

「地域社会のセーフティネット」と郵便局、そして労働組合の役割

～「福祉型労働運動」で創造する地域の安心・安全と「新しい公共」～

仕事と暮らしの研究所 代表

鹿野 和彦



1. 「絆」が崩壊する社会 脅かされる セーフティネット

2010年猛暑の「記憶」 熱中症と消えたお年寄り

2010年の夏は「記録」ならず「記憶」に残る夏になりそうだ。夏の「記録」といえば最高気温、2001年には埼玉県熊谷市が40.9度を記録して「日本一暑い・まち」として一躍有名になった。2010年の夏も35度を超える酷暑日が続き、最高気温更新の勢いもあるが、今年の場合は「記録」よりも「記憶」。それももの悲しい記憶が刻まれる夏であった。

総務省消防庁が8月17日に発表した速報値では、今年5月31日～8月15日

の間に熱中症で病院に搬送された人数は3万1,579人、内、搬送直後に亡くなった方が132人に達している。また、熱中症で搬送された人の半数近く、47.7%が65歳以上のお年寄りで、日本の高齢者が置かれた厳しい状況がうかがえる。

お年寄りが熱中症を患う理由はさまざまだが、加齢による体力低下もさることながら、どんなに暑くてもエアコンはつけないといったお年寄り特有の生活態度も影響している。たしかに、頑健な人でもエアコンをつけっ放しにすると何となくだるい、喉が痛くなるといった症状を訴えることがあるが、今夏のような猛暑ではそうも言われていられない。テレビのワイドショー等でも、「熱中症になる位ならエアコンをつけましょう」と呼びかけるキャスターや有識者の声をよく耳にす

るが、まさに生きるためならやせ我慢よりもエアコン。多少の電気代をかけてでも、自分の健康を守ることが重要だろう。

ところが、熱中症で亡くなった方の中には、エアコンをつけたくても、経済的理由からできないお年寄りがいることも、また事実である。

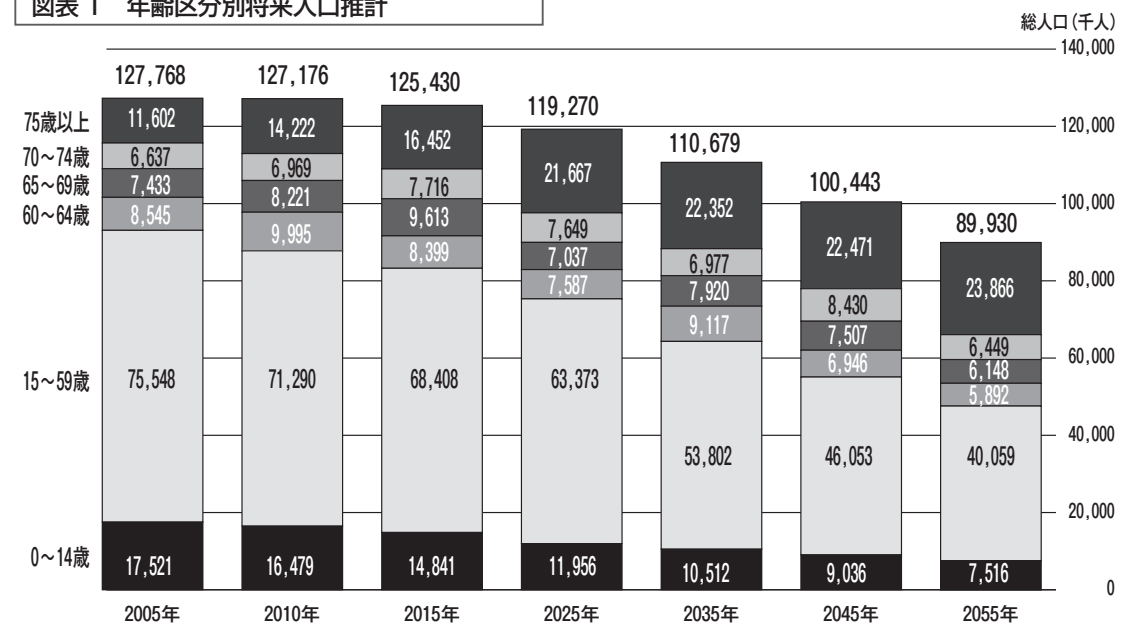
「困窮10年 炎暑の死／電気・ガスなし 父子孤立／さいたま熱中症死の76歳」

これは、8月20日の朝日新聞(13版)の1面トップ記事の見出し。8月15日、さいたま市で76歳の男性が熱中症で死亡、その男性が生活保護を受けられず(一度申請したが受理されなかったため、そのまま放置)、電気やガス、電話を解約しながら細々と生きていたと報道されてい

