

平成19年度
人口減少社会における世代間
分担のあり方、高齢社会の
将来展望報告書

長寿社会政策研究所

ま え が き

この調査研究報告書は、平成 18 年度および平成 19 年度に実施した「人口減少社会における世代間分担のあり方、高齢社会の将来展望」の成果をとりまとめたものです。

我が国は 1970 年に高齢化社会、94 年に高齢社会に入りましたが、2005 年には高齢化率 20% を突破しあわせて人口減少社会へと移行しました。兵庫県もまもなく人口減少局面にはいると予想されています。こうした状況において悲観的な将来像が広まる中、そのことがさらに状況を悪化させるといった悪循環に陥っているといっても過言ではありません。

そこで、本調査研究では、兵庫県の将来像についてシミュレーションを実施して課題を抽出すると共に、各分野の専門家による研究会を組織し、これからの超高齢社会における諸課題とその解決に向けた方向性について検討し、議論を深めて参りました。

シミュレーションの結果、兵庫県の人口減少は急速に進み、かつ高齢化率も今後数十年で急上昇するとともに、要介護高齢者も急増すること、ただし、その進み方には県内の市町ごとに大きな格差があり、重点課題が異なってくること、2030 年までに 40 万人に対応可能な介護体制を構築する必要があること、高齢者の参加を促進すれば介護力を維持可能なことなどが明らかになりました。また、そうした状況へに対応するためには、従来の福祉国家体制では限界があり、NPO や地域組織をはじめとした多様な中間領域を組み込んだ「三層秩序」を構築することが急務であること、また人口減少を所与とせず、出産育児の社会的価値を積極的に評価するなど少子化対策が必要なこと、また、地域で生き生きと活躍する高齢者像を実現すること、などの方向性が示されました。

この報告書が、今後の少子高齢・人口減少社会に向けて、行政はもとより関係団体、研究者の方々にひろくご活用いただければ幸いです。

終わりに、研究にご協力いただいた関係者の方々に厚く御礼申し上げます。

2008 年（平成 20 年）3 月

(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
長寿社会政策研究所長 足立正樹

研究体制

研究責任者	足立正樹	長寿社会政策研究所長 神戸大学大学院経済学研究科教授
研究者(報告書執筆)	村上寿来	長寿社会政策研究所主任研究員
研究会委員	浅野仁 小林甲一 小林大造 玉岡雅之 藤岡秀英 宮垣元 森山玲子	関西学院大学社会学部教授 名古屋学院大学経済学部教授 姫路獨協大学経済情報学部教授 神戸大学大学院経済学研究科准教授 神戸大学大学院経済学研究科准教授 甲南大学文学部准教授 広島経済大学経済学部准教授
研究協力	兵庫県高齢社会課 兵庫県ビジョン課	

目次

第1章	はじめに	4
第1節	研究の目的	4
第2節	調査研究の方法	4
第2章	高齢社会のゆくえ	6
第1節	高齢化の状況と将来展望	6
1.	高齢化とは	6
2.	我が国の高齢化過程	6
3.	兵庫県の高齢化の現状と将来展望	9
第2節	高齢化の要因	10
1.	平均寿命の延伸	10
2.	少子化の進展	12
第3節	兵庫県の将来像-人口・世帯推計を通して	15
1.	兵庫県の将来人口推計	15
2.	兵庫県の世帯推計	20
補論	単身世帯は問題か?	22
3.	要介護高齢者数推計	24
4.	市町別の将来像	25
第3章	高齢社会の諸課題とその克服の方向性	37
第1節	マクロの課題	37
1.	福祉国家から福祉社会へ	37
2.	「ケアと支援」の観点からの福祉社会の構築	39
3.	少子化・人口減少への対応	40
補論	ドイツにおける家族政策の展開と社会問題	49
4.	新しい地方財政システムの模索	52
5.	持続可能な社会保障システムの構築	55
補論	介護力のシミュレーション	64
6.	世代間分担のあり方	70
7.	価値観・社会意識の変化の影響	71
第2節	メゾの課題	72
1.	地域コミュニティの再生	72
補論	「地域福祉計画」と地域力	74
2.	就業による地域社会の活性化	77
3.	ボランティア組織の活性化	83
補論	イギリスのボランティアセクター	87
第3節	ミクロの課題	89

1. 補完性原則と自律の精神	89
2. 高齢者の社会参加の促進	89
3. 社会の原点としての家族の重要性	90
第4章 明るい高齢社会の構築へ向けて	93
第1節 三層秩序の構築	93
第2節 新しい高齢者像の実現.....	95
第3節 世代間分担のあり方	95
第4節 積極的な少子化対策	96
第5節 震災の教訓を生かして.....	97
主要参考文献	98

第1章 はじめに

第1節 研究の目的

我が国は1970年に高齢化社会、1994年に高齢社会に入ったが、2005年には高齢化率20%を突破しあわせて人口減少社会へと移行した。兵庫県もそれに続いてまもなく人口減少社会に突入すると見込まれている。我が国のように規模の大きな国が長期にわたる人口減少局面を迎えるのはこれまで経験したことのない事態であり、それがもたらすであろう経済社会に対する影響がどのようなものかは、多くの関心を呼び、議論がなされている。

確かに、原田・鈴木（2005）なども指摘するように、生産性の上昇でもって一人当たりGDP水準が維持あるいは向上するならば、人口減少局面においてもこれまで以上に豊かさを楽しむことは可能かもしれない。しかし、バブル崩壊後、いわゆる「失われた10年」を経て、景気回復の実感が十分に伴わない我が国の状況においては、高齢化や人口減少の不安要因がさらに深刻に受け止められ、時代の閉塞感となってさらに悪循環を生み出しているといった面もあるといつてよい。

確かに、高齢化や人口減少の影響は決して軽視できないだろうが、では、それほど悲観すべきことなのだろうか。むしろ、この人口変動に伴う時代の転換を、社会をそれに対応可能な体制へと転換する契機と出来るならば、将来をそれほど悲観する必要はないのだろうか。つまり、これからの少子高齢化の諸問題に対応可能な社会の条件を示し、目指すべき社会像をはっきりと提示することこそが、いま必要なのではないだろうか。

こうした問題意識を背景にして、本研究は、少子高齢・人口減少社会の課題とその全体像を明らかにすることによって、活力ある高齢社会を構築するための基本条件等を検討することを目的に研究を行った。

第2節 調査研究の方法

これからの高齢社会の諸課題に対する対応策をより広い観点から検討するために、本研究は研究会方式を採用し、研究会を組織して各専門分野の委員による議論を中心にして研究を行った（研究会の開催状況については第1-2-1表を参照）。

研究会における議論にくわえて、人口・世帯推計をはじめとしたシミュレーション等を実施し、将来起こるべき事態について具体的に確認する作業も合わせて行なった。

また、研究会の議論を補足するために、研究会外部のゲストスピーカーによる報告会を実施した（第1-2-2表）。

第 1-2-1 表 研究会開催概要

	テーマ	日時	会場
第1回	超高齢社会の諸課題－明るい高齢社会に向けて	平成18年11月2日（木） 16:00～18:00	機構6階 第1会議室
第2回	超高齢社会の諸課題Ⅱ	平成19年1月31日（水） 15:00～17:30	機構6階 第1会議室
第3回	地域社会のパワーアップの諸方策	平成19年5月22日（火） 15:00～17:30	機構6階 第1会議室
第4回	福祉国家の展望	平成19年8月6日（月） 15:00～18:00	兵庫県民会館 302会議室
第5回	高齢化と家族形態の変化について	平成19年9月18日（月） 13:00～15:00	兵庫県立神戸学習プラ ザ 第2講義室
第6回	人口減少社会における世代間分担のあり方	平成19年11月20日（火） 15:00～17:00	機構6階 第1会議室
第7回	最終報告書の構成	平成20年1月26日（土） 10:00～12:00	機構6階 第1会議室

第 1-1-2 表 ゲストスピーカー講演開催概要

第1回	ゲストスピーカー 中里英樹(甲南大学准教授)	日時 平成19年9月18日（月）10:00～12:00
	テーマ 高齢化と家族形態の変化について	会場 兵庫県立神戸学習プラザ 第2講義室
第2回	ゲストスピーカー 山田誠(鹿児島大学教授)	日時 平成19年12月18日（火）15:30～17:30
	テーマ 介護保険と地域福祉	会場 機構6階 第1会議室
第3回	ゲストスピーカー 岡部明子(千葉大学准教授)	日時 平成20年1月11日（金）16:00～18:00
	テーマ 人口減少社会における都市のあり方について	会場 機構6階 第1会議室

第2章 高齢社会のゆくえ

第1節 高齢化の状況と将来展望

1. 高齢化とは

「高齢化」とは、もう少し正確に表現すれば、「人口構造の高齢化」である。つまりは、全人口に占める高齢者の割合が増大する過程を意味している。そこで次に問題となるのが「高齢者」をどう規定するかであるが、国際的な統一基準として、世界保健機関（WHO）の規定により「65歳以上」と定められたため、この65歳を高齢者の区分として用いることになっている。この65歳以上人口の割合が「高齢化率」となる。

この「高齢化率」を用いて、同じくWHOによって社会における高齢化状況についての基準が定められている。「高齢化率」が7%以上になると、当該社会は「高齢化社会」(aging society)と言われる。さらに高齢化が進み14%を超えると、「高齢社会」(aged society)と言われる。それぞれの英語表記を見るとわかるように、高齢化社会では、「aging」という進行形が用いられており、まさに「高齢化が進行しつつある」状況を指し、「高齢社会」には「aged」という過去分詞が用いられているように「十分に高齢化が進行した」というニュアンスがある。つまり、基準の設定当時は、高齢化率14%は既にかなり高齢化が進行した状況と捉えられていたのである。

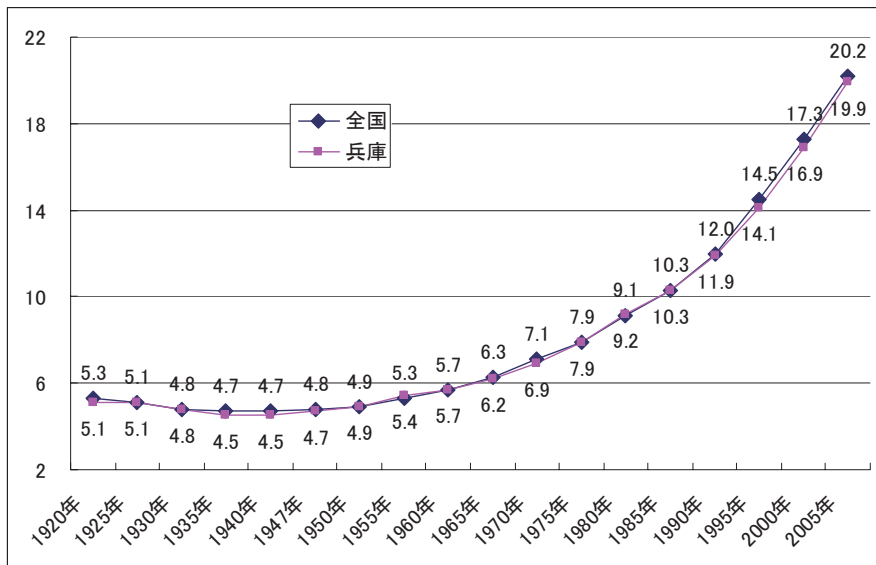
ところが、先進諸国においては、そのような水準に止まることなく、さらに高齢化が進行しつつあるのは周知の事実である。そこで、さらに高齢化が進行した社会を「超高齢社会」と呼ぼうとする動きが出てきているが、国際的に認定された正式な基準はまだ採用されていない。ここでも、さらに大幅に高齢化が進行した将来の状況をさして「超高齢社会」としておく。

2. 我が国の高齢化過程

第2-1-1図は、1920年から2005年までの全国ならびに兵庫県の高齢化率の推移である。これをみると、兵庫県と全国の軌跡はほとんど重なっているが、兵庫県も全国も、1920年代から第二次大戦を経て1950年頃までの間、高齢化率は5%前後の安定した時期が続いた。が、その後、高度成長期を境に、高齢化率の上昇が始まる。それ以後、上昇のスピードは加速し、2005年時点で、兵庫県は19.9%、全国は20.2%に達している。

第2-1-2表は、全国および兵庫県の高齢化率の上昇を年平均で示したものである。1950年から1970年までの20年間の高齢化率の上昇は、年平均で兵庫県0.100ポイント、全国0.110ポイントに過ぎなかったが、次第に上昇スピードは増し、1990年から2005年までの15年間では、兵庫県で年平均0.533ポイント、全国は0.547ポイントの上昇を示している。このように、高齢化は次第に上昇スピードを加速しながら進んでいる。

第 2-1-1 図 全国ならびに兵庫県の高齢化率の推移



第 2-1-2 表 高齢化の上昇スピード (年平均)

	1950-1970	1970-1990	1990-2005
全国	0.110	0.245	0.547
兵庫県	0.100	0.250	0.533

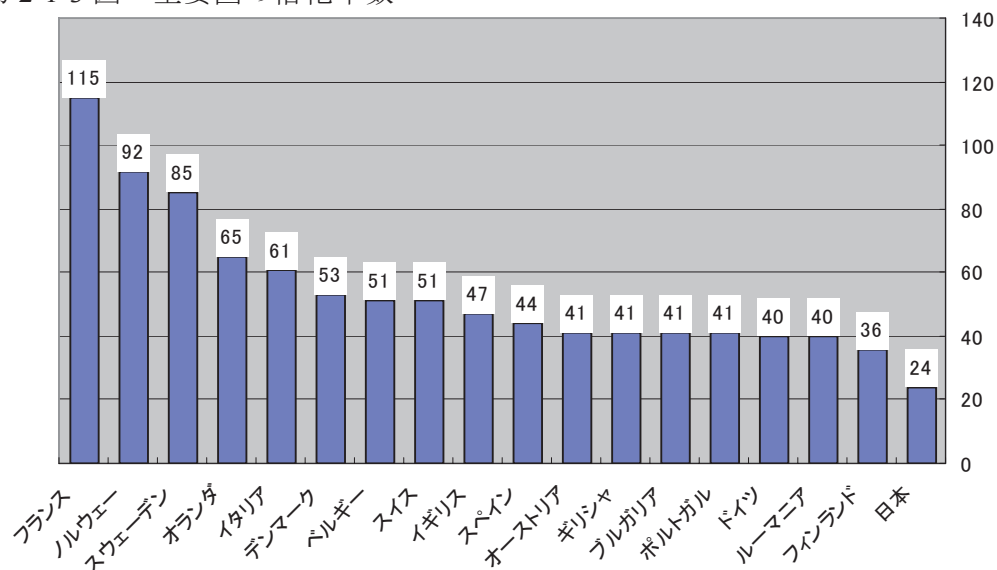
こうした高齢化上昇のスピードは、国際的に見ても極めて早い。先に見たように、人口に占める 65 歳以上人口の割合が 7%を越えた社会を「高齢化社会」、14%を越えた社会を「高齢社会」と呼ぶが、この基準によると、我が国は 1970 年に高齢化率 7.1%に達して「高齢化社会」に突入し、兵庫県もこれに続いてほどなく 7%を越えた。その後、高齢化率は全国で 1994 年に、兵庫県は 1996 年に 14%を越え、「高齢社会」に入った。第 2-1-3 図は、既に高齢社会に到達した主要国が、高齢化率 7%から 14%に到達するのにかかった「倍化年数」を示したものである。これによると、フランスの 115 年、イタリアの 61 年、イギリスの 47 年、ドイツの 40 年などに比べても、我が国は極めて速いスピードで高齢化がすすんだことがわかる。

しかも、我が国の高齢化は、今後さらに加速すると予想されている。国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計¹によれば、中位推計で 2030 年には 31.8%、2055 年には 40.5%に達する。

第 2-1-4 図は、先進諸国の高齢化率の推移及び将来推計を比較したものである。これによれば、我が国の高齢化率は、他の先進諸国よりもかなり高い水準で推移していくだろうことがわかる。2050 年の時点で比較すると、他の先進諸国中で最も高いイタリアの 32.65%よりも 6.91 ポイント高いと予想されている。

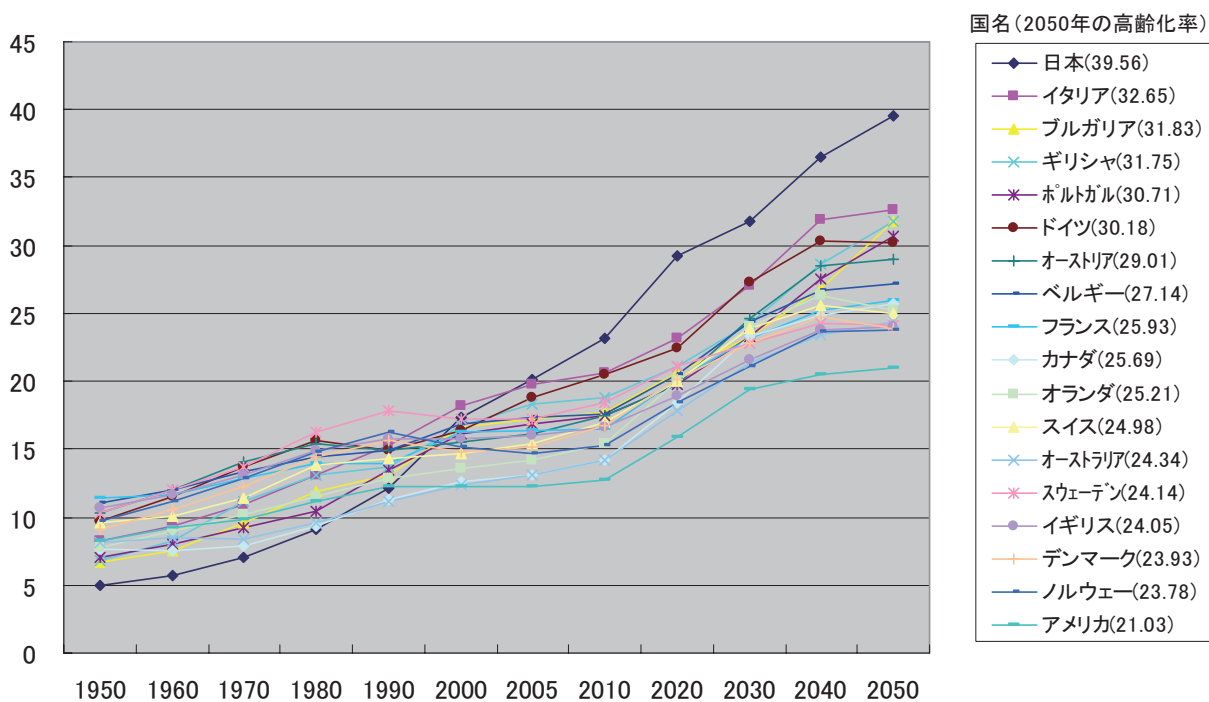
¹ 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成 18 年 12 月推計）』
<http://www.ipss.go.jp/pp-newest/j/newest03/newest03.asp>

第 2-1-3 図 主要国の倍化年数



出所) 国立社会保障人口問題研究所ホームページ「人口統計資料集」
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2006.asp?chap=0> をもとに作成。

第 2-1-4 図 各国の高齢化率の推移



出所) 国立社会保障人口問題研究所ホームページ「人口統計資料集」

このように、我が国の高齢化は、そのスピードが極めて高く、且つその頂点が極めて高いという点に大きな特徴があり、他の先進諸国にまして高齢化の影響を強く受けることになるだろうと考えられる。たとえば、フランスやスウェーデンのように、長期間かかって緩やかに高齢化が進行する場合、社会はその高齢化に徐々に適応するだけの余裕がある。が、我が国のように急速な高齢化が進むと、社会がそれに適応しないうちに、高齢化が進

んでしまうことになる。つまり、我が国は、他の先進諸国にもまして、高齢社会に適応した社会を意識的に形成する必要があるとあってよいだろう。

3. 兵庫県の高齢化の現状と将来展望

既に見たように、兵庫県の高齢化過程は、ほぼ全国の推移に重なる形で展開してきた。全国の都道府県の2005年時点の高齢化率を見ると、最も低いのは沖縄の16.1%で、埼玉、神奈川がつづいて低い。最も高い島根は既に27.1%に到達しており、秋田、高知、山形、山口は25%を超える水準にある。兵庫県は、宮城・福岡等と並んで全国平均に近い水準にあるが、全都道府県の中では11位とまだ比較的低い水準である。

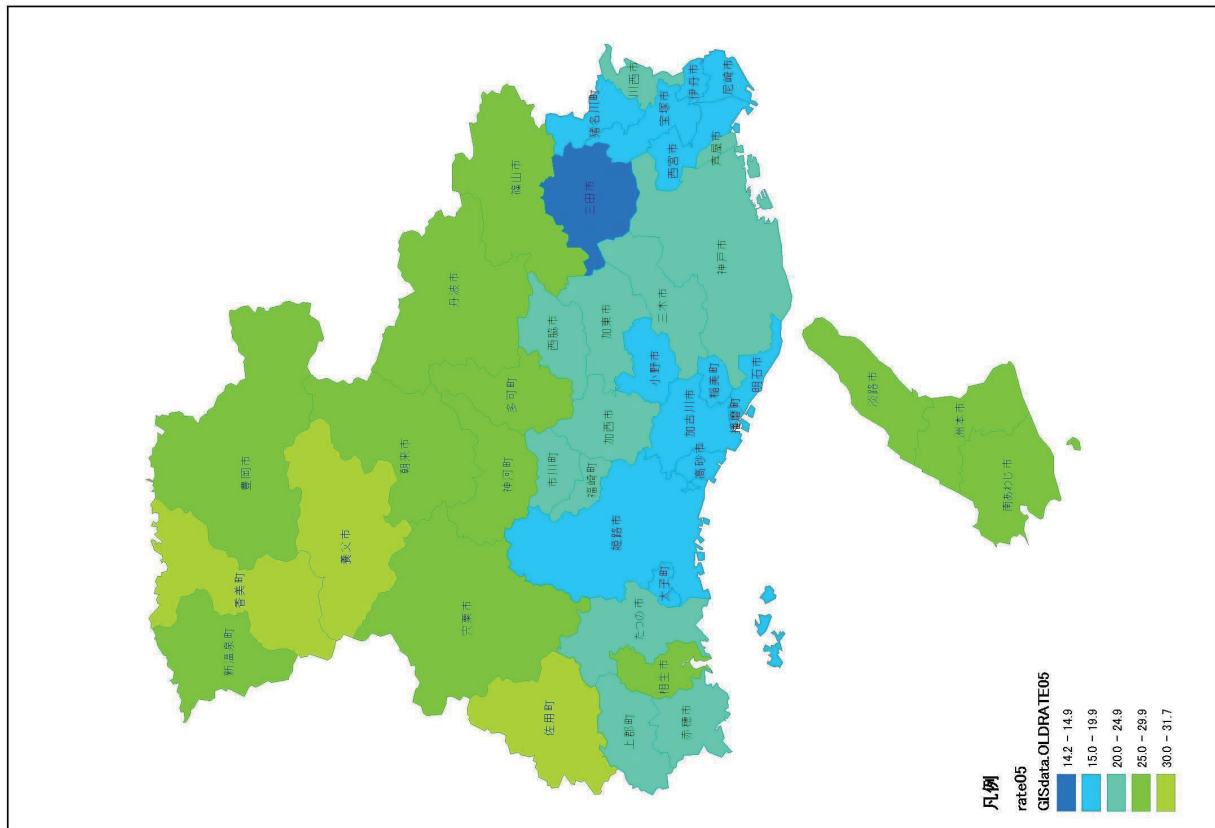
第2-1-5表 都道府県別高齢化率（2005年）

順位	都道府県	%	順位	都道府県	%	順位	都道府県	%	順位	都道府県	%
1	沖 縄	16.1	13	宮 城	20.0	25	福 井	22.6	37	和 歌 山	24.1
2	埼 玉	16.4	13	奈 良	20.0	25	佐 賀	22.6	37	鳥 取	24.1
3	神 奈 川	16.9	15	京 都	20.2	27	青 森	22.7	39	大 分	24.3
4	愛 知	17.3	16	群 馬	20.6	27	福 島	22.7	40	徳 島	24.4
5	千 葉	17.6	16	静 岡	20.6	29	富 山	23.3	41	岩 手	24.6
6	滋 賀	18.1	18	石 川	20.9	29	香 川	23.3	42	鹿 児 島	24.8
7	東 京	18.5	19	岐 阜	21.0	31	宮 崎	23.5	43	山 口	25.0
8	大 阪	18.7	19	広 島	21.0	32	長 崎	23.6	44	山 形	25.5
9	茨 城	19.4	21	北 海 道	21.5	33	長 野	23.8	45	高 知	25.9
9	栃 木	19.4	21	三 重	21.5	33	熊 本	23.8	46	秋 田	26.9
11	兵 庫	19.9	23	山 梨	21.9	35	新 潟	23.9	47	島 根	27.1
11	福 岡	19.9	24	岡 山	22.5	36	愛 媛	24.0		全 国	20.2

ただし、兵庫県内の市町別の状況を見ると、大きな地域差があることがわかる。第2-1-6図は、2005年における兵庫県の市町別高齢化状況を示したものである。

最も高齢化率が低いのは、三田市の14.3%であり、三田市はようやく高齢社会に突入した状況にある。他方、最も高齢化率の高い養父市では、31.7%と既にかんりの高齢化率に達しており、最も低い三田市の倍以上となっている。市町別の状況を地理的に見ると、日本海側および内陸部の地域と淡路では、概ね25%～30%以上の高齢化率になっており、先行して高齢化が進んでいる。他方、阪神地域や東播磨地域では、まだ20%以下と相対的に低い高齢化率にとどまっていることがわかる。ただし、神戸市など都市部でも、既に20%を超えて高齢化が進んでいる。

第 2-1-6 図 兵庫県の高齢化状況（2005 年）



第 2 節 高齢化の要因

先進諸国においてはほぼ例外なく高齢化がすすんでいるが、その高齢化の背景には二つの要因がかかわっている。すなわち①平均寿命の延伸、②少子化の進展である。

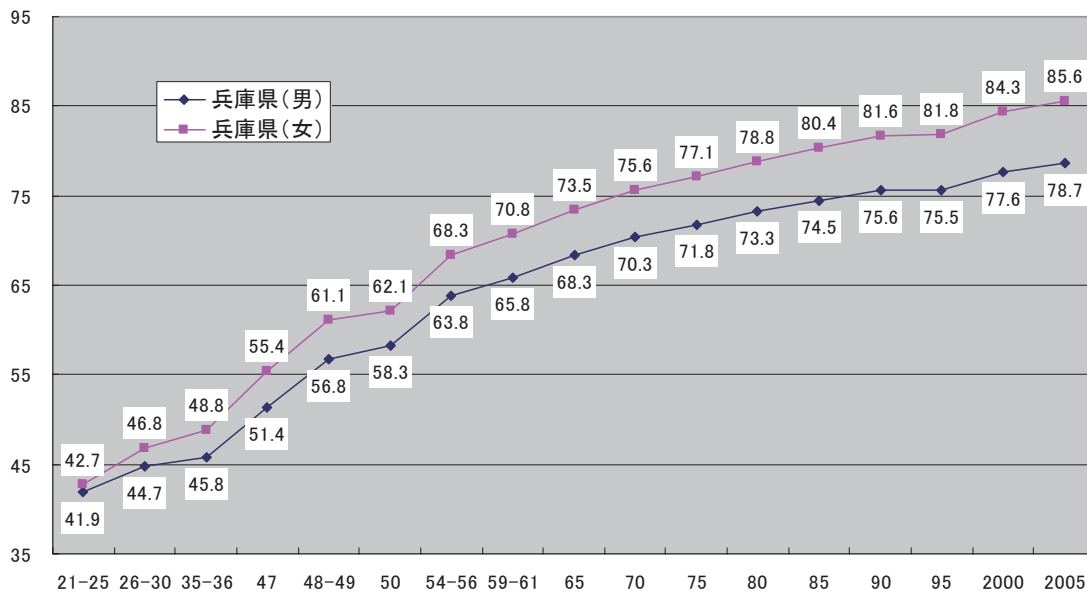
1. 平均寿命の延伸

第 2-2-1 図は、兵庫県の平均寿命の推移について見たものである。大正時代の終わり（1921-1925）頃は、男性 41.9 歳、女性 42.7 歳だったが、それ以後、平均寿命は上昇し、終戦直後の 1947 年に初めて男女とも 50 歳を超えた。その後も平均寿命は一貫して上昇傾向を示し、2005 年には男性 78.7 歳、女性 85.6 歳となっている。

我が国の平均寿命は、他の先進諸国に比べても高い。平成 18 年簡易生命表の結果によれば、男性はアイスランドに次いで世界最高水準にあり、また女性は他の国を 2 歳程度引き離して世界第 1 位である（第 2-2-2 表）。

しかも、疾病や要介護状態に陥らずに自立して健康に過ごすことの出来る期間である「健康寿命」でも、我が国は全体、男女いずれも世界最高である（第 2-2-2 表）。

第 2-2-1 図 兵庫県平均寿命の推移



第 2-2-2 表 主要国の平均寿命と健康寿命

国名	平均寿命		健康寿命		
	男性	女性	全体	男性	女性
日本	79.0	85.8	75.0	72.3	77.7
スウェーデン	78.5	82.8	73.3	71.9	74.8
スイス	78.7	83.9	73.2	71.1	75.3
アイスランド	79.4	83.0	72.8	72.1	73.6
イタリア	77.2	82.8	72.7	70.7	74.7
オーストラリア	78.1	83.0	72.6	70.9	74.3
スペイン	77.4	83.9	72.6	69.9	75.3
カナダ	77.2	82.1	72.0	70.1	74.0
ノルウェー	78.1	82.7	72.0	70.4	73.6
フランス	76.8	83.8	72.0	69.3	74.7
ドイツ	76.2	81.8	71.8	69.6	74.0
オーストリア	76.7	82.2	71.4	69.3	73.5
オランダ	77.2	81.6	71.2	69.7	72.6
ベルギー	75.1	81.1	71.1	68.9	73.3
フィンランド	75.8	82.8	71.1	68.7	73.5
イギリス	76.6	81.0	70.6	69.1	72.1
デンマーク	75.9	80.4	69.8	68.6	71.1
米国	75.2	80.4	69.3	67.2	71.3

出所) 平均寿命は平成 18 年度簡易生命表 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/life06/03.html>
 健康寿命は The World Health Report 2003 <http://www.who.int/whr/2003/en/index.html> により作成。

我が国は戦前・戦後のいわゆる「人生 50 年時代」から「人生 90 年時代」へと長寿化をすすめてきた。これまでの平均寿命延伸過程をみると、その延伸スピードに低下は見られず、今後さらに寿命が延びる可能性がある。とりわけ、健康に過ごすことが出来る期間も長いなど、我が国の長寿化は世界に誇るべき成果であるといつてよいだろう。

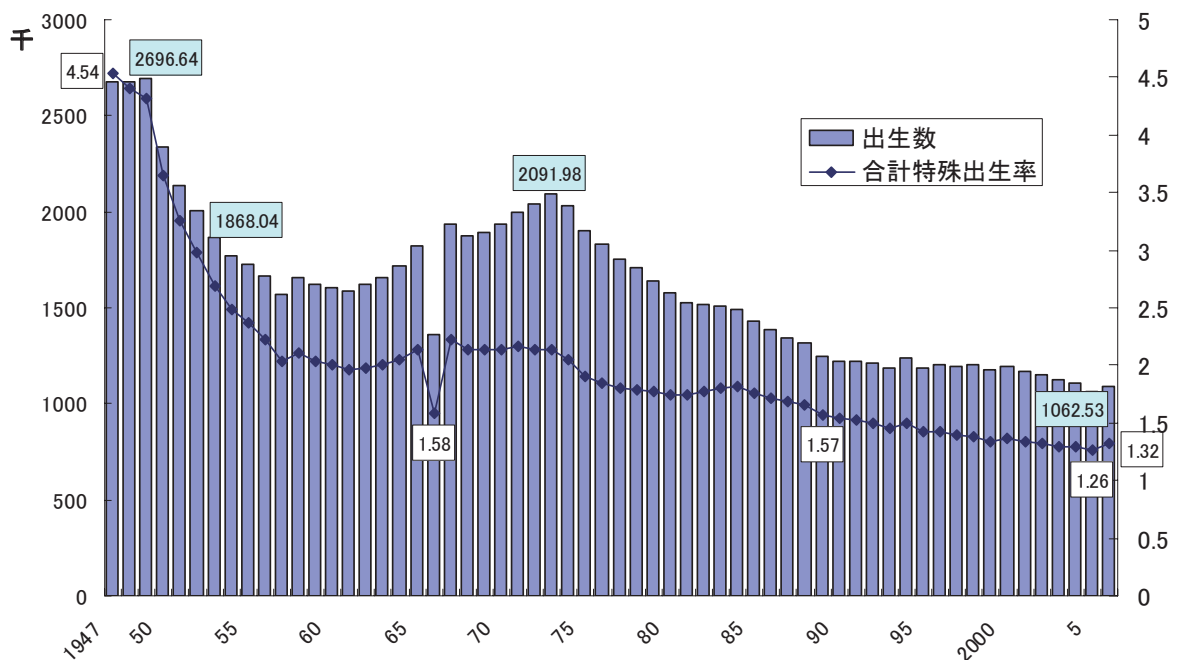
2. 少子化の進展

(1) 全国の状況

今後の高齢化のさらなる進展と人口減少をもたらすより重要な要因は、少子化である。

第2-2-3図は、全国の出生数及び出生率の推移である。第二次大戦後すぐの1947年には、合計特殊出生率は4.54とかなり高い率を示しており、1949年には出生数も約2,696,640人に達していた。この時期に生まれた世代が、いわゆる「団塊の世代」である。その後出生率は抑えられたため、大幅に低下し、1953年からは出生数も200万人を割ったものの、丙午を除き、概ね人口置換水準（2.08程度）程度の率を維持していた。1970年代に入ると、団塊世代ジュニアの出生により再び出生数は増加して、再度200万人台に増加したが、合計特殊出生率は低下傾向に入り、75年以後は、若干の上下はあるものの、低下傾向を示している。特に、1989年には、丙午の1.58を下回り、「1.57ショック」といわれ、少子化問題の深刻さが改めて意識されるようになったが、その後も回復には向かわず、2004年には1.26と最低を記録した。

第2-2-3図 全国の合計特殊出生率の推移



先進諸国を中心に戦後の合計特殊出生率の推移を見ると、先進諸国は、アメリカを除き、2を下回って出生率は低下しているが、その中でも日本は南欧諸国、ドイツ等とならんで最も低いグループに入る。その他の諸国は、1.5を上回る水準にある（第2-2-4表）。

第 2-2-4 表 先進諸国の合計特殊出生率の推移

国	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
日本	2.75	2.08	2.02	2.00	2.07	1.81	1.76	1.66	1.49	1.39	1.33
デンマーク	2.55	2.55	2.59	2.27	1.97	1.68	1.43	1.54	1.75	1.75	1.75
アイスランド	3.70	4.02	3.94	3.15	2.84	2.29	2.25	2.12	2.19	2.06	1.97
スウェーデン	2.21	2.23	2.32	2.16	1.89	1.66	1.65	1.91	2.01	1.56	1.64
イギリス	2.18	2.49	2.81	2.52	2.04	1.72	1.80	1.81	1.78	1.70	1.66
ギリシャ	2.29	2.27	2.20	2.38	2.32	2.32	1.96	1.53	1.37	1.30	1.25
イタリア	2.32	2.35	2.50	2.49	2.33	1.89	1.53	1.35	1.28	1.21	1.28
スペイン	2.57	2.75	2.89	2.92	2.86	2.57	1.89	1.48	1.27	1.18	1.27
フランス	2.73	2.71	2.85	2.61	2.31	1.86	1.87	1.81	1.71	1.76	1.87
ドイツ	2.16	2.30	2.49	2.32	1.64	1.52	1.46	1.43	1.31	1.34	1.32
オランダ	3.06	3.10	3.17	2.80	2.06	1.60	1.52	1.56	1.58	1.60	1.72
スイス	2.28	2.34	2.51	2.27	1.82	1.53	1.53	1.53	1.54	1.47	1.41
カナダ	3.73	3.90	3.61	2.51	1.97	1.74	1.63	1.69	1.69	1.56	1.51
アメリカ合衆国	3.45	3.71	3.31	2.55	2.02	1.79	1.83	1.92	2.03	1.99	2.04
オーストラリア	3.18	3.41	3.27	2.87	2.54	2.09	1.93	1.87	1.87	1.77	1.75

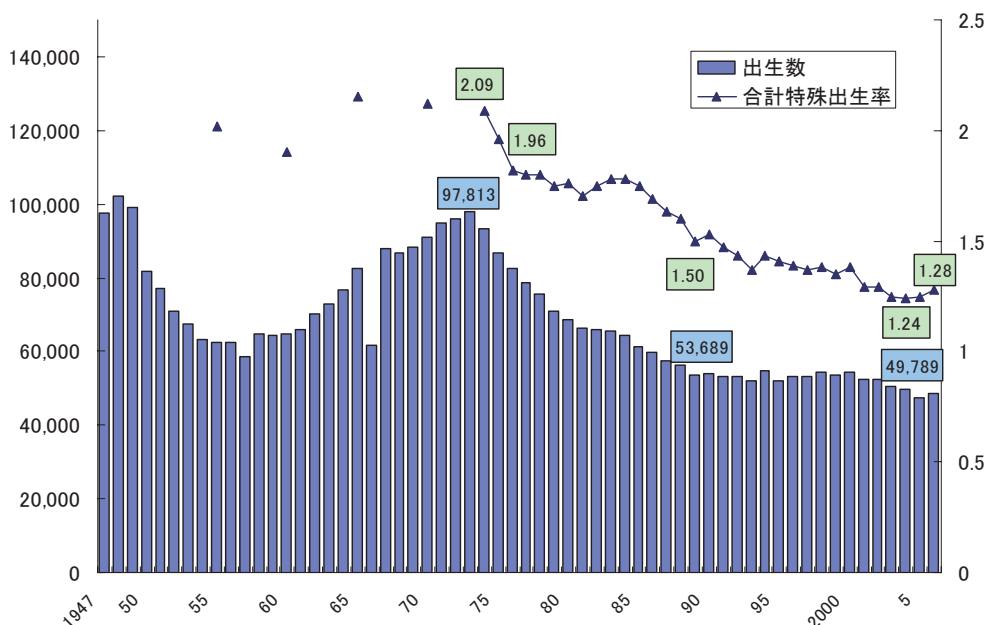
出所) United Nation (<http://unstats.un.org/pop/dVariables/DRetrieval.aspx>)を基に作成。

(2) 兵庫県の状況

兵庫県の状況を見ると(第 2-2-5 図)、合計特殊出生率は、1974 年には 2.09 とおよそ人口置換水準にあったが、翌 1975 年には 1.96 と 2 を下回り、その後若干の上下はありつつも水準としては低下傾向を示してきた。全国で「1.57 ショック」といわれた 1989 年には、それよりさらに低い 1.50 に低下したが、その後も低下は続き、2004 年には、1.24 と過去最低を記録するとともに、出生数も初めて 50,000 人を割った。その後出生率は若干回復し、2006 年には 1.28 に上昇したものの、継続的な回復過程へと入ったかどうかはわからない。

また、全国の都道府県別でみると(第 2-2-6 表)、兵庫県は全国平均と同水準にあるものの、全国では 38 位と比較的低い水準にあることがわかる。

第 2-2-5 図 兵庫県の出生数及び合計特殊出生率の推移

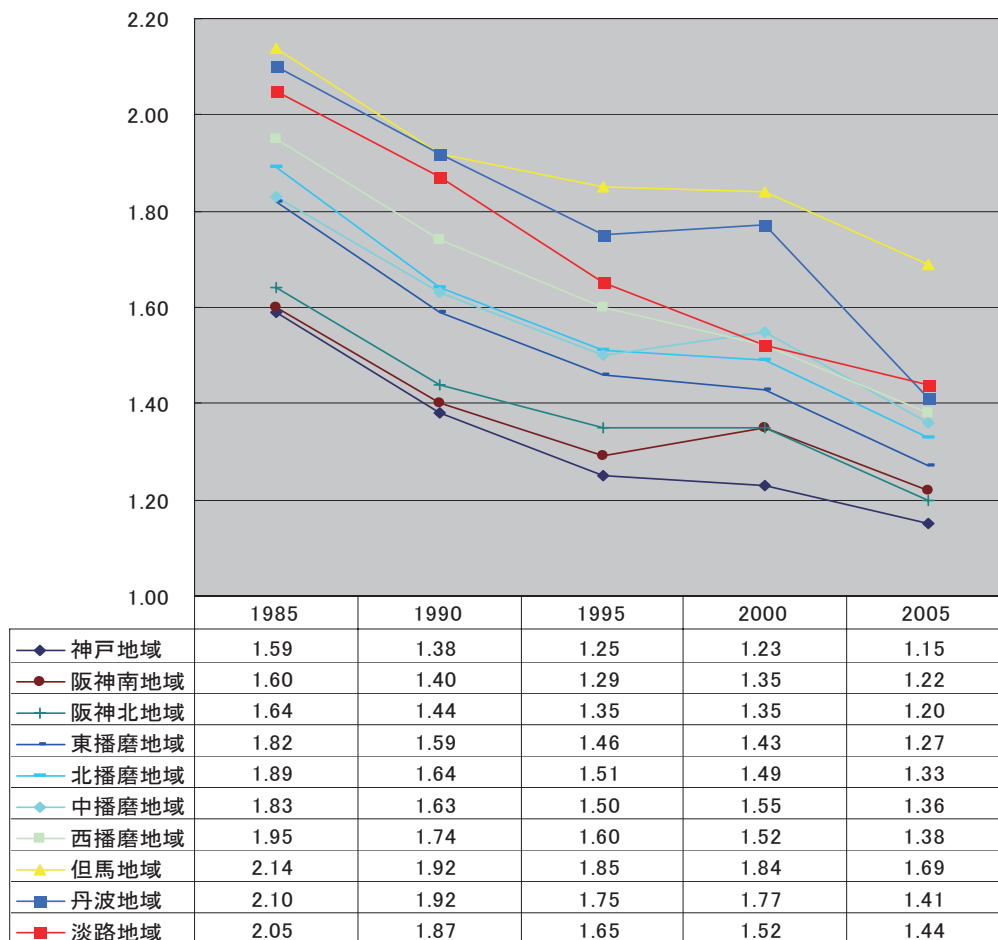


第 2-2-6 表 都道府県別合計特殊出生率の順位

順位	都道府県	%	順位	都道府県	%	順位	都道府県	%	順位	都道府県	%
1	沖縄	1.74	13	長野	1.44	24	石川	1.36	37	福岡	1.30
2	宮崎	1.55	14	香川	1.42	24	愛知	1.36	38	兵庫	1.28
3	島根	1.53	15	滋賀	1.41	27	茨城	1.35	39	宮城	1.25
4	鳥取	1.51	16	栃木	1.40	27	岐阜	1.35	40	埼玉	1.24
4	鹿児島	1.51	16	岡山	1.40	27	三重	1.35	41	千葉	1.23
6	福井	1.50	16	山口	1.40	30	秋田	1.34	41	神奈川	1.23
6	佐賀	1.50	19	岩手	1.39	30	富山	1.34	43	大阪	1.22
6	熊本	1.50	19	静岡	1.39	30	山梨	1.34	43	奈良	1.22
9	福島	1.49	21	新潟	1.37	30	和歌山	1.34	45	京都	1.19
9	長崎	1.49	21	広島	1.37	34	高知	1.33	46	北海道	1.18
11	山形	1.45	21	愛媛	1.37	35	青森	1.31	47	東京	1.02
11	大分	1.45	24	群馬	1.36	35	徳島	1.31		全国	1.29

