

第12回東京の自治のあり方研究会 議事要旨

日 時 平成26年7月23日（水）午後6時3分から
場 所 都庁第二本庁舎 31階 特別会議室21
出席者（学識経験者）辻座長、金井委員、神橋委員、沼尾委員
（行政実務者）西村副座長、越委員、佐々木委員、山本委員、高木委員、伊藤委員、岩波委員、名倉委員

【会議概要】

1 開会

○副座長 本日、辻座長が、冒頭よりのご出席が困難となったため、設置要綱第5第4項に基づき、副座長の私が進行させていただきます。

2 検討事項

（1）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

◇ 資料2「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」及び資料3「東京の自治のあり方研究会人口推計方法の特徴」をもとに、事務局から説明があり、意見交換を行った。

○副座長 当研究会では、昨年3月19日の第11回研究会において、「東京の自治のあり方研究会中間報告」を取りまとめ、今後の調査研究に必要な事項について情報収集、調査研究を行うため、行政実務者を中心とした部会を設置したところである。部会においては、昨年6月より約1年間、計5回にわたる議論を重ね、今回、資料2として、論点整理を取りまとめていただいた。

この取りまとめ内容等について、事務局から説明をお願いしたい。

○事務局長 資料2の説明の前に、スライドを用意している。部会の中で500メートル単位メッシュの将来人口推計というものを行っているが、初めにその説明をさせていただきたい。

中間報告の取りまとめに当たり、2100年までの区市町村ごとの将来人口推計を実施しているが、部会では目標年次を2050年とし、町丁目単位で将来人口の変動率を算出して、将来人口推計を行っている。しかし、一昨年行った区市町村ごとの推計と整合を図る必要があるため、トータルで区市町村単位ごとにメッシュの推計値の補正を行うことで、全体として整合がとれた結果となっている。

まず、500メートルメッシュの大きさをご理解いただくため、都庁周辺の写真を500メートル四方に切って示している。第一本庁舎、この会場である

第二本庁舎、新宿中央公園、周辺のビル群を取り囲むこのエリアが、大体500メートル四方のメッシュということである。

次に、推計結果である。総人口の変化とあるが、これは色が赤くなるほど同じメッシュの中に人口が集積している状況を示しており、薄いオレンジ色以上が1,000人以上のメッシュということである。一般的にはD I D、人口集中地域ということで定義されているものが、この1,000人以上という人口である。都内では、かなり広域にわたってこのD I Dが広がっているという状況である。

参考として、群馬県の2010年の人口集中地域の状況を示している。紫色で囲った点在しているエリアが人口集中地域であるが、いかに東京が人口の集積した地域であるかということがおわかりいただけるかと思う。

次に、2010年から2050年までの40年間の総人口の変化を、5年刻みのアニメーションでご覧いただきたい。だんだん赤い色が減り、人口が減っていく状況がおわかりいただけるかと思う。全体としては40年間で12%程度総人口が減るとい推計になっている。

次に、増減率である。都道府県境で異常値が出てしまうという推計手法上の限界に留意する必要があるが、青いメッシュは増加するところで、湾岸部では引き続き増加をするが、全体としてはやはり減少していく傾向にある。

西多摩部、町村部を見ていただくと、赤いメッシュが多くなっていることがおわかりいただけるかと思う。50%以上の減になるメッシュというのが約4割を占めている状況である。

次に、区部をご覧いただきたい。湾岸部で増加する地域はあるが、全体としては、減少率は小さいながらも減少していく傾向にある。一部では、40%以上減少するようなメッシュもあるという状況である。

最後に市部である。全体としては3割を超えるメッシュで、20%程度の減少が見られる状況である。

全体で12%の減少ということで、これを年代構成で3年齢区分で捉えた棒グラフである。

初めに、全体として緩やかに減っているが、人口構成が変わっていくという説明である。

まず、生産年齢人口と年少人口である。全体として減っていき、40年間で300万人程度減少する推計になっている。これは2010年の状況である。生産年齢人口もかなり区部に集積しているという状況がおわかりいただけるかと思う。アニメーションで見ると赤いメッシュの地域がだんだん減っていくという状況になっている。

次に、増減率をご覧いただきたい。生産年齢人口についても、やはり湾岸部では増えるという推計であるが、ほとんどの地域では赤系の色、つまり減少し

ていくという傾向である。

次に、年少人口である。年少人口もやはり湾岸部の一部では増える推計になっているが、濃淡はあるが、全体としては赤い色で塗られており、減少傾向にあるという状況である。地域によっては50%以上減るところもある。

最後に、老年人口の赤い部分をご覧いただきたい。傾向としては、老年人口は増加していくという結果である。今、200万人単位になっているものを50万人単位に組み直してみると、増加の状況がよくわかりいただけるかと思う。この間に約200万人増えていき、特にこの2030年あたりを境に、増え方の傾斜が上っていくという推計になっている。

次に、増減数である。全体として増加しているが、この水色の部分では老年人口も減っていくという推計結果になっている。2010年から2050年にかけてアニメーションで動かしてみると、全体的にだんだん赤色が濃くなっていく、つまり増えていくという推計結果になっている。

