

個別福祉サービスの地方分権化

——福祉国家中流階層化の事後処理——

星野 信也

はじめに

1986年の「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」は、生活保護法を除くいわゆる福祉5法の個別福祉サービスの事務を、国からの機関委任事務すなわち国の事務から地方公共団体への団体委任事務すなわち地方公共団体の事務へと転換した。

このような社会福祉行政における事務の再配分は、立法レベルないし政治レベルで「全国的公平性」ないし「都道府県内区市町村の公平性」の要請よりも、各区市町村の「現地性における社会的公正」の要請が選択されたものというべきである。すなわち、全国的公平性や県内公平性は、むしろ区市町村自治体の自主性、総合性のなかから維持されるものと期待されたと考えてよい。

しかしながら、わが国の立法が行政優位で行われるという実態のなかで、厚生省は関係条文のいたるところに「政令の基準により」という中央統制色を盛り込み、そこへさらに「厚生省令による」を加えることで、中央集権の維持に躍起となった。そればかりか、地方分権化に抗して、これまで地方公共団体の固有事務であったコミュニティ・ケアのうち施設の関与する通所デイ・サービスと短期保護を、厚生省令の定めができる団体委任事務に転換するという中央集権志向を示した。これは、多年にわたってわが国の社会福祉行政を支配してきた市町村—都道府県—厚生省および施設—社会福祉協議会—厚生省のパイプのうち、前者が機関委任事務の団体委任事務化で間接化される反面で、後者を

在宅ケア重視に名を借りて維持強化しようとしたものである。このように今回の団体委任事務化は、表面上は画期的地方分権化ながら、中央行政レベルの担当官庁が現状維持に強い執着を示したから、①施設入所と②施設通所の在宅ケアが地方公共団体への団体委任事務、③訪問による在宅ケアが地方公共団体の固有事務となり、個別福祉サービスの二重構造は形を変えて存続することとなった。

この立法と行政において相矛盾した改革が、現実に区市町村自治体でどのように受け止められているかを検討すべく、東京都と福島県の区市町村について、それぞれ15および14か所を選び、保育行政と老人福祉行政中心に聞き取り調査を実施した。しかし、結論を先取りしていえば、改革後日が浅いこともあって、区市町村の独自性はそれほど読み取ることができなかった。むしろ、これまでの機関委任事務体制下に、どれほど区市町村格差、都道府県格差が広がっていたかを確認するものに終わったとあってよい。

調査に当たっては、まず東京都庁の企画審議室都道府県知事会担当者から福島県庁へ紹介をいただいたほか、総務局行政部区政課および地方課の方々から都内区市町村へのご紹介をいただいた。福島県については、研究チームが浜通り、中通り、会津地区という福島県のユニークな地域区分に従って選んだ県内市町村に、福島県社会福祉課から個々に紹介を願った。各区市町村では、主として企画および社会福祉担当課の方々の懇切なご協力をいただいた。

なお、社会福祉学研究室では、1986年度研究室プロジェクトの一つとして、長野県の市町村についてはほぼ同様の予備調査を行っていたので、以下では、可能な限り長野県を加えて比較検討を行う。

第1章 調査方法

区市町村の行政担当者からの聞き取り調査は、予め用意した調査票に基づいて体系的に行うことも可能だが、今回は、決まったフォーマットを用いずに面接調査を行った。それはおおむね次の理由からである。

(a) 社会福祉行政においては「実践」が研究教育に先行している例が多いか

ら、予め項目化してかかるとそうした先進部分を聞き漏らす恐れがある。

- (b) 聞き取りたいことすべてを予め項目化すると、項目数が過多となり、相手方の用意（時間および資料の面）を越える場合があり得る。
- (c) 項目数に気を配って聞き取りたいことを集約化して訪問すると、逆に、多くの相手方の用意を初めから下回ることになりやすい。
- (d) 調査事項をあまりきちんと項目化してかかると、相手方が力点を置きたい事項や必ずしも詳しくない事項を無視することになり、かえって通り一遍の平板な調査に終わる恐れがある。

今回の調査は、まさに先進部分、変革部分を聞き取るためのものであったから、面接にあたっては予め大項目を掲げて依頼し日時を設定したが、実際の面接場面では、なるべく相手方の土俵に上がって、会話の自然な発展の中から自由に話して貰い、その中からできるだけ沢山の情報を得るよう心掛けた。

しかしながら、こうした調査法の難点は事後整理にある。第1に、聞き取り内容は主として相手方の当日の都合如何で、通り一遍と懇切丁寧の両極端にわたる。第2に、懇切丁寧であっても、提供されるそれぞれのデータには独自性のある場合が多いから、他市町村の資料と統計的に厳格な比較の困難な場合が少なくない。したがって、調査結果を整合性を持って一覧的に整理することが難しい。その意味で、今回の調査はいわばケーススタディの積み重ねというべきものである。

調査では、保育行政について、①保育児童数のピークの年次、②保育所と幼稚園の代替関係、③団体事務化に伴う措置条例、保護者負担金徴収規則等整備改正内容など、老人福祉行政について、①団体事務化への対応、②特別養護老人ホームへの入所措置状況、すなわち、措置がスムーズか否か、管内措置と管外措置の対比、平均待機期間など、③家庭奉仕員の派遣内容、すなわちひとり暮らし老人と寝たきり老人の対比、派遣回数（週何日）、費用負担状況など、を主として調査した。

第2章 都道府県のなかの区市町村

上述の通り必ずしも整合性を持って社会福祉行政データを集められなかった理由の一端に、もう1点社会福祉行政の次の特徴を指摘しなければならない。

- (a) 多年にわたって個別福祉サービスの機関委任事務時代に、国、都道府県、区市町村の縦の関係において、都道府県の行政姿勢の差によって相当の都道府県別地域格差を生じ、各都道府県の中では区市町村の横並びが進んでいる。したがって、都道府県を越えて直ちに区市町村の主体性、総合性を比較することが困難である。事実、都道府県ごとの自治体横並び思考はきわめて根強いものがあり、区市町村で用意されている議会説明資料の中には、県内あるいは同一郡内市町村に関する比較統計資料が多かった。
- (b) 国の機関委任事務が地方公共団体への団体委任事務に転換されたにもかかわらず、都道府県によっては、まるで何事もなかったかのように、区市町村事務に機関委任事務時代同様の縦の介入を続けている。そのため、都道府県を越えて直ちに区市町村別データを比較整理することが困難である。本章に提示するいくつかの統計表に見る通り、表側ないし表頭を統一できない場合が多いのである。
- (c) 都道府県によって区市町村社会福祉行政に関わる民間社会福祉事業への関与ないし介入の程度に顕著な差があるから、都道府県を越えて直ちに区市町村単位に社会福祉行政を比較することが困難である。

そこで、以下、都県別中心に比較を行って、(a)~(c)の点を明らかにしたい。

第1節 保育行政

(1) 団体事務化への対応

児童福祉法第24条の改正により区市町村に義務付けられた保育所入所措置基準については、各都県の行政指導もあって、ほとんど児童福祉法施行令第9条の2にそって条例化しており、独自性を加えた区市町村は見られなかった。

保護者負担金については、厚生省は規則でよいと行政指導しており、ほとん

どそれに従っている。ただ、東京都小平市は、かつてそのことをめぐって住民訴訟を提起されたことがあったから、きちんと条例化している。小平市では、都の公私格差是正分を除く保育所経費がどのように国、地方公共団体、保護者間で分担されているかを図入りで解説した説明書を、各保護者宛負担金通知に同封している。長野市でも同様の通知が行われていた。

厚生省は、1987年度は保護者負担金徴収基準ガイドラインを示したが、1988年度はさすがにそれを示さなかった。それは団体委任事務化の趣旨からいって当然のことだが、長年、国基準の60~90%といった基準設定をしてきた市町村では戸惑いが見られ、福島縣市町村の一部に1988年度当初新年度基準を保護者に通知できなかったところが見られた。しかし、長野県、福島県では国基準の1年遅れもしくは2年遅れの徴収基準が一般的であるから、まだ団体委任事務化の影響は顕著ではない。それでも、第3表「保護者負担金徴収基準」の通り、これまでの上限の抑え方には微妙な差異が見られる。特に、長野県のある町で階層別徴収基準の上下を縮小しやや均一化を図り、幼稚園の使用料の形式に近づけている所が見られた。

東京都区部は保護者負担金徴収基準を統一しているが、1984年以来据え置かれており、保護者負担金に関しては機関委任事務の団体委任事務化もまったく無視されている。もっとも、間接税論議のあおりで所得税減税が大幅に遅れているから、基準を変更しないでも、緩やかな増収にはなっている筈である。都内市町村は独自に基準改定を行っているが、D₁₂階層をさらに所得税額の高い層まで細分する点ではほぼ区部と共通している。細分しないと第4表「保護者負担金徴収基準課税階層別実績」の東京都区部の例に見る通り、およそ4分の1以上の世帯がそこに集中し、最高額を保育単価より抑制する限り、D₁~D₁₂までの比例制ないし累進制と較べて著しい社会的不公正を生じてしまうからである。

(2) 保育所と幼稚園の代替関係

保育所利用者については、福島県と長野県がきわめて対照的である。すなわち、第1表「人口、保育所、幼稚園」に見る通り、福島県では保育所入所児20,255人に対し幼稚園入園児41,544人と保育所の人員は幼稚園のそののほぼ2

分の1に過ぎないが、5歳以下人口で福島県を約10%下回る長野県では、逆に保育所児55,973人に対し幼稚園児17,401人と、保育所が幼稚園の3倍以上の児童の保育に当たっており、両県の保育所、幼稚園の位置はまったく逆になっている。他方、東京都では、幼稚園児の方が約20%保育所児童を上回る程度である。

保育所の経営主体についても福島、長野両県は対照的で、福島県では公営と民営の比率が2対1であるのに長野県では9対1と、公営保育所の比重がきわめて高い。

この2点に見られる大きな差異は、明らかに都県別に生じたもので、区市町村行政レベルで合理的に説明できる範囲を越えている。しかも、この差異は、都道府県レベルと区市町村レベルのいずれをとっても、保育所と幼稚園の顕著な代替関係を認めないでは説明困難である。

(3) 保育所利用者の特徴：福祉国家の中流階層化

(a) 保育所らしさ

もともと保育所と幼稚園は、40年前児童福祉法成立に当たって、すみやかに両制度の一元化を図ると政府答弁されていたものだが、いつの間にか児童福祉法上保育所は「保育に欠ける」児童のディケア施設となり、幼稚園の幼児教育と行政的に区別されるようになった。「保育に欠ける」とは、主として保護者の勤労によるが、それは終身雇用制の強いわが国ではほとんど児童の年齢と無関係の筈である。したがって、保育所入所児童の年齢別に各年齢児の総保育児童に占める比率が均等に近ければ近いほど、より保育所的な保育所利用ということになる。逆に、児童が4～5歳児に偏っていれば、保育所がかなり幼稚園に代替しているといわねばならない。そうした視点で第1表の年齢別措置児童数を見ると、長野県で保育所入所児童がもっとも4～5歳児に偏っており、保育所の幼稚園代替性が顕著である。それに対し東京都の保育所は、年齢層が相対的に均等に近く、かなり保育所らしく利用されているように見える。福島県はいわば両者の中間だが、幼稚園が多いこともあって、保育所が比較的保育所らしく利用されている。

(b) 社会福祉らしさ

しかし、保育所らしさが必ずしも社会福祉らしさではない。第1表の保護者負担金階層別人員を参照すれば、東京都区市町村の保育所児童はその半数以上が所得税年額15万円以上を課税されている世帯の児童であるのに較べ、長野県、福島県（福島市）では同じ比率がかなり低くなっている。要するに東京都の保育所が相当程度中流階層中心に利用されているのに対し、長野県、福島県の順に次第に中流の下の所得層に利用が集中していると見られる。かつて、故ロブソン教授はその著作「福祉国家と福祉社会」のなかで、福祉国家の中流階層化現象を指摘したが、東京都でそれが際立っているといわなければならない。ちなみに、東京都内で訪問した15区市町村中、この所得税年額15万円以上層の比率が最も高かったのはある市の60.9%、最も低かったのはある区の45.3%であった。また、この比率が50%を下回ったのは3区市町に過ぎなかった。なお、いくつか代表的な保護者負担金徴収基準およびそのうち階層別人員実績を資料公開された区市町村の実績を、それぞれ区市町村固有の階層区分にしたがって、第3表および第4表に表示した。

