

第2章 計画の前提・背景

I 新たな社会の潮流

区政を取り巻く環境や制度は大きく変化しつつあります。これら将来の不確実性に対応するため、社会潮流を的確にとらえ、変革を予測した計画を策定することが求められています。

1 人口減少時代に対応するために、社会・経済両面で発想の転換が必要となる

- (1) わが国は平成17年（2005年）より死亡数が出生数を上回る自然減、いわゆる人口減少時代に突入し、少子化・高齢化が今後もますます進行すると考えられます。国内における消費者および生産者がともに減少するため、需要・供給がともに縮小することを前提とした産業構造の根本的な変化が求められます。世界に先駆けてこれまで経験したことの無い急激な高齢化に直面するわが国は、社会・経済両面で発想の転換が必要となってきます。
- (2) 少子高齢化の社会でわが国がこれからも持続的に発展していくためには、年金や医療・介護など社会保障制度の持続性を確保しつつ、同時に若年者、女性、高齢者が仕事と生活を調和させながら働き続けられる就労環境の実現など、生産性を高める試みが必要となります。また、女性の子育てへの不安感・負担感を軽減するため、女性が男性とともに助け合い、協力し合いながら子育てできる環境を、家庭や地域、自治体・企業が協力して整備していく必要があります。

2 グローバル化がより進展し、さらなる国際化が進む

- (1) 外国人定住者の増加により、各国の生活習慣や文化が地域生活に溶け込み、地域産業や伝統文化を支える職人の世界でも外国人が担い手となっている状況があります。また、ICT（情報通信技術）*の発展により世界中に発信された日本文化は、コンテンツ産業*など新たな形で世界中の文化に影響を与えるまでになっています。今後は伝統を守りながら、海外の文化と融合した新たな文化を創出し、世界に向けて積極的に発信していくことが求められます。
- (2) 「ビジット・ジャパン・キャンペーン*」など観光立国政策の推進により、国

*ICT（情報通信技術）：情報・通信に関連する技術一般の総称であり、従来、頻繁に用いられてきた「IT」とほぼ同様の意味で用いられています。

*コンテンツ産業：文書・音声・映像・ゲームソフトなどの情報の内容（＝コンテンツ）に関する産業のことをいいます。

*ビジット・ジャパン・キャンペーン：観光庁（開始時は、国土交通省）が中心となり、外国人旅行者の訪日促進のために実施されている活動をいいます。海外諸国での日本旅行の広報や、国内における外国人旅行者向きインフラの整備などを行うことにより、平成20年には訪日外国人は835万人と過去最高を記録しましたが、その後は世界金融危機・東日本大震災などの影響を受け、訪日外国人数は現在減少しています。

際的な交流人口の受入が促されグローバル化が進展しつつあります。製造業などものづくりの面でも国際的な競争力を確保しつつ、観光を起点とした新たな産業創出に向けて、観光資源の整備などを通じて日本のよさを再発見することが求められます。

3 東日本大震災を契機として、新しい地域防災のしくみが求められる

- (1) 平成 23 年（2011 年）3 月 11 日に発生した東日本大震災は、東京電力福島第一原子力発電所事故とあいまってわが国に甚大なる被害をもたらしました。行政・民間を問わず世界中の英知を結集して復旧が進められていますが、この未曾有の大災害を克服するには、単なる従前の生活の復旧だけではなく、新たな地域防災のしくみの構築が求められます。
- (2) 新たな地域防災のしくみの構築においては、従前の生活の復旧とインフラ整備に終始するのではなく、災害に強い都市構造の形成から行政・民間を含めた地域社会全体での災害発生時の対応方針策定まで、ソフト・ハードの両面での包括的な地域防災対策が必要となります。

4 地球温暖化からエネルギー問題まで、幅広い環境への取り組みが必須となる

- (1) 国際的な環境破壊やエネルギー問題が深刻になりつつあり、企業の社会的責任や自治体の施策を、環境にやさしいという視点から評価する動きがあります。特にわが国は京都議定書*の採択に主体的に取り組んできた背景があり、世界に先駆けて持続可能な循環型社会*への転換が求められています。都市における緑化などの環境対策は、ヒートアイランド現象*の緩和や温室効果ガス*の吸収など、直接的に環境問題に対して寄与するだけではなく、うるおいのある生活環境の形成などにも重要な役割を果たすと期待されています。
- (2) 東日本大震災は同時に東京電力福島第一原子力発電所事故を引き起こし、わが国のエネルギー政策にも重大な影響を与えました。石油をはじめとした化石燃料への依存から脱却するための有効な手段として重要視されてきた原子力発電から、太陽光発電・風力発電といった再生可能なエネルギーへの転換が今後

***京都議定書**：平成 9 年に京都市の国立京都国際会館で開かれた第 3 回気候変動枠組条約締約国会議（地球温暖化防止京都会議、COP3）で採択された、気候変動枠組条約に関する議定書のことで、正式名称は、気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書といます。

***循環型社会**：資源となりうる廃棄物を適正に処理して循環的な利用を行うことで有限である資源を効率的に利用し、また同時に廃棄物を抑制し、循環利用が行われない資源を適正に処分するなど、環境への負荷ができる限り低減された持続可能性の高い社会をいいます。

***ヒートアイランド現象**：都市部の気温が、周辺の郊外部に比べて異常に高温となり、それにより自然環境が影響を受けるのみならず住民の生活や健康にも影響を及ぼす現象をいいます。

***温室効果ガス**：二酸化炭素（CO₂）、メタン（CH₄）といった、地表から放射された赤外線の一部を吸収することにより大気を温暖化させる温室効果を引き起こす気体の総称であり、大気中の濃度が増すことが地球温暖化の主な原因といわれています。

より強く求められます。また、エネルギー消費の低減に向けて、身近な生活における節電対策からエネルギー効率の良いまちづくりまで行政・民間が一体となってエネルギー問題に取り組む必要があります。