老年人口については、多くのメッシュで増加するということである。特に区部においては、1メッシュ当たり1,000人以上のメッシュが約7割を占めるという状況である。老年人口だけで人口集中地域の定義を満たすという状況になっている。

次に、高齢単身世帯が増えていく状況を視覚的にご覧いただくために、棒グラフで立体的に示している。特に区部で高齢単身世帯が増えていくという状況がご覧いただけると思う。

全体としては平均で2倍に増え、区部では4倍に増えるメッシュも多く見られる。全体として、約半数のメッシュで、500メートル四方に400世帯以上の高齢単身世帯が住むような状況になっていく。

イメージとして、池袋駅と大塚駅の間、山手線の外側であるが、特に増加傾向が見られるメッシュを抽出した。学校や大中小のマンションがあり、一軒家も多くあるというメッシュである。このあたりで、大体40年間で、900人ぐらいが高齢単身世帯となることが推計されている。

次に、増減数で捉えたものであるが、もともと人口が多く高齢化が全体で進む中での数になるので、区部で高齢単身世帯が多いという傾向がわかる。

次に、高齢化率である。現在、2010年時点では都内全域で20%ぐらいの高齢化率であるが、2050年には、全体としての高齢化率が38%ぐらいになるという推計になっている。ほとんどの地域が30%以上となり、50%を超えるところも多く存在するという推計が出ている。

こうした推計結果に基づき、部会の中で議論をしてきたところである。

資料3をご覧いただきたい。本年5月に、日本創成会議の報告書が取りまとめられた。新聞報道等でもかなり大きく報道されたが、この会議では、このまま地方からの人口減少が続くと、20歳から39歳のいわゆる若年女性が、2

040年までに50%減るとい現象が、全国の区市町村の自治体の約半数程度の896自治体で発生すると見込まれている。そうした状況の中で、そういった地域で幾ら出生率を上昇させても将来的には消滅するおそれがある。とある区などが消滅の可能性があるということで、大きく取り上げられた。

日本創成会議では、国立社会保障・人口問題研究所、通称社人研の推計をアレンジする形で独自の推計をしている。当研究会の中でも推計をしているので、推計方法のどこが違うか比べたものを、用意したものが資料3である。

左側の各機関の推計手法をご覧いただきたい。どの推計も平成22年の国勢調査をベースにしているという点では同じである。また、記載はないが、自然増減、出生、死亡については基本的には同じ方法で推計をしている。

2つ目の丸であるが、社会移動の純移動率をそれぞれ推計の中で用いているが、純移動率の捉え方について独自の設定を行っているという違いがある。

まず、一番上の社人研の推計であるが、2020年までに現在の純移動率の幅が2分の1まで縮小していく、それ以降は純移動率の幅は一定で推移するという推計になっている。つまり、ある一定期間で急激に移動が縮小していくという前提になっている。

それから中段の日本創成会議の推計であるが、2010年—2015年における全国での転出、転入の規模がその後も維持されるという仮定で、純移動率の設定を行っている。

最後に、当研究会の推計である。直近10年間の住民基本台帳人口の移動の状況を傾向として捉え、年率約1%程度の割合で緩やかに縮小していくという推計を設定している。

下の表で、それぞれの推計における20歳から39歳の女性人口の増減率を比較している。今、説明した推計方法の違いにより、一番右側の日本創成会議の推計結果では、現在、転入傾向が続いている区部などでは、他の推計と比較して、全体として出生が減るため、減っていくということであるが、減少率は小さく出る傾向にある。逆に、転出傾向が現在見られる町村部では、ほかの推計よりも減少率が大きく出る、こういった違いに基づく結果がご確認いただけるかと思う。

次に、部会の活動、議論の成果である資料2を説明する。

1ページ目の「はじめに」である。これまでの経過や部会での議論の位置づけについて記述をしている。

2つ目の丸から4つ目の丸にあるとおり、昨年3月に当研究会において、「東京の自治のあり方研究会中間報告」を取りまとめたところである。さらなる検討が必要な事項について調査・研究を行うため、昨年6月より、行政実務者による当部会が設置された。

次に、「部会とりまとめにあたっての前提」である。部会では、研究会で実施

した平成112年（2100年）までの東京の将来人口推計をもとに、2050年に目標年次を設定し、さらなる人口動向の分析や、東京の自治のあり方の方向性について整理してきたことなどを記載している。

次に、2ページの2つ目の丸である。部会において人口社会学の有識者にヒアリングを実施している。研究会において実施した人口推計に対する評価と、推計人口をもとにした平成62年（2050年）までの区市町村別の推計の状況の分析を依頼し、概ね適正であるという評価をいただいている。

ヒアリングの内容については2ページの中段と、別添資料1として取りまとめている。詳細は後ほどご確認いただきたい。

また、3つ目の丸にあるとおり、ヒアリングにおいても、人口の空間的な把握、分析が必要であるとの指摘をいただいた。こういったことを踏まえ、500メートル四方のメッシュで詳細な人口推計を実施したという経過を記述している。500メートル四方メッシュの推計結果は、2ページの中段から記載している。

