

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

岡田, 彰 / TAKAHASHI, Koichi / YAMAGUCHI, Haruko /
OKADA, Akira / OYAMA, Hiroshi / 高橋, 紘一 / 山口, 春子
/ 大山, 博

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会労働研究 / Society and labour

(巻 / Volume)

29

(号 / Number)

1・2

(開始ページ / Start Page)

179

(終了ページ / End Page)

252

(発行年 / Year)

1982-09-20

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006409>

自治体の老人福祉施策 に関する調査研究（中間報告）

大山 博
岡田 彰
山口 春子
高橋 紘一

本稿はわれわれが昭和五六年度に実施した「神奈川県老人福祉事務・事業調査」および「老人福祉費の基準財政需
要額の実態調査―人口一〇万人の標準団体の実態調査による―」をもとに、まだ集計・分析の途上であるが、中間的な
まとめをしたものである。しかし、中間的なまとめとはいえ、後述するように、われわれの研究目的からして、あま
りにデータが不足している。そこで、ここでのまとめの性格は、今後さらに分析を進めていく上での調査研究の青
写真を描き、視点を明確にしようとしたもので、全体的に試論の域をでないものである。したがって、また別の機会
に、調査の集計・分析が終わりしだい修正なども含めて完成したものを用意したいと考えている。

序章、調査研究の方法

一、調査研究の目的

「高齢化社会」あるいは「高齢者問題」についての議論は、近年いろいろな視点から活発に行なわれてきている。しかし、アプローチの視点や方法によってかなり異っており、まだ基礎的な研究が必要とされていると思われる。そこで、一つの研究の視点としてこうした問題とかわりの深い社会保障制度において、法的な側面から、法が現実的にどのような機能しているか、また、その中でどのように変化してきているか、さらに今後、法の機能はどうあるべきかといった立法政策の問題などを現状分析をふまえて考察することは、これまでにほとんど例がなく、有意義なことであると思われる。

そこでわれわれはさしあたって、老人福祉法を中心として、さらにその関係法に視座をおいてみた。そのおもな動機は以下に述べるようなことである。第一に、「高齢化社会」、あるいは「高齢者問題」と法とのかかわりを分析する際、老人福祉法はその対象が「要援護老人」とされていることから比較的、問題が先鋭的にあらわれているところを対象領域としており、その対象の性格なり位置づけについて、一定のイメージが持ちやすいことである。しかも、法を実際に解釈し運用する行政は、たえずこうした問題に着目して現実的に対応しており、法の機能を分析するにはとらえやすいことである。第二に、こうした先鋭的な問題は、その実態が把握されやすいばかりでなく、現象的には一部の特殊な問題、あるいは少数なものの問題にみえるが、それは、「高齢化社会」あるいは「高齢者問題」の全体像を反映したものであり、しかも将来的な問題を敏感に反映していると思われる。したがって問題の全体像、あるいは将来の展望をふまえて「高齢化社会」への対応策を検討するための素材が得られやすいと考えたからである。第

三に、今日、とくに地方自治体の老人福祉行政は、著しく多様化し、いわゆる「通達行政」、「補助金行政」が拡大し、きわめて複雑になってきており、いろいろな視点からの見なおしの必要性が指摘されている。

今後、この問題はいろいろなインパクトを受けて進行していくことは必至であると思われる。しかし、その議論をするための資料があまりに不足している。そこでわれわれは、その建設的な議論を進めるための一つの資料として、老人福祉行政およびそれと表裏一体の財政の実態を明らかにすることは重要な意味があると考えたのである。

このようなことから、われわれの研究の目的は、老人福祉法の機能を行政・財政の実態分析を通じて明らかにし、それを基礎に、問題点をクローズ・アップして、「高齢化社会」を展望しての老人福祉法・行政・財政の改善の方向を見いだすことにおいた。しかし、この研究目的へのアプローチには、いくつかの方法が考えられ、検討を要する。

まず方法の問題としては、まず第一に、老人福祉行政・財政といっても、行政庁の管轄でみてもほとんどの省庁にまたがるほどであり、その施策内容も多様であり、その範囲をどのような方法で定めるかが問題となる。さらに第二に、全国の都道府県レベルでとらえるのか、あるいは市町村までふくめるのかといったことが問題になる。そして第三に、老人福祉法の機能を行政・財政の実態を通じて分析するといっても、実際に老人福祉法を利用してゐる住民のサイドからその「行政効果」の測定を通じて行うのか、あるいは、国・都道府県・市町村の間において、その行政・財政はどのようなシステムで、どのような権限で、いかに運用されているかといった行財政の流れの中で法の機能の分析を行うのか、あるいは前者の分析をあわせて行なうのかといったことが問題になる。

そこで、われわれはこうした問題の検討に際して、以下のような分析の視点を定め、それにもとづいて方法を定めることにした。

二 分析の視点 まず分析の視点を検討するにあたり、これまでのおもな調査研究の動向をごくおおまかであるがみておこう。総理府内閣総理大臣官房老人対策室の『地方公共団体における老人福祉単独事業の動向に関する調査研究―市（指定都市及び東京都二三区を含む）における事業を中心として―』（昭和五十四年一月）によると、市レベルの単独事業は昭和四十四年で五三一事業だったのが五十一年では二千六三四事業と七年間に約五倍に達していると報告されている。そしてどんな事業が自治体の性格によってどのように行なわれているかが分析されている。

確かに、これまで事業数は増加の一途を辿ってきた。しかしこれに対して、「バラマキ福祉」、「福祉見なおし」などと批判もなげかけられてきたことは周知のとおりである。そして今日では一般的に自治体内部で「もはや事業のメニューはそろった今後は事業の体系化と内容が問題だ」という見方も有力になりつつあると思われる。そこで今後はこうした方向にむけて論議が活発に展開されるものと思われる。しかし、「事業の体系化」、「事業内容の整備」といっても容易な事ではないし、その論議にあたって事業の実態をふまえなければほとんど意味がない。

ところでその実態は十分に分析されているのだろうか。それは否であるといつてよい。

これまでに、こうした問題に答えるためにさきの総理府調査をはじめ東京都民生局老人福祉部計画課の『昭和五十三年度、都道府県における在宅老人福祉施策の単独（上乘せ）事業調査』（昭和五十四年六月）で、全国都道府県レベルの在宅老人福祉施策に限定されているが、単独事業あるいは国の事業への上乗せ事業の実態が明らかにされている。さらに、地方自治総合研究所の『老人・身障者福祉の財政負担』（昭和五十五年一〇月）で五市を対象として、老人福祉法における市町村の財政負担の状況が明らかにされている。また今回の調査の分析にも用いられているが、同研究所の『自治体事務基礎調査中間報告』（昭五十二年八月）で川崎市の事務・事業について法律的な性格により分類され

分析が試みられている。

そして近年、こうした調査研究に啓発されて、若干の自治体でも調査研究が実施されることになった。しかし、まだこうした研究は緒がついたばかりである。

とくに、これまでの調査研究は、概ねどんな事業が行われているか、その根拠法の形式（法令・条例・通達・要綱などの別）は何によっているか、実施主体、事業の概要として対象・要件・内容・予算規模などが、いわば平面的に明らかにされているにすぎない。

老人福祉事務・事業は、国、都道府県、市町村の老人福祉行政によって、そのほとんどが実施されており、しかも、国と自治体における事務（権限）配分・財政配分などによって複雑な流れがみられ、その流れの中で都道府県・市・町・村はそれぞれの役割を果たしているのである。とすると、その事務・事業の流れの実態と県・市・町・村の役割を分析するためには断面的な調査研究も必要となるのである。しかし、まだこうした調査研究はみあたらない。

とくに今日、「地方の時代」などといわれ、自治体への権限の委譲が進められようとしているだけに、また「福祉見直し」とか、「高齢化社会」といった問題をからめざるを得ないだけに、県・市・町・村といった自治体がこれをどう受けとめるかは重要な問題である。そこでさしあたって、第一に現在の老人福祉行政の機構の中でこれらの自治体が事務・事業の流れの中でどのような役割を果たしているかを明らかにすることは有意義なことであると思われる。

第二には、こうした事務・事業の流れに則して、今日「通達行政」とか「要綱行政」とかいわれるが、その実態はどうなのであるか、これまた批判的な意見が展開されているわりには、それほど実態が明らかにされていない。そこで、事務・事業の法的根拠の形式のみならず、法・条例・規則・通達・要綱の分析を通じて、国と自治体の役割及

び法の機能を明らかにしておきたい。

第三に、国と自治体における費用負担配分の問題に関してであるが、「摂津訴訟」を契機にいわゆる「超過負担」問題がクローズアップされ、その実態も全国知事会、全国市長会、全国町村長会など地方六団体による「地方超過負担の実態調査」などが実施され、かなりその実態は明らかにされてきた。

しかし、今日、費用負担配分をめぐる問題のもう一つの側面である自治体間格差が生じてきている問題がある。事務・事業の拡大とともにその格差は「ねたきり老人になるにも自治体を選んで」といわれるようになり大きくなってきている。こうした格差の実態については、さきの総理府調査でも指摘されているが、地方自治総合研究所の『全国福祉地図』（昭五六年八月）でも都道府県レベルであるがその格差の実態が分析されている。例えば、民生費に占める老人福祉費の割合をみると、全国平均二二・四％であるが、最高は大阪府の三七・六％に対し、最低は和歌山県の一三％といった格差が生じてきている。

そこでこうした格差を調整する地方交付税制度に着目して、現行の制度が財政調整にどの程度の機能をし、一般財源を保障しているかを明らかにすることは有意義なことであると思われるのである。

以上のような三つの視点から、われわれはアプローチを試みることにした。

三 調査の方法　そこでこうした視点をもとに、さしあたって、国・県・市・町・村という事務・事業の流れの実態を分析するために、自治体側のとくに実際の事務・事業の担当職員との協力が得られることと、老人福祉事務・事業といっても所管が多岐にわたり歴大なものとなるため、老人福祉主管課の事務・事業に限定をすることにした。さらに今回は、住民サイドからの事業利用の実態を通じての「行政効果」なり「行政評価」についての調査は別の機会に

することにした。

そこで調査の対象として、神奈川県老人福祉課の協力が得られることになったため、県下の市町村に協力の依頼をした。その結果、政令指定都市としては川崎市、普通市は人口約三〇万人の藤沢市、町は人口約三万人の二宮町、村は県下唯一の村である人口約三千人の清川村の協力が得られることになった。

こうして「老人福祉事務・事業調査」は神奈川県・川崎市・藤沢市・二宮町・清川村で実施することになった。具体的な調査の実施方法については第一章で述べることにする。

また、地方交付税制度の調査については、「老人福祉費」の基準財政需要額の実態および基準財政需要額に算定されている老人福祉事業の全国的最低基準を示して事業化すべきものとして地方交付税に算定されている事業で、換言すれば国が財源保障をして全国の自治体で事業化を奨励している事業で、いわば「ナショナル・ミニマム事業」ともいえる事業である。なお、本稿では、これまでに使用されていない用語であるが、全国的に最低限実施されるべき事業としての積極的な意味をもつ事業として、あえて「ナショナル・ミニマム事業」という言葉を用いることにした。そして、この二つの実態を明らかにするために、市町村の地方交付税の標準団体として人口一〇万人とされていることから、調査対象を全国で一〇万人前後の市である二十四市においた。この二十四市に調査票を郵送して回答を依頼することにした。さらに、「老人福祉事務・事業調査」の対象である神奈川県・川崎市・藤沢市・二宮町・清川村の財政調査を併せて実施することにした。具体的な調査の実施方法については本論で述べることにする。

なお、「老人福祉事務・事業調査」および「老人福祉費の基準財政需要額の実態調査」の実施主体は、いずれも、法政大学現代法研究所（社会法グループ、代表 秋田成就）である。調査員は、表記の大山博、岡田彰、山口春子、

高橋紘一の四名と、分析作業の過程では法政大学学生坂元貴美子、中央大学大学院生伊崎美都子の協力を得た。

四、本稿の構成 本稿は、はじめに述べたように、以上述べてきた調査研究の方法により行なわれてきたものであるが、その中間報告であり、しかもわれわれの研究の整理をすることを意図してまとめられたものである。

とくに、こうした調査研究は他に例がなく、したがって、調査にあたっての予備知識もあまり得られず、また、調査研究の青写真がなかなか描ききれず試行錯誤をしていたこともあって、試論ではあるが、今後の研究を深めるために、まとめておく必要があった。

そこで、これまでに述べてきた研究計画からすると、資料があまりにも不足しているが「老人福祉事務・事業調査」に関しては、本調査では、県・市・町・村の事務・事業の流れの中で基礎的な位置にある神奈川県にとりあえず限定し、資料の許す範囲で分析を試みることにした。

また、本稿では、神奈川県のみ分析に限定したこともあって、川崎市・藤沢市・二宮町・清川村の財政分析は別の機会とし、「老人福祉費の基準財政需要額の実態調査」の中間報告のみにとどめた。

そこで、本稿の構成は、第一章では、神奈川県老人福祉事務・事業をとりあげて、さしあたって、その性格なり特徴を事務(権限)配分の視点から分析を試みる。そのため一つには、政策決定・事業化において、その動機づけの要因はどんなことであつたかという、いわば事務・事業の発生原因にかかわることがらについて明らかにする。第二にはその事務・事業は国との関係において事務配分上どのような性格をもつもののかを伝統的な事務区分によつて明らかにしてみる。第三には、その事務はだが、どんな方法で実施するのかという実施主体とその方法を明らかにする。第四に、これらの事務・事業の運営上、実際に処理する担当者がどのような問題点や改善策を考えているかに

ついて明らかにする。

そして第二章では、こうした事務・事業の性格なり特徴を法的な側面から分析を試みる。そのため、各事務・事業の法的根拠および形式を明らかにして、まずその法的性格をとらえる。そしてそこに浮びあがってくる特徴などをとらえながら、老人福祉法をはじめとする関係法の機能を検討する。

さらに、今回は補論として、今後の事務事業調査と関連づけて財政分析をするための基礎的な研究となる老人福祉費の基準財政需要額の実態調査の中間報告を掲載しておくことにした。

なお、本稿は表記の共同研究によるものであるが、序章―大山博、第一章―岡田彰、第二章―山口春子、補論―高橋絃一が執筆を担当した。また全体の調整のため加筆、修正を大山博が行なった。

第一章 神奈川県老人福祉事務・事業の実態

はじめに―調査の方法

本章では、序で述べられたように、「神奈川県老人福祉事務・事業調査」に基づき、とくに事務配分の視点から資料の許す範囲でその実態を明らかにする。

なお、本調査の具体的な方法としては、昭和五十六年度中の神奈川県老人福祉課が所掌する事務・事業に限定し、当該年度中に実施されなかったものについては調査の対象から除いた。