ここに見られる福祉国家の中流階層化現象は、アメリカでは中流階層による福祉国家占領現象と呼ばれているが、それは中流階層の需要を民間に誘導するなり、公的サービスに対して適正な保護者負担金を課すことで回避すべきだという主張がある。ところが、東京都区市町村は、第2表「保育所経費決算内容」に見る通り、保育所に要する経費について、①歳出面で国庫負担金基本額を大幅に上回る支出を行い、②歳入面で保護者負担金徴収額を国庫負担金清算基準より大幅に下回らせる、という両面で、他の2県よりはるかに手厚く超過負担している。そのため、③都内区市町村の保育行政で保護者負担金の対象になっているのは、保育所経費全体のおよそ6分の1を占めるに過ぎない「国基準保育料—区市町村減額分」だけであり、実際の保育所経費の大部分を占める都、区市町村の歳出額は、まったく保護者負担の対象外に置かれている。

すなわち、東京都に顕著なこととして、第1に、都および都内区市町村の独自の保育所経費負担は、所得階層の如何を問わず保育所利用者に対する一方的給付となっており、その比率は保育所経費全体のほぼ3分の2に達する。この3分の2については、国庫負担金にはまだしも見られる社会福祉の所得再分配

第1表 人口、保育所、幼稚園（都別県）

区 分		福 島 県		
5歳以下人口（人）（1985年国調）		171,318		
保育所、幼稚園か所数（経営別）		保育所（か所）	幼稚園（か所）	
総 数		288	396	
公 営		220	233	
私 立		68	163	
定員及び在籍人員		定 員	実 員	実 員
総 数		23,820	20,255	41,544
公 営		17,285	13,882	16,463
私 立		6,535	6,373	25,081
年齢別保育所入所児		実 員	%	
0 歳		381	1.9	
1.2 歳		3,916	19.3	
3 歳		4,931	24.3	
4.5 歳		11,024	54.4	
保護者負担金階層別（1988.1.1）		（福島市）	%	所得税15
第1：被保護世帯		39	2.2	万円以上
第2：住民税非課税		292	16.2	の比率%
第3：均等割のみ		137	7.6	
第4：所得割あり		231	12.8	
第5：所得税～29,999		249	13.8	
第6：30,000—89,999		261	14.5	
第7：90,000—149,999		157	8.7	
第8：150,000—209,000		85	4.7	} 24.2%
第9：210,000—359,999		170	9.4	
第10：360,000～		183	10.1	
合 計		1,804	100.0	
国基準援護率（1986）		（千円）	%	
国基準支弁額		722,947	100.0	
国基準保育料		285,404	39.5	
国基準援護率			60.5	

注：(1) 私的契約児を除く。

(2) 年齢別保育児童百分比は保育児童数を100とした百分比。

(3) 階層区分の福島県の資料が得られなかったため、福島市で代表させた。

(4) 階層区分の所得税は前年分である。

施設数, 定員, 在籍は1986年10月現在, (か所, 人, %, 円)

東京都 747,418			長野県 154,511		
保育所 (か所)	幼稚園 (か所)		保育所 (か所)	幼稚園 (か所)	
1,599	1,350		678	123	
1,006	310		569	16	
593	1,040		109	107	
定員	実員	実員	定員	実員	実員
162,690	151,254	186,951	63,396	55,973	17,401
99,994	91,959	26,619	53,150	46,682	1,461
62,696	59,295	160,332	10,246	9,291	15,940
実員	%		実員	%	
7,431	4.9		390	0.7	
40,971	27.1		3,696	6.6	
32,050	21.2		13,884	24.9	
70,134	46.4		37,761	67.8	
	%	所得税15万円以上の比率%		%	所得税15万円以上の比率%
3,075	2.1		190	0.4	
15,366	10.3		2,618	4.8	
1,759	1.1		2,066	3.8	
6,948	4.7		4,110	7.6	
9,791	6.5		7,634	14.1	
19,098	12.8		9,422	17.4	
17,357	11.6		7,970	14.8	
13,735	9.2	} 50.8%	5,889	10.9	} 37.1%
19,763	13.2		6,897	12.8	
42,442	28.4		7,264	13.4	
149,334	100.0		54,060	100.0	
(千円)	%		(千円)	%	
5,792,911	100.0		2,015,669	100.0	
3,694,694	63.7		964,133	47.8	
	36.3			52.2	

第2表 保育所経費決算内容（都県別典型例）

区 分	東京都H市	
保育所数（幼稚園数）	13 (20)	
公 立	9 (1)	
私 立	4 (19)	
定 員	1,433	
措置児数 (62. 4. 1)	1,293	
(61. 4. 1)		
<hr/>		
昭和61年度決算例	(千円)	%
市総支弁額 (a)	1,769,381	100.0
国基準支弁額 (b)	608,275	34.4
国基準保育料 (c)	448,107	25.3
(私的契約児使用料)		
(管外受託分)	19,497	1.1
国庫負担基本額 (d)	160,167	9.1
法定負担内訳：		
{ 国 庫負担金	80,084	4.5
{ 都・県負担金	40,041	2.3
{ 市 負担金 (e)	40,041	2.3
市保育料調定額 (f)	258,219	14.6
(市使用料調定額)		
市保育料軽減額 (g)	189,889	10.7
[(c)-(f)]		
国庫別途負担金 (h)		
市別途負担金 (i)		
{ 都運営費加算分 (j)	249,086	14.1
{ 都・県独自補助 (k)	97,822	5.5
市都加算対応負担 (l)	127,139	7.2
<hr/>		
市独自追加支出：A (m)	794,702	44.9
[(a)-(b)-(h)-(j)-(k)]		
市一般財源独自負担：B	984,591	55.6
[(g)+(m)]		
<hr/>		
最終負担額と割合		
国	80,084	4.5
保護者	258,219	14.6
都・県	386,949	21.9
市	1,024,632	57.9

注：(1) 東京都が直接私立保育所に支払っている公私格差是正補助金は含まない数字である。

(2) A, Bには(e)は算入されていない。

(か所, 人, 千円, %)

福島県D市		長野県E市		(参考) 大阪市	
64 (62)		19 (1)		327(217)	
45 (18)		18		146(64)	
19 (43)		1 (1)		181(153)	
5,640		1,720		35,500	
4,277					
		1,615		31,193	
(千円)	%	(千円)	%	(千円)	%
2,706,897	100.0	816,627	100.0	21,843,031	100.0
1,872,858	69.1	503,906	61.7	14,158,795	64.8
641,544	23.7	386,655	47.3	6,179,141	28.3
		12,474	1.5		
1,231,314	45.5	104,778	12.8	7,979,654	36.5
615,657	22.7	52,389	6.4	3,989,827	18.3
307,828	11.4	26,194	3.2		
307,829	11.4	26,194	3.2	3,989,827	18.3
596,692	22.0	333,543	40.8	4,453,588	20.4
		12,050	1.5		
44,852	1.7	53,536	6.6	1,725,553	7.9
				58,154	0.3
				94,334	0.4
		9,839	1.2		
834,039	30.8	302,882	37.1	7,684,636	35.2
878,891	32.5	356,518	43.7	9,504,123	43.5
615,657	22.7	52,389	6.4	4,047,981	18.5
596,692	22.0	345,593	42.3	4,453,588	20.4
307,829	11.4	36,033	4.4	—	—
1,187,720	43.8	382,612	46.9	13,341,462	61.1

(3) 国及び市の別途負担金は、地域改善対策事業に関わる歳出である。

(4) 東京都H市の最終負担割合は管外受託分 1.1%だけ 100%に満たない。

第3表 その1 保育所保護者負担金徴収基準（区市町村別）

3才未満児	東京都 B区		F市		G市		K市	
被保護世帯	A	0	A	0	A	0	A	0
市町村民税非課税	B	0	B	0	B	0	B	0
固定資産税								
20,000以上								
均等割のみ	C1	1,400	C1	2,400	C1	3,300	C1	2,000
所得割 5,000円未満	C2	1,800	C2	2,700	C2	3,750	C2	2,400
5,000円以上	C3	2,300	C3	3,100	C3	4,250	C3	2,900
所得税 3,000円未満	D1	4,900	D1	4,200	D1	5,000	D1	3,700
10,000			D2	5,000				
15,000					D2	6,100	D2	4,800
16,801	D2	6,100						
20,000			D3	5,800				
22,000								
30,000	D3	6,900	D4	6,600	D3	7,500	D3	6,500
40,000								
45,000								
50,000								
60,000	D4	11,200	D5	8,800	D4	9,550	D4	8,500
75,000					D5-1	11,800		
90,000	D5	13,900	D6	11,800	D5-2	14,050	D5	11,000
100,000								
105,000					D6-1	16,400		
120,000	D6	15,700	D7	14,600	D6-2	18,650	D6	14,000
135,000					D7-1	21,500		
140,000								
150,000	D7	17,200	D8	16,600	D7-2	24,500	D7	17,000
180,000	D8	18,600	D9	18,200	D8	28,150	D8	20,000
210,000	D9	20,000	D10	19,800	D9-1	31,450	D9	23,000
220,000								
240,000	D10	21,300	D11	21,200			D10	26,000
250,000					D9-2	34,350		
260,000								
270,000	D11	22,600	D12	23,600			D11	28,000
300,000	D12	23,700	D13	25,300	D9-3	35,550	D12	29,000
330,000	D13	24,900	D14	27,000				
350,000					D9-4	36,800	D13	30,000
360,000	D14	26,000	D15	29,600				
390,000	D15	27,100	D16	32,000				
400,000					D9-5	38,050	D14	31,000
420,000	D16	28,000	D17	34,300				
450,000	D17	29,100	D18	36,700			D15	32,000
500,000			D19	39,000	D9-6	39,300	D16	33,000
550,000			D20	41,300				
600,000	D18	31,600	D21	43,400			D17	33,500
700,000					D9-7	39,950	D18	34,000
750,000	D19	35,600						
800,000							D19	34,500
900,000	D20	39,100			D9-8	40,650	D20	35,000
900,000円以上	D21	41,800			D9-9	41,300		

H市		M町 長野県		A市		E市		J村	
A	0	A	0	A	0	A	0	A	0
B	0	B	0	B1	0	B	0	B	0
				B2	3,770	<C1>	3,750		
C1	2,700	C1	2,700	C1	4,000	C1	7,550	C1	16,540
C2	3,000	C2	4,500	C2	8,300	C2	8,300	C2	17,640
C3	3,400	C3	5,200	C3	9,450	C3	9,400	C3	18,740
D1	3,900	D1	5,900	D1	10,250	D1	10,200	D1	21,500
		D2	7,000			D2 a	11,800		
D2	4,600			D2	12,050	D2 b	12,000	D1	22,050
		D3ア	8,100						
						D3 a	14,300		
D3	5,500	D&イ	8,700	D3	14,500	D3 b	14,500	D3	22,610
		D4ア	11,200						
						D4 a	19,000		
D4	8,000	D4イ	11,500	D4	19,500	D4 b	19,500	D4	23,150
		D4ウ	12,100			D5 a	24,700		
D5	10,600	D5	15,200	D5	25,750	D5 b	25,700	D5	23,710
D6	13,400	D6	18,700	D6	32,350	D6	32,300	D6	24,260
D7	17,200	D7	21,900	D7	40,350	D7	40,300	D7	24,810
D8	20,400	D8	24,200	D8	45,300	D8	45,500	D8	25,360
D9	23,700	D9	26,300	D9	48,850	D9	49,800	D9	25,190
D10	27,100	D10	28,000	D10	49,650	D10	53,000	D10	26,460
D11	29,600	D11	29,900						
D12	32,000	D12	31,400	D11	49,650	D11	54,500	D11	27,020
				D12	49,650	D12	56,000	D12	27,590
D13	34,000								
D14	36,000	D13	32,900						
		D14	34,300						
D15	37,500								
D16	38,500								
D17	39,300								
D18	39,800								
D19	40,300								
D20	40,800								

