

# 特別区における少子高齢化のインパクト

—将来人口推計にみる少子高齢化の姿とその対応—

平成23年3月

公益財団法人 特別区協議会

事業部調査研究課

# — 目 次 —

はじめに	1
I 特別区における少子高齢化の姿	1
1. 人口規模と構造の変化	1
(1) 将来人口の推移	1
(2) 特別区の人口増を支える他県移動	3
(3) 区別の将来人口推計	5
(4) 人口構造の変化	7
2. 特別区における高齢化	8
(1) 高齢化率	8
(2) 高齢者人口の変化	8
(3) 高齢化の将来像	9
(4) 区別にみた高齢化の進展	10
(5) 増加が見込まれる一人暮らし高齢者	12
3. 特別区における少子化	13
(1) 合計特殊出生率の推移	13
(2) 区別の合計特殊出生率	15
(3) 人口減少社会の到来は不可避	16
II 区財政における少子高齢化のインパクト	17
1. 増大する財政需要	17
2. 減少する基幹的収入	19
(1) 特別区民税	13
(2) 特別区財政調整交付金	13
3. 区財政に生じるインパクト	20
III 少子高齢化時代の施策展開	21
1. 新しい福祉のあり方	21
2. 低コストで持続可能なまちづくり	23

## はじめに

「我が国における急速な少子化の進展は、平均寿命の伸長による高齢者の増加とあいまって、我が国の人口構造にひずみを生じさせ、二十一世紀の国民生活に、深刻かつ多大な影響をもたらす。我らは、紛れもなく、有史以来の未曾有の事態に直面している」。これは、平成 15 年に施行された、「少子化社会対策基本法」の前文の一部である。少子高齢化とこれともなう人口減少社会の到来に対して、極めて強い危機感が示されている。

国レベルにおいては、“深刻かつ多大な影響”が生じるであろうことは広く認識され、とりわけ労働力人口の減少に伴う経済の停滞、国力の低下、社会保障費用の増大などに対して懸念が高まっている。少子高齢化・人口減少はこうした国レベルで取り組むべき課題のみならず、地域社会と自治体運営にも様々な影響とインパクトを与えるであろう。住民に最も身近な基礎的自治体である特別区においても、来るべき時代を見据えた対応が課題となっている。

本稿では、特別区における少子高齢化の姿を、主に将来人口推計を用いて、人口規模や人口構造の変化などから概観する。あわせて、少子高齢化のインパクトの一つとして、区財政の将来推計を試みるとともに、少子高齢化時代の施策展開に関する近年の議論や研究の一端を紹介する。

このレポートは、研究領域「共通行政課題」の基礎調査の一環としてまとめたものである。

## I 特別区における少子高齢化の姿

### 1. 人口規模と構造の変化

#### (1) 将来人口の推移

国立社会保障・人口問題研究所（以下、「社人研」という。）では、国勢調査や人口動態統計を踏まえて、国の社会保障制度の中・長期計画や各種施策立案の基礎資料として、将来の人口規模や人口構造の推移をおおむね5年ごとに推計し、公表している。

同推計<sup>1</sup>によると、我が国の人口は2005年の1億2,800万人から減少を続け、2025年には1億2,000万人を割り込み、さらに2046年には1億人を割り9,938万人になるものと予測されている。

都市別に見ると、大阪市、京都市、神戸市、名古屋市などの大都市においても全国とほぼ同様のスピードで人口が減少するものと予測されている。特別区や横浜市においては2020年まで人口増加が続く見込みとなっており、図1でも明らかなおろ、特別区の将来人口は横浜市とともに特異なカーブを示している。（表1、図1）

しかしながら、特別区においても、緩やかではあるが2025年以降、人口減少に転じるものと推計されている。

<sup>1</sup> おもにコーホート要因法を用いて、将来の出生、死亡及び人口移動について一定の仮定を設け推計している。本稿では「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」、「日本の市区町村別将来推計人口（平成20年12月推計）」の中間推計を用いた。

表1 将来人口推計

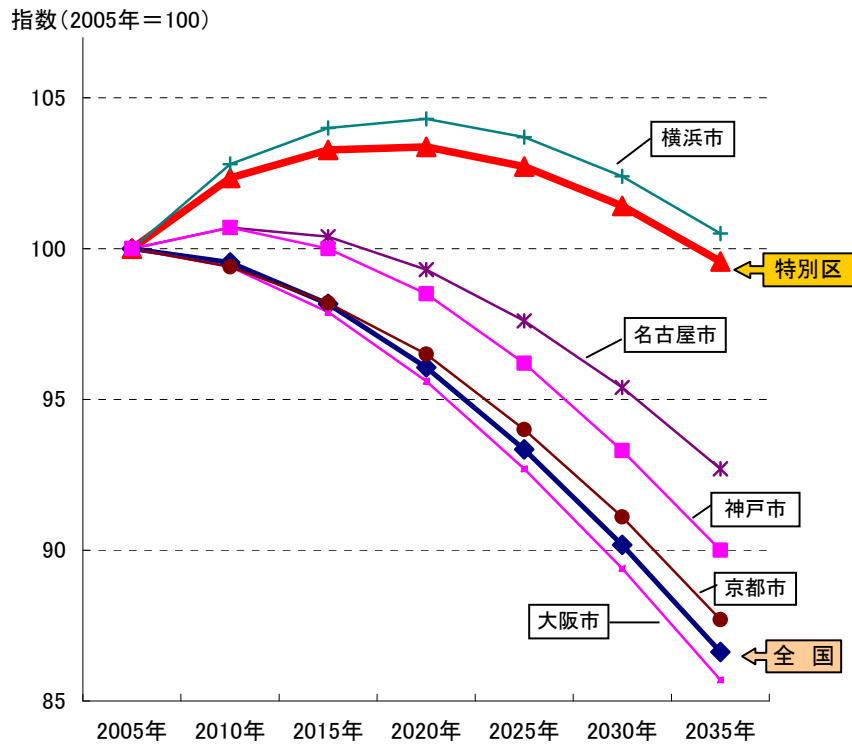
地域	人口(千人)						
	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
全 国	127,768	127,176	125,430	122,735	119,270	115,224	110,679
特 別 区	8,490	8,689	8,767	8,776	8,721	8,610	8,454
大 阪 市	2,629	2,614	2,572	2,512	2,437	2,350	2,252
名 古 屋 市	2,215	2,231	2,225	2,201	2,163	2,113	2,053
京 都 市	1,475	1,467	1,449	1,423	1,386	1,343	1,294
神 戸 市	1,525	1,535	1,526	1,502	1,467	1,424	1,373
横 浜 市	3,580	3,680	3,724	3,733	3,712	3,667	3,598

地域	指 数(2005年=100)						
	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
全 国	100	100	98	96	93	90	87
特 別 区	100	102	103	103	103	101	100
大 阪 市	100	99	98	96	93	89	86
名 古 屋 市	100	101	100	99	98	95	93
京 都 市	100	99	98	97	94	91	88
神 戸 市	100	101	100	99	96	93	90
横 浜 市	100	103	104	104	104	102	101

(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」、「日本の市区町村別将来推計人口(平成20年12月推計)」に基づき作成。

図1 都市別将来人口の指数推移(2005年=100とした場合)



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」、「日本の市区町村別将来推計人口(平成20年12月推計)」に基づき作成。

## (2) 特別区の人口増を支える他県移動

特別区の人口は1980年代後半から減少が続いたものの、1990年代後半から再び増加に転じた。これ以降、人口増加数も年々上昇し、近年では毎年8万人規模で人口が増加している。

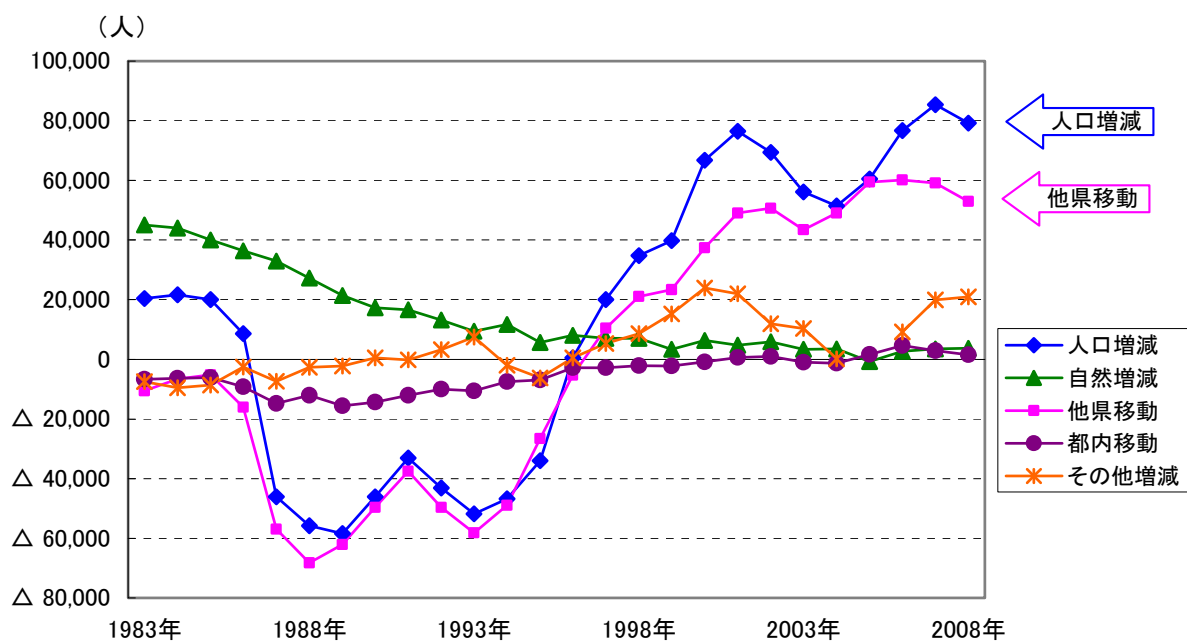
自然増減（出生と死亡の差）は1983年に4万5千人の増であったが、その増加数は年々減少し、2008年には4千人程度となっている。一方、他県移動の増は2000年頃から顕著となっているが、その軌跡は人口増減とほぼ同じ軌跡を辿っており（図2）、特別区の人口増は「都心回帰」という他県からの流入人口により維持されていることが読み取れる。

