

現在、地方公共団体においては、多様な問題を総合的な視点から捉え、持続可能なまちづくりを進めていくことが求められています。

今回は、平成22年度戦略的政策形成型研修「持続可能なまちづくり」においてご講義いただきました一條義治氏に、研修の内容とともに、三鷹市の最近の実践的な取り組みを踏まえ、持続可能な都市経営や自治体政策の課題について、あらためて誌上講義を行っていただきます。

人口減少・少子高齢化時代における 持続可能な都市経営と自治体政策の課題

三鷹市企画部企画経営課長補佐
一條 義治



はじめに

現在、三鷹市では、次期の総合計画である第4次基本計画の策定に向けた取り組みを進めている。その一つとして、市の今後10年から15年をスパンとした将来構想・長期政策の研究を行うために、庁内のプロジェクトチームとして「三鷹将来構想検討チーム」を設置し、人口推計を踏まえた市財政への影響などの各種のシミュレーションを行い、分析結果とともに今後の政策の方向性の提案を報告書にまとめている。

本稿で紹介するシミュレーションは同チームの「試論」であるとともに、意見の部分は筆者の個人的見解であることをお断りしておく。

1. 「持続可能な都市」とはなにか

近年、「持続可能な都市・サステイナブル都市」を目指すことを掲げる自治体が増えており、三鷹市でも、それは第4次基本計画において重要なキーワードになると考えている。

一方で、多用されつつある「言葉」であるからこそ、その概念と政策について検証することが必要と考え、チームでは研究者へのヒアリングなども行って「サステイナブル都市」について整理した。

日本の傾向として「サステイナブル都市」

は「環境問題に取り組んでいる自治体」と同義語となっている傾向があるが、サステイナブル政策に先駆けて取り組んだEUの都市では「サステイナブル」を「都市の環境保全」よりもはるかに広い概念の中で位置付け、「環境問題」「経済の活性化」「社会問題の解決」など三つの要素について個別ではなく、すべてを「統合的」に包含している（図1）。

また貧困地区をなくし、都市再生によって都市の活力の維持を図る中で、「都市の持続性を脅かすリスク」に対して徹底的に取り組み、都市が元気に存続できるように対策することにも重きが置かれている。

そこで、地域の「リスク」に向き合い、まちの「持続可能性」を高めるというEUのサステイナブル政策のあり方を踏まえ、人口減少・少子高齢化や低成長時代における様々な課題に対して正面から向き合い、未来を切り拓く新たな都市政策のあり方を提起し、それを実践することが、三鷹市らしい「サステイナブル政策」の取り組みにつながると考えたのである。

2. 人口構成の変化と市財政への影響

今後、少子化高齢化と人口減少が進み、人口構成のバランスが大きく変化した場合、市の財政はどのような影響を受けるかを検証す

ることは、「持続可能」な都市経営と自治体政策のあり方を検討するうえで不可欠であると考えた。

高齢化の問題は、これまでは地方都市が先行して直面した課題であったが、今後は、先に高齢化した地方都市のほうが高齢化の変化は緩やかになり、都市部のほうが高齢者の激増を迎えることとなる（図2）。

首都圏に位置する三鷹市も同様に高齢化の進行は顕著であり、国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）が2008年12月に公表した全国の市区町村の推計人口の調査結果にもそれが表れている。

この社人研の調査手法は簡便な手法であるコーホート法によるもので、2005年の国勢調査の結果をもとに2035年までの人口を推計したものである。同調査による三鷹市の将来推計では、市の総人口は2025年ぐらいまで緩やかに増加することが見込まれているが、その増加幅は実質的に老年人口の増加に相当しており、高齢化が急速に進行することが予想されている。

65歳以上の老年人口は2005年には19.1%であるのが2035年には33.7%にまで急増し、その一方で、14歳以下の年少人口は11.5%から7.5%に、15歳から64歳の生産年齢人口は69.4%から58.8%に減少する見込みである。中でも75歳以上の後期高齢者は、8.6%から18.8%に激増して2.3倍に増えることとなり、全国的な増加傾向をも上回っている（図3）。

