
特 集 I

第24回厚生政策セミナー「人口減少時代における地域政策の諸課題と今後の方向性」

日本の地域別将来人口の見通し

小 池 司 朗

本稿では、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30年推計）」（以下、「平成30年地域推計」）の推計手法や推計結果に簡単に触れたうえで、政策等によって大きく変化することも考えられる外国人人口と東京圏一極集中について、今後の見通しを示す。「平成30年地域推計」によれば、全国的に人口減少圧力がいっそう強まるなかで、とくに非大都市圏における減少率が高く、また人口減少の大半は自然減によるものとなっている。外国人人口は日本人人口以上に大都市圏に集中するとともに、出生率が大幅に低下しているため、長期的に非大都市圏の人口減に歯止めをかけることは非常に困難である。また東京圏居住者に占める東京圏出生者割合の増加、また両親も含めて東京圏出生である人の割合の増加により、非東京圏への転出モビリティは今後も低下すると考えられ、長期的にみれば東京圏一極集中は今後も継続する可能性が高い。人口移動によって人口が増加するのはごく一部の地域に限定され、あらゆる地域計画は、自然減を主因とする人口減少が所与という前提のもとで立案される必要があるといえよう。

I. はじめに

第24回厚生政策セミナー「人口減少時代における地域政策の諸課題と方向性」は、国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）の主催により2020年1月30日（木）に開催された。新型コロナウイルス（COVID-19）の感染が急拡大する直前に開催されたこともあり、当日は100名以上の参加者でにぎわった。

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30年推計）」（以下、「平成30年地域推計」）によれば、2015～2045年の30年間で総人口が減少する市区町村は1,588（全体の94.4%）にのぼり、このうち全体の約2割に相当する334市区町村では半減未満になると推計されている。さらに高齢化も進行し、2045年には全体の3割近い465市区町村において65歳以上人口割合が50%を超えると推計されている。このような地域の人口急減や超高齢化に対し、政府は各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生することを目指して地方創生を主要施策として掲げ、東京圏一極集中の是正や地域人口減少の歯止め等に取り組んでいる。2014年、日本の人口の現状と将来の望ましい姿を示した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下、「長期ビジョン」）、および政策

目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、「総合戦略」）が策定され、これを受けた形で地方自治体は「地方人口ビジョン」および「地方版総合戦略」を策定することが義務づけられた。2019年には、第2期の「長期ビジョン」および「総合戦略」が策定された。一方で、長年にわたる出生率の低迷や若年層人口の流出によって引き起こされている地域人口減少の流れを食い止めることは容易ではない。今日、既に多くの地域において税収の大幅な減少、インフラ維持管理の困難、地域コミュニティの衰退など、人口減少に伴う問題が山積している。将来、ほぼ全国的にいっそうの人口減少・高齢化に見舞われることが確実な状況のなかで、各地域はどのような戦略のもとに政策を展開していけばよいのであろうか。本セミナーは、このような問題意識のもとに企画されたものである。

今回の特集では、本セミナーにおいて講演およびパネルディスカッションを行った、松原宏（東京大学大学院総合文化研究科教授）、五十嵐智嘉子（一般社団法人北海道総合研究調査会理事長）、丸山洋平（札幌市立大学デザイン学部准教授）、長谷川普一（新潟市都市政策部 GIS センター）、瀬田史彦（東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授）の各氏による報告を特集論文として掲載する¹⁾。

また本稿は、基調講演を行った筆者の報告をまとめたものである。

II. 「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」による地域別将来人口の見通し

社人研では、毎回の国勢調査人口を基準として、全国と地域別の将来人口推計を行っている。現時点で最新の地域別将来人口推計は、2015年の国勢調査人口を基準とした「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」である。推計期間は2015～2045年の30年間であり、推計対象地域は、2018年3月1日時点の1県（福島県）²⁾と、1,798市区町村（東京23区（特別区）および12政令指定都市³⁾の128区と、この他の766市、713町、168村）の合計1,799地域である。推計手法は、今日世界的にも最も多く採用されているコーホート要因法によっている。

社人研で行っている将来人口推計すべてに共通することであるが、平成30年地域推計も投影の観点から推計が行われている。すなわち推計結果は、原則として、直近で観察された出生・死亡・人口移動の傾向が今後も継続するとした場合の値である。したがって、将来起こりうる社会経済的な変化（地域経済状況、交通インフラ整備、施設立地、住宅地開発）や、地域政策に起因する人口の動きの変化などは、推計結果のなかには盛り込まれていないことに留意が必要である。