具体的な事務・事業の区分は、老人福祉課の事務分担表および神奈川県老人福祉対策図と昭和五十六年度当初予算一覧表を参照しつつ、これに若干の補正を行なった。

第1表 神奈川県老人福祉事務・事業の概況(昭和56年度)

	④ 事務・事業名	⑤ 政策決定(事業化)の経過	⑥ 事務区分			⑦ 国庫支出金の有無	⑧ 実施主体・実施方法	⑨ 運営上の問題点、改善策
			機関 委任 事務	団体 委任 事務	固有 事務			
保 健 ・ 医 療	老人健康教育事業	国のメニュー事業			○	○	市町村	教育庁の生涯教育と脱合 国の補助基準額が低い 専門職員の不足 国の補助基準額が低額 国の補助基準額が低額で超過負担 (市町村)主治医との関係で受診 率が低い 各種成人病検診との連携が必要、 受診後の保健指導がうまく機能し ない
	在宅老人機能回復訓練事業	国のメニュー事業			○	○	市町村	
	老人保健医療総合対策開発事業	法定事項 国のメニュー事業			○	○	市町村	
	老人健康診査事業	法定事項		○		○	市町村長	
	老人医療費支給事業	国の事業		○		○	市町村長	
	老人性白内障手術費補助	国の事業			○	○	市町村	
	高齢者医療費支給事業補助	国の事業の補完(老人医療費支給の上乗せ)			○		市町村	
	市町村老人医療指導監査	国からの指定事項				○	県	
老人医療費・月報・年報の作成	国からの通知				○	県		
施 設 福 祉	老人病棟建設費補助事業	緊急施策として実施(新神奈川 計画で実施計画あり)			○		医療社会福祉施 設を設置する法 人	
	老人福祉施設等整備費補助	法定事項		○		○	社会福祉法人	
	軽費老人ホーム事務費補助事業	国の事業として発足			○	○	市町村 社会福祉法人	
	県立老人ホーム管理運営委託事業				○	○	社会福祉法人	

施設福祉社	老人保養所・運営費補助	県の判断・老人の利用の促進を図る			○		社会福祉事業団	利用者の適正負担の視点から利用料の検討が必要
	新設民間社会福祉施設運営費補助事業	県の判断、措置費制度（開所時は日割収入のため職員確保、施設運営の安定が困難）の補完			○		社会福祉法人	
	老人福祉施設医療処遇強化事業	県の判断、入所老人の処遇向上のため			○		社会福祉法人	
	民間社会福祉施設入所者処遇費補助	措置費の補完			○		社会福祉法人	
	老人保護措置費	法定事項		○		○	市長(県知事)	
	県立老人ホーム運営事業	直営施設の維持運営				○	県	
	地域老人福祉センター設置費補助	法定事項				○	市町村	
在宅福祉	老人ホームの設置認可及び届出		○				県知事	補助基準額が低い
	老人福祉施設関係会議	県の判断・入所者の人権保障、施設の適正な運営確保				○	県	
	高齢者生きがい対策推進連絡協議会	県の判断・県、市町村間の連携強化による老人福祉対策推進の必要性				○	県	
	高齢者事業団等事業振興補助	上記協議会で助成要望				○	市町村	
	老人福祉地域活動促進事業費補助	他県先行事業からヒント				○	市町村	補助基準額が低いものがある

	④ 事務・事業名	⑤ 政策決定(事業化)の経過	⑥ 事務区分			⑦ 実施主体・ 実施方法	⑧ 運営上の問題点、改善策
			機関 委任 事務	団体 委任 事務	固有 事務		
在宅 福祉	老人地域文化体育振興事業	県の判断 老人クラブ連合会からの要請			○	市・郡老連	県老連への補助方式に変える必要がある。報償費ではなく補助金 同種の事業との整合性の確保に今後の問題、補助基準額が低い 債権管理件数の膨大、管理の効率化 対象者の増大による財政負担 パラマキ福祉との批判もある 各市町村による各種敬老事業との調整が必要 協会に未加入のものや地域的にバラツキがあり、十分利用できないところもある
	老人保養所招待事業	県の判断一要援護老人に対する慰安激励			○	県	
	生きがいと創造の事業に対する補助事業	国のメニュー事業			○	市町村	
	高齢者職業紹介事業費補助	国の補助事業及びその補完			○	市町村社協	
	老人居室整備資金貸付事業	国の指定事業 県老人福祉対策委員会の提言			○	県	
	敬老金品等交付事業	県の判断			○	県	
	敬老感謝写真撮影事業費補助	日本写真文化協会県支部からの申出			○	日本写真文化協会県支部	
	知事高齢者訪問事業	県の判断			○	県	
	福寿手帳作成事業				○	市町村	
	老人クラブ助成事業	国の指定補助事業 老人クラブからの要請			○	市町村	
県老人クラブ連合会補助事業	県老人クラブ連合会の要請			○	県		

在宅福祉	郡老人クラブ連合会補助事業	郡老人クラブ連合会の要請				○	県	地区社協の充実による郡社協の発展的解消に伴う補助方式の検討
	老人家庭奉仕員派遣事業補助	国が制度化				○	市町村	補助単価が実態に合わず、市町村は多大な超過負担
	ホームコンパニオン派遣事業費補助	上記の補完として県単で実施その後国が制度化				○	市町村	派遣対象の所得制限の緩和実施市町村少ない
	ねたきり老人家庭見舞金	県の判断、要援護家庭に対する慰問激励、国等の事業の補完				○	県	
	在宅ねたきり老人一時入所事業費補助	先行していた施策(心障児対策)をヒントに県単で実施、国制度化後も、国の事業の補完として入所期間を延長				○	市町村	入所事由の拡大 国補助単価の増額
	デイ・サービス事業	国のメニュー事業				○	社会福祉法人	国の基準額が低額で実施主体のもちだしが多い
	日常生活用具給付等事業費補助	国が制度化				○	市町村	補助基準単価が低い
	ひとり暮らし老人インターホン工事事業	県の判断、一人暮らし老人が死亡して何日間も発見されないなどの状況と孤独解消のため、				○	県老連	福祉電話の設置に伴い、今後廃止の予定
	県老人相談員設置事業	精神薄弱者相談員、身障者相談員制度の発足により老人福祉へも導入した				○	県	相談件数が少ない。相談員の高齢化
	ねたきり老人入浴サービス事業	国の事業の補完、市町村からの要望、県の判断、在宅サービスの充実				○	市町村・特養	
老人文化作品常設展示場の設置	県の判断、老人の生きがい活動の促進				○	郡老連	展示場を生きがい対策の場として今後有効活用の検討	

	② 事務・事業名	③ 政策決定(事業化)の経過	④ 事務区分			⑤ 実施主体・ 実施方法	⑥ 運営上の問題点、改善策
			機関 委任 事務	団体 委任 事務	固有 事務		
そ の 他	公益法人の許認可事務	法定事項	○				県知事
	社会福祉法人の認可の送達事務	法定事項	○				県知事
	指導監査事務	法定事項	○				県知事
	市町村老人福祉推進計画	県の判断、情報収集、提供の必要性			○		県
	神奈川県老人ホーム協会補助	県の判断、各施設の育成指導の必要性			○		県
	神奈川県ホームヘルパー協議会補助	県の判断、家庭奉仕員の質的向上のため			○		県
	老人福祉対策委員会	各部局毎の老人関係施策の有機的、体系化			○		県
	老人のための県民の集い	県の判断、老人福祉思想の普及、推進			○		県
	老人福祉行事費補助金	県の判断			○		県社協
	調査研究事業	県老人福祉対策委員会の提言			○		県
	厚生省報告例	国の指示		○			県
	広報用務				○		県
予算編成用務				○		県	
表彰用務	国の施策・県の施策		○	○		国・県	
家庭奉仕員保健婦地域連絡会議	県の判断、業務運営の連絡強化			○		県	

老人施策は福祉面に限らず広く対応する必要がある

(注) 福寿手帳作成事業、デイ・サービス事業、ねたきり老人入浴サービス事業は、老人福祉地域活動促進事業費補助のメニュー事業である。

そこで調査の方法は、各事務担当者に調査表を配布して回収する方式で実施した。また回収の際、点検作業と併せてヒアリングも行なった。

調査項目は、事務・事業の概要、政策決定（事業化）の経過、事務区分法的根拠、実施主体・実施方法、さらに苦情・不服申立などの取扱い方法、運用上の問題点・改善策など細目を含めて二一項目からなるものであった。

調査の時期は、昭和五十六年七月～八月にかけて実施された。

そこで本章では、こうして実施された調査のうち、これまでに整理作業の進められた項目をとりまとめて分析を行なうこととする。

この分析にあたり、今回は、各老人福祉事務・事業の性格なり特徴がまだ整理作業の途中でもあり十分把握できていないこともあって、事務・事業の分類は、きわめて便宜的ではあるが、「保健・医療」、「施設福祉」、「在宅福祉」、「その他」に分類してみることにした。さらに第二章では法的根拠によって分類してみることにした。

そこで本章では、こうした経緯もあって第一表のような「神奈川県老人福祉事務・事業の概況」としてまとめた表を作成してみた。

以下これをもとに分析をしておきたい。

第一節 政策決定（事業化）の経過について

まず第一表により、⑩欄の政策決定（事業化）の経過から分析を試みておこう。

なお、当該欄で用語などに統一性を欠いているのは、各事務担当者による自由回答によつたためである。

一般的に県における「事業化」で最優先されるのは、「法定事項」や「国の事業」等の法令で事業化が規定されたものである。これは義務的に事業化される。さらに、法定されないものの国の補助金、通知等で事業化が誘導され、準義務的に事業化されるのが「国のメニュー事業」や「国の制度化」によるものである。いずれも国の政策、主導によるもので、県はこれらを義務的に行うこととなる。したがって、県の事業化の意思決定における優先順位を規定する要因はこれらを除いた随意的な、いわゆる県単独事業に集中する。

「事業化の経過」では、「関係団体の要望」、審議会等の「提言」、「(国の)措置費の補充」、「他県・先行事業からヒント」、「市町村の要望」、「県の判断」等、多様な事由が挙げられている。もともと、より厳密には、事業化への働きかけと、事業化決定の理由とを区分する必要がある。「働きかけ」という政策化への促進要因と事業化に対する意思決定要因とは、必ずしも一致するものではない。

事業化への働きかけは、行政機関の内外から行われる。具体的には関係団体、市町村、審議会、議員、政党、議会、マスコミ、等の外部や、担当部局、首長、労組等の内部、さらに両者が絡む場合もある。

事業化への理由としては、「措置費の補充」のように国の給付水準の引上げや「提言」、「中期計画」等の政策に基づくもの他、「他県先行事業からのヒント」等、先例により事業化が「容易」な場合や財政負担が「軽い」場合、さらに「住民の支持」等に依るものもある。

そこで第一表をみると、国の政策・主導によるものが目立って多く、六五事務・事業中二三事業で約三分の一を占めている。とくに保健・医療の部門ではすべてこれによるものとなっている。さらに「国の事業補充」などのいわゆる「上乘せ」が八事業で、これも発生原因において国の事業とかわりがあるとすると、約二分の一を占めるこ

とになる。

つまり、県独自の政策決定（事業化）によるものは約二分の一ということになる。

この約二分の一の事業も、さきに述べたごとく、「他県先行事業がヒント」、「老人クラブ連合会の要請」といった経過のものもある。さらに「県の判断」とされるものも複雑な経過をたどることになる。

第二節 国と自治体との事務配分からみた事業の性格

地方自治法が規定する地方自治体の処理する事務の区分に準拠して、神奈川県老人福祉課の所掌する事務・事業の分類を試みたものが③欄である。

ここに区分した三種類の事務は、その組み合わせによって、自治体の処理する事務の特性をみることができる。すなわち、「機関委任事務」とその他の事務（「固有事務」及び「団体委任事務」とに分けることにより県老人福祉課の処理する事務が、国の事務か、県の事務か、を示している。また、「固有事務」とその他の事務（「機関委任事務」と「団体委任事務」とに区分すると、「必要事務」か或いは「随意事務」か、自治体が処理することを義務づけられた事務か否かを示している。（なお、本表では「行政事務」は「固有事務」に含めている。事務の性格（権力性）を基準とする「行政事務」は、このような区分の基準になじまないこと、また、「行政事務」は本来、「固有事務」であることによる）。

さらに、これらの事務区分に第二章で分析される法的根拠を引照することによって、事務・事業の発生原因をみることができる。

ところで、このような自治体が処理する事務（国の事務の委任）を考察するに際しては、次のような、事務配分の前提条件に留意する必要がある。

すなわち、国が新たな事務を発生させ、その事務を国の事務と観念した場合、一次的には、自ら執行処理しようとする。その手足として、地方支分部局、附属機関、特殊法人さらには、民生委員等が位置する。そこで自治体への事務の委任は、これらの国の行政機関が国の事務を自ら直接執行すべきでないと考えられたときに生ずるということである。これが文字どおりの団体委任事務で、わが国では、国の事務の自治体への委任の特殊な処理方式としてさらに「機関委任事務」及び「地方事務官」制度が存する。

以下、事務区分の順序にしたがって、事務・事業の特徴をみることにする。

(1) 「機関委任事務」の事務・事業について

本表では、県知事が国の機関として管理・執行する事務・事業は四事業となっている（老人福祉法関係では、この他に、「養護老人ホーム等への収容等の措置」が県知事に機関委任されているが、これは、県立の福祉事務所の長が行なっているために本表では除いた。この四事業を事務手続きの面から整理すると、①「公益法人認可事務」——「指導・監査事務」及び②「社会福祉法人の認可通達事務」——「老人ホームの設置・認可及び届出事務」——「指導・監査事務」の二つに大別されよう。もっとも、前者の①の場合、民法及び許可認可等臨時措置法、同措置令に依拠させて、最近、新設の目立つ高齢者事業団を対象としたものである。したがって、機関委任事務の中核は、老人福祉施設に関するもので、国の施設福祉重視の姿勢がうかがえる。それは、また、老人福祉法制定以前の、養老施設時

代の事務処理体系を継承したものである。養老施設時代において、法人・施設の許認可権を国が留保し、それによって、老人福祉施策全体を掌握した事務処理体系の残存でもある。

ところで、このような事務処理の過程で看過できないのは事務処理に至る以前の県の調整機能である。施設等の設置・運営に国・県の補助金が伴うことから、許認可の枠に適合させるための各種の調整が要請される。いわば、事務でない事務も派生する。それはまた、自治体自身の計画行政の推進にも影響を与える。

