

第15回東京の自治のあり方研究会 議事要旨

日 時 平成 27 年 3 月 24 日（火）午後 6 時から

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、牛山委員、大杉委員、神橋委員、沼尾委員

（行政実務者）

西村副座長、越委員、佐々木委員、奥田委員、山本委員、高木委員、
伊藤委員、岩波委員、若菜委員、名倉委員

【会議概要】

1 開会

2 検討事項

東京の自治のあり方研究会最終報告について

◇ 東京の自治のあり方研究会最終報告について、とりまとめが行われた。

3 平成 27 年度収支予算（案）及び監事の指名について

◇ 平成 27 年度収支予算（案）及び監事の指名について、事務局から説明があり確認された。

○座長 前回までの研究会では、人口動向を踏まえた地域ごとの将来の姿と課題及び自治のあり方の方向性について、資料をもとに議論を行い、中間報告で整理した 3 つの論点である都と区市町村の役割分担のあり方、住民自治のあり方、効率的・効果的な行財政運営のあり方に沿って整理を行った。

今回は、これまでの議論を踏まえて、あらかじめ各学識委員及び 4 事務局間で調整した最終報告書案について報告する。

○事務局長 資料 1 「東京の自治のあり方研究会最終報告（案）」をご覧ください。前回までの議論を踏まえて変更した部分と従前どおりの部分があるが、一通り全体の構成や内容について説明する。

まず、報告書全体の構成について説明する。表紙の裏面に地図と表があるが、本研究会では、老人福祉圏域を用いて地域ごとの分析を行っているので、凡例として、エリアごとに構成区市町村を示している。

目次をご覧ください。前段として、「研究会設置とこれまでの経緯」を記載している。また、これまで議論してきた「人口動向を踏まえた地域ごとの将来の姿と課題」、さらに 17 ページ以降では、「東京の自治のあり方の方向性」について、中間報告で整理した 3 つの観点に基づいて記述している。

次に、巻末資料についてであるが、資料 1 は、最終報告の付表として、これまでの議論で活用した図表、資料 2 は、部会で行った 2050 年までの地域別の将来人口推計（500mメッシュ）をそれぞれ掲載している。

資料3には、中間報告の際に環境、まちづくり、防災などの様々な分野について整理した『予測される東京の将来の姿』を掲載している。

資料4は、研究会開催状況、資料5は、研究会委員名簿、資料6は、研究会設置要綱をそれぞれ掲載している。

続いて、報告書の内容について説明する。1ページの「研究会設置とこれまでの経緯」では、都区の協議の中で、区市町村共同の調査研究の場を設けることとされ、市町村も加わって東京の自治のあり方研究会が設置された経緯を記載している。

「中間報告とりまとめまでの取組」では、区部、市部、町村部ごとに2100年（平成112年）までの人口及び世帯数の将来推計を行ったこと。また、移民等を受け入れた場合の推計やフランス並みに出生率が回復した場合のシナリオ等を使いながら議論を行ったことを記載し、このような推計結果を踏まえて整理した資料が、巻末資料3「予測される東京の将来の姿」である。

2ページの「部会における検討」では、平成25年6月に行政実務者委員で構成する部会を設置し、計5回議論を行い、今後の方向性を議論するにあたっての目標年次を2050年（平成62年）に設定したこと。また、500mメッシュ単位の将来人口分析を行い、人口の動きの空間的な張りつきを把握する取組を実施したことを記載している。

2ページの下から3ページにかけて掲載している表は、人口の動きに応じた対応が必要となる行政課題について、部会で整理したものである。

3ページに記載のとおり、部会での議論については、平成26年7月の第12回研究会において、「これまでの議論を踏まえた論点整理」として報告したところである。

「最終報告に向けた取組」では、平成26年7月に再開して以降の3回にわたる研究会の議論を整理している。その中で、老人福祉圏域ごとの将来人口や行政需要の分析を実施したことについて記載している。

4ページの参考1は、2050年までの東京の人口の推移を示したものである。推計値はオレンジ色の棒グラフで表示し、折れ線グラフで国内総人口に占める都内人口のシェアを示している。推計値を見ると、東京の人口も減少するが、全国と比べると緩やかに減少するため、人口シェアとしては上がっていく結果となっている。

参考2は、500mメッシュ推計の概要である。人口の張り付きや動きについては巻末資料にも掲載しているが、ここではコラム的に、総人口と年齢階層別の人口の動きについて記載している。

