

高齢者福祉施策の展開

—— NPO 法人の実態調査をもとに ——

袖 井 智 子

1. はじめに

我が国の人口構造は、大きく変化し続けている。1950（昭和25）年に総人口の5%未満であった高齢者人口は、1970（昭和45）年に7%、1994（平成6）年に14%、2007（平成19）年には21%を超えたのである。2010年10月1日現在、総人口1億2,806人に対し高齢者人口は8,152万人（23.1%）であり、2042（平成54）年には3,863万人（33.7%）とピークを迎えるものと推計されている¹⁾。今後、過疎化・高齢化はさらに進行すると予測されており、大野晃²⁾は、「集落の人口減少率が高くなれば人口規模が縮小し、高齢化率が高くなり、集落の状態が存続集落から準限界集落へ、準限界集落から限界集落へと移行し、年々限界集落の比重が大きくなって、自治体が限界自治体となる」としている。2010年8月16日発刊の福祉新聞には、「高齢者人口が1994年から毎年伸び続け、16年間連続増加」と記されている。さらに、高齢者の社会的孤立の実態³⁾が浮かびあがり、地域での積極的な取り組みが必要であると考ええる。

社会的孤立が浮かびあがる一因として、高度経済成長期を境とし地域住民の生活環境の変化を挙げることができる。なかでも、伝統的な「家」を中心とする家族形態は、女性の社会進出、共働き家庭の増加、核家族や単身世帯の増加などの要因から、家族支援力（家族での助け合い）が低下してきている。さらに、地域社会におけるつながりも薄れており、社会的援護を要する人々を如何に支援していくかということが求められる。「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書⁴⁾には、「イギリスやフランスでも、ソーシャル・インクルージョンが一つの政策目標とされるに至っているが、これらはつながりの再構築に向けての歩みと理解することも可能であろう」「つながりの構築を通じて偏見・差別を克服し、人間の関係性を重視するところに、社会福祉の役割がある」とし、「見えない問題が見えるための、複眼的取り組みが必要である」と記している。

2000（平成12）年5月に制定された社会福祉法第四条では、地方自治体や地域住民のこれからの福祉に対する積極的な役割を「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営むもの及び社会福祉に関する活動を行うものは、相互に協力し、福祉サービスを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」と明記している。さらに、

1991（平成3）年以降、地方自治法は4回にわたって改正され、2000（平成12）年に⁴は、地方分権一括法が施行された。この一連の地方自治法改正と一括法制定により、これまで国が策定した方針により、地方自治体が下請け的な実施機関となって行われてきた福祉サービスの一部が、ナショナル・ミニマムとしての全体的枠組みはあるものの、自治体独自に計画・実施することが可能となり、同時に果たさなければならない義務となったのである。

一方、2010（平成22）年には「新しい公共」宣言を行い、新しい公共支援事業の実施に関するガイドラインでは、「これまで政府が独占してきた領域を『新しい公共』に開き、そのことで国民の選択肢を増やすことが必要である。国民がその意志を持つとともに、政府が『国民が決める社会』の構築に向けて具体的な方策をとることを望む」としたのである⁵⁾。このなかで、「新しい公共の担い手とは、地域の諸問題の解決のための社会的活動について自発的、主体的に参加する市民、NPO、企業等であり、従来から公を支えてきた行政等の主体と共に公を支えていくものである」と明記している。原田晃樹⁶⁾は、NPOと政府との協働について、「『新たな公共』の担い手として、NPOが、政府だけでは対処できなくなった公私サービスの空隙を埋め合わせることが期待されているように思われる。そして、現実の協働の場面、とりわけ行政からNPOへの委託の場面においては、単年度契約、硬直的な仕様書、不当に低い委託費といった諸問題のために、委託を受けたNPOにとって、継続可能な形で発展していくことが困難な現状がある」と指摘している。

