

第2回「特別区の自治と今後を考える～大森彌先生追悼講演会～」

東京の「2055年問題」と都区制度の展望

令和7年3月3日

東京都立大学大学院法学政治学研究科・法学部教授

伊藤 正次

1

自己紹介

◆専門分野・研究関心

- 行政学・都市行政論、とくに日本の行政組織・制度や地方自治・地方分権に関する研究
- 主要著作：『日本型行政委員会制度の形成』（東京大学出版会、2003年）、『多機関連携の行政学』（編著、有斐閣、2019年）、『ホーンブック地方自治（新版）』（北樹出版、2020年）、『はじめての行政学（新版）』（有斐閣、2022年）等

◆社会活動（主なもの）

（公財）特別区協議会・特別区制度懇談会委員、内閣府・公文書管理委員会委員・委員長代理、内閣府・地方分権改革有識者会議議員・提案募集検討専門部会構成員、総務省・社会の変革に対応した地方公務員制度のあり方に関する検討会構成員、総務省・大都市における行政課題への対応に関するWG構成員、財務省・独立行政法人国立印刷局の業務実績評価に関する有識者会合委員、国土交通省・地域インフラ群再生戦略マネジメント計画手法検討会委員、国土交通省・地域インフラ群再生戦略マネジメント実施手法検討会委員、川崎市・行財政改革推進委員会会長、川崎市・公共施設マネジメント推進委員会委員、横浜市・横浜市大都市自治研究会委員、松戸市・庁舎整備検討委員会委員・副委員長等



2

講演の構成

I 大森彌先生の思い出

II 東京の「2055年問題」

III 都区制度の展望

※この講演は、私的な見解に基づくものです。

3

I 大森彌先生の思い出

◆出会い

- 1991年度・文 I 政治学
- 「日本官僚論」ゼミ

◆研究者になってからの交流

- 特別区制度調査会、特別区制度懇談会
- 総務省自治大学校
- 特別区長会調査研究機構「大局的に見た特別区の将来像」に関する調査研究（2019-2020年）
- 縣公一郎・稲継裕昭編『オーラルヒストリー 日本の行政学』勁草書房、2020年



4

Ⅱ 東京の「2055年問題」



「大局的に見た特別区の将来像」に関する調査研究

- ◆特別区長会調査研究機構「大局的に見た特別区の将来像」（令和元年～2年度）
- ◆総務省・自治体戦略2040構想研究会→江戸川区提案
- ◆研究体制（肩書はいずれも当時）
 - リーダー：大森彌・東京大学名誉教授
 - 副リーダー：伊藤正次・東京都立大学教授
 - 研究員：深谷健・津田塾大学教授、箕輪允智・東洋大学准教授、前田貴洋・琉球大学講師（以上は令和2年度から）、江戸川区職員
 - データ分析等の委託：（株）日本総合研究所

令和元年度調査研究の背景・目的

研究の背景

● 自治体戦略2040構想研究会（2040研究会）

65歳以上の人口がピークになる令和22年（2040年）頃を見据えた自治体の持続可能な行政サービス提供について検討

➡ 東京圏の課題として、以下の視点を指摘

- ・ 急速な高齢化による医療・介護サービス供給体制の不足
- ・ 人口急増期に集中的に整備した公共施設・インフラの老朽化
- ・ 首都直下地震が発生した場合の広域的な避難体制

