

「課題・将来見通しに関する研究」報告書

【要約版】

研究の趣旨・狙い・経過

<趣旨・狙い>

- 「基礎自治機能の維持・充実にに関する研究会」のテーマ別研究会の1つとして設置。
- 府内市町村が直面すると想定される様々な行政課題を整理し、市町村・府民に効果的に周知することで、各市町村で将来のあり方についての議論が起こり、検討・対応が進むことが狙い。

<研究の経過>

- 2017年11月に本研究会を立ち上げ、計5回会議を開催。
- メンバーは、市町村課職員8名、市町村職員11名の計19名で構成。
※市町村職員…研究テーマに関して知識・実務経験を有し、積極的に検討・研究に参画できる職員を募集。市町村からの推薦に基づき決定。

(参考:テーマ別研究会概要)

研究会名	市町村メンバー (30団体から推薦)	スケジュール		
		設置		成果とりまとめ予定
課題・将来見通しに関する研究会	11名	H29年11月	➡	終了
広域連携に関する研究会	13名	H29年11月	➡	(H30年秋頃)
合併に関する研究会	6名	H29年11月	➡	(H30年秋頃)
市町村独自の取組に関する研究会 (仮称)	—	H30年度 (時期未定)		(時期未定)

第1章 人口変動

<人口変動に着目する趣旨>

- 我が国の人口は、今後大きく減少する見込み。市町村は人口変動により、生産年齢人口の減少による税収減や働き手の不足、高齢者人口や高齢単独世帯の増加による福祉ニーズの増大・多様化といった様々な行政課題に直面。
- 市町村によって、その度合いは様々だが、こうした課題は行財政運営に大きな影響を及ぼすと思われるため、府内市町村の人口変動について、団体ごとの状況も含めた確認を行う。

【近年の府内の人口変動】

- 大阪府の人口
 - ・2005年からの10年で882万人から884万人（0.3%増）と大きな変化はないが、年少人口・生産年齢人口は、それぞれ9.8%減、9.7%減。一方、高齢者人口は、163万人から228万人（39.4%増）、後期高齢者人口は65万人から103万人（58.6%増）と大幅に増加。
- 府内市町村の状況
 - ・生産年齢人口や高齢者人口、後期高齢者人口の増減率等は、団体によって様々。

2005年から2015年の各人口区分の人口変動 ※詳細は、報告書(P63～65)に掲載

区 分	府内全体	増減率が最小の市町村の値	増減率が最大の市町村の値
総人口	+0.3%	▲20.5%	+16.3%
年少人口	▲9.8%	▲54.1%	+8.6%
生産年齢人口	▲9.7%	▲36.9%	+11.4%
高齢者人口	+39.4%	+20.4%	+67.6%
後期高齢者人口	+58.6%	+6.9%	+99.6%

出典：2006年国勢調査、2016年国勢調査、国勢調査データベース（2005年～2015年）

各人口区分の総人口に占める割合（2015年） ※詳細は報告書(P63～65)に掲載

区 分	府内全体	割合が最小の市町村の値	割合が最大の市町村の値
年少人口／総人口	12.4%	7.9%	14.9%
生産年齢人口／総人口	60.4%	50.0%	62.5%
高齢者人口／総人口	25.8%	22.5%	40.6%
後期高齢者人口／総人口	11.7%	9.6%	17.3%

出典：2015年実績値：総務省「平成27年国勢調査」（2016年）から作成

第1章 人口変動

【人口変動の将来見込み】

○大阪府

- ・2040年時点で、総人口：745万人、生産年齢人口：405万人と推計され、**全団体が2015年比で減少する**予測。（**総人口：▲15.7%、生産年齢人口：▲24.2%**）
- ・一方、**高齢者人口は増加**し、268万人（**+17.8%**）と予測。※後期高齢者人口は、**+42.8%**。