次に、3ページの中段以降では、こうした推計結果を踏まえた部会での認識について、総論と区部、市部、町村部に分けて記載している。

まず、総論部分である。一部の地域を除き、人口減少や高齢者の増加が避けられない。人口減少が緩やかに進むことから、これに対する取り組みが遅れる。あるいは大都市地域を中心として、全国の他地域に類を見ない高齢者の急増が想定されることに伴い、行政需要の増大や財政環境の悪化が懸念される。こうしたことから、問題が顕在化する前に、早急な対応策を検討する必要があるという認識を示している。

あわせて、今後の地域のあり方にかかわる住民の判断や選択の必要性、各自治体が将来の人口動向等を踏まえた地域の将来展望を示すことの必要性などを示している。

次に、4ページである。ここからエリアごとに分けた認識を記載している。

まず、区部であるが、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、高度に人口が集積した状態が今後も続くと推計されている。こうしたことから、引き続き木造住宅密集地域の解消や、建築物の耐震化・不燃化等の対策が重要である。

また、総人口や生産年齢人口等の減少率が大きい地域がある一方で、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など、地域ごとに方向性が異なるという特徴が出ている。こうした人口構造の違いが、各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切れなくなることも想定されるため、多様な選択肢の中から対応策を早急に検討していく必要があるという認識を示している。

次に、市部である。市部においても総人口は減少傾向にあり、地域によっては生産年齢人口が40%以上減少する地域や、高齢化率が40%を超える地域

もあるため、早急に対応策を検討する必要がある旨を示している。

町村部においても、人口減少がさらに進展し、高齢化率の上昇が見込まれるため、地理的環境なども踏まえた方策を検討する必要がある旨を示している。

次に、5ページをご覧いただきたい。人口の量的な変化を5つに分類し、区部、市部、町村部にかかわらず、それぞれの変化に伴って早急な対応、検討が必要とされる主な行政課題を示している。

また、5ページの下段にあるメッシュ図の中には、ところどころに丸が描いてあるが、それぞれの変化の傾向が顕著に見られる地域をイメージするため、丸をつけて示している。例えば5ページの下図では、老年人口も含めた全ての年齢層で人口が減るエリアとして象徴的な部分を、丸で図示している。

ただし、メッシュ単位で見るので、他にも人口が減るエリアは当然ある。丸をした部分が全てではないことは、ご理解いただきたい。

次に、8ページである。ここでは、推計結果等に基づく課題認識などを踏まえた東京の進むべき方向性を整理した結果をまとめている。東京が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に際し、都と区市町村が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という視点。また東京と地方、あるいは東京と世界という観点から、地方との共存や日本の成長と発展の起点となっていくことが必要であるという視点。そのために、今後見込まれる危機的な状況を想定した自治のあり方等を検討していく必要がある点などを示している。

8ページの中段では、研究会の中間報告でまとめた3つの観点に基づいたそれぞれの方向性について、議論の結果をまとめている。

都と区市町村の役割分担のあり方では、今後の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、都と区市町村で議論していく必要があるということ。また、厳しくなる財政環境を踏まえると、受益と負担の関係や、世代間の受益と負担の公平性といった観点からも、それぞれの自治体の役割の担い方についての十分な議論と説明責任が求められること。さらに、地方分権や社会保障制度改革などの動きの中で、連携による取り組みをさらに推し進めるとともに、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となどを示している。

また、9ページでは、人口減少や少子高齢化を緩和、改善させるための取り組みを、さまざまな観点から幅広く検討していくことの必要性や、人口動向の変化をマイナス面から見るだけではない、複眼的な視点での議論が必要である旨を示している。

その下に、実際に都内の区市町村が取り組んでいる人口減少、少子化対策の事例を3点紹介している。安心して子育てができる環境を整えるという観点からの「赤ちゃん・ふらっと事業」。若手職員の発意などを生かし、人口減社会に対して、自治体としてどう向かっていくのかといったことを研究している、福

生市の「人口シミュレーションプロジェクト」。企業誘致により雇用の創出や地域の活性化を図るための仕組みを条例により設けている檜原村の「企（起）業誘致制度」である。

住民自治（自治の担い手）のあり方では、人口動向の変化により、新たな課題への対応が求められる一方で、地域の担い手の減少が予想される中、町内会等の既存のコミュニティの再構築はもとより、NPOや企業などのさまざまな活動団体との協力による、新しいコミュニティの形成を支援していく必要がある。また、今後増大する新たな課題に対し、行政だけできめ細やかなサービスを提供していくのは困難と考えられるため、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る。このため、住民参加の積極的な推進や、団塊世代の高齢者が地域で活躍できる環境の整備など、さまざまな支援策を積極的に講じていくことが重要であるという認識を示している。

効率的・効果的な行財政運営のあり方では、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。各地域でも行財政運営に大きな影響を与える状況が想定されることから、来るべき状況変化に対応できる行政体制のあり方や、自治体として進むべき方向性等について検討していく必要がある。

