

第2章

本研究に関するデータの 収集・分析

2. 本研究に関わるデータの収集・分析

2.1. 調査の前提

本調査においては、政府機関および関係機関による公開データを収集、分析した。また、各区の状況については、各区協力の下、取りまとめに向け参考にした。

データ分析において、人口推計については、国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」という。）による推計データを基に、令和2年（2020年）から令和27年（2045年）までは社人研の「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」における人口推計の数値を使用し、令和27年（2045年）以降については、同推計の令和22年（2040年）から令和27年（2045年）における人口変動値を用いて推計した。

2.2. 「2055年問題」に直面する特別区

我が国の人口はすでに減少局面に入っているが、社人研の平成29年推計によれば、我が国の総人口は、令和35年（2053年）には1億人を割って9,924万人となることを見込まれている。

では、特別区の存する東京大都市地域の人口動態は、今後どのように推移していくのだろうか。また、人口動態の変化は、特別区に対してどのような行政課題を突きつけるのであろうか。

本研究で行った特別区の人口推計の結果は、[図表2-1](#)から[図表2-4](#)で示すとおりである。特別区は、全国の人口動態とは異なり、令和17年（2035年）頃に約977万人で人口のピークを迎える一方、令和37年（2055年）頃に高齢者人口のピークを迎える。我が国全体では、団塊ジュニア世代が高齢者となる令和22年（2040年）頃に高齢者人口のピークを迎えるのに対し、特別区ではその約15年先に高齢者人口のピークを迎える時期が到来する。特別区にとっての人口動態上の転換点は、令和37年（2055年）頃となることが想定されるのである。これに伴って発生する様々な課題は「2055年問題」と呼ぶことができる。

しかし、この15年のタイムラグは、特別区に人口減少・超高齢化対策を進める上での時間的猶予が与えられていることを意味するわけではない。

特別区では、平成27年（2015年）から令和37年（2055年）の40年間で、高齢者人口が約200万人から約300万人へとおよそ100万人増加すると推定される（[図表2-1](#)）。令和37年（2055年）段階で推計される特別区の高齢化率は、約31%と全国平均よりは低いものの（[図表2-21](#)）、高齢者の量的増加に伴う医療・福祉・介護ニーズの増大は、今後の特別区の行財政に大きな負担をもたらすことは確実である。

しかも、[図表2-2](#)から[2-4](#)が示すように、人口動態のあり方は、区ごとに異なっていることが明らかになった。令和37年（2055年）頃の東京大都市地域は、①現在に比べて75歳以上人口が急増し、15～74歳人口も増加する区、②75歳以上人口は急増するが、15～74歳人口は減少していく区に大別することができる。各区には、それぞれの人口動態を見据えた対応が求められる。

2.3. 特別区における将来人口推計

特別区は、令和17年（2035年）頃に総人口のピークを迎える。65歳以上人口は、令和37年（2055年）頃に最も多くなることが推計される。

図表 2-1 特別区における総人口推計



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」を基に日本総研作成

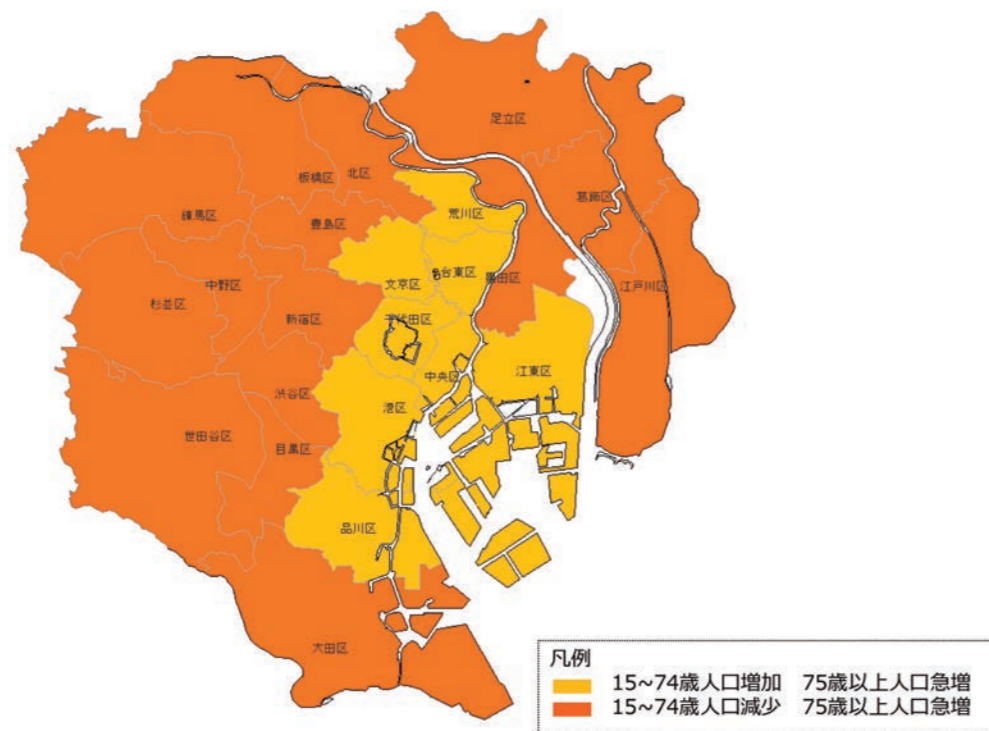
注：2020年以降の推計については、2045年までは国立社会保障・人口問題研究所（平成30年）における人口推計の数値を使用し、2045年以降については、同推計の2040年から2045年における人口変動値を用いて推計した。

また、平成27年（2015年）から令和37年（2055年）における特別区における人口の増減を見ると、半数以上の区で15～74歳人口が減少し、かつ、75歳以上人口が急増することが見込まれる。

一方、千代田区、中央区、港区の都心3区に加え、文京区、台東区、江東区、品川区、荒川区において、15～74歳人口の増加が見られ、かつ、75歳以上の高齢者も増加することが想定される（図表2-2）。

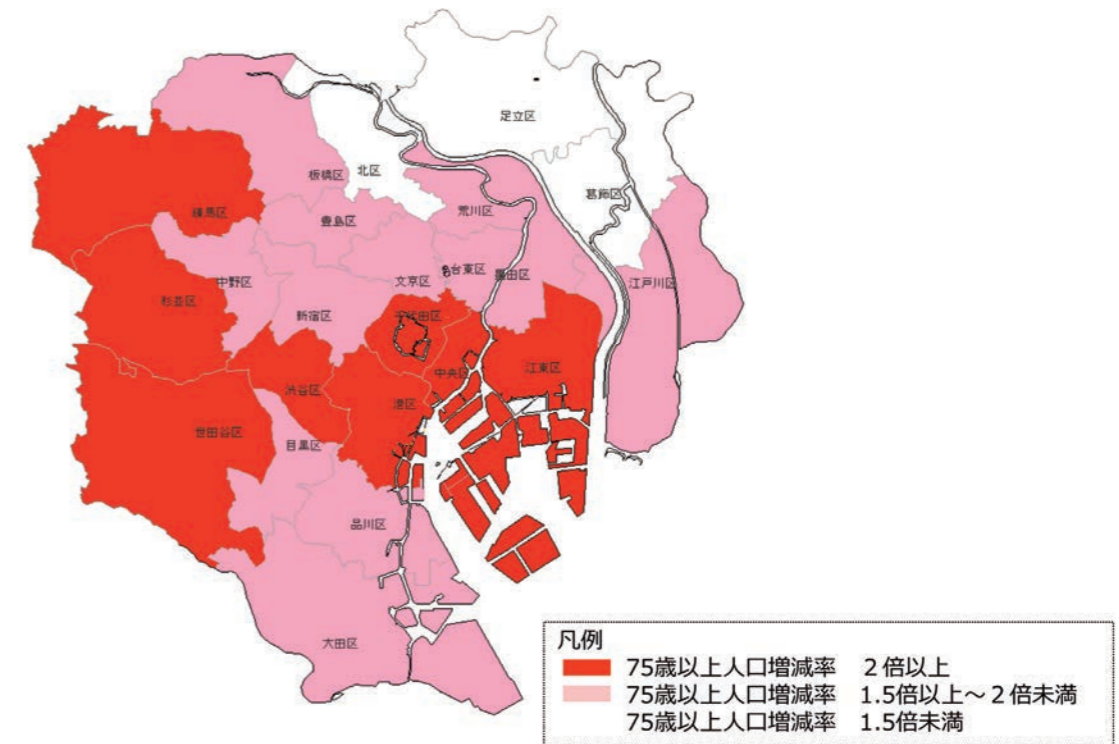
他方、平成27年（2015年）から令和37年（2055年）において、75歳以上人口を見ると、都心3区に加え、江東区、世田谷区、渋谷区、杉並区、練馬区において2倍以上の急増が想定される。なお、北区、足立区、葛飾区の3区においては、1.5倍未満と、比較的緩やかな増加傾向を示している（図表2-3）。

図表 2-2 特別区における人口の増減（2015年～2055年比較）
（15～74歳人口および75歳以上人口増減）



出所：本調査研究における人口推計を基に日本総研作成、白地図CraftMAP
注：2015年～2055年における変化については、急増：+25%としている

図表 2-3 特別区における75歳以上人口指数（2055年）の分布
（2015年=100）

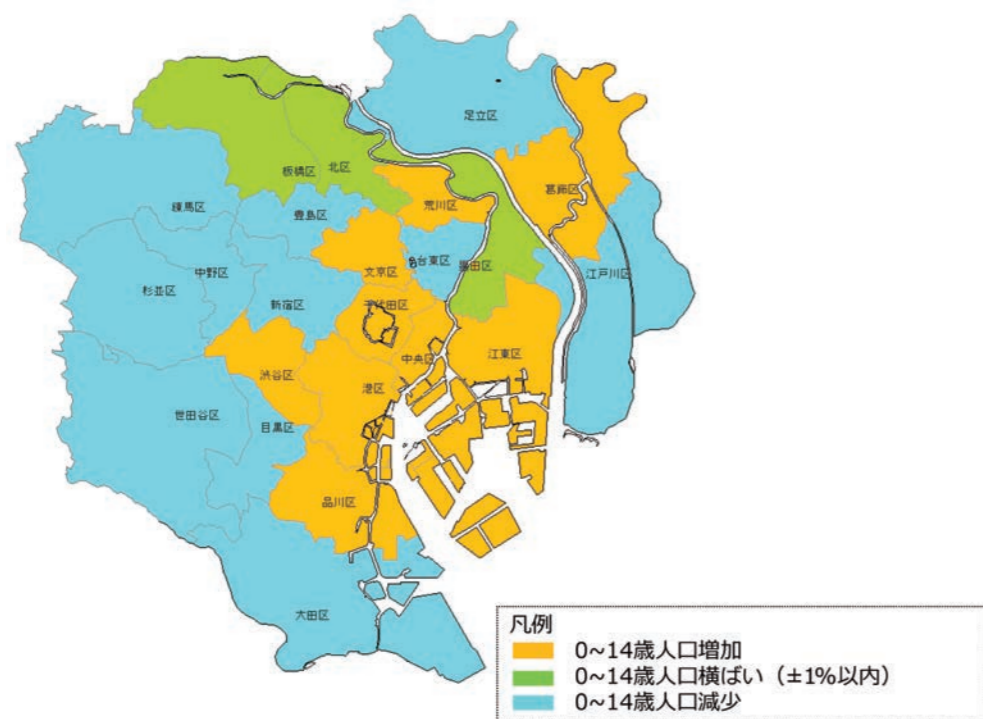


出所：本調査研究における人口推計を基に日本総研作成、白地図CraftMAP

0～14歳の若年層において、23区のうち9区は増加する一方で、11区は減少、3区ではほぼ横ばいすることが想定される。

- 1.
- 1.1.
- 1.2.
- 2.
- 2.1.
- 2.2.
- 2.3.
- 2.4.
- 3.
- 3.1.
- 3.2.

図表 2-4 特別区における0歳以上14歳以下人口の増減



出所：本調査研究における人口推計を基に日本総研作成、白地図CraftMAP

2.4. 個別分野の課題

2.4.1. 子育て・教育

(1) 概要

①子育て

ここからは特別区が今後直面する課題を、個別分野ごとに見ていこう。2.4.1.では、子育て・教育に関する各種データを検討する。

第一に、乳幼児期にあたる5歳未満の人口について推計したものが、[図表 2-5](#) 及び [図表 2-6](#) である。特別区における5歳未満人口は平成27年（2015年）以降減少傾向にあるものの、令和37年（2055年）時点では、平成27年（2015年）との比較で約1割の減少にとどまっている。こうした5歳未満人口の動態は、3割以上の急減となる全国的なトレンドと異なる傾向を示している。

言うまでもなく、こうした5歳未満人口の動態は、特別区における保育ニーズ（幼稚園ニーズ+保育所ニーズ）に大きな影響を与える。「2040研究会」第一次報告書でも指摘されているとおり、全国的なトレンドとしては、令和2年

（2020年）頃までは保育ニーズは増加すると考えられるものの、その後は減少に転じると考えられている。

他方で、5歳未満人口の減少が緩やかな特別区においては、保育ニーズは大きくは減少しない。特に、保育所に対するニーズは女性の就業率および保育所利用率の上昇を受け、令和22年（2040年）に向けて増加し、その後は横ばいとなると予想される。加えて、全国的には、幼稚園ニーズは激減すると推定されているが、こうしたトレンドと比べると、特別区においては、幼稚園ニーズの減少幅が小さいものとなっているのである。

こうした乳幼児人口のピークが、全国的なトレンドと20年のタイムラグを持つ意味は決して小さくはない。つまり、特別区を除く地域においては、今後の避けがたい乳幼児人口の減少に対して、いかに既存の保育所・幼稚園のカットバックマネジメントを行っていくのが重要な課題となりうる。他方で、特別区においては、社会情勢の変化を「バックキャスト」し、多様化する保育ニーズに対していかに柔軟に対応するかが鍵となると考えられる。

例えば、男女問わず就業のあり方が変化し、テレワークが普及した場合には、地域型保育のうち、居宅訪問型保育のニーズが増加するであろう。また、日本でも諸外国のように、保育を受ける権利を保障する動きが出てきた場合には、より長期にわたり安定的に保育サービスを供給し続けることが可能な体制が求められよう。

②初等・中等教育

第二に、初等・中等教育を受ける時期に該当する5～14歳人口の動態について検討しよう。5歳未満人口と同様に、5～14歳人口も令和37年（2055年）に向けてほぼ横ばいとなる（[図表 2-9](#)）。さらに、今回試みた推計によれば、令和42年（2060年）の時点でさえ依然として5～14歳人口は微減にとどまる。他方で、全国的に見れば、令和37年（2055年）の時点では平成27年（2015年）と比べて400万人近くの5～14歳人口が減少すると考えられる（[図表 2-10](#)）。

こうした義務教育対象年齢人口の減少をうけて、全国的には義務教育諸学校のうち、公立小中学校の統廃合が課題となっている。他方で、特別区においては、短期的には、児童生徒数の減少による公立小中学校の統廃合が問題とはなっていない。むしろ、特別区において公立小中学校の統廃合が問題となるのは、児童生徒の減少・増加に対応した再配置の観点からであろう。

高い質の教育を提供し、次世代を育成するためには、必要十分な教員数の確保とその質の担保が欠かせない。それでは、次世代の育成の担い手である小学校・中学校・高等学校の教員は将来的にどのような状況にあると考えられるか。

全国的に見れば、昭和50年代に大量採用した世代の補充によって、教員の年齢構成が歪になっていくことが問題視されている。他方で、特別区において生じるのは、教員の年齢構成の歪さによりもたらされる問題だけではない。つまり、特別区においては、教員数が不足することが考えられる。

特別区においては、初等・中等教育の対象となる年齢の人口は、令和42年(2060年)の時点でさえ、現在の当該人口水準とほぼ同程度と推定される。そのため、必要とされる教員数は現在と同程度かあるいはそれ以上の数が必要となる。しかし、現在の特別区における教員の年齢構成は、中学校教員や高等学校教員などで20%以上が55歳以上となっている(図表2-14)。ゆえに、退職者の補充が順調に進まない場合は、教員数が不足することになる。

ただし、こうした指摘には一定の留保が必要である。本年度の調査研究において検討の対象としたのは、公立学校の教員のみである。一方で、東京では私立学校に通う児童生徒の割合が高いため、私立の教員についても分析の対象とする必要があろう。また、教育現場においてもICTの利活用が進展した場合には、従来とおりの配置基準で教員が必要となるのかについても、検討の余地があろう。

③ 高等教育

第三に、特別区における高等教育の将来像についても指摘しておこう。

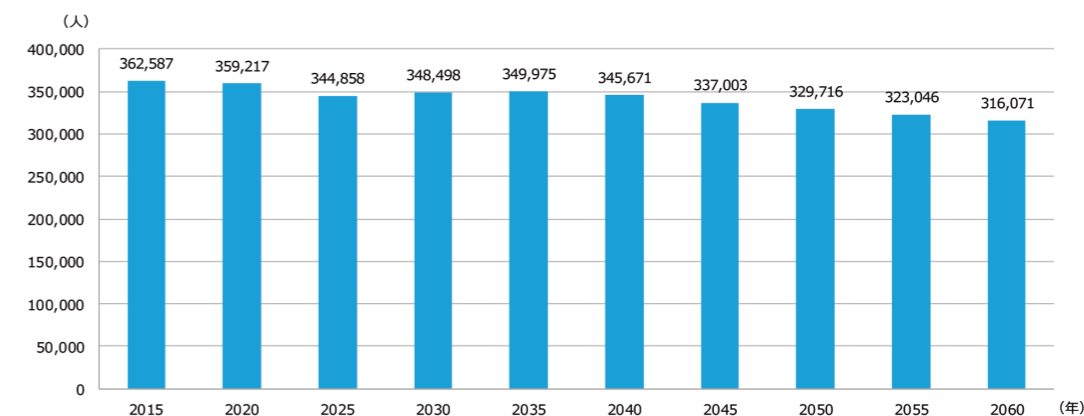
特別区では、18歳人口が、令和17年(2035年)をピークに、その後は令和37年(2055年)までほぼ横ばいとなる(図表2-17)。そのため、特別区のみを見れば、平成27年(2015年)と比較して、大学進学者数は増加する。だが、全国的には18歳人口は減少していくため、地方から特別区内の大学へと進学する者の数が減少する。

ゆえに、社会が大学に対して求める多様なニーズに対して、大学側が柔軟に対応していくことが、大学経営にとっては重要な課題となる。日本の大学ではなく直接に海外の大学へと進学する事例が徐々に増えているが、他方において、専門職大学など、将来の職業に直結する大学教育へのニーズも高まっていくであろう。加えて、大学には、リカレント教育や地域との連携など多様な役割が求められているのである。

(2) 5歳未満人口の推移

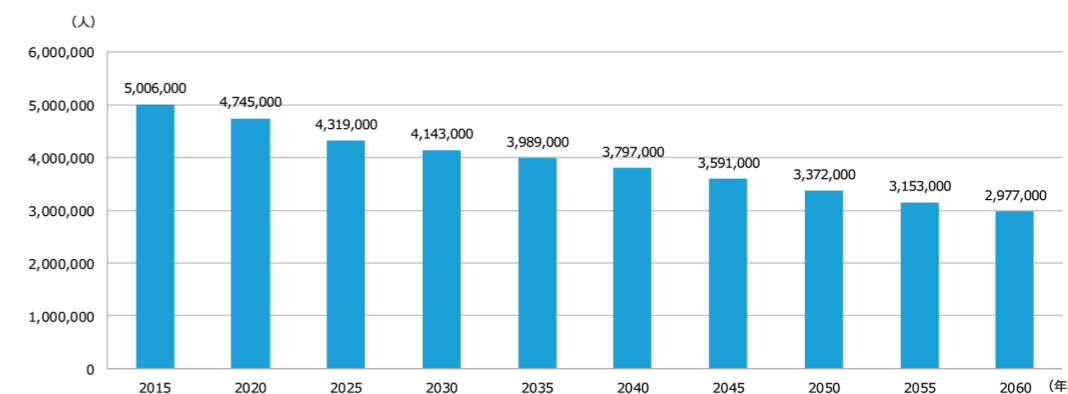
特別区における5歳未満人口については、平成27年(2015年)以降、約36.3万人から減少傾向となり、令和37年(2055年)に約32.3万人となる。

図表 2-5 特別区における5歳未満人口推計



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)」を基に日本総研作成

図表 2-6 全国における5歳未満人口推計

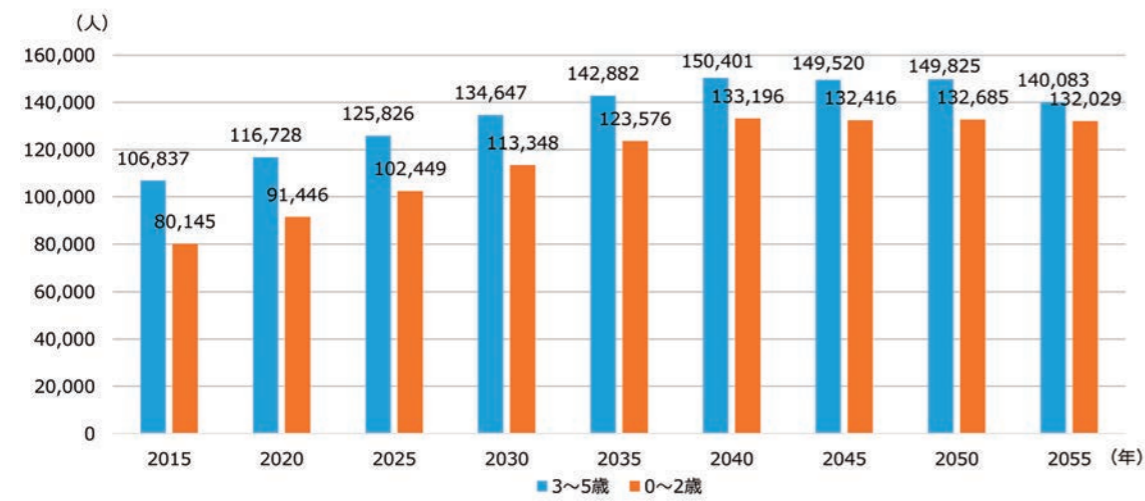


出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)」を基に日本総研作成

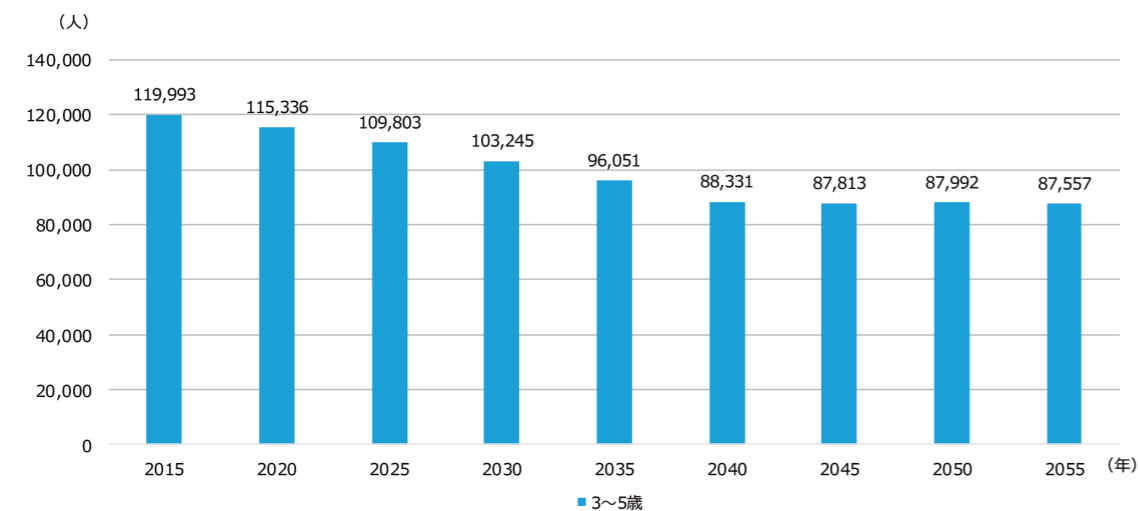
(3) 保育所・幼稚園ニーズの将来推計

特別区では、女性の就業率向上等により、子育て支援制度のニーズは増加する一方で、保育サービス・システムが多様化し、保育園定員充足率は下がることが想定される。他方、女性の就業率向上と就業形態の多様化の進展とともに、幼稚園定員充足率も下がることが考えられる。

図表 2-7 特別区における保育所ニーズ推計



図表 2-8 特別区における幼稚園ニーズ推計

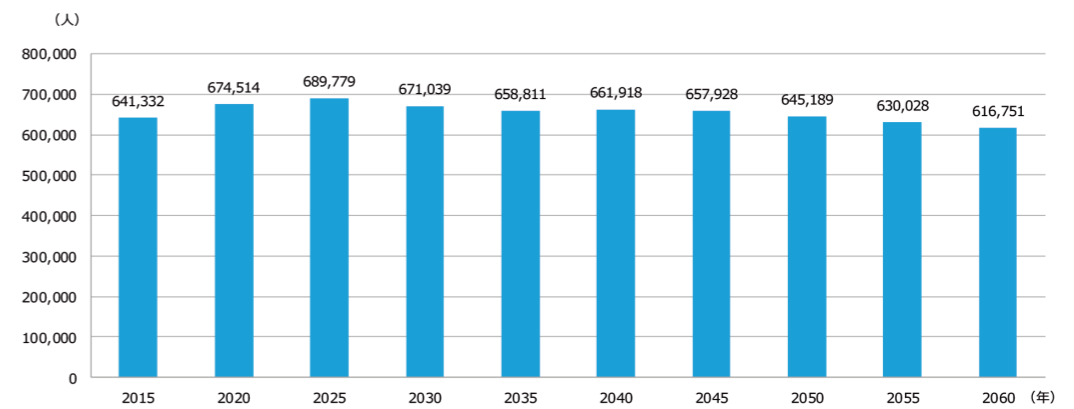


出所：総務省統計局「労働力調査」、厚生労働省「福祉行政報告例」、OECDFamilyDatabaseを基に日本総研作成
 注：OECDFamilyDatabaseを基に0-2歳および3-5歳の児童がいる女性の就業率および保育利用率を基に、2055年までの率を日本総研にて算出し、それに人口推計の各歳人口を積算している。

