

東京の自治のあり方研究会「中間報告」(案)

－東京の自治のあり方に関する議論のまとめ－

＜方向性の整理にあたって＞

- ▽ 本研究会は、将来の都制度や東京の自治のあり方について調査・研究することを目的に、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、その中から取り組まなければならない将来課題を具体的に抽出した上で、それに対する収入構造を踏まえつつ、東京の自治のあり方を検討してきた。
- ▽ 中でも、本研究会において平成 112 (2100) 年までの東京の将来人口を推計した結果、以下のとおり、少子高齢化の急激な進展など東京が将来、非常に厳しい環境下におかれることが明らかとなった。

【出生率等、現在の傾向を基にした基本推計】

- ・ 東京都総人口 : 2020 年には 1,335 万人でピーク
2100 年には 713 万人まで加速度的に減少
- ・ 年少人口 (15 歳未満) : 2010 年で 150 万人
⇒2050 年には約 2/3 の 102 万人に
さらに 2100 年には 2010 年の約 1/3 となる 54 万人に
- ・ 生産年齢人口 (15 歳以上 65 歳未満) : 2010 年で 898 万人
⇒2050 年には約 3 割減の 631 万人に
さらに 2100 年には 2010 年比 6 割以上減の 331 万人に
- ・ 老年人口 : 65 歳以上の老年人口は 2010 年で 268 万人
⇒2050 年には約 6 割増の 441 万人でピークに
うち、75 歳以上の老年人口は 2010 年で 123 万人
⇒2060 年には約 2.3 倍の 282 万人でピークに
- ・ 高齢化率 (65 歳以上) : 2010 年で約 20%
⇒2040 年には 30%を超える
その後も一貫して上昇し、2100 年には約 46%に
- ・ 高齢者単身世帯 : 2010 年で 62 万世帯
⇒2050 年には約 1.9 倍の 116 万世帯でピークに

【基本推計を基にした仮想推計】

(仮想1 現状の出生率1.12がフランス並みに50年間で2.00まで上昇した場合)

- ・東京都総人口 : 2030年に1,381万人でピーク
2100年には1,224万人に減少。基本推計より約500万人増となるが、人口減少に歯止めはかからない
- ・高齢化率 : 基本推計よりは緩和されるものの、2050年には約33%まで上昇。その後も引き続き30%超の高水準で推移
2100年でも約31%

(仮想2 高度人材外国人をイギリス並みに積極的に受け入れた場合)

- ・外国人比率 : 2010年2.5%⇒2100年41.2%に上昇
- ・東京都総人口 : 2030年には1,397万人でピーク
⇒2100年には1,179万人に
基本推計より約470万人増となるが、人口は減少
- ・生産年齢人口比率 : 2010年で約68%
⇒基本推計より改善するものの、2100年には約52%で、低下傾向は続く。
- ・高齢化率 : 2100年で40%超。基本推計と同様に高水準で推移

▽ なお、仮想推計を実現するためには、出生率上昇のための施策や、定着外国人の高齢化への対応など新たな行政需要が発生することも考慮する必要がある。

▽ 仮に、将来、東京を取り巻く状況が好転する場合には、その時点で改めて行政のあり方などを見直して対応していくことも可能と考えられるが、基本推計に見られるような、想定される危機的な状況が将来現実のものとなってからの対応となった場合には、行政サービスの急激な低下などを招きかねないため、今回の中間報告(案)については、現在の状況が継続し、かつ、社会保障制度を始めとする法制度が既存の枠組みの延長線上にあることを前提に、まとめることとした。

▽ なお、人口減少社会の到来や少子高齢化が進展していく中で、行財政改革や役割分担の見直しといった従来型の対応策ではなく、新たな発想に基づく行政施策の展開により、東京の活力を維持・創造していく道を模索すべきという意見も提起されたが、現時点で具体的な方向性を提示するには至らなかった。

▽ また、方向性に関する記載の一部については、委員間で相反する意見もあり、全ての事項について委員間で共通認識を得るまでには至っていない。

▽ 以上を前提に、「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ている。

▽ 今後、本研究会では、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、また、東京の自治をめぐる国の最新の動向等についての情報収集、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予定である。