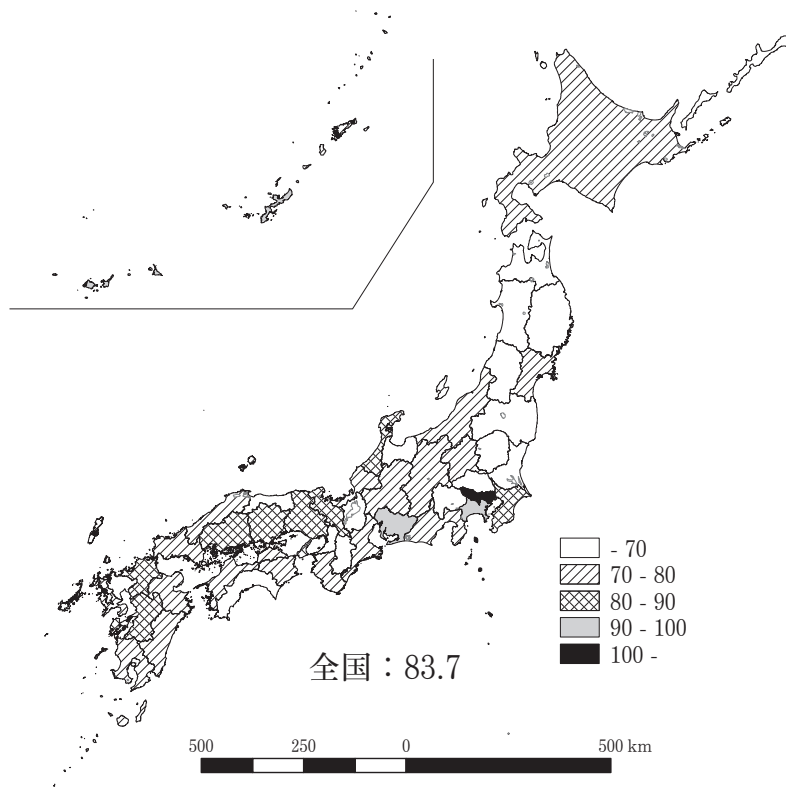
1) 肩書きは、いずれも本セミナーが開催された2020年1月30日現在のもの。

2) 福島県については、2011年3月11日に発生した東日本大震災に伴う福島第1原子力発電所の事故の影響で、市町村別の人口の動向および今後の推移を見通すことがきわめて困難な状況にあり、県全体について将来人口を推計した。

3) 札幌市、仙台市、千葉市、横浜市、川崎市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市の12市。

「日本の将来推計人口（平成29年推計）」の出生中位・死亡中位仮定（以下、「平成29年全国推計」）の推計結果によれば、全国の2015年の総人口を100とした2045年の総人口指数は83.7である。都道府県別にみると、東京都（100.7）のみ辛うじて100を超えるが、残りの46都道府県では100を下回り、最も人口減少率が高い秋田県（58.8）では30年間で40%以上の人口減少が見込まれている（図1）。これを東京圏、名古屋圏、大阪圏、および非大都市圏の区分でみると⁴⁾、東京圏93.8、名古屋圏87.3、大阪圏81.2、非大都市圏77.7となり、東京圏では30年間でほとんど人口が減少しない一方で、大阪圏では全国以上のペースで人口が減少すると推計されている。

図1 都道府県別総人口の指数（2045年：2015年=100）



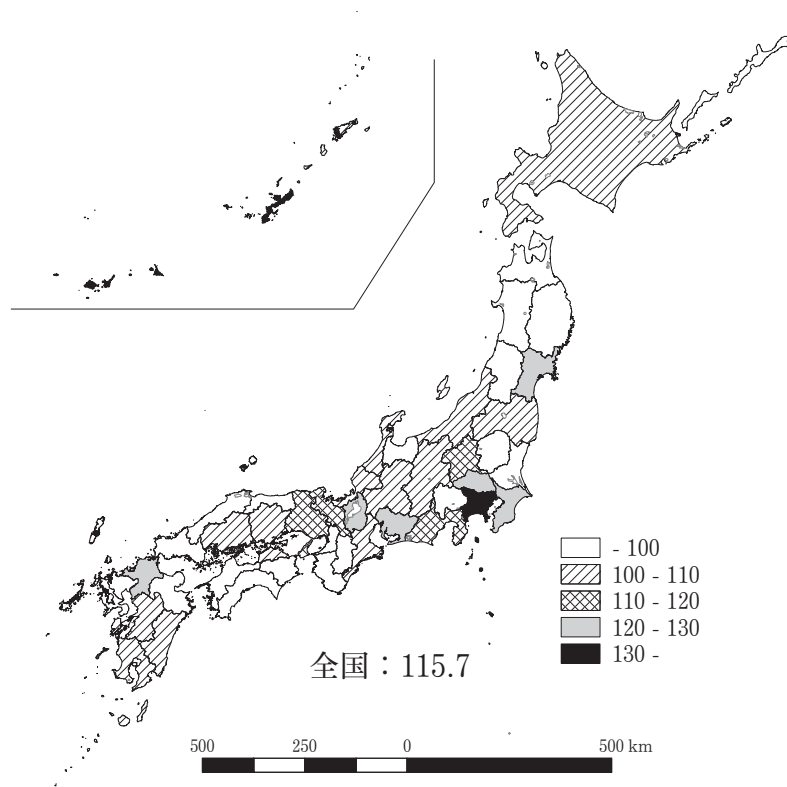
資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」

高齢化も着実に進展する。「平成29年全国推計」によれば、2015年で26.6%であった65歳以上人口割合は2045年に36.8%まで上昇する。都道府県別にみても65歳以上人口割合は全都道府県で上昇して2045年にはすべての都道府県で30%を超え、最も65歳以上人口割合

