

# 第1章

## 地域社会の変遷と 社会保障を取り巻く状況の変化

### 第1節

#### 地域社会の変遷

我が国における地域社会の原点は、古くから農村社会で培われてきた大家族や、それを中心とした共同体であるといえる。このような共同体は近代以前から全国の多くの地域で存在してきたところであり、1889（明治22）年に市町村制が施行される直前は、主に江戸時代から引き継がれた農村共同体がもとになってできた町村が70,000を超えて存在していた。このような共同体においては、生産活動・経済活動における相互扶助はもちろんのこと、生活困窮者の扶養や子育て等、生活面でも、家族と並んで、相互扶助の単位として機能してきた。

また、農村と同様に、都市においても、町内会のような形で、住民同士の相互扶助の仕組みが機能するなど、共同体的なつながりが多く存在してきた。

しかし、近代化に伴う工業化や都市化の進行が、このような伝統的な共同体の在り方に大きな変化をもたらした。都市を中心に、重工業等の産業の拠点が形成されていった結果、農村において共同体を構成していた人々の多くが、都市へ流出することとなった。第1次産業の就業人口の全就業者人口に占める割合は、1920年代初めには過半数を超えていたが、軍需産業を中心とした重化学工業化によって第2次産業の就業人口が増加するに伴い、第1次産業の就業人口の割合は減少し始めた。また、人口が急増した都市においても、共同体の在り方は変容していった。

このような産業構造や人口構造の変化に伴う共同体の構成員の変化は、地域社会の在り方にも影響を与え、伝統的に個々の共同体において、家族や近隣住民の互助の中で保たれていた相互扶助的な機能が、次第に維持できなくなっていった。このような、地域の共同体が相互扶助の機能を大きく後退させたことを受けて、地方自治体、さらにその枠を超えて国が、相互扶助の機能を果たすことが必要となり、社会保障制度が形成、発展していくこととなった。

では、戦後の我が国の地域社会はどのように変化したのか。以下では、その変化の基礎となる、産業構造の変化と人口移動、少子高齢化の進行、世帯構成の変化について見てみることにする。

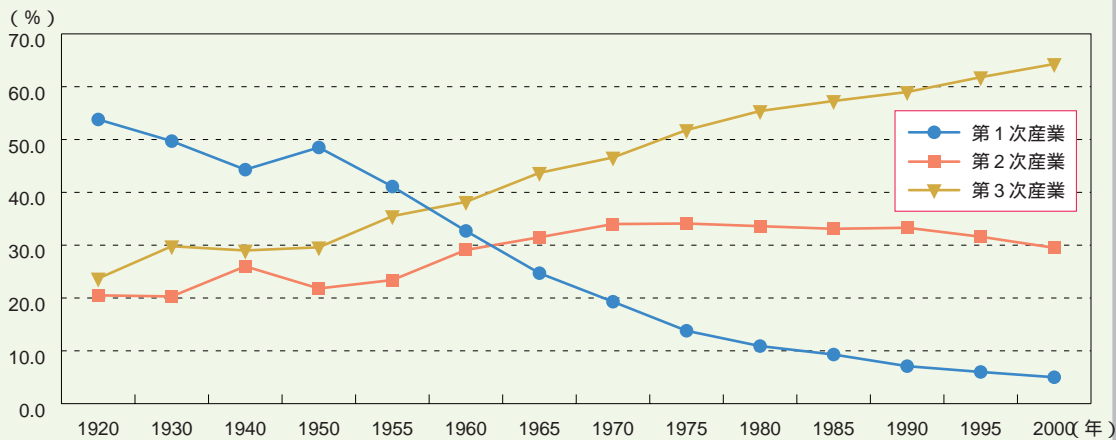
## 1 産業構造の変化と人口移動

### (産業構造の変化がもたらした地域間の人口移動)

我が国の産業構造は、戦前から現在に至るまで、第1次産業から第2次さらに第3次産業へと、重点を移してきている。戦後の窮迫期には、再び第1次産業の就業人口は半数に達したものの、1950年代から1970年代にかけての高度経済成長期以降、第2次・第3次産業に取って代わられることとなった。特に第3次産業の就業人口は、戦後から近年に至るまで上昇を続けており、1990年代には60%を超えている。