その際、危機的な状況に陥る前から、合併や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の多様な選択肢について、主体的に、当事者意識を持って検討、判断していく必要がある。さらに、そうした検討に当たっては、合併・連携それぞれにメリットがあるということを念頭に、あるいは地理的な状況や市街地の連坦の状況など、地域特有のさまざまな状況を踏まえ、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点などを示している。

11ページでは、住民の利便性の向上や1つの自治体では担い切れない課題への対応など、合併・連携に共通する効果を認識しつつ、一般的に言われているそれぞれの効果、課題を整理している。

まず、合併により期待される効果では、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が期待できるのではないかと。また、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が可能になることや、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、重複投資の解消といった効果を整理している。

また、アスタリスクのところでは、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として、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、災害対応における一体的、円滑な対応、市街地の連坦に伴う高い経常経費の削減効果などといったことを記載している。

反対に課題のところでは、平成の大合併などでも指摘されているとおり、広域化に伴って住民の声が届きにくくなるという懸念や、住民サービス・負担水準の統一によって、一部地域においてはサービス水準の低下、住民負担の増加が懸念されるといったこと、あるいは地域の伝統・文化、歴史的地名等の喪失の危機であるといったことを整理している。

さらに、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として、行政機能が遠くなることによる利便性の低下や、周辺部の衰退と中心部との格差の拡大、あるいは合併前の庁舎などが、災害対応の必要性からなかなか統廃合が進まないといった課題も指摘している。

合併については、こうした効果、課題に鑑み、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点や、いわゆるコンパクトシティなども念頭に置いた議論が必要である点を記載している。

同様に、連携についてもまとめている。連携により期待される効果としては、スケールメリットを生かした事業の効率化や、1つの自治体では担い切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の向上、あるいは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になるといった効果を整理している。

課題としては、自治法上の連携は、規約の変更に議会の議決が必要になるため、迅速な意思決定が困難ではないかという課題や、首長の姿勢の変化、住民の意向等の変化を背景に主張が対立した場合に、構成団体間の意見調整が難航し、事業実施が停滞するといった課題を示している。

また、自治法上の連携は、スキームによって課題も違うのではないかとの認識のもとに、一部事務組合、広域連合については住民の声や監視の目が届きにくくなると言った課題、機関等の共同設置については権限そのものが機関等に移動するものではないため、各構成団体に帰属するものとみなされ、全ての構成団体の議会に対応する必要がある点、手続きが煩雑であるといったこと。また、事務の委託については、当該事務に関して直接委託団体が責任・権限を持つわけではないため、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といった課題を示している。

12ページの下段に、都内で現に実践している連携の事例を3つ記載している。オール62市区町村共同事業として、「みどり東京・温暖化防止プロジェクト」を実施している。13ページには、京王線沿線7市図書館連携や西多摩地域広域行政圏協議会といった形で、さまざまな分野で、区市町村間で連携をしている状況を記載している。

連携については、こういった効果、課題に鑑み、活用分野のさらなる拡充について検討するとともに、連携に伴う管理部門の増大や、住民への説明責任等についても考慮した上で、真に効果を発揮できる体制になっているかの検討が重要であるという点を示している。

また、新たな動きとしての連携協約や、他道府県の自治体における取り組みについても視野に入れて議論し、こうした取組が進展して、自治体間における連携が増大していく場合には、行政体制のあり方についても議論していく必要性があるといったことも示している。

さらに、人口動向の変化等も踏まえ、東京都全体としての今後の対応について、広域自治体としての都が検討していく必要性についての認識も示しているところである。

最後に14ページであるが、こうした部会における論点整理の結果を、当研究会に報告し、今後の研究会の議論に活用していただく旨を示している。

なお、別添資料を4点用意している。後ほど確認いただきたいが、別添資料1では、第2回の部会で実施した有識者ヒアリングの内容を示している。

別添資料2では、「2050年までの地域別の将来人口推計」の推計の流れと推計結果を、別添資料3では、5回にわたる部会のこれまでの1年間の開催状況を、別添資料4では、行政委員、実務者の部会委員がかかわっているため、名簿を用意した。

本研究会の昨年3月の中間報告では、全ての事項について委員間で共通認識を得るまでは至っていないという、留保の記述があったが、部会の論点整理については、部会委員の間で共通認識を醸成できた点のみを示している。

説明は以上である。

○副座長 ただいまの説明について、順次、質問や意見等をお願いしたい。

○委員 貴重なご報告、大変興味深く伺っている。社人研はもともと人口推計を行っているが、日本創成会議などいろいろなところでも並行して行っている。まずは、当研究会として、理論武装をしておいたのは良かったのではないかと。向こうから一方的に出され、消滅と言われて驚くよりは、ちゃんと自分たちも考えていたのは、早期警戒システムとしては良かったのではないかと思う。

この人口推計の問題は、日本創成会議の結果も含め、100年程度延ばしていくと、論理的には日本人はゼロになるはずなのに、それを直視しないことである。一部の区が消滅することは嘆くこともない。基本的に日本は全部消滅するのであり、遅かれ早かれの話なので、あまり安心したり悲観したりしないほうがいい。そういう意味で、基本的にはずっと減少するという事なので、それも50年から50年という減少局面ではなく、その先も結局とどまる先のない、ずっと坂道を転げ落ちていく中なのである。

