

ISSN 0287-2463

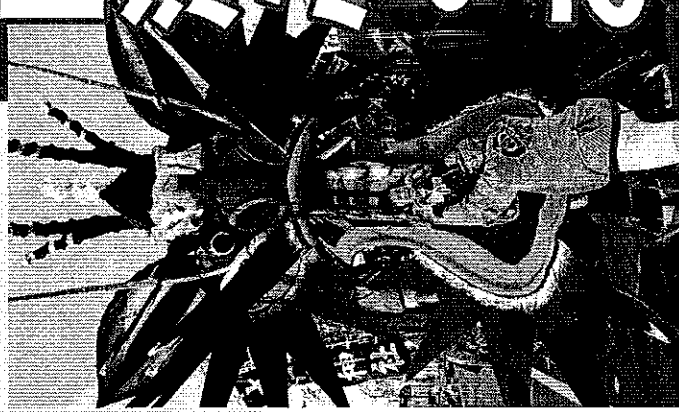
2011年10月 通巻52号
福岡県地方自治研究所

地方自治ふくおか

特集 「東日本大震災と自治体」



地方自治ふくおか 通巻52号
発行 福岡県地方自治研究所
〒810-0001 福岡市中央区天神5丁目4番12号
TEL 092-721-1415 FAX 092-737-1909



大牟田の夏祭り「大蛇山」



地方自治ふくおか52号 目次

- 1 「社会的に対応されるべきこと」とは
～不可欠な前提としての「共有された問題」～
久塚 純一 所長 …………… 1
- 2 「社会的責任」と「私的責任」
～歴史的な位置づけの変容からのアプローチ～
久塚 純一 所長 …………… 3
- 3 地域福祉と NPO ～ 高齢者福祉を中心に ～
早稲田大学社会科学総合学院助手
渡部 克哉 …………… 10
- 4 東日本大震災と自治体再建～公務員バッシングを超えて～
東京大学法学部公共政策大学院教授
金井 利之 …………… 20
- 5 職員の非正規化が進む福岡県内自治体の現状の可視化
～臨時・非常勤等職員をめぐる法・制度課題～
地方自治総合研究所研究員
上林 陽治 …………… 32
- 6 自治体職員レポート「ふくおかの力」②
「うみがめ課」で貴重な環境を守る
花田 和彦 (福津市職員) …………… 45
- 7 めだか塾～農村地域特色を活かした助け合い文化再生に向けた取り組み～
近藤 雅幸 (めだか塾前事務局長) …………… 46
- 8 県内自治体の特徴的な動向 …………… 51

「社会的に対応されるべきこと」とは ～不可欠な前提としての「共有された問題」～

久塚 純一（福岡県地方自治研究所所長）

2011年3月11日の「東日本大震災」は未曾有の被害をもたらした。そして、「原発事故」については終息のめどが立っていない。さらに、①被災者の日常生活の確保、②災害からの復興、③損害の賠償、④風評被害への対応という具合に、次から次へと「対応

実態としての「連帯」の基礎をなすものは「共有された意識」である。すなわち、「ある出来事」が、「社会的なこと」としての性格を有するためには、「共有された意識」を基礎とした実態としての「連帯」が不可欠なのである。

避けなければならぬ対応は、「ほとんどの人々は、(量的に)多くもらえれば納得するに違いない」という発想からなされる対応である。なぜなら、そのような発想には、すでに、社会を分断する意図が含まれているからである。さらなる問題は、基準のあいまいな量的な結論であつても、それを正当化するために「理屈」の付与がなされることに関係して生じる。なぜなら、変動をくり返す量的結論に適合させなければならぬことから、それに合わせて「理屈の変更」がなされるからである。「理屈の変更」による対応は、「自分を納得させる理屈」を求めている人々の心からの要求に「理屈」で答えるものではない。なぜなら、「自分を納得させる理屈」を求めている人々の心からの要求は、何らかの対応をしなければならぬ「事柄」であふれている。これらの「事柄」が、「ある私人」の「責任」や「役割」とされたり、「社会」によって対応されるべき「問題」となったりする。注意しなければならないことは、その社会のありようとの関係で、同じ住宅の修理であつても、社会的な「問題」と

を迫られている事柄」が創出されている。これらの「事柄」は、従来型で対応されるべきことと「私的に対応されるべきこと」と「社会的に対応されるべきこと」を複合的に内包した「事柄」である。それにもかかわらず、それらの「事柄」は、「質的要素」を度外視した「量の問題」として片付けられようとしている。このような場合「事柄」を、「質の問題」として整理する作業は、前提的で不可欠なものである。それにもかかわらず、前提的作業は進展していない。その結果、何らかの対応を必要としている「事柄」が目の前に突き付けられたとしても、それらのうちの、いったい、「何」が、「誰」によつて、「どの範囲」まで、「どのような理由によつて」対応されるべきもの」とされるのかということをもめぐつては、結論を得るための「理屈」が不在の状態である。

「ここまででは、税金を使って補償をする」という場合、そのような結論を得るための基礎をなしているものは実態としての「連帯」である。そして、

「ここまででは、税金を使って補償をする」という場合、そのような結論を得るための基礎をなしているものは実態としての「連帯」である。そして、

「ここまででは、税金を使って補償をする」という場合、そのような結論を得るための基礎をなしているものは実態としての「連帯」である。そして、

「ここまででは、税金を使って補償をする」という場合、そのような結論を得るための基礎をなしているものは実態としての「連帯」である。そして、

「ここまででは、税金を使って補償をする」という場合、そのような結論を得るための基礎をなしているものは実態としての「連帯」である。そして、

されることもあれば、社会的な「問題」とされないこともあるということについてである。すなわち、それらの「事柄」をめぐっては、対応すべきは「誰」であるのかということ、事前に割り当てておくことはできないのである。さらに、その「事柄」が、「社会的な責任」によって対応されるものとされるためには、その「事柄」をめぐって、「共有された意識」を基礎とした実態としての「連帯」が不可欠である。

実態としての連帯が不在である場合には、「なぜ、私達が負担しなければならぬのか」という素朴な疑問が生まれることになる。しかし、その疑問は、「このような大変なときに、そのようなことを考えるべきではない」という風潮にかき消されることになる。それをいいことに、なし崩しの増税が画策されることになるが、安易な増税は避けられるべきである。なぜなら、「課税の正当性」が確保されるのは、共有された意識を基盤とする連帯が形成されていることによるからである。「東日本大震災」と「原発事故」をめぐっての現状は、どう見ても、実態としての連帯が確立しているとはいえない状態である。その意味で、今回模索されている増税以前になされるべきことは、①「一貫した理屈」による実践であり、②不可欠な前提としての「共有された問題」＝実態としての連帯＝

の確立である。

震災の直接的な被害について、何らかの「基本的指針」を策定すること自体はそれほど困難なことではないであろう。ただし、その「基本的指針」が、「基本的指針」としての役割を果たすためには、最低限の条件として、「基本的指針」と「それを具現化した個別具体的な対応」との間に論理的な整合性が確保されていることが求められることになる。ここで気をつけなければならないことは、「基本的指針」が、細かな「周辺の問題」とされる問題②に対して、対応可能となつて

いるかである。その可能性は、「もつともだ、それなら仕方ない」という具合に、出来事に関係すると想定される人々が、細かな「周辺の問題」とされる問題①について、「損得」ではなく「理屈」として納得することによって確保されることになる。なぜなら、細かな「周辺の問題」とされる問題②は、決して、隅に追いやりられるような例外的な事柄ではなく、事柄の本質を見せることになる。「基本的指針」が本領を発揮する「格好の「場」として存在しているからである。ここで忘れてならないことは、出来事に関係すると想定される人々が、「水や食料品についての心配をしている人々」、「子どもの将来を案じている人々」、「増税の影響を受ける人々」にまで広く及

んでいることについてである。

いままで述べたことは、「東日本大震災」や「原発事故」というものそれ自体の、そもそもの位置づけとも深くかかわっている。そもそもの位置づけは、大きくいって、以下のように大きく二分されることになる。ひとつは、今回のこれらの出来事を「想定外の出来事」として、それまでの私たちの日常を形成している「基本的考え方からは切断された理屈」で考えようというものである。もう一つは、たとえ、「大震災」や「原発の事故」であつても、例外的な扱いをすることなく、それまでの私たちの日常を形成している「基本的考え方」を貫く理屈①によって考えるというものである。前者のような立場をとる場合に問われることは、「どのようなこと」が「想定外のできごと」とされるかということである。その意味では、「想定外のできごと」というものは、「声の大きさ」などとの関係で揺らぐような程度のものであり、そのたびに、つねに「際の部分」が作り出されることとなる。すなわち、「ここまで補償された」、「ここまでしか補償されなかった」という分断が、事後的に「出来事ののち」に「あらたに作り出されることになるのである。言い換えれば、多くの人々は、事前に、そのことを巡る約束事は知りえない状態に置かれているのである。それに対

して、後者のような立場をとる場合は、多くの人々は、事前に、そのことを巡る約束事を知っていることになるのである。

「社会的に対応されるべきこと」が、多くの人々にとって安定的なものとなるためには、「一貫した理屈」によって対応がなされているということが不可欠であり、さらに、「事柄」が「共有された問題」としてあること＝実態としての連帯②が前提としての確立していることが不可欠なのである。

「社会的責任」と「私的責任」

～歴史的位置づけの変容からのアプローチ～

福岡県地方自治研究所所長

久塚 純一 (早稲田大学社会科学総合学院教授)

はじめに

2011年3月11日の「東日本大震災」は、死者15,562名、行方不明者5,306名(7月15日現在・警視庁まとめ)、避難生活をしている人99,236名(6月30日現在・内閣府まとめ)という未曾有の被害を出した。そして、「原発事故」についても、終息のめどが立っていない。さらに、①被災者の日常生活確保、生活補償、②風評被害、③生活の再建という具合に、いわば、際限のない「対応なされるべき事柄」が続出し続けており、全体的には、これといった具体案がないままに時間が過ぎていく。

