

中長期政策課題調査

《概要版》

2021年3月
神奈川県政策研究センター

本調査の要旨

- 我が国は既に**人口減少社会**となっており、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。
- 人口減少を受けて、**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**、の3つが特に重要な課題となる。
- これらの課題への対応として、**①稼ぐ力を引き上げる**、**②節約する**、**③支え合う**、の3つの方向性を組み合わせて政策を実施することが考えられる。
- 課題を解決するに当たって、「**境目をなくす**」という視点を持つことを提起する。

本調査の位置付け

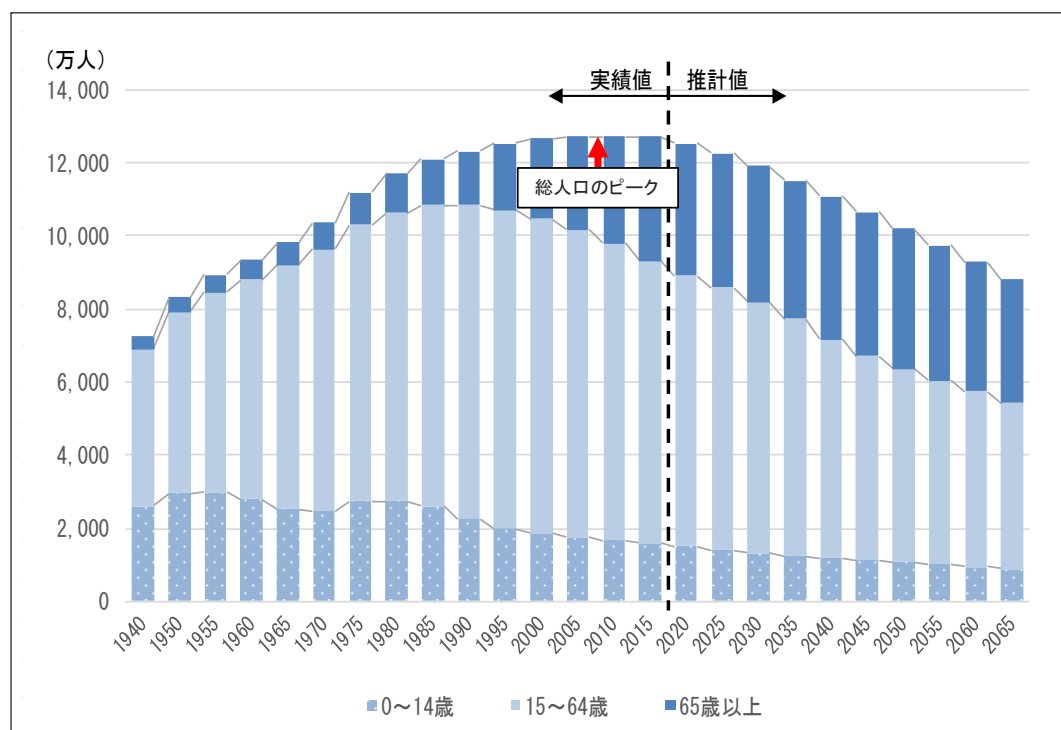
- 本県では2018年度に各局の若手職員からなる「中長期政策課題検討会」を設置し、2040年頃までに直面するであろう課題について、優先的に取り組むべき課題や、課題への対応の方向性について整理した。(2020年3月30日最終報告)
- 同検討会では、「誰もが『豊かさ』を享受し、『幸せ』を実感できる社会」を目指すべき社会とした。
- また、同検討会は、「シェアリング・ソサエティ」を目指すべき社会の実現のための切り口として提示した。
- 本調査は、若手職員による検討会の成果を受けて、2020年度に政策研究センターで追加調査を行い、発展させたものである。

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)

我が国の総人口は既に減少し続けている。

総人口の推計(全国、年齢別)



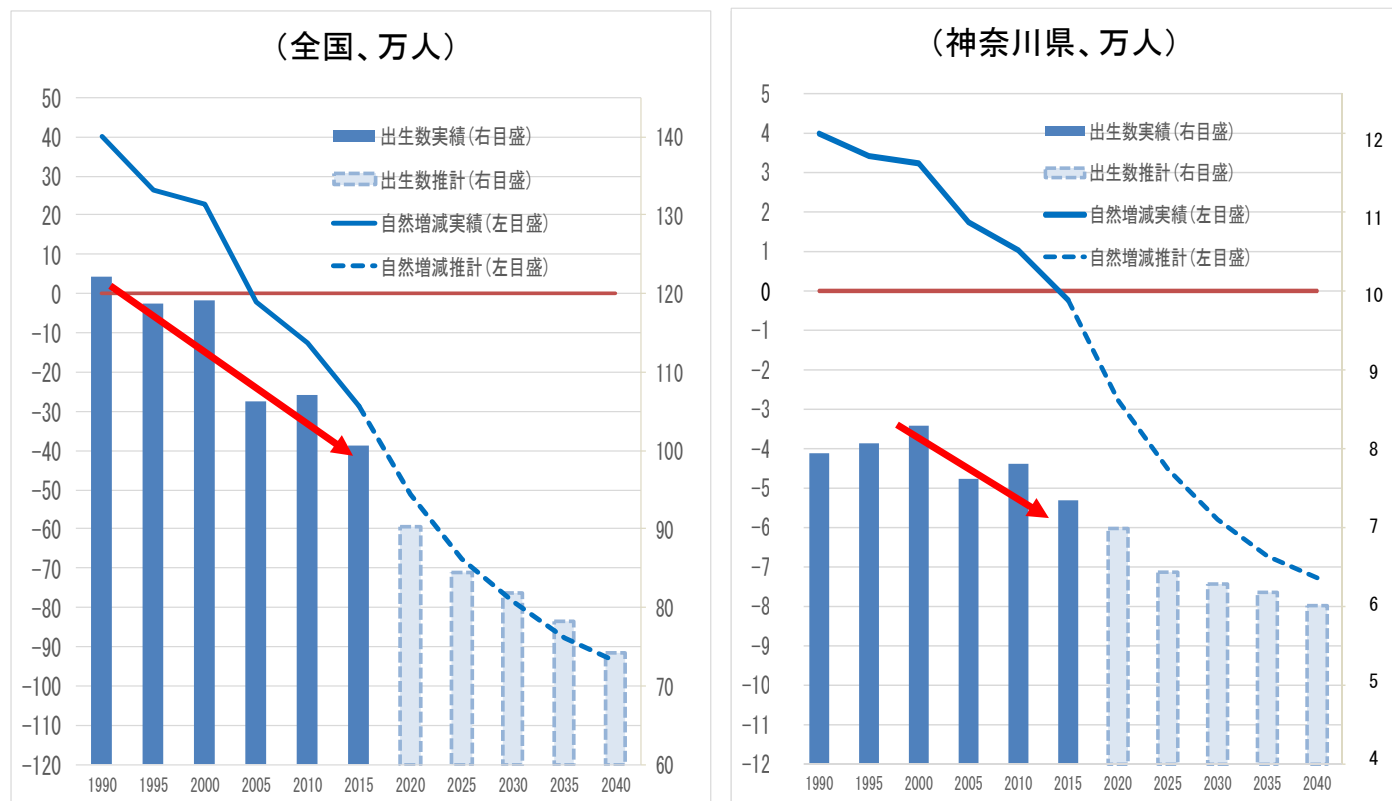
出所:総務省統計局「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計(平成29年度版)」より作成

- 2008年の1億2,796万人をピークに、総人口は減少していく。
- 2040年頃にかけて
 - i. 年少人口(0~14歳)及び生産年齢人口(15~64歳)は減少していく。
 - ii. 高齢者人口(65歳以上)は増加していく。

※ 高齢者人口についても、2040年頃がピークとなり、その後は減少する見込みである。

出生数は減少し、人口の自然減は続いていく。

出生数と自然増減の実績・推計の推移(全国、神奈川県)