7ページの「1 人口動向を踏まえた地域ごとの将来の姿と課題」については、3つの柱立てで記述している。

まず、「高齢者の急激な増加と高齢化の進展」では、図表を示しながら、高齢者の増加が著しいこと。とりわけ、75歳以上の高齢者の増加が著しく、40年間で倍増することを記載している。

8ページの上段では、地域ごとに高齢化率を見ると、特に区部で急速に高齢

化が進展すること。また、高齢化の進展の状況にばらつきもあり、34%程度にとどまる地域もあれば、西多摩や島しょと同様に、40%以上に達する地域があることを記載している。

中段から下段では、要介護・要支援認定率や一人当たり医療費についても、年齢階層が上がるごとに上昇していく傾向にあることを記載している。また、年金、医療、介護の将来見通しとして、厚生労働省が公表している全国ベースの社会保障に係る費用の将来推計を引用して、東京都及び区市町村財政に相応の影響を及ぼすことが想定されるとの認識を記載している。

9ページの上段では、生産年齢人口は、どの地域でも減少するが、特に区西部、西多摩、島しょ地域では、40年間で4割以上減少すること。また、税収入等の歳入動向に大きな影響を及ぼすことが推定されとしている。

中段では、下の散布図のとおり、西多摩や島しょのような地域特性はあるものの、区部のように面積的に集約され、大都市圏として比較的均質化されている地域においても、人口の動きは地域ごとにより異なることを記載している。

次に、9ページの「高齢者単身世帯と空き家の急増」についてである。初めに、生産年齢人口100人に対する年少・高齢者人口の数を示す「従属人口指数」について、区西部、西多摩、島しょでは、生産年齢人口1人が年少又は高齢者人口1人を支えていくような状況になることを記載している。

10ページの中段下では、2050（平成62）年時点で、高齢者のみが居住する世帯が全体の約3割に達すること。また、区部では伸びがかなり大きく、区中央部、区西南部、区東部では倍増することを記載している。

下段では、2008（平成20）年時点で75万戸あった空き家が、40年後に倍増して170万戸を超える見通しであること。また、総戸数に占める空き家の割合も、3割に達する地域があることを記載している。

11ページの上段では、上で述べた状況を迎えると、地域によっては見守り機能が弱くなるほか、治安の悪化等を招き、ひいてはコミュニティの維持・存続が困難となる恐れがあることを記載している。

次に、「東京における少子化の更なる進展」についてである。初めに、東京の人口は、平成8年以降、一貫して増加しているが、内訳を見ると、都外からの人口流入に伴う社会増で支えられていることを記載している。また、2段落目では、東京も全国と同様に、70年代のピーク時と比べると出生数が半減して、現在は11万人であることを記載している。

12ページでは、出生数が減少している一つの要因として、婚姻や有配偶者の状況、年齢別の出生率などを引用して、東京を含めて日本の場合には、欧米諸国と比べて婚外子比率が著しく低いいため、婚姻動向が出生数に少なからず影響を及ぼしていることを記載している。

3つの例を挙げているが、初婚女性の平均婚姻年齢は、全国よりも上回る状況が一貫して続いており、近年では30歳を超えているという状況にあること。また、有配偶者率は、若い年齢層で全国を下回る傾向があること。女性の年齢層別の出生率を見ても、若い層を中心に全国平均を下回っている状況にあるこ

と。このような状況の一つの結果として、東京の合計特殊出生率が全国の都道府県の中で最下位にあり、人口置換水準の2.07を大きく下回る状況にあることを記載している。

一方で、東京一極集中と言われる中で、社会増や低出生の傾向は、全国の大都市でも同様に見られ、社会増に関しては、近年、いずれの都市も転入超過傾向にあること。また、出生率についても、大都市の属する都道府県と比較すると、いずれの大都市も出生率が低い傾向にあり、特に札幌は、平成20年から平成24年の平均値が1.08となっており、特別区部の1.07と同水準で、東京都全体と比べると低い水準にとどまっていることを記載している。

14ページでは、まち・ひと・しごと創生法に基づくまち・ひと・しごと創生総合戦略について記載している。国は、東京圏と地方圏の社会移動の均衡を図るために、10万人程度の転入超過が続いている東京圏の人口移動を2020年までに均衡させると主張しているが、今回、仮に社会移動の均衡が図られた場合に東京の人口がどうなるか、推計を実施した。出生動向に変化がなく、社会移動が均衡した場合を下図の赤い点線で表示している。

