

在宅福祉施策自治体間格差の要因分析

——奈良県下の市町村を対象にして——

柵 木 靖 子

I 問題の所在

今後の重要施策に据えられている要援護老人への在宅福祉施策において、現在、市町村間で格差がみられている。このような格差は、地域住民の選好・ニーズにもとづく格差であれば認められるものである。しかし、実際はむしろ財政事情といった理由から格差を生じさせており、地域の実情に即した自主的サービスに加え、今日的な生存権を国民に保障するため全市町村で実施すべきナショナル・ミニマムのサービスをも供給困難な市町村が少なくないのである。

今日、要援護老人、その介護者にとって、家庭奉仕員派遣（ホームヘルプサービス）、ショートステイ、デイサービス（入浴サービス等）の主要サービスは、「健康で文化的な最低生活」の保障のためのナショナル・ミニマム（一定水準の行政）の意味をもってきている。このナショナル・ミニマムのサービスにおいては、生存権保障上、全国どこの市町村の住民もサービスの受益に与れるのが望ましく、今後の介護需要の普遍・顕在化に伴い、受益の市町村間の水平的公平は重んじなければならない。故に、上のような財政事情による格差は、住民のナショナル・ミニマムのサービス受益の水平的不公平を生じさせており、今日・今後の実質的生存権保障上、問題といえる。

この点、財政的要因に着目し、社会福祉支出の決定要因を分析した従来の研究——坂田（1987）¹⁾、杉沢・山崎・園田（1989）²⁾、塚原（1990）³⁾——では、市部を分析対象とし、財政的要因として自治

体の財政力（地方税収入の規模をほぼ示す）が重要であることがわかっている。しかし、ナショナル・ミニマムのサービスは全市町村で実施すべきであるので、市部のみではなく郡部を含めて財政的要因を考える必要がある。

そこで、本稿ではまず、ナショナル・ミニマムの受益の水平的不公平が生じているか、要援護老人への在宅福祉施策の市町村間格差の現状を明らかにし、次に、このような格差をもたらしている市町村における財政的要因について分析することを目的とする。

本稿の構成は以下の通りである。第Ⅱ節で、分析対象である奈良県下市町村における在宅福祉施策の市町村間格差の現状をみる。第Ⅲ節では、このような市町村間格差をもたらしたと考えられる市町村の財源状況について述べるとともに、従来着目されている財政力と、本稿で着目する財源との関連について述べる。第Ⅳ節では、分析の方法とその結果をまとめ、第Ⅴ節で、本稿の要約を述べ、結びとする。

Ⅱ 在宅福祉施策市町村間格差の現状

Ⅱ-1 要援護老人対策在宅福祉施策の概要

市町村が実施主体となり行っている在宅福祉事業は、国・都道府県の施策である補助事業と、市町村が国・都道府県の施策にはない全く別の「独自」の施策を講じたり、国・都道府県の施策に「上乗せ」「横出し」⁴⁾を講じた市町村単独事業に大別される。単独事業である市町村の施策は次の実施状況で述べることとし、ここでは、補助事業

表 1 国の在宅要援護老人施策

事業	創設年度	事業の概要	負担割合		
			国	県	市町村
(1) 老人家庭奉仕員派遣事業	昭37	ねたきり老人等で、日常生活に支障がある者に対し、家事、介護等を行うホームヘルパーを派遣する	平成元年～ $\frac{1}{3}$ ($\frac{1}{2}$)	平成元年～ $\frac{1}{3}$ ($\frac{1}{4}$)	平成元年～ $\frac{1}{3}$ ($\frac{1}{4}$)
(2) ショートステイ事業	昭53	ねたきり老人等を一時的に保護する必要がある場合に施設で短期保護を行う（原則として7日以内）	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$
(3) ホームケア促進事業	昭63	ショートステイ事業の一環。施設でねたきり老人等に介護の受け方等の指導を行うとともに介護者に対して、介護の仕方の実習を行う	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$
(4) ナイトケア事業	平元	ねたきり老人および痴呆性老人を一時的に夜間のみ特別養護老人ホームに保護する	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$
(5) デイサービス事業	昭54	虚弱老人等をデイサービスセンターに通所させ、給食、入浴、日常生活動作訓練等のサービスを提供するとともに、ねたきり老人等の家庭に訪問して、給食、入浴等のサービスを提供する	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$
(6) 老人日常生活用具給付等事業	昭44	ねたきり老人等の日常生活用具を容易にするための日常生活用具を給付または貸与 ※ 日常生活用具 15種目	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$
(7) 高齢者生活福祉センター	平2	過疎地の高齢者に対して、高齢者生活福祉センターに通所させ、デイサービス事業を提供する	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$
(8) 高齢者サービス総合調整推進事業	昭62	高齢者に適したサービスを提供するため、保健・福祉・医療等の各施設の調整を行う	$\frac{1}{2}$		※高齢者サービス調整チーム $\frac{1}{2}$
(9) 痴呆性老人処遇技術研修事業	昭59	特別養護老人ホームの寮母、生活指導員、家庭奉仕員等に痴呆性老人の介護・処遇に関する実践的研修を行う	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	
(10) 家庭奉仕員講習会推進事業	昭62	家庭奉仕員講習会を実施し、より適切なサービスが提供できるよう家庭奉仕員の資質の向上を図る	(運営費) 定額	(運営費) 定額	
(11) 高齢者総合センター運営事業	昭62	高齢者、その家族等の抱える心配ごと、悩みごとに対する相談に応じ、また、市町村の相談体制を支援する	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	
(12) 在宅介護支援センターの運営事業	平2	在宅介護を行っている家族が身近なところで、気軽に専門家に相談でき必要な保健福祉サービスが受けられるように調整する	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$

（資料）厚生省大臣官房老人保健福祉部老人福祉課『老人福祉のてびき』、各事業実施要綱より作成。

である国・奈良県の施策のメニュー、経費負担等を大まかに述べていく。なお、今日、政策的に在宅福祉を推進させるため、あるいは施設一在宅ケア間の私的負担の公平化を図るため等で介護手当が重視されているので、本稿では介護手当を考慮し、要援護老人対策在宅福祉施策を在宅福祉サービスと経済的支援である介護手当に限定し述べていくこととする。