表2 特別区の年次別人口動態

	1983年	1988年	1993年	1998年	2003年	2008年
人口増減	20,342	△ 55,750	△ 51,760	34,751	56,182	79,244
自然増減	45,065	27,266	9,454	6,989	3,372	3,758
他県移動	△ 10,554	△ 68,273	△ 58,154	21,134	43,428	52,949
都内移動	△ 6,699	△ 12,052	△ 10,580	△ 2,050	△ 995	1,533
その他増減	△ 7,470	△ 2,691	7,520	8,678	10,377	21,004

(資料) 東京都「住民基本台帳人口移動報告」に基づき作成。

図2 特別区の人口動態の推移



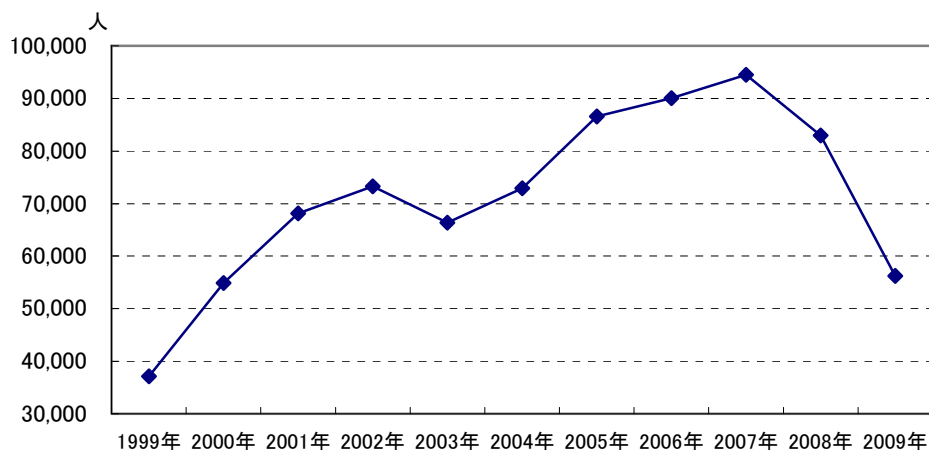
(資料) 東京都「住民基本台帳人口移動報告」に基づき作成。

それでは、我が国全体が著しい人口減少を迎える中で、果たしてこれまでのように特別区への大量の人口流入は引き続き期待できるのであろうか。

住民基本台帳人口移動報告（平成 21 年）によれば、他府県から東京都への転入者は大幅に減少しており、ここ数年、東京都全体で 8～9 万人で推移した転入超過数が、平成 21 年（2009 年）は 5 万人台へと減少している。（図 3）。特に、転入超過数の対前年減少率は市町村部の△7.0%に対し、特別区では△40.0%と大きく減少している。（表 3）

また、近年の都心回帰の背景に、地価の下落と大量のマンション供給があるといわれるが<sup>2</sup>、住宅・地価の動向や社会経済状況の変化によっても大きく変動することも考えられ、特別区においても早期に人口減少が生じる可能性は否定できない。

図 3 東京都の転入超過数推移



(注) 数値は他府県からの転入と他府県への転出の差。

(資料) 東京都「住民基本台帳人口移動報告 平成 21 年」に基づき作成。

表 3 区部・市町村部別他府県移動の状況

	平成21年(2009)			平成20年(2008)			増減率		
	転入	転出	転入超過	転入	転出	転入超過	転入	転出	転入超過
東京都	413,370	357,150	56,220	425,661	342,661	83,000	△ 2.9	4.2	△ 32.3
区部	303,616	265,585	38,031	313,619	250,184	63,435	△ 3.2	6.2	△ 40.0
市町村部	109,754	91,565	18,189	112,042	92,477	19,565	△ 2.0	△ 1.0	△ 7.0

(注) 転入、転出は他府県移動の数値。

(資料) 東京都「住民基本台帳人口移動報告 平成 21 年」に基づき作成。

<sup>2</sup> 江崎雄治『首都圏人口の将来像』専修大学出版局（2006年）pp. 87-90、東京都住宅局『平成 15 年度 東京都住宅白書』（2004年）pp. P14-34 を参照。

### (3) 区別の将来人口推計

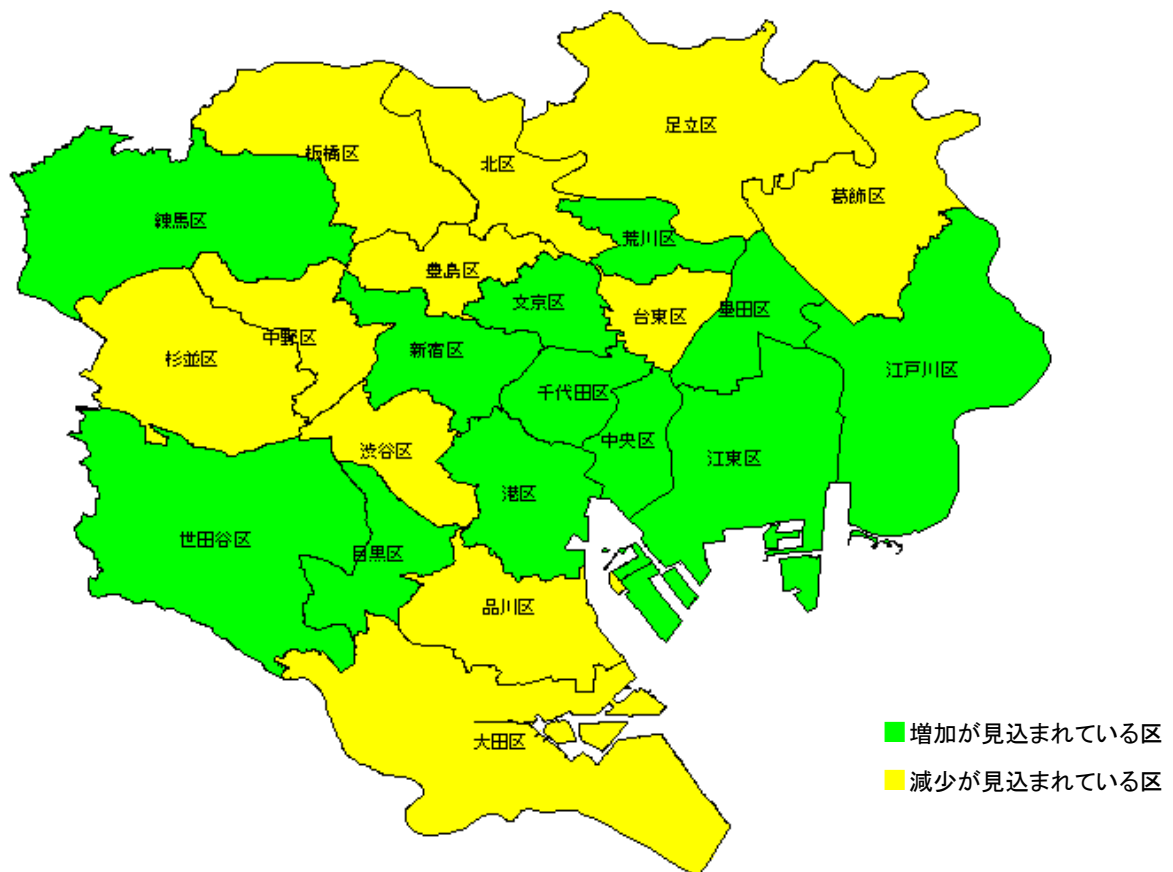
将来人口推計を区別に見ると、区ごとにその状況は異なっている。

2005年と2035年の比較で、人口増加が予測されている区は12区あり、都心区を中心に東部に分布している。一方、人口減少が予測されている区は11区で、主に北部において見られる。(図4)

2005年の人口規模を100として2035年の指数を見ると、増加が著しいのは中央区(122)、港区(118)、文京区(110)で、近年の大幅な人口流入が将来人口推計に影響しているものと考えられる。また江戸川区(110)は出生率の高さが影響していると考えられる。

一方で、足立区(86)、北区(86)、品川区(89)では人口が1割以上減少する見込みで、2005年以降、一貫して人口が減少するものと推計されている。(表4)

図4 区別人口増減予測(2005年・2035年比較)



(資料) 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20年12月推計)」に基づき作成。

表4 区別将来人口推計

地域	総人口(人)						
	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
千代田区	41,778	43,260	44,213	44,917	45,325	45,421	45,213
中央区	98,399	105,922	110,940	114,838	117,591	119,248	119,902
港区	185,861	198,216	206,306	212,354	216,350	218,421	218,745
新宿区	305,716	316,593	322,451	326,056	327,273	325,922	322,109
文京区	189,632	197,380	202,173	205,749	207,956	208,687	207,927
台東区	165,186	168,445	169,123	168,524	166,907	164,491	161,316
墨田区	231,173	236,813	239,061	239,340	237,919	235,253	231,618
江東区	420,845	433,008	438,729	440,094	437,625	432,348	425,104
品川区	346,357	346,980	343,879	338,238	330,314	320,084	307,994
目黒区	264,064	273,651	278,988	282,055	282,919	281,594	278,410
大田区	665,674	678,003	681,447	680,070	674,074	664,039	650,550
世田谷区	841,165	868,992	884,824	894,465	897,684	894,516	885,745
渋谷区	203,334	208,810	210,252	210,081	208,437	205,262	200,551
中野区	310,627	312,584	311,712	308,848	304,323	297,919	289,640
杉並区	528,587	536,280	537,632	535,845	530,883	522,135	509,620
豊島区	250,585	252,815	252,488	250,786	247,475	242,341	235,493
北区	330,412	328,122	322,764	315,369	306,387	296,101	284,795
荒川区	191,207	195,718	197,512	197,899	197,079	195,384	192,897
板橋区	523,083	532,209	534,797	533,333	527,951	519,032	507,233
練馬区	692,339	724,452	742,068	751,163	751,768	745,552	733,693
足立区	624,807	622,123	613,745	599,619	581,123	560,524	539,375
葛飾区	424,878	426,077	422,636	415,883	406,754	396,422	385,362
江戸川区	653,944	682,397	699,594	710,682	716,725	719,614	720,298
特別区	8,489,653	8,688,850	8,767,334	8,776,208	8,720,842	8,610,310	8,453,590

