

## 東京の自治のあり方研究会部会 これまでの議論を踏まえた論点整理

## 1 はじめに

## (これまでの経過、部会での議論の位置づけ)

- 東京の自治のあり方研究会は、将来の都制度や東京の自治のあり方について調査・研究を行うことを目的に設置され、これまでの経緯や発想にとらわれずに、虚心坦懐に、東京を取り巻く現状などの客観的なデータや資料に基づいて具体的な東京の将来像を描き、それを踏まえた東京の自治のあり方を検討してきた。
- 平成 25 (2013) 年 3 月には、「東京の自治のあり方研究会中間報告」をとりまとめ、「都と区市町村の役割分担のあり方」、「住民自治 (自治の担い手) のあり方」、「効率的・効果的な行財政運営のあり方」の 3 つの観点から、東京を取り巻く現状や将来の姿を前提とした「東京の自治のあり方」について、これまでの議論を整理した。
- 中間報告においては、これまで積み重ねてきた議論を土台に、さらなる検討が必要な事項等について議論を深め、調査研究を進めることで、将来の東京の自治のあり方の展望を明らかにしていくこととしている。
- これを受け、平成 25 年 6 月、行政実務者を中心とした「東京の自治のあり方研究会部会」を設置し、さらなる調査・研究を開始した。
- 本部会では、研究会において調査研究を行うために必要な事項について、情報収集・調査研究を行うため、研究会で明らかにした平成 112 (2100) 年までの東京の人口推計のさらなる分析や、それを踏まえ、地域ごとの将来像や課題を整理し、中間報告で示した 3 つの観点から、自治のあり方の方向性について検討した。
- 今後は、部会でのとりまとめを研究会に報告し、研究会において調査研究をさらに進め、将来の東京の自治のあり方の将来展望を明らかにしていく予定である。

## (部会とりまとめにあたっての前提)

- 部会では、研究会における平成 112 (2100) 年までの東京の将来人口の推計結果を基に、方向性を議論するにあたっての目標年次を平成 62 (2050) 年と設定するとともに、さらなる人口動向の分析や、国等の動向に関する情報等を基に、都及び区市町村を取り巻く状況や課題について認識の共有化を図りながら、東京の自治のあり方の方向性について議論、整理している。
- また、研究会では、出生率が上昇した場合や、高度人材外国人を積極的に受け入れた場合の仮想推計についても実施したが、部会においては、人口減少社会の到来、少子高齢化のさらなる進展といった危機的な環境が到来することを前提に、今後の東京の自治のあり方の方向性を議論している。

## 2 東京の将来人口推計に関するさらなる分析

- 研究会においては、平成 112 (2100) 年までの長期に渡る東京の将来人口の推計を実施し、将来、

東京が非常に厳しい環境下に置かれることを明らかにするとともに、それを基に東京の自治のあり方について議論してきた。

- その際、東京の自治のあり方についてさらなる議論を深めるためには、東京における年齢構成を含む人口が空間的にどのように分布していくのか予測し、それに伴う地域の生活像や都市活動などを把握することが必要であると指摘されている。
- これを受け、部会においては、人口社会学の有識者からヒアリングを実施し、研究会における平成 112 (2100) 年までの東京の将来推計人口に対する評価及び研究会における将来推計人口を基にした平成 62 (2050) 年までの都内区市町村別の分析を実施した。
- さらには、東京の人口動向を空間的に分析し、より詳細に将来の地域の状況を把握するため、人口地理学の有識者による監修のもと、人口がどのように地域に分布していくのかについて、約 500m 四方のメッシュで、総人口、年齢区分別、世帯などについて詳細な人口推計を実施した。

### 【2050 年までの区市町村別の将来人口推計の概要】

#### (第 2 回部会における有識者ヒアリングの主な内容)

- ▽ 研究会における平成 112 (2100) 年までの将来人口推計について、平成 52 (2040) 年までの推計は概ね適切と評価。ただし、地域別の推計は 30 年後程度が限界
  - ▽ 東京の人口の変化は全国の他地域と比較し非常に遅いため、危機的状況に気がつきにくく、対応が遅れる恐れがあることを指摘
  - ▽ 東京の人口変動の空間的分布について分析することが必要と指摘
  - ▽ 区市町村別の推計人口の状況とそれを踏まえた地域ごとの課題を提示
  - ▽ 人口減少、少子高齢化への対応、インフラの整備、更新など、行政上の課題について示唆
  - ▽ 将来の東京の進むべき方向性など、東京の将来ビジョンについて示唆
- ※ヒアリングの要旨については、別添資料 1 を参照

### 【2050 年までの地域別の将来人口推計 (500mメッシュ) の概要】

(推計フロー及び結果の詳細については別添資料 2 を参照)

- ▽ 「2050 年までの地域別の将来人口推計 (500mメッシュ)」は、コーホート変化率法※を用いて推計し、研究会で行った「東京の将来人口推計」を基に補正を行うことで、安定性及び整合性の確保を図っている。

#### ※コーホート変化率法

各コーホート (同じ年・同じ期間に生まれた人々の集団) について、過去における実績人口の動勢から「変化率」を求め、その基本的傾向が当面続くものとして、将来人口を推計する方法。

- ▽ 平成 22 (2010) 年から平成 62 (2050) 年への総人口の変動については、増加している地域も一部見られるが、全体的には約 1 割減少していくと推計。特に、町村部では、半数以上減少するメッシュが町村部の約 4 割を占めると想定。

また、区部においては、減少率が比較的小さい地域が多く、湾岸地域をはじめ一部地域では、10%以上の増加が見込まれる地域もある。一方、周辺区の一部では、40%以上減少する地域も発生すると見込まれる。市部においては、3 割を超えるメッシュで 20%以上減少すると推計。

- ▽ 特に、老年人口 (65 歳以上) については、平成 22 (2010) 年から平成 62 (2050) 年にかけて、

区部及び市部の非常に多くのメッシュで増加する。

また、区部においては、湾岸地域をはじめとして、約 500m 四方あたり 1,000 人以上を擁するメッシュは平成 22 (2010) 年時点で区部の 3 割弱に過ぎなかったが、平成 62 (2050) 年時点では、約 7 割を占めるなど、多くの高齢者を擁する地域が大半となると見込まれる。

▽ 平成 62 (2050) 年時点での高齢化率 (65 歳以上) は、町村部を中心に非常に高くなると推計。また、区部西部の一部地域などにおいて、高齢化率が 45%以上に上るなど、区部においても比較的高い高齢化率を示す地域が発生すると推計。

▽ 高齢者 (65 歳以上) 単身世帯数は、特に、区部において急激に増加するものと見られ、平成 22 年 (2010) 年には約 500m 四方あたり 400 世帯以上となるメッシュは区部の 2%程度に過ぎなかったのに対し、平成 62 (2050) 年には、約 50%程度にまで増加すると推計。

市部の高齢者単身世帯数については、約 500m 四方あたり 100 世帯以上となるメッシュが市部の約 2 割から約 4 割に増加すると見込まれる。

▽ 年少人口 (15 歳未満) 及び生産年齢人口 (15 歳以上 65 歳未満) については、平成 22 (2010) 年から平成 62 (2050) 年にかけて、湾岸地域の一部では増加が見込まれるものの、都内のほとんどで減少すると推計

▽ 総人口、年齢区分別人口、高齢化率等については、面積規模が広大な自治体においては、同一自治体内で傾向の異なる人口動向を示す地域が発生すると想定

#### (人口動向を踏まえた地域ごとの将来の姿と課題の分析)

- 区市町村及び地域ごとの人口動向など、東京を取り巻く環境を踏まえ、以下のような地域ごとの将来像及び課題が考えられる。

#### [総論]

- 一部の地域を除いて、東京の多数の自治体及び地域においては、人口減少や高齢者の増加、高齢化率の上昇は避けられない状況にある。
- 東京の人口減少は、全国の他地域と比較して緩やかに変動する傾向がある。そのため、人口変動に対する取組が遅れるおそれがあることに留意が必要である。
- 大都市地域を中心として、東京では、全国の他地域に類を見ない高齢者の急増が想定される。それに伴い、行政需要の増大や財政環境の悪化が予想される。
- 加えて、今後、各自治体においては職員や税収の著しい増加を期待することが困難な状況の中、増加する行政需要に対応していくためには、それらの限られた資源の投入先について見直さざるを得なくなることも予想される。
- このような状況を踏まえ、問題が顕在化する前に、早急に対応策等を検討する必要がある。
- その際、住民は、今後の地域のあり方について、主体的に判断、選択していくことが求められる。そのために、各自治体は、こうした状況を踏まえた行動計画を策定し、地域の将来展望を明らかにすることが必要である。
- また、例えばインフラの整備・更新のあり方については、将来的な人口の空間的分布の変化等も踏まえ、今後、各自治体においてインフラの更新時期や今後の行政需要の変化、更新費用などを踏まえて検討していくことが必要である。

#### 〔区部〕

- 区部については、東京の他地域と比較して、総人口の減少率が緩やかな地域が多く、地域によっては増加も見られる。
- 一方、区部においては、高度に人口が集積した状態は今後も継続するため、引き続き木造住宅密集地域の解消や、建築物の耐震化・不燃化等の対策は重要な課題である。  
また、2050年時点で高齢者単身世帯が突出する地域は、都心周辺の木造住宅密集地域とも多くが重なるので、こうした課題への対応にあたっては、当該地域における今後の人口構成の変化を踏まえ、あわせて、福祉やコミュニティなど、様々な課題の解決にも資する効果的なまちづくりを進めることがより効果的である。
- 年少人口、生産年齢人口については、減少率は比較的緩やかな地域が多くなっている。老年人口は、他地域と比較し、急激に増加していくことが推計されている。さらに、高齢者単身世帯数については、現在も他の地域と比較して多いが、その傾向は今後さらに顕著となっていくと推計されている。
- 老年人口や高齢者単身世帯数の増加は、扶助費の増加など、行政需要の増加につながるものであり、対応策の検討が急務である。
- また、湾岸地域のように今後も人口が増加していくと推計されている地域がある一方、周辺部の一部の区では、総人口の減少率が比較的大きく、年少人口、生産年齢人口の減少率が大きい地域や、高齢化率が40%を超える地域もある。
- こうした地域ごとの人口構造の動向の違いが、各自自治体における今後の税財政の状況等に大きな変化を及ぼし、単独の自治体ではその変化に対応しきれなくなることも想定されるため、合併・連携等の多様な選択肢の中から対応策を早急に検討する必要がある。

#### 〔市部〕

- 多摩地域のうち、区部や他県と接する市の一部には、総人口の減少が比較的緩やかな地域があるものの、総じて、人口は10%以上減少していくことが推計されている。
- また、生産年齢人口が40%以上減少する市や、高齢化率が40%を超える市も見られ、これらの地域では、税収減や扶助費の増加などが予想され、早急に対応策を検討することが必要となる。
- 面積が比較的広大な市においては、同じ自治体の中でも地域によって人口構造の動向が大きく異なる自治体もある。このような地域ごとの人口動向を踏まえた、人口減少、高齢化への対応策を検討する必要がある。

#### 〔町村部〕

- 多摩地域の町村部は、現時点でも、区部や市部と比較して人口規模が小さく、高齢化率も高い状況にあるが、将来、人口減少がさらに進展し、老年人口が減少する中であっても高齢化率が益々上昇していくことが見込まれる。豊かな自然環境を有し、面積規模が広大な町村もあり、このような地理的環境や財政環境を想定した方策を検討していく必要がある。
- 島しょ地域の町村についても、人口動向は多摩地域の町村と同様の傾向にある。安定的に行政サービスを維持していくため、多摩地域の町村と同様に、財政環境、島しょという自然環境、制約等を踏まえ、対応策を検討していく必要がある。

(推計結果を踏まえ、早急に対応検討が必要となる地域ごとの課題)

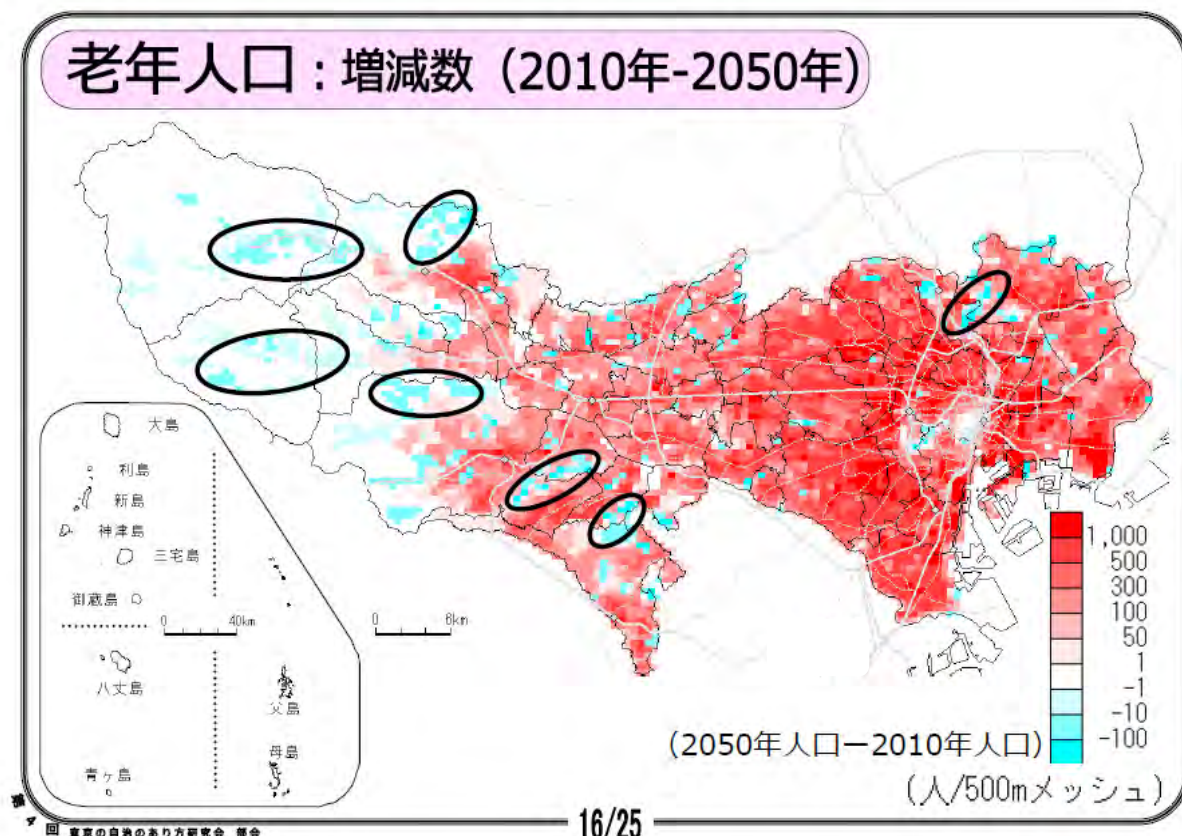
人口構造の動向		早急な対応検討が必要となる主な課題
(1)	すべての年齢層で人口が減少する地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域コミュニティの維持・存続</li> <li>・公共施設の再配置等による都市機能の集約化</li> <li>・集落の孤立化への対応</li> <li>・消防団活動等の地域の担い手による安全・安心の確保</li> <li>・地域の賑わいや活力の維持 ・空き家対策</li> </ul>
(2)	年少人口が顕著に減少する地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子育て世代の定住を促す住宅施策</li> <li>・出産・子育てのしやすい環境の整備</li> <li>・学校の統廃合や高齢者福祉施設等の他施設への用途転換</li> </ul>
(3)	生産年齢人口が顕著に減少する地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・女性の社会進出支援や高齢者の雇用促進支援</li> </ul>
(4)	老年人口が顕著に増加する地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・介護予防施策の一層の充実 ・公共施設のバリアフリー化</li> <li>・高齢者福祉施設の整備</li> </ul>
(5)	高齢者単身世帯が顕著に増加する地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域における見守り体制等の充実</li> </ul>

※以下の○で囲んだ地域はメッシュ単位を超えて顕著な傾向が見られる範囲を示している。

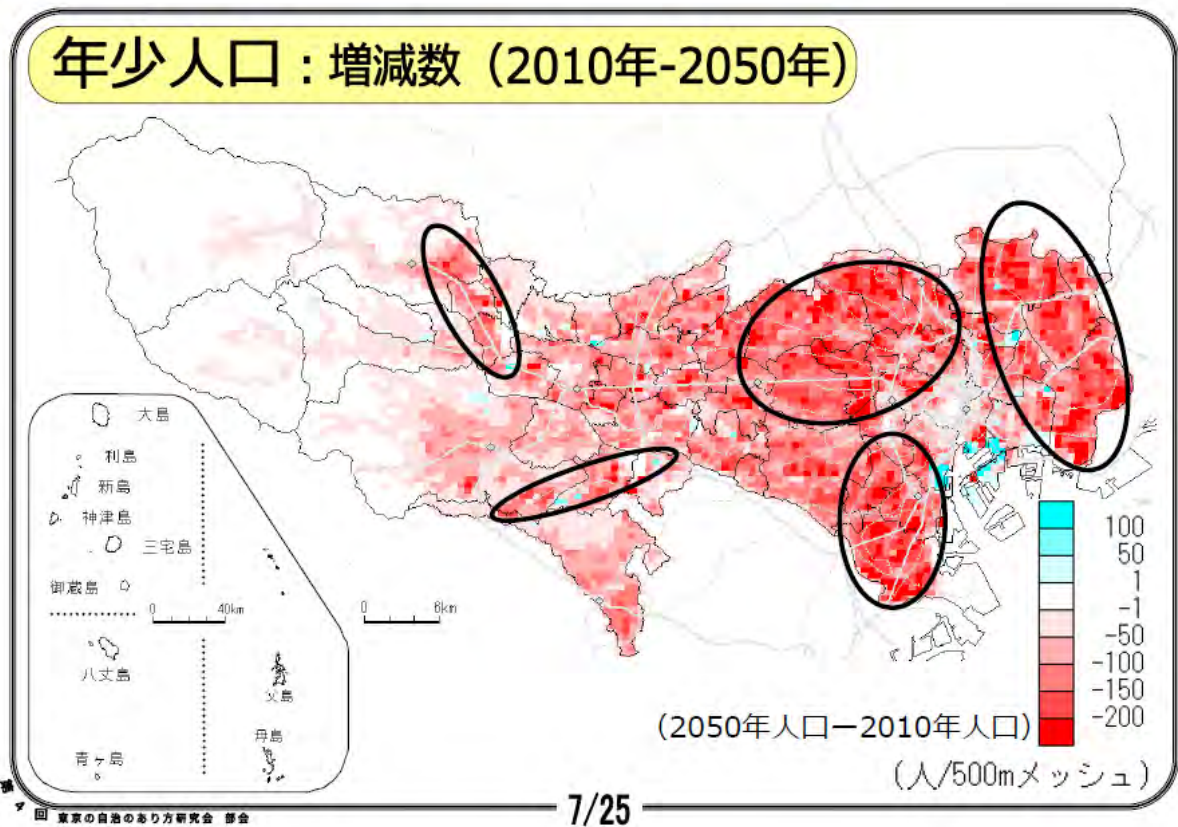
したがって、同様の傾向が見られるメッシュをすべて網羅しているものではない。

(1) すべての年齢層で人口が減少する地域

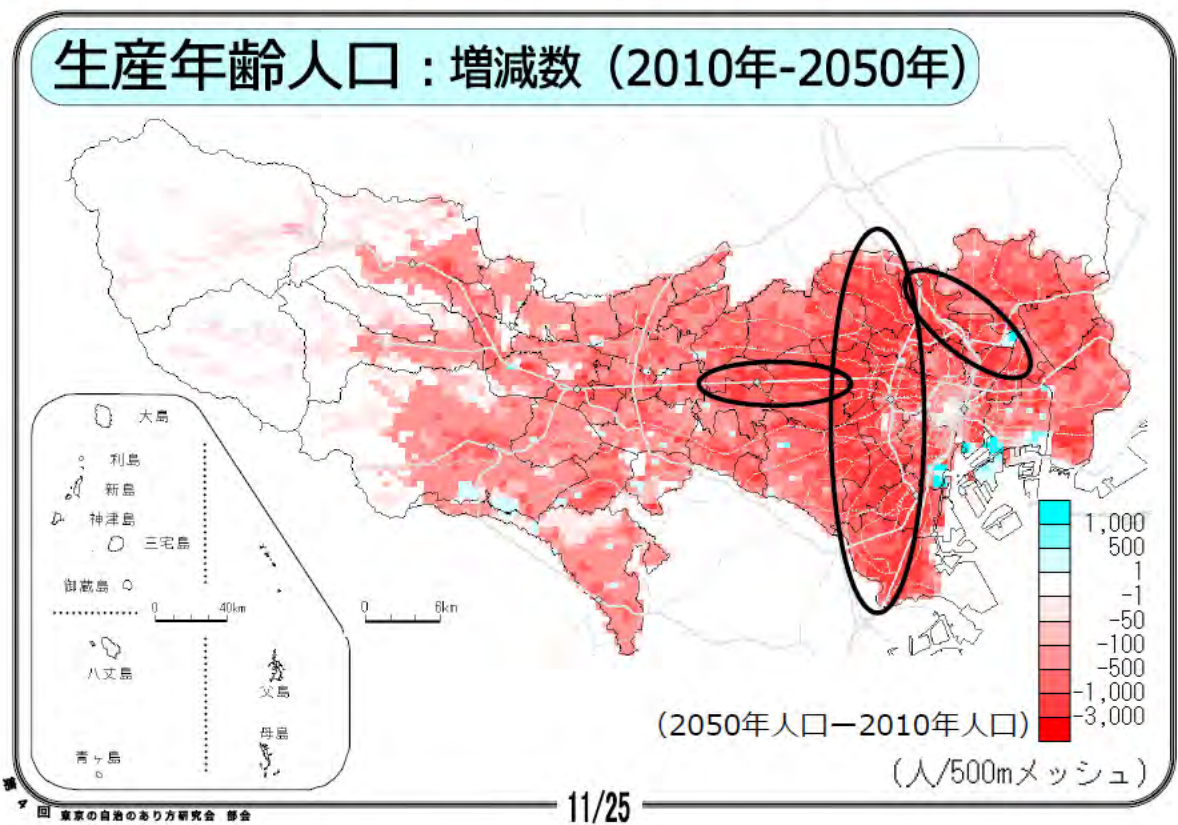
(老年人口が減少する地域ではすべての年齢層で人口が減少する。)