国の施策の在宅福祉サービスは、老人福祉法または予算措置による国庫補助事業としてそのほとんどが市町村が実施主体となり、表1に示される事業が講じられている。経費負担は（後節の分析対象年度である昭和63年度においては）、家庭奉

仕員派遣事業、日常生活用具給付等事業等は原則として、国 1/3、都道府県 1/3、市町村 1/3 で、その他の事業は国 1/2、都道府県 1/4、市町村 1/4 の負担割合となっている。

国の在宅福祉サービスへの取り組みは、施設福祉に比べ立ち遅れが指摘されていたものの、「長寿社会対策大綱」（昭和61年6月）の推進、「福祉ビジョン」（昭和63年10月）の推進、「ゴールド・プラン」（平成元年12月）の推進の一連の流れのなかで、近年質量とも拡充されてきており、特に昭和62年以降の新規事業においては、情報提供の促進、痴呆性老人対策、保健・医療分野との連携、過疎地対策を中心に事業を打ち出している。具体

的には、在宅介護支援センターの運営(平成2年)、ナイトケア事業(平成元年)、高齢者生活福祉センター(平成2年)、高齢者サービス総合調整推進事業(昭和62年)の施策が講じられている。

現在、社会保障制度を通じてのねたきり・痴呆性老人の介護者への経済的援助一現金給付はない。しかし、税制の所得控除(同居障害者特別控除、特別障害者控除等)を通じ、インプリシットな給付がなされている。しかし、この税制を通じて所得控除の形で支給される給付(租税支出)は、問題点がある。都村敦子が指摘するように⁵⁾、

(1) 逆進性を帯び所得の低い層よりも所得の高

い層により援助を与える。

(2) 所得控除は税額のあるものしか受けられず、課税最低限以下のものは何ら便益を受けない。

一方、ねたきり老人等をかかえる世帯は、低・中所得層に比較的多く分布しているため、この税制を通じての給付は在宅介護家庭への真の経済援助となっていない。それ故、都村は、租税優遇措置を廃止し、社会保障制度を通じて在宅介護家庭に直接介護手当を支給する、より公平な制度の創設を提言している。今日、社会保障制度を通じての現金給付(老人介護手当)が、その他に施設ケアと在宅ケアの私的費用負担の公平化等を目的と

表2 県の在宅要援護老人施策

事業	創設年度	事業の概要	負担割合	
			県	市町村
(1) ミドルステイ事業	平2	ねたきり老人等を一時的に保護する必要がある場合に施設で保護を行う(原則として30日以内)	財政力指数に応じて傾斜配分	
(2) ショートステイ等の送迎	平2	ショートステイ、ミドルステイを利用しようとする家族が、施設への送迎が困難な場合に、施設側が老人を送迎する	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
(3) ミニデイサービス事業	昭62	虚弱老人等を特別養護老人ホームに通所させ給食、入浴、日常生活動作訓練等のサービスを提供する	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
(4) 紙おむつ等の支給	昭45	ねたきり老人に紙おむつ、寝巻、おむつカバーを支給する	1	
(5) 託老ホームの運営	昭63	特別養護老人ホームに併設の託老ホームで、日中痴呆性老人を介護する	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
(6) 家庭介護者リフレッシュ事業	平2	ねたきり老人等を2日間施設で保護を行い、その間家庭介護者に介護研修、介護者交流会を行う	1	
(7) 家庭奉仕員派遣促進事業	平2	県の示す設置指標以上に家庭奉仕員、登録家庭奉仕員を設置する市町村に補助を行い、設置を促進する	定額	
(8) 在宅老人福祉緊急特別指導事業	平2	在宅老人福祉サービスの需要調査、啓発普及等を実施する市町村に補助を行う	定額	
(9) ショートステイ痴呆性老人加算	昭60	ショートステイ事業に対して、痴呆性老人加算を設け、市町村の負担を軽減するとともに、痴呆性老人の利用を図る	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
(10) ナイトケア事業	平元	国の指定以外の特別養護老人ホームでナイトケア事業を行う	平成2年～ $\frac{1}{2}$ $\left(\frac{3}{4}\right)$	平成2年～ $\frac{1}{2}$ $\left(\frac{1}{4}\right)$
(11) ひとり暮らし老人等緊急通報装置	昭63～ 平2	国庫対象分以外の緊急通報装置の設置を行う	$\frac{2}{3}$	$\frac{1}{3}$
(12) 地域老人総合事業	昭57	- 日常生活用具整備 - 緊急連絡器具整備 - 入浴サービス - 給食サービス - ひとり暮らし老人訪問 - 友愛チーム派遣 - 家庭奉仕員活動器具整備 - 寝具乾燥サービス - ねたきり老人理髪サービス - ねたきり老人等介護講習会開催	$\frac{1}{2}$ 平成2年～ (財政力指数による傾斜配分)	$\frac{1}{2}$ 平成2年～ (同左)

(資料) 各事業実施要綱より作成。

し、論点としてあがってきている。なお、介護手当は、スウェーデン、デンマーク、オーストラリア、イギリス等の諸国では支給されている。

都道府県は国の施策とは全く別の「独自」の施策を講じたり、国の施策に「上乘せ」「横出し」の施策を講じている。奈良県では表2に示される事業が講じられている。実施主体は一部（紙おむつ等の支給、リフレッシュ事業等）県で、ほとんどが市町村となっている。経費負担は、紙おむつ等の支給は、全額県の負担であるが、その他の事業は原則として県が1/2から2/3負担し、市町村が1/2から1/3負担している。平成2年度からは、ミドルステイ事業、地域老人総合推進事業（メニ

ュー事業）においては、市町村の財政力指数に応じた補助率に変わり、財政力指数が0.3以下の市町村には県が2/3、0.3から0.7未満の市町村には1/2、0.7以上1.0未満の市町村には1/3、1.0以上の市町村には0という負担割合に変わっている。