(2) 「団体委任事務」の事務・事業について

用語の適否に関する問題は別として、「都道府県が処理しなければならない事務」（団体委任事務）は、本表には四事業がみられる。

その共通点は、すべての事業が県の経費負担を規定していることである。

国とともに法定の経費負担を行って財政面から市町村長等が行う事務・事業の促進を図るものであるが、老人福祉施設等整備費補助と除くと、いずれも市町村長等に対する機関委任事務の経費の負担である。つまり、市町村長に対しては、国の事務として処理させつつ、県に対しては、国の事務とせずに、県の仕事として、その経費を負担させるという仕組みである。市町村・県という自治体に、機関委任事務Ⅱ国の事務と団体委任事務Ⅱ自治体の事務という異なる事務処理を規定している。

都道府県このような経費負担団体的性格は、財政面からもみることができるといえる。ちなみに、昭和五十六年度の老人福祉課予算総額七十三億九千万円中、団体委任事務に関する経費は二十四億九千万円で、総額の約三分の一強を占め

ている。

なお、本表では、「市町村老人医療指導監査」、「老人医療費・月報・年報の作成」等の事務区分については、便宜的に「団体委任事務に附随する事務」とした（当該事務は、直接的には「国の通知」によって生じる事務である）。詳細な検討は別の機会に譲ることとした。

(3) 「固有事務」の事務・事業について

前二者は、法令で県及び県知事に義務づけられた事務であるのに対し、「固有事務」は、自治体の自主的判断（随意）に基づく事務とされている。しかし、すべての「固有事務」が、先述の「事業化の経過」の如く、自治体の自主的な発意によるものではない。

また、その法的根拠やその形式からみても第二章で詳論される如く複雑であり、いくつかのタイプに分けられる。そこで、ここでは第一表により、固有事務とされる事務・事業の大まかな特徴についてふれておくことにする。

固有事務は「在宅福祉」と分類されているものすべてと、「保健・医療」、「施設福祉」、「その他」にもかなり多くみられる。

しかも、六四事業総数のうち五三事業が固有事務となっている。

しかし、先述の如く⑧欄の「事業化の経過」とさらに①欄の「国庫支出金の有無」を併せてみると、「国のメニュー事業」・「国の通知」などの国の政策・主導の事業で、しかも、国庫支出金（補助金）が交付されている事業が多く目につく。

とくに国の通知に基づく事務・事業の特徴は、当該事務・事業について国庫補助金が伴うことで、自治体における事務・事業の促進を図る反面で、自治体の事務・事業の方向・優先順位を左右する機能を有することである。

この場合、当該事務・事業の実施主体は市町村を主としたもので、県は、団体委任事務の場合と同様に国の通知（要綱）に規定する一定割合の経費負担を負う。したがって、自治体の事務・事業は、「必要事務」の処理に次いで、国の通知する「指定事業」に誘導されることになる。県にとって、「指定事業」の内容の可否は別として、国の通知が「都道府県の負担する額の何分の一を負担する」と県の経費負担を前提に国庫負担を規定する形式を用いるために、県自身の自主的な事務・事業の余地をさらに財政面から狭めることになる。

国にとって「通知」による事務・事業は、国の意思を市町村末端にまで侵透させるばかりでない。「指定事業」によって、実質上「法定事業」の補完が行われる。さらに、「指定事業」が予算補助であることから、当該事業の内容（対象・単価等）や事業そのものの改変が国に委ねられる。

このような「国の通知」に基づく事務・事業に附随して、いわゆる「横出し」、「上乘せ」事務が派生する。本表の「軽費老人ホーム事業費補助事業」は、国の定める基準が実勢に比して低いための「上乘せ」であり、「老人福祉施設医療処遇強化事業」は「老人健康診査事業」の診査項目に歯科を加えた「横出し」の事務・事業である。もっとも、この種の事務・事業の中には、国の指定事業化に先行して、県単独事業として実施していたものを、国が後追いで「指定事業化」したために、経費を横すべりさせて、さらに対象を上げた「横出し」事務（ホームコンパニオン派遣事業費補助・高齢者医療費支給事業補助）や、国が後追いで指定事業化したものの、その国基準が、従前の県の内容よりも低いために、結果として「上乘せ」となっているもの（在宅ねたきり老人一時入所事業費補助）もみられる。

このように、県の事務・事業は、機関委任事務及び団体委任事務を軸とし、これに「指定事業」が加わる同心円を形成し、その外周の溝を「上乘せ」、「横出し」が埋めるかの様相で処理されている。

「固有事務」から、このように、「国の通知」による事務や「上乘せ」、「横出し」事務を除くと、純粋な県の単独事業は、項目、経費ともに限られたものとなる。

第三節 実施方法と実施主体について

次に、県における事務・事業の実施方法及びその役割を概観する。

本表⑥欄では、事務・事業の「実施方法」と「実施主体」とが一括されている。県の事務・事業の最終的な実施主体をみると、県は必ずしも県の事務・事業の実施主体ではない。むしろ、市町村（長）、社会福祉協議会、社会福祉法人、関係団体等が、県の事務・事業の実施主体となっている例が多い。それは、事務・事業の実施方法にもよるためである。

県の事務・事業の実施方法は、次のように大別される。

- (一)、県が自ら直接実施するもの、（県立老人ホーム運営事業、知事高齢者訪問事業、老人保養所招待事業 等）。
- (二)、関係団体等へ委託するもの、（ひとり暮らし老人インターホン貸与事業、老人福祉行事費補助、老人保養所運営費補助 等）。
- (三)、補助金、分担金等を交付するもの（老人病棟建設費補助事業、高齢者事業団等事業振興補助、高齢者医療費支給事業補助 等）。

このような実施方法の中で、最も件数の多いのが(三)で、次いで(一)、(二)の順となっている。つまり市町村等の、実施主体に対する補助金交付事業が多いことによる。それは、老人福祉行政における県の役割、ないしは事務・事業の立案から実施に至る過程における県の役割分担によるためでもある。

先述のように、県の仕事は、国の法令によって大きく規定される。法令で義務づけられ、ないしは通知等で誘導される事務・事業の多くは、市町村等を実施主体とするもので、県には当該事務・事業の経費負担を予定したものである。また、県自らが実施主体となる(一)の場合であっても、実施に際しては、市町村等の協力が不可欠な場合が多い。ちなみに、県老人相談員設置事業や老人保養所招待事業の場合、該当者の推薦を市町村に委ねている。つまり、国レベルでは、積極的に市町村等を第一義的な実施主体とし、県にはその中継的役割を負わせていること。また、県が直接的に実施するのは実勢把握等の面で容易ではないこと等から、(一)の県が自ら直接実施するものの件数が少なく、(三)の補助金・負担金等を交付するものが多いという結果を示している。

このような、県の事務・事業の実施主体及び実施方法は、福祉の事務の性格を反映したためでもある。すなわち、福祉のニーズは多様でかつ固定的でないこと、医療保障のように一定水準の維持とは異なり、個別的、日常のかつ柔軟な対応が必要とされ、現行の行政システムでは、福祉のニーズに最も身近な市町村がその実施主体に最も適すると考えられていることによる。

また、最近の「地域福祉」の台頭は、従来県の仕事と考えられてきた大規模福祉施設に関しても、これを大規模から小規模へ、集中型から分散型へと転換させつつあり、県の役割の再検討の時期に至っていることがうかがわれる。なお、事務・事業の「委託」の問題については、別の機会に譲る。

第四節 運営上の問題点、改善策について

本表⑥欄は、事務・事業の実施に伴なう問題点をまとめたもので、当該の事務・事業にとどまらず、行政活動全般に対する多様な指摘がなされている。

その中で、最も数多く指摘されているのが、国の経費負担に関することである。「国の補助基本額が低い」（老人健康教育事業、デイサービス事業）（地域老人福祉センター設置費補助）等、「補助単価が実態に合わず、市町村は多大な超過負担」（老人家庭奉仕員派遣事業補助）等、国の法定事項、メニュー事業、国の事業補完、等に共通して挙げられている。

また、県による補助金等交付事業の場合には、「事業規模及び内容等の差が大きく補助基準額について再検討を要する」（高齢者事業団等事業振興補助）という合理的補助金額算定の問題、「自主事業と補助事業の区分が必要」（県老人クラブ連合会補助事業）という団体に対する補助方式の検討・あり方、等が指摘されている。

事務・事業の対象については、「派遣対象の所得制限の緩和」（老人家庭奉仕員派遣事業）、「入所事由の拡大」（ねたきり老人一時入所事業費補助）等、その拡大の必要性が説かれる一方で、「対象者の増大による財政負担」（敬老金品等交付事業）や「債権管理件数の膨大化、管理の効率化」（老人居室整備資金貸付事業）等、拡大に伴なう運営管理上の問題もある。

さらに、タテワリ行政のため、「教育庁の生涯教育と競合」（老人健康教育事業）や、「各市町村による各種敬老事業との調整が必要」（敬老金品等交付事業）という二重行政の問題もある一方で、「各種成人病検診との連携が必要、

受診後の保健指導がうまく機能しない」(老人健康診査事業、「同種の事業との整合性の確保が今後の問題」(高齢者職業紹介事業費補助) という事務・事業の横断的連携・調整による体系的整備の必要性も指摘されている。

事務・事業の実施体制の問題としては、先述の市町村間の格差の他に、「専門職員の不足」(在宅老人機能回復訓練事業、「『協会に未加入のものや地域的に』バラツキがあり十分利用できないところもある」(敬老感謝写真撮影事業)、「相談員の高齢化」(県老人相談員設置事業)等の実施体制の問題が挙げられているが、同時に、「相談件数が少ない」(県老人相談員設置事業) という問題点の指摘もみられる。

その他、政策上の課題としては、「『老人の生きがい』という抽象的課題を行政に反映させる新しい試みのため、テーマの選定がむずかしい」(高齢者生きがい対策推進連絡協議会)、「今後の施策の展開の中でどのように位置づけるか」(高齢者事業団体等事業振興補助) 等、政策全般に及ぶ課題や展望を指摘するものもみられる。

ところで、このような事務・事業の実施に伴なう問題点、改善策は、行政活動評価の一図となるものである。立案——実施された事務・事業は、さらにその評価という一段階を至て、次の行政活動(立案——実施——評価)に資することとなる。また行政評価によって、行政活動は、その安定性、一貫性を確保することとなる。しかし、これらでのところ、行政評価の問題に関しては、政策の立案、実施過程ほどに研究が進捗していない。その意味では、ここに指摘される問題点・改善策が、次の立案——実施——評価にいかにか反映されるのか、事業評価システムの確立が大きな課題となっている。

むすびにかえて

以上のように、本章では、今後、老人福祉事務・事業の国・県・市・町・村という流れの実態を明らかにするにあたり、さしあたって県をとりあげて、資料の許す範囲で、事務・事業の発生原因（事業化の経緯）、事務・事業の事務（権限）配分からみた性格および特徴、そして実施方法と実施主体、さらに実際の事務担当者の意見を附して、その実態の骨格を明らかにしてみた。

その中で、老人福祉事務・事業の流れに則して、県の位置づけなり、役割がかなり浮びあがってきており、今後の分析の視角を提供していると思われる。

しかし、これだけでは申すまでもなく不十分である。今後、さらに県の分析を深め、同様に国・市町村と総合的な検討が不可欠である。また、神奈川県では、特に横浜市、川崎市という原則として県なみの権限を有する政令指定都市が存在しており、両市と県との関係の検討も不可欠である。

したがって本章は、県の事務・事業の骨格を概括的に分析を試みたものととまるものである。さらに、以上の分析を法的根拠によって詳細に次章で検討が試みられるのでそちらに委ねたい。

第二章 老人福祉行政における老人福祉法の機能

はじめに——本章の課題

すべての国民は基本的人権として生存権が保障されている。老人になった時に老人福祉サービスが提供される権利は、生存権の一環をなすものといえよう。老人福祉に関して規定する老人福祉法は、憲法二五条の生存権保障の内容を老人福祉の領域において具体化した法である。現行老人福祉法は、高齢人口の増加、老人就業の困難、私的扶養の減退、社会環境の変化などによる老人の不安定な生活状況を見通して、国民皆年金体制の確立を契機に、年金制度以外の分野でわずかながらも行われ始めていた老人福祉事業に対する法的規制を一元化して老人福祉施策を総合的に体系化する必要に迫られ、一九六三年に制定された法である。¹⁾

このような背景の下で成立した老人福祉法は、①老人福祉に関する原理を明らかにすることによって今後の国・地方自治体の施策の方向性を示すとともに、②老人に対し具体的な各種の福祉措置を講ずることを目的とした。老人福祉法には老人福祉の基本的理念として「老人は多年にわたり社会の進展に寄与してきた者として敬愛され、かつ健全で安らかな生活を保障されるものとする」(二条) ことが規定され、この基本的理念を実現するために「国及び地方公共団体は、老人の福祉を増進する責務を有する」(四条一項) という老人福祉に関する原理の規定が設けられた。しかし実際にどのような施策を法に盛り込むかについては、「一般国民に対する各種の施策との均衡を失しないために……あくまで老人のハンディキャップの補てんと社会への貢献者に対して相当と認められる優遇の程度を越えないものでなければならぬ」という基本的考え方にたち、所得保障については公的年金法制度にゆだね、「優先的に着

手すべきものについて具体的な措置の規定をおき、それ以外の部面においては基本的な訓示規定をおく³⁾にとどめたのであった。そのため法に規定された具体的な措置は、老人ホームへの収容など極めて限定された内容となり、すでに当時「老人福祉対策の方向づけとなる点からみて、その総合的対策としては積極的、具体的施策に乏しい⁴⁾らみがある」と評され、むしろ今後の拡充発展が期待されたのであった。その後法制定から約二〇年、法定の福祉の措置（二〇条〜二三条）に新たに盛りこまれたのは、老人医療費の支給規定（二〇条の二）のみであった。現行老人福祉法は、制定時にその基本理念にふさわしい具体的施策の拡充発展を将来に期待されたまま凍結してしまつたといえよう。しかし、一方、各自治体では法に規定された福祉の措置以外の老人福祉事業が数多く実施されている。これらの事業の多くは、法四条に規定された国・地方自治体の老人福祉増進の責務の具体化として、四条の責務を費用負担の側面について規定した二四条二項、二六条二項を活用するという様相を呈している。