4) 東京圏は埼玉・千葉・東京・神奈川、名古屋圏は岐阜・愛知・三重、大阪圏は京都・大阪・兵庫・奈良とした場合。

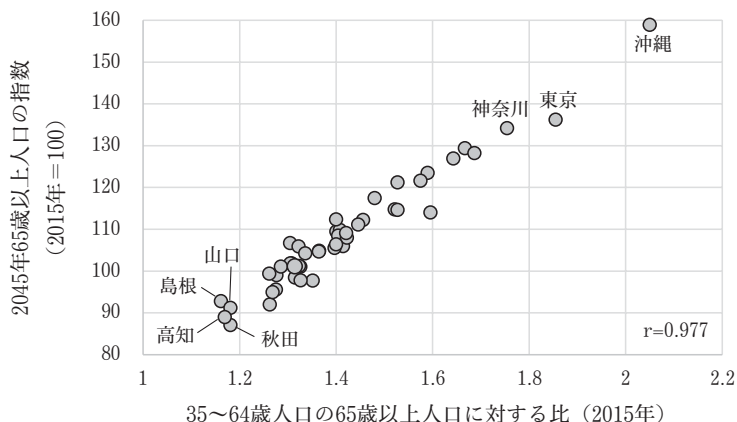
が高い秋田県では50.1%と、2人に1人が高齢者になる見通しとなっている。総人口に占める高齢者の割合という観点では非大都市圏における高さが目立つ一方で、高齢者人口の絶対数という観点では大都市圏における増加が大きくなる。図2は、2015年の65歳以上人口を100とした2045年の65歳以上人口の指数を都道府県別にみたものである。増加率1位の沖縄県を除いては、大都市圏に属する都府県もしくは県内に広域中心都市を含む県において軒並み増加率が高くなる一方で、非大都市圏に属する12県では30年間で65歳以上人口が減少する。このような65歳以上人口の地域別変化は、今後65歳以上となる人口の分布をみると明確になる。2045年までに新たに65歳以上となるのは、2015年時点で35～64歳の人々である。そこで、2015年の65歳以上人口に対する35～64歳人口の比を横軸、2015～2045年の65歳以上人口の増減率を縦軸として都道府県をプロットすると（図3）、都道府県がほぼ一直線上に並ぶ。35歳以上になると都道府県間の移動が少なくなるため、同じ都道府県に居住したまま65歳以上を迎えることが多く、35～64歳人口の分布が30年間の65歳以上人口の変化を大きく規定することになる。

図2 都道府県別65歳以上人口の指数（2045年：2015年=100）



資料：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30年推計）」

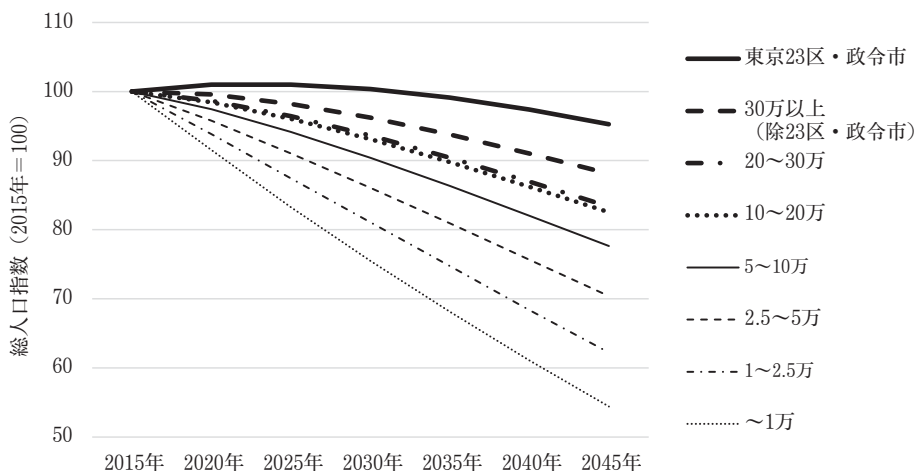
図3 2015年の35～64歳人口の65歳以上人口に対する比と2045年65歳以上人口指数との関係



資料：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30年推計）」

推計結果を市区町村別にみると、当然ながら都道府県以上に地域差が大きくなり、2045年の総人口指数の最高は東京都中央区（134.9）、最低は奈良県川上村（20.6）となる。市区町村別の総人口指数を2015年の人口規模別にみると、人口規模の小さい市町村ほど人口減少率が高い傾向が明瞭に現れている（図4）。東京23区および政令指定都市の合計では、2045年の減少率は5%未満にとどまる一方で、人口規模が1万人未満の市町村の合計では2045年の人口が2015年の人口の約半分まで減少する見通しとなっている。また、2015年で65歳以上割合が50%を超える市町村は15（0.9%）にすぎないが、2045年には465（27.6%）に達し、とりわけ過疎地域における高齢化率の上昇が顕著となる。

図4 2015年の市区町村の人口規模別、総人口指数の推移



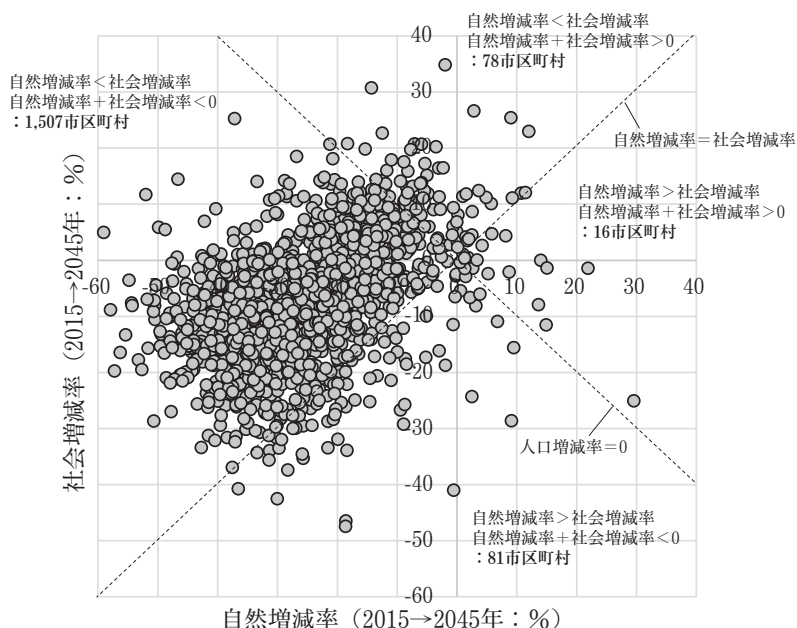
資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」

