

区職員による研究チームの議論から

——自治体経営のあり方研究——

「世田谷区新実施計画（後期）平成 30 年度（2018 年度）～平成 33 年度（2021 年度）」において、行政経営改革の取組みの一つとして、今後の自治体経営のあり方の研究、検討を行うこととした。1 年目である 2018 年度は総合的・横断的な議論・検討の場として「自治体経営のあり方研究プロジェクト・チーム」（以下「PT」という）を設置した。

PT では、2018 年 7 月から翌年 1 月まで、3 名の学識経験者からアドバイスをいただきながら 8 回にわたり議論を重ねた。その概要を紹介する。



第 2 回 PT（7 月 27 日）



第 3 回 PT（8 月 30 日）



PT メンバー参加の政策研究塾
「エリアマネジメント」（11 月 2 日）



PT メンバー参加の政策研究塾
「住民自治・参加・協働」（11 月 7 日）

1. はじめに

全国において人口減少が進む中、都心 3 区と同様、世田谷区も人口の増加傾向が続くと見込まれている。しかし、過去 10 年の人口構成の変化を見ると、そこには少なからず相違が見られる¹。

合計特殊出生率では、世田谷区は微増傾向とはいえ 23 区平均以下の 1.07 であるのに対し、都心 3 区は全国平均レベル（1.41－1.42）にまで回復している²。0～14 歳は、世田谷区が 16%増に対して都心 3 区は 57～81%増、15～39 歳は、世田谷区は減少（25～34 歳は約 20%、35～39 歳は約 10%）しているが、都心 3 区はいずれも増加（特に 30 代後半）、さらに 40～44 歳は世田谷区が約 10%増に対して都心 3 区は 50%～70%程度増加している。

一方、家族のありようは多様化し、全世帯に占める核家族の割合はこの間、低下が続いている。国勢調査による世帯人員に着目すると、単独世帯について世田谷区は 48%から 50%と微増傾向にあるが、例えば港区では 56%から 51%に減少している。

2040 年に向けた都市の持続可能性について、この 10 年間で都心 3 区は将来を担う世代の層が厚みを増しているのに対し、世田谷区は次代を担う層が相対的に薄くなっており、住宅都市としての持続可能性について、真摯に考えるべき状況にきている。区は、今後、中長期的に取り組むべき事項について総合的・横断的な議論・検討が必要との認識に立ち、管理職と若手職員による研究プロジェクト・チームを設置した。

PT では、区民が仮に一人で生きていくとしても孤立せず、住みやすく安心して暮らし続けることができる都市のありようと、区民生活が持続可能となる都市づくりを進める上で求められる行政運営のありようの両面から以下の 2 点を軸に議論を行った。

- 2040 年に向けて、「住宅都市の新たな魅力・活力の創出」「地域共生社会の実現」「繋がる力を最大限に活かした住民自治の実現」を一体的に進め、持続及び成長可能性を高める住宅都市世田谷を目指す。
- そうした都市の姿を具体的に形づくるため、「地域行政の推進」「自治権の拡充」「自治体連携による施策展開」「仕事の進め方の変革」を通じて新たな行政運営を展開していく。

次年度もさらに本格的な議論を深め、改めて検討・実施体制を整備し、将来の世田谷区が「自治体戦略 2040 構想研究会」（総務省）報告が指摘した「若者を吸収しながら老いていく東京圏」の典型的自治体の一つと目されることのないよう、課題を明らかにし、具体的な提言をまとめ、次期基本計画につなげていく。

¹ 2007 年と 2017 年を比較した。

² 合計特殊出生率は、一人の女性が 15－49 歳までに産む子どもの数の平均を示す。合計特殊出生率が 2 であれば人口は横ばい、2 を下回れば自然減を示す。都心 3 区は次世代人口の自然減が 3 割程度に留まるのに対し、世田谷区は約半分までにまで縮小することを意味する。

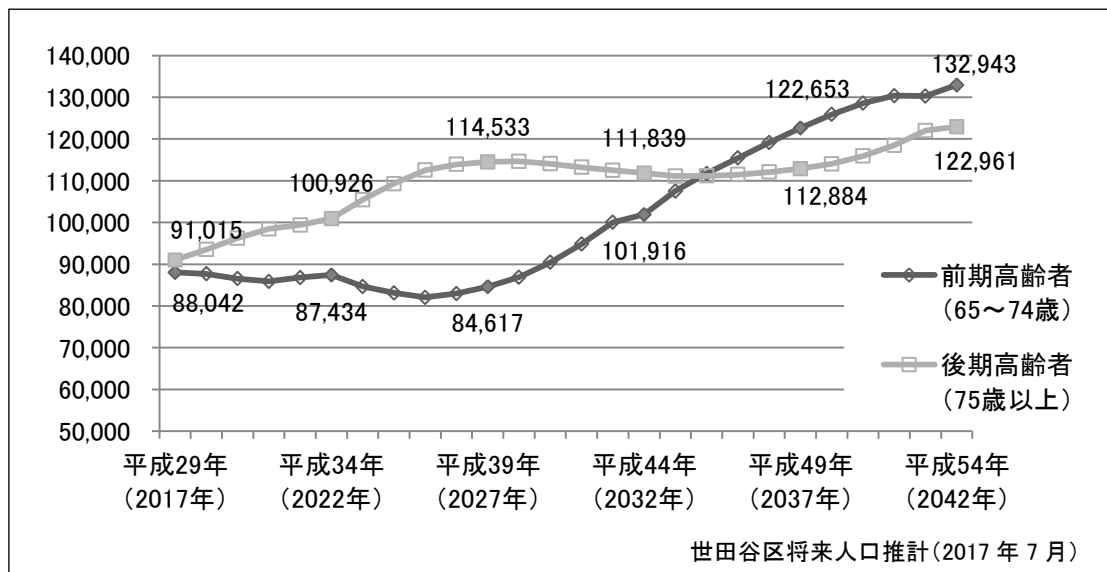
2. 2040 年に至るまでに予想される世田谷区の内外環境の変化

2.1 世田谷区の現状と予測される環境変化

①世田谷区将来人口推計における人口の変化

<人口構成>

- ・今後とも転入超過の継続³により、世田谷区の将来人口は 10 年後には 100 万人を超えることが見込まれている。
- ・今後の人口構成の変化⁴をみると 25 年後には、年少人口は 11.9%から 13.4%へ、高齢者人口は 20.5%から 24.2%へ上昇する見込みである。10 年後の生産年齢人口は 67%強でほぼ変わらないが、その後、徐々に減少し、25 年後の構成比は 62.4%となる見込みである。なお、従属人口比率⁵は、20 年前には 0.35 であったが、2017 年には 0.48 に上昇しており、さらに 20 年後の 2040 年には 0.6 にまで上昇する見込みである。
- ・生産年齢人口は 30 歳前後と 50 代の増加が続くが、10 年後の人口に占める割合はほぼ変わらない。その後徐々に低下し、25 年後には現状より 5%程度減少する。
- ・高齢者人口は 10 年後は前期高齢者が減少する一方で、後期高齢者の増加が大きい。2017 年に比べ、25 年後の 2042 年の推計値は前期高齢者は 51%（88,042 人→132,943 人）、後期高齢者は 35%（91,015 人→122,961 人）といずれも大幅な増加となる。



