

一般財団法人鹿島平和研究所
人口減少問題研究会 報告書

「サステイナブル人口」を目指して

2020 年 5 月

はじめに

当人口減少問題研究会は 2018 年 10 月に発足し 2020 年初めまで約 1 年半にわたり研究・考察をおこなった。この間も少子高齢化は進み、出生数や総人口、生産年齢人口の一段の低下がみられるとともに、在留外国人なканずく外国人労働者は大幅に増加した。

政府は 2018 年 6 月に人手不足を補うための即戦力として技能労働者の拡大方針を決定し、新たな在留資格である「特定技能」を創設するため出入国管理法の改正を行うこととした。これを契機に各界で大きな議論が巻き起こった。

「移民政策はとらない」として政府は外国人労働者の拡充は人口減少対策や少子化対策の一環ではないとしているが、国際的には 1 年以上在留する外国人は移民に入ると考えられており、このままでは、少子化に歯止めがかからないと外国人労働者がアンバランスに増大して、外国人労働者に過度に依存した「移民社会」に向かっていくことが懸念されていた。

こうした事態を改善するため、少子化の原因を究明し未婚化、晩婚化への対応を考えるとともに、在留外国人制度の現状、外国人労働者の経済社会への影響、移民の役割等を分析し、経済社会の持続的な発展に必要な人口構造と移民の関係等を多面的に考察する必要性が痛感された。人口減少問題は経済社会システムの在り方の基本に関係する問題であって効果的な解決策を見いだせ得るか定かではない課題ではあるが、放置できないこの難問に当研究会は自由な立場からチャレンジしようとするものである。

このため、少子化問題、移民・外国人労働問題、経済政策、地域政策等に造詣の深い方々に参加を呼びかけ、9 人の委員からなる研究会を発足して、委員あるいは外部の専門家からの報告等をもとに累次の研究会合を開催して考察してきた。人口減少問題は日本の安全保障等との関連も少なくないことから、この課題で専門家との質疑も行った。

本報告書は、こうした研究会の報告や質疑等を踏まえつつ各委員の論稿をまとめたものである。序章は、研究会の総括的取りまとめを意図した主査の所見・提言である。第 1 章から第 7 章は委員の問題解決に向けた所論・提言からなっている。

変動を続ける国際社会にあって現代日本の経済社会の歩みと在り様から生ずる根の深いこの問題について、当初の狙い通り十分に解きほぐし新たな建設的な提言ができたかは読者の判断に待たなければならないが、問題を考え解決策を探求する上で少なくとも重要な素材を提供していることは間違えないと思う。

本書が、コロナ禍を越えて、安らかで輝きのある持続可能な未来社会を築くう

えで欠くことのできない安定的な人口の形成に役立てば幸いである。

2020年5月

一般財団法人 鹿島平和研究所・人口減少問題研究会

主査 川本 敏

第 5 回 2019 年

2 月 6 日

移民と人口推定

—移民で人口減少はどこまで解消するか 是川 夕
(社人研国際関係部第 2 室長)

第 6 回 3 月 14 日

少子化は解決できるか

加藤 久和

第 7 回 4 月 15 日

移民問題、人口問題への ILO, OECD などの取り組み

長谷川 真一

第 8 回 5 月 8 日

人口減少/労働力不足と 18 年改正入管法

鈴木 江理子

第 9 回 6 月 5 日

外国人労働者の受入れ：経済学の視点

中川 雅之

第 10 回 7 月 30 日

格差と少子化

村田 啓子

第 11 回 9 月 18 日

人口減少問題への一提言

岩瀬 忠篤

日本を変える、企業を変える

平泉 信之

第 12 回 10 月 11 日

人口減少と安全保障（質疑応答形式）

福田 博

(鹿島平和研究所・理事)

(弁護士、元最高裁判所判事)

第 13 回 11 月 5 日

人口減少問題—残された課題

加藤 久和

目 次

はじめに

序章 脱少子化―「サステイナブル人口」を目指して― (主査) 川本 敏 10

- 1.人口減少問題の本質
- 2.外国人労働者の増大
- 3.将来人口動向：シミュレーションから言えること
- 4.少子化対策
 - 1) これまでの少子化対策
 - 2) 今後の対策の方向
 - ①経済的安定基盤の確立 ②仕事と家庭の両立支援 ③未婚化対策
 - ④地方の再生、地方生活の促進
 - ⑤政策研究の推進（少子化対策研究所の創設、将来人口推計の充実）
 - ⑥少子化脱却をトップ・プライオリティに
- 5.提言

1 章 人口減少社会への対応―残された課題の対応― 加藤 久和 27

はじめに―人口減少社会の課題を整理する

- 1.人口減少社会と労働市場の課題
 - 1.1 労働力人口減少とその対応
 - 1.2 外国人労働者の受入れ
 - 1.3 生産性と人口
- 2.地方創生と東京一極集中問題
 - 2.1 地方の縮減と新たな国土計画の必要性
 - 2.2 東京一極集中の是正
- 3.少子化問題＝残された課題
 - 3.1 出生数と出生率の関係
 - 3.2 晩婚化・晩産化と少子化問題
 - 3.3 男性の育児参加と出生率
 - 3.4 少子化対策の効果と出生率
- 4.人口政策の効果の試算

4.1 シミュレーションの方法

4.2 シミュレーション結果

提言

2章 人口減少・労働力不足と移民／外国人

～18年改正入管法は、人口問題の解決策となりうるか？～ 鈴木 江理子 46

概括

- 1.人口減少時代の到来と移民／外国人
- 2.「定住型」か「還流型」か
- 3.成長戦略と「外国人材の活用」
- 4.技能実習制度を「活用」した労働力不足への対応
- 5.「特定技能」で労働力不足は解決するか
- 6.減少する日本人と増加する外国人
- 7.「移民社会」日本の現実
- 8.結びに変えて

3章 外国人労働者をめぐる日本の課題

—「1億+（プラス）総活躍社会」を目指して— 長谷川 真一 60

- 1.今後の外国人労働者の動向と日本の課題（まとめと提言）
 - 1.1 外国人労働者今後の動向について、留意しておくべき点
 - 1.2 外国人労働者への対応に関する日本の課題
- 2.今後の外国人労働者の動向と日本の課題（解説）
 - 2.1 当面の課題
 - 2.2 中長期の展望を踏まえた課題
- 3.国際的な議論の動向
 - 3.1 世界の移民の現状
 - 3.2 国際的な移民、移民政策の議論の現状
 - 3.3ILO での議論
 - 3.4 国連の取り組み
 - 3.5 移民の社会統合に関する OECD の議論

4章 外国人労働者の受入れをどう考えるか：経済学の考え方 中川 雅之 73

- 1.はじめに
- 2.外国人労働者の受入れによる日本人の便益
 - 2.1 外国人労働者の受入れによる便益とは
 - 2.2 シミュレーション
 - 2.3 外部性の考慮
- 3.実際に外国人労働者の受入れに伴って何がもたらされているか？
 - 3.1 非熟練労働者の地域間移動
 - 3.2 非熟練労働者の非労働力化
 - 3.3 非熟練労働者の熟練労働者化
- 4.国土経営の視点
 - 4.1 国土経営からみた外国人労働者の位置づけ
 - 4.2 人口減少下の国土像
- 5.外国人居住者の増加に伴う近隣外部性への対応

5章 地方庁構想と国土形成計画の新たな役割

小黒 一正

92

- 1.はじめに（転換する世辞の役割）
- 2.地方分権と国土形成計画の新たな役割
- 3.道州制移行の受け皿としての地方庁
- 4.試されるにつぼんの叡智

6章 人口減少・少子高齢化と格差

村田 啓子

105

- 1.はじめに
- 2.少子高齢化と格差を考える
- 3.データでみる格差（現状とサーベイ）—人口構成の視点から
- 4.遺産・相続は格差拡大的か
- 5.政策的合意として考えられること

7章 人口問題への一提言

岩瀬 忠篤

114

提言と結論

- 1.「2050年展望」にみる「人口減少問題」
 - 環境変化、改革の視点
- 2.経済学者の考え方

人口理論の三段階の発展（中山・南『適度人口』）

ケインズ、シュンペーター、ミュルダール、鬼頭宏

3.人口減少問題への一提言

長期展望に立った構想、

「定常人口」のイメージ、

「多様な人口」の活用・活性化（外国人を含む「4つの人口論」）

現物給付・総合型の公的支援施策の充実

外国人の中長期定住を可能とする支援策の強化

社人研の人口推定の再検討

「人口減少メリット論」の再検討

4.定常人口社会（サステイナブル人口社会）のイメージ

【参考】人口・在留外国人関連基礎データ

127

1.総人口、出生数・死亡数等の推移

住民（総数・外国人）の推移

2.合計出生率等の推移

3.未婚率等の推移

4.在留外国人の推移

5.外国人労働者の推移

6.日本の将来人口（社人研推計）

7.世界の将来人口（国連推計）

8.世界の移民の動向

あとがき

（川本 敏）

140

序章 脱少子化

—「サステイナブル人口」を目指して—

川本 敏（主査）

（目次）

- 1 人口減少問題の本質
- 2 外国人労働者の増大と対応
- 3 将来人口動向：シミュレーションから言えること
- 4 少子化対策
- 5 提言

1.人口減少問題の本質

（変化とスピード）

日本の人口減少は加速化している。

1900 年 4385 万人、1950 年 8320 万人、2000 年に 1 億 2693 万人であった日本の人口は、出生数の減少、高齢死亡者の増大によって 2008 年 1 億 2808 万人をピークに減少を続け 2017 年には 1 億 2671 万人となっている。

2019 年 1 月の総人口（住民台帳ベース）は対前年比 26 万人減の 1 億 2744 万人（0.21%減）、うち日本人は 43 万人減の 1 億 2478 万人（0.35%減）、外国人は 17 万人増の 267 万人（6.8%増）となっている。2019 年の日本人の出生数は 86.4 万人、死亡数 137.6 万人で自然増減数は 51.2 万人減少となっている。在留外国人は近年増大しているが日本人の自然減を補うものではなく、総人口も減少を続けている。

また、人口構造を見れば、団塊の世代をはじめ過去の出生数の多い年代の人たちの加齢と長寿化により高齢人口比率は上昇を続けて 3 割近傍となり（2017 年 27.7%）、出生数の減少から年少人口比率は減少を続け 1 割に近づいている（同 12.3%）。健康年齢の上昇によって元気で働いている高齢者も増えているが、経済活動の中核となる生産年齢人口（15~64 歳）の減少も著しく 6 割近くとなっている（同 60.0%）。こうした少子高齢化による高齢人口の増、生産年齢人口や年少人口の減少によって、人口構造は頭の重い不安定な釣り鐘型の形状を呈している。

そして何より問題なのは変化のスピードである。出生数の減少は近年、加速化

している。2018 年の出生数は前年比 2.9%減の 91.8 万人（2.8 万人減）であったが、2019 年は前年に比べて 5.9%減（5.4 万人減）と脅威的な低下を示し、初めて 80 万人台の 86.4 万人となっている。死亡数は増大しているもの 2019 年は 2018 年の 1.6%増から 1.0%増に鈍化している。

国立社会保障・人口問題研究所（社人研）の将来人口推計値（中位推計）は合計出生率（TFR）を 1.44 で推移する等の仮定に基づいているが、これによれば、1 億 2709 万人（2015 年）の総人口が 50 年後（2065 年）で 3 割減の 8808 万人、100 年後で（2115 年）で 6 割減の 5055 万人まで減少する見込みである。現状の出生数や合計出生率（1.42 2018 年）はこの仮定よりもさらに低い状態であって、多少在留外国人が増加したとしても、このまま推移すると将来人口はこの社人研中位推計よりもさらに低下してしまう。そして、100 年後その先も人口は安定することなく低下し続ける。

これは、蓄えられた価値、生まれいずる価値をバトンタッチする次の世代がない地域が続出して、日本はやがて東アジアの老小国になっていずれ消滅してしまうことがあながち杞憂でないことを意味しよう。

このように、経済社会の持続的な発展のために必要な安定人口（サステイナブル人口）を確保される見通しが全く立っていないところが現下の人口減少の最大の問題と言えよう。

（人口減少の影響）

人口減少とりわけ現在のような急減傾向は広範な分野に負の影響を及す。

経済面では、経済成長と経済規模へのマイナスの影響である。経済の発展は、様々な要因によって決まるが、基本は資本と労働の投入量と技術進歩である。人口の減少とりわけ労働力人口の減少は質の向上を伴わなければ経済成長を低下させる方向に左右する。技術進歩は技術革新すなわちプロダクト、プロセス双方からなるイノベーションに依存するが、イノベーションは技術開発力とそれを体現する設備投資等によるが人口要因もかかわる。

経済規模の増大よりも国民の経済的な豊かさは 1 人当たりの国民所得に依存するので、イノベーションを促進して 1 人当たりの富を増大できれば人口減少に対応できるとの考えも根強いが、一般的に人口減少はイノベーションを弱める方向に作用することが知られている。

今日の経済はグローバルに回っており、多くの企業は世界の需要にマッチした製品・サービスを提供して売り上げを伸ばし利益を増しているが、依然として需

要の8割は国内需要であって内需は人口規模に左右されるところが少なくない。規模の利益が働かないと生産性の向上にもマイナスに作用しやすい。1人当たりのもととなる所得を増大させるうえで経済の規模を軽視することはできない。

地域面では、家庭や地域、社会における子どもの減少は、低密度な地域の存続をまず困難にする。学校や医療機関、鉄道の統廃合などが進む。少子化への縮小対応だけでは、少子化が少子化を呼ぶ「少子化の罟」(身近な教育機関の統廃校、交通路線の縮小廃止や産科・小児科医などの減少など少子化への縮小対応により人々の生活がしにくくなり、そのことがさらに少子化を促進すること)に陥りやすい。

社会面では、子どもが大切にされ教育投資が進む面がある一方で、少子化は子どもの親離れ、親の子離れをとると遅らせて、子どもが大人として社会で遅しく自律的に生きる力を弱める面がある。近年、中印韓などと比較して日本の若者が留学等海外での活動に消極的になっていると言われるのは少子化と関係があるだろう。

安全保障面の懸念である。

国際社会の基本的な構成主体は国家であって、様々な歴史的な興亡を繰り返して現在の国家が形成されてきた。自由や民主主義、国際法秩序を大切にしている国もあれば、全体主義的な政治経済体制をとっている国もある。多様な国が拮抗、協調する国際社会の中で国家の安全保障は国民にとって大切な公共財であって、人口減少はこの公共財の供給に負の影響を与えやすい。防衛面では自衛隊隊員の確保、治安面では警察官、防災面では消防士、消防団などの人員の確保が難しくなる。

無人で操作可能なロボット兵器やレーザー兵器の開発も進み、LAWS(自律型致死兵器システム)の研究も進められているといわれる。しかし、防衛には訓練された人員に依存するところは多く、必要な要員の確保なくて防衛は成り立たない。防災面でも最新の技術を十分活用するとしても専門的な人員の確保が不可欠である。

また、経済規模や人口構成の変化により国際社会における国の相対的地位の低下が起こり国際秩序のプレイヤーとして存在感を低下させやすい。経済力や軍事力を背景に他国の発言力が高まれば、それを上回る外交力、交渉力がないと国民は不利益を受けやすい。

なお、フランスはドイツとの相対人口比率、ドイツはロシアとの人口比を国の発展、防衛上強く意識したことがよく知られているが、近隣国との相対的な人口も安全保障上の考慮事項となり国の政策に大きな影響を与えてきた。世界の政

治経済情勢は変化を続けているが、日本にとって朝鮮半島や中国等近隣諸国の人口動向を等閑視できないことは確かである。

2.外国人労働者の増大と対応

(増大する外国人労働者)

2012 年以降、在留外国人の増大が続いている。2019 年 6 月末現在で 283 万人（対前年比 9.8 万人、3.6%増）、総人口比 2.2%%である。そのうち半分以上が労働に従事している「外国人労働者」であって、2019 年 10 月末現在では 166 万人（対前年同月比 19.8 万人増、13.6%増）、うち 53 万人は永住者など身分・地位に基づく在留資格者（対前年同月比 7.3%増）、38 万人は技能実習生（同 24.5%増）、37 万人はアルバイトをしている留学生等の資格外活動（同 8.5%増）、33 万人は専門的・技術的分野の在留資格者（同 18.9%増）となっている。

国別では中国、ベトナム、フィリピン、ブラジル出身者が多く、ベトナム、インドネシア、ネパール出身者の増加が顕著である。就労地は東京、愛知、大阪など大都市が多く、大都市では専門的技術分野、留学生のアルバイトの比率が多く、地方は技能実習生の割合が高い。外国人比率の高い市町村として、新宿区、豊田市、浜松市、太田市、大泉町など各地に広がっている。事業所別では、製造業（構成比 20.4%）、卸売・小売業（同 17.4%）、宿泊・飲食サービス（同 14.2%）、建設業（同 10.7%）が多い。事業所別では小事業所が 6 割である。

こうした外国人労働者は今や日本の経済活動にとって必要不可欠の存在となっている。

(入管法の改正：「定住型」の技能外国人労働者も受入れ)

労働力人口の減少が進む中、技能労働者の人手不足に対応するため 2018 年 12 月に出入国管理法が改正されて、技能労働者受入れ推進のため新たな在留資格制度が創設された。創設された特定技能受入れ制度は、一定の技能を有する外国人労働者に時限的な在留を認め、さらに熟練した技能を有する外国人労働者（特定技能 2 号）には在留期間の上限はなく家族の帯同を認める「定住型」とするものである。

問題が山積してきた既存の技能実習生制度（発展途上国への国際貢献を目的に非熟練労働者を実習労働者として時限的な在留を認める制度）に比較すれば、日本人と同額以上の賃金の確保、同一業務区分間の転職の許容、共生支援計画の策定・履行の義務化等が定められており、相当の改善がみられる。重要な法案は与野党対立して、拙速などとしてともすると先送りされることが少なくないが、

改正入管法の成立は制度改善の第1歩として評価できよう。

また、入管法の改正に際して国会、メディア、言論、学会等において活発な議論が興って、在留資格、外国人労働、人材不足、移民、人口減少など広範な関連事項について熱心な議論が行われたこと、その中で外国人労働や外国人との共生の実態について広く一般に知られるようになったこと、現状の改善の機運が高まったことなど、意義は大きい。

ただし、今回の新在留資格が、外国人労働の活用政策や外国人との共生政策にとって貴重な改善ステップになっていくかは、今後の運用と制度改善のいかに依るところが大きい。

(在留外国人の増大の影響)

次に、外国人労働者をはじめ在留外国人の増大の影響、問題点見る。取り組むべき課題も少なくない。

第1に、人口面の影響では、在留外国人の増加は人口総数等を増大させる。また、日本人の出生数、労働力人口が減少しているなかでは、総人口と在留外国人の比率いわゆる外国人比率が増大する。また、外国人労働者は20歳代、30歳代の比率が高いので若年人口を増大させて年齢層別人口構造のアンバランスを緩和させる。さらに、受入れ国民と結婚して子どもが生まれ新たな家庭が営まれることも少なくないので、在留外国人関連の出生数、出生数比率が増大していく。

第2に、経済面の影響、課題である。

労働力不足に対して高齢者や女性の就業促進が図られているがそれによって総就業者数の減少が避けられるのは円滑に行ってもあと数年であろう。外国人労働者は今や日本経済にとって不可欠な存在となっており当面増加傾向が続こう。外国人労働者は労働力不足経済下においては、日本人の失業が増大することは考えにくく、不足労働量を補完するので一般的に経済成長促進して国民の便益を増進する。

高度人材をはじめ技能の高い在留外国人は、専門的な能力によって生産性を高めるとともに、日本人中心の単一的組織に多様性や複合性をもたらす。企業経営や経済社会に新たな刺激を与え、イノベーションを促進して経済成長や経済社会の活性化に寄与しよう。

低技能の外国人労働者が過多だと生産性の低い分野から高い分野への経済資源の移動を妨げ、低生産性部門が温存されてして中長期的には経済成長が抑制されてことも考えられる。AI(人工知能)など先端の技術等も活用して、賃上げをさらに行ったうえで日本人雇用も可能としての存続を図るべき企業が、好不況

の緩衝材として外国人労働者を使用しながら当面、生き残ることになりやすい。また、基礎的な経済社会的活動に不可欠な職種に外国人のみ就労する状況が生まれるなど労働市場の分断が進む恐れがある。

非熟練外国人労働者が地域に流入してくる影響としては、非熟練外国人労働者の多い地域から、そうでない地域への日本人労働者の移動、日本人労働者ことに高校卒女子の非労働力化、日本人若年者の高等教育選択確率の上昇などが考えられる。

（共生社会の実現）

国際人口移動は活発化しており、経済的な利得、希望ある生活を求めて人々は移動する。日本も意図する、せずにかかわらず当面、移民の多くなる社会に向かっていくので社会的な摩擦が起こりやすい。職種、出身国、在留地、年齢、性別など様々な外国人が在留することになり問題を 1 つ 1 つ克服して共生社会を組み立てていく必要性が高まっている。永住資格の有無にかかわらずいったん受け入れた在留外国人は地域の住民であるが、外国人のみの閉鎖的な社会が生じたり、逆に地域社会から切り離されていると感じて社会的な摩擦が増幅しないよう、ディーセントな（まっとうな）職場の確保に加え、「寛容な同化主義」の観点から日本語教育、社会保障など効果的な包摂施策の展開が重要である。

例えば、就学年齢にある外国人子弟の通学は親任せであって学校に通っていない子どもは少なくなく、義務教育相当年齢の外国籍児童 12.4 万人の 15.8%（2019 年 5 月）となっている。8 割以上は外国人学校や日本の小中学校に通学しているが、親が教育に関心ないと日本国籍のない子どもは義務教育の対象ではないので放置されやすい。また、日本語指導の必要な外国籍の公立学校児童数はほぼ年々増加して 3.4 万人（2016 年度）に及んでいる。外国人子弟本人の成長ためにも受入れ社会の発展のためにも、外国人子弟の初等中等教育の義務化など改善が急がれる。

また、在留外国人は永住資格を取って永住者として日本社会に同化して暮らす場合であっても出身国との関係は続くものである。こうしたつながりが日本の国際的理解や国際交流等にプラスになることが大切である。なお、外国に在住していても当該国の国籍を持っている国民等に対して、様々な情報を収集管理して、一定の条件下で当該国の政府の決定を行使させることができる法制を採っている国もあり、犯罪や安全保障上の問題を生じることのないよう対応することは欠かせない。

在留外国人の参政権については、政府の政策決定にかかわるものであり日本国籍を有することが基本である。政治決定等への参画を考える永住者は帰化が

望ましい。日本への帰化は毎年 1 万人程度であり、英仏等の毎年 10 万人程度に比して僅少である。

(外国人人材から敬遠される問題)

技能実習制度は労働法の適用がある低賃金労働力の受入れ制度であるが、国際貢献を制度目的として「労働」と言わず「技能実習」と呼称して曖昧にしているように、現実の制度は建前と現実にずれがあるなど時代の変化に追いついていないところがある。低賃金を理由に外国人労働者を確保する時代は終わりに向かっている。

移民送出し国の経済発展による賃金の増大、出生率の低下等のなか、海外への出稼ぎ労働者が減少する、あるいは送出し国が受入れ国となる事態が想定される。賃金が伸びず主要先進国のうちで賃金が安い今のままの日本では外国人労働者受入れの国際競争力は低下していく。

中国では「ルイスの転換」を経過して、農村からの沿岸等への出稼ぎ労働者が払底してきて沿岸部大都会をはじめ賃金上昇は高く、労働力輸出国から輸入国に転じつつある。日本との最低賃金格差も急速に縮小してきた。米中貿易摩擦の増大など最近の国際経済情勢に変化はあるものの、こうした傾向は東南アジアの新興国等にもいづれ言えることである。

また、国際的に通用する高度人材は各国から引っ張られる。待遇が悪ければ本来の意味でのグローバル人材の確保は難しい。

日本への外国人労働者が膨れ上がり続けるのではとの心配とは裏腹に、長期的にみると非熟練、熟練、高度人材にかかわらず、外国人人材が日本を敬遠する、日本が選択されなくなる懸念が生じている。すなわち、日本の経済や社会の魅力が減退していった場合、外国人労働者がいつでも、たくさん日本にやってきてくれるとの前提は崩れ、10 年後、20 年後、ましてや数十年後には外国人から在留対象国として選ばれない恐れがある。

3.将来人口動向：シミュレーションから言えること

今後の人口動向を俯瞰するため、合計出生率（TFR:女性が一生に産む子ども数）、在留外国人増加数等を仮定してシミュレーションを行う。

社人研の中位推計（合計出生率を 2016 年以降 1.44 のまま不変）を基に在留外国人数を仮定する。2016 年以降、在留外国人が増大しない場合、80 年後 2100 年で総人口は 5300 万人に減少する。毎年 10 万人ずつ増えると 6300 万人、毎年 25 万人増では 7900 万人となる。日本人の人口は合計出生率 1.4 の仮定のも

と著減するので在留外国人比率（いわゆる外国人比率）は、2015 年 1.8%から増加ゼロのケースでも 2100 年に 4.2%程度に増加する。年 10 万人増のケースでは 19.1%程度に跳ね上がる。25 万人増のケースでは外国人比率は 36%、すなわち総人口の 4 割近くが外国籍となる（表 1 参照）。

最適な外国人比率は不明としても、わが国のように移民を生き立ちとしない伝統的な国が、移民比率が 2 割、あるいは 4 割にも達するような事態に対応するは難しいだろう。従って、合計出生率が改善することが必須と示唆される。

合計出生率が人口置換水準 2.07 まで 2045 年までに回復すれば 1.1 億人程度の人口維持は可能であるし、2065 年までに回復した場合 9000 万人台の人口維持は可能である。（加藤久和明治大学教授のシミュレーション）

また、政府の掲げる希望出生率 1.8 を 2045 年に達成されたとしたら 2070 年の人口は 9300 万程度を維持する。ただし人口減少は継続する。この人口レベルを中位推定の合計出生率の仮定 1.44 のもとで達成するには、社人研中位推定の在留外国人の仮定（在留外国人が 2035 年まで年 7 万人増、その後は漸減）に加えて、さらに年 6.8 万人程度の外国人増加が必要となる。（下図、加藤久和教授の推計） 合計で年 10 万人以上の在留外国人の増加であり外国人比率の急増は避けられない。

したがって、合計出生率の回復なくしては現下の人口減少問題は困難である。内外の人口動向を見るとフランスやスウェーデンのように 15 年間程度で合計出生率を 0.4 ポイントほど改善して人口の安定状態を回復した国もあるので、全く不可能と言えないにしても、最新の日本の合計出生率は 1.40 近くに落ちている状況で、人口置換水準への復帰はきわめて難しい。希望出生率 1.8 を達成するには、毎年平均 0.02 ポイントずつの改善が 20 年継続する必要があり、これまでの日本の合計出生率の回復局面（2005 年から 2015 年で 1.26 から 1.45：年平均で 0.02 ポイント増）と同等の改善テンポが 20 年持続する必要があり容易ではないであろう。

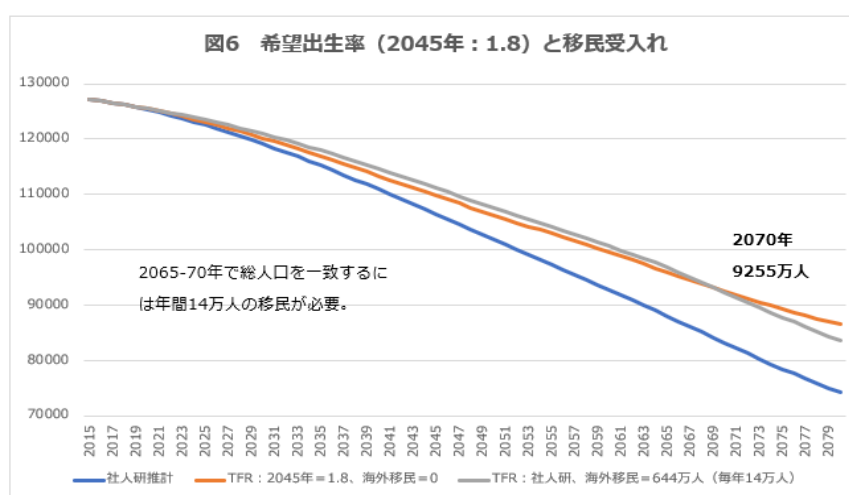
希望出生率 1.8 の実現が困難だとしても、国連の将来人口推定の仮定値である、少子化がみられる先進国で 1.75 程度までの回復が欠かせないであろう。

結局、人口減少問題を解決していくには、適度な外国人の増大（ある時点から増加の停止も考慮）と少子化改善の組み合わせとなり、どちらも欠かせないこととなるが、中長期的には少子化改善、脱少子化が進まない人口安定のための解は不存在となろう。

表1 外国人比率の将来推計（少子化非改善、合計出生率 1.44 継続）

	2015年	2030年	2060年	2100年
ケース1 在留外国人数増加0万人	万人	万人	万人	万人
総人口	12709	11790	8866	5306
在留外国人数	223	223	223	223
外国人比率	1.8%	1.9%	2.5%	4.20%
ケース2 同10万人				
総人口		11966	9471	6283
在留外国人		399	828	1200
外国人比率	同上	3.3%	8.7%	19.1%
ケース3 同25万人				
総人口		12232	10410	7939
在留外国人数	同上	665	1767	2856
外国人比率		5.4%	17.0%	36.0%

（備考）社人研将来人口推計（2017 年 4 月）の中位推計・条件付き推計をもとに、2015 年の在留外国人数 223 万人をベースに外国人、外国人比率を筆者推計。（社人研の中位推計は、合計出生率は 1.44 で推移、純外国人移動数を年約 7 万人増としている。）



加藤久和教授作成

4. 少子化対策

1) これまでの少子化対策

（これまでの対策）

出生数、合計出生率は、第1次ベビーブーム（1947年から1949年）後、第2次のベビーブーム（1971年から1974年）の上昇局面を除けば、ほぼ一貫して低下してきた。1990年には合計出生率は丙午（ひのえうま）による特異的な低

値 1.58 を下回る 1.57 まで低下した。

1992 年の国民生活白書は、「少子化」をキーワードに、出生数の低下に伴い家庭や地域、社会で子ども減少している問題について初めてスポットを当て問題提起を行った。その後、政府は 1994 年の「エンゼルプラン」を嚆矢に、様々な対策を講じてきた。合計出生率は 2005 年の 1.26 まで悪化したが、ようやく 2006 年からわずかながら改善して 2015 年には 1.45 とまで上昇した。対策は一定の効果をあげてきたといえるが合計出生率のレベル自体は低く、2016 年以降は再び悪化傾向を示して対策に行き詰まり感が生じている。

少子化対策を行うことについては一般的に社会的な合意はある。結婚・子育て支援にはプラスの外部経済効果あるのでその内部化のため政府の支援が必要とするとの考えである。個人の選択や経済の自動調整メカニズムだけに任せておいたのでは、「合成の誤謬」も起こって、社会全体にとって望ましいと考えられる水準を下回って社会的な損失が生じやすい。このため、現金給付や現物給付などの公的な支援を行うことが正当化され実施されてきた。

支援は経済的支援、家庭と仕事の両立支援が中心である。

経済的支援は、児童手当、出産・育児休業給付、保育・就学前教育への金銭的支援、医療補助、子育て世帯への扶養控除などの現金給付や保育所の設置などの現物給付などである。

仕事と家庭の両立支援は、保育サービスの充実、出産・育児休暇制度の充実、出産・子育て後の再就職支援、働き方改革などである。

日本の支援額を、OECD 統計で西欧・北欧諸国と比較してみると、社会保障費のなかの家族関係社会支出の割合は極端に低く、家族関係社会支出のなかでは児童手当などの現金給付が多く保育サービスなどの現物給付がやや少なかった。ただし近年、待機児童対策で保育サービスの充実が進み現物給付額の割合も増大している。家族関係社会支出はほぼ漸増して西欧主要国の半分程度の対 GDP 比で 1.36% となっている。なお、財源については 2019 年 10 月の消費税引上げによる予定財源から 1.7 兆円を確保することになっている。

(少子化社会対策大綱)

政府の少子化対策は 2004 年以来 5 年ごとに「少子化社会大綱」としてまとめられ閣議決定されている。施策を整理するとともに様々な関連数値目標を掲げている。累次の大綱で数値目標数は増大、煩雑化し、全体的な評価が難しくなっている。

現行の大綱は 2015 から 2019 年度であるが、結婚、妊娠・出産、子育て（乳

幼児期、学童期など）ライフステージごとに切れ目のない支援を基本方針としている。政府は2018年に少子化脱却の目標として希望出生率1.8を閣議決定した。にもかかわらず大綱は改正されず、この政府目標の進捗が検証できるものとなっていない。

新しい大綱の決定が2020年3月末までに予定されているが、基本目標とその達成の道筋が明確化される必要がる。また、近年、少子化対策と関連性が高まっている在留外国人の出生と生活環境なども大綱の枠組みに加える必要がある。

なお、新大綱の閣議決定は新型コロナウイルス禍の影響で5月以降に延期された。1月末には新大綱策定の内閣府政策責任者に本研究会の考え方、提言等を説明し新大綱に反映するよう要望している。

（少子化対策の基本方向）

少子化脱却には戦略的な発想のもと多様な政策の組み合わせが必要である。

今後の効果的な施策の体系を考えるにあたって、以下の点が重要と思われる。

第1に、明確な基本目標の設定である。目標人口、合計出生率の目標値、目標時期を明確にする。

第2に、少子化の原因分析や施策の費用対効果分析、EBPM（エビデンスに基づく政策立案）踏まえた効果的な政策立案を行うことである。

第3に、施策の分かりやすい提示である。

たとえば、ライフサイクル別（結婚支援、初産支援、第1子・第2子支援、多子支援など）、地域別（大都会における施策、中小都市における施策、町村における施策など）、合計出生率別（比較的高い地域の施策、低い地域の施策など）、少子化改善効果の程度別（比較的效果の高いとみられる施策、それ以外の施策など）など分かりやすく体系化する必要がる。

2）今後の対策の方向

（重視すべき施策）

① 経済的安定基盤の確立

結婚、出産・育児には安定的な経済基盤が不可欠である。

2008年の国際経済危機から回復して企業の内部留保は増大するものの労働分配率は低下して賃上げは進まず、主要先進国に比べて最低の賃金上昇率となっている。不本意非正規職員の低収入・不安定収入のみならず正規職員の実質賃金もほとんど上昇していない。このため最低賃金上昇や賃金上げ促進、希望者の正

規職員化の促進などを少子化対策としても位置付ける必要がある。

また、日本の所得格差は再分配政策によって相当緩和しているが、そのための負担は現役層が担っている。20 歳台では所得格差は高く再分配効果もほとんど見られない。高齢化とともに上昇する高齢者への再分配には同世帯内の移転が重要であるし、増大する遺産のより有効な社会的な活用も必要となろう。

更に、若年の低所得層などを支援するためには、負の所得税やベーシックインカム等も検討されてよい。

② 仕事と家庭の両立支援

女性の就業と結婚・子育ての両立、すなわち出産後の継続就業が女性の希望に叶う一般的趨勢であることから、両立を前提とした保育サービスの充実、働き方改革、男性の育児参画をさらに促進することが重要である。育児期の家事・就業が精神的、肉体的な負担を増大しないよう相談、医療、配偶者の家事共同などを促進する。

なお、専業主婦的な生き方は、旧来型の固定的男女役割の体現として低い評価が与えられがちであるが、ライフサイクル上の多様な生き方の一つであることにちがいない。いまや希望しても実現しにくい贅沢な生き方との指摘もあるが、専業主婦・夫を希望する人、一時的に専業主婦・夫になることを希望する人には、育児時間の十分な確保や家庭や地域を中心とする活動を重視している人も多く、生き方の1つの選択肢として自信をもって出産・子育て、社会生活を営めるよう精神的、社会的支援が必要である。

③ 未婚化対策

未婚率は傾向的に上昇して、30歳台後半で女性23.9%、男性35.0%(2015年)、また40歳代後半では女性16.1%、男性25.9%(同年)となっている。

少子化の要因の8割以上は未婚化と言われている。未婚(いまだ結婚しない)というより非婚(結婚を考えていない)、避婚(結婚を避けたい)も増えている。結婚は、家庭を通じて個人の生活を豊かにすることに加え、人や社会の存続に関係している。結婚は個々人の自由意思でまゐることは言うまでもない。少子化対策としての未婚化対策は結婚したいと思う人たちの実現環境を整えることである。

結婚を希望しても実現できない理由として経済的要因、次に出会いの場の不足などが掲げられている。政策対応は限られるが、効率的に仕事を行い残業をなくすなど働き方改革や、趣味、同窓、勤務先など多様な場での出会い・縁の促進、

市町村など主催の交流・出会いの場の増大、AI等を適切に活用した結婚紹介サービスなどの促進が考えられる。また、結婚に無関心、迷っている人には、結婚の個人的、社会的な意味について語らう機会を充実する。

グンナー・ミュルダールのいうように非婚化が個人的利益とコミュニティの利益のコンフリクトあるとしたら、その克服が必要である。人は社会的な存在であり社会の恩恵と社会の持続の上に成立していること、これまでの蓄積を次の世代にバトンタッチして発展させることは人間にとって極めて自然な営みであって社会にとっても欠くことのできないことなどを、改めて学校教育、社会教育などでもっと伝える必要があろう。

社会科や家庭科、保健の教科書では、民法に従い婚姻の自由や夫婦の協力義務など明記されているが、結婚の意味・意義や個人の一生と社会の持続性、関係性などを分かりやすく説く必要がある。また、パートナーとの出会い、晩産化に伴う出産や不妊リスクの増大などについて医学等の知見に基づき科学的に説明する必要がある。

④ 地方の再生、地方生活の促進

人口減少の改善には、地方からの東京圏への社会的な移動を抑制すること上げられることが多い。大都市圏への人や企業の移動には集積の利益や個人の才能発揮の場を求めた合理的要因があるので簡単ではない。

少子化改善の面からは、地方から大都市圏への人口移動の抑制、大都市から地方への移動はプラス要因である。東京圏などに人口、とりわけ若年人口が移動していくと移動元の地域人口が減少するだけでなく、大都会の合計出生率は低いので全国的な少子化に拍車がかかりやすい。大都市圏での合計出生率が改善する必要があるが、地方の方が大都市よりも合計出生率が高いのは世界的な現象である。

自然のリズムや地方の固有の価値を大切にしたライフスタイルの魅力を再認識して、地方で外国人も含めたくさんの人々が豊かな生活を送れることが大切である。地方は、通勤時間が短い、有業女性が育児をしやすい、豊かな自然に恵まれているなどのメリットがあるが一方で、多様な雇用機会が少ない、賃金が低い、都市的な機能の不足など社会経済基盤にマイナス面がある。地方が伸びていくには、通信情報技術が飛躍的に増大している今日の特徴を生かして、地方居住のメリットを増大させ、広報していくことが重要である。

定住人口の増大・人口減少抑制ためには、大都市圏ことに東京圏に集中しないよう地方の中核都市、中核都市等の育成、地方都市のコンパクト化、そのため東

京にある本社機能の地方移転促進も欠かせない。また、観光客などの交流人口や第 2 故郷など関係人口の増大促進なども大切である。また、豊かに持続的に暮らせる国土、人口が将来下げ止まる国土を目指して、将来を見据えた新たな国土形成計画・ビジョンが求められている。

なお、地域の再生、活性化を効率的に押し進めるには、現在の基礎自治体、都道府県、国の 3 層からなる行政システムを見直して、広域的な関係自治体の連携と施策の実施が必要となっている。中核市、広域自治体、都道府県、国等それぞれが担うものを仕分けし直して、効果的な広域行政のため地方庁や道州政府の創設も含め制度の再検討する必要がある。

⑤ 政策研究の推進：少子化対策研究所の創設、将来人口推進の充実

効果的な少子化対策を行うために、少子化に関する内外の動向を調査し、原因分析、政策効果分析、などを継続的に調査分析し、政策を考える国立の政策研究組織が必要である。日本の中でも沖縄はじめ出生率の高い県や市町村、フランス、スウェーデンのように少子化対応に比較的に成功している国もある。内外の成功例等も政策に十分生かし切れていない。EBPM（エビデンスに基づく政策立案）が重視されているが、2019 年度から開始された幼児保育・教育の無償化のように、合理的な制度設計が軽視されて唐突に始まったものもある。