3才未満児	福島県	A市	B市	C市
被保護世帯	A	0	A	0
市町村民税非課税	B	1,900	B	0
固定資産税 20,000以上				B1
均等割のみ	C1	7,720	C1	7,650
所得割 5,000円未満	C2	8,720	C2	8,600
5,000円以上	C3	9,970	C3	9,850
所得税 3,000円未満	D1	10,850	D1	10,700
10,000				
15,000	D2	12,770	D2	12,600
16,801				
20,000				
22,000				
30,000	D3	15,320	D3	15,150
40,000				
45,000				
50,000				
60,000	D4	20,620	D4	20,450
75,000				
90,000	D5	27,050		D5
100,000			D5	27,050
105,000				
120,000	D6	34,170		D6
135,000				
140,000			D6	33,210
150,000	D7	42,220		D7
180,000	D8	47,370	D7	39,320
210,000	D9	50,870		D8
220,000			D8	45,530
240,000	D10	55,020		D10
250,000				
260,000			D9	51,680
270,000				
300,000			D10	52,250
330,000	D11	55,045		D11
350,000	D12	55,450		D12
360,000				
390,000				
400,000			D11	52,820
420,000			D12	53,410
450,000				
500,000				
550,000				
600,000				
700,000				
750,000				
800,000				
900,000				
900,000円以上				

D市		I町		L町		M町		大阪市	
A	0	A	0	A	0	A	0	A	0
B	0	B	0	B	1,900	B	1,600	B	0
C1	7,650	C1	5,400	C1	4,520	C1	6,600	C1	5,600
C2	8,600	C2	5,900	C2	5,130	C2	8,000	C2	6,700
C3	9,850	C3	6,700	C3	5,850	C3	8,000	C3	8,100
D1	10,700	D1	7,300	D1	6,380	D2	11,200	D1	9,500
D2	12,600	D2	8,600	D2	7,510	D2	11,200	D2	11,100
D3	15,150	D3	10,300	D3	8,990	D3	11,200	D3	13,900
D4	20,450	D4	14,000	D4	12,060	D4	20,100	D4	16,000
D5	27,050	D5	18,500	D5	15,890	D5	20,100	D5	19,200
D6	34,000	D6	22,500	D6	19,920	D6	32,300	D6	24,500
D7	42,050	D7	30,900	D7	24,590	D7	32,300	D7	29,000
D8	47,200	D8	34,000	D8	27,570	D8	41,700	D8	32,500
D9	50,700	D9	35,100	D9	29,600	D9	41,700	D9	35,000
D10	54,850	D10	35,100	D10	31,000	D10	41,700	D10	37,500
D11	54,850	D11	35,100	D11	32,000	D11	41,700	D11	40,000
D12	54,850	D12	35,100	D12	33,000	D12	41,700	D12	42,000
								D13	44,000
								D14	45,000
								D15	46,000
								D16	47,000
								D17	48,000
								D18	49,000

第3表 その2 保育所保護者負担金徴収基準（区市町村別）

3才以上児 * 3才児のみ	東京都	B区 *	F市 *	C市	K市			
被保護世帯	A	0	A	0	A	0		
市町村民税非課税	B	0	B	0	B	0		
固定資産税								
20,000以上								
均等割のみ	C1	1,000	C1	1,900	C1	2,300	C1	1,800
所得割 5,000円未満	C2	1,000	C2	2,300	C2	2,750	C2	2,300
5,000円以上	C3	2,000	C3	2,700	C3	3,250	C3	2,300
所得税 3,000円未満	D1	4,200	D1	3,600	D1	4,000	D1	3,000
10,000			D2	4,900				
15,000					D2	5,100	D2	3,700
16,801	D2	5,400						
20,000			D3	5,500				
22,000								
30,000	D3	6,900	D4	6,400	D3	6,400	D3	4,600
40,000								
45,000								
50,000								
60,000	D4	8,100	D5	7,200	D4	8,350	D4	5,700
75,000					D5-1	9,850		
90,000	D5	9,400	D6	8,400	D5-2	10,650	D5	7,000
100,000								
105,000					D6-1	11,000		
120,000	D6	10,600	D7	9,400	D6-2	11,300	D6	8,500
135,000					D7-1	11,650		
140,000								
150,000	D7	11,700	D8	10,300	D7-2	11,950	D7	10,000
180,000	D8	12,600	D9	11,400	D8	12,250	D8	11,500
210,000	D9	13,500	D10	12,500	D9-1	12,600	D9	13,000
220,000								
240,000	D10	14,400	D11	15,300			D10	14,000
250,000					D9-2	12,900		
260,000								
270,000	D11	15,300	D12	17,200			D11	15,500
300,000	D12	16,000	D13	18,300	D9-3	13,250	D12	15,500
330,000	D13	16,700	D14	19,500				
350,000					D9-4	13,600	D13	16,000
360,000	D14	16,700	D15	20,400				
390,000	D15	16,700	D16	21,400				
400,000					D9-5	13,900	D14	16,500
420,000	D16	16,700	D17	21,400				
450,000	D17	16,700	D18	21,400			D15	17,000
500,000			D19	21,400	D9-6	14,250	D16	17,500
550,000			D20	21,400				
600,000	D18	16,700	D21	21,400			D17	18,000
700,000					D9-7	14,450	D18	18,300
750,000	D19	16,700						
800,000							D19	18,600
900,000	D20	16,700			D9-8	14,700	D20	19,000
900,000円以上	D21	16,700			D9-9	14,900		

H市		M町		長野県 A市		E市		J村	
A	0	A	0	A	0	A	0	A	0
B	0	B	0	B1	0	B	0	B	6,000
				B2	2,600	<C1>	2,550		
C1	1,800	C1	2,900	C1	5,200	C1	5,100	D1	9,380
C2	2,100	D2	3,400	D2	6,150	D2	5,800	D2	9,920
C3	2,500	D3	4,000	D3	7,400	D3	7,000	D3	11,030
D1	2,900	D1	4,700	D1	8,250	D1	7,800	D1	14,330
		D2	5,600			D2 a	9,400		
D2	3,600			D2	10,150	D2 b	9,600	D2	14,890
		D3ア	6,500						
		D3イ	7,000	D3	12,700	D3 a	11,700		
D3	4,600	D4ア	8,800			D3 b	12,000	D3	15,440
		D4イ	9,200			D4 a	16,500		
D4	6,500	D4ウ	9,500	D4	18,000	D4 b	17,000	D4	15,990
		D5	11,100	D5	22,820	D5 a	19,000		
D5	8,500					D5 b	19,800	D5	16,540
		D6	12,600	D6	23,260	D6	20,600	D6	17,090
D7	10,800	D7	13,600	D7	23,260	D7	21,300	D7	17,640
D8	12,000	D8	14,500	D8	23,260	D8	21,600	D8	18,200
D9	13,200	D9	15,200	D9	23,260	D9	21,900	D9	18,740
D10	14,200	D10	15,900	D10	23,260	D10	22,200	D10	19,300
D11	15,200	D11	16,700						
D12	16,200	D12	17,300	D11	23,260	D11	22,500	D11	19,850
				D12	23,260	D12	22,800	D12	20,400
D13	16,900								
D14	17,500	D13	17,800						
		D14	18,300						
D15	18,100								
D16	18,700								
D17	19,300								
D18	19,600								
D19	19,900								
D20	20,200								

3才以上児 * 3才児のみ	福島県	A市 *	B市 *	C市 *
被保護世帯	A	0	A	0
市町村民税非課税	B	1,300	B	0
固定資産税 20,000以上 均等割のみ	C1	5,520	C1	5,200
所得割 5,000円未満	C2	6,220	C2	6,150
5,000円以上	C3	7,470	C3	7,400
所得税 3,000円未満	D1	8,350	D1	8,250
10,000	D2	10,270	D2	10,150
15,000				
16,801				
20,000				
22,000				
30,000	D3	12,820	D3	12,700
40,000				
45,000				
50,000				
60,000	D4	18,120	D4	18,000
75,000				
90,000	D5	24,110		D5
100,000			D5	23,850
105,000				
120,000	D6	24,110		D6
135,000				
140,000			D6	23,940
150,000	D7	24,110		D7
180,000	D8	24,110	D7	23,940
210,000	D9	24,110		D8
220,000			D8	23,940
240,000	D10	24,110		D9
250,000			D9	23,940
260,000				
270,000				
300,000			D10	23,940
330,000	D11	24,110		D11
350,000	D12	24,110		D12
360,000				
390,000				
400,000			D11	23,940
420,000			D12	23,940
450,000				
500,000				
550,000				
600,000				
700,000				
750,000				
800,000				
900,000				
900,000円以上				

D市 *		I町		L町 *		M町		大阪市 *	
A	0	A	0	A	0	A	0	A	0
B	0	B	0	B	1,300	B	1,100	B	0
C1	5,200	C1	4,000	C1	3,040	C1	4,400	C1	4,200
C2	6,150	C2	4,600	C2	3,650	C2	5,800	C2	5,400
C3	7,400	C3	5,400	C3	4,370	C3	5,800	C3	6,500
D1	8,250	D1	6,100	D1	4,900	D1	9,000	D1	7,700
D2	10,150	D2	7,400	D2	6,030	D2	9,000	D2	9,200
D3	12,700	D3	8,600	D3	7,510	D3	9,000	D3	10,700
D4	18,000	D4	10,800	D4	10,580	D4	15,900	D4	12,500
D5	24,600	D5	14,500	D5	14,400	D5	15,900	D5	15,800
D6	28,410	D6	16,600	D6	18,440	D6	15,900	D6	17,800
D7	28,410	D7	16,800	D7	20,740	D7	15,600	D7	19,700
D8	28,410	D8	17,200	D8	20,740	D8	15,900	D8	21,000
D9	28,410	D9	17,900	D9	20,740	D9	15,900	D9	21,600
D10	28,410	D10	17,600	D10	20,740	D10	15,900	D10	22,000
D11	28,410							D11	22,300
D12	28,410	D11	17,600	D11	20,740	D11	15,900	D12	22,400
		D12	17,600	D12	20,740	D12	15,900	D13	22,500
								D14	22,600
								D15	22,700
								D16	22,800
								D17	22,900
								D18	23,000

第3表 その3 保育所保護者負担金徴収基準（区市町村）

4才以上児 * 3才児は別基準	東京都	B区 *	F市 *	G市	K市			
被保護世帯	A	0	A	0	A	0		
市町村民税非課税	B	0	B	0	B	0		
固定資産税								
20,000以上								
均等割のみ	C1	1,000	C1	1,900	C1	2,300	C1	1,800
所得割	C2	1,500	C2	2,300	C2	2,750	C2	2,300
5,000円未満	C3	2,000	C3	2,700	C3	3,250	C3	2,300
5,000円以上	D1	4,200	D1	3,600	D1	4,000	D1	3,000
所得税			D2	4,900				
3,000円未満					D2	5,100	D2	3,700
10,000	D2	5,400						
15,000			D3	5,500				
16,801								
20,000			D4	6,400	D3	6,400	D3	4,600
22,000	D3	6,900						
30,000								
40,000								
45,000								
50,000								
60,000	D4	8,100	D5	7,200	D4	8,350	D4	5,700
75,000					D5-1	9,850		
90,000	D5	9,400	D6	8,400	D5-2	10,650	D5	7,000
100,000								
105,000					D6-1	11,000		
120,000	D6	10,600	D7	9,400	D6-2	11,300	D6	8,500
135,000					D7-1	11,650		
140,000								
150,000	D7	11,700	D8	10,300	D7-2	11,950	D7	10,000
180,000	D8	12,600	D9	11,400	D8	12,250	D8	11,500
210,000	D9	13,400	D10	12,500	D9-1	12,600	D9	13,000
220,000								
240,000	D10	13,400	D11	15,300			D10	14,000
250,000					D9-2	12,900		
260,000								
270,000	D11	13,400	D12	17,200			D11	15,500
300,000	D12	13,400	D13	18,300	D9-3	13,250	D12	15,500
330,000	D13	13,400	D14	19,500				
350,000					D9-4	13,600	D13	16,000
360,000	D14	13,400	D15	19,500				
390,000	D15	13,400	D16	19,500				
400,000					D9-5	13,900	D14	16,500
420,000	D16	13,400	D17	19,500				
450,000	D17	13,400	D18	19,500			D15	17,000
500,000			D19	19,500	D9-6	14,250	D16	17,500
550,000			D20	19,500				
600,000	D18	13,400	D21	19,500			D17	18,000
700,000					D9-7	14,450	D18	18,300
750,000	D19	13,400						
800,000							D19	18,600
900,000	D20	13,400			D9-8	14,700	D20	19,000
900,000円以上	D21	13,400			D9-9	14,900		