一方、高齢者人口の絶対数でみると、都道府県で観察した場合と同様に大都市圏における増加が目立つ結果となっている。2015年から2045年における75歳以上人口の変化について東京圏を中心としてみると、都心を取り囲む郊外地域において75歳以上人口が大幅増加する市町村が広範に存在しており、30年間で2倍以上となる市町村も散見される。1960年代出生コーホートより上の世代（いわゆる郊外第1世代）は、進学や就職で東京圏の中心部に流入した後、結婚や育児を機に郊外に転出するという移動パターンが明瞭に現れている（川口 2007）。このような移動パターンを反映する形で、2015年時点で45～74歳の人口は郊外地域に多く分布しているため、そのまま居住地の移動が発生しないとすれば、とくに後期高齢者人口は大都市圏のなかでも郊外地域における増加率が高くなる。

政令指定都市を1市、東京23区は区別とした1,682市区町村における2015～2045年の人口増減率を自然増減率と社会増減率に分けてみると（図5）⁵⁾、30年間で人口が減少する1,588市区町村のうち、自然増減率が社会増減率を下回るのが1,507市区町村にのぼり、自然減を主因として人口が減少する市区町村が大多数を占める。たとえば、2045年の総人口指数が最も低い奈良県川上村における30年間の自然増減率は-50.7%、社会増減率は-28.7%であり、自然減少率の方が大幅に高い。2015年国勢調査による川上村の65歳以上人口割合は58.7%と高齢化が著しく進行しており、人口構造上、急速な自然減は避けられない状況となっている。非大都市圏では若年層の人口流出に歯止めをかけるべく、様々な施策が打たれているが、仮にその効果が発揮されたとしても、死亡数が出生数を大きく上回ることで人口減少が止まるわけではない点に留意が必要である。

5) 小池ほか（2020）によって推定された出生数から菅ほか（2020）によって推定された死亡数を差し引いた値を自然増減とし、人口増減から自然増減を差し引いた値を社会増減とした。

図5 市区町村別、自然増減率と社会増減率の分布（2015→2045年）



注1：小池ほか（2020）および菅ほか（2020）より推計した値

注2：福島県を除き、政令市は1市、東京23区は区別とした1,682市区町村について

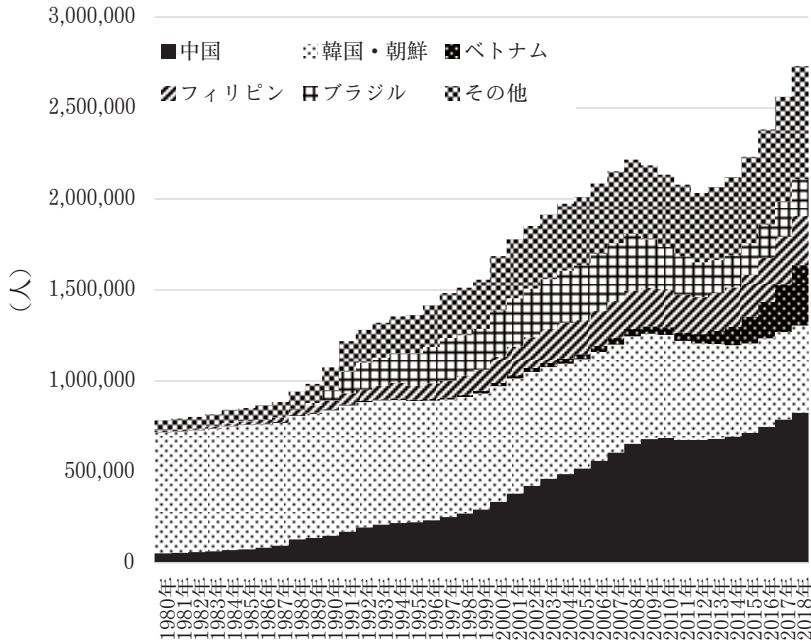
Ⅲ. 将来の地域人口をめぐる論点

上述のように、「平成30年地域推計」は投影の観点により推計が行われているため、推計期間中に起こる人口移動を含む人口動態の傾向の変化については、原則として考慮されていない。したがって、新たな政策が立案されることなどによって、当然ながら実績値は推計値から乖離しうる。以下では、とくに今後の政策に関連して傾向の変化の可能性のある外国人人口および東京圏一極集中を取り上げ、近年のトレンドや将来見通しに関連するデータに触れたうえで、若干の考察を加える。

1. 外国人人口

日本の総人口は2008年頃にピークを迎え減少に転じているが、そのなかにあってほぼ一貫して増加しているのが外国人人口である。外国人人口は1980年の約78万3千人から2018年には約273万1千人と大幅に増加している（図6）、国籍別には、2018年の人口が多い順に、中国、韓国・朝鮮、ベトナム、フィリピン、ブラジルとなっており、これらの合計で全体の約77%を占めている。2019年には、外国人材受け入れ拡大のため新たな在留資格「特定技能」が創設されたことなどから、外国人人口が日本の人口減少に歯止めをかけるのではないかという期待も大きい。