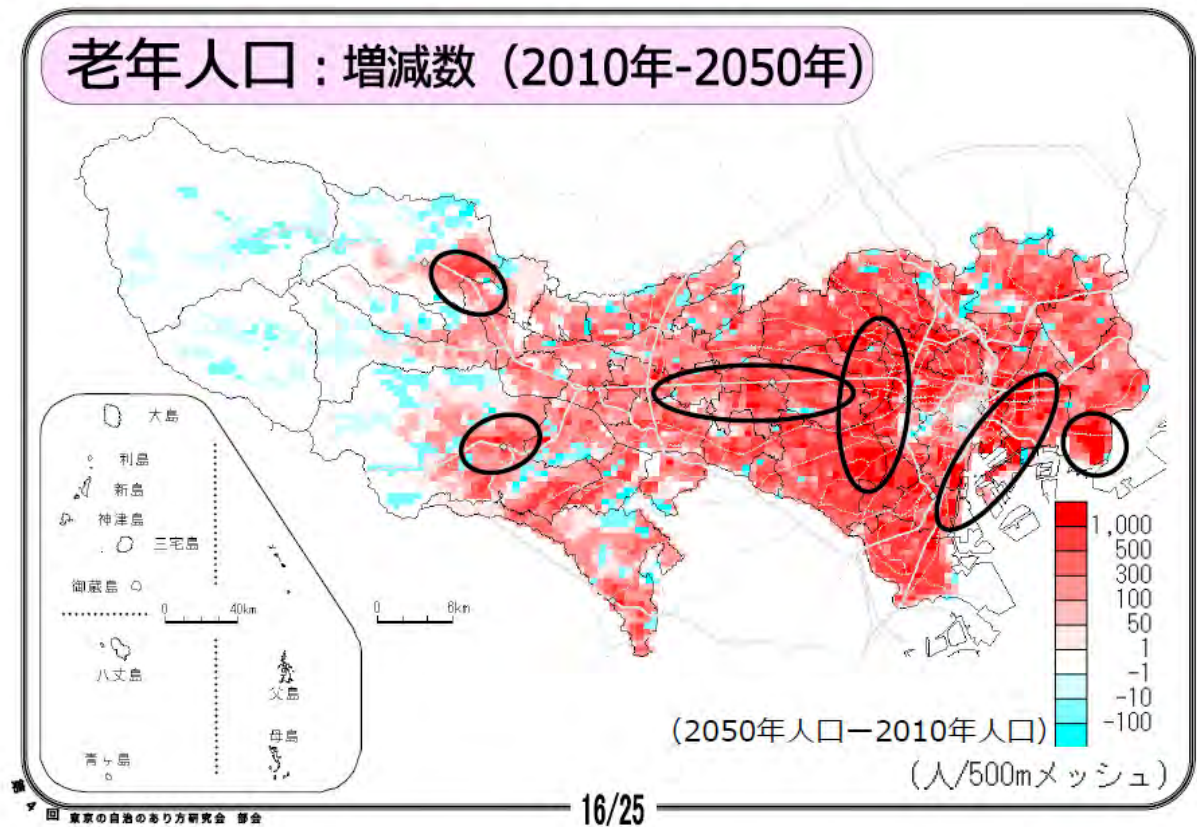
(2) 年少人口が減少する地域



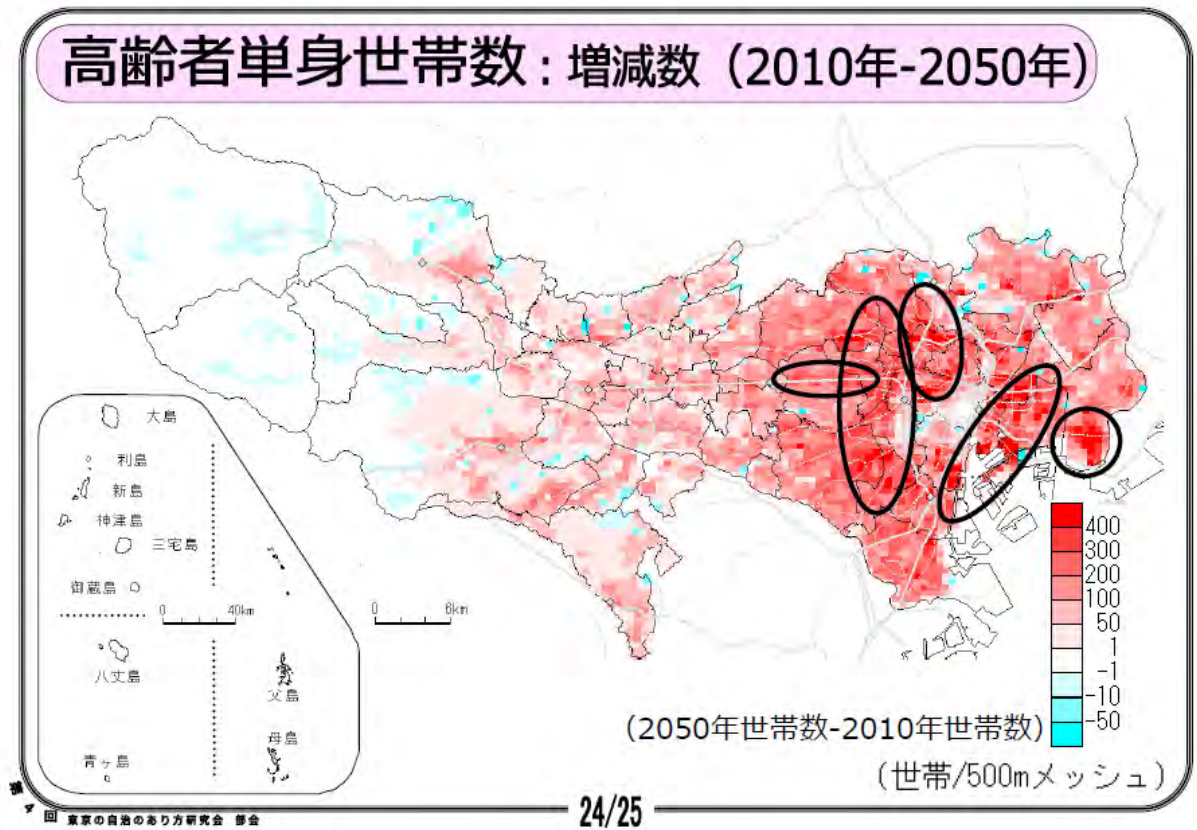
(3) 生産年齢人口が減少する地域



(4) 老年人口が増加する地域



(5) 高齢者単身世帯が増加する地域



### 3 東京の自治のあり方の方向性の検討

#### (東京を取り巻く環境を踏まえた東京の進むべき方向性)

- 今後、東京は、人口減少社会の到来や少子高齢化の進展といった厳しい環境に直面していく。膨大な人口集積を抱える大都市がこのような社会構造の変化を経験するのは、世界の諸都市にも例がないとも言われる。
- しかしながら、日本全国の他地域と比較すると、東京の人口構造は比較的緩やかに変化していくと推計されている。そのため、危機的な状況が迫っていることについて認識が遅れることも懸念され、都や区市町村は危機意識を共有しながら、将来に向けた対策を適切に行っていくことが重要である。
- また、東京の進むべき方向性を考えるにあたっては、東京と地方が共存し、共に発展していくために、東京がどのような役割と責任を果たしていくことができるのかといった視点も必要である。
- 一方、世界に目を向けると、台頭するアジア諸都市や人口増加が継続する世界の都市との競争にさらされていく。このような状況の中、東京は、大都市で顕在化する課題に対し、解決への道筋を描き、他の自治体とも連携を図りながら、日本の成長と発展の起点として、日本のみならず世界の大都市のモデルへと進化していくことが必要である。
- そのために、今後東京が直面することが見込まれる危機的な状況をあらかじめ想定し、厳しい環境にも対応しうる自治のあり方を検討しておく必要がある。
- その際には、人口動向など、地域ごとの将来像を把握し、それを踏まえた自治のあり方の方向性について検討することが重要である。

#### (中間報告で示した3つの観点に基づいた東京の自治のあり方の方向性)

- これらの東京の進むべき方向性を踏まえ、研究会でのさらなる議論に資するため、中間報告で示した「都と区市町村の役割分担のあり方」、「住民自治（自治の担い手）のあり方」、「効率的・効果的な行財政運営のあり方」の3つの観点から、東京の自治のあり方について整理する。

#### [都と区市町村の役割分担のあり方]

- 人口減少社会の到来、少子高齢化の進展といった東京を取り巻く実態を踏まえ、都と区市町村の役割分担のあり方についても都と区市町村で議論していく必要がある。
- また、今後厳しくなる財政環境の中、行政サービスの提供にあたっては、人々の活動圏を考慮した受益と負担の関係、世代間の受益と負担の公平性といった観点からも、それぞれの自治体における役割の担い方についての十分な議論と、市民（東京に住み訪れる人々）への明確な説明が求められる。
- 累次の地方分権一括法などにより、都道府県から区市町村への分権の取組が進められている。また条例による事務処理特例制度の活用等によっても、区市町村に対する多くの事務・権限の移譲が進められている。
- 一方で、社会経済状況等の変化を踏まえた新たな役割分担のあり方も示されている。
- 例えば、社会保障制度改革国民会議の「社会保障制度改革国民会議報告書」の中では、これまで区市町村の事務と位置付けられていた国民健康保険については、財政運営の責任を担う主体（保険者）を都道府県とし、更に地域における医療提供体制に係る責任の主体と国民健康保険の給付責任



の主体を都道府県が一体的に担うことを射程に入れて実務的検討を進め、平成 30 (2018) 年までに実現すべき、と言及されている。

- このような状況を踏まえつつ、事業の性質や各地域が抱える課題等を考慮しながら、今後の都と区市町村の役割分担のあり方についても検討する必要がある。
- 第 30 次地方制度調査会答申においては、三大都市圏の市町村において、水平的・相互補完的、双務的な役割分担の取組を促すとともに、小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合に、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも検討が必要とされている。
- 各自治体においては、基礎自治体間での連携による取組をさらに推し進めるとともに、地域を支え、発展させるための施策を単独で実施していくことが困難となることが予想される場合には、広域的な自治体による事務の補完についても検討していく必要がある。
- このように、将来の人口減少や少子高齢化を見据え、危機的な状況に陥る前から検討を進めていくことが重要であるが、人口減少や少子高齢化を所与のものとして捉えるだけでなく、これらの現象を緩和、改善させる取組についても、効率性、公平性、費用対効果などを踏まえ、様々な観点から幅広く検討していく必要がある。
- 併せて、人口動向の変化をマイナス面からだけでなく、都市の課題解決策として活用できないかといった複眼的な視点での議論も重要である。

#### 【区市町村が取り組んでいる人口減少、少子化対策の事例】

将来の人口減少や少子高齢化が見込まれる中であって、各自治体では子供を産み育てやすい環境を整えることなど、将来の人口構造の変化に備えるための様々な対策を講じている。

##### (1) 赤ちゃん・ふらっと

- ▽ 「赤ちゃん・ふらっと」は、乳幼児を連れて保護者が気軽に外出し、授乳やおむつ替えのために、ふらっと立ち寄れる場所（施設）として、都内の公共施設や商業施設などに設置されている。
- ▽ 乳幼児を連れての外出は、授乳・おむつ替えができる場所が分からずに不安を感じる場合も多いことから、子育て応援とうきょう会議ウェブサイト「とうきょう子育てスイッチ」では、携帯電話やパソコンから近隣の「赤ちゃん・ふらっと」を検索できる「おでかけマップ」を展開している。
- ▽ 平成 26 年 5 月 1 日現在、都内で 1218 か所の施設が登録されており、子育て世帯の育児ストレス軽減に寄与しているが、今後は、日常生活圏にある小学校や多様な小規模公共施設等への整備が期待される。

##### (2) 人口シミュレーションプロジェクト

- ▽ 平成 25 年 4 月、人口流出が進んでいる福生市では、自治体のまちづくりの取り組みが人口数値にどう影響するのかを、まちを構成する様々な要素（分野）から分析、研究するワーキンググループを発足させた。
- ▽ 学識経験者を中心に市の若手職員が参加し、将来人口予測をもとに人口誘致定着のための施策形成を行った。

▽ 今回の研究成果が、市の定住化促進の取り組みに役立つことが期待される。

### (3) 企業誘致による地域の活性化（檜原村の企（起）業誘致制度）

▽ 檜原村では、環境や地域特性に適合した企業の誘致を促進し、産業の活性化及び雇用機会の拡大を図り、地域経済の発展及び村民生活の向上に資する目的で檜原村企（起）業誘致促進条例を平成21年3月に制定した。

▽ 従業員の一部を村民から雇用することなど、一定の要件を満たす企業には、操業助成金等の優遇措置を設けており、少子高齢化の進む地域の活性化と雇用創出の拡大が期待できる。

▽ なお、平成23年7月には第1号として、北海道に本社があるサッシ工場の誘致に成功した。

#### [住民自治（自治の担い手）のあり方]

- 人口減少社会の到来、少子高齢化の進展は、地域における自治の担い手という観点からの検討の際にも重要な要素となる。人口減少に伴う空き家への対応や、高齢者単身世帯の増加による地域での見守り等の必要性の増大といった地域に対する新たな課題への対応が求められる一方で、少子高齢化により、地域の担い手が減少していくことが予想される。
- こうした中で、町内会や自治会等の活動を基盤とした既存のコミュニティを再構築していくことはもとより、NPO や企業、ボランティア団体などの地域の様々な活動主体との協力によって、新しいコミュニティの形成を支援していく必要がある。
- 一方で、空き家への対応や地域での見守り等の必要性の増大といった新たな課題に対して、行政の能力だけですべての住民に対してきめ細やかなサービスを提供していくことは困難であり、今後はこれまで以上に行政と住民の役割分担を明確化することが重要となってくる。
- また、区市町村は、住民参加を促す取組を積極的に行うなど、住民が新たな自治の担い手として一定の役割を果たすことができるようにしていくことが必要である。
- その際には、団塊世代の高齢者が、その経験やノウハウを有効に活用し、地域の担い手として活躍できるような環境を整備するなど、様々な支援策を積極的に講じていくことが重要である。

#### [効率的・効果的な行財政運営のあり方]

- 人口減少、少子高齢化の進展に伴い、各自治体を取り巻く財政環境が厳しくなる中で、より効率的・効果的な行財政運営が求められる。
- 区部では高齢者数の大幅な増加、市部・町村部では年少人口及び生産年齢人口の大幅な減少など、各自治体の行財政運営に大きな影響を与える状況が想定される。このような地域の状況を踏まえ、各自治体においては、来るべき状況変化に対応できる行政体制のあり方や自治体として進む方向性等について、検討していく必要がある。
- 各区市町村は、人口動向や財政環境等の変化により、十分な行政サービスが提供できなくなるなど危機的な状況に陥る前から、合併、共同処理制度の活用、基礎自治体間での相互補完や機能分担等、多様な選択肢について、地域特性や住民意思等を踏まえながら、主体的に検討、判断していく必要がある。
- その際は、合併・連携それぞれに、メリット、デメリットの両面があることを念頭に、大都市、中山間地域、島しょ地域といった地理的状況、人口規模、人口や産業の集積の状況、地域の連坦、

面積など、その地域特有の様々な状況を踏まえ、合併・連携等の多様な選択肢の中で、どのような手段がより有効であるのかについて、具体的なデータ等に基づき、関係自治体間で議論していくことが重要である。

- ところで、合併及び連携はともに、利用可能な公共施設・サービスの増加などの住民の利便性の向上に資する効果や、一つの自治体では担いきれない課題への対応が可能となることなどの効果が期待できるが、それぞれ固有の効果と課題としては、以下のものが一般的に言われている。

#### 【合併により期待される効果】

- 内部管理等の重複部門の整理統合や人員の適正配置等による職員数の削減とそれに伴う行財政基盤の強化
  - 保健・福祉、産業振興等の各専門分野における組織・人員の専門化・充実化による新たな行政課題への対応
  - 行政サービスについての受益と負担の不一致の改善・解消
  - 行政区域の拡大に伴う土地利用等の選択肢の広がりによる、いわゆる「迷惑施設」も含めた公共施設の効果的・効率的な整備・再配置と重複投資の解消
  - 大規模な公園整備や自治体境界をまたぐコミュニティバス運行等、日常生活圏にあわせた行政サービスの充実
- ※ 高度に市街地が連坦した地域において特に期待される効果
- 自治体境界にある駅周辺における市街地再開発や駐輪場整備等における一体性のある都市整備の広域的な実施
  - 帰宅困難者対策などの災害対応における一体的かつ円滑な対応
  - 面積が狭小で市街地が連坦していることに伴う高い経常経費の削減効果

#### 【合併により懸念される課題】

- 広域化に伴い住民等の声が届きにくくなるという懸念
  - 住民サービス・負担水準の統一による一部地域におけるサービス水準の低下・住民負担の増加
  - 地域の伝統・文化、歴史的地名等の喪失の危機
- ※ 市街地が連坦していない地域において特に懸念される課題
- 行政機能が遠くなることによる利便性の低下
  - 周辺部の衰退と中心部との格差拡大
  - 災害対応の観点から合併前の庁舎の統廃合が進まないなどの非効率の残存

- 合併については、上記のようなメリット・デメリットに鑑み、人口規模が小さく、かつ面積が比較的広い多摩地域の町村部などを始めとする自治体については、効率的、効果的な自治体の行財政運営や行政サービス水準の維持という視点に加えて、合併後の住民の利便性の向上も考慮した上で議論する必要がある。

- 併せて、地域の機能を集約した上で整備していくなど、コンパクトなまちづくりについても、議

論していくことが有効であると考えられる。

#### 【連携により期待される効果】

- スケールメリットを生かした事業の効率化
- 一つの自治体では担いきれない広域的な行政課題等に対応する体制の整備
- 相互利用等による利用可能な公共施設・サービスの増加に伴う住民利便性の向上
- 地域の状況に応じて、個別分野に絞った広域的な対応が可能