H市		M町		長野県 A市		E市		J村	
A	0	A	0	A	0	A	0	A	0
B	0	B	0	B1	0	B	0	B	5,000
				B2	2,600	<C1>	2,550		
C1	1,800	C1	2,900	C1	5,200	C1	5,100	C1	8,270
C2	2,100	C2	3,400	C2	6,150	C2	5,800	D2	8,820
C3	2,500	C3	4,000	C3	7,400	C2	7,000	C3	9,920
D1	2,900	D1	4,700	D1	8,250	D1	7,800	D1	12,130
		D2	5,600			D2 a	9,400		
D2	3,600			D2	10,150	D2 b	9,600	D2	12,790
		D3ア	6,500						
		D3イ	7,000	D3	12,700	D3 a	11,700		
D3	4,600	D4ア	8,800			D3 b	12,000	D3	13,450
		D4イ	9,200			D4 a	16,500		
D4	6,500	D4ウ	9,500	D4	18,000	D4 b	17,000	D4	14,110
						D5 a	19,000		
D5	8,500	D5	11,100	D5	22,820	D5 b	19,900	D5	14,770
D6	9,600	D6	12,600	D6	23,260	D6	20,600	D6	15,440
D7	10,800	D7	13,600	D7	23,260	D7	21,300	D7	16,100
D8	12,000	D8	14,500	D8	23,260	D8	21,600	D8	16,760
D9	13,200	D9	15,200	D9	23,260	D9	21,900	D9	17,420
D10	14,200	D10	15,900	D10	23,260	D10	22,200	D10	18,090
D11	15,200	D11	16,700						
D12	16,200	D12	17,300	D11	23,260	D11	22,500	D11	16,740
				D12	23,260	D12	22,800	D12	19,400
D13	16,900								
		D13	17,800						
D14	17,500	D14	18,300						
D15	18,100								
D16	18,700								
D17	19,300								
D18	19,600								
D19	19,900								
D20	20,200								

4才以上児 * 3才児は別基準	福島県	A市 *	B市 *	C市 *
被保護世帯	A	0	A	0
市町村民税非課税	B	1,300	B	0
固定資産税 20,000以上				B1
均等割のみ	C1	5,200	C1	5,200
所得割 5,000円未満	C2	6,220	C2	6,150
5,000円以上	C3	7,470	C3	7,400
所得税 3,000円未満	D1	8,350	D1	8,250
10,000				
15,000	D2	10,270	D2	10,150
16,801				
20,000				
22,000				
30,000	D3	12,820	D3	12,700
40,000				
45,000				
50,000				
60,000	D4	18,120	D4	18,000
75,000				
90,000	D5	20,600		D5
100,000			D5	23,850
105,000				
120,000	D6	20,600		D6
135,000				
140,000			D6	19,940
150,000	D7	20,600		D7
180,000	D8	20,600	D7	19,900
210,000	D9	20,600		D8
220,000			D8	19,900
240,000	D10	20,600		D10
250,000				
260,000			D9	19,940
270,000				
300,000			D10	19,940
330,000	D11	20,600		D11
350,000	D12	20,600		D12
360,000				
390,000				
400,000			D11	23,940
420,000			D12	23,940
450,000				
500,000				
550,000				
600,000				
700,000				
750,000				
800,000				
900,000				
900,000円以上				

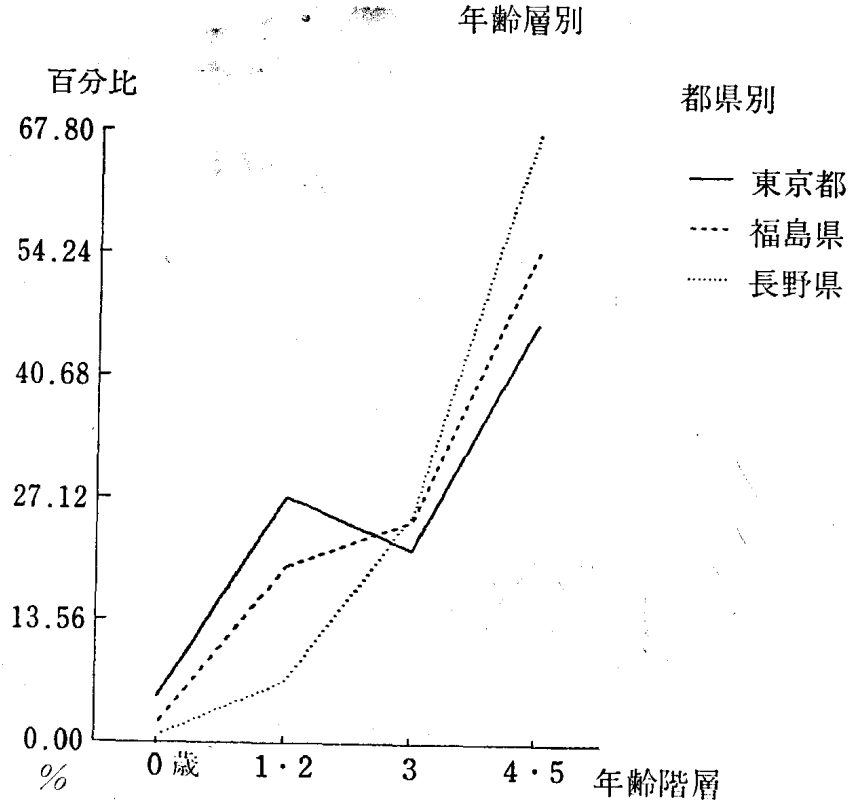
D市		I町		L町 *		M町		大阪市 *	
A	0	A	0	A	0	A	0	A	0
B	0	B	0	B	1,300	B	1,100	B	0
C1	5,200	C1	4,000	C1	3,040	C1	4,400	C1	4,200
C2	6,150	C2	4,600	C2	3,650	C2	5,800	C2	5,400
C3	7,400	C3	5,400	C3	4,370	C3	5,800	C3	6,500
D1	8,250	D1	6,100	D1	4,900	D1	9,000	D1	7,700
D2	10,150	D2	7,400	D2	6,030	D2	9,000	D2	9,200
D3	12,700	D3	8,600	D3	7,510	D3	9,000	D3	10,700
D4	18,000	D4	10,800	D4	10,580	D4	15,900	D4	12,500
D5	24,320	D5	13,720	D5	14,400	D5	15,900	D5	14,300
D6	24,320	D6	13,720	D6	18,440	D6	15,900	D6	15,700
D7	24,320	D7	13,720	D7	20,740	D7	15,900	D7	17,100
D8	24,320	D8	13,720	D8	20,740	D8	15,900	D8	18,200
D9	24,320	D9	13,720	D9	20,740	D9	15,900	D9	18,800
D10	24,320	D10	13,720	D10	20,740	D10	15,900	D10	19,100
D11	24,320	D11	13,720	D11	20,740	D11	15,900	D11	19,300
D12	24,320	D12	13,720	D12	20,740	D12	15,900	D12	19,400
								D13	19,500
								D14	19,600
								D15	19,700
								D16	19,800
								D17	19,900
								D18	20,000

第4表 保護者負担金徴収基準課税階層別実績(区市町村別)

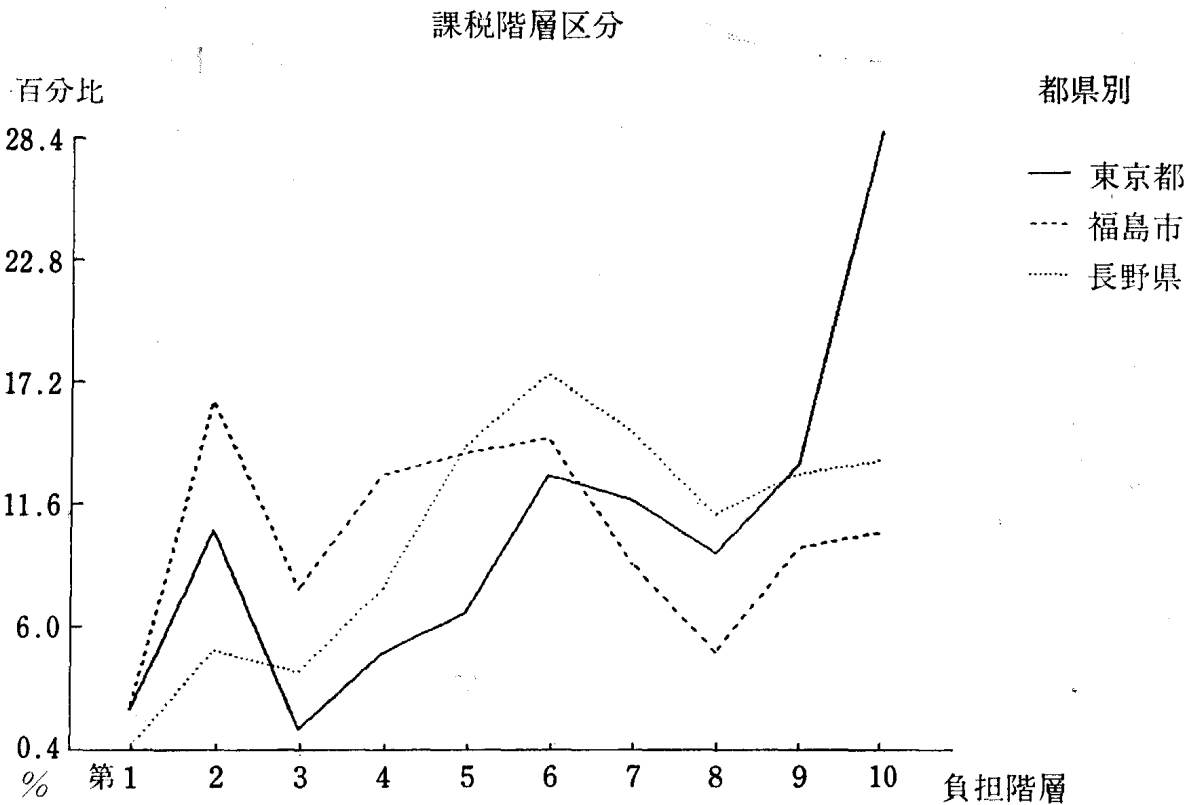
	福島県 C市		D市		F市		東京都 B区	
階層区分別比率	階層	比率						
被保護世帯	A	1.3%	A	2.4%	A	3.3%	A	0.6%
市町村民税非課税	B	15.8%	B	15.2%	B	9.6%	B	10.8%
固定資産税	B1	4.0%			<〇1>	0.0%		
20,000以上								
均等割のみ	C1	5.9%	C1	9.5%	C1	15.2%	C1	0.2%
所得割 5,000円未満	C2	7.2%	C2	7.9%	C2	8.3%	C2	0.5%
5,000円以上	C3	7.2%	C3	9.4%	C3	7.9%	C3	3.3%
所得税 3,000円未満	D1	4.2%	D1	4.8%	D1	5.8%	D1	0.9%
10,000								
15,000	D2	7.4%	D2	6.7%	D2	3.1%	D2	2.3%
16,801								
20,000								
22,000								
30,000	D3	7.3%	D3	6.4%	D3	4.8%	D3	2.6%
45,000								
60,000	D4	10.4%	D4	9.7%	D4	7.3%	D4	5.1%
75,000								
90,000	D5	6.7%	D5	6.7%	D5	6.0%	D5	4.9%
100,000								
120,000	D6	5.2%	D6	4.4%	D6	4.8%	D6	4.6%
140,000								
150,000	D7	3.7%	D7	3.3%	D7	3.8%	D7	4.0%
180,000	D8	1.9%	D8	2.4%	D8	4.2%	D8	4.1%
210,000	D9	1.4%	D9	2.0%	D9	6.5%	D9	3.9%
220,000								
240,000	E1	1.6%	D10	1.3%	D10	2.1%	D10	3.7%
260,000								
270,000							D11	3.2%
300,000	E2	2.6%	D11	2.2%			D12	2.5%
330,000	E3	6.3%	D12	4.0%	D11	4.0%	D13	2.2%
350,000					D12	6.3%		
360,000							D14	2.8%
390,000							D15	2.5%
400,000								
420,000							D16	3.3%
450,000							D17	2.4%
500,000								
550,000								
600,000							D18	12.0%
700,000								
750,000							D19	6.4%
800,000								
900,000							D20	3.0%
900,000円以上							D21	8.3%