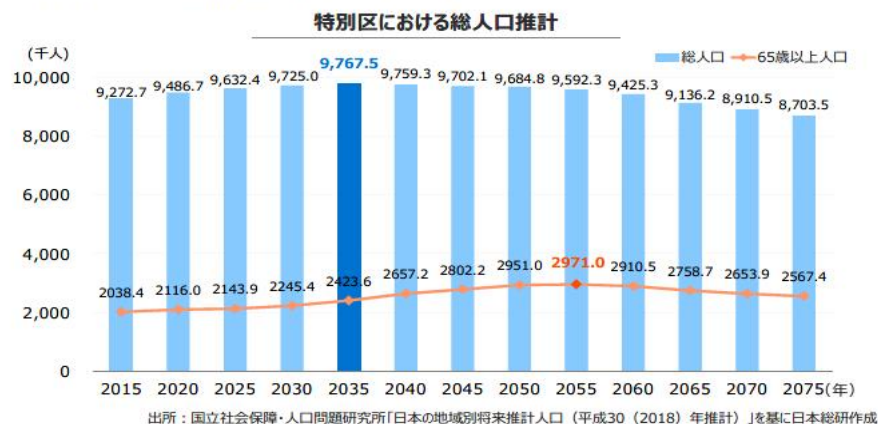
研究の目的

- 特別区における人口動態を踏まえ、2040研究会における指摘に基づき、特別区の視点から考察、特別区特有の課題やその対策について検討・整理
- 今年度、特別区における将来人口推計及び特別区に関する各種基礎データの収集、各分野の行政課題について特別区の視点から分析、整理

7

特別区における総人口推計

- ・ 令和17年（2035年）頃に約977万人で人口のピークを迎える一方、令和37年（2055年）頃に高齢者人口のピークを迎える



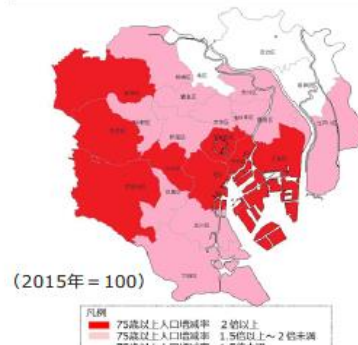
8

- 平成27年（2015年）から令和37年（2055年）における人口の増減では、半数以上の区で15～74歳人口が減少しかつ75歳以上人口が急増
- 75歳以上人口では、都心3区に加え、5区で2倍以上の急増

特別区における人口の増減率
(2015年～2055年比較)



特別区における75歳以上人口指数
(2055年)の分布



出所：本調査研究における人口推計を基に日本総研作成

自治体 行政の 課題



- 行政サービス水準の維持に向けた職員数増への対応
 - 平成20年度（2008年度）から平成30年度（2018年度）までの10年間で、一般職の職員数を約10.1%（6,283人）削減
 - ➡ 人口増加と行政サービス水準の維持
 - * 今後の10年間で職員の大量退職
 - * 若年労働力の減少下、優秀な職員を継続的に確保・育成
- 厳しい財政状況下におけるサービス提供方法の見直し
 - 高齢化の進展に伴う扶助費の増加、災害対応やインフラ更新等の財政需要拡大
 - ➡ 従来と同様のサービス提供方法を維持することはもはや不可能
 - * AIやロボティクスの活用による業務の効率化・標準化
 - * 長期的な視点から職員の確保・育成方法や税財政を展望する必要

『「未来の東京」戦略 附属資料 東京の将来人口』（令和6年8月改訂）

02 東京都の将来人口及び世帯数の推計

1 東京都（区部、多摩・島しょ）の総人口の推計

- 2020年国勢調査による東京の人口は**1,405万人**となり、前回の2015年国勢調査（1,352万人）と比べ53万人増加、**全国の11.1%**を占める。
- 今後もしばらくは人口の増加が続き、**2030年の1,426万人をピークに減少**に転じ、**2065年には2020年比で約1割減少し、1,231万人**となる見込みである。地域別にみると、**区部は2035年の1,005万人**、**多摩・島しょは2025年の433万人**がピークとなる。以降、少子高齢化が進行する中、いわゆる団塊世代が80歳以上となる2030年以降に自然減（死亡数＞出生数）の影響が強まることなどにより、東京の人口は緩やかに減少していく。



（資料）「国勢調査」（総務省）、「日本の将来推計人口（令和5年推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）等より作成
（備考）2025年以降の東京都の人口は東京都政策企画局による推計

