

中長期政策課題調査 報告書

神奈川県政策研究センター1

【要 旨】

- 我が国の総人口は、2008年をピークに減少し続けており、人口減少社会となっている。出生数が減少し、年少人口・生産年齢人口の減少及び高齢者人口の増加が予想される。その結果、高齢化がピークに達するとされる2040年頃にかけて、社会に様々な課題が生じると考えられる。
- 第一に、労働力の中心を占める生産年齢人口が減少することで労働力が減少し、国際競争力も低下する中、社会全体の収入が減少する(①稼ぐ力の低下)。第二に、高齢化が進展することで、医療費・介護費が増加する。また、これまでの社会を支えてきたインフラの老朽化が進むことで、維持管理・更新に要する費用が増加する。これらの②社会を支えるコストの増加による負担を、今よりも少ない労働力人口で受け止める必要がある。第三に、高齢単独世帯のような、つながりや支えを必要とする人が増加する一方、地域での付き合いが減少するなど③地域コミュニティの弱体化が生じ、かつてのように地域に支え合いの担い手を見出しにくくなる。
- 人口減少に伴う課題に対しては、第一に、労働市場への参加促進や生産性の向上など、①稼ぐ力を引き上げることで、人々の生活基盤の安定を確保する必要がある。第二に、公民の連携や事業・施設の多機能化・複数目的化など、社会を支えるコストを②節約することで、負担の増加に対応する必要がある。第三に、従来の役割分担や地域の別という枠を越えて担い手を見出し、つながりの創出や意識の醸成を促すことで、③支え合う必要がある。これらの対応は、互いに重なり合って課題を解決する部分も大きい。
- 課題を解決するに当たっては、社会のあらゆる分野で様々な資源の共有・共同利用を進め、流動性を高めて役割を固定しないなど、「境目をなくす」という視点を持つことで、未活用の力を発揮し、個々の主体の利益と社会全体の利益を同時に達成することができるといえる。それにより、人口減少下であっても、誰もが豊かさを享受し、幸せを実感できる社会をつくることができる。ひいては少子化への対応にもつながっていく。

¹ 本稿に係る調査及び執筆は、大澤幸憲、大橋理、笹山岳大、武山尚道(特任研究員)、中島秀和、細野ゆり、元吉悠太(特任研究員)が主に担当した(50音順)。

目次

- (はじめに)
1. 人口減少の進展と読み取れる課題(地域社会は今後どうなっていくのか)
 - (1) 人口減少の進展
 - (1-1) 人口減少社会の到来(総人口減少)
 - (1-2) 出生数の減少による自然減(少子化)
 - (2) 最も重要となる三つの課題
 - (2-1) 稼ぐ力の低下
 - ①人口構成の変化(生産年齢人口の減少)
【BOX 1】「高齢者雇用安定法」の改正について
 - ②国際的に高くない生産性
 - (2-2) 社会を支えるコストの増加
 - ①医療・介護費用の増加
 - ②インフラの維持管理・更新費用の増加
 - (2-3) 地域コミュニティの弱体化
 - ①高齢単独世帯の増加
 - ②家族・人間関係の変化
 - ③貧困
 - (3) 行政の資源(財政・人員)の見通し
 - (3-1) 財政のひっ迫
 - (3-2) 地域行政サービスの担い手人材
 2. 政策対応の「方向性」と「視点」
 - (1) 基本的な政策対応の「方向性」
 - (2) 中長期的に求められる社会の変化
 - (3) 「境目をなくす」という視点
 - ①様々な場面の「境目をなくす」
 - ②「境目をなくす」ビジネス=シェアリングエコノミー
【BOX 2-1】シェアリングエコノミーに係る国内の動き
 - ③「境目をなくす」ことの意義
 - (4) 具体的な政策対応の切り口としてICTを活用
【BOX 2-2】政府のめざすSociety5.0
 3. 境目をなくした政策対応の事例(処方箋)
 - (1) 稼ぐ力を引き上げる
 - (2) 節約する
 - (3) 支え合う
 4. おわりに
- <主要参考資料>

(はじめに)

今日、我が国には様々な社会変化が生じている。中でも、これまで直面したことのない人口動態の変化、すなわち人口減少は、我が国の社会と経済に大きな影響を与えることが予想される。例えば、働き手の減少、社会保障やインフラの維持管理・更新に係る費用負担の増加、地域コミュニティの弱体化といった、我々の社会を将来的に維持していく上での課題が生じる恐れがある。一方で、ICTをはじめとする科学技術が発展しており、社会の課題を解決する手段となることが期待される。また、様々な企業や自治体で、従来の発想や仕組みにとらわれずに地域の課題を解決しようとする動きが現れている。

そこで、今から将来的に起こることを見通し、想定される課題への対応策について検討しておくことが必要である。また、社会の状況をデータにより把握し、その先の政策を判断する材料とし、政策運営に生かしていくことは、近年注目されているEBPM(証拠に基づく政策立案)²の観点からも重要なことである。

本県では、2018年度に若手職員による「中長期政策課題検討会」を設置し、20～30年後の社会環境の変化に伴って生じることが見込まれる課題を抽出、その対策の検討を行った。本調査は、検討会の内容を引き継ぎ、発展させたものである。なお、本調査では、我が国の高齢化がピークに達する年とされており、それに付随して様々な課題が生じると考えられる2040年頃を「中長期」として想定している。

本調査では、人口減少が進展する中、2040年頃の地域社会に生じる課題を、主に政府・自治体等の統計データ等を用いて分析・整理する。さらに、人口減少下にあっても社会を健全に維持することができ、誰もが豊かさを享受し、幸せを実感できる社会を作るための政策の方向性を示す。

報告書の概要だが、第1章では、主として人口減少に着目し、それに伴う「稼ぐ力の低下」、「社会を支えるコストの増加」、「地域コミュニティの弱体化」という三つの課題を指摘する。第2章では、第1章で述べた課題に対応するため、「稼ぐ力を引き上げる」、「節約する」、「支え合う」という三つの政策対応の方向性を提示する。併せて、「境目をなくす」という視点が課題解決にとって有効であることを述べる。第3章では、第2章で提示した視点により課題の解決を図ろうとしている、国内外の様々な政策事例を簡単に紹介する。

² 自治体における「証拠に基づく政策立案(EBPM)」の推進については、神奈川県政策研究センター(2019)『かながわ政策研究ジャーナル 13』参照

1. 人口減少の進展と読み取れる課題(地域社会は今後どうなっていくのか)

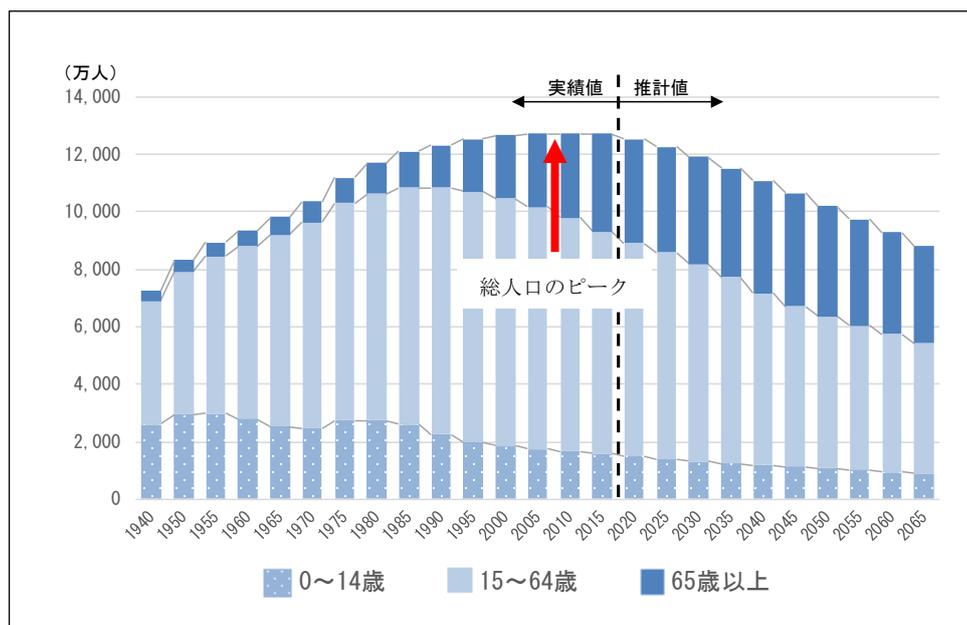
(1) 人口減少の進展

- ・ 我が国の総人口は減少し続けている。年齢別では、年少人口と生産年齢人口が減少し、高齢者人口は増加する。
- ・ 今後出生数は一層減少し、それに伴い人口の自然減が続くと見込まれる。
- ・ 出生数の減少とそれによる少子化の背景として、未婚化及び晩婚化が挙げられる。

(1-1) 人口減少社会の到来(総人口減少)

我が国の総人口は、2008年に約1億2,796万人でピークを迎え、今後は減少していくと見込まれている(図表1-1)。年齢別の内訳を見ると、年少人口(0~14歳)と生産年齢人口(15~64歳)が一貫して減少するのに対して、高齢者人口(65歳以上)は2040年頃まで増加していく。

図表1-1 総人口の推計(全国、年齢別)



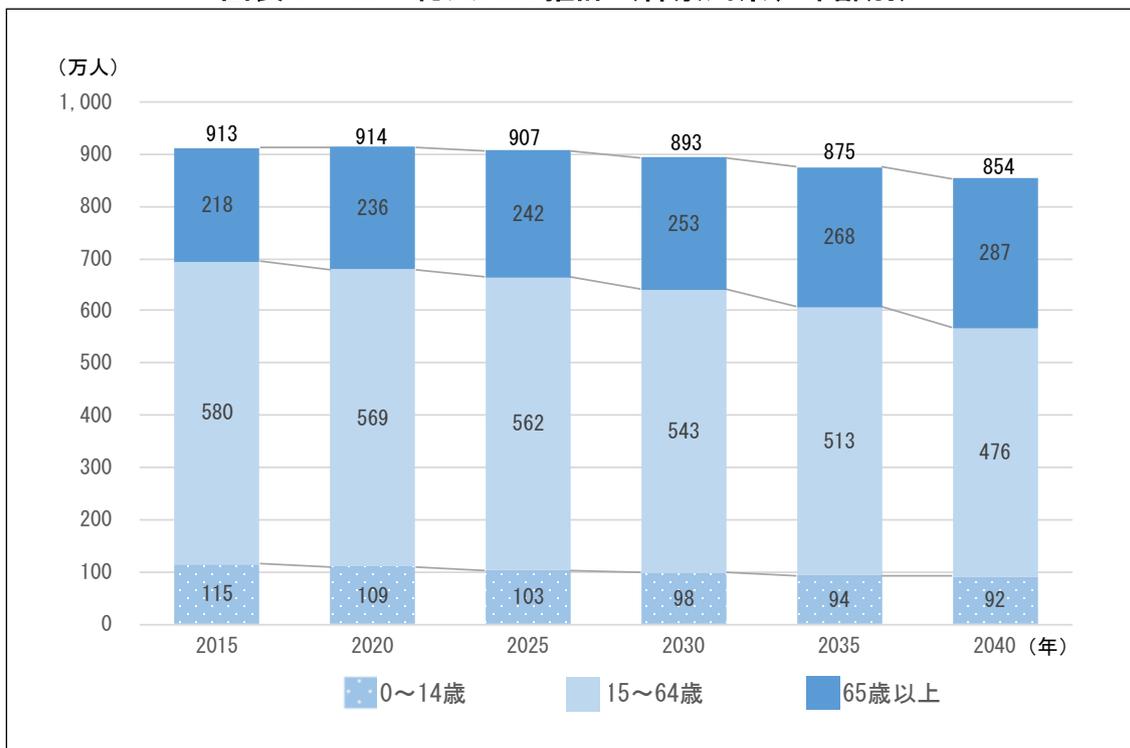
出所：総務省統計局「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年版)」より作成

(注) 平成27(2015)年以前は総務省統計局「国勢調査」、令和2(2020)年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年版)」による。なお、推計部分については中位推計による。以下、人口推計では中位推計を用いている。

(注) 人口の将来推計に当たっては、将来の出生及び死亡の推移は不確実であることから、それぞれ中位・高位・低位の3仮定を設け、組合せで9通りの推計が行われる。

本県においても、総人口は、2015年の約913万人から今後2040年頃には850万人程度まで減少すると見込まれている(図表1-2)。また、全国の傾向と同じく、年少人口と生産年齢人口が減少するのに対して、高齢者人口は増加する。

図表1-2 総人口の推計(神奈川県、年齢別)

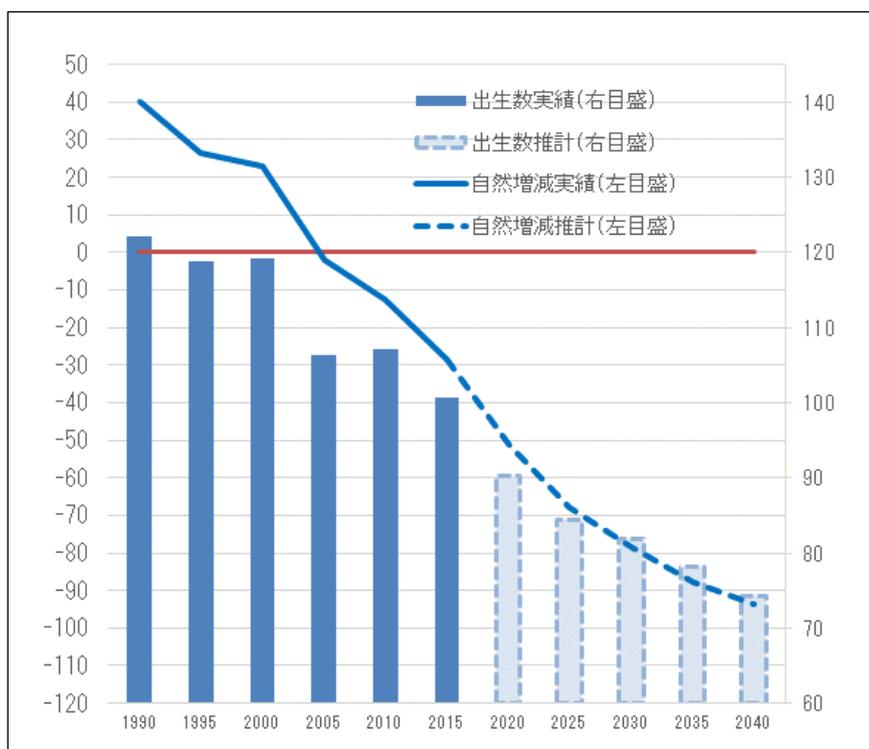


出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年版)」より作成

（1-2）出生数の減少による自然減（少子化）

人口に大きな影響を与える出生数は、全国では1990年に約120万人であったが、2015年には約100万人まで減少した³。また、本県でも、2000年の約8万人から2015年には約7万人と、やはり近年では減少している。今後も出生数は減少を続け、それに伴って人口の自然減の傾向も拡大しながら続いていくと見込まれる（図表1-3、図表1-4）。

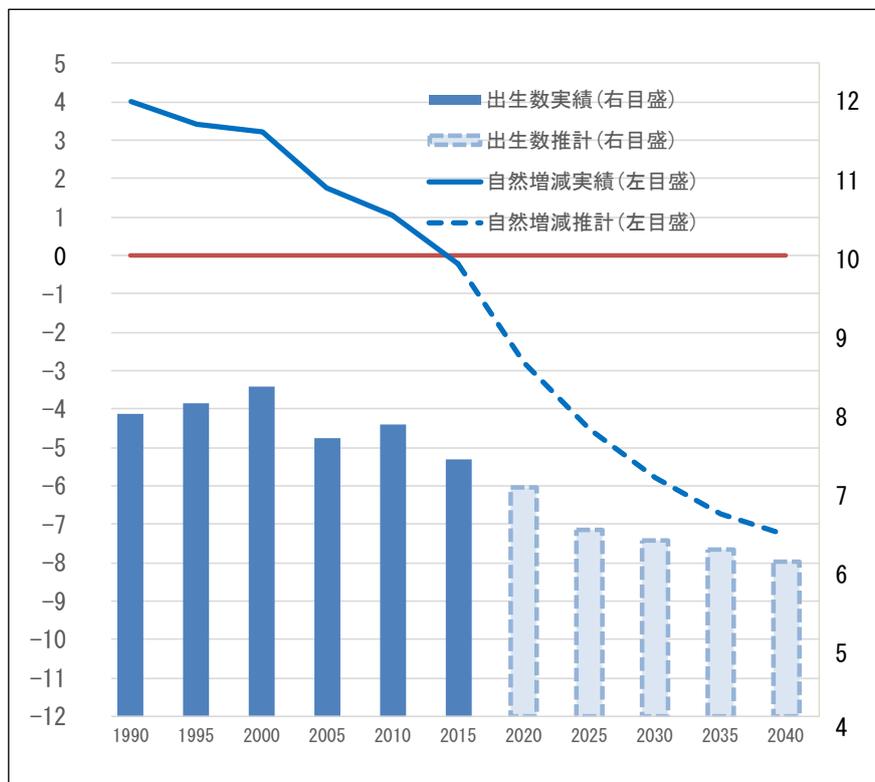
図表1-3 出生数と自然増減の実績・推計の推移（全国、万人）



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年版）」より作成

³ 2019年の出生数は865,239人。なお、出生数や死亡数等に例年と異なる動きが出たことから、2020年の人口動態推計の年間推計は公表しないこととされた。（厚生労働省「令和元年人口動態推計」、2020年12月21日報道発表）

図表1-4 出生数と自然増減の実績・推計の推移(神奈川県、万人)



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年版）」より作成

少子化は、①「出産適齢期」（10代や40代以上の女性による出生数が少ないことから、ここでは20～39歳としている）の女性数の減少、②既婚率の低下（未婚率の上昇）、③既婚女性が生む子供の数の減少（平均出生率の低下）という三つの要因に分解できる（図表1-5）。

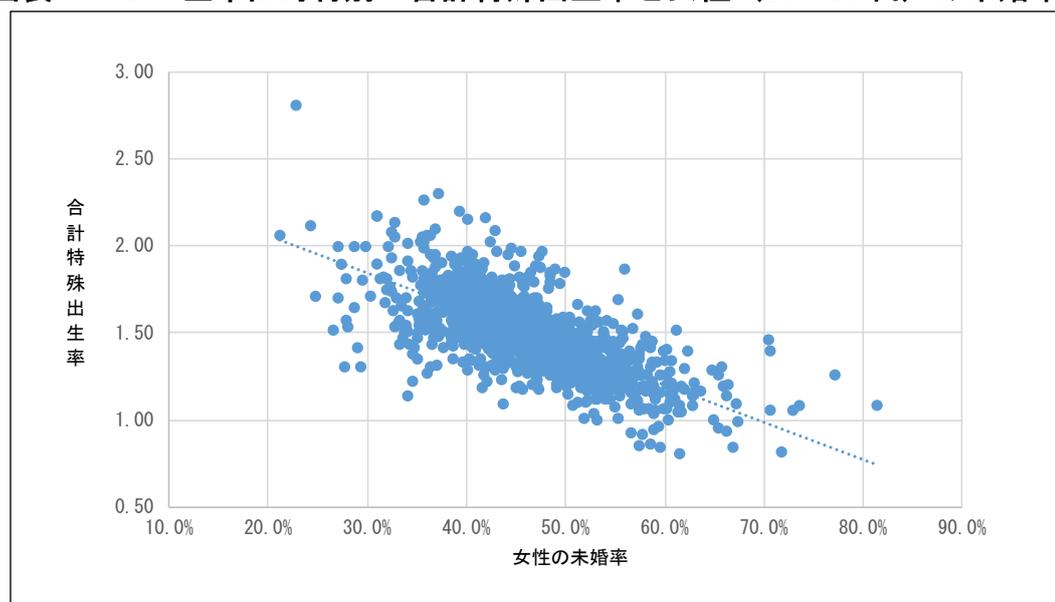
図表1-5 少子化の三つの要因

	①出産適齢期の女性数の減少	②既婚率の低下	③既婚女性が生む子供の数の減少	子どもの数
1970年頃	100万人	× 90%	× 2.2人	= 200万人
↓				
2010年頃	90万人	× 70%	× 1.8人	= 100万人

出所：当センター作成

合計特殊出生率と女性の未婚率の関係を見ると、全国的に20～30代の女性の未婚率が高い市町村では出生率が低い傾向が見られる(図表1-6)。つまり、出産適齢期の女性の未婚化が進めば、合計特殊出生率が低下し、少子化も進むという傾向がある。

図表1-6 全市区町村別 合計特殊出生率と女性(20～30代)の未婚率



出所：総務省統計局「国勢調査(平成27年)」より作成

(注) 合計特殊出生率：一人の女性が一生の間に産む子どもの数

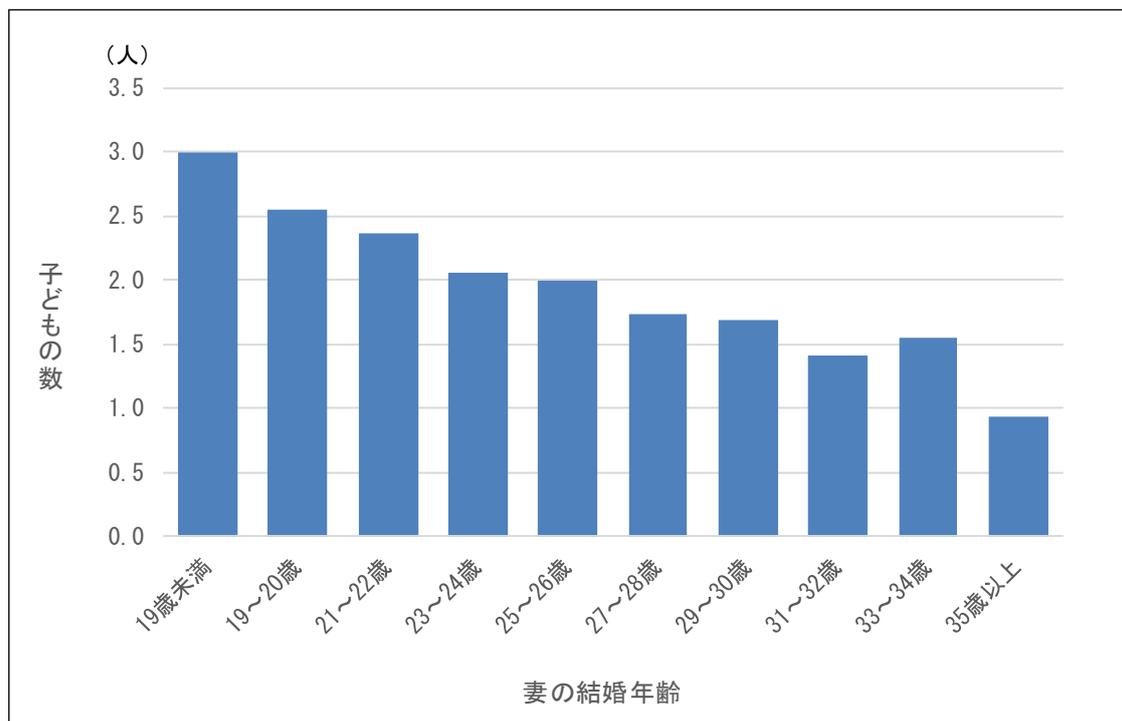
ここで、既婚女性に限定すれば、直近の既婚女性の出生数は1.94人⁴となっており、人口規模が維持される合計特殊出生率の水準⁵に比較的近い。このことから、少子化の主因は、過去の少子化による女性の絶対数の減少に加えて、結婚の減少が大きな影響を与えていると考えられる。

⁴ 国立社会保障・人口問題研究所「第15回出生動向基本調査(夫婦調査)」による、結婚持続期間が15～19年(結婚時期が1996年～2000年)の夫婦の出生数

⁵ 人口置換水準といい、2.07(直近の2017年では2.06)。

ただし、平均初婚年齢が高くなる、いわゆる晩婚化によって、第1子出生時の母親の平均年齢も高くなるという傾向も見られる。妻が35歳以上で結婚した場合、当該家庭における子どもの数は平均的には約1.0人前後となる(図表1-7)。つまり、いわゆる晩婚家庭においては、そうでない場合に比べると、子供の数が少ない傾向が見られる。

図表1-7 結婚年齢(妻)と結婚10~14年経過時の子どもの数



出所：国立社会保障・人口問題研究所「第15回出生動向基本調査(夫婦調査)」より作成

（２）最も重要となる三つの課題

本調査では、2008年に我が国の総人口がピークを迎え、我が国が既に人口減少社会に入っていることを念頭に、人口動態の観点から課題を把握することとする。

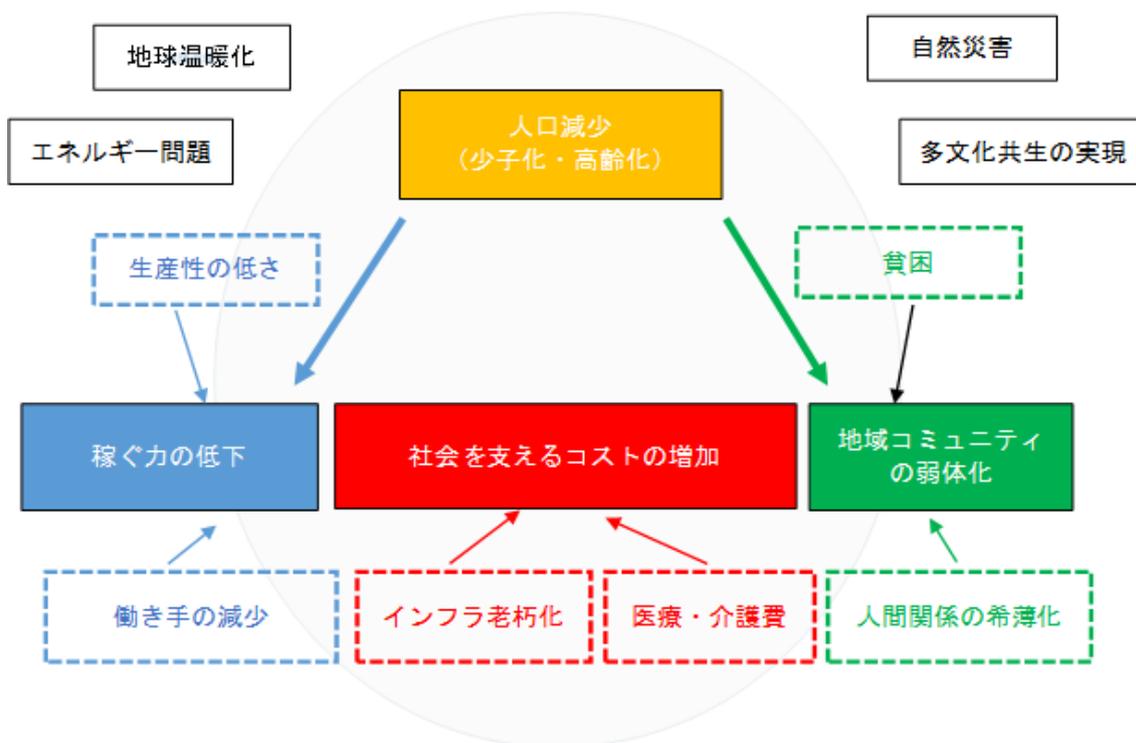
本調査で最も重要と考える課題は、次の三つである。第一に、少子化・人口減少の進展に伴い労働力が減少し、国際競争力も低下する中、社会全体の収入⁶が減少する。つまり、「稼ぐ力」が低下する。第二に、高齢化に伴い社会保障費が増加し、社会インフラの老朽化に伴い維持管理・更新需要が増加する。つまり、「社会を支えるコスト」⁷が増加する。第三に、高齢者などつながりや支えを必要とする人が増加する一方で、「地域コミュニティの弱体化」に伴い支え合う力が低下する。これら三つが進行することは、社会をこれまでのように維持していく上での課題といえる（**図表1-8**、**図表1-9**）。