○市町村

- ・**後期高齢者人口、生産年齢人口の変動状況は、団体によって大きな違いがある**と予測。

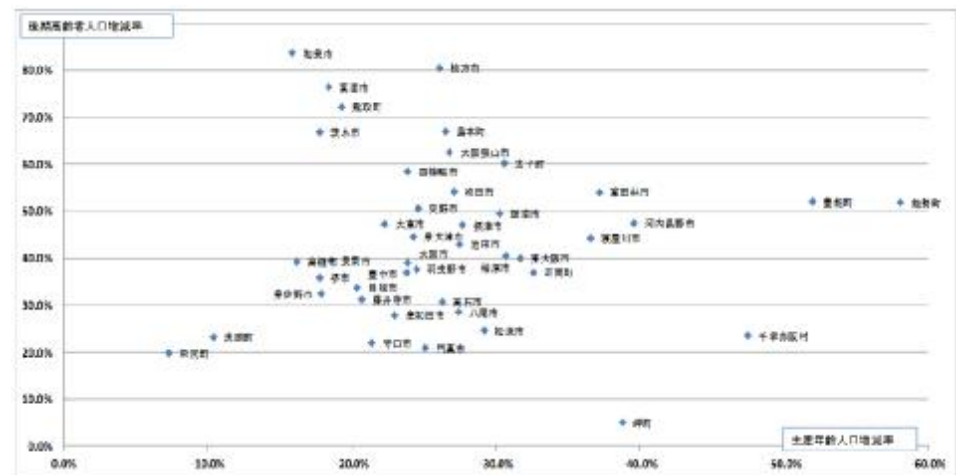
2015年から2040年の人口増減率別団体数

区分	上段：増減率(2015年→2040年) 下段：団体数(市・町村別)					
	～▲50%	～▲40%	～▲30%	～▲20%	～▲10%	～0%
総人口	—	—	4町村	7市	23市	3市
年少人口	～▲60%	～▲45%	～▲30%	～▲15%	～0%	0%～
	2町	2町村	4町	1町	—	1町
生産年齢人口	～▲50%	～▲40%	～▲30%	～▲20%	～▲10%	～0%
	2町	1村	6市	20市	7市	1町
高齢者人口	～▲5%	～+5%	～+15%	～+25%	～+35%	+35%～
	3町村	3市	14市	11市	4市	1市
後期高齢者人口	～+20%	～+35%	～+50%	～+65%	～+80%	+80%～
	2町	2町村	1町	3町	2町	2市

出典：

- ・2005年実績値：総務省「平成17年国勢調査」(2006年)
- ・2015年実績値：総務省「平成27年国勢調査」(2016年) から作成

府内市町村の生産年齢人口増減率と後期高齢者人口増減率(2015年→2040年)



出典：・2005年実績値：総務省「平成17年国勢調査」(2006年)

・2015年実績値：総務省「平成27年国勢調査」(2016年) から作成

➡人口変動の状況は市町村によって様々であることから、各団体においては、**まずはこの先の人口変動を的確に予測することが、非常に重要となる。**

第2章 府内市町村が今後直面すると想定される行政課題

- 人口減少・高齢化に伴い、以下のとおり様々な行政課題が生じることが想定されるが、これは、地域や住民生活を守るうえで果たすべき市町村の役割が、今後より一層大きくなることを意味する。
- 各市町村においては、今後も安定した行財政運営を行っていくうえで、どのような課題が生じるか、より大きくなるか、といったことについての的確に予測することが不可欠となる。

