

第6回東京の自治のあり方研究会 議事要旨

日 時 平成 24 年 1 月 31 日（火）午後 3 時 30 分から

場 所 都庁第一本庁舎 4 2 階 特別会議室 A

出席者（学識経験者）

辻座長、大杉委員、金井委員、神橋委員、土居委員、
沼尾委員

（行政実務者）

岸本副座長、堤委員、榎本委員、山内委員、山本委員、
志賀委員、鳥海委員、名倉委員

【会議概要】

1 開会

2 新委員紹介

- ◇ 東京都知事が指名する委員（行政実務者）及び東京都町村会の長が指名する委員（行政実務者）に変更があり、新委員の紹介がされた。

3 平成 22 年度収支決算について

- ◇ 資料 2「東京の自治のあり方研究会平成 22 年度収支決算、同審査意見書」に基づき、事務局より説明があり確認された。

4 平成 23 年度収支予算（案）について

- ◇ 資料 3「東京の自治のあり方研究会平成 23 年度収支予算（案）」に基づき、事務局より説明があり確認された。

5 検討事項

（1）予測される東京の将来の姿（素案）について

- ◇ 資料 4「予測される東京の将来の姿（素案）」をもとに、これまでの議論の振り返りを行うとともに、社会保障・税一体改革、東日本大震災後の社会状況の変化等について意見交換を行った。

○座長 当初の予定としては、人口動態を軸にした財政シミュレーションを行い、東京都及び区市町村の将来の歳入歳出がどのようになっていくのか、どのようなことが予想されるのかということを考え、議論を進めていくこととしていた。

しかし、昨今の社会保障と税の一体改革や地方税制を巡る動きについては、具体的な見通しがいまだ非常に不透明であり、現時点で将来を見通した財政シミュレーションを提示することはなかなか難しいと考えている。

一方、研究会の延期の要因ともなった東日本大震災については、被災地にかつてないほどの甚大な被害をもたらしただけでなく、首都東京にも様々な課題を投げ掛けることになった。

本日は、だいぶ期間も空いているので、前回は資料として出されている「予測される東京の将来の姿（素案）」をもとに、これまでの議論の振り返りを行うとともに、東日本大震災を教訓に防災と自治という視点から議論し、併せて社会保障と税の一体改革など現在の状況について確認し、共通認識を持ちたい。

今回用意してもらった資料について事務局から説明をお願いしたい。

○事務局 はじめに資料4「予測される東京の将来の姿（素案）」について説明する。

本資料は、第1回から第5回の研究会における議論の中で出された意見をもとに作成し、第4回及び第5回の研究会でまとめられたものであるが、第5回研究会から1年以上経過していることから、資料中のデータを更新するとともに表現等の見直しを行っている。

赤字の部分が第5回研究会資料から変更したところであり、関連するデータを資料5「予測される東京の将来の姿（素案）関連データ」としてまとめている。データ中に赤字でデータ更新や追記等の状況を示している。なお、第1回から第5回までの研究会で出された意見は、資料7「第5回研究会までの主な意見」としてまとめている。

まず、「人口構造」についてであるが、ひとり暮らし高齢者が増加する一方、全国を上回る少子化傾向を示していることから、生産年齢人口の相対的な減少が懸念されることを述べている。

次に、「福祉・医療」では、高齢化の進展に伴い社会保障関係費が増加する一方で、全国的に見て突出する待機児童対策など、更なる財政出動の懸念があることを述べている。

次に、「まちづくり・交通・インフラの老朽化状況」についてであるが、我が国の競争力強化という観点だけでなく、防災という観点からも更なる都市基盤整備が必要であること、また、都市インフラの老朽化に伴う行政需要の増大に対する懸念を述べている。

次に、「国際」では我が国の国際社会における地位低下を避けるためにも、国際競争力強化が必要であることを述べている。

次に、「環境」では環境対策の今後の更なる進展の必要性から、それに伴う更なる行政需要の拡大を視野に入れておく必要があることを述べている。

次に、「地域」では高齢化の更なる進展に伴う地域コミュニティの崩壊などに対する懸念を述べている。

次に、「教育」では次世代育成の観点から息の長い取り組みの必要性を述べている。

次に、「産業」では製造業を中心とした産業の空洞化、金融市場としての東京の弱体化が懸念される中、産業政策等のダイナミックな転換など、新たな展開を模索する時期に来ていることなどを述べている。

続いて、資料6「東京都及び都内地域別決算額等の推移」について説明する。

前回の研究会では、財政状況に関する様々な基礎データを示し、意見をいただいたが、本資料は2010年までの主な歳入歳出決算額をもとに、将来の人口予測と併せて、これまでの東京を取り巻く財政状況を示し、今後予想される都・区

市町村の財政状況について検討してもらうため、今回改めて作成したものである。

1 ページから 4 ページは、東京都及び区部、市部、町村部ごとに歳入歳出決算額に係る経年推移を示している。性質別歳出で見ると、区市町村においては扶助費の伸びが大変顕著で、民生費が年々増加している。

5 ページは、東京都、区部、市部、町村部ごとの地方税のうち、主な普通税と生産年齢人口の推移を比較したものである。町村部以外は概ね連動して推移しており、今後の生産年齢人口の減少による税収減が懸念される場所である。

6 ページは、東京都における法人二税の合算額の推移を示したものと、都区財政調整交付金と調整 3 税の推移を比較したものである。2009 年と 2010 年の法人二税の大幅な落ち込みは、リーマン・ショックによる税収減や国による法人事業税の一部国税化などが影響している。

7 ページは、東京都、区部、市部、町村部ごとに、児童福祉費を除いた主な民生費と老年人口の推移を比較したものである。老年人口の増加とともに民生費の歳出額は増加しており、今後更なる高齢化による民生費の増加が懸念される場所である。