本章は、以上のような状況をふまえ、基本的人権としての生存権、その一環としての老人福祉の権利保障の確立という視点から老人福祉法制度を考察する手がかりを得るために、まず、現行老人福祉法上の「福祉の措置」規定を概観したのちに、地方自治体で実際に行われている老人福祉事業を把握し、法定の福祉の措置はもとより、それ以外にどのような事業が、どのような内容で、どのような根拠形式によって実施されているかという検討を通じて、老人福祉行政の特徴とそこにおける老人福祉法の機能について検討することを課題とする。地方自治体で実施されている老人福祉事業についての以上のような検討は、都道府県・政令市・市町村等の各レベルで行うことが望ましいと考えられるが、本章は、このような調査研究の中間報告として、検討の対象を県（神奈川県）の老人福祉事業、しかも老人福祉課で昭五十六年度に実施した事業に限定せざるを得なかつた。

第一節 老人福祉法上の「福祉の措置」

老人福祉法は、老人の「心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な措置」(一条)として、一〇条から一三条に「福祉の措置」を規定する。この福祉の措置は、老人の「心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な」いわば老人福祉に関する全国的最低基準内容を示していると考えられる。従って、老人福祉の原理として老人の福祉を増進する責務を負う国と地方自治体(四条)は、当然法定の「福祉の措置」を実施する責任を負う。それだけでなく時代の変遷に伴い、労働・生活・住居環境、家族関係の変化、老後生活に対する意識の変化などに対応して積極的に政策を展開する責務をも負っていると考えられる。ちなみに地方自治体は、国と協力としてすべての老人に対して老人福祉の責務を負うだけでなく、基本的人権の間接的保障として規定された、「地方自治の本旨」(憲法九二条)にもとづく自治権の保障にかんがみて、自治体住民に対して独自の老人福祉施策を行うことができると考えられる。「地方自治の本旨」にもとづいて自治体の組織、運営を規定する地方自治法も、老人福祉を自治体の所掌事務として確信的に列挙している(二条三項一号六号九号)。従って地方自治体は、自治権にもとづき、自治体住民の老人福祉要求をその行政に反映させていくことができるし、またそうすることが老人福祉法の基本的理念の実現にそうことといえよう。

さて、法定された「福祉の措置」とは、①健康診査(二〇条)、②老人医療費の支給(二〇条の二)、③社会福祉主事による指導(二一条一項一号)、④養護老人ホームへの収容(同条同項二号)、⑤特別養護老人ホームへの収容(同項三号)、⑥養護受託者への委託(同項四号)、⑦葬祭(同条三項)、⑧家庭奉仕員の派遣(二二条)、⑨老人クラブ等

への援助（一三条）である。

以上の内容からなる「福祉の措置」に関する規定の特徴として次の点が指摘できるところであろう。

第一は、すでに指摘したようにその種類がきわめて乏しく限定されていることである。法制定にあたって「優先的に着手すべきもの」として規定され、その乏しい内容も「今後の施策の進展、国の財政力の向上その他の事情の変更により、新しく法定すべき措置が生まれ、あるいは国の事務として全国的に実施が義務づけられるものが増えていくことは当然予想され、かつ期待される⁽⁵⁾ところである」と考えられていたにもかかわらず、約二〇年の間に「新しく法定すべき福祉の措置として全国的に実施が義務づけられ」たのが、一〇条の二として規定された老人医療費の支給だけであつたためである。ちなみにこの老人医療費の支給は、各地方自治体で先駆的に行われていた事業を国の事業として実施するため七二年の法改正によつて導入された措置である。他の措置がおおむね六五歳以上を対象としているのに原則として七〇歳以上を対象とし、しかも所得制限を課しているためその対象が一層限定されていることを理由に、導入当時から批判されていた措置である。

第二の特徴は、限定された「福祉の措置」でありながら実施義務があいまいな措置が多いことである。このような特徴を示す第一の例は、措置の実施自体が明文で義務づけられず実施主体の裁量にゆだねられるという場合で、葬祭、家庭奉仕員の派遣、老人クラブ等への援助がこれに該当する。法文上実施義務が明定されないこれらの措置については、当然実施にかかる費用負担に関する義務規定もない。第二の例は、措置の実施は明文で義務づけられているが、実施のための施設設置が裁量にゆだねられているという場合で、養護老人ホーム、特養ホームへの収容措置がこれに該当する。ちなみに養護老人ホーム、特養ホームの設置は、設置主体が都道府県・市町村・社会福祉法人に限

定され（一五條一・二項）、市町村・社会福祉法人設置の場合は認可を要件とする（同條二項）など施設の公的性格にかんがみ厳しい規制がなされながら、その設置が裁量にゆだねられており、問題性が指摘されている。⁽⁶⁾なお法文上裁量にゆだねられているといつても、法定の措置は生存権の具体化として老人福祉の基本的理念実現のためのいわば全国的最低基準として法定されたものと考えられ、国と自治体は進んで実施する努力義務を負っていると解すべきことはいうまでもない。

第三の特徴は、措置の具体的な実施基準・方法・実施に要する費用の算定基準などが、その専門性・技術性のゆえに厚生大臣に委任されているということである。たとえば、健康診査は厚生大臣が定める方法による（一〇條一項）ことになっており、実施の細目を定めるのは局長通知「老人福祉法による健康診査の実施について」（昭三九・五・一社発）である。老人医療費の支給は厚生省令で定める手続に従う（一〇條の二、施行規則二一條）。養護老人ホーム、特養ホームへの收容措置の実施基準については、局長通知「老人ホームへの收容等の措置の実施について」（昭三八・七・三一社発）が定め、施設の設備運営基準は省令「養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備及び運営に關する基準」（昭四一・七・一厚令一九）が定める（一七條）。また、健康診査、養護老人ホーム、特養ホームの設備、收容、葬祭などに要する費用の算定基準は厚生大臣の定めによる（施行令六條）。

福祉の措置は、国と地方自治体がその実施に対して法的責任を負うべき老人福祉に關する全国的最低基準を示す規定と考えられるが、以上述べてきたように、その種類は限定され、実施自体が国や地方自治体の裁量にゆだねられている措置もあり、措置の具体的内容を構成する実施方法・基準・手続き・実施に要する費用の算定基準などが専門性、技術性のゆえに厚生大臣に委任されているという特徴を有する。

さて次に、国と地方自治体が法定の「福祉の措置」を実施する場合における両者の事務・費用負担配分について概観しておきたい。

まず国は、第一に老人福祉施設の設置・運営に関する最低基準を設定し、基準維持のための監督権を有する(老人福祉法一七条、一九条、社会福祉事業法六〇条)。第二に、法律、政令にもとづき老人福祉施設の許認可、届出受理や老人健康診査、老人医療費の支給、養護、特養老人ホームへの収容等の措置などの国の事務を執行する地方自治体の長に対して指導監督権を有する(地方自治法一五〇条)。第三に地方自治体に対し、老人福祉行政をもふくむ地方自治行政に関して行政指導権を有する(同法二四五条一項)。第四に、国の事務である福祉の措置執行に要する費用を法に定める割合に従って負担する義務を負う(地方財政法一〇条、一一條、老人福祉法二六条一項)。

一方、地方自治体は、第一にその長が法律、政令にもとづいて、老人福祉施設の許認可、届出受理や老人健康診査、老人医療費の支給、老人ホームへの収容等の措置など、いわゆる機関委任事務を行う(地方自治法一四八条、老人福祉法、社会福祉事業法の関係条文)。第二に措置を実施するために必要な老人福祉施設の設置、老人福祉の業務に従事する社会福祉主事のような実施機関の設置や、家庭奉仕員の派遣などいわゆる団体委任事務を行う(老人福祉法六条、一二条、一五条)。第三に、措置に要する費用を支弁し、法の定める割合に従って負担する義務を負う(老人福祉法二一条、二四条)。

以上のように、老人福祉の最低基準としての性格を有し、国の事務である法定措置事業を実施する場合の、国と地方自治体の法制度上の役割分担は、地方自治体がその長の機関委任事務としてあるいは団体委任事務として実施し、国がその最終的な責任主体として地方自治体を指導監督する。事業実施に要する費用は、国と地方自治体が法の定め

る割合に従って共同で負担する、という関係になっている。すなわち国と地方自治体間の事務配分と費用負担配分の不均衡という地方自治行政をめぐる法制度上の問題が、老人福祉行政にも反映し、措置事業の実施が地方自治体に事務的にも財政的にも負担を強いるしくみになっているといえる⁽⁸⁾。しかも地方自治体は、老人福祉の措置に要する費用の一部負担義務を負うだけでなく、国の負担額に関してまで超過負担を強いられる構造になっているという問題も見落とすわけにいかないであろう⁽⁹⁾。

第二節 自治事務事業の概要とその特徴―神奈川県調査結果

今まで法制度上の老人福祉の措置について検討してきたが、ここでは視点を変えて実際に地方自治体が行なっている老人福祉事業を、神奈川県調査結果にもとづいて検討してみたい。神奈川県老人福祉課が昭五十六年度に実施した老人福祉事業の総数は六四事業である。個々の事業名とその数については、調査にあたって作成した調査票への県の記載に従った。そのため一つの事業として数えた事業が複数の事業を包含している場合もある。

実施された事業総数六四のうち機関委任事務および県の自治事務事業のうち法令により実施を義務づけられた必要事務からなる法定事業数は一〇事業であった。これらの法定事業の内容とその法的根拠をまとめたのが表1である。この場合の法的根拠とは、事業実施権限の根拠規定を意味する。事業の具体的な内容・水準・手続きなどは、すでに第一節で述べたように法律で委任された政令や省令、あるいは局長通知が規定する。法定事業は、表1からもわかるように、老人福祉施設の許認可、指導監督などの機関委任事務①②④、機関委任事務に要する費用の一部負担事業⑤⑧、管下の市町村長が実施する機関委任事務⑥の指導監査、大臣への事業状況および実績報告事務⑨⑩、などであ

神奈川県老人福祉事務・事業の法的根拠による分類表

〈表1〉 法定事業

事業名	法的根拠	事業内容
① 老人ホーム等の設置認可及び届出	老福法15条2項, 3項, 29条 社事法57条1項, 2項, 64条	老人福祉施設の許認可, 有料老人ホームの届出受理
② 社会福祉法人, 老人福祉施設に関する指導監査	老福法18条 社事法54条, 65条	老人福祉施設の基準維持のための指導監査
③ 社会福祉法人の認可の進達	社事法29条4項	社会福祉法人設立認可申請の經由事務
④ 公益法人の許認可	許認可等臨時措置法	おもに高齢者事業団設立のための許認可事務
⑤ 老人健康診査事業費一部負担	老福法24条1項	市町村長が実施する65歳以上の老人に対する健康診査事業費の一部負担
⑥ 老人医療費支給事業費一部負担	老福法24条1項	市町村長が実施する70歳以上の老人(所得制限あり)に対する医療支給事業費の一部負担
⑦ 老人保護措置費支弁および一部負担	老福法22条1項, 24条1項	65歳以上の老人を対象に特養・養護老人ホームへ収容措置した場合の保護措置費の一部負担
⑧ 老人福祉施設等整備費一部負担	老福法24条1項	市町村または都道府県設置の特養・養護ホームの設備に要する費用の一部負担
⑨ 市町村老人医療指導監査	地自法150条 老人医療支給事務指導監査の実施について(49.1.21.社健2)	市町村長が実施する老人医療費支給事業に対する指導監査

⑩ 老人医療費月報・年報の作成	補助金等適正化法12条, 14条, 地自法150条 老人医療費の国庫負担について (53. 4. 19社510)	市町村長が毎月提出する老人医療費支給事業の状況報告と, 毎年度ごとの実績報告を集計し, 大臣に報告書を提出
-----------------	--	---

〈表2〉 自治事務事業

(1) 条例または規則による事業

事業名	条例・規則	事業内容
⑪ 県立老人ホーム運営	地自法244条の2, 1項 神奈川県立養護老人ホーム及び特養老人ホームに関する条例 (39. 6. 1, 条例第84号) 神奈川県鎌倉老人ホーム条例 (39. 3. 1, 条例第25号)	県立養護・特養ホームの箱根老人ホームと軽費ホームの鎌倉老人ホームの管理運営
⑫ 県立老人ホーム管理運営委託	地自法244条の2, 3項 神奈川県立の養護老人ホーム及び特養老人ホームに関する条例	県立養護・特養ホームの管理運営の委託 (養護・特養2ホームと, 特養3ホーム)
⑬ 老人居室整備資金貸付	老人居室整備資金貸付制度について (47. 5. 26社老52) 神奈川県老人居室整備資金貸付規則 (47. 8. 18 規則第110号) および同規則実施要領	60歳以上の高齢者と同居する者に対し, 150万円を限度として低利で資金を貸付ける
⑭ 予算編成用務	神奈川県財務規則	老人福祉事業の予算編成

(2) 類型による事業

(2-1) 厚生省の通知・要綱に对应する県の類型による事業

事業名	厚生省の通知・要綱、県の要綱	事業内容
⑮ 老人保健医療総合対策開発事業費補助	老人保健対策の国庫負担（補助）について（53.4.19社512） 老人保健医療総合対策開発事業について（53.4.5社健3）	老人健康教育、健康診査、健康相談、医療費の支給機能回復訓練などの総合対策開発事業をおこなう市町村に対して補助
⑯ 在宅老人機能回復訓練事業費補助	在宅老人機能回復訓練事業の実施について（55.4.18社健14）	おおむね60歳以上の身体機能に支障があり訓練効果が期待される老人に訓練事業を行なう市町村に対して補助
⑰ 老人健康教育事業費補助	老人保健学級の実施について（53.4.5.社健2）	65歳以上の老人保健学級を実施する市町村に対して補助
⑱ 老人性白内障手術費補助	老人保健対策費負担金補助金交付要綱 老人医療の国庫負担について（53.4.19社510）	65歳以上の低所得者に白内障手術支給をおこなう市町村に対して補助
⑲ 老人医療費支給事業費補助 （㊦の横出し）	老人性白内障手術費支給事業の実施について（45.6.16社老73） ねたきり老人等に対する老人医療費の支給について（48.8.31社健48）	65歳以上のねたきり老人に医療費支給を行なう市町村に対して補助 (国 ¹ /s、県 ¹ /s、市町村 ¹ /s)
㉑ 老人家庭奉仕員派遣事業費補助	㉑～㉒の事業 在宅福祉事業費補助金の国庫補助について（51.5.21社491）	日常生活を営むのに支障があるおおむね65歳以上の低所得者に対し家庭奉仕員派遣を行なう市町村に対して補助
㉒ 日常生活用具給付等事業費補助	㉑～㉒の事業 老人福祉費（在宅）の国庫補助について（51.5.21社492）	日常生活を営むのに支障があるおおむね65歳以上の低所得のねたきり老人等に対 (国 ¹ /s、県 ¹ /s、市町村 ¹ /s)