県においても、痴呆性老人対策が近年重要視されショートステイ痴呆性老人加算（昭和60年）、託老ホームの運営（昭和63年）、ナイトケア事業（上乘せ）（平成元年）の施策が講じられている。現金給付については、奈良県では介護手当は支給していない。なお、NHK調査（1991年）によると、都道府県では47団体中15団体と約1/3の団体で介護手当が支給されており、政令指定都市では

表3 在宅老人介護手当支給状況——91年度 都道府県・政令指定都市——
(1991年9月現在 NHK 調べ、単位：円)

団 体	寝たきり老人	痴呆性老人	月額換算	創設年度
都道府県				
北海道	月額 4,500	—	4,500	昭49
岩手県	月額 3,500	—	3,500	昭48
山形県	年額 24,000	—	2,000	昭50
茨城県	年額 30,000	年額 30,000	2,500	昭53寝 昭60痴
群馬県	年額 35,000	年額 35,000	2,917	昭50寝・痴
千葉県	月額 11,700	月額 11,700	11,700	昭47寝 昭60痴
神奈川県	年額 35,000	年額 35,000	2,917	昭47寝 平元痴
石川県	月額 8,000	月額 8,000	8,000	昭59寝・痴
福井県	月額 6,000	月額 6,000	6,000	昭61寝・痴
山梨県	年額 30,000	年額 30,000	2,500	昭49寝 昭61痴
長野県	年額 30,000	年額 30,000	2,500	昭49寝 昭60痴
滋賀県	月額 5,000	月額 5,000	5,000	昭52寝 昭57痴
京都府	年額 60,000	—	5,000	平2
兵庫県	月額 10,000	月額 10,000	10,000	平元寝・痴
山口県	年額 10,000	年額 10,000	833	昭50寝 平元痴
政令都市				
仙台市	年額 20,000	—	1,667	平元
横浜市	年額 120,000	年額 120,000	10,000	昭55寝 昭61痴
川崎市	月額 10,000	月額 10,000	10,000	昭46寝 昭61痴
名古屋市	月額 6,700	月額 6,700	6,700	昭46寝 昭59痴
京都市	年額 60,000	—	5,000	昭51
神戸市	月額 10,000	月額 10,000	10,000	昭50寝 平元痴
広島市	年額 120,000	年額 120,000	10,000	平3
北九州市	月額 10,550	月額 10,550	10,550	昭49寝 平元痴

(注) 1. この表は介護者にどれだけ手当が支給されているかについてまとめたもので、老人本人への福祉手当等は省いている。

(例) 東京都の老人福祉手当：70歳以上月額4万5,000円、65歳以上で所得が基準以下は3万7,500円、基準以上は2万5,000円。

2. 千葉県の支給対象は「本人または介護にあっている家族」。

3. 福井・兵庫・山口県は県と市町村で半額ずつ負担。

4. 横浜市と川崎市は他に県から年額3万5,000円支給される。

5. 京都市は府と市が半額ずつ負担。府から年額6万円別に支給されない。

6. 神戸市も県と市が半額ずつ負担。県から月額1万円別に支給されない。

7. NHK「在宅老人介護手当支給状況（91年度 都道府県・政令指定都市）」より作成。

表 4 市町村単独事業

(平成元年3月現在)

	独 自	上 乗 せ		介 護 手 当
		国の事業に上乗せ	県の事業に上乗せ	
事業数	6 市 1 町村 5	5 市 2 町村 3	10 市 0 町村 10	4 市 0 町村 4
事業内容	- 市町村単独入浴サービス - おしめ貸与 - 乳酸菌の配布 - 簡易風呂の提供 - 電話相談 - 独居老人の通院等にかかるタクシー利用助成	- 家庭奉仕員の利用料金の緩和 - 日常生活用具費用の緩和	紙おむつ 所得税課税世帯に支給	「ねたきり老人介助慰労金」 年額 1万円 「介護人手当」 年額 7,000円 「在宅ねたきり老人介護手当」 年額 3万6,000円 「ねたきり老人看護手当支給金」 年額 36万円

(資料)『市町村単独事業調べ』より作成。

11団体中8団体で支給されており、支給額をみると、月額833円の団体から1万2,917円の団体があり、かなりの差がみられている(表3)。

II-2 実施状況——市町村間格差の現状

ここでは、奈良県の市町村自治体における在宅福祉事業の実施状況を特に団体別(市部・郡部)にみることで、事業数・メニュー面における在宅福祉事業の市町村間格差の現状をとらえよう。なお、利用者がなく、事業が実施されていなくとも事業実施要綱が作成されている場合は、実施事業として数えている。資料は奈良県高齢福祉課『平成元年度 在宅老人福祉事業実施状況』『平成元年度 地域老人福祉総合推進事業実施状況』筆者が奈良県下市町村を対象に行った『市町村単独事業調べ』(方法:ヒアリング調査)によっており、平成元年度3月現在における実施状況である。

(1) 市町村単独事業

市町村単独事業は、奈良県47団体中23団体(実施率49%)約半数の団体で行われている。団体別では、市部9団体中3団体(33%)、郡部38団体中20団体(53%)で、若干郡部での実施率が高い。

表4は、事業内容を独自・上乗せ・介護手当別にみたものである。独自の事業は6事業みられ、内訳はねたきり老人対策として3事業——市町村単独入浴サービス・おしめ貸与・簡易風呂の提供、

ひとりぐらし老人対策として2事業——乳酸菌の配布・独居老人の通院等にかかるタクシー利用助成、一般要援護老人対策として1事業——電話相談が行われている。このなかで注目されたのは、入浴サービスの国庫補助事業が創設される前に、独自で、地域内の特別養護老人ホームを利用し、通所入浴サービスを実施していた市町村がみられたことである。いわゆる「先取り福祉」の例が奈良県下の市町村でもみられたのである。

上乗せ事業は、3事業みられ、内訳は利用料金の緩和2事業——老人家庭奉仕員派遣事業・老人日常生活用具等給付事業、対象者の拡大——紙おむつ所得制限の撤廃、である。この「上乗せ」は、近隣団体間で、同じ「上乗せ」措置を講じる傾向がみられている。利用料金については、近隣団体と不公平が起これないように配慮をした市町村があり、紙おむつの対象者拡大においても近隣団体間で同じ措置を講じる傾向がみられている。

