

【提 言】

地域コミュニティでつくる新たな「支縁社会」  
～国民全員が社会保障の担い手に～

2016 年（平成 28 年）5 月

一般社団法人 関西経済同友会  
新しい社会保障のあり方委員会

## I. 「日本の社会保障」の現状と課題

### ■「日本の社会保障」の現状

- 高度経済成長と人口増加の終焉「定常型社会」
- 人口の減少と少子化、高齢化
- 国の制度だのみの社会保障の限界  
(財政の限界、公的サービスの限界)
- 地域コミュニティの弱体化、地域のつながりの希薄化
- 貧困、孤立、ひきこもり、虐待等の「社会的孤立」の増加
- 相互扶助の精神の希薄化、無縁・無関心社会

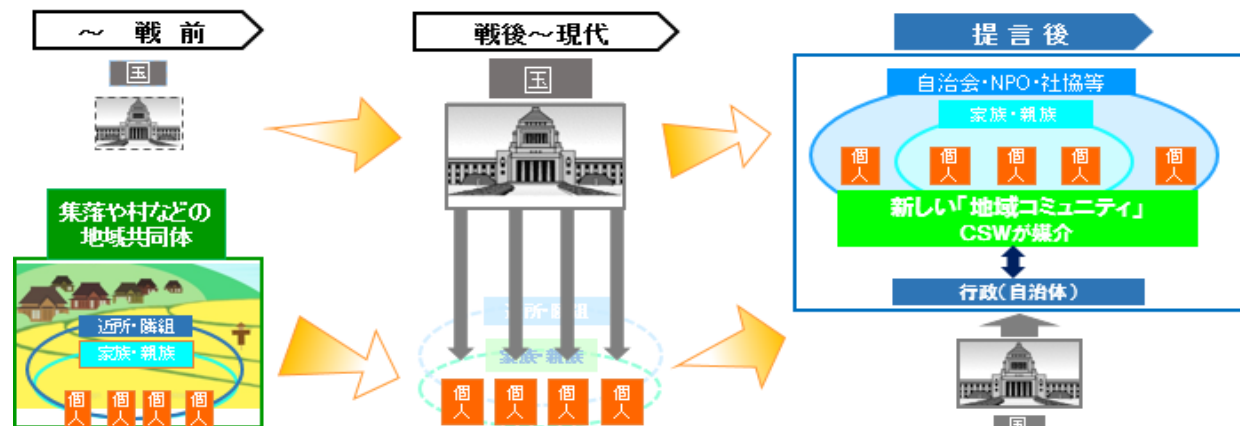
### 持続可能性・将来への不安

#### ■課題

- 制度と補完関係にあるべき地域の相互扶助機能の回復と互助・共助の取り組み強化
- ・「新しい地域コミュニティ」づくりと活性化
- ・社会のために何ができるのかを自ら考え、行動できる国民になるための意識変革

## II. 目指すは、地域コミュニティでつくる新たな「支縁社会」

- 国民全員が「相互扶助」の精神と「地域社会の一員である」自覚を持つ。
- 「相互扶助」の精神を発揮できる「新しい地域コミュニティ」をつくり、“支縁社会”を築く。
- 「新しい地域コミュニティ」とは、テーマや機能ごとに集まる複数のアソシエーション(機能集団)がリンクし合う相互扶助の集合体。個人が尊重され、気軽に参加でき、活動の参加に自由度があるコミュニティ。
- 「支縁社会」とは、全ての市民が地域コミュニティの一員となり、それぞれの地域で困っている人を主体的に支える社会。



農業中心の村落共同体社会、徳を尊ぶ相互扶助社会。地縁、血縁による地域コミュニティがセイフティネットの役割を担ってきた。

高度経済成長期を通して、地域コミュニティが弱体化。国の責務として個人に対する公的サービスがとってかわったが、制度に頼る姿勢はもはや限界。

人と人、人と地域が結びつき、「相互扶助の精神」を取り戻し、地域でテーマや機能ごとに集まった複数のアソシエーションが相互にリンクしあう相互扶助の集合体。

## III. 提言① 地域コミュニティの再創造

### 1) 地域コミュニティの基盤となる、人と人のつながりが自然に生まれる土壌づくりを

#### 1. 歩いて楽しい、人と人がつながり、自然と会話が生まれる「コミュニティ醸成型」のまちづくりを。

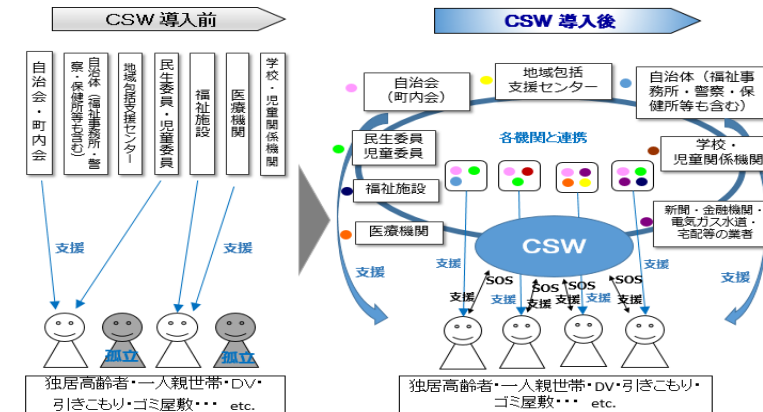
- 戦後の産業構造の変化と自動車の普及に伴い、日本各地で車中心のまちづくりが行われ、その結果、地域が分断された。
- ヨーロッパでは市街地への車の乗り入れを規制し歩行者空間を拡大、人が集い、つながりができるまちづくりが進んでいる。

#### 2. 住民同士が共に汗をかく「勤労」「祭り」等、人と人がつながる地域イベントに取り組み、「新しい地域コミュニティ」を生み出す土壌を整えるべき。

- 長野県下條村、千葉県多古町、岐阜県美濃市等、自治体の資材供給事業による住民の協働による土木作業が、地域の人と人のつながりを生む。
- 神社は地域の心のよりどころ。「祭り」は人と人がつながる「地域意識」の高揚、連帯感醸成に有効。

### 2) 地域で課題を見つけ、地域で解決できるコミュニティづくりを

#### 1. 「地域の支え合い」の担い手、コミュニティソーシャルワーカー (CSW) の早期育成と、活躍できる体制をつくる



※CSWは、地域の各団体をネットワーク化し、地域から孤立し制度で救済できない「困っている人」を救う役割を担う。

#### ■CSWに関する提言

- ①原則として中学校区に1人CSWの配置を推進する
- ②CSWの認定基準、役割を明確化
- ③CSWがその機能を発揮できる体制を
- ④CSWの研修制度の充実
- ⑤大学と全国社協の連携でCSW育成を強化
- ⑥CSWの認知度アップ

#### 2. 自治会等の地域の住民団体に法的根拠を付与し、地域コミュニティの核組織に

- 自治体は、自治会(町内会)の取り組みを見える化し、住民の加入率を高めることで地域コミュニティの活性化の推進を。
- 国や自治体は地域の住民団体を再評価し、法令等の見直しにより法人格を付与することを検討するべきである。

#### 3. 元気な高齢者も担い手として活躍するボランティア社会に

- デンマークの「エルドラセイエン」に倣い、高齢者を単に社会保障の受益者とみなすのではなく、支援の担い手でもあると捉えるべき。
- 各自治体には、市民に「ナルク」の利活用を促すなど広報活動の積極的な支援を望む。

#### 4. 企業は社員を地域コミュニティに戻す役割を担うべき

- 企業は、定年退職後を想定した社員研修会に「地域コミュニティへの参画の必要性」を盛り込み、自治会やナルク等の地域団体の活動を紹介するなど、退職する社員の地域活動を促す取り組みを取り入れ、地域に貢献する人材を送り出すべき。

## 提言② 持続可能な相互扶助社会を築くための人づくり

#### 1. 相互扶助社会をつくる礎は教育にある。義務教育課程では、社会性を身につける教育に主眼を

- 教育委員会ならびに小中学校長・教団等は、子どもと対等に向き合い、子どもの自主性を尊重し、助け合いの精神を育み、弱者を助けるルールの大切さを教え、社会性を育てる教育に全力で取り組むべき。

#### 2. 学校は地域と融合した取り組みを

- 校長は地域に関わった学校運営を目指し、地域と融合した学校づくりを進めるべき。
- 各教育委員会は、校長を含め、教員の人事異動は欠員の補充や本人の異動希望に対応する程度に最小化し、教員が子どもの卒業まで責任を持ち、保護者、地域と一体化して教育に取り組むことができるよう人事制度に改めるべき。

#### 3. 再チャレンジできる教育を

- 上級教育機関で授業の理解が困難と判断される場合は、生徒をトコロテン式に押し出すのではなく、学校に留まり、小学7年生や中学4年生の制度を設けるなど、義務教育は期間の保障ではなく、内容の保障を。

#### 4. 勤労の尊さを学び、自立した社会人になるための職業教育の充実を

- 義務教育では、働くことの大切さや社会を支える自覚と責任、職業への誇りを教え、子どもが就きたい職業に就くことを支援する専門職を小中学校に配置し、子どもの夢の実現をサポートする一貫した職業教育に取り組むことを望む。

## おわりに

デンマークでは、誰もが「自分が困ったときに助けてくれる人がいる」と答えるという。かつて「助け合い」「思いやり」の精神である「仁」を至高の徳とした日本では、果たして今、どれだけの人がこのように答えられるだろうか。「愛」の対義語は何か?との問いかけに、マザー・テレサは「憎しみ」ではなく「無関心」である、と答えたという。また、コミュニティ研究の先駆者マッキーバーは、コミュニティをつくり出すのは人への「関心」である、と述べている。地域コミュニティの中で、多くの機能集団が、地域や地域住民に「関心」を持ち、互いにリンクし合うことで、「新しい地域コミュニティ」に進化できるのではないだろうか。「無縁社会」から「支縁社会」へ。これは国のあり方、かたちを整えることでもあり「地域のために、自分は何ができるか」を国民一人ひとりが考え、地域に「関心」を持ち、自らが「担い手」であることを自覚し、行動を起こすことで実現できる。

## 【目 次】

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| I. 「日本の社会保障」の現状と課題                                        | 1  |
| II. 目指すは、地域コミュニティでつくる新たな「支縁社会」                            | 2  |
| III. 提言                                                   | 4  |
| ■提言① 地域コミュニティの再創造                                         | 4  |
| 1) 地域コミュニティの基礎となる、人と人のつながりが自然に生まれる土壌づくりを                  | 4  |
| 1. 歩いて楽しい、自然と会話が生まれる「コミュニティ醸成型」のまちをつくる                    | 4  |
| 2. 「勤労」「祭り」「地域イベント」等、住民同士が触れ合い、協働する機会を設ける                 | 5  |
| 2) 地域で課題を見つけ、地域で解決できる地域コミュニティづくりを                         | 6  |
| 1. 「地域での支え合い」の担い手、コミュニティソーシャルワーカーの早期育成と、活躍できる体制をつくる       | 6  |
| 2. 自治会等の地域の住民団体に法的根拠を付与し、地域コミュニティの核組織に                    | 8  |
| 3. 元気な高齢者も支え手として活躍するボランティア社会に                             | 11 |
| 4. 企業は社員を地域コミュニティに戻す役割を担う                                 | 12 |
| ■提言② 持続可能な相互扶助社会を築くための人づくり                                | 13 |
| 1. 相互扶助社会をつくる鍵は教育にある。義務教育課程では、互いを尊重し助け合う「社会性」を身につける教育に主眼を | 13 |
| 2. 学校は地域と融合した取り組みを                                        | 14 |
| 3. 再チャレンジできる教育を                                           | 15 |
| 4. 勤労の尊さを学び、自立した社会人になるための職業教育の充実を                         | 15 |
| おわりに                                                      | 16 |
| 【資料編】                                                     | 18 |
| 平成26・27年度 新しい社会保障のあり方委員会 活動状況                             | 21 |
| 平成27年度 新しい社会保障のあり方委員会 名簿                                  | 23 |