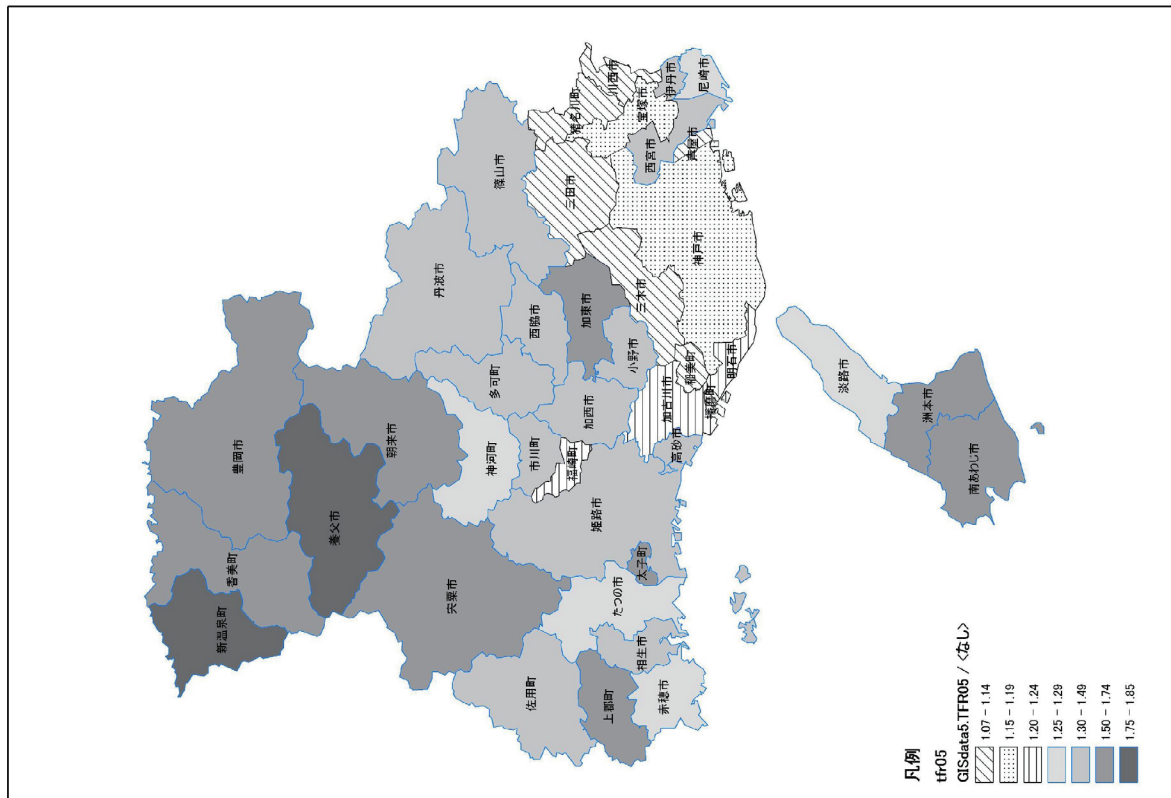
兵庫県内の地域別では、合計特殊出生率の水準に差がある。いずれの地域も合計特殊出生率は低下傾向にあるが、それでも、但馬・丹波・淡路などは、神戸・阪神北・阪神南などの都市部よりも高い水準にある（第 2-2-7 図）。

第 2-2-7 図 兵庫県の地域別合計特殊出生率の推移



2005年の合計特殊出生率を市町別にみると（第2-2-8図）、最も高い養父市は、1.85と全国平均から見てかなり高い水準にある。他方、最も低いのは三木市、播磨町の1.07である。神戸市も1.15と低い水準にあるが、神戸・阪神南地域を取り囲むように、1.15を下回る合計特殊出生率の低い市町が分布している。また各地域内でも、姫路市よりも神河町や福崎町のほうが低かったり、淡路市と洲本市・南あわじ市との間に大きな差があったりと、同一地域・隣接する市町間でも格差が存在している。

第2-2-8図 兵庫県の合計特殊出生率（2005年）



第3節 兵庫県の将来像-人口・世帯推計を通して

1. 兵庫県の将来人口推計

これまで見てきたように、兵庫県の少子高齢化はさらに進行しつつあるが、現在の情勢がさらに引き続いていった場合の将来像を具体的に見るために、兵庫県ビジョン課の実施した将来人口推計をもとに、兵庫県の将来像について見ていこう。

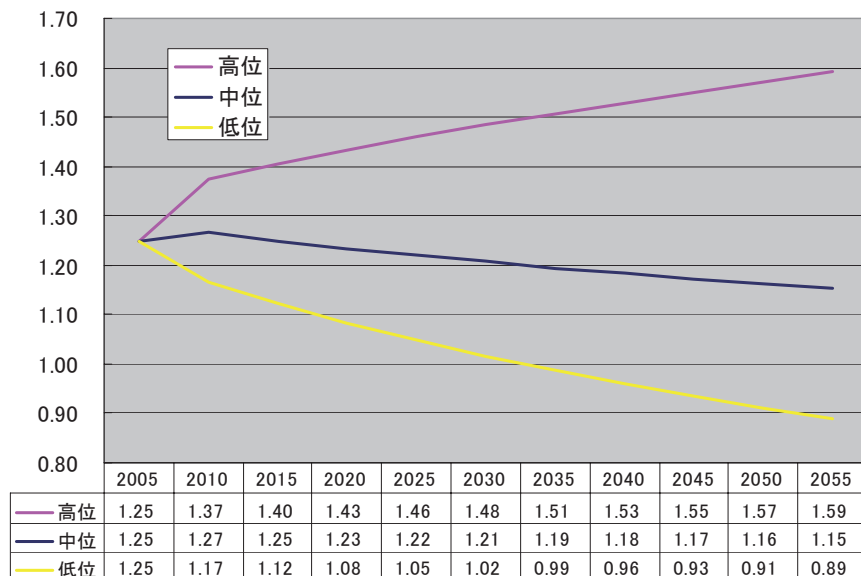
将来人口推計においては、①将来の出生率をどう見込むか、②社会移動の趨勢をどのように見込むか、③将来の生存率（平均寿命）をどう見込むか、といった仮定をどのように設定するかによって、結果は大きく変わってくる。

①出生率

第2-3-1図は、兵庫県ビジョン課が実施した新人口推計の合計特殊出生率仮定である。今回の仮定では、中位水準でも出生率の回復は想定せず、緩やかな低下傾向が続いて1.15程度まで低下することを仮定している。これは、従来の仮定に比べるとかなり厳しい仮定

である。例えば、国立社会保障・人口問題研究所の全国人口推計の合計特殊出生率仮定は、2055年時点で、中位推計が1.264と、兵庫県推計よりも若干高い仮定をおいている。これまで、人口推計においては、出生率回復について比較的楽観的な想定をおくことも多く、それが甘い見通しにつながることから、そうした比較的高い出生率を見込んだ推計については批判的な声も多かった。そうしたところからも、今回の推計では、比較的厳しい仮定をおき、より現実的な推計が目指されているとあってよいだろう。高位推計では、従来型の緩やかな出生率回復が想定され、2055年までに1.59まで回復することを仮定している。低位推計では、さらに厳しい仮定をおき、将来的には出生率は1を割り、0.89程度まで下がると想定したものである。

第 2-3-1 図 兵庫県新人口推計の出生率仮定



②生存率（平均寿命）

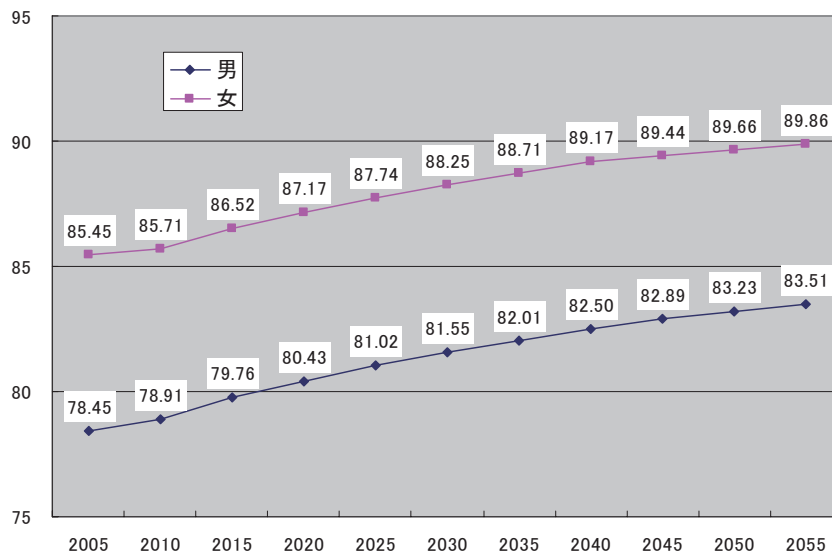
生存率については、男女別年齢5歳階級別の実績値（1985年～2005年）と社人研都道府県推計の仮定を参考に、近似曲線を導出して算出した。その結果、平均寿命は今後も緩やかに増加傾向が続き、2055年には男性83.51歳、女性89.86歳になると仮定されている。

（第 2-3-2 図）

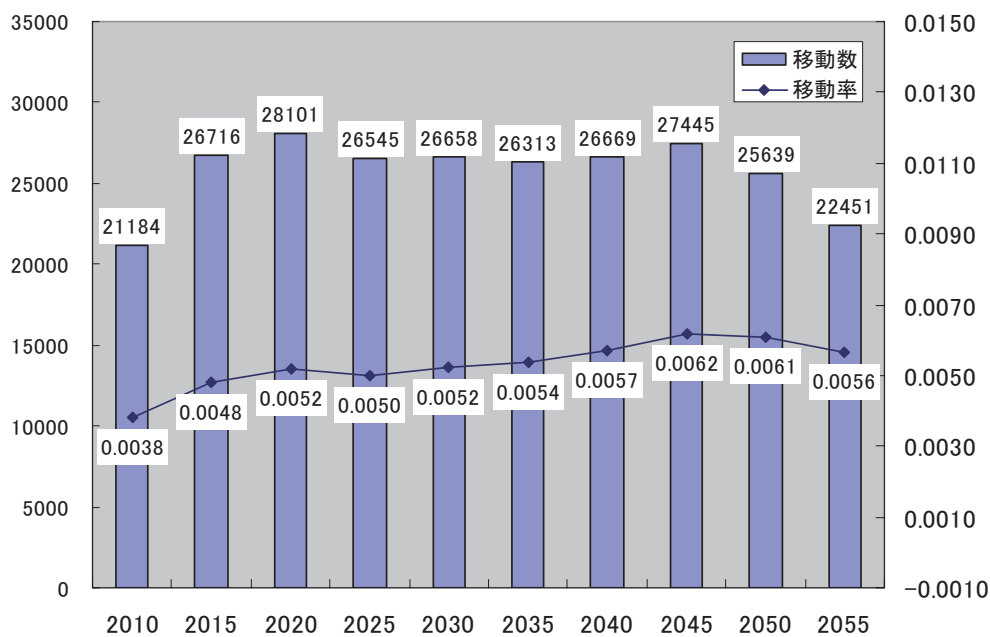
③社会移動

社会移動については、男女別年齢階級別（5歳ごと）の過去50年の純移動率の実績をもとに、その傾向と、移動総数の減少傾向を加味しつつ、2055年まで延長して設定している。具体的には、流入人口は大幅には増加しないものの2万から2万8千人程度の流入が見込まれる水準の移動率が仮定されている。（第 2-3-3 図）

第 2-3-2 図 兵庫県新人口推計の平均寿命の仮定



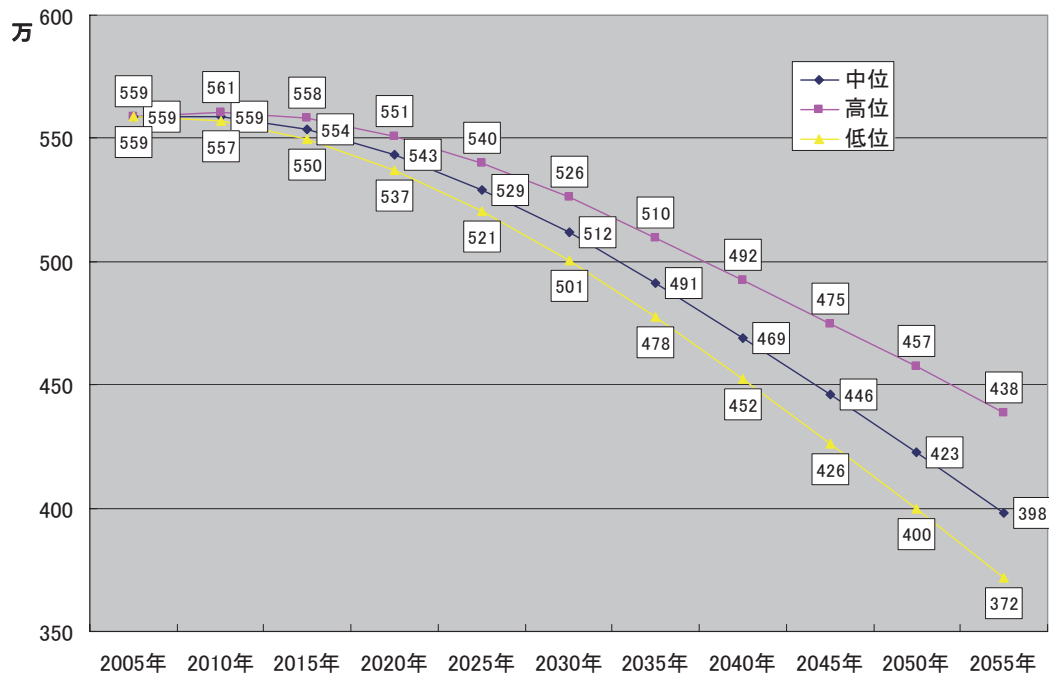
第 2-3-3 図 兵庫県新人口推計の社会移動仮定



以上の仮定の下に推計した兵庫県の人口推計は、第 2-3-4 図のような結果になった。中位推計では、2010 年ごろの 559 万人をピークに、兵庫県の人口減少が始まり、2035 年には 500 万人を切ったのち、2055 年には最終的に 400 万人を割ることになる。

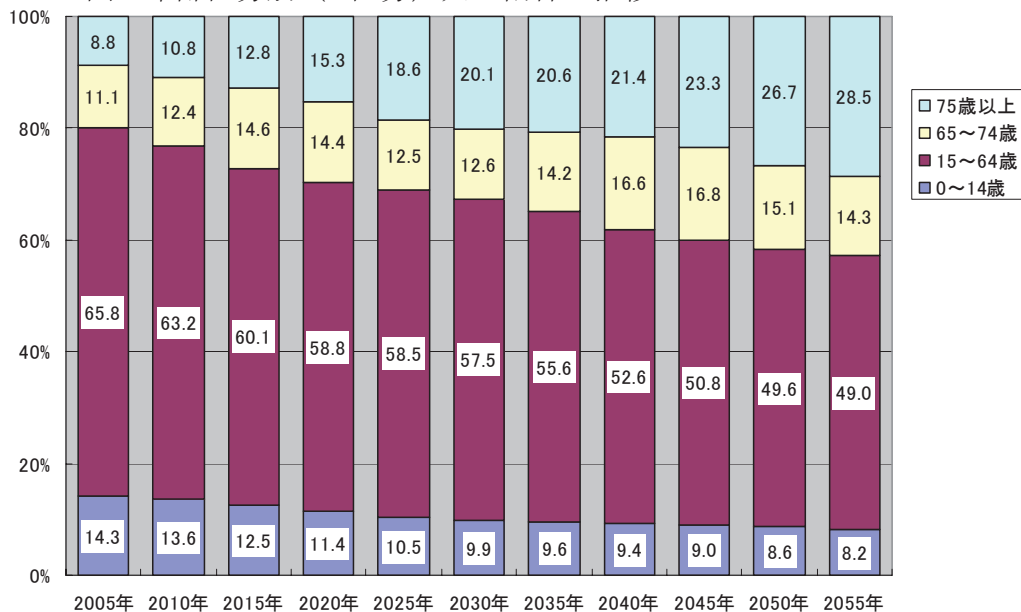
総人口の指数でみると(2005 年=100)、2030 年には 92、2055 年には 71 になる。つまり、現在に比べて 2030 年までにおよそ 1 割、2055 年にはおよそ 3 割の人口が減少することになる。

第 2-3-4 図 兵庫県将来人口推計



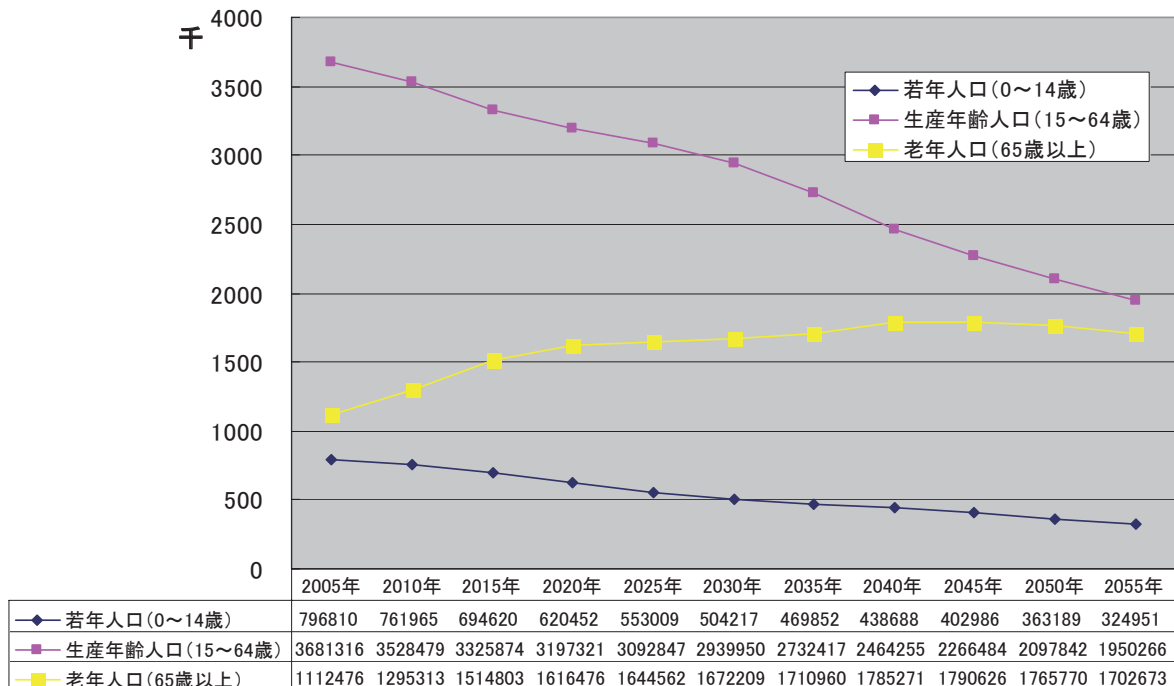
将来人口推計を年齢区分別割合の推移で見たものが、第 2-3-5 図である。ここでは、0 歳～14 歳、15 歳～64 歳、65 歳～74 歳、75 歳以上の 4 区分で見ている。これを見ると、兵庫県の高齢化はさらに進み、65 歳以上人口割合では 2030 年に 32.7%、2055 年には 42.8% にまで増大することがわかる。特に、75 歳以上のいわゆる後期高齢者人口の増大が著しく、2030 年には 20.1%、2055 年には 28.5%になる。

第 2-3-5 図 年齢区分別（4 区分）人口割合の推移



この推計結果を年齢3区分別（年少人口：0歳～14歳、生産年齢人口：15歳～64歳、老年人口：65歳以上）の絶対数の推移でみた結果が、第2-3-6図である。これを見ると、当面、出生率の低下傾向を反映して年少人口数が減少するが、生産年齢人口はさらに急速に減少する。他方、老年人口は増加するものの、そのスピードは緩やかであり、2045年の179万人をピークに減少に転じている。

第2-3-6図 年齢3区分別の人口の推移



つまり、兵庫県の高齢化は、高齢化率の上昇、とりわけ後期高齢者割合の増大が見込まれるが、高齢者の絶対数の増加は比較的緩やかであり、一定水準で収まるということである。

以上の結果について、2005年を100とした指数および5年ごとの増加率（減少率）でみると、その傾向がよりはっきりとわかる（第2-3-7表および第2-3-8表）。老年人口は、2020年の時点で145と、2005年の1.5倍近くに増加するが、その後は上昇が緩やかになり、ピークでも1.61倍である。増加率でみると、2015年までは0.16台だが、その後2030年頃には0.017と、増加率はおよそ1/10に低下し、2050年からはマイナスになっている。つまり、高齢者数は、この15年ほどに急増するが、その後は一定水準に落ち着き、減少するということである。他方、若年人口の減少は、さらに急速にすすむ。2030年に63と4割近く減少し、さらに2055年に4割程度まで減少を示す。生産年齢人口は、減少スピードは比較的安定しつつも、一貫して減少を続ける。2030年頃までに、2割程度減少するが、2055年には、2005年のおよそ半分にまで減る。

ここで、生産年齢人口という表現に注意する必要がある。およそ労働者として生産活動に従事する年代として、この表現が用いられているように、この人口層の動向は、労働力

や経済成長の動向に影響を与える。この層が半減するという事は、経済的な規模がかなり縮小するという事を意味する。当然ながら労働力人口の大幅な減少につながり、深刻な労働力不足を招きかねないと考えられる。

第 2-3-7 表

	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年	2055年
若年人口(0～14歳)	100	96	87	78	69	63	59	55	51	46	41
産年齢人口(15～64歳)	100	96	90	87	84	80	74	67	62	57	53
老年人口(65歳以上)	100	116	136	145	148	150	154	160	161	159	153

第 2-3-8 表

	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年	2055年
若年人口(0～14歳)	1.000	-0.044	-0.088	-0.107	-0.109	-0.088	-0.068	-0.066	-0.081	-0.099	-0.105
産年齢人口(15～64歳)	1.000	-0.042	-0.057	-0.039	-0.033	-0.049	-0.071	-0.098	-0.080	-0.074	-0.070
老年人口(65歳以上)	1.000	0.164	0.169	0.067	0.017	0.017	0.023	0.043	0.003	-0.014	-0.036

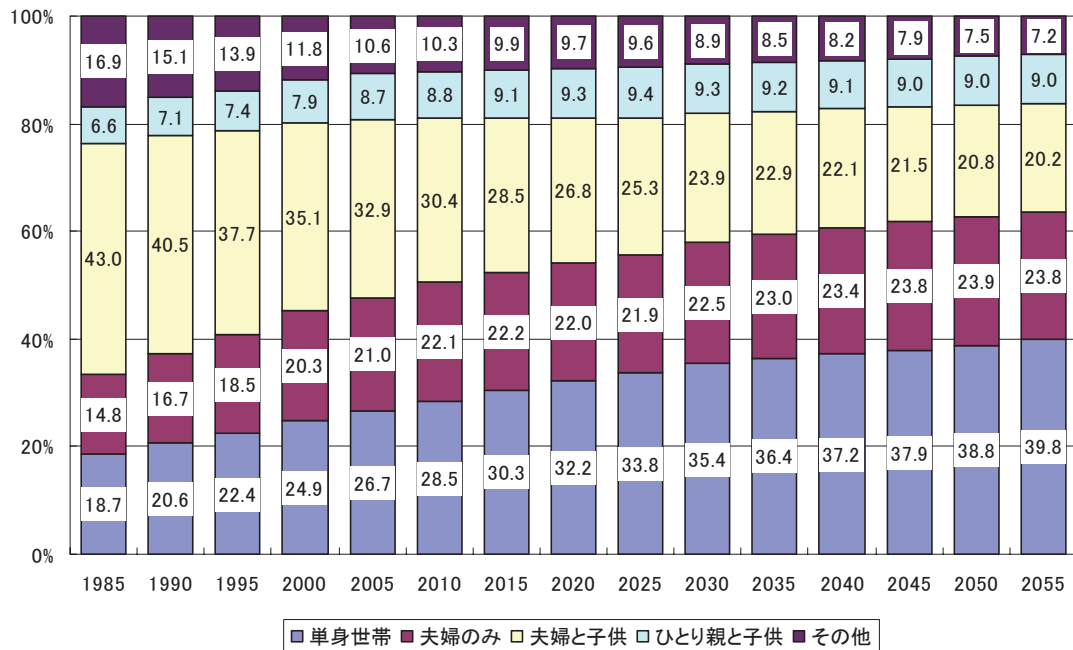
2. 兵庫県の世帯推計

(1) 世帯類型別割合の推移

以上の人口推計を基にして、さらに世帯推計を行った。世帯推計においては、性別・年齢別の世帯類型割合の推移をどのように仮定するかが問題となる。ここでは、1985年～2005年の国勢調査結果から、過去の性別・年齢別世帯類型割合の推移を導出し、さらに、国立社会保障・人口問題研究所『日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）』2005年8月推計における、兵庫県の2035年までの仮定を参考にして、それらの実績と仮定値の推移を2055年まで延長して推計した。

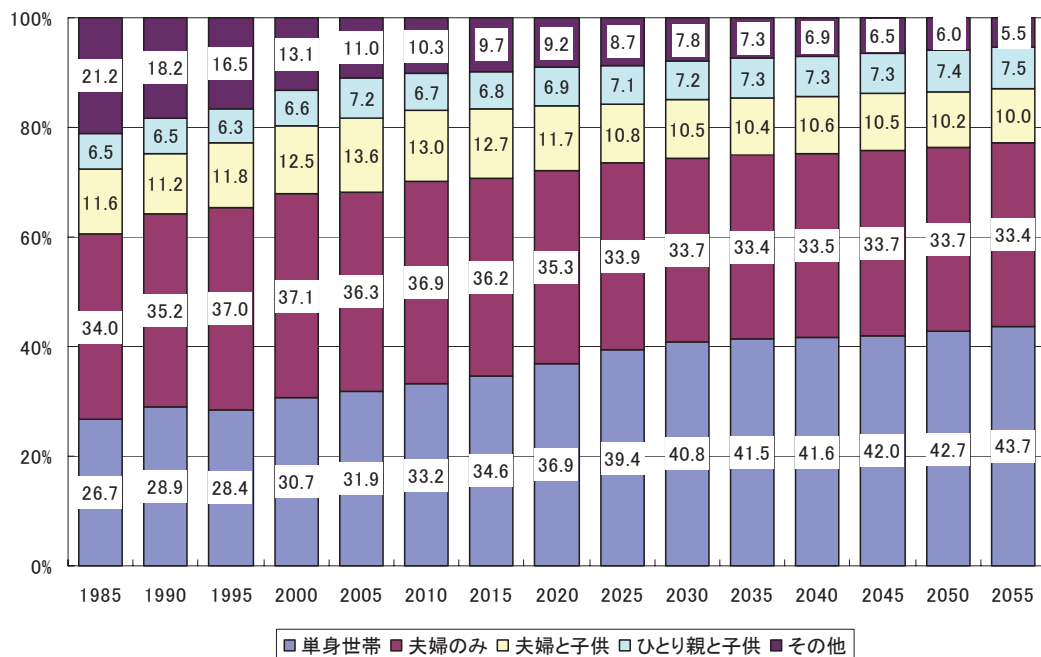
その結果を「単身世帯」「夫婦のみ」「夫婦と子供」「ひとり親と子供」「その他」の5種類に整理した結果が、第 2-3-9 図である。これによると、兵庫県では、今後、単身世帯が大幅に増加していくことがわかる。2005年には26.7%だったが、2015年に30%を超えた後、2055年には39.8%とおおよそ4割に増加することがわかる。逆に、「夫婦と子」の世帯は減少していき、2055年には20.2%にまで縮小する。ただし、2030年に単身世帯割合が35%を超えてからは、家族類型割合についてそれほど大きな変動はないといえる。

第 2-3-9 図 兵庫県の世界帯類型別割合の推移



世帯類型の推移について、65歳以上のみの結果を見たものが、第 2-3-10 図である。高齢者は、一般よりも単身世帯の割合がそもそも高く、既に 2005 年の時点で 30%を超えているが、今後、さらに増加し、2055 年には 43.7%にまで増大する。ただし、ここでも、2030 年に 40%を超えてからは、それほど大きな変動は生じない可能性があることがわかる。

第 2-3-10 図 兵庫県の高齢世帯類型別割合の推移



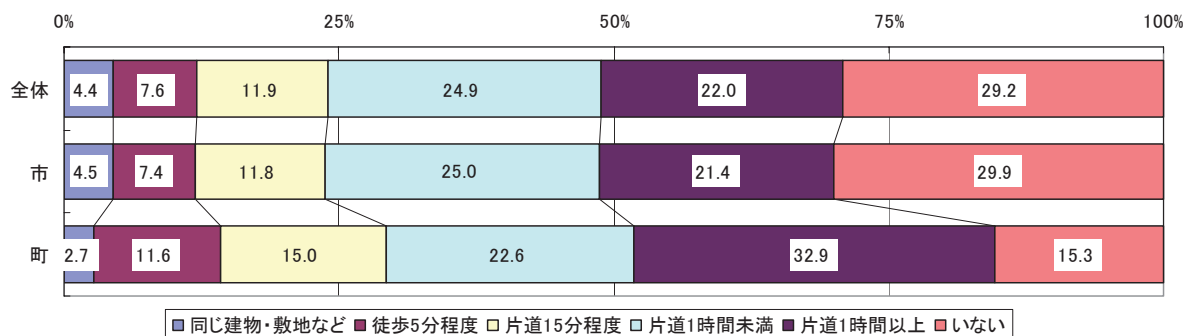
補論 単身世帯は問題か？

世帯類型の将来推計の結果、単身世帯が大幅に増加し、特に高齢者の単身世帯の増加は益々進むこととなる。確かに、一人暮らし高齢者の増大は、介護の問題や災害時の対応、日常的な見まもりなど、さまざまな問題を投げかける可能性がある。しかし、単身世帯という世帯類型だけでもって、直ちに問題視していいのだろうか。

まず、単身世帯ということは、見方を変えれば、自立可能であるということも意味している。必ずしも人に頼らずに生活可能な状況にある可能性があるとともに、それが逆に、要介護状態へ陥ることを予防する効果を持っているということもあるだろう。

また、単身世帯といっても、推計は統計上表面に現れてくる形態によるものである。単身高齢者のうち、比較的近いところに家族が居住し、家族と接触を持っていることは多い。例えば、総務省「土地・統計調査」によれば、兵庫県の単身高齢者のうち、徒歩5分以内に子が居住する割合は12.0%であり、片道1時間以内では48.8%とおおよそ5割になる。この結果を市・町別で見ると、町のほうが市よりも片道1時間以内に子の居住する割合が若干多いが、市でも5割近くにのぼることがわかる。こうした値は、子以外の家族・親族へと拡大すれば、さらに増加すると考えられ、比較的多くの単身高齢者が、日常生活において家族等との接触が可能な距離に居住していることがわかる。

第 2-3-11 図 兵庫県のひとり暮らし高齢者の子との居住関係（市・町別）



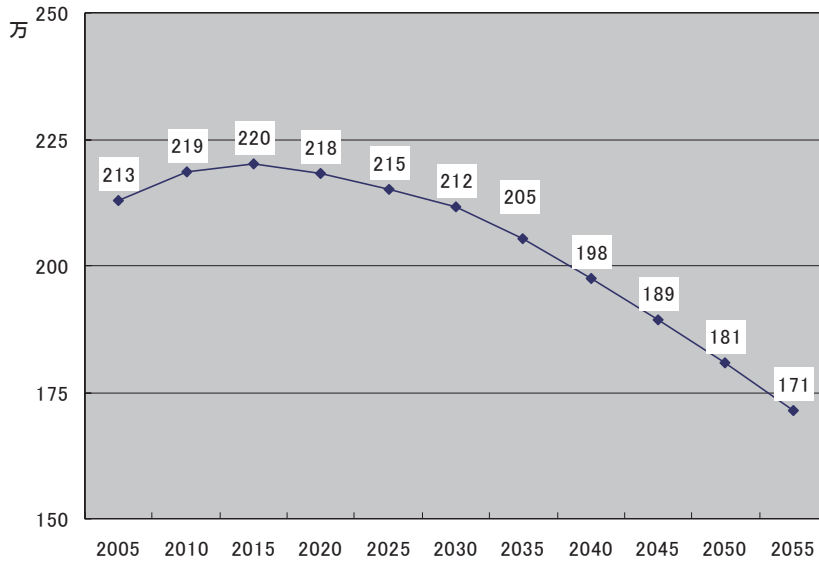
確かに、高齢者が一人暮らしをしていることによるリスクはさまざまに存在するが、家族によるサポートや自律した生活が可能であるうちは、そのみでもって過度に問題視する必要はないのではないかと。むしろ、自立生活が困難になった場合の支援体制をどのように構築するかが問題であり、社会による支援体制のあり方でいえば、夫婦のみ世帯の場合も、また家族と同居している場合であっても、同様の課題に直面するといってよいだろう。つまり、世帯形態よりも、個々の生活実態がどうであるかが問題となるのであって、数字上現れる単身世帯割合に対して、必要以上に過剰反応すべきではないのではないだろうか。

（2）世帯数推計

世帯類型別の将来推計の結果から世帯数を推計すると、第 2-3-12 図のようになる。世帯数は、人口が減少しても当面は増加し、2015 年頃に 220 万世帯程度でピークを迎え、その後減少していく。2035 年頃には 2005 年水準まで低下し、2055 年には 171 万世帯まで減少

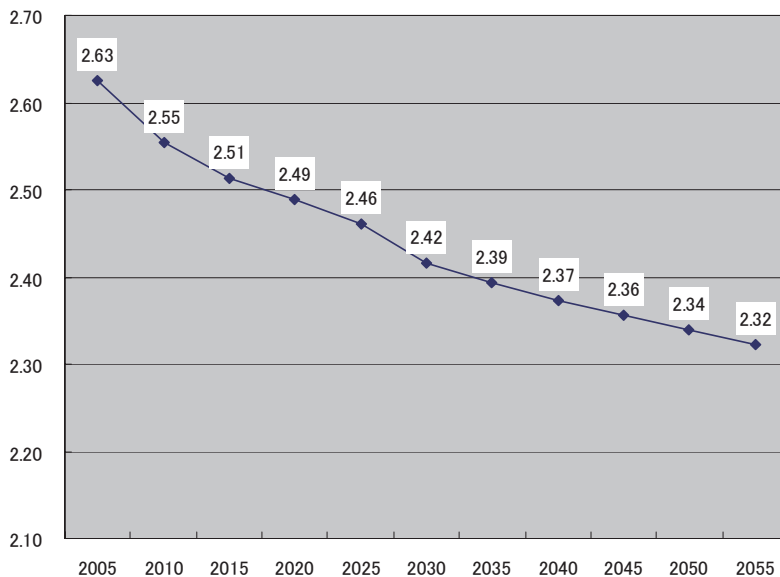
する。人口減少に反して当面世帯数が増加するのは、単身世帯の増加による影響である。

第 2-3-12 図 兵庫県の世界帯数の推移（単位：万）



人口を世帯数で除して、1世帯当たりの平均人員を推計したのが第 2-3-13 図である。これによると、2005 年時点で 1 世帯当たり 2.63 人だが、その後減少を続け、2015 年頃に 2.5 人を割り、2055 年には 2.32 人となる。

第 2-3-13 図 兵庫県の 1 世帯当たりの平均人員数推計



こうした平均人員数の減少は、家族規模の縮小を意味している。既に世帯類型別の推計結果を見たように、今後「夫婦と子」の世帯が減少し、単身世帯が増加する形で、家族規模の縮小が進んでいくことになる。これは、特に超高齢社会を考えると、高齢者に対する家族内の扶養力が低下し、社会的コストが増加することを示唆するものである。

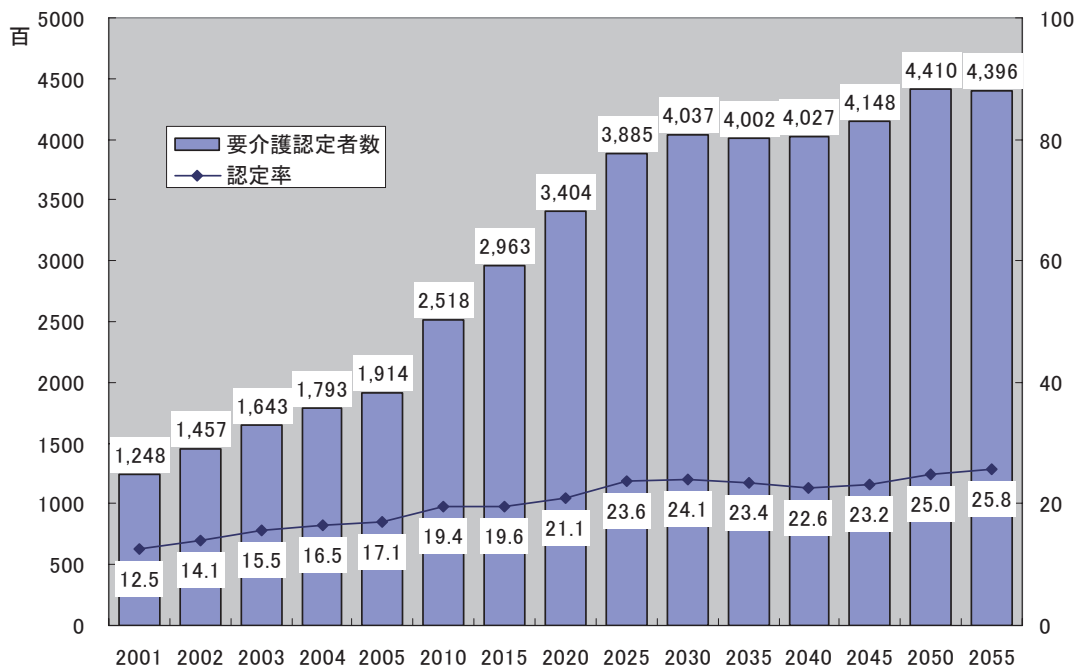
3. 要介護高齢者数推計

このような家族による扶養能力の低下は、高齢社会においては、特に要介護高齢者に対するケア体制の問題に関わってくる。そこで、次に、要介護高齢者数の将来推計を行った。要介護高齢者数の推計は、どのように要介護認定率を設定するかによって大きく結果が変わる。が、今後数十年にわたる要介護認定率を、正確に予測することはほぼ不可能である。したがって、ここでは、2001年から2005年の5カ年における市町別年代別の要介護認定率の実績をもとに、一定の傾向が見られる場合に近似曲線を2010年まで延長して、その後は固定する形で要介護認定率を設定した。

第2-3-14図は、兵庫県の要介護高齢者数の実績および将来推計である。これによると、当面、要介護高齢者数は急増し、2030年には40万人と現在のおよそ倍の水準になることがわかる。また、より認定率の高い後期高齢者割合の増加から、全体の認定率も上昇する。ただし、2030年に40万人を超えてからは、要介護高齢者はそれほど増大せず、40万人程度で安定した後、44万人で2050年にピークを迎え、その後減少する。

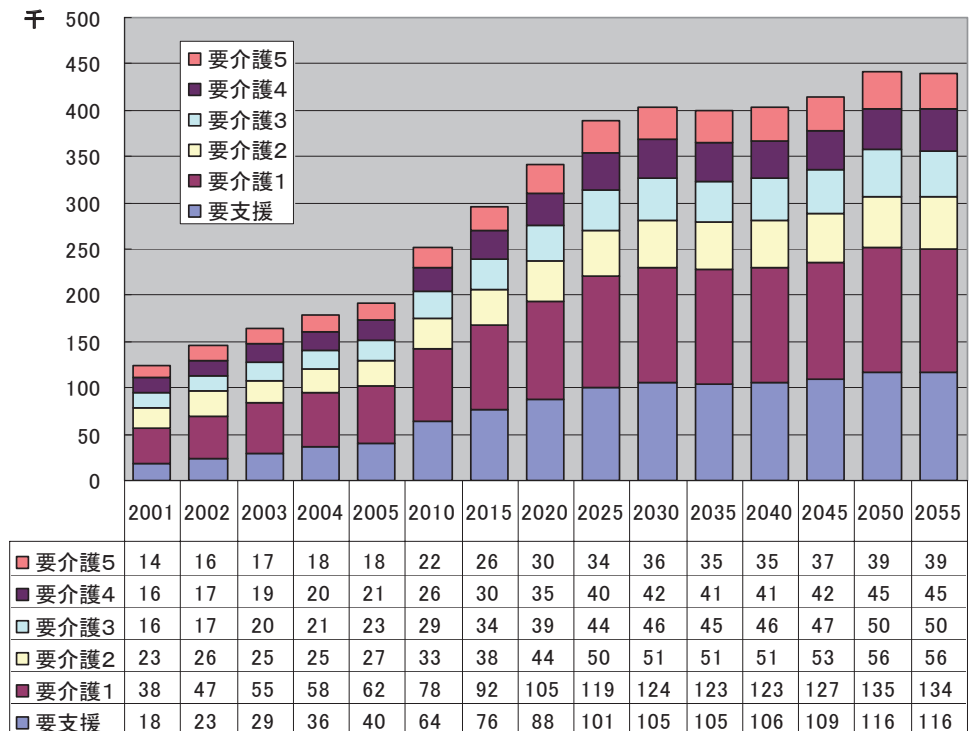
このように、要介護高齢者は、高齢化の進展と共に増加しつづけるわけではなく、40万人程度の水準でしばらくは安定する。つまり、これからの超高齢社会における要介護高齢者の介護保障体制の構築を考えた場合、2030年までに40万人に対応可能な体制を整備する必要があり、それまでにしっかりとした体制を固めることが出来れば、その後は高齢化のピークまでの数十年間に対応できるということである。

