

イギリスにおける福祉財政の構造

——コミュニティ・ケアの自治体財政責任——

中 井 英 雄
齊 藤 慎

I はじめに

高齢者人口の人口総数に占める比率が7%を超える高齢化社会に日本が入ったのは1970年であるが、ヨーロッパ諸国はかなり以前から高齢化社会に突入していた。しかし日本社会は急激に高齢化し21世紀初頭にはヨーロッパ諸国に追い付き、あるいは日本が追い越す国もでてくるといわれている。日本の高齢化の特徴の一つはそのスピードの速さであり、ヨーロッパ諸国が徐々に高齢化していったのに対して日本は高齢化比率が7%から14%になるのにわずか25年程度しか要しないとされている。

このような高齢化への対処はヨーロッパ諸国でもさまざまであるが、イギリスは伝統的な福祉国家行政から近年大きな転換をなそうとしている。1979年市場機構を重視するサッチャー首相が誕生し、その後行われた福祉サービスの改革を取り上げ、それがどのような結果をもたらそうとしているかを事務配分および財源問題の観点から分析し、その問題点を指摘することは今後の日本における福祉問題を考察する上で参考になろう。

伝統的に福祉サービスは主として国が関与するものとされてきたイギリスで、国の役割を大きく変化させる契機となったのは1988年のグリフィス報告である。本報告書でグリフィス卿が強調していることは、保健医療サービスおよび社会福祉サービスを有効に給付するために現行の供給体制を変革し、経費削減のためではなく財源を地方に移転し、ニーズを把握しやすい地方主導で福祉を

行うべきだという点である。1990年に成立した「国民保健サービスおよびコミュニティ・ケア法」では従来、国が主体的に行っていた公的な社会福祉サービスの分野を地方自治体に移管し、福祉サービス全般の自治体責任を強化した。このような事務の移譲と同時に最終的には財源を一般財源のかたちで地方に移転しようとしている。このことは国財政の負担軽減と同時に地方自治体の責任および負担が重くなっていることを意味する。その結果として福祉サービスが質的・量的にどのように変わったかが問題である。このような問題意識の下で、本稿では上述した改革が始まった1993年以降を主たる対象として、改革が地方自治体の福祉支出にどのような影響を及ぼしたかをクロス・セクション・データを用いて分析した。

II コミュニティ・ケア法の背景と意義

1. 国の補足給付制度と民間老人ホームの増加

イギリスの医療サービスは国営の国民保健サービス(NHS: National Health Service)が担当し、1970年代では病院が老人介護を引き受けていた。高齢化に伴う医療費の増大に対して、71年には国がガイドラインを設定して地方自治体の積極的取り組みを促す「シーボーム改革」、76年には障害者・高齢者の長期入院患者を退院させ、その経費削減額を国民保健サービスから自治体の対人社会サービスに移転する「合同財政制度」(Joint Finance)などの試みがあった。

ところが、老人介護の重点が病院から老人養護施設に移行したのは、1980年代である。82年には、

ホームレス対策として食事・宿泊手当 (board and lodgings payments) の補足給付 (Supplementary Benefit) を引き上げ、同時にナーシングホーム、老人ホーム、簡易宿泊施設、民宿利用者などについて特別規定を設けた。この制度によって、低所得高齢者は営利・非営利の民間施設に入所すれば、その費用に対して国が支給する補足給付を受けることができる。さらに 83 年には、国の地方出先機関である社会保障事務所が、地域別利用料の実情に応じて扶助基準額を決めるように改正したため、民間の老人ホームは 80 年代で 3 倍に増えた¹⁾。

国は高齢者を病院から民間高齢者施設に移すことには成功したが、その施設入所者の半分近くが補足給付を受けるようになり、財政負担の増大を食い止めることはできなかった。民間施設の経営者の方でも、実際の利用料に応じた扶助基準額の決定方式につけ込んで、利用料を引き上げることもあった。このため、1985 年度には補足給付に最高限度を設け、88 年度からは所得扶助 (Income Support) に改正している。

他方、国は 1980 年代当初から、家族や近隣によるインフォーマル・ケアを重要視し、施設ケアから在宅ケアへの移行を目標にしてきた。ところが、在宅ケアは自治体が対人社会サービスとしてその経費を負担する仕組みである。低所得高齢者が民間施設に入所すれば、国がその経費を負担するわけだから、自治体側は在宅ケアを積極的に推進しなかった。政府の自治体監査委員会 (Audit Commission) は 86 年、その報告書のなかで、国の補足給付制度が在宅よりも施設ケアを促進していると指摘した。これを受けてグリフィス報告は 88 年 2 月、補足給付の財源を国から自治体に移転し、自治体がニーズを判断して入所費用を支給するかたちに改め、施設と在宅ケアの責任を一元化するように提言した。政府はグリフィス報告の提言を大筋で受け入れ、89 年 11 月「コミュニティ・ケア白書」を公表している。

2. コミュニティ・ケア法の特徴

1990 年 6 月に成立した「NHS およびコミュニ

ティ・ケア法」は自治体が国務大臣の指示で 92 年 4 月から計画期間 1 年以上のコミュニティ・ケア計画を策定し、公表することを義務づけた。ただし、政府の社会サービス指導監督庁 (Social Service Inspectorate) は自治体の計画が政策方針に沿っていないときには指導・助言し、必要な場合には国務大臣が是正・命令することができる。