<主に人口減少・高齢化に伴い生じる課題>

【福祉等に関する課題（高齢者）】

- ① 介護サービス等の需要増加
- ② 高齢者支援ニーズの増加・多様化

【福祉等に関する課題（生活困窮者）】

- ③ 生活困窮者の増加

【福祉等に関する課題（子ども）】

- ④ 保育サービス等の需要増加
- ⑤ 支援を必要とする子どもの増加・多様化

【福祉等に関する課題（障がい児者）】

- ⑥ 障がい福祉等のニーズの増加

<他の要因によって生じる課題>

- ⑬ インフラ・公共施設の老朽化の進行
- ⑭ 大規模災害の発生リスクの上昇
- ⑮ 外国人観光客の増加

【空間管理に関する課題】

- ⑦ 空き家、空き店舗等の増加
- ⑧ 老朽分譲マンションの増加
- ⑨ 所有者不明土地の増加

【地域コミュニティに関する課題】

- ⑩ 地域の自治機能の低下

【その他の課題】

- ⑪ 生活関連サービスの縮小
- ⑫ 中小企業の減少
- ⑬ 交通弱者の増加
- ⑭ 火葬件数の増加
- ⑮ 身寄りなく亡くなる人の増加

※ここで取り上げた行政課題は、市町村として、何らかの対応が必要になると考えられるもののうち、今後、新たに発生するものや、拡大・多様化等が見込まれるものである。

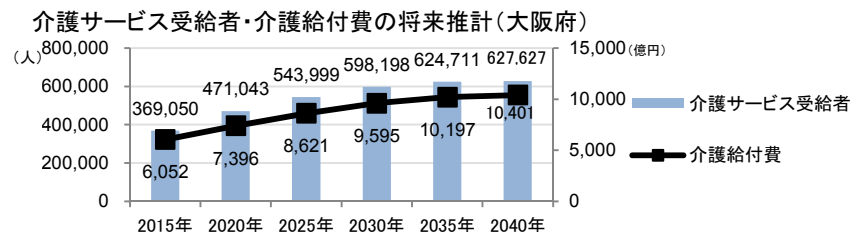
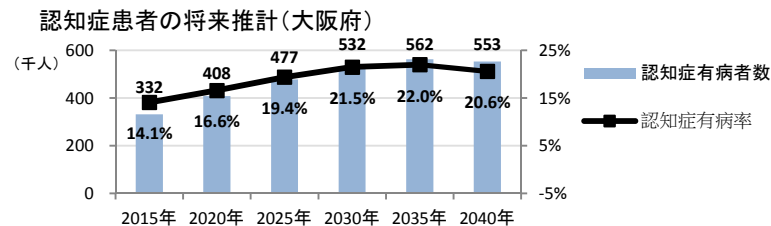
なお、以下のようなものは対象外としている。

- ・府内市町村には影響が小さいと考えられるもの
- ・すでに課題として顕在化しており、今後大きく変化しないと思われるもの

第2章 府内市町村が今後直面すると想定される行政課題

【介護サービス等の需要増加】

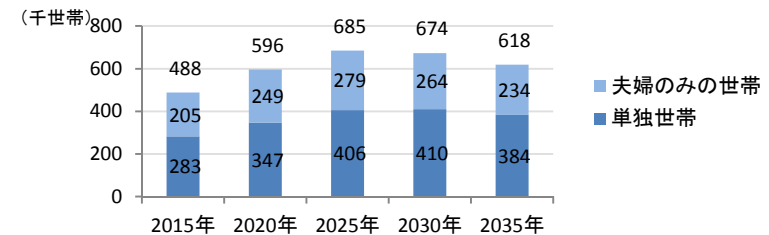
- 介護が必要となる原因は、認知症が最も多い。府内では、認知症患者数は今後増加し、**2035年には2015年の約70%増の56.2万人になる。**
- 高齢者（特に後期高齢者）の増加に伴い、府内では、**介護サービス受給者、介護給付費は2040年には2015年の約70%増加すると見込まれる。**
- 今後、高齢者（特に後期高齢者）の増加に伴い、**医療費総額もさらに増加すると見込まれる。**
- 府内では、**介護人材の不足数が2025年度には約3.7万人まで拡大し、その後もさらに拡大すると予測。**



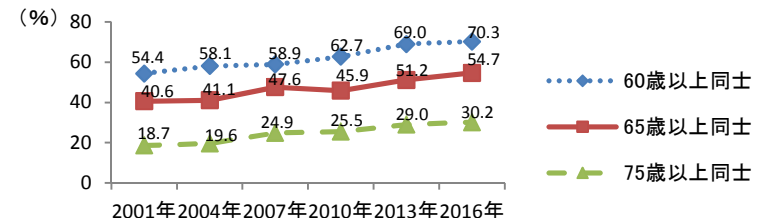
【高齢者支援ニーズの増加・多様化】

- 今後、**後期高齢者の一人暮らしや夫婦のみ世帯が増加し、府内では、2025年には2015年の約40%増**となると見込まれる。
- 地域経済の縮小等により、日頃の買い物に利用できる店の数が減少することで、**買い物が困難になる高齢者の増加**が懸念される。
- 今後「老老介護」世帯はさらに増加すると考えられる。(2016年時点で、**介護者・要介護者ともに65歳以上の世帯が54.7%、ともに75歳以上の世帯が30.2%**)

