

【問題提起1】

人口構造変化からみた地域の社会保障

佐々井 司



私からは、地域が主体となつて社会保障を考察するうえで重要となる地域の人口動向についてお話しします。人口動態および静態は現在非常に多様な様相を呈しています。そのことを踏まえ社会保障のあり方を考

えないといけません。一方で人口学は長いスパンでものごとを考察する点において強みがあるのですが、そうした観点で地域の人口構造の変化をみた場合、全国的にその課題が今後一致する、つまり一つの形に収斂していく可能性があります。ただし、現状では多様な地域ごとの人口の形が将来に向けて収斂するとしても、全国一律に同じようなテンポで変化するわけではなさそうです。では、どのような接近の仕方をするのか。その過程で生じる課題についても触れておきたいと思います。このような人口変動のなかで地域の社会保障のありべき姿をどう考えていったらいいのかについて問題を提起できればと考えています。

私からの問題提起を要約しますと3点です。

まず第1に、短期的、狭域的な視点から地域別の人口構造を分析し、現状の多様性に応じた社会保障とは何なのかを考えること。

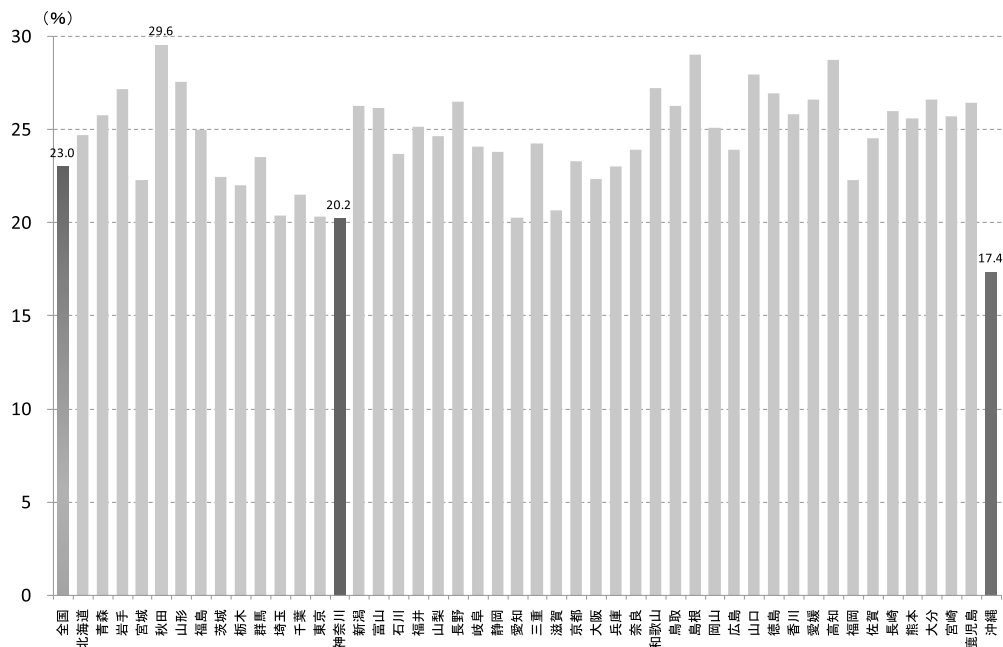
第2に、今後長期的には地域の人口構造が全国的に同じ形に収斂していく可能性があるなかで、広域において有効に機能する社会保障制度である必要があるということです。人口分布からみますと、今後、経済、その他の資源も同様ですが、パイ全体が縮小するなかで人口自体を地域間で分け

合う、少し適切ではないかもしれませんが敢えてこのように表現すると、人口再分配の余地が今後どんどんなくなってくる可能性があります。私たちの研究所の将来人口推計の結果からみても、その一端が捉えられます。今後日本全体の人口が地理的分布を変えていくなかで、個々の地域の人口内部構造がどのように推移していくのかについてもみていきたいと思います。

第3点は人口移動についてです。人口は通常一地点に留まっているわけではありません。つまり、ライフコースを通して人が移動するという不可避な要素を、地域の社会保障のなかにどう取り入れていくのか。そういった点についても議論ができればと思います。

