

地域コミュニティの再生について

～ 少子高齢化・共生社会に関する調査会中間報告～

第三特別調査室 こばやし みつえ
小林 美津江

1. はじめに

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、第168回国会の平成19年10月5日に設置され、調査テーマ「コミュニティの再生」の下、調査を進めている。調査の1年目は、第169回国会の平成20年6月4日、外国人との共生についての提言を含む調査報告書(中間報告)を議長に提出した。

調査の2年目は、「地域コミュニティの再生」を調査事項とし、参考人からの意見聴取及び質疑、調査会委員間の自由討議等を行った。これらの議論を踏まえ、平成21年6月10日、4つの柱から成る18項目の提言を含む調査報告書(中間報告)を議長に提出するとともに、6月12日の本会議において、田名部匡省調査会長がその概要を報告した。

以下、2年目の調査の概要及び提言の内容について紹介する。

2. 調査の概要

第171回国会においては、「地域コミュニティの再生」のうち、平成21年2月18日には、地域の現状及び取組について、2月25日には、都市におけるコミュニティの問題点について、4月8日には、地域コミュニティの活性化と経済的自立について、それぞれ参考人から意見を聴取し、質疑を行った。参考人からの意見の主な内容は、(1)地域コミュニティの再生に当たっては国内の高齢者を対象に経済活動を行うことが重要である、(2)少子高齢化に対応するため地域の実情に応じて行政と住民が協働する必要がある、(3)高齢者が自分の意見や経験をいかすことのできる場を提供することが重要である、(4)高齢者のみ世帯について身辺自立のみならず生活全面における自立が求められている、(5)在宅医療を推進し多職種連携により医療と介護を包括的に提供する体制を整備することが重要である、(6)孤独死の防止等に向けたセーフティネット構築には困難が伴う、(7)地域で生産や購入を行うことにより風景、文化等を残すことが地域ブランドをつくることとなる、(8)他者と何かを分かち合うことによって生まれるものがコミュニティである、(9)農村女性として農業の魅力を発信していかなければ若い担い手を確保することはできない、(10)住みよい町こそ優れた観光地である等であり、調査会委員との間で活発な質疑が行われた。

さらに、2月23日及び24日の2日間、滋賀県に委員を派遣し実情調査を行うとともに、これらの調査を踏まえ、4月15日、中間報告の取りまとめに向けて調査会委員間の自由討議を行った。そこで述べられた意見の内容は、(1)地域の多様性に着目した地域振興策の策定、(2)高齢者の生きがいの創出と居場所づくりの必要性、(3)在宅医療促進のための環境整備、(4)地産地消の促進策、(5)農村女性の経済的自立、(6)地域ブランド育成の重要性等である。

以上の調査の結果、本調査会として意見を集約し、4つの柱から成る18項目の「地域コミュニティの再生についての提言」を含む中間報告を取りまとめ、平成21年6月10日、議長に提出した。

3. 地域コミュニティの再生についての提言

(1) 問題の背景

我が国の少子高齢化は急速に進展しており、国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、2035年時点において、2005年に比べて9割以上の市区町村で人口が減少し、特に2割以上減少する自治体が全体の6割以上に上る見通しである。また、高齢化率40%以上の市区町村は4割以上に達し、自治や冠婚葬祭等の共同体としての機能維持に困難が生じるとされる、いわゆる「限界自治体」の増加が懸念される。

過疎地域において顕在化している地域コミュニティの活力低下の問題は、今後都市部も含め全国的に深刻化することが予想される。高齢化と人口減少が同時進行する中で、地域コミュニティにおける互助・共助の重要性は増していくものと考えられる。地域におけるコミュニティの再生に向けた対応は、その効果がすぐには現れない長期的課題であるとともに、できるところからすぐに取り組まなければならない喫緊の課題でもある。地方は長年高齢化・人口減少対策に取り組んできていることから、都市はその先行事例を学ぶことが求められる。加えて、地域コミュニティの問題の背景には若年人口の減少があることから、少子化対策の一層の推進が重要である。

(2) 提言の内容

「地域コミュニティの再生についての提言」の内容は以下のとおりである。

提言の第一の柱は、総論についてである。

第1は、地域の多様性の尊重である。地域コミュニティの再生に当たっては、気候風土、歴史・伝統文化、生活様式等地域の多様性に着目することが重要である。平成の大合併により広域市町村が生まれているが、それぞれの地域の課題に対応した地域振興策が策定されるべきである。その際、長野県栄村の「田直し」、「道直し」、「げたばきヘルパー」等に見られるように、住民と行政が協働し、地域資源の活用を図ることも必要である。

第2は、都市と地方との連携である。地方においては、高齢化、過疎化が進む農山漁村の担い手不足問題に対処するため、都市との連携・交流、外部人材の導入を積極的に図る必要がある。水源保全や環境面での中山間地域の貢献を下流の都市にも再認識させることや、都市住民に農村の暮らしや農作業体験を提供すること等、都市との交流の活発化、連携の強化が期待される。