今後、社会福祉施策を展開するには行政と住民が連携が必至である⁷⁾が、具体的にどのようにすれば可能となり得るのであろうか。そこで本稿では、我が国の高齢者福祉施策の変遷、財政状況を整理し、今後の高齢者福祉のあり方を考察する。そして「新しい公共の担い手」として期待されているNPO法人の実情（介護系NPOにおける社会福祉士の役割についての実態調査）を検証することで、如何にして高齢者福祉施策を展開すべきか、福祉施策を展開するために必要な視点とは何かについて検証する。

2. 高齢者福祉施策の変遷

我が国における福祉は、政府・中央省庁などが主体となって制定する国家レベルの制度や施策として実施されてきた。この政府・中央省庁による福祉制度・施策についてその歴史を時代ごとにみていくと、戦後福祉は、生活困窮に対する緊急対策（生活保護法、児童福祉法との整備）からはじまり、知的障害者などの専門ニーズに対応する制度が整備された。そして、1970年代には、高齢化の進行を迎え、高齢者の問題が、社会保障分野の新しいニーズとして取り上げられた。高齢者福祉施策の変遷を①戦後～1970年高齢化社会以前、②1970年高齢化社会以降～福祉関係八法改正以前、③福祉関係八法改正～2000年社会福祉法制定以前、④社会福祉法改正以降という4期に分類し明らかにする⁸⁾。

戦後の福祉は、戦火により家族や住む場所を無くした人々を保護する緊急保護的視点から始まった。まず、1945（昭和20）年にGHQの覚書に基づき「生活困窮者緊急生活援護要綱」が、次いで翌年に旧生活保護法が制定された。この生活保護法の大きな特徴としては、生活に困窮する高齢者の保護も自治体の責任であるとし、公的責任を明確にした点にある。さらに、1951（昭和26）年、社会福祉事業の基本法となる社会福祉事業法が制定された。この時期は、アメリカのコミュニティー・オーガニゼーションという理論も導入されたが、施設での入所保護が主体で、地域での住民福祉活動は社会福祉の主流に組み込まれることはなかった。他方、地方自治体において、国民皆年金・皆保険体制への関心が高まり、1959（昭和34）年には国民年金法が公布された。同年には被用者以外の自営業などが加入できる国民健康保険制度が成立した。その後、高度成長経済に入った1960年代になると、経済、社会あるいは地域構造の激しい変動に伴い、国民の生活構造や意識面にも変化が現れてきた。この動向の中で社会福祉協議会は1962（昭和37）年に社会福祉協議会基本要綱をまとめ、住民主体による問題解決を図るべく、地域組織化活動の定式化を図った。1963（昭和38）年には、老人福祉法が制定され、老人の健康の保持と福祉の向上が図られた。

1970年代は、政治・経済両面において激動の時代である。我が国では1970（昭和45）年、65歳以上の人口が全体の7.0%を超え、高齢化社会に入った。この時期は、中央集権的な政策に対抗する形で、地方自治体の自主性・独自性が主張されるようになった。また1973年のドルショックを契機に、経済不況に陥った。このなかで、在宅福祉を軸とした対人サービスが地域において展開された。さらに、1980年代より社会福祉の基本的な在り方と制度改革の動きが急速に具現化し、社会福祉行政の地方分権化が進んだ。1986（昭和61）年12月には、「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」が制定された。この法律により、社会福祉関係事務の機関委任事務を団体委任事務に変更し社会福祉行政の一部を市町村に移譲したのである。

1990（平成2）年には、社会福祉関係八法の改正を内容とする「老人福祉等の一部を改正する法律」が制定された。これにより、特別養護老人ホーム等の入所措置権限等の町村への委譲、都道府県及び市町村を単位とする老人保健福祉計画の策定等が実施されることになり、在宅福祉サービスと施設福祉サービスが、住民に最も身近な市町村において計画的に提供される地域福祉の体制づくりが進められた。社会福祉事業法第三条には「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を経営する者は、福祉サービスを必要とする者が、心身ともに健やかに育成され、又は社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるとともに、その環境、年齢及び心身の状況に応じ、地域において必要なサービスを総合的に提供されるように、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施に努めなければならない」と明記している。さらに、第三条2項では「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を経営する者は、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業を実施するにあたって