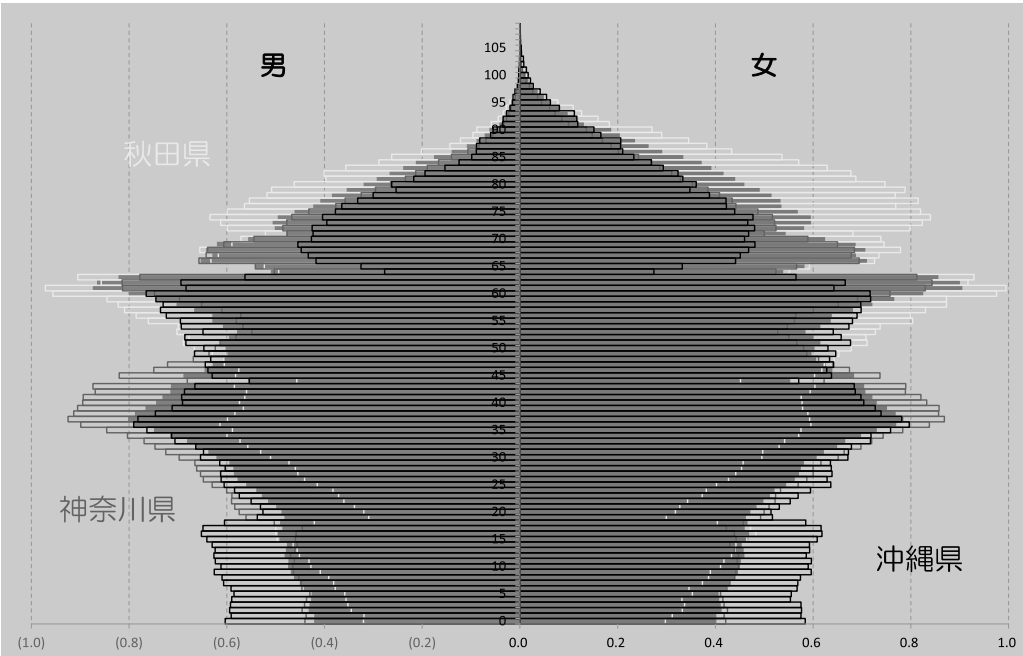
具体的にみていきます。まずは65歳以上人口の割合です(図1)。全国では現在、約23%です。都道府県別にみますと、30%に近い水準の秋田県で最も高齢化が進んでおり、神奈川県で20%程度と本州のなかでは最も低くなっています。沖縄県は神奈川県よりもさらに低く17.4%にとどまっています。これらの現状を比較すると、地域別の人口の形は多様だという見方ができます。

さらにこのように多様な人口の姿を、人口ピラミッドでみていきます(図2)。全国の人口ピラミッドに秋田県、神奈川県、沖縄県のそれを重ねてみると、高齢者割合の最も大きい秋田県でははっきりと高齢者の部分が大きく、若者や子どもの部分が小さいことが分かります。これに対して神奈川県は人口規模が大きいため全国に占めるシェアも大きく、ピラミッドの形も全国のそれと当然のこ



出典：総務省統計局『平成22年国勢調査』より作成

図1 65歳以上人口割合（2010年）



出典：総務省統計局『平成22年国勢調査』より作成

図2 男女年齢別人口構成（2010年）

とながら似てきます。それでもなお、若い働き盛りの人口割合が全国よりも大きくなっているということが分かります。一方、沖縄県の人口ピラミッドは、ちょうど人口の置換水準を保っているフランスやアメリカと非常に似た形、つまり釣り鐘型をしています。

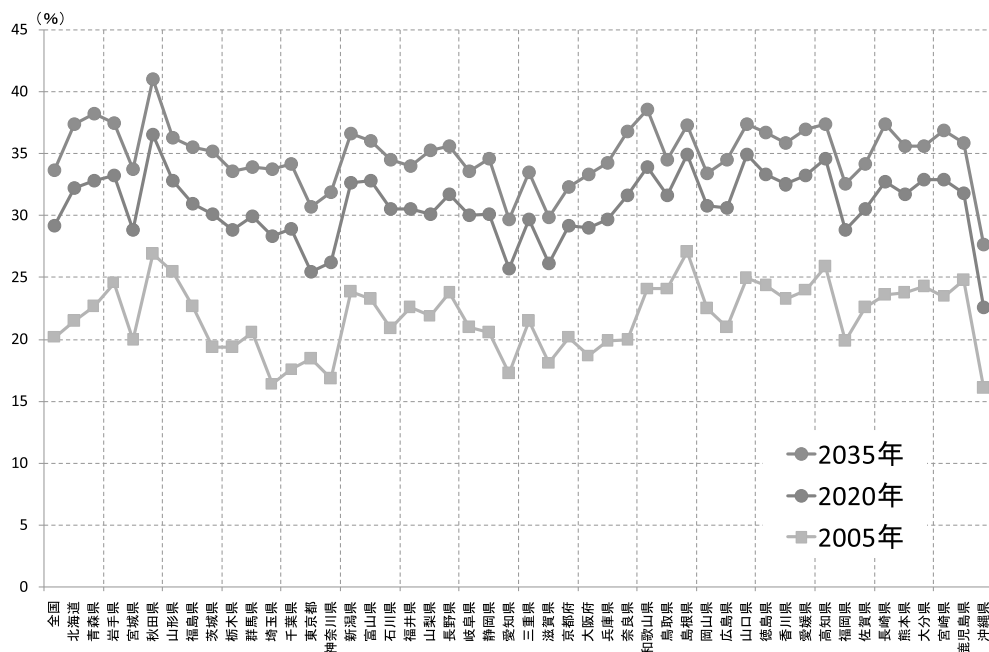
このように全国を含めて4つの例を取り上げるだけでも、人口構造の形はかなり違うことが分かります。