3 年齢階級別人口の推計

- **2020年国勢調査**における東京都の人口に占める老年人口の割合（高齢化率）は**22.7%**であり、既に超高齢社会に突入している。**全国（28.7%）**よりも低い水準であるものの、東京都でも**高齢化が進行**していくと予想される。
- 高齢化率は、**2035年には24.9%**（約4人に1人が高齢者（65歳以上））、**2050年以降は29%**（約3人に1人が高齢者）以上で推移する。
- **老年人口**は、団塊ジュニア世代が75歳を超える**2050年に398万人**とピークを迎え、以降は減少していく。
- 一方、年少人口（15歳未満）・生産年齢人口（15-64歳）については、2065年には2020年に比べ、**年少人口は23.8%・生産年齢人口は19.2%減少**する見込みである。
- 2020年には現役世代（生産年齢人口）約3人で1人の高齢者を支えていることになるが、**2065年には約2人で1人の高齢者を支える**こととなる。

東京都の高齢化率の推移

	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年	2055年	2060年	2065年
高齢化率 (%)	22.7 (22.74)	22.7 (22.67)	23.4	24.9	27.1	28.6	29.3	29.1	29.0	29.4



〔資料〕「令和2年国勢調査に関する不詳補充結果」〔総務省〕より作成
 〔備考〕1. 2025年以降は、東京都政策企画局による推計
 2. グラフ上の〔 〕内の数字は、総人口。内訳の〔 〕内の数字は、人口に占める割合
 3. 四捨五入により、内訳の合計が総数と一致しない場合がある。

令和元年度調査研究の総括

- 特別区は、全国の動向とは異なり、高齢化のペースが相対的に遅い
- 令和37年（2055年）を見据えた特別区の将来像は、ソフトとハード両面の需要が他の地域とは量的にも質的にも異なる形で顕在化、決して楽観視できるものではない
 - ・ 高齢者人口の絶対量の増加は、医療・介護ニーズが長期にわたり増加し続けていくことを意味
 - ・ インフラ・公共施設や都市整備の面では、各種施設の更新に加え、新規需要の考慮が必要
 - ・ 首都直下地震をはじめとする大規模災害への備え
- 令和37年（2055年）に向けて、需要に対応する供給力を十分に確保することができないという「供給の危機」に直面する可能性が高い
 - ・ 生産年齢人口は減少、生産活動や行政運営に必要とされる担い手は絶対的に不足
- 2040研究会の第一次報告では、「若者を吸収しながら老いていく東京圏」
 - ➡ 特別区を中心とする東京圏に若者を供給してきた地方圏における若年人口が減少
 - ➡ 人材供給源を失った特別区では、公共私を問わず各種サービスの供給力が低下、社会経済活動の深刻な縮退への懸念

「2055年問題」の深刻さを認識した上で、
「供給の危機」への備えを万全にしておくことが必要

令和2年度調査研究の目的

- ・ 本研究の目的：特別区部において高齢者人口がピークを迎える令和37（2055）年頃に向けた課題を整理し、人口減少・超高齢社会における特別区の将来像を大局的に展望することを目的
- ・ 令和元年度報告書：「2055年問題」と「供給の危機」を解明
- ・ 「2055年問題」：特別区は、全国の人口動態とは異なり、令和17（2035）年頃に約977万人で人口のピークを迎える一方、令和37（2055）年頃に高齢者人口のピークを迎える
- ・ 「供給の危機」：医療・介護ニーズの長期的な増加、インフラ・公共施設・都市整備の更新と新規需要対応、大規模災害への備え等
- ➡ 地方圏の若年人口の減少により特別区の各種需要に対応する供給力を確保できない
- ・ 令和2年度の研究は、こうした「供給の危機」を見据えつつ、とくに人材と組織に関する問題に着目して、特別区の行政サービス供給体制の現状と課題を明らかにすることを目的に実施

令和２年度調査研究の概要

- ・特別区の多様性に配慮し、江戸川区、江東区、杉並区、豊島区および港区（ヒアリング順）の企画・人事等の担当者へのヒアリングを実施
- ➡これを踏まえて特別区の行政サービス供給体制の現状と課題を実証的に分析
- 特別区の人材の管理と育成に関する分析
- 特別区の専門人材（土木職・建築職）に関する分析
- 特別区におけるサービスの外部化とデジタル化に関する分析