震災の直接的な被害について、何らかの基本的指針を策定することはそれほど困難なことではないであろう。しかし、その「基本的指針」が正当性を有するためには、①「基本的指針」と、それを具現化した「個別具体的な対応」との関係、②さらには「周辺の対応」(とされる問題)への具体的な対応において、関係すると考えられる人々の賛同が得られることが不可欠である。ここで関係することとなる人々とは、「増税の影響を受ける人々」にまで広がる問題(とされる問題)への具体的な対応については、へたをすれば、「なぜ、という疑問を呈すれば悪人のように思われるから・・・やっばりそ

なのか」というような感覚を生み出すこととなってしまう。結果として、「基本的なことを考える姿勢を拒絶する国民の再生産」ということになる。人々の、このような思考からの逃避は、一時的なものとしてとどまらず、この社会の将来の像の基盤を形作ることでなる。そのようなことを避けるためにも、「基本線から外れない」対応がもたらされる。①幕張の「液化化現象」への対応、②「ボランティア」を巡るトラブル、③「避難先」での諸経費の負担の範囲、④「東電社員の報酬」などなど、すべてについて「震災だから税金で」という安易な発想は、結果として、「主張をしてとれるものはとっておこう」ということに結び付かないであろうか。

私がここで考えてみることは、「ある出来事」について、「誰が責任を負うのか」ということに光を当てて、「私的な責任」と「社会的責任」についてのありようについての基礎的な素材を提供しようというものである。

わざわざ言うことではないが、私たちは、一人で完結した生活を送れるわけではない。その意味で、私たちの日常生活は、何らかの対応をしなければならぬ。「事柄」で取り巻かれている。これらの「事柄」は、時には「ある私人」の「責任」や「役割」となり、また、時には、「社会」によって解決されるべき「問題」となったりする。これら

の「事柄」や「問題」は、その社会のありようとの関係で、常に表れたり隠れたりするものであることから、それらに対応すべきは「誰」であるのかというのを、事前に割り当てておくことはできない。社会保障との関係で言えば、「事柄」に該当するものは、「傷病」、「貧困」、「要介護の状態」などなどということになるが、しかし、これらが「私的な責任」によって対応されるべきものなのか、「社会的な責任」によって対応されるべきものなのかは固定的ではない。ここでは、社会保障をめぐる「民」と「公」との関係のありようの歴史の変容を題材として、日本における「民間団体」の歴史的位置について考え、「私的な責任」と「社会的責任」についてのありようについてみることにしよう。このような思考は、震災被害、原発被害についての補償についての基本的考え方についても、有用な示唆を与えてくれるものと考えている。

1 「社会事業法」(昭13年・法59)
制定時の議論(実態としての

「民」から「公」の管理へ)

まず、「社会的に対応される事柄とは、いったい何なのか」ということについて考えることから始めよう。このような「問い」を設定した場合に役に立つのは、「ある事柄」についての「役

割」が、「私的」なものから「社会的」

なものへと移行するような時点で議論の中に見られる理屈を探ることである。例えば、「社会事業」といわれるものが、いったい「どういう理屈」で、「誰」によって対応されるべき事柄」と考えられるようになったのかについて、「社会事業法」の法案提出時になされた議論をみることもよっても、ある程度のヒントを手に入れることができる。

國務大臣侯爵木戸幸一による法案提案理由の説明は、「……政府ニ於テハ、戦時戦後ニ於ケル社会施設ヲ整備スルノ特ニ緊要ナルヲ思ヒ、是ガ為メ一面社会政策ノ拡充ニ努ムルト共ニ、他面公私社会事業ノ發展ヲ図ルコトヲ期シテ居ルノデアリマス」：「本事業ニ対シマシテハ、皇室ノ御恩召ニ基ク御仁慈ハ申スモ畏キ極ミデアリマスガ、國ニ於テモ、地方團體ニ於テモ、年々相対ノ奨励金ヲ交付シテ、其発達ヲ図リ来ッタノデアリマス、併ナガラ其助成監督ノ方法ハ、救護施設、少年救護院、職業紹介所、公益質屋等、特別ニ法律ノ定メアルモノヲ除クノ外、未ダ制度トシテ確立セラルルニ至ラナカッタノデアリマス、随テ一般ノ社会事業ニ付テモ、一層積極的ニ其振興発達ヲ期スル為ニ、是ガ助成及ビ監督ノ方法ヲ制度化スルコトノ必要ナルコトハ……」

昭和13年2月27日「衆議院議事速記

録」第十九号、422ページ「社会問題資料研究会『帝國議會史』東洋文化社、第一期・第三十三卷、121ページ」。

しかし、これに対してなされた古田喜三太の発言は「……凡ソ社会事業ト云フモノハ、地方ニ於ケル名望家、或ハ奇特家ノ手ニ依ツテ行ハレ、而シテ涙ト誠心誠意ヲ以テ行フ事業デアリマス、現ニ我國アハ公営私営ヲ合セテ八千ト称シテ居リマス、此経費一箇年五千万圓以上ヲ使ツテ居ルヤウナ状況デアリマス、政府ハ是等ニ向ツテ今回ノ増額ヲ合シテ、僅ニ五千万圓ヲ保護助長ノ奨励金トシテ御入レニナルノデアリマスルガ、洵ニ私共少額ニ驚カザルヲ得ヌノデアリマス、殊ニ此種ノ事業ニ対シテ監督權ヲ及ボスニ当リマシテ、十四条カラ十七条ノ法文ヲ見マスト、代理人、家族、同居人、従業者マデガ此法規ニ違反シタ場合ニハ、經營者ニ向ツテ罰スルト云フ法規デアリマスルガ、是ガ大ナル私ハ誤ダト思フ」というものであった。ここからうかがえるのは、「ありがたい民間の善意に対する公的な監督」はできるだけ限定的であるべきだとする考え方からくる根強い反発があったことである（同424ページ「同122ページ」）。

「……決シテ社会事業ヲ法律ニ依リマシテ厳格ナル監督等ヲ、主トシテヤルト云フ者ハ持ツテ居ラヌノデアリマ

ス、社会事業ヲ助長誘導致シマシテ、現在ヨリモ向上させ、サウシテ一層発展させテ行クト云フコトガ、其主タル目的デアリマス」と答えている（同425ページ「同123ページ」）。

この議論から読み取れる思想的構造は以下のようなものである。①まず、実態として存在していた「社会事業」というものについて、「民」と「公」の両者によって実施されている。②種類の対応のされ方がある。③共通した認識があったことである。④そのような認識があったにもかかわらず、「民」のなすべきことと「公」のなすべきことを融和させるような「ひとつのモノ」として、その後の「社会事業」の位置づけが予定されていたというのである。⑤そして、そのような位置づけを予定された「社会事業」に対して、「公」の側からの監督や統制が意図されていたということになる。

2 GHQとの文書の往復
（福祉についての「公的責任」への一本化）

障における「民」と「公」との関係も固定的なものとして確立していくことになる。

1945年12月8日の「救済ならびに福祉計画に関する件」GHQ覚書（SCAPIN404）により、「日本帝國政府は1945年12月31日まで、1946年1月より6月に至る期間の失業者及びその他の貧困者に対する、食料、衣料、住宅、医療、金融的援助、厚生措置を与えるべき詳細且つ包括的計画を司令部に提出すること」とされた（全国社会福祉協議会「社会福祉関係施策資料集」）（『月刊福祉』増刊号、1986年、7ページ）。これに対して、日本帝國政府が同年12月31日にGHQに宛てて提出した文書「救済福祉に関する件」は、「……各種援助法令ヲ全面的ニ調整シ、新ニ國民援護ニ関スル総合的法令ヲ制定シ、國民ノ生活保障ヲ法律ニ依リ確保スルト共ニ、右ニ伴ヒ政府ノ法令ニ基ク援護ヲ拡充強化スル為新ニ有力ナル民間援助團體ヲ設立スベク急速ニ之ガ準備ヲ進メツツアリ、然シテ右団体ノ設立ニ当リテハ既存ノ戦災援護會、海外同胞援護會、軍人援護會等ノ各種団体ヲ整理統合スルモノトス」というものであった（同10ページ）。ここに表れているものは、「政府ノ法令ニ基ク援護ヲ拡充強化スル為新ニ有力ナル民間援助團體ヲ設立スベク」として、「公」

ではなく「戦災援護會、海外同胞援護

会、軍人援護会等ノ各種団体ヲ整理統合」して、新しい民間援護団体を設立するといふ基本的姿勢である。

それに対して、1946年2月27日の「社会救済」GHQ覚書（SCAP IN 775）は、「……次ノ条件ニ合スル様変更ノ処置ヲトラバ日本帝国ニ対シ何等異議アルモノニ非ズ」とし、

一定の条件を満たすことを求めている。それらの条件の一つとしてあげられたものが、「日本帝国政府ハ……責任体制ヲ確立スベキト」、「従ツテ私的又ハ準政府機関ニ対シ委譲サレ又ハ委任サルベカラサルコト」というものであった。これに対しての、「救済福祉に関する政府決定事項に関する件報告」と題する日本帝国政府提出文書（4月30日）は、「……政府ノ責任ニ於テ平等ニシテ且差別スルコトナク其ノ徹底ヲ期スル為救済福祉事業ノ実施主体ハ左ノ系統図ニ示スガ如ク単一ノ政府機関ニ依リ之ヲ行フコトトシ……」としている（同14ページ）。

この流れを見て分かることは、「社会保障における公的責任」という考え方がこの時点で確立したことであり、それは、戦時体制の維持とかかわりが密であった各種の「準政府的機関」をさまざまなことにかかわらせないという、GHQの意図とも関係していたということである。さらに指摘されなければならぬことは、それについてどのように評価するかは別として、社会