8 ページは、区市町村ごとに 2010 年の一般会計歳出決算額に占める社会福祉費、老人福祉費、生活保護費の割合を示し、それらの合計額の構成比について高い順に並べたものである。特に、区部において割合の高い区と低い区で差があることがうかがえる。

9 ページは、8 ページのグラフの中で区市町村別にそれぞれ一番割合が高かった団体と低かった団体の構成比の推移と老年人口の推移を比較したものである。構成比が大幅に増加している部分は、その年度において主に老人福祉施設等の整備により民生費が一時的に伸びたためであるが、区部で構成比に大きな差があった両団体について見ると、傾きの差はあるものの、構成比が増加傾向にあることがうかがえる。

10 ページは、今後の社会保障関係の行政需要を予測する参考資料として、過去に国等の会議で提示された資料である。社会保障関係費が大幅に増加していくことが予測されている。

続いて、資料 8 「社会保障・税一体改革素案」及び資料 9 「社会保障・税一体改革における地方単独事業の扱いについて」の説明をする。

「社会保障・税一体改革素案」は、先日、政府・与党で決定したものであるが、消費税については、平成 26 年 4 月 1 日より 8 %、平成 27 年 10 月 1 日より 10 %へ段階的に引き上げることがうたわれている。

また、資料 9 は、地方自治体にとって大変大きな影響があると考えられる社会保障関係の地方単独事業の扱いに関する協議経過をまとめたものである。総務省調査で 6.2 兆円程度と算出された社会保障関係の地方単独事業経費について、国と地方の協議によって、消費税率引き上げ分 5 %とする場合の地方への配分を 1.54 %とするものとされた。6.2 兆円ベースでいうと 2.6 兆円となる。

続いて、資料 10 「2020 年の東京（PR 版）」、資料 11 「『2020 年の東京』への実行プログラム 2012（概要版）」、資料 12、「『東京都防災対応指

針』の概要」及び資料13「東日本大震災を踏まえた特別区の主な取り組み」について説明する。

昨年3月11日に東日本大震災が発生し、東京都は発災直後より被災地の甚大な被害に対して様々な取り組みを行ってきたところである。また、震源から離れた首都東京においては多数の帰宅困難者の発生や、福島第一原子力発電所事故に伴う電力不足といった様々な課題が投げ掛けられたところである。

東京都としては、平成18年に「10年後の東京」計画を策定し、1,000ヘクタールの緑の創出や低炭素型都市の実現、災害に強いまちづくり、少子化の打破といった施策に取り組んできたところであるが、今回こうした取り組みを更に加速させるとともに、震災で明らかになった防災力の向上やエネルギー政策など新たな課題に対処すべく、昨年12月に資料10「2020年の東京」を策定し、この「2020年の東京」の実現に向けた3か年のアクションプランが資料11「実行プログラム2012」である。

「2020年の東京」では、目標1に高度防災都市の実現を掲げ、耐震化100%プロジェクト、木密地域不燃化10年プロジェクト、防災共助プロジェクト、東京産電力300万kW創出プロジェクトなどを位置付けている。

また、昨年11月、資料12のとおり今後の東京の防災対策の方向性と具体的取り組みを示した「東京都防災対応指針」を発表した。本指針では、今後の防災対策の方向性として、多様な主体が個々の防災力を高めるとともに主体間の連帯を強化することと、あらゆる事態に備え、個別施策の徹底強化と施策の複線化・多重化を促進するという2つの方向性を示して、具体的な取り組みを挙げている。

最後に、資料13「東日本大震災を踏まえた特別区の主な取り組み」についてであるが、東日本大震災を受けて各区が行った取り組みや今後の対応策の主だったものを項目別にまとめたものである。防災まちづくりや災害時体制の一層の充実を図るとともに、今回の大震災を契機とした被災者・被災地支援、節電、放射能対策などの幅広い取り組みを行っている。

○座長 まず「予測される東京の将来の姿（素案）」、社会保障と税の一体改革について、各委員からコメントをお願いしたい。

○委員 久しぶりに「予測される東京の将来の姿（素案）」を拝見して、ここに書かれていること自体は、それはそれとしていいのではないかと考えている。これをサポートするエビデンスとなる部分もいろいろ揃えていただいているので。

ただ、改めて読み返してみると、厳しい状況であることをかなり強く打ち出しているのも、もう少し前向きな話が加わらないのかどうかというところがある。若干触れられているところはあるが、例えばこのような対応をしたが、まだまだこういう点で、あるいはこういう方向性でやり足りないところがあって、そういうところに行財政需要としての課題があるというようなことである。

また、課題としてだけ投げ掛けられているような部分が非常に目に付いて、全体の書きぶりの話になるが、そのようなところが強く出過ぎているのではないかと。どちらかと言うとネガティブなシナリオという印象を受けてしまうので、このま

ま公表したときにどのような受け止められ方をするのか少し考えておく必要があると思う。

○事務局 確かに行政需要が増大することを視野に入れなければならないといった表現が多いので、委員の意見を踏まえて修正すべきところがあれば、表現等は見直したい。具体的な指摘をいただければありがたい。

○座長 まずは何もしないとうなるという厳しい図を描いて、その後、金融に力を入れるとか、産業政策に力を入れるとか、幾つかシナリオを書いて、そのシナリオになるとどうなるか描いてみるということはこの1年間議論してきたが、その土台となるシミュレーションも資料6で示した程度にとどまったので、結局シナリオも十分出ないで今日に至っている。その取り扱いをどうするかは最後に議論するが、この点をもう一度頭に置いて議論したい。

