

第6章

特別区における 人口推計のあり方



第6章 特別区における人口推計のあり方

1 重要性を増す特別区の人口推計

東京特別区の総人口は2020年で967万人（国勢調査ベースの東京都推計値）まで増大した。23区それぞれの人口も、政令指定市に匹敵する人口を有する世田谷区をはじめ、ほとんどが地方中枢・中心都市と変わらない規模をもっている。他区と比較して人口規模は小さいが、千代田区や中央区にはわが国の中枢機能が集積し、居住人口に加えて様々な形の準居住人口ともいえる中長期滞在者もいる。

ほぼ全域にわたって市街化が完了した23区では、居住人口の変化は、既存住宅内における世帯の入れ替わりも含めた世帯規模・構成の変化、建替えや市街地更新に伴う住宅供給による人口増加など、様々な要因が関係しながら進んでいる。そうしたなかで、高齢者施設・住宅の整備や介護サービス供給資源の確保、保育機能の整備などを高地価という大きな制約のなかで進めなければならない。また、義務教育施設は、統廃合の計画や老朽化した校舎の建替えを検討しつつ、局所的な住宅供給によって新設が必要になるケースにも対応しなければならない。将来の人口動向を的確に見通すことへのニーズは高まっている。こうした状況に対応して、人口推計のための体制をどのように構築していくかは、各区の個別の努力だけでなく、特別区として取り組む必要がある。

2 長期人口推計

23区に対して実施した人口推計に関する取り組みの実態調査を通して、各区は人口の長期推計と短・中期推計¹に取り組んでいることが明らかになった。

まず長期人口推計については、もともと基本構想や基本計画の策定の枠組みとしての必要性から行われていたという経緯がある。日本の自治体の多くが人口増加のなかにあった時代には、人口がどこまで増加するかを見通すことは、様々な施設整備や行政サービスの供給体制を構築する上で必要不可欠であった。その意味では、人口減少時代に入った現在は、同様の意味での長期推計の必要性は低下している。平成23（2011）年に地方自治法が改正され、基本構想の策定義務がなくなったことも、こうした時代の変化と通底している。

一方で、超長期推計とも呼ぶべき2060年までの推計が行われるようになって

1 ここでは、推計期間が20年以上を長期推計、10年程度を中期推計、5年以内を短期推計と考えることにする。

たのは、地方人口ビジョンの策定を求められたことが契機となっている。人口減少が進んでいる地方の自治体においては、このままの趨勢では消滅する可能性がある（「消滅可能性都市」の議論）という危機感を持ってほしいという意図があったと考えられる。しかし、23区のように、経済変動が転出入に影響を与え、それが人口変動に反映するという特性をもつ自治体において、超長期推計を行うことにどのような意味があるのかは、貴重な行政資源の配分という観点も含めて検討する必要がある。

人口学的観点からいえることは、23区のような地域において45年間（2015年から2060年）にわたって安定的なパラメーターは存在しないということであり、projection（投影）だという立場からみても、遠くまで投影すれば鮮明さは失われる他はないということである。

それぞれの自治体における基本計画等の内容や策定期間、執行部の考え方、議会の意向などによって、長期推計をどのように行うかには様々な選択があると思われる。それらを踏まえつつ、長期推計への一つの取り組み方として、推計期間を20年間程度とし、仮定値について政策との関係を議論した上で（定性的でかまわない）、複数のケースを設定して推計を行い、政策と人口の将来見通しとの関係を考える機会をもつという提案をしたい。仮定値を設定する出生、死亡、移動は、外生的に与えられるだけのものではない。政策との関係の議論をしっかりと行うことが、長期人口推計を意義あるものにつなげる。

長期推計は国勢調査データを用いて、5年ごと5歳階級で行うことが一般的であり、推計から5年がたてば実績値との比較が可能となる。その際に推計精度のみを問題とするのではなく、仮定値の設定がどのように影響したのかについて分析を行い、設定時の議論を振り返りつつ、次の推計における仮定値設定をめぐる議論へとつなげ、政策形成に反映させることが重要である。

3 短・中期推計

短・中期推計は、高齢、保育、義務教育等の分野において、施設整備やサービス供給体制の整備を的確に行うために必要とされる。保育や義務教育分野では各年各歳の推計が必要とされ、また学区設定に活用するためには小地域での推計も求められる。毎年、最新の推計値が欲しいというニーズもある。高齢者の推計は必ずしも各歳推計はを必要としないが、3年ごとに介護保険事業計画の策定が行われるため、各年推計があれば利用しやすい。

保育ニーズの推計は、できるだけ正確な出生数の推計値が必要となるため、女性の各歳別出生率を用いる方が精度を高める点で有効であるが、50歳以上

の生残率の設定は影響しない。逆に、高齢者の推計では、出生率の設定は影響せず、生残率の設定が大きく影響する。

このように短・中期の人口推計ニーズはどの分野で利用するかによって異なるが、毎年、各年各歳の人口推計を行っていけば、全体のニーズに対応することができる。できれば各歳別女性の年齢別出生率、各歳別生残率を使うというフルスペックの人口推計が望ましい。10年程度までの推計期間であれば、その設定はそれほど困難ではなく、全体を統括する担当を決めて取り組む価値はあると思われる。

この推計に利用するデータは住民基本台帳人口が適している。その点で長期推計とは異なるベースとならざるをえない。むしろこの点を積極的に活かし、長期推計と短・中期推計の整合性を求めないというスタンスに立てば、無駄な調整の手間を省くことができる。対外的には、利用目的が明確に異なること、毎年、推計値が更新されることを説明すれば、理解が得られよう。

新型コロナウイルスによって、直近の人口動態が変化しており、短・中期推計の見直しが必要になっている。現時点までの人口動態は、外国人人口は入国制限などの影響によってどの区でも大幅に減少しているが、日本人人口は特別区への人口流入は減少傾向にあるものの、23区ごとに状況が異なっている。それぞれの区が仮定値の設定について検討し、情報交流することでよりよい改訂の方向性が得られることを期待したい。

4 推計のための体制の整備

すでにいくつかの区では実現しているが、庁内の人口推計の中心になる担当部署を決めて取り組めば、別々の担当部署で外部に委託して実施するような体制と比較して、人口推計と政策形成・計画策定を有機的に結びつけて取り組むことができるようになろう。業務の効率化にも寄与できる可能性がある。

行政内部で検討を要する点は、業務の専門性が高く、通常の人事異動では業務の質を維持することが困難になるおそれがあるということだろう。同時に、こうした業務に取り組んでいる担当者も、業務の質を維持しつつも、それぞれが直面している課題を解決するために、情報交換やスキルアップを必要としている。

以上のようなニーズに対応する一つの方法として、23区の情報共有や研究の場の設定を検討してはどうだろうか。

例えば、人口研究研修センターというかたちで複数の区の意欲のある担当者が研究員を兼任し幹事役となって、いくつかのテーマに関して研究会を組織し、定期的に各区の担当者が集まり、ときに外部講師も含めて議論するという

ような活動を行う。また、研修プログラムをつくり、外部講師の助けも借りながら、各区において担当者が異動しても業務の質を維持できるような仕組みをつくる。事務局機能を特別区長会調査研究機構が担うことも考えられる。

この提案のポイントは、固定的な組織をつくるのではなく、オープンな場において、様々な立場の人々が協力しつつ、問題を解決していくというスタイルにある。特別区とそれをつなぐ組織があることによって実現可能な形であると考えられる。