介護手当は、郡部の4団体で支給されている。支給年額は7,000円、1万円、3万6,000円、36万円で、年額36万円つまり月額3万円とかなりの額を支給している市町村もある。介護手当創設の理由として2団体では、介護者への慰労の意味で創設し、2団体では在宅福祉事業をほとんど実施していないために、その代替として手当を支給している意味合いが強く創設している。なお、全国市

町村レベルでは、全国社会福祉協議会・民生委員児童委員協議会の「市町村における介護手当支給状況」(1987年)⁶⁾によると、市部(指定都市は含まず、指定都市の区および特別区を含む)の33.7%、郡部の27.9%が介護手当を単独で支給しており、市部が郡部をやや上回って実施している。

以上のように市町村単独事業は約半数の団体で実施されており、決して多いとはいえず、約半数の団体は国庫・県補助事業のみを実施している。また、予想に反し、市部より郡部で若干多く実施されている。

(2) 事業数

では、この市町村単独事業も含め、1団体あたりどのくらいのメニューが用意されているだろうか。

表5は、1団体あたりの事業数を団体別にみたものである。市部平均11.1事業、郡部平均8.1事業と予想通り市部の方がメニューが3事業多く揃っている。先にみたように市町村単独事業は郡部で若干多く実施されているが、国庫・県補助事業は市部の方が、より実施しているため、総事業数では市部の方が多くなっている。なお、最も事業数の多い団体は市部で17事業、最も少ない団体は郡部で3事業とかなりの差がみられている。

表5 1団体あたり事業数
(平成元年3月現在)

	1団体あたり 事業数	内 訳	
		国庫・県補助事業	単独事業
県平均	8.6	8.1	0.35
市部平均	11.1	10.8	0.33
郡部平均	8.1	7.5	0.57

(資料) 奈良県高齢福祉課『平成元年度 在宅老人福祉事業実施状況』『平成元年度 地域老人総合推進事業実施状況』『市町村単独事業調べ』より作成。

(3) 主要在宅福祉事業

次に、全市町村での整備が望まれる主要事業の実施状況はどうであろうか。

今日、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の保障のため、家庭奉仕員派遣、ショートステイ、デイサービス(入浴サービス等)は、ナショナル・ミニマムの意味をもってきていると考えられる。ここでは、この3事業に日常生活用具の給付等を加え、主要3事業・主要4事業の実施状況をみていく。日常生活用具の給付等を追加したのは、①先の老人福祉法改正(平成2年6月)で法定事業となった、②地方交付税額算定の際の基準財政需要額に、日常生活用具の給付等が考慮されている⁷⁾、という点から国の方でもナショナル・ミニマムととらえていると解せられるからである。

表6は、この主要事業の実施状況を団体別にみたものである。市部では、全市において、主要3事業・4事業が実施されている。これに対し、郡部では3事業63.2%、4事業60.5%と約6割の実施率となっている。その内訳は、家庭奉仕員100%、ショートステイ92.1%、入浴サービス63.2%、日常生活用具の給付等86.8%と、特に入浴サービスの実施率が低い。市部では、ねたきり老人をかかえる世帯となった場合、どの市においても入浴サービスの受益に与れるが、郡部では約4割の自治体では受益に与れないものとなっている。

なお、この入浴サービス未実施の14団体の13団体は、過疎市町村である。奈良県下過疎市町村は平成元年度3月現在で13団体であるので、過疎市町村はすべて未実施となっている。過疎地では、住民の入浴サービスに対する需要がない、需要が顕在化してこないというのも重要な要因ではある

表6 主要事業の実施状況(市部・郡部別)

(平成元年3月現在)

	3事業(A, B, C) とも行っている	4事業(A, B, C, D) とも行っている	内 訳			
			(A)家庭奉仕員	(B)ショートステイ	(C)入浴サービス	(D)日常生活用具
県	70.2%	68.1%	100%	93.6%	70.2%	89.4%
市部	100%	100%	100%	100%	100%	100%
郡部	63.2%	60.5%	100%	92.1%	63.2%	86.8%

(資料) 奈良県高齢福祉課『平成元年度 在宅老人福祉事業実施状況』『平成元年度 地域老人総合推進事業実施状況』『市町村単独事業調べ』より作成。

が、それに加え、供給側の要因も大きく、当市町村内にあるいは近隣市町村にデイサービスセンター・特別養護老人ホーム等がない、立地条件が悪い等で入浴サービスを実施できない状況にある。

以上のように、市町村間格差を事業数でとらえると市部と郡部では差があり、市部の方がよりメニューが揃っている。郡部では主要な事業も未実施である団体が約4割あり、今後の対応が課題である。

Ⅲ 市町村の財源状況

Ⅲ-1 財源状況の趨勢・現状

市町村の財源は、地方税、国・都道府県からの補助金、地方債、使用料・手数料・分担金・負担金といった受益者負担収入等から構成され、その構成比は地方税42.3%、補助金（地方交付税、国庫支出金、都道府県支出金）28.1%、地方債7.8%、受益者負担収入3.9%となっている（昭和63年度決算額、平成2年度版『地方財政白書』）。市町村財政は、「3割自治」という言葉で比喻されるように、自律的な財源である地方税収入で支出のほとんどを賄うのではなく、国・都道府県からの補助金（地方交付税、国庫支出金、都道府県支出金）がかなりの比率を占めているのが特徴である。これらの財源は、使途が特定されているか否かによって特定財源・一般財源に分類され、一般財源は自治体が自由に使途を定めることができる財源である。この主要な構成要素は、地方税、地方公付税、地方譲与税、都道府県交付金である。歳入構成比の推移をみると、一般財源の構成比は、昭和50年48.6%、昭和63年59.3%と構成比を高め、その内訳は、この間、地方交付税、地方譲与税、都道府県交付金の比率はほとんど変わらず、地方税の比率が昭和50年30.0%、昭和63年42.3%と高まっている。反対に、特定財源の構成比は低下しており、その内訳は、この間、国庫支出金は微減で、地方債は昭和54年以降比率が低下している。このように、市町村の財源は、近年地方税収入の伸びで一般財源の構成比が高まってきている傾向にある。

