

新基本構想検討における論点 ～これからの時代を俯瞰して～

人口の動態について

- ・日本の総人口は、平成 27 年実施の国勢調査では、1 億 2,709 万人でした。国立社会保障・人口問題研究所の出生中位推計の結果によると、今後は長期間の人口減少局面に入り、2053 年（令和 35 年）の総人口は 1 億人を割り込む見込みです。
- ・そのうち、高齢者人口のピークは 2040 年と推計されており、介護需要が高まる 85 歳以上の人口は 2015 年（平成 27 年）に比べて倍増し、1,000 万人を超えると見られています。
- ・中でも、高齢者のみ世帯に占める単身高齢者の割合は、2040 年（令和 22 年）には全国で約 40%、都内では約 45%に上昇することが見込まれています。
- ・また、生産年齢人口は毎年約 100 万人ずつ減少し、各種サービス提供や地域経済活動の制約要因になると言われています。
- ・既に、多くの市町村が人口減少、少子高齢化に直面していますが、今後は、大都市圏を含めて、全国的にその傾向が進行していくこととなります。

【杉並区の状況】

- ・区の総人口は、平成 9 年から増加が続いており、東京一極集中が加速する中、令和 2 年 1 月 1 日現在で、574,118 人となっています。人口増の主な要因は、若年層の転入超過によるものです。
- ・区の合計特殊出生率は、全国や東京都全体に比べて低く、1.03（H30 実績。23 区中低い方から 3 番目）となっています。
- ・区の推計（H30）によると、区が生産年齢人口のピークは、2030 年（R12 年）ごろと想定していますが、年少人口は、2025 年（R7 年）から減少に転じる一方、高齢者人口は、引き続き増加する見込みです（※）。
- ・また、2040 年（R22 年）、高齢者のみ世帯に占める単身高齢者の割合は、都全体の見込みをさらに上回る約 57%に達するものと見込まれています（※）。
- ・今後、区の総人口は 2035 年（R17 年）頃まで増加が続く見込みですが、全国的な人口減少の波が区にも及ぶことで、その後は、減少傾向が長期間継続する見通しです。

※区・東京都・全国における人口の動態は、別紙参照。

大都市災害への備え、50年先、100年先を見据えたまちづくり

- ・近年、全国各地で台風や集中豪雨による、これまでに経験したことがないような風水害が頻発し、その人的・物的被害は甚大なものとなっており、警報発令や避難勧告・指示の基準の見直しなど、命を守るための避難のあり方が課題となっています。
- ・今後、高い確率で発生すると予測されている首都直下地震の被害規模は、最悪の場合、死者数は2万3千人、被害総額は95兆円にのぼるものと想定されています。この被害を最小限に食い止めるため、各自治体においては、総力を挙げて防災・減災対策の取組を進めています。
- ・国は、こうした災害に対して様々な対策を講じてきたものの甚大な被害により長期間にわたる復旧・復興を繰り返してきたことを踏まえ、人命を守り、経済社会への被害を迅速に回復する観点から、国土強靱化計画の策定を自治体に求めています。
- ・災害時にも継続して提供が可能な医療体制の構築、高齢者、障害者や女性等の視点に基づく避難時の対策及び、今般のコロナ禍を踏まえて水害・震災時に感染症対策をどう両立させるのかなど、災害対策における自治体の役割はますます大きくなっています。
- ・一方、大規模な災害が発生したときには、行政のみの対応には限界があることから、地域住民・団体等とともに、自助・共助・公助の視点からの重層的な備えをしておく必要があることは、これまでに発生した震災の経験からも明らかです。
- ・災害時の避難経路・延焼遮断などの機能のほか、生活利便性の向上や交通安全の観点からも、次世代の人たちが恩恵を受けることができるよう、道路などのインフラ整備を進めるなど、将来を見据えた防災・まちづくりに現時点から一層注力する必要があります。