15

令和２年度調査研究の総括

研究の総括

- ・特別区の高齢者人口がピークを迎える令和37（2055）年に向けた行政サービス供給体制の課題

人材育成と人事管理

- 特別区の職員の年齢構成に歪みが生じており、今後、職員数の削減は供給体制の不安定化を招く可能性
- 特別区の業務の実施において重要な階層を構成する係長の質の向上と数の確保が重要
- 働き方をめぐる考えの変化や近年の制度変更、柔軟な定員管理と必要に応じたきめ細かい職員サポート体制の充実が必要

専門人材の確保と育成

- 現時点では、特別区が必要とする専門人材の需要数は満たしているが、技術職の受験者の確保は長期的に苦戦、今後、専門人材の量と質の低下が懸念
- 技術職の定員が少ないことや年齢構成が歪なことによる技術継承の問題の発生可能性
- 専門人材の確保・育成に向けた特別区間の一層の連携・協力体制の強化が必要

行政の外部化とデジタル化

- サービス供給の外部化は特別区で相当程度進展しているが、委託化の進展によるノウハウの継承や責任の所在の曖昧化、窓口業務の外部化に伴う偽装請負問題への対応、非正規人材への依存等の課題が存在
- デジタル化の取り組みでも特別区が先行しているが、特別区全体の足並みが揃っておらず、課題が存在
- サービス供給の外部化とデジタル化のメリットを活かすには、特別区間でのスケールメリットを活かすための広域連携・共同利用が重要

16

2055年を見据えた対応の必要性

◆人口減少時代の特別区

- ・特別区は、高齢者人口がピークを迎えるまで、全国に比べて約15年間の時間的余裕がある

➡しかし、「供給の危機」に直面し、経済社会活動が大幅に縮退する可能性

- ・他地域に比べて危機感を感じにくい可能性があり、注意が必要

◆特別区間連携

- ・「2055年問題」に対応するためには、各特別区が自己完結的な行政主体となることよりも、限定された資源を有効活用するための**連携**を進めることが重要ではないか
- ・情報システムの標準化に加え、専門人材をはじめとする人的資源の共同採用・育成等も検討していく余地があるのではないか

➡大森先生のご主張に反する展望？（後述）

Ⅲ 都区制度の展望

都区制度改革の経緯

- ◆平成12年（2000年）地方自治法改正：清掃事務等を特別区へ移管、特別区は「基礎的な地方公共団体」と法定
- ◆以後、都区の役割分担を踏まえた財源配分の協議が難航、都区のあり方検討委員会を設置し、内部管理事務を除く都のすべての事務（444項目）のうち、53項目について区へ移管する方向で検討する事務として都区で一致（2011年1月）
- ➡その後、事務配分の取り扱いについて都区の見解が相違、2011年12月に中断
- ◆「大阪都」構想：大都市地域特別区設置法の制定（2012年）
- ◆2016年の児童福祉法改正により特別区も児童相談所の設置が可能に（9区が設置済み）

19

都区制度改革の動向

- ◆特別区制度調査会報告『『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想』（2007年12月）
- 区は新たな「基礎自治体」として自主性・自立性を強化
- 都の大都市事務は「基礎自治体連合」が引き受け、都は府県事務に専念（東京都から「東京府」へ）
- ◆2020年代の現在、都も区も現状維持志向？
- ↳「大阪都」構想の頓挫？
- ↳児相設置という成果？
- ↳コロナ禍➡都区間連携の必要性？
- 都も区の区域問題を持ち出さなくなる
- ◆「区の自主性・自立性の強化」から「都区間の連携・協力」へ？

20

総務省・大都市における行政課題への対応に関するWG

自治体アンケートの結果(概要)

特別区・都間の協議・調整、役割分担・権限移譲

○ アンケートでは、都区協議会で協議・調整を行うにあたっての**支障や課題を指摘する回答は全体的に少なかった**。役割分担や権限移譲についても、いくつか挙げられたものもあったが、**具体的に事務を挙げる回答は全体的に少なかった**。