表7 財政力指数平均の推移

団体区分	昭和55年	60年	63年	昭和55～63年の増加
市町村	0.37	0.43	0.44	0.07
大都市	0.74	0.80	0.83	0.09
都市	0.62	0.72	0.75	0.13
中都市	0.79	0.91	0.95	0.16
小都市	0.55	0.65	0.66	0.11
町村	0.31	0.36	0.37	0.06
都市と町村の差	0.31	0.36	0.38	0.07

（注）1. 大都市とは、政令指定都市。

2. 中都市とは、大都市以外の市で人口10万人以上の市。

3. 小都市とは、人口10万人未満の市。

（資料）自治省編『地方財政白書』昭和57年度版、昭和62年度版、平成年度版より作成。

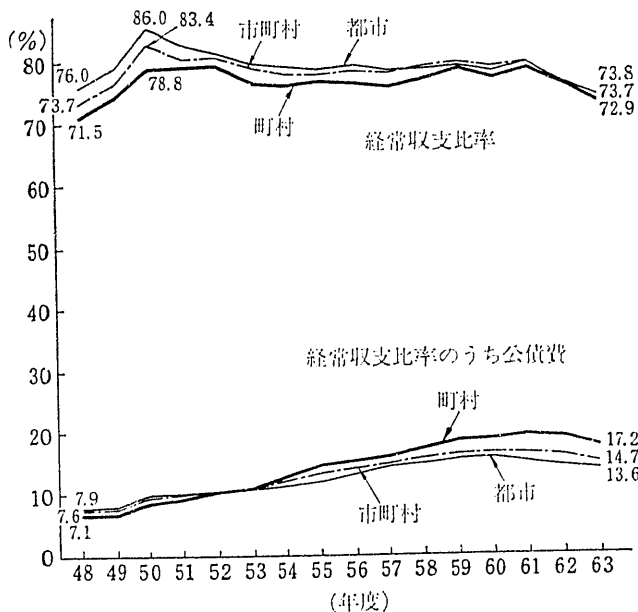
では、この地方税収入はどういった団体で伸びてきているのだろうか。表7は団体別の財政力指数の平均の推移をみたものである。地方税収入の規模を示す財政力指数平均は、昭和55年0.37、昭和63年0.44と0.07高まっている。この間、大都市0.09、中都市0.16、小都市0.11、町村0.06高まり、財政力は市部を中心に高まっている。市部と郡部との差は昭和55年0.31、昭和63年0.38と差が開いている。つまり、全体としてみれば、税源である労働力・資本の郡部から市部への移動がみられ、それは市町村財政に対しては、財源に悩む団体は悩み、潤う団体は潤うという状況を生み出している。

次に、財政構造の弾力性の推移をみる。財政構造の弾力性をみる指標として、一般に経常収支比率が使われているが、例えば、老人福祉の分野では、施設福祉・在宅福祉を充実させていくと、人件費、扶助費がかかるので、建設事業などの臨時的需要に対応でき、かつ福祉需要に対応できるかをみるには、経常収支比率のうち公債費分をみるのが適当である。図1に示されるように、経常収支比率でみると財政構造は徐々に弾力的になってきている。一方、経常収支比率のうち公債費分は昭和48年市町村平均7.6%、都市7.9%、町村7.1%と市部と郡部は同じ水準で、昭和50年以後比率は高まり、近年は改善がみられるものの昭和63年においては、市町村平均14.7%、都市13.6%、町村17.2%と昭和48年のそれより約2倍の値となって

表 8 財政力規模別の団体状況・高齢化率

財政力指数	総団体数	市・郡部別団体		過疎・人口急増・一般別団体			高齢化率 65歳以上人口割合 平成元年10月1日
		市	郡	過 疎	人口急増	一 般	
0.3未満	16		16	11		5	21.4%
0.3～0.5	13	2	11	2	1	10	16.1%
0.5～0.7	13	3	10		4	9	10.8%
0.7以上	5	4	1		2	3	9.2%
県総数 (県平均)	47	9	38	13	7	27	(11.1%)

- (注) 1 過疎団体とは、過疎地域振興特別措置法にもとづき過疎地域の市町村として公示された団体。
 2 人口急増団体とは、当該団体の昭和60年の国勢調査人口が、平成2年の国勢調査人口(概数)と比べて10%以上増加している団体。
 3 一般団体とは、全団体から、過疎・人口急増団体を除いた残りの団体。
 4 奈良県地方課「市町村決算状況の概要」、奈良県高齢福祉課「高齢者人口割合」、奈良県統計課「平成2年国勢調査市町村別の概数一覧」より算定、作成。



(注) 各比率は加重平均である。
 (資料) 自治省編『地方財政白書』平成2年度版、昭和55年度版より作成。

図 1 経常収支比率等の推移

いる。しかも、郡部は市部より高まり、公債費の負担が重くなっている。

以上のように、近年市町村が自由に用途が定められる一般財源は地方税の伸びで増加しているものの、公債費の負担は依然として厳しく、一般財源の用途を狭めている。それは市部より郡部の方が厳しい状況にある。また、財政力の市部郡部間の差は拡大傾向にあり、財源不足で悩む団体は悩み、公債費依存体質から抜け出すのが困難な状況を生み出しているのである。

III-2 財政力規模別の財源状況

表 8 は、分析対象である奈良県下47市町村の財政力規模別の団体状況・高齢化率を示したものである。まず、財政力規模別グループがどういった団体から構成されているかについてみると、最も弱いグループ(0.3未満)16団体はすべて郡部である。最も強いグループ(0.7以上)5団体は市部4団体、郡部1団体の構成であるが、この郡部1団体は市部への移行が予定されているので、最も強いグループは市部で占められているとみてよい。比較的弱いグループ(0.3～0.5)13団体は市部2団体、郡部11団体、比較的強いグループ(0.5～0.7)13団体は市部3団体、郡部10団体から構成されている。このように、市部は財政力が最も強い・比較的強いグループを中心として分布し、一方郡部は最も弱い・比較的弱いグループを中心に分布しており、市部の方が一般に財政力が高い。また、人口構造と財政力との関連は、一般にいて非労働力人口である高齢者人口割合が高いほど、財政力は弱いものとなっている。