なお、人口減少に関わる課題以外にも、地球温暖化等の環境問題や多発する自然災害への対処など、中長期的に検討が必要な様々な課題が存在する。これらについては、図表中に課題の存在を指摘するにとどめ、詳細な分析及び対応策の検討については今後の調査課題としたい。

⁶ 端的にはGDPで測ることが考えられる。

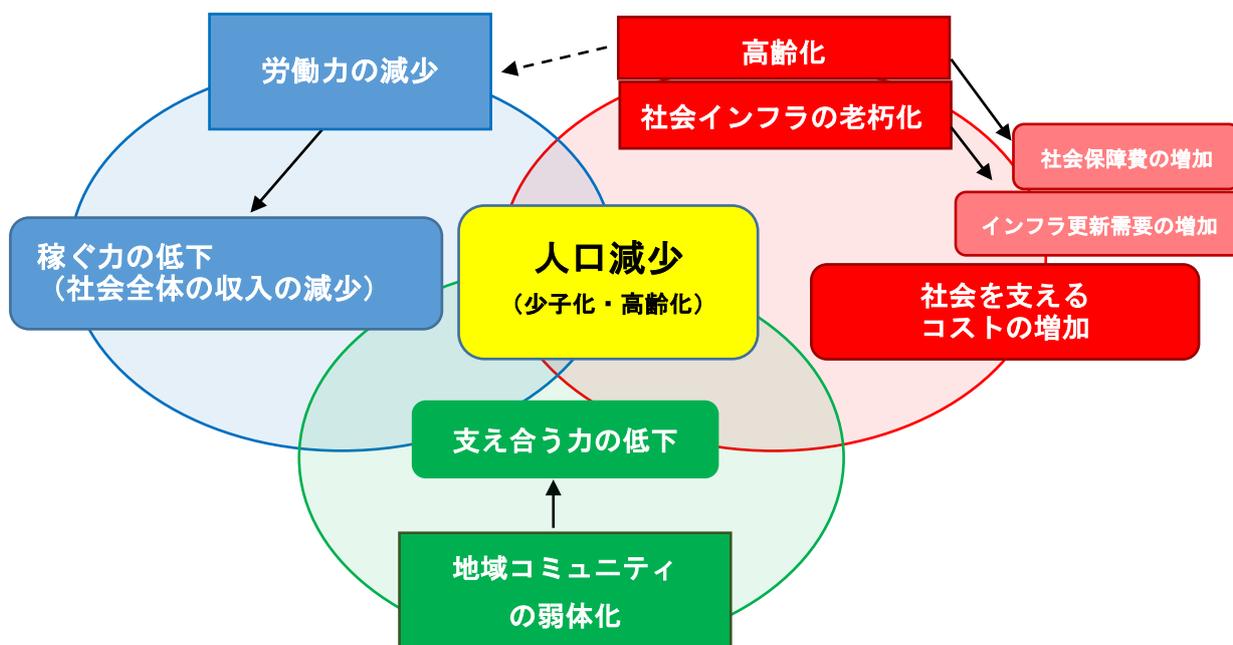
⁷ 貨幣的に捉えられない公害や混雑等を指して「社会的コスト」と表現することがあることから、本稿では、社会全体で負担すべき費用という意味を区別するため、この表現を用いている。

図表1-8 課題の概念図



出所：当センター作成

図表1-9 近未来の地域社会における課題の構造



出所：当センター作成

（2-1）稼ぐ力の低下

- ・ 労働力の中心を占めている生産年齢人口は減少すると見込まれ、働き手が減ることで、「稼ぐ力」が低下する（社会全体の収入が減少する）。
- ・ 高齢者や女性が労働力人口に占める割合は、近年増加しつつあるものの、さらに労働市場への参加を進めていく必要がある。
- ・ 労働力人口が減少する中では、生産性を全体として高める必要があるが、現状の我が国の生産性はほかの主要国と比べて必ずしも高くない。

少子化によって人口減少が進み、高齢化も進む。今は人口を維持している地域でも、将来的には多くの地域で人口減少と高齢化が見込まれる。さらに、生産年齢人口も減少し、全体としての労働力も低下していくことから、社会全体の稼ぐ力が低下することが懸念される。ただし、一人一人が持つ能力や可能性をより発揮する環境を整えるなどして生産性を高めることで、「一人当たりの」稼ぐ力を引き上げることができれば、「社会全体の」稼ぐ力の低下を相当程度補うことができる。

①人口構成の変化（生産年齢人口の減少）

社会全体の収入につながる稼ぐ力の大きさは、労働力となりうる人口と、労働力の生産性によって決まる。ここで、一つの仮定として、定年延長等により、半数の前期高齢者が労働市場に参加するものと想定してみる。すると、生産年齢人口及び半数の前期高齢者（65～74歳）を労働市場内の者として、それ以外の年齢層を労働市場外の者としてとらえることができる。

図表 1-10 は、全国及び本県について、各年齢層（①生産年齢人口、②前期高齢者人口、③年少人口、④後期高齢者人口）の2040年までの人口推移を推計したものである。労働力となりうる人口、すなわち労働市場内の者は、全国・本県ともに2040年にかけて減少していくと推計されており、稼ぐ力の低下が懸念される。半数の前期高齢者を計上することで労働市場内の者は上乘せされるが、なお、全国では労働市場内の者が今後20年で約1,000万人程度減少する見込みである。

図表 1-10 各年齢層の人口推移（全国、神奈川県）



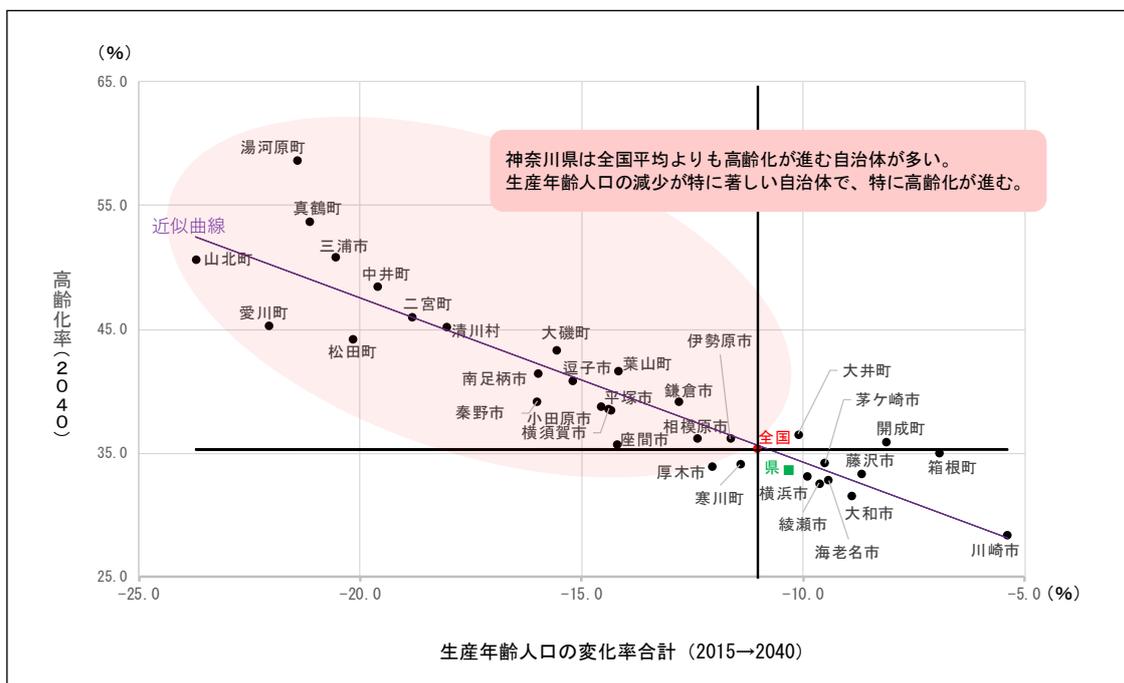
出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年版）」より作成

（注）生産年齢人口は15～64歳の人口。また図中では半数の前期高齢者が労働市場に参加するものと仮定。よって労働市場内の者という意味で、①生産年齢人口及び半数の②前期高齢者をプラスに、労働市場外の者という意味で、それ以外の年齢層（③④）をマイナスに計上。

（注）富山県（2016）「富山県経済・文化長期ビジョン」では、65～79歳の人口の半数を順次生産年齢人口に加味していく考え方が示されている。

本県について市町村別に状況を分析すると、2015年から2040年まで合計した生産年齢人口の減少度合が著しい市町村ほど、より2040年時点の高齢化率が高い傾向にある(図表1-11)。県全体では、本県の生産年齢人口の減少は全国平均より小さく、高齢化率は全国平均より低い。しかし、その差はわずかであり、過半数の市町村では生産年齢人口の変化率が全国平均を下回り、高齢化率は全国平均を上回る。

図表1-11 市町村別高齢化率及び生産年齢人口の変化率合計との関係

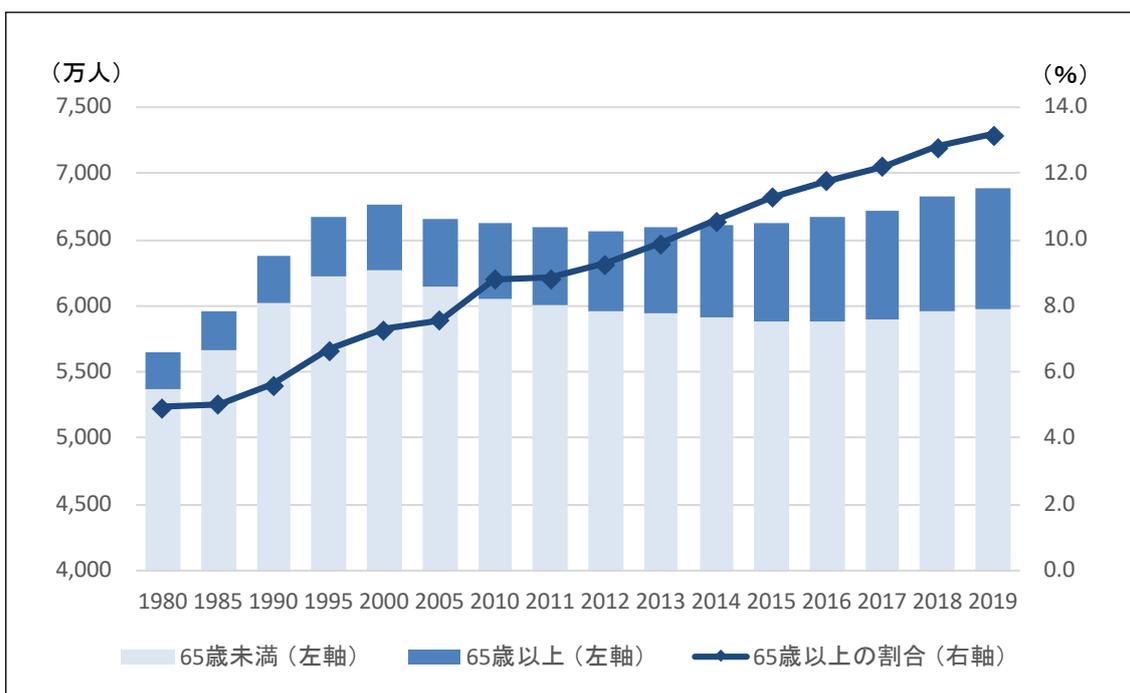


出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年版)」より作成

＜労働力人口における高齢者＞

次に、労働力人口における高齢者について見ていく。労働力人口はこの25年程度、6,500～7,000万人の間で推移しているが、その間65歳以上の高齢者割合は約6%から一貫して上昇し続け、直近では約13%になっている（図表1-12）。総人口の減少を考慮すれば、今後いかにして高齢者のさらなる労働市場への参加を進めるかが重要になってくる。

図表1-12 労働力人口と高齢者が占める割合の推移

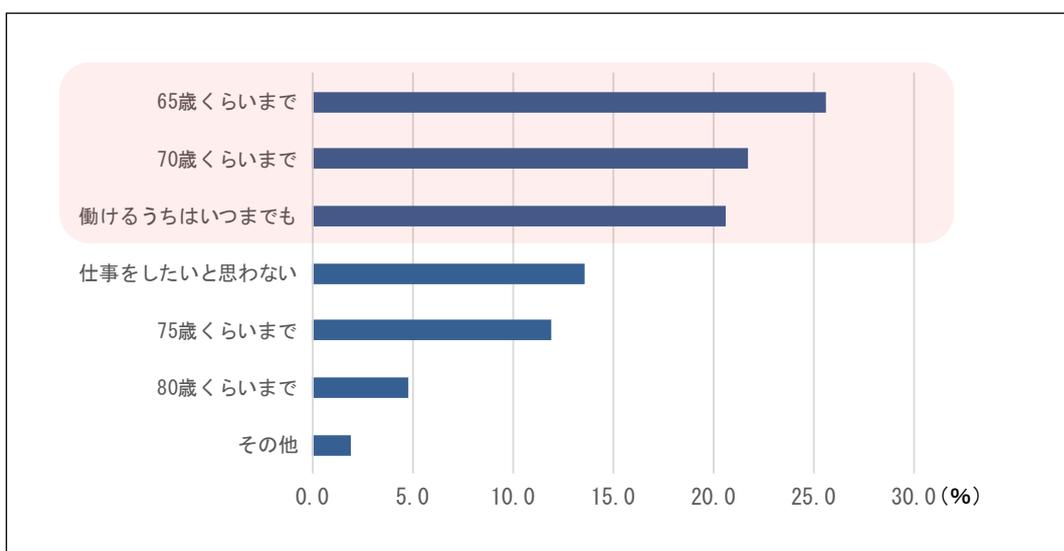


出所：内閣府「高齢社会白書（令和2年版）」より作成
 （原出所は総務省「労働力調査」）

少子化及び高齢化により労働力人口の減少が進む中、より多様な人材が能力を発揮して労働市場に参加していくことは、解決の方向性となりうる。

例えば、高齢者の就労希望年齢を見ると、従来の「定年」に当たる年齢よりも高い年齢までの就労を希望する人が多くいる⁸ことが分かり（**図表 1-13**）、我が国の高齢者は就労意欲が高いといえる。ただし、生活資金の確保等のために、その年齢まで「就労せざるを得ない」と高齢者が考えている可能性には留意する必要がある。

図表 1-13 高齢者の就労希望年齢



出所：内閣府「高齢者の経済生活に関する調査（令和元年度）」より作成

（注）調査対象は60歳以上の男女1,755人。

⁸ 調査対象者は60歳以上であることから、「働けるうちはいつまでも」とする回答も、定年を超えて働く意向と解釈できる。

【BOX 1】「高年齢者雇用安定法」の改正について

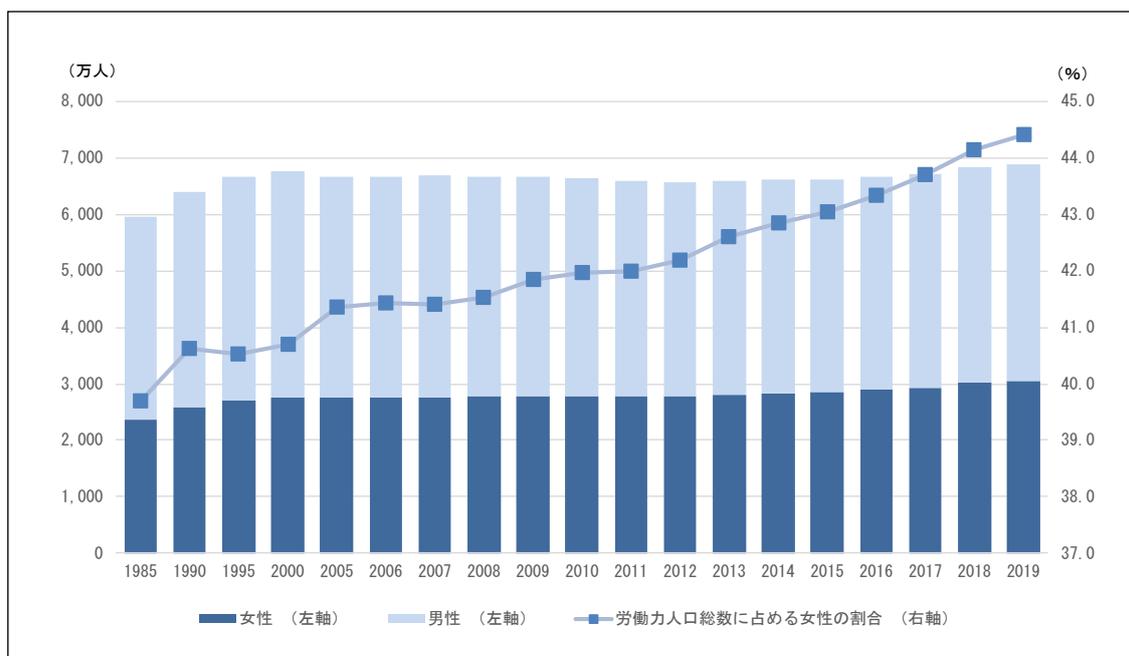
これまでも「高年齢者雇用安定法」は繰り返し改正されてきたが、2020年3月に同法が一部改正され、2021年4月に施行される。今回の改正では、新たに「高年齢者就業確保措置」を努力義務として設けている。具体的には、次の5点である。

- ①70歳までの定年引き上げ
- ②70歳までの継続雇用制度の導入（グループ会社内に加えて、ほかの事業主によるものを含む）
- ③定年廃止
- ④高年齢者が希望するときは、70歳まで継続的に業務委託契約を締結する制度の導入
- ⑤高年齢者が希望するときは、70歳まで継続的に（a）事業主が自ら実施する社会貢献事業、（b）事業主が委託、出資（資金提供）等する団体が行う社会貢献事業に従事できる制度の導入

＜労働力人口における女性＞

次に、労働力人口における女性について見ていく。労働力人口に占める女性の割合は増加してきており、直近では44%超である（図表1-14）。

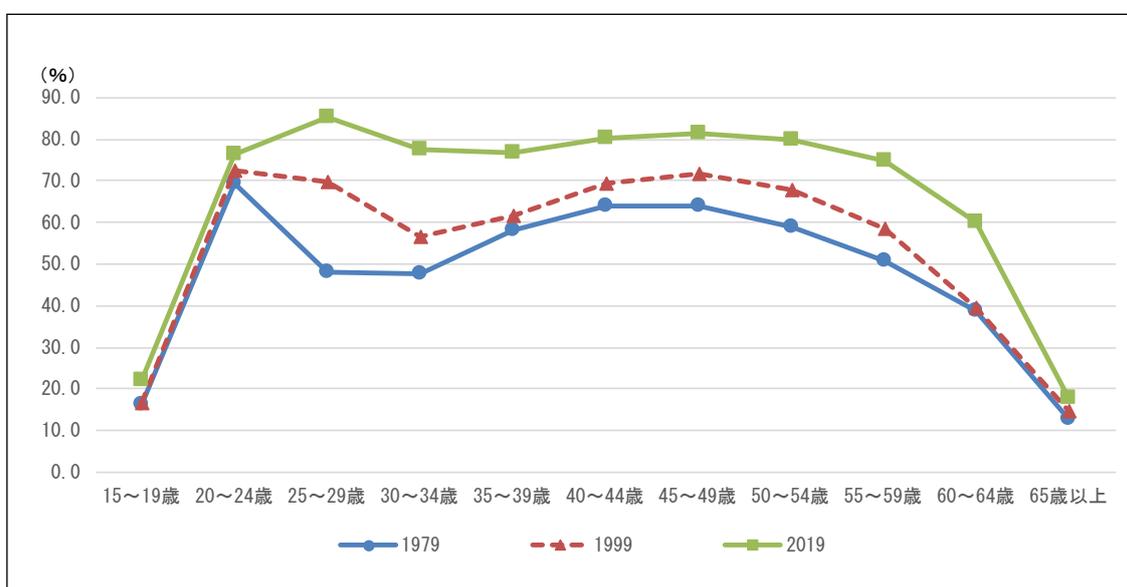
図表1-14 労働力人口と女性が占める割合の推移



出所：厚生労働省「働く女性の実情（令和元年版）」より作成
（原出所は総務省「労働力調査」）

また、**図表 1-15**からは、出産の前後に女性の就業率が下がる、いわゆるM字カーブがこの40年間で解消に向かっていることが読み取れる。しかし、依然として、20代後半と比べれば30代の労働力率は低くなっている。この背景としては、仕事と家庭の両立支援策の不足など、労働環境が十分整備されていないことが指摘されている。また、すべての女性が早期退職するわけではないのに、現状では女性の勤続年数の平均が9.8年と男性の13.8年より短い⁹ことから、企業が女性の早期退職を想定し、積極的な人的投資を行っていないとの指摘もある。

図表 1-15 女性の年齢階層別労働力率



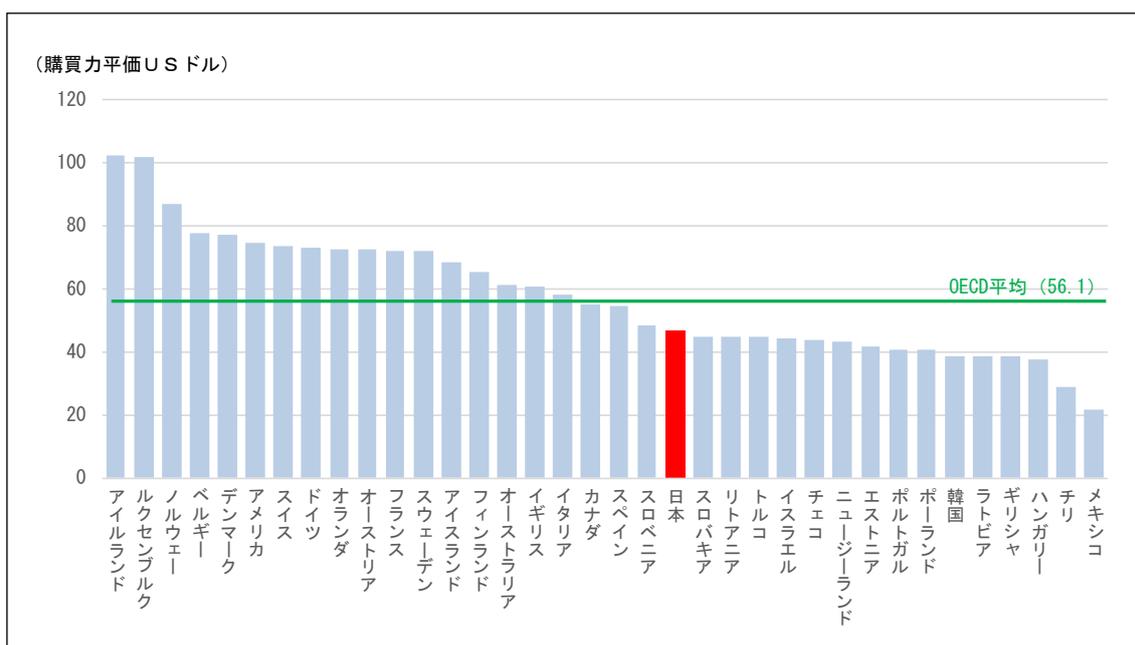
出所：厚生労働省「働く女性の実情（平成30年版、令和元年版）」より作成
（原出所は総務省「労働力調査」）

⁹ 厚生労働省「令和元年賃金構造基本統計調査の概況」

②国際的に高くない生産性

労働力となりうる人口と労働力の生産性という二つの要素のうち、総人口の減少が見込まれる我が国が稼ぐ力を維持するためには、生産性を高めることが必要である。しかし、現状の我が国の時間当たり労働生産性はOECD諸国の中で中位である（**図表1-16**）。我が国の生産性は業種間の差が大きく、全体的に見ると、生産性の面でも他国と比べて「稼ぐ力」は高くないといえる。

図表1-16 OECD諸国の時間当たり労働生産性（2018年）



出所：日本生産性本部（2019）「労働生産性の国際比較」より作成

（注）ここでは、生産性を購買力で測っている。なお、「購買力平価」とは、物価水準などを考慮した各国通貨の実質的な購買力を交換レートで表したものである。すなわち、同じもの（商品又はサービス）を同じ量（特定のバスケットを設定する）購入する際、それぞれの国で通貨がいくら必要かを調べ、それを等置して交換レートを算出している（日本生産性本部 2019）。

(2-2) 社会を支えるコストの増加

- ・ 高齢化の進展により、社会保障費用、中でも医療・介護費用の増加が見込まれる。一方、現役世代の人口は減少するため、一人当たりの負担の増加が見込まれる。
- ・ 建設から長期間が経過したインフラ等の割合が増加することから、今後維持管理・更新に伴う負担の増加が見込まれる。

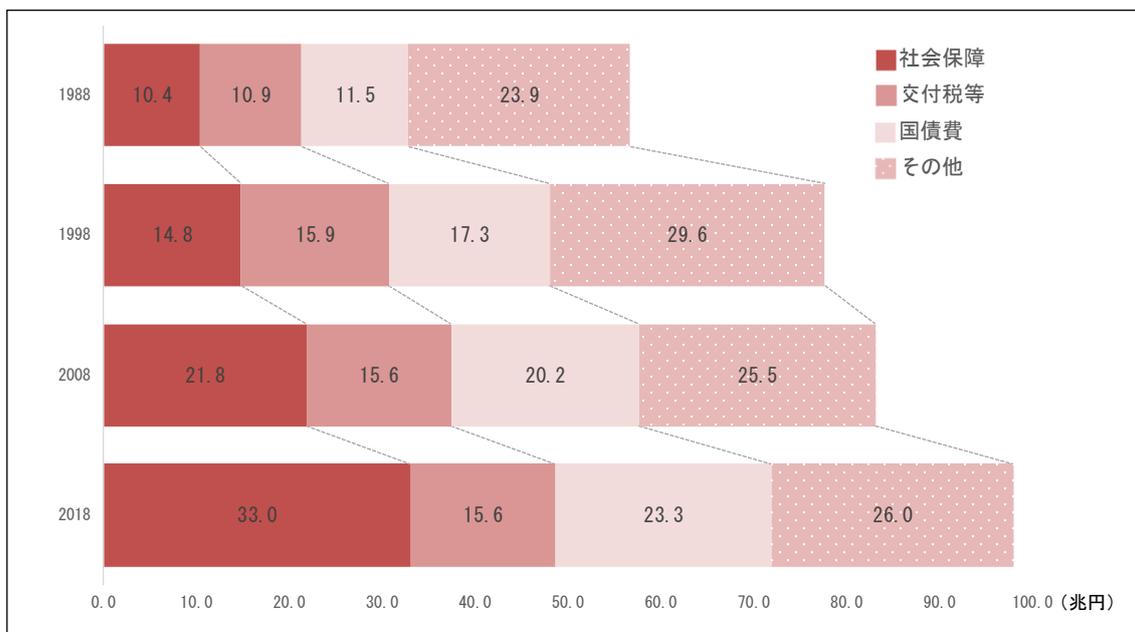
人口減少と高齢化が進む今後の我が国では、社会全体で負う必要のある費用が増加することも予想される。ここで取り上げるのは、高齢化に伴う社会保障、中でも医療・介護費用の増加と、過去に整備したインフラの老朽化に伴う維持管理・更新費用の増加である。

①医療・介護費用の増加

1(1)で見たとおり、今後の我が国では高齢化が進展することが見込まれる。それに伴い、医療費・介護費が増加することが予想される。一方で、現役世代の人口減少により、これらの費用を支払うことになる社会保障の支え手は少なくなるため、財政の悪化と負担の増加が進むと考えられる。

国の一般会計歳出における主要経費の推移を見ると、1988年から2018年にかけて、一般会計歳出全体が約60兆円から約100兆円に増加するとともに、特に社会保障費が3倍以上に増加している(図表1-17)。