#### 【連携により想定される課題】

- 規約の変更等に各構成団体の議会の議決が必要であるなど、迅速な意思決定が困難
- 各首長の姿勢の変化や住民の意向等を背景に主張が対立した場合、構成団体間の意見調整が難航し、事業実施が停滞

(一部事務組合、広域連合)

- 権限と責任が構成団体から一組・広域連合に移行するため、住民の声や監視の目が届きにくくなる。

(機関等の共同設置)

- 権限が機関等に移動せず、各構成団体に帰属するものとみなされるため、すべての構成団体の議会に対応する必要があり、手続が煩雑

(事務の委託)

- 委託団体は当該事務に関して直接責任・権限を持たなくなるため、委託事務実施の結果について、当該委託団体住民に対する責任を負うことができない。

#### 【区市町村が取り組んでいる連携の事例】

各自治体では、広域的な連携の仕組みを活用し、複数の自治体が協力することで、一つの自治体では担いきれない課題の解決や住民利便性の向上等に取り組んでいる。

##### (1) オール 62 市区町村共同事業「みどり東京・温暖化防止プロジェクト」

- ▽ 温室効果ガスの削減やみどりの保全について、東京都内の全 62 市区町村が連携・共同して取り組む事業である。この事業は、平成 19 年度から東京都市長会、特別区長会、東京都町村会の主催、財団法人東京市町村自治調査会、公益財団法人特別区協議会の企画運営にて実施している。
- ▽ 日本最大級の環境展示会である「エコプロダクツ」に出展し、東京の市区町村の環境への取り組みを PR したり、基礎自治体における「スマートコミュニティ」の実現可能性の調査・研究を行うなど、62 市区町村が連携して温暖化対策に取り組んでいる。
- ▽ 連携により、自治体単独では実現しえない効果的な普及啓発や先進的な研究を進めることが可能になっている。
- ▽ 課題としては、環境分野の情勢の変化に応じた最新のテーマを常に模索し、先端に行く事業企画が求められていることが挙げられる。

## (2) 京王線沿線7市図書館連携

- ▽ 平成20年4月1日から、京王線沿線7市（八王子市、府中市、調布市、町田市、日野市、多摩市、稲城市）による図書館連携が開始され、市民は、7市のすべての図書館を利用できる。
- ▽ 通学・通勤・外出の折等にも利用しやすくなり、沿線住民の利便性向上につながっているが、借りた書籍の返却は借りた市の図書館へ行う必要があり、貸出可能な冊数や期間等も各市で異なるため、これらの改善が課題となっている。

## (3) 昭島・福生・羽村観光推進協議会

- ▽ 昭島市、福生市、羽村市は、3市それぞれの資源を相乗的に活用した観光振興を図っていくために、平成25年4月1日に「昭島・福生・羽村観光推進協議会」を設立した。
- ▽ 既存の資源を活用したガイドツアー等を企画し、広域的な周知を通して新たな交流人口や自主財源の獲得に取り組むとともに、新たな観光資源の発掘も行い、継続的な広域連携・地域活性化による人口定住化の促進を図っている。
- ▽ 今後は、広域的な着地型観光商品の開発やプロモーション手法の確立など、継続的に観光客誘致に取り組んでいくための体制づくりが必要である。

- 連携については、広域連携の一層の活用を図る観点から、その活用分野のさらなる拡充について検討することも重要である。一方、管理部門の増大、住民への説明責任、ガバナンス、意思決定のスピード等についても考慮に入れたうえで、真に効果を発揮できる事務処理体制になっているか、検討することも必要である。
- その際には、都心部の周辺地域を想定した自治体間の協議により事務の役割分担等を定める「連携協約」等の新たな広域連携の仕組みや、他道府県の自治体における広域連携の取組などについても、その有効性等について幅広く議論することが必要である。
- あわせて、これらの取組が進展し、自治体間における連携が増大していく場合には、行政体制のあり方などについても議論が求められてくる。
- また、都内における今後の人口減少社会の到来や少子高齢化のさらなる進展を踏まえ、広域自治体として都が、今後どのように対応していくのかについても、検討を行うことが必要である。

## 4 研究会におけるさらなる議論に向けて

- 部会においては、以上のような整理を行った。今後は、これらの内容を研究会におけるさらなる検討の素材として報告し、研究会においてさらに議論を展開することで、今後の東京の自治のあり方への展望を示していくことを目指していく。

# 別添資料

東京の自治のあり方研究会 第2回部会（平成25年9月9日）

有識者ヒアリングの主な内容

「東京の自治のあり方研究会中間報告（平成25（2013）年3月）」で明示した2100年までの東京の将来人口等の推計について、人口社会学等の観点も踏まえた議論を行うため、推計の評価・分析、人口減少等が地域及び行政に与える影響等について、有識者によるヒアリングを実施

《有識者》

氏名：原 俊彦（はら としひこ）

現職：札幌市立大学 デザイン学部 教授

専門分野：人口社会学・家族社会学・情報社会学

《テーマ》

「東京の将来と自治のあり方：中間報告書（2013年3月）をもとにした考察」

1. 人口推計の評価
2. 地域ごとの課題
3. 行政上の課題
4. 東京の将来ビジョン

## 1. 人口推計の評価

国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25（2013）年 3 月推計）」との比較を中心に、「東京の自治のあり方研究会中間報告（平成 25（2013）年 3 月）」で明示した 2100 年までの東京の将来人口等の推計について評価

- 2100 年までの東京の将来人口推計のうち、2040 年までの推計について検証した結果、概ね適切。ただし、地域別の推計は、30 年後程度が限界で、50 年後は目安となり、100 年後の推計には無理がある
- 東京の人口の変化は全国の他地域と比較し非常に遅いため、対応が遅れるおそれ
- 出生率向上の仮想推計については、再生産年齢の人口の転入などを施策的に進めれば、個々の市区町村では十分、実現可能。人口減少・高齢化率の進展を防ぐ効果
- 外国人の積極的受け入れの仮想推計については、人口減少・高齢化率の遅延効果しか持たない（国内転入の場合も同様）
- 上記 2 つの仮想推計について、あえてこのシナリオを選択するか否かは自治体の判断
- 不足している情報
  - ・日本国内における東京の位置づけと機能についての分析
  - ・グローバル化する世界の中での東京の位置づけと機能についての分析
  - ・東京の人口変動の空間的分布⇒自治体間の連携可能性、戦略的な人口再配置等を検討する必要
  - ・産業、防災、福祉、教育などの情報と人口データのリンク
  - ・大規模インフラの更新と人口データのリンク



## 2. 地域ごとの課題

「東京の自治のあり方研究会中間報告（平成 25（2013）年 3 月）」で明示した東京の将来人口等の推計結果の地図化された情報（2050 年までの区市町村別の総人口、年齢区分別（年少人口、生産年齢人口、高齢化率）、人口密度など）をもとに、地域の課題を分析

### 〔総人口の増減率〕（2010 年→2050 年）

分類	区市町村	課題
60%以上減少	奥多摩町、檜原村	緊急対応策の検討及び生態環境を活かした地域再生
30%以上 40%未満の減少	島しょ部	同上
20%以上 30%未満の減少	青梅市、日の出町、瑞穂町、福生市	どのように人口を残していくかなど、住環境のあり方を再定義
	北区、中野区、渋谷区	どのような都市機能を充実させていくか再定義
10%以上 20%未満の減少	その他の区市	再生産水準の回復・集約化、自治機能の強化による地域崩壊の防止
10%未満の減少	調布市、町田市、江戸川区、武蔵村山市	隣接自治体との協力関係の緊密化
	世田谷区、千代田区、文京区	オフィス中心の土地利用を継続するか否か、方向性の検討が必要
増加	港区、江東区、中央区	湾岸地域に林立する超高層住宅が及ぼす影響について、将来の高齢化も含めて方向性の検討が必要

〔年少人口の増減率〕（2010年→2050年）

分類	区市町村	課題
70%以上減少	奥多摩町、檜原村	緊急対応策の検討及び子育てや教育資源として生態環境の活用
40%以上の減少	青梅市、瑞穂町、福生市、中野区	緊急対応策の検討及び子育て環境の再定義
	島しょ部	
20%以上 40%未満の減少	その他の区市町	再生産水準の回復、子育て支援の方法、教育機能・自治機能の強化
20%未満の減少	荒川区、江東区、港区、中央区、千代田区、文京区	超高層住宅が及ぼす影響などについて方向性の検討が必要、子供の住環境整備

〔生産年齢人口の増減率〕（2010年→2050年）

分類	区市町村	課題
70%以上減少	奥多摩町、檜原村	緊急対応策の検討及び生態環境を活かした地域再生
40%以上 70%未満	青梅市、瑞穂町、福生市、中野区、渋谷区	緊急対応策の検討、新規分野における若年就業機能の強化
	島しょ部	
25%以上 40%未満	その他の区市町	再生産水準の回復、子育て支援の方法・就業支援、教育機能・自治機能の強化
25%未満の減少	府中市、町田市、東大和市、武蔵村山市	隣接自治体との協力関係の緊密化など
	荒川区、江東区、港区、中央区、千代田区、文京区	超高層住宅が及ぼす影響などについて方向性の検討が必要、子供の住環境整備

〔老年化率〕（2050年）

分類	区市町村	課題
60%以上	奥多摩町、檜原村	このままでは地域の維持が困難。 高齢化抑制のための緊急対応策の検討
40%以上	島しょ部	高齢化抑制のための緊急対応策の検討及び高齢単独世帯対策の強化
	日の出町、清瀬市、青梅市、渋谷区、中野区、杉並区、多摩市、豊島区、福生市、目黒区、新宿区	
25%以上 40%未満	その他の区市町	子育て世代と高齢者などの混住・セルフヘルプ政策（他の年齢層とともに高齢者もそのまま生活できるような生活環境づくり）の検討

〔人口密度〕（2050年）

分類	区市町村	課題
5千人/km <sup>2</sup> 未満	奥多摩町、檜原村を始め、都内西北部のほぼ全域及び稲城市	土地利用の見直し
	島しょ部	地域の拠点の強化、拠点を中心とした孤立化の防止
	千代田区	オフィス化という方向性の是非の検討
5千人/km <sup>2</sup> 以上 1万人/km <sup>2</sup> 未満	都内中央の市部地域	住宅地を中心とした土地利用の見直し、集約化・混住化、自治体機能の再定義
1万人/km <sup>2</sup> 以上 1.5万人/km <sup>2</sup> 未満	特別区周辺区、区部隣接市	隣接自治体との協力関係の緊密化、都市機能の再定義・重点化、景観保存
1.5万人/km <sup>2</sup> 以上	都心区	中心部をどうするのかなど、方向性の再検討、集約化・混住化、都市空間の管理

### 3. 行政上の課題

「東京の自治のあり方研究会中間報告（平成 25（2013）年 3 月）」を踏まえ、東京の自治のあり方とその課題について検討

#### 〔人口減少・少子高齢化への対応〕

- 日本は「ポスト人口転換期」（多産多死から少産少死への転換が終了した後の段階）にあり、人口 1 千万人以上の大都市が経験するのは人類史上初めて
- 「縮減する社会」の到来は避けられないが、このままでは長期的な持続可能性がないため、人口再生産機能の回復が必要
- 縮減することは集約化でもあり、再生産機能を回復するエリアは限定され、他のエリアは消滅する。持続可能性を追求するかどうかは、地域の意志と選択に委ねられる。

#### 〔自治のあり方を変える〕

- 住民は、行政サービスの受容者という従来の位置付けから、地域の主体的管理者・利害関係者といった位置付けへ転換が必要。企業や学校等を含む全ての利害関係者が主体的に地域を運営していく形への転換が必要。歳入歳出の責任についても基本的には市民の責任とならざるを得ず、行政の説明責任がより求められる状況となる
- 行政は、住民からの委託に基づく専従・専門職によるマネジメントサービスに転換。都と区市町村という区別以上に、どのような行政の立ち位置をとるのか検討が必要
- すべての自治体が地域の将来像を明確にし、地域の機能の維持・存続について、住民が選択し実現していく必要。そのためには、町内会や議会に代わる仕組みが必要

#### 〔地域の存続、機能の再検討〕

- 地域の現状と人口推計も含めた将来動向を踏まえ、地域の存続・機能を明確化し、住民のコンセンサスを形成。再定義された地域の存続・機能をもとに、土地利用の見直しを中心に必要な施策の策定、実施
- 必ずしも維持存続を前提とする必要はない。他の自治体との連携・統合・段階的解消など多様な選択肢がありうる

#### 〔超高齢社会への対応〕

- 地域の福祉・医療の基本的概念の見直し（「治療・延命・介護」から「QOL（クオリティ・オブ・ライフ）の維持」へと転換）
- 健康な高齢者のセルフケアを可能にする製品・支援体制の開発・整備や高齢者の仕事・ライフスタイルの開発・整備
- 地域社会の孤立・遺棄・崩壊が連鎖反動的に進行することを防ぐため、早期に地域の拠点を設定し集約化を進める

### 〔インフラの整備・更新〕

- 将来動向を踏まえ方向付けられた地域の機能に合わせ、解廃・補修・再構築・新規開発等、計画の見直し
- 残された社会資本や人的資本をキーとなる地域に集中させ、生活基盤やライフラインを維持
- 場合によっては、新規開発した地域に人口を集中させることも検討

### 〔自治体間のネットワーク〕

- 東京全体の中での各自治体の位置付け、機能、方向性を調整し、隣接県や遠隔市町村との広域的な観点も踏まえ連携
- 行政・住民情報の一元化・分散共有化
- 各種インフラ・公共施設の共有化

## 4. 東京の将来ビジョン

東京の将来ビジョンを描き、そこに向かうための施策を検討

### 〔位置づけ〕

- 日本の首都、我が国の経済・社会的ネットワークの中核
- 世界都市のグローバルネットワークの結び目
- 世界でもっとも安全・安心で清潔な都市
- 首都圏への人口移動が続く限り、再生産レベルの回復の可能性が十分にある。縮減から再生への核となるべき

### 〔将来ビジョン〕

- 乳幼児から高齢者まで、すべてのライフステージの人々が生活しやすい都市。特に 65 歳以上がそのまま亡くなる直前まで一人で生きられるような仕組みづくり
- 居住形態は、機能別（工業、商業、ビジネスなど）のゾーン方式ではなく、複合独立機能を持った混住型コミュニティの有機的連携
- 自然環境と人口環境の分離・共存。特に山間部、島しょ部、都市部の豊かな自然環境の保持
- 安全・安心で誇り高いまちを目指す

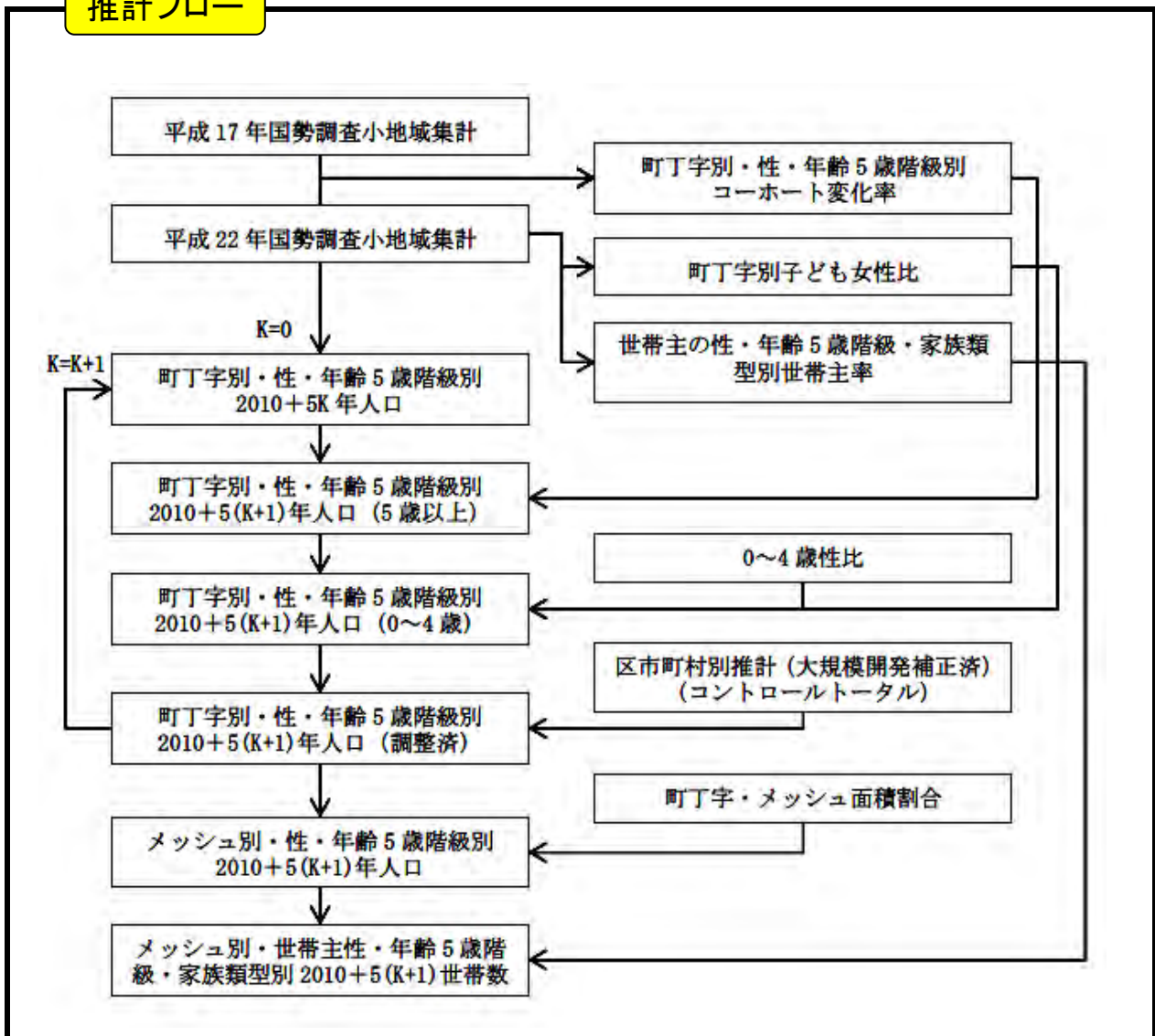
### 〔検討課題〕

- 人口縮減について、どの地域がどうなるか、場所と時間、内容を特定し推計。相対的に集中する地域、相対的に希薄化する地域、消滅する地域など、クラスターに分けて地理的分布を特定し、個々の自治体で対応策を検討する必要
- インフラ更新について、自然地理条件などを考慮して、将来のレイアウトを作成し、戦略的に開発
- 日本中、または海外から東京にさらに人口が集中。市民自治・行政参加を居住条件の義務化とすることなどを検討しなければ、スラム化するおそれ
- 空き家・空地・景観・空中権などの空間管理の権利処理と方法を確立する必要