例えば生産年齢人口では、現在899万人の東京の人口が、出生傾向が回復しない場合には半減する可能性があること。また、その結果として、若い世代が減少するために高齢化率が上昇して44.5%に達することを記載している。

15ページは、新聞報道等で盛んに取り上げられた消滅可能性都市に関する記述である。一部の区や町村が消滅可能性都市に該当しているようだが、この定義を当てはめて、東京の低出生傾向が改善されないまま社会移動の均衡だけが実現すると、東京が消滅することになるとしている。具体的には、図表で若年女性人口の推計を示しているが、出生傾向が回復しないで社会移動の均衡が図られると、現在の195万人から78万人へと半減どころではない状況となることを示している。

中段から下では、東京が地方の人口を積極的に吸収して、我が国全体の人口減少を促しているかのような主張が展開されていることについて、このような傾向は、全国の大都市に共通して見られ、大都市で低出生傾向の改善を図らなければ、我が国の人口減少の問題は、根本的には解決されない。したがって、人口減少の問題については、東京対地方という単純な構図で論ずるのではなくて、大都市において低出生傾向の改善を図っていくことが大事であるということを記載している。

16ページでは、国は、上で述べたことを正しく認識して、東京と地方それぞれに必要なかつ十分な支援を行う必要があるとし、何よりもまず、都及び都内区市町村がこのような認識を共有して、様々な行政課題に適切に対応していく必要があるとしている。

続いて、17ページの「2 東京の自治のあり方の方向性」についてである。前段では、東京の人口減少は緩やかなため、危機的な状況が迫っていることについて認識が遅れないようにしなくてはいけないこと。地方と共存してともに発展していくために何をすべきかといった視点も大事であること。世界に目を

向けて、世界の大都市のモデルへと進化していくことが必要であることなど、前提となる認識を記載している。

下段の「都内自治体の特徴と多様な地域特性」では、都内自治体の人口・面積規模は様々で、面積規模に関しては、比較的小さいところが多いこと。また、18ページでは、地域ごとに特性や課題が異なることについての分析、19ページでは、こういった多様な地域特性を踏まえた上での議論が必要であるとの認識を記載している。

20ページからは、3つの観点の切り口からそれぞれの認識を記述している。

まず、「(1) 都と区市町村の役割分担のあり方」についてである。中段上の「自治体間の役割分担にかかわる新しい動き」では、区市町村に対する多くの事務・権限の移譲が進められている中で、新たな動きとして、国民健康保険事業の都道府県単位化に関すること。また、委員から指摘のあった地域医療構想の中で、都道府県に新たな役割が付与されていることについて記載している。

21ページでは、区市町村においても、医療、介護、予防、生活支援、住まいの確保等のサービスの一体的な提供が求められ、きめ細やかな対応を図る必要があるといった認識を記載している。

中段の第30次地方制度調査会答申に関する記述では、今年の地方自治法改正により、新しい広域連携の仕組みとして、連携協約や事務の代替執行の仕組みが創設されたことを紹介している。また、上記のような新しい仕組みができたことを踏まえ、今後も、基礎自治体間の連携による取組をさらに推し進めるとともに、地域を支え、発展させるための施策を単独で実施していくことが困難となることが予想される場合は、広域的な自治体による事務の補完等についても検討していく必要があるとしている。

22ページの「地域特性を活かした役割分担のあり方」では、都内の地域特性や将来の人口動向、財政環境が地域ごとに異なるとの分析を踏まえ、都内各地域の強み、弱みを相互に補完し得るような事例として、区域外の公有地に特別養護老人ホームを整備する動きと区外の森林整備や木材の優先利用等による地球温暖化対策の取組を紹介している。

23ページの「住民自治（自治の担い手）のあり方」では、まず、地域コミュニティと空き家対策」の中で、コミュニティの希薄化・弱体化が進むと、高齢単身世帯や空き家の増加への対応が困難になることを踏まえて、コミュニティと空き家は密接に関連しているとしている。

24ページの上段では、増加する空き家への対応事例を二つ紹介したうえで、空き家の急増が避けられない中で、新たな需要への対応や地域コミュニティの振興・発展を図るための資源として積極的に活用していく必要があるとの認識を記載している。

24ページの「多様な地域主体への支援」では、旧来型のコミュニティである町会・自治会は、加入率の低下や担い手が高齢化している一方で、NPOや企業など、新しい地域の担い手の動きも活発化していることを記載している。