要はトランジション・マネジメントではないということである。定常状態に移行するための移行プロセスが非常に大変なのである。例えば日本社会が人口3,000万で下げ止まると想定されているのであれば、トランジション・マネジメントでできるが、ただただ永久に転がり落ちていくという話であるので、長期的に考えて非常に難しい話である。つまり先が見えないということである。これをどう考えていったらいいのか、非常に難しい話だと思う。

そういう意味で、当研究会でもそうであるが、この苦境さえ乗り切ってしまうという話にならない。例えば、日本創成会議のイメージはトランジション・マネジメント的で、一部は減るが、地方のどこか中核的なところに集中的に投資すれば、何とか耐えられるといった話である。それもいずれもたないはずで、日本創成会議のやり方では多分だめだということになると、都区側からどこまで知恵が出せるのか。私も知恵はないが、非常に難しい問題を抱えているということが1点である。今回の推計も長期的であるが、その先の見込みからいって、どう考えていくのかということがあろうかと思う。それが第1点目である。

第2点目は、いろいろ問題が出ていくときの考えるべき政策である。自治のあり方というのは、まず政策論がないとまらないのではないかと。3ページ目で、「各自治体は、こうした状況を踏まえた行動計画を策定し」とあり、いわば新たな時代における総合計画の役割を考えていかなければならないという気がする。そこについて今後知恵を出していただきたいと思いますし、我々も知恵を出さなければいけないと思っている。

現状では、4ページにある木密解消といった、いつの時代の話なんだというような、ややレトロな懐メロ的なものもある。合併・連携もはっきり言って懐メロである。要は、この転がり落ちていくときの政策というのが出てこないといけないのではないかと。

500メートルメッシュの説明で、1メッシュに1,000人も老人がいるとのことである。これは、要は、現状では地域自体が既にもう老人保健施設であるということである。施設の地域化は、今までは一種のノーマライゼーションの議論として言っていたが、そもそも社会がノーマルでなくなってきており、地域は勝手に施設化している。

そこでどう対応するのかについて、今までの考えと違う政策がきっと必要になるだろうという話をしてほしい。すぐに合併や連携だという議論には、いいかげんつき合わないほうがいいのではないかと。

もう少し、具体的な政策として何をやるのか、全局的にアイデアを出さないと、昔からの木密解消と合併・連携くらいしか思いつかないという話になってしまうので、ネクストステージでは、是非アイデアを出していただきたい。

多分、日本創成会議でもアイデアは出ていないし、地制調でも、多分出ない。総合行政体である都が、どこまで新しいビジョンを出せるのか、問われているのではないかと思う。ぜひ頑張ってください。

○委員 人口推計で、減っていくという推計が出ているが、そもそも極端に減ると、そこに何人かの人が残っていても、メッシュというか地域的にはもう住めない、ゼロになるところがどんどん出てくるのではないかという疑問を持つが、そのあたりの推計の仕方について、どう考慮すべきか伺いたい。

この話の中で一番関心を寄せたのは、マンションの建て替え問題は大変な問題だということである。

私は行政法が専門で民法のことはよく知らないが、かなり問題になっている。結局、今、全体的に老人施設化するというお話があったが、住環境の一番基礎であるこの部分が一体どうなるのかということである。そのマンションの住人が高齢化すれば、財産的な力はなくなる。長期的に住居に投資をしようというインセンティブも低下していく。

そのときに、住環境、これは空き家の問題にもつながっていくが、結局その背景に私権の問題が出てくる。全国的に考えていかなければいけない問題で、解決案は当然ないが、やっぱり人間が住んでいる住環境というものをどうするのかということが、私の観点からすると、法的な問題も含めて、焦眉の急ではないか。

区部に人がいるとしても、どういう形で住んでいくかということである。何年も同じところに住むわけにもいかず、いずれ建てかえという問題が出てくる。そのことが気になった。

コンパクトシティも、行政法の観点で時々問題になる。これは政策論としてどう考えるかであるが、結局コンパクトにまとめるというのは単位があつての話で、どういう単位でこれをどこにコンパクトにまとめるかというのは、当然問題になってくるのではないかと考えている。

○委員 大変詳細な分析をしていただいた。500メートルメッシュの資料が添付されているが、既にホームページ上で公開されているということもあり、いろいろなところでこれを紹介しているが、いろいろな方がものすごく衝撃を受けている。

つまり、東京全体の集計した人口ではなく、500メートルであるから、徒歩10分圏内くらいのところでこれだけ高齢者が増えるということ、皆さんリアルに、すごく実感を持って感じておられる。どういうふうに町をつくっていけばいいのかということ、主体的な問題として考えるきっかけになる資料だと思う。