表 9 は財政力別の財源状況を示したもので、これにより財政力と一般財源・経常一般財源・これら財源の余裕度(財政構造の弾力性)とどのような関連があるかについてみていく。一般財源は、地方税収入が不足している団体にナショナル・ミニマム水準の公共サービスを供給できるよう財源保障する地方交付税制度により、各グループ間の財政力の格差が縮減された結果、歳入総額に占め

表 9 財政力規模別の財源状況

(昭和63年度決算)

財政力指数	歳入総額に占める割合				経常収支 比率	公債費 負担比率	うち公債費負担 比率20%以上の 占める割合
	地方税	地方交付税	一般財源	経常 一般財源			
0.3未満	9.4%	47.4%	59.3%	53.6%	82.2%	27.4%	93.8%
0.3～0.5	22.5%	32.7%	57.5%	52.6%	80.9%	18.6%	30.8%
0.5～0.7	37.3%	23.3%	62.9%	58.3%	72.6%	18.7%	46.2%
0.7以上	51.5%	8.2%	61.8%	58.1%	78.4%	16.9%	20.0%
県平均	39.1%	18.6%	59.8%	55.1%	80.8%	21.4%	55.3%

(注) 1. 奈良県地方課「市町村財政の概要」・「市町村決算状況の概要」より算定、作成。

2. 平均は単純平均値。

る一般財源の割合は、60%前後とだいたい同じ水準となっている。経常一般財源と財政力との関連は、財政力が最も・比較的弱いグループは最も・比較的強いグループより、経常一般財源が歳入総額に占める割合が4～5ポイント低くなっているものの、財政力と経常一般財源との相関関係はみられない。次に、これらの財源の余裕度を示す経常収支比率、公債費負担比率と財政力との関連をみると、経常収支比率は、財政力が最も・比較的弱いグループは、最も・比較的強いグループよりやや高い比率となっているが、経常収支比率と財政力との相関関係はみられない。一方、公債費負担比率も同様で財政力との相関関係はみられない。公債費負担比率20%以上の団体の分布をみると、高齢者人口割合が高く税源が非常に不足している団体が多い——財政力が最も弱いグループ、公共施設等の増設で投資的行政需要の高い人口急増団体が多い——財政力が比較的強いグループに多く分布しており、こういった団体が、特に財政構造が非弾力的になっている。

以上のように、地方交付税等の財源保障により、一般財源・経常一般財源は財政力の差異にかかわらず、同一水準にある。財政力が比較的高い市部のみみる場合には、地方税が一般財源のなかでかなりの割合を占めるので、財政力そのものを、自由に用途できる財源力とみてよいかもしれない。しかし、郡部は市部に比べ、財政力が低いグループに分布し、地方交付税が重要な財源となっている。それ故、郡部を含めると、財政力そのものを市町村が自由に用途できる財源力とみなされないといえる。

そこで、次節では、財政力以外の財源に着目し、本節でみた余裕のない財源状況が在宅福祉実施水準に与える影響を分析していく。

IV 分 析

IV-1 分析方法

これまでの実証分析により、地方自治体の社会福祉支出に対する財政上の重要な要因は、地方税収入、また、暗示的に一般財源収入・経常一般財源収入であることがわかっている。杉沢・山崎・園田(1989)は東京都23区を対象に、ねたきり高齢者に対する在宅福祉事業予算額を分析し、塚原(1990)は東京都の市・区を対象に、在宅福祉事業を含む老人福祉・保健3事業の予算額を分析し、これらの分析は、地方税収入が重要な要因であることを明らかにしている。坂田(1987)は、全国636都市を対象に、民生費に充当した一般財源決算額を分析し、財政状況が悪化するほど民生費に充当する一般財源は少なくなることを明らかにしている。ここで使われた財政状況を表す指標を説明力順に並べると公債費負担比率>公債費比率>経常収支比率>財政力指数となっており、つまり、地方税収入より一般財源収入や経常一般財源収入の方が民生費への一般財源投入行動に影響が大きいことを暗示している。

本分析においては、公債費負担比率等の指標ではなく、直接、一般財源、経常一般財源に着目し、また以下の点からより厳密な財源に着目する。まず、在宅福祉事業費の財源は、国、県からの補助金である特定財源と、市町村の持ち出し分である

一般財源とに分けられる。在宅福祉事業のなかで国庫・県補助事業は、特定財源、一般財源から構成されている。この特定財源つまり国庫・県補助金は、国あるいは県が定めた補助基準基本額に表1、表2に示される各事業の補助率を乗した額である。一方、市町村単独事業費は、市町村の全負担であり、一般財源のみから構成されている。さて、自治体は、この在宅福祉費への一般財源の投入をどういった財政上の下で決定するだろうか。

この決定行動を考える際、在宅福祉の事務の性質を考慮に入れる必要がある。要援護老人に対する在宅福祉事業に実施は、法律上、義務づけられていない。自治体の事務を実施が義務づけられている必要事務と、実施が自治体の選択に任されている随意思務とに分類すると、要援護老人に対する在宅福祉事務は、随意思務に属している。また、この在宅福祉は、施設福祉に比べ整備が遅れ、表1、表2の事業創設年度をみれば明らかなように事業のほとんどが、昭和60年代に入ってから創設されている（家庭奉仕員派遣事業等の主要事業を除く）。

故に、随意思務でかつ新しい分野の事務である、在宅福祉事務への一般財源の投入は一般財源に余裕がある、つまり、一般財源を公債費、人件費、その他支出が余儀なくされている必要事務に一般財源を充て、残りの余剰が大きいほど投入しやすいといえる。また在宅福祉事業は、一度実施されれば、継続的な支出となる事業がほとんどである。故に、一般財源のなかでも毎年度、継続的に確保できる収入である経常一般財源の余裕度の方が、一般財源の余裕度より影響力が大きいであろう。つまり、経常一般財源を公債費、人件費、その他の必要事務経費に充て、残りの余剰が大きいほど、在宅福祉事業に一般財源を充当しやすいであろう。