第3は、地方財源の確保である。地域コミュニティの維持が困難となる背景には、財政危機により住民の生活を支える公共サービスが縮小しているという問題がある。住民の福祉の増進を図るといふ、地方公共団体本来の使命と役割を發揮できるよう、安定した財源の確保が求められる。

提言の概要

一 総論

- 1 地域の多様性の尊重
地域の多様性に着目した地域振興策の策定、住民・行政の協働による地域資源活用
- 2 都市と地方との連携
地方における都市との連携強化・交流の活発化、外部人材の積極的導入
- 3 地方財源の確保
安定した財源の確保による地域コミュニティの維持、住民の福祉の増進

二 医療・福祉等

- 1 医療体制の充実
地方における公立病院の機能・役割の再評価と存続、小児医療の一層の充実
- 2 医療・介護における職種間の連携
開業医と急性期病院による在宅医療の促進、職種間連携に対応した診療報酬の検討
- 3 高齢者の生活支援
地域包括支援センターの機能、人材の拡充・強化、地域における高齢者の孤立防止
- 4 高齢者の住への配慮
公共賃貸住宅等の供給促進・家賃補助、住と介護サービスが一体となった住宅整備
- 5 高齢者が生き生きと働ける環境整備
高齢者の就業機会確保、高齢者が生き生きと働くことができる環境整備

三 経済的自立

- 1 地域資源の活用
地域の各種資源活用による地域の経済的自立、若年者の定着、福祉産業の振興
- 2 地域ブランド、コミュニティビジネスの育成
地域デザインによるブランド差別化の導入、人材の育成
- 3 地産地消運動の拡大
地産地消運動の顕彰・広報、消費者の購買の奨励、学校給食での地元産品の使用
- 4 農村女性の経済的自立
農村女性の起業等における有望事業の顕彰、各種融資、女性の普及指導員の増員
- 5 農業の新たな担い手の確保
農業関係団体役員における女性比率の拡大、若年層の農業定着のための条件整備
- 6 ツーリズムの一層の推進
ツーリズム振興のための条件整備、景観の保全、各種イベントの開催等の取組

四 互助・共助

- 1 地域のきずなの再生
地域で集まる場所の整備、ニュータウンでの単身高齢者のセーフティネット構築
- 2 ワーク・ライフ・バランスの重視
在職中からの仕事と地域活動の共存、企業における従業員の地域活動への援助
- 3 リーダーの育成・人材確保
地域振興・高齢化対策のリーダーの育成・人材の確保、人材育成への公的支援
- 4 NPO等への資金面での配慮
財政的基盤の脆弱なNPOに対する行政の支援、民間資金の地域振興への導入

提言の第二の柱は、医療・福祉等についてである。

第1は、医療体制の充実である。適切な医療の確保は、地域生活を営む上での基礎的条件であるが、財源不足、公立病院における医師・看護師不足により、特に地方において病院や病棟の閉鎖が進んでいる。住民の健康を守る観点から、公立病院の機能・役割を再評価し、その存続に努めるなど必要な地域医療体制を確立すべきである。また、少子化の進展に対応するため、小児医療の一層の充実が求められる。

第2は、医療・介護における職種間の連携である。患者、家族、主治医、看護師、ケアマネジャー等が密接に連携し、入院、リハビリ、在宅での療養・看護が切れ目なく行われている地域もあることから、医療・介護を包括的に提供する体制整備を行うべきである。在宅医療の促進のため開業医と急性期病院との連携を図り、併せて勤務医の負担軽減に努めるべきである。同時に、職種間の連携による医療システムに対応した診療報酬について検討が求められる。

第3は、高齢者の生活支援である。介護の一層の社会化、高齢者の自立の推進に当たっては、介護保険制度の更なる充実を始め、地域における高齢者の生活状況を把握し、支援する機能が地域包括支援センターに求められる。同センターの機能、人材の拡充・強化を行うとともに、地方公共団体とのより一層の連携を進め、地域において高齢者が孤立することのないよう努めるべきである。

第4は、高齢者の住への配慮である。高齢者の生活の自立において、住宅の占める役割は大きく、賃貸住宅に居住する高齢者にとって家賃が大きな負担となっている。公共賃貸住宅等の供給促進、家賃補助の拡充等が必要であるとともに、高齢者の状況に応じた、住まいと介護サービスが一体となった住宅の整備、バリアフリー化の一層の推進に努めるべきである。

第5は、高齢者が生き生きと働ける環境整備である。高齢者の多様な生き方を可能とすることにより、社会への貢献、生きがいの享受、健康面での改善等が期待できる。高齢者の就業機会確保は、地方のみならず、今後高齢者が急増する大都市圏においても重要な課題であり、高齢者が生き生きと働くことができる環境の整備が求められる。

提言の第三の柱は、経済的自立についてである。

第1は、地域資源の活用である。地域コミュニティの再生のためには、地域の人材、産業、各種資源の十分な活用、地域内での経済循環の促進、地域の経済的自立が重要であり、そのことにより住民が地域に住み続け、若年者が定着することが可能となる。また、介護・福祉分野は、地域における経済的効果が期待できることから、福祉関連産業の振興が求められる。