◀ 図表1-1-1

図表1-1-1 産業別就業人口の推移



(注) 総務省統計局「国勢調査」から厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成

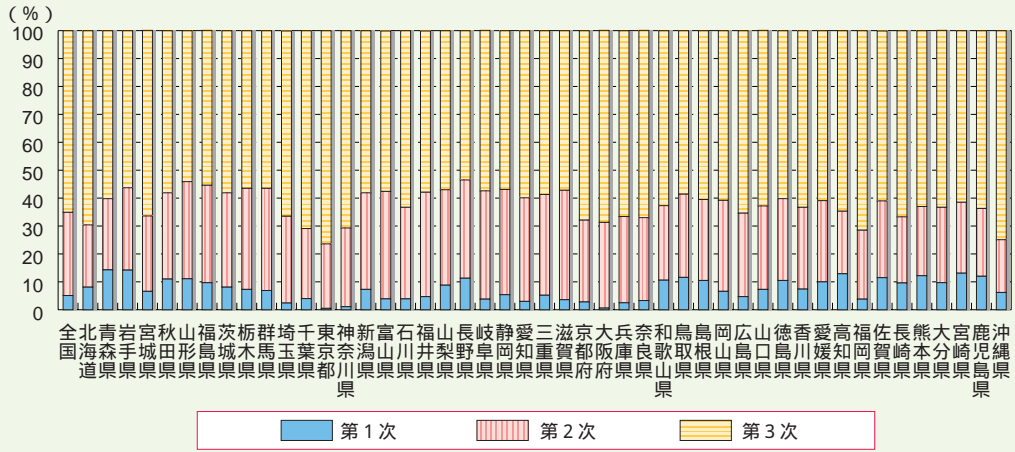
これを都道府県別に見ると、第1次産業割合が高いのは青森県、岩手県、宮崎県で13～14%、第2次産業割合が高いのは滋賀県、富山県、岐阜県で39%、第3次産業割合が高いのは東京都、沖縄県、福岡県で72～76%となっている。一般に都市部では第3次産業が多く、地方では第2次産業が多いといえる。

◀ 図表1-1-2

こうした産業構造の変化の過程での人口移動の状況を確認すると、戦後の高度経済成長期においては、国内での移動者数が増加傾向にあった。

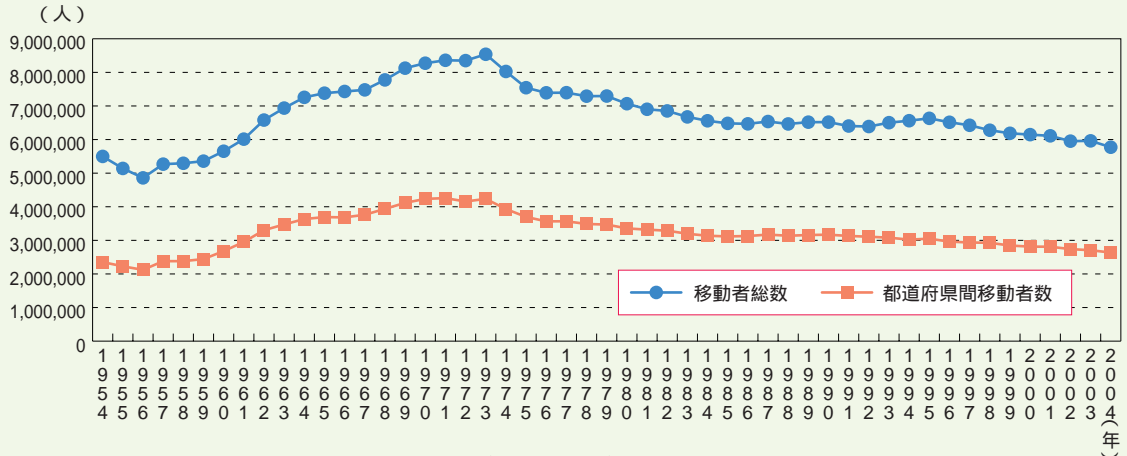
◀ 図表1-1-3

図表 1-1-2 都道府県別産業別就業者割合（2000年）



(注) 総務省統計局「国勢調査」から厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成

図表 1-1-3 国内の移動者の推移



(注) 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告年報(平成15年)」から厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成  
移動者数とは、市区町村の境界を越えて住所を移した者の数をいう。

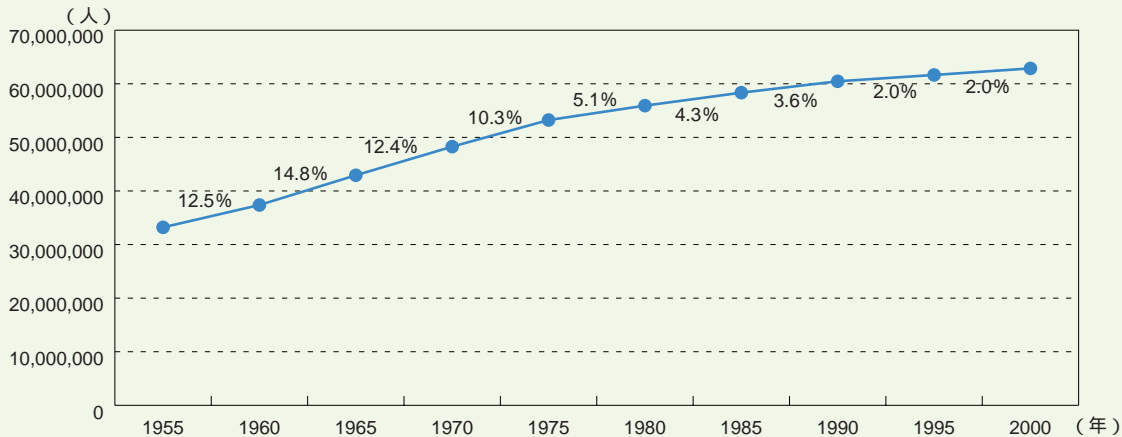
図表 1-1-4 ▶

これは主に、都市部で第2次・第3次産業の職を得るために、農村部から多くの人が移動したものである。このことは、3大都市圏（東京、京阪神、中京）の人口の変動からも読みとれるところであり、1960年代から70年代にかけては、その人口増加率は、現在に比べ高い率で推移していることがわかる。