コミュニティ・ケア計画の政策指針は以下の 4 項目に要約できる²⁾。

(1) ニーズ主導型のケア・マネジメント

地方自治体の社会サービス部が施設入所ケア (Residential Care) や在宅ケア (Home Care) など高齢者のニーズを査定し、このアセスメントに基づいてケア計画を策定する。ケア・マネジメントは在宅ケアを最優先することが原則であるが、ニーズ主導型のサービス体制を形成するため、個々のサービスごとにニーズを査定するのではなく、利用者個人のニーズを全体として捉えることが求められている。このため、利用者には十分な情報を提供し、選択の幅を広げながら、費用効果の点で最も最適なパッケージを用意する必要がある。

(2) サービスの提供：条件整備団体としての「提供と購入の分離」

サッチャー政権下の環境大臣リドリーは 1988 年、地方自治体のあり方として条件整備団体 (Enabling Authority) を提唱した。自治体の役割は、従来の直営による一元的なサービス提供団体 (Providing Authority) から、住民が民間部門 (営利・非営利部門) を含む多元的な供給主体から個々人のニーズに応じたサービスの提供が受けられるように手配することとした。

しかし、この提案は自治体の直営サービスを全面的に否定するものではなく、サービス提供は民間部門と比較し、費用効果の側面で優位な場合に限定することである。直営サービスの提供部門 (Provider) と民間からの購入部門 (Purchaser) を比較するため、自治体組織のなかでも両者を分離することが義務づけられたが、供給主体の決定に際して、競争入札の導入は見送られた。

(3) サービスの質の確保

民間部門からのサービス購入に関しては「質」の確保が自治体の行政責任であることから、第一に1984年施設登録法(Registered Home Act)により、営利・非営利の民間施設は自治体への登録が義務づけられている。第二に自治体による施設の指導監査(inspection)は、直営施設も対象とするため、直営施設管理部門から独立した指導監査室が新たに設置された。第三に、契約に当たってはサービスの量や費用、提供方法や不服申立手続きなどの仕様書(specification)を作成する。第四に不服申立手続きを確立することが地方自治体に義務づけられた。

(4) 地方自治体に対する財政措置

自治体は低所得者が民間施設へ入所するときの費用を支給することになるから、その財源も国から地方へ移転される。財源移転の方法には用途が限定される特定補助金と、限定されない一般補助金の歳入援助交付金がある。1988年のグリフィス報告では、財政責任はもとより地方にあるべきだが、移転された財源がコミュニティ・ケアに支出されねばならないことから、労働党や福祉関係者と同様に、特定補助金化(ring-fence)を主張した。しかし、直営施設は一般補助金で財源保障され、また施設ケアと在宅ケアの選択を歪めないために、民間施設の財源も一般補助金に組み入れる。

III コミュニティ・ケアと 地方財政構造の変化

1. イギリス自治体の財政責任システム

イギリスの一般補助金は、歳入援助交付金(RSG: Revenue Support Grant)と称される。それは1990年度の人頭税の導入に伴い、レイト援助交付金を改正したものであり、日本の基準財政需要額と収入額の差額を交付する地方交付税に似た仕組みになった。イギリスの需要額は標準支出額(SSA: Standard Spending Assessments)と称され、日本の地方財政計画における歳出額と需要額の関係と同様に、前者の総標準支出額から国庫支出金等を除いた純標準支出額である。例えば、

93年度のイングランド全体では表1が示すように、総標準支出額411億6840万ポンドから国庫支出金45億4620万ポンドを除いた金額の366億2220万ポンドが純標準支出額(以後、これを標準支出額)である。また、コミュニティ・ケアに關係する老人養護費の補助率は34.1%と警察費を除いて最も高い比率を示している。

収入額は、国税事業用財産税(NNDR: National Non-Domestic Rate)の譲与税額(RNDR: Receipts from NNDR Pool)と、標準支出額に要するカウンシル税(CTSS: Council Tax for Standard Spending: 以後、標準カウンシル税)を100%算入したものである³⁾。したがって、 i 団体の交付金額は以下のように表される。

$$RSG_i = SSA_i - (RNDR_i + CTSS_i) \quad (1)$$

選挙民である納税者は、自治体がカウンシル税の税率操作権を行使することによって行財政運営を判断する。したがって、実際に徴収されるカウンシル税のD区分税額(t_i)は、環境省が定めた標準税額要素(t^*)と必ずしも一致しない。論点を際立たせるために、徴収基金収支を無視するならば、実際に徴収される i 団体のD区分税額は、以下のようにして求められる⁴⁾。

$$t_i = \frac{TE_i - RNDR_i - RSG_i}{TB_i} \quad (2)$$

ここで、 TE_i : i 団体の必要予算額、 TB_i : i 団体の課税ベース(D区分に換算された住宅戸数)である。

歳入援助交付金の(1)式と、 $CTSS_i = t^* \times TB_i$ であることに着目すれば、(2)式は以下のように表すことができる。

$$t_i - t^* = \frac{TE_i - SSA_i}{TB_i} \quad (3)$$

右辺の分子が示すように、限界的行政コストは当該団体の必要予算額と標準行政に要する標準支出額の差額を意味している。したがって、必要予算額が標準支出額を上回る(下回る)団体は、環境省が定めた標準税額要素に対してカウンシル税の超過課税(軽減課税)を選挙民に課すことになり、選択的行政に対する限界的財政責任を負うことになる。

表1 1993年度イングランドの標準支出額

(単位:百万ポンド)

