

# 少子高齢化・共生社会に関する調査報告案

本報告案は、調査会長及び理事等の協議により  
合意されたが、議決するに至らなかった。

目次

第一	調査会の調査の経過	一
第二	調査会の調査の概要	四
一	少子高齢化とコミュニティの役割	四
1	政府からの説明聴取及び主な質疑応答	四
2	参考人からの意見聴取及び主な質疑応答	一一
3	調査会委員の意見表明	四六
二	外国人との共生	五三
三	コミュニティの再生及び配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の現状と課題	六四
四	派遣委員の報告	六八
第三	少子高齢化とコミュニティの役割についての提言	七一

## 第一 調査会の調査の経過

参議院少子高齢化・共生社会に関する調査会は、少子高齢化・共生社会に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、平成十九年十月五日（第百六十八回国会）に設置された。

本調査会は、理事懇談会における協議により、「コミュニティの再生」を調査テーマとすることとした。

調査の一年目においては、「外国人との共生」を調査事項として取り上げて調査を行い、平成二十年六月四日に中間報告を取りまとめ、議長に提出した。

調査の二年目においては、「地域コミュニティの再生」を調査事項として取り上げて調査を行い、平成二十一年六月十日に中間報告を取りまとめ、議長に提出した。

調査の最終年となる三年目においては、「少子高齢化とコミュニティの役割」を調査事項として取り上げ、次のとおり調査を行った。

まず、第百七十三回国会においては、平成二十一年十一月十八日「少子高齢社会への対応の在り方」について大島内閣府副大臣、中川文部科学副大臣及び細川厚生労働副大臣から説明を聴いた後、質疑を行った。

次に、第百七十四回国会においては、平成二十二年二月十日「少子化が経済・社会、地域コミュニティに与える影響」について参考人白梅学園大学学長・白梅学園短期大学学長汐見稔幸君、株式会社ニッセイ基礎研究所主任研究員土堤内昭雄君及び株式会社ベネッセコーポレーション執行役員成島由美君から、二月十七日「コミュニティ

テイの担い手、活動の継続についての課題」について参考人関西学院大学人間福祉学部教授牧里毎治君、島根県海士町長山内道雄君、和歌山県古座川町長武田丈夫君及び三鷹市長清原慶子君から、二月二十四日「育児・介護の社会化によるコミュニティの維持」について参考人特定非営利活動法人ホームスタート・ジャパン代表理事・特定非営利活動法人プレーパークせたがや理事長西郷泰之君、特定非営利活動法人フローレンス代表理事駒崎弘樹君及び介護情報館／有料老人ホーム・シニア住宅情報館館長中村寿美子君から、四月七日「子どもと高齢者の安心・安全なまちづくり、貧困と格差」について参考人東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻教授大西隆君、NPO法人高齢社会をよくする女性の会副理事長・ノンフィクション作家沖藤典子君及びNPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ理事・反貧困ネットワーク副代表赤石千衣子君から意見を聴いた後、各参考人に対し質疑を行った。

さらに、本調査会における三年間の調査を踏まえ、平成二十二年四月十四日「コミュニティの再生」及び「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の現状と課題」について福島国務大臣に対し質疑を行った。なお、平成二十一年十二月十日及び十一日の二日間、岩手県及び青森県に委員を派遣し、少子高齢化・共生社会に関する実情調査を行った。

これらの調査を踏まえ、平成二十二年四月二十一日、報告書の取りまとめに向けた委員の意見表明及び討議を行った。ここでは、ひとり社会化の進展と介護・育児の社会化、子どもに優しい社会、安心して子育てができる社会の構築、新旧住民の融和による新たなコミュニティの創造、寺社・幼稚園を核としたコミュニティづくり、

NPOに対する支援、ホームスタート活動普及促進、スポーツを通じた地域振興等について意見が述べられた。その結果、本調査会として、「子育て支援」を始めとする六つの柱から成る二十二項目の提言を取りまとめた。

## 第二 調査会の調査の概要

### 一 少子高齢化とコミュニティの役割

#### 1 政府からの説明聴取及び主な質疑応答

平成二十一年十一月十八日、少子高齢化とコミュニティの役割のうち「少子高齢社会への対応の在り方」について、大島内閣府副大臣、中川文部科学副大臣及び細川厚生労働副大臣から説明を聴取し、質疑応答を行った。その概要は次のとおりである。

#### 内閣府の説明

平成二十年の合計特殊出生率は一・三七であり、近年は微増傾向にあるが、依然として楽観できない状況にある。持続可能で活力ある経済社会を構築するためにも、少子化対策に取り組む必要がある。これまで、保育サービス等の拡充、妊婦健診の公費負担の拡充、育児休業制度の充実等の多様な施策が講じられてきたが、今後における子育て支援としては、子ども手当の創設等により経済的支援の充実を図るとともに、保育所、学童クラブ等の基盤整備を引き続き推進するなど、全体的にバランスの取れた対策を進める。このため、二十二年一月末までを目途に、妊娠、出産や保育サービス等を含む総合的なビジョンを作成することとし、その過程において、保育サービスや放課後対策等の施策について新たな数値目標を定めることも検討していく。

仕事と生活の調和の推進については、平成十九年、政労使の合意により「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が策定され、官民一体となり取り組んできた。内閣府としては、仕事と生活の調和推進に向けた気運を醸成していくための国民運動を推進してきたところである。

高齢単身世帯の急増に伴う近隣関係の希薄化等を背景に、高齢者の社会的孤立が懸念されている。内閣府は高齢社会対策大綱に基づき、引き続き、高齢者の雇用、就業の機会の確保、健康づくりや福祉の充実、生涯学習の推進、生活環境の整備等の施策を総合的に推進するとともに、心豊かで活力ある高齢社会を構築していくため、意欲と能力のある高齢者自身による地域社会への参加の促進に取り組む。

#### 文部科学省の説明

子育てや教育に係る経済的負担の軽減の観点から、高等学校等については、実質無償化を進めるとともに、低所得世帯の高校生に対する奨学金事業の充実に努める。

仕事と生活の調和の推進については、キャリア教育・職業教育の推進、女性研究者の就業支援、子どもの居場所づくり、認定こども園、家庭教育への支援等を通じた多様な子育て支援等に取り組んでいく。

妊娠・出産に向けた環境整備については、子どもの発達段階を考慮し、学校の教育活動全体を通じて健康に関する指導が行われている。特に、高等学校の保健体育科では、妊娠・出産とそれに伴う健康課題、結婚生活を健

康に過ごすための保健・医療サービスの活用の必要性等について理解できるようにしている。

周産期医療体制の整備及び産科医師の育成については、今後四年間で、新生児集中治療室（NICU）が未設置の国立大学病院の解消を図るとともに、その半数において周産期医療に係る平均病床数を二十床とするなど周産期医療体制の計画的整備を図る。あわせて、周産期医療に携わる若手医師の養成、女性医師の勤務継続等に係る教育プログラムへの支援等、周産期にかかわる教育の充実を図っていく。

#### 厚生労働省の説明

仕事と生活の調和の推進については、第七十一回国会において、育児・介護休業法を改正し、子育て中の短時間勤務・残業免除を義務化するとともに、父親の育児休業の取得促進を図るなどの措置を講じた。また、雇用保険法改正により、育児休業給付について、支給率の引上げに係る暫定措置を延長するなどの改善を図った。

子育てに係るサービス・給付の拡充については、保育所の増設等による待機児童解消に努めている。また、子育てに係る経済的負担を軽減するため、中学校修了までの子ども一人当たり月額一万三千円を支給する子ども手当の創設に向け、平成二十二年度概算要求を行っている。

能力開発の機会確保については、労働者の自発的な能力開発を推進するため、教育訓練給付制度やキャリア形成促進助成金制度を着実に実施する。また、能力開発の機会に恵まれない非正規労働の若者に対しては、緊急人材育成支援事業による、より実践的な公共職業訓練を提供することによって、安定雇用への移行を支援する。



妊娠・出産に向けた環境整備については、各地に女性健康支援センターや不妊専門相談センターを整備し、出産に関する相談を実施している。不妊治療については、平成二十一年度補正予算において特定不妊治療費助成事業における給付額の引上げを行い、経済的負担の更なる軽減を図った。代理懐胎等の生殖補助医療制度の課題については、日本学術会議の報告書においても立法府における議論を期待しており、今後の動向を慎重に見守る。

安心して子どもを産み育てられる医療実現のため、周産期医療ネットワークを全都道府県に構築すべく取り組んでおり、これまで四十五道府県に整備された。NICUについては、出生一人当たり二十五床ないし三十床を目標として更なる整備を進める。また、院内助産所・助産師外来を推進するとともに、処遇改善等により産科医師の確保・育成に努める。

医療・介護の充実に向けた環境の整備については、レセプトの電子化を進めるとともに、次期診療報酬改定に当たっては、救急、産科、小児科、外科等の医療提供体制の再建に資する取組を行う。

今後の超高齢社会に対応するため、介護職員の処遇改善を図るとともに介護基盤の緊急整備や高齢者の住まいの確保を進め、サービス提供体制を強化していく。また、高齢者が住み慣れた地域で自立して生活ができるよう、医療を含めた多様なサービスを連動して提供する地域包括ケアシステムの構築を進める。なお、年金については、新たな年金制度のための法案を平成二十五年中に成立させるべく、具体的な制度設計の検討を進める。

質疑応答

我が国の少子化対策が効果を上げていないのは、省庁ごとに施策が講じられ、一貫性・継続性・統合性に欠けているからだとの指摘がある。世帯単位課税方式の税制の検討、幼保の一元化・連携等の少子化への対策においては、省庁横断的・一体的な取組が必要である。

「子ども・子育てビジョン」の柱としては、保育サービス、放課後対策等の子育てを支える社会基盤の整備、仕事と生活の調和にかかわる施策等を検討しており、それぞれについて数値目標を定めるとともに、実施状況についての点検及び評価の制度も設ける方向である。

国民生活基礎調査によれば、子育て世帯を始め全部の世帯層について所得が低下し、低所得世帯の比率も増大している。一方、デフレ傾向が続く中で文部科学省の学習費調査では、学習費の総額はわずかに増えており、地方公共団体の財政難も影響している。教育に係る負担増大の背景、要因、教材費負担の内容等についての検証を行い、それを踏まえた対策を講じることが必要である。

子どもの貧困の背景としては、収入が低い非正規雇用が増えていること、教育費が親の負担となっていること等があり、働き方、教育費負担、地方財政の在り方等を抜本的に改め、子どもの健やかな育ちを社会全体で応援していくことが求められる。

現金給付型の子ども手当が新設されることによって待機児童の解消、病後児保育の充実等のためのインフラ整備の財源が失われないかとの懸念があるが、子ども手当の新設を他の政策に優先させようとしているわけではなく、従前どおり保育所の整備等も進めるべく予算要求を行っている。

我が国においては、婚内子と婚外子の間に、相続等について法律上の差別的取扱いを設けているが、子どもの立場に立てば両者の取扱いは平等であるべきである。法的差別を解消し、婚外子を受け入れる社会へと転換するための国民の合意形成を図ることが、出生率の向上にも資すると考えられる。

保育所の設置基準については、地方公共団体の決定にゆだねるべきとの意見もあるが、保育の質を確保するため、最低の基準は、今後も国の責任において定める必要がある。

病児・病後児保育については、「子ども・子育て応援プラン」に基づき、平成二十一年度末までに一千五百か所に増やすべく整備が進められているものの、全国の認可保育所の約二万三千と比較すれば不十分であり、保育所と病児・病後児保育の整備を一体的に進めていく必要がある。

病児・病後児保育は、医療スタッフが対応する病児対応型と保育所に配置された看護師が面倒を見る体調不良児型の二つの類型のそれぞれについて整備を進めている。なお、我が国の場合、保育所内で子どもが発熱等をしたときには保護者が迎えに行くことが基本であるが、諸外国においては、子どもが病気をした場合に親が休むのは当然という考え方が一般的であり、病児・病後児保育という制度はほとんどない。

教育格差の解消のためには、保育所・幼稚園の公私の別による格差を含め、就学前教育の格差をなくすことが肝要であり、三歳から五歳までの教育の無償化、将来的には義務化が目標となる。

放課後子ども教室の全小学校における整備という目標を推進するに当たっては、場所の確保、地域住民の協力とともに、事業に携わる専門的コーディネーター等の人材の確保・育成に取り組むことも重要な課題と

なる。

周産期の救急患者の受入れを困難にしている要因の一つは、NICUが常に満床状態にあることである。厚生労働省が都道府県に対して平成十九年に実施した調査によれば、NICUの長期入院患者のうち約八割は一般小児病床、重度心身障害児治療施設、自宅等への移転が可能であり、NICUに対する支援の充実のほか、在宅患者の一時受入れを実施する医療機関への支援等に係る経費についても予算要求を行っている。

平成二十年の学生・生徒等の自殺者は九百七十二人を数え、原因・動機別では学校問題が第一位となっている。学校内における相談体制の充実のため教師、養護教諭、スクールカウンセラーの連携を強化する必要がある。また、子どもの命にかかわる問題については、省庁、政党のすべてが責任を共有するという意識を持って対策に取り組んでいく必要がある。

現行制度の下において、公民館は、生涯学習のみならず福祉、防災等の多角的な目的による利用が可能である。制度を有効に活用し、学校と一体的に運用すれば放課後子どもプランの施設として、また、高齢者と子どもとの触れ合いの場としても利用でき、学校、家庭、地域の連携、すなわち地域のきずなの拠点になり得ることから、地域の実情・ニーズに合わせて今後も整備を進めることが必要であり、建て替え等に対する公的補助の拡充が求められる。

## 2 参考人からの意見聴取及び主な質疑応答

少子高齢化とコミュニティの役割のうち、平成二十二年二月十日「少子化が経済・社会、地域コミュニティに与える影響」について、二月十七日「コミュニティの担い手、活動の継続についての課題」について、二月二十四日「育児・介護の社会化によるコミュニティの維持」について、四月七日「子どもと高齢者の安心・安全なまちづくり、貧困と格差」について、参考人から意見を聴取し、質疑応答を行った。その概要は次のとおりである。

(平成二十二年二月十日)