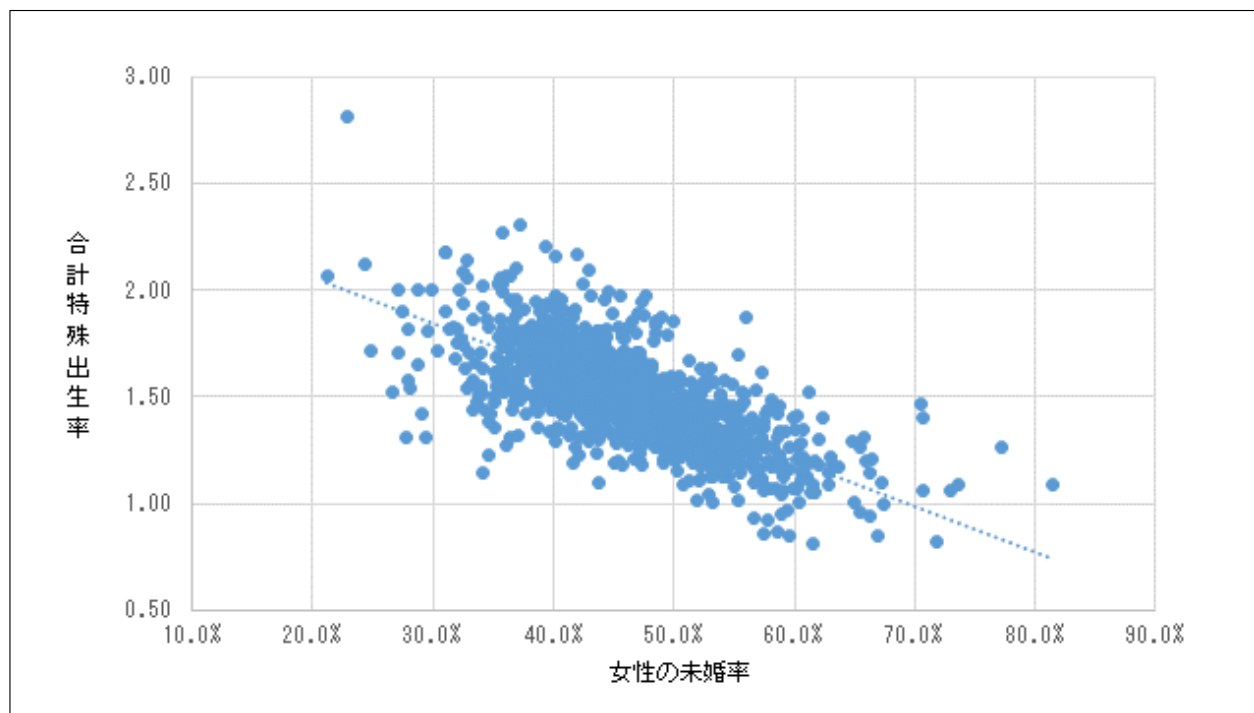


- 全国の出生数は、1990年の約120万人から2015年は約100万人まで減少。
 - 本県の出生数も、2000年の約8万人から2015年には約7万人と減少。
- ※ 2015年以降もさらに減少している。

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

少子化の要因は、主として未婚率の上昇にある。

全国市町村別 合計特殊出生率と女性(20~30代)の未婚率

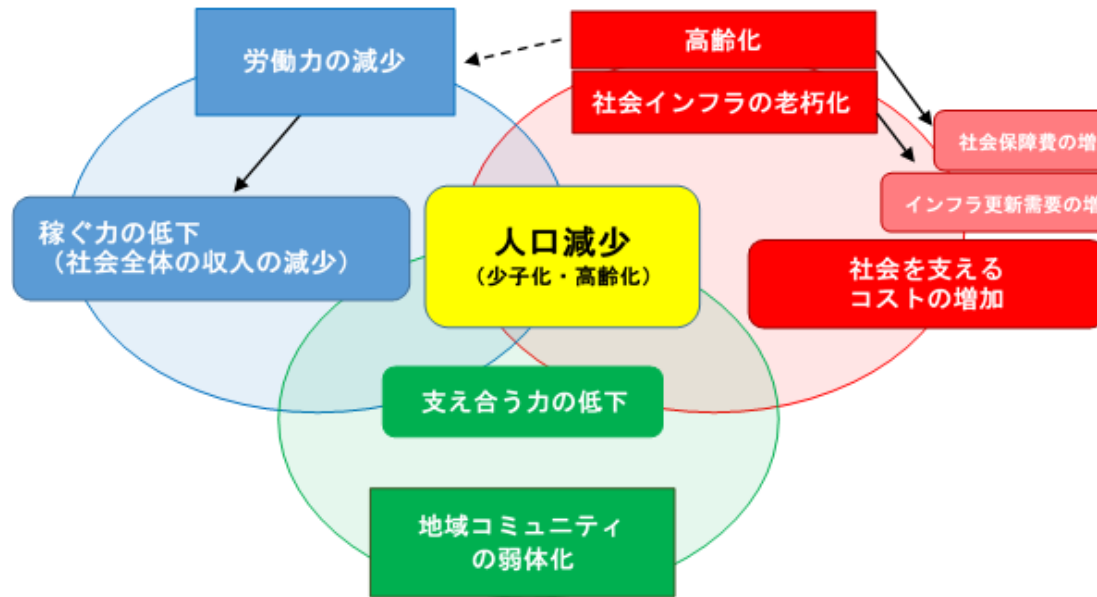


出所:総務省統計局「国勢調査(平成27年)」より作成

- 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。
- 他の要因
 - i. 過去の少子化による女性の絶対数の減少
 - ii. 晩婚化に伴う子どもの数の減少

※ 全体的な傾向として、晩婚の場合、平均的な子どもの数は少なくなる。

2040年頃の地域社会における3つの課題



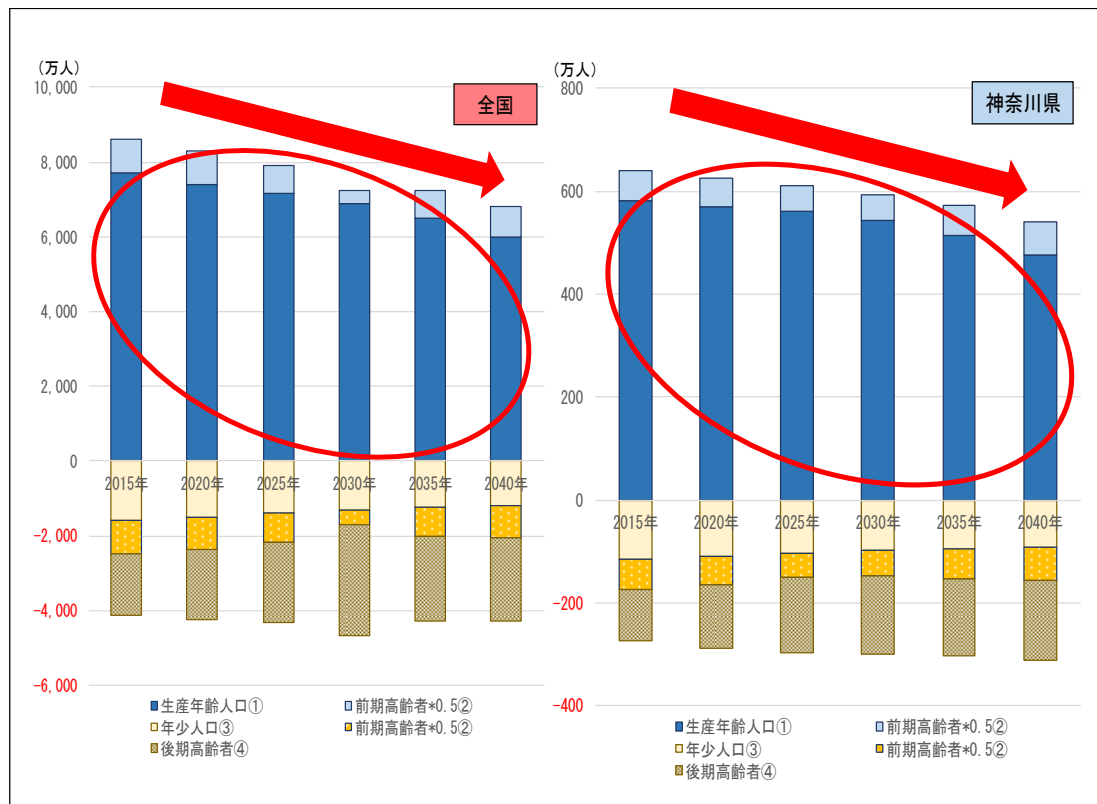
- 1. 稼ぐ力の低下
 - 2. 社会を支えるコストの増加
 - 3. 地域コミュニティの弱体化
- ※ 地域コミュニティは、人口減少下において今後の社会を維持していく上で重要な要素であると考えため、三つの課題の一つとして取り上げる。

【課題 1】 稼ぐ力の低下

- 生産年齢人口の減少
- 国際的に高くない生産性

生産年齢人口の減少により、稼ぐ力が低下する。

各年齢層の人口推移(全国、神奈川県)