(4) 5～14歳人口の推移

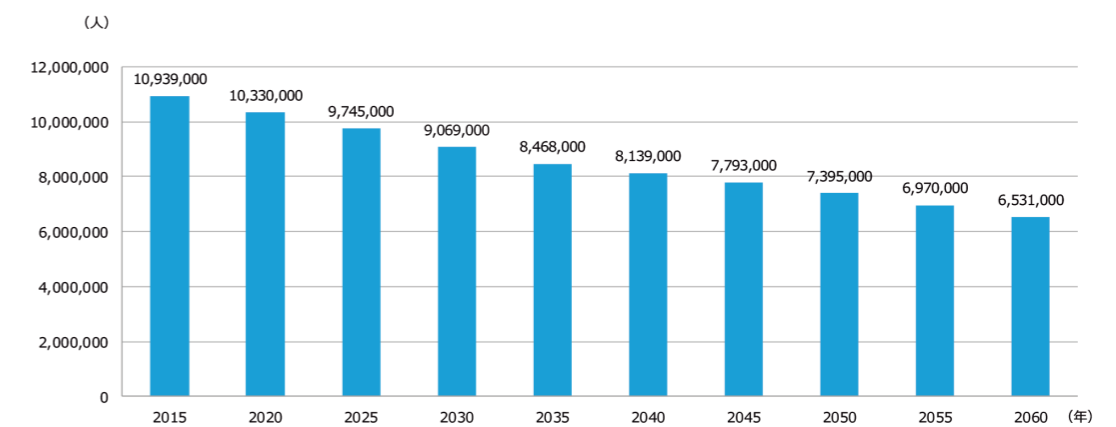
特別区の5～14歳人口は、令和7年（2025年）にピークを迎え、その後減少傾向となる。令和37年（2055年）では、平成27年（2015年）の時点より、約11,300人（1.8%）減少する。一方で、全国では、3,969千人（36.3%）減少する見込みであり、特別区と地方との減少幅から幾分人口格差が拡大する。

図表 2-9 特別区における5～14歳人口推計



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」を基に日本総研作成

図表 2-10 全国における5～14歳人口推計

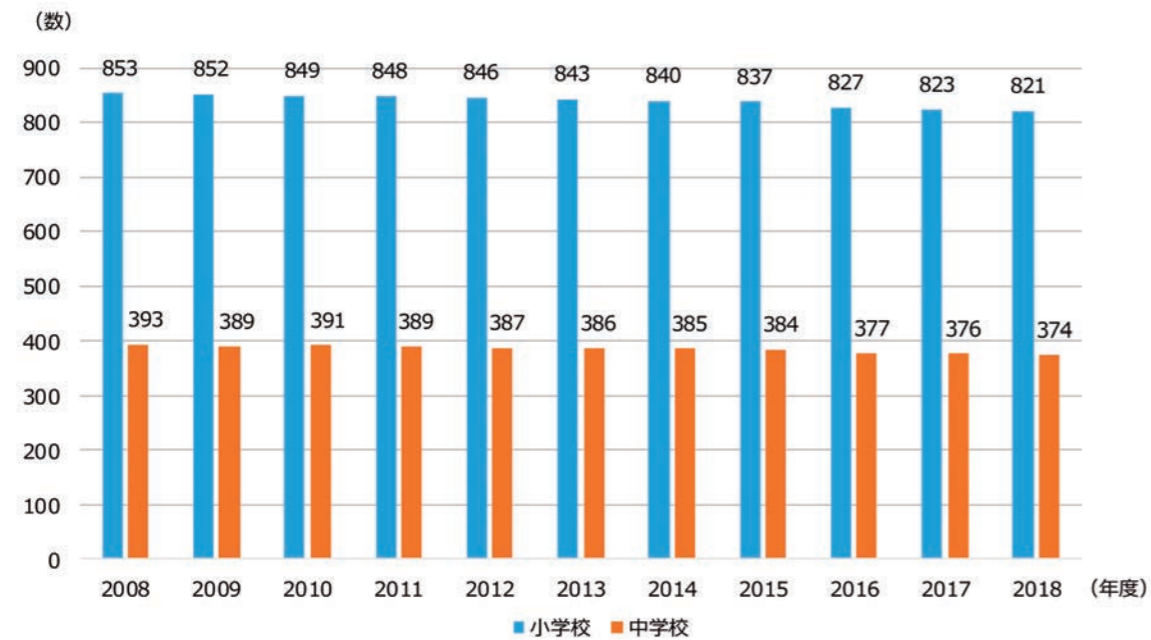


出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」を基に日本総研作成

(5) 統合・廃校数の推移

特別区において公立小中学校は、昭和40～50年代の人口ピークに向けて設置された背景から、現在改修時期を迎えつつある。特別区全体としては、当面の間5～14歳人口に大きな変動は見込まれないものの、各区の人口規模や地域ごとの児童生徒の増減に応じた再編の必要が生じる可能性がある。

図表 2-11 特別区における公立小・中学校数推移

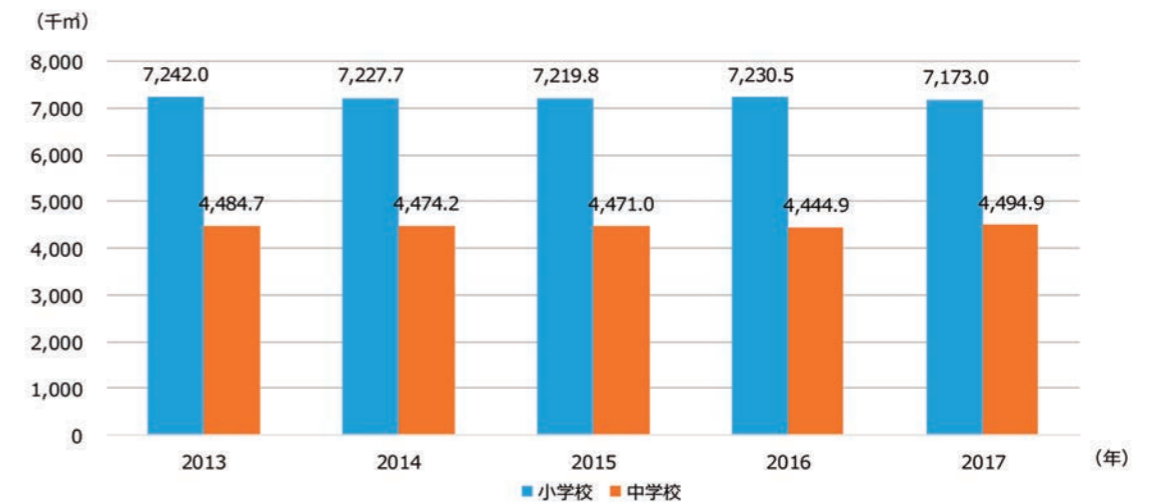


出所：文部科学省「学校基本調査」を基に日本総研作成

(6) 公立小中学校施設保有面積の推移と経年別保有面積

公立小中学校施設保有面積について、平成25年(2013年)から平成29年(2017年)にかけて、小学校では、7,242千㎡から7,173千㎡と69千㎡(約1.0%)の減少となっている。また、中学校では、4,485千㎡から4,495千㎡と10千㎡(約0.2%)の増加となっており、大きな変化はない。

図表 2-12 特別区における小中学校延面積推移



出所：東京都「特別区公共施設状況調査結果」を基に日本総研作成

(7) 教員数の推移・年齢構成

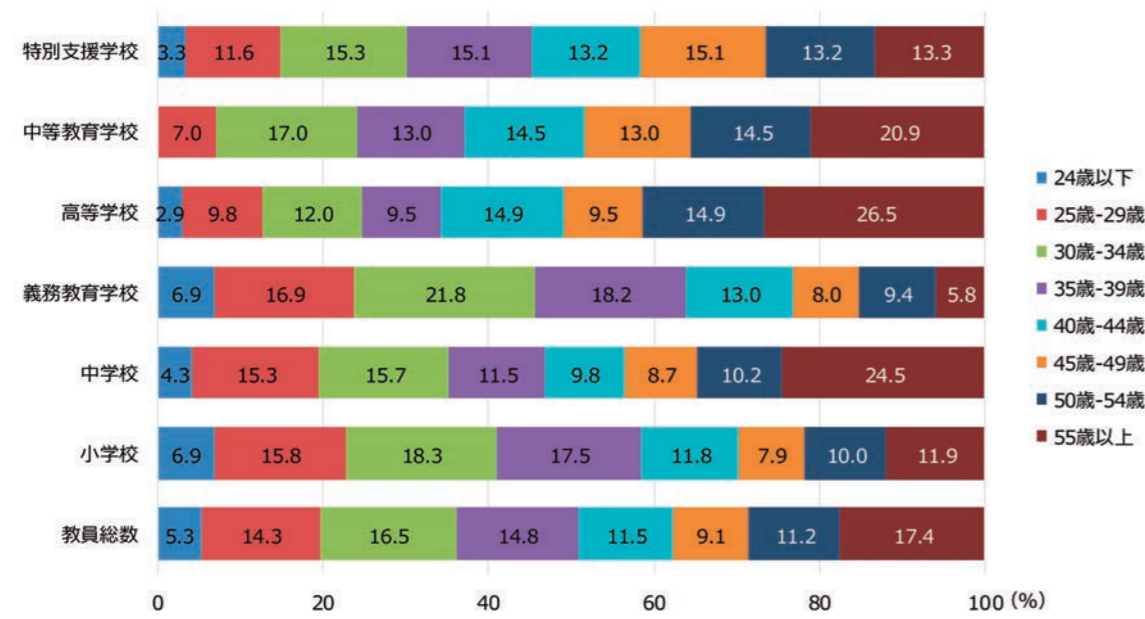
特別区において、平成26年(2014年)以降、小学校教員数は増加している一方で、中学校ではほぼ横ばい、高等学校では減少している(図表2-13)。教員の高齢化に伴い、高等学校では、現状の延長を辿れば教員数の不足に陥ることが想定される(図表2-14)。

図表 2-13 特別区における公立学校教員数推移



出所：文部科学省「学校基本調査」を基に日本総研作成

図表 2-14 東京都における公立学校教員の年齢構成 (2018年度)

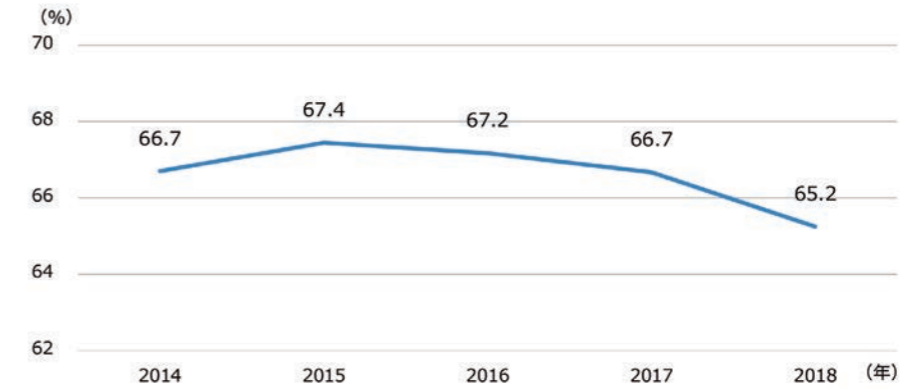


出所：文部科学省「学校基本調査」を基に日本総研作成

(8) 大学進学率の推計

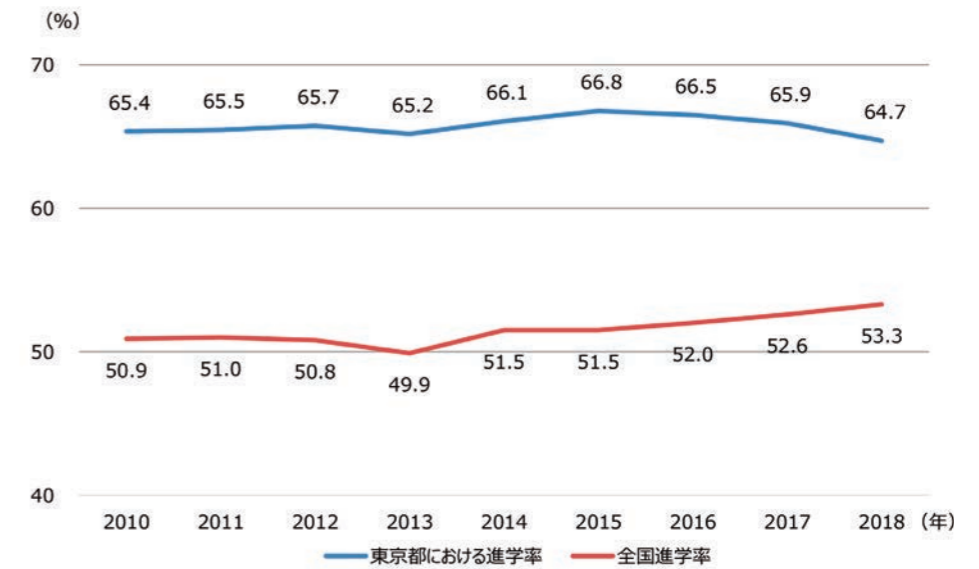
特別区における大学進学率は平成27年(2015年)の67.4%をピークに減少傾向にある。他方、全国ベースでは、平成27年(2015年)以降上昇している。

図表 2-15 特別区における大学進学率の推移



出所：文部科学省「学校基本調査」を基に日本総研作成
注：全日制・定時制のみ、通信制高校卒業者を含まない。

図表 2-16 全国および東京都における大学進学率の推移



出所：文部科学省「学校基本調査」を基に日本総研作成
注：全日制・定時制のみ、通信制高校卒業者を含まない。

(9) 大学進学者数の推計

特別区における大学の進学者数は、18歳人口の増加とともに、平成27年(2015年)と比較して増加する見込みである。

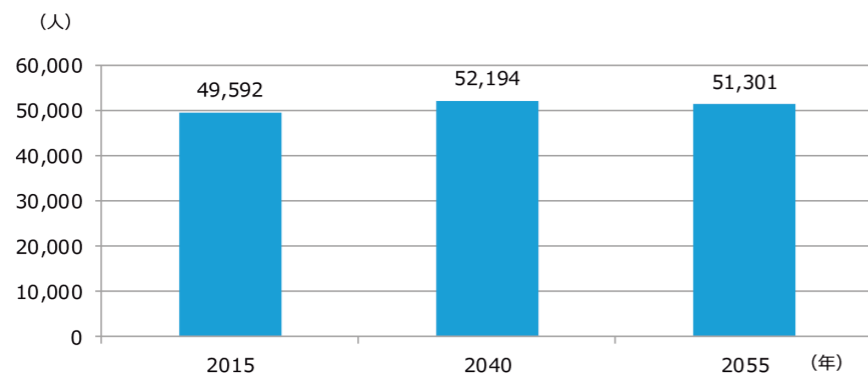
一方、文科省「将来構想部会」公表資料によると、令和22年(2040年)時点の全国の大学進学率は57.4%、進学者数は約51万人と試算されている。平成27年(2015年)時点と比較すると80%程度に減少する見込みとなり、地方から特別区の大学に進学する進学者は、減少すると見込まれる。

図表 2-17 特別区における18歳人口推計



出所：本調査における人口推計データを基に日本総研作成
 注：2015年までは社人研人口推計における特別区の各歳人口の実績値、2020年以降は、社人研人口推計における特別区の各年齢構成比率(2015年比率)を用いて本事業の人口推計から算出

図表 2-18 特別区における大学進学者数の推計

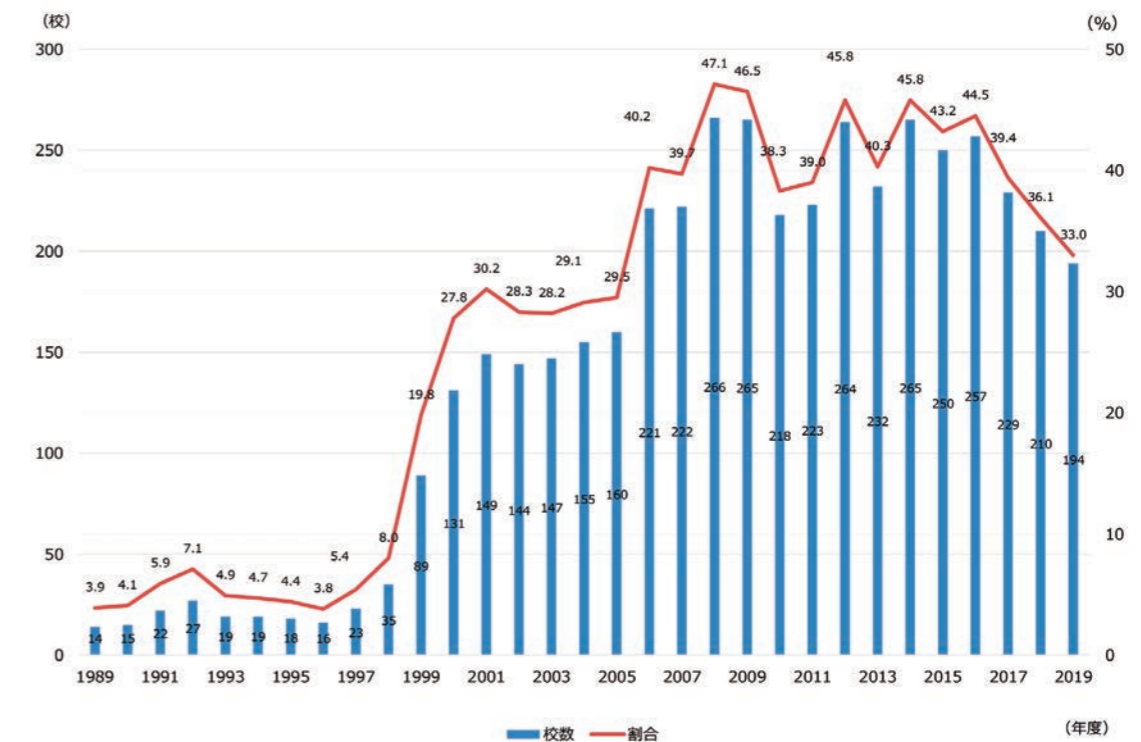


出所：本調査における人口推計データを基に日本総研作成
 注：大学進学率を2015年時点の67.4%と同率のまま推移すると仮定し、2040年および2055年時点の大学進学者数を算出した

(10) 私立大学の学校数および経営状況

特別区における大学進学者数に大きな変化はないが、今後、少子化が進むことにより、特別区内の大学でも定員割れが生じる可能性がある。

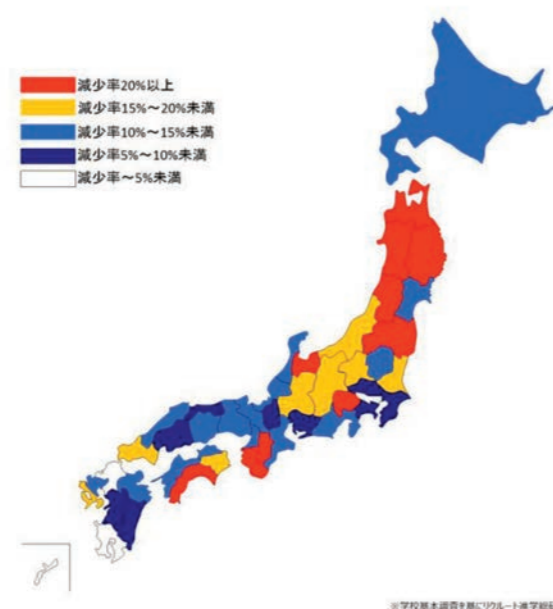
図表 2-19 全国における私立大学定員割れ校数・割合の推移



出所：日本私立学校振興・共済事業団「私立大学・短期大学等 入学志願動向」を基に日本総研作成

(参考) 図表 2-20 全国における18歳人口の減少予測

18歳人口の減少率予測(全体：都道府県別：2018→2030年)



出所：リクルート進学総研「18歳人口推移、大学・短大・専門学校進学率、地元残留率の動向2018」

2.4.2. 医療・介護

(1) 概要

① 高齢者人口の増加

これまで述べてきたように、特別区における人口動態上の転換点は、令和37年（2055年）である。子どもの人口が増加する一方で、高齢者人口も確実に増加していく。つまり、「2040研究会」でも指摘されたように、特別区は「若者を吸収しつつ老いていく」のである。言うまでもなく、このような高齢者人口の増加は、医療・介護サービスの提供に大きな影響を及ぼす。

そこで、まずは、子どもの人口動態から、高齢者の人口動態へと目を移し、2055年に向けて「老いていく」特別区の将来像を検討しよう。

図表2-21は、特別区における65歳以上の人口を令和42年（2060年）まで推計したものである。この図表からは、高齢者人口が令和12年（2030年）以降急速に増加し、令和37年（2055年）にそのピークを迎えることが見て取れる。この時特別区では、高齢者が約30%を占めることになる。

他方で、全国的な高齢者人口のトレンドを同様に推計したのが図表2-22である。こちらは、すでに指摘されているとおり、令和22年（2040年）から令和27年（2045年）頃に向けて高齢者人口がピークを迎える。人口に占める高齢者の割合はおよそ40%に達しようとしている。

こうしてみれば、特別区では、高齢者が人口に占める割合は全国に比べて低いといえる。しかしながら、特別区の高齢者人口について注目すべきは、その人口に占める割合ではなく、高齢者人口そのものである。すなわち、高齢者人口がピークを迎える令和37年（2055年）、特別区においては約300万人もの人々が高齢者となるのである。

さらに、高齢化や医学の発達などによる平均寿命と健康寿命の延伸もまた、医療・介護サービスの提供に影響を与える。図表2-25は、特別区における男女別の平均寿命と健康寿命を2055年まで推計したものである。この図表から明らかなように、2016年時点では、健康上問題のある期間（平均寿命と健康寿命の差）は、男性が9年、女性が12.9年である。これが令和37年（2055年）になると、男性が10.2年、女性が14.4年となる。平均寿命と健康寿命が同時に延伸していくことで、将来的にも健康上問題のある期間はほとんど変わらないか、むしろ長期化する傾向にあると言えよう。

では、概ね、75歳以上の後期高齢者にあたる上記の高齢者は、前期高齢者（65～74歳）とどのように異なるのか。第一に、認知機能が低下し認知症を罹患する高齢者が増加する。図表2-23と図表2-24は特別区における認知症患者数を推計したものである。各年齢層の認知症有病率を一定と仮定するか上昇

すると仮定するかで異なるものの、令和42年（2060年）に至るまで認知症患者は増加し続け、約60万人から、最大で約90万人が認知症となる。

第二に、身体機能の低下である。高齢者の運動機能は従来よりも改善しているとはいえ、長寿化により後期高齢者となる人々が多くなるため、日常生活に援助を要する高齢者の数が増加することは明らかである。

第三に、死に至る過程の変化である。高齢化と医療の発達により、人が最期を迎えるまでの期間が長期化し、徐々に衰弱していくことが多くなると考えられる。ゆえに、病気を治療するのみならず、長期にわたり医療・介護を提供する体制の構築が求められる。

ここまで検討してきたように、特別区は令和37年（2055年）に向けて、認知症や身体的機能が低下した膨大な高齢者に対して医療・介護サービスを供給し、支えていかなければならないのである。

②医療・介護

ここからは、将来的に圧倒的な数の高齢者を抱える特別区における将来の医療・介護サービスの提供について検討していこう。

まず、注目すべきは、特別区の医療需要の特徴である。特別区では、それ以外の東京都の地域と比べて、高度急性期・急性期医療の需要が特に高くなっている（[図表2-28](#)）。これは、「若者を吸収しつつ老いていく」特別区では、高度急性期・急性期医療の需要が減少しないであろうこと、特別区内に高度な医療を提供することが可能な施設が集積しているため、他の地域から高度急性期・急性期の患者を広範に受け入れていることなどが理由として考えられる。

[図表2-29](#)を見れば明らかなように、全国的には医療・介護のニーズは人口減少により一段落する一方で、特別区においては、医療ニーズ、介護ニーズ共に令和37年（2055年）に向けて増加し続ける。今後も相対的には人口の減少幅が小さいとはいえ、特別区は決して羨望の対象ではない。若者が微減し、高齢者が大幅に増加することは、特別区に対して過重な負担を強いるのである。

こうした極めて困難な状況を強いられるであろう特別区の医療・介護供給体制にはいかなる課題が存在するのか。

第一に、在宅医療の促進である。今後、高齢者人口が大幅に増加する特別区においては、将来的にも医療ニーズが増加し続ける。そのため、在宅で対応可能なものは在宅医療へ移行する必要があるだろう。

関連して第二に、終末期医療提供体制の整備である。人生の最期を自宅で迎えたいとする人が多くいる一方で、実際に亡くなる場所は病院が大多数となっている（[図表2-30](#)）。

今後、高齢単身世帯がますます増加し、介護施設等の入所者数も増加してい

く。人が最期を迎える場所が多様化すると考えられよう。だが、こうした事態に対して民生委員などの地域社会の援助を期待することもまた困難である（[図表2-40](#)、[図表2-41](#)）。

他方で、特別区は、こうした在宅医療・終末期医療を柔軟に提供する体制が構築できる可能性を秘めている。つまり、特別区には、高度急性期・急性期に対応した医療施設のみならず、診療所の数や医師の数も、全国的な傾向よりは多い状況にある。こうしたアドバンテージを活用する選択肢が残されている間に、将来を見据えた体制構築を行うことが肝要であろう。

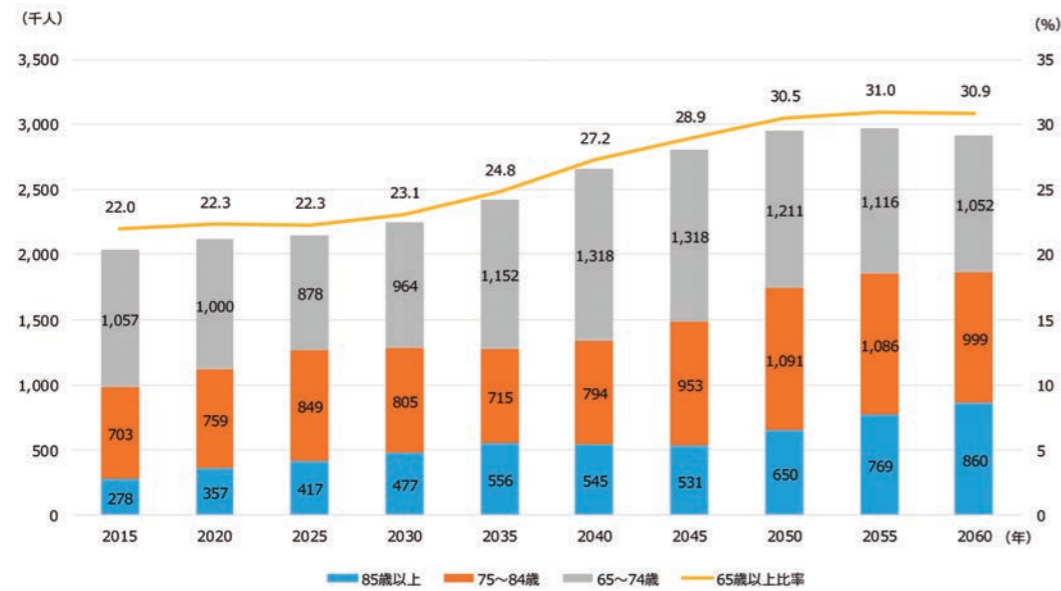
第三に、膨大な介護需要を満たすためのサービス提供体制の構築である。令和元年（2019年）の現時点においても、介護職員の人手不足は深刻である（[図表2-36](#)）。特別区に限定されたデータではないが、令和37年（2055年）には、東京都において、およそ15万人の介護職員が不足すると推定されている（[図表2-35](#)）。