人口集中地区<sup>(注)</sup>人口の全人口に占める割合は、高度経済成長期に高い伸びを見せ

(注) 市区町村の境域内で人口密度の高い基本単位区（原則として人口密度が1平方キロメートル当たり4,000人以上）が隣接して、その人口が5,000人以上となる地域をいう。

図表 1-1-4 3大都市圏の人口の推移



(注) 総務省統計局「国勢調査」から厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成  
グラフ内の数字は、期間ごとの人口の増減率を示す

ており、その後緩やかな推移を見せているが、2000（平成12）年国勢調査結果において65.2%に及んでおり、前回調査時点（1995（平成7）年）の64.7%から更に増加している。一方、これに反比例した過疎地域<sup>(注)</sup>の問題も残っていることを忘れてはならない。過疎地域の人口の全人口に占める割合は、1960（昭和35）年国勢調査結果にお

(注) 過疎地域自立促進特別措置法第2条等に規定される、以下の要件に該当する市町村の区域等をいう。

次のいずれかに該当すること。ただし、イ、ロ又はハに該当する場合においては、国勢調査の結果による市町村人口に係る平成7年の人口から当該市町村人口に係る昭和45年の人口を控除して得た人口を当該市町村人口に係る同年の人口で除して得た数値が0.1未満であること。

イ 国勢調査の結果による市町村人口に係る1960（昭和35）年の人口から当該市町村人口に係る平成7年の人口を控除して得た人口を当該市町村人口に係る1960年の人口で除して得た数値（以下「35年間人口減少率」という。）が0.3以上であること。

ロ 35年間人口減少率が0.25以上であって、国勢調査の結果による市町村人口に係る平成7年の人口のうち65歳以上の人口を当該市町村人口に係る同年の人口で除して得た数値が0.24以上であること。

ハ 35年間人口減少率が0.25以上であって、国勢調査の結果による市町村人口に係る平成7年の人口のうち15歳以上30歳未満の人口を当該市町村人口に係る同年の人口で除して得た数値が0.15以下であること。

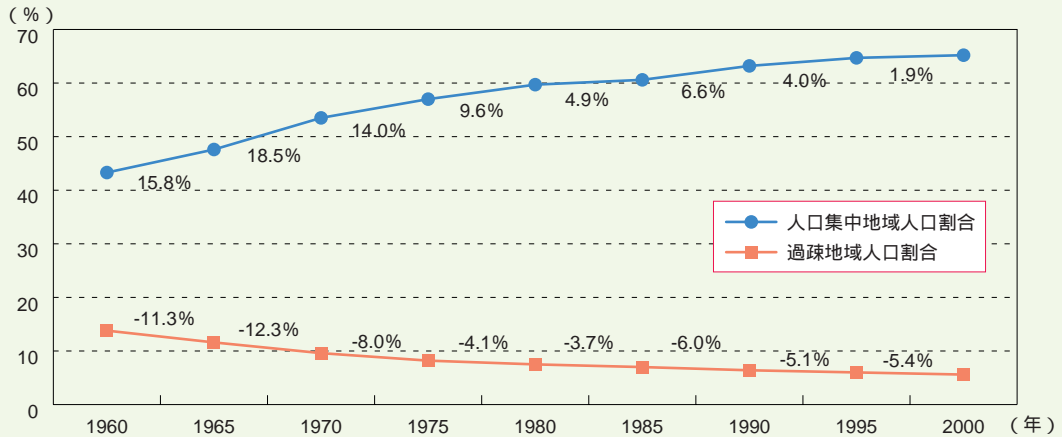
ニ 国勢調査の結果による市町村人口に係る昭和45年の人口から当該市町村人口に係る平成7年の人口を控除して得た人口を当該市町村人口に係る昭和45年の人口で除して得た数値が0.19以上であること。

地方交付税法第14条の規定により算定した市町村の基準財政収入額を同法第11条の規定により算定した当該市町村の基準財政需要額で除して得た数値で平成8年度から平成10年度までの各年度に係るものを合算したものの3分の1の数値が0.42以下であること。

図表1-1-5▶

いては13.8%であったのが、2000年国勢調査結果において5.6%となっている。このような傾向は、今後も続くと見られている。

図表1-1-5 人口集中地域及び過疎地域人口の総人口に占める割合



(注) 総務省統計局「国勢調査」等から厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成  
グラフ内の数字は、それぞれの地域における期間ごとの人口割合の増減率を示す