## I. 「日本の社会保障」の現状と課題

経済の高度成長が収束し、人口増加が終焉する「定常型社会」に移行して久しい。出生率の低下による人口減少と高齢化の加速により社会保障給付費が急増、将来の年金や医療・介護に関わる費用負担の増大が国民の不安を募らせている。

戦後の社会保障は、憲法で定められた「国民の生存権を保障するための国の責務」とされ、国による社会保障諸制度に一貫して依存してきた。しかしながら、2015年度の社会保障関連費は31.5兆円に達し、一般会計歳出総額の32.7%、税収の約6割を占めるまでに膨れ上がっている。増え続ける社会保障費は、1000兆円を超える国の累積債務の根源であり、制度に大きく頼る姿勢には限界がある。

古来、日本は神仏儒を尊び、仁・義・礼・智・信の五徳を重んじ、中でも「仁」の精神を至高とする相互扶助の国であった。聖徳太子の十七条の憲法や、その後の8世紀の養老律令の戸令等は、「徳」に根ざした相互扶助の精神に基づくものであり、中世、近代を通して戦前まで「村落共同体」の相互扶助が機能してきた。しかしながら、戦後は、地域コミュニティの担い手が地域から切り離され、企業戦士として経済の成長と拡大の担い手となった。その結果、相互扶助の基盤であった地域コミュニティが弱体化し、地域のつながりが希薄化するとともに助け合いが困難になり、いわゆる「社会的孤立」が大きな課題となっている。

社会保障の本来の意義は、一人のリスクを相互扶助により支え合うことであり、例えば独居高齢者の見守りや子育て、災害時の備えにおいて、かつての日本は地域住民の相互扶助の支え合いをベースに乗り切ってきた。財政負担の増大で社会保障制度が限界に達する今、本委員会では、制度論に終始するのではなく、制度と補完関係にあるべき地域の相互扶助機能の回復、つまり相互扶助を支える自立と利他の精神を醸成する環境づくりが喫緊の課題ではないかとの考えで、地域コミュニティ機能を回復する施策について検討してきた。

現在、政府主導で進めている社会保障給付費の削減策については優先順位をつけ、歳入の欠損を補う手立てを着実に実行すべきだが、相互扶助の精神に立ち返り、地域コミュニティのつながりを取り戻さないと持続可能な社会保障の実現は難しい。「国や地域社会に貢献する心」への転換が今こそ必要である。

かつて米国のケネディ大統領は「国が何をしてくれるかではなく、国のために何ができるかを考えよう」と訴えた。「新しい社会保障のあり方」とは、国の財政のみに頼るのではなく、①地域コミュニティの相互扶助の機能を回復し、互助・共助の取り組みを強化することであり、「何をしてもらえるか?」「いくらもらえるのか?」ではなく、②国民一人ひとりが自立し、「社会のために何ができるのか?」を自ら考え、行動できる国民になるための意識変革に挑戦するプロセスそのもの、と捉えたい。本提言は、そうした考えに立ち、国、自治体に加え、広く、企業、そして国民一人ひとりに訴えたい。

## Ⅱ. 目指すは、地域コミュニティでつくる新たな「支縁社会」

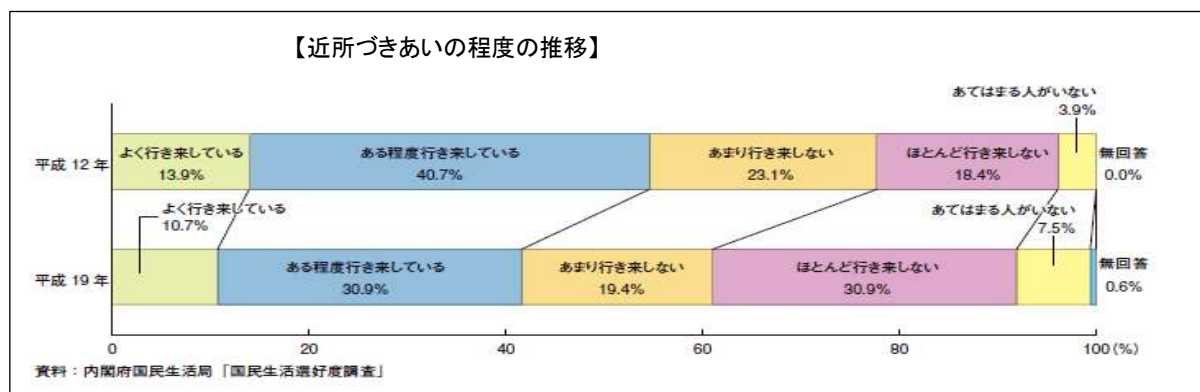
- 国民全員が「相互扶助」の精神と「地域社会の一員である」自覚を持つ。
- 「相互扶助」の精神を発揮できる「新しい地域コミュニティ」をつくり、「支縁社会」を築く。
- 「新しい地域コミュニティ」とは、テーマや機能ごとに集まる複数のアソシエーション（機能集団）がリンクし合う相互扶助の集合体。個人が尊重され、気軽に参加でき、活動の参加に自由度があるコミュニティ。
- 「支縁社会」とは、全ての市民が地域コミュニティの一員となり、それぞれの地域で困っている人を主体的に支え合う社会。

「近所の人と日常的に話をしますか?」「地域の人々の顔と名前がわかりますか?」「手助けがほしい時に、頼める人が周りにいますか?」

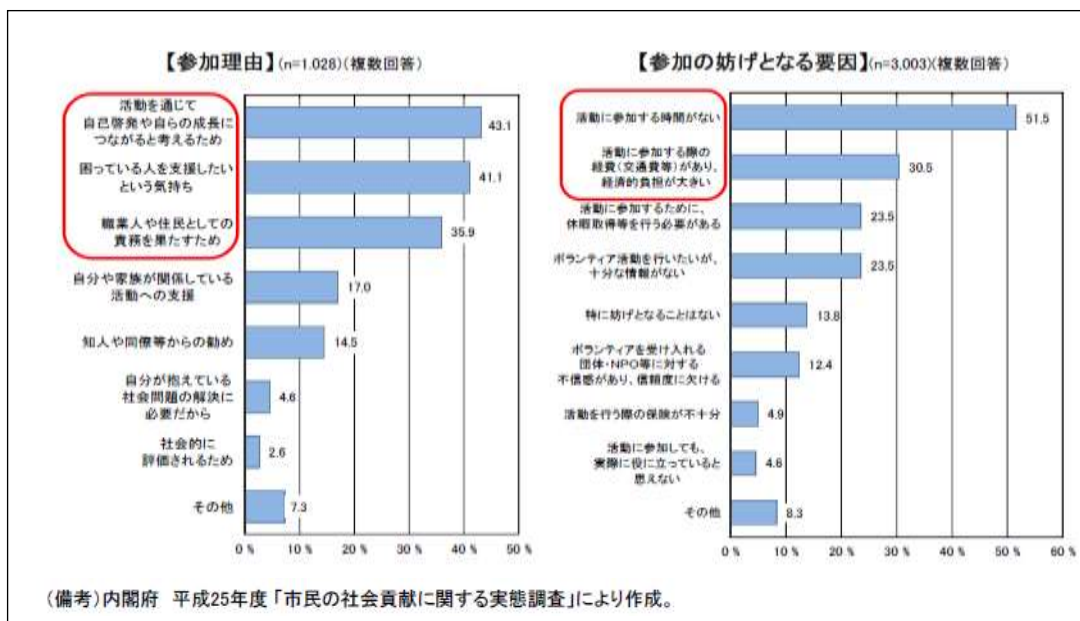
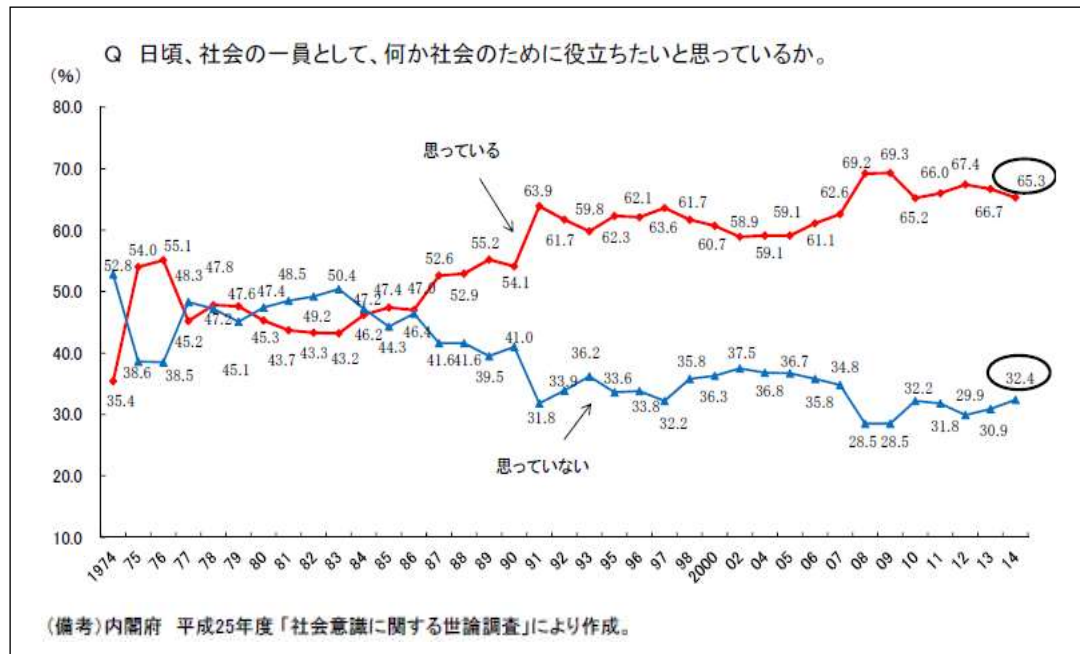
今、どれくらいの人々が「はい」と答えるだろうか。かつての日本は、農業中心で地縁、血縁の強いつながりがあり、地域や家族の相互扶助によって人々の生活が支えられ、セーフティネットの役割も担ってきた。戦後、高度経済成長の中で工業化、都市化が進み、社会構造が変化するに伴って、地域社会のネットワークが崩れ、人間関係も希薄になっていった。戦前、地域コミュニティが担ってきた相互扶助による支え合いは、行政サービスにとって代わり、財政負担が増大した。しかし、人口減少、少子高齢化が急速に進む現代においては、厳しい財政状況に加え、貧困、孤立死、ニートやひきこもり、DV等の新たな生活課題も加わり、公の福祉サービスだけで対応するにはもはや限界を超えている。今後、わが国の国民が持続的に「健やかで安心できる生活を送れる」社会にするためには、国や自治体に頼るだけでなく、住民同士、地域による支え合いが不可欠である。実際、自治会(町内会)や社会福祉協議会による見守りや声かけ、ボランティアによる支援活動によって、地域内の福祉課題に取り組んでいる例が見受けられる。今後は、国の社会保障費に頼る解決ではなく、地域住民やボランティア、NPO、福祉関係者等それぞれが担い手となって連携し合い、地域で福祉や生活課題を見つけ出し、解決する社会へと舵を切るべきである。