【杉並区の状況】

- ・区が作成した水害ハザードマップや、より詳細なデータに基づく地震被害シミュレーションの被害想定では、危険性の高い地域と低い地域が明確になっています。
- ・区内建築物の耐震化や木造住宅密集地域の不燃化、狭あい道路の拡幅整備、大規模な治水対策といった取組は、安全・安心という観点から区民要望が高い取組です。
- ・こうした取組は、住宅を建て替えるタイミングでの誘導策がとりわけ重要であることから、助成制度などの支援策を充実させ、機を逃さずに区民周知を図っているところです。
- ・震災発生時の避難所である「震災救援所」は、町会・自治会、防災組織等を中心に運営していますが、運営を担う方の高齢化が進んでいます。

インフラの老朽化等への対応

- ・我が国における道路・橋梁、公的施設などの社会資本ストックは高度経済成長期に集中的に整備されたことから、多くの自治体で老朽化が進んでおり、順次更新の時期を迎えています。
- ・国は公共施設を含むあらゆるインフラについて、安全・安心を確保し、戦略的な維持管理・更新を推進するために、平成 25 年 11 月に「インフラ長寿命化基本計画」を策定しました。その計画では、国の各省庁や地方自治体等に対し、公共施設を含むインフラの維持管理・更新等を着実に推進するための中期的な取組を明らかにする「公共施設等総合管理計画」を策定するよう求めており、現時点で、ほぼすべての地方自治体で策定されています。
- ・さらに国は、地方自治体等に対し、個別施設毎の長寿命化や改築・改修等の具体的な対応方針を定める「個別施設毎の長寿命化計画」について、令和 2（2020）年度までの策定を求めています。

【杉並区の状況】

- ・区立施設は、多くの施設で既に建物の更新時期を迎えています。区では平成 26 年に策定した、区立施設再編整備計画（第 1 期）を公共施設等総合管理計画に位置付け、これに沿って区立施設全体の再編整備を進めてきましたが、平成 31 年に策定した区立施設再編整備計画（第 1 期）（第 2 次実施プラン）において今後必要となる改築・改修のための経費試算を改めて行い、今後 10 年間に区立施設の改築時期が一斉に到来することで、経費が集中し、大きな財政負担となることが明らかになりました（平成 30 年から 30 年間の改築・改修経費：約 3,452.8 億円）。
- ・今後は、築年数が経過した施設を一律に改築するのではなく、構造躯体が健全な建物については改築時期を築 80 年程度まで延ばすなど、定期的な修繕や施設の長寿命化改修を行うことで、長期にわたって建物の安全性・機能性を維持するとともに、改築・改修時期を分散化することで財政負担の平準化を図ることとしています。
- ・区では、区立施設の老朽化対策等に、引き続き計画的に取り組んでいくため、令和 2 年度中に個別施設毎の長寿命化計画を策定するとともに、基本構想の策定後に令和 4 年度を始期とする第 2 期の区立施設再編整備計画を策定することとしています。

産業構造の変化への対応と就労環境の整備

- ・我が国の産業構造は、昭和の時代に急激な工業化が進み、農業国から大きな変身を遂げました。また、平成に入り、情報技術革新により、第3次産業であるサービス業の割合が増加しました。
- ・IoT、ロボット、人工知能（AI）、ビッグデータといった新たな技術の進展が進んでおり、国は、先端技術をあらゆる産業や社会生活に取り入れ、経済発展と社会課題の解決を両立させる社会「Society5.0」の実現を目指しています。
- ・また、「少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少」「育児や介護との両立など、働く方のニーズの多様化」などの状況を踏まえると、設備投資やイノベーションによる生産性向上とともに、就業機会の拡大や意欲・能力を存分に発揮できる環境を作ることが急務です。
- ・個々の状況にあった働き方の選択や長時間労働の是正、正規・非正規労働者間の不合理な格差是正といった「働き方改革」を実現するとともに、高齢者や女性、さらには改正入管法の施行により増加が見込まれる外国人労働者などの就労促進を図る必要があります。

【杉並区の状況】

- ・産業実態調査では、区の事業所数・従業員数はともに減少傾向にあります。が、保育所や高齢者施設の整備が進んだことを受け医療・福祉業については増加しています。また、産業分類別の事業所数を他区と比較すると、不動産業や医療・福祉業など、地域に密着した業種の比率が高く、住宅都市としての特色が表れています。
- ・就労意欲のある高齢者・障害者や女性、外国人などが働きやすい環境整備を進め、区民が安心して地元で元気に働き続けられるためのサポートを行っており、これらを今後さらに拡充していく必要があります。
- ・区内農地は、高齢化による後継者不足等により年々減少しています。これに加え、2022年には、生産緑地の指定解除が可能となるため、農地の保全と都市農業の担い手の育成が必要です。

