### 法政大学学術機関リポジトリ

### HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-09

### 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)

訚 111 岡 大 橋 田 Щ 帮 絋

彰

萝

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、 りにデーターが不足している。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 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、 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、 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 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。 また別の機会 中間的な あま

七九

自冶体の老人福祉施策に関する調査研究

(中間報告)

### 章、調査研究の方法

法的な側面から、 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、 とんど例がなく、 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かわりの深い社会保障制度において、 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 調査研究の目的 有意義なことであると思われる。 法が現実的にどのように機能しているか、また、その中でどのように変化してきているか、さらに 「高齢化社会」あるいは「高齢者問題」についての議論は、 まだ基礎的な研究が必要 近年いろいろな視点から

体像を反映したものであり、 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ということである。しか 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 には一部の特殊な問題、 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、 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 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 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、 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、 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 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、 問題が先鋭的にあらわれているところを 法の機能を分析する 「高齢者問題」の全 現象的

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、

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。 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、 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

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、

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、 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、 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 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 検討を要する。

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、実際に老人福祉施策を利用している住民のサイ

の分析を行うのか、 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実際の流れの中で法の機能 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 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。

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

ことにした

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

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、 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 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 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 市レベ

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 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

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。

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。

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 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ってよい。

『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(上乗せ)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。

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 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 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

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、 Ŀ

だこうした研究は緒がついたばかりである。

明らかにされているにすぎない。 などの別)は何によっているか、 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・通遠・要稱 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

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 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・ 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、

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。 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 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 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、まだこういった調査研究はみあたらない。 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「要網行政」とかいわれるが、その実態は 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

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・要網の分析を通じて、国と自治体の役割及 どうなのであろうか、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

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

び法の機能を明らかにしておきたい。

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

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り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』といわれるようにかなり大きくなっ

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 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、 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 民生費に 占

の一三%といった格差が生じてきている。

源を保除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。 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、

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。

調査の方法

といっても所管が多岐にわたり尨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 態を分析するために、 自治体側のとくに実際の事務・事業の担当職員の協力が得られることと、老人福祉事務 ・事業

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

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」についての関査は別の機会に

することにした。

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。 した。その結果、 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 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

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

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

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。

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 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 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、

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 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

**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。** いずれも、

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

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

法政大学現代法研究所 「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、 (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、 口春子、

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

髙橋紘一の四名と、 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。

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、 とくに、こうした調査研究は他に例がなく、 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。 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、

M

ادر まとめておく必要があった。

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

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・事業制

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。

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。 また、本稿では、神奈川県のみの分析に限定したこともあって、川崎市・藤沢市・二宮町・浩川村の財政分析は別

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 そこで、本稿の構成は、第一章では、神奈川県の老人福祉事務・事業をとりあげて、さしあたって、その性格なり

明らかにしてみる。第三には、その事務はだれが、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 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なのかを伝統的な事務区分によって 要因はどんなことであったかという、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

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。

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 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

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。

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。 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

橋紘一が執策を担当した。また全体の關整のため加策、修正を大山博が行なった。 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

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。

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。 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、

覧表を参照しつつ、これに若干の補正を行なった。 具体的な事務・事業の区分は、老人福祉課の事務分担衷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

自治体の老人福祉施策に関する調査研究

(中間報告)

### 第1表 神奈川県老人福祉事務・享業の概況(昭和56年度)

		<del></del>						,
	· (8)	(B)	事	務区分	)©	(E) (I)	<b>©</b>	€
	事務・事業名	政策決定(事業化)の経過	機関 委任 事務	団体 委任 事務	固有 事務	国支金有	実施主体・ 実施 方法	運営上の問題点、改善策
	老人健康教育事業	国のメニュー事業			0	0	市町村	教育庁の生涯教育と競合 国の補助基準額が低い
	在宅老人機能回復訓練事業	国のメニュー事業			0	0	市町村	専門職員の不足
保	老人保健医療総合対策開発事業	法定 <b>事</b> 項 国のメニュー事業			0	0	市町村	国の補助基準額が低額
健	老人健康診査事業	法定事項		0		0	市町村長	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
•	老人医療費支給事業	国の事業		0		0	市町村長	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
医	老人性白内障手術費補助	国の事業			0	0	市町村	ない。
駅	高齡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)			0		市町村	
	市町村老人医療指導監査	国からの指定事項				0	県	
	老人医療費・月報・年報の作成	国からの通知				0	県	
施	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)			0		医療社会福祉施 設を設置する法	
設	老人福祉施設等整備費補助。-	法定事項		0		0	人 社会福祉法人	
温祉	軽質老人ホーム事務費補助事業	国の事業として発足			0	0	市町村 社会福祉法人	
111	県立老人ホーム管理運営委託事業				0	0	社会福祉法人	

	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			0		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
施	新設民間社会福祉施設運営資補助事業	県の判断、措置費制度(開所時 は日割収入のため職員の確保、 施設運営の安定が困難)の補完			0		社会福祉法人	
設	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			0		社会福祉法人	· •
a Z	民間社会福祉施設入所者処遇費補助	措置費の補完			0		社会福祉法人	
払	老人保護措置費	法定事项		0		0	市長(県知事)	
Tag	県立老人ホーム運営事業	直営施設の維持運営			0	0	県	
扯	地域老人福祉センター設置費補助	法定事項			0	0	市町村	補助基準額が低い
	老人ホームの設置認可及び届出		0				県知事	
	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			Ó		県	
在	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			0		県	"老人のいきがい"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のテーマの選定がむずかしい
宅								
福	高齡者事業団等事業振興補助	上記協議会で助成要皇			0		市町村	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 今後の施策の展開の中でどのよう に位置づけるか
祉	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			0		市町村	補助基準額が低いものがある

	<u> </u>	B	#3	派区分	. ©	国庫	E	Ð
	事務・事業名	政策決定(事業化)の経過	委任	団体 委任 事務	101 11	支出金の	76/615/P	運営上の問題点、改善策
	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			0		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
	老人保養所招待事業	県の判断-要扱護老人に対する 慰安激励			0		県	
在	生きがいと創立の事業に対する補助事業	国のメニュー事業			0	0	市町村	
	高齡者職業紹介事業费補助	国の補助事業及びその補完			0	0	市町村社協	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
宅	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			0	0	<b>-</b>	債権管理件数の膨大、管理の効率化
	敬老金品等交付事業	県の判断			0		原	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
福	敬老感謝写真摄影事業費補助	日本写真文化協会県支部からの 申出			0		日本写真文化 協会県支部	協会に未加入のものや地域的にパ ラツキがあり、十分利用できない ところもある
	知事高齡者訪問事業	県の判断			0		県	
祉	福券手帳作成事業				0		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			0	0	市町村	地域の社会活動促進特別事業をう けてクラブ活動を活性化していく
	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			0	0	県	%補助だが自主財源収入が増加し ており自主事業と補助事業の区分 が必要