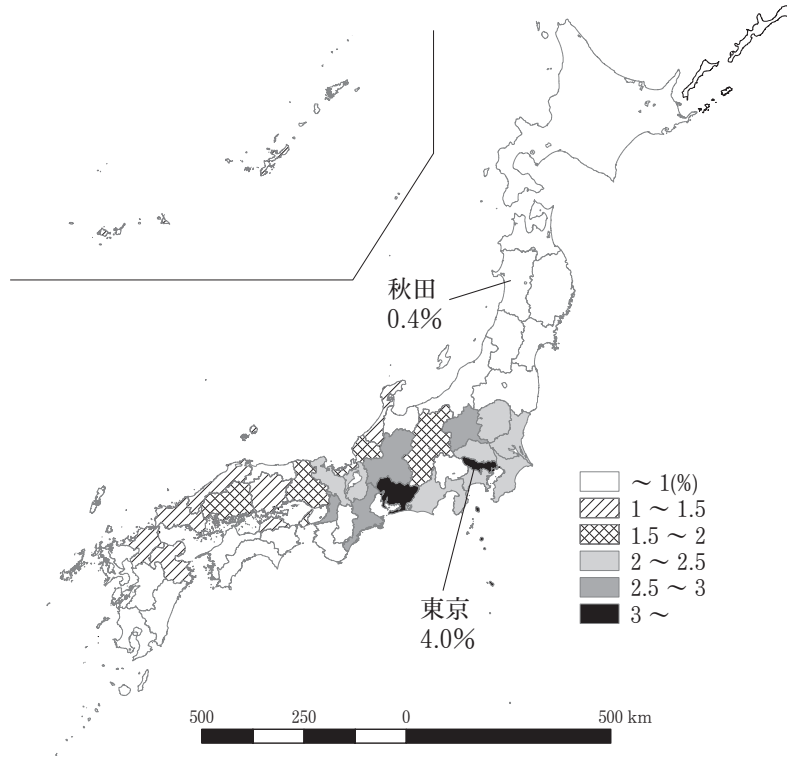
図6 国籍別在留外国人の推移（1980～2018年）



資料：法務省「在留外国人統計」

日本国内における外国人人口の日本人人口と比較した場合の特徴として、地域分布と年齢構造の違いが挙げられる。まず地域分布に関して、総務省自治行政局「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」による2019年の外国人人口の総人口に占める割合を都道府県別に示したのが図7であり、割合の最高は東京都（4.0%）、最低は秋田県（0.4%）となっている。外国人人口は日本人人口以上に大都市圏への集中が顕著であり、2019年時点における東京圏の人口シェアは41.0%（日本人は28.5%）、三大都市圏の人口シェアは70.1%（日本人は51.7%）となっている。一部地域を除いて、地方圏における外国人人口割合は依然として低くとどまっている。

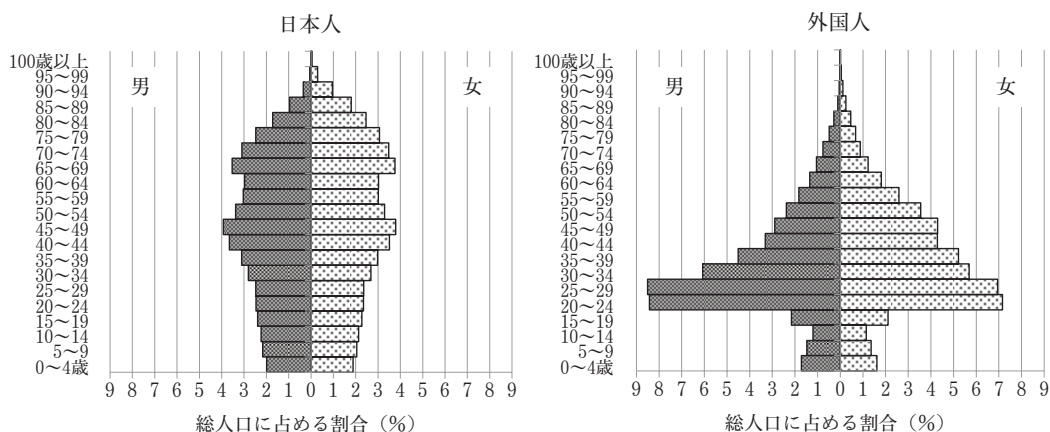
図7 都道府県別、外国人人口割合（2019年）



資料：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」

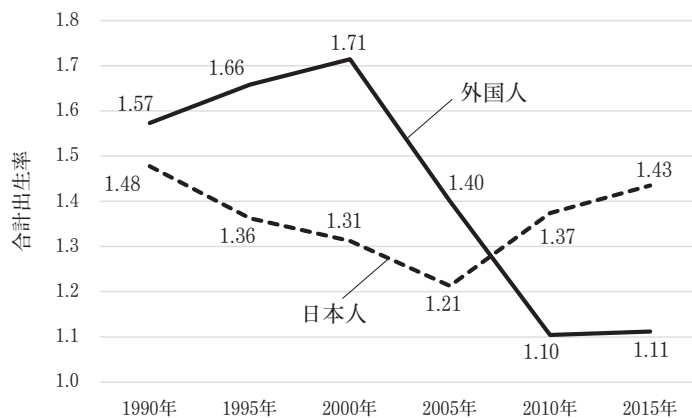
年齢構造に関して、2019年の外国人人口と日本人人口の人口ピラミッドを示したのが図8である。日本人は第二次ベビーブーム以降の世代がほぼ一貫して縮小する、いわゆる「つぼ型」であるのに対して、外国人は木のような形となっている。年齢3区分別人口をみると、外国人は15～64歳人口割合が非常に高い一方で、65歳以上人口と0～14歳人口の割合は低い。しかも外国人の人口ピラミッドは、経年でみても近年はほぼ同様の形状でありほとんど変化がない。すなわち、外国人は留学生や技能実習生をはじめとする短期滞在が主であるとともに、少なくとも現時点では次世代の出生に対する寄与が大きいとはいえない。図9に示したとおり、外国人の合計出生率は2000年頃をピークとして急速に低下し、2010年以降は日本人の合計出生率を下回って推移している。とりわけ1990年代には、後継者不足を背景とした「外国人花嫁」が地方圏を中心として多くみられたが、近年では単身で入国し、そのまま単身で出国する人の割合が高まっている。