<p>㉔ ホームコンパニオン派遣事業費補助</p>	<p>在宅老人福祉対策事業の実施および推進について (51.5.21社老28) 老人福祉費 (在宅) 補助金交付要綱</p>	<p>し、日常生活用具を給付する市町村に対して補助 (国¹/3, 県¹/3, 市町村¹/3) 低所得の65歳以上の老人, 又は障害者に対しホームコンパニオンを派遣する市町村に対し補助</p>
<p>㉕ 在宅ねたきり老人一時入所事業費補助</p>		<p>(") 65歳以上のねたきり老人を2カ月を限度として特養に保護する事業を行なう市町村に対して補助。国の通知基準に比し、収容期間が長い</p>
<p>㉖ デイ・サービス事業費補助</p>		<p>(") 65歳以上を対象に、通所サービスを提供する市町村に対して補助</p>
<p>㉗ 老人クラブ助成</p>		<p>(") おおむね60歳以上を会員とする老人クラブに対し補助する市町村に対し補助</p>
<p>㉘ 県老人クラブ連合会補助</p>		<p>県老人クラブ連合会に対し補助 (国の通知は活動推進員設置に対する補助である。この㉘については県の要綱がない)</p>
<p>㉙ 生きがいと創造の事業費補助</p>		<p>おおむね60歳以上老人を対象に、園芸、木工、織物など生産又は創造的活動を実施する市町村に対し補助</p>

② 高齢者職業紹介事業費補助		65歳以上の老人を対象に社福法人が行なう職業紹介事業に補助する市に対して補助、又は法人に対して直接補助
③ 軽費老人ホーム事務費補助	軽費老人ホーム事務費の国庫補助について（40.4.1社168） 軽費老人ホーム補助金交付要綱 ③④の事業	軽費ホームを設置する市町村、社福法人に対し、基準事務費減額の補助（市町村 $1/3$ 、法人 $10/10$ ）なお県単事務費減額については $10/10$ の補助率で上のせ
④ 地域老人福祉センター設置費補助	社会福祉施設等施設整備費の国庫負担（補助）について（47.7.25社604） 社会福祉施設等設備整備費の国庫負担について（47.7.25社605）	福祉センターを設置する市町村、法人に対し、設置費補助（国 $1/3$ 、県 $1/3$ 、市町村又は法人 $1/3$ ）
④ 老人福祉施設等整備費補助	老人福祉施設等整備費補助金交付要綱	法人に対し、その設置する特養・養護ホームの整備費、市町村・法人に対し、その設置する軽費ホーム、ディサービス施設の整備費を補助（国 $1/3$ 、県 $1/4$ 、法人又は市町村 $1/4$ ）
④ 老人保養所運営費補助	老人休養ホームの設置、運営について（40.4.5社老87） 社会福祉事業団の設立及び運営の基準について（46.7.16社庶121）	県社会福祉事業団に対し補助

(2) (ii) 県が独自に要綱を定めて実施する事業

事業名	県の要綱	事業内容
④ 老人福祉対策委員会	社奈川県老人福祉対策委員会要綱	老人福祉総合対策のための委員会、委員

㉔ 調査研究		神奈川県老人福祉対策委員会要綱 県立老人福祉センターあり方懇話会設置要綱	長副知事、副委員長民生部長 老人福祉総合対策のための調査研究
㉕ 敬老品等交付		昭56年度敬老金品及び長寿夫妻記念品交付要綱	敬老の日に、高齢者、長寿夫妻に記念品を交付する
㉖ 知事高齢者訪問		昭56年度知事高齢者訪問要領	敬老の日に知事が県内の最高齢者などを訪問する
㉗ 老人のための県民の集い		老人のための県民の集い開催要綱	敬老の日の集い
㉘ 高齢者生きがい対策推進協議会		高齢者生きがい対策推進連絡協議会設置要綱	県と市町村の協議機関
㉙ 老人文化作品常設展示場の設置		老人文化作品常設展示場設置運営要綱	老人クラブ連合会の運営により5つの県福祉事務所に作品を展示
㉚ 老人保養所招待		昭56年度老人保養所招待要領	60歳以上の被保護老人または養護老人ホーム入所者を対象に1泊2日で保養所に招待する
㉛ 県相談員設置	㉜	神奈川県老人相談員設置要綱	553人の相談員(知事の委嘱、任期3年月2,500円の手当)を設置、連絡協議会への育成費交付
	㉝	神奈川県老人相談員連絡協議会育成費交付要領	
㉞ ひとり暮らし老人インターホン貸与		在宅ひとり暮らし老人用インターホン貸与運営事業実施要綱	ひとり暮らし老人へのインターホン貸与、福祉電話設置に伴い、むこう5年間で廃止の予定
㉟ ねたきり老人家庭見舞品・激励慰問品の支給		昭56年度ねたきり老人家庭見舞金交付要綱	65歳以上のねたきり老人を対象に慰問品を支給し、このような老人を介護する家

④ 老人地域文化体育振興	昭56年度ねたきり老人激励慰問品交付要綱 昭56年度老人地域文化体育振興費交付要綱	庭に30,000円の見舞金を交付 老人スポーツ大会、作品展、囲碁将棋大会を対象事業とし、市郡老人クラブ連への奨励金交付
⑤ 高齢者医療費支給事業費補助	高齢者医療費支給事業補助金交付要綱	法定事業の対象とならない70歳以上の国保の被保険者に対して市町村が実施する高齢者医療費支給事業および国保の保険者が実施する高齢者医療給付改善事業への補助
⑥ 高齢者事業団等事業振興費補助	昭56年度高齢者事業団等事業振興費補助金交付要綱	市町村が高齢者事業団等に補助する場合に、市町村に対して補助(市町村補助率の $\frac{1}{2}$)
⑦ 老人福祉地域活動促進事業費補助	昭56年度老人福祉地域活動促進事業補助金交付要綱	市町村に対し、老人福祉地域統合化にむけ実施する事業に対し補助(補助率 $\frac{1}{2}$)
⑧ ねたきり老人入浴サービス事業費補助	"	市町村に対し、入浴サービス車輛購入、入浴サービス事業の補助を行なう(補助率 $\frac{1}{2}$)
⑨ 福寿手帳作成費補助	"	市町村に対し、福寿手帳作成費の補助(補助率 $\frac{1}{2}$)
⑩ 新設民間社会福祉施設運営費補助	新設民間社会福祉施設運営費補助金交付要綱	新設の民間社会福祉施設に対し事業開始前1カ月、後2カ月にわたって運営費を補助

<p>㉔ 老人福祉施設医療処遇強化</p>	<p>㉔ 老人福祉施設歯科医師嘱託費補助金交付要綱</p> <p>㉕ 老人ホーム精神衛生相談事業実施要綱</p>	<p>法人設置の特養に対し、入所者の歯科治療のため歯科医師の嘱託に要する経費を30,000円/月を限度として補助</p> <p>特養、養護、軽費ホームで県精神病院協会が県の委託をうけ精神科医の相談を行なう。</p>
<p>㉕ 民間社会福祉施設入所者処遇費補助</p>	<p>㉖ 民間社会福祉施設利用者処遇費補助金交付要綱</p> <p>㉗ 施設入所老人福祉給付金支給補助要綱</p> <p>㉘ 民間社会福祉施設寝具整備費補助金交付要綱</p> <p>㉙ 昭56年度社会福祉施設寝具衛生事業実施要綱および同要領</p>	<p>法人設置の特養、養護、軽費ホームに対し入所者の生活費を一部補助</p> <p>法人設置の特養、養護に対し、月収5,000円未満の入所老人へ支給する給付金を補助</p> <p>民間社会福祉施設に対し、老朽化した寝具の更新整備のため経費を補助</p> <p>社会福祉施設の入所者の寝具乾燥を業者に委託</p>
<p>㉚ 民間社会福祉事業振興費補助</p>	<p>民間社会福祉事業振興費補助金交付要綱</p>	<p>民間が行なう社会福祉事業に対し、人件費、管理費、施設整備等を対象に補助</p>

(3) 県の要綱などがなし事業

事業名		事業内容
㉛ 敬老感謝写真撮影事業費補助		写真連への補助

<p>⑤ 神奈川県老人ホーム協会補助</p> <p>⑥ 神奈川県ホームヘルパー協議会補助</p> <p>⑦ 老人福祉行事費補助</p> <p>⑧ 老人病棟建設費補助</p> <p>⑨ 郡老人クラブ連合会補助</p>		<p>県内の養護、特養、軽費、有料ホームで構成された協会への補助</p> <p>協議会の行なう研修、研究事業への補助</p> <p>県社協に対し、敬老の日のポスター作成費、送料の補助</p> <p>65歳以上の生活困難者を入院対象とする病棟建設を行なう法人への補助</p> <p>県老人クラブ連合会補助事業の補完的事業として郡老人クラブ連合会に対し補助金交付</p>
<p>⑩ 厚生省報告例</p> <p>⑪ 広報用務</p>	<p>地自法245条</p>	<p>家庭奉仕員、老人ホーム、老人クラブ等について統計を厚生省に報告</p> <p>「県のたより」一般紙面、T.V.K. を利用しての広報</p>
<p>⑫ 市町村老人福祉推進計画</p> <p>⑬ 老人福祉施設会議</p> <p>⑭ 家庭奉仕員、保健婦地域連絡会議</p>	<p>地自法245条4項、単年度課長通知</p>	<p>老人ホーム（特養、養護、軽費、有料）で、構成され、指導連絡調整のため行なう在宅サービスの効率的運営のための連絡会議</p>

さが大きな特徴といえよう。⑩⑪は、老人福祉法一五条にもとづき県が設置した老人福祉施設（この場合は特養、養護、軽費ホーム）の管理運営に関する事業である。いずれも公の施設として、その管理運営および管理運営委託に関する地方自治法の「条例でこれを定めなければならない」「条例の定めるところにより…できる」（二四四条の二、一項三項）という規定にもとづいて県条例「神奈川県立の養護老人ホームと特養老人ホームに関する条例」「神奈川県鎌倉老人ホーム条例」が制定されている。「神奈川県立の養護老人ホーム及び特別養護老人ホームに関する条例」は、その設置と管理運営委託を規定し、同条例施行規則が収容定員、入所時の措置、処遇方針、退所などについて規定している。「神奈川県鎌倉老人ホーム条例」は、唯一の県立軽費老人ホームである鎌倉老人ホームの設置、および入所対象者、入所の承認、使用料、入所承認の取消等管理運営事項を定め、同条例施行規則が収容定員、入所手続、処遇の方針、利用者の遵守事項などについて規定している。⁽¹⁰⁾

一方⑫は、六〇歳以上の老人と同居する者に対し一五〇万円を限度として低利で資金を貸付ける事業で、厚生省局長通知「老人居室整備資金貸付制度について」（四七・五・二六社老五二）の同制度要綱第一〇項「この制度の実施に關して必要な事項は都道府県または市町村が条例又は規則で定めるものとする」に誘導され制定された県規則にもとづく。最後の⑬は老人福祉事業の予算編成事務である。

いずれの条例、規則も法律にもとづいて又は厚生省の行政指導に誘導されて制定されたものであり、このことは逆にいえばこのような規定や行政指導がなければ条例・規則は制定されないであろうとも考えられる。これらの条例、規則による事業内容は、厚生省の通知・要綱で示される国基準に準ずる。但し、軽費老人ホームの使用料は、条例基準が局長通知・要綱「軽費老人ホームの設備及び運営について」（昭四七・二・二六社老一七）による国基準を上

せした内容となっている。

(2) 要綱による事業

神奈川県が八一年度に実施した要綱による老人福祉事業は、(i)厚生省の通知・要綱による行政指導に依りて県の要綱を作成し実施した事業(表2の⑮)と、(ii)そのような行政指導がなく、県が独自に事業実施要綱又は補助金交付要綱を定めて実施した事業(⑲)とに分けられる。

(2) (i) 厚生省の通知・要綱による行政指導に依りて県が要綱を定めて実施した事業

これらの事業の特徴は、国の補助金交付に誘導されて県が管下の市町村あるいは社会福祉法人などに対し補助金交付を行い、補助金の流れを通じて国の通知・要綱基準にそつた事業が実施されるという点にある。

国の補助金交付の形式は、「この補助金は次の事業を交付対象とする」と記され、「(厚生省)の通知する事業実施要綱にもとづき(事業実施要綱の指定する実施主体―その多くは市町村)が行う事業に対して都道府県が補助する事業」と続く。国の提示する全国的基準に基づいて事業を実施すれば国の補助金が交付されることになり、しかもその補助金交付の要件として県の補助金交付が明記されているというわけである。国の通知・要綱は、自治体の自治事務に対する全国的基準としての提示、専門的技術的助言としての指導通達にすぎず法的拘束力を有しないのであるが、現実には補助金交付基準としての性格をあわせもつことから、地方自治財政権の保障が確立されていない現状では、地方自治体にとって強制的基準として機能している。

県としても、住民の老人福祉施策への要求と、住民要求を行政に反映しようとする市町村からの要望を考慮し、国基準にもとづく補助金交付をせざるを得ない立場におかれている。

こうして、県の補助金交付要綱における補助金交付対象基準が、国の補助金交付対象事業とほぼ同じ内容（表2）
―(1)参照）であることからわかるように、国の通知・要綱による事業内容基準は、補助金交付の流れを通じて実施レベルにまで貫かれていく。

次に、このような厚生省の通知・要綱による行政指導に込め補助金交付に誘導されて、どのような事業が実施されたかを概観してみたい。

第一は、通知によって市町村長の機関委任事務をいわば事実上創設し、その実施費用に対する補助金交付事業である。⑩の老人福祉法一〇条の二の横出しを内容とする、六五歳以上のねたきり老人に対する老人医療費支給事業費補助事業がこれに該当する。第二は、通知によって市町村に対し、在宅老人福祉サービスや、老人クラブ助成などいわゆる生きがい対策事業を奨励し、事実上責務を創設してその実施に要する費用に対し補助金を交付する事業で、⑬、⑭、⑮、⑯がこれに該当する。第三は、老人福祉施設の設置、施設整備、運営などに対する法定負担の上のせを内容とする補助金交付事業である。⑰、⑱がこれに該当し、⑲もこれに準ずる。

どの事業内容も、老人の「心身の健康の保持及び生活の安定のため」に法定された措置の種類、水準が限定されすぎて、今日とうてい老人の「健全で安らかな生活を保障」し得ないという事実を国自身が認めざるを得なかったことを示しているといえよう。