そこで検討チームによる歳出面の研究としては、高齢化の進行によって扶助費や高齢者

図1 EUにおけるサステナブルの位置付け

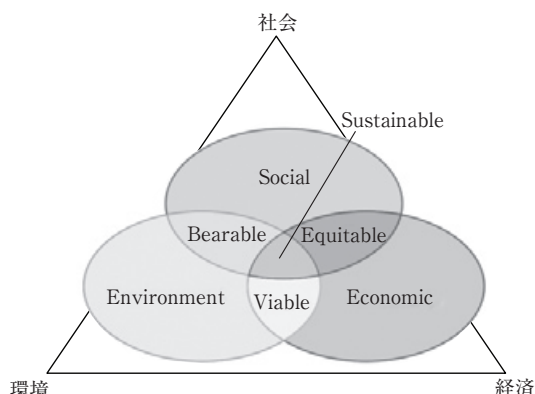


図2 高齢者人口の増加率

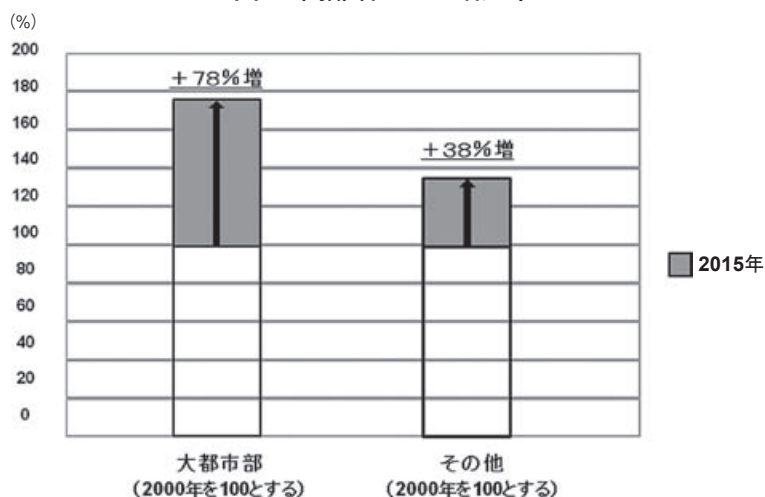
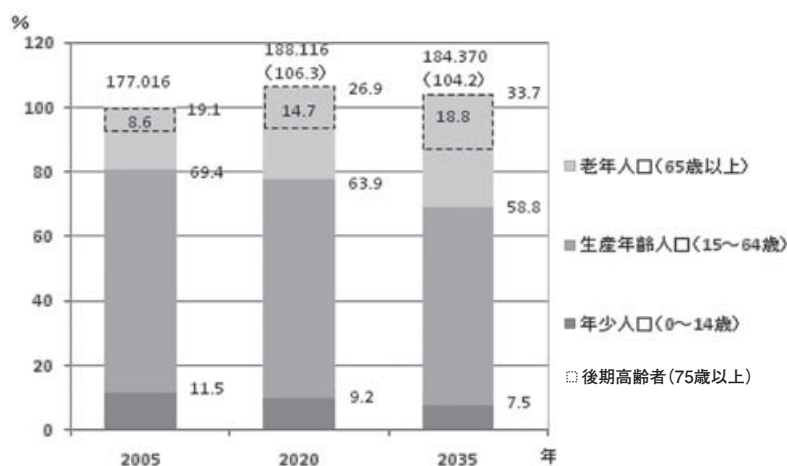