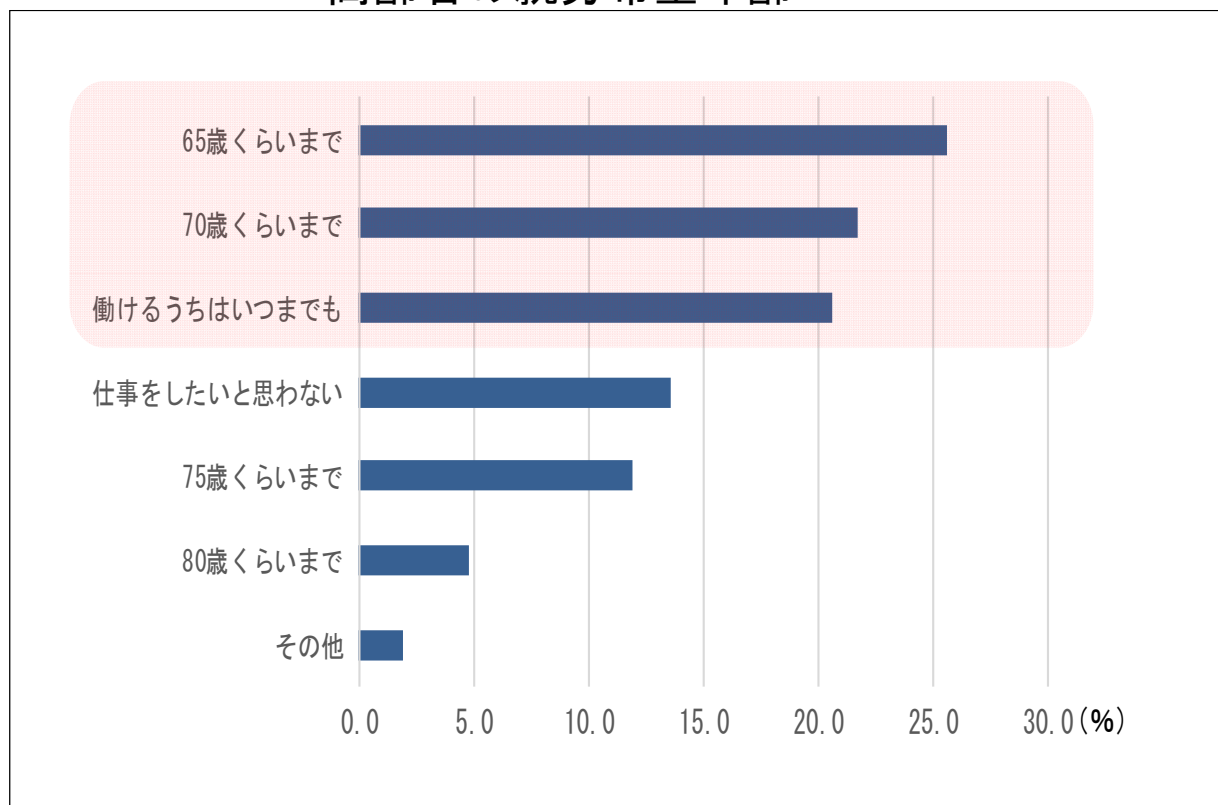


- 「稼ぐ力」は、労働力人口（人数）と、生産性によって決まると考えられる。
- 働き手が減ることで、稼ぐ力が低下する。
- 左図は、生産年齢人口に加えて、前期高齢者の半数も「労働市場内の人口」として捉えている。
- それでもなお、労働力となりうる人口は減少していくと見込まれる。

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

我が国の高齢者の就労意欲は高く、労働市場への参加を進めていく必要がある。

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

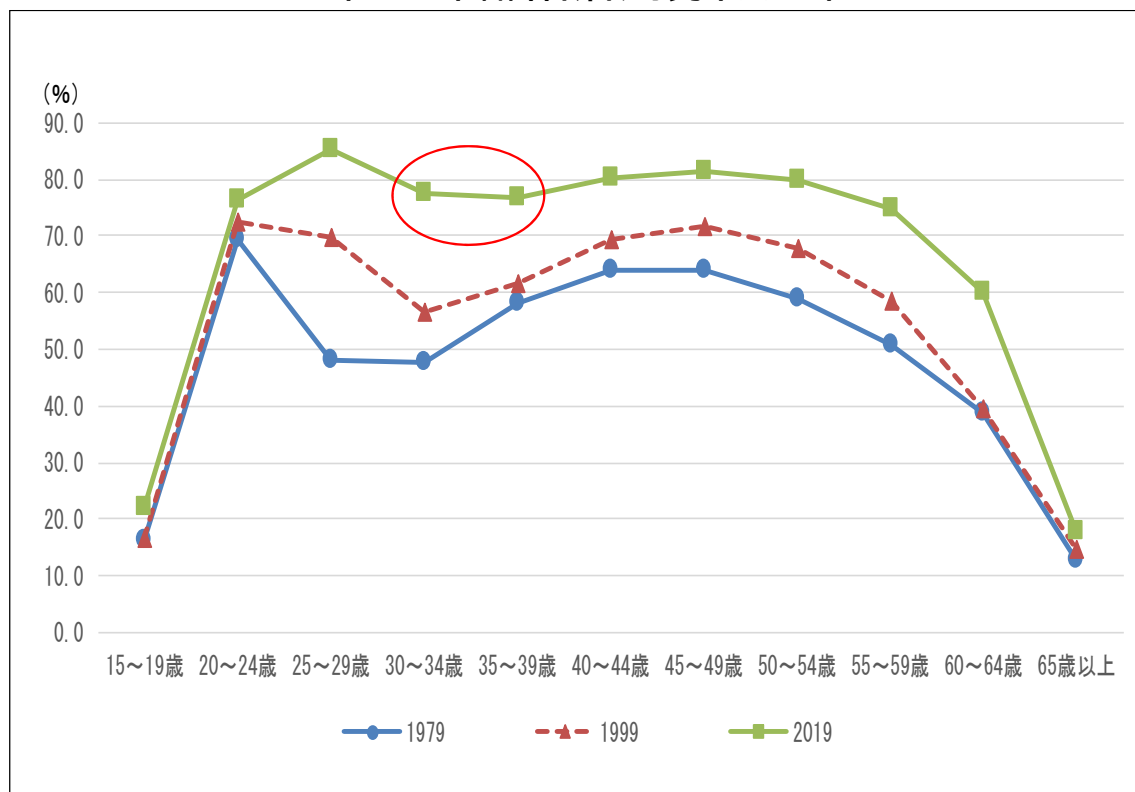
- 従来の「定年」に当たる年齢より長く働くことを希望する高齢者は多い。

※ 調査対象は60歳以上なので、「働けるうちはいつまでも」という回答も、定年以降の就労意欲と解釈できる。

- ただし、生活資金の確保等のため「働かざるを得ない」と高齢者が考えている可能性はある。

「M字カーブ」は解消に向かうが、依然として残る。

女性の年齢階層別労働力率

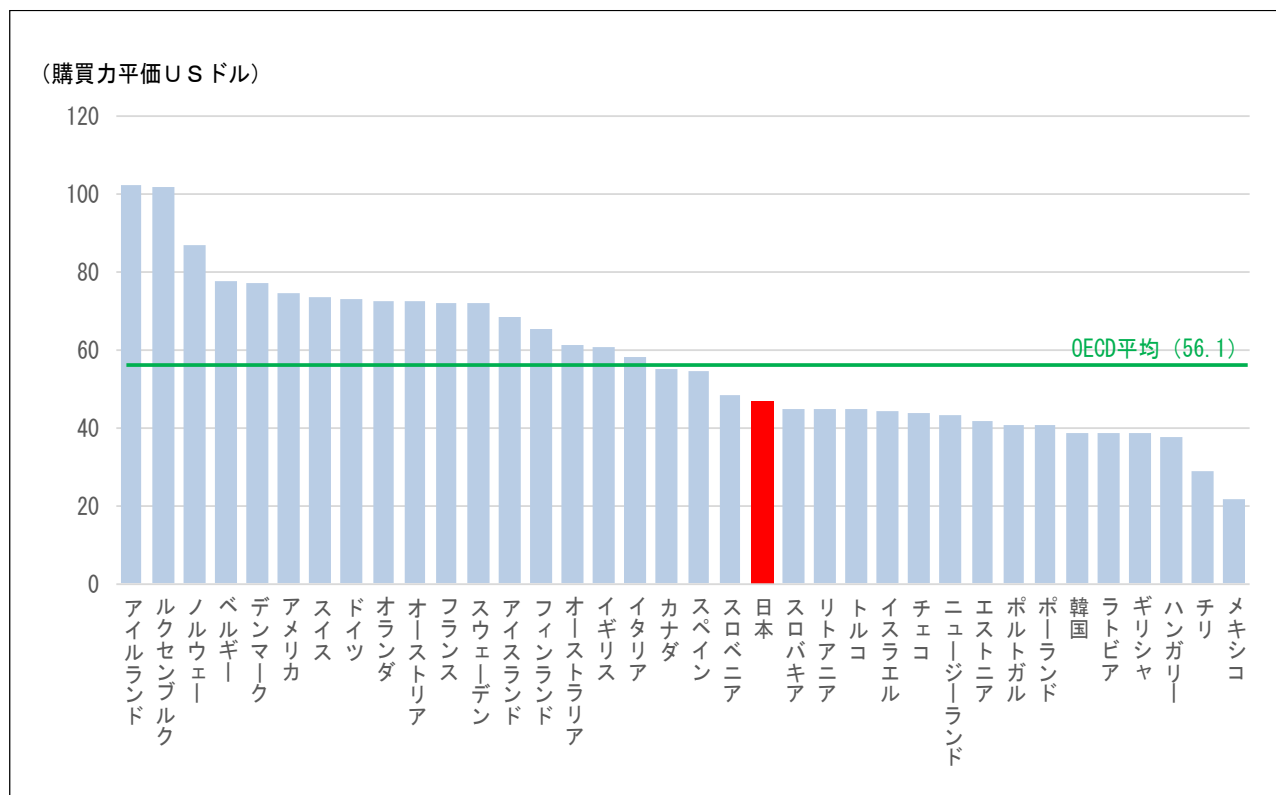


出所:厚生労働省「働く女性の実情(平成30年版、令和元年版)」より作成
(原出所は総務省「労働力調査」)

- 40年前(1979年)、20年前(1999年)と比べると、特に25~34歳の女性の労働力率は上昇している。
- しかし、直近でも、25~29歳に比べると、特に30~39歳の女性の労働力率は依然として下がる。

我が国の生産性は国際的に見て高くない。

OECD諸国の時間当たり労働生産性(2018年)



- 総人口の減少する中で稼ぐ力を維持するには、生産性を高める必要がある。
- 我が国の時間当たり労働生産性は、業種間の差が大きく、OECD諸国の中では中位である。