世帯主が75歳以上の単独世帯・夫婦のみの世帯数の将来推計(大阪府)



要介護者等と同居の主な介護者の年齢組合せ別の割合の年次推移(全国)



第2章 府内市町村が今後直面すると想定される行政課題

【生活困窮者の増加】

- 単身世帯の貧困率は、年齢が高くなるほど上昇し、**特に高齢の単身女性の貧困率が高い**。府内の**単独世帯数は今後増加し**、50歳代・60歳代・80歳以上、**特に80歳以上の単身女性が大きく増加する**と見込まれる。
- 近年、正規雇用の労働者と比べ収入の少ない非正規雇用労働者が増加している。
- 高齢の親に経済的に依存しているひきこもりの人は増加している**と考えられ、**将来的に生活が困窮する人が増える**ことが懸念される。
- 介護を理由に離職する人の増加**が懸念される。また、中高年世代が離職した場合、収入が減るだけでなく、**離職前と同条件での再就職も容易ではない**ことから、**生活困窮に陥るリスクが高まる**と考えられる。

【保育サービス等の需要増加】

- 共働き家庭の増加等により、**府内の保育所ニーズは**、今後特に0～2歳児で上昇すると見込まれ、2040年には、2015年と比較すると、**約1.4倍～2.2倍になる**という研究結果がある。
- 保育ニーズの高まりにより、**保育士のさらなる人材不足**が懸念される。
- 放課後児童クラブの登録児童数は**、この10年で1.5倍となり、**今後もニーズはさらに高まる**と予測。

【支援を必要とする子どもの増加・多様化】

- 虐待を受けた子どもや障がいのある子ども、貧困家庭の子どもの増加**に伴い、支援ニーズも増加・多様化する。
※府内の虐待相談対応件数：この8年で**約4倍** ※府内の小中学校の支援学級在籍者数：この10年で**約2.5倍**
※子どもの貧困率：2015年では全国平均で**13.9%**の子どもが**相対的貧困状態**

【障がい福祉等のニーズの増加】

- 高齢化、障がいに対する意識の変化、医療の進歩等に伴い、障がい児者数は増加傾向にあり、府内では、**2030年には、療育手帳所持者数は2017年の約30%、精神障がい者保健福祉手帳所持者数は約70%増加**すると見込まれるなど、今後、福祉・医療等のニーズが増加する見込み。

第2章 府内市町村が今後直面すると想定される行政課題

【空き家、空き店舗等の増加】

- 全国の空き家数は、2013年の820万戸から2033年には2,167万戸と約2.6倍に増加、空き家率は30.4%まで上昇するとの予測や今後空き店舗が増加するとの調査結果がある。
- こうしたことから、「都市のスポンジ化」が進み、都市の衰退が懸念される。

【地域の自治機能の低下】

- 町内会や自治会等、地域活動へ参加していない人の割合は近年上昇し、今後も、地域活動の担い手が減少することが懸念され、これまで以上に行政が担う役割は増える可能性がある。

【生活関連サービスの縮小】

- 人口減少により、生活関連サービス施設（小売店、飲食店、金融機関、医療機関等）の立地に必要な人口規模を割り込むと、地域からサービス産業の撤退が進み、地域住民の利便性やまちの活力の低下を招く。

【インフラ・公共施設の老朽化の進行】

- 高度経済成長期に集中投資した、道路・橋梁・トンネル・河川・下水道・港湾等のインフラや、学校・庁舎等の公共施設が次々に老朽化することで、点検・診断・維持管理といった事務が増加するとともに、事故のリスクも高まる。さらに、大量の施設等が耐用年数を迎え更新が必要となる。
- 府内市町村が策定している公共施設等総合管理計画によれば、維持管理・修繕・更新等に係る経費は、今後30年（もしくは40年）で現在の約40%増加すると見込まれる。