図3 三鷹市の人口構成の将来推計

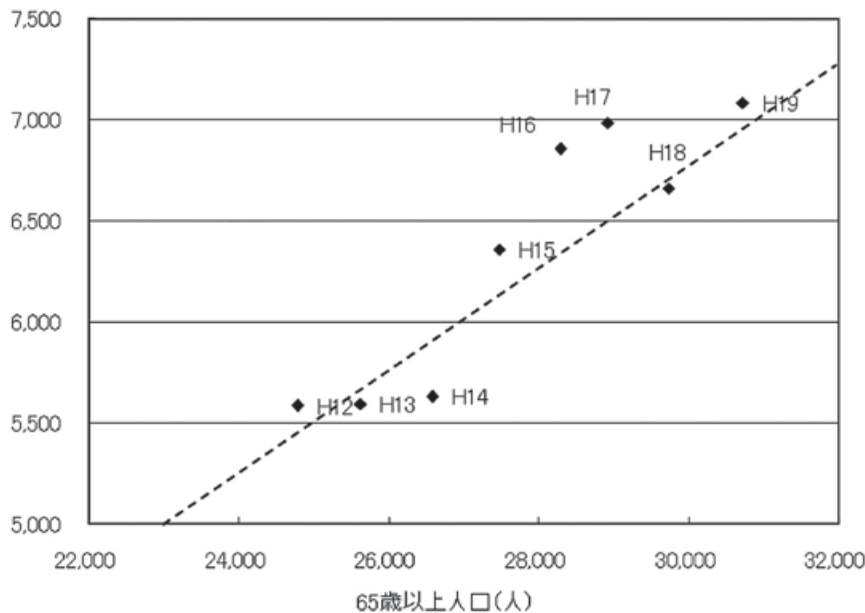


国立社会保障・人口問題研究所の平成20年12月推計を基に作成

福祉費がどの程度増加するかを見通すために、これまでの65歳以上の人口と扶助費等を回帰式によって関係を分析し、今後の扶助費等の

図4 扶助費（児童福祉費・教育費除く）と65歳以上人口との関係

扶助費（児童福祉、教育費除く）（百万円）



将来経費の推計値を算出した。

その結果、一つに、児童福祉費と教育費を除く扶助費は65歳以上の人口とほぼ正比例といえる強い相関にあることが明らかとなり、高齢者が一人増えると約30万円増加する傾向であった（図4）。

この結果に基づいて、後述するとおり、推計人口を踏まえた全体の扶助費等のシミュレーションを行ったのである。

3. 人口の高齢化と住民税のシミュレーション

次に歳入面の分析であるが、これまで地方交付税の不交付団体である三鷹市の歳入の約6割は市税収入であり、その市税収入のうち個人市民税が約50%、法人市民税は5%程度であり、都内の他市に比べても個人市民税の割合が高くなっている。

「企業城下町」のような法人市民税に大きく依存する自治体では、市の歳入が景気や特定の企業の業績に左右されやすいことに比べれば、個人市民税は、これまでは比較的安定した税源といわれ、また、人口増加に伴い税収

の増加も期待することができた。

しかし、しばらくは総人口が増加する中でも、急激な少子高齢化の進行と生産年齢人口が減少する局面において、この個人市民税がどのように推移するかを予測するために、複数の前提と条件を設定してシミュレーションを行ったのである（図5）。