5 情報化の進展により、より便利な公共サービスと新たなコミュニティ形成が推進される

- (1) ICT（情報通信技術）の進展と日常生活への利活用の拡大により、本格的なユビキタス社会*が実現しつつあります。このユビキタス社会は「便利さ」の追求だけではなく、防災・食品・医療などの情報も得やすくなるなど、身近な生活空間の「安全・安心」にも役立つことが期待されています。また、地方自治体においては、電子自治体などの公共サービスの高度化が進み、24時間365日インターネットを通じてさまざまな行政サービスを提供することが可能となります。
- (2) 新しいコミュニケーション手段として、東日本大震災で注目されたツイッター（twitter）*などのSNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）*が普及しています。これらは情報収集・伝達手段として有効であるのみならず、人的ネットワークを劇的に広げる手段として新たなコミュニティの形を生み出しています。こうした非対面でのコミュニケーションが活発化する一方で、防犯・防災や福祉の面で地縁に基づく地域コミュニティの重要性も増しており、隣近所による助けあいや見守り、ふれあいの充実がより一層求められるようになります。

6 地域主権が進み、自治体の自立が求められる

- (1) サブプライム・ローン問題*を端緒として世界中に広がった経済不況による税収の落ち込みと少子高齢化に伴う社会福祉費の増大により、地方自治体は今後

***ユビキタス社会**：コンピュータだけでなく、家電製品・自動車など生活環境のなかのあらゆるものにコンピュータチップとネットワークが組み込まれ、いつ、どんな場所においても、情報やサービスなどを享受できる社会をいいます。ユビキタス（Ubiquitous）とはラテン語で「いつでも」「どこでも」の意味です。

***ツイッター（twitter）**：個々の利用者が140字以内の短文を投稿し、閲覧できるコミュニケーション・サービスであり、ミニブログと呼ばれています。

***SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）**：人と人とのつながりを促進するコミュニティ型のWebサイトであり、友人・知人間のコミュニケーションを円滑にする手段や場を提供したり、趣味や嗜好、居住地域、あるいは「友人の友人」といったつながりを通じて新たな人間関係を構築する場を提供する会員制のサービスのことです。

***サブプライム・ローン問題**：社会的信用度が低く、通常の融資が受けられない低所得者層を「サブプライム層」と呼び、これらの層を対象にした高金利の住宅ローンを「サブプライム・ローン」といいます。平成16年頃からのアメリカでの住宅ブームを背景に急激に拡大していたアメリカのサブプライム・ローンに対して、アメリカの格付け企業が中古住宅価格の上昇を前提に高い保証を与えていましたが、平成19年頃より返済が滞り始めたことで住宅バブルがはじけ、その後それらを証券化して組み入れた商品の価値が大きく下がりました。それにより世界中の金融機関にて連鎖的な経営危機を招き、平成20年頃より世界金融危機が起きました。

ますます財政面で厳しい運営が求められます。また、地域主権改革や都区制度改革が進展する中で、権限・責任に伴い移管されてくるさまざまな業務を遂行するためには、地方自治体が主体的に自立的な財政力と政策形成能力を高め、効率的な経営体質となることが不可欠です。

- (2) 地域主権改革の推進により、住民による地方自治体の比較・選別が進んでいます。自治体の間では、独自のサービスや施策を競い合う、自治体間競争が激しくなっており、政策形成能力を発揮し、地域の魅力や特色ある施策を生み出していくことが求められます。

7 多様な担い手による「協治（ガバナンス）」が進められる

- (1) 納税者意識や住民意識の向上により行政ニーズが多様化しており、行政がすべてのサービスを提供し続けることが困難な状況にあります。自分たちのまちは自分たちの力でつくるとの考えから、住民や地域、企業、NPO法人等が新たな担い手となり、行政との協働でまちづくりを推進する「協治（ガバナンス）」が求められます。
- (2) 「協治（ガバナンス）」を進めていく過程で、行政が直接行う仕事の見直しや、新たな役割・使命を明確にする必要があります。また、区民等との情報の共有が重要となっており、行政は積極的に情報提供を行い、これまで以上に説明責任を果たすことが求められます。

8 成熟社会*が進展し、一人ひとりの個性や人権がさらに尊重される

- (1) 「生活の質」や「豊かさ」に対する考え方や価値観がますます多様化し、物質的な豊かさと精神面での豊かさの両立を求める成熟社会への移行が進んでいます。技能などの習得により自らの資質・能力を向上させるための社会人向けの講座・講習会から生きがいある人生の実現のための啓発教育・スポーツ教室などまで、さまざまな形で生涯学習の機会拡大が求められます。
- (2) 一人ひとりの個性や人権が尊重され、性別や障害の有無、年齢等にとらわれることなく、個人の個性と能力が十分に発揮される環境と豊かな地域社会の実現をめざし、それぞれの立場で主体的に取り組む必要があります。

***成熟社会**：社会経済的な量的拡大を迫りしてきた社会に対し、成長によって得た豊かさを維持しつつ質的充実を図っていくことを重視する社会のことです。少子高齢化により急激な経済成長が望めないなかで、社会の複雑化・高度化に伴うリスクに的確に対応し、多様化する市民の価値観に対して市民・企業・自治体が一体となって対応していくことが求められます。

