁸¹ 総務省の定義では、「その他の住宅」は、「二次的住宅」「賃貸用の住宅」「売却用の住宅」以外を指し、「人が

地域別に空き家率を見ると、四国や中国、近畿など西日本を中心に高く、東北や関東の水準は低いという西高東低の関係がある。ただ、この10年間の変化幅では、西日本だけでなく、北海道や北陸の上昇幅も全国を上回っている。逆に、近畿や関東の上昇幅は抑制されており、また2008年から2013年にかけて空き家率が低下した地域としては、東北の他に、1.0%pt以上低下した県として福井や鳥取、福岡などが挙げられ、賃貸用を中心に空き家の数が減少したことが寄与している。また、直近の上昇幅が大きかった県は、居住者のいる世帯数の増加率を空き家の増加率が大幅に上回った結果である。

図表 6-4 増加する空き家



(注) 賃貸用の空き家率＝賃貸用空き家戸数／借家ストック（居住世帯あり借家＋賃貸用空き家）、その他の空き家率＝その他空き家戸数／持家ストック（居住世帯あり持家＋売却用空き家＋二次的空き家＋その他空き家）。なお、分類変更のため、売却用空き家は、1998年までは借家ストックに、2003年から持家ストックに含まれる。
(出所) 総務省、国土交通省資料より大和総研作成

②賃貸用の空き家を考える

空き家を「その他の住宅」（以下、持家用）と「賃貸用の住宅」（以下、賃貸用）に分けると、賃貸用が全体の半分以上を占めている。過去35年間でみても賃貸用の方が多い関係は変わらないが、この10年間の変化としては持家用空き家数の増加幅が大きい。また、持家ストックに対する持家用の空き家率が1978年の4.8%から2013年には8.8%に上昇し、そして借家ストックに対する賃貸用の空き家率も1978年の11.0%から上昇し続け⁸²、2008～2013年には18.8%と借家ストックのうち約5分の1が空き家状態になっている（図表6-4右）。

地域別に見ると、どの地域においても、持家用の空き家率と賃貸用の空き家率はともに長期

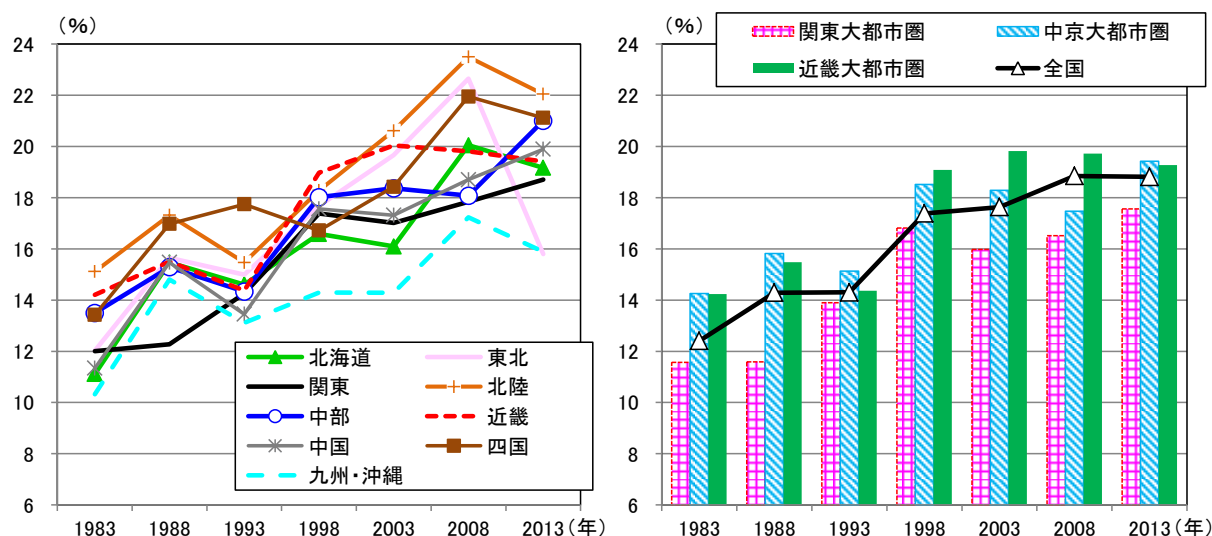
住んでいない住宅で、例えば、転勤・入院などのため居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅など」となっており、区分の判断が困難な住宅が含まれる。