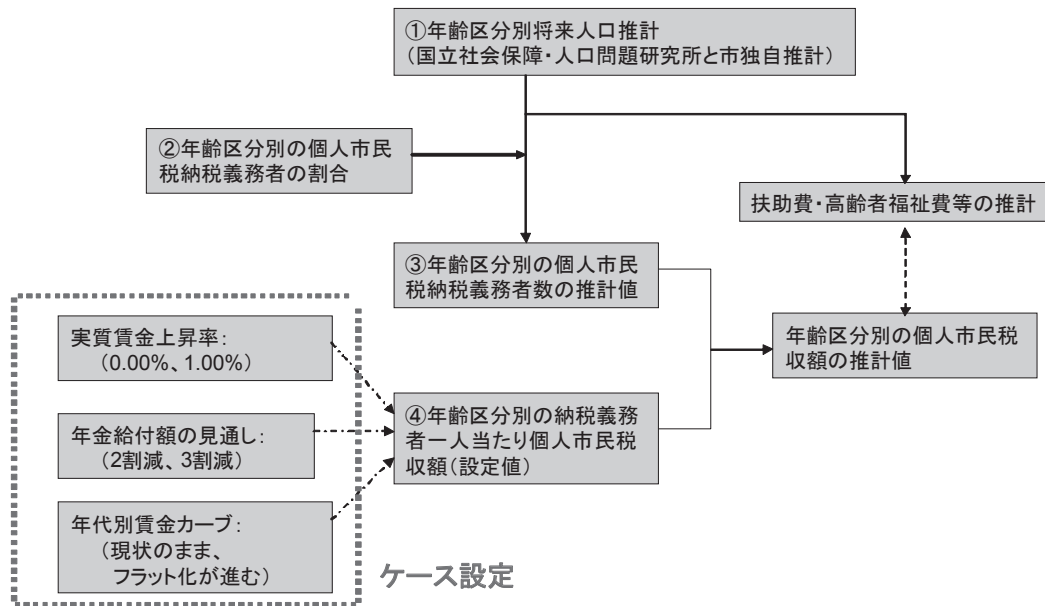
個人市民税収の中長期的な見込みに

ついては、賃金上昇率（実質賃金上昇率0%または1%）、年金給付水準（年金給付水準が2035年には2割減または3割減）、年代別賃金カーブ（一人当たり税額は54歳までは右肩上がりで現状維持または一人当たり税額は45歳以降は従来の半分の伸び）の三つを設定条件として、それぞれを楽観と悲観の場合を組み合わせ合計8パターンで税収の推計を行った（表1）。

また、他の自治体のシミュレーションで行われている「総人口や生産年齢人口の増減」の推計から住民税の推移を算出する方法ではなく、現在の年齢区分別納税義務者一人当たりの個人市民税収額を税システムからデータを出し、賃金上昇率等のケースに基づく複数の設定値を算出し、それを推計人口に基づく年齢区分別納税義務者数の推計値にかけることによって、人口構成の高齢化等の変化に見合った住民税予測を行ったのである。

前提の人口については社人研と市の独自推計の2種類で行っているが、本稿では、全市区町村の推計人口が公表されている社人研の人口に基づく試算結果を紹介する。

図5 個人市民税シミュレーションのフロー



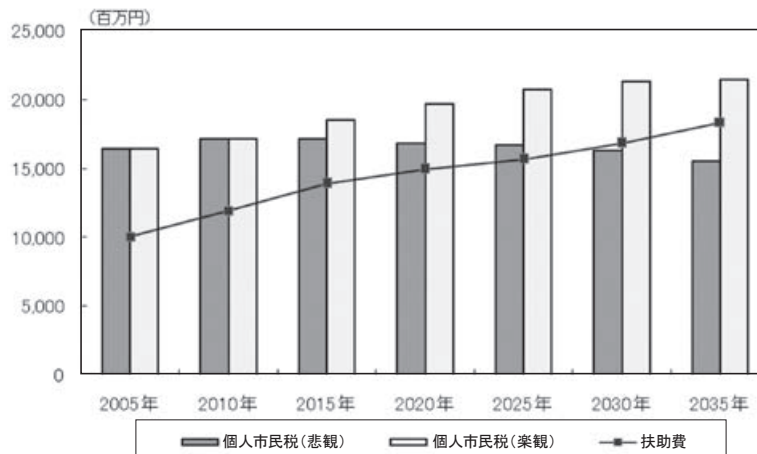
シミュレーションの結果は、8パターンのうち最も良い条件を並べた楽観ケース（実質賃金上昇率1%、年金給付水準が2035年には2割減、一人当たり税額は54歳までは右肩上がりで現状維持）では、今後も個人市民税は増加する結果となった。しかし前述した手法による扶助費の推計値も合わせて見ると、扶助費は高齢化に伴って増加し、個人市民税に対する扶助費全体の割合は、2005年の約60%から2035年の約85%に増え、財政の硬直化が進む傾向が顕著であった。