			Γ				
	「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		0		県	地区社協の完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		0	0	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
在	ホームコンパニオン派遣事業費補 補助	上記の補完として県単で実施 その後国が制度化		0	0	市町村	派遣対象の所得制限の緩和 実施市町村少ない
	ねたきり老人家庭兄舞金 激励慰問品の支給	県の判断、要扱護家庭に対する 慰問激励、国等の事業の補完		0		県	
宅	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		0	0	市町村	入所事由の拡大 国補助単価の増額
	ディ・サービス事業	国のメニュー事業		0	0	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		0	0	市町村	補助基準単価が低い
福	ひとり暮らし老人インターホン 貸 <del>与事業</del>	県の判断、一人暮し老人が死亡 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、		0		県老連	福祉電話の設置に伴い、今後廃止 の予定
祉	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		0		県	和談件数が少ない。相談員の高齢 化
紅	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		0		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		0		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

	A	(8)	事	汉分	. ©	① 国庫	<b>©</b>	Ð
	事務・事業名	政策決定(事業化)の経過	機関 委任 事務	団体 委任 事務	固有 事務	支出	実施主体・ 実施 方法	運営上の問題点、改善策
	公益法人の許認可事務	法定事項	0				県知事	
	社会福祉法人の認可の進達事務	法定事項	0				県知事	
	指導 監 查事務	法定事項	0				県知事	
7	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			0		県	
7	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	•		0		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			0		県	
0	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			0		県	老人施策は福祉面に限らず広く対 処する必要がある
	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			0		県	
	老人福祉行事費補助金	県の判断			0		県社協	
	調査研究事業	県老人福祉対策委員会の提言			0		県	
他	厚 生 省 報 告 例	国の指示		0			県	
	広 報 用 務				0		県	
	予算編成用務				0		県	
	表 彰 用 務	国の施策・県の施策		0	0		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			0		県	

<sup>(</sup>注) 福寿手帳作成事業,ディ・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。

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

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

いないこともあって、 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えきれて 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、®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ったためである。

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

— 九

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、 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 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、 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。 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 主導に

思決定要因とは、必ずしも一致するものではない。 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 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。もっとも、より厳密には、 「事業化の経過」 では、「関係団体の要望」、 審議会等の「提言」、「(国の)措置費の補完」、「他県・先行事業から 事業化への働

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、

**づくものの他、「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

事業化への理由としては、「措置費の補完」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

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「国の事業補完」などのいわゆ 「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かわりがあるものとすると、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。

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。 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」

# 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◎欄である。

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 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」 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 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

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 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

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

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

九五

自治体の老人福祉施策に関する調査研究

(中間報告)

前提条件に留意する必要があろう。 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

これが文字どおりの団体委任事務で、わが国では、 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されたときに生ずるということである。 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 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とする。

⑴「機関委任事務」の事務・事業について

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、 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

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 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、 導・監査事務」の二つに大別されより。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 老人福

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

老人福祉施策全体を掌握した事務処理体系の残率でもある。

催 務でない事務も派生する。それはまた、 |・運営に国・県の補助金が伴うことからも、 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。 自治体自身の計画行政の推進にも影響を与える。 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。 施設等の設 いわば、 컈

(2)「団体委任事務」の事務・事業について

事業がみられる。 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

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。

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、 施設等整備費補助と除くと、 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 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。 その経費を負担させる つまり、 市町村長に対

なった事務処理を規定している。 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=国の事務と団体委任事務=自治体の事務という異

福祉課予算総額七十三億九千万円中、 **都道府県このようなの経費負担団体的性格は、財政而からもみることができる。ちなみに、昭和五十六年度の老人** 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

自治体の老人福祉施策に関する調査研究

(中間報告)

一九七

ている。

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

細な検討は別の機会に譲ることとした。 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 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

(3)「固有事務」の事務・事業について

的な発意によるものではない。 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、 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 自治体の自主

间

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 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。 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。

しかも、

みられる。

六四事業総数のうち五三事業が固有事務となっている。

目につく。 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 しかし、 先述の如く®欄の「事業化の経過」とさらに®欄の「国庫支出金の有無」を併せてみると、 「国のメニュ

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. 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

(要網)に規定する一定割合の経費負担を負う。したがって、 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、 自治体の事務・事業は、「必要事務」の処理に次いで、 団体委任事務の場合と同様に国 通 知

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。 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、 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」の内容の当否は別として、 国の通

夘

よって、 国にとって「通知」 による事務・事業は、 **| 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、** 国の意思を市町村未端にまで侵透させるばかりでない。「指定事業」に 当該事業の内容

「軽費老人ホーム事業費補助事業」は、 このような「国の通知」に基づく事務・事業に附随して、 | 国の定める基準が実勢に比して低いための「上乗せ」であり、「老人福祉施 いわゆる「横出し」、「上乗せ」事務が派生する。 本表

(対象・単価等)や事業そのものの改変が国に委ねられる。

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

ઇ で「指定事業化」したために、経費を横すべりさせて、さらに対象を拡げた「横出し」事務(ホームコンパニオン派 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

容よりも低いために、 遺事業費補助・高齢者医療費支給事業補助) 結果として「上栗せ」となっているもの や、国が後追いで指定事業化したものの、 (在宅ねたきり老人一時入所事業費補助)もみられる。 その国基準が、 従前 の県の内

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

一九九

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

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「上乗せ」、「横出し」が埋めるかの様相で処理されている。

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

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。

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 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、 本表面欄では、 事務・事業の「実施方法」と「実施主体」とが一括されている。 市町村 (長)、 界の事務・事業の最終的な実施主 社会福祉協議会、 社会福祉

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。

**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 笠**。

(=) 関係団体等へ委託するもの、(ひとり暮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

共補助等)。

給事業補助

**쑔**)。

闫 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** 

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、 このような実施方法の中で、最も件数の多いのが10で、次いで11、口の順となっている。つまり市町村等の、実施 ないしは事務・事業の立

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「日の県が自ら直接実施するものの件数が少なく、国 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、 ちなみに、 る。また、県自らが実施主体となる口の場合であっても、実施に際しては、市町村等の協力が不可欠な場合が多い。 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。 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。 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 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 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

考えられていることによる。 敢な対応が必要とされ、 福祉のニード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、日常的かつ柔 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、 現行の行政システムでは、福祉のニードに最も身近な市町村がその実施主体に最も適すると

ら小規模へ、集中型から分散型へと転換させつつあり、 | 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 事務・事業の「委託」の問題については、別の機会に譲る。 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。

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

第四節 運営上の問題点、改善策について

本表⑫欄は、 事務・事業の実施に伴なう問題点等をまとめたもので、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。

げられている。 な超過負担」(老人家庭奉仕員派置事業補助) **康教育事業、ディサービス事業)** 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 (地域老人福祉センター設置毀補助) 等、「補助単価が実態に合わず、市町村は多大 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

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。 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、 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 「自主事業と補助事業の区分が必要」(県

上の問題もある。 等交付事業)や「債権管理件数の膨大化、 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 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 管理の効率化」(老人居室整備資金貸付事業)等、 拡大に伴なり運営管理

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 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

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。 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」

