

「世田谷区総合戦略」の策定を通じて

後藤 英一

GOTO,Eichi

(世田谷区政策経営部庁内連携担当課長)

はじめに

平成27年6月、人事異動で庁内連携担当課長を拝命してから9ヶ月が経過した。庁内連携という課名からか、政策企画課、政策研究・調査課をはじめ、様々な所管課と連携して仕事をこなす日々を過ごしている。着任早々、総合戦略の策定を担う会議体「地方創生幹事会」が開催され、まったく聞きなれない言葉のオンパレードに冷や汗をかいたことは今ではよき思い出である。

「世田谷区総合戦略」の策定は、庁内連携担当課が事務局の中心となり、2050年までの世田谷区の人口動向を推計し将来展望を示す「人口ビジョン」の策定は主に政策研究・調査課、策定にあたって国・東京都をはじめとする他自治体、機関との連絡調整を政策企画課が担当し進めてきたところである。「まち・ひと・しごと創生法」の施行をきっかけとして取り組みはじめた総合戦略であるが、策定をすすめるにあたっては、関係所管の議論とあわせ、区民、議会、交流自治体、大学、学識経験者、金融機関等、様々な方々からご意見をいただいた。策定の経過を通じて生み出された新しい人と人とのつながり、自治体経営に向けた新たな気づきはどれも価値があり、それらの結晶が「世田谷区総合戦略」であると考えれば非常に嬉しい思いである。

総合戦略が世田谷区基本構想、基本計画とともに今後の世田谷区の政策を展開するにあたってのメルクマールとなることを願ってやまない。

今回、「都市社会研究」の特集論文ということでご依頼いただいたわけであるが、論文というよりも、これまでの経過、個人的な感想も盛り込みながら策定にあたっての総括を試みたいと思う。

1. 国が示す総合戦略

全国的な人口減少を大きな日本全体の課題として捉え、国は日本創生会議等を通じ少子・高齢化の観点から警鐘をならし、今からできることをそれぞれの自治体の課題解決手法で行うよう働きかけている。その実現に向けて、国の総合戦略は、全国の人口問題に着目して策定した「まち・ひと・しごと長期ビジョン」を踏まえ、2015年度を初年度とする今後5カ年の「総合戦略」をまとめた。各自治体で策定を進めている「総合戦略」は、この流れをうけた「まち・ひと・しごと創生法」10条に基づくものである。

国の戦略では、まず、人口減少が地域経済の縮小を招き、それがさらに人口減少を加速

させることにつながるとし、その克服のためには、東京一極集中を是正し、若い世代の就労・子育てなどの希望を実現することが重要である、単純に言えば、東京から人を地方に動かし全国的に均一的な人口構成とし、出生数を増やす、それに向けた地域それぞれの課題解決を考えて欲しいということである。

また、仕事をそれぞれの地域で創出することができれば、「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環が生まれ、「まち」に活力を取り戻すことができるとし、その流れを生み出すために安心して地方で暮らせるために必要な課題を解決して欲しいとしている。これも単純に言えば、地方で暮らしても困らない基盤整備を整え、仕事を生み出し若い人を呼び込もうということである。

これら課題解決のために、2019年までの5年間の累計で地方に30万人分の若者向け雇用を創出させる、また、東京圏から地方への転出を4万人増、地方から東京圏への転入を6万人減少させ東京圏から地方の転出入を均衡させる、また、結婚希望実績指標を80%、夫婦子ども数予定実績指標を95%に向上、「小さな拠点」の整備や「地域連携」を推進するなどの解決策を掲げている。

まず率直に感じることは、「では、東京圏の自治体はどうすべきか」ということである。区の戦略策定にあたって、このビジョンを踏まえた場合、もともと努力義務なのだから都市部の自治体には総合戦略は必要ない、基本計画という区の最上位の計画があるなかで、あらためて戦略を策定する意義があるのかという意見も多かった。区はもちろんであるが、全国の各自治体でもその意義、スタンスについてかなりの議論を重ねたのではないかと思う。結果としては、当初、策定に消極的であった自治体も含め、ほぼすべての自治体で総合戦略が策定される予定であるが、特に大都市圏の自治体が策定する総合戦略には今後、注目していきたい。

2. 東京一極集中について（国の長期ビジョン）

「まち・ひと・しごと創生法」10条で、各地方自治体の総合戦略策定は「努力義務」とされている。先にも述べたが、世田谷区では平成26年度から新たな基本計画がスタートしたところであり、総合戦略と区の最上位計画との整合をどのようにとるかが当初の課題であった。率直に言えば、そもそも作る必要があるのか迷ったということである。また、人口が増え続けている世田谷区が全国の人口減少の課題にどう取り組んでいくのかも大きな課題であった。そこで、国の主張する人口減少問題とは何なのかを整理することが必要になってくる。

国の策定した「長期ビジョン」では、2008年に始まった人口減少は今後加速的に進み、2010年に1億2,806万人の人口が4,286万人になると予測し、状況は地域によって大きく異なるものの、減少は地方から始まり、都市部へ広がっていき、これが経済にあたえる影響は大きく、特に地方では地域経済社会の維持ができなくなるような

重大な局面を迎えるとしている。

2. 日本の将来人口動向

○ 今後人口減少が加速的に進行する見込み。

将来推計人口【中位推計-合計特殊出生率1.35】

	2010年	2040年	2060年	2090年	2110年
総人口	12,806 万人	10,728 万人	8,674 万人	5,727 万人	4,286 万人
老年人口 (65歳以上) 高齢化率	2,948 万人 23.0%	3,868 万人 36.1%	3,464 万人 39.9%	2,357 万人 41.2%	1,770 万人 41.3%
生産年齢人口 (15~64歳)	8,174 万人	5,787 万人	4,418 万人	2,854 万人	2,126 万人
年少人口 (~14歳)	1,684 万人	1,073 万人	791 万人	516 万人	391 万人