第2は、地域ブランド、コミュニティビジネスの育成である。現在でも新たに人口が流入してくる地域の多くは、生活文化に支えられた、当該地域でしか生産できない地域ブランドを有しており、地域デザインによるブランド差別化の考え方を地域づくりに導入していくことが必要である。コミュニティビジネスの育成、地域ブランドの確立が求められ、そのような産品を開発し、生産と流通を軌道に乗せるため、地理的条件や地域社会の枠組

みを超えた事業展開に対する支援、経験交流等を通じた人材の育成が急務である。

第3は、地産地消運動の拡大である。地産地消運動は、食の安全をも視座に入れた農林水産業の採算性の確保策として大きな可能性を持つと考えられるため、顕彰・広報等を一層推進する必要がある。また、食料の輸送距離と量の指標であるフードマイレージに着目し、地産地消を意識した消費者の購買行動を奨励する取組が望まれる。さらに、学校給食において地元産品を使用することは、教育面からも重要であり、その促進を図るべきである。

第4は、農村女性の経済的自立である。農村女性の起業等による経済的自立は、女性の社会参加機会の拡大に加えて、農家所得の増加にとっても有効であるが、周囲の無理解、初期資本の不足、メンバーの高齢化等が円滑な事業運営の障害となっている事例もある。国、地方公共団体等においては、有望な事業の顕彰のみならず、各種融資、事業化に対する研修やモデル事業を通じた支援等の充実、相談役としての都道府県の女性の普及指導員の増員等が求められる。

第5は、農業の新たな担い手の確保である。我が国の食の担い手である農林水産業従事者の減少と高齢化が急速に進んでいるが、既存の小規模な家族経営農家に配慮するとともに、農業の新たな担い手を確保することが求められる。そのためには女性農業者の働きが社会的に認められ、農業の魅力を自ら発信することが必要である。また、農業部門に数多く従事している女性の声を農政に反映していくため、農協等の農業関係団体役員における女性比率の拡大等の実現が求められる。さらに、若年者の農業への定着のための条件整備も重要である。

第6は、ツーリズムの一層の推進である。今後予想される地方における人口減少は、地域経済の縮小をもたらすことが危惧される。人口減少に伴う消費の縮小はツーリズムの拡大によって補うことが可能であり、そのためにも有給休暇の取得促進等、ツーリズム振興のための条件整備が求められる。また、受入側においても、住みよい町こそ優れた観光地であるとの認識の下、景観の保全、各種イベントの開催等の取組が求められる。

提言の第四の柱は、互助・共助についてである。

第1は、地域のきずなの再生である。都市部を始めコミュニティにおいては、近隣の間関係の希薄化等地域のきずなのぜい弱化が進んでいる。地域住民が助け合う自治の心の再生が必要であり、そのためには、住民が参画し、議論し、考えることが重要であり、地域で集まる場所を整備し提供することが求められている。また「オールド・ニュータウン」においては、単身高齢者のセーフティネット構築等の支援が必要である。

第2は、ワーク・ライフ・バランスの重視である。地域を活性化するためには、世代を問わず、仕事と生活を両立させるワーク・ライフ・バランスの考え方にに基づき、地域活動にも参加していくことが求められる。特に現役を引退した者が地域コミュニティに参加しない傾向が見られることから、在職中から仕事と地域活動を共存させる必要がある。また、企業においては、社会と共に生きるという観点から、従業員の地域活動を援助するような取組が求められる。

第3は、リーダーの育成・人材確保である。地域振興・高齢化対策を担っているNPO等においては、個人の負担に依存する部分が多いことや収益性に乏しいことから、リーダーの育成・人材確保が重要な課題となっている。当該地域以外の住民でも社会貢献を望む人々が参画できる体制づくり、有為な人材への報酬の確保、国・地方公共団体等における人材育成に対する支援等が求められる。

第4は、NPO等への資金面での配慮である。NPO等には、十分な財政的基盤を有していない組織も多い。資金面における制約が、NPO等の持続可能性にとって大きな障害となっていることから、行政の支援のみならず、民間資金を地域振興に効果的に呼び込むための枠組づくりが求められる。

4．おわりに

本調査会は、地域コミュニティの再生について、参考人からの意見聴取に加え、滋賀県に委員を派遣し実情調査も行っている。「未来を拓く共生社会の実現」を目指す同県の様々な取組、女性農業者を中心とする地産地消運動による地域活性化の事例、地域の福祉サービス・生活支援の拠点としてのNPO法人の活動等を視察するとともに、その問題点や課題等について当事者との意見交換を行い、その成果を中間報告に反映させている。

地域コミュニティの再生に関しては、問題が広範多岐にわたり、また様々なアプローチの方法がある。地域別に見ても、地方と都市部では事情は異なり、また切り口を変えて、医療・福祉、コミュニティビジネス、地域内共助といった分野別に見ても、様々な問題がある。

本調査会が当面する課題について取りまとめた提言については、政府はもとより、地方公共団体、企業、各種団体等においてもその趣旨を理解し、これらの実現に向け取り組むことが強く望まれる。