都と区市町村の役割分担のあり方

【少子高齢社会への対応を見据えた都と区市町村の役割分担】

- 前記のとおり、東京の高齢者人口は平成 22 (2010) 年から平成 62 (2050) 年までの 40 年間で約 6 割増加し、平成 62 (2050) 年には、約 440 万人とピークを迎え、平成 82 (2070) 年に高齢化率は 4 割を超えると見込まれる。特に、75 歳以上の後期高齢者の伸びは顕著で、平成 22 (2010) 年には約 10 人にひとりであるのが、平成 72 (2060) 年には約 4 人にひとり、平成 112 (2100) 年には約 3 人にひとりが 75 歳以上となる見込みである。
- 他方、平成 23 (2011) 年の合計特殊出生率をみると、区部においては、全国平均 1.39 を上回る自治体は無く、市部でも 4 市のみである。また区部を中心に 1 を割り込む自治体が 10 以上ある。出生率が大幅に改善しない想定の下での将来推計では、都内の年少人口は平成 22 (2010) 年の 150 万人から平成 62 (2050) 年には約 2/3 の 102 万人へ、平成 112 (2100) 年には約 1/3 の 54 万人にまで減少する見込みである。海外からの多数の移民の流入を想定しなければ、生産年齢人口は年を追うごとに減少し、平成 62 (2050) 年時点で 2010 年比 3 割減の 631 万人に、平成 112 (2100) 年には 331 万人と、平成 22 (2010) 年比で 6 割以上も減少する見込みである。
- 前記のとおり、仮に、出生率を現状の 1.12 から、少子化対策の手本とも言われるフランス並みの 2.00 まで回復させたと仮定した推計でも、高齢化率は緩和されるものの、依然、平成 112 (2100) 年時点で高齢化率は 30% 超と高水準である。また、仮に、高度人材外国人を積極的に受け入れたイギリスと同様のペースで定着外国人が増加したと仮定すると、東京都内の外国人比率は平成 112 (2100) 年には 40% 超となり、生産年齢人口比率は改善するものの、将来、定着した外国人が高齢者となることを想定すると、高齢化率は平成 112 (2100) 年時点で 40% を超えると見込まれる。さらに、出生率の上昇のためには相応の財政需要が発生することや、定着外国人が高齢化した際にはそれに対応するための行政需要の発生も考慮しなければならない。
- また、財政面から見てみると、税収と人口構成の関係については、東京都、区部、市部、町村部の主な普通税税収額と生産年齢人口の推移を比較すると、町村部を除き概ね連動している。加えて、区部、市部、町村部の税収を見ると、どこも景気の影響を受けている。東京都の法人二税（法人住民税、法人事業税）は、景気の影響を受けやすく、前年度から約 1 兆円減収となった平成 21 (2009) 年度に続き、平成 22 (2010) 年度も約 1 千億円の減収、平成 23 (2011) 年度も減収となっている。今後の景気動向もあるが、少子高齢化の進展による経済活動の縮小などにより大幅な税収増を期待することは困難と想定される。

- 一方、区部、市部、町村部の性質別歳出では、扶助費の増加傾向が続いている。特に、区部及び市部においては、生活保護費を含む扶助費の構成比率が急激に増加している。また、東京都、区部、市部、町村部の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すると、老年人口の増加とともに民生費の歳出額も増加しており、現行の社会保障制度等が大きく変わらないと想定すれば、高齢化の進展により、これらの財政支出は増加していくことが予想される。

- ◆ 目の前に迫る人口減少社会、急増していく高齢者、低い出生率による高齢化の進展が予想される。高齢社会への対応や少子化改善への対応は必須であるが、一方で、それに伴う行政需要の増加や高齢化・生産年齢人口の減少等に伴う税収減も懸念され、財政環境が厳しさを増していくことが予想される。こうした環境下において、市民から求められる行政サービスにこたえていくためには、都と区市町村のあるべき役割分担の整理と双方の連携による、効率的・効果的な施策展開がより一層必要となる。
- ◆ また、人口減少局面を迎えるなかで、政策や行政のあり方を検討するにあたっては、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も必要である。
- ◆ 急激に進展する少子高齢社会において、増加する高齢者や少子化への対応がこれまで以上に重要となる。より住民に近い自治体である区市町村は、医療、介護、少子化対策など、地域の実情に応じたきめ細かい対応が必要となる分野について、国や都とも連携しながら、これらの行政需要に的確に対応していくことが求められる。
- ◆ 一方、急増する高齢者への対応や子育て環境の整備を進めるためには、仕事と子育てを両立できる雇用・保育環境の整備や、救命救急医療、高度医療への対応など、大都市の特性を踏まえた総合的な取組等も必要である。区市町村が個別に対応することが困難な施策や、人口や企業が高度に集積した地域において一体的に提供することが効率的・効果的な行政サービスについて、都と区市町村の役割を明確にした上で、都が、国や区市町村とも連携しつつ実施していくことが求められる。また、これらの行政サービスについては、区市町村間の連携も検討していくことが必要である。