<世帯・家族>

- ・2000 年頃に核家族世帯数を超えた単身世帯数は引き続き増加しており、総世帯の約半数

³ 20 代の転入者数は、20 年前の約 6~7 割に縮小している。

⁴ 年少人口は 15 歳未満、生産年齢人口は 15 歳以上 65 歳未満、高齢者人口は 65 歳以上の人口を指す。全国レベルでは、2016 年 10 月時点で年少人口 12.4%、高齢者人口 27.3%、生産年齢人口 60.3%、従属人口比率は 0.66。

⁵ 従属人口比率は（年少人口＋高齢者人口）／生産年齢人口で算出される。社会の相対的な扶養負担の指標である。

を占めている（30代以上で増加傾向）。夫婦と子どもの世帯は減少傾向にあり、一人親世帯は増加傾向にある。

- ・ 65歳以上高齢者がいる世帯（約124,600）のうち、高齢者のみ世帯数は約75,500、そのうち単身世帯数は約40,000となっているなど家族のありようは変化している。
- ・ 家族への依存が大きい社会では、家族を持たないことで社会関係から孤立して様々な問題が生じることが指摘されている⁶。
- ・ 家族・地域社会の変容の中での少子高齢化の進展による労働者不足は、外国人人材の活用を一層促すことが見込まれることから⁷、外国人を地域社会の一員として受け入れていくという視点に立った取組みも求められる。

②地域包括ケアシステム

<要支援・要介護高齢者>

- ・ 2017年時点の要支援・要介護認定者数は約38,000人で10年前の約1.4倍であり、介護保険全体の給付費は約518億円で、10年前の約1.6倍、介護保険制度開始時から比べると約3.15倍に増加している。
- ・ 2015年国勢調査結果では、区の平均寿命は男性82.8歳（全国3位、23区1位）、女性88.5歳（全国8位、23区1位）と長寿だが、65歳健康寿命（東京保健所長会方式）は男性81.31歳（23区6位）、女性82.40歳（23区16位）と横ばいで、平均障害期間は男性3.64歳（23区2位）、女性7.33歳（23区1位）である⁸。
- ・ 区の要介護認定率は20.9%で国平均（18.0%）や東京都（18.7%）を上回っており、認定率の上昇抑制や健康寿命の延伸が課題である。

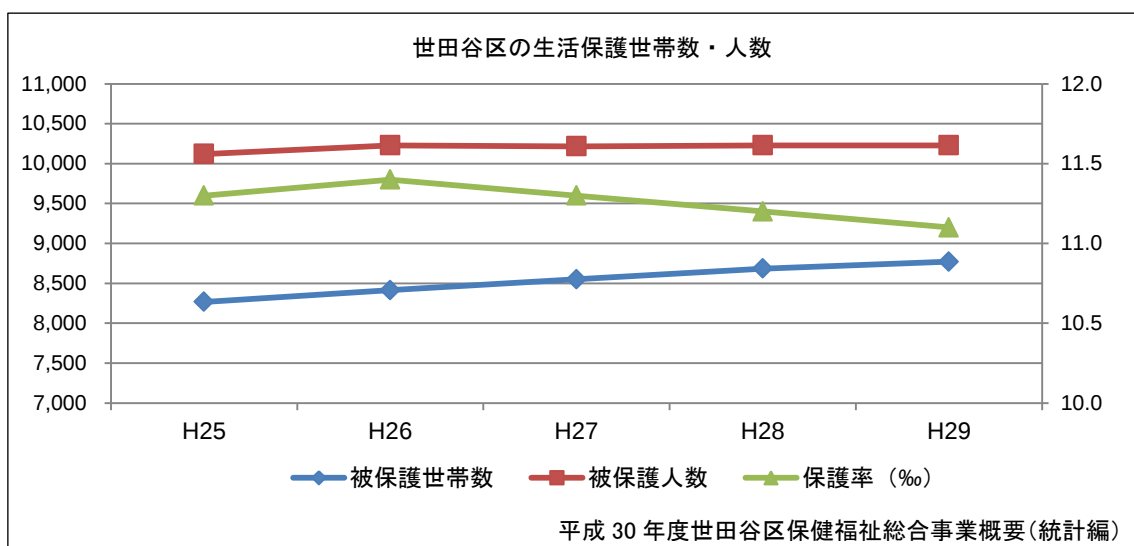
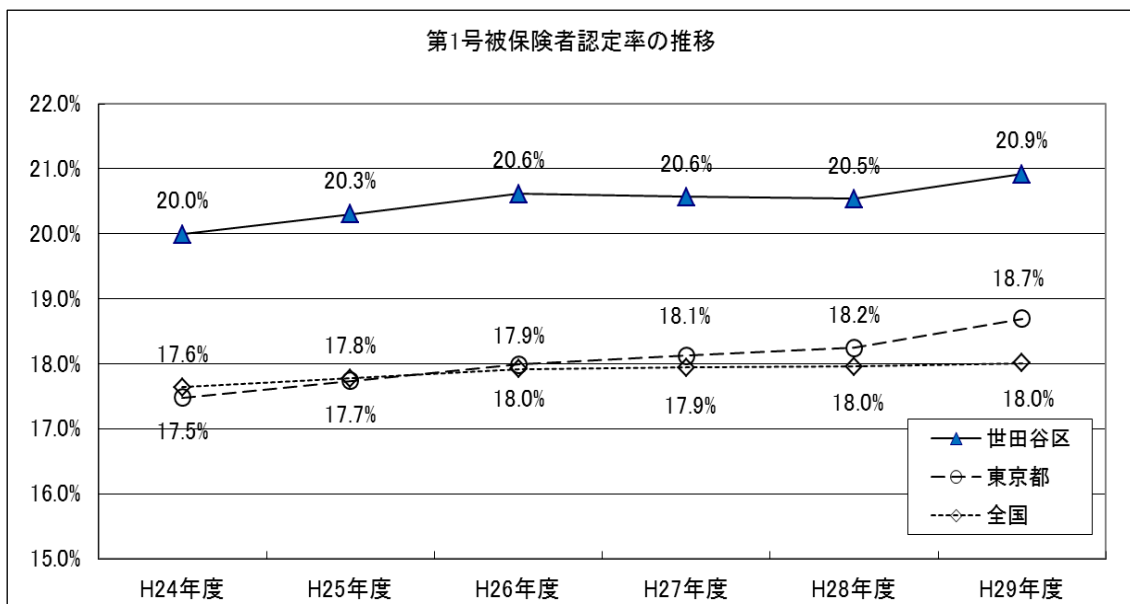
<生活保護>