ただし、昨今では、Uターンによる転入が進んでいる地域も見られ、総務省「過疎地域における近年の動向に関する実態調査」(2004年3月)によれば、25～64歳の世代では、過疎地域のうち半数の市町村において転入超過になるといった傾向も生じてきている。

また、Uターンと地域間の人口移動という観点では、国立社会保障・人口問題研究所「第5回人口移動調査」(2005(平成17)年1月)において、出生県へのUターン率について、男性の30歳代後半、女性の30歳代を除いて、近年上昇傾向にあることが報告されている。

このように、過疎地域への転入の緩やかな増加、Uターン率の上昇といった新しい傾向も生じてきてはいるものの、全体的な傾向を見ると、都市部への人口の流入が依然として進んでいる。

## 2 少子高齢化の進行

### (1) 人口規模の変化

#### (今後、人口減少を迎える地域は更に増加する)

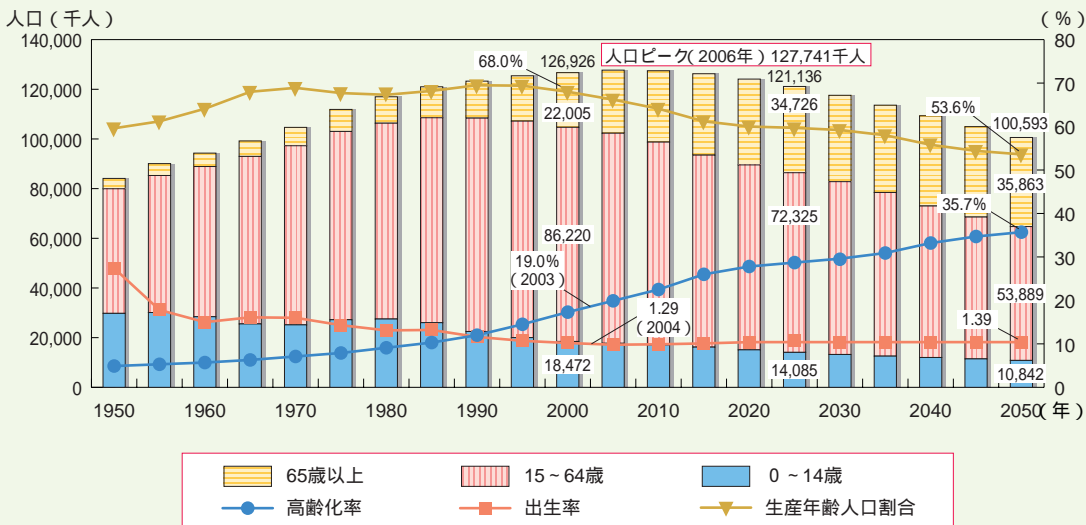
我が国の総人口は、第2次世界大戦時を除き、これまで着実に増加してきた。1872(明治5)年には約3,500万人であった総人口が、1970(昭和45)年に1億人を超え、

2004（平成16）年には1億2,769万人に達している。ただし、その増加率は、近年の高齢化、少子化の影響により、急速に低下してきており、2004年は0.05%になっている。

国立社会保障・人口問題研究所が2002（平成14）年1月に行った「日本の将来推計人口」（以下「人口推計」という。）の中位推計によると、我が国の総人口は、2006（平成18）年に1億2,774万人でピークに達した後は、緩やかに減少しはじめ、2050（平成62）年には1億59万人になると見込まれている。

◀ 図表1-1-6

図表1-1-6 我が国の人口の推移と見通し



資料：2000年までは総務省統計局「国勢調査」、2005年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）中位推計」

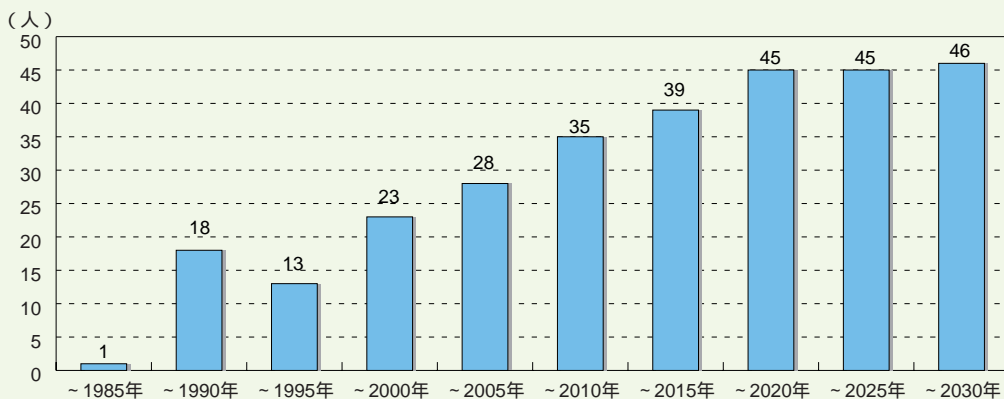
こうした人口の推移を都道府県別に見ると、1985（昭和60）年には人口が減少していたのは秋田県だけであったが、2000（平成12）年には、過去5年間で人口が減少したのは23道県に増加している。一方、滋賀県は1960（昭和35）年以降、着実に人口増加を続けており、1960年で84万人だった人口が2000年で134万人に達しており、依然として増加を続けている。