そのためには、国民全員が「相互扶助」の精神、「地域社会の一員である」自覚を持つこと、その「相互扶助」の精神を発揮できる地域社会にすることであり、具体的には、地域住民や団体が連携し、地域で起こった課題を自ら見つけ出し、地域の中で解決に導く取り組みを継続することそのものが「新しい地域コミュニティ」を創造することではないだろうか。

ここで言う「新しい地域コミュニティ」とは、戦前の地縁に基づく「かつてのコミュニティ」の復活ではない。戦後起こった社会の構造変化によって、人々の行動やライフスタイル、価値観は変化してきた。都市化、核家族化が進んだ現在の社会においては、人々は流動的で地域に根付かず、個人主義的志向も高まっている。内閣府の「国民生活選好度調査」によると、近所同士でよく行き来をしている人の割合は年々減少し、つきあいをしていない人の割合は増加傾向にある。そうした中、かつての農村地域に見られたつながりの強い人間関係を望まない人も多く、他者に干渉されることに抵抗を感じる人も少なくない。



しかし、その一方で、国民全体の社会貢献に対する意識は高まっており、内閣府調査によると、7割弱の国民が「社会のために役立ちたいと思っている」という結果が出ている。わが国が相互扶助社会を築く素養は十分にあるといえる。ところが、「時間の制約がある」「休暇申請を行う必要がある」「十分な情報がない」等の理由から、実際にはボランティアや地域活動に参加できない人も多いというが、足元や近隣を見渡せば、実は参加できる活動も多いのではないだろうか？



これらの眠っている潜在能力を引き出し、「新しい地域コミュニティ」を築くことが望まれる。「新しい地域コミュニティ」とは、地域をベースに人と人がつながり、テーマや機能ごとに集まった複数のアソシエーション(機能集団)が互いに「関心」を持ち合いサークル状にリンクし合う相互扶助の集合体であり、個人が尊重され、気軽に参加でき、義務でなく活動の参加に自由度があるコミュニティである。全国でそうした「新しい地域コミュニティ」をつくり、そのコミュニティの一員である全ての市民が、自分にある能力を使い、それぞれの地域で困っている人を主体的に支える「支縁社会」を実現するために、以下、提言する。

### Ⅲ.提言

#### ■提言① 地域コミュニティの再創造

##### 1)地域コミュニティの基盤となる、人と人のつながりが自然に生まれる土壌づくりを

###### 1. 歩いて楽しい、自然と会話が生まれる「コミュニティ醸成型」のまちをつくる

コミュニティ形成の基本は、「顔の見えるコミュニティ」をつくることから始まる。産業の工業化により、先進国では車中心のまちづくりが行われたが、1980年代頃から、フランスやドイツ、オランダ、北欧など、ヨーロッパの都市では、中心部への車の乗り入れを大胆に抑制し、住民目線の「歩いて楽しめるまち」づくりをしようとする動きが出ている。

パリでは、「セヌ河を市民の手に取り戻す」ために、左岸の車道を廃止し、遊歩道や公園を整備、住民が集える場に様変わりさせた。イタリアのトリノでは駐車スペースを減らして路上カフェに転換、ドイツのフライブルクは中心市街地に車を入れないという政策をとり、フランクフルトやミュンヘンでも、歩行者空間を確保し、「座れる場所」をつくり出すことで、人々が自然にくつろぎ、談笑して過ごせるまちづくりに努めている。

これらヨーロッパ諸国でのまちづくりで注目したいのは、人と人のつながりが自然に生まれる「コミュニティの醸成」を目的としていることであり、そして、国や自治体が画一的、一方的に進めるのではなく、「住民参加型」のまちづくりであることだ。ドイツのフライブルク市ヴォーヴァン地区は、「環境保護」「社会福祉的取り組み」が高く評価され、世界的に注目されているが、住民自らがここを「持続可能なエコ住宅地にしたい」と考え、フォーラム・ヴォーバンという市民グループを結成し、企画設計の段階から積極的にまちづくりに参画している。ここでは徹底した自動車規制が行われ、日常は自動車を通さずに、車椅子の人、乳母車、歩行者、自転車だけが通れる道路にすることを住民が強く提案した結果、落ち着いた静かな空間で住民同士の会話が生まれ、人と人のつながりが生まれるまちづくりに成功した。

今、日本を訪れる外国人観光客が増えているが、彼らが日本に来て残念に思っているのは、まちの中で「座れる場所がないこと」だという。少子高齢化の危機感から、日本でもまちづくりの議論がようやく進み出し、富山市を代表とする「コンパクトシティ」や、新潟県見附市の「スマートウェルネスシティ」、千葉県佐倉市の「ユーカリが丘」、柏市の「豊四季台団地」等、公共交通の整備を軸に、住宅や医療・福祉施設などの生活機能を中心部に集積させる取り組みが進められているが、さらに、人と人の会話が生まれる空間、人がつながる仕組みに配慮することが大切である。

こうした取り組みを全国に広げていくと同時に、ヨーロッパ各市に習い、人々が外に出て歩きたいと思う空間、ベンチやコミュニティカフェなど、座ってくつろげる場所をつくることをまちづくりの構想に加えていただきたい。そうすることで、これまで以上に挨拶や会話が自然に生まれ、人と人のゆるやかなつながりが生まれ、相互扶助の意識が宿る。国、自治体はそういった人と人のつながりのできるまちづくりを意識し、企画段階から住民参加型で、住民と一緒に考え、相談し合い、NPO、民間、住民との連携を図りながら取り組んでほしい。



たくさんの人でにぎわうフライブルク市中心部  
(ドイツ)



セーヌ川左岸の車道をなくし、市民が集う  
場に（フランス）



歩行者空間と「座れる場所」があるフランクフルト  
のまち(ドイツ)



シュトゥットガルトには、高齢者もゆっくり楽しめる  
市場や空間がある(ドイツ)

## 2. 「勤労」「祭り」「地域イベント」等、住民同士が触れ合い、協働する機会を設ける

学生時代、文化祭や体育祭を機にクラスが団結した、という経験は誰しもが持っているのではないだろうか。

日本はその昔、集落の人たちが協働して農作業にあたり、道普請や祭りの運営、冠婚葬祭に至るまで、互いに協力し、共に生活を支え合っていた。近年、こうした地域コミュニティとその活動は減少傾向にあるが、地域住民が「協働」、つまり同じ目的を持って共に汗を流すことで結束が生まれ、助け合う土壌ができる。長野県下條村や千葉県多古町、岐阜県美濃市等では、土木作業を地域住民が協働で行い、自治体は資材を提供するのみ、という資材供給事業を展開している。作業後には慰労会を開き、住民同士が語り合う機会が増え、結果として住民の間でコミュニケーションが深まり、地域のつながりが強まったという。

また、日本には古くから地域住民が協働して催す伝統的な「祭り」の風習がある。神社の数は明治初期には全国に 18 万余社が存在したといわれ、これが日本の“自然村”の数であったと考えられている。明治以降の町村合併に伴う合祀により減少したものの、現在でも約 8 万 1 千社あるといわれる。2004 年に起きた中越地震の際、「神社を修復できなければ、集落の復興などありえない。集会場を再建するよりもまずは神社の再建だ」と、復興基金によって神社の再建が多く行われた。神社は地域住民の「心のよりどころ」であり、地域の「つながり」の象徴である。伝統的な行事や祭りは住民の心をつなぎ、地域コミュニティの結束を強化する働きを持つ。

兵庫県西宮市の越木岩地区では、1980 年に戦後途絶えていた越木岩神社の例祭が復活した。“祭り”の復活を契機にして青年会が再組織され、自治会を中心に婦人会、PTA、青少協、体育振興会、老人会、消防団など地区の各団体の連携が強まり、コミュニティ活動が活性化した。阪神淡路大震災の際、地元の小学校に地域の災害対策本部を置き、連合自治会長が本部長となり、地域の各団体を統轄し、円滑な連携のもと、小学校の教職員とともに 800 名の避難者の救援にあたった。この地区においては町が一体化し、スムーズな救援活動がなされたとの報告がある。(倉田和四生『防災福祉コミュニティ-地域福祉と自主防災の統合』より)

地域の歴史や伝統、風習そのものである「祭り」は、地域の活性化だけでなく、共同体として人々の絆や連帯感を成すものであり、改めて「祭り」を見直すことが必要ではないかと思われる。その他、環境教育も兼ねた「森林体験」、空き地を利用した近隣住民による「共同農園」、食事を独りでとる高齢者や子どものために運営されている「地域食堂」等、各地域の事情に合わせ、住民同士が協働して企画、運営する活動が、福祉、生活課題を解決している例も多い。

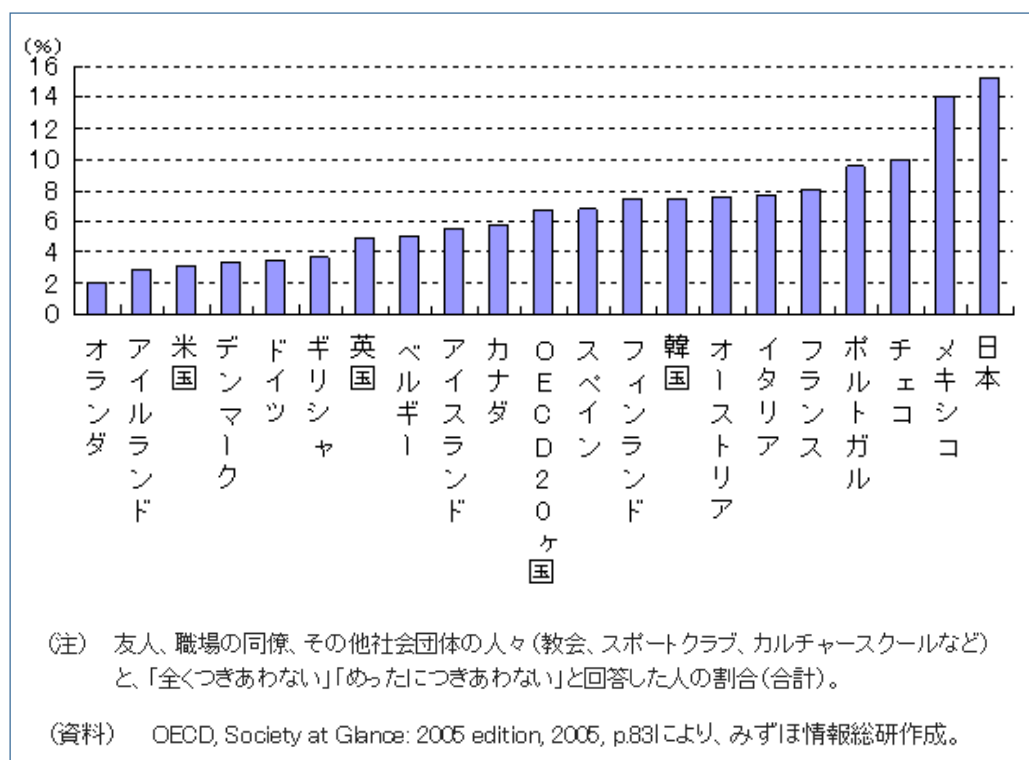
日本の各地域にはそれぞれ特色があり、歴史や文化、風習、そして自治体や住民の関わり方等、地域ごとに様々である。従って、地域コミュニティのあり方、つくり方についても多種多様あり、各地域に適した方法で、人と人のつながりをどうつくるか、協働する場をいかにつくるかを考え、「新しい地域コミュニティ」を生み出す土壌を整えるべきである。自治体は、住民の意見をよく聞き、自治体、住民双方の役割分担をした上で地域住民が協働し、共に汗をかく地域イベントに取り組んでいくべきではないだろうか。