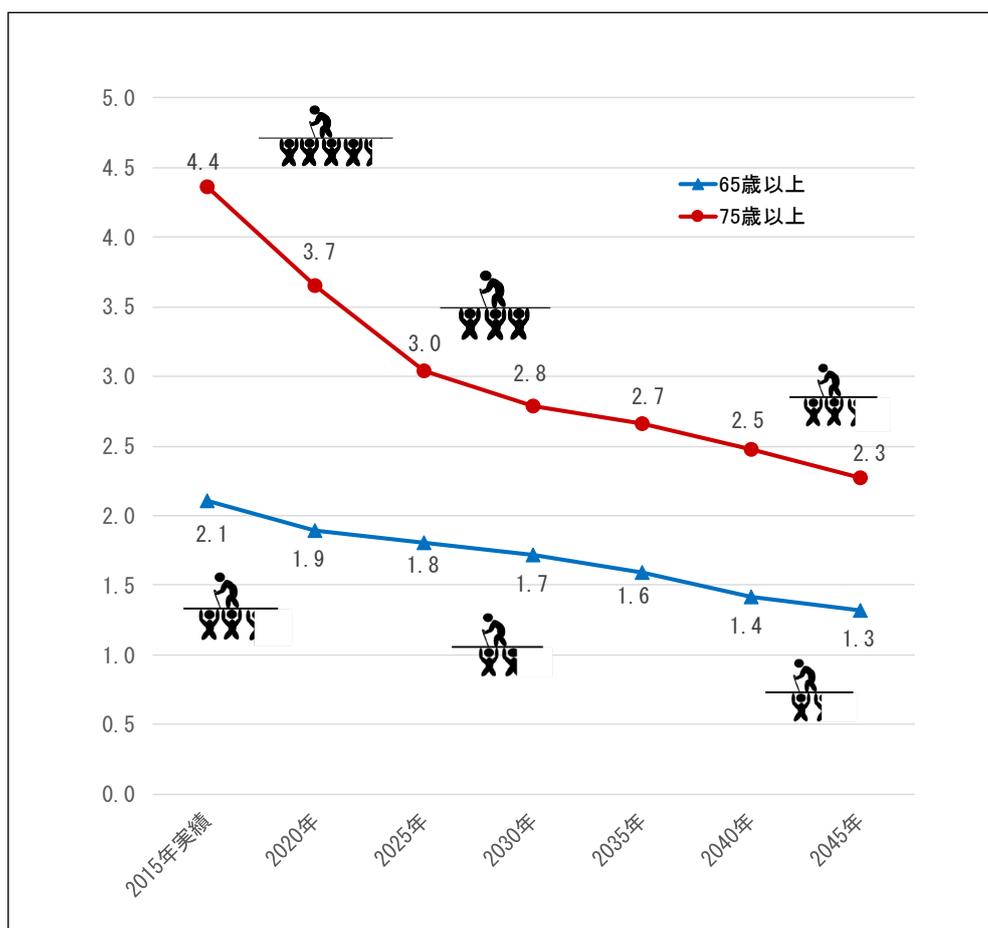
図表1-17 一般会計歳出における主要経費の推移



出所：財務省「社会保障について(平成30年10月9日)」より作成

一方で、社会保障費の支払い手に当たる現役世代の人口は減少している。今後2040年に向けて、高齢者(65歳以上)1人を支える現役世代(20~64歳)の人数は減少することが予想される(図表1-18)。特に、75歳以上の高齢者1人を支える現役世代の人数は、4.4人から2.3人へと半数程度になり、減少が著しい。すなわち、現役世代が負う費用が増加していくといえる。

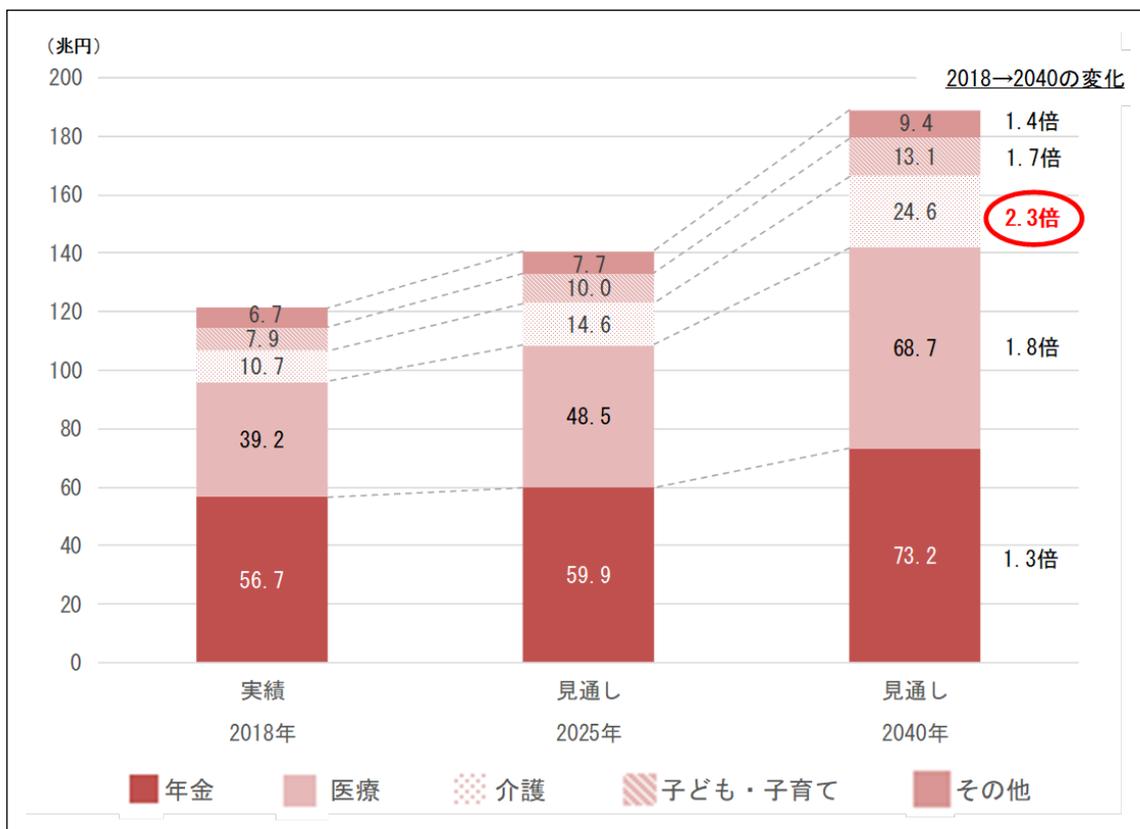
図表1-18 高齢者(65歳以上)1人を支える現役世代(20~64歳)の人数(全国、人)



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年版)」より作成

今後の社会保障給付の実績と見通しの内訳を見ると、金額が最も大きいのは年金であるが、2040年に向けて最も増加率が大きいのは介護費用であり、約2.3倍の増加となる(図表1-19)。

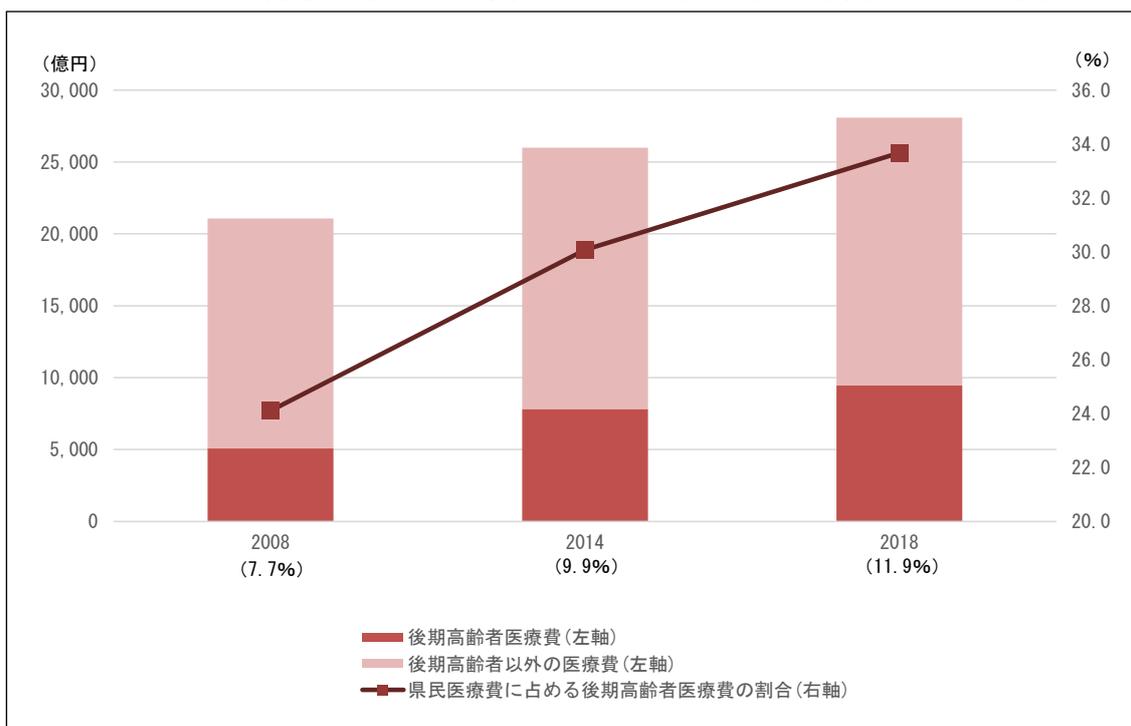
図表1-19 社会保障給付の実績と見通し



出所：内閣府等「2040年を見据えた社会保障の将来見通し(議論の素材)」(平成30年5月21日)より作成

また、本県の医療費総額の推移を見ると、年々増加しており、特に全体の約3割を占める75歳以上の後期高齢者の医療費が増加してきている（**図表1-20**）。今後高齢化が進むにつれて、さらに社会を支えるためのコストは増加し、財政の負担、ひいては家計の負担も増加していくと考えられる。

図表1-20 神奈川県医療費総額と後期高齢者医療費の割合の推移



出所：厚生労働省「国民医療費（各年度）」、同「後期高齢者医療事業状況報告（年報：確定）（各年度）」より作成

（注）2014年度まで、「国民医療費（各年度）」の都道府県ごとのデータは3年おきに集計されていたため、掲載した年度の間隔が異なっている。なお、括弧内の（%）は住民基本台帳より算出した人口に占める後期高齢者比率。

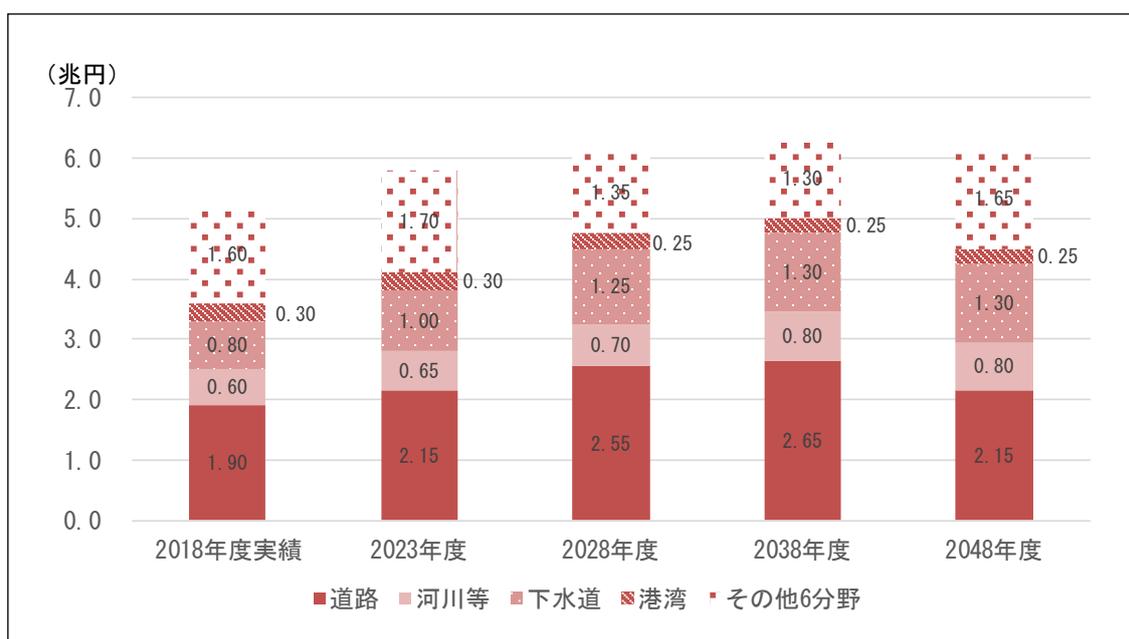
②インフラの維持管理・更新費用の増加

これまでの社会を支えてきたインフラも老朽化が進み、維持管理・更新の費用が増加する。一方で、人口減少が進むと、居住地域の分散状況によっては、かつて整備したインフラの量が現実の人口に見合わなくなり、維持管理の費用負担が増加する。そのため、インフラの維持管理・更新を効率的に行うだけでなく、維持するインフラの取捨選択まで視野に入れることが必要になる¹⁰。

本調査では、2040年までという長期的な予測を行うため、物的資本に係る社会を支えるコストの課題を代表するものとして、設置後の経過年数により老朽化や更新といった課題がある程度予測可能であり、かつ住民の日常生活に密接に関わっているインフラを取り上げる。ただし、今後インフラのほかにも、災害対応や環境保全等を目的とした公共投資も必要になると考えられる。

2048年度まで推計した全国のインフラの維持管理・更新費を見ると、今後2038年度頃をピークとして、インフラの老朽化に伴う維持費や建替えの費用が約6兆円に及ぶと見込まれる(図表1-22)。分野別では、特に道路の割合が大きい。

図表1-22 インフラの維持管理・更新費の将来推計

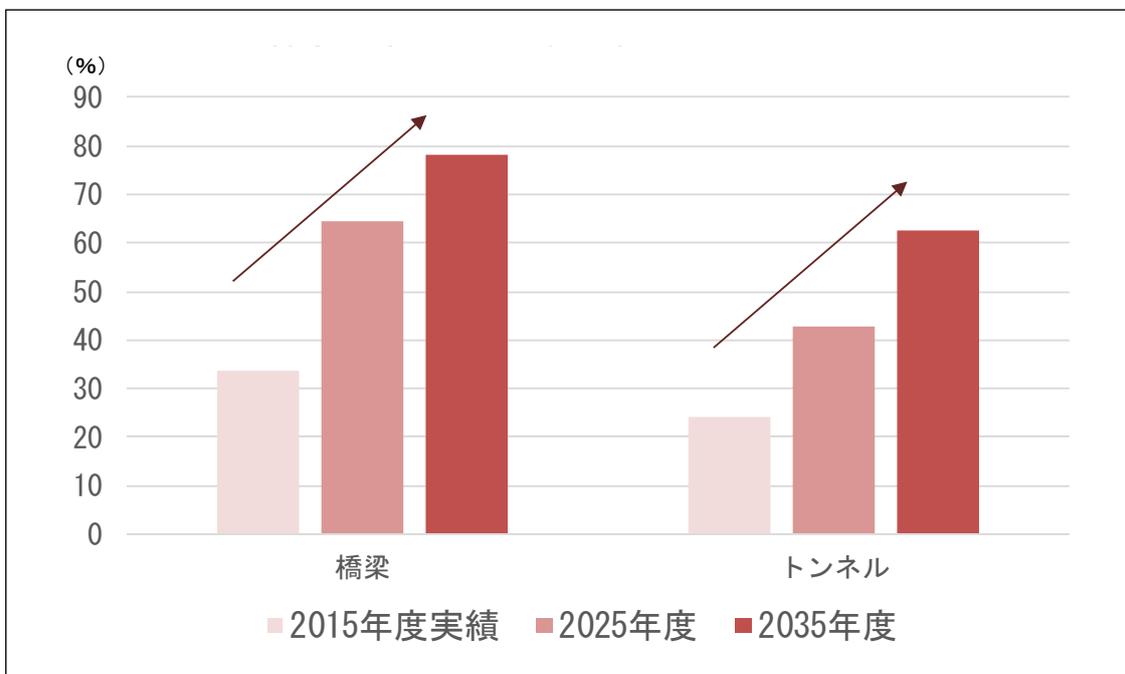


出所：国土交通省「国土交通省所管分野における社会資本の将来の維持管理・更新費の推計(平成30年)」より作成

¹⁰ 老朽化したインフラへの対応については、根本(2011)を参照。同書では、施設の多機能化や長寿命化のほかに、統廃合の必要性についても言及している。

本県の道路施設(橋梁・トンネル)について、全施設に対する建設後50年以上経過した施設の割合を見ると、2035年度にはこの割合が橋梁で78.3%、トンネルで62.6%となり、インフラの老朽化が進行する見込みである(図表1-23)。

図表1-23 神奈川県の道路施設の高齢化率

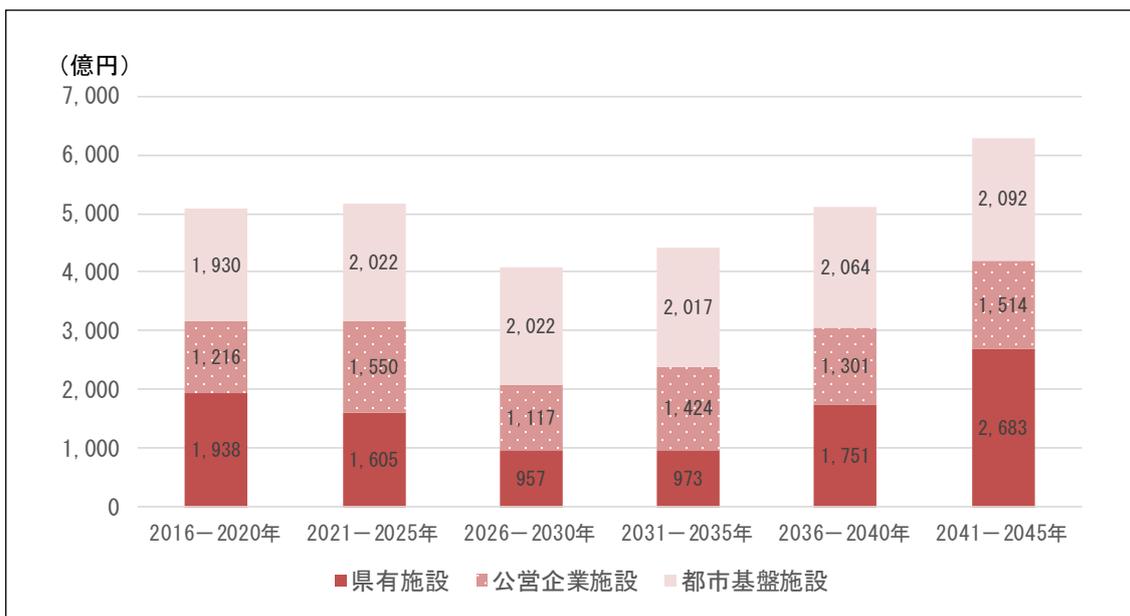


出所：神奈川県「神奈川県道路施設長寿命化計画(平成30年)」より作成

(注) 道路施設の高齢化率とは、全施設に対する建設後50年以上経過した施設の割合。

県有施設についても、老朽化に伴う維持更新費の増加が課題となる。本県の公共施設等の維持更新費について、2016年から2045年までを5年ごとに分けた推計を見てみる（**図表1-24**）。庁舎等の建設が高度経済成長期後の時期に少なかったことなどにより、その修繕・更新時期に当たる2026年から2030年は一時的に県有施設に係る費用が減少するものの、その後は約2.8倍まで増加する見込みである。その結果、公共施設等全体の維持更新費は、2031年から2045年には6,000億円を超えると推計される。

図表1-24 神奈川県における公共施設等の維持更新費の将来推計



出所：神奈川県「神奈川県公共施設等総合管理計画（2017年3月）」より作成

（注）県有施設：庁舎等、警察関連、公営住宅、学校施設

公営企業施設：水道事業施設、電気事業施設

都市基盤施設：道路、河川管理、砂防、海岸、下水道、港湾、公園、土地改良、治山、林道、海岸保全、漁港

また、小売・金融・医療といった生活サービス産業の事業所が立地するには、業種ごとに一定の人口が必要なことが知られている¹¹。人口減少により、今まで立地していた生活サービス産業が撤退するなど、維持が困難となる都市機能がある一方、状況によっては人口に比べて過剰な都市機能が残ることもある。人口分布に合った効率的なインフラや都市機能の配置が重要となる。

¹¹ 国土交通省（2020）による。例えば、飲食料品小売は600人の人口規模でも半数の市町村に立地するが、総合スーパーが半数の市町村に立地するには47,500人の人口規模が必要とされる。

(2-3) 地域コミュニティの弱体化

- ・ 高齢単独世帯、認知症の有病者、貧困状態にある人のような、支えを必要とする人が増加すると見込まれる。
- ・ 地域で親しく付き合うような人間関係を持つ人は減少しており、従来と同じ形で支え合いの担い手を地域に見出すことが難しくなっている。

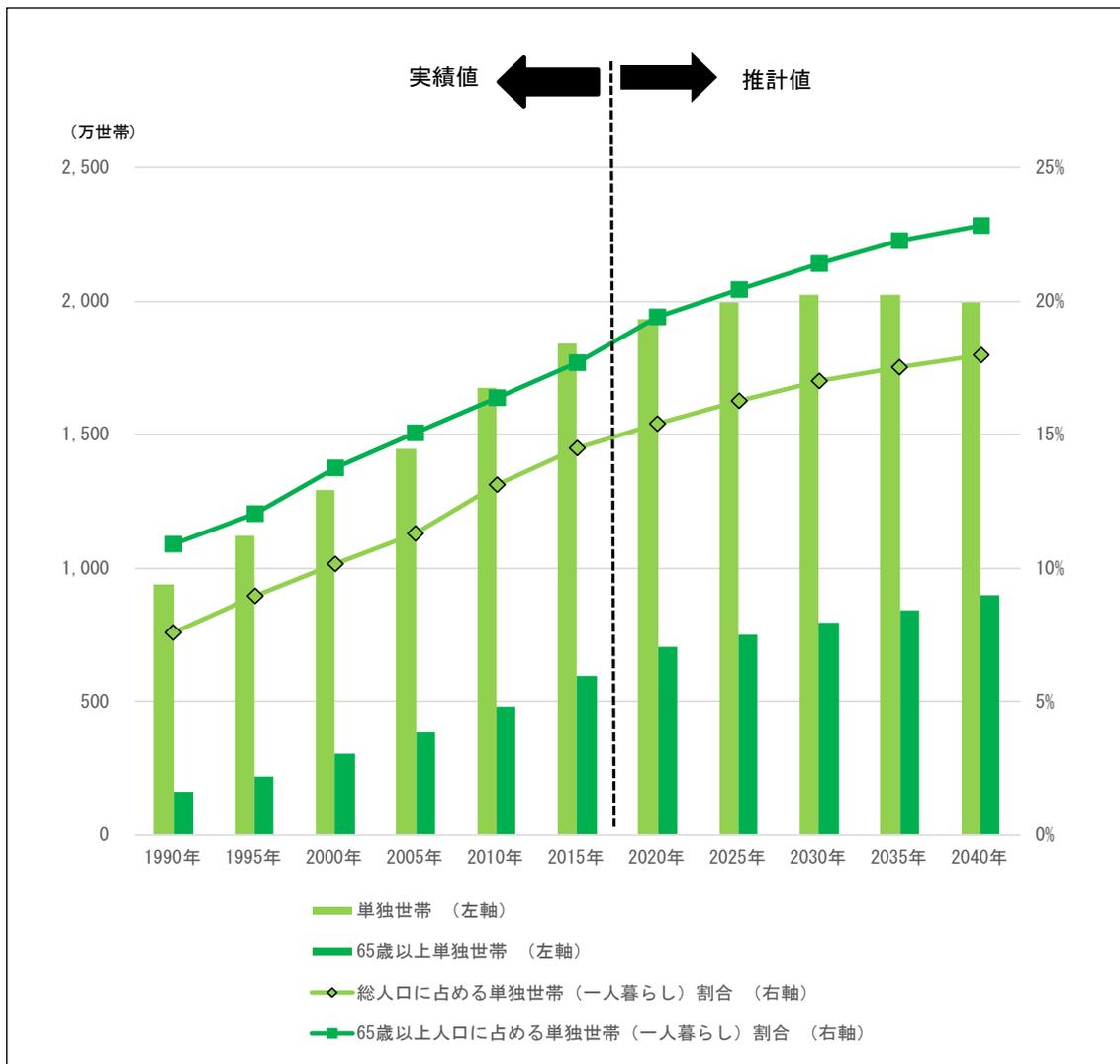
高齢化、単独世帯化及び貧困等が社会的孤立につながると、支えを必要とする人が増加していく。一方で、人口は減少しており、支え手となる人が不足することが懸念される。さらに、近年、地域のつながりは希薄になっている。これらのことから、地域コミュニティの「支え合う力」が低下する¹²。しかし、例えば高齢者についていえば、単に支えられるだけの存在ではない。子育て中の世帯を支援するなどの場面で活躍することも考えられることから、地域コミュニティの中で高齢者の力を生かせる仕組みが求められる。

① 高齢単独世帯の増加

全国及び本県の65歳以上の単独世帯の推移を見ると、総人口が減少することもあり、単独世帯数は2030年頃からおおむね2,000万世帯(本県は160万世帯)程度で横ばいになると見込まれる。一方、65歳以上の世帯は増加することから、65歳以上人口に占める単独世帯割合は、全国及び本県共に25%程度まで増加が見込まれている(図表1-25、図表1-26)。

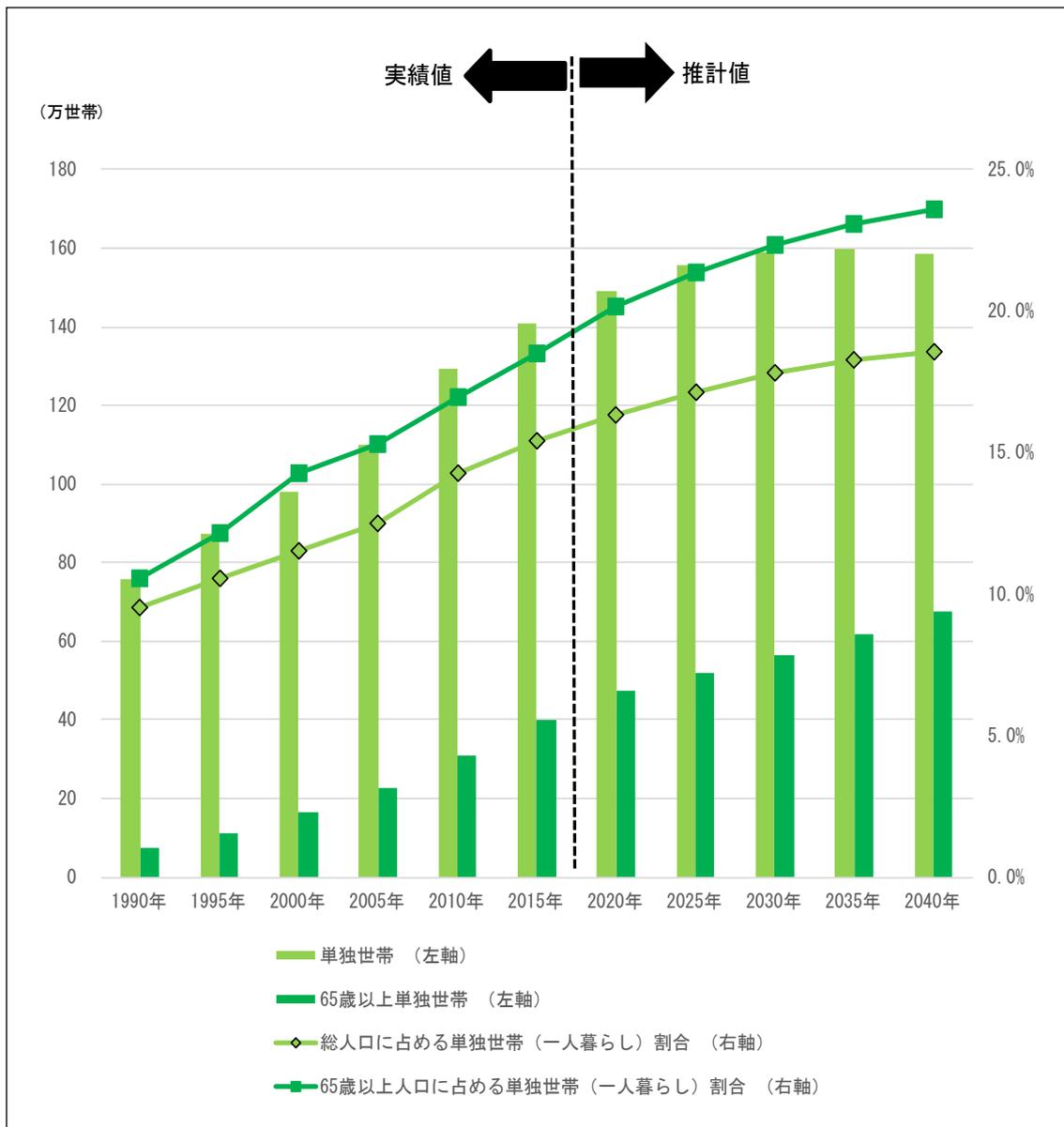
¹² 多数の人口を抱える都市部でも孤立する者がいるなど、地域コミュニティの弱体化の背景には人口減少以外の要因も存在するが、地域コミュニティは人口減少下において今後の社会を維持していく上で重要な要素であるため、三つの課題の一つとして取り上げている。