保障との関係において、姿を見せかけていた「中間的な団体」や「準公」というものが、この時点で姿を消したということである。極論すれば、社会保障についての責任をめぐる議論は、「民」と「公」の二項対立的なものとなつたということになる。

3 「措置」から「契約」へという図式の登場（「公的責任」の変容）

社会保障を巡る「民」と「公」との関係の基本的ありようを大きく変容させたものが、介護保険制度の創設であった。これにいたる経緯を、介護保険制度と深くかかわる「老人居宅介護等事業」Ⅱ（一般に考えられている「ホームヘルプサービス事業」に近いもの）Ⅱを取り上げて簡単に見てみよう。

この事業の原初的なものは、老人福祉法が制定される一年前の、1962（昭37）年度から、要保護者層を対象としてⅡ貧困な人々を対象としてⅡなされたもので、国庫補助事業として制度化されたものである。その後、1982（昭57）年には、所得税課税世帯に対して有料で派遣が可能なものとなり、1989（平1）年度には、高齢化の進展に対応する改訂が行われている。この改訂により、事業の委託先として、「特別養護老人ホーム等を経営する社会福祉法人」や「福祉

公社」、さらには、「在宅介護サービスガイドライン（老人保健福祉部長、社会局長連名の通知：昭和63）」の内容を満たす民間事業者等を視野に入れた、幅広い供給体制の確保を試みたのである。対象者貧困層から拡大するとともに、民間事業者による供給体制の確保を図つたといえ、サービス自体の基本的性格は「措置」のままであった。ところが、高齢化の進展に伴って、この「措置」方式に対しては以下のような考え方が提示されるようになってきた。

すなわち、①かつてとは異なり、高齢者としてのニーズを抱えた生活を送ることが限られた人々のみに生じる特別なことではなく（Ⅱ高齢者ニーズの普遍化Ⅱ）、従って、「高齢者の問題」は「貧困の問題」とは切り離して思考するべきであるという考え方が前面に押し出されてきたこと、②その事との関係で、多様化した高齢者のニーズやライフスタイルに対応可能なサービスが求められるようになり、③高齢者が選択権を行使できるとの必要性が認識されるに至つたこと、④従って、行政による「措置」ではなく、高齢者が市民として契約締結の主体となること望ましいと考えられるようになったこと、等がそれにあたる。このような考え方が前面に出てくるにあたっては、「社会保障の財政の問題」や「社会的入院と称される事態に対しての対応」

等があつたことはいうまでもない。このような過程を介して、民間事業者やNPOに対しての、新たな意義付けがなされるようになってきた。その総仕上げにあたる具体的な制度化が「介護保険法」の制定（1997年）であり、「社会福祉事業法」から「社会福祉法」への法改正の作業（平成12年 法律111号）であつた。

4 いわゆる「NPO」をめぐる議論に見る「民」と「公」

社会保障をめぐる一貫して、「民」か「公」という、二項を抛り所とする議論が主流を占めていた。ところが、介護保険制度の創設は、指定事業者としての途を、一定の要件を備えた「NPO法人」などに開くというものであつた。いったい何が生じたのであろうか。ここでは、いわゆる「NPO法」成立過程に見られた議論を紹介して、「民間団体」が、現代日本どのように位置づけられるに至つたかをみることにしよう。

まず、いわゆる「NPO法案」の前身である「市民活動促進法案」についての熊代昭彦衆議院議員による提案理由及び内容について、その概要を紹介しておこう。

熊代昭彦衆議院議員

○熊代議員 自由民主党、社会民主党並びに新党さきがけの与党三党を代表して、ただいま議題となりました私外四名提出の市民活動促進法案につきまして、その提案理由及び内容の概要を御説明申し上げます。

近年、多くの市民による、多様かつ健全な価値観に立脚して行われる自律的な社会参加活動に対する意識が高まる中、さまざまな分野において市民活動を行う団体の活動が活発化しています。

皆様も御記憶のとおり、平成七年一月、阪神・淡路大震災が発生したときには、全国的なボランティア活動並びに国際的な協力、支援が積極的に展開され、また、平素においても、地域における高齢者介護等福祉の分野におけるボランティア活動等や、さらに、海外で発生した災害時等における我が国の市民によるボランティア活動などが積極的に行われ、多くの国民がこの活動の重要性を認識したところであります。

また、ボランティア活動を初めとする市民活動は、我が国の少子・高齢社会、国際化の進展などを背景として、今後、二十一世紀に向けて、我が国が、より活力があり、豊かな安心できる社会を構築していく上で重要な役割を果たしていくものであります。したがっ

て、こうした市民活動を活性化するための環境整備を図っていくことによつて、政府部門、民間営利部門とともに、自主、自律の民間公益部門の発展が促進され、社会が直面する諸課題を解決する手段等が多様かつ豊かになることが重要であります。

しかし、現在、多くの市民活動を行う団体は、任意団体として活動しており、法人格がないことから、契約を結ぶことが困難であり、また不動産登記や銀行口座の開設が不可能であります。さらには、国際的に認められるリーガルステータスがないため国際的活動において不利な扱いを受け、また、社会的信用を得にくいなどの活動上の障害が生じており、各方面からその対策を早急に講ずるよう要請されております。

今回の法律案は、このような要請にこたえるべく、市民活動を促進するための基盤整備の一環として、新たに、市民活動を行う団体に、簡易、迅速な手続のもとで広く法人格を付与することとしております。さらに、法人格を得た後も、法人税法上、収益事業から生ずる所得以外の所得は非課税とするなど、基本的には「人格のない社團等」と同じ税法上の取り扱いをすることを明確にすることにより、ボランティア活動を初めとする市民に開かれた自由な社会貢献活動としての市民活動の健全な発展を促進し、もって公

益の増進に寄与することを目的とするものであります(第140回国会衆議院内閣委員会議録第6号、2頁、平成9年5月28日)。

ここから読み取れることは、「政府部門」、「民間営利部門」とともに、「民間公益部門」が、自主、自律を手掛かりとして、積極的に意義づけされていることである。すなわち、戦後まもなく、「準政府機関」であるとして姿を現すことができなかった「準公」的なものが、積極的に意義づけされ、姿を現すこととなったのである。そして、「GHQ」によつて提示された社会的な事柄」に対応する主体を模索するという脈絡から、戦後間もなくの「準政府機関」が消極的なものでしかなかったのに対して、いわゆる「NPO法案」の提示については様子が異なっていた。そこにあつたのは、「民」か「公」か、という従来のとらえ方では把握することが困難な、実態として存在する「公共的性格をもったさまざまなテーマ群」であつた。そのこととの関係で、当然のように、テーマについての主体的な担い手の意義づけが必要とされたのである。いわゆる「NPO法」を法案として提示することは、そのような現実を、制度的なものとしてどのように表現するかが問われる「場」であつたのである。

当初みられた「市民活動」という用

語は、後に、法律の題名も含めて「特定非営利活動」と修正されることとなった。そのことについてなされた、倉田委員からの「以下、その観点から一つ一つお尋ねをさせていただきたいと思ひます。まず、今回参議院段階で、衆議院から送りました「市民活動」という言葉が、題名も含めて「特定非営利活動」、こういうふうには修正をされましたけれども、この市民活動と特定非営利活動とは実態上同じなのか、あるいは違うところがあるのかどうか、この点についてお尋ねをいたします」という質問に対して、堂本参議院議員が、「市民活動」を「特定非営利活動」と修正いたしました。これは、より積極的に私たちは修正したものでございまして、この法案が対象としている活動によりふさわしい表現にするためでした。そして今回、その対象の範囲が変わるとか、あるいはその活動の内容に関して変更があるというようなことはございません」と答えている(第142回国会衆議院内閣委員会議録第4号、2頁、平成10年3月17日)。

そして、ここでの中心的テーマである「民間団体」に関しては、「市民活動」と「NPO活動」との関係、そして、それらと「国の関与」のあり方をめぐっては、おもに、「法案」の対象としている活動をめぐつてであつた。

○海老原義彦君

それと同じようにといつては、多少違うかもしれませんが、市民活動というものが第三セクターとしての地歩を占めてきたこの長い歴史を踏まえて、市民活動という言葉自体も一つで思想をその中に包含しておる。ここで思想と申しますのは、政治的な主義主張とかいったものではありません。全くノンポリティカルであつても、ともかくそれなりの一つの思想を包含しておる。そういう意味で、もう立派な言葉になつておると思ふんです。そういう立派な言葉であるだけに、この法律の中で市民活動という用語を使う場合にいろいろの問題を提起するのではないか。

今私が考えております問題点、二つばかりございますけれども、一つはそういうふうな市民活動の思想というものと全く別のところから動き出しておる同じようなNPO活動をやっておるものもある。そういうのは本来、市民活動の中に包摂すべきではないかという議論もございませぬけれども、それはあくまでも市民活動の側でなさるべきことでありまして、国が関与すべき話ではない。国がそういうものも市民活動に包摂する、国が法律でもつてひっくくってしまうというのはいかがなものでか。

それからいま一つは、この法律では

民法三十四条の特別規定であるということから十二の活動に限定しておる

わけでございますが、それを市民活動と定義することによって市民活動そのものが非常に矮小化された定義になつて、市民活動自体にもそぐわないのではないか。

そういう二つの疑問が出てくるわけでございませぬけれども、その点についてどのようにお考えになりますでしょうか。

○衆議院議員（辻元清美君）

今御指摘の点、言葉の問題というところで、この法案は市民活動促進法案という名前と、通称NPO法案という名前前で親しまれております。どちらかといいますと、最近ではNPO法案という名前前で呼ばれることが多いかと私は考えております。このNPOといふのはノンプロフィット・オーガニゼーションということで、これは国際的にも非営利の活動全般を指すものと言われているところで、