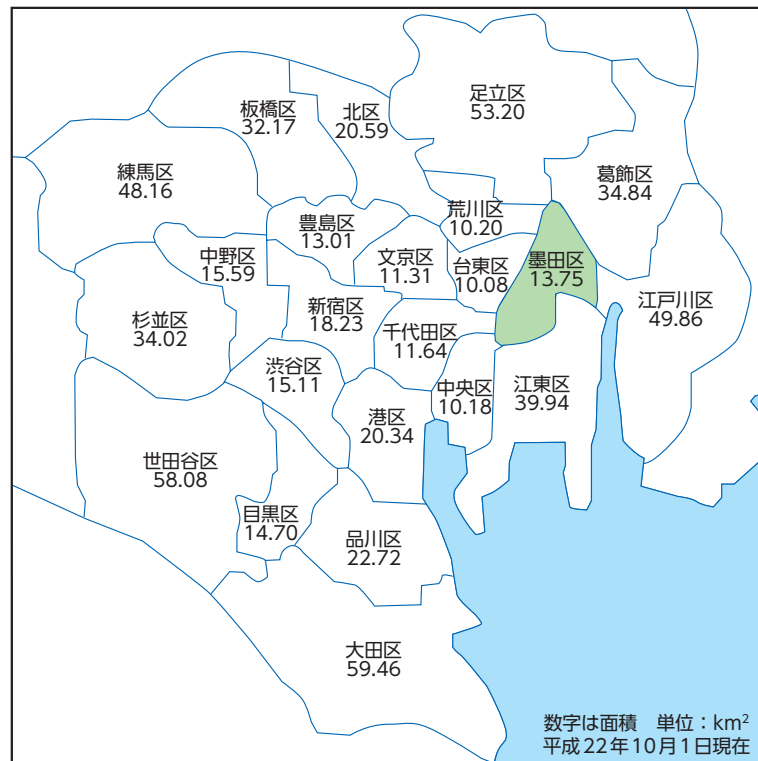


Ⅱ 地勢

墨田区は、水に囲まれた、面積 13.75km² のまち

墨田区は、昭和 22 年（1947 年）、本所区と向島区が統合され、誕生しました。東京都の北東部に位置し、東は旧中川を境に江戸川区、西は隅田川を境に荒川区・台東区・中央区、南は北十間川・横十間川・竪川などを境に江東区、北は旧綾瀬川を境に足立区、荒川を境に葛飾区に接するなど、その周囲の多くを水辺に囲まれたまちです。

区域の東西の長さは 4.77km、南北の長さは 6.12km と、南北にやや長い形をしており、面積は 13.75km² で、23 区中 17 番目の広さになっています。地形的には、最高地点海拔 2.9m（吾妻橋一丁目隅田公園付近）、最低地点海拔マイナス 2.3m（立花六丁目旧中川沿い付近）の平たんな低地で南西部から北東部にかけてゆるやかに傾斜しています。また、地質は、すべて砂と粘土まじりの沖積層からなっています。





Ⅲ 沿革

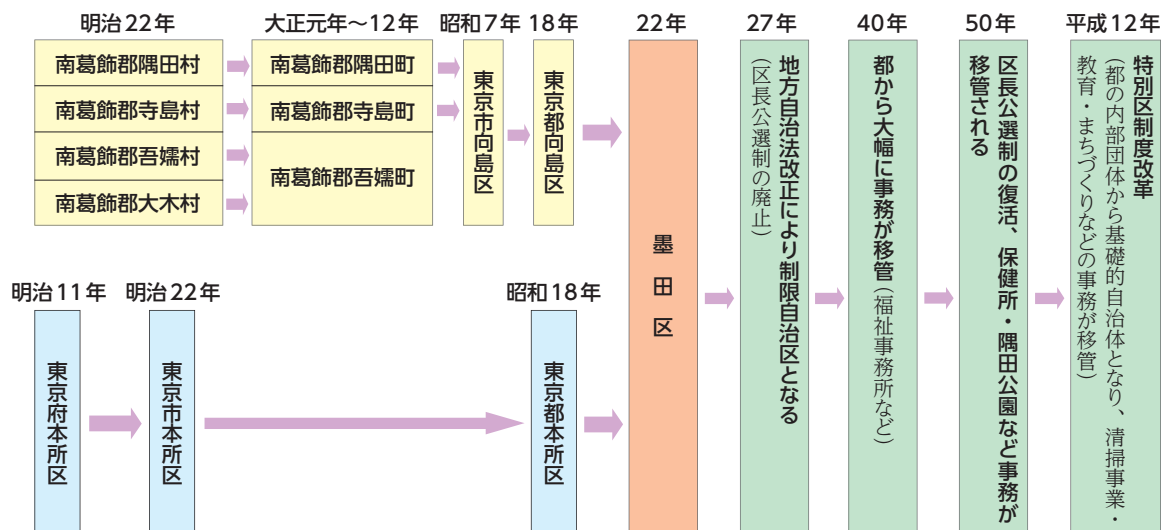
墨田区は、江戸からの伝統が息づく、歴史あるまち

歴史の記録に本区が登場するのは平安時代からですが、当時、区の北西部地域は農村地帯であり、また、南部地域はまだ人家もまばらな湿地帯でした。南部地域が開発されたのは、江戸時代に入ってからで、明暦の大火（1657年）の復興として幕府が開拓を行い、その後江戸の一部として武家屋敷を中心とした住宅・商業地域として発展してきました。一方、北部地域は、依然として農村地帯のまま推移し、江戸市内に農作物を供給していましたが、隅田川一帯は江戸市民にとって絶好の遊覧の地として多くの文人墨客の訪れるところとなっていました。

文明開化の明治維新を迎え、江戸は「東京」と改称されて首都となるなか、明治11年（1878年）には南部地域に本所区が発足しました。また北部は南葛飾郡に編入されたのち、昭和7年（1932年）に隅田・寺島・吾嬬の3町が合併し向島区が誕生しました。本区の地域は、河川の水運や労働力の供給といった面での好条件が、工業地帯としての歩みを固める要因となって、わが国における各種軽工業の発祥の地となり、近代工業地帯として重要な役割を果たしてきました。