	イングランド 総標準支出	構成比 (%)	国庫 支出金	補助率 (%)	イングランド 純標準支出	構成比 (%)
1. 教育費	16,854.0	40.9	323.3	1.9	16,530.7	45.1
①小学校費	6,695.6	16.3	171.0	2.6	6,524.6	17.8
②中学校費	7,227.0	17.6	81.0	1.1	7,146.0	19.5
③高等学校費	1,061.7	2.6	10.1	1.0	1,051.6	2.9
④幼稚園費	918.2	2.2	15.4	1.7	902.8	2.5
⑤その他教育	951.5	2.3	45.8	4.8	905.7	2.5
2. 対人社会サービス	5,585.4	13.6	683.2	12.2	4,902.2	13.4
⑥児童福祉費	1,723.4	4.2	42.0	2.4	1,681.4	4.6
⑦老人養護費	1,405.9	3.4	479.4	34.1	926.5	2.5
⑧在宅老人福祉	1,326.8	3.2	52.2	3.9	1,274.6	3.5
⑨その他福祉費	1,129.3	2.7	109.6	9.7	1,019.7	2.8
3. 警察費						
⑩警察費	5,562.9	13.5	2,774.9	49.9	2,788.0	7.6
4. 消防・民間防衛						
⑪消防・民間防衛	1,157.0	2.8	18.0	1.6	1,139.0	3.1
5. 高速道路維持						
⑫高速道路維持	1,736.0	4.2	0.0	0.0	1,736.0	4.7
6. その他サービス計	7,753.3	18.8	746.8	9.6	7,006.5	19.1
⑬市町村分	5,785.7	14.1	215.9	3.7	5,569.8	15.2
⑭県分	2,171.7	5.3	530.9	24.4	1,640.8	4.5
⑮公共交通	110.0	0.3	0.0	0.0	110.0	0.3
⑯食品衛生	203.6	0.5	0.0	0.0	203.6	0.6
⑰護岸警備	8.1	0.0	0.0	0.0	8.1	0.0
⑱利子収入	-525.8	-1.3	0.0	0.0	-525.8	-1.4
⑲境界変更	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
7. 資本調達	2,519.8	6.1	0.0	0.0	2,519.8	6.9
⑳公債費	2,445.2	5.9	0.0	0.0	2,445.2	6.7
起債許可額	74.6	0.2	0.0	0.0	74.6	0.2
総計	41,168.4	100.0	4,546.2	11.0	36,622.2	100.0
人口(千人)					48,068.4	

出所: Society of County Treasures (1993).

2. 対人社会サービスの予算と標準支出額の推移

イングランド全体の対人社会サービス(Personal Social Services)は表2-1の予算額が示すように、1990年度で経常支出全体の12.3%を占めていたが、95年度では17.6%に増大している。とりわけ、コミュニティ・ケア法は93年度から実施されたため、その後の老人福祉費(Elderly People)が5億ポンド前後も増大し、対人社会サービスに占める比重では92年度の39.4%から95年度には46.2%に拡大している。

老人福祉費の内訳を1993年度と94年度で比較するならば、老人養護(Elderly Residential

Care)が5億ポンド程度増大しているから、老人福祉費の増大がコミュニティ・ケア法の実施に依存していることが裏付けられる。ところが、93年度の老人養護費13億3460万ポンドに対し、歳入援助交付金で財源保障するために算定された標準支出額は表2-2が示すように、9億2650万ポンドにすぎない。

その理由は、1993年度から95年度までの3年間は移転財源をコミュニティ・ケアに用途を限定した特別移行補助金(Special Transitional Grant:以後、特別補助金)としたからである。例えば、93年度の特別補助金は5億3860万ポンド

表 2-1 イングランドの対人社会サービス（予算額）（単位：百万ポンド）

	1990 年度	構成比	1991 年度	構成比	1992 年度	構成比
児童福祉費	—	—	1,370.3	29.7	1,574.3	31.4
老人福祉費	—	—	1,859.1	40.3	1,975.6	39.4
老人養護費	—	—	—	—	—	—
デイケア	—	—	—	—	—	—
在宅ケア	—	—	—	—	—	—
給食	—	—	—	—	—	—
その他	—	—	—	—	—	—
その他	—	—	1,386.1	30.0	1,466.9	29.2
A) 合計	4,155.3	—	4,615.5	100.0	5,016.8	100.0
B) 経常支出 (A/B)	33,895.0	12.3	37,314.2	12.4	39,827.1	12.6
	1993 年度	構成比	1994 年度	構成比	1995 年度	構成比
児童福祉費	1,714.9	30.7	1,846.3	27.9	1,917.7	26.3
老人福祉費	2,425.4	43.5	2,969.6	44.9	3,365.5	46.2
老人養護費	1,334.6	23.9	1,814.7	27.4	—	—
デイケア	147.1	2.6	162.1	2.4	—	—
在宅ケア	777.7	13.9	854.9	12.9	—	—
給食	83.9	1.5	83.8	1.3	—	—
その他	118.3	2.1	182.3	2.8	—	—
その他	1,440.2	25.8	1,802.1	27.2	1,999.2	27.5
A) 合計	5,580.5	100.0	6,618.0	100.0	7,282.4	100.0
B) 経常支出 (A/B)	38,594.1	14.5	40,203.1	16.5	41,295.8	17.6

注：CIPFA, *Finance and General Statistics*, 各年度版, CIPFA, *Personal Social Statistics*, 93 年度, 94 年度版。ただし、老人福祉費の内訳は後者のデータに基づくから、合計額が 93 年度 2,461.6 百万ポンドと 3,097.8 百万ポンドで一致しない。