そこで、今委員の御指摘の部分は、この言葉の問題は本当に私も大切にしなければいけないと思ひながら拝聴していたわけなんです、実際にこのNPOという非営利の活動、非営利の概念というのは、余剰金をそれぞれの役員等に配分しないという原則のつとつていてる団体であればすべてこのNPO、ノンプロフィット・オーガニゼー

ションに入るわけなんです。

ということになりますと、今度、市民活動というのはどういう定義であるかといいますと、これは市民による自発的な活動全般を指すものというようになりまして。そうしますと、このNPO活動といわゆる市民活動全般ということの関係になりますけれども、NPO活動はいわゆる市民活動に限定されるものではなく、NPO活動の方が広い概念ではないかというふうに言われております。

そういう意味では、この法律の名称等も含めましてこの委員会が一番ふさわしいものを、そして活動が活発になるものをぜひ皆さんで御審議いただく過程で考えていただければいいかと、私たち発議者の方では思っております。

また今、この法律の十二項目の列挙という御指摘もありました。これは、私たちがこの法律をつくる折に、いわゆる市民活動として行われているさまざまな団体へのアンケート調査やいろんな調査に基づきまして、実態を勘案して拾い出したものです。

ただ、この折に、先ほど委員も御指摘がありましたように、どうしても民法とのすみ分けという問題がありまして、私たちの法案はこの活動内容についてということとすみ分けを行わざるを得ませんでした。ただ、発議者としてこの法律をつくっていくに当たりまして、市民活動全般をカバーした

いということではほば拾い出したつもりであります。

ですから、今御指摘のような矮小化するものという意図でつくつたものではなく、できるだけこの十二項目を活用していただきまして、あらゆる市民活動の方にこの法律を使つていただきたいという気持ちでつくりましたし、そのように配慮して拾い出してあると思ひますので、矮小化するものではないというふうに私たちは考えておる次第です。

○海老原義彦君

前段についてありがたい御理解をいただいで、ありがとうございます。

最後の点の矮小化という問題につきましては、私も先生と全く同じ意見でございます。矮小化する形式をとつておるので矮小化するものだという誤解があるけれども、それは恐らく誤解であろう。ほとんどすべてのNPO活動が実はこの十二項目で大体読めるはずなんじゃないかな、全部読めるかと確言できないけれども読める。もしそれでどうしても読めないぞというものがあつたら、それは今後また検討の機会もあることであるから、先生方の意図として別に矮小化しようという気がないことはもちろんでありますし、現実にもそんなに矮小化するようなものではないだろうということは私も全く同感でございます。

ただ、法律の用語として市民活動というものをこいうふううに定義すると、法律の便宜上の定義があたかも市民活動そのものの意味だというふうになって、せっかく積み上げてきた市民活動の思想を阻害するようになるからぬなという危惧はあるわけでございます。先生おっしゃいますように、NPO活動というのは本来非営利活動でございますから、それで十二項目といたことを頭に置いて考えれば特定非営利活動とでも呼ぶのがいいのかわかという気が私はするわけでございます(第142回国会参議院労働・社会政策委員会会議録第5号、314頁、平成10年2月5日)。

この記録を見て気がつくことの一つは、いわゆる「NPO法」をめぐる議論の中に、「社会事業法」制定時の議論と類似している点があることである。例えば、海老原義彦委員の「……一つはそういうふうな市民活動の思想というものと全く別のところから動き出しておる同じようなNPO活動をやっておるものもある。そういうのは本来、市民活動の中に包摂すべきではないかという議論もございませうけれども、それはあくまでも市民活動の側でなさるべきことでありまして、国が関与すべき話ではない。国がそういうものも市民活動に包摂する、国が法律をもってひつくくってしまうというのは

いかがなものか」という質問がそれにあたるといえよう。しかし、他方では、「社会事業法」の制定時と大きく異なることもある。それは、「社会事業法」制定時における「社会事業」というものが、「すでに存在していた実態」との関係で存在していたのに対して、いわゆる「NPO法」については、現存する諸活動をまとめあげるといってもではなく、「法案」が対象とすべきものはどの範囲のものなのかについて議論されたことである。

5 応用的思考

現代的で具体的な場面を設定して、いままで見てきた歴史的経緯を手がかりとして考えてみよう。ここで設定されるのは、介護保険をどのようなものとして見るかというテーマである。

まず、整理しなければならないのは、「介護保険制度」創設時にみられた、①「公的責任」を「民間」に転嫁するという批判と、②「介護の社会化」という主張との関係である。ここに見られる議論の特徴は、一見したところ対立しているようにみえながらも、実際には、ずれてしまっているという点にあったといえよう。そのような事態を引き起こしているのは、「介護保険制度」というものの登場について、①「公的責任」としてきたものの「措置制度」としての高齢者の介護を「私的

な責任」に転嫁するものとして位置づける立場からの立論と、②「私的な責任」で対応されてきたものの「実態としての高齢者の介護」を「社会的な責任」で対応するものとして位置づける立場からの立論とが併存していたからだと考えられる。前者が制度のレベルで議論しているのに対して、後者は介護の実態のレベルから議論を開始するが、「制度が不十分であるから実態がそのようなものになった」というようなことにはあまり触れられない。それまでの高齢者の介護にかかわる事柄の全体像からすれば、前者がすべてではないし、後者もすべてではない。生じたことは、「制度としての介護の供給体制の規制緩和」であると同時に、一定の要件の下での「介護の社会保険化」であったのである。

ところで、私たちの日常生活は、何らかのものを必要としている市民が、自分の選択で契約を締結するということを基盤としている。ここで重要なことは、高齢者(とされる人)であつても、障害者(とされる人)であつても、24時間、365日、「介護保険法」、「老人福祉法」、「障害者自立支援法」などだけに拘束された生活をしているのではない、という当然のことに気づくことである。一日の生活の多くの部分は、市民法といわれる一般的な法に規律された日常生活なのである。その過程で、その契約を締結し履行され

たものうちから、一定の要件を備えているとされるものに対して社会的給付がなされると考えるのが、通常の思考方法であろう。より具体化すれば、①商品やサービスの買い手が適格性を備えているか、②商品やサービスの売り手が適格性を備えているか、③商品やサービスが質的に適格性を備えているか、④購入した商品やサービスが定められた量の範囲内であるのか、というような要件を満たしたものについて、社会的な費用を拠出させる「社会的給付がなされる」という具合に、再整理することによって、ようやく成熟した市民社会をベースにした社会保障が構築される「基礎」が出来上がるのである。その場合必要となるのは、本人の意志を抜きにした「措置」ではなく、「契約」ということになる。そうした観点から、日本における「民間団体」を積極的に意義づけられることができれば、社会保障における「民間団体」の位置づけも安定したものとなるう。

むすび

汚染された食品などについて、すべての責任は「原発」という荒っぽい議論は、「想定外の地震」ということの中に解消され、「原発」を巡るそもそもの議論自体を見えないものとしてしまいう危険性ははらんでいる。考えよう

によつては残酷な結論が待ち受けているかもしれないが、一度は、「いったい、「誰が」、「どこまで」、「どのようない屈で」、責任を負うこととなるのであろうか」、という基本的な議論を展開すべきであろう。

連帯や助けあいが大切なことであることはもちろんである。しかし、その連帯や助けあいが生き生きとしたものとなるためには、私的な「責任」についての基本的な考え方や、賠償責任についての基本的考え方を明確なものとし、相互のコントラストを明確にすることは、避けてはならない重要な作業である。

(参考文献)

全国社会福祉協議会『社会福祉関係施策資料集1』（『月刊福祉』増刊号）、1986年。

日本社会事業研究会 他『日本社会事業新体制要綱～現下我国社会事業の帰趨』日本図書センター、1997年。

大村敦志著『フランスの社交と法』有斐閣、2002年。

コリン・コバヤシ編著『市民のアソシエーション』太田出版、2003年。

久塚純一・岡澤憲夫編『世界のNPO』早稲田大学出版部、2006年。

福井憲彦編『アソシアシオンで読み解くフランス史（結社の世界史3）』山川出版社、2006年。

ピエール・ロザンバロン著、北垣徹

訳『連帯の新たな哲学』劉草書房、2006年。

福田アジオ編『結集・結社の日本史（結社の世界史1）』山川出版社、2006年。

久塚純一著『日本における「民間団体」の歴史的位相』『坪郷實・ゲジネ・フォーリヤンティ』ヨースト・縣公一郎編『分権と自治体再構築』法律文化社、2009年。

地域福祉とNPO —高齢者福祉を中心に—

渡部 克哉 (早稲田大学社会科学総合学術院助手)

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、甚大な被害をもたらした。被害状況は死者15,467人、行方不明者7,482人、負傷者5,388人、建物の全壊103,981戸、半壊96,621戸などとなっているほか、避難者も124,954人に上る。

社会福祉施設も大きな被害を受けた。岩手、宮城、福島3県では、老人福祉施設326カ所、児童福祉施設279カ所、障害児福祉施設268カ所など、875カ所の社会福祉施設が被災した。岩手県と宮城県では、社会福祉施設の利用者や職員の死者、行方不明者は511人に上り、そのうち老人福祉施設が465人と9割近くを占めた。東日本大震災では死者の65.2%が60歳以上であったように、高齢者の犠牲がとりわけ大きかった。

多大な被害を受けた被災地における地域福祉の再生・発展には、多くのボランティア・NPOも携わっている。内閣官房内に「震災ボランティア連携室」が設置され、ボランティア同士や関係府省庁との連携の調整のほか、被災地のニーズなどの情報提供の窓口となっている。震災ボランティア連携室と民間の連携プロジェクトである「助けあいジャパン」では、ボランティア情報を提供している。また、全国の災害支援関係のNPO・NGOなど民間