しかし、関東大震災によって、本区の南部地域は、地震とそれに伴う火災のため、9割強の人家が失われ、死者も48,000人と東京全体の死者の8割強に達する惨状となりました。やがて復興期を経て、都市化が進みますが、第二次世界大戦の戦火により再び区内の7割が廃墟と化し、63,000人の死傷者と30万人近い災者を出しました。これらの度重なる災害にもめげず復興に努め、今日に至っていますが、このことは下町気質に根ざした先人達のたゆまざる努力によるものといえます。

■ 墨田区の歴史





IV 人口

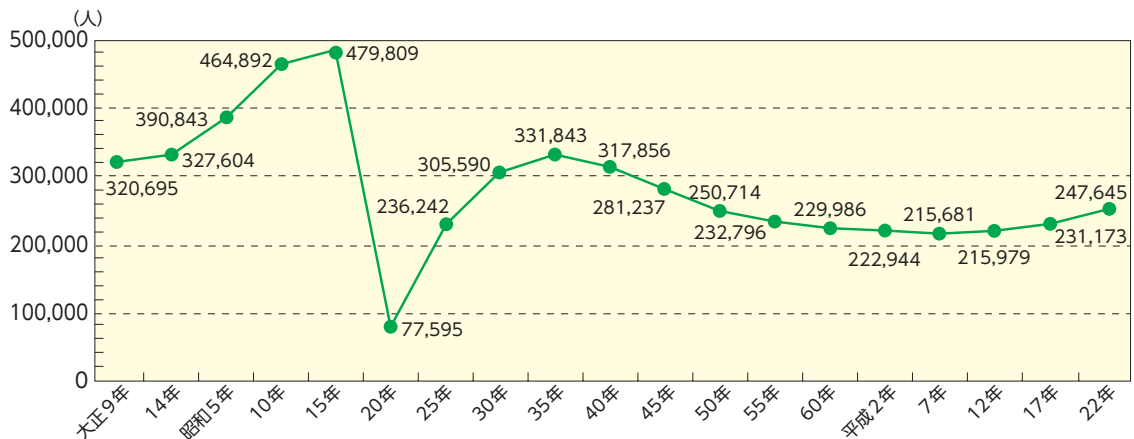
1 人口の推移

都心回帰の流れの中で、交通利便性の向上・東京スカイツリーの建設により継続的な増加傾向 平成 22 年に、住民基本台帳と外国人登録を合わせた人口が 25 万人を超える

戦後における墨田区の国勢調査人口は、昭和 35 年（1960 年）をピークに、平成 7 年（1995 年）までは減少傾向が続いていました。しかし、その後の人口の都心回帰などを背景に増加に転じるとともに、地下鉄半蔵門線の全面開通や東京スカイツリーの建設に伴って増加傾向が継続した結果、平成 22 年（2010 年）国勢調査による人口は 247,645 人となり、平成 17 年（2005 年）と比べると 7.1%の増加となっています。

また、平成 22 年 7 月には、住民登録人口と外国人登録人口を合わせた人口が、改定前の墨田区基本計画における平成 27 年（2015 年）の目標人口である 25 万人を超えました。平成 23 年（2011 年）1 月 1 日現在の墨田区の住民登録人口は 240,380 人で、外国人登録人口の 9,802 人と合わせると 250,182 人となっています。なお、平成 23 年（2011 年）1 月 1 日現在の墨田区の人口密度は 1ha 辺り 180 人で、東京都の 60 人、23 区部の 144 人を上回る高密度となっています。

