

第3回東京の自治のあり方研究会部会 議事要旨

日 時 平成25年12月24日（火）午後3時30から
場 所 都庁第一本庁舎 25階 115会議室
出席者 砥出部会長、高木副部会長、西川委員、山本委員、伊藤委員、
岡田委員、鳥海委員、名倉委員

【会議概要】

1 開会

2 検討事項

（1）東京の自治のあり方に関する論点について

◇ 事務局から、資料1「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」及び資料2「東京の自治のあり方研究会部会論点の例」について説明があり、意見交換が行われた。

○部会長 これまで東京の自治のあり方の方向性等について議論するため、東京の将来人口推計の更なる分析が必要ではないかという意見を踏まえ、前回の部会では人口社会学の有識者として札幌市立大学デザイン学部の原俊彦教授をお招きして、研究会で実施した2100年までの東京の将来人口推計について、更なる分析と評価、それを踏まえた地域ごとの課題、行政上の課題及び東京の将来ビジョンなどについてヒアリングを行った。

その中で、研究会で実施した将来人口推計については概ね適切であるという評価をいただき、それとともに、2050年の地域別の推計人口に基づき、地域ごとの課題や方向性について分析をしていただいた。また、東京の人口の変化は、全国の他の地域と比較して緩やかであることから対応が遅れる恐れがあること、人口の空間的分布を把握する必要性、人口動向を踏まえたインフラの整備・更新や計画の見直しなどについて示唆をいただいた。

本日は、これまでの議論やヒアリングなどを踏まえて、研究会再開後の検討の方向性などについてフリーディスカッションで意見をいただき、次回以降、部会でのとりまとめにつなげていきたい。今日は、議論の素材として、前回の有識者ヒアリングの内容をまとめた資料1「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」及び資料2「東京の自治のあり方研究会部会 論点の例」を提示しているので、事務局から資料の説明をお願いしたい。

○事務局長 まず、資料1であるが、前回、有識者ヒアリングとして札幌市立大学の原俊彦教授より、研究会の中間報告をもとにした人口推計等について評価していただいた。主な内容については、2ページ以下に記載しているが、研究会で行った将来人口推計については、概ね適切であるとの評価をいただくとも

に、東京の人口変化が全国の他地域と比較して遅いため、対応が遅れる恐れがあるという示唆もいただいた。また、仮想推計としての出生率向上や外国人受入れの取組についても実現可能であり、それを選択するかどうかはそれぞれの自治体の判断であるとの示唆もいただいた。

続いて、「地域ごとの課題」ということで、3ページ、4ページに総人口・生産年齢人口・年少人口における増減率の2010年と2050年の比較を記載している。この中で、人口減少の度合いが地域ごとに異なっている状況を分類し、それぞれの課題を提示してもらい、示唆をいただいた。人口減少等が著しい地域においては、緊急対応策の検討等が必要になってくる。また、減少率が低いところ、もしくは増加等に転じているところについても、再生産水準の回復や集約化、将来の方向性の検討等が必要であるとの示唆をいただいた。

5ページは老年化率・人口密度であるが、老年化率も2050年時点で地図に落としていて、緊急対応策の必要性、高齢単独世帯の増加に対する対策の強化、高齢者が他の年齢層と同じように、そのまま生活できるセルフヘルプ政策の必要性について示唆をいただいた。人口密度については、低いところは地域の拠点の強化とその拠点を通じた孤立化の防止、また高いところは集約化・混住化等々、将来の方向性の検討が必要であるといった意見をいただいた。

6ページ以下が行政上の課題である。まず人口減少等への対応として、人口減少は避けられないという前提のもと、縮減ということは集約化でもあるということ。再生産機能を回復する地域は限定され、持続可能性の追求については地域の意思等に委ねられている。自治のあり方という意味で、住民の位置付けについても、地域の主体的管理者や利害関係者といった位置付けへの転換が必要ではないか。また、地域の存続等については、地域の現状と人口推計も含めた将来動向を踏まえた地域の機能の明確化と、それに対する住民のコンセンサスも必要となってくる。その場合に、他団体との連携・統合等、多様な選択肢があり得るとの意見をいただいた。

また、超高齢社会への対応として、地域の福祉・医療の概念の見直しや地域での孤立を防ぐための取組等が必要であるという意見もいただいている。

インフラについては、将来動向を踏まえた計画の見直しや資本の集中といったことが必要になってくるということであった。

これらを踏まえた東京の将来ビジョンとして、東京が日本の首都、我が国の経済・社会的ネットワークの中核である。全てのライフステージの方々が生活しやすい都市、混住型コミュニティの有機的な連携、自然環境と人口環境の分離・共存、島しょ部、都市部の豊かな自然環境の保持などについても意見をいただいた。

8ページには更なる検討課題として、人口縮減について、地域がどうなるか。相対的に集中していく部分、希薄化していく部分、このような地域を特定して対応策を検討する必要性がある。また、インフラ更新などについても、将来のレイアウトなどを作成した上で、戦略的に開発していく必要性があるというような示唆をいただいた。

このような議論とこれまでの議論を踏まえて、資料2「東京の自治のあり方研究会部会 論点の例」を提示している。これは、研究会で議論していくにあたって、有識者ヒアリング等の結果を踏まえて、東京の自治のあり方の検討の前提、もしくは課題や今後の方向性などについて、部会で整理しておく必要があると思われる事項を論点の例として挙げている。これに対する意見や、ここに上げた以外に整理が必要と思われる事項があれば議論をお願いしたい。

一つ目の「○」については、第1回部会のときにも意見があったが、人口推計のベースをどこに置くのか、また目標年次をどこに置くのかということである。

二つ目の「○」は、人口推計等の結果をどう受け止めるか。要するに、人口減少は避けられないという前提で議論をしていくのかということである。

三つ目の「○」は、研究会でも意見のあった地域別の人口の張りつきについて、更に詳細な分析を行い、それを踏まえた将来像が必要になってくるのではないかということである。