団体も「東日本大震災支援全国ネットワーク」を結成している。

県や市町村の社会福祉協議会は、岩手県24カ所、宮城県12カ所、福島県30カ所の災害ボランティアセンターを設置している。災害ボランティアセンターの紹介によりボランティア活動を行った者の延べ人数は岩手県約120,100人、宮城県約253,800人、福島県約80,600人になる。また、中央共同募金会では、厚生労働省の後援を受け、被災者のために活動するボランティアグループやNPOへの支援金である「赤い羽根」災害ボランティア・NPO活動サポート募金^{※1}を行っている。

1995年の阪神・淡路大震災によつてNPOに対する社会的関心が高まり、1998年には特定非営利活動促進法(NPO法)が制定された。2000年の社会福祉法の改正では「地域福祉の推進」が打ち出され、地域福祉とNPOのつながりは強まっている。また、2000年から施行された介護保険法によつてNPOが介護サービスの事業者として参入できるようになったことで、高齢者福祉とNPOの結び付きも深まっている。

本稿では、特に高齢者福祉に着目しながら、地域福祉とNPOの関係を検討する。審議会報告や国会会議録を通じて、NPO法および介護保険法の制定や改正の過程を見る。そのうえで、

東日本大震災によるNPO法および介護保険法への影響を踏まえ、今後の地域福祉とNPOのあり方について展望する。

省庁名、肩書等はすべて当時のものである。なお、東日本大震災関連の情報に関しては、2011年6月末時点のものである。

1. NPO法と地域福祉 1-1. NPO法の制定

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、死者・行方不明者6437人、負傷者43,792人、住家の全壊104,906棟、建物の全焼7,036棟など、大きな被害をもたらした。東日本大震災同様に、高齢者が多く死亡し、死者に占める65歳以上の割合は43.7%(男性36.3%、女性48.7%)であった。

発生後の3カ月間で、ボランティアの数は延べ117万人(兵庫県推計)に達し、東日本大震災における38万人の約3倍であった。阪神・淡路大震災によつて、NPOは広く注目を集めることになった。

1996年10月31日には、与党である自民党、社会党、新党さきがけの3党合意のなかに、「介護保険法案と市民活動促進法案を次期通常国会に提出し、成立を図る」ことが盛り込まれた。

1996年12月16日には、自民党の熊代昭彦衆議院議員らによって市民活動促進法案(第139回国会 衆法18号)が国会に提出された。市民団体や民主党との意見交換を経て、1997年5月28日に衆議院内閣委員会で審議入りをした。熊代議員は「阪神・淡路大震災が発生したときには、全国的なボランティア活動並びに国際的な協力、支援が積極的に展開され、また、平素においても、地域における高齢者介護等福祉の分野におけるボランティア活動等」が行われたことで、ボランティア活動の重要性が認識されたとしている。

また、「ボランティア活動を初めとする市民活動は、我が国の少子・高齢社会、国際化の進展などを背景として、今後、21世紀に向けて、我が国が、より活力があり、豊かな安心できる社会を構築していく上で重要な役割を果たしていくものであります」と説明している。

参議院では「市民活動」から「特定非営利活動」に変更されるなど、修正がされた。修正案の提出者である民主党の金田誠一衆議院議員は、「介護保険法案、昨年(引用者注:1997年)末に成立をしたわけでございますが、この法律自体も非営利の介護サービスを提供していることを期待しているというところがございます」と述べている。

NPO法案は、1998年3月4日

に参議院本会議で修正可決、3月19日に衆議院本会議で可決、成立した。NPO法(平成10年法律7号)は、3月25日に公布、12月1日から施行された。NPO法が成立したのは、阪神・淡路大震災におけるボランティアの活躍による影響のみではない。高齢化が進展するなか、高齢者福祉を中心とする地域福祉におけるボランティア活動の役割を高めることが必要であった。また、介護保険法に基づいてNPOが介護サービスの提供を行うためには、NPOに法人格を付与することが重要であったという状況があった。

1-2. NPO法人と地域福祉

「NPO法」は、「特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする」ものである(1条)。

「特定非営利活動」とは、「不特定かつ多数のもの利益の増進に寄与することを目的とするもの」である(2条)。「特定非営利活動法人(NPO法人)」は、「特定非営利活動を行うことを主たる目的」として、「この法律の定めるところにより設立された法人」のことである。

特定非営利活動には、「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」、「社会教育

(の推進を図る活動)」、「まちづくりの推進を図る活動」、「災害救援活動」、「地域安全活動」、「子どもの健全育成を図る活動」といった地域や福祉と関わるものも含まれている(別表)。NPO法についての国会での審議で、NPO法とは関係ないとしつつも、「福祉」という概念について、辻哲夫厚生大臣官房政策課長は「高齢者や障害者、さまざまな援助といいますが、必要に応じて生活支援という概念」であると説明している。

NPO法人の多くが、これらの地域や福祉と関わる活動を定款に記載している(表1)。「前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動」を除けば、「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」が最も多く、以下「社会教育の推進を図る活動」、「子どもの健全育成を図る活動」、「まちづくりの推進を図る活動」となっている。また、事業収入が最も多い活動分野が「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」であるNPO法人は半数に近い(表2)。

表1 NPO法人の定款に記載された活動の種類(複数回答)(n=42,387)

号数	活動の種類	法人数	割合(%)
1	保健・医療又は福祉の増進を図る活動	24446	57.7
2	社会教育の推進を図る活動	19671	46.4
3	まちづくりの推進を図る活動	17675	41.7
4	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	14261	33.6
5	環境の保全を図る活動	12198	28.8
6	災害救援活動	2694	6.4
7	地域安全活動	4363	10.3
8	人権の擁護又は平和の推進を図る活動	6769	16.0
9	国際協力の活動	8264	19.5
10	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	3569	8.4
11	子どもの健全育成を図る活動	17724	41.8
12	情報化社会の発展を図る活動	3921	9.3
13	科学技術の振興を図る活動	2198	5.2
14	経済活動の活性化を図る活動	6373	15.0
15	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	8862	20.9
16	消費者の保護を図る活動	2538	6.0
17	前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動	19700	46.5

出所:「特定非営利活動法人の活動分野について(2011/3/31現在)」
<https://www.npo-homepage.go.jp/data/bunmya.html>

表2 事業収入が大きい活動分野(n=1,218)

号数	活動の種類	割合(%)
1	保健・医療又は福祉の増進を図る活動	45.6
2	社会教育の推進を図る活動	5.0
3	まちづくりの推進を図る活動	7.6
4	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	10.0
5	環境の保全を図る活動	10.0
6	災害救援活動	0.4
7	地域安全活動	1.0
8	人権の擁護又は平和の推進を図る活動	0.7
9	国際協力の活動	1.2
10	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	0.7
11	子どもの健全育成を図る活動	6.3
12	情報化社会の発展を図る活動	1.3
13	科学技術の振興を図る活動	0.7
14	経済活動の活性化を図る活動	2.0
15	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	4.9
16	消費者の保護を図る活動	0.9
17	前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動	1.7

出所:「内閣府大臣官房市民活動促進課(平成21年度特定非営利活動法人の業務及び認定特定非営利活動法人制度の利用状況に関する調査)2010年8月13日」
<https://www.npo-homepage.go.jp/data/report27.html>

2. 介護保険法とNPO

2-1. 介護保険法の制定

高齢化が進展するなか、要介護者数が増加し、介護は重度化・長期化した。一方、高齢者世帯が増加するなど家族形態は変化し、女性の就労も増加したことで、女性を中心とした家族による介護に期待することは難しくなり、「社会的入院」も問題となった。また、措置制度に基づく介護サービスは高齢者自身で選択ができないうえに、内容も画一的であった。そのため、新たな介護に対する社会的支援が求められるようになった。

1994年4月に、厚生省内に事務次官を本部長として、高齢者介護対策本部が設置された。12月には、高齢者介護対策本部長の私的研究会である高齢者介護・自立支援システム研究会が、社会保険方式に基盤を置いた介護システムの構想を報告書にまとめた。介護保険制度については、日本医師会や全国社会福祉協議会など医療や福祉の団体に加え、「高齢社会をよくする女性の会」や「介護の社会化を進める1万人市民委員会」などの市民団体や、自治労や連合など、さまざまな団体が広範かつ活発な研究、講演活動が行われた。

1995年2月からは、老人保健福祉審議会（老健審）でも審議が開始され、1996年4月には最終報告「高

齢者介護保険制度の創設について」がまとめられた。老健審の報告では、「急速に、少子・高齢社会に突入しつつある」なか、「家族愛にねざし、社会的な連帯によつて高齢者の介護を支える社会を創る時が来ている」とされた。基本的目標の1つとして「市民の幅広い参加と民間活力の活用」を挙げ、「高齢社会においては、高齢者自身の自立・自助を基本としつつ、地域住民、ボランティアが、人間的なふれあいを大切にしながら、高齢者介護を支えていく共助の考え方が重要であり、こうした市民参加型の体制を組み入れたシステムを構築する。また、民間事業者や市民参加の非営利組織などの参加により多様な介護サービスの提供を図る」とした。

高齢者の自立、家族の負担だけではなく、高齢者介護を支えるには限界があるために、地域住民やボランティアによる地域福祉が重要とされたのである。具体的には、「民生委員などこれまで地域において高齢者の支援、見守り、連絡調整を担ってきた人材を高齢者介護においても引き続き活用するほか、広く地域において、それらの機能を担う人材のネットワーク化を推進することが必要である」とされた。

NPOも、この地域福祉の一翼を担うことが期待された。「民間事業者が介護保険制度の介護給付として標準的に行われるサービスを超えるサービス

（上乘せー追加的サービス）又は介護給付として行われるサービスメニュー以外のサービス（横だし追加的メニュー）を行うという役割もある」として、高齢者のニーズに即した多様な介護サービスを行うことが求められた。