【大都市東京という特性を踏まえた都と区市町村の役割分担】

- 区部には約 900 万人という人口が密集し、また、産業の面から見ても都内の約 8 割超の事業所が集積している。このような区部を中心としたエリアは、通常の政令指定都市を大きく超える高度な集積を持ち、行政区域を越えて人々が活動するなど地域全体が連坦して一体となった大都市を形成している。
- 区部については基幹的な交通ネットワークを形成する道路や地下鉄などの事業、上下水道、消防といった事務を東京都が担っており、多摩地域についても、一部の地域を除き、消防や水道の事務を東京都が担っている。
- 一方、住民に身近な事務である保健所については、昭和 50（1975）年に東京都から特別区へ移管されるとともに、多摩地域では、平成 19（2007）年に八王子市、平成 23（2011）年に町田市が保健所政令市へ移行している。
- 我が国全体の総人口は、少子高齢化の進展等に伴い、平成 16（2004）年の 12,784 万人をピークに、平成 62（2050）年に 9,515 万人となり、平成 112（2100）年には 4,771 万人へと、100 年前（明治時代後半）の水準に戻っていくと推計されている。また、東京の総人口は平成 32（2020）年の 1,355 万人をピークに加速度的に減少し、平成 82（2070）年には 1,000 万人を割り込み、平成 112（2100）年にはピーク時の半数強となり、急激な人口減少局面に突入すると予想される。
- 一方で、世界に目を向けてみると、世界の人口は増加の一途を辿る。平成 42（2030）年まで増加を続ける中国や、平成 42（2030）年にはその中国の人口をも上回るインドなどの影響もあり、平成 17（2005）年の約 70 億人から平成 62（2050）年には約 90 億人になると見込まれている。
- 東京の会社企業数は全国の約 15.5%を占め、特に、資本金が 10 億円以上の会社企業を見ると、約半数が東京に集積している。また、東京都の県内総生産（名目）が全国の約 18%を占めるなど、東京が日本の産業を牽引していると言える。
- 東京の都市インフラの状況について、海外主要都市と比較すると、東京の空港機能は弱く、東京港についても、アジア諸港の台頭により、世界港湾別コンテナ取扱量順位が、平成 3（1991）年の 12 位から、平成 23（2011）年には 27 位へと大きく低下している。
- さらに、昭和 30（1955）年頃から昭和 50（1975）年頃の高度経済成長期に集中的に整備された橋梁、下水道、都営住宅といった公的都市インフラが一斉に更新時期を迎えることが見込まれている。