将来人口推計と別に、少子化の原因分析、内外の動向分析を常時行い政策研究、政策提言を強化するため、国立少子化対策研究所の創設が不可欠である。

また、将来人口予測については、かつては日大の人口研究所や国土庁なども独自の人口予測を行い一定の影響力がああったが、今や国の社人研が唯一の機関であり独占の弊害が生じている。在留外国人の含め政策ニーズに寄り添ったきめ細かな将来推計、関連資料の提供等が不十分である。将来推計の名称も「中位推計」が絶対視され誤解を生みやすく「現状維持推計」、「高位推計」は「15%回復推計」などに変更するのがよいであろう。少子化や在留外国人の問題を考える上で一層役立つよう、将来人口推計体制の充実を図る必要がある。

⑥ 少子化脱却をトップ・プライオリティに

（トップのリーダーシップと月次のフォロー）

少子化脱却は喫緊の国民的な課題であって、政府は最重点政策課題の 1 つに位置づけ国をあげて対応する必要がある。

デフレ脱却のためには、政府・日銀は 2 % の物価目標を 2013 年 1 月に設定して、毎月の関連各指標の動きをハイレベルでフォローしている。メディアも日々の関連経済指標等の動きに極めて関心が高かった。これに対して、少子化はその

脱却が国民的な重要事項にもかかわらず、やや諦めムードが漂い関心が薄れ拡散しているきらいがある。少子化脱却をデフレ脱却と同様に国の揺るぎない大方針と位置付けて、高い政府レベルで対策の立案、進展状況を恒常的に検証するメカニズムが必要である。経済状況については、総理大臣、閣僚、日銀総裁などが出席する「月例経済報告等に関する関係閣僚会議」が毎月開催され、フォローされている。

少子化に関しても政府のトップレベルによる月次の動向把握や施策進捗状況のチェック等の政策検証が必要である。新たな会議の創設が非効率であれば「月例経済報告等に関する関係閣僚会議」や「経済財政諮問会議」を利用して月次のフォローを行ってもよい。

合計出生率、出生数、人口増減など関連数値の動きを真剣に受け止めて対応する。また、少子化担当大臣は総理、副総理とともに前面に出て、人口減少や少子化の現状の理解と打開のため国民との対話などを積極的に行う必要がある。

(アジアの老小国にならないために)

結婚したい人、結婚して子供を産み育てようとする男女の割合が増えていくためには、何よりも日本の将来が明るく活力に満ちたものである必要がある。

自由経済が継続的に発展するために企業の持続的な活動を大切にした公益資本主義のもと、世界に秀でた活力ある科学技術・芸術文化立国を目指して、国は限られた財政資金等を高齢化対応から基礎教育や高等教育、研究開発など将来に向かった投資に傾斜配分する必要がある。

以上述べてきた諸施策を着実に進めることで少子化が改善していくと思われる。いつまでにどこまで、どのようにして改善するか、その明確化等は今後の分析、考察に残されて、その意味で本研究は中間的な考察にとどまるが、全力で施策が展開されるなか、潮目が変わり少子化の流れが反転、少子化脱却に向かうことが期待される。

※注釈

人口減少下の移民の役割、少子化対策の現状、社人研の人口将来推計の改革等について詳しくは、川本敏「少子化対策における移民の役割」（白鷗大学論集 33-1（2018 年 9 月））、「改正入管法、その内容と残された課題」（同 34-1（2019 年 9 月））、「少子化対策の現状と効果的な対策の推進」（同 32-2（2018 年 3 月））、「社人研の新将来推計人口と推計方法の改革」（同 32-1（2017 年 9 月））

5.提言

人口減少問題の解決には、在留外国人の適度の増大と少子化改善の両面が必要である。ここで、喫緊と思われる5項目17の施策を提言として掲げる。

1) 外国人労働者の適度な受入れ

外国人人材が安心して働けるよう、

- 1-1 特定技能制度の厳格な運用を行う。必要な外国人労働者の受入れ数など根拠に基づき計数の明瞭化を図る。外国人の受け入れについて特定の国に偏らないよう配慮する。
- 1-2 技能実習生制度、留学生の就労など実態に即して制度の改廃、管理運用の厳格化を図る。
- 1-3 外国人子弟の義務教育化はじめ、地方自治体等の共生政策の充実・強化を図る。
- 1-4 その財源を充実するため、外国人労働者を雇う企業等がその一部を効率的に負担するスキームを検討する。

2) 少子化脱却

子ども生み育てたいと希望する人たちが安心して子育てできるよう、

- 2-1 最低賃金はじめ賃金の引き上げを促進して若者の安定的な収入を増大する。
- 2-2 働き方改革や保育サービスの充実等を進め、女性の家庭と仕事の両立を図る。
- 2-3 男性の育児参画、育児休暇の取得促進などを通じて「ワーク・子育て・バランス」を図る。
- 2-4 多子を希望する人々の希望が叶うよう経済的支援等を強化する。
- 2-5 結婚を希望している人が結婚しやすいよう、安定的な経済基盤の充実に加え、出会いの場を広めるため AI（人工知能）等を適切に活用した紹介サービス等を促進する。
- 2-6 高齢者重視の財政配分を子育て層支援重視に切り替える。

3) 地方再生

地方の魅力を増大するよう、

- 3-1 本社機能の地方移転等により地方の雇用機会増を図る。
- 3-2 自然のリズムを大切にしたライフスタイルを称揚し、地方居住、交流人口・関係人口の増大を図る。

3-3 効果的な広域行政を促進する。そのため、地方庁等の創設を検討する。

4) 分析・政策立案の充実

根拠に基づく効果的な政策立案ができるよう、

4-1 人口減少・少子化に関する内外の動向分析を常時行い、政策研究、EBPM 基づく政策立案、政策提言を行う国立少子化対策研究所を創設する。

4-2 ニーズに即した将来人口推計、関連情報が十分に提供されるよう、社人研の充実など官民の将来人口推計体制の充実を図る。

5) リーダーシップの発揮

少子化脱却が叶うよう、

5-1 脱少子化に向け総理、副総理、少子化担当大臣のリーダーシップを発揮する。

そのため、月次で少子化動向、政策効果を検証する。また、国民との対話を積極的に行う。

5-2 若者の未来が輝く、世界に秀でた科学技術・芸術文化国を目指して、国は基礎教育や高等教育、研究開発など未来投資に資金を傾斜配分する。

第1章 人口減少社会への対応

—残された課題の処方箋—

加藤 久和
(明治大学政治経済学部教授)

日本の経済社会の将来を考える際に、人口減少はもはやその前提条件であり、高齢化のトレンドを含めて避けて通れないものとなっている。よく知られているように、国立社会保障・人口問題研究所（社人研）の推計によれば、2065年の総人口は8,808万人となり、2015年に比べるとこの50年間でおよそ三分の一の人口を失うということになる。もちろん、社人研の推計値はあくまでも目安であるが、大きなトレンドは変わらない¹。高齢化もさらに顕著になり75歳以上人口比率は2065年には25.5%という、想像もつかない水準に達する。

人口減少の背景には少子化があるが、人口減少が経済社会にどのような影響を及ぼすのかという視点と、なぜ人口減少が生じたのか（すなわち経済社会のどのような要因が少子化をもたらしたのか）という問題を切り分けて考える必要がある。時間的な流れから見ると最初に経済社会の変化が少子化をもたらし、これが高齢化と人口減少を通じて経済社会のさまざまな側面に影響を与え、さらにこうした経済社会の変化が出生行動を変化させる、という相互依存的な関係がある。しかし、諸問題を（一般均衡的に）同時に取り上げるのは難しく、また論点が曖昧になる。そのため、少子化は経済社会のどのような要因によってもたらされたのか、その結果として人口減少が経済社会に何をもたらすのか、といういわば部分均衡的なアプローチを取らざるを得ない。

本稿ではこうした視点を踏まえつつ、いくつかのトピックスについて議論を行う。人口と経済社会の相互関係に関して上記のように網羅的に議論するには、さすがに紙幅が限られている。人口減少の影響として、外国人労働者を含む労働市場の課題、地方創生と東京一極集中を取り上げ、次いで、少子化をもたらした要因の中で議論が必ずしも一致しない、残された課題を検討する。最後に社人研の人口推計の結果を利用した独自のシミュレーションの結果を紹介する。

※注釈

¹ 人口推計に関して、社人研以外のシンクタンク等の参入も必要であると考えますが、現実にはそうした動きがないことは残念である。精確な予測というよりも、政策や経済社会の変化を反映したシミュレーションが今後はさらに必要となるう。

はじめに－人口減少社会の課題を整理する

「人口減少社会の課題」は多岐にわたり、今後起こりうる経済社会のすべての事象は、一見無関係に思われても、よく観察すると人口問題に関連している可能性がある。いくつかの例を挙げてみよう。デフレからの脱却には力強い需要の盛り上がりが必要であるが、デフレの背景には人口オーナスが一因として関わっていると考えることができる。格差拡大の問題は高齢化が重要な要因の一つであるという議論はもはや常識的である。防災を考える上では人口が急減した自治体における対応が急務である。地球環境問題では高齢者の近視眼的な姿勢が次世代への危機を招くこともありうる²。教育改革では減少する若者世代の生産性を高める方向性が重要な目的となる。このようにすべての事象を人口問題に関連付けることが可能であり、言い換えれば人口がもたらす問題を取り上げるには経済社会のすべての分野を考えなければならない。

しかしそれでは本来、より重要な、あるいは影響の大きな課題を見失ってしまう恐れがある。そこで「人口減少社会の課題」として、経済成長と労働市場、社会保障、国土構造の三つの分野に及ぼす課題を取り上げたい³。もちろん、論者によってはこれ以外の課題こそが「人口減少社会の課題」の主役であると主張するかもしれないが、上記の三分野は誰もが不可欠なものと考えerであろう。経済成長を巡る課題としては、労働力人口の減少への対応、高齢化と技術進歩の関係、生産性向上と AI、ビッグデータ等の活用などがあげられる。労働力不足への対応については、女性や高齢者の活用とその対策、外国人労働者や移民の受け入れ、さらにはロボットなどの人間との代替可能性などが焦点となる。女性の活用はワーク・ライフ・バランスの確保とともに少子化問題とも密接に関連し、また外国人労働者受け入れは日本社会の多様性やグローバル化対応など幅広い社会的課題とも関連している。

高齢化が社会保障にもたらす影響は大きく、個別分野（年金、医療、介護等）における負担と給付や財源確保の問題は、人口減少・高齢化社会の中で最大の論点と言っても間違いではないだろう。社会保障給付の膨張が財政全体の持続可能性を失わせる懸念もますます大きくなり、社会全体でその解決策の一致を見ることは簡単ではない。高齢者の権利の主張はシルバー・デモクラシーと批判さ

※注釈

² 高齢者は今後の生存可能性期間が短いことから、若い世代に比べて将来への憂慮が小さく、次世代への配慮もまた少なくなるという見方がある。

³ これらの見方は経済学者が重要と考えるものであって、社会学者は社会的多様性の欠如や家族のありようの変化などが大事であると主張するかもしれない。

れ、政治的意思決定のあり方にまで議論の範囲が及ぶ。また、世代毎の給付と負担などから世代間格差という視点も生じるが、同時に高齢世代内部の世代内格差も深刻である。本稿ではあえてこの問題に触れないが、社会保障分野は何をおいても議論を最優先すべき課題である⁴。

人口減少や高齢化は全国一様に進行するのではなく、その濃淡の差は大きい。地方消滅の議論などにあるように、地方と都市部間の人口移動は地方の自治体の存続の危機をもたらす。同時に、東京圏への一極集中は日本全体の効率性をもたらすとともに混雑現象により東京圏のみならず全国での少子化を促進させている側面が疑われる。将来、大幅に減少する人口を見据え、それに備えた国土構造を議論することが欠かせない。また、地方ではまちづくりのコンパクト化が不可欠であるがそれに付随する農林水産業の維持、環境の維持、あるいは空き家問題など考えるべき課題は尽きない。

以下では、労働市場及び国土構造の課題からいくつかのトピックスを取り上げて議論を進めていきたい。

⁴ 今回は特定のトピックスに焦点を当てるためあえて社会保障の課題については触れていない。筆者の基本的な考え方は加藤(2011)、加藤(2016)にある。

1.人口減少社会と労働市場の課題

1.1 労働力人口減少とその対応

はじめに将来の労働力人口の見通しを整理しておこう。労働政策研究・研修機構(2019)によれば、高齢者や女性の労働参加がこれまでと同様であるケース（ゼロ成長・参加現状シナリオ）では 2040 年の労働力人口は 5,460 万人となり、2018 年時点の 6,830 万人と比較すると 1,370 万人、割合にしてほぼ 20%も減少することになる。なお、他のシナリオ（女性や高齢者の労働参加が徐々に進むとするベースライン・参加漸進シナリオ）では 2040 年の労働力人口は 5,846 万人であり、2018 年よりも 984 万人の減少で止まるが、それでも現時点と比べ 1000 万人近い労働力人口が減少する。この他、独自の推計として 2015 年の男女 5 歳階級別労働力率が今後も変化しないと仮定し、社人研の将来人口予測の値を利用して 2040 年及び 2065 年の労働力人口を試算すると、それぞれ 5,344 万人、4,081 万人と計算される。この数値は相当に悲観的な水準であり、大幅な労働力人口の減少を覚悟せざるを得ない。

労働力人口減少への対応は大きく分けて、新たな労働力の確保と省労働力化の二つがある。前者については女性や高齢者の就業促進、外国人労働力の受入れということであり、後者は労働生産性の上昇もしくは労働の資本への代替を促進するということである。新たな労働力の確保という視点を振り返ってみよう。2000 年代初頭までは外国人労働力の受入れという考え方は日本社会の中では現実的には受け止められず、高齢者や女性の就業促進が柱であった。現在でも労働力人口確保には女性や高齢者の労働市場参入が欠かせないが、次第に外国人労働者受入れに対する期待も高まっている。なお、女性の就業と出産・育児の両立政策は主として少子化対策としてみられがちであるが、女性活躍（主に労働市場での）にとっての必要条件でもある。女性活躍には女性の就業促進という狙いがあることは間違いない。また、「人生百年時代」の働き方が注目されるが、これも高齢者の就業促進という側面があり、近時の在職老齢年金の制度の見直しも高齢者の就業促進と切り離せない目的がある。

このように高齢者や女性に対する就業促進の期待は大きいですが、果たしてどこまで労働力人口不足に対応可能なのだろうか。簡単な計算をしてみたい。2015 年の 15～59 歳までの女性の労働力人口は 2,339 万人、労働力率は 69.0%であった。2040 年のこの労働力率が 80%までおよそ 10%ポイント上昇したとしよう。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」（以下、社人研(2017)とする）の将来推計値にある 2040 年の 15～59 歳の女性人口を前提とすると、労働力人口は 2,033 万人となる。仮に労働力率が北欧並に 85%

となったとしても労働力人口は 2,160 万人であり、現在の女性労働力人口の水準を維持することはできない。むしろ 300 万人程度の減少を見込む方が現実的であろう。高齢者については、今後その人口が増加するものの大幅な労働力率上昇は見込めない。もし 2015 年の 65 歳以上の労働力率（男女計で 12.9%）が 2 割程度上昇すると労働力人口は 2015 年の 747 万人から 2040 年では 1,072 万人と 325 万人増加する。したがって大雑把な計算であるが、女性と高齢者の就業促進が実現しても、2040 年では現状（2015 年）の女性と高齢者の労働力人口の水準を維持するのが精一杯であり、とても生産年齢人口に相当する男性の労働力人口減少を補うことは難しい。したがって、もし現在の水準の労働力人口を（生産性上昇が見込めず）維持したいのであれば相当数の外国人労働者を受入れざるを得ないことになる。

1.2 外国人労働者の受入れ

外国人労働者受入れに関する議論は多岐にわたり、簡潔に議論することは難しい。本稿では、そのためいくつかの論点を示すに留めておきたい。

日本は海外からの移民受入れには消極的である一方、外国人労働者、とりわけトレイニー（技能実習生）の受入れは積極的であるとみられている。2016 年における一時的労働者（トレイニーや季節労働者等）の受入数はポーランド、アメリカ、ドイツ、オーストラリア、フランスに次いで 6 番目に多く、またトレイニーとして 19 万人を迎えており、韓国の 12.8 万人を大きく超えている（OECD、2018）。移民と外国人労働者の違いを定義するのは難しいが、日本では家族の帯同の有無、本国への帰国義務の有無によって区別されると考えられる。日本は 2019 年 4 月から特定技能制度を開始し、両者の中間的な仕組みを導入したが、政府はあくまでも移民の受入れは行わないとしている。しかしながら、今後より多くの外国人労働者を受入れることで両者の線引きは曖昧になると推察される。現状のようなグレーな外国人労働者の受入れを続けるよりも、正面から移民を受入れる方策を議論すべきであろう。ちなみに、OECD(2018)によると国内の居住者の内、海外生まれの人口の割合は 2017 年で日本は 1.9%に過ぎず、OECD の平均 13.1%と比べると非常に少ない。目標とする割合というものはないが、国際的に見てもこの割合を引き上げるべきではないかと考える。

外国人労働者が増加した場合の労働市場への影響についてもいくつか議論がある。これまでの各国での実証分析をサーベイすると、外国人労働者増加に伴う賃金、失業率に対するインパクトは対象の国や実証分析の方法によって異なるが、概ねそのインパクトは無視できるか（有意ではないか）、あるいは小さいという結果が多い（OECD(2018)、Powell(2015)）。現在の日本の人手不足の現状を鑑みると、日本人労働者への影響は小さいと考えるのが一般的であろう。もし

賃金や失業率への影響がみられるとすると、それは日本人労働者ではなく同質の（あるいは同じ出身国の）労働者に現れると考えられる。

上期でも述べたように近年の外国人労働者受入れの契機は人手不足経済にある。とりわけ、農業、建設業、小売・サービス業での人手不足に伴い、特定技能制度などでの受入れの仕組みが整った。介護産業においても人手不足が深刻であるが、一足早く在留資格に「介護」を創設するなどの対応が見られている。しかしながら介護以外の産業では在留資格となるような高度人材が不足しているわけではなく、いわば単純労働者が不足しており、その補充が課題であった。本来、人口減少下の日本では生産性の上昇によって、単純労働者の不足を埋め合わせていくことが求められる。しかし短期的な対応として単純労働力不足を外国人労働者に依存することで対応するだけでは、生産性改善のきっかけを失うのではないかという懸念につながる。さらに、2019年4月から開始した特定技能1号に相当する外国人労働者は2019年9月現在でわずか219人（法務省ホームページによる）でしかすぎない。賃金の水準や近隣諸外国（韓国、台湾島）との人材獲得競争などについても今後詳細に検討する必要がある。

今後、外国人労働力の受入れから移民受入れへと進むことは間違いないだろう。その際にフランスの人口学者であるエマニュエル・トッドの考え方は参考になる。新聞のインタビューの中でトッドは日本人が移民を拒むのは「日本人同士の居心地がいい」ことにあると述べている。また、移民を受入れる際には①「外国人労働者はいずれ国に帰る」と盲信してはいけない、②外国人労働者の出身国を多元化すること、③多文化主義は採用しない方がいい、としている。フランスは移民政策でいくつもの課題を抱えているが、そうした移民先進国のトッドの言葉に耳を傾ける必要があるのではないか。今後、グローバル化がさらに進展する中で、人口減少への対応のみならず移民受入れの現実を直視しなければならない。

1.3 生産性と人口

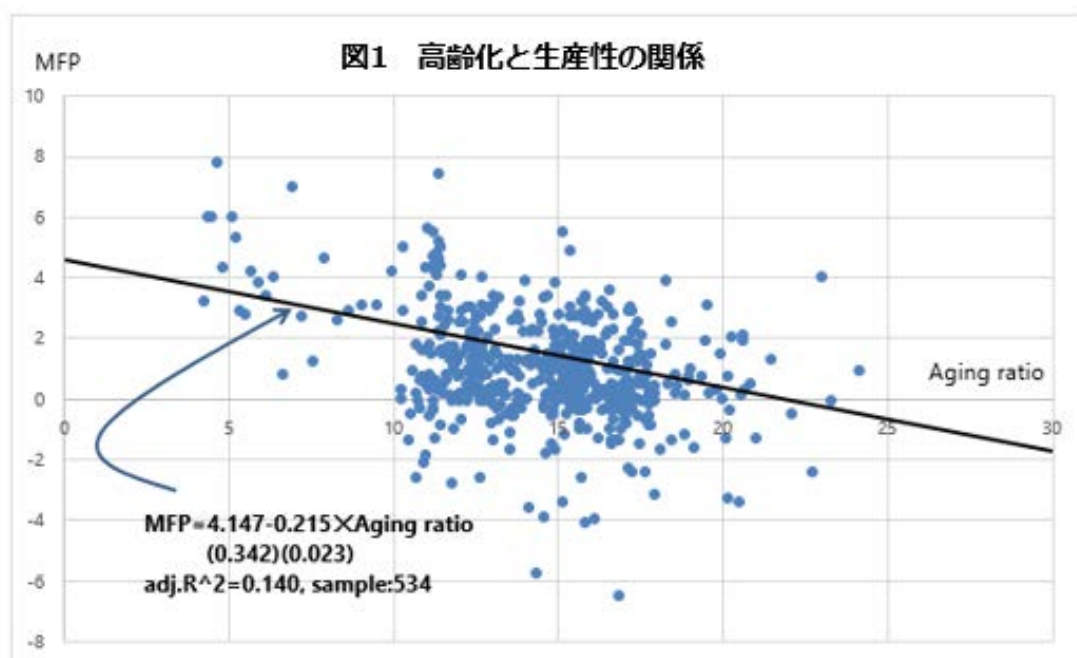
前述したように労働力人口減少への対応には新たな労働力の確保のみならず、生産性上昇などによる省労働力化も重要な方向性である。また、生産性の向上は豊かさの源泉でもあり、持続可能な経済成長を実現するためには不可欠である。なお、生産性の定義は種々あり簡単ではなく、かかる議論については森川(2018)などが参考になる。

日本の生産性が相対的に低いことは周知であり、日本生産性本部(2019)によれば、日本の労働生産性は OECD 加盟 36 カ国中 21 位と下位に位置している。先進国の中でも低い生産性をいかに高めていくことができるかが豊かさを

維持するための鍵であるが、人口減少や高齢化が生産性を低下させるという見方もある（Kato(2016)など）。人口動態と生産性に関する仮説としては、

- ・人口規模が多いほど優れたイノベータを輩出するチャンスが高い。
- ・人口が多いほど知的な交流の機会が増え、これによって技術進歩が促される。
- ・人口減少に伴い規模の経済効果が失われ、集団的な力が低下する。
- ・高齢化により若年層が持つ創造性や積極性が全体として乏しくなる。

などがある。図1は1985～2012年までのOECD20カ国のMFP（多要素生産性）と高齢化の関係を示したものであり、高齢化とともに生産性が低下するという結果となっている。加えて、人口規模は正に有意に生産性に影響するという実証分析結果も得ている。以上を踏まえると、人口減少・高齢化が一層進む今後の日本では、生産性の引き上げに負の力が働くという懸念がある。



出所：Kato(2016)

実証分析の結果は過去の統計的事実を示したものに過ぎず、将来においてはこのような傾向を変えることはもちろん可能である。そのために何をすべきか、ということがまさに人口減少社会の課題でもある。生産性向上を図るための施策は数多くあると考えるが、ここでは以下の二点だけ論じておきたい。グローバル化とそれに伴う競争、及び AI やロボットといった新たな IoT のトレンドである。グローバル化については外国人労働者の受入れもその一環であるが、生産性向上のためには高度人材の受入れや、日本人の海外進出による海外での高度人材との切磋琢磨が必要となる。また、海外の人材との異なる価値観や発想法に接することで研究・開発や経営などのソフトな資源の効率化も生まれるだろう。

ドイツでの第四次産業革命、日本での Society5.0 などの構想は労働力の代替をもたらすほか、生産性の向上に大きく寄与すると期待される。AI やロボットなどの進化は、新たな産業と雇用を生み出す可能性があり、また労働力需要を抑えることで労働力供給の不足を解消することにも効果がある。しかし、しばしば議論されているように、AI やロボットの進化は中スキルの労働者を減少させる一方、高スキルの労働に対する需要が増え、それが所得格差を生むなどの社会の軋轢をもたらさないか不透明な点も多い。これらの議論はこれまでのトレンドだけでは予測不能なところがあり、今後も注視していかなければならない。

最後に生産性向上と直接的につながる人的資本の高度化、言い換えれば教育や技能訓練についても一言述べておきたい。グローバル化では英語の重要性、IoT 社会ではプログラミングや統計的知識が大事とされ、学校教育でもこうした点に注目が集まっている。もちろん、これらの分野の重要性は論を俟たないが、しかしグローバルな世界で活躍するには全人的な教育、歴史や数学的基礎などを備える人材でなければ世界の中で尊重されるようにはならない。そのためにはプログラミングなどに偏った教育ではなく、理系文系を問わない幅広い基礎教育を充実させていく必要がある。

2.地方創生と東京一極集中問題

2.1 地方の縮減と新たな国土計画の必要性

人口減少や高齢化は全国一様に進行するのではなく、その速度の差は大きい。前回（2015 年）の国勢調査では、47 都道府県のうち 39 道府県で人口減少が記録され、とりわけ大阪府でも人口減少に転じたことが話題となった。地方の市町村に目を転じると、その将来動向は極めて厳しい。社人研（2018）の推計によると、市町村別では 2045 年の総人口が 2015 年より少なくなる市区町村数が全体の 94.4%（1,588）にのぼるという。こうした人口減少は一様に進むのではな

く、今後 30 年間では人口密度の小さな市町村ほど人口減少の速度が速いことを示すことができる。

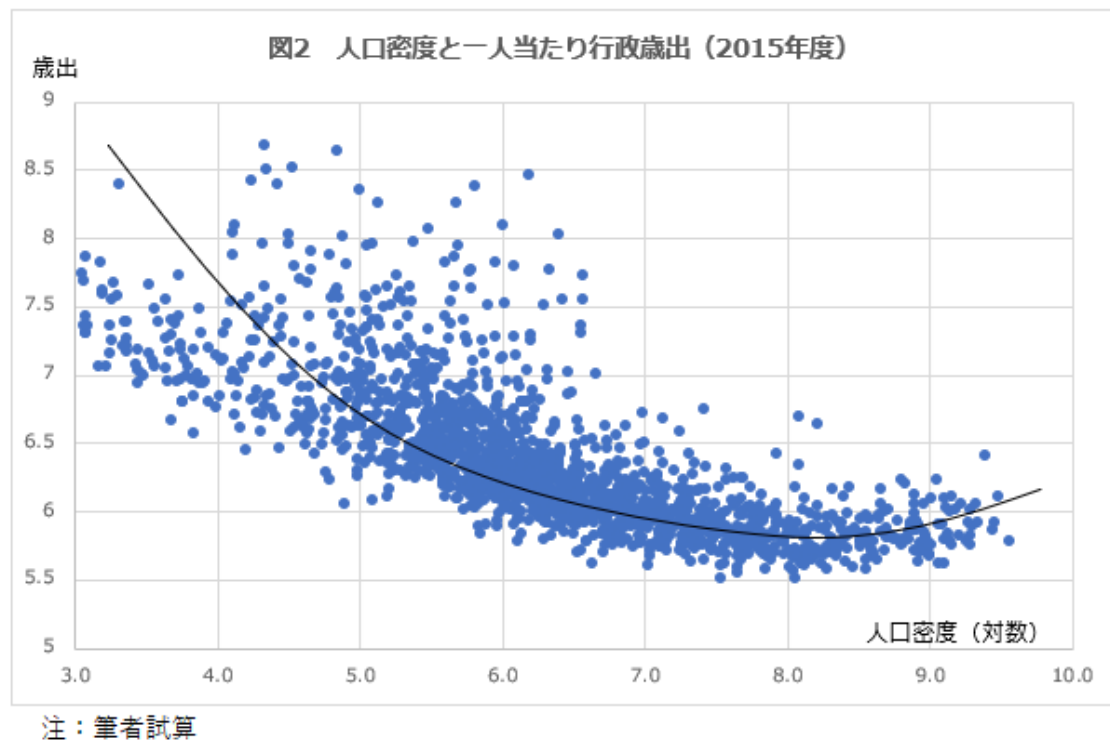
2014 年に日本創成会議が、将来 896 の市町村で消滅の危機にあるというレポートを公表した（増田、2014）。それ以降、政府は「まち・ひと・しごと創生会議」を設け、長期ビジョンや総合戦略等を掲げて地方創生に力を入れ始めた。もちろん地域の活性化は重要な政策課題であり、また各地域がその特徴をいかした地域づくりを進めていくことは大事なことである。しかしながら、長期で考えると今後 50 年間で総人口がおよそ三分の一も減少する日本で、現状のまま現在の市町村が持続することは考えにくい。出生数の回復が見込まれない限り、たとえある市町村が人口を引き寄せたとしても日本全体ではゼロサム・ゲームであって問題の解決にはならない。

地方での人口減少は出生数の減少と若年層を中心とする都市部への人口移動によって引き起こされている。その最大の理由は地方（とりわけ郊外部）での魅力ある仕事の少なさと都市的なインフラ（教育や文化、商業施設等々）の欠如である。本来であれば、地方中心・中核都市がこうした郊外部の人口を集積させる機能を持つべきであるが、移動する人口は中心・中核都市を通り越して東京圏（1 都 3 県）に集まってきている。人口減少の中でバランスある国土の配置を進めるためにも、地方の中心・中核都市の整備を重点的に進めていく必要がある。また、高齢化が進み人口が急減している自治体は、今後行政の執行の面でも財政面でも自立が困難になることが予想される。一定規模の人口の確保は行政面での効率性にもつながる（図 2 参照）⁵。その受け皿としての地方中心・中核都市の役割を明確にすることが望まれる。

※注釈

⁵ 行政の効率化には一定規模の人口や人口密度が必要であり、2015 年度のデータから試算すると、人口密度がおよそ 3000 人程度の場合、もっとも効率的である（これは刈谷市、桶川市の水準に相当する）。

2.2 東京一極集中の是非



地方の人口減少とは裏腹に、東京圏では地方からの若年層を中心とした人口の流入により人口増加が続いている。一方、近年の人口移動の状況をみると大阪圏や名古屋圏では転入者数と転出者数はほぼ拮抗しており、東京圏への集中が際立っている。その背景には東京圏と地方との“仕事格差”がある。東京圏とその他の地域との有効求人倍率の格差と、東京圏への転入超過数は極めて平行に推移しており、統計的にも有意な相関係数が計測できる。東京圏が引きつけているのは人だけでなく、企業や商業施設も同様である。そこから東京一極集中に関する是非が浮上する。

一般に、東京圏への人や企業などの集中は集積の経済の効果をもたらすとされる。集積の経済とは異なる業種の企業等が集まることによって多様な企業間の取引が可能となり、また取引における交通やコミュニケーション費用を抑制することから各企業の生産性が向上することにつながる。これにより多くの労働者が雇用され、同時に多様な消費活動も行われるようになる。人口の集積は公共インフラの整備も促し、これがさらに人口の集積を進めることになる⁶。こ

※注釈

⁶ 東京の都市問題に関する経済学的アプローチとしては金本・大河原(1996)などがある。

うした視点は東京一極集中を肯定的に捉える議論の支柱になっている。

しかし、集積は経済的な便益をもたらすだけでなく不経済（不便益）をもたらす。企業や人口が集積すれば居住地の地価等が上昇する。もし高い地価を反映した家賃等を避けるなら CBD（中央業務地区）から離れた地域に居住するが、その場合には通勤時間が長くなるなどの時間コストがかさむ。さらには、CBD やその付近では地価が高く、公共インフラの利用に高いコストがかかることになる。都市部での居住はこうした集積の経済の利便性（消費の多様性等）と不経済（高い地価・家賃や長い通勤時間等）を考慮して決定されるものの、長時間通勤や都市部の高い地価による保育施設等の設置の難しさは、女性にとって就業と育児等の両立を難しくさせる要因になる（加藤(2016)など）。その結果として、東京圏の 1 都 3 県の出生率は全国に比べて相対的に低くなっていると考えられる。

東京圏への一極集中の問題は、直接的に人口減少社会の課題とは結びつかないものの、人口集積の地方と東京圏とのアンバランスが諸問題をもたらすという視点から解決すべき重要な課題である。上で論じた経済面のみならず防災面などからも緊急を要する課題であることを認識しなければならない。なおその解決策は、東京圏を弱体化させるのではなく、地方中心・中核都市を強化することに対応すべきである。

3. 少子化問題－残された課題

少子化問題に関していくつかのトピックスについて述べておきたい。

3.1 出生数と出生率の関係

2019 年の出生数は厚生労働省「人口動態統計」の年間推計によると 86.4 万人と、現在の統計が取られて以降、最低の水準となった。初めて出生数が 100 万人を割り込んだのは 2016 年であるから、その出生数の減少速度は極めて速い。その背景には出生率の低下ももちろんあるが、それ以上に若年の女性人口の急減がある。20～39 歳女性人口の推移を見ると、2000 年の 1,732 万人から 2010 年では 1,584 万人へと減少し、2019 年（総務省統計局「人口推計」概算値）では 1,312 万人となっている。90 万人を割った出生数は近年の少子化対策の有効性が問われるというよりも、長年にわたって少子化が回復せず若年女性の人口が減少してきた累積的な“ツケ”が回ってきたと考えるべきである。

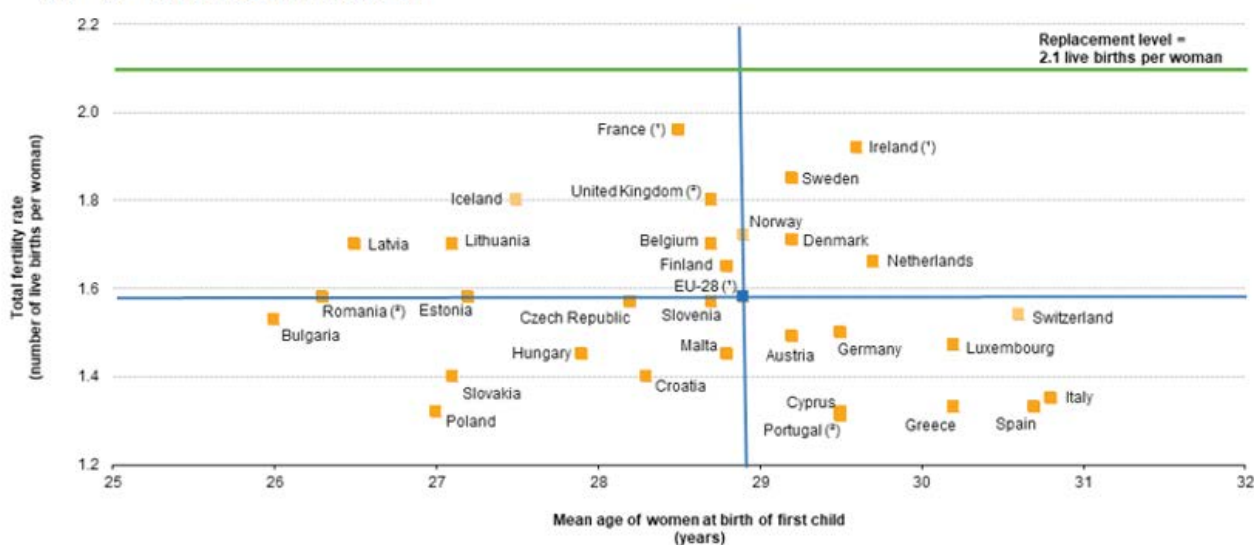
少子化問題というどうしても TFR(合計特殊出生率)に目を向けがちであるが、出生数そのものへの関心を高めていく必要がある。但し、出生数は単純に考えれば、女性人口に出生率を乗じたものであるから、この二つの要素を同時に考

慮しなければならない。大雑把な計算であるが、もし今後女性の20～39歳人口が社人研(2017)のとおり2030年に1157万人、2045年に989万人と2019年に比べそれぞれ11.8%、24.6%減少するならば、TFRはそれを相殺するだけ上昇しなければ現状の出生数を維持することはできない。ちなみに、2018年のTFRは1.42であるので24.6%の上昇では1.76とほぼ希望出生率の水準となる。この点から見ても希望出生率への回復は最低限の目標となろう。

3.2 晩婚化・晩産化と少子化問題

少子化の主たる要因は晩婚化・未婚化と、晩婚化に伴う晩産化であり、結婚が進めば少子化は改善できるという主張が多く見られる。確かに女性の平均初婚年齢は1990年の25.9歳から2010年に27.0歳、2018年には29.4歳にまで上昇し、その結果、晩産化を余儀なくされている。また、30歳代半ばまでに子どもを持つとすると、26歳前後で結婚すれば10年近くの期間があるが、29歳では6-7年となり、子どもを持つまでの期間も短くなる⁷。

図3 第一子出産年齢と合計特殊出生率



資料：EU "Eurostat"

結婚と出産を別の意思決定として考えれば結婚の促進は少子化対策となろう。しかしながら、もし結婚の意思決定の中に子どもを持つという要因があり、両者の意思決定が同時に行われるとすれば、「結婚して子どもを持つ」という複合的な意思決定の実現可能性を考える必要がある⁸。例えば子どもを持ちながら働け

※注釈

⁷ この他、25～29歳の女性の未婚率も1980年の24.0%から2015年には61.0%にまで上昇している。

る可能性が低い場合には結婚をしないという選択肢も生じると考えられる。こうした出生と結婚の一体的な意思決定を前提とすれば、婚活などの対策の効果は限定的となろう。

少子化対策の根幹は出産と育児の両立を可能とする社会システム・制度の不備を改善することであり、婚活に力を入れるのではないということである。加えて女性を中心とするワーク・ライフ・バランスの改善は、少子化対策と言うよりも女性の生き方のフレキシビリティを高めるためのものであり、本来的な（単なる労働促進的ではない）女性活躍の視点からも重要なものとする。とりわけ、ジェンダー的格差の後進性が問われる日本ではこの点にさらに注目するべきであろう。

なお、晩産化（第一子出産年齢）と TFR の関係に着目すると図 3 にあるように、EU 諸国では両者には有意な関係は見いだせない⁹。言い換えれば、第一子出産年齢が高くても TFR が低いということにはならないということである。これは、近年、高齢での出産も可能になってきたことと関係があるかもしれない。

結婚に関する話題として、最後に婚外子と TFR の関係について述べておきたい。婚外子を認める社会の方が出生率は高いという議論もあるが、ヨーロッパ諸国では一概にそうとは言いきれない。近年、ドイツでは TFR の回復が見られるとともに婚外子の割合も増えている。しかし、スペイン、イタリアは婚外子の割合が増えているにもかかわらず、TFR は低迷している。こうしたことから婚外子と TFR の関係は単純なものではなく、婚外子をより広く認めることで出生率が回復するという議論に与することはできないと考える。

3.3 男性の育児参加と出生率

女性の両立支援を語る際、男性の家事・育児時間が欧米諸国と比べて短く、男性の育児への関与の少なさが問題視されている。そのため、日本では「イクメン」があるべき姿として捉えられ、その言葉も一般に浸透している。こうした議論のうち、男性の家事・育児時間が短く、それが女性の就業促進の足かせとなっていることは統計的に見ても事実のようであるが、しかし出生率と家事・育児時間の関係を考える際にはいくつかの留保が必要である。

※注釈

⁸ 高村(2015)などが参考になる。

⁹ URL は https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Mean_age_of_women_at_birth_of_first_child_and_total_fertility_rate,_2015_BYIE18.png

マスメディアなどには、男性の家事・育児時間が長い欧米諸国の方が出生率が高いことから、イクメンが出生率を高めるという論調もある。しかし子どもの数が多いことが男性に家事・育児を余儀なくさせているという、逆の因果も考慮すべきであろう。OECD30 カ国のクロスカントリー・データ（2000～2010 年の平均値）で簡単な試算をすると、男性の家事時間と出生率の間には有意な関係は見いだせなかった。しかしながら、男性の家事時間と女性の就業率の間には有意な正の関係が計測され、男性の家事時間が長い国ほど女性の就業率は高いという結果となった。但し、この場合も逆の因果関係に注意しなければならず、女性が多く働いている国ほど、男性の家事時間がそれに伴って長くなるということも考慮しなければならない。いずれにせよ、男性の家事・育児時間の短さは問題であるにしても、それを単純に出生率とつなげる議論は慎重にならなければならない。

3.4 少子化対策の効果と出生率

少子化対策は効果があるのか？という問題意識は根強くある。これに関してはいより深い考察が必要であるが、ここではこの問題に関して以下の点を示しておきたい。

OECD 諸国に関するクロスカントリー・データもしくはこれをパネル化したデータを用いると、OECD の Social Expenditure ベースで家族向け社会支出の水準が高い国ほど TFR が高いという関係が見いだせる¹⁰。少子化対策を行うほど出生率の改善に寄与できる可能性があるが、

