

2025 年 2 月 5 日

令和国民会議（令和臨調）

提言「日本を解き放ち、組み替える
—多様な生き方・働き方へのパラダイムチェンジを通じて、
人口減少と自然災害を乗り切る—
<別紙>

具体的な改革を実現するための各分野のポイント

人を解き放つ

① 女性の潜在能力の解放

多様な個人一人ひとりが活躍できる社会づくりとして重要なのは、女性の活躍である。日本のジェンダー・ギャップ指数は、2023 年に 146 か国中 125 位と過去最低を更新し、2024 年も 146 か国中 118 位にとどまっており、とくに政治・経済におけるジェンダー・ギャップが顕著である。教育においても、高等教育に入る段階から進学率や分野において男女の格差が生じており、大都市地域と地方の女子の大学進学率の差も大きい。この根底には、家庭や地域におけるジェンダー・バイアスや思い込み、地方の経済状況の問題がある。ジェンダー・バイアスと地域格差による負の循環から女性を解き放つことが、日本の将来を支える人材が育つために欠かせない。

女性の潜在能力の解放のための大前提は、男性の潜在能力の解放である。男性の働き方や暮らし方、潜在的なバイアスを問い直すことが、女性の潜在能力の解放につながる。

② 環境・意識・情報のバリアの解消

全人口の 9.3%を占めるといわれる障害者が、より多く学び、働くことができる社会の実現が不可欠である。障害は人ではなく、社会にあることを忘れてはならない。

障害者を取り巻く課題は三つある。第一が「環境のバリア」であり、障害者の移動や消費、就労、教育の場でのバリアフリー化を進め、選択の幅を広げることが重要である。第二が「人々が持つ意識のバリア」であり、すべての人が障害者と向き合うための知識や経験を積み、理解を増すことが求められる。そして第三が「情報のバリア」であり、視覚障害者や聴覚障害者への情報保障や、障害者に対する DX が不可欠となる。

障害者教育にも一言しておきたい。多様な障害を持つ生徒や学生が、それ以外の生徒や学生とともに学び合い、協力し合える教育制度を整備しなければならない。両者を完全に隔てた教育のあり方は問い直されるべきである。

③ 一人の人間が多様な社会的役割を果たすことを可能にする環境の実現

人口減少が進むなか、一人の個人が複数の役割を果たすこと（マルチ・タスク）が期待される。多様な兼業・副業はもちろん、家庭や地域、社会活動を通じて、各個人が自らの持つ能力を十分に活かし、相互に支え合うことを可能にすべきである。仕事・生活・社会への貢献がバランスよく実現できる「ワーク・ライフ・ソーシャルバランス」のための社会を構築すべきである。労働法制改革までを射程に、働き方をめぐる総合的な改革が必要である。

④ 住む場所を選べる複数居住地制度

人口減少社会における顕著なパラダイムシフトの一つは、住み方の変化である。空き家が増大する一方、複数住宅を持つ世帯が増大し、リモートワークも浸透していく。こうした働き方、生活の多様化に対し、現状では住所はあくまで生活の本拠地となる一カ所とされ、自治体の住民は区域内に住所を有するものに限定されている。こうした制約は、地方公共団体におけるサービスの提供と負担においても矛盾を生んでいる。一時居住者や期間限定居住者も地域住民と位置づけ、サービスの提供とそれに見合った負担を求めていくべきである。住所の複数化について、実態を踏まえ制度面における検討を行うべき時期に来ている。

⑤ 多様な選択を可能にする教育への転換

個人の多様な力を活かすためには、全ての段階における教育を通じ、個人の個性・特徴や希望に応じた選択を可能にする多様性・柔軟性に富むシステムを構築し、一人ひとりに即したオーダーメイドの教育を実現することが必要である。

特に、将来の基礎となる初等中等教育においては、制度の隙間やハードルに取り残される子どもたちがいないよう、多様な子どもに応じた学びの保障が喫緊の課題となっている。とりわけ、不登校児童生徒はこの数年で急増し、令和5年度には小・中学校で34万6千人に及んでおり、一人ひとりに応じた多様な学びの機会や、きめ細かな支援の充実が急務である。従来の学校制度の枠内での弾力化や支援体制の充実に加え、民間フリースクールにおける学びへの財政支援や就学制度の弾力化など、踏み込んだ対策を総合的に推進すべきである。

外国人の子どもも増加し、令和5年度で小・中学相当で15万人に及ぶが、そのうち不就学の子どもも9千人近くいる。義務教育から高校までの就学体制整備は急務であり、日本語学習やソフトランディングのためのプログラムの整備、教員の配置や支

援人材の充実などに本格的に取り組む必要がある。

初等中等教育と大学の接続のあり方にもさらなる改革が必要である。小中高で養われた、知識以外の能力を正しく評価できる仕組みの整備が不可欠であり、一貫した人材育成を阻害する大学入試の在り方を変えていかなければならない。