図8 日本に居住する日本人・外国人の人口ピラミッド（2019年）



資料：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」

図9 日本人・外国人の合計出生率（1990～2015年）



注：中川ほか（2018）より筆者作成

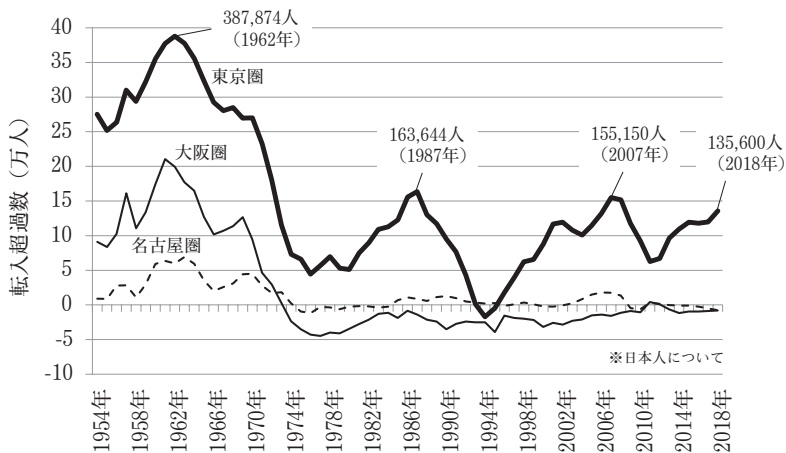
以上のような状況から、大半の地方圏では、外国人人口によって一時的に人口減少が緩和することはあるものの、長期にわたって人口減少を食い止めることは困難といわざるを得ないであろう。もちろん外国人人口は今後の政策によって影響を受ける面が非常に大きい、今日においては低出生率により自然増加の寄与も小さく、大都市圏も含めて拡大の一途をたどると見込まれる日本人の自然減を補うことはきわめてハードルが高い。

2. 東京圏一極集中

近年の国内人口移動の大きな特徴として、東京圏一極集中が挙げられる。図10に示すように、1980年代以降は、三大都市圏のなかでも東京圏のみで大幅な転入超過傾向となって

いる。このような東京圏一極集中の傾向を是正することを主な目的として、政府は2014年に「地方創生」を主要政策に掲げ、とくに地方圏を中心として様々な施策が展開されてきているものの、2018年における東京圏の転入超過数は135,600人（日本人）と、バブル期のピークに近い水準に達している。転入超過数を転入数と転出数に分けてみると、とくに転出数の減少傾向が目立っている。果たして東京圏一極集中は今後も継続するのであろうか。ここでは社人研が2016年に実施した「第8回人口移動調査」の結果を利用し、出生地分布の変化という観点から検証を行う（小池・清水 2020）。

図10 三大都市圏の転入超過数の推移（1954～2018年）

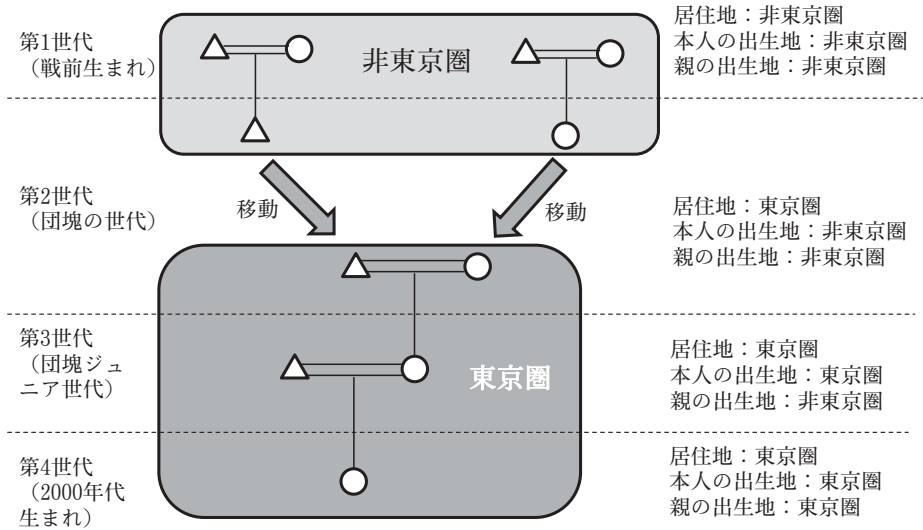


資料：総務省「住民基本台帳人口移動報告」

図11は、仮想の家族における居住地と出生地の変化をごく単純化したモデルである。この家族では、第2世代（第1次ベビーブーム世代を想定）において非東京圏から東京圏への移動が行われ、その他の世代における東京圏・非東京圏間の移動はないと仮定している。第1世代（戦前生まれを想定）では、居住地・出生地・両親の出生地とも非東京圏となるが、移動が発生した第2世代では、出生地・両親の出生地は非東京圏のままである一方、居住地は東京圏となる。第3世代（第2次ベビーブーム世代を想定）になると、両親の出生地は非東京圏であるが、居住地に加えて出生地も東京圏となり、第4世代（主に2000年代生まれを想定）では、居住地・出生地・両親の出生地がすべて東京圏となる。すなわち、非東京圏から東京圏への移動が発生すると、まず居住地分布の変化が起こり、次の世代で出生地分布の変化が起こり、さらにその次の世代で親の出生地分布の変化が起こると想定される。高度経済成長期に第1次ベビーブーム世代を中心として非東京圏から東京圏へ大量の人口移動が起こり、同時に人口分布も大きく変化したことは周知の事実であるが、出生地分布の変化については国勢調査等の主要統計から得られないため、ほとんど不明の状態である。そこで「第8回人口移動調査」より、東京圏居住者について年齢別の出生地を