■ 墨田区の人口数の推移（国勢調査）



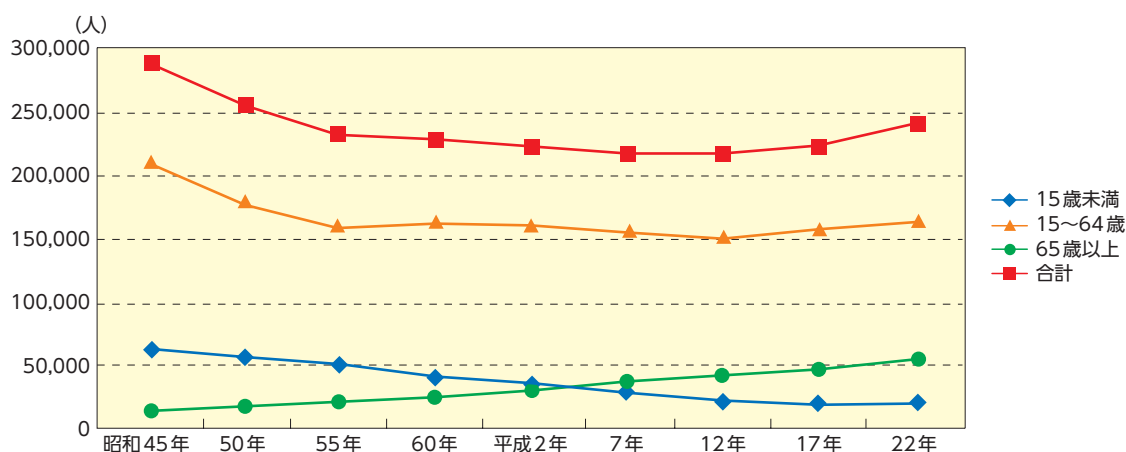
2 年齢構成

急速な少子高齢化の進展、合計特殊出生率は低水準で推移

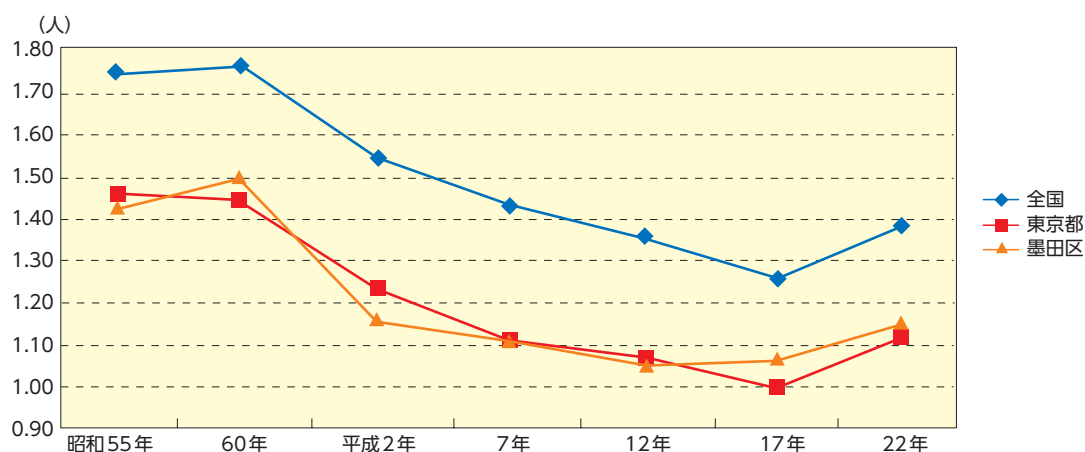
年齢3区分別の人口構成の変化をみると、年少人口（0～14歳）比率が昭和50年（1975年）の21.3%から平成23年（2011年）には10.8%に減少する一方、高齢者人口（65歳以上）比率は7.3%から21.9%へと上昇しており、急激な少子高齢化が進んでいます。

また、本区の合計特殊出生率（女性が一生の間に生む子どもの数）は平成22年（2010年）時点で1.15となっており、全国平均の1.39と比較して低水準にあります。

■ 年齢3区分の推移（住民基本台帳）



■ 合計特殊出生率の推移（東京都衛生年報、国勢調査）

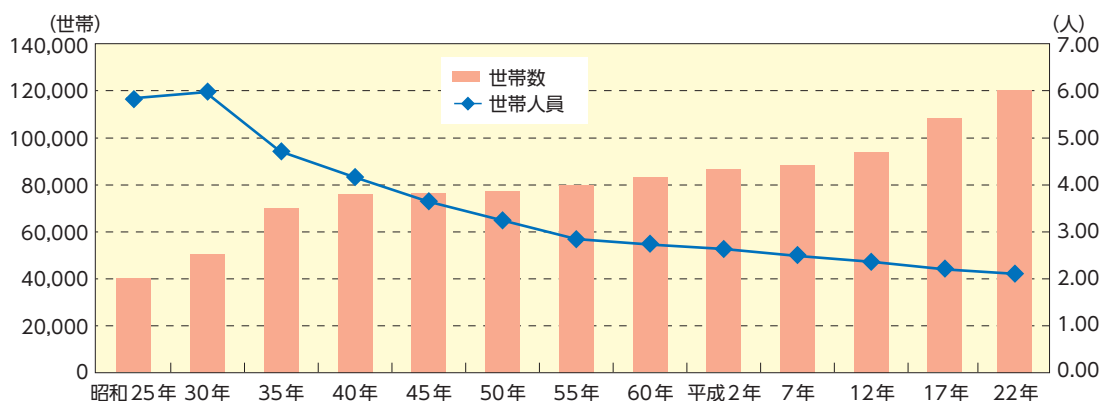


3 世帯の推移

核家族化・若年単独世帯の流入により、世帯人口の減少が続く

本区の世帯数は、平成22年（2010年）国勢調査によると120,849世帯であり、戦後ほぼ一貫して増加傾向が続いています。一方で、一世帯あたりの人員数は、世帯規模（世帯あたり人員）の縮小が進んでおり、2.05人と核家族化の進行や若年単身世帯の流入のほか、出生率の低下が影響しているものと考えられます。

■ 世帯数と世帯規模の推移（国勢調査）

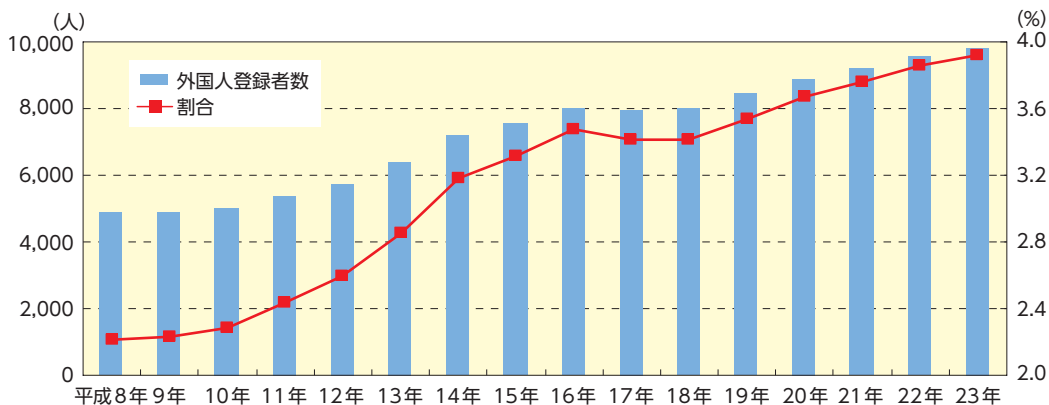


4 外国人

外国人登録者数・人口に占める外国人の割合ともに継続的増加

本区の人口のうち、外国人登録者数の推移をみると、平成23年（2011年）1月1日現在9,802人で、全人口に占める外国人の割合は3.9%となっています。外国人登録者数は平成17年（2005年）の一時的な減少以外は一貫して増加傾向であり、平成8年（1996年）の2倍以上となっています。

