

東京都の若干の社会福祉資料の分析

—いっそうの情報公開への期待—

星 野 信 也

はじめに

本論では、まず、東京都の若干の区市町村別社会福祉資料を分析することで、①サービスの程度および②サービス利用者の所得階層について地域格差の程度を検討し、次に、それをもたらしたであろう一つの要因として、東京都の社会福祉加算行政について検討する。そして、それらを踏まえて、東京都の社会福祉の課題を、国、東京都、区市町村関係、とくに東京都の加算行政のあり方について論ずる。

なお、保育所関係、老人ホーム関係および老人福祉手当にかかわる資料はすべて1991年度であるのに、ホームヘルプ関係の数字は1992年度補助申請ベースのものを用いている。幸い入手できた資料がそうであったために生じた問題だが、以下で行うマクロな分野別の地域格差分析の上では、とくに問題は生じないと考える。

資料収集にあたって、前東京都企画審議室長関岡武次、同福祉局指導部長吉田行、同高齢福祉部長安達高之、同総務部企画室企画主査飯塚美紀子、そして大阪市民生局武内貴夫その他の諸氏にご助力いただいた。記して厚く御礼申し上げます。ただ、本論の内容に誤りや偏りがあるとすれば、その責任はあげて筆者個人にあることはいうまでもない。

なお、本論は、筆者らが1993年5月に東京都に提出した報告書の一部を全面的に加筆修正したものである。また、ここではあえて区市町村名を匿名とせずそのまま掲載したが、それは結びで述べるように、この3倍も4倍もの情報がよりいっそう分かりやすく住民に情報公開されるべきだと考えるからである。

1. 東京都の社会福祉関係資料

第1節の第1表は、東京都の老人福祉関係資料を区市町村別に一覧できる形でとりまとめたものである。①老人福祉手当，②ホームヘルプ・サービス，③特別養護老人ホーム，④特別養護老人ホームおよび養護老人ホームを合わせた「老人ホーム(以下同じ表現を用いる)」，および⑤特別養護老人ホームに老人福祉手当を合わせた「要介護老人」について，それぞれのサービス受給者の65歳以上老人人口に対する百分比を計算し，並記した。

数字の羅列だけでは読みとりにくいから，別に，同じく①老人福祉手当受給者比率，②ホームヘルプ・サービス受給者比率，③特別養護老人ホーム入所者比率，④「老人ホーム」入所者比率，および⑤「要介護老人」比率について，それぞれ降順ソート結果を第2～6表としてとりまとめた。なお，各統計の平均値は，区部計，市町村計，島部計，合計などの各行に加重平均として示されているので，別に単純平均を計算することはしなかった。

第2節では，サービス利用者の所得階層について地方自治体間の比較を試みるが，そこでは老人福祉関係資料と対比の意味も込めて児童保育の資料を検討する。なお，筆者が収集した大阪市および鹿児島県の保育行政に関するデータを随時参照する。

(1) サービスの程度と地域格差

各種老人福祉サービスの地域格差の程度をみるため，それぞれの降順ソート結果を，市町村別をまったく無視して，単純に一つの図に重ね合わせた結果が第1図である。

第1図から，まず，サービスの程度についてみると，老人人口あたりで標準化して最も広く利用されているサービスは，第1に老人福祉手当，第2に老人ホーム（とくに特別養護老人ホーム），第3にホームヘルプの順となる。

次に，地域格差についてみると，それはホームヘルプ・サービスで最も大きく，区市町村別の最小と最大の比率は実に92倍を超える（第3表参照）。次に，特別養護老人ホーム（第4表）および老人ホーム（第5表）はそれぞれ8.7倍および7.6倍で，特別養護老人ホームと養護老人ホームを合わせて見た方が，当然のことながら，特別養護老人ホーム単独よりも格差は縮小する。そして老

人福祉手当（第2表）では最小と最大の比率は3.6倍と、現金給付という給付手段の普遍性にもかかわらず、予想外に地域格差が大きい。

以下、制度別にやや詳しく検討を加える。

①老人福祉手当

老人福祉手当は、第1に、サービスが日常生活動作(ADL)や痴呆の有無の認定という客観的条件と判断に基づいて給付されるものであること、第2に、サービス給付手段がホームヘルプや老人ホームの場合のような人的、物的資源制約を伴わない普遍的現金給付であること、したがって第3に、サービスへのアクセシビリティがきわめて高いこと、の3点を考えあわせると、その3.6倍という地域格差は異常に大きいといわなければならない。とくにトップ2市町村、東村山と三宅の受給者比率は際立っている（第2表および第1図参照）。

もし、過去に遡って実績を検討し、格差が縮小する方向ではなくむしろ拡大する方向に動いているのであれば、なんらかの制度的再検討が必要であろう。なお、手当自体の将来のあり方についての私見は、最近のイギリスの手当制度改正を参照しながら後述する。