⁸² なお、分類項目の変更から2003年から連続性が失われている。図表6-4の注を参照。

的に上昇傾向にあるが⁸³、2013年時点の姿では、持家用は西高東低の関係が一段と強まっているのに対して、賃貸用の場合、北陸や北関東、甲信を中心に東日本の方がやや高く、九州など西側は低い（図表 6-5）。具体的には、四国は持家用（高知を中心に全般的）と賃貸用のどちらも高く、関東はどちらもやや低い傾向がみられる。ただし、関東のなかでも甲信や北関東の賃貸用空き家率は高く、特に山梨は 29.2%と全国で最も高い（それでも関東が抑制されているのは、東京や神奈川が低いことで相殺されているとみられる）。一方、九州・沖縄では持家用は高いものの（例えば鹿児島）、賃貸用は全国を大幅に下回り続けている。対照的に、北陸や中部の賃貸用空き家率が高く、直近の中部の上昇幅が最も大きい。

また、全国の 53.1%と過半数の総住宅数を抱える三大都市圏の賃貸用の空き家率に注目すると、近畿大都市圏の空き家率がやや下がるなか、中京大都市圏は 15 年ぶりに上昇し、両都市圏とも全国を小幅ながら上回った。賃貸用の空き家の約 3 割が集まる関東大都市圏⁸⁴の空き家率は全国や他の大都市圏を下回っているが、2013 年時点には 17.6%まで上昇し、この 10 年間の上昇幅は全国を上回った。このように、地方だけでなく、大都市圏でも賃貸用の空き家率が高まっており、持家用の空き家率に比べると、全国のばらつきが小さくなっているといえよう。

図表 6-5 地域別に見る賃貸用の空き家率の推移



(注) 図表 6-4 の注を参照。関東は山梨県と長野県を含む。北陸は新潟県、富山県、石川県、福井県の合計。中部は岐阜県、静岡県、愛知県、三重県の合計。また、関東大都市圏はさいたま市、千葉市、東京都特別区部、横浜市、川崎市、相模原市及びその周辺市町村を含む地域。中京大都市圏は名古屋市及びその周辺市町村。近畿大都市圏は京都市、大阪市、堺市、神戸市及びその周辺市町村（ただし、2008 年調査から堺市を含む）。

(出所) 総務省資料より大和総研作成

⁸³ 例外的に、東北地方の賃貸用の空き家率が 2008 年から 2013 年にかけて大きく低下しているが、背景として、2011 年に発生した東日本大震災によって、空き家の活用が進んだり、住宅ストックが毀損したことなどが考えられる。なお、全国的には、持家用の空き家率と賃貸用の空き家率に明確な相関関係はみられない。

⁸⁴ 周辺市町村には、大都市圏の中心市への通勤・通学者数が人口の 1.5%以上を占める中心市に隣接する市町村などが含まれる。大都市圏の範囲は図表 6-5 の左図の地域よりもやや狭くなっている。各大都市圏の周辺市町村については「大都市圏構成市町村名一覧」を参照。

<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/pdf/daitoshi-i.pdf>

空き家の建て方別では、空き家全体の約 6 割は共同住宅（アパートメント）であり、3 割以上が一戸建てになっているが、この 5 年間（2008⇒2013 年）で増えた空き家（62.8 万戸）に限ると一戸建てが約 8 割を占め、2013 年時点のシェアは 37%まで高まっている。ただ、賃貸用の住宅（98 年は売却用も含む）に限れば、引き続き共同住宅の形が増えており、全体の 9 割近くを数える。

総務省の分析によると⁸⁵、賃貸用と持家用を合計した共同住宅のうち、昭和 55 年以前（旧耐震基準時代）に建てられた住宅が 74 万戸（全体の 16.6%）に対して、昭和 56 年以降の住宅が 203.5 万戸と全体の 45.7%になる。一方、建てられた時期が分からないものが 168 万戸と 4 割近くもあり、二次的住宅や売却用の空き家に比べると不明の割合が高い。一般的に、空き家は徐々に質が劣化し（経年劣化）、住宅ストックとしての価値が落ちていくことは避けられない。「その他の住宅」とは異なり、賃貸用の空き家はその目的から比較的管理されているとは考えられるが、“住宅”である点は同じ。建築時期が古いほど腐朽・破損している可能性が高く、今後賃貸あるいは売却しようとしても、「リフォーム費用がかかる」、「設備や建具が古い」、「住宅が傷んでいる」などの課題をクリアする必要があるだろう⁸⁶。