図表1-25 単独世帯(総数、65歳以上)の推移(全国)



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年版)」より作成

図表1-26 単独世帯（総数、65歳以上）の推移（神奈川県）

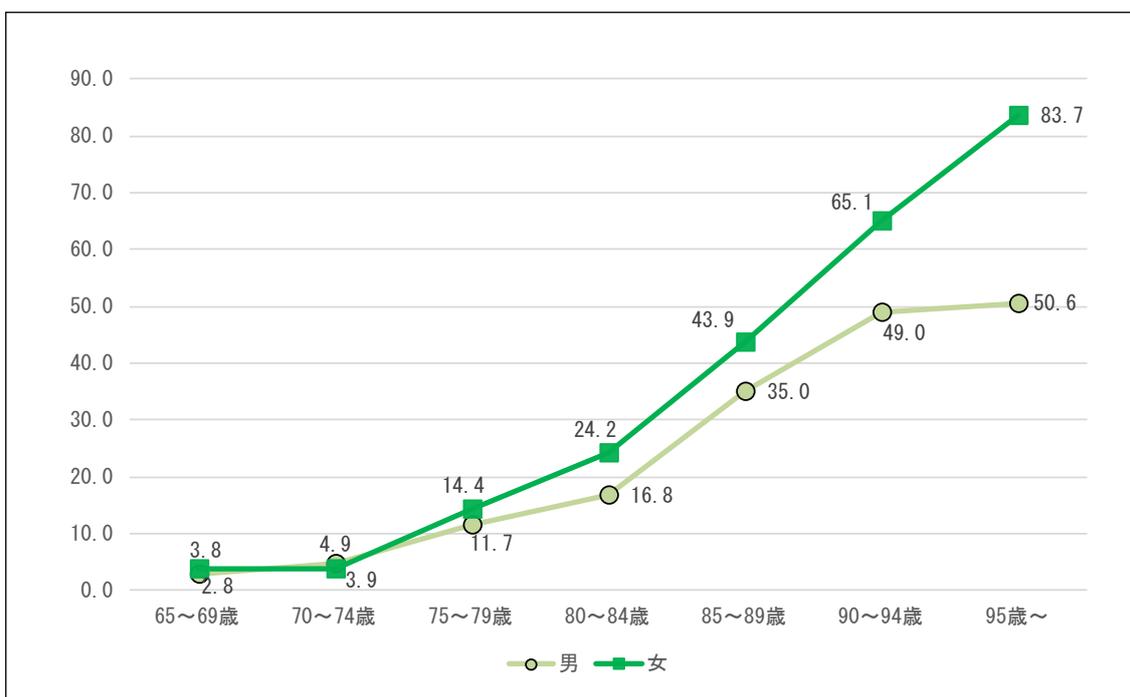


出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年版）」より作成

ここで、支えを必要とする人の例として、認知症の有病率及び有病者数を
り上げる。

年齢が上がるにつれて、認知症の有病率は増加している(図表1-27)。認
知症の病態は必ずしも十分に解明されていないが、一般的に、認知症は自分自
身の記憶や判断能力に影響を与えるとされ、地域や家族のサポートの必要性が
指摘されている。

図表1-27 認知症の有病率(男女年代別、%)



出所：厚生労働省「認知症施策推進総合戦略(新オレンジプラン)」(平成27年1月)より
作成

年齢が上がるにつれて有病率が増加する傾向から、今後の高齢者人口の増加
に伴い、認知症の有病者数も増加することが予想され、地域や家族のサポートが
必要となる局面が増えてくると考えられる。

②家族・人間関係の変化

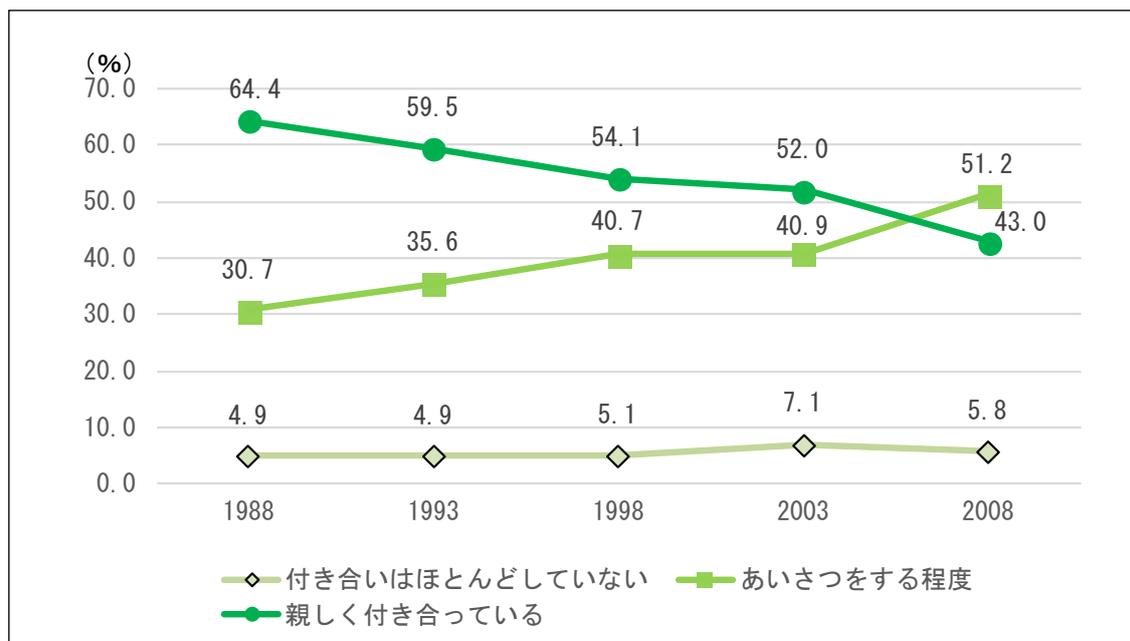
高齢単独世帯の生活は、従来であれば、地域による「支え合い」で補完していた部分が多いと考えられる。しかし、近所との交流や地域社会活動への参加が減少するなど、地域のつながりが希薄化し、地域で支え合う機能が弱くなっている。地域に支えを見出せないことにより、孤独死といった課題が顕在化する可能性がある。

近所付き合いの程度について、内閣府の調査によれば、2008年度までの20年間で、「あいさつをする程度」が約20ポイント増加して51.2%となった反面、より深い付き合いを表す「親しく付き合っている」は約20ポイント減少して43.0%となっている（**図表1-28**）。

また、2020年度までの数値が得られる内閣府の別の調査（**図表1-29**）を見ると、現在の地域での付き合いの程度について、「ある程度付き合っている」と回答した人はおおむね50%程度で横ばいであるが、「よく付き合っている」よりも「あまり付き合っていない」が一貫して多くなっている。

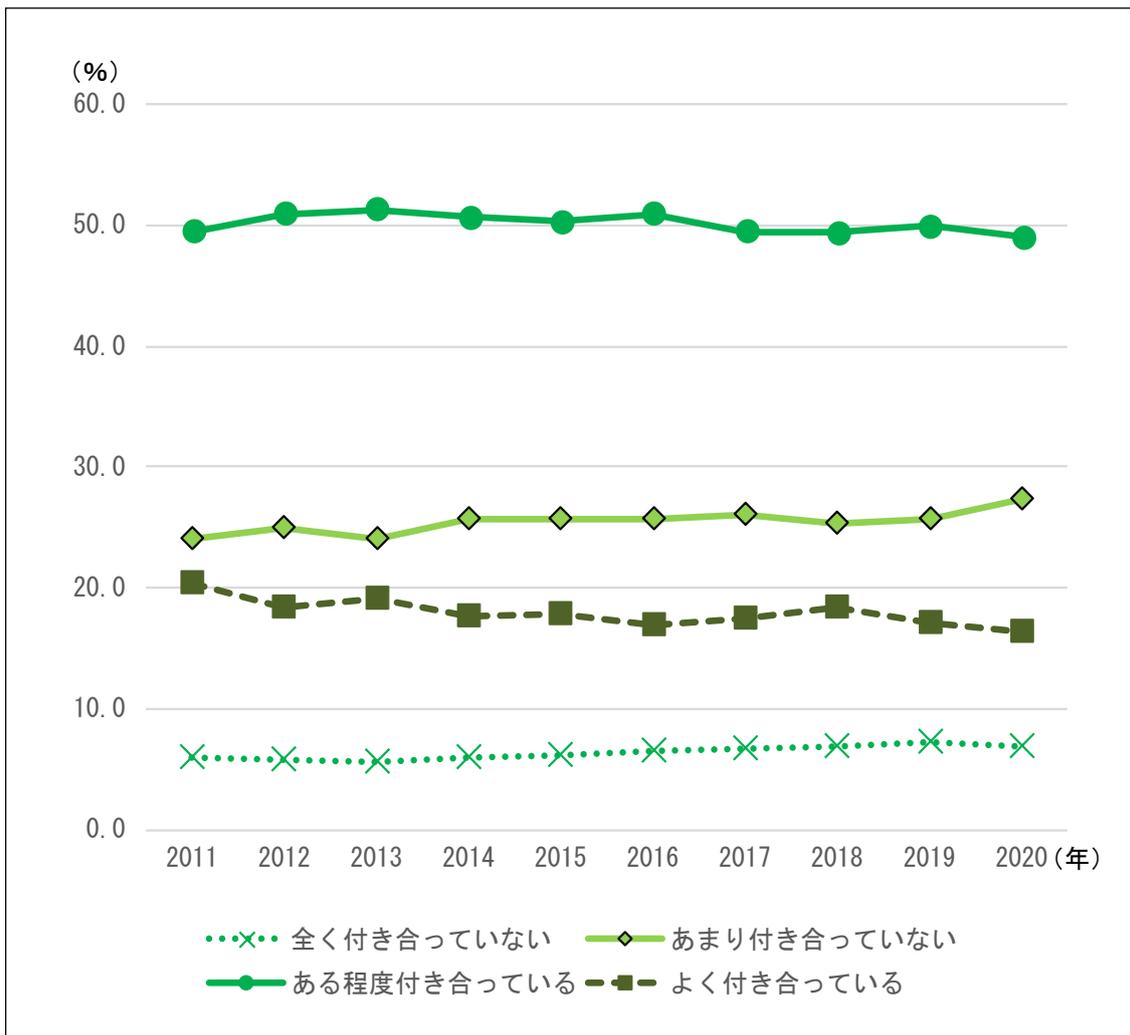
これらのことから、つながりが希薄化し、地域コミュニティが弱体化しつつある可能性が読み取れる。

図表1-28 近所付き合いの程度



出所：内閣府「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査（各年度版）」より作成

図表1-29 現在の地域での付き合いの程度

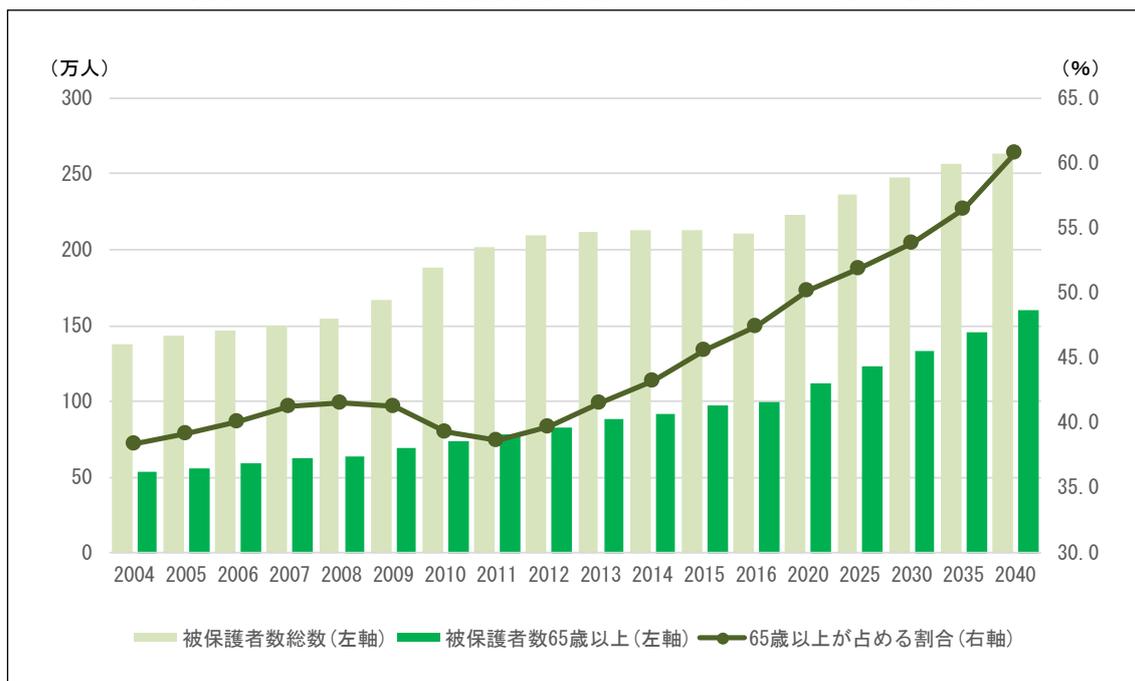


出所：内閣府「社会意識に関する世論調査（各年度版）」より作成

③ 貧困

貧困によって社会が分断されることも、地域コミュニティの弱体化につながる可能性がある。ここでは、「貧困」を把握する指標として生活保護受給者数を取り上げる。2040年にかけて、被保護者総数が増加すると同時に、65歳以上が占める割合が約60%まで増えることが予想されている(図表1-30)。

図表1-30 生活保護受給者数と65歳以上が占める割合



出所：内閣府「令和元年版高齢社会白書」

(原出所は総務省「人口推計」「国勢調査」、厚生労働省「被保護者調査」)

(3) 行政の資源(財政・人員)の見通し

ここでは、人口減少に関する前述の三つの課題に対応する主体の一つである地方自治体について、財政及び人員の面から現状を把握する。住民の暮らしに必要なサービスの提供主体である自治体の財政悪化と人材不足は、今後も続いていくことが見込まれるため、対応が求められる。

(3-1) 財政のひっ迫

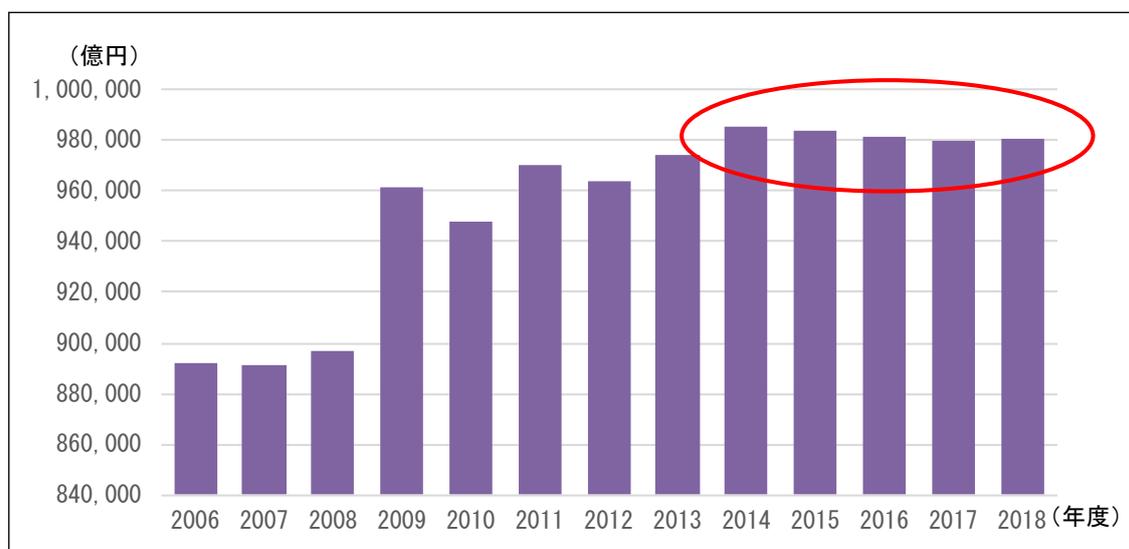
- 自治体の歳出は近年抑制傾向にあるものの、社会福祉行政に係る民生費のように、高齢化の中で抑制が難しい分野もある。人口減少による税収の逡減を考慮すると、財政がひっ迫していくことが想定される。

まず、各自治体の財政を見ると、歳出の抑制の傾向が読み取れるものの、高齢化の進展に伴い増加する歳出の中には抑制が容易でない分野もあり、社会を支えるコストの増加による財政需要の増加が見込まれる。同時に、人口減少により働き手が少なくなることで、税収の減少も見込まれる。支出の増加と収入の減少に同時に直面することから、将来の地方財政が厳しくなることが想定される。

2006年度以降の自治体の歳出決算額の推移を見ると、2009年度から歳出決算額が増加傾向にあるものの、最近数年間では98兆円程度で増加が抑制された状態にある(図表1-31)。

この背景として、各自治体が財政の健全性を保つべく取組を進めていることが考えられる。ただし、今後、人口の高齢化などによって、さらに歳出が増加する可能性があるため、一層歳出を抑制する必要性が高まると考えられる。

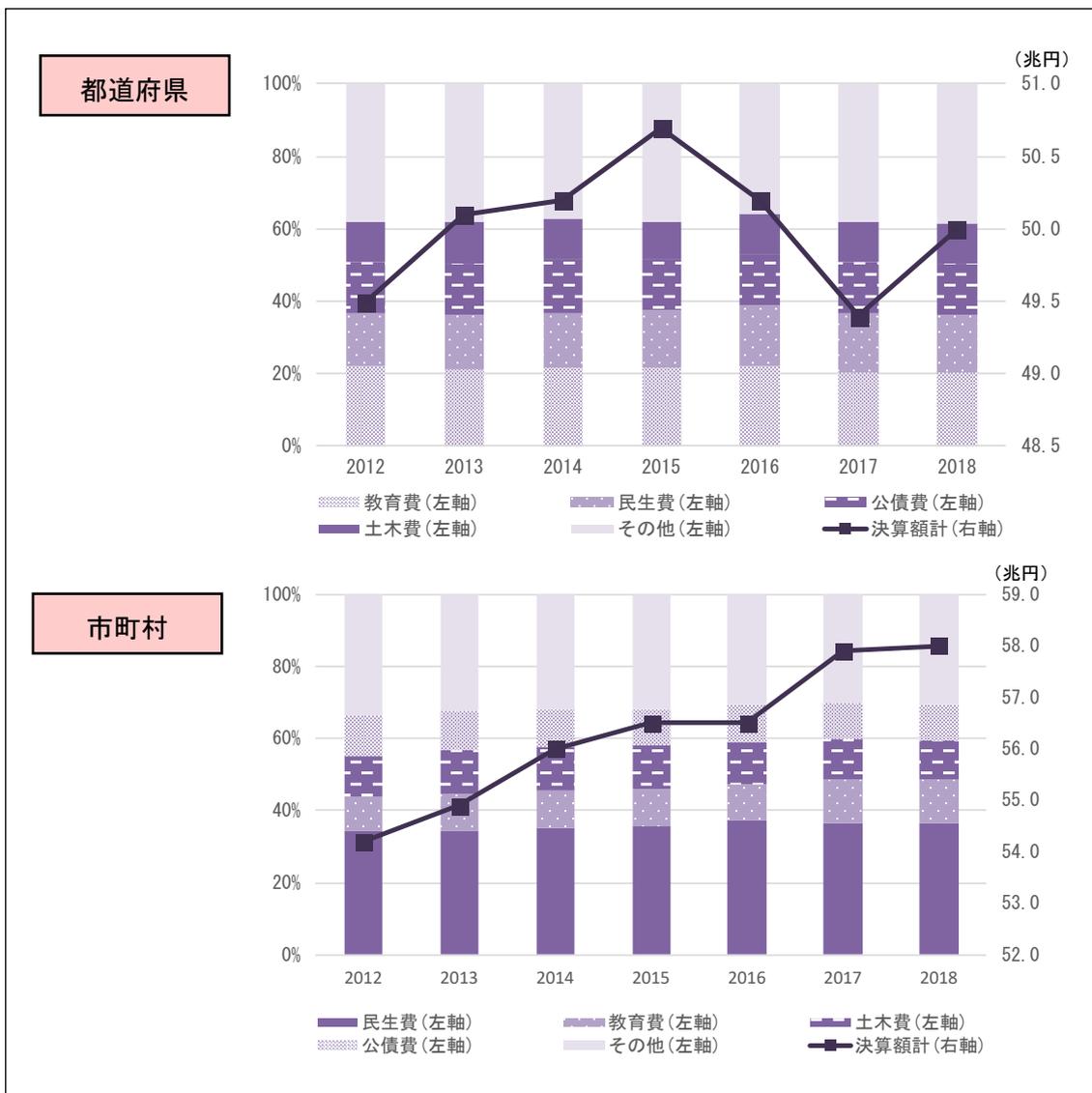
図表1-31 自治体の歳出決算額の推移



出所：総務省「地方財政白書(各年版)」より作成

図表1-32では、目的別歳出決算額の構成比の推移を示した。特に、都道府県では、主に学校教職員の人件費を負担している「教育費」(約20%)、市町村では、社会福祉行政に係る「民生費」(約35%)の割合が高い。とりわけ民生費は、高齢化により、2040年にかけて必要な額が大きくなると予想され、歳出の抑制が必ずしも容易ではない分野だと考えられる。

図表1-32 目的別歳出決算額の構成比の推移

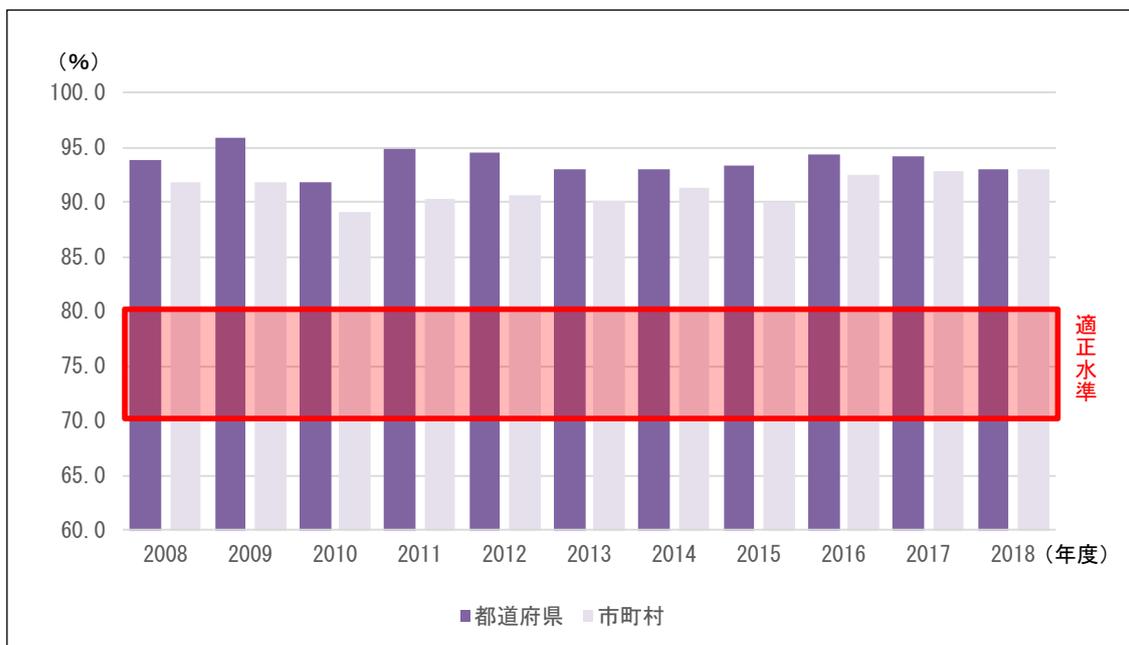


出所：総務省「地方財政白書(各年版)」より作成

(注)「その他」には、総務費、衛生費、農林水産業費、商工費、その他が含まれる。

都道府県及び市町村の財政構造の弾力性を判断する指標の一つである経常収支比率の推移を見ると、一般的に適正水準とされる70～80%¹³を超える状況が続いている。つまり、社会経済情勢や行政需要の変化に対応する余地が相対的に少ない状況となっている（図表1-33）。

図表1-33 都道府県及び市町村の経常収支比率の推移



出所：総務省「地方財政白書（令和2年版）」より作成

（注）「経常収支比率」とは、人件費や公債費等のように毎年度経常的に支出される経費の、一般財源等に対する割合。総務省によれば、地方公共団体が社会経済や行政需要の変化に適切に対応していくためには、財政構造の弾力性が確保されなければならない、その財政構造の弾力性の度合いを判断する指標の一つとされる。

¹³ 経常収支比率に明確な基準は定められていない。平成27年の「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会報告書」では、『財政分析－市町村財政効率化の指針－』（昭和44年自治省財政局指導課編）において「少なくとも75%程度に収まることが妥当と考えられ、これが80%を超える場合は、その財政構造は弾力性を失いつつあると考えてよい」とされていることを指摘した上で、経常収支比率の目安をどう考えるかは、各団体の財政構造の変化を踏まえた検討が必要としている。

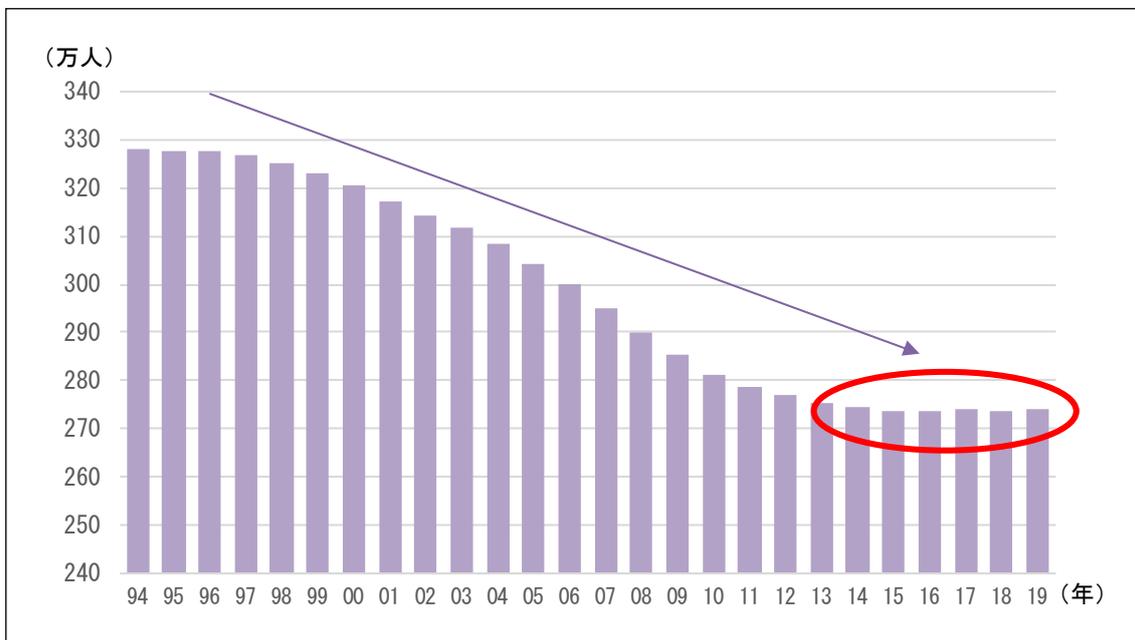
(3-2) 地域行政サービスの担い手人材

- 自治体の職員数は、これまで継続的に削減されてきたが、近年は下げ止まる傾向にある。
- 大規模な人口を抱える自治体は、職員の総数が多い一方、職員一人当たりがより多くの人口に対応している傾向にある。