また、最も条件が悪い悲観ケース（実質賃金上昇率0%、年金給付水準が2035年に3割減、一人当たり税額は45歳以降は従来の半分の伸び）では、2010年以降は人口が増えても個人市民税は逡減していくとともに、ついには増加する扶助費が個人市民税を上回るという、これまでは想像さえしなかった結果となったの

表1 個人市民税シミュレーションのケース設定

実質賃金上昇率		0.00%		1.00%	
年金給付水準（2035年）		3割減	2割減	3割減	2割減
年代別賃金カーブ	フラット化が進む	① 悲観 ケース	③	⑤	⑦
	現行のまま	②	④	⑥	⑧ 楽観 ケース

図6 個人市民税と扶助費の推計



※1 市の独自推計の人口に基づくシミュレーションの結果は、高齢化が社人研推計よりも緩やかであるため、市民税の減少や扶助費等の増加の傾向も緩やかなものになっている。つまり、この手法は、人口や高齢化の推移等の諸条件や前提条件によって、その結果は変わるものであることに留意する必要がある。

である^{※1}（前頁図6）。

4. 確かな政策論議と制度改革のために

このシミュレーションにおける「悲観ケース」は、最も悪い条件を並べたものであるが、「あり得ないケース」ではないと考える。

ここ10年間の民間企業の平均給与は減少している実態とともに、昨今の経済情勢下においては、当面、賃金水準が上昇していくシナリオは描きにくいところである。

また、高齢者の所得の中心である年金についても、国の年金給付水準の予測においては、「基本ケース」では現在比2割減で現役世代の平均手取り賃金の50%を確保できる見通しとなっている。しかし、例えば経済前提における運用利回りについては、名目4.1%・実質3.1%としているなど、近年の実績値に比べてかなり高く設定されていることから、現実には下振れする可能性も想定する必要がある。

つまり、これからの都市経営や総合計画を考えると、しばらくは人口が維持・増加する都市部の自治体においても「悲観ケース」も踏まえた政策や計画のあり方の検討が必要であろう。加えて都市部の自治体は、団塊の世代の高齢化による歳入の減少と高齢者福祉費等の急増にみまわれるために、地方都市よりも、むしろ経営は厳しくなるのである。

昨今は住民税の恒久減税の議論も行われているが、いずれにしても、将来を見通した都市経営や自治体政策のあり方を考えるうえで、少子高齢化や人口減少の実体に見合った歳入・歳出の見通しとデータに基づく「確かな政策論議」を行う必要がある。

また、これまでは、都道府県の税収は法人所得に依存する割合が高いため景気等の影響を受け不安定であるのに対して、個人住民税を中心とした市町村の税収は比較的安定しているといわれてきた。

全国知事会がまとめた「地方財政の将来推計（H23～H25）」でも、今後の都道府県の

歳入は微減であるのに対して市町村の歳入は増加すると予測するとともに、社会保障関係など増大する歳出に対する財源不足額については、都道府県は市町村の2倍程度の不足額になると算出している。

しかし今後、市町村は、団塊の世代が全て後期高齢者となる「2025年問題」や子育て施設整備などの少子化問題への対応、さらには高度成長期に整備した公共施設・都市基盤の一斉更新への対応など、避けがたい歳出の拡大要因に直面することとなる。

一方で、歳入は三鷹市のシミュレーションのように、今後、市町村の住民税は高齢化や人口減少によって、都市部の自治体も含めて厳しい状況が予測されるのである。

そこで、国・地方を含めた税財政制度改革においては、今後の高齢社会を第一線で支え、地域福祉を担う市町村の税財源への配慮とともに、例えば消費税についても税率だけでなく、少子高齢社会における安定した財源として、そのあり方を検討する必要があると考える。