第2-3-14図 兵庫県の要介護高齢者数の推計



この結果を要介護度別に分解した結果が、第2-3-15図である。現状の要介護度別割合においては、過半数が軽度の要介護者になっており、また推計では、仮定設定上、要介護度別割合には変化がないため、軽度の要介護者が多くを占める状況が続いている。絶対数では「要支援」と「要介護1」を合わせて2030年には25万人に達する。

第 2-3-15 図 兵庫県の要介護度別の要介護高齢者数の推移



ただし、要介護度別の要介護高齢者数の推移を、2005 年を 100 として指数化すると、「要支援」が他の要介護度よりも大きく増加し、2050 年のピークには 288 になる。つまり、最も軽度の要介護者の増加率が最も高いということである。

第 2-3-16 表 兵庫県 の要介護高齢者数の指数 (2005 年 = 100)

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055
要支援	100	159	189	218	250	260	259	261	270	288	287
要介護1	100	125	147	168	191	198	197	198	203	216	215
要介護2	100	122	143	163	185	192	191	192	197	209	208
要介護3	100	126	149	171	195	203	200	201	207	221	219
要介護4	100	123	144	166	190	198	195	195	201	215	214
要介護5	100	123	144	165	189	197	195	196	202	215	214

このように、要介護高齢者数は増加するが、とりわけ軽度の要介護高齢者数が拡大することになる。したがって、そうした軽度に対応する介護システムの構築や、要介護状態に陥らないように介護予防や健康増進をすすめて軽度の増加を抑制することが、重要な課題となるといってよいだろう。

4. 市町別の将来像

(1) 市町別の総人口状況

以上は、兵庫県の全体についてみた将来推計である。が、市町別にその状況を見ると、

今後の推移には大きな違いがあることがわかる（第 2-3-17 表）。兵庫県ビジョン課は、市町別の将来人口推計も行っているが、ここでも、①出生率、②生存率、③社会移動をどのように仮定するかによって、結果に大きな違いが生じる。①出生率および②生存率については、基本的には、現在における兵庫県全体と市町との格差が今後一定であると仮定した上で、県の推移に合わせて市町の仮定値も推移させている。社会移動については、2000 年から 2005 年までの間の純移動率を市町別に算出し、2030 年までに 2 分の 1 に減少すると仮定してそれぞれ設定されている。従って、2001 年～2005 年の間に人口流入が多い地域は将来的にも社会移動による増加が期待されるが、人口流出が多かった地域は、少子化のみならず社会移動によっても人口減少が加速される結果となる。

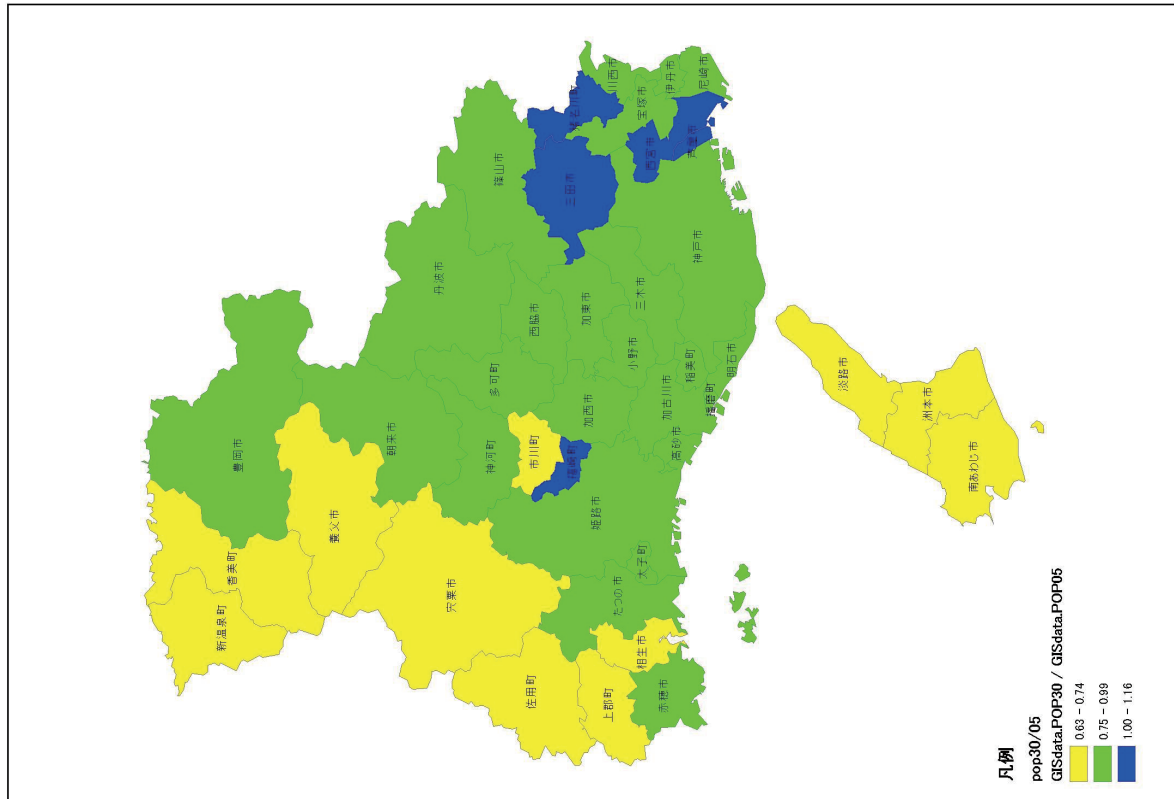
第 2-3-17 表 市町別の総人口推移

	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年	2055年
神戸市	1,525,393	1,545,878	1,552,725	1,543,219	1,518,203	1,482,389	1,437,036	1,384,681	1,331,234	1,275,092	1,212,626
姫路市	536,232	532,336	523,754	510,793	494,517	475,800	454,205	430,816	407,425	383,763	358,861
尼崎市	462,647	454,548	442,811	427,455	409,042	388,732	366,749	344,171	322,286	300,583	277,905
明石市	291,027	286,393	279,596	270,799	260,491	248,923	235,661	221,361	207,159	192,966	178,172
西宮市	465,337	488,097	505,112	515,041	518,482	517,428	514,134	508,336	500,520	489,558	474,271
洲本市	50,030	47,529	44,923	42,231	39,603	37,088	34,482	31,783	29,209	26,792	24,480
芦屋市	90,590	96,344	100,752	103,502	104,721	104,878	104,648	103,860	102,632	100,736	97,951
伊丹市	192,250	190,459	187,148	182,571	177,022	170,692	163,209	154,935	146,529	137,948	128,713
相生市	32,475	30,589	28,672	26,698	24,702	22,692	20,630	18,608	16,789	15,149	13,593
豊岡市	89,208	85,235	81,044	76,677	72,383	68,241	63,912	59,370	54,904	50,648	46,582
加古川市	267,100	265,822	262,115	255,816	247,466	237,494	225,791	212,964	199,993	187,130	173,859
赤穂市	51,794	51,084	50,005	48,466	46,610	44,556	42,281	39,829	37,390	35,021	32,637
西脇市	43,953	41,913	39,717	37,433	35,189	32,973	30,694	28,409	26,198	24,080	22,001
宝塚市	219,862	224,120	225,286	223,301	218,795	212,563	205,061	196,309	187,093	177,238	166,366
三木市	84,361	82,174	79,528	76,269	72,507	68,419	63,952	59,332	54,873	50,641	46,503
高砂市	94,813	93,078	90,694	87,574	83,862	79,743	75,120	70,167	65,328	60,676	56,026
川西市	157,668	160,058	160,568	158,862	155,324	150,704	145,407	139,697	133,883	127,775	121,034
小野市	49,761	49,639	49,031	47,920	46,507	44,898	42,993	40,835	38,577	36,312	33,971
三田市	113,572	114,584	115,543	116,378	116,675	115,710	112,906	108,330	102,740	96,708	90,415
加西市	49,396	47,323	44,976	42,412	39,727	36,950	33,998	30,927	27,895	25,057	22,354
篠山市	45,245	43,865	42,355	40,658	38,782	36,748	34,556	32,230	29,935	27,723	25,566
養父市	28,306	26,445	24,586	22,687	20,826	19,022	17,240	15,477	13,809	12,280	10,881
丹波市	70,810	68,207	65,268	62,040	58,692	55,247	51,617	47,818	44,121	40,559	37,144
南あわじ市	52,283	49,357	46,376	43,322	40,341	37,454	34,514	31,485	28,582	25,880	23,340
朝来市	34,791	33,327	31,829	30,290	28,798	27,376	25,864	24,259	22,667	21,160	19,720
淡路市	49,078	46,122	43,198	40,174	37,199	34,346	31,482	28,575	25,828	23,332	21,042
宍粟市	43,302	41,088	38,842	36,528	34,240	32,019	29,732	27,379	25,094	22,938	20,911
加東市	39,970	38,975	37,745	36,327	34,841	33,379	31,786	29,984	28,092	26,192	24,297
たつの市	81,561	79,429	76,845	73,702	70,218	66,520	62,514	58,330	54,222	50,210	46,219
猪名川町	30,021	30,812	31,439	31,705	31,556	31,008	30,136	29,008	27,775	26,486	25,146
多可町	24,304	23,149	21,918	20,690	19,498	18,329	17,114	15,857	14,635	13,472	12,355
稲美町	31,944	31,724	31,221	30,340	29,127	27,675	26,042	24,345	22,743	21,180	19,591
播磨町	33,545	33,108	32,362	31,287	29,953	28,468	26,809	25,088	23,407	21,729	20,015
市川町	14,150	13,489	12,787	12,050	11,298	10,533	9,718	8,846	7,986	7,165	6,420
福崎町	20,669	21,680	22,563	23,231	23,674	23,883	23,932	23,865	23,801	23,738	23,599
神河町	13,077	12,572	12,026	11,430	10,805	10,184	9,550	8,897	8,255	7,649	7,066
太子町	32,555	32,863	32,709	32,100	31,219	30,253	29,171	27,955	26,658	25,339	23,941
上郡町	17,603	16,768	15,899	14,959	13,967	12,981	11,932	10,847	9,823	8,890	8,025
佐用町	21,012	19,655	18,295	16,977	15,714	14,507	13,312	12,102	10,942	9,887	8,924
香美町	21,439	19,620	17,900	16,317	14,889	13,594	12,334	11,118	9,971	8,909	7,946
新温泉町	17,467	16,299	15,132	14,016	12,957	11,977	11,008	10,030	9,090	8,209	7,421
兵庫県	5,590,601	5,585,757	5,535,297	5,434,248	5,290,419	5,116,375	4,913,228	4,688,214	4,460,095	4,226,801	3,977,890

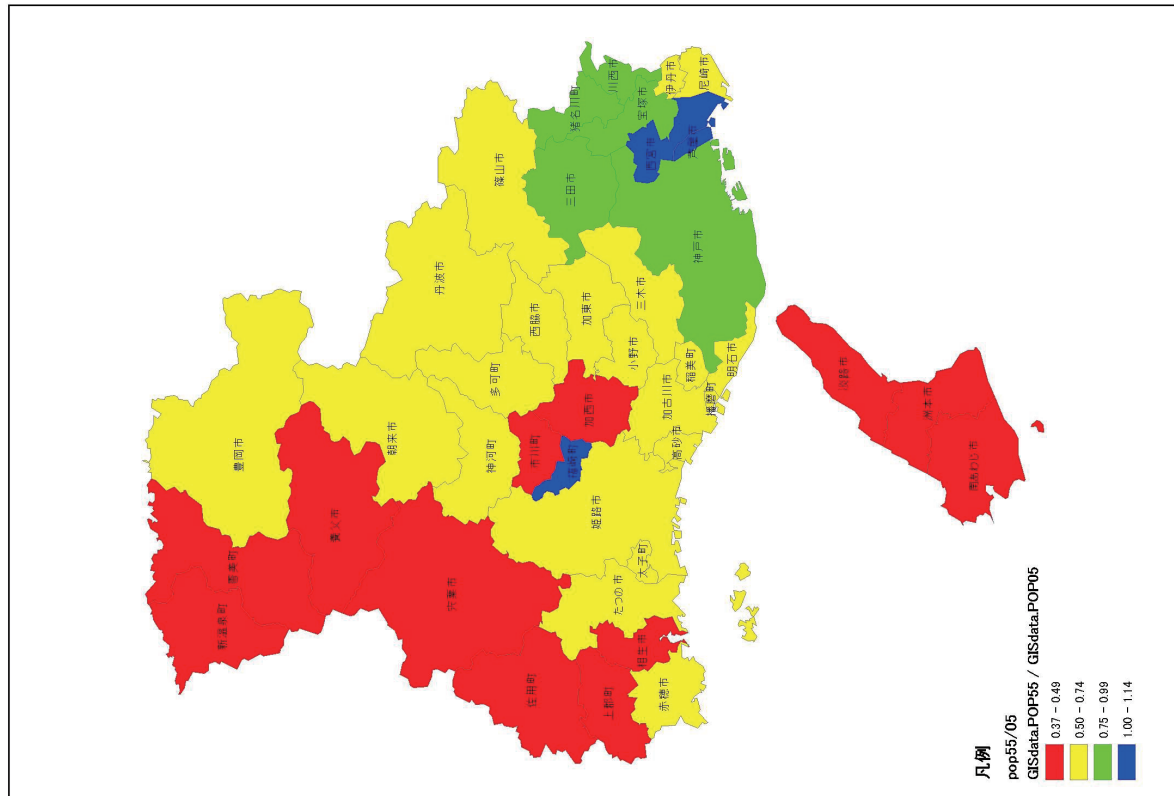
この結果を、2005 年水準を 1 として指数化した結果を示したものが、第 2-3-18 図および第 2-3-19 図である。これをみると、西宮市、三田市、猪名川町、福崎町は、2030 年までは人口が増える可能性があるが、その他の地域では、減少がすすむことがわかる。特に、兵庫県の東側地域では 25%以内に減少が止まっているが、西側地域および淡路では、減少がそれ以上に進む可能性がある。さらに、2055 年の状況では、西宮市、芦屋市、福崎町では増加の可能性があるが、その他の多くの地域でも大幅な減少がすすむ。特に、西側中山間地域や淡路では、人口は 2005 年の半分以下になる可能性がある。その他の地域でも、神戸

市等の阪神地域の一部を除き、25%以上の減少になる。

第 2-3-18 図 兵庫県各市町別人口状況（2030年：2005年＝1）



第 2-3-19 図 兵庫県各市町別人口状況（2055年：2005年＝1）



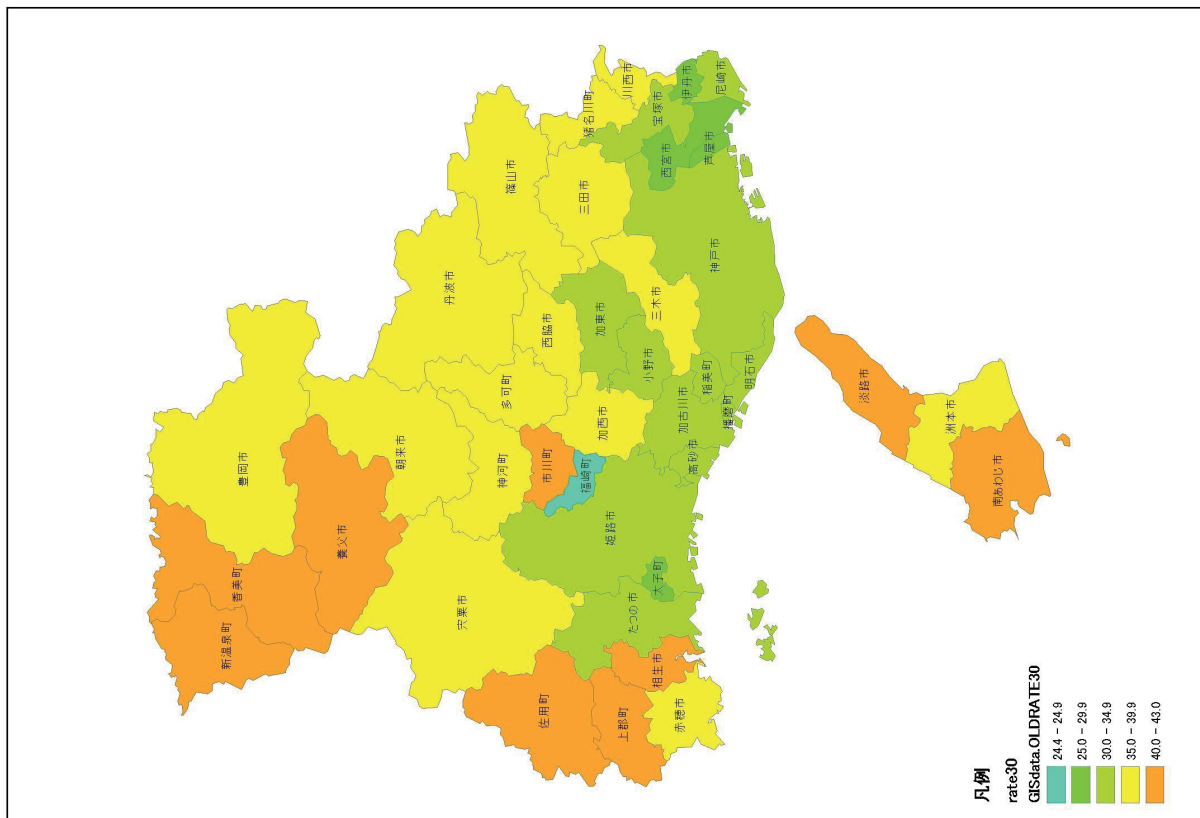
(2) 市町別の高齢化の状況

次に、兵庫県内の将来の高齢化状況についてみてみよう。第 2-3-20 図および第 2-3-21 図は、2030 年ならびに 2055 年の高齢化状況について、市町別の推計結果を GIS で記述したものである。

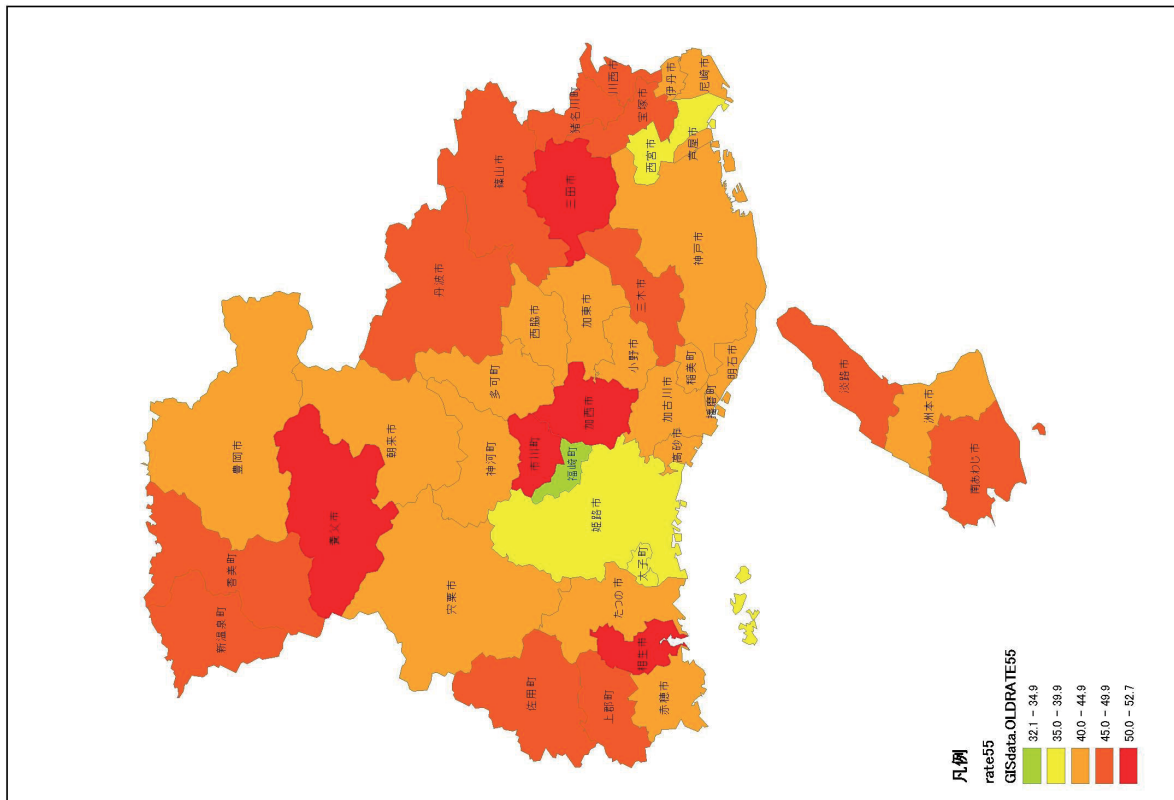
まず 2030 年の状況を見ると、福崎町を除いてすべての市町で高齢化率が 25% を超える。特に、2005 年において比較的低い水準であった地域も、多くは 30% を超えるなど、急増することがわかる。逆に、2005 年時点で既に高齢化が進んでいた地域は、さらに高齢化が進むものの、その増加分は相対的に小さい。

2055 年の状況を見ると、福崎町、姫路市、西宮市を除くすべての市町で、高齢化率が 40% を超えている。つまり、全県的に大幅に高齢化が進むことになる。一部の市町では、50% を超え、市町自体がいわゆる「限界集落」となる可能性がある。

第 2-3-20 図 兵庫県各市町別高齢化率（2030 年）



第 2-3-21 図 兵庫県各市町別高齢化率（2055 年）



（3）市町別要介護高齢者数の状況

要介護高齢者数についても、市町別に独自に推計した（第 2-3-22 表）。県全体の推計と同様に、2001 年から 2005 年の 5 カ年における、市町別年代別の要介護認定率の実績をもとに、一定の傾向が見られる場合は近似曲線を 2010 年まで延長して、その後は固定した。その結果、要介護高齢者数の推移は市町により大きく異なることがわかる。

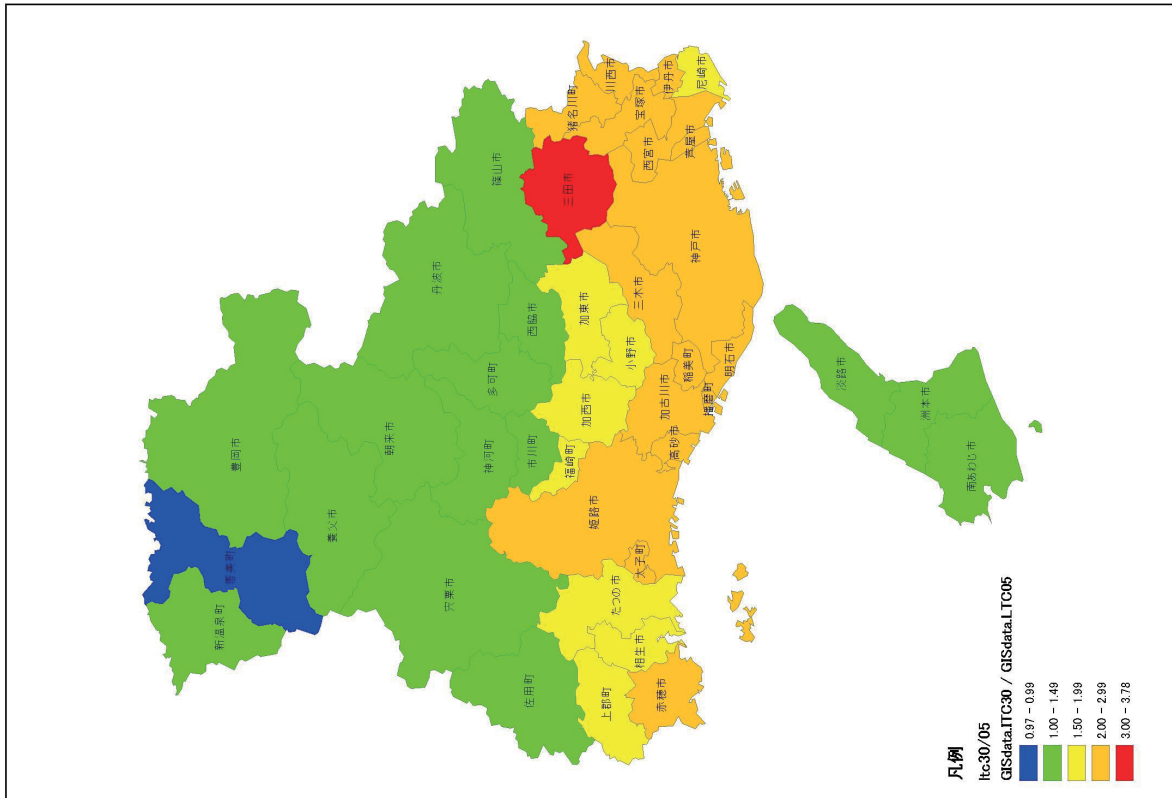
第 2-3-22 表 市町別要介護高齢者数の推計

	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年	2055年
神戸市	56,807	76,904	91,737	105,864	121,338	126,898	127,134	128,614	132,983	142,828	144,986
姫路市	18,004	23,333	27,322	31,379	35,469	36,293	35,279	35,261	35,996	38,194	37,572
尼崎市	17,814	23,423	27,911	31,630	34,692	34,470	32,861	32,617	33,823	35,876	35,244
明石市	7,956	10,709	12,871	15,099	17,285	17,767	17,386	17,526	18,105	18,912	18,227
西宮市	11,734	16,803	20,465	24,069	28,313	29,936	30,782	33,014	36,943	41,735	43,035
洲本市	2,240	2,514	2,590	2,665	2,946	3,003	2,879	2,716	2,574	2,533	2,396
芦屋市	3,257	4,107	4,854	5,572	6,528	6,955	7,250	7,788	8,647	9,693	9,967
伊丹市	5,228	6,830	8,485	10,095	11,551	11,847	11,580	11,896	12,658	13,651	13,464
相生市	1,260	1,832	2,037	2,267	2,540	2,493	2,256	2,042	1,930	1,935	1,862
豊岡市	3,555	3,868	4,040	4,182	4,464	4,573	4,492	4,314	4,112	4,049	3,844
加古川市	7,719	11,392	14,032	17,087	20,072	21,144	20,666	20,391	20,621	21,890	21,696
赤穂市	1,723	2,376	2,723	3,036	3,397	3,508	3,413	3,320	3,288	3,381	3,313
西脇市	1,722	2,059	2,267	2,431	2,586	2,569	2,443	2,347	2,286	2,313	2,189
宝塚市	7,515	11,254	14,070	16,942	20,061	20,876	20,854	21,324	22,641	24,410	24,114
三木市	2,924	3,694	4,282	5,018	5,739	5,929	5,685	5,388	5,197	5,296	5,196
高砂市	3,148	4,152	4,996	5,939	6,936	7,190	6,899	6,652	6,569	6,885	6,813
川西市	5,061	7,114	9,177	11,099	12,541	12,715	12,366	12,456	13,170	14,349	14,281
小野市	1,447	1,803	2,045	2,341	2,689	2,869	2,864	2,854	2,902	3,086	3,092
三田市	2,339	3,551	4,395	5,462	7,117	8,832	10,221	11,117	11,139	10,823	10,315
加西市	1,784	2,060	2,209	2,393	2,659	2,808	2,777	2,697	2,588	2,535	2,400
篠山市	1,755	1,765	1,816	1,848	2,015	2,133	2,139	2,081	1,973	1,952	1,899
養父市	1,774	1,867	1,804	1,768	1,833	1,861	1,802	1,672	1,526	1,441	1,360
丹波市	2,581	2,992	3,048	3,128	3,393	3,485	3,436	3,282	3,139	3,113	3,044
南あわじ市	2,294	2,664	2,767	2,818	3,063	3,117	3,011	2,841	2,659	2,588	2,426
朝来市	1,907	2,163	2,174	2,198	2,310	2,375	2,338	2,251	2,143	2,099	1,998
淡路市	2,451	2,763	2,818	2,821	2,985	3,021	2,882	2,653	2,436	2,328	2,191
宍粟市	1,782	1,916	1,966	2,000	2,162	2,239	2,189	2,068	1,915	1,872	1,781
加東市	1,334	1,595	1,732	1,852	2,093	2,246	2,282	2,262	2,242	2,311	2,264
たつの市	2,583	3,086	3,406	3,813	4,290	4,413	4,256	4,089	4,009	4,145	4,079
猪名川町	879	1,232	1,470	1,828	2,280	2,617	2,767	2,771	2,757	2,801	2,867
多可町	1,038	1,252	1,320	1,385	1,480	1,498	1,458	1,398	1,327	1,302	1,233
稲美町	884	1,037	1,254	1,543	1,867	1,936	1,843	1,730	1,691	1,801	1,802
播磨町	790	896	1,110	1,348	1,563	1,595	1,516	1,472	1,482	1,568	1,556
市川町	617	657	691	737	828	880	887	837	765	732	689
福崎町	649	725	787	880	1,010	1,060	1,045	1,012	979	1,058	1,125
神河町	596	705	720	737	778	797	772	743	700	679	653
太子町	710	822	1,012	1,256	1,496	1,577	1,501	1,458	1,482	1,659	1,705
上郡町	728	855	904	987	1,108	1,145	1,096	1,011	921	888	841
佐用町	1,041	1,199	1,184	1,148	1,184	1,203	1,161	1,076	970	905	860
香美町	1,035	1,031	1,029	1,009	1,009	1,000	964	899	817	756	683
新温泉町	712	769	763	753	790	805	796	737	665	615	574
兵庫県	191,377	251,768	296,283	340,428	388,458	403,678	400,227	402,678	414,768	440,985	439,639

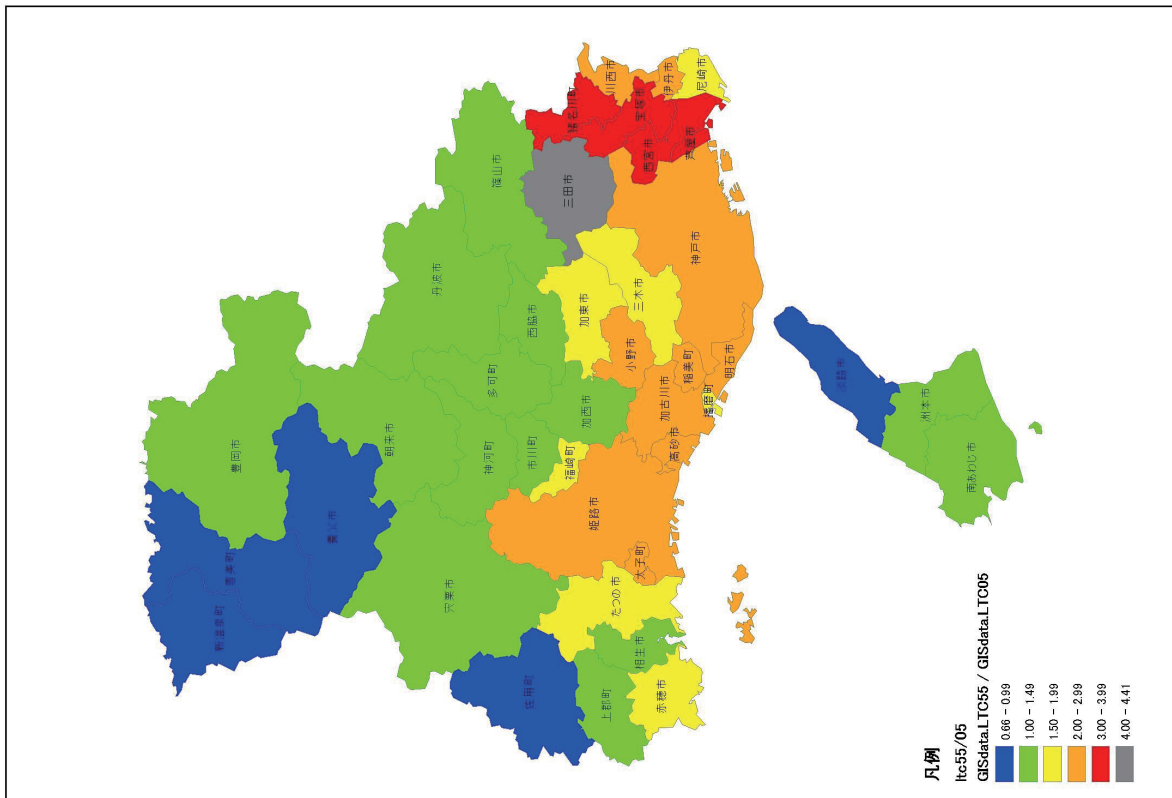
推移の状況をよりわかりやすくするために、2005年=1として指数化した2030年および2055年の結果を示したものが、第2-3-23図および第2-3-24図である。まず、2030年の状況をみると、最も増加するのは三田市であり、2005年の3.78倍となる。逆に、養父市では0.97と2005年よりも要介護高齢者数が減少する。内陸部および日本海側の北部地域では、要介護高齢者数の増加は比較的小さく、1.5倍以内におさまっている。逆に南部の沿岸地域は、おおむね2005年の2倍以上に増加する。2055年になると、さらに地域差が広がる。三田市は要介護高齢者数が4倍以上へとさらに増大する。また阪神地域に3倍を超える市町がみられる。それ以外の南部沿岸地域では2030年からそれほど大きな変化はない。逆に、養父市にくわえて淡路市、佐用町、新温泉町でも要介護高齢者数が減少することになるとともに、内陸部や北部日本海側地域ではおおむね1.5倍以内と2030年の状況と大きな変化が無い。

このように、今後、高齢化がすすむものの、要介護高齢者数は必ず増大するというわけではない。むしろ減少する地域も現れ、増加地域との地域間格差が大きく広がる可能性がある。

第 2-3-23 図 市町別要介護高齢者数の推移 (2030 年 : 2005 年 = 1)



第 2-3-24 図 市町別要介護高齢者数の推移 (2030 年 : 2005 年 = 1)



(4) 市町別将来像の分析

以上、高齢化、人口、要介護高齢者数について市町別の結果を見てきた。これからの超高齢社会の影響は、それぞれの市町によってかなりの違いがある。しかも、たとえば今後高齢化率が上昇する地域において要介護高齢者数も増加するかといえば、決してそうではないように、上記結果の相互の関連性についてもそれほど単純ではない。まさに、市町のおかれた現状によって違いがある。そこで、以上の市町別の結果を基に、兵庫県内の市町について、その組み合わせパターンによるクラスター分析を行った。ここでは、2030年を想定して、将来人口推計による高齢化率、2005年を基準とした人口減少率および要介護高齢者の増加率をもとに、クラスター化を行った。ここでは41市町から9クラスターを抽出した。各市町のクラスター結果、各クラスターの中心および市町別のデータは、第2-3-25図、第2-3-26表および第2-3-27表に示すとおりである。

第2-3-25図 クラスター分析により41市町を9区分した結果

A. 人口減少率大きいグループ										
クラスター1	養父市	淡路市	市川町	佐用町	香美町	新温泉町				
クラスター2	相生市	加西市	南あわじ市	上郡町						
クラスター3	洲本市	豊岡市	三木市	篠山市	丹波市	朝来市	宍粟市	多可町	神河町	
B. 人口減少率が小さいグループ										
クラスター4	神戸市	尼崎市	明石市	加古川市	高砂市	小野市	加東市	たつの市		
クラスター5	赤穂市	西脇市	宝塚市	川西市	猪名川町	稲美町				
クラスター6	姫路市	芦屋市	伊丹市	播磨町	太子町					
C. 人口増加の可能性のあるグループ										
クラスター7	三田市									
クラスター8	西宮市									
クラスター9	福崎町									

第2-3-26表 2030年市町別状況の非階層的クラスター分析によるクラスター中心

	クラスター1	クラスター2	クラスター3	クラスター4	クラスター5	クラスター6	クラスター7	クラスター8	クラスター9
人口減少率	0.31	0.27	0.23	0.13	0.09	0.06	-0.02	-0.11	-0.16
高齢化率	42.65	40.73	37.91	32.78	35.00	30.00	38.30	26.60	24.40
要介護高齢者増加率	0.16	0.62	0.39	1.10	1.33	1.13	2.78	1.55	0.63
ケース数	6	4	9	8	6	5	1	1	1

第 2-3-27 表 市町別のデータ一覧

クラスター	市町	総人口指数 2030年	高齢化率 2005年	高齢化率 2030年	要介護高齢 者指数 2030年	合計特殊出 生率 2005年	合計特殊出 生率 2030年	移動率 2030年
1	養父市	67.2	30.9	43.0	105	1.85	1.61	-2.88
	淡路市	70.0	29.6	42.4	123	1.29	1.32	-1.52
	市川町	74.4	24.8	42.4	143	1.33	1.12	-1.35
	佐用町	69.0	31.7	43.0	116	1.31	1.26	-1.07
	香美町	63.4	30.2	42.5	97	1.72	1.55	-3.54
	新温泉町	68.6	29.7	42.6	113	1.8	1.61	-2.23
2	相生市	69.9	25.4	40.9	198	1.3	1.13	-2.25
	加西市	74.8	22.8	39.9	157	1.37	1.25	-2.28
	南あわじ市	71.6	26.9	40.9	136	1.51	1.37	-1.53
	上郡町	73.7	24.2	41.2	157	1.51	1.29	-1.83
3	洲本市	74.1	25.7	38.0	134	1.52	1.47	-2.12
	豊岡市	76.5	25.9	38.0	129	1.63	1.52	-1.90
	三木市	81.1	21.5	37.9	203	1.07	1.07	-0.75
	篠山市	81.2	26.5	37.9	122	1.31	1.31	-0.13
	丹波市	78.0	26.4	37.7	135	1.49	1.49	-1.27
	朝来市	78.7	28.0	37.6	125	1.68	1.56	-1.37
	宍粟市	73.9	25.7	38.3	126	1.64	1.46	-1.90
	多可町	75.4	25.6	37.7	144	1.37	1.41	-1.95
神河町	77.9	27.1	38.1	134	1.27	1.26	-0.20	
4	神戸市	97.2	20.1	32.8	223	1.15	1.10	1.86
	尼崎市	84.0	19.9	31.8	193	1.27	1.22	-0.79
	明石市	85.5	17.9	32.6	223	1.3	1.26	-1.21
	加古川市	88.9	16.9	32.3	274	1.24	1.24	-0.54
	高砂市	84.1	17.6	33.4	228	1.36	1.27	-1.04
	小野市	90.2	19.7	33.0	198	1.44	1.36	-0.41
	加東市	83.5	20.3	32.8	168	1.56	1.45	-1.79
	たつの市	81.6	20.7	33.5	171	1.29	1.21	-0.77
5	赤穂市	86.0	22.3	35.5	204	1.26	1.31	-0.20
	西脇市	75.0	23.9	35.7	149	1.43	1.42	-2.43
	宝塚市	96.7	18.9	34.1	278	1.17	1.17	1.25
	川西市	95.6	21.1	35.0	251	1.12	1.09	1.89
	猪名川町	103.3	17.3	35.3	298	1.09	0.92	2.83
	稲美町	86.6	18.0	34.4	219	1.13	1.09	0.04
6	姫路市	88.7	18.6	30.6	202	1.37	1.31	-0.50
	芦屋市	115.8	20.4	29.8	214	1.14	1.15	4.21
	伊丹市	88.8	16.5	29.7	227	1.39	1.28	-1.26
	播磨町	84.9	16.3	30.6	202	1.07	1.11	-1.21
	太子町	92.9	15.9	29.3	222	1.5	1.46	-0.63
7	三田市	101.9	14.2	38.3	378	1.08	1.11	1.52
8	西宮市	111.2	16.9	26.6	255	1.2	1.19	2.66
9	福崎町	115.6	20.4	24.4	163	1.2	1.19	3.13
	兵庫県	91.5	19.9	32.7	211	1.25	1.21	0.38

では、各クラスターについてそれぞれの特徴を見ていこう。市町別のデータは第 2-3-27 表に示されている。

A. 人口減少率が高いグループ

①クラスター1（養父市、淡路市、市川町、佐用町、香美町、新温泉町）

このクラスターは、人口減少率が最も高く、クラスター中心で 2005 年水準より 31%ポイント(以下、p)減少するが、高齢化率も 42.8%と非常に高い水準になる（個別に見ても、すべて 40%を超える高い高齢化率である）。だが他方、要介護高齢者は 2005 年水準よりク

クラスター中心で16p増とあまり増加しない。特に香美町では2005年水準よりも減少する。

このクラスターに属する市町の多くは、2005年時点での合計特殊出生率は比較的高いが、移動率はすべてマイナスになっている。つまり、高い出生率を維持するかさらに引き上げると同時に、地域の魅力を増すことで社会移動をプラスに転換することが重要であるといっていよう。

②クラスター2（相生市、加西市、南あわじ市、上郡町）

このクラスターは、人口減少率、高齢化率ともにクラスター1に次いで高いグループである。だが、要介護高齢者増加率はクラスター1よりも高く、2005年水準の62%p増となる。つまり、クラスター1よりは、人口減少と高齢化はまだましなものの、要介護高齢者の増加がよりすすむということである。ただし、それでも他のクラスターに比べるとまだ増加率は小さいといえる。