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。 事業)、「『協会に未加入のものや地域的に』 バラッ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 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

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。 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 この他、政策上の課題としては、「゙老人の生きがい』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

きな課題となっている。 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、 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、これま に指摘される問題点・改善策が、次の立案 ところで、 このような事務・事業の実施に伴なう問題点、 ―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 実施 -評価にいかに反映されるのか、事業評価システムの確立が大 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 ―評価)に資

二〇四

むすびにかえて

たり、さしあたって県をとりあげて、 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 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

分析の視角を提供していると思われる。

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

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。 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 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

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にとどまるものである。

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――本章の理

**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)** 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 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、 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、老齢人口の増加、老人就業の困難、 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 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 年金制度以 私的扶養の

ものでなければならない」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(^2) 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 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 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 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 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 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 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

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

自治体の老人福祉施策に関する調査녆究(中間報告)

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(4) 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」にとどまっ(a) 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ったともいえ 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うらみ 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 (一○条~一三条)に新たに盛りこまれたのは、老人医療費の支給規定(一○条の二)のみであった。現行老人福祉

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。 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

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 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 観したのちに、 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 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 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 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 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

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った。

## 《一節 老人福祉法上の「福祉の措置」

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 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認 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 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 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 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 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 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 人福祉の貴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 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 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

項三号)、⑥薬護受託者への委託(同項四号)、⑦葬祭(同条三項)、⑧家庭奉仕員の派遣(一二条)、⑨老人クラブ等 事による指導(一一条一項一号)、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

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

法定された「福祉の措置」とは、①健康診査 (一〇条)、②老人医療費の支給 (一〇条の二)、③社会福祉主

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

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ということである。法制定にあたって

えていくことは当然予想され、 かつ期待されるところである」 と考えられていたにもかかわらず、 約二〇年の間に(5) 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 「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

「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

としているのに原則として七○歳以上を対象とし、 国の事業として実施するため七二年の法改正によっ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 費の支給だけであったためである。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 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。

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 **葬祭、家庭奉仕員の派遣、老人クラブ等への扱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** 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址にゆだねられるという場合で、 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、 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ということである。この 措置の実施は明文で義務づけられてい

これに該当する。ちなみに義護老人ホーム、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

裁量にゆだねられているといっても、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 **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。なお法文上** 定され(一五条一・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(同条二項)など施設の公的性格 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

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 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 (10条一項)

とはいうまでもない。

特養ホームへの収容措置の実施基準については、局長通知「老人ホームへの収容等の措置の実施について」 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(一〇条の二、施行規則一一条)。義護老人ホーム、 昭三

饋 関する基準」(昭四一・七・一厚令一九)が定める(一七条)。また、 収容、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(施行令六条)。 健康診査、養護老人ホーム、特養ホームの設

八・七・三一社発)が定め、施設の設備運営基準は省令「義護老人ホーム及び特別義護老人ホームの設備及び運営に

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址にゆだねられて 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。 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、 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関する全国的最低基準を示す規

 $\mathcal{C}$ 

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

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

や老人健康診査、老人医療費の支給、義護、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 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

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、 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、一一条、老人福祉法二六条一項)。 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 国の事務である福祉の措置執行に要する費 用

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 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

条、一二条、一五条)。第三に、 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 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)。

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 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、 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

見落とすわけにいかないであろう。 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よう。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、 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 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 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

自治事務事業の概要とその特徴―神奈川県の調査結果

**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。** 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、 る老人福祉事業を、 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 |神奈川県の調査結果にもとづいて検討してみたい。神奈川県の老人福祉課が昭五十六年度に実施 調査にあたって作成した調査票への た必要

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、 事務からなる法定事業数は一○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 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①~④、機関委任事務に要する費用の一部負担事業⑤ 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 表1からもわかる

〜®、管下の市町村長が実施する機関委任事務⑤の指導監査、 自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告) 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屈出	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 の屈出受理
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项	社会福祉法人設立認可申請の経由事務
4	公益法人の許認可	許可認可等臨時措置法	おもに高齢者事業団設立のための許認可 事務
<b>⑤</b>	<b>老人健康診查事業費一部</b> 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
<b>©</b> .	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	<b>老福法22条1項,24条1項</b>	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查	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	

市町村長が毎月提出する老人医療養支給 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

(53.4.19社510)

### (1) 条例または規則による事業

		<del></del>	<del></del>
	事 業 名	条 例 · 規 則	事 業 内 容
111	県立老人ホーム運営	地自法244条の2,1項 神奈川県立義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	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
		第84号) 神奈川県鎌倉老人ホーム条例(39.3.1, 条例第25号)	
122	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)
133	老人囚室整備資金貸付	老人尼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	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	<b>予算編成用務</b>	实施变领 神奈川界財務規則	老人福祉事業の予算編成

# (2) 要網による事業

(2)—(i) 厚生省の通知・要網に応え県の要網による事業

	事 業 名	厚生省の通知・要綱、県の要綱	事 業 内 容
(8)	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(全44) 老人保健学級の実施について (53.4.5.	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	社(姓2) 老人保住对策費負担金補助金交付要綱	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)	老人性白内除手術投補助	老人医療の国庫負担について(53.4.19 社510) 老人性白内障手術費支給事業の実施に	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 (国2/s, 県1/s, 市町村1/s)
(19)	老人医療費支給事業費補助 (⑥の横出し)	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
<b>20</b>	老人家庭举仕員派遣事業費補助	<ul><li>②~❷の事業</li><li>在宅福祉事業費補助金の国庫補助について (51.5.21社491)</li><li>②~❸の事業</li><li>老人福祉費(在宅)の国庫補助につい</li></ul>	日常生活を営むのに支除があるおおむね 65歳以上の低所得者に対し家庭奉仕員派 遺を行なう市町村に対して補助 (国:/3, 県://3, 市町村:/3)
<b>a</b>	日常生活用具給付等事業費補助	て (51.5.21社492)	65歳以上の低所得のねたきり老人等に対

② ホームコンパニオン派遣事業費補 助	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	し、日常生活用具を給付する市町村に対して補助 (国'/s, 県'/s, 市町村:/s) 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
<ul><li>② 在宅ねたきり老人一時入所事業費 補助</li></ul>		( " ) 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
❷ デイ・サービス事業費補助		( " ) 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
◎ 老人クラブ助成		おおむね60歳以上を会員とする老人クラ
☞ 県老人クラブ連合会補助		プに対し補助する市町村に対し補助 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
② 生きがいと創造の事業費補助		助である。この圏については県の要綱がない) 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

8	高齡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
39	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企交付要綱 1900事業	軽費ホームを設置する市町村, 社福法人 に対し, 基準事務費減免額の補助(市町 村 <sup>1</sup> /2, 法人 <sup>19</sup> /10) なお県単事務費減免額 については <sup>19</sup> /10の補助率で上のせ
99	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,設置変補助(国'/s,県'/s,市町村 又は法人'/s)
39	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稱	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'/2, 県'/4, 法人又は市町村'/4)
89	老人保養所運営蛮補助	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)	界社会福祉事業団に対し補助