将来的に介護職員が大幅に不足するということは、令和37年（2055年）に300万人を超える高齢者を抱える特別区にとって、極めて危機的な状況に他ならない。住所地特例を活用した他の自治体との連携や、外国からの人材受け入れなど、危機的状況を迎えるであろう介護供給体制を維持する方策を講じていくことが必要となろう。

(2) 65歳以上人口の推移

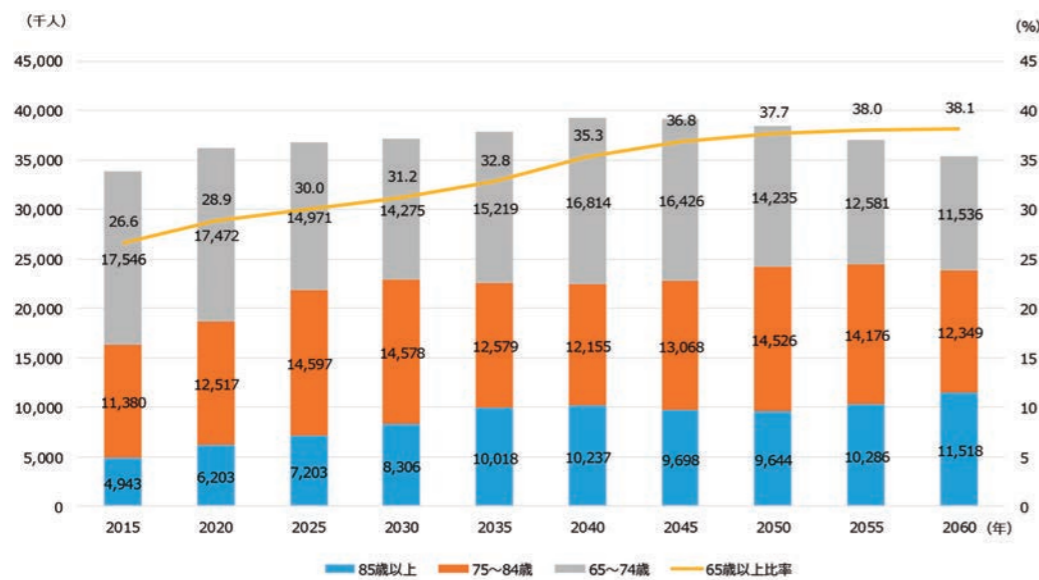
特別区における高齢者人口は、令和37年（2055年）で約300万人、高齢化率は31%となる見込みである。他方、全国は、令和22年（2040年）に高齢者数のピークを迎え、高齢化率は令和42年（2060年）に38.1%となる。

図表 2-21 特別区における65歳以上人口推計



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」を基に日本総研作成

図表 2-22 全国における65歳以上人口推計

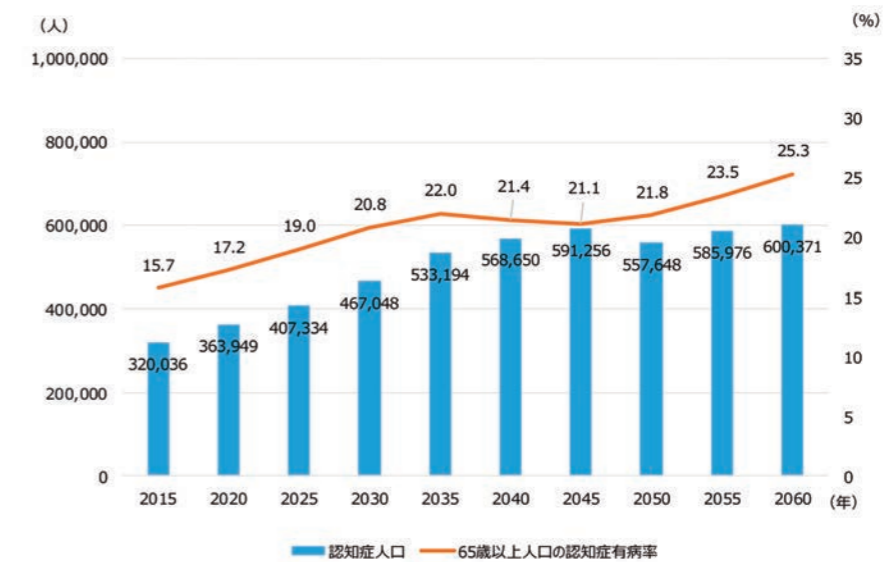


出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」を基に日本総研作成

(3) 認知症患者数の推移

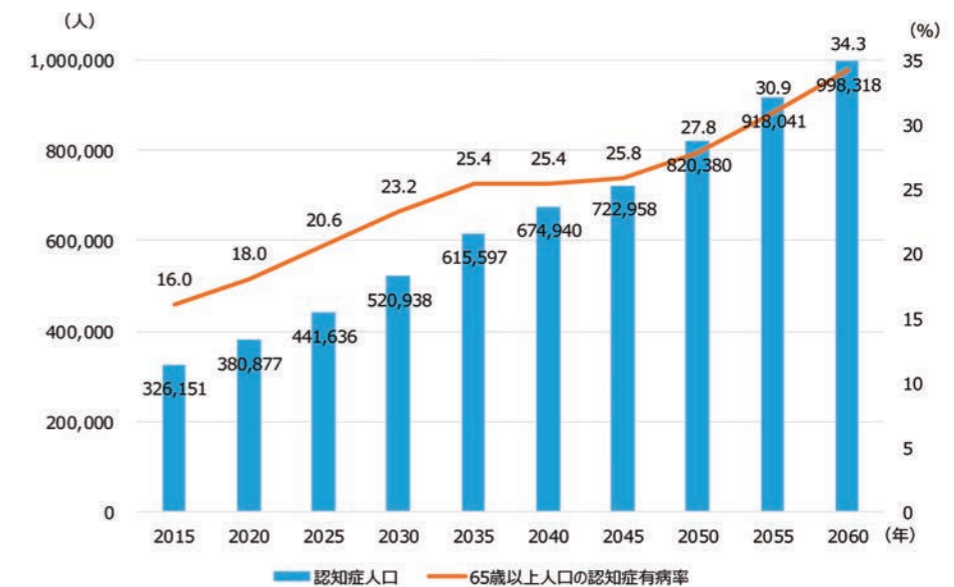
特別区においては、各年齢層の認知症有病率が一定と仮定した場合、令和37年（2055年）時点で高齢者のおよそ4人に1人が認知症となる。仮に各年齢層の認知症有病率が上昇すると仮定した場合、認知症患者数は最大90万人を超えることも想定される。

図表 2-23 特別区における認知症患者数の推移
※各年齢層の認知症有病率が一定と仮定した場合



出所：九州大学二宮教授「日本における認知症の高齢者人口の将来推計に関する研究」（2014年）を基に日本総研作成

図表 2-24 特別区における認知症患者数の推移
※各年齢層の認知症有病率が上昇すると仮定した場合

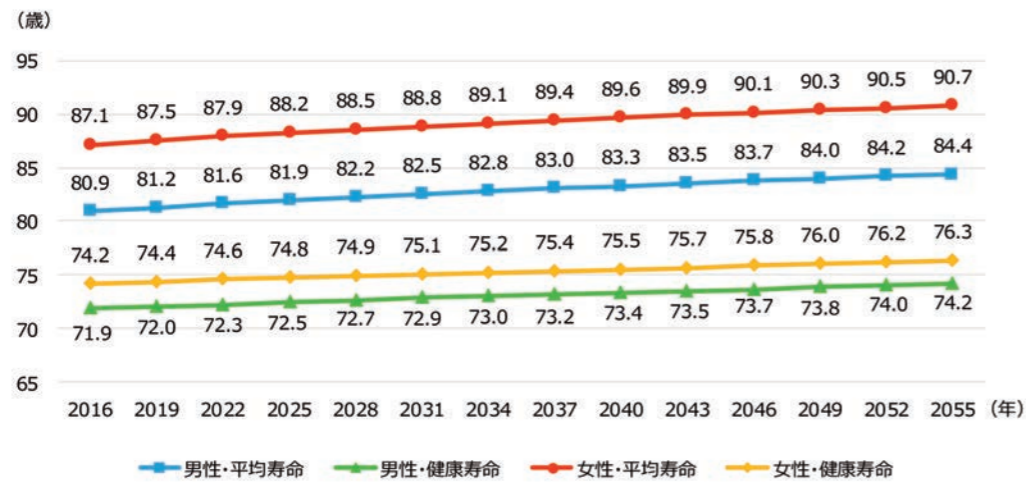


出所：九州大学二宮教授「日本における認知症の高齢者人口の将来推計に関する研究」（2014年）を基に日本総研作成

(4) 平均寿命と健康寿命の推移

特別区において、将来、生活習慣病の予防等が進むものの、平均寿命と健康寿命のギャップ（＝健康上の問題のある期間）は現在とそれほど変わらない。

図表 2-25 特別区における平均寿命・健康寿命の推計



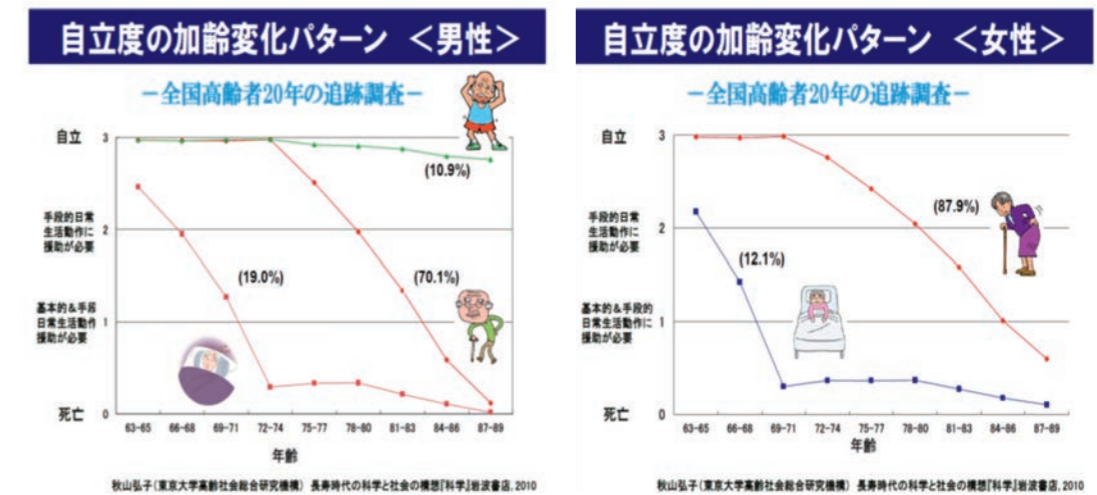
出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)」、橋本修二「健康寿命の全国推移の算定・評価に関する研究—都道府県と大都市の推移および、将来予測の試み—」を基に日本総研作成

- 注：※1) 平均寿命は、中位仮定の全国平均を採用し、2055年までの値を引用した。
- ※2) 健康寿命は、2016年のみ特別区における推計値を使用した。
- ※3) 健康寿命の2019年から2040年までの推計については3年ごと各期間における全国平均の増加率を採用し、特別区における推計値を算出した。
- ※4) 健康寿命の2043年から2055年までの推計については、2037年から2040年にかけての上昇率は以後一定と仮定し、推計値を算出した。

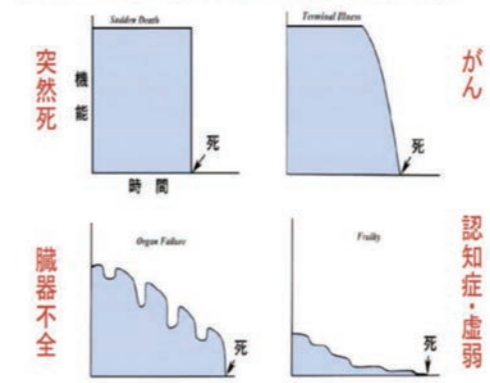
(参考) 高齢者の加齢変化パターン

後期高齢者人口の増加に伴い、自立度の低い高齢者の割合が多くなっている。

図表 2-26 自立度の加齢変化パターン



死に至る過程 Trajectories of Dying



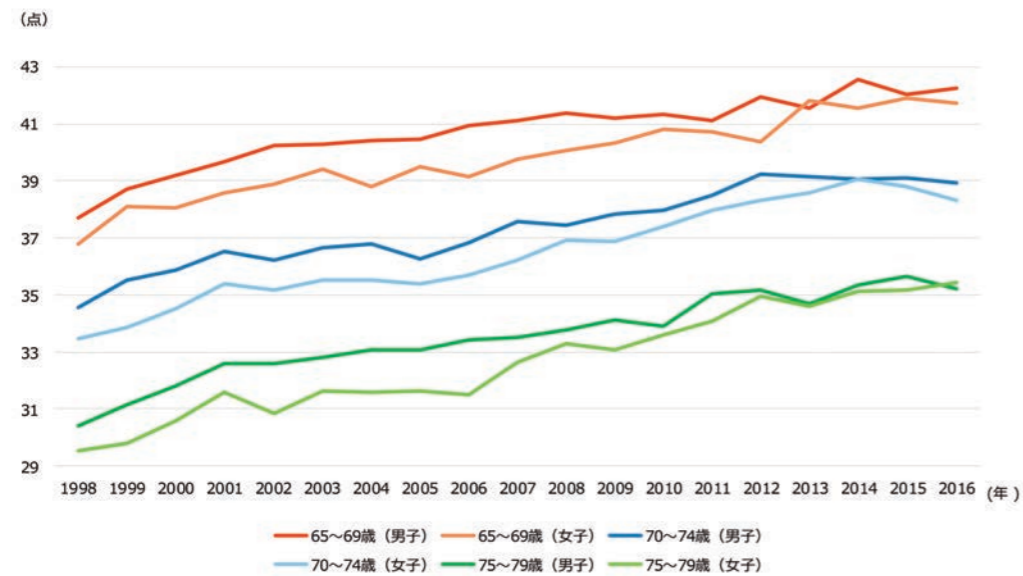
Lunney, et al. J Am Geriatr Soc 50:1108-1112, 2002

出所：内閣官房「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議 東京大学大学院教授 秋下雅弘 説明資料」

(参考) 全国における高齢者の体力・運動能力調査結果の推移

高齢者の運動能力は、現在よりもさらに向上している。

図表 2-27 全国における高齢者の体力・運動能力調査結果の推移

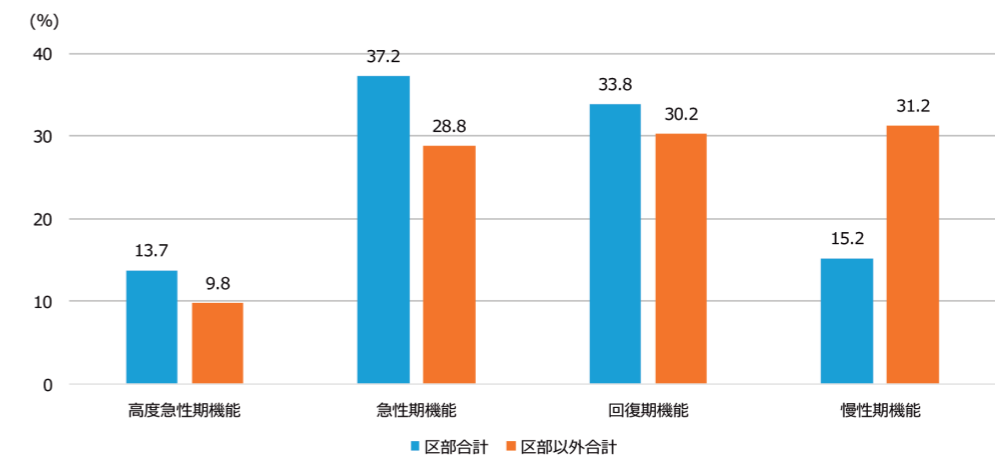


出所：スポーツ庁「体力・運動能力調査」を基に日本総研作成

(5) 医療の需要

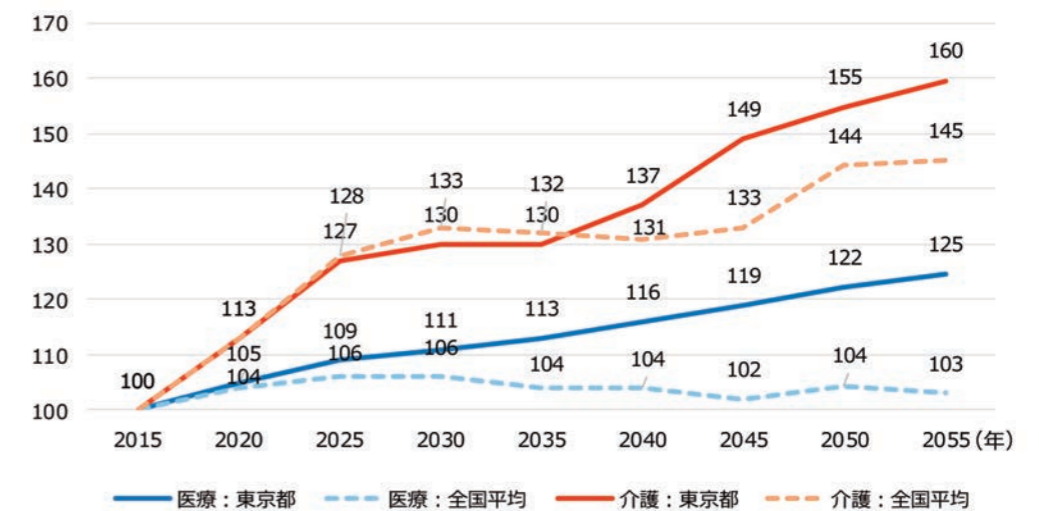
特別区は、他地域と比較して急性期機能・回復期機能のニーズが高く、疾病構造に大きな変化が起こらない場合、この傾向は続く可能性がある。また、平成27年（2015年）時点と比較して、令和37年（2055年）における東京都の医療需要は1.25倍程度になる。

図表 2-28 2025年東京都における患者数推計に基づく機能分類ごとの構成比率



出所：東京都「東京都地域医療構想（平成28年7月）」を基に日本総研作成

図表 2-29 東京都における医療・介護需要指数の推移

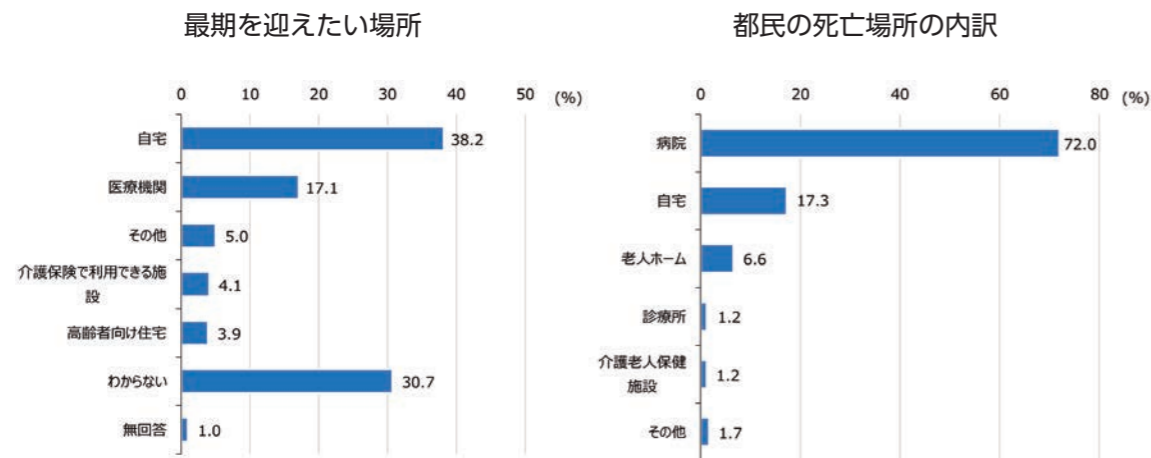


出所：日本医師会「地域医療情報システム」を基に日本総研作成

(6) 終末期医療の状況

将来、病院での看取りが少なくなり、在宅や介護施設・高齢者住まいでの看取りが中心となる。

図表 2-30 東京都における終末期医療の状況

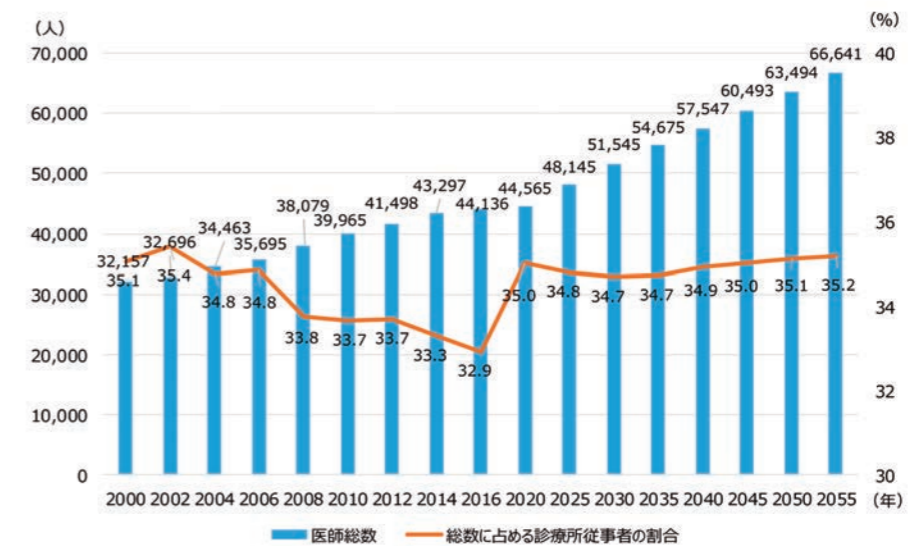


出所：東京都「平成27年度 高齢者施策に関する都民意識調査」、厚生労働省「人口動態調査（平成27年）」

(7) 在宅医療の供給体制

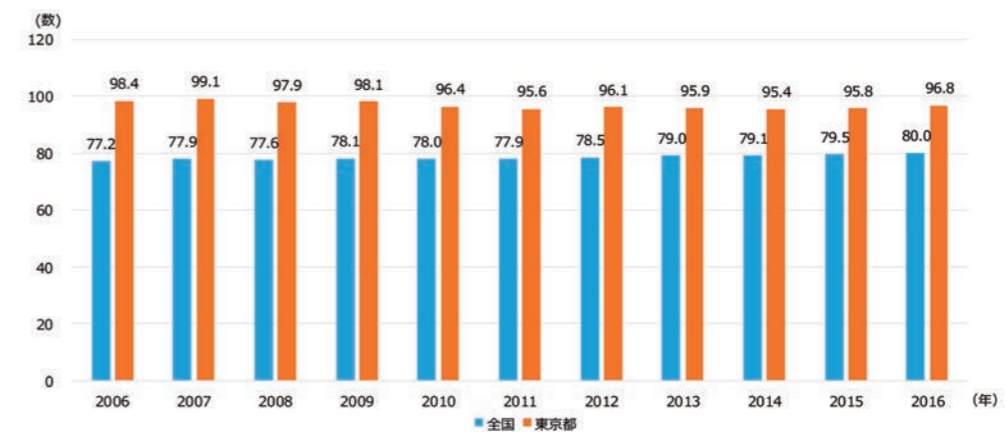
現状、診療所数および診療所に従事する医師数は増加傾向にあり、人口密度の観点から人口10万人対一般診療所数は、将来的にも現在の傾向を維持する可能性が高い。特別区は、日本で最も在宅医療が推進される可能性の高い地域の1つといえる。将来、病院に通わずとも自宅で診療を受けられるようになり、住み慣れた家・地域で予後の生活が期待される。

図表 2-31 東京都における医師数および診療所従事率の推移



出所：東京都「医師・歯科医師・薬剤師調査（東京都集計結果報告）」を基に日本総研作成
注：2020年以降は本調査における推計値

図表 2-32 人口10万人対一般診療所数の推移



出所：東京都「医療施設（動態）調査・病院報告結果報告書」を基に日本総研作成

(8) 地域別の入院・外来・介護需要の将来見込み

特別区においては、入院・外来・介護ニーズは、継続して増加する。特に介護ニーズは平成27年（2015年）時点から令和22年（2040年）において約1.68倍となる見込みで、成り行きとして推計した場合、令和37年（2055年）で62万人と2015年から約2倍となる。

図表 2-33 地域別の入院・外来・介護需要の将来見込み

	75歳以上人口(万人)				入院ニーズ(1日当たり,万人)				外来ニーズ(1日当たり,万人)				介護(サービス利用者,万人)			
	2015年	2025年	対2015	2040年	対2025	2015年	2025年	対2015	2040年	対2025	2015年	2025年	対2015	2040年	対2025	
全国	1,646	2,179	32.4%	2,223	2.0%	133	152	14.1%	163	7.1%	797	799	1.4%	749	△6.1%	
北海道	78	102	30.5%	105	2.5%	6	10	16.2%	10	8.7%	31	30	△1.5%	27	△11.1%	
東北	138	181	17.1%	188	4.0%	10	11	7.7%	11	1.1%	55	54	△2.5%	48	△11.9%	
関東	87	116	33.8%	121	4.0%	6	7	12.1%	8	5.8%	39	39	△0.5%	36	△8.3%	
南関東(一部三県)	397	572	44.1%	602	5.3%	27	33	21.8%	38	14.0%	212	223	5.2%	221	△0.8%	
埼玉県	78	118	53.8%	120	1.8%	5	7	24.8%	8	13.5%	41	43	4.8%	41	△4.4%	
千葉県	72	108	51.0%	110	1.2%	5	6	21.9%	6	10.6%	35	36	3.0%	33	△6.4%	
東京都	147	198	34.2%	214	8.2%	11	13	19.8%	15	15.5%	83	87	5.5%	89	2.5%	
東京都区部	99	130	31.5%	141	8.7%	7	8	18.8%	10	15.7%	56	59	5.4%	61	3.5%	
東京都市町村部	49	68	40.0%	73	7.1%	3	4	21.8%	5	15.2%	27	28	5.8%	29	0.3%	
神奈川県	102	149	48.2%	156	7.2%	6	8	22.5%	9	14.3%	54	58	6.8%	58	0.2%	
中部	284	370	30.8%	371	0.2%	19	22	12.3%	23	5.7%	127	128	0.3%	119	△6.8%	
近畿	287	395	37.5%	398	△1.8%	23	27	16.3%	29	6.4%	149	151	1.5%	141	△6.8%	
中国	110	138	25.2%	132	△4.4%	10	11	10.1%	11	3.1%	50	49	△1.1%	45	△9.8%	
四国	62	74	20.8%	71	△4.2%	6	6	8.0%	6	△0.2%	26	25	△3.4%	22	△13.0%	
九州	203	249	22.5%	265	6.4%	23	26	11.0%	28	6.1%	97	97	0.7%	90	△7.3%	