一方で日本では財政の制約もあり、家族政策関連支出をさらに増やすことは難しい。日本の将来的な人口問題と経済社会の持続可能性を考えれば、社会保障関連出を若者向けにシフトさせることが必要だが（いわゆる全世代型社会保障？）、しかしその前提として高齢者に対する社会保障給付の内容や負担のあり方などを議論し、国民的な合意を得る必要がある。

また、D'Addio and d'Ercole(2005)では少子化対策の充実により、日本は TFR をさらに引き上げることが可能であるというシミュレーションを紹介している。Kato(2019)においても、時系列データを用いたシミュレーションから日本の少子化対策は TFR の維持に有効であったという帰結を得ている。こうしたことから少子化対策の充実は効果的であり、決して悲観すべきではないが、財政的な制約をいかに解決していくが問われているといえよう。

¹⁰ 日本経済研究センター(2014)、加藤(2016)など参照。とりわけ、現物給付が有効であり、現金給付は有意な影響を与えていない。

4.人口政策の効果の試算

参考として少子化対策の効果と移民受入れの効果について試算を行った。その結果について紹介したい。

4.1 シミュレーションの方法

社人研(2017)の推計の前提条件のうち、死亡率中位の仮定で用いられた生残率、国際移動率の値（コーホート変化率）をそのまま用いて、出生率の仮定の変更や海外移民を受入れた場合に、将来人口の趨勢はどう変化するかを試算した。したがって社人研(2017)の中位推計のうち、変更するのは①TFR の値と②外生的に与える海外からの移民人口の二つの要素である。

社人研(2017)の出生率中位のケースでは TFR が長期的に 1.44 程度に収斂するとしている。この値を変化させ、例えば 2045 年に現在の人口置換え水準である 2.06 まで直線的に変化した場合には人口の水準はどうなるかということを試算する。なお、TFR の設定に伴い、2015 年時点の年齢別出生率の構成比が今後も続くと仮定し、TFR の値の上昇は、各年齢別出生率が比例的に上昇して実現すると考えた。また、移民については 2020～2065 年までの 45 年間、20～39 歳までの男女年齢別に同数が加わると仮定し、このうち増加した女性は日本人と同様の出生率で子どもを残すと仮定した。

こうした仮定は現実的ではないという批判があるかもしれないが、あくまでもシミュレーションであり、政策的効果を概観する上では有用な方法ではないかと考えている。

4.2 シミュレーション結果

ここでは 3 通りのシミュレーション結果を紹介しておきたい¹¹。最初に、社人研(2017)の出生率・死亡率がともに中位である場合に、これを 2200 年まで延長した推計（社人研推計）、TFR が 2045 年に 2.06 間で回復するケース、それに加えて海外からの移民を 2020 年から毎年 16 万人ずつ（合計 736 万人）受入れるケース、2065 年に TFR が 2.06 に達しかつ海外移民を毎年 6.8 万人（合計 313 万人）受入れるケースの 4 つを試算した¹²。その結果を示したものが図 4 である。

※注釈

¹¹ 紙幅の関係もあり、シミュレーション結果の図表についても 3 つのケースのみ紹介する。

※注釈

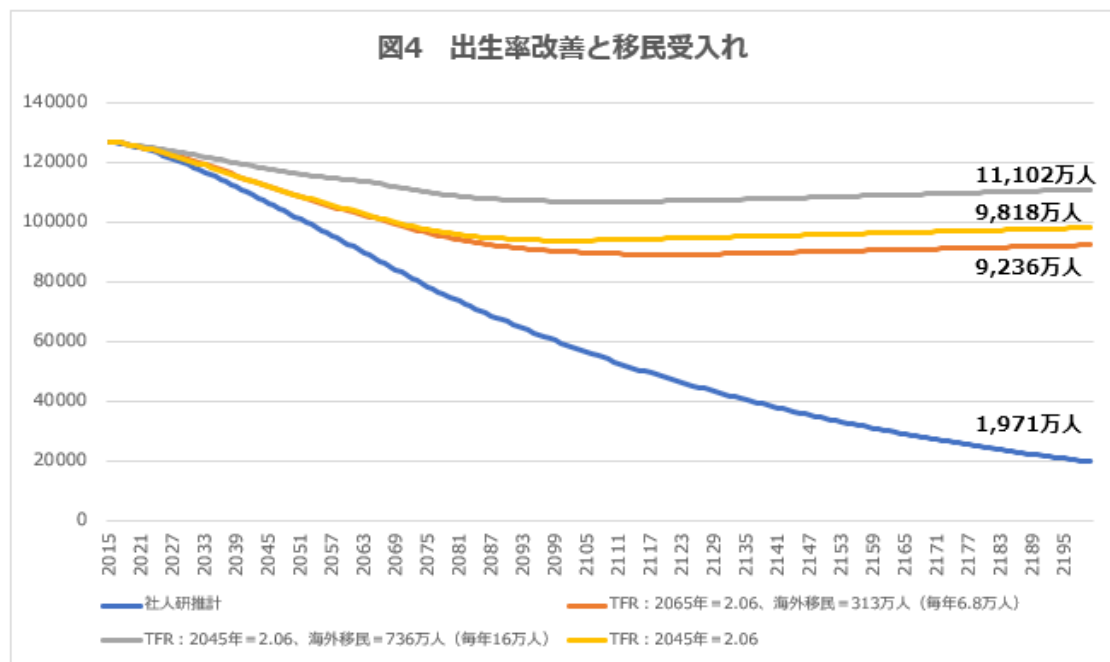


図4の4つのケースについて2200年時点の総人口の水準をみると、社人研推計では1,971万人にまで総人口は減少する。一方、2045年にTFRが2.06まで回復するケースでは9,236万人でほぼ定常となる¹³。これに45年間、毎年16万人の移民受入れが続いた場合、2200年の総人口は9,818万人とほぼ1億人レベルの総人口が維持可能である。しかし、TFRが2.06にまで改善するのが2065年に先送りされ、かつ海外移民も現状並みであるとする2200年の総人口は9,236万人に止まる。社人研推計のケースを除き、残りの3つのケースでは60～70年後に総人口の変化落ち着くと試算された。

¹² 毎年6.8万人の受入れは、特定技能として今後5年間で34万人程度を受入れるとした政府の方針を反映させ、これを延長したものである。

¹³ 社人研の仮定するコーホート変化率自体、国際移動率をプラスと仮定しているので定常状態ではなく、傾向的に人口はやや増加する。

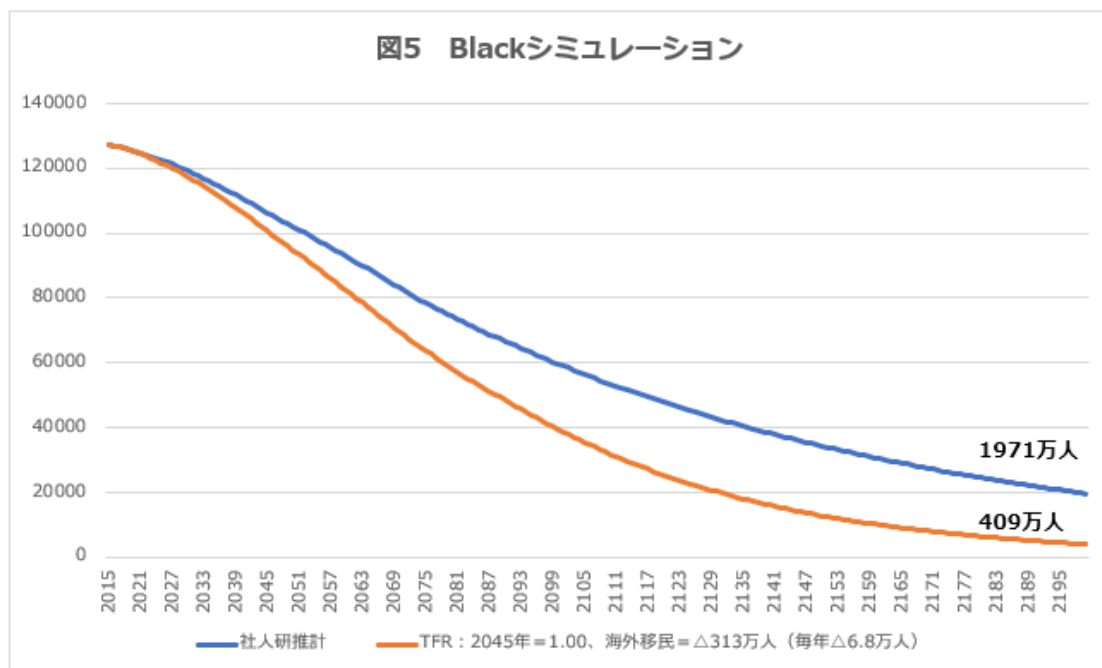
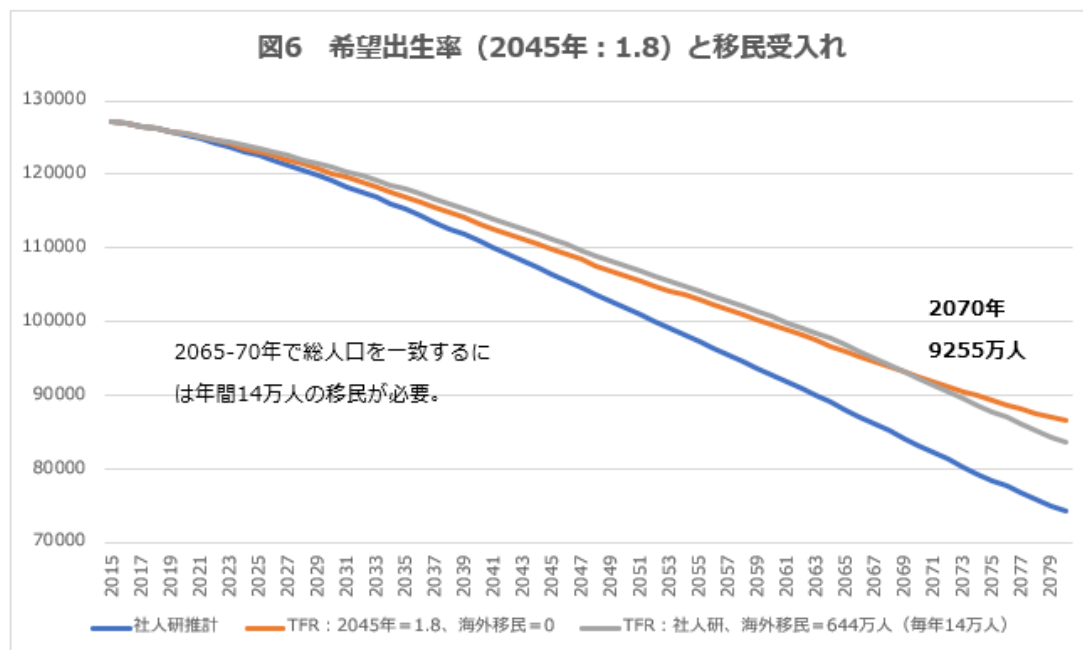


図5はこうした政策と正反対に、出生率がさらに低下するとともに日本から海外に人口が離脱する“Black”ケースのシミュレーションを行ったものである。仮定としては2045年にTFRが1.00まで低下しその後この水準が持続するとともに、毎年6.8万人が海外に純転出するというシナリオである。この場合、2200年の総人口は409万人にまで減少し、社人研推計のおよそ1/5の水準となる。



出生率改善と移民受入れの二つの政策では、どの程度の水準で両者の効果が一致するのでしょうか。その結果を示したものが図6である。具体的には2045年

にTFRが2.06間で改善して人口の置換え水準に回復した場合と同数の総人口を維持するための、毎年の移民受入れ数を試算したものである。試算結果は2020～65年まで毎年およそ14万人の移民を受入れると、両者は2070年にほぼ9,250万人で一致する。非常に大胆な仮定の粗い計算であるが、TFRの2.06までの改善と移民14万人受入れがほぼ同じ効果を持つということとなった。

<提言>

以上を踏まえて、以下の6点を提言として掲げておきたい。

- ・将来人口推計は社人研による公式な推計以外に、政策や経済社会の変化を反映したシミュレーションがますます求められる。こうした分野への新規参入が求められている。
- ・外国人労働者、さらには移民の受入れの議論を進めるとともに、人手不足産業においても短期的な労働力確保に留まらず、長期的な生産性改善にも力を入れるべきである。
- ・生産性改善には人的資本の高度化が必要であるが、そのためにはグローバル化という国際的競争や基礎能力を含めた新たな時代の教育の充実が不可欠である。
- ・人口減少が進む中でこれまで通りの国土構造を維持することは難しい。地方の中心・中核都市への人口集積を進める必要があり、それが東京一極集中問題の解決にもつながる。
- ・少子化対策の効果は有効であり、今後も政府は少子化対策を充実させていくことが望まれる。但し、財政的な制約が現実として存在するため、社会保障全体の中で資金配分等を再検討していく必要がある。
- ・少子化対策では結婚の促進よりも、両立支援策を中心に進めていくべきである。また、少子化対策は政策だけでなく、社会全体の“理解”が大切であり、子どもを持つことの社会の意識を変えていくことが必要である。

参考文献

加藤久和(2011)「世代間格差」筑摩書房（ちくま新書）

加藤久和(2016)『8000万人社会の衝撃－地方消滅から日本消滅へ』祥伝社（祥伝社新書）

金本良嗣・大河原透(1996)「東京は過大か－集積の経済と都市規模の経済分析」電力経済研究 No.37、電力中央研究所

- 国立社会保障・人口問題研究所(2017)『日本の将来推計人口(平成29年推計)』
- 国立社会保障・人口問題研究所(2018)「日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)」
- 高村静(2015)「未婚者の結婚・出生意欲を規定する諸要因について」、松田茂樹他編『少子化と未婚女性の生活環境に関する分析』第3章、Discussion Paper Series No.323
- 日本経済研究センター(2014)「グローバル長期予測と日本の3つの未来」「2050年への構想」最終報告
- 日本生産性本部(2019)「労働生産性の国際比較 2019」日本生産性本部
https://www.jpc-net.jp/intl_comparison/intl_comparison_2019.pdf
- 増田寛也(2014)『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社(中公新書)
- 森川正之(2018)『生産性 誤解と真実』日本経済新聞出版社
- 労働政策研究・研修機構(2019)『労働力需給の推計－労働力需給モデル(2018年度版)による将来推計－』、資料シリーズ No.209、労働政策研究・研修機構
- D'Addio, A. and d'Ercole, M. (2005), “Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies,” OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 27.
- Kato, Hisakazu (2016), *An Empirical Analysis of Population and Technological Progress*, Springer Japan
- Kato, Hisakazu (2019), “Does a Relationship between Fertility and Labor Participation of Women Really Exist? – Perspectives from Time Series Analysis,” forthcoming.
- OECD (2018), “International Migration Outlook 2018”, OECD.
- Powell, Benjamin (2015), *The Economics of Immigration: Market-Based Approaches, Social Science, and Public Policy*, Oxford Univ Pr. (ベンジャミン・パウエル、), 藪下史郎他訳(2016), 『移民の経済学』東洋経済新報社)

その他

- エマニュエル・トッド インタビュー記事、読売新聞オンライン (2019.2.28)、
<https://www.yomiuri.co.jp/commentary/20190227-OYT8T50146/>

第2章 人口減少・労働力不足と移民／外国人

～18年改定入管法は、人口問題の解決策となりうるか？～

鈴木 江理子
(国士舘大学文学部教授)

- 18年改定入管法は、労働力不足・人口減少の解決策とはならない。日本が直面している深刻な人口問題に対応するためには、還流型ではなく、定住型受入れが求められる。
- 日本が期待する「優秀な」移民／外国人を呼び込むためには、より魅力的な条件を提示（移動局面の移民／外国人政策）し、受入れ環境を整備（居住局面の移民／外国人政策）しなければならない。
- 日本にはすでに「移民」がいる。もはや日本は「移民社会」であるという現実を踏まえた議論や政策が必要である。

かつて送出し国であった日本が、外国人労働者受入れ国へと転換したのは、1980年代後半である。「開国 vs 鎖国」をめぐる活発な議論の結果、1989年12月に出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」）が改定された（翌90年6月施行）。入管政策における「90年体制」の構築である。89年改定入管法の施行当時、日本の人口は増え続けており、高齢化率は12.0%（1990年国勢調査数値）であった。

やがて、1996年には生産年齢人口が、1999年には労働力人口が、さらには総人口が減少に転じ、人口減少・労働力不足が社会問題として認識されるようになっていく。一方で、日本で暮らし働く外国人が増加するなかで（1990年末の外国人登録者数：1,075,317人⇒2019年6月末の在留外国人数：2,829,416人）、外国人に対する社会的関心も高まり、昨今では、メディアやNPO関係者、研究者などの間で「移民」という言葉も使用されるようになってきた。2018年12月には、入管法が改定され、翌19年4月より、新たな外国人労働者の受入れが開始されているのは周知のとおりである。

ところで、移民／外国人政策には移動局面と居住局面の2つがある。前者は、「好ましい移民／外国人」と「好ましくない移民／外国人」との線引きによる国

境管理政策であり、入管法はこれを規定する法律である。後者は、国境通過後の領土内における社会保障、労働、教育、言語、住居、政治参加などに関する移民／外国人政策であるが、本稿では、主に前者に焦点を当て、人口減少・労働力不足という視点から、日本における移民／外国人の受入れを検討する。

1.人口減少時代の到来と移民／外国人

日本が外国人労働者受入れ国になり、受入れに関する討議が活発化した背景には、バブル景気の労働力不足があった。しかしながら、専門的・技術的労働者を受け入れ、いわゆる「単純労働者」を受け入れないという基本方針（「第6次雇用対策基本計画」1988年6月）が閣議決定された際の公式な根拠は「我が国経済社会の活性化、国際化に資する」であり、政策上は、外国人労働者の受入れと国内労働力需給とは切り離されて論じられるのが常であった。

続く、第7次（1992年7月）から第9次（1999年8月）計画においても¹⁴、労働力不足への対応といった視点から外国人労働者受入れを検討することは適当ではなく、労働力供給の不足に対しては、女性や高齢者等が活躍できる雇用環境の改善、省力化・効率化等を推進すべきであることが繰り返し主張されている。出入国管理基本計画をみても、第1次（1992年5月）、第2次（2000年3月）計画とも、外国人労働者の受入れに労働力不足という視点はない¹⁵。

実態としては、バックドアやサイドドアからの外国人が、いわゆる「単純労働」に分類される職種における労働力不足を補っているにもかかわらず¹⁶、労働政策においても、出入国管理政策においても、外国人労働者の受入れは、労働力不足とは異なる文脈（タテマエ）で捉えられていたのである。

※注釈

¹⁴ 2007年6月の雇用対策法改定に際して、雇用対策基本計画は廃止され、代わりに同法施行規則第1条の規定に基づき雇用政策基本方針が策定されることになった。さらに、2018年7月、雇用対策法は、労働施策総合推進法に改定され、同法第10条第1項に基づき労働施策基本方針が策定されることになった。

¹⁵ 鈴木江理子（2018）「日本における人口政策と移民／外国人」移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティアー日本の歩みと課題を問い直す』（明石書店）。

¹⁶ 日本における外国人労働者については、鈴木江理子（2009）『日本で働く非正規滞在者－彼らは「好ましくない外国人労働者」なのか？』（明石書店）及び宮島喬・鈴木江理子（2019）『新版 外国人労働者受け入れを問う』（明石書店）を参照されたい。

2000 年には、国連人口部が「補充移民」の報告書¹⁷を公表し、新聞等のメディアによってセンセーショナルに報じられたが、人口減少・労働力不足への対応としての移民／外国人受入れ議論を触発する十分な契機とはならなかった。

このような状況に変化がみられるのは、2000 年代半ばのことである。2005 年 3 月に策定された第 3 次出入国管理基本計画では、「人口減少時代への対応」という項目が新たに追加され、生産年齢人口の減少に対して「単に量的に外国人労働者で補おうとすることは適切ではない」としつつも、「出入国管理行政としても、人口減少時代における外国人労働者受入れの在り方を検討すべき時期に来ていると考えられる。＜中略＞現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく」（傍点筆者加筆）と記されている。つまり、「好ましい外国人労働者」と「好ましくない外国人労働者」の線引きに「人口減少」という視座が持ち込まれたのである。奇しくも 2005 年は、1920 年の国勢調査開始から初めて、1 年前の人口推計を人口統計が下回った年でもある。

2. 「定住型」か「還流型」か

これに前後して、各省庁や自由民主党のプロジェクトチーム、経済団体などが、外国人受入れに関する報告書を取りまとめ、現在あるいは将来の労働力不足に対応するため、これまでフロントドアから受け入れていなかった分野での外国人労働者受入れに言及するようになった。

それらのうちの代表的なものとして、自由民主党国家戦略本部の 2 つの異なるプロジェクトチームから同時期に提出された提言がある。日本型移民国家への道 PT「人材開国！日本型移民国家への道」（2008 年 6 月）と外国人労働者問題 PT「『外国人労働者短期就労制度』の創設の提言」（2008 年 7 月）である。前者は「日本の人口危機を救う効果的な治療法は、海外からの移民¹⁸受け入れ以外

※注釈

¹⁷ 当該報告書によれば、日本が 1995 年の総人口を維持するためには、2000 年から 2050 年までの 50 年間に毎年 34.3 万人、生産年齢人口を維持するためには毎年 64.7 万人の移民を受け入れる必要がある（Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat, 2000, *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Aging Population?* ）。

¹⁸ 当該報告書では、国連の international long-term immigrant/emigrant を参考に、「移民」を「通常の居住地以外の国に移動し、少なくとも 12 ヶ月間当該国に居住する人」と定義している。

にない」として、今後 50 年間で総人口の 10%程度の移民受入れを求め、後者は、「必要な労働力確保に資することを目的として、『外国人労働者短期就労制度』の創設」を提言している。

両者の主張の違いは、何が「不足」しているかという認識にある。つまり、日本に不足しているのは「人口」（生産活動＋再生産活動）なのか、「労働力」（生産活動）なのかという相異である。

筆者は、外国人を「定住型」――要件を満たせば、在留期間の更新や在留資格の変更が可能で、家族の帯同が認められていて、永住や日本国籍取得への道が開かれている外国人――と「還流型」――在留期間に上限が設定されていて、家族の帯同が認められていない外国人――に分類し、定住型外国人を広義の「移民」と捉えている。「人口」の不足への対応であれば定住型の移民が、「労働力」不足への対応であれば、再生産活動をできる限り国内に持ち込ませないよう還流型の外国人労働者が求められることになるであろう。

いずれを選択するにせよ、これを機に、外国人労働者受入れにおけるタテマエが見直され、必要とする移民／外国人をフロントドアから受け入れるための建設的な議論が深まることが期待された。しかしながら、折しもリーマンショックに端を発した深刻な景気停滞に見舞われたことから、人口減少が確実に進行しているにもかかわらず、人口減少・労働力不足への対応に関する議論は沈静化してしまった¹⁹。

3.成長戦略と「外国人材の活用」

2012 年 12 月、成長戦略を掲げる第二次安倍内閣発足とともに、再び外国人受入れに対する関心が高まり、持続可能な経済成長を達成するために「外国人材の活用」が推進されることになった。

高度人材認定要件の緩和、オリンピック・パラリンピック開催準備と震災復興に向けた建設・造船分野の外国人労働者の時限的受入れ、日本人女性活躍のための国家戦略特区における外国人家事労働者の受入れ、製造業の国際競争力強化と国内製造業空洞化防止のための製造業外国従業員受入事業の開始、介護分野における留学生活躍を目指した在留資格「介護」の創設、国際貢献を目的（タテマエ）とする技能実習制度の拡大、強い農業の実現に向けた国家戦略特区における外国人農業就労者の受入れ――。リーマンショック以前、新たな外国人受入れ

¹⁹ 鈴木江理子（2014）「人口政策としての外国人政策－将来推計人口から考える」『別冊環②0 なぜ今、移民問題か』（藤原書店）。

の議論が高まりながらも、意見の調整が進まず、政策決定が遅々として進まなかったことと比較すると、まさに「異次元のスピード」である。

その一方で、政府は「外国人材の活用は、移民政策ではない」ことを再三強調する。「外国人材」という用語の使用や、新たに導入あるいは拡大された外国人のほとんどが、還流型外国人であることが端的に示す通り、定住型受入れを否定し、「労働力」としての「有用性」のみを「活用」しようとする意図ゆえであろう。ただし、前掲のとおり、建設・造船分野における時限的受入れ以外は、労働力不足への対応を理由（タテマエ）とした受入れではない。

4.技能実習制度を「活用」した労働力不足への対応

政府が、労働力需給の逼迫に真摯に向き合わざるをえなくなったのは、2018年2月になってのことである。安倍首相の指示のもとタスクフォースが組織され、深刻な人手不足への対応として、外国人労働者の受入れを進めるための制度改定の具体的な検討が始まった。

そして、同年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」では、「中小・小規模事業者をはじめとした人手不足は深刻化しており、我が国の経済・社会基盤の持続可能性を阻害する可能性が出てきている」として、「従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築する必要がある」ことが示され、同年12月に成立した改定入管法において、在留資格「特定技能」を創設された。

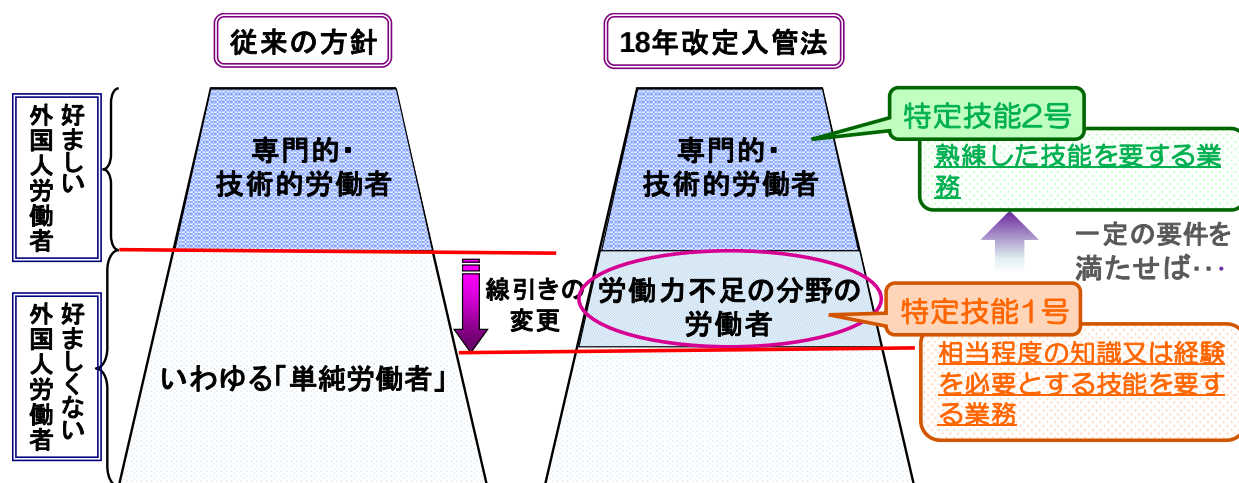
オリンピック・パラリンピックの開催準備と震災復興への対応を例外とすれば、政府が、労働力不足を根拠として外国人労働者を受け入れるのは、初めてのことである。

深刻な労働力不足を直視し、サイドドアやバックドアではなく、フロントドアからの労働者受入れを選択した点は一定の評価ができるであろう。入管法改定に際して、「単純労働者解禁」といったメディア報道もあったが、新たな外国人労働者は「専門的・技術的労働者」であるというのが、政府の見解（タテマエ）である。

「特定技能」は、必要とする技能の習熟度によって1号と2号に分けられているが、1号は他の専門的・技術的労働者とは異なり、最長通算5年で、家族の帯同不可という還流型受入れである。加えて、受入れ機関（企業）あるいは登録

支援機関²⁰に対して、日本語学習をはじめとした

生活支援が義務化されており、技能実習制度の受入れスキームに類似している。具体的な受入れ分野（特定産業分野）は、労働需要等によって決定され、現在、1号は介護業、外食業、ビルクリーニング業、農業などの14分野、2号は14分野のうち建設業と造船・船用工業の2分野であるが、宿泊業以外は、すでに技能実習2号で受け入れている職種であり、技能実習2号（1号と合わせて計3年間の技能実習）を「良好」に修了した者は、無試験で特定技能1号に移行できる制度設計になっている²¹。換言すれば、もはや技能移転という技能実習制度の形式的なタテマエすら無視し、労働市場の需要に応えるために、技能実習生の就労期間が延長されたに過ぎないともいえよう。



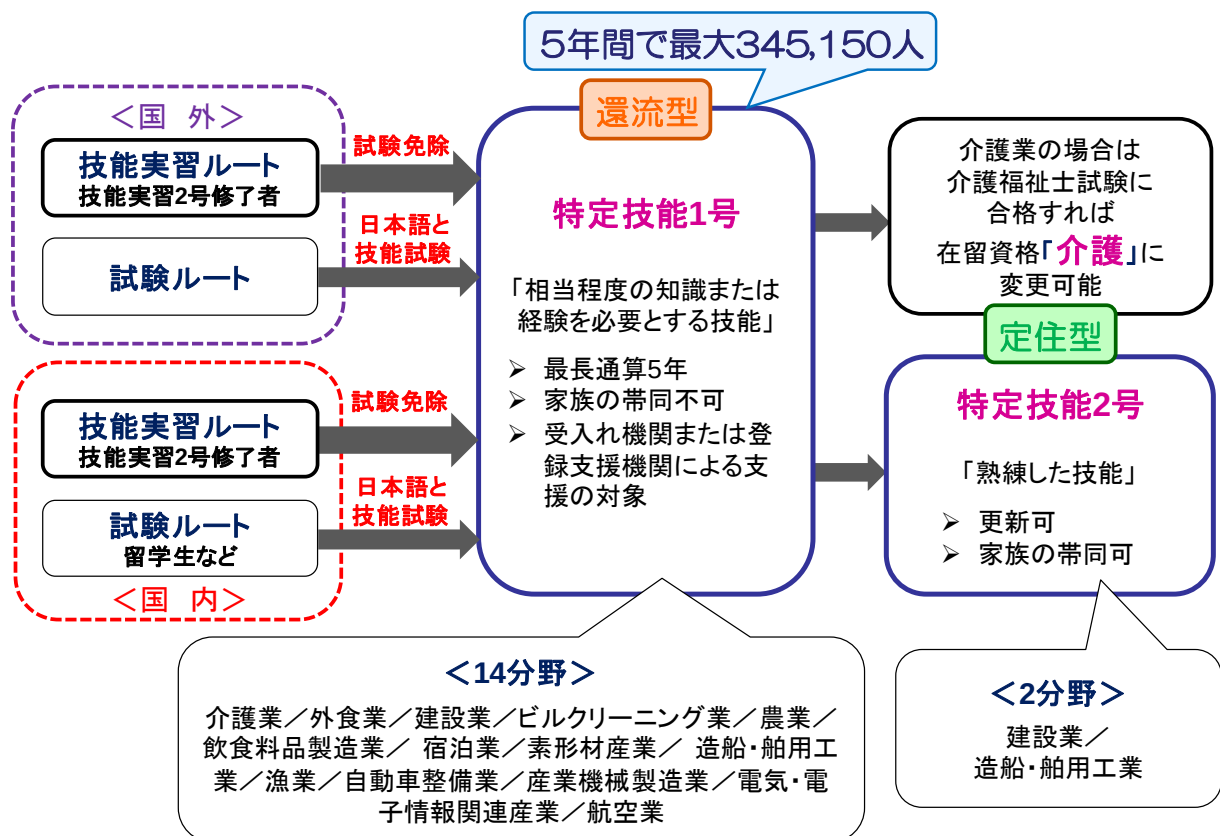
出所：政府資料をもとに筆者作成

図1 フロントドアからの外国人労働者受入れのイメージ図

※注釈

²⁰ 登録支援機関とは、出入国在留管理庁長官の登録を受け、受入れ機関に義務づけられている特定技能1号の外国人労働者に対する支援の委託を受ける個人または団体である。

²¹ 目的の異なる2つの制度、すなわち技能等の移転を目的とする技能実習制度から、労働力不足への対応を目的とした「特定技能」への移行を可能とする制度設計は、前者の目的の欺瞞を露呈しているといえよう。



注) 上記2つのルートのほかに、介護業には介護福祉士養成施設修了ルートとEPA 介護福祉士候補者ルートが、建設業には特定ルートが、自動車整備業には検定ルートがある。

出所：政府資料をもとに筆者作成

図2 「特定技能」受入れのイメージ図

5. 「特定技能」で労働力不足は解決するか

では、「特定技能」の創設によって、法改定の目的である労働力不足は解決するのであろうか。

制度としての労働市場テストは導入されていないものの、「必要とされる人材が確保されたと認めるとき」には受入れを停止する（不足して時には受入れを再開する）と規定（改定入管法第7条の2）することで、労働力需給に対応した受入れが可能な設計になっている。したがって、人手不足が解消されれば、5年以内であっても在留期間が更新されないこともありうるということである。これは、受入れ国にとっては「都合のよい」制度である一方で、日本語や技能の習得という初期コストを負担して来日する移民／外国人からすれば、5年待たずして雇止めとなる可能性もありうるということであり、魅力的な移住先とはみなさ

れないのではないだろうか。

加えて、技能実習生とは異なり、特定技能外国人には同一業務区分内等で転職が認められているものの、「人材が不足している地域の状況に配慮し、特定技能の在留資格をもって本邦に在留する外国人が大都市圏その他の特定の地域に過度に集中して就労することとならないようにするために必要な措置を講じるよう努めるものとする」（改定入管法附則第2条）と、地域移動を制限するかのような規定が加えられている。

都道府県別最低賃金に200円以上の差がある現状において、より高い賃金を求めて大都市圏等へ労働者が流出することを防ぐのは難しく、地域の労働力需要を的確に満たし続けることができない可能性もあるだろう。この点については政府も苦慮しており、改定入管法施行後の2019年12月に閣議決定された「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について（改訂）」では、①外国人と企業とのマッチング支援、②「地域外国人材受入れ・定着モデル事業（仮称）」の実施、③地方で就労することのメリット（生活費の水準等）の周知、④外国人受入環境整備金による地方への支援、⑤地方創生推進交付金による支援、などの取組みが挙げられている。

これらの取組みがどの程度効を奏するかは不明であるが、首尾よく移動が抑制されれば、技能実習生と同様に、特定技能外国人の労働条件が低く抑えられることが懸念され、転職が自由に行われれば、労働力不足への対応という本来の目的を達成できないというジレンマがある。

さらに、18年改定入管法施行直後の2019年5月、永住許可のガイドラインが改定され、居住要件の就労資格から技能実習と特定技能1号を除くこととされた。入管法に定められた永住許可要件は、原則、①素行善良要件、②独立生計要件、③国益要件であり、国益要件の1つとして、引き続き10年以上（うち就労資格または居住資格で5年以上）の居住要件²²がある（入管法第22条）。従来の規定であれば、技能実習2号を修了した後に、特定技能1号、2号と在留資格を変更して²³、引き続き10年以上日本に滞在すれば、永住許可申請ができたにもかかわらず、改定によって、引き続き10年以上滞在していたとしても、特定

※注釈

²² なお、日本人の配偶者や難民認定者などに対しては、居住要件に優遇措置がある。

²³ 介護の特定技能1号外国人の場合は、3年以上介護施設等で就労し、介護福祉士の国家試験に合格すれば、在留資格「介護」に変更が可能である。

技能 2 号などの在留資格で 5 年以上滞在しなければ、「永住者」を取得できなくなったのである。就労に制限のない安定的な在留資格へのアクセスが制限れば、移民／外国人にとって魅力的な移住先とはならないであろう。

改定入管法をめぐる討議のなかで、受入れ国である日本の「都合」ばかりが優先されていることに対して、国境を越えて働く者の移住先の選択肢は日本だけではないこと、すなわち彼／彼女らには「選ぶ」権利があることを指摘し、日本は「選ばれる国」か、といった批判的論調の報道もみられたが、この点は極めて重要な視点である。フロントドアを開いたからといって、受入れ国の期待通りに、労働力不足が解消するわけではないのである。

実際、十分な審議もせず入管法改定を急いだための準備不足もあって、新制度導入半年後の 2019 年 9 月末現在、特定技能 1 号外国人はたった 219 人（うち 176 人が技能実習 2 号からの移行者）である。

6.減少する日本人と増加する外国人

では、人口減少という問題への対応はどうであろうか。ここで、日本の人口事情を概観してみたい。

明治維新から 1970 年代にかけて、日本では、人口増加という人口問題に対処するために、社会減という人口政策が選択され、ハワイやアメリカ、ブラジルやペルーなどの南米、旧満州への移住が推奨された過去がある²⁴。一方、人口減少という問題に対しては、少子化対策という自然増減への働きかけが主であり、最近では、東京一極集中の解消と地方の活性化という取組みも行われるようになってはいるが、海外からの移民受入れによって社会増を目指す政策は行われていない。

日本の人口は、2011 年以降減少を続けており、2018 年は 26.3 万人減である。ベビーブームの時代、260 万人を超えていた年間出生数は、2018 年には、91.8 万人にまで落ち込み、これが人口減少の大きな要因である。報道によると、2019 年の出生数は 90 万人を割り、過去最少を更新する見込みである。自然増減は、2007 年以降減少しており、減少幅は毎年拡大している（2018 年：42.4 万人）。将来推計人口（出生中位・死亡中位）によれば、2040 年には総人口 1 億 1,092 万人、生産年齢人口 5,978 万人、高齢化率 35.3%、2065 年にはそれぞれ 8,808

※注釈

²⁴ 旧満州への移住は、植民地拡大という政治的意図もあった。

万人と 4,529 万人、38.4%になる²⁵。人口減少・労働力不足、高齢化は、深刻化の一途をたどっている。

一方、社会増減をみると、外国人の入国超過により、2013 年以降増加しており、2018 年は 16.1 万人（外国人：16.5 万人）の入超である。つまり、人口政策を意図した受入れではないにせよ、実態として、外国人の社会増により、日本の人口減少が緩慢化しているのである。さらに、2018 年の高齢化率は日本人 28.5% に対して外国人 6.7%で、外国人の年齢構成によって日本全体の高齢化率は 28.1%に押し下げられている（人口推計数値）。

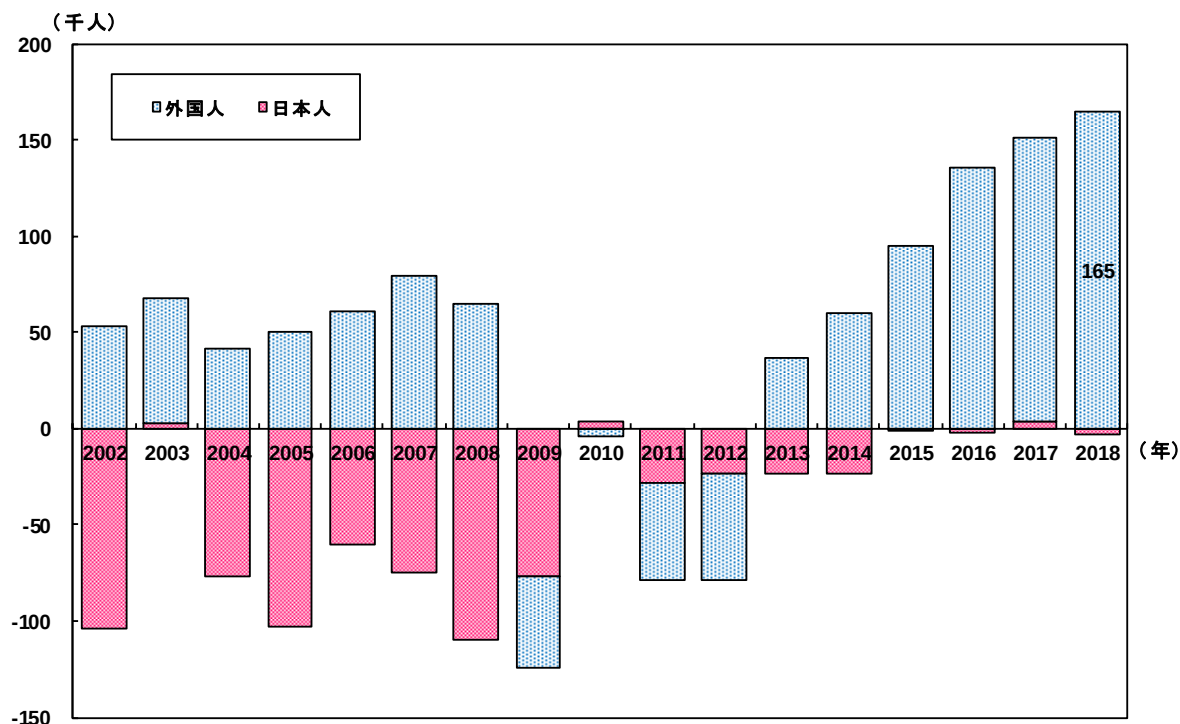
それにもかかわらず、現政権は「移民政策ではない」と繰り返す。政府内の委員会で、移民受入シナリオが俎上に載せられたこともあったが²⁶、2014 年 6 月、「外国人材の活用は、移民政策ではない」として、移民に頼ることなく「50 年後に 1 億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す」閣議決定がなされた（経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針」）。シナリオでは、合計特殊出生率（total fertility rate: TFR）が 2030 年に希望出生率²⁷である 1.8 程度（2018 年実数値は 1.42）に、2040 年に人口置換水準である 2.07 程度にまで上昇すると仮定されている。もちろん、子どもを産み育てたいという希望が叶えられる社会的基盤を整備することに異論はないが、希望出生率を超える TFR は、実現困難な目標設定といわざるをえない。