# (2)—(ii) 県が独自に要網を定めて実施する事業

	来	業	名	県	0	要	綱			事	菜	内	容	
(3)	老人福祉	対策委員会		神奈川県老	人福祉	对策委员	会要網	i	老人	、福祉総合	合対策の	ための変	三	委員

	!		長副知事,副委員長民生部長
39	調査研究	神奈川県老人福祉対策委員会要網	老人福祉総合対策のための調査研究
		県立老人福祉センターあり方懇話会設	
		置要網	
<b>®</b>	敬老品等交付	昭56年度敬老金品及び長寿夫妻記念品	敬老の日に、高齢者、長寿夫妻に記念品
		交付要綱	を交付する
<b>®</b>	知事高齡者訪問	昭56年度知事高齡者訪問要領	敬老の日に知事が県内の最高齢者などを
			訪問する
ூ	老人のための原民の集い	老人のための県民の集い開催要綱	敬老の日の集い
<b>®</b>	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	県と市町村の協議機関
		置要網	
39	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
@	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
_	W1 / man 51 as Im		招待する
40	県相談員設置	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
	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	神奈川県老人相談員連絡協議会育成費	月2,500円の手当)を設置、連絡協議会
_		交付要領	への育成費交付
<b>(3)</b>	ひとり暮らし老人インターホン貸	在宅ひとり暮らし老人用インターホン	ひとり暮らし老人へのインターホン貸
	与	<b>貸与運営事業実施要網</b>	与,福祉電話設置に伴い,むこう 5年間
_	No.		で廃止の予定
₩	ねたきり老人家庭兄舞品・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   要網	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
	Manna Ywa	×m	こ人相じ、このようは七八七八世)の水「

		昭56年度ねたきり老人激励慰問品交付 要綱	庭に30,000円の見舞金を交付
100	老人地域文化体育振興	昭56年度老人地域文化体育振興費交付 要網	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
4	<b>高齢者医療费支給事業費補助</b>	高齢者医療 <b>費支給</b> 事業補助金交付要網	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)	高齡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 助企交付要網	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 1/2)
€	老人福祉地城活勁促進事業費補助	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 <sup>1</sup> /2)
€	ねたきり老人入浴サービス事業費 補助	<i>"</i>	市町村に対し、入浴サービス車無購入、 入浴サービス事業の補助を行なう(補助 率1/2)
49	福寿手帳作成費補助	n,	市町村に対し、福寿手帳作成費の補助 (補助率1/2)
<b>9</b>	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企交付要網	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

9	老人福祉施設医療処遇強化 ③	老人福祉施設資料医師嘱託費補助金交 付要綱	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
	Ф	老人ホーム特神衛生相談事業実施要綱	特養,養護,軽費ホームで県精神病院協 会が果の委託をうけ精神科医の相談を行 なう。
<b>62</b>	民問社会福祉施設入所者処遇費補	民間社会福祉施設利用者処遇費補助金	法人設置の特養、養護、軽費ホームに対
1	功	交付变網	し入所者の生活費を一部補助
	•	施設入所老人福祉給付金支給補助要網	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
	©	民間社会福祉施設寝具整備費補助金交 付要綱	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
	•	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	社会福祉施設の入所者の寝具乾燥を業者に委託
89	民間社会福祉事業振興費補助	民間社会福祉事業振興費補助金交付要綱	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

# (3) 県の要網などがない事業

事	業	名		事	类	内	容	
敬老!	X 謝写真摄影书	来费補助	写真	ですった	の補助			

@ 市町村老人福祉推進計画

@ 家庭奉仕員, 保健婦地城連絡会議

老人福祉施設会談

	自治体の老人都社施館に関する	る限済研究(中川郡信)	11110
<b>®</b>	神奈川県老人ホーム協会補助		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
<b>6</b>	神奈川県ホームヘルパー協議会補 助		協議会の行なう研修、研究事業への補助
<b>⋑</b>	老人福祉行事費補助		県社協に対し、敬老の日のポスター作成 要、送料の補助
89	老人病棟建設喪補助	•	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
9	郡老人クラブ連合会補助		 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
· @	厚生省報告例	地自法245条	金交付 家庭率仕員,老人ホーム,老人クラブ等 について統計を厚生省に報告
61	広報用務		「県のたより」一般紙面, T.V.K. を利

地自法245条4頃,单年度課長通知

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 会総

る。いずれも老人福祉事業の中核ともいうべき事業といえよう。

実施事業総数六四のうち残りの五四事業は、県が自治事務として実施した事業である。

(なお県の自治事務のうち

業で事業の具体的内容につき要綱が別に定めている場合は②に、その他小規模小額の補助金交付事業のゆえに要綱が 場合補助金交付規則が規定されており、補助金交付事業は全て同規則にもとづいて実施されている。そういう意味で 表2では自治事務事業を検討するため便宜的に事業内容を定める根拠形式に着目して口条例または規則による事業⑩ 業と比較するため事業内容とそれを具体的に定める根拠形式(条例・規則・要網など)を整理したのが表2である。 号六号九号)。このような憲法上認められた自治権にもとづき自治事務として実施された五三事業につい て、 法定事 ろう。「地方自治の本旨」 にもとづく地方自治法も、 法令により実施を義務づけられた必要事務は、法定事業として表1に入れた。)事業実施権限の根拠としては、 〜⑭、⑵県の要網による事業⑮〜⑯、⑶事業内容を定める要網などがない事業❺〜⑯に分類した。なお、神奈川県の 自治体をも含む広義の国の生存権保障責任を規定した憲法二五条、生存権保障責任を老人福祉に関し敷えんして規定 ない場合は③に分類した。以下、表2の分類に従って順次、内容、国との関係などについて検討していきたい。 補助金の交付対象事業やその基準についてはそれぞれ別に要綱に定めているのが一般的である。従って補助金交付事 は補助金交付事業は印に分類すべきかもしれない。しかし同規則は補助金交付の手続きを内容とするものであるため、 した老人福祉法四条、基本的人権の実質的保障のために「地方自治の本旨」を規定した憲法九二条があげられるであ 自治体の所掌事務として老人福祉を規定している(二条三項一 地方

(1) 条例または規則による事業

神奈川県が自治事務として実施した事業のうち、 条例または規則による事業はわずか四事業である。この数の少な

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、 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 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、 項三項)という規定にもとづいて県条例「神奈川県立の義護老人ホームと特義老人ホームに関する 条例」「神奈川県 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 さが大きな特徴といえよう。⑪⑫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 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 人所の承認、 使用料、入所承認の取消箜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、 (この場合は特養、 および人所

の方針、利用者の遵守事項などについて規定している。(2) に関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 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)の同制度要稱第一〇項 「この制度の実施 一方⑩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

にいえばこのような規定や行政指導がなければ条例・規則は側定されないであろうとも考えられる。これらの条例、 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

とづく。最後の®は老人福祉事業の予算編成事務である。

準が局長通知・要網 「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 の 規則による事業内容は、 厚生省の通知・要網で示される国基準に準する。但し、 軽費老人ホームの使用料は、