25ページの「参画と協働の推進による自治の担い手の育成」では、空き家

への対応や地域での見守りといった新たな課題に対して、全てを行政だけで担うのは困難であること。また、住民一人ひとりに行政活動や地域の課題に対する関心を高めてもらう必要があること。さらに、担い手として一定の役割を果たすことができるように支援していくことが大事であるとしている。

その事例として、立川市、府中市、調布市等で行われている職員と住民と一緒に将来の自治体の課題を議論する事例。また、住民同士で地域の課題を議論して行政に提案する千代田区の実例。将来の担い手となる子供が参画して市の将来像について意見交換を行う青梅市の事例を紹介している。

これらの事例を踏まえて、住民参画を単なる意見聴取の機会として捉えるのではなく、住民自らが地域の課題と解決策を考える場として位置づける必要があるとしている。

また、単なる生涯学習講座的なものではなく、受講者に修了後の活動の場も紹介するなど、住民の地域活動の実践を支援している事例として杉並区の「すぎなみ地域大学」を紹介している。

27ページでは、行政に参画する場面が増えても、住民が正確な行政情報を保有していないと対等な立場で議論ができないことを踏まえ、オープンデータ化の取組を紹介し、住民が自由に行政情報を二次利用できるよう、積極的に公開していくということの重要性について記載している。

28ページの「効率的・効果的な行財政運営のあり方」についてである。まず、「都と区市町村による主体的検討の必要性」では、人口の変化が各自治体の行財政に大きな影響を及ぼすことが見込まれる中で、一つは、人口減少の問題に対しては、都内の自治体がこれまで以上に的確に対応していく必要があること。また、国においても、しっかりと財源確保に努めることが不可欠であるが、まずは都と区市町村自らが将来の厳しい状況を見据えて、主体的に効率的・効果的な行財政運営のあり方を検討していくことが大事であるとしている。

「公共公益施設の現状と今後の対応」では、公共公益施設の分布状況を分析して、人口密度を加味しても、設置密度は、若干区のほうが高い傾向にあることを記載している。

30ページでは、地域によって施設の設置状況や今後の需要の状況も異なるため、区部では、例えば建設・更新経費の縮減を図るなど、更なる行財政運営の効率化を進めていく必要があること。市町村部では、施設がない地域もあり、利便性が過度に低下しないように考慮しつつ、公共インフラの維持そのものが困難となるような状況も懸念されるため、危機的な状況に陥る前に、地域機能の集約化や周辺集落とのネットワーク化の取組を早急に進める必要があるとしている。

32ページの「行政体制の更なる効率化の必要性と住民への説明責任」では、まず、都内自治体は、これまでも全国よりも高い削減率で、厳しい職員数の削減に取り組んできたが、内部管理部門の1,000人当たり職員数を見ると、4割程度の自治体が全国平均を上回っており、財政環境が一層厳しくなる中、変化・増大する行政需要にきめ細やかに対応していくためには、内部管理部門

を更に見直して行政体制の効率化を図ることが、今後も避けられない課題であるとしている。

また、なぜ行政体制や施設が必要なのかについて、住民に対して説明責任を尽くす必要があるとしている。

「既存の行政体制の維持・存続にとらわれない早急な見直し」では、変化・増大する行政需要に的確に対応して、安定的に行政サービスを提供していくためには、既存の行政体制の維持・存続にとらわれない早急な見直しが必要であるとしている。

また、各区市町村は、将来の状況を直視して、危機的な状況に陥る前から、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、様々な選択肢について、住民意思等を踏まえながら主体的に検討、判断していく必要があるとしている。

32ページからは、一般的に指摘されている合併や連携の効果と課題を整理し、35ページでは、それぞれにメリット・デメリットの両面があることを念頭に、各自治体の地理的状況、人口規模、人口・産業の集積の状況、地域の平坦、面積といった様々な状況を踏まえて合併・連携等の多様な選択肢の中でどのような手段がより有効であるのかについて、具体的なデータ等に基づいて関係自治体間で議論していく必要があるとしている。

その際に、合併については、合併後の住民の利便性の向上も考慮した上で議論する必要があり、連携についても、管理部門の増大、説明責任、ガバナンス、意思決定のスピード等について考慮することが必要であるとしている。

また、連携の事例が増大していくことは、広域な対応が恒常的に求められてくることでもあるため、既存の体制の維持・存続にとらわれない行政体制のあり方を検討することが求められるとしている。