※ 不動産、電気・ガス・水道、情報通信などで高く、サービス業、飲食・宿泊などで低い。

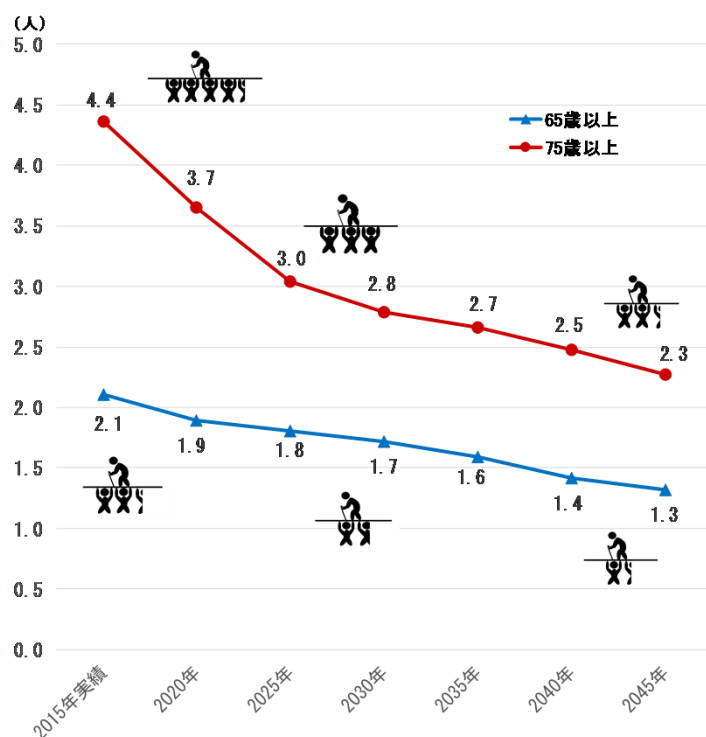
出所: 日本生産性本部(2019)「労働生産性の国際比較」より作成

【課題 2】 社会を支えるコストの増加

- 医療・介護費用の増加
- インフラ維持管理・更新費用の増加

高齢者 1 人を支える現役世代の人数は減少していく。

高齢者1人を支える現役世代の人数

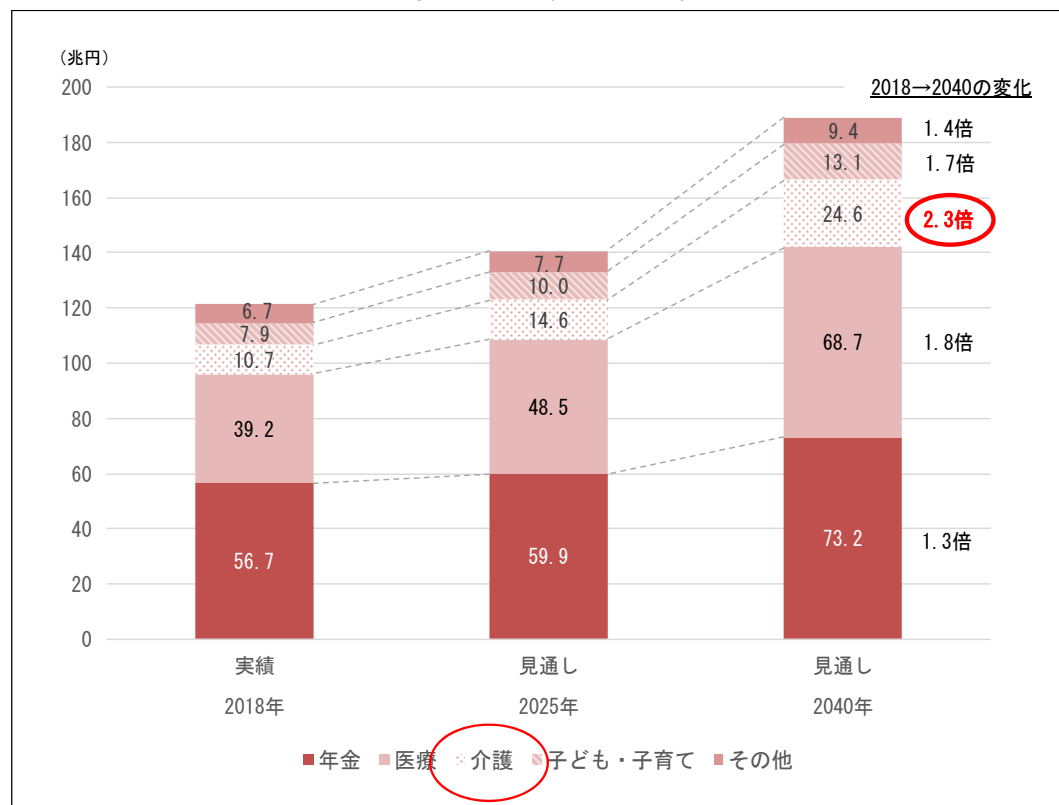


- 社会保障費の支払い手に当たる現役世代（20～64歳）の人口は減少していく。
- 75歳以上の高齢者を支える現役世代の人数は、著しく減少していく。

出所: 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計(平成29年度版)」より作成
(注) 高齢者: 65歳以上、現役世代: 20～64歳

社会保障給付は増加していく。

社会保障給付の実績と見通し

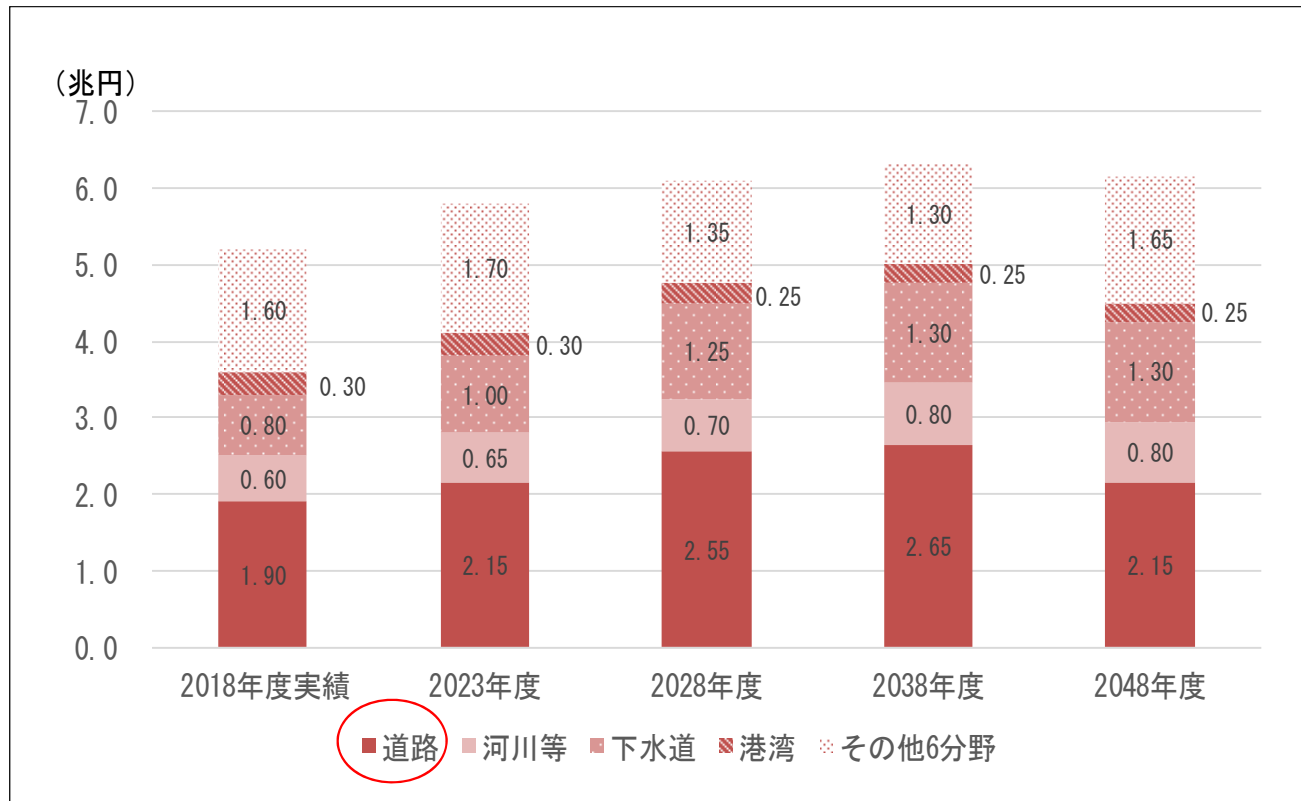


出所:内閣府ほか「2040年を見据えた社会保障の将来見通し(議論の素材)」(平成30年5月21日)より作成

- 金額では「年金」が大きいですが、増加率で見ると最も著しいのは「介護」である。
- 高齢者を支える現役世代が減少するため、**現役世代一人当たりの負担は増加していくといえる。**

インフラの維持管理・更新に係る費用は増加していく。

インフラの維持管理・更新費用の将来推計



- インフラの老朽化が進み、維持管理・更新の費用負担が増加する。
- 分野別では、特に「道路」の割合が大きい。
- 人口減少下では、維持するインフラの取捨選択まで視野に入れる必要がある。