白梅学園大学学長・白梅学園短期大学学長 汐見 稔幸君

地域における子育て支援への取組は、次世代育成支援行動計画の策定が義務化されたところから、点から面に展開してきた。ひろば型の地域子育て支援拠点事業は、現在の一千二百五十一か所を五千か所まで拡大する目標が定められている。また、生後四か月までの出産家庭を訪問して相談・支援を行うこんにちは赤ちゃん事業、放課後児童健全育成事業、放課後の児童に遊びを教えたり勉強の手伝いをする放課後子ども教室が実施されている。出生率がわずかではあるが上昇してきた第一の要因は、このような地域の子育て支援の広がりであると考えている。NPO等による民間の支援活動も展開されているが、活動を支える寄附金が少なく、補助金に頼らざるを得ない。また、補助金の総額も少ないため、日本的な補助システムをどうつくるかが課題である。

地域子育て支援拠点事業を進めなければならない新たな問題も出てきた。それは、児童公園で遊んでいる子ども

もの声がうるさいという近隣高齢者住民の苦情で声を出して遊ぶことが禁止されたというケースに見られるように、子どもが忌避される社会になってきているということである。その原因としては、地域の交流が希薄になって、大人が遊んでいる子どもや家族を知らなくなってしまったこと、時代の変化が早く、若い世代と高齢者のコミュニケーションが成り立たなくなってしまうこと、危険を避けるため子を外に出さなくなったこと等が挙げられる。七〇年代までは外で遊ぶ子どもやそれを見守る高齢者の姿が見られたが、八〇年代に入ると子どもの姿が町から消えていき、同時期から校内暴力やいじめの問題が起こるようになった。このような状況を勘案すれば、放課後の子どもを町から排除しない取組には新しい意義が生じている。

OECDが実施している生徒の学習到達度調査は、持続可能な社会づくりのための人材が教育によってどの程度育っているかを調べるものであるが、これによれば、我が国は読解力、数学、科学のいずれも、調査のたびに順位を下げている。我が国の教育制度の下では、小学校の低学年でついていけなくなった子どもを社会的にサポートするシステムがなく、貧困の問題が重なり低学力層が固定化されてしまう構造ができていく。放課後子どもクラブ等において支援を行うなど、公費で対応すべき時期に来ている。また、中学生を対象としたある調査によれば、もっと勉強したいという生徒の比率が減少している。大学全入時代を迎え、受験に代わる新たな勉強への動機付けがなければ、学力低下に歯止めが掛からなくなる可能性がある。

欧州諸国を見ると、少子化対策を政策的に実施しており、フランス以外にも多くの国々において出生率が回復している。その理由として、男女共同参画社会づくりの中での保育制度の充実、英国の場合はブレア政権が実施

した貧困地域の子どもに対する家庭支援と保育投資、ほとんどの国で実施されている幼児教育の公費化等の政策が挙げられる。

最後に、地域における父親の拠点づくり、子育て中の母親が祝福されていると実感できる社会づくりを提案したい。

株式会社ニッセイ基礎研究所主任研究員 土堤内 昭雄君

子ども・高齢者の人口を生産年齢人口で除した従属人口指数は、六〇年代と同水準の五〇%まで上昇しているが、当時と異なり、高齢者人口が増大し年少人口が減少していることから、社会的扶養に係る負担が重くなっている。二〇五〇年には従属人口と生産年齢人口がほぼ同数となると予想される。

少子化の要因は、有配偶率の低下と有配偶出生率の低下にある。婚外子比率の低い我が国の場合、有配偶率の低下は出生数の低下に直結する。有配偶出生率の低下の原因としては、晩婚化による晩産化の進行のほか、社会的背景として教育費用の高騰、仕事と子育ての両立の困難等が指摘されてきた。加えて、若年層の雇用の非正規化を背景に、結婚を望んでもできない人の増加という新たな問題も生じている。三十歳代前半の男性の場合、非正規雇用にある者は正規雇用にある者と比較して婚姻率が約半分であるという調査もある。男性の生涯未婚率も上昇しており、平成十七年時点で一六%となっている。

我が国の人口構造から見ると、団塊ジュニア世代が子孫を多く残しておらず、その後の世代は人口が急速に減

少し、産む母数そのものが縮小しているため、仕事と子育てを両立し得る環境が整備され出生率が上昇したとしても、出生数は増えない。

また我が国では、高齢者だけでなく若年層から中高年層に至るまで単身世帯比率が上昇しており、今後はあらゆる世代が「ひとり社会」となっていく。ひとり社会の課題としては、家族が担ってきた介護や子育てといった機能の消失を代替する社会的制度の構築、職場を含む社会とのつながりの喪失・希薄化による社会的な孤立の拡大・深刻化、エネルギー消費等の家計効率の低下が挙げられる。それらの解決のためには、介護・子育ての社会化といった家族機能を代替する社会的制度の整備だけでは不足で、それを補完するコミュニティの機能を強化していくこと、すなわち、人と人のつながりをつくり、地域の問題を自ら解決していくという地域力を醸成すること、知らない者同士でも住宅、車、墓等をシェアすることでつながりをつくっていける社会を構築することが必要となってくる。

少子化が進行する中で、今後は、職業生活を退いた高齢者が、これまで子どもが果たしてきた地域のかすがい役を果たしていくと考えられるが、リタイアしてすぐに地域の活動を担うことは容易ではない。現役として働いているときから地域生活、家庭生活、職業生活をバランスさせるといった「グッド・ライフ・バランス」の実現が地域に居場所を求めていく上で大変有効である。

株式会社ベネッセコーポレーション 執行役員 成島 由美君



平成十五年に部長職として初めて出産を経験した。出産後二か月で職場復帰し、現在は執行役員として、小学生向けサービスの提供を業務としている。

ベネッセコーポレーション（以下「ベネッセ」という。）は創業以来五十五年、教育、語学、生活、福祉という分野で事業を展開しており、男女雇用機会均等法施行より十年以上前の七〇年代から積極的に女性を活用している。会社として女性の力を活用していくメリットは、企業イメージの向上に伴う優秀な人材の確保、業務分野に女性の繊細さや育児・介護経験がいかせること、個人株主の好感度アップ等が期待できることである。女性の活用に努め、現在執行役員の四名、管理職の四割が女性である。平成二十年度の均等・両立推進企業表彰において、厚生労働大臣最優良賞を受賞している。

ベネッセは、男女を問わない能力主義、自発性・選択・挑戦意欲の尊重といった企業風土を元々持っており、これと地方企業の不利を払拭するための女性の戦略的活用という創業者の理念が重なって、女性の力を引き出し、成長をもたらした。

ベネッセにおける両立支援の制度としては、母性保護施策、休職制度、スーパーフレックス制度、東京本部内の託児施設、カフェテリアプラン等があり、多く利用されている。女性の登用のためには、出産・子育てを想定した余裕のある人事政策が重要となるが、社員の出産・子育てに係る企業負担は良い商品を作るための投資であるとの発想が必要である。

今後の課題としては、 出産・子育てと異なり期間が想定しづらい介護への対応、 ワーキングマザーとその

他の社員の残業格差、女性社員の出産に伴う超過コスト、いわゆる割れ窓をつくらないこと等が挙げられる。女性の活用は、企業風土、トップの意志に加え、会社の制度と本人たちの覚悟の両輪があって初めて実現する。

#### 質疑応答

従来の少子化対策は、基本的に数の議論や親への支援に終始して、本当の意味で子どもの育ちへの支援ではなかった。子ども・子育てビジョンにおいて施策の対象が子どもであることが明確にされたが、今後は、従来の施策もすべて包含した家族政策に転換することが必要である。

少子化対策においては、手当支給等の所得保障的政策と保育サービス提供等の制度拡充的政策のいずれかを優先するのではなく、総合的な取組が必要である。子ども手当の支給や高等学校の授業料無償化はOECD加盟のほとんどの国で実施されているが、財源確保の仕組みが異なる我が国において施策の総合化を図らずにこれらを実施した場合、予算の奪い合いという結果が生じるおそれがある。

今後採るべき家族政策としては、就学前教育・保育の無償化等の各種施策があり得るが、第一の課題は貧困問題への対応であり、貧困家庭、一人親家庭等に対する手厚い保護である。また、子どもに優しい国に変えていくため、子育て中の人を応援するような社会をつくっていくことも必要である。

米国で実施された調査によれば、〇歳から質の高い保育所で育った子ども、家庭で育ち三、四歳から幼稚園に通った子ども、〇歳から質の低い保育所で育った子どもの順に育ちが良好であるという結果が出ており、

保育の質が子どもの育ちに与える影響は明らかである。保育の質を担保するためEUでは統一的な最低基準を作っているが、我が国では、分権化の動きの中で地方公共団体に最低基準づくりをゆだねるといふ動きが出ていることが懸念される。

一九九六年のOECD閣僚会議における合意を踏まえ、二〇〇六年までに各国の幼児教育に係る公財政予算を対GDP比一%以上とすること等が決定された。我が国の公財政支出は、税制の違いがあるため単純比較はできないものの、二〇〇三年時点で対GDP比〇・三三%にとどまり、英国等に比して著しく低い。

フランスの保育学校は小学校と同じ敷地に設置され、ほとんどが公立である。三歳から入学し、幼児教育ではなく学校教育の基礎期間と位置付けられている。一方、保育所は基本的に三歳未満を対象にしている。我が国において幼保一元化の議論を進めるに当たっては、所管省庁の連携や教員の免許等解決すべき問題が多い。

学校は、地域社会や行政と連携することによって、不登校児を抱える家庭の支援、子育て相談、障害児指導等の分野で、有用な機能を担うことができる。行政に対しては、協働のための制度整備と地域共生型の学校づくりのための財政的な基盤づくりが求められる。

放課後子どもプランにおける指導員には、遊びを知らない子どもに対し、その様子を見ながら豊かな遊びを教えることだけでなく、親の支援ができることも求められる。小学校教員についても、放課後の子どもの生活を知らないまま教室で指導することが困難となった現在、同様の資質が求められる。近い将来、学校に

地域担当の教師を置き、地域と学校をつなぐシステムを構築する必要がある。

職業生活、家庭生活、地域生活のバランスの取り方に一定のパターンはなく、それぞれの事情や状況に応じてどこに重心を置くかを選択すればよい。軸足を幾つか置くことにより、多様な価値観を身に付けることが地域に居場所をつくっていくことにつながる。

女性活用のための取組は、大企業に限らず中小企業でも実践できる部分はある。例えば、育児休業の取得についても、上司が自ら行動をもつて示せば制度利用を促進することができる。ただし、病児保育のような突発的な出来事への対応については、一企業の取組には限界があり、これに備えた社会的なインフラが必要である。

年間数十人規模で育児休職者が生じる会社では、それに備えた要員計画が必要であるが、妊娠・出産は個人情報であり、事前に把握できないこともあり得る。ベネッセの場合、本人から余裕をもつて知らされたり年数回の全員面接を通じて知ることによって事前対処できる部分もあるが、それを含めて経験値からの推計を基に計画を立てている。

子育て中の女性の仕事をカバーする人員を抱えることは、企業にとって負担ではあるが、ベネッセの場合、長期的に見れば出産・子育ての経験は新商品につながることも多く、会社としては投資と割り切り毎年予算を計上している。

コミュニティには、空間的な意味での地域コミュニティと価値共有型のネットワークとしてのコミュニティ

イがある。インターネット世代である若者については、ソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）がコミュニケーション活動に参加する契機となることが期待される。

（平成二十二年二月十七日）

関西学院大学人間福祉学部教授 牧里 每治君

ボランティア活動、自治会活動等の準公益的活動への参加の動機の根底には、他者に役立ちたい、共に生活環境を良くしたいという人間が本来備えている心の特徴がある。しかし、社会貢献したいという欲求は、いつでも誰にでも発現するわけではない。現実には生活から余裕が失われ、地域社会においても職場においてもコミュニケーションの成立が困難になっていること等から、ボランティア活動は伸び悩み、町内会・自治会活動は空洞化してきている。

地域における公共的活動が世代を超えて持続していくという意味においてコミュニティをとらえるならば、その再生のためには、世帯を構成単位とする従来型の男性優位の地域社会を構想するのではなく、個々人の関心や個性を尊重する緩やかな連帯と協働を基本とする、老若男女が等しく参加・参画できる地域社会へと発想を切り替えることが求められる。その上で、住民の自発的活動のみに任せずに、人びとの社会貢献への欲求を顕在化させ、具体的な活動へとつなげていく努力をすることが必要である。その際、住民の活動のレベルに合わせて専門的に支援する有給職員がいれば、社会参加の取組や社会貢献の活動は促進される。

また、コミュニティを従来の地縁型社会として固定的に考えるのではなく、勤労者が一日の大半を過ごす職場をボランティア空間、支え合いの場として活用するなど、職場社会も機能的コミュニティととらえ直すとともに、地域社会そのものを自治会、NPO等が活動する拠点、資金を得る場という意味で職場にしていくことも必要である。

自治会等が担う地理的コミュニティであるとNPOが運営するテーマ型コミュニティであるとかかわらず、人手が増えれば活動を継続させるには資金と拠点が必要である。資金については、地方公共団体の助成や補助に依存するのみでは行き詰まることから、コミュニティビジネスによる収益等を含め源泉を多元化する必要がある。また、拠点についても、公営施設だけでなく空き教室、空き店舗等もコミュニティの有効・貴重な資産として活用することが求められる。

人材を含む地域社会の資源を地域の資産、将来に手渡す遺産に変えていくための市民、住民参加によるローカルガバナンスが構築されなければならない。

福祉、保育、介護等が行政の担うべき役割とされた時代は終わろうとしている。これからは、ビジネス手法を使って公益的サービスを提供し、それを通じて地域社会づくりに貢献するようなコミュニティビジネスを多数生み出していかなければならない。その際には、NPOの設立・運営、コミュニティビジネス間の調整や官民の間に介在して両者の連携を支援する中間支援組織がますます必要となってくる。