次に、巻末資料について説明する。

まず、巻末資料1について、前回から加えた図表について説明する。42ページの図表6「年齢階層別要介護（要支援）認定率（全国）」をご覧ください。全国ベースになるが、棒グラフは、左が該当する年齢層の人口、右が認定者数で、認定率を折れ線グラフで示している。年齢階層が上がっていくほど認定率も上がっていく傾向にある。

43ページをご覧ください。上の図表7「年齢階層別1人当たり国民医療費（全国）」では、15－19歳と85歳以上を比較すると、約1.4倍の差が出ている。

下の図表8「社会保障に係る費用の将来推計」は、厚生労働省の医療、介護、年金の推計である。

50ページの図表19「嫡出でない子の割合（国際比較）及び母年齢階層別割合（国及び都）」をご覧ください。上の棒グラフは、嫡出でない子の割合を示した婚外子比率の国際比較で、日本はかなり低い水準にある。

下の棒グラフは、全国と東京の年齢階層別の婚外子比率の比較である。全国と比べると、それほど変わらないが、若い年齢層で見ると、東京都の婚外子比

率が若干高い傾向にある。

51ページをご覧ください。上の図表20「初婚女性の平均婚姻年齢推移」は、赤と青の折れ線グラフで、東京都と全国における初婚女性の平均婚姻年齢の推移を示している。近年は30歳を超えており、東京都が一貫して高い年齢となっている。

下の図表21「年齢階層別有配偶者比率」は、有配偶者の比率を年齢階層別に示している。棒グラフが全国と東京の差をポイントで示しており、8.7、8.5とあるように、若い年代層の有配偶者比率の差が大きくなっている。

52ページの図表22「女性年齢階層別出生率」をご覧ください。棒グラフで女性の年齢階層別の出生率における全国と東京の差をポイントで示しているが、25-29歳をピークに、全国との差が大きく、特に若い年代層での差が大きくなっている。

55ページの図表27「主要都市における転入超過率の推移」をご覧ください。以前に一度示しているが、今回は横浜市の大都市統計年報の平成24年までのデータを引用していたが、今回は、それぞれの自治体の数値を平成26年まで掲載している。青い折れ線グラフが特別区部で、近年は、転入超過傾向が少し目立ってきている。

58ページ以降は、国のまち・ひと・しごと創生総合戦略の中で掲げる目標が実現した場合と、一部実現した場合の推計を掲載している。例えば58ページ下の生産年齢人口を見ると、出生傾向が回復しないと899万人から半減する。また、59ページ上の若年女性人口では、195万人の20歳から39歳の女性人口が、シナリオによっては半減超の78万人となる。下の高齢化率も、シナリオによって差があるが、一番高いもので44.5%となるシナリオもある。

60ページの図表34「国が掲げる目標が実現した場合の生産年齢人口の動き」では、老人福祉圏域ごとに数値を示している。

また、図表35「国が掲げる目標が実現した場合の若年女性人口の動き」では、消滅可能性都市の定義が2040年時点となっているため、例外的に2040年としているが、出生傾向が回復してもしなくても、区部を中心に半減する地域が出てくる。

61ページの図表36「国が掲げる目標が実現した場合の高齢化率の動き」では、研究会で行った推計と、出生傾向が回復しないまま社会移動の均衡が図られた場合の高齢化率を比較しているが、どの地域でも上昇し、特に区部では50%を超えるような地域も出てくる。

次に、巻末資料2について説明する。これは、500mメッシュ推計を少し大きくして、空間的にどのように変化していくのかを、2010年時点と2050年時点を左右で比較できるようにしたものである。

次に、102ページの巻末資料3をご覧ください。これは、中間報告段階のデータを用いてまとめた『予測される東京の将来の姿』である。

次に、114ページの巻末資料4では「研究会開催状況」、118ページの巻末資料5では「研究会委員名簿」、124ページの巻末資料6では「研究会設置

要綱」をそれぞれ掲載している。

以上が最終報告の概要である。

- 座長** 途中で震災による休止もあり、足かけ5年半にわたって検討を行ってきたが、地方制度調査会で言うと、インターバルを含めて2回分を超える期間をかけて、本研究会も最終報告書を取りまとめるに至った。

報告書の内容については、あらかじめ事務局において、学識委員を含む各委員と調整を行っていると聞いている。研究会の5年半の活動の感想等は、後ほど発言の時間をとりたいと思うが、この件については、これをもって最終報告のとりまとめとしたいがよろしいか。