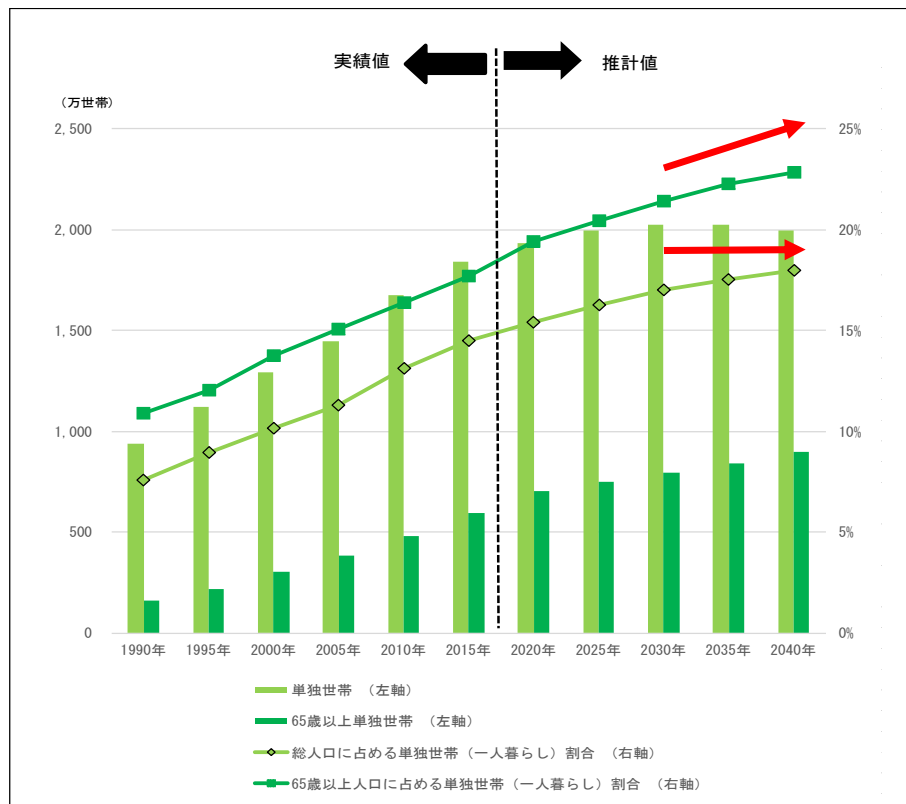
出所:国土交通省「国土交通省所管分野における社会資本の将来維持管理・更新費の推計(平成30年)より作成

【課題3】地域コミュニティの弱体化

- 高齢単独世帯の増加
- 家族・人間関係の変化

高齢単独世帯割合は増加し、支えを必要とする人が増える。

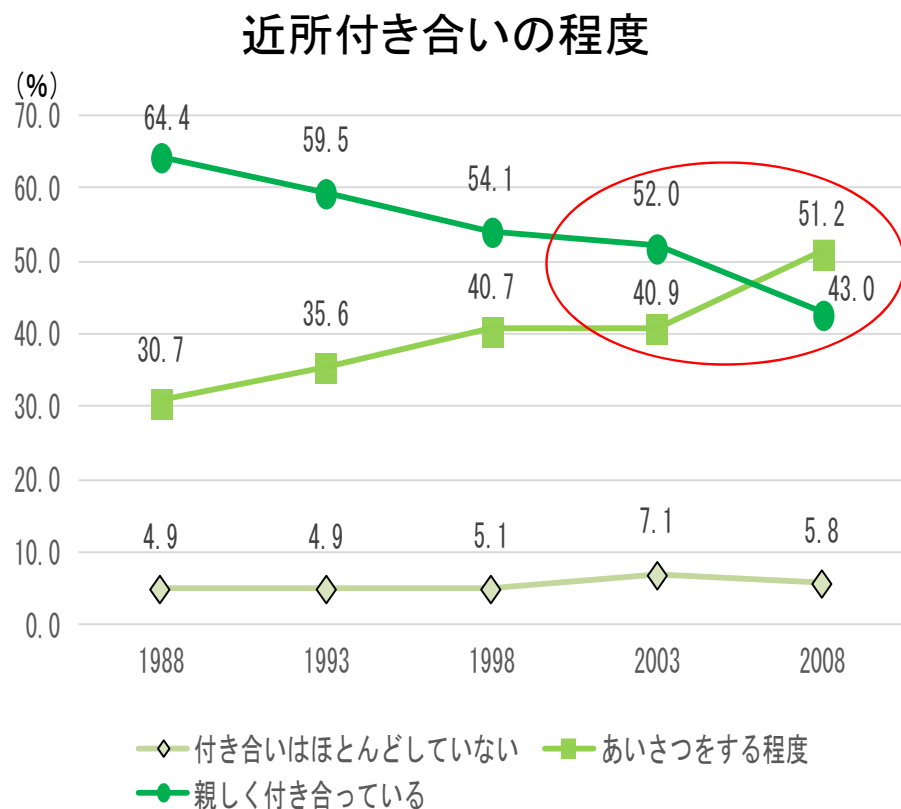
単独世帯数(総数、65歳以上)の推移(全国)



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

- 総人口の減少に伴い、単独世帯数は2030年頃から横ばいになると見込まれる。
- 一方で、高齢化に伴い、65歳以上の単独世帯割合はその後も増加が見込まれる。
- **支えを必要とする人が増える**と考えられる。
- ただし、高齢者は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、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。

近所付き合いは希薄になっている。

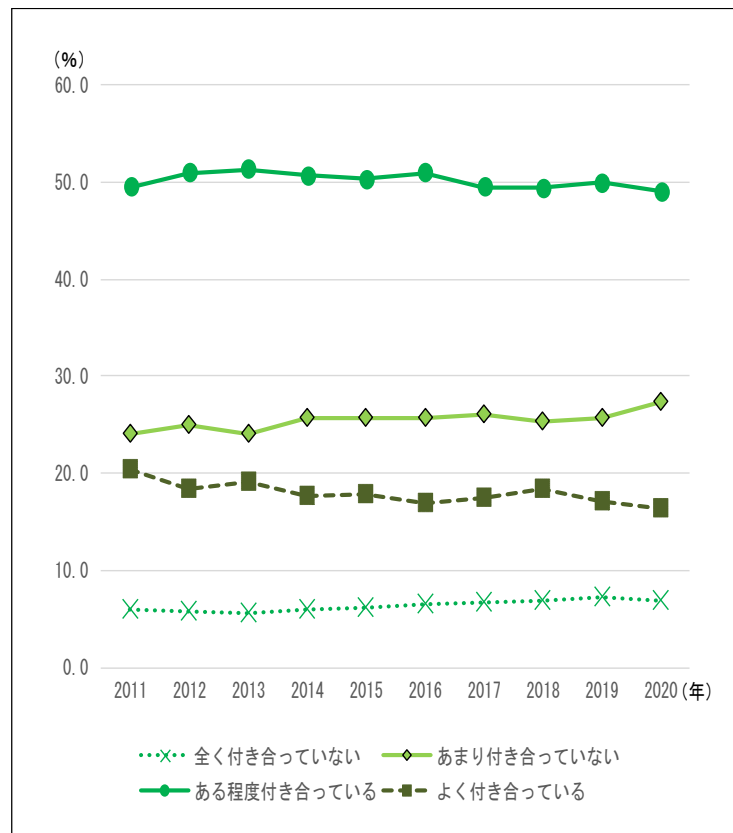


- 「あいさつをする程度」は20年間で約20ポイント増加した。
- しかし、より深い付き合いを表す「親しく付き合っている」は逆に約20ポイント減少している。
- 従来支え合いを補完していたと考えられる地域コミュニティが弱体化している。

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)」より作成

(補足)

現在の地域での近所付き合いの程度



出所:内閣府「社会意識に関する世論調査(各年度)」より作成

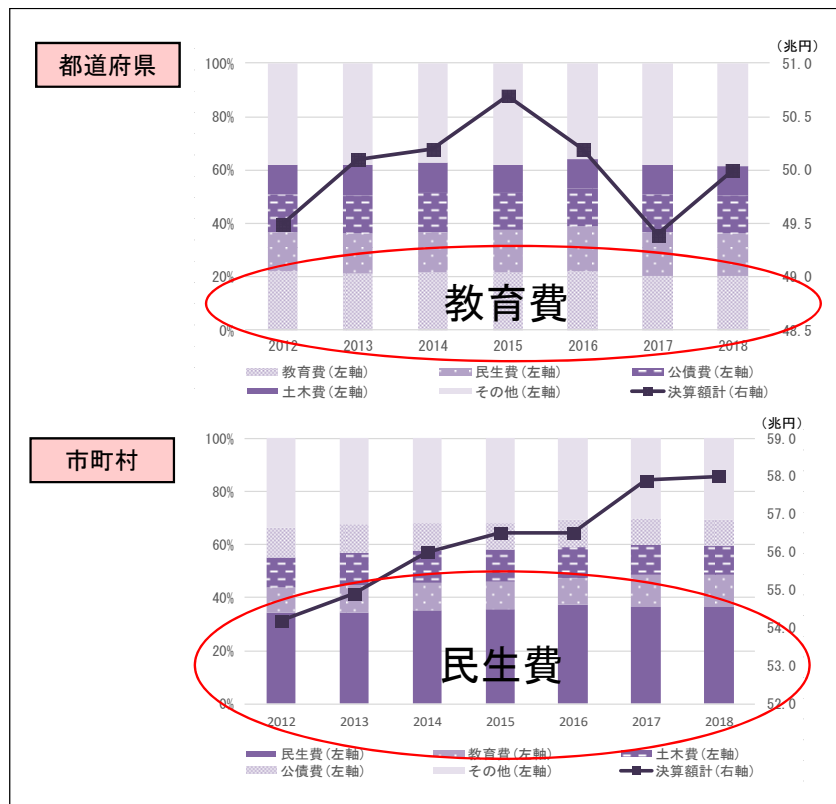
- 2020年までの数値が得られる別の調査で見ても、「あまり付き合いがない」が「よく付き合っている」を一貫して上回っている。