(資料出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」

2

【図表：まち・ひと・しごと長期ビジョン<参考資料集>から「2. 日本の将来人口動向」】

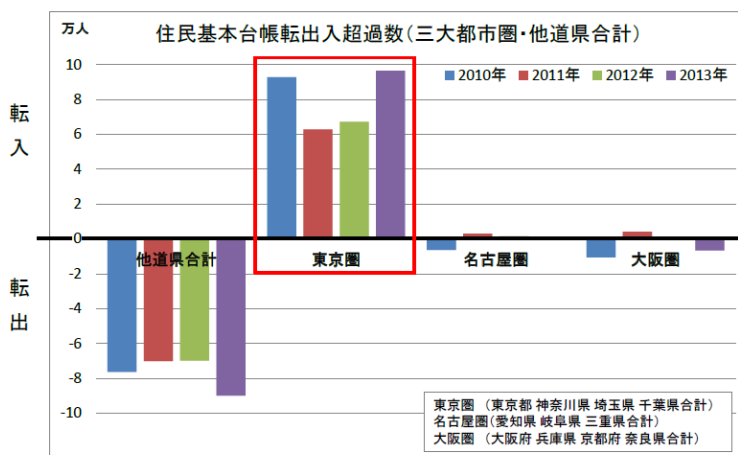
東京圏への人口の集中については、大震災後、若干の転入超過の減がみられたものの2013年には震災前の水準を上回っており、その大半は20歳から24歳、15歳から19歳で、若い世代を中心に東京圏に過度に人口が集中し、その集中が日本全体の人口減少に結びついていると結論づけている。

ここで何が問題かといえ、転入超過の大半が若い世代であるということである。平成25年の全国の合計特殊出生率1.43に対し、東京は1.13で、これは全国最下位である。要するに人は来るのに子どもが生まれない、東京に人が吸い込まれるだけになってしまっているという、ブラックホールのような現象が起きているということである。

若い世代が地方から都市へ移動し、地方の人口が減少、東京圏では人が移動してくるものの子どもが生まれない、結果、将来の日本を担う生産年齢人口が減少するとともに、団塊の世代、団塊の世代ジュニアが高齢期を迎え、高齢化が進み、日本の生産力が減退していくといった構図である。

7. 東京圏への転入超過①

○ 東日本大震災後に東京圏への転入超過数は減少したが、2013年は震災前の水準を上回っており、東京圏への転入は拡大している(2013年:約10万人の転入超過)。



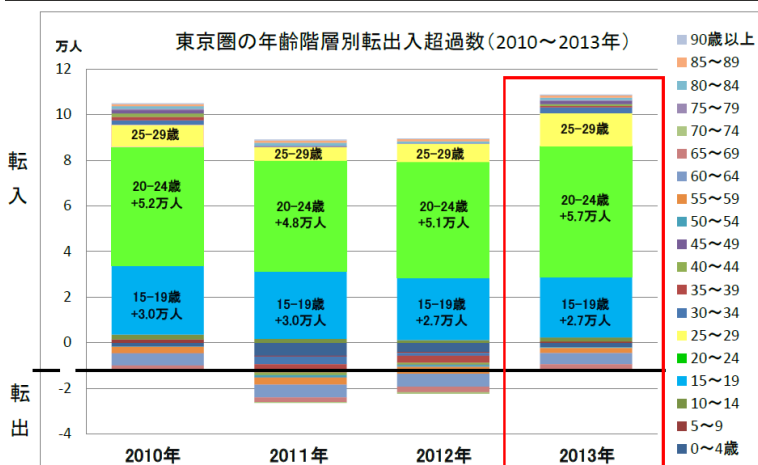
資料出所:総務省統計局住民基本台帳人口移動報告(2010年—2013年)

7

【図表:まち・ひと・しごと長期ビジョン<参考資料集>から「7. 東京圏への転入超過①」】

8. 東京圏への転入超過②

○ 東京圏への転入超過数の大半は20-24歳、15-19歳が占めており、大卒後就職時、大学進学時の転入が考えられる。

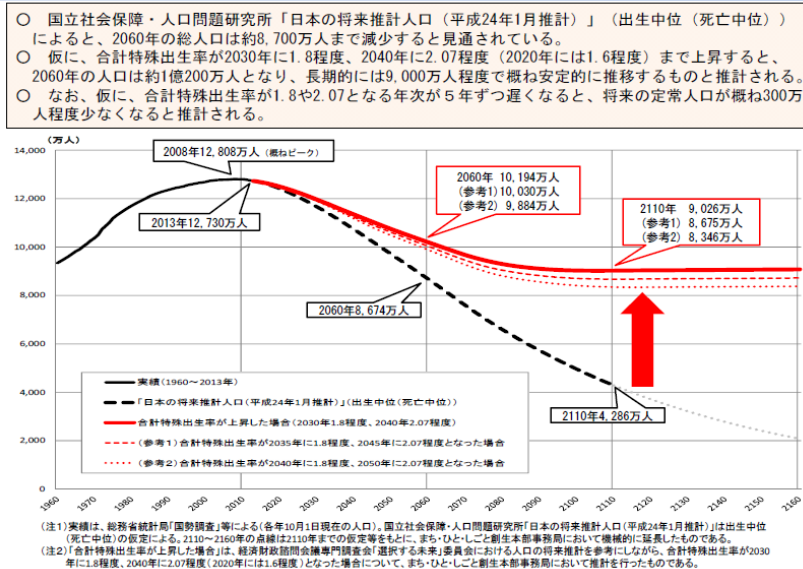


※東京圏:東京、神奈川、埼玉、千葉各都県の合計。グラフ内の人数は百人以下四捨五入。
資料出所:総務省統計局住民基本台帳人口移動報告(2010年—2013年)