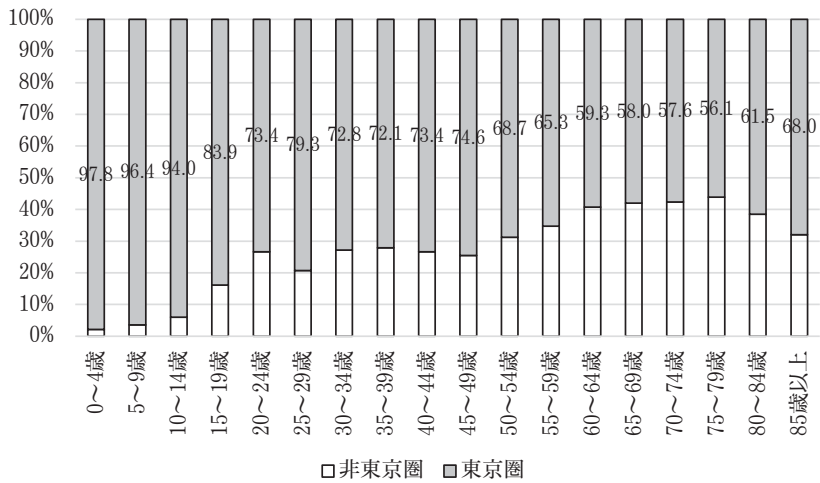
東京圏・非東京圏の2区分で見ると（図12），概ね第2次ベビーブーム世代に相当する40～44歳や45～49歳において東京圏出生割合が高くなっており，出生地分布の変化が見て取れる。

図11 仮想の家族における居住地と出生地の変化パターン



出典：小池・清水（2020）の図3

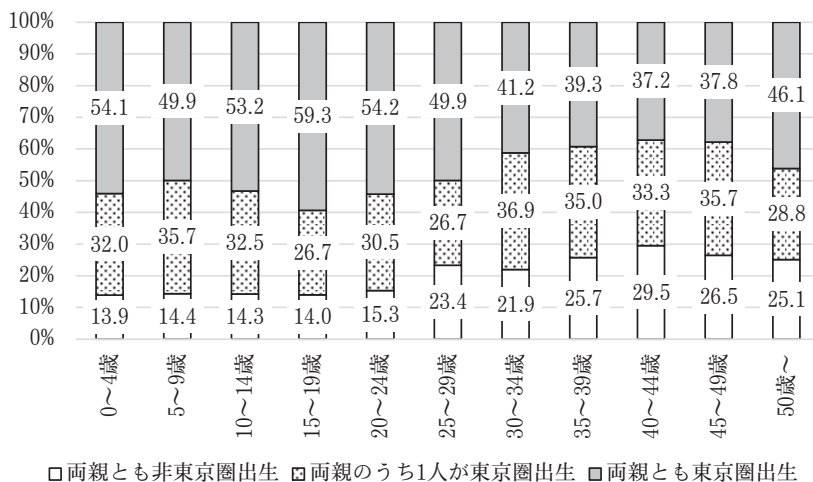
図12 年齢別，出生地分布（東京圏居住者）



注：小池・清水（2020）の表2より筆者作成

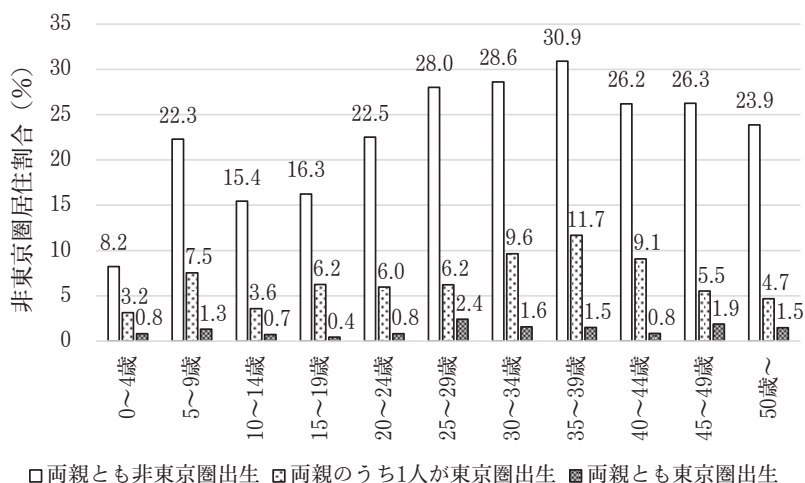
続いて、東京圏出生者に限定し、両親の出生地を年齢別にみると（図13）、「両親とも東京圏出生」の割合は概ね第2次ベビーブーム世代の子どもの世代に相当する15～19歳において最も高い。出生地分布の変化に続いて、若い世代では両親の出生地分布にも変化が生じており、単純なモデルとして示した図10とおおよそ同様の現象が確認される。同じく東京圏出生者に限定し、親の出生地別の現住地を年齢別にみると（図14）、両親とも非東京圏出生の場合、20歳以上においておよそ4人に1人は非東京圏に居住している。東京圏出生である人でも、両親が非東京圏出生であればUターンしている可能性などもあるため、少なからず非東京圏に居住しているものと考えられる。一方、両親とも東京圏出生の場合は、各年齢において非東京圏に居住する割合は1%程度ときわめて低い。父母いずれかが東京圏出生の場合の非東京圏居住割合は、両者の間に位置するが、やや両親とも東京圏出生の場合の割合に近く、非東京圏に居住する割合は概ね5～10%程度と低水準である。すなわち、本人の出生地はもちろんその後の居住地選択に大きく影響するが、両親の出生地もまた本人の居住地選択の大きな規定要因となることが察せられ、上述のような近年の東京圏における転出数の減少傾向は、東京圏居住者の出生地分布の変化に起因するところが大きいと考えられる。