行政の資源の見通し

- 地方自治体は、人口減少に関する課題に対応する主体の一つである。
- 財政
- 人員

都道府県・市町村とも、抑制しにくい歳出が多い。

目的別歳出決算額の構成比の推移

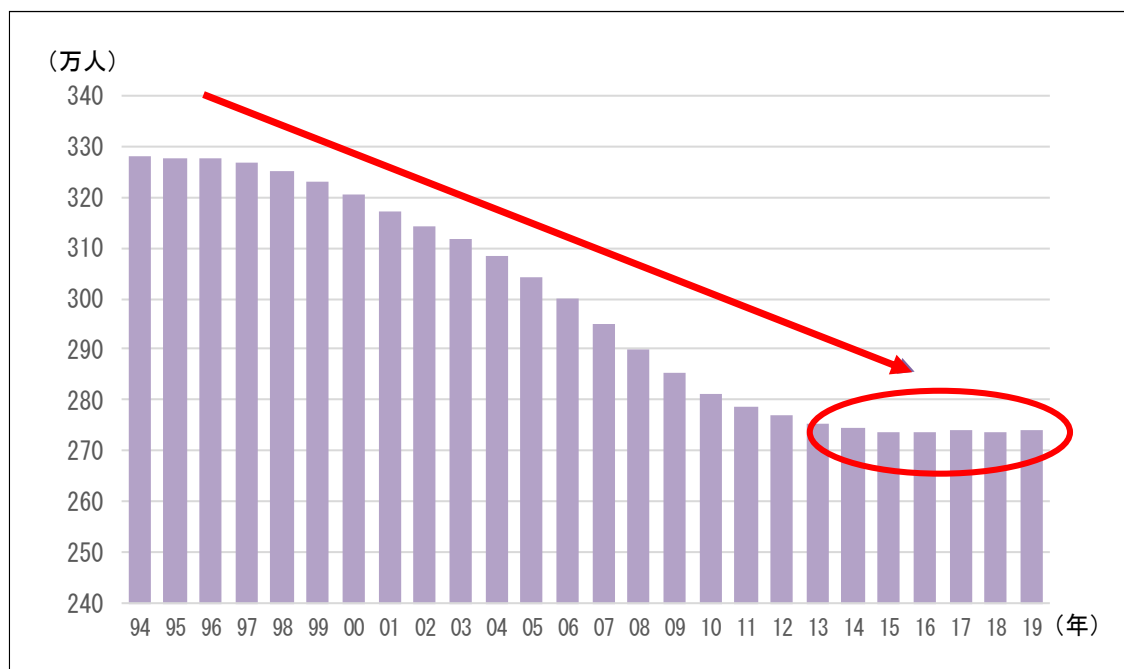


- 各自治体は、財政の健全性を保つべく、歳出の抑制を図っていると考えられる。
- しかし、都道府県における教育費（学校職員の人件費等）や市町村における民生費（社会福祉事務等）のように、抑制が容易でない分野もあり、財政は引き続き厳しいと考えられる。

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。

地域行政サービスを担う公務員の数は一減少した。

地方自治体の総職員数の推移

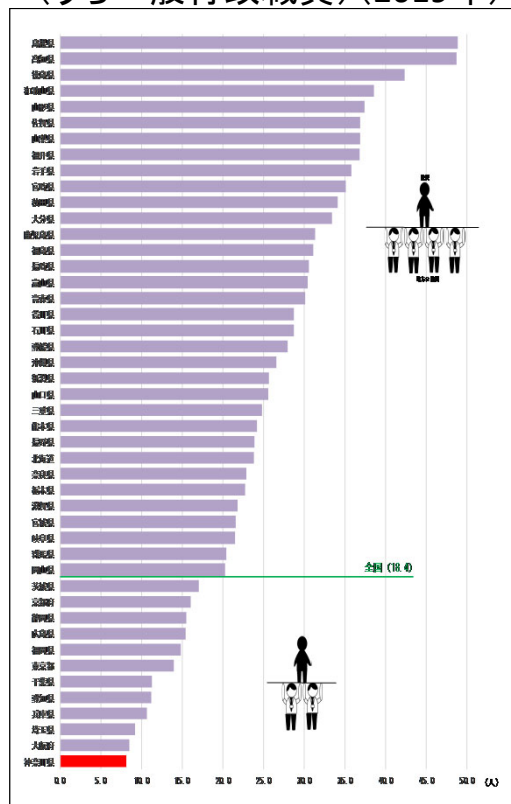


出所:総務省「地方公共団体の総職員数の推移」より作成
https://www.soumu.go.jp/main_content/000608426.pdf

- 地方自治体の職員数は、行政の効率化などを背景に、継続的に減少してきた。
- しかし、ここ5年程度は下げ止まっている。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たと考えられる。
- 人員の減少により、従来は行政が扱った分野でも地域住民や企業が活動することが考えられる。

神奈川県の人口1万人当たり地方公務員数は全国最少。

都道府県別人口1万人当たり地方公務員数
(うち一般行政職員)(2019年)

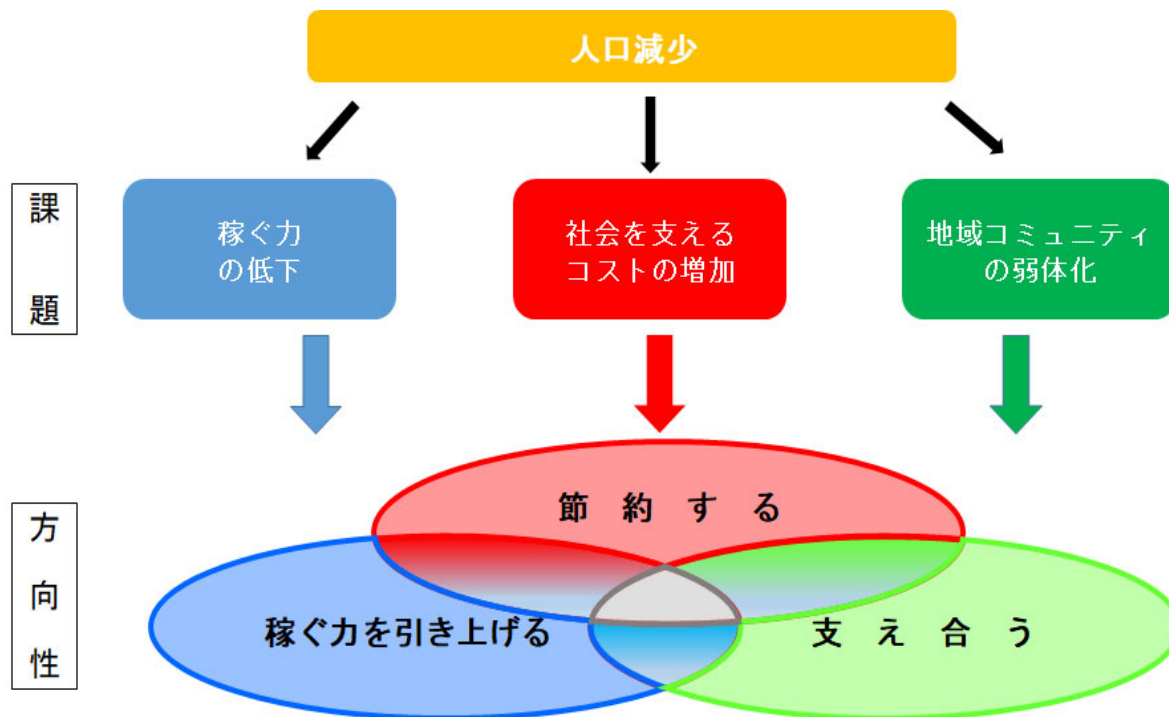


- 全国的な傾向として、本県をはじめとする人口の多い自治体では、人口1万人当たりの地方公務員数が少ない傾向にある。

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」

3つの基本的な政策対応の方向性




- 1. 稼ぐ力を引き上げる
- 2. 節約する
- 3. 支え合う

- それぞれの課題に1対1で対応するのではなく、**3つの方向性を組み合わせて対応する。**

出所: 当センター作成

【方向性1】稼ぐ力を引き上げる

- 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る。
- 
- 意欲や能力があっても現在は労働市場の外にいる人に対して、労働市場への参加を促進していく。
 - 個々人の潜在的な能力を引き出し、生産性を向上させる。
→価格は高くても市場で評価される(=高付加価値)製品やサービスを生み出していく。

【方向性2】節約する

- 社会を支えるコストの増加は大きく、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。



- **社会の効率化と費用の節減**を図っていく。
- 「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していく。

※ 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となる。

【方向性3】 支え合う

- 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関係**をつくっていく。
- 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ろう。

課題の解決には、新たな価値尺度も望まれる。

- 金銭や価格によって測ることのできない、**非経済的な価値にも意味を見出していく。**
- 「笑い」や「喜び」といった非経済的な精神的価値は「プラスサム」である。
- 「誰一人取り残さない」を理念として掲げるSDGsは、新たな価値尺度とも親和的である。