8

【図表:まち・ひと・しごと長期ビジョン<参考資料集>「8. 東京圏への転入超過②」】

図1. 我が国の人口の推移と長期的な見通し



【図表：まち・ひと・しごと長期ビジョン「図1. 我が国の人口の推移と長期的な見通し」】

これをそのまま放置すると、2060年の総人口は約8,700万人、2110年には4,286万人にまで減少すると見通している。この現状を打破する戦略として、全国の人口減少は東京が原因、だから東京から地方に若い人を動かして、人口が減って困っている地方を潤しましょうということである。東京はその代わりに国際都市としての発展を目指すとする。繰り返しになるが、東京圏の自治体としてこの戦略があてはまるのであろうかを考える必要がある。

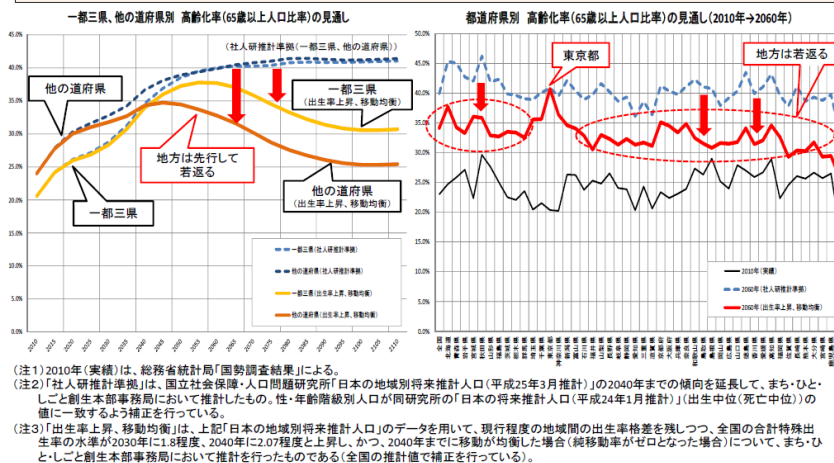
世田谷区の人口は現在、増加傾向にあるが、その増は出生数と死亡数の差の自然増減による増というより、転出入の差の社会増減による増が大きな要因である。この点で、若い人が増えないことは世田谷区にとって致命的であり、生産年齢人口を安定的に確保できない状況に陥る。加えて、財政自主権も担保されていない状況では、「国際都市」を目指すスタートにはさすがに立てないのではないか。では、社会増により人口が増加している大都市の自治体としてどのような戦略とすべきなのか、ここが大きなポイントである。

3. 総合戦略を策定するにあたり

改めて、「東京一極集中」とはどういうことか、それは視点を変えれば、これから高齢化が一番進むのも東京、出生率が一番低いのも東京ということで、一人勝ちと言われた東京への課題提起、東京が主体的に解決すべき課題でもある。

図3. 地域別の高齢化率の長期的な見通し

- 現状のまま推移したとすれば、一部三県においても、他の道府県においても、2070～80年頃以降、高齢化率は41%程度で推移するものと推計される。
- 仮に、2040年までに、現行程度の地域間の出生率格差を残しつつ全国の合計特殊出生率が2.07程度まで上昇し、移動が均衡した場合には、高齢化率は、他の道府県では、2045年頃の35%程度をピークに25～26%程度まで低下、一部三県では、2055年頃の38%程度をピークに30～31%程度まで低下すると推計される。



【図表：まち・ひと・しごと長期ビジョン「図3. 地域別の高齢化率の長期的な見通し」】

実際、区の人口動向をみると、総人口は増加傾向が継続し、出生率も増加しているが、全国規模でみると非常に低いところに位置している。人口が増加している大都市の自治体として、国の戦略に沿ったものではなく、大都市の自治体として、全国の人口減少社会の克服という課題をどのように受け止め、改めて、世田谷区としてどのような考えで戦略を策定するのか、区の未来に何を求めるのか、そのために5年間の戦略の姿はどのようなものであるべきか、私たちはまずここを始点に戦略の策定検討をスタートさせた。

検討の結果、詳細は後ほど触れるが、「世田谷区総合戦略」は、長期的な人口の視点からの展望に基づき、将来、人口がどのように推移しようとも、持続可能な地域社会を実現するために必要なことは「魅力あるまち世田谷」を創出することを趣旨とした。課題解決にあたって一番大切なことは、世田谷区に住む人々が生き活きと生活できることであり、そのために取り組む施策を実践し、発信していくことが、いずれ全国の課題解決に結びつくのではないかとすることを基本としている。人口減少という全国的な課題解決を人口移動の視点からのみで考えるのではなく、また、自治体同士が対立することではなく、まずそこに住む人々のためという考え方がそれぞれの自治体に基本としてあり、その実現の施策として、自治体が連携し相互が発展・成長し一層活性化する取組みを展開することが重要であるという考えである。

世田谷区では地方創生の取組みに先行して、地域での支えあいの活動をはじめ、これまで長年にわたる他自治体との交流や、近隣都市と連携した課題解決に取り組んできた。「世田谷区総合戦略」はこうした取り組みを引き続き継続、発展させるとともに、新たな視点での取り組みを加え、①多くの世代の希望の実現、②地域人材と社会資源を活用した活力

特集

ある地域社会の構築、③心豊かな暮らしを実現するための地方・都市との連携・交流の3つの考え方を戦略の大きな柱とした。

具体的な構成は、人口減少社会の克服を目指し、2050年を見据えた将来展望を示す「人口ビジョン」と、このビジョンを踏まえた今後5年間の具体的な戦略を示す「総合戦略」を一体的に策定した。

「世田谷区基本計画」等既存計画との関係については、あくまで、区の最上位の計画である基本計画のうち、総合戦略の基本目標実現への寄与度が高い取組みを抽出することで整合を図り、これまでの先進的な取組みや新たな視点によるものを加え、関連する施策を総合的に推進することとした。