## 2) 地域で課題を見つけ、地域で解決できる地域コミュニティづくりを

### 1. 「地域での支え合い」の担い手、コミュニティソーシャルワーカーの早期育成と、活躍できる体制をつくる

NHKが2010年に放送した「無縁社会」は大きな衝撃をもたらした。貧困、孤立死、ニート、ひきこもり、自殺、ホームレス、DV、虐待等、人のつながりの希薄化や不安定な雇用情勢といった現代社会が生んだ新たな生活課題が、深刻さを増している。これらの「困っている人」に共通しているのが「社会的孤立」である。ニッセイ基礎研究所が発行した2011年の調査研究報告書によると、全国で年間15,603名の高齢者が死後「4日以上」経て発見される状態で亡くなっているという(推計)。全国で1日に40名以上の高齢者が孤立死していることになる。しかしながら、人、地域、社会とのつながりが薄くなっているのは高齢者だけの問題ではない。現代の日本社会では「無関心」が拡大し、あらゆる世代で「社会的孤立」が広がっている。職場しか知らず、地域に関心を示さない人も、実は、地域社会から孤立しており、このまま地域との関りを持たなければ、将来、孤立死が増大する危惧がある。公的な福祉サービスでは対応しきれない「困っている人」に対して助け合いの担い手となるべき人々が、地域社会に無関心で扶助の担い手となっていないことが、現代の深刻な問題である。2005年のデータだが、OECD調査「社会的孤立の状況」によると、OECD加盟国中、日本は最も「社会的孤立」(社会の中で人とつきあいがなく、または薄い)の割合が高いことがわかる。

## 《社会的孤立の国際比較》



「困っている人」に気づき、救いの手を差し伸べ、不測の事態を未然に防ぐこと、地域で課題を見つけ、地域で解決できる支援ネットワークを住民と共につくり上げることが求められる。そして、そのコーディネーター役を担うのがコミュニティソーシャルワーカー(“Community Social Worker” 以下CSW)である。

コミュニティソーシャルワークとは、イギリスにおいて提案された、コミュニティに焦点をあてた社会福祉活動・業務の進め方で、地域において支援を必要とする人々の生活圏や人間関係等環境面を重視した援助を行うとともに、地域を基盤とする支援活動を発見して支援を必要とする人に結びつけたり、新たなサービスを開発したり、公的制度との関係を調整したりすることを目指すものである。(大阪府HPより) 日本では、2004年に大阪府が全国に先駆けて導入しており、現在、大阪府内で250名のCSWが活躍し、地域で成果を挙げている。

貧困(高齢者、ひとり親、非正規雇用)、DV(Domestic Violence)被害、引きこもりやニート、セルフネグレクト(自己放任)、ゴミ屋敷等、CSWが支援する対象は多岐にわたる。課題の深刻さに加え、複数の課題を抱えている場合もあり、従来のような既存のサービスや福祉制度にクライアントを合わせるのではなく、クライアントの事情にサービスや制度を合わせていくというきめ細かな対応が求められる。CSWはクライアントに寄り添い、クライアントが抱える課題を解決に導くと同時に、今後、こういった課題を地域で解決していけるように、地域住民(近隣住民、ボランティア、NPO)や、場合によっては一般の商店、交通機関、金融機関、郵便局等も巻き込み、地域で支え、助け合う仕組みをつくり上げる媒介となるのがCSWの重要な役割である。

こうしたCSWを早急に育成し、地域で十分な活躍ができるような体制をつくる必要がある。地域による相互扶助社会をつくる上でキーとなるCSWが力を発揮するために、以下、提言する。

- ① 地域ごとの状況に照らし、中学校区あたり1名の CSWの配置を推進する。
- ② CSW の認定基準(社会福祉士の有資格者)、役割(個別支援、地域支援、困ったときのファーストコンタクト先、ワンストップ機能等)を明確化する。
- ③ 自治体は CSW を軸とした地域ケアシステムを構築し、CSW がその機能を発揮できる体制を自治体の責任において整える。
- ④ 国(全国社会福祉協議会)が CSW 研修を行い、レベルアップをはかる。
  - ・Web や集合研修で、成功、失敗等、様々な事例から学び、自らの活動に生かす。
  - ・国内外の先進事例を直接学ぶ、視察の機会を設ける。
  - ・CSW 同士の横のつながりをつくる。研修や SNS、相談窓口を設置する。
  - ・大学機関と連携し、CSW に必要とする科目を受講できるプログラムを整える。
- ⑤ 社会福祉士、精神保健福祉士、保健師、ケアマネージャー等、すべてが「地域」の視点をもつ CSW としての役割が担えるよう、大学機関と全国社会福祉協議会が連携し、実情に即した大学教育の練り直しを行い、CSW 育成を強化する。
- ⑥ CSWの認知度アップを図る。 困っている住民のファーストコンタクト先としての役割を果たすため、また、今後、CSWを目指す人を増やしていくために、国、自治体、学校機関は CSW の存在、役割を広く PR する。

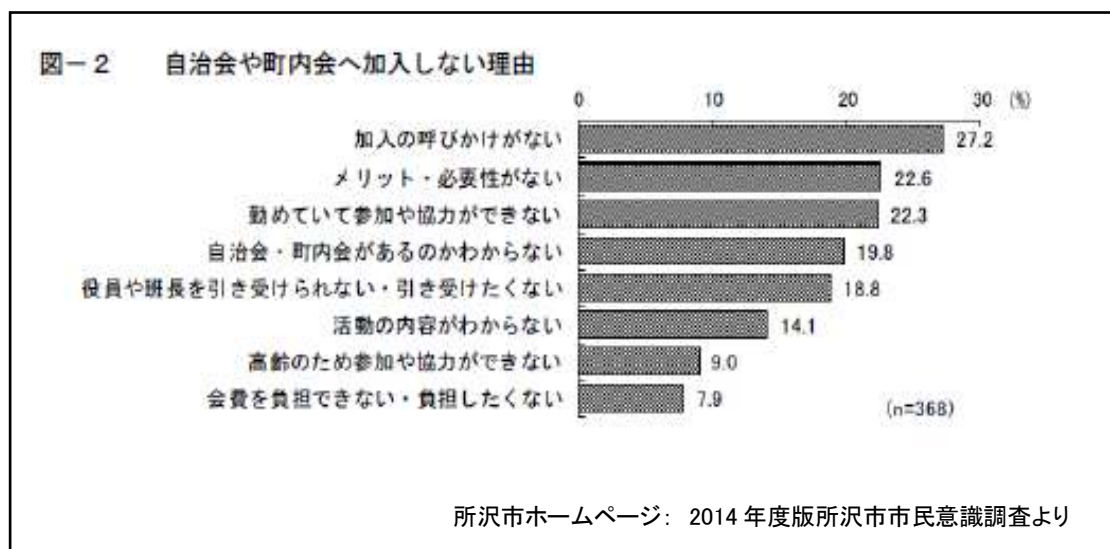
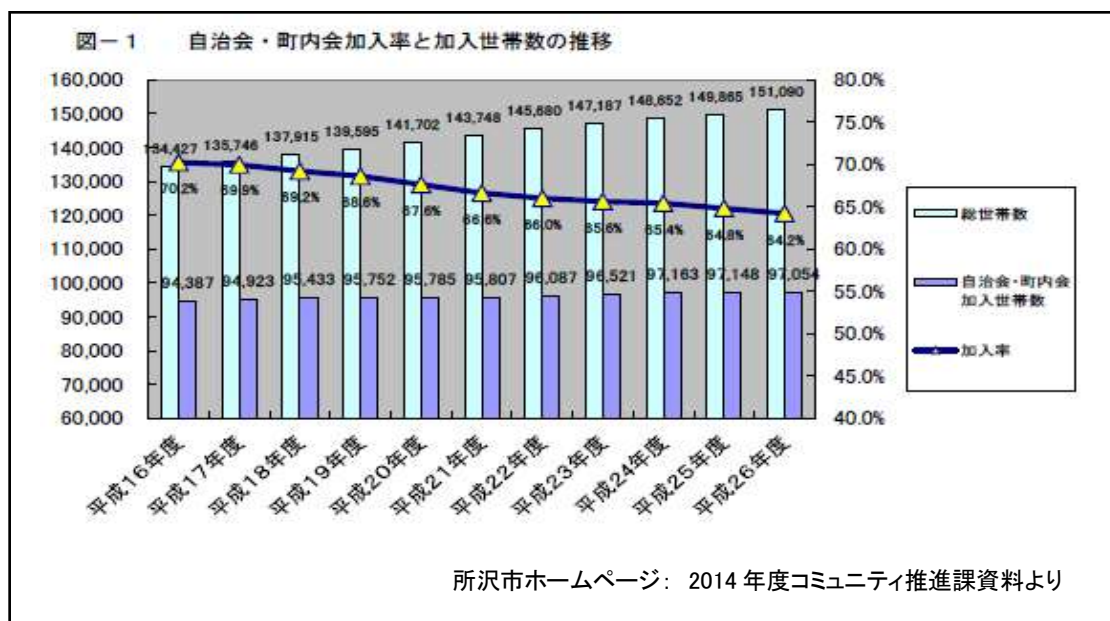
## 2. 自治会等の地域の住民団体に法的根拠を付与し、地域コミュニティの核組織に

自治会(町内会)の起源は古く、律令で定められた五人組隣保制度に遡るといわれ、「講」や「結い」などとともに、近世、近代を通して日本の相互扶助の原単位「村落共同体」として戦前まで存続した。近代の自治会(町内会)は、戦前の 1940 年、大政翼賛会の末端組織として、集落ごとに全国的に整備されたのが始まりである。1947 年、いわゆるポツダム政令 15 号により、戦争遂行に加担した組織として結成が禁止されたが、GHQの占領解除とともに地縁による自治組織として全国各地で自発的に再結成され、現在に至っている。全国的に存在しているものの、法令での規定がなされておらず、多くは法人ではなく任意団体とされている。

地方自治法では市町村特別区が地方自治の最小行政単位である。しかしながら、防災・防火・防犯・環境・祭事・広報(回覧版回付)や学童・独居高齢者の見守りなど、日常生活において地域の安心・安全なまちづくりに必要な活動を実質的に担っているのは各地の自治会(町内会)であり、地域コミュニティを支える基盤となっている。阪神淡路大震災や東日本大震災では、発生時に住民の救助や安否確認、避難誘導、避難所の運営や炊き出し、支援物資の配布を行ったのは地域の自治会(町内会)であった。地域の災害対応力を高める上でも自治会(町内会)が果たす役割は大きい。

