

2025年2月5日

令和国民会議（令和臨調）

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—

## 1. はじめに

令和臨調は、2023年7月5日に発表した呼びかけ第一弾「人口減少問題を直視せよ」において、人口減少という現実を正面から受け止めて日本社会のあり方を大きく変革し、「人が成長し、産業がかけあわさり、地域がつながる」社会を目指すことを提案した。今回は、それに続くものとして、人口増加を前提として機能不全に陥りつつある日本の社会・組織のあり方や制度を抜本的に見直し、人口減少下においても持続可能な社会にパラダイムチェンジすることで、「日本を解き放ち、組み替える」ことを提言する。

新たな時代にふさわしい社会のあり方を確認するにあたって、何よりも重要なのは個人の自立性と多様性である。「社会を良くしたい」という一人ひとりの個人の思いこそが新しい日本を動かす原動力となる。

必要なのは「未来の道しるべ」となるべきビジョンである。新たな社会のビジョンは、国や自治体のあり方を変えると同時に、多様な個人を支え、励まし、主体性を発揮できる環境を整備するものでなければならない。人口減少に適応した持続可能な社会への移行と、多様性に基づく新たな生き方、働き方が今こそ求められている。

現在の日本の課題は、加速度的な人口減少・少子高齢化だけではない。我が国は大きな自然災害にも直面している。2024年1月1日、能登半島をマグニチュード7.6の地震が襲ったが、巨大地震が発生したのは、まさに人口減少地帯であった。さらに9月の水害も加わり、自然災害と人口減少という二重の打撃を受けた被災地の一日も早い復興を願うとともに、激甚化・頻発化する災害に対し、国土や人々の生活と文化を守るための様々な変革を実現していくべきである。「逃げられない現実」に直面していることを悲観するのではなく、むしろチャンスと捉え、強い意志をもって新たな未来を構想したい。

人口増加を前提とした、右肩上がりの時代の組織を動かした思考法や行動規範（以下、「組織原理」）においては、定型化・大量生産・中央集権が効果的・効率的であり、一定の枠組にあてはまらないものは切り捨てられた。このような硬直化した組織原理や制度の下、本来は活用できる、あるいはすべき資源が十分に活かされてこなかった。私たちは、このような状況を変革し、様々な制約から人や情報、資源を解放するとともに、それらをより自由で柔軟なものに組み替え、新たな社会的価値に結びつけてい

きたい。

これからの日本社会の基軸となるのは、個人、安心と安全、健康、自然、文化、多様性、創造性、顔の見える地域社会と持続可能性（サステナビリティ）である。島国という地理的条件の下、これまでに形成された歴史や風土、文化を生かし、自然環境や生物の多様性を保全し、持てる資源を最大限に活用しながら個人や地域がそれぞれの未来像を自由に描いていくべきである。

世界各地で戦争や紛争が続き、人々を隔てる分断や対立が深刻化するなか、多様な価値観を持つ人々が相互を尊重し、共存していける世界のためにアイデアを出し、汗をかく人材を生み出したい。新たな知や技術、社会的価値を日本から世界に向けて発信していける人材を応援していきたい。そのための改革がいま、求められている。

あらゆる世代、とくにこれからの時代を担う日本や世界の若者が希望をもって挑戦できる社会を構築するため、人々の潜在能力や資源を解き放ち、組織原理を変革し、誰もが個性を発揮できる社会に向けて、「人」、「国土」、「国と地方のあり方」を三つの柱として提言する。

## 2. 日本を解き放ち、組み替えるための政策提言

### **提言1** まず「人」を解き放とう

#### 人を解き放つ第一歩は教育改革から

人口減少時代は、成長志向から幸福志向へと大きく変わっていく時代となる。

高度成長時代、急激な都市化・工業化が進むなか、いかに人々が仕事を持ち、マイホームを購入し、生活していけるかという観点から、配分型の画一的な社会設計が支配的であった。学校のあり方に多様性が乏しく、単線的な受験制度や固定的な雇用制度など、一定のルールの上を走ることを前提としたライフプランが前提とされてきた。個人が働き方や生き方を選ぶのではなく、社会に人を適応させる時代であったといえる。