- ・ 区の被保護者人数は10,230人で5年前からほぼ横ばいであり、人口比での生活保護率は4年前から減少し続けているが、被保護世帯数は5年前から増加しつづけている。引き続き、自立支援や高齢者の就労支援、生産性につながる社会参加のしくみづくりが必要である。

⁶ 2016年度せたがや自治政策研究所シンポジウム「若者・家族の“いま”と“未来”を考えよう」。

⁷ 不足する人材の確保を図るべき産業分野における外国人労働者の更なる受け入れを拡大するため、出入国管理及び難民認定法等が改正（2018年12月）され、在留資格に新たに「特定技能1号」（介護、外食、建設など14種）「特定技能2号」を創設、来年度から5年間で約34万人を受け入れるとした。受け入れ拡大にあたって「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」をまとめ、「多文化共生総合相談ワンストップセンター（仮称）」の設置、多言語対応、技能試験の実施、日本語教育充実、保育施設への外国人児童受け入れ支援などに取組むとした。

⁸ ここでいう65歳健康寿命（東京保健所長会方式）とは、65歳の人々が、何らかの障害のために要介護認定を受けるまでの状態を健康と考え、その障害のために認定を受ける年齢を平均的に表すものをいう。平均障害期間は要介護認定を受けてから死亡までの期間の平均をいう。



③産業構造と人材

2016 年の世田谷区の民営事業所数は約 27,000 事業所、従業者数は約 267,000 人となっており、ここ数年間は微増傾向にある。従業員数で見ると商業・サービス業が約 9 割（運輸・郵便業を含む）を占め、残りの大部分が情報通信や電気ガス等を含めた工業・ものづくり関連になる。農業は 0.1%を構成している。開業率は 23 区の平均的な状況である（都平均 11.9%、世田谷区 11.7%）。

<商業・サービス業>

- ・世田谷区の立地環境のメリットとして、「交通の便が良く地理的に便利」「自宅等が近い」を挙げる事業者が多く、職住近接など住宅都市としての利点の反映が想定できる。区内

事業所数の4分の1が小売業・卸売業だが、近年の動向として、無店舗小売業及び持ち帰り・配達飲食業は規模が小さいものの事業所数・従業員数とも伸びが著しく、消費者のインターネット利用の影響が想定され、消費行動に伴う商圈のあり方の変化（商圈の拡大と顧客との関係希薄化）が予想される。

- ・社会保険、社会福祉、介護事業の伸びは、高齢化と介護保険制度の普及・定着等の影響が考えられる。

<工業・ものづくり・建設業>

- ・製造業の従事者が減少している。2009年から2016年にかけて工業製品出荷額は近年350億円から400億円前後で推移しているが減少傾向にある。インターネット付随サービス（ウェブコンテンツ提供業やセキュリティサービス業、ショッピングサイト運營業等）が、実数は少ないながら大きく伸ばしており、楽天株式会社本社の二子玉川移転の影響が考えられる。建設業においては人材不足が深刻化している。

<農業>

- ・2015年の農家戸数は342戸と23区全体の約4分の1を占める。年間販売額では100万円未満の農家が全体の半分以上となっており、消費者への直接販売が多い。1995年と比較して戸数は3分の2、農地面積は半分になっており、縮小が続いている。

<求人数>

- ・求人数は増加しており、完全失業者数は約11,000人と減少している。2015年の労働力人口は757,829人と23区最多であるが、労働力率は63.1%と特別区平均の65.4%より低い。

④都市インフラ

<みどり率>

- ・2016年の調査では25.18%で5年で0.58ポイント上昇した。これは、樹木の生長による樹冠面積の拡大と公園の新設や建築計画による新たな緑地等の整備によるものと考えられる。今後の敷地細分化や農地の宅地化の進行によるみどりの減少が懸念され、特に民有地でのみどりの保全、創出が課題である。

<公園率>

- ・1981年が3.03%（178.13ha）から2017年が4.58%（266.1ha）と新設公園の開園等により公園緑地面積は年々上昇しているが、一人当たりの公園面積⁹は人口の増加に伴い1989年の2.66㎡/人から2017年の2.97㎡/人と伸び悩み、人口の増加に追いつかない状況で

⁹ 都市公園法運用指針（平成24年（2012年））では、住民一人当たりの都市公園の面積について市街地で5㎡以上を標準としている。

ある。

- ・大規模公園の新設には莫大な経費がかかるため、民有地の土地利用転換における公園緑地整備の誘導と計画的な公園設置が課題である。

<空家率>

- ・2013年の住宅土地統計調査による空き家率は特別区平均 11.2%（全国平均 13.5%）を下回る 10.4%である。区における推移は 1988 年 8.5%から見ると長期的には増加傾向にある。分布の特性として高齢者（65 歳以上）のみ世帯の多い地域に空き家が多い傾向があり、旧耐震建築物の多い地域とも同じような傾向が見られる。なお、人口減少との相関関係は見られない。
- ・区内における空き家の増加は核家族や単身世帯化に伴うものが多いと推測され、地方の過疎化の進行に合わせた空き家の発生とは異なり、新たな土地利用転換までの間の適正な管理や地域の担い手による活用などが課題である。