四つ目の「○」は、有識者ヒアリング等でも出ているが、人口減少の状況は地域ごとに異なるところもあり、その中でそれぞれ対応すべき課題というのはどのようなものがあるか。人口減少が始まっている地域もあれば、比較的減少が緩やかな地域もある。それぞれについての課題も示唆をいただいているので、これらをどう踏まえるのかということである。

五つ目の「○」が人口減少、少子高齢化の進展の中で、東京の自治のあり方はどのようなものか。上の三つの「・」については、第2回の有識者ヒアリングでも意見があったが、将来の姿が異なる地域ごとの課題を踏まえたあり方、将来の姿が同じ傾向にある区市町村をグループ化して検討していくことの必要性、また、都は広域自治体として人口推計の結果をどのように考えていくのかということである。四つ目の「・」は、ヒアリングの内容等を踏まえて示唆のあった部分について、中間報告で示した三つの観点から見たあり方はどのようなものか例示を挙げている。都と区市町村との役割分担、住民参加のあり方、また、集約化、選択・集中などの効率的・効果的な行財政運営のあり方に係る論点として示している。

六つ目の「○」は、人口減少等が与える地域ごとの課題、方向性が異なるというこれまでの部会での内容を踏まえて、最終的に東京が目指すべき方向性や自治のあり方はどのようなものか、整理していく必要があるということである。

○**部会長** まず、資料1について質問等があればお願いしたい。

○**委員** 2ページ目の人口推計の評価の最初のところで、2100年までの東京の将来人口推計については概ね適切であるとまとめられているが、先生の話の中では、余り長期的な人口推計というのは専門家から言うといかがなものかというような発言があったと思うが、その辺りを確認させてもらいたい。

○**事務局長** 東京の将来人口推計について正確に申し上げると、先生の分析では、傾向としては概ね適切であるということであった。それは、前回のヒアリング

の中でも説明があったところである。ただし、先生のほうからも、2100年は一つの目安というぐらいの捉え方のほうがよいのではないかとの示唆をいただいている。2100年という年次については、一つの目安として捉えているということで、人口推計のやり方については概ね適切であるとの評価をいただいたものと認識している。

- 部会長** そうすると、「人口推計の手法としては概ね適切」、あるいは「傾向としては概ね適切」というふうに書きぶりを少し変えたほうがよいということか。このように、「概ね適切」と言い切ってしまうと、それ自体が適切ではないかということになってしまうので、必ずしもそうではなかったということなのか。
- 事務局長** 傾向として、若干ずれている部分があるということは、ヒアリングの中でも示唆があった。ただ、近似的な傾向としては適切であるとの評価であった。確かに2100年までとなると、若干無理があるという発言もあった。
- 部会長** その辺のニュアンスを少し入れ込んだ形で、四角のところを修文したほうがよいと思うがいかがか。
- 委員** ある程度正確なのは30年、40年、50年ぐらい先までという話だったので、その辺りを事前にはっきりしておく、資料2の一つ目の論点につながっていくと思ったので、確認させてもらった。
- 委員** 今の意見は、とても重要な側面を持っていて、ターゲットをどこに置くのかということと非常に密接な関連がある。推計できるのは30年先が限界で、50年先になると一定の方向性を示しているに過ぎない、100年先になると無理があるというような話だったのではないかと思う。議事録を見れば分かると思うが、その点はきちんと押さえておいたほうがよいのではないか。
- 部会長** その辺りの発言を議事録で確認できるか。
- 事務局長** 推計の正確性については、市町村レベルになると30年ぐらい先が限界であるという発言をいただいている。50年先は目安で、100年先については少し無理が出ていると思ってもらいたいというような意見をいただいている。
- 部会長** そうすると、2ページの一つ目の「○」の表現は、先生の意見に忠実な形で修文するというところでよろしいか。
- 事務局長** そのように対応したい。
- 部会長** よろしければ、そのことを前提にして議論を進めていきたいと思う。他に何かあれば、お願いしたい。
- 委員** 原教授の発言の中で、中間報告を見て、不足しているデータがあるという話があったと思う。我が国の中での都の位置付けや、空間的な人口の張り付きを地図情報として落とす必要があるのではないかといった記述がこの資料にはないように思うが、その辺りはどうか。

- 事務局長 一点目の東京の位置付けについては、2ページの三つ目の「○」のところで、「日本国内における東京の位置付けと機能についての分析が必要」と記載している。
- 二点目のお尋ねについては、8ページの検討課題の一つ目の「○」で、「どの地域がどうなるか、場所と時間、内容を特定し推計」と記載している。また、2ページの五つ目の「○」の「東京の人口変動の空間的分布を把握」という記述も、そういう意図を持って書いたものである。
- 委員 この資料は、有識者からのヒアリングの主な内容なので、明確に、データとして不足している部分があるという指摘があったことと、それがどのようなものかということに記載したほうが、後の議論に役立つのではないかと思う。
- 部会長 事務局としては、その趣旨は入れたつもりだということか。
- 事務局長 データとして不足しているという文言は入っていないが、その趣旨については、先ほど申し上げたところで記載させてもらっている。
- 部会長 先生は、データの的に不足しているというような言い方をされているのか。
- 委員 そうである。
- 部会長 そこは議事録を確認して、その旨を盛り込むということで、よろしいか。
- 委員 先生のレジュメでは、不足している情報と書かれていた。それが数値的なデータかどうかは分からないが、データという言い方をされていたのか。
- 委員 記憶の範囲で申し上げているので、細かいところまでは明らかでないが、不足しているものがあるという表現は使っていたと思う。
- 委員 そういう表現はあった。
- 部会長 議事録を確認して、もし不明なところがあれば、先生に直接確認してもらって、この資料1については、今指摘のあった二点について、議事録等を参考に修文して、次の部会に出してもらいたい。
- 次に、資料2について議論を進めていきたい。6つの「○」があって、前段の3つの「○」は人口推計に係ることで、一つ目は、どのようなやり方で人口推計をしていくのか。一つ飛んで、地域別の人口の張り付きについて、これもどちらかという人口推計の手法に係るものだと思う。まず、人口推計の手法に係ることを議論して、その後に二つ目の「○」の結果の受け止め、それから四つ目、五つ目、六つ目の「○」の課題や自治のあり方をどのようにしていくのか。そのような議論の展開になっていくのではないかと思う。少し細かくなってしまいが、まず、人口推計の手法について、どのような考え方で今後進めていくのか整理させてもらいたい。
- 委員 まず、一つ目の「○」についてであるが、今回の部会の検討というのは、研究会の中間のまとめを踏まえたものであることを考えると、研究会で行った人口推計をベースにしてよいのではないかと思っている。
- もう一点は、確かに2100年までだと長いということもあり、また、デー