次に、人材の面から見ると、公務員の減少傾向は下げ止まりであるとはいえ、行政の人員は減少している。従来は行政の仕事と考えられていた分野でも、地域の住民や企業が活動していくことも考えられる。

地方自治体の総職員数の推移を見ると、1990年代半ばの約330万人以降は継続的に減少してきたが、近年は約270万人程度で減少傾向に歯止めがかかっている(図表1-34)。この背景として、地方自治体では財政悪化を受けて効率化を図り、人件費を削減する観点から職員数の削減に取り組んできた一方で、行政需要に応えるために一定の人員は必要であり、すでに相当程度の削減が図られていることが推察される。

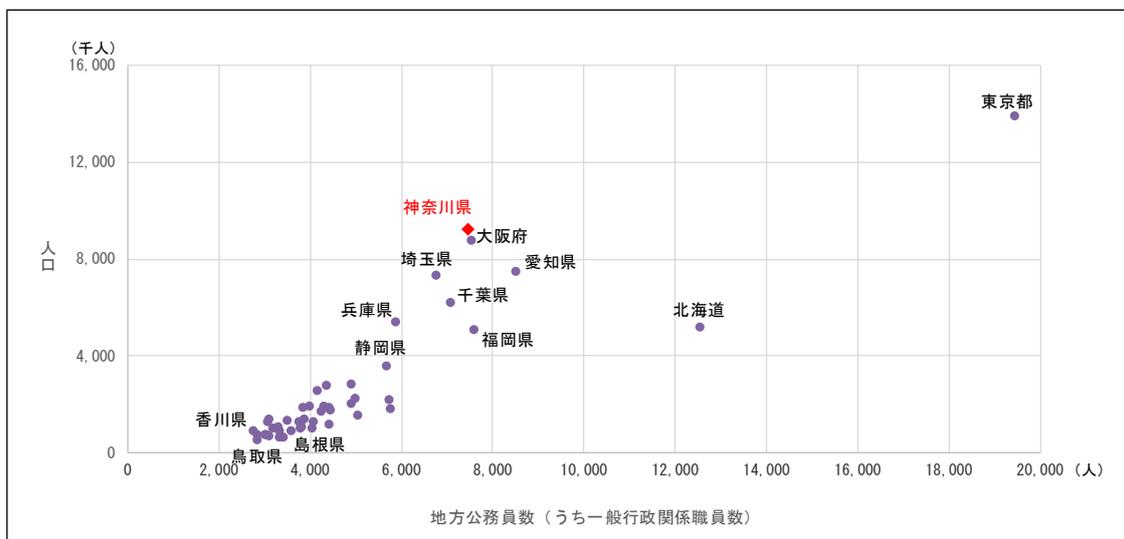
図表1-34 地方自治体の総職員数の推移



出所：総務省「地方公共団体の総職員数の推移」より作成
https://www.soumu.go.jp/main_content/000608426.pdf

全国の都道府県別人口及び地方公務員数を見ると、人口が多い自治体において、地方公務員数(うち一般行政関係職員数)が多い傾向がある(図表1-35)。

図表1-35 都道府県別人口及び地方公務員数(うち一般行政関係職員数)(2019年)

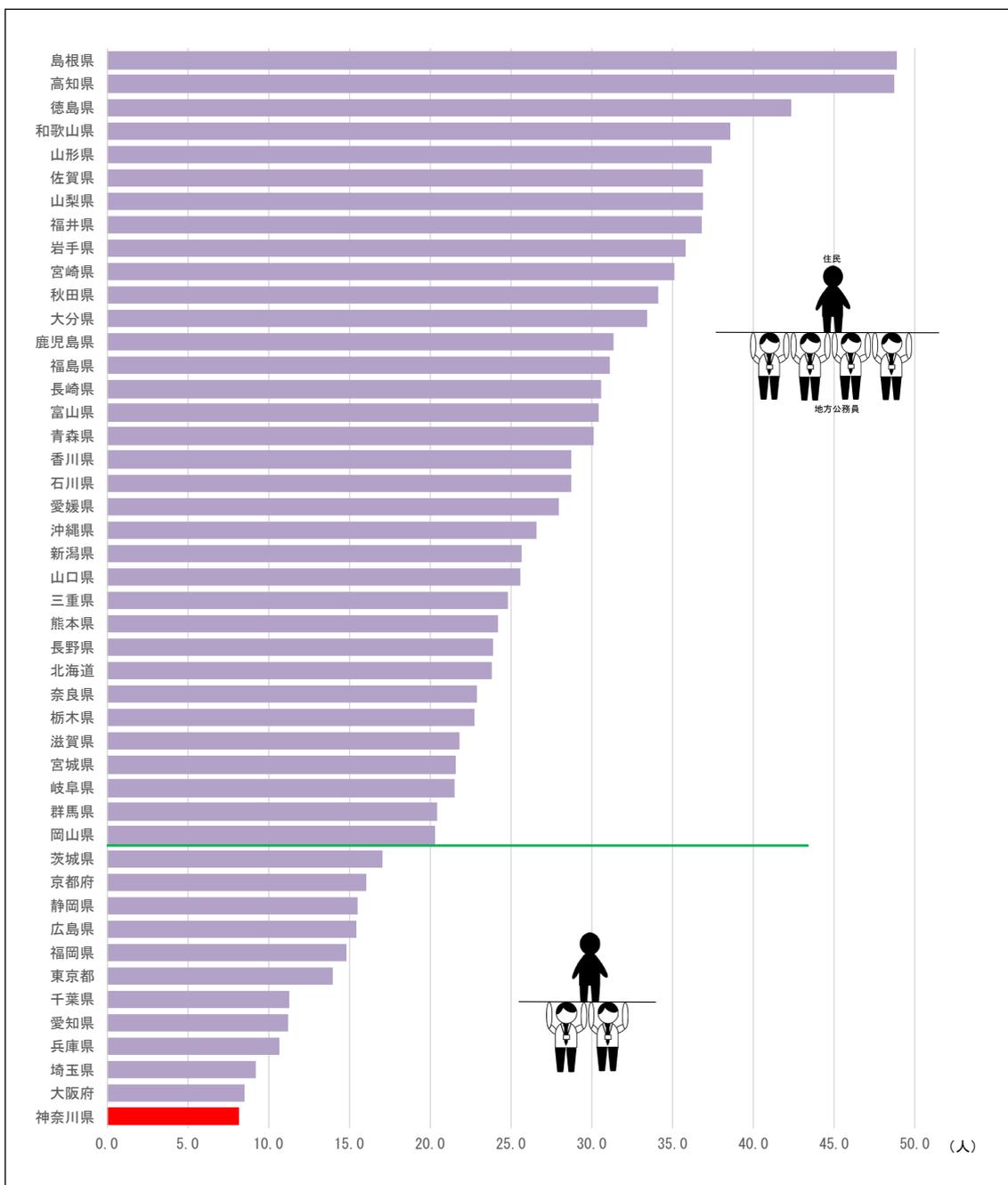


出所：総務省「地方公務員給与の実態(平成31年)」、総務省統計局「人口推計(2019年(令和元年)10月1日現在)」より作成

(注) 地方公務員数は、総務省「地方公務員給与の実態(平成31年)」の「平成31年4月1日地方公務員給与実態調査結果」より掲載。人口は、総務省統計局「人口推計(2019年(令和元年)10月1日現在)」より掲載。

逆に、都道府県別人口1万人当たりの地方公務員数を見ると、本県をはじめとする人口の多い自治体で人数が少ない傾向があり、全国平均(18.4人)の半数程度である(図表1-36)。自治体の規模に関わらず一定程度の人員が必要となる業務もあることから、人口の少ない自治体では、相対的に公務員数が多くなり、逆に人口の多い自治体では、相対的に少ない公務員数で多くの住民に対して行政サービスを提供することになると考えられる。

図表 1-36 都道府県別人口1万人当たり地方公務員数
(うち一般行政関係職員) (2019年)



出所：総務省「地方公務員給与の実態（平成31年）」、総務省統計局「人口推計（2019年（令和元年）10月1日現在）」より作成

2. 政策対応の「方向性」と「視点」

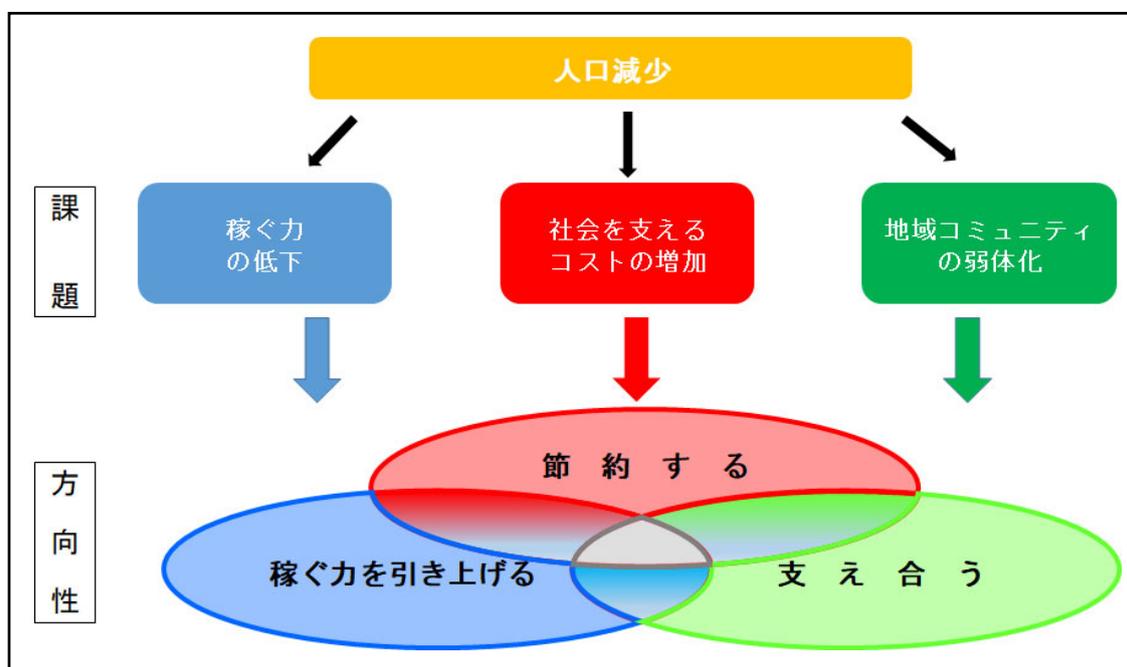
(1) 基本的な政策対応の「方向性」

- ・ 人口減少下にあっても、誰もが豊かさを享受し、幸せを実感できる社会をつくるためには、「稼ぐ力を引き上げる」、「節約する」、「支え合う」の三つの方向性で政策を行うことが必要である。
- ・ 三つの方向性は、互いに重なり合って課題を解決するものである。

< 「稼ぐ力を引き上げる」・「節約する」・「支え合う」 >

これまでに人口減少に伴い生じると見込まれる課題を指摘した。ここで、「誰もが豊かさを享受し、幸せを実感できる社会」¹をつくるために、基本的な政策対応の「方向性」のキーワードとして、「稼ぐ力を引き上げる」、「節約する」、「支え合う」の三つを提起する(図表2-1)。なお、本調査で考える「豊かさ」は、物質的なものと同時に精神的なものも含めている。さらに、現在の世代だけではなく、将来の世代も同じように豊かさを享受していけることを目指している。

図表2-1 基本的な政策対応の「方向性」



出所：当センター作成

¹ 「中長期政策課題検討会」では、目指すべき姿として、「誰もが『豊かさ』を享受し、『幸せ』を実感できる社会」を提示した。

まず、今日の低成長時代にあっても、社会全体で人々の生活基盤の安定に必要な金銭を一定程度は確保することが必要であり、そのためには、労働市場への参加促進や生産性の向上など①「稼ぐ力を引き上げる」ことが引き続き必要である。

次に、②「節約する」ことによって社会の効率化と費用の節減を図り、「稼ぐ」ことによって得られる収入がそれほど増えなかったとしても、収支を合わせやすくすることも求められる。例えば、貨幣を仲介しないモノやサービスの交換も、金銭の支出を抑制しつつ人々の豊かさをもたらす活動である点に注目したい。

さらに、③「支え合う」こともより一層大切になっていくであろう。家族、友人、様々なグループ、地域コミュニティなどで、積極的に「人と人」や「人と社会」との間に信頼と利他に基づく相互的關係をつくり、社会が多様な価値観、人々のつながり・居場所、個々人の能力の発揮といった、金銭的な価値で測りにくいものも大事にしていくことで、より豊かな生き方が可能になる。

人口減少社会における様々な課題は、有効と思われる様々な政策を組み合わせることで展開しつつ、社会全体で解決していく必要がある。ここでは、①「稼ぐ力の低下」、②「社会を支えるコストの増加」、③「地域コミュニティの弱体化」という三つの課題に対して、①「稼ぐ力を引き上げる」、②「節約する」、③「支え合う」という三つの対応の方向性を提示したが、それぞれ必ずしも一対一の対の關係になっている訳ではない。政策実施の相乗効果により課題を克服していくのである。例えば、「支え合う」ことは直接的には「地域コミュニティの弱体化」に対応するが、「稼ぐ力の低下」や「社会を支えるコストの増加」にも対応する。

2040年頃には、「社会を支えるコスト」とそれに対応する資源が釣り合わなくなる可能性が高く、非常に厳しい見通しにある。労働力人口の大きな減少に対して、稼ぐ力を上げていくが、いかに稼ぐ力を上げようとしても、それだけで埋め合わせすることは難しいと見られる。そこで、社会を支えるコストを「節約する」ことによって埋め合わせるとともに、貨幣を仲介した取引によらない活動や地域経済の域内循環を高めていくことも必要である。また、我々の生活は、単に収支が黒字なら良いという訳ではない。人々が「支え合う」ことで、個々人が実質的に豊かな暮らしができるだろう。

三つの方向性による政策が互いに重なり合って課題を解決し、社会全体を維持可能なものとしていくことが必要である。これにより、現在の世代も将来の世代も、心身ともに豊かに暮らすことのできる社会の実現に向かうといえよう。

(2) 中長期的に求められる社会の変化

- ・ 金銭や価格によって測ることのできない価値にも意味を見出す、新たな価値尺度が望まれる。
- ・ 三つの政策の方向性(「稼ぐ力を引き上げる」・「節約する」・「支え合う」)の実現には、「境目をなくす」ことが求められる。
- ・ 政策対応の手段として、より一層のICTの活用は有効である。

<中長期政策課題の解決に求められる新たな価値尺度>

(1)で提起した「稼ぐ力を引き上げる」、「節約する」、「支え合う」という三つの方向性の政策を進めていく中で、時代の変化に合わせて、基本的な価値尺度を変えていくことも望まれる。すなわち、従来はともすると手に入れたり使ったりした金銭の多寡が価値尺度の中心になりがちであったが、金銭や価格では測れない非経済的な価値にも意味を見出していくということである。例えば、「笑い」「喜び」といった非経済的な精神的価値は、皆で分け合うことができ、また、自分が得ることによって他者の持ち分が減らない。すなわち、「ゼロサム」²ではなく「プラスサム」³の社会にすることもできる。

「稼ぐ」ことに着目すれば、引き続き収入を得ることが必要になるが、利潤の追求だけでなく、環境や社会への影響も考慮しながら稼ぐことが望まれる。金銭で測った収入は下がる可能性があったとしても、「節約する」と「支え合う」ことによって、心身が満たされやすいような社会を構成していくことを提起したい。

この新たな価値尺度の実現は、自治体で既に実施されている「SDGs」に係る各種の政策とも親和性のあるものである。「SDGs」は、「誰一人取り残さない」を理念として掲げ、持続的でより良い社会の実現を目指している⁴。現在実施している政策の裾野をさらに広げていくことで、中長期の課題解決につながっていくことが可能となろう。

² ゼロサム：一方の利益が他方の損失になること。

³ プラスサム：全体が拡大することにより、各部分もそれぞれ同時に拡大すること。

⁴ 外務省「SDGsとは？」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/about/index.html>

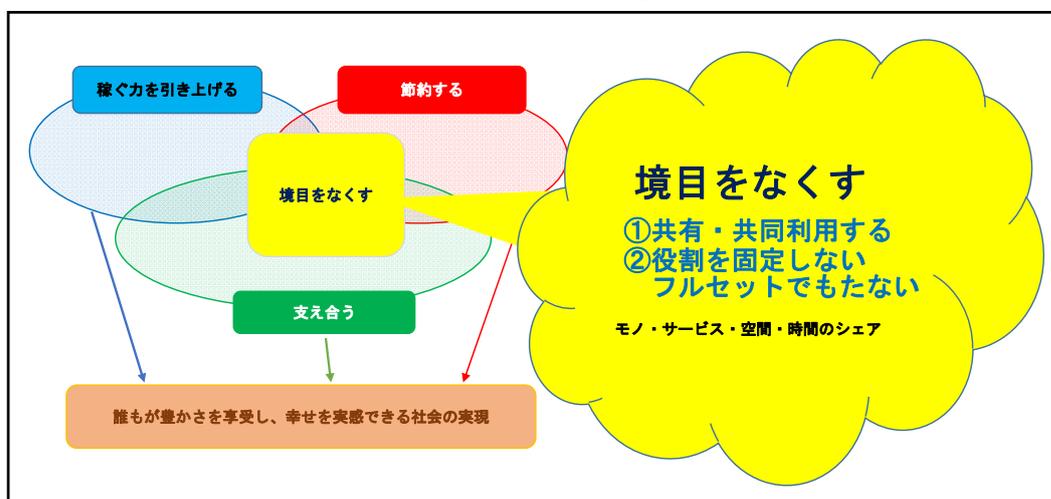
(3)「境目をなくす」という視点

現在、都会を離れ、地方や地元で働くといった暮らし方が、一部で見直されてきている。在宅勤務が進んでいくなかで、職業の選択によっては、都心におらずとも心身共に豊かな暮らしを実現するのに十分な収入を確保することも可能となってきた。一方で、必ずしも収入を十分に得られない職業に就いた場合でも、地域密着型の暮らしをすることで、貨幣交換によらない助け合いや物々交換の楽しみ、心の支え合いといった、新しい豊かな暮らし方を享受することも可能となってきた。

しかしながら、誰もが地方での暮らしをしたい訳でも、できる訳でもない。そうした中で、どのようなライフスタイルを選択する人も「真に豊かに」暮らしていくために目指すことのできる「共通コンセプト」として、「境目をなくす」ことを提起したい。

これは、あらゆる主体の参加方法や、モノ・サービスの提供方法で、共有・共同利用し、フルセット主義⁵から脱却するという考え方である。そうすることで、中長期の様々な政策課題も、多少なりとも克服しやすくなると考えられる(図表2-2)。

図表2-2 「境目をなくす」の共通コンセプト



出所：当センター作成

⁵ フルセット主義とは、一般に、市町村などの基礎自治体が、教育、福祉、文化など公共サービス提供のための施設等をすべて自らが整備し運営していくこと、あるいは、すべての分野の施策を手掛けることとされる。本調査においては、行政のみでなく民間も含めたあらゆる主体の参加方法やモノ・サービスの提供方法で、フルセット主義をなくしていくことを意図している。

①様々な場面の「境目をなくす」

近代社会は、分業・専門化することにより「効率化」を目指してきた。しかし、その方法だけでは、行き詰まりも見えるようになってきている。

こうした中、今後は、分業・専門化することの長所は活かしながらも、積極的に「融合」「協働」を進めることで、低成長経済でも暮らしやすい社会になっていくことが望ましい。

実際のところ、こうした「境目」をなくしていこうという動きは、既に様々な分野において現れ始めている(図表2-3)。

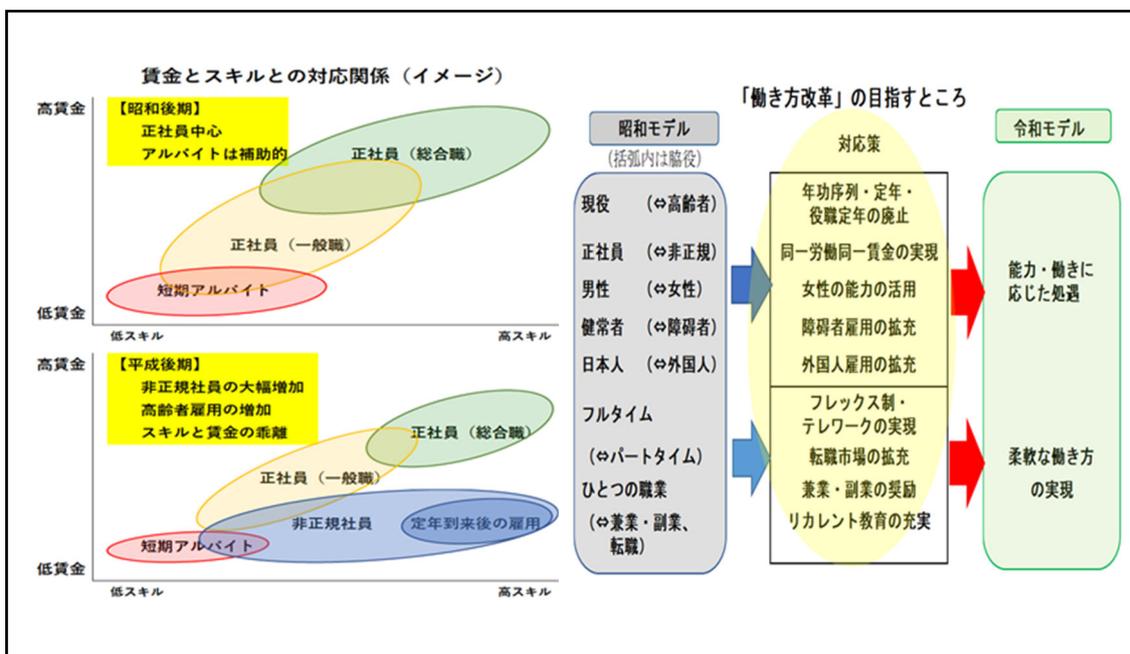
図表2-3 「境目をなくす」の例

<p>【「働き方」の境目】</p>	<p>職場内の役割 仕事の種類 有償・無償 身分 仕事場</p>	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;"> <p>正社員 本業のみ 仕事 社会人 オフィス</p> </td> <td style="text-align: center;"> <p>非正規社員 副業・兼業あり プロボノ 学生 自宅</p> </td> </tr> </table>	<p>正社員 本業のみ 仕事 社会人 オフィス</p>	<p>非正規社員 副業・兼業あり プロボノ 学生 自宅</p>	<p>同一労働同一賃金 勤労者の多機能化 社会貢献の方法の多様化 学び直し テレワーク</p>
<p>正社員 本業のみ 仕事 社会人 オフィス</p>	<p>非正規社員 副業・兼業あり プロボノ 学生 自宅</p>				
<p>【「組織間」の境目】</p>	<p>官民の役割分担 自治体の機能 同</p>	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;"> <p>行政 都道府県 A市</p> </td> <td style="text-align: center;"> <p>企業、NPO、地域団体 市町村 B町</p> </td> </tr> </table>	<p>行政 都道府県 A市</p>	<p>企業、NPO、地域団体 市町村 B町</p>	<p>官民連携 二重行政の解消、連携 関係・交流人口、連携</p>
<p>行政 都道府県 A市</p>	<p>企業、NPO、地域団体 市町村 B町</p>				
<p>【「組織内」の境目】</p>	<p>組織内の機能 同 予算の区分け</p>	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;"> <p>部署Xの仕事 設備・施設 a 〇〇年度予算</p> </td> <td style="text-align: center;"> <p>部署Yの仕事 設備・施設 b ××年度予算</p> </td> </tr> </table>	<p>部署Xの仕事 設備・施設 a 〇〇年度予算</p>	<p>部署Yの仕事 設備・施設 b ××年度予算</p>	<p>縦割り組織からの脱却 設備・施設の多機能化 複数年度予算</p>
<p>部署Xの仕事 設備・施設 a 〇〇年度予算</p>	<p>部署Yの仕事 設備・施設 b ××年度予算</p>				

出所：当センター作成

例えば、「働き方の境目」では、非正規社員の一部を正社員並みに処遇したり(能力・働きに応じた処遇)、正社員・非正規社員の中に地域限定正社員という新たなカテゴリーを作ったり(柔軟な働き方の実現)している(図表2-4)。

図表2-4 「働き方の境目」をなくす雇用の在り方



出所：当センター作成

また、職業を持つといっても、一つの本業のみに専念するのではなくて、副業や兼業が広がっている。あるいは、プロボノ⁶というかたちで社会貢献をする人も増えている。

学び直しが広がり、学生だけではなく社会人も学ぶようになってきている。仕事場については、在宅勤務も当たり前になりつつある。

「組織間の境目」も同様である。官民の協働は徐々に増えているし、都道府県と市町村との連携なども少しずつ進んできている。「組織内の境目」については、先進的な組織であればあるほど、より柔軟な対応をしているといえる。

⁶ プロボノは、「公共善のために」を意味するラテン語の pro bono publico の略。各分野の専門家が専門知識や経験・スキルを活かして行う社会貢献活動を指す。

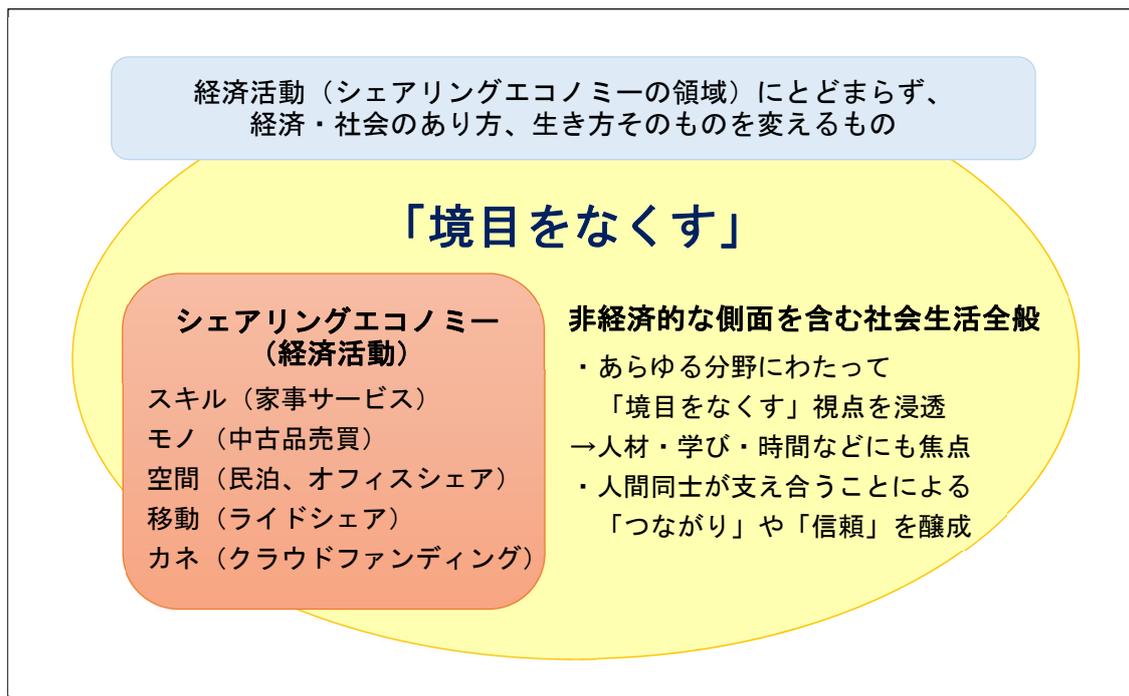
②「境目をなくす」ビジネス＝シェアリングエコノミー

よく知られているように、現代ではモノやサービスをシェアすることで「境目をなくす」ビジネスモデルが、「シェアリングエコノミー」として急速に普及・進化している。

シェアリングエコノミーのサービスとして、スキル(家事サービス)、モノ(中古品売買)、空間(民泊、オフィスシェア)、移動(ライドシェア)、カネ(クラウドファンディング)などのシェアが挙げられる。様々な場面において、商品やサービスを所有・占有せずにシェアし、全体の費用を下げて、柔軟に、そして実質的に豊かに暮らそうという動きは着実に広まりつつある。