<道路率>

- ・区の道路率は約 17.3%で望ましいとされる 20%を下回っている。このうち 4m未満の道路は北沢、世田谷地域で 40%を超えるところもある一方で、区画整理等が広く行われた玉川地域では 23.6%と低いなど地域により道路状況は異なっている。
- ・道路整備には用地費が大半を占め、地価の上昇に伴い整備の進捗は左右される。このため今後の道路整備では、民間の開発行為や大規模な土地利用の転換に伴い着実に進めるほか、細街路整備は個別の建築計画にあわせた誘導が益々重要になっている。

<都市計画・用途地域>

- ・区の都市計画決定に関する権限は都市計画法により制限されており、用途地域の指定等については依然として東京都の権限となっている。
- ・東京都は 2040 年代の東京の都市像について、2017 年に『都市づくりのグランドデザイン』を策定し、2018 年度に新たな土地利用の基本方針を示した。方針では、環状 7 号線の内側について、これまで区内では拠点地区等のみで活用していた開発諸制度（総合設計制度など土地の高度利用を図る制度）を適用しやすくするなど、2015 年度に住民参加により策定した区の都市整備方針と不整合が生じている。
- ・大都市東京がめざす広域的な都市の将来像の実現を担う区の役割を踏まえつつ、どのように魅力ある住宅都市世田谷を後世に継承していくかが課題である。

⑤財政

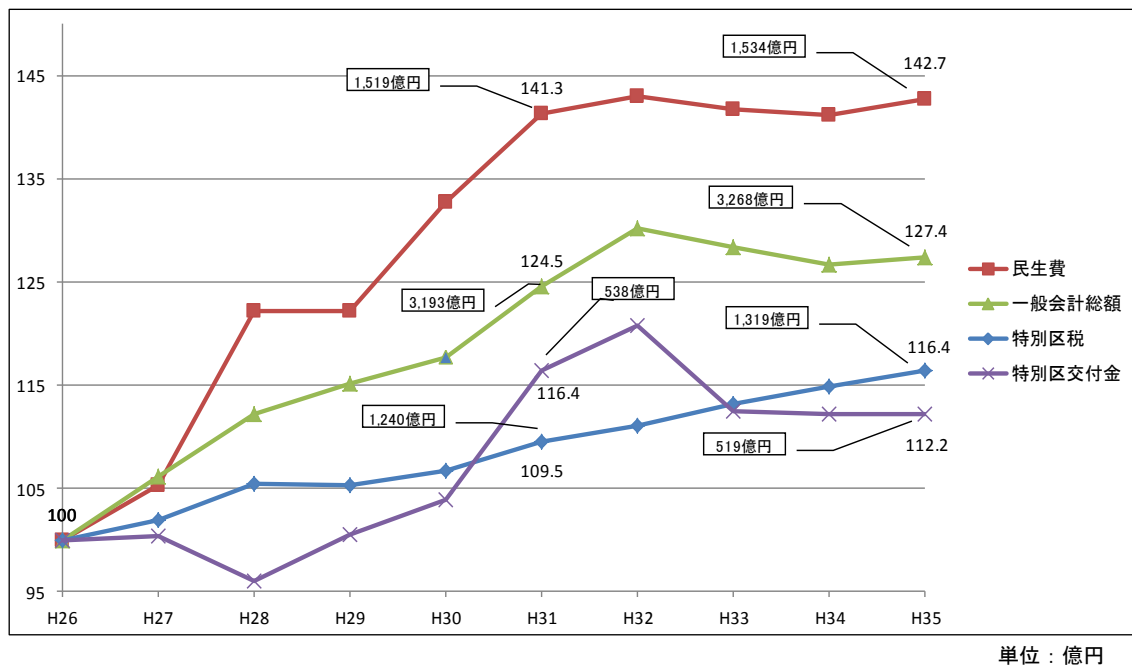
<歳入>

- ・特別区税は、ふるさと納税による減収の影響を受けつつも、人口の増加などにより、着実に増収が続いている。

- ・特別区交付金（財政調整交付金）は、近年増収が続いているが、2021 年度以降は、税制改正の影響により減収となる見込みである。

<歳出>

- ・保育待機児対策や社会保障関連経費の増や梅ヶ丘拠点の整備などにより、ここ数年、民生費の伸びが大きく、一般会計総額の増加割合を上回る伸びとなっている。



	H26	H27	H28	H29	H30	H31	H32	H33	H34	H35
民生費	1,075	1,132	1,314	1,314	1,427	1,519	1,538	1,524	1,517	1,534
一般会計総額	2,564	2,721	2,879	2,953	3,019	3,193	3,338	3,292	3,247	3,268
特別区税	1,133	1,155	1,194	1,193	1,209	1,240	1,259	1,282	1,301	1,319
特別区交付金	463	465	444	465	480	538	558	520	519	519

※平成 29 年度までは歳出決算額、平成 30・31 年度は当初予算額、平成 32 年度以降は中期財政見通しに基づく見込み額

⑥都区制度

- ・2040 年に向けては、以下の 2 つの状況が考えられる。

i) 既存の枠組みの中で、移管事務を増やし、財政調整制度の財源割合を変更する。

2000 年度の都区制度改革施行時に積み残された都区間の役割分担を踏まえた財源配分のあり方についての議論が止まっている。2020 年度の児童相談所の移管がひとつのターニングポイントになり、児童相談所運営費の普通交付金での算定議論が始まる予定である。それに併せて、検討が途中で止まっている 444 項目の事務についての議論が再開する可能性がある。

ii) 特別区間での再編や他県自治体との広域連携等の議論を深める。

ここ数年来、国が進める税制改正等により、東京都及び特別区から税源が収奪されており、大都市需要に応えながら基礎自治体として行政サービスを安定的に提供すると

いう特別区の役割が改めて問われている。企業の本社機能が集中し、人口の増加も進む都心3区や開発が進む臨海部と、住宅都市としての世田谷区や杉並区など23区間での特色の変化も大きくなっている。東京大都市地域での「行政の一体性」の観念から脱却（2007年12月「第2次特別区制度調査会報告」）し、一般の市への転換についても検討されるべき状況となっている。

2.2 外部環境の変化

【議論の参考資料】

① 産業構造と人材

- ・AI、ロボット、IoT等の第4次産業革命は、産業・就業構造の劇的な転換、単純労働のみならず知的労働の代替など経済社会に大きなインパクトをもたらすとともに、高度人材の獲得競争、労働人口分布の世界的変化に伴う国際移動をもたらすことなどが予想されている。（「2030年展望と改革 タスクフォース報告書」（2017年1月））
- ・産業構造の変化は、コワーキングなど人々の就労スタイルの多様化をも促し、職住近接へのニーズの高まりをもたらすことも想定される。