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基本コンセプト

境目をなくす

※ 「境目をなくす」という基本コンセプトは、若手職員からなる中長期政策課題検討会が、「誰もが『豊かさ』を享受し、『幸せ』を実感できる社会」を実現するための切り口として提案した「シェアリング・ソサエティ」を解釈し、よりその理念が伝わるよう表現したものである。

「境目をなくす」とはどのようなことか。

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・共同利用する。

※ 互惠・互助・利他、組合せ・融合

- 役割を固定しない、フルセットで持たない。

※ 枠を越えて最適な場所へと行き来できる。

- 近代社会→分業する、専門化することにより効率を高める。
- 今 後→積極的に「融合」「協働」を進める。

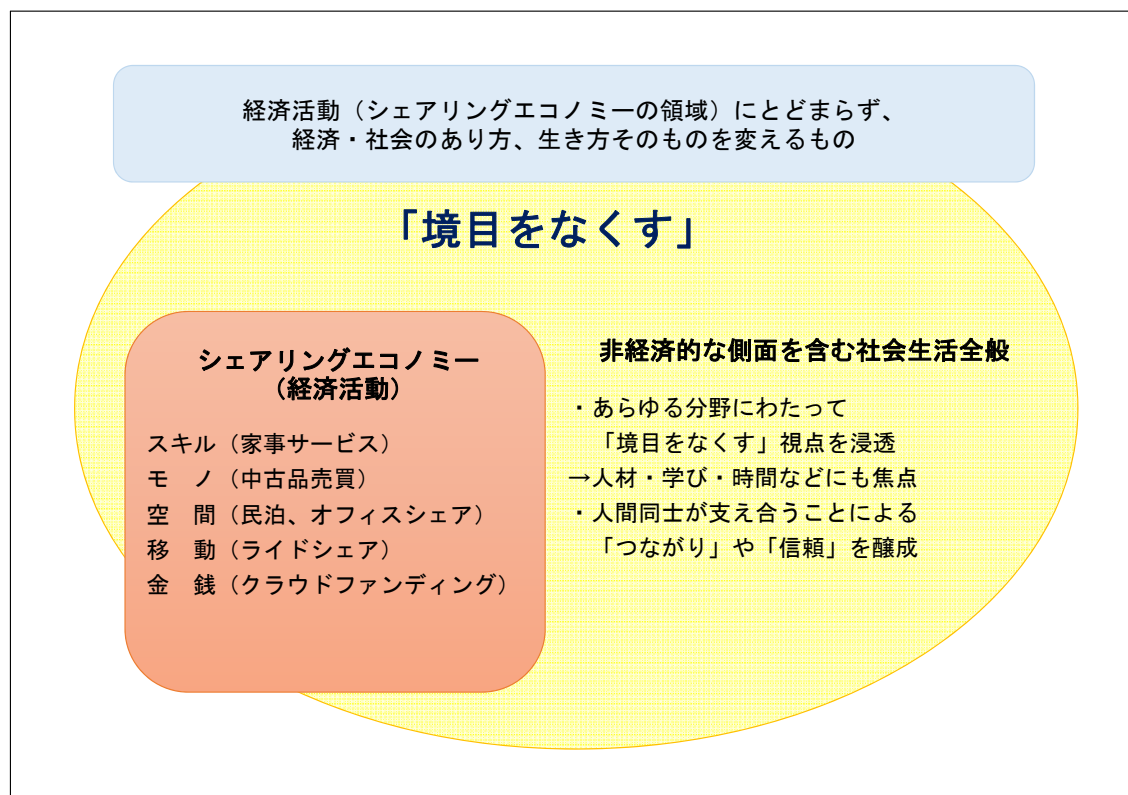
様々な場面で境目をなくす。

【「働き方」の境目】			
職場内の役割	正社員	非正規社員	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
仕事の種類	本業のみ	副業・兼業あり	
有償・無償	仕事	プロボノ	
身分	社会人	学生	
仕事場	オフィス	自宅	
【「組織間」の境目】			
官民の役割分担	行政	企業、NPO、地域団体	官民連携 二重行政の解消、連携 関係・交流人口、連携
自治体の機能	都道府県	市町村	
同	A市	B町	
【「組織内」の境目】			
組織内の機能	部署Xの仕事	部署Yの仕事	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
同	設備・施設 a	設備・施設 b	
予算の区分け	〇〇年度予算	××年度予算	

- 例えば、
正社員⇔非正規社員
▼
地域限定正社員

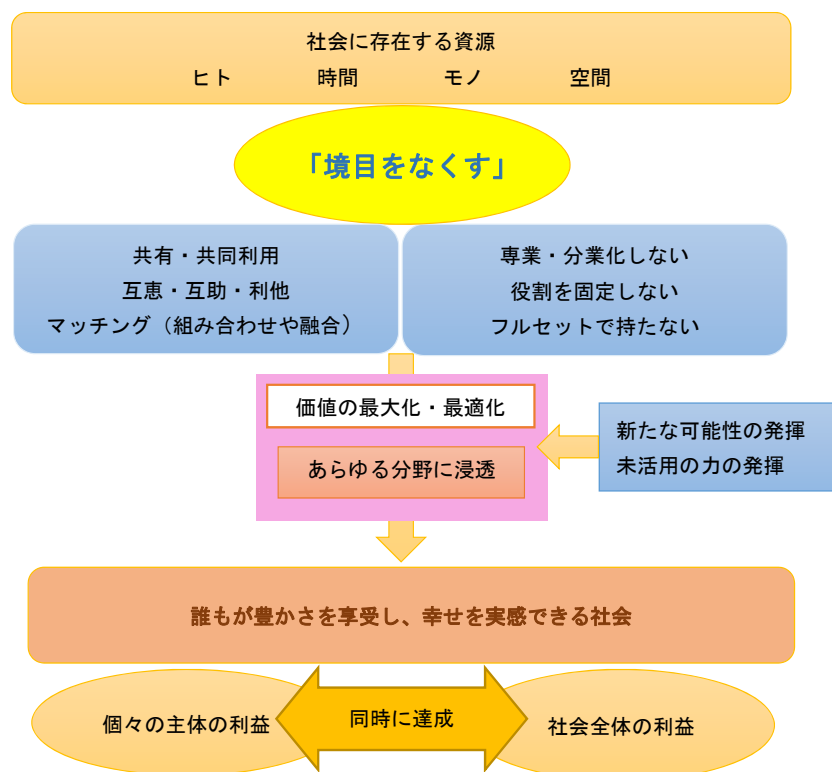
出所：当センター作成

シェアリングエコノミーは「境目をなくす」の一部である。



- モノやサービスをシェアすることで「境目をなくす」ビジネスモデルは、「シェアリングエコノミー」として普及している。
- これは、所有・占有しないことで全体の費用を下げ、実質的に豊かに暮らそうとする動きと解釈できる。
- ただし、本調査の「境目をなくす」は、非経済的な側面を含め社会生活全般を対象とする。

境目をなくすことで価値を最大化・最適化する。



- あらゆる分野で「境目をなくす」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。
- 「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（個々の主体の利益）。
- 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で、社会全体の利益にもなる。

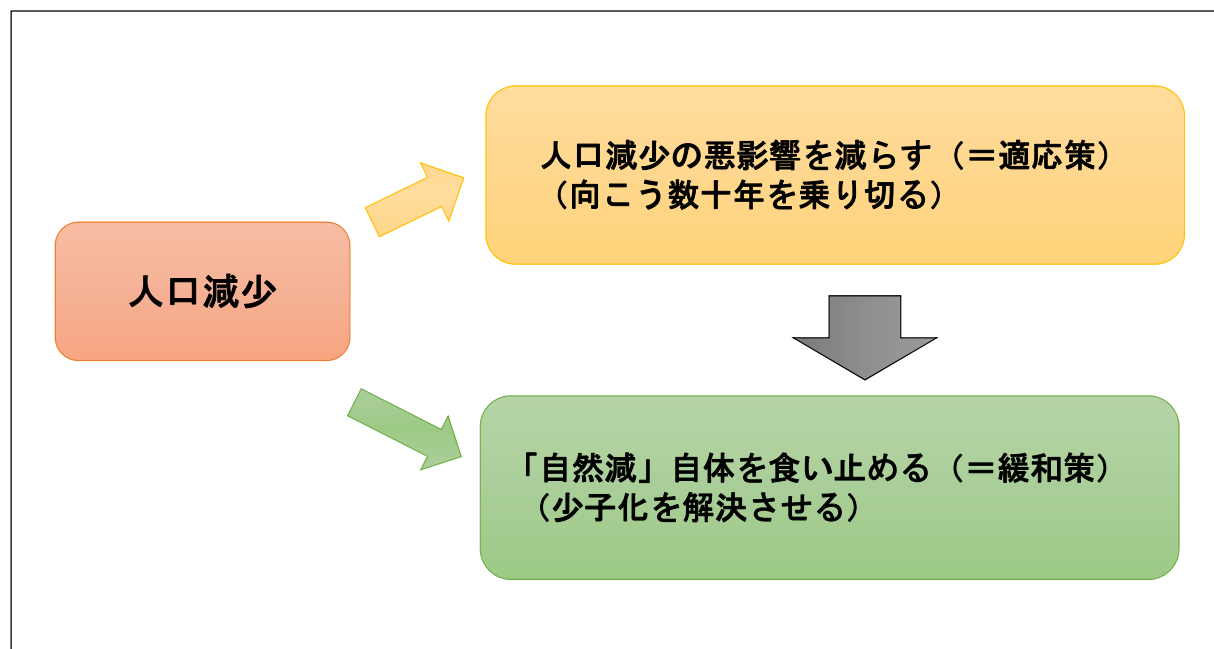
具体的な政策対応の切り口としてICTを活用する。

- 2040年頃の社会を変えていくため、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となるのがICTである。
- ICTには、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うる。