同研究所が2002（平成14）年3月に行った「都道府県別将来推計人口」（以下「都道府県推計」という。）によると、今後も、人口減少を迎える都道府県は増加し、2000年から2005（平成17）年までの5年間で28道府県、2010年（平成22）年から2015（平成27）年までの5年間で39道府県となり、2025（平成37）年から2030（平成42）年までの5年間では滋賀県以外の都道府県で人口減少が始まる。

◀ 図表1-1-7



図表1-1-7 人口が減少する都道府県の数



資料：2000年までは総務省統計局「国勢調査」、2005年以降は国立社会保障・人口問題研究所「都道府県別将来推計人口（平成14年3月推計）」

### （人口は地方から都市部に集中する傾向にある）

次に、各地域の人口の総人口に占める割合を地域ブロック別<sup>（注1）</sup>に見てみると、1970（昭和45）年には8.7%であった東北ブロックの人口は2000年には7.7%に減少している。一方で、南関東ブロックでは、1970年の23.2%が2000年には26.3%に増加している。我が国の人口は、南関東などの都市部に集中してきたことが確認できる。この傾向は、今後も続くことが見込まれており、2030年における南関東ブロックの人口は28.5%に達すると見込まれている。

図表1-1-8▶

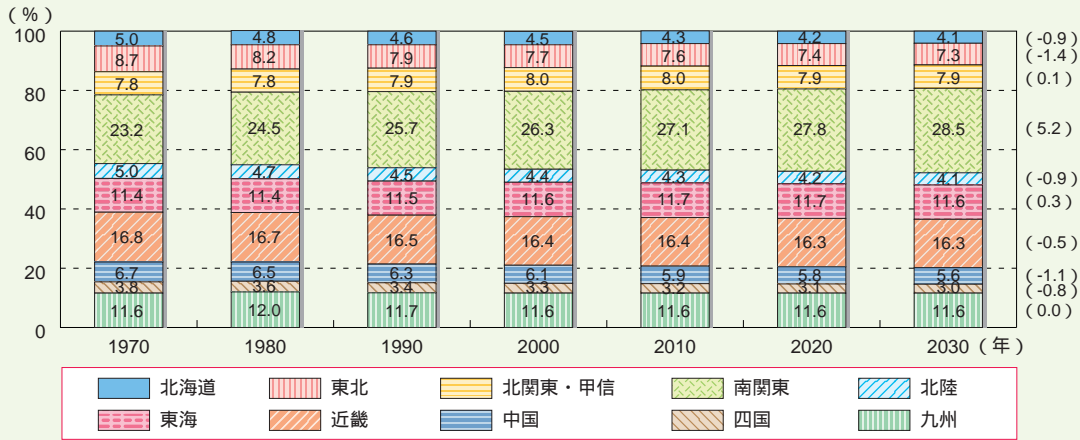
### （市区町村別に見ても大半の地方自治体で人口が減少する）

市区町村別の人口を見ると、1995（平成7）年から2000年にかけて人口が減少した地方自治体は、全地方自治体の67.6%を占める2,194自治体<sup>（注2）</sup>である。国立社会保障・人口問題研究所が2003（平成15）年12月に行った「日本の市区町村別将来推計人口」（以下「市区町村推計」という。）によると、今後も人口が減少する自治体の数は増加し、2005（平成17）年から2010（平成22）年にかけては2,540自治体（78.3%）

（注1）ここでいう地域ブロックの区分は以下のとおり。北海道、東北（青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島）、北関東・甲信（茨城、栃木、群馬、山梨、長野）、南関東（埼玉、千葉、東京、神奈川）、北陸（新潟、富山、石川、福井）、東海（岐阜、静岡、愛知、三重）、近畿（滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山）、中国（鳥取、島根、岡山、広島、山口）、四国（徳島、香川、愛媛、高知）、九州（福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄）

（注2）2001（平成13）年末現在の市区町村数（3,245自治体）を全数としている。このため、近年の市町村合併は反映される前の市区町村となっている。（以下、市区町村別の図表については同じ。）