²⁵ 国立社会保障・人口問題研究所（2017）『日本の将来推計人口（平成 29 年推計）』。

²⁶ 経済財政諮問会議「選択する未来」委員会の第 3 回会議（2014 年 2 月）に提出された内閣府資料には、人口推計シナリオの 1 つとして、移民受入れケース（年間 20 万人）が示されている。また、前掲の将来推計人口では、条件付推計として、外国人の年間純移入数に応じた将来推計を初めて公表した（国立社会保障・人口問題研究所 2017）。

²⁷ 希望出生率とは、結婚や出産の希望がすべてかなえられた場合の TFR であり、国立社会保障・人口問題研究所「第 14 回出生動向基本調査」（2010 年 6 月実施）の結果をもとに算出した数値である。

つまり、移民に頼ることなく、「50 年後に 1 億人程度の安定した人口構造を保持する」ことは不可能なのである。



出所：総務省統計局「人口推計」より筆者作成

図 3 社会増減の推移

7. 「移民社会」日本の現実

果たして、日本に移民はいないのであろうか。

定住型外国人を移民と捉えれば、在留外国人の 8 割以上は「移民」であり、4 割弱は永住資格——「特別永住者」という在留の資格をもつオールドタイマーと、永住権を取得したニューカマー——を有している（2019 年 6 月末）。さらに、日本国籍を取得した者（1952 年の主権回復から 2018 年までの累計で 559,457 人）や、日本人と外国人との間に生まれた日本国籍者（統計のある 1987 年から 2018 年までの累計で 628,231 人）など、移民の背景をもつ日本人も少なくない。

現政権が目を見続けようとも、日本にはすでに移民がいるのであり、もはや日本は「移民社会」なのである。したがって、「移民政策」は今後の課題ではない。議論すべきは、移民を受け入れるかどうかではなく（移動局面の政策）、彼／彼女らをどのように迎え入れるかという居住局面の政策である。

この点に関して、これまでの日本の移民／外国人政策は、移動局面に重点が置

かれ、居住局面に対する取組みが不十分であることが、しばしば指摘されている。

2000 年代に入って、ようやくそのような状況に変化の兆しがみられ、「第二次出入国管理基本計画」（2000 年 3 月）では、「今後は、居住者そして社会の構成員として外国人に対して個々の行政分野の断片的な関与ではない総合的な外国人行政をしていく必要がある」（傍点筆者加筆）として、外国人を単なる「管理の対象」ではなく「社会の構成員」として位置づける視点が示された。

2005 年には、総務省が多文化共生の推進に関する研究会を組織し、翌 06 年 3 月には、同研究会報告書をまとめるとともに、各自治体に対して、多文化共生の推進に係る指針・計画を策定し、地域における多文化共生の推進を計画的かつ総合的に実施するよう指示が出された（「地域における多文化共生推進プランについて」）。当初は「不法」就労等の外国人労働者問題を討議するために設置（1988 年 5 月）された外国人労働者問題省庁連絡会議が、2006 年 4 月、「生活者としての外国人」への対応について検討を開始し、同年 12 月には「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」をまとめた。

そして、18 年改定入管法が施行された後には、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（2018 年 12 月、以下「総合的対応策」）が閣議決定された²⁸。入管法改定に合わせて、受入れ後の環境整備も含めた対応策が示されることは初めてのことである。

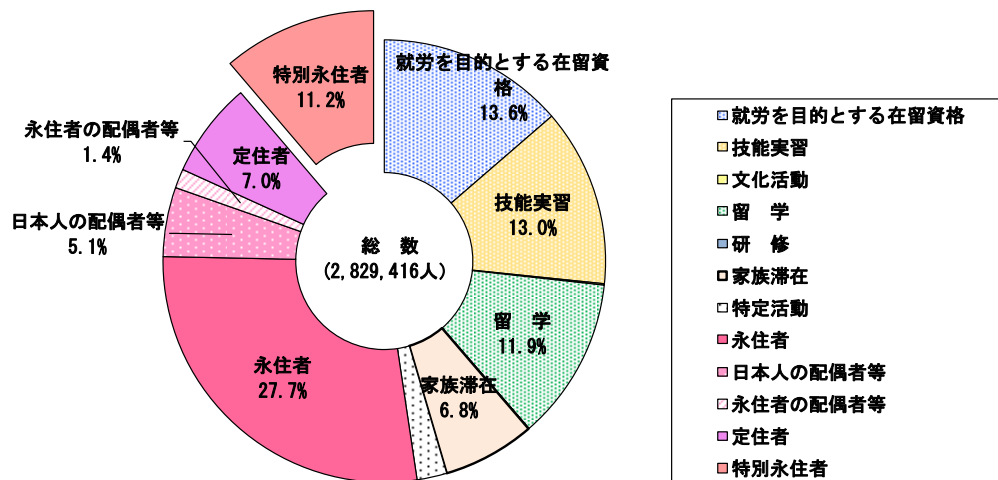
総合的対応策の冒頭の基本的考え方には、「在留資格を有する全ての外国人を孤立させることなく、社会を構成する一員として受け入れていくという視点に立ち、外国人が日本人と同様に公共サービスを享受し安心して生活することができる環境を全力で整備していく」（傍点筆者加筆）とある。だが残念ながら、「全力」という力強い意気込みとは裏腹に、目新しい施策はほとんどみられない。

とりわけ、制度的不平等——例えば、参政権がない、義務教育の対象外である——に関しては、1980 年代後半以降、在日外国人数が倍増しているにもかかわらず、ほとんど見直しが行われておらず、総合的対応策でも、まったく言及されていない。

すなわち、移民社会の現実に即した政策が整えられていないのである。

※注釈

²⁸ 翌 19 年 6 月には、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について」がとりまとめられ、同年 12 月には、前掲の改訂版が閣議決定されている。



出所：法務省資料より筆者作成

図 4 在留資格別在留外国人

8.結びにかえて

人口減少・労働力不足に悩むのは日本ばかりではない。

18 年改定入管法では、労働力不足への対応としてフロントドアから外国人労働者を受け入れるとしながらも、「外国人材の活用は、移民政策ではない」として、還流型受入れが選択された。定住化に伴う社会的コストを嫌ってのことであろうが、シンガポールや台湾、韓国など受入れ国における少子高齢化が進行し、アジアにおける移民／外国人の争奪が激化するなか、より魅力的な条件を提示し、受入れ環境を整備しなければ、日本が期待する「優秀な」移民／外国人を呼び込むことはできないであろう。

前述のとおり、すでに日本は「移民社会」である。それにもかかわらず、移動局面の移民／外国人政策を規定する法律として入管法²⁹があるのに対して、居住局面の移民／外国人政策には、包括的な法律がない。「国民」である日本人を前提とした分野ごとの個別の法律が、必要に応じて外国人にも適用されているのみである。総合的対応策もその延長に過ぎない。

※注釈

²⁹ オールドダイマーに対しては、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法というニューカマーの入管法とは別の法律が適用されている。

求められるべきは、移民／外国人を日本社会がどのように迎え入れるかというビジョンを描いたうえで、居住局面の移民／外国人政策を規定する法律を新たに制定することである。「国民」と「移民／外国人」という二分法を超え、同じ社会を共に生きる「構成員」として、権利の主体として、彼／彼女らを位置づけ、受入れ環境を整備していく必要である。そうすれば、自ずと「選ばれる国」になるであろう。

第3章 外国人労働者をめぐる日本の課題

—「1億+（プラス）総活躍社会」を目指して—

長谷川 真一
(日本 ILO 協議会専務理事)

日本の総人口はピークを過ぎ、減少が進む局面に入っている。現在でも世界最高水準の「高齢化」も更に進んできている。生産年齢人口の比率の低下もあり、労働力率も中長期的には低下が予想される。少子高齢化の進行への対応は、今後の日本の経済社会にとって最大の課題の一つである。

現在、人手不足が深刻化する中、女性や高齢者の活用も大きな課題であるが、合わせて 2019 年の入国管理制度の大改正などにより、日本でも外国人労働者を積極的に受け入れる方向へ政策が移行してきている。

今後日本でも外国人労働者が増加していくことが予想されるが、本稿ではこれに伴う日本の課題をいくつか指摘したい。外国人労働者問題については、国際的には日本は今までに経験が少ない後発国であり、すでに多くの外国人労働者、移民を受け入れている諸外国の経験も参考になるため、最近国際機関で行われている議論なども紹介したい。

少子高齢化の課題が外国人労働者の活躍だけで解決できるものではないが、日本は少なくとも「1億総活躍」に外国人をプラスした「1億+総活躍社会」を実現していかなければならないであろう。

1. 今後の外国人労働者の動向と日本の課題（まとめと提言）

最も大切なポイント — 外国人に働く場として選ばれる日本を目指す
縁あって日本で働いた外国人労働者が、「日本で働いて、住んでよかった」と思って帰国できるような日本の対応が、これからの時代、ますます重要になること

1.1 外国人労働者の今後の動向について、留意しておくべき点

- (1) 日本社会の人口減少、少子高齢化は当面避けられない傾向であり、日本経済における外国人労働者の需要は、中長期的にも大きくなることが予想される。
- (2) 供給側の状況をみると、日本へ来る外国人労働者は多くはアジア諸国からであり、中国や東南アジアなどの少子高齢化の動向を踏まえておく必要がある。すなわち、外国人労働者の供給は減少していく。また、中長期

的には中国・韓国などの人手不足も深刻化し、将来はアジア人材獲得競争が予想される。

- (3) 日本で働く外国人労働者の滞在期間はだんだん長期化していく。
働く場が決まって日本に来る外国人だけでなく、日本で仕事を探す必要がある外国人が増加する（日本で失業した場合、留学生の就職、外国人労働者の家族の就職など）。

1.2 外国人労働者への対応に関する日本の課題

- (1) 外国人労働者は「労働力」とであると同時に人間であり、日本における仕事や生活がディーセントな（まっとうな）ものになるように配慮する必要がある。
- (2) 日本で働く労働者の権利や保護のルールは内外無差別で、外国人労働者と日本人労働者は同じであるが、これを日本で働く外国人労働者が理解しやすくするような配慮が必要である（研修の義務付けや母国語による情報提供など）。
- (3) 外国人労働者の生涯における「職業キャリア」のなかで、日本における労働と生活を有意義なものとするための配慮（技能の蓄積など）が必要である。
- (4) 中長期的に外国人労働者の供給ができるだけ少なくなならないよう、日本における外国人労働者の待遇改善、定着対策に取り組む必要がある。
- (5) 入国管理制度は、これからも経済の状況、外国人労働者の動向などにより、随時見直しが必要になると予想されるが、なるべく簡便で、外国人労働者や日本人使用者などにわかりやすく、誤解を招かないようにする必要がある。
- (6) ブラック企業や悪質な民間職業仲介業者などのルール違反に対する監視や制裁の強化が必要である。仲介業者は送出国にも多く存在するため、外国人労働者の送出国との連携強化も必要である。
- (7) 日本では初めて経験する事案もおそらく多く発生するので、現場で起こる問題点に応じた適切かつ柔軟な対応が必要である。また、問題事例や好事例などを広く収集し、広報して国民的な理解の促進に努める必要がある。

2.今後の外国人労働者の動向と日本の課題（解説）

外国人労働者の受け入れの拡大を目指す入国管理法の改正が 2019 年 4 月から施行された。一定の職種に「特定技能 1 号」「特定技能 2 号」という新しい在留資格を設け、場合によっては長期就労も可能となる仕組みである。

外国人労働者の増加は日本にとって新しい課題であり、政府も外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策を作成して対応している。当面新しい「特定技能 1 号」の受け入れ数は 5 年間で最大 35 万人の計画で、諸外国に比べれば規模が小さく、影響はそれほど大きくないと思われるが、日本社会の中で外国人との共生の実現に向けたさまざまな取り組みが必要なことは言うまでもない。

国際的にみると、日本は外国人労働者受け入れについては、後発国である。現状、またしばらくは労働市場のニーズに沿った受け入れが中心（デマンド型の受け入れ）であり、家族受け入れ、移民二世、難民など（サプライ型）は少ない。また、外国人労働者の全労働者に対する比率も、増加してきているとはいえ、他の先進国に比べてまだ小さい。

したがって、当面の受け入れは日本経済、外国人労働者双方にとってメリットがあり、現状では国際的にみると、課題の深刻度は低い。最近多くの欧米諸国で目立っている国民の間にある移民労働者へのネガティブ・イメージも、心配をするレベルにはない。

当面の外国人労働者の増加の背景には日本経済の人手不足があり、受け入れの方法（業種・職種や規模など）について日本経済への影響はもちろん考慮を要するが、以下に述べる中長期の展望も考えると、外国人労働者の視点に立った対応が大変重要である。

2.1 当面の課題

当面の課題としてあげられるのは、外国人労働者の労働者として当然の権利をきちんと確保することである。労働基準法第 3 条は、国籍による賃金、労働時間その他の労働条件の差別を禁止している。

日本で働く外国人労働者が、自分の持つ権利を十分に発揮できるようにするには、まず外国人労働者が日本の法律（自分の持つ権利）、労働法のルール（最低賃金の額など）を十分知っていることが必要である。外国人労働者の母国語による情報提供も必要であるし、また外国人労働者の日本語能力の確保も大事である。

また誤解を招きやすい制度名は変更した方がよい。例えば、「技能実習生」

には労働法の適用があるが、「実習生（英語で intern, trainee）」はあたかも労働法の適用外であるような印象を与えるので、「技能実習労働者（英語で career-developing worker）」などの表現に変えるべきである。

それから問題が発生した時に、外国人労働者自身が声をあげられるかどうかは問題である。相談窓口の周知、労働組合などサポートを受けられる日本の仕組みへの理解を促進すべきであろう。さまざまな制約により外国人労働者自身が声を上げられない状況も少なくないと思われるので、ルール違反については、行政や周囲の人々の監視や支援も大事である。

日本の最低賃金水準は母国の賃金よりはるかに高いので、日本にいる間にできるだけ稼ぎたい外国人労働者が、最低賃金より低い賃金でも、違反になる残業でも、少しでも稼げるなら無理して働いてしまうことなども心配なケースである。

特定技能 1 号の者は、権利として会社を移れるが、人手不足で困る経営者、仲介した（国内外の）民間紹介会社は違法な手段（労働者への違約金の支払い請求、暴力・パワハラなど）で外国人労働者の異動を妨害しないか、という心配もある。

それと、技能実習から特定技能 1 号に移ると、3～5 年以上、日本で働ける（稼げる）。

そこで、特定技能 1 号になるまでは、少しは劣悪な労働条件でも声をあげずにがまんする外国人労働者が出ないか、という心配もある（この過渡的脆弱性の問題に関しては、小井土彰宏「移民政策における多段階的選別構造の形成とその権利への影響」Work & Life 2019 年第 2 号所収、が指摘している）。

送出国の民間職業紹介会社の違法行為を防ぎ、外国人労働者の権利を実質的に保障するために、国レベルでの密接な連携は欠かせない。問題の多い移動（移動前の多額の借金、雇用契約した会社をやめた場合の違約金の約束など）への早期の対応、是正が必要である。

外国人労働者が増加することは、しだいにネットワークが拡大することでもあり、国などが把握できない不法労働者も増える可能性がある。これをできる限り防ぐためにも、国レベルの連携は欠かせない。また、日本国内の各省庁の連携も重要になる。

受入国と送出国の利害は必ずしも一致しない面があるので、二国間協定など公式の約束文書を作成する意義がある。

2.2 中長期の展望を踏まえた課題

日本に入国する外国人労働者は、数年間の一時的滞在が原則である。外国人労働者の仕事への希望や従来の経験が生きるような仕事につける「適切なマッチング」が重要である。また、これら外国人労働者の長い職業生活のなかで、日本で働く経験が有意義なものであることが大事である。日本の非正規労働者対策で重要視されるキャリア支援が、外国人労働者にとっても重要である。技能実習生の今までの経験からみてもこれは簡単な課題ではないが、取り組みが必要である。

日本での経験が有意義なものであることが広まれば、日本に来て働きたいという外国人も続くと考えられる。今後アジア諸国の少子高齢化でアジアの若者が減っていくなかで、このことはますます重要である。

日本の多くの職場では、働く労働者のキャリアの支援が行われている。日本で生涯にわたる技能形成で何が大切であったか、と聞くと「職場での実務経験」「職場での人間関係」と答える者が多い。先輩が後輩を教育指導する文化が日本の職場にはある。外国人労働者にも同じようにやれば、彼らの日本職場への評価も高まるであろう。

人手不足の大きな原因が少子化とすれば、一時的な景気変動とは違い、これから常に外国人労働者が必要になる可能性がある。個別の企業にとっては、職場に慣れて技能も身につけた外国人労働者に長く働き続けてもらった方がいい。受け入れた外国人労働者の定着対策が重要になる。短期滞在のつもりで入国した外国人労働者も、賃金格差や仕事への慣れなどを考えると、長期の滞在になる者も少なくないと思われる。

長期に滞在する外国人労働者については、家族の受け入れや移民二世に係る課題など、欧米の外国人労働者受入先行国と似た問題が発生してくる可能性は高い。

今から日本社会を外国人と共生できる社会、ダイバーシティの許容力の高い社会にしていく必要がある。このための政策対応（社会的統合政策）がこれからますます重要である。政策の内容について国民的合意を得て前進する上で、欧米などの経験（成功や失敗）を踏まえて議論を進めるべきである。ここで論ずる紙幅はないが、今後の日本の社会的統合政策としては、エマニュエル・トッド氏が示唆するように、多文化主義ではなく、日本文化への寛容な同化主義の採用を基本とするのが適当と考える。

5年先、10年先には、日本と中国、韓国のアジア人材獲得競争が起こるかもしれない。中国経済がこのまま発展を続けると、近いうちに少子化の中国

で人手不足が大規模に起こる。数年後には、日本で育てた外国人労働者が高い賃金や労働条件で中国企業に引き抜かれることもありうる。日本の経済に必要で、貢献している外国人労働者に、どうしたら日本に定着してもらえるのか、考えなければならない。外国人にも暮らしやすい日本の社会をどう作っていくか、という課題がある。

長期的にみれば、日本に来る外国人労働者も少なくなっていくことが予想される。人手不足に外国人労働者に頼りすぎて、後々困らないよう、AIの活用などによる生産性向上の努力も着実に進めていく必要がある。

(単純労働を誰が担うのか?)

例えば技能実習で入国した外国人労働者で、最低賃金（あるいはそれ以下の賃金）で単純労働を担っている者が少なくない現実がある。2016年に技能実習適正化法が制定され、監視体制が強化されているが、日本の賃金が母国の賃金よりもはるかに高い以上、入国資格が何であれ、不法あるいは非正規の単純労働で働く外国人労働者はこれからも出るであろう。

単純労働へのニーズは当面なくなることはなく、誰かが担わなければならない。その一部を外国人労働者が担う場合には、彼らのキャリアの蓄積にはならないので、長期に担ってもらうことは適切ではなく、きちんと短期の還流型で出入国管理をする必要がある。監視を強化し、ルール違反を許さない対応が特に求められる。

重要なことは、外国人しかつかない職種ができないようにすることである。自然の流れにまかせておくと、日本人が就労しないような低賃金の外国人労働者ばかりの職種ができてしまう。多くの外国人受入先行国ではこうした労働市場の分化が起こり、これの是正ができなくなっている。労働市場の分化を防ぐためには、当該職種に日本人も希望するような魅力のある賃金など労働条件を確保することが必要である。「職業に貴賤なし」の文化のある日本では、よい労働条件が確保されれば、たとえ単純労働であっても社会的に有意義な仕事を希望する日本人が出てきて諸外国のような事態は避けられる可能性があるのではないかと。なお、長期的にはAIなどの活用で代替できる単純労働については、少なくする努力を続けていくべきである。

3.国際的な議論の動向

「移民」には国際的に統一した定義はない。日本では「移民」という言葉は「永住を前提として受け入れる外国人」と理解されているようであるが、国連では「通常の居住国を離れて1年以上住んでいる人」を「移民」と呼んでいる。「移

民」と呼ばれる人の範囲が大変広い。国際的には「移民労働者」「移住労働者」の概念で議論が行われるので、本項ではこの表現を使うが、日本の「外国人労働者」の議論と共通する内容が多く含まれている。

3.1 世界の移民の現状

ILO の最近の発表（2018 年 12 月）によれば、世界全体の移民労働者数は 1 億 6400 万人で、5 年前より 9% 増加している。そして移民労働者の 58% は男性、42% は女性である。また、移民の総数は、総計 2 億 5800 万人である。

受入国の所得水準別にみると、世界の移民労働者の 68% (1 億 1120 万人) 近くが高所得国で暮らしている。移民労働者が各国の労働力全体に占める割合は、高所得国では 18.5% に上るのに対し、低所得国では 1～2 % である。移民労働者の 61% が北・南・西欧 (24%)、北米 (23%)、アラブ諸国 (14%) に集中している。

3.2 国際的な移民、移民政策の議論の現状

経済の国際化、移動の容易化、情報通信の発達などグローバル化の進展のなかで、移民や移民労働者も増加してきており、移民や移民労働者政策の国際的な調整の必要性も増大している。ILO や国連など国際機関も移民問題を重視して、いろいろと取り組みを進めている。しかし、移民問題に関しては、送出国や受入国の利害の対立や、それぞれの国の文化や歴史の違いもあり、国際的な合意を得てルールを作るのに困難があるのが現状である。それでも最近さまざまな動きがあるので、いくつか取り上げたい。

3.3 ILO での議論

(1) ILO の取り組みの歴史

ILO は 1919 年の創設以来、移民労働者問題に関わってきた。ILO 憲章は、「自国以外の国において使用される場合における労働者の利益の保護」を求めている。

移民労働者に関する主な ILO 条約としては、「移民労働者に関する条約」(1949 年、第 97 号条約)、「劣悪な条件の下にある移住並びに移民労働者の機会及び待遇の均等の促進に関する条約」(1975 年、第 143 号条約) などがあるが、批准はあまり進んでいない。

最近では「ILO 労働力移動に関する多国間枠組み、労働力移動への権利に基づく取り組みのための拘束力のない原則とガイドライン」(2005 年) がま

とめられ、労働力移動の実効的な管理、移民労働者の保護、移民に対する虐待的な行為（不適切な処遇を含む）及びその防止と保護、国境を超える人の異動のプロセス、社会的統合及び社会的一体化などのテーマを取り上げた。

（２）2017 年 ILO 総会における議論の結論

2017 年の ILO 総会では議題の一つとして「変化する労働力移動情勢における統治上の課題に対する取り組み」が取り上げられ、各国の政労使の代表が討議を行い、次の結論を採択した。世界全体でみた場合の現在の主要な課題が取り上げられており、日本の外国人労働者の現在またはこれからの課題と共通するものが多い。

「公正で効果的な労働力移動の統治に関する結論」（抄）

I 労働力移動の機会、課題及びリスク

- 1 労働力移動は、現代の労働市場と仕事の未来を特徴づけるものである。国家及び国際的な政策課題において、労働力移動の優先順位はますます高くなっている。
- 2 労働力移動は、より多様かつ複雑になっている。一時的な労働力移動がより広まってきている。多くの国が現在では同時に送出国、通過国及び受入国となっている。より多くの女性が移民労働者集団に加わり、ケアや家事労働といった部門では移民労働者の大部分を占めている。彼女たちは、暴力や嫌がらせを含む差別、搾取、虐待に直面する可能性がある。
- 3 十分に統治された労働力移動は、送出国、通過国及び受入国の持続可能な開発に貢献し、移民労働者とその家族に利益と機会を提供することができる。労働需給のバランスをとり、あらゆるレベルで技能の開発と移転に役立ち、社会的保護制度に貢献し、イノベーションを促進し、文化的及び社会的にコミュニティを豊かにすることができる。統治が行き届いていない労働力移動は、特に低賃金労働者にとって、送出国、通過国及び受入国において、持続可能な開発やディーセント・ワークなどへのリスクと課題をもたらす可能性がある。これらのリスクには、不安定性や非公式性、頭脳流出、強制労働、児童労働のリスク増加、債務による束縛、強制労働、人身取引、安全衛生上の危険及びその他のディーセント・ワークの欠如が含まれる。
- 4 労働力移動の利益を最大限に高め、リスクと社会的コストを最小限に抑えるためには、健全で効果的な労働力移動の統治が必要となる。

II 公正で効果的な労働力移動の統治に向けて

- 5 すべての国が、労働力移動を管理するための独自の政策を構築する主権を有し、機会とリスクは国及び移住経路内で異なることを認識したうえで、それぞれに合った効果的な政策対応を開発する必要がある。
- 6 効果的な労働力移動統治には、共通の目標を開発し達成するため、関連する政府機関間の調整が必要である（「政府一体の」アプローチ）。
(特別な注意が必要な領域)
- 7 移民労働者の保護と労働市場の統合 ディーセント・ワークを保護し確保する措置は、社会経済的統合と待遇の平等に貢献する。移民労働者の労働における基本的権利を効果的に執行し、移民の地位にかかわらず司法制度を利用できることが必要である。
- 8 技能の認定と開発 一時的なものを含む労働力移動プログラムには、効果的な技能と仕事をマッチングさせる制度が不十分であることが多い。・・・移民労働者は、とりわけ非熟練労働者である場合、職業訓練や技能認定、特に学習歴の認定を受ける機会が限られていることが多い。公的雇用サービスと、適切に規制された民間職業仲介事業所は、移民労働者に効果的な技能と仕事のマッチングを提供する上で重要な役割を果たすことができる。
- 9 公正な人材募集・斡旋 公正な人材募集・斡旋は、移民労働者が搾取と虐待、性別に基づく暴力、児童労働、強制労働と人身取引にさらされるのを抑え、送出国と受入国の両方で、技能と仕事のマッチングを改善するために不可欠である。これは、一時的な移住がふえ、サプライチェーンがより複雑化するにつれて、さらに重要になりつつある。
- 10 社会的保護 移民労働者とその家族の社会的保護へのアクセスを促進することは、社会保障に関する彼らの権利の履行を確実にし、自国労働者と移民労働者との公平な競争の場を作り、公正な労働力移動を支える。
- 11 結社の自由 移民労働者は、法令上及び慣行によって、組織化し団体交渉を行ううえで障害に直面する可能性がある。結社の自由は基本的権利であり、ディーセント・ワークの実現を可能とする条件である。

3.4 国連の取り組み

- (1) すべての移住労働者及びその家族の権利の保護に関する国連条約

上記の ILO 条約や UNESCO の教育における差別禁止条約などを踏まえ、国連は 1990 年に、移住労働者や家族の人権を保護する目的で、「すべての移住労働者及びその家族の権利の保護に関する国連条約」を採択した。

この条約は、社会保障の平等適用や、雇用の非正規性に影響されずに緊急医療を受ける権利、子供の就学の権利、移住労働者とその家族の文化的アイデンティティの尊重などを定めている。しかし、批准はさほど進まず、特に受入国である欧米先進国はいずれも批准していない。

(2) SDGs と移民問題

国連は 2015 年 9 月、2030 年を目標とした「持続可能な開発目標 (SDGs)」を採択し、世界のすべての国が目指すべき 17 の目標と 169 のターゲットを定めた。SDGs では「誰一人として取り残さない」ことを誓っている。

この宣言の導入部で、「移民」に関しては次のように記述している。最近、難民や避難民、不法滞在の労働者などの問題が大きく報道され、移民に対するネガティブなイメージが増幅されており、その結果、移民が受入国、送出国のそれぞれの経済社会に多大な貢献をしている側面が、国民レベルで正に認識されていないという国際機関の危機意識が見える。

「我々は、包括的成長と持続可能な開発に対する移民の積極的な貢献を認識している。また、他国への移住は、送出、通過、目的地となる各々の国の発展に大きく関連している多面的な実態の現実であり、首尾一貫した包括的な対応を必要とすることを認識する。我々は、移民に対し、その地位、難民及び避難民を問わず、人権の尊重や人道的な扱いを含む安全で秩序だった正規の移住のための協力を国際的に行う。・・・(パラ 29)」

本文では 2 つのターゲットが「移民」に触れている。

「8.8 移住労働者、特に女性の移住労働者や不安定な雇用状態にある労働者など、すべての労働者の権利を保護し、安全・安心な労働環境を促進する。」
(第 8 目標、経済成長とディーセント・ワークの促進)

「10.7 計画に基づき良く管理された移住政策の実施などを通じて、秩序のとれた、安全で規則的かつ責任ある移住や流動性を促進する。」(第 10 目標、不平等の是正)

(3) 移住グローバルコンパクト

難民や移民問題が世界的に大きな問題になっている状況を受けて、2016 年の国連総会で「難民と移民に関するサミット」が行われたが、その後国連は

議論を進め、2018 年 12 月に、「安全で秩序ある正規移住のためのグローバルコンパクト（Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration）」を採択した。これは条約とは違い、法的拘束力のない政治的文書である。

各国の対応であるが、このコンパクトが国家主権に制約を加えるものではないこと、移住への対応には各国の協力が必要であること、正規・非正規の移住者への対応の区別、移住者の人権の尊重、人身取引・人身売買・人種差別等への取組の重要性、移民労働者の経済発展への貢献等を踏まえ、日本を含む 152 ヶ国が採択に賛成した。しかし、他方米国やチェコ、ハンガリーなど 5 ヶ国が反対、豪州、イタリア、スイス、オーストリアなど 12 ヶ国が棄権し、この問題での国際的なコンセンサス形成の難しさが反映されたところである。

なお、国連は別途「難民に関するグローバルコンパクト」も採択した。

移住グローバルコンパクトは、その正式名称からわかるように、「不安全で、秩序のない、非正規の移住」を解消しようという問題意識に立っているが、23 項目の具体的目標を掲げ、政策指針などを示している。移民労働者に関係する主な項目としては次のものがある。

移住の全段階における適切でタイムリーな情報提供、正規移住の方法の利用可能性や柔軟性の拡大、公正で倫理的なリクルート促進とディーセント・ワークの確保、人身取引の防止と対策、移住者に医療や子どもの教育など基本的なサービスの提供、社会的包摂の実現のための移住者や社会の能力拡大、能力開発への投資と技能や資格の相互認証の容易化、年金など社会保障の受給資格の国を超えた適用、安全で秩序ある正規移住のための国際協力とグローバル・パートナーシップ。

3.5 移民の社会統合に関する OECD の議論

(1) OECD の取組

OECD は 1961 年に設立され、ヨーロッパを中心とした先進国が集まって経済、社会、環境政策など広範なテーマを議論している国際機関である（現在加盟国数は 36 カ国）が、雇用労働問題、特に移民労働者問題についても古くから議論を重ねてきている。イギリス、フランス、ドイツなどヨーロッパの先進国は高度成長時代に外国人労働者を多く受け入れており、その頃からさまざまな経験を積んでいる。外国人労働者の受け入れに関して後発国の日本は、これらの経験や議論から学べることも少なくない。

代表的な成果物として、毎年発表される「OECD 国際移民アウトルック」があり、加盟国における国際移民や移民政策の動向、各国別の変化など詳細な分析がなされている。このほか、さまざまな研究も行われているが、本稿で触れる余裕はないので、OECD の以下の HP を参照されたい。

<http://www.oecd.org/migration/>

(2) 社会的統合に関する OECD、EU 共同研究報告書（2018.12）

ここでは、移民の社会的統合に関する最近の報告書を簡単に紹介したい。

EU における移民の総数は 5800 万人であり、総人口の 10%を超えている。最近の 10 年では移民の人口は 28%増加した。外国人労働者の受け入れの歴史も長く、移民及びその家族の社会的統合が大きな課題になっている。

全体的にみると、ほとんどの国で移民労働者の経済社会状況は受入国の自国労働者よりも悪い。EU で働く非 EU 国出身労働者は平均的には低学歴の者が多く、また教育を受けても必ずしも自国労働者と同じような待遇を受けられないことが背景にある。

全ての EU 諸国、OECD 諸国で移民労働者の失業率は受入国の自国労働者よりも高い。

EU、OECD 諸国を平均すると低技能の仕事につく労働者の 4 分の 1 は移民労働者である。ドイツやオーストリア、スウェーデンやノルウェーでは 40%を超えており、スイスでは 60%を超えている。

移民労働者は収入レベルが低くワーキングプアが多いが、一方高学歴の移民労働者も増加しており、移民労働者間の収入格差は広がっている。また、移民は同一地域に集住する傾向がある。

ある国で社会的統合が成功しているか失敗しているかは、移民の背景を持

つ若者の状況をみるのがよい。EU では移民の両親を持つ若者の教育レベルは改善の傾向にあるが、まだ受入国の若者のレベルには達していない。一方、雇用については教育についてのようには改善がみられない。

社会的統合の状況や課題は、受入国の移民の受け入れの状況や歴史、文化によってそれぞれ違いがある。この報告書では OECD 諸国について、次の 8 種類に分類して、分析を行っている。

- 1 植民国家（カナダ、オーストラリア、ニュージーランド等）
- 2 移民の受け入れの歴史が古いが、最近が高学歴の移民が増えている国（イギリス、アメリカ、スイス等）
- 3 移民の受け入れの歴史が古く、低学歴の移民が多い国（フランス、ドイツ、オランダ、ベルギー、オーストリア）
- 4 最近人道的な移民の受け入れが顕著な国（デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン）
- 5 最近多くの低学歴の移民を受け入れるようになった国（イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャ等）
- 6 最近多くの高学歴の移民を受け入れるようになった国（アイルランド、アイスランド等）
- 7 国境の変化によって自国民になった者や国内の少数民族などの移民人口を抱えた国（ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロヴァキア、クロアチア、エストニア等）
- 8 最近受入国になったが、まだ移民人口が少ない国（日本、韓国、ブルガリア、チリ等）

第4章 外国人労働者の受け入れを どう考えるか：経済学の考え方

中川 雅之
(日本大学経済学部教授)

1.はじめに

2018 年 12 月に出入国管理法が改正され、外国人労働者の受け入れを拡大することとなった。この法改正の趣旨をしては、中小企業を中心に深刻化している人手不足を緩和するため、日本での労働を希望する外国人を対象に、新たな在留資格を創設し、介護や外食業などの特定の労働分野外国人労働者の受け入れを拡大する、というものである。

具体的には、新たに「特定技能 1 号」と「特定技能 2 号」という在留資格を設け、生産性の向上や日本人労働者の確保に取り組んでもなお人手が必要な分野で外国人の就労を認めることとしている。在留期間の上限は通算 5 年で、家族の帯同は基本的に認めない。1 号資格の保有者は、受け入れ分野で更に難しい知識や技能を求める試験に合格し、その分野において熟練した技能があると認められれば、2 号資格へ移行できる。2 号資格の保有者は、定期的な審査を受けることにより事実上の永住が可能で、家族の帯同も認められるとされている。

このような法改正の背景には前述のとおり、人口減少社会における労働力の供給不足があり、そのロジックは直観的にわかりやすい。しかし、日本国民にとっての便益とは何かということを明確に認識し、そのマグニチュードに関しても一定の相場感を持つておくことは重要であろう。このため、本稿では、日本国民にとってどのような便益があるのかを Borjas(1995)等先行研究に基づいて再考してみよう。

結論を先に述べれば、理論的に考えられる日本国民の厚生水準への影響の源泉は、賃金の低下、労働力供給の増加だが、それは実際に観察されるだろうか。この点についても、中村(2009)に基づいて再度確認することとしよう。その過程で、どのようなシナリオの中で外国人労働者の受け入れを行うべきかという点についても議論を行う。さらに、外国人労働者の受け入れにあたって発生する労働市場への影響のみならず、外国人居住者の増加に伴って発生するだろう何等かの近隣外部性への配慮も重要であろう。最後の節では、取引費用や居住に伴う外部不経済への対応のコストは誰が、どのようにして負担すべきだろうかについて議論したい。

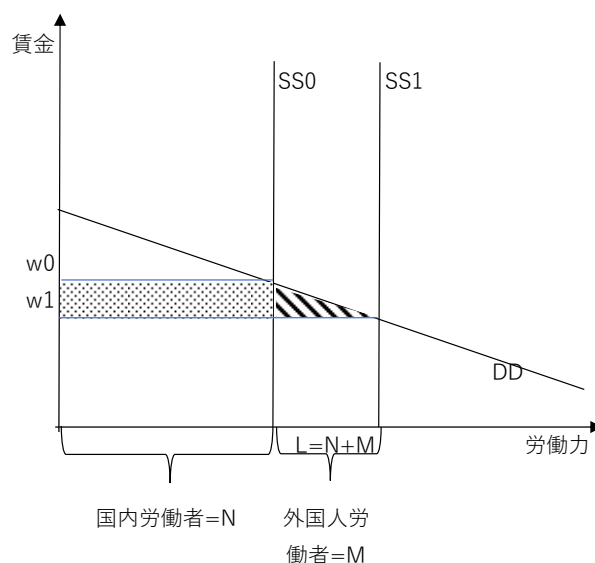
2.外国人労働者の受け入れによって日本人の便益

(1) 外国人労働者の受け入れによる便益とは

外国人労働者の受け入れに伴って、日本国民に発生する余剰の増加とは、どこから発生して、どこに帰着すると考えればよいのだろうか。この節ではBorjas(1995)に基づいて、ややラフな解説を行ってみたい。何のために外国人を受け入れるのかという点については、様々な議論があるように思うが、ひとまず、人口減少社会に突入している日本において、労働力不足に対応する手段として考えることとしよう。高度人材の受け入れは日本においても従前から取り組まれているが、ここで取り上げるのは非熟練労働者としての外国人の受け入れを対象とする。その是非を日本人労働者と企業や、資本所有者の便益によってそれを判断することとしてみたい。

図表1にあるように、労働曲線が短期的に非弾力的だとすれば、外国人労働者の受け入れによって、賃金が $w_0 \rightarrow w_1$ に低下し、労働力の使用が（外国人労働者の分だけ）増加する。これに伴って、図表1の斜め線部分の企業側の余剰の増加と、灰色で網掛けされた労働者から企業側への余剰の移転が生じる。一見して明らかなように、ここで生じているネットの便益増加は、企業、資本所有者に帰属し、日本人労働者側は賃金低下分だけ便益の企業、資本所有者への移転が生じていることが示される。

図表1 外国人労働者の受け入れに伴う自国民の余剰の変化



注) Borjas(1995)に基づき、筆者作成。

この便益変化のマグニチュードをラフに見当をつけてみたい。まず日本人労働者の余剰の変化は、

$$\begin{aligned} (\text{日本人労働者の余剰の変化}) / \text{GDP} &= \frac{\Delta w * N}{Q} = \frac{wL}{Q} * \left(\frac{\Delta w}{\Delta L} \frac{L}{w} \right) * \frac{M}{L} * \left(1 - \frac{M}{L} \right) \\ &= sem(1 - m) \end{aligned}$$

w:賃金

L:図表 1 にあるように総労働者数

N:図表 1 にあるように日本人労働者数

M:図表 1 にあるように外国人労働者数 (図表 1 では $\Delta L = M$)