る。男性は運送会社に勤めていた息子が同居していたが、腰を痛めて退職した以降は亡くなった男性の年金だけを頼りに生きてきたそうだ。近所付き合いもほとんどなく、夜、家から明かりが漏れることもなかったことから、地域社会からは「誰も住んでいないような感じ」で受け止められていた。民生委員が年に2～3回程度父子宅を訪れたそうだが、応答がなかったため会えずじまい。記事は「困っていると声をあげてくれないと、こちらとしても手の打ちようがない」との民生委員の声で結んでいる。

2010年のお年寄りをめぐる「記憶」は熱中症問題だけではない。共同通信が8月14日までにまとめたデータによると、全国で所在がわからなくなっている100

図表1 年齢区分別将来人口推計



(平成22年版「高齢社会白書」)資料:2005年は総務省「国勢調査」、2010年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果(注)2005年の総数は年齢不詳を含む

図表2 高齢世帯世帯人口と生産年齢人口の比率

	生産年齢人口(15～64歳)を支え手とすると			15～69歳を支え手とすると	
	(a)	(b)	(c)	(b)*	(c)*
	65歳以上を 何人で支えるのか	70歳以上を 何人で支えるのか	75歳以上を 何人で支えるのか	70歳以上を 何人で支えるのか	75歳以上を 何人で支えるのか
昭和35(1960)年	11.2	18.8	36.8	19.5	38.2
45(1970)年	9.8	16.4	32.2	17.1	33.6
55(1980)年	7.4	11.8	21.5	12.4	22.6
平成2(1990)年	5.8	8.8	14.4	9.3	15.2
12(2000)年	3.9	5.8	9.6	6.3	10.4
17(2005)年	3.3	4.6	7.2	5.0	7.9
21(2009)年	2.8	4.0	5.9	4.4	6.6
27(2015)年	2.3	3.2	4.7	3.6	5.3
37(2025)年	2.0	2.4	3.3	2.7	3.6
47(2035)年	1.7	2.1	2.8	2.4	3.2
57(2045)年	1.4	1.7	2.4	2.0	2.7
67(2055)年	1.3	1.5	1.9	1.7	2.2

(平成22年版「高齢社会白書」)資料:平成17年までは総務省「国勢調査」より作成、平成21年は総務省「人口統計」
平成27年以降は以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果

歳以上のお年寄りの数は281人。その多くの生存は確認されておらず、各自治体では不明者の住民票削除作業を進めている。中には、白骨化した遺体が床下や庭先から発見されたケースもあり、大きな社会問題になった。また、親の死亡を確認しながらも、年金を継続受給したいがために死亡届を出さない子が多くいることも指摘されており、親子の絆の希薄さ、高齢者福祉の矛盾等、さまざまな問題を感じさせる事件となった。

少子高齢社会の進展、崩れゆくセーフティネット

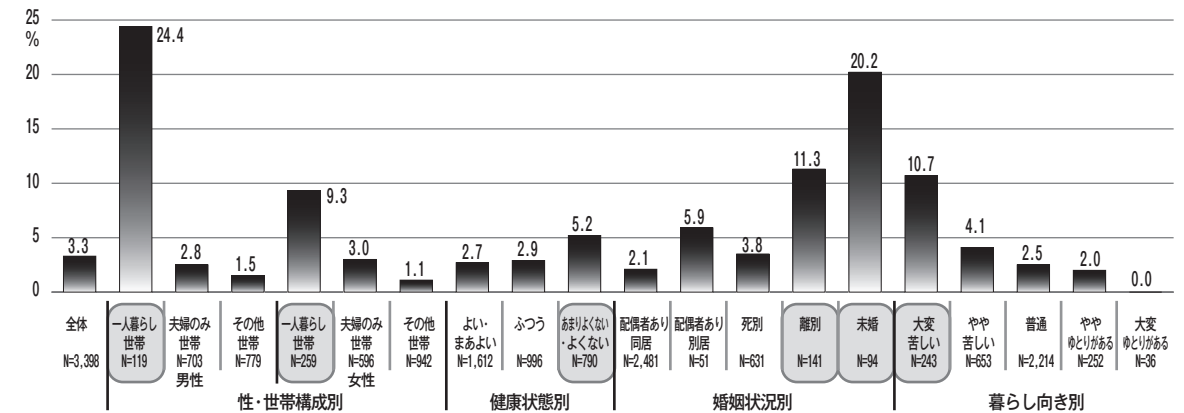
周知のように、日本社会は今、世界のどの国も経験したことがないような少子高齢社会を迎えている。2009年10月現在の日本の総人口が1億2,751万人であるのに対して、65歳以上の高齢者人口は過去最高の2,901万人、総人口に対する割合も22.7%とすでに5人に1人の割合