D区		E区		長野県 A市		E市		J村		大阪市	
A	3.5%	A	2.4%	A	0.3%	A	0.1%	A	0.5%	A	3.9%
B	11.0%	B	10.9%	B1	5.7%	B	3.2%	B	1.9%	B	20.5%
				B2	1.0%	<C1>	1.3%				
C1	1.1%	C1	0.9%	C1	1.4%	C1	0.9%	C1	2.6%	C1	3.6%
C2	1.1%	C2	0.9%	C2	3.8%	C2	1.5%	C2	2.9%	C2	2.9%
C3	3.3%	C3	3.8%	C3	4.0%	C3	3.0%	C3	3.1%	C3	6.0%
D1	1.2%	D1	1.2%	D1	3.0%	D1	2.7%	D1	2.7%	D1	1.8%
				D2	4.5%	D2 a		D2	3.4%	D2	4.4%
D2	2.4%	D2	2.9%			D2 b	2.9%				
				D3	6.1%	D3 a		D3	5.3%	D3	4.6%
D3	3.0%	D3	3.0%	D4	9.9%	D3 b	3.1%	D4	8.6%	D4	9.1%
D4	6.1%	D4	6.7%	D5	8.5%	D4 a		D5	7.9%	D5	9.3%
D5	6.2%	D5	7.7%	D6	7.6%	D4 b	7.7%	D6	5.5%	D6	5.1%
D6	5.8%	D6	7.4%	D7	7.2%	D5 a	6.7%	D7	8.8%	D7	4.6%
D7	5.7%	D7	6.4%	D8	5.5%	D5 b		D8	7.7%	D8	3.7%
D8	4.7%	D8	5.5%	D9	4.5%	D6	9.3%	D9	5.8%	D9	2.7%
D9	4.6%	D9	4.5%	D10	4.2%	D7	8.3%	D10	4.6%	D10	2.3%
D10	4.1%	D10	4.0%	D11	5.9%	D8	7.7%	D11	8.2%	D11	2.6%
D11	3.8%	D11	3.6%	D12	16.9%	D9	5.8%	D12	19.7%	D12	2.1%
D12	3.6%	D12	3.1%			D10	5.5%			D13	1.1%
D13	3.4%	D13	2.4%			D11	6.7%			D14	3.0%
D14	2.9%	D14	2.2%			D12	26.8%				
D15	2.9%	D15	2.5%							D15	2.5%
D16	2.9%	D16	2.2%								
D17	2.3%	D17	2.1%							D16	3.8%
D18	7.9%	D18	6.9%							D17	1.4%
D19	3.1%	D19	3.2%							D18	1.3%
D20	1.2%	D20	1.4%								
D21	2.2%	D21	2.6%								

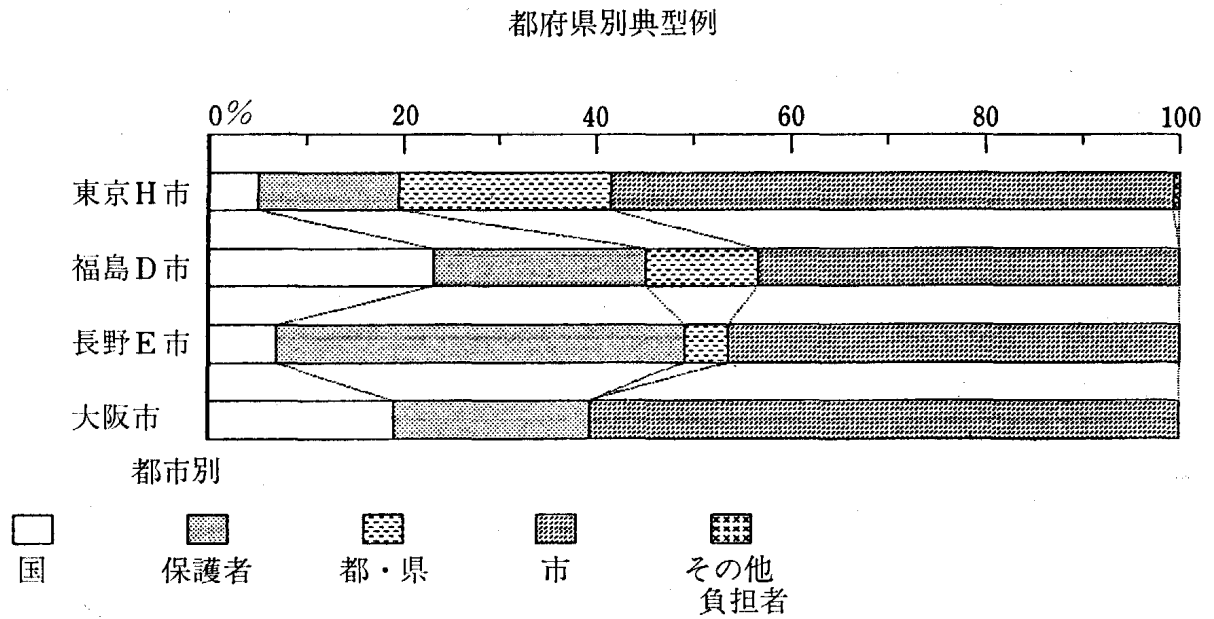
第1図 保育所入所児童年齢別百分比 (1986. 10)



第2図 国庫負担金清算負担保護者負担階層区分 (1988. 1)

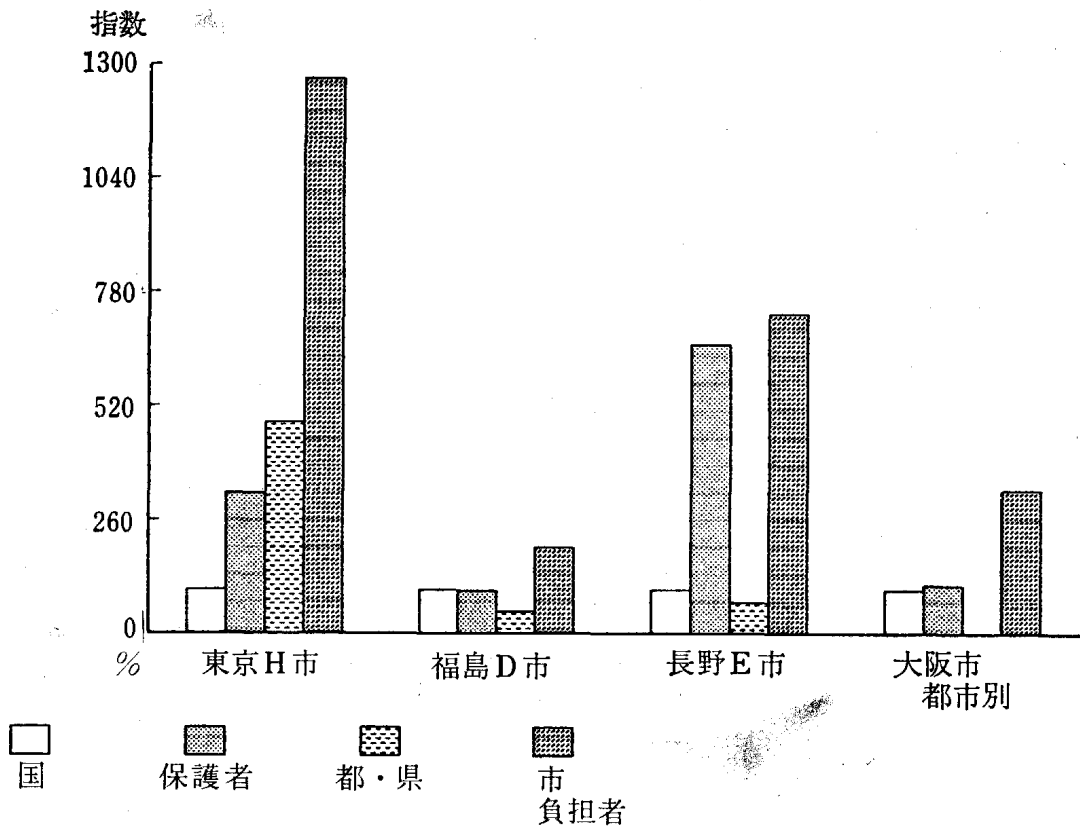


第3図 保育所経費負担（負担者別百分比：1986年度）



第4図 保育所経費負担（国庫負担を100とした負担者別指数）

都府県別典型例(1986年度)



機能はまったくないのである。その財源面でも、一般に地方自治体の税収構造が国の所得税より累進性が低いことは周知の通りである。第2に、都内区市町村は、国庫負担金計算上の保護者負担金さえ、第3、4表の東京都区市町村分に見る通り、負担の上限を低く抑制することで上記保護者負担金の意義を著しく損ない、この面でも社会福祉の所得再分配機能を見失わせている。さらに、ここに示された保育所経費は、東京都の公私格差是正という私立保育所に対する都単独加算分は含まないことを強調せねばならない。それが児童1人あたりどの程度の金額になっているかは、区市町村保育担当者にも分からないことだからである。

それにしても、第2表に見る保育所入所措置に関わる区市町村歳入、歳出の複雑さは目に余る。とくに東京都は、その独自の保育所補助金にそれに対応する市町村負担を求めているが、機関委任事務の団体委任事務化に伴って、そこまで介入する根拠は失われたというべきである。

こうした社会福祉の中流階層化現象、とくに東京都の地方公共団体レベルにおけるその強化は、保育行政に特有のもので、次に見る老人福祉行政にはほとんど見られない。東京都に顕著なこの現象は、しかしながら、視点を変えれば、東京への一極集中の現れというべきであろう。

第2節 老人福祉サービス

(1) 団体委任事務化への対応

保育行政の場合と違い条例化を迫られることはなかったから、団体委任事務化に伴う大きな動きはない。それでも、区市町村の固有事務であった通所によるデイサービスの団体委任事務化が、東京都では、それまでケアセンター、デイサービス、デイ・ホームと細分化されてきた補助事業を、高齢者在宅サービスセンターとして統合する契機になった。

長野県でも福島県でもそれぞれいくつかデイセンター新設が予定されていた。もっとも、本来は、区市町村の団体委任事務となった事業に都道府県がこれまでとまったく変わらない態度で行政指導を続けるのは、地方自治の本旨にもとるといふべきである。

長野県長野市および臼田市では、デイサービスがまだ固有事務であった1984年にデイサービス・センターのモデル施設を建設し、多くの高齢者に利用されている。臼田市では老人福祉センターに隣接して作られ、一体として利用されていた。

短期保護が新たに団体委任事務化されたのに伴い、これまで原則1週間では足りず各都県が独自に期間延長していた部分を、そのままミドルスティとして事業化する動きが目立った。福島県の過疎町村のなかには、老人福祉センターを新設し、豪雪の冬季には宿泊も認めたいという発想が見られた。現実はその一つの町で1988年度建設費が予算化されたから、従来の枠にとらわれない多目的利用の実現が期待される。

老人保健と関わって、保健センターは長野県で多く見られたが、福島県には既存の部課にそれなりに看護婦、保健婦を配置している場合があり、にわかにはいずれが優るとも判断しかねる。なお、健康管理センターという形で休日、夜間診療機能等と併設している市も見られた。

(2) 家庭奉仕員サービスにおける家事援助者

先に見た通り、家庭奉仕員サービスを初め訪問によるサービスは、かねてから区市町村の固有事務である。そのこともあって、家庭奉仕員サービスは、区市町村自治体でさまざまな態様をとって展開されてきた。

第5表「高齢者福祉関係統計」の高齢人口当たり家庭奉仕員数で、東京都は、一見、福島、長野県の2倍に近いが、その数字内容は他県と同質ではない。厚生省の社会福祉行政事業報告でも、東京都の家庭奉仕員数は4,000人を越え群を抜いている。それは東京都の数字が、区市町村ないし区市町村社会福祉協議会の職員である家庭奉仕員に加え、家政婦協会の家事援助者をも含むからである。この家事援助者は、もともと東京都が家庭奉仕員サービスの派遣対象階層を国に先駆けて低所得階層から拡大しようとして、区市町村の固有事務である人事に関わって区市町村に家庭奉仕員増員を求めることができず、民間依存して制度化した名残である。