地域	指数(2005年=100)						
	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
千代田区	100	104	106	108	109	109	108
中央区	100	108	113	117	120	121	122
港区	100	107	111	114	116	118	118
新宿区	100	104	106	107	107	107	105
文京区	100	104	107	109	110	110	110
台東区	100	102	102	102	101	100	98
墨田区	100	102	103	104	103	102	100
江東区	100	103	104	105	104	103	101
品川区	100	100	99	98	95	92	89
目黒区	100	104	106	107	107	107	105
大田区	100	102	102	102	101	100	98
世田谷区	100	103	105	106	107	106	105
渋谷区	100	103	103	103	103	101	99
中野区	100	101	100	99	98	96	93
杉並区	100	102	102	101	100	99	96
豊島区	100	101	101	100	99	97	94
北区	100	99	98	95	93	90	86
荒川区	100	102	103	104	103	102	101
板橋区	100	102	102	102	101	99	97
練馬区	100	105	107	109	109	108	106
足立区	100	100	98	96	93	90	86
葛飾区	100	100	100	98	96	93	91
江戸川区	100	104	107	109	110	110	110
特別区	100	102	103	103	103	101	100

(資料) 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20年12月推計)」



#### (4) 人口構造の変化

次に、特別区の将来人口を年少人口（0～14歳）、生産年齢人口（15～64歳）、老年人口（65歳以上）の3区分により見たのが図5である。

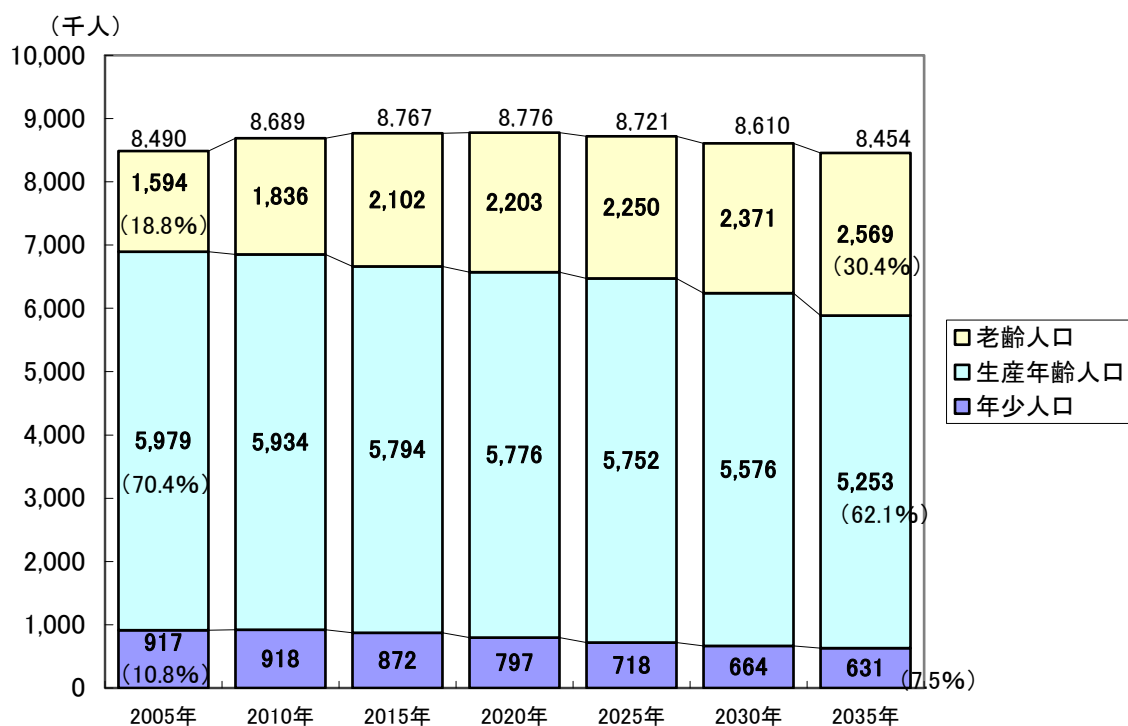
年少人口は2005年以降、減少基調にあり、少子化傾向が顕著である。2035年の年少人口は63万1千人と推計されており、総人口に占める割合も2005年の10.8%から、2035年には7.5%と落ち込んでいる。

同様に、生産年齢人口も一貫して減少を続け、2035年は525万3千人、総人口に占める割合も2005年の70.4%から2035年の62.1%へと低下している。

一方で、老年人口は大幅な増加が続き、2015年には200万人を突破し、2035年には256万9千人に達する見込みとなっている。また、総人口に占める割合も2005年の18.8%が、2035年には30.4%と著しく増加しており、急速に高齢化が進む見込みとなっている。

このように、特別区においては年少人口と生産年齢人口の減少分を老年人口の増が補うため総人口の減少はゆるやかとなっているが、その構造は大きく変化していくことに留意する必要がある。

図5 将来人口推計（年齢3区分）



(資料) 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20年12月推計）」

## 2. 特別区における高齢化

### (1) 高齢化率

総人口に占める 65 歳以上の割合を高齢化率と呼び、一般にこの率が 7～14%を高齡化社会、14～21%を高齡社会、21%以上を超高齡社会と称している。

2005 年における全国の高齡化率は 20.1%で、我が国も本格的な高齡社会に突入しているといえる。一方、2005 年の特別区の高齡化率は 18.5%と高齡社会と呼べる水準にあるものの、全国との比較では低い値となっている。(表 5)

このことは他の大都市でも同様であるが、首都圏をはじめとする大都市では生産年齢人口を中心とする人口流入を背景に、相対的に高齡者の割合が低くなっているものと考えられる。しかしながら、特別区をはじめ、いずれの大都市においてもその割合は年々上昇しており、高齡化は確実に進行していると言える。

表 5 高齡化率の推移

地域	65歳以上人口割合(%)				
	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
全 国	10.3	12.0	14.5	17.3	20.1
特 別 区	9.5	11.2	13.7	16.4	18.5
大 阪 市	10.3	11.7	14.1	17.1	20.1
名 古 屋 市	8.8	10.3	12.7	15.6	18.4
京 都 市	11.4	12.7	14.6	17.2	19.9
神 戸 市	10.1	11.5	13.5	16.9	20.0
横 浜 市	7.3	8.6	11.0	13.9	16.9

(資料) 国勢調査(平成 17 年)に基づき作成。

### (2) 高齡者人口の変化

特別区における 65 歳以上の高齡者人口は、1985 年に 79 万 3 千人であったが、2005 年には 156 万 9 千人に、75 歳以上の高齡者も 1985 年の 29 万 4 千人に対し 2005 年は 67 万 8 千人と、いずれも倍増している。(表 6)

特に、75 歳以上の高齡者の増加が著しく、1985 年を 100 とした 2005 年の指数は、65 歳以上の 198 に対し、75 歳以上高齡者は 231 となっている。(表 6)

表 6 特別区の高齡者人口

	人口(人)				
	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
総 人 口	8,354,615	8,163,573	7,967,614	8,134,688	8,489,653
65 歳 以 上	792,607	910,507	1,092,278	1,336,289	1,568,617
75 歳 以 上	294,047	360,085	422,745	531,733	677,841

	指数(1985年=100)				
	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
総 人 口	100	98	95	97	102
65 歳 以 上	100	115	138	169	198
75 歳 以 上	100	122	144	181	231

(資料) 国勢調査(平成 17 年)に基づき作成。

### (3) 高齢化の将来像

社人研の将来人口推計では、2035年の都市別の高齢化率は、神戸市が34.4%、大阪市が32.2%、横浜市が31.8%となっているが、特別区は30.4%と、今回比較をした大都市の中では最も低い割合となっている。

しかしながら、2005年の65歳以上人口を100とした指数でみると、2035年には特別区は横浜市に次いで高い161となっており、他の都市に比べ大幅に高齢者人口が増加するものと予想されている。(表7)

「高齢者医療や福祉、年金などの負担額は、『高齢化率』ではなく、『高齢者の絶対数』の増減に連動するものであり、『率』をみて『数』を見ない議論は対応を誤らせる<sup>3</sup>との指摘があるが、特別区における高齢者人口のボリュームは圧倒的であり、現行のサービスレベルを維持するとなると、高齢者施設や各種サービスを高齢者の絶対数に対応するよう増やさなければならず、介護負担や医療負担についても同様に激増するものと考えられる。「首都圏を中心とした大都市圏こそが現下の高齢化＝老年人口激増の主戦場であり、医療福祉体制の崩壊や自治体財政の逼迫は、むしろ大都市圏においてこそ深刻化しつつある。」<sup>4</sup>

表7 65歳以上人口推計(2005-2035年)

地域	65歳以上人口 (千人)						
	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
全国	25,761	29,412	33,781	35,899	36,354	36,670	37,249
特別区	1,594	1,836	2,102	2,203	2,250	2,371	2,569
大阪市	536	615	694	713	703	706	726
名古屋	412	480	552	578	586	604	631
京都市	296	336	386	396	391	392	398
神戸市	306	361	422	449	456	463	473
横浜市	609	745	887	958	995	1,056	1,144

地域	高齢化率 (%)						
	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
全国	20.2	23.1	26.9	29.2	30.5	31.8	33.7
特別区	18.8	21.1	24.0	25.1	25.8	27.5	30.4
大阪市	20.4	23.5	27.0	28.4	28.8	30.1	32.2
名古屋	18.6	21.5	24.8	26.3	27.1	28.6	30.7
京都市	20.1	22.9	26.6	27.9	28.2	29.2	30.8
神戸市	20.1	23.5	27.7	29.9	31.1	32.5	34.4
横浜市	17.0	20.3	23.8	25.7	26.8	28.8	31.8

地域	老年(65歳以上)人口指数(2005年=100とした場合)						
	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
全国	100	114	131	139	141	142	145
特別区	100	115	132	138	141	149	161
大阪市	100	115	130	133	131	132	135
名古屋	100	116	134	140	142	147	153
京都市	100	114	131	134	132	132	135
神戸市	100	118	138	146	149	151	154
横浜市	100	122	146	157	163	173	188