を超えている。また、将来推計人口をもとに日本の姿を予測すると、2025年には高齢化率が25.2%（4人に1人）、2035年には33.7%（3人に1人）、2042年以降は高齢者人口が減少に転じると見込まれているにもかかわらず、2055年には65歳以上の人口が40.5%（2.5人に1人）を占める事態に直面する(図表1・2)。

当然、家族構成も大きく変化しており、2008年現在、高齢者のいる世帯数は41.2%と半数近くを占めており、そのうち「単独」「夫婦のみ」の世帯が過半数を占める。また、将来的にも「単独世帯」の割合が上昇が見込まれており、2030年には、37.7%を「高齢者・単独世帯」が占めるものと推定される。

急速な少子高齢社会の進展は、社会にさまざまな歪みを生み出す。たとえば、高齢化率の上昇は日本経済の成長を支える労働人口の低下を招く。既に世界ナンバー2の経済大国としての地位が危うく

図表3 困ったときに頼れる人がいない人の割合

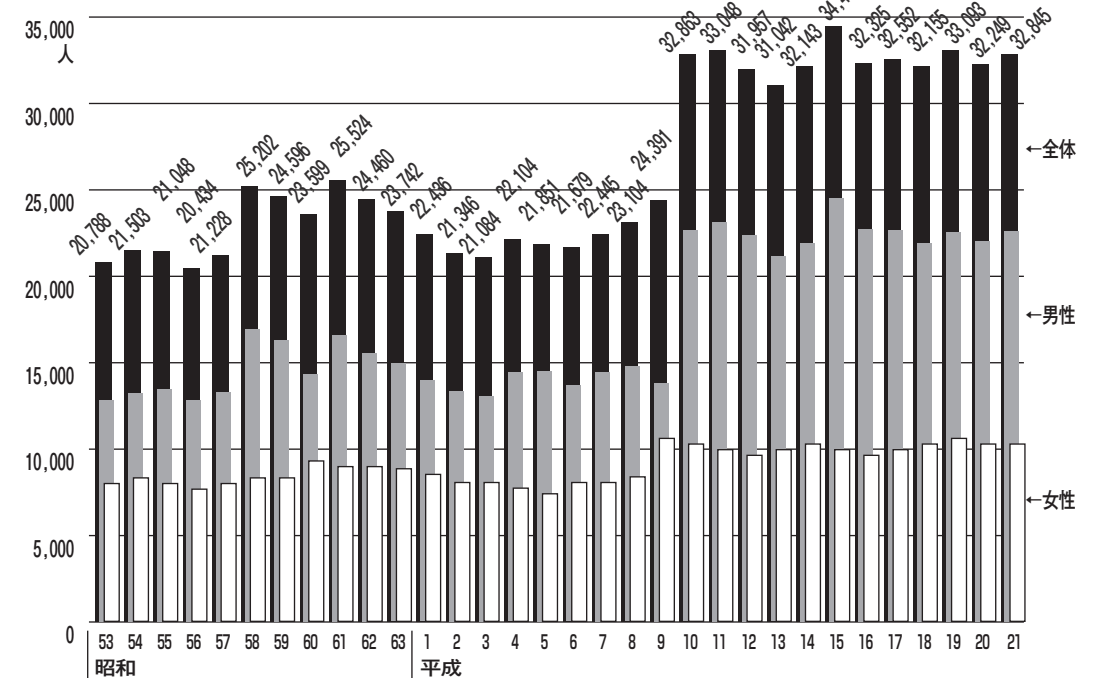


(平成22年版「高齢社会白書」)資料:内閣府高齢者の生活実態に関する調査(平成20年)