タの信頼性ということもあるので、例えば老年人口がピークとなる2050年辺りを目標年次として設定したらどうかと考えている。

最後に、三つ目の「○」の地域別の人口の張り付きであるが、研究会の学識経験者からも指摘があったところなので、地域別の人口の張り付きについては、分析が必要だと思う。これについては、事務局に作業をお願いしたいと思っているがいかがか。

○**部会長** まず、一つ目の「○」については、中間のまとめを踏まえたものなので、研究会で行った人口推計をベースにしつつも、2100年ということではなく、2050年を一つのターゲットにしたらどうかという話であった。

また、三つ目の「○」の地域別の人口の張り付きについては、事務局というか、東京都というか、そこで分析する方向でどうかという提案であった。

○**委員** 地域別の人口の張り付きについてであるが、地域別ということになると、区市町村で区分していくような形になると思う。例えば私どもの市の場合は、面積が186平方キロメートルで56万の市民がかなり広い地域に居住している。私どもの調査研究の中でも、極端に人口減少する地域と人口減少が極めて緩やかな地域とに分かれている。そういうことを考えると、地域別といったときに、市区町村の区割りでの分析が適切なかどうか少し疑問に思う。

○**部会長** 区市町村別という括りにしてしまってもよいのかどうかということだと思うが、地域別の人口の張り付きを調査するイメージやスパンについて、事務局として何か考えはあるか。

○**事務局長** 研究会でも議論があったが、地域を更に細分化し、町丁別というところも含めて傾向を見ていく必要があると考えている。第2回の部会では、区市町村という中で傾向を見たが、更に進めていくとすれば、その中を掘り下げて傾向を見て、分析するという必要になってくるのではないかと考えている。

○**部会長** 区市町村別ではなく、もう少し細かいメッシュで、町丁別ぐらいのイメージになるのか。

○**事務局長** イメージとしてはそうである。

○**委員** 人口の張り付きであるが、原教授が言われていたように、地図情報として落とすことで、自分のところだけでなく近隣自治体との関係なども明らかになってくるので、細かくして地図情報に落としてもらえればと思っている。

○**部会長** 地図情報として落とすべきではないかという意見であるが、可能か。

○**事務局長** 研究会ということではないが、東京都として区市町村別の推計等も行っているので、その中で町丁別で実施できるよう準備しているところである。ただし、これはあくまで東京都としての調査という形になるので、その内容を研究会の中でどのように取り上げるのか、あるいは活用していくのかについては、今後相談させていただきたいと思っている。

- 部会長 地図情報として落とせるかどうかについては、どうか。
- 事務局長 イメージとしては、地図情報も含めて考えている。
- 委員 今の話は、区市町村別で、なおかつ、それぞれの地域で、例えば年少人口・生産年齢人口・老年人口という形で、5年刻みでもよいが、経年でデータを落とすことができると理解してよいのか。仮に、そうだとすると大変な作業になると思う。
- 事務局長 その点については、原教授とも相談しながら、メッシュ状の推計をやっている業者にも照会して、少なくとも5年ごとの傾向等について把握することは可能であるということは確認している。
- 部会長 作業的にはかなり大変になるかもしれないが、部会としてではなく、東京都としてやるということで、その出し方については相談させてもらいたい。
- 委員 直接は関連しないかもしれないが、それぞれ区市町村では、総合長期計画などを策定する中で、独自の人口推計を行って、何年後の人口という形で出していると思う。この間、国立社会保障・人口問題研究所から2040年の地域別の将来推計人口が公表されて、私どもの市では総人口が75%に減少するというショッキングな数字が出て、総合計画と大分異なっているということで議会の中でもいろいろ質疑があった。それぞれの区市町村が独自に住民基本台帳などからの変化率を基に推計しているものと、5年ごとの国勢調査を基に推計するものがあるが、区市町村が計画で使っている人口推計を集めて、分析する予定はないのか。
- 事務局長 現時点では、研究会で行った人口推計をベースに作業させてもらいたいと思っている。各区市町村で行っている人口推計については、部会でどのように取り扱うか相談が必要ではないかと考えている。
- 部会長 恐らく、推計の前提条件が異なっているので、結果に大きな開きが出てくることもあるのではないか。
- 委員 そうだと思う。
- 部会長 まず、事務局が推計しているもので出して、他に区市町村で試算しているものがあれば、それも参考にしながら議論を深めていくというイメージになるのではないか。それぞれ、推計の前提条件が違うので、どちらが正しいと言える話ではないと思う。
- 委員 どこもそうだと思うが、各市が持っている総合計画の中の人口推計には、夢の人口が入っているのではないか。従って、それと今回の人口推計のデータを突き合わせて検証するのはどうかと思っている。区市町村は総合計画の人口推計で議会や住民に対して説明していて、次の計画を策定するとき下方修正したりしているというのが現状である。
- そのため、そういったデータとは今回の人口推計のデータと比較しないほうがよいと思っている。一つの市という単位ではなく、東京の自治のあり方研究