4. 策定にあたり、様々な人々との対話を通じて

地方創生をめぐる国からの要請、問題提起に各自治体がどのように応えていくのか、現在ではほとんどすべての地方自治体において戦略を策定、もしくは策定中であるが、当初、総合計画がすでにあり、改めて戦略は策定しないと表明する自治体もあり、その対応については一枚岩とはいえない状況があった。しかし、京丹後市、京都市、牧之原市等、先駆的に地方創生の必要性を感じ、先んじて総合戦略を策定する自治体が増えてくるにつれて、また、メディアにおいても地方創生に関連したビジネス、また、高齢者移住に関する記事が取り上げられることも多くなり、全国的に地方創生に向けたムードが醸成されてきたように肌で感じている。

区においても、平成27年4月、副区長をトップとし関係所管部長を構成員とする「地方創生幹事会」を立ち上げ、詳細について検討を行う「作業部会」および事務局（政策経営部）によりこれまで検討を進めてきたが、当初想定していたものと最終案とでは、イメージがかなり異なる。これは検討過程で、区議会、区民まつりや業務を通じて日頃から交流のある自治体、包括または個別の分野で協定を締結している自治体、区長と大学の学長による学長懇談会の構成員である区内大学、インターネットを活用した区民へのアンケート、区のお知らせを活用した区民意見募集、学識経験者の方々など、様々な方面から地方創生、人口ビジョン、戦略に関して多くの意見をいただいた結果である。

意見には、人口が増加している自治体にとって戦略策定のメリットがわからない、国から言われたから策定するのでは意味がない、若者の希望をかなえるのはどこの自治体でも同じであり、自治体間での若者の分捕り合戦ではないか、基本計画があるのにわざわざまた戦略をつくるのかなど、否定的な意見がある一方で、長期的な視点から人口動向を展望し、そこから今行うべき課題を整理して戦略として示すことは価値がある、今後の他自治体との交流には非常に可能性を感じるといった肯定的な意見もあがるなど、賛否両論であった。様々な分野の方々から多くの意見をいただき、多くの議論を関係所管と行うことで、基本計画の単なる抜き出しではなく、全国の人口減少に対して区が今考えるべきことを整

理できたことは、世田谷区の将来、持続可能な自治体経営を考えるにあたって非常に有益であった。また、今後、超高齢化、生産年齢人口が減少する時代に対応すべく、区がいかに取り組んでいくのか、それは、区民、事業者、区が手を携え、それぞれの立場から長期的、広い視野をもってなすべきことを行うことであると考え、そのスタートとして、戦略策定を区全体で考えるプロセスを踏むことができたことも非常に価値があったのではないだろうか。

5. 世田谷区総合戦略

【人口ビジョンについて】

区の人口ビジョンでは、まず、総人口や出生率、区からの転出者数、区への転入者数等のこれまでの推移などから、現状の人口動向の分析とあわせ、平成62年(2050年)までの人口を3パターンもうけて推計を行った。その分析結果から、今後の人口変化が区に与える影響や人口の視点から目指すべき将来の方向について展望を行っている。

注目すべき点をあげると、まず総人口では、

- (1) 総人口が増加を続ける中で、年齢3階層の構成比は大きく変化し、年少人口を高年齢人口の割合が逆転している。高齢者人口数はほぼ推計どおりの推移が見込まれる一方、生産年齢人口数は増加傾向にあるとはいえ、全体に占める割合の推移の見込みについては、30代前半の転出超過など予断を許さない状況にあること。
- (2) 生産年齢人口一人当たりが、何人の年少人口が高齢者人口を支えているかを計る「従属人口比率」の推移を見ると、昭和45年(1970年)から平成28年(2016年)までの46年間で0.334から0.48に増加している。
- (3) 世田谷区の人口ピラミッドの形は、団塊世代より団塊ジュニア世代のほうが大きくなっており、この世代が高齢化する2040年以降の人口構成に留意が必要。

が大きな特徴としてあげられると考える。ここでさらに着目すべきは、従属人口比率である。人口ビジョンは2050年までの人口推計3パターンを掲載しているが、いずれの従属人口比率も現行より上昇している。すなわち、高齢化に伴う余波を避けることはできないということである。

また、出生については、

- (1) 母親年齢人口で、第1子出生年齢の中心である30代前半人口は平成17年度以降、第2子出生年齢の中心である30代後半人口は平成22年以降、両方とも減少している。
- (2) 昭和50年以降、約40年間、母親年齢人口総数に大きな変化はないが、20代前半は約半分、10代後半と20代後半は約7割程度減少している。
- (3) 人口置換水準(人口が増加も減少もしない均衡した状態となる合計特殊出生率の水準)である出生率2.07を踏まえると、区の平成26年の合計特殊出生率1.

特集

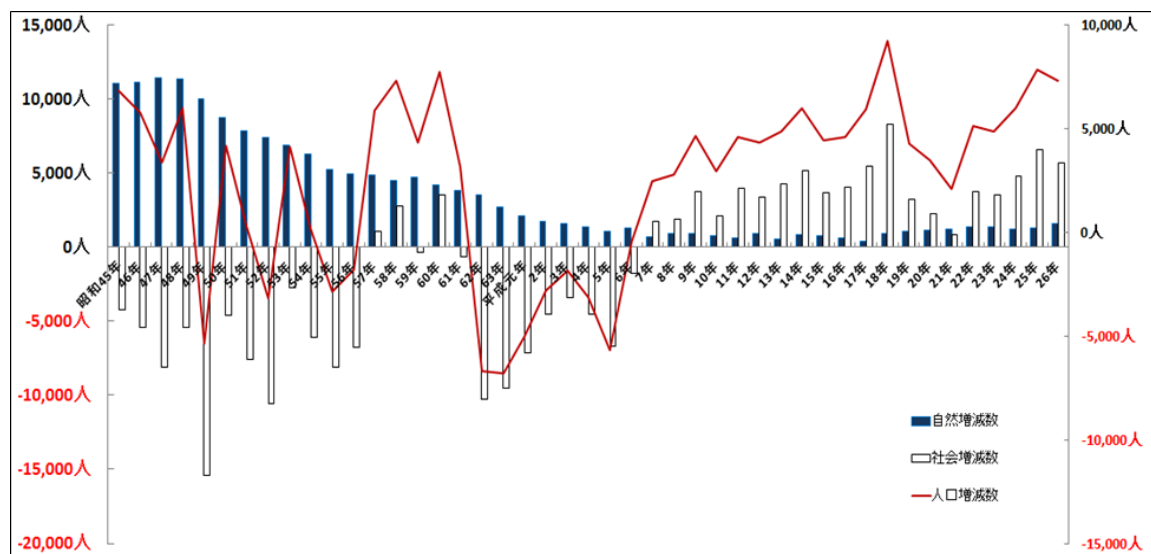
05では、人口の社会移動がないと仮定すると、次世代人口が現在の約半分に縮小することになる。