つまり、「税収の変動が激しい税目は国税に、安定的な税目は地方税に」という、国際標準ともいえる税源配分の原則に基づいた制度改革の議論が必要なのである。

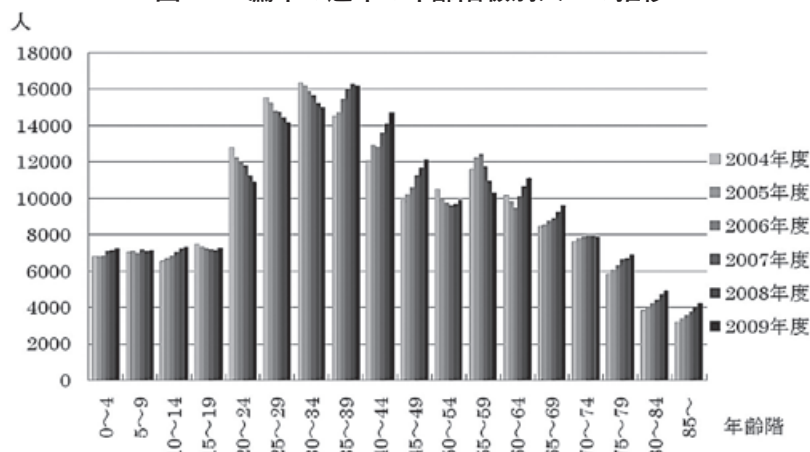
5. 持続可能な都市経営の確立を目指す 三鷹市の取り組み

(1) 企業誘致の推進とSOHO支援事業の新たな展開

既述のとおり、現在、三鷹市の税収は個人市民税に大きく依存する構造となっているが、今後も市税収入を安定的に確保し、地域経済の活性化を図るために、市は、2010年9月に「都市型産業誘致条例」を制定して、環境配慮型・研究開発型の産業やコンテンツ関連産業などの誘致を積極的に進めている。

また三鷹市は、他の自治体に先駆けて1998年からSOHO（Small Office/Home Office）支

図7 三鷹市の近年の年齢階級別人口の推移



援事業を推進してきたが、今後は、「ポストSOHO事業」として、ソーシャルビジネスへの支援によって新たなコミュニティビジネスの創出も期待されることである。

今後は、主婦やリタイアした高齢者が市の支援を受けてSOHO起業をすれば、実質的な「生産年齢人口」の増加となる。また、対外的にも三鷹市のSOHO支援事業を魅力的にアピールすることは、起業希望者の三鷹市への誘致にもつながり「人口誘導策」となるなど、生産年齢人口が減少する局面におけるSOHO支援事業は、これまでも増して政策的な意義と効果が期待される施策であると考えられる。

(2) 若い世代の人口減少と子育て支援施策の推進

近年の三鷹市の年齢階級別の人口の推移を調べてみると、特徴の一つとして20歳から34歳階級の人口減少傾向が続いていることがいえる（図7）。これは、例えば進学等で三鷹市に居住していた若年世代が、就職、結婚、出産などの変化に伴って市外へ転出していることも考えられる。また、この傾向は、市内の住宅事情や工場等の移転、寮の減少など、様々な複合的な要因によるものでもある。

しかし、今後、市内の生産年齢人口が減少し三鷹のまちづくりを担う若い世代が減っていくことが予想されることから、市内で暮

らす若い世代が結婚や出産後も引き続き三鷹市で暮らしたいと思えるように、ライフスタイルの変化や女性の就業率の向上に対応すべく保育施策をはじめとした子育て支援施策のさらなる拡充が必要であると考えている。

その取り組みの一環として、市では2010年4月に「子ども政策部」を設置し、子育て支援施策を一元的に担う体制の整備を行

うとともに、施策の拡充も進めている。

(3) 公共施設の老朽化とPRE戦略の推進

近年、民間企業では、なるべく不動産を所有しないでアウトソーシングやリース、証券化などの手法によって経営を行う、Corporate Real Estate (CRE) と呼ばれる資産マネジメントを進めているが、国や自治体においてもPublic Real Estate (PRE) として、公的不動産を最大限に有効活用する資産マネジメントが求められている。