(2)―(iii) 県が独自に事業実施要綱または補助金交付要綱を定め実施した事業

これらの老人福祉事業は、県が国の行政指導に込えてではなく、独自に要綱を定め実施したものである。このなかには、事業実施要綱を定め県自身が実施主体となつて行った事業と、国が通知・要綱によって都道府県知事を行政指

導し補助金交付により一定の施策を行なうように誘導したように、補助金交付要綱を定め補助金交付という方法を通じて管下の市町村の自治事務を一定の方向に誘導しようとする補助金交付事業の二種類がある。

事業実施要綱は、おおむね事業目的あるいは趣旨、対象・内容・方法・などを規定する。事業実施要綱による事業には、県の総合的老人福祉対策の企画やそのための調査研究⑳㉑㉒、敬老の日に催される行事㉓㉔老人福祉法一三条で奨励されているいわゆる生きがい対策事業㉕㉖、その他の県独自の施策㉗㉘㉙がある。

補助金交付要綱は、事業目的あるいは趣旨・交付対象・補助額とその算出方法・申請手続などの規定からなる。補助金交付要綱による補助金交付事業には、県が国に先行して実施した事業㉚と国の補助基準に対する上のせ事業㉛がある。後者の例として、法一〇条の二の老人医療費の支給し事業の補助を内容とする㉜、福祉施設サービス費用補助に対する国基準の上のせを内容とする㉝の県単事務費減免額補助部分や㉞㉟、在宅福祉サービス費用補助に対する国基準の上のせを内容とする㊱㊲などがあげられよう。

(3) 事業内容を定める要綱がない事業

事業内容、基準などを定める県の要綱などがなく実施されたのが㊳㊴の事業である。内容としては、小規模小額の補助金交付事業㊵㊶、市町村を包括する広域団体として行なう連絡調整事業㊷㊸、広報事務㊹、付随事務㊺などである。

さて、以上(1)ㄱ(3)で検討した神奈川県自治体自治事務事業の概要を総括し、その特徴として次に述べるような点が指摘できるのであろう。

第一に、自治事務事業は形式的には地方自治体が地域の特殊性、住民要求などを背景に自主的に判断して実施する

事業なのであるが、実際にはその実施にあたって国の行政指導が大きな役割を果たしているということである(とりわけ(2)―(1)の場合など)。この場合、国の行政指導は、老人福祉の増進を目的として、個々の老人福祉施策に関する全体的基準を提示し、専門的技術助言を行い、その実施を奨励するという内容で行われる。国の老人福祉増進の責務を基本原理として明記した老人福祉法にかんがみて、このような国の行政指導自体を否定的に解することはできないであろうと考へる。しかし、一定内容、水準の老人福祉施策の奨励を内容とする行政指導が、事実上、地方自治体に法律、政令にもとづく機関委任事務や団体委任事務と同様の責務を新たに課すことを意味し、(もはやこのような事務区分は実態からみて判然としない―特に⑥⑯⑳など)その実施にあたり法制度上の国と地方自治体の不合理な役割分担のしくみが自治事務にまで及び、地方自治体に事務上財政上の負担を強いる結果をもたらしていることに留意すべきであろう。

第二の特徴は、事業の内容として、法定事業の上のせを補助金交付によって誘導しているということである。国が法定外事業を地方自治体に奨励する場合はもとより、県が管下の市町村に対して事業を奨励する場合も同様である。このような補助金による誘導が効果的に機能する背景として、老人福祉が受益的な事業でありその実施にあたり出費を伴うということだけでなく、地方自治体が自治事務として老人福祉事業を実施する際にも補助金に頼らざるを得ない程、地方自治の財政権が法制度上保障されていないという問題を指摘できよう。加えて、法制度上実施費用の負担金基準額が実際の支弁額にもとづかないため、その差額分について地方自治体の超過負担問題が生じたように、自治体事務事業への補助金交付の流れの過程でも、交付基準額が実際の支弁額に基づかないためその差額分について地方自治体の超過負担が生み出されるという点も見逃せない。ここでも法制度上の国と自治体の事務配分・費用負担配分の

矛盾がそのまま自治事務事業に及んでいる。

第三の特徴は、具体的な事業内容が要綱による、ということである。県実施事業の大部分が条例、規則などの法規範を制定することなく、「行政当局が行政の指針として制定する内部規⁽¹⁾範」にすぎない要綱によっている。国の行政指導に依って実施する事業の場合は、すでに国の通知・要綱において事業内容が具体的に提示され、しかもその水準が補助金交付の基準となっているため県の段階で新たに条例、規則を制定する余地がないためと考えられる。県が独自に実施する事業でも市町村に対する補助金交付の場合は、国基準の補完・上のせを奨励するという内容のため国に準じたのであろう。いずれにせよこのように老人福祉が行政の内部規範である要綱によるということは、これらの事業が予算措置に依存しているということを意味すると考えられる。老人福祉事業の実施と実施した事業の一定水準維持には財政保障を必要不可欠とするが、自治体ではその財源を補助金に頼らざるを得ないからであり、しかも従来補助金交付は法律の根拠を要しないと解されてきたためである。⁽¹²⁾老人福祉サービスを利用する住民の側からは、権利としての老人福祉という視点から検討を要するであらう。

第三節 老人福祉行政における老人福祉法の機能

最後に、第一節で法制上の検討を行なった法定の措置事業と、第二節で実態調査を通じて検討した自治事務事業とを比較することによって、ごく限られた側面ではあるが、老人福祉行政における機能について言及しておきたい。

第一に両事業数を比較すると、法定措置事業の数、種類が極めて限定されているのに比し、数多くの多様な老人福祉事業が自治事務として実施されていることが明らかであらう。これらの自治事務事業は、自治体の福祉増進責務の

具体化として実施されたものである。老人福祉法は老人福祉の基本理念を示し、その実現のため国と地方自治体の老人福祉増進の責務を明文化することによって、老人福祉の総合的発展を促進するという機能を果たしてきたといえよう。ただ、その老人福祉施策の総合的発展が、法改正による法定措置事業の拡充という形ではなく、法定措置以外の事業の実施、その拡充発展という形でなされてきたわけである。すなわち老人福祉法は、法定措置以外の事業を奨励し、実施を促進するという機能を果たしてきたと考えられる。このことは裏返すと、制定以来福祉の措置に新たに導入された措置が老人医療費の支給（一〇条の二）だけであり、家庭奉仕員派遣（一二条）などの在宅福祉サービスが多様化したり、老人クラブへの援助等の奨励事業（一三条）を義務づけたりすることのないまま今日に至っているという状態を容認してきたことを意味する。四条の責務規定が、法定措置以外の事業を法定措置として取り込むことななく法定外のまま定着させてしまふ機能を果たしたという側面を無視できないであろう。老人福祉の不断の拡充発展という要請と、法制度の固定性という矛盾を、老人福祉法は四条の責務規定によって調整し、結果的に法改正によらない改正ともいふべき実態をもたらし容認してきたと考えられる。

第二に、法定措置事業と自治事務事業の類似性が指摘できるであろう。法定措置事業の具体的基準が大臣に委任され、自治事務事業の多くが国の行政指導に依る厚生省の通知・要綱にもとづく基準内容で実施されるなど両者ともにその具体的内容が厚生大臣の決定によるといふのが第一の点。事業実施に要する費用に対して交付される負担金と補助金の交付手続が同一であるといふのが第二の点である。老人福祉法が法定措置事業の内容・方法・利用手続・実施に要する費用の算定基準など実施にかかわる基本的事項について厚生大臣に委任し、その結果大臣の広範囲にわたる裁量を法認してきたためと考えられる。さらに各地方自治体による自主的先駆的な自治事務事業に対しても、全国

の最低基準を向上させていく責務を負っている国が積極的に指導を行うためということも無視できない。しかしその根底には、事業の具体的内容の決定を、その専門性、技術性のゆえに行政責任を負う大臣に委任せざるを得ず、法は基本的規定を置くにとどまらざるを得ないという、不断の拡充発展を要請する福祉事業に対する法制度によるコントロールの可能性とその限界をめぐる問題および財源問題があるのではなからうか。ただ福祉サービスを受ける権利という視点から考えると、福祉事業の具体的内容は、福祉サービスを受ける権利の実体的内容を構成するから、このことは権利保障とそのため法の規定のあり方という問題にかかわってこよう。また負担金と補助金の交付手続の同一性という背景には、国の財政運営に対する法的コントロールという基本的問題がひそんでいる。

第三に、法定措置事業、自治事務事業に共通して、老人福祉行政にも国と地方自治体間の事務配分、費用負担配分の不均衡、地方自治財政権保障の未確立などの問題がストレートに反映しているということが指摘できるであろう。老人福祉法は、老人福祉事業の実施にふさわしい国と地方自治体間の任務分担や実施のための財政保障などについて特別に規定せず、結果的にこのような矛盾が老人福祉の領域に及ぶことを容認してきたといえよう。

〔注〕

- (1) 大山正著『老人福祉法の解説』、全社協刊。
- (2)(3) いずれも前掲『老人福祉法の解説』。
- (4) 社保制審査申「老人福祉法案要綱について」六三年。
- (5) 前掲『老人福祉法の解説』一〇六頁。
- (6) 小笠原祐次「老人ホームの法と制度」、三浦・小笠原編『現代老人ホーム論』、全社協、八一年。
- (7) 家庭奉仕員の派遣措置が随意事務とされた団体委任事務であるか固有事務であるかは問題となるどころであるが、「市町

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

村は「委託できる」という規定は市町村の事務であることを前提としていると解し団体委任事務であるとした。

(8) このような仕組みを批判し、国と地方自治体の分担のし方につき提起したものととして小川政亮著『社会事業法制』四二頁
ミネルヴァ書房七三年

(9) 自治体の超過負担に関する判例として摂津市訴訟（東京地判昭五・一・二二・一三、東京高判昭五五・七・二八）、国分寺市訴訟（東京地判昭五五・三・四）

(10) ちなみに、果実施事業として挙げられていないが、果立老人福祉センターの設置運営に関し必要な事項を定める「神奈川果立老人福祉センター条例」(四七・一〇・二二一条例第五一号) 同条例施行規則（四七・一〇・二二規則第一二七号）も制定されている。

(11) 真砂泰輔「要綱の法的性質」、ジュリスト『行政法の争点』有斐閣。

(12) 補助金交付を法治主義原理との関係で分析したものととして、高田敏「現代における福祉行政の展開と地方自治体」四六頁
以下参照。高田編『福祉条例・公有財産条例』学陽書房八一年。碓井光明「自治体財政の法的考察」原田・兼子編『自治体行政の法と制度』学陽書房八〇年。

補論

「老人福祉費」の基準財政需要額の実態

——人口一〇万市の標準団体の実態調査による——

はじめに——調査の方法

すでに序で述べられたように、ここでは今後の老人福祉事務・事業調査と関連づけて財政分析を深めるために、今回は主として地方交付税制度の機能に着目した実態調査報告（中間報告）を補論としてまとめておくことにする。

そこでまず具体的な調査方法について述べておきたい。

(一)、調査対象と調査の方法

地方交付税制度上の老人福祉の財政問題に関する研究は、地方自治総合研究所が『老人・身障者福祉の財政負担』（昭和五十五年）で部分的にされている。この研究においては、老人福祉法が制定された昭和三十八年度以降五十四年度までの地方交付税の基準財政需要額へ算入された「老人福祉費」の算定基礎上の老人福祉施策および財源構成の推移、ならびに国の財源措置の状況、五市の老人福祉の財政分析を研究対象にしている。このうち、地方交付税の算定基礎の研究で明らかになったことは「老人福祉費については事業費全体の伸びより、一般財源の充当額の伸びが大きく、それだけ一般財源への依存度を高めてきている」ということである。ところが同研究の五市の老人福祉の財政分析においては、逆の傾向が指摘されている。すなわち「老人福祉費充当の市の一般財源は……事業費の伸びをいずれも下回っている」という指摘である。

この矛盾について同研究は説明を加えていない。ただし、A市の分析において、昭和四十一〜五十一年度の老人福祉費が三七・二倍になっているのに「地方交付税の基準財政需要額への老人福祉費の算入額を試算すると……四一〜五一年度の間で二〇倍強にしかならない。……交付税の基準財政需要額の算定に問題があるといえよう」と指摘している。

このように、同研究においては、問題の指摘に止まっているが、それを受けて、法政大学現代法研究所の老人福祉財政調査班は、地方交付税の基準財政需要額の実態分析に焦点を定めた。同時に、地方自治総合研究所の研究にお

ては問題意識になかったと思われる、基準財政需要額に算定されている老人福祉事業を「ナショナル・ミニマム事業」として位置づけ、実態との比較分析を企画した。

調査の対象とした自治体は人口が一〇万人前後の自治体である。その理由は、市町村の地方交付税の標準団体の人口が一〇万人と設定されているからである。具体的には、昭和五十五年三月三十一現在の住民基本台帳人口が九万五千人以上一十一万人未満の自治体二十四市を選定した。この二十四市の平均人口は一〇万二、九四八名である。

調査方法はこの二十四市へ、調査表と収集資料目録を郵送方式で市長宛依頼した。回答が寄せられたのは、二十四市のうち十一市で回収率は四六％である。三度ほど電話で到着確認と回答依頼をしたが、敬老の日が間近かであったことや、調査表、資料が各課にまたがっているために、回答作業が容易ではなかったようである。

また、十一市から郵送された資料は、調査班の依頼した資料がもれなく収集されているわけではなかった。調査の焦点である「地方交付税費目別基準財政需要額と歳出決算額との比較（五十四年度分）」は十一市から回答が寄せられたが、複雑な作業であったためか、六市分については一部の数字が合わず保留にしてある。この報告においては、とりあえず五市分についての分析結果を明らかにしたい。なお、市名は公表しないという約束で回答依頼したので、記号を付して分析したい。

調査対象年度は、昭和五十五年三月三十一日現在で人口一〇万人前後の都市を選出したので、昭和五十四年度であるが、各自治体の行財政上の推移をみることも重要なので、過去十年間ほどの基本的資料の収集も依頼した。

(二)、調査内容について

依頼した調査項目は、昭和五十四年度老人福祉事業の施策別決算調査、決算状況、地方交付税費目別基準財政需要額と歳出決算額との比較、公共施設状況、『市勢概要』等の一五項目である。

このうちで、本章で中間報告としてとりあげるのは「地方交付税費目別基準財政需要額と歳出決算額との比較」の五十四年度分の調査である。この調査の目的は、現行の地方交付税制度の財政調整機能が、どの程度機能し、一般財源を保障しているかを明らかにしたいということである。調査表は省略するが、「厚生労働費」の項目は資料一のとおりである。この比較分析は、自治省内部ではされていると思われるが公表されていない。