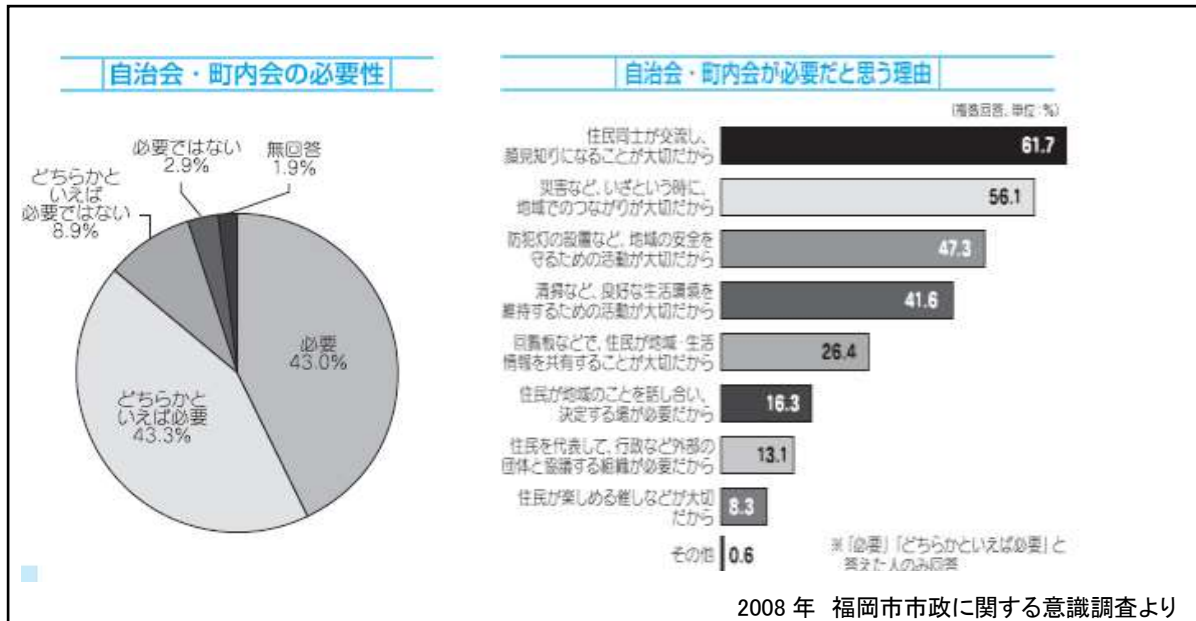
平成の地方自治体の合併による基礎自治体の広域化により、自治会(町内会)等、地域団体の役割は高まっているが、それに反して地域住民の自治会(町内会)への加入率は年々低下している。特に都市部のマンション等、集合住宅が集積するエリアでは、加入率は 50%を下回っている。都市部では、転入者の中には自治会(町内会)の存在や活動内容を知らない人も多く、加入にメリットを感じていない住民もいる。所沢市の調査では、自治会へ加入していない理由として一番多かったのは「加入の呼びかけがない」ことであった。

所沢市では、自治会(町内会)の加入率が低下し、地域コミュニティの希薄化が危惧されるなかで、安心して快適に暮らせる地域社会の実現には、「地域のことは地域で決め、自分たちの手でまちづくりに取り組むことが不可欠」と考え、2014 年 6 月に「所沢市地域がつながる元気な自治会等応援条例」を制定した。地域住民の多様な価値観を尊重し、自主的かつ自発的な取り組みとしつつ、住民の自治会(町内会)への加入参加を促している。市のホームページに自治会(町内会)のホームページをリンクし、地域ごとの活動について情報提供し、「新しい公共」として自治会(町内会)を開かれたものに行っている。また、条例により不動産事業者などの住宅関連事業者に対し、転入してくる住民に地域の自治会(町内会)活動に関する情報を提供する努力を求めるなど、住民と地域をつなぐ取り組みが行われている。



また、福岡市では 1953 年に市の規約として「町世話人」が制定され、自治会(町内会)の代表者 2,573 人の「町世話人」を中心に、市内全域にわたり、自治会(町内会)が自治組織として機能していた。2004 年に自治会(町内会)の機能を生かして地域の各団体が連携する形で小学校区ごとに「自治協

議会」を設置し、校区ごとに防犯・防災・子ども・環境・福祉などの地域の課題解決に地域住民が取り組むまちづくりを目指している。2005 年に起こった福岡県西方沖地震の際には、自治会(町内会)の活動が役に立ち、心の支えになったと考えている住民も多い。



福岡市では、市のホームページに、「自治協議会」のホームページをリンクして地域の活動を住民に告知する取り組みや、小学生向けの自治会(町内会)活動のPR、「自治会活動ハンドブック」や加入促進チラシなどを掲載し、市民に参加を呼びかけている。

所沢市や福岡市のように、自治体が自治会(町内会)や自治協議会等の住民団体を地域コミュニティづくりの核と捉え、加入の促進に積極的に取り組む例は都市部では多くはない。

各地の自治体は、所沢市や福岡市に倣い、自治会(町内会)や自治協議会の取り組みを見える化し、住民の加入率を高め、地域コミュニティを活性化する取り組みを推進すべきである。都市部およびその近郊で増えているマンション居住者に対しても、地域への関心を喚起する取り組みが重要である。

しかしながら、国土交通省が2016年3月14日に発表した「改正マンション標準管理規約」では、第32条の業務規定から「地域コミュニティにも配慮した居住者間のコミュニティ形成」という項目が削除された。その理由の一つとして、自治会(町内会)は法的根拠がなく任意の団体であることを挙げている。また、自治会(町内会)費のマンション管理費との同時徴収が裁判で違法とされたが、その根拠は、自治会(町内会)に法的根拠がなく「権利能力のない社団」とであると判断されたことにある。国土交通省や裁判所の判断は、自治会(町内会)の存在とその活動を位置づける法律が存在しないことに依拠しているが、地域コミュニティの活性化による「相互扶助の拡大」の視点では正当な判断であるとは思えない。

地域から「孤立」をなくし、より良いまちづくりを進めるためには、地域の課題を地域で解決できる相互扶助のための住民に開かれた団体が必要である。地方自治を補完するための「古くて新しい公共」として、国や自治体は住民自治を推進すべきであり、自治会(町内会)を再評価し、条例等によって自治会(町内会)や自治協議会等、地域の住民団体の位置づけを明確化すべきである。また、必要に応じて、地方自治法を見直し、自治会等に法人格を付与することを検討すべきである。

一方、共稼ぎ世帯や単身世帯の増加等、世帯構成やライフスタイルが変化する中、自治会(町内会)が今までどおりのマネジメントをしていたのでは、地域への関心は離れていく一方である。これからの

自治会(町内会)は、地域の諸団体と連携を図り、取り組みを告知する仕組みをつくり、活動への参加は義務や強制でなく、「テーマや機能ごとに集まる」「住民の生活スタイルや能力に合わせ、参加に自由度がある」「個人が尊重される」等、現代人の意識や生活スタイルに合わせ、柔軟に参加できる開かれた団体を目指すべきである。

### 3. 元気な高齢者も支え手として活躍するボランティア社会に

社会保障制度の既存の枠組みの公的サービスだけでは対応しきれない課題が増えており、ボランティアの活動が今後ますます求められる。高齢化で世界の先端に行く日本こそ、高齢者をたんに社会保障の受益者とみなすのではなく、担い手でもあると捉えたい。

デンマークは、公共による福祉サービスが整っている高福祉国家であるにもかかわらず、国民の誰もが「困っている人を助けるのが当たり前」と考えている相互扶助の国である。同国のボランティアの全国組織「エルドラセイエン」は、国の人口(566万人)の約13%にあたる73.7万人の会員を有する同国最大の団体であり、高齢者の2人に1人が会員となって活動しており、その運営にも高齢者があたっている。元気な高齢者が支援を要する人を支援する「友達」の輪を広めるボランティアの仕組みであり、「買い物の友」や入院のお見舞いをする「病院の友」、「パソコンの友」などの高齢者を孤独にさせない取り組みや、シングルマザーの子どもの学校の送り迎えや勉強を見る「学校の友」など、公共のサービスでは対応できない、困っている人を「孤立」させない活動に無償ボランティアで取り組んでいる。デンマークの各市には、保健師による高齢者の自宅を訪問する義務があるが、訪問時にエルドラセイエンのパンフレットを配布し、利活用を積極的に促している。

日本には、「ニッポン・アクティブライフ・クラブ」(通称 NALC(ナルク))という1994年に設立されたボランティアのNPO法人がある。現在の会員は約3万人で全国に125の拠点を持つ。会員は高齢者が中心で定年退職した企業OBが多く、システム化された組織運営がなされている。高齢者の家事援助や病院の送り迎え、掃除、洗濯、食事づくり、買い物、話し相手、犬の散歩、墓参り、雪かきなど、多岐にわたっており、全ての活動が無償のボランティアでなされている。また、子どもの送り迎え、産前産後の家事援助など子育て支援も活動の対象としている。(資料編 P18 参照)「ナルク」の活動の特徴は、会員が提供した支援サービスの時間をポイント化して預託でき、将来、自分や家族に助けが必要な時にそのポイントを使って支援が受けられるスワップの仕組みにある。遠隔地で暮らす親のために使うこともできる。これは「情けは人の為ならず」という古くからの相互扶助の精神を今の時代にアレンジした仕組みであり、活動の累積の可視化(感謝の声の蓄積)が会員の活動のモチベーションと健康の増進につながっている。

ナルクの拠点が拡大すれば、各地域コミュニティとの連携が可能となり、日本に相互扶助の輪が広がり、高齢者の活躍の場が広がるとともに、膨張を続ける公共サービス費用の逓減にも期待ができる。しかしながら、現状では「ナルク」はPR活動に費用を割く余裕はなく、広く一般に認知されているとは言い難い。各自治体や社会福祉協議会には、市民に「ナルク」の利活用を促すなど広報活動の積極的な支援を望みたい。

#### 4. 企業は社員を地域コミュニティに戻す役割を担う

戦後の高度経済の成長は、団塊の世代がその中心的な役割を果たした。企業は、日本固有の人事制度である終身雇用制度のもとで、社員の転勤・転居を伴うキャリア育成を重視してきた。その結果、転勤が繰り返され、地域から切り離されたまま定年を迎え、退職後も地域コミュニティに溶け込めず、居場所がなく孤立する高齢者が増加している。（高齢者の孤立は圧倒的に男性が多く、女性の 2.6 倍）



地域コミュニティの弱体化は、戦後の経済成長重視の国の政策や企業の戦略の負の側面がもたらした結果でもあり、企業はその責任において、定年退職する社員を地域に還し、地域コミュニティに貢献する人材を送ることで地域を支援することを望みたい。

在職中の社員を対象に、定年退職後を想定した「セカンドライフセミナー」を実施する企業はあるが、その内容は、ほとんどが企業年金を含めた年金制度の説明や資金運用のセミナーである。地域に早く溶け込み、地域に貢献する人材を送り出すためには、企業が実施する社員の研修プログラムに、退職後の「地域コミュニティへの参画の必要性」や、「自治会(町内会)やナルク等、各種地域団体の活動の紹介」等、退職する社員の地域活動を促す取り組みを取り入れてはどうだろうか。