② 巨大災害対策

- ・土木学会は、首都直下地震、大都市河川大洪水等の国難的災害に対し、致命的事態を回避し、巨大災害に遭遇してもその被害を回復可能な範囲にとどめうる対策について、1年間の議論を経て報告書（「国難」をもたらす巨大災害対策についての技術検討報告書、（2018年6月））をまとめた。
- ・被害推計の特徴は、長期的（地震は20年、水害は14ヶ月）な経済被害を推計している点にある。

	長期的被害推計			公共インフラ対策による経済被害の縮小		
	経済被害	資産被害	財政的被害	経済被害の減災額・率	公共対策内容	税収縮小回避効果
首都直下地震	731兆円	47兆円	77兆円	247兆 (34%)	道路、港湾、建築物耐震強化(10兆円以上)	26兆円

- ・巨大災害に対する公共インフラ対策は、経済被害を縮減し、税収の低迷を緩和することを通して、財政構造の健全性を守るためにも不可欠である。巨大災害発生時までに各対策が間に合うためにも、災害発生確率を踏まえて15年程度で完了することが必要である。

③ 自治体戦略2040構想研究会

- ・国は、「自治体戦略2040構想研究会」を設置し、高齢者人口が最大となる2040年頃の自治体が抱える課題の整理、自治体の多様性を高める方策、自治体の行政経営改革、圏域マネジメントのあり方等について報告書（2018年7月）をまとめた。研究会報告を受け、国は第32次地方制度調査会に対し、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求めた。

[第一次報告]

・2040 年にかけて迫り来る内政上の危機は、①若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏、②標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全、③スポンジ化する都市（人口密度の低下、人口集中地区面積の縮小）と朽ち果てるインフラ、の概ね3つの柱に集約される。

・個々の市町村が行政のフルセット主義を排し、圏域単位あるいは圏域を越えた自治体間で有機的に連携することで都市機能等を維持確保することによって、人が人とのつながりの中で生きていける空間を積極的に形成し、人びとの暮らしやすさを保障していく必要がある。

・若年層の減少により、経営資源としての人材の確保がより厳しくなる中、公・共・私のベストミックスで社会課題を解決していくことが求められる。

・自治体が個々にカスタマイズしてきた業務プロセスやシステムは、大胆に標準化・共同化する必要がある。更には、今後、ICT の活用を前提とした自治体行政を展開する必要がある。

[第二次報告]

・全ての自治体において、若年労働力の絶対量が不足し、経営資源が大きく制約されることを前提に、既存の制度・業務を大胆に再構築する必要がある。

・公共私それぞれの人々の暮らしを支える機能が低下する中¹⁰、自治体は「プラットフォーム・ビルダー」¹¹として新しい公共私協力の協力関係を構築し、住民生活に不可欠なニーズを満たすことが求められる。

・自治体は、放置すれば深刻化し、社会問題となる課題について、従来の地域社会や家族が担ってきた領域にも進んで踏み込んでいく必要がある。具体的には、労働力・財源が制約されていく中においても、公や私において必要な人材・財源を確保できるようにする必要がある。このため、適切に支援や環境整備¹²を行うとともに、将来の財源のあり方についても議論していく必要がある。

・大都市部は負担を分かち合い、暮らしを支えるための体制を構築して、共助の場を創出する必要がある。地域を基盤とした新たな法人を設ける必要があるのではない。

・従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮でき、量的にも質的

¹⁰ 自治体職員の減少、地縁組織の弱体化、家族の扶助機能の低下、民間事業者の撤退など。

¹¹ 自治体職員は関係者を巻き込み、まとめるプロジェクトマネージャーとなる。公共私を支える人材の確保・育成が重要な課題となる。

¹² 高齢者も含めた誰もが、支える側にも、支えられる側にもなることができる仕組みやソーシャルワーカーなど技能を習得したスタッフが随時対応する組織的な仲介機能。

にも困難さを増す課題を突破できるような仕組みを構築する必要がある。

- ・スマート自治体¹³への転換に当たり、職員に求められる能力は変容する。高い専門性や企画調整能力、コミュニケーション能力が必要になることを踏まえ、長期的な視点で職員の能力開発や教育・訓練が求められる。

- ・東京圏は入院・介護ニーズの増加率が全国で最も高く、絶対量として膨大な医療・介護サービスを提供しなければならなくなるなど、圏域単位での対応が必要となる深刻な行政課題を抱える。九都県市のみならず国も含め、圏域全体でマネジメントを支えるようなプラットフォームについての検討が必要（①圏域全体での医療・介護サービス供給体制の構築、②首都直下地震発生時の広域的な避難体制の構築、③東京 23 区外における職住近接の拠点都市の構築）。

- ・自治体は、住民の暮らしを支える基盤であり、欠かすことができない存在である。各自治体は、迫り来る危機を自らの危機と認識し、2040 年頃の自らや圏域の姿を具体的に想起して、必要な対策に着手しなければならない。

- ・求められるのは、社会の機能不全を自ら克服し、しなやかに危機を乗り越えることができるという意味での持続可能性である。

④ 第 32 次地方制度調査会

- ・「自治体戦略 2040 構想研究会」報告を受け、国は、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政のあり方について、地方制度調査会に調査審議を求めた（2018 年 7 月）。諮問を受けた調査会は、小委員会において分野別ヒアリングを実施したうえで、11 月下旬に総括的議論を行った。

＜「主な意見」からの抜粋＞

- ・関係府省・自治体の説明は成功事例中心。各分野の課題、連携の状況等追加ヒアリングを行い、議論の材料を集める必要。

- ・取組みが成功か失敗かは、事前に設定した評価基準に照らして判断すべき。現在の制度と運用がマッチしているか、課題があるかといった視点からヒアリングするとよい。

- ・技術革新が実現するペースや内容について、民間団体等からのヒアリングも必要。

- ・公・共・私のベストミックスについて、「共」「私」には、地域密着型のものから、全国的・グローバルに活動しているものまで様々。「共」「私」から見た地方制度、地方自治体等の「公」の課題についてのヒアリングが必要。

- ・分野横断的に取組もうとしても関係部局がそれぞれの部分最適を追求してしまい、結果として全体最適にならないことが多いが、プライオリティの高い施策を明確化することによりセクショナリズムから脱却することが可能ではないか。