NPOの参入が期待された背景には、「特に、ホームヘルプサービスや訪問看護サービスなどの在宅サービスについては、既に夜間巡回などにおいて民間事業者や住民参加の非営利組織が地域の中で重要な役割を果たしている状況」があった。一方で、「介護サービスの質や安定性を確保する観点から一定の要件を満たすことが必要である」としつつも、「民間活力を活用し、競争を通じてサービスの向上を図っていくことが期待される」とされた。つまり、NPOなどの民間事業者を参入させることで競争を生じさせ、高齢者介護に要するコストを削減しようとする側面もあった。

老健審の報告を踏まえて厚生省案の諮問・答申がなされ、地方自治体との意見調整が進められた後の1996年11月29日に、橋本龍太郎内閣によつて介護保険法案（第139回国会閣法7号）が国会に提出された。

橋本内閣総理大臣は「介護保険制度におきましては、サービスの質の向上、コストの効率化などの観点から、まさに民間の創意工夫を最大限に活用する

ことが必要だと考えております。こうした観点から、標準的なサービス水準は全国的に保障いたしますとともに、地域の実情にに応じて、住民参加型の非営利組織なども含めた多様な民間主体が参入できる柔軟な制度とすることとしております」と、老健審の報告と同様に、介護サービスにNPOも参入することを期待した。

江利川毅厚生大臣官房審議官は、「ボランティアで継続してやっているところにつきまして、法人格がないような場合には、一定の水準を満たしているすと市町村が介護サービス主体として認めることができるようになっていきます。NPO法案が通つて法人格を持つようになれば、都道府県知事の指定を受けて介護事業者になるということも起こり得るといふことになりまして」とし、NPO法人が介護事業者になる可能性を具体的に示唆した。

介護保険法案は、修正を経て、1997年12月3日に参議院本会議で修正可決、12月9日に衆議院本会議で可決、成立した。介護保険法（平成9年法律123号）は12月17日に公布、2000年4月1日から施行された。

2-2. 社会福祉基礎構造改革

NPO法や介護保険法が制定された1990年代後半には、社会福祉基礎構造改革が進められた。この改革は、

厚生省の「社会福祉基礎構造改革について（社会福祉事業法等改正法案大綱骨子）」によれば、「社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など社会福祉の共通基盤制度について、今後増大・多様化が見込まれる国民の福祉需要に対応するため、見直しを行う」ものであった。このなかで、改革が2000年からの「介護保険制度の円滑な施行」に資するものとされているように、介護保険法の制定も改革の「環」として位置づけられる。

また、「地域福祉の推進」が謳われ、「社会福祉事業の計画的推進、住民の自主的な活動と公的サービスの連携などを目的として、市町村・都道府県において地域福祉計画を策定」することとされた。地域福祉計画を運用するにあたっては、「ボランティア団体、NPO、郵便局、農協、生協などの地域における身近な活動にも配慮」することとされた。この背景には、「地域住民の参加による活動が全国で広がっており、また、特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）の成立など、こうした活動の基盤整備も進められている」ことがあった。介護保険法のみならず、NPO法も社会福祉基礎構造改革と密接に結びついていたといえる。

改革によって、社会福祉事業法（昭和26年法律45号）は2000年に「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」（平成

12年法律111号）によって大幅に改正されたうえ、社会福祉法に改称された。丹羽雄哉厚生大臣によれば、「利用者本位の社会福祉制度の確立を目的とすることを端的に示す名称として、社会福祉法にした」という。

この改正法によれば、「地域福祉」とは「地域における社会福祉」である（1条）。「地域福祉の推進」については、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスが必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」とされている（4条）。「地域福祉の推進」のために、市町村は地域福祉計画を策定し、都道府県は市町村の地域福祉計画を支援する地域福祉支援計画を策定することとされている（107条・108条）。

また、介護保険法同様に、「福祉サービスの提供の原則」として、「社会福祉を目的とする事業を営業者は、その提供する多様な福祉サービスについて、利用者の意向を十分に尊重し、かつ、保健医療サービスその他の関連するサービスとの有機的な連携を図るよう創意工夫を行いつつ、これを総合的に提供することができるようにその事業の実施に努めなければならない」

とされている（5条）。

213. 2005年の介護保険法の改正

2000年から施行された介護保険法の附則で「法律の施行後5年を目的としてその全般に関して検討が加えられ、その結果に基づき、必要な見直し等の措置が講ぜられるべきものとす」とされた（2条）。そのため、施行から5年が経った2005年2月8日に、小泉純一郎内閣によって「介護保険法等の一部を改正する法律案」（第162回国会 閣法7号）が国会に提出された。

この改正案の内容の1つとして、尾辻秀久厚生労働大臣は「認知症の高齢者の増加等に対応し、身近な生活圏単位での新たなサービス体系を確立するため、都道府県知事が事業者の指定等を行うこれまでのサービス体系に加え、市町村長が事業者を指定し、指導監督等を行うことができる地域密着型サービスを創設すること」を挙げた。

また、「介護予防の観点から、評価、検証を通じて効果的であると認められる事業で構成される地域事業」として「地域支援事業」を創設するとした。

中村秀一厚生労働省老健局長によれば、地域支援事業では、「自主的な地域住民活動の支援に取り組み」とともに、「ボランティアによるサービスなどさまざまな力の活用を図」るための

企画、マネジメントを地域包括支援センターで行うとした。

地域密着型サービスや地域支援事業の創設を通して、介護保険法においても地域福祉の重要性が高まることになった。2003年には、厚生労働省老健局長の私的研究会である高齢者介護研究会がとりまとめた報告書「2015年の高齢者介護―高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて―で、「要介護高齢者の生活をできる限り継続して支えるためには、個々の高齢者の状況やその変化に応じて、介護サービスを中核に、医療サービスをはじめとする様々な支援が継続的かつ包括的に提供される仕組みが必要である」として、「地域包括ケアシステムの確立」が既に謳われていた。

「介護保険法等の一部を改正する法律案」は、2005年5月10日に衆議院本会議で可決、6月22日に参議院本会議で可決、成立した。「介護保険法等の一部を改正する法律」（平成17年法律77号）は、6月29日に公布、10月1日から一部施行、2006年4月1日から全面施行された。

214. 2008年の介護保険法の改正

2008年3月5日には、福田康夫内閣によって「介護保険法及び老人福祉法の一部を改正する法律案」（第

169回国会閣法67号)が国会に提出された。この法案は、舛添要一厚生労働大臣によれば、「一部の広域的な介護サービス事業者による悪質かつ組織的な不正事案が発生しております。このため、このような不正事案の再発を防止し、介護事業運営の適正化を図るため、介護サービス事業者に対する規制のあり方について見直しを行うこととした次第であります」と、コムスン問題に端を発したものであった。

舛添厚生労働大臣は「NPO法人を含めてあらゆる団体が競い合って、この介護の現場に来ていただいても競い合い、そして法令をきちんと守ってよりよい介護の体制をつくる、これが重要だ」というふうにも思っており、今回の問題はあくまでコムスンの企業体質にある、そういうふうにも思っております」とした。

NPO法人や民間事業者の参入を認めたこととコムスン問題は無関係であり、今後もNPO法人を含めて競争が生じることを期待したのである。

「介護保険法及び老人福祉法の一部を改正する法律案」は、2008年4月25日に衆議院本会議で可決、5月21日に参議院本会議で可決、成立した。「介護保険法及び老人福祉法の一部を改正する法律」(2008年法律42号)は、5月8日に公布、2009年5月1日から施行された。

2008年11月には、厚生労働省老

健局が「安心と希望の介護ビジョン」をとりまとめた。このなかでは、「各地域において、その地域の『人財』と潜在的な意欲を発掘し、『できること』と『必要とされること』を結び付け、高齢者が主体的・積極的に活動するための『場』づくりの担い手役となりたいという意欲ある地域の高齢者や住民」である「コミュニティ・ワーク・コオーディネーター(高齢者地域活動推進者)」の輩出や、「地域包括支援センター」のコミュニティ支援機能の強化が打ち出された。

社会保障審議会介護保険部会が2010年にまとめた「介護保険制度の見直しに関する意見」では、「地域全体で介護を支える体制がなお不十分である」ことから、「日常生活圏域内において、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスが切れ目なく、有機的かつ一体的に提供される体制の整備、すなわち地域包括ケアシステムを確立していくことが急務である」とされた。また、「すべての介護保険サービスの事業者の指定の市への移譲について」も検討すべきであるとされた。

介護保険法の改正を経ることに、地域福祉およびNPOの重要性は高まっている。特に、介護や予防、医療のみならず、様々な生活支援サービスが日常生活圏域内の地域で提供されるという「地域包括ケアシステム」の構築が求められている。この構築にあたって

は、NPOが大きな役割を果たすことが期待されている。

2-5. 介護保険法とNPO法人

「介護保険法」は「加齢に伴って生

ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練並びに看護及び療養上の管理その他の医療を要する者等について、これらの者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービス及び福祉サービス

に係る給付を行うため、国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け、その行う保険給付等に関して必要な事項を定め、もって国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ること」を目的とする(1条)。

「介護保険」は、「被保険者の要介護状態又は要支援状態に陥り、必要な保険給付を行うもの」である(2条)。この保険給付は、「被保険者の心身の状況、その置かれている環境等に応じ、被保険者の選択に基づき、適切な保健医療サービス及び福祉サービスが、多様な事業者又は施設から、総合

表3 経営(開設)主体別事業所の構成割合(%)