(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」、「日本の市区町村別将来推計人口(平成20年12月推計)」に基づき作成。

<sup>3</sup> 藻谷浩介「高齢者の激増に備えるべきは過疎地ではなく大都市圏」『エコノミスト』(2005年11月1日号) p.108

<sup>4</sup> 藻谷浩介「急速に高齢化する日本と「地域間格差」」『地方財政』第47巻第9号(2008年9月) p.5

#### (4) 区別にみた高齢化の進展

将来人口推計をもとに、将来の各区の高齢化率を算出したものが表8である。

各区の高齢化率は、2005年には18%～20%に分布しているが、2035年にはすべての区で上昇し、概ね30%前後となっている。

2005年において、高齢化率が高い区は、台東区(23.0%)、北区(21.6%)、豊島区(20.9%)、荒川区(20.8%)と続いているが、2035年には、練馬区(40.2%)、豊島区(33.7%)、杉並区(33.1%)、足立区(31.5%)と続き、順位にも入れ代わりが生じている。

一方、高齢化率が低い区は、2005年においては、江戸川区(15.4%)、中央区(16.3%)、江東区(17.3%)となっているが、2035年には江戸川区(24.5%)、文京区(25.8%)、千代田区(27.5%)、新宿区(27.6%)となっている。

表8 将来人口推計における区別高齢化率

地域	高齢化率(%)						
	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
千代田区	20.2	20.9	22.8	23.2	23.7	25.1	27.5
中央区	16.3	17.5	19.6	20.4	21.3	24.4	29.4
港区	17.8	19.2	21.6	22.3	23.2	25.7	30.0
新宿区	18.7	20.4	22.6	23.2	23.6	25.1	27.6
文京区	18.3	19.1	20.9	21.3	21.8	23.4	25.8
台東区	23.0	24.5	27.0	27.4	27.3	28.1	30.5
墨田区	20.2	22.1	24.5	25.4	25.3	26.2	28.6
江東区	17.3	20.0	23.3	24.5	24.7	25.7	28.4
品川区	18.0	20.6	23.9	25.4	26.3	28.1	31.3
目黒区	18.6	20.8	23.5	24.5	25.6	27.9	31.2
大田区	18.4	20.7	23.5	24.5	25.0	26.3	28.8
世田谷区	17.4	18.8	20.9	21.7	22.7	24.9	28.2
渋谷区	18.5	20.3	23.0	24.2	25.5	28.3	32.4
中野区	18.2	20.2	22.7	23.7	24.5	26.3	29.3
杉並区	18.8	21.2	24.2	25.7	27.3	29.7	33.1
豊島区	20.9	23.6	27.0	28.6	29.6	31.3	33.7
北区	21.6	24.1	27.0	27.9	27.8	28.5	30.2
荒川区	20.8	22.4	24.7	25.4	25.3	26.2	28.1
板橋区	19.3	22.2	25.8	27.5	28.3	29.9	32.2
練馬区	20.2	24.5	28.9	31.5	33.8	36.7	40.2
足立区	19.8	23.3	26.4	27.5	27.7	28.9	31.5
葛飾区	19.9	22.2	24.8	25.8	26.1	27.4	29.6
江戸川区	15.4	17.6	19.8	20.4	20.3	21.7	24.5
特別区	18.8	21.1	24.0	25.1	25.8	27.5	30.4

(資料) 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20年12月推計)」

次に、高齢者人口の変化を見たのが、表9である。いずれの区においても、急速に高齢者が増加する見込みであるが、2005年の65歳以上人口を100とした指数でみると、2035年において増加が著しいのは、中央区(220)、練馬区(211)、港区(199)、目黒区(177)と続いている。その順位は高齢化率とは必ずしも対応しておらず、前ページで引用した藻谷氏の指摘にあるように、こうした高齢者数の増加の程度や、増加するスピードにも注意する必要がある。

表9 将来人口推計における区別 65 歳以上人口

地域	65歳以上人口(人)						
	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
千代田区	8,439	9,047	10,079	10,407	10,734	11,403	12,418
中央区	16,031	18,490	21,797	23,373	25,065	29,054	35,304
港区	33,007	38,063	44,569	47,323	50,203	56,177	65,566
新宿区	57,090	64,480	72,954	75,765	77,324	81,695	88,928
文京区	34,733	37,758	42,262	43,896	45,361	48,735	53,662
台東区	38,009	41,331	45,621	46,176	45,560	46,273	49,249
墨田区	46,672	52,286	58,652	60,736	60,263	61,626	66,168
江東区	72,742	86,505	102,026	107,822	108,140	111,050	120,886
品川区	62,479	71,564	82,347	85,864	86,720	89,912	96,455
目黒区	49,180	56,947	65,660	69,215	72,366	78,599	86,872
大田区	122,626	140,028	160,053	166,748	168,248	174,327	187,226
世田谷区	146,022	163,351	184,952	193,669	203,594	223,123	250,066
渋谷区	37,620	42,318	48,305	50,875	53,213	58,113	64,896
中野区	56,561	63,097	70,758	73,243	74,472	78,282	84,726
杉並区	99,440	113,467	129,912	137,854	144,667	155,293	168,670
豊島区	52,329	59,676	68,291	71,644	73,167	75,754	79,423
北区	71,508	78,928	87,037	87,874	85,146	84,264	85,919
荒川区	39,770	43,820	48,853	50,223	49,835	51,106	54,143
板橋区	100,694	118,322	137,888	146,570	149,542	155,177	163,496
練馬区	139,611	177,705	214,240	236,966	253,956	273,765	294,762
足立区	123,974	144,762	162,085	164,822	160,688	162,233	169,820
葛飾区	84,342	94,764	105,007	107,392	106,212	108,737	114,138
江戸川区	100,677	119,784	138,540	144,628	145,787	156,059	176,560
特別区	1,593,556	1,836,493	2,101,888	2,203,085	2,250,263	2,370,757	2,569,353

地域	65歳以上人口指数(2005年=100)						
	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
千代田区	100	107	119	123	127	135	147
中央区	100	115	136	146	156	181	220
港区	100	115	135	143	152	170	199
新宿区	100	113	128	133	135	143	156
文京区	100	109	122	126	131	140	154
台東区	100	109	120	121	120	122	130
墨田区	100	112	126	130	129	132	142
江東区	100	119	140	148	149	153	166
品川区	100	115	132	137	139	144	154
目黒区	100	116	134	141	147	160	177
大田区	100	114	131	136	137	142	153
世田谷区	100	112	127	133	139	153	171
渋谷区	100	112	128	135	141	154	173
中野区	100	112	125	129	132	138	150
杉並区	100	114	131	139	145	156	170
豊島区	100	114	131	137	140	145	152
北区	100	110	122	123	119	118	120
荒川区	100	110	123	126	125	129	136
板橋区	100	118	137	146	149	154	162
練馬区	100	127	153	170	182	196	211
足立区	100	117	131	133	130	131	137
葛飾区	100	112	125	127	126	129	135
江戸川区	100	119	138	144	145	155	175
特別区	100	115	132	138	141	149	161

(資料) 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20年12月推計)」

### (5) 増加が見込まれる一人暮らし高齢者

高齢者人口や高齢化率に加え、高齢者の世帯の構成にも留意する必要がある。特に、一人暮らしの高齢者は、社会的孤立の解消や生活支援など、基礎自治体の施策のあり方にも大きく影響してくる。

表10は、2005年の特別区における一人暮らし高齢者の状況を示したものである。

2005年の特別区における一人暮らし高齢者は37万2千人で、高齢者総数の23.7%に及んでいる。一人暮らし高齢者の出現率を年齢別に見ると、65～69歳が19.8%、70～74歳が22.1%、75～79歳が26.6%と、加齢とともに増加し、80～84歳では29.6%と最も高い率となっている。その後、85歳以上では26.2%と若干低下するが、80歳以上の高齢者のうち、3～4人に1人が一人暮らしの状況にある。また、男女別では女性が男性の倍以上となっている。「すなわち、東京では70代から80代の女性において、一人暮らしはより普遍的な現象になりつつある。」<sup>5</sup>。

表10 一人暮らし高齢者の出現率（特別区 2005年）

年齢別	一人暮らし高齢者 (人)			高齢者数 (人)	一人暮らし高齢者出現率 (%)
	計	男	女		
65～69歳	93,882	40,349	53,533	473,537	19.8
70～74歳	92,169	30,222	61,947	417,239	22.1
75～79歳	82,931	22,256	60,675	311,998	26.6
80～84歳	59,355	13,576	45,779	200,487	29.6
85歳以上	43,304	11,120	32,184	165,356	26.2
合計	371,641	117,523	254,118	1,568,617	23.7

(資料) 国勢調査(平成17年)に基づき作成。

また、2005年の全国、及び主要都市における単独世帯と65歳以上の高齢単独世帯(一人暮らし高齢者)の状況を見たのが表11である。

特別区における高齢単独世帯は37万2千世帯(人)で一般世帯総数に占める割合は9.2%であるが、この割合自体は他都市との比較で突出した状況にはない。しかしながら、若年層も含めた単独世帯の割合は45.4%と全国の29.5%を大きく上回っており、今後、こうした単独世帯が加齢していくことを考えると、将来、特別区における一人暮らし高齢者は大幅に増加するものと予想できる。

表11 単独世帯・高齢単独世帯の状況(2005年)

地域	一般世帯総数	単独世帯	高齢単独世帯	単独世帯の割合(%)	高齢単独世帯の割合(%)
	A	B	C	D=B/A	E=C/A
全 国	49,062,530	14,457,083	3,864,778	29.5	7.9
特 別 区	4,024,884	1,825,789	371,641	45.4	9.2
大 阪 市	1,203,312	513,232	144,773	42.7	12.0
名 古 屋 市	935,511	342,373	79,479	36.6	8.5
京 都 市	641,455	256,062	60,714	39.9	9.5
神 戸 市	639,480	212,585	70,110	33.2	11.0
横 浜 市	1,443,350	436,336	97,621	30.2	6.8