なっている日本経済だが、現在と同水準の性・年齢別で労働化率が推移した場合、2017年の労働人口は6,217万人。2006年と比べて440万人も減少することになり、当然のことながらさらなる経済力の低下が懸念される。

一方、高齢化に伴って社会保障費は上昇の一途を辿り、2007年度における年金、医療、福祉その他を合わせた社会保障給付費は91兆4,305億円と過去最高の水準に達している(国民所得に占める社会保障給付費の割合は24.4%と、1970

図表4 自殺者の推移



(平成22年版警察庁統計資料)参考資料:平成22年5月発表 警察庁統計資料より
(*最新データを2010年5月14日追加)

年の5.8%から大幅に上昇)。また、2000年度に導入された介護保険制度にもとづく介護総費用も、00年度の3.6兆円から10年度は7.9兆円と10年間で倍増。危機的な国家財政の状況を考えた時、サービスと財源の調和をいかに図っていくかはまさに待ったなしの課題だといえよう。

加えて、お年寄り一人ひとりの視点に立っても、安心・安全のセーフティネットが崩壊の危機に瀕していると言わざるをえない。図表3は「困ったときに頼れる人がいない人の割合」を示したもののだが、高齢男性の一人暮らしの24.4%、高齢女性の一人暮らしの9.3%が「困った時に頼れる人がいない」と回答している。前述したように、高齢世帯は今後ますます「単独」「夫婦のみ」の家族構成が増える傾向にあり、高齢者に対するサポート施策の拡充が急務である。

ちなみに最近では、子どもを置き去りにしたまま餓死させる事件、職場におけるパワハラやいじめによって死に追いやられる事件等、高齢者の問題以外にも悲惨な事件が数多く起こっている。また、自殺者は相変わらず3万人の大台を超えたまま推移しているし、若者やフリーター・ニートの雇用環境は改善される兆しが無い。昨夏の総選挙では民主党政権が誕生し、政策の転換が期待される状況ではあるが、今夏の参議院によって政治は再度不安定な状況に陥っている。こうした事態に対して、私たち一人ひとりがどのように向き合っていくのか。社会全体のセーフティネットをどのように再構築し

ていくかは、社会を構成するあらゆるセクター、個人に突きつけられた課題だといえるだろう。

2. 「新しい公共」と地域社会における郵便局の役割

「新しい公共」論の背景にあるもの

少子高齢化をめぐるさまざまな問題点、あるいは社会全体のセーフティネットを考える時、注目されるのが鳩山前首相が所信表明演説で提唱した「新しい公共」論である。6月4日には「新しい公共」円卓会議が宣言文を発表。それによれば、「新しい公共」とは「人々の支え合いで活気のある社会。それをつくることに向けたさまざまな当事者の自発的な協働の場」として規定されている。

「新しい公共」に示されている概念自体はとりたてて新しいものではない。助け合いの精神は古くから存在したし、国や



行政だけに頼らず、市民が主体的に助け合いの輪を広げてきた歴史は古い。とくに1995年1月17日に発生した阪神淡路大震災は、自ら被災した市民たちが、多様な個人、団体のボランティアと協働しながら復興にあたったという点で、「新しい公共」の出発点としても象徴的な出来事だった。阪神淡路大震災を機に日本におけるボランティア活動の社会的認知は進み、法律的にもNPO法が制定される等、自立的な市民活動をサポートする社会的な仕組みが整いつつあるのが現状だ。

今回、提唱された「新しい公共」は、そうした官・民の協働的な活動をより広範に浸透させていくための概念であり、これまで官が独占的に担ってきた公益サービスを、市民や企業・団体等がそれぞれの特性を活かしながら協働していくことを求めている。

ちなみに「新しい公共」は、営利を追求する企業にとっても身近な概念になりつつある。いうまでもなく企業活動の目的は収益の最大化にあるが、一方で社会に貢献できない企業は存在そのものが許されなくなっている。以前であればちょっとしたミス、事故として見逃されてきたものが、社会の安定を脅かすものとして一斉にパージされる状況を迎えている。最近盛んに言及される「企業の社会的責任(CSR)」も、そうした時代変化を背景に浸透してきたものであり、これからの企業は、営利追求という企業性と社会性を両立させた事業活動が求められる。