会という大きなところで推計して、将来はこのようになるという数字を出して、それを各区市町村が活用したり、その推計を理由にして下方修正しながら現実的なものにしていくということに使うのがよいのではないか。

○委員 私もその点は同感だ。むしろ研究会でオール東京でショッキングな数字が出れば、それに即して各市区町村が対応できると思う。

○部会長 今回の点については、そのように整理したいと思う。

冒頭に、東京の自治のあり方研究会で行った人口推計をベースにして、2050年をターゲットにしたらどうかという意見があったが、方向性としては、それでよろしいか。

(「異議なし」との声あり)

○部会長 人口推計の手法については、そのような進め方でやっていきたいと思うので、よろしくお願ひしたい。

次は、人口推計の結果を行政としてどのように受け止めるか。また、人口減少、少子高齢化の進展は避けられないという前提を置いて議論すべきかという話から始まって、四つ目の「○」が今後の課題、その次の「○」が自治のあり方はどのようなものにすべきなのかということである。少し幅広になるが、意見をいただきたい。

○委員 行政の立場としては、保守的に最悪の場合を想定して、先手、先手を打っていくのが基本的なスタンスであると考えている。中間報告でもあったように、高齢者が増えると扶助費が増えることは分かっているし、その一方で、生産年齢人口が減っていけば税収も減っていくという話も、前回のヒアリングで原教授からあった。生産年齢人口をうまく上げるとか、移民を入れるという話もあるのかもしれないが、まずは推計に従って最悪のシナリオを描いて先手を打っていく、そういう姿勢で受け止めていくべきだと思う。

○部会長 二つ目の「○」について、推計に従って、最悪のシナリオを前提にして議論を進めていったらどうかというような趣旨の意見である。二つ目の「○」以外の意見でも結構なのでお願ひしたい。

○委員 日本全体を考えても、人口減少、少子高齢化は明らかなので、それを前提として、後は社会的移動をどう捉えるのかということだと思う。

○委員 三つ目の「○」に、地域ごとの将来像を踏まえる必要があるのではないかとあるが、人口が減少する、少子高齢化が進展するということはその通りだと思う。しかし、その行き着く先にある社会が全て悲観的であるというような捉え方ではなくて、人口密度が減って、ぎゅうぎゅう詰めで人が住んでいたところが、少しは融通がきくようになっていかにうまくその地域の人がすっきり暮らせるようになるということなど、人口減少を逆手にとるということではないが、全て悲観的な結論を出すのではなく、都市の問題が解決するということが付け加えたらどうか。

- 部会長** デメリットだけではなく、人口減少によるメリットもあるということも出していくべきではないかという意見であった。
- 委員** 前回の原先生の話の中で、人口減少を食い止めるための対策として、幾つか例示があったと思う。それをそのまま東京都で対策を講ずるかどうかは別にして、課題を解決していくというよりは、人口減少を食い止めることはできなくても、緩やかにしていくような方策について、一つの提案のような形で出していけるとよいのではないか。
- 部会長** 人口の減少を緩やかにしていく方策についても検討して、盛り込んでいくべきではないかという意見であった。二つ目の論点については、1つのシナリオを基にするが、必ずしも悲観的な話だけではなく、メリットもあるということ、また、人口減少を緩やかにしていく方策も含めて議論すべきではないかという意見でよいか。それでは、四つ目、五つ目、最後の「○」についてだが、ここは論点が分かれている部分であるため、全体でも個別でも結構なので、意見を頂戴したい。
- 委員** 五つ目の「○」の「人口減少・少子高齢化に対応しうる都と区市町村の役割分担」という表現についてである。その下の二つ目の「◇」に「住民参加」と書いてあるので、そこに含まれているのかもしれないが、協働という言葉もあるように、人口減少社会・少子高齢化に対応するためには、行政の役割と市民の役割は重要になってくる。市民がどれだけの役割分担を持つのかという認識に立たないと今後立ち行かなくなってくるのではないか。事務局としてはそこを含めて住民参加としているのかもしれないが、もう少し積極的な住民の役割といったものを住民の意思によって参加する、しないを決めるのではなくて、これからの自治を考えていくうえでは、住民の役割という点で、都、区市町村、住民、それぞれの役割を明確にしていってほしいのではないか。
- 委員** 今指摘があったように、都道府県、区市町村、住民の役割が今後大きく変わっていく面があると思う。今は区市町村がやっている仕事であっても、都道府県が担わざるを得なくなるような業務も出てくることも考えられる。例えば前回は事務局から説明があったが、国民健康保険については社会保障制度改革国民会議の中で、都道府県が担うというような方向性が示されているので、自治体間、あるいは住民と自治体との間の役割分担が変わっていくことを踏まえて議論していくことが必要ではないか。
- 委員** ご指摘の通りで、役割分担が大きく、だんだんと変わっていくと思う。全国市長会は、国保は国レベルで行うべきだと言っている。要するにリスクを分散するということである。例えば後期高齢者広域連合が最たるものだが、62区市町村全部で始めた。その国版ということになるが、保険などはかなりリスク分散をしようということになっていくと思う。
- 今回の国保の関係もそうだが、保険の運営自体は都道府県にして、実際の徴収や窓口の部分は区市町村が対応するということで整理されたのではないか。介護は、各区市町村が保険料を決めて、サービスを提供しているので、統合す