では、今後地域の形はどうなっていくのでしょうか。先ほどみた65歳以上人口割合の将来推移を展望してみましょう(図3)。研究所の地域推計は推計時点から30年後までを見通しています。2005年人口を基準とした平成19年5月推計では、最も遠い将来の推計値が2035年です。現状の地域間の違い、地域格差のようなものが、2035年の時点でもはっきりと現われています。

ここで注意していただきたいのは、推計の起点である2005年から、15年後の2020年における人口

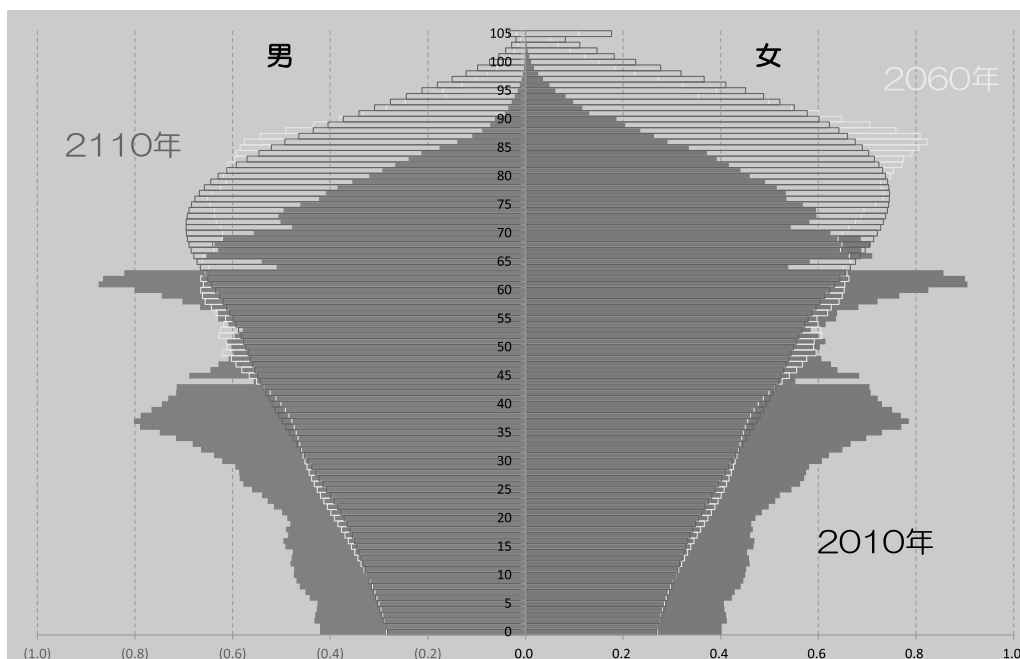
の姿と、2020年からさらに15年を経た2035年の姿を比較すると、この3時点の間隔が均等ではありません。換言すると、2005年から2020年の間隔に比べ、2020年から2035年の間隔が狭くなっています。これはつまるところ、遠い将来に向かうにつれて全国的に変化が起きにくくなり、地域間の状態の差が小さくなっていくことを表わしています。推計の仮定値にタイミング等は左右されますが、長期的にみまると、現在みられる地域間の格差、人口の違いが、どんどん全国値に収斂していきます。これがわたしたちが生きている、日本の姿です。われわれは、現在の人口の形をした社会のなかで、人口構造の条件の下でより良く生きるために社会保障の在り方を考えているわけです。しかし同時に、将来の人口の形を見据えた議論も必要になってきます。

それでは、全国の人口ピラミッドの形は今後どう変化するのでしょうか。50年後の日本の姿です。2060年、日本の人口は図4で示すような形になります。この時点で、日本の65歳以上人口割合は