せした内容となっている。

(2) 要網による事業

網を作成し実施した事業(表2の⑮~⑫)と、閊そのような行政指導がなく、県が独自に事業実施要網又は補助金交 神奈川県が八一年度に実施した要網による老人福祉事業は、山厚生省の通知・要網による行政指導に応えて県の要

付要綱を定めて実施した事業(⑱~ધ)に分けられる。

(2) | (i) 原生省の通知・要綱による行政指導にそって県が要綱を定めて実施した事業

付を行い、補助金の流れを通じて国の通知・要網基準にそった事業が実施されるという点にある。

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

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

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 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 は補助金交付基準としての性格をあわせもつことから、 に対する全国的基準の提示、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 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・要網は、自治体の自治事務 地方自治財政権の保障が確立されていない現状では、

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

治体にとって強制的基準として機能している。

**自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)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。** 

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

<u>ų</u>

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(2)

国の通知・要網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。

―山参照)であることからもわかるように、

次に、このような厚生省の通知・要網による行政指導に応え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 ⑩の老人福祉法一○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

~⑩、⑳~⑳がこれに骸当する。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 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のい わゆる生きがい対策事業を奨励し、事実上貴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、⑮

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 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

容とする補助金交付事業である。 匈~⑨がこれに該当し、・ᡂもこれに準ずる。

(2)県が独自に事業実施要稱または補助金交付要綱を定め実施した事業 を示しているといえよう。

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

導し補助金交付により一定の施策を行なりように誘導したように、補助金交付要稱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。 事業実施要網は、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፡劉匈劉、敬老の日に催される行事፡錫~劒老人福祉法一三

条で奨励されているいわゆる生きがい対策事業⑩⑪、その他の県独自の施策⑩~⑩⑰がある。

補

する国基準の上のせを内容とする⑪⑱などがあげられよう。 補助に対する国基準の上のせを内容とする⑳の県単事務費減免額補助部分や⑳~⑳、在宅福祉サービス費用補助に対 る。後者の例として、法一○条の二の老人医療費の支給の横出し事業の補助を内容とする⑮、福祉施設サービス費用 助金交付要網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⑱と国の補助基準に対する上のせ事業があ 補助金交付要網は、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。

(3)事業内容を定める要綱などがない事業

事業内容、

どである。 の補助金交付事業ᡚ~鐚、市町村を包括する広域団体として行なり連絡調整事業❷~硜、広報事務⑩、付随事務⑩な

基準などを定める県の要綱などがなく実施されたのがᠪ→ᠪの事業である。

内容としては、

小規模小額

できるであろう。 さて、以上⑴~⑶で検討した神奈川県の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

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

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

区分は実態からみて判然としない―特に⑥⑩⑮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 あろうと考える。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、 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 国的基準を提示し、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 事業なのであるが、 わけ⑵|⑴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 | 政令にもとづく機関委任事務や団体委任事務と同様の資務を新たに課すことを意味し、(もはやこのような事 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 事実上、地方自治体に法

きであろう。

事務事業への補助金交付の流れの過程でも、 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 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。 治体の超過負担が生み出されるという点も見過せない。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 金基準額が実際の支弁額にもとづかないため、 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 程 第二の特徴は、 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。 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。 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 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、 加えて、 法制度上実施費用の負担 自治

矛盾がそのまま自治事務事業に及んでいる。

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 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網によるということは、これらの事業 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 導に応えて実施する事業の場合は、 **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範」にすぎない要網によっている。(宀)** 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。老人福祉サービスを利用する住民の側からは、権利とし(ミシ 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、 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 第三の特徴は、具体的な事業内容が要網による、ということである。県実施事業の大部分が条例、 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 しかも従来補助 規則などの法規 国の行政指

第三節 老人福祉行政における老人福祉法の機能

ての老人福祉という視点から検討を要するであろう。

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。 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

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ろう。 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 これらの自治事務事業は、 自治体の福祉増進資務の

**5** らない改正ともいうべき実態をもたらし容認してきたと考えられる。 展という要請と、 く法定外のまま定着させてきてしまう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 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 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を 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 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 いう状態を容認してきたことを意味する。四条の貴務規定が、法定措置以外の事業を法定措置として取り込むことな 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 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、 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 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 法定措置以外の

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 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 助金の交付手続が同一であるという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・利用手続き・実 その具体的内容が厚生大臣の決定によるというのが第一の点。事業実施に要する費用に対して交付される負担金と補 λį 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 自治事務事業の多くが国の行政指導に応え厚生省の通知・要網にもとづく基準内容で実施されるなど両者ともに

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 根底には、 的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まい。しかしその 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 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ろうか。ただ福祉サービスを受ける権利と 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

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。 とは権利保障とそのための法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

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。 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 の不均衡、 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 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。

- (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 社保制審答申「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

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

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ところであ る が、「市町

(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して小川政売著『社会事業法制』四二頁

-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。

9 ミネルヴァ書房七三年 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・一二・一三、東京高判昭五五・七・二八)、 国分寺

(10) ちなみに、県実施事業として挙げられていないが、県立老人福祉センクーの設置運営に関し必要な事項を定める「神奈川 市訴訟(東京地判昭五五・三・四)

界立老人福祉センクー条例」(四七・一〇・二一条例第五一号)同条例施行規則(四七・一〇・二一規則第一二七号)も個定 されている

ĵį

真砂泰輔「嬰網の法的性質」、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』学陽番房八一年。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

**「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

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。 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

# 一、調査対象と調査の方法

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(1) 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 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 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、 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 (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 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』 地方交付税の算

いる。 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、(3) 社費が三七・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~ 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

れも下回っている」という指摘である。

財政調査班は、 このように、 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い 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

(中間報告)

自治体の老人福祉施策に関する調査研究

業」として位置づけ、実態との比較分析を企画した。 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 jv • = 7 厶 ąβ

口が一〇万人と設定されているからである。具体的には、昭和五十五年三月三一日現在の住民基本台帳人口が九万五 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

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

千人以上~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。

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。 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、敬老の目が間近かであった

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なく保留にしてある。 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 また、十一市から郵送された資料は、闊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。 この報告においては、 調査 の

とりあえず五市分についての分折結果を明らかにしたい。なお、市名は公表しないといら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

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。

# 口、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。

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。 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。 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 このうちで、本章で中間報告としてとりあげるのは「地方交付税費日別基準財政需要額と歳出決算額との比較」の 調査表は省略するが、「厚生労働費」の項目は資料一のと

らない。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 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 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、 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 民生費

(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 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)のうちの したがって、「老人福祉費」だけの突合わせはできない。 「老人福祉費」、(3)「児童福祉費」 の三費目の