【大規模災害の発生リスクの上昇】

- 地震により、府域で大きな被害が生じることが懸念されるが、特にマグニチュード8～9クラスの南海トラフ巨大地震が、30年以内に発生する確率は、70～80%となっている。
- これまででない規模の豪雨や高潮の発生により、地下街等での洪水・浸水被害が生じるリスクが高まっている。

第3章 財政への影響

【ここ10年間における府内市町村の歳入・歳出の変化（2006→2016年）】

歳入

- ・総額は約10%の伸びとなっているが、これは国庫・府支出金が大きく増えたことが主要因で、一般財源額は微減。
- ・一般財源の7割以上を占める地方税は、「三位一体の改革」による税源移譲の影響等により、約2%増。地方交付税は約8%増。

歳出

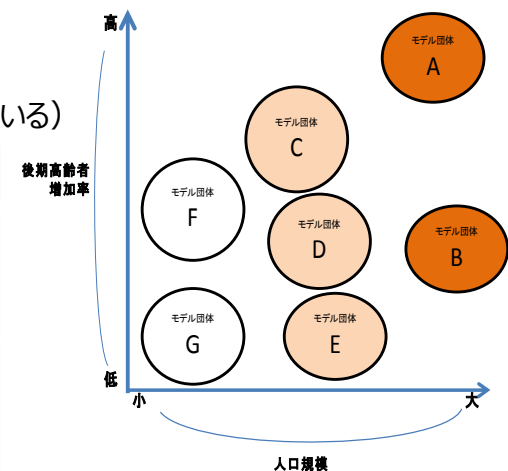
- ・職員定数の削減等により、人件費が約25%減。
- ・他方、高齢化の進行や制度見直し等の影響により、扶助費は社会福祉費・児童福祉費・生活保護費を中心に合計40%を超える増。国民健康保険・後期高齢者医療・介護保険の各事業への繰出金も全体として大幅増となるなど、社会保障関係経費の増加が顕著。

【人口変動による歳入・歳出への影響額の推計 <財政シミュレーションの手法>】

- ・人口変動による具体的な影響を明らかにするため、人口規模・後期高齢者増加率により7つのモデル団体を設定。
- ・2020年から2040年まで5年ごとに推計を行い、2016年の歳入・歳出額との比較を推計。
- ・推計は、項目ごとに1人当たりの歳入・歳出額を算出し、それぞれに人口変動を反映させ行う。（※歳出は、各項目の対象層の人口に応じて、高齢者人口や後期高齢者人口等を用いる）

	推計項目・計算方法	推計対象としない項目
歳入	個人市町村民税	法人市町村民税、固定資産税、地方交付税、諸交付金等
	1人当たり個人市町村民税額×推計人口 (10歳区切りの年齢区分ごと)	
歳出	扶助費*1、繰出金*2	人件費、物件費、補助費等、普通建設事業費、公債費等
	*1 社会福祉費、児童福祉費、生活保護費、衛生費、教育費等を除く *2 介護サービス事業を除く公営企業会計への繰出金等を除く	
	1人当たり項目歳出額×推計人口	

モデル団体設定イメージ



※国庫・府支出金は対象とせず、一般財源等ベースで推計。景気をはじめとする社会経済情勢の変化等も考慮せず。

第3章 財政への影響

【人口変動による歳入・歳出への影響額の推計 <財政シミュレーションの結果>】

◆歳入

- ・**全モデル団体で2040年まで一貫して減少し続けているが、中でも一人当たり個人市町村民税の大きい40代・50代の減少率が高い団体で、より影響が大きく、団体Fでは、約40%減**となっている。
- ・一方、減少率が20%を下回る団体も4団体ある。