同時に、国や自治体は企業の研修プログラムにCSWの派遣等の支援をするとともに、地域への貢献を希望する人々に対して、地域ごとの自治会(町内会)やNPO・各種団体の活動や、必要とする人的ニーズを整理して、ホームページやパンフレット等で分かり易く掲示し、カフェテリア方式で各人が能力や生活スタイルに合わせた活動を選択できるような仕組みを構築するなど、地域への貢献を望む人々の参画を促進するための取り組みを進めてほしい。

## ■提言② 持続可能な相互扶助社会を築くための人づくり

### 1. 相互扶助社会をつくる礎は教育にある。義務教育課程では、互いを尊重し助け合う「社会性」を身につける教育に主眼を

デンマークは国民自らが高福祉高負担を選択している国である。我々は、デンマーク視察を通じて、この国は高福祉でありながら、公共のサービスのみに頼らず、お互いが助け合う相互扶助の国であるということを知った。そこには、デンマーク国民に宿っている、自分たちの問題は自分たちで決める「自己決定」、「何らかの能力や機能が残されている限りはそれを活用する」姿勢、一人ひとりを尊重し、困っている人を助けるのは当たり前という「相互扶助の精神」がある。その国民性をつくり出している根本は、人を大切にし、社会性・関係性を大切にする、この国の教育にある。なかでも人間形成に大きく係わる義務教育期の教育が、相互扶助社会を取り戻す鍵を握っているのではないかと考える。

デンマークの義務教育を担う国民学校は小中一貫の0年から9年生の10年間である。0年生は幼稚園の年長組が組み込まれたもので、授業は実質1年生からはじまる9年間で基本である。国民学校法(フォルケスコーレ法)では、社会への積極参加や民主主義における権利と義務を学び、連帯責任や弱者を助けることを教えることとされ、学校では、他人との関係や協力の仕方、ルールの大切さなどの社会性を育てる社会教育を重視し、人の尊重と相互扶助の精神の育成に注力する。日本の義務教育では教科としてとりあげられていないが、1学年から9学年まで「宗教」が必修科目とされている。「人を助けること」「社会に奉仕すること」は全ての宗教が共通して求める教義でもある。(資料編 P18、19 参照)日本ではかつて義務教育課程での「修身」が人の為すべき行動の規範を示し、相互扶助と社会貢献の意識を育んだが、現在はない。人として生きる指針としての「修身」的な教育の復活を検討すべきである。

また、デンマークはノーマライゼーション(普通化)とインクルージョン(包摂)の思想が起こった国で、障がい児を健常児と分けるのではなく、可能なかぎり健常児と一緒に机を並べて教育する。そうすることで、障がい児の障がいの進度が抑えられるとともに、健常児は障がいを理解し、配慮する思いやりの心が育つと考えられている。

日本で社会問題化している「いじめ」や「不登校」はデンマークには存在しないといわれている。病気やけが以外の「長期欠席」は学校の責任問題として校長・教師・保護者で解決され、先延ばしされることはない。日本では学校での“いじめ”や“いじめ”による不登校や自殺など、悲惨な事件があとを絶たない。全国の「ひきこもり」の数は厚労省の推計では25万人、内閣府の推計では約70万人、たまに外に出るという予備軍は155万人ともいわれるが正確な統計はない。CSWのアウトリーチ活動では、不登校や受験の失敗、職場でのハラスメント(いじめ)を経験して“ひきこもり”に至った例も報告されている。日本で“いじめ”や不登校が顕著なのは、義務教育の全過程を通して教育が画一化され、テストの結果で優劣をつける「勝ち組」を目指す教育が、社会性の形成を阻害しているのではないだろうか。社会性とは相手を尊重し、思いやる心から生まれるものである。

“ひきこもり”は、このまま放置されれば将来の生活保護受給の対象となる可能性があり、社会保障費の増加につながる。見方を変えれば、彼らは競争社会(排他主義社会)の犠牲者とも言える。義務教育課程で人を思いやる、社会性を身につける、包摂する教育を重視することで、孤立する人を絶やすことができ、結果として将来の社会保障費用の削減にもつなげることができる。

次世代を担う人材を育てる教育現場で“いじめ”が多発する状況では、相互扶助社会の実現は困難である。子どもは国の財産であり、国の形を決めるのは教育であるということをデンマークで強く印象づけられた。助け合う心を育み、持続可能な相互扶助社会を実現するには教育が大きな役割を占める。助け合う心の醸成なしで、地域コミュニティは生まれない。教育委員会ならびに小中学校長、教師は義務教育課程では、子どもと対等に向き合い、子どもの自主性を尊重し、助け合いの精神を育み、弱者を助けることの大切さを教え、社会性を育てる教育に全力で取り組んでいただきたい。

## 2. 学校は地域と融合した取り組みを

大阪市住吉区にある大空小学校には、開校以来、“いじめ”や“いじめ”による不登校がない。子どもを尊重し、子どもの学ぶ権利を保障し、人を大切にすることを教え、学校と地域との融合に取り組んでいる。大空小学校は ～みんながつくる みんなの学校 大空小～ を合言葉に、地域の学校として、子どもを多方面から見つめ、すべての子どもの学習権を保障する学校をつくることを目標にしている。2006 年の開校以来、「4つの力」と「たった一つの約束」にこだわり続け、子どもを尊重し、人を大切にすることを教えている。

- ・4つの力:「人を大切にする力」「自分の考えを持つ力」「自分を表現する力」「チャレンジする力」
- ・たった一つの約束:「自分がされていやなことは人にしない 言わない」

また、学校運営に協力するサポーター(保護者)や地域住民と融合し、学校を地域の学びの共同体として位置づけ、学社融合を進化させ、子どもと地域の大人に生きる力がみなぎる学校を目指している。住民や保護者がいつでも自由に授業参観をすることができ、地域住民が参加できる公開講座の実施や「全校道徳」の授業への住民参加など、学校を子どもだけでなく、地域住民の生涯教育の場と位置づけて、地域に開かれた学校運営を行っている。子どもが地域住民の顔を知り、名前を呼び合える関係づくりを教師の自己評価項目に加えていることから、スローガンでなく真剣な取り組みであることがうかがえる。

この学校は公立の小学校である。開校に際し、「公立の学校はパブリックだからみんなのもの」との校長の理念のもと、地域住民も含めた「みんなの学校」を目指した。学校は災害時の非難場所にもなっており、地域のつながりの核になる可能性を秘めている。校長、教師の意識が変われば学校は変革できるはずである。校長は地域に開かれた学校運営を目指し、地域コミュニティと融合した取り組みを進めるべきである。

デンマークの国民学校の校長は市が公募し、教師は校長に採用され、共に他校への異動がない。教師は1人2教科を担当する教科担任制で、1人の子どもの情報を校長と複数の教師が共有する。教師は、保護者や地域の人間関係を熟知したうえで、子どもの入学から卒業まで責任を持つ。日本では、教師の人事は教育委員会の管掌となっているが、各地の教育委員会では、教師の人材開発を根拠に3年程度で転任する人事異動の規定を設け、加えて広域異動を推進している。教育の現場で課題が発生した場合、教師の異動時やクラス替え時に「申し送り」となり解決が先送りされ、未解決のまま次の担任に引き継がれることになる。また、子どもや保護者、地域とのつながりが持ちづらく、何より子どもを育てることへの覚悟が生まれないのではないだろうか。

公立の小中学校は地域の学校である。学校が地域と融合し、地域とともに子どもを育てるためには、教育委員会は、校長を含め、教師の人事異動は欠員の補充や本人の異動希望に対応する程度に最小化し、教師が子どもの卒業まで責任を持ち、保護者、地域と一体化して教育に取り組むことができる人事制度に改めるべきである。

### 3. 再チャレンジできる教育を

人生にやり直しや失敗はつきものであり、進学や就職に際し、何度でも再チャレンジの機会が与えられるべきである。日本の義務教育は、期間を優先し、9年間で教育が終了する。義務教育課程の理解が不十分なまま進学すれば、学校生活や授業に興味を持てず居場所が確保できない子どもをつくり出し、結果として落ちこぼれる生徒が生まれる。

デンマークの義務教育課程は9学年までが基本であるが、9学年の課程の理解が不十分で高校や専門学校での授業の理解が難しいとされた場合、生徒は10年生として学校に残ることができる。全ての国民学校に10学年のクラスを置いており、実際に約3分の1の生徒が10年生として学校に残る選択をしている。この制度は、教育の本来の意味を考えるならば当たり前の制度である。また、職業専門学校を経て一度就職した後、大学に入って資格の取得を目指す人も多い。大学の卒業試験の合格率は約50%以下で半数以上は留年を経験するが、3回まで受験できる。大学を卒業するのが27～29歳になり、教師の初任年齢は平均で28歳である。教育課程で挫折を経験しない子どもの方がむしろ少ないが、再チャレンジを支援する教育体系や奨学金給付制度が整備されている。

日本の教育は、各課程での理解の有無にかかわらず、最短年限で卒業させることを目的としている。特に義務教育ではその傾向が顕著にみられ、九九のできない高校生が実在するという。個々の理解度に合わせた授業や補習を実施するなど、上級教育機関で授業の理解が困難と判断される場合はトコロテン式に押し出すのではなく、学校に留まり、小学7年生や中学4年生を選択できる制度を設けるなど、義務教育は期間の保障ではなく、内容を保障すべきである。

国・自治体・学校は、教育の権利と義務に責任を持ち、教育を保障し、学生・生徒一人ひとりの個性と能力に応じた多様な選択肢を設け、自立した職業人として社会に貢献できる人材を育てるべく再チャレンジを支援しつづけることを望みたい。

### 4. 勤労の尊さを学び、自立した社会人になるための職業教育の充実を

厚生労働省の新規学卒者の離職に関する調査によると、2012年3月卒業者の就職3年目までの離職率は中学65.3% 高校40.0% 大学32.3%となっている。また初めて勤務した会社を辞めた主な理由は、1.労働時間・休日・休暇の条件が良くない(22.2%) 2.人間関係が良くない(19.6%) 3.仕事が自分に合わない(18.8%) 4.賃金の条件(18.0%) 5.会社に将来性がない(12.4%)となっている。

在学時に生徒の自己実現を目指す職業教育が実施され、正確な職場情報に基づいた就職指導と職業体験をプログラム化すれば、就職の際のミスマッチを防ぐことができるのではないかと。

デンマークでは、教育は子どもを「市民」にするための施策であり、勤労を尊重し、子どもが将来なりたいた職業に就くことを実現することに主眼を置き、義務教育の初等課程から専門職による職業教育に取り組んでいる。上級の教育機関への進学は、なりたいた職業に就くための課程の習得や資格取得のための手段と考えられており、義務教育から一貫した職業教育がなされている。(資料編 P20 参照)

一人ひとりに社会での役割がある。日本の義務教育課程の職業教育に関する取り組みは、平成 23 年 1 月の中央教育審議会の「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について」という答申があるが、具体性が乏しい。(資料編 P20 参照)

国・自治体・学校は、働くことの大切さや社会を支える自覚と責任、職業への誇りを教え、子どもが将来、就きたい職業に就くことを支援する専門職を小中学校に配置し、デンマークに倣い、義務教育課程で一貫した子どもの夢の実現をサポートする職業教育に取り組むことを望みたい。