であったが、老人養護費への充当率が 85% に定められ、その補助金額は 4 億 5780 万ポンドとなる。これを老人養護費の標準支出額と合計すれば、13 億 8430 万ポンドで予算額の 13 億 3460 万ポンドにほぼ一致する。94 年度も、特別補助金の 75% が老人養護費に充当されるから、これと標準支出額を加えた 18 億 1540 万ポンドは予算額の 18 億 1470 万ポンドをほぼ完全に財源保障している。

特別補助金を自治体間で配分する方法は、1993 年度では補助金の半分を民間施設の入所費用に支弁される所得扶助金額で、残りを標準支出額で配分した。94 年度と 95 年度は全額、標準支出額に応じて配分し、96 年度以降はこの補助金が歳入援助交付金に組み入れられる。

3. 老人養護費の財政収支構造

コミュニティ・ケア法の移行期間に関して、老人養護費の自治体財政収支の構造は、標準支出額の算定式が明らかにしている。老人養護費の標準

支出額は以下のような方式で算定される⁵⁾。

老人養護費＝潜在的要入所高齢者数×[国平均総支出額×地域補正係数－地域別平均利用料]×調整係数 (4)

ここで、第 1 項の潜在的要入所高齢者数は日本の需要額の測定単位（65 歳以上人口）に補正係数を掛けたものに相当し、第 2 項は単位費用を表している。第 3 項の調整係数はイングランド全体で集計された標準支出額を国の計画額に合わせるための係数である。

日本の単位費用は利用料を除く措置費から国庫支出金を差し引いた高齢者 1 人当たり一般財源所要額をベースとするが、イングランドの単位費用は入所者 1 人当たり国平均総支出額から利用料を差し引いただけで、特別補助金を控除していない。というのは、この補助金は 1995 年度までの特別移行補助金であるから、測定単位の潜在的要入所高齢者数で調整されている。

1993 年度の民間施設所得扶助者に対する自治

表 2-2 イングランドの対人社会サービス（標準支出額）（単位：百万ポンド）

	1990 年度	構成比	1991 年度	構成比	1992 年度	構成比
1) 児童福祉費	1,275.1	35.5	1,510.9	34.2	1,614.5	34.1
2) 老人福祉費	1,623.6	45.2	2,032.2	46.0	2,187.4	46.2
老人養護費	754.3	21.0	927.7	21.0	994.3	21.0
在宅福祉費	869.3	24.2	1,104.5	25.0	1,193.1	25.2
3) その他	693.2	19.3	874.4	19.8	932.7	19.7
小計	3,591.9	100.0	4,417.5	100.0	4,734.6	100.0
4) コミュニティ・ケア補助	—	—	—	—	—	—
老人養護費	—	—	—	—	—	—
在宅福祉費	—	—	—	—	—	—
その他	—	—	—	—	—	—
5) 補助を含む老人養護費	—	—	—	—	—	—
合計	—	—	—	—	—	—
	1993 年度	構成比	1994 年度	構成比	1995 年度	構成比
1) 児童福祉費	1,681.4	34.3	1,737.5	31.2	1,737.7	28.0
2) 老人福祉費	2,201.1	44.9	2,669.1	48.0	3,223.5	51.9
老人養護費	926.5	18.9	1,311.5	23.6	1,800.5	29.0
在宅福祉費	1,274.6	26.0	1,357.6	24.4	1,423.0	22.9
3) その他	1,019.7	20.8	1,153.6	20.7	1,251.5	20.1
小計	4,902.2	100.0	5,560.2	100.0	6,212.7	100.0
4) コミュニティ・ケア補助	538.6	100.0	671.8	100.0	547.7	100.0
老人養護費	457.8	85.0	503.9	75.0	383.4	70.0
在宅福祉費	26.9	5.0	67.2	10.0	82.2	15.0
その他	53.9	10.0	100.8	15.0	82.2	15.0
5) 補助を含む老人養護費	1,384.3	—	1,815.4	—	2,183.9	—
合計	5,440.8	—	6,232.0	—	6,760.4	—

資料：Society of County Treasures, *Standard Spending Indicators*, 各年度版。

体支給は、特別補助金が財源であるから、標準支出額を求めるための潜在的要入所高齢者数は 94 年度から以下のように算定方式が改定された。

（潜在的要入所高齢者数）

$$= (\text{高齢者人口指数}) \times \{0.00585[0.006416] (\text{借家人口/年金家計}) + 0.003947[0.003721] (65 \text{ 歳以上の人口移動率}) - 0.011885[- 0.006868] (\text{入所所得扶助者数}/65 \text{ 歳以上人口}) - 0.001483[- 0.001488]\} \quad (5)$$

ここで [] 内は 1995 年度の係数，高齢者人口指数とは後期高齢者（オールド・オールド）や超高齢者（スーパー・オールド）を 65～74 歳人口に換算したもので $[1 \times (65 \sim 74 \text{ 歳人口数}) + 5 \times (75 \sim 84 \text{ 歳人口数}) + 21 \times (85 \text{ 歳以上人口数})]$ の合計人数，入所所得扶助者数は 93 年 4 月 1 日以前の対象者である。

1994 年度の潜在的要入所高齢者数は 93 年度に

特別補助金の対象であった入所所得扶助者数が加わるから、高齢者人口指数ベースで 11 万 9645 人から 14 万 1765 人とおよそ 2 万人増加している。ただし、94 年度で新たに自治体支給となった入所所得扶助者は特別補助金の対象であるから、この年度の潜在的要入所高齢者数は移管完了後の人数から補助金対象者と未移管者を除くために、入所所得扶助者数の係数に -0.011885 という負符号が付いているわけである。同様に 95 年度のそれは 94 年度の補助金対象者が標準支出額に算入されるから、入所所得扶助者数の係数が -0.006868 と絶対値で低下し、その数も 15 万 308 人に増えることになる⁶⁾。