そこで、自治体の在宅福祉事業実施の財政的要因として、一般財源、経常一般財源、経常一般財源の余裕度に着目する。またそれに加え、法定外普通税収入、および公債費充当経常一般財源を考慮する。前者の法定外普通税収入というのは、毎年度、継続的に確保の見込みのある地方税収入で

あるが、全国の自治体において共通な税収入ではない、標準的ではない、ということで臨時的な一般財源収入に分類されている。だが本来は、経常的な一般財源収入であるので、経常一般財源に法定外普通税収入を加え、考慮する。後者は、経常一般財源の余裕度をみるものである。自治体各々特別の需要があり、毎年度経常的に支出が余儀なくされている経費の項目、その大きさはまちまちである。しかし、公債費への支出は自治体共通のものであるので、経常一般財源と法定外普通税の和から公債費充当経常一般財源を引き、経常一般財源の余裕度をみるものである。

推定式として以下の6本の回帰式を使用する。

$$(1) \quad Y = a_1 + b_1 X_1 + \varepsilon_1$$

$$(2) \quad Y = a_2 + b_2 X_2 + \varepsilon_2$$

$$(3) \quad Y = a_3 + b_3 X_3 + \varepsilon_3$$

$$(4) \quad Y = a_4 + b_4 X_4 + \varepsilon_4$$

$$(5) \quad Y = a_5 + b_5 X_5 + \varepsilon_5$$

$$(6) \quad Y = a_6 + b_6 X_6 + \varepsilon_6$$

Y: 高齢者人口（65歳以上）1人あたり要
援護老人対策在宅福祉事業費

X₁: 住民1人あたり地方税

X₂: 住民1人あたり歳入

X₃: 住民1人あたり一般財源総額

X₄: 住民1人あたり経常一般財源

X₅: 住民1人あたり経常一般財源+法定外
普通税

X₆: 住民1人あたり経常一般財源+法定外
普通税-公債費充当経常一般財源

$\varepsilon_1 \sim \varepsilon_6$: 誤差額

単位: 円

データは、在宅福祉事業費は、筆者が奈良県下47市町村を対象に行った『要援護老人に対する在宅福祉事業決算状況調べ』（方法：ヒアリング 45団体、郵送2団体）により、その他は、奈良県総務部地方課発行『市町村財政の概要（普通会計編）』により、昭和63年度決算額である。

IV-2 分析結果

(1)から(6)式を用いて、OLSによるクロスセクション分析を行った結果が表10である。本分析の

表 10 回帰係数の推定値 (単位: 円)

説明変数	被説明変数	要援護老人対策 在宅福祉事業費 (高齢者 1 人あたり)	R ²	N
(1) 式	地 方 税 (住民 1 人あたり)	0.012594 (0.550437)	0.0154	47
(2) 式	歳 入 (住民 1 人あたり)	0.0075461* (5.03445)	0.346	47
(3) 式	一般財源総額 (住民 1 人あたり)	0.013356* (5.77006)	0.412	47
(4) 式	経常一般財源 (住民 1 人あたり)	0.018431* (6.50693)	0.473	47
(5) 式	経常一般財源 + 法定外普通税 (住民 1 人あたり)	0.018418* (6.50717)	0.473	47
(6) 式	経常一般財源 + 法定外普通税 - 公債費充当経常 一般財源 (住民 1 人あたり)	0.028784* (6.90800)	0.507	47

R²: 自由度修正決定係数

N: 標本数

() 内は t-統計値

*は1%水準で有意であることを示す。

中心である(3)~(6)式は、t-統計値は、1%水準で有意と、十分に有意となった。決定係数は 0.4~0.5 と説明力はやや大きいものとなり、他の要因で説明される部分が0.5~0.6を占めることを示している。また、予測通りに、(3)式から(6)式と、より厳密になるに従い、決定係数の値は大きいものとなった((5)式の決定係数は有効数字 5 桁目で差が出ている)。一方、説明力は回帰係数の値から、(6)式が最も強いものとなった。このように、より厳密に着目した財源は、妥当であるといえよう。

(1)・(2)式も加え、解釈されることは以下の通りである。

第一に、郡部を含め考える場合には、地方税収入と在宅福祉事業費とは関連がないといえる。従来の研究では都市を分析対象としていたため、地方税収入と在宅福祉事業費との間に関連がみられていた。例えば、杉沢・山崎・園田(1989)が東京都23区を分析した結果、1人あたり地方税納税額と、高齢者人口1人あたり在宅福祉事業費との相関係数は0.590とかなり関連がみられたが、本分析の結果は、決定係数0.0154——相関係数にし

て0.0818と無相関となった。在宅福祉事業水準を規定する財政的要因として、自治体地方税収入の規模をほぼ示す財政力が重要であるとみられていたが、町村自治体をも視野に入れる場合には、財政的要因は財政力よりも、一般財源収入(の規模)といえよう。

第二に、自治体の在宅福祉事業への投入決定は、一般財源のなかでも毎年、収入の見込まれる安定的な経常一般財源+法定外普通税収入により決定される。

第三に、財政構造が硬直的であれば、やはり在宅福祉事業への投入決定を妨げる。安定的な収入——経常一般財源+法定外普通税が多くとも、そのなかでかなりの額が、公債費という借金返済に充てられるならば、随意事務である在宅福祉事業への一般財源の投入は少なくなる。

なお、財源収入の在宅福祉事業費への効果は、住民1人あたり一般財源収入が10万円増加すると高齢者1人あたり在宅福祉事業費は1,335.6円増加すると予想される。経常一般財源+法定外普通税収入が10万円増加すると、1,841.8円増加、経常一般財源収入が10万円増加すると、1,843.1円増加すると予想される。

V 結 語

本稿は、市町村間にみられる在宅福祉事業実施水準の差の要因を、財政的要因からアプローチしたものである。従来の研究では市部を分析対象としていたため、財政的要因は、財政力とみられていた。しかし、郡部を含めてのより汎用な財政的要因を探るため、財政力以外の財政的要因に着目した分析を行った。本分析は以下の3点が特徴となっている。