Q:GDP

s:労働分配率

e:労働需要の賃金弾力性

m:労働力に占める外国人労働者の比率

として表すことができる。さらに、企業、資本所有者の便益の変化は以下のように示すことができる。

$$\begin{aligned} &(\text{企業、資本所有者の余剰の変化}) / \text{GDP} \\ &= -\{(\text{企業、資本所有者の余剰の変化}) / \text{GDP}\} + \frac{1}{2} \frac{\Delta w * M}{Q} = -sem(1 - m) + \frac{1}{2} \frac{\Delta w * M}{Q} \\ &= -sem(1 - m) + \frac{1}{2} \frac{wL}{Q} * \left(\frac{\Delta w}{\Delta L} \frac{L}{w} \right) * \frac{M}{L} \frac{M}{L} \\ &= -sem(1 - m) + \frac{1}{2} sem^2 = -sem(1 - \frac{1}{2}m) \end{aligned}$$

これらのことから、外国人労働者受け入れに伴う総余剰の変化は上記の二つを加えたものだから、

$$(\text{社会的余剰の変化}) / \text{GDP} = -\frac{1}{2} sem^2$$

となる。

(2) シミュレーション

ここで、法人企業統計(財務省)に従って労働分配率 s を 0.662、労働力に占める外国人労働者の比率 m は以下の数値から 0.0198 とし、労働需要の賃金弾力性 e については確定的な数値がないため、ひとまず Borjas(1995)の用いている米国の-0.3 を用いることで、現状の外国人労働者を受け入れていることの厚生上の影響のマグニチュードを評価してみることにしよう。

図表 2 現在及び将来の就業人口予想と外国人労働者受け入れの想定

	就業者数	外国人労働者	外国人労働者率
2017年就業者数（労働力調査（総務省））	64650000	1279000	0.01978
2030シミュレーション（経済成長と労働参加が適切に進まないケース）	55610000	9040000	0.13983
2030シミュレーション（経済成長と労働参加が適切に進むケース）	61690000	2960000	0.04578

注）2017 年は総務省「労働力調査」及び厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」。2030 年の就業者は労働政策研究・研修機構推計。

上記の数値に基づいて、労働者、企業各主体の余剰の変化及び社会的余剰の変化の GDP 比は以下のようになる。

図表 3 現在の外国人労働者によってもたらされている余剰の変化

2017年の評価	余剰のGDP比
（労働者の余剰の変化）／GDP	-0.00385
（企業の余剰の変化）／GDP	0.00389
（外国人労働者受け入れに伴う社会的余剰の変化）／GDP	0.00004

注）筆者作成。

つまり現在の外国人労働者の受け入れによって生まれている効果は、ほとんどが労働者から企業への再分配（GDP の 0.39%程度）であり、社会全体の純便益は GDP の 0.004%程度に過ぎない。

ただし、外国人労働者受け入れの効果が非常に限定的であるということは、受け入れ自体が限定的であるからかもしれない。図表 2 においては、労働政策研究・研修機構が 2030 年の就業者数について推定した二つのケースが記述されている。その推定値と 2017 年の就業者数の差異を、外国人労働者の受け入れによって埋めるものとしてみよう。

その場合、経済成長と労働参加が適切に進むケースにおいては、外国人労働者の比率は 2017 年の 2%から 4.6%に上昇する。しかし経済成長と労働参加が適切に進まないケースにおいては、その比率は 14%まで上昇することとなる。それぞれのケースについて、余剰の変化を推定したものが図表 4 及び図表 5 である。

図表 4 の場合、外国人労働者は就業者の 4.6%にまで達しているが、得られる社会的余剰は GDP の 0.02%に過ぎない。また、図表 5 の場合は、外国人労働者の比率は今の米国を上回る 14%程度に達しているが、得られている社会的余剰は GDP の 0.2%程度に過ぎない。

図表 4 経済成長と労働参加が適切に進んだ場合に
それを外国人労働者によって相殺した場合の余剰の変化

2030シミュレーション（経済成長と労働参加が適切に進むケース）	余剰のGDP比
（労働者の余剰の変化）／GDP	-0.00868
（企業の余剰の変化）／GDP	0.00888
（外国人労働者受け入れに伴う社会的余剰の変化）／GDP	0.00021

注）筆者作成。

図表 5 経済成長と労働参加が適切に進まない場合に
それを外国人労働者によって相殺した場合の余剰の変化

2030シミュレーション（経済成長と労働参加が適切に進まないケース）	余剰のGDP比
（労働者の余剰の変化）／GDP	-0.02389
（企業の余剰の変化）／GDP	0.02583
（外国人労働者受け入れに伴う社会的余剰の変化）／GDP	0.00194

注）筆者作成。

（3）外部性の考慮

さらに外部性を考慮に入れることとしよう。ただしここで考慮する外部性とは、個々の企業においては規模の経済がなくても、集積に伴い市場全体に規模の経済が生じると考える、いわゆる自国市場効果である。その場合、図表 6 のように、労働需要曲線が規模の経済によって上方にシフトすると考えることができるため、社会的余剰の変化は以下のように表すことができる。

ここでシミュレーションを実施するのにあたって、外部性の効果を特定化する必要があるため、Borjas(1995)と同様に生産関数を $Q_F=f(K,L)Q_E^\gamma$ と特定化する。ここで、 Q_F は代表的企業の生産量で、 Q_E は社会全体の生産量を示す。 γ は、規模の経済のパラメータである。その場合、

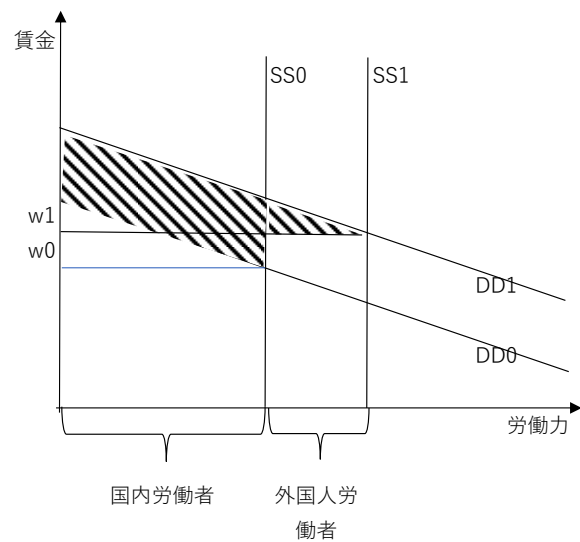
$$(\text{社会的余剰の変化}) / \text{GDP} = -\frac{1}{2}sem^2 + \frac{\gamma sm}{1-\gamma}(1-sm)$$

となる。この γ の値も、Borjas(1995)に倣って 0.05、0.1 とした場合のシミュレーションを行い、その結果を図表 7 として示している。

図表 7 に示されているように、特に「経済成長と労働参加が適切に進まなかった場合」の就業者減を外国人労働者によって相殺した場合は、規模の経済のマグニチュードが大きな場合は、GDP の 1%程度と大きな余剰の増加がもたらされる可能性がある。しかし、これは米国以上の外国人労働者を受け入れるという社会の在り方を大きく変えるような変化を前提としていることを勘案すべきだろう。また、Borjas(1995)自身においても指摘されるように、このような外部性のマグニチュードについては、必ずしも共通認識が得られていないだけでなく、む

しろ外国人労働者のもたらす外部不経済の方が社会的な関心を呼んでいることを勘案すれば、身長な受け止め方をすべきものであろう。

図表 6 規模の経済が存在する場合の余剰の変化



注) Borjas(1995)に基づき、筆者作成。

図表 7 規模の経済を考慮に入れた場合の社会的余剰の大きさのシミュレーション

	社会的余剰のGDP比	
	$\gamma = 0.05$	$\gamma = 0.1$
2017年就業者数（労働力調査（総務省））	0.00072	0.00147
2030シミュレーション（経済成長と労働参加が適切に進まないケース）	0.00636	0.01127
2030シミュレーション（経済成長と労働参加が適切に進むケース）	0.00176	0.00347

注）筆者作成。

3.実際に外国人労働者の受け入れに伴って何がもたらされているか？

前節においては、外国人労働者の受け入れに伴い、労働供給曲線の左方へのシフトが引き起こされ、賃金下落、それに伴う日本人労働者から企業または資本所有者への余剰の移転、後者に帰着するネットの余剰の発生がもたらされることが示唆された。しかし、そのような現象は実際に、（部分的にではあるが）外国人労働者を受け入れている日本において発生しているのであろうか。中村（2009）においては、

- 1) 外国人労働者の導入は日本人の賃金を低下させるのか。

2) 外国人労働者の導入は日本人労働者の労働市場への参入・退出行動に影響を与えるのか。

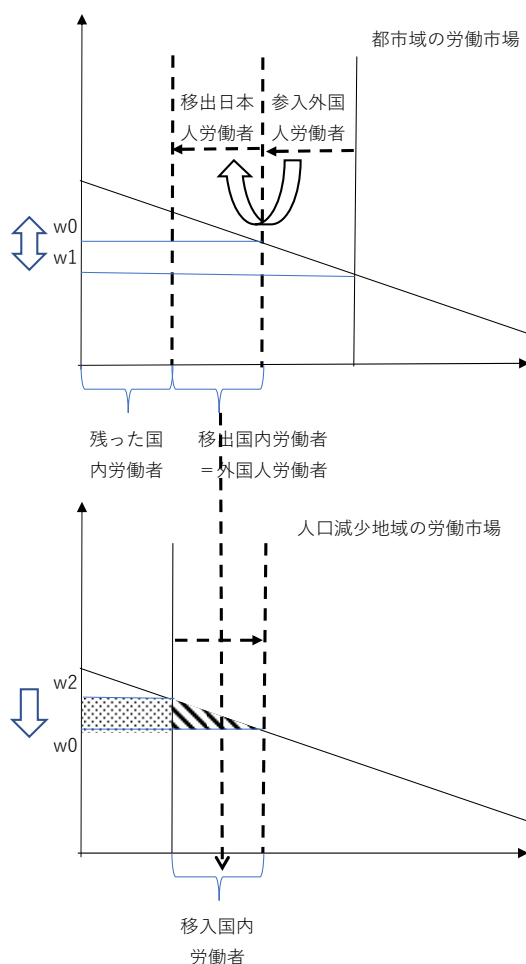
3) 外国人労働者の導入は産業構造の高度化を遅らせるのか。

に関して、詳細な実証分析を紹介している。

その結果、1) に関しては Borjas(1994)等他の先進国での実証分析結果と同様に、むしろ外国人労働者の導入は必ずしも自国民の賃金の低下を引き起こしていないことが示されている。その解釈として、2)への回答とも重なるが、中村(2009)は、「外国人労働者が地域へ流入してくることによる影響としては三つの経路が考えられる。それは、(a)他地域への労働移動、(b)労働市場からの退出、(c)進学などのキャリアパスへの影響、である。(a)については男子労働者が、(b)については既婚女子などが、(c)については若年層が、その主な対象となろう。」として、分析を進めている。その結果、(a)外国人労働者が多い地域から、そうではない地域への移動、(b)特に高卒女子の非労働力化、(c)若年者の進学選択確率の上昇などの可能性を示している。

(1) 非熟練労働者の地域間移動

図表 8 都市地域に外国人労働者が参入したため、国内労働者がクラウドアウトされたケース



注) 筆者作成。

それぞれの場合について、余剰との関係を整理してみよう。まず、(a)他地域への移動である。図表 8 においては、都市地域に外国人労働者が参入したため、(非熟練) 国内労働者がクラウドアウトされ、例えば人口減少によってより高い賃金が期待できる地域に参入する場合の、余剰の変化が描かれている。つまり、(人口減少に見舞われていない) 都市地域に外国人労働者が当初参入したものの、賃金が w_0 から w_1 に低下したため、非熟練の日本人労働者が下図の人口減少地域の労働市場に参入し、この地域の労働供給曲線が左方にシフトすることで賃金が w_2 から w_0 に低下した場合を描いている。この場合、人口減少地域の企業に、労働者からの余剰の再分配、労働供給の増加に伴う余剰の発生が発生する。

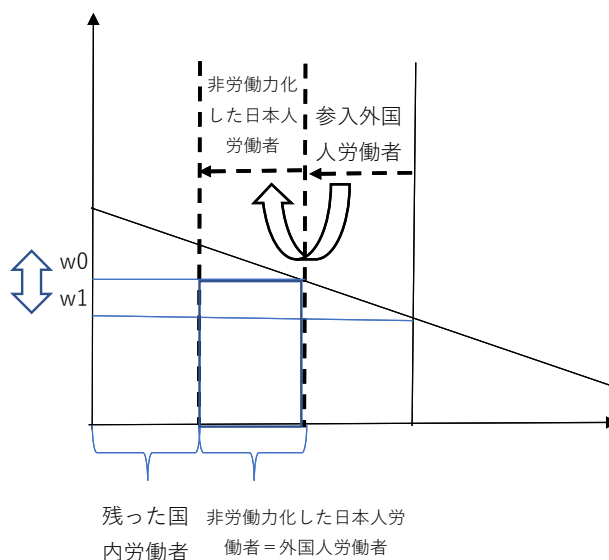
この節の柱書で 3) として問題提起されていたが、中村 (2009) においては外

国人労働者の参入が、非熟練労働を使用する、あるいは低い技術を用いる企業の残存確率を高めることを指摘しているが、そのような企業の残存確率を高めることで、人口減少地域の維持可能性を高めているという指摘が成立するかもしれない。しかし、そのことは一方で地域の再編を遅延させているという指摘も同時に可能である。

(2) 非熟練労働者の非労働力化

図表 9 には、外国人労働者にクラウドアウトされることで、非熟練労働者が非労働力化した場合の余剰の変化を描いている。つまり、賃金が w_0 から w_1 に低下するため、日本人労働者たとえばパート従業員などが非労働力化して、労働市場から退出してしまう状況を描いている。その結果、賃金は元の w_0 に戻っている。ここでは、クラウドアウトされた国内の非熟練労働者の賃金分の余剰が外国人労働者に移転するので、図表 9 の網掛け部分が日本人労働者にとっての厚生上の損失になる。

図表 9 外国人労働者によってクラウドアウトされた非熟練労働者が非労働力化したケース



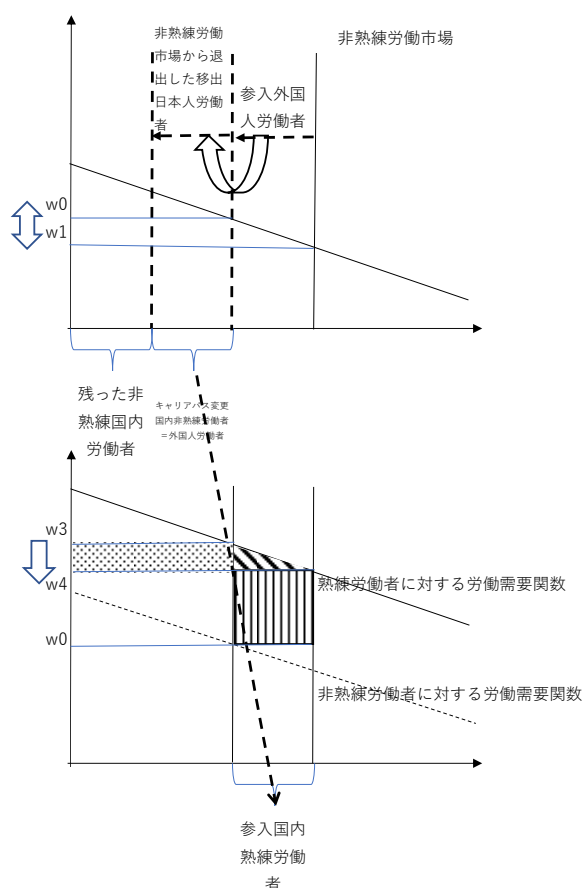
注) 筆者作成。

(3) 非熟練労働者の熟練労働者化

図表 10 には、外国人労働者の参入によって、非熟練労働者の希少性が低下したため、若年者のキャリアパスが変化して、例えば高等教育を受けることで、熟練労働市場に参入するという結果がもたらされたケースを描いている。つまり、図表 10 の上図では、非熟練労働者市場に外国人労働者が参入したために、非

熟練労働者の賃金が w_0 から w_1 に低下したため、非熟練労働市場に参入していた若年者がこの市場から退出している。このため、非熟練労働市場の賃金は w_0 に戻っている。

図表 10 外国人労働者によってクラウドアウトされた非熟練労働者が熟練労働者化したケース



注) 筆者作成。

一方、退出した若年者は高等教育を受けるなどによって熟練労働者市場に参入したケースが、図表 10 下図に描かれている。このことによって、熟練労働者の供給が増加するため、熟練労働者の賃金は w_3 から w_4 に低下している。このことによって、既存の熟練労働者の余剰は点の網掛け部分だけ、企業、資本所有者に移転している。一方、熟練労働者の生産する財・サービスが増加することで、斜め線の網掛け部分の余剰が企業、資本所有者に配分され、非熟練労働市場に参入するよりも上昇した賃金 ($w_4 - w_0$) 分の余剰増加分、つまり縦線の網掛け部分が労働者に配分されている。この場合は、外国人労働者の非熟練労働市場への参入が熟練労働市場の拡大を結果的にもたらしているため、社会全体として大きな厚生水準の拡大を得ている。

4.国土経営の視点

(1) 国土経営からみた外国人労働者の位置づけ

外国人労働者の受け入れに関して、顕著な賃金の低下が起こっていないという中村(2009)の実証分析結果に基づいて、(a)他地域への労働移動、(b)労働市場からの退出、(c)進学等などのキャリアパスへの影響という三つのルートが引き起こす、日本人労働者、企業、資本の所有者に対する厚生上の影響を概観した。例えば(a)というルートによる影響が強く作用した場合、人材不足が深刻な人口減少地域などでは地域の持続性が高まる可能性があることが示唆された。しかし、長期的な視点からは低技術の産業の残存確率を高めることを意味しており、同時にそれに頼った地域の持続可能性を高めるということが、日本全体にとって好ましい影響を及ぼすかという点からは、強い疑問を呈さざるを得ないのではないだろうか。

一方、(b)のルートを通じた影響が強く作用する場合は、日本人の労働者にとって厚生水準に明らかな損失を与えるため、このような対応を発生させないような対応が必要ではないだろうか。これらのことを勘案すれば、(c)のルートを通じた影響が強く作用することが最も好ましいと考えられる。しかし、このようなルートの影響を強く作用させるためには、日本という国家が、基本的には熟練労働市場とそれを支える支援サービスで成立するというビジョンを明確化する必要があるのではないか。その上で、産業構造転換、及び熟練労働者を育成する教育政策など周到な準備を図る必要が不可欠ではないだろうか。

図表 11 には、国勢調査から 15 歳以上人口のうち高等教育を受けた者の比率を、都道府県ごとの偏差値として、1990、2000、2010 年の偏差値として示している。厳密な分析を行ったものではないものの、図表から見えるのは

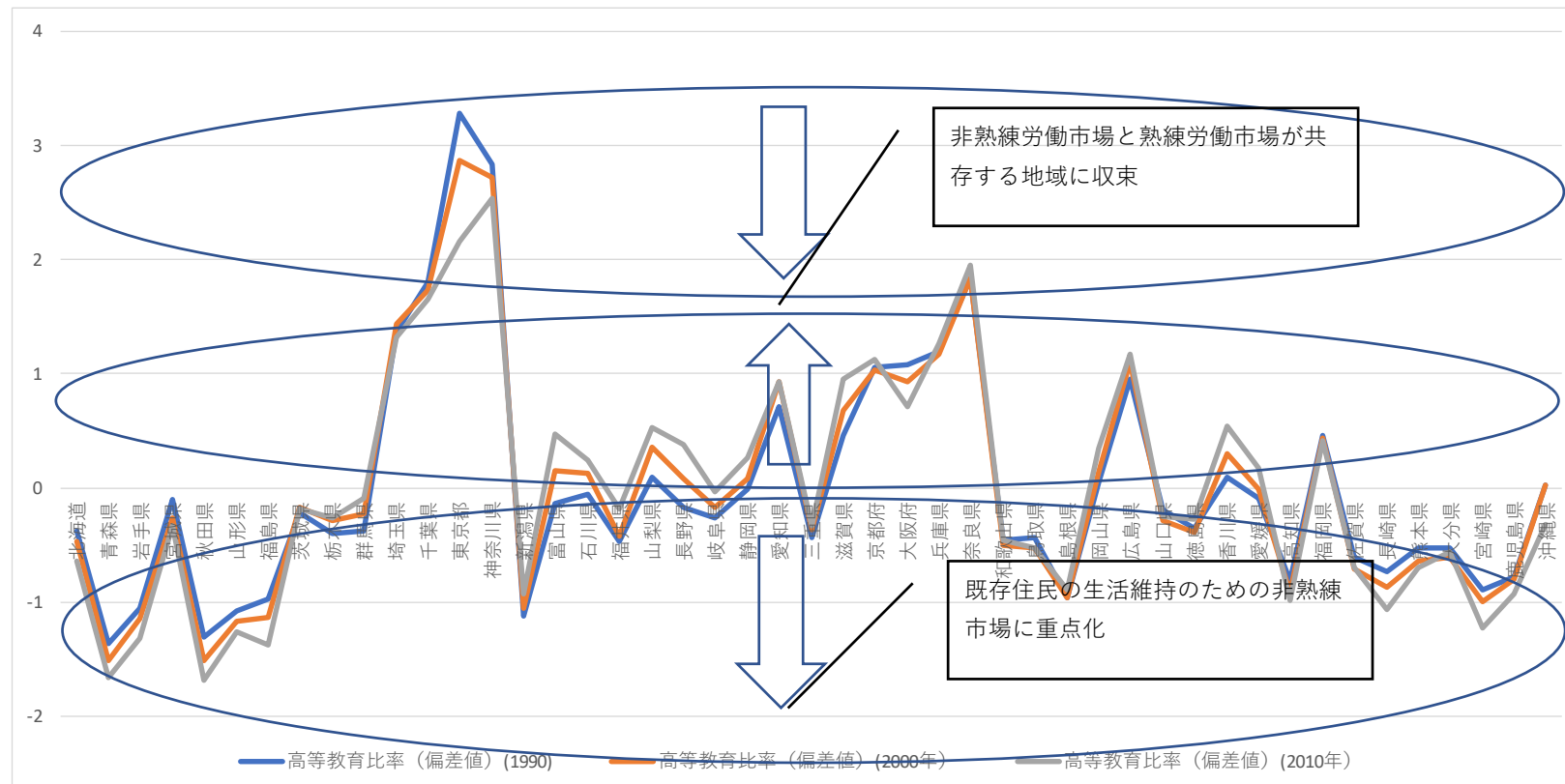
- ・偏差値が負の地域においては、時間の経過とともに高等教育を受けた者の割合がさらに低下するか、そのまま負の状態に固定している地域が多いこと
- ・偏差値が低い正の地域においては、時間の経過とともに高等教育を受けた者の割合を上昇させるところが多い一方、偏差値が高い正の値を示している地域においては、その割合を低下させるところが多くみられること

である。これらのことから、日本の各地域の人的資本構成としては、熟練労働市場と非熟練労働市場を備えた地域と、当該住民の生活支援サービスとしての非熟練労働市場に重点を置いた地域に二分化されつつあるという印象を受ける。

その場合に前者が日本の将来の付加価値生産の源泉だとすれば、そのような

地域における産業政策、教育政策が連携した産業構造転換の促進を図り、それを促進するものとして外国人労働者の受け入れを位置付けることが必要なのではないか。一方後者については、外国人労働者の受け入れは、地域が縮小するプロセスの中の激変緩和措置としてとらえるのが適当ではないだろうか？

図表 11 各県別高等教育を受けた 15 歳以上人口割合の偏差値の推移



注) 国勢調査より筆者作成。

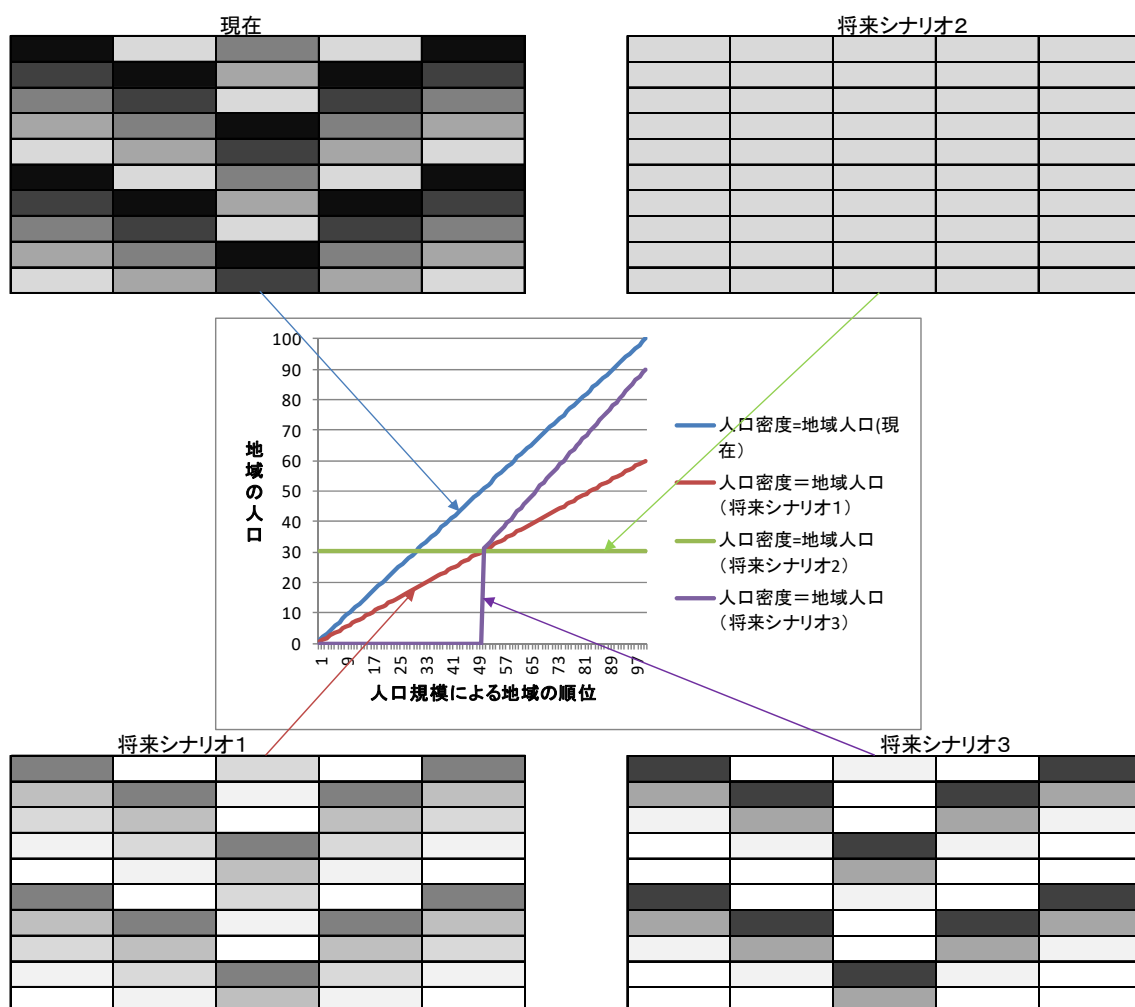
（２）人口減少下の国土像

それでは、前小節で述べたような地域の特性に応じた政策的対応の差は、どのような国土像をもたらすのだろうか。

ここで、同一面積の、例えばエクセルの一つのセルのような広さを持つものの、1～100 人の人口が居住している 100 種類の地域が存在するものとする。図表 12 の真ん中のグラフは、各地域を人口の少ない順に並べた人口分布である。その際の社会全体の地域のイメージを、各地域の人口の多寡を色の濃度で表したのが、左上の地域イメージ（現在）である。

この社会は深刻な人口減少に直面しており、趨勢ベースでは全ての地域で 40% 程度の人口減少を経験すると見込まれるとしよう。それが左下の地域イメージ（将来シナリオ 1）である。一方この状態に対して 2 種類の政策的介入を考えてみよう。シナリオ 2 は人口の集中抑制のみならず、積極的な分散を行い全ての地域同じ人口が得られるような政策をとった場合である（右上の地域イメージ（シナリオ 2））。一方、シナリオ 3 は趨勢よりも人口の集積を促進する。具体的には、平均以下の地域の人口を平均以上の地域に逡増的に配分したものである（右下の地域イメージ（シナリオ 3））。

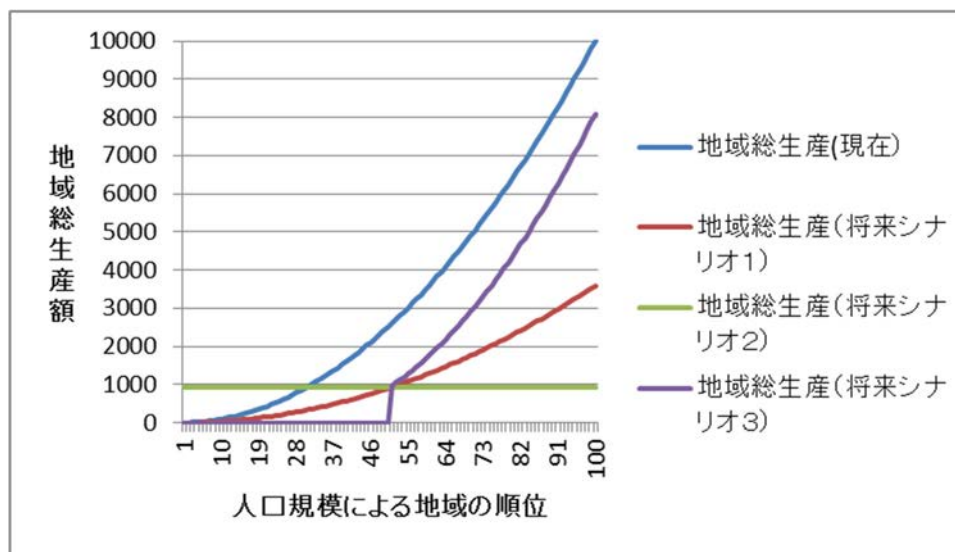
図表 12 数値例による人口減少社会の地域の人口配分のイメージ



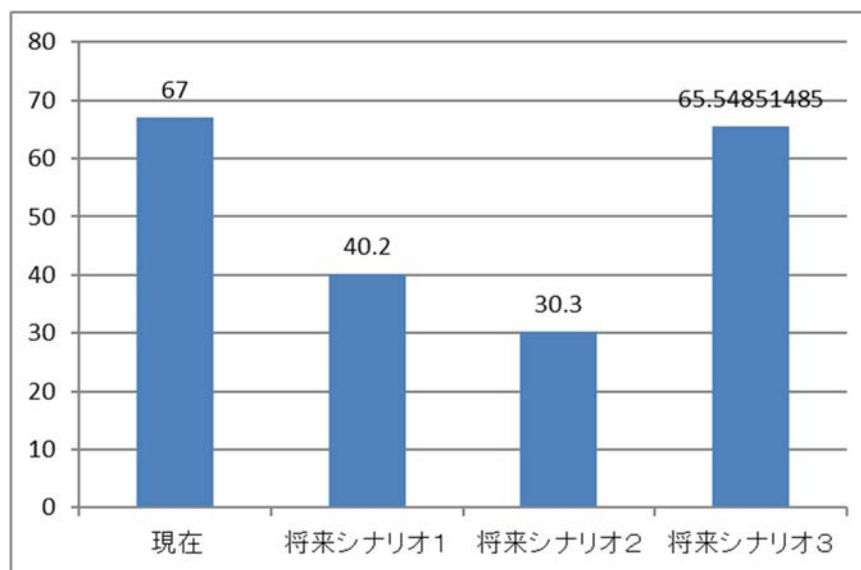
ここで、集積の経済があるため人口密度とその地域の生産性は同一だとしよう。例えば 50 の人口を有する地域では、一人当たりの生産額も 50 になり、地域の人口もだから、地域の総生産は $50 \times 50 = 2500$ となる。これは第 2 節第 3 小節で Borjas(1995)が設定した、集積の経済の程度を表すパラメータ γ が 1 という極端なケースに基本的に一致する。その場合の各地域別、各シナリオ別の地域総生産が図表 9 として描かれている。

それぞれの社会の GDP は、図表 13 の地域総生産のグラフの下の面積の合計になる。それを、現在は総人口の 5050 で割ったものが、将来は総人口の 3030 で割ったものが一人当たりの GDP になる。

図表 13 地域別、シナリオ別の地域総生産



図表 14 シナリオ別国民 1 人当たり生産額



図表 14 から明らかなように、現在の一人当たり GDP は人口が 40%減少した将来、趨勢ベースではほぼ同率減少するが、完全に分散的な人口配置を政策的に実現した場合（シナリオ 2）にその値は半分以下になってしまう。一方、より集積を促進した場合には一人当たり GDP は現在と同水準のものを確保することができる。つまり、人口減少がかなりの長期にわたっても回避できないものだとしても、集積を促進するような手立てを講じることで社会は生活水準を大きく落とすことなく、所得の低い方に対する再分配の財源も一定程度確保できるようなシナリオを思い描くことができる。

つまり、外国人労働者の受け入れは、そのような集積地域での産業構造の高度化を支えるものとして捉え、それ以外については激変緩和措置として位置付けることが長期的には望ましいのではないだろうか。

5.外国人居住者の増加に伴う近隣外部性への対応

これまで議論してきたように、本稿は日本人労働者、企業及び資本を所有する者にとっての余剰が最大になる観点から、外国人労働者の受け入れを議論してきた。このため、外国人労働者の受け入れの総量は日本人労働者、企業及び資本を所有する者の余剰を最大にするという観点からコントロールされるということが必要になる。つまり、外生的に外国人労働者の受け入れ量は与えられるものではなく、受け入れる側でコントロールするということが前提になる。

これまでは、もっぱら労働市場の観点からの議論が展開されてきたが、受け入れた外国人労働者は日本に居住するため、いずれかの地域の住民として登場することになる。この場合、生活習慣、文化、宗教や、常識とされる行動規範が大きく日本人と異なる存在がコミュニティに入ってくることになるため、周辺の住民との間で何等かの摩擦を起こす可能性は十分にあるであろうし、実際にそのような事例の報告は多くある。このような近隣外部性と呼ばれる問題にどのように対応することができるのだろうか。以下の議論は、一定のコストをかければ、このような問題への対応が可能である、あるいは問題をある程度抑制できるという立場に立つ。

おそらく、このような近隣外部性の処理や、異なる背景を有する住民の地域への包摂の役割を担うのは、通常地方公共団体又はコミュニティがその役割を担ってきたと考えることができるだろう。しかし、現在ほとんどの地方公共団体の財政状態はひっ迫し、コミュニティに至っては、日本人コミュニティ自体の崩壊に瀕しているものもたくさんあるのが現状だろう。

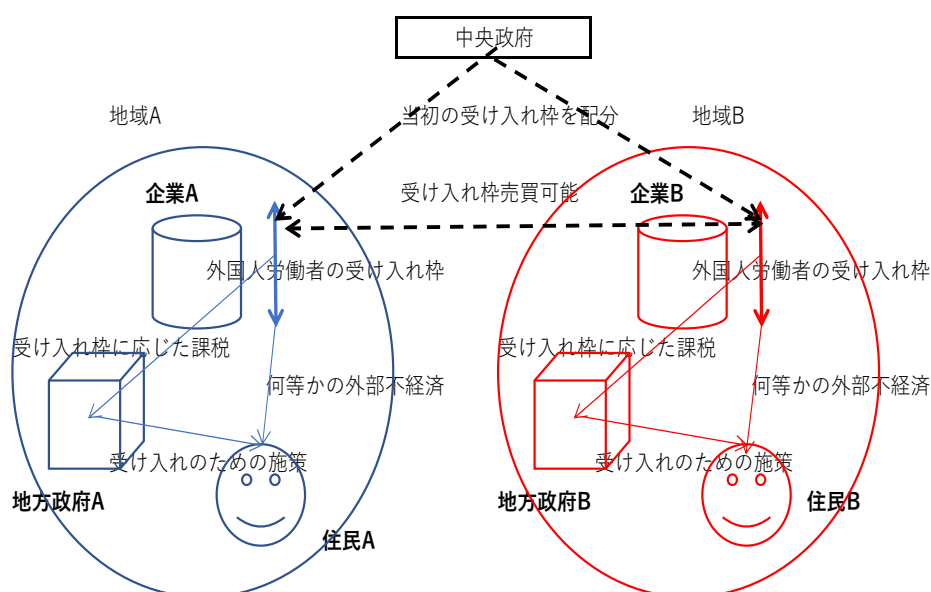
一方、第2節の議論で明らかになったのは、外国人労働者の受け入れで最も確実に便益を得る主体は、企業、資本の所有者だということである。これらの者は、賃金の低下に伴う、労働者側からの余剰の移転だけでなく、財・サービス生産の拡大に伴う余剰も受ける。このために、この近隣外部性への対応、包摂のために必要なコストの負担を企業、資本所有者に求めるとともに、効率的にその対応ができる地域に外国人労働者を誘導するスキームを以下のように構成することができないだろうか(図表15)。

- 1) 中央政府が外国人労働者の受け入れ枠の総量を中央政府が決定する
- 2) 一定の基準に従って各企業にその受け入れ枠を企業ごとに配分する
- 3) 企業の立地する地方公共団体は、受け入れ枠に応じた課税を行う
- 4) 企業の立地する地方公共団体は、3)を財源として近隣外部性対策又は包摂政策を実施する
- 5) 2)によって配分された外国人労働者の受け入れ枠は企業間で取引可能とする

このようなスキームを実施した場合に、3)のプロセスでは、地方公共団体は自身の近隣外部性対策、包摂政策の費用関数に応じて課税を行うだろう。つまり、うまくこれらの対応ができる地方公共団体においては受け入れ枠の単位当たりの課税額は低く、うまく対応できない場合は課税額が高くなる。このため、効率的に近隣外部性対策を行いうる地域に立地する企業は多くの受け入れ枠を獲得するインセンティブを有する。一方、効率的にそれを処理することのできない地域に立地する企業においては、外国人労働者の受け入れ枠を手放すインセンティブを持つことになる。

この場合、企業、資本の所有者は自身に発生する余剰の範囲で、外国人労働者の受け入れを行うことになるため、それを超える課税が行われる場合は受け入れ枠の返上、または低課税地域への移転が行われることになる。このため、全体として近隣外部性のコストも勘案した範囲での受け入れ枠が決定されることになるとともに、効率的な近隣外部性対策、包摂政策を実施することが可能になるのではないだろうか。

図表 15 外国人労働者受け入れ枠の取引制度



(参考文献)

中村二郎(2009),「外国人労働者の受け入れは何をもたらすのか」,『日本労働研究雑誌』, No.387, pp16-26

Borjas,G.J.(1995), "The Economic Benefits from Immigration", Journal of Economic Perspectives, Vol.9-2, pp3-22

第5章 地方庁構想と国土形成計画の 新たな役割

小黑 一正
(法政大学経済学部教授)

1.はじめに（転換する政治の役割）

人口減少や少子高齢化が進み、政治の役割が「負の分配」に転換したにもかかわらず、それに対応できない政治が機能不全に陥りつつあり、閉塞感に包まれる現状にある。このような状況の中で、政治の役割も大きく転換しており、本稿の目的は、国と地方の関係を見直すことで現在の閉塞感を打破する方策を検討することにある。そもそも、「政治」と「経済」は「対」をなすもので、その根幹的な概念である「民主主義」と「資本主義」は車の両輪である。すなわち、経済（資本主義）は「成長」を促進し、政治（民主主義）は「分配」を担う。資本主義（経済）は、富が富を生む形で格差を生み出すが、民主主義（政治）は成長を促進するために一定程度の格差拡大を許容するものの、それが行き過ぎるならば、格差を是正する役割を担うのが一般的な姿であろう。このため、従来型の政治の役割は、格差に配慮しつつ、成長と分配の狭間で、その「重心」を探すことにあった。すなわち、人口増加で高成長の時代には、政治は成長で増えた富の配分を担うことで大きな力を発揮したが、人口減少で低成長の時代に突入して以降、政治の役割は「正の分配から負の分配」に急速に変わりつつあるものの、それに対応できない政治は機能不全に陥りつつある。

この理由は何か。まず、経済の中核を担う市場は「効率性」を得意な領域とするが、政治や行政は「公平性」を得意な領域とする。例えば、人口増の経済では、都市が過密となってスプロール化しても、新たに発生した課題や利害調整を地域経済の果実で局所的に対応することができるが、人口減の経済では、低成長で分配の原資も枯渇しつつあり、そのような部分最適のアプローチでの解決は難しい。また、人口増で高成長の時代では、効率性の視点から、国民所得倍増計画で太平洋ベルト地帯構想を中心とする産業の適正配置を促進する一方、成長で増えた富の一部を分配の原資に利用し、公平性の視点から、全国総合開発計画で後進地域に対する投資を重視する政治的な姿勢を示すことができたが、人口減で低成長の状況では難しい。