ここでは、若い世代の母親年齢人口の減少が生産年齢人口の減少につながることを示唆しており、ひいてはそれが従属人口比率の上昇につながることになる。

転入、転出では、

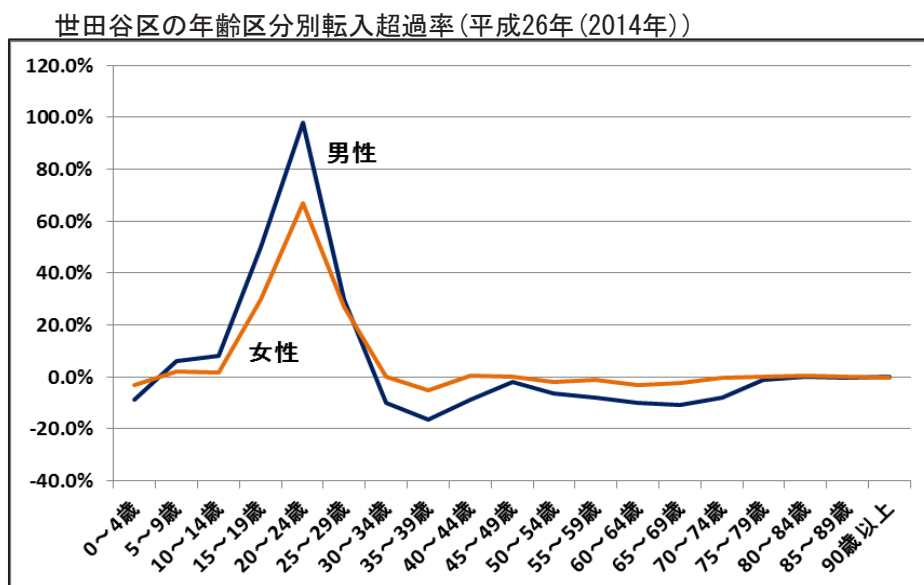
- (1) この20年間における区の人口増は転入超過、なかでも20代前半の転入超過が大きな影響を及ぼしてきた。しかし、20代前半の人口規模そのものは、同期間でほぼ半減している。
- (2) 出産後の子育て世代が転出傾向にあり、今後、その動向に注意が必要。

自然増減・社会増減(昭和45年(1970年)～平成26年(2014年))の推移



出典：住民基本台帳

【図表：世田谷区総合戦略人口ビジョン「自然増減・社会増減の推移」】



出典：世田谷区資料

【図表：世田谷区総合戦略人口ビジョン「世田谷区の年齢区分別転入超過率」】

冒頭で述べたとおり、世田谷の人口増を支えているのが若い世代の転入超過であることが見て取れる。これらを総括すると以下の結論が考察できる。

区民意識調査によると、高齢者の定住志向は高い割合で推移している。これを踏まえると、高齢者人口は今後、確実に増加していくことになる。一方で、低い出生率、次世代人口の数が大きく昔と比較すると減少していることを踏まえると、若い世代が減って生産力が落ちて衰退するという地方の状況と世田谷区は同様の状況であり、それでいて人口が増えているということは、地方よりもさらにまずい状況があるということがわかるのである。将来を見据えた早期の対応が必要ということである。

また、保育・介護施設および人材の不足、人口増に伴う宅地造成が進むとみどりが失われること、多様な住宅ストックの必要性など、様々な分野で区民生活に影響がでてくることも容易に予想できる。

人口ビジョンでは、このように少子高齢化が避けられない状況を踏まえ、将来の展望として、生産年齢人口を維持し、年少人口の増加を図ることにより、全体として急激な人口変化を回避することの重要性を掲げている。

分析を通じてより鮮明に見えてきたことは、少子高齢化への対応が必要なのは地方よりも東京ではないかということである。さらに、東京への一極集中是正が国の戦力のスタートになっているが、もともと東京を始めとする大都市圏は農業、漁業、林業など、地方で生産される恵みを受けてこれまで発展してきた。若い世代の人口減少が長期スパンでみれば全国どこでも同じであると考えれば、一極集中の是正というより、地方、都市それぞれが共存共栄にむけた連携を強力に行っていくことが大都市圏の自治体の戦略の要素と

して特に必要なことではないだろうか。

【総合戦略】

総合戦略は、人口ビジョンによる長期的な展望を受けて、直近5年間で展開すべき重点施策を盛り込んでいる。重点事業は下記3つの視点から選定を行った。

- (1) 区には公共的指針としての基本構想(20年)、区政運営の最上位の計画である基本計画(10年)、基本計画を実現するものとして新実施計画(4年)、このほか各政策分野別に定めた個別の計画・方針がある。これら既にある計画に含まれる取り組みの中から、区の人口動向への対応として行うべき取り組み、総合戦略の基本目標実現への寄与度が高いと考えられる取り組みを抽出。
- (2) 他自治体との交流等、各計画に含まれていないが、戦略の目標実現への寄与度が高いと考えられるこれまでの先進的な取り組みを抽出。
- (3) 上記2点に含まれない、戦略の目標実現への寄与度が高いと考えられる新たな視点での取り組みを創出。