出所：日本創成会議「東京圏高齢化危機回避戦略図表集」

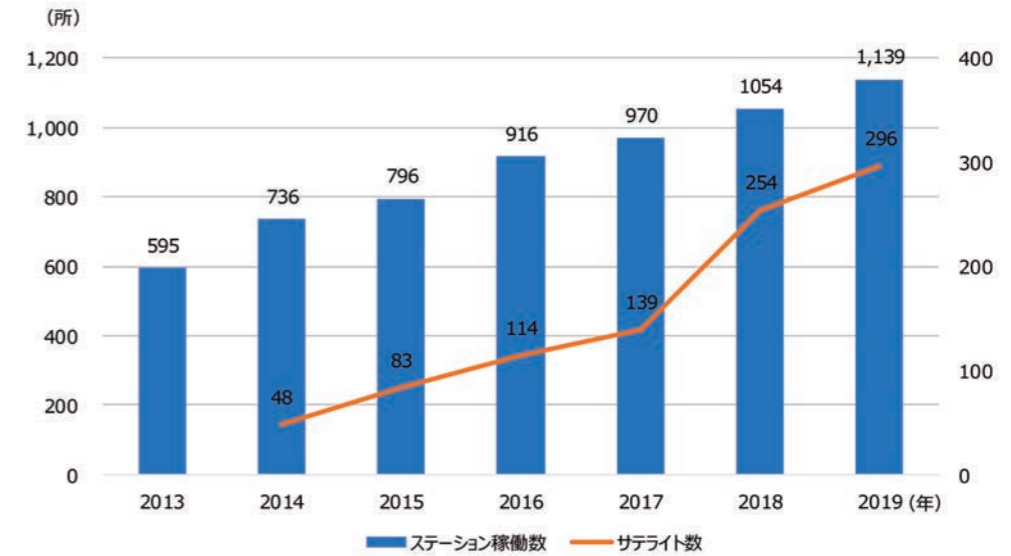
- ※1 平成25年度ベースで推計した、都道府県別年齢階級別ニーズ（人口に対する患者割合、介護サービス利用割合等）を用いて計算。
- ※2 将来の人口については、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」を使用。
- ※3 医療については、厚生労働省「患者調査」（平成23年）、総務省「人口推計」（平成23年10月1日）、厚生労働省「医療費の動向」（平成23年度、25年度）を基礎に推計。外来ニーズには、歯科を含む。平成23年の患者調査は、宮城県の石巻医療圏、気仙沼医療圏、及び、福島県を除いて調査が行われており、宮城県と福島県については全国計の数値を用いて推計。
- ※4 介護については、厚生労働省「介護給付費実態調査（平成25年11月審査分）」、総務省「人口推計」（平成25年10月1日）を基礎に推計。
- ※5 現状を将来に投影したものであり、また、平成25年度以降の傾向・政策の影響・制度改正等を織り込んでおらず、各地方公共団体が作成する計画等とは一定の乖離が生じ得ることに留意が必要。基本的には、将来の人口の規模及び年齢構成の変化に伴うニーズの変化を大まかにみるためのものであることに留意が必要。

(9) 介護サービス供給の将来見込み（訪問介護施設数）

東京都における訪問看護ステーションの稼働数推移をみると、平成25年（2013年）の595カ所から令和元年（2019年）の1,139カ所と1.9倍に増加している。

また、サテライト数においては、平成26年（2014年）の48カ所から令和元年の296カ所と6倍以上に増加している。

図表 2-34 東京都における訪問看護ステーション数推移

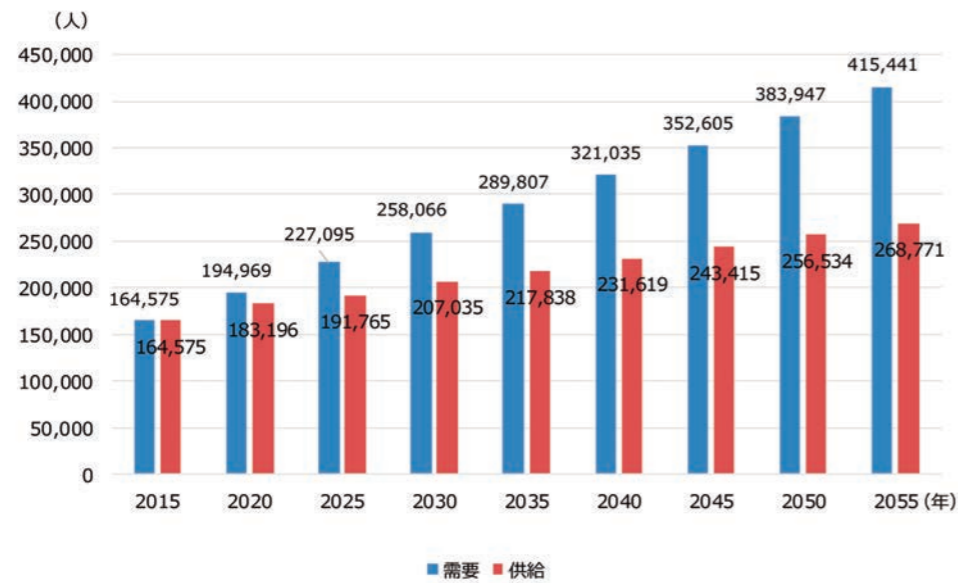


出所：一般社団法人全国訪問看護事業協会「訪問看護ステーション数調査」を基に日本総研作成
注：各年4月1日時点（4月1日指定を含む）における届出数

(10) 介護の供給体制

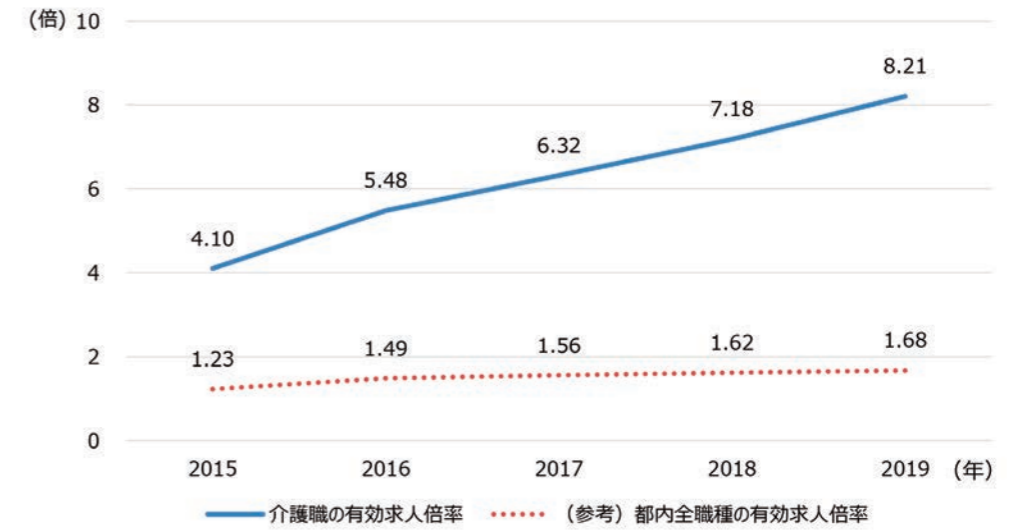
東京都における介護需要について、平成27年（2015年）ではほぼ均衡を保っていたが、以降需要の急増が想定され、令和37年（2055年）では約41.5万人の需要に対し、供給は約26.9万人と約14.7万人の不足が想定される。

図表 2-35 東京都における介護職員の需要・供給結果の比較



出所：東京都「東京都高齢者保健福祉計画（平成27年度～平成29年度）」を基に日本総研作成

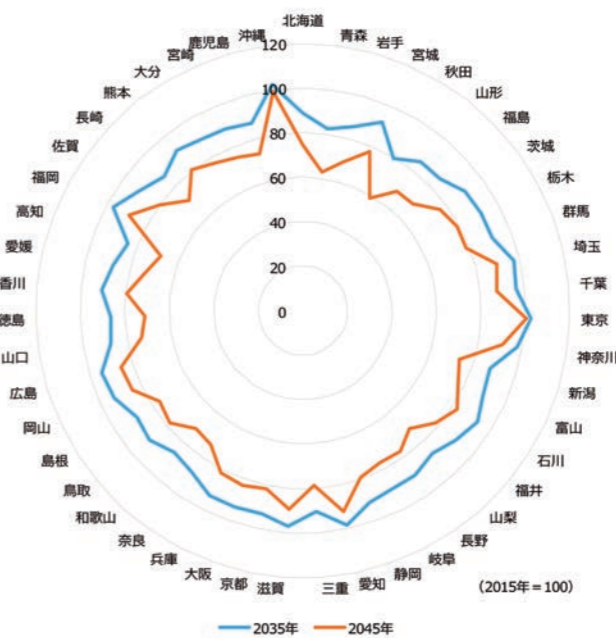
図表 2-36 特別区における介護職の有効求人倍率の推移



出所：東京労働局「職種別有効求人・求職状況」を基に日本総研作成

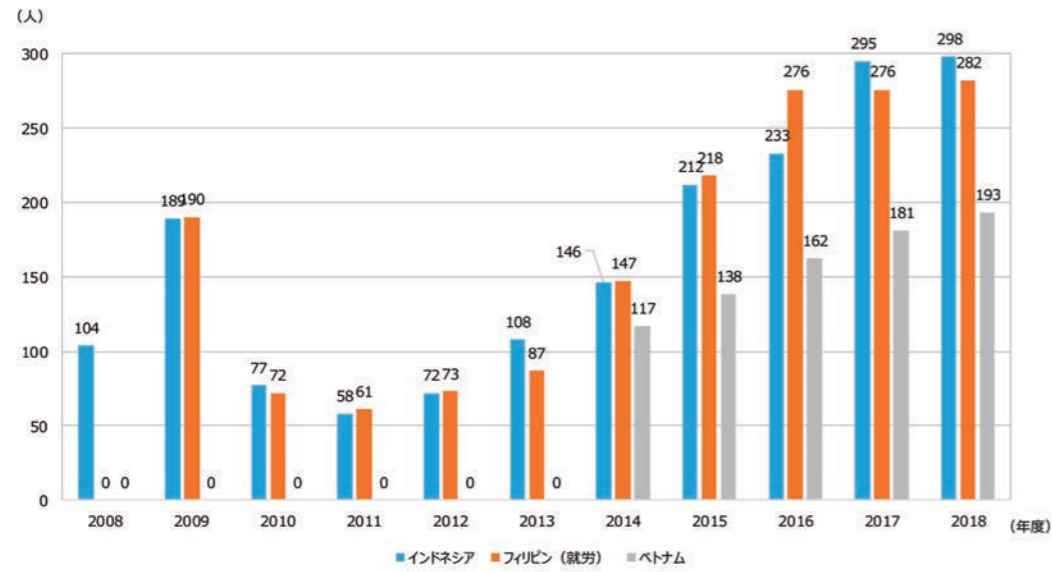
今後、東南アジア諸国との経済連携協定（EPA）や、外国人技能実習制度、新たな在留資格の創設などにより、介護人材不足が一定程度軽減される可能性がある。

図表 2-37 都道府県別総人口と指数



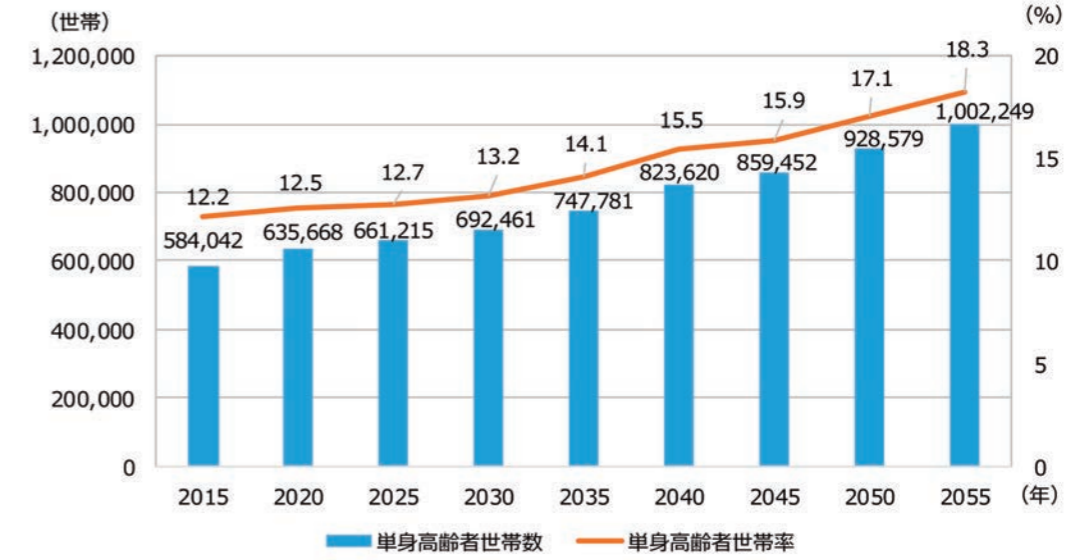
出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」を基に日本総研作成

図表 2-38 EPAに基づく介護福祉士候補者の受け入れ人数の推移



出所：厚生労働省「経済連携協定(EPA)に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れ概要」を基に日本総研作成

図表 2-39 特別区における単身高齢者世帯数の推計



出所：東京都「東京都世帯数の予測 平成31年3月」を基に日本総研作成

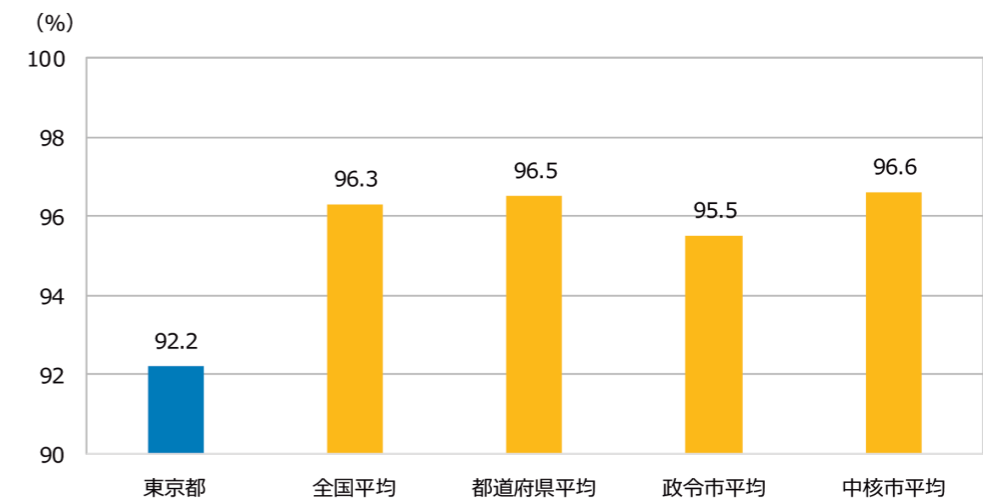
(11) 65歳以上のひとり暮らし高齢者の動向

特別区における単身高齢者世帯数については、令和37年（2055年）に約100万世帯に達し、全世帯の2割弱が単身高齢世帯となる。

(12) 地縁・互助機能のあり方

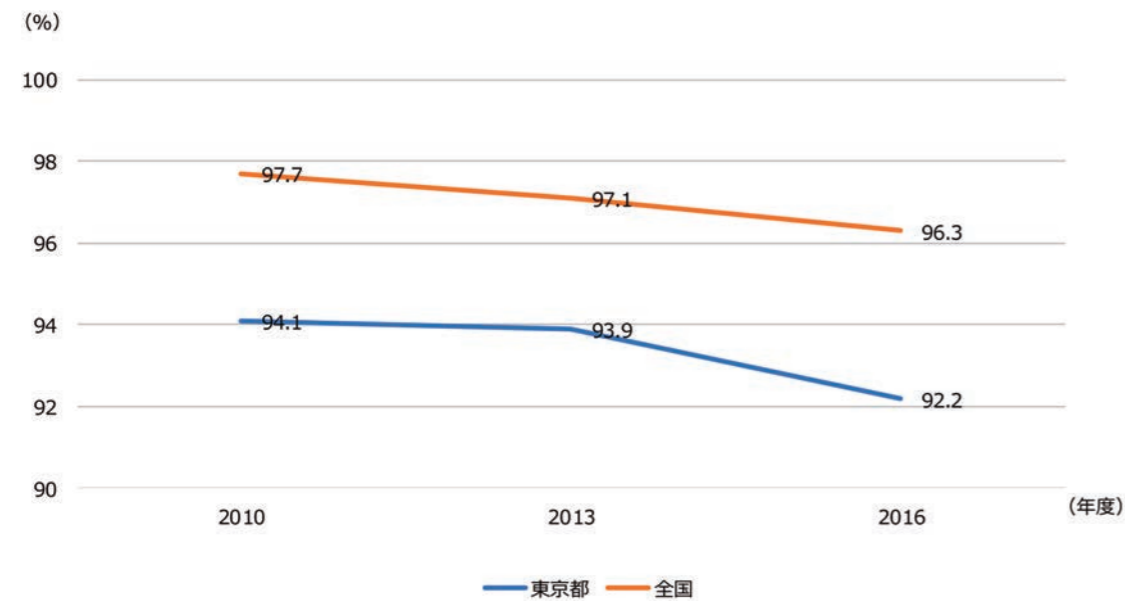
東京都では、民生委員の充足率が全国平均、政令市平均を下回っており、互助機能が低いことが伺える。

図表 2-40 東京都における民生委員の充足率（平成28年度）



出所：厚生労働省「平成28年度民生委員・児童委員一斉改選結果」、東京都「民生委員・児童委員活動に関する検討委員会報告書」（2019年4月）を基に日本総研作成

図表 2-41 東京都における民生委員充足度推移



出所：東京都「民生委員・児童委員活動に関する検討委員会報告書」（2019年4月）を基に日本総研作成

2.4.3. インフラ・公共施設、公共交通

(1) 概要

① 公共施設等（インフラ・公共施設）

将来に向けて特別区は確実に老いていく。こうした老化現象は、特別区に住まう人々にのみ生じるのではない。つまり、そこに住む人々の生活基盤を支えるインフラや公共施設も老朽化し、朽ちていく。

特別区では、高度成長期の人口増加に対応するため、集中的に公共施設等を整備してきた。こうして整備された公共施設等は、当時の旺盛な需要に応じて「質より量」の整備を重視してきたため、相対的に維持管理の側面は軽視されてきたといえる。ゆえに、今後こうした公共施設等は一斉に大規模な修繕や更新の時期を迎えるだけでなく、その財政的負担も膨大なものとなることが予想される。

具体的には、平成30年（2018年）から令和19年（2037年）までの間に、特別区全体で毎年約1,600億円、合計で約3.2兆円もの公共施設等の改築費用が必要となる。その後も、令和49年（2067年）まで、毎年約600億円～約1,100億円の改築費用がかかると見積もられている（図表2-42）。

全国的には、上下水道インフラの老朽化に伴う更新作業が、基礎自治体に対して極めて重い財政負担をもたらすことが危惧されている。他方で、特別区に

おいては、上下水道事業は、大都市事務として法令に基づき東京都が処理しているため、当該事業の設備更新事業を実施する責任主体という意味においては、特別区が抱える課題とはなっていない。

では、特別区は公共施設等に関して、将来的に課題を抱えていないのか。言うまでもなく、日本全国に公共施設等の更新について何らの課題を抱えていない自治体など存在するはずもない。むしろ特別区は、以下に指摘する特殊な事情により、公共施設等の将来的な維持管理に大きな困難を抱えていると考えられるのである。

つまり、一方では、公共施設等の大規模改修や更新時期が一斉に訪れることで、特別区に過大な財政負担がのしかかることとなる。特に、小・中学校については、保有面積で見れば、その5割以上が築45年を超えており、全国平均よりも突出して老朽化が進行している（図表2-43）。

他方においては、特別区では、全国的なトレンドとは、人口動態が異なる動きを見せるため、新規の公共施設等整備が必要になるということである。具体的に述べるならば、全国的には、少子・高齢化が進行し、高齢者人口のピークも令和22年（2040年）頃となっている。だが、特別区では、本研究会の推計によれば、令和37年（2055年）頃において、若者は微減し、高齢者が大幅に増加すると考えられている。こうした世代は、保育施設や学校施設、あるいは介護施設など、相対的に公共施設等を必要とする世代といえる。したがって、全国的には、公共施設等の更新に際し、公共施設等をいかに縮小し、行政サービスを維持するのかが課題となっているが、特別区では、公共施設等の新規整備も問題となるのである。

上記のような既存公共施設等の維持・更新と新規整備という「二重の課題」を抱える特別区は、こうした事態にいかに取り組んでいくべきであろうか。

第一に、公共施設等の更新にかかる財政負担の軽減と平準化である。民間の力を活用することが可能な公共施設等の維持管理・更新事業については、そうした方法も検討に値しよう。また、既存施設の長寿化・延命化を行うことで、大規模な修繕や改築時期の調整を図り、一時期に集中した財政負担が発生しない工夫も必要であろう。

第二に、公共施設等の新規整備にあたっては、将来的な人口動態等の社会経済状況の変化を考慮する必要がある。行政サービスの需要を考慮した施設の統廃合、再配置を進めていく必要がある。その際、単機能施設ではなく、複合型の施設として再整備することで、むしろ多機能がワンストップで行政サービスを提供できるメリットも生まれるであろう。このほかにも、将来的な用途転用を見越して、スケルトン・インフィル方式¹で公共施設等を整備することも考えられる。

第三に、こうした公共施設等の維持管理業務を担う職員体制の構築である。現時点の特別区においては、公共施設等の維持管理・更新に関わる職員は一定数確保されている状況にあるように思われる。他方で、全国的にはこうした公共施設等の維持管理・更新業務の中核をなす技術職員の確保に頭を抱えている自治体が多く、特別区もその例外ではないであろう。特に、特別区では、今後10年間で職員が大量退職するため、技術職員の補充は重要な課題となる。

これまで指摘してきた公共施設等の更新は、「2055年問題」よりも早い段階で特別区が直面する重大な財政的課題の第一波に過ぎない。まずは直近の公共施設等の更新という巨大な財政的負担を乗り越えていかなければ、特別区には、来る「2055年問題」に対処する余力が残っていないという事態が発生しかねないのである。

②公共交通

「2040研究会」では、自動車保有台数の増加や人口減少少子高齢化に伴い、地域公共交通が縮小を余儀なくされると予想されている。その結果として高齢者の移動手段の確保が課題となると結論付けられている。では、特別区における地域公共交通は将来的にいかなる課題を抱えているのだろうか。

まず、特別区における交通手段の利用特性について見てみよう。特別区の交通手段選択の特徴として指摘できることは、その鉄道利用率の高さである。平成27年（2015年）の時点において、4割以上が交通手段として鉄道を利用しており、その割合は、年々上昇傾向にある（[図表2-47](#)、[図表2-48](#)）。こうした鉄道利用率の高さは、三大都市圏や地方都市圏において自動車利用が大きな比重を占めていることと著しい対照をなしている（[図表2-49](#)）。

では、交通手段の利用状況について高齢者に焦点を絞った場合はいかなる傾向が見いだせるのか。[図表2-49](#)からは、三大都市圏、地方都市圏と比べた場合に、やはり鉄道の利用率が高いことが指摘できよう。さらに、特別区においては、高齢者の移動手段として、自転車の利用率が高いことが特筆される。加えて、東京都のレベルではあるが、他の都市圏と比べれば相対的な自動車依存度が低いため、高齢免許保有者が増加しているものの、免許自主返納が進みつつある（[図表2-50](#)、[図表2-51](#)）。

上記の状況を踏まえれば、特別区において将来的に公共交通が抱える課題は以下のようなものが挙げられる。

一つには、自転車に関連する交通事故等の大幅な増加である。高齢者数が大幅に増加する特別区において、高齢者の主たる移動手段の1つが自転車である

という事実は、環境負荷を軽減する交通手段の普及という以上に、人命を危険にさらすリスクを孕む。特別区においては、事故防止のための自転車通行空間の整備や、事故に備えた自転車損害賠償保険（区民交通傷害保険）への加入を一層啓発する努力などが求められる。

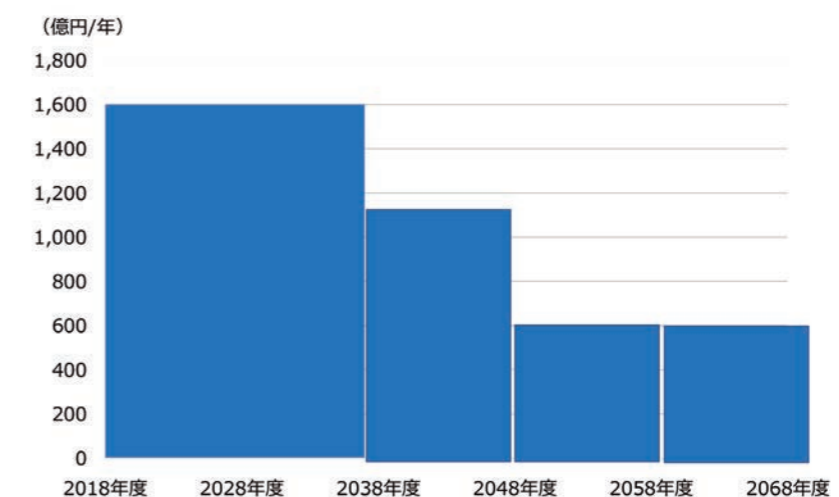
二つには、特別区においてさらなる高齢化が進行し、超高齢社会となった場合、交通手段を失う高齢者が発生すると考えられる。特別区内の鉄道網が近い将来、大幅に減少することは予想されていないが、バス路線については、運転手不足などを理由として、減便・廃止される路線が存在している。コミュニティバス路線の充実や、スクールバスとの連携による効率的な輸送体制の構築、さらに進んで、MaaS²導入の検討などを行うことで、特別区内にも各所に存在している「公共交通不便地域」³の解消が課題となろう。