ただし、本調査で注目する「境目をなくす」は、貨幣価値を基準とするビジネスモデルとしてのシェアリングエコノミーに限られるものでない。そこには、人間同士のつながりや信頼が生まれる非経済的な側面も含まれている(図表2-5)。

図表2-5 「境目をなくす」の概念



出所：当センター作成

【BOX 2-1】シェアリングエコノミーに係る国内の動き

内閣官房では、シェアリングエコノミー⁷促進室を、内閣官房IT総合戦略室内に設置し、情報提供・相談窓口機能のほか、自主的ルールของ普及・促進、関係府省等との連絡調整、ベストプラクティスの紹介、その他促進に関する取組を推進している。

同促進室は、2018年3月に事例集「シェア・ニッポン100～未来へつなぐ地域の活力～」を公開し、自治体や民間事業者等が、地域における社会課題の解決や経済の活性化を行うために、シェアリングエコノミーを活用した事例を紹介している。また、地方の現場で、シェアリングエコノミーを活用した社会課題解決の取組を実践的に推進した実績がある人々を、「シェアリングエコノミー伝道師」に任命している。

一方、消費者庁では、シェアリングサービスを安全・安心に利用してもらうための、主に初めて利用する消費者向けのパンフレットを作成し、プラットフォーマー（事業者）の選び方、サービスを利用する際のトラブルの可能性や未然防止策などについて説明している。

また、総務省⁸は、シェアリングエコノミーを活用して、地域の社会課題解決や生活産業の実証・実装による地域経済の活性化を図る自治体の取組をモデル的に支援する「シェアリングエコノミー活用推進事業」を実施している。

このほか、シェアサービス事業者の業界団体である（一社）シェアリングエコノミー協会は、シェアリングエコノミーの導入による地域の課題解決を目指す自治体を「シェアリングシティ」として認定する制度⁹を設け、我が国におけるシェアリングシティ普及促進を目指している。

⁷ 内閣官房IT総合戦略室によるシェアリングエコノミーの定義は、「個人等が保有する活用可能なスキルや時間等の無形のものを含む資産等を、インターネット上のマッチングプラットフォームを介して他の個人等も利用可能とする経済活性化活動」である。

⁸ 総務省では、シェアリングエコノミーを、「個人等が保有する活用可能な資産等（スキルや時間等の無形のものを含む。）を他の個人等も利用可能とする経済活性化活動」と整理している。

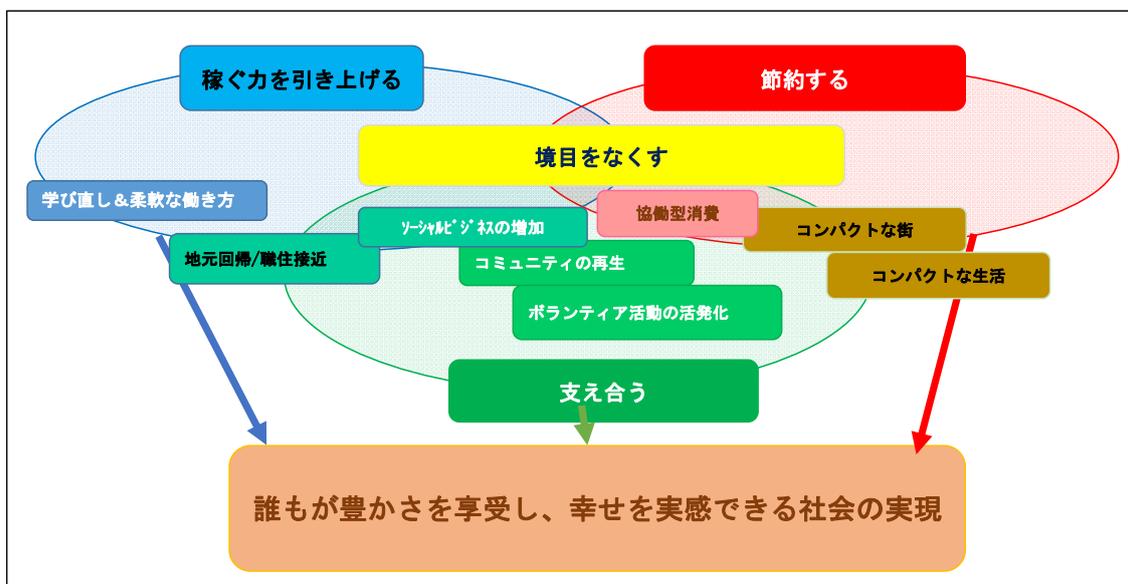
⁹ 同協会は、協会会員企業のシェアサービスを二つ以上導入し、自治体向けスクール「シェアリングシティ・ラボ」を受講する自治体をシェアリングシティとして認定している。

③「境目をなくす」ことの意義

現代人は、たまにしか使わない家電製品なども一家に一台保有し、稼働率の低いモノやサービスを、自前で持つために「稼ぐ」時間を費やしてしまっているような面もある。経済の低成長時代にあって、世帯収入が減っている中で、引き続きすべてを各家庭で持とう、すべてを家族単位や個人単位で解決しようとせず、個々人が実質的に豊かな暮らしを送れるような手段を選択できるとよいと考える。

頼り合うこと、助け合うことがもっと当たり前になれば、地域社会の付き合い方も大きく変わっていくであろう。近隣・知人の間で色々なものを気軽にシェアするような関係が生まれてくれば、収入が少ない不安や、時間的なゆとりのなさも軽減されるであろう（図表2-6）。

図表2-6 「境目をなくす」



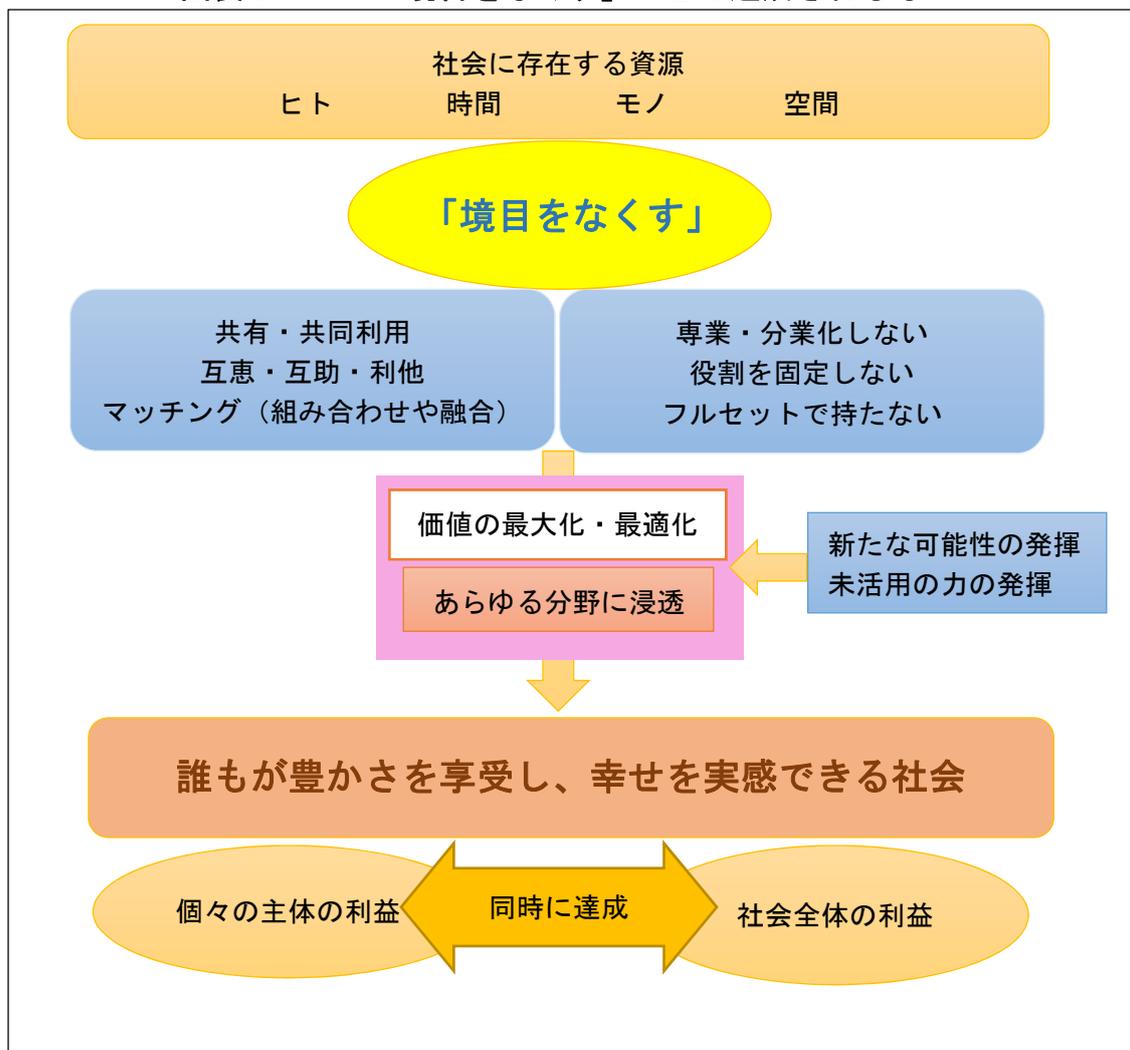
出所：当センター作成

本調査で提起する「境目をなくす」ことは、共有・共同利用、互惠・互助・利他、マッチング（組合せ・融合）などを進め、専門化・分業化、役割の固定、フルセット主義による制約などを乗り越えることである。

あらゆる分野に「境目をなくす」視点が浸透することで、新たな可能性が発揮され、未活用の力が発揮される。これにより、価値の最大化・最適化が図られれば、「誰もが豊かさを享受し、幸せを実感できる社会」が実現することであろう。「境目をなくす」ことで、個々の主体は、必要なノウハウ、サービス、場所、仕事の機会などを手にすることができる。いわば、直接的には、その取組を行う個々の主体の利益を実現しようとする行為である。しかし、同時に、社会に存在

する資源が無駄なく有効に活用されることは、社会全体の利益にもなる。つまり、「境目をなくす」ことで、個々の主体と社会全体の利益を矛盾なく、同時に達成できることが、この視点の意義といえる(図表2-7)。

図表2-7 「境目をなくす」ことで達成されるもの



出所：当センター作成

このように、「共有・共同利用する」「役割を固定しない」「フルセットで持たない」という考え方が一般家庭にも広がり、時間やモノを融通し合って、互いに助け合う社会が実現すれば、地域社会の性格も大きく変わっていくこととなる。そうすることで、時間的・経済的ゆとりが生まれ、効率的でコンパクト、そして人々が暮らしやすい社会にしていくことができるであろう。

境目をなくすことは容易ではないが、それを目指していくことで、様々な既存の制度や仕組みで変容を求められる部分が明らかになっていくであろう。

(4) 具体的な政策対応の切り口としてICT¹⁰を活用

2040年頃の社会を変えていくためには、「境目をなくす」ことに価値を見出し、そうした社会の様々な制度やルールを整備していただくだけでは十分ではない。個別・具体的な施策を展開していくための実践的なツールも必要である。政策の実現に向けた主要なツールとなるのが、ICTの活用である。

社会全体で積極的に進められていくICTは、「稼ぐ力を引き上げる」、「節約する」、「支え合う」という三つの政策の方向性を具体的に実行する有効な手段として働き得るものであり、経済発展と人口減少社会における社会的課題の解決を両立しうるものとして期待されている。ICTには、例えばマッチングのように、人を制約する時間や空間の枠を取り除いてサービスを提供できるという特性がある。産業・労働・教育・医療・福祉などの様々な政策領域における積極的なICT化は、誰もが豊かさを享受できる社会の実現に資するものとなり得る。

ICT化を推進するに当たっては、情報を共有できるよう標準化を進めること、単にデジタル化するだけでなく「業務の見直し(BPR¹¹)」と一体で進めること、セキュリティ確保とのバランスを取ることに留意する必要がある。また、ICTへのアクセスが困難な人びとに対しても配慮し、「デジタルデバインド」¹²といった境目を取り除きながら、ICT化を進めていくことが求められる。

さらに、ICTの活用による効率化が期待されると同時に、人同士が対面で交流することで生産性が高まる側面もある。人間的な接触を求める欲求も依然としてあることにも一定の留意が必要である。

¹⁰ ICTは、Information Communication Technologyの略。情報通信技術。

¹¹ Business Process Reengineeringの略。業務の効率化等を図るために、組織・制度を含め業務全体を抜本的に見直し、業務手順を設計し直すこと。

¹² デジタルデバインドは、インターネット等の情報通信技術を使える人と使えない人との間に生じる格差。

【BOX 2-2】政府のめざす Society5.0

ICT(情報通信技術)の進歩は、社会全体のあり方を根本的に変えつつあり、AI、ビッグデータ、6Gの活用といった技術は、目まぐるしく進歩しつつある。こうした中、政府では「Society5.0」¹³の実現に向けて、ICT化を進めるための様々な対応を行っている。

図表 2-8 Soceity5.0 で実現する社会



出所：内閣府(2021年2月10日閲覧) https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/

政府の掲げる「Society5.0で実現する社会」とは、IoT¹⁴ですべての人とモノがつながり、様々な知識や情報が共有され、今までにない新たな価値を生み出すことで、これらの課題や困難を克服する社会である。また、人工知能(AI)により、必要な情報が必要な時に提供されるようになり、ロボットや自動運転などの技術により、少子高齢化、地方の過疎化、貧富の格差などの課題も克服されることを目指している。

Society5.0は、技術によって日々の煩雑な作業などから解放され、誰もが快適で活力に満ちた質の高い生活を送ることのできる人間中心の社会であり、世界の様々な課題の解決やSDGsの達成にも通じるものであるとされる。

¹³ 狩猟社会(Society 1.0)、農耕社会(Society 2.0)、工業社会(Society 3.0)、情報社会(Society 4.0)に続く我が国が目指すべき未来社会の姿として、第5期科学技術基本計画において提唱されているもの。「仮想空間(サイバー空間)と現実空間を高度に融合させたシステムによって、経済発展と社会的課題の解決の双方を図る社会」を指す。

¹⁴ IoT(Internet of Things、モノのインターネット)とは、PCやスマートフォンにとどまらず、多くのセンサーやその他の電子機器・電化製品がネットワーク上でつながっている状態や、それによって遠方からの制御が可能になっている状態を指す。

3. 境目をなくした政策対応の事例(処方箋)

ここでは、1で指摘した、「稼ぐ力の低下」、「社会を支えるコストの増加」、「地域コミュニティの弱体化」という課題を解決するための方法を検討する。特に、2(1)で示した、「稼ぐ力を引き上げる」、「節約する」、「支え合う」の三つの方向性により、「誰もが豊かさを享受し、幸せを実感できる社会」をつくるための政策事例を紹介する。

第一に、「稼ぐ力を引き上げる」については、労働市場への参加を可能にする柔軟な働き方を導入すること、イノベーションを起こし生産性を高めること、学びと就業を循環させること、地域で新たに小規模な経済循環を生み出すことが考えられる。第二に、「節約する」については、効率的な組織運営を行うこと、様々な場面で連携を行うこと、多機能化・複数目的化を図ることが考えられる。第三に、「支え合う」については、支え合いを担う様々な主体を創出すること、また、支援していくことが考えられる(図表3-1)。

全体を通して、2(3)で提起した、「境目をなくす」という視点を念頭に置いている。事例は、ビジネスとして実施可能なシェアリングエコノミーの範疇に限らず、人材・学び・時間などについてあらゆる分野で境目をなくしている事例を広く収集した。

図表3-1 主な政策対応



出所：当センター作成

なお、人口減少については、その悪影響を減らして向こう数十年を乗り切るための「適応策」と、人口の自然減自体を食い止めて少子化を解決させる「緩和策」の大きく二つの対応が考えられる（**図表3-2**）。

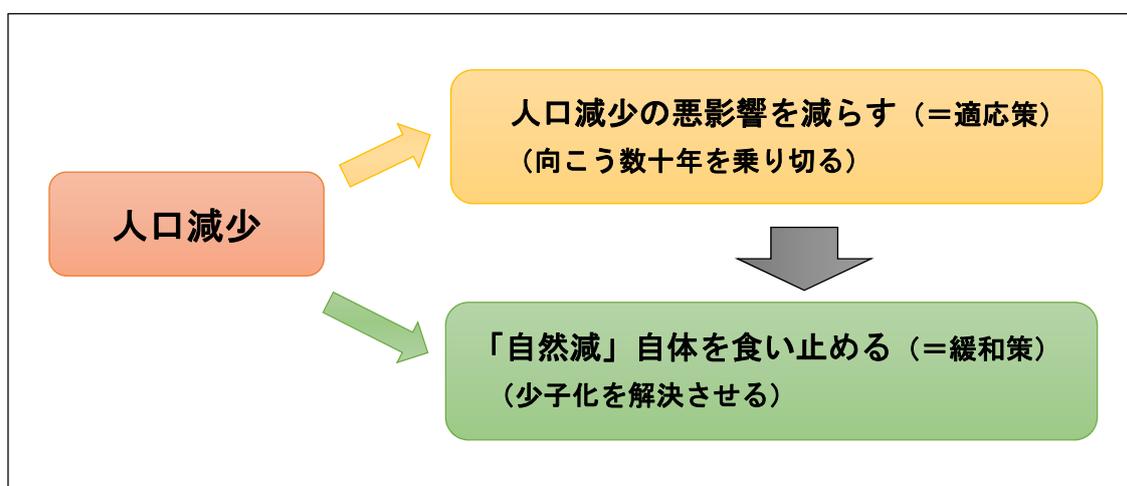
最終的に人口減少自体を解消するためには「緩和策」が必要であるが、出生数を政策によって短期的に増やすことは困難と考えられる。そこで、本調査においては、人口減少下にあっても地域が住みやすく、働きやすく、子育てしやすい環境になっていくような、「適応策」としての事例を紹介している。

ただし、少子化には、賃金の減少により子育てをするお金がないこと、仕事と子育てを両立できる支援が足りないこと、地域のつながりが希薄化して協力してくれる人がいないことなどが背景にあると考えられる。少子化の解消には、こうした現実を解消するような社会的・経済的な環境整備が必要である。

本調査では、「稼ぐ力を引き上げる」、「節約する」、「支え合う」という三つの対応を提示した。「稼ぐ力を引き上げる」に係る処方箋は、多様な働き方の実現と教育を通じた生産性の向上により、経済的基盤を確保する。「節約する」に係る処方箋は、負担しなければならない社会を支えるコストの増加を抑えつつ、必要なサービスの確保を可能にする。また「支え合う」に係る処方箋は、家族や地域社会が担っていた子育て支援の新たな担い手を創出する。

このように、これらの取組の拡がりや積み重ねにより、結果として、子育てを妨げる障壁が解消され、少子化の緩和にもつながっていくと考える。

図表3-2 人口減少対策の「適応策」と「緩和策」



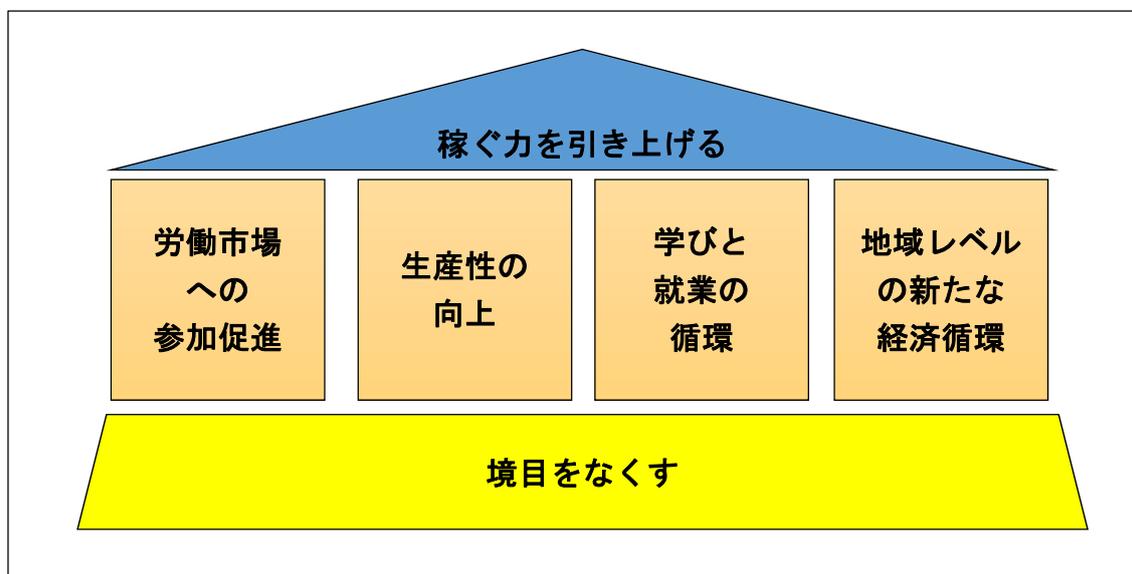
出所：当センター作成

(1) 稼ぐ力を引き上げる

- ・ (ア)労働市場への参加促進、(イ)生産性の向上、(ウ)学びと就業の循環、(エ)地域レベルの新たな経済循環が考えられる。

中長期的に「稼ぐ力を引き上げる」方法について、「境目をなくす」という考え方に基づき、四つの柱により提示する(図表3-3)。(ア)労働市場への参加促進では、労働力人口と非労働力人口の境目を越え、柔軟かつ安定した働き方を実現することで、労働市場に参加する人をできるだけ確保する。また、いったん労働市場から退出した人の就業機会を確保したり、起業を促進したりする。(イ)生産性の向上では、企業活動については、分野の境目を越えるイノベーションを起こし、教育については、公教育と民間の境目を越えるカリキュラムを提供することで能力を高める。また、(ウ)学びと就業の循環では、学生と社会人の境目を越える教育機会を提供する。これは、生産性の高い分野への移動も可能にする。(エ)地域レベルの新たな経済循環では、都市部と農村部、都市と地方の境目をなくすことで、たとえ単体では収益性が低かったとしても、地域経済に付加価値をもたらす。

図表3-3 「稼ぐ力を引き上げる」を実現するための柱



出所：当センター作成

いくつかの施策の事例を紹介していく。

(ア)労働市場への参加促進

～職場の枠を越えて自ら選択できる、成長を実感できる働き方～

第一に、これまで労働市場に参加していなかった潜在的労働力の参加を促すことが考えられる。そのためには、働く意欲と能力のある人が労働市場から退出せざるを得ない状況を解消する必要がある。企業や行政が女性や高齢者も含め登用することも重要である。

働き方の境目をなくしていくためには、柔軟な働き方をしても支障のない仕組みにすることが必要となる。現在の我が国ではメンバーシップ型(年功序列、終身雇用等)の雇用が一般的だが、ジョブ型(スキル重視、同一労働同一賃金、転職・兼業・副業の一般化等)の雇用を導入することはその一つの方法である。

パーソル総合研究所「副業の実態・意識調査」(2018年)によると、正社員全体で現在副業を行っている者は10.9%、過去に副業経験がある者は9.9%となっている。また、20代では、男性の55.2%、女性の59.1%が今後の副業意向があると回答している。

さらに、特に2000年代以降、企業によっては、配偶者の転勤、結婚、出産・育児、留学、転職等によって一度退職した人の復帰を受け入れる所も現れている。これは、人材不足への対応であるだけでなく、外部での経験を評価し、復職後に社内のイノベーションに生かしていく姿勢もうかがえる。**【事例1-①】乗降自由・往復切符型就業スタイルの拡大～副業と復業～**

自由で柔軟な働き方にはリスクが伴うことから、セーフティネットを同時に整備していくことが求められる。例えば、多様な働き方に対するニーズの拡大や雇用関係の柔軟性を重視する企業の立場から、将来的にフリーランサーの増加が見込まれる。しかし、現在の社会保険制度においては疾病手当や介護休暇給付金がないことなど不利な面があること、病気やけがで働けなくなると収入が途絶えるリスクがあること、仕事上のトラブルにおける立場が弱いことなどの課題があり、これらを解消する必要がある。**【事例1-②】フリーランス型就労のためのセーフティネットの整備**

(イ)生産性の向上

～ニッチでも型にはまらない、高い付加価値と競争力を有する人と企業～

第二に、生産性を高めることが考えられる。そのためには、異分野を横断したイノベーションを起こし、競争力・独創性を高める必要がある。例えば、経済産

業省は、他社がまねできない製品や技術により世界市場のニッチ分野で勝ち抜いている企業や、国際情勢の変化の中でサプライチェーン上の重要性を増している部素材等の事業を有する優良な企業に着目している¹。これらの企業は我が国の強みであり、国レベルでは資金支援や専門家の派遣、自治体によってはベンチャー企業などの集積拠点の整備といった支援の取組もされている。**【事例1-③】異分野融合による地域中小企業のグローバルニッチトップ化)**

生産性向上には、教育を通じた人的資本形成の果たす役割も大きい。まず、児童・生徒に対するオルタナティブなものを含む教育により、個人の創造性や能力を高める。欧米では、民間による独自のカリキュラムを持つ教育機関を公立の学校として設置する「チャータースクール」が発展している**(図表3-4)**。1992年にアメリカで開校したのが始まりで、欧米などで大きく発展した。学校と国(州政府)が協定を結び、政府が資金面や土地建物の支援を行い、運営を発案者の民間が行う。

我が国でも、構造改革特区や国家戦略特区で、地方自治体が校地・校舎を無償又は廉価で譲渡又は貸与し、学校法人が地方自治体の支援・関与の下に学校運営を行う私立学校(公私協力学校)や、地方自治体が設置し、その運営を民間に委託し、運営費を補助する公立学校(公設民営学校)などがいくつか設置されている。また、既存の高等学校でも、国際バカロレアコースを設置するなど国際性を重視した学校や、大学・企業の研究者のサポートを受けた理数科専門の学校などの特色を持つものがある。**【事例1-④】競争力・独創力ある若者を育てる特色ある高等学校教育の展開)**

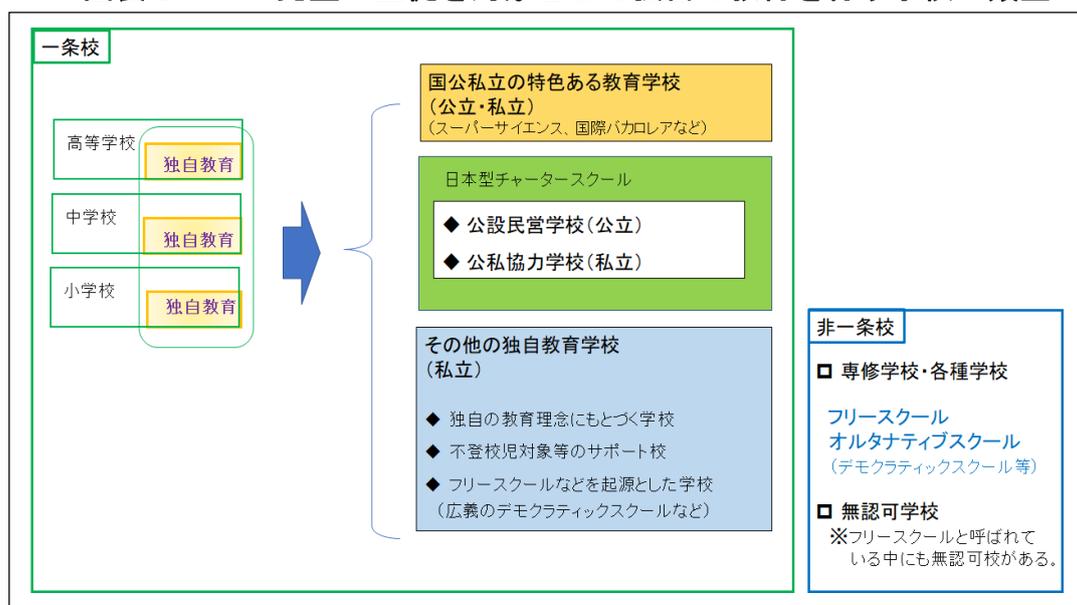
既存のカリキュラムや教科書に依らず、独自の教育理念に基づく教育を行う私立学校もある**(図表3-4(再掲))**。これらは広く「デモクラティックスクール」と呼ばれ、教室への自主的な参加と、スクールミーティングに大きな権限を与えた教育が行われていることが特徴である。1921年にイギリスで開校したサマーヒルスクールがその始めとされる。さらに1968年、アメリカで“full democratic governance”を実現したサドベリーバレースクールが開校し、その後、これを標準モデルとして広がり、現在に至るデモクラティックスクールの大きな流れとなっている。その他、ドイツ、フランス、イタリアなどでも、カリキュラムがない、教科書を使わない、年齢混合教育といった独自の教育が広く行われている。