しかし、いまや人口減少のなか、個人の多様性を生かす社会に大きく変わらなければ危機を乗り切れない。定められた枠組みのなか、もっぱら子どもたちに一定水準の教育内容を身につけさせることに重きを置いた教育から、それぞれの子どもの個性や特徴に基づくオーダーメイドの教育に転換しなければ、大切な一人ひとりの子どもを活かすことはできない。

大学もまた、教育・研究はもちろん、地域の知の中心拠点として、自治体や企業と共に地域を支えるプラットフォームとなるべきである。若年人口を対象とするだけでなく、リカレントや外国人材の受け入れなど、多様な学生の学びと交流の場となり、人々に多くの可能性を与える場になっていく必要がある。

一人ひとりが自立し、多様な個性が生まれ、社会をより良いものにする教育を、地

域において発展させるべきである。人が育つプラットフォームとしての教育を強化したい。

### 生き方・働き方のパラダイムチェンジへ

このような変化は、生き方・働き方の変革にもつながっていく。人口増加時代には役割分担や分業による効率化が有効であったが、人口減少時代においては、多様で柔軟な生き方・働き方によって、地域づくりや社会づくりにも参加できる地域住民の役割を含め、ワーク・ライフ・ソーシャルのバランスを実現し、一人ひとりが多様な役割をはたすこと（マルチタスク）が期待される。

さらに、空き家が 900 万戸を超え、複数住宅を持つ人が 500 万世帯を超える現在、単身赴任や親の介護なども加わり、複数の拠点を行き来する多拠点生活（マルチハビテーション）の時代が到来している。このような時代にあって、人々の地域への関わり方も変化していかざるをえない。副業・兼業、社会貢献活動など、一人ひとりがマルチタスクを担う「多能化社会」を実現し、異なる境遇に置かれたすべての個人が活躍できる多様で包摂型の社会を実現する必要がある。

こうしたマルチタスク、マルチハビテーションを実現するためには、現在一カ所と決められ、それに基づいて生活のあり方が規定される住所についても、（選挙権など、分割が難しい事項を除いて）複数居住地制度へと変更することによって、より柔軟な生き方・働き方と住民の権利と負担が一致させる方向へと進むべきである。

### 多様な生き方・働き方を可能にする DX

新たな生き方・働き方を可能にするために、大きな力を発揮するのが DX である。DX によりリモートワークが可能になり、MaaS やメタバースによってバーチャルな空間が仕事の空間へと変わっていく。子育てや介護はもちろん、障害者、高齢者、ひきこもりなど、さまざまな理由からこれまで働きづらさ、生きづらさを抱えていた人にも、DX によって新しい可能性を示すことが可能になる。DX を単に社会を便利にするツールではなく、人を解放するツールにすることで、従来にないバリアフリーで、包摂的な社会を実現すべきである。DX に基づく総合的な働き方改革が必要である。

私たちは、こうして人口減少という危機を逆手にとっていまこそ、人の可能性を飛躍させる社会の構築に取り組むべきである。

### 多様性とイノベーションの視点から外国人政策を再構築

人口減少に直面している現在、外国人の受け入れは、労働力人口の減少を補う観点から論じられがちである。しかしながら、安易な外国人政策は将来への禍根を生み出す。むしろ、外国人を単なる労働者としてではなく、日本に多様性とイノベーションをもたらす市民として、より積極的に受け入れるための政策を確立すべきである。とりわけ日本の若者に多くの気づきをもたらし、将来にわたり日本の良き理解者となり