郵政事業は本質的に社会性を内包する

郵政事業は明治以来、国民生活を支える公的サービスとして運用されてきた。民営化された以降もそうしたパブリックな事業体としての役割に変わりはなく、企業性と社会性の両立を求められる現代の企業モデルを象徴するような存在である。

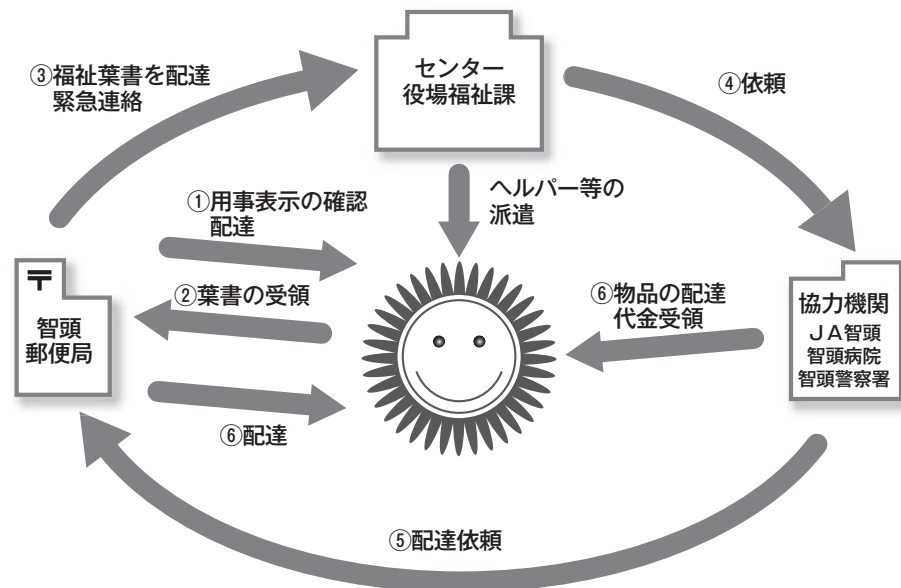
実際、全国2万4,000局にのぼる郵便局ネットワークは、地域の安心・安全の拠点として人々の暮らしを支えてきた。また、郵便・貯金の金融ネットワークは、全国規模の金融インフラとして地域を、そして国民経済を支えてきたのである。その他、障がい者のための各種郵便料金割引制度やボランティア貯金、かんぽケア・タウンの活動等、郵政事業がこれまで展開してきた事業やサービスは、まさに社会性を兼ね備えた企業活動であったし、民営化以降も引き続き提供されるべきサービスだと考える。

以下、そうした多様な郵政事業・サービスの中で、一人暮らしのお年寄りを支えるために展開してきた「ひまわりシステム」について、その経緯と今日的な意味合いについて考えてみたい。

『ひまわりシステム』の仕組み

「ひまわりシステム」は、一人暮らしのお年寄りの暮らしをサポートするために郵便局をはじめ地域の各セクターが協働するもので(図表5)、1995年4月、鳥

図表5 智頭町の「ひまわりシステム」の仕組み



取県智頭町でスタートした。仕組みとしてはまず、一人暮らしのお年寄り宅に智頭特産のスギを使ったポストを設置。対象者は日用品や薬が必要になると、あらかじめ役場から配布されている福祉はがきとその旨を記載し、依頼事項が発生したことを示すためにポストにひまわりの旗を立てる。それを日々町内を配達で巡回する郵便局員が見て、お年寄り宅を訪問、福祉はがきを回収して役場に配達する。そして役場は、日用品等の注文ならJAに、薬の注文であれば町立病院等に連絡し、後からJAや病院から日用品や薬がお年寄り宅に届けられるというものである。また、特別なポストを設置し、ひまわりの旗を掲げる行為が、自ら一人暮らしの家であることを宣言する行為になるため、途中から警察にも関与してもらい、防犯体制にも配慮した仕組みをつくりあげてきた。

「ひまわりシステム」が生まれた背景には、少子高齢化・過疎化が進む智頭町の実情を打開したいという地域の人々の思いがあった。そして1989年頃から町役場と郵便局を中心に「まちづくり協議会」がスタート、1994年8月からは、活性化施策を具体的に検討する場として「まちづくりプロジェクト」が設置され、その検討過程の中で「ひまわりシステム」のアイデアが生み出されていく。