それでは、本報告書については、東京の自治のあり方研究会設置要綱第3に基づき、東京都、特別区長会、東京都市長会及び東京都町村会の4団体に報告することとする。

最終報告については以上であるが、資料2「東京の自治のあり方研究会 平成27年度収支予算（案）」及び監事の指名について、事務局から説明をお願いしたい。

- 事務局長** 平成27年度収支予算案について説明する。5年半の活動については、このような形でとりまとめられたが、4団体への報告等を行うために、平成26年度までの繰越金をもとに、平成27年度の運営費用に係る支出を計上している。

また、資料はないが、監事の指名についてもお諮りしたい。設置要綱の第7第3項の規定により、監事は行政実務者委員の中から研究会が指名することとされており、これまで山本委員にお願いしていたが、平成27年度においては、最終報告書の製本及び分担金の返還等を残すのみとなっており、研究会の庶務を担当する事務局で円滑に処理するため、区長会事務局次長にお願いしたい。

- 座長** 平成27年度収支予算（案）及び監事の指名について、特に異論がなければ、説明のとおりとしたいがよろしいか。ご意見等がないようなので、そのとおりとさせていただきます。

本日の議題は以上となるが、最後に、皆さんから5年半の研究会の活動を振り返り、感想をいただきたい。

- 委員** 学識経験者と都及び区市町村の実務者が、長い時間をかけて様々な角度からデータを積み上げて議論したのは初めての経験ではないかと思う。このような中で、今後想定される地域の姿を浮き彫りにできたことは、大きな意義があると思っている。

研究会に参加させてもらった行政実務者の一人として、この研究会で東京都自体のあり方の議論に至らなかったのは少し残念に思っているが、今後、研究の成果を都と区市町村、それぞれの自治の参考に役立ててもらえればと思っている。

最後に、事務局間の調整では激しいやりとりがあったということだけは、あえて申し上げておきたい。

○委員 全国的に言うと、地方の自治体はもっと厳しい状況にあると思うが、それとは違う意味で、大都市東京の厳しい現状がこのような資料を通じてわかってきた。そういう中で、それぞれの間で意見の相違や報告書をめぐって激しい議論もあったということであるが、課題が浮き彫りになってきたと思う。

例えば合併の問題も様々な議論があると思うが、個別自治体の中では解決できない問題や相互補完、あるいは座長が国の会議等で尽力された広域連携のあり方などについては、引き続き考えていかなければならない課題である。

また、報告書で多くのページを割いた住民との関係をどのように作っていくのか、官民連携、あるいは公民連携をどのようにしていくのかなど、かなり論点は明確になってきたと思っている。

そういう意味では、この報告書を踏まえて更に議論が進み、広域連携のあり方や、真の意味での住民協働のあり方などについて、都や区市町村の間で具体的な議論が行われるとよいと思っている。

この報告書を踏まえて考えていくときに、例えば長野県が山梨県と一緒に定住自立圏を設定するというようなことがあって、それが良い、悪いはともかく、大都市東京として近隣の県とどのように連携していくのか。恐らく都県境では課題になっていくので、東京都としてどのように考えるのかということも出てくると思う。

また、大阪のいわゆる都構想については、住民投票の結果次第なので、その是非についてここで何か言うべきではないと思うが、例えば、人口が30万人、40万人の区で、議員が12名、13名ということが具体化される可能性が出てきた。そうすると、当然、区や市町村のあり方として、全国的に波及すると思う。都という名称を使えるかどうかはわからないが、例えば区への権限の問題でも、大阪ではかなり踏み込んだ議論をして、区への権限移譲を行っているので、今後、様々な影響が出てくると思う。

そういう意味で、東京の自治はどうなるのかという点で言うと、課題はまだまだたくさん出てくるし、既存の課題、プラス新しい日本全体の状況ということもある。東京は、全国の自治体のリーディングケースとして、先頭に立って様々な問題を解決していくべきだと思っているので、ぜひ今後も東京都及び区市町村において議論、検討を重ねて、具体的な自治の姿を描いてもらえればと思う。

○委員 5年半の活動には感慨深いものがあるが、先ほど話があったように、オール東京で、都と区市町村を交えた形でこのような場を設定して議論したことは、大変有意義なことだと思っている。それ以前の様々な経緯もあり、ある意味では、それも持ち越された形で、今回も事務局の間では苦労したところがあったと思う。

現在行われている地方創生の取組に先立つ形で、人口問題をはじめとして、きちんとした対応ができたことは、都や区市町村においても、また、地方創生に対応していく上でも、非常に有意義なものになったのではないかと。