島根県海士町長 山内 道雄君

海士町は隠岐諸島の中ノ島にある人口約二千四百人の町である。平成十四年時点で見ると、町の年間歳出予算が約四十億円であるのに対し、地方債発行残高が約百二億円あり、シミュレーションでは、二十年度には財政再建団体に転落すると予想されていた。また、昭和二十五年ごろに七千人近くあった人口も大幅に減少し、高齢化率は三九%を超え、島内に唯一ある高等学校の卒業生のほとんどが島を出て行き、出生数も年に十人前後という状態にあつた。この窮状から抜け出るため、町長就任以来、地域経営は企業経営と同じであるとの思いで職員の意識改革に取り組んできた。他島との合併の動きもあつたが、合併メリットをいかせないと判断し、単独町制を選択した。

三位一体改革で地方交付税が減らされる中、平成十六年四月には、議会・行政・住民三者協同で「海士町自立促進プラン」を策定し、守りの施策として徹底した行財政改革の推進を、攻めの戦略として島の地域資源をいかした第一次産業の再生による産業創出の推進を盛り込んだ。改革の一環として、町長・職員の給料を大胆にカットする一方、これによつて浮いた経費は、新たに制定した「すこやか子育て支援条例」に基づき実施する結婚祝金・出産祝金の給付、保育料の一部無償化、妊婦健診への助成、里帰り出産に要する旅費一部負担等の少子化対策の原資に充てている。条例の効果もあつて、ここ三年を見ると、出生数は二十人前後まで伸びている。

産業創出戦略においては、「海」、「潮風」、「塩」をキーワードに定め、「島まるごとブランド化」を目標に、成長を島の外へ求めた。「海」については、さざえカレー、岩ガキが東京等で人気を博している。また、町の予

算から五億円を投じて官設民営会社を設立し、細胞非破壊冷凍技術（CAS）を導入して白イカ等の商品を生産し、国内大手外食産業や中国等海外向けに出荷している。「潮風」については、建設業者が農業特区を活用して和牛の肥育を始め、「島生まれ・島育ち・隠岐牛」として、肉用牛まで育て、東京に出荷し、肉質の良さから注目を集めている。「塩」については、伝統的製法により製造する天然塩が島外の料理専門家の目に留まり、東京の三つ星ホテルでも使用されているほか、これを用いた食品の島外への売り込みを始めている。産業振興の効果として、平成十六年度から二十一年十二月までの間に、U・イターンを含む百三十六人の雇用が生まれた。

イターン者は、スキルを持ち起業を目的とした者やその家族が大半で、平成二十一年十二月までで百四十四世帯、二百三十四人が来島しており、その中心は四十歳代以下である。またUターン者も百四十七人あり、その結果、十五年ごろまで減少する一方だった四十歳以下の年齢層が増加し、島の人づくりに貢献している。地域づくりのためには、制度整備や国の支援も必要であるが、それにもまして自ら切りひらく志を持った人をつくることが重要である。

和歌山県古座川町長 武田 丈夫君

古座川町は、和歌山県南東部に位置し、県内三十市町村のうちで二番目に人口が少なく、二番目に高齢化率の高い町である。面積二百九十五平方キロメートルのうち九六％を森林が占め、林業を主要産業としてきたが、現在はユズ、センリヨウの生産拡大にも取り組んでいる。



人口は、昭和三十年の約一万百人から平成二十一年には約三千三百二十人に減少し、高齢化率も七・三%から四五・八%に上昇している。年間五十人程度の自然減となっており、四十四集落のうち二十集落が高齢化率五〇%を超える限界集落である。

過疎、高齢化と人口減少に歯止めを掛けるには定住対策が求められる。地場産業の振興による安定した収入、子育ての環境、医療の三つの条件が整ったときに集落を維持することができると考えるが、それに加え、定住対策としては、高齢者のための福祉・住環境の整備とU・イターン者受入れのための施設整備も必要である。

古座川町では、地場産業である農林業の振興と後継者の育成を含めたU・イターン者の定住促進を目的として、地域内の農商工団体等で構成する産業振興委員会を設置している。同委員会が住民を対象に定住に関するアンケート調査を実施したところ、集落の人口減少に歯止めを掛ける何らかの対策が必要との意見が八〇・四%あり、必要な対策として挙げられた項目は、上位から産業振興、医療の充実、定住者の受入れの順であった。また、集落に都会や他地域から転入者を積極的に受け入れるべきとの意見が全体の七五・二%あった。

古座川町では、定住希望者が事前学習と地域情報を得るための短期滞在住宅を二棟用意している。また、U・イターン者を受け入れる研修として、町内にある和歌山県ふるさと定住センターで体験学習と交流事業を実施しており、平成二十年度には、山村体験研修で八十人、田舎暮らしサポート研修で三百九人の研修生を受け入れた。同年度の定住状況を見ると、相談件数八十九件に対して定住したのは七世帯、十一人であった。定住者に対しては、地域に溶け込んで安定した生活を送ってもらえるように、住民が地域の風俗・習慣・行事、農業・林業等の

技術や田舎暮らしのノウハウを教えるなど、地域ぐるみでの支援を行っている。他方、町としては、定住者に対し、農業・林業の労働力、地場産業の担い手として、また少子高齢化する地域を支えるリーダーとしての役割を期待している。新たな地場産業の掘り起こしや起業により地域を活性化し、若者が定住できる仕組みをつくり、また、地域と一体になれる人材を確保することによってコミュニティの維持を図っていきたい。

小中学校の数は、昭和三十一年には二十一校であったが、今では小学校三校、中学校二校の五校に、児童生徒数も小学生百十七人、中学生七十一人にまで減少している。土地柄から、大きな学校行事に際してはこれまで地域の住民・団体が協力して実施してきたが、児童数の減少に伴い、特に小学校では、学校行事を行うに当たって地域の協力が欠かせなくなっている。また、日常生活の中から米作りや農業体験の機会がなくなったため、高池小学校では、地元の農家の協力を得て米作り体験を学習する米米クラブを結成している。少子高齢化する地域にあつて地域の営みを子どもに伝えていくためには、児童生徒と地域住民が共に作業を行い、子どもを育てるコミュニティづくりに取り組んでいかなければならない。

三鷹市長 清原 慶子君

三鷹市は平成二十二年、市制施行六十周年を迎える。人口は約十八万人であり、近年も毎年千人程度増加している。予算規模は約一千億円であり、地方交付税の不交付団体である。最近では、日経新聞・日経産業地域研究所が実施する都市のサステナブル度調査や行政革新度調査で、市民の参加・協働の取組が注目され、高い評価

を得ている。

昭和四十八年に最初の住民協議会が発足し、コミュニティセンターを拠点にコミュニティ再生に向けた活動を始めてから三十七年が経過している。当初は、地縁を基礎とした「むら」社会が崩壊する中で新旧の住民の融和を図りつつ、地域性と共同性を持つ地域社会をつくるのがコミュニティという言葉の意味に込められていた。現在は、少子高齢化の急速な進展の中、「むら」社会を知らない世代をも包含した新しいコミュニティの創生、すなわち地域で共に生き、共に支え合う「新たな共助の仕組みづくり」が求められている。

市で実践されているコミュニティ再生に係る活動として、まず、コミュニティセンターを拠点とする住民協議会の活動が挙げられる。コミュニティセンターは、現在、おおむね中学校区に相当する七住区ごとに置かれており、管理運営は、公募した個人及び団体から成る各住区の住民協議会がそれぞれ事業計画を立て、コミュニティ祭り、コミュニティ運動会を開催するなど、創意工夫によって自主的に行っている。

子ども・子育てを支える施策としては、家庭保育世帯の相談に対応するための公立保育所の地域開放事業、NPO法人に委託して行っている「子育てねっと」の運営等が挙げられる。

また、三鷹市は、平成十七年度に人間力と社会力を兼備した子どもの育成を目指す「三鷹市教育ビジョン」を策定し、その理念を実践する一環として、十八年度から小中一貫教育を行う学園を開設している。学園は、コミュニティスクール型で、二十一年度には七中学校区それぞれに開園した。運営は、学校ごとに設けられている学校運営協議会とは別に、各学園に設置される保護者、住民協議会、町会、自治会、地域住民等から成るコミュニ

ティスクール委員会が行う。

高齢者や障害者を地域で支える活動には、医師会、社会福祉協議会、住民協議会の健康福祉部会等と一緒に、地域で高齢者を見守り、支える取組「地域ケアネットワーク」の組織化、災害時要援護者支援モデル事業、市民による老人給食サービス、NPO法人みたかハンディキャブによる移送サービス等がある。

コミュニティの担い手については、三鷹市は百を超す町会・自治会が健在であり、これらが行う諸活動を対象に補助金の交付等を行う「がんばる地域応援プロジェクト」を実施している。また平成十一年に市が出資し設立したまちづくり会社を通じ、SOHO、ベンチャー、コミュニティビジネスの創業や事業継続の支援を行っている。さらに、市内外の十五の大学・研究機関と市による三鷹ネットワーク大学、NPO法人みたか都市観光協会等が、様々なコミュニティづくり活動の担い手となっている。

#### 質疑応答

平成の大合併において合併した町村では、財政支出の削減等の効果があった一方、行政と住民相互の連帯感が弱まり、地域内の中核を担っていた役場がなくなることにより周辺部が衰退するなどの問題が生じている。また、合併しなかった町村においては、地域に対する愛着と責任感の共有が見られた。

高齢化が進む中、人びとが地域に安心して住み続けることができるためには、予防を含む医療・介護サービスの提供、住環境の整備、集会所や空き店舗等を活用した居場所・生きがいの場づくり、配食サービスの

提供等、地域の実情に応じた施策が必要である。

三鷹市は転入、転出が多く流動性の高い市であり、町会、自治会、住民協議会、PTA等の役員に最近転入してきた者が就く例も増えている。近年では、無作為に選出した住民から市政等に対する意見を聴取する仕組みもできており、それがきっかけとなり審議会や市民会議に応募したり、PTAや町会の役員を引き受ける住民も現れている。

三鷹市においてコミュニティスクールの導入が円滑に進んでいる背景としては、青少年対策地区委員会の活動に参加すること等を通じて保護者や地域住民が青少年健全育成事業に主体的に取り組んできた長い歴史があること、市の規模が住民の参加に適していること、日ごろから教職員がコミュニティセンター活動等に参加し保護者・住民との連携が図りやすいことが挙げられる。

中間支援組織は、NPOを育てることを目的として、公平性を確保しながら、商品等の販路の開拓や助成金の獲得、そのための情報の発信等についての支援を行う組織である。我が国では中間支援組織の数が欧米に比べて非常に少なく、出遅れていることから、新しい社会づくりを始めるに当たって、その役割について議論を広げる必要がある。

海士町が町村合併をしなかった理由は、隠岐の島町の場合は島内旧四町村すべてによるもので理想的な合併と言えるが、中ノ島を含む島前の三島については産業の構成が異なり経済交流もほとんどなく、最終的には合併のメリットがないと判断したことである。この選択が自分たちの島は自分たちで守ろうという意識と

町職員・住民の一体感を生んだのであり、誤ってはいなかったと評価している。

海士町は、歴史的に来島者を受け入れてきた。また、住民側が積極的に打ち解ける努力をしていることもあり、来島者と住民の間で大きな問題が生じるようなことは起きていない。他方、古座川町では、外部からの受入れの取組は始まったばかりである。主に技能を持つ団塊の世代を対象にして受入れを行い、地域づくりを進める予定であり、将来的には若者が入ってくることも期待される。

海士町では、島内の子ども・住民と島外の大学等との交流を図るため、町の中学生が東京の大学に出向いて産業・文化やまちづくりを紹介する出前授業、島外から若手講師・学生等を島に招いて住民との交流を図る「AMAWゴン」等の取組を行っている。交流を通じ来島した者の中には、定住して隠岐島前高校で高校魅力化プロジェクトのプロデューサーをしている者や干しナマコの対中輸出事業を始めた者もいる。

海士町は、起業を志すイターナー向けの支援策として、有給での研修の実施、水産物加工施設や住宅の提供、体験住宅の整備等を行っている。

これからの地域活性化、持続可能な地域づくりを考えると、企業誘致や公共事業への依存ではなく、地域資源を活用した商品を作り、それを販路に乗せていくことが重要である。例えば古座川町では、自然環境をいかして高品質の八チミツを製造し、また、民家の庭先に咲くキイジヨウロウホトトギスを茶花用の切り花にして、都市の市場に出荷し評価を得ている。

離島で生産した商品の場合、市場への輸送に費用が掛かるといふ競争上の不利性がある。海士町では、産

品に付加価値を付けることでその克服に努めている。なお、離島にとって航路の維持は生命線であり、国に対しては、離島航路維持の重要性に目を向けるよう求めたい。

(平成二十二年二月二十四日)

特定非営利活動法人ホームスタート・ジャパン代表理事・特定非営利活動法人プレーパークせたがや理事長  
西郷 泰之君

ホームスタートは、子育て経験者が、週一回二時間程度定期的に乳幼児がいる家庭を訪問し、傾聴するボランティア活動であり、従来の「待つ」支援ではない「届ける」支援という新しい形態の活動である。ホームスタートの活動は、現行制度の手が届かない家庭、すなわち地域子育て支援拠点に來ない・來られない親、子育て困難家庭に該当しないため養育支援訪問事業の対象にはならないがストレスが高く虐待が起こる可能性が高い「グレーゾーン」家庭等に対する有効な支援策になり得る。訪問者は無償のボランティアであるが、活動をコーディネートするオーガナイザーには有給で採用した専門家を充て、支援の質を担保している。

ホームスタートは、英国において一九七三年に始まった。利用した母親の一〇〇%近くが活動に満足し、三分の二に情緒面での改善が見られ、また、保護登録されている被虐待児童のいた家庭の九割弱において、登録が解除されたという結果が出ている。

我が国のホームスタートは、ホームスタート活動組織の設立支援を行う中間支援組織「ホームスタート・ジャ

パン」が平成十八年に発足したことから始まる。ホームスタート・ジャパンは、二十年度に日本型システムの開発・検証のための試行事業を開始し、二十一年には内閣府認証のNPO法人となった。現在、ホームスタートの活動は、十三地域で本格的又は試行的に開始されており、このほかにも準備中の地域が五以上ある。