モデル団体	人口		後期高齢者増加率 (2016-2040)	財政規模 (2016年度一般財源等)		歳入額 (個人市町村民税)				歳出額 (扶助費・繰出金)			
	2016年	2040年		歳入総額	歳出総額	2016年	2040年	増減額	増減率	2016年	2040年	増減額	増減率
A	35.1万人	30.3万人	76.90%	738.4億円	716.0億円	22,500	18,543	▲3,957	▲17.6%	8,676	12,128	3,452	39.8%
B	41.8万人	34.7万人	37.40%	968.9億円	954.7億円	24,298	19,500	▲4,798	▲19.7%	12,066	15,045	2,979	24.7%
C	6.2万人	5.1万人	53.20%	139.7億円	134.2億円	3,230	2,530	▲700	▲21.7%	1,677	2,197	520	31.0%
D	10.1万人	8.7万人	36.10%	286.2億円	283.7億円	4,619	3,879	▲740	▲16.0%	3,021	3,906	885	29.3%
E	13.1万人	10.3万人	19.10%	309.5億円	306.7億円	5,791	4,475	▲1,316	▲22.7%	4,730	5,712	982	20.8%
F	1.5万人	1.0万人	46.30%	44.2億円	42.3億円	735	438	▲297	▲40.4%	550	689	139	25.3%
G	1.1万人	0.9万人	19.60%	41.6億円	40.1億円	443	378	▲65	▲14.7%	400	496	96	24.0%

◆歳出

- ・全体の中で、**国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険の3事業に対する繰出金が占める割合が大きい。**
- ・うち、**国民健康保険事業会計繰出金は、75歳未満人口が減ることから減少している一方、後期高齢者医療事業会計繰出金、介護保険事業繰出金は大幅増**となっている。このため、**後期高齢者増加率が特に高い、団体Aでは、歳出額は約40%増**となっており、他の6団体でも、少なくとも20%以上の歳出額増という結果となった。

【他に考慮すべき歳出増加要因】

- 公共施設等の老朽化対策に伴う経費増
- 金利上昇リスク
- その他（子育て支援策、大規模災害対策等に伴う経費増）

<今後の財政運営にあたって>

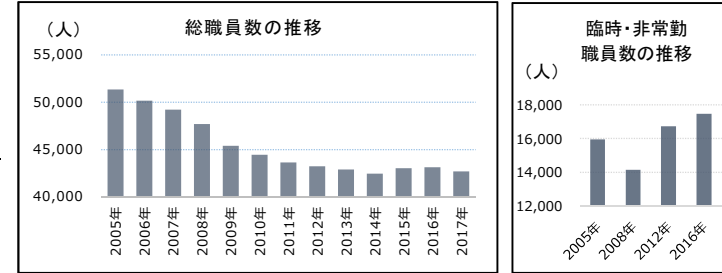
- ・現行の地方交付税制度下では、こうした歳入額減や歳出額増がそのまま財政収支に影響を及ぼすことはないが、国・地方の財政状況が引き続き厳しいという点には留意が必要。
- ➔**府内市町村の財政運営は、全体として今後より厳しさを増していくと考えるべきであり、各団体は、中長期的な視点を持ち、財政収支の見通しも立てながら、歳出の精査・見直し、歳入の確保の取組み、財政負担の平準化など財政健全化に努めることが、これまでも増して重要となる。**

第4章 組織体制への影響

【府内市町村の職員体制】

- 府内市町村の総職員数は、**1996年(59,144人)をピークとして減少の一途をたどり、2014年には42,480人**となった。
- 特に、総務省策定の「集中改革プラン」に基づく定数削減等により、**2005年から2011年の間、大きく減少**している。
- なお、**2014年以降は、ほぼ横ばい**となっている。
- 一方、**臨時・非常勤職員数は、近年増加傾向**が続いている。

府内市町村(指定都市除く、一部事務組合等含む)の職員数推移



【アンケート調査】

※市町村は今後、様々な行政課題に直面し、限られた人員で、より大きくなる役割を果たすことが求められるという認識の下、**組織体制に関する課題を把握・予測するため、府内全市町村の人事担当課を対象にアンケート調査を実施。**