(2) 社会資本の老朽化の現状

特別区においては、昭和40～50年代の高度経済成長期に人口が集中したことに対応するため、公共施設を集中的に整備した経緯があり、それらの施設が改築時期を迎えている。特に、小・中学校については5割が築45年を超えており、各区の喫緊の課題となっている。

これらに対応するため、当面において年間1,600億円規模の改築経費が必要となることが想定されている。

図表 2-42 特別区における公共施設の改築経費推計



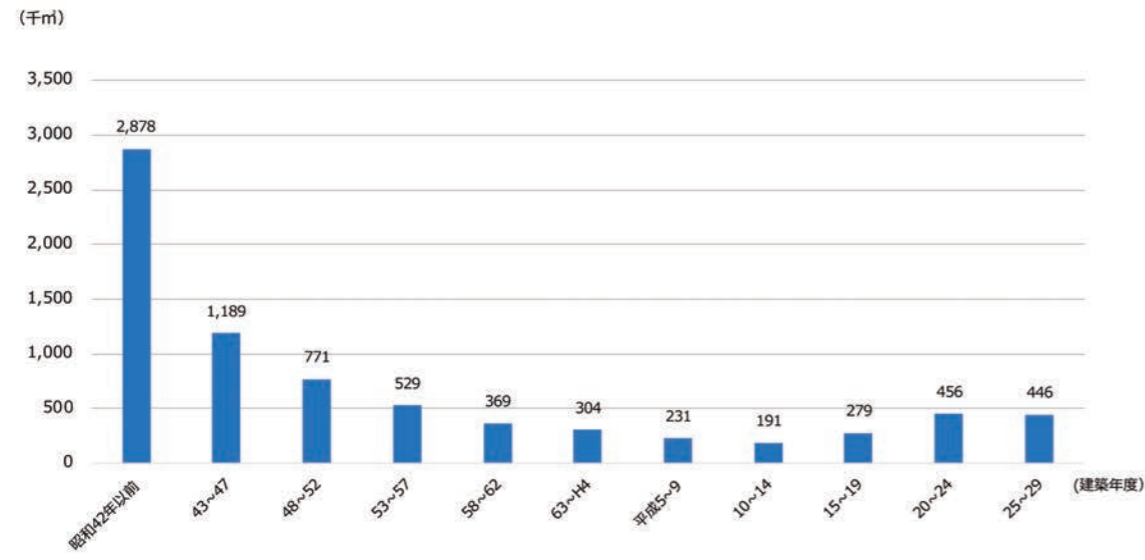
出所：特別区長会「不合理な税制改正に対する特別区の主張（令和元年度版）（2019年10月）」

2 MaaS（Mobility as a Service）とは、目的地までの移動手段として最適な交通手段をアプリケーションなどで一体的なサービスとしてシームレスに提供することである。

3 「公共交通不便地域」とは、鉄道駅とバス停から一定以上の距離が離れている地域のことである。具体的な設定距離は自治体によるが、特別区では、鉄道駅から500メートル以上、バス停から300メートル以上離れている地域として設定している区が多い。

1 スケルトン・インフィル方式とは、建物を支える構造躯体（スケルトン）と建物の内外装・設備（インフィル）を分離して設計することで、事後の用途変更に対応することを可能とする建築方式である。

図表 2-43 特別区における公立小中学校の経年別保有面積



出所：特別区長会「不合理な税制改正に対する特別区の主張（2019年）」

(3) 公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用積算

特別区における公共施設への投資において、土木費および教育費が全体の7割以上を占めている。

他方、住民一人当たりの投資額も、大幅に増加している。

図表 2-44 特別区における公共施設投資金額推移および住民一人あたり投資額

区分	平成24年度		平成25年度		平成26年度		平成27年度		平成28年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
1 総務費	26,388	8.1	26,095	8.1	56,744	13.1	35,468	9.0	31,297	6.7
うち庁舎等	11,045	3.4	11,300	3.5	32,898	7.6	16,902	4.3	10,778	2.3
2 民生費	48,427	14.8	42,071	13.0	59,260	13.7	59,277	15.0	75,003	16.0
うち保育所	17,999	5.5	19,888	6.2	29,219	6.8	25,850	6.6	33,993	7.1
衛生費	6,129	1.9	7,764	2.4	6,872	1.6	4,903	1.2	4,931	1.1
うち清掃費	911	0.3	1,865	0.5	2,502	0.6	1,675	0.4	3,140	0.7
4 農林水産業費	34	0.0	63	0.0	85	0.0	24	0.0	24	0.0
5 土木費	136,488	41.7	133,203	41.3	168,362	38.9	161,331	40.9	195,931	41.8
(1) 道路	27,075	8.3	27,928	8.7	28,919	6.7	31,787	8.1	35,017	7.5
(2) 橋りょう	5,106	1.6	5,055	1.6	5,756	1.3	5,412	1.4	7,251	1.5
(3) 都市計画	93,956	28.7	90,998	28.2	119,405	27.6	103,469	26.2	131,536	28.1
うち街路	22,258	6.8	19,909	6.2	16,951	3.9	17,182	4.4	19,861	4.2
うち公園	31,864	9.7	19,689	6.1	32,705	7.6	34,639	8.8	39,828	8.5
(4) 住宅	7,862	2.4	6,328	2.0	10,708	2.5	15,003	3.8	18,595	4.0
(5) その他	2,487	0.8	2,893	0.9	3,574	0.8	5,860	1.4	3,531	0.8
6 教育費	100,245	30.6	102,090	31.6	124,856	28.9	118,222	30.0	142,648	30.4
(1) 小学校費	43,208	13.2	41,428	12.8	61,398	14.2	63,509	16.1	77,385	16.5
(2) 中学校費	29,973	9.2	32,370	10.0	24,919	5.8	26,572	6.7	33,223	7.1
(3) 幼稚園費	2,333	0.7	1,831	0.5	2,236	0.5	2,564	0.7	3,203	0.7
(4) 社会教育費	11,519	3.5	10,503	3.3	11,244	2.6	10,830	2.7	12,491	2.7
(5) その他	13,212	4.0	16,162	5.0	25,060	5.8	14,946	3.8	16,345	3.5
7 その他	9,801	3.0	11,264	3.5	16,074	3.7	15,065	3.8	18,752	4.0
合 計	327,500	100.0	322,500	100.0	432,252	100.0	394,289	100.0	468,585	100.0

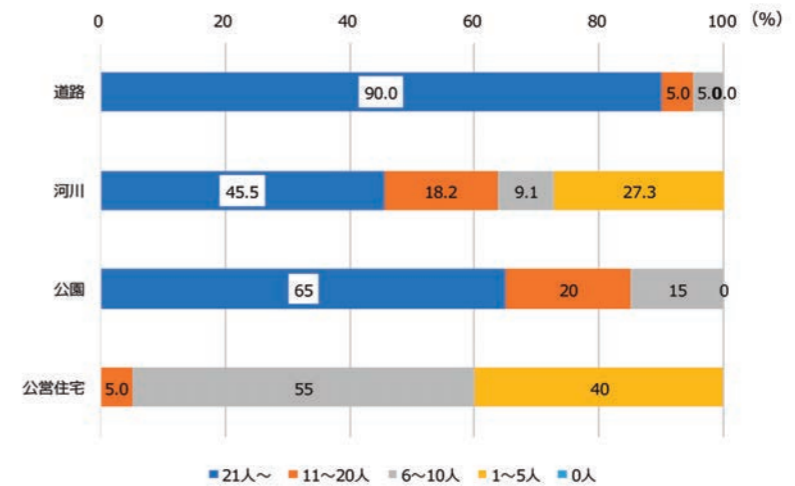
区分	平成24年度		平成25年度		平成26年度		平成27年度		平成28年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
1 総務費	2.9	2.9	6.2	3.9	3.4					
うち庁舎等	1.2	1.3	3.6	1.8	1.2					
2 民生費	5.4	4.7	6.5	6.4	8.1					
うち保育所	2.0	2.2	3.2	2.8	3.6					
衛生費	0.7	0.9	0.8	0.5	0.5					
うち清掃費	0.1	0.2	0.3	0.2	0.3					
4 農林水産業費	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0					
5 土木費	15.2	14.8	18.5	17.5	21.1					
(1) 道路	3.0	3.1	3.2	3.5	3.8					
(2) 橋りょう	0.6	0.6	0.6	0.6	0.8					
(3) 都市計画	10.5	10.1	13.1	11.2	14.1					
うち街路	2.5	2.2	1.9	1.9	2.1					
うち公園	3.6	2.2	3.6	3.8	4.3					
(4) 住宅	0.9	0.7	1.2	1.6	2.0					
(5) その他	0.3	0.3	0.4	0.6	0.4					
6 教育費	11.2	11.3	13.7	12.8	15.3					
(1) 小学校費	4.8	4.6	6.7	6.9	8.3					
(2) 中学校費	3.3	3.6	2.7	2.9	3.6					
(3) 幼稚園費	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3					
(4) 社会教育費	1.3	1.2	1.2	1.2	1.3					
(5) その他	1.5	1.8	2.8	1.6	1.8					
7 その他	1.1	1.3	1.8	1.6	2.0					
合 計	36.5	35.8	47.5	42.8	50.4					

出所：東京都「平成28年度 市町村公共施設状況調査結果」（2017年12月）

(4) 社会資本の維持管理・更新業務を担当する職員数

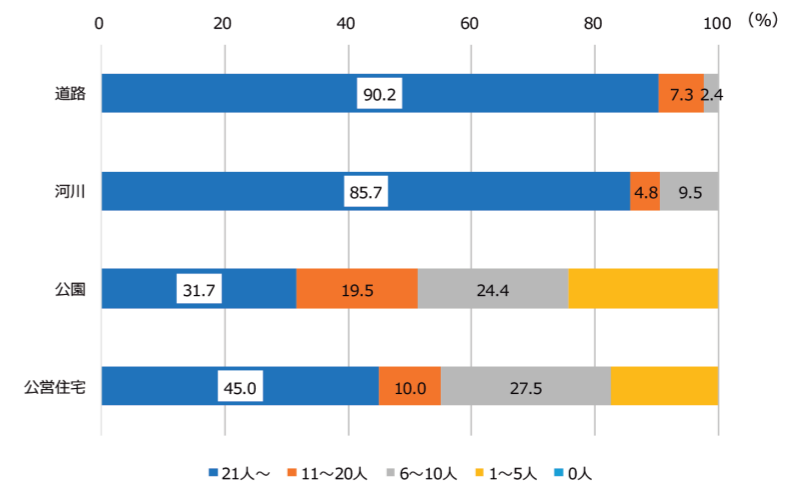
特別区における公共施設の維持管理体制について、河川に対する職員数は、1～5人との回答が27.3%となっている。昨今の災害状況から体制の見直しが迫られる可能性がある。

図表 2-45 特別区における公共構造物・公共施設維持管理更新にかかる職員数構成比



出所：国土交通省社会資本整備審議会・交通政策審議「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について答申」（2013年12月）を基に日本総研作成

図表 2-46 都道府県における公共構造物・公共施設維持管理更新にかかる職員数構成比

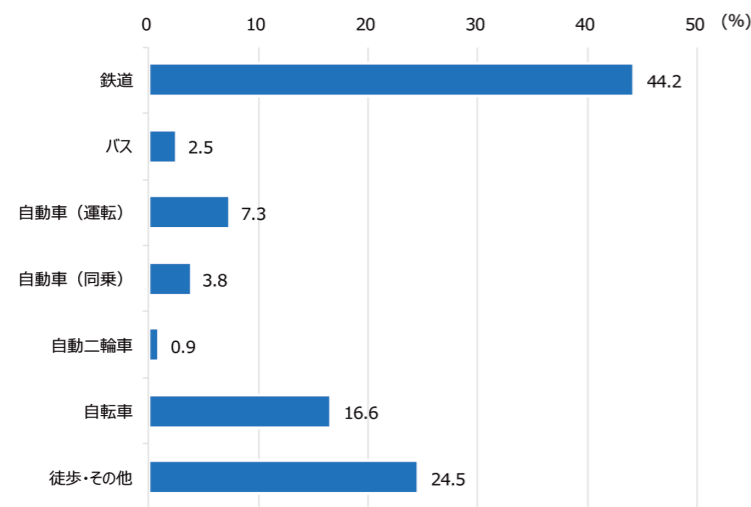


出所：国土交通省社会資本整備審議会・交通政策審議「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について答申」（2013年12月）を基に日本総研作成

(5) 都市別の交通手段構成比

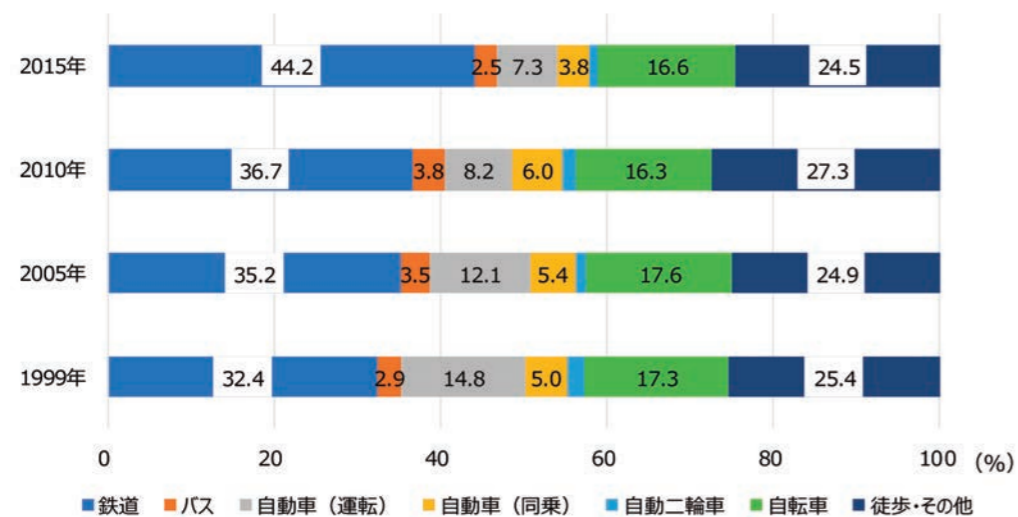
平成27年（2015年）、特別区における交通機関利用者の4割以上は、鉄道を利用している。また、時系列でみると、15年前より10ポイント以上比率を上げている。交通手段別の推移をみると、自動車（運転、同乗）は減少傾向にあり、平成11年（1999年）から平成27年（2015年）にかけて19.8%から11.1%へと8.7ポイント減少している。

図表 2-47 特別区における交通特性値（2015年）



出所：国土交通省「全国都市交通特性調査」を基に日本総研作成

図表 2-48 特別区における各交通特性推移



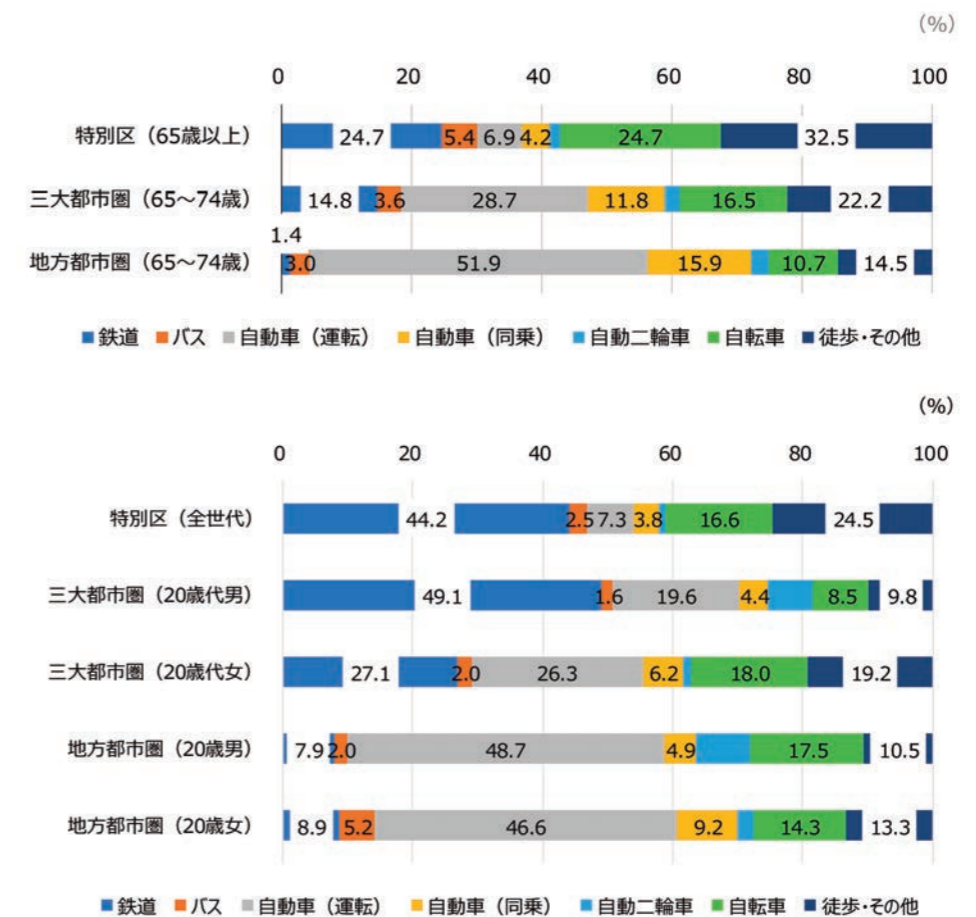
出所：国土交通省「全国都市交通特性調査」を基に日本総研作成

(6) 年齢と地域により異なる交通手段

三大都市圏における交通手段について、約3割の高齢者（65～74歳）は、自動車（運転）を選択しているなか、特別区においては、65歳以上において2割強が鉄道、自転車を手がけている。他方、地方都市圏の高齢者（65～74歳）では、自動車による移動（運転・同乗）が半数以上を占めている。

若者層については、特別区、三大都市圏では、男女とも鉄道を上位に挙げている一方で、地方都市圏では、自動車による移動（運転・同乗）が半数近くを占めている。

図表 2-49 地域・年齢階層別移動交通手段構成比（2015年）



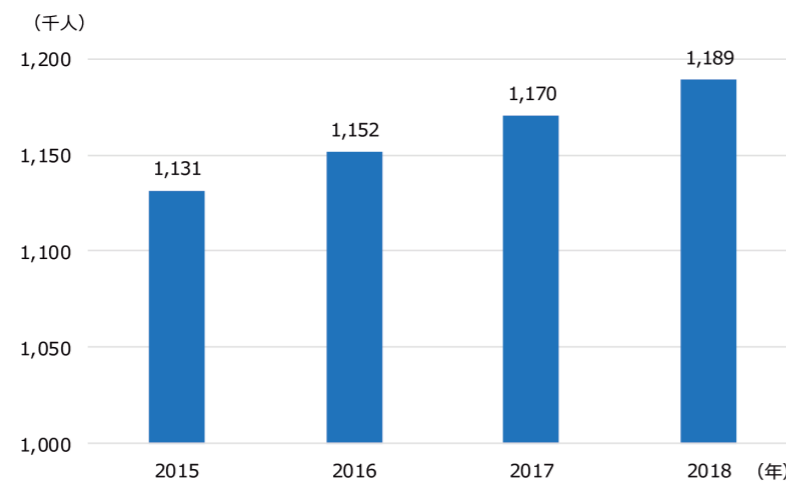
出所：国土交通省「全国都市交通特性調査」を基に日本総研作成

(7) 65歳以上の方の運転免許証の保有者数の推移

東京都における高齢者の免許保有者は、平成30年（2018年）、約119万人で高齢化の進展とともに増加している。

高齢者における免許の自主返納については、平成27年（2015年）の3.5万人から増加し、平成28年（2016年）以降、4万人台となっている。

図表 2-50 東京都における65歳以上の免許保有者数推移



出所：警視庁「運転免許統計」を基に日本総研作成

図表 2-51 東京都における65歳以上の免許申請取消者（自主返納）数の推移



出所：警視庁「運転免許統計」を基に日本総研作成

2.4.4. 空間管理、治安・防災

(1) 概要

①空間管理

都市が成長を続け経済の牽引役となるためには、一定以上の都市機能の集積が必要となる。かつては経済成長に伴う都市の無秩序な拡大を抑えることが重要な課題であった。だが現在は、人口減少・少子高齢化が進展する中で、空き家や所有者不明土地が都市内部に増加する「スポンジ化」が問題となっている。こうした全国的に都市空間が抱える課題に対して、特別区ではいかなる将来が想定されるのか。

まず、都市空間管理に大きな影響を与える空き家は、特別区ではいかなる状況にあるのか。総務省統計局による「平成30年住宅・土地統計調査」によれば、特別区には53万戸を超す空き家が存在していると推計されている。特に、賃貸用の住宅において空き家の数が多くなっている（図表2-52）。

こうした特別区の住宅について、その建築時期ごとの所有形態別件数を示したものが図表2-53である。この図表から分かることは、1970年代以降に大量の住宅が建設されはじめ、比較的近年に至るまでそうした傾向が継続しているということである。

次に、特別区における土地の状況について検討してみよう。全国的には、所有者不明土地や耕作放棄地の増加が問題となっている。「平成28年度地籍調査」によれば、調査が行われた土地のうち、約20%が、登記簿だけでは所有者を確定できないという。特別区内においても同様に、所有者不明土地、あるいは細分化され権利関係が複雑なため、利活用が難しい土地も少なくないと思われる。こうした所有者不明土地は今後ますます増えていくであろうことが予想されている。

それでは、将来的な特別区における都市空間はどのような課題を抱えているのだろうか。まず、空き家の増加は避けられないであろう。特別区の人口が今後しばらくの間は増加、横ばいの傾向を示すとしても、すでに住宅は需要に対して過剰供給の状況にある。こうした状況下においても、新築住宅の供給が継続すれば、一層の住宅過剰を生み出すことが予想されよう。

さらに、老朽化したマンションも大量に増加する。加えて、居住者も高齢化していく。こうしたマンションを適切に管理していかなければ、治安・防災の観点からも問題を引き起こしかねない。特別区においても「マンション適正管理条例」を定めている区があるように、将来にわたってマンションが適切に管理されるよう、行政と居住者の協力が求められる。

次に、所有者不明土地もますます増加すると考えられる。今後高齢者が大幅

に増加していけば、そうした高齢者が所有する土地の相続が生じる。その際、細分化により権利関係が複雑化すれば、当該土地の利活用が著しく困難になる。特に、公共事業や、今後高い確率で発生するであろう首都直下地震等の災害復興の円滑な実施を阻む可能性がある。令和元年（2019年）6月1日に施行された所有者不明土地法の運用実績の積み重ねなど、所有者不明土地への対応が求められる。

②防災

日本は「災害列島」と言っても過言ではない。今後30年以内に70%程度の確率で発生すると言われている南海トラフ地震（マグニチュード8～9クラス）は、日本社会に大きな衝撃を与えた東日本大震災の被害規模を遥かに上回るといえる。

同様に特別区においても、首都直下地震（マグニチュード7クラス）の発生確率は、今後30年以内に70%程度であると言われている。具体的な被害想定としては、61万戸におよぶ建物が全壊・焼失し、最大で2.3万人が死亡すると見積もられている。また、経済的被害もおよそ95兆円にのぼるといえる（[図表2-54](#)）。

また、首都直下地震が発生した場合には、膨大な数の避難生活者が発生する。特別区では、発災後1日でおよそ150万人、2週間後でおよそ330万人もの避難者が発生する。さらに、発災後1カ月を経過してなお、180万人もの人々が避難を強いられると想定されているのである。（[図表2-56](#)）。

特別区に迫りくる自然災害は上記のような大地震だけにとどまらない。令和元年（2019年）10月に日本列島を襲った台風19号による猛烈な被害は記憶に新しい。こうした巨大な台風や地球温暖化に伴う激しい豪雨などによる大規模水害もまた、特別区にとって大きな脅威である。

特に、江東5区（墨田区、江東区、足立区、葛飾区、江戸川区）には、「海拔ゼロメートル地帯」が広がっている。こうした地表標高が満潮位以下の地域では、浸入した水がなかなか引かず、2週間以上にわたり浸水が継続する可能性がある。さらに、こうした水害に極めて脆弱な「海拔ゼロメートル地帯」を含む江東5区には、およそ250万人もの人々が暮らしている。大規模水害発生時には、この250万人もの人々が江東5区からの避難を余儀なくされるのである。

それでは、特別区が、迫りくる自然災害の脅威に対応する際に抱えている課題は何か。第一は、膨大な数の避難生活者、帰宅困難者への対応である。現在、特別区内で確保されている避難所の収容人数では、想定される避難者数を収容するには至らない。民間企業との連携や、相対的に収容者数に余裕のある

近隣地域との間で「広域避難」を行うなど、多様な主体との間で連携を行い、避難者対策に努めなければならない。

また、特別区においては、昼夜間人口の差があるため、昼間に首都直下地震が発生した場合の帰宅困難者対策は困難を極める。平成17年（2005年）7月の首都直下地震対策専門調査会報告などによれば、昼12時に発災した想定において、1都3県でおよそ650万人、そのうち東京都ではおよそ390万人、特別区ではおよそ350万人の帰宅困難者が発生すると想定されている。

こうした事態に対処するため、特別区においては、帰宅困難者の一斉帰宅を抑制し、二次被害を抑えるために、一時滞在施設の整備などの対策を推進していくべきであろう。ここでも、民間企業などとの多様な主体との連携を進めていくことが肝要となる。

第二は、被害を最小限に抑えるための災害に強いまちづくりである。例えば、特別区では、山手線外周部に広範な木造住宅密集地域（木密地域）が存在している。こうした地域はまさに、首都直下地震発生時に甚大な被害が発生すると想定される地域と重なっているのである。したがって、当該地域の不燃化を進めていくことが震災の被害を最小限に抑えるために重要な課題となる。

第三は、住民の防災意識向上とそれを防災行動へと結びつけるための取組みである。近年、大規模災害の多発により、住民の防災意識そのものは向上しつつあると言われている。他方において、こうした意識の向上は必ずしも、災害時の身を守る行動につながってはいないことが課題として指摘されている。

一部の自治体では、人間の意思決定や行動の癖を理解し、より良い行動へと結びつけていくために、ナッジ⁴など行動経済学の知見の活用も始まっている。江東5区広域避難推進協議会によるハザードマップなども、人間の「正常性バイアス」⁵を認識させ、防災意識を実際の避難行動へと結びつけられうる特筆すべき試みであろう。