図表1-1-8 地域別人口割合の推移と見通し



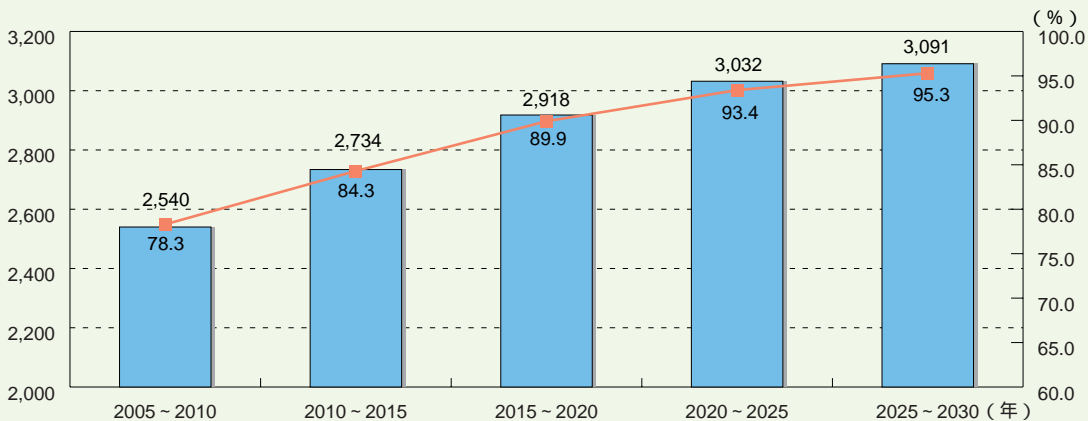
(注1) 2000年までは総務省統計局「国勢調査」、2010年以降は国立社会保障・人口問題研究所「都道府県別将来推計人口」の結果を用いて、厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成。  
 (注2) 地域ブロックの区分については、脚注参照。  
 (注3) ( )内は、1970年から2003年までの割合の変化を示す。  
 (注4) 1970年は沖縄県を含まないものとなっているが、1980年以降のものについては含まれている。

2015(平成27)年から2020(平成32)年にかけては2,918自治体(89.9%)、2025(平成37)年から2030(平成42)年にかけては3,091自治体(95.3%)となっている。

◀ 図表1-1-9

また、2030年の人口を、2000年の人口を100とした人口指数で見ると、50未満であるのは158自治体、50~100であるのは2,656自治体、100~150であるのは423自治体、150以上であるのは8自治体である。この8自治体のうちで市は、愛知県日進市、滋賀県草津市、福岡県筑紫野市となっており、いずれも大都市の周辺にある市である。

図表1-1-9 人口が減少する自治体数の推移



資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の市町村別将来推計人口」(平成15年12月推計)



## (2) 高齢化の進行

### (地方の高齢化率は既に高い水準にある)

我が国の高齢化の進行は、他の先進諸国に例を見ないスピードで進んでいる。国連では従来から65歳以上人口の占める割合(高齢化率)が7%を超えると「高齢化社会」、14%を超えると「高齢社会」とされているが、高齢化社会から高齢社会になるまでにかかった年数を国際比較すると、フランスが115年、スウェーデンが85年、アメリカが73年であったのに対し、我が国は1970(昭和45)年に高齢化率が7%になった後、1994(平成6)年に14%になっており、その期間は24年であった。

図表1-1-10▶

図表1-1-10 高齢社会へ到達するのにかけた年数の国際比較

国	65歳以上人口割合 (到達年次)		倍化年数	
	7%	14%	7%	14%
日本	1970	1994	24	
ドイツ	1932	1972	40	
イギリス	1929	1976	47	
アメリカ	1942	2015	73	
スウェーデン	1887	1972	85	
フランス	1864	1979	115	

(注) 1950年以前はUN, The Aging of Population and Its Economic and Social Implications (Population Studies, No.26, 1956)及びDemographic Yearbook, 1950年以降はUN, World Population Prospects: The 2004 Revision(中位推計)による。ただし、日本は総務省統計局「国勢調査」「10月1日現在推計人口」。1950年以前は既知年次のデータを基に補間推計したものによる。それぞれの人口割合を超えた最初の年次を示す。倍化年数は、7%から14%へ要した期間。

また、2004(平成16)年には高齢化率は19.5%に達しており、依然として、急速な高齢化が進行している。人口推計によると、高齢化率は今後も上昇を続け、2050(平成62)年には35%を超えると見込まれている。

図表1-1-6▶  
(前出)

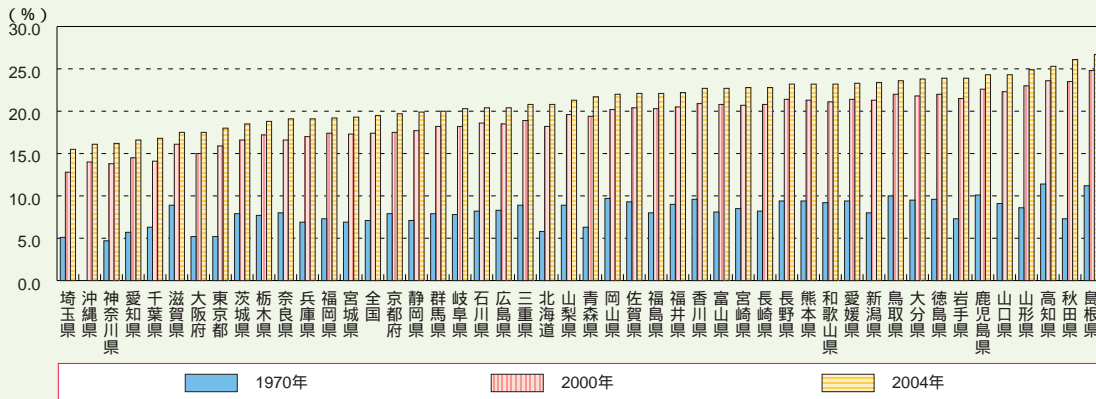
こうした高齢化の状況を都道府県別に見ると、1970年には、高知県が11.4%、島根県が11.2%と11%を超えていたのに対し、最も低い埼玉県は5.1%であった。その後、全国的に高齢化率は上昇し、2000年には、島根県が24.8%で最も高く、埼玉県が12.8%で最も低い。