これは本当にいろいろなところでオープンにし、議論していくことが大事なのではないかと感じている。

それを踏まえてどうするかということであるが、その前に1つ伺いたい。資料3で、社人研と本研究会と日本創成会議の比較で、純移動率の前提を置いているが、日本創成会議の場合、2010年から2015年の総移動数をどう推計しているのか。聞いた話では、これは2005年から2010年の移動に、0.5を掛けたりということで、2005年から2010年の実数をかなり加工し、2010年から2015年の移動数を推計しており、その仮定自体がどうなのかという議論があると聞いている。

これを踏まえて、今後どういう政策を考えていくかということであるが、これからの地域やまちのあり方、まちをどうするのかという観点から、いわゆる行政の縦割り型の個々の施策ではなく、そのまちで暮らすことを考えたときのトータルな、地域に必要なサービスと、それをサポートする政策、それを支援する都と区市町村の役割分担とか連携ということ、是非この場で議論していただきたい。

特に、一番気になっているのが対人サービス分野である。この数字を見ても、

高齢者を中心とした医療、介護、見守りをどうするのかというところである。サービスの供給自体が足りなくなるだろうということが言われていて、まちが総合的に福祉施設のような状態になるというときに、それをどう支えていくのかということを考えなければいけない。

そうすると、個別のサービスというより、トータルな見守りの仕組みをどうするかということや、さらに言えば、それがやりやすくなるような、例えば都市計画で道路をどう線引きするか、たまり場をどうつくるか、住宅をどう整備するかといったハードまで一体的に考えていかないと、これからはもたなくなるのではないかと思っている。それをどう考えていくのかというところが、これから課題になるかと思っているところである。

そういう意味で言うと、10ページ目に、「一方で、空き家への対応や地域での見守り等の」という文があり、「これまで以上に行政と住民の役割分担を明確化する」と書いてあるところが大変気になった。私の実感からすると、もう役割分担と言っている場合ではなく、行政は行政でやれることをやらなければいけないし、住民は住民で、そこをどう一緒に考えながら、とりあえずやれることに対応していくということであり、もう分担している場合ではないのではないかという感想を持っている。

本当に、医療、介護、福祉、見守り、住宅、まちづくりを含め、多様な専門家と、そこで暮らす人たちが情報を共有したり連携をしながら、暮らしの仕組みをつくらなければいけないが、それはものすごくコストも手間暇もかかる。

むしろ施設をつくってそこでトータルにケアするほうが、いろんな意味でのコストは少ないのかもしれないが、それだけの施設をつくる財源もないとすれば、その本当の意味でコストがかかるころの繋がりのようなものを、どうつくっていくのかというところが深刻になってくるのではないかと感じている。是非そのあたりのところを考えていただきたい。

人口のことに關しては、気になっていることが2つある。

今回、一定の推計で、今後の人口推計を出しているが、例えば今、地方の農山村に行くと驚くことがある。住民基本台帳上、ある集落で200人くらいの人口が登録されているが、実際そこにいる人は半分の100人くらいしかなくて、あとの半分は、病院や介護施設にいるという実態である。

そう考えると、これから東京でこれだけの高齢者の医療、介護を担えないとすると、おそらく地方の施設などに出ていく可能性もあって、その実態としての人の出入りや、トータルな医療、介護、福祉の地方の施設との繋がりをどう考えていくのかということも、地方との連携、協力ということも含めて、考えていかなければいけない。その推計なり今後の政策をどう考えるかというのが1つである。

もう1点は、外国人の問題である。以前、外国人が入った場合のマクロレベルでの推計が、あったと思うが、人がどのくらい入っていくのかということもあるし、もう1つは、そういった外国の方が直接東京には住まず、山手線圏内のさま

ざまな不動産物件を購入しているという話も聞いている。

今後のまちのあり方を考えたときに、そこに住んでいる住民は、暮らしという観点から、どうまちをつくるかということを考えると思うが、投資家としての外国人は、その資産価値をどう上げるかという観点から、まちづくりということでの発言をしていくことになる。

そういったところも含めて、そこに住んでいる人たちにとって主体的に参加できるようなまちづくりのスキームをどう作っていけるかということも、政策として考えていかなければいけないと考えている。

○副座長 学識経験者の委員の方からの質問であるが、まず、1点目に人口減少が進めば、その地域に住めなくなるのではないか、その辺を推計上どう考慮したか、とのご質問であった。また2点目として、資料3の純移動率の置き方ということであった。

○事務局長 1点目の人口の話であるが、ご指摘のとおり、40年後の2050年の状況のメッシュで、一番色の薄い水色の部分は、人口が1人以上50人未満というメッシュである。こういった状況を見ると、インフラを維持しなければならないが、人が点在し、その膨大な行政コストをどう賄っていくか、あるいは賄わないためにはどうするかという議論がまさに必要になってくる場所である。

次回以降のスケジュールを後ほど提案させていただくが、こういった部分も含めてさまざまな行政需要を数値でできるだけ示し、今後どう対応していくかという議論を、次回以降していただきたいと考えているところである。

また、日本創成会議の推計であるが、今回この資料3を作成するに当たり、ヒアリングをしたが、規模としては、単年当たり36万人程度の移動が全国の中で行われている状況を前提に推計したという答えをいただいている。その具体的な考え方については、別途確認の上、後日、情報提供させていただきたい。