うる留学生の受け入れ政策は質量ともに急務となる。留学生が卒業後に活躍できる体制づくりについても、高度人材を受け入れている先端企業を含め、企業側のさらなる努力が不可欠である。

そのためには、出入国管理のみならず、教育や社会保障、労働といった外国人に関連する分野を総合し、責任ある外国人政策の推進体制を確立する必要がある。

## **提言2** 「国土」の利用方法を変え、資源を解き放とう

### **「分散と集約」による危機に強い国土構造への転換**

日本社会は人口減少という新しい時代に適応するため、「分散と集約」による、危機に強い国土構造への転換を押し進めるべき時期にきている。

能登半島地震の経験や、来るべき都市直下型地震、さらに温暖化による洪水の頻発化などを考えたとき、災害に強い国土構造に転換していくことはまさに最も緊急の課題である。そのためにも、都市部では緑化など、過密から余裕ある地域づくりへと転換し、避難所を確保し、さらに火災の延焼を防ぐための人命優先の都市づくりを促進しなければならない。リスクの低いエリアへの移住促進施策の検討を含め、大都市のリスク分散とより豊かな生活環境のためのダウンサイジングを今こそ実行すべきである。

災害リスクという観点からは、東京一極集中の弊害に正面から取り組まなければならない。首都圏が大規模災害に見舞われる場合を想定し、政府拠点の複数化を進める必要がある。こうしたリスク分散型社会を構築するためにも、まずはマルチハビテーションを積極的に進めたい。

過疎化により、すでに支え合うコミュニティの機能が低下している地域で災害が発生すれば、地域全体の崩壊につながりかねない。さらに、高度成長期のインフラがこれから耐用年数を迎える時期にあって、過疎高齢化した地域をすべてこれまで通りに整備することは不可能に近い。防災や医療の地域中枢機能を整備しつつ、支え合いによって人命が守られるように集約化とネットワーク化を進めるべきである。

### **「地域からの産業革命」と「所有と利用の分離」**

東京一極集中に歯止めをかけるには、日本の各地域に若者を引きつける魅力的な産業がなければならない。

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、大企業と中小企業、スタートアップといった従来の縦割りの垣根を取り払い、横串を通した相互連携を推進（「かけ算」）することが重要である。従来の硬直的な組織原理から人材・技術・資源を解放し、脱炭素やサーキュラーエコノミーなど、社会課題の解決につながる協業の仕組み（プラットフォーム）を構築すべきである。食料やエネルギーを地域で自給できれば、地域のウェルビーイングも高まる。

さらに、空き家・空き地や放置山林・農地、所有者不明土地問題など、所有権の厳格な適用はすでに乗り越えがたい壁に突きあたっている。とくに脱炭素や食糧安全保障の確保のためにも、水やエネルギーとともに、森林の保全は急務である。所有と利用を分離し、環境・防災問題をはじめ、広く地域の課題の解決につなげるために、個人の権利より社会の安全・利便を実現する方向へと舵を切るべきである。従来の枠組みを超えた協働化やシェアリングエコノミーによって、眠っていた資源が本来の役割をはたすことが期待される。日本の文化を育み社会を形づくってきた前提である豊かな自然資本は、従来のアプローチのままでは失われていくばかりである。

### **提言3** 新しい「国と地方のあり方」を考えよう

#### **オープンな地方自治への転換を**

地域社会のマネジメント組織についても、より自由に活動する住民に対応するため、広域化や協業化の推進、都市と農村の連携、官民によるローカルマネジメント法人の設置などによって、従来の地方自治・分権の枠を超える組織や関係へと大きく転換すべきである。同時に、新たな組織や関係に多様な市民が主体的に参画し、協働していくための仕組みが必要である。市民は単に公共サービスの受け手ではなく、新たなサービスの提供者ともなりうる。これまで結びついてこなかった人々が協力しあえるような、地域の新たなマネジメントの仕組みが求められている。