Q. 都区協議会で協議・調整を行うにあたっての支障や課題

- ・ 協議内容によっては、都と特別区の主張が相違し、協議が複数年度に及ぶこともあるが、協議を尽くすことで、最終的には合意に至るものも多い。【東京都】
- ・ 特別区財政調整交付金の都区の配分の見直しにあたって、都区の考え方の相違から合意に至らないこともある。【特別区】
- ・ 都と特別区の役割分担、特別区財政調整交付金のあり方を含め、具体的に検討する時期に来ていると考えるが、都区双方の認識に隔たりが大きく、本質的な議論が進んでいない。【特別区】
- ・ 上記以外は、特段、支障や課題についての回答なし。

(参考) 都区協議会以外の特別区・都間の協議・調整のための枠組みの例

- ・ 都区協議会にあわせて、毎年度、都と特別区長会との意見交換を実施(例:令和5年度「防災対策について(マンション防災)」)。
- ・ このほか、個別事業・政策により都区の協議会等が設けられる例がある。

Q. 都区協議会で協議・調整が行われることが望ましいものの、協議・調整が行われていない行政課題

- ・ 都市計画交付金について、都区の都市計画事業の実施状況に見合った配分となるよう抜本的な見直しが必要。【特別区】
- ・ 特別区の領域は、大都市として一体的な対応が求められる「広域・専門行政」と、住民に寄り添って生活を支える「身近な行政」の境界があいまいであり、行政権限が混在している(例えば、児童相談体制や保健所のパンデミック対応など)。本来であれば、こうした行政課題における都区の役割分担を改めて考えるべき時期にきている。【特別区】

Q. 特別区への更なる権限移譲が考えられる都の事務

- ・ 公立小中学校の教職員の人事・定数に関する権限【特別区】
- ・ 用途地域等の都市計画決定権限【特別区】 ※21区は「特になし」等の回答

Q. 特別区が処理しているものの、都が処理することが望ましいと考えられる事務

- ・ 公立小中学校の庶務事務システムの導入【特別区】
- ・ 児童相談所に係る事務、保健所のパンデミック対応【特別区】等 ※20区は「特になし」等の回答

第1回WG(2024年12月16日)の事務局提出資料で紹介された自治体アンケート(20指定都市23特別区16都道府県を対象)の結果

29

第3回WG(2025年2月18日)・特別区長会提出資料、9頁

都と特別区の連携協力

<令和7年度財調方針より>

- ・ 都と特別区は、大都市東京を共に支えるパートナーであり、都は、鉄道・道路ネットワークなどのインフラ整備、無電柱化の推進や調節池等の整備による強靱化、産業力の強化、ゼロエミッションに向けた先進的な取組など、ハード・ソフト両面において東京の都市基盤や国際競争力を向上させる施策を行い、特別区は、住民を身近で支えるきめ細かいサービスにより、東京における地域生活を充実させる施策を行うことで、もって東京の持続的発展を実現していく。