次に、子どもの遊びについてであるが、子どもにとっては特に屋外での遊びが重要である。現在、子どもの遊びの環境は想像以上に劣化している。かつて野山、野原が身近にあり、そこで遊ぶことがごく当たり前であった時代においては、整備すべき遊び場は児童館、児童センター等の屋内施設であったが、今では、子どもが遊べる屋外は消失しつつある。また、プレパーク、冒険遊び場等の活動も続いているが、プレパークせたがやが運営する四か所を含め全国で二百数十か所程度にとどまっている。屋外遊びは、運動能力や免疫力の向上、循環機能・呼吸機能の強化、好奇心の刺激のほか、情緒の安定への効果も指摘されており、遊び場づくりには、国を挙げて取り組む必要がある。

特定非営利活動法人フローレンス代表理事 駒崎 弘樹君

NPO法人フローレンスは、風邪や発熱等一時的な病気にかかった乳幼児を預かってケアする病児保育サービスを提供している。通常の保育所では熱のある子どもを預からないため、仕事をしながら子どもを育てる親にとって、病児保育サービスへのニーズは高い。しかし、病児保育施設に対する国の補助金は少額であり、他方、補助金交付を受けた場合には利用料金が低額に設定されるなど制約が多く、病児保育は、単独の事業としては経済



的にほとんど成り立たない。

フローレンスは、補助金を受けずに病児保育を行うための仕組みとして非施設型のこどもレスキューネットワークを考案した。料金は、月々掛け捨ての共済型を基本とし、実際にサービスを利用する際の支払はベビシッターよりも安く済むようにしている。東京都江東区からサービス提供を始め、現在は都内二十三区等にエリアを広げている。

平成二十二年閣議決定の子ども・子育てビジョンにおいては、二十六年度の病児保育・病後児保育利用者数の目標を対二十年度比約七倍の延べ二百万人としているが、政府が試算した追加経費百五十億円程度を前提にする、施設に補助金として交付する従来の方式では目標の達成はできない。病児保育サービスに利用できるクーポン券「国民保育券」の制度を新設して百五十億円をその発行に充て、併せて病児保育サービスの利用者に対して三割の受益者負担を導入することとすれば、利用者数を政府目標に近づけることが可能となる。また、クーポンの利用対象を保育サービス全体に拡大していけば、保育の市場が生まれ、新規の参入を促すことにもつながる。

待機児童の解消は、特に大都市圏で大きな問題になっているが、設置基準を満たす面積の用地確保の困難等のため認可保育所の増設には限界があり、新たな保育手法の開発が不可欠である。家庭的保育は、その有力な手段となり得る。英国においては、チャイルドマインダーという国家資格者が、単独あるいは複数で自宅を使ってミニ保育園を設け、待機児童を吸収している。我が国にも「保育ママ」という類似の仕組みはあるが、一人で預かるため、本人が病気をしたとき利用者が仕事を休まざるを得ないなどの理由から普及していない。

フローレンスでは、複数の保育者と事業契約を締結し、一人が休んでも代替要員を派遣できる仕組みを考案し、「おうち保育園」と名付けて、平成二十二年度に江東区で事業を開始する予定である。保育者一人につき預かる子どもは三人までという基準は守るが、保育者の自宅に限らず、賃貸マンションをミニ保育園として利用することも予定しており、認可保育所に比べてコストを安くできる。これが児童福祉法上家庭的保育制度として認められれば、中小企業も参入でき雇用創出にもつながるため、所要の制度改正をお願いしたい。さらに、独居高齢者の自宅等にも設置できるように設置規制を緩和してもらえば、保育園が高齢者に対する見守り機能を担うこともできる。

介護情報館／有料老人ホーム・シニア住宅情報館館長 中村 寿美子君

介護サービスには、平成十七年の介護保険法改正時に設けられた介護予防サービス及び地域密着型サービス、十二年の法制定時から行われている訪問系サービス、通所サービス、施設サービス等がある。また、介護サービスは施設型とそれ以外の在宅型に大別される。多くの利用者が施設型を希望し、特に特別養護老人ホームについては待機者が四十二万人いると言われている。

高齢者の住まいは現在十三種類あるが、全部を理解している高齢者はほとんどいない。そのうち、有料老人ホームは老人福祉法に規定されている施設であるが、入居時に徴収される一時金について、金額及び償却の方法・割合等に関する法規制がなく、経営者が定めるため、退去時の返却をめぐるクレームが多い。これは、介護業界

の情報開示が後れているためであり、自分が監修した平成二十年発行の雑誌において有料老人ホーム八百四十施設の償却内容を初めて情報提供した。

認知症高齢者グループホームは、現在全国に約一万二百五十まで増えたが、厚生労働省が総量規制を掛けているため今後の増加は期待できない。依然として入居待ちの状態が続いている。

高齢者専用賃貸住宅は、今後増加が見込まれる。ただし、高齢者専用賃貸住宅は、入居者生活介護を提供する特定施設であるという点では介護付き有料老人ホームと同じであるが、許認可等の規制の強弱、介護サービス内容等において両者の性格は全く異なり、高齢者が入居を拒否されないことを除けば通常のマンションと変わらない。

有料老人ホームは、国が後押しをしている在宅サービスに位置付けられていることから、平成二十二年一月現在で約四千六百二十あり、介護保険制度開始時の十二年に比較して大幅に増加している。介護専用型の場合、入居の事情としては在宅介護に限界を感じたこと、退院を迫られたが自宅では介護できないこと、介護のみでなく医療的ケアも必要となったこと等がある。また、在宅介護から有料老人ホームでの介護に移った理由としては、自宅で入浴することができなくなったこと、鍵の管理ができなくなったこと等が挙げられる。老老介護、認認介護は現在深刻となっており、その困難さも有料老人ホーム入居の動機になっている。

介護問題への取組という点で、福祉資金貸付サービスの利用者から市に所有権が移転した住宅を利用したミニデイサービス等を提供する武蔵野市の「テンミリオンハウス」、要介護の高齢者福祉サービスの利用者のもとに

出向いて相談・話し相手となつて不平不満等の解決・改善を図る八王子市の「介護サービス訪問ふれあい員」は、地域コミュニティが果たし得る役割の好事例である。

介護サービスについては、利用方法を知らない者が少なくない。介護保険のしおりを配布するだけではなく、講習会の開催、広報活動の強化、介護サービスについて専門的知識を有する職員の育成・行政窓口への常駐が必要である。

最後に、全国に六万以上あるデイサービス施設のうち条件が許すものについて、利用者の帰宅後に放課後児童クラブとして利用し、送迎車両も児童の送迎に使えるようにすれば、働く母親の支援にもなる。

#### 質疑応答

少子高齢化が進展し、労働力人口が減少していく中で、仕事を子育てや介護等と両立できる働き方に変えていくことが不可欠である。ワーク・ライフ・バランスに関して有効な政策論議のできる場を設け、その実現に向けて動き出すべきである。

ホームスタートは、行政の直接的な介入や民間企業の参入ができない分野において、ボランティアであるがゆえにできる活動であり、「新しい公共」の考え方もも親和性がある。

ホームスタートは、孤立している子育て家庭に対する有効な支援であるが、関係機関との連携の中で情報を入手し、親との間の信頼関係を構築した上で提供が始まるサービスである。したがって、サービスを必要

とする者についての情報をどこから収集するか、どのようにグレーゾーンの家庭に入っていくか、活動の上での難しい課題となる。

ホームスタートによる支援の期間は二、三か月であり、それ以上の長期の支援は、地域子育て支援拠点事業等の既存の社会資源を活用した方が有効である場合が多い。ホームスタートの役割は、子育て家庭を行政サービスの利用につないでいくことにあるとも言える。

ホームスタートのオーガナイザーは、相当期間の子育て支援経験を有し、活動を支える十分な組織基盤があること等の条件を満たす者について研修を行い、試行事業を経験させるなどの数段階の過程を経て養成される。その後も専門家の助言等を受けることができる仕組みが用意されている。

冒険遊び場には、遊びのきっかけづくりをするプレーヤーが置かれる。かつては仲間の中の年長者が遊びの手本となっていたが、今はそれがいないからである。プレーヤーは、遊びを指導したり組織化したりするのではなく、きっかけを与えた後は、最低限の安全を確保するだけで、遊び自体は子どもが自主的・主体的にする。

我が国においては、公益的活動を担っているNPOが行政事務の委託先にすぎないと見られる傾向がある。また、行政とNPOが対等の立場で協働するシステムがなく、NPOは、行政が決定し委託した事務を行うだけというのが現状である。NPOの社会的な役割を認め、行政と対等・平等な関係を築き、支援することが求められる。

英国のサードセクター庁がNPOセクターの代表と締結しているパートナーシップ協定の中には、官・民契約において官が人件費を含む必要経費を支出するフルコストリカバリー原則が盛り込まれている。このやり方を導入すれば、NPOと行政の関係が良好なものに変わる。また、プロセス管理から米国で導入されているアウトプット管理方式に契約方法を転換すれば、NPOが創造性を発揮して大きな効果を上げることができる。

公益を担うNPOの活躍を促進するためには、寄附金控除制度における税額控除方式の採用、財政基盤と運営能力の強化、NPOと企業の優れた面を併せ持つ社会的企業の法的位置付けの確立等が必要である。

我が国の財政事情の中で子育て支援を充実していくためには、公共サービスの提供を民間の活動にゆだねることによって効率化を図り、補助金の交付については事業者補助から利用者補助に重点を移し、また、NPOに対する寄附金の控除制度について税額控除方式を導入すべきである。

NPOに対する寄附金控除は税収減になるが、NPOが行政に代わって、かつ効率的に公益的活動を行う結果として予算の節約になるとの視点が重要である。米国では一セントから寄附金控除を認めており、我が国においても控除の対象となる最低額を現在の五千円から一千円、二千円程度に引き下げることが必要である。また、寄附金控除については、対象となる団体を更に増やすため、制度の適用を受けるNPOの認定に関する要件を緩和することが求められる。

介護の質を向上させるためには、良い人材を雇用したり、マニュアルを整備したりすることにもまして、

経営者が現場をよく知ることが重要である。また、現在、介護従事者の置かれている労働環境は大変な状況にある。新たなサービス産業としてとらえる観点に立ち、学として独立した介護を習得した人材を養成し、介護の質を向上させることが必要である。

我が国の介護保険は、同居家族がいることを前提にし、公的給付は家族介護の補完とされる制度設計であること、家族は行えるがヘルパーにはできない医療行為が多いこと等において特徴的である。介護の社会化を充実するためには、医療と介護の線引きに関する現行法制度の見直しが必要である。

介護の必要な高齢者が今後増大することを考慮すると、効率的に介護サービスを提供するためには、福祉施設と高齢者専用賃貸住宅との中間的な施設を数多く整備していくことが必要である。

有料老人ホームの事業にも貧困ビジネスが現れている。一時金のない利用者に月払でサービスを提供し、入居者の二、三割を生活保護受給者が占めるホームを百五十以上展開している企業もある。これは、生活保護と介護保険を合わせて利用することで成り立つ事業モデルである。今後有料老人ホームの数が特別養護老人ホームを超えると予想される中で、国は介護サービス全体の将来像を見据えて制度設計をし直す必要がある。

(平成二十二年四月七日)

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻教授 大西 隆君

我が国の人口は、推計によれば、二一〇〇年には四千七百七十万人となり、その後も減少が続く。現在は地方圏の人口が大都市圏を上回っているが、将来的にはこれが逆転し、とりわけ東京圏への集中が続く。一方で、都市における居住が拡散的になっていく。

都市の持続可能性を経済発展、社会的公平、環境保全、合計特殊出生率、都市拡散の度合いの五つの指標を用いて都道府県別に比較すると、石川、長野、滋賀、静岡等、大都市圏ではなくしかも大都市圏からそう遠くない場所が優位となっている。このような地域に更に多くの人が住み、様々な活動が行われるような新しい流れをつくる必要があり、全国土をいかに有効に使っていくかが大きなテーマである。

人口が減少し、都市が拡散する「逆都市化時代」における地域づくりに当たっては、深刻な少子化問題への対処が大前提であり、一極集中を避けつつ地域を活性化することが重要である。

地方分権・地域主権による主体的な地域づくりのためには、移譲された権限や財源を活用し、各地方公共団体が住民参加制度を取り入れた独自の条例作り等自主的な行政を行うことが重要である。

市民参加には、発展レベルとして、住民が地方の行政・税制の在り方を見比べて居住地域を選択する「足による参加」、選挙により首長等を選んだり住民投票で個別テーマに意思表示をする「手による参加」、審議会委員やパブリックコメントに応募する「知恵による参加」、更に進んで公益的な事業を自ら実践することにより社会的な貢献を果たす「知恵の実践による参加」の四段階がある。今後は、知恵の実践による参加を支援する仕組みが重要となる。その先進例が市川市で行われている市民活動団体支援制度である。同制度は、納税者が市に対し、



納税額の一部を市内で活動する所定の要件を満たすNPO等を指定して、その支援に充てるように請求できるというものであり、一万人弱が参加し約二千万円が支援に回されている。更なる市民活動の促進のためには、市民税等について寄附金の税額控除制度を設けることが非常に有効である。

地域の発展にとっては、国で言えば輸出産業に当たる基幹産業を振興するとともに、基幹産業が外部から獲得した富が地域内で循環するよう地域産業を興し、両産業を組み合わせながら地域の雇用を拡大するという戦略が重要である。全国に工場立地を促進するかつての地域振興立法は、国際競争の激化に伴って徐々に廃止されたが、近年における地方の疲弊を受けて復活しつつあり、地域の将来にとってこのような政策に注力していくことが必要である。

良い人材ほど大都市に流出し、人材が枯渇することで地方の疲弊がますます深刻になっていることから、人材の派遣による地域づくりが活性化のための政策の一つとして取り上げられている。しかし、現行の地域再生マネジャー制度、地域振興アドバイザー派遣制度、観光地域プロデューサー制度のように、人材を二、三日程度派遣して支援するのではなく、二、三年そこに滞在しノウハウを伝授する方法がより効果的である。

NPO法人高齢社会をよくする女性の会副理事長・ノンフィクション作家 沖藤 典子君

「高齢男女の自立した生活に関する調査」(平成二十年六月内閣府男女共同参画局)によれば、年収百二十万円未満世帯の割合は、五十五歳から七十四歳の男性単身世帯の一七・三%に対し、同じ条件の女性の場合は二三