住民を奪い合い、住民を自治体の枠に閉じ込める閉じた地方自治から、自治体が相互に支え合い、住民が自治体の壁を超えて活動できるオープンな地方自治に変更すべきである。さらに人口減少は公務員の確保だけではなく、様々なライフラインのための人員の確保にも支障を生じさせている。こうした地域の生活を守るためにも、官民の垣根を越えた生活サービス提供を実現すべきである。福祉などの公的サービスから、ライフライン・郵便・宅配・買い物代行、公共交通、物流、金融まで、新たな生活維持のプラットフォームを構築すべきである。専門的な技術者を確保するため、官民が連携して供給する半公半X的な仕組みも求められる。

#### **新たな国土構造に合わせた自治制度の柔軟化**

これまでの地方分権改革では、国と広域自治体、基礎自治体の役割分担を明確化し、とくに基礎自治体の権限を強化する方向が追求されてきた。しかし、自治体の役割は地域によって多様である。基礎自治体である大都市が一元的に大都市行政を担う地域もあれば、基礎自治体の行政を補完する広域自治体の積極的な役割が期待される地域もある。「分散と集約」を基本とする新たな国土構造の下、地域の個性と主体性を発揮できる多様性を持った自治体のあり方を今こそ実現したい。従来の固定的な観念を乗り越え、最も効果的なガバナンスの範囲や地方分権のあり方を、税源や権限の移譲を含め、過去にとらわれず柔軟に見直すべきである。

自前主義にこだわるのではなく、ガバメントクラウドなどのデジタル公共基盤の充

実の上に、各自治体はそれぞれの地域課題に取り組むべきである。「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。

### 「分散と集約」型の国土構造によって東京一極集中に歯止めを

すでに東京圏の人口集中度は世界的にみて最大のものとなっている。かつて大平内閣が目指した「田園都市構想」のように、都市と地方とのバランスのとれた分散された生活環境と、競争力のある都市づくりを両立させる方向に舵を切るべきである。

これまで、2010年代の地方創生、2020年代のデジタル田園都市国家構想と、すべての自治体・地域を対象とした人口減少対策が行われてきたが、その成果が出ているとはいえない。今後、人材や財源などのリソースがさらに減少していくことを踏まえ、拠点性をもつ東京以外の複数の大都市圏に分散的・戦略的にリソースを投下して、東京一極集中に歯止めをかけ、都市圏内部の集住化を進めることが必要である。グローバルハブの充実がむしろ東京を支え、東京自体が変わっていく可能性があることを重視すべきである。

### 3. 国土構想委員会の設置を

このような変革を実現するため、明確なビジョンを示すことが重要である。官民が一体となって国のあり方を議論し、長期的視点から国土政策を推進・チェックするための国土構想委員会（仮称）を国に設置し、各省の縦割りを排し、人口減少時代に国民が団結して危機を乗り越えるための推進体制を構築すべきである。国土構想委員会には中長期的に任務をはたせる体制が不可欠であり、データやエビデンスに基づき国土を運営していくべきである。

### 4. おわりに

人口減少・少子高齢化が加速するなかで、首都圏一極集中の流れは止まらず、働き手、担い手不足が深刻化するなど、とくに地方の危機的状況が語られて久しい。加えて、激甚化・頻発化する自然災害への備え、急速に進む老朽インフラへの対応など、このままでは、持続可能な日本の将来像を見据えることすらむずかしい。危機を乗り越えるには、本提言で論じているように、DX・GXなどの変化を踏まえた新たな産業と国土・地域開発の一体的な推進、初等教育から生涯教育まで連携した学びの構築、現行の自治体の境界を越えた行政・企業活動の実現、外国人との共生社会の構築など、従来の発想の延長を超えたパラダイムチェンジを実現していかなければならない。

「逃げられない現実」から決して目を背けることなく、国民一人ひとりの思いをあるべき未来へと結集させる政治の力が今こそ問われている。