このクラスターに属する市町の合計特殊出生率は、1.13から1.37とクラスター1よりも低い水準にある。また移動率はすべてマイナスであり、クラスター1と同様である。つまり、このクラスターでは、出生率の回復を図りつつ、社会移動をプラスに転換することが重要な課題となるといっていよう。

③クラスター3（洲本市、豊岡市、三木市、篠山市、丹波市、朝来市、宍粟市、多可町、神河町）

このクラスターは、クラスター1、2に次いで人口減少率が大きいクラスターである。クラスター中心で人口は23%p減少、高齢化率は37.91%である。しかも、要介護高齢者増加率は39%pとクラスター2よりも小さい。（ただし、個別に見ると、三木市は要介護高齢者増加率が高い。）

合計特殊出生率を見ると、このクラスターはクラスター2よりも高い市町が多くなっており、また移動率もすべてマイナスではあるもののクラスター1よりも絶対値が小さいところが多い。この点が、上記の結果に影響しているといっていよう。ただし、より結果が良いと言ってもクラスター2に比べてのことであり、全体からすれば人口減少と高齢化が進むことには代わりはない。出生率をさらに改善しつつ、移動率もプラスに転換することがより重要な課題であるといっていよう。

B. 人口減少率が小さいグループ

④クラスター4（神戸市、尼崎市、明石市、加古川市、高砂市、小野市、加東市、たつの市）

このクラスターは、クラスター中心で人口減少率が13%p、高齢化率が32.78%と、これまでのグループに比べてさらに人口減少が小さくまた高齢化率が低い。しかも、兵庫県全体の平均値い最も近いグループとなっている。ただし、要介護高齢者増加率は、これまでのグループよりもさらに大きく、2005年の110%p増と2倍以上になる。つまり、このグループの市町では、急増する要介護高齢者への対応がより大きな課題となって現れるといっていよう。

合計特殊出生率は、神戸市が1.10と低く、それ以外の市町も概ねこれまでのクラスターよりも小さいところが多い。移動率は、神戸市が1.86のプラスである以外は、すべてマイ

ナスである。つまり、神戸市では出生率の回復が、それ以外の市では出生率回復と社会移動のプラスへの転換が課題となる。

⑤クラスター5（赤穂市、西脇市、宝塚市、川西市、猪名川町、稲美町）

このクラスターは、クラスター中心で人口減少率が9%pと大幅な人口減少は生じない。（猪名川町は、人口増の可能性がある。）ただし、高齢化率は35.00%とクラスター4よりも大きく、より深刻である。また、要介護高齢者増加率は133%pと2.5倍近くになる（ただし、西脇市は49%pと増加率は小さい）。クラスター4よりも高齢化・介護問題が深刻になるか可能性がある。

合計特殊出生率は、比較的高いところ（西脇市、赤穂市）と低いところ（猪名川町、川西市、稲美町）が混在している。また移動率は、合計特殊出生率が比較的良好な2地域がマイナスである以外は、プラスとなっている。つまり、このクラスターの多くの市町では、合計特殊出生率の回復がより大きな課題となっているといつてよい。

⑥クラスター6（姫路市、芦屋市、伊丹市、播磨町、太子町）

このクラスターは、クラスター中心で人口減少率が6%pとあまり人口は減らない。（芦屋市は増加する可能性がある。）また高齢化率は30.00%と比較的低く、兵庫県平均より小さくなっている。が、要介護高齢者は113%p増とやはり2倍以上に増加する。

合計特殊出生率はばらつきがあり、低い地域（芦屋市、播磨町）と高い地域（姫路市、太子町）が混在する。移動率は、芦屋市を除きマイナスとなっており、このプラスへの転換が課題となる。

C. 人口増加の可能性のあるグループ

⑦クラスター7（三田市）

このクラスターは、三田市のみである。三田市は、人口減少率は-0.02と若干の人口増の可能性を示している。が、高齢化率は38.3%とかなり高くなる。三田市は2005年時点では兵庫県で最も高齢化率が低い市であったが、これからの数十年で極めて急速に高齢化が進行する可能性を示している（この間の増加スピードは県内市町で飛び抜けて早い。）その上さらに、要介護高齢者も278%p増と、2005年水準の4倍近くにまで膨れあがる可能性がある。つまり、三田市は、人口減少は問題ではないが、高齢化問題および介護問題が最も深刻にあらわれる可能性がある市である。

合計特殊出生率をみると、1.11と低い水準にある。が、移動率は1.52のプラスであり、低い出生率を社会移動がカバーする形で、総人口水準が維持されるようである。

⑧クラスター8（西宮市）

クラスター8は西宮市のみであるが、人口減少率はマイナス0.11と増加の可能性があり、また高齢化率は26.6%と、他の県内市町にくらべるとまだ低い水準に止まっている。が、要介護高齢者は155%p増と2.5倍以上に急増する。つまり、西宮市では、まずもって増大する要介護高齢者への対応が重要課題となるということである。

合計特殊出生率をみると1.19と県平均よりも若干低い水準である。移動率は2.66%のプラスであり、出生率の低さを社会移動が補う形となっている。

⑨クラスター9（福崎町）

クラスター9は福崎町のみである。人口減少は16%pのプラスと人口増の可能性を示し

ており、しかも高齢化率も 24.4%と最も低くなる。要介護高齢者数は 63%p 増で、人口増の可能性のある C グループの中ではかなり小さく済む。が、兵庫県全体では決して小さいわけではなく、その意味で介護問題が重要課題となる。

合計特殊出生率は 1.19 と県平均よりも若干低いが、社会移動が 3.13%のプラスとなっており、社会移動、しかも比較的若い世代の流入がこの福崎町の結果に大きく影響しているだろうことがわかる。福崎町がこの推計結果のような比較的良い社会状況を実現するには、この社会移動のプラスを今後長期にわたって維持するということが重要である。

仮定値の改善への取り組み

以上、兵庫県内の市町の将来像についてクラスタリングした結果をもとに見てきたが、これから少子高齢・人口減少社会を迎えるといっても、市町毎にそのすすむ程度や問題の深刻さには違いがあり、したがって、対応すべき課題についてもその優先順位が変わってくるだろうことがわかった。それぞれの市町は、将来の状況について冷静に判断しながら、中長期的視点に立って課題の克服へ向けて取り組むことが求められる。さらに、県レベルでいえば、市町毎の状況の違いを充分考慮に入れながら、地域ごとの優先課題の解決へ支援を行っていくことが求められるだろう。

なお、以上のクラスタリングは、数十年先の将来についての予測にたった推計結果によるものであるが、既に述べたように、こうした長期推計は、合計特殊出生率、社会移動、生存率、要介護認定率などの仮定値の設定により大きく結果が異なる可能性がある。そもそもこれら仮定値の推移を数十年にわたる長期にわたって正確に予測することはほとんど不可能であり、本研究で提示した結果も、ここでの仮定値の下での一可能性に過ぎないことは注意しなければならない。つまり、仮にここでの結果が深刻なものであったとしても、本研究で用いられた推計において設定された仮定値を、より改善することで、少子高齢・人口減少社会の影響を軽減するか、あるいは現在よりもよい状況を生み出すことも決して不可能ではないということである。

第3章 高齢社会の諸課題とその克服の方向性

第1節 マクロの課題

1. 福祉国家から福祉社会へ

高齢社会を経済社会体制の観点から見た場合、大きな転換期にあることがわかる。すなわち、福祉国家から福祉社会への転換である。

福祉国家は、政府による計画と市場経済からなる混合経済体制をベースにしてきた。この福祉国家は、ナショナルミニマムの保障を目的にしたが、そのミニマムは豊かな社会の中で、次第に相対化してくる。その一方で、現在の組織化された大衆民主主義の状況においてそれが追求されることによって、必然的に大きな政府の方向へと向かわざるを得なくなる。さまざまな社会集団が自己利益を追求し、それによって国家の活動範囲が拡大していったとしても、それをカバーするだけの経済成長が実現している間は、それほど大きな問題は生じない。だが、高度成長が不可能になるやいなや、活動の増大とともに膨張した国家財政は赤字に転落し、そうした路線の存続は不可能にならざるを得ないことは明らかである。

また、人口構造の変化も、福祉国家の危機につながる一つの重要な要因だったといつてよい。福祉国家体制の中心に位置する、年金、医療、介護といった社会保障制度の多くは、高齢者のみを対象にしたものではないにせよ、現実にはその大きな部分が高齢者に対するものになっている。それゆえ、人口の高齢化が進むに従って社会保障支出は拡大の一途を辿らざるを得なくなる。しかも、その財源を主に負担するのは現役世代であるが、多くの先進諸国では少子化が進み、その現役世代も縮小していく。とすると、現役世代の負担はさらに重くなり、制度の存続そのものが危うくならざるを得ない。このような状況にあって、従来のように市場で解決できないすべての問題を国家の責任の下に処理しようとすることは不可能となってしまうのである。

既に 1970 年代頃から、こうした福祉国家の危機は現実のものとなっていく。その過程で、最初に注目を集めたのは、新自由主義による批判であった。その大きな政府の諸問題に対する批判は非常に説得力があったが、しかし、彼らが提案する解決方向は、市場のみによる、「市場一元論」的な社会となる。だが、市場だけでは問題は決して解決できないのは周知の通りである。そもそも、社会保障制度や福祉国家が展開してきたのは、市場を不可侵のものとした 19 世紀のレッセ・フェール体制によっては解決できない、さまざまな社会問題が発生したことによる。

新自由主義による批判は大きな影響力を持ったが、現実にも福祉国家の危機が増すにつれて、別の動きが大きな力を持つようになった。それが「福祉社会論」と呼ばれる動きである。その福祉社会論のそもそものねらいは、家族、コミュニティなどの役割を見直そうとすることにあるといつてよい。従来の福祉国家は、政府の計画か民間の市場か、という二者択一の解決策にとどまっているが、それに対して福祉社会論は、中間組織における助け合いのシステムの必要性を説き、従来の福祉国家が、中間組織の果たすべき役割を肩がわりしてきたということを問題にしてきた。

この福祉社会論の主張のように、従来の国家中心に福祉を担ってきた「福祉国家」から、市場でも国家でもない「社会」によるシステムを組み込んだ新たな体制として、「福祉社会」が構想されてきたのである。

この福祉社会論の流れとの一つとして、福祉サービスの供給に焦点を合わせて多角的な供給システムの必要性を説く「福祉多元論」がある。福祉多元論は、国家と市場に加えて、共同体、市民社会などのセクターを入れ、それぞれの特徴や得意な分野を考察し、それぞれをうまく組み合わせようとする（第3-1-1表参照）。このように、多様なセクターの最適な組み合わせを探ることが重要な方向性であろう。

- ◆ ドイツ語圏の福祉社会論の特徴は、そのベースに「補完性原則」(Subsidiaritätsprinzip)があることだ。これはピウス 11 世が 1931 年に書いた社会回章「Quadragesimoanno」(クパドラジェジモアンノ)に出てきた考え方で、一言で言えば「個人同様小さな共同体ができることは小さな共同体に任せなさい、もしそれを肩がわりするようなことをすれば、正義にも反するし、また効率も悪くなる」ということを述べたものだった。この「補完性原則」は、ドイツではその後も社会政策の論議にしばしば持ち出されるが、そうした根本に立ち返る姿勢、物事をいかに済まさないというドイツの姿勢は評価してよい。(小林大造)
- ◆ 日本はミクロのことは一生懸命やるが、全体の原理原則は言わない。「補完性原則」はこれまでかなり議論されてきたが、日本ではなかなか受け入れられない。(足立)
- ◆ 政治的立場によらず、家族、コミュニティ、中間組織の再建のためにコミュニティを見直すべきだという議論が盛んに行われた。つまり左右両陣営とも福祉国家の欠陥が時代認識として共有され出した。もっと言えば、近代の歩み、中間組織を抜いてしまってやってきたその歩みが間違っているのではないかという認識が、共有されてきたということが、非常に大事な点だ。(小林大造)

第 3-1-1 表 福祉生産セクターのメルクマール

社会秩序	市場	国家	共同体	市民社会
福祉生産のセクター	市場セクター	国家セクター	インフォーマル・セクター 家内生産セクター	非営利セクター 中間組織
1) 行為調整の原則	競争	ヒエラルヒー	個人的義務	自由意志
2) 中心となる集団的主体 (供給サイド)	企業	行政	家族(近隣、補足的な親族 のネットワーク、経営仲 間、友人関係)	団体組織
3) 需要サイドでの補完者	消費者、顧客	社会を構成する市民	共同体の成員(例えば、家 族、国民など)	団体組織の構成員/同胞
4) アプローチのルール	支払能力	法的に保障された権利	属性を持っていること/補 欠選挙による補充	困窮
5) 交換手段	貨幣	法	尊敬/敬意	理由の陳述/コミュニケーション
6) 中心的座標価値	選択の自由	平等	互惠/利他主義	連帯性
7) 追加的価値基準	福祉	保障	個人的付き合い	積極的な社会的及び政治 的参加
8) 主たる欠陥	不平等、金銭に換算され ない一連の費用の否定	少数派の必要の無視、処 分の自由の制限、自動動 機の削減	道徳的義務による選択の 自由の制限、成員でない 者の排除	サービスと財の不平等な 分配、専門主義の弊害、 経営・組織構造の効率性 の減退

出所) 小林 (2002)、p.3。

- ◆ 税金を払う人、要援護者、それをケアする人という形で、かなり役割分担が明確な中でケアや福祉が生産されてきたのが「福祉国家」の特徴だ。「福祉社会」といった場合には、「相互性」という要素が非常に強くなる。それはある意味では、前近代社会の特徴ではないかという気がする。近代社会というのは非常に合理化されて役割分担がはっきりして、「役割社会」が非常に強くなってかなり固定化してきて、全人的というのではなくて、ある要素、例えば労働者として、資本家としてとか、そういう役割分担と

いうことが社会を理解するキーワードになってきた。むしろそれをとっぴらったところに本当のこれから進むべき社会があり、新たな知恵が開かれるようになるのではないか。(足立)

2. 「ケアと支援」の観点からの福祉社会の構築

「福祉社会」の構築の中心は、コミュニティをどう生かしていくかということである。その方向性を考える場合に、体制論的な視点に加えて、「ケア」という観点からも考えることが可能である。

今田(2001)は、新たな社会編成原理として「ケア」と「支援」を挙げている。彼は、人間の本来の衝動として「ケア」があり、人間を「ケアする存在」(広井(2007))として捉える。人間は、他者をケアすることで自己の存在確認ができ、したがって、そのための他者を必要とする。つまり人間とは「ケアを通しての自己実現」を求める存在になる。こうして、ケアは人と人をつなぐ原点として位置づけられる。その原点は親子関係にあり、さらに共同体の相互扶助へと拡張されるが、つまり、そもそもケアは家族や共同体によって担われてきたものである。しかし、近代化がすすむなかで、ケアは外部化され、さまざまな福祉や社会保障などへと展開された。それは一方でケアの専門化をもたらし、機能的な側面での発達を遂げたが、他方で、ケアを公的な管理の対象とするとともに、精神的な配慮といったケアの本質を喪失させる動きでもあった。こうした中で、ケアのもつ本来の意義を回復して、社会編成の原理へと高める新たな概念として、今田は「支援」を挙げる。

彼によれば、「支援」とは、意図を持った他者の行為に対する働きかけであり、その意図を理解しつつケアの精神を持って行為のプロセスに介在し、その行為の質の維持改善を目指す一連のアクションであると同時に、他者のエンパワメントを図ることを通じて、自らもエンパワメントされ自己実現されることである」(今田,2001,288)。つまり、ケアと他者志向を前提としつつ、支援者と被支援者との間に相互のエンパワメントが生じる、ということである。それゆえ、今田の言う「支援」とは、一方的に利他的な行為ではなく、また利己的な行為にもとどまらない、「相互性」をその特徴とするものである。この相互性を備えた「支援」を実現する上で、今田は4つの付帯条件を指摘する(今田、2001、290)。

- ①被支援者の意図が優先すべきであって、支援者の目的がそれを上回ってはならない
- ②人、物(資金)、情報に加えて、それらを活用するための知識とノウハウが必要
- ③被支援者の状況変化に応じて支援者の側を自在に変化させること。そのために状態のモニターとフィードバックが必要
- ④被支援者が自助努力を怠ってはならず、支援者は過剰な支援を与えてはならない

従来の福祉国家体制では、これらの条件を実現することも、ケア本来の意義を実現することも困難であった。それゆえ、「ケアと支援」を新しい社会編成の原理としたとき、福祉国家に変わる新たな体制が必要となる。その際、今田においても重要になるのが、家族、町内会、地域コミュニティやNPO、ボランティア組織といった「中間集団」である。公助と自助をつなぐものとして、中間集団の役割の再評価とその再生が不可欠であり、それによる「ケアと支援」の実現に彼は期待を寄せるのである(今田,2001,268)。

- ◆ 特に、これから団塊の世代等のボランティア参加を促進する際に、「世話をすることが自らにとっての励みにもなる」という風土や考え方というのをもっと積極的に浸透させていく必要がある。つまり強い人

が弱い人をケアするというためだけではなく、やはり双方向のものだということだ。NPOの場合は立場が絶えず交換されると言われる。ケアする人がケアされ、ケアされる人が今度はケアする。決して従来のような特定化され、専門化されていないところに、NPOがあり、あるいは福祉社会というのも結局そういう要素を持っている。何らかの専門家で、訓練を受けた人だけが一方的な世話をするというのではない。地域社会のあるべき姿というのは、その辺に1つの方向性がある。(足立)

- ◆ 「個々の潜在能力の開発」がその基礎として必要不可欠になる。個々の潜在能力なり、自助努力なり、そういうものの開発というものを目指していく社会を考えていかなければならない。(浅野)

3. 少子化・人口減少への対応

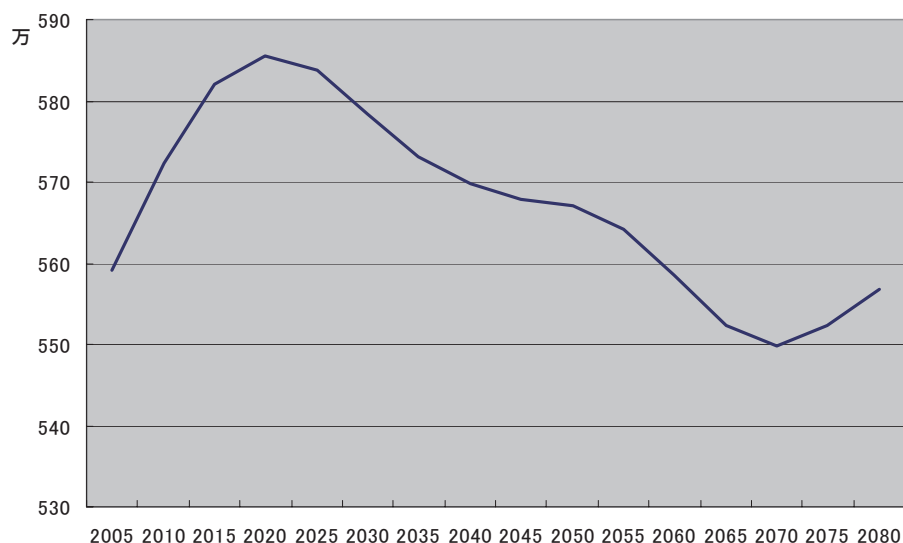
人口減少を所与とすべきか

兵庫県は、2010年頃から人口減少社会に入る見込みだが、日本全国は、2006年に一足早く人口減少社会に入った。それに対する考え方はいくつかに分かれるが、特に、人口減少社会の将来像に関する議論においては、人口減少そのものを所与とし、それにたいしては中立的立場をおくことが多い。たとえば、兵庫県の人口減少社会にかんするプロジェクトチームも、人口減少は所与として、人口減少に対応する社会のあり方を模索してきた。

こうした考え方自体は間違っていない。人口減少が続く原因は、合計特殊出生率の低下による少子化が最も大きなものであるが、従来将来人口推計は、それがあ程度将来的に回復するとする楽観的な見通しのもとに出生率仮定を設定し、人口減少問題の影響を過小に見積もる傾向があった。その意味で、出生率の回復についての甘い見通しを捨て、将来について厳しい設定の下、人口が減少することを前提に議論することは、より現実的な対応策を生み出そうとする点で極めて正しい態度であるといっていよう。

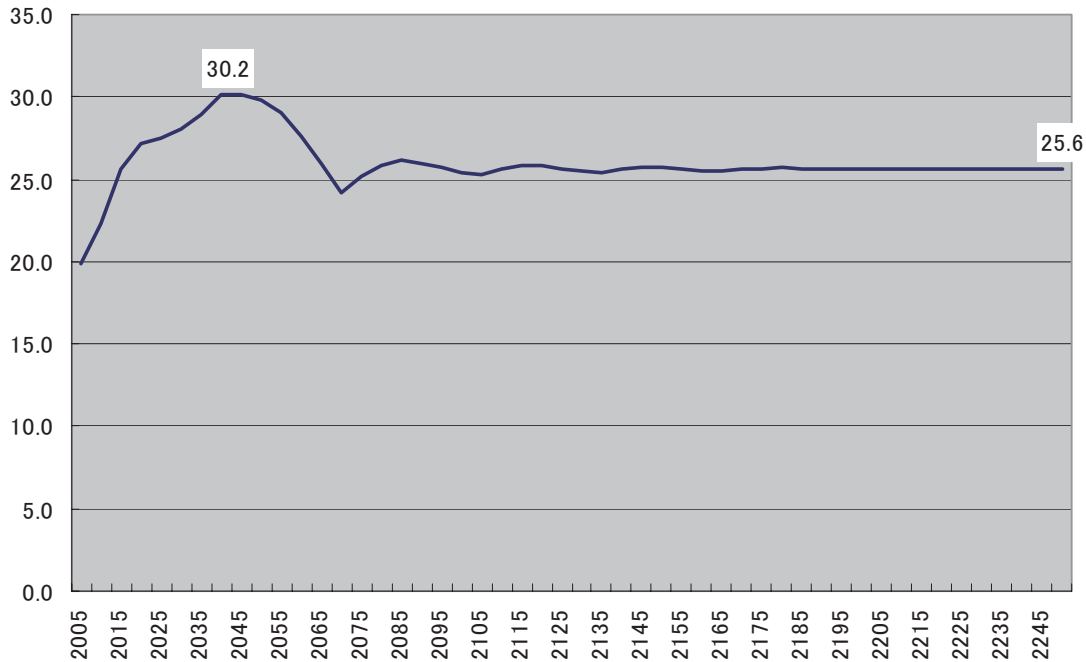
第3-1-2図は、兵庫県の合計特殊出生率が、直ちに人口置換水準（ここでは2.09）に回復した場合の将来人口推計結果である。これによると、仮に今すぐ合計特殊出生率が回復したとしても、将来、人口減少社会に入ることを止めることは出来ない。

第3-1-2図 直ちに合計特殊出生率が2.09に回復した場合の兵庫県将来人口推計



また、第 3-1-3 図は、その場合の高齢化率の推移を示したものである。これによると、今すぐ合計特殊出生率が人口置換水準に回復しても、当面、高齢化率は上昇を続け、一旦低下した後も、現在よりも低下することはない、長期的に 25.6%に収束する。

第 3-1-3 図 直ちに合計特殊出生率が 2.09 に回復した場合の兵庫県高齢化率の推移

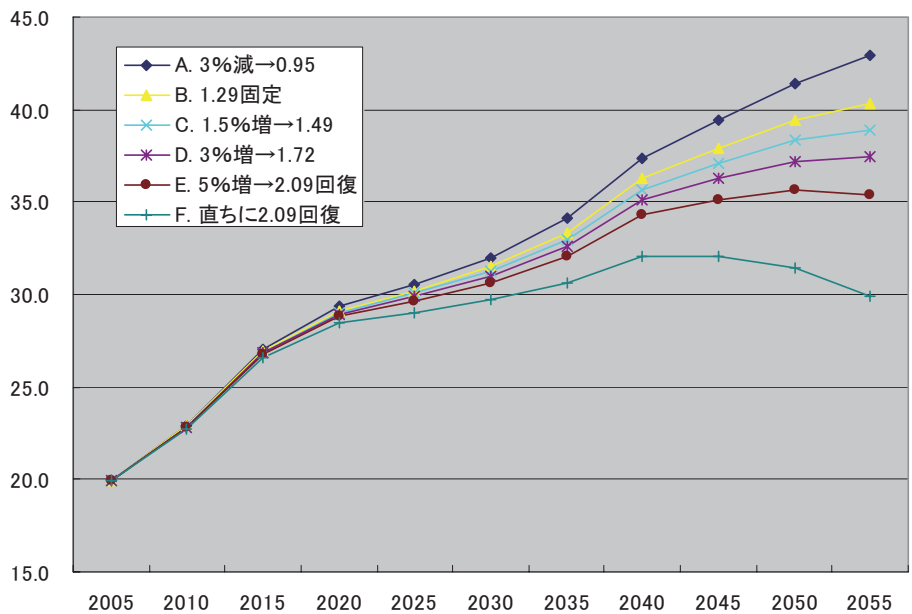


つまり、仮にこのような急速な出生率回復が実現されたとしても、人口減少や高齢化を回避することは出来ないということであり、それらを所与とした課題解決の手段を模索する方が合理的であるという意見には一理ある。

だが、人口減少に正面から取り組むこと、つまりは合計特殊出生率の回復を目指すことは重要な課題ではないのかといえ、決してそうではない。第 3-1-2 図および第 3-1-3 図のシミュレーション結果を再び見るとわかるように、当面、人口減少は回避できず、高齢化が進行するといっても、仮に人口置換水準に回復すれば、その減少の下限は 530 万人とわずかな減少で済み、また、高齢化の頂点は 30.2%にとどまる。つまり、現象自体は回避できないとしても、その影響を少しでも縮小することは可能なのである。

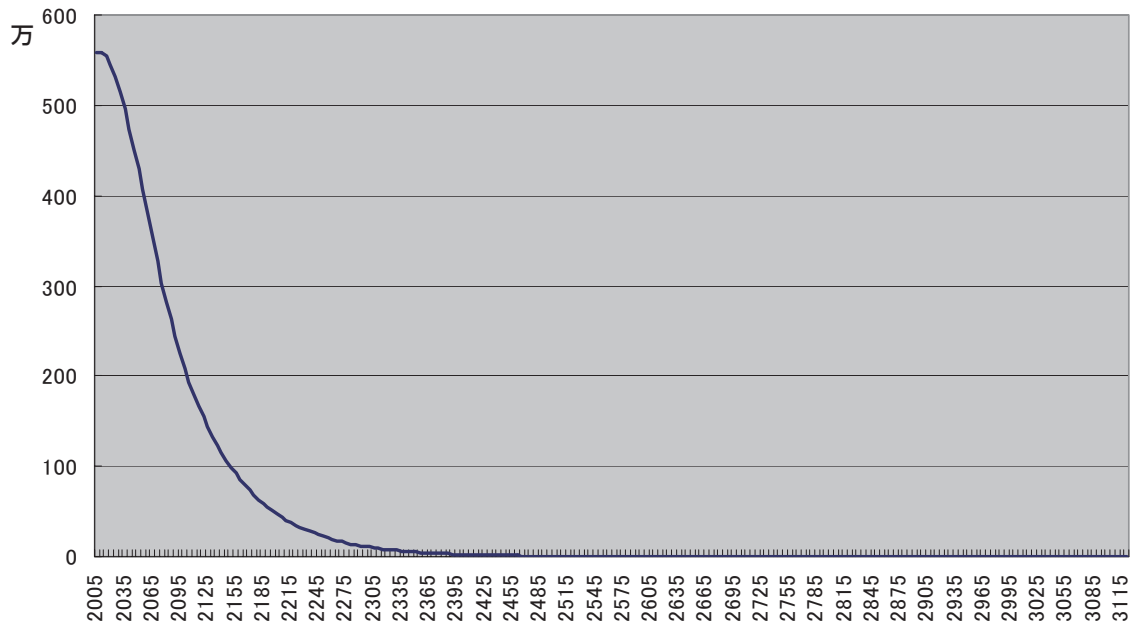
第 3-1-4 図は、出生率の仮定について、A. 3%ずつ低下して 2055 年に 0.95 になるケース、B. 1.29 で固定するケース、C. 1.5%ずつ上昇して 2055 年に 1.49 まで回復するケース、D. 3%ずつ増加して 2055 年に 1.72 まで回復するケース、E. 5%ずつ増加して 2055 年に 2.09 まで回復するケース、F. 直ちに 2.09 まで回復するケース、の 6 パターンをシミュレーションした際の高齢化率の結果を示している。これを見るとわかるように、合計特殊出生率が回復するにつれて、高齢化率の頂点の高さが低下するとともに、その頂点の到達年も早くなることがわかる。つまり、高齢化の進展自体は当面避けられないにしても、出生率の回復によってその影響を緩和することは可能であるということである。

第 3-1-4 図 出生率仮定の変更による高齢化率のシミュレーション結果



また、合計特殊出生率が今後回復しなければ、どのような事態になるか。第 3-1-5 図は、兵庫県の 2001 年から 2005 年の合計特殊出生率の平均（1.28）で推移した場合の人口の長期推計の結果である。現状の合計特殊出生率の水準のまま回復しなければ、人口は減少し続け、2080 年にはおよそ半分、2150 年には 100 万人を切り、3120 年にはついに 0 人になる²。つまり、どこかの時点で出生率が人口置換水準に回復しない限り、減少スピードの変動はあれ、将来的に社会は消滅するのである。

第 3-1-5 図 現状の合計特殊出生率で推移した場合の兵庫県人口の長期推計



² 厳密には完全に 0 にはならない。各年齢階級別には各階級すべてが既に一人を切っており、それらを合計した理念上の「兵庫県人」が 1 を切るのが 3120 年ということである。それ以後も、兵庫県人は一人以下で存在する。

- ◆ 「高齢社会は怖くない」という時にかつてよく言われたのは、「生産年齢人口」を分母にして、上に若年人口と老年人口をたした「従属人口指数」の率を見れば、高齢社会でもそう変わらないということだ。だが、それは間違いだ。結局、現時点の若年世代が次に壮年世代になるときは、現時点の壮年世代が老年世代になるわけだから、壮年世代が、老年世代と若年世代を扶養する率が一定であるためには、増加した老年世代の分だけ、子供をさらに減らさないと維持できないということだ。そうなると、逆人口ピラミッドの三角形が、次第に小さくなって行って、最後は結局消滅せざるをえない。だから、扶養する率が一緒だとしても、それは社会の問題を何ら解決してない。次の世代をむしろどうやったら確保できるかという発想がやはり必要だ。(足立)

地域社会の持続可能性

しかも、以上は兵庫県全体を対象にしたものである。より小さな地域社会の単位で見れば、社会の消滅はもっと近い将来に起こりうる問題である。既に第2章で見たように、市町別の人口推計で見れば、2055年の人口水準が2005年の3割程度の市町がいくつもある。さらに、その市町における地域単位で見れば、社会の消滅はいつそう近い将来に起こりうる深刻な問題になるといってよい。原田・鈴木(2005、46)は2100年でも日本の人口は6000万人であり、それでもヨーロッパの大国と同程度はあるのだから、人口減少を食い止めるかどうかは「100年後の日本人に考えてもらってもよさそうだ」と言うが、それでは遅いのである。しかも、その100年後の水準を維持するとしても、その時点で人口置換水準程度に合計特殊出生率が回復していなければならない。つまり、出生率の回復は、社会の消滅を許容しない限りは、必要不可欠であるといっていよう。

ここでのシミュレーションのように、今すぐ人口置換水準に回復することはほぼ不可能かもしれないが、現在の低下傾向を改善し、少しでも回復へと向かうように努力することは、当面の人口減少を所与とするとしても、決して意味のないことではない。むしろ、子供を産み育てやすい社会へと向けて長期的に努力を続けていくことが重要なのではないか。

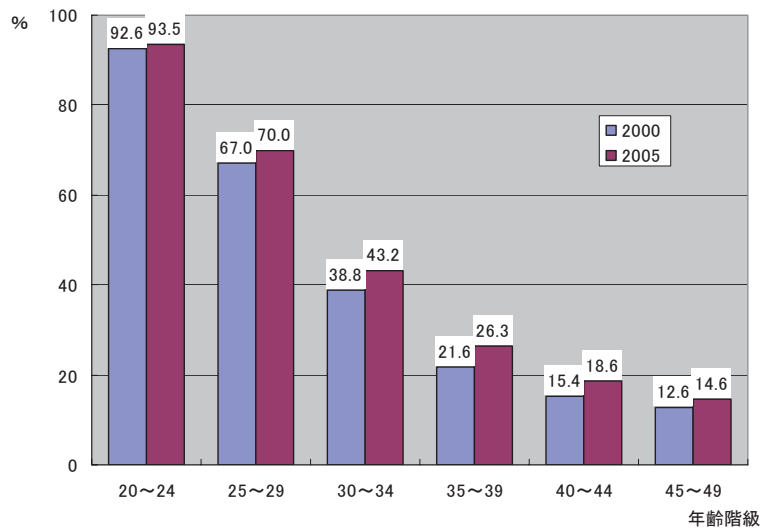
とすれば、少子高齢・人口減少社会の将来展望においても、出生率の低下を所与とするわけにはいかない。むしろ人口減少や高齢化にも対応しつつ、出生率の回復も視野に入れた社会像を模索することが必要であろう。

少子化の要因

人口減少を引き起こす大きな原因は少子化の進展である。その少子化が引き起こされる要因にはさまざまなものが考えられるが、「未婚化あるいは非婚化」と「晩婚化」という二つが、日本の場合には特に少子化をここまで進めてきたといわれている。

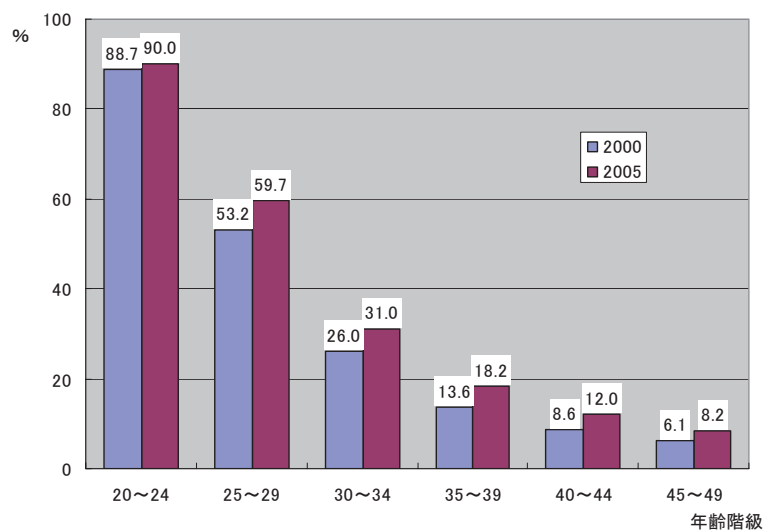
現状では、未婚化は歯止めが全くかかっていない。第3-1-6図は2000年および2005年の兵庫県の年齢階級別未婚率だが、20歳以上50歳未満の男女すべての階級で、この5年でも未婚率が上昇していることがわかる。

第 3-1-6 図 兵庫県男性未婚率（2000 年および 2005 年）



出所) 平成 12 年および平成 17 年国勢調査より作成

第 3-1-7 図 兵庫県女性未婚率（2000 年および 2005 年）



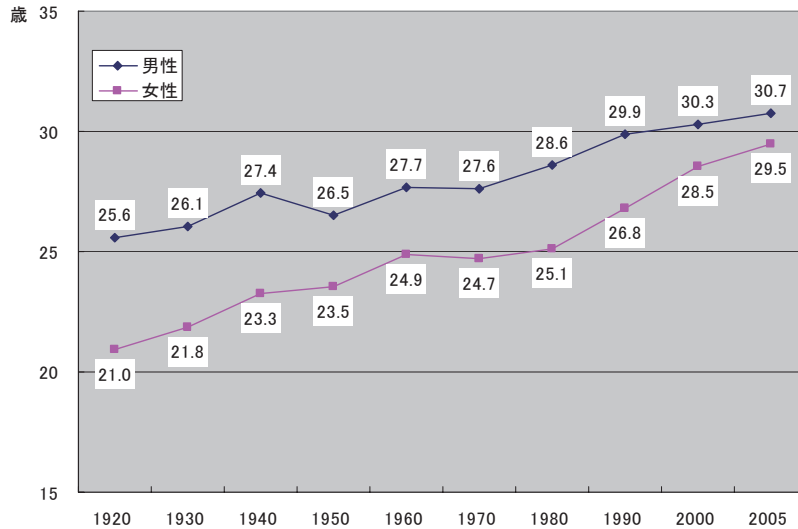
出所) 平成 12 年および平成 17 年国勢調査より作成

- ◆ 社会的な認知がやはり難しいという状況もあって、欧米諸国と違って婚外子の少ない日本においては、このまま未婚率が上昇していけば、やはりさらなる少子化につながるというのが当然帰結として生まれるだろう。(森山)

晩婚化も少しずつ進んでいる。第 3-1-8 図は、兵庫県の初婚年齢の推移を見たものである。男女ともに、おおそ右肩上がり初婚年齢は上昇してきており、30 年前と比較しても、男性で 3.1 歳、女性で 4.8 歳、初婚年齢が遅くなっている。

晩婚化が進めば、それだけ晩産化も進むため、これも合計特殊出生率の下げに働く。

第 3-1-8 図 兵庫県初の婚年齢の推移

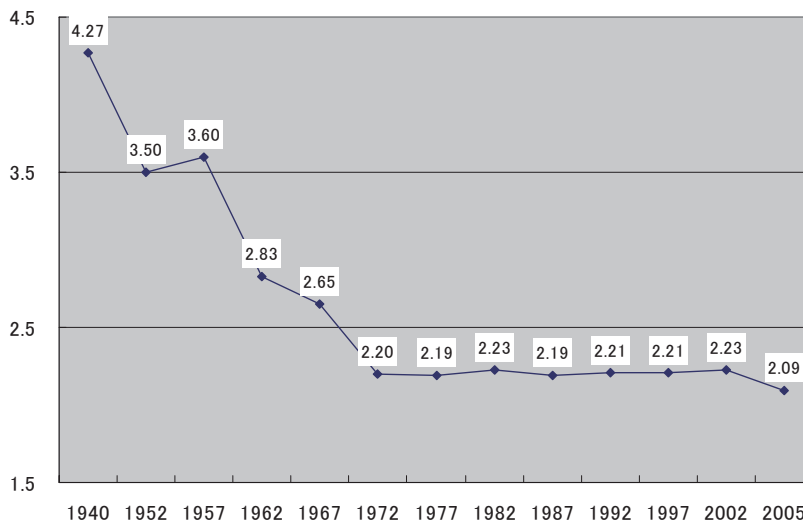


出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料 2008」<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2008.asp?chap=0>

また、結婚持続期間 15～19 年夫婦の平均出生子ども数である「完結出生児数」は、1970 年代以降、2.2 前後で推移してきたが、2005 年には 2.09 とその水準からすれば大きく低下した。夫婦の出生力が今後このまま下がるという状況が続いていくかどうか、あるいはそれが持ち直すかが、これから少子化の一つの大きな方向性を決めていくところになるかもしれない。

- ◆ この数値を低下と見るか、まだ 2 を維持していると見るかで判断が分かれる (足立)
- ◆ 完結出生数の低下に関しては、離婚がその間増えていることも関係しているのでは。それで減っているという話もある。つまり 70 年代の離婚率と今日の離婚率は、特に若い人の離婚の割合は全然違う。だから、それでも 2.0 を超えているというのは、結婚をすれば 2 人ぐらいの子供をやっぱり望むということではないだろうか。(藤岡)

第 3-1-9 図 完結出生数の推移



出所) 国立社会保障・人口問題研究所「第 13 回出生動向基本調査」<http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou13/chapter2.html#21>

- ◆ 完結出生数とあわせて、二人の子供を持つという「二子規範」が今後どうなっていくか。理想は、夫婦に二人とか三人といわれているが、この「二子規範」が崩れることによる夫婦の出生力の低下が問題だろう。(森山)

若者の格差問題と少子化

また、現在の日本の少子化問題を考える場合、若者の格差問題もそのひとつの重要な要因として考えられる。山田（2007）によれば、1990年代に若者の間で収入の格差拡大が進行し、またいわゆる「失われた10年」の間に若者の将来収入見通しが不確実化したことが、少子化に大きくかかわっている。1992年と2002年を比較すると、20代で年収500万円以上の割合は2.9%から3.2%に増えているが、他方で、年収150万円以下の割合も15.3%から21.8%へと増大している。これにはさまざまな要因がかかわっているが、フリーターや契約社員といった非正規就業の割合が増大したことも大きな要因となっていると考えられる。1992年には18歳から35歳までの学生を除く男性未婚者の9割は正社員か自営業者だったが、2002年には3分の2程度に減少し、非正規雇用、無職等が3分の1になった（山田、2007、137-138）。

こうした要因が、未婚化につながり、少子化問題を深刻化したことの背景には、日本特有の状況が関連していると山田は指摘する。たとえば、欧米でも同様の経済状況が生じたことがあったが、一般に学卒後は自立を求められるため、社会保障に頼るにせよ、低収入で生活するにせよ、1人よりも2人のほうが有利になる。しかも、特にヨーロッパでは積極的な若者対策に乗り出したため、日本ほどの低下にはつながらなかった（山田2007、119）。だが、日本の場合には、学卒後も親と同居する「パラサイト・シングル」現象がみられるために、結婚して独立することは生活水準を下げることにつながる。こうした日本の文化的背景が重なって少子化が深刻化したというのである。

また、そのほかにも「男性は仕事、女性は家事」というライフスタイルが依然として残っていることや、女性側だけでなく男性側も結婚相手の収入を当てにするようになり、定職のある女性を結婚相手に求める傾向が強くなったため、フリーターの女性も結婚しにくくなっているなど、さらに就業状況と未婚化との関連が強まりつつある。

いずれにせよ、現在のわが国の少子化・未婚化が深刻化した背景には、90年代以降の経済状況の悪化の若者世代への影響、とりわけそれによる所得格差拡大が関係している可能性がある。