我が国でも、狭義のデモクラティックスクールは20校程度あり、一般社団法

¹ 経済産業省(2019)を参照。

人、一般財団法人、NPO法人等が設置者になっている。ただし、いずれも学校教育法第1条に定める「学校」に当たらないことから、そのままでは学校卒業資格を得られないといった課題がある。(【事例1-⑤】フリースクールへの支援と学校教育体系への組み込み)

図表3-4 児童・生徒を対象として独自の教育を行う学校の類型



出所：当センター作成

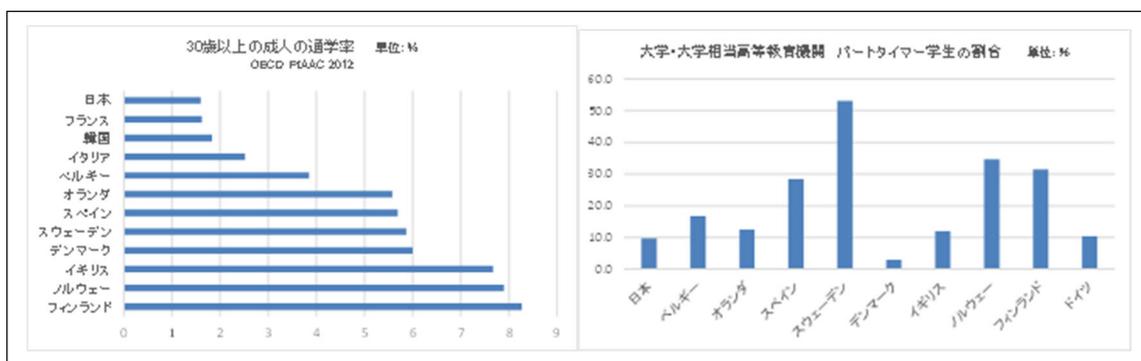
(注) ここでは小学校から高等学校までの年齢の児童・生徒を対象とした。

(ウ) 学びと就業の循環

～ライフステージの乗り継ぎ、乗り換えができる学びと就業の好循環～

第三に、学びと就業を循環させることが考えられる。これも教育に関係するが、特に社会人に対するリカレント教育と深く関わる。教育を就業につなげることで、生産性の高い分野への労働力の移動も可能になる。北欧諸国では大学生の年齢階層が広く、学部入学者の3分の1が25歳以上(スウェーデン)、30歳以上の在学生在が8%(フィンランド、ノルウェー)、仕事をしながら通うパートタイマー学生の割合が50%(スウェーデン)など、社会に出てからの学びが大きな比重を占めている(図表3-5)。オランダ、スウェーデン、フィンランドなどの国の教育システムの特徴の一つは、成人教育を組み込んだ生涯教育システムが形成されていることにある。社会人が利用しやすい奨学金等のサポート体制が整っているため、学校教育を一度離れて活動していた人が再度数年間を学生として過ごして教育や訓練を受け、キャリアを高める機会を得ることができる。

図表3-5 各国における成人の通学率及びパートタイマー学生の割合



出所：OECDデータベース（Employment Outlook 2014等）から当センター作成

フィンランドの高等教育は、アカデミック大学（高度な研究と教育が融合し、産業界からは一定の距離を置いた総合制大学）とポリテクニク（職業重視の高等教育・生涯学習機関）の二本立てとなっており、中でも高等職業専門学校（AMK）が中心的な位置にある。これは、実業専門学校とみなされてきた教育機関を大学レベルの「職業大学」として再編したものである。運営は地方自治体であり、地域の側から見れば、地域の企業などに必要な人材を供給するための教育機関となっている。こうした教育システム全体の中で生涯教育を行っており、社会に出た後に高等教育課程で学び直しすることが普通のこととなっている。その主たる目的は職業上のスキルを磨くことであり、転職や起業等のための勉強の機会として重要なものとなっている。例えば、ノキアが経営危機になった際にホワイトカラーの失業者が増えたが、そうした失業者は生涯学習による技術の学び直しで乗り切ったとされる²。

我が国でも専門職大学院が設立されており、社会人に対する教育も行っている。分野は経営、財務・会計、技術経営、心理等が多いが、モノづくりを分野とする専門職大学院もある。また、2019年度からは、大学レベルの実践的な職業教育を行う専門職大学の制度が始まり、2020年時点で11校が開校している。分野は医療・福祉が多い。（【事例1-⑥】県内教育研究リソースを活用した職業直結型の社会人教育、【事例1-⑦】県内教育研究リソースを活用した県立の職業専門大学・大学院）

スウェーデンでも社会人のリカレント教育を重視しており、1996年から「生涯学習」や「知識社会」をキーワードにした教育改革を推進してきた。これにより、学校教育を一度離れて活動していた人も再度教育を受ける機会が得られるようになり、フルタイムの職を離れて数年を学生として過ごすことも可能な

² 福田（2006）を参照。

仕組みが整った。また、日本でいう高校と大学の間、自治体が運営する「公的成人教育」(Public adult education)という、学校教育の補完又は学び直しを行うための正式な教育機関があり、そこから大学に進学するコースが設けられている。さらに、「民衆成人教育」(Liberal adult education)のための教育制度として、「フォークハイスクール」(民衆高等学校、成人カレッジ)と「学習協会」(Adult education associations)があり、学習者自身による自己啓発、自己教育の場を提供している。このうち、「フォークハイスクール」は、学習サークル活動や様々な文化活動等の機会を提供するもので、地方自治体(郡や市町村)、スポーツ団体や非営利団体等が運営し、いずれも国庫補助金を受けている。また、「学習協会」は28万を超える学習サークルが活動し、延べ200万人が参加している。科目は宗教、語学、心理学、文学、芸術、手工芸、演劇、音楽、歴史、地理、政治・法律、産業、経済、自然科学、医学、スポーツと多種多様で、その数は300~400科目に及ぶ。国民生活に浸透したリカレント教育の象徴となっており、国からの支援を受けているものもある。**【事例1-⑧】いつでも学べるオンラインのリベラルアーツ大学)**

所得水準によらず進学を可能とするためには、資金面の支援も求められる。教育費の負担軽減と財政難の下での財源確保の問題を勘案し、貸付方式の奨学金による支援を行う場合、返済の負担を軽減することができる「所得連動返還型奨学金」が注目される。これは、毎月の奨学金の返済額や返済期間を就職後の所得に連動して設定することを基本的な仕組みとしている。メリットとしては、返済者の手元に残る金額の安定化、債務不履行の減少、返済・徴収業務の業務量や費用の軽減などがある。デメリットとしては、卒業(就職)時点で学生が負う返済額が多額に達することや、故意の未返済や勤労を避けるモラルリスクが発生する恐れなどがある。

文部科学省の調査³によると、現在世界で15か国程度が導入している。代表例とされるオーストラリアでは、1989年に世界で最初に所得連動返還型奨学金制度を導入しており、すべての高等教育機関が対象となっている。同国では、高等教育の拡大に必要な財源確保のため、無料だった授業料を新たに課すことになり、低所得学生の負担を軽減することが必要となったことが導入の背景である。イギリスも高等教育機関のほとんどが国立大学であり、オーストラリアと同じ理由で導入された。韓国は、私立大学に通う学生の割合が多く、元々高い授業料と少ない奨学金のために負担が大きいことが問題となっている中、国公立大学も含めて授業料の設定が自由化され、費用が上昇したのを機に導入さ

³ 文部科学省(2014)を参照。

れた。

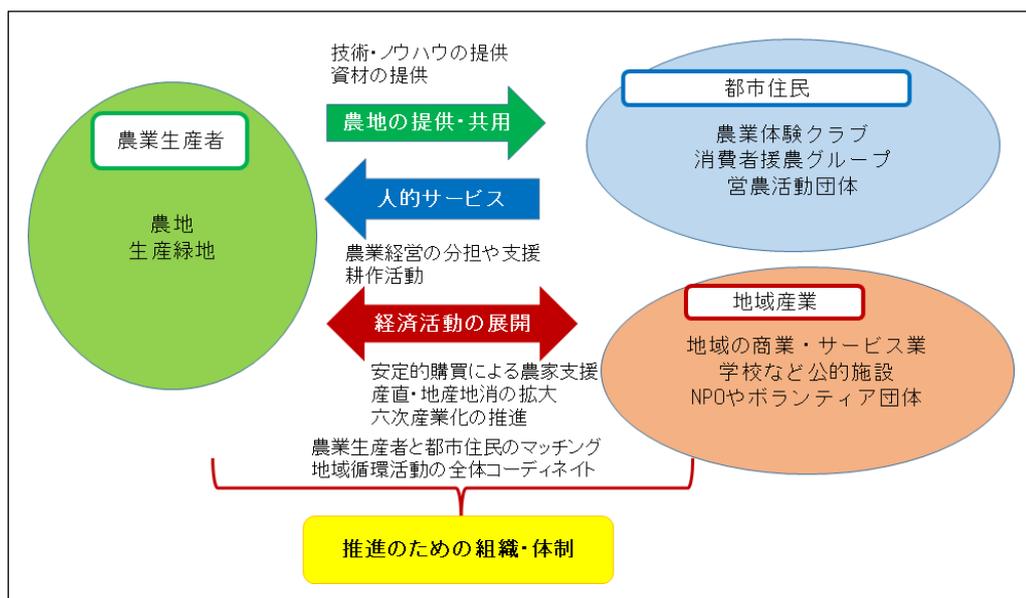
我が国では、2017年に独立行政法人日本学生支援機構が運営する奨学金で「所得連動返還型奨学金制度」が導入された。このほか、県外の大学等を卒業後に県内に引き続き5年間居住・就職した場合に返還を全額免除する独自の奨学金制度を設けている自治体もある。(【事例1-9】誰でもいつでも大学進学を可能とする所得連動返還型奨学金制度)

(エ) 地域レベルの新たな経済循環

～小さくとも多様な人、モノ、サービス、カネをつなぐ地域経済循環～

第四に、新たな経済循環を作ることが考えられる。規模は小さくとも地域に付加価値をもたらす事業を継続的に実施できれば、地域の稼ぐ力を引き上げられる可能性がある(図表3-6)。例えば、都市地域に住む人が農村地域に数日間寝泊りして農業に参加する「ワーキングホリデー」制度がいくつかの自治体で導入されており、新規就農にもつながっている。また、都市部でも、農業生産法人が会員制の農場を運営し、会員が共同で農作業等を行うほか、農場で採れた野菜を定期購入する取組がある。別の自治体では、講習会での指導と通年の栽培体験を組み合わせた農園や、様々な収穫体験のできる農園を設けている。(【事例1-10】都市住民と農業とのシェアリングによる関係人口の拡大と小さな経済づくり)

図表3-6 農村地域と都市地域間の新たな経済循環



出所：当センター作成

少し発想を拡張すれば、ICTを活用したバーチャルな経済循環もありうる。ICTを活用し、地域出身の人や地域に関心を持つ人を結び付けて関係人口を増やす取組が見られる。取組の内容は、メールマガジンやSNSを用いた情報発信、農業ボランティアや離島まちづくり等の参加者のマッチングによる交流促進、電子マネー機能による寄付、ふるさと納税による寄付者への施設利用特典などがある。(【事例1-⑪】バーチャル県民プラットフォーム)

さらに、これらの経済循環を実現するための資金の確保も必要である。アメリカのクリーブランド財団(1914年創設)を第一号として、現在世界では1,700程度のコミュニティ財団(基金)があり、地域の資金循環の要となっている。我が国では、2009年頃からコミュニティ財団の設立が始まり、2019年時点では全国に30~40あるとされる。これらの財団は、市民、企業、行政から寄付、出資、融資、クラウドファンディング、運営委託その他様々な形で資金を集め、助成、融資及びそれらの組合せなど多様な手段で資金援助を行っている。最近では、ソーシャルインパクトボンドを導入する事例もある。支援の対象は、次世代育成や地域包括ケア等の非営利のものに加えて、地元産品を利用した商品開発や空き家のシェアオフィス化といったビジネス志向のものもある。なお、アメリカの財団の資産規模は数十億~数百億円が珍しくないのに対し、我が国では500万円くらいで発足する財団が多く、規模は小さい。(【事例1-⑫】多様な手段によるローカルファイナンスの推進)

【1. 稼ぐ力を引き上げる】

対応方向	処方箋	ポイント (処方箋のねらい)
(ア) 労働市場への 参加促進	①乗降自由・往復切符型就業スタイルの拡大～副業と復業～	<ul style="list-style-type: none"> ● 人材とその知恵・経験・スキルのシェア ● 働き場が固定化されない柔軟な働き方
	②フリーランス型就労のためのセーフティネットの整備	<ul style="list-style-type: none"> ● 時間と場所が固定化されない柔軟な働き方 ● 働き手が何処にも所属しないことによる知識やスキルのシェア
(イ) 生産性の向上	③異分野融合による地域中小企業のグローバルニッチトップ化	<ul style="list-style-type: none"> ● 企業や大学がもつ技術・ノウハウ・マーケティング力・人材などのシェアと融合 ● 現行事業の枠を越えた異分野への挑戦
	④競争力・独創力ある若者を育てる特色ある高等学校教育の展開	<ul style="list-style-type: none"> ● 既存の教育の枠を取り払うことによって使われていない若者の個性の発揮 ● 公と民の垣根を取り払うことによるメリットを融合した教育
	⑤フリースクールへの支援と学校教育体系への組み込み	<ul style="list-style-type: none"> ● 一条校と非一条校(各種学校)の区分の相対化 ● 学校と社会との行き来を容易にする乗換え、乗り継ぎ可能な学校教育システム
(ウ) 学びと就業の 循環	⑥県内教育研究リソースを活用した職業直結型の社会人教育	<ul style="list-style-type: none"> ● 就業(社会人)と学び(学生)との区分がない<いつでもどこでも>リカレント ● 県内にある教育研究関連に関する各種リソースのシェア
	⑦県内教育研究リソースを活用した県立の職業専門大学・大学院	<ul style="list-style-type: none"> ● 学校と社会との行き来を容易にする乗換・乗継可能な高等教育システム ● 随時入学と柔軟な学習期間で、学歴や年齢の制限なし ● 県内にある教育研究関連に関する各種リソースのシェア
	⑧いつでも学べるオンラインのリベラルアーツ大学	<ul style="list-style-type: none"> ● 学校と社会との行き来を容易にする乗換・乗継可能な高等教育システム ● 随時入学と柔軟な学習期間で、学歴や年齢による区別なし ● 県内にある教育研究関連に関する各種リソースのシェア
	⑨誰でもいつでも大学進学を可能とする所得連動返還型奨学金制度	<ul style="list-style-type: none"> ● 受け手の経済環境に縛られない、柔軟な奨学金制度 ● 誰もが学べる機会の公平性の確保
(エ) 地域レベルの 新たな経済循	⑩都市住民と農業とのシェアリングによる関係人口の拡大と小さな経済づくり	<ul style="list-style-type: none"> ● 都市部と郊外部との間における人材と農地・生産物の相互シェア ● 地域におけるシェアリングエコノミーや利他活

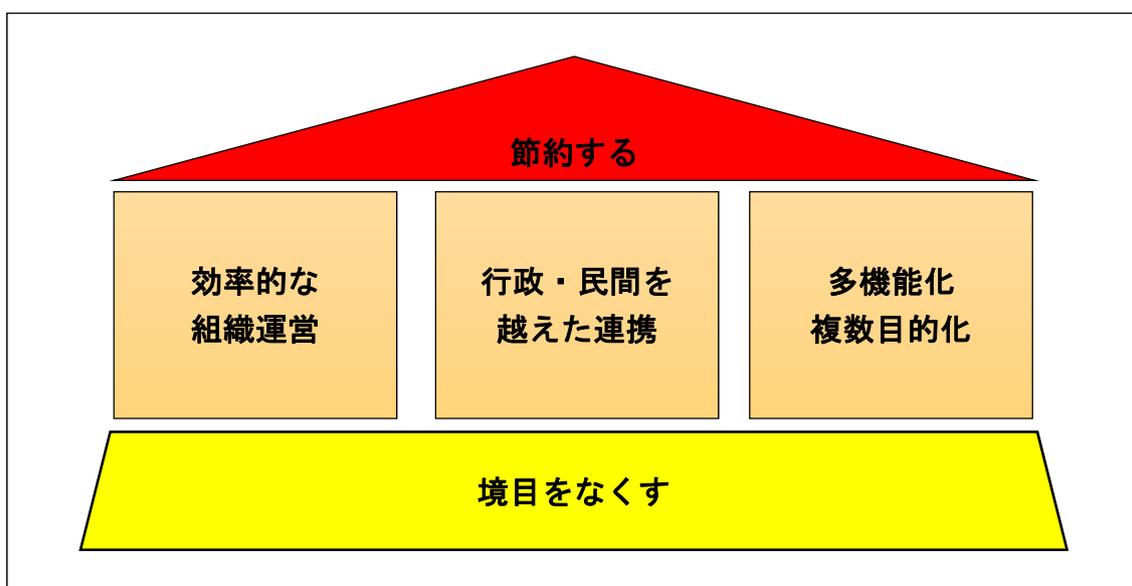
環		動の展開
	⑪バーチャル県民プラットフォーム	<ul style="list-style-type: none"> ● 都道府県の枠に縛られない「関係人口」の拡大 ● 県内・県外の人々が有するスキルや情報の相互シェア ● プラスサムを実現する県の枠を越えたプラットフォームの構築
	⑫多様な手段によるローカルファイナンスの推進	<ul style="list-style-type: none"> ● プラスサムを実現する地域内の資金の活用 ● 地域における、支える人と支えられるビジネスとの一体的な関係づくり

(2) 節約する

- ・ (ア)効率的な組織運営の継続、(イ)行政・民間を越えた連携、(ウ)多機能化・複数目的化が考えられる。

中長期的に「節約する」を実現する方法について、「境目をなくす」という考え方に基づき、三つの柱により提示する(図表3-7)。(ア)効率的な組織運営の継続は、今後も重要である。(イ)行政・民間を越えた連携では、行政・企業・NPO法人・住民などの境目を越えて、相互に人材が行き来したり、組み合わせたりすることで課題解決に取り組む。(ウ)多機能化・複数目的化では、施設・事業における役割の境目を越えることで、都市機能などの集約化やフルセット主義からの脱却を図り、必要な機能を必要な場所に提供する。

図表3-7 「節約する」を実現するための柱



出所：当センター作成

いくつかの施策の事例を紹介していく。

(ア) 効率的な組織運営の継続

～デジタル化、働き方、制度的な工夫によって進める組織運営～

第一に、効率的な組織運営には引き続き取り組む必要がある。既に行政及び民間のいずれでも、ドローンやAI等の新技術の活用、手続や取引のデジタル化、また、フレックスタイム等の働き方改革など、様々な技術や制度の工夫により効率的な組織運営を図る取組が始まっている。こうした取組については、良いものはさらに浸透させ、改善を要する点は見直して、引き続き進めていくことが期待

される。

(イ)行政・民間を越えた連携

～公民の境目をなくした地域人材の活躍と協働のための仕組み～

第二に、従来の行政・民間の役割分担の境目を越えて、最も効果的にサービスを提供できる者がその役割を担うことが考えられる。背景の一つとして、1(3)で述べたように、公務員の人数は減少傾向にあり、少子化とそれに伴う人材の獲得競争を考えれば、自治体の人材も不足が見込まれることがある。

第32次地方制度調査会答申⁴では、コミュニティ組織、NPO法人、企業などと公民連携により地域課題の解決に取り組むためのプラットフォームが提案された。例えば、地方自治法第202条の4に基づく地域自治区制度を活用し、「地域の声を的確に行政に反映させること」及び「さまざまな地域課題に対して地域が自ら考え実行すること」を目的に、市内の各地区に地域会議を設置している自治体がある。地域会議では地域の意見の集約と調整を行い、市から派遣されている事務局長は、集約された地域の意見を施策に反映させるよう取り組んでいる。

また、旧町の住民のうち約8割の世帯が会員となり、地域の企業・団体などが賛助会員として参加する「住民の手による、住民のための地域づくり」のためのNPO法人もある。自治会をはじめとする地域の地縁団体等と連携しつつ、環境、産業、支え合いと安心、観光・交流、情報発信などの部会に分かれて、市から受託した収益活動と自主活動を行っている。**【事例2-①】公共・住民・NPOによる地域協働体の形成～地域協議会組織と地域運営組織**

人材についても、公民を越えて登用する可能性が考えられる。例えば、利益相反がないこと等を基準として、民間企業の現役社員を民間に籍を残しながら任期付職員として任用可能としている自治体がある。また、専門性を持つ民間企業の人材を副業・兼業を前提として期間限定で登用する制度も約10の自治体で確認できる。これらの人材は、プロモーションや企画立案等を行っている。**【事例2-②】現役民間人の積極登用～短期現役公務員、短期兼任公務員、臨時副業公務員～**

これらは高度な専門性を持つ人材を想定したものだが、比較的若い世代を対象として任期付きで地域のために働く制度としては、「青年海外協力隊」や「地域おこし協力隊」がある。**【事例2-③】大学新卒者を対象とした任期制予備公**

⁴ 地方制度調査会は、地方制度に関する重要事項を調査審議するため、内閣府に設置されている組織。第32次答申では、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ついて答申された。

務員制度)

人材については、公務員の枠から広げて考えることができる。例えば住民の援助や子どもに対する虐待への対応などを行っている、民生委員・児童委員は、非常勤の特別職地方公務員であるが、委員の高齢化や人材不足が課題となっている。それに対して、ボランティアの一般市民が協力員として補助する仕組みを導入している自治体がある。(【事例2-④】ソーシャルワークのプロ・アマ協働体制)

また、現在我が国における福祉や介護の分野には看護師、理学療法士、介護福祉士等の多数の資格があり、細分化されているが、これらを統合して多機能化するという考え方がある。フィンランドには「ラヒホイタヤ」と呼ばれる社会・保健医療共通資格の制度がある。義務教育の後、実習を含む3年間の課程を終了することなどにより取得でき、准看護師、精神障害看護助手、歯科助手、児童保育士、リハビリ助手、ペディケア士、救急救命士・救急運転手、知的障害福祉士、ホームヘルパー、日中保育士の10の資格を統合したものである。この資格の取得により、保育園の次に高齢者施設で働くといったことが可能である。(【事例2-⑤】拡大された地域包括ケアのための多機能地域福祉(丸ごとケア)人材)

さらに関連して、予算についても、住民が予算の用途を部分的に選択できる制度が一部の自治体に見られる。例えば、福祉、環境、文化、スポーツ、青少年育成その他の社会貢献活動をしているNPO法人等に対して、審査会の審査を経て支援金を交付している自治体がある。支援金の額は、前年度に届出のあった個人市民税額の1パーセントに相当する額を合計した額を限度として、予算の範囲内において市長が定めるとされている。納税者は、支援したい対象団体を選択して市長に届け出る、又は特定の対象団体を選択せずに基金に積み立てる仕組みになっている。このほか、用途を指定した「ふるさと納税」もこれに類する効果を持ち得る。(【事例2-⑥】住民参加型予算の導入～事業提案と選択納税制～)

(ウ)多機能化・複数目的化

～分担と連携による集約化及び情報の共有とマッチングによる合理化～

第三に、施設や事業の多機能化や複数目的化を図ることが考えられる。ここでも、2(3)で言及した、「フルセットで持たない」という発想が重要になる。一つのものに複数の役割を持たせ、共有することで、より効率的にサービスを提供できるようになる。

この考え方が反映された事例として、県と市町村が共同事業を行うための体制を整備する取組がある。例えば、県と市町村の協働により「機能合体」を進め

ることにより、行政コストの削減、事業の効率的・効果的な実施及び住民サービスの向上を目指している地域がある。そこでは、インフラや施設の一体的管理・運用、行政組織の統合・ワンフロア化、公共施設の共同建築、事業の共同実施等に取り組んでいる。具体的な施設整備として、県と市が別に保有していた会館施設がそれぞれ老朽化したことから、縣市連携で一つの施設を整備した事例がある。共同整備を行うことで、一体的・広範な利用が可能となり、これまで実施することができなかった規模・種類の公演や大規模イベントの誘致が可能になった。また、県と市がそれぞれ単独で整備するのに比べて、整備費及び運営費の削減が可能になった。なお、整備費と運営費は、県・市それぞれの専有割合を設定し、共有部分は折半として分担割合を定めている。

また、県と市それぞれの図書館施設の老朽化・狭隘化・耐震化への対応が同時期に必要となったことから、図書館機能の充実と効率的な一体運営を図ることを目的として、県立図書館と市立図書館を合築により新たに整備した事例もある。図書館整備費と維持管理費は、蔵書比率に基づいて分担している。ただし、県と市がそれぞれ職員を配置して業務を行っているものの、内部では各業務の担当を県か市のいずれかに決めており、分化している部分もある。**【事例2-⑦】 県・市町村共同事業方式の確立と展開**

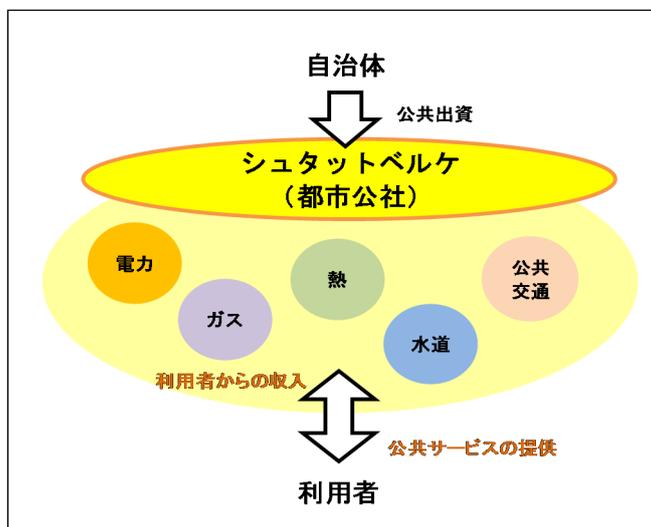
市町村合併に代わり、市町村同士又は県と市町村の「連携・協働」の取組を進めた自治体もある。基本的な考え方は、県と市町村がそれぞれの有する職員（人材）、予算、土地、施設等の資源を連携・協働して有効活用することであり、既定の考え方にとらわれず、県内市町村の実情を踏まえ、「補完と自律」を基本とした新たな役割分担と適正な財政負担の仕組みを目指している。県と市町村は対等な立場に立つ地方自治体であることを踏まえ、市町村の支援を県の最も重要な役割としている。実施方法としては、市町村間の連携による効率化（水平補完）、県から小規模町村への支援（垂直補完）及び権限移譲があり、県は、財政支援（補助金、貸付金）、人的支援（職員派遣、共同採用）、県有資産の有効活用による支援（県域ファシリティマネジメント）等に取り組んでいる。**【事例2-⑧】 共同事業の発掘と推進のための体制づくり**