超高齢社会への対応

- ・急速に高齢化が進む中、団塊の世代が75歳以上の後期高齢者となる2025年（令和7年）は目前です。またその先の2040年（令和22年）には、高齢者人口はピークを迎え、1.5人の現役世代が1人の高齢者を支えることになる見込みです。
- ・また、2035年には5人に1人の高齢者が認知症になるとの推計もあり、認知症対策は引き続き重要な課題です。
- ・単身高齢者や高齢者のみ世帯の増加が続くことが予測されており、介護施設の整備、在宅介護の推進、医療の充実等といった高齢者を対象とした行政サービスの充実はもとより、地域における共助、支え合いといった視点をより強化し、社会全体で超高齢社会に対応していくことが求められます。
- ・このほか、要介護高齢者を支援する介護人材の確保は喫緊の課題です。国の推計でも、支援の担い手となる生産年齢人口の減少が進む中で、介護職員の必要数は確実に増加が見込まれています。
- ・一方で、日常生活に制限のない期間（健康寿命）の延伸により、元気な高齢者が社会の中で活躍できる社会が実現すれば、これまで「支えられる側」だった世代が、「支える側」になるなど、高齢者像そのものが変化していくことも想定されます。

【杉並区の状況】

- ・区では、特別養護老人ホームのベッド数を平成24年度からの10年間で1,000床確保することを目標に、国公有地等を活用した施設整備に努めてきました。また、区民の多様なニーズに応え、選択肢を増やすという観点から、静岡県南伊豆町と連携して、全国初となる区域外の特別養護老人ホームを開設しました。これらの取組により、特養入所の優先度が高い待機者は当面解消される見込みとなっています。
- ・一方、住み慣れた地域・自宅に住み続けたいという区民の意向も引き続き高いことから、在宅での医療・介護支援だけでなく、介護予防などの健康寿命の延伸に寄与する取組の充実など、多様な高齢者向けサービスを充実していくことが重要です。
- ・医療・福祉関連の区内事業者は増加傾向にありますが、今後、介護人材の確保は区においても困難な状況となることが想定されます。このため、介護ロボットの導入支援やICT技術を活用した見守り等の在宅サービスなどを含め、ケアの質を一層高めていく方向で調査・研究を進めています。

持続可能な社会の実現に向けた取組

- ・2015年に、人間、地球及び繁栄のための行動計画である「持続可能な開発のための2030アジェンダ(その持続可能な開発目標(SDGs))」が国連で採択されました。また、2020年1月には、2030年のSDGs達成のための「行動の10年(Decade of Action)」がスタートしています。
- ・世界的な福祉・貧困問題や環境問題などを解決していくためには、国や国際間のレベルでの対策を講じるだけでなく、一人ひとりが意識し、身近にできる取組を実践していくことが重要です。

【杉並区の状況】

- ・SDGsの17の目標については、2015年以前から、軌を一にする取組を区として幅広く実施してきましたが、我が国においても官民間問わず、幅広い分野での取り組みが求められていることも踏まえ、新たな基本構想の策定にあたっては、区の施策との関係性・関連性をわかりやすく整理していく必要があります。

将来に向けた環境負荷の低減

- ・2015年に、人間活動に伴う地球環境への負荷が増大していることを背景に「パリ協定(2020年以降の気候変動問題に関する国際的な枠組み)」が採択されました。
- ・食品保存や医療における衛生面での利用、ライフスタイルの変化等といった要因から、プラスチックの消費量が増加し、不適切な処理や不法投棄等により海洋汚染の環境問題が顕在化しています。
- ・国内では、水素エネルギーや再生可能エネルギーの普及に向け、新たな技術の開発の取組が進められています。