人口問題について、きちんとしたデータに基づいて方向性を出していくこと

自体、非常に重要だと思う。その一方で、その先を見据えて自治のあり方をどのように考えていくのか。中間報告までは、エビデンスだけではなく、様々な視点から議論があったが、エネルギーや環境といったような、非常に大きな行政のあり方そのものを規定していくような視点からどのように自治のあり方を考えていくのか。まだまだ考えていかなければいけないことがあるので、場を改めてということになるのかもしれないが、また勉強させてもらいたいと思っている。

○委員 5年半の間、東京を取り巻く状況は大きく変化して、将来予想が非常に難しいということを実感した。

5年半、研究会に参加して、自治のあり方というのは一体何だろうかと考えたことがあり、都政のあり方でもなければ、東京のあり方とも書いていない。また、この研究会は、行政組織の中に置かれたものなので、我々、研究者だけでやっているものでもなく、一体どこに問題点をフォーカスしていくのかと、最初は少し戸惑ったところがあった。結局、自治行政のあり方になっていくのではないかということで、5年半の間に問題点も絞られ、報告書としては非常に焦点が絞られたものになったのではないか。

先ほどの発言と重なるかもしれないが、この研究会でなし得たことと、なし得なかったことがあると思う。自治のあり方ということはどう考えるかにもよるが、なし得なかったことは一体何であるのかということ踏まえて、この報告書を活かしてもらえるとよいのではないか。

5年半を振り返ると、産業構造等の様々な問題や東京の将来像について議論したが、少し話が拡散した嫌いがあり、最後は人口の問題がクローズアップされたと思う。これは、増田レポートの影響もあるが、5年前にはこういう話で収束するとは予想していなかった。それだけ喫緊の課題として、社会の注目に応ずるためにも、この方向性が出てきたのは必然的だったと考えている。

資料では、奥多摩や多摩地区の将来の姿が非常にビジュアルに映し出されたが、そこには多くの山林があり、林業や農業など、人の営みがあるからこそ、地域も存在している。東京都の中で多くの面積を占めている地域であるが、その土地利用や環境保全をどう考えるのか、第一次産業を今後衰退に任せてよいのかという思いがある。

二次産業や三次産業は、経済の論理で動くところがあって議論もしやすいが、一次産業や環境問題は、経済的な視点だけでは論じ切れない。コストも幾らかかるかわからない。これは、将来世代に何を引き継いでいくのかということに非常にかかわってくる問題なので、報告書の中でも指摘されている部分はあるが、今後の議論として引き継いでいくべき1つの論点ではないかと思う。

今申し上げたような問題については、当初は話題になっていた記憶があるが、あまり深掘りされなかったので、なし得なかったことの1つの例として、議論の到達点の延長線上に位置づけてもらえればと思う。

東京のモデル性や国に対する発信力は大きいと思う。例えばマイナンバー制度も、国は、東京で実地検証してもらいたいと思っているような部分がある。

東京の例が地方にどれくらい応用可能性があるのか、今後も、制度や政策のモデルを東京から発信していくことが日本全体にとって重要だと考えている。

○委員 最終報告には、丹念にきめ細かく作った統計データが掲載され、研究会だけでなく、幅広く都民の皆さんにも情報が共有できて、東京の将来や地域をどのようにしていくのか、行政と住民が考えるための非常に貴重な素材ができた意義は大きいと思う。そういう意味では、この報告書自体は本当によくまとまったなというのが最初の感想である。その上で、この5年半を振り返っていくか申し上げたい。

まず、研究会設置の経緯を思い出してみると、これからの東京における行政運営のあり方をどうするのかというところから始まったと記憶している。東京の将来や東京が抱えている課題などを共有しながら、事実を幅広く認識して、その上で自治制度をどのように描いていったらよいのか考えていこうということで設置された研究会で、この間、様々な検討を行ってきた。

今回の報告書では、今後の人口減少や高齢化の状況も含めて、危機感はかなり共有されたと思っているが、本来であれば、これを踏まえて今後どのように各施策分野で対応していくのかという議論がこの研究会の本筋だったと思うが、なかなかそこまで踏み込めなかった部分がある。

部会では、様々な議論があったと聞いているが、本音ベースで議論する場というのは非常に重要、かつ貴重なので、研究会が終了しても、ぜひそれぞれの立場の中でうまく連携しながら、話し合いの場を続けていってもらいたい。そういう意味で、今回の報告書では、現状を踏まえた自治制度のあり方に踏み込めなかったのは少し残念で、そこは課題として残ったのではないか。