○委員 確かに膨大な資料と今後予想されることを見ると、先行きは非常に暗いとしか言いようがない。ただ、先行きが暗いという予測を出すのは、現状に対する希望というか、現状に対する満足感を高めるという政治的効果があるので、今後の方向としては、将来的に暗いビジョンを出し続けることによって当座の政権を維持するということが続くのではないかという気がしている。

つまり、社会学でも今の若者が非常に幸福感を持っているというデータが示されているが、なぜかと言えば、将来もっと悪くなるから今満足するということが基本にある。今回示されたデータを見ると、将来よくなる可能性はほとんどないので、その意味では、自治体がこういうデータを出し続けることによって、むしろ今はうまくいっているという弁証につながる効果があるのではないか。

将来悪くなるという予測を出すとネガティブなハレーションを起こす可能性もあると思うが、将来駄目になることに比べれば現状の東京はまだよいということにもなる。10年後はもっと悪くなるが、もっと悪い20年後の東京の姿を予想すると、10年後の東京はまだよいということになる。こういったことを今後50年ぐらい続けていくことになるのではないか。下手にあがるとかえって悪くなることがあるので、いかに期待を下げながら行政運営していくということが大事なのではないか。

何か新しい金融で儲かるといった話は多分ないという気がしているので、むしろ今後、どうやって貧しさを分かち合っていくのかを見込み、将来は悪くなるという推計を素直にやるのが行政にとって非常に重要な任務になっていくと思っている。安易に出てくる希望を持ちたいという営みというか、人間の我欲にどう対抗していくのが行政の重要な任務になるのではないか。

もう一点は財政がどうなるかということである。需要が高まるという予想はできるが、需要が高まっても財政的供給力がないということになるのかどうか。多分そうだと思うが、そう考えると、需要があると幾ら言われてもどうしようもない話。これは需要というより、ほとんどウオントの世界なので、もう一度、需要自体を財政推計と一緒に見直さなければならなくなるという非常に深刻な事態だと思う。末法思想というのがあるが、またこれに近い世の中になりつつあると

いう気がして暗澹たる気持ちである。

○座長 1980年、90年代ぐらいまでは、将来に対する漠然とした不安が社会の保守化につながっているとよく言われた。今回我々が出した東京の将来の姿も、将来大変なことになるから何とかしなければいけないという趣旨で書いているが、結果として、将来は大変になるけど、今はまだよいという意識にとどまって、結局何も解決しないということにもなりかねないので、先ほど指摘のあった懸念が現実化しないように、どのようにしたら悪い予測からベストシナリオにもっていけるのかということについて議論を深めていきたい。

○委員 昨日から新聞で出生率が低下することが報道されていて、将来についてちょっと悲観気味になってしまいが、今回のデータを見るとそれが裏打ちされている。個別の話になるが、資料5の9ページに、「区市町村別合計特殊出生率」のデータが出ているが、平均の1.37に至ったところは区部にはない。23区でも1.2から1.4の間で頑張っている区もあれば、0.83とか0.82という区もあって、細かく見ていくとかなり差がでてきているが、この背景にはどんなことがあるのか。いつも思っていることだが、ざっくり東京と言っても、細かく見ていけばいろいろな背景があって、東京の中でも細かい差異がどういうところにあるのか注目していきたい。

○座長 合計特殊出生率を市区町村別に見た場合の多寡について、行政委員の方で何か思い当たる点があるか。

○委員 これについての分析はなかなか難しい。

○委員 意外だったのは、23区であればだいたい同じぐらいだと思っていたら、1.23という区がある一方で、随分区長さんが頑張っているいろいろなことをやっているイメージのある区でも0.82ということ。独身の方がたくさん住んでいるからなのかどうかいろいろあると思うが、そのようなことが目を引いた。

○座長 50年先、100年先の人口動態を考えると、出生率がどうなるかは大きな問題である。少子化対策に力を入れるという行政需要も読み込んでいるので、そのことがどのような結果をもたらすかを考えるときに、市区町村別の差は大きな問題であり、今後このことを考えながら進めていきたい。

○委員 ある意味で予想されていたことではあるが、今後の少子高齢化、人口減少という状況が、欧米先進国では経験したことの無いスピードで行政的な課題を突き付けてきていると思う。先進国は、どこでも大なり小なり高齢化するわけだが、そのスピードの速さに日本の行政がどれだけ対応できるかが今後問われると思う。

その意味で私は、それほど悲観的には思っていないが、受益と負担のバランスをいかにとっていくのが大事なことだと思う。もちろん、個々にそうでなければいけないというわけではなくて、トータルで同じ時を過ごしている者同士が世代を超えてどのように分かち合っていくのが重要な課題だと思う。

当然民主主義国家なので民主主義的なプロセスを無視することはできないが、

今までは受益の方に重きが置かれていて、なかなか負担を求めにくかったという構図があったので、厳しい現状に置かれている中で、更に高齢化や人口減少が進むという難題を抱えている。経済学ではノー・フリー・ランチと言うが、ただでご飯は食べられないということを正直に示していく必要があるのではないか。つまり、しかるべき給付ないしは行政サービスの便益を享受するからには、その対価として、勿論1対1で対応していなくていいわけだが、負担を負っていただかなければならないということをいかに説得的に示していけるかが重要なポイントになってくると思う。

このような中で、社会保障に関連したデータを見るにつれ、国・都・市区町村において、いずれもある種の総合行政機関として自分たちのやりたいことをやりたいという面もありながら、現状は住民の期待ないしは法制度に基づく、必ずしも明確な哲学のない役割分担というものがあるため、結局のところ誰が何を担うのか、その財源はどのように工面するのかということについて未だに混乱がみられると思う。