(資料) 国勢調査(平成17年)に基づき作成。

<sup>5</sup> 奥山正司『大都市における高齢者の生活』法政大学出版局(2009年)p.201-202

### 3. 特別区における少子化

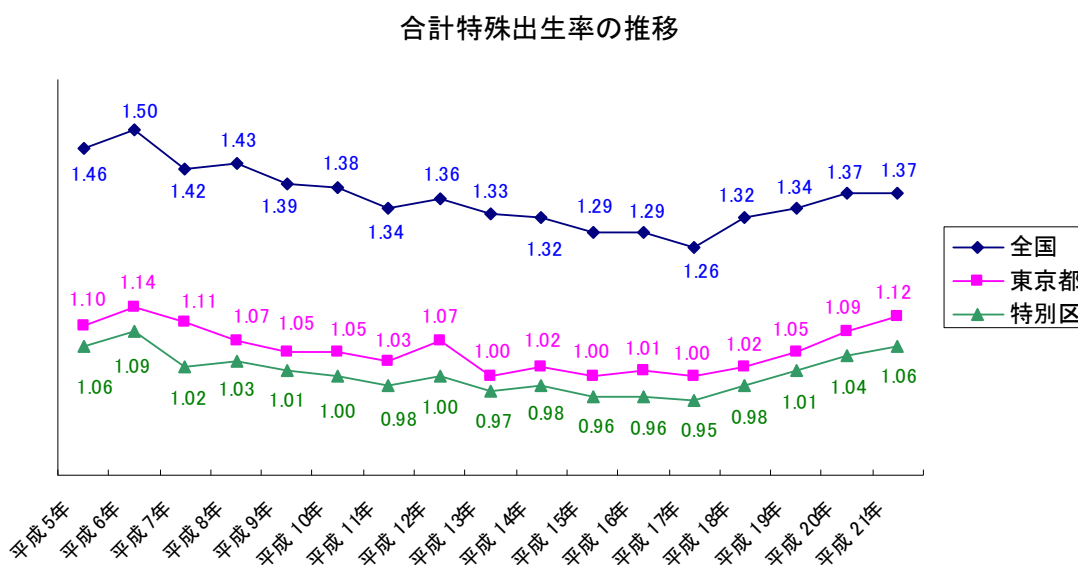
#### (1) 合計特殊出生率の推移

少子化の状況を示す代表的な指標として合計特殊出生率がある。合計特殊出生率は、その年の15～49歳までの女子の年齢別出生率を合計したもので、1人の女性が一生のうちに平均何人の子供を産むかを示す数値である。

平成6年～21年までの全国の合計特殊出生率の推移を見てみると、平成6年に1.50あった数字が、その後総じて下落傾向にあり、平成17年には「超少子化国と呼ばれる水準である1.3を下回り、さらに、2005（平成17）年には過去最低である1.26まで落ち込んだ。」<sup>6</sup>その後、上昇に転じたが、「依然として人口置換水準<sup>7</sup>を大きく下回る状況が続いており、欧米諸国と比較しても、極めて低い水準となっている。」<sup>8</sup>

東京都、特別区の特出生率の推移も、概ね同じ傾向にある。ただ、東京都の合計特殊出生率は全国平均のそれよりも低く、一度も上回ったことがない。特別区の合計特殊出生率は更に低く、低水準の東京都すら一度も上回ったことがないのが分かる。（図6）

図6 合計特殊出生率の推移（全国・東京都・特別区）



（資料）東京都福祉保健局「人口動態統計年報 平成21年」

<sup>6</sup> 内閣府『平成19年版 少子化社会白書』p.2

<sup>7</sup> 長期的に人口が安定的に維持される合計特殊出生率の水準を「人口置換水準」という。この水準を下回ると人口が減少することになり、人口学の世界では、この水準を相当期間下回っている状況を「少子化」と定義している。標準的な水準は2.1前後、日本では2.07～2.08であるが、男女の出生性比等の違いによって変動する。

<sup>8</sup> 内閣府『平成19年版 少子化社会白書』p.2

次に、合計特殊出生率を他都市と比較したのが、表 12 である。

特別区部や五大市の合計特殊出生率は全国のそれを下回っており、低い数値を示している。特に、特別区の合計特殊出生率は 0.99 と、五大市のそれと比べて一段と低く、全国最低である。

全国や五大市との比較では、20～24 歳、25～29 歳、30～34 歳の層において、明らかに特別区部の出生率が低い。これらの層で出生率が低いため、トータルで合計特殊出生率が低いまま向上しない。逆に、特別区部の 40 歳以上の層では、統計上微小の値で全体にさほど影響を及ぼさないが、全国や五大市のそれよりも数値が高い。晩婚・晩産の傾向がうかがえる。

ライフスタイルの変化や個人的な理由による側面もあるのだろうが、20 代後半～30 代前半の女性が安心して出産できる、そのような環境づくりをすることが問題解決の第一歩になると考えられる。

表 12 母の年齢階級別出生率

	合計特殊 出生率	母の年齢階級別出生率(女性人口千対)						
		15～19 歳	20～24 歳	25～29 歳	30～34 歳	35～39 歳	40～44 歳	45～49 歳
全国	1.31	5.4	37.8	88.7	87.1	37.7	5.2	0.1
東京都	1.04	3.7	20.1	58.4	76.1	41.7	7.1	0.2
特別区部	0.99	3.5	19.1	53.9	72.1	41.2	7.4	0.3
横浜市	1.22	4.0	25.6	75.7	90.1	42.9	6.1	0.2
名古屋市	1.25	5.4	29.9	82.8	90.5	37.6	4.8	0.1
京都市	1.10	4.1	19.3	68.6	82.9	38.7	5.8	0.2
大阪市	1.20	7.2	35.6	76.7	79.1	35.4	5.4	0.2
神戸市	1.19	4.6	26.7	78.0	85.5	37.8	5.3	0.2

(資料) 厚生労働省「平成 15 年～19 年人口動態保健所・市町村別統計の概況 人口動態統計特殊報告」



## (2) 区別の合計特殊出生率

合計特殊出生率を区別に見たのが表 13 である。

20 代後半～30 代前半の女性の出生率が低い層を持つ区については、やはり全体の合計特殊出生率が低いことがわかる。

合計特殊出生を低い順から見ていくと、目黒区 (0.74)、中野区 (0.74)、渋谷区 (0.75)、新宿区 (0.76)、杉並区 (0.78) となっており、13 区が 1.00 未満となっている。

そして、25～29 歳や 30～34 歳の層に着目しても、前記の特別区はいずれも出生率の低い順から上位 5 位以内に入っていることがわかる。

表 13 区別母の年齢階級別出生率

	合計特殊 母の年齢階級別出生率(女性人口千対)							
	出生率	15～19 歳	20～24 歳	25～29 歳	30～34 歳	35～39 歳	40～44 歳	45～49 歳
特別区部	0.99	3.5	19.1	53.9	72.1	41.2	7.4	0.3
千代田区	0.91	2.2	9.1	44.5	67.0	46.9	11.2	0.8
中央区	0.91	2.3	16.0	45.1	66.8	42.9	8.7	0.4
港区	0.90	1.5	13.7	43.8	66.6	43.8	10.3	0.2
新宿区	0.76	3.3	10.7	34.2	56.8	38.6	8.0	0.5
文京区	0.80	0.8	7.8	36.6	64.6	42.2	8.2	0.6
台東区	1.05	3.1	23.1	60.6	73.2	42.6	7.7	0.3
墨田区	1.08	4.0	25.4	63.0	75.0	41.7	6.6	0.2
江東区	1.13	3.6	21.8	65.5	83.6	44.5	7.8	0.2
品川区	0.87	2.8	15.8	44.5	64.5	38.3	8.1	0.3
目黒区	0.74	1.1	8.9	34.7	56.9	38.0	7.8	0.3
大田区	1.07	3.9	21.1	60.2	76.4	43.9	7.6	0.2
世田谷区	0.81	1.0	10.0	37.9	64.5	40.7	8.0	0.3
渋谷区	0.75	1.8	10.8	35.3	53.6	38.8	9.1	0.5
中野区	0.74	2.5	12.5	36.1	54.8	35.7	7.0	0.2
杉並区	0.78	1.3	10.1	36.6	61.2	38.8	7.4	0.2
豊島区	0.83	2.3	14.0	41.3	62.3	39.0	7.6	0.2
北区	0.95	3.4	18.8	51.6	67.7	41.3	7.3	0.1
荒川区	1.06	4.1	21.8	60.9	75.6	42.3	7.1	0.4
板橋区	1.10	3.9	22.7	65.7	79.4	41.4	6.5	0.2
練馬区	1.15	3.4	22.2	68.5	86.0	43.7	7.1	0.2
足立区	1.29	6.8	39.1	82.5	82.2	40.4	6.1	0.2
葛飾区	1.26	5.8	32.6	79.7	85.9	41.6	6.0	0.2
江戸川区	1.31	6.5	35.5	82.6	87.7	42.6	6.5	0.2