○ 都区間の協議においては、広域的見地と地区別の見地などによる、見解の相違が生じることがあり、複数年に渡る懸案事項になる場合もある。

○ そうした場合にあっても、協議を重ね、妥協点を見出し、合意に至ってきた。

○ 今後も、大都市東京を共に支えるパートナーとして、都区制度の下、都区協議により見解の相違を乗り越え、特別区の「自治」に取り組んでいく。

第3回WG（2025年2月18日）・東京都提出資料

都区連携による具体的な取組例

- 1 デジタルを活用した共同化や効率化という観点から、「GovTech東京」*との協働により、東京のDXを推進
 - 区市町村協働事業の実施（共同調達・開発、人材シェアリング）
 - （例）e-Learningや物品調達など、5つのツールの共同調達に、特別区をはじめ都内自治体等が延べ48団体が参加（※6.4月時点）
- 2 首都直下地震等へ備えるため、都市の強靱化や災害対処能力の強化を推進
 - 耐震化・不燃化の促進や無電柱化の推進、安全・安心で快適な避難所への改善、特別区と連携した防災訓練の実施など、ハード・ソフト両面から一体的に対策を実施
 - （例）都は、特別区と連携し、特定整備路線の整備を推進。特別区が進める老朽化建築物の除却などに対し、専門家の派遣や助成により、特別区を支援
 - （例）今後、都区で連携し避難所における避難生活を改善
 - ベッドや仕切り等の適切な提供、衛生的で十分なトイレ環境の整備など
 - （例）首都直下地震、弾道ミサイル、テロ等を想定し、都区共同で住民参加の訓練などを実施

* GovTech東京とは、多様なパートナーと都と区市町村を合わせた東京全体のDXを効果的に進める新たなプラットフォームとして、2023年に東京府庁の内に設立された組織

33

3 コロナ禍における都と特別区保健所の連携

- ✓ 特別区の区域には23の特別区保健所が設置され、保健センターと一緒にきめ細かいサービスを提供
 - 都から特別区への保健所移管以降、特別区保健所への公衆衛生医師の人事、都区保健衛生連絡協議会など都区間・各区分間で事業調整
- ✓ 一方、新型コロナウイルス感染症の急速・広範囲にわたる拡大に対しては、都区一体で対応
 - 都と特別区保健所間における患者情報の共有体制を整備し、感染者数等を統一して公表

都の主な取組

- | | | |
|----------|--------------|----------------|
| 保健所体制の支援 | ● 応援職員の派遣 | ● 保健所支援拠点 |
| 業務支援 | ● 患者情報管理センター | ● 自宅療養サポートセンター |
| | ● 入院・入所調整本部 | ● 宿泊療養施設 |

こうした都区の先進的な取組をベースに、国に要望し・・・

- ✓ 感染症法改正 → 平時からの情報共有・連携を目的に協議会を設置へ

34

23

第3回WG（2025年2月18日）・東京都提出資料

- 4 都区連携の基盤を強化するため、今後、都区間相互の人事交流を促進
 - ・ 都の職員は都民と直接接する「現場」を知る
 - ・ 特別区の職員は「東京全体」を俯瞰

→都区双方の職員が、都区制度の実態を深く理解し、大都市東京を発展させていく必要

人事交流の現在

- 都 → 特別区 一体的なまちづくりなどに必要となる高度な専門知識・調整力を有する都職員が、「現場」で特別区職員と連携・協力
- 特別区 → 都 次代の区政を担う若手職員が、都職員とともに、「東京全体」という観点から、まちづくりや財政、福祉、デジタルなど、様々な業務に従事

35

- ✓ 都市のインフラ更新、DX推進、国際競争力の向上など、東京を取り巻く複雑な課題が数多く存在
- ✓ また、足元では、都市強靱化を進める技術系職員など、次代の行政を担う人材不足が懸念
- ✓ 将来的に人口が減少していく局面にあって、インフラの更新や行政サービスなど、効率的・効果的に対応していくための方策について考えていくことが必要

都と特別区が、大都市東京を共に支えるパートナーとして、これまで以上に連携・協力し、「車の両輪」となって、東京・日本の持続的発展を牽引

都区間での協議・調整に加え、相互の人事交流の促進など、都区連携の具体的な取組を重ねながら、都と特別区が新たなステージへと歩みを進め、東京の未来を共に創り上げていく

37

24

「最初の政府」としての特別区

◆都区制度の展望

- 近い将来、抜本的な制度改革の動きはない？
- 「2055年問題」を見据えると、特別区間、都区間の連携・協力がより一層重要に

◆「最初の政府」としての特別区

- とはいえ、特別区は「基礎的な自治体」として、身近さ、現場性、透明性、先端性を備えた「最初の政府」（大森彌）
- 「鳥の目」「魚の目」だけではなく「虫の目」で東京の課題に向き合うことの重要性

25

ご清聴ありがとうございました



TOKYO
METROPOLITAN
UNIVERSITY

26