もっとも、「ひまわりシステム」の誕生には伏線があり、1985年に大分県久住町で始まった「ふれあい(声かけ)郵便」の取り組みがその発想の土台となった。「ふれあい(声かけ)郵便」は、配達中に一人暮らしのお年寄りの安否を確認するための取り組みだが、「ひまわりシステム」はそれを地域を構成する各セクターの協働の仕組みとして構築。郵便局は「地域を日々巡回するという機能」を地域社会に

対して提供することになった。ちなみに、「ひまわり」という名称は、ポストのデザインに使われている「向日葵」という花の名前であると同時に、「日巡り」の意味を持つ。地域社会を毎日、巡回する郵便屋さんの役割を象徴的に示すものとしてネーミングされたものだ。

郵政事業のあり方については、常に政治の動向に左右されてきた。今もまた、郵政事業の見直し法案が国会審議の俎上に上がろうとしているが、郵政事業ほど社会インフラとして国民生活をサポートし得る事業体は少ない。「ひまわりシステム」についても、鳥取県智頭町から始まった取り組みが、後に郵政事業全体の取り組みとして発展していくが、現在は事業形態の見直しや個人情報保護の観点からの規制、さらには業務量の増加等もあって実施したくても実施できない状況にある所が多いと聞く。しかし、前述したように社会のセーフティネットが危機に瀕している今、郵政事業が持つインフラ機能を活かさない手はないし、地域に根付いた郵便局、郵政事業が果たすべき役割は大きい。また「新しい公共」が模索されている現在、社会的企業としてのビジネスモデルを郵政事業が示していくことの意義は大きいといえるだろう。

参議院選挙後の政治的混迷の中で郵政事業の見直しがどこまで進むか予断を許さない状況だが、地域社会の安心・安全の拠点、全国横断的にユニバーサルサービスを提供できる郵政事業の機能強化につながる見直しが行なわれることを切に

期待したい。

3. 労働組合も社会的存在 「福祉型労働運動」の 意義と展開

新しい時代に求められる 新しい労働組合像

労働組合運動の低迷が言われて久しい。非正規雇用労働者の組織化が進んだこともあって2009年度こそ雇用者数に対する組合加入率は好転したが、それでも18.5%と20%を下回ったまま。1976年以降続いている下落傾向に歯止めがかかったとはいえない。また、ニートや格差問題がクローズアップされている状況にあっても、労働組合が社会的に注目されることは少なく、働く人の労働組合離れが指摘されているのが実情である。

もっとも働き方や処遇制度が多様化・個別化する中で、個別労使問題は増加・深刻化する傾向にある。また、雇用形態による処遇格差やメンタルヘルスの問題、さらにはグローバル化した経済社会の中での労使関係等、時代環境の変化に伴って新たな労働課題が顕在化している。労働組合の立場からいえば、まさに「我々の出番!」という状況にあるのが今日の状況であり、これまでの自らの活動・組織運営を見直しながら、新しい時代に対応した新しい労働組合像を創造していくことが重要だ。

その際、働く人一人ひとりの真の幸福を追求するのであれば、労働組合の活動

領域を職場から家庭、地域、地球へと拡大していく必要がある。「問題は現場で起きている」のは事実だが、働く人々の問題は「職場」だけで発生しているのではない。「家庭(生活)」でも「地域(地球)」でもさまざまな問題に直面しているのが労働者であり、労働組合として真に働く人の幸福を求めるとすれば、労働問題、企業内労働組合運動に自らの活動領域を限定している時代ではない。

連合は、21世紀の労働運動を再構築する上で「労働を中心とする福祉型社会」(働くことに最も重要な価値を置き、すべての人に働く機会と公正な労働条件を保障し、安心して自己実現に挑戦できるセーフティネットがはめ込まれた社会)の実現を提起しているが、産別・単組もそれぞれの立場から「労働を中心とした福祉型社会」の実現に向けて取り組みを強化していく必要がある。そして、働く人々が人間としての誇りをもって働き(=リーセントワーク)、安心して暮らしていける(=セーフティネット)社会を創造することが、今日の労働組合としての社会的責任(USR: Union Social Responsibility)であることを認識すべきである。