## おわりに

本提言では、これからの持続可能な社会保障の実現には、地域コミュニティの相互扶助機能を強化することが不可欠である、との認識に立ち、その具体策について述べてきた。

困った人を助けられる、相互扶助社会を支えるのは、自立した市民である。そのためには、一人ひとりが「仁愛」(助け合い)の心を持つと同時に、一人ひとりが「自らの生活や健康は自らが支える」という共通認識を持ち、経済的・社会的にしっかりと自立した個人であることが求められる。また、生きることには常にリスクが伴い、長生きはリスクの増大を意味する。平均寿命は世界一となった日本だが、健康寿命との乖離が広がっていることは大きな課題である。自分自身でしっかりと健康を管理するセルフメディケーションの推進が重要となる。各自が健康への関心を高め、食事や運動等の生活習慣を維持・改善することができれば、完治が困難で多額の治療費を必要とする生活習慣病の予防にもつながり、いわゆる「不健康期間」の短縮とともに医療費の削減も期待できる。

社会保障は国の制度と地域住民の相互扶助の両軸で取り組むべき課題である。社会保障制度については、現在、政府、有識者での議論が進められているが、自助努力の理念を土台にした社会づくりに取り組み、新たな制度設計によって、社会保障支出の抑制に成功しているドイツの事例を参考までに紹介しておく。(資料編 P20 参照) また、教育も含め、相互扶助による「支縁社会」の構築に関わる費用は、将来のソーシャルキャピタル(※)を増大させるための社会的投資と捉えるべきである。

デンマークでは、誰もが「自分が困ったときに助けてくれる人がいる」と答えるという。かつて「助け合い」「思いやり」の精神である「仁」を至高の徳とした日本では、果たして今、どれだけの人がこのように答えられるだろうか。

「愛」の対義語は何か？との問いかけに、マザー・テレサは「憎しみ」ではなく「無関心」である、と答えたという。また、コミュニティ研究の先駆者、マッキーバーは、コミュニティをつくり出すのは人への「関心」である、と述べている。地域コミュニティの中で、多くのアソシエーション(機能集団)が、地域や地域住民に「関心」を持ち、互いにリンクし合うことで、「新しい地域コミュニティ」に進化できるのではないだろうか。「関心」という概念は「ほっとけない」や「おせっかい」の行動の源泉でもあり、マザー・テレサの考える「愛」

の同義語でもある。「無縁社会」から「支縁社会」へ。これは国のあり方、かたちを整えることでもあり、一朝一夕で叶うものではない。しかし、「地域のために、自分は何ができるか」を国民一人ひとりが考え、地域に「関心」を持ち、自らが「担い手」であることを自覚し、行動を起こすことで実現できるものとする。

(※)人々の協調行動を活発にすることによって、社会の効率性を高めることができる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴。物的資本(**Physical Capital**) や人的資本(**Human Capital**) などと並ぶ新しい概念。

〈アメリカの政治学者、ロバート・パットナムの定義（厚生労働省作成資料より）〉

## 【資料編】

### 1. NALCの活動内容

| 大分類                                                            | 中分類[詳細例]                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I.家庭内外の仕事援助ならびに精神的援助                                           | 01.住宅修繕[襖・障子の張り替え、網戸張替えなど、雨戸の修理などの小修理][手すりつけ][段差をなくす]<br>02.庭の手入れ[園芸、草むしり][庭木の剪定・水やり]<br>03.雪かき、雪下ろし<br>04.葬祭手伝い[墓参り]<br>05.話し相手<br>06.朗読、代筆<br>07.相談、助言<br>08.手紙交換<br>09.その他(犬の散歩・餌やり、猫の餌やり)                                                          |
| II.家事援助<br><br>*レスパイト・ケアを含む<br><br>*在宅ケアに携わっている家族に一時的に休息を与えること | 21.住宅掃除[部屋掃除、玄関・廊下、風呂、トイレ・洗面所、台所、換気扇、大掃除、その他]<br>22.洗濯[洗濯、物干し、アイロンかけ、布団干し]<br>23.縫い[手縫い、ミシン利用など]<br>24.買い物[徒歩、乗り物利用]<br>25.食事作り[献立て作成、下拵え、調理、配膳、後片付け]<br>26.医療機関との連絡[薬取りなど]<br>27.役所、金融機関などの手続き[行政サービス利用手続き]<br>28.留守番<br>29.宿泊を伴う留守番(待機と就寝)<br>30.その他 |
| III.介助・介護<br><br>☆主に身体の接触が少ないもの                                | 41.見守り<br>42.外出介助[通院介助、所要、散歩][車での送迎]<br>43.車椅子介助<br>44.身辺介助[衣類の着脱、シーツ交換]<br>45.排出介助[トイレ誘導、ポータブルトイレ介助、ベッド介助]<br>46.理容[爪切り、散髪、洗髪、髭剃り]<br>47.食事介助<br>48.送迎<br>49.その他                                                                                      |
| IV.子育て支援                                                       | 産前産後の家事援助、保育園児、幼稚園児、学童の送迎、預かり、世話                                                                                                                                                                                                                       |

将来、サービスの提供を予定しているもの

|                              |                                                                                 |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| V.介助・介護<br><br>☆主に身体の接触があるもの | 61.身辺介助[体位変換]<br>62.リハビリ補助<br>63.入浴介助<br>64.清拭[部分清拭、全身清拭、部分浴、口腔内清拭]<br>65.おむつ交換 |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|

### 2. デンマークの義務教育

#### ○義務教育の特徴

##### 【個人の尊重】

国民学校への入学は、子どもの成長にあわせて保護者が時期を判断するため入学年齢は決まっていない。1クラスは20名程度(規定では28人以内)で教室には教壇を置かず、教師と生徒は名前で呼び合う。生徒の個人差に応じた教育を実施し、教科ごとに飛び級がある。子どもの自由な考え方や自己決定を尊重し、同時に他人を尊重することの大切さを教え、生徒や教師は授業中でも空腹になればおやつや軽食、飲み物を摂り、トイレに立つこともできる。また、教師には異動がなく、子ども・保護者・地域の人間関係を熟知する。

##### 【社会性を育てる取り組み】

・授業は対話を基本とし、グループワークを重視し、生徒がお互いに考え合い教え合いながら学習する相互学習のスタイルを採用している。また、デンマークはノーマライゼーション(普通化)とインクル

ーション(包摂)の思想が起こった国で、障がい児を健常児と分けるのではなく、可能なかぎり健常児と一緒に机を並べて教育する。そうすることで、障がい児の障がいの進度が抑えられ、健常児には障がいを理解し配慮する、思いやりの心が育つと考えられている。

- ・1 学年から 9 学年まで「宗教」を必修科目としている。日本の義務教育では「宗教」は教科としてとりあげられていないが、その内容は、キリスト教についての知識、キリスト教倫理、イスラムの知識、ムスリムの生活などである。キリスト教倫理の中核となるのは「神への愛」と共に、「自己の肯定」「隣人愛」「共同体への愛」「奉仕の精神」などである。人と社会への奉仕は全ての宗教に共通した教義であり、「相互扶助」の精神を育む基盤となっている。
- ・「国語」や「英語」の授業は社会性を身につける内容が盛り込まれており、教科書は次年度に使いまわしされるため、次に使う人に配慮してきれいに使うことが求められる。
- ・デンマークの義務教育には「道徳」の教科はないといわれているが、「宗教」や「国語」「英語」の授業に倫理に関する様々なテーマが盛り込まれている。
- ・授業中の挙手は、主張の苦手な子どもへの配慮から、声を出さずに静かに指 1 本を立てることが、学校での共通の約束となっており、教室で大きな声を上げることや大声での発言は禁じられている。教科の内容だけでなく、人を大切にし、思いやりを育てる助け合いの思想が学校運営全般にわたって実践される。

デンマークの国民学校(義務教育)のカリキュラム

|      | 1学年   | 2学年   | 3学年   | 4学年      | 5学年      | 6学年      | 7学年      | 8学年   | 9学年   | 10学年  |
|------|-------|-------|-------|----------|----------|----------|----------|-------|-------|-------|
| 必修科目 | 国語    | 国語    | 国語    | 国語       | 国語       | 国語       | 国語       | 国語    | 国語    |       |
|      | 宗教    | 宗教    | 宗教    | 宗教       | 宗教       | 宗教       | 宗教       | 宗教    | 宗教    |       |
|      | 体育    | 体育    | 体育    | 体育       | 体育       | 体育       | 体育       | 体育    | 体育    |       |
|      | 算数・数学 | 算数・数学 | 算数・数学 | 算数・数学    | 算数・数学    | 算数・数学    | 算数・数学    | 算数・数学 | 算数・数学 |       |
|      | 交通安全  | 交通安全  | 交通安全  | 交通安全     | 交通安全     | 交通安全     | 交通安全     | 交通安全  | 交通安全  |       |
|      | 健康・家族 | 健康・家族 | 健康・家族 | 健康・家族    | 健康・家族    | 健康・家族    | 健康・家族    | 健康・家族 | 健康・家族 |       |
|      | 教育と職業 | 教育と職業 | 教育と職業 | 教育と職業    | 教育と職業    | 教育と職業    | 教育と職業    | 教育と職業 | 教育と職業 |       |
|      | 自然と技術 | 自然と技術 | 自然と技術 | 自然と技術    | 自然と技術    | 自然と技術    |          |       |       |       |
|      | 音楽    | 音楽    | 音楽    | 音楽       | 音楽       | 音楽       |          |       |       |       |
|      | 絵画    | 絵画    | 絵画    | 絵画       | 絵画       |          |          |       |       |       |
|      |       |       | 歴史    | 歴史       | 歴史       | 歴史       | 歴史       | 歴史    |       |       |
|      |       |       |       | 手芸・木工・家庭 | 手芸・木工・家庭 | 手芸・木工・家庭 | 手芸・木工・家庭 |       |       |       |
|      |       |       |       | 英語       | 英語       | 英語       | 英語       | 英語    | 英語    |       |
|      |       |       |       |          |          |          | 地理・生物    | 地理・生物 |       |       |
|      |       |       |       |          |          |          | 物理       | 物理    |       |       |
| 選択科目 |       |       |       |          |          |          | 独・仏語     | 独・仏語  | 独・仏語  |       |
|      |       |       |       |          |          |          |          | 職業を知る | 職業を知る | 職業を知る |
|      |       |       |       |          |          |          |          |       |       | ラテン語  |

桑原敏明「デンマークの教育制度」より作成

## 【学校の自治】

個々の学校は自治組織の学校運営委員会によって運営される。運営委員会は保護者代表約 5～7 名、教職員代表 2 名、子ども代表 2 名で構成され、保護者や子どもの意見が学校の運営に反映される。