<設問Ⅰ 「今後の市町村の仕事」>

- 仕事の量・質・守備範囲いずれにおいても、**80%を超える団体が、「増える・難しくなる・広がる」と回答。**
- 団体規模別でも大きな差はなく、同様の回答

<設問Ⅱ 「組織に関する課題」>

- 集計の結果、**平均点が4** (課題としてある程度大きい) **を超える項目が約2/3を占め、全項目の平均点も4を超えており、多くの団体が多種多様な組織課題があると認識**していることが分かった。
- 中でも、**現時点・短期・中長期いずれも、「1.必要人材の採用」「2.必要な職員数の配置」「3.仕事の質に応じた職員配置」「4.職員間の仕事の平準化」「12.長時間労働の是正等」が課題の上位**とされた。
- 現時点・短期・中長期を比べたところ、**時間が経過するにつれ、課題が大きくなっていく**との認識であることがわかった。

設問Ⅱの集計結果 ～各項目の平均点～

	全団体					
	現時点課題		短期的課題		中長期的課題	
	積算平均点	順位	積算平均点	順位	積算平均点	順位
QⅡ-1(必要人材の採用)	4.51	①	4.59	①	4.63	①
QⅡ-2(必要な職員数の配置)	4.28	②	4.34	②	4.34	③
QⅡ-3(仕事の質に応じた職員配置)	4.21	⑤	4.25	③	4.38	②
QⅡ-4(職員間の仕事の平準化)	4.23	④	4.27	④	4.23	④
QⅡ-5(若手職員の育成)	4.19		4.19		4.20	
QⅡ-6(ノウハウの伝承)	3.98		4.05		4.05	
QⅡ-7(昇任希望者の確保)	3.74		3.80		3.81	
QⅡ-8(管理職適任者の確保)	4.02		4.17		4.16	
QⅡ-9(職員の健康管理)	4.14		4.13		4.11	
QⅡ-10(モチベーション維持)	3.77		3.89		3.92	
QⅡ-11(年齢構成)	3.60		3.73		3.77	
QⅡ-12(長時間労働の是正等)	4.28	②	4.23	⑤	4.22	⑤
QⅡ-13(育児・介護職員への配慮)	3.44		3.56		3.81	
QⅡ-14(再任用職員の活用)	3.63		3.72		3.78	
QⅡ-15(女性職員の活躍)	4.00		4.10		4.08	
平均積算	4.00		4.07		4.10	
			4.06			

<回答結果の点数化の方法>

- ・各項目の課題の度合いを比較するため、回答結果を点数化(選択肢「1」=5点、「2」=4点、「3」=3点、「4」=2点、「5」=1点)したうえで、項目ごとに点数を合計し、回答団体の「平均点」を算出。
- ・選択肢「6(分からない・予想できない)」は、回答団体数の対象外とした。

第4章 組織体制への影響

【将来を見据えた組織力強化の重要性】

- 各団体においては、さらに無駄の排除の徹底や民間委託の推進等により、職員が行う仕事量そのものを減らしていくとともに、人材育成や効率化・省力化等により、生産性の向上を図ることも不可欠。また、限られた資源である人材を充てるに値するか否かという観点からの仕事の精査も必要。
- 長期的展望のもと、優秀な人材の確保や人材の育成をはじめとする、組織体制の充実・強化策を講じていくことが重要。
- 市町村の行財政運営の課題は、財政運営に関心が寄せられがちだが、今後、住民に安定的なサービスを提供していくには、財政的な裏付けと同時に、個々の職員・組織全体の力量を高めることが不可欠。

➡各団体においては、組織力の強化を、安定した行財政基盤を維持していくうえでの重要課題と捉え、これまで以上に力を入れて取り組んでいくことが必要となる。

おわりに

- 市町村においては、安定した行財政基盤づくりに加え、様々な行政ニーズに的確に応えるとともに、新たに生じる課題等の解決につながる効果的な方策を講じていくことが必要。
- 人的・財政的資源には限りがあるため、合併を含め、これまで以上に他市町村との連携を進めるなど、地域全体で協力して行政課題に対応していくことが重要。
- ➡本報告書の内容も参考に、今後の課題を的確に予測し、行財政運営に及ぼす影響についても見通していくことが重要。これらの予測を広く住民等と共有し、将来のあり方について、幅広く議論・検討していくことが重要。
- 府としても、本報告書の内容について、各市町村への具体的な活用方法を含めた説明や、府民への周知に努めるとともに、広域自治体として連携等が進むよう、団体間のコーディネート等の支援を引き続き行っていく。