「福祉型労働運動」で創る 真の組合員の幸福と「新しい公共」

JP 労組は、2007年10月の結成大会で、これまで積み上げてきた運動を継承するとともに、「福祉型労働運動」等の新たな視点に立った運動の構築を宣言した。そ

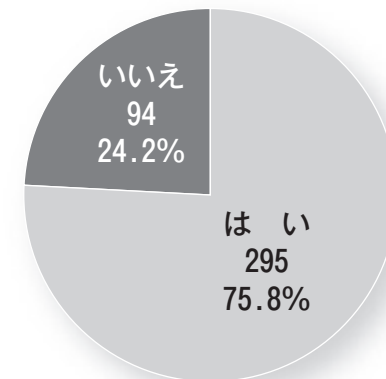
して翌08年6月の第1回定期全国大会で「福祉型労働運動」の推進を提起するとともに、JP 総研を中心にその具体化のための研究活動に取り組んできた。私も当研究会の座長として研究に携わり、09年6月の第2回大会で「『福祉型労働運動』への提言」をとりまとめ、10年6月の第3回大会では、いよいよ2012年度からの本格展開に向けてモデル機関の実践と交流等を図っていく方針が承認された。

JP 労組がめざす「福祉型労働運動」は、「1. 地域福祉の向上に資する活動」「2. ボランティア通貨を活用した福祉サービス」「3. 地域福祉および共生社会推進に関する啓発活動」が想定されている。このうち、「2. ボランティア通貨を活用した福祉サービス」については、システム構築のためのさらなる研究活動が求められるが、「1. 地域福祉の向上に資する活動」については組織統合以前から豊富な実績がある。先般実施された「福祉型労働運動構築に向けた基礎データ収集のためのアンケート調査」でも、7割以上の支部・分会が過去に取り組んだ実績を持ち、6割の支部・分会がその活動を継続ないし新規にスタートしている実態が浮き彫りになった(図表6)。その意味では、すでにJP 労組には「福祉型労働運動」を推進する基盤があることが立証されており、今年度のモデル機関の実践と交流、さらには次年度からの本格的な取り組みを期待したい。

もっとも日々の業務に追われている組合員にとって、また、多様な課題に尽力

図表6 調査結果
7割以上の支部・分会が
社会貢献活動に取り組んだ経験あり

【設問1】支部あるいは分会単位で、これまで、社会貢献活動等の取り組みを行ったことがありますか？



「福祉型労働運動構築に向けた基礎データ収集のためのアンケート調査」

している機関役員にとって、新たな取り組みを始めることは負担感が大きい。「福祉型労働運動」に取り組むことの意義を理解しても、実際に取り組みをスタートするためにはさまざまな課題を克服していく必要がある。実際、前述のアンケート調査でも、半数以上の支部・分会が前向きに取り組むたいとの意思を示している一方で、4割の支部・分会が「取り組むにはまだ時間がかかる」と回答している。

しかし前述したように、今の日本社会はセーフティネットが崩壊の危機に瀕しているのが現状である。今元気で働ける組合員もやがては歳を重ね、高齢者として社会からのサポートが必要になる。その時に穴だらけのセーフティネットを嘆いても間に合わない。「新しい公共」論に示されるように、これからの時代は

国や自治体に依存して安心・安全を委ねるのではなく、社会を構成する団体・個人が、それぞれの特性を活かしながらかセーフティネットの構築に立ち上がる必要がある。幸い、労働組合は、人・金・情報といった社会的資源を豊富に持つセクターであり、本気で「新しい公共」に参画すれば、そのパワーはNPOやボランティア団体の比ではない。そして何よりも、「福祉型労働運動」の推進によって実現する安心・安全の社会は、組合員、そして自分自身の幸福に直結するものになるだろう。その意味では、JP 労組の各機関が、それぞれの地域における安心・安全の形(理想)を描きながら、まずはできることからスタートする。そんな心構えで、創意工夫を凝らした取り組みが全国各地で始まることを期待したい。



鹿野和彦
(かの かずひこ)
仕事と暮らしの研究所代表。
1958年生まれ。早稲田大学在学中から出版物の執筆、雑誌編集などに従事、01年にアブレコミュニケーションズを設立して代表に就任。1995年には、労働組合や大学、自治体等の非営利組織を支援する「仕事と暮らしの研究所」を設立し、今回にいたる。主な著書として「地域とポストがつなぐ」(01年:日本能率協会)他多数。