### ○義務教育課程での職業教育

- ・1994年に改正された国民学校法(FS法)第1条第2項で「子どもの認識力、創造力、向学心を育成するために、勤労体験を与えるよう努める」ことを規定。
- ・各学校に進路について指導する「人生進路指導員」(ペダゴグ)を配置し6学年から9学年まで「教育と仕事」(必修科目)という授業を実施する。
- ・6学年～9学年で「仕事」についての授業を実施。授業の目的は、仕事とは何であるか、仕事の意味や大切さ、どのような職業があるかを教え、生徒一人ひとりが自分の関心は何かを自ら気付くことを導く。
- ・6学年:自分を知ること。自分の関心・能力を知ること。長所・短所を知ること。
- ・7学年:自分の関心がある職業について、自分で情報を集め理解を深める。アルバイトを開始する。
- ・8学年:将来就きたい職業について自己決定し、職業ごとにどのような資格が必要になるかを、一人ひとりに教え、学ぶ。将来なりたい職業に対応する教育機関(高校や職業専門学校)を訪問する。
- ・9学年:職業体験を実施する。企業(職場)訪問を実施する。訪問申請書の作成や手続きは「人生進路指導員」のアドバイスにより自分で作成する。

### 3. 日本の義務教育での職業教育

(平成23年1月中央教育審議会答申「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について」)

#### 【キャリア教育】

- 幼児期:自発的・主体的な活動を促す。
- 小学校:社会性、自発性・自律性、関心・意欲等を養う。
- 中学校:社会における自らの役割や将来の生き方・働き方等を考えさせ、目標を立てて計画的に取り組む態度を育成し、進路の選択・決定に導く。
- 特別支援教育:個々の障害の状態に応じたきめ細かい指導・支援の下で行う。

### 4. ドイツでの取り組み

- ・ドイツでは社会保障支出の増大に対し、シュレーダー政権やメルケル政権において、公的医療保険の自己負担引上げや公的年金の給付水準引下げを通じた支出抑制策とともに、自助努力を促す仕組みを導入する社会保障制度改革を順次実施した。その結果、高齢化の水準は先進国の中で高いものの、2005年以降は社会保障支出の伸び率が名目GDPの伸び率を下回る等、社会保障支出の抑制に成功している。
- ・例えば医療制度においては、一定期間に予防と早期発見措置以外の給付を受けなかった場合、保険料が償還される制度が選択可能である等、健康管理に対するインセンティブを与える仕組みが導入されている。
- ・年金制度でも、公的年金の給付水準低下を補い、自助努力を後押しする目的で、加入者に対して政府が支援(補助金または所得控除)する「リースター年金※」を導入し、加入者が年々増加している。

※政府支援の他、長生きリスクへ対応可能な終身型、元本保証や分かりやすい制度設計を備えていることが特徴となっている。

平成26・27年度 新しい社会保障のあり方委員会 活動状況

(役職は実施当時のもの)

平成26年

- 6月 17日 2014年度第1回委員会会合  
「平成26年度の活動方針案について」
- 7月 25日 講演会・第2回委員会会合  
「社会保障と税の一体改革の課題」  
講師：一橋大学 経済研究所 教授 小塩 隆士 氏
- 8月 5日 NPO法人ニッポン・アクティブライフ・クラブ(ナルク)本部ヒアリング
- 9月 22日 講演会・第3回委員会会合  
「日本は少子化・人口減少問題にどう向き合うべきか」  
講師：野村総合研究所 顧問 増田 寛也 氏
- 11月 12日 NPO法人ニッポン・アクティブライフ・クラブ(ナルク)茨木支部ヒアリング
- 11月 20日 講演会・第4回委員会会合  
「社会保障制度改革について～年金改革を中心に～」  
講師：慶應義塾大学 経済学部 教授 駒村 康平 氏

平成27年

- 2月 25日 大阪大学(大竹文雄 社会経済研究所 教授) ヒアリング
- 3月 10日 東京大学(玄田有史 社会科学研究所 教授) ヒアリング
- 3月 18日 講演会・第5回委員会会合  
「人口減少社会を希望に」  
講師：千葉大学 法政経学部 広井 良典 氏
- 3月 24日 大阪大学(石黒 暢 言語文化研究所 准教授) ヒアリング
- 4月 24日 第6回委員会会合  
「中間報告案について」
- 6月 23日 2015年度第1回委員会会合  
「平成27年度の活動方針案について」
- 7月 13日 講演会・第2回委員会会合  
「国民幸福度第1位 デンマークに学ぶ社会保障のあるべき姿」  
講師：ユーロ・ジャパン・コミュニケーション社 代表  
小島ブンゴード孝子 氏
- 7月 28日 豊中市社会福祉協議会ヒアリング
- 9月 11日 デンマーク視察 事前本人打合わせ会
- 9月 16日 大阪市社会福祉協議会ヒアリング

|                       |
|-----------------------|
| 9月 28日～10月 5日 デンマーク視察 |
|-----------------------|

- 10月 7日 NPO法人すまいるセンター(大阪府堺市) 視察・ヒアリング

- 10 月 20 日 長野県下條村視察・ヒアリング
- 10 月 23 日 愛知県長久手市視察・ヒアリング
- 10 月 27 日 講演会・第3回委員会会合  
「地域の『絆』の生み出し方～共助を支える CSW（コミュニティソーシャルワーカー）の仕事～」  
講師：豊中市 社会福祉協議会 事務局参事 兼 地域福祉課長  
勝部 麗子 氏
- 11 月 9 日 第4回委員会会合  
「デンマーク視察・国内ヒアリング報告および提言骨子案について」

|                            |
|----------------------------|
| 11 月 25 日 常任幹事会にて、提言骨子案を審議 |
|----------------------------|

## 平成28年

- 1 月 23 日 大阪市立大学（岩間伸之 生活科学研究科 教授）ヒアリング
- 3 月 11 日 第5回委員会会合  
「提言案について」
- 4 月 13 日 第6回委員会会合  
「提言案について」

|                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------|
| 4 月 25 日 幹事会にて、<br>提言案「地域コミュニティでつくる新たな『支縁社会』<br>～国民全員が社会保障の担い手に～」を審議 |
|----------------------------------------------------------------------|

|                                                            |
|------------------------------------------------------------|
| 5 月 2 日 提言「地域コミュニティでつくる新たな『支縁社会』<br>～国民全員が社会保障の担い手に～」を記者発表 |
|------------------------------------------------------------|

## 平成27年度 新しい社会保障のあり方委員会 名簿

※2016年3月25日現在

|       |        |                         |               |
|-------|--------|-------------------------|---------------|
| 委員長   | 酒井 朋久  | サントリーホールディングス(株)        | 相談役           |
| 委員長代行 | 上田 理恵子 | (株)マザーネット               | 代表取締役         |
| 副委員長  | 上 敏郎   | 日本電通(株)                 | 取締役会長兼社長      |
| 〃     | 仮屋 雄司  | (株)エヌ・ティ・ティ・ビジネスアソシエ西日本 | 取締役社長         |
| 〃     | 菊川 隆志  | 明治安田生命保険(相)             | 執行役大阪本部長      |
| 〃     | 岸 貞行   | エア・ウォーター(株)             | 顧問            |
| 〃     | 齊藤 紀彦  | (株)きんでん                 | 取締役会長         |
| 〃     | 相良 暁   | 小野薬品工業(株)               | 取締役社長         |
| 〃     | 筑紫 勝麿  | (株)iTest                | 顧問            |
| 〃     | 土塚 浩一  | 日本生命保険(相)               | 本店法人営業第二部部長   |
| 〃     | 手代木 功  | 塩野義製薬(株)                | 取締役社長         |
| 〃     | 永田 武全  | 京阪神ビルディング(株)            | 取締役会長         |
| 〃     | 福田 健吉  | (株)日本政策投資銀行             | 常務執行役員関西支店長   |
| 〃     | 福西 啓八  | 福西歯科口腔外科歯科インプラントセンター    | 理事長・所長        |
| 〃     | 藤井 眞澄  | 関電プラント(株)               | 取締役社長         |
| 〃     | 横溝 英樹  | (株)東芝                   | 執行役常務 関西支社長   |
| 委員    | 阿形 清信  | 近畿刃物工業(株)               | 代表取締役         |
| 〃     | 秋田 光哉  | 蓮美幼児学園                  | 学園長           |
| 〃     | 伊東 信久  | 医療法人真愛会伊東くりにつく          | 理事長           |
| 〃     | 長村 泰彦  | パナホーム(株)                | 渉外担当特別顧問      |
| 〃     | 立岩 文夫  | テレビ大阪(株)                | 取締役会長         |
| 〃     | 谷口 直人  | (株)日本介護医療センター           | 会長            |
| 〃     | 田村 太郎  | (一財)ダイバーシティ研究所          | 代表理事          |
| 〃     | 坪田 知己  | 日本アイ・ビー・エム(株)           | 常務執行役員 大阪事業所長 |
| 〃     | 中島 孝生  | 総合メディカル(株)              | 常務執行役員西日本支社長  |
| 〃     | 松岡 晋   | (有)アペックス                | 代表取締役         |
| 〃     | 村田 吉優  | (株)サイネックス               | 取締役社長         |
| 〃     | 藪本 雅巳  | 医療法人錦秀会                 | 理事長           |
| 〃     | 山内 勉   | 西日本バンドー(株)              | 理事            |
| 〃     | 山本 雅史  | ダイキン工業(株)               | 執行役員          |

|          |        |                         |                  |
|----------|--------|-------------------------|------------------|
| スタッフ     | 高谷 和幸  | サントリーホールディングス(株)        | 大阪秘書室専任部長        |
| "        | 小倉 由紀  | サントリーホールディングス(株)        | 大阪秘書室課長          |
| "        | 上田 遥   | (株)マザーネット               | 食育事業担当           |
| "        | 田中 正人  | (株)エヌ・ティ・ティ・ビジネスアソシエ西日本 | 経営企画部総務担当課長      |
| "        | 高橋 克也  | 明治安田生命保険(相)             | 大阪本部審議役          |
| "        | 河野 一郎  | 小野薬品工業(株)               | 総務部部长            |
| "        | 今村 彰孝  | (株)東芝                   | 関西支社総務部長         |
| "        | 田中 一宏  | 日本生命保険(相)               | 本店企画広報課長         |
| "        | 立野 裕也  | 日本生命保険(相)               | 企画総務部課長補佐        |
| "        | 花崎 浩二  | 塩野義製薬(株)                | 執行役員 経理財務部長      |
| "        | 井上 康隆  | 京阪神ビルディング(株)            | 常務取締役管理統括兼企画部長   |
| "        | 布施 健   | (株)日本政策投資銀行             | 関西支店企画調査課長       |
| "        | 青田 強   | (株)日本政策投資銀行             | 関西支店企画調査課副調査役    |
| "        | 上田 雅己  | 関電プラント(株)               | 取締役経営企画部長        |
| 代表幹事スタッフ | 大野 敬   | 西日本電信電話(株)              | 秘書室担当部長          |
| "        | 大石 直   | 西日本電信電話(株)              | 秘書室担当課長          |
| "        | 明谷 卓哉  | 西日本電信電話(株)              | 秘書室主査            |
| "        | 福岡 克也  | (株)三井住友銀行               | 経営企画部部長          |
| "        | 伊藤 史匡  | (株)三井住友銀行               | 経営企画部金融調査室上席室長代理 |
| "        | 福原 万理子 | (株)三井住友銀行               | 経営企画部金融調査室       |
| 同友会事務局   | 齊藤 行巨  | (一社)関西経済同友会             | 常任幹事・事務局長        |
| "        | 與口 修   | (一社)関西経済同友会             | 企画調査部課長          |
| "        | 松尾 康弘  | (一社)関西経済同友会             | 企画調査部調査役         |