他方、単位費用の算定に用いられる入所者 1 人当たり国平均総支出額は、1993 年度の 1 万 780 ポンドから 94 年度 1 万 2664 ポンド、95 年度 1 万 6092 ポンドと大幅に引き上げられた。ただし、入

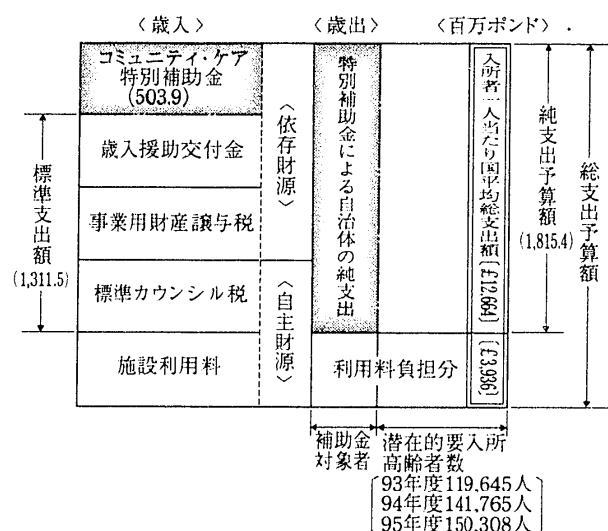


図1 老人養護の財政収支構造

(1994年度：イングランド)(資本的支出を除く)

所者1人当たり地域別利用料も国平均で93年度(88～90年度平均)の2898ポンドから94年度(89～91年度平均)3936ポンド、95年度(90～92年度平均)4623ポンドに引き上げられているから、標準支出額の算定上、総支出に占める純支出の割合は7割程度と大きな変化はない。

1995年度までの老人養護費の財政構造は図1が示すように、総支出額から利用料を除く純支出額に対して、特定財源のコミュニティ・ケア特別補助金と、歳入援助交付金や事業用財産譲与税、カウンシル税の一般財源の一部が充当される仕組みである。したがって、純支出額が特別補助金と標準支出額の合計額を上回る自治体はその財政責任において、歳出面で老人養護費やその他歳出の削減、歳入面では自主財源のカウンシル税の超過課税や施設利用料の引き上げのいずれかで対処しなければならない。

IV コミュニティ・ケア法と自治体の財政対応

1. 老人養護費の民間施設取り込み効果

コミュニティ・ケア法の実施に伴う財政対応として、まず第一に総支出ベースの老人養護費が自

治体間でどのように変化したかを検討しよう。準備作業として自治体の予算に含まれる施設入所者数を1993年度と94年度を比較すると、表3が示すように自治体直営(公立)施設のそれはほとんど変化せず、民間施設の入所者数がイングランド全体で3割近く増えている。この変化はいうまでもなく、国の歳出の一部を自治体の歳出予算に振り替えた結果にすぎない。

このような制度上の予算組み替えは、自治体直営施設を整理・統合し、これに代えて民間施設を配置する「民営化」とは異なるから、両者を区別する必要がある。このため、今回のような予算の組み替えが入所者1人当たり老人養護費に及ぼした影響を民間施設の「取り込み効果」と呼ぶことにしよう。

この取り込み効果は短期と長期に分かれる。短期的な効果とは老人養護費に関して、既存の直営と民間施設それぞれの入所者1人当たり金額を一定として、民間施設入所者の増加が全体の平均値を表す入所者1人当たり金額にどのような影響を及ぼしたかである。他方、長期的には、直営施設による提供部門と民間施設からのサービス購入部門が競争することにより、直営施設の経費削減が期待できる。だが、コミュニティ・ケア法の実施直後に長期的効果を期待することは危険であるから、以下の分析は短期的効果を対象としたものとする。

利用料負担も対象とした総支出ベースの老人養護費は自治体間で入所者の虚弱度に応じて配置される職員数が増加すれば、入所者1人当たりのコストが高くなる。他方、民間施設入所者の割合が増大すれば、そのコストが低くなることが予想される。以下の推定結果が示すように、老人養護費は第一に直営施設の入所者1人当たり職員数(自治体平均0.8人程度)、第二に全入所者数に占める民間施設入所者数の比率、第三に標準支出額の算定で1.2倍程度の地域補正がある内ロンドン特別区のダミー変数で回帰させると、それぞれの変数は係数の予想される符号条件を満たし、1993年度で51%、94年度で31%が説明される。

表3 老人養護施設入所者の状況 (単位:人)

	年度	ロンドン 特別区	大都市圏 特別市	イングランド 県	イングランド 合計
公立施設入所者数	1993	8,473	16,614	36,554	61,641
	1994	8,434	16,769	37,004	62,207
	増減	-39	155	450	566
その他施設入所者数	1993	4,831	6,360	23,544	34,735
	1994	6,975	7,910	30,882	45,767
	増減	2,144	1,550	7,338	11,032
入所者数合計	1993	13,304	22,974	60,098	96,376
	1994	15,409	24,679	67,886	107,974
	増減	2,105	1,705	7,788	11,598

出所: CIPFA, *Personal Social Statistics*, 1993, 1994.