勿論これを革命的に解決することはできないと思うが、将来を見据えながら検討するというのであれば、都なり市区町村なりがどういう形で社会保障を担うのが役割分担として望ましいのかということ意識しながら議論をしないと、我が我がという形になって重複行政も出てくるし、逆にどこもやりたがらないということによって必要な社会保障が供給されないといったことが起こってしまうかもしれない。そういうことがないように、役割分担の整理は必要だと思う。

つまり、負担増を求めるにしても限界がある中で、高齢化などに伴うニーズが顕著にあるので、できるだけ行政サイドは効率的に行政ニーズに応えていかなければいけない。多少冗長であっても構わないというような態度でいると負担増を求めていくのは難しい。ある程度効率的に供給しながら、それでいて負担もほどほどにお願いするというようなことが必要になってくると思う。

先ほど非常に強い悲観論が述べられていた。確かにこのまま現状維持的に対応しようとするとしり貧で、デフレが続くというような悲観的な予想も加わると、活路がないという話になるかもしれないが、必ずしもそうではないと思っている。ただ、行政サイド、ないしは政治家がブレークスルーを言い出すのは厳しい状況にあるので、結局は実現可能性の確率の高さから現状維持的にしり貧の道に進む恐れを懸念せざるを得ないということだと思う。

経済学ではゾンビ企業という言葉がある。原材料高や円高、ないしは国際競争でなかなか打ち勝てないといった状況で倒産せざるを得ないような企業でありながら、低金利や非正規雇用によって人件費を抑制することによって何とか生き残っているような企業が多いと、当然ながら、新しいビジネスが生み出されるとか、東京がブレークスルーのフロンティアとして真っ先に突き進んでいくとかいったことにはなかなかなりにくい。良い意味で産業・企業の新陳代謝が起きないと経済も活性化しないということである。また、企業経営者の高齢化もあって、なかなか新陳代謝、世代交代が起こっていない。そうすると、行政や政治は、どうしても民主主義のプロセスから現状維持的にならざるを得なくなって、結局い

つまでたっても産業や企業の側から新しい活路が開かれてこないということになる。

目の前の企業経営者や事業者の方たちを守れば、それで行政の仕事を果たしたと言えるのかというと、しかるべき新陳代謝ないしはスクラップ・アンド・ビルドをやらないとなかなか活路は開かれない。勿論行政だけでできることではないし、行政でできることにも限界があるが、経済社会全体としてこういったことに取り組んでいかない限りなかなかブレークスルーはない。

逆に言うと、うまく取り組むことができればブレークスルーがあつて、昔はあんなに沈滞していたのに何で東京はこんなに蘇ったのだろうかと言えるぐらいの可能性はある。勿論、シリコンバレーのベンチャービジネスのように勃興していくという意味ではなくて、かつて景気がよかった日本はこんな程度に景気がよかったねといったことを思い出す程度だと思う。恐らくデフレ脱却と連動していると思うが、なかなか世代交代しない、あるいは新陳代謝が起こらない産業の現状とデフレに引きずられて将来像を考えると、悲観的な方向に流され過ぎてしまうのではないか。

もちろん悲観的な方向に行く可能性が高いことはよく承知しているが、暗い将来しかないというほど悲観的になる必要はないと思う。神風が吹くといったような意味ではなく、また確率は低いかもしれないが、ブレークスルーがきちんと実現できれば、論理的にもサポートできるような可能性もあつて、しかるべき負担にも耐えられるし、経済も財政もきちんと回っていく道があるのではないか。そのようなところを少しは残してもらいたい。

○委員 今回の資料を改めて見て、高度成長期以降に整備した道路、上下水、橋梁などのインフラが60年という耐用年数を迎えて更新の時期が来たときにその財源をどうするのかという点が以前よりも強調されているという印象を持った。

老朽化したインフラをどうするかということも含め、非常に悲観的な話や、悲観的な状況の中でどう活路を見出すかといったような意見があつたが、資料4の中に人口構造に関する記述があつて、最初のところで「大都市東京は、相対的に人口の集中が続くものと見込まれる。」とあるが、実はここをどう描いていくかが重要ではないかと思っている。一定の前提を置いて人口推計をしていると思うが、今後例えば周辺の神奈川、埼玉、千葉からどのぐらい人が流入してくるのかということも非常に気になる。特に千代田区近辺は再開発で高層のオフィスビルや住居が建設されていて、大きな病院もあるので、相対的に高齢者の方々が千葉、埼玉、神奈川から移り住んでくるかもしれない。

一方で、大学などで学生と接していると、東京での就職が厳しい中で、今は農業生産法人もあるので、これまであまり考えていなかったような第一次産業・農業に従事するために地方に行って暮らそうと考えている学生もいて、地方回帰の動きも見られるようになっている。

それから、絶対見過ごせないのは外国人の流入の問題で、特に中小企業が中国やベトナムなどをつながりを作っていく中で、向こうから日本に入ってくるケースもあるし、日本から出ていくケースもあると思うが、これからの東京がアジア

あるいは東アジアの中でどういうポジションを占めるかによって人口構成は随分変わってくるのではないかと思っている。最近、六本木辺りの高級マンションなども中国の方が相当買われているという話も聞いている。

今後の財政需要を人口ベースで見ていったときに、少なくとも今いる高齢者の方たちは一定のサービスを受けるということで残ると思うが、それ以外の変動要因というのが幾つかあって、そこをどのように見込むのかというシナリオを考えてみる必要があると思う。

