

# 《1》はじめに 人口を読む視点

## 1 政策課題としての人口

2014年（平成26年）6月24日、「少子化と人口減少を克服することを目指した総合的な政策の推進」により、「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」とする「経済財政運営と改革の基本方針2014」が閣議決定された。

これに先立つ5月8日には、産学有志から成る日本創成会議が、今後も人口移動が収束しないという仮定に基づく独自の推計により、全国の49・8%に相当する896の市町村において、20〜39歳の女性が2040年までに50%以上減少し、将来的に「消滅」するおそれがあるというセンセーショナルなレポートを発表している。7月には全国知事会が少子化対策の抜本強化を掲げる「少子化非常事態宣言」を決定。11月には、4日、首相を議長とする経済財政諮問会議の有識者会議「選択す

る未来」委員会が、出生率や生産効率が向上しない場合、2040年代から日本経済がマイナス成長に陥るとする最終報告書を提出、6日には首相を本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」の有識者会議で、合計特殊出生率を1・8程度への引き上げを目指すことなどを打ち出す「長期ビジョン」骨子案を政府が示した。28日には、人口の減少に歯止めをかけることなどを掲げる「まち・ひと・しごと創生法」が施行された。

1992年の『国民生活白書』において「少子社会の到来、その影響と対応」という副題を掲げられて以来、「少子化」という言葉は頻繁に使われるようになっており、2003年には少子化社会対策基本法が制定されている。社会保障制度の持続可能性などと関連して議論がなされるなど、少子化という課題の存在自体は広く認知されてきた。一方で、これまで日本で

は、諸外国に比べ、人口についての学術的・政策的な議論が重視されてきたとは言えないのが現状である。欧米やアジア諸国では、「人口学」に相当する学部・学科、研究所等が豊富にあるのに対し、日本では国立社会保障・人口問題研究所と日本大学人口研究所があるのみとなっている（注1）。国民意識としても、例えば図1のように、少子化対策と年金制度、医療制度、介護制度は密接に関連するにもかかわらず、少子化対策の優先度を圧倒的に低く見積もるなど、「人口問題」についての認識が広く共有されていなかったことが想像される。

しかしながら、2008年をピークとして国の人口が減少を開始する中、超高齢社会への突入、経済領域における人手不足などと相まって、「人口」が国の政策課題の frontline に押し出されつつある。

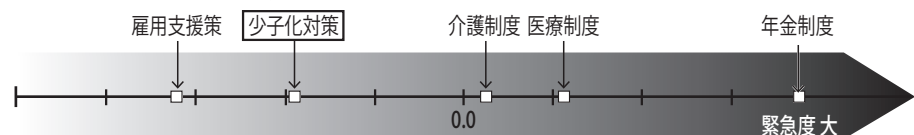
若者層の減少に限らず、自治体にとって人口構造は都市経営の根幹を成す要素であり、市民サービスの大きな規定要因である。横浜市は戦後一貫して人口増加を遂げてきた（7ページ図1、図3参照）。特に高度成長期の人口増加は急激であり、1960年代から1970年代にかけて策定された総合計画においては、学校、上下水道、道路等の各種都市インフラ整備に追われていた当時の状況を受けて、人口流入の「抑制」を政策課題に掲げ、将来人口推計値よりも低い人口を目標として設定していた（注2）。その後、人口増加のペースが落ち着きを見せる1980年代以降は明確な「人口政策」を掲げずに現在に至っている。

しかし、平成24年度に行った将来人口推計においては、2019年（平成31年）をピークとして人口減少に転ずるとともに、2035年（平成47年）には高齢化率が30%を超え、という推計結果が示され

執筆

編集部

【緊急に取り組むべき分野】



注：軸上の「0.0」は回答者による選択率がちょうど5割であることを意味しており、「0.0」より右側が選択率が5割より高く、左側が5割より低いことを意味している。つまり、「0.0」から右側に離れるほど、より多くの回答者がその選択肢を選んだことを表す。

出典：社会保障制度に関する国民意識調査報告書（平成20年）

図1 意識調査「緊急に取り組むべき分野」  
（出所：H26.3経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議資料）

ており、そうした「超高齢・人口減少社会」の進展に対し、従来の政策体系で対応可能であるかの見極めが必要となってくる場面が訪れることも想定される。例えば、今後、中長期的に深刻化が想定される課題として、災害時対応、孤立死、地域での看取り、認知症対応、空き家・空き地、交通・買い物弱者などが挙げられる場合が多いが、その全てが地域の人口数や年齢構成等と密接に関係しているのである。