れから、「経常」と「投資」に分解して、突合わせる作業が必要となる。

# 资料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)

																			(41.		THI	
		基差	<b>数</b> 具	才 政 需	要	Ú				鈸		出	I	į	t.	:	算	額		╝,	差	引
62	dt.	A 55 1	***	304 et 234 (th	経常 投資 の別	基準财政		戝	改	状	況	33	査	0	費	Ħ		決算額	左のうち			
A-4	: 34	の種	***	測定単位	の別	需要額係			款						項		(目)	■	左のうち 充当一部 財源 ©		<b>③</b> − (	۱.
									_		_									-#-		$\neg$
j			i			İ						ĺ,		A 45-				j	i	Ï		1
							İ					10	U 在: 計:	安保	征 (5) 【 社 事	(0) · [終]	うち <sub>近費</sub> ⑦			1.		
四					ماد 77 ما ماد 77 م		, ,	. Ala	344. <i>j</i>	LH.34-	, , ,	\ <del> </del>							<del> </del>	╬		
厚	1.	生活保証	ගෙ	市部人口	経常		3 🕏	生	<b>9</b> ( (	投資	Pers.	) (2	引飞. 老	八位	保保	(の)・ 護	うち 費					
1-5-	_		~~									10	3) 生						-	╫		
生							<u> </u>					113					費団			-		-
							4	· 			計	┸	<u> </u>		~		<u> </u>					
労												(1	1) 社	会福	扯賞	₹ ( <b>†</b>	社会の					
働													1H1	此學	375 P/T 1	《陈	<b>(</b> )			╙		
79/				人口	経常		3 B	生	費(	投資	除く	) (2	2) 老	人	福	扯	费①	ļ		∦.		
費	2.	社会福祉	止費	7	11.25. 173								(;	老人	保護質	学除	<u>۲)                                    </u>					
				-								(3	3) 児	ŭ	福	祉	費⑦					
			٠				4	`			計		Ø	+	<b>Ø</b>	+	<b>9</b>					

<u>r</u>		人	7 投资	3 1	3. 生	: 費	(投	资)	(1) 社会福祉費(社会 ⑦ 福祉事務所費除く) (2) 老 人 福 祉 費 ④ (老人保護費除く) (3) 见 並 福 祉 費 ⑨
厚						費			該当事業债分图
14.				/.	<u> </u>				Ø+Ø+Ø+E
				4 7	<b>新 4</b>	: <b>#</b>	(おそ	経除く)	(1) 保 健 衛 生 安⑦
生	3. 保健衛生費	人口	コ 経常				(3202		(2) 結核対策費①
				1	<u>۱</u>			ät	∅ + ⑥
労		人口	コ 経常	4 1	好 生	类	(投資	で除く)	(4) 済 掃 費
	4. 清 掃 費			4 %	牙 生	费	(投	资)	(4) 清 播 費 ⑦
	# (H 30 A	人	7 投资	12 2	i (i	費			清掃事業債分①
働				/	<b> </b>			<del>ŝ1</del>	Ø + ①
費	5. 労働費	失業者	汝 投資	5 9	<b>分</b>	黄	(投	资)	(1) 失業対策費のうち 失 業 対 策事業費
	41.	経常							
	<del>††</del>		投資						#t

1		lo
		į
		22
		1
	<del>11.</del>	ĺ

# 資料2. 昭和54年度 老人福祉事業および事業別決算額の調べ

		נק	
		<b>枪人</b> 強溶母樂名	
****	_	推 致 發 新	
•••			英庄
•	_	<b>1</b> 1.19	<b>张</b> 汉
		(方法·厄恩·莱西·兹克·王市)	サラ ななな 中
******	-	\$1:10.	=
***		祖父本	R
	;	展写单设	<b>1</b>
		その他の製作	Ľ\$
		决定抵抗	
******		过 次氏会	至
		なりを行うながら、またのは、またのは、これのは、これのは、これのは、これのは、これのは、これのは、これのは、これ	¥ ¥5
			; ; ;
		2000年	, k
		(2 C A B A B A B A B A B A B A B A B A B A	i è
	-	海	
		# S	

財源」(C)に対する「基準財政需要額」(A)の割合を「算定率」と名付けた。この「算定率」は、地方交付税の一 **準財政需要額の算定の方法に問題があるということである。また、** わせ、すなわち(A)から(C)を差引く。この「差引額」がマイナスでかつその金額が大きければ大きいほど、基 このように、 費目別に、基準財政需要額(A)と、 普通会計歳出決算額のうちの 「充当一般財源」(C) をつきあ 他の費目との比較を容易にするために「充当一般

般財源保障機能の遂行程度を示す指標といってよいだろう。

行政費・公債費である。これらの費目の算定率と「社会福祉費」の算定率を比較して特徴を発見するという方法であ

基準財政需要額の「厚生労働費」に相当する費目を列挙すると、消防費・土木費・教育費・産業経済費・その他

る。

福祉事業を比較検討することである。 老人福祉の「ナショナル・ミニマム事業」として基準財政需要額に算定されている事業と、実際の一〇万都市の老人 次に、今回の調査の第二の重点は、「昭和五十四年度老人福祉事業の施策別決算調査」である。この調査の目的は、

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。

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。 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

第一節 調査対象自治体の概要

中にあり、人口急増はしていない。つまり、この五年間、 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、玉五二人である。したがって、 移をみると、昭和五〇年三月三一日現在では九万五、二二二人、五十一年三月三一日現在で九万六、六八二人、五十 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 安定的に人口が漸増しているといえよう。 五.

調査対象五市の平均人口は、昭和五十五年三月三一日現在で一〇万一、四八〇人である(2市とする)。人口 の 推

2市の産業別人口は、 自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告) 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 2市の面積は、八五・七九帰、昭和五十五年三月三一日現在の人口密度は一、一八三人である。

人口は五七%であるしたがって、2市の市町村類型は、 **2市長の給料月額は、五十四年度で五十四万四千円、職員数は八八二人、職員一人当り平均給料月額は十七万九、** Ⅲ―4の団体ということになる。

自治体の老人福祉施策に関する罰査研究(中間報告)

八四三円である。

望ましいと考えられている」から、2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。 2市の実質収支比率は○・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 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、 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2市の標準財政規模は七三億五、九二〇万八千 2市の昭和五十四年度の普通会計競入決算額は一六一億八、九五九万円、歳出決算額は一五五億七、〇三一万円で

る。 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。 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、 Ξi.