少子化への政策対応

いわゆる団塊の世代ジュニアが、あと数年で40代になるため、その前に出生率を改善したいとの意図で、政府をはじめとして少子化対策が行なわれてきた。

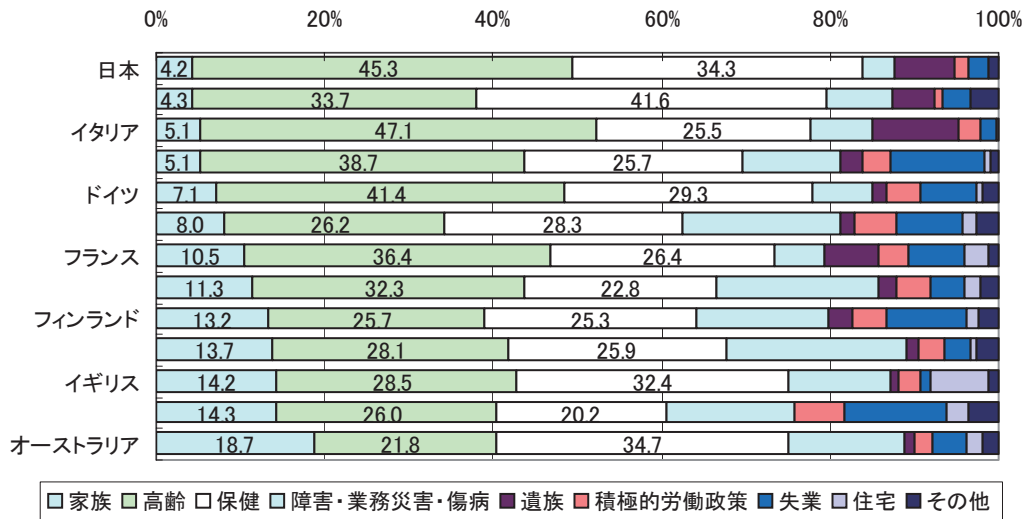
足立（2006）によれば、少子化対策は基本的に三つの種類に分けることができる。ひとつは、少子化をやむを得ない事実として受け入れ、そこで生じてくる諸問題に政策的に対応しようとするものである。その背景には、出産は個々人の意思決定の問題であり、それへの政策的介入は個人の自由の問題に抵触するという見解がおかれており、特にわが国の少子化対策の多くはこの種類に関連している。

- ◆ 出産だけでなく、結婚するかどうか個人の内自由として前提とされている。そうした前提のもとで、それ以外の部分で少子化対策に手を打っていくということは難しい状況まで来ているのではないかと。やはり未婚化をどう考えていくかも、少子化を考える上では一つのポイントになるのではないかと。(森山)

第二に、少子化を重要な社会問題として捉え、間接的な手段によって少子化の緩和もしくは克服を旨とする政策である。そこでは主に、出産・育児に関する負担の軽減による対応が計られる。具体的な手段としては、児童手当や育児休暇の充実を図ることなどが挙げられる。

- ◆ 確かに、日本も児童手当や育児休業に関しても少しずつ改善をしてきているというところだが、ただ、これが少子化対策として果たしてどれだけの効果を持ちえるのかというのは、非常に疑問がある。たとえば、育児休業手当にしても、母親が継続して仕事をし続けることには一定の効果はあるが、少子化対策としての本来の効果はあまり現れていないのではないかと報告も出てきている。もちろん、こうした政策を家族政策としてより一層の充実を図っていくという視点は非常に大事で、これから先も認められるべきことだろうが、少子化対策として行うというのは考えるべきポイントだ。少子化対策として保育サービスとか育児休業手当の改善を考えていくというのはどうしても自分の中でしっくりこないという点がありある。そもそも女性の就業率が非常に高いヨーロッパ諸国において出生率の反転が起きてきたという事実を受けて、日本でも女性の育児と仕事の両立を前提とした少子化対策を打たなければならないということで、保育サービスとか育児休業手当の充実が行われてきた。が、そもそも日本において出産後も仕事を継続しながら育児を行うということが、ヨーロッパ各国のように一般的なのか。政府が仕事と育児の両立を言っているのは、やはりヨーロッパ各国の例というのを念頭に置いている話だ。日本もそれにより女性の就業率も上がるだろうし、少子化対策も同時にできるだろうという話で一つの明るい例としているのだろうが、どうもその前提のところは日本では違うのではないかと。日本の場合、とりあえず出産を契機に仕事を一旦やめて、育児が終わった後に再就職というのが女性の働き方としては多くを占めているので、仕事と育児の両立を強調していくということよりも、日本の事情にあわせて子供やその家族に対して社会的な支援をするという意味での家族政策を充実していくことが本来の姿ではないのか。例えば、所得制限をかけた上で、働いているかどうかにかかわらず育児期間中の家庭に対してさまざまな支援をすることや、職場環境を整備して再就職しやすいような形に持っていくとか、そういうところにも目を向ける段階に入っているのではないかと。(森山)
- ◆ また、政策分野別の社会支出割合の国際比較を見ると、社会保障給付費に占める家族支援支出の割合が低いところ、逆に、高齢者関連給付や医療給付に対する支出割合が極端に大きいところは、出生率が比較的低いという関連が見られる。アメリカはちょっと特殊な例だが、韓国、日本、イタリア、スペインのあたりは共通している。当然、高齢化も各国進んでいるので、その中で高齢者に対する給付が非常に伸びていくということは仕方のない現象だが、やはり各種給付費のバランスを見ながら政策を考えることが大事じゃないかと。(森山)

図 3-1-10 図 政策分野別社会支出の割合(2003 年)



出所) OECD Social Expenditure Database 1980-2003 より作成

- ◆ ドカンとお金をやったら産むという説はある。子供一人に対して数百万支給するとしても、日本全体の金額はたかがしれている。日本は、too little too late で、ちびちびやっているからいけない。スウェーデンが両親手当で成功した例として言われる。一時は 2.1 ぐらいまで回復した。それはまさに従前所得の 90%を保障したからだろう。ところが財政難でそれを下げたら途端に出生率が下がり、一時史上最低まで落ちた。最近またやや回復しているが。フランスはすごく少子化対策をやって、しばらくはなかなか効果がなかったのが、最近効果が上がってきた。フランスでやっている施策を日本の人口に当てはめたら 10 兆円いるそうだ。つまりは、日本の人口規模で 10 兆円相当、フランスは少子化対策をやっていることになる。それだけのことをやる決意があるかどうかだ。(足立)

そして第 3 に、直接少子化に働きかけようとする政策が挙げられる。出産育児の活動を他の社会的活動と並ぶ重要な社会的貢献として評価し、これに積極的に報酬を与えようとする点に特徴がある。

- ◆ 少なくとも、「社会に対する貢献」ということを考えたら、その貢献に対して報いるというのはあってしかるべきであって、それは行政、公を通じてやったらいいと思う。そうすればその経済計算をやるはずだ。子供を一人産んだらどれだけの価値を生み出し、その分生んだ人を優遇するという、合理的にみんなが説得できる給付反対給付の体系をつくるのは可能なのではないだろうか。(足立)
- ◆ 今のところはむしろ子供を産まない方が、一生をトータルに考えると経済的にも得をするというのがあり、そういう制度をつくっているところに大きな問題がある。それは是正しないとイケないのではないか。(足立)
- ◆ 人口が縮小していくのを止めるにはどうしたらいいかというと、ある世代がものすごく奇特性な世代で、「自分はこれまでどおり年寄りの世代を見るが、次の世代も見る」、とならなければならない。そうした世代がいつか現れない限り、負担率一定で合理的に考えれば、一旦人口減少の局面に入ってしまうと最終的には消えるところまで行ってしまう。そういう面では、何の基準で見えるかが問題だ。例えばお金の面で見たら非常にはっきりしてしまうが、どのぐらいのお金を高齢者に渡し、どのぐらいを子供の負担にかけるかと考えると、効率的に考えれば突然ある世代が奇特性になることは難しい。だから、価値観を変えればいい。次の世代がものすごく価値を持つようなものになるように、制度を変えたり、価値観を変えれば子供が増えてくる可能性はあるのではないか。人間というのは常に経済合理性だけを考えるのではなく、ある時期にやっぱり子供が多いということはいいことだという価値観に変わって、財よりも子

供ということに価値が変わる時代がくるのではないか（足立）

- ◆ 中国では、一人っ子だけを産んで、親はものすごくそれに期待をしてお金を掛けて育てるが、その子供が大きくなったときには、社会保障がないと、その子供に自分の両親や祖父母の面倒を見る負担が直接かかってくる。また、社会保障制度をつくったとしても、その給料から巻き上げられる。一人っ子を大事に育てたけれども、結局、その親は子供の将来を苦しめているということを親本人は知らない。だから、そういうことが個人の合理的な計算の中に入ってくるように予見構造を変えたらいい。それなら合意を得られると思う。それはよく言えば、負担をより公平に分配するということになるだろうし、あるいは生み出した便益はより公平にその生み出したところに返るようにすればいいという形になれば、経済学の議論として可能だと思う。その辺までしか言えないのではないか。（足立）
- ◆ 少子化そのものを社会問題であるとして、手を打つとしたらどの程度の可能性があるか。その範囲は、経済的合理性を持って人間が行動したならば子供が産めるようにする、そういう制度をつくるということではないか。（足立）

出産育児の社会的価値の積極的な評価

- ◆ 女性の社会進出が男女参画型社会の実現と相まって当然のこととして言われているが、またそれは、多様なライフスタイルの実現に寄与するものであって、少子化とは別個に進められるべきものであることは間違いない。しかし、その動きの中で、家の外に出て就業することだけが社会進出といった風潮が助長されていることも否めない事実である。次の世代を育てることはすぐれて社会的な営みであることが忘れ去られていないか。（小林大造）

女性の社会進出は、労働力の確保の面からだけでなく、男女共同参画社会の形成という意味でも大きな意義をもっていることは確かである。しかし、出産・育児の価値もそれに劣らず極めて重要である。とりわけ、これからの社会の存続の問題を考えれば、いっそうその価値は大きなものになるといってよいだろう。そうした出産・育児の持つ社会的な価値を、社会の側がもっと積極的に評価することが重要なのではないか。家族政策の充実や貢献立て年金といった政策は、そうした社会的評価につながる施策であり、それらを含めたより積極的な少子化対策が求められる。

補論 ドイツにおける家族政策の展開と社会問題

ドイツは、日本と並んで先進国の中でも少子化が進行している国であり、日本に近くてあまりよくない例として示されている。ドイツは長い間、とりわけ「家族政策」として少子化関連施策を行ってきたが、近年、少子化対策へとよりいっそう力を入れる方向へと向かっている。ここでは、これまでのドイツの取り組みと近年の変化についてみてみよう。

ドイツにおける家族政策の歴史

ドイツの家族政策は、多子家族に対する所得補助として、1800年代後半のドイツ帝国時代に最初に行われた。その後、ワイマール憲法第119条に結婚、出産および母性の保護としての多子家族への経済政策として、家族政策が明記され、ドイツの家族政策の理念が確立された。が、ナチス体制に入ると、人種差別的な人口政策が行われるようになり、これがドイツで戦後しばらくの間、家族政策に暗い影を落とした。

それでも、ドイツは、家族政策というスタンスをおよそ一貫して標榜してきた。第二次大戦後、当初はキリスト教民主・社会同盟（CUD/CSU）が政権を主導していたが、1953年に、アデナウアー（K. Adenauer）政権で「家族問題省」（Bundesministerium für Familienfragen）ができ、そこから戦後の家族政策がスタートしていく。まず、「児童手当」と税法上の「児童扶養控除」とからなる「二重の家族負担調整」（der duale Familienlastenausgleich）が行われ、それがその後も家族政策の基本になる。それに加えて、その他にも住宅政策、資産形成政策、教育政策などで家族志向的な政策が推進された。

ラムパート（H. Lampert）によれば、ドイツに家族政策が定着するうえで3つの問題があった。すなわち、第一に、戦前のナチス体制の人口政策的な色彩をいかに払拭して、家族の「生活状況」改善に集中できるか、第二に、家族政策は、特に社会政策の中で領域横断的な性格があるため、その部分と個別政策としての家族政策をどのように切り分けていくか、第三に、保守的な家族観を背景的に持つCUD/CSUと、革新的な家族観を持つ社会民主党（SPD）との間で、政権が交代するたびに政策が変わるということ、である。

1974年から82年までのSPDのシュミット（H. Schmidt）政権では、所得税の児童扶養控除は所得格差を助長するという考え方に立って、それまでの「二重の家族負担調整」を解体して「児童手当」だけを残し、拡充していく政策が採られた。それと合わせて、有給児童休暇制度の導入など、母親と子供の生活状況の改善の方向へとシフトしていった。が、1982年に、CDU/CSUのコール（H. Kohl）政権に代わると、再び「二重の家族負担調整」に復帰し、「児童扶養控除」の再導入とその拡充が行われた。加えて、家族政策はさらに拡大され、「育児休暇」やその間の所得保障である「育児手当」、育児期間の「社会保障保険料負担の免除」など、さまざまな政策が行われた。その後、80年代の半ばには、「家族と労働政策の調和」、「家族に優しい労働生活の形成のために」という、いわゆる「ワークライフバランス」の観点が主張されてきた。それは、SPDによる70年代からの「労働生活の人間化」という目標と、CUD/CSUによる家族政策の視点との、両方の視点から歩み寄る形で出てきた。その視点は、その後政権が変わっても維持されており、少子化対策の一環として出されてきたわが国とは大きく異なる。さらに、年金改革や介護保険を導入の際に、育児や介護を稼得活動と同等以上に評価をしていくという、家族政策的な配慮を社会政策の中に持ち込むという新しい試みを取り入れた点も大きな特徴である。

また、旧東ドイツでは、人口政策的な政策を取り入れ、1976年から徹底した出産促進政策を行い、一時的に出生率が回復したが、80年代に入るとすぐに逆戻りして、その後、東西ドイツ統一の際には、旧西ドイツと同じ水準まで落ちていた。

家族政策的視点とドイツ家族政策の構造的特質

ラムパートによると、家族政策とは「政策的視点から見て個々の家族の経済的・社会的な生活状況にかなりの格差があったり、家族がその期待される機能を果たすことができない場合に、制度としての家族を保護し、促進させるための政策」である。その際の家族の社会的な機能とは、①次世代を再生産する、②社会的連帯の保障、③次世代の社会化を促進し、人的資産を創出する、④家族の成員を再生する、の4つに分ける。そして、それらの機能を維持することが家族政策の主な目的となる。限定原則として、①人口政策的な介

入につながることは極力回避する、②社会的形成物としての家族を保護しようとする、③総合社会政策として「補完性原則」を堅持する、という3つを掲げる。こうして、政策対象としての家族を明確化しつつも、それに対する介入は限定的である点がドイツの特徴であり、その結果、①児童手当を代表とする有子家族に対する経済的支援の充実、②育児休暇や女性のパートタイム就業の促進、③3歳までは家族で保育をすべきだという「3歳児神話」の存在と、その結果としての社会的な保育サービスの遅れにつながっている。

ドイツにおける家族政策の転換

こうした基本特徴を持ちつつも、ドイツの状況は、近年、大きく変わりつつある。1998年のシュレーダー（G. Schröder）政権以降、少子高齢化・人口減少問題が深刻化する中で、伝統的な家族政策よりも積極的に対応する方向が打ち出されている。2006年の『第7次家族報告』においては、「持続可能な家族政策」（Nachhaltige Familienpolitik）として、次のような方向性が打ち出された。「この家族政策は、家族を支え、家族と仕事の両立を推進し、子供とともに生きる生活形成が実現されることを持続的に目指すものである。家族は、とりわけ次の3つのものを必要とする。時間、支援のための社会基盤、所得。」くわえて、家族政策の新しい文化として、「家族の中により子供を多く、それから社会の中により家族を多く」（Mehr Kinder in die Familien und mehr Familie in die Gesellschaft）を掲げて、従来よりも大胆に少子化対策の側面を明確にした家族政策に取り組もうとしている。この方針は、CUD/CSUとSPDの大連立であるメルケル（A. Merkel）政権以後も、連立協定で基本的に継承され、それに新たな視点と政策をつけ加えて取り組まれている。「家族に優しい社会」（Familienfreundliche Gesellschaft）というキャッチフレーズの下、「家族政策はすべての世代を包括する」として、高齢世代の知識や経験を家族政策の中に位置づけることが新たに提案されている。

具体的な政策展開としては、第3-1-11表のように、4つの方向性がある。まず第1に、全体の方向性を80年代の半ばから最初にCUD/CSUが強く主張した、A.職業生活と家族の両立支援であるが、そこでは伝統的に守ってきた古くからの保守的な家族モデル・家族観から離れて、男女共働き家庭を積極的に支援しようとする動きが見られている。

第二に、B.持続可能な家族政策には、まず大きな動きとして、2007年1月より導入された①「両親手当」（Elterngeld）の導入がある。これは、従来の育児手当に代わって、本人の従前ネット所得の67%を1年間保障することに目的がある。この導入には、出産後の所得低下を警戒して出産をためらう「ジェットコースター効果」を緩和することとともに、1年目を重点的にやることで、特に子供をつくらない無子傾向に歯止めをかけることも意図されている。また、夫婦で最長14ヶ月取得可能だが、片方では最大12ヶ月に制限されており、両親の育児休暇取得、とりわけ男性の取得促進も目指されている。そのほかにも、②保育費費用にかかわる税制上の軽減措置に加えて、③「保育サービス整理法」の制定により、3歳未満の子供を優先した保育サービスのインフラ整備に取り組み、いわゆる「3才児神話」を払拭しようとしている。④「家族のための地域同盟」（Lokale Bündnisse für Familie）は、地域の中で自治体、企業、各種団体、教会、自発的組織・NPOなどが共同して、子育てや子育ての家族に優しい環境づくりに取り組むプログラムであり、2007年9月

時点で、サービス拠点 630、参加同盟数 431、活動者数 4,300 万人となっている。

それから、C.潜在的な高齢者の活用にも取り組んでいる。具体的にはプロジェクト「50歳プラス」として中高年失業者再雇用促進を行っており、これはドイツではこれまで無かった動きである。また D.「多世代の家」(Mehrgenerationenhäusern) とは、世代間交流・連帯のための拠点整備であり、全国の特別市と郡 439 ヲ所に必ず 1 つずつ建設する計画が進められている。

第 3-1-11 表 ドイツにおける現在の主な家族政策

施策の種類	概要
A 職業生活と家族の両立支援	伝統的な家族観から男女共働き家庭の積極支援へ
B 持続可能な家族政策	
① 両親手当	従前ネット所得の67%を1年間(夫婦では14ヶ月)保障 ただし片方の親は最長12ヶ月まで
② 保育費用にかかわる税制上の軽減措置	共働き夫婦が市はなる14歳未満の子供の保育費用の3分の2が所得控除の対象
③ 保育サービス整備法	3歳未満の子供を優先し、2010年までに最低23万人分の保育機会を提供できるインフラ整備
④ 「家族のための地域同盟」イニシアティブの推進	地域自治体、企業、各種団体、協会、自発的組織などによる、地域ぐるみの子育て家族に優しい環境づくり
C 潜在的な高齢者の活用	中高年失業者の再雇用促進
D 行動プログラム「多世代の家」	連邦財政支援により全市・郡に世代間交流・連帯のための施設を建設

出所) 小林甲一委員提出資料を基に作成

以上のように、わが国と同様に出生率の低下が大きな問題となっているドイツでは、いよいよ大きな政策転換を図りつつある。これらの施策の効果が現れるのは先となるだろうが、今後の動向を見守りつつ、わが国における今後の少子化対策の展開においても大いに参考にすべきであろう。

4. 新しい地方財政システムの模索

これからの超高齢社会の諸課題へと対応していくためには、行財政システムについても持続可能なシステム構築が求められる。

- ◆ ちょうど明治維新から 140 年、神戸開港から 140 年たって、この間、いろんな形で日本の財政は展開してきたが、日本固有の、日本に合った財政のシステムというのは何かということで、この点について、今後の福祉社会ということを考えていくときには、もう一度見詰め直す必要があるのではないか。(玉岡)

地方財政の現状

『平成 18 年版地方財政白書』によると、3 年前の決算値で、国内総支出に占める割合は、中央政府 4.1%に対して地方政府野 12.3%と、地方財政は中央の約 3 倍の規模を占めている。というのも、防衛費と年金を除くほぼすべての支出分野で地方の割合が非常に大きいからである。だが、地方財政の規模は減少傾向にあり、歳出でみると平成 11 年の 1016291 億円から平成 16 年には 912974 億円になっている。そうした中、赤字団体も増加し、実質単年度収支でみると、平成 16 年度で 1528 団体と自治体数の 5 割近い。

歳出の中身では、平成4年を100とすると、地方財政では、公債費184と民生費152の二つが突出して増えている。つまり、地方財政における借金の割合と高齢化等による社会保障関係費用が増大していることを表している。今後さらに高齢化が進む中で、社会保障費が増大すると、地方で自由になる財源はますます小さくなる可能性が高い。

歳入内訳をみると、地方財政の固有財源である地方税は35.9%であり、6割強はそれ以外が財源となる。その中で最も多いのは国税の一定割合をもらい受ける地方交付税で、18.2%となる。つまり、地方で自由になる一般財源は全体の5割強にとどまる。

国からの地方交付税と国庫支出金は31.4%で、3割以上を国の財源に依存している。

- ◆ この比率はやはりまだ高い。日本には交付税の仕組みがあり、これが戦後の日本の国と地方の財政のいろんな問題を引き起こして、現在も引きずっているといつてよい。(玉岡)

地方交付税の状況を見ると、人口10万人以上の中都市では歳入に占める比率は10.5%と比較的小さいが、規模が小さくなるほど地方交付税の占める比率は高くなり、小規模町村では36.5%となっている。つまり、小規模な自治体では地方税だけではやっていけないところが多いということを示している。

経常収支比率は、9割を超えると苦しいと言われているが、平成16年には都道府県平均で92.5%、市町村平均で90.5%といずれも越えている。兵庫県は、震災の影響が大きく、既に平成9年から90%を大きく越えていたが、平成16年では92.6%と都道府県平均に近くなっている。また、公債費がどれぐらいの比率を占めるかという起債制限比率は、平成16年で都道府県12.4%、市町村で11.2%それがかなり増えている。兵庫県は、14.1%と全国平均よりもかなり高くなっている。

地方債の現在高は140.5兆円に上るが、公営企業が発行した分や、交付税を配布する特別会計からの借金を加えると、全体で201兆円になる。

- ◆ 平成4年から平成9年にかけて一気に増えているが、これにはさまざまな理由がある。いわゆるバブルがはじけて公共事業が行われたが、発行しているのは地方だが実際には国の方が国策として地方にたくさん発行して公共事業をやらせたというのがある。もう一つは日米構造協議があって、630兆円の公共事業を13年間やると国会を通さずにアメリカと約束をして、そのツケが現れているというのがある。つまりしたくない借金をたくさんさせられたというのがこの数字としてあらわれている。(玉岡)

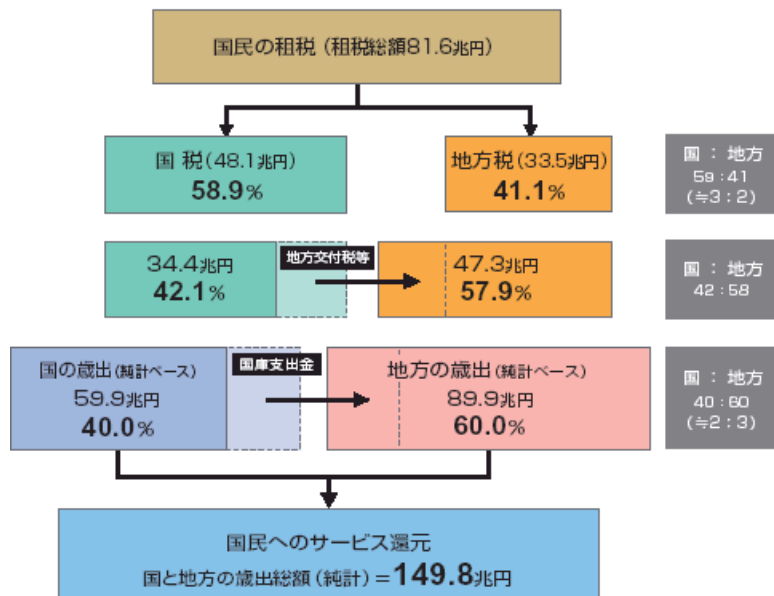
このように、地方財政を見ると、現状は非常に厳しい状況にあることは間違いない。しかも超高齢社会においてさらに支出が増大するとすれば、さらに厳しい状況になる可能性は高い。そうした中で、改めて地方行財政改革を行う必要性が認識されており、近年行われたいわゆる三位一体の改革も、そうした流れの中で行われてきた。

とりわけ、財政状況は地方のみならず国の側も厳しくなっているため、三位一体の改革では、「地方分権」を目的にして、従来の国と地方の財政関係を変えようとしている。既に見たように、歳出の面で見ると、地方は国の3倍の規模の仕事を行っているが、ただし、税収の段階では国：地方がおおよそ6：4で、国のほうがまだたくさんとっている。ということは、国から地方への大きな流れが依然としてあるということを示している。第3-1-12図は国と地方の財源の流れを示している。

- ◆ 地方交付税や国庫支出金がかかり国から地方に流れているが、ここ数年で行われているのは、この地方

交付税と国庫支出金の額を抑え、そのかわりに地方税を増やそうということだ。これと並行して市町村合併が行われ、3,000 数百あった地方団体数が、1,800 ぐらいまでに減少した。結果として、そもそも財源としての地方税を取ることができない小規模な町村というのが、市町村合併をやった上でもまだあり、そういうところではまだ交付税に頼る比率が多い。改革で行われていることは、交付税の比率を下げ、いわゆる補助金も減少して、地方税だけ上げるとのことだが、そもそもその税源があまりないという状態にあるため、地方団体間の格差、財政格差がまた激しくなっていくことになる。(玉岡)

第 3-1-12 図 国と地方の財源配分



出所) 『平成 18 年版地方財政白書ビジュアル版』

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/18data/2006data/18040100.html>

福祉社会と地方財政のあり方

- ◆ 地方が交付税や補助金などで国に依存して努力して来なかったということが特にここ数年よく言われる。確かにそういう面も否定できないが、全然違う見方もできる。国の財政はさらに地方よりも考えられていなかった面があるし、また、国のやりたいことがあって、地方を犠牲にしてそれを行ってきたという面もあながち否定できない。(玉岡)

現状からさらに人口減少社会に入り、社会全体で人口が減り、縮小過程に入ると、財政の規模も、それに基づく行政自体もさらに先細りにならざるを得ない。既に見たように、さまざまな課題をすべて公的責任において引き受ける福祉国家的なあり方はすでに不可能になっており、それゆえ、公的なサービス提供はやはり減少していく可能性が高い。だが他方、地域住民の側では、それにもかかわらず地方税や社会保険料をはじめとした負担の方は増大することになる。つまり、「負担」は増大する一方、「受益」は減少するということになり、財政の問題から将来を展望すると、非常に悲観的にならざるを得ないこともまた事実である。

- ◆ ただし、暗い面ばかりではない。例えば、小学校で、いろんな事件が起こっていて、登下校に際しても親御さんがパトロールをしたり、付き添ったりしなければならなくなっているが、もしそれを行政にすべて求めるとすればどれくらいのお金がかかるか。そのお金は当然出せないで、では父兄で負担

するとすればどういう形ができるか、ということになる。財政的には先細りだが、それをいきっかけにして、どうやって社会全体を支えていくかを考えるいい機会になるのではないか。(玉岡)

- ◆ 独立行政ということを言いながら、実際には地方は国に従属する形になっている。だから、表向きとは別にむしろ支配を強めていっているという面もある。だが、建前は地方分権ということになっているのだから、逆にそれを逆手にとって実質化するチャンスではないか。住民税が増えたといって実質は違うが増税だと言われているが、地域で、少しは自分たちの税の負担がある意味今年は見えた形になったわけで、では自立をどうしようかということも考えるきっかけになったりするのでは。今年はある意味地方自治元年かなという気がしている。(玉岡)

中井(2007)は、先進国を住民の移動の度合いによって、住民の移動があまりない「固定社会」、住民の移動が激しい「移動社会」、そしてその中間を「定住社会」と分類し、それら社会のあり方によって、公的部門や民間部門のあり方が変わってくるとしている。この3つのうち、わが国は「定住社会」に位置づけられている。既に見たように人口減少社会において財政規模が縮小する中で、従来のような公的サービスの提供が不可能になるとすれば、その際に従来の公的サービスを民間でどのように提供するか、また、公的部門と民間部門がどのように連携すべきかが重要な課題となる。中井(2007)は、「定住社会」である日本の特徴として、私的プロバイダーとしての自治会・町内会とNPOの存在を指摘しており、これからの地方財政の健全化を図る際に、それらを活用した日本独自のあり方がありうることを示唆している。それはつまり、中間組織の活性化が重要な方向性だということになる。

福祉社会においては、「公助」である公的サービスの供給量は低下せざるを得ないが、その質を高めると同時に、地域社会の再生や中間組織の活性化を通じて、市民による「自助」「共助」の領域を高め、社会全体としての生活の質を維持・向上できる可能性は残されている。財政的な問題をそうした方向へと向かう起点とすることが求められるだろう。

そのためにも、地域がそうしたあり方について自主的な決定を行うことを可能にするために、さらに実質的な意味で地方分権を進め、一定の権限が地方自治体に付与されるとともに、それに伴って税源も委譲され、地方の自主財源を拡大することが求められよう。

5. 持続可能な社会保障システムの構築

少子高齢化・人口減少において大きな問題になるのが、社会保障システムである。既に述べたように、具体的なシステムとしての社会保障システムのあり方も、将来を見据えて大きな改革が求められるだろう。その場合に、社会保障制度改革の最も重要な方向性は、「持続可能性」になるといってよい。高齢化による社会保障対象者の増大、少子化による社会保障負担を支える将来世代・現役世代の縮小は、そのまま社会保障システムの存続に危機をもたらさう。そうしたなかで、将来にわたって社会保障の本来あるべき役割を果たしていくためには、長期にわたって持続可能なシステムを構築する必要がある。

(1) 社会保障の方向性

そもそも、「社会保障」の本来あるべき役割や機能、そのあり方はどういったものなのか。こうした根本問題について、まずは検討することから始めよう。持続可能な社会保障

制度を構築するためには、今一度社会保障制度の原点に立ち返る作業が必要になるといつてよい。

- ◆ 「社会保障」という言葉は、アメリカで最初にでたものだが、当初はルーズベルトが出した「経済保障」法案という名称だった。それが審議している過程で、1935年に成立したときには「社会保障」法案(Social Security Act)という名称になった。このように「経済保障」から「社会保障」に変わることによって、何か大きな意味の変化があったという気がする。「経済保障」というのは「経済を保障する」という目的を示す概念であって、「経済」には、例えばこれだけお金をあげるとか、こういう雇用機会を提供するといった目的が入っている。この場合、「経済が保障する」というのはあり得ず、「だれが保障するか」という主体はそこには入ってない。おそらく、そこで想定されているのは国家だろう。ところが「社会保障」になった場合、逆に「社会を保障する」というのは意味がない。この場合の「社会」は主体としてしか考えられないだろう。とすれば、「社会保障」は、本来は社会が主体になるべきだが、現実の社会保障に社会があるかという、何もない。だから社会保障は政府が表に出ざるを得なくなったのだろう。つまりは、「社会保障」というのは名前の騙りであって、本来はやはり「経済保障」を意味しているのであり、国家による経済保障が「社会保障」法という名前が出てきた。それ以後、ベヴァリジも含めて、「社会保障」という名前を使いながら実態はすべて「国家保障」という形でやってきた。(足立)
- ◆ 今、財政的にも危機に来ていて、国家が保障できなくなった。だから今こそ、本当の意味での「社会」、つまりは、インフォーマルな領域が出てこざるを得なくなった。それは本当の意味での「社会保障」が今、ようやくスタートできるチャンスになったということではないかと思う。国家がピンチになったが、ピンチはある意味チャンスだ。国家に頼りきることができなくなって、そこで今度はやはりそれぞれ、コミュニティや、家族や、そういったインフォーマルな組織が表に出て来て、いろんな課題を引き受けざるを得なくなってきているし、またそのチャンスも非常に大きくなっている。「福祉国家から福祉社会へ」という意味はそこにある。「福祉国家」の場合には、国家による経済保障が中心であった。それに対してそれらが財政破綻を起こしたら、今や地方、あるいは地域、あるいはインフォーマル団体が表に出て、それらに期待せざるを得なくなってくる。例えば NPO とかボランティアというのはそうした方向でとらえることができるのではないか。(足立)
- ◆ ビスマルクの「社会保険」はまだ、特に疾病保険の場合には、小さな保険組織でやっていて、全国組織で考えておらず、中世の連帯性ということにベースにおいている。国家による保障は与えられるにせよ、社会保険の運営は自主管理でやっていた。疾病保険のお金は労働者が3分の2を出しているから、理事会に労働者代表が3分の2入り、事業主代表は3分の1になる。政府は監査するだけで、一切口を出さない。そういう意味で、地域の連帯性というのを持ち込んでいた。ところが、ベヴァリジの国家保険になってしまうと、決めるのは全部国家になる。イギリスの最初の社会保障、1911年の国民保険法の際には、ドイツの社会保険が官僚主義的だと批判され、むしろ分権的にやろうとしたが、結局、相互で競争したら効率性が勝ってしまい、イギリスの国民保険は最終的には中央集権になってしまう。そういう意味から見ると、ドイツのビスマルクの場合のような社会保険の自主管理というのは、社会主義運動が穏健化し、成熟化する上で、ものすごく大きな役割を果たしたとってよい。社会保障においてイギリス型とドイツ型は大きく違う。今はドイツでも自主管理方式は形骸化してきて実質的な意味はあまりないが、しかし、ときどき、ドイツの中では、社会保険のルネサンスをいう人が出てくる。つまり、これだけ大きな「国家保険」になってしまったら、本来の社会保険の意味がない、むしろ最低限、概観できる範囲にせよ、と。(足立)
- ◆ ベヴァリジの場合、あくまでもミニマムしか保障してはならないというのは、イギリスの自由主義の伝統として高く評価すべきだ。だが、国民の方がもっともっとと要求してしまって、結局ベヴァリジの方式は破綻していく。(足立)
- ◆ やはり社会保障の原点はビスマルクとベヴァリジにある。そこをもう一度考え直さなければならない。今のようにこれだけ社会保障が危機に瀕すると、考え直していい時期にきているのではないか。(足立)
- ◆ 社会保障制度の分担を考えたときに、実際には「福祉」で現金給付するものもたくさんある。家族給付

であるとか、児童関係の保育所でもそうだろう。社会保障の分野で、例えば年金財政だけでは言えない負担と給付が入りこんでくる。だから、単なる社会保障の制度の中だけで議論することは間違っている。(浅野)

- ◆ 世代間の負担とか給付を考えるとときには、当然、お金では換算できないインフォーマルな助け合いということが実際にはある。それについてはほとんど議論されない。いわゆるフォーマルなところで、社会的扶養なり負担を考えている。これからもう少し議論を深めて発想の転換を図っていかなければならない。負担、負担で議論が進んでいったら非常に具合が悪い。(浅野)
- ◆ 社会保険というのは、まさにドイツで稼得生活、稼得労働にかなり重点を置いた仕組みとして最初あった。最初ビスマルクがつくった社会保険は明らかに稼得できない状態というのを、その稼得生活の中からの保険料という形で補おうという形で出てきたものだ。その後、社会保険というのは、その社会保険の拡大を吸収する形で発展してきた。が、特にベバリッジのプランなどはそこから離れていく形で、要するに生活上のいろんな困難に対してどう答えていくか、それを事前に収入のある段階で準備しておくという仕組みにだんだんだんだん変わっていき、ある意味では稼得労働とのかかわりが非常に希薄になっていった。(小林甲一)
- ◆ そういう中で、社会保険というのは定着をしてきたが、それが福祉国家の基本にあるということだ。その福祉国家の仕組み自体も基本的には完全雇用で雇用が保障されているということを前提に、それが崩れたときの保障という形で発展をしてきたが、戦後それが別の理由で、高度成長の中で実現されていたことで、何となくうまく回ってきたということだろう。1980年代以降、福祉国家の改革の中でいわゆるワークフェア改革が進んだ。要するに福祉を充実させることはかえって勤労のインセンティブを下げるという話になって、むしろ、勤労のインセンティブを維持する形で、あるいはそれを強制する形での福祉改革の方向性というのが言われてくるようになった。それは特にイギリス・北欧型の社会福祉国家の国で最初は始まって、ドイツでも90年代に入ってそういう形で失業保険や障害年金などの改革が進んできた。やはり日本でも最近ワークライフバランスということで、いわゆる労働生活の構造変化というのが大きく起こってきており、そういう中で社会保険を今後いろんな意味で担保していくためには、やはり稼得活動と社会保険というのをもう一度考え直す必要がある(小林甲一)

既に見た福祉国家の限界は、その中心的な手段であった社会保険そのものについても当然ながら見直しを迫る。社会保障の原点を振り返ってみても、やはり「社会」「地域性」といった制度の展開と定着の中で次第に失われていった要素の再生という方向性が明らかになってくる。

次に、社会保障の個別領域、年金、医療、そして介護について課題と解決の方向性についてみていこう。

(2) 持続可能な年金制度の構築

高齢化・人口減少社会の社会保障問題において、財政問題上もっとも端的に課題を示すのが、公的年金制度である。現在、収入源を公的年金に依存している高齢者の割合は多く、それゆえその水準は高齢者の生活水準に直接影響を及ぼす。現在の我が国の公的年金制度は、現役世代の保険料収入によって高齢者の年金給付を賄ういわゆる「賦課方式」の制度になっているが、少子高齢社会においては、保険料を支払う現役世代が減少し、給付を受け取る高齢世代が増大するため、制度の存続が極めて困難である。

2004年の年金制度改革では、厚生年金保険料率を将来的に18.30%以上には引き上げず、給付水準はモデル世帯における所得代替率50%を維持することを表明した。この制度設計

については、社会保障・人口問題研究所の平成17年国勢調査に基づいた新人口推計により厚生労働省が試算の再検討を行ったが³、経済動向の回復を反映した試算の結果、出生率中位水準で所得代替率は51.6%となり、2004年時点よりも改善されるとの結果も出た。ただし、この試算も、出生率低位水準では所得代替率が50%を割り、さらに経済状況が改善されなければ中位水準でも大きく下回って46.9%になるとの結果も出ており、決して制度として安定した状況にあるとはいえない。

こうしたこともあって、年金制度に対する不信感が広がっており、年金空洞化の問題が深刻となっている。国民年金の未納率は90年代半ばから悪化し始め、2002年に37.2%と4割近くに達した。その後若干改善が見られるものの2005年度で32.9%と依然として高い水準にある。

こうした状況は、年金制度の持続可能性を危険にされる問題であり、年金制度を持続可能なシステムへと変更することはきわめて重要である。

- ◆ やはり現在の制度に対する非常に根強い不信感を、いかに払拭していくかというのが、緊急に求められていることだ。そもそも少子化が進んでいて、賦課方式をしている以上、元手がないのにどうやって増加していく高齢者に対して支給するのか。元手がないところから捻出ができないというのは明らかな話だ。ここで一番求められるのは、負担と給付を簡単な形で明らかにすることだ。その上で、今後社会全体で支え合っていくのが可能な仕組みがどのようなものなのかを明らかにすることが必要だ。例えば消費税を上げるならば、それはこういう現状だから上げざるを得ないといことを明らかにしなければ、強い不信感はなかなか払拭できない。そうでなければ空洞化は今後さらに進んでいく。(森山)

ただし、この年金問題を容易に解決する手段は存在しないといってよい。

- ◆ 年金制度にはあまり選択肢はない。だから、むしろそういうことを政府ははっきり出したらいい。現役も年金生活者も全員が満足するような公式があるかのように言うから、不満や文句ばかり出てくる。「ない袖は振れない」といえばいい。(足立)
- ◆ ただし、積立方式への変更だけでは、問題は解決しない。積立方式でやっても、積立金は会計上残るだけであって、支払う年金は、その年に払う保険料になり、実質的に賦課方式にならざるをえない。だから、積立方式をやれば若年世代も安心で、人口減少しても大丈夫だというのは完全にフィクションだ。積立方式をやっても、そのときに高齢者が使うサービスや財は、結局その次の世代に生産されなければならず、人口が減ればその単価がすごく上がってしまう。そうすると、その積立金で買おうと思っても、十分な生活物資を購入できない。だから、結局はどうやっても、幼・老・壮という3つの世代の間の、世代間の助け合いというのがない限り、どんな年金制度も崩壊してしまう。賦課方式は払う保険料がそのまま年金にいくから、現役世代が減れば、一人の現役の人の負担がものすごく大変になるのは確かだが、それは積立方式のもとでもそう変わらない。(足立)
- ◆ ヨーロッパでは年金の計算方式をだれでもわかるように出し始めた。要するにマジックはない。年金水準と負担率を考えると、それほどややこしい計算ではなく簡単にできるので、そういうのを日本でも出すべきだ。(足立)
- ◆ 年金改革でも、基礎年金に税金を入れていこうとしているが、それは日本もいよいよビスマルク的な福祉国家からベヴァリッジ的なものへと向かうという話であり、社会保険を外してしまうということであれば、やはり原点をもう一度考えなくてはいけない。(小林甲一)

持続可能な年金制度を構築する際にも、今一度社会保障の原理的な観点からの考察に遡

³ 厚生労働省「人口の変化等を踏まえた年金財政への影響（暫定試算）」
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/02/h0206-1.html> を参照。

って、それを踏まえたうえでの制度設計がやはり求められるだろう。

（３）持続可能な医療保障システムの構築

高齢社会においては、医療保障システムをどのように整備するかも重要な課題である。高齢期には様々な形で医療との関わりが増え、それゆえ多額の医療費がかかる。平成 15 年のデータで見ると⁴、65 歳以上の高齢者の医療費は 15 兆 8823 億円であり、これは医療費全体の 50.4%にあたる。国民一人当たりで見ると、65 歳未満は 15 万 1500 円、65 歳以上は 65 万 3300 円となり、高齢者はそれ以外の世代のおよそ 4.31 倍の医療費がかかっている。高齢化の進行により医療費のかかる高齢者の数が増大すれば、国民医療費の総額も増大し、医療財政的にも困難な状況が訪れると予想される。例えば、日本総研の推計によれば、現状の制度のまま推移すると、2050 年に国民医療費の総額はおよそ 127 兆円に達し、しかもそのうち後期高齢者分が 70 兆円と 50%を超えると見込まれている⁵。