- ◆ 東京は、他の都市には見られない程の人口や産業の高度な集積がある。このような東京の特性を踏まえ、各地域の特性を活かした取組はもちろんのこと、東京全体を総合的、一体的に捉えた投資戦略という視点からの取組が重要である。
- ◆ 我が国の人口が減少し、日本経済全体が縮小していく可能性がある。そのような状況下にあっても、日本の国際競争力を高め、アジア諸都市の台頭や人口増加を続ける世界に伍していくためには、首都である東京が、高度な集積によって生じる行政課題へ対応するとともに、少子高齢社会の下でも創意工夫を凝らして東京の国際的な魅力を創出して雇用を確保するなど、日本を牽引していく役割を担っていく必要がある。
- ◆ こうしたことから、大都市東京の行政を担う都と区市町村がそれぞれの役割を果たしながら、相互に連携し、取り組んでいくことが重要となる。区市町村による、地域における企業や住民との密接な関係性の構築や、資源、特性を活かした取組を推進していくとともに、都は国等とも連携し、国際競争力の向上に向け、産業の集積という東京の特性を活かした戦略的・集中的かつ積極的な投資を行うことが重要である。
- ◆ 今後発生する莫大な都市インフラの更新需要については、自治体の財政環境がより厳しくなることが予想される中、東京全体の少子高齢化や人口減少等に伴う社会構造の大きな変化を見据えて、計画的、重点的に対応していくことが必要である。
- ◆ 水道、下水道など、大規模な装置を要する事業については、規模の経済が働くことから、そのメリットを活かし、広域的に事務を担う主体が、必要に応じて自治体間の連携を図りつつ、責任を持って、計画的なインフラ更新等を行っていく必要がある。
- ◆ 廃棄物処理施設やスポーツ施設など自治体間の連携によって効率的な整備・更新を行うことができる施設については、今後、その連携をより強化、拡大していくことも必要となる。
- ◆ 集中的に民間投資を呼び込むまちづくりや空港・港湾施設とそれに付随するインフラ整備など、東京全体を見据えた戦略的な施策については、都が、国や周辺県、区市町村と連携しつつ、主体的に取り組んでいくべきである。

【多様な地域性に応じた都と区市町村の役割分担】

- 東京には、大都市を形成する地域から、森林や水資源等の自然豊かな地域までさまざまな空間が広がっている。また、区市町村には、その地域ならではの、名所旧跡、伝統・芸術などの豊かな文化遺産や四季折々の多彩な行事など多様な資源を有している。
- 区部には約 900 万人という人口が密集し、また、産業の面から見ても都内の約 8 割超の事業所が集積し昼夜間人口比率が 130%を超えている。このように、区部を中心としたエリアは、その地域全体が連坦して一体となり、世界有数の大都市を形成している。
- 区部については、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性・統一性の確保の観点から、市町村事務の一部を都が処理する、都区制度が採用されている。また、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、都区財政調整制度が設けられている。
- 一方、西多摩・島しょ地域に位置する町村部は、都市部に隣接する地域から多摩の山間部にかけて広がる丘陵や森林等、そして、島しょ地域やそれを取り囲む広大な海洋など豊富な自然に恵まれており、環境資源としての価値を備えるという地域特性を有している。
- 町村部は、平成 22 (2010) 年度の総人口が約 9 万人と小規模であり、財政面でも、普通会計決算における各町村の歳入総額が平均すると数十億円程度であるなど財政規模も小さい。
- 東京の総人口は平成 32 (2020) 年の 1,355 万人をピークに加速度的に減少し、平成 82 (2070) 年には 1,000 万人を割り込み、平成 112 (2100) 年にはピーク時の半数強となると見込まれる。東京全体のこのような人口減少の下、人口規模の点でかなり小規模となる自治体も出現してくると見込まれる。
- 西多摩や島しょ地域に位置する町村部については、元々の財政規模が小さいが、今後、少子高齢化により各自治体の税収が減少し、財政規模がますます縮小していくことが予想される。

- ◆ 区市町村には、地域の多様性に注目し、個性ある街並みや文化、住民のつながり等の地域資源を効果的に活用した豊かな地域づくりを一層推し進めることが求められる。
- ◆ 連坦する市街地に人口、産業が密集する大都市地域と、人口、財政面ともに規模が小さい西多摩・島しょ地域等では、地域性が大きく異なる。適切な行政サービスを提供するため、これらの地域性の違いを踏まえて、都と区市町村の役割分担を検討する必要がある。
- ◆ 区部については、複数の基礎的な地方公共団体により大都市地域が分任されていることから、他の一般的な道府県とは異なる、大都市という特性を踏まえた、都と区の役割分担やそれに伴う税財政制度のあり方を不断に検討する必要がある。
- ◆ 将来的に人口、財政面等で小規模となる自治体では、単独で、地域を支え、発展させるための施策の実施が困難なことも懸念される。自治体間の連携による実施や、場合によっては、広域的な自治体による事務の補完や代行など、自治体同士での連携・協力が、今後より必要となってくる。
- ◆ 町村部に残されている豊かな自然環境は、都民、国民全体で将来にわたって享受できる貴重な財産である。これらの資源を守り、効果的な活用を図るため、都、区市町村、国が適切に連携していくことが求められる。