は、医療、保健その他関連施策との有機的な連携を図り、地域に即した創意と工夫を行い、及び地域住民等の理解と協力を得るよう努めなければならない」と明記している。このように社会福祉事業法により、地域や地域住民に配慮して事業の実施を行うことを示したのである。

2000（平成12）年に施行した介護保険法により大きな転機を迎えた。同法では、地方自治体が保険者として位置づけられ、住民の介護ニーズの把握からサービス供給基盤の整備、保険料の決定や徴収、計画策定という幅広い責務を担う点は画期的な特徴の一つであるといえる。同年5月に制定した社会福祉法では、地方自治体や地域住民のこれからの福祉に対する積極的な役割を同法四条に明記している。また、国や自治体の公的責務を従来の措置に加え、契約制度の導入にも配慮した責務規定にしたのである。さらに、1991（平成3）年以降地方自治法は4回にわたり改正し、2000（平成12）年には、地方分権一括法が施行され、自治体独自に計画・実施することが可能となったのである。このような状況のもと、地方自治体は地方分権と市町村の再編成により、各自治体が社会福祉の実施主体としてその任を担えるよう合併が進行している⁹⁾。1999（平成11）年から2006（平成18）年3月末までの平成の大合併により、3,232あった市町村が1,821まで減少した。平成の大合併とは、2005（平成17）年3月末に失効した「市町村の合併の特例に関する法律¹⁰⁾」（旧・合併特例法）に基づいて行われた市町村の再編を意味する。これまでの中央集権型行政システムを転換し、21世紀にふさわしい行政の基本システムの構築をめざした地方分権一括法が2000（平成12）年4月に施行したのである。

3. 国および地方自治体の財政現状

2011（平成23）年度版、地方財政白書¹¹⁾では、2009（平成21）年度の国内総支出は474兆402億円である。この総支出に占める割合は、民間部門353兆6,652億円（74.6%）、政府部門116兆3,468億円（24.5%）、財貨・サービスの純輸出4兆281億円（0.8%）である。民間部門（74.6%）の内訳は、家計部門290兆3,749億円（61.3%）、企業部門63兆2,903億円（13.4%）となっている。政府部門（24.5%）の内訳は、社会保障基金37兆4,200億円（7.9%）、地方政府57兆612億円（12.0%）、中央政府21兆8,656億円（4.6%）であり、地方政府の構成比は中央政府の約3倍である。

都道府県の実質公債比率（表1）は、東京都、神奈川県、群馬県が低い。一方、実質公債比率が18%以上¹²⁾である自治体も存在する。高齢化の進行により、今後もさらに公債比率が上昇する自治体が増加すると予測できる。

2009（平成21）年度の目的別歳出は、96兆1,064億円である。目的別構成比は、総務費10兆7,184億円（11.2%）、民生費19兆7,679億円（20.6%）、衛生費5兆9,715億円（6.2%）、労働費9,188億円（1.0%）、農林水産業費3兆5,530億円（3.7%）、商工費6兆5,750億円（6.8%）、土木費13兆2,920億円（13.8%）、消防費1兆8,278億円（1.9%）、警察費3兆3,121億円（3.4%）、教育費16兆4,380億円（17.1%）、公債費12兆8,846億円（13.4%）、その他8,473億円（0.9%）である。