ることはかなり難しくなっていると思うが、こういったものこそ国レベル、あるいは都道府県レベルが運営主体となって、実際の住民サービスは区市町村が担うという整理がよいのではないかと考えている。

○事務局長 役割分担に関しては、先ほども話があったように、都道府県から市町村という流れもあれば、今回の国保のようなケースもあるので、いろいろな想定が必要になってくる。都道府県レベル、区市町村レベルの役割というものが変わり得る前提がある中でどのような整理がなされていくのか、今後の論点になってくるのではないかと。

○委員 戦後、地方から都心に集まってきた人たちが結婚して郊外に住んで、今はそういう方々が団塊の世代でリタイアし始めているが、その世代の人口規模が非常に多くなっている。日本の中で65～70歳、また第2次ベビーブームの40代、この二つの大きなところが年々進行していく一方で、出生数は大きく減っている。論点の例にも「新たな住民参加」とあるが、いわゆる団塊の人たちがどこに終の棲家を求め、そこでの新たな住民参加の形が、これから区や市町村にとって重要な視点になるのではないかと。

転勤などがなければ、海外に住む方もいらっしゃるかもしれないが、大多数の方は国内にとどまるので、都心のマンションに住むのか、郊外の戸建てに住むのか、あるいはIターン、Uターンなど、いろいろな住み方があると思う。それぞれの自治体で暮らしている団塊の人たちを、どのようにして住民参加に巻き込んでいくのかが大事なことだと思う。

○委員 先ほどの都と区市町村の役割分担の話でもあったように、確かに広域自治体として担うべきものが新たに出てくると思う。研究会で都と区市町村の役割が明示されてくる中で、広域自治体としての都は、それはそれであると思うが、例えば多摩地域では、単独の自治体が担うべき役割と示されたものでも、規模や財政能力によって効率的に行えるかどうかということがある。既に多摩地域では広域連携という形で、複数の自治体で共に取り組んでいく、あるいは共同して組織を立ち上げているところもあるので、役割分担を決めた後、それを自治体が役割を果たしていく部分についてもある程度言及があってもよいのではないかと。

○部会長 役割分担だけではなくて、その役割分担を踏まえて、それぞれの自治体の規模や財政的能力なども含めて、広域連携のようなものも具体的な提案として出してもよいのではないかとというような意見であった。確かに、単に役割分担はこうだというだけではなくて、そうするためにどうしていくのか、手法、あるいはプロセスをこの部会で出していけたらよいと考えている。役割分担の論点についてはこれでよいかと。

私のほうからの問題提起をさせてもらいたい。五つ目の「○」の三つ目の「◇」に都市機能の集約化に関する記載があるが、最近、地方ではコンパクトシティといった都市機能を集約化する取組があつて、成功事例やそうでない事例などが紹介されている。この辺りのことについて、意見があればお願いしたい。

○委員 集約化の仕方、場所によってそれぞれなので一律には言えないと思う。例えば人の住まい方をなるべく1カ所に集める。あるいは、それに伴って公共施設を統廃合して行政の効率化を図っていくことは、方向性としては正しいと思うが、その場合には自治体がある一定の規模を持つ必要があると思う。例えば公共施設の統廃合は、住民の利便性に直接影響を与えるため、住民が直接選んだ統一の意思決定主体によって行われることが望ましいので、コンパクトシティを作っていくに当たっては、場合によってはそれを前提とした市町村の合併ということもあり得るのではないかと考えている。図書館でも、体育館でもよいが、連携だけで、こちらの体育館をなくして、そちらの体育館を使うようにしましょうというのはなかなか難しいので、その場合はやはり選挙によって選ばれた一人の首長が治める自治の範囲内できちんとやっていく必要があると思う。従って、合併についても研究会できちんと議論していくべきである。

○委員 東京で合併があるかどうかは分からないが、平成の大合併で3, 2 3 2の市町村が1, 7 2 0程度になって、私どもの姉妹都市は、とても大きな面積を抱えることになってしまった。そういう中で、災害などがあつたときに誰が見てくれるのかという問題があつて、結局、それぞれにあつた庁舎が閉じられなくなっている。現実には、合併によって本当に効率化されるのか全く分からない。

資金的な部分や交付税の関係など、合併にはプラスの面もいろいろあると思うが、これから苦しくなってくるのではないかという気がしている。全国的に見た合併の形もそうだが、例えば東京都を見たときに、区部、市部、町村部があるということで、その辺りは冷静に見ていかないといけないと思う。地方での合併の話を知ると、随分と背中を押されて合併したが、よいことばかりではなかったということもあるようなので、一概には言えないのではないかと考えている。

○部会長 合併には、メリット、デメリットがあるという議論であつた。

○委員 今の話に関連して12月16日の新聞に「平成の大合併」に関する記事が掲載されていたので、参考に配付させてもらう。

平成の大合併は、国が特例措置を作つて政策的に合併を進めたものであるが、国が地方交付税を割り増す特例措置（合併算定替）の期限が切れる自治体が2014年から急増するため、合併に取り組んだ多くの自治体が財政不安を訴えている。また、合併による行財政の効率化を目指したのに、合併しなかった自治体より高コスト体質になっている傾向も見受けられる。総務省は新たな支援策の検討を進めているといった内容である。

全てが、合併するから効率化できる、あるいは一定程度の規模がなければ駄目だというような議論にはならないのではないかと考えている。財政不安は、合併を選ばなかった自治体と対比するとより鮮明になっているということであるが、これは、努力しても減らせない経費や合併して新たに生じた財政需要があるからだと説明されている。このようなことも検証することが必要ではない