住民自治（自治の担い手）のあり方

【少子高齢社会における今後の地域コミュニティ】

- 将来の人口推計から地域の状況を見てみると、前記のとおり、少子高齢化の進展とともに、とりわけ、今後、高齢者の単身世帯の増加がより一層深刻になっていくことが予想される。単身世帯は、平成 22（2010）年から、高齢者数がピークを迎える平成 62（2050）年までの 40 年間で、約 1.9 倍に増える見込みであり、今後「ひとり暮らしの高齢者」が地域に多く存在する状態となる。
- 東京都の特別区内において発生した 65 歳以上の単身世帯の異常死の数は、平成 15（2003）年には 1,441 人であったが、平成 19（2007）年には 2,341 人と大幅に増加し、特別区内で発生した異常死総数に対する割合も、約 29.7%から約 34.7%へと増加している。
- 東日本大震災等を機に、防災をはじめとして、地域コミュニティの重要性を認識する人が増えてきている一方で、平成 16（2004）年から平成 19（2007）年にかけての、多摩地域 20 市における町会・自治会の加入率の推移を見ると、全体的に低下傾向にある。また、都内 30 市町村のうち 24 団体が活動従事者の高齢化と担い手不足が課題であると回答していることなどから、今後、少子高齢化の進展等を背景に、地域コミュニティの減退や地域のつながりの希薄化が懸念される。
- また、都内の空家の状況を見てみると、平成 5（1993）年度には、約 53 万戸の空家があり、空家率は約 10%であったが、平成 20（2008）年度には約 75 万戸となり、空家率は約 11%と、空家数、空家率ともに増加傾向にある。

- ◆ 町会や自治会を中心とした地域コミュニティは、これまで防犯や防災、環境美化などの地域活動に取り組んできたが、少子高齢化の進展や単身世帯の高齢者の増加に伴い、高齢者の見守りや空家への対応といった新たな役割も期待されてくるなど、今後、地域で共有し解決すべき課題が増大することが予想される。その際には、これらの課題に対する具体の解決手法を提示することに加えて、それぞれの地域において、地域の状況に応じた解決手法を検討できる仕組みを整備することも必要である。
- ◆ 一方で、町会・自治会の活動従事者の高齢化や担い手不足などにより、地域コミュニティの活力の減退が懸念される。地域コミュニティの活性化に向けた取組に加え、これまで自治体と地域コミュニティが連携して提供してきた廃棄物収集や防災活動などの社会活動についても、住民に近い自治体である区市町村による、より積極的な関与・支援が必要となってくる。

【官民の役割分担や連携のあり方】

- 東京の会社企業数は約 28 万 1 千社で全国の約 15.5%、大 학교数は 139 校で全国の約 17.8%、自然科学研究所数は 944 所で全国の約 15.5%を占めるなど、東京には多くの企業、大学、研究機関等が集積している。

- また、平成 10（1998）年 12 月 1 日から平成 24（2012）年 3 月 31 日までに、東京都が認証した N P O 法人は 7,247 法人あり、全国の約 16%を占めている。また、平成 16（2004）年度から平成 20（2008）年度にかけての、区市町村における N P O 支援・協働に関する施策の実施状況を見ると、支援センターや相談窓口の設置のほか、情報誌の発行など、多くの分野において、N P O への支援・協働の施策が増加傾向にある。

- 一方で、前記のとおり、少子高齢社会の進展による財政需要の増大や税収減少への懸念など、環境が厳しくなることが考えられる中で、今後の人口減少社会において、自治体がいかに効率的・効果的に行政サービスを提供するかがより一層求められてくる。

- ◆ 人口減少が進展する中、大きな社会構造の変化に柔軟に対応し、効率的・効果的かつ良質な行政サービスを提供するため、スリムな行政体制が求められてくる。企業や N P O といった多様な主体が多く存在する東京の特性を活かし、外部団体への委託や連携、協働による行政サービスの提供など、より積極的な官民協働の取組が求められる。

- ◆ 企業や N P O、ボランティア等多様な主体が、それぞれの強みや特性を活かしながら、公共サービスの担い手として活躍している。自治体は、これら多様な主体の力を十分に引き出し、過度な財政負担を抑制するとともに、これらの主体では取り組むことができない、まさに行政の力が必要とされる分野に、人的資源や財政支出を集中させるなど、官民の適切な役割分担と連携が一層求められる。