・七％に達している。年収の低いことを背景として、高齢女性には就労希望が多く、それにどう応えていくかが大きな課題である。また、平成十九年家計調査（総務省統計局）からも、高齢世帯の間における貯蓄格差が見て取れるが、貯蓄があっても介護でそれを使い果たす例もあり、高齢女性の老後の安定は、親や夫の介護に要する支出があるかないか、どれだけあるかに左右される。

介護保険制度については、訪問介護の区分支給限度額超過等による自費負担の増加が、高齢女性に打撃を与えている。また、同居家族がいる場合の生活援助の制限は、夫等の介護を引き受ける高齢女性に過重な負担を強いるもので、その結果、自分の病を見逃し共倒れとなる「病と貧困」の悪循環も生み出している。

介護の視点からコミュニティの問題を考えるとときには、高齢者に対し、清潔な生活環境と適切に栄養管理された食事サービスを提供することが重要である。また、コミュニティが見守り、ごみ出し、緊急時の対応等においてどれだけ力になれるかが高齢者の生活の質を左右することになるが、コミュニティがそのような支援を行うに当たっては、経済的事情により働かざるを得ない六十歳以上の女性、特に介護関係事業で働く女性を有効に活用する仕組みをつくることも必要となる。さらに、都市計画を策定する際には、その中核として介護施設や高齢者住宅を位置付けることが必要である。人里離れた場所に建設するのではなく、様々な人が集まる共生型の地域密着型施設とすることで孤立死・無縁死等の不幸な事態を予防できる。このほか、高齢女性は係累が少なくなっていくことから、保証人制度や成年後見制度の啓発にも取り組む必要がある。

現在、財政論の立場から、介護度の低い者は介護保険制度の対象外とした方が良いとの意見もあるが、非常に

危機感を覚える。近隣が高齢化する中でどのように安全を守り合うか、また、ボランティアの高齢化と志望者の減少の中でどのようにコミュニティを維持し再生していくかが課題である。

NPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ理事・反貧困ネットワーク副代表 赤石 千衣子君

以前はシングルマザーも正規労働者として働くことが可能であったが、現在はそれが困難になっている。一人親世帯の貧困率は五四・三％であるが、母子世帯に限定すれば六％を超えられている。シングルマザーの平均年間就労収入は百七十一万円とシングルファーザーの半分以下になっており、百万円未満も三％程度存在する。シングルマザーの就労率は非常に高く、子どもが大きくなってダブルワークをしている者も二％程度いる。しかし、十分な収入が得られないため、預貯金の取崩し、親族からの援助や借金に頼る者も多い。なお、元夫から養育費の支払を受けている者は二％未満であり、支払状況も景気の影響を受けている。

シングルマザーは、就労と家事・育児を一人で担わざるを得ないことから平均の育児時間がわずか四十六分しかなく、そのことが子どもの育ちに与える影響が懸念される。また、中学生の親は、塾の費用の捻出に苦慮しており、高等学校に進学させることに非常な困難を抱えている。このように、経済的貧困は、時間の貧困と教育の貧困につながっており、半数以上が健康状態の悪化を訴えるなど健康の貧困も引き起こしている。さらに、子どもの不登校、引きこもり等の問題を抱え更に生活の困難が増している例も多い。

一人親家庭に必要な支援策としては、児童扶養手当等の経済的支援、公営住宅等の住宅支援、医療費助成と保

除料滞納者への救済措置、正規就労を可能にするための効果的な就労支援が挙げられる。

一人親、特にシングルマザーの場合、地域とかかわる余裕や時間がないため、そこからの支援を受けることが難しい。シングルマザーの間では、生活を安定させるため、インターネットやメールを活用したコミュニティを作ったりグループ相談会を開いたりしている。一方、子どもの場合には、学校、保育所、児童館、ファミリーサポート事業等様々なツールが用意されているが、その中から何をどのように使って一人親を支援することができているかを考えていく必要がある。特に、親の側には、病児保育、学童保育の期間が終了した後の居場所についてのニーズが高い。

#### 質疑応答

介護保険制度において現在大きな問題となっているのは、要介護者の重度化と医療ニーズの高まりであり、これが医療と介護の包括化という議論を引き起こしている。医療と介護の線引き、包括化の問題は、人命にかかわるテーマであり判断が難しく、国会における議論に期待したい。

介護保険制度については、介護報酬の加算制度等の簡素化、認定区分のフラット化と区分支給限度額の廃止、同居家族がいる場合の生活援助の給付制限の見直し、散歩等の外出補助の容易化や院内介助への対象の拡大、介護人材の待遇改善と育成等の改善が必要である。

要介護者の尊厳の保持という介護保険法の立法目的に照らし、リハビリテーションは極めて重要である。

現状では、在宅でリハビリ指導を受けることは人材確保においても介護報酬設定上も困難であるため、通所型のリハビリが中心となっているが、望ましいのは前者である。

介護に関し、施設やボランティア団体、町内会・自治会、給食サービス提供団体等の地域の資源をつなげていくコーディネーターがいない。介護の実態を踏まえると、ケアマネジャーがコーディネーター役を果たすことが望ましいが、そうするためには、ケアマネジャーの更なる資質の向上と職掌範囲の拡大、さらに、報酬体系をそのような役割を担わせるにふさわしいものに改めることが必要である。

六十五歳以上の高齢女性は、青春期以降、性別役割分担を固定する強固な社会通念に縛られて、職業生活を犠牲にせざるを得なかった。高齢女性の貧困を防ぐためには、社会の中から性別役割分担の観念を解消していかなければならない。

女性の七割が第一子の出産を契機に離職しているが、再就職先としては低賃金の非正規雇用以外にない。このことがシングルマザーの貧困の原因となっている。女性の正規雇用での継続就労が可能となれば、貧困問題は大きく改善する。

貧困問題が可視化されてきたいま、次の課題は、貧困についての思い込みや誤解に基づく自己責任論や対策十分論との闘いである。貧困問題への施策の効果を検証するためには、貧困率削減の数値目標を定め、施策を実施した前後における貧困率を正確に測定・比較・評価することが必要である。

若者の貧困問題の背景には、両親の離婚等の不利な生育歴が控えていることが多く、その意味では貧困の

世代間連鎖が生じていると言える。したがって、子どもの育ちが家庭環境のいかに左右されないようにするための支援策が必要である。

一人親が子どもを進学させる場合には、親族からの援助等のほか、高等学校進学時から奨学金・貸付金を利用する者が多い。親が保証人となり子どもが返済の義務を負う場合、子どもは社会人になった時に四、五百万円の借金を背負うことになる。一方、親も老後に備えて預貯金をする余裕がないため、高齢になった時には貧困に直面することになる。

高校無償化は、子どもに目を向ける施策であるという点において歓迎できるが、現行制度の下において既に授業料免除を受けている低所得世帯にとっては追加的なメリットはない。また、引きこもりの子ども、民間のサポートスクールやフリースクールに通う不登校の子どもにはそもそも無償化制度の恩恵が及ばない。このような特別のニーズを抱える子どもに対しても、手厚い支援が望まれる。

一人親世帯に対する経済的支援は必要であるが、そこを対象を限定して支援するということになる強い反発を生むことになりかねない。したがって、就学援助金の支給、制服・教材の現物給付等のすべての子どもを対象とした支援の方が望ましい。このほか、経済的困窮者に対する住宅の保障の問題も、支援策として検討すべき優先課題である。

自治体の最適規模を決める指標はない。我が国の場合、現在約一千七百の地方公共団体があり、それぞれの財政力・行政力は一律ではないが、これらを前提にすると、自治体同士が協力し合う広域行政の仕組みの

再構築が必要となってくる。特に、規模の小さい自治体の場合は、事務・事業を整理し、その一部を広域行政に移す、又は国と市町村の間に都道府県が置かれているという仕組みをいかしてそこに一部をゆだねるということも考えていくべきである。

公益的活動が地方公共団体の責任とされた時代は終わり、市民もNPO等を通じて公益を担う動きが強まっている。貧困問題のように社会全体として救済に当たらなければならない課題は官が担うべきであるが、このような税による活動と市民の自主的な活動とのバランスの取れた組合せが、社会に活力を生むと同時に安定性をもたらす。

市町村が主体的・自主的にまちづくりを行うことには、市民参加と地方分権を結び付けるという意義がある。市民参加を進めていく場合、参加者の偏りや行政と特定利益団体の密着を防ぐことが課題となるが、政策にNPO等の意見を反映させる動きが進んでおり、審議会委員の公募やパブリックコメント募集の仕組みも整ってきている。昼間働いている人も、そのような団体や機会を通じて意見を表明することができる。今後は、条例による市民参加の制度化を更に進めていくべきである。

基幹産業及び地域産業の振興を考える際には、経済圏や生活圏を市町村単位ではなく、通勤圏の広がり等を踏まえより広くとらえる視点が大事である。例えば農作物の場合、そのまま出荷するのではなく、圏域内にある農商工事業者の連携によって付加価値の高い商品を製造し、企業として成功している例も全国に現れている。ノウハウを持つ人材の協力を得つつ、産業がつながりながら地域の中で付加価値を高めていくこと

が重要である。

今後の地域間交流においては、川の流域圏を広域的ネットワークの一つとしてとらえ、関係を強めていく発想も必要である。関係強化の在り方としては、災害対策等を含む水源管理における流域圏内の協力のほか、林業の疲弊による人口の流出に苦しむ水源地域に対する河口部の都市による諸々の支援が重要である。

### 3 調査会委員の意見表明

政府からの説明及び参考人からの意見聴取を踏まえ、平成二十二年四月二十一日、コミュニティの再生のうち「少子高齢化とコミュニティの役割」について、報告書の取りまとめに向け、委員の意見表明及び討議を行った。

その概要は次のとおりである。

分権化の推進と待機児童の解消を理由に、保育所の最低面積基準の設定を地方公共団体にゆだねようとする動きがあるが、EUでは、分権化した場合においても最低基準を国が明確に定めようとしている。最低基準を地方公共団体任せにすることは、保育の質や子どもの平等の確保の点で問題であり、むしろ最低基準の引上げも求められる。

財源の確保は地方自治を発展させていく上での土台である。三位一体改革により、大幅に削減された地方



交付税の財政調整機能を回復・強化する必要がある。また、国は、企業誘致・公共事業依存型の地域づくりから地域資源活用型の地域づくりへの転換を図ろうとする努力を政策的に後押しすることが求められる。

高齢化の進展により、現役世代の負担が懸念されることから、自助により生きていける高齢者が尊敬されるような地域づくりが求められる。社会全体としても、まずは自助、共助を進めた上で、公助が必要な場合であっても、その対象を明確に規定することが必要である。

高齢女性は単身世帯になりやすく、老後の収入や貯蓄が十分でないことから、貧困問題に直面することが懸念される。高齢者が地域で安心・安全に暮らせるためには、コミュニティにおいて、見守り、災害弱者である高齢者への対応、安心して医療を受けられる体制づくり等、高齢者の生活全般に対する支援を行う新たな仕組みづくりが求められる。

我が国においては、少子高齢化に伴う人口減少と並行して、非婚化等により単身世帯比率が上昇するひとり社会化が進んでいる。ひとり社会においては、これまで家族が担っていた介護、育児等の機能が失われるため、これを補完するものとして、介護・育児の社会化を一層進めていくことが不可欠である。その一環として、介護保険制度、子ども手当制度の充実等が必要である。

ひとり社会においては、介護・子育て支援について、地域コミュニティも対応の役割を担うことになる。また、住民側にも、社会的孤立に陥らないため、コミュニティの諸活動への積極的参加、住宅の共同利用等新たなコミュニケーションづくりの努力が求められる。

子育てや高齢者支援においては、行政は、画一的な仕組みや哲学を押し付けるのではなく、先進的な取組や献身的な取組をしている個人・団体の下支えをするような仕組みに切り替えていく必要がある。

高齢社会対策の重要課題として介護の問題が挙げられる。介護の現状に関し、当事者、介護従事者、地方公共団体等の間に、施設、在宅支援対策、介護労働者のいずれについても、その不足を懸念する声が多い。政府においては、高齢者が住み慣れた地域で安心して生活できる環境整備に引き続き取り組む必要がある。

高齢者に対し清潔な生活環境と適切に栄養管理された食事サービスを提供することは重要であり、コミュニティに対しては、このようなサービスや高齢者の見守り、ごみ出し、緊急時の対応等の支援を提供する主体としての役割が求められる。また、高齢者福祉サービスの利用者のもとに向いて話し相手となり、不満等の解決・改善を図る八王子市の介護サービス訪問ふれあい員のような制度の普及・促進も検討されるべきである。

高齢者施設の火災事故が後を絶たないという問題がある。自力で避難が困難な高齢者の施設について、防火安全対策の設置基準を強化し、そのための財政支援を直ちに具体化すべきである。同時に、高齢者施設の国の人員配置基準は、介護保険制度が始まって以来変わっていない。根本的な見直しが求められる。

安心して子育てできる社会をつくることは政治の喫緊の課題である。特に、仕事と子育ての両立、働くルールの確立、待機児童を解消するための保育所の整備、親の経済的負担の軽減、子どもの貧困の解決等、子育てしにくいという社会の在り方を変える総合的な取組が必要である。

我が国の将来を担う子どもは、社会から温かく見守られて育つことが重要であり、子どもに優しい社会、安心して子育てができる社会をつくっていくことが必要である。そのためには、赤ちゃんを見掛けたときに「かわいいね」と声を掛け、また、子育て中の親に経験を伝授していくような国民的な運動を始めることが望まれる。

フランスでは、企業からの拠出金等を財源として、家族手当の給付、託児所・認定保育ママによる充実した保育サービスの提供を行うなど手厚い家族政策を実施しており、税についても、家族政策にかなう制度を採用している。我が国の少子化対策が成果を上げるためには、このような海外の成功から学び、施策について一貫性、継続性及び総合性を持たせることが必要である。

子ども手当のような制度により出生率を上げようとするのであれば、第二子、第三子には、どれだけ手当額を支給し、それによってどのような効果を想定するのか具体的な目標を持って政策を進める必要がある。