すなわち、「公平性 vs 効率性」の視点でいうならば、人口増の経済では、政治

や行政は「公平性」を優先した政策や解決策を模索できる。ところが、人口減の経済では、部分最適が難しいため、全体最適のアプローチで柔軟な発想とスピード感をもち選択と集中を行いながら、「効率性」に重点を置いた政策や解決策が要求される。

「公平性」は政治や行政が得意な領域だが、「効率性」は政治や行政が最も不得意な領域であり、硬直した「議会制民主主義」にあっては、喫緊の課題が生じても利害調整に手間取り、結局、「改革先送り」となる傾向が強くなってしまう。人口減の経済はそのリスクをまともに被るだけに改革が足踏みする。政治や行政が中長期的な視野で、効率性を追求できる仕組みが求められる。

しかも、人口増で高成長の時代では、例えば政策決定過程における視野が短期的などの原因でミスが起こっても、資源配分の失敗を取り戻す余力があるが、人口減で低成長の時代では政策決定のミスが致命的となる可能性が高まる。その代表が現下の厳しい財政である。理論的に公的債務残高（対 GDP）は金利と成長率の大小関係などで決まるが、社会保障費の急増や恒常化する財政赤字により、200%超にも及ぶ公的債務残高（対 GDP）は今後も膨張する可能性が高い。

2.地方分権と国土形成計画の新たな役割

では、我々はどう対処すればよいのか。そのヒントは過去の政策議論の中に既に存在しており、選択と集中を行うための枠組みを構築、すなわち、道州制を含む地方分権を一段と強化するしかない。制度改革を実施すれば全てが上手くいくというのは幻想に過ぎない旨の指摘もあるが、中央省庁再編・経済財政諮問会議の創設を含む首相のリーダーシップ機能の強化や選挙制度改革、様々な規制改革等が日本の政治の姿を徐々に変えてきたのも事実であり、急速な人口減少や少子高齢化が進む中、集権化と分権化の選別を行い、中央省庁が担う政治的な調整コストの一部を分散化する地方分権が残された大きなテーマであることは事実であろう。にもかかわらず、地方分権は常に「総論賛成・各論反対」で中途半端なものになってしまう。その理由は、最終的には道州制を含む地方分権に賛成でも、その移行過程が短期で急激な場合、それに対応できる自治体は数少ないからである。このような問題が発生するのは、体力の弱い自治体を含め、地方分権の受け皿となる移行スキームや移行組織が存在しないからで、その鍵を握るのが「国土形成計画」「広域地方計画」や「地方庁」（仮称）等ではないか、と筆者は考えている。以下、順番に説明しよう。

まず、（広域地方計画を含む）国土形成計画である。空間面での選択と集中と

いう視点では、例えば、「コンパクトシティ」「ネットワーク」という試みが存在する。この試みは、国土交通省「国土のグランドデザイン 2050」に既に盛り込まれており、「地方都市においては、地域の活力を維持するとともに、医療・福祉・商業等の生活機能を確保し、高齢者が安心して暮らせるよう、地域公共交通と連携して、コンパクトなまちづくりを進めることが重要」だと記載されている。すなわち、「コンパクトシティ+ネットワーク」構想である。

もっとも、この構想は「地方中枢拠点都市圏構想」や「集約的都市構造化戦略」等とも絡むが、集約エリアの指定プロセスが不透明であり、他の施策との整合性を欠いているとの指摘も多い。このため、政府は、各省庁の縦割りの排除を眼目に「まち・ひと・しごと創生本部」（本部長・安倍総理、全閣僚参加）を 2014 年 9 月に立ち上げた。また、国土交通省は 2014 年、厚生労働省が進める地域包括ケアを視野に、都市計画で立地適正化計画を導入している。

ただ、人口集約施策の総合調整を強化するには選択と集中を図る選別基準が不可欠であり、国土形成計画法を改正し、「広域地方計画」（複数の都府県に跨る広域ブロック毎に国と都府県等が相互に連携・協力して策定するもの）において、集約エリアの指定や選択と集中の数値目標を定めることも重要である。

かつての国土政策では、全国総合開発計画等による「国土の均衡ある発展」をスローガンとし、都市から地方への再分配が様々な形で実施されてきたが、地域開発主導の法律はその役割を終了し、2005 年に国土総合開発法は国土形成計画法に改正された。現在は国土形成計画の「全国計画」（2015 年閣議決定）や「広域地方計画」により、数値目標がない形で国土政策（2015 年から 2025 年までの計画）が進められているが、急速に人口減少・超高齢化が進む今こそ、空間選択や時間軸の重要性が増しており、縮減時代の国土政策のあり方が問われている。

すなわち、かつての国土政策では、幹線道路網や鉄道網、都市基盤や工業地帯などの基幹的なインフラ投資の方向性を国が定め、その下で、それらの投資効果を高めるような都市内施設・人口配置等の計画を地方が定めるという関係にあった。一方で、国土の骨格を形成する基幹的なインフラ整備がすでに概成し、人口減少・超高齢化により投資余力が限られつつある現在では、かつてのようなトップダウン型の国土政策は適切ではなく、限られた投資余力を最大限に活用する観点からの様々な戦略を各地域が練っていくことが中心課題になる。すなわち、広域調整による重複投資の排除、施設や都市機能の相互利用、既存のストックの有効活用・多機能化、維持更新費用削減の観点からのインフラの選別、縮退エリアと集約エリアの設定などである。

このような投資余力を最大活用するための戦略を検討し、実行する主体として最適なのは誰か。テーマによっては個別の市町村や都道府県に委ねられるものもあるだろうが、人々の生活圏がかつてとは比較にならないほど広域化している現代では、都道府県すら十分ではなく、関係自治体と国の支分部局とが相互に協議・調整しながら戦略を検討・実行する必要がある。すなわち、人口集約施策の総合調整を強化し、集約エリアの指定や選択と集中の数値目標を定めるため、「国土形成計画」や「広域地方計画」を利用する試みが重要となってくる。なお、人口減少により消滅の危機に直面する自治体も多い状況では、全国の隅々までインフラを整備・維持し、フルセットの行政サービスを提供するという発想は捨て、基礎的自治体のスリム化を図りつつ、いまの自治体を念頭にした地方分権一辺倒でなく、道州制への移行も視野に置き、政策によっては中核都市・広域自治体や国に権限を集中させるような試みも重要となってくるはずである。すなわち、分権化と集権化の「重心」を探す必要がある。

なお、かつての国土政策は、国土総合開発法及びブロック別の整備法・開発促進法に基づいて進められていたが、これらの法に基づく計画は、全国総合開発計画（いわゆる全総）はもちろんのこと、首都圏整備計画等の三大都市圏の整備計画、東北開発促進計画等のブロック別開発促進計画についても、すべて国が作成することとされており、かつてのトップダウンによる国土政策の思想がよく現れている。これらの法律のうち、最も後期に制定された中部圏開発整備法には、中部圏開発整備計画の策定にあたって、「中部圏開発整備地方審議会」の調査審議を経た上で、関係県に協議するという規定が設けられているが、これは現在の国土政策体系に至る萌芽と見なすことができるだろう。平成 17 年に制定された国土形成計画法においても、広域地方計画の策定手続きにあたって同様の規定が設けられ、ボトムアップの計画づくりが制度的に担保されている。将来的には、これをさらに一步進めて、協議会の作成した計画案に国が同意するという形にするのが望ましいだろう。

＜コラム＞ 地方制度調査会と第 28 次答申

2000 年に地方分権一括法（正式名称は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」）が施行され、国と地方の役割分担の明確化、機関委任事務制度の廃止、国の関与のルール化等が図られた。

また、2006 年、第 28 次地方制度調査会が内閣総理大臣に対して「道州制のあり方に関する答申」が提出された。この答申では、47 都道府県の廃止を前提とし、道州制の制度設計に関する基本的な考え方（①道州の位置づけ、②道州の区域、③道州への移行方法、④道州の事務、⑤議会・執行機関、⑥道州制の下における税財政制度）や、道州の区域例などを提示した。

そして、2006 年には「道州制特区推進法」（正式名称は「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」（2006 年法律第 116 号））が成立した。

その後、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）という形で、道州制担当大臣（2006 年 9 月）が初めて置かれ、道州制の理念・目的や導入目標時期・プロセスを検討するため、同担当大臣の下に「道州制ビジョン懇談会」（2007 年 1 月）が設置されたが、2008 年に「中間報告」は公表したものの、2009 年度中に予定した「最終報告」は取りまとめができずに廃止となってしまった。

なお、いまは「内閣府特命担当大臣（地方分権改革）」の代わりに「地方創生担当大臣」が置かれているが、道州制特区推進法は現在も存在しており、道州制の議論を再開するため、制度的に再び「道州制担当大臣」を置くことは現在でも可能である。

道州制特区推進法は、北海道を適用対象にして成立したものだが、同法 2 条 1 項や 6 条などの規定に基づき、3 つ以上の都府県が特区申請することも可能であり、北海道以外の道州（例：関西・九州・四国）での適用もできる仕組みとなっている。

道州制のモデル地域として期待された北海道の事例では、既得権を手放したくない各省庁などの政治的な抵抗で骨抜きになり、特区を利用して国から北海道に移譲された権限はないに等しい。また、みんなの党は 2012 年、日本維新の会・みんなの党は 2013 年に「道州制への移行のための改革基本法案」を提出したが、いずれも審議未了で廃案となっている（注：条文の内容は参議院のホームページで見ることができる）。

2006 年の「道州制のあり方に関する答申」や「道州制特区推進法」のほか、上記の改革基本法案は都道府県の廃止が前提であり、国と地方の役割分担は極めて複雑であるため、現行の体制から道州制への移行プロセスのハードル

が高く、必然的に省庁などの抵抗も強まってしまう。本稿では（都道府県の存続を前提に）「地方庁」構想を提案しているが、都道府県を直ぐに廃止せずにもう少し時間をかけて道州制に移行する方法を再検討する必要があるだろう。

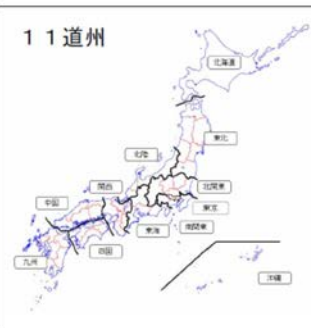
図表 1：

道州の区域例

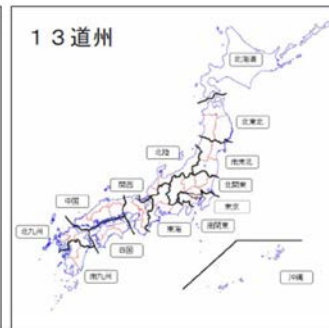
【区域例－１】



【区域例－２】



【区域例－３】



（出所）第 28 次・地方制度調査会・答申（2006 年 2 月 28 日）
「道州制のあり方に関する答申」イメージから抜粋

3.道州制移行の受け皿としての地方庁

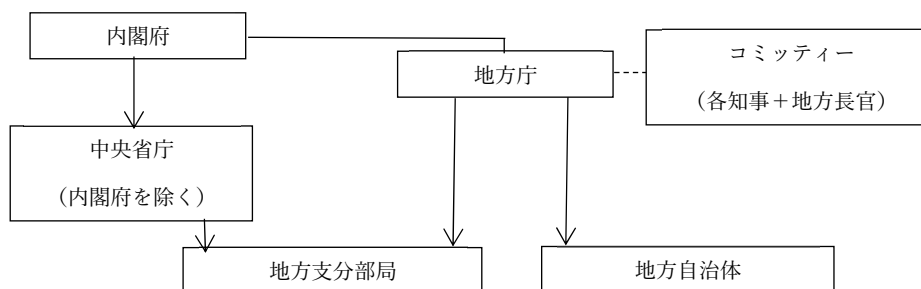
では、「国土形成計画」や「広域地方計画」で、集約エリアの指定や選択と集中の数値目標をどのように定めるのか。その決定や道州制移行の受け皿となる機関が「地方庁」（仮称）である。

「地方庁」構想は 1982 年に関経連が『地方庁』構想に関する研究報告書」でも発表しているが、筆者の提案では、地方庁は、各エリアの地方自治体のほか、各省庁の地方支分部局も束ねる機関で、企業でいうならば「持ち株会社」のような存在として設置する。道州制への移行も視野として、各エリアに地方庁を新設し、各地方庁にはそのエリアの知事と地方長官から構成される「コミッティー」を設置する。道州制の議論は都道府県の廃止を前提に検討すること多いが、不要な政治的混乱を回避するため、道州制移行で都道府県の廃止は前提にしない。

むしろ地方庁は、いまの「広域地方計画協議会」を拡充・機能強化するもので、各省庁の利害対立を回避するため、地方長官（例：任期 5 年）は優秀な者を官民から公募するものとする（注：当分の間、各省庁の持ち回りとする方法もあるが、関西経済同友会の提言「関西広域連合」を進化させ、「関西州」を目指せ」（2018 年 7 月 18 日）では、フランスのような国会議員・地方議員との兼職を認め、関西州に公選議員による議会を設置することや、その首長は準「議員内閣制」的に議員から互選すること等を提案しており、最終的に道州議会を設置する場合、この提言も参考になる）。その際、地方庁は、中央省庁の内閣府と同様、各エリアにおける各地方自治体や各省庁の政策に関する総合調整を担う機関に位置付ける。このため、地方庁のコミッティーは、国の経済財政諮問会議に相当するものとし、各エリアの知事が様々な提案を行いつつ、それを地方長官が総合調整を行い、取りまとめる形で広域地方計画を定める。

また、都道府県の事業も含めた予算配分の調整を行うためには、強力な総合調整の機能を地方庁が持つ必要があるが、現在の各省庁の支分部局には、自治体に対する補助金・交付金の配分額の調整機能は乏しい。各ブロック内でメリハリをつけた配分を可能とするため、予算配分機能の本省からの委任を進めるとともに、それを支えるため、地方庁の専属職員を徐々に増員・強化することも検討する。

図表 2:



(出所) 筆者作成。

また、地方庁は「国と地方のどちらの機関なのか」という疑問が呈される可能性があるが、筆者の提案では「各省庁の地方支分部局を束ねる機関」とし、国の機関に位置付けている（もっとも、後述のとおり、それは道州制に移行するまでの暫定的な措置で、最終的には地方の機関とする）。したがって、各省庁の地方支分部局は最終的には内閣（総理大臣や各大臣）の指揮下にある一方、例えば近畿エリアでは、財務省近畿財務局は財務省と近畿地方庁の両者から指揮されることになり、指揮命令系統が二重になってしまう。

また、農林水産省地方農政局や国土交通省地方整備局が中心に担う公共施設やインフラの整備についても、地方庁が総合調整をすることで効率的な整備が期待できる一方、各地方支分部局が農林水産省・国土交通省と地方庁の両者から指揮されることになる。指揮命令系統が二重となる問題は地方庁の性質上、ほぼ不可避免的に発生するものだが、現在の財務局は、財務省と金融庁の両者から指揮されている。すなわち、この問題は地方庁のみに発生する特別な問題ではなく、問題の解決には、（必要があれば）内閣府に各地方庁を指揮する特命担当大臣を設置することも考えられるが、特命担当大臣を設置せずとも、まずは各地方庁を内閣府の外局として位置づけることで対応可能と思われる。

さらに、地方庁を設置せずとも、平成 6 年の地方自治法等の改正で創設された「広域連合」等で十分に対応できるのではないか旨の疑問もあるかもしれないが、広域連合は、構成団体からの財政的な独立性がなく、責任の所在も不明確で、急速に進む人口減少や少子高齢化を乗り切るために必要となる「選択と集中」を行うための総合的な政策を打ち出すだけの権限や、政策を誘導に必要な財源をもっていない。どうしても部分最適な対応になってしまう。この問題の克服には、地方庁を設置して各エリアの意思決定や政策の一元化を図る必要がある。

その際、広域地方計画は各エリアにおける「骨太方針」のような位置づけに改め、地方庁では、国の予算編成や規制改革などと連携しつつ、各エリアの規制改

革や予算編成も同時に方向づけるものとする。そのため、以下のような政策についても推進する。

まず一つは、「地方交付税の分権化」も進める。現在、地方交付税の配分基準は総務省が定めているが、人口減少・少子高齢化のスピードは各エリアで異なり、一律の基準で配分することには限界がある。また、2050年の人口が2010年と比較して半分以下となる地点が、現在の居住地域の約6割を占める状況では、明治維新後に廃藩置県で定めた「都道府県」という枠組みでも、中長期的に地域経済の活力を維持するのは期待し難い。このため、地方交付税の一定割合（例：30%）を人口比例等で地方庁に移譲し、各地方庁が独自の配分基準で、各エリア版の地方交付税や広域地方計画に沿った一括交付金等として、各々のエリア内の地方自治体に配分する仕組みに改める。その際、地方交付税が不交付団体である東京都の人口は、この配分基準から除くのが妥当であると思われる。なお、地方交付税の全てを移譲しない限り、制度上、総務省自治財政局が地方交付税を配分する一方、各地方庁も地方交付税相当を配分することになる。その場合、例えば近畿地方庁がメリハリのある配分を行っても、総務省自治財政局が（特別交付税等を利用し）その効果を相殺する戦略を実行する可能性もあり、そのような戦略を回避するためには、地方交付税の全てを移譲する必要があるかもしれない。

もう一つは、「規制改革の分権化」も進める。国家戦略特区をはじめ、規制改革に伴う法改正等は中央省庁主導で行っているが、各エリア内しか法的効果が及ばない形式のものについては、地方庁にも規制改革の法改正案を作成・提案する権限を付与し、当該法案は内閣府が地方庁の代理で法令協議を行った上で国会に提出できる仕組みに改める。国が異なるが、例えば、スペインの地方公共団体は「市町村 (municipio)」「県 (provincia)」「自治州 (comunidad autónoma)」といった3層制であり、州議会は国会に対する法律案の発議権 (proposición de ley) を有する³⁰。

なお、このような分権化は、例えば社会保障の領域のうち現物給付である医療

※注釈

³⁰ スペイン憲法第87条では、法律案の発議権をもつ機関などを定めており、「内閣」「下院」「上院」「自治州議会」「50万人以上による国民発議」となっている。国会の審議を行うか否かの判断は下院が行うものの、このうち、州議会が法律案を発議すると、その趣旨説明に任ずる最高3名の議員を下院に派遣可能となっている。

保険の分野等でも必要性が高まっており、急速な人口減少や少子高齢化に対応するため、地域医療構想の枠組みとともに、国保の都道府県単位化等により保険者機能の強化が徐々に進みつつあるが、リスク構造調整を進めつつ、各地域や各職域の保険者機能を一段と強化し、医療・介護等の資源の効果的かつ効率的な利用を促す観点から、オランダやドイツの管理競争も参考として、診療報酬や介護報酬などの体系の一部に関する分権化も検討していくことが望まれる。

すなわち、診療・介護行為を全国一律に誘導するのではなく、地域や保険者単位で各々が創意工夫や、保険収載の対象範囲を含め、基礎的な医療と先進的なものとの役割分担を自らの判断で行い、効率的かつ質の高い医療・介護サービスの供給やコスト節約を両立できるよう、報酬体系の決定プロセスや財源に関する責任を地域に委ねていく方向を目指す必要がある。

ところで、このような取り組みと同時に、権限と財源の都道府県への委譲や移譲の検討を行うため、かつての地方分権改革推進委員会のような組織を新たに設置する必要があるかもしれない。それがない状況で、このような改革を進めても、中央省庁間の代理戦争を地方庁で行う格好になってしまい、上手く機能しない恐れや懸念が残るためである。これは中央省庁再編で内閣府等の機能強化を行ったものの、内閣府や内閣官房が十分な調整機能を発揮できず、「ホチキス留め」の役割に留まりがちなと同様の懸念が存在するためである。また、かつての北海道庁と北海道開発局のような二重行政がより広範な地域で発生してしまう問題も回避しなければならない。このため、地方庁が上手く機能するための環境整備を行う観点から、地方庁の専属職員の増員を行うとともに、中央省庁から自治体への権限と財源の委譲や移譲も十分に検討・進めていく必要がある。

なお、繰り返しになるが、地方庁が担う固有な機能は、各エリア内（都道府県を超えた空間的な単位）で、都市圏ごとにどのような機能分担を行うのか、各都市圏をどのようなネットワークで結ぶのか、インフラの選別方針や縮退エリア・集約エリアの設定方針等を決定し、その計画は地方自治体や地方支分部局が担う公共財の供給を拘束することにある。つまり、「国土形成計画→広域地方計画」の流れを逆転し、広域地方計画の位置づけの強化を行い、これまで中央省庁主導であったマクロ的な資源配分を地方庁主導の形に改め、各エリア内において「選択と集中」の政治的な意思決定を行うことが最も大きな目的である。その際、中央省庁主導の予算や政策立案の仕組みも一部改め、地方庁主導で各エリアの予算や政策立案を行い、それを内閣府が取りまとめ、財務省や国土交通省を含む中央省庁と調整し、予算措置や法改正等が必要なものについては、最終的に国会に提出できる仕組みも実験的に一部導入してみる試みも重要であろう（注：財務省の予算査定や各省庁との法令協議は行う）。内閣府が地方庁に係る予算の取りま

とめを行う場合、沖縄振興予算や北海道の開発関係予算、復興庁予算で取られている一括計上の仕組みが参考になる可能性がある。

いずれにせよ、各地方庁は、上記の分権化された地方交付税や規制改革を利用しながら、それと整合的な形となるよう、選択と集中を図る選別基準を含む「広域地方計画」を策定し、それに集約エリアの指定や選択と集中の数値目標を盛り込む。

これが政治的に最も難しいが、国が直接決定するよりも、各エリアの地方庁が決定する方が政治的な調整コストは少なくできるはずである。政治の役割が「正の分配から負の分配」に転換し、例えば政治が100の「負の分配」を行う必要があるとき、国が直接▲100の分配を行うよりも、10の地域（エリア）が▲10の分配を行う方が政治的な調整コストは少ない。また、特定のエリアで数値目標が盛り込めないならば、そのエリアが他のエリアとの競争に敗れるだけである。

4.試される日本の叡智

空間的な「選択と集中」を進めるために最も効果的な方法の一つは、地方自治体の広域合併だろう。平成の大合併によって全国の市町村数は約3,200から約1,700へと半減したが、この間、都市圏の中心市への人口・機能の集中が進み、外縁部の旧町村部の衰退が加速化したとの指摘は多い。町村役場という地域の重要な機能が失われるだけでなく、県内の一市町村としての1票、すなわち代表性が失われることの影響は大きい。また、合併後の市議会においても、地元選出議員が一人も選出できないケースもあるという³¹。

一方で、広域合併には大変な政治的労力を要し、その実現は容易ではない。都道府県を廃止する形での道州制論議も進展していない。そこで重要となるのが、計画である。合併や広域自治体の設立によって政治的な正統性を獲得し、これをもとに選択と集中を進めるかわりに、参加者全員が納得できる客観的で科学的な計画を策定し、これをもとに、又はそのプロセスを通じて選択と集中を進めるのである。いわば計画による正統性の獲得である。

※注釈

³¹ 議員定数は各自治体が条例で定めているが、総務省資料によると、全国の中核市（人口平均約40万人）の議員定数は平均39議席なので、中核市クラスの都市と合併した人口1万人未満の旧町村エリアは、計算上、合併によって地元選出議員の議席をすべて失うおそれがある。

選択と集中を行う際に、例えば、公共投資を行う場合、2050年の人口が2010年と比較して半分以下となる地点が現在の居住地域の6割以上となる状況では、人口減少社会ではあらゆる空間に投資を行うのは非効率でリスクが高い。より具体的には、「国土のグランドデザイン2050」参考資料によると、対家計サービスのうちショッピング・センターが立地する確率が80%以上となる自治体の人口規模は約10万人以上であり、医療・福祉サービスのうち一般病院が立地する確率が80%以上となる自治体の人口規模は約3万人であるが、有料老人ホームが立地する確率が80%以上となる自治体の人口規模は約12万人である。このため、投資という視点で公共投資を効率的に行うためには、40年後の2050年も、12万人以上の人口規模を有する地域に投資するのが望ましい。

さらに、時間的な視野を考慮する場合、一般的に公共インフラ等の最適な供給量は、人口増減率によって異なってくる。議論を単純化するため、人口1単位当たりの最適な供給量を1とし、人口が50年間で100から160まで増加するケースと、人口が50年間で100から40まで減少するケースを考えよう。このとき、人口100の時点で100の供給を行っても、人口増加ケースでは人口160の時点で160の供給が必要なことから、100の供給は無駄にならない。しかし、人口減少ケースでは、人口40の時点では40の供給しか必要でないため、60の供給が無駄になってしまう。しかも、公共インフラ等の供給にあたっては、時間的な視野として、建物のライフサイクルコストも深く考慮する必要がある。例えば、建物（鉄筋コンクリート造）の法定耐用年数が60年としても、建物に付随する設備類設備類の耐用年数は15年から30年程度と短く、建物の一生に最低2回から3回程度の設備更新が必要となる。このような費用を含め、建物のライフサイクルコストを推計すると、一般的に設計・建設費は当該コストの20%に過ぎず、維持管理費が77%、解体等の廃棄費が3%を占めると考えられる。こうした人口減少のスピードや建物のライフサイクルコストといった時間軸も含め、公共投資の選択を行うことが望ましい。

計画によって正統性を獲得しようとするときに重要になるのは、言うまでもなく、計画の客観性、科学性である。対象エリアが広範になるほど、また、対象とする課題が多岐にわたるほど、分析のパラメーターは増加し、誰もが納得する計画づくりは難しくなる。この点で、全国レベルの計画策定はたとえ困難でも、広域ブロックレベルであれば可能となる計画はあるだろう。また、はじめから全てをカバーする総合計画ではなく、取り組みやすいテーマから先行させるということも考えるべきだろう。

従来のような地方交付税の仕組みでは、結局薄く広く財源を全国に配分し、立ち行かない自治体の延命にしかならない可能性が高い。急速な人口減少が見込

まれる地域において必要となるのは、いわばダウンサイジングを図るための「撤退作戦」であり、そのための政策手段や合意形成の手法が求められている。

この点で、辻塚也(2014)「人口減少社会におけるまちづくりと自治体経営～ドイツ・ザクセンアンハルト州・シュテンダール市より～」(季刊行政管理研究 No.146, pp.1-4) は、人口減少社会における戦略的エリアマネジメントについて、都市構造の集約化と減築を進めるドイツの興味深い事例を紹介している。また、生田長人・周藤利一(2012)「縮減の時代における都市計画制度に関する研究」(国土交通政策研究 第 102 号) 等が主張するように、国土利用計画法や都市計画法の見直しも明らかに重要であって、各エリアでの規制改革も不可欠であろう。

いずれにせよ、急速な人口減少・超高齢化がもたらす影響が顕在化し本格化するのとはこれからが本番であり、その現実を直視し、果敢に選択と集中をしない限り、日本に未来はない。

その鍵を握るのが国土形成計画(広域地方計画を含む)や地方庁(仮称)の創設であり、例えば 2035 年頃を目標として、最終的に道州制に移行する政治的なコミットメントを行い、地方庁はその行政府、コミッティーは内閣に相当するものに位置付け、新たに道州議会を設置するシナリオや工程表も同時に定めてはどうか。いま日本の叡智が試されている。

第6章 人口減少・少子高齢化と格差

村田 啓子

(東京都立大学経済経営学部教授)

要旨

日本の人口減少は長期にわたり少子高齢化と同時に進行していくことが展望されている。日本の所得格差は当初所得で見た場合高齢化で大幅に拡大しているが、再分配後の所得では拡大していない。しかしこの背景には社会保障政策による公費補填がある。現役時代の当初所得格差が拡大している可能性があり、これは現役世代においても世帯内分配がより必要となることを意味する。格差の大幅な拡大は望ましくないが、再分配政策による格差縮小は財政的に今後も容易ではない。このため、年齢にかかわらず労働力率を上昇させること、現役世代に多くの負担を課す制度から同世代内の分配・移転に政策をシフトしていくこと、遺産・相続による格差拡大の程度については今後も注視すべきことなどが重要である。高齢者における不平等は機会の不平等ではなく結果の不平等であることを踏まえれば、貧困へのセーフティネットは確保しつつ、再分配後の所得格差の拡大をある程度許容するということも選択肢となりえる。EBPMに基づく政策策定に資するためにも、世帯構造の変化を踏まえた、所得、再分配所得、消費、資産（実物資産含む）を対象とした格差を対象とした包括的な分析が望まれる。

1.はじめに

本稿では日本の人口減少期における課題として人口構成の変化（少子高齢化）と格差について考える。日本の人口は2008年をピークに減少しているが、従前からの人口構成の偏りや長寿化により人口減少と同時に少子高齢化が進行している。人口予測によれば、総人口は2065年に約8,808万人にまで減少する。この間65歳以上高齢者は2042年まで増加が続くことが予測されている。2018年から2042年にかけて65歳以上人口は約1割増加するのに対し、生産年齢人口（15-64歳）は23%減少する。その結果、高齢者―生産年齢人口比率は2042年までに21%ポイント（0.47→0.68）という急速な上昇が見込まれている（国立社会保障・人口問題研究所の将来推計（出生中位・死亡中位）による 図1）。

日本では、所得格差拡大は同一年齢内格差の拡大よりも人口構成の変化（高齢化）による影響が大きいといわれてきた。かつ 2000 年代以降は再分配政策により再分配後の所得でみた格差（ジニ係数）は拡大していないといわれている。しかし、再分配所得でみた格差拡大が抑制されている背景には社会保障政策を通じた公費による補填がある。このことは、人口減少により現在行われている世代間の再分配政策の困難度が高まれば、再分配政策による格差縮小効果にもいわずれ限界があることを意味する。

本稿では、日本の格差の現状を概観した上で、人口減少・少子高齢化の視点から日本の格差について考えたい。

2.少子高齢化と格差を考える視点

日本における所得や消費の格差（不平等度）が人口構成の影響を受けている可能性については、1980 年代を対象とした研究で既に指摘されていた（大竹 1994 大竹・斉藤 1996）。大竹(2009)はその後の状況も踏まえつつ、人口減少・人口高齢化の視点から格差を分析し、人口減少は所得の平均値のみならず所得格差にも影響するとした上で、同一年齢内の所得格差が同一であっても、人口変動が日本全体の所得・消費格差に影響するとしている。その理由として、第一に、同一年齢内の所得格差は年齢が高くなるに従い大きくなるため、人口高齢化により所得格差の大きいグループが相対的に大きくなり、経済全体の所得不平等度が拡大する可能性があること、第二に、日本のように年齢間の賃金格差が大きい国では、（現役世代における）人口構成の変化が経済全体の所得格差にも影響すると指摘した。より具体的には、対数分散の分解により、所得および消費支出の不平等度拡大を人口構成による変化とそれ以外（年齢階層内及び年齢階層間）の変化に分解し、84 年に年齢内不平等度を固定した場合、2004 年までの不平等度の拡大はほぼ高齢化要因で説明可能としている。

格差を測る指標としては、生涯所得で計測するのが最も望ましいが、個々人の生涯所得の計測は極めて困難であることから、代理変数として消費が用いられることもある。大竹（2009）は 1984 年と 2004 年の間の消費のジニ係数も分析し、消費格差は高齢層で高いが縮小傾向、若・中年層では 20 歳代後半～30 代前半でやや高くなり、かつ拡大傾向という結果を得た上で、その考えられる要因として、現在の所得不平等度には現れない将来所得の格差拡大を反映したものである可能性を指摘している。具体的には、

- ①遺産相続を通じた将来所得の格差拡大、

②成果主義的賃金制度導入による将来賃金の格差拡大、

③若年失業の影響

を挙げた。さらに、低成長・少子化社会では遺産相続が生涯所得格差に影響する可能性（実際、金融資産格差は拡大しているがそれも相続が影響している可能性）についても指摘している。親の遺産動機の有無にも依存するものの、兄弟数が減れば遺産・相続により子供 1 人当たりが受け取る移転も大きくなる余裕が生まれることも考えられる。

3. データでみる格差（現状とサーベイ）—人口構成の視点から

より最近の状況をみてみよう。まず、所得格差については厚生労働省「国民生活基礎調査」に基づく「所得再分配調査」の最新の結果が 2019 年 9 月に公表されている。これによると、当初所得のジニ係数は 80 年代以降長期的に顕著な上昇（格差拡大）傾向にある。一方、税を控除し社会保障による移転を加えた再分配後の所得は 2000 年以降は拡大しておらず、2010 年以降はむしろ若干縮小している（図表 2）。

年齢階級別にみると、当初所得のジニ係数は、退職（無職）比率が高まる 60 歳代で大幅に上昇するのに対し、再分配後の所得でみると高齢期における上昇はきわめて緩やかである（図表 3）。これは、再分配による効果が高齢期において年齢が高まるほど拡大することを意味するが、退職比率が加齢とともに上昇することおよび年金支給開始年齢等を踏まえれば当然の結果ともいえよう。時系列でみても 70 代では当初所得のジニ係数は上昇がみられる一方で、再分配後所得ではむしろ縮小という特徴がみられており、この背景には保険料や税を通じ公費が投入されていることを意味する（図表 4）。

これら調査結果以外にも、日本の格差に関する研究の蓄積が進んでいる（小塩（2010）、岩本ほか（2015）、Lise et al.（2014）、Kitao & Yamada（2019）等）。上述した所得分配調査の結果を補完するため、消費や資産含め、人口構成の観点からの興味深い結果を幾つか紹介しよう。岩本ほか（2015）は、総務省「家計調査」により、同一年齢内の消費のばらつき（標準偏差）は 55 歳前後でピークとなる一方で、40 歳未満では若い世代ほどばらつきが大きくなると指摘しており、大竹（2009）の結果とも共通する興味深い結果を得ている。

Lise et al.（2014）は、主として現役世代に着目し消費、所得など多様な指標で格差を分析しているが、本稿の問題意識と関連する興味深い点として、労働所得

のばらつきが男女とも最近の世代ほど拡大していることを指摘している（「賃金構造基本調査（1991-2008）」による分析）。これは、バブル崩壊後の経済情勢変化や日本的雇用慣行の変化などが背景にあらうが、当初所得のばらつき拡大は、現役世代においても同一年齢内の移転（再分配）が今後より必要となる可能性を示唆している。図表3によると2000年代以降も年齢階級によっては現役世代の当初所得のジニ係数は拡大しており、高齢者ほどではないにしても現役世代でも分配政策の必要性が強まっている可能性には注意が必要である。

Kitao&Yamada(2019)は、全国消費実態調査（1984-2014）により労働所得、年収、金融資産格差等を分析し、この30年で格差は拡大傾向にあるとし、その主因は人口高齢化にあるとしている。また、金融資産の格差拡大は、富裕層（70パーセンタイル超）の保有資産額の増加などが要因と指摘している。加えて、現役世代（20～50代）で格差拡大がみられ、この要因として低資産または資産ゼロ世帯の増加があるとしている。また、金融資産ゼロ世帯比率は現役世代ほどではないものの高齢者世帯でも緩やかに上昇しており、ひとり世帯（資産ゼロ比率が高い）の影響もあること、ゼロ資産世帯は所得も低い傾向があるとも指摘している。

日本の高齢者（65歳以上）の貧困率はG7の中でアメリカに次いで高いが（OECD poverty rate による）、資産保有が十分でない高齢世帯の存在は、今後単身者の増加や長寿化ともあいまって高齢者の貧困リスクが問題となる可能性がある。

これら結果より、以下の特徴が指摘できよう。第一に、少子高齢化は、当初所得でみた日本全体のジニ係数を拡大させる効果を持つが、併せて年齢内格差を観察することも重要である。第二に、「所得再分配調査」によると再分配後所得の年齢内格差拡大は2000年以降抑制されているが、所得再分配政策（現役世代からの移転）に依存している。第三に、現役世代の労働所得の年齢内格差が拡大している可能性がある。第四に、再分配所得はほぼすべての年齢層で安定的であるのに対し、Kitao&Yamada(2019)では、金融資産格差が若年層でも拡大し、岩本ほか（2016）では若年層では最近の世代ほど消費格差が拡大していることを示唆している。

このうち、第四のパズルともいえる特徴をどう考えるべきであろうか。すなわち、若年層で、再分配後所得は（年齢内でも）拡大せず、資産・消費は拡大しているとすればそれはなぜだろうか。本稿2で紹介した大竹（2009）の指摘を踏まえると、第一に、賃金への成果主義の導入により、期待生涯所得の格差が拡大している可能性、第二に、相続・贈与や相続・贈与への期待による影響が挙げら

れる。加えて、第三に、再分配後所得の年齢内格差が拡大しなくても、所得水準低下により消費や貯蓄ができない可能性があるのかもしれない。これはゼロ金融資産世帯の比率上昇とも整合的である

また、第二の再分配政策については、その打開のため、2012年に社会保障と税の一体改革を決定し消費税引上げを中心とした決定をしたことは記憶に新しい。しかし、その後景気に配慮した政策運営が行われたことなどから財政健全化がさらに遅れている。国民は「負担よりも支出削減を」という意識を持っている。たとえば、梅田・川本・堀(2018)によるアンケート調査に基づく分析によると、多くの国民は日本が現状よりもさらに福祉国家になることが望ましいと考えているが、一方で、国民負担の今後の引上げについては、「国民負担の引上げは最小限にとどめるべきで、可能な限りの無駄な支出を削減してから引上げを議論すべき」と考える人が半数を超えている。もっとも、同じ質問に対し、学者やエコノミストは「国民の負担増が不可避」という回答を選んだ人が半数を超えており、社会保障や税に関する政策の透明性を高め、国民に日本経済の実態や先行きをより理解してもらうことも重要であろう。

4.遺産・相続は格差拡大的か

贈与・相続を通じた世代間移転では、同一家系の中で世代を越えて資産格差が受け継がれる可能性ある。とくに、低成長が続く（労働所得が伸び悩み）、少子化も進む日本のような国では、世帯資産に占める贈与・相続資産の比率が高まると考えられる。野口ら(1989)、松浦(2006)では、贈与・相続の受取経験のある世帯ほど保有（土地）資産額が大きいことなどから、相続によって資産格差が拡大するとされている。しかし、より最近の研究として、Horioka(2009)は、①受け取った遺産は家計資産の15%に過ぎず、②自分でより多くの資産を蓄積した世帯ほど親から貰う相続額が少ないことから、相続は資産格差を縮小する方向に働くと結論付けている。こうしたなか、Hamaaki et al.(2014)では他の属性をコントロールした上で、受領した（する）贈与・相続額は本人のライフサイクル資産と正の関係にあるものの、そのパラメータは小さいことから、贈与・相続は拡大的であってもその規模はきわめて限定的と結論づけている。

これら比較的最近の研究は、遺産・相続が格差拡大に及ぼす影響についてははあるとしてもそれほど大きくないことを示唆しているといえよう。

5.政策的含意として考えられること

政策的再分配前の所得が現役世代でも拡大していることは、今後少子高齢化が進めば、単なる高齢者一生産年齢人口比率減少に基づく想定以上に、再分配政策による格差縮小が一層困難となることを示唆している。したがって、第一に、年齢にかかわらず労働力率を上昇させていくことが重要である。第二に、現役世代に多くの負担を課す制度から同世代内の分配・移転に政策をシフトしていくことが持続可能性の観点からも望ましい。超党派による議論、国民の理解向上（啓発）が重要である

第三に、少子化は保有資産に占める遺産・相続の比率を高める可能性もあるが、遺産・相続が（大きく）格差拡大的と示す明確な根拠は今のところない。ただし、生前贈与など最近の政策変更による影響には留意する必要がある。第四に、高齢者における不平等は機会の不平等ではなく結果の不平等であることを踏まえれば、貧困へのセーフティネットを確保しつつ、再分配後の所得格差の拡大をある程度許容するということが選択肢となりえよう。第五に、世帯構造の変化を踏まえた、所得、再分配所得、消費、資産（実物資産含む）についての包括的な分析が望まれる。これはE B P Mに基づく政策策定にも資することになる。

参考文献

岩本・菅・新関・濱秋・堀・村田(2016)「『家計調査』個票をベースとした世帯年間消費支出額の推計」経済分析 190 号.

梅田正徳・川本琢磨・堀正博「日本経済と経済政策に係る国民一般および専門家の認識と背景に関する調査について-調査の概要と簡易集計結果の紹介」経済分析 第 197 号、2018 年。

大竹文雄（1994）「所得不平等化の背景とその政策的含意：年齢階層内効果、年齢階層間効果、人口高齢化効果」季刊社会保障研究、35 巻 1 号、p65-76.