②ホームヘルプ

ホームヘルプの場合は、羽村の最小値が0.06ときわめて小さいところに新島の最高値5.54がずば抜けて高いということがあがるが、羽村と新島の数値を除外しても、格差は25倍となお高位にとどまる。

コミュニティ・ケアの考え方からは、ホームヘルプ利用が老人ホーム利用をはるかに上回って当然と思われ、事実、東京都の地域福祉10カ年計画もその方向で計画されているようだが、現状では、老人人口あたりで標準化して、半数近くの区市町村で未だに老人ホーム利用がホームヘルプ利用を上回るということがあがる。もっとも、ホームヘルプの数字は国庫補助申請ベースのものであるから、それ以外に福祉公社やシルバー人材センターその他老人福祉法の補助対象外のものが存在していることを割り引いて考えなければならない。しかし、それにしても、ホームヘルプ・サービス受給者の老人人口比率（第3表）が、特別養護老人ホームのその最低ラインである0.69（第4表）を下回る八王子、小金井、府中、東村山、昭島、福生、青梅、五日市、奥多摩、狛江、秋川、瑞

穂、日の出、羽村といった市町村については、東京都のホームヘルプ制度そのものに問題点がないかどうかを再検討してみる必要があるように思われる。

そもそも東京都の制度にこれほどのサービス遍在をもたらすような制度的仕組みが含まれていることを疑わなければならないのだが、第1に、ホームヘルパーという人的資源のいっそうの遍在を招きやすい制度をとっているということがある。東京都では、官僚的になりやすい常勤職員としてのホームヘルパーの増員に代えて、看護婦家政婦協会等民間のヘルパー、さらには在宅介護支援センターのヘルパーを組み合わせて活用する制度をとっている。ところが、民間の家政婦協会等はどうしても組織的に都区部に集中しやすいということがあり、それがホームヘルパーの数的な過剰と過小が同居した地域格差の一因になっていることは疑問の余地がない。

1991年度東京都区市町村別ホームヘルパー数とホームヘルプ利用者数を老人人口1,000人当たりで標準化し、別にホームヘルパー1人当たり利用者数を計算して、区市町村別をまったく無視して単純にそれぞれの降順ソート結果を図示したのが第2図である。それで見ても、格差が大きいのはホームヘルパー数、ホームヘルプ利用者数、ホームヘルパー1人当たり利用者数の順となっており、ホームヘルパーの遍在が地域格差に最も大きく貢献していることがうかがわれる。しかも、看護婦家政婦協会の導入は、非常勤職員を常勤換算しないまま東京都のホームヘルパー数を見かけのうで大幅に増大させることになったが、決してそれに比例してサービス受給者数は増大しておらず、かえってヘルパー1人当たり高齢利用者数を全体で2人前後に引き下げることになった。全国平均でヘルパー1人当たり利用者数が4人を上回っていること、東京都は大部分の地域が市街地でヘルパーが最も効率的に仕事ができそうな地域が多いことを考え合わせると、見せかけの数字の膨張には大きな問題があるといわなければならない。

第2に、多摩地区に相対的に低位の市町村が遍在しているが、サービス利用者や一人何役もこなしているであろう市町村職員の間には、ホームヘルプの積極的活用を躊躇させるような仕組み、すなわち都が必要以上に手続きや仕組みを煩雑にしている部分があることが疑われる。その一つとして、東京都の加算行

政が縦割り紐付きで行われているため市町村は国と都に対して二重に補助金の清算をしなければならないこと、そして利用者の費用徴収に関しても、国の簡便な税制転用方式に加えて都のおよそ分かりにくい収入認定方式にも従わねばならないことなどがあげられよう。

③老人ホーム

特別養護老人ホームと老人ホームの場合、むしろ施設経営上の観点から施設認可される最小規模の施設を作っても、八丈、大島などの島部では老人ホームが相対的に豊富に供給されることになったという事情がある（第1図で老人ホームが異常に高い数値を示しているところを参照されたい）。

特別養護老人ホームおよび老人ホームについて、こうした特別に高い老人人口比率の例を除いて計算すると、格差倍率は老人福祉手当のそれよりも低い3.0~3.2倍程度に縮小する。特別養護老人ホームが、施設設備およびマンパワーという資源制約を受けていること、また、老人保健施設や老人病院等の保健医療施設と高い代替関係にあることを考え合わせると、この程度の地域格差はある程度やむをえない範囲とってよいかもしれない。むしろ、特別養護老人ホームに著しい多摩地域への地理的遍在が見られることの方が大きな問題というべきであろう。それは、入所措置権が区市町村へ一元化された今日からすると、いっそう好ましからざる状況といえる。とくに一部の島部町村に東京都の平均を大きく上回る老人ホームが設置されており、それによってそれら町村の老人ホーム措置率が群を抜いて高くなっているということがある。それは、当該町村に新たにそれら老人ホームへの措置費支弁義務が生じたことを考え合わせると、一面ではむしろ市町村一元化にあたって東京都から残された大きな財政負担というべきであろう。