出典：国立社会保障・人口問題研究所『日本の都道府県別将来推計人口』（平成19年5月推計）

図3 65歳以上人口割合（将来推計）



出典：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）より作成

図4 男女年齢別人口構成（将来推計人口）

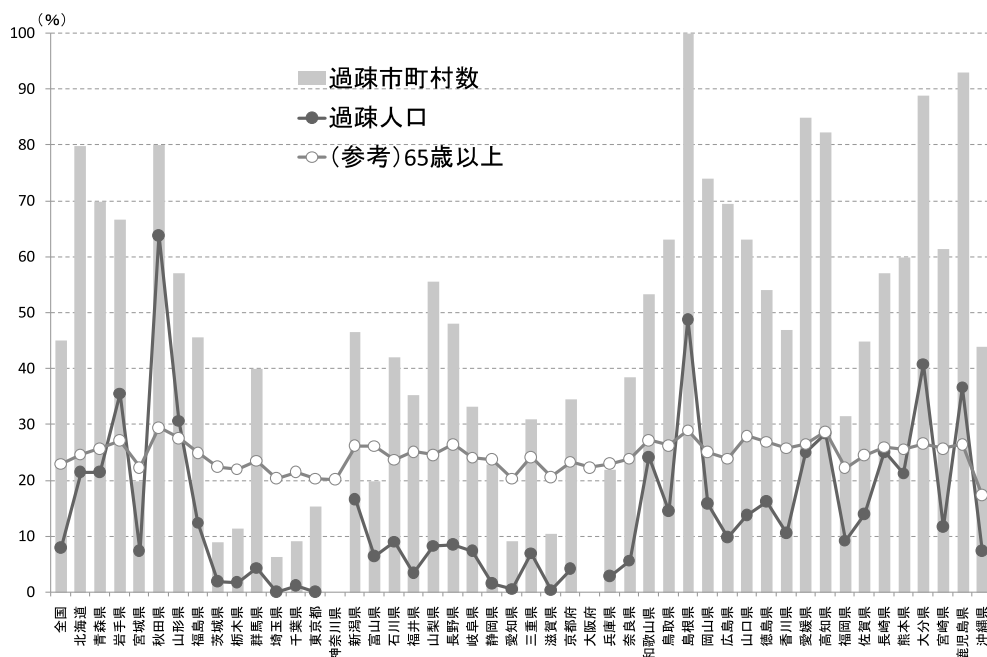
40%近くになります。55年後の皆さん、この中にどれだけの人がこのピラミッド内に生き残っているは分かりませんが、私の世代あたりはギリギリピラミッドの上部のほうに入っている可能性がありますので、今から非常に心配になります。こんな形をした日本のなかで、どうやって生きていくのか。あるいは社会保障制度はどうなっていくのか。これは、50年後にこの人口ピラミッドに入っていないかもしれない皆さんも一緒に考えていく必要があると思います。

さらに、出生、死亡、移動等の条件を2061年からほぼ一定にした場合の100年後の姿を描いた2110年の人口ピラミッドは、非常に美しい棺型をしています。この時点でこの会場にいる私たちのほとんどは、ほぼ間違いなくこのピラミッド中に残っていないと考えられますが、これだけ未来の社会においても、人口の形は高齢者の方に比べて若い人たちのほうがどんどん小さくなっていく。今後すべての地域の人口がこのような形に近づいていくわけです。われわれはそういった将来人口

の姿のなかで、自分の子や孫の世代が生きていかなければならないことを想像しながら、長期的に持続可能な社会保障を考えていかないといけないのではないかと思います。

上述した通り、現在みられる地域間の格差は少しずつ、全国的に収斂します。ただし、どのような速度で、どのような形で収斂していくのか、これはまだ明確には分かりません。出生、死亡、移動など、人口動態の今後をしっかりとモニタリングし続けることが大切です。

さて、地域の人口状態の現在の多様性を象徴するものに過疎があります。そこで、都道府県別にみた過疎地域に住む人口をみていきます（図5）。過疎市町村割合というのは、各都道府県に属する市町村のうち何%の市町村が過疎に指定をされているかを表すものです。一部過疎やみなし過疎を含む広義の定義にもとづくと、島根県などは100%に極めて近いほぼすべての市町村が過疎指定されています。先ほどみた、高齢者割合の高い