(単位:千ポンド)

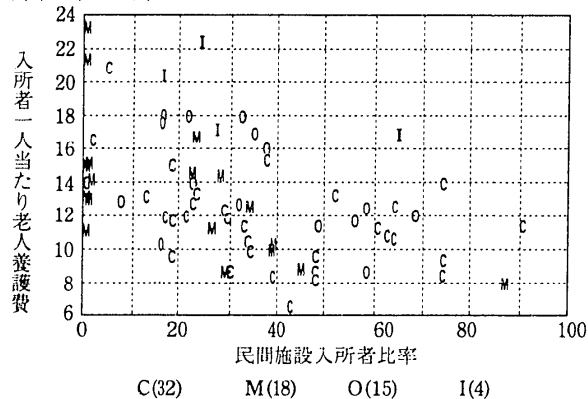


図2-1 老人養護費の構造 (1993年度)

(単位:千ポンド)

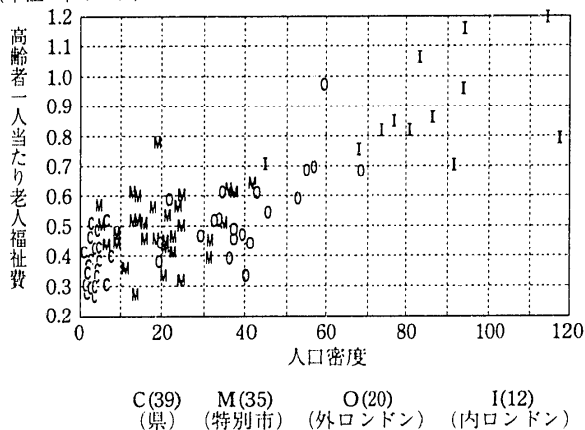


図2-2 老人福祉費の構造 (1995年度)

(老人養護費/入所者数)

$$\begin{aligned}
 &= 10,010.3 + 6,645.2(\text{公立職員数/公立入所者数}) \\
 &\quad (7.71) \quad (4.32) \\
 &- 77.50(\text{民間施設入所者比率}) \\
 &\quad (-5.37) \\
 &+ 6,444.6(\text{DUM: 内ロンドン}) \\
 &\quad (4.86)
 \end{aligned}$$

1993年度, 69団体, $\text{adj}R^2 = 0.511$

(老人養護費/入所者数)

$$\begin{aligned}
 &= 13,978.4 + 2,915.2(\text{公立職員数/公立入所者数}) \\
 &\quad (9.14) \quad (1.73) \\
 &- 63.71(\text{民間施設入所者比率}) \\
 &\quad (-3.44) \\
 &+ 6,935.8(\text{DUM: 内ロンドン}) \\
 &\quad (4.42)
 \end{aligned}$$

1994年度, 71団体, $\text{adj}R^2 = 0.308$

今回の分析では入所者1人当たり職員数がデー

タの制約から、直営の公立施設に限定せざるを得なかった。このため、民間施設の比重が増大した1994年度では、この変数の説明力が低下しているが、民間施設入所者比率の説明力は維持されている。したがって、民間施設の取り込みは民間施設入所者比率を引き上げるから、図2-1が示すように入所者1人当たり老人養護費を引き下げることになる。

2. 自治体の限界的財政責任と老人福祉費の格差是正

民間施設の取り込み効果が老人養護費を引き下げるとしても、各自治体が老人養護の標準支出額に等しい金額を予算に計上するとは限らない。老人養護と在宅福祉を加えた老人福祉費全体の予算額は高齢者1人当たりについて、それらの標準支

表 4-1 高齢者 1 人当たり老人福祉費の構造

年度	定数項	標準支出額等 ／高齢者数	adjR ²
1995	-97.3 (-3.6)	1.104 (23.3)	0.838 [N=106]
1994	-145.9 (-4.8)	1.227 (20.4)	0.798 [N=106]
1993	-274.1 (-5.8)	1.625 (13.7)	0.646 [N=102]
1992	-163.5 (-4.4)	1.433 (12.7)	0.615 [N=101]

表 4-2 ロンドン特別区入所者 1 人当たり利用料の構造

年度	定数項	人口密度	adjR ²	変動係数
1990	4,982.2 (21.3)	-6.652 (-4.34)	0.386 [N=32]	0.0468 [N=106]
1989	4,491.1 (13.1)	-9.976 (-4.43)	0.396 [N=32]	0.0872 [N=106]
1988	3,820.0 (7.52)	-14.78 (-4.45)	0.398 [N=32]	0.1687 [N=106]

注：利用料は 3 年度平均。

表 4-3 高齢者 1 人当たり老人福祉費の構造

年度	定数項	人口密度	adjR ²	変動係数
1995	359.0 (25.9)	5.795 (8.34)	0.712 [N=106]	0.3687 [N=106]
1994	308.2 (24.0)	5.678 (16.4)	0.718 [N=106]	0.4060 [N=106]
1993	227.9 (17.9)	5.192 (14.4)	0.670 [N=102]	0.4893 [N=102]
1992	188.1 (15.5)	4.432 (13.4)	0.641 [N=101]	0.5192 [N=101]

出額に特別補助金を加えた合計金額（以下、これを標準支出額等）で回帰させると、表 4-1 のような推定結果が得られた⁷⁾。説明変数に用いた標準支出額等の係数は例えば、1993 年度 1.625 と 1 を大きく上回り、定数項が負符号である。実際、ロンドン特別区のような高齢者 1 人当たり老人福祉費が高い自治体ほど、予算額が標準支出額を大きく上回ることが多い。