【杉並区の状況】

- ・区では持続可能な環境住宅都市を目指し、省エネルギーを推進するとともに、家庭内への再生可能エネルギーの普及に向けた取り組みを進めてきました。
- ・また、国に先駆けてレジ袋削減の取組を進めてきたところであり、その一環としてのマイバッグ推進運動、さらには資源循環に資する様々なリサイクル活動を実施してきました。こうした取組は、区民の環境意識の高さに支えられており、区民一人1日当たりのごみ排出量が、令和元年度まで8年連続で23区最少となったことにもそのことが表れていると捉えることができます。
- ・廃棄物の発生や二酸化炭素の排出を抑制し、環境に負荷を与えない視点に立った「ゼロ・ウェイスト」を目指す新たな取組の検討を始めています。

地域共生社会、多文化共生社会の実現に向けた取組

- ・高齡や障害、生活困窮など複雑困難な課題を抱える世帯が増加しており、それぞれのニーズに合った複合的な支援が必要となっていますが、これを解決するためには、専門機関等の関係機関による対応だけでなく、地域住民や支援者同士のつながりが欠かせません。
- ・一方で、家族形態やライフスタイルの変化等により、地域コミュニティの希薄化は全国的に進んでいます。
- ・こうした社会構造の変化や人々の暮らしの変化を踏まえ、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を目指す「地域共生社会」の考え方が示され、社会福祉法の改正などが行われています。
- ・近年、在留外国人の数は増加しており、平成30年6月時点で約264万人となっています。コロナ禍による影響が終息すれば、改正入管法により増加が見込まれる外国人労働者や、インバウンドなど観光による短期滞在者の増加が想定されます。
- ・また、国籍や民族の違いに加え、性的志向や性同一性（性自認）の多様性など、お互いの文化的な違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていく「多文化共生社会」の考え方が広がっています。

【杉並区の状況】

- ・区は、住民ニーズが複雑・多様化していく中、制度分野ごとの縦割りや支え手と受け手という関係を超えた共生社会の仕組みづくりを目指し、社会的孤立や制度の狭間にある生活課題などに対して、区の関係機関等が連携して対応するための福祉と暮らしのサポート拠点である「ウェルファーム杉並」（複合施設棟）を平成30年に開設しました。
- ・地域コミュニティに目を転ざると、これまでコミュニティの担い手であった町会・自治会への加入率は、単身世帯の増加などを背景に減少傾向にあるとともに、町会等の役員の高齡化も進んでいます。
- ・区の外国人人口は平成25年以降急増しており、区の人口に占める割合は約3%となっています。長期間にわたり就労を継続している方や、地域社会の一員として地域活動をしている方などが増加する一方で、生活習慣・文化の違いなどから、ごみ出しなどの相隣関係でのトラブルも発生しています。また、国籍も多様化しており、行政サービスの実施に当たって様々な言語への対応が必要となっています。

(参考) 区内在住外国人の国籍別人口上位の国 (平成31年)

⇒ 1位：中国 (5,837人) 2位：韓国 (2,854人) 3位：ネパール (2,226人) 4位：ベトナム (1,486人) 5位：台湾 (1,009人)

子育て・教育環境に対するニーズの変化への対応

- ・女性の社会進出や就業率の高まりなどを背景に、保育施設や学童クラブに対するニーズは大きく変化しており、特に都市部を中心に、各自治体において積極的な対応が図られています。
- ・一方で、児童虐待に関する対応件数が年々増加していることから、安心して子育てができる環境の整備と、個々の家庭の状況を踏まえた支援にあたる自治体の役割と責任が高まっています。
- ・学校教育分野においては、新学習指導要領が、小学校では令和2年度、中学校では令和3年度から全面的に実施されます。その中では、外国語教育の開始学年の早期化やプログラミング教育の必修化、主体的・対話的で深い学びの実践などを通じて、これからの社会を生き抜くために必要な資質・能力の育成が求められています。
- ・また、質の高い学びを保障するため、国では、児童・生徒1人に1台のタブレット端末配備の目標を掲げ、誰一人取り残すことのない創造性を育む学びの実現を目指しています。
- ・さらに、不登校対策や特別支援教育など、個々の状況に応じたきめ細やかな対応が求められています。