出典：総務省「過疎対策」web資料より作成

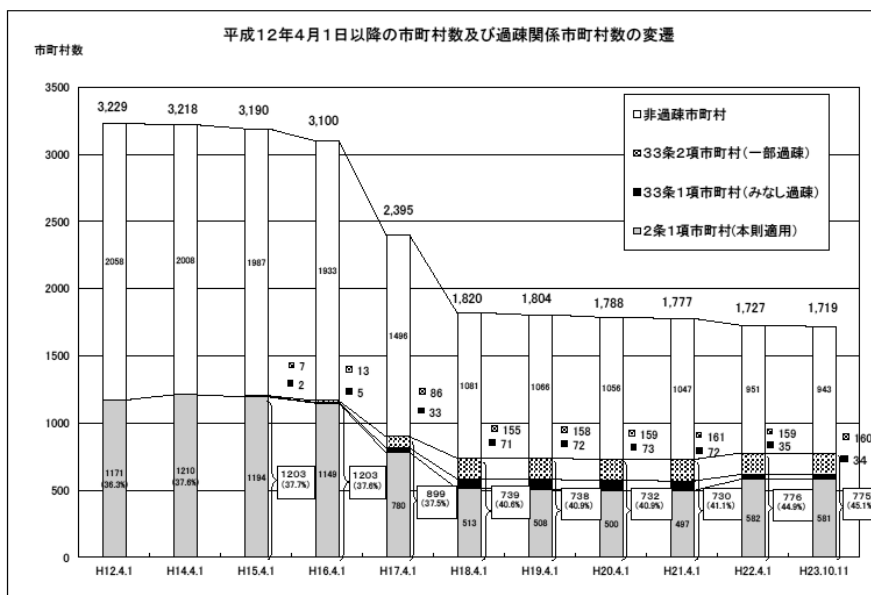
図5 都道府県にみた過疎の状況

過疎地域自立促進特別措置法（延長後）と過去の過疎3法の概要				
法律名	過疎地域対策緊急措置法 (昭和45年4月24日法律第31号)	過疎地域振興特別措置法 (昭和55年3月31日法律第19号)	過疎地域活性化特別措置法 (平成2年3月31日法律第15号)	過疎地域自立促進特別措置法 (平成12年3月31日法律第15号)
制定経緯	議員立法(全会一致)	議員立法(全会一致)	議員立法(全会一致)	議員立法(全会一致)
期間	昭和45年度～昭和54年度	昭和55年度～平成元年度	平成2年度～平成11年度	平成12年度～平成32年度(※11年間延長)
目的	○人口の過剰の減少防止 ○地域社会の基盤を強化 ○住民福祉の向上 ○地域格差の是正	○過疎地域の振興 ○住民福祉の向上 ○雇用の増大 ○地域格差の是正	○過疎地域の活性化 ○住民福祉の向上 ○雇用の増大 ○地域格差の是正	○過疎地域の自立促進 ○住民福祉の向上 ○雇用の増大 ○地域格差の是正 ○美しく風格ある国土の形成
過疎地域の要件	人口要件 昭和35年～昭和40年(5年間) 人口減少率 10%以上	人口要件 昭和35年～昭和50年(15年間) 人口減少率 20%以上	人口要件(以下のいずれか) ①昭和35年～昭和80年(25年間) 人口減少率 25%以上 ②昭和35年～昭和80年(25年間) 人口減少率 20%以上 かつ 昭和60年の高齢率(65歳以上) 16%以上 ③昭和35年～昭和80年(25年間) 人口減少率 20%以上 かつ 昭和60年若年者(15歳以上30歳未満)比率 16%以下	人口要件(以下のいずれか) <H12.4.1～H22.3.31> ①昭和35年～平成7年(35年間) 人口減少率 30%以上 ②昭和35年～平成7年(35年間) 人口減少率 25%以上 かつ 平成7年高齢率比率 24%以上 ③昭和35年～平成7年(35年間) 人口減少率 25%以上 かつ 平成7年若年者比率 15%以下 ④昭和45年～平成7年(25年間) 人口減少率 19%以上 (①～③は昭和45年から25年間で人口が10%以上増加している団体は除く。)
人口要件 かつ 財政力要件	財政力要件 ●S41～S43 財政力指数 0.4未満	財政力要件 ●S51～S53 財政力指数 0.37以下 ●公営競技収益 10億円以下	財政力要件 ●S61～S63 財政力指数 0.44以下 ●公営競技収益 10億円以下	財政力要件 <H12.4.1～H22.3.31> ●H8～H10 財政力指数 0.42以下 ●公営競技収益 13億円以下 <H22.4.1～>(※新たに追加) ●H18～H20 財政力指数 0.56以下 ●公営競技収益 20億円以下
公示 市町村数 (過疎市町村 /全市町村)	当初(S45.5.1) 776/3, 280 最終 1, 093/3, 255	当初(S55.4.1) 1, 119/3, 255 最終 1, 157/3, 245	当初(H24.1) 1, 143/3, 245 最終 1, 230/3, 229	当初(H12.4.1) 1, 171/3, 229 追加(H14.4.1) 1, 210/3, 218 法延長前(H22.3.31) 718/1, 727