3. 境目をなくした政策対応の事例

(処方箋)

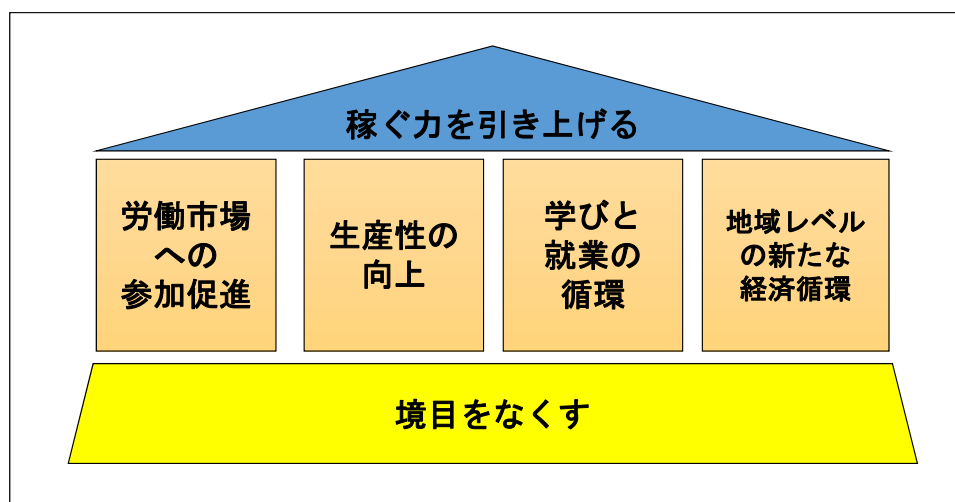
人口減少の適応策と緩和策



出所: 当センター作成

- 最終的に人口減少自体を解消するには「緩和策」が必要である。
- 出生数は短期的に増やすことが難しいため、ここでは「適応策」の事例を紹介する。
- 適応策の積み重ねにより、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。

【処方箋 1】 稼ぐ力を引き上げるための政策対応



出所: 当センター作成

■ 労働市場への参加促進

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確保する。

■ 生産性の向上

企業が分野の境目を越えるイノベーションを起こす。
公教育と民間の境目を越える教育により能力を高める。

■ 学びと就業の循環

学生と社会人の境目を越える教育機会を提供し、生産性の高い分野への移動も可能にする。

■ 地域レベルの新たな経済循環

都市部と農村部、都市と地方の境目をなくして地域経済に付加価値をもたらす。

【事例 1】 稼ぐ力を引き上げるための政策対応

■労働市場への参加促進

- 副業や一度退職した企業への復帰制度
- フリーランス型就労の広がり

* 柔軟な働き方によって労働市場への参加を可能にするフリーランス型就労は、現状、社会保険や就業できなくなった場合のリスク等の面で課題があるため、セーフティネットの整備が必要である。

■学びと就業の循環

- 社会人や社会人経験者の大学での学習
(北欧における社会人学生の多さ)
- 職業大学、専門職大学院による実践的な高等教育レベルの職業教育
(フィンランドのポリテクニク、日本の専門職大学院など)

■生産性の向上

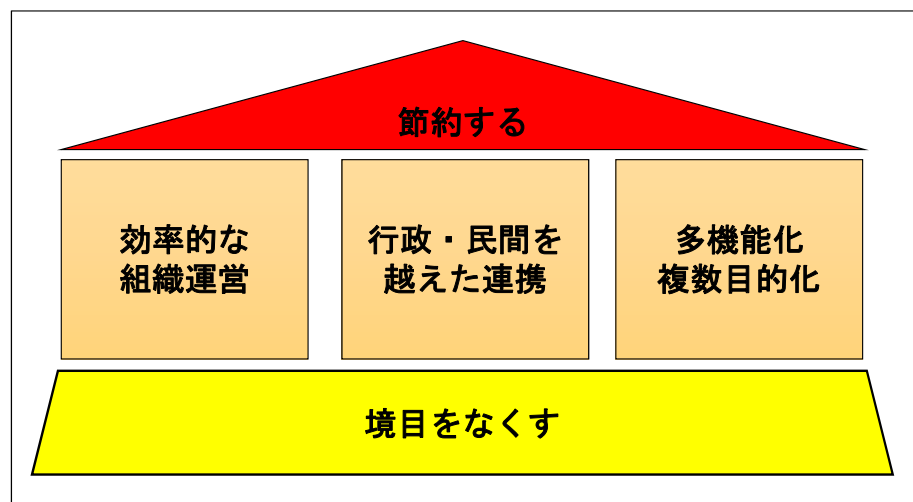
- 民間の独自のカリキュラムを持つ学校を公立学校として開校
(アメリカ発祥のチャータースクール、日本の公設民営校)
- 既存のカリキュラムや教科書に依らない私立学校 (デモクラティックスクール)

* 生産性の向上に当たって、教育による人的資本の形成は重要である。

■地域レベルの新たな経済循環

- 都市部の住民が農村部に滞在して農業に参加する「ワーキングホリデー」
- オンラインを通じた情報発信や電子マネー型「県民証」による寄付 (バーチャル県民)

【処方箋 2】 節約するための政策対応



出所: 当センター作成

■ 効率的な組織運営の継続

今後も重要である。

■ 行政・民間を越えた連携

行政・企業・NPO・住民などの境目を越えて、相互に人材が行き来したり、組み合わせたりして課題解決に取り組む。

■ 多機能化や複数目的化

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。

【事例2】節約するための政策対応

■効率的な組織運営の継続

- 今後も重要である。
※ 新技術の活用、手続や取引のデジタル化等、良い取組は継続し、浸透させる必要がある。

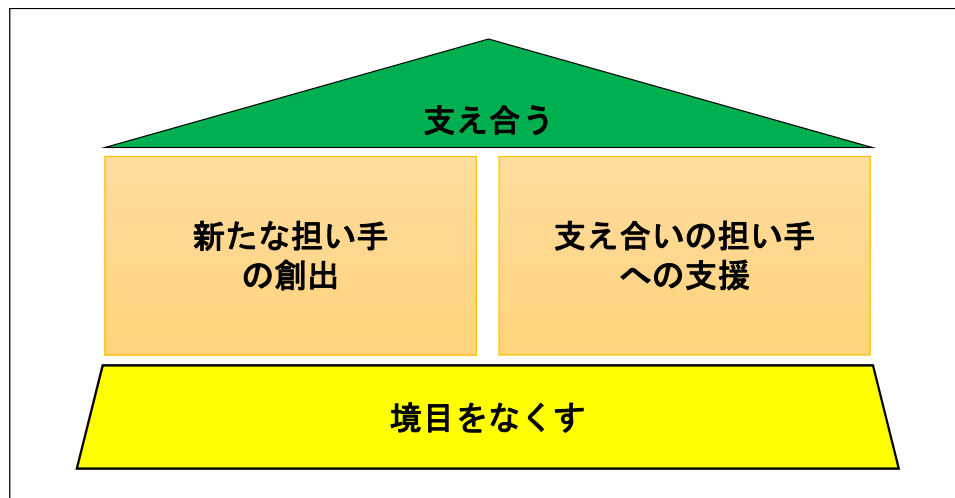
■行政・民間を越えた連携

- 現役民間人の任期付きでの行政への登用
- 社会保険、医療に係る各種資格の統合
(フィンランドの多機能一体型資格「ラヒホイタヤ」)

■多機能化や複数目的化

- 電力や公共交通等の複数事業を運営する公益事業体
(高収益事業の黒字によって収益性の低い公益事業を持続的に実施する、ドイツの都市公社「シュタットベルケ」)
- 福祉、医療、保健の機能を持ったコンパクトなまちづくり事業

【処方箋3】 支え合うための政策対応



出所: 当センター作成

■ 新たな担い手の創出

従来の家庭や地縁団体の境目を越えて、企業やNPO、さらにはオンライン上にも担い手を見出す。

■ 支え合いの担い手への支援

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。

【事例3】 支え合うための政策対応

■新たな担い手の創出

- 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
(収益事業を行う民間企業だが、定款に基づき環境保護や文化促進等の公益活動を実施する、アメリカの「ベネフィットコーポレーション」)
- 住民同士の互助・利他による助け合いの仲介（「時間銀行」）

■支え合いの担い手への支援

- 知識・経験を持つ住民（プロボノ人材）と地域活動団体・NPO法人のニーズのマッチング
- クラウドファンディングを活用した災害救助・援助活動への寄付

本資料は、「中長期政策課題調査 報告書」の概要を示したものです。
詳細は報告書本編をご覧ください。

【本件に係る問合せ先】

神奈川県政策研究センター (政策局政策部総合政策課内)

電話 045-210-3081

電子メール research.7m38@pref.kanagawa.jp