(資料) 厚生労働省「平成 15 年～19 年人口動態保健所・市町村別統計の概況 人口動態統計特殊報告」

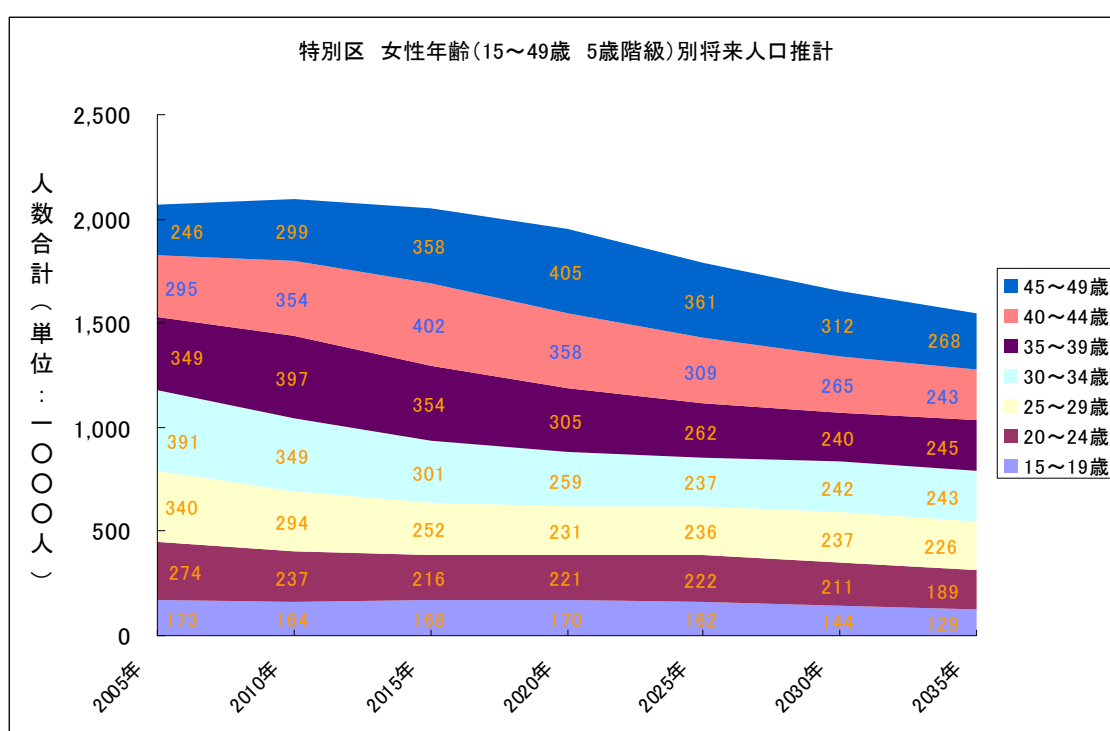
### (3) 人口縮小社会の到来は不可避

女性の年齢別に将来人口を見たのが図7である。

15歳～49歳の女性の推定人口の層もどんどん低下し、特に若年層について顕著である。子どもを産む女性の人口自体が減れば、出生数も低下していく。図7で示された傾向を勘案すると確実に総人口が減少に転ずることが考えられる。

先にみたとおり、特別区には他県から多くの人口流入があり、人口の再生産という観点から我が国の少子化対策にとって特別区の果たす役割は大きい。長期的には人口減少社会の到来は不可避とも考えられる。

図7 女性年齢別将来人口推計



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所 「市区町村別将来推計人口」

## Ⅱ 区財政における少子高齢化のインパクト

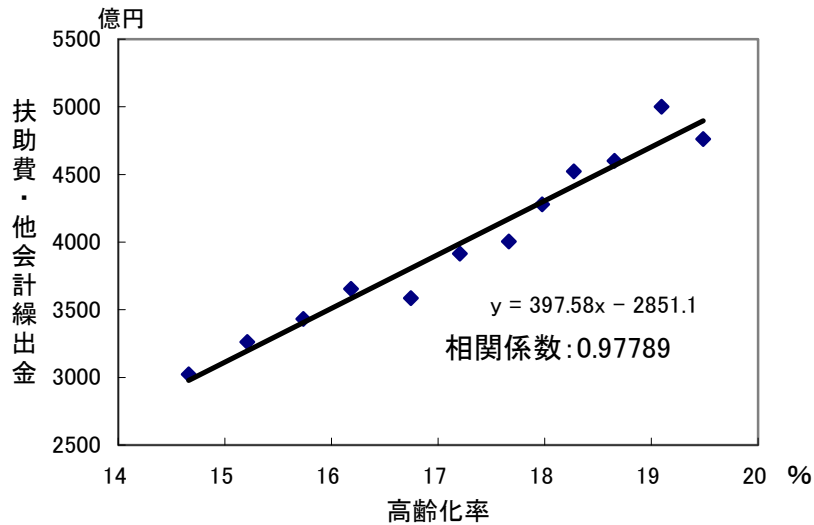
ここでは区政運営における少子高齢化のインパクトの一つを定量的に把握する試みとして、区財政に生じる影響について試算した。今後の社会保障制度改革や、各区における施策展開によってもその影響は変動するものと考えられるが、将来人口推計をもとに一定の前提条件を設けた粗い試算として推計を行った。

### 1. 増大する財政需要

今回は単純に少子高齢化に関連する指標と経費という2つの経年データをもとに、単回帰分析による推計を行った。

指標を高齢化率とし、関係経費を扶助費と特別会計繰出金に係る一般財源負担額とした場合に、両者に極めて高い相関が見られた。図8のとおり、高齢化率の増加とともに関係経費も増加しており、ほぼ直線上に分布していることが観察できる。相関係数も 0.97789 と極めて高い相関<sup>9</sup>が示されている。

図8 扶助費・他会計繰出金と高齢化率との相関



	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
高齢化率(%)	14.7	15.2	15.7	16.2	16.7	17.2	17.7	18.0	18.3	18.7	19.1	19.5
関係経費(億円)	3,024	3,262	3,431	3,655	3,586	3,914	4,005	4,279	4,523	4,601	5,000	4,762

(注) 関係経費は扶助費及び他会計繰出金に係る一般財源負担額の23区合計。金額は地方財政状況調査、特別区長会事務局「特別区財政の現状と課題」による。

<sup>9</sup> 相関係数とは2つのデータがどれだけ関係性があるのかを示す係数で2つのデータの関連性が強ければ相関係数は1に近づき、関連性が低ければ0に近づく。一般に0.7~0.8以上あれば、関係性があるといわれている。

そこで、回帰直線（ $y = 397.58x - 2851.1$ ）に将来の高齢化率を代入して関係経費を推計すると、下表のとおり 2035 年の関係経費は 9,235 億円となり、2008 年に比べおよそ倍増する見込みとなった。

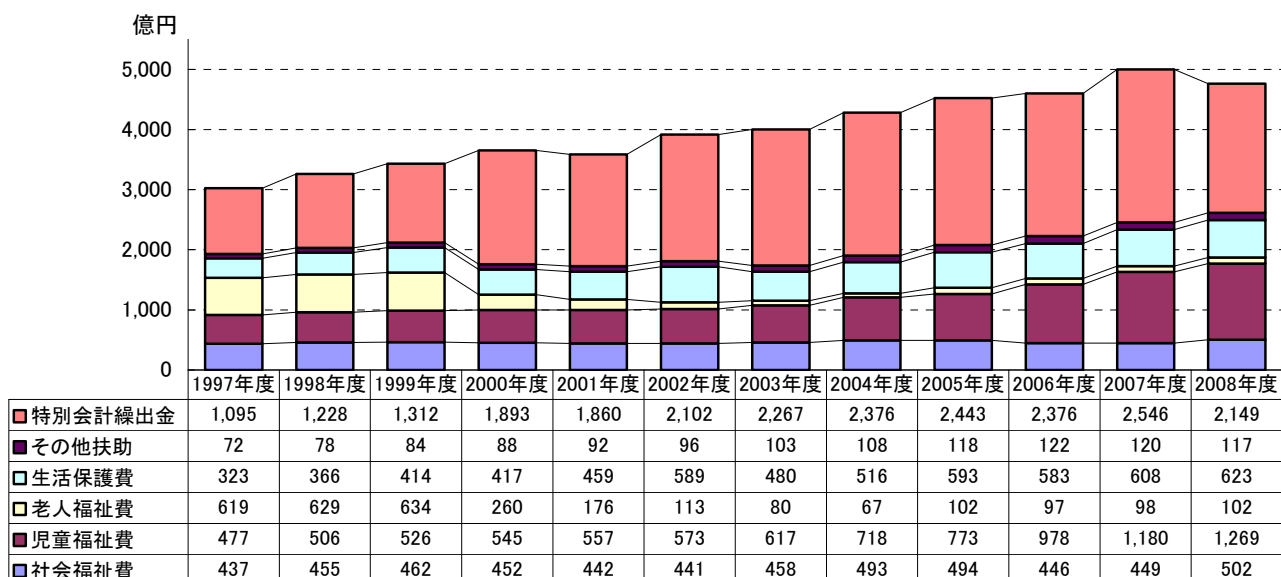
	2008年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
高齢化率(%)	19.5	21.1	24.0	25.1	25.8	27.5	30.4
関係経費(億円)	4,762	5,538	6,691	7,128	7,406	8,082	9,235

(注) 高齢化率は国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口（平成 20 年 12 月推計）」による。関係経費の2008年は決算額。2010年以降は推計額。

関係経費の内訳について見ておくと、特別会計繰出金は高齢化の進展にともなう介護費用や医療費の増大により大きく伸びており、現行制度が続くと仮定すると、今後もその増加が予想される場所である。生活保護費は景気変動など経済状況の影響もあるが、高齢化に伴って受給者が増加している。東京都における生活保護を受けている高齢者世帯は、1990 年の約 26,000 世帯から 2008 年の 72,000 世帯へと大幅に増加しており、生活保護世帯に占める高齢者世帯の割合も 1990 年の 38.2%から、2008 年の 45.6%へと増加している<sup>10</sup>。児童福祉費は、高齢化率と直接の因果関係がないようにも思われるが、高齢化の進展とともに、表裏の関係にある少子化への対応（児童手当、保育所扶助、子ども医療費助成など）が強化されてきたことがうかがえる。一方、老人福祉費は平成 12 年の介護保険制度創設により特別会計繰出金へ移行したため、大幅な減となっている。

なお、扶助費と特別会計繰出金は義務的な経費であり、削減が困難であることにも留意する必要がある。

図 9 扶助費・他会計繰出金の推移



(注) 関係経費は扶助費及び他会計繰出金に係る一般財源負担額の 2・3 区合計。金額は地方財政状況調査、特別区長会事務局「特別区財政の現状と課題」による。

<sup>10</sup> 東京都福祉保健局『平成 20 年度福祉・衛生統計年報』  
[http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kiban/chosa\\_tokei/fukushi/nenpo/2008/index.html](http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kiban/chosa_tokei/fukushi/nenpo/2008/index.html) (2010 年 3 月 22 日アクセス)

## 2. 減少する基幹的収入

### (1) 特別区民税

生産年齢人口の減少は納税義務者の減に繋がり、区の基幹的な収入である特別区民税にも影響が生じると考えられる。そこで、納税義務者一人当たり納税額が変動しないという仮定であれば、特別区民税の収入も生産年齢人口の増減と同率で推移するものとして推計した。この結果、2035年には8,133億円、2008年に比べ△881億円の減となる見込みとなった。