か。

また、特別区のように高度に連担して市街地が形成されている地域で、コンパクトシティという考え方が成り立つのかどうか、内部でも議論しているが、実現するのは相当厳しいのではないかと考えている。一方で、総務省においても新たな広域連携のあり方として、政策協定による連携ができるような検討も行っているようだが、そういうことも含めて幅広く検討しなければいけない問題ではないか。

○**部会長** 今のは、平成の大合併によって財政を圧迫した自治体もあり、皮肉にも非合併自治体よりも高コストになってしまっているところがあるという、いわばデメリットの部分を記事にしたものだと思うが、研究会の中間報告にも、合併は文言として入っているので、今後、メリット、デメリットも含めて幅広く議論していったほうがよいと思っている。

○**委員** 合併については、特に町村の場合には西多摩郡4町村と島の9町村があるが、平成の大合併のときにいろいろな議論をした結果として合併せずに残っている。そういう面では、研究会の中で議論することについて反対をするつもりはないが、様々な問題点があるということだけは頭に置いてもらいたい。

もう一点、全体の話でお願いしたい。人口推計は人口推計として、それぞれ区市町村でも様々な推計をしていて、それに伴って中期計画や長期計画の中で、人口減少を食い止めるための対応策について議論が行われ、当然それが施策にも反映されていると思う。これまでの研究会の議論の中でも、幾つか出てきてはいると思うが、様々な取組が全体として分かるようなものがあれば、議論のきっかけになるのではないか。事務局は大変だと思うが、そういう資料が材料としてあると議論の話題になると思う。

○**部会長** 合併については、メリットだけでなく、デメリットもあるということをも十分踏まえた上で議論すべきだというような意見、それから、人口減少を食い止めるような市町村の取組を、積極的に議論の俎上にのせたほうがよいのではないかという意見であった。

○**委員** 先ほどの新聞記事について若干補足させてもらいたい。この新聞記事は、日本政策投資銀行のレポートをもとに書かれている。これは、インターネットから入手することが可能で、レポートの最後に合併市町村の事例調査が6つ掲載されていて、合併した市町村に日本政策投資銀行の職員がヒアリングを行ったようだ。合併のメリット・デメリットが詳細に載っているので後ほどご参照いただきたい。新潟市、さいたま市、前橋市では、リストラの効果がかなりあったというような数字も掲載されている。

新聞記事にある人口10万人以上、11万人未満のグラフについてであるが、レポートによると合併12団体、非合併8団体のデータがとられている。合併12団体のうち11団体は2005年度に、残りの1団体は2010年度に合併しているので、このグラフの2005年度までは合併する前の数字を足し合わせたものと考えられる。従って、もともと人件費が高い自治体が合併してい

るとというのが現状ではないかと推測される。

また、人口1人当たりで割り返しているので、2005年まで微妙に上がっているのは、人口が減って分母が小さくなって、グラフが上向いている可能性があるが、その辺りはレポートを読んだ限りでは、はっきりとは分からなかった。

○**部会長** レポートは、インターネットから入手できるということなのでご参照いただければと思う。

合併については、メリット、デメリットの両方があるということを踏まえて議論していかなければいけないと思う。一面的に合併賛成、合併反対ということではなくて、きちんと議論しながらやっていくべきだと思っている。事務局のほうも、そういうことでよろしいか。

○**事務局長** 様々な連携の取組やメリット、デメリットを含めた事例を集めることができるのかどうか、事務局としても検討させてもらいたい。また、総務省では、地方制度調査会の答申を踏まえた連携のあり方について議論が行われていると聞いているので、これについても情報提供をさせてもらえればと考えている。

○**委員** 今後の課題で、自治体間の連携で解決していくということがよく言われるが、具体的なイメージがあれば教えてもらいたい。今後、連携しないと解決できない問題が非常に増えていった場合、どのように対応していくべきなのか。それは、自治体の規模に問題があるのか、それとも、先ほどの役割分担ではないが、もともとそのような役割を区市町村が担い続けることが無理なのか。そういうことを考えていかなければいけないという問題意識を持っている。自治体間の連携で非常にうまくいっている事例があったら教えてもらいたい。

○**委員** 自治体間の連携で代表的なものは一部事務組合がある。特別区では、清掃一部事務組合が代表的なものとして挙げられる。評価はいろいろあると思うが、特別区側としては、住民サイドに立った形で東京都がやっていた時代よりもサービスもよくなったという評価をしている。

その他には、葬祭場の一部事務組合や後期高齢者医療の広域連合がある。また、数区で中小企業従業員を対象とした勤労者サービスセンターを設立して連携によるメリットを享受しているところもある。それから、学問的には近隣区による施設の相互乗り入れが考えられる。さらに、予防接種は、23区で単価を統一して、相互乗り入れでどこの区民の方も受けられるようになっている。

○**部会長** 逆に連携というと、例えば意思決定が少し遅れるのではないかと、あるいは責任が分散してしまうのではないかとといった議論がよくあるが、その辺についてはいかがか。

○**委員** 今まで仕事をしてきた中で、余りそういうことは聞かない。先ほど、一部事務組合や特別区の話があったが、例えば鉄道の誘致や立体交差事業などでは、どうしても近隣区と一緒にやってやらなければいけないので、協議会などを作

って、どこかの区長さんに代表になってもらっている。開発事業もそうであるが、そういう形で、区境がどうこうということではなくて全体で進めている。そういう意味では、先ほど指摘のあったトラブルというか、マイナス面というのは余り聞いたことはない。

- 委員 多摩地域でも清掃、特に埋め立ては多摩全体で取り組んでいる。一部事務組合を作る、作らないにかかわらず、清掃については市長会で大きな課題として、常に連携しないとやっていけないという状態にある。数年前に一自治体で清掃工場が建設できないということから、一定期間ごみ処理を引き受け合ったこともある。その後も、複数市で新たに一部事務組合を作ろうという動きも出ている中で、清掃や斎場といった課題については一自治体では担い切れないという現実があると思う。そういう点では、区部も、多摩地域も同じではないか。