- ・2040 年頃に顕在化することが明確な課題（人口減少）と不明確な課題（少子化、労働力不足）がある。次の世代を考えたときに先送りしてはならない課題は何か。

¹³ AI・ロボティクスが処理できる作業は自動処理することにより、職員は企画立案業務や住民への直接的なサービス提供に注力する。

課題を明確にした上で対応策を検討する必要がある。

- ・ 2040 年頃の諸課題について解決するための仕組みはあるか、その仕組みを実行するための仕組み（人材、資金、法制度等）は整っているか、現場目線での議論が必要。

- ・ AI や ICT については、技術革新のスピードに留意するとともに、最新の情報を得た上で活用する場面ごとに具体的に考える必要。

- ・ 専門人材の確保だけでなく、行政運営に必要な専門的ノウハウの共有も必要。

- ・ 圏域行政は仕組みとしてあり得る。政策分野ごとに考えられる圏域、地域の広がりとはそれぞれ違っている。一方、その地域における意思形成をどのように図っていくか。地方公共団体の機関のあり方、住民参加のあり方、公・共・私の役割分担のあり方をどのように考えるか。

- ・ これまでの市町村合併や広域連携（定住自立圏、連携中枢都市圏）の取組みの総括、検証が必要。

⑤ ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会

- ・ 全国市長会では、地方 6 団体と歩調を合わせ、税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系、国と地方の役割分担に応じた税財源配分の実現を求めてきた。超高齢・人口減少社会という未経験の社会的局面に向き合い、適切に対応するのは、直接住民に接している都市自治体の使命である一方、役割を確実に果たしていくうえで十分な財源を確保できていないとの認識の下、「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会」を設置し、報告書（2018 年 5 月）をまとめた。

- ・ 報告書は、基本的な方向性として、

- I：基幹税（国・地方の所得課税と消費課税）の充実強化を行うとともに都市自治体の対人社会サービスと人づくり分野の財源を確保すること

- II：都市自治体の基幹税（個人住民税、法人住民税、固定資産税、地方消費税）の確保と財政調整制度の充実強化を図ること

- III：新たな局面を迎えている政策課題（持続可能な地域づくり）に対応するための財源を確保すること

- IV：地域コミュニティの再構築とそのための財源を確保すること

個別の項目として、

- I：地方消費税の充実（税率の引上げの検討、市町村の基幹税としての位置づけの明確化）

- II：地方交付税の充実（地方交付税を特会直入とする「地方共有税」に変更、臨時財政対策債ではなく地方交付税の法定率の引上げ、相続税を対象税目に追加）

- III：国の関与について（i 縦割りによる従来型国庫補助負担金の仕組みではなく、分野横断的、総合的施策展開ができるよう基幹税の充実・税源移譲を通じた経費総額の確保、ii 地方の裁量と創意工夫を活かした地方単独事業実施のため、

国の関与は極力避け、必要財源措置を充実) Ⅳ：都市税財源の充実確保等（対人社会サービス分野に関する財源の充実確保、「協働地域社会税（仮称）」創設など地方の新たな財源確保に向けた取組）等を提言している。
⑥ 日本の都市特性評価
・森記念財団・都市戦略研究所は、日本全体が活力を保ち続けるためには、各都市がそれぞれの特性を活かしながら都市づくりを進め、人や企業を惹きつける「磁力」と、魅力や強みを継続的に発揮し続ける「発展性」を維持していかなければならないとの認識に立ち、都市の強みや魅力といった都市特性を明らかにすることを目的とした調査研究を行い、2018年に「日本の都市特性評価」をとりまとめた。 ・都市特性を明らかにするため、83指標の個別スコアにもとづくクラスター分析を行い、23区については5個のクラスターに分類した。世田谷区は目黒区・杉並区・練馬区とともに、自然環境への高い満足度と居住環境が豊かな郊外型都市として、クラスター5に分類されている。 ・23区に関する「経済・ビジネス」「研究・開発」「文化・交流」「生活・居住」「環境」「交通・アクセス」の分野別スコアにおいて、世田谷区は、各分野で概ね11～13位、合計スコアで13位となっている。 ・23区では、トップ3を千代田・港・中央の3区が占め、経済・ビジネス分野で上位を独占したほか、生活・居住分野でも高スコアを獲得し、都心回帰が鮮明になった。住宅地として評価が高かった「西」の世田谷区や杉並区はトップ10から外れた。いずれも「空家率の低さ」「要支援・要介護高齢者の少なさ」などで評価が低く、住宅と住民の「2つの老い」への対応が課題となっている。（日本経済新聞記事より）
⑦ 成長可能性都市ランキング
・野村総合研究所は、日本全体として人口減少、市場の縮小が見込まれる中、地方創生において目指すべき都市像について、地域で人材・企業を育成し、自立して世界から外貨を獲得し、地域経済をリードする「ローカルハブ」になるべきとの観点から、2017年、国内100都市を対象に、今後の成長性を左右する「産業創発力」の現状、および将来のポテンシャルを分析した「成長可能性都市ランキング」を作成した。 ・都市の産業創発力を、「多様性を受け入れる風土」（外部の人材を受け入れる風土があるか、多様性に寛容か）、「創業・イノベーションを促す取り組み」（創業しやすい環境か、創業が活発に行われているか）、「多様な産業が根付く基盤」（ビジネスを生み出す経済基盤があるか、インフラは充実しているか、ビジネスコストは低廉か）、「人材の充実・多様性」（高度な教育・研究機関があるか、高度人材の集積はあるか）、「都市の暮らしやすさ」（日常生活の利便性は確保されているか、居住環境は快適か、生活コストは低廉か）、「都市の魅力」（住みたいと思える都市の魅力があるか、街に活気があるか、市民の幸福度は高いか）という6つの視点から131の指標を用いて

総合的に分析している。

・総合ランキングは東京 23 区、福岡市、京都市の順であるが、実績および将来のポテンシャルを含めた総合的な産業創発力が高いのは東京 23 区、福岡市、京都市、伸びしろが大きいのは福岡市、鹿児島市、つくば市だった。

⑧ 全国市区の「SDGs 先進度」ランキング

・日本経済新聞社は、SDGs に沿った取組みがどこまで進んでいるかについて、全国 815 市区を対象に調査を実施した。回答結果（658 市区が回答）と国の公表データを合わせ、SDGs（持続可能な開発目標）関連の約 70 指標を社会・環境・経済の 3 側面から得点化した。自治体が人口減少に対応し、持続可能性を高めるには「環境」「社会」「経済」のバランスを取りながら発展につなげる必要がある。調査では、「環境」では環境基本計画の策定・改定状況、土壌・水質・大気の測定状況、再生可能エネルギーなど導入する際の助成制度の有無など、「社会」では障害者雇用率、貧困を含む子育て支援の実施事業、公共交通の利便性向上策など、「経済」は所得や財政に関する公表データで評価した。