■ 外国人登録者数・割合の推移（住民基本台帳、東京都外国人登録人口）

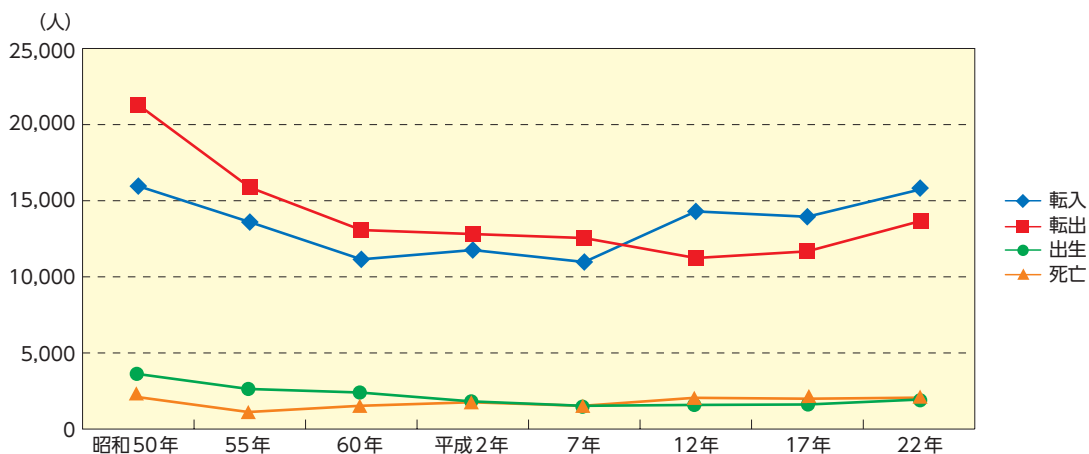


5 人口動態

人口流入に伴う「自然減・社会増」傾向の継続

平成8年（1996年）以前までは、転出が転入を上回る「社会減」が、出生が死亡を上回る「自然増」を上回り、人口減少の要因となっていました。しかし、平成9年（1997年）以降は、都心回帰や交通利便性の向上に伴う人口流入により転入が転出を上回る一方、少子化が進むなかで長寿化などに伴い死亡が出生を上回ったため、「社会増」・「自然減」へと転換しました。このような状況のなかで、「社会増」が「自然減」を上回る傾向にあり、近年の本区の人口増加の要因と考えられます。

■ 移動人口の推移（住民基本台帳人口移動報告、人口動態統計）



6 将来人口の予測と計画人口

平成27年の計画人口は26万人

昨今、都心回帰や交通利便性の向上による人口流入を背景として、区内の主要駅周辺を中心に集合住宅の建設が進み、平成22年（2010年）7月の住民基本台帳人口および外国人登録人口の合計が、改定前の墨田区基本計画の平成27年（2015年）の目標人口である25万人を超えました。

現在の傾向が継続すると仮定した場合、計画目標年次である平成27年（2015年）の将来人口は約26万人になると予測されます。したがって、本計画の平成27年の計画人口は26万人とします。