以上である。

○委員 1人でもとりあえず住む可能性があるということが前提になっていて、それをどう考えるかということか。

○事務局長 そうである。このメッシュの中には、色がついていない、2010年時点で白のところは非居住地域、森や山があるところで、消えて水色すらなくなっているメッシュも実はある。それは消えてわからないが、そういったところは1人も住んでいない。水色のところは、1人でも人が住んでいる。50人未満であればこういった形で表示されるので、2人のところもあるだろうし、49人を含むところもある。かなり広いエリアに人がいない状態というメッシュになっている。

○委員 少人数で住む状況にあっても、人がいる可能性はある、ということか。

○事務局長 そうである。推計上はこのまま、何ら誘導なりということをしなければ、この状態で人が点在するという状況になる。

○副座長 学識経験者委員から意見等をいただいたが、行政側の委員で、聞きたいことや意見等があれば、お願いしたい。

○委員 4月から委員になったので、この作成には携わっていないが、非常に詳細な分析だと思う。当市は、平成23年度まで人口が横ばいで、平成32年からおそらく人口減に突入するだろうと見込んでいる。ただ、今日の報告を聞いて、本当にショッキングな内容だと思っている。少し気を引き締めて、これから取り組んでいかなければいけないと思っている。

また、今日、市長が総務省の某会議に出たので随行した。昭和60年から平成22年度までの人口増減率は、当市はプラス36%である。ところがほかに、四国の人口五、六千のまちの首長が二人出られたが、同じく昭和60年から平成22年度までに約45%の人口減であった。これを実際に聞き、地方の人口減はすさまじいと感じた。また、平均年齢が61.9歳だと聞いて、地方における高齢化と人口の減少は、実際にすさまじい勢いで進んでいるという感を強くした。

それから、いわゆる都市部については、地方から若年層が流入しているという状況だと思っている。ただ、おそらく女性が都市圏に流入しても、都会で子供を産まない。それが人口減に繋がっているとすれば、いわゆる都市部において女性が子供を産み育てる環境が必要だと思っている。その上で、いわゆる男性の育児参加をもっと充実させる必要があると思っている。

特に、それは企業の理解だと思っている。行政も含め、例えば昇進に影響するといったことで、なかなか男性が育児に参加できない状況もあるが、そういった点においても、男性が参加できるような仕組みづくりが必要だと思っている。

また、都市部でそういう取組をするとしても、やはり地方において人口の流出を防ぐために、私が期待しているのは、総務省が行っている地方中枢拠点都市圏構想である。これによって、この地方の人口減がどういった形で防いでいけるかという点にも、注目している。

○副座長 学識経験者の委員で補足などはあるか。

○委員 部会委員で認識が分かれたということであるが、差し支えのない範囲でどういう点が分かれたのか伺いたい。

○事務局長 第11回までの研究会と同じであるが、行政体制のあり方の行財政運営のあり方の部分で、合併・連携について、都側と区市町村委員の間で認識が異なり、あるいはこの検討会でどこまで議論すべきかという認識にも差がある。

合併・連携、いろいろな選択肢の中から、という書きぶりになっているが、とにかく議論をしていかななくてはいけないという部分について、認識は共有できていると思っている。ここに記載の中身については、共通認識として醸成されている状況である。

○委員 今回の人口推計は非常にインパクトもあるし、大変重要だと思うが、もう一つ東京都として強みを生かすとすると、防災予測と重ね合わせた推計があると良い。今回の推計は、何もない平和な状態が続く場合のものだ。平和というか、大

震災や想定できない災害がなく、そのまま進むという推定であるが、別途ハザード的な話があり、それはそれで、そうするとこの長期趨勢とは全然別の世界があり得るかもしれないので、それも重ねながらできると非常に良いと思う。

そのときには、どういう想定ができるのか。死者何人といった数字上では予想しているが、具体的にどうするつもりなのかという話や、今までの日本の都市計画は、災害を奇禍としての再開発や区画整理をするというパターンであった。それは成長社会だからできたが、今後そういう事態になってどうするつもりなのか。

端的に言うと、大災害が起きると、単に火葬施設が足りないという話など、実にいろいろな、全然別世界が出てくるので、そういうものと重ね合わせると、総合行政としての目配せというか、バランスのとれたものになるのではないかと。

防災は防災で考えていて、何人死亡するなど勝手な数字を出している。それはそれでいいし、木密の解消という話も別途あると思うが、単純に木密を解消していったらまた金がかかるだけで、しかも高齢化していくと資産投資の見込みもないので、これは現実性がない。成長社会でさえなかったのであるから、今後はあり得ない。その辺も重ねて検討いただければと思う。

○事務局長 ただいまの点について、前向きに検討させていただきたいと思うが、先ほど説明したこのプレゼン資料も、委託ではなく自前で職員が作っている。かなりこういう技術的なことはできるようになっているが、重ね合わせた結果、どういう状況になるかは、かなりテクニカルな分析が必要になる場合もあるので、我々の今の体制の中でどこまでできるかということも含めて、また調整し、可能な限り対応させていただきたい。