⑥ 多様な主体の協働・共創の拠点となる大学

大学は、学生、教職員、研究者の多様性を積極的に拡大し、教育研究を活性化するとともに、多様性が響き合う包摂性に富んだ社会づくりの核となることが期待される。とくに、理工系における女子学生比率や、教員・研究者の女性比率は OECD 諸国でも最低であり、女性の学生、教員・研究者の増加を加速すべきである。また、留学生や外国人教員・研究者の増加、社会人のリカレント・リスキリングの機会の拡充による多様性の拠点としての進化は、大学の教育研究の活性化のみならず、我が国の産業経済にとっても重要である。

大学はさらに、個々の分野における産学官連携のみならず、様々な主体が組織を超えて広く課題を共に考え、解決に向けて「協働」「共創」するためのプラットフォームになることが期待される。地方創生、イノベーション創出の拠点となる大学は地方において一層重要であり、地方大学の基盤強化に向けた支援の充実が必要である。

国土を解き放つ

① 所有から利用へ：地域資源の活用と地域の活性化

国土の多様性や地域に存在する各種の資源を活かすには、国土と土地の現状について正確で詳細な把握が必要である。所有者不明の土地を継続的に解消し、土地の権利関係を明らかにし、その活用の可能性を検討すべきである。土地の利用実態については、先進技術の積極的な活用によって情報を蓄積・分析し、官民が共同で活用を進める必要がある。

人口減少により増えていく空き地・空き家、耕作放棄地、荒廃森林など、使われていない土地に対し創造的な利用が可能になるよう、所有者・利用者・その他の主体が協力できる枠組みの構築が必要である。さらに「所有と利用」の関係について、国民の議論を促していくことも不可欠である。

② 自然資本の価値の再定義と適切な維持

森林、農地、河川、干潟など各地に存在する自然は、人口増加と近代化の過程で正当な評価を受けることなく、その価値を損ねられてきた。今後は、これまで無償と考えられてきた自然を、価値があり、保全しなくては価値が失われる「自然資本」と位置づけて、その価値を高めていくべきである。自然資本の維持・保全のためには、リ

ソース投入の優先順位を設定し、人口減少に応じた管理・コミットメントのあり方を具体的に定め、さらに先進技術の活用によって効率化を図っていく必要がある。

③ 社会資本ストックの持続可能な維持管理

各種のインフラや公共施設など、人工的に構築して積み上げてきた社会資本も老朽化が進み、更新が必要な時期が来ている。先進技術を活用しながら、人口減少と財政制約に対応した社会資本のストックの再編と活用が必要である。社会資本やそれに基づくサービスの多くはこれまで公的組織によって担われてきたが、今後は企業や市民など、多様な主体の協働によって担うことが期待される。サービスのあり方を組み替えて、企業や市民の活力を解き放つための創造的なモデルを、地域の実情に合う形で開発・推進すべきである。

④ 自然と社会の資源循環による課題への取組み

自然資本と社会資本をともに維持・保全・活用するとともに、地域における各種の活動を循環させ、組み合わせることが求められている。資源循環の実現により地域の様々な課題を解決し、人口減少下でも豊かな地域社会を維持・構築していくことが重要である。WEFAM（Water, Energy, Food, Air and Material）の概念や、サーキュラーエコノミーの実現を通じて、様々なリソースを地域内で循環させ、発展させていく取組みを促進すべきである。さらに人口減少局面では、維持・保全・活用へのコミットメントのためのリソースが限られることから、ゾーニングなどの手法によって優先順位をつけて取組むことも重要である。

⑤ 平時・非常時のリスクに対応する地域と住まいの形～分散と集住

人口減少は、地域と住まいの状況を大きく変化させ、平時においても生活のリスクを高める可能性がある。地域医療・地域交通・買い物インフラなど、様々な地域サービスが劣化し、暮らしにくい地域が増加することも懸念される。他方、非常時においても、これまでの知見だけでは予想しがたい様々な災害のリスクが高まり、既存の対策だけでは命が守れない危険な地域が拡大する恐れがある。このような平時・非常時におけるリスクへの対応は、財政や人材など様々なリソースの不足によってますます困難になって来ている。過去の知見や記録の活用と将来を予測する最新の科学の両方を組み合わせ、全体としてリスクの低い地域のあり方と住まい方を構築すべきである。

平時の問題に対しては、住民の居住地と様々な社会資本・地域サービスの関係を組み替え、人口減少局面でも効率的なサービスが供給できる仕組みを構築すべきである。コンパクトシティはそのうちの一つの選択肢であるが、より人口密度が低い地域をはじめ、地域の実情によっては、先進技術と組み合わせる分散的な居住を進めることが適切な場合もある。