③治安・救急搬送体制

人々が安心・安全な生活を送るためには、治安が維持され、怪我や病に倒れた時には、迅速に医療機関へと搬送することが可能な体制が整っていることが極めて重要である。こうした日々の安心・安全の根幹をなす治安と救急搬送体制について、特別区を中心とした地域の現状と将来はいかなる姿をしているのか。

4 ナッジ（Nudge）とは、肘でつつくという意味から転じて、人間の思考や行動の癖を考慮して、より良い選択を促すことである。

5 「正常性バイアス」とは、予期せぬ事態に対して、正常な事態の範囲内であると認識しようとする人間の認知構造のゆがみのことである。このバイアスにより、災害時には、「自分は大丈夫だ」と考え、避難行動をとらないという帰結が生じうる。

まず、治安について、刑法犯の認知・検挙件数は減少傾向にあることは、周知のとおりである。しかし他方において、様々な手法の特殊詐欺など、新たな種類の犯罪が増加している（図表 2-57）。

こうした、凶悪な刑法犯の認知・検挙件数の減少と新たな種類の犯罪の増加は今後も継続するであろう。加えて、令和2年（2020年）の東京オリンピック・パラリンピックの開催により、特別区は犯罪の増加に直面する可能性がある。

だが、人間関係の希薄化により、地縁に依存した防犯活動は困難なものとなっていく。行政が各種主体の連携の要となり防犯活動などを推進していくことで、誰もが安心・安全に暮らすことができるまちを築くことができよう。

次に、救急搬送体制について見てみよう。高齢化を反映して、救急搬送人数は、年々増加傾向にある（図表 2-58）。「2040 研究会」の検討によれば、令和17年（2035年）までは救急搬送人数が増加すると推定されているが、特別区においては、搬送人数の増加傾向がより長く継続する可能性が高いと考えられよう。

今後、財政が厳しくなる中で、救急搬送体制を大幅に拡充することは困難であると言わざるを得ない。救急相談センター事業の普及啓発を促進するなど、不要不急の救急搬送を控え、適正利用を行うことで、資源制約時代にも命を守る救急搬送体制を維持していくことが求められる。

(2) 空き家件数

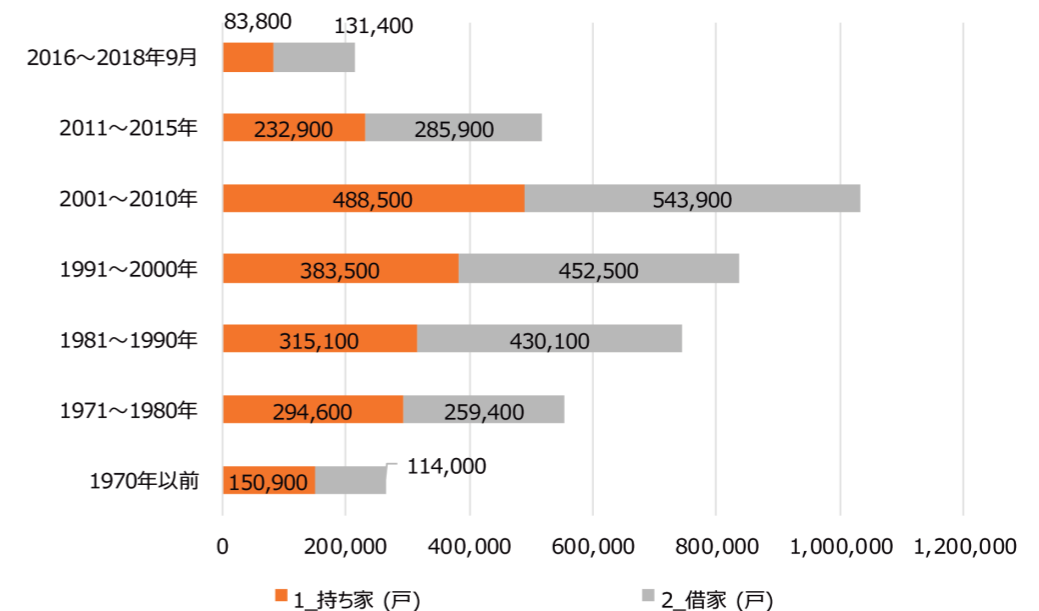
特別区の空き家は、一戸建では、長期にわたって不在の住宅や建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅など（注：空き家の区分の判断が困難な住宅を含む。）が多くを占めている。他方で、共同住宅等については、賃貸用の住宅が最も多くなっている。

図表 2-52 特別区における空き家数

			空き家数 (戸)				
			空き家の種類				
			1.二次的住宅	2.賃貸用の住宅	3.売却用の住宅	4.その他の住宅	
特別区部	一戸建	木造	50,100	800	4,400	11,500	33,400
		非木造	5,200	200	700	900	3,400
	長屋建・共同住宅 ・その他	木造	94,600	1,200	77,800	1,200	14,400
		非木造	423,200	4,100	324,300	17,600	77,200

出所：統計局「平成30年 住宅・土地統計調査」を基に日本総研作成
注：各数値は、四捨五入しているため内訳合計は必ずしも総数と一致しない

図表 2-53 特別区における所有別住宅建築時期

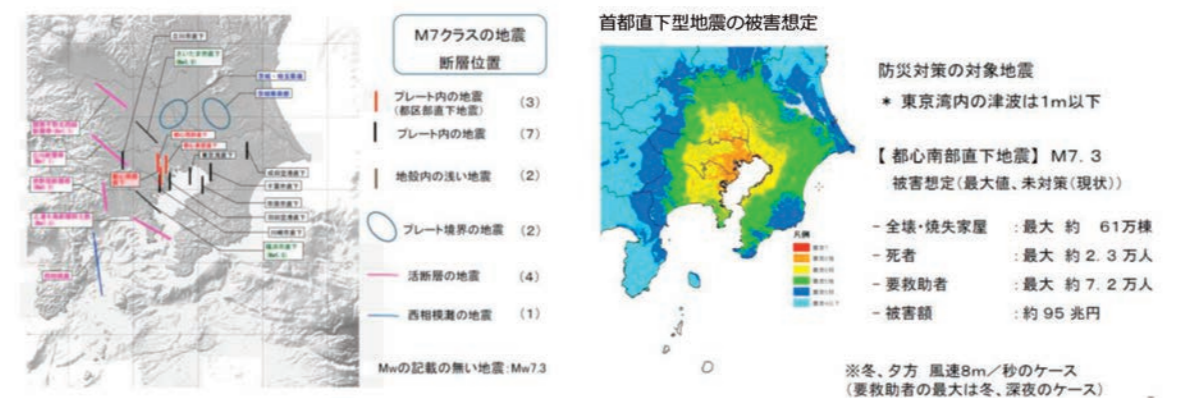


出所：統計局「平成30年 住宅・土地統計調査」を基に日本総研作成

(3) 首都直下地震・南海トラフ地震の被害想定

中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」によれば、首都直下地震（M7クラス）、南海トラフ地震（M8～M9クラス）の発生確率は、令和32年（2050年）までの間に70%程度と想定されている。経済被害額は、約95兆円、死者は2.3万人のぼると想定されている。建物倒壊等・火災による死者について、冬の深夜における死者数は、約1.5～1.8万人（風速8m/s）と最も多い死因となっている。

図表 2-54 首都圏における首都直下地震の被害想定



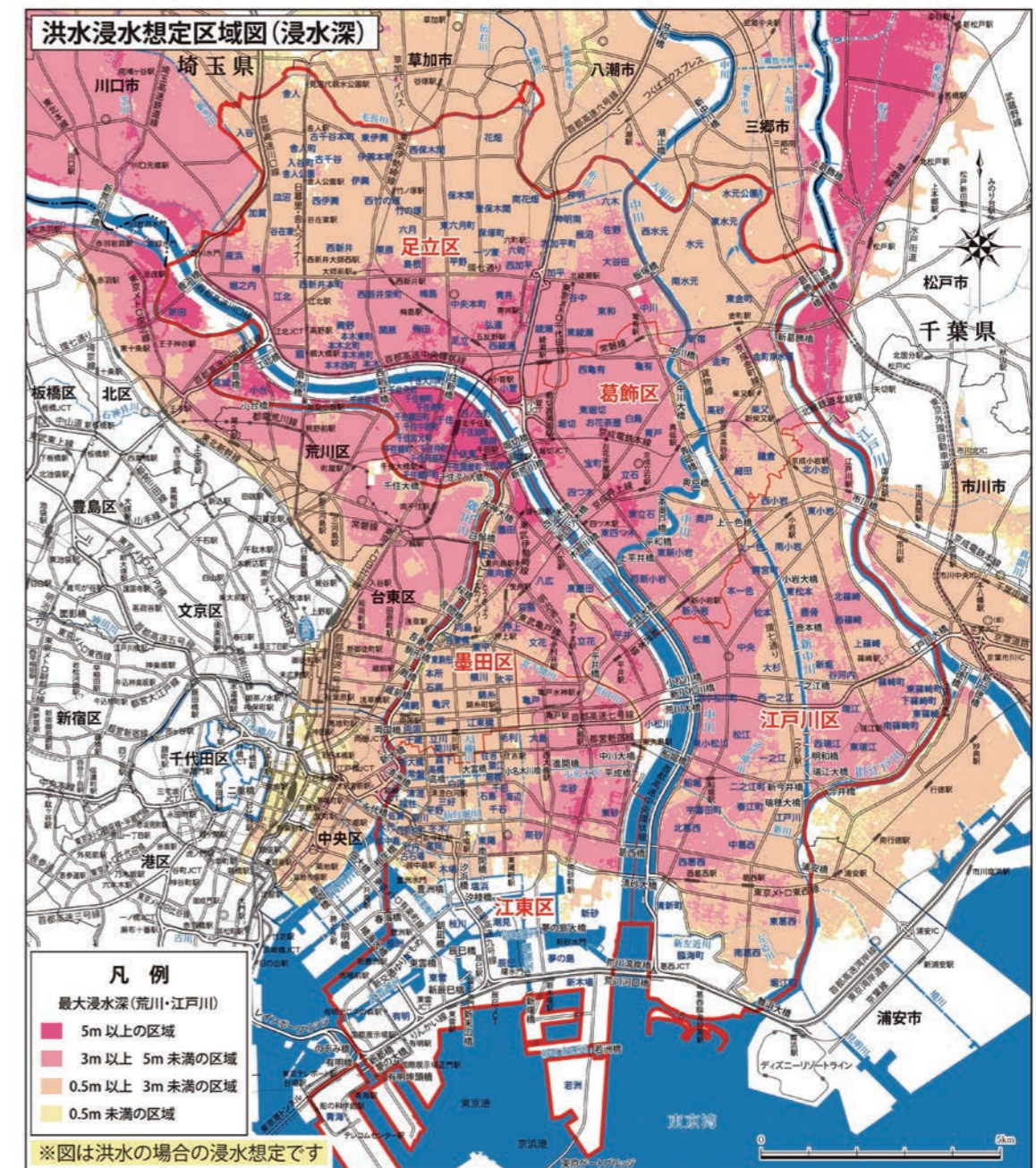
出所：東京大学生産技術研究所「首都直下地震の被害想定」

(参考) 都県別の死者数 (都心南部直下地震) 死者数 (冬深夜)

	建物倒壊等 (うち屋内収容物移動・転倒、屋内落下物)		急傾斜地崩壊	火災		ブロック塀・自動販売機の転倒、屋外落下物	合計	
				風速	風速		風速	風速
				3 m/s	8 m/s		3 m/s	8 m/s
茨城県	-	-	-	-	-	-	-	-
栃木県	-	-	-	-	-	-	-	-
群馬県	-	-	-	-	-	-	-	-
埼玉県	約1,300	約200	-	約200 ~約300	約300 ~約600	-	約1,500 ~約1,600	約1,700 ~約1,900
千葉県	約700	約100	約10	約40 ~約70	約90 ~約200	-	約700 ~約800	約800 ~約900
東京都	約6,800	約600	約30	約1,800 ~約3,300	約2,900 ~約5,400	約10	約8,600 ~約10,000	約9,800 ~約12,000
うち都区部	約6,300	約500	約20	約1,700 ~約3,200	約2,900 ~約5,300	約10	約8,100 ~約9,600	約9,200 ~約12,000
神奈川県	約2,300	約300	約70	約100 ~約200	約500 ~約900	-	約2,500 ~約2,600	約2,900 ~約3,300
山梨県	-	-	-	-	-	-	-	-
静岡県	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	約11,000	約1,100	約100	約2,100 ~約3,800	約3,800 ~約7,000	約10	約13,000 ~約15,000	約15,000 ~約18,000

出所：内閣府中央防災会議「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」（2013年12月）

(参考) 江東5区における大規模水害発生時の浸水想定区域図 (浸水深)

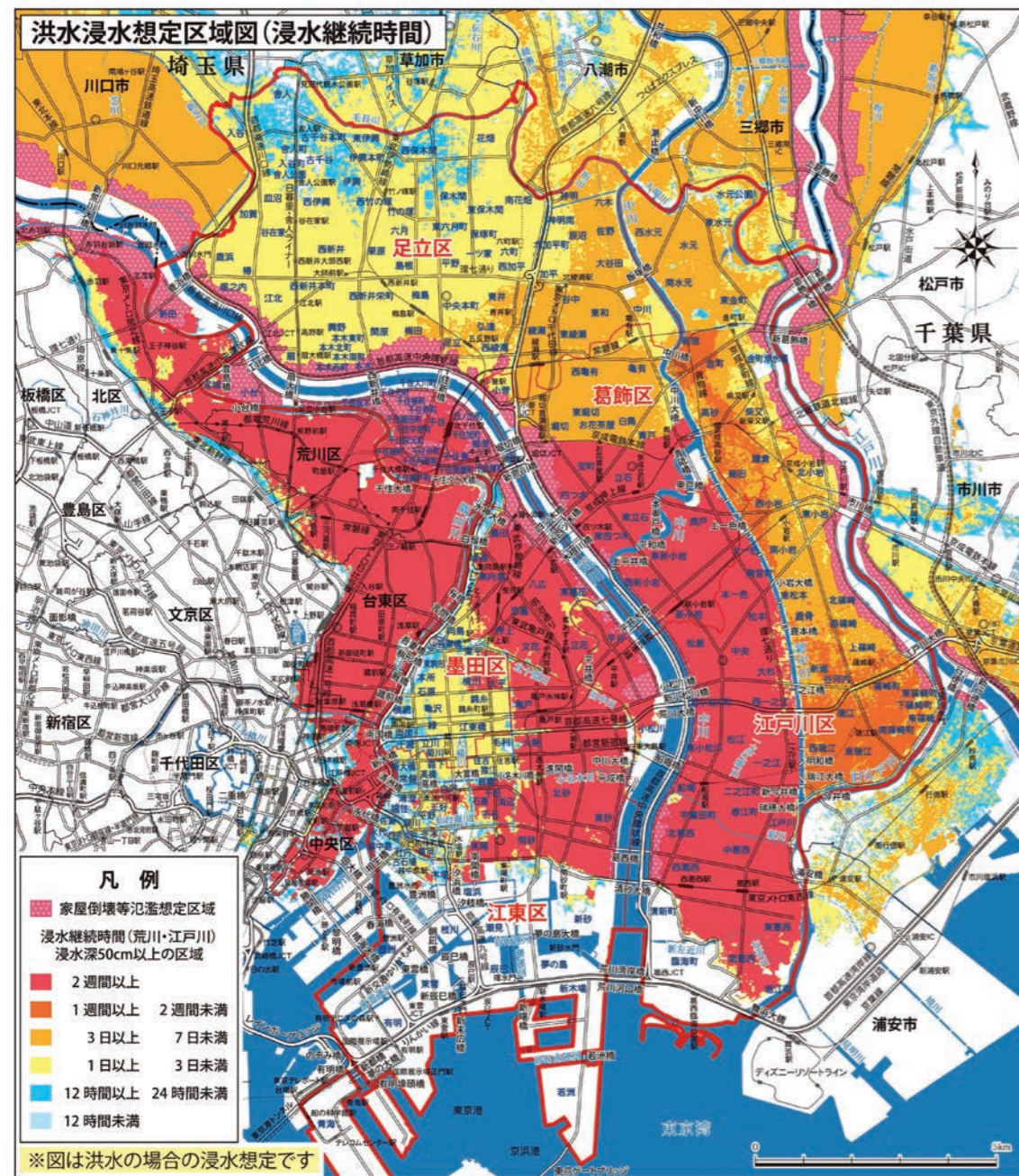


出所：江東5区広域避難推進協議会「江東5区大規模水害ハザードマップ」(2018年)

- 1.
- 1.1.
- 1.2.
- 2.
- 2.1.
- 2.2.
- 2.3.
- 2.4.
- 3.
- 3.1.
- 3.2.

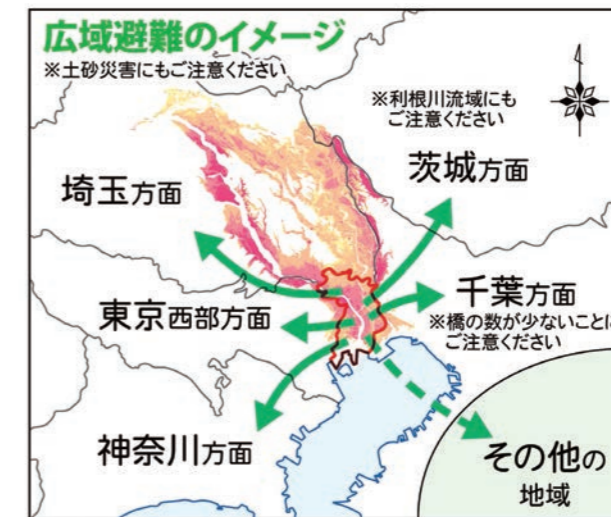
- 1.
- 1.1.
- 1.2.
- 2.
- 2.1.
- 2.2.
- 2.3.
- 2.4.
- 3.
- 3.1.
- 3.2.

(参考) 江東5区における大規模水害発生時の浸水想定区域図 (浸水継続時間)



出所：江東5区広域避難推進協議会「江東5区大規模水害ハザードマップ」(2018年)

(参考) 江東5区における広域避難のイメージ



出所：江東5区広域避難推進協議会「江東5区大規模水害ハザードマップ」(2018年)

(4) 首都直下地震発生時の避難想定

特別区について、首都直下地震における被害を想定するなかで、前提となる建物については、約163万棟となっている。人口については、深夜で約890万人、昼で約1,250万人、夕で約1,200万人となっている。

図表 2-55 首都直下地震において前提となる建物・人口

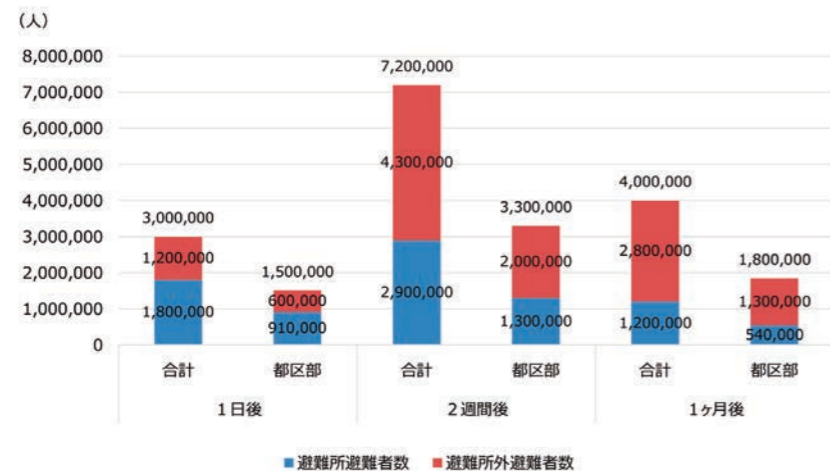
図表 2-55 首都直下地震において前提となる建物・人口

	建物棟数 (棟)			人口 (人)		
	木造棟数	非木造棟数	合計	深夜	昼	夕
東京都	約1,853,000	約757,000	約2,610,000	約13,134,000	約16,216,000	約15,731,000
うち都区部	約1,102,000	約532,000	約1,634,000	約8,920,000	約12,505,000	約12,023,000
茨城県	約954,000	約328,000	約1,282,000	約2,979,000	約2,835,000	約2,835,000
栃木県	約706,000	約282,000	約988,000	約2,007,000	約1,988,000	約1,980,000
群馬県	約726,000	約290,000	約1,015,000	約2,007,000	約1,994,000	約1,985,000
埼玉県	約1,690,000	約542,000	約2,232,000	約7,209,000	約6,033,000	約6,176,000
千葉県	約1,530,000	約443,000	約1,973,000	約6,196,000	約5,301,000	約5,364,000
神奈川県	約1,616,000	約602,000	約2,218,000	約9,060,000	約7,922,000	約8,002,000
山梨県	約335,000	約142,000	約477,000	約863,000	約852,000	約849,000
静岡県	約1,144,000	約558,000	約1,702,000	約3,764,000	約3,738,000	約3,721,000
合計	約10,553,000	約3,944,000	約14,497,000	約47,219,000	約46,878,000	約46,643,000

出所：内閣府中央防災会議「首都直下地震の被害想定と対策について (最終報告)」(2013年12月)

他方、特別区における避難者数については、2週間後で330万人となり、そのうち200万人は避難所外と想定されている。

図表 2-56 首都直下地震発生後の避難者数



出所：内閣府中央防災会議「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」（2013年12月）
 注：建物棟数：平成23年1月1日現在の「固定資産の価格等の概要調書」（総務省）に基づく。
 人口：平成22年国勢調査及び平成20年東京都市圏パーソントリップ調査に基づく推定値

(5) 特殊詐欺の認知件数及び阻止件数の推移

新たな形態の犯罪が増加し、都市部では、地縁の希薄化などにより未然防止率・検挙率は低下傾向を示す可能性がある。

図表 2-57 東京都における振り込め詐欺件数

	振り込め詐欺					振り込め類似詐欺	合計	未然防止数	
	合計	オレオレ詐欺	架空請求詐欺	融資保証金詐欺	還付金等詐欺			合計	未然防止率 (%)
平成25年	2,404	1,922	184	47	251	212	2,616	1,630	62.3
平成26年	2,139	1,493	303	60	283	172	2,311	1,856	80.3
平成27年	1,772	1,237	374	42	119	107	1,879	1,580	84.1
平成28年	1,969	1,390	367	38	174	63	2,032	1,295	63.7
平成29年	3,471	2,112	661	45	653	39	3,510	1,514	43.1
平成30年	3,898	2,107	931	42	818	15	3,913		

出所：東京都「特殊詐欺認知状況」を基に日本総研作成

①オレオレ詐欺（オレオレ恐喝）

息子や孫等の親族を装い、「会社の金が入ったカバンを電車の網棚に忘れた」、「株で失敗した」、「妊娠させてしまった」等と言って、現金を口座に振り込ませたり、同僚などの代理人を装った者に手渡しさせるなどの方法によりだまし取る詐欺

②架空請求詐欺（架空請求恐喝）

郵便、インターネット等を利用して不特定多数の者に対し、「株（社債）を購入すれば高値で買い取る」、「サイトの利用料金が未納」等と架空の事実を口実とした代金を請求するなどして、現金を口座に振り込ませたり、手渡しさせるなどの方法によりだまし取る詐欺

③融資保証金詐欺

実際には融資しないにもかかわらず、融資するという文書等を送り付けるなどして、融資を申し込んできた者に対し、手数料・保証金等を名目に現金を口座に振り込ませるなどの方法によりだまし取る詐欺

④還付金等詐欺

医療費、保険料等の還付（返還）に必要な手続きであると装い、被害者にATMを操作させ、自己の口座から犯人の指定した口座へ振り込ませる方法によりだまし取る詐欺

出所：東京都「特殊詐欺認知状況」を基に日本総研作成

(6) 救急搬送人員数の推移（消防本部規模別）

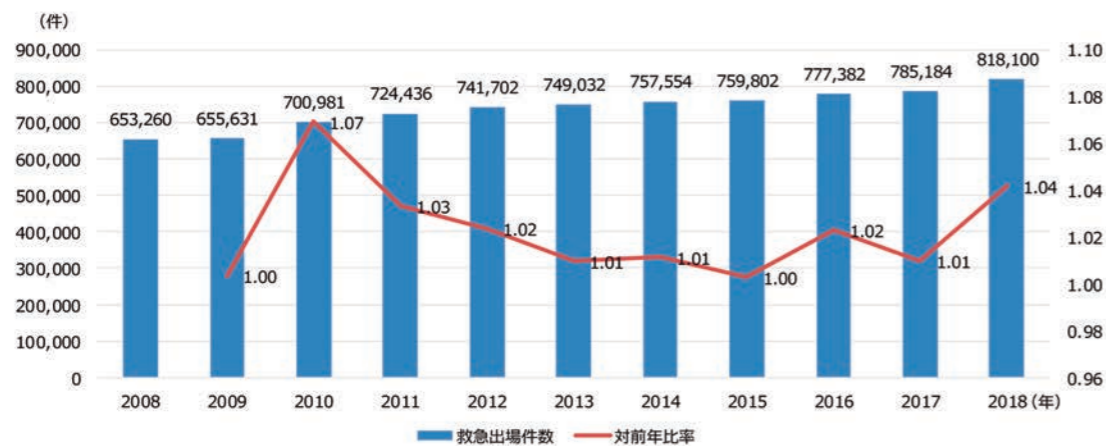
平成30年（2018年）の救急出場件数が過去最多を更新しており、高齢者人口の増加に伴い、令和37年（2055年）まで救急出場件数は増加傾向を示すものと考えられる。

図表 2-58 特別区における救急搬送推移

	救急出場件数（件）	搬送人員（人）	救急相談センター 受付件数（件）	救急相談センター 救急相談（件）	救命救急センター 搬送人員（人）
平成20年	653,260	583,082	279,084	34,208	
平成21年	655,631	581,358	313,908	52,940	
平成22年	700,981	617,819	292,882	66,749	
平成23年	724,436	638,093	312,390	79,338	
平成24年	741,702	649,429	321,355	82,075	29,069
平成25年	749,032	655,925	314,737	89,617	28,263
平成26年	757,554	664,629	330,865	103,688	27,685
平成27年	759,802	673,145	375,458	145,554	27,190
平成28年	777,382	691,423	378,776	152,145	27,473
平成29年	785,184	698,928	369,018	172,551	27,957
平成30年	818,100	726,362	398,877	201,943	