前回の議論から1年以上経ってずいぶん情勢が変わったと思うのは、いわゆるコミュニティというか、近所の人たちとの顔の見える関係が大事だと自覚した人たちがものすごく多くなったということ。マンションの管理組合の会合にみんなが出席するようになったとか、日頃から防災訓練をやろうとか、そういったマインドを持った人が随分増えてきたのではないか。そういうところでのつながりが住民の側にできつつあるとすると、行政との役割分担の考え方として以前は行政が頑張らなければいけないと言っていた部分をもう少し地域の方でやろうということになっていくのではないかと思っている。これを具体的なサービス水準や財政需要にどのように反映するのかというと、金額的に大きくなることはないだろうが、サービスの質という点では一定の成果をもたらすのではないかと思う。

○座長 指摘のあった「相対的に人口の集中が続くものと見込まれる。」という部分については、今後シミュレーションを展開していくときに人口動態が基軸になるので、ここをどう見るかは非常に大きな課題である。しかし、この1年間の状況を踏まえると、「相対的に人口の集中が続く」というイメージ自体を少し修正する必要があるのではないか。

それから、これまでの意見交換の中でも話題には出ているが、なかなか本格的な議論にならないコミュニティの話は、この1年の動きの中で、全体として何可言える大きな形になっているのかどうか。この2点について、事務局のほうでコメントがあるか。

○事務局 まず、人口動向の指摘であるが、今後人口推計を行っていく中で改めて検討していきたい。先ほど「2020年の東京」を説明したが、その中で東京圏内での移動を見ると、3県に対する転出超過数は平成22年が9.3万人であったのに対し平成23年には0.3万人に激減しており、東京圏内での移動はほぼ均衡してきているような傾向にあるという分析を行っている。

それから、コミュニティの話であるが、「予測される東京の将来の姿」にも若干書いているが、確かに弱いところもあると思う。ここ1年でコミュニティの意識の高まりもあって、防災隣組の活動に取り組むなど、東京都においても様々な取り組みを行っている。これらも含めて、どのような形で盛り込んでいくか委員の意見を踏まえて対応していきたい。

○座長 「社会保障・税一体改革素案」と一体改革における地方単独事業の取り扱いについて、今回改めて資料が出されたが、東京都に及ぼす影響や研究会の報告書にどのような盛り込み方をしたらよいか見解を伺いたい。

○委員 基本的には役割分担がどうなっているのかという整理の一助にはなっていると思う。資料9にいくつか資料が掲載されているが、総務省は、今現在地方が単独で実施している事業を列挙し、厚生労働省は、その中で国として義務付けがなされている事業や義務付けがなされているとまでは言わないが、刹那刹那での国と地方による財源配分の政治的合意に基づいて結局国が負担しなかったような事業、あるいは国に財政的余裕がないために負担できなかったもので、給付自体はやめられないため地方にお願いしている事業、このような事業を整理したということである。数字をいじったわけではなくて概念を整理したもので、社会保障・人口問題研究所が出している統計と、今後の社会保障のあり方との間に整合性を保てるのかという観点で整理を行った。

もう少し超越的なことを言えば、全国的に確立したものとして、自治体の財政状況がどうであれ、社会保障給付としてやるべきだとするのであれば、今は地方単独事業でも国がきちんと財源を出すべきであるという議論もあったし、実態として社会保障給付が行われているが、誰が本源的に行政責任を負うものか位置付けが曖昧な事業も含まれていた。地方単独事業で国の義務付けがない事業もある中で、その行政ニーズが全国的に及ぶのか、それとも地域によってニーズが異なるのか、国が負うべきものなのか、それとも地方が負うべきものなのかといったことについて、完璧とは思わないが、一つの補助線は引けたのではないかと考えている。

○委員 地方単独事業に関係して、特別区は全国レベルで見てもかなり手厚い、言葉を間違えると大変なことになってしまうが、例えば保育料、乳児やお子さんの医療費など、ちょっと厚い社会保障というか、福祉の制度をやっていて、23区で一定のレベルを確保してきた経緯がある。ある意味で言えば、地方全体の施策を引っ張り上げるといった役割を担ってきたのではないかと感じている。

一方でこういう経済状況になってくると、突出したものを十分に続けられるのか、非常に厳しくなっている。23区それぞれ工夫をしながらやっているが、続けられることと続けられないことが出てくるので、住民の皆さんにきちんと説明して、実態を話しながら理解をいただいて進めている状況である。

ただ、こういう時代だからこそやめられない、やめてはいけない制度もあるので、その辺の仕分けをきちんとしながら、住民の方々に分かるように明確に示しながら理解を得ていくということをしている。地方もいろいろ大変だと思うが、特別区の中でも財調基金等が枯渇しているような区もあるので、かなり厳しいというのが実情である。

国・都・区市町村の役割という話があったが、国は様々な形で社会保障制度を作って全国的に進めようとするものの、例えば国が3分の1を負担するが、残りは都と区で負担してくださいという話や、4年目からは国は引き揚げますよといった制度が非常に多い。ワクチン接種などは最たるもので今年度になったらもうやめますと、後は区単独でやってくださいと。ある意味、はしごを上らされて取られてしまうような事業が非常に多い。現場にいる人間としては、どこに住んでいても子どもの健康の部分等は、ナショナルミニマムを維持しなければいけない

し、それぞれの地域で必要なことは単独でやっていかなければいけないと思っている。現在行っている予算編成の中でもこういったことを切実に感じている。

○委員 行政の現場にいる感覚としては、将来に向かった明るい展望というのが描けないというのが実感である。学者の方々や国のほうでも様々な対策が述べられているが、それぞれが部分的な領域について語られ、いろいろな意見が並列的に出てきていて、トータルとしてどのようにもっていったらどうなるのかということが見えない。そういう中で、ある意味、政治的な力関係で行くべき方向に議論が行っていないということを感じている。まして、現場のレベルではどうしていいか分からないというのが正直なところである。