＜首都圏（1 都 4 県）の現状＞

・首都圏のトップは相模原市（全国 6 位）。貧困対策や教育といった「社会」、クリーンエネルギーや気候変動への対応といった「環境」の両分野で評価が高い。

・都内で上位に入ったのは板橋区（全国 8 位）、葛飾区（同 14 位）、荒川区（同 17 位）。いずれも人口に占める高齢者の割合が 23 区平均を上回っており、少子高齢化に対する危機意識が強い。板橋区は、未来を見据えた人づくりの一環として 2017 年度から、子どもの貧困対策をテーマに部局横断プロジェクトを展開している。

・千葉県で最も順位が高かった柏市（全国 22 位）は、SDGs という言葉が浸透する以前の 2011 年から「環境未来都市」として省エネや高齢者の健康づくりに取り組んできた。AI など先端産業の育成をはじめ、SDGs の目標の一つである「持続的な経済成長」を意識しているのも特徴である。世田谷区は首都圏で 25 位（全国 53 位）となっている。（日本経済新聞記事より）

3. 議論の経緯と論点

3.1 議論の経緯

		開催日	討議テーマ
第1ステージ	第1回	2018年7月6日	「住宅都市としての魅力・活力」
	第2回	2018年7月27日	「住民自治のあり方」
	第3回	2018年8月30日	「産業・テクノロジー」「都市インフラ」 「医療・介護」
	第4回	2018年9月27日	「財政」
第2ステージ	第5回	2018年10月17日	「都区制度」「地域行政」 「地域包括ケアシステム」
	政策研究塾	2018年11月2日	「エリアマネジメント」
	政策研究塾	2018年11月7日	「住民自治・参加・協働」
	第6回	2018年11月16日	「住宅都市としての魅力・活力」 「住民自治のあり方」
	政策研究塾	2018年12月4日	「地域包括ケアシステム」
	第7回	2018年12月5日	「都区制度」 「地域包括ケアシステム」
		2019年1月9日	第8回テーマに基づく事前ディスカッション (対象：準メンバー)
	第8回	2019年1月16日	「持続可能な区民生活を実現する『世田谷区 の姿』」

※第1ステージでは、各回の前にメンバーによる事前勉強会を実施

3.2 論点 ※項目のみの抜粋

- ・住宅都市としての魅力ある暮らし・活力とはどういうものか
住宅都市に活力をもたらす産業・テクノロジーとはどういうものか
住宅都市としての都市インフラを戦略的にどう整備していくか
- ・地域包括ケアシステム構築の土台をどう築いていくか
- ・区民参加による住民自治をどう進めるか
- ・住宅都市としての持続可能性を確保する自治体経営とはどういうものか
住民自治（区民参加）の強化に地域行政制度をどう活かすか
2040年に向けた行政のありようとはどういうものか
自治体経営の基盤を確実なものとする財政制度とはどういうものか
自治体経営を持続可能なものとする都区制度とはどういうものか

4. 今後の取組み

4.1 将来への展望（戦略）

○都市づくり

<学識経験者からのアドバイス>

- ・2040年の世田谷という将来のイメージがあって目の前の課題を見ていくのか、目の前の課題があってそこから見ていくのか。今の世田谷の住宅都市としての魅力をどう捉えていて、どこの部分をさらに伸ばしていくことが大事だと考えているのか。
- ・戦略をもって、こういう都市にしたいということをやるべき時代。
- ・働き方改革と併せて世田谷らしい暮らし方像、働き方像をビジョンとして明確に打ち出せば大きく変わる。

1. 住宅都市世田谷の持続及び成長可能性を高めるため、世田谷区として保持・成長あるいは新たに育てていくべきブランドイメージを見定める。

2. 区のみどり、農地、公園など魅力あるコンテンツに発信力を持たせ、ライフスタイル提案型自治体として、どのようなまちにしたいか、どのような人に住んでほしいかを明確にする。

暮らし方のイメージを発信する PR 戦略とセットで事業者を誘導し、共感する人々の流れをつくり、住宅都市の新たな魅力・活力を創出する。

3. 誰もが地域で孤立せず、社会参加・交流の機会を見出すことができ、多様な価値観をもつ人々が共生できる包容力のある地域づくりは、住宅都市世田谷の魅力・活力を高めることにつながる。

こうした視点に立ってすべての人が尊重されるよう、支援を必要とするすべての人を対象とした地域包括ケアシステムを確立し、「地域共生社会」を実現する。

4. 住民の社会関係資本の底上げにより社会の安定性を高めつつ、自らの権限、予算の下に身近な地域課題を地域で解決する仕組みを構築する。

これにより、非定住層や個人単位の社会参加を誘発し、変化する社会情勢や新たな課題に対して自ら考え行動していく多様な主体によるまちづくりを進め、繋がる力を最大限に活かした住民自治を実現する。

この仕組みは、住民の自治に対する意識を高めるとともに、地域で孤立した住民を救うセーフティネットとしての機能も確保する。

○自治体経営

<学識経験者からのアドバイス>

- ・制度を所与と考えるか、制度を見直しの対象として提案していくか。
- ・どのように全体像を把握して、それぞれに合ったサービスをきめ細かく提供するということを考えるのか、考えられないのかが問われてきている。
- ・それぞれの課題は縦割りではなく、サービス提供の総合性という課題がある。いろいろな居場所があって助け合いながら暮らしが回っていく。そのような場をどう作り、運営する仕組み・仕掛けをどう考えていくか。行政だけでできることではなく、地域にある事業者、町会、NPO、住民が担い手としてどう関わるかという視点が必要になっている。
- ・行政のやっていることの意義は何で、本当に行政がやることなのか、地域の担い手と連携しながらやり方を考えたほうがいいのか、動き方、行動の原理を変えていかなければいけない。

1. 行政運営の改革により、持続及び成長可能性を高める住宅都市世田谷を実現する。

(地域行政の推進)

- ・住民の地域課題に関する理解と関心を高め、自治に対する主体性を涵養する。
- ・プラットフォーム・ビルダーとして、それぞれの場面、それぞれの地域にあった形のプラットフォームを縦割りではなく、課題横断的なものとして構築する。