出典：総務省「過疎対策」web資料

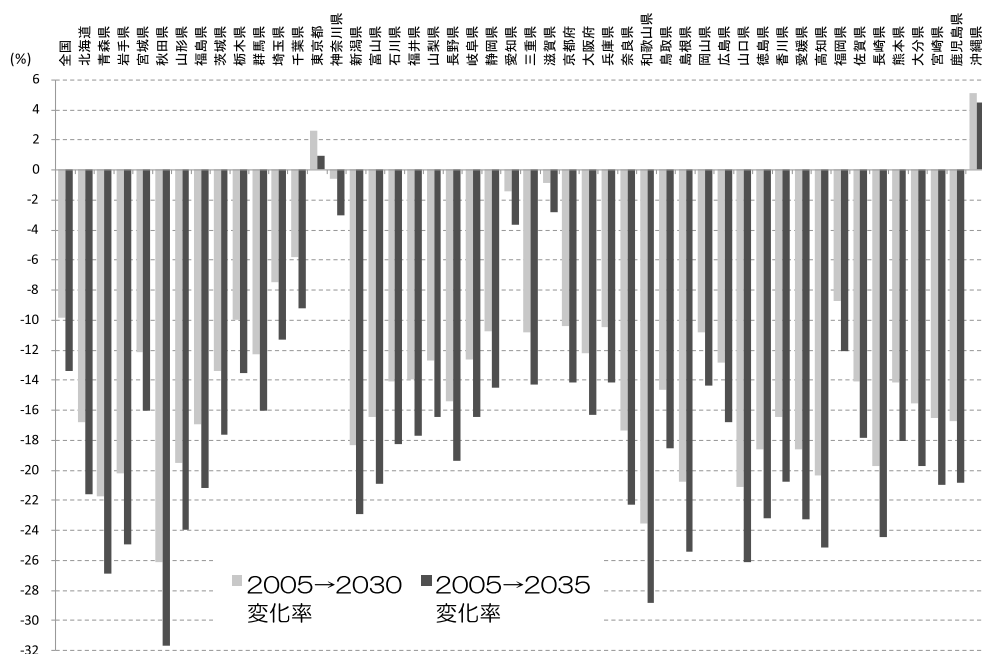
図6 過疎地域について (1)

平成12年4月1日以降の市町村数及び過疎関係市町村数の変遷



出典：総務省「過疎対策」web資料

図6 過疎地域について (2)



出典：国立社会保障・人口問題研究所『日本の都道府県別将来推計人口』（平成19年5月推計）をもとに作成

図7 都道府県にみた人口増加率

秋田県なども非常に高い割合になっています。次に、その過疎指定地域のなかに住む人口です。秋田県においては、秋田県の総人口のうち約65%が過疎指定地域に住んでいます。西日本では、島根県などで高齢者割合がやはり高く、半数ぐらいの方が過疎指定された地域に住んでいる。これは、先ほど来みてきた、65歳以上人口の地域間の違いよりははっきりと地域間の差を表しています。

図6に示すとおり、過疎指定の基準は戦後10年ごとに法改正を伴って変更されてきています。高齢者人口割合の高さは重要な指定要件で、かつては10%でしたが、今では33%程度ないと新たに過疎指定は受けられません。そのことを踏まえて、将来の都道府県別の人口がどうなっていくのか、それぞれの将来の推移をみました。そうすると、かつて過疎指定の要件となっていた人口減少率が10%、15%という都道府県は珍しくなくなっていくきます。このままいきますと、県全体が丸ごと過疎指定要件を満たすところが出てきます。それを少し分かりやすくグラフ化しましょう（図7）。このグラフから、25%や30%を超える大幅な人口減少が始まる都道府県も決して少なくないことがわかります。現行の過疎対策は、病気で例えれば予防ではなく治療です。しかも完治した例はほとんどありません。指定地域の数はいずれ市町村合併等で減ることはあっても、国土面積上は今後増えていくでしょう。過疎対策に係る“財政、金融、税制等の総合的な支援措置”はどこまで増やすことが出来るのでしょうか。

ですから、今後、過疎指定の要件については、制度の見直しも含めて、地域のあり方が問われます。それと同時に、地域ごとに社会保障と過疎指定との間の整合性のある連携がとれるのか、そう

いうことも問われると思います。現行の過疎対策が形を変えた社会保障となっているのであれば二重行政とみなされる可能性がありますし、過疎地域において両制度が共倒れしては元も子もありません。次にみる表は、全国レベルでみた場合、現在の人口規模と比較して将来の人口が何%ぐらい減少しているのかをみたものです（表1）。例えば2110年の人口を30年前、すなわち2080年の人口と比較すると、35%の減少になります。このあたりになると、日本全体が過疎指定要件を満たすことになります。