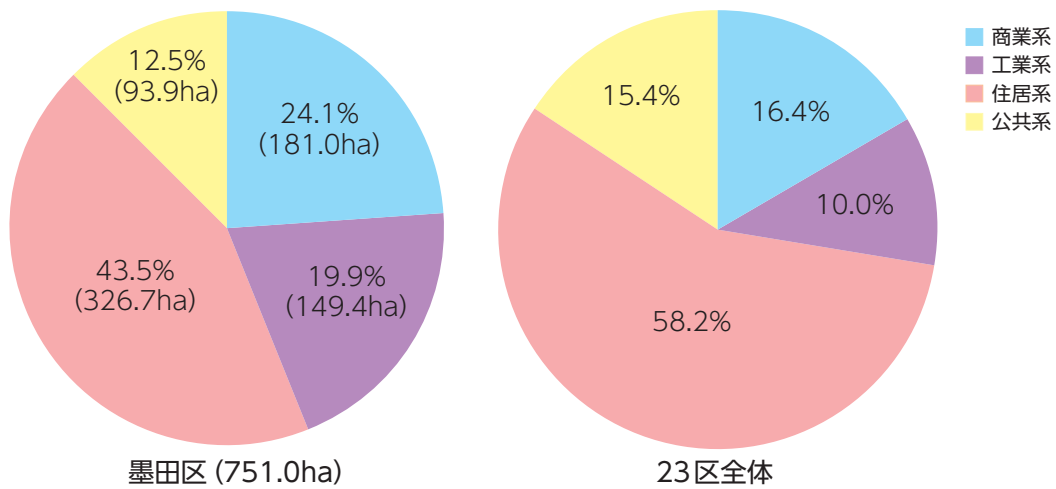
V 土地利用・産業

1 土地

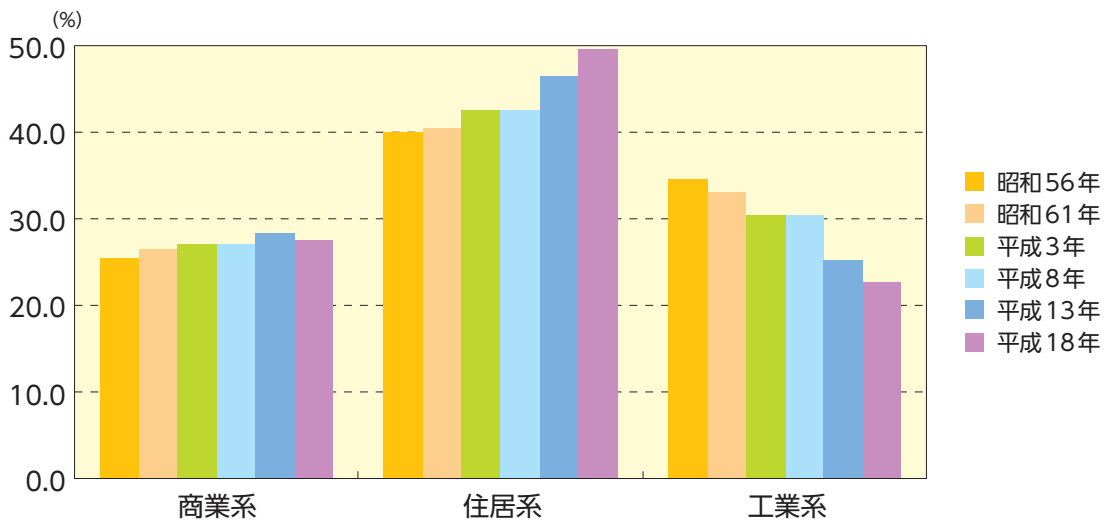
集合住宅などの建設に伴う工業利用から住宅利用への変遷

区全体の面積のうち、建物の敷地として利用されている宅地は751.0haで、54.7%を占め、そのうち住居系の面積は326.7haで宅地面積の43.5%（区全体の23.8%）を占めています。23区全体の値と比べると、工業系・商業系の土地利用の割合が高いことが本区の特徴となっています。しかし、平成8年（1996年）～平成18年（2006年）にかけての土地利用の推移をみると、工業系は7.6ポイント減少しているのに対し、住居系が7.2ポイント増加しており、工業利用されていた土地が住宅利用に変更され、そこに集合住宅が整備されていることがわかります。

■ 墨田区と23区部の宅地利用比率の比較（平成18年土地利用現況調査）



■ 土地利用の推移（土地利用現況調査）

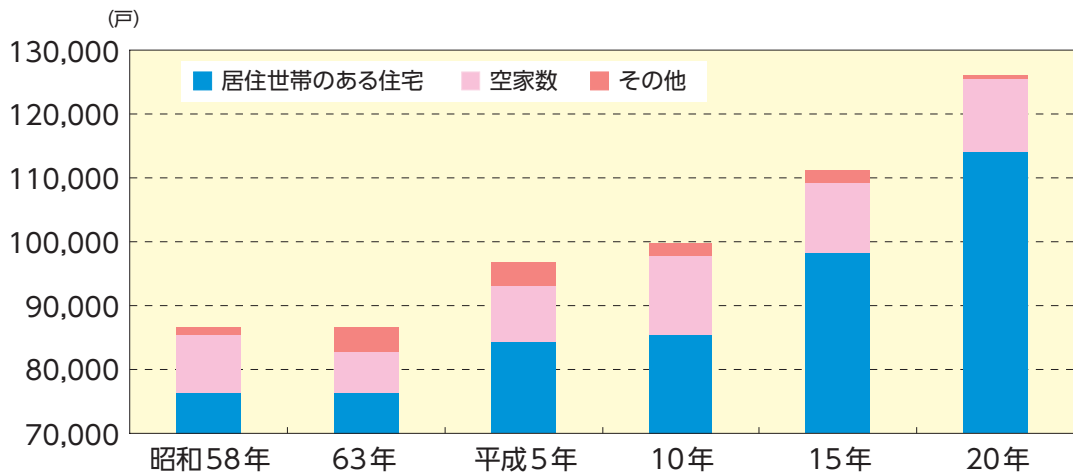


2 建物

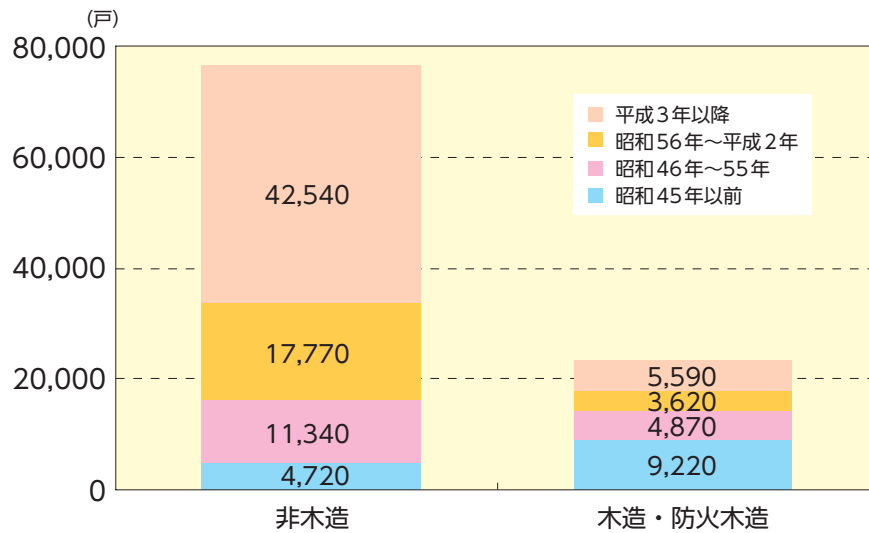
非木造の集合住宅の建設が急増しているが、依然として木造住宅も多い

住宅総数は約 125,000 戸（平成 20 年住宅・土地統計調査）であり、5 年間で約 15,000 戸増加するなど住宅建設が急増しています。構造別では木造住宅が全体の約 4 分の 1 であり、平成 15 年（2003 年）の調査時点から割合は減っていますが、依然として約 23,000 戸が木造住宅となっています。