本特集は、人口の増加や減少に対して、特定の価値判断を行うのではなく、市民生活や市政に影響を与えるさまざまな社会環境要因の一つとして「人口」を取り上げ、その実態をきめ細かく把握するための「読み方」を具体的・多角的に示すことにより、今後の人口に関する政策論議の基盤づくりに寄与することを目的とする。

### 3 人口を読む視点①「鳥の目、虫の目」

他の自治体との関係性などのマクロレベルと、町別の人口など地域コミュニティ単位のみクロレベルの動向とを合わせて見ること、すなわち空間的に「鳥の目、虫の目」を行き来しながら、ミクロ、マクロの両方向から「横浜の人口」を読み解くこととしたい。

また、時間軸についても、直近の状況を見るだけでなく、横浜という都市が形成されてきた長いスパンで現在に至る歴史的推移を見ることが、さらには人口推計の手法などに基づき将来人口の行方も見据えながら議論をすること、**「現在地」の位置づけが明確となるであろう。**

このように、空間軸・時間軸に沿って「鳥の目、虫の目」を必要に応じて使い分けながら「森を見て木も見る」ことを意識することとする。

### 4 人口を読む視点②「自然動態と社会動態」

他の人口と自治体の人口との大きな相違点として、「足による投票」が挙げられる(注3)。これは住民が自らの選好に合致した自治体に居住地を変えることを指して、比喩的に「投票」と称されるものである。国にとつての「投票」は諸外国との出入りであり、そのボリュウムが限られているのに対し、自治体はまさしく日々「足による投票」により「選ばれている」という現実がある。例えば平成25年の横浜市内における出生数、死亡数はそれぞれ約3万人前後であるのに対し、市内移動も含めた転入数・転出数はそれぞれ約21万人であり、市外移動だけに限ってもそれぞれ約13万人に上る(11ページ表4参照)。

ゆえに人口を考えるにあたっての2つ目の視点として、人口数の推移を見るだけでなく、人口動態の内訳として、出生、死亡からなる「自然動態」と、転入、転出からなる「社会動態」を区分して見ることを重視する。

### 5 人口を読む視点③「年齢別人口」

最後に、年齢別人口という視点を挙げたい。例えば国の人口は2008年がピークとされるが、生産年齢人口(15から64歳)については1990年代に、年少人口に至っては、1980年頃にそれぞれすでにピークを超えていた。こうした状況にもかかわらず、なかなか「人口減少」という課題についての問題意識が日本社会において十分に共有できなかった理由として、高齢化の進展に伴う高齢者の増加が総人口の増加に寄与し、その結果、年少人口や生産年齢人口の減少が「隠されていた」という言い方がなされることがある。逆に今後については、高齢者人口が増加したことの必然的帰結として死亡者数が増えていくことが、少子化による人口減少を「過大に見せる」という効果を生むことも考えられる。

このように、年齢別の人口構造が大きく変化する中で課題の本質に迫るためには、人口総数だけでなく、年齢別の内数を意識的に見る必要がある。

### 6 特集の構成

最初に現在の横浜市行政において、人口という要因が政策推進にあたり、どのように参照されているかを確認するとともに、横浜市全体の人口動向の概況を確認する(《2》、《3》)。次に、将来人口推計のメカニズムについて解説する(《4》)。

続いて、テーマを設定した分析として、年齢別やエリア別の人口についてGISを活用した分析などを行うとともに(注1) 速水融『歴史人口学の世界』岩波現代文庫、2012年、3ページ

(注2) 例えば1966年(昭和41年)策定の「横浜国際港都建設総合計画」では、1964年の167万人から1975年に270万人に増加するという推計に対し、「過度の人口流入を抑制」することによる目標値として235万人を掲げ、秩序ある高度な土地利用を目指すことを基本方針とした。調査季報173号「政策五十年史」5ページ参照。

(注3) 「足による投票」モデルは経済学者ティプラーが1956年の論文で提示した。多様な自治体間で「足による投票」が継続的に行われることにより、選好の類似した住民が特定の自治体を集まり、公共財の供給が効率的になされるようになるとされる。佐々木公明他『都市経済学の基礎』有斐閣アルマ、2000年、226ページ

最後に、人口を論じる上で、中長期的に大きな意味を持つてくる「出生」と「子育て支援」について、それぞれ国立社会保障・人口問題研究所の金子隆一副所長とニッセイ基礎研究所の天野馨南子氏よりご寄稿いただいた(《8》、《9》)。