その一方で、私どものところは西の外れにあるので、高尾山を筆頭として山間部を観光地としていく中で、隣の相模原市と連携を図ろうといった動きもある。相模湖、城山湖、津久井湖などと観光をメインにして連携を図っていこうという動きも出ている。

担い切れない大きな課題について連携していくのも一つの方法であるし、先ほどの図書館の相互利用や予防接種などのように、利便性を高める意味での連携の二つがあるのではないか。

- 委員 自治法からはなくなってしまったが、西多摩では、まだ広域行政圏があって、その中での連携ということで図書館の広域貸し出しや体育大会といった事業は継続して実施している。

ごみの収集や焼却場の問題は、一自治体で処理するのではなくて、一部事務組合や共同設置というような形で広域化していくのではないかと思っている。

- 委員 ごみ処理の関係であるが、広域化という中で、私の町も四つの自治体で一部事務組合を設置しているが、実際には、まだまだ広域化することによるスケールメリットが出てくる分野もある。どんなに都市化が進んでも、恐らくし尿処理がない自治体はなくて、少しずつ残っているためにスケールメリットが出ていない。固定費でバキュームカーを保有しても、委託で出しても、メンテナンスのことを考えて、最低でも2台分ぐらいの費用が年間で掛かっている。これを広域化できればスケールメリットが出てくるので、早くそのような議論ができればとよいと思っている。

- 部会長 広域化については、ごみ処理も含め多くのメリットがあるという話と、まだスケールメリットが出るような分野もあるのではないかという話であった。

- 委員 広域化や合併の話で、要は規模の大きさと仕事をしていったほうがよいと思うのは国保の関係である。住民に負担を求める国保税の算定は、国保の運営者が決めることになっているが、国保は日本全国ほぼ同じようなサービスをしている。その負担を小さな自治体が決めるときに、首長は選挙で選ばれるので、どうしてもうちは医療費がたくさんかかると言って負担を多く求められない

ような状況にある。本当は、もう少し大きな東京都や広域化したときに、集約した意見で適正な金額を決めてもらうのがよいのではないかと思っている。

○**部会長** 広域化の関係は、これでよいか。広域化・自治体連携については、今の議論を踏まえて今後議論を深めていきたい。

○**委員** 道州制について、与党が法案を出そうとしているが、部会で議論したり、何らかの言及をすることになるのか。他の自治体と自治のあり方の話をするとき、必ず道州制の話が出てくる。避けて通っていたのかもしれないが、その辺りをどのように捉えているのか伺いたい。

○**部会長** なかなか道州制というのは難しい問題だと思う。東京都においては総務局でもやっているが、道州制については基本的に大都市行政ということで知事本局が所管している。一方で自治のあり方という点では道州制というのは避けて通れないと思う。道州制の議論をこの場でできるかどうかということはあるが、非常に大きな問題だと思っている。事務局で何か情報があるか。

○**事務局長** 国の動向についての情報は入ってきているが、今明らかになっているのは手続法的なもので、絵姿が出てきていない状況では様子見をせざるを得ないと思っている。国との関係や東京の自治のあり方にも関わってくるので、引き続き国の動向を見ていくということで、現時点で道州制について言及するのは難しいと考えているのでご理解いただきたい。

○**委員** この研究会の場で人口減少について検討することになるが、一番大きな課題になってくるのはインフラの更新・整備の問題ではないかと思っている。東京都が保有しているインフラの分布や更新時期、今後の人口減少社会におけるインフラの更新・整備に係る方針、各区の長期計画の中での検討状況などを集約して検討していく必要があるのではないか。

○**部会長** 資料2で挙げられている、選択的・集中的なインフラの更新・整備について、どのように考えるべきか、進めるべきかという論点だと思うが、このことについて深掘りしていく必要があるのではないかという意見であった。

確かにその通りだと思う。先ほどの都市機能の集約とリンクする話だと思うが、膨大な更新需要があるので、それをどのように選択していくのかということは難しく、大きな課題である。

○**委員** 今の指摘は大変大事な話だと思うが、インフラというのは、道路から港湾、いわゆる箱物と呼ばれるものまで非常に幅が広い。実際には、その分布状況や金額を把握するために財産台帳の確認が必要な場合も出てくる。特に道路台帳は金額の記載がなく、起終点や幅員等の構造を中心に書いてある。あるいは道路だけでなく、河川、橋梁、場合によっては鉄道も入るのかもしれない。これらを網羅的に見ていくというのは非常に大事なことではあるが、かなりの作業量を伴うと思う。また、財産台帳も、区市町村が同じ様式で、同じデータが入っているとは限らないのではないか。非常に大事な指摘ではあるが、その辺りの作業量も念頭に置きながら進めていくということではいかがか。

- 委員 現在、東京都で公会計システムを進めていると思う。その中で複式簿記や固定資産台帳を整備する段階でそのようなものが出てくるのではないか。その経過の中で、全体像が俯瞰できるようなものが出てくれば、お示しいただきたいと思う。
- 部会長 実態がどうなっているのか部会でも議論したいので、事務局のほうで少し調べてもらいたい。
- 事務局長 検討させていただく。
- 部会長 議論は出尽くしていないと思うが、今までの意見を踏まえて次回につなげていきたいと思う。次回については、これまでに頂戴した意見を踏まえて、とりまとめに向けた議論を進めていきたいと考えている。
何か発言し足りなかったということがあれば、お願いしたい。
- 委員 全体的として、東京の自治のあり方というのが大きなテーマであるが、これまでの議論を聞いている中で、どうしても都心、連担している人口密集の東京というイメージがあるが、西多摩地域は、山と川に囲まれて人口もかなり減りつつある中で、コンパクトシティという課題が身近にあるということだけ指摘させてもらいたい。