そして、3つの基本目標を掲げ、それぞれに重点政策を分類する構成とした。

《3つの基本目標》

- (1) 多くの世代の希望の実現
- (2) 地域人材と社会資源を活用した活力ある地域社会の構築
- (3) 心豊かな暮らしを実現するための地方・都市との連携・交流

人口動向の特性や推計、3つの基本目標、そして重点政策のイメージを盛り込んだ素案を9月に作成した段階で区内部、区議会等から様々な意見をいただいたが、一番多かった意見は「人口特性からこの3つを基本目標とした流れがよくわからない。」ということであった。つまりは、全国の人口減少問題が区にとってはどのような影響があり、その影響により発生する課題提起がなされ、その課題解決のための目標設定の標記があいまいであり、さらにいえば、国の問題提起に対して、区として何を主張すべきなのか、そして区としての政策展開に対する明確なビジョンが見えていないということである。

夏の暑いさなか、この段階でいただいた意見の数々が一つの転機となった。振り返って考えてみると戦略の形をつくることにのみこだわり、本来の趣旨、なんのための戦略なのかという視点が明らかに欠けていたように思う。順序が逆になってしまったのだが、ここで改めて、国の主張する人口減少社会の背景、人口ビジョンの長期的展望を踏まえると、「だから3つの基本目標、選定した重点政策が大切である」ということにつながる理論をまず説明していくことが必要という結論に至った。この部分を事務局では「ブリッジ」と称して、議論を重ねた。

まず、人口ビジョンを踏まえ、一番の課題は従属人口比率がいずれの人口推計を行っても現行よりも上昇することではないかということになった。そして、人口が増えて、少子

特集

高齢化が激しくなる大都市の自治体ほど戦略を練って施策展開していくことが大切、そのために、これからの5年間で行うべき重点取り組みを考えるにあたり必要な柱が「住みたいまち」「住み続けたいまち」を目指し、魅力あるまち世田谷を創出することだった。

ここまで議論がなされた以降、3つの基本目標につながる説明を作成するのにそんなに時間はかからなかった。

また、人口ビジョンと総合戦略のつながりを考えた経過で、もう一つ感じたことがある。戦略で考える基本目標や重点取り組みのうち、多くの内容は各自治体が作成する総合計画等に含まれるべきものである。全国の自治体が戦略を契機として改めて重点的に人口減少の視点から少しずつ施策を強化していくことが大切。これまで行ってきたことに自信をもちつつ、常に新鮮な気持ちで課題に向き合い、戦略的視点で施策展開することの重要性を組織内部で共有できれば、将来、戦略としてわざわざ構成し表に出すことなどしなくても大丈夫なわけで、裏をかえせばそこまで組織レベルを上げていかななくてはいけないのではないかということである。

じっくりと時間をかけて作成したブリッジの部分を戦略から抜粋し、参考資料として添付したので、ぜひご覧いただきたい。

6. おわりに～持続可能な自治体経営に向けて～

個々の目標に分類される重点政策については「世田谷区総合戦略」を参照いただくとして、ここでは、戦略策定を通じてみてきたことを最後に述べてみたい。

人口が減少するしないに関わらず、超高齢化時代は間違いなくやってくる、全国的にも低い出生率、転入者増の規模も以前ほどは多くないこと等を考えると、従属人口比率は確実に悪化する。要するに、この点に着目して「住みたいまち」「住み続けたいまち」を目指して今から、様々な取り組みを仕掛けていかないと世田谷区は衰退するということである。

では、それに対してこれまで世田谷区が何もしていないのかといえば、そうではない。区ではこれまで脈々と区政運営の方針となる「基本構想」「基本計画」を策定し、それに基づき「住みたいまち」「住み続けたいまち」の創出に向けて様々な取り組みを行ってきた。また、厳しい財政状況が続く反面、提供しなければならない行政サービスの量、種類は今後益々増加することが予測される中で、従前の市町村合併のような堅苦しい手法ではなく、既存の自治体の区域を変更することなく、柔軟に他自治体と協力連携しあい広域での課題解決につなげる「共存・共栄」の動きが注目され始めている。この点に関しても、区では群馬県川場村と縁組協定を結び30年以上にも渡り息の長い交流を続けており、自然エネルギーを活用した広域での課題解決につながる新たな取り組みを検討しているし、近隣の大都市、川崎市とも包括協定を締結し1周年を迎えたところである。

つきつめると、これまでの取り組みを着実にを行い、さらに時代の流れを的確に捉え、着実に必要とされる施策を今後も展開し、持続可能な自治体経営を進めていくこと、つまり、

特集

やるべきことを各自治体がしっかりと行っていけば、それが結果として、今回の戦略策定の趣旨、目的と合致することにもなる、自治体の立場から考える総合戦略の姿とはそういうものではないだろうか。世田谷区も少しでもこの理想に向けて歩いていかねばならないわけだがそれはそれとして、この視点で考えると、国の提案する総合戦略が主張する「東京一極集中の是正」論は本当に正しいのだろうか。

全国の自治体で戦略の策定が進められている。それぞれの自治体の抱える課題は、住民の構成、備えている社会資源の状況によって当然変わってくるし、それに応じて総合戦略の内容も地域性あふれるものになるはずである。「まち・ひと・しごと創生法」第10条においても「地域の実情に応じた」それぞれの総合戦略を策定することを求めている。