【行政サービスに関する市民への情報提供や住民への説明責任】

- これまで述べてきたとおり、生産年齢人口の減少による税収の減少、少子高齢化による新たな行政需要の発生や財政負担の増大により、各自治体を取り巻く財政環境が厳しくなることが見込まれる中、自治体には、施策の選択や受益者負担の適正化が求められている。

- また、企業が高度に集積し、都心部を中心に300万人超のいわゆる「昼間都民」を抱える東京にあっては、企業や昼間都民も、選挙権こそないものの、一定の行政サービスを享受すると同時に、大都市東京の発展に大きく貢献している。都や区市町村の税収は、住民個人によるものだけではなく、企業からの税収も大きい。例えば、平成23(2011)年度の都の法人二税の収入決算額は、景気後退の影響や法人事業税の一部国税化などによる大幅な減収があるものの、都税収入総額4兆1,466億円のうちの約3割を占める1兆2,339億円となっている。

- 住民への情報提供は、その手段によって特性が異なり、また、入手・活用しやすい方法が住民によって異なることから、複数の手法が併用されている。主なものとして、広報誌やホームページ、ポスター、ケーブルテレビなどによる行政広報番組、報道機関を通じての情報提供、メールマガジン、住民説明会などがある。

- また、自治体の意思決定へ住民が参画する手段として、パブリックコメントの実施や各種審議会等への参加、住民意向調査や行政モニター制度の実施など、住民の意見を取り入れ、自治体運営に活かしていく様々な取組が行われている。

- ◆ 厳しい環境の下、行政サービスの見直しや負担を住民等へ求めていく際には、その必要性はもちろんのこと、受益と負担の関係についての説明責任がより求められる。

- ◆ 市民（東京に住み訪れる人々）等への情報提供や、行政サービスに対する意見を求めていく際には、大都市部や西多摩・島しょ地域などの多様な地域性や、住民の活動範囲が行政区域を越えて広がっていることなど、東京の特性を十分に考慮する必要がある。

- ◆ また、自治体の意思決定へ住民が参画する手段として、現在、様々な取組が行われているが、今後は、これまでの取組をさらに拡充するとともに、例えば、いわゆる「昼間都民」や事業者、NPOなどを対象とした取組を充実させることなどが求められる。

効率的・効果的な行財政運営のあり方

【受益と負担を考慮した効率的・効果的な行政サービスの提供】

- 前記のとおり、今後ますます加速する高齢化により、社会保障費をはじめとした歳出の増大は避けられない。加えて、少子化への対応、福祉・医療、膨大な都市インフラの整備・更新や防災力・地域力の向上、安定かつ高効率なエネルギー供給政策、東京の活力維持・向上など、取り組むべき課題は山積している。一方で、少子高齢化により税収の減少が予想され、自治体を取り巻く財政環境が厳しくなることにより、より一層効率的・効果的な行財政運営が求められてくる。
- また、区市町村別昼夜間人口比率を見ると、都心区においては200%を超え、区市町村別の移動圏完結率を見てみると、都心区を中心に業務移動圏と私事移動圏の完結率が低いことから、一自治体内で活動が完結せず、自治体を越えて活発に人が移動していることが分かる。
- 多摩地域の一部や山間部・島しょ地域などの町村部については、都市の緑のオアシス、水道水源林や排他的経済水域の確保といった、その地域だけではなく都、国全体の運営にかかわる役割を担っている。

- ◆ 人口が減少し、各自治体を取り巻く財政環境が厳しくなる中で、市民一人ひとりに対して、その市民が求める行政サービスを最も効率的・効果的に提供するためには、各自治体の取組に加え、都と区市町村が連携・協力していくことも必要である。
- ◆ 厳しい財政環境の中で、今後増大する行政需要に対応するためには、税や使用料といった形で一定の負担を市民に求めざるを得ないが、都と区市町村には、負担を求める場合の基準や負担額の設定根拠、その負担に対して最も効果的な行政サービスが提供されていることを説明する責任が求められる。また、人口減少社会の到来も踏まえ、将来世代に多大な負担を負わせないように、将来を見据えた最も効果的な行政サービスのあり方について、行政だけでなく住民など多様な主体の意見を踏まえつつ、検討していくべきである。
- ◆ 東京という大都市の特性上、市民の活動は一自治体で完結することが少ないことから、市民一人ひとりの受益と負担を考慮した効率的・効果的な行政サービスの提供方法について、自治体の区域を越えた議論を重ねていく必要がある。その際には、都と区市町村の連携・協力を図りながら、事務処理の効率化を図るなど、他の道府県での取組にとらわれることなく、東京の特性を踏まえた最適な方法を検討していくことが重要である。