表 1. 団体別健全化判断比率

都道府県名	実質公債費比率	都道府県名	実質公債費比率
北海道	24.0	滋賀県	14.7
青森県	17.8	京都府	11.7
岩手県	14.1	大阪府	17.2
宮城県	15.0	兵庫県	20.7
秋田県	13.9	奈良県	11.7
山形県	14.3	和歌山県	11.1
福島県	13.9	鳥取県	11.1
茨城県	14.5	島根県	17.3
栃木県	12.0	岡山県	14.9
群馬県	9.9	広島県	15.1
埼玉県	12.7	山口県	14.9
千葉県	11.4	徳島県	15.1
東京都	3.1	香川県	12.9
神奈川県	9.2	愛媛県	20.7
新潟県	16.8	高知県	15.1
富山県	17.6	福岡県	17.6
石川県	15.4	佐賀県	16.2
福井県	13.9	長崎県	14.7
山梨県	14.2	熊本県	13.9
長野県	15.6	大分県	11.4
岐阜県	19.1	宮崎県	14.5
静岡県	13.1	鹿児島県	16.0
愛知県	11.8	沖縄県	11.4
三重県	12.7	平均	13.0

資料：『平成 23 年度 地方財政白書』より筆者作成。

2004（平成 16）年度から 2009（平成 21）年度までの目的別構成比の推移は、土木費の割合が年々減少し 6 年間で 2.9% 減少している。逆に民生費の割合は、年々増加し 6 年間で 5.0% 増加している。なかでも老人福祉費の割合が、2004 年（平成 16）年 26.0% から 2009（平成 21）年 28.9% に上昇したことは特筆すべき点である。国・地方自治体では高齢化の影響により財政状況が逼迫しており、地方自治体独自に施策を展開するには現実的に厳しい実情が浮かびあがる。

4. 福祉系 NPO 法人の実態

新しい公共の担い手として期待されている NPO 法人の実態を明らかにするために、NPO 法人の法的位置づけを概観し、実態調査の検討を行うこととする。

(1) NPO 法人の概要

NPO (Non-profit Organization) は、営利を目的としない民間の組織・団体の総称であり、民間非営利組織団体と訳される。我が国では、2008 (平成 20) 年 NPO 法 (特定非営利活動促進法¹³⁾) を制定し、同法第一条に「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」と明記している。

右田紀久恵¹⁴⁾ は、「ボランティア活動や NPO 活動、さらには社協活動などの地域福祉活動が継続性と時間を要件とした公共的営為であり、その総和と蓄積が新たな公共を構築することになる」と記している。原田晃樹は、NPO と政府との協働について、『「新たな公共」の担い手として、NPO が、政府だけでは対処できなくなった公私サービスの空隙を埋め合わせることが期待されているように思われる。そして、現実の協働の場面、とりわけ行政から NPO への委託の場面においては、単年度契約、硬直的な仕様書、不当に低い委託費といった諸問題のために、委託を受けた NPO にとって、継続可能な形で発展していくことが困難な現状がある」としている。

その後 2010 (平成 22) 年、新しい公共支援事業の実施に関するガイドラインでは「これまで政府が独占してきた領域を『新しい公共』に開き、そのことで国民の選択肢を増やすことが必要である。国民がその意志を持つとともに、政府が『国民が決める社会』の構築に向けて具体的な方策をとることを望む」とし、「新しい公共の担い手とは、地域の諸問題の解決のための社会的活動について自発的、主体的に参加する市民、NPO、企業等であり、従来から公を支えてきた行政等の主体と共に公を支えていくものである」と明記している。地方自治体への権限移行が進み、高齢化や家族形態の変化が進行している我が国において、NPO 法人に対する期待は大きくなっていると言える。NPO 法人への活動支援としては、2001 (平成 13) 年に認定 NPO 法人制度を制定し、2008 (平成 20) 年には税制改正¹⁵⁾ するなどの取り組みが行われている。

(2) 介護サービスを実施する NPO 法人実態調査

1) 調査目的・手法

本稿では、文部科学省科学研究費補助金 (基盤研究 C) 中間報告書の筆者執筆部分である財政・収入状況¹⁶⁾ を一部使用し、「新しい公共の担い手」として期待されている NPO 法人の財政的実情を明らかにすることとした。本調査は介護系 NPO における社会福祉士の役割を明らかにすることを目的としたものであるため、介護系 NPO における ① 制度外サービス実施の有無及び常勤社会福祉士配置の有無、② 社会福祉士配置の必要性の 2 つの視点から検討 (クロス集計) している。しかし本稿では、財政上の実態を明確化するために単純集計部分のみを用いることとした。調査対象組織の抽出方法としては、独立行政法人 福祉医療機構ホームページ「WAM NET」(<https://www.int.wam.go.jp/>) の介護サービス事業者情報をダウンロード (2009 年 3 月 17 日現在、