今回は個人所得の変動を加味しない前提で推計を行ったが、労働人口の減少に伴う経済停滞が現実のものとなれば、個人所得そのものが減少する恐れがあることにも留意しておく必要がある。

	2008年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
生産年齢人口(千人)	5,816	5,934	5,794	5,776	5,752	5,576	5,253
増減率(%)	—	2.0	△2.4	△0.3	△0.4	△3.1	△5.8
特別区民税(億円)	9,014	9,194	8,973	8,946	8,910	8,634	8,133

(注) 2010年以降の生産年齢人口は国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口(平成20年12月推計)」による。

(注) 特別区民税の2008年は決算額。2010年以降は推計額。

### (2) 特別区財政調整交付金

特別区財政調整交付金は特別区の歳入全体の3割を占めているが、同交付金が歳入の約5割を占める区もあり、区財政への影響は極めて大きい。

そこで、「人口減少社会における都財政のあり方」<sup>11</sup>に示された長期収支見通しにおける都税収入の推計方法を参考にして特別区財政調整交付金の影響を見込むこととした。

同報告書では、①生産年齢人口の減少に伴い都税収入が減少する、②継続的な経済成長により都税収入が増加する、③労働力率、労働生産性の向上により都税収入を現状水準とする、の3つのパターンで試算を行っている。

少子高齢化、人口減少社会に伴う生産年齢人口の減は、労働力のみならず、消費、投資の落ち込みにもつながり、経済もスパイラル的に縮小する恐れもある。特に、特別区財政調整交付金の原資である市町村民税法人分は景気変動の影響を受けやすい。このため、今回は、①都税収入が減少する、ことを前提として推計することとした。

同報告書では、毎年度の都税収入に経済成長率の見込みを乗じて推計しているが、「経済成長率＝労働生産性の伸び＋就業者数の伸び(生産年齢人口×労働力率)」と定義し、労働生産性と労働力率を一定としているため、結果として推計値は生産年齢人口の伸び率に連動している。

同様の方法により特別区財政調整交付金を推計すると以下のとおり減少が続き、2035年には2005年比で△1,000億円以上の減となる。

<sup>11</sup> 東京都財務局『「人口減少社会におけると財政運営のあり方—最近の都財政に関する研究会報告書—」(2005年)

	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
生産年齢人口（千人）	5,934	5,794	5,776	5,752	5,576	5,253
増減率（％）	—	△ 2.4	△ 0.3	△ 0.4	△ 3.1	△ 5.8
交付金（億円）	8,782	8,571	8,545	8,511	8,247	7,769

（注）2010年以降の生産年齢人口は国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口（平成20年12月推計）」による。

（注）2010年の交付金額は当初フレームベース。2015年以降は推計額。

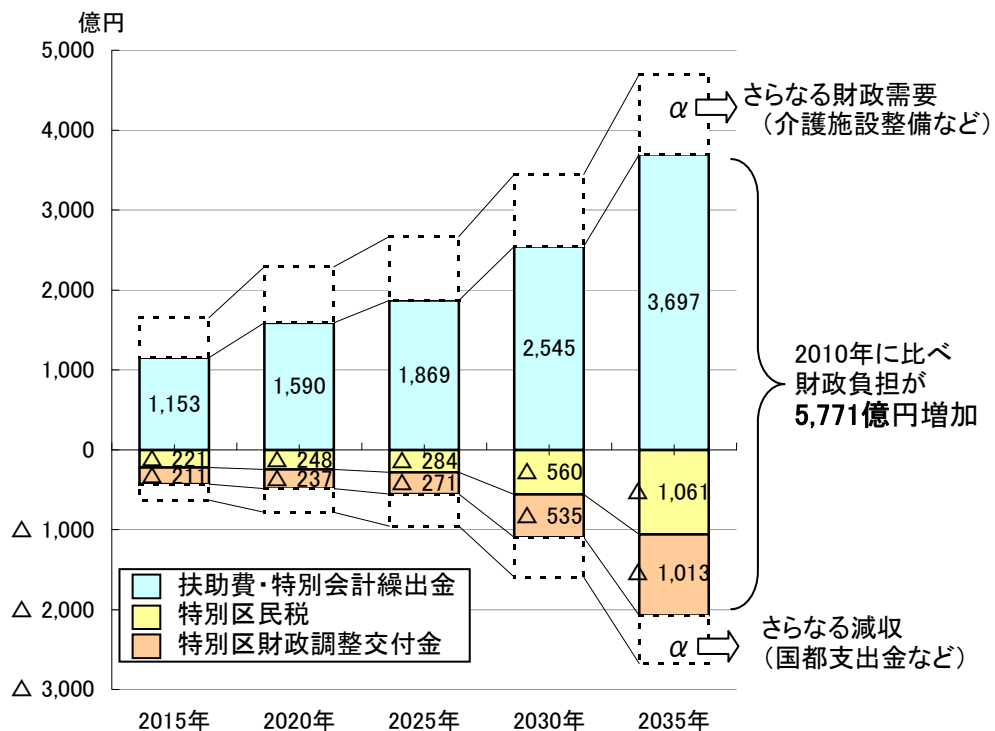
### 3. 区財政に生じるインパクト

以上推計を試みた財政需要の増加分と収入の減少分を整理すると、図10のとおり年々財政負担は増大し、その影響額は2035年には2010年との比較で5,771億円に及んだ。

さらに、財政需要の面では、今回の推計には含めていない介護施設等の整備・更新といったハード面でも莫大な財源が必要となるであろう。特に、特別区においては高齢者数が突出しており、他都市と比較してもその影響は大きいと考えられる。

また、収入面では、人口減少に伴う経済停滞、景気低迷による減収も想定され、このことは、他の税目にも影響するだけでなく、国や都からの支出金や交付金が減となる恐れもある。地方債についても将来の担税者の減少する中でこれまでと同様の規模で発行しうるのか、という問題もあり、財源調達が一層困難になることが予想される。

図10 少子高齢化にともなう区財政への影響（2010年比）



### Ⅲ 少子高齢化時代の施策展開

I で見たとおり、特別区の少子高齢化は急速に進展し、長期的には人口減少社会へと突入していくが、特別区においては高齢者数の急激な増加、一人暮らし高齢者の普遍化、全国でもっとも低い合計特殊出生率などがとりわけ顕著であった。また、Ⅱに示したように区の財政事情も深刻度が増すものと考えられる。

ここでは、福祉、まちづくり、という区政の大きな2つの柱に関連した、少子高齢化時代における施策展開の動向に注目する。

#### 1. 新しい福祉のあり方

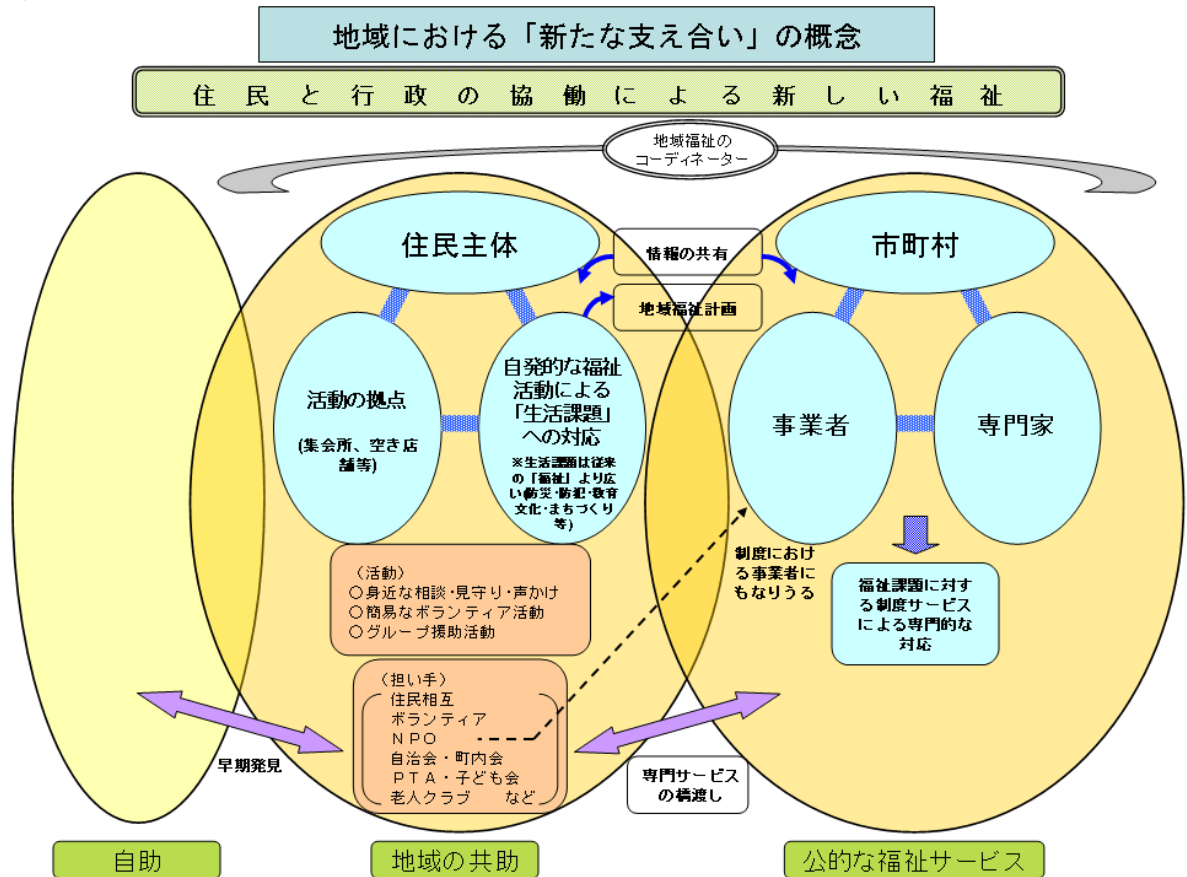
少子高齢化、人口減少の進展に伴って、今後、激増する高齢者への対応や実効性ある少子化対策の充実が必要となる。さらに、昨今の所在不明高齢者や孤独死の問題に象徴されるように、地域社会のつながりが希薄化するなかで、高齢者の日常生活の維持も困難になってきており、これまで想定されなかった新たな課題が生じることも考えられる。財政面から見ても、すべての課題に行政のみで対応することはもはや困難であり、新たな福祉のあり方や支援体制を模索していかねばならない。