	地方公共団体	公的・社会保険関係団体	社会福祉法人	医療法人	社団・財団法人	協同組合	営利法人(会社)	特定非営利活動法人(NPO法人)	その他
居宅サービス事業所(訪問系)									
訪問介護	0.6	...	25.0	6.6	1.2	3.3	56.9	5.9	0.6
訪問入浴介護	0.7	...	49.9	1.9	0.9	0.7	44.8	0.9	0.1
訪問看護ステーション(通所系)	3.8	1.1	8.7	41.6	14.1	5.7	23.3	1.3	0.3
通所介護	1.3	...	40.6	8.0	0.6	1.9	41.6	5.4	0.5
通所リハビリテーション	3.0	1.4	9.2	76.6	3.0	...	0.0	...	6.7
介護老人保健施設	3.9	2.1	16.4	73.7	3.1	...	...	...	0.8
医療施設(その他)	1.9	0.7	1.4	79.6	3.0	...	0.1	...	13.2
短期入所生活介護	3.4	...	84.7	3.2	0.0	0.4	7.8	0.4	0.2
短期入所療養介護	4.5	1.8	11.1	76.9	2.8	...	...	...	2.9
介護老人保健施設	4.0	2.0	16.0	74.2	3.0	...	...	...	0.7
医療施設	5.4	1.2	0.8	82.6	2.4	...	...	...	7.6
特定施設入居者生活介護	1.5	...	25.8	1.8	0.6	0.2	68.9	0.3	0.8
福祉用具貸与	0.1	...	3.1	1.6	0.4	2.6	90.7	1.1	0.5
特定福祉用具販売	0.1	...	1.5	1.0	0.3	2.4	93.3	0.9	0.5
地域密着型サービス事業所									
夜間対応型訪問介護	1.3	...	24.0	10.7	4.0	1.3	53.3	5.3	...
認知症対応型通所介護	0.7	...	51.2	12.9	0.9	1.6	26.2	6.2	0.3
小規模多機能型居宅介護	0.1	...	31.8	14.9	0.6	1.4	43.5	7.3	0.5
認知症対応型共同生活介護	0.2	...	23.1	18.0	0.4	0.3	52.6	5.1	0.2
地域密着型特定施設入居者生活介護	...	...	27.7	9.8	0.9	0.9	57.1	2.7	0.9
地域密着型介護老人福祉施設	8.8	...	91.2	...	...	...	...	...	...
介護支援センター(地域包括支援センター)	31.8	...	47.9	11.4	3.8	1.0	3.3	0.6	0.2
居宅介護支援事業所	1.5	...	29.9	19.4	3.1	3.1	38.7	3.5	0.8

出所：厚生労働省大臣官房統計情報部社会統計課「平成21年度介護サービス施設・事業所調査」2011年2月17日
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service09/index.html>

的かつ効率的に提供されるよう配慮して行われなければならない」とされている。「多様な事業者又は施設」とされているのみで、介護保険法の条文にはNPOに関する言及はない。

なお、2007年には「社会福祉事

業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」（平成19年厚生労働省告示第289号）が出された。そのなかで、「社会福祉法人に限らず、営利法人や特定非営利活動法人等を含めた経営者」、「福祉・介護サービスの増進に寄与する取組を行う法人又は団体」、「並びに国及び地方公共団

体が、十分な連携の下、この指針に基づき、それぞれ必要な措置を講じ、福祉・介護サービスの分野において質の高い人材の確保に努めることが重要である」と、NPO法人が福祉・介護サービスに果たす役割が強調されている。

介護サービス事業所全体の経営（開設）主体に占めるNPO法人の割合は社会福祉法人や医療法人、営利法人に比べると、かなり低い（表3）。しかし、地域密着型サービス事業所の経営主体に占めるNPO法人の割合は、比較的高い。

2.6. 介護保険法と地域福祉

「地域密着型サービス」とは「夜間対応型訪問介護、認知症対応型通所介護、小規模多機能型居宅介護、認知症

対応型共同生活介護、地域密着型特定施設入居者生活介護及び地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護」をいい、「地域密着型サービス事業」とは「地域密着型サービスを行う事業」をいう（8条）。

また、「地域密着型介護予防サービス」とは、「介護予防認知症対応型通所介護、介護予防小規模多機能型居宅介護及び介護予防認知症対応型共同生活介護」をいい、「地域密着型介護予防サービス事業」とは、「地域密着型介護予防サービスを行う事業」をいう（8条の2）

「地域支援事業」は、「市町村は、被保険者が要介護状態等となることを予防するとともに、要介護状態等となつた場合においても、可能な限り、地域において自立した日常生活を営むことができるよう支援するため」に行う事業である（115条の44）。地域支援事業には、以下の5つが含まれ、2つ目から5つ目までは「包括的支援事業」と呼ばれる。

1つ目は、「被保険者（第1号被保険者に限る。）の要介護状態等となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止のため必要な事業（介護予防サービス事業及び地域密着型介護予防サービス事業を除く。）」である。

2つ目は、「被保険者が要介護状態等となることを予防するため、その心

身の状況、その置かれている環境その他の状況に応じて、その選択に基づき、前号に掲げる事業（引用者注…1つ目の事業）その他の適切な事業が包括的かつ効率的に提供されるよう必要な援助を行う事業」である。

3つ目は、「被保険者の心身の状況、その居室における生活の実態その他の必要な実情の把握、保健医療、公衆衛生、社会福祉その他の関連施策に関する総合的な情報の提供、関係機関との連絡調整その他の被保険者の保健医療の向上及び福祉の増進を図るための総合的な支援を行う事業」である。

4つ目は、「被保険者に対する虐待の防止及びその早期発見のための事業その他の被保険者の権利擁護のため必要な援助を行う事業」である。この事業は、国会での審議過程で、市町村の任意事業から必須事業へと修正された。民主党の三井辨雄衆議院議員によれば、「高齢者虐待や高齢者をねらつた悪徳商法による被害等が急増」する一方で、対策の遅れが目立ち、「高齢者の権利擁護事業を総合的かつ迅速に充実強化することが適当である」とされたためである。

5つ目は、「保健医療及び福祉に関する専門的知識を有する者による被保険者の居室サービス計画及び施設サービス計画の検証、その心身の状況、介護給付等対象サービスの利用状況その他の状況に関する定期的な協議その他

の取組を通じ、当該被保険者が地域において自立した日常生活を営むことができるよう、包括的かつ継続的な支援を行う事業」である。

市町村は、これらの事業に加え、「介護給付等に要する費用の適正化のための事業」、「介護方法の指導その他の要介護被保険者を現に介護する者の支援のため必要な事業」、「その他介護保険事業の運営の安定化及び被保険者の地域における自立した日常生活の支援のため必要な事業」を行うことができる」とされている。

「地域包括支援センター」は、包括的支援事業のほか、「厚生労働省令で定める事業を実施し、地域住民の心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、その保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的とする施設」である（115条の45）。

厚生労働省老健局長が発した通知「地域支援事業の実施について」（平成18年6月9日老発第0609001号）において、「地域支援事業実施要綱」が定められている。この要綱では、地域包括支援センターは、「地域包括ケアを有効に機能させるために、保健師、主任介護支援専門員、社会福祉士などの各々の専門職の知識を活かしながら、常に情報を共有し、互いに業務の理念、基本的な資格を理解した上で、連携・協働の体制を作り、業務全体を

「チーム」として支えていく必要がある」。

「また、地域包括支援センター内にとどまることなく、地域での各種サービス、保健・医療・福祉の専門職、専門機関相互の連携、ボランティア等の住民活動などインフォーマルな活動を含めた、地域における様々な社会資源の有効活用を図り、ネットワーク化を構築していく必要がある」とされている。

介護保険法施行規則（平成11年厚生省令36号）では、市町村が包括的支援事業の実施を委託することができ、厚生労働省令で定める者のなかに市町村、社会福祉法人、医療法人などと並んで、NPO法人が挙げられている（140条の67）。また、「地域支援事業実施要綱」でも、施行規則と同様の記載がある。NPO法人が地域支援事業に携わることが期待されている。

3. 東日本大震災による影響

3-1. NPO法

東日本大震災は地域福祉に大きな影響を与え、特定非営利活動法人制度（NPO法人制度）や介護保険制度も対応が迫られることとなった。NPO法人制度では、「今回の東日本大震災の発生を受け、法人（引用者注…NPO法人）や法人関係者の方々が被災されその運営等について見直しを検討されて

いる法人や、今後新たに復興支援活動を展開することを検討している法人も多くあることと思われまます」と、様々な措置が取られた。

たとえば、「東日本大震災についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」（平成23年政令19号）によって、「期限内に履行されなかった義務に係る免責に関する措置」などが講じられた。そのため、NPO法上の法人設立の登記（7条）や、事業報告書の提出（29条）などの期限が6月30日まで延長された。

法人設立の登記については、6月30日までに行われない場合であっても、震災によって困難であったと認められるときには、不履行について不利益な取扱いはいしなくとされている。事業報告書の提出についても、期限がさらに9月30日まで延長されている。

また、NPO法上では、「特定非営利活動法人の定款上の範囲であれば「災害救援活動」「NPO支援」を定款上の活動分野に掲げていない場合であっても、いわゆる災害救援活動やNPO支援を行うことは妨げられてはおりません」との見解が示された。例として、「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」を定款に掲げる法人が、被災地において老人の健康の保持に関する活動を行う場合」は問題がないとしている。

6月8日には、民主党の岸本周平衆

議院議員らによって「特定非営利活動促進法の一部を改正する法律案」（第177回国会 衆法12号）が国会に提出された。提出者である荒井聰衆議院内閣委員長によれば、「現在、NPO

法人は、その数4万2千法人を超えるに至り、全国において、特に3月11日の東日本大震災後には被災地において、活発な活動をされており、しかし、NPO法人の約7割が財政上の問題を抱えるなど、いまだ多くの課題を抱えている現状にあります。本案は、このような現状にかんがみ、NPO法人の活動の健全な発展をより一層促進するため、所要の法整備を行うものがあります」としている。NPOの財政的な問題を緩和し、東日本大震災でのNPOの活動を後押しするものであった。

「特定非営利活動促進法の一部を改正する法律案」は、6月9日に衆議院本会議で可決、6月15日に参議院本会議で可決、成立した。「特定非営利活動促進法の一部を改正する法律」（平成23年6月22日法律70号）が公布され、2012年4月1日から施行される。