我が国の公営企業は地方自治体の一組織であるとともに独立性を有する機関である。そのため、公共の目的の実現といった公共性ととともに、独立採算制に基づいた企業性の発揮も求められている。しかし、このように公共性と企業性の両面を有するゆえに経営には難しさもある。

ここで、ドイツには「シュタットベルケ」と呼ばれる地域公益事業体がある（**図表3-8**）。シュタットベルケは、都市単位で設立された公共出資による都市公

社のことであり、自治体に属しているが独立経営であり、当該サービスの利用者からの利用料収入によって賄っている。民間資本も受け入れつつ、直接・間接に自治体の出資によってかなりの部分が賄われているということが出来る。事業形態は様々であるが、規模が大きいと、持ち株会社となって傘下に個々のサービスを提供する事業体を持つ場合が多い。シュタットベルケは、電力、熱、ガス等のエネルギー供給や水道、公共交通といった住民生活に密着したサービスを提供している。その仕組みは、収益性の高い電力、熱供給などの事業で黒字を維持し、その安定収益を用いることで、交通事業など、採算性が低くても地域や住民にとって必要な事業を実現するというものである。いわば、公益事業を分野の枠を越えて包括的に提供することで、料金収入により持続的にサービスを提供している。(【事例2-9】公益事業体によるサービス提供)

図表3-8 ドイツにおけるシュタットベルケの仕組み



出所：当センター作成

なお、事業については、前述した施設整備に限らず、都市空間全体を造ることに拡張できる。都市中心部への集約により都市機能の維持向上などを目指す「コンパクトシティ」の整備では、広域的な取組が必要なことから、時に市町を越えた圏域単位で関係自治体や事業者が連携して取り組んでいる。(【事例2-10】市町村の分担・連携による広域交流都市～生活ネットワーク都市～)

中には、地域包括ケアと融合し、多世代が居住する空間で高齢者の居住及び介護を提供する事例もある⁵。医療・健康・福祉・居住・生きがいなど、多様な観

⁵ 小黒(2020)による『『ケア・コンパクトシティ』構想』を参考にした。同書では、「人口減少・少子高齢化」「低成長」「貧困化」を我が国における問題の本質と指摘し、対応を提案している。

点からサービスを提供する総合的な福祉コミュニティを作ることを計画し、元々更地であった場所を活用して20年以上をかけてまちづくり事業に取り組んだ事例がある。施設の整備・運営の主体は社会福祉法人や民間企業で、特別養護老人ホーム、病院、介護老人保健施設、介護付有料老人ホーム、在宅介護サービスセンター、温泉施設、スポーツセンター等が配置されている。市も、別の場所にあった社会福祉センターを敷地内に移転したほか、立体駐車場等の都市機能施設を整備している。**【事例2-⑪】生活・就業・健康がセットになったコンパクトシティ～複合型生活核都市～**

都市空間には交通の供給も必要となる。駅へのアクセスが不便な地域を抱えていたところ、隣接する自治体が運行するコミュニティバスを共同運行にすることで、市内におけるバス交通を実現した自治体がある。経費は、各市内の路線長の割合によって負担している。また、複数の市町が圏域全体の公共交通計画を策定し、路線バスと乗り合いタクシーをネットワーク化することで、路線バスの維持が困難な地域も含めて隣接市町にまたがる移動を円滑化した地域もある。このほか、将来的には、自動運転等の技術による新しい交通も想定される。**【事例2-⑫】コミュニティ交通システム**

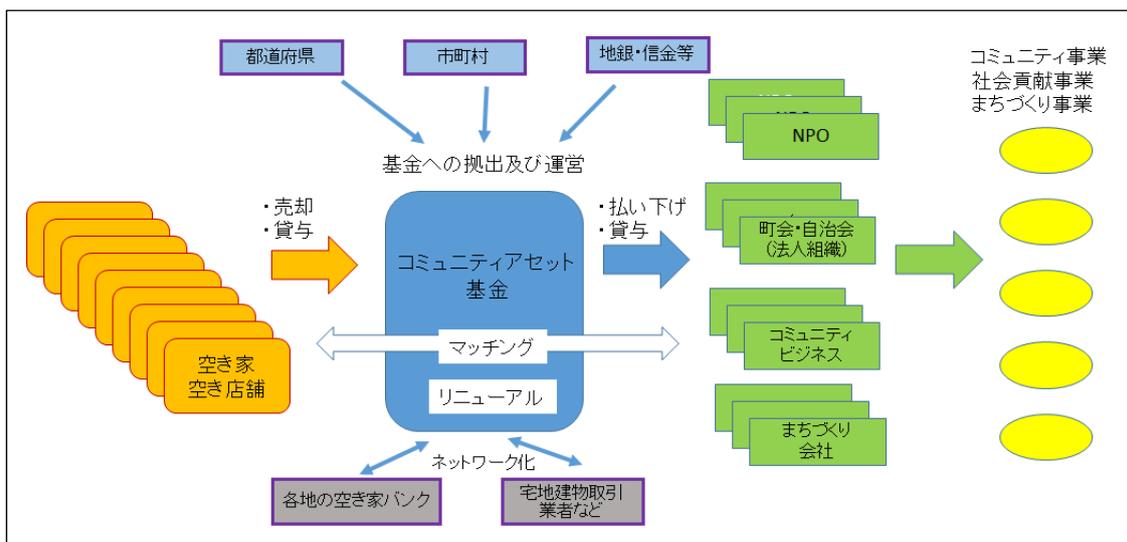
インフラの維持管理・更新については、健全性の把握や長期的視点に立った維持管理・更新計画の策定が必要になることから、情報を一元的に管理・利用する仕組みが有効と考えられる。例えば、調達情報を例にとると、国の各地方局や各事務所が管轄している発注予定情報、発注情報及び入札結果を一元的に集約し、検索を可能とする仕組みがある。これにより、利用者は、一つのホームページにアクセスすることで情報を一元的に入手することができる。**【事例2-⑬】県・市町村による協議体と都市施設クリアリングハウス**

また、人口減少に伴い増加が予想される空き家・空き店舗についても、地域の負債とするのではなく、地域で活用して収益につなげる取組がされている**(図表3-9)**。例えば、まちづくり事業やコンサルティングを行う企業が、空き家バンクを運営している地域がある。この地域には、昭和初期の古民家が多く点在している。そこで、民家に住みたい人や店を開業したい人に空き家・空き店舗を紹介し、家主とのマッチングを行っている。さらに、地域の人々の出資によって空き家を改修し、完成後にサブリースとすることで、出資金を返還するとともに、その後の利益をまちづくり事業の原資にする賑わい事業にも取り組んでいる。

イギリスの都市には大小の「まちづくり事業体」(Development Trust)があり、ソーシャルビジネスを行って事業収益を生み出し、それをコミュニティに還元している。その特徴は、土地や建物を払い下げ(トランスファー)や不動産開発

の形で保有し、それらの地域資産を活用して安定的な収益事業を行い、そこで得られた収益を内部移転することで地域課題の解決に充てていることである。土地や建物のトランスファーを仲立し、支援するために、1992年にコミュニティ活動家によって設立された団体(Development Trust Association)があり、政府の補助金を得ながら活動している。【事例2-⑭】空き家・空き店舗の有効利用のためのコミュニティアセットマネジメント)

図表3-9 地域資源を有効活用する仕組み



出所：当センター作成

(注) 上図は様々な事例を一般化して表現したものである。

【2. 節約】

対応方向	処方箋	ポイント (処方箋のねらい)
(ア) 行政・民間を 越えた連携	①公共・住民・NPOによる地域協働体の形成～地域協議会組織と地域運営組織～	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政と地縁団体との新しい分担・連携 ● 地域の様々な活動団体が参加するプラットフォームの形成
	②現役民間人の積極登用～短期現役公務員、短期兼任公務員、臨時副業公務員～	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政による民間がもつ知識やスキルのシェア ● 行政と民間との垣根を越えた人材交流の拡大
	③大学新卒者を対象とした任期制予備公務員制度	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政と民間との垣根を越えた人材交流の拡大 ● 公務員経験をシェアした民間人の拡大
	④ソーシャルワークのプロ・アマ協働体制	<ul style="list-style-type: none"> ● 専門・専従(プロ)と非専門・専従(アマ)の区別のグラデーショナル化 ● 公的部門と民間部門の垣根を低めることによる民間人の公務への参加
	⑤拡大された地域包括ケアのための多機能地域福祉(丸ごとケア)人材	<ul style="list-style-type: none"> ● 資格による業務区別のグラデーショナル化やオーバーラップ化 ● 特定の資格枠や業務範囲にとらわれない福祉人材の複業化
	⑥住民参加型予算の導入～事業提案と選択納税制～	<ul style="list-style-type: none"> ● 予算面の意思決定における行政と住民との垣根のグラデーショナル化
(イ) 多機能化・ 複数目的化	⑦県・市町村共同事業方式の確立と展開	<ul style="list-style-type: none"> ● フルセットからの脱却と行政機能・施設のシェアリング
	⑧共同事業の発掘と推進のための体制づくり	<ul style="list-style-type: none"> ● フルセットからの脱却に向けた意思決定プラットフォームの形成
	⑨公益事業体によるサービス提供	<ul style="list-style-type: none"> ● 公共と民間の両面性を有する事業体の組成 ● 複合的経営の展開～複数事業による経営資源の内部移転や共用～
	⑩市町村の分担・連携による広域交流都市～生活ネットワーク都市～	<ul style="list-style-type: none"> ● フルセットから脱却した自治体間の分担と連携 ● 住民相互における他自治体に立地する都市機能のシェア
	⑪生活・就業・健康がセットになったコンパクトシティ～複合型生活核都市～	<ul style="list-style-type: none"> ● 都市機能の拠点集約による相乗効果(プラスサム効果)の発揮
	⑫コミュニティ交通システム	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域コミュニティを構成する多様な主体の協力・協働 ● 地域のマンパワーの公共への活用(公と民との相乗り) ● コミュニティ交通手段の住民によるシェアリング

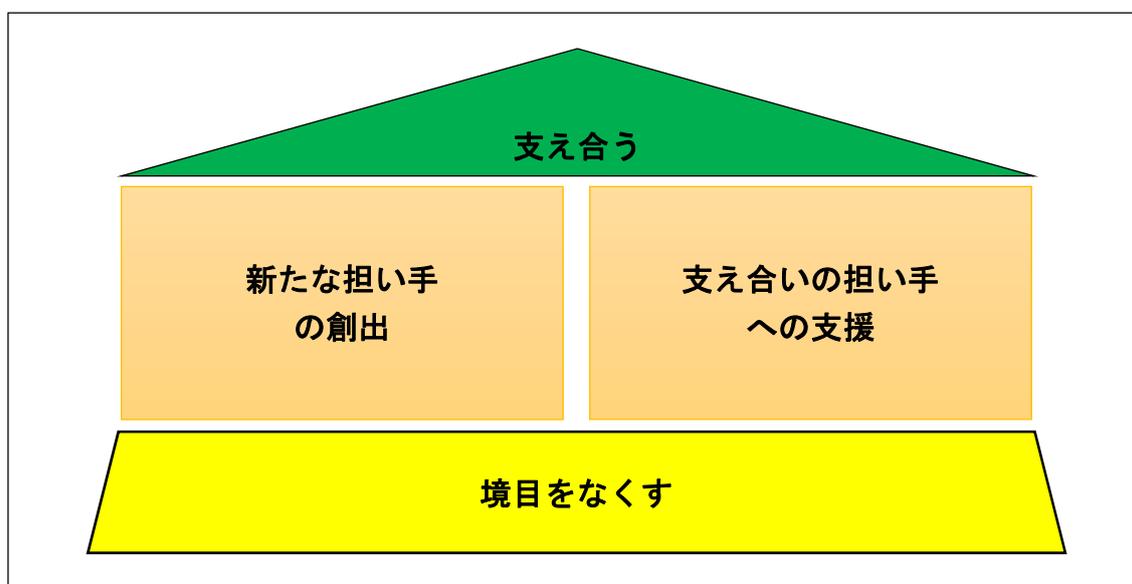
	<p>⑬県・市町村による協議体と都市施設クリアリングハウス</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 散在する情報の集約とシェアリングの仕組みづくり (情報の壁の撤廃) ● 情報の共有による参加型意思決定方式の確立
	<p>⑭空き家・空き店舗の有効利用のためのコミュニティアセットマネジメント</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 利用したい人と利用してもらいたい人とのマッチング ● 不使用施設に対する所有者とコミュニティによるシェアリング

(3) 支え合う

- ・ (ア)新たな担い手の創出、(イ)支え合いの担い手への支援が考えられる。

中長期的に「支え合う」を実現する方法を、「境目をなくす」という考え方の下、二つの柱により提示する(図表3-10)。(ア)新たな担い手の創出では、従来の家庭や地縁団体の境目を越えて、企業やNPO法人、さらにはオンライン上にも担い手を見出す。そして、協働を推進し、様々な機能を代替し、新しいコミュニティを形成する。(イ)支え合いの担い手への支援では、担い手との境目を越えて人材や資金を供給することで、その活動を支え、地域に貢献する活動を促進・拡大する。

図表3-10 「支え合う」を実現するための柱



出所：当センター作成

いくつかの施策の事例を紹介していく。

(ア)新たな担い手の創出

～地域の人、団体、企業の情報共有とマッチングによる利他的な活動～

第一に、居場所づくりなどの従来家庭や地縁団体が担ってきた様々な機能に関する、新たな担い手を生み出すことが考えられる。NPO法人はその一例であるが、企業についても、企業利益と社会貢献という二つの目的を両立させようとする、「ベネフィットコーポレーション」⁶と呼ばれる企業がある。これは、企業

⁶ ベネフィットコーポレーションについては、鈴木(2017)を参照。

利益のみでなく、公益福祉にも効果的な活動を行う株式会社という、新たな企業形態又は企業の運営の仕方といえる。従来のCSR(企業の社会的責任)やCSV(共通価値・共有価値)は企業利益の最大化を前提とするが、ベネフィットコーポレーションは、企業利益最大化の機会を損なっても公共の利益に貢献する行為を一つの目的として行う点が特徴である。

アメリカでは、2010年に初めてメリーランド州とバーモント州でベネフィットコーポレーションに係る州法が施行され、現在までに31州で法制化された。企業は、環境保護、雇用創出、文化促進、健康増進、寄付などを行い、定款にベネフィットコーポレーションであることを明記する。また、独立した第三者機関の基準に照らして活動を報告し、監視を受ける義務がある。これにより、株主利益に対する責任に加え、公益を追求することを法的に義務化されている。株主は、株主利益を損なっているという理由で経営者を訴えることはできないが、公益に資することをしていないという理由で経営者を訴えることができる。

このほか、アメリカの非営利団体が認証する「サーティファイドBコーポレーション(B-Corp)」と呼ばれる制度もあり、2017年時点で50か国の2,000社以上が認証を受けている。**【事例3-①】ベネフィットコーポレーション**

地縁団体についても、自治会の加入率が低下しているなど、支え合う力の低下が懸念されるが、専門人材の派遣や育成により、コミュニティ形成や地域課題の解決に貢献することが期待できる。例えば、複数の自治体が「協働推進大学」⁷を開設して人材育成に取り組んでいる。また、専門知識やノウハウを持つ人を人材バンクに登録し、自治会・町内会、地域活動協議会、NPO法人等の地域で活動している団体に派遣している自治体もある。**【事例3-②】地域人材による町会自治会の強化・活性化**

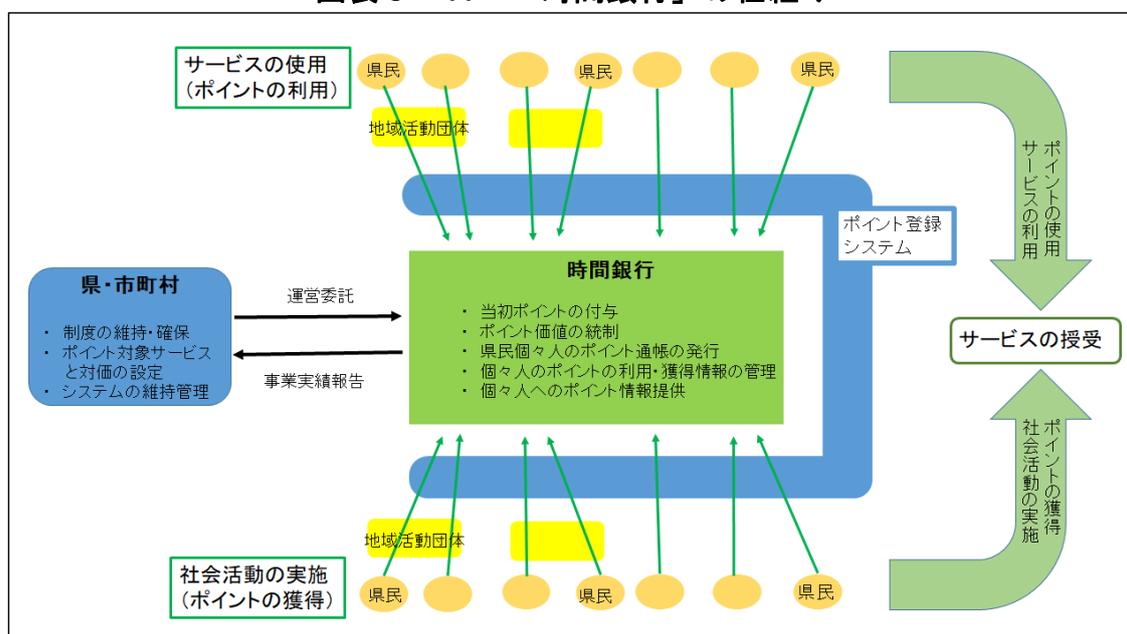
さらに、地域資源とニーズのマッチングなど、一部の機能はオンラインによる活動で補完できる可能性もある。例えば、コロナ禍の臨時休校で学校給食が休止して未利用となった地域食材が、オンラインを通じて一般生活者に販売されることで活用された。また、外出の抑制により利用者が減ったタクシーが料理や荷物の宅配を行うなど、人や能力を融通し合う動きも見られるようになった。**【事例3-③】地域情報化のインフラとしての汎用マッチングプラットフォーム**

住民同士の互助・利他による助け合いの仲介では、「時間銀行」と呼ばれる仕

⁷ 「〇〇大学」といった名称による市民向け講座であり、まちづくりに必要な知識や技術を学び、住民が協働の担い手として活躍するための学びの場とされる。牛山(2020)を参照。

組みが活用されている(図表3-11)。これは、時間を交換単位とした、住民同士の互助・利他の仕組みである。対象は、家事援助・介護・子育て支援などの活動で、利用者、提供者、事務局の3者が時間預託をやり取りする。あるNPO法人が運営する時間通貨は、当初は働く女性の支援を目的に始まり、その後要望のあった高齢者にも拡大したものである。有償のサービス提供は介護保険が始まるまで続いたが、現在は気軽な助け合いをつなぐ仕組みとして継続しており、札を渡し合うことで、日常の助け合いの行動を無償で交換する仲立ちになっている。【事例3-4】インターネットを活用した時間銀行～地域つながりポイント基金～)

図表3-11 「時間銀行」の仕組み



出所：当センター作成

(注) 上図は様々な事例を一般化して表現したものである。

(イ) 支え合いの担い手への支援

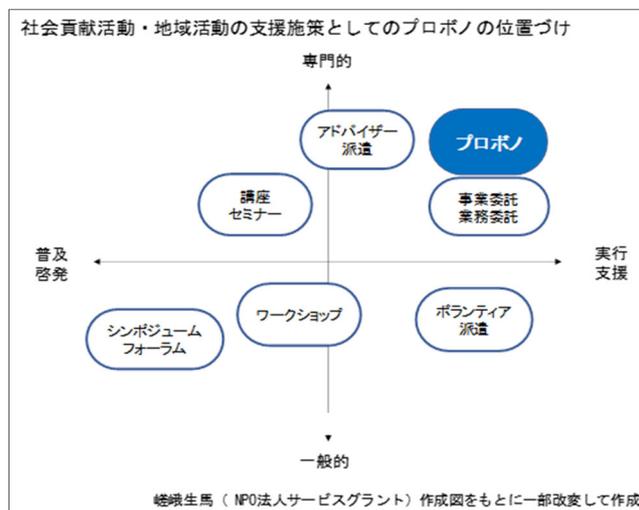
～地域の人、団体、企業の活動を支えるノウハウと資金～

第二に、既存の地縁団体を含め、支え合いの担い手に対して支援を行うことが考えられる。一つ目は、人材面の支援である。アドバイザーの派遣やセミナーの開催などがあるが、中でも専門家による社会貢献活動であるプロボノは、専門性が高く、(普及啓発ではなく) 実行面での支援となる(図表3-12)。多くの自治体が注目しているが、例えば、地域包括ケアシステムを構築する一環として専門機関に委託し、知識・経験を持つ住民と地域活動団体・NPO法人のニーズのマッチングを行っている自治体がある。【事例3-5】プロボノによるコミュニテ

イ 活動・社会貢献活動への参加拡大)

図表 3-12 社会貢献活動・地域活動の支援策としてのプロボノの位置付け

出所：嵯峨生馬氏作成の図⁸を参考に当センター作成



二つ目は、資金面の支援である。例えば、オンラインで寄付サイトを開設しており、分野別に寄付を募って、公募した事業や団体のうち目的に合致するものを選定して支援している自治体がある。このサイトでは、特定の団体を指定して寄付することも可能である。このほか、寄付文化の醸成に取り組んでいるNPO法人もある。【事例3-⑥】寄付を通じた地域活動団への支援とそれを支える寄付文化の醸成)

資金調達の手法として、プロジェクトに共感する多数の人から資金を集めるクラウドファンディングの活用も考えられる。豪雨災害により被災した地域では、クラウドファンディングの仲介事業者の発案により、集まった寄付を地元の自治体に送ることで、災害救助・援助活動を行うNPO法人や災害ボランティアへの寄付を実現した。【事例3-⑦】クラウドファンディングを活用した地域活動団体の支援)

⁸ 京都府立大学京都政策研究センターほか(2014)に掲載。原出所は、嵯峨生馬(2014)「行政職員のためのプロボノセミナー」配布資料、認定NPO法人サービスグラント。

【3. 支え合い】

対応方向	処方箋	ポイント (処方箋のねらい)
(ア) 新たな担い手の創出	①ベネフィットコーポレーション	<ul style="list-style-type: none"> ● 民間企業による営利企業の枠を越えた活動の展開 ● 企業従業員のコミュニティ活動への参加
	②地域人材による町会自治会の強化・活性化	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域住民の「公」(地域サービス)への参加 ● コミュニティでのシェアリング活動の基盤強化
	③地域情報化のインフラとしての汎用マッチングプラットフォーム	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域におけるシェアリングエコノミーや利他活動の展開 ● 活動を支えるマッチングシステムの提供
	④インターネットを活用した時間銀行～地域つながりポイント基金～	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域におけるシェアリングエコノミーや利他活動の展開 ● 活動を支えるマッチングシステムの提供
(イ) 支え合いの担い手への支援	⑤プロボノによるコミュニティ活動・社会貢献活動への参加拡大	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域におけるシェアリングエコノミーや利他活動の展開 ● 人材、スキルのシェアリング
	⑥寄付を通じた地域活動団への支援とそれを支える寄付文化の醸成	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域におけるシェアリングエコノミーや利他活動の展開 ● 地域の人々や企業が持つ資金の効果的な活用
	⑦クラウドファンディングを活用した地域活動団体の支援	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域におけるシェアリングエコノミーや利他活動の展開 ● 地域の人々や企業が持つ資金の効果的な活用

4. おわりに

本調査は、我が国の中長期的な重要課題として、「稼ぐ力の低下」、「社会を支えるコストの増加」、「コミュニティの弱体化」の三つを指摘した。これらの課題の根底には、人口減少がある。国・自治体レベルで少子化の解消に向けた取組が続けられているが、人口は短期的に増加させられるものではないため、少なくとも当面の間は人口減少社会に直面せざるを得ないのが現実であり、人口減少に伴い様々な課題が発生することが予想される。人口減少がもたらしかねない社会の衰退を回避して、「誰もが豊かさを享受し、幸せを実感できる社会」をつくるためには、社会の変化に即した政策を講じる必要がある。

本調査では、そのような考え方にに基づき、「稼ぐ力を引き上げる」、「節約する」、「支え合う」の三つの方向性による政策実施の重要性といくつかの施策の事例を提示した。また、これらの政策をさらに推進して、「誰もが豊かさを享受し、幸せを実感できる社会」を実現するためには、従来の政策を制約していた「境目」をなくしていくことが求められることを指摘した。本調査では詳しく言及しなかったが、「境目をなくす」という視点から課題を解決するためには、税・社会保障、教育、国と地方の役割、行政における予算・計画策定の仕組みなど、様々な制度を修正することが必要となるものもある。さらに、こうした制度を修正するには、個々人の意識や社会の慣習を変革することも必要になるであろう。だが、ここで紹介した事例が、地域や場面は限定的ながらも実現していることは、仕組みを変えられることの可能性を示しているといえる。

折しも本調査を進める過程で世界的に新型コロナウイルスの感染が拡大し、社会の様々な場面に変化が生じている。本調査では、今般の感染症拡大に伴う中長期的な社会への影響の分析には踏み込んでいない。しかし、ここで提起した「境目をなくす」という視点は、テレワークの導入や行政手続のデジタル化などにより、図らずも実践されつつある。こうした動きは、新しい時代への転換点となる可能性がある。

全国の広域自治体・基礎自治体それぞれが、中長期的な政策課題を解決するために今後の政策を進めていく上で、本調査が一助となれば幸いである。

<主要参考資料>

■ 文献

牛山久仁彦(2020)「自治体における公共の『担い手』—公共を担う人々を創
るための実践と課題—」、『コミュニティの人材確保と育成—協働を通じた持
続可能な地域社会』、公益財団法人日本都市センター

小黒一正(2020)『日本経済の再構築』、日本経済新聞社

京都府立大学京都政策研究センター、京都府府民生活部府民力推進課(2014)
「京都府におけるプロボノに関する実態調査報告書」

鈴木由紀子(2017)「ベネフィット・コーポレーションの展開と課題」『商学研
究』、日本大学商学部商学研究所

根本裕二(2011)『朽ちるインフラ』、日本経済出版社

福田誠治(2006)『競争やめたら学力世界一—フィンランド教育の成功』、朝日
新聞社

■ ホームページ

文部科学省(2014)「教育改革の総合的推進に関する調査研究～諸外国におけ
る学制に関する改革の状況調査～報告書」

https://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/chousa/1351481.htm

富山県(2016)「富山県経済・文化長期ビジョン」

<https://www.pref.toyama.jp/documents/8622/01109017.pdf>

パーソル総合研究所(2018)「副業の実態・意識調査」

<https://rc.persol-group.co.jp/news/201902120001.html>

経済産業省(2019)「グローバルニッチトップ企業の5年後の現状と課題」

https://www.meti.go.jp/press/2019/06/20190617001/20190617001_01.pdf

地方制度調査会(2020)「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」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf

国土交通省(2020)「国土の長期展望」中間とりまとめ(令和2年10月2日)

https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/kokudo03_sg_000214.html

外務省「SDGsとは？」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/about/index.html>

政府CIOポータル「政策、政策一覧、シェアリングエコノミー促進室」

<https://cio.go.jp/share-eco-center>

消費者庁「お知らせ、シェアリングエコノミーに係る啓発用パンフレット『共創社会の歩き方 シェアリングエコノミー』の公表について」

<https://www.caa.go.jp/notice/entry/017840/>

総務省「政策、地方行財政、地域力の創造・地方の再生、シェアリングエコノミー活用推進事業」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/sharing-economy.html

シェアリングエコノミー協会

<https://sharing-economy.jp/ja/>

内閣府「内閣府の政策、科学技術政策、Society 5.0」

https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/

独立行政法人日本学生支援機構「所得連動返還方式について」

<https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/henkan/syotokurendo.html>

一般社団法人全国コミュニティ財団協会

<https://www.cf-japan.org/>

B-Lab ” About B Corps”

https://bcorporation.eu/about-b-corps?_ga=2.54315168.982374094.1615791620-480477624.1615791620

※ このほか、統計データの出所は各図表の注に示した。