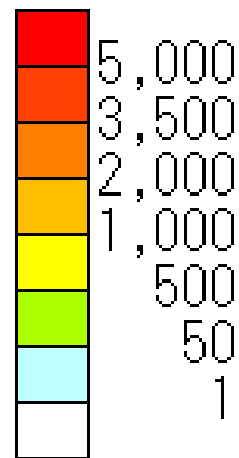
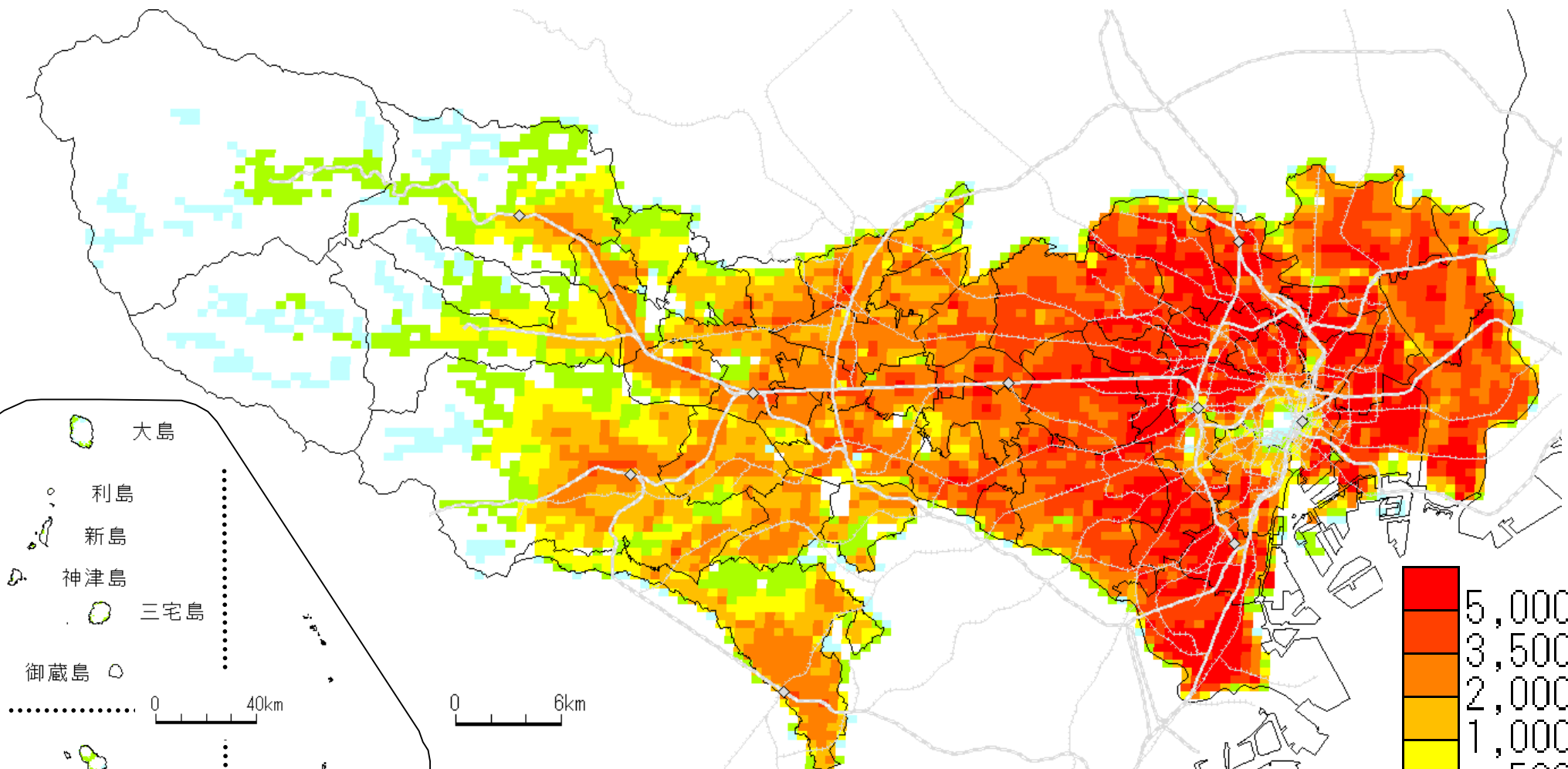
# 2050年までの地域別の将来人口推計(500mメッシュ)

- 2010年から2050年までの東京の年齢階級別常住人口及び世帯類型別の世帯数を、500mメッシュ地域ごとに、独自に推計する。
- 平成17年および平成22年国勢調査のデータより算出した町丁字別の変化の傾向を基に、2050年までの人口及び世帯数を算出する。
- 平成24年度に東京の自治のあり方研究会で公表した人口推計を基に、補正を行うことで、統計的な安定性を担保する。

## 推計フロー



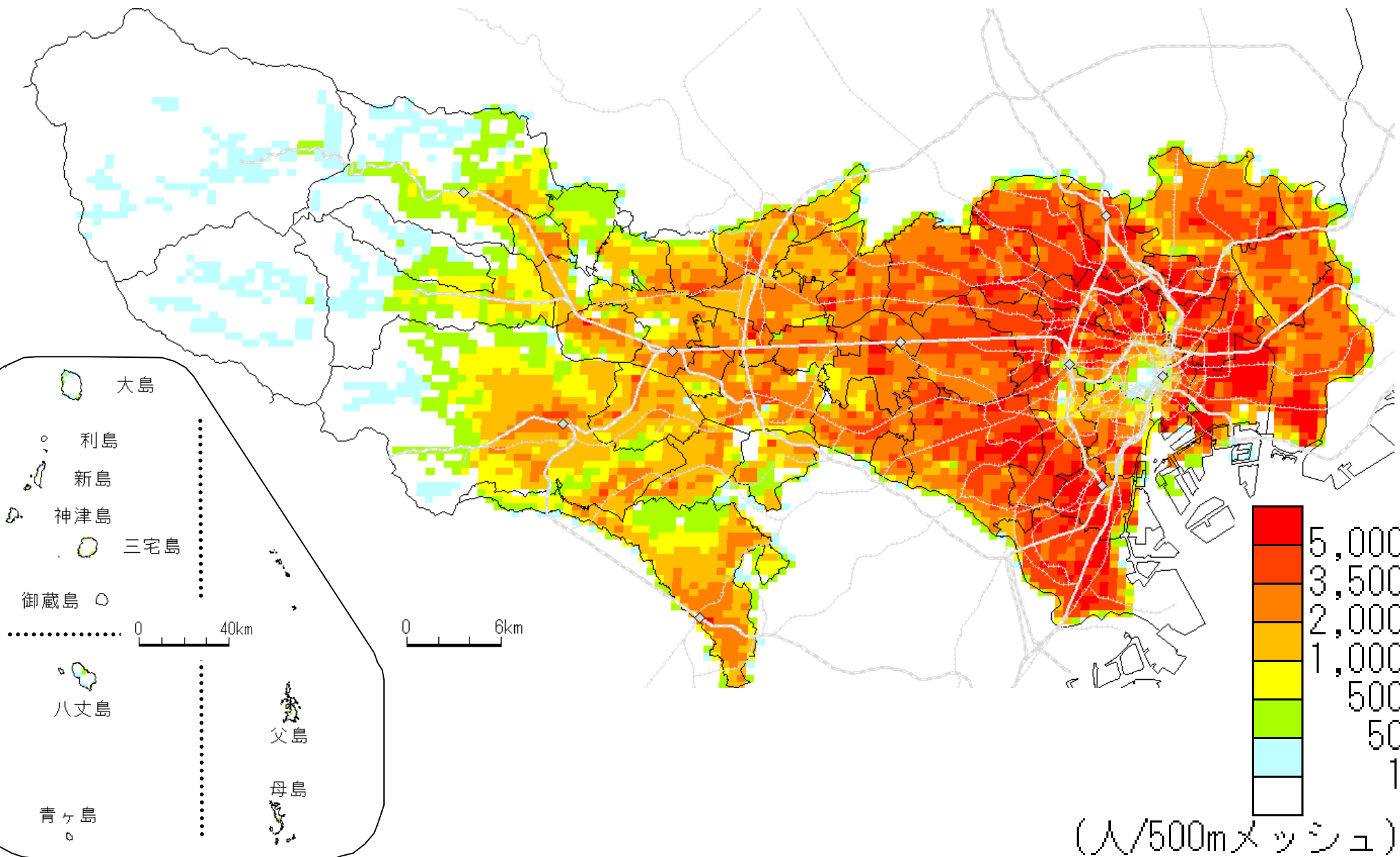
# 総人口：2010年



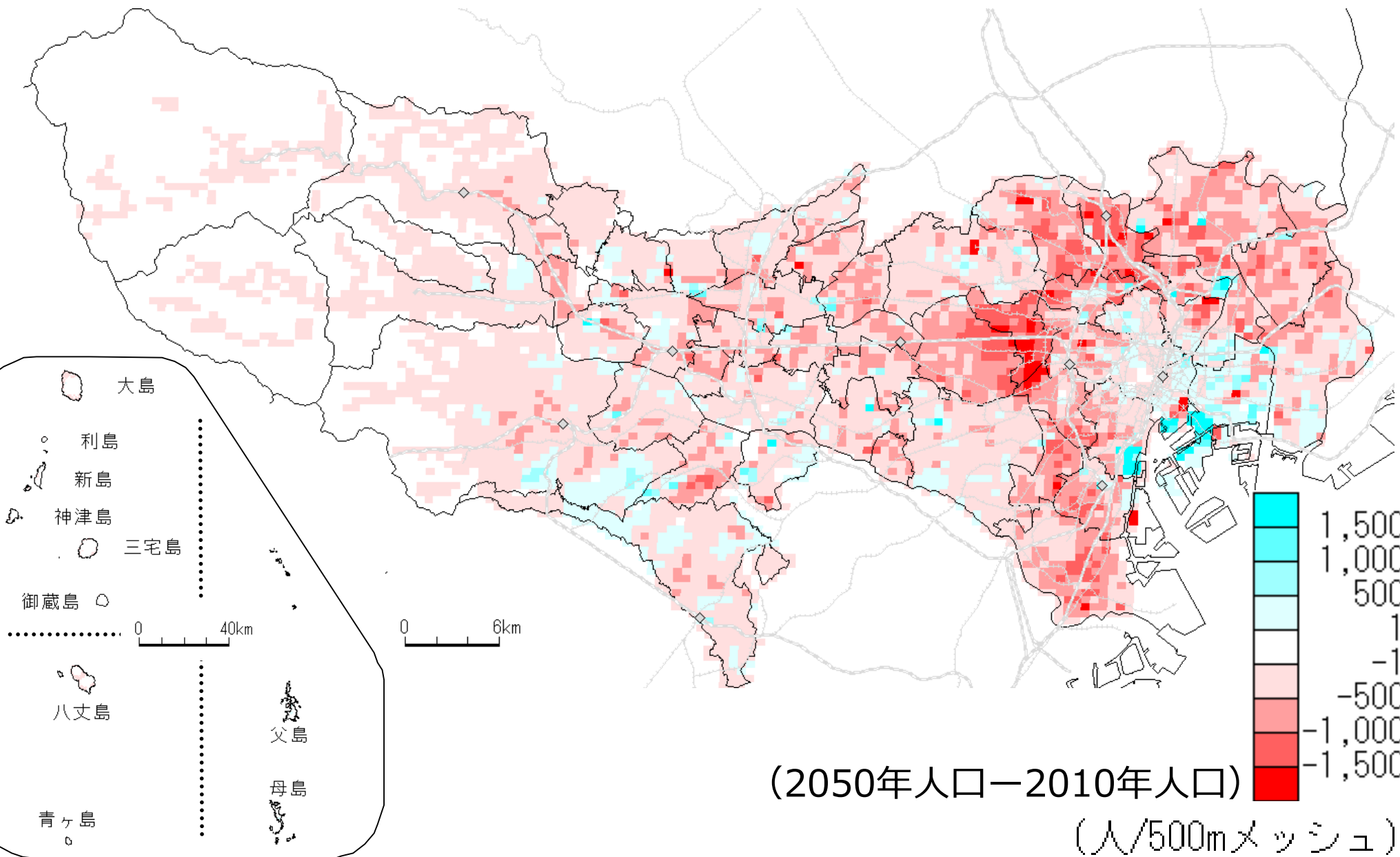
(人/500mメッシュ)



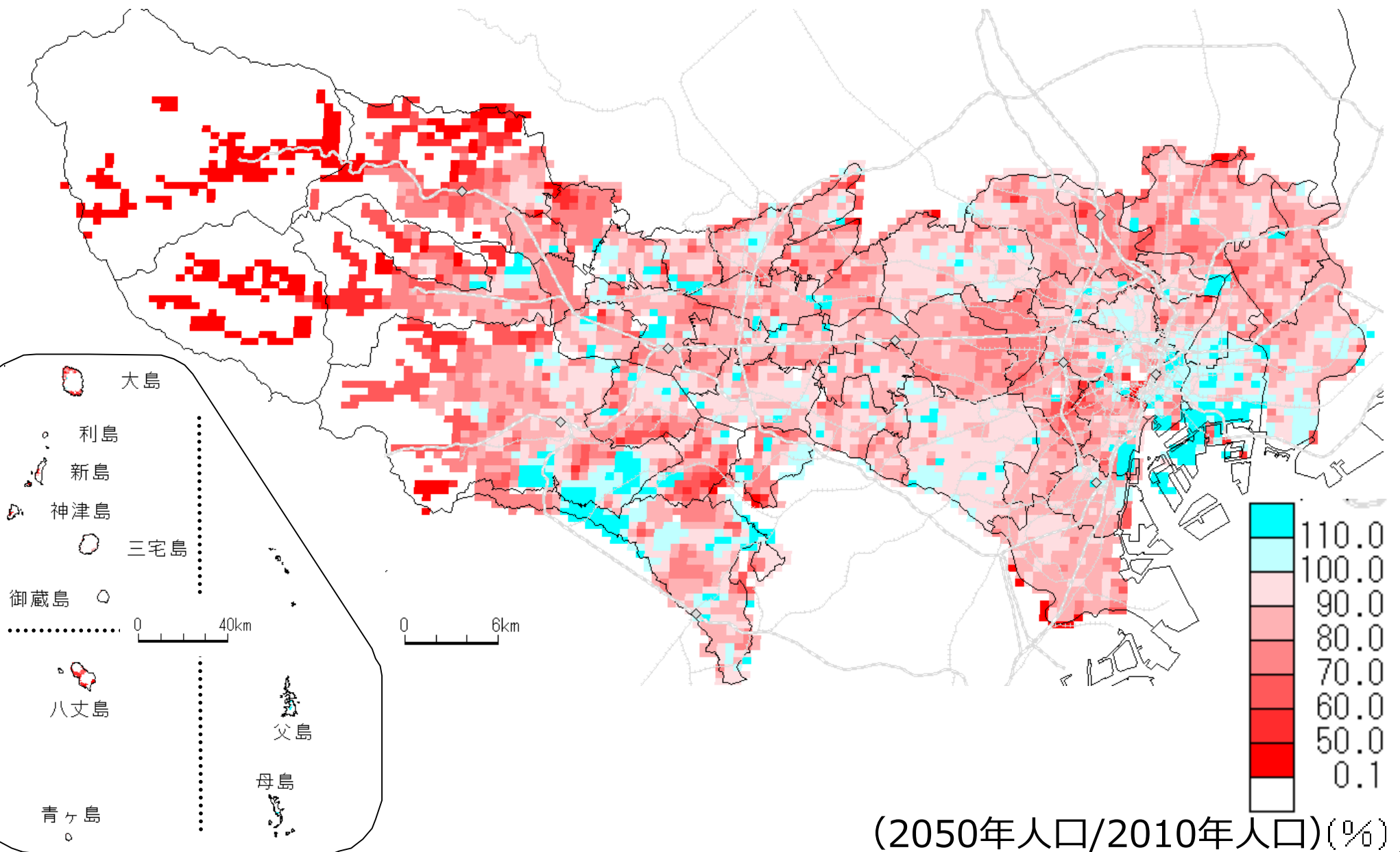
# 総人口：2050年



# 総人口：増減数（2010年-2050年）

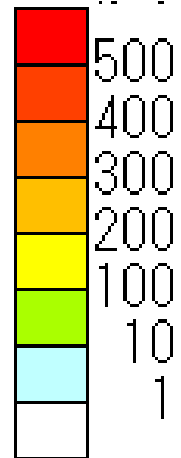
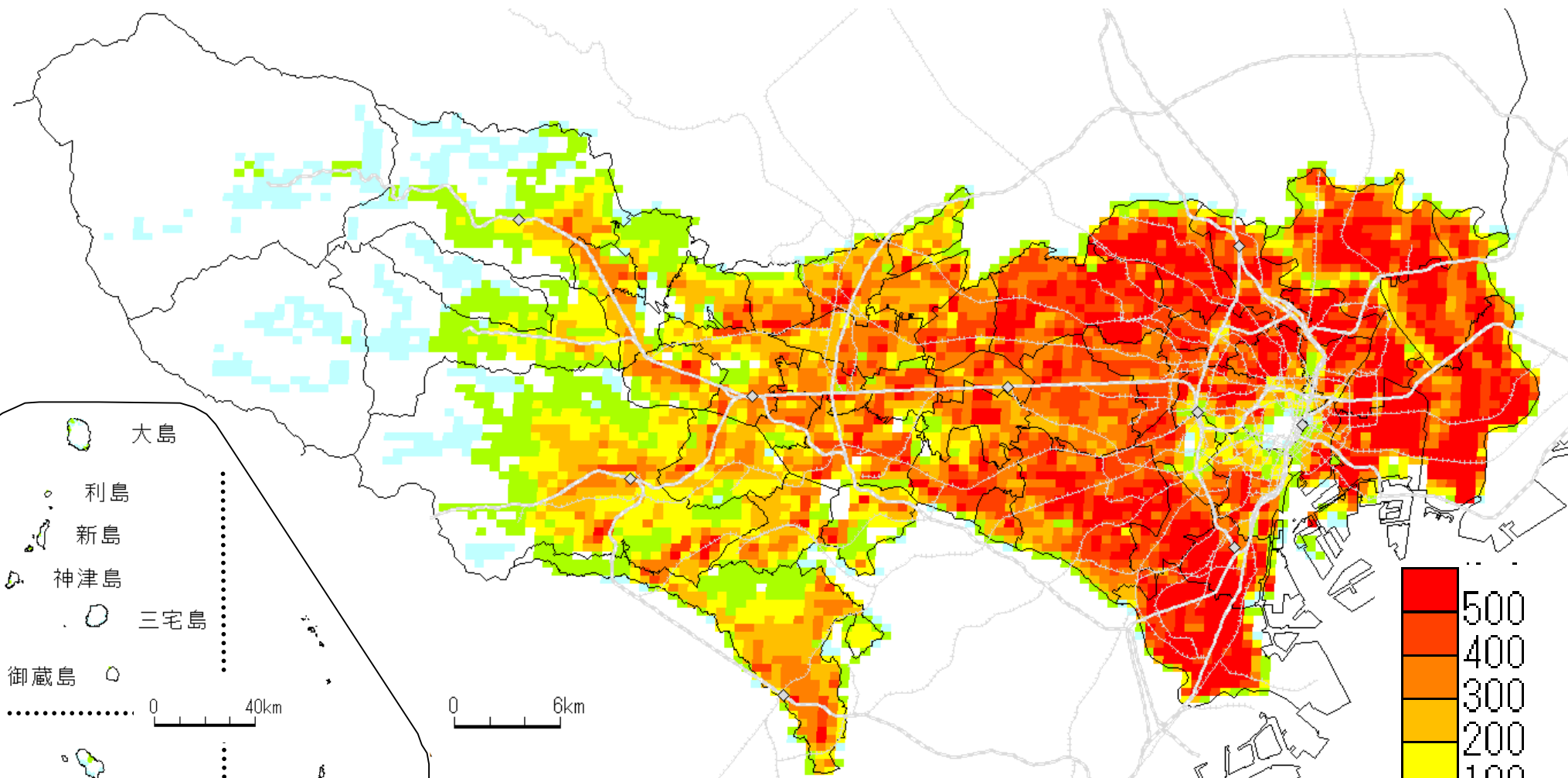


# 総人口：増減率（2010年-2050年）

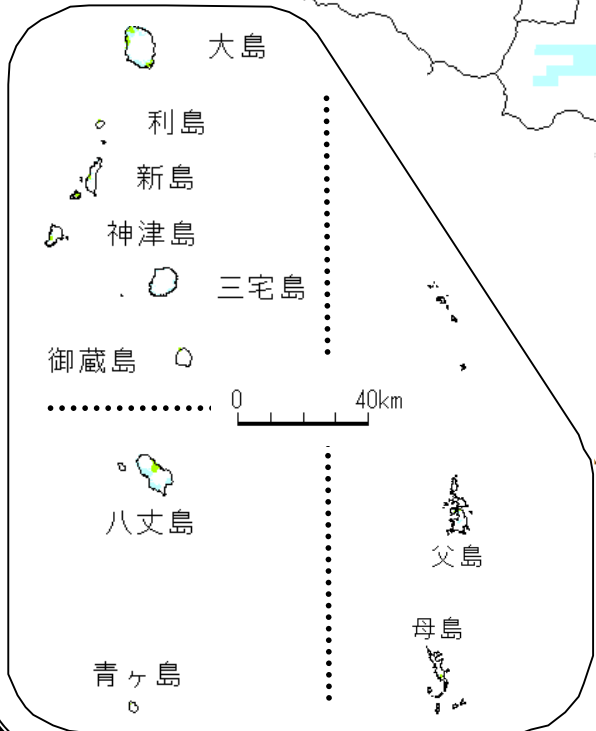


(2050年人口/2010年人口)(%)