全国レベルからすれば、区は財政的に恵まれているのではないかとわれつつも、行政需要はあふれるほどある。福祉に重点を置いているということも、今まで国や都の政策でやってきたことを区のレベルで維持しなければいけないというのが大部分で、福祉需要を区が単独で膨らませているというものはそんなにはない。逆に、それができているのはお金があるからじゃないかという話になるが、実はやるべきことをやっていないということがある。特に投資的経費関係を思い切り抑えて福祉需要を維持しているというのが現状なので、例えば学校の改築にしろ、都市基盤の整備にしろ、非常にお寒い状態にある。

このままでは本当に近い将来どうしようもなくなってしまうということをはっきりさせて、その上で一体どうするのか。今のトレンドのままでは絶対に無理だということを全体の認識として共有することが大事で、その上で何を我慢し、将来に向けて何を展望するのか考えていかなければいけないと思う。ただ、私自身どうしたらいいのか全く分からないので、そういうような方向を目指さなければいけないという程度の認識である。

○委員 現在、来年度の予算編成作業をしていて大変厳しい状況にあるが、さらに先行きが暗いということになると少し寂しい感じもしている。

私のところでは近隣に比べても都市基盤整備が遅れていて、区部などと比べたら雲泥の差がある。まだまだ都市基盤の整備をしていかなければならないという認識を持ちながらも社会保障関係の費用は同じようにかかってくるので、これから都市基盤整備などの投資的経費にお金が回せないのではないかと、そうすると時代に置いていかれてしまうのではないかと懸念を持った。基礎的自治体として負けるわけにはいかないが、非常に厳しい状況にあるということを感じた。

○委員 町村の場合、西多摩の4町村も含め、特に島の9町村については孤立したところであって、いざ何かあったときに他に頼れるかということ結局頼るところがないという状況にある。また、インフラ整備の面から考えると、西多摩の町村も含めて、区や市よりさらに整備が必要な状況にある。

財政的にも脆弱で、例えば流域下水道の整備についてもやり繰りしながらようやくここへ来て手がついたという状況にある。特別区、市、それから町村、それぞれ置かれた状況が随分違うということは今のポストにいて強く感じており、その辺りの意見をいただければと思っている。

○委員 全般的に資料を見ると、これから高齢化が進んで大変になると感じた。それに伴って福祉給付などの福祉関係の部分が非常に大きくなっていくことが一番の問題である。

先ほど、合計特殊出生率が区ごとにばらつきがあるという話があったが、再開発が進んで若いファミリー世代が入ってきているところは比較的状况が緩やかである一方、再開発のような事業が進まないところは非常に厳しい状況にあるのではないか。ただ、開発を進めるといっても、自分のところには人を呼び込むことができるが、周りはよけいに厳しくなるという一面がある。これからの東京を考えるうえで、出生率をどのように回復して、生産年齢人口と税収を増やして東京の活力につなげていくことが重要だと思う。

昨日、国立社会保障・人口問題研究所が2060年の日本の総人口は65歳以上の高齢者が4割を占めるとの将来推計人口を公表したが、少し前の新聞に長野県の小海町が今まさにその状況にあるという記事が掲載されていた。小海町では、高齢者に対する様々な給付を行うことだけで精一杯で、新しい施策になかなか財源を投入できない、町の活性化のためには子どもたちや生産年齢の世代に対する投資をしたいがその余裕がないという町の幹部の方のコメントが載っていた。打てる手があれば打っていくということがとても大事なことだと感じた。

先ほどの国・都道府県・区市町村の役割分担ということで言うと、移譲を進めることでできるだけ二重行政を減らして役割分担を明確にするという一つの流れがあるが、その一方で大都市では、大都市だからこそある程度統合していろいろな形で取り組むべきだという流れもあるので、その辺もある程度にらみながら、できるだけ二重行政も排しつつ、高齢化による影響をできるだけ弱めながら生産年齢人口や子どもたちに投資することができるよう状況を作っていくことが大事だと感じた。

○委員 同じ東京都の自治体の中でも区部と多摩は違うし、多摩の中でも市と町村ではいろいろな点で違うという話があった。大きな意味での国・都・区市町村の役割分担があると同時に、その中で色々な特徴や様々な違いがある中で、都が広域行政としてどう関わっていくのか考えていかなければいけないし、非常に難しい問題だと改めて感じた。

今回の資料の中で、生産年齢人口の減少が税収に大きな影響を与える懸念が述べられていた。生産年齢人口が減少することは、将来的な見方として悲観的になるのが一般的だと思うが、先ほど企業が後継者の問題をうまく突破、ブレークスルーして新陳代謝が起これば新しい転換ができるかもしれないという明るい話があった。生産年齢人口が減少すれば経済を支える人間が減ることになって、経済のパイも小さくなるというのが一般的な考え方だと思うが、生産年齢人口が減少することによって、逆に何か新しい転換というか、将来的によい方向のシナリオにもっていけるような要素はあるのか。

○委員 楽観的にはなれないが、高齢者や女性を更に活用するという話はよく言われている。現在、高齢者や女性の雇用にアグレッシブに取り組む企業がどれだけあ

るのかと言われると、いまだにデフレが続いていて円高の問題もあるので、国内で雇用して生産するというほどのニーズは生まれてきていない。いろいろな経済分析はあるが、失業率が4%を下回ってくると、積極的に働き続けようと思っていない人に対して引き続き勤めてもらいたいとか、育児休業を取得している人に職場復帰してほしいといったニーズが雇う側から強まってくるという話もある。2030年ぐらいまでの間にだんだん労働力が不足していくようなことになると、もっと切実に65歳でやめないでもらいたい、あるいは女性もできるだけ早く職場に復帰してもらいたいといったような状況になって、企業も職場復帰のための環境整備にお金を出すような、ある種、需給の逆転も起こってくるかもしれない。