■ 住宅数の推移（平成 20 年住宅・土地統計調査）



■ 構造別・建築年別住宅数（平成 20 年住宅・土地統計調査）

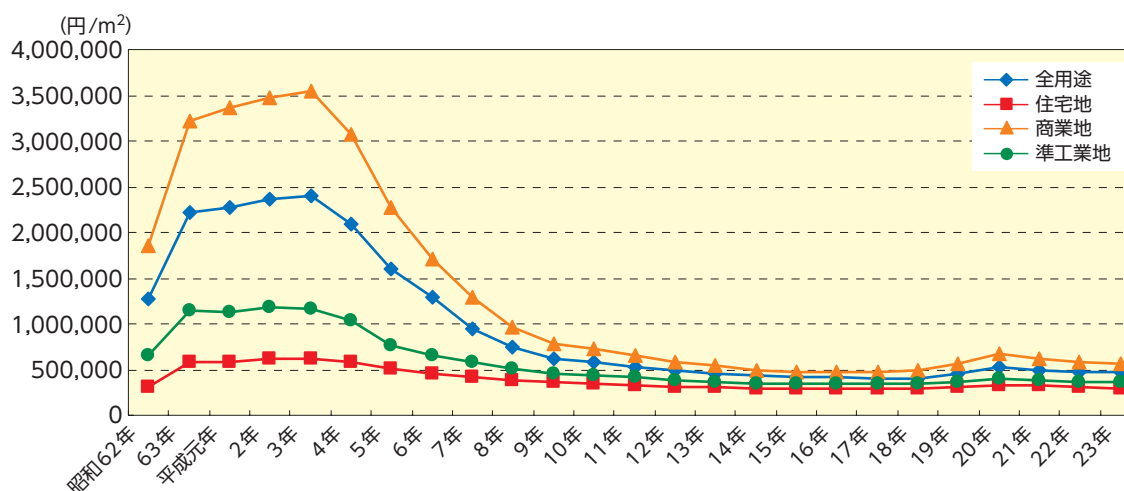


3 地価

平成19年・20年に一時的に上昇するも、直近10年間は安定して推移

地価の動向についてみると、本区の平均公示地価は1980～1990年代のバブル経済の進展とともに大きく跳ね上がりました。しかし、いわゆるバブル経済の崩壊後は一貫して下落傾向にあり、平成19年（2007年）・20年（2008年）の一時的な好景気に伴い短期的に上昇しましたが、その後は微減傾向を維持しつつも直近10年間は安定して推移しています。

■ 平均公示地価の推移（国土交通省地価公示）



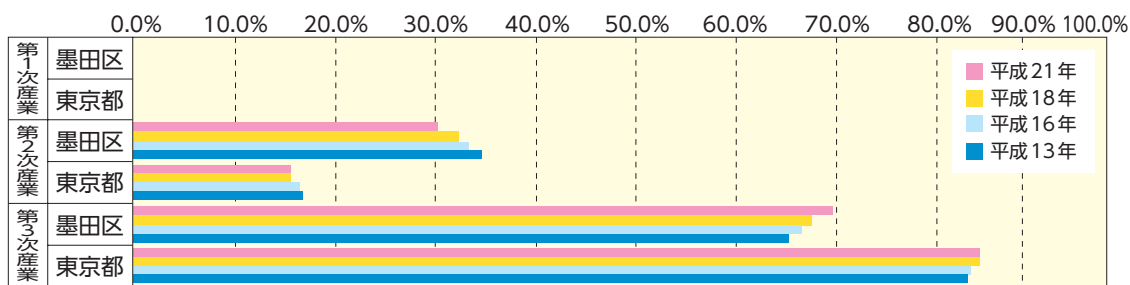
4 産業

ものづくりのまちの特徴を有するが、近年は製造業が減少傾向

平成 21 年（2009 年）に実施された経済センサスによると、本区内には 17,922 の民間事業所が存在しています。平成 13 年（2001 年）の調査結果では 19,342 事業所となっており、8 年間で約 1,500 の事業所が減少したことになります。また、平成 21 年時点での事業所の産業構造別の構成比は、第 2 次産業 30.3%、第 3 次産業 69.6%であり、東京都全体における構成比と比較すると、本区は第 2 次産業の割合が高いといえます。なかでも製造業の割合は 24.0%と東京都の構成比 8.7%の 2.8 倍にのぼり、ものづくりのまちの特徴が色濃く見られますが、近年は減少傾向にあります。

また、区内の事業所を従業者規模別にみると、約 93.1%が従業者数 19 人以下の小規模事業所となっています。

■ 産業構造別構成比（経済センサス、事業所・企業統計調査）



区分	調査年	墨田区			東京都	
		実数	構成比	都内シェア	実数	構成比
全産業	平成21年	17,922	100.0%	2.6%	684,895	100.0%
	平成18年	17,721	100.0%	2.6%	678,769	100.0%
	平成16年	17,630	100.0%	2.7%	664,600	100.0%
	平成13年	19,342	100.0%	2.7%	724,769	100.0%
第1次産業	平成21年	2	0.0%	0.4%	491	0.1%
	平成18年	3	0.0%	0.9%	348	0.1%
	平成16年	2	0.0%	0.6%	324	0.0%
	平成13年	1	0.0%	0.3%	325	0.0%
第2次産業	平成21年	5,438	30.3%	5.1%	107,163	15.6%
	平成18年	5,730	32.3%	5.4%	106,337	15.7%
	平成16年	5,908	33.5%	5.4%	109,498	16.5%
	平成13年	6,715	34.7%	5.5%	122,352	16.9%
うち鉱業	平成21年	0	0.0%	0.0%	77	0.0%
	平成18年	1	0.0%	1.3%	79	0.0%
	平成16年	1	0.0%	1.4%	70	0.0%
	平成13年	1	0.0%	1.3%	80	0.0%
うち建設業	平成21年	1,132	6.3%	2.4%	47,235	6.9%
	平成18年	1,073	6.1%	2.5%	43,157	6.4%
	平成16年	982	5.6%	2.3%	43,211	6.5%
	平成13年	1,069	5.5%	2.3%	46,698	6.4%
うち製造業	平成21年	4,306	24.0%	7.2%	59,851	8.7%
	平成18年	4,656	26.3%	7.4%	63,101	9.3%
	平成16年	4,925	27.9%	7.4%	66,217	10.0%
	平成13年	5,645	29.2%	7.5%	75,574	10.4%
第3次産業	平成21年	12,482	69.6%	2.2%	577,241	84.3%
	平成18年	11,988	67.6%	2.1%	572,084	84.3%
	平成16年	11,720	66.5%	2.1%	554,778	83.5%
	平成13年	12,626	65.3%	2.1%	602,092	83.1%