全国に先駆けて下水道の100%整備を行った三鷹市は、高度成長期に整備した都市基盤や都市施設の老朽化が進む中で（次頁図8）、将来を見据えた計画的な取り組みが求められている。

従前、三鷹市では、公有財産の管理は総務部管財課が、市長部局の施設の工事・営繕は都市整備部まちづくり建築課が、そして教育施設の工事・営繕は教育部施設課が、それぞれ所掌していた。そこで2008年に、公共施設の一元的な管理を行う組織として都市整備部に公共施設課を設置して、公共施設のデータベース・システムの構築や公共施設維持・保全計画の策定をはじめとした総合的な取り組みを進めている（次頁図9）。

今後は、公会計制度改革や自治体財政健全化法の施行を踏まえ、資産・債務に関する実

図8 三鷹市の築40年を迎える施設の延面積の合計

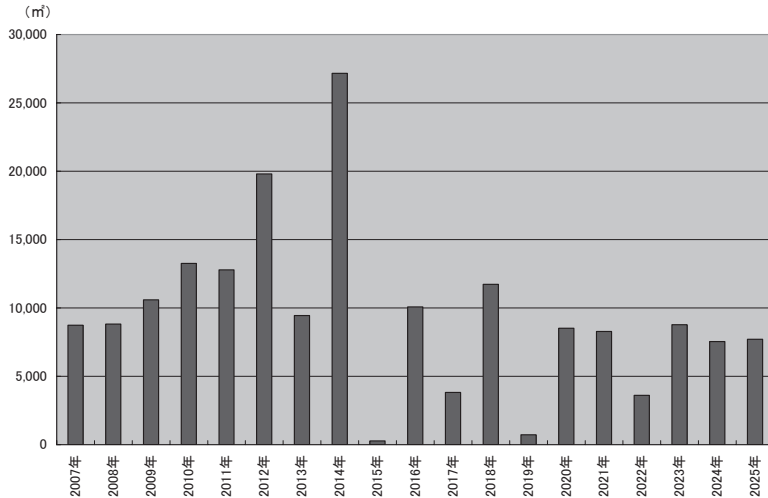


図9 三鷹市のPRE推進体制

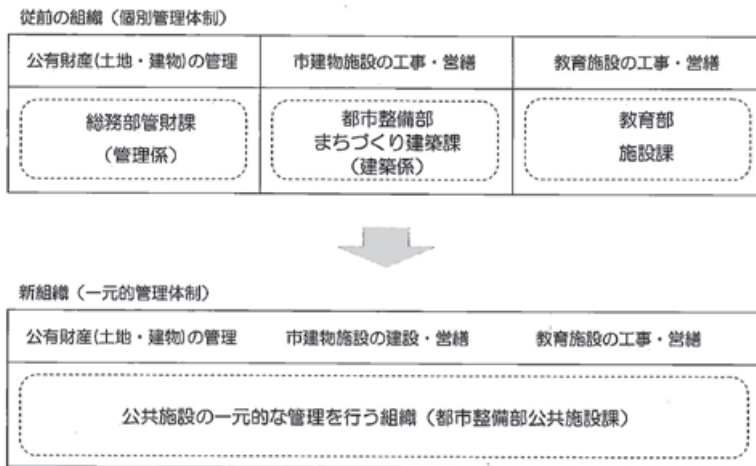
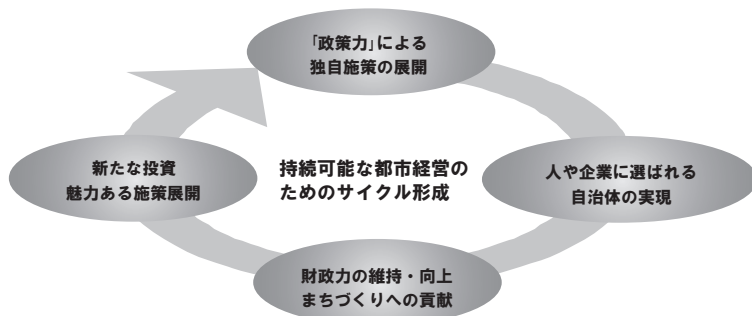