出所：東京消防庁「報道発表資料」を基に日本総研作成

図表 2-59 特別区における救急出場件数



出所：東京消防庁「報道発表資料（2019年）」を基に日本総研作成

2.4.5. 労働・産業

(1) 概要

①労働

本報告書では、特別区の人口動態について、その全体像、14歳以下の若年人口、さらに高齢者人口へと焦点を移し検討を行ってきた。最後に、経済活動の中核をなす生産年齢人口など、労働力について検討しよう。全国的な人口動態とは異なり、若者が微減にとどまる一方、高齢者が大幅に増加する特別区において、将来の労働力につき、いかなる将来像が描けるのであろうか。

現在、特別区が生産年齢人口は630万人余りと推定される。今後も増加傾向は継続し、特別区が生産年齢人口は令和12年（2030年）に646万人となり、最大に達する見込みである（図表2-61）。

こうしたマクロな全体像から目を転じて、生産年齢人口の推計を年齢別に示したものが図表2-60である。この図表から見て取れることは、生産年齢人口全体としては、令和12年（2030年）まで増加する見込みである一方で、若年から働き盛りの生産年齢人口については、令和12年（2030年）を迎える前に減少に転じるということである。具体的には、生産年齢人口のうち、15歳から29歳については、令和7年（2025年）、30歳から59歳では、早くも令和2年（2020年）には減少に転じると推計されているのである。

上記の生産年齢人口動態を平成27年（2015年）を1として対比した図表に明確に表れているように、若年、働き盛りの生産年齢人口は大きくは増加せず、緩やかに減少していく。他方で、60歳以上の生産年齢人口については、平成27年（2015年）と対比すると大幅に増加するのである。

つまり、全国的なトレンドとは異なる人口動態を見せる特別区においても、生産年齢人口の減少と老化は避けがたい。特別区は、全国的な動向からすれば相対的には恵まれているものの、高齢者1人当たりの現役世代の比率も確実に下降している（図表2-64）。

全国的には、現役世代3人程度で高齢者1人を支える「騎馬戦型社会」から、現役世代1人程度で高齢者1人を支える「肩車型社会」が到来している。特別区においても、こうした社会への歩みが多少遅いだけであって、確実に「肩車型社会」に向かって歩みを進めているのである。

それでは、このように生産年齢人口が減少し老化していく状況にあって、特別区が抱える課題は何か。

第一に、現在労働市場で活躍をしていない層を取り込み、労働力化することである。そのために、一方では、今後増加し続ける高齢者の働き手のための就労支援を手厚く行っていく必要がある。例えば、大田区での「元気高齢者就労

サポート事業」は特別区レベルの取組みとして参考になるであろう。

他方においては、子育て世代の就労をサポートする各種の取組みもまた重要である。働きながら子育てをしやすい環境を整備することで、働き盛りの世代とも重なるこれらの人々が、一層活躍可能な労働環境の整備は焦眉の急である。

関連して第二に、職場におけるダイバーシティ・マネジメントの促進である。多様な価値観を持つ人材が職場内で共存することで、企業の成長にとって不可欠のイノベーションが生まれる。性別、国籍、障がいなどの個人がもつ様々な多様性を前提とした職場環境の整備こそが、組織構成員の同質性を前提とした組織運営に取って代わられるべきであろう。

第三に、既存の労働者の生産性向上の試みが必要となる。今後、現在労働市場で活躍をしてない層や外国人労働者の受け入れを進めたとしても、現状の労働生産性を維持する選択肢は残されていないと考えられる。国際比較の観点から、相対的に劣位にある日本の生産性をいかに向上させていくのか。業務の効率化だけにとどまらない、働き方そのものの改革が必要となってくるであろう。

②産業

次に産業の分野へと検討を進めよう。特別区内における生産年齢人口の動態が変化するに従い、必然的に産業の構造も変化を被る。では、こうした産業分野における特別区の将来はいかなる像を結ぶのか。

特別区が世界に冠たる大都市でありうるのは、ヒト・モノ・カネの圧倒的な集積によるところが大きい。なかでも、企業の集積は群を抜いている。図表2-69は、特別区やその他の大都市における事業所数と従業員数を示したものである。この図表から明らかなように、特別区における企業立地の圧倒的な集積状況が見て取れるであろう。

しかしながら他方において、特別区内の製造業集積地において、事業所の減少が続いている。図表2-70では、平成15年(2003年)から平成27年(2015年)にかけて、製造業の事業所の減少数を示したものである。特別区において技術力の高い製造業事業所の件数が大幅に減少していることが分かるであろう。特に、墨田区、大田区、荒川区、葛飾区、江戸川区において、減少数が大きくなっている。

では、こうした企業集積地における事業所数の減少は、特別区におけるトレンドなのか。図表2-71に示したのが、東京都の区市町村における開業率である。この図表から明らかなのは、渋谷区や港区をはじめとした都心区において、高い開業率を誇っているということである。つまり、従来特別区に産業集積の恩恵をもたらしてきた製造業事業所が減少する一方で、活発な新規開業に

より新たに企業の集積がみられる区もあるということである。

「2040研究会」の資料によれば、日本の全国レベルの開業率は5%前後となっている。国際比較の観点からすれば、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスにおいては、およそ10%程度の開業率となっていることからみれば、日本における開業率は低調であると言わざるを得ない。だが、上述のとおり、特別区内においては、欧米と並ぶ開業率を誇っているのである。このような都心区における開業率の高さは、「渋谷ビットバレー」と呼ばれるIT系ベンチャー企業の集積や、企業の都心回帰などが影響しているのであろう。

ここまで見てきたように、特別区においては、これまで企業集積のメリットをもたらしてきた製造業の集積地が衰退しているという事実が厳然と存在する。しかし他方で、都心区においては、従来型の製造業ではなく、IT系ベンチャー企業をはじめとした情報通信業が集積をしている。

こうした「企業集積の衰退と成長」という「二重の課題」を抱える特別区においては、以下のような対応が求められよう。

第一に、製造業における集積の衰退を食い止める努力である。いわゆる「下町の工場」においては、その企業でしか提供できない独自の製品などの強みを持っている。こうした強みを生かすための産業振興施策が必要である。

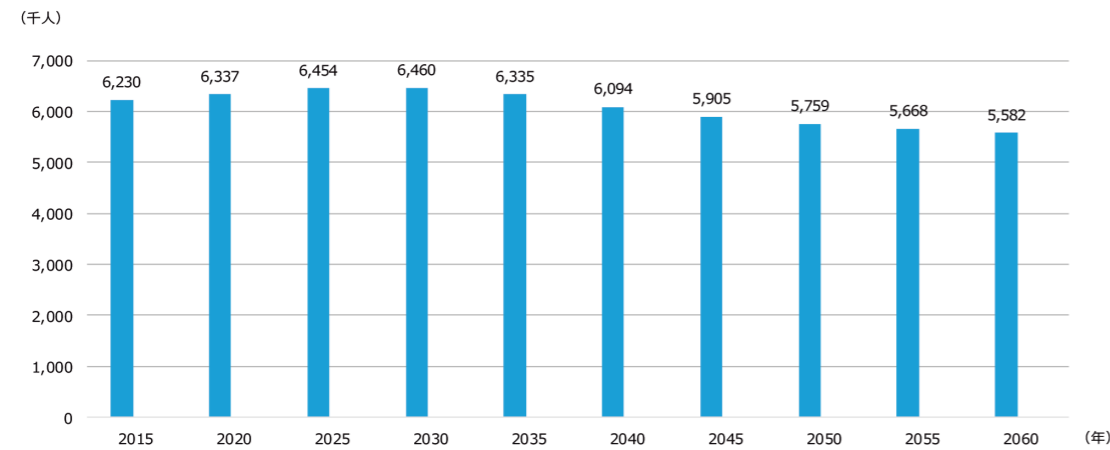
第二に、新たに集積しつつある情報通信系企業に対する起業の促進である。すでに特別区各区で行われているITベンチャー企業への助成など、各種の取組みが求められる。

こうした振興策を踏まえて第三に、既存の集積を生かしつつ、新たな集積との相乗効果を図るための施策が求められる。衰退しつつある産業を支援し、さらに新たな産業に対する支援を並行して行うだけでは、資源制約時代において望ましい産業振興施策とは言い難い。例えば、ベンチャー企業と「町工場」とのコラボレーションの促進、支援など、特別区のレベルにおいても可能な施策は数多くあると考えられよう。

(2) 生産年齢人口（15歳～64歳）の伸び率

特別区が生産年齢人口は、令和12年（2030年）の646万人をピークにその後減少に転じる。令和37年（2055年）時には、令和12年（2030年）のピーク時より約80万人減少する見通しである。

図表 2-60 特別区における生産年齢人口（15～64歳）の推計

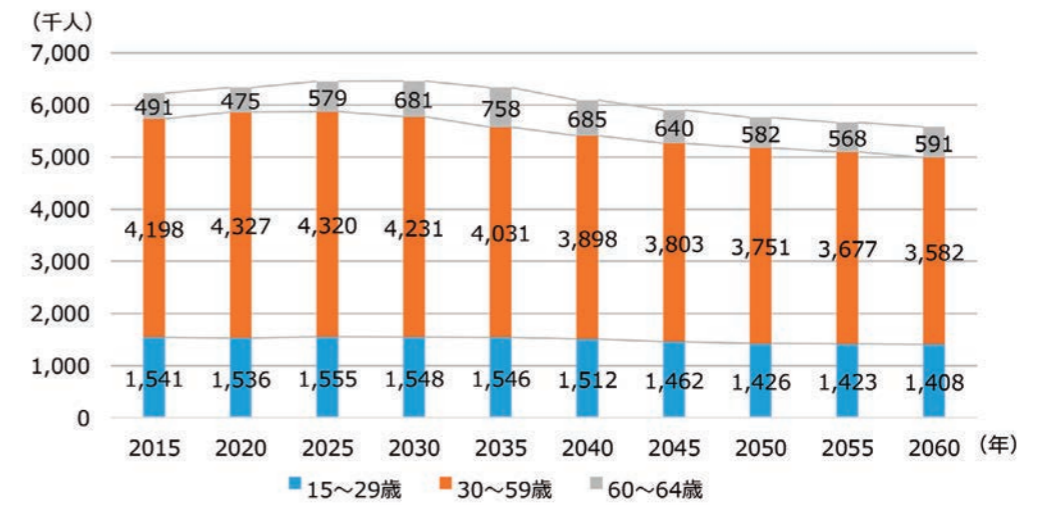


出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」を基に日本総研作成

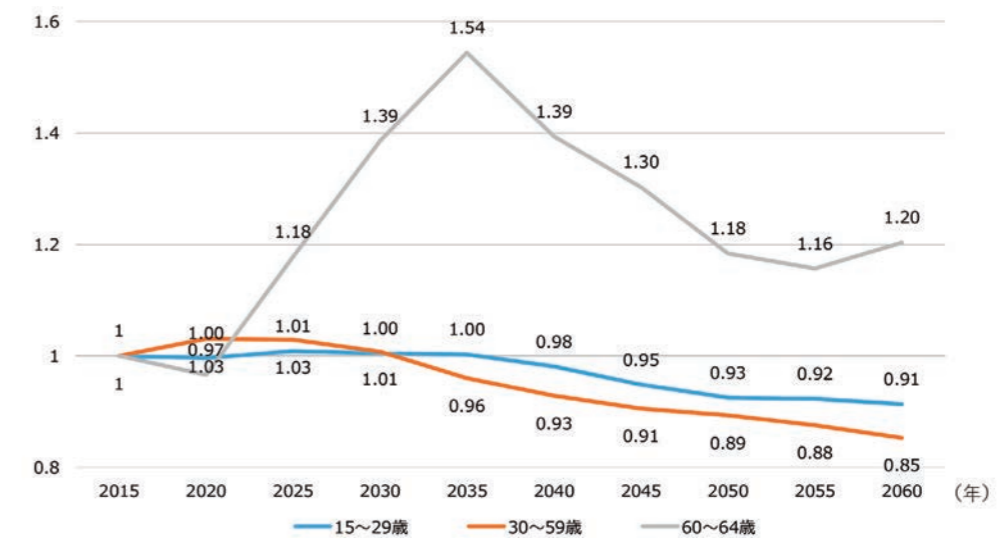
(3) 年齢別生産年齢人口の将来推計

特別区が生産年齢人口を年齢別に見ると、15歳から29歳では、令和7年（2025年）を、30歳から59歳では、令和2年（2020年）をピークに減少に転じており、どちらも令和37年（2055年）には、平成27年（2015年）時点の生産年齢人口を下回る。他方、60歳以上は、令和17年（2035年）にピークを迎え、その後、減少するものの、令和37年（2055年）においても平成27年（2015年）時点より高い水準を維持している。

図表 2-61 特別区における年齢別生産年齢人口の見通し



(2015年対比)

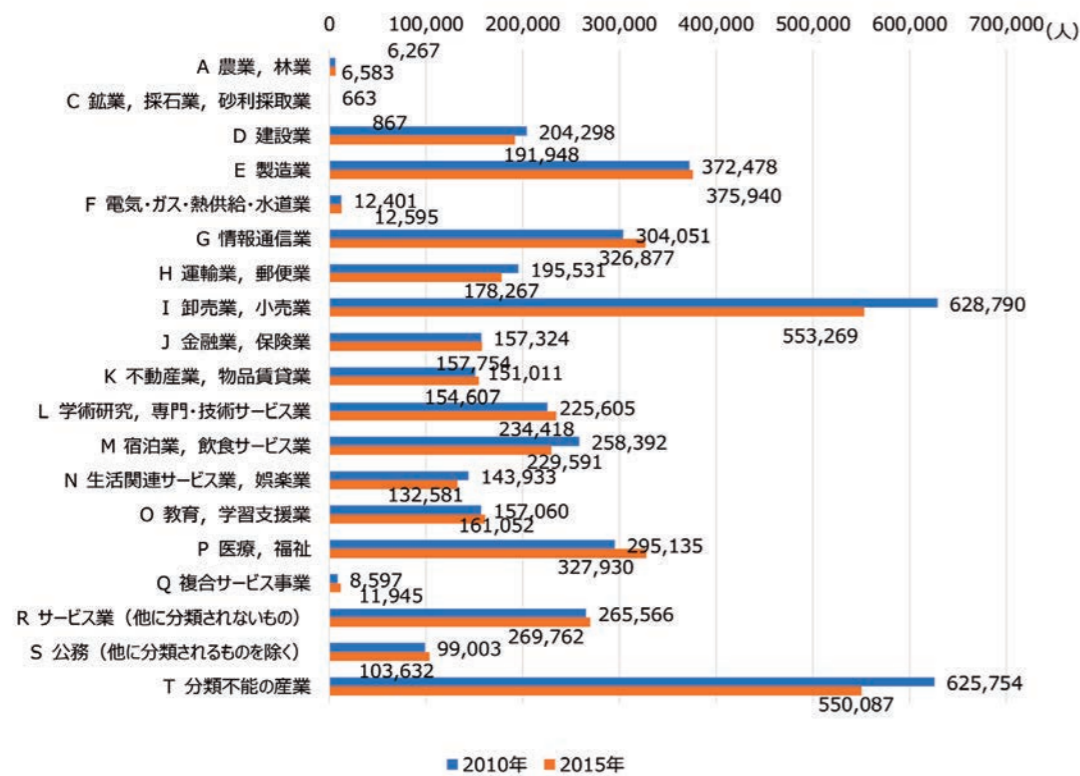


出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」を基に日本総研作成

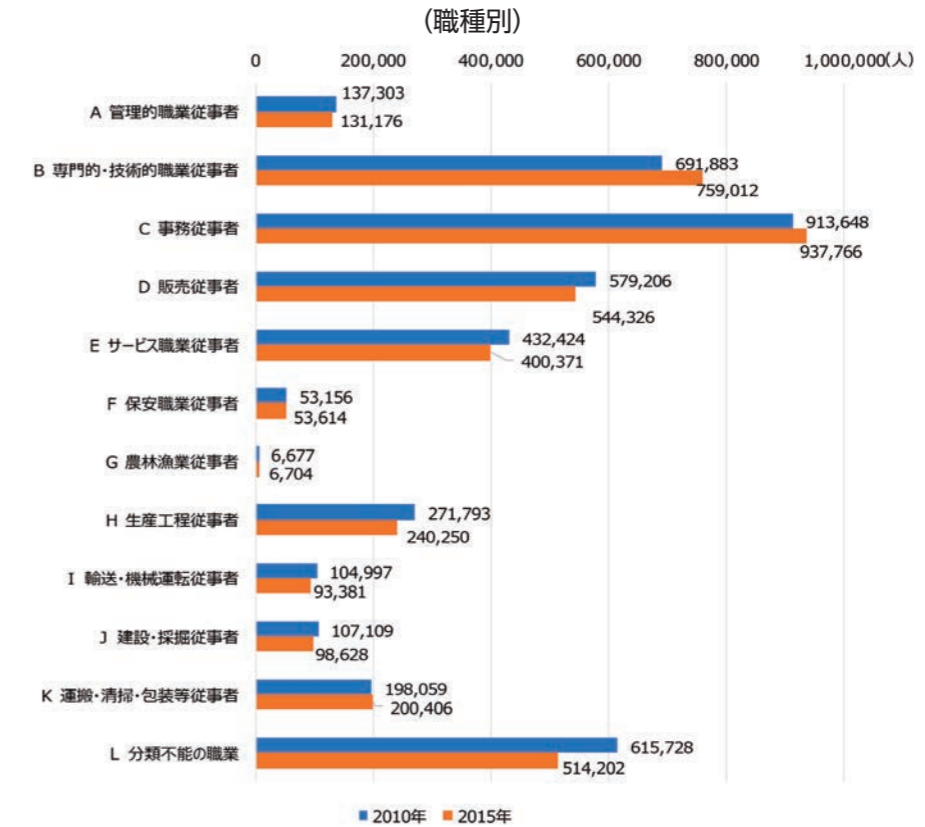
(4) 産業別・職種別の就業者数の変化

特別区における産業別就業者数について、平成22年（2010年）から平成27年（2015年）にかけて、増減数でみると、医療・福祉分野が、29.5万人から32.8万人と3.3万人増加しており、情報通信業が2.3万人増で続いている。他方、卸・小売業は、62.9万人から55.3万人と7.6万人減少しており、また、宿泊・飲食業なども減少している。

図表 2-62 特別区における産業別・職種別就業者数 (産業別)



出所：統計局「平成27年 国勢調査」を基に日本総研作成



出所：統計局「平成27年 国勢調査」を基に日本総研作成

(5) 産業別就業者数の見通し

特別区における産業別の就業者数は、生産年齢人口の減少に伴い、令和37年（2055年）において351万人となる想定であり、平成27年（2015年）と比較し、50万人近く減少する。

図表 2-63 特別区における産業別就業者の推計（粗試算）

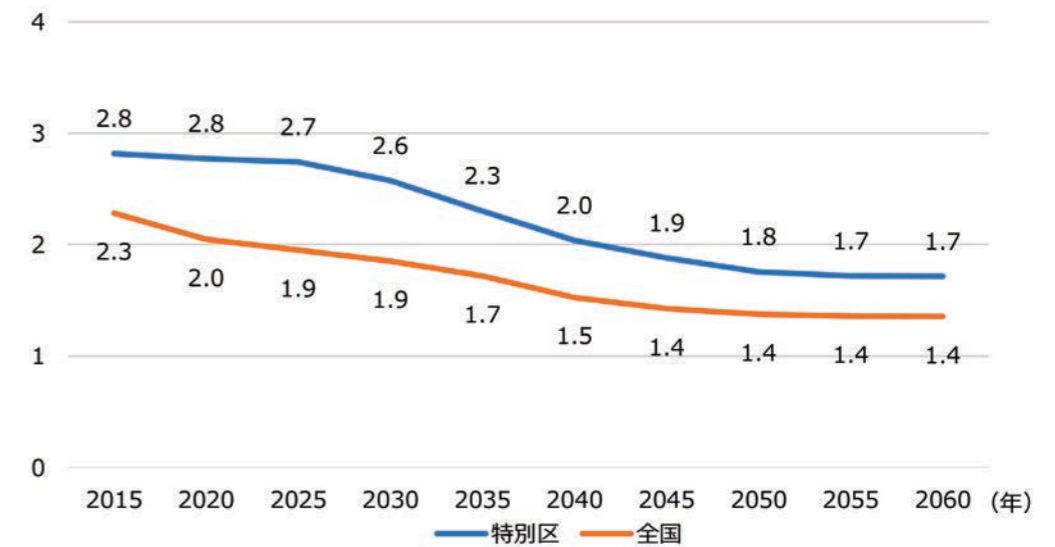
	平成27（2015年）		2055年（推計）			
	産業就業者数	構成比	産業就業者数 （成り行き）	補正值	産業就業者数 （補正後）	構成比
農林水産業	6,714	0.17	6,016	0.67	4,010	0.11
鉱業・建設業	192,815	4.84	172,760	0.64	110,566	3.1
製造業	375,940	9.45	336,837	1.08	365,088	10.24
電気・ガス・熱供給・水道業	12,595	0.32	11,285	1	11,285	0.32
情報通信業	326,877	8.21	292,878	1.16	338,640	9.5
運輸業、郵便業	178,267	4.48	159,725	1.04	166,114	4.66
卸売業、小売業	553,269	13.9	495,722	0.91	452,238	12.68
金融業、保険業	157,754	3.96	141,346	1	141,346	3.96
宿泊業、飲食サービス業	229,591	5.77	205,711	1	205,711	5.77
医療、福祉	327,930	8.24	293,821	1.31	383,863	10.76
教育、学習支援業	161,052	4.05	144,301	1.15	165,344	4.64
生活関連サービス業、娯楽業	132,581	3.33	118,791	0.88	103,942	2.91
その他の事業サービス	389,025	9.77	348,561	1.06	370,692	10.4
その他サービス	269,762	6.78	241,703	1	241,703	6.78
公務・複合サービス、分類不能	665,664	16.73	596,426	0.75	447,320	12.54
合計	3,979,836	100	3,565,882		3,507,862	98.4

出所：労働政策研究・研修機構「平成27年 労働力需給の推計」（2015年12月）を基に日本総研作成
 注：労働力需給モデル（2018年度版）による将来推計成長実現・労働参加視点シナリオを基本特別区産業就業者変化生産労働人口（2015年→2055年変化率）を乗じ、成り行きを作成。需給モデルにおける産業別就業者数の構成比2015年→2055年変化を採用し補正值作成成り行きに対し、補正值を乗じて補正後結果を算出

(6) 高齢者現役世代比の推計

特別区において、1人の高齢者に対する現役世代（15～64歳の者）は、平成27年（2015年）には、2.8人となっている。全国平均は上回る見込みであるものの、今後、高齢化率が上昇し、現役世代の割合が低下することで、令和37年（2055年）には、1.7人となることを見込まれる。

図表 2-64 特別区・全国における高齢者一人当たり現役世代比率



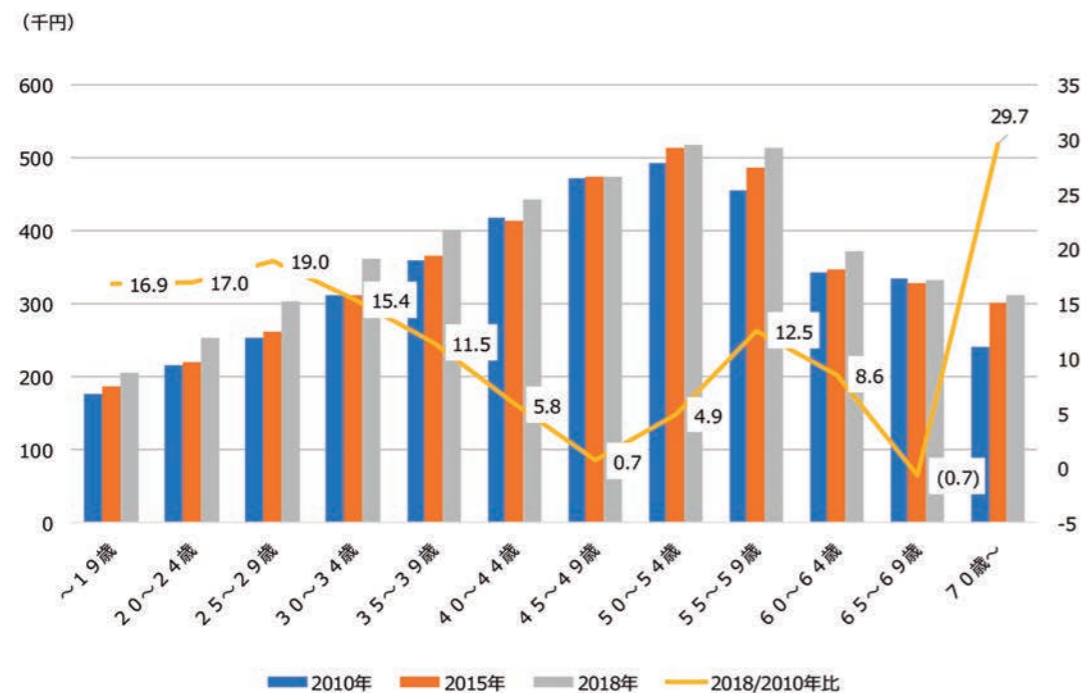
出所：本調査における人口推計データを基に日本総研作成
 注：全国値は、内閣府「平成29年度版 高齢社会白書」より引用

(7) 年齢階級別の所定内給与額の変化

東京都における年齢階級別の給与額について、所定内給与は、50～54歳がもっとも高くなっており、この傾向は平成22年（2010年）以降大きな変化は見られない。

一方、平成22年（2010年）から平成30年（2018年）の伸び率については、20～30歳代にかけて、15ポイント以上の伸びを示している。他方で、40歳代では、40歳代前半で5.8ポイント、40歳代後半で0.7ポイントの増とほとんど横ばいとなっている。