こうした問題に対応するために、2008 年からの「後期高齢者医療制度」の導入をはじめとした医療制度改革がすすめられている。持続可能な制度設計を通じて、将来の医療財政負担が過重なものにならないようにしなければならない。

その一方で、増大する医療需要に対して十分な供給ができるかどうかも深刻な課題である。既に、外科、産婦人科、小児科等をはじめとした医師の人材不足が生じ始めており、将来的に十分な人材の確保が可能かどうか懸念される。

- ◆ 産婦人科医のなり手が少なくなった。警官が出産の現場に入り込んで、もし何か起こったら過失を問うという話もあり、なり手がいないということのようだ。（玉岡）
- ◆ アメリカでは、医療裁判の判決で医師の過失が出やすい州とでにくい州とがあって、医師の過失の出やすい州は、全然医師がいなくなってしまうそうだ。医療裁判というのが、かえって医療の供給体制を減らすという話を聞いたことがある。（足立）

とりわけ、産科や小児科医の不足は、少子化の進行を加速する方向へと働く要因であり、地域での人材確保やより効率的な診療体制の確立など、問題解決に向けた取り組みが必要とされる。

例えば、年金制度のあり方などは、ほとんどが政府の決定に左右される問題であって、地方の果たす役割は限られたものである。しかしながら、医療保障においては、保険制度の仕組みは全国一律で変わらないにせよ、各地方の取り組みが比較的大きな影響を及ぼす。とりわけ、地域での高齢者の健康維持増進をどう図るか、診療体制をどのように整備するかなどが、高齢者の生活の質や医療財政負担の大きさにもある程度の影響を及ぼすことが可能である。従って、地域レベルでどのような体制づくりに取り組むかについて、十分な議論をすすめるなければならない。

- ◆ 後期高齢者医療制度の前段階で、もう国保は市町村レベルではやっていけないから、高齢者だけでなく国保そのものを都道府県レベルで再構成しようという案が厚生労働省から出たが、結局県は逃げてしまった。確かに引き受けるのは苦しいかもわからないが、これは一つのチャンスだと何で前向きに見

⁴ 厚生労働省「平成 15 年度国民医療費の概況」
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-iryohi/03/index.html>

⁵ 西沢（2007）、p.40 参照。

ることができないのか。後期高齢者医療制度は都道府県レベルだが県そのものはもうタッチしていない。だから、神戸市がトップになって県下の市町を集めて組織をつくる。それはひとつのチャンスだ。確かに、75歳以上の高齢者は物すごく利用率が高いし負担能力低いので、円滑にいくのは難しいだろう。が、やはり地方の時代というのであれば、積極的に迎え撃つという気概がやっぱり欲しい。(足立)

- ◆ 後期高齢者医療制度を都道府県単位で組織しようとしているのは、一つの可能性があるという気がしている。やはりもう一度、ああいうある種ハードな社会保険という制度の中に地方性というものを持ち込むチャンスが、今来つつあるのではないか。(足立)
- ◆ ドイツの場合は、今でも言われますけども、結局、保険組織相互の競争ということを非常に言う。日本の場合は、社会保険は全部お上の社会保険の独占。入る、入らないの自由もない。ドイツは今でも、医療保険には高額所得者は入らなくていい。民間保険に入っている。ところが医療保険にとっては高額所得者が抜けていくというのもすごいピンチだから、何とか彼らをつなぎとめるためにいいサービスをしようにするわけだ。ところが日本の場合には組合管掌健康保険は新入社員が入ったら自動的にそこに属して、そこに勤めれば絶対逃げない。それは、効率的にあるいは被保険者のためにサービスをしなければならないという発想は全く出てこない。単なる清算機関で、組合から金を集めて社会保険の支払いを清算するだけの組織になってしまっている。(足立)

(4) 持続可能な介護保障制度の構築

第2章で見たように、兵庫県では今後急速に高齢化が進むが、その進行スピードには地域間格差がかなり存在した。しかも、要介護高齢者数の増加率には一層大きな格差が存在した。こうした状況は、自治体間において介護サービスの水準や介護保険料の面でも地域間格差が広がる可能性があることを示している。シミュレーション結果では、2030年までに40万人水準の要介護者に対応可能なシステムを構築する必要があることが示されたが、現状において既に、専門的な介護サービス提供者の不足が指摘されている。

- ◆ もう既に、介護施設などでは、25%近い人が毎年やめていくというような状況が生じてきている。(森山)
- ◆ 介護施設関係では、不況の時期は若い人がどんどん就職してきたが、景気が少しよくなってくると、若い人が入ってこない。だから求人が非常に大変な時代になっている。だが、若い人の給料が低い。だから、若い人が社会福祉の学校を卒業しても、一流企業に行くのと、そういう施設で働くのとでは、「格差社会」というように大きな格差が生じてしまう。こうした若い人の問題が深刻である。ところが、どんどん高齢化が進んでいくと、ますますそういう人材が必要になってくる。だから、介護人材の確保をどうするかということが、非常に重要だ。(麻埜)

第3-1-13表および第3-1-14表は、介護職の賃金水準の推移を示したものである。特に常用労働者の賃金水準は、介護保険制度導入等職比べて、給与水準は低下傾向にあることがわかる。

第3-1-13表 介護職(常用労働者)の賃金水準 (税・社会保険料控除前の賞与等込み平均月収)

	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年
ケアマネジャー	35.6万円	36.2	34.1	33.8	32.7	31.8
ホームヘルパー	24.8	25.7	24.1	25.0	22.8	22.8
福祉施設介護員	28.8	29.1	28.4	27.4	25.4	25.5

出所)「賃金構造基本統計調査」より作成

第 3-1-14 表介護職(短時間労働者)の 1 時間当たり所定内給与額

(賞与等除く)

	平成 14 年	平成 15 年	平成 16 年	平成 17 年	平成 18 年
ケアマネージャー	1,467 円	1,332	1,178	1,600	1,419
ホームヘルパー	1,228	1,190	1,197	1,329	1,297
福祉施設介護員	939	979	973	986	988

出所)「賃金構造基本統計調査」より作成

- ◆ 介護と言っても、訪問事業と施設と 2 つあるが、訪問事業の方は、介護報酬さきそもそも低い。その低い報酬を収入源にして事業者は運営していかなければならないので、どうしても独自に賃金を上げていくという余地は非常に狭い。なおかつ、今度制度改正がなされて、ケアプラン作成料が介護度が高い人の方がより高くなっていくようになり、ますます要介護度が高い人をいわゆるお客さんとして集めなければ成り立っていきにくくなっている。そして、人件費を全体として抑制するためには、常勤ではなくてパート、あるいは登録ヘルパーに頼ることになり、ますます介護事業の中で雇用というのが不安定なものになっていくという方向になっている。(森山)
- ◆ 収支の厳しい訪問介護事業者は、人件費抑制のため、パート・登録ヘルパーに頼りがちになっている状況もある。(森山)
- ◆ 介護施設の利用料は人件費には充当できないという原則になっているため、結局介護報酬の中から捻出しなければならない。介護報酬の中から運営費などを除いた大体 7、8 割が人件費になっている。施設の場合でも、要介護度の高い人を全部揃えられれば報酬は上がっていくだろうが、介護料が高い人だけを受け入れて、他を切り捨てていくということは難しい。介護報酬の中から人件費を上げる余地が非常に少ないというのが介護保険制度の中での一つの問題点になっている。(森山)
- ◆ 普通は人が足りなくなればそこで賃金が上がって労働条件が改善され、そこで需要と供給のバランスが保たれていくという形で、労働市場で賃金による調整が働くべきところだが、人手不足にもかかわらず調整が非常に働きにくいというのが、介護労働市場の一つの特徴だ。日本では介護に携わる人の人件費、賃金が低い。そもそもは介護が家庭でされてきたものであるため、介護報酬決める段階でも低く設定されているということが大きく影響しているのではないかと思う(森山)。

このように、介護職の賃金水準の低さなどもひとつの要因になって、介護人材の不足が生じている。

それにたいする対応策として、外国人の介護労働者の受け入れがすでにすすめられているが、今後そうした外国人の活用をすすめるべきかどうかは、これからの高齢社会のあり方を考える上で重要な課題である。

- ◆ 特に施設の方では外国人の労働者に対するやはり希望は強い。人材としての確保を日本だけじゃなくて、外国にも求めて欲しいという意見は多い。(麻埜)
- ◆ だが、基本的には、外国人というのは、ある種のカンフル剤であって、抜本的な構造改革にはならないのではないか。ドイツやフランスの例を見れば、結局外国人労働者を入れても、それがまた社会の底辺になっていき、さらにその外国人が年を取ってきたらどうするかという大きな社会問題になってくる。一時的には若い人を入れると、賃金は低く、よく働いてくれて、それで活性化するように見える。大体 1960 年ごろからドイツは外国人を入れた。最初イタリア人を入れ、それからユーゴスラビア人を入れ、それからトルコ人を入れという形でやって、今はもう国民の1割を超える外国人が定着してしまった。経済の問題じゃなくて、むしろ外国人の問題というのは社会の問題になってしまうかもしれない点が重要だ。経済的には短期的な効果にすぎない。(足立)
- ◆ 労働条件が改善されぬまま、外国人を入れるのは問題がある。(足立)

- ◆ 介護保険の施設に関して、私の認識では、施設をみると非常に儲かっているところがある。そうしたところでは人件費を安く抑えなければならない理由はどこにもない。だから人材不足というのは、もっと安いフィリピンや東南アジアの国から人を集めたいという意図が働いているように思える。(藤岡)
- ◆ 欧米の他、台湾、香港、シンガポールなどでは外国人介護福祉士の受け入れが進んでいる。サービスの質確保、賃金をはじめとする国内労働市場への影響が懸念される(森山)

将来の 40 万人時代への対応には、介護人材の確保が喫緊の課題であるといつてよい。そのために、介護報酬を引き上げるとしても、それには保険料の引き上げも必要とする。しかし、既に介護保険料の上昇は進んでおり、さらなる大幅な引き上げは、介護保険制度の持続可能性の観点からすれば困難な面もある。それゆえ、介護財政の運営をどうするかといった、介護保険システムのあり方の問題に関連してくる。

介護保険システムの財政は、拡大の一途を辿っており、2006 年度には介護保険導入当初のおよそ 1.63 倍、サービス受給者でおよそ 2.37 倍に拡大してきている(第 3-1-15 表参照)。これにともなって、介護保険料は、第 1 号保険料の全国平均でみると、第 1 期の 2911 円から、第 3 期には 4090 円へとおよそ 1.4 倍に拡大しており、当初の見込み以上に財政が拡大してきている。これからの要介護高齢者の増大を見据えると、現状のままでは介護財政が逼迫する可能性が高い。

第 3-1-15 表 介護給付額および受給者数の推移

		2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度 (うち予防給付)
給付額 (億円)	総額	39,535	45,652	51,918	56,795	61,782	63,887	64,345 (1778)
	(指数)		115.5	131.3	143.7	156.3	161.6	162.8
	居宅介護	12,941	17,108	21,496	25,799	29,473	32,071	29,653 (1759)
	%	32.7	37.5	41.4	45.4	47.7	50.2	46.1
	(指数)		132.2	166.1	199.4	227.7	247.8	229.1
	施設介護	26,594	28,544	30,422	30,996	32,309	31,816	30,429
%	67.3	62.5	58.6	54.6	52.3	49.8	47.3	
(指数)		107.3	114.4	116.6	121.5	119.6	114.4	
	地域密着型サービス							4264 (18)
	%							6.6
受給者 数 (千人)	要介護認定者	2,182	2,582	3,029	3,484	3,874	4,108	4,400
	(指数)	100.0	118.4	138.8	159.7	177.6	188.3	201.7
	介護サービス受給者	1,490	1,986	2,317	2,657	2,982	3,231	3,524
	%	68.3	76.9	76.5	76.3	77.0	78.7	80.1
	(指数)	100.0	133.4	155.5	178.4	200.2	216.9	236.6
	居宅介護	971	1347	1644	1944	2237	2457	2,549
	%	65.2	67.8	71.0	73.2	75.0	76.0	72.3
	(指数)	100.0	138.7	169.3	200.2	230.4	253.0	262.4
	施設介護	518	639	672	713	745	774	810
	%	34.8	32.2	29.0	26.8	25.0	24.0	24.0
(指数)	100.0	123.3	129.7	137.5	143.8	149.3	156.3	
	地域密着型サービス							166
	%							4.7

出所)厚生労働省「介護保険事業状況報告(暫定番)」(各月)および国民健康保険中央会 HP「給付状況(平成 17 年度分)」(http://www.kokuho.or.jp/shiryu/lib/kaigokyuufu_2006.xls)より作成。

こうした介護財政の状況から、制度の修正による持続可能性の追求が重要な課題となっている。その際、重要な課題は、介護需要の過大な増加を抑制しつつ、必要なサービスを

効率的に供給可能な制度設計が重要な課題である。

- ◆ そもそも、公的介護保険がどこまでのサービスニーズをカバーすべきかの議論がまったく無い。半分は税で負担されながら、「保険」という名称を冠しているため、利用する権利意識が放任され、できるだけ利用しなければ、という行動を抑制するシステムが欠如している。介護保険財政の拡大は当然の帰結であった。権利意識は、保険料の引き上げは嫌だ、公費を増やせという安易な要求に展示樹夫湯は天井知らずの危険をはらむ。自己負担の引き上げも需要抑制の手段の一つであるが、公費を半分投入している以上、公的サービスの上限をめぐる論議が欠かせない。そうでなければ、自助、共助、公助の役割分担もお題目に終わる。社会保険方式のドイツでは、保険料収入が上限であり、しかも、公的サービスの範囲は「補完性」原則に則って限定される。自助、共助ができることを公助が肩代わりすることは許されないからである。公費方式のイギリスでは、国家予算が天井の役割を果たしてきた。わが国はそのどちらの歯止めもないままである。足立（2006）が介護予防を介護保険で賄うという発想の問題点を指摘しているように、わが国では、「保険」は、公的サービスの需要の拡大を補う費用捻出の手段として都合よく利用できるカードになってしまっていないか。（小林大造）

そもそも、介護保障に社会保険システムを導入している国は、まだそれほど多くは無い⁶。介護保障システムそのものを長期的に持続可能なものにするには、今一度、介護保障について原理に立ち返った議論が必要とされているのではないか。

足立（2006, 54-57）は、介護供給システムを4つの定型に区別している。すなわち、民間市場サービスが中心となるアメリカなどの「市場重視型」、税金を財源とした公的保障中心となるスウェーデンやデンマークなどの「公費・公的保障中心型」、医療保険や、介護保険制度の新規創設など、社会保険制度を採用するドイツやフランスなどの「社会保険中心型」、地域におけるインフォーマルな団体や協同組合、教会などが大きな役割をはたす「地域社会重視型」の4つである。

- ◆ その中で日本は、どれを選ぶのかという議論を日本はもっとしないといけない。日本はあまり議論をせずに、介護保険導入の際、当時の厚生省は、ドイツの介護保険ができたらずに社会保険型と決めてしまって、そこから一歩も方向を変えずにつくってしまった。だからドイツでどんな議論をされたかも、ほとんど日本では紹介されなかった。社会保険がいいのか、あるいはそれ以外にどういう方向を目指すのかという議論は、今からでも遅くない。やってもいいと思う。そうすれば、介護保険のあるべき姿は何かという議論は出てくる。今は、むしろつくってしまった介護保険の中のはころびをどう埋めるかという議論ばかりやっている。本来、日本の介護保険はどのような原則に立っていたのかという議論はほとんどされなくなってしまった。弥縫策にばかり終わってしまう。そうすると結果的に、ますますはころびが強くなる可能性がある。（足立）
- ◆ 財源として、保険を選ぶ意味を今一度、じっくり議論する必要がある。保険の持つ権利・義務関係のわかりやすさ、保険の共助の精神、助け合いの精神の醸成機能は、年金・医療を含めて十分議論する必要があるのではないか。（小林大造）

長期的に持続可能な介護保障体制を構築するには、今一度原点に立ち返った議論も必要であろう。その際に、ひとつの重要な方向性として考えられるのが、やはり多様な中間領域の活用である。

- ◆ ドイツでも、慈善団体、カリタスと、プロテスタントの2つの組織や、その他の6民間福祉団体が非常に大きな役割を果たしており、それでドイツの介護保険は費用爆発せずに済んでいるということもある。

⁶ オランダ、ドイツ、イスラエル、ベルギー、ルクセンブルクなどである。韓国も導入予定である。

ハードな組合がつくった組織を民間の慈善団体がバックアップしているという様子は、日本では残念ながらない。ただし、日本ではヨーロッパ以上に介護を家庭の中で引き受けてきたし、今でも引き受けており、公的行政に頼らずにやっている。だが、家族というミクロのものと、マクロの公的な行政をつなぐ真ん中が十分には存在していない。(足立)

- ◆ 保険料を自分でずっと市町村に払っていけば、払っている以上、本来は権利として需要に対して供給することが必要だが、それがままならなくなっている。そうになると、やはりいかにその需要を抑えるか、が問題であり、それには地域の役割というのが重要だ。比較的軽い介護であれば、お互いに地域で支え合うというところに目を向けて行かざるを得ないだろう。(森山)
- ◆ 介護サービスは、専門的知識や技能を持たない素人を含めて、さまざまな主体が参加できる点から、福祉多元論が最も期待される領域である。今日、わが国でも、介護市場に民間営利セクターとともに、NPO、生協など多くのボランティアセクターの参加の輪が広がりつつある。しかし、在宅介護を介護の原則とするならば、その主体はあくまで要介護者とその家族のはずである。その彼らを核とする。地域の助け合いのネットワークはきわめて貧弱といわざるを得ない。調整システムは、行政の計画と、ケアマネージャー誘導型の市場の二元論が現実である。核となる家族とそれを支える地域社会の助け合いの輪を再建しなければ、要介護者とその家族は、相変わらず孤立したままである。(小林大造)

補論 介護力のシミュレーション

40万人に対応した介護システムの構築のためには、社会保障システムとしての持続可能な介護保険制度の形成と介護人材の確保・育成が課題となる。ただし、高齢者介護は専門職によるフォーマルなサービスとして提供されるだけでなく、家族や地域社会によって提供されるインフォーマルな介護も極めて重要な役割を果たしている。とりわけ、フォーマルなサービスの持続可能性を考える際に、インフォーマルなサービスやセミフォーマルなサービスの意義が改めて問われるとともに、その重要性は極めて大きい。が、既に第2章でみたように、これからの少子高齢・人口減少社会では、介護を受ける側の高齢者の割合が増大する一方で、介護を担う若い世代の割合が縮小する。こうしたなかで、社会の介護力を維持することが出来るのだろうか。

そこで、社会の介護力について、いくつかの簡単なシミュレーションを行った。

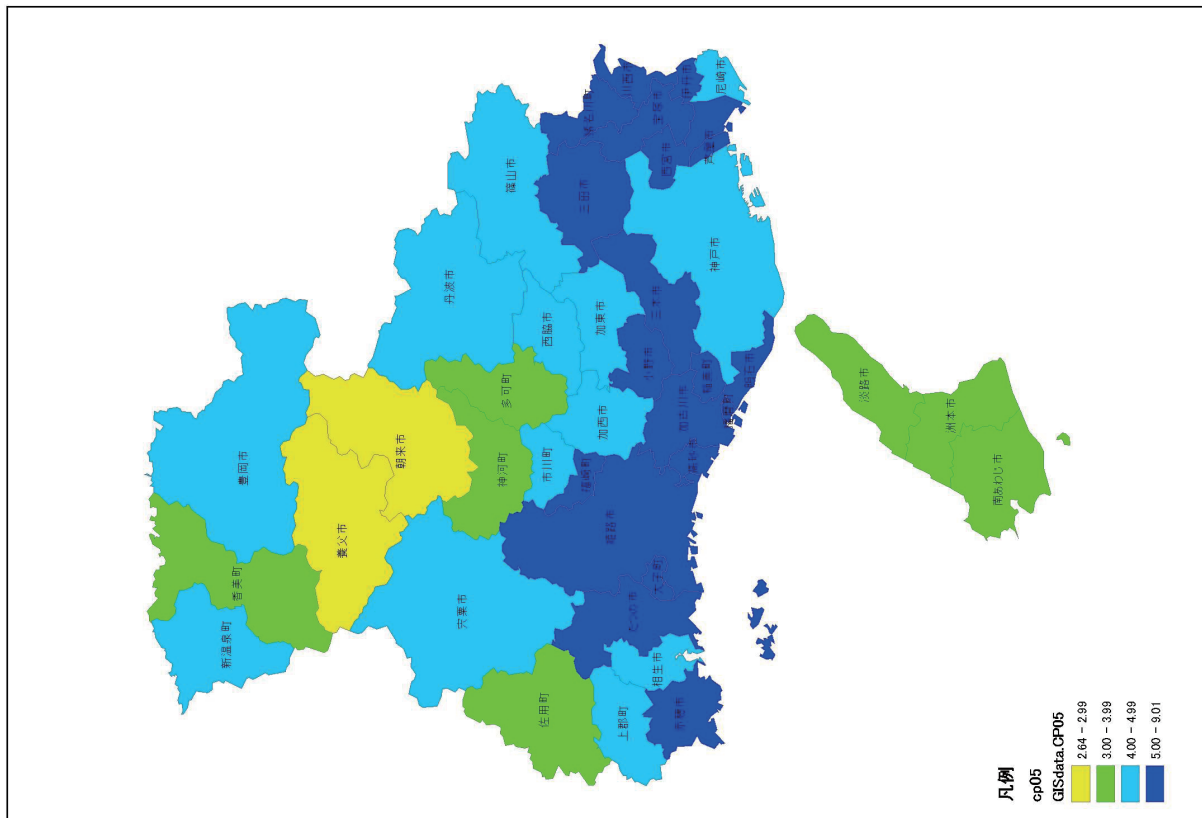
まず、ここでの「介護力指標」を次のように定義する。

介護力指標＝介護人口／要介護高齢者人口

つまりは、要介護者一人当たりの介護者数を意味している。では、介護人口をどう設定するか。平成12年に実施された厚生労働省『介護サービス世帯調査』によると、主な介護者の性別を見ると、男性20.3%、女性79.7%と女性が圧倒的多数を占めているとあってよい。そこで、介護保険の第2号被保険者である40歳～64歳女性人口の比率をまずは介護人口と仮定し、指標化する。もちろん、実際にこの層のすべての女性が介護に参加可能であるわけではないが、一般に女性に頼る現状があることを考慮するとともに、簡便化のために、基本指標として介護力指標にした上で、市町別の結果を見てみよう。

第3-1-16図は、2005年の介護力指標である。これによると、養父市、朝来市は介護力が2台であるものの、それを除いたすべての市町で3以上の介護力があり、ほとんどは4以上の状況にある。

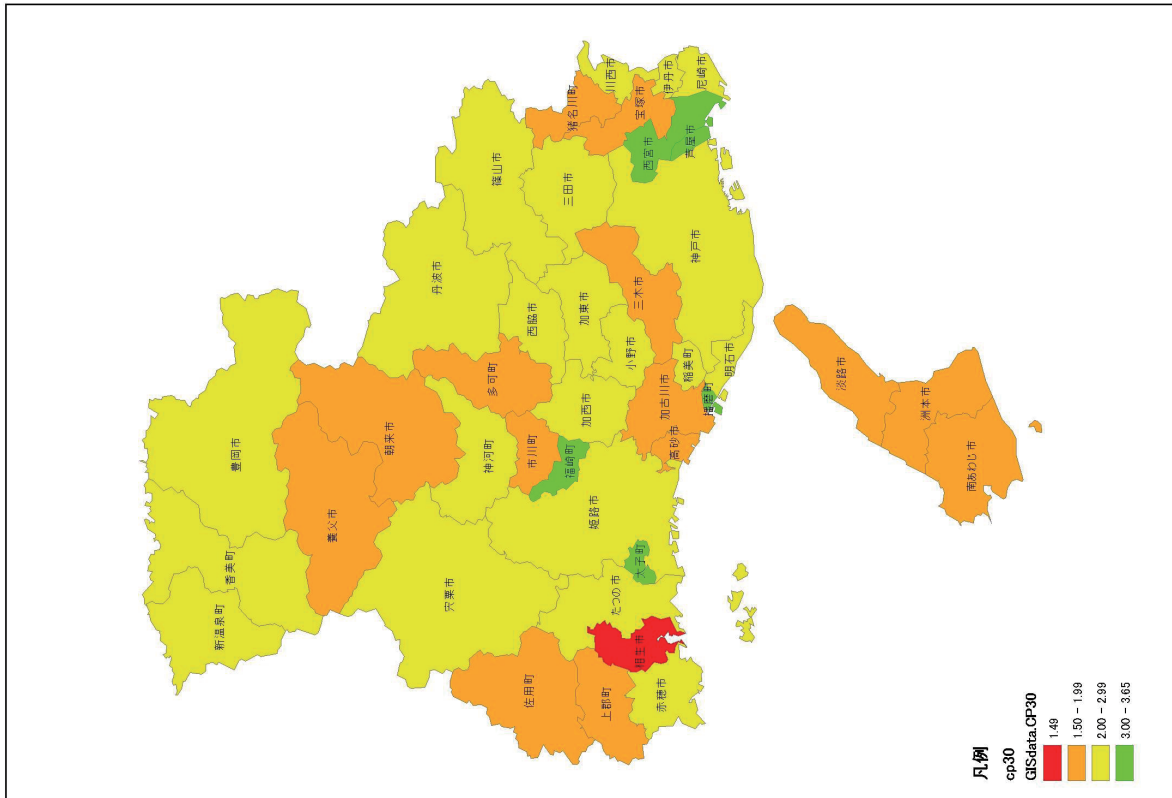
第 3-1-16 図 兵庫県各市町別介護力指標（2005 年）



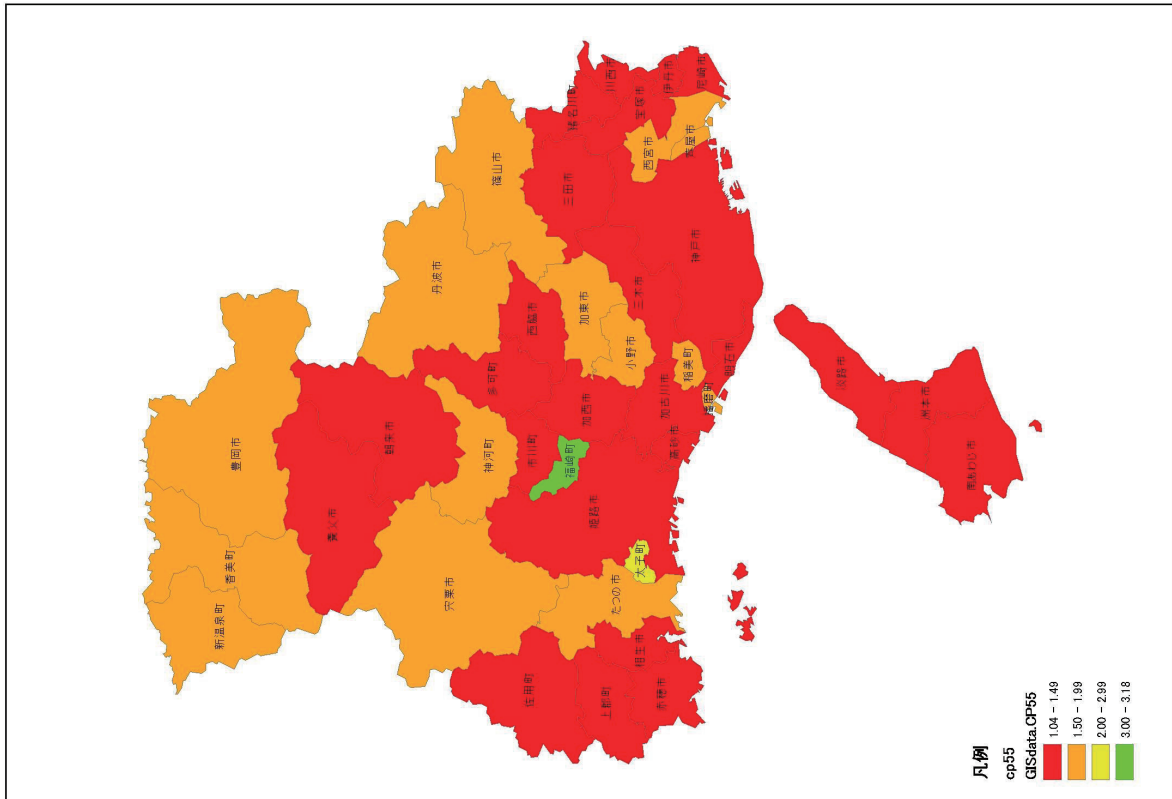
次に 2030 年の状況を示したのが第 3-1-17 図である。一部市町（西宮市、芦屋市、福崎町、太子町）が 3 台であるのを除き、それ以外のすべての市町で 2 台になる。相生市では、さらに 2 を下回って 1.4 にまで低下する。このように、介護力が将来大きく低下する可能性が高い。

さらに 2055 年になると（第 3-1-18 図）、福崎町、太子町を除いたすべての市町の介護力が 2 を割り、1 台に低下する。しかも、そのうち過半数は 1.5 以下である。このように、2055 年にはさらに大幅な介護力の低下が見込まれることになる。

第 3-1-17 図 兵庫県各市町別介護力指標（2030 年）



第 3-1-18 図 兵庫県介護力指標（2055 年）

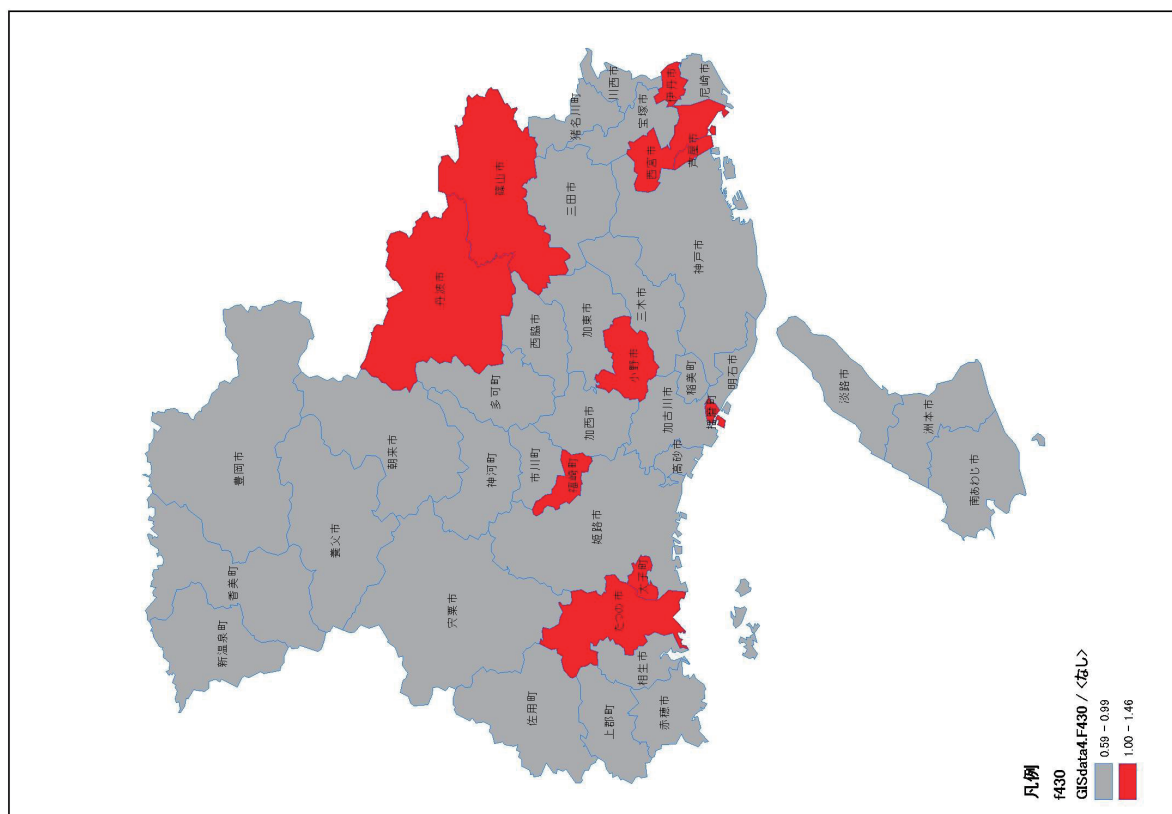


女性の社会進出がすすむケース

以上の結果は、ひとつの指標として40歳以上65歳未満女性人口を介護人口と設定したが、当然ながら、この年代のすべての女性が介護への参加が可能なわけではない。とりわけ、人口減少社会における労働力人口の不足から、女性の社会進出を促進する必要もある。そこで、労働力参加率を6割と設定し、40歳以上65歳未満の女性の4割が介護の担い手となるケースを見てみよう。ただし、就業しているからといって、実際には介護の担い手に成り得ないという訳ではないのはもちろんである。が、ここでは、単純化のために就業者を介護人口から除くことにする。

第3-1-19図は、2030年の状況である。これをみると、介護力が2以上ある市町はひとつもない。ほとんどの市町で1を割るという状況にある。つまり、要介護者一人に対して、介護人口は一人もいないということを意味しており、大幅な介護力の低下を示している。

第3-1-19図 兵庫県の介護力指標（女性社会進出がすすむケース：2030年）



以上、介護力を単純に指標化してシミュレーションしてきたが、現状のように、介護を女性に頼る状況のまま推移していけば、介護力は大幅に低下し、十分な介護を提供することが困難になる可能性が高い。まして、女性の社会進出がすすむならば、さらに自体は深刻になる。

高齢者の参加を促進したケース

介護を中高年女性に頼った状況では介護力は維持できないとすれば、別の介護人口を加

が、社会的な意味での「老老介護」であればよいのではないか。それがこれから重要になってくるだろう。(浅野)

- ◆ 世代間で助け合うと同時に、同じ世代の中で協力を活性化するのも非常に重要だ。特に、高齢者というのは、元気な人と衰えてしまう人の個人差が激しい。やはり、地域社会を見た場合には、異世代間の交流と同時に、やはり老年世代の中での助け合いというのはもっとやっていかなければならない。(足立)

6. 世代間分担のあり方

高齢化問題とは、見方を変えれば、世代間バランスの不均衡の問題でもある。既に見たように、たとえば、年金制度は、「世代間連帯性」に基づき、現役世代の保険料でそのときの給付をまかなう賦課方式をとっているが、高齢化の進展による年金給付総額の増大は、現役世代の負担を増大させる。しかも、運営上の持続可能性の追求は、次世代の給付水準を低下させることになり、世代間の公平性の問題を引き起こすことになる。また、とりわけ介護保障においても、要介護高齢者と介護者の問題として、世代間問題につながっている。こうした例に典型的なように、少子高齢・人口減少社会においては、世代間でさまざまな負担をどう分担するかということをはじめとした、世代間の関係の問題が改めて問われることになる。

世代間の問題を負担問題として捉えると、非常に大きな問題となりうる。たとえば、小塩(2006、30-32)は、人口減少時代の民主主義は、多数を占める高齢者の利害に動かされ、若い世代が犠牲を強いられることになる可能性を指摘している。そのようだとすれば、世代間の意識のずれも合わせて、世代間対立が大きくなる可能性も指摘されよう。

このように対立の可能性をはらんだ世代問題であるが、今一度、世代間の協力・連帯関係を模索する時代に来ているとあってよいだろう。

- ◆ 「世代間連帯」ということが言われて大分経つが、「世代間連帯」の中の新しい理念みたいなものが、もう少し必要なのではないかと常々思っている。「世代間連帯」という話で、いろいろ出てくることというのと、例えばキーワードとして「世代間連携」とか、「世代間交流」とか、あるいは逆に「世代間の格差」とか、そういった部分ばかりが出てきて、やはり助け合うとか分担しあうという部分というのはただ世代間が仲よくという部分だけが出てしまっていて、もう少し明確にそれを地域のレベルで前面に出していくことが、非常に難しいと思うが、必要なのではないか。(小林甲一)
- ◆ 年金の賦課方式の話の中で「世代間扶養」という言葉が使われるようになったが、そうすると何か若い世代にとっては、扶養する側の責任だけが問われる話に終わってしまっている。逆に、高齢世代とか、高齢期に向かう人々の責任という部分がどうも欠けている。もちろん意識の高い人もいるし、少なくとも社会保障の改革はその方向に向かっていっているように見えるが、やはりまだそういう部分が弱い。そういう意味で世代間連帯の新しいあり方みたいなもの、やはり世代間分担を根拠づけるような部分が必要なのではないか。(小林甲一)
- ◆ やはり世代間分担を促進するような仕組みづくりというのが、必要ではないか。例えば住むところとかで、もっとニュータウンを流動化させて、子育ての終わった人たちが出て行って、大きなスペースの必要な子育ての若い世代が入ってくるような仕組みづくりとか、地域で少しの工夫や、財源があればできるような取り組みというのが幾つかあってもいいのではないか。因みに、今度、多治見市では、ニュータウンを中心に、子供を持っている世帯に対して家賃補助をすることになった。要するに、ニュータウンに住んでいた世代や、今抜けていっているのが代わりに入って来る世代を引きとめようということだ。中には、お父さん、お母さんがニュータウンに住んでいて、近くに住んでいたその子供の世代がそれで帰ってきたりとかということになっている。そういう何か世代間分担をさりげなく進められるような

仕組みづくりというものが、地域のレベルで幾つかあっていいのではないか。(小林甲一)

- ◆ ただマクロのレベルでそのままがいいのかというと決してそうではない。その辺の切り分けみたいなものが、仕組みにしても議論にしても重要ではないか。(小林甲一)
- ◆ コミュニティというのは地縁組織であって、それといわゆる福祉の面でいうとノーマライゼーションの理念というのがそれに重なったときに、一番うまい具合に、世代間連帯、分担というのができるのではないか。(足立)
- ◆ 今は世代間といったときに二世代の関係しか見てないということだ。実は、現役世代があり、高齢世代があって、それにもう一つ次世代があるということだ。もう少し言えば四世代かもしれないが。高齢者で言えば孫の世代を含めた3つの世代の関係というものをこれからどう考えていったらいいのかということも、世代間の支援とか分担の問題を考えていくのに必要ではないか。(浅野)
- ◆ 世代間分担は、とりあえず世代内というか、要するに広い意味での社会の分担をやっている自然にできるのではないかということだ。長くやればやるほど、自然に世代間分担につながるのだということだ。要するにコミュニティを再生していくということは、それがイコール世代間分担を進めるということだ。多分、地域レベルとかコミュニティレベルの話だとそういうことなのだろう。(小林甲一)
- ◆ 限界集落の話がよく出てくるが、そういったところで今さら世代間分担を強調してもそもそも無理で、むしろそういうのを取っ払ってコミュニティが再生されれば自然に世代というのは連帯し、かつ、連帯がなければそれは続かない。そういうとらえ方をしていくのが地域レベル、コミュニティレベルではないのではないか。(足立)

つまり、世代間協力の構築は、世代内の協力を促進しつつ、地域コミュニティの再生を通じた世代間分担を進めていくことを通じて形成されうる、ということである。

7. 価値観・社会意識の変化の影響

近代を特徴づける精神的特徴は、個人主義、経済主義、合理主義である⁷。

近代以前には各個人は共同体に埋め込まれた存在であった。近代を境に共同体から個人が解放され、個人主義が基本的な特徴として時代を刻印していく。それは現代に至るまで続いており、基本的に「個人主義」を肯定する価値観が支配的であるといっていよい。だが、震災以後のNPOの隆盛や、地域のつながりを求める声の高まりなどに見られるように、次第に、この個人主義を越えようとする動きも出始めている。福祉社会へと向かう動きは、そうした背後にある価値観の変化への対応でもあるといっていよい。そうした流れをより強固なものにできるかどうか、重要な点であろう。

高齢社会のあり方を考える際に、行き過ぎた個人主義をどのように克服していくか、というのは根本的な問題である。

- ◆ アレント(H. Arendt)は、「孤独」と「孤立」を区別している。「孤独」は、絶えず他者との結びつきを求めている。それに対して「孤立」は一切他を拒否して自分がよければいいという、今の個人主義を意味している。近代人は一度個の自立を経たなら、かつての共同体に埋没することはできない。そのときに初めて本当の個と共同体の関係が出てくる。ところが、この共同体に非常にあこがれつつ、共同体を拒否せざるを得ないのが人間の存在である。だから、そういう個の自立ということを拒否しないような共同体のあり方が一体何であるかという模索を続けなくてはならない。ところが今の日本人の個の自立論というのは、一切の共同体抜きにして自分さえよかったらいいというものだ。その近代化が間違っている。人間はある面ではもう近代化の洗礼を受けて、一種の個の自立という世界を経たならば、昔の家族

⁷ 足立(2006)、pp.159-162。

万能の世界に戻れない。だからむしろ、そこにおいて本来の個と共同体との関係が、可能性を開くことができる状況には来ているのではないか。それを言わない限り、個の自立論者に向かって、共同体論をいくら言っても無理だ。その個の自立論の誤りを指摘した上で、真の共同体をどう築くかという議論を進めていかなければならない。(足立)

かつての伝統的な価値観や宗教的な価値意識が希薄化していくと、次第に価値観は多様化していかざるをえない。すると社会における共通の価値基盤は崩れてしまい、結局は、最も確かな価値として経済的価値が優位してくる。そうして経済的・物質的価値が支配的な価値基準となる。他方、伝統的・宗教的価値観が否定されると、人間の理性による判断がすべての基準となり、「合理主義」がさらなる精神的特徴として現れる。