一方、新設住宅着工における貸家の建て方別でも、共同住宅は前年比 12.1%増（2016 年 1～7 月累計）と大幅に増加し、貸家全体の約 7 割を占める。つまり、賃貸用として相当数の共同住宅の空き家があるにもかかわらず、バッチィングする共同住宅の形で貸家が新たに建てられているのである。一見不合理にみえる状況が共存する背景には、貸家需要がある地域と空き家の分布が必ずしもマッチしていない点が考えられ、さらには、ストック上は存在しても、長期間貸されずに老朽化し居住用には適していない可能性もあろう。したがって、空き家全体では膨大な数に達しているものの、容易に住宅として使用できる物件は限られ、実質的な空き家率は喧伝されるほど高くないかもしれない。

しかし前述したように、最もニーズがあろう首都圏においても賃貸物件の成約数は頭打ち状態である。作っても借り手が見つからずに在庫、つまり空き家が増える現象が起きている可能性がある。長期的にみても空き家自体は今後も増え続けると予想され、老朽化・腐朽が進んだ空き家を放置することに関して、景観や治安の悪化、建物の倒壊などの危険の点から不安を感じている国民は多い⁸⁷。しかも、都市規模が小さいほどそう懸念している割合は高くなっている。

このように、空き家問題は、人口の過疎化が進む地方だけでなく、大都市でも顕在化しており、有効活用など必要な対策が急がれる。

以上

⁸⁵ http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/tokubetu_2.htm 総務省の分析では、共同住宅の「賃貸用」と「その他」をまとめて「賃貸用等空き家」と扱っている。2013 年時点の「賃貸用」の共同住宅は 374.5 万戸、「その他」の共同住宅は 71.1 万戸であり、分析対象の約 84%は「賃貸用」になる。

⁸⁶ なお、「平成 25 年住宅・土地統計調査」から約 1 年後に実施された国土交通省の「平成 26 年空家実態調査」によると、戸建て空き家の場合、約 3 割の物件では人が住むようになっていた。建築時期が古いものほど住んでいる割合が小さく、しかも人が住まなくなっからの期間が長い。対照的に、平成 23 年以降の比較的新しい空き家の約 7 割には居住者がいる状態になった。

⁸⁷ 内閣府「国土形成計画の推進に関する世論調査」（平成 27 年 8 月調査）

【経済構造分析レポート】

- ・ No. 50 笠原滝平「一括りにしてはいけないインバウンドー外国人旅行者の季節性、地域性等に配慮した適切な対応が求められる」2016年9月8日
- ・ No. 49 笠原滝平「高付加価値化がもたらす輸出構造の変化ー日本の輸出構造は量から質へ稼ぎ方が変化」2016年8月31日
- ・ No. 48 石橋未来「2025年までに必要な介護施設ー大都市近郊や地方都市での整備が急務」2016年8月25日
- ・ No. 47 溝端幹雄「地方の所得格差と分配問題を考えるー地域間格差縮小の主役は企業、家計への波及は道半ば」2016年8月5日
- ・ No. 46 石橋未来「待機児童問題が解消しない理由ー海外との比較で見る日本の保育政策の課題」2016年7月8日
- ・ No. 45 山口茜「高齢者は都市が好き？ー高齢者移住の現状」2016年6月30日
- ・ No. 44 溝端幹雄「所得分配の現状と成長戦略への示唆ー若年世代の所得格差の是正が持続的成長のカギ」2016年5月11日
- ・ No. 43 山口茜「労働市場から消えた25～44歳男性ー地域間で広がる格差、抱える問題はそれぞれ異なる」2016年4月8日
- ・ No. 42 石橋未来「同一労働同一賃金の議論に不足するものー「人」重視の戦略で生産性向上を図るスウェーデンを参考に」2016年4月4日
- ・ No. 41 溝端幹雄「生産性を高める新しい雇用慣行ー慣行が変化していく条件」2016年3月29日
- ・ No. 40 溝端幹雄「超少子高齢社会で消費を増やすには？ー効率的に所得を生み出す経済構造の構築と世代間分配の適正化を」2016年2月29日
- ・ No. 39 山口茜・溝端幹雄「賃金が上昇しない原因ー労働需給、雇用形態の変化から考える」2016年2月23日
- ・ 近藤智也・溝端幹雄・石橋未来・濱田真也・山口茜「日本経済中期予測（2015年2月）ー世界の不透明感が増す中、成長と分配の好循環を探る」2016年2月3日
- ・ No. 38 石橋未来「人材不足が課題の「介護離職ゼロ」ースウェーデンの取り組みを参考に」2016年1月28日

その他のレポートも含め、弊社ウェブサイトにてご覧頂けます。

URL : <http://www.dir.co.jp/>