このように財源保障が不足した自治体はその他の歳出予算が一定と仮定すれば、その不足分をカウンスル税の超過課税か、施設利用料の引き上げ

で確保しなければならない。これが自治体に課された限界的財政責任である。

コミュニティ・ケア法導入後の老人養護施設の利用料はデータが入手できなかったため、1980 年代後半から 90 年代当初のデータで、それに及ぼす影響を概観する。ロンドン特別区の入所者 1 人当たり利用料は表 4-2 が示すように、人口密度の係数が負符号である。すなわち、人口密度が相対的に高い内ロンドン特別区は、入所者 1 人当たり老人養護のコストが高いにもかかわらず、外ロンドン特別区に比べて低い利用料を設定していた。

しかし 1990 年代に入ると、人口密度の係数が絶対値で小さくなっており、この地域での利用料格差は縮小傾向にある。また、イングランド全自治体の利用料に関する変動係数も年々、低下傾向にあり、利用料格差の縮小傾向を裏付けている。老人福祉費に対する財源保障の不足分は、その一部が老人養護施設の利用料の引き上げで賄われることが示唆できる。

他方、利用料の引き上げで賄えない部分は、カウンスル税の超過課税に求めることになる。実際に徴収されるカウンスル税の D 区分税額は歳出予算総額と標準支出額の総額が等しいとき、国が定めた標準カウンスル税に等しくなるように設定されている。このため、老人福祉費の予算額がその標準支出額を上回る自治体に限定して、財源保障の不足額が D 区分カウンスル税に及ぼす影響を以下のように推定した。

(D 区分カウンスル税)

$$= 543.4 + 0.253 \left(\frac{\text{老人福祉費の財源保障不足額}}{\text{高齢者数}} \right) \\ (22.6) \quad (2.45)$$

1993 年度, 15 団体, adjR²=0.264

(D 区分カウンスル税)

$$= 499.6 + 0.427 \left(\frac{\text{老人福祉費の財源保障不足額}}{\text{高齢者数}} \right) \\ (18.3) \quad (2.47)$$

1994 年度, 13 団体, adjR²=0.299

ここで、老人福祉費の財源保障不足額はその予算額と標準支出額等の差額を意味し、それ以外の予算額は標準支出額で完全に財源保障されたと仮定している。

推定結果によれば、老人福祉費に関する財源保

障の不足分は1993年度、94年度にそれぞれ、その金額の25%、43%がカウンスル税の超過課税で確保されたと考えられる。ただし、老人福祉費の財源保障不足額は年々、削減傾向にあり、同時に財源保障の不足団体も減少している。その結果、95年度の財源保障が不足した11団体では、良い推定結果が得られなかった。

最後に、都市圏と地方圏の違いを人口密度の指標で表すならば、高齢者1人当たり老人福祉費は図2-2のように人口密度が高い都市圏ほど上昇する傾向が示されている。ところが、表4-3の推定結果は老人福祉費に関する地域間のコスト格差が縮小する傾向を示している。例えば、推定結果に関して1992年度の定数項を95年度のそれに等しくなるように物価調整すれば、92年度の人口密度の係数4.432は95年度価格で1.9倍の8.478となり、実際の係数5.795に比べてかなり高かったことがわかる。また、高齢者1人当たり老人福祉費の変動係数が92年度の0.5192から95年度の0.3687に低下していることも、地域間格差の縮小傾向を裏書きしている。

V 財源問題と社会福祉サービス

国から地方への福祉サービスにかかる事務および財源の移譲がもたらした結果は、これまで述べてきたように、1人当たり老人福祉費および施設利用料金の地域間格差が縮小したこと、入所者の民間施設利用率が高まったことである。またイギリスの対人社会サービスは都市圏ではロンドン特別区や大都市圏特別市、地方圏では県が事務を担当しているから、日本のように地方圏の人口規模が小さな市町村で行政コストが割高になるような現象はない。その反対にイングランドの都市圏は、所得水準の低い人たちの比重が比較的高いから、対人社会サービスのコストが地方圏よりも高い。さらに、老人福祉の予算額が標準支出額を上回る自治体は、限界的財政責任によって、他の歳出削減か、カウンスル税や施設利用料の引き上げで対処し、結果的に都市圏自治体の高齢者1人当たり老人福祉費が削減されるかたちで、地域間のコス

ト格差が縮小傾向にある。

もちろん得られた結果は1993年から数年間の資料を分析したものであり、またこの期間は新しい制度が定着するまでの経過期間であることを考慮すると暫定的な結論にならざるを得ない。しかし、暫定的にせよここでの結論を正しいものとして、イギリスにおける改革から得られる福祉サービスを行うに際しての問題点を整理してみよう。

齊藤・中井(1991)が日本のケースについて示したように、地方交付税の留保財源や超過財源で社会福祉が単独事業で行われ、選択的行政に対する超過課税がないかたちで財政責任を明確にしないと、隣接する自治体の社会福祉費は最も歳出の高い団体に近づく傾向がある。このデモンストレーション効果は社会福祉費を際限なく拡大させる危険性がある。これに対して、限界的財政責任が明確なイギリスでは、歳出の高い団体が歳出を削減し、市場価格で提供されるサービス水準が採用されるかあるいはサービスの質が高い場合には料金水準が引き上げられる可能性が高い。もちろんこれ以外にも福祉支出水準を維持するためには、他の歳出を削減すること、税率を高めることも可能性としては残されている。しかし前者はおそらくかなり困難であり、後者についてはイギリスにおいてもそれほど大幅な税率操作は可能でない。なぜなら、限界的財政責任はわが国でいう旧家屋税に近いカウンスル税の税率操作に限定され、しかも過度な超過課税に対して制限するキャッピング制度があるから、選択と負担に関する自治体の自由度が狭められているためである。このため、結果的に国が定めた標準支出額に各自治体の福祉支出が近づいている現象がみられ、このことは国の福祉支出に関するコントロールが強く効いていることを示している。