家庭奉仕員が区市町村長の指示に従ってサービスを提供するのに対し、家事援助者は区市町村から介護券を受領した利用者からの直接の要請で仕事をし、

そこで受け取った介護券に対し後から区市町村の支払いを受ける。その職業特性から、家庭奉仕員のように1日最低2世帯を訪問するというより、1日6時間を1世帯で過ごすのが通常のパターンとなっている。区市町村老人福祉担当課との日常の連絡はほとんどなく、そこでは福祉サービスと保健サービスの連携が困難であるという欠陥が伴う。したがって、厳密には後者は常勤の家庭奉仕員と同列には数えられない。上記の人員はいずれも家事援助者を無原則に家庭奉仕員数に加えたもので、いわば水増しされた数字である。本来それは実働時間数に応じてフルタイム換算すべきであるから、第5表では一応実態に近い形で常勤換算を試みた。しかしなお水増し感を否めない。そもそもは、行政がもっと正確な数字を公表すべきものである。

多くの区市町村で施設送迎もしくは入浴専用車配車によって入浴サービスを行っているが、第5表の家庭奉仕員派遣世帯にはそうしたケースも含まれている。その場合、家庭奉仕員のなかに看護婦資格保有者がいるか、さもなければ保健婦ないし看護婦が同行している。

家庭奉仕員の派遣回数については、福島県、長野県では週2日を限度としている市町村が少なくない。東京都では回数の点ではかなり裁量の余地が発揮されており、週6～7日可能な市が複数存在する。福島県、長野県では、週2回を越えて家庭奉仕員サービスを必要とする状況になったら、もはや家庭にとどまるのは危険である、すなわち老人ホーム入所が必要という判断が見られる。

派遣対象世帯に有料世帯を加えている区市町村は、東京都では家事援助者を実施している区市はすべて実施しているが、町村部では未実施の所がある。福島県、長野県では、有料世帯にまで広げている市町村の方がなお少数派である。もっとも、町村の中には敢えて徴収しないという所が含まれるから、正確な実態を述べることはできない。都県レベルには第5表の通りで、福島県で有料世帯の比率が低い。一般論として、家庭奉仕員はお金を払ってまでは利用しないという状況が見られる。

家庭奉仕員の所得階層別負担基準は第5表の通りだが、家事援助者について東京都は第6表の通り独自の利用者負担基準を設けている。そこには興味深い

第5表 高齢者福祉関係統計（都県別）

（人，％，か所）

区 分	福島県	東京都	長野県	備 考
65歳以上人口（人）	247,947	1,055,850	291,617	1985年10月国勢調査
<u>老人家庭奉仕員</u>				
常勤換算人員（人）	272	2,278	364	1987年4月現在
内常勤人員（人）	(245)	(570)	(337)	（長野，東京は調査から独自に常勤換算）
高齢1,000人当たり	1.10	1.16	1.25	
<u>階層区分別世帯数（％）</u>				
（生計中心者の前年所得）				人員は1986年度決算 〔 〕は1988年負担額
A階層：被保護世帯	376 (17.9)	2,493 (23.)	456 (13.1)	〔1時間：0円〕
B階層：所得税非課税	1,710 (79.9)	5,847 (54.8)	2,620 (75.8)	〔 0 〕
C階層：所得税～9,600	2 (0.1)	178 (1.7)	47 (1.3)	〔 200 〕
D階層：9,601～32,400	9 (0.4)	338 (3.2)	70 (2.0)	〔 350 〕
E階層：32,401～42,000	4 (0.2)	217 (2.0)	33 (0.9)	〔 500 〕
F階層：42,001～	40 (1.9)	1,594 (14.9)	263 (7.5)	〔 650 〕
合 計	2,141 (100.0)	10,667 (100.0)	3,489 (100.0)	
<u>特別養護老人ホーム</u>				
施設数	28	110	44	1988年3月末現在
定員（人）	1,950	10,797	3,171	
高齢1,000人当たり	7.86	10.23	10.87	

注：(1) 高齢人口当たりの計算には国調人口を用いた。

(2) 東京都の家庭奉仕員の内訳は，業務手当82人を含め常勤570人，別に家事援助者による回数約410,000を240で除して常勤換算した。

(3) 長野県の家庭奉仕員の内訳は，日額分の述べ日数を280で除し，同じく時給分を1,600時間で除して端数を切り上げた。なお，福島県の人員は，県の資料に従った。

(4) 階層区分における所得税はいずれも前年分である。

(5) 東京都区市町村は1987年9月末，480人を他県所在特別養護老人ホームに委託していた。

第6表 家事援助徴収基準（東京都固有制度，1987年7月）

階層別世帯は1986年度 単位：円，世帯，%

階層区分	所得基準額（生計中心者の前年所得）		利用者負担額（1日6時間あたり円）	階層区分実績（1988年度）	
	2人世帯（円）	扶養親族等1人増減ごと		世帯数	%
無料	I	～1,848,000	0	9,391	88.0
有料	II	1,848,001～2,391,000	1,100	379	2.6
	III	2,391,001～3,384,000	2,200	360	3.4
	IV	3,384,001～4,072,000	3,400	177	1.7
	V	4,072,001～4,846,000	4,600	123	1.2
	VI	4,846,001～	全額(5,820)	237	2.2
合計				10,667	100.0

注：(1) 世帯数合計は，第2—2—5表の国の階層区分の東京都分合計と一致する。

(2) 概ね国の階層区分A～Eが上記階層区分Iに相当し，FがII～VIに対応する。

特徴があり，高所得者からは結果的に国基準以上の徴収を行っている。先述の通り，家事援助者は1日3時間という求人は歓迎しないから，1日6時間を原則としている。また，家庭奉仕員の有料世帯はほとんど親族との同居世帯であるから，徴収基準表自体がもともと2人以上世帯用に作られている。そして，第5表の国基準の場合，6時間は3,900円にしかならないが，家事援助者の場合，高所得者に限ってはそれを上回る5,820円徴収する基準設定となっている。家庭奉仕員サービスが地方公共団体の固有事務である以上，こうして東京都負担で中間所得層を減免し，高所得層から高く徴収するのは自由な政策上の裁量である。しかし，上述の保育所に対するきわめて手厚い中流階層対策と対比すると，およそちぐはぐな政策といわねばならない。このちぐはぐさは，第7表の保育所と特別養護老人ホームそれぞれの保護者ないし扶養義務者の国の負担基準を対比するといっそう明らかで，東京都区市町村は保育所については第3表のように大幅な減免を行いながら，特別養護老人ホームの徴収基準にはまったく一般的減免を行っていない。

第7表 保育所および特別養護老人ホーム徴収「国」基準（東京都実績）

保育所 : 1988. 1. 1
 特別養護老人ホーム : 1987. 10. 1

	保育所徴収基準				老人ホーム徴収基準 (扶養義務者)			
	階層	徴収金 (円)	実数 (人)	比率 (%)	階層	徴収金 (円)	実数 (人)	比率 (%)
被保護世帯	1	0	50,075	20.1	A	0	5,562	55.1
市町村民税非課税	2	1,300	15,366	10.3	B	0	1,318	13.1
均等割のみ	3	5,250	1,759	1.2	C 1	4,500	80	0.8
所得割	4	6,910	6,948	4.7	C 2	6,600	349	3.5
所得税30,000円未満	5	10,680	9,791	6.6	D 1	9,000	270	2.7
80,000円	6	保育単価	19,098	12.8	D 2	13,500	407	4.1
90,000円		21,210			D 3	18,700	456	4.5
140,000円	7	保育単価	17,357	11.6				
150,000円		34,920						
210,000円	8	保育単価 46,610	13,735	9.2	D 4	29,000	612	6.1
280,000円	9	保育単価	19,763	13.2				
330,000円								
500,000円	10	保育単価	42.442	28.4	D 5	41,200	410	4.2
800,000円					D 6	54,200	240	2.4
1,160,000円					D 7	68,700	139	1.3
1,650,000円					D 8	35,000	55	0.5
2,260,000円					D 9	102,900	48	0.5
3,000,000円					D 10	122,500	25	0.2
3,960,000円					D 11	143,800	8	0.1
3,960,001円以上					D 12	支弁額	40	0.4

(149,334)(100.0)

(10,023)(100.0)

注) 特別養護老人ホームのA階層には、同一福祉地区内に“扶養義務者なし”が含まれる。ちなみに、被措置者本人で、徴収金額なしは、同一対象10,023人中、1,311人である。

第8表 高齢者福祉関係統計（区市町村別）—そのI

区 分	福 島 県		
	A市	B市	C市
高齢者数 (65～)	27,566	13,254	26,263
総人口比 %	10.2	11.2	8.7
<u>特別養護老人ホーム</u>			
利用施設数 場所	11	10	15
措置人員 (人)	168	179	179
1,000人当たり	6.1	13.5	7.4
内自区内措置	110	66	138
特別契約分	—	—	—
自区内施設定員	180	80	250
建設予定 (人)	(50)	—	—
備 考			
家庭奉仕員数	11(1)	7	18(1)
対象世帯数	52	42	104
参考 (保健婦数)	20	24	23
1人あたり財政歳出	183,516	179,220	164,964
注：(1) 人口は1985年10月国調，財政は1985年度，他は原則として1987年7，8月の			
(2) 1人あたり財政歳出は，当該地方公共団体の財政歳出総額を常住人口で除し			
区 分	福 島 県		
	I町	J村	K町
高齢者数 (65～)	1,092	1,513	2,646
総人口比 %	25.5	10.5	13.9
<u>特別養護老人ホーム</u>			
利用施設数 場所	2	3	2
措置人員 (人)	3	27	35
1,000人当たり	2.7	17.8	13.2
内自区内措置	0	25	28
特別契約分	2	—	7
自区内施設定員	0	200	50
建設予定 (人)	検討中	—	—
備 考 冬季宿泊施設を検討中			
家庭奉仕員数	1	(社協) 2	(社協) 3
対象世帯数	1	43	16
参考 (保健婦数)	2	3	4
1人あたり財政歳出	521,241	245,222	197,054

(か所, 人, %, 円)

D市	E市	F市	G町	H町
40,780 11.6	4,682 10.5	5,403 11.2	2,283 15.5	649 20.4
7 305 7.4 300 — 320 (50)	3 62 13.2 0 — 0 —	4 46 8.5 39 — 50 検討中	4 33 14.5 0 28 0 —	3 6 9.2 0 3 0 検討中
40 230	5 31	5(1) 31	2(1) 11	(社協) 2 11
41	5	7	4(1)	2
197,147	195,441	188,605	275,782	506,692

調査時点 (以下同じ)。

たもの (以下同じ)。

L町	M町	N町
681 12.8	1,569 13.0	1,006 13.0
2 2 2.9 0 1 0 数年前	2 8 5.1 7 — 50 —	3 3 3.0 7 — 50 —
(社協) 1 30	5 67	(社協) 2 27
2	不明	3
551,349	257,447	337,794

第8表 高齢者福祉関係統計（区市町村別）—そのⅡ

区 分	東 京 都		
	A区	B区	C区
高齢者数 (65~)	21,762	23,228	28,216
総人口比 %	11.2	11.8	10.5
特別養護老人ホーム			
利用施設数 場所	68	45	不詳
措置人員 (人)	207	92	214
1,000人当たり	9.5	4.0	7.6
内自区内措置	0	0	50
特別契約分	—	—	—
自区内施設定員	0	0	70
建設予定 (人)	(90)	(60)	(50)
備 考			
家庭奉仕員数	13	12(1)	15
対象世帯数	94	67	97
家事援助者数	76	215	145
対象世帯数	84	239	364
備 考 () は非常勤の内数 (以下同じ)			
1人あたり財政歳出	275,239	213,305	178,804
区 分	東 京 都		
	I市	J市	K市
高齢者総 (65~)	14,209	11,430	9,992
数人口比 %	8.5	7.2	6.4
特別養護老人ホーム			
利用施設数 場所	58	47	32
措置人員 (人)	210	163	102
1,000人当たり	14.8	14.3	10.2
内自区内措置	48	64	0
特別契約分	—	—	立川 20
自区内施設定員	100	206	0
建設予定 (人)	—	—	計画中
備 考			
家庭奉仕員数	6	3	6(3)
対象世帯数	29	26	25
家事援助者数	60	103	25
対象世帯数	73	183	50
備 考			
1人あたり財政歳出	199,482	200,620	220,421

(か所, 人, %, 円)