大竹文雄・斎藤誠（1996）「人口高齢化と消費の不平等度」日本経済研究、3 号、p.11-35.

大竹文雄（2009）「人口減少の政治経済学」津谷典子・樋口美雄編『人口減少と日本経済』第 5 章、日本経済新聞出版社

小塩隆士(2010) 『再分配の厚生分析 公平と効率を問う』 日本評論社.

野口・上村・亀頭(1989) 「世代間移転における家族の役割」一橋論叢、102（6）

松浦克己(2006)「遺産，年金，出産・子育てが生む格差」白波瀬和子編『変化する社会の不平等：少子高齢化にひそむ格差』、東京大学出版会

Hamaaki, J, Hori, M. and Murata, K. (2014) Intergenerational Transfers and Asset Inequality in Japan: Empirical Evidence from New Survey Data” *Asian Economic Journal* 2014, Vol. 28 No. 1, 41–62.

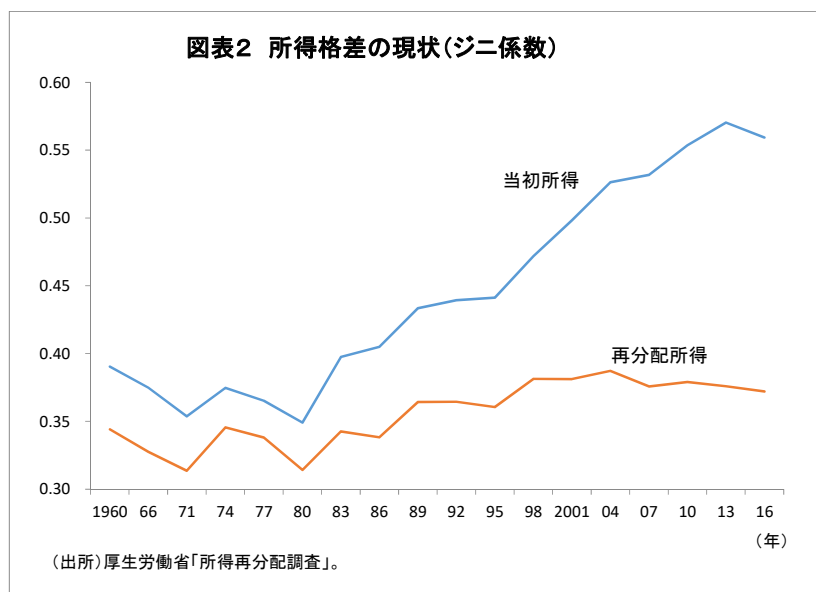
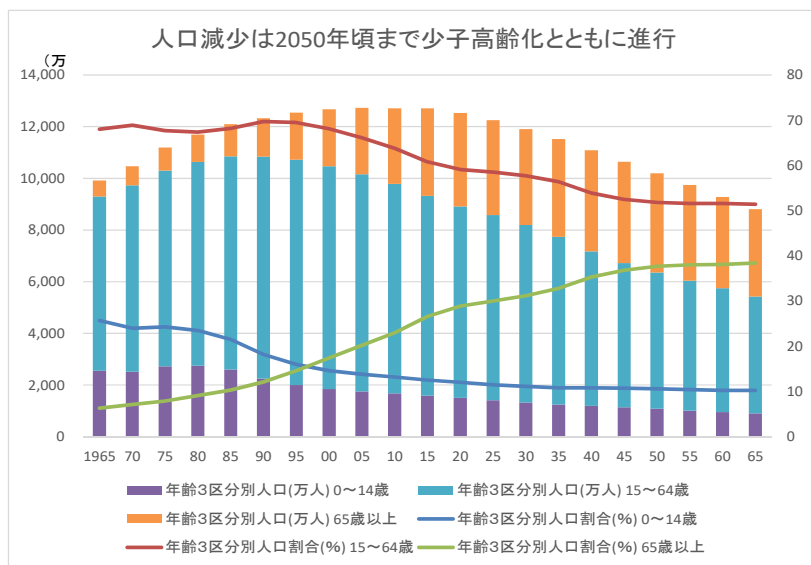
Horioka, C.Y, (2009)“Do bequests increase or decrease wealth inequalities? *Economics Letters*, 103, pp. 23-35.

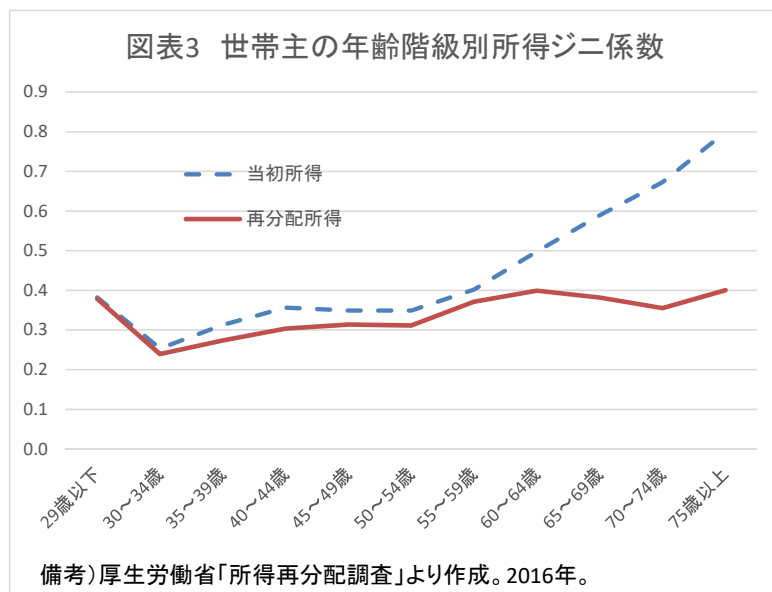
Kitao, S., Yamada, T. (2019), “Dimensions of Inequality in Japan: Distributions of Earnings, Income and Wealth between 1984 and 2014” RIETI Discussion Paper Series 19-E-034.

Lise, J., Sudo, N., Suzuki, M., Yamada, K. and Yamada, T., (2014) “Wage, income and consumption inequality in Japan, 1981-2008: From boom to lost decades”

Review of Economic Dynamics 17(4), October 2014

図表1





図表4

世帯員の年齢階級別ジニ係数

	年	総 数	25 ～ 29歳	35 ～ 39歳	45 ～ 49歳	55 ～ 59歳	65 ～ 69歳	70 ～ 74歳	75歳以上
当初所得	① 2001	0.419	0.324	0.355	0.327	0.384	0.607	0.657	0.644
	② 2010	0.470	0.364	0.351	0.341	0.404	0.603	0.687	0.728
	③ 2016	0.480	0.328	0.340	0.350	0.406	0.567	0.669	0.745
(参考)	③-①	0.060	0.004	-0.015	0.023	0.022	-0.040	0.013	0.101
再分配所得	④ 2001	0.322	0.299	0.301	0.290	0.327	0.340	0.345	0.375
	⑤ 2010	0.316	0.297	0.288	0.282	0.328	0.319	0.307	0.364
	⑥ 2016	0.312	0.306	0.273	0.279	0.340	0.315	0.304	0.349
(参考)	⑥-④	-0.010	0.006	-0.028	-0.011	0.014	-0.024	-0.042	-0.027

(出所)厚生労働省「所得再分配調査」。5歳刻みで全ての年齢階級について公表されているが、本表では紙面の都合で抜粋して掲載。年は調査実施年。

第7章 人口減少問題への一提言

岩瀬 忠篤
(西武文理大学サービス経営学部教授)
(前国土交通省国土交通大学校校長)

(提言と結論)

人口減少問題への対応は「長期」の視点が不可欠である。鬼頭宏静岡県立大学長が指摘しているように、第一に取り組むべきは出生率の回復等による「人口減少抑制戦略」である。第二には、二つの大きな不均衡（超高齢化と人口の地域分布）にも対応する「人口減少適応戦略」である。本論では「人口減少抑制戦略」を中心に検討しており、特に、「外国人の純流入」を増加させるための施策を重視している

結論から言うと、日本の人口が2017年の国立社会保障・人口問題研究所（以下社人研）の将来推計のように、終わりがなく「下がり続ける」ことは大きな問題である。日本の人口はどの程度が最適かを見極めることは難しい課題であるが（いわゆる「最適人口・適度人口」）、できる限り早い時点で、定常化（静止化、サステナブル化）させることの重要性については、かなりのコンセンサスが得られるのではないかと。本論でも、「定常人口」、「定常人口社会」を目指すことを基本目標としたい

次に、マクロでみた将来の日本の人口をみると、加藤久和委員（明治大学政治経済学部教授）によると、2015年の出生率（1.45）が2045年に人口の置換水準（2.06）まで直線的に改善すると100年後に9818万人で安定、2065年までに同様の仮定を置くと8816万人で安定すると推計されている（参考1）

後述するように、様々な識者のイメージは8000万人程度を中心として、9000万人から7000万人の間での「定常化」を期待・想定している。筆者はある程度現実的なイメージ（目標）として、50年後の2070年に「概ね8500万人程度」で定常化させることを目指してはどうかと考えている

そのためには、「少子化対策」のさらなる充実と「外国人の純流入」を増加させるための施策の強化の「合わせ技」が必要不可欠となる

「少子化対策」については、「現物給付・総合型の公的支援施策」のさらなる充実が必要である。また、「外国人の純流入」を増加させるための施策としては、

後述する「多様な人口」の活用・活性化、「外国人の中長期定住を可能とする支援策」等の強化が重要となろう

最後に、50 年後に日本の人口減少が止まり、首尾よく 8500 万人程度で定常化できた場合の新しい社会のイメージについても併せて検討しておくことが重要となるだろう

(参考 1)

内閣府による「選択する未来委員会」(2014 年)における推計では、合計特殊出生率が 2030 年に 2.07 まで上昇し、それ以降同水準が維持すると仮定すると、2110 年に 9961 万人 (2060 年 : 10545 万人)。また、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン (零和元年改訂版)」における推計では、合計特殊出生率が 2030 年に 1.8 程度、2040 年に 2.07 程度になると仮定すると、2110 年に 8969 万人 (2060 年 : 10189 万人) となっている

なお、社人研の人口推計では、2110 年には中位推計では 5343 万人 (出生率 : 1.44)、高位推計で 6800 万人 (出生率 : 1.65) (2060 年 : 9284 万人 (中位)、9877 万人 (高位))

(資料) 内閣府「選択する未来 2.0」参考資料 (事務局資料) より

1. 「2050 年展望」にみる「人口減少問題」

国土交通政策研究所「2050 年展望に関する学識者インタビュー」フォローアップ

(我が国経済社会の長期展望と社会資本整備のあり方) (2018 年 3 月)

- ・建設省建設政策研究センターが 1998 年 9 月から 10 月にかけて実施した学識者 30 人に対する「2050 年展望」調査のフォローアップ (前回の 30 人の内今回は 18 人が再回答)

① 環境変化 (問題意識の視点)

- ・少子高齢・人口減少については、過去の将来推計を上回る規模
- ・高齢化、人口減少といった喫緊の課題について、コストを最小化するような政策

- ・人口問題、環境問題など、この20年間でより深刻化、重要化
- ・高齢者急増により社会の高齢化は速く、政策の具体化、社会化が相対的に立ち遅れ
- ・グローバルな競争に勝てない日本人となってしまう可能性

② 変革の視点（改善・改革の視点）

- ・女性や高齢者などに対する機会均等や差別の禁止
- ・社会的余力をうまく活かすシステムをコミュニティ等で活かす努力
- ・働きながら子供を育てることを前提とした社会システムづくり
- ・住んでいるところが仕事や生活の中心になるというまちづくりの発想
- ・外国人労働者の奪い合いに勝つ魅力的な国
- ・移民の漸進的受入と外国人労働者の受入・管理（後者に力点）
- ・大都市も地方も国際的視点からすると自らの魅力は何かという意識でのまちづくり
- ・明確な特徴を有した地方都市の存在意義が増してくる
- ・本格的な地方創生を実現するには、若者が起業できるような社会環境を整える

2.経済学者の考え方

① 人口理論の三段階の発展（中山・南『適度人口』（1959年））

- ・第一段階：古典派の人口理論（マルサス(1766-1834)：人口は与件ではなく、経済の内的要因）
- ・第二段階：1870年代からの新古典派の人口理論（人口は与件）
- ・第三段階：1890年代からの最適人口理論の展開（キャナン（1861-1935）、ウィクゼル（1851-1926））

その後、1930年代の不況の産物である「ケインズ派経済学」の発展

後述のシュンペーターについては、「シュンペーターによって意識的に経済理論の枠から追い出された人口理論」と記述されている。また、「人口問題と経済問題への正しい接近は、人口論者と経済学者の緊密な協同研究によってはじめて可能となる」としている

② ケインズ (1883－1946 年)

説得論集「わが孫たちの経済的可能性」(1930 年) (『ケインズ全集』第 9 巻、東洋経済新報社 (1981 年))

この頃のケインズは 1920 年代前半までの経済学者マルサスの『人口論』に基づく「過剰人口」論から、需要減少を伴う人口減少を危惧する「過小人口」論への転換期にあった。その後、1937 年には「人口減退の若干の経済的帰結」と題する講演を行っている

③ シュンペーター (1883－1950 年)

『経済発展の理論』(1912 年)

『資本主義・社会主義・民主主義』(1949 年)

人口減少→経済停滞ではない(企業家のイノベーションがあるから)、「一世紀といえども「短期」である」という考え方

現実には、ブルジョア階級の価値観の変化→(人口減少→)企業家のイノベーションの喪失→資本主義の衰退を予想(「社会主義化」：マルクス流の社会主義革命とは違うものと認識)

④ ミュルダール (1898－1987 年) (スウェーデン生まれ、1974 年ノーベル経済学賞受賞)

『人口問題の危機』(1934 年)

「個人的利益」と「集団的利益」のコンフリクト、出生率低下が引き起こす需要および供給の減退「出生率低下は短期的には好ましい経済効果をもたらす可能性があるが、中長期的には必ずやそれを凌ぐほどの悪影響を与えるという展望」を示した

政策目標としたのは「定常人口」の確保、出産と育児の「消費の社会化」、現物給付(農業政策、住宅政策、雇用政策との「総合化」)などを提言している

⑤ 鬼頭宏（静岡県立大学長、元上智大学経済学部教授）

「新しい文明システムへの転換を」『全論点人口急減と自治体消滅』時事通信出版局（2015 年 2 月）

人口減少の「抑制戦略」と並行して、人口減少と二つの不均衡（超高齢化と人口の地域分布）に対応した社会づくり、人口縮減に対する適応戦略を進める必要がある

『人口問題審議会人口白書』（1974 年 4 月）は「静止人口をめざして」（副題）を公表、当時の予測では、「昭和 85 年」（2010 年）まで人口は増加するが、それ以後は減少に転じるとしていた。現実はまさに予測通りとなった。したがって、現在の少子化対策とは、単に出生率の回復を目指すということではなく、40 年（45 年：筆者注）前に目標とした静止人口を実現するための最終プロセスとして理解すべきなのである

静止人口を実現したときに目指すべき社会とは、「次世代の文明システム」への転換に結びつくものでなければならない

3.人口減少問題への一提言

① 長期的展望に立った構想

- ・ 鬼頭宏学長の人口文明論（上述の「次世代の文明システム」、「静止人口の考え方」）
- ・ 藻谷浩介・NHK 広島取材班（2013 年 7 月）『里山資本主義－日本経済は「安心の原理」で動く』角川書店

「里山資本主義の普及によって、出生数の際限のない減少をどこかで食い止めることができ、当面の高齢者の増加にも顕著なコスト増なしで対応できたとすると、二〇六〇年の日本は八〇歳以下の各世代の数が大きく違わない、安定度の高い社会に生まれ変わっている。総人口は八〇〇〇万人台にまで減っているかもしれないし、金銭換算できない価値の循環の拡大が GDP を下げているかもしれないが、実際の社会にはさまざまな面で明るい光が差ししていることだろう」

「増えすぎた人口をいったん減らした後に一定水準で安定させていくところ、地球という限られた入れ物から出られない人類が、自然と共生しつつ生き延びていくための、最も合理的で明るい道筋なのだ」

- ・ 楠木健一橋大学教授「今後、人口は減っていくが、どこかで下げ止まり、定常状態を迎える。それが仮に 7000 万人だとすると、人口 7000 万人の日本の前向きなビジョン（未来像）を描いて欲しい」（読売新聞：長期政権語る（2019 年 8 月））
- ・ 広井良典（2019 年 10 月）『人口減少社会のデザイン』東洋経済新報社

「私は人口が「減り続ける」のは問題だと考えており、基本的な方向として、出生率はできれば 2・0 前後の水準－人口が維持されるいわゆる人口置き換え水準（2・07 程度）前後－に回復するのが望ましいだろう」

「これは一つのイメージだが、出生率は現在の 1・4 強から徐々に 2・0 前後に向けて回復していくことが望ましい。ということは、人口は当面は減っていくけれども、ある段階でいわば、“下げ止まり”、やがて「定常状態」になって落ち着く」

「（前半略）そうした前提に立つと、日本の人口は 2100 年には概ね 8000 万人前後で定常化する、という姿が浮かび上がることになる」

② 「定常人口」のイメージ

・2070 年までに「定常化」（静止化、サステイナブル化）を目指す（50 年構想）

「概ね 8500 万人程度」で定常化できないか（現状 12700 万人の約 2／3 に減少、現在の中位推計では 2065 年で 8808 万人）

総人口の動向に加えて、超高齢化の影響を考慮すると、2070 年前の定常化はサステイナブルなものではないと考えられる

- ・75 歳以上人口は 2054 年に 2449 万人でピークの後減少（2065 年 2248 万人：25.5%）
- ・65 歳以上人口は 2042 年に 3935 万人でピークの後減少（2065 年 3381 万人：38.4%）
- ・2070 年にはこうした超高齢化要因もかなり弱まっているものと見込まれる

（外国人純増数のイメージ計算）

- ・こうした仮定で、定常化のための外国人純増数をイメージとして計算してみると

高位推計（出生率：1.65）では 2065 年の 0～14 歳人口は約 1160 万人となっている（約 900 万人（中位推計、出生率：1.44））、1 歳当たり 77 万人（中位：60 万人）で、定常化のためには毎年 85 万人の新規の日本の人口が必要と仮定すれば、残りの 8 万人（中位では 25 万人）程度の外国人による追加人口が必要と試算できる（参考 2）

もちろん、政府目標でもある希望出生率（1.8）を実現することができれば、外国人分は 8 万人よりも低くすることができる。なお、国際連合の世界人口予測（2017 年改訂版）によると、中位予測値の仮定出生率は 1.70 となっている

（まとめ）

目標としては、50 年後の 2070 年までに日本の人口を「定常化」（サステイナブル化）させることを目指す。そのためには、少子化対策の推進等により、高位推計レベル（1.65）の出生率に回復させるとともに、現在の社人研の外国人純流入の推計（毎年約 7 万人）に加えて、毎年 8 万人程度の外国人流入が行われているような環境を構築する必要がある（合計で約 15 万人）。これらにより、日本の人口は概ね 8500 万人程度で定常化できるのではないかと

(参考2) 社人研の「高位推計」について

今回目標とした高位推計レベル(1.65)は、社人研の資料によると、「安定的であった従来のコホートの水準まで回復すると想定」しており、夫婦完結出生児数を1.91(中位は1.79)、50歳時未婚率は13.2%(中位は18.8%)等の仮定を置いている

③ 「多様な人口」の活用・活性化(外国人を含む「4つの人口論」)

- ・多様な人口としての「情報交流人口」、「交流人口」、「二地域居住人口」、「定住人口」(関係人口)のコンセプトにより、外国人を日本への誘致・移動を促進していくことが求められている

急増しているインバウンドの「訪日外国人」の延長として、定住外国人にも本コンセプトを適応していくことができるのではないかと(例えば、英語版観光サイトから日本への観光旅行、その後日本への留学や研修、さらには高度人材職等による日本への中長期の定住に繋げていくことが可能ではないかと(参考資料)人口減少社会への対応としての「訪日外国人」への期待(国土交通大学校柏研修センター公開講座「千葉におけるインバウンド観光振興と観光人材育成」資料(2019年3月)参照)

- ・一つのイメージとして、インドネシア人の介護労働者について想定してみたい。インドネシア国内での日本に関するネット情報で日本に興味・関心を持ってもらい、日本への観光旅行、日本への留学、日本の介護教育学校での訓練、そして資格を持った正規の介護職として日本で働き、定住していただくというプロセスが期待できる

- ・また、外国人については「高度人材」の視点が重要である(大学教授や科学技術研究者のみでなく、介護士や技能を有する建設労働者なども、日本の社会にとっては十分「高度人材」と言えるのではないかと)

- ・さらに、来日したときには一般人材であっても、日本国内において留学を含む「教育・研修」により「スキル」を身につけ、「高度人材」となることは十分可能ではないかと

- ・野依良治科学技術振興機構研究開発戦略センター長は、日本に来た外国人研究者が、日本国内での研究によりノーベル賞が取れる環境を作ることが重要と指摘している(日本人がアメリカ国内での研究によりノーベル賞を取ったように)

④ 現物給付・総合型の公的支援施策の充実

- ・出産、子育てに関わるコストの現物支給の充実（例えば、標準出産費用については全額公的負担としてはどうか（現状は平均出産費 4 9 万円、原則 4 2 万円の助成の給付金、差額の 7 万円が自己負担）（注 1）

- ・食料費の援助（国産の食料産業政策との共同化（2 ④ミューダールの構想参照））、住居費の援助（なお、こうした援助は貧困高齢者等との共同化もできないか）

⑤ 外国人の中長期定住を可能とする支援策の強化

- ・地方公共団体における対応能力の向上（在住外国人の実態把握の実施、相談対応窓口の強化等）

- ・千葉県八千代市で市の担当者にヒアリングを実施（2019 年 5 月）

家族構成、家庭環境等の実態を把握できていない可能性が大きい、外国人家族の教育は重要である（小学生以上に中学生、高校生の対応は難しい）、外国人仲間によるコミュニティは相談・市民教育等の役割を担っている。なお、八千代市の外国人の職場は地元の食品企業が多く、古い UR 団地に多くの外国人が住んでおり、地域経済・空き家対策になっている

⑥ 地域別の出生率要因分析の研究

- ・地域別の出生率の分析（西日本が高く、東日本が低い、沖縄・九州、日本海側（島根県等）が高く、北海道・東北が低い）（家制度等長期的な価値観の変化の問題が半分か（2 ③シュンペーター参照、非経済的領域の数値化は難しい）、半分は経済的なコスト・ベネフィットか）

- ・地域分析区分の検討（例えば、「東京都」の人口分析は、都心 3 区（千代田区、中央区、港区）、東京ビジネス地区（千代田区、中央区、港区、新宿区、渋谷区）とそれ以外の 2 3 区及び周辺地域（多摩地区、島嶼部の分割も検討）に分けて分析・評価をすることが必要ではないか。なお、多摩地区は日本全体の平均と変わらない出生率の地域も多い）。同様に「東京圏」の分析・評価においても、東京、神奈川、埼玉、千葉の単純な合計ではなく、よりきめ細かな地域分析区分を検討する必要がある。

⑦ 社人研の人口推計の再検討

- ・出生率の「中位推計」は「現状維持推計」、「高位推計」は「1 0 %回復推

計」、「低位推計」は「10%低下推計」とし、機械的な出生率の数値と分かるように変更してはどうか（川本敏「社人研の新将来推計人口と推計方法等の改革」（白鷗大学論集第32巻第1号（2017年9月））及び参考文献の岩瀬・松岡（国土交通政策研究所報第69号2018年夏季）参照）

・人口推計での外国人の扱い方のきめ細かい検討が必要ではないか（外国人流入人口の年齢、外国人の出生率の仮定等）。また、外国人の日本国内での移動についても調査検討が必要である

⑧ 「人口減少メリット論」の再検討

・本論の趣旨とは異なるものの、「人口減少はむしろメリットである」とする考え方についても再検討する必要があるだろう

・堺屋太一氏（作家・元経済企画庁長官）「人口減少が豊かさへの可能性を拓く」（15世紀のイタリア半島、ルネサンスの文化）を説いていた。なお、その後「日本は一時の人手不足の解消だけでなく、本当に日本の将来に貢献してくれる「次世代日本人」となる外国人の「長期定住」を目指す政策こそ大切だろう。それがこの国の「当面の成長」のためにも、「長期安定」のためにも不可欠である」とも書いている（日本経済新聞「経済教室」2017年3月27日）

・なお、「人口減少→生産性の向上」論は多い、疫病や戦争による「ショックによる」人口減少と、現在の日本を含む先進国の「慢性的な」人口減少とは区別する必要があるのではないか

※注釈

井戸美枝（2018年7月）『届け出だけでもらえるお金』プレジデント社によると、「結婚・出産」分野に関しては、妊婦健診費用助成、妊産婦医療費助成制度、出産育児一時金、出産祝い金、出産手当金、特定不妊治療費助成金、医療費控除による税負担の軽減が紹介されている

4.定常人口社会（サステイナブル人口社会）のイメージ

以下、ランダムに 2070 年の定常人口社会のイメージに関連しそうな項目を掲載する

・野依良治センター長「今やむしろ、自らの倫理観や人生観、さらに文明観を糺すための、「価値観のイノベーション」こそが決定的に大切だと思います。極端に言えば、「自然と人間性への回帰（back to nature, back to humanity）」ということです」

・シュンペーターによる「資本主義の衰退論」は完全ではないとしても、出生・育児・介護を含む広義の「ケア」生活分野については、介護保険制度等の社会化、計画化は進展している（2④ミューダールの消費の社会化の一層の進展参照）

・経済成長については、人口（労働力）減少のマイナスの影響がニュートラルとなり、生産性の向上分の成長が可能（安定成長の実現）。仮に人口減少（労働力減少）の影響がマイナス 0.5%ポイント、生産性の向上分がプラスの 1%ポイントとすると、人口減少中の 2070 年までの経済成長は 1 マイナス 0.5 で 0.5%程度の伸びとなり、人口減少の影響がなくなれば、1%程度の安定成長の実現が可能となる

・スポーツ選手に加え、前述した科学技術分野の研究者・技術者に加え、多様な分野で、外国人、ハーフ、クォーターの人々が活躍している社会となっている（2019 年ラグビーワールドカップでの日本代表選手の例）

・厚生労働省の 2019 年財政検証によると、「ケース 3」（実質経済成長率 0.4%、中位推計）の最終的な所得代替率 50.8%（2047 年）が高位推計出生率になると 53.4%（2043 年）に上昇すると計算している（「ケース 1」（実質経済成長率 0.9%、中位推計）は 51.9%（2046 年））。出生率の回復は経済社会に想像以上の大きなプラス効果をもつという具体例と言える

(補論)

・「人口減少と安全保障」の検討

人口減少と安全保障の観点からの検討も必要となる可能性がある。例えば、「適度人口」の観点から、かつてのドイツとフランスの人口拡張競争があったと言われている（隣のライバル国の人口よりも大きくすることが目標）。こうした考え方から、日本の場合にも、韓国（0.51 億人）、北朝鮮（0.25 億人）、さらには韓国プラス北朝鮮（0.77 億人）との関係、さらには、ロシア（1.45 億人）、フィリピン（1.0 億人）、ベトナム（0.96 億人）等との人口規模での議論は可能ではないか。仮に、日本が 8500 万人の人口となった場合の「安全保障」との関連を検討することも必要となるだろう

(参考資料)

人口減少社会への対応としての「訪日外国人」への期待（国土交通大学校柏研修センター公開講座「千葉におけるインバウンド観光振興と観光人材育成」資料（2019 年 3 月））別紙作成済み

(参考文献)

- ・研究会委員の御著書等の参考文献は省略させていただきます（各委員の報告書を参照）
- ・吉川洋（2010 年）『いまこそ、ケインズとシュンペーターに学べ』ダイヤモンド社
- ・吉川洋（2016 年）『人口と日本経済－長寿、イノベーション、経済成長』中公新書
- ・藤田奈々子（2010 年）『ミュルダールの経済学（福祉国家から福祉世界へ）』NTT 出版
- ・科学技術振興機構研究開発戦略センター（CRDS）編（2017 年）『科学をめざす君たちへ』慶應義塾出版会
- ・異質文化交流と日本の活力に関する研究会（2005 年）（監修：国土交通省国土計画局）「異質文化交流による地域活性化を目指して～交流なくして活力なし～」編集・発行：財団法人国土計画協会
- ・玉田樹（2017 年）『地方創生逆転の一打～「公助」の異次元改革のススメ』ぎょうせい

- ・権丈善一（2018 年 8 月）『ちょっと気になる政策思想 社会保障と関わる経済学の系譜』勁草書房
- ・権丈善一（2017 年 2 月）『ちょっと気になる社会保障（知識補給増補版）』勁草書房
- ・根井雅弘（2016 年）『企業家精神とは何か－シュンペーターを超えて』平凡社新書
- ・ポール・モーランド（渡会圭子訳）（2019 年 8 月）『人口で語る世界史』文藝春秋
- ・山口慎太郎（2019 年 7 月）『「家族の幸せ」の経済学 データ分析でわかった結婚、出産、子育ての真実』光文社新書
- ・小尾敏夫・岩崎尚子（2018 年 6 月）『2030 年日本経済復活へのシナリオ 15 人のリーダーが語る日本の未来』毎日新聞出版
- ・神山敬次「建設分野での外国人材の活用についての一考察」（国土交通政策研究所報第 72 号 2019 年春季）
- ・岩瀬忠篤「2030 年の経済社会の展望－第 4 次産業革命と経済発展・経済成長」（国土交通政策研究所報第 66 号 2017 年秋季）
- ・岩瀬忠篤「2050 年展望と「エイジング・イン・プレイス（高齢者の地域居住）」」（国土交通政策研究所報第 68 号 2018 年春季）
- ・岩瀬忠篤・松岡篤史「「2050 年展望に関する学識者インタビュー」フォローアップ（我が国経済社会の長期展望と社会資本整備のあり方）」（国土交通政策研究所報第 69 号 2018 年夏季）
- ・岩瀬忠篤（2004 年）『消費者から情報社会を考える－生活サービス情報の評価システムの構築をめざして－』大学教育出版

【参考】人口・在留外国人関連基礎統計

- 1 総人口、出生数・死亡数等の推移
住民（総数・外国人）の推移
- 2 合計出生率等の推移
- 3 未婚率等の推移
- 4 在留外国人の推移
- 5 外国人労働者の推移
- 6 日本の将来人口（社人研推計）
- 7 世界の将来人口（国連推計）
- 8 世界の移民の動向

1-1.総人口、出生数・死亡数等の推移

表 1-1 総人口および人口増加：1872～2018年

年次	人口 (1,000人)	人口増加数 (1,000人)						年平均人口増加率 (%)
		総数	自然増加	出生	死亡	その他の増加	人口増加率	
1872(明治 5)	1) 2) 34,806							
1900(33)	1) 3) 43,847	9,041	9,414	30,911	21,498	-373	...	0.83
1920(大正 9)	55,963	12,116	12,752	34,284	21,529	-636	...	1.23
1925(14)	59,737	3,774	3,934	10,375	6,441	-160	50	1.31
1930(昭和 5)	64,450	4,713	4,726	10,796	6,070	-13	49	1.53
1935(10)	69,254	4,804	4,913	10,939	6,026	-109	-237	1.45
1940(15)	4) 71,933	2,679	4,318	10,514	6,196	-1,639	-1,384	0.76
1945(20)	5) 72,147 8)	214	4,038	10,964	6,926	-3,824	-3,233	0.06
1947(22)	6) 78,101	5,954	1,666	4,199	2,533	4,288	4,472	4.04
1950(25)	83,200	5,098	4,986	7,814	2,828	113	500	2.13
1955(30)	89,276	6,076	5,936	9,806	3,870	140	44	1.42
1960(35)	93,419	4,143	4,676	8,256	3,580	-533	-86	0.91
1965(40)	98,275	4,856	4,943	8,420	3,477	-87	-41	1.02
1970(45)	104,665	6,390	5,601	9,051	3,451	789	12	1.27
1975(50)	111,940 9)	7,274	6,688	10,208	3,521	587	-55	1.35
1980(55)	117,060	5,121	5,143	8,656	3,514	-22	-43	0.90
1985(60)	121,049	3,989	3,892	7,559	3,668	97	12	0.67
1990(平成 2)	123,611	2,562	2,679	6,602	3,923	-117	-54	0.42
1995(7)	125,570	1,959	1,739	6,107	4,368	221	-69	0.31
2000(12)	126,926	1,356	1,316	6,019	4,703	40	65	0.21
2005(17)	127,768	842	641	5,712	5,071	201	75	0.13
2010(22)	128,057	289	-200	5,471	5,670	489	-164	0.05
2015(27)	127,095	-963	-1,143	5,213	6,356	180	-13	-0.15
2016(28)	7) 126,933	-162	-296	1,004	1,300	134	134	-0.13
2017(29)	7) 126,706	-227	-377	965	1,343	151	151	-0.18
2018(30)	7) 126,443	-263	-424	944	1,369	161	161	-0.21

総務省統計局『国勢調査報告』による。各年10月1日現在。1945～65年は沖縄県を含まない。1920年10月～50年9月の期間の自然増加は日本人（内地の内地人）のみについてであり、1950年10月以降は外国人を含む総人口についてのもの。その他の増加とは増加総数と自然増加の差であり、別掲の入国超過の外に領域変更その他の増減を含む。1920年10月～50年9月の期間の入国超過は、外国人の自然増加を含む。1950年10月以降の入国超過は出入国管理統計による正増入・出国の差。年平均人口増加率(%)は、 $(\sqrt[n]{P_1/P_0} - 1) \times 100$ によって算出。ただし、 P_0 、 P_1 はそれぞれ期首、期末人口、 n は期間。1)旧内閣統計局の推計。2)太陰暦1月20日現在。3)1月1日現在。4)国勢調査結果に基づく補正人口。5)人口調査（11月1日現在）の結果に基づく補正人口。6)臨時国勢調査に基づく補正人口。7)総務省統計局『人口推計』による。8)沖縄県が調査から除かれたことによる減少を含むもので、1940年の数値から沖縄県を除いた場合の年次間の人口増加は780（千人）。9)沖縄県の復帰による増加を含むものであり、1970年の数値から沖縄県を除いた場合の年次間の人口増加は8,220（千人）。

社人研 『人口統計資料集 2020』による。

人口動態総覧，前年比較

	実 数 (人、胎、組)			率 ²⁾	
	令和元年 ¹⁾ 推計数(A)	平成30年 確定数(B)	差(A)-(B) ²⁾	令和元年 推計値	平成30年 確定値
出 生	864 000	918 400	△ 54 000	7.0	7.4
死 亡	1 376 000	1 362 470	14 000	11.1	11.0
自 然 増 減	△ 512 000	△ 444 070	△ 68 000	△ 4.1	△ 3.6
死 産	19 000	19 614	△ 600	21.5	20.9
婚 姻	583 000	586 481	△ 3 000	4.7	4.7
離 婚	210 000	208 333	2 000	1.70	1.68

注：1) 令和元年推計数(A)は、1,000人(胎、組)単位でまとめている。
2) 出生・死亡・自然増減・婚姻・離婚の差(A)-(B)は1,000人(組)単位で、死産の差(A)-(B)は100胎単位でまとめている。
3) 出生・死亡・自然増減・婚姻・離婚率は人口千対、死産率は出産(出生+死産)千対である。
率算出に用いた人口は、令和元年10月1日現在推計日本人口 123,883,000 人(試算値)である。
(「人口推計(令和元年10月1日現在)」(総務省統計局)の総人口(概算値)を用いて、人口動態・保健社会統計室で試算)

厚労省「令和元年(2019)人口動態統計の年間推計」(2019年12月)対象は日本における日本人である。

1-2.住民(総数、外国人)の推移

第1-3表 住民基本台帳人口の推移【外国人住民】

区分	人口 人	対前年増減数 (A) 人	対前年増減率 % %	(A)のうち 自然増減数 人	(A)のうち 社会増減数 人
平成 25年 (25)	1,980,200 (2,005,731)	— (—)	— (—)	— (—)	— (—)
26	2,003,379	△ 2,352	△ 0.12	5,797	△ 8,149
27	2,062,907	59,528	2.97	7,795	51,733
28	2,174,469	111,562	5.41	7,299	104,263
29	2,323,428	148,959	6.85	9,789	139,170
30	2,497,656	174,228	7.50	9,358	164,870
31	2,667,199	169,543	6.79	9,355	160,188

注1) 平成25年人口は同年3月31日現在、平成26年以降の人口は各年1月1日現在の数値である。
注2) 平成25年人口の()書きは、同年1月1日の人口である。

第1-1表 住民基本台帳人口の推移【総計】

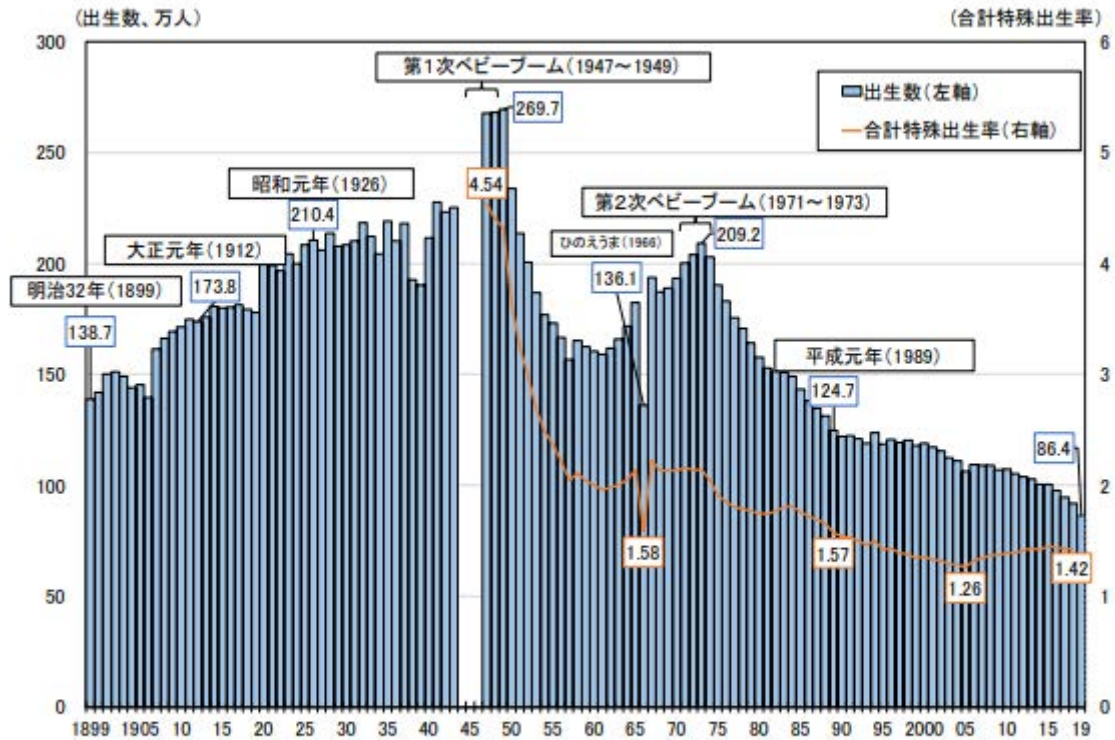
区分	人口 人	対前年増減数 (A) 人	対前年増減率 % %	(A)のうち 自然増減数 人	(A)のうち 社会増減数 人
平成 25年 (25)	128,373,879 (128,684,379)	— (—)	— (—)	— (—)	— (—)
26	128,438,013	△ 246,366	△ 0.19	△ 231,653	△ 14,713
27	128,226,483	△ 211,530	△ 0.16	△ 258,962	47,432
28	128,066,211	△ 160,272	△ 0.12	△ 278,799	118,527
29	127,907,086	△ 159,125	△ 0.12	△ 318,524	159,399
30	127,707,259	△ 199,827	△ 0.16	△ 383,020	183,193
31	127,443,563	△ 263,696	△ 0.21	△ 433,209	169,513

注1) 平成25年人口は同年3月31日現在、平成26年以降の人口は各年1月1日現在の数値である。
注2) 平成25年人口の()書きは、同年1月1日の人口である。

総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」(平成訂31年1月1日現在)(2019.7.10)

2.合計出生率等の推移

図9 出生数及び合計特殊出生率の推移
～2019年の出生数は約86万人で過去最低～



(備考)国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」、厚生労働省「人口動態統計」により作成。1944～1946年(昭和19～21年)は、戦災による資料喪失等資料不備のため省略。1948～73年(昭和22～47年)は沖縄県を含まない。