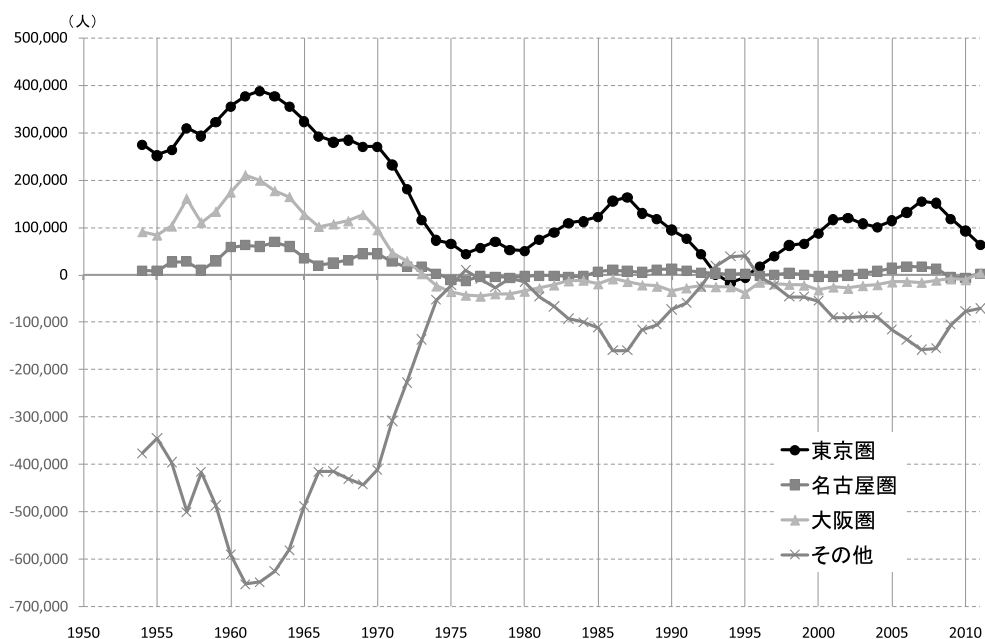
人口の形を決めているのは、自然増加と言われる出生と死亡だけではなく、特に地域においては、むしろ人口移動が非常に重要な変動要因になります。今までの日本における行政区域間、地域間の人口移動がどうなっているかという、これも皆さんご存じの通り、戦後ほとんどの時期において大都市圏に集中するような方向に進んでいます。特に首都圏、東京圏の人口が、他の地域の人口を吸収するような形になっています（図8）。

人口が地方から大都市に移動することで、世帯構成や親と子の居住関係も変わってきます。これは65歳以上の子との同居の割合です（図9）。これは皆さんもよくみる数値で、国勢調査や国民生活基本調査の結果などから求めることができます。ところが実際の住まい、高齢者の方々の生活というのは、それだけではなくて、近居等を含めた、世帯の枠にとらわれない広範囲での居住関係というのが比較的多く見受けられます。それがむしろ地域の高年齢の方々の居住形態を規定している可能性があります。そういう意味で言うと、地域によって、世帯という枠組みにとらわれない、同居

表1 日本の将来推計人口

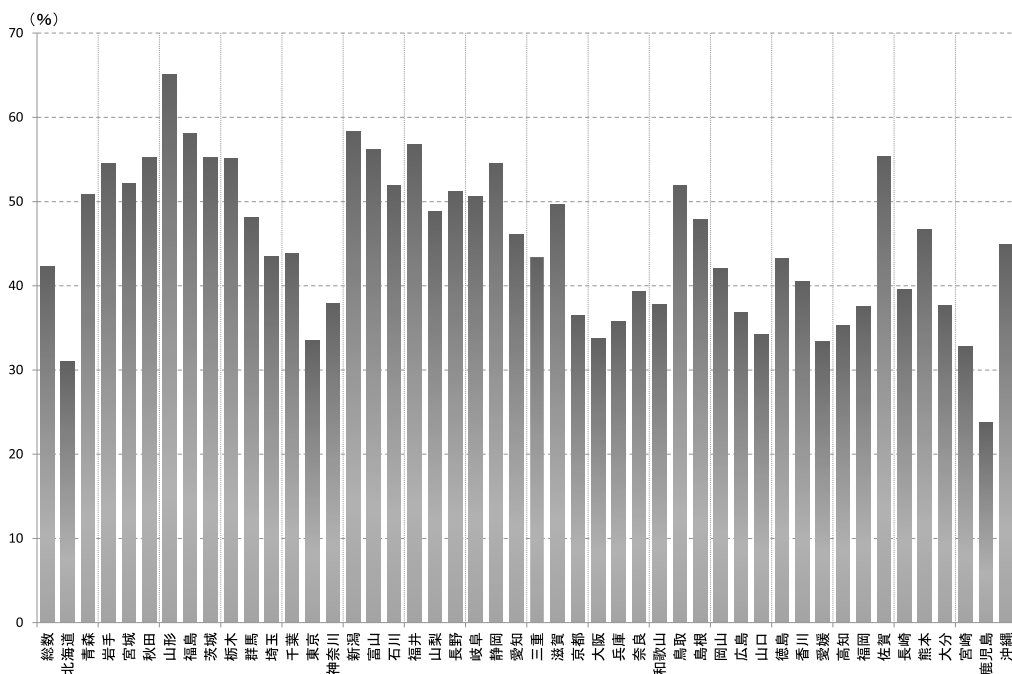
年次	総人口 (1,000人)	65歳以上人口 (%)	増 加 率 (%)						
			対 前年	5 年前	10年前	15年前	20年前	25年前	30年前
2010	128,057.4	23.0	0.0	0.2	0.9	2.0	3.6	5.8	9.4
2015	126,597.3	26.8	-0.3	-1.1	-0.9	-0.3	0.8	2.4	4.6
2035	112,123.6	33.4	-0.8	-3.9	-7.1	-9.7	-11.4	-12.4	-12.2
2060	86,736.8	39.9	-1.2	-5.7	-10.7	-15.1	-19.1	-22.6	-25.6
2110	42,860.1	41.3	-1.4	-7.0	-13.6	-19.6	-25.2	-30.2	-34.9