図表1-1-11▶

また、この状況を市区町村別に見ると、2000年に、77自治体で高齢化率が既に40%を超えている。この内訳を地域ブロック別に見ると、中国で27、四国で19の地方自治体が高齢化率が40%を超えている。一方、高齢化率が10%を下回っているのは15自治体で、このうち市は、埼玉県戸田市、和光市、三郷市、鶴ヶ島市、吉川市、千葉県浦安市、愛知県豊田市、沖縄県浦添市となっている。

図表1-1-12▶

図表 1-1-11 都道府県別に見た高齢化率の推移



資料：1970、2000年は、総務省統計局「国勢調査」、2004年は総務省統計局「10月1日現在推計人口」  
(注) 2004年の高齢化率が低い順に左から並べている。

図表 1-1-12 地域ブロック別に見た高齢化率別の自治体数

	2000年				2030年			
	10%以下 自治体数	構成割合 (%)	40%以上 自治体数	構成割合 (%)	40%以上 50%未満 自治体数	構成割合 (%)	50%以上 自治体数	構成割合 (%)
全 国	15	0.5	77	2.4	842	25.9	145	4.5
北 海 道	0	0.0	0	0.0	73	34.4	5	2.4
東 北 道	1	0.3	2	0.5	150	37.6	10	2.5
北関東・甲信	0	0.0	11	2.8	66	17.1	9	2.3
南 関 東	8	3.2	0	0.0	28	10.4	1	0.4
北 東 陸	0	0.0	3	1.3	45	20.3	11	5.0
東 海 道	4	1.2	4	1.2	61	18.5	15	4.5
近 畿 道	0	0.0	3	0.9	55	17.0	4	1.2
中 国 道	0	0.0	27	8.5	129	40.6	28	8.8
四 国 道	0	0.0	19	8.8	80	37.0	31	14.4
九 州 道	2	0.4	8	1.4	155	30.0	31	6.0

資料：総務省統計局「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」(平成15年12月推計)

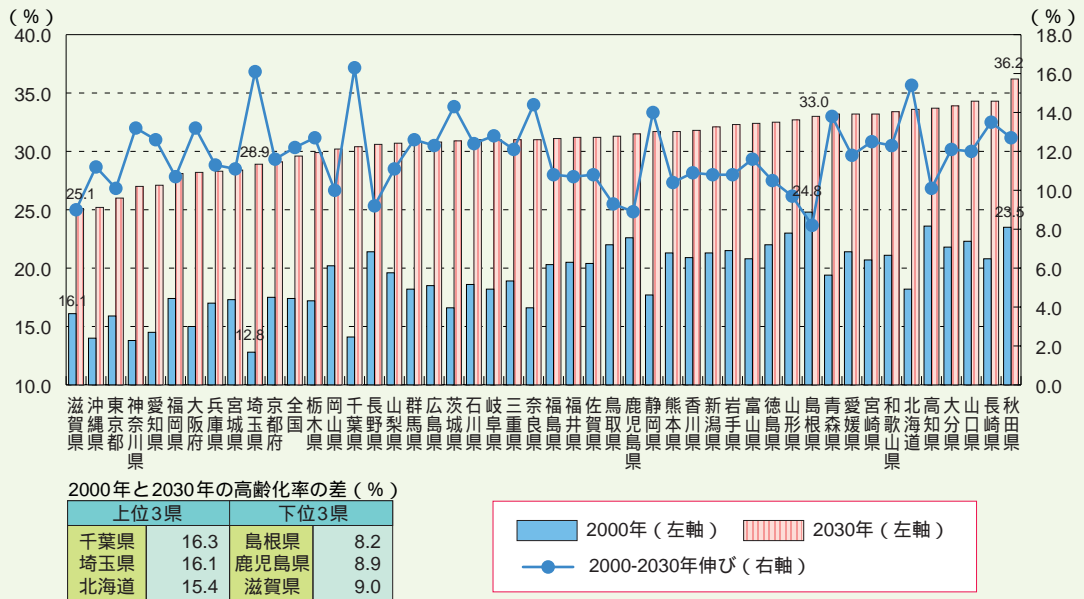
### (今後の高齢者の増加は都市部において顕著)

将来の高齢化についても、これまでの傾向は続き、都道府県推計によると、2030(平成42)年には、高齢化率が最も高い秋田県で36.2%、最も低い滋賀県で25.1%(全国平均29.6%)となっている。特に、2000(平成12)年で最も高齢化率が低かった埼玉県は、2030年には28.9%に達し、2倍以上になっている。