昭和五〇年度以後の2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

あるから、「財政力指教」 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、 2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 IJ

ぼ同水準にあるといってよい。

あるから、2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。 ているのは、「地方税」で約六二億円、 次に 2市の歳入構造の特徴をみてみよう。2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 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・玉%で

三%である。全国市町村の場合は十五・九%だから、2市の構成比は低い。「小計一般財源」は2市が 五一・七% 2市の「普通交付税」は約一八億円で一○・二%、「特別交付税」一・一%、したがって「地方交付税」は 十一・

**金国市町村は四八・七%だから、若干2市が髙くなっている。** 

%で、全国市町村六・二%の二倍ほどである。「地方債」は、2市一〇・玉%であるのに対して、全国市町村は一二・

2市の「国庫支出金」は一○・九%だが、 全国市町村は一五・八%と高い。「諸収入」をみると、2市は十二・七

九%で浩干高い。要するに、2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。

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、 **2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** 

2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○億四千万円、二五・九%である。全国市町村平均では二

三%だから、2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、

2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

**%**) である。

**2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	īlī	全国市町村
社会初	<b>福社費</b>	1	4. 1	16.4
老人花	<b>「社費</b>	1	9. 1	22.7
児童花	7社費	4	6.2	35.4
生活保	護費	2	0.6	25.5
災害建	以助費 📗		0.0	0.1
合	計	10	0.0	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。

全国市町村は『地方財政 2 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)

/1111

		(PI)
	Z ili	111 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

(探探) (1) Z市の場合は第1表に同じ。 Ⅲ一4団体は自治省『類似 团体别市町村財政指数表』昭

和56年1月,地方財務協会。

護費」 五番目は 福祉費」で一四・一%である。 の一二・六%である。つまり、2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。 「土木費」で二〇・三%、第二位は「教育費」の一九・一%、 「生活保護費」で約六億円、二〇・六%、 **2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」で約一四億円、** の二五・五%、 「総務費」 で約二三億六千万円、 第三位は「老人福祉費」の二二・七%、 全国市町村平均の場合は、 第三位は「老人福祉費」で約五億八千万円、 五・一%である。これに対して、 第一位が 第三位は「民生費」一六・九%、 第四位は 「児童福祉費」で三五・ 「社会福祉費」 全国市町村平均の場合は、 一九・一%、 四 % 六・四%である。 四六・二%、 第四位は 第二位は「生活保

Ø

したが

第四位

社:

第二位 は

は

「総務費」

笷

位.

は

って、 2市の場合は、民生費の構造からみるとかなり「児童福祉費」の割合が高いということである。

費で比較すると明らかになる。すなわち、第二表のように、2市の市町村類型は、Ⅲ―四だから、その類似団体と比 と低いので、歳出構造からみると2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 べて2市の場合が高い。そのなかで、「児童福祉費」は、2市が一万三、八四一円に対し、 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、 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を意味しているのではない。それは、人口一人当たり経 乙市が若干低いが、 類似団体は一万七四五円 他の費目はす

# 第二節 基準財政需要額の実態

ある「老人福祉費」の場合も、

乙市は五、

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。

度)で明らかになったことをまず端的にいえば、 次に基準財政需要額の実態を分析してみよう。 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、 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

他の費目と比較すると、極端に低いということがいえる。

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○○%であるべき 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、 (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 そこでまず2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 充当一般 元 財源 当さ

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

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。

である。

第3表 2 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 (A) — (C)	算定率 (A)×100 (C)
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 2 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)

		70		, 54,	
		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
iii B	方数	535, 267	461, 599	73, 668	116.0
生 : *	ド 費	455, 362	743, 554	△288, 192	61.2
教育	下 費	986, 598	1, 720, 797	△734, 199	57.3
厚生党	分份毀	1, 082, 147	1, 975, 314	△893, 167	54.8
產業経	逐济投	125, 505	225, 909	△100, 404	55.6
その他の	o行政驳	1, 167, 570	1, 795, 150	△627, 580	65.0
合	81	4, 352, 449	6, 922, 323	△2, 569, 874	62.9

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。

%を占めている。この「社会福祉費」のなかには

ひくい。 祉費」〔経常〕の算定率は二八・四% で、 ように五四・八%である。 算定率が高い経費は 「厚生労働費」〔経常〕の算定率は、

それに対して「社会福

第三表

の

足していて、「厚生労働費」の不足額の六七 ように、「社会福祉費」が六億一八七万八千 円 万七千円不足しているということで ある。 万七千円の赤字である。 [経常経費] の基準財政需要額が八億九、 「厚生労働費」をさらに項別にみると、第二表 名市の 第三表のように、 「厚生労働費」の経常 経 つまり、 「厚生労 働 八億九、 三一六 費 三一六 分 • そ 費 不 Щ の の Ø)

二番目が 「清掃費」の七七・七%、三番目が 「生活保護費」で八六・九

%

四二

「差引額」

は

さて、

## 第5表 の厚生労働費[投資]の基準財政盟要額と 充当一般財源比較(54年度)

				(千円)
	基準財政需要額 (A)	充当一段財額 (C)	差 引 (A) — (C)	算 定 率 (A)/(C)×100
社会福祉費	49, 875	139, 700	△89, 825	35. 7
滑 掃 費	71, 545	108, 145	△36,600	66.7
労 伪 費	4, 991	26, 254	△21, 263	19.0
厚生劳働費	126, 411	274, 099	△147, 688	46. 1

いう実態になっている。

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

**「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・** 

この算定率の格差は、

ことがわかる。

『厚生労働費』以外の費目と比較すると、驚くほど大 き

した表であるが、 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、 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

激別に

ķ١

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 ついては、 「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 2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老え

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、 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

られる。

逆に、 「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 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 **算定率が一番低い経費は 「厚生労働費」 で玉四・八%であり、** その原因は る。

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

三四三

自治体の老人福祉施策に関する調査研究

(中間報告)

1-4 1111

自治体の老人福祉施策に関する調査研究

(中間報告)

七・三%、

四番目は「土木費」の六一・二%で、この四者費目が、

				(十十)
	基準財政需要額 (A)	充当一般財源 (C)	差 (C)	算 定 率 (A)/(C)×100
土木費	725, 725	954, 354	△228, 629	76.0
教育费	397, 353	1, 092, 095	△694, 742	36.4
厚生労働費	126, 411	274, 099	△147, 688	46.1
<b>産業経済費</b>	27, 959	95, 550	△67, 591	29.3
その他の行政	投 372, 739	545, 789	△173, 050	68.2
合 計	1, 650, 187	2, 961, 887	△1,311,700	55.7

の六二・九%を下まわっている。 まず投資的経費の「厚生労働費」の実態は、 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。 第五表のように、 全体として一

生労働費」の算定率五四・八%をかなり下まわっている。 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

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 わっている。 七%と平均以下であるが、 「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」 同費目の「経常経費」の算定率の二八・四%を上ま

砓

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、 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、 「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」 算定率は五

四万二千円、

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

激別では、

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。

四七

二四四

平均算定率

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。

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 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

祉」だけである。 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

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――

ので、ここでは、2市等人口一〇万人前後の自治体の社会福祉行財政の実態と比較することによって問題の一端を明 いる2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 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

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 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 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 自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

二四五

項

社会福祉施設

П

行政規模

行政規模

100,000人

日

П

項

ď,

Ħ
治
体
Ö
*
ĭ
銢
の老人福祉施策に関す
12.
观
Ж
15
冽
す
る
111
杏
蒜
>る調査研究
76
<b>1</b> 1
中間報告
[0]
77.
貴
~