非常時の問題に対しては、様々な災害に対する各地域のリスクを低減するミティゲーション（緩和）の取組みが重要である。同時に、人口減少局面でリソースが制限される状況においては、リスクを巧みに避け適応するアダプテーション（適応）の考え方をより積極的に取り入れ、リスクの高い地域における新たな開発を避けたり、より安全な地域への誘導を促したりする取組みを進める必要がある。

こうした平時・非常時における対応を具体的に進めるためには、人口減少と災害の激甚化に対応できるよりよい将来像を地域全体で考え、一定の合意のもとで協働して取り組む必要がある。各地域の特性を踏まえ、様々な主体の間での対話を促進すべきである。

⑥ 東京の集積リスクの低減

国際都市としての東京の経済活動の集積は世界的にも有数であり、日本の経済と国民の生活を支えている。他方、このような東京への集中の状況が、とくに災害などの非常時における国全体のリスクを高めていることも事実である。東京の経済活動を保つために様々なリスク緩和の取組みを進めるとともに、新しい業務のあり方や働き方を模索し、集積に必ずしも依存しない経済活動を構築していく必要がある。

⑦ 地域の特性を活かした業種なき産業構造の実現

地域の特性を活かした新たな産業構造を実現するためには、モノづくりとサービス、産業間、業種間、ハードとソフト、大企業とスタートアップといった垣根を取り払い、かけ算をすることが重要である。従来の組織原理から、人材・技術・資源を解放し、それらを脱炭素、資源循環・自律等の社会的価値に結びつける協働の仕組み（プラットフォーム）を構築する。企業も地域も、共通か自前かという二者選択ではなく、「機能は共有しその上に個性を作る」という重層的な発想に転換する必要がある。

このようなプラットフォームとして、①技術をシステムへ、②地域の課題をソリューションへ、③単品をブランドへ、④系列を協働へ、⑤名所の魅力を地域の魅力へ、といった視点によって、様々な機能、技術やサービス、コンテンツを「かけ算」で結びつけていくことが考えられる。

国と地方のあり方を変える

① 住民サービスの「作り込み」から「組み合わせ」へ

これまで地域ごとに住民サービスを「作り込む」ことが、地方自治につながると重視されてきた。しかし、現在ではデジタル化や課題の複雑化によって、このような発想は揺らぎつつある。地域ごとに過度に個別化された仕組みは、社会全体の変化の加速に追いついていけず、地域を越えた連携も取りにくい。現在求められているのは、

地域ごとの「作り込み」ではなく、むしろデジタル技術による「組み合わせ」への発想転換である。DX化を通じて行政の仕組を機能単位に分割し、モジュール化することによって、住民サービスの修正や組み替えを自由にできるようにすることが可能になる。

もっぱら行政事務を国、都道府県、市町村の間で配分することをもって地方自治を考える発想は、もはや古くなりつつある。行政に関わる業務システムを統一されたクラウド上に集約し、共通化・標準化することによって、行政の適切な運用と監視を実現するガバメントクラウドなど、デジタル公共基盤が整備されることで、それぞれの自治体はむしろ自らの地域課題に集中できるようになる。地域の課題に合わせてデジタル共通基盤をカスタマイズし、選択できるようにすることも重要である。

② デジタル技術の活用による地域行政の強化

人口減少社会におけるDXは、行政のあり方自体の様々な可能性を切り拓きつつある。

高度成長時代は、自治体は地域の中核となる役所づくりに励んできたが、いまや車とDXが融合するMaaSによって、地域の複数の交通機関を連携させ、利用者のニーズに応じた効率的な交通環境を提供することも可能になっている（マルチモーダルサービス）。既にいくつかの自治体では、ワゴン車にPCやプリンターを積み、市民の元へ市役所から出向く「お出かけ市役所」も実施されている。役場はいまや「出かける所」から「向こうから来るもの」へと変わりつつある。様々なサービスとの統合により、役場自体が機動的な地域のサービス機関に生まれ変わるべきである。

さらに、行政サービスのIT化が進むことにより、役場の機能自体をバーチャル空間で展開することも可能になりつつある。役場で長時間働くことが難しい高齢者や障害者でも働くことができる、「メタバース市役所」の実現も構想されている。人口減少時代である現在、IT活用により役場の機能強化や多様な人材の活用へとシフトすることを本格的に検討すべきである。

③ オープンで自律的な組織

自治体の「自前主義」を克服し、外部の知恵や能力を積極的に取り込むことが重要である。そのためには、現場のリーダーへのさらなる権限委譲や、徹底した情報公開が求められる。今までの日本の組織においては、集団のメンバーシップの有無が強い意味を持ち、「組織のメンバーであるかどうか」が過度に重視されてきた。しかしながら、現在では専門性の調達にも限界が生じている。今こそ従来の組織の境界を超えた、知識や経験のネットワークが必要である。自治体の境界や組織の違いに人々を閉じ込めるのではなく、むしろ開かれた多様なステークホルダーの自律性を高めることによって、「ルールで境界をつくる」社会を実現すべきである。