また、住民参加や住民参画の部分も同じで、報告書で触れられてはいるが、何が行政の役割で、住民の方々に危機感を認識してもらって、一緒にこれからの地域をどう作っていくのか。今回の資料を活用していくことが大事だと思っているので、これも今後の課題になっていくのではないか。

多摩の市町村の職員研修や消費生活センターなどの講演会で研究会の資料を使わせてもらっているが、物凄い反応がある。「東京は、こんなに大変なことになるのか。どうにかしないといけない」というように皆さんが認識されるので、非常にインパクトがある資料だと思っている。

報告書の中で、効率的・効果的な行財政運営のあり方が述べられているが、これはニューパブリックマネジメントの議論で、「Economy」、「Efficiency」、「Effectiveness」の3つのEと言われている。行財政運営における効率性をどのように考えればよいのかということについては、委員それぞれの立場や考え方の違いがあって、なかなか踏み込めなかったが、その辺りの議論が少し残ったのが気になっている。

私自身は、歳出の削減や抑制といった行政改革が効率的なことにつながるとは必ずしも思っていない。地方創生の議論もそうだが、それぞれの地域での暮らしや仕事、まちがあって、それを今ある資源や人でいかに持続できるのか、できることなら経費をかけずに効果をあげることができるとよいということだ

と思っている。

効率性という名のもとに、財政再建や歳出削減が優先されて、結局サービスが減少して、そのまちで暮らせなくなってしまうというのは本末転倒ではないか。合併や連携のメリット・デメリットについて、相当議論して整理したと思うが、国の地方創生の動きも踏まえながら、効率性を考えたときの東京における行財政運営というものをどのように捉えていけばよいのか、もう少し議論ができるとよかったのではないか。

いずれにしても、これだけの人が集まって、これだけの議論ができたことは大変よかったと思う。

○座長 5年半の締めくくりにあたり、副座長から一言お願いしたい。

○副座長 当研究会は、5年半の長きにわたり活動してきたが、これまで精力的に活動いただいた学識委員と行政実務者委員の皆さんに、心から御礼申し上げたい。また、各会の開催にあたり、事前調整等に尽力いただいた特別区長会、市長会、町村会、東京都の各事務局の職員の皆さんにも、心より感謝申し上げます。

本研究会は、途中で震災等があり、当初の想定以上に長期にわたって検討することになったが、先ほど学識委員からもあったように、客観的なデータに基づいて今後議論を深めるべき課題や方向性を浮き彫りにするなど、一定の成果を得ることができたものと考えている。

行政サイドとしては、今後、この報告書をしっかりと受けとめ、各団体が将来の厳しい状況を見据えて検討を深め、関係自治体間で議論して、将来に備えて具体化していくことが極めて重要であると考えている。

自治のあり方といっても、時代は常に動いており、永遠のテーマ、終わりが無いテーマと言ってもよいと思うが、今後ともよりよい東京の自治のあり方を目指して努力していく所存なので、学識委員の皆さんには引き続き様々な観点でご指導を賜りたい。

○座長 最後に一言申し上げます。今日、改めて報告書を見て、完成度が非常に高いと思っている。先ほど、都の会合で使ったときにかなり説得力があったという話があったが、私も、地方で、この報告書の一部の資料を東京都もこんなに厳しいということを示すために使用したが、「これは大変ですね」という反応が返ってきた。東京バッシングだけでは、日本全体は活性化しないという意味で、東京都関係者のみならず、広く情報共有していくためのツールとしては非常に高い完成度の報告書に仕上がり、東京都及び区市町村の皆さんの高い能力を改めて感じた。

この報告書を作成するまでに5年半を費やしたことをどう評価するかであるが、全人口の4割が高齢者になっていくという国は、史上かつてなく、しかもその中で自治に磨きをかけていかなければならないので、長い目で見たら、徒労ではなかったのではないかと思っている。この共通認識をもとに、今後、都及び区市町村の皆さんがどうやって自治に磨きをかけていけるのかによって、成果が決まるのではないか。

大変大きな課題や危機感もあるが、同時に可能性も大きいということを改めて感じた。ぜひ、これを一つの共通認識として、今後も皆さんで世界に先駆けた自治の体制を作ってもらいたいと念じている。

以上で、本研究会を終了する。