【杉並区の状況】

- ・区では、平成30年以降、3年連続で保育の待機児童ゼロを達成しました。引き続き、保育の質を十分に確保しながら、希望する全ての子どもが認可保育所に入所できる環境の整備を進めています。
- ・また、学童クラブの待機児童対策にも取り組んでいるほか、障害児保育や、病児・病後児保育など、多様な保育サービスへのニーズにも対応を図っています。
- ・近年、区においても児童虐待通報件数は増加しており、子どもの命を守る観点から、一層の子育てセーフティネットの充実を図るため、子ども家庭支援センターや保健センターの相談体制を強化しています。
- ・学校教育分野では、新学習指導要領に確実に対応した教育を提供していくため、児童生徒1人に1台ずつのタブレット端末の配備を進めることに加え、教員の指導力の向上に向けた取組を進めています。
- ・また、いじめ等の問題行動の対応や不登校児童・生徒、特別な支援を必要とする子ども一人ひとりにきめ細かな教育を提供するため、教員をサポートする専門性を有する外部人材の登用などを進めています。

区の歴史と文化の継承、郷土愛の醸成

- ・それぞれの自治体において、地域ならではの独自の文化や風土、先人が築いてきた歴史を住民が知り、理解していくことは、わがまちへの誇りや愛着の念の醸成につながります。さらには、地域をより良くしていきたいという思いや、行動変容の契機となり、自治の推進や地域の活性化に寄与することが期待できます。

【杉並区の状況】

- ・新たな基本構想の始期となる令和4年度は、区制施行90周年の節目にあたります。
これまでの区の歴史を紐解けば、大正時代に当時の井荻村村長であった内田秀五郎翁が先見の明で推進した井荻村の全村区画整理事業の業績、本区が発祥の地となった原水爆禁止運動、「東京ごみ戦争」と杉並清掃工場の建設で示された区民の英知と行動など、時に行政の仕組みを変え、まちづくり、さらには社会全体に対して大きな影響を及ぼした事例がいくつもありました。
- ・記憶に新しいところでは、東日本大震災の発災直後から行った自治体間のスクラム支援（※）の取組が国を動かし、災害対策基本法の改正にもつながりましたが、これも、6億円を超える義援金を寄せてくださった多くの区民の後押しがあつてのことでした。こうした点に思いをはせるとき、区民の英知と行動、パワーこそが、区政を前進させる大きな推進力であつたことがわかります。
- ・今後、区制施行90周年（令和4年）、その先の区制施行100周年（令和14年）を視野に入れ、区の歴史や先人の知恵を振り返り、その歴史的・文化的な価値を次世代に継承するとともに、「ふるさと」としての杉並への誇りや愛着の念を区民の間に醸成することなどを通じて、自治の力強い推進につなげていくことが大切です。

※自治体間のスクラム支援：東日本大震災の発災後、杉並区と災害時相互援助協定を締結していた各市町村が相互に連携・協力して、福島県南相馬市に対して行った水平的な災害支援。国一都道府県一市町村という流れでの垂直支援が前提であつた災害時支援のあり方に一石を投じ、災害対策基本法の改正（平成24年6月）に結び付く端緒となつた。

感染症対策、新たな生活様式への転換

- ・今般の新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大は、人々の健康はもとより、観光や消費、生産などあらゆる方面に甚大な影響を発生させています。また、人々の日常生活に対しても、人との接触抑制やソーシャルディスタンスの確保といった、新たな生活様式への転換を促しています。
- ・いわゆる「アフターコロナ」「ウイズコロナ」という視点に立ち、デジタル技術を有効に活用し、オンライン面会やウェブ会議など双方向コミュニケーションの環境整備を推進するなど、新常态（new normal）に向けた対応を図っていくことが、ビジネスの現場はもとより、行政を含め社会の各方面で求められています。

【杉並区の状況】

- ・区は、コロナ禍に際し、区内地域医療体制の崩壊を食い止め、区民の生命・財産を守る観点から、医療機関への包括補助制度の創設など国や東京都の支援を待つことなく、区独自の対策を打ってきました。
- ・今回の事例を教訓に、今後の感染症対策は、科学的な根拠、正しい情報に基づくより一層適切な対応と、事前の十分な備えが必要となります。
- ・また、今後生じ得る新たな感染症も見据えて、感染拡大を最小限に食い止めるためには、十分な検査が実施できる体制を確保するなど、リスク管理の体制を予め整えておく必要があることから、区ではPCR検査体制の拡充・強化などの対策に取り組んでいます。
- ・また、感染防止の観点からも、行政手続きの簡素化やデジタル化を進め、非接触型や3密の回避といった新たな生活様式に即した行政運営を推進する必要があります。