この表の調査のむずかしい点は、地方交付税の費目と決算統計上の費目が一致しないために、つきあわせが容易でないことである。たとえば、「老人福祉費」の場合、基準財政需要額では、厚生労働費の中の「社会福祉費」として、「経常」と「投資」別に、児童福祉費や社会福祉費と一括して算定されている。普通会計の決算統計上では、民生費の「老人福祉費」に一括されているが、基準財政需要額の「社会福祉費」と突合わせるためには、分解しなければならぬ。すなわち、民生費の「老人福祉費」のうち「老人保護費」は、基準財政需要額の「生活保護費」の所へ、それから、「経常」と「投資」に分解して、突合させる作業が必要となる。

つまり、基準財政需要額の「社会福祉費」〔経常〕に相当するのは、普通会計の「民生費」〔投資を除く〕のうち(1)「社会福祉費」(社会福祉事務所費を除く)、(2)老人保護費を除いた「老人福祉費」、(3)「児童福祉費」の三費目の合計である。したがって、「老人福祉費」だけの突合わせはできない。

資料1. 費目別基準財政需要額と歳出決算額との比較 (昭和54年度)

団体名	
-----	--

(単位 千円)

基準財政需要額				歳出決算額			差引 ④ - ③
経費の種類	測定単位	経常投資の別	基準財政需要額④	財政状況調査の費目		決算額 ③	
				款	項 (目)		
四 厚 生 労 働 費	1 生活保護費	市部人口	経常	3 民生費 (投資除く)	(1) 社会福祉費のうち 社会福祉事務所費 ⑦		
					(2) 老人福祉費のうち 老人保護費 ④		
					(3) 生活保護費 ②		
	小 計	⑦ + ④ + ②					
2 社会福祉費	人 口	経常	3 民生費 (投資除く)	(1) 社会福祉費 (社会 福祉事務所費除く) ⑦			
				(2) 老人福祉費 (老人保護費除く) ④			
				(3) 児童福祉費 ②			
小 計	⑦ + ④ + ②						

四 厚 生 勞 働 費	人口投資			3 民生費(投資)	(1) 社会福祉費(社会福祉事務所費除く) ㉞				
					(2) 老人福祉費(老人保護費除く) ㉟				
					(3) 児童福祉費 ㊱				
				12 公債費	該当事業債分 ㊲				
	小計				㉞ + ㉟ + ㊱ + ㊲				
	3 保健衛生費	人口經常			4 衛生費(投資除く)	(1) 保健衛生費 ㉞			
						(2) 結核対策費 ㉟			
	小計				㉞ + ㉟				
	4 清掃費	人口經常			4 衛生費(投資除く)	(4) 清掃費			
						(4) 清掃費 ㉞			
人口投資				4 衛生費(投資)	(4) 清掃費 ㉞				
					12 公債費	清掃事業債分 ㉟			
小計				㉞ + ㉟					
5 労働費	失業率数	投資		5 労働費(投資)	(1) 失業対策費のうち失業対策事業費				
計		經常		計					
		投資							

この調査項目は、資料二のとおりである。ひとつひとつの老人福祉事業ごとに、開始年度・根拠法令・実施主体・事業内容・対象者・財源内容・補助率からなっている。

この他に収集依頼した資料は、当該自治体を総合的に把握したり、各資料相互のダブルチェックを行うための資料である。事実、調査表への記入もれをいくつか補うことができた。

本稿で用いる資料は以上のような方法によって収集したものである。

そこで、これらの資料を用いて、次の第一節で、まず調査対象である自治体の概要をふまえて、第二節でその自治体の基準財政需要額の実態を明らかにする。そして第三節で地方交付税はどのような機能をしているか、とくに老人福祉事業においてナショナル・ミニマムを保障しているのかどうかについての検討をする。

第一節 調査対象自治体の概要

調査対象五市の平均人口は、昭和五十五年三月三十一日現在で一〇万一、四八〇人である（Z市とする）。人口の推移をみると、昭和五〇年三月三十一日現在では九万五、二二二人、五十一年三月三十一日現在で九万六、六八二人、五十二年で九万八、〇七七人、五十三年で九万九、二八〇人、五十四年で一〇万〇、五五二人である。したがって、五市の平均人口の五年間の推移をみても、調査設定自治体の範囲である、人口九万五千人以上、十一万人未満という枠の中にあり、人口急増はしていない。つまり、この五年間、安定的に人口が漸増しているといえよう。

Z市の面積は、八五・七九㎢、昭和五十五年三月三十一日現在の人口密度は一、一八三人である。

Z市の産業別人口は、昭和五〇年の国勢調査では、第一次産業人口は七%、第二次産業人口は三六%、第三次産業

人口は五七％であるしたがって、Z市の市町村類型は、Ⅲ―4の団体ということになる。

Z市長の給料月額、五十四年度で五十四万四千円、職員数は八八二人、職員一人当たり平均給料月額は十七万九、八四三元である。

Z市の昭和五十四年度の普通会計歳入決算額は一六一億八、九五九万円、歳出決算額は二五五億七、〇三一万円である。実質収支は四億〇、四〇八万八千円の黒字である。この年度のZ市の標準財政規模は七三億五、九二〇万八千円であるから、実質収支比率は五・五％である。同年度の大都市を除く都市の実質収支比率は四・六％であるから、Z市の実質収支比率は〇・九％高い。自治省の見方によれば「経験的にはおおむね標準財政規模の三％〜五％程度が望ましいと考えられている」⁽⁴⁾から、Z市の場合は、黒字額がわずかだが多すぎるということになるだろう。

昭和五〇年度以後のZ市の実質収支の推移をみると、黒字が続いており、しかも年々黒字額が大きくなる傾向にある。すなわち、五〇年度の実質収支は約一億五千万円、五十一年度約二億三千万円、五十二年度約二億五千万円、五十三年度約四億二千万円で、五十四年度が約四億円である。

Z市の五十四年度の基準財政需要額は五九億五、九五九万三千円、基準財政収入額は四三億一、三八三万二千円であるから、「財政力指数」は七二・四％である。同年度の大都市を除く都市のこの比率は七一・一％であるから、ほぼ同水準にあるといつてよい。

次に Z市の歳入構造の特徴をみてみよう。Z市の五十四年度の普通会計歳入決算額において、最大の比重を占めているのは、「地方税」で約六二億円、三八・三％の構成比である。同年度の全国市町村の平均では、三〇・五％であるから、Z市は「地方税」の割合が高い、つまり、自主財源が多いということである。

Z市の「普通交付税」は約一八億円で一〇・二%、「特別交付税」一・一%、したがって「地方交付税」は十一・三%である。全国市町村の場合は十五・九%だから、Z市の構成比は低い。「小計一般財源」はZ市が五一・七%、全国市町村は四八・七%だから、若干Z市が高くなっている。

Z市の「国庫支出金」は一〇・九%だが、全国市町村は一五・八%と高い。「諸収入」をみると、Z市は十二・七%で、全国市町村六・二%の二倍ほどである。「地方債」は、Z市一〇・五%であるのに対して、全国市町村は二・九%で若干高い。要するに、Z市の歳入構造は、全国市町村に比較すれば自立性をもっているといえるだろう。

Z市の五十四年度の性質別歳出構造をみると、最大の比重を占めている経費は、「普通建設事業費」で約四七億九千万円、三〇・八%の構成比である。同年度の全国市町村の「普通建設事業費」の構成比は三四・六%であるから、Z市の方が若干低い割合となっている。

二番目に高い割合を占めている経費は「人件費」で約四〇億四千万円、二五・九%である。全国市町村平均では二%だから、Z市の場合が若干高い割合である。

三番目は「扶助費」で約一九億円、一二・二%を占めている。全国市町村平均では一〇・八%だから、Z市の場合の方が高い。

四番目は「物件費」で九・二%（全国市町村は八・二%）、五番目は「補助費等」で七・五%（全国市町村は五・一%）である。

Z市の目的別歳出構造をみてみよう。最も高い割合を占めている経費は「教育費」で、約三五億四千万円、二二・八%、二番目は「民生費」で約三〇億四千万円、一九・五%、三番目は「土木費」で約二三億九千万円、一五・四%、

第1表 民生費の歳出構造比較
(54年度)
(%)

	Z市	全国市町村
社会福祉費	14.1	16.4
老人福祉費	19.1	22.7
児童福祉費	46.2	35.4
生活保護費	20.6	25.5
災害救助費	0.0	0.1
合計	100.0	100.0

- (資料) ① Z市の場合は五市の『地方財政状況調査表』より計算。
② 全国市町村は『地方財政白書』, 昭和56年版, 236頁。

第2表 人口一人当たり民生費の比較(昭和54年度)
(円)

	Z市	Ⅲ-4
社会福祉費	4,215	4,456
老人福祉費	5,720	5,523
児童福祉費	13,841	10,745
生活保護費	6,172	5,760
民生費	29,948	26,490

- (資料) ① Z市の場合は第1表に同じ。
② Ⅲ-4団体は自治省『類似団体別市町村財政指数表』昭和56年1月, 地方財務協会。

五番目は「総務費」で約二三億六千万円、一五・一%である。これに対して、全国市町村平均の場合は、第一位は「土木費」で二〇・三%、第二位は「教育費」の一九・一%、第三位は「民生費」一六・九%、第四位は「総務費」の一・二・六%である。つまり、Z市の場合は、「教育費」、「民生費」の占める割合が高いということである。

Z市の「民生費」の構造をみると、第一表のように第一位は「児童福祉費」で約一四億四、四六・二%、第二位は「生活保護費」で約六億四、二〇・六%、第三位は「老人福祉費」で約五億八千万円、一九・一%、第四位は「社会福祉費」で一四・一%である。全国市町村平均の場合は、第一位が「児童福祉費」で三五・四%、第二位は「生活保護費」の二五・五%、第三位は「老人福祉費」の二二・七%、第四位は「社会福祉費」の一六・四%である。したが

つて、Z市の場合には、民生費の構造からみるとかなり「児童福祉費」の割合が高いことである。

しかし、このことは他の費目の行政水準が低いということの意味しているのではない。それは、人口一人当たり経費で比較すると明らかになる。すなわち、第二表のように、Z市の市町村類型は、Ⅲ―Ⅳだから、その類似団体と比較してみると、「社会福祉費」はZ市が四、二一五円、類似団体が四、四五六円で、Z市が若干低いが、他の費目はすべてZ市の場合が高い。そのなかで、「児童福祉費」は、Z市が一万三、八四一円に対し、類似団体は一万七四五円と低いので、歳出構造からみるとZ市の「児童福祉費」が高い割合を占めたということである。この調査のテーマである「老人福祉費」の場合も、Z市は五、七二〇円で、類似団体の五、五二三円より一九七円高くなっている。

第二節 基準財政需要額の実態

次に基準財政需要額の実態を分析してみよう。今回の「費目別基準需要額と歳出決算額との比較調査」(五十四年度)で明らかになったことをまず端的にいえば、費目間の格差が著しく、とくに「社会福祉費」の基準財政需要額が、他の費目と比較すると、極端に低いということがいえる。

そこでまずZ市(五市平均)の経常経費の「基準財政需要額」(A)から、決算額のうちでその費目に「充当された一般財源額」(C)を差引くと、その費目の基準財政需要額の「不足額」が計算できる。そして、充当一般財源(C)に対する基準財政需要額(A)の割合(ここでは「算定率」と名付けた)を計算する。この「算定率」が低ければ低いほど基準財政需要が不足していることを意味している。理想的には、この「算定率」は一〇〇%であるべきである。しかし、「算定率」が一〇〇%を越えすぎているのも問題である。

第3表 Z市の厚生労働費(経常)の基準財政需要額と充当一般財源の比較

	基準財政需要額 (A)	充当一般財額 (C)	差 引 (A) - (C)	算 定 率 $\frac{(A)}{(C)} \times 100$
生活保護費	227,926	262,156	△34,230	86.9
社会福祉費	238,276	840,154	△601,878	28.4
保健衛生費	135,688	254,655	△118,967	53.3
清 掃 費	480,257	618,349	△138,092	77.7
厚生労働費	1,082,147	1,975,314	△893,167	54.8

第4表 Z市の経常経費の基準財政需要額と
充当一般財源の比較(54年度)

	基準財政需要額 (A)	充当一般財額 (C)	差 引 (A) - (C)	算 定 率 $\frac{(A)}{(C)} \times 100$
消 防 費	535,267	461,599	73,668	116.0
土 木 費	455,362	743,554	△288,192	61.2
教 育 費	986,598	1,720,797	△734,199	57.3
厚生労働費	1,082,147	1,975,314	△893,167	54.8
産業経済費	125,505	225,909	△100,404	55.6
その他の行政費	1,167,570	1,795,150	△627,580	65.0
合 計	4,352,449	6,922,323	△2,569,874	62.9

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

二四二

さて、Z市の「厚生労働費」の経常経費分の「差引額」は、第三表のように、八億九、三二六万七千円の赤字である。つまり、「厚生労働費」「経常経費」の基準財政需要額が八億九、三一六万七千円不足していることである。その「厚生労働費」をさらに項別にみると、第二表のように、「社会福祉費」が六億一八七万八千円不足して、「厚生労働費」の不足額の六七・四%を占めている。この「社会福祉費」のなかには、資料一のように、社会福祉費・老人福祉費・児童福祉費がふくまれている。

「厚生労働費」「経常」の算定率は、第三表のように五四・八%である。それに対して「社会福祉費」「経常」の算定率は二八・四%で、非常にひくい。

算定率が高い経費は「生活保護費」で八六・九%、二番目が「清掃費」の七七・七%、三番目が

第5表 Z市の厚生労働費〔投資〕の基準財政需要額と
 充当一般財源比較 (54年度)

(千円)

	基準財政需要額 (A)	充当一般財額 (C)	差 引 (A) — (C)	算 定 率 (A)/(C)×100
社会福祉費	49,875	139,700	△89,825	35.7
清掃費	71,545	108,145	△36,600	66.7
労働費	4,991	26,254	△21,263	19.0
厚生労働費	126,411	274,099	△147,688	46.1

「保健衛生費」の五三・三％である。したがって「社会福祉費」の算定率が二八・四％というのは非常に低いことは明らかで、しかも費目間の格差が非常に大きいという実態になっている。

この算定率の格差は、「厚生労働費」以外の費目と比較すると、驚くほど大きいことがわかる。

すなわち、第四表は経常経費の基準財政需要と充当一般財源との比較を、款別にした表であるが、差引の合計をみると、二五億六、九八七万四千円の基準財政需要額の不足である。その不足額の内訳をみると、「厚生労働費」の不足額が一番多く八億九、三一六万七千円で、二番目が「教育費」の七億三、四一九万九千円の不足三番目は「その他の行政費」の六億二、七五八万円の不足と続く。驚くべき実態は「消防費」で、七、三六六万八千円の超過となっていることである。「消防費」については、Z市の実際の需要以上に、手厚く基準財政需要が算定されていると考えられる。