経済財政諮問会議（2020，1，17）資料 1-2

3.年齢別婚姻率の推移

表6-4 性、年齢（5歳階級）別初婚率：1930～2018年

		(%)								
年 齢		1930年	1950年	1960年	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年	2018年
夫										
総 数	1)	21.33	11.61	17.03	21.04	14.67	11.93	11.81	9.14	7.05
19歳以下	2)	2.96	1.75	0.46	1.28	1.26	1.50	2.82	1.73	1.30
20～24		50.77	32.46	29.96	41.98	35.00	26.79	27.58	20.49	15.73
25～29		79.61	48.80	80.35	100.67	72.02	68.01	58.06	50.67	46.15
30～34		25.56	10.40	19.07	24.32	26.41	33.26	30.94	31.36	27.60
35～39		8.64	1.76	2.91	3.51	4.13	8.25	11.13	13.06	12.51
40～44		4.22	0.52	0.63	0.88	0.80	2.04	3.47	4.81	5.15
45～49		2.42	0.28	0.22	0.32	0.21	0.50	1.31	1.77	1.99
50～54		1.52	0.18	0.10	0.14	0.08	0.16	0.47	0.67	0.75
55～59		1.12	0.11	0.07	0.06	0.04	0.06	0.15	0.30	0.33
60～64		0.73	0.07	0.05	0.04	0.02	0.03	0.06	0.12	0.16
65～69		0.43	0.04	0.03	0.03	0.01	0.01	0.02	0.04	0.08
70歳以上		0.22	0.03	0.02	0.02	0.01	0.00	0.01	0.01	0.01
妻										
総 数	1)	22.83	11.10	16.45	20.22	14.04	11.49	11.36	8.78	6.80
19歳以下	2)	32.55	11.87	6.40	7.51	5.20	4.59	5.93	3.90	2.51
20～24		94.88	50.74	79.82	100.46	85.32	54.40	43.35	32.03	23.79
25～29		28.61	15.05	38.89	45.93	53.44	68.66	65.26	60.37	55.71
30～34		9.42	2.75	6.40	6.31	7.74	12.73	21.90	28.47	26.37
35～39		4.30	0.85	1.72	2.30	1.84	2.55	5.31	9.72	10.57
40～44		2.46	0.36	0.53	1.14	0.66	0.72	1.14	2.52	3.23
45～49		1.54	0.18	0.21	0.49	0.39	0.31	0.31	0.62	0.93
50～54		0.97	0.11	0.11	0.15	0.23	0.14	0.16	0.19	0.33
55～59		0.53	0.06	0.05	0.06	0.10	0.09	0.09	0.07	0.13
60～64		0.24	0.04	0.02	0.02	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05
65～69		0.11	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02
70歳以上		0.03	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01

1990年は内閣統計局『日本国人口動態統計』、1950年以降は厚生労働省政策統括官（統計・情報政策、政策評価担当）『人口動態統計』による。1950～70年は沖縄県を含まない。単算出の母人口は1930年は総人口、1950年以降は日本人口による。各算出率に結婚生活に入ったもの。2000年は調査漏れを含む訂正値、19年齢不詳を含む、15歳以上人口に対する率、15～19歳人口に対する率。

社人研 『人口統計資料集 2020』による。

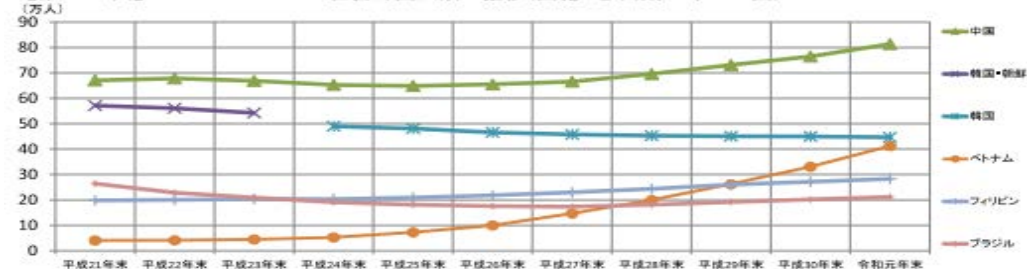
4.在留外国人の推移

【第2表】 在留資格別在留外国人数の推移

在 留 資 格	平成27年末 (2015)	平成28年末 (2016)	平成29年末 (2017)	平成30年末 (2018)	令和元年末 (2019)	構成比 (%)	対前年末 増減率 (%)
総 数	2,232,189	2,382,822	2,561,848	2,731,093	2,933,137	100.0	7.4
特 別 永 住 者	348,626	338,950	329,822	321,416	312,501	10.7	-2.8
中 長 期 在 留 者	1,883,563	2,043,872	2,232,026	2,409,677	2,620,636	89.3	8.8
永 住 者	700,500	727,111	749,191	771,568	793,164	27.0	2.8
技 能 実 習	192,655	228,588	274,233	328,360	410,972	14.0	25.2
技能実習1号イ	4,815	4,943	5,971	5,128	4,976	0.2	-3.0
技能実習1号ロ	87,070	97,642	118,101	138,249	164,408	5.9	18.9
技能実習2号イ	2,684	3,207	3,424	3,712	4,268	0.1	15.0
技能実習2号ロ	98,086	122,796	146,729	173,873	210,965	7.2	21.3
技能実習3号イ			-	220	606	0.0	178.0
技能実習3号ロ			8	7,178	25,751	0.9	268.7
留 学	246,679	277,331	311,505	337,000	345,791	11.9	2.6
技術・人文知識・国際業務	137,706	161,124	189,273	225,724	271,999	9.3	20.5
定 住 者	161,532	168,830	179,834	192,014	204,787	7.0	6.7
家 族 潜 在	133,589	149,303	166,561	182,452	201,423	6.9	10.4
日本人の配偶者等	140,349	139,327	140,839	142,381	145,254	5.0	2.0
特 定 活 動	37,175	47,039	64,776	62,956	65,187	2.2	3.5
技 能	37,202	39,756	39,177	39,915	41,692	1.4	4.5
永住者の配偶者等	28,939	30,972	34,632	37,998	41,517	1.4	9.3
経 営 ・ 管 理	18,109	21,877	24,033	25,670	27,249	0.9	6.2
企 業 内 転 勤	15,465	15,772	16,486	17,328	18,193	0.6	5.0
高 度 専 門 職	1,508	3,739	7,668	11,061	14,924	0.5	34.9
高度専門職1号イ	297	731	1,194	1,576	1,884	0.1	18.6
高度専門職1号ロ	1,144	2,813	6,046	8,774	11,886	0.4	35.5
高度専門職1号ハ	51	132	257	395	570	0.0	44.9
高度専門職2号	16	63	171	315	584	0.0	84.8
教 育	10,670	11,159	11,524	12,462	13,331	0.5	7.0
教 授	7,651	7,463	7,403	7,360	7,354	0.3	-0.1
宗 教	4,397	4,428	4,402	4,299	4,285	0.1	-0.3
文 化 活 動	2,582	2,704	2,859	2,825	3,013	0.1	6.7
興 行	1,669	2,187	2,094	2,389	2,508	0.1	5.0
医 療	1,015	1,342	1,653	1,936	2,289	0.1	17.2
特 定 技 能					1,621	0.1	-
特定技能1号					1,621	0.1	-
特定技能2号					-	-	-
研 究	1,644	1,609	1,596	1,528	1,480	0.1	-3.1
研 修	1,521	1,379	1,460	1,443	1,177	0.0	-18.4
介 護			18	185	592	0.0	220.0
芸 術	433	438	426	461	489	0.0	6.1
報 道	231	246	236	215	220	0.0	2.3
法 律 ・ 会 計 業 務	142	148	147	147	145	0.0	-1.4

(注1) 平成27年4月1日の改定入国管理及び出入国認定法の施行に伴い、在留資格「技術・経営」は「経営・管理」へ改定され、「技術」及び「人文知識・国際業務」は「技術・人文知識・国際業務」へ一本化され、「高度専門職1号イ、ロ、ハ」及び「高度専門職2号」が新設された。
(注2) 平成29年8月1日から在留資格「介護」、同年11月1日から在留資格「技能実習3号イ及びロ」が新設された。
(注3) 平成31年4月1日から在留資格「特定技能1号」及び「特定技能2号」が新設された。

【第1-2図】 在留外国人数の推移(国籍・地域別、上位5か国)



法務省・出入国在留管理庁「令和元年末現在における在留外国人について」
(2020.3. 27)

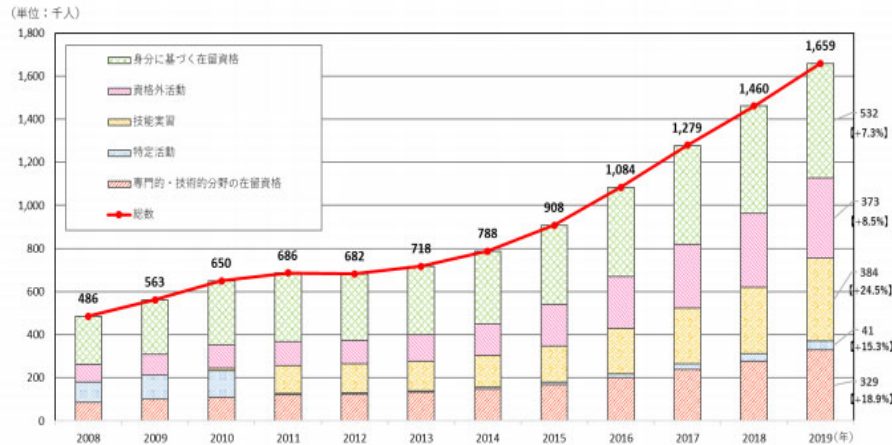
5.外国人労働者の推移

〔別表1〕 国籍別・在留資格別外国人労働者数

令和元年10月末現在												(単位：人)	
	総 数	①専門的・技術的分野の 在留資格		②特定活動	③技能実習	④資格外活動		⑤身分に基づく在留資格					⑥不明
		計	うち技術・人文 知識・国際業務			計	うち留学	計	うち永住者	うち日本人の 配偶者等	うち永住者の 配偶者等	うち定住者	
全国籍計	1,658,804	329,034 (19.8%)	260,556 (15.7%)	41,075 (2.5%)	383,978 (23.1%)	372,894 (22.5%)	318,278 (19.2%)	531,781 (32.1%)	308,419 (18.6%)	94,167 (5.7%)	14,742 (0.9%)	114,453 (6.9%)	42 (0.0%)
中国 (香港等を含む)	418,327 [25.2%]	114,856 (27.5%)	96,702 (23.1%)	4,938 (1.2%)	86,982 (20.8%)	99,510 (23.8%)	84,014 (20.1%)	112,040 (26.8%)	77,652 (18.6%)	18,191 (4.3%)	5,722 (1.4%)	10,475 (2.5%)	1 (0.0%)
韓国	69,191 [4.2%]	31,208 (45.1%)	27,654 (40.0%)	3,880 (5.6%)	62 (0.1%)	9,021 (13.0%)	7,891 (11.4%)	25,019 (36.2%)	17,674 (25.5%)	5,576 (8.1%)	479 (0.7%)	1,290 (1.9%)	1 (0.0%)
フィリピン	179,685 [10.8%]	11,579 (6.4%)	7,856 (4.4%)	5,121 (2.8%)	34,965 (19.5%)	2,819 (1.6%)	2,099 (1.2%)	125,197 (69.7%)	73,572 (40.9%)	18,429 (10.3%)	2,776 (1.5%)	30,420 (16.9%)	4 (0.0%)
ベトナム	401,326 [24.2%]	49,159 (12.2%)	45,114 (11.2%)	6,196 (1.5%)	193,912 (48.3%)	137,410 (34.2%)	130,893 (32.6%)	14,646 (3.6%)	6,585 (1.6%)	3,230 (0.8%)	1,323 (0.3%)	3,508 (0.9%)	3 (0.0%)
ネパール	91,770 [5.5%]	12,720 (13.9%)	9,647 (10.5%)	3,438 (3.7%)	501 (0.5%)	70,942 (77.3%)	45,246 (49.3%)	4,169 (4.5%)	2,075 (2.3%)	1,001 (1.1%)	471 (0.5%)	622 (0.7%)	0 (0.0%)
インドネシア	51,337 [3.1%]	4,759 (9.3%)	3,261 (6.4%)	2,976 (5.8%)	32,480 (63.3%)	5,291 (10.3%)	5,002 (9.7%)	5,830 (11.4%)	2,963 (5.8%)	1,462 (2.8%)	140 (0.3%)	1,265 (2.5%)	1 (0.0%)
ブラジル	135,455 [8.2%]	1,071 (0.8%)	706 (0.5%)	49 (0.0%)	129 (0.1%)	263 (0.2%)	211 (0.2%)	133,943 (98.9%)	63,738 (47.1%)	18,078 (13.3%)	1,077 (0.8%)	51,050 (37.7%)	0 (0.0%)
ペルー	29,554 [1.8%]	115 (0.4%)	67 (0.2%)	22 (0.1%)	73 (0.2%)	70 (0.2%)	63 (0.2%)	29,274 (99.1%)	19,695 (66.6%)	1,555 (5.3%)	729 (2.5%)	7,295 (24.7%)	0 (0.0%)
G7/8+オーストラリア +ニュージーランド	81,003 [4.9%]	47,481 (58.6%)	26,518 (32.7%)	1,904 (2.4%)	60 (0.1%)	2,719 (3.4%)	2,106 (2.6%)	28,814 (35.6%)	15,081 (18.6%)	12,810 (15.8%)	239 (0.3%)	684 (0.8%)	25 (0.0%)
うちアメリカ	34,454 [2.1%]	21,346 (62.0%)	10,446 (30.3%)	96 (0.3%)	38 (0.1%)	733 (2.1%)	524 (1.5%)	12,218 (35.5%)	6,474 (18.8%)	5,351 (15.5%)	93 (0.3%)	300 (0.9%)	23 (0.1%)
うちイギリス	12,352 [0.7%]	7,276 (58.9%)	4,198 (34.0%)	293 (2.4%)	0 (0.0%)	220 (1.8%)	170 (1.4%)	4,563 (36.9%)	2,523 (20.4%)	1,951 (15.8%)	24 (0.2%)	65 (0.5%)	0 (0.0%)
その他	201,156 [12.1%]	56,086 (27.9%)	43,031 (21.4%)	12,551 (6.2%)	34,814 (17.3%)	44,849 (22.3%)	40,753 (20.3%)	52,849 (26.3%)	29,384 (14.6%)	13,835 (6.9%)	1,786 (0.9%)	7,844 (3.9%)	7 (0.0%)

注1：〔 〕内は、外国人労働者数総数に対する当該国籍の者の比率。()内は、国籍別の外国人労働者総数に対する当該在留資格の外国人労働者数の比率を示す。
注2：在留資格「特定活動」(②)は、ワーキング・ホリデー、外交官等に雇用される家事使用人等の合計。
注3：在留資格「特定技能」は、①専門的・技術的分野の在留資格に含む。

図1 在留資格別外国人労働者数の推移



【別表4】産業別・外国人雇用事業所数及び外国人労働者数

令和元年10月末現在

(単位：所、人)

		事業所数			構成比 (注4)	外国人労働者数			構成比 (注4)
		うち派遣・請負事業所 [比率] (注2)				うち派遣・請負事業所 [比率] (注2)			
全産業計		242,608	18,438	[7.6%]	100.0%	1,658,804	338,104	[20.4%]	100.0%
A 農業、林業		10,051	188	[1.9%]	4.1%	35,636	1,022	[2.9%]	2.1%
うち 農業		9,983	187	[1.9%]	4.1%	35,513	1,021	[2.9%]	2.1%
B 漁業		946	6	[0.6%]	0.4%	3,682	33	[0.9%]	0.2%
C 鉱業、採石業、砂利採取業		68	3	[4.4%]	0.0%	274	34	[12.4%]	0.0%
D 建設業		25,991	1,394	[5.4%]	10.7%	93,214	6,604	[7.1%]	5.6%
E 製造業		49,385	4,206	[8.5%]	20.4%	483,278	75,360	[15.6%]	29.1%
うち 食料品製造業		7,369	382	[5.2%]	3.0%	130,814	11,746	[9.0%]	7.9%
うち 飲料・たばこ・飼料製造業		338	11	[3.3%]	0.1%	1,136	73	[6.4%]	0.1%
うち 繊維工業		4,604	198	[4.3%]	1.9%	32,363	1,892	[5.8%]	2.0%
うち 金属製品製造業		7,083	411	[5.8%]	2.9%	44,340	4,177	[9.4%]	2.7%
うち 生産用機械器具製造業		2,757	315	[11.4%]	1.1%	24,457	4,835	[19.8%]	1.5%
うち 電気機械器具製造業		3,420	341	[10.0%]	1.4%	33,551	9,120	[27.2%]	2.0%
うち 輸送用機械器具製造業		5,882	1,100	[18.7%]	2.4%	97,336	26,129	[26.8%]	5.9%
F 電気・ガス・熱供給・水道業		160	11	[6.9%]	0.1%	533	49	[9.2%]	0.0%
G 情報通信業		11,058	1,110	[10.0%]	4.6%	67,540	11,445	[16.9%]	4.1%
H 運輸業、郵便業		7,337	548	[7.5%]	3.0%	58,601	12,723	[21.7%]	3.5%
I 卸売業、小売業		42,255	1,261	[3.0%]	17.4%	212,528	9,760	[4.6%]	12.8%
J 金融業、保険業		1,462	76	[5.2%]	0.6%	10,297	932	[9.1%]	0.6%
K 不動産業、物品賃貸業		3,134	124	[4.0%]	1.3%	13,500	1,610	[11.9%]	0.8%
L 学術研究、専門・技術サービス業		9,760	774	[7.9%]	4.0%	56,775	14,797	[26.1%]	3.4%
M 宿泊業、飲食サービス業		34,345	684	[2.0%]	14.2%	206,544	8,066	[3.9%]	12.5%
うち 宿泊業		3,796	145	[3.8%]	1.6%	22,929	2,675	[11.7%]	1.4%
うち 飲食店		30,158	526	[1.7%]	12.4%	182,471	5,340	[2.9%]	11.0%
N 生活関連サービス業、娯楽業		4,841	243	[5.0%]	2.0%	24,112	4,261	[17.7%]	1.5%
O 教育、学習支援業		6,471	272	[4.2%]	2.7%	70,941	5,594	[7.9%]	4.3%
P 医療、福祉		11,700	418	[3.6%]	4.8%	34,261	1,700	[5.0%]	2.1%
うち 医療業		3,800	152	[4.0%]	1.6%	11,357	622	[5.5%]	0.7%
うち 社会保険・社会福祉・介護事業		7,825	263	[3.4%]	3.2%	22,706	1,068	[4.7%]	1.4%
Q 複合サービス事業		1,211	60	[5.0%]	0.5%	4,855	707	[14.6%]	0.3%
R サービス業（他に分類されないもの）		19,510	6,893	[35.3%]	8.0%	266,503	181,699	[68.2%]	16.1%
うち 自動車整備業		881	26	[3.0%]	0.4%	2,486	111	[4.5%]	0.1%
うち 職業紹介・労働者派遣業		4,862	3,768	[77.5%]	2.0%	121,429	105,386	[86.8%]	7.3%
うち その他の事業サービス業		9,695	2,757	[28.4%]	4.0%	117,391	69,090	[58.9%]	7.1%
S 公務（他に分類されるものを除く）		1,924	75	[3.9%]	0.8%	10,636	801	[7.5%]	0.6%
T 分類不能の産業		999	92	[9.2%]	0.4%	5,094	907	[17.8%]	0.3%

注1：産業分類は、平成25年10月改訂の日本標準産業分類に対応している。

注2：「事業所数」欄中の「うち派遣・請負事業所 [比率]」欄は、労働者派遣・請負事業を行っている事業所の数及び当該産業の事業所数に対する比率を示す。

注3：「外国人労働者数」欄中の「うち派遣・請負事業所 [比率]」欄は、労働者派遣・請負事業を行っている事業所に就労している外国人労働者数及び当該産業の外国人労働者数に対する比率を示す。なお、労働者派遣事業等を行っている事業所に就労している外国人労働者のすべてが派遣労働者等であるとは限らない。

注4：「構成比」欄は、事業所総数及び外国人労働者総数（全産業計）に対する、当該産業の事業所数及び外国人労働者数の比率を示す。また、各産業分類の構成比の数値は四捨五入しているため、合計が100%にならない場合がある。

厚労省「外国人雇用状況」の届け出状況（令和元年10月末現在）（2020.1.31）

6.日本の将来人口（社人研推計）

日本の将来推計人口（平成 29 年推計） 《結果および仮定の要約》

推計結果の要約（死亡中位推計）

出生率假定 〔長期の合計特殊 出生率〕		中位假定 〔1.44〕	高位假定 〔1.43〕	低位假定 〔1.23〕	平成24年推計 中位假定 〔1.33〕
死亡率假定 〔長期の平均寿命〕		死亡中位假定 〔男=84.93年〕〔女=90.35年〕			男=84.19年 女=90.93年
総 人 口	平成27(2015)年	12,709万人 ↓	12,709万人 ↓	12,709万人 ↓	12,690万人 ↓
	平成32(2040)年	11,092万人 ↓	11,374万人 ↓	10,833万人 ↓	10,738万人 ↓
	平成72(2060)年	9,264万人	9,877万人	9,763万人	9,674万人
	平成77(2065)年	8,898万人	9,499万人	8,213万人	〔8,135万人〕
年 少 人 口	平成27(2015)年	1,593万人 12.5%	1,593万人 12.5%	1,593万人 12.5%	1,593万人 12.5%
	平成32(2040)年	1,194万人 10.8%	1,372万人 12.1%	1,027万人 9.5%	1,073万人 10.0%
	平成72(2060)年	954万人 10.2%	1,195万人 12.1%	739万人 8.6%	791万人 9.1%
	平成77(2065)年	898万人 10.2%	1,159万人 12.2%	694万人 8.3%	〔735万人〕 9.0%
生 理 年 齢 15 歳 以 上 の 人 口	平成27(2015)年	7,728万人 60.8%	7,728万人 60.8%	7,728万人 60.8%	7,692万人 60.7%
	平成32(2040)年	5,979万人 53.9%	6,081万人 53.5%	5,885万人 54.3%	5,787万人 53.9%
	平成72(2060)年	4,793万人 51.6%	5,142万人 52.1%	4,472万人 53.8%	4,418万人 50.9%
	平成77(2065)年	4,529万人 51.4%	4,950万人 52.2%	4,347万人 50.5%	〔4,113万人〕 50.6%
老 年 人 口 65 歳 以 上 の 人 口	平成27(2015)年	3,387万人 26.4%	3,387万人 26.6%	3,387万人 26.6%	3,395万人 26.8%
	平成32(2040)年	3,923万人 35.3%	3,921万人 34.5%	3,923万人 36.3%	3,909万人 36.1%
	平成72(2060)年	3,546万人 38.1%	3,540万人 35.9%	3,549万人 40.4%	3,464万人 39.9%
	平成77(2065)年	3,383万人 38.4%	3,381万人 35.6%	3,383万人 41.2%	〔3,287万人〕 40.4%

注：平成24年推計の平成77(2065)年の数値（括弧内）は長期参考推計結果による。

(3) 国際人口移動仮定の要約

日本人については、平成 22(2010)～平成 27(2015)年における男女年齢別入国超過率（純移動率）の平均値を一定とした。外国人については、昭和 45(1970)年以降における入国超過数の趨勢を投影することによって仮定値とした。なお、入国外国人の性、年齢別割合や国籍異動率についても過去の趨勢をもとに仮定値を作成した。

1. 出生中位(死亡中位)：長期参考推計

参考表 1-1 総数, 年齢3区分(0～14歳, 15～64歳, 65歳以上)別総人口及び年齢構造係数：出生中位(死亡中位)推計

年 次	人 口 (1,000人)				割 合 (%)		
	総 数	0～14歳	15～64歳	65歳以上	0～14歳	15～64歳	65歳以上
平成 78 (2066)	87,110	8,880	44,768	33,462	10.2	51.4	38.4
79 (2067)	86,139	8,789	44,251	33,099	10.2	51.4	38.4
80 (2068)	85,165	8,700	43,756	32,709	10.2	51.4	38.4
81 (2069)	84,193	8,614	43,271	32,308	10.2	51.4	38.4
82 (2070)	83,227	8,530	42,813	31,884	10.2	51.4	38.3
122 (2110)	53,432	5,500	27,413	20,518	10.3	51.3	38.4
123 (2111)	52,843	5,440	27,105	20,297	10.3	51.3	38.4
124 (2112)	52,260	5,380	26,802	20,078	10.3	51.3	38.4
125 (2113)	51,685	5,320	26,504	19,861	10.3	51.3	38.4
126 (2114)	51,117	5,260	26,211	19,646	10.3	51.3	38.4
127 (2115)	50,555	5,200	25,924	19,432	10.3	51.3	38.4

各年10月1日現在の総人口(日本における外国人を含む)。

社人研「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」(2017.4.30)による。

「条件付推計」：合計出生率、外国人入国超過数の仮定を、社人研中位推計の仮定を変更した場合の推計値

	2065年		2115年	
	総人口(千人)	老年人口割合(%)	総人口(千人)	老年人口割合(%)
基本推計	88,077	38.4	50,555	38.4
出生率(2065年)				
1.00	74,953	45.1	26,486	50.3
1.20	80,617	41.9	36,005	44.5
1.40	86,703	39.0	47,702	39.4
1.60	93,333	36.2	62,026	35.0
1.80	100,453	33.7	79,362	31.2
2.00	108,033	31.3	100,119	27.9
2.20	116,077	29.1	124,756	25.0
外国人入国超過数				
0人	83,426	40.0	43,748	39.8
5万	86,771	38.8	48,595	38.8
10万	90,177	37.7	53,787	37.8
25万	100,753	34.7	71,540	35.2
50万	119,533	30.6	109,042	31.4
75万	139,678	27.3	157,532	28.2
100万	161,109	24.6	218,162	25.6

第 19 回社会保障審議会資料 (2017.4. 10) による。

7.世界の将来人口（国連推計）

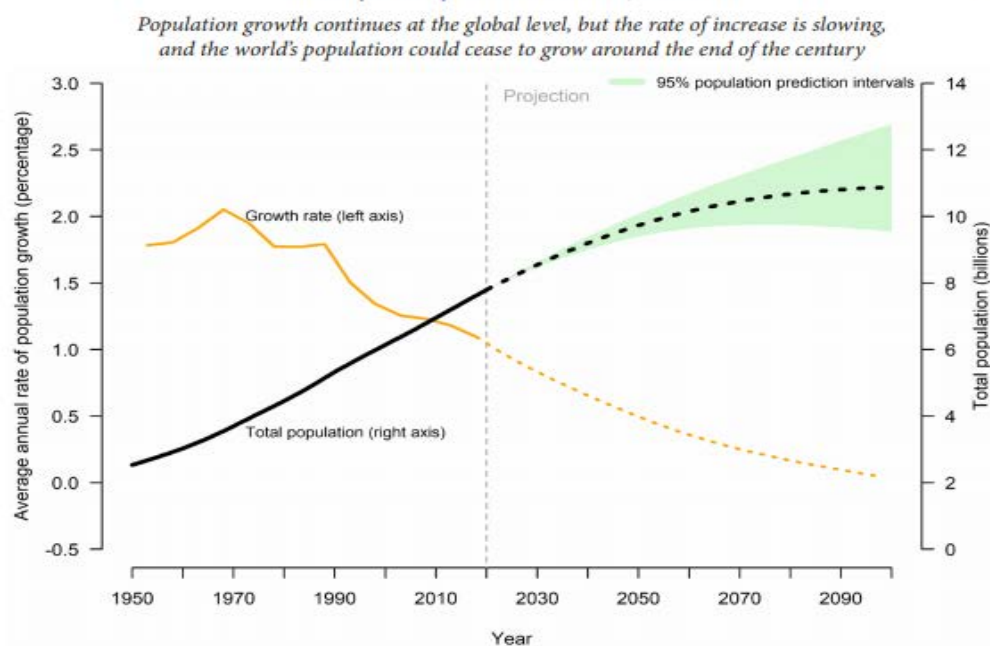
Table 1. Population of the world, SDG regions and selected groups of countries, 2019, 2030, 2050 and 2100, according to the medium-variant projection

Region	Population (millions)			
	2019	2030	2050	2100
World	7 713	8 548	9 735	10 875
Sub-Saharan Africa	1 066	1 400	2 118	3 775
Northern Africa and Western Asia	517	609	754	924
Central and Southern Asia	1 991	2 227	2 496	2 334
Eastern and South-Eastern Asia	2 335	2 427	2 411	1 967
Latin America and the Caribbean	648	706	762	680
Australia/New Zealand	30	33	38	49
Oceania*	12	15	19	26
Europe and Northern America	1 114	1 132	1 136	1 120
Least developed countries	1 033	1 314	1 877	3 047
Land-locked Developing Countries	521	659	926	1 406
Small Island Developing States	71	78	87	88

Data source: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Population Prospects 2019*.

* excluding Australia and New Zealand

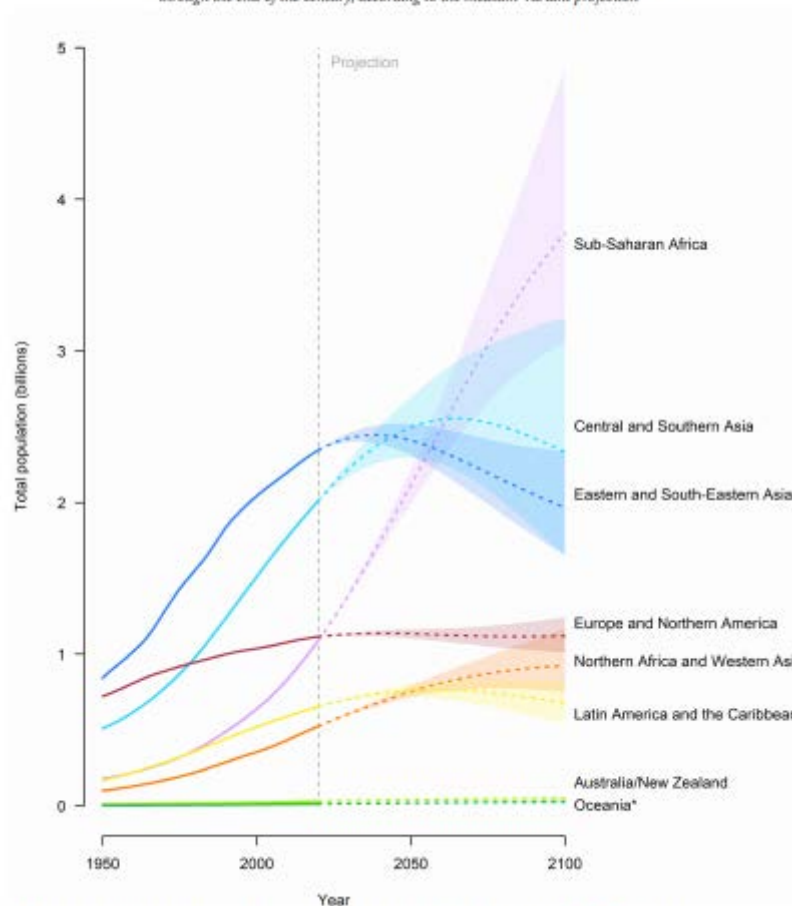
Figure 1. Population size and annual growth rate for the world: estimates, 1950-2020, and medium-variant projection with 95 per cent prediction intervals, 2020-2100



Data source: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Population Prospects 2019*.

Figure 2. Population by SDG region: estimates, 1950-2020, and medium-variant projection with 95 per cent prediction intervals, 2020-2100

Of the eight SDG regions, only sub-Saharan Africa is projected to sustain rapid population growth through the end of the century, according to the medium-variant projection

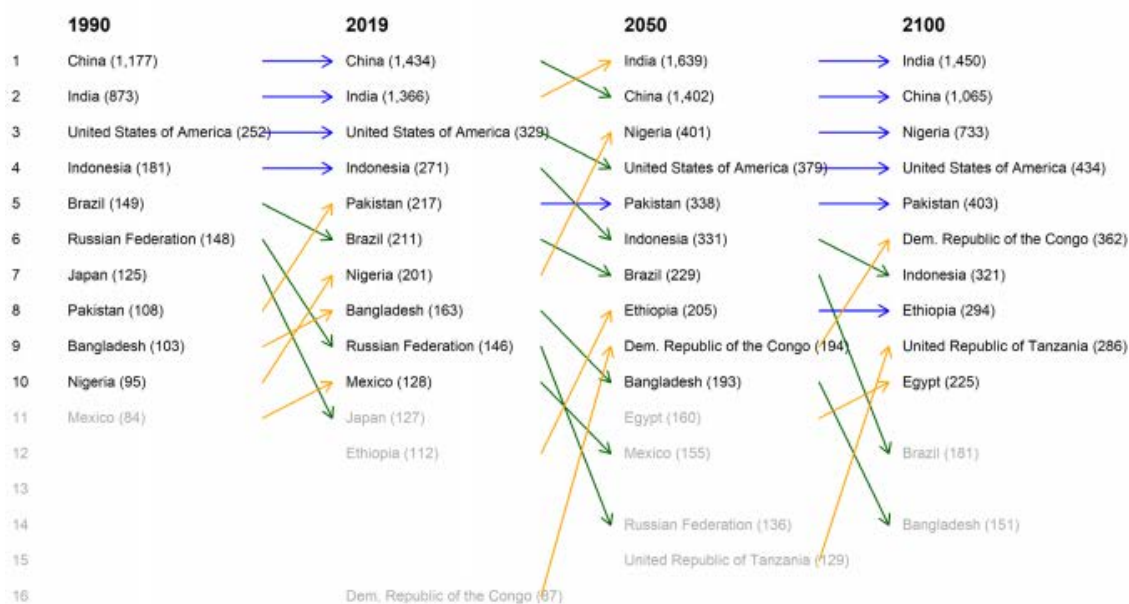


Data source: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Population Prospects 2019*.
* excluding Australia and New Zealand

Japan

	1950	1970	1990	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2050	2075	2100
Population												
Total population (thousands)	82 802	104 929	124 505	127 524	128 326	128 542	127 985	126 476	120 758	105 804	86 927	74 959
Median age (years) (a)	22.4	28.8	37.3	41.2	43.0	44.7	46.4	48.4	52.1	54.7	54.7	53.8
Population under age 15 (thousands)	29 288	25 303	23 002	18 853	17 747	17 167	16 624	15 744	13 436	12 264	10 325	9 155
Population aged 15-24 (thousands)	16 210	20 156	18 910	16 062	14 358	12 871	12 119	11 700	11 059	8 553	7 426	6 715
Population aged 25-64 (thousands)	33 238	52 256	67 816	70 950	71 002	69 585	65 941	63 117	58 985	45 105	36 318	31 147
Population aged 65+ (thousands)	4 066	7 214	14 777	21 659	25 219	28 920	33 301	35 916	37 278	39 882	32 857	27 944
Percentage of population under age 15	35.4	24.1	18.5	14.8	13.8	13.4	13.0	12.5	11.1	11.6	11.9	12.2
Percentage of population aged 15-24	19.6	19.2	15.2	12.6	11.2	10.0	9.5	9.3	9.2	8.1	8.5	9.0
Percentage of population aged 25-64	40.1	49.8	54.5	55.6	55.3	54.1	51.5	49.9	48.9	42.6	41.8	41.6
Percentage of population aged 65+	4.9	6.9	11.9	17.0	19.7	22.5	26.0	28.4	30.9	37.7	37.8	37.3
Dependency ratios (per 100)												
Total dependency ratio (b)	149.1	100.8	83.6	79.7	80.7	84.7	94.1	100.4	104.7	134.6	139.4	140.7
Child dependency ratio (c)	136.9	87.0	61.8	49.2	45.2	43.2	43.6	43.5	41.5	46.2	48.9	51.0
Potential support ratio (d)	8.2	7.2	4.6	3.3	2.8	2.4	2.0	1.8	1.6	1.1	1.1	1.1
International migration												
Net number of migrants (thousands)	0	823	-298	-100	164	278	358	358	233	244	244	244
Net migration rate (per 1,000)	0.0	1.6	-0.5	-0.2	0.3	0.4	0.6	0.6	0.4	0.5	0.6	0.6

Figure 7. Rankings of the world's ten most populous countries, 1990 and 2019, and medium-variant projection, 2050 and 2100 (numbers in parentheses refer to total population in millions)



Data source: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Population Prospects 2019*.

8.世界の移民の動向

Table 1. Key facts and figures from the World Migration Reports, 2000 and 2020

	2000 report	2020 report
Estimated number of international migrants	150 million	272 million
Estimated proportion of world population who are migrants	2.8%	3.5%
Estimated proportion of female international migrants	47.5%	47.9%
Estimated proportion of international migrants who are children	16.0%	13.9%
Region with the highest proportion of international migrants	Oceania	Oceania
Country with the highest proportion of international migrants	United Arab Emirates	United Arab Emirates
Number of migrant workers	-	164 million
Global international remittances (USD)	126 billion	689 billion
Number of refugees	14 million	25.9 million
Number of internally displaced persons	21 million	41.3 million
Number of stateless persons	-	3.9 million
Number of IOM Member States*	76	173
Number of IOM field offices*	120	436*

Sources: See IOM, 2000 and the present edition of the report for sources.

Notes: The dates of the data estimates in the table may be different to the report publishing date (refer to the reports for more detail on dates of estimates); refer to chapter 3 of this report for regional breakdowns; * indicates the data was not included in the report but is current for that year; * as at 28 October 2019.

国際移住機関（IOM）World Migration Report 2020

あとがき

研究会の各委員から年初までに論稿をいただいていたが取りまとめ、公表に長くの時間を要してしまった。その理由の 1 つに感染が世界的に広がった新型コロナウイルスの影響があげられる。

このコロナウイルスによって、これまでに全世界で 440 万の人々が感染し 30 万人の方々が死亡している（ジョンズ・ホプキンス大学 2020 年 5 月 15 日まとめ）。治療にあたっている医療関係者はじめ多くの関係者の方々の献身的な努力にまず頭が下げたい。感染の拡大防止のために多くの国々では数か月にわたってロックダウン（都市封鎖）などが行われてきた。これまで当たり前であった日常生活は決して所与のものではなく、多くの人たちの支え合いによって成り立っていることを改めて痛感させている。

コロナウイルス禍はワクチンや治療薬の開発・普及などを通じて早く収束してほしいと誰しも思う。しかし、いったん終息したとしてもまた形を変えて新たなパンデミックとしていつともなく現れる恐れがある。これまでの生活を元に戻すことだけでは済まされず、働き方、暮らし方、内外の経済活動などに変革が迫られている。

パンデミック、自然災害、気球温暖化、国際的な物流途絶など危機に強いスリムであても強靱な経済社会を創っていく必要がある。オンライン、AI、電子マネーなどを上手に利用して分散型の働き方、学び方、暮らし方が求められる。国土の構造も大都市集中型から危機に強い適度に分散した形への変容が必要と思う。

我が国の人口問題については、出入国が制限されて今のところ在留外国人の純増は停滞しているが、生産年齢人口の急速な減少、出生数の著しい減少に伴う将来人口の急減など直面する人口動向にこれまでのところ特に変化は見られない。出生数の減少等への対応、外国人材との共生等が不可欠である。仕事や生活などの今後の変化方向は、雇用がしっかり維持できれば、家族が子どもを産み育てやすい社会環境を醸成することと親和性が高いと思われる。

新型コロナウイルスによる世界的な経済活動の停滞は多大な失業者と人的交流の途絶をもたらしている。ポストコロナの日本経済は、グローバル経済の利点や経済安全保障の重要性等を考慮して貿易や投資、サプライチェーンや医療をはじめとする生活必需サービス網を再構築しつつマクロの需給均衡を図るというこれまでにない難しさを孕んでおり、雇用の維持のためにも人的、物的資源、金融資産などをフルに活用して新たな開放経済を指向しつつ障害を乗り越えて

いく必要がある。

日本の社会経済が新たな持続可能な発展軌道に乗っていくには人的な資源の厚みと安定が不可欠である。人口減少問題の解決と通底する。

(川本 敏)

一般財団法人鹿島平和研究所・人口減少問題研究会 報告書：

「サステイナブル人口」を目指して

2020 年 5 月発行

発行者
一般財団法人鹿島平和研究所
東京都港区赤坂 6-5-30