図10 持続可能な都市経営のためのサイクル



態把握と公会計管理台帳の整備等を行うとともに、これらの取り組みを進める中で、公的不動産の合理的な所有・利用に関するPRE戦略の確立を図り、売却、貸付、転用、建て替え、継続使用など、市が保有する不動産の合理的

な利活用を進めることが重要な課題であると考えている。

(4)「声なき声」を聞く「多元・多層の市民参加」の取り組み
人口減少や少子高齢化の時代は、行政サービスの大きな見直しが求められる時代でもある。既存の施策やサービスの縮小や廃止、また施設の統廃合なども不可避であり、そこでの市民参加のあり方も考えなければならない。

これまで自治体における市民参加は、審議会方式であれ公募の市民会議方式であれ、「参加の意欲と条件」を備えた市民の参加であった。また、行政サービスの見直しにおいても、もっぱら、現在のサービスや施設の利用者の意見を聞いてきた。

しかし、これからは、「声なき声」といわれる市民の意見を集め、「参加の意欲と条件」がなかった市民の参加の機会や場を創出することについても、積極的に取り組んでいく必要があると考える。

三鷹市では、2006年に自治体が主催者となるかたちでは全国初となる無作為抽出による市民討議会「みたか まちづくりディスカッション」を開催し、翌年には総合計画の改定で同様の討議会を開催している（写真）。

また2008年には、国の計画によって市内に設置が予定されてい

る環状道路のジャンクション建設計画に関して、その課題と周辺のまちづくりのあり方をテーマとして、建設地域の市民や利害関係者とともに、無作為で全市的に選ばれた市民が一緒になって4日間の100人規模の討議会を開



写真 無作為抽出による市民協議会
「みたか まちづくりディスカッション」



催し、建設的なまちづくりの提案をまとめているのである。

そして三鷹市では、各種の市民会議・審議会については、これまで公募の市民委員枠の設置を行うなど、多様な意見の反映に努めてきた。さらに2010年には、無作為抽出で1,000人の市民に審議会等の市民委員候補者名簿への登録を依頼し、候補者名簿への掲載に同意した111人の市民が、順次審議会等の市民委員に就任するという新たな取り組みを始めている。

人口減少や少子高齢化によって、市民にとっても厳しい選択を求めなければならない時代だからこそ、利害関係者だけではない、「多元・多層の開かれた市民参加」が必要なのである。

6. リスクに向き合い、まちの持続可能性を高めるために

今後、三鷹市が、「持続可能な都市経営」を確立するためには、「政策力」に基づく独自施策の展開によって「人や企業に選ばれる自治体」を実現し、それが市の財政力・人材力の

維持・向上と、新たな投資と魅力ある施策の展開につながるような循環のサイクル（図10）を形成することが必要であると考える。

日本の各自治体においてもEUの都市と同様に、人口減少・少子高齢化や低成長時代における「都市が直面するリスク」に正面から向き合い、まちの持続可能性を高めるそれぞれの「サステナブル政策」を考え、実践することが、今こそ求められているのである。

講師略歴：

一條 義治（いちじょう・よしはる）

1991年、早稲田大学大学院政治学研究科修士課程修了後、三鷹市に入庁。生活文化部コミュニティ課、総務部政策法務課、小平市企画財政部企画課（派遣）を経て、2000年より企画部企画経営課。同課室では、総合計画、行政評価、自治体経営白書、自治基本条例などを担当。

近稿には、「転換期における自治体総合計画の課題と展望」（寄本勝美編『新しい公共と自治の現場』コモンズ出版、2011年1月）、『指定管理者制度ありき』（公職研『指定管理者 再選定のポイント』2008年10月）、「三鷹市におけるアウトソーシングの軌跡と課題」（市場化テスト推進協議会編『市場化テスト』学陽書房、2007年1月）などがある。