のデータ)し、そのデータをもとに調査対象の介護系 NPO を抽出している。調査方法は、アンケート票を用いた郵送調査法(理事長または現場代表者の自計式で依頼)を用いた。調査期間は、2009(平成 21)年 7 月 1 日から 8 月 30 日である。調査対象数は、2,874 法人(WAMNET「介護事業者情報」から抽出した介護系 NPO の全数である 2,975 箇所にアンケート票を郵送した。結果、101 法人が住所不明で発送元に返却されたため、本調査での最終的な調査対象者数は 2,874 法人となった)である。回収数は 864 通であり、回収率は 30.1% である。

2) 調査結果

① 定期的な財政支援組織の有無

定期的な財政支援組織の有無(SA)は、表 2 のとおりである。全体的には定期的な財政支援を受けていない介護系 NPO が 93.1% と極めて高い。介護系 NPO の約 9 割は、定期的財政支援を受けず、NPO 単体での運営をしていることが明らかになった。

表 2. 定期的な財政支援組織の有無

	合計 (下段は 表側構成比)	定期的に財政支援を受けている組織の有無(SA)		
		ある	ない	無回答
全体	864	37	804	23
	100.0	4.3	93.1	2.7

② 年間の総収入

年間の総収入(SA)は、表 3 のとおりである。1 年間の総収入については、「1,000~1,999 万」が 18.5%、「8,000 万以上」が 16.3%、「2,000~2,999 万」が 15.7% の順となっている。介護系 NPO の特徴として、総収入が「8,000 万以上」と高い NPO もあるが、「4,000 万未満」が 60.2% と半数以上を占める割合となっていることが挙げられる。

表 3. 年間の総収入

	合計 (下段は 表側 構成比)	1 年間の総収入(SA)									
		1,000 万 円未満	1,000 } 1,999 万	2,000 } 2,999 万	3,000 } 3,999 万	4,000 } 4,999 万	5,000 } 5,999 万	6,000 } 6,999 万	7,000 } 7,999 万	8,000 万 以上	無回答
全体	864	102	160	136	123	65	37	38	32	141	30
	100.0	11.8	18.5	15.7	14.2	7.5	4.3	4.4	3.7	16.3	3.5

③ 財政状況の安定性

財政状況の安定性(SA)については、表 4 のとおり全体の 69.0% の介護系 NPO が、不安定な財政状況であると感じている。財政状況が安定していると感じている介護系 NPO は、全体の 3 分の 1 以下の数値となっており、多くの介護系 NPO では、財政不安を感じながらサービスを実

表4. 財政状況の安定性

	合計 (下段は表側構成比)	財政状況の安定性 (SA)		
		安定性を感じている	不安定だと 感じている	無回答
全体	864	252	596	16
	100.0	29.2	69.0	1.9

施していることが浮き彫りとなった。

5. 考 察

本稿では、高齢者福祉施策の変遷、地方自治体の財政状況、福祉系NPO法人の実態を概観してきたが、次に、今後如何にして高齢者福祉施策を展開すべきか、さらに施策を展開していくために必要となる視点は何かについて考察していきたい。