図表 2-65 東京都における年齢階級別の所定内給与

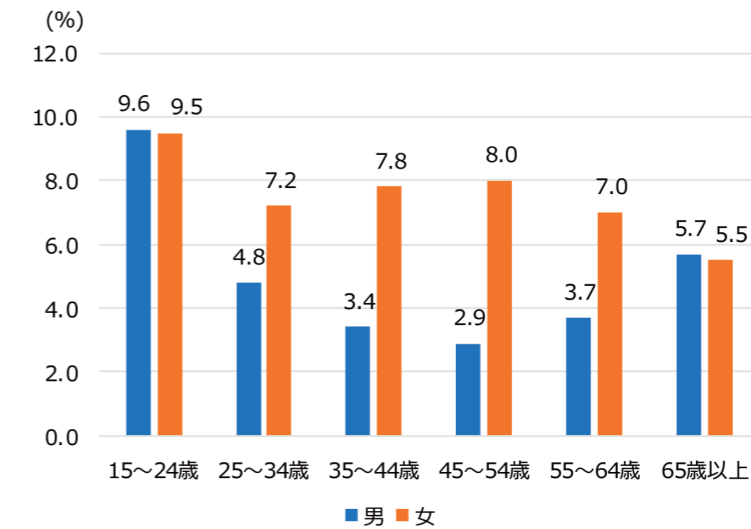


出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」
注：企業規模10人以上

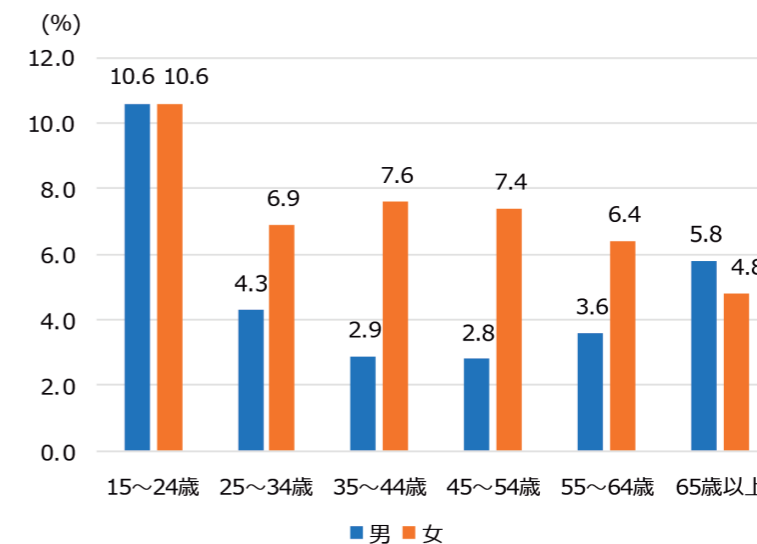
(8) 労働市場で十分に活躍していない層

特別区においては、生産年齢人口が緩やかに減少するなかで、若者の労働市場への参加が大きな課題として浮上してくる。東京都は全国と比べ、男性の25歳～45歳で若干余地があり、高齢者においては全国と同様に男女とも活用余地がある。

図表 2-66 東京都における未活用労働指標（2019年7～9月）



(参考) 全国における未活用労働指標（2019年7～9月）



出所：統計局「労働力調査」、東京都「統計調査」を基に日本総研作成

注1：「未活用労働指標4」（%）＝（失業者＋追加就労希望就業者＋潜在労働力人口）÷（労働力人口＋潜在労働力人口）×100

注2：失業者、追加就労希望就業者、潜在労働力人口については、全国（2019年7-9月）データを用いて算出

注3：東京都の指標については、2018年平均の年齢階層別労働人口、年齢階層別就業人口を用いて全国データ（比率）から算出

【東京都における失業者数の推計】

全国の男女別・年齢階級別の失業者数の対完全失業者数比×東京都の男女別・年齢階級別の完全失業者数

【東京都における追加就業希望者数の推計】

全国の男女別・年齢階級別の追加就労希望者数の対就業者数比×東京都の男女別・年齢階級別の就業者数

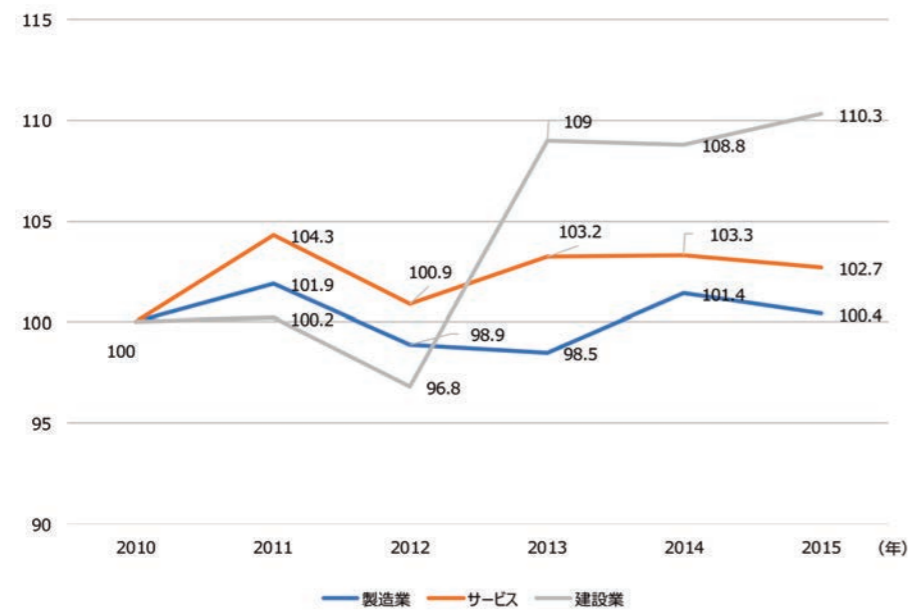
【東京都における潜在労働力人口の推計】

全国の男女別・年齢階級別の潜在労働力人口の対非労働力人口比×東京都の男女別・年齢階級別の非労働力人口

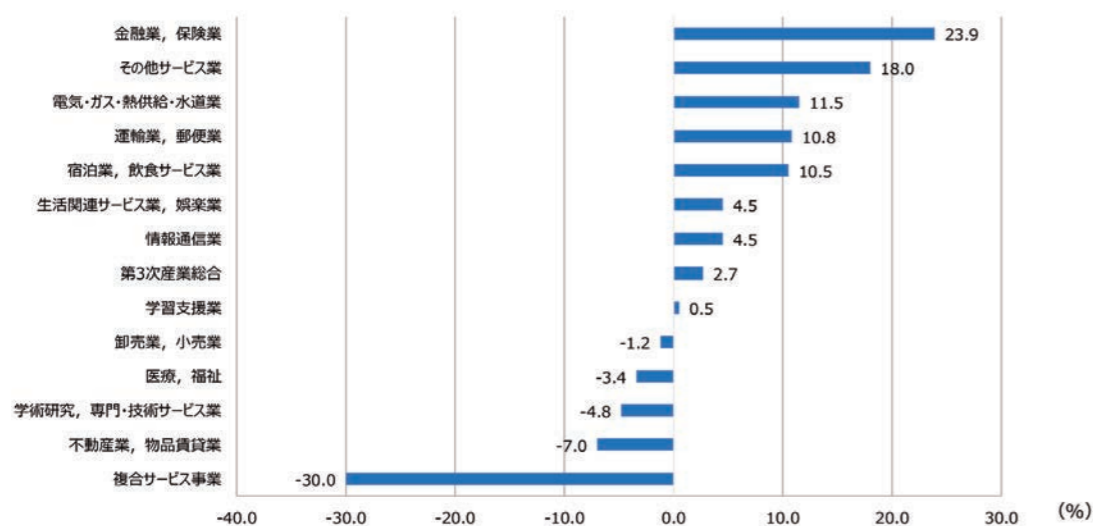
(9) 産業別の労働生産性

サービスの生産性は、平成22年(2010年)を100とした場合、平成22年(2010年)から平成27年(2015年)にかけて、年ごとに多少の変化はあるものの、概ね103程度を推移し、2015年では102.7となっている。製造業においては、平成24年(2012年)～平成25年(2013年)に100を下回ったものの、概ねもとの水準に戻りつつある。建設業については、平成24年(2012年)まで横ばいから減少傾向を示していたものの、平成25年(2013年)以降は110前後を推移している。

図表 2-67 全国における産業別の労働生産性



図表 2-68 全国における業種別の労働生産性 (2010/2015年比)



出所：経済産業省「各種指数で計測した業種別労働生産性の変化」

(10) 事業所数

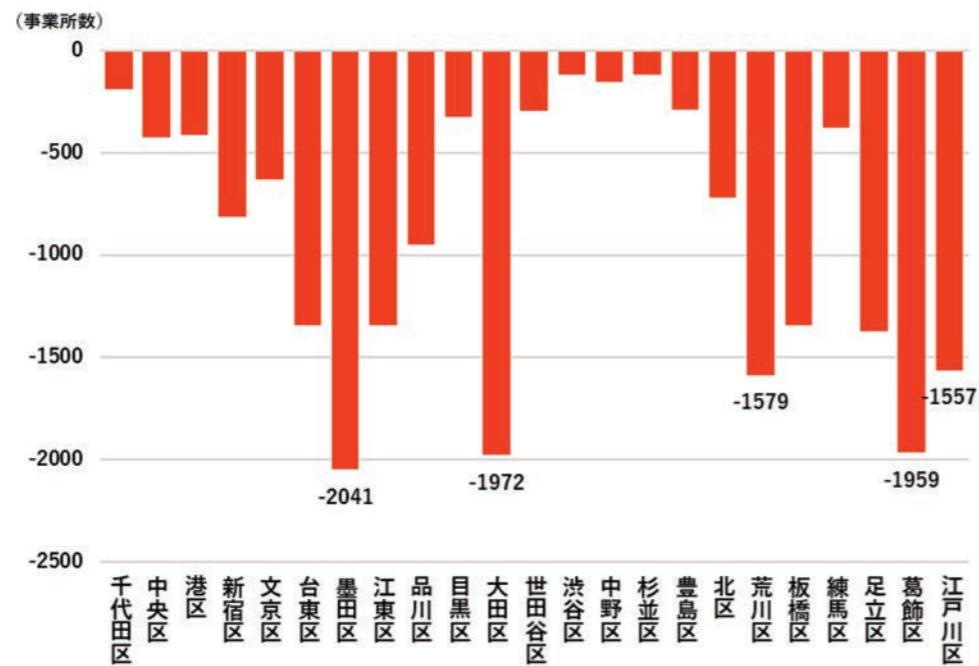
特別区においては、他団体と比較して、事業所数、従業者数が極端に集中している。

図表 2-69 特別区における事業所数・従業者数



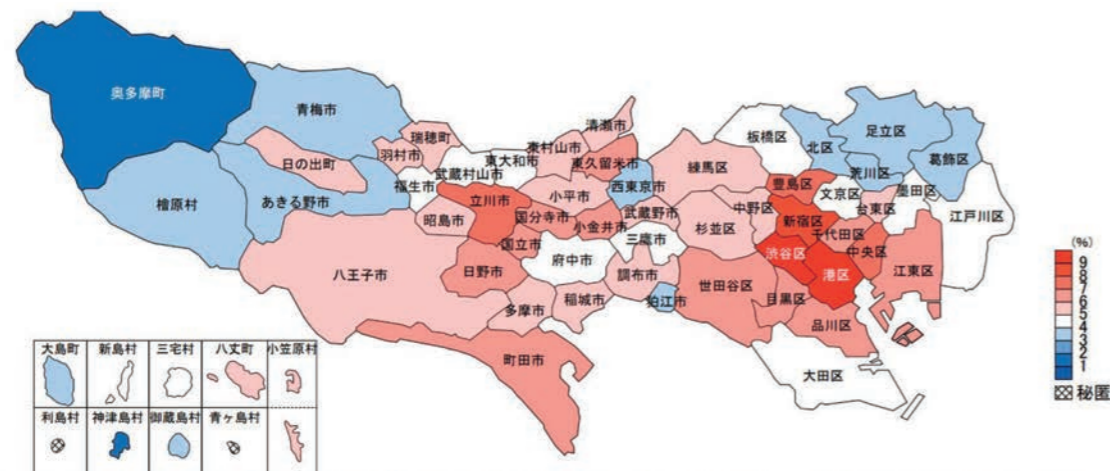
出所：統計局「平成26年 経済センサス」を基に日本総研作成

図表 2-70 特別区内における製造業事業所減少数（2003年→2015年）



出所：東京都産業労働局「東京の産業と雇用就業」を基に日本総研作成

図表 2-71 経済センサスベース市区町村別開業率（2014年～2016年）



注 事業所ベース。年平均値。「平成26年経済センサス-基礎調査」調査日(2014年7月1日)から「平成28年経済センサス-活動調査」調査日(2016年6月1日)までの月割りによる計算。利島村、青ヶ島の数値は秘匿。
資料 総務省「平成26年経済センサス-基礎調査」、総務省・経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査」

出所：東京都産業労働局「東京の産業と雇用就業 2019」

2.4.6. 自治体行政の課題

(1) 概要

高齢者人口がピークを迎える令和37年（2055年）に向けて、特別区が個別分野の行政サービスを持続可能な形で提供するためには、人材・財源等の資源を適切な水準で確保していく必要がある。しかし、令和37年（2055年）頃の特別区は、他の自治体がそれまでに経験するのと同様に、資源の利用可能性の制約下に置かれている可能性が高い。

まず、特別区の職員体制について検討してみよう。特別区は、平成20年度（2008年度）から平成30年度（2018年度）までの10年間で、一般職の職員数を約10.1%（6,283人）減少させている（図表2-72）。同じ期間における地方公務員の総数の減少幅が約3.9%（約290万人から約279万人）であったことと比較しても、特別区は職員体制の効率化に努めてきたといえるだろう。

では、令和37年（2055年）頃の特別区の職員体制は、どのようになっているのだろうか。図表2-73では、平成30年（2018年）から令和37年（2055年）にかけて、一般行政部門で1,500人程度の職員増を見込んでいるが、これは、特別区の人口増加を見込んだ単純な推計に過ぎない。逆に言えば、現行の特別区における行政サービスの水準を、現在と同様のサービス提供方法によって維持するためには、令和37年（2055年）の段階で、1,500人程度の職員増を見込まなければならない。

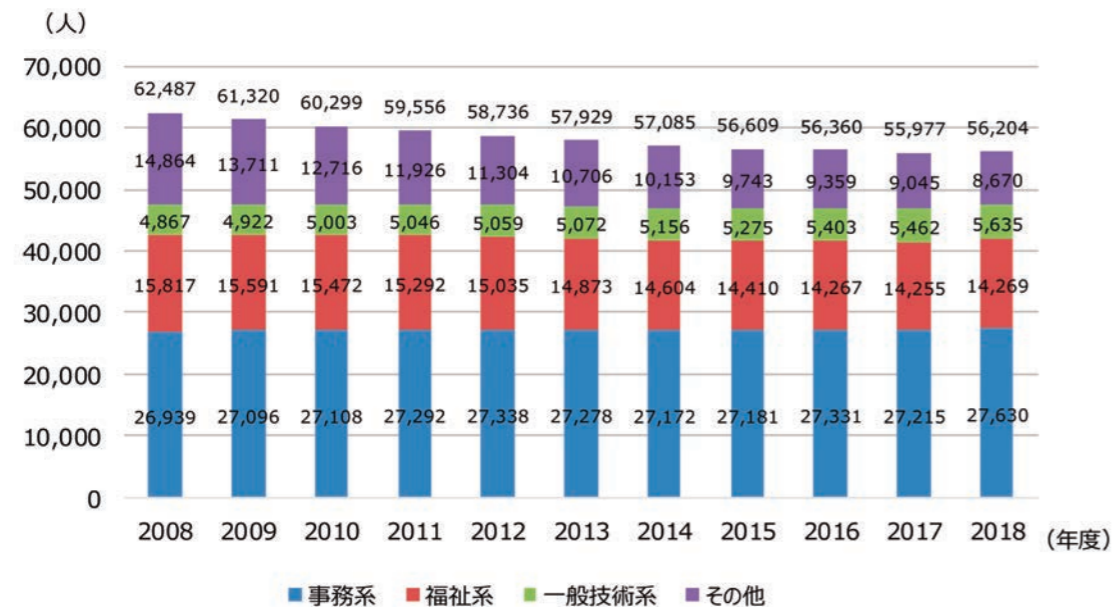
しかし、今後の10年間で職員の大量退職が見込まれ（図表2-74）、東京大都市地域でも若年労働力の絶対量が減少していく中で、特別区が優秀な職員を継続的に確保・育成することは困難になる可能性が高い。しかも、高齢化の進展に伴って扶助費は確実に増加し、災害対応やインフラ更新等の財政需要が拡大していくことが見込まれるため、特別区は、令和37年（2055年）を待たずに、厳しい財政状況に直面することが想定される。

こうした厳しい行財政運営が予想される中では、特別区が従来と同様のサービス提供方法を維持することはもはや不可能である。2040研究会第二次報告も示すように、今後は、AI（人工知能）やロボティクスの活用によって業務の効率化・標準化を進めていく必要がある。特別区の行財政の持続可能性を維持するためには、長期的な視点から、職員の確保・育成方法や税財政のあり方に関する展望を描くことが求められよう。

(2) 職員数の推移

特別区の職員（一般職）は、平成20年度（2008年度）の約6.25万人から、平成30年度（2018年度）の約5.6万人まで、10年間で約6,300人減少している。

図表 2-72 特別区における職員（一般職）数の推移



出所：特別区人事委員会「特別区職員の構成」を基に日本総研作成
注：職員数は、期首時点（各年の4月1日時点）の人数

(3) 定員回帰指標による定員数の粗い試算（規模別平均）

平成30年（2018年）と比べると、令和37年（2055年）の特別区の人口は増加することが想定されるため、現行の人口あたり職員数の基準を前提として行政サービスを維持するには、職員の増員が求められる。

図表 2-73 特別区における定員数試算

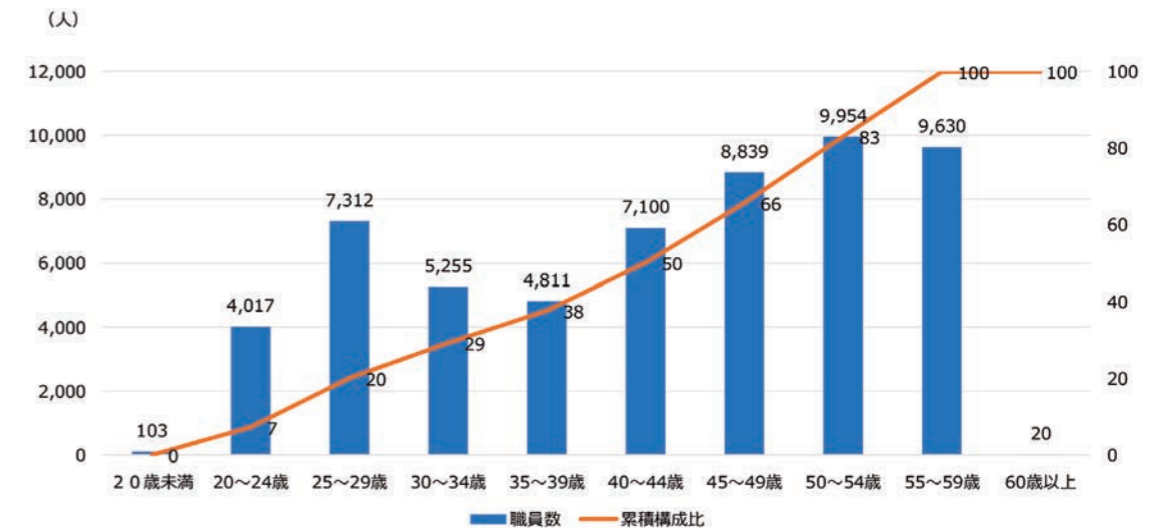
	2018年		2055年		2018→2055年 職員数 (人)
	人口 (人) (住民基本台帳)	人口1万人あたり 職員数	人口 (人) (推計人口)	人口1万人あたり 職員数	
一般行政部門	9,396,597	55.97	9,673,777	55.97	1,552
普通会計部門		62.76		62.76	1,737
					58,976 (*)

出所：総務省「類似団体別職員数の状況」を基に日本総研作成
注：各区単位で数値を切り捨てしているため、合計値に差異が生じる2055年人口あたり職員数は、2018年と同等水準として試算

(4) 年齢別職員数（平成28年（2016年））

特別区に属する職員における年齢構成では、他団体同様、高齢化が進んでおり、50歳代で3割超に及んでいる。このため、10年間で大量の退職者が発生する。

図表 2-74 特別区における年齢別職員数



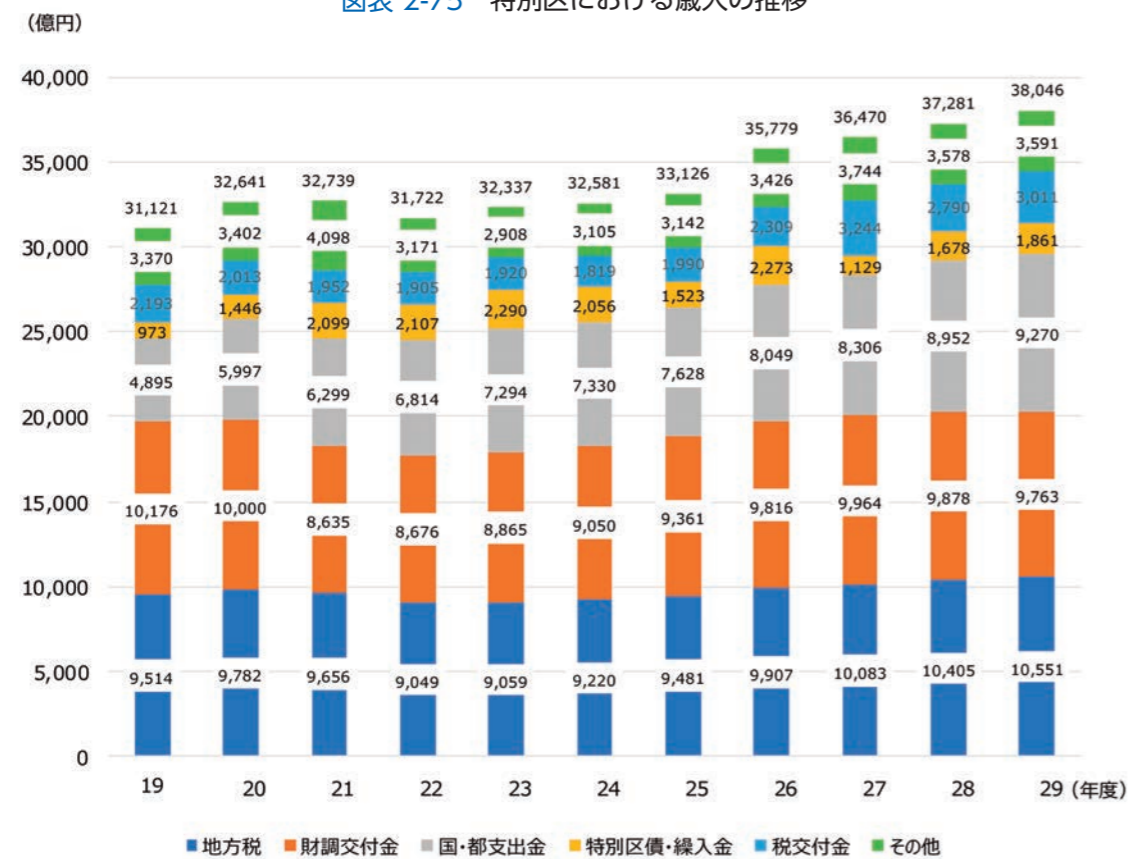
出所：特別区人事委員会「特別区職員給与等実態調査報告書 平成28年4月1日現在」を基に日本総研作成

(5) 税収状況

特別区において、特別区税が歳入の3割を占める基幹収入であり、そのうち、特別区民税は9割を占める。このため、納税義務者数や所得の変動に影響を受けやすい構造になっている。

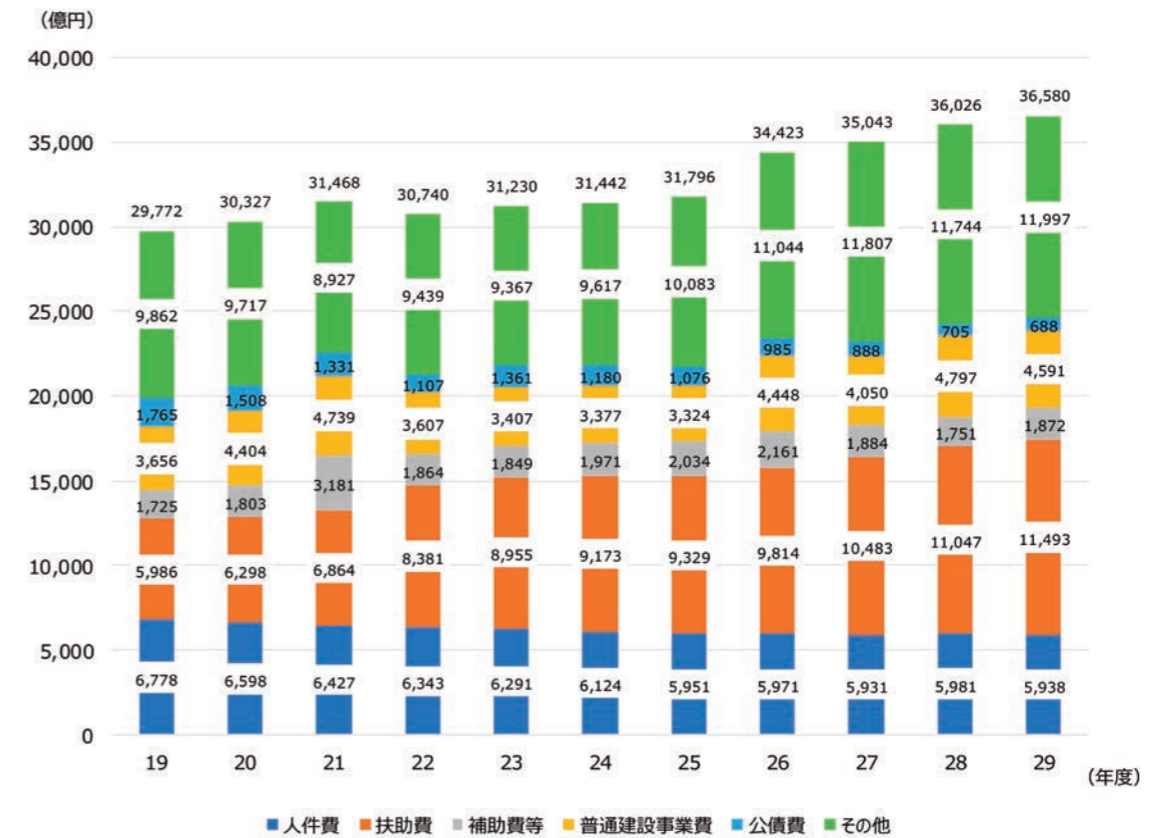
他方、歳出においては扶助費の増加傾向が見られ、少子高齢化や医療・介護、首都直下地震および防災、公共施設の更新など、歳出増の要因が山積している。

図表 2-75 特別区における歳入の推移



出所：公益財団法人特別区協議会「特別区の統計」を基に日本総研作成

図表 2-76 特別区における性質別歳出の推移



出所：公益財団法人特別区協議会「特別区の統計」を基に日本総研作成