一方で、国は、人口減少に対する課題解決として日本創生会議などを通じ、高齢者移住や、東京一極集中の是正など、誤解をおそれずに言えば、住んでいる人々の満足度に着目するのではなく、日本全国の活性化、社会保障の維持に向けては人口移動のみが唯一の鍵という視点にたち、論理展開している印象を受けるのである。確かに、全国規模で人口減少問題を考えれば、少子化、過疎化が問題になっているのだから、都市から人を移動させて地方を元気にして地方から多子化の流れ、産業活性化の流れを生み出すという理屈は理解できる。しかし、移住云々は各人の選択にゆだねるものであるし、大都市に人があつまるのは生計の面もあるかもしれないが、生活が便利であることとあわせ、なによりも魅力があるからである。地方に多くのコンパクトシティを設ける案も提案されているが、設備投資額、完成する時間を考えると本当に現実的なのだろうか。むしろ、東京圏の少子化対策をまず基点として、産業面、人的交流など様々な局面において東京圏のさらなる発展をうながす、そこから自治体間連携で地方につなぐ、という視点から戦略を考える視点も必要で、そう考えると、東京圏の大都市こそ、総合戦略が必要なのではと、策定をすすめていくうちにそのような考えを抱くにいったわけである。加えて、28年度、地方創生の新型交付金として予定されている交付金の規模が全国で1,000億、しかもハード事業中心のものには措置されない予定であると聞いている。地方であろうと、都市であろうと本気で創生に取り組むといった趣旨からは少し心もとない気がする。

また、戦略の実現、持続可能な行政システムの構築に向けては、国家戦略特区制度や地方分権改革等による規制緩和、都区制度改革、都区財政調整等、適切な権限と財源配分のあり方について、引き続き他区と連携して東京都と協議をしていくなど、23区ならではの制度改革に関する取り組みを視野に入れて考えていくことが必要である。

また、やれるメニューがもうない、出尽くしたイメージで言われることの多い行財政改革の閉塞感を打破し、経費抑制、手法の最適化、効果の最大化など、これまでの行革とあわせ、区政運営の構造改革につながる新たな行政経営改革に取り組んでいくことも必要であるとする。この考えの中心として、例えば区単独では対応が難しいケースには、積極的に行政以外の力を頼っていく、区民、大学、民間企業、近隣自治体、交流自治体との連

特集

携強化がここでも重要な要素となってくるのはいうまでもない。

世田谷区の総合戦略が全国の自治体にとってモデルであるというにはまだまだ検討が必要ではあるが、大都市東京に位置する自治体が考える戦略としては一石を投じることができのではないだろうか。今回まとめた戦略は、最終の形ということではなく、時代の流れに応じてフレキシブルに内容を検討し、さらに充実させていくべきであると考えている。そして、その検討を重ねることで、人口減少社会に立ち向かう組織風土を醸成していくべきである。

色々個人的な感想含め申し上げたが、戦略を契機として、世田谷区がさらに発展し、地方創生が功を奏するというよりは、地方創生について考えることがきっかけとなり、それぞれの自治体が地域に即した的確な戦略、政策を展開することを通じ日本全体が元気になることを願ってやまない。また、その一助となるよう、自治体職員の一員として微力ながら今後も尽力していきたい。

[参考図表]

- ・まち・ひと・しごと長期ビジョン（図1・図3）
- ・まち・ひと・しごと長期ビジョン参考資料集（2・7・8）
- ・世田谷区総合戦略人口ビジョン
（自然増減・社会増減の推移・世田谷区の年齢区分別転入超過率）

[参考]～世田谷区総合戦略から抜粋～

(1) 全国の人口減少社会はやってくる

人口ビジョンでは、

○全国的に人口減少が進行する中、地方の若い世代が減っていることを踏まえると、人口が増加しているからといって、世田谷区が人口減少社会と無関係であると認識することは適切ではないこと

○人口動向、年齢構成の推移によっては、世田谷区を支える基盤が揺らぐ可能性があること

を指摘しています。

そこで、私たちは、人口減少が始まっている自治体とは違い、当面人口は増加しているが、将来人口が減る可能性もあること、かつ、大都市の自治体として、どのような戦略を策定すべきかを、まず、考えました。

(2) 総合戦略策定に向けた視点と問題認識

人口減少が課題になっている自治体にとっては、まさに人が減ることに伴う課題を解決するということとなりますが、世田谷区のように人口が増加傾向にある自治体に同様の課題がないのかといえ、決してそうではありません。なぜなら、人が増えることが、必ずしも自治体の活力や住みやすさの増加につながっているとはいえないからです。人口ビジョンで今回示した人口の推計3パターンについて、生産年齢人口一人あたりが何人の年少人口と高齢者人口を支えているかを計る従属人口比率は、人口の増減に関わらず、いずれのパターンも現行の0.48よりも増加しています。大都市で人口増加が予測される自治体はここに着目すべきです。

また、全国人口の年齢構成では団塊世代が多くを占めていますが、区の人口の年齢構成では、団塊ジュニア世代が多くの割合を占めていることから、世田谷区は全国より遅れて高齢化を迎えることとなります。その規模の大きさから推察すると、それは生産年齢人口の急減と高齢人口の急増を示唆するものであり、将来乗り越えなければならない大きな課題となります。

すなわち、人口減少の自治体よりも、当面人口は増加するが、減る可能性もあり、将来的に大きな課題を抱える大都市の自治体こそ、戦略を策定し備えるべきなのです。

当面人口は増加するが、将来的に大きな課題を抱える大都市の自治体こそ戦略を策定し備えるべき！

こうした課題をそのまま放置すれば、安定した自治体運営に支障をきたすこととなり、持続可能な自治体経営を実現するためには、今できることから着実に将来に向けた対応をしていかねばなりません。

安定した自治体運営が維持できなくなるということはどういうことなのか。それは、そこに生きる人々が安全に、安心して住み続けることが阻害される要因が増えること、例えば、高齢者の方々の生活を支える、また、将来の社会を支える子どもたちの教育、養育を支えるのに必要なサービス提供ができなくなることです。