3-2. 介護保険法

東日本大震災によって、東北地方の太平洋岸で多くの介護拠点が失われ、無事であった介護施設には被災者が集中し、定員を超過した状態が続く、

介護職員の負担も増している。また、介護ヘルパーや介護ステーション等の被災により、訪問介護の機能も大きく低下している。そのため、介護保険制度においても様々な措置が講じられている。

東日本大震災が発生した3月11日には、厚生労働省老健局は事務連絡のなかで「（引用者注…介護保険の）保険者である市町村においては、地域包括支援センター、在宅介護支援センター、介護支援専門員、介護サービス事業者、民生委員・児童委員、ボランティア等に協力を依頼する等の方法により、その状況や実態の把握に努めていただくとともに、避難対策及び介護サービスの円滑な提供について、柔軟な対応をお願い致します」とした。

たとえば、居宅サービスについては自宅以外の場所（避難所や避難先の家庭、旅館等）で生活している場合でも必要なサービスが受けられるようになり、施設サービスについても人員、施設・設備及び運営基準などで柔軟な取扱いが可能となった。また、被災のためサービスに必要な利用者負担をすることが困難な場合には、市町村の判断により利用者負担が減免できるとされた。保険料についても、保険料の減免や徴収の猶予をすることができるとされた。

その他、被保険者証を消失あるいは家屋に残したまま避難しているため被

保険者証の提示ができない場合でも、氏名、住所、生年月日を申し立てることにより、被保険者証を提示したときと同様のサービスを受けられることとなつている。また、被災市町村の被保険者であつた者が他市町村に転入した場合に、転入先の市町村において被災市町村と連絡が取れない等の場合においては、当該被保険者本人からの聞き取り等で認定を行つて差し支えないとされている。

細川律夫厚生労働大臣も、「高齢者の皆さん方、これはもう本来ならば安心して介護を受けられる、そういう日常が一瞬にして壊されたわけでありますが、この高齢者の皆さん方にもしっかり支援をしていくということで、例えば自宅で介護を受けた方が避難所に行かれましたも、当然ここはもう訪問介護のサービスがしっかり受けられるというようにしたいと思ひますし、また、この介護施設にたくさんの方また避難者も来ておられます。そういうときに、定員オーバーとかいうようなことで介護の報酬の切下げとかそういうことなどは一切せずに、この際、この災害弱者と言われる皆さん方に厚生労働省挙げてしっかりと対応をしてみたいと、このように考えております」と述べている。

東日本大震災後の2011年4月5日には、菅直人内閣によつて「介護サービスの基盤強化のための介護保険法等

の一部を改正する法律案」(第177回国会開法第50号)が国会に提出された。細川厚生労働大臣によれば、「高齢者が住みなれた地域で安心して暮らし続けることができるよう、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスを切れ目なく提供する地域包括ケアシステムを構築するため、この法律案を提出した次第であります」と、より地域福祉を押し出すためであつた。

細川厚生労働大臣は「少子高齢化が進んでいるような、高齢化が進んだ地域でしたら、きちんと地域包括ケア、これがしっかりできるような拠点の病院があつて、そして周りに終日、巡回の介護、看護が整つていふというようにな、そういう厚生労働省がこれまでいろいろ考えてきた理想的な医療、介護、そういうようなことを含めた本町の町づくりというのを今回は非実現をしていく、それが今度の震災のこれから行われる大きな、東北地方のいわゆる国づくりといひますか、それに厚生労働省の理想的な医療、介護などのそういう町づくりをそこで実現をしていきたいというふうな考えているところでございます」とも述べている。つまり、東日本大震災からの復興にあつては、地域包括ケアシステムの確立がまちづくりにおける理想的な姿であるとした。

「介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律

案」は、5月31日に衆議院本会議で修正可決、6月15日に参議院本会議で可決、成立した。「介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」(平成23年法律第72号)は6月22日に公布、2012年4月1日から施行される。

おわりに

多大な被害を与えた東日本大震災は、社会保障制度改革にも影響を与えている。厚生労働省が「社会保障改革に関する集中検討会議」に提出した「社会保障制度改革の方向性と具体策」では、東日本大震災が「今後の日本の社会像・地域像や社会保障制度を考える上で、様々な課題や問題を提起した」としている。

被災地では「保健医療・福祉サービスをはじめとする各種の援護・支援を被災者に行き渡らせるとともに、医療機関、社会福祉施設等の社会インフラを復旧させる」という「社会保障制度の基本的機能の復元」が求められているのみならず、「人々の絆やつながりを再構築し、新しい地域(コミュニティ)の再建を進め」、「要援護者が地域で医療・介護サービス等に円滑にアクセスできる基盤を構築していくことが重要である」という。

「東日本大震災の被災地は、高齢者をはじめとする災害弱者、要援護者も

多く、今後の復旧・復興において、高齢者のみ世帯、高齢者単身世帯も安心して生活できる地域として再生」することの重要性を指摘している。つまり、地域包括ケアシステムの確立が求められている。

一方、東日本大震災からの復旧、復興にあつては、多くのNPOも活躍している。地域福祉におけるNPOの役割の重大性が示されている。「社会保障制度改革の方向性と具体策」では、「社会保障制度の運営・運用が、国、地方自治体、コミュニティ、事業主、労働者、NPO等、「新しい公共」を担う多様な主体、及び国民自身が相互に係わり合う中で行われるようにすること」を社会保障制度改革における留意点として挙げている。

地域福祉やNPOが強調される背景として、介護保険法の制定過程で議論されたように、財政難に伴うコストの削減という面があるのは確かである。財政上の問題のみならず、東日本大震災は地域福祉やNPOの重要性を認識させた。今後の社会保障制度改革においても、高齢者福祉を中心に、地域福祉とNPOの関係はさらに密接になつていくのは間違いない。

- 1 緊急災害対策本部「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」2011年6月20日 (<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201106201700jisin.pdf>)
- 2 「社会福祉施設375カ所が被災犠牲の9割高齢者施設 岩手・宮城・福島」朝日新聞 2011.5.26朝
- 3 「震災死者92%水死 津波被害60歳以上6割 警察庁まとめ」『読賣新聞』2011.4.20朝
- 4 「ボランティア調整 政府が窓口を設置」『読賣新聞』2011.3.17朝
- 5 <http://tasukeaijapan.jp/>
- 6 <http://www.jpn-civil.net/>
- 7 厚生労働省「平成23年(2011年)東日本大震災の被害状況及び対応について(第2報)」2011年6月28日 (<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2f9852000001ca7y-att/2f9852000001cabd.pdf>)
- 8 <http://www.akaihane.or.jp/erp3.html>
- 9 総務省消防庁「阪神・淡路大震災について(確定報)」2006年5月19日 (<http://www.fdma.go.jp/data/010604191452374961.pdf>)
- 10 厚生省大臣官房統計情報部「人口動態統計からみた阪神・淡路大震災による死亡の状況」1995年 (<http://web.pref.hyogo.jp/contents/000036553.pdf>)
- 11 「ボランティア、3カ月で38万人 阪神の3分の1需要増え送迎バスも」『毎日新聞』2011.6.10夕。阪神・淡路大震災と東日本大震災におけるボランティア数の違いについて、震災ボランティア連携室は、「被災地域が大都市圏から遠く、面積も広いうえ、新幹線や高速道路などの交通網寸断やガソリン不足などから当初は容易に近づけず、福島県では原発事故も重なった」と分析している。
- 12 小島廣光(2003)『政策形成とNPO法問題、政策、そして政治』有斐閣、160-161ページ。
- 13 「第140回国会衆議院内閣委員会会議録第6号」1997年5月28日
- 14 「第142回国会参議院労働・社会政策委員会会議録第2号」1998年1月27日
- 15 「第142回国会参議院労働・社会政策委員会会議録第5号」1998年2月5日
- 16 厚生省高齢者介護対策本部事務局監修(1999)『高齢者介護保険制度の創設について—国民の議論を深めるために』ぎょうせい、309-315ページ
- 17 増田雅博(2003)『介護保険見直しの争点—政策過程からみえる今後の課題』法律文化社、87-88ページ。
- 18 同書、10ページ。
- 19 老人保健福祉審議会「高齢者介護保険制度の創設について—審議の概要・国民の議論を深めるために」1996年4月22日、(厚生省高齢者介護対策本部事務局監修、同書、13-104ページ)
- 20 同書、20ページ
- 21 同書、26ページ
- 22 同書、53ページ
- 23 同書、50ページ
- 24 同書、38ページ
- 25 同書、87-88ページ
- 26 「第139回国会衆議院会議録第6号」1996年12月13日
- 27 「第140回国会衆議院厚生委員会会議録第3号」1997年2月21日
- 28 厚生省「社会福祉基礎構造改革について(社会福祉事業法等改正法案大綱骨子)」1999年4月15日 (http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1104/h0415-2_16.html)
- 29 厚生省社会・援護局企画課監修(1999)『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて—中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会中間まとめ・資料集』
- 30 中央法規、17ページ
- 31 「第147回国会衆議院本会議第25号」2000年4月14日
- 32 高齢者介護研究会「2005年の高齢者介護—高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて」2003年6月26日 (<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kentou/15kourei/index.html>)
- 33 「第169回国会衆議院会議録第18号」2008年4月8日
- 34 厚生労働省老健局「安心と希望の介護メニュー」2008年11月20日 (<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/11/d/s121-8a.pdf>)
- 35 社会保険審議会介護保険部会「介護保険制度の見直しに関する意見」2010年11月30日 (<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2f9852000000kks-att/2f9852000000x119.pdf>)
- 36 「第162回国会衆議院厚生労働委員会会議録第19号」2005年4月27日
- 37 内閣府大臣官房市民活動促進課長「東日本大震災に係る特定非営利活動法人制度の運用について」2011年4月15日 (https://www.npo-homepage.go.jp/pdf/20110418_shinsai.pdf)
- 38 内閣府大臣官房市民活動促進課「平成