١	福 祉 事	務 所	1所	保 育	所	9所
İ	民生委員・	児童委員	150人	児 童	館	2館
1	福祉関イ	係職員		老・ホ	- A	1所
1	現 業	員 等	25人	授 産	施設	1所
1	身体障害	者福祉司	1人 1人	児 強	遊園	7所
1	精神雜弱	者福祉司	1人			
•		· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·			·	
	J 2 J	は体	会施と	人標。	足 罴	育所に関わる経費であるからである。「児童福祉費」は民生費の歳出構造にふくまれる保育所にふれておきた!
1	「社会福祉費」の一「消防費」の一	はなく、体行政が	会福祉費」の単位費用を建施設状況」(五十四年度)	□一○万人の標準団体の単団体のである。 単団体行政規模のなから	足が考えられるからである。要額で六億円もの不足額が出	ガ 児 ふ
1	会福祉 一	く、次のよう社会福祉費」が卑	要 況 も	〇保収	え六	関福ま
7	触防し	次福模	<u> </u>	万行集	らの思	わ祉れる。
ί		よ費が	単玉か	の規 を	るも	経貨保
	のの標	うら実	位四ら	標模資	かの	費は育
	易 仃 準 合 政 団	なのに	の単位費用をの単位費用を	甲の科	りで見	び氏所と
í	の得政規構の行政規模	題標合	を思る	体がら	あ額	る費ふ
	一の場合は、祖雄といってよい。保育所・児童館・老4」の行政規模の内容はきわめて詳細に設定されて い る「標準団体行政規模」と比較すると明瞭になる。一見-	はなく、次のような問題もある。それは、算定率が「社会福祉費」の「標準団体行政規模」には、卑体行政規模」が実態に合っていないと老えられる。	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(五十四年度)による九市平均の保育所も二一ケ所である。今回の調査で収集した人口一〇万人前後の	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、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と一今回収集した資料がら、保育所の第定不足の原因のひとへ	- ハース・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	育所に関わる経費であるからである。つまり、2市の「社会福祉な「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、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
3	維内規	る体い	(算するために設定されている第七表に示さによる九市平均の保育所も二一ケ所である。今回の調査で収集した人口一〇万人前後の	育定育	たた	で出お
	と容模	。行ない	る光の	所さ所	大	あ構き
	っきと	されは、 いと老	ルカ電流	したない	さな	る。厄にい
	てわ比	は模岩	に均で	カい定	原	3. 品。
	よ め 較 い て す	質にら	設定の単	、所る 不	めの	のまり、
	。詳る	算定家には、	、皆保で	さ育の	ύ	、を理
1	保細と	率がある	られ 景た	れ所原	ک	乙市のことは、
j	所設際	一熊	立当台	い少の	ع ا	
	定に	O E	\$	るなひ	ř	コい第
2	兄 さ な 音 れ る	U 育 % わ	第なり	いかいと	, ,	なったい
	館で。	をな	表点な	. Z とと i 市でし	保	福らで
	・いー	こりょと	に示る。	巾でし	育師	「社会福祉費」いるからで、そいるからで、そ
	えるに	えてい	さる。の	場る湯	9	こそよ
	老人ホースのに見して明	算定率が一○○%をこ え て い る第八表には、実態に合わないという問題だけでられる。	□ 万人前後の九市 □ ○万人前後の九市	<b>人口一○万人の標準団体の保育所は九カ所とされているが、2市の場合は二○ヶ村側体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、今回収集した資料がら、保育所の算定不足の居医のひとつとして考えられるの、</b>	経	「社会福祉費」の基準財政儒いるからで、その大部分は保第一節でみたよう に Z 市 の
	トレートのリング	る題	でまり	こなれ	類の	運命に
	・授産	題だけ	標が、一	0 わる	第	財分市
	租権といってよい。保育所・児童館・老人ホーム・浸産	八 り表 で	れる「標準団カ市の一公共	保育所は九カ所とされているが、2市の場合は二〇ヶ所設定されている保育所が少ないことである。すなわち、保育所の奠定不足の原因のひとつとして考えられるのは、	保育所の経費の算定不	」の基準財政需その大部分は保ように Ζ 市の
					· '	

二四六

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)

自治体の老人福祉施策に関する調査研究 (中間報告)

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 特別発護老人ホーム (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) 在宅老人家庭沿護訪問指導 (5) 全国一齐健康診断 一般診查 精密診查 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) (II) 被 人( ) " (12) 福祉俚話貸事

日常生活用具給付

りまとめた。

(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 财務協会, 424p, 437~440頁よ

※これ以外に、生活保護事業も、

ム事業にかかわっている。

老人福祉のナショナル・ミニマ

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が疑問となる。 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。 それが **「標準団体行政規模」に全く反映されてい** ない Ø いだから、 なぜなら、 ナショ それぞれ ナル・ミニ 「施 設 最

(13)

低基準」があるからである。

施設につい

て

は

「消防費」

老人福祉事業の実態との比較分析をしてみよう。 次に、 人口一〇万の標準団体における老人福祉事業とは、 を算出するときに、 今回 .の調査の柱である「老人福祉事業」について、 積算内容として出ている事 子業で、 「社会福祉費」 人口一〇万人の標準団 これらの Ø) 事 基準 業はナシ 財政需要額の算定のさいに必要な 3 ナ 体における老人福祉事業と2市 jν **%** = 7 ム Ø Ų 業とい ってよ 軍位 Ø

費用」

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。

四 バ

調査対象年度の昭和五四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、

とおりである。 ところが、2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。

る事業で、 第一に、 | 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 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

**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、** (Z 世) のなかで一市のみ実施、老人健康相談事業は玉市全部が未実施、ねたきり老人健康診断事業も玉市全部が ねたきり老人健康診断の二

介護人の派遣事業は玉市のうちで二市が実施、日常生活用具給付事業は玉市のうち四市が実施している。

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。

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れる 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。 、きではないだろう。 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、つまり使途は制限されていないのだから、 未実施

話事業の七事業のみで、 ラブ等助成事業、 第二の問題は、 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 正市 (Z 市) 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。 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

. 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。 第三に五市(2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

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

老

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、寝具乾燥事業は玉市のらち四市、

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、2市の実態の経費より低いことである。 たとえば

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。

「老人家庭奉仕員巡回事業」は、五十四年度の2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

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

は二七一万九千円であるので、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、2市の実態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、2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

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 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

実施できないのであろう。 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、

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

度から、

**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つき、

後者の事業は、革新都政などの自治体および市民の運動でナショナル・ミニマム事業とした点が、前者の事業と質的(®) からの 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 **「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。** 

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。

に異なる点である。

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、

2 同右、四三頁。

- 4 3 地方財政問査研究会編『新訂財政分析』、ぎょうせい、昭和五六年、八八頁。 同右三八~三九頁。
- 5 全国市町村などの数字は『地方財政自書』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2市の実態との比較分折が必要であるが、今回の調
- 査の対象外だったので、資料を収集していない。

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ただ、関布市(人口十七万)の場合を例にとると、国基準徴収金を除いた、保育園児一人一ケ月あたり経費は、五十四年 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 八ケ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

自治体の老人福祉施策に関する調査研究(中間報告)

**- 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** 

二 五 二

(8) 揺稿「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。 員として八人が見積られていたからである。

関係自治体には、卸多忙中にかかわらず煩雑な闘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。 **| 米尾ながら、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応じていただいた**