図13 年齢別、親の出生地分布（東京圏出生者）



出典：小池・清水（2020）の図6

図14 親の出生地別、年齢別、居住地が非東京圏の割合（東京圏出生者）



出典：小池・清水（2020）の図7

東京圏への人口集中に伴い、東京圏出生者の割合および両親が東京圏出生者である人の割合が今後も上昇することは確実である。それとともに、これまで東京圏から非東京圏への移動の大半を占めてきたと考えられるUターン移動は減少し、大学卒業後や就職後も東京圏内に留まる人の割合はますます増加するであろう。このように、人口移動傾向の変化は人口学的属性とも深く関連しており、長期的にみて今後も東京圏における転出モビリティの低下を通じて東京圏一極集中が継続する可能性は濃厚といえる⁶⁾。

IV. おわりに

今日、既に大半の地域において人口減少に転じているが、その主因は社会減から自然減へと変化してきている。とりわけ多くの地方圏では、いわば「出て行く若者すらいらない」状況から社会減はむしろ緩和されている一方で、出生率の低下傾向に加えて母親世代人口の減少が顕著であるため出生数が急減している。外国人人口の増加や東京圏一極集中の是正を目的とした施策により非大都市圏の人口減少に歯止めをかける試みは各地でみられるが、本報告ではそれらが人口学的な観点からは困難であるという見通しを示した。

6) 本セミナーでの報告後、新型コロナウイルス（COVID-19）の感染拡大に伴って国際人口移動・国内人口移動ともに傾向が大きく変化しており、国際人口移動は入国・出国ともほぼストップした状態になるとともに、国内人口移動に関しては東京圏一極集中傾向の鈍化が報道されている。ここで指摘したように、東京圏一極集中は居住者の出生地分布の変化を伴っているため、長期的な東京圏への集中傾向が変化することは現時点では想定しづらい。一方で、COVID-19にも起因する企業の本社移転・分社や現地採用の活発化、テレワークやリモート会議の普及などによって、働く場所の多様化が進行しつつあり、これらと同時に居住地選好等に関する価値観の変化が付随すれば、東京圏一極集中に抗う大きな流れになる可能性もないとはいえない。地域人口分布の観点からは、COVID-19に伴う国内の人口移動傾向の変化について、今後も注視していく必要がある。

各地域とも自然減が卓越する状況においては、人口移動によって人口増加が達成できるのはごく一部の地域に限定されてしまう。人口移動の大半を占める国内人口移動に関しては、ある地域において転入超過が増加すれば別のある地域では転出超過が増加することになり、全地域が転入超過によって人口規模が維持されるということとはあり得ない。一極集中が進む東京圏ですらも、人口増加を支えてきた非東京圏の若年層人口の減少により転入数は長期的に減少し、低出生率のもとで人口も近い将来減少に転じることは確実である。あらゆる地域計画は、自然減を主因とする人口減少が所与という前提のもとで立案される必要があるといえよう。

参考文献

- 川口太郎（2007）「社会経済的人口属性からみた大都市圏空間構造の変遷」『明治大学人文科学研究所紀要』60号，pp.53-76.
- 小池司朗・清水昌人（2020）「東京圏一極集中は継続するか？—出生地分布変化からの検証—」『人口問題研究』76巻1号，pp.80-97.
- 小池司朗・菅桂太・鎌田健司・岩澤美帆・石井太・山内昌和（2020）「日本の地域別将来推計人口からみた将来の出生数」『人口問題研究』76巻1号，pp.4-19.
- 菅桂太・小池司朗・鎌田健司・石井太・山内昌和（2020）「日本の地域別将来推計人口からみた将来の死亡数」『人口問題研究』76巻1号，pp.20-40.
- 中川雅貴・山内昌和・菅桂太・鎌田健司・小池司朗（2018）「都道府県別にみた外国人の自然動態」『人口問題研究』74巻4号，pp.293-319.

Future Prospects of Regional Population in Japan

KOIKE Shiro

This paper outlines the methods and results of the "Regional Population Projections for Japan: 2015-2045" ("RPJ2018" hereafter) drafted by the National Institute of Population and Social Security Research, and presents a view of foreign population and centralization in the Tokyo metropolitan area – which might be adjustable through the introduction of national or local policies (among others). The "RPJ2018" presents high population decline rates, especially in non-metropolitan areas, and indicate that a greater part of this decline will be as a result of a natural decrease as the pressures of nationwide population declines intensify. As such, it appears to be very difficult to halt the population decline among the foreign population located in non-metropolitan areas given that this group is more concentrated in metropolitan areas (than the general Japanese population) coupled with a drop in the fertility rate throughout the foreign population. On the other hand, the centralization in the Tokyo metropolitan area will continue across the long run since the out-migration mobility (from the Tokyo metropolitan area) will decline by the percentage increase of the number of people born in the Tokyo metropolitan area, along with people whose parents were also born in the same district. As the region's ability to achieve a population increase via in-migration will be limited in small part, it can be said that all regional plans need to be formulated on the premise that population decline – mainly as a result of a natural decline – is a given.