まず、今後如何にして高齢者福祉施策を展開すべきかについてであるが、実現可能な施策の展開が必要であると考え。既述しているが、我が国における福祉は、政府・中央省庁などが主体となって制定する国家レベルの制度や施策として実施されてきた。1986（昭和61）年「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」が制定し、社会福祉関係事務の機関委任事務を団体委任事務に変更し社会福祉行政の一部を市町村に移譲した。1990（平成2）年には、社会福祉関係八法の改正を内容とする「老人福祉等の一部を改正する法律」が制定され、特別養護老人ホーム等の入所措置権限等の町村への委譲、都道府県及び市町村を単位とする老人保健福祉計画の策定等が実施されることとなった。2000（平成12）年に施行した介護保険法では、地方自治体が保険者として位置づけられ、住民の介護ニーズの把握からサービス供給基盤の整備、保険料の決定や徴収、計画策定という幅広い責務を担った。同年5月に制定した社会福祉法では、地方自治体や地域住民のこれからの福祉に対する積極的な役割を同法四条に明記している。さらに、1991（平成3）年以降地方自治法は4回にわたり改正し、2000（平成12）年には、地方分権一括法が施行し、自治体独自に計画・実施することが可能となったのである。

一方、2011（平成23）年度版、地方財政白書では、2009（平成21）年度の国内総支出における政府部門では、社会保障基金37兆4,200億円（7.9%）、地方政府57兆612億円（12.0%）、中央政府21兆8,656億円（4.6%）であり、地方政府の構成比は中央政府の約3倍となっている。また、都道府県の実質公債比率は、実質公債比率が18%以上である自治体も存在することから、財政的に逼迫している地方自治体の現状が明らかとなった。2009（平成21）年度の目的別歳出における民生費の割合が20.6%であり、これは2004（平成16）年から2009（平成21）の6年間で5.0%増加している。なかでも老人福祉費の割合が、2004年（平成16）年26.0%から2009（平

成 21) 年には 28.9% に上昇している現状が明らかになり、高齢化により税制面の影響が生じている現実が浮かびあがった。

このような状況下において、新しい公共の担い手として期待されている NPO 法人であるが、介護系 NPO 法人の調査結果では、介護系 NPO の約 9 割は定期的財政支援を受けず NPO 単体での運営をしており、年間の総収入は「4,000 万未満」が 60.2% と半数以上を占める割合となっていることが明らかになっている。また 69.0% の NPO 法人が財政的な不安を抱えている現状から、今後 NPO 法人をあらたな公共の担い手として考えていく上では、働くことを希望している高齢層の活動の場として提供することで人材を確保し、財政的な不安の軽減を図らなければならない。それに加え、NPO 法人間のネットワークを広げ、安定した運営の実施を目指す必要があると考えるが、その際には、専門職の関わりが必要になると考える。つまり、福祉施策を展開するには、まずは現状を把握し、実現可能な施策の展開が必要であろう。

次に、実際の施策を展開していくために必要となる視点として、社会的包摂を挙げることができる。社会的包摂とは、「包み込み」を意味するもので、障害の有無や社会的な境遇にかかわらず、地域や社会に包み込む方法・理念を指す概念であり、1980 年代ヨーロッパで普及したものである。この社会的包摂の対概念として社会的排除がある。岩田正美¹⁷⁾によると、「社会的排除という言葉は、それが行われることが普通であるとか望ましいと考えられるような社会の諸活動への参加の欠如をストレートに表現したものである。別の言い方をすると、社会関係が危うくなったり、ときには関係から切断されている、ということである。貧困が、生活に必要なモノやサービスなどの資源の不足をその概念のコアとして把握するのに対して、社会的排除は関係の不足に着目して把握したのものであることが常に強調されている」としている。つまり、社会的排除とは、経済的な脆弱さ、地域社会や人間関係からの孤立、社会的ネットワークの喪失、社会サービスへのアクセス困難、労働市場からの排除等をもたらす、社会的剥奪であると捉えらえることができる。近年、この社会的排除を払拭し、社会的包摂を広めようとする取り組みが行われている。既述しているが、2000 年には社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会の報告書には「イギリスやフランスでも、ソーシャル・インクルージョンが一つの政策目標とされるに至っているが、これらは“つながり”の再構築に向けての歩みと理解することも可能であろう」「つながりの構築を通じて偏見・差別を克服し、人間の関係性を重視するところに、社会福祉の役割がある」と記されている。我が国のように家族や地域との繋がりが希薄化している状況において、社会関係の再構築に焦点をあてた社会的包摂という概念構築の必要性は高まっている。今後は、行政・住民・NPO が連携し社会的包摂に向けた取り組みを展開するとともに、専門職による人びとのネットワークを構築することが求められる。