子ども手当の目的は、合計特殊出生率を上げることよりも、今生まれている子どもの育ちを社会全体で支えていくという考えに基づくものである。

子育て支援においては、手当支給等の経済的支援策も重要であるが、ホームスタート活動や病児保育サービスのような、親が安心して充実感をもって子育てできるように支援するための環境の整備もまた必要である。

子どもの病気に際して、母親等が安心して仕事を休み看護できるように有給の看護休暇制度を拡充し、また、親が休むのは当然だという社会的意識をつくっていくべきである。しかしながら、どうしても休めない

場合や急な発症の場合に備えた病児保育の体制整備を進めることも必要であり、特に、コミュニティの中にそのようなシステムがあれば、親にとっては大きな支援になる。

地域に出て来られない家庭に対処するため、また児童虐待防止等のため、地域が家庭に入っていく仕組み、意識の改革が必要であり、こんにちは赤ちゃん事業の徹底に加え、就学前健診を補うための家庭への訪問健診の導入を検討すべきである。

従来の「待つ」から「届ける」支援へと形態を変えた、ボランティアによる家庭訪問型の子育て支援であるホームスタート活動は、既存の支援サービスを利用できずに孤立している親や家庭に対する有効な支援策となり得る。ホームスタートのような支援活動と国・地方公共団体の施策との連携を図るとともに、活動の普及を促進するため、周知、啓発等の支援措置について検討すべきである。

子育て経験者が週に一回二時間程度定期的に乳幼児がいる家庭を訪問し、話を聞いたり相談に乗るボランティア活動であるホームスタートは、地域子育て支援拠点に来ることができない親、とりわけ養育支援訪問事業の対象にはならないがストレスが高く、虐待に至る可能性があるグレーゾーンの家庭に対する有効な支援策となり得る。

- ⑳ 放課後児童クラブは、閉館時刻等の制約があるため、親のニーズに十分応えるものとなっていない。利用者が帰宅した後のデイサービス施設を放課後児童クラブ等のための施設として活用し、当該施設の送迎車両を子どもの送迎にも利用できるようにすれば、働く母親等に対する支援の充実になることから、その利活用

について検討すべきである。

② 放課後の子どもの居場所づくりと併せてコミュニティの再生という視点からも、地域において、高齢者、親の世代、子どもが交流する場をつくっていく必要がある。放課後子どもプランについても地域全体の参画を得て運営される必要があり、また、学校に地域と学校の橋渡しをする教師を置くことも検討すべきである。

③ 核家族の中で子育ての行き詰まりにつながることもあることから、三世代が同居できるような住宅政策を採り、高齢者が子どもに学び、子どもにとっても逃げ場所となる、住んでつながりを持てる社会が求められる。

④ 地域の課題に対しては自治会、町内会、NPO等多様な主体が連携・協力して取り組むことが重要である。それと同時に、これらの組織と行政とのかかわりの在り方がコミュニティ発展の鍵を握っている。特に、NPOの社会的役割を認め、行政と対等・平等の立場で多面的な協力関係を築くことが重要である。

⑤ コミュニティの再生・活性化に向けた取組においては、従来の世帯単位を基礎としたコミュニティではなく、女性の社会参加、男性の育児参加等の新たな価値観を基礎としたコミュニティ、個々人の関心や個性を尊重する穏やかな連帯と協働を基本とし老若男女が等しく参加・参画できるコミュニティへと目標を切り替えることが重要である。

⑥ 阪神・淡路大震災においては、救出された被災者の約四分の三が家族や隣人等によるものであり、災害時の人命救助においてコミュニティの果たす役割は極めて大きい。防災に限らず、教育、子育て、まちづくり、

防犯、医療、福祉の分野においても、人を支える役割を官のみに押し付けるのではなく、地域もそれを担い、一人一人が参加する社会を築くことが求められる。

⑲ 従来の地域コミュニティに対する施策は、公民館やコミュニティセンターを建設し、催物等を開くことでよしとする画一的な発想に立つものであったが、寺社、幼稚園、保育所、小学校、古民家等、従前からある様々な施設を活用しながら、地域における意欲のある者と連携を図りつつコミュニティの活性化を図ることが求められる。

⑳ 地域づくりにおけるスポーツの重要性は増しているが、従来地域のスポーツは世代ごとに行われ、その間の交流が少ないのが現状であった。文部科学省がスポーツ振興基本計画に基づき実施している総合型地域スポーツクラブの育成事業は、多様目・多世代のスポーツクラブを生み、世代を超えたコミュニティ、地域づくりにつながっていくものであり、一層の推進が求められる。

㉑ ドイツでは、ブンデスリーガから町のサッカーチームに至るまで、住民がサッカーチームに愛着を持ち、サッカーを通じて地域の交流が生まれている。我が国においても、生まれ育った街のチームの応援を通じて家族のきずなが強まることが期待される。

## 二 外国人との共生

平成二十一年六月十日、コミュニティの再生のうち「外国人との共生」について、増原内閣府副大臣、佐藤法務副大臣、松野文部科学副大臣及び渡辺厚生労働副大臣から説明を聴取し、質疑応答を行った。その概要は次のとおりである。

### 内閣府の説明

現下の厳しい経済・雇用情勢の中で、日系人を始めとする定住外国人が困難な状況に置かれていることを踏まえ、平成二十一年一月九日、定住外国人施策推進室を設置し、定住外国人施策の推進に必要な企画立案及び総合調整に関する事務を行っている。

平成二十一年一月三十日、教育対策及び雇用対策に重点を置きつつ、住宅対策、帰国支援、国内外における情報提供等も含む「定住外国人支援に関する当面の対策について」を取りまとめ、三月二十七日には、定住外国人施策について政府全体の取組推進のため、小淵内閣府特命担当大臣を議長、関係省庁の担当局長等を構成員とする定住外国人施策推進会議を立ち上げた。

また、平成二十一年四月十六日、景気悪化が定住外国人の生活に及ぼす影響が依然大きいことから、政府全体としての経済危機対策の取りまとめに合わせ、次の七つの柱から成る「定住外国人支援に関する対策の推進について」を取りまとめた。

教育対策として、経済上の問題から就学が困難となっている定住外国人の子女に対する就学支援事業の実施、公立学校への円滑な転入確保等の施策を推進、雇用対策として、定住外国人の就職、雇用の維持・創出に対する支援を引き続き行うとともに、定住外国人向け研修及び職業訓練の充実を図る、住宅対策として、離職した定住外国人及びその家族について、公的賃貸住宅の活用及び賃貸住宅への入居支援により、離職後の居住の安定確保を引き続き図る、防災・防犯対策として、定住外国人向けの防災・防犯対策を推進することにより、地域における防災・防犯意識の向上を図る、帰国支援として、本国への帰国を希望する定住外国人の円滑な帰国が可能となるよう、環境整備を引き続き図る、国内外における情報提供として、ポータルサイトの構築や各種情報の多言語化による提供等を進める、推進体制の整備として、定住外国人施策推進会議において、各府省庁の連携を強化しながら、定住外国人施策の一層の推進を図る。

#### 法務省の説明

我が国への外国人入国者数は増加傾向にあり、平成二十年は約九百十五万人となっている。国籍・出身地別に見ると韓国、台湾、中国本土、地域別ではアジアが全体の七四％を占め、次いで北米、ヨーロッパの順になっている。

平成二十年の外国人入国者総数から我が国に中長期間在留・滞在する者が再入国許可を得て入国したものを除いた約七百七十一万人が新たな在留の目的を持って入国した外国人であり、入国目的別にその内訳を見ると、九



六%が観光、商用等の短期滞在に該当する。就労可能な十三の在留資格による入国者数は約三万七千人であり、就労等の活動に制限のない日本人の配偶者等、永住者の配偶者等及び定住者の三つの在留資格による入国者数は、約四万二千人となっている。

在留する外国人数も増加しており、平成二十年末現在の外国人登録者数は過去最高の約二百二十二万人となっている。国籍・出身地別に見ると、中国、韓国、朝鮮、ブラジルの順になっており、韓国・朝鮮の比率が低下する一方、中国の登録者数の増加が目立っている。

不法残留者数は近年減少を続けているものの、賃金格差等を背景に、不法就労を企図して近隣諸国から我が国に入国する外国人は後を絶たず、平成二十一年一月一日現在、約十一万三千人と高水準で推移している。

外国人との共生を目指すに当たっては、複雑かつ多岐にわたる課題が多く、多方面の行政分野の連携が不可欠であり、内閣官房主宰による外国人労働者問題関係省庁連絡会議において取りまとめた「生活者としての外国人に関する総合的対応策」の実施に努めている。

外国人労働者の受入れに関し、我が国は、専門的、技術的分野についての人材は積極的に受け入れており、今後も推進する方針であるが、これに該当しない外国人労働者については、多様な観点からの慎重な検討と国民的コンセンサスを要すると認識している。なお、インドネシア、フィリピンとの経済連携協定（EPA）に基づく外国人看護師及び介護福祉士の候補者が我が国の国家試験に合格した場合は、その後の滞在も認めることとされている。

入管法等改正案においては、外国人の公正な在留管理のため、法務大臣が必要な情報を継続的に把握する制度を構築するとともに、在留期間上限を五年に伸長し、一年以内の出国については原則として再入国許可を不要とするなど、適法に在留する外国人の利便性向上を図ることとしている。また、同改正案では、研修生、技能実習生の保護の強化を図るため、実務研修中の研修生に対し労働関係法令を適用するほか、技能実習生に係る在留資格を整備することとしている。

#### 文部科学省の説明

外国人の子女が公立義務教育諸学校への就学を希望する場合には、国際人権規約等を踏まえ、日本人と同様に無償で受け入れており、平成十九年五月一日時点において、公立学校に在籍している外国人児童生徒数は約七万三千人である。九月一日時点において、公立の小中高等学校等に在籍する日本語指導が必要な外国人児童生徒数は三年度の調査開始以来最多の約二万五千人であり、それら外国人児童生徒の在籍学校数は約五千九百校である。母語別ではポルトガル語、中国語及びスペイン語で七割以上を占めている。

文部科学省は、従来より、日本語指導を行う教員等の配置、日本の教育制度や就学の手続等をまとめた就学ガイドブックの七言語による作成・配布、外国語が使える支援員等の配置、外国人児童生徒受入れのためのセンター校の設置等を実施するとともに、経済的理由により就学困難と認められる外国人児童生徒の保護者に対する市町村による就学援助についての周知も行っている。

各種学校の認可を受けている外国人学校は、平成二十年五月時点で全国で百二十一校ある。一方で、認可を受けていないものも少なからずあり、その大半はブラジル人・ペルー人学校で現在八十三校ある。文部科学省においては、無認可のブラジル人・ペルー人学校の経営の安定化を図るため、準学校法人の設立、各種学校の認可を促進しており、十五年以降、生徒数の基準を緩和して都道府県に通知するなどにより周知に努めている。その結果、これまでに六校が各種学校として認可を受け、その中には地方公共団体の助成を受けているものもある。

外国人学校に対する税制優遇措置としては、対内直接投資の促進を目的として、短期滞在の外国人の子女を一定数以上受け入れている特定の各種学校に対する寄附金について損金に算入できる特例措置が設けられている。同特例措置の適用範囲の拡大については、政策目的の設定やその目的の效果的達成のための制度的基準等について検討が必要である。

平成二十年十二月から二十一年二月にかけて実施した、ブラジル人・ペルー人学校数、通う子どもの数及び学校に來なくなった理由についての委託調査によれば、二十一年二月二日現在、学齡期の子どもが一人でも在籍するブラジル人・ペルー人学校の数は一八十九校となっている。また、二十年十二月から二十一年二月にかけてブラジル人学校の子どもが約四割減少し、その理由としては本国帰国が約四〇％で一番多く、学齡期の子どもの自宅・不就学等が約二五％である。

平成二十一年一月以降、二次にわたる定住外国人子ども緊急支援プランを策定、実施しており、ブラジル人、ペルー人等の子女に対する就学支援として、授業料軽減のための助成等を実施する地方公共団体を対象に、総務

省において特別交付税により支援を行う予定である。また、二十一年度補正予算において、ブラジル人、ペルー人等の子女で自宅待機、不就学等になっている子どもが集える教室を設け、公立学校への円滑な転入を促進し、学習習慣を維持するための教科指導を行い、併せて子どもを中心とした地域社会との交流の拠点化を図ることとされている。

文部科学省としては、日本語能力が十分でないこと等から外国人が地域社会で孤立することのないよう、地域における日本語教育の振興を図っている。

#### 厚生労働省の説明

外国人労働者の受入れに関し、産業の高度化、経済社会の活性化等の観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者については、その就業を積極的に促進している。他方、単純労働者の受入れや就労資格の拡大については、若者、女性等の雇用機会を失わせ、労働市場を二層化するなどの悪影響も懸念され、慎重な対応が必要である。

なお、日系人であること等の身分に基づく在留資格者については、就労等の活動制限はない。

日系人は関東・中部地方に集住しているが、就労状況については現下の社会経済情勢の下で厳しい雇用調整の対象とされるなど厳しい状況にあると認識しており、平成二十一年度から通訳、相談員の配置増等機動的な相談・支援態勢の強化を行っている。また、日本語能力向上も含めたスキルアップを行う就労準備研修のほか、帰国を希望する日系人離職者に対する帰国支援を実施しており、更に外国人の雇用管理改善に関する指針を策定し、

適正な労働条件の確保、雇用保険等各種保険制度の適用等について、事業主への助言・指導等を行っている。

外国人に対する職業訓練については、平成二十年度から定住外国人向けの公共職業訓練を静岡、愛知の二県においてモデル事業として実施しており、二十一年度も島根を加えた三県で実施することとしている。

外国人研修・技能実習制度については、一部の受入企業・団体において不適切な研修、賃金未払等の問題が発生しており、運用の適正化や制度の見直しが求められている。厚生労働省は、財団法人国際研修協力機構（ＪＩＴＣＯ）を通じた受入企業・団体に対する巡回指導の実施、研修・技能実習生に対する母国語による電話相談の実施のほか、関係機関相互の連携により制度の適正な運営に努めている。

EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士の候補者等の受入れは、インドネシアについて平成二十年度から、フィリピンについて二十一年度から実施されている。