出典：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）より作成



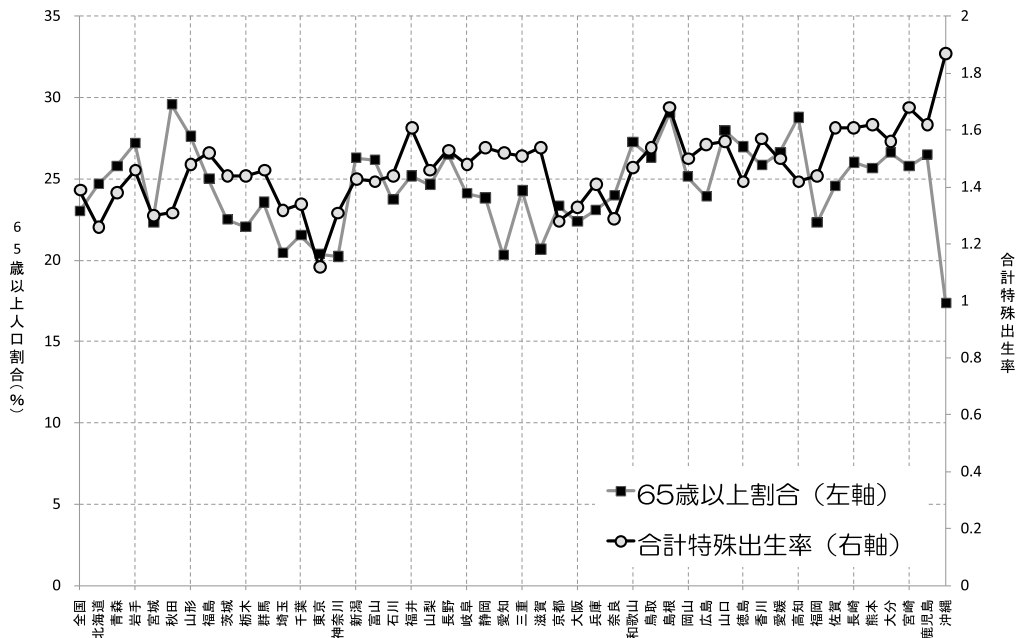
出典：総務省統計局『住民基本台帳人口移動報告』より作成

図8 転入超過数の推移



厚生労働省 統計情報部『平成22年国民生活基礎調査』より作成

図9 65歳以上の者の子との同居割合（2010年）



出典：総務省統計局『国勢調査』，厚生労働省『人口動態統計』より作成

図10 都道府県にみた出生率と65歳人口割合(2010年)

ではないけれども比較的近い居住関係を保っている都道府県は依然として多く残っています。ただし、人口移動が今後どのような方向に進むのか、さらに首都圏に集中するような広がり方になるのか、それとも直近の傾向を踏襲して人口移動が収まっていくのかによって、居住形態はずいぶんと変わってくると思います。少子化の下で若年人口が大都市圏に集中する傾向が続けば、親と子の居住関係は地方ほど疎遠になります。社会保障のあり方にも当然影響が及ぶと思われます。

最後に、高齢者対策だけが社会保障ではありません。ゆりかごから墓場まで、人々はそれぞれのライフコースを通じてさまざまな場面で社会保障を必要とする時に直面します。そういう意味では、出生、労働力人口、あるいは人口の年齢構造、そういったものを総合的に考察し社会保障のあり方を考えていく必要があると思います。当然、その中には子ども・子育て支援や就労支援なども含ま

れるでしょう。この図は、出生率の高い地域ほど高齢者割合が高いという、一見矛盾した2つの人口現象を示しています（図10）。沖縄県だけが出生率が高く高齢者割合が低いという、直感と整合的な状態になっています。これは、生まれてから高年齢に達するまでの期間に、人々が一定の方向に動いていることの証左です。出生率の高い都道府県では、生まれた子どもが若年期に出生率の低い大都市圏に転出してしまう結果、若年人口が相対的に少ない年齢構成になっており、大都市圏では逆の結果になっています。わが国における現行の社会保障制度が、このような人々のライフコースを通じた動きに対応できているのか、社会保障の多くを地域主体で進めるにあたって、このような人口動態を前提としているのか。そういったことも、新たな制度の設計と運用を考えていくうえで問われるべきだと思います。

（ささい・つかさ 国立社会保障・人口問題研究所
企画部第4室長）