予言めいたことは言えないので2030年になったら必ずそうなるとは言えないが、また日本企業の活力向上とは鶏・卵の関係にもなるが、デフレを脱却するとか、円高がここまで厳しくなくなるとか、各企業の自律的な努力によってブレークスルーが起こるとか、何らかの要因でしかるべき雇用創出ができるような環境が整ったときには、今よりも生産年齢人口が減ったとしても、労働力率を高めるような方向での対応が自発的に起こる可能性があると言われてしている。

ただ、それだけでもまだ足りない気がするので、しかるべき生産能力を維持、ないしは維持できるような経済環境が整うことを前提に、生産年齢人口が減少することに伴って労働力不足が深刻化していけば、今の状況から想像するのはなかなか難しいが、雇う側が移民の受け入れを渴望するというようなことも起こる可能性はある。そういう意味では、生産年齢人口が減少することによって、日本経済のパイが小さくなっていくという悲観的な見方が当然あるが、需要と供給が連動する形で拡大するような活路がうまく開かれていれば、生産年齢人口が減少したとしても何らかの補いをしようとする努力が民間から自発的に湧き出てくる可能性はある。

○委員 短期的にどうこうとは言えないが、出生率を上げるという話が先ほどもあったが、実際には、結婚して子育てをしながら仕事をしたいと思っている女性は非常に多く、我々の世代と違って今の大学生などは、男女がフルタイムで働くことが常識になってきている。

他方で、女性がある程度経済力を持ってきた場合、自分以上の収入がないと結婚しないといったようなミスマッチが起こっていると思う。働き方と給与の体系をどう見直すのか、雇用の流動化の議論もあるが、例えば転職しながら自己実現が可能となるように職業訓練や対人サービスに力をいれていくことでもう少し将来の可能性が開くのではないかと思っている。需給のミスマッチは非常にあると思う。

今の大学生の就職活動を見ていると、割と画一的に就職情報サイトに登録している企業に行っている。一方、中小企業は多額の費用がかかることから、こうしたサイトに登録できず、出会いがないまま労働の需給がかみ合わないといった労働市場上の問題もある。

仕事を見つけて、安定的な収入が得られ、その次に結婚しようという話になっ

ていくと思うが、従来型の終身雇用で、男性が働き、女性は家庭にという仕組みからの切り替えがうまくいっておらず、そのひずみがいろいろなところに出てきていると思う。結婚願望や子育て願望を持っている人は少なからずいるので、それを実現できるような支援のあり方を次世代育成も含めて作っていきけるかが鍵になるのではないか。

○委員 これまでの意見を聞いて、効率性と責任という言葉、それから楽ではないという話が非常に印象に残った。

客観的に将来を見ると、あまり楽だというような状況にはない中で、効率性と言ったときに、単純に金銭的な効率性だけを目指すという考え方もあるが、こと東京においては多様な地域性を有する自治体がある中で、金銭的なものだけではなく、行政サービスとしても、それぞれの年代の方々の暮らしを守るにしても、どこが一番均衡点なのかということを中心に大きな目で見えて考えていかなければいけないと思う。そのためには、それぞれの地域で、どのようなやり方で行政サービスを提供し、住民にどの程度を負担してもらうのがベストと言えなくてもベターなのか、東京都の職員として都全体を見ながら考えていかなければいけないという思いを強く持った。

責任ということについては、どうしても行政は、国が、都が、区市町村がというような形になりがちであるが、行政間の役割分担はもちろんのこと、民間との役割分担も含め、責任を持って説明できる主体が行政サービスを提供していくことが今後ますます必要になってくると思う。それぞれの自治体がそれぞれのやり方で一生懸命に仕事をするという形から徐々に脱却していく必要があるのではないか。

楽ではないということについては、いろいろなことで住民の方々に負担をお願いしたり、サービスを切り下げたりする前にまず行政が身を切るべきだというような話が必ず出るが、今後こうした話は減ることはない。唯々諾々とそれを受けるとかどうかは別として、こういったことを常に念頭に置きながら東京の将来の姿を考えていかなければならないと感じている。

○委員 今回の資料を見れば、一つの方向ははっきりしていて、行政にはまず徹底的な生産性・効率性の向上といった行政改革に取り組まなければならないのは当然のこととして、その先に住民へ負担増をお願いすることやサービスの見直しを行うことは不可避だと思う。

合計特殊出生率を例にとると、区市町村にとっては他の区市町村と比べてどうかというのは非常に気になることであるところであり、出生率を少しでも上げるために、後になってみればどうかという施策もあるかもしれないが、その時々議論の中で色々な新しい施策を工夫しながらやってきた。それがいま最終的に全国平均と比較したときに果たしてどうであったのかという点については検証が必要だが、例えば、他の区市町村に比べて施策が不十分だから出生率が低いという話になると、施策の見直しをすること自体が難しい。施策の見直しというのはことほどさように行政の現場の立場ではなかなか難しい面もあるが、それを含めてやっていかな

ければいけないと思った。

これからインフラの整備・更新もやっていかなければならないが、お金がなければ延命化を図っていくための方策なども考えていく必要がある。それから、コミュニティのありようが行政コストの高低にかなり影響してくるのではないかと考えている。エビデンスがあるわけではないが、特に大都市ではコミュニティが十全に機能していないために余分な行政コストがかかっているのではないかと印象を持っており、そういった面からも都市部におけるコミュニティのありようを考えていかなければならないのではないかと思う。