(2) その他

◇ 事務局から、参考資料1「都市部の高齢化対策に関する検討会 報告書」について説明があった。

- 事務局長 参考資料として、厚生労働省が今年5月から9月まで検討を行って、とりまとめた「都市部の高齢化対策に関する検討会報告書」を配付している。
ここで都市部というのは東京都、神奈川、千葉、埼玉、愛知、大阪の6都府県の課題を中心に、状況と今後の対応の方向性を整理した内容になっている。
1枚目の「はじめに」であるが、日本全体で後期高齢者が増加していくということで、2000年に901万人であったのが、団塊の世代の方々がいずれも75歳以上の後期高齢者になる2050年で見るときには2,179万人となり、いわゆる後期高齢者2,000万人社会という位置付けになってくる。その中で、先ほど申し上げた6都府県の増加数が2010年からの15年間の増加数の半分を占めている。
増加数としては東京都が一番多くなっていて、2010年の123.4万人から2025年には74.3万人増加するという状況である。このような状況の中で、「都市部の地域特性」として、人口密度の高さも東京都は全国に比して20倍、23区に至っては40倍弱という状況がある。
一方で、交通網や企業の集積、住宅の密集、住宅が多数存在するといったインフラの充実がある。ただし、地価が特別区中心に高騰している中で、介護に係る施設の整備率が低くなっている状況があるといった地域特性、課題があるという言及がある。

次に、団塊の世代が後期高齢者になっていく「2025年の高齢者像」である。これらの方々が高学歴で日本的な雇用慣行の中で知識経験等を蓄えてきた方々で、これからも地域の中で元気に活動していく可能性があるというような言及がある。

このような状況を踏まえて、2枚目の「3. 都市部の強みを活かした地域包括ケアシステムの構築」であるが、先ほど申し上げた都市部の強み、人が集まっているところ、団塊の世代を中心とした多様な人材、生活インフラ、企業活動等を活かした地域での包括的なケアシステムの構築を目指していく。これは都道府県、区市町村、それに加えて例えば社会福祉法人や民間企業等の民間の力を借りていくこと。また、3番目にあるとおり、今後多く見込まれる退職者の就労や社会参加を推進して地域の生活支援サービスの担い手になってもらうことを想定している。そのような取り組みの中で、地域として包括的に高齢者を支えていく仕組みが必要ではないかと言及されている。

次に、「4. 都市部における施設整備等」である。地価の高騰がある中で、いわゆる空き家を活用した施設整備や、民間事業者が開発するにあたって一部フロアを特養として整備していくこと。また、地域密着型の特養については、賃借での整備という方向性が出されている。

区部で7圏域、東京都全体で13圏域ある老人福祉圏域について、東京都の特殊事情を踏まえて、圏域間での調整、連携といった取組も必要ではないかとの言及があり、杉並区が南伊豆町と取り組んでいる特養の設置などについての方向性も出されている。

- 部会長** 新しい話としては、広域型施設の整備数の圏域調整になるのか。
- 事務局長** それともう一つ、施設整備の手法として賃借の活用についても方向性が出されている。
- 部会長** 質問等がなければ、本日の検討事項は以上であるが、その他に何かあるか。
- 委員** スケジュール的には、行政実務者レベルで1年間検討して研究会に戻すということになっているが、先ほどの論点を整理するにしても、かなり幅広い議論が必要になってくると思うが、この部会を1年以上やることもあるのか。
- 事務局長** 部会での検討を1年程度としていることと、研究会の学識委員の任期が27年3月までとされているので、事務局としては今年度内を一つの目安として、これからの検討を進めていきたいと考えている。
- 部会長** 日程的にはかなりタイトだと思うが、具体的に次回はどのような検討素材をもとに議論を行うのか。
- 事務局長** 今日の議論の内容と、新たに要請のあった資料も可能な限り整理したうえで、できれば部会としてどのように研究会へ返していくのかということについて、たたき台を示して議論を進めていきたいと考えている。
- 部会長** 議論をするうえでのたたき台を出すというイメージになるのか。

- 事務局長 イメージとしては、そのような形を考えている。作業の進捗状況もあるので、調整させてもらうが、できればそのような形で議論を進めることができると考えている。
- 部会長 空間的な人口の張り付きについて、東京都として今後やっていくことになると思うが、そういうことも含めて議論して、部会でまとめて研究会に出していくことになるのか。
- 事務局長 地域別、町丁別の人口の張り付きに関しては、結果を見ながら調整させてもらえればと思っている。どのような形で出していくのかは別として、できれば部会の中で示していきたいと考えている。
- 委員 人口の空間的な張り付きについては、研究会でも議論になっていたもので、部会に諮っていきながら、できれば部会のとりまとめに盛り込んでもらいたい。
- 部会長 とにかく、次回は議論を進める上で、何らかのたたき台が出てきて、それをもとに議論をしていくということでしょうか。
- 事務局長 そのとおりである。
- 部会長 まず、それを見たうえで、今後どのように進めていくのかも含めて検討したいと思う。
- 委員 次回のスケジュールはどうなるのか。
- 事務局長 たたき台の作成作業などもあるので、年明けの議会の前後を挟んで議論していくことになると思う。資料の準備の時間もあるので、次回についてはそれぞれの議会の前の辺りに予定してもらえればと考えている。日程については、調整させてもらうので、よろしく願いしたい。
- 部会長 事務局としては、第一回定例会の前ぐらいに、とにかく1回議論をしたいと考えているということである。かなりタイトな日程になるが、よろしく願いしたい。
- 本日の検討事項は全て終了したが、他になければ、本日の部会は以上で終了する。