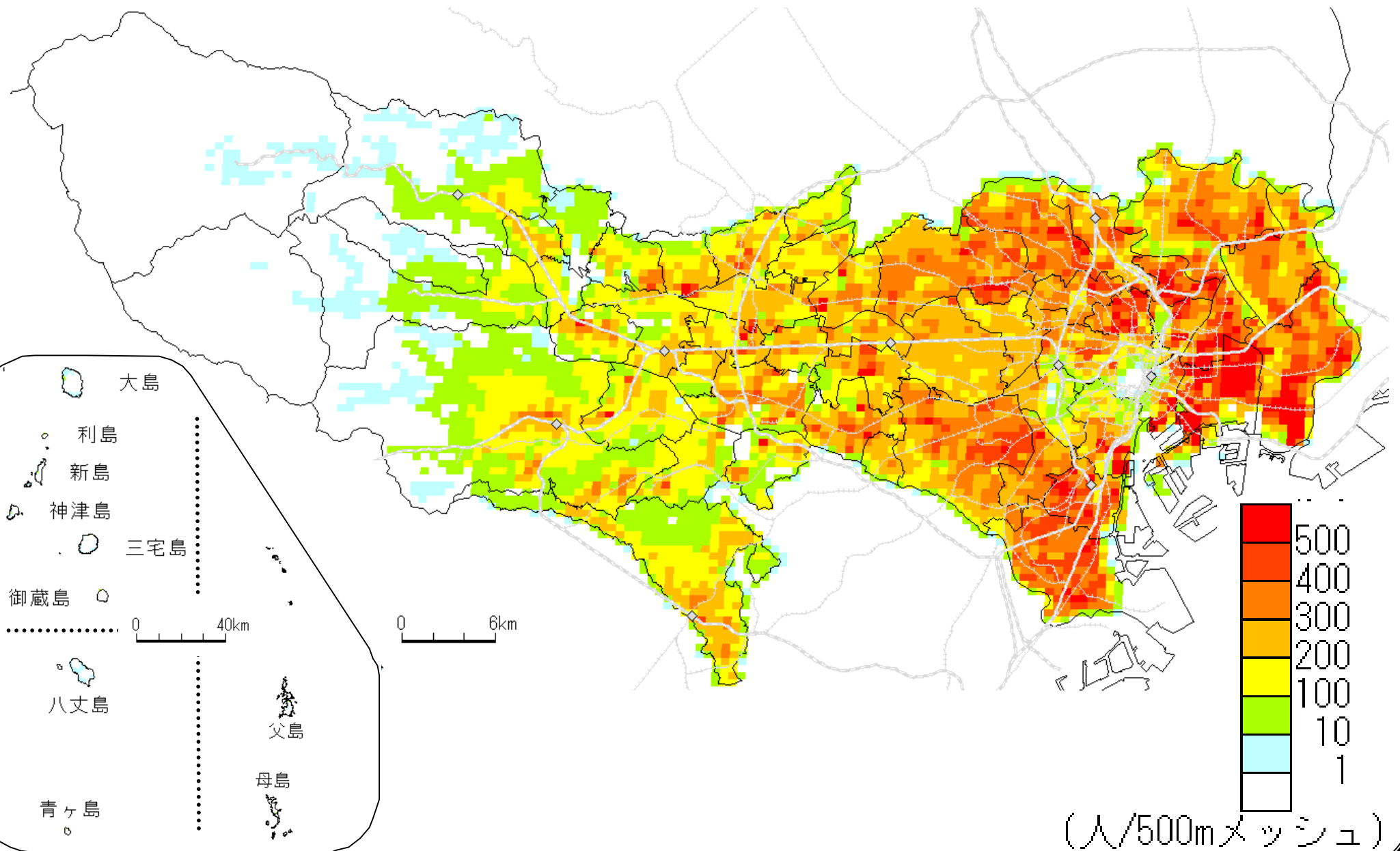
# 年少人口：2010年



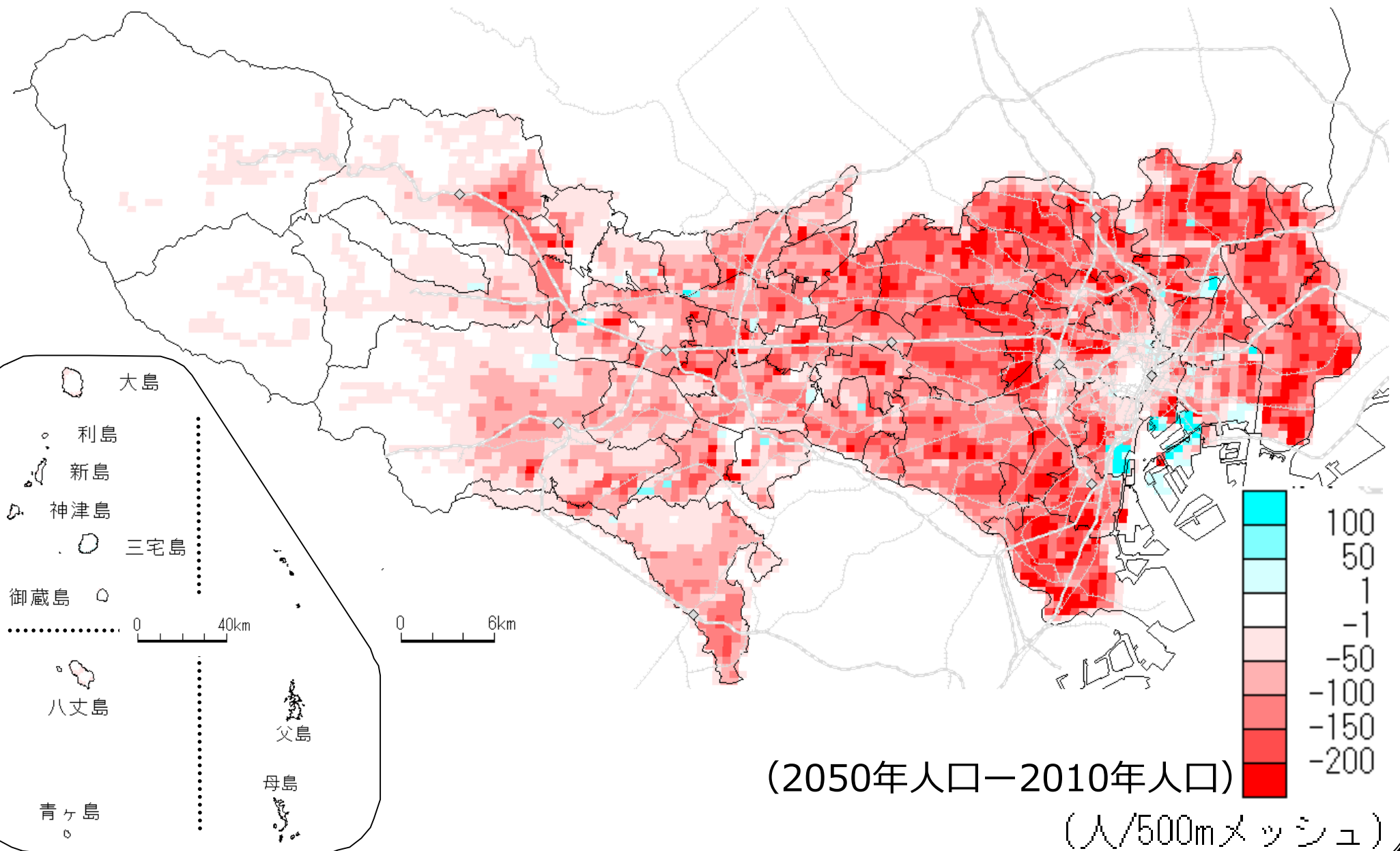
(人/500mメッシュ)



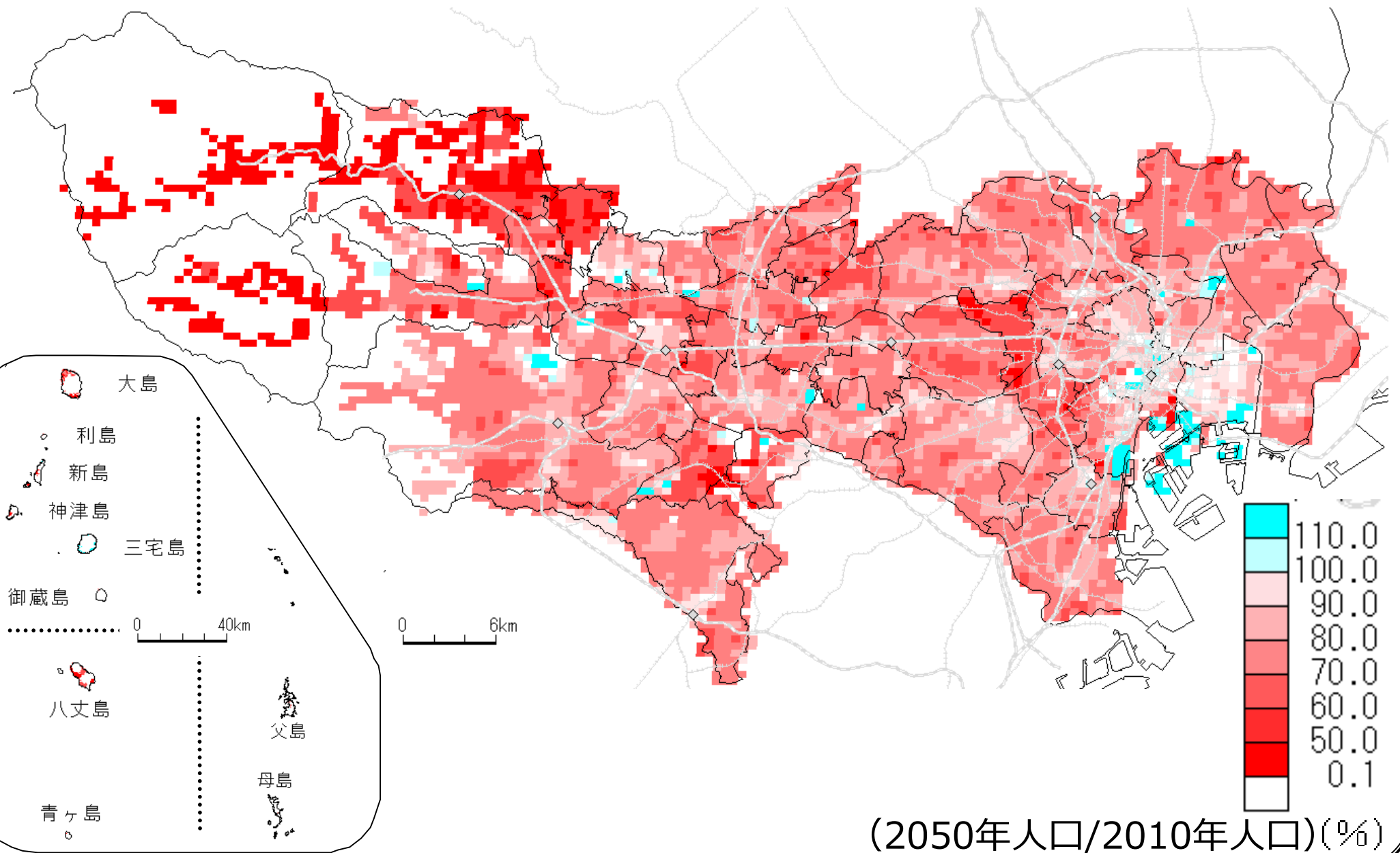
# 年少人口：2050年



# 年少人口：増減数（2010年-2050年）

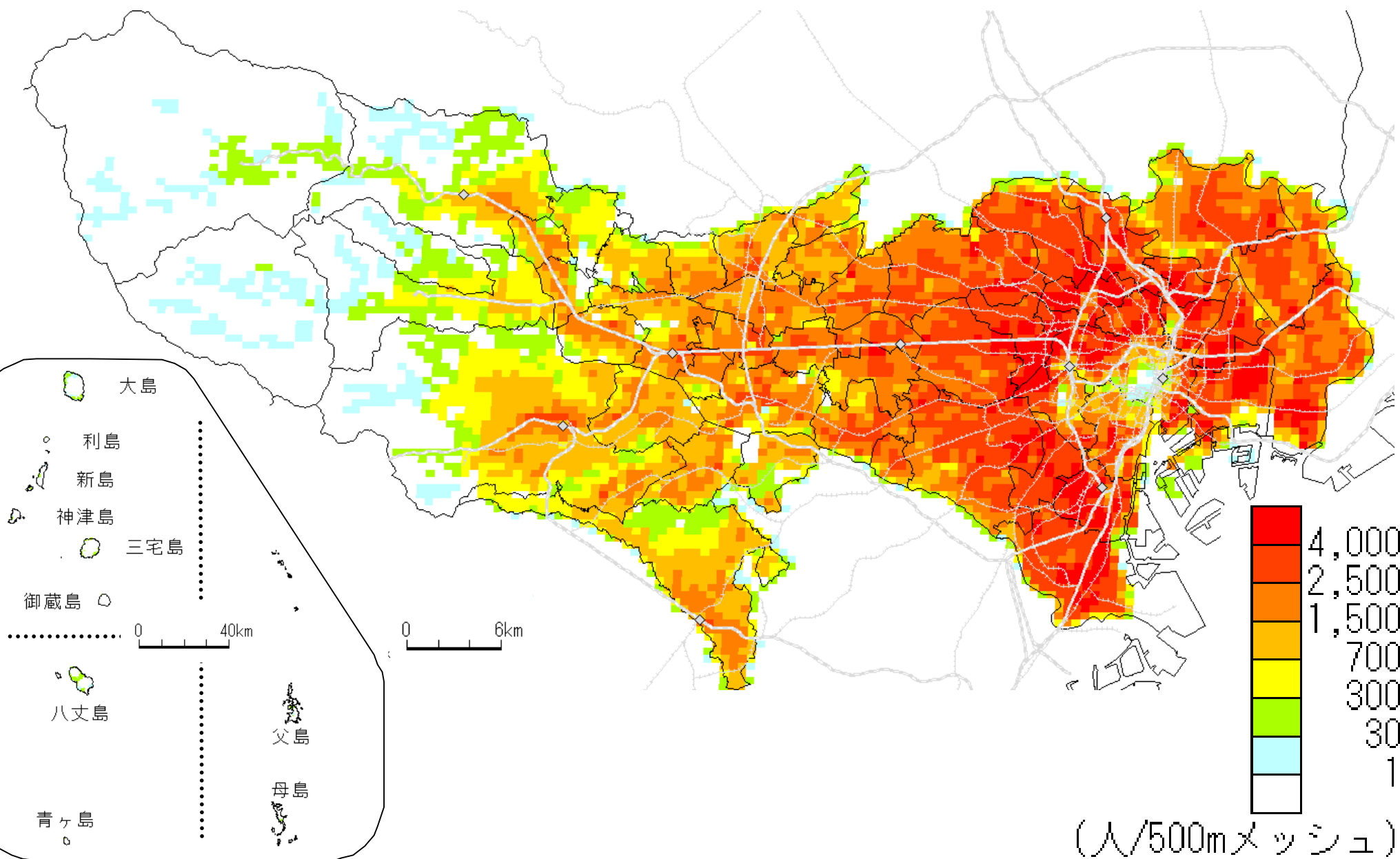


# 年少人口：増減率（2010年-2050年）



(2050年人口/2010年人口)(%)