厚生労働省が設置した「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告書<sup>12</sup>においても、「現在の高齢者・障害者・児童を対象とする給付の中核である介護保険給付費・支援費・措置費の合計額の中で、7割以上が介護保険給付費となっていることをみても、公的な福祉サービスだけで要援護者への支援をカバーすることは困難であるといわざるを得ない」、また「これまで安心のシステムとして機能してきた、家族内の助け合いと企業の支えについても、少子高齢化の進行、核家族化や単身世帯の増加、引きこもりなど家族内の紐帯の弱まり、終身雇用慣行の変化や非正規雇用の増加、若年層の雇用情勢の悪化、企業の経費削減などが進む中で、これまでのような支えは期待できなくなっている」との認識が示されている。

このような現状を踏まえて、同報告書では住民と行政の協働による新しい福祉として、地域における「新たな支え合い」（共助）の確立を提唱している。「新たな支え合い」は、行政だけでなく多様な民間主体が担い手となって、きめ細かな活動により地域の生活課題を解決しようとするものである。もっとも、基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスで対応する、という原則を踏まえつつ、市町村は、住民との協働の相手方として、住民の地域福祉活動のための基盤整備、専門的な支援を必要とする困難な事例への対応、住民の地域福祉活動と公的な福祉サービスとのつながりを改善するといった役割を担うとしている。また、地域福祉を推進するための条件整備として、地域福祉計画策定への住民参加、住民等と市町村との間で情報を共有する仕組みの整備、地域活動拠点の確保などを挙げている。

<sup>12</sup> 厚生労働省『地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－』（2008年）  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/03/s0331-7.html>（2011年3月22日アクセス）

図 1 1



(資料) これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書

また、総務省に設置された「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」報告書<sup>13</sup>では、今後、地域コミュニティやNPO、マンション管理組合、地域の事業所など公共サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体が力強く「公共」を担う仕組みや、地域力を創造する新しい仕組みが必要である、としており、新しい地域協働の仕組みとして、「地域協働体」<sup>14</sup>の構築を推進すべきであるとしている。

このほか、官だけでなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、身近な分野において、共助の精神で活動する「新しい公共」を推進するため、「新しい公共」推進会議<sup>15</sup>や、「新しい公共」円卓会議<sup>16</sup>が開催されており、制度・政策の在り方などについて検討が行われている。

このようなボランティアやNPO、住民団体の活動など、住民と行政との協働はここへ来て新たに登場したのではなく、既に各自治体においても取組まれてきているが、今後さらに拡大、強化していく必要があるだろう。

<sup>13</sup> 総務省『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』（2009年）

<sup>14</sup> 報告書では「地域における多様な公共サービス提供の核となり、地域コミュニティ組織等など地域の多様な主体による公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする組織」と定義している。

<sup>15</sup> 内閣府ホームページ <http://www5.cao.go.jp/npc/suishin.html>（2011年3月22日アクセス）

<sup>16</sup> 内閣府ホームページ <http://www5.cao.go.jp/entaku/index.html>（2011年3月22日アクセス）

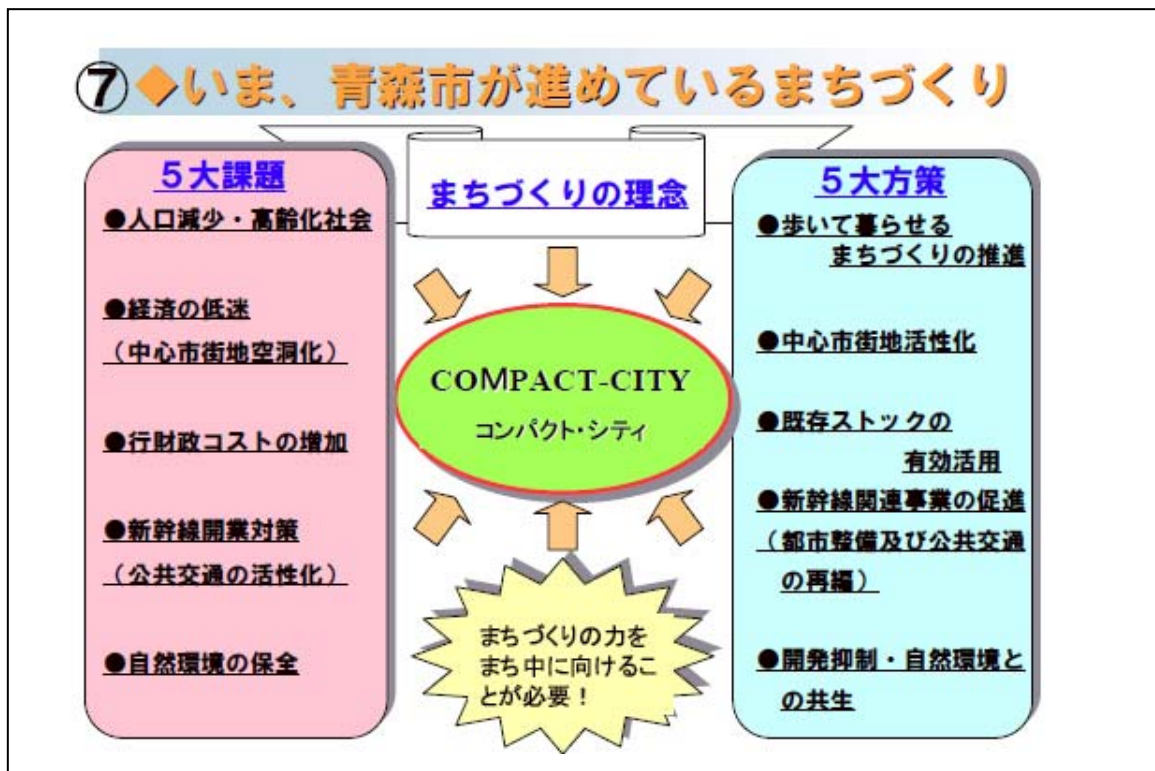


## 2. 低コストで持続可能なまちづくり

人口構造の変化にあわせて、今後は既存の公共施設の用途転換や高齢者をより重視したまちづくりを進めていく必要があるだろう。さらに、人口減少社会の到来を迎えて、まちづくりのあり方そのものの転換も迫られている。「都市政策は、これまでの都市人口の増加に対応して実施されてきたのであるから、都市人口が減少に向かえば大きな転換を迫られるのは当然である」<sup>17</sup>。特に、「全てが人口構造物からなる大都市にとっては、人口密度の低下はその存立にかかわる大問題である。(中略) 今後予想される人口減少の下でも維持しえる量の都市施設を、いかに効率的に配置し、いかにして都市としての効用を最大化するかという視点に立った都市計画でなければならない。」<sup>18</sup>

新たなまちづくりの概念として近年関心を集めているのが「コンパクトシティ」である。コンパクトシティとは、商業、職場、住宅、学校、病院など、様々な機能を都市の中心部に集約した都市形態であり、既に、青森市、仙台市、神戸市などで実践的な取り組みが進められている。このような取り組みが地方都市で進められているのには、土地利用の郊外への拡大と中心市街地の空洞化という背景があるが、人口流入が続く大都市よりも既に人口減少と高齢化が深刻化しているという実態もある。「コンパクトシティ」は高齢者でも徒歩圏内で生活できる生活機能の近接や、地域コミュニティの創出、既存ストックの有効活用、自然環境の保全といった諸課題を解決できるものとして有効な都市政策であると考えられている。

図12



(資料) 青森市「青森市のまちづくり」 <http://www.city.aomori.aomori.jp/view.rbz?cd=1275> (2011年3月22日アクセス)

<sup>17</sup> 大西 隆『逆都市化時代 人口減少期のまちづくり』(2004年) p. 48

<sup>18</sup> 松谷明彦「人口減少時代の政策展望」『アカデミア Vol. 78』(2007年) p. 8

法制面においても、2006年に「まちづくり三法」の見直しが行われたが、「この「まちづくり三法」の改正のめざす方向に、コンパクトシティが位置付けられている」<sup>19</sup>。「まちづくり三法」は、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」、「大規模小売店舗立地法」、「改正都市計画法」の3つの法律を言い、1998年に制定されたが、地方都市を中心に依然として深刻化する中心市街地の衰退や、人口減少・超高齢社会の到来を背景に改正されたものであり、その趣旨として都市の拡大成長から、既存ストックの有効活用と都市機能の集約促進等を目指して、コンパクトなまちづくりの推進を図ることを目的としている。

このほか、「コンパクトシティ」に類する概念として「サステイナブルシティ」<sup>20</sup>、「集約型都市構造」<sup>21</sup>、「逆都市化」<sup>22</sup>、「縮小都市」<sup>23</sup>などがあるが、いずれも市街地の拡大や都市の膨張とは逆ベクトルの持続可能な都市形成を基底としており、近年の都市政策の潮流となっている。

もともと、現段階ではこうした概念に基づく具体的な都市形態や空間的構造は必ずしも明確でなく、一様ではないが、今後、「総人口が減少していく中においては、これまでの新規開発を基調とした都市構造を改め、既存ストックの再利用や、自然環境の保全に留意した都市構造に転換することが必要」<sup>24</sup>であり、こうした都市像が今後のまちづくりのひとつの方向になるものと考えられている。

---

<sup>19</sup> 鈴木浩『日本版コンパクトシティ』学陽書房（2007年）p. 51

<sup>20</sup> 岡部明子『サステイナブルシティ EUの地域・環境戦略』学芸出版社（2003年）

<sup>21</sup> 社会資本整備審議会『新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申）』（2006年）  
[http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/toushin\\_04.html](http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/toushin_04.html)（2011年3月22日アクセス）

<sup>22</sup> 大西隆『逆都市化時代 人口減少期のまちづくり』学芸出版社（2004年）

<sup>23</sup> 矢作弘『「都市縮小」の時代』角川書店（2009年）

<sup>24</sup> 財団法人日本都市センター『人口減少代における都市経営に関する調査研究報告書』（2008年）p. 35