こうした近代の動きは、科学の進歩や経済成長などを生み出し、人類に大きな成果をもたらしてきた。確かに、現代の先進国の豊かさは、経済主義や合理主義を徹底してきた近代の成果でもあろう。しかしながら、経済合理的に人間が活動してきた結果、自然環境の破壊や資源問題が深刻化しており、また少子化現象は、子供を経済的負担とみなす経済主義的・合資主義的判断の結果もたらされている面もあるだろう。これらに端的に現れているように、既に近代の個人主義・経済主義・合理主義には限界が現れてきている。これからの高齢社会のあり方を考えるには、そうした近代の進んできた道を反省することが必要ではないか。そこから出てくる新たな価値観を基礎にした上でなければ、これからの社会のあり方について根本的に新たな展望を開くことは困難であろう。

- ◆ 近代社会は、役割分担ということが社会を理解するキーワードになってきた。むしろそれをとっぴらったところに本当のこれから進むべき社会があり、新たな知恵が開かれるようになるのではないか(足立)
- ◆ 日本人のいいところは無理を嫌うというところ。まず自分の周りから、それからできる範囲で広げてくのが、無理がない、自然な形だろう。それを広げていくにはどういう援助をすればいいかが課題だろう(足立)

第2節 メゾの課題

以上、マクロ的な諸問題とその解決の方向性についてみてきた。福祉国家、ケアと支援、地方財政、社会保障など、それぞれの問題領域ごとに課題とその解決の方向性について議論してきたが、それらを振り返ると、いずれの観点から課題解決においても、ひとつの共通した方向性が示された。それはすなわち、「中間領域の活性化」である。つまり、これからの超高齢社会において目指すべき社会において最も重要な意義を持ち、また最も重要な課題が、この中間領域をいかにして活性化するか、ということであるといっても過言ではない。ここに言う「中間領域」には、地域コミュニティといった社会単位のレベルと、NPOや地縁組織といったさまざまな団体・組織レベルとがある。これらの中間領域を質的・量的に拡大することが大きな課題である。したがって、次に、そのための課題と解決の方向性についてみていこう。

1. 地域コミュニティの再生

三つの視点

これからの超高齢社会において、少子高齢化が進み、人口が減少していくなかで、社会の規模が縮小していく可能性が高い。そうした中で、地域社会においては、いかに社会を持続していくか、持続可能性の問題が重要な課題となる。

- ◆ 持続可能な地域社会づくりを考える上では、次の三つの視点が重要である。
 - ①「地域社会の再生産」
 - ②「地域基盤」を見詰め直す
 - ③地域の内発的発展の原動力となる「地域力」を生み出す
- ①「地域社会の再生産」とは、特に世代間の再生産の視点にもっと取り組むべきだということである。②「地域基盤」を見直すという視点は、特に人口減少が迫ってくれば、当然地域ではもっと基盤の方に目を向ける必要があるということである。③地域力を生み出すという視点は、いわゆるエクステンシブに人口をとにかく取り込んでいって発展するという地域発展ではなくて、もっとインテンシブに内発的発展を地域の中から生み出していくべきだということだ。(小林甲一)
- ◆ これまでやってきたのは、おそらく、エクステンシブな方面を手段として、企業誘致や、団地を造って入ってもらおうという形だ。それでカンフル剂的に活性化するが、入ってきた世代が高齢化すれば、結局は解決にならない。やはり次の世代が再生産されていけば安定的な行動は維持できるだろう。(足立)

つまり、他力本願的な地域活性化ではなく、地域社会が、自らのもっている特色を再認識しながら、主体的に持続可能なあり方を追求し、地域力を向上させることが重要だということである。

地域コミュニティの指標

「地域社会」や「コミュニティ」を活性化し、その力を可能な限り引き出すためには、そもそもその地域のパワー、「地域力」とでも言うものを何らかの形で明確化し、計測して評価することが必要になる。だが、その際、まず、一体何を持ってそれを計測して、評価するのかが問題となる。すなわち、「コミュニティ」をどう指標化するか、ということである。

- ◆ 一つには「ソーシャルキャピタル」が考えられる。パトナムの議論が非常に有名で、彼は互酬性の規範、信頼とネットワークなどをソーシャルキャピタルの代理変数として考えて議論している。さらに辿っていくと、社会学者のコールマンが90年に書いた本で「ソーシャルキャピタル」と言って、やはり「信頼」、中間組織などのような「集団」、インフォーマルな「つき合い」、「関係」といったものの重要性を述べている。他にも様々な議論があるが、概念としては必ずしも合意が得られていない。なぜなら、仮に実証的にやろうとしても、一体何を変数とするのかということからまず問題になるからだ。例えば、NPOをソーシャルキャピタルの代理変数とみなすような議論もあるし、あるいはソーシャルキャピタルが豊かであるのはNPOがあるからだというふうに説明変数的に使う議論や、その逆の議論もあり、NPOを一つとったとしても、ソーシャルキャピタルとの関係が必ずしも合意を得てない面がある。(宮垣)
- ◆ ソーシャルキャピタルをどう定義するかとか、どう測定するかという議論は収拾がつかなくなってしまふ。理論的な議論は大事だとは思いますが、もう少し政策的に使える概念として考えていったらいい。たとえば、その地域社会とか地域住民自身のためのある種の「ベンチマーク」として、地域の地域力を、その増減ないしは上下みたいなことを実感できるような目安としてソーシャルキャピタルというワードを使っていくことが重要ではないか。この概念はそういう価値はあるだろうと考えている。(宮垣)

つまり、コミュニティの指標化とは、理論的に整合的な指標を設定して客観的評価を目指すというよりも、一種の「ベンチマーク」として、地域の「ソーシャル・キャピタル」の

水準について住民自身が把握し、理解することができるということに主眼を置く形で設定されることが重要であろう。

補論 「地域福祉計画」と地域力

地域福祉計画の特徴と課題

平成9年から審議が始まった「社会福祉構造改革」において、「社会福祉事業の推進」「質と効率性の確保」に加えて、「地域福祉の確立」として、「地域福祉計画」の導入が図られた。それは平成12年(2000年)「社会福祉法」においてすべての自治体に義務付けられている。その導入・策定に当たって、厚生労働省社会保障審議会福祉部会(2002)では「策定指針の在り方」のなかで、厚生労働省は、わが国の地域社会の現状と課題について次のような認識を示している。「今こそ、共に生きるまちづくりの精神を発揮し、人々が手を携えて、生活の拠点である地域に根ざして助け合い、生活者としてそれぞれの地域で誰もがその人らしい安心で充実した生活が送れるような地域社会を基盤とした福祉(地域福祉)の推進に努める必要がある」。そのためには「『一緒になって、それを実現することが当然であり、それが地域社会の誰にとっても望ましい社会なのだ』という地域社会の共通の価値観を持たなければ達成できない」。このように住民の意識改革を求めながら、具体的目標として「生活課題の達成への住民等の積極的参加」、「利用者主体のサービスの実現」「サービスの総合化の確立」、「生活関連分野との連携」の4つを掲げ、これらの目標を実現する基盤として、「福祉関連産業、健康関連産業、環境関連産業などの領域で、地域密着型コミュニティビジネスあるいはNPOなどを創出していくこと(社会的起業)」「地域通貨制度」なども視野に入れた計画作りが求められている。このように、地域福祉計画においては、住民参加を強調した新しいコミュニティづくりの方向性を明らかにしている点で、大いに評価できるだろう。

しかしながら、これら「地域福祉計画」の策定に期待される課題の設定にはいくつかの疑問・問題点が考えられる。

- ◆ 既にインターネットでモデル事業が紹介され、かなりの自治体でこの地域福祉計画がオープンにされているが、押しなべて言えることは、いわゆる従来の児童福祉から障害者福祉、老人保健福祉などを全部ひっくるめた計画になるため、結局個別の福祉計画の総花的な解説となり、また、全体のストーリーはどの自治体もほとんど同じであり、いずれもが類似した、厚生労働省の画一的マニュアルのとおりなのがほとんどだ。(藤岡)
- ◆ 「パートナーシップ型住民参加」ということで、いろんな利益団体、事業主からNPO、町内会や婦人会、老人会やさまざまな代表者を集めて行政とともに議論をしているが、互いに利益相反の関係にあるものが当然出てきて、なかなか調整は難しいため、結局は、利益団体相互の利害調整の舞台となってしまい、あれもこれも必要という格好でまとめられているところが多い。従って、ある意味で実効性がないものになってしまう危険性もある。(藤岡)
- ◆ 地域福祉計画の策定には、多様な担い手を育成する目的が設定されている。とくに福祉関連産業、健康関連産業、環境関連産業などの領域で、地域密着型コミュニティビジネスあるいはNPOなどを創出していくこと、NPOやボランティア活動を支援することが計画に盛り込まれることになる。しかしながら、具体的な方法や予算措置についてはほとんど触れられていない。地域コミュニティを形成し、新たな福祉の担い手を育てることにはどのような具体策が効果的であり、それにはどれくらいの行政コストが必要となるか、その費用対効果の見通しが明確にならなければ、計画の内容はスローガンだけに終わってし

まう。はたして地域福祉計画に独自の事業を新たに組み入れ、そこに思い切った予算配分を行い、コミュニティづくりに力を入れることに踏み切れる市区町村が全国にどれだけあるかは大変疑問である。(藤岡)

つまり、自治体の自主性・独自性を生かすこと、数値目標導入のメリットを生かした実行性のある計画の策定、スローガンに終わらないコミュニティ形成施策の具体化、といったことがこれからの少子高齢・人口減少社会における地域福祉計画に求められるだろう。

行政組織と社会福祉協議会の連携による「あったか友愛システム」

社会福祉基礎構造改革と介護保険制度の創設を契機に、各自治体の社会福祉協議会は従来のコミュニティワーク、地域福祉のオーガナイザーとしての役割に加えて、介護保険事業者としての機能を担うところが増えてきた。その結果、介護サービスの事業経営に重点をおかざるをえなくなったところが少なくない。これに対して、次に紹介する兵庫県加西市では、社会福祉協議会が小地域福祉活動「あったか友愛システム」の拡充に大変な努力を継続しながら、事業経営と従来の活動の二束のわらじを見事に履きこなしてきたところに誇るべき実績がある。

そうした地域コミュニティづくりの事例として、加西市の「あったか友愛システム」の取り組みがある⁸。加西市は、1988年（昭和63年7月）から「ねたきりゼロの町づくり」に取り組んできたが、1992年（平成4年）の「高齢者保健福祉計画」の策定に際して介護力調査を実施したところ、同居家族が多い土地柄にもかかわらず虚弱で昼間独居の高齢者が県内平均よりも多いことが明らかになった。そこで、閉じこもり予防・近隣の見守り等を目的とする「福祉コミュニティ」作りを政策目標に掲げ、小地域福祉活動として1994年（平成6年）より「あったか友愛システム」という独自の取り組みを行ってきた。この加西市の「あったか友愛システム」とは、隣保のレベルでは「あったか班」、自治会単位で「いきいき委員会」、小学校区を基準に「はつらつ委員会」が組織された「小地域ネットワークシステム」である。それぞれのレベルでの役割分担のもとで、高齢者等の生きがいと社会参加の促進や活力ある地域づくりを目指して、住民主体の地域活動を展開している。

このシステムの構築にあたっては、行政によって各地域に画一的な組織化を進めるのではなく、地域住民による主体的なコミュニティづくりを「支援する」という形で進められている。具体的には、コミュニティ活動のための助成金を設け、行政から各地域の「健康づくり」「生きがいづくり」の取り組みに対して活動資金を援助するというやり方である。自発的な地域コミュニティづくりを応援するというシステム設立の趣旨は当初から一貫されてきた。平成18年時点で市内142町のうちの119町（83%）で「いきいき委員会」が組織されており、今後も未組織の町を含めたすべての町における「あったか友愛システム」の展開が目指されている。

このシステムを通じて、「高齢者への声かけや見守りなどの安否確認」「給食サービス」「いきいきサロン、ふれあいサロンの開催」などといった活動が展開されているが、それらの活動は住民に義務づけられているわけではなく、内容、頻度等を含めてすべて「いき

⁸ ここでの加西市の取り組みとその分析は藤岡（2006）にそのほとんどを負っている。

いき委員会」による主体的な運営に任されている。

「あったか友愛システム」と要介護認定率

加西市全体の高齢化率は約 23.1%となり全国平均を 2 ポイント上回っている。これに対して、要介護認定率は 15.9%となっており全国平均（16.4%）よりも 0.5 ポイント低く、神戸市の 18.2%と比較すると 2 ポイント以上低くなっている。そして、介護保険料も 4050 円と神戸市の 4694 円よりも低い水準にある。

さらに、「あったか友愛システム」の取組みを地域ごとに整理しながら、要介護認定率の地域間格差を分析すると、要介護認定者は「あったか友愛活動」が長く継続されている地域ほど少ないことがわかった。加西市内 9 地区の中で最初に取り組みを始めたのは多加野地区である。ここでは「はつらつ委員会（平成 6 年）」「いきいき委員会（平成 7 年）」を立ち上げ、「あったか班」による安否確認、声かけ・見守り、「高齢者あったか推進のつどい」を継続してきた。12 年に及ぶ地域コミュニティづくりのひとつの結果として、多加野地区の要介護認定率は 14.0%と市内でもっとも低い値となっている。高齢化率 26.4%、さらに 75 歳以上の後期高齢者がその半数に及ぶにもかかわらず、要介護認定を必要とする人は 14%に留まっている。

第 3-2-1 表 地区別要介護認定率と「いきいき委員会」組織状況

		北条	富田	賀茂	下里	九会	富合	多加野	西在田	在田	合計
要 認 定 率	平成13年	9.4%	9.5%	12.0%	10.8%	13.1%	11.9%	12.7%	10.1%	11.7%	11.2%
	平成15年	12.4%	11.6%	12.7%	14.2%	13.5%	15.4%	13.7%	10.2%	13.9%	13.2%
	平成19年	13.7%	15.0%	17.3%	16.4%	19.4%	15.9%	14.0%	16.2%	16.2%	15.9%
65歳以上人口		2,539	881	1,030	1,295	1,626	1,015	1,320	687	1,124	11,517
高齢化率		18.9%	24.9%	27.2%	23.4%	22.9%	23.6%	26.4%	27.2%	24.1%	23.1%
はつらつ委員会 設立年度		未組織	平成17年	平成17年	平成18年	平成8年	平成10年	平成6年	平成11年	平成17年	
いきいき委員会 設立年度		平成9年 ～	平成14年 ～	平成13 ～17年	平成11年 ～	平成 8年	平成 10年	平成 7年	平成7 ～11年	平成10 ～13年	

出所) 藤岡委員提出資料および加西市社会福祉協議会資料より作成

加西市あったか友愛システムの特徴

- ◆ 加西市の特徴として第 1 に自治体による積極的なコミュニティ政策である点が重要である。昭和 63 年から行政と社会福祉協議会との連携事業として「ねたきりゼロの町づくり」に取り組み、「あったか友愛システム」はその文脈の延長線上に展開されてきた政策である。コミュニティ政策の継続性として、他に見えない気の長い努力の積み重ねの成果である。そして、第 2 に、「いきいき委員会」と「はつらつ委員会」に年間約 650 万円（1/3 が市の負担）、「いきいきサロン」の実施には 1 回 2000 円の補助金が支給され、社会福祉協議会は年間総額にして約 50 万円の予算を組んでいる。また、「高齢者あったか推進のつどい」（敬老会）へは加西市から総額 1000 万円を超える補助が成されている。このようにコミュニティ政策のために継続的な予算を組み続けてきた。第 3 に、行政職員と社会福祉協議会の職員の専門能力の高さと継続性を指摘しなければならない。もちろん加西市の場合も人事異動があるが、指導的立場の職員は、「あったか友愛システム」に関わった経験者が引き継いできている。社会福祉協議会でも同じ

スタッフが活動に関与しているため、年々職員と地域住民との関係が深まると同時に広がってきている。
(藤岡)

- ◆ 行政や社会福祉協議会には「自由な活動」をあくまで「支援する」姿勢が貫かれている。「あったか友愛システム」の組織化は地域の自由に委ねられ、13年を経た今もまだ全市での組織化には至っていない。実に気の長い施策であると同時に、活動内容が「自由」であることも大きな意味を含んでいる。システムの目的は生きがい・健康づくり、介護予防である。が、その具体的な内容はそれぞれのコミュニティの自由な想像力に委ねられている。「自由なコミュニティ」を志向するからこそ、多様な活動が生まれ、長期にわたって継続できるわけである。「自由なコミュニティ」の創造という視点では、この間、小さな集団による自由なサロン活動が展開し、その結果「いきいき委員会」の立ち上げにつながるケースも見られるようになってきた。これもまた興味深い展開である。(藤岡)

2. 就業による地域社会の活性化

労働力不足と高齢者の活用

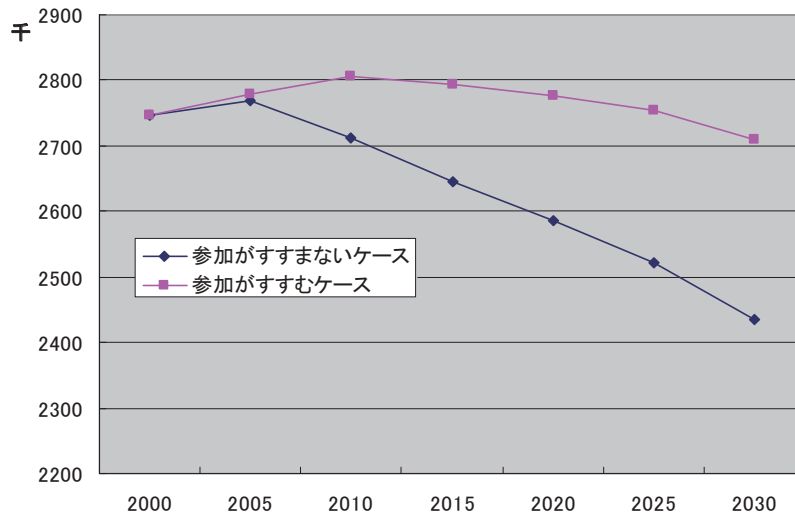
少子高齢化・人口減少社会は、経済的側面から見れば多くの点でマイナスの影響を及ぼしうると考えられる。貯蓄率の低下やそれにとまなう設備投資の抑制、現役世代の可処分所得の低下による消費や労働意欲の減退など、経済に対するさまざまな影響が懸念されている。

なかでもとりわけ大きな問題として考えられるのが、労働力人口の減少である。前章で見たように、高齢社会においてはいわゆる「生産年齢人口」の割合が大幅に減少する可能性が高い。つまり、社会において主に労働を担う層が少なくなるということであり、労働力の大幅な不足に見舞われることが懸念される。もちろん、労働を担う労働者数が減少したとしても、一人当たりの労働生産性を高めればある程度はカバーでき、経済的活力を維持することは可能である。しかし、それにも一定の限界があり、やはり量的な労働力の確保は重要な課題である。

兵庫県の労働力人口は、2005年国勢調査の結果では273.2万人であるが、労働政策研究・研修機構の推計によれば、労働市場への参加が進まない場合（人口一人当たり1%成長）、2010年には271.2万人と減少し始め、2030年には243.6万人と現在よりも30万人程度減少する⁹（第3-2-2図）。だが、高齢者の就業を進めることによって、労働力を確保できる可能性がある。女性等も含めて労働市場への参加が進めば、2030年でも兵庫県の労働力人口は270.9万人と現状と同じ程度を確保できるとの推計結果となっている。

⁹ 労働政策研究・研修機構（2007）を参照。なお、この推計は平成12年国勢調査に基づいたものであり、この推計によれば2005年の兵庫県労働力人口は277.0万人だったが、既に3万8千人ほど推計と実績値の乖離が出ており、労働力人口の減少はさらに加速している可能性がある。平成17年の新たな国勢調査の結果に基づいた推計が求められる。

第 3-2-2 図 兵庫県の労働力人口の推移



出所) 労働政策研究・研修機構 (2007)

超高齢社会は、社会に占める高齢者の割合が非常に大きくなる社会である。したがって、その高齢者が可能な限り現役として活躍し、就業可能にすることが、労働力の確保という観点からもきわめて重要であり、これまで以上に高齢者が積極的に就労することが求められるだろう。とりわけ、日本の高齢者の就業意欲は国際的にみても高いものがあり、今後十分に活用する余地がある。高齢者が働き続ける環境を整備して、可能な限り現役を続けることが可能にすることが必要不可欠であろう。

ただし、その場合の労働とは、従来の経済活動・経済成長を中心とした価値観の元での議論である。その重要性は論を待たないが、しかし、超高齢社会においては、「働く」ということのあり方に大きな変化がもたらされるのではないだろうか。

自由時間の増大と価値観の変化

高齢者が社会においてその能力を発揮する場合、就業等を中心とした経済的な貢献のみではない。むしろ、これからの高齢社会においては、無償労働の展開がさらに重要になる。

一般的に高齢化の進展は、社会における自由時間の増大をもたらす。高齢者は就業などから次第に引退していき、その過程で多くの自由時間を獲得する。この自由時間として一般に言われているのは、「労働しない時間」ということだ。そこで重要なのは、労働があったからこそその自由時間だという部分になる。

- ◆ ただし、労働があるからこそ自由時間があるという考えは、「余暇」になる。このとらえ方では、逆に「労働」がなくなったら「余暇」の意味がなくなる。だが、労働と自由時間のうち目的は自由時間にある。たとえばヨーロッパなどには、自由時間を獲得するために労働するという基本的な価値観がある。ギリシャ時代以来の価値観では、生きるために働くのであれば、牛や馬と変わらないということになる。そうした生命という必然性から解放されたところに人間の価値があるとするなら、まさに自由時間こそが目的である。だが、日本の場合にはその価値観があまりなかった。これから「自由時間」の見方を普及させていくということが、非常に重要だと思う。(足立)
- ◆ かつてハイマン (E.Heimann) が、経済的な余剰の使途が社会体制のあり方を決める、と言ったが、自由時間というのは、潜在的な経済的余剰ということにもなる。ということは、間接的ではあるが、社会の

あり方を決めていくことになるだろう。そういう意味で非常に重要だ。(小林甲一)

この高齢期の自由時間については、単に仕事をしない時間が増えるというのではなく、自由に時間を処分できるということが重要である。労働、あるいは日々の労働時間から退出し、自由に時間を処分できる高齢者が増えていくということは、社会全体に自由時間が増えるということになる。

◆ こうした量的な側面だけではなく、そもそも、労働や労働の対価だけではなくて、自由時間の使い方が人間の価値やよりよい生活というものを決めていくという生活や社会の動きというのが広がってきているということが重要である。(小林甲一)

これから高齢社会のあり方を考える上で、こうした従来の労働中心的な価値観を根本的に変える必要もあるのではないか。確かに、少子高齢化・人口減少に伴う経済的マイナスは可能な限り小さくすることは必要だが、しかし、既に第1節でも見たように、そもそも、経済中心・物質中心の価値観から脱却し、より精神的な価値観を重視するような社会へと転換していくということが、より根本的なレベルでは求められるのではないか。

自由時間のあり方には、4つのものが考えられる。それは、「無為」「娯楽」「創造」「奉仕」である¹⁰。「無為」は、休息など、外見上積極的な行為を伴わないものではあるが、瞑想や祈りなどといったものも含まれる。「娯楽」は趣味の活動やレジャーなど、「遊び」の部分である。「創造」はものづくりやいわば「自分づくり」になる生涯学習などであり、むしろ作ることそのものを目的とした活動である。そして最後の「奉仕」は、これまでの3つと異なり、「他者」のために行う活動である。ボランティア活動や地域活動、家族の介護などもこれに含まれる。

この4つのカテゴリーのいずれもが重要であることは言うまでもないが、既に見たように、これからの福祉社会へと向かう流れにおいては、最後の「奉仕」が、これまで以上に重要になってくるといってよいだろう。

「働くこと」と無償労働

経済的な活動としてのいわゆる狭い意味での労働はほとんどの場合が有償労働である。だが、「働く」ということをもう少し広く捉えるならば、そこには「無償の働き」、「無償労働」というものも含まれていることがわかる。そして、これから高齢社会において自由時間の枠組みで人間が「働く」という場合、ほとんどは無償労働になる。逆に、無償だからこそ自由時間だ、という点が重要である。自由時間と無償労働とが切っても切れない形で、そしてそれが量的にも拡大し、かつ社会的な重要さを増していくということが、一つの方向性として見えてくる。

無償労働においては、有償労働と異なり、対価となる報酬によってその活動が評価されない。したがって、無償の労働については、それをどのように評価するかというのが非常に重要な問題となる。高齢社会において無償労働を活発化させるためには、その価値を評価し、明らかにすることが求められる。

¹⁰ 足立 (2006)、pp.112-117。

- ◆ ただし、その価値を評価することは非常に難しい。評価が鍵となるような社会的な仕組みをつくっていく必要がある。具体的に幾らだとか、あるいはよく頑張りましたという、そういう評価ではなく、その評価を通じて何かが回っていくという、そういう仕組みが必要だ。(小林甲一)

地域づくりと無償労働

- ◆ 地域社会づくりに自由な時間と無償の働きというのをどう生かしていくか。例えば、高齢者の増大する自由な時間と無償の働きというものを地域の「人づくり」に生かすのはどうか。地域社会が再生産していくためには、高齢者の存在を若い人たち、あるいは子供を育てていくことに生かしていくこと、そういう仕組みづくりが、重要ではないか。(小林甲一)
- ◆ 実際に自由な時間が使われる場所、無償の働きが行われる場所というのは、ほとんどの場合が家族だ。そういう意味では、最近特に子育て支援や子どもの権利条約など、「子供」だけがひとり歩きしているようなところがある。やはりもうちょっと「家族」という観点からコミュニティづくりの焦点を当てていく必要がある。(小林甲一)
- ◆ 地域住民の自由な時間と無償の働きが会う社会的な公共空間が必要だ。駅前でも、ヨーロッパの町のように、みんなが集まってきて、そこですべてが回っていている空間が必要だ。そこに自由な時間が展開されればよい。娯楽がひよっとしたら創造につながるかもしれない。人間には出会いが必要だ。地域ではみんながつかみどころのない動きをしていると、なかなかうまくいかない。中心市街地の活性化とかまちづくりとかとはもう少し違った視点で、そういう公共空間を創造したり、何か仕組みとして演出することが、これからもっともってあっていいのではないか。(小林甲一)
- ◆ 文化的な基盤というものが特に地域に関しては重要ではないか。地域の文化にかかわりさえすれば、自由な時間も有意義になるし、単なる娯楽から、なんらかの創造をもたらすということもあり得るし、有償の働きが無償に転化していくということもある。(小林甲一)
- ◆ 自由な時間とか無償の働きが地域の力になるにはお金が必要だが、しかし、ただお金がひつついたような、労働の対価として直接あるようなものは、何となくゆがんだ形を見せるのではないか。そういう意味では、地域ファンドのような、別の面から財源を支える取り組みが、これから重要になるのではないか。やはり何事も経済と調和した形でないと動かないから、その中で無償の働きをうまくやっていくためには、地域ファンドが使い方によっては、うまくマッチするかもしれない。(小林甲一)

「しごとづくり」と地域社会の活性化

地域社会を活性化するためには、地域における「しごとづくり」の視点が重要である。なぜ地域の「しごとづくり」の視点に着目する必要があるのか。まず第一に、地域が1つのまとまりとして動いていくためには、活力に結びつくものが必要であり、地域の生活に根差したパワーアップの力が必要である。第二に、従来の地域活性化策は、多くが公的な補助金頼みであり、最初はうまくいっても根づかないが、その理由を考えると、地域に「しごと」が残らないことがひとつの理由として考えられる。たとえ無償であっても、活動が地域で継続して展開され、それが地域の活力につながっていくといった仕掛けが必要とされている。それには、生活の基盤である地域に根差して、そこからしごとを見つけていけるような場が必要だろう。そして第三に、それはこれまでの雇用政策や労働市場政策を見直す動きでもある。

戦後の日本では、自分の出身地や居住地から離れていくことが雇用の発見・確保につながり、地域に止まることがキャリア形成の上でかえってマイナスに作用するということがあった。とりわけ、就業者の多くは、そうした住居と職場の分離や長時間労働などによって、地域コミュニティから切り離されてきた。その典型である中高年男性は、就業からの

引退後、地域社会とのつながりを回復し、生活を地域に根付かせることに困難が生じることもなっている。

特に、大都市近郊のニュータウンが拡大したことによって、仕事と地域とが一層切り離されていった。地域というのは生活する場であって、仕事をする場は別のところだという人が非常にふえていった。そうした従来のあり方を変えて、地域と「しごと」とを結びつけて活性化へとつなげるというのが、重要な方向性のひとつとして考えられるだろう。

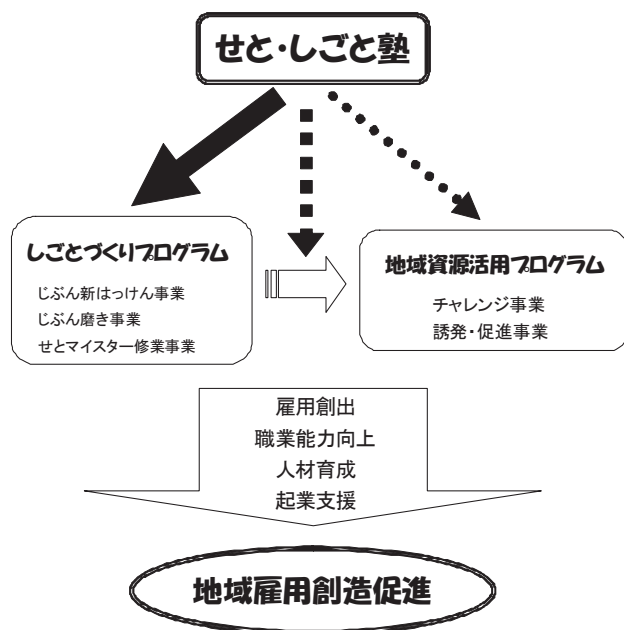
地域における「しごとづくり拠点」の形成-「せと・しごと塾」構想の事例

そうした地域でのしごとづくり拠点として、愛知県瀬戸市で構想された事例が、「せと・しごと塾」構想である¹¹。

瀬戸市は、陶磁器産業を中心とした「ものづくり」の伝統を有しまた、工業団地を抱える産業都市として展開してきた。名古屋市のベッドタウン化がすすむ中で都市としての求心力が衰えつつあり、地域の活性化が求められていた。そこで雇用創造を軸とした「ひと」に対する地域の求心力を回復させることを目指して、「せと・しごと塾」構想が立ち上げられた。

具体的には、①地域内交流・連携の拠点施設に、雇用創造促進のシンボルとなるような組織体を設置する、②その組織体を中心に、地域の市民と企業の多様なニーズに応じた多機能型の雇用創出・職業能力向上・人材育成、および起業支援の各種事業を展開する、③事業のなかに「ひと」と「もの」の地域資源を有効に活用できる仕組みづくりを組み込む、ということ課題として、事業の具体化が進められた。

第 3-2-3 図 瀬戸しごと構想の概要



¹¹ 構想の出発点は厚生労働省「地域雇用創造促進パッケージ事業」にあるが、残念ながら不採択だったため、自主展開を目指して調整中とのことである。

事業案では、まず、拠点施設として、中心市街地に産業観光・産業支援の拠点施設として既に設置されている「瀬戸蔵」に、シンボリックな中核組織体「せと・しごと塾」を設置し、「地域活性化プロジェクト推進協議会」により、いわば「シンボリックな広告塔」の役割を果たす「塾長」と、具体的な運営を行う「実行委員会」（委員若干名）をおき、主に二つの事業の実施をサポートする形になっている。

具体的な事業としては、第3-2-4表に示したとおり、「しごとづくりプログラム」と「地域資源活用プログラム」とからなるさまざまな事業を展開する。「しごとづくりプログラム」では、ものづくりの伝統を活かしてマイスターの下で修行を行う「せとマイスター修行事業」などの就業促進の取り組みが行われるとともに、「地域資源活用プログラム」では、高齢者や障害者の就業促進にも取り組むことになっている。こうした多様な事業を地域に根ざした同一の拠点で取り組む点に、大きな特徴がある。

第3-2-4表 瀬戸市「しごと塾」事業一覧

【しごとづくりプログラム】	
1 じぶん新はっけん事業 —相談窓口設置・情報提供・潜在能力の養成	
(1) 相談窓口	(目的) 起業・事業のための金融支援やしごとづくりのための窓口を設置し、起業・転業・就業の促進を図る。 (方法) ①専門アドバイザーを常駐させ、適正診断を活用し、しごと全般におけるアドバイスを行う。 ②月に1回程度(午後から夕方・夜間まで)、各団体、機関が一堂に会し、金融面などの相談を行う。 (対象) 起業・転業、就業希望者
(2) 情報提供	(目的) しごと、金融及び地域活動などの情報提供の場をつくり、起業、就業、ひとづくりの促進を図る。 (方法) ①市内企業を中心に企業訪問し、人材ニーズの調査を行い、独自の求人情報サイトを作成する。 ②ハローワークの情報を共有し、2拠点(ハローワーク、中心市街地)での情報提供を行うことにより就業機会の促進を図る。 ③掲示板(パソコン内及びその他)を作製し、内職、地域活動などの情報を発信し、生き甲斐づくりなどの支援を行う。 ④若年者・求職者・離職者を対象とする会社説明会・面接会を開催するとともに、市内企業の産業界での活躍の様子の紹介やユニークな事業を紹介するDVDを作成し、当説明会・面談会や市内及び近隣の高校、大学に配布し、市内企業への関心や理解を広げるとともに就業の促進を図る。 (対象) 市内在住及び在勤者
(3) 潜在能力の養成	(目的) 自己の潜在的な能力を引き出し、仕事観の養成を図る。 (方法) ①起業を目指す者や仕事をしたい若者をはじめ主婦、中高年者などにセミナーを通して自己のビジョンや仕事観を明確にする。 ②また、同じ目的を持った者同士が集まり、グループ討議を行い、潜在力を認識させる。 (対象) 市内在住及び在勤者
(4) オリエンテーション事業	(目的) 全体業務のポータル的な説明会及びセミナーを実施することで、事業の認知と参加者の増進を図る (方法) 月に2回のペースでキャリアアドバイザーが実施 (対象) 市内在住及び在勤者
2 じぶん磨き事業 —人材の育成	(目的) 具体的な目的意識を持った者を対象に起業・就業への専門的な知識等のサポートを行い起業・就業への促進を図る。 (方法) ①起業に関しては、名古屋で活躍する起業家によるゼミ形式の講習会、研修会を行う。また、起業家として必要な経理実務の研修も行う。 ②また、就業に関しては、即戦力として必要な技術(パソコン等)の講習会、研修会を行う。 (対象) 市内在住及び在勤者
3 せとマイスター修業事業 —技能習得	(目的) 市内外において優れた技能を持った人のもとで仕事を習い、仕事観や職業観の修得と企業への就職の促進を図る。 (方法) 市内外において優れた技能を持った人をマイスターとして、当協議会独自で認定し、目指したいマイスターの下で一定期間、修業をしてもらい仕事を身につけてもらうことにより、雇用の創出と新規就業の促進を図る。 (対象) 市内在住及び在勤者
【地域資源活用プログラム】	
1 チャレンジ事業 —商店街復活・自立支援	(目的) 商店街の空き店舗を活用し、地域の強みを活かした事業の創出、雇用の安定と新規就業の促進を図る。実践を通して、継続する力を養う。 (方法) ①しごとづくりプログラムを経験した者が、瀬戸らしい資源を活用し、実際に起業・転業する場合のサポートを行う。 ②また、事業を推進する際に、問題となる事例(販売力、ディスプレイ技術、PR、もてなし)について、全国において実際に活躍している商店街の店主や有識者を招いた研修を行い、事業推進の向上を図る。 (対象) 商店街事業者
2 誘発・促進事業 —高齢者・障害者支援	(目的) 地元大学の新規学部併設(人間健康学部)に併せ、障害者及び高齢者に対し社会への再復帰をサポートすることにより、雇用の安定と就業の促進を図る。 (方法) 大学内において、社会に再度復帰するための必要な生活、健康、作業などの訓練を行い、しごとづくりプログラムを経て、能力向上をさせ、就業促進を図る。 (対象) 障害者、高齢者

- ◆ 大都市部の周辺にある中規模の都市では、ベッドタウンとして住んでいる人は多いが、実はだれも街にうごめいていなくて、幾ら何か地域づくりしましょうといってもできない。例えば、中高年の方がリタイアしても、ボランティア活動をするのに都市部に行ったりする。そういう形になるのは、よくない。(小林甲一)
- ◆ 有償でも無償でも、例えば、しごと塾の中に無償のボランティアとか、あるいは有償のボランティア、そういういろんなものがとにかく活動として地域であるのはおもしろい。どうも日本人というのは、特にボランティアなんかは、本当に一方ではやり過ぎるぐらいやって疲れてしまい、滅私奉公に近いような場合もあれば、それでなかなか継続しないという部分もある。また、どうしても常に「やってあげている」という部分もあり、その辺の中での個性、自己実現のバランスが非常に下手だと、実感している。それがあつ種日本人の特性とすれば、そういうものがうまく安定しやすいような仕組みみたいなものが地域社会とコミュニティの中にあるといい。(小林甲一)

3. ボランティア組織の活性化

中間領域の構成要素として、近年極めて重要になってきたのが、NPO などの活動団体である。市場でも国家でもなく、また利益追求を第一義にしないいわゆる NPO は、我が国でもかなり以前から存在していたが、とりわけ阪神淡路大震災がひとつの大きな契機となって大きな注目を集め、1998 年の「NPO 法」の成立以降、法的に認知保護されるようになった。法施行後、NPO 法人の数は増加しており、平成 19 年現在、我が国にはおよそ 3 万の NPO 法人が存在している。

こうした傾向は、福祉社会へと向かう流れを示しているが、今後ともさらに NPO を促進していくことが求められるだろう。

また、既に見たように、これからの高齢社会においては、労働の形が大きく変化する可能性がある。働くことということが、生活資金の稼得といったことのみでなく、より広い文脈で捉えられるようになるということである。そうした新しい「働き」を捉えてみても、その受け皿となる、NPO などをはじめとしたさまざまなボランティア組織がいつそう活性化される必要は高いだろう。

自治体の NPO 政策

これまでも、我が国ではこうした方向性に従って、さまざまに NPO の促進を図ってきた。神奈川県県央地域県政総合センターの椎野修平氏の調べによると¹²、都道府県レベルの自治体の NPO 政策のうち、「支援条例」を制定しているところが 16。条例にまでいかない「支援指針」を策定しているのが 46。「サポートセンター」を設置しているのが 38。助成制度のうち、基金による助成を行なっているのが 14 で、自治体との「共同事業」への資金提供を行なっているのは 30。そして「情報ネットワーク」は法で規定されているため 47 都道府県すべてで取り組まれている。

兵庫県の取り組み

兵庫県は、「支援条例」については「県民ボランティア活動の促進等に関する条例」、「指針」については「県行政参画・協働推進計画」、「サポートセンター」としては「ひょうご

¹² このデータについては、<http://www.osipp.osaka-u.ac.jp/janpora/shiinodata.htm> を参照。

ボランティアプラザ」がある。「助成制度」は、「ひょうごボランティア基金」があり、さまざまな NPO 団体や民間レベルの中間支援組織などに助成している。兵庫県は先の主な施策すべてに取り組んでおり、これは神奈川県、高知県と並んで全国で 3 県しかなく、全国でも NPO の促進に積極的な自治体であるといえるであろう。

民間のレベルでも兵庫県は支援が活発である。民間の中間支援組織として、「CS 神戸」、「市民活動センター神戸」「宝塚 NPO センター」など有名な支援組織が存在する。各組織はそれぞれの地域で狭い範囲ながらもかなり力を持った、市民レベルの中間組織であり、兵庫県の地域特性のひとつである。

こうした点は、やはり震災の経験が非常に大きな役割を果たしていると考えられる。震災の際に、ボランティアが持つ行政にはない機動性、柔軟性、活動力が大きな成果を上げた。それをきっかけにして生まれた組織が定着し、また新たに組織を生み出す流れを作ると同時に、行政も積極的な推進を行ってきた成果ともいえる。

- ◆ 震災後、そして NPO 法制定後の 10 年程度の間でこれだけの法人数を生んで、それぞれの活動が、さまざまな効果を上げてきているという点は、きちんと評価すべきことだ。一つ一つは小さいかも知れないが、やはりそれはきちんと評価すべきだろうというのが基本認識だ。(宮垣)
- ◆ 今兵庫県の NPO の法人数は 1250 団体 (H20. 3. 21 現在) である。ボランティア・自治会・趣味の会などの任意団体まで含めると大体 8000 以上の団体が兵庫県内にある。これを多いと見るか少ないと見るかは議論はあるかと思うが、少なくとも他の都道府県に比べてみて、これだけの都市力や規模の自治体においてみれば充分豊かな状況にあると言えるだろう。(宮垣)

NPO の課題

ただし、この間の NPO の展開過程で、既にいくつかの問題点や弊害等が少しずつ明らかになってきていることもまた事実である。

第 1 に、NPO の下請問題、すなわち、NPO が行政の下請けになってしまうことである。NPO が活動を展開する上で、活動資金の確保は大きな問題だが、現状では、自治体等の助成金に頼る割合が大きい。したがって、活動資金を獲得して組織を維持しようとして、行政の方ばかり見ている NPO も多くなっている。また逆に、行政の側も NPO に何でも任せて、投げてしまおうとする姿勢もある。このような下請け状態は、行政と NPO の果たすべき役割はそれぞれ何か、という問題を曖昧にしてしまう。

第 2 に、縦割りの弊害がある。例えば兵庫県でも、そもそも震災のころには NPO の活動を行政の窓口そのまま沿うように規定するという事はなかったが、福祉 NPO、環境 NPO、子育て NPO といった形で周囲が NPO をラベリングし、逆に NPO 自身もそのように自己規定しているところがある。これは、見方によっては専門化が進んでいるということもできる。

- ◆ しかし、地域や生活という視点に立ったときに、それは生活者の実感から遠のいてはいないか。これは非常に大きな問題だと思っている。(宮垣)
- ◆ いろいろなカテゴリーに分かれているものを再連結する力がそもそも NPO はあったはずだ。そういった能力とかスキル、可能性をきちんともう一回考えるべきではないか。関係を再連結する役割と、専門化していくという部分にはある種反する部分があり、とても難しいが、2つをどうやって両立していくかが重要な問題だ。(宮垣)