協働の深化

- ・人口減少、超高齢化といった社会状況が進む中で、地域の実情に即した取組がますます求められることとなります。そのためには、地域を最もよく知る住民や、地域で活動する団体・事業者との協働をいっそう深化させ、地域の課題の解決や地域全体の発展に向けて連携して取り組んでいくことが欠かせません。
- ・行政は、ICTの積極的な活用を図り、双方向コミュニケーションを拡充していくことを通じて、地域住民や企業、NPOなどを含めた様々なステークホルダーの参画を得ながら地域の力を結集し、地域のニーズを一層反映した取組を進めていく必要があります。

【杉並区の状況】

- ・区は、この間、中間支援組織である「すぎなみ協働プラザ」の設置やNPO支援基金の活用等を通して、NPOとの協働を進めてきたほか、NPO等の団体だけでなく、区民ボランティア等との協働により、青少年の健全育成、まちの美観向上、健康・いきがづくり、高齢者の見守りなどの取組を実施してきました。
- ・また、民間企業等からの提案に基づき、協働や連携に関する協定を複数締結し、災害対策や高齢者支援など、地域課題の解決に向けた取り組みも行ってきたところです。
- ・今後は、より広範な区民・NPO・民間事業者等の区政への参画が得られるよう、ICTを上手に活用して、区と区民等が双方向で情報共有ができる仕組みづくりが必要となっています。

質の高い行財政基盤の構築

- ・国は、都市部と地方に税収の格差があることなどを理由に、本来はその地域の行政サービスに使われるべき地方税の一部を国税化することや、地方消費税の清算基準を都市部にとって不利な条件で見直すなど、不合理な税制改正を行っており、そのことで特別区の貴重な財源は一方向的に奪われています。
- ・首都直下地震等の大規模災害に対する備えや、社会インフラとしての区立施設の老朽化への対応など、必要不可欠な行政需要への対応は喫緊の課題です。
- ・新型コロナウイルス感染拡大による経済への影響は避けられない状況にありますが、社会経済の悪化に際しても、行政需要への必要な対応が可能となる、質の高い、強靱な（安定的な）行財政基盤の構築が求められています。

【杉並区の状況】

- ・区ではこの間、基金と区債のバランスがとれた財政運営や職員定数の適正化、事務事業の見直しなど、様々な手法によって歳入の確保を図るなど、健全な財政運営に努めてきました。
- ・厳しい財政状況の中でも、喫緊の行政課題に即応していくとともに、まちづくりや大規模災害への備えなど将来の行政需要に確実に対応できるよう、「財政健全化と持続可能な財政運営を確保するためのルール^{*}」を定め、財政の健全性を確保した財政運営に取り組んでいます。
- ・超高齢社会の進展等に伴い、財政状況が一層厳しさを増していく中で、震災への備えやまちづくりなど、待ったなしの行政課題が山積しています。こうした中において、区民の視点に立ち、最適な行政サービスを提供していくため、時代の変化に的確に対応できる人材育成を進めるとともに、強固な組織体制と財政基盤を築く必要があります。

※「財政健全化と持続可能な財政運営を確保するためのルール」

- ルール① 大規模災害や経済事情の著しい変動等による減収に備え、財政調整基金の年度末残高 350 億円の維持に努めます。
- ルール② 将来の区立施設の改築・改修需要に備え、毎年度、施設整備基金に 40 億円を目途に積み立てます。
- ルール③ 区債は、原則として赤字区債を発行せず、建設債についても、財政状況を踏まえつつ、必要性を十分検討して発行します。また、金利動向等を見据え繰上償還を行い、公債費の軽減に努めます。
- ルール④ 財政運営の弾力性を保持するために、行政コスト対税収等比率が 100%を超えないように努めます。
- ルール⑤ 将来にわたって健全な財政運営を持続していくために、債務償還可能年数が 3 年を超えないように努めます。