したがって、「消防費」の算定率は一〇〇％をこえ、一一六％にもなっている。逆に、算定率が一番低い経費は「厚生労働費」で五四・八％であり、その原因は「社会福祉費」の基準財政需要額の算定にあることは前述したとおりである。二番目に算定率が低い経費は「産業経済費」で五五・六％、三番目は「教育費」で五

第6表 Z市の投資的経費の基準財政需要額と
 充当一般財源比較 (54年度)

(千円)

	基準財政需要額 (A)	充当一般財源 (C)	差 引 (A) — (C)	算定率 (A)/(C)×100
土木費	725,725	954,354	△228,629	76.0
教育費	397,353	1,092,095	△694,742	36.4
厚生労働費	126,411	274,099	△147,688	46.1
産業経済費	27,959	95,550	△67,591	29.3
その他の行政費	372,739	545,789	△173,050	68.2
合計	1,650,187	2,961,887	△1,311,700	55.7

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

二四四

七・三%、四番目は「土木費」の六一・二%で、この四者費目が、平均算定率の六二・九%を下まわっている。

次に、投資的経費の基準財政需要額と充当一般財源の比較をしてみよう。

まず投資的経費の「厚生労働費」の実態は、第五表のように、全体として一億四、七六八万八千円の不足があり、算定率は四六・一%で、経常経費の「厚生労働費」の算定率五四・八%をかなり下まわっている。

「社会福祉費」〔投資〕は八、九八二万五千円の不足で、「厚生労働費」〔投資〕の不足額の六一%を占めている。「社会福祉費」〔投資〕の算定率は三五・七%と平均以下であるが、同費目の「経常経費」の算定率の二八・四%を上まわっている。

「厚生労働費」〔投資〕のうちで、算定率が一番低い費目は「労働費」で、わずか一九%にすぎない。

款別にみた投資的経費の基準財政需要額と充当一般財源の比較をした実態が、第六表である。全体としては一三億一、一七〇万円の不足で、算定率は五五・七%であるから、経常経費の全体の算定率の六二・九%を下まわっている。

款別では、投資的経費の不足額が最も大きいのは「教育費」で六億九、四七四万二千元、不足総額一三億一、一七〇万円の五三%を占めている。

投資的経費の平均算定率五五・七%を下まわっている費目は、「産業経済費」の二九・三%、「教育費」の三六・四%、「厚生労働費」の四六・一%である。逆に上まわっている費目は「土木費」の七六%、「その他の行政費」の六八・二%である。

以上のように、実態調査で明らかになったことは、基準財政需要額の費目間に、著しい格差があるということである。そして「厚生労働費」のなかでは、「社会福祉費」の算定に問題があり、そのなかでも「経常経費」の算定により大きい問題があるということである。項の費目のうちで、六億円も不足額が出ている費目は経常経費の「社会福祉」だけである。

第三節 地方交付税の機能

——老人福祉事業における「ナショナル・ミニマム事業」について——

前節においては、厚生労働費のなかの「社会福祉費」〔経常〕の基準財政需要額の不足額が、約六億円にもなっているZ市の実態を明らかにしたが、ここではその原因を考えてみたい。しかし、総合的な原因分析をする余裕はないので、ここでは、Z市等人口一〇万人前後の自治体の社会福祉行政の実態と比較することによって問題の一端を明らかにしたい。だが「社会福祉費」といっても、その内容はさらに分れ、社会福祉費・児童福祉費・老人福祉という構成になっている。さらに、これらの費目もひとつひとつの事業からなっているから、そこまで分解して比較分析をする必要があるが、全体的な分析は今後の課題である。

ここでは今回の実態調査の柱のひとつである「老人福祉費」の分析を中心課題とするが、そのまえに、児童福祉費

第7表 社会福祉費の標準団体行政規模 (54年度)

項 目	行政規模	項 目	行政規模
人口	100,000人	社会福祉施設	9所 2館 1所 1所 7所
福祉事務所	1所	保育所	
民生委員・児童委員	150人	児童ホ一ム	
福祉関係職員等	25人	児童遊園	
現業員	1人	児童	
身体障害者福祉司	1人	児童	
精神薄弱者福祉司	1人		

自治体の老人福祉施策に関する調査研究 (中間報告)

二四六

にふくまれる保育所にふれておきたい。その理由は、第一節でみたようにZ市の「児童福祉費」は民生費の歳出構造の四六%を占めているからで、その大部分は保育所に関わる経費であるからである。つまり、Z市の「社会福祉費」の基準財政需要額で六億円の不足額が出た大きな原因のひとつとして、保育所の経費の算定不足が考えられるからである。

今回収集した資料から、保育所の算定不足の原因のひとつとして考えられるのは、標準団体行政規模のなかで設定されている保育所が少ないことである。すなわち、人口一〇万人の標準団体の保育所は九カ所とされているが、Z市の場合は二〇ヶ所と二倍もあるからである。今回の調査で収集した人口一〇万人前後の九市の「公共施設状況」(五十四年度)による九市平均の保育所も二ヶ所である。つまり、「社会福祉費」の単位費用を積算するために設定されている第七表に示される「標準団体行政規模」が実態に合っていないと老えらるる⁽⁶⁾。

「社会福祉費」の「標準団体行政規模」には、実態に合わないという問題だけではなく、次のような問題もある。それは、算定率が一〇〇%をこえている第八表「消防費」の「標準団体行政規模」と比較すると明瞭になる。一見して明らかのように「消防費」の行政規模の内容はきわめて詳細に設定されているのに対して、「社会福祉費」の場合は、粗雑といつてよい。保育所・児童館・老人ホーム・授産

第8表 市町村の「消防費」における標準団体行政規模（54年度）

項 目	行政規模	項 目	行政規模
人 口	100,000人		
(1) 常備消防関係		(2) 非常備消防関係	
消防本部	} 同一建物で 階上階下を 使用 (建物延面積289㎡)	分 団 数	14分団
消 防 署		団 員 数	563人
出張所	2所 (建物延面積271㎡)	団 長	1人
消防ポンプ自動車		副 団 長	2人
水そう付消防ポンプ自動車	2台	分 団 長	14人
はしご付消防ポンプ自動車	1台	副 分 団 長	14人
化学消防ポンプ自動車	1台	部 長・班 長	70人
普通消防ポンプ自動車	4台 (うち1台は予備車)	団 員	462人
救急自動車	3台 (うち1台は予備車)	普通消防ポンプ自動車	11台
指揮広報車	1台	小型動力ポンプ付積載車	3台
予防査察車	1台	小型動力ポンプ	14台
防火水そう	150コ		
消防専用無線電話	14機		
救急指令装置	1台		

第9表 老人福祉のナショナル・ミニマム事業(昭和54年度)
—地方交付税の単位費用算定のための事業—

①	老人保護事業 養護老人ホーム 特別養護老人ホーム
②	老人健康教育 老人保健医療総合対策開発事業
③	老人健康相談事業
④	在宅老人家庭看護訪問指導
⑤	全国一斉健康診断 一般診査 精密診査
⑥	ねたきり老人健康診断
⑦	老人クラブ等助成
⑧	敬老会事業
⑨	老人医療特別措置 在宅福祉事業
⑩	家庭奉仕員(派遣事業)
⑪	介護人()
⑫	福祉電話貸与
⑬	日常生活用具給付

(資料) 自治省『昭和54年度地方交付税制度解説(単位費用篇)』地方財務協会, 424p, 437~440頁よりまとめた。

※これ以外に、生活保護事業も、老人福祉のナショナル・ミニマム事業にかかわっている。

施設については、「消防費」と同様にきめこまかく行政規模を設定できるはずである。なぜなら、それぞれ「施設最低基準」があるからである。それが「標準団体行政規模」に全く反映されていないのだから、ナショナル・ミニマムを保障する機能を地方交付税制度が果しているのかどうか疑問となる。

次に、今回の調査の柱である「老人福祉事業」について、人口一〇万人の標準団体における老人福祉事業と乙市の老人福祉事業の実態との比較分析をしてみよう。

人口一〇万人の標準団体における老人福祉事業とは、「社会福祉費」の基準財政需要額の算定のさいに必要な「単位費用」を算出するときに、積算内容として出ている事業で、これらの事業はナショナル・ミニマムの事業といつてよい。この積算内容としての老人福祉事業名の推移については、前述のように地方自治総合研究所がおこなっている。

調査対象年度の昭和五四年年度の人口一〇万の標準団体における老人福祉のナショナル・ミニマム事業は、第九表のとおりである。ところが、Z市（五市）の老人福祉事業の実態と比較すると次のような問題がある。

第一に、第九表の標準団体において老人福祉事業とされている事業、つまりナショナル・ミニマム事業とされている事業で、未実施の事業がかなりあることである。具体的には、老人健康教育事業・在宅老人家庭看護訪問事業は五市（Z市）のなかで一市のみ実施、老人健康相談事業は五市全部が未実施、ねたきり老人健康診断事業も五市全部が未実施であった。なお回答があった十一市全部が未実施であった事業は、老人健康相談、ねたきり老人健康診断の二事業である。在宅老人家庭看護訪問事業は十一市のうち一市が単独事業として実施している。

介護人の派遣事業は五市のうちで二市が実施、日常生活用具給付事業は五市のうち四市が実施している。地方交付税制度の考え方からいえば、交付税交付金は一般財源、つまり用途は制限されていないのだから、未実施事業があっても法律違反ではない。また、地域の実態に柔軟に対応しているという理由もあるだろう。しかし、これらの事業もナショナル・ミニマム事業であるという視点からいえば、当面は実施しないという判断は安易になさるべきではないだろう。

第二の問題は、五市（Z市）全市が実施している老人福祉事業は、老人保護事業・全国一斉健康診断事業・老人クラブ等助成事業、敬老会事業・老人医療特別措置（いわゆる老人医療費無料化事業）、家庭奉仕員派遣事業・福祉電話事業の七事業のみで、ナショナル・ミニマム一三事業のうち約半数にすぎないことである。

第三に五市（Z市）の老人福祉事業数は、二三・四事業と、ナショナル・ミニマム十三事業の一・八倍も実施していることである。しかも、記載もれの老人福祉事業があったので、実際には一・八倍以上になる。

第四の問題は、在宅福祉事業として、新しい型の貧困に対処するために必要不可欠と思われる事業が、地方交付税制度におけるナショナル・ミニマム事業になっていないことである。たとえば、寝具乾燥事業は五市のうち四市、老人入浴サービス事業は五市のうち三市が実施しているが、基準財政需要額としては算定されていない。

第五の問題は、単位費用算定のための老人福祉事業の経費が、Z市の実際の経費より低いことである。たとえば「老人家庭奉仕員巡回事業」は、五十四年度のZ市の経費は一、二二九万八千円であるのに対して、標準団体では九一九万七千円で、七四・八%にしかならない。「全国一斉健康診断」は四市平均で七九二万七千円だが、標準団体では二七一九千円であるので、五五・二%にしかならない。

第六に、標準団体の老人福祉事業の経費が、Z市の実際に近い事業もあることである。たとえば、老人クラブ助成事業で、Z市では六〇六万六千円であるのに対して、標準団体では五五一万九千円と、九一%にもなるのである。

第七の問題として、開始年度に相違があることである。つまり、標準団体のナショナル・ミニマム事業として積算されはじめた年度と、実際に自治体で開始された年度の相違である。たとえば、全国一斉健康診断事業と老人クラブ助成事業は、老人福祉法が施行された昭和三十八年度から、同時に、標準団体においても積算されはじめたが、P市の健康診断事業は七年後の四十五年度から事業を開始しているし、老人クラブ助成事業については、P市は四十四年度から、Q市は四十八年度から、R市は三十九年度からと様々である。この理由は、これらの事業が自治体の固有事務であることと、国庫補助対象市町村数が少ないために、国庫補助金が下りず、基準財政需要額に算定されていても、実施できないのであろう。

第八に、機関委任事業、つまり国が実施主体となっている事業は、法施行と同時に全部の自治体に国庫補助が付き、

標準団体でも積算が開始され、自治体でも実際に事業が開始されていることである。その具体例は、昭和三十八年度からの「老人保護事業」と、昭和四十八年度からの「老人医療特別措置」（いわゆる老人医療費無料化事業）である。後者の事業は、革新都政などの自治体および市民の運動⁽⁸⁾でナショナル・ミニマム事業とした点が、前者の事業と質的に異なる点である。

以上のことから、「社会福祉費」の基準財政需要額の算定方法は実態から相当に乖離しており、その結果、約六億円もの基準財政需要額の不足が生じたのだといえよう。

〔注〕

(1) 地方自治総合研究所「老人・身障者福祉の財政負担」、昭和五五年、一五頁。

(2) 同右、四三頁。

(3) 同右三八〜三九頁。

(4) 地方財政調査研究会編「新訂財政分析」、ぎょうせい、昭和五六年、八八頁。

(5) 全国市町村などの数字は「地方財政白書」昭和五六年版より引用した。

(6) 保育所の算定不足の原因は、これ以外に、保育所扶助費の積算内容とZ市の実態との比較分析が必要であるが、今回の調査の対象外だったので、資料を収集していない。

ただ、調布市（人口十七万）の場合を例にとると、国基準徴収金を除いた、保育園児一人一ヶ月あたり経費は、五十四年度で四万六、八七二円である。一方、五十四年度の標準団体における、国基準徴収金を除いた、保育園児一人当たり年間扶助費は十七万六、一七九円と設定されている。したがって、標準団体の年間扶助費の十七万六、一七九円は、調布市では三・八ヶ月にしかあたらない。つまり、実態から非常に離れた積算がされているということである。

(7) この積算額は、在宅福祉事業の家庭奉仕員十一人のうち八人が老人家庭奉仕員派遣割当て分として計算した。八人とした

理由は、五十一年度に、心身者に対する家庭奉仕員派遣制度と統合する以前は、つまり五〇年度は、ねたきり老人家庭奉仕員として八人が見積られていたからである。

〔8〕 拙稿「老人医療『無料化』の発足」、小宮昌平・吉田秀夫編『東京問題』、大月書店、一九七九年参照。

〔追記〕

未尾ながら、今回の中間報告にあたり、調査の対象となった神奈川県老人福祉課をはじめ財政調査にに応じていただいた関係自治体には、御多忙中にもかかわらず煩雑な調査に快よく協力していただき、ここに深く感謝の意を表しておきたい。