D区	E区	F市	G市	H市
42,316 8.4	36,466 7.1	33,731 7.9	11,744 8.0	13,216 9.5
77 543 12.8 383 区内 80 790 —	38 284 7.8 116 — 150 (120)	38 260 7.7 180 — 1,050 —	37 186 15.8 103 — 340 —	45 157 11.8 0 保谷 47 0 (小平 50)
都からの移管 18人を含む				
28 149 122 146	19 108 84 79	5 25 71 109	7 25 71* 27	4 24 153* 135
婦人団体協 議会の協力			家事援助者の 内5名男性	シルバー奉仕 員61人を含む
190,729	189,732	195,838	228,957	248,507
L市	M町	N村	O町	
4,854 7.5	2,647 12.7	777 19.4	1,454 15.7	
32 79 16.3 — 立川 12 0 (50)	不詳 (概数) 50 18.9 45 — 600 —	不詳 (概数) 10 12.9 10 — 100 (100)	不詳 (概数) 36 24.7 36 — 245 (100)	
542人は他か らの施設転入				
4 12 16 45	1 2 — —	0 (18) — —	0 (4) — —	
		保健婦1による	保健婦1による	
180,762	196,792	524,033	409,527	

それは、地方公共団体レベルで児童保育の社会的責任を高齢者養護の社会的責任よりも重視するものであり、逆にいえば、東京都区市町村が児童保育より高齢者養護にいつそう重い家族責任を認めるに均しい。地方公共団体のこうした加算行政は、機関委任事務に便乗して議会の十分な審議なしに行われてきたから、いわば広範な社会的承認を欠いたまま、いわれなき世代間の不公正を結果しているというべきである。

(3) 特別養護老人ホーム不足の逼迫度

第5表のデータでは、都道府県における特別養護老人ホームの地域的偏在の状況はストレートには現れない。しかし、東京都では、総人口の20分の1にしかならない青梅市、八王子市、五日市町の3市町に、特別養護老人ホーム定員のほぼ4分の1が集中するという偏在ぶりである。都道府県統計で見ると限りは、福島県で特別養護老人ホームの定員不足が最も深刻に見えるが、面接調査を通じた市町村職員の実感では、定員不足の逼迫感は東京都で最も深刻である。それは、第8表に見る通り、福島県の市町村はせいぜい10か所内外の特別養護老人ホームを対象に入所措置交渉をすればよいが、東京都区市町村は30～70か所のホームを対象に入り乱れ、競い合って入所交渉せねばならないことで増幅されている。しかも、対象ホームは東京都内に限らずほぼ首都圏のすべての県にくだり込んでいるから、担当者本人や家族との話し合いにも精力を使わねばならない。

福島県市町村では、民間施設建設費を町村も含めて市町村が分担した実績と毎月各福祉事務所が措置費を支払っている関係において、福祉事務所が入所措置決定すれば済む。長野県の場合、状況はさらによく、多くの施設が地域圏市町村の一部事務組合の設立運営によるという有利さがある。いわば施設のキャッチメント・エリアが決まっている。ところが東京都の区市町村は、これまで施設建設費への分担も毎月の措置費の支払いも東京都に独占されてきたから、素手でひたすら施設指導員の好意的受入承諾に依存するしかない。すなわち東京都の福祉事務所にはほとんど措置権を発揮する余地がなく、入所措置決定権はもっぱら施設指導員に握られているという実態がある。それは実際の入所措置決定権者を別の機会に他県、他市と比較した第9表からも十分うかがえる。都

内市が揃って厚生省指導の老人ホーム入所判定委員会を作らなかったのも、それがおよそ無意味という判断があったからであろう。

東京都における特別養護老人ホームの逼迫感は、決して特別養護老人ホームの絶対数不足のみによってもたらされたものではなく、東京都が施設建設助成と措置費支払いについて長年にわたって基礎自治体の頭越しに過剰介入を続けた結果増幅された現象というべきである。近年、ようやく区部でも積極的に特別養護老人ホームが建設されるようになったが、それは都区財政調整に一件算定方式類似の方式が再導入され、特別養護老人ホーム設置がようやく特別区の固有事務に近づいたからである。市部でも近郊都市の間によりやく民間施設建設に対する独自助成の動きが始まっている。いずれも本来の措置権を回復させようとする歓迎すべき動きである。区市町村にもっと早くから民間施設を含めた施設建設助成のイニシアティブが与えられていれば、おそらく今日ほど東京都の老人ホームが偏在することはなかったに違いない。

長野県と福島県ではそれ程施設の偏在が見られないが、それは、長野県でも福島県でも、措置権のない町村をも建設費負担に巻き込んで老人ホーム建設が進められてきたからである。長野県では、市と町村を含む一部事務組合方式が

第9表 特別養護老人ホーム所措置最終決定者に関するアンケート結果

1984年7～9月調査、福祉事務所数、(%)

地域別	施設長、施設職員の受入承諾	福祉事務所長と職員の措置決定	いずれとも いえない	合計
岐阜県	9(43)	10(48)	2(9)	21(100)
鹿児島県	0(0)	7(100)	0(0)	7(100)
岡山県	2(33)	1(17)	3(50)	6(100)
大阪市	14(64)	3(13)	5(23)	22(100)
東京都	23(77)	2(6)	5(17)	30(100)
合計	48(56)	23(27)	15(17)	86(100)

注：回答率にばらつきがあり、必ずしも上記のすべての県を代表するとはいえないが、それぞれの傾向として理解することができる。

資料：1983—85年度文部省科学研究費による「行政裁量と家族の選択に関する調査研究」結果から。

主流で、いわば公立公営中心であり、福島県では、民間社会福祉事業に数市町村が施設助成を行う方式が一般化している。いずれの県でも、町村が施設建設費助成に加わることで施設の地域バランスが保障されてきたとあってよい。そして施設建設に対する市町村の参加が、入所措置決定権をも市町村の側に保持させている。なお、町村部でも措置の実権は県の福祉事務所より町村にある。

角度を変えていえば、東京都に見られるように施設職員が事実上ホーム入所を決定する状況は、厚生省や東京都が、市町村の独立性、自主性を尊重し育成するよりも、その頭越しに施設の社会化、地域化を初めとする「施設—社会福祉協議会」依存の行政を長年にわたって展開してきた結果である。それは、フィールドのソーシャルワーカーと施設のケアワーカーの本来の役割分担を歪め、フィールドのソーシャルワーカーの緊急性や優先順位の裁量判断を事実上無意味にし、ワーカー・クライアント関係を損ない、フィールドワーカーのモラルを低下させている。それは、高齢者やその家族に特別養護老人ホームよりも病院を選好させる一つの重要な要因となっていると見なければならぬ。

要 約

このように、都道府県別の個別福祉サービス格差は、国レベルの統計数字に現れる以上にきわめて大きい。これは、機関委任事務における国、都道府県、区市町村の縦の関係において、主として都道府県の関与の差異によって作りだされたものというべきである。都道府県の介入は、1都2県について見ただけでも、従来の機関委任事務のほとんどあらゆる面にわたるが、区市町村の固有事務、家庭奉仕員サービスにまで及んでいる。

これは、厚生省が、通常業務の連絡調整や行政指導、監督を都道府県に全面依存し、最低基準や国庫負担基本額、あるいは国庫負担清算基準のレベルでしか区市町村を把握できなかつたからである。一例を追加すれば、厚生省は1986年に、老人ホーム入所者の扶養義務者を、入所措置実施機関の同一管内に居住する配偶者または子にまで広げた。これは交通網の発達した地域とそうでない地域の間ばかりか複数の福祉地区を持つ区内でも不公平を生じ、実施機関を混迷させた。それは、費用徴収の哲学を欠いたまま、厚生省—都道府県—福祉

事務所の縦の関係でしか行政を考えられない発想である。

以上のことから、機関委任事務体制は全国的公平性維持に失敗し、厚生省の全国的ガバナビリティはもはや見失われたというべきである。個別福祉サービスの団体委任事務化は、いわば時代の趨勢であったといえよう。

第3章 区市町村の個別福祉サービスへの提言

第1節 高齢者の親族関係の広がり

東京都の区市町村は、これまでのさまざまな実績にもかかわらず、高齢者サービスにおいて著しく他府県の市町村を上回っているとはいい難い。それは、まさに一見他を上回ったサービスの故に、都内区市町村が、社会福祉に関する情報を他道府縣市町村と共有できないでいるからである。

国と東京都が人口と産業機能の過度密集をまったく無策に放任してきた半面には地方の過疎化があり、既に地方には高齢者人口が20%を超える過疎町村がいくつも生じている。そして、過密と過疎は依然人間関係ではつながっているのである。福島県の過疎の進行した町の社会福祉担当者のところに、朝10時頃よく東京から長距離電話がかかるいう。それは家や田畑があるため住民登録だけは地元に残して実際には東京の息子や娘の世話になっている老親を、住民である地元で特別養護老人ホームに入所させて欲しいという娘や嫁からの相談であるという。同様の問題として、東京都から近郊や他県の病院に入院していて、そこから出身町村に引き取られたという連絡も少なくないといわれる。都内区市町村から近県の特別養護老人ホームに入所措置される高齢者も含め、UターンやJターンが高齢者にまで広まっているのである。

長野県のある市では、冬の12月から3月にかけて、家庭奉仕員の担当世帯数が減るといふ。145ケース前後から115ケース程度に減る内訳は、約10ケースが入院、残り約20ケースが東京界隈の息子や娘の所に一時引き取られているという。福島県のある市では、高齢者が仙台市や山形市にいる息子や娘の居住地に近い施設に入所したいという希望の場合、市役所同士の連絡でなるべく希望

が叶えられるように努力するという。しかし、東京都の区市だけは連絡しても初めから相手にされず、どう仕様もないという。

これは、当然のことながら、東京の若者中心の世帯がその家族関係において全国的広がりを持っていることを物語っている。そして、われわれは過疎地に残された高齢者のケア責任を、かつて若者を育てた過疎町村に押し付けるのか、若者を吸収した過密都市東京の区市町村が負うべきかの選択を迫られている。それは、高齢者福祉が国の事務から地方公共団体の事務に転換されたことで、いっそう重要な選択となったというべきである。

第2節 東京都および区市町村への提言

東京都及びその区市町村は、家族の外延的広がりを認識するなら、次のような改善措置を取るべきである。

第1に、高齢者については、個別福祉サービスの提供において住民登録によることなく、居住地又は現在地によるべきである。

第2に、住民である息子や娘が地方に残してきた老親、すなわち潜在的住民について、常日頃から地元市町村と積極的に情報を共有する努力を払うべきである。

東京都は、その前提として、社会福祉行政に関して、これまでのように一方で全国に対する東京都の独自性、優位性を主張しながら、他方で都内区市町村の公平性・一体性を主張するという自己矛盾を清算すべきである。高齢者の家族関係を通して、東京都区市町村は全国とつながっていることを認知すべきだからである。

第3節 新しい固有事務の展望

(1) 新しい固有事務

個別福祉サービスは、今回の機関委任事務から団体委任事務への転換によって、第1表のように依然相矛盾する二重構造に置かれることになった。例えば、老人福祉センターがコミュニティ・ケアを展開する場合、通所によるサービスは団体委任事務だが、訪問によるサービスは固有事務という無意味な区分

第10表 整理合理化法による改革（事務配分と国庫負担率）

太字が責任の所在

事務区分・分類	機関委任事務	団体委任事務	固有事務
1. 施設入所措置	7/10	⇒ 5/10	
2. 施設通所在宅ケアと短期保護		5/10	⇐ 1/3
3. 3訪問コミュニティ・ケア（負担は家庭奉仕員のみ）			1/3

が存在する。しかしながら、機関委任事務が都道府県の介入を招くことで全国的公平性の維持に失敗したことは前章で見た通りであり、今後は、区市町村が、固有事務から団体委任事務にまたがって自由かつ積極的に自治事務を展開するなかで、自ずから現地性に基づく社会的公正を達成していくことが期待される。