(行政運営の改革)

- ・歳入と歳出を均衡させ、行政サービスを最適化するため、税金で行うことと民間市場から各自が調達するものとのベストミックスを構築する。
- ・施策の優先順位を踏まえた各種計画策定となるよう、選択と集中の考え方を構築する。

2. 都区制度については、時代に合った制度のメンテナンスを行う。

- ・23区との連携、都との連携による施策の効果的な展開により、二重行政の防止を図る。
- ・フルセット主義からの脱却を図り、クロスオーバー型広域化を目指す。
- ・各区の法人税収増加の取組みを財調交付金算定に反映できるメリットシステムの構築を目指す。
- ・住民自治による地域づくりの進展にあわせ、住民ニーズに基づく権限移譲を求める。

4.2 実現への道筋（戦術）

○都市づくり

1. 「世田谷ブランド」確立のため

- 1) 民間（企業）が持つ将来へのビジョンや区民が区に求めるものとのマッチングを図りながら、指標となるイメージを描き出す。
- 2) イメージを基に、官民で協力体制を作り、ブランド実現への道筋を作る。
- 3) 自治体のブランド力は曖昧なわりに威力が強いという特性を利用し、「良さ」を PR し続けることと「良さ」を創造し続けることを同時に進める。

2. 「住宅都市の新たな魅力・活力」創出のため

- 1) 多様性を確保できる都市計画を作る。
- 2) 「みどりのある生活」をあたり前にするなど、緑地・緑道・農地を活用して環境都市の新たな価値を創造する。
- 3) 新たな価値を創造する産業を創出する。
- 4) 目指すまちの姿と財源確保をセットにする。

3. 「地域共生社会」実現のため

- 1) 属性¹⁴・世代を問わず、できる範囲で誰もが役割を持って社会参加する地域づくり、住んでいるだけで健康になれる街づくりのビジョンを明示し、実施する。
- 2) 都市環境づくり（ハード）と地域づくり（ソフト）を一体的に進めるための工程管理手法を確立する。
- 3) エビデンスに基づく効果的な地域包括ケアシステムを構築し、深化させる。
- 4) 継続できる多様な居場所づくり、世代間交流を通じて社会関係資本を醸成する。
- 5) 日常生活圏域より小さなエリアにおける顔が見えるメンバーによる非日常的コミュニティ活動をアトランダムに展開する。

4. 「区民による自治」強化のため

- 1) まちの魅力アップ、職住近接などによる我がまち意識の向上を図る。
- 2) 世田谷区の現状・将来課題を効果的に普及する。
- 3) 都市内分権的な身近なレベルでの参加と協働の仕組みを構築する。
- 4) 政策の優先順位をつけるため、住民の意見を反映させる方法を改善していく。
- 5) 様々な分野の重要課題の方針を決める経験を住民に重ねてもらう。
- 6) 外国人との共生インフラを築くため、幼少期からの異文化理解、国際理解教育を進める。

¹⁴ 年齢、性別、職業、世帯構成、障害の有無など

○自治体経営

1. 行政運営のありようについて

(地域行政の推進)

- 1) 地域づくりに必要な機能や役割を洗い出し、住民自治のあり方を区民参画によって検討し、新たな自治のあり方の下で負担感の少ない自治の体制を構築する。
- 2) 多様な主体が参加し、協議ができるプラットフォームを地域づくりの推進機関と位置づける。
- 3) 地区こそが区政の最前線と捉え、本庁集権型から地区分権型へと権限、予算、人員をシフトさせる。
- 4) 地区課題から浮かび上がった領域横断的課題への対応体制を確保する。

(行政運営の改革)

- 1) 区民の自主的な活動、事業者の供給に委ねられるサービスはそれぞれに任せ、科学的に検証された政策・施策に重点化を図る。
- 2) 多様な課題について、その全体像も含め全庁的に把握する仕組みを整える。
- 3) 成果がわかりにくいまま硬直的に継続している事業等について、事業の改廃等問題解決への取組みが評価される仕組みを行政評価の中に取り込む。

2. 都区制度について

- 1) 広域的な課題解決が必要な事業は、都区マッチングを基本とする。事業によっては、都への移管も視野に入れる。
- 2) 広域連携の推進が目指されていることを踏まえ、ノウハウがない、あるいは広域のほうで効率的な取組みについて徐々に連携を始めていく。
- 3) 特定課題について Win-Win の関係が築ける区同士が自区の強みを活かし、区を越境する形で、スケールメリット等の効果を発揮しながら、行政サービスを運営し合う。
- 4) 都区制度の年次評価を第三者を含めて実施する。
- 5) 住民・事業者の主体的参加による都市づくりを進め、小さなエリア単位で明確になった課題・ニーズを具体的に解決する方策として、個別具体的に必要な権限移譲を求めていく。

2018 年度 自治体経営のあり方研究プロジェクト・チーム

[メンバー]

岩本 康	政策経営部長 [座長]
田中 耕太	政策企画課長
中西 成之	経営改革・官民連携担当課長
松永 仁	財政制度担当参事(財政課長事務取扱)
大塚 勇	人事課長
舟波 勇	地域行政課長
羽川 隆太	産業連携交流推進課長
加賀谷 実	調整・指導課長
高橋 裕子	介護予防・地域支援課長
後藤 英一	保育課長
佐々木 康史	都市計画課長
會田 孝一	教育総務課長

[準メンバー]

古屋 恭佑	烏山保健福祉センター生活支援課保護自立促進担当
寺西 直樹	政策企画課政策企画担当
牛嶋 文	経営改革・官民連携担当課経営改革・官民連携担当
持田 祥	財政課財政担当
山岡 麻里子	総務課総務係
岩坂 慎也	人事課人事係
山塚 恭史	国際課国際担当
横瀬 亜依	障害者地域生活課障害者就労支援担当
栗山 貴子	高齢福祉課事業担当
大澤 友貴	生活保健課環境施設係
森田 慎吾	都市計画課都市計画担当
石田 貴幸	住宅課住宅担当
北島 寿康	道路管理課調整係
丸山 寛樹	交通政策課交通企画担当

[アドバイザー]

沼尾 波子	東洋大学国際学部国際地域学科教授
松井 望	首都大学東京都市環境学部都市政策科学科教授
佐藤 宏亮	芝浦工業大学工学部建築工学科教授