繰り返します。

このまま有効な方策が展開されなければ、世田谷区は間違いなく衰退の一途をたどることになってしまいます。

(3) 「魅力あるまち世田谷」を創出する

では、持続可能な自治体経営を実現するためには何が必要なのでしょうか。人口ビ

ジョンの2050年までの長期的展望で、世田谷区は何が問題なのか、ポイントは、「子どもの数が増えなければ、また、他の自治体から人が来なければ、世田谷区も高齢化が進み、人口が減少し衰退する」ということです。そして、地域の活力・機能を維持・発展させる力、行政をはじめ、区民や事業者などの地域の構成員が、自分たちで自律的に課題を解決する力等を、ここでは「地域力」と表現しますが、この力の維持・向上がこれらの課題解決には一番必要です。これらを踏まえて、これからの5年間で、「地域力」の維持、向上に向けて何を考え、どのように行動すべきか、私たちが考えて出した答えが、

**「住みたいまち」「住み続けたいまち」を目指し、
魅力あるまち世田谷を創出する**

ことでした。「魅力あるまち世田谷」、それは、住んでいる人々が活力にあふれ、まちがにぎわい、安全安心で快適な暮らしにつながる取組みが活発に行われていることであり、さらに、その実現のために、区民、事業者、行政など地域を構成するすべての方々が協働していることもまちの魅力です。

(4) 「魅力あるまち世田谷」を創出するために必要なもの

まちの魅力を構成するものは、住んでいる人、住民同士の良好な関係性、良好な関係性の広がりではないかと考えます。

その前提として、安定した人口基盤は必須です。一定程度の人口集合体が確保できなければ、そもそもまちづくりのきっかけがなくなります。そして、一人でも多くのまちの魅力を創出してくれる人々、元気にしてくれる人々が多く現れる土壌が必要です。

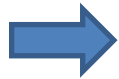
そして、そのためには、生活の基盤を支えることのできる持続可能な行政システムの仕組みを整備し、そこに住む人々の希望を多くかなえられるまちにしていくことが大切です。



多くの世代の希望の実現

こうして創出される「まちの魅力」は、大きなものから小さなものまでそこに住む人々が力を合わせて連携することや、様々な機会や場所を通じた人々のネットワーク等を活性化することで、さらに輝きを増すこととなります。

また、人々の連携、ネットワークの活性化は、行政サービスの種類によっては、従前の行政主導によるものから、区民の参加と協働を基軸にしたものに転換するきっかけにもなり、限られた財源を有効に活用していく行政経営改革及び少しでも多くの世代の希望をかなえる視点から今後欠かせない要素です。



地域人材と社会資源を活用した活力ある地域社会の構築

さらに、将来、全国的に人口減少が進んだ場合、人口ビジョンでの「目指すべき将来の方向」を実現するにあたって、人、財源の確保が難しい局面が想定されます。将来、既存のネットワークだけでは解決できない課題、区単独では解決が難しい課題が増えてくることに備え、地方や近隣の自治体との連携を強化し、共存共栄を目指して広域的な課題に取り組み、お互いの課題解決に寄与することがこれからは必要です。

全国でも広域での連携に向けた動きが加速していくことが予想されますが、その前提として大切なことは、課題解決のみに着目するのではなく、自治体間の交流により生み出される心の交流を通じ、それがひいては区民の心の豊かな暮らしにつながる視点を持つことであると考えます。



心豊かな暮らしを実現するための地方・都市との連携・交流

これらの課題に対し、区はこれまでも子育て支援や、地域行政の推進にも力を入れ、住み慣れた地域でともに支えあう地域包括ケアの地区展開を図ってきましたし、群馬県川場村と協定を結び、様々な取組みを昭和56年から展開し交流してきました。また、平成26年度から、近隣都市との連携も今後重要になると考え、川崎市と包括協定を結んだところです。加えて、総合戦略の策定にあたって開催した首長会談において、参加自治体の首長と行った意見交換、併せて、自然エネルギーや産業、防災をテーマとして行った実務レベルでの部会は大変有益であったことから、今後も継続的に開催する予定です。

これからは、これまでの取組みをさらに発展させ、世田谷ならではの独自の取組みを全国に発信していくべきであると考えます。

(5) 総合戦略の取組みについて

こうした視点を基に、総合戦略の基本目標を以下の3つとしました。

基本目標① 多くの世代の希望の実現

基本目標② 地域人材と社会資源を活用した活力ある地域社会の構築

基本目標③ 心豊かな暮らしを実現するための地方・都市との連携・交流

基本計画では同様の考えに基づき構成された政策が多く含まれます。このため、基本計画に掲げる子ども・若者支援、高齢化への対応、地域活性化等、戦略の実現への寄与度が高い取組みについては、戦略の重点取組みとして改めて示し、切れ目のない子育て支援、自治体間連携の強化などの新たな課題を加えて、限りある財源をどう配分するかにも着目し、今後、力を入れていく5年間の取組み「戦略の重点取組み」を、35ページ以降にまとめました。

これが、私たち世田谷区が考えた総合戦略です。

最後に、戦略は、人口の推計と将来展望を示した人口ビジョンを踏まえ、今後5年間の期間で作成されるものですが、ここで考えるべき戦略とは、必ずしも人口減少問題をどう乗り越えるのかという視点だけではなく、より広く、大きな観点から、「世田谷の人口がどのように増減したとしても、この考え方に基づけば柔軟に対応できる」羅針盤のようなものであるべきです。

言葉を変えていうならば、どんな状況になっても財政・人材の破綻を招かないよう必要な取組みを的確に行っていく持続可能な公共システムのもと、魅力ある世田谷を区民・事業者をはじめ、地域を構成するすべての方々とともに構築していくことが必要であるということにほかなりません。

総合戦略は、こうした将来の課題を見据えた重点的に進める取組みをまとめたものです。

私たち世田谷区は、総合戦略に示す取組みを通じて、「魅力あるまち」世田谷を創出し、世田谷の「地域力」の維持・向上につなげていきます。