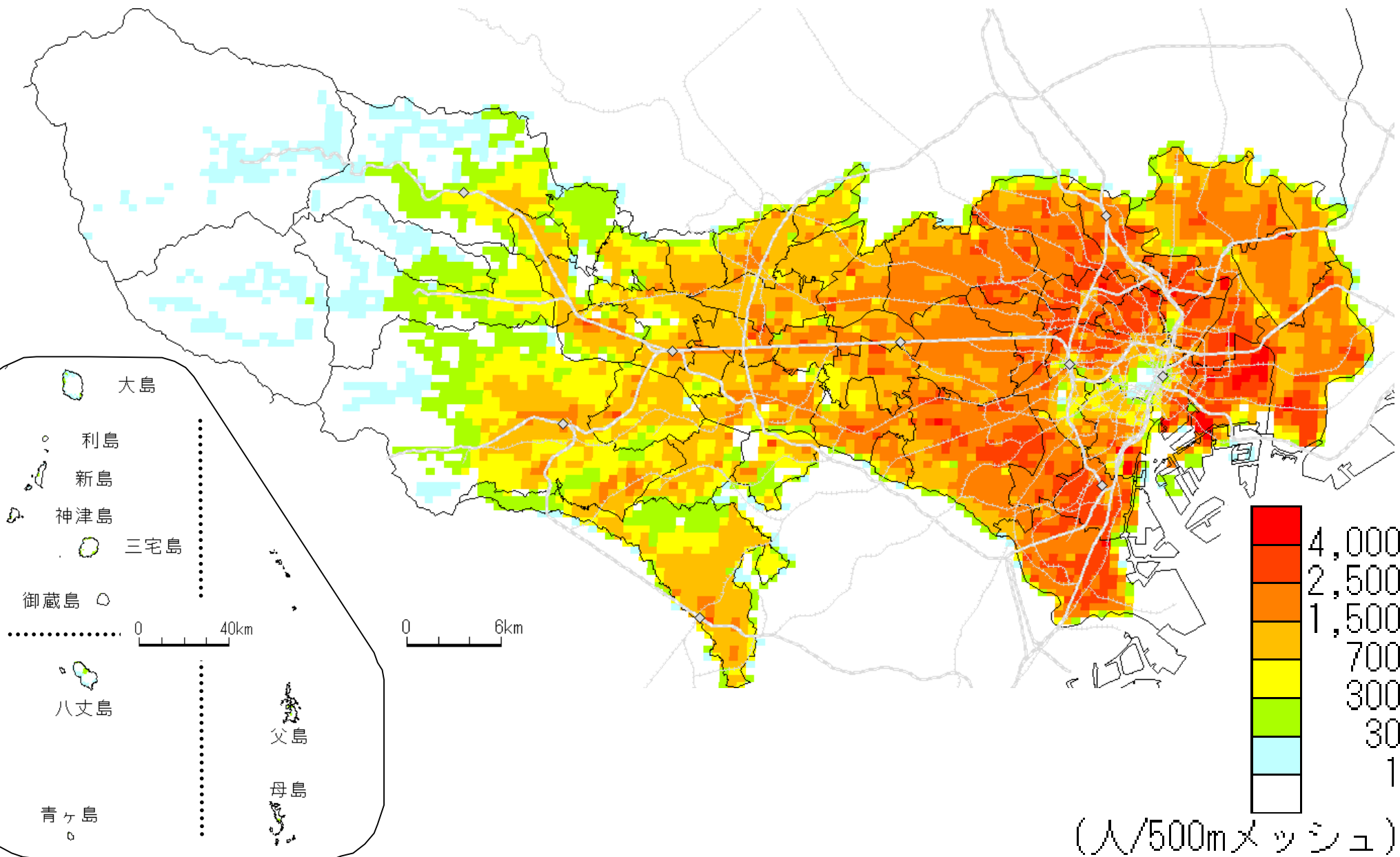
# 生産年齢人口：2010年



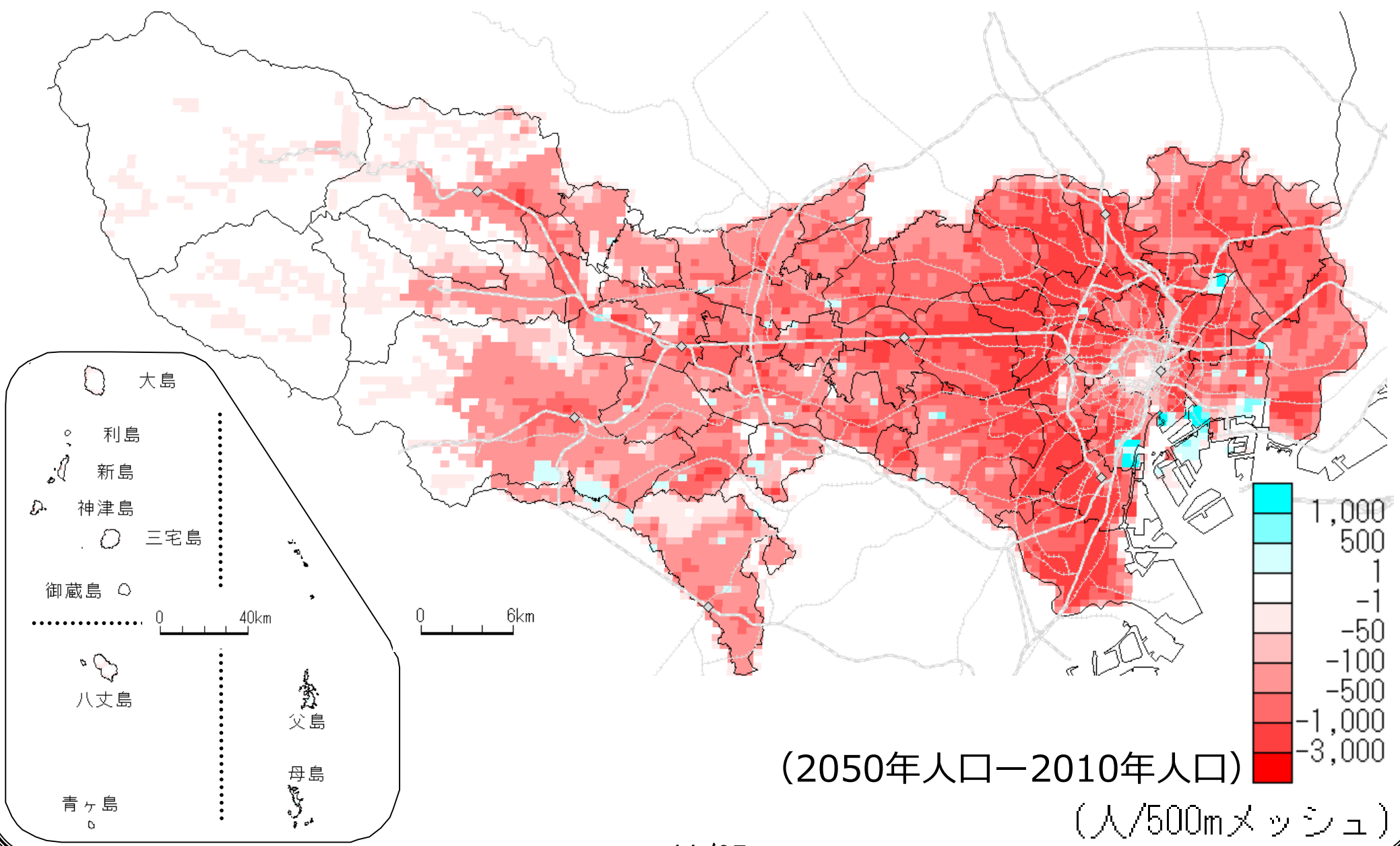
(人/500mメッシュ)



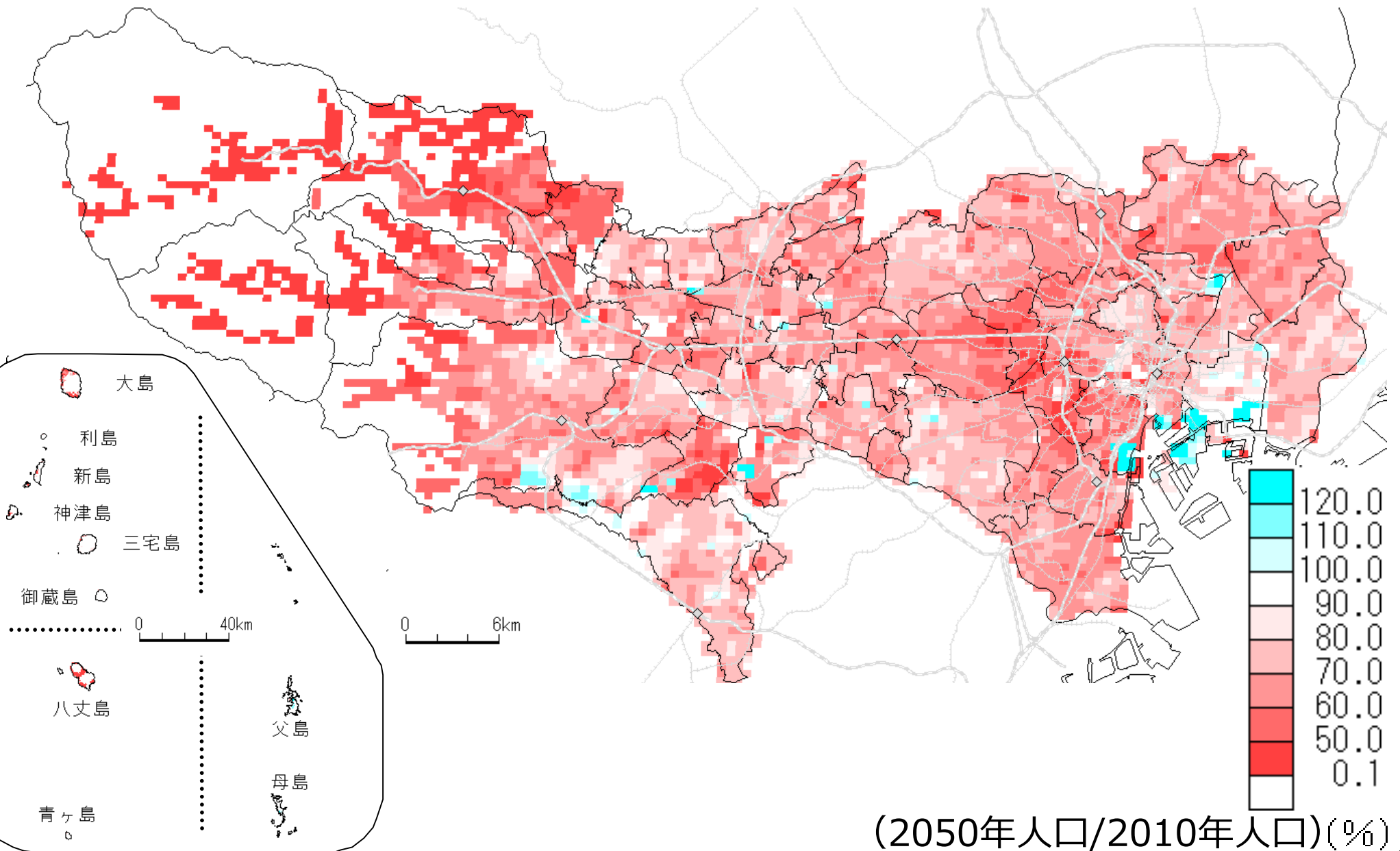
# 生産年齢人口：2050年



# 生産年齢人口：増減数（2010年-2050年）

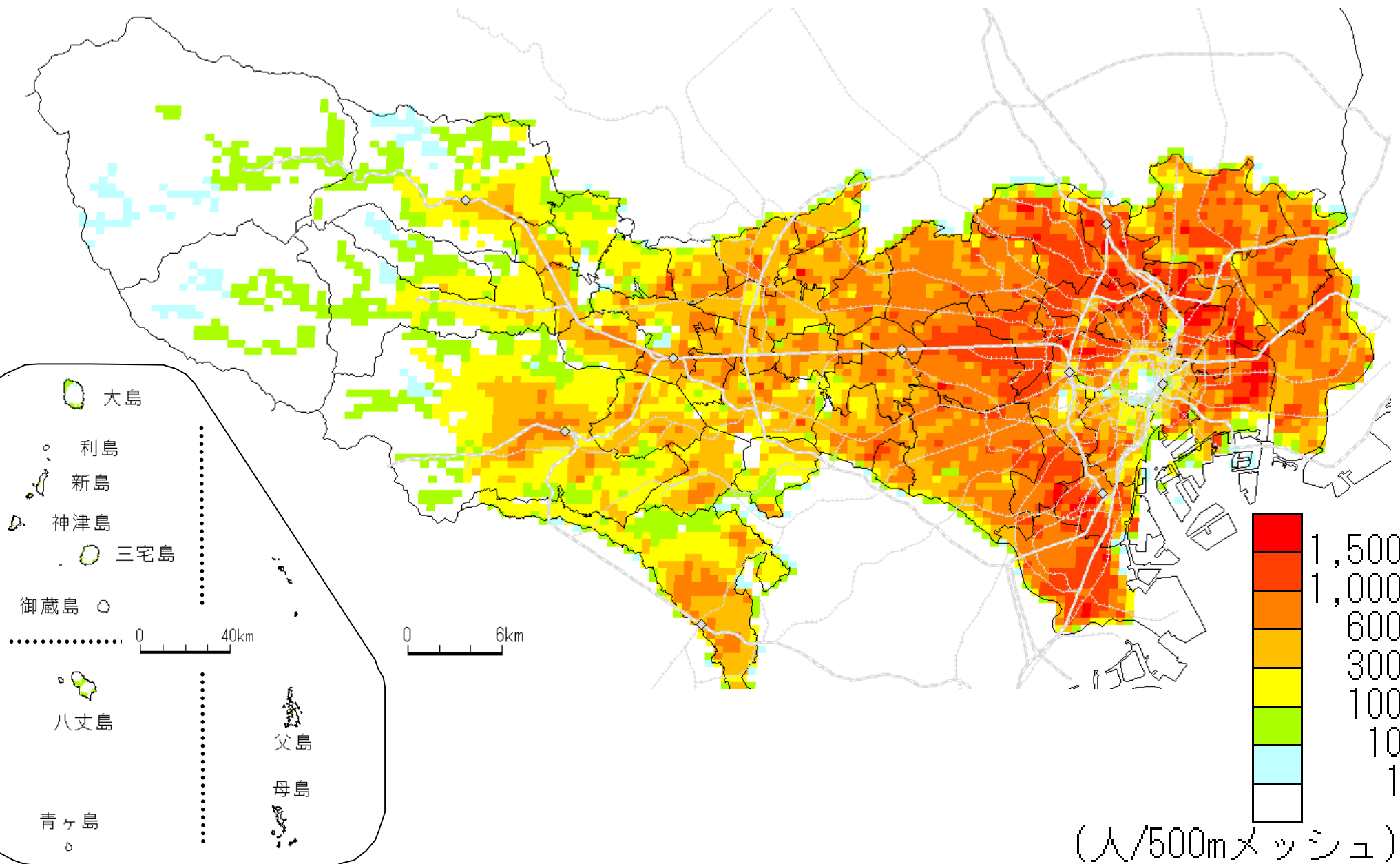


# 生産年齢人口：増減率（2010年-2050年）



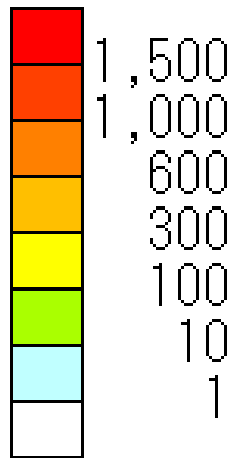
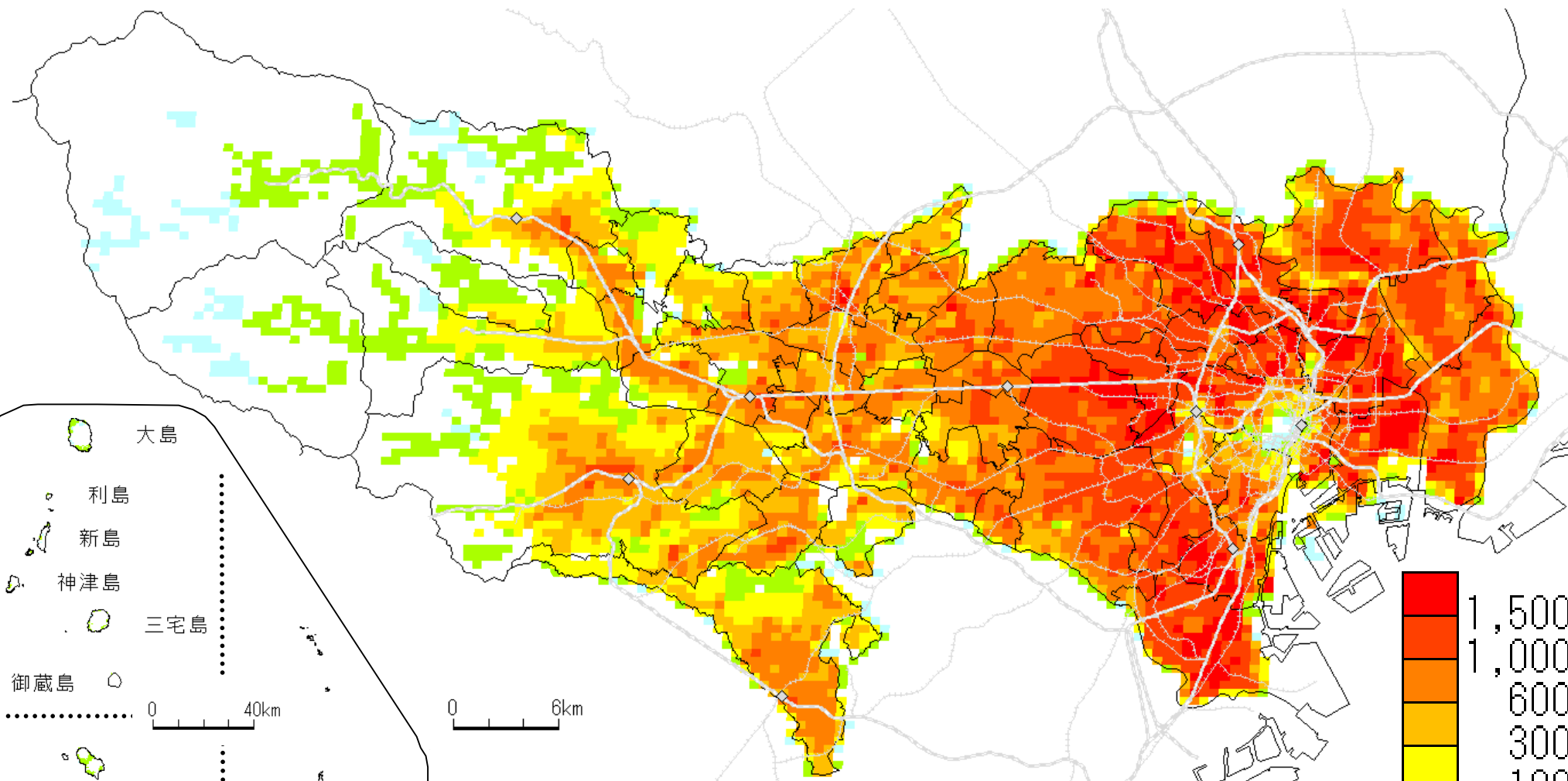
(2050年人口/2010年人口)(%)

# 老年人口：2010年



(人/500mメッシュ)

# 老年人口：2030年



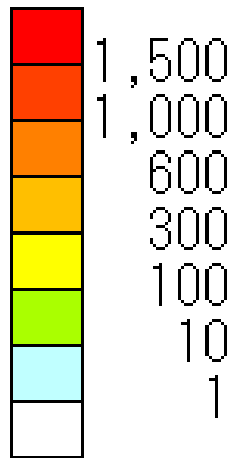
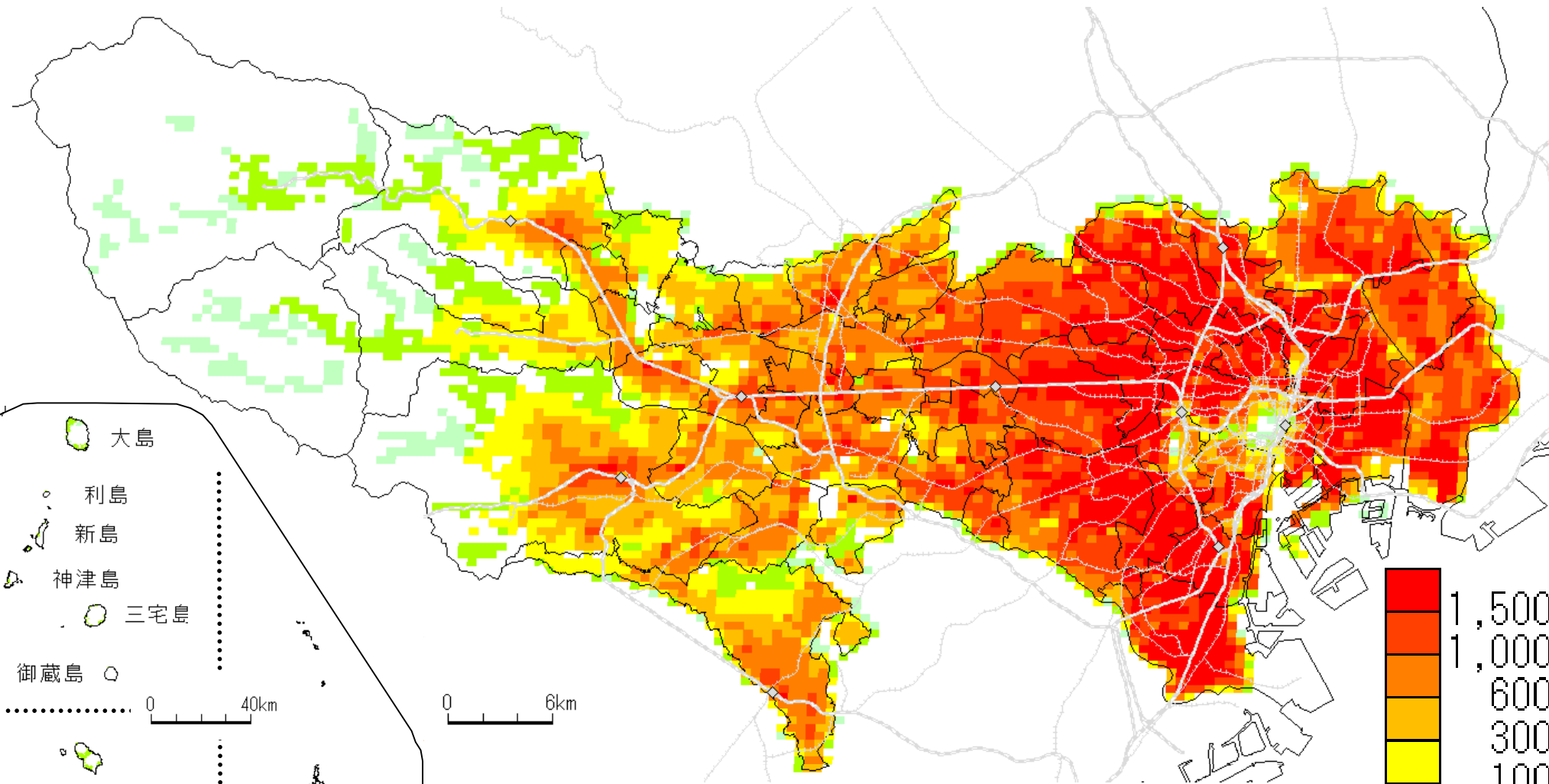
(人/500mメッシュ)

大島  
利島  
新島  
神津島  
三宅島  
御蔵島  
八丈島  
青ヶ島

父島  
母島

0 40km  
0 6km

# 老年人口：2050年



(人/500mメッシュ)