健康保険、厚生年金保険については、日本人、外国人を問わず、適用事業所と常用的使用関係にある場合は社会保険に加入することとされており、社会保険庁においても、事業主に対する適正な届出の励行に関する指導、外国人労働者等が多いと見込まれる適用事業所に対する重点的な調査の実施等の対策を講じており、引き続き社会保険の適正な適用に努める。

健康保険の適用を受けない外国人については、外国人登録を行い、一年以上の滞在が認められた者は国民健康保険に加入することとされており、市町村において、外国人登録窓口でパンフレットを配布するなど制度の周知徹底、外国人登録原票を用いた被保険者の正確な把握を行い、適正な適用に努めている。

被用者年金の適用を受けない外国人で外国人登録を行っている者は国民年金に加入することとされており、社会保険庁ホームページに外国人向けのリーフレットを掲載して周知徹底を図っており、外国人登録原票を用いて被保険者の正確な把握を行い、適正な適用に努めている。

適法に滞在し、かつ活動に制限を受けない外国人に対しては、日本国民と同一の要件の下で同一内容の生活保護を給付している。

外国人に対する救急医療については、平成二十一年度予算において、救命救急センター運営事業の基準単価を引き上げたほか、外国人患者を含めた医療機関の未収金対策に取り組んでいる。

#### 質疑応答

地域コミュニティの再生に関し、外国人との共生が課題の一つとして挙げられるが、外国人と交流する場の確保については、都道府県、市町村等において国際交流を図る各種団体が活動しており、その取組に期待したい。

雇い止め等によって離職した定住外国人に対する支援措置として介護資格取得のための訓練実施を求める要請に関しては、訓練に先立って日本語能力の習得が必要な者が相当数いるという問題がある。なお、日系人向けに、特に雇用保険受給者を対象として五千人分の日本語教育予算を設けている。

平成二十一年度から、我が国における再就職を断念して帰国する日系人等に対し、入管制度上の措置とし

て当分の間同じ在留資格により再入国しないことを条件に帰国支援金支給事業を実施しており、五月二十日現在の出国者数は三百二十人である。

日系人等に係る帰国支援事業は、帰国費用を国が支弁するものであるが、支援に当たっては、当分の間再入国しないことを条件としている。これは、厳しい雇用状況が続く限り、再入国しても就職は困難であろうことを考慮したものであり、事業開始から原則三年を目途に、経済・雇用情勢の動向等を勘案し、見直しを行うこととしている。

外国人研修・技能実習制度は、本来途上国への技術移転を目的としているが、受入側が低賃金労働力の確保に利用している実態があり、賃金未払等の不正行為も行われている。政府としては、不正行為について実態調査を実施し、制度運用の適正化に努力しているほか、研修、実習の継続が困難なケースについては、JITCOを通じて新たな受入先を探すなど、引き続き実習が継続できるよう支援を行っている。

研修先の倒産等によってやむを得ず途中帰国する研修・技能実習生に対しては、補正予算において新設する帰国旅費の立替払制度事業で対応する。現地の送り出し機関が研修生等から来日前に保証金等を徴収している問題については、外国人研修・技能実習制度の埒外のことではあるが、送り出し国の政府に対し、送り出し機関の適正化について申入れを行っている。

EPAに基づき平成二十年にインドネシアから来日した看護師候補者のうち、八十数人が我が国の国家試験を受験したが、合格者はなかった。その理由としては、日本語によるコミュニケーション能力、特に漢字

の読解能力が不十分なことが挙げられる。我が国の医療現場において就労する限りにおいては、日本語の能力が不可欠であり、EPAに基づく仕組みとしても日本語による受験を前提としている。

政府は、我が国に居住する外国人の子女の教育を受ける権利について国際人権規約、児童権利条約に基づき保障する責務を負うと認識しているのであれば、公立学校に通えなくなった外国人児童生徒を含む不就業の実態を的確に把握し、その理由を分析した上で、その結果を踏まえた対応策を採るべきである。

外国人の子女を公立小中学校に受け入れる際に最も重要な点が日本語指導であり、加配教員の配置、指導教員に対する研修、母語の分かる指導員の配置等に取り組んでいるほか、第二言語としての日本語（JSL）カリキュラムを開発し、普及を図っている。優良な日本語学校を活用する観点から、各地の日本語学校との連携の在り方も検討していく。

文部科学省は、小学校の卒業者でなければ中学校への入学又は編入学はできないという立場を取ってきたが、市町村の教育委員会が外国人学校に通う外国人の子女の公立中学校入学を認めた事例については、事後的に撤回、取消しを求めることはしていない。同省に設置した検討会が平成二十年に提出した報告においても、柔軟な取扱いの検討を求めており、編入学基準の見直しに向けた検討を行っている。

文部科学省は、平成十五年度以降、準学校法人及び各種学校について生徒数等の認可基準を緩和して都道府県に通知しており、今後も認可の促進を図るため、様々な機会を通じて都道府県に働きかけていく。

外国人学校においては、学費未払や学校経営の困難という実態が見受けられるが、平成二十一年度におい



ても、ブラジル人等の子女に対する教育支援として、総務省において、授業料負担軽減等の措置を実施する  
地方公共団体を対象に特別交付税による支援を予定している。

ブラジル人学校等の実態調査によれば、通う子どもが約四割減少し、そのうち約二五%が学齢期の子ども  
の自宅・不就学等となっている。その対策として、向後三年間、不就学の子どもを対象にしたケアのための  
教室を展開する準備を行っているほか、公立学校による受入態勢の整備等を行う予定である。

外国人学校等に対する寄附について税制上の優遇措置が講じられているが、外国からの直接投資を促進す  
るという政策の下に導入されたものであり、短期滞在者を中心とする学校等の一部が対象とされ、定住者が  
多く在籍するブラジル人学校等には適用されない。対象拡大について議論、提言が行われているが技術的課  
題が多く、検討の域にとどまっている。

現在、留学生三十万人計画を進めており、実現のためには、大学のカリキュラムに加えて留学生宿舍等の  
整備も重要である。また、留学生が我が国を留学先として選ばない理由の一つとして、留学後に我が国にお  
ける就職を確保しにくいことが挙げられているため、関係各省と連携して対策を進めたい。

三 コミュニティの再生及び配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の現状と課題

平成二十二年四月十四日、「コミュニティの再生」及び「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の現状と課題」について、福島国務大臣に対し質疑を行った。その概要は次のとおりである。

質疑応答

国や地方公共団体だけではなく、地域の住民・NPOを含む様々な主体が公益的活動の担い手となるという新しい公共の考え方を実行に移していくことが重要であり、政府としては、公益的活動の担い手に対し、税制支援を含む支援策の在り方を検討する必要がある。

子育て世帯、高齢者等にとって地域とのつながりを持つことは重要であるが、地域の拠点まで出向くことが困難な人々を対象とした訪問型の支援策は、不十分な状況にある。子ども・若者育成支援推進法においても訪問型支援策は重要な課題の一つとして位置付けられており、内閣府としては、平成二十二年度からNPOの職員等を対象にした人材養成のための研修制度を始めるなど、今後積極的推進を図っていく。

少子高齢社会においては、子どもを産み育てながら働けるように支援することが重要であり、男女共同参画、ワーク・ライフ・バランスの実現及び少子化対策は一体的に進めていくべき課題である。また、高齢者や子育て家庭に対する支援に関しては、地域住民が協力して課題の解決に向けて取り組む場という意味においてコミュニティの役割は大きく、政府としても、協力の拠点づくり、関係構築の場づくりに向けた計画を

提案したい。

待機児童の解消が重要政策課題となっている中で、保育所の新設は予算上の制約から困難となっており、保育ママの制度導入が進んでいる。幼児教育の要点の一つは集団の中で情操を養うことに置かれており、複数の保育ママが地域で共同保育所的に保育をしたり、保育所と連携するシステムが有効である。

子育て支援等の拠点として空き教室、空き店舗等を活用することは、子育てとコミュニティ活性化の両方に資するものであり、積極的に進めていきたい。現在、内閣府の少子化担当が中心となって各省庁が共同して解決策を見いだす取組を始めている。

二回以上流産を繰り返す不育症の治療に対する支援が必要である。妊娠した時点からリプロダクティブライツ／ヘルスの視点から職場環境、体の問題、精神的な問題、医学上の問題を含めた総合的支援が必要である。

平成二十二年一月に閣議決定された子ども・子育てビジョンは、少子化対策から子ども・子育て支援へと視点を移し、就労、生活、教育の環境を社会全体で整備することをうたっている。保育所を地域コミュニティ再生のための手段として活用していくことは極めて重要な視点であり、ビジョンにおいては、専業主婦家庭等の一時的な保育ニーズに対応する一時預かり人数を二十六年には現在の延べ三百四十八万人から十倍以上にする数値目標を定めている。

子ども・子育てビジョンにおいては明示的に貧困対策については言及していないが、現在策定作業中であ

る子ども・若者ビジョンにおいては、困難を抱える子どもの応援を盛り込んでいます。また第三次男女共同参画基本計画中間整理案（以下「中間整理案」という。）においては、高齢単身女性を始めとする様々な困難を抱える者の支援についても取り上げている。

中間整理案が間もなく男女共同参画会議に報告される。次期計画において最も重要な課題として取り組んでいることは、実効性のある男女共同参画である。我が国のジェンダー・エンパワーメント指数（GEM）は世界で五十七位と低位にあり、雇用等における女性差別の解消及び女性への暴力についての取組等を着実に進める必要がある。

配偶者暴力防止法について、NPOから、緊急保護命令制度の創設、保護命令の対象者拡大、NGOに対する支援の拡大等の改正要望が出されている。中間整理案にも、同法の見直しを含む検討を行う旨が盛り込まれているが、特に実現すべき改善点としては、NGOに対する支援措置が挙げられる。

配偶者暴力防止法の改正要望事項のうち、保護命令制度の拡充については、制度の実態とそれを取り巻く状況を分析し、法の見直しを含め検討することとしている。被害者保護のための速やかな対応は現行法においても可能であるが、裁判実務がその要請にできていない実情もあることから、緊急保護命令制度の必要性について実態面を含めた検討を行う。保護命令の対象者拡大についても議論を進めていく。

現行配偶者暴力防止法では、基本計画の策定や配偶者暴力相談支援センター（以下「相談支援センター」という。）の設置は市町村については努力義務とされており、内閣府の調査によれば、基本計画を策定した

市町村が十九、相談支援センターを設置した市町村は十二にとどまっている。また、民間シェルターに対する財政的援助については、六千万円以上を支出している県がある一方で、全く援助していない県が複数あるなど、ばらつきが大きい。地方公共団体間の格差是正に向け努力していく。

相談支援センター機能を持つ都道府県設置の婦人相談所が被害者の一時保護を行う場合は、当該経費について国・都道府県が各二分の一を負担するが、市町村設置施設や民間シェルターにおいて保護された場合は、補助金が交付されないという現状にある。被害者の最も身近にあって取組をすべき市町村に対し支援がないという点は現行法運用上の課題であり、内閣府として、改善に向け厚生労働省とも協議していく。

#### 四 派遣委員の報告

本調査会は、平成二十一年十二月十日及び十一日の二日間、岩手県及び青森県に委員を派遣し、少子高齢化・共生社会に関する実情調査を行った。その報告を二十二年二月十日に聴取した。その概要は次のとおりである。

まず、岩手県から概況説明を聴取した。

岩手県は、平成十一年に人口が初めて自然減となり、また、産婦人科医師数等が減少傾向にあるなどの課題を抱えており、妊婦や子ども連れの家庭に割引等を提供する「いわて子育て応援の店」、医療機関と市町村が妊婦の健診データ等を共有することにより妊婦の緊急搬送や産後の育児支援を円滑に行う「岩手県周産期医療情報ネットワーク」の構築等の対策を講じている。同県は、高齢化率が二十年に二六・三％となり、また後期高齢者人口が前期高齢者人口を上回っており、介護予防事業参加率の向上、情報通信技術を活用した高齢者安否確認見守りシステムの整備等の対策を推進している。

派遣委員からは、産科医師不足への対応としての助産師の活用と育成、妊産婦の病院への搬送体制の改善等について質疑が行われた。

次に、盛岡市にある岩手県立中央病院の視察を行った。

岩手県には現在、二十一の県立病院と五の地域診療センターがあり、同病院は盛岡医療圏における中核病院であるとともに、急性期高機能センター病院として県全域を対象とした先進・高度・特殊医療機能を担っている。

また、同病院には、子育て中の女性医師や看護師のための院内保育所があり、二十四時間保育が可能となっている。

派遣委員からは、県立病院と地域診療センターとの連携、病院運営における看護師・助産師の位置付け、院内保育所の具体的な運営状況等について質疑が行われた。

次に、青森県八戸市にある認定こども園八戸文化幼稚園の視察を行った。

同園は「幼保連携型」の認定こども園であり、幼稚園、保育所、認可外保育所が並設されている。

派遣委員からは、同県における認定こども園の設置状況、幼稚園教諭と保育士との連携、幼保の完全一元化等について質疑が行われた。

次に、青森県から概況説明を聴取した。

青森県は、近年人口の自然減が続いており、合計特殊出生率も平成二十年で一・三〇と全国平均を下回っているため、人口減少対策として、少子化対策の推進に加え、企業誘致等による若年層の県外流出抑制に取り組んでいる。また、地域再生施策として、「絆で結ぶ地域がつながるモデル支援事業」等を実施している。

派遣委員からは、モデル支援事業の財源と雇用創出効果、新生児がいる家庭への全戸訪問の実施状況、若年層の県外流出対策としての農林漁業の活性化等について質疑が行われた。

次に、人口減少、子育て支援施策等について、西目屋村、東通村、新郷村の各村の村長及び住民との懇談を行った。

西目屋村は、平成十二年から十七年の間に人口が約二二％減少し、高齢化率も三五・八％に達しており、三歳児以上の保育料の無料化等の少子化対策を講じ、若年世代の定住促進を図っている。東通村では、原子力発電所の所在による雇用効果はあるものの、若年層の都市部への流出は続いており、村費負担による教諭・講師の学校への配置等、独自の対策に取り組んでいる。新郷村は、十七年の高齢化率が三六・六％に達し、農林業の後継者不足も深刻化しており、農業振興と福祉の充実に取り組んでいる。