6. お わ り に

最後に今後の社会福祉のあり方についてであるが、少子高齢化社会が進行している現状を踏まえつつ、社会的援護を要する人々に如何に支援をしていくかという視点が不可欠であると考ええる。具体的には、高齢者等のひきこもり・孤独死に対し、地域コミュニティを強化し地域社会でのつながりを再構築することも視野に入れなければならない。そのためには、関連機関・団体のみならず、その地域で生活する全ての人びとが協力し、地域で安心した生活をするができるようなシステム構築する必要があると考える。特に今回の東日本大震災の発生により、被災地をはじめとして全国的に「社会的排除」のリスクが高まる恐れがあるとし、社会的包摂戦略策定に向けた取組が展開されている。この大震災により多くの人々が仕事をなくし、家族や地域とのつながりを引き裂かれたのである。生活困窮者は増大し、住み慣れた土地を離れての他町・他県での生活、仮設住宅での高齢者のひとり暮らしなどを余儀なくされている。このような家族や地域とのつながりをなくした方への支援は急務である。特に、自ら声をあげることができない方への配慮を十分に行う必要があると考える。今後、地域住民や専門職によるネットワークをさらに強化し、住民が真に求めているものへの支援に結び付けていくことが求められる。

本稿では、高齢者福祉施策を展開する上で重要となる視点を歴史の変遷、地方自治体の現状、介護系 NPO 法人の実態調査より分析した。今回は、全体的方向性を検討したため、今後は個々の福祉系 NPO 法人への聞き取り調査を実施し、より具体的な方策を検討していきたいと考える。

註

- 1) 内閣府編 (2011) 『高齢社会白書 (平成 23 年度版)』 p. 11.
- 2) 大野晃 (2008) 『限界集落と地域再生』有斐閣, p. 23.
- 3) 前掲書 (1) p. 63.
- 4) 厚生省・社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会 (2000) 「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」『社会福祉関係施策資料集』巻 19 号, pp. 34-40.
- 5) 厚生労働省 (2011) 「新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン」(<http://www5.cao.go.jp/npc/unei/jigyuu/gaidorain.pdf>, 2011.11.10).
- 6) 原田晃樹 (2010) 『NPO の再構築への道』勁草書房, p. 54.
- 7) 袖井智子 (2011) 「住民参加にもとづく高齢者福祉施策の展開」『東北福祉大学研究紀要』第 35 巻, pp. 101-110.
- 8) 日本地域福祉学会 (1999) 『地域福祉事典』中央法規, pp. 18-25.
- 9) 総務省 (2010) 『地方財政白書 (平成 22 年版)』 p. 167.
- 10) 国は、合併する市町村を合併特例債で優遇する一方、合併しない市町村に対する財政支援や権限の制限を設け、多くの都市を広域化させたのである。
- 11) 総務省 (2011) 『地方財政白書 (平成 23 年版)』 pp. 1-19.
- 12) 実質公債比率が 18% 以上の自治体は起債に許可が必要となり、25% 以上の自治体は地域活性化事業等の単独事業に係る起債が制限される。

- 13) 2011（平成 23）年 9 月 30 日現在，特定非営利活動促進法に基づく認証数は全国で 43,631 である。
- 14) 右田紀久恵（2005）『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房，p. 53.
- 15) 2011 年度の法改正に伴い，認定要件や認定期間の延長等申請手続きが緩和している。
- 16) 本郷秀和（2010）『介護系 NPO 法人における社会福祉士の役割』平成 21～23 年度 文部科学省科学研究費補助金（基盤研究 C）中間報告，福岡県立大学付属研究所生涯福祉研究センター，pp. 21-26.
- 17) 岩田正美（2008）『社会的排除』有斐閣，pp. 22-23.