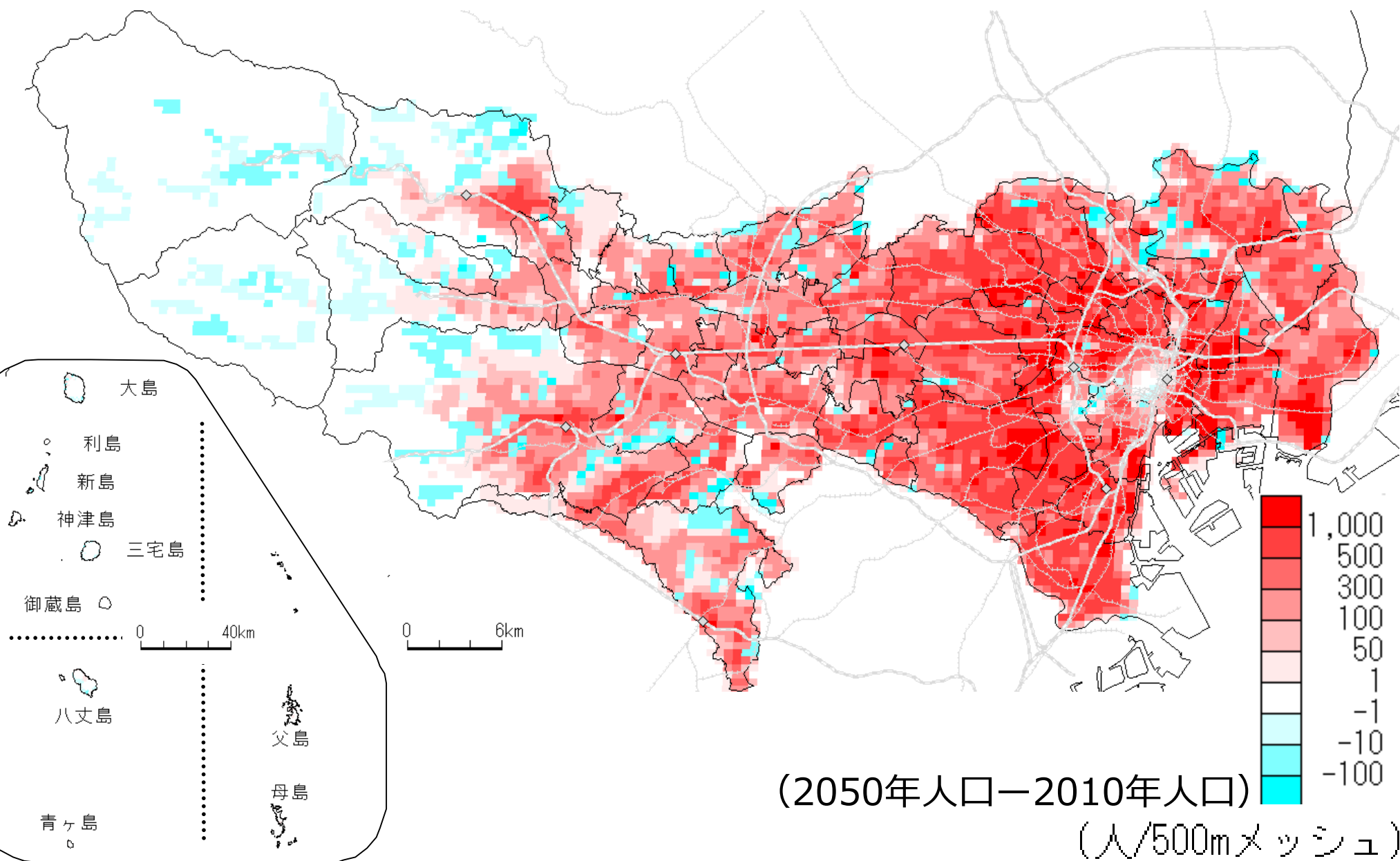
● 大島  
○ 利島  
△ 新島  
◇ 神津島  
○ 三宅島  
○ 御蔵島  
○ 八丈島  
○ 青ヶ島

● 父島  
● 母島

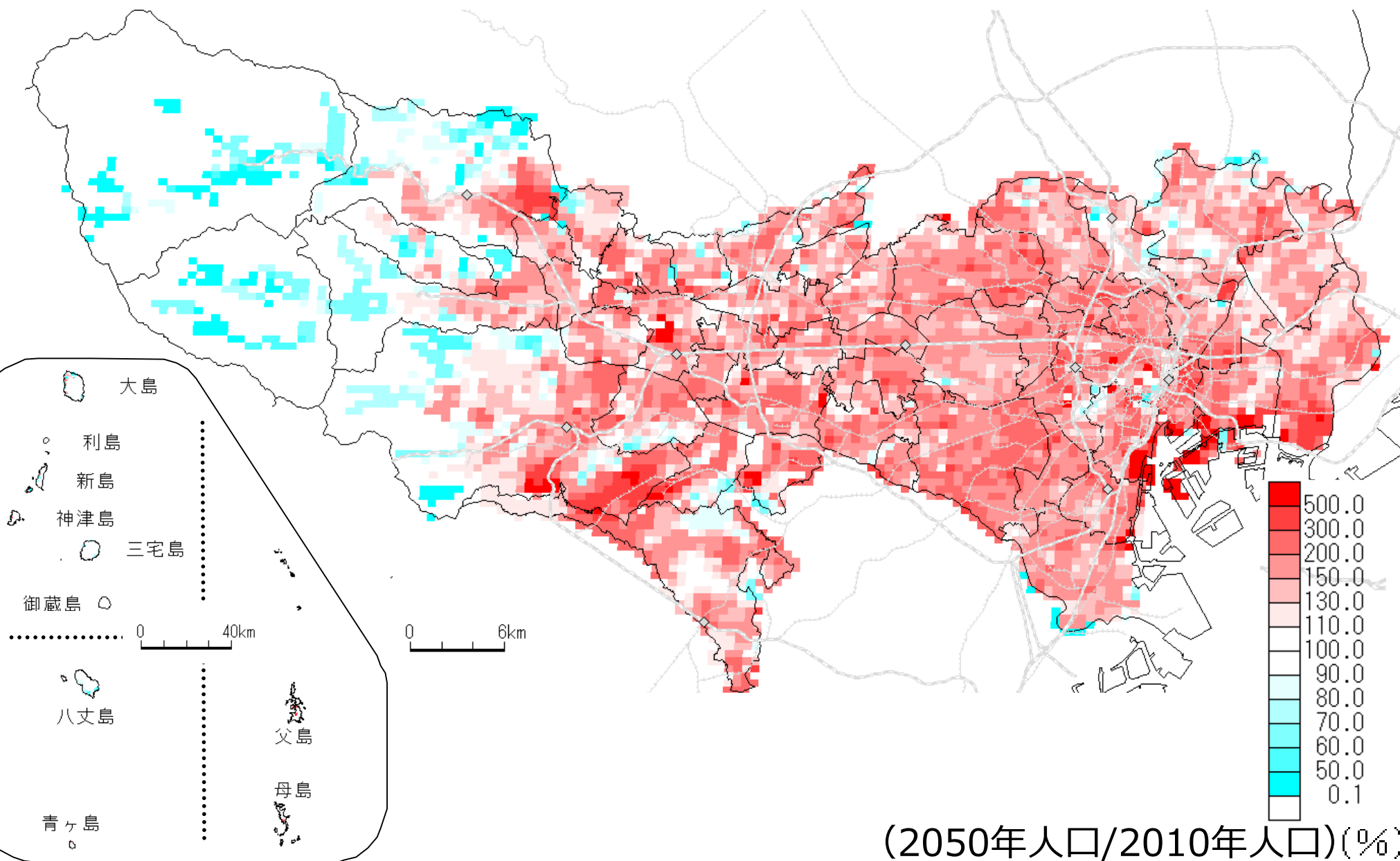
0 40km

0 6km

# 老年人口：増減数（2010年-2050年）



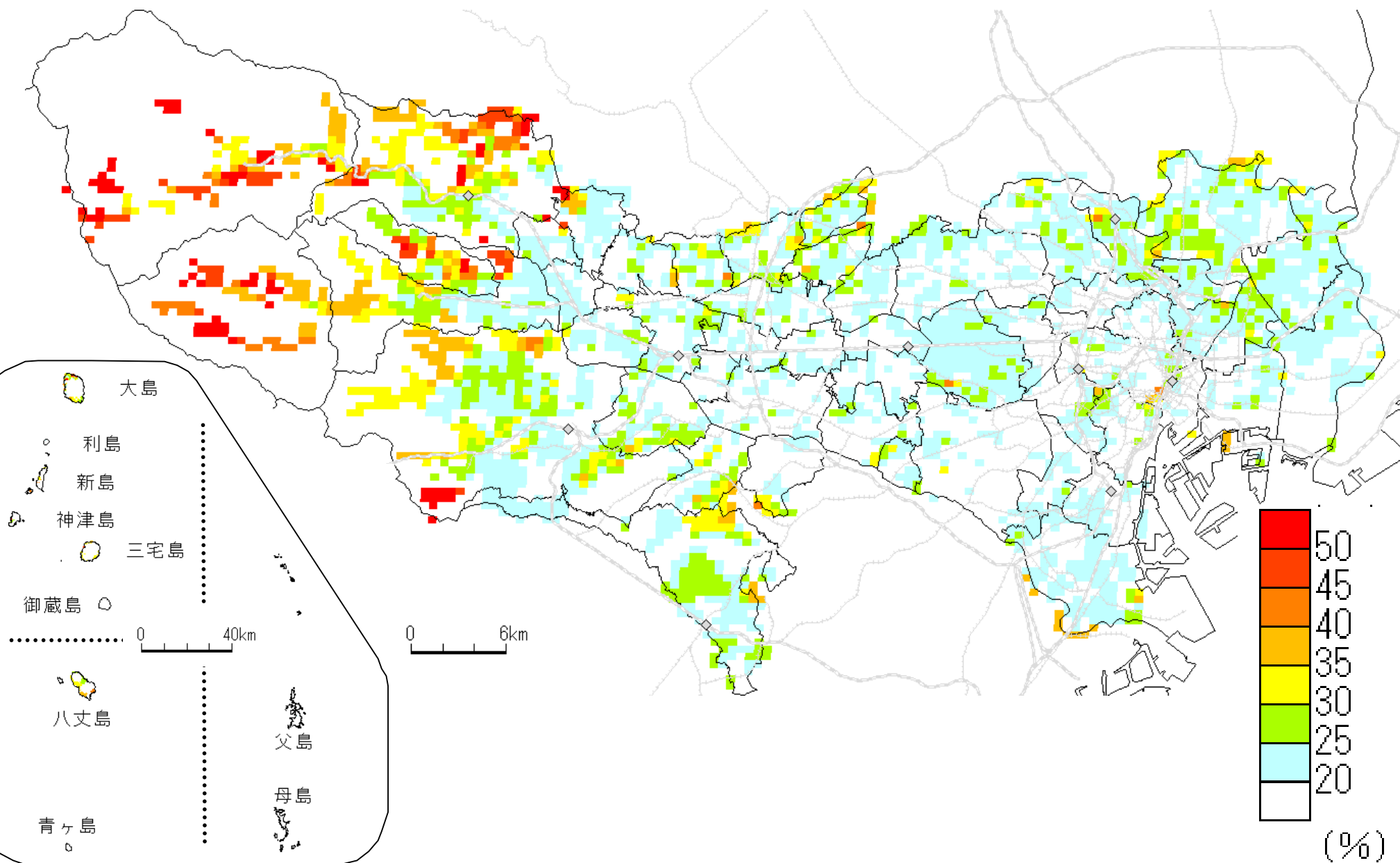
# 老年人口：増減率（2010年-2050年）



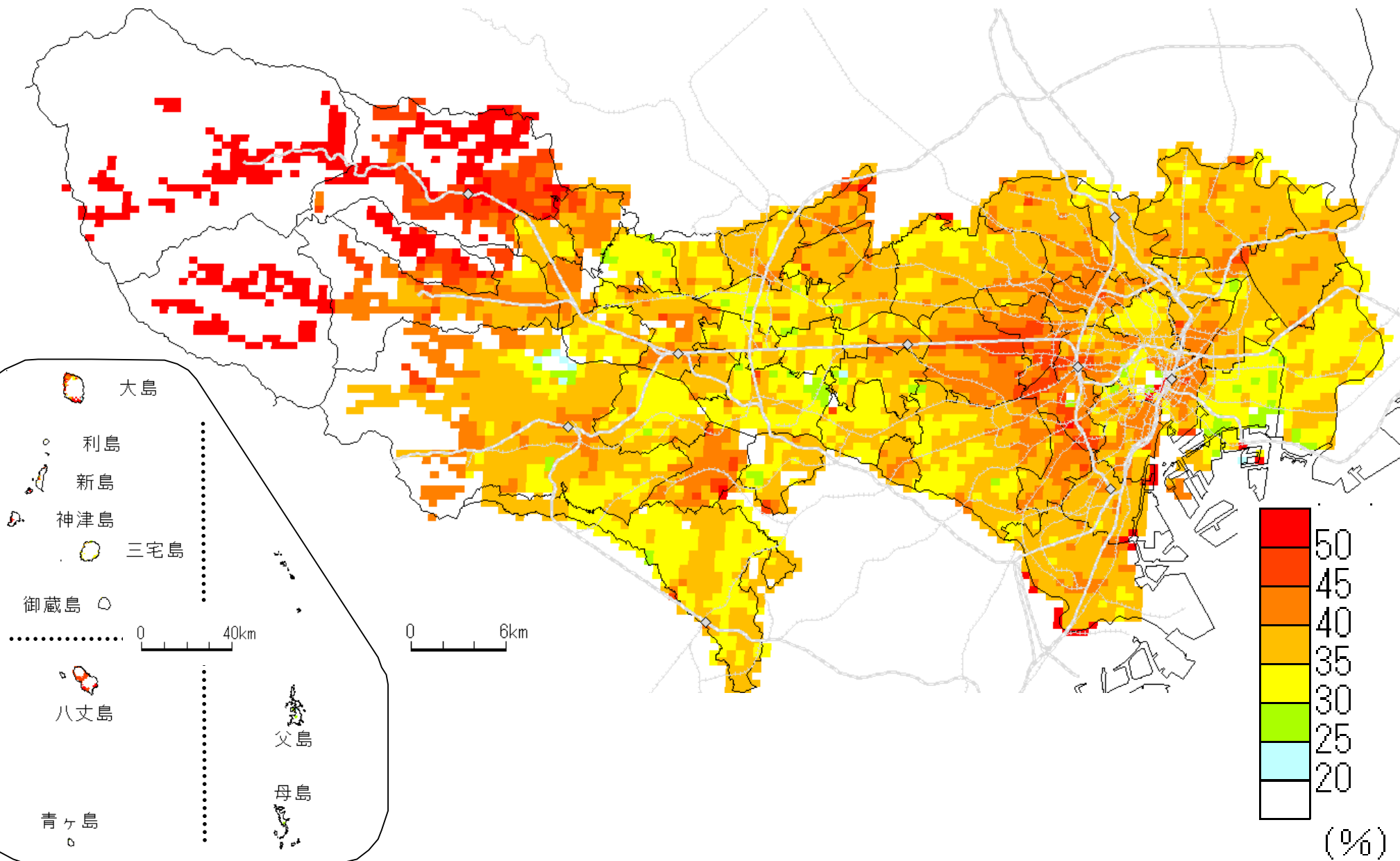
(2050年人口/2010年人口)(%)