派遣委員からは、村独自の施策の継続性とこれに係る財源の確保、子育て支援の充実に伴う近隣からの移住の促進、雇用の受皿としての農業活性化策における課題等について質疑が行われた。

最後に、青森市において、クリニック等を併設したシニア対応型マンション「ミッドライフタワー」、商業施設と図書館等の公益施設を併設した複合施設「アウガ」等を視察するとともに、青森市等から中心市街地活性化策等について概況説明を聴取した。

派遣委員からは、中核的施設が撤退した後の再開発、民間資金の導入、空き店舗の増加への対応等、商店街の活性化に向けた課題等について質疑が行われた。



### 第三 少子高齢化とコミュニティの役割についての提言

我が国は、国及び地方公共団体の財政においても、また家計の所得においても厳しい状況が続き、当分の間急速な回復は期待できない中で、少子高齢化社会の本格的な到来を迎えている。そして、少子高齢化の進展は、「ひとり社会」化の進行、それがもたらす子育てや介護における家族機能の縮小・消失とあいまって、子育て支援の拡充や介護・医療サービスの充実等に対する国民のニーズを今後ますます増大させていくと予想される。

福祉、社会保障等の公共サービスの提供は、本来、国及び地方公共団体の責任において担うべきものであるが、地域コミュニティの役割にも大きな期待が寄せられている。他方、少子高齢化、ひとり社会化は、コミュニティそのものを空洞化させる原因ともなっている。それゆえに、コミュニティの発展・再生を模索し、そこに暮らす人びとの安心と安全を回復することが喫緊の課題となっている。

本調査会が、三年間の設置期間を通じた調査テーマとして「コミュニティの再生」を設定し、また、このテーマの下において調査事項として「少子高齢化とコミュニティの役割」を取り上げた理由には、このような背景事情に対する認識がある。三年目の調査においては、介護・子育て支援に関しては、介護・子育てへの社会全体での支援、孤立する子育て中の親や高齢者への支援、病児・病後児保育の在り方、地域住民による見守り等の課題を、また、コミュニティの再生・活性化に関しては、子どもの居場所やコミュニティ活動の拠点づくり、都市と地方の交流促進、自治体のネットワーク化の促進、価値や趣味を共有するネットワーク型コミュニティの活用等

の諸課題を主な対象として調査を進めてきた。さらに、子育てや介護、まちづくりといった公益的活動を担う社会的企業・NPOに対する支援の在り方についても調査を行った。本調査会は、そこにおいて取り上げられた論点を踏まえ、意見を集約したものととして、次のとおり提言する。

議院及び各委員会における今後の審査及び調査に際して参考にされるとともに、政府、地方公共団体等においても、その趣旨を理解され、これらの実現に努められるよう要請する。

## 一 子育て支援

### 1 訪問型育児支援活動の普及

従来の「待つ」支援から「届ける」支援へと支援形態を変えた、ボランティアによる家庭訪問型の育児支援活動は、既存の子育て支援サービスを利用できずに孤立している親や家庭に対する有効な支援策となり得るため、国・地方公共団体は、その施策と訪問型育児支援活動との連携を図るとともに、その普及を促進するため、周知・啓発等の支援について検討すべきである。

### 2 子育て中の親が祝福されていると実感できる社会づくり

次代を担う子どもに優しい社会、安心してかつ充実感を持って子育てができる社会をつくっていくためには、国・地方公共団体の施策やNPO等の支援活動の拡充に加えて、子育てを応援する国民的な意識を醸成することが必要である。例えば、乳幼児を見掛けたときに「かわいいね」などと声掛けをする運動を始

めることも意識醸成のために有効と考えられる。

### 3 デイサービス施設の活用

学童の放課後の居場所を確保する施設として放課後児童クラブ等があるが、閉館時刻等の制約があるため親のニーズに十分に応えたものとはなっていない。利用者が帰宅した後のデイサービス施設を放課後児童クラブ等のための施設として活用し、当該施設の送迎車両を子どもの送迎にも利用できるようにすれば、働く母親等に対する支援の充実になり、施設の有効利用にもつながることから、併用の可否等について検討すべきである。

### 4 学校とコミュニティの連携

保護者・地域住民・学校・教育委員会等が連携し運営に当たるコミュニティスクールは、住民間の交流・連携を促進・強化し、子どもの健やかな育ちにも資するものであることから、その一層の導入が求められる。また、学校に、地域と学校の間情報の橋渡し等を担当する教師を置くことも検討すべきである。なお、放課後子ども教室事業については、地域全体の参画を得て運営されることが不可欠であり、専門的なコーディネーターを含む地域における人材の確保・育成に努めるべきである。

### 5 看護休暇の普及・啓発

フランスでは、保育中の子どもの病気等に際して親が仕事を休んで看護することは社会的常識として浸透しており、仮にそれができない場合であっても、ベビーシッター利用に対し公費補助があるなど、両立支

援のための制度も整えられている。しかし、我が国の場合は、依然として仕事を休むことについての支障が多く、また周囲の理解も十分とは言えない。したがって、病児・病後児保育に係る施策を一層拡充するとともに、今後、有給での看護休暇制度を普及・定着させ、それが当然と受け入れられる社会的な意識を醸成することが求められる。

## 二 高齢者の支援

### 1 高齢者の安心・安全の確保

高齢社会対策の重要課題として介護の問題が挙げられるが、介護の現状については、施設の不足、在宅支援対策の不足、介護労働者の不足を懸念する声が多いことから、高齢者が住み慣れた地域で安心して生活できるための制度面の充実に引き続き取り組むことが求められる。

また、高齢者は単身となりやすく、老後の収入や貯蓄が十分でない者も多いことから、その貧困の解消とともに、地域で安心・安全に暮らせる社会をつくるための環境整備が必要である。例えば、保証人制度や成年後見制度の啓発・相談体制の充実にも取り組む必要がある。

### 2 コミュニティによる高齢者への支援

高齢者がコミュニティの中で見守られ、安心して暮らし続けることができるようにするためには、社会的、経済的その他の環境の整備が必要である。コミュニティが担う社会環境づくりとしては、清潔な生活環境

と適切に栄養管理された食事サービスの提供、日常的な見守りやごみ出し等の支援、災害弱者である高齢者への対応、安心して医療を受けられる体制づくり等、高齢者の生活全般に対する支援を行う仕組みづくりが求められる。

また、地方公共団体に対しては、都市計画において、介護施設や高齢者住宅を中核的施設であり様々な人びとが集まる共生型の地域密着型施設として位置付けし直すことが求められる。

### 三 新しいコミュニティ

#### 1 「ひとり社会」への対応

我が国においては、少子高齢化に伴う人口減少と単身世帯の比率が上昇するひとり社会化が同時に進行している。ひとり社会においては、従来、介護、育児等について家族が担っていた機能が消失することから、家族的機能を補完するため、介護・子育てへの社会全体での支援を一層進めることが不可欠であり、その際、コミュニティにも相応の役割を担うことが期待される。また、コミュニティに暮らす住民の側にとっても、社会的孤立に陥らないため、コミュニティの諸活動への積極的参加、住宅の共同利用等を介した新たなコミュニケーションづくりの努力が必要である。

#### 2 価値共有型コミュニティの活用

従来の地縁を基礎としたコミュニティが機能を縮小させている中で、情報通信技術を利用した価値共有型

のコミュニティは、関心領域においても参加者の数においても急速に広がりつつある。今後における地域活性化のためのツールとして、これを活用する工夫が求められる。

### 3 ワーク・ライフ・バランスの実現

少子化・高齢化に対応し、また、コミュニティの活性化を図るためには、若い世代を含め、地域、家庭及び職業それぞれの生活においてバランスの取れた生き方ができるような環境が必要である。特に今後退職した人びとがコミュニティの中心的役割を担っていくであろうことを勘案すれば、職業生活からコミュニティ活動に円滑に移行していくための準備として、現役時代から積極的にコミュニティ活動に参加していくことが求められる。

そのためには、本人の自発性ととも、企業の意識改革・協力と行政からの働きかけが必要である。

## 四 コミュニティの拠点づくり

### 1 町内会・自治会の活性化

町内会・自治会は、これまで地域コミュニティの主要な担い手として役割を果たしてきたが、近年、多くの町内会・自治会が後継者不足、役員の高齢化・固定化等により活動の停滞・縮小を余儀なくされている。コミュニティの持続と再生における町内会等の重要性は今後も失われるものではなく、地方公共団体の支援の拡充、地場の商工業者、NPO、幼稚園・保育所等コミュニティを担う多様な主体との連携の強化に

より、その活性化を図るべきである。

## 2 地域活動のための場の確保

コミュニティ活動にとっては、その担い手が集う場のあることが重要である。特に、集いの場としての公民館は、生涯学習のほか、福祉、防災、高齢者と子どもの触れ合いの場等として多角的な利用が可能であることから、学校・家庭・地域の連携の拠点として一層の有効活用を図るべきである。

また、三鷹市では、住民協議会の自主的活動の拠点としてコミュニティセンターを提供しており、住民自身による自治を支援する取組としても注目される。

なお、コミュニティ活動の場を確保するに当たっては、公営・公共施設の提供のほかに、空き店舗、空き教室を活用できるようにすることも有効な方策であり、活用を促進するための制度整備が求められる。

## 3 学校施設の新たな利用

学校は地域住民が集まりやすい場所にあり、各種の施設も整っていることから、コミュニティの拠点としての機能も併せ持つことが可能である。例えば、スポーツを通じた子どもと地域住民の交流の場として活用できるように検討がなされるべきである。

## 4 スポーツによる地域の活性化

地域の活性化に資するという視点からスポーツ活動の役割をとらえるに当たっては、種目、場所、運営方法等における配慮を行い、コミュニティの住民の誰もが時間や体力等に応じて等しく参加し、楽しみ、交

流できるようにすることが重要である。また、スポーツ活動や運動を通じて地域住民の交流の輪を広げ、地域間交流につなげていく工夫も求められる。

## 五 NPO等に対する支援

### 1 寄附金税制の見直し等

NPO法人については、補助金等に過度に依存せず、自前の活動資金の調達が容易になるように、寄附金控除の適用について、所得控除方式から税額控除方式に改めること、適用を受ける最低寄附金額を大幅に引き下げること、認定NPO法人の認定要件を緩和すること等の要請があった。これらの要請を踏まえ、今後における税制改正の論議においては、課税の公平・簡素・中立の原則を維持しつつ、公益的事業を担うNPO法人に対する寄附金税制の在り方について検討がなされるべきである。

また、現行のNPO法人を含め、公益的事業を行う社会的企業に関する法人制度の在り方についても、併せて検討がなされるべきである。

### 2 中間支援組織と行政の連携

NPOの設立・運営に当たったの援助やコミュニティビジネス間の調整を行う中間支援組織は、情報の提供、助成金等運営資金の獲得支援、運営ノウハウの提供、行政とNPO間の仲介等、多くの役割を担っており、今後コミュニティの中心的担い手としての役割が期待されることから、中間支援組織に対する支援、



行政との連携・協働の在り方等について検討すべきである。

## 六 地方の活性化

### 1 広域的ネットワークの形成等による地域活性化

少子高齢化の進展、過疎地域からの人材の流出、これらに伴う産業の疲弊等の現実を踏まえると、今後、地域の活性化を考える場合においては、域内のみをに向けた施策に頼るのではなく、地域間交流、例えば広域観光圏、河川の流域圏といった地方公共団体のネットワークづくりを進め、これを積極的に活用していくことが望まれる。

### 2 住民によるまちづくり

基礎的な地方公共団体である市町村がまちづくりを担うことの意義は、地方分権と住民参加を結び付けることにある。自治体の政策決定過程においては、審議会委員の公募、パブリックコメントの募集等を通じて市民の意見を反映させる仕組みが整ってきているが、これを更に進め、まちづくり計画の策定に当たって住民の自発的な参加を活発化させる環境づくりを進めることが重要である。また、住民の側には、行政の求めに応じて意見を述べる従来型の貢献にとどまらず、公益的な事業を自ら立案し実行する「知恵の実践による参加」が求められる。

### 3 地域づくり支援のための専門的人材の派遣

人材が大都市に流出することによって、地方の疲弊が一層厳しくなっていることから、国等が専門的な知識経験を有する人材を派遣して地域づくりの支援をすることが有効である。人材の派遣による支援に当たっては、一、三日程度派遣して終わるのではなく、二、三年そこに滞在して地域の特性や実情を把握し、それらを踏まえた助言等の支援を行うことが望まれる。

#### 4 高付加価値商品の開発・販路開拓支援

離島・遠隔地において開発・生産・製造する商品であっても、それが自然環境をうまくいかし、地場の資源を再発見した特色のあるものであるならば、官民の創意工夫、行政の支援や農商工の連携によって高付加価値化、差別化、ブランド化を図り、輸送コスト上の不利を補う競争力を確保して都市部消費者の支持を得ることが可能である。その際行政に対し求められる支援としては、事業立ち上げ時の助成、消費者選好等の市場調査、販路の開拓・拡大のための広報・宣伝活動等が挙げられる。

#### 5 都市部と地方の交流

島根県海士町の地方都市交流プログラム「AMAWゴン」の例に見られるように、都市部の大学生・若者と住民との継続的な交流は、これを契機として起業を志す若者が訪れ、新たな雇用の創出やコミュニティの活性化に結びつく可能性を持つとともに、郷里の価値を再認識した若者が地元に着することも期待できる。行政は、このような交流プログラムを住民の協力を得て自ら実施し、又は交流プログラムを企画・実施する団体を積極的に支援すべきである。

## 6 U・イターン者に対する支援

都市部から地方に移住・定住するU・イターン者は、特に過疎化や高齢化が進む地域においては、地場産業の後継者、新規の産業の創出者、また地域コミュニティの貴重な担い手として期待できる。しかしながら、新たに移り住む者が地域に溶け込み、地元住民がこれを受け入れるためには、相当の準備と相互の間における理解・信頼の醸成が必要である。そのため、受入側に対しては、住居を含む十分な生活関連情報の提供、体験研修等の充実が求められる。また、定住後における移住者と住民との間の良好な関係を維持するため、両者の継続的な交流も必要である。