第3に、継続性の問題がある。わずかの間にNPOの数は増大してきたが、しかし、今後ともそれらの組織が継続していくには多くの困難がある。その一つには活動資金の問題があるが、さらに重要なのは人の問題とモチベーションの問題である。確かに、NPO活動やボランティア活動の基礎には、「自発性」や「連帯」などといった要素が関わっており、そういったものを我々が保持し、それを生かしていくべきであるという方向性は間違っていないだろう。だがしかし、そういったものがあるにせよそれは脆弱なものであり、放っておいて出てくるものではない。むしろ放っておくと継続するのは難しく、何らかのきっかけや仕掛けを必要とするだろう。

第4に、世代の分離の問題がある。世代交代が進んでないことに加えて、もっと深刻なのは若い世代が活動から遠のいてしまっているのではないかということである。

- ◆ NPOというキーワードは広く浸透はしているものの、彼らがNPOに関心をもってそこで活動したいかと聞いてみると、なかなか意識の面で難しい。(宮垣)
- ◆ 横の世代がそのまま一緒に年をとり、新しい世代が入りにくい。これは日本社会の特徴だろう。リーダーが一人決まってしまう、いい仲間ができてしまえば、他の人がどうも入りにくいというのがほとんどの組織にある。(足立)
- ◆ NPOとかボランティアというと、市民の組織というふうに一応位置づけられてきたが、しかし本当に市民の組織なのか。つまり、「市民の」の「の」の意味は、「市民による組織」だったと思う。今は「市民のための組織」にはなっているが、「市民による組織」になっているかとうと、疑問がある。言うならば、「市民」と言っているものと「NPO」とが分離してきているということだろうか。「ゲゼルシャフト化」というような状況がある。地域から遠のいていないか。(宮垣)
- ◆ もう一度、市民による組織の可能性があるかどうかをよく考えるべきだ。つつい何でも地域の問題をNPOに任せてしまおうという感じが、特に都市部であるが、NPOもそれを担える状況では必ずしもない。やはりその地域住民の当事者意識をどうやって高めていくのが重要だ。「我がこと」なわけであって、我がことをお金は出すけれども、自分は何もしませんということが、どこまで通るのかということだ。そういう当事者意識を醸成していくという観点から見ても、やはり市民による組織化というのは、大事な観点だ。(宮垣)

また、いわゆる問題NPOの存在も問題である。事件の温床になったり、犯罪にかかわったりするようなNPOが存在しており、それは、NPOなどの組織の信頼性の問題とつながっている。それと表裏の問題として、NPOをどう評価していくのか、という問題もある。

- ◆ 最近コムスンの問題があったが、これは非常に象徴的な出来事だった。事業体に対する信頼が問われる。(宮垣)
- ◆ 医療、福祉、教育における信頼の問題ということ言うと、多分、幾つか層があって、一つは年金制度とか医療保険といった制度面に対する信頼で、それは非常に重要な話だ。その一方で、あそこのお医者さんは大丈夫だか、あそこヘルパーさんが私のお母さんの世話したおかげで助かったとか、そういう人のレベルがある。そのちょうど中間に、例えばコムスンという組織は大丈夫か、あるいはそのNPOはどうか、といった組織のレベルがあって、私が問題にしたいのはこの組織の面の信頼だ。これは情報の非対称性の問題をどういうふうに解消するのかという問題とつながっている。比較的多くの、特にボランティアから派生してきたようなNPOにおいては、組織の中で、組織の中に利用者として担い手を内包するような組織構造を持っている。実際活動されている人から、いずれ私はこの団体でケアしてもらいたいとか、うちのお母さんを見てもらいたいという話を良く聞く。それはなぜかと言うと、その組織への信頼が大きいということだろう。自分が働いているから、どういうふうなやり方でやっているか、どういう人がいるか、どういうところで手を抜いているかとかいうことがわかるわけで、そういう意味

で情報の非対称性が解消されたり、情報が共有される構造があり、こういう組織設計、福祉のつくり方ということ、NPOから学ぶことができる。(宮垣)

- ◆ ひょうごボランティアプラザは、ボランティア・NPO など向けに 1 億 2000 万円ぐらいの枠を設定して様々な助成を行っている。これも非常に大きな額だ。震災以降こういう形でずっとやってきている。さらに、それをどう評価するかを考えていく時期に来ているともいえるだろう。例えば各団体の事業報告書などを見ると、「何をやりました」ということは様々にあるが、「どの状態からどういうふうなお金の使い方をしたらどう変わった」というところを読み取るのはまだ難しくもある。「何をしたか」というレベルから「何がどう変わったか」というレベルに少し評価の枠組みを変えていく必要がそろそろあるのではないか。(宮垣)

介護保険と NPO

- ◆ 介護保険のとの関連では、特に NPO の観点から見て大事なものは、制度外のサービスをどうするかということだ。たとえば、ケアマネジメントにおいて、利益誘導のような形で自分の知っているところにつながるのではなく、どうやって最適な組み合わせを行うか、つまり、NPO 型と企業型の組み合わせ、サービスレベルでの福祉ミックスみたいなものができるかということが問われている。(宮垣)
- ◆ たとえば、神戸市の東灘区や灘区を中心に、NPO や民間事業者がネットワークを組みつつある。ニーズのある人が電話をすると相談に乗って、これは介護保険を使えるから介護事業者さんに紹介しましょうとか、これは非常に軽度な家事援助なのでこういったことをやってくれるボランティアを紹介しましょうという形で、一種の「ワンストップ・サービス」をやろうとしている。こういったやり方も一つ参考になるのではないか。(宮垣)
- ◆ アメリカのケアの世界で NPO がどれくらい役割を果たしているかを調べてきたが、ここでも一種のワンストップ・サービスをやっている事例がある。PACE プログラム (Program of All-inclusive Care for the Elderly : 高齢者包括ケアプログラム) では、メディケア・メディケイドを財源にして、一人当たりの平均額より 10 から 15 % ぐらい少ない額を人数に掛けて、事前に NPO に拠出し、PACE プロバイダーと認定された NPO はその財源でもって会員のケアを全部やるという仕組みである。全部をやるということは、日本でいうと要介護度が上がろうが下がろうが全部ということだ。どんどんリスクが高まっていくと赤字になっていき、みんなが元気であればそれだけ豊かな財源状況になるので、一生懸命に自立支援プログラムをやるわけだ。それで、何が大事なのかという話を聞いてみると、彼らは一応に移送サービスだと言う。つまり、家から出てきて、どこかに集まって一緒に何かをすることが重要であり、それができないとその日安心して過ごしているかどうかはわからなくなって、気がついたときには既に遅くて、ケアが必要な状況になってしまうということがあるそうだ。組織も制度も違うために日本で同じようなものはできないが、この事例は非常におもしろいと思う。(宮垣)

地域組織の役割

これまで見てきたように、阪神淡路大震災を契機として注目を集めたのは、ボランティア活動や NPO といった、いわば地縁を離れて関心によってつながった組織であった。が、その一方で、町内会や自治会、老人クラブといった、伝統的な地域組織も、復興過程で非常に重要な役割を果たしたことも忘れてはならない。NPO のような新しい組織の影で、伝統的な地域を基盤にした組織の意義と役割を改めて見直すことも重要である。特に、今後の NPO 活動の活性化の上で、そうした地域組織との関係が重要な鍵となるのではないか。

- ◆ 町内会とか、まちづくり協議会とか、いろいろな組織が地域にできているが、つくっては新しい組織がさらに上に乗っけていかれているという状況はないだろうか。本来あった地縁組織、地域組織といったものと、NPO というものを、特に都市部で、どうやってつなぎ合わせ、どうやって連携をとっていくのか。民間と NPO とか、それから自治体と NPO とか、そういった連携の仕方を考えるべきだろう。(宮垣)

- ◆ 地域性が加われば、地域の中で新しい人が次々に入ってくるのと横のつながりを両立させることができる。それをいかに行うかが問題だ。(足立)
- ◆ 実際レベルでは、最初 NPO は地縁組織じゃいけないと窓口指導していた。それが途中から変わってきて、地縁とは言わないが、地域限定でもいいという感じで広がっていった。だから、そのあたりが結構重要だと思う。(小林甲一)
- ◆ 一生懸命やる人に対して、普通の人はいってしまうようなところがある。姫路あたりでは高齢者は町内会、自治会でボスになる。だが、ああいう人たちは町の将来を考えていないということで、若い人たちは NPO に入ってやっている。神戸では全然その辺りのところが抜けてしまって、老人会とか自治会もほとんどないに等しい。(小林大造)
- ◆ ボーイスカウトはまさに地縁的なところがある。うまく目的とその地域の地縁が合い、ボーイスカウトを応援しようという意識が強かったら、リーダーが交代できる。うまく継続できるシステムが、都会でどうやってできるか。老人会、自治会とか、町内会が無理だとすればそれは非常に難しい。(小林大造)
- ◆ CMC (Computer-Mediated Communication: コンピューターを媒体にしてコミュニケーションを行うことの総称; 電子メールや携帯電話のメール、ブログ、ホームページ等を利用したコミュニケーション) の活用についても今後考えるべきだ。サイバーカリアルかという対立軸はもはや無く、我々生活の中に CMC が既に浸透しているという状況がある。この問題は改めて考えていく一つの視点になると思う。例としてブログとか mixi が挙げられるが、割と盛り上がっているところを見ていくと個人的な情報の宝庫になっており、これだけ個人情報保護が問題となっている一方でブログとか Mixi の世界では個人情報しかないという、どういうふうに理解したらいいのかわからないような現象が起こっている。もう少し内容を読んでいくと、どこで何をしたという話や、何を感じた、考えたという話が出てきて、言うなれば、インフォーマルな形での地域情報の宝庫になっている。こういった情報のやりとりと、実際の地域社会や地域の活動をどうつないでいくのかも、一つのトピックとしてあり得るだろう。(宮垣)
- ◆ 地域組織と NPO の関係もやはりそろそろ考えていく必要があるだろう。決して団体や活動や組織がないわけではなく、いろんな団体が狭い地域の中でも結構あるが、組織の中、活動の中に閉じている、という話を良く聞く。しかし、別につながっていく必然性もなければ利害もなく、それぞれの問題、関心でやっているわけだから、それは当然だ。となると、逆に、どのように問題やテーマを共有していくか、「アジェンダ・セッティング」をどうしていくかということが地域のレベルで起こってくるのであれば、つながり方も変わってくるのではないか。先ほど、東灘区の NPO の話をしたが、例えば阪神御影の北側、御影工業高校跡地に大きな再開発があり、百貨店ができるという話が起こっていて、そうすると市場はどうなるのかということできなり問題が大きくなる。そこで、その市場の利害と NPO のまちづくりみたいな利害がつながっていく可能性も出てくる。そのようにテーマ設定があつてつながっていくということがあるだろう。(宮垣)
- ◆ 特に高齢化が進んでいくと、誰もが自家用車で移動するわけにいかないため、移送サービスが重要になる。東灘区の住吉台という住宅街でコミュニティバスをやろうという話があった。神戸の山の手の上の方で非常にいい立地だが買い物に行くにはちょっと遠い場所にある。神戸市バスは 1 時間に 1 本か 2 本ぐらいで、もう少し小回りのきく移動が欲しいというニーズが出てくる。そこで、民間の事業者と NPO と自治会の三者が「移送」というテーマでつながって、実際に今コミュニティバス事業を始めている。これは先ほどのテーマ設定によるつながりの一つの事例だ。(宮垣)

補論 イギリスのボランティアセクター

ジョンソン (1993) によれば、イギリスのボランティアセクターには、チャリティ団体、労働組合、セルフヘルプ・グループ、協同組合、職能団体、協同組合も含んでいるが、このうちチャリティ団体がイギリスでは中心的な役割を果たしている。チャリティ団体は、

1960年のチャリティ法により制度化されて財政上の優遇措置を受けており、以下の4つの基準により認定される。

- ① 行政や企業とは別の独立した管理運営による組織
- ② 非営利性、即ち出資者には利益配分をしない、このことから協同組合は排除される。
- ③ 活動は広義の公益目的を持つ
- ④ 宗教的組織の活動や施設は除外される

こうしたボランティアセクターの社会的位置づけについて、イギリスでは広い観点から議論がなされてきた。その論点は次の5つに整理可能である。

① 民主主義／自由主義の基本精神・思い遣りの心

個人として自由に声を発し、行動を起し、他者を説得できるといった民主主義の基本原則を保障するのがボランティアセクターの役割である

② 社会の隙間への対応

光の当たらない問題を拾い上げ、市民参加のもとに具体的な援助を提供するという点で、福祉行政を補完するとともに、受益者へのサービス選択肢の拡大につながる

③ 社会変革のメカニズム

社会の問題解決に向けて、政府へのプレッシャーを与えるとともに、新しいアイデアや手法を提案する役割を担う。また、政府に頼らず市民に働きかけることも多い。

④ 社会参加／自己実現の提供

市民や法人の社会参加の場や個人の自己実現の場を提供するとともに、人と人とのつながりの輪を広げる

⑤ 福祉行政への利益

活動を通じた福祉コストの節約が行われうる

以上のような社会的な役割を期待されるボランティアセクターが、イギリスにおいては日本に比べるとはるかに充実した展開がなされてきた。1991年に行われたUKボランティアセンターの調査によると、全成人の約5割に当たる約2,300万人が1年間にフォーマルな（即ち、団体を通じた）ボランティア活動を行っており、さらにインフォーマルな活動を含めると、何らかのボランティア活動をした成人の割合は83%にのぼった。活動頻度から推移すると、イギリスでは毎週4人に1人は何らかの形でボランティア団体の活動に参加しているということである。このように非常に恵まれた土壌があるという点が、イギリスの非常に大きな特徴である。

ただし、イギリスのボランティアセクターも、90年代以降、転換期を迎えている。1990年の「国民保健サービスとコミュニティケア法」以後、地方自治体は「サービス供給者」から「購入者」へとその機能の重点が移され、ボランティアセクターへの補助金は契約方式に移行された。これにより、ボランティアセクターはインディペンデントセクターとして、いかに行政とのパートナーシップを推進しうるかがと割れるようになっている。そのための具体的課題として、組織のマネジメント、管理運営能力、財源確保、新たな契約システムにおけるパートナーシップの関係などが挙げられ、取り組まれている。こうした動きは、イギリスの福祉国家体制の転換の中で、インディペンデントセクターが主体となって、国家は補佐役に徹するという「パートナーシップ型福祉」を模索する時代が入って

いることを示しているといつてよい。

以上のような状況にあるイギリスと日本を比較すると、その状況には大きな違いがある。

- ◆ 日本の場合、ボランティアセクター＝ボランティアという発想がまだまだ強い。そうすると、ボランティアセクターの多彩な機能や能力がかえって削がれてしまう。逆にまた、ボランティアセクターはビジネス感覚や効率なんて二の次だというような誤解も生んできた。(小林大造)
- ◆ 厚生労働省がボランティア活動のポイントを介護保険料に充当しようとしているが、「情けは他人のためならず」というのをしっかり実感できるような方式だ。自己の利益に訴える形で、団塊の世代への介護ケア参加を考えるべき。(小林大造)
- ◆ 日本の場合には、ボランティア精神とは違った、実利をベースにしたやり方で、自己実現や人と人とのつながりをつくろうとしている。地域通貨もそうかもしれない。だが、本当に大事なところがダメだからそれしかないのかもしれない。(小林大造)
- ◆ イギリスの場合、公益かどうかだけが非常に大きなポイントで、しかも受託者は全くのボランティアでなければならず、一切そこから利益を得ることができない。そういう意味で非常に重い責任を負わされているが、その人たちが80万人もいるという姿はかなり日本との温度差というか、風土の違いを感じさせる。(小林大造)

第3節 ミクロの課題

最後に、以上のマクロ・メゾの課題と関連づけながら、ミクロにおける課題についていくつかの重要な課題を見ていきたい。

1. 補完性原則と自律の精神

従来の福祉国家体制においては、個々人の生活の安定は、国家、すなわち公助に求められてきた。しかし、第1節で見たように、そのような体制はもはや限界にきており、福祉国家から福祉社会への転換を進めなければならない。その際の重要な基本原則として「補完性原則」があるが、そこでは、まず持って「自助」が求められることになる。つまり、「自律」の精神がまず持って求められるといつてもよいだろう。

そうした精神的基盤の上で、個人が十分に能力を社会に於いて発揮する必要がある、これまで見てきたように、就業であれ、無償労働であれ、さまざまな活動可能性のなかで、個々人の持つ可能性を最大限引き出せるようなシステムをマクロやメゾのレベルにおいて形成すると共に、個人のレベルでも、そうした意識を醸成することが求められるだろう。

- ◆ 個々人の潜在能力なり、自助努力なり、そういうものの開発というものを目指していく社会を考えていかなければならない(浅野)
- ◆ もう少し社会や公共ということを国民が考えるようなものが必要だと思う。我々も一応、利害で行動しているわけなので、批判すべきものではないとは思いますが、何かそうしたことを考えたり、少し軌道を変えるような仕掛けが必要だ。(浅野)
- ◆ 意識がある域を超えたときに大きな社会変化をもたらしてしまうというのは、高齢社会の問題に対しても大きな問題だ。(足立)

2. 高齢者の社会参加の促進

特に、これからの超高齢社会を見据えるならば、社会の多くを占める高齢者が、その意識を転換しなければならない。たとえば、第1節で指摘したように、民主主義制度のもと

では、社会の多数を占める高齢者が社会のあり方を左右しうるのである。とすれば、高齢者がどのような意識を持つかが、今後の社会をどのようなものにするかを決定づけるといっても過言ではないのである。

前節で見たように、これからの超高齢社会において中間領域の活性化が最も重要な課題になるが、そこで期待される活動主体も、やはり高齢者である。就労のみならず、高齢者が地域社会へと積極的に参画し、コミュニティ再生の担い手として行動することが求められる。また、「社会的老老介護」など、世代内の連帯を進めることも重要である。このように、高齢者がいわゆる社会的弱者としてではなく社会の重要な一員として、様々な形でその経験と能力を社会へと還元することがこれまで以上に求められるようになるといえるだろう。それを実現するには、既に見たようなマクロ・メゾ領域のさまざまな課題を克服すると共に、高齢者の側も意識改革を進め、新しい時代の高齢者像を確立することが必要となるだろう。

3. 社会の原点としての家族の重要性

第2章でみたように、今後家族の規模が縮小し、一人暮らしが増加するにせよ、今後も、社会の最も重要な柱は「家族」で有り続けることは間違いないだろう。家族の形態は多様化していくが、依然として社会の基礎単位は家族であり、その家族の価値は今後も重要性を失わないだろう。特に、今後、要介護高齢者が大幅に増加する中で、介護との関連において家族の役割や位置づけ、その重要性について改めて焦点が当たることになる。

◆ 福祉のいろんな問題を考えていく中でも、地域も大事だが、まさに原点は家族にある。(浅野)

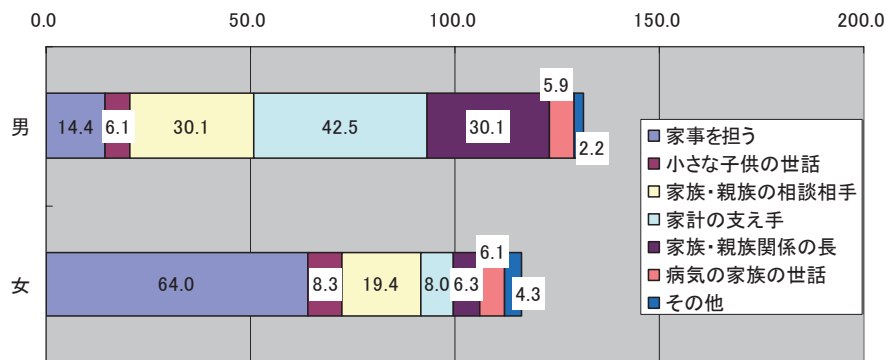
とりわけ、介護や扶養といった高齢者が負担となる側面が強調され、若い世代に対する高齢者に関するネガティブな意識を醸成しているといった状況が存在しているのではないか。

◆ 高齢世代以外の人たちが「高齢者」や「高齢社会」について、非常にネガティブに捉えているという傾向がはっきりしている。たとえいろんな制度をつくっても、意識の面でのそうした「ずれ」をうまく除去しないと、なかなか明るい展望は出てこないのではないか。(浅野)

◆ 三世同居をしていると、周囲から「よく同居なんかしているわね」という話が山のように出てくる。そのうち次第に異端視されて、それが多数派になってきたときには、仲間はずれにされるというような傾向がある。そうすると、よけいに三世同居がしづらくなると同時に、そうした周囲の声から、いかに大変かをさらに切実に感じてしまうということになるようだ。(小林大造)

しかし、既に見たように、高齢者は社会において今後とも極めて重要な役割を果たしうるとともに、家庭内においても、高齢者が一方的な負担となっているわけではなく、多くの貢献をもたらしていることを見逃してはならない。第3-3-1図は、家族・親族における高齢者の役割についての調査結果であるが、「家事」や「家計」「相談役」など、高齢者が家庭でさまざまな役割を果たしていることがわかる。

第 3-3-1 図 男女別家族・親族の中の役割



出所) 内閣府 (2002) 『高齢者の生活と意識－第 5 回国際比較調査結果－』ぎょうせい。

また、第 3-3-2 表は、出産時等に最も頼りにした相手について示したものであるが、出産時の世話において親を頼りにする割合が高いことがわかる。親、つまりは高齢世代が、この点でも大きな役割を果たしていることがわかる。

第 3-3-2 表 出産時等に最も頼りにした相手

	相談	第1子出産時の世話	第2子出産時の世話
夫	39.3	14.2	13.5
妻方親	33.7	65.2	36.8
夫方親	8.4	11.9	24.7
妻方きょうだい	5.1	3.7	3.0
夫方きょうだい	0.5	0.9	1.0
その他親族	0.9	1.4	1.1
友人・近隣	6.5	0.4	0.6
保健所・保育所	4.2	1.3	2.2
援助なし	0.7	0.3	0.1

出所) 白波瀬 (2005) p.152 掲載の第 2 回全国家庭動向調査 (1998) 結果をもとに作成。

- ◆ 家庭内での問題は高齢者が負担の対象になると考えること自身、少し発想をかえないといけない。(浅野)
- ◆ 長いライフサイクルの中で考えると、いわゆる親世代が子供の世代を支援するという状況があるのであって、いわゆる介護世代になって負担ということが出てくるが、それ以前のことを考えると家族間の世代間支援というのは、まさに双方向の関係だということが事実としてある。今は負担ということばかりが強調されるが、実は家族のライフサイクルを考えると双方向の関係なのだというをもっと強調することが今非常に必要ではないか。家族の支援や負担ということを考えてときに、そのことが非常に重要だと思う。(浅野)
- ◆ 双方向的なケアと支援のあり方について、一般の人たちに、知らしめるような仕掛けみたいなものをもっとつくっていく必要がある。(浅野)

介護についても、確かに家族で介護を担う場合に、大きな負担がかかることは間違いない。しかし、介護は負担になるばかりではない。介護者にとって、介護が肯定的な側面を与えうると言うことも忘れてはならない。

- ◆ 「介護負担」の側面ばかりが一般に非常に言われるが、介護者の中に介護を肯定的にとらえている人がたくさんいる。それは逃げるのではない。肯定的にとらえている人と負担ばかり感じている人がいるというような二元論ではなくて、負担を感じながらもそこに介護の意義を認めている人もたくさんいる。

今までどちらかという、介護そのものを非常に否定的にとらえてきた。これからの家族介護の問題を論議するときに、もっと肯定的な面というものを強調して、介護している人たちにも自覚をしていただくような機会も必要ではないか。(浅野)

- ◆ 世話をすることが自らにとっての励みになるという考え方を積極的に浸透させていく必要がある。(足立)
- ◆ 私的介護か社会的介護か、どちらかということではなくて、やはりそれはある程度バランスを考えていくのが現実的でもあるし、将来的にもそれが大事だと思う。(浅野)
- ◆ 介護でも経済でも正・負は二項対立ではない。それはひとつの社会観として言うべきではないか(足立)

第4章 明るい高齢社会の構築へ向けて

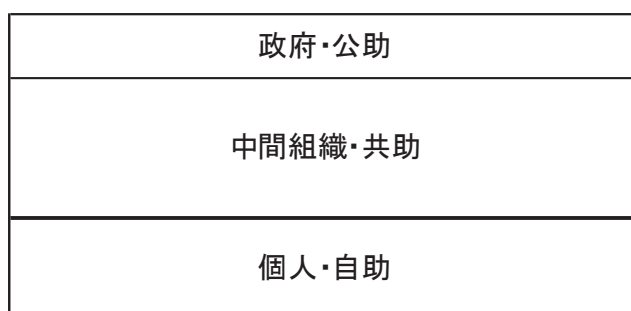
最後に、以上の成果を踏まえて、これからの少子高齢・人口減少社会において「明るい高齢社会」を構築するために必要な施策の方向性についてまとめよう。

第1節 三層秩序の構築

提言：三層秩序の構築へ向けた「秩序政策」に集中せよ

第2章第1節で見たように、超高齢社会のさまざまな課題を検討してみると、解決に向けては共通の方向性が出された。それは、地域コミュニティやNPOを代表とする中間組織などの「中間領域」の活性化である。すなわち、この中間領域を量的・質的に拡大することこそが、これからの高齢社会のあり方の最も重要な方向性ということである。それは、「福祉国家から福祉社会へ」という経済社会体制問題として捉えた場合、国家と個人の間には多様な中間組織が組み込まれた三層からなる秩序として構想されうる。(第4-1-1図)

第4-1-1図 三層秩序構想



このような中間領域を組み込んだ三層秩序の理念的な特徴として二つが挙げられる。

ひとつは、「相互性」である。この中間領域は、近代社会の展開において個と全体へと解消されるなかで失われてきた領域である。それを再び取り戻すということは、「個」中心で展開されてきた近代社会を超えて、再び連帯と助け合いの精神、つまりは「相互性」の要素を取り戻す動きであるといつてよい。それは、自助と公助から構成されてきた福祉国家体制の限界を「共助」を広範に組み込むことで克服していこうとする意味がある。

もうひとつは、「補完性」である。従来の福祉国家体制においては公助の規模も範囲も増大してきた。しかし、三層秩序においては、「公助」の範囲は「補完性原則」に従ったものになる。つまり、自助・共助がまずは優先され、それによって解決できない課題について初めて「公助」による解決が図られることが、基本原則になる。

以上のような理念的特徴を持つ「三層秩序」が、これからの超高齢社会へ向けて目指すべき社会像であり、その構築を急ぐ必要がある。

そのために行政あるいは「公」は、その手段を「秩序政策」へと集中すべきである。従来の福祉国家における「公助」は、多くは「直接的な保障」にあったといつてよい。つま

り、個々人の生活安定を図るために多くは直接的な手段を用いた施策が投入されてきた。しかし、これからの時代においては、そうした個々の問題への公助の直接的な保障の役割はむしろ小さくなる。それには二つの意味がある。ひとつは、先の「補完性原則」からいって、可能な限り自助・共助が尊重されるべきで、公の役割は、個人や社会によっては担うことのできない役割に基本的に限定されるということである。そしてもうひとつは、財政上、福祉国家のような保障中心の公助のあり方はもはや維持できないということである。

では、公助のこれからの役割とは何か。それは「秩序形成」にあるとあってよいだろう。ドイツ語圏の経済政策論では、政策手段は大きく二つに分けられる。ひとつは「経過政策」であり、例えば公共投資などの直接的な介入を通じて経済社会の経過を左右しようとする政策である。もう一つが「秩序政策」¹³であり、直接的な介入はおこなわず、よりよい成果が生じうるような経済社会秩序の形成・維持のための政策である。これまでの公助は、経過政策的手段に大きく傾斜してきたとあってよい。むしろ、これからの超高齢社会においては、当面は秩序の形成、さらにはその維持が重要な課題となるとあってよいだろう。つまりは、「三層秩序」という新たな社会秩序の構築という重点課題へと集中して取り組むことが最も大きな課題となる。

この三層秩序を構築するためには、あらゆる施策をその目的へと方向づけることが必要になるだろう。ここでは、そのすべてを取り上げることは当然できないが、具体的な施策としていくつか重要な施策を挙げるとすれば、次のようなものが指摘されうる。

①持続可能な社会保障システムの構築

人口減少が当面すすむ中で、現在のシステム構造のままでは、人口変動に伴って将来的にシステムの維持が困難になる可能性が高い。公的な責任として最低限の保障を維持する意味でも、年金・医療・介護についての持続可能な社会保障システムの構築が急務である。

②地方分権の推進と地域の自律を可能にする新しい地方財政システムの構築

また補完性原則は、行政システムにも適応される。つまり、中央政府と地方政府の間においても役割分担が行われるべきであると言うことである。それを実現するためには、地方分権推進と地方の自立をはかるための新しい地方財政システムの構築が求められる。

③有償・無償を問わず地域での就業を促進するための「しごとづくり」拠点の形成

地域の活性化には、なにより「しごと」を通じて地域住民がいきいきと活躍することが求められる。それには有償・無償を問わず、地域のしごとづくりを担う拠点を形成することも重要な手段であろう。

④地域住民のイニシアティブの推進と地域課題の共有をはかる仕組みづくりと支援

地域の活性化には、地域住民自身が問題解決に向けて自主的に行動することが求められるが、それには、地域住民間で地域課題を共有し、「アジェンダ・セッティング」ができることが重要である。それには、地域組織の活性化を図ることが必要であり、地域を基盤にした組織が持続的な活動を可能にするように、地域組織を積極的に支援することが、まさに三層秩序構築につながるだろう。

¹³ 秩序政策概念については野尻（1974）を参照。ただし、ここでの秩序政策概念は目的を基準にしたものであり、野尻（1974）の基準では経過政策に含まれるものもある。ここでは、手段類型の峻別よりも、政策目的の実現が優先されると考え、目的基準を採用した。

⑤地域力をはかるための「ソーシャル・キャピタル」の指標づくり

地域の活性化は、目に見える成果としては把握しづらい。地域力の水準や変化を認識できるように、地域の「ソーシャルキャピタル」について指標化し、ベンチマークとして活用することが必要である。

⑥セミフォーマルな領域としてのNPOの活性化と地縁組織との協働

フォーマルな組織とインフォーマルな支援との中間に位置づけられるような「セミフォーマル」な性質をもったNPOのあり方は三層秩序における中心的な意義を持つ。そうしたNPOの活性化を今後も図っていくとともに、特に、地縁組織とNPOとが協働する体制をすすめることが、中間組織の持続可能性の面からも求められる。

第2節 新しい高齢者像の実現

提言：いきいきと活躍する高齢者像の実現をすすめよ

三層秩序を構築し、それが実際にうまく機能していくためには、超高齢社会において社会の大きな割合を占める高齢者が、社会の一員としての意識を持ち、また社会の側もその重要性を再認識して、社会において積極的に活躍できるようにしなければならない。そうしたいいきいきと生きがいをもって活躍する高齢者像を実現することが求められる。それには高齢者自身の意識と社会の側の意識とを改革する必要がある。

それを実現するためには、まずは個々人が潜在能力を開発できる社会を実現することが求められるだろう。そのための具体的な方向性としていくつかの点を指摘できる。

①自由時間と無償労働を含めた新しいはたらき方の推進

「はたらく」ことは必ずしも有償労働だけではない。ボランティア活動をはじめとした無償労働も、社会的に大きな価値を持っている。そのような、有償・無償を問わないあたらしい「しごと観」をひろめるとともに、とりわけ無償のはたらきについての積極的な評価が必要であろう。

②生涯学習の推進

いきいきとした高齢者像を実現するためには、高齢者になってからも新しい可能性にチャレンジできるしくみが求められる。高齢者はもちろん、すべての世代において個々人が自己の潜在能力を発揮するためには、生涯学習が必要不可欠であろう。それはさらには、高齢者自身が新しい高齢者像を自己認識する機会ともなり、その確立に役立つだろう。

第3節 世代間分担のあり方

提言：世代内連帯・世代間連帯を推進せよ

世代間の役割分担の問題は、大きな課題であるが、これからの社会においては近代社会のひとつの特徴でもある明確な「役割分担」という考え方から、双方向的な支援の関係へと移行していくことになるのではないかと。したがって、世代内・世代間のそれぞれにおい

て相互の協力関係や連帯性を実現することが重要な方向性となる。例えば、次のような取り組みも重要であろう。

①「社会的老老介護」の推進

地域における高齢者の介護への参加を推進するための仕組みづくりを進めることが求められる。高齢者の介護ボランティアへの参加や、地域での見守りシステムの構築などを通じて、高齢者同士の支えあいの仕組みを作り、「社会的老老介護」を進めることが必要である。

②地域づくりの推進

地域コミュニティは、世代間協力なしには実現できない。逆に言えば、地域コミュニティの再生は、世代間協力を進めることになる。高齢者と現役世代の地域づくりへの参加促進は、世代間連帯の実現の観点からも重要な方向性である。

③高齢者の社会参加促進と世代間交流の推進

世代間連帯は、世代間の相互理解を進めることが前提となる。高齢者の持つ能力や価値について認識することができれば、それがひいては、先の「いきいきと活躍する新しい高齢者像」の実現にもつなげることができる。そのためには、高齢者の地域活動と社会参加を進めるとともに、高齢者と他世代との世代間交流を積極的に進め、相互理解の促進をはかることが必要不可欠であろう。

第4節 積極的な少子化対策

提言：出産育児の社会的価値を積極的に評価せよ

少子化は、その問題の深刻さを踏まえれば、決して放置してよい問題ではなく、その克服に向けた取り組みを積極的に行うことが必要である。少子化は、地域社会の持続可能性にかかわると共に、それはひいては、中間領域の活性化による三層秩序構築の基盤をも揺るがしかねない課題であり、将来に課題を先送りすることは出来ない。次世代を生み、育むことは、確かに個人の選択の問題でもあるが、他方で、それが有している社会的価値は極めて大きいと言わざるを得ない。出産・育児についての意識を変えるためには、それがそもそも有している社会的価値を適切にかつ積極的に評価することが重要な方向性である。従来さまざまな少子化対策を継続し、充実させることは重要だが、それに加えて、次のような取り組みも今後求められるだろう。

①「貢献立て年金」の実現

次世代の育成は、将来社会保障を負担する世代を生み出すという意味でも、社会的に大きな貢献である。それを正当に評価するには、その貢献に対して報酬を与えるような仕組みを取り入れることも重要な方向性である。年金水準において出産による貢献を何らかの形でリンクさせる制度を取り入れることは、重要な方向性であろう。

②家族政策の充実と子育てにやさしい社会環境づくり

人口減少においては、労働力問題の観点からいえば女性の社会進出が求められるだろうが、だが他方で、出産・育児も、家庭外での就労に決して劣らない社会的重要性を持つ活

動である。そうした無償の働きを積極的に評価することが求められる。それには、家族政策をいっそう充実させるとともに、家庭と仕事の両立支援に加えて、育児に専念するために一旦就業から離れた後、容易に復帰できるような環境の整備することや、子育てにやさしい社会環境づくりが重要な取り組みである。

第5節 震災の教訓を生かして

兵庫県は、阪神淡路大震災という未曾有の災害を経験した。それはまさに近代社会の展開の中で構築された文明を一瞬にして打ち砕き、まさに近代の限界をまざまざと実感させるものでもあった。だが他方で、震災復興の過程で得られた経験は、多くの貴重な教訓を与えたことも事実である。これからの超高齢社会に対応した社会のあり方として、本研究では「三層秩序」という社会のあり方を提示したが、それはまさに、震災復興過程で得られた教訓とそれを生かしながら取り組んできた方向性の延長線上にあるものだといつてよい。

確かに震災からの復興はいまだ途上にはあるものの、これまでの復興の経験を振り返るならば、これからの超高齢社会の諸課題も十分に克服可能であることを示しているのではないか。とすれば、震災からの復興に取り組んできた兵庫県民は、その経験を生かすことによってこれからの超高齢社会に対応した社会づくりを、わが国の先頭に立って実現していくことが可能であるといっても過言ではないだろう。

主要参考文献

- 足立正樹 (2006) 『高齢社会と福祉社会』 高菅出版。
- 足立正樹編著 (2001) 『福祉国家の転換と福祉社会の展望』 高菅出版。
- ハンナ・アレント (1958; 1994) 『人間の条件』 筑摩書房 (志水速雄訳)。
- 伊藤真木子 (2001) 「老人クラブの設置普及過程に関する考察」『生涯学習・社会教育学研究』 第 26 号。
- 今田高俊 (2001) 『意味の文明学序説—その先の近代』 東京大学出版会。
- 今田隆俊 (2004) 「福祉国家とケアの倫理—正義の彼方へ」、塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』 東京大学出版会。
- 上田耕蔵 (2000) 『地域福祉と住まい・まちづくり—ケア付き住宅とコミュニティケア』 学芸出版社。
- 小笠原祐次、橋本泰子、浅野仁編 (2002) 『高齢者福祉論新版』 有斐閣。
- 岡崎洋一 (1993) 『人口分析ハンドブック』 古今書院。
- 小塩隆士 (2005) 『人口減少時代の社会保障改革』 日本経済評論社。
- 岡部明子 (2003) 『サステイナブルシティ EU の地域・環境戦略』 学芸出版社。
- 岡部明子 (2007) 「ドイツ縮小都市対策としての「perforation 穿孔」—コンパクトシティを批判的に考察する—」『地域研究ジャーナル』 第 17 号。
- 河島修 (2001) 『高齢者の現代史』 明石書店。
- 川村匡由編著 (2005) 『高齢者福祉論第 2 版』 ミネルヴァ書房。
- 高齢者介護研究会 (2003) 『2015 年の高齢者介護』
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2005) 「日本の世帯数の将来推計 (都道府県別推計)」
<http://www.ipss.go.jp/pp-pjsetai/j/hpjp2005-2/t-page/t-page.asp>。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2006) 「日本の将来推計人口 (平成 18 年 12 月推計)」
<http://www.ipss.go.jp/pp-newest/j/newest03/newest03.pdf>。
- 小林大造 (2002) 「ドイツの福祉多元論—社会民主主義の構想を軸に—」『21 世紀ヒューマンケア研究年報』 第 8 巻。
- 白波瀬佐和子 (2005) 『少子高齢社会のみえない格差—ジェンダー・世代・階層のゆくえ』 東京大学出版会。
- 盛山和夫 (2007) 『年金問題の正しい考え方—福祉国家は持続可能か』 中央公論新社。
- 全国社会福祉協議会 (1983) 『全国社会福祉協議会三十年史』
- 全国老人クラブ連合会 (1993) 『全老連三十年史』
- 丹保憲仁編著 (2002) 『人口減少下の社会資本整備—拡大から縮小への処方箋』 土木学会。
- 栃本一三郎・浅野仁 (2007) 『高齢期を支える社会福祉システム』 (財) 放送大学教育振興会。
- 中井英雄 (2007) 『地方財政学—公民連携の限界責任』 有斐閣。
- 21 世紀ヒューマンケア研究機構長寿社会研究所 (2006) 『長寿社会に関する県民意識調査』
- ノーマン・ジョンソン (1993) 『福祉国家のゆくえ—福祉多元主義の諸問題』 法律文化社 (青木郁夫・山本隆訳)。
- 野尻武敏 (1997) 『第三の道—経済社会体制の方位』 晃洋書房。
- 原田泰・鈴木準 (2005) 『人口減少社会は怖くない』 日本評論社。
- 阪神・淡路大震災社会福祉復興記念事業実行委員会編 (2005) 『その時、福祉現場は—大震災時、民間福祉関係者からの提言—』 兵庫県社会福祉協議会。
- 福智盛 (1990) 『老人大学の MECCA いなみ野学園』 OP 叢書、ミネルヴァ書房。
- 本多純明 (1984) 「老人クラブの歴史 (I) —老人クラブの結成から全老連結成まで—」大阪府立老人総合センター編『老人問題研究』 第 4 巻。
- 兵庫県 (1990) 『兵庫の長寿社会政策』
- 兵庫県人口減少社会の展望研究プロジェクトチーム (2006) 『人口減少社会の展望研究報告書』
- 兵庫県高齢者生きがい創造協会 (1989) 『生きがいの創造—いなみ野学園二十年のあゆみ—』
- 兵庫県老人クラブ連合会 (1991) 『兵庫県老人クラブ連合会三十年史』
- 兵庫県老人クラブ連合会 (2006) 『老人クラブ関係資料集』
- 西沢和彦 (2007) 「健康保健財政の長期推計—少子高齢社会における新制度の持続可能性—」『Business & Economic Review』 2007.3。
- 野尻武敏 (1974) 『経済政策原理』 晃洋書房。
- 野尻武敏 (1997) 『第三の道—経済社会体制の方位—』 晃洋書房
- 松谷明彦 (2004) 『「人口減少経済」の新しい公式』 日本経済新聞社。
- 松谷明彦 (2007) 『2020 年の日本人』 日本経済新聞社。
- 宮垣元 (2002) 「福祉 NPO の社会学的理解に向けて—住民参加型在宅福祉サービス団体の組織特性—」『福祉社会学研究』 NO.2。
- 宮垣元 (2007) 「PACE プログラムの展開にみる NPO の組織運営・研究ノート—サンフランシスコ・ベイ

- エリア地域における高齢者介護 NPO の取り組み - 』『甲南大学紀要文学編』 No.146。
- 村上寿来・高倉博樹（2006）「介護保険利用形態とその選択要因に関する一考察－兵庫県三田市におけるアンケート調査をもとに－」『国民経済雑誌』第 194 巻第 4 号。
- 山田昌弘（2007）『少子社会日本－もうひとつの格差のゆくえ』岩波新書。
- 山田誠編著（2005）『介護保険と 21 世紀型地域福祉 地方から築く介護の経済学』ミネルヴァ書房。
- 労働政策研究・研修機構（2007）『平成 18 年度労働力需給の推計－都道府県別将来推計－』JILPT 資料シリーズ No.23。
- 和田光平（2006）『Excel で学ぶ人口統計学』オーム社。

人口減少社会における世代間分担のあり方、 高齢社会の将来展望報告書

◆発行

(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
長寿社会政策研究所

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通 1 丁目 5 番 2 号

TEL : 078-262-5578 FAX : 078-262-5593

<http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/index.html>

平成 20 年 3 月