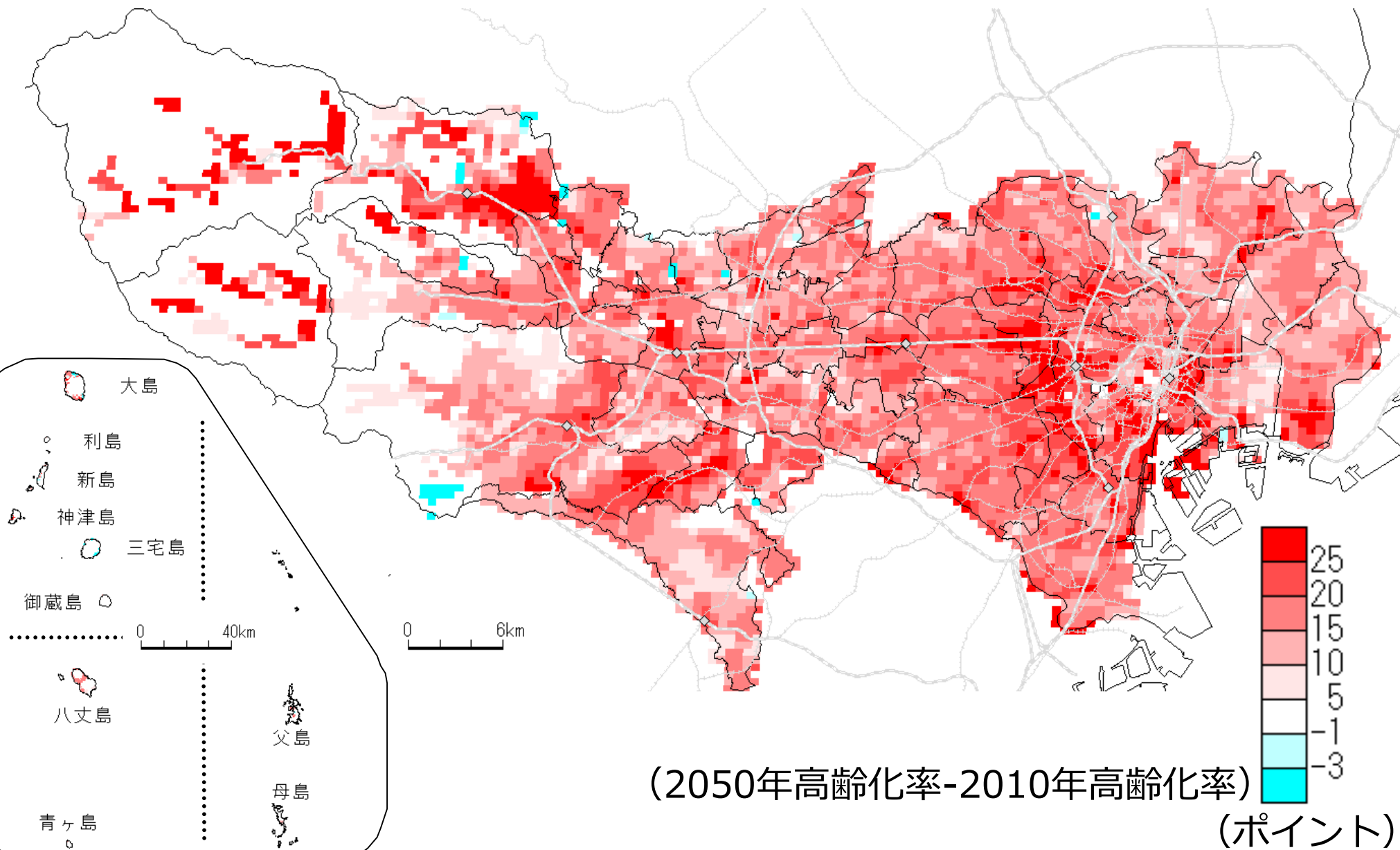
# 高齢化率：2010年



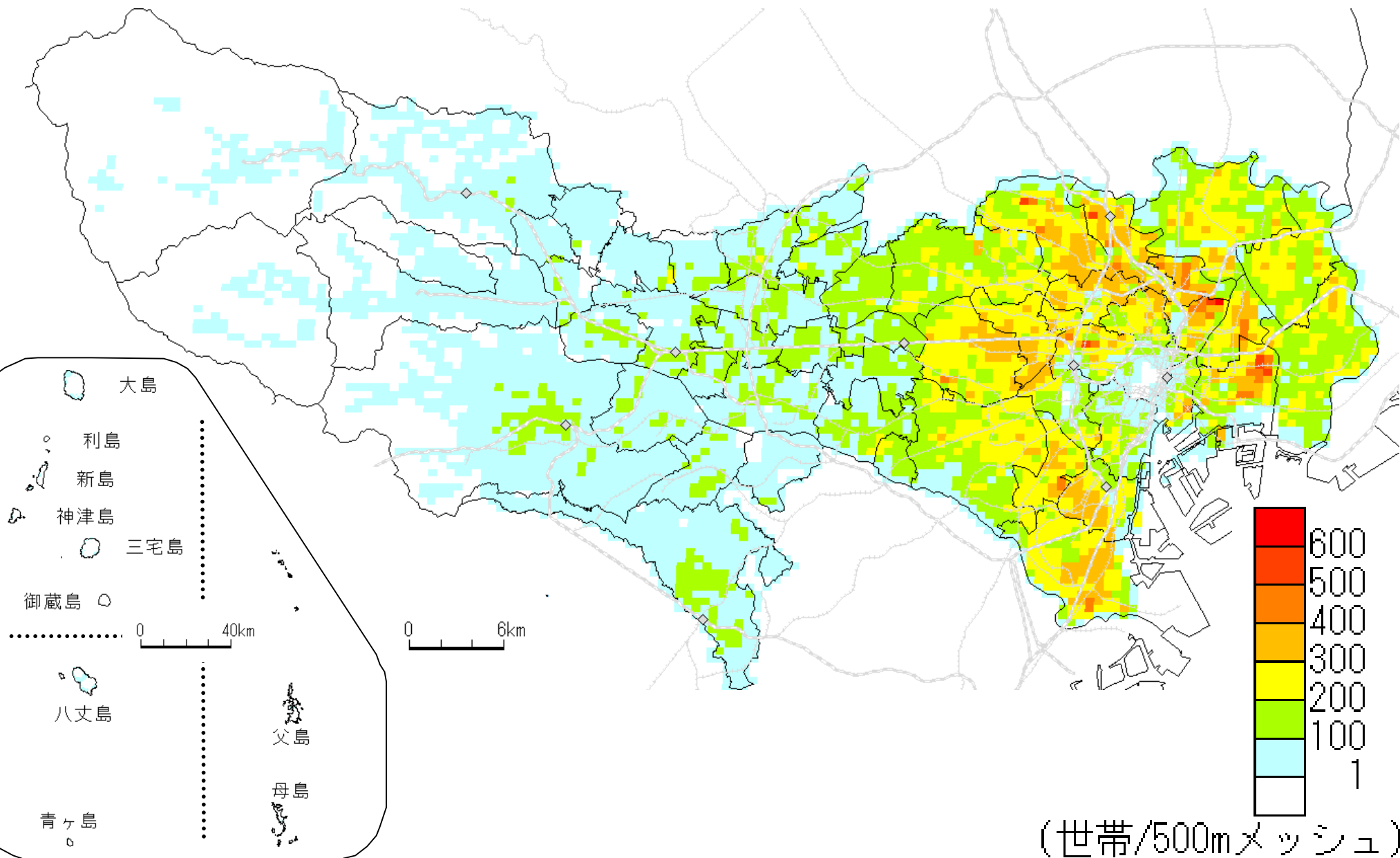
# 高齢化率：2050年



# 高齢化率：増減（2010年-2050年）

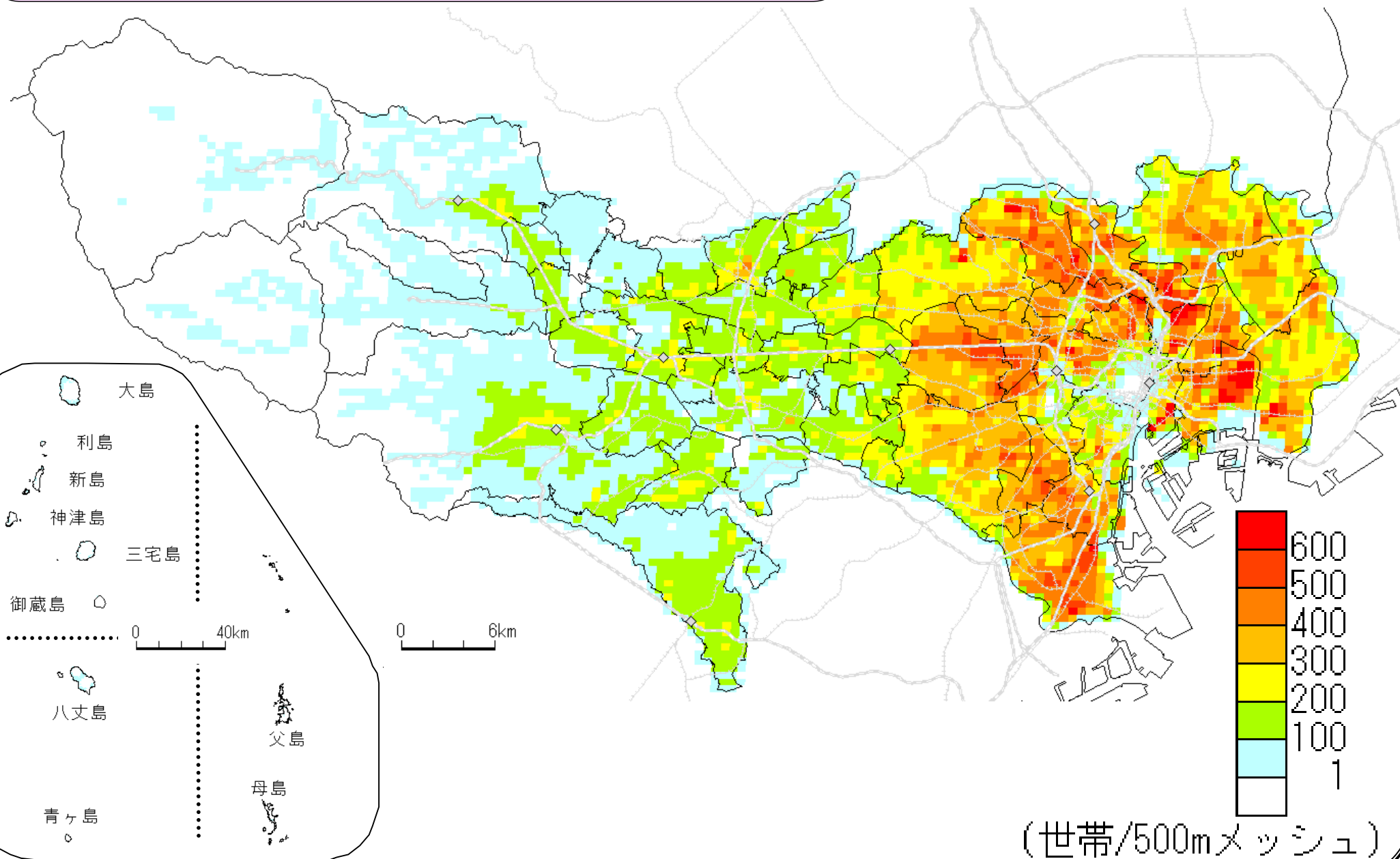


# 高齢者単身世帯数：2010年



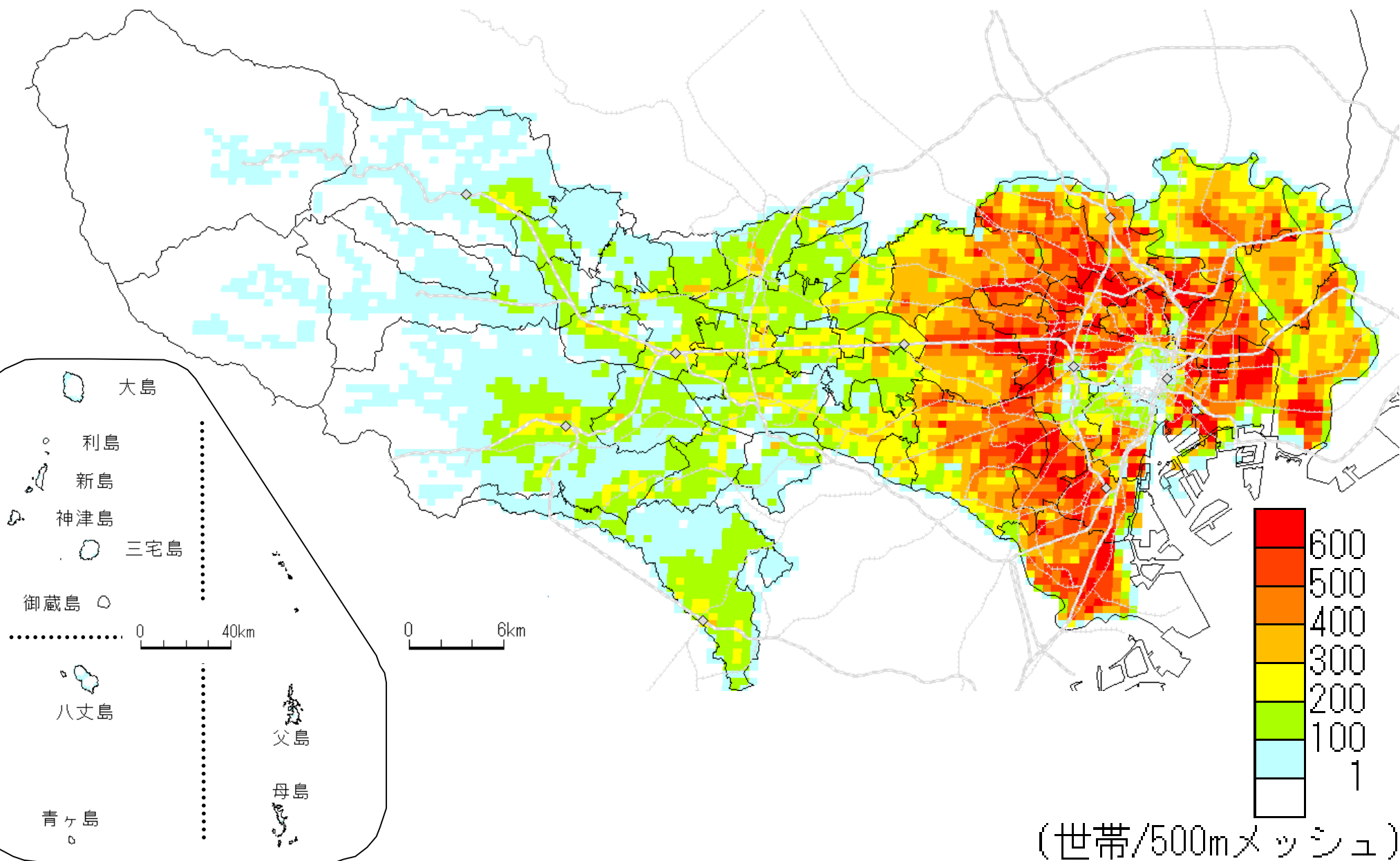
(世帯/500mメッシュ)

# 高齢者単身世帯数：2030年

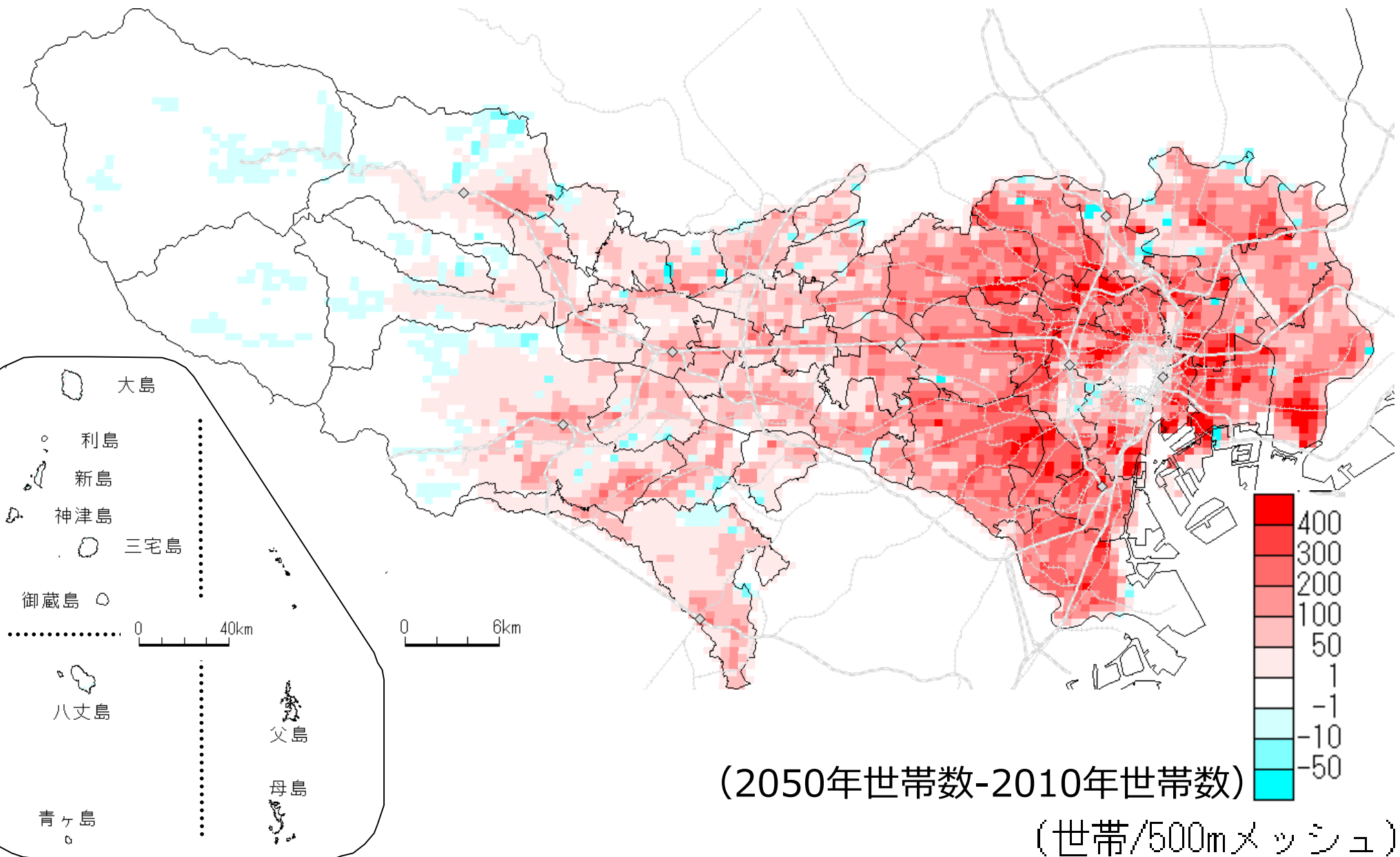


(世帯/500mメッシュ)

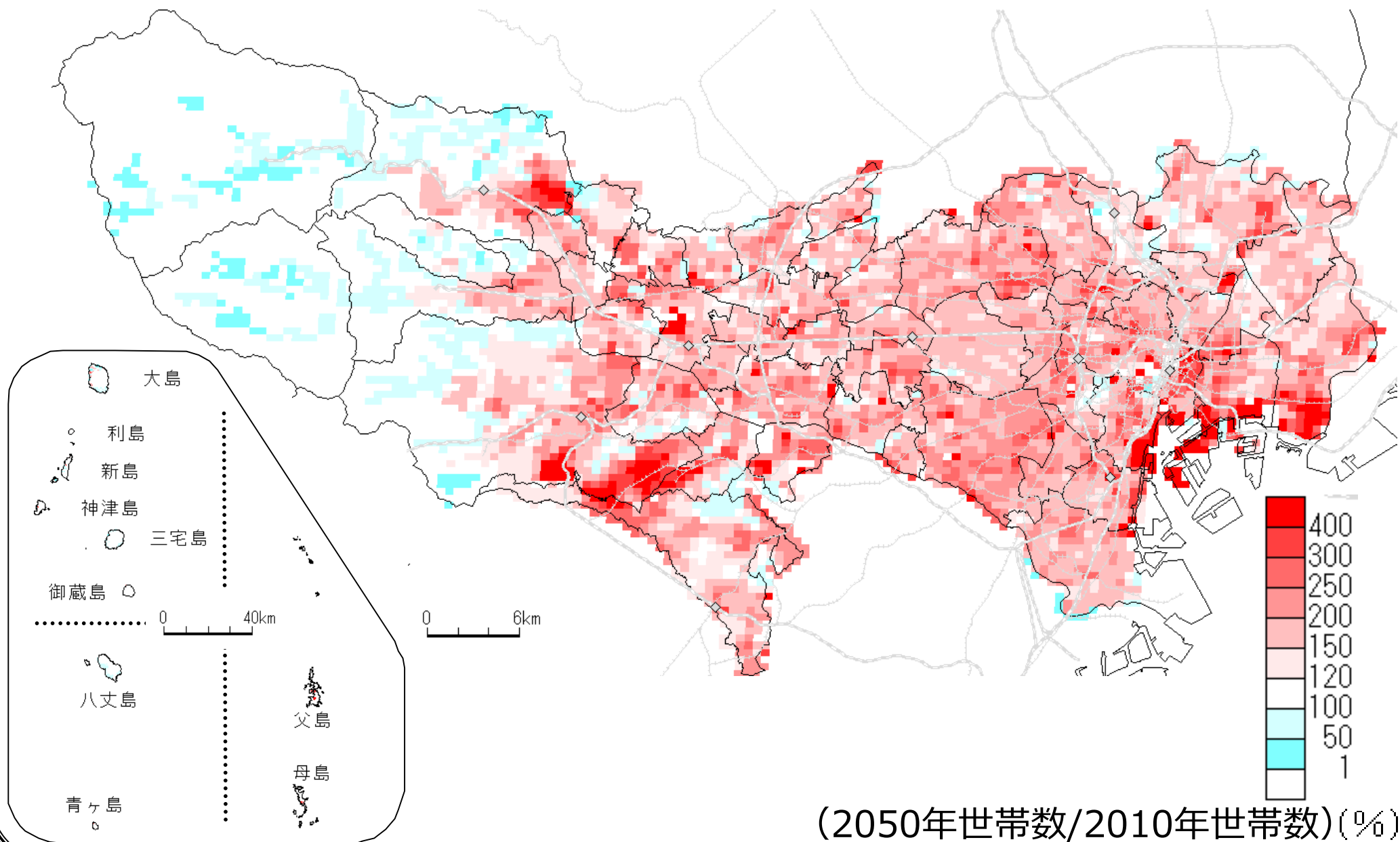
# 高齢者単身世帯数：2050年



# 高齢者単身世帯数：増減数（2010年-2050年）



# 高齢者単身世帯数：増減率（2010年-2050年）



(2050年世帯数/2010年世帯数)(%)



東京の自治のあり方研究会 部会 開催状況

平成25年6月26日 第1回部会  
○東京の自治のあり方研究会部会の進め方等について

平成25年9月9日 第2回部会  
○有識者ヒアリング「東京の将来と自治のあり方」

平成25年12月24日 第3回部会  
○東京の自治のあり方に関する論点について

平成26年3月28日 第4回部会  
○2050年までの地域別の将来人口推計  
(500mメッシュ)について  
○東京の自治のあり方研究会部会とりまとめに向けて

平成26年5月29日 第5回部会  
○東京の自治のあり方研究会部会  
これまでの議論を踏まえた論点整理について

## 東京の自治のあり方研究会部会 委員名簿

(◎部会長、○副部会長)

## 第1回部会

- ◎砥出 欣典 東京都総務局行政部長  
西村 泰信 東京都総務局区市町村制度担当部長  
山本 敏彦 江戸川区経営企画部長  
○高木 直樹 特別区長会事務局次長  
木内基容子 八王子市総合政策部長  
岡田 芳典 青梅市企画部長  
鳥海 俊身 瑞穂町企画部長  
名倉 衡 東京都町村会事務局長

## 第2回から第3回部会まで

- ◎砥出 欣典 東京都総務局行政部長  
西川 泰永 東京都総務局区市町村制度担当部長  
山本 敏彦 江戸川区経営企画部長  
○高木 直樹 特別区長会事務局次長  
伊藤 達夫 八王子市都市戦略部長  
岡田 芳典 青梅市企画部長  
鳥海 俊身 瑞穂町企画部長  
名倉 衡 東京都町村会事務局長

## 第4回部会

- ◎砥出 欣典 東京都総務局行政部長  
西川 泰永 東京都総務局区市町村制度担当部長  
山本 敏彦 江戸川区経営企画部長  
○高木 直樹 特別区長会事務局次長  
伊藤 達夫 八王子市都市戦略部長  
岩波 秀明 青梅市企画部長  
鳥海 俊身 瑞穂町企画部長  
名倉 衡 東京都町村会事務局長

## 第5回部会

- ◎砥出 欣典 東京都総務局行政部長
- 西川 泰久 東京都総務局区市町村制度担当部長
- 山本 敏彦 江戸川区経営企画部長
- 高木 直樹 特別区長会事務局次長
- 伊藤 紀彦 八王子市都市戦略部長
- 岩波 秀明 青梅市企画部長
- 若菜 伸一 奥多摩町財政課長
- 名倉 衡 東京都町村会事務局長