

第1章

研究の目的と概要



1. 研究の目的と概要

東京都立大学法学部教授
伊藤 正次

1.1. 研究の目的

本調査研究は、特別区部において高齢者人口がピークを迎える令和37(2055)年頃に向けた課題を整理し、人口減少・超高齢社会における特別区の将来像を大局的に展望することを目的としている。

昨年度の調査研究報告書（以下「令和元年度報告書」という。）では、特別区が直面する「2055年問題」と、行政サービスを含む各種サービス供給体制の課題、すなわち「供給の危機」を明らかにした。

我が国の総人口は、平成20(2008)年の1億2,808万人をピークに減少局面に突入しており、65歳以上の高齢者人口は、団塊ジュニア世代が高齢者となる令和24(2042)年に3,935万人でピークを迎える。これに対し、令和元年度報告書では、特別区は、全国の人口動態とは異なり、令和17(2035)年頃に約977万人で人口のピークを迎える一方、令和37(2055)年頃に高齢者人口のピークを迎えることを明らかにした。その上で、令和元年度報告書では、子育て・教育、医療・介護、インフラ・公共施設、公共交通、空間管理、治安・防災、労働・産業、自治体行政、という各分野の課題について検討した。

その結果、特別区では、高齢者人口の絶対量の増加に伴い、医療・介護ニーズが長期にわたって増加し続けていくこと、インフラ・公共施設や都市整備の面では、各種施設の更新に加え、新規の需要を考慮に入れておく必要があること、首都直下地震等の大規模災害への備えが必要であることなど、ソフト・ハードの両面の課題が他の地域とは質的・量的に異なる形で顕在化することが示された。しかも、令和37(2055)年頃にかけて、若年人口の減少率と高齢化率は全国平均よりも低い水準で推移していく一方、今後、特別区を中心とする東京圏に若者を供給してきた地方圏の若年人口が減少していくため、各分野における需要に対応する供給力を十分に確保することができないという「供給の危機」に直面する可能性が高いことが明らかになった。

そこで、令和2(2020)年度の本調査研究は、こうした「供給の危機」を見据えつつ、とくに人材と組織に関する問題に着目して、特別区の行政サービス供給体制の現状と課題を明らかにすることを目的に実施することとした。

ただし、令和2(2020)年度においては、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、調査研究を取り巻く状況は大きく変化した。令和2(2020)年度中に

二度にわたって緊急事態宣言が発出された結果、本調査研究を進める上でかなりの制約を受ける一方、新たな研究課題の所在も明らかになった。次に、昨年度の調査研究以降に生じた状況の変化と新たな論点を提示しておきたい。

1.2. 令和2年度における状況の変化と新たな論点

新型コロナウイルス感染症の拡大は、特別区の将来像を展望する本調査研究に対し、次のような影響を与えた。

第1に、感染症の急速な拡大は、令和元年度報告書で展望した「供給の危機」を眼前の現実とした。感染症対策を担う各区の保健所の活動量は限界を超え、とくに令和2(2020)年11月以降に到来した流行の第3波によって医療提供体制は逼迫した。令和元年度報告書でも明らかにした通り、医療に関わる専門人材の確保は、令和37(2055)年を待たずして全国的な課題となっているが、新型コロナウイルス感染症の拡大は、その急迫性を高めたのである。

第2は、新しい生活様式の普及に伴う変化である。感染予防の観点から対面接触の制限が求められ、リモートワーク、テレワークが推奨される中で、民間企業に加え、特別区を含む自治体でも職員の働き方の再構築が模索された。また、とくに民間企業では、長時間をかけて都心の職場に通勤することや、都心にオフィスを構えること自体の必要性が低下した。その結果、令和2(2020)年6月以降、令和3(2021)年1月まで7カ月連続で東京都の人口は転出超過となった。

令和3(2021)年2月1日現在の東京都の推計人口は、1,395万2,915人で、対前月比7,321人、対前年同月比662人の減少となっている。区部の人口は965万247人で、対前月比で5,019人減少した。中央、港、新宿、文京、台東および豊島以外の17区で対前月比の人口が減少している¹。東京都の人口が前年を下回るのは、1996年6月以来、24年8カ月ぶりであり、新型コロナウイルス感染症拡大で、他県への転出が増えているほか、出生数が減少したことなども影響していると報じられている²。