- ◆ 都市の緑のオアシス、水道水源林や排他的経済水域の確保など、都や国全体の運営にかかわる重要な役割を担っている地域については、都、国全体としての受益と負担の関係を考慮するという視点も必要とされる。

【効率的・効果的な行政体制のあり方】

- これまで述べてきたとおり、生産年齢人口の減少による税収減、人口減少や高齢化に伴う消費活動の低下による経済活動の低迷が懸念される一方、少子高齢化に伴う行政需要の増大が見込まれ、厳しい財政環境下に置かれることが予想される。
- また、前記のとおり、東京の高齢者人口は平成 22（2010）年から平成 62（2050）年までの 40 年間で約 6 割増加し、平成 62（2050）年には、約 440 万人とピークを迎え、行政サービスを提供する対象者が縮小していく。
- このような、人口減少や少子高齢化の進展、生産年齢人口の減少といった傾向は、各区市町村によってその時期は多少前後するものの、どの区市町村も直面していくと見込まれている。
- 都内の区市町村の状況を見てみると、市町村部については、昭和 28（1953）年から昭和 36（1961）年のいわゆる「昭和の大合併」を経て、84 市町村から 42 市町村に半減している。その後も、平成 7（1995）年にはあきる野市、平成 13（2001）年には西東京市が誕生しており、市町村部の平均面積は約 40km²となっている。市部の人口は、最多の八王子市で約 58 万人、最少の羽村市で約 6 万人であり、市部の総人口は約 413 万人となっている。
- 区部の区域については、昭和 7（1932）年の東京市の 15 区から 35 区体制への市域拡張、昭和 11（1936）年の北多摩郡千歳村・砧村の世田谷区への編入、昭和 22（1947）年の 35 区から 22 区への再編を経て、同年の練馬区の分離により 23 区体制となり、臨海副都心や晴海・豊洲地区など埋立による造成地の増加を除いて大きな変動がなく現在に至っており、区部の平均面積は約 27 km²となっている。区部の人口は、最多の世田谷区で約 88 万人、最少の千代田区で約 5 万人であり、区部の総人口は約 895 万人となっている。
- 事務処理体制の効率化や連携による広域的課題への対応の要請等に応えるため、区市町村間で、人事・ごみ処理・火葬場などの部門において一部事務組合、協議会、機関等の共同設置等の制度を活用して事務の共同処理を行っている。また、法定外の自治体間連携として、都内全 62 区市町村による「オール東京 62 市区町村共同事業」を実施し、温室効果ガスの削減やみどりの保全に関する取組などを行っている。

- ◆ 人口減少という局面下で、高齢者対応や少子化対策など、増大する行政需要に対応し、安定的に質の高い行政サービスを提供していくため、最適な行政体制の見直しを早急に検討していくことが必要である。その際は、財政面、行政能力はもちろんのこと、受益と負担に対する説明責任を十分に果たすといった観点から、既存の行政体制の形態にとらわれず、人口減少社会への転換に対応したスリムで最も効率的かつ効果的に行政サービスを提供する体制について、抜本的に検討する必要がある。
- ◆ 体制の検討にあたっては、従来からある行財政改革等の視点とともに、東日本大震災等の教訓を踏まえた災害時の対応という視点を持つ必要があることに加え、区部を中心としたエリアが一体的な大都市地域となっているなど東京の特性を十分踏まえた議論が必要である。
- ◆ また、各区市町村は、その時々置かれた状況を見据えつつ、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なる前から、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判断、検討していく必要がある。
- ◆ なお、一部事務組合や広域連合、機関の共同設置などの共同処理に取り組む際には、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。