○副座長 今回の部会の取りまとめ、または部会の論点整理ということで提示し、これをもとに、次回以降、また議論を深めていただくということかと思う。

(2) 東京の自治のあり方研究会今後の進めたかについて

◇ 資料4「東京の自治のあり方研究会今後の進めたかについて」をもとに、事務局から説明があった。

○副座長 今後の進め方について、事務局から説明をお願いしたい。

○事務局長 資料4「東京の自治のあり方研究会今後の進め方について(案)」をご覧ください。

研究会の方向性(案)である。論点整理の説明で触れている事項もあるが、部会での論点整理や昨年の中間報告を踏まえ、人口減少による都及び区市町村の行財政への影響や地域的な課題について、掘り下げていただきたいと思います。

それについて、どのような形で議論いただくかは検討していきたいが、地域ごとの課題を踏まえ、中間報告で示した3つの論点、都と区市町村の役割分担、住

民自治のあり方、効率的・効果的な行財政運営のあり方という3つの切り口と、新しい切り口もできるだけ出しながら、資料を用意したい。

スケジュールについて、この研究会を立ち上げたのが平成21年であるが、はや4年経過しようとしており、人口推計の結果も徐々に古くなっていくので、年度内の取りまとめに向けて、議論を進めていただきたいと考えている。

本日の第12回では、論点整理について報告をさせていただいたが、この後説明する今後の進め方について確認していただきたい。

第13回は10月ごろに開催させていただきたい。ここでは、推計結果から想定されるさまざまな分野のさまざまな行政需要を、できるだけ数字で実感していただけるように示し、それをベースに地域ごとの課題について議論していただきたいと思います。先ほど、委員から指摘があった視点も、少し盛り込んでいきたい。

第14回は年末になると思うが、そういった課題のご議論を踏まえた東京の自治のあり方について、最終取りまとめに向けた整理をし、議論いただきたいと思います。

最後、第15回は3月末を想定しているが、議論を取りまとめ、最終報告のまとめをさせていただきたいと考えている。

○副座長 事務局から、年度内の最終取りまとめに向けたスケジュールの提案があった。今後の進め方について、また、議論を掘り下げていくという観点から、必要な資料等があればあわせてお願いしたいが、いかがか。

○委員 今回、ここにいる委員には島嶼部の方がいないが、私の認識としては、多摩地域の町村部と島嶼地域の町村部の傾向は、かなり違うと思っている。人口動向は同様の傾向にあるという整理になっているが、この推計では、2010年の国調までの人口移動が前提となっているので、そういうところもあると思うが、小笠原が世界遺産になったこともあり、子育て世帯の方が結構移住をしている。もともとの人口が少ないのでパーセントで見ると結構動きがある。

また、都から学校の先生が派遣されているということもある。この間、利島村の方に聞いたところ、人口分布で30代が一番多いという結果が出たということである。必ずしも多摩の町村のような高齢化率が高いというものとは、傾向が違うというイメージを持っているので、その政策を、多摩と島嶼部で書き分けるかについて、検討しても良いのではないかと思ったのが1点目である。

また、今後は個々の施策について見ていくということである。先ほどから住宅の話や都市計画の話が出ているが、来年から相続税が引き上げられ、東京23区はものすごく影響が出ると思う。しかも子供が減っているので、将来子供が2つ、3つの住宅を相続するということが起こるかもしれない。そういったところとの見合いで、今後のそれぞれの地区ごとの都市計画や再開発計画がどういうイメージになり、それが地区ごとに新規に住宅などでやっているものを集計したものと今後の人口推計とで、どういうことになるか、出せるようであれば、検討してみ

る価値はあると思う。

どこまで可能かというのはあるが、今後、インフラの更新投資の話が必ず出てくる。更新投資の需要の計画の話とこの人口推計の話とで、過重な投資にならないのか、どこまで維持できるのかということの見合いで、効率的・効果的な財政需要に対応という話もあるので、検討いただきたい。

○事務局長 インフラの話は、部会の中でも、情報を集めて分析や議論をしてはどうかという提案があった。しかし、現在、都の分析の仕方、あるいは各区市町村で白書の作成や公共インフラの分析をしているが、分析の仕方がかなり異なるため、一律に横並びに比較しても、なかなか客観性、統一性のあるデータがとりにくい。また、収集に膨大な作業が必要になるため、そこまで掘り下げていくのは難しいのではないかと考えた。

住宅や都市計画の民間開発の動向などで、どの程度データがとれるかについては、知見がなく明確にお答えできないが、可能な限り議論の俎上に上げられるよう、努力していきたい。

○副座長 他に意見等ないようなので、次回は資料4にあるとおり、人口推計結果を踏まえた地域ごとの課題について、議論を掘り下げていきたい。今、委員からあった指摘も含め、事務局のほうで検討させていただきたい。

事務局から今後のスケジュール等について何かあるか。

○事務局長 次回は、10月あるいは11月頭ぐらいまでの間に開催したいと思っている。また日程調整、あるいは議論の進め方等について、いろいろご意見を伺いに参りたい。

○副座長 予定した内容は以上である。これで終了とさせていただきたい。