

# 少子高齢化とコミュニティの役割

## ～ 少子高齢化・共生社会に関する調査会3年目の活動～

第三特別調査室 いわつき たけし  
岩月 岳史

### 1. はじめに

少子高齢化・共生社会に関する調査会は、平成19年10月5日に設置され、調査テーマを「コミュニティの再生」とし、3年間にわたって調査を行ってきた。

調査の1年目は「外国人との共生」を、2年目は「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、それぞれ中間報告を議長に提出した。

調査の最終年となる3年目は、「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、政府からの説明の聴取、参考人からの意見の聴取、委員の意見表明及び討議等を行い、少子高齢化とコミュニティの役割についての提言（後述3）を含む調査報告案の取りまとめを行った。

以下、3年目の調査の概要と報告案の内容について紹介する。

### 2. 調査の概要

第173回国会においては、平成21年11月18日、「少子高齢社会への対応の在り方」について、内閣府、文部科学省及び厚生労働省から説明を聴き、質疑を行った。

また、第174回国会においては、平成22年2月10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、2月17日には「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、2月24日には「育児・介護の社会化によるコミュニティの維持」について、4月7日には「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、それぞれ参考人から意見を聴き、質疑を行った。

参考人からは、(1)コミュニティ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が求められる、(2)「ひとり社会」となっていく中、地域生活、家庭生活、職業生活のバランスを取りつつ、地域に居場所を求めていくことが重要である、(3)コミュニティ再生のためには、老若男女が等しく参加・参画できる仕組みの構築が必要となる、(4)都市近郊のコミュニティにおいては、新旧住民の融和と協働が重要である、(5)病児保育に係る補助制度等の見直し、家庭的保育手法活用のための制度整備等が望まれる、(6)地域活性化のためには専門的人材による支援が有効である、(7)緊急時の対応等でコミュニティがどれだけ力になれるかが高齢者の生活の質を左右する、(8)一人親家庭には経済的支援、住宅支援、就労支援等が必要である等の意見が述べられた。

平成22年4月21日、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。そこで述べられた意見の内容は、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、公益的活動を行うNPOに対する支援、スポーツを通じた地域振興等である。

### 3．少子高齢化とコミュニティの役割についての提言

#### (1) 問題の認識

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である。

#### (2) 提言の内容

提言の最初の柱は、子育て支援である。

その項目の第1は、訪問型育児支援活動の普及である。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。

第2は、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である。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。

第3は、デイサービス施設の活用である。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届い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。

第4は、学校とコミュニティの連携である。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。

第5は、看護休暇の普及・啓発である。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ず、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。

提言の2番目の柱は、高齢者の支援である。

その項目の第1は、高齢者の安心・安全の確保である。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・相談体制の充実に取り組む必要がある。

第2は、コミュニティによる高齢者への支援である。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。

提言の3番目の柱は、新しいコミュニティである。

その項目の第1は、ひとり社会への対応である。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。

第2は、価値共有型コミュニティの活用である。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、価値共有型のコミュニティを活用する工夫が求められる。

第3は、ワーク・ライフ・バランスの実現である。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。特に今後は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。

提言の4番目の柱は、コミュニティの拠点づくりである。

その項目の第1は、町内会・自治会の活性化である。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。

第2は、地域活動のための場の確保である。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。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。

第3は、学校施設の新たな利用である。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検討がなされるべきである。

第4は、スポーツによる地域の活性化である。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。

提言の5番目の柱は、NPO等に対する支援である。

その項目の第1は、寄附金税制の見直し等である。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。

第2は、中間支援組織と行政の連携である。NPOの設立・運営に当たって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。

提言の最後の柱は、地方の活性化である。

その項目の第1は、広域的ネットワークの形成等による地域活性化である。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、域内のみに目を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。

第2は、住民によるまちづくりである。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。

第3は、地域づくり支援のための専門的人材の派遣である。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。また、人材の派遣による支援に当たっては、2、3日程度派遣して終わるのではなく、2、3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。

第4は、高付加価値商品の開発・販路開拓支援である。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。

第5は、都市部と地方の交流である。島根県海士町の地方都市交流プログラム「A M A ワゴン」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定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。

第6は、U・Iターン者に対する支援である。都市部から地方に移住・定住するU・I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。

#### 4．おわりに

調査会は、調査の経過と結果を報告にまとめ議長に提出することとされている。このため、会長及び理事等の協議により上記提言を含む調査報告案が取りまとめられたところであるが、調査会において第174回国国会会期内に議決するには至らなかった。なお、当調査会の設置期間は半数議員の任期満了日（平成22年7月25日）までであるが、同国会閉会（平成22年6月16日）に伴い、事実上の終了を迎えることとなった。