それから、行革、負担増、施策の見直しということだけではなくて、東京がもう一度活力ある都市として再生するためには、いろいろな要素はあると思うが、何がネックになっていて、それをどうしたらよいのか、自治体の立場でどこまでできるかは別の問題として、そういうことが少しでも見えてきて、こういう点が必要なんだということをこの研究会で示していければよいと思っている。

○委員 冒頭、全体的なトーンとしてネガティブな印象があると申し上げた。これまでの皆さんの意見の中にも出てきているが、人口、特に生産年齢人口を中心にいくと悲観的になっていく。同じネガティブでも埋もれている潜在力や資源という視点もある。マイナス局面に向かっていくものと、まだ生かし切れていない可能性があるという点を明確にして、もう少しめり張りがつくような形で将来の姿を描いていくと、全体がネガティブということではなく、違った捉え方もできるのではないか。

○委員 皆さんの意見を聞いて、ますます悲観的になったというのが率直なところである。今の若者世代を考えれば、むしろ悲観的なことを直視することが悲観論を緩和している。まだ可能性がある、ブレイクスルーがある、コミュニティに頼れば何とかなるといったことを考えている限り悲観的なシナリオがむしろ強くなっていくだろう。自分の実力を客観視せずに、自分の実力はこんなにあるはずだと自分探しを続けている限り幻滅が続くことになる。

私は今回の資料を見たときはむしろ楽観的であったが、これが悲観的なシナリオで、もっといいブレイクスルーがあり得るのではないかという皆さんの話を聞いて、むしろ悲観的にならざるを得なくなった。そういうことを考えている限り、やっぱり失敗した、やっぱり駄目だったということで、自分の実力はこんなものではない、本当の自分はこんな姿でない、本当の東京はこんなはずではないということを50年ぐらいずっと思い続けて悲観的になると思う。希望がないといけない、夢が欲しいと言って、そのたびにそれが実現せずに、いつも悲観的な状態になってしまうという、中高年以上の未だに忘れられない夢見る世代という感じがして、むしろ心配になったというのが率直な印象である。

○委員 マイナス局面に入って悲観的なシナリオを描いていく中で、その時々折り合いをつけていくという考え方がいいのか。ある程度中長期的に見ていく中で、将来的なあり方の方向として、プラスに向かうのか、マイナスに向かうのか。恐らくマイナス方向に向かっていくと思うが、その姿をある程度考えておくかとい

うことは別問題としてあろうかと思う。今までは本当にバラ色に描くのがビジョンだったということはあるかもしれないが、そうはならないことをある程度共有した上で、そこに向かってどう考えていくのか。どれだけの負担で、どれだけの便益を受けるということだけではないということを経験して考えていくかどうかだと思ふ。

○委員 私はバラ色の未来とか明るいビジョンを何とか示せないのかという意味で申し上げたのではない。これだけ政府債務が累増していて、金利の急騰がいつ起こるか分からないような状況の中であって、一時的には金利急騰によって金利が払えなくなる民間企業などが出現して非常に混乱が起きる可能性もあるが、一旦そこである種の自然淘汰というか、新陳代謝が起こることによって次のフェーズに入って自然体の経済に戻る、デフレではない平時の経済に戻ることもあるのではないかという意味で申し上げた。

これを明るいとするのであれば見てもよいが、デフレが100年続くといったことを前提にした悲観的なシナリオ一本で将来の姿を描いてしまうと、ある種アンフェアなシナリオになってしまうのではないか。ハードランディングはあるかもしれないが、デフレが収束する先に何があるかということも少し考えたほうがよいのではないかということである。

○委員 情緒的な話で理論的な裏付けはないが、自分探しの中にも将来の自分の生き方を模索するという営みは確実にあると思うので、私はもう少し楽観的になりたいと思っている。

神風は吹かないかもしれないが、人間がどう生きていくかということは自分探しの中で合意や納得が必要とされることなので、自分探しの意味も大いにあると考えている。

○座長 過度に悲観的なのか、楽観的なのかは別にして、今後も客観的な姿について共通認識が持てるように作業を進めて、これまで出された意見を「予測される東京の将来の姿」に可能な範囲で反映して議論を行っていききたい。

(2) その他

◇ 座長から今後の進め方について提案があり、当初予定していた財政シミュレーションに代えて、将来人口推計等の客観的データに基づき、今後の長期的な展望を踏まえた行財政のあり方などについて議論していくことが確認された。

○座長 今後の進め方について提案したい。机上に配付している資料をご覧ください。

(「東京の自治のあり方研究会 今後の進め方(案)」を各委員へ席上配付)

比較的シナリオを大きく描く、ないしは比較的長期にわたることをなるべくリアルに読み込んでいくということから、人口動態に関する点、特に今日の話としては高齢化の急激な進展、少子化による生産年齢人口の減少、それに対する出生対策など、このような状況が今後ますます厳しくなって、これらのことをどう的確に読んでいくのかということが大きなポイントになると思っている。

高齢者の急増や人口減少自体は、東京だけの問題ではなく全国的な傾向でもあり、最近までずっと人口増加を続けてきた日本は、今まさに大きな転換点を迎えているが、その傾向が東京に先鋭的に現れてくると思われる。

そこで、厳密な意味での財政シミュレーションというよりも、着実に訪れる高齢化や生産年齢人口の減少などをデータにより客観的に把握し、その中から今後の長期的な展望を踏まえて行財政のあり方を展望していきたい。悲観的なのか、楽観的なのかは出されたシナリオによるが、最終的にはそのシナリオが事実として言えることなのかどうかという議論に集約されてくると思っている。今後、このような議論をしていきたいと考えているがよろしいか。

特段の意見がなければ、次回はその方向で、今日の議論を踏まえた作業を行い、提示したい。