(a)小規模総合施設

施設サービスについては、市町村が、もっと小規模な、言葉の正しい意味の地域福祉施設を作ることである。それは、これまでの細分化した施設種別とその経営安定を前提した最低施設規模とを無視しなければ成立しない。例えば、豪雪地帯の老人福祉センターは、季節保育所のように季節によって機能を変え、デイホームがロングステイ・ホームとしても機能しなければならない。既存施設と対照的にいえば、求められているのは町村でも設立運営可能な小規模総合施設である。医師の往診を確保できれば、老人保健施設機能も期待できよう。それは、既にいくつかの地域で市町村自治体の新たな固有事務として実現しつつある。その利点は、第1に、利用者が往み慣れた地域を離れなくて済むこと、第2に、利用者が一度かかわった施設を移らずに済むこと、第3に、施設運営内容に潜在的利用者たる住民の監視を期待できること、第4に、ヤング・オールドとオールド・オールドの交流を維持し、いっそう深められることなどである。なお、幼保一元化もこの総合施設に含めて考えることができる。これまでの細分化した施設最低基準は、老人・障害者と児童の2分類程度のごく大まかな基準で事足りる。前者の場合、施設の機能以上に、これまで軽視されてきた入所者のプライバシーを重視する必要がある。

(b) コミュニティ・ケア

コミュニティ・ケアでは、既に出揃ったメニューを医療、保健、福祉を通じて、地域の実情に即して総合調整することである。高齢者もできる限り住み慣れた家で生活を続ける“staying put”を可能にするよう、とりわけ訪問サービスを強化する必要がある。家庭奉仕員がたとえ介護福祉士になっても、利用者が他人に自宅にまで入られたくないという「他人」の域を超えることは容易でない。むしろ多くの人々が若いときにも経験した看護婦さん保健婦さんの訪問看護と併せてなら受け入れられやすいであろう。ところが、現在、保健センターを含めて市町村の保健婦、看護婦によって行われる訪問保健指導ないし訪問看護指導は、もっぱら家族の指導にとどまって、本来の訪問看護になっていない。保健所の保健婦の訪問指導も同様である。

制度面では、第1に、地方公共団体は在宅福祉サービスを「ひとり暮らし老人対策」と「寝たきり老人対策」に分類している場合が多く、もっぱら前者に家庭奉仕員、後者に訪問保健指導が割り振られている。後者はほとんどの場合家族と同居しているから、いきおい家庭奉仕員サービスを利用すると有料になるが、各都県ともこのサービスにおける有料ケースの比重は、前章第5表の通り、保育所利用とはまったく様変わりして格段に低い。第2に、老人保健法は、依然、医療に関しては市町村長への機関委任事務、保健事業は市町村への団体委任事務と区分しており、訪問による保健事業は保健婦の訪問指導しか規定していない。看護がどこまでも医療行為とされる以上、市町村が「訪問看護指導」を超えた「訪問看護」を推進しようとするれば、現行法上は、機関委任事務の延長上でしかやりようがない。実際に家庭奉仕員サービスと並行して訪問看護婦を推進しようとするれば、国の様々な制度を度外視し、積極的に固有事務として進める外はない。現に先駆的に開業医を巻き込んで見切り発車した自治体がある。厚生省が「訪問看護等在宅ケア総合推進モデル事業」を1988年度から実施しようとするもの、むしろそうした地方の動向を受けたものである。

今回の老人福祉法改正が、在宅ケアのうち施設利用のショートステイおよび同じく施設通所前提のデイサービスを新たに法定化、団体委任事務化したのは、厚生省がいわば外圧から区市町村地方公共団体への団体委任事務化を容認

した反面で、厚生省—社会福祉協議会—施設ないしは厚生省—都道府県—施設のラインにそって、コミュニティ・ケア拡充を、市町村自治体中心ではなく、直接縦の指導の及ぶ施設中心に維持・展開する方向を示したものと理解される。したがって、いわゆる中間施設、老人保健施設が、医師の常勤ないし兼務する施設としてある程度量的に整備されれば、将来、それが地域の訪問看護の拠点として使われていく可能性が高い。

幸いわが国には、機関委任事務で国の統一性、公平性の統制の強い生活保護法の運用に法外援護という便利な用語があり、地方公共団体は、厳密には法令違反のことも、住民に給付する事業なら法律外の事業すなわち固有事務として容認される先例がある。厚生大臣の命令である省令は、法律の委任がなければ、国民の権利を制限する規定を設けることはできないからである。¹⁾ 訪問による在宅ケアが団体委任事務化されず固有事務として残されたことを好機として、市町村自治体が固有事務から団体委任事務にわたって積極的に自主性、創造性、そして総合性を発揮することを期待したい。

(2) 国・地方公共団体関係

住民の「選択と負担」そして住民へのアカウントビリティは、住民に身近な市町村の固有事務において最も明確となる。本来は地方公共団体の事務である筈の団体委任事務が、上述のように政令と省令に細かく規制され、縦割りの補助金に支配されて実質的に国の委任事務にとどまるならば、住民の選択の幅は地域の訪問看護から国防予算の自衛隊戦闘機まで拡散してしまう。しかし、団体委任事務も固有事務と同じ地方公共団体の事務であると割り切って、地方公共団体の条例は厚生省令には制約されないと考えれば、訪問看護、小規模総合施設、そしてそれに対する負担のあり方も、住民の現実的な選択となる得る。

しかしながら、今後、市町村に自治事業として大胆な自主的、総合的個別福祉サービス展開を期待するには、4つの前提条件の実現が必要である。

第1に、地方公共団体の自主性、総合性発揮の余地を拡大し、同時に、住民の権利性の明確化と利便性の向上を図るため、個別福祉サービスの責任を、施設ケアとコミュニティ・ケアを併せて市町村に統合し、都道府県の関与は診断

判定、施設経営と情報連絡に限定することである。

第2に、国の縦の関与を縮小し地方の自主性、総合性を高めるため、縦割りの国庫補助金制度を廃止し地方交付税交付金に転換することである。その場合、省庁別の紐付きでなく、既存の地方交付税交付金に併合し地域間所得再分配的に配分交付する。

第3に、厚生省—社会福祉協議会—施設ないしは厚生省—都道府県—施設という縦の利益団体関係を清算し、市町村中心のコミュニティ・ケア推進を明確にすることである。それには施設と厚生省を利益関係に結び付けてきた措置委託費制度を廃止し、市町村がサービス利用者に利用費を直接給付する制度に転換すべきである。そこでは利用者がコミュニティ・ケアと施設サービスあるいは都市部ではシルバー・サービスを含めて自由に選択できる。また、市町村は利用者のニーズや選択にしたがって地域に必要な施設のミックスを自主的に判断できる。現行の施設整備助成制度も、厚生省、都道府県について廃止し、市町村に一元化すべきである。その場合、地方交付税交付金に総合的な一件算定方式を導入すれば、市町村の小規模総合施設も現実化されよう。

第4に、今回の団体委任事務化にあたって必置規制がそのまま据え置かれたが、固有事務中の固有事務である地方公共団体の組織、人事にかかわる必置規制は、すべて撤廃すべきである。ついでにいえば、本来民間規制を意図して作られた社会福祉士、介護福祉士の名称は、実体のない無用の地域格差を生む恐れがあるから、各自治体は、アメリカの多くの州に倣って、独自の任用体系で代替することを期待したい。

(3) 都道府県・区市町村関係

機関委任事務下に大きな地域格差を生んだ主体が都道府県であったことは、先に見た通りである。その意味では、地方分権化において国・地方公共団体関係以上に、都道府県・区市町村関係が重要だといわなければならない。

最大の課題として、都道府県は、機関委任事務が団体委任事務化された以上、地方自治の本旨にしたがって、レベルを異にする地方公共団体の個別福祉サービスに介入すべきではない。これまで機関委任事務に便乗して直接、間接に関与してきた事業はすべて区市町村委譲し、その経費相当額を一括して区市

町村への都道府県交付金に転換すべきである。それも縦割りでなく、区市町村課等を通した一般交付金とする必要がある。

都道府県・区市町村関係について項目化して提言すれば、次の通りである。

第1に、地方自治原則、すなわち「行政責任明確化の原則」、「市町村優先の原則」および「現地性の原則」に従って、区市町村の団体委任事務となった社会福祉行政への都道府県の関与は、直接、間接を問わず、すべて区市町村への包括交付金に解消する。

第2に、「行政責任明確化の原則」は、住民の側からいえば「権利明確化の原則」と読みかえてよい。機関委任事務下の二重・三重行政では、社会福祉の具体的請求権内容がなかなか住民に明確にならなかったが、団体委任事務化によって区市町村それぞれが社会福祉行政の固有の主体となったのであるから、今後は、区市町村が社会福祉サービス情報を一元化して住民にアピールすべきである。「ポストの数ほど保育所を」といったスローガンを知事候補者が掲げる根拠はまったくない。

第3に、「市町村優先の原則」および「現地性の原則」は、住民の側からいえば「住民の選択保障原則」と読みかえてよい。国、都道府県の縦割りの介入がなくなれば、住民は、初めて自らの情報選択に基づいて、児童福祉と老人福祉等そしてコミュニティ・ケアと施設ケアの適正なミックスを、自主的、総合的に地元区市町村に要求できる。

第4に、都道府県に残る個別福祉サービスの責務は、診断判定、施設経営と情報連絡を通じて、市町村サービスに徹することである。とくに情報連絡においては、区市町村別データ、民間データを詳細に整備し、それに国内、国際データ等も加えた「情報」を区市町村に提供し、区市町村が住民に提供する情報選択の機会と内容をできるだけ豊かにすることである。

(4) コストと社会階層帰属の情報公開

地方公共団体自体が直ちに取り組みべき課題は、個別福祉サービスの一つひとつのサービス・コストと経費負担内容を、人件費内容を含めてできるだけ詳細に公開することである。施設を訪問すると、初対面の利用者から「お世話になっています」と挨拶されて、一体施設の主人公は誰なのだろうと疑問に感ず

ることが多い。特別養護老人ホームに現在国、区市町村がかけている経費を、施設ではなく利用者に渡し、経費内容を公開するようにすれば、利用者もボランティアも地域住民も、少しは主人公を実感するに違いない。それなしでは、住民の「選択と負担」は求めようがない。

いわゆるシルバー産業も、社会市場のコストが明らかにされ、社会市場と経済市場の接点が明確にされて、初めて公正な競争を展開できるというべきである。ベビーホテルやシルバー産業の経済市場価格だけがマスコミの槍玉となり、公立施設の乳児保育やナーシングホーム・ケアの社会市場コストがマスコミのタブーとなっている現状は、異常としかいいようがない。第2章で、社会福祉らしさの指標として所得再分配効果を挙げたが、税制改革論議を通じて、歳入面の社会階層帰属だけが問われ続けるのも、やはり異常というべきである。間接税は普通税では駄目で福祉目的税ならよいといった議論は、社会福祉サービスの社会階層帰属を明確にしないで論ずべきことではない。

最後に、保護者負担金ならびに本人および扶養義務者負担金の問題も、社会福祉サービスの地方公共団体レベルのコストが未公開のまま、これまで論議が尽くされなかった課題である。国庫負担金が80%で地方公共団体がそれに超過負担していたのとは異なり、前章で見た通り、いまや地方公共団体がサービスの主たる経費負担者であるとすれば、自己負担金問題も地方公共団体固有の課題として幅広く論じられなければならない。市町村長会等が主導性を発揮することを期待したい。

注：1) 国家行政組織法第12条参照。

参照文献：

- (1) Joan Cooper, *The Creation of the British Personal Social Services : 1962-74*, London, Heinemann, 1963
- (2) Albert Weale, *Political Theory and Social Policy*, London, Macmillan, 1983
- (3) N. Newton et. al., *The Politics of Local Expenditure*, London, Macmillan, 1985

- (4) Julian Le Grand, *The Strategy of Equality: Redistribution & the Social Services*, London, Allen & Unwin, 1982
- (5) Ray Robinson et. al., *Privatisation and the Welfare State*, London, Allen & Unwin, 1984
- (6) Martin Knapp, *The Economics of Social Care*, London, Macmillan, 1984
- (7) DHSS, *Neighborhood Nursing-A Focus for Care*, London, HMSO, 1986
- (8) Equal Opportunities Commission, *Childcare & Equal Opportunities: Some Policy Perspectives*, London, HMSO, 1986
- (9) Report of Griffiths Committee, *Community Care: Agenda for Action*, London, HMSO, 1988
- (10) Peter Willmot, *Social Networks Informal Care and Public Policy*, London, Policy Studies Institute, 1986

(本稿は、昭和62年度東京都立大学特定研究費「福祉、保健サービスにおける区市町村自治体の自主性、総合性に関する研究」による研究成果の一部である。)