- ① 在宅福祉事業支出について分析している、杉沢・山崎・園田および塚原論文では、予算額を使用しているのに対し、本稿では実績値である決算額を使用している。その点、厳密さ・正確さが改善されている。
- ② 一方、財政的要因においても、地方税ではなく、住民福祉に割り当てられる財源として、

在宅福祉事業費の市町村の持ち出しである一般財源、さらにこの財源の経常性（経常一般財源）・余裕度（公債費充当経常一般財源を引く）に着目し、より厳密な分析指標を使用している。

③ 分析対象に町村を含めている。故に、この財政的要因は、より汎用できる要因といえる。分析の結果、および在宅福祉事業の実施状況の結果から、本稿では、以下の知見が得られた。

- ① 要援護老人に対する在宅福祉事業は、郡部より市部の方が、より多くの施策が講じられている。しかし、そのなかで市町村単独事業に関しては市部より郡部の方が若干多く施策が講じられている。ナショナル・ミニマムの在宅福祉サービスにおいては郡部の約4割の自治体ではまだ実施されていない。
- ② 市町村の在宅福祉事業実施水準は、財政力ではなく、経常的な一般財源の余裕度（経常一般財源+法定外普通税-公債費充当経常一般財源）によってもっとも説明され、しかもかなりこの財政的要因に規定されている。

先の平成2年6月に成立した老人福祉法の一部改正により、平成5年から郡部には、県から必要事務である施設福祉事務が委譲される。と同時に、郡部では施設福祉の経費を負担することになる。つまり、義務的で経常的な経費負担が増加し、さらに経常一般財源の余裕がなくなると予想される。それ故、郡部での在宅福祉事業の水準が憂慮されるところである。

それに対し、国は財源措置として、普通地方交付税の増額、国庫補助金単価の適正化で対処している。本分析結果からも普通地方交付税の増額、つまり一般財源の増額という対処は妥当といえよう。が、この普通地方交付税は用途が特定されていないため特定の経費に対する財源保障として不十分な側面をもっている。現在の未整備自治体への今後の緊急的整備にあたっては、国庫・県補助金単価（特定補助金）の適正化とともに、奈良県が平成2年度から市町村の財政力指数により補助金を傾斜配分するような、特定補助金の重点的配分も必要であろう。また、公債費負担の高

い市町村においては、公債費依存体質からの改善が強く望まれる。

＊ 本稿を作成するにあたり、貴重なご教示をいただきました奈良女子大学木村陽子助教授に、また、貴重な資料を提供していただきました奈良県高齢福祉課・地方課財政第一の皆様、資料提供・ヒアリング調査に協力していただきました奈良県各市町村高齢福祉担当職員等の皆様に厚く御礼申し上げます。

注

- 1) 坂田周一「都市の社会福祉財政における一般財源の分散と機能に関する研究」『日本社会事業大学社会事業研究所年報』第23巻、1987年、243-267頁。
- 2) 杉沢秀博・山崎喜比呂・園田恭一「東京都におけるねたきり高齢者と身障者に対する在宅福祉事業予算の地域差」『厚生指針』第36巻第6号、1989年、25-30頁。
- 3) 塚原康博「社会福祉支出決定メカニズムの計量分析——東京都の自治体を対象として」『季刊・社会保障研究』第26巻第2号、1990年、138-144頁。
- 4) 「上乘せ」とは、自治体が国の施策に対し、費用の上乗せ・対象範囲の拡大等の措置を講じることで、「横出し」とは、品目・項目の増加の措置を講じることである。なお、本稿では、市町村が国・都道府県の施策にこれらの措置を講じることを指している。この用語については、大野吉輝『福祉政策の経済学』、東洋経済新報社、1979年、134-147頁。小高・原・阿部・村上『地方自治法入門』、有斐閣、1987年、108-117頁を参照。
- 5) 都村敦子「高齢社会と家族援助」金森久雄・伊部英男編『高齢化社会の経済学』、東京大学出版会、1990年、237-268頁を参照。
- 6) ここでの介護手当は、社会福祉協議会・民生委員協議会等が実施主体となっている場合も含まれている。また、都道府県・指定都市の介護手当、国の「特別障害者手当」に加算している市町村、都道府県・指定都市の単独事業を市町村単独の事業と解して答えている若干の市町村も含まれている。
- 7) 基準財政需要額算定の際の基本的な考え方は義務的または普遍性の高い経費を対象とするとされている。対象経費となっている要援護老人への在宅福祉事業は、昭和60年までは、家庭奉仕員派遣事業、日常生活用具給付事業等が、昭和61年以降、施設活用サービス（デイサービス・ショートステイ）がもられ、平成2年からは、ゴールド・プラン（平成元年12月）推進のためもあり、さらに在宅老人訪問事業、在宅介護支援センター等がもりこまれている。地方交付税制度研究会編『地方交付税制度解説（単位費用篇）』、地方財務協会、各年度版を参照。

参考文献

- 〔1〕 小沢・坂野・宮本・山本『現代地方財政の構造』、自治体研究社、1979年。

- 〔2〕 大野吉輝『福祉政策の経済学』、東洋経済新報社、1979年。
- 〔3〕 秋田成就「老人福祉行財政と老人福祉関係法の構造と機能——県・市町村の老人福祉施策の実態調査をもとにして」『高齢化社会における社会法の課題』、日本評論社、1983年。
- 〔4〕 木下和夫編、大阪大学財政研究会『地方自治の財政理論』、創文社、1966年。
- 〔5〕 隅谷三喜男・丸尾直美編『明日の福祉 4 福祉サービスと財政』、中央法規出版、1987年。
- 〔6〕 伊部英男・大森 彌編『明日の福祉 5 福祉における国と地方』、中央法規出版、1988年。
- 〔7〕 福武 直・阿部志郎編『明日の福祉 7 都市と農村の福祉』、中央法規出版、1988年。
- 〔8〕 永田幹夫『地域福祉論』、全国社会福祉協議会、1988年。
- （ませぎ・やすこ
和歌山信愛女子短期大学専任講師）