【徹底的な行財政改革】

- 都及び区市町村においては、これまでも、人員削減や民間委託の推進などの行政改革を行い、コスト削減に取り組んできている。例えば、人員削減については、都の職員数（知事部局等及び公営企業の条例定数）は、平成 12（2000）年度には 53,452 人であった職員数のうち約 28%を削減し、平成 24（2012）年度には 38,289 人となっている。また、区部の総職員数は、平成 12（2000）年度の 81,739 人から平成 24（2012）年度には約 24%減の 61,983 人、市部の総職員数は、平成 12（2000）年度の 29,653 人から平成 24（2012）年度には約 18%減の 24,454 人、町村部の総職員数も平成 12（2000）年度の 1,685 人から平成 24（2012）年度には約 11%減の 1,503 人へと削減している。

- また、行政サービスの民間委託についても、都においては、既に学校用務員事務、水道メータ検針、道路維持補修等の分野で実施し、区市町村についても、し尿収集、一般ごみ収集、学校給食の調理・運搬、道路維持補修・清掃、ホームヘルパー派遣、在宅配食サービスなどの分野において高率で実施している。

- ◆ 少子高齢化に伴い、新たに対応すべき行政需要も発生してくる。自治体がこれらに十分に対応していく過程において、今後ますます厳しくなることが予想される財政環境の下で行政サービスを維持するためには、自治体に更なる行財政改革が求められる。

- ◆ 厳しい財政環境に直面していても、高齢化に伴い増加することが予想される扶助費をはじめとして、対応せざるを得ない行政サービスも発生してくる。今後ますます進展する、人口減少社会、少子高齢社会の到来に備えるためには、人員削減や民間委託などについても、改めて行政の質という観点から検証するとともに、真に効率化が図られているか十分に検討することが必要である。これまでの延長線上にある行政改革だけでは限界があり、抜本的な行政改革も求められる。

- ◆ 効率的・効果的な行政サービスの提供に当たっては、現在の法令や行政体制を前提として考えるだけでなく、選択と集中により、組織の改廃を含む行政体制の柔軟な見直しを図る必要がある。

- ◆ 国の責任において実施すべき施策については、都と区市町村が連携して国に十全の負担を求めていくなど、必要に応じて国等に法令改正を強く働きかけることも必要である。

【都市インフラ面から見た効率的・効果的な行財政運営】

- これまで述べてきたとおり、我が国全体の総人口は、少子高齢化の進展等に伴い、平成 16 (2004) 年の 12,784 万人をピークに、平成 62 (2050) 年に 9,515 万人となり、平成 112 (2100) 年には 4,771 万人へと、100 年前 (明治時代後半) の水準に戻っていくと推計されている。東京の総人口についても、平成 32 (2020) 年の 1,355 万人をピークに加速度的に減少し、平成 82 (2070) 年には 1,000 万人を割り込み、平成 112 (2100) 年にはピーク時の半数強となる。
- 東京の人口が減少局面を迎える一方、前記のとおり、昭和 30 (1955) 年頃から昭和 50 (1975) 年頃の高度経済成長期に集中的に整備された橋梁、下水道、都営住宅、小中学校といった公的都市インフラが一斉に更新時期を迎えることが見込まれている。
- さらに、人口減少局面下における東京の国際競争力の強化や、東日本大震災の教訓を踏まえた、いつ発生しても不思議ではない首都直下地震等への対応など、都市の機能強化も求められている。

- ◆ 少子高齢化に伴い財政環境も厳しくなってくる中、需要追随型に全ての地域において広くインフラを整備・更新するのではなく、これまで以上に、将来必要とされる需要や必要性・緊急性を厳しく精査した上で、更新・整備していく必要がある。
- ◆ 厳しい財政環境の中、環境問題や高齢社会への対応に加え、限られた投資余力で、災害への対応力強化や都市機能の維持・向上を図っていくためには、人口減少社会の到来を見据えたコンパクトなまちづくりなど、選択的・集中的な整備へ転換していくことも必要である。
- ◆ また、人口減少社会や高齢社会を迎え、厳しくなる財政環境の中にあっても、都市の活力を持続的に維持・発展させていくために、インフラの更新・整備や施設の再編・複合化等の有効活用に関する方針を含む長期的な将来ビジョンを検討していくことが必要である。