我が国の65歳以上の人口は、2000年で2,200万人であったところが、2030年には3,480万人と、1,280万人の増加が見込まれているが、南関東で見ると、2000年で480万人のところ、2030年で920万人でおよそ2倍になると見込まれている。今後の高齢者の増加は、都市部において顕著であるといえる。

◀ 図表 1-1-13

図表1-1-13 都道府県別高齢化率の見通し



資料： 国立社会保障・人口問題研究所「都道府県別将来推計人口」(平成14年3月推計)

さらに、市区町村推計によると、2030年には高齢化率が40%を超える自治体数は987と2000年の10倍以上に達し、50%以上の自治体数も1から143に増加することが見込まれている。

図表1-1-12 (前出)

コラム

「平成の大合併」に伴う地域の大きさの変化

住民と最も近い距離にある行政単位である市町村については、従来から、100万人を超える政令指定都市もあれば、1,000人を下回る小規模な町村もあった。

ここ数年、「平成の大合併」と呼ばれる市町村合併が進展しているが、2001(平成13)年末には3,245あった地方自治体の数が、2005(平成17)年4月1日現在では2,418にまで減少した。例えば、岐阜県高山市は、周辺町村と合併することにより、香川県や大阪府の面積を超える広さの地方自治体となったが、このような行政単位の大きな変化は、住民と地方自治体との関わり方にも大きな影響を与えられらる。

既に述べたとおり、地方の自治体を中心に少子高齢化が進み、人口減少が始まっているが、ここ数年の市町村合併により、人口規模や高齢化の様相が大きく変わった。その変化を示したのが、右ページの図表1である。

まず、人口規模について見ると、1,500を超えていた1万人未満の地方自治体は、2005年4月1日時点では900弱にまで減少した一方で、3万人以上の地方自治体数は増加している。また、高齢化率についても、627あった高齢化率30%以上の地方自治体は364にまで減少し、高齢化が著しく進んだ地方自治体が大幅に減少した。

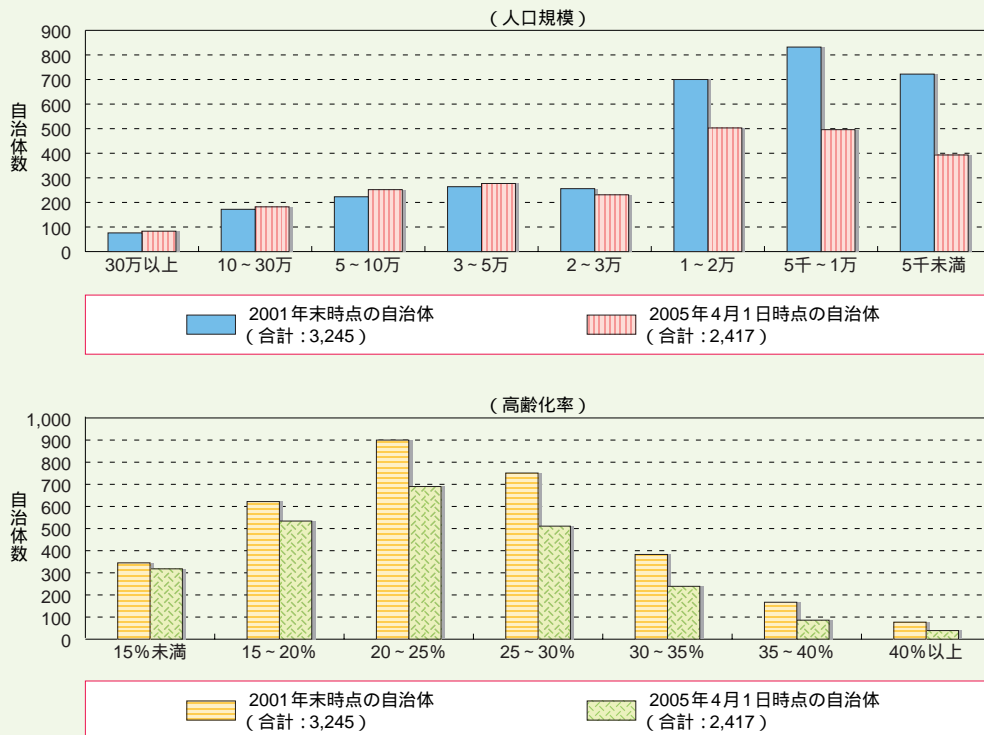
このように、市町村合併により、地方自治

体の人口規模が大きくなり、また、著しく高齢化が進んだ地方自治体が減少するという変化が見られた。

ただし、依然として、都市部と地方では地方自治体の規模や高齢化の状況には大きな違

いがあり、それぞれ生じうる行政に対するニーズも異なると考えられる。社会保障に関する諸施策における対応としては、適切なニーズの把握とそれに応じたきめ細かな対応が求められる。

図表 市町村合併に伴う人口規模、高齢化率の分布の変化（2000年）



(注) 総務省統計局「国勢調査」から得られた2000年時点の市区町村別の人口及び高齢化率について、市町村合併後の自治体の人口及び高齢化率を再集計して表記している。