高齢化社会の日本において地域のニーズにあった福祉支出を適切に行うためにイギリスの今回の改革は大変貴重なものでありいろいろな面で参考になり得るが、その際に地方自治体の財政責任をどのように規定するか、また国と地方の財政調整をどのようにどの程度行えばよいのかは検討すべき点として残されている。

注

- 1) 1980年代の民間施設の増加は平岡公一(1993, p. 51), *Social Trends* (1993, p. 111) を参照されたい。
- 2) コミュニティ・ケア計画の政策指針は小田兼三(1991)や平岡公一(1993)が詳細に紹介しており, Willis (1995) もその論点を要領よくまとめている。
- 3) 地方税の事業用財産税は1990年度から国税に移行し, 国が一律に税率を定め, 地方自治体が徴収した税額は環境大臣やウェールズ大臣に納付し, 92年度までは成人人口, 93年度以降は人口に応じて譲与される。
- 4) 居住用財産税 (Domestic Rate) に代えて導入された人頭税は1993年度にカウンシル税 (Council Tax) に移行し, 日本でいうと旧家屋税「戸数割」に相当する。具体的には環境省が居住用資産をその価格に応じて8区分し, 区分別相対税率と, 標準支出額に要するカウンシル税の標準税額要素 (standard tax elements), すなわちD区分税額を設定する。相対税率を1とする基準区分は指数9のD区分で, 最低のA区分の相対税率は6/9, 最高区分Hのそれは18/9であり, 最低と最高区分の倍率は3倍に設定されている。これらの相対税率は成人2人以上の世帯に適用され, 単身世帯に25%, 空き家に50%, 生活保護世帯に100%の減免措置を講じた相対税率が課税ベースとなる。詳細は中井英雄(1995)を参照されたい。
- 5) 標準支出額の算定方式は, *Society of County Treasures* (各年度版) を参照されたい。なお, 1994年度の在宅福祉費は以下のように算定されている。
在宅福祉費 = 潜在的在宅ケア高齢者数

$$\times \pounds 1,117 \times \text{地域補正係数} \times \text{調整係数}$$
 ここで, 潜在的在宅ケア高齢者数とは65歳以上人口に $[0.1031 \times (75 \sim 84 \text{ 歳人口}) / (65 \text{ 歳以上人口}) + 0.2553 \times (85 \text{ 歳以上人口}) / (65 \text{ 歳以上人口}) + 0.0599 \times (\text{借家人口} / \text{年金家計}) + 0.1289 \times (\text{独居年金家計}) / (65 \text{ 歳以上人口}) + 0.1062]$ (在宅所得扶助者数 / (65歳以上人口) + 0.1029 × (長期入院者) / (65歳以上人口) - 0.0449) を乗じた指数である。
- 6) この算定式に基づくならば, 完全に移管した1996年度の潜在的要入所高齢者数は負符号の係数がゼロとなり, 15万8000人程度と推定される。
- 7) 老人養護費に限定した財源保障の分析は, 個別自治体のデータに秘匿件数が多く, しかも2ヵ年度しか入手できなかったため, 今回は断念した。

England and Wales (1986), *Making a Reality of Community Care*, HMSO.

Department of Health and Social Security (1989), *Caring for People: Community Care in the Next Decade and Beyond*, HMSO. (小田兼三監訳(1991)『英国コミュニティ・ケア白書』中央法規出版)。

Seeborn Committee (1968), *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, HMSO. (小田兼三訳(1989)『地方自治体と対人福祉サービス/英国シーボーム報告』相川書房)。

A Report to the Secretary of State for Social Services by Sir Roy Griffiths (1988), *Community Care: Agenda for Action*, HMSO. (小田兼三訳(1989)『コミュニティ・ケア: 行動のための指針』海声社)。

Willis, M. (1995), "Community Care and Social Services," J. Stewart and G. Stoker eds., *Local Government in the 1990's*, MacMillan.

木村陽子(1994)「地域福祉政策を中心として日英の比較」大阪府地方税財政制度研究会。

齊藤 慎・中井英雄(1991)「福祉支出の地域間格差——市町村歳出決算の老人福祉費を中心として」『季刊・社会保障研究』Vol. 27, No. 3。

佐藤 進(1994)「英国の保健医療・福祉サービス改革とその動向」『週刊社会保障』No. 1809, 株式会社法研。

中井英雄(1995)「英国自治体の財政責任システム」近畿大学商経学部, Working Paper, No. 11。

平岡公一(1993)「第4章 イギリスにおける高齢者福祉の改革」(福地義之助・冷水豊編著『高齢化対策の国際比較』第一法規出版)。

資料

Central Statistical Office (1993), *Social Trends* 23, HMSO.

CIPFA, *Council Tax Demands & Percepts*, 各年度版。

CIPFA, *Finance and General Statistics*, 各年度版。

CIPFA, *Personal Social Statistics*, 各年度版。

Society of County Treasures, *Standard Spending Indicators*, 各年度版。

(なかい・ひでお 近畿大学教授)

(さいとう・しん 大阪大学教授)

参考文献

The Audit Commission for Local Authorities in