コロナ禍が終息した後は再び東京都の人口が転入超過に転ずる可能性も否定できないが、今後も当面は区部の人口が増加するという令和元年度報告書の見通しは、必ずしも自明なこととは言えない可能性が出てきたのである。

第3に、行政のデジタル化に向けた動きが加速している。すでにコロナ禍以前から、デジタル行政推進法の制定(行政手続オンライン化法の改正)等によっ

1 「東京都の人口(推計)(令和3年2月1日現在)」(<https://www.toukei.metro.tokyo.lg.jp/jsuikai/2021/js212f0100.pdf>)。

2 『日本経済新聞』令和3(2021)年2月26日付(電子版)。

て行政のデジタル化に向けた取り組みは進められていたが、マイナンバーを活用した特別定額給付金の給付に混乱を来したことへの批判が高まり、デジタル庁の創設を掲げる菅義偉内閣が成立したこと等もあって、行政のデジタル化を推進する動きが加速した。第32次地方制度調査会の「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和2（2020）年6月26日）でも行政のデジタル化と自治体業務の標準化が提唱されていることから、今後は、国・自治体・民間の情報連携や行政手続のオンライン化・ワンストップ化等を目指し、特別区も取り組みを加速する必要に迫られているのである。

こうした新たな変化に伴う論点や課題は、コロナ禍によって調査研究の遂行に制約が課されたこともあって、今年度の調査研究ですべてを扱うことはできなかったが、いずれも特別区の行政サービス供給体制のあり方を分析・展望する上できわめて重要であることを指摘しておきたい。

1.3. 研究の概要

今年度は、特別区が直面する「2055年問題」に対処し、「供給の危機」の課題を具体的に検討するため、特別区の多様性に配慮し、江戸川区、江東区、杉並区、豊島区および港区（ヒアリング順）の企画・人事等の担当者へのヒアリングを踏まえて質的な分析を行うこととした。具体的には、以下の構成で特別区の行政サービス供給体制の現状と課題を実証的に検討することを試みた。

2. では、特別区の行政サービスの供給を担う人材の管理と育成について検討する。特別区が優秀な人材を確保・育成するためには、働き方を含む適切な職務環境を整備していくことが重要である。**2.** では、特別区における採用、人事評価、職員の年齢構成、働き方改革等、人材育成と人事管理の現状と課題を明らかにする。

3. では、特別区の専門人材に関する分析を行う。技術系職員をはじめとする専門人材は、全国的に自治体が確保することが困難であると指摘されているが、今後特別区においてもその確保・育成が課題になっていくことが予想される。**3.** では、土木職・建築職に着目し、特別区における専門人材の確保方策の現状と課題を明らかにする。

4. では、行政サービスの外部化とデジタル化に関する分析を行う。2000年代以降、行政サービス供給体制の効率化を目指した外部化が進められてきているが、現状ではこれ以上の外部化を進めることが困難であると指摘されている。他方、行政のデジタル化・標準化が求められている中で、特別区においても行政サービス供給体制の再編が課題となっている。**4.** では、特別区におけ

るサービスの外部化とデジタル化の現状と課題を明らかにする。

これらの分析を踏まえ、**5.** では、研究を総括するとともに、令和37（2055）年に向けた特別区の行政サービス供給体制の構築に向けた展望を行う。

なお、各章の記述・分析を行うに当たって、上記5区に対するヒアリングで得られた知見や提供された資料等を活用したが、これらのうち、非公表を前提に提供された知見・資料を引用する際には、区名を特定せず、匿名とすることとした。ただし、各区を識別して知見・情報を提示することが必要な記述・分析においては、上記5区にA～Eを割り当て、A区～E区と表記することとした（割り当てはヒアリング順ではなく、これとは異なる基準で行った）。

1.

1.1

1.2

1.3

2.

2.1

2.2

2.3

3.

3.1

3.2

3.3

3.4

4.

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

5.

5.1

5.2

資料編