(2) 利用者の所得階層

社会福祉サービス利用者の所得階層を、ここでは保護者、扶養義務者そして本人の費用徴収基準として用いられている課税階層や収入階層によって、クロス・セクションに区市町村別比較を行ってみることとする。しかし、社会福祉サービス種別に費用徴収基準が異なっており、しかも国庫負担金清算基準としての費用徴収基準と実際の東京都ないし区市町村の費用徴収基準が異なってい

るという大変な複雑さがある。

ここで分析対象としたのは、次のものである。

- ①老人ホーム入所者本人は、特別養護老人ホームと養護老人ホーム共通に、実際の収入認定方式により、非常に細かく年収27万円未満から150万円以上までが39階層に分類されており、それを超えた場合、さらに増分に比例して負担が増額される。ただし、養護老人ホームの場合13万円、特別養護老人ホームの場合22万円をそれぞれ上限とする。
- ②老人ホーム扶養義務者は、やはり共通に、税制転用方式によっており、被保護者と住民税非課税の費用負担なしに始まり、所得税非課税を経て、生計中心者の前年の所得税額627万円以上の全額負担まで18階層に分類されている。この場合、入所者本人に対するような上限の設定はない。ただし、養護老人ホームの場合のみ、入居室が何人部屋であるかによって減額が行われており、約3分の1のケースが10ないし40%の減額を受けているということがあるが、今回の分析ではこの減額の有無は度外視した。
- ③ホームヘルプは、東京都の場合、独自の収入認定方式によっており、2人世帯の場合で前年所得（控除後）2,123千円以下から5,716千円以上までの6階層に分類されている。国庫負担金清算基準は税制転用方式で、被保護世帯から生計中心者の所得税額14万円以上までの7階層となっている。
- ④保育所入所児童保護者は、税制転用方式により、国庫負担金清算基準では、被保護世帯から住民税非課税世帯を経て前年分所得税課税額33万円以上まで10階層に分かりやすく分類されている。東京都の区市町村はほとんどすべて独自の費用徴収基準を採用しているが、特別区は未だにおよそ20年来の被保護世帯から前年の所得税90万円以上までの23階層区分を使い続けている。

本来ならこれらの多様な階層区分を単一スケールに標準化してかかるべきだが、その作業は総務省統計局の全国消費実態調査データが得られてから行うこととし、今回は単純にグラフによる相対的、視覚的な比較によることとした。ここでは、費用徴収基準をX軸に、そのケース数の累積をY軸にとってグラフ化するが、その場合、グラフはサービス利用者についてのローレンツ・カーブを示すものとなる。したがって、カーブが右下がりに対角線に対して凹であれ

ばあるほど利用者は中流階層化しており、左上がり対角線に対して凸であればあるほど利用者は低所得層に傾いていることになる。

所得の上限が比較的高くまで設定されている老人ホーム扶養義務者および保育所保護者のパターンを比較すると、東京の区市町村の保育所利用者は、鹿児島県や大阪市と比較して、相当程度中流階層化している（第3図参照）。それと較べて、東京の特別養護老人ホーム利用は、いくつかの区市の特別養護老人ホーム扶養義務者がいくらか平準化されたパターンに近づいているものの、まだまだ低所得層に傾いている（第4図参照）。それは一般病院や老人病院との強い「互換性」の影響が大きいものと考えられる。

ホームヘルプは、東京が国基準でA～E（一部）をI階層に、E（残り）とFG階層をII～VI階層に分類替えして、相対的に所得の高い方を細分化していることを前提しても、なお著しく低所得層に偏っており（第5図参照）、未だに利用が無料世帯に限られている市町村が10カ所みられる。

老人ホームとホームヘルプを比較すると、ホームヘルプの低所得層への偏向が顕著である。両者とも資源制約の中で低所得層を優先しているというのであれば、それはそれで社会福祉本来のあり方として容認さるべきだが、老人ホームの利用階層にそれほど低所得階層への偏りが無いのにホームヘルプでそれが顕著だというのは、必ずしもそうした積極的理由によるものとは考えにくい。それは、むしろホームヘルプがほとんど老人ホームへの入所予防に役立つ態勢になっていないことを示しているというべきである。

特別養護老人ホーム入所者本人の所得階層パターンには興味深い特徴が現れている。それは区市町村を通じてほぼ共通に、第4階層から第5、6階層にかけてきわめて顕著な、そして第23-24階層から第25-26階層にかけて若干目につく段差が付いていることである（第6図参照）。それは、入所者本人の年収の主要部分が年金収入によるものとして、初めの段差が、1961年に成立して最大で32年拠出することができたが、実際には拠出できた期間がもっと短かった国民年金老齢基礎年金の現行水準によって生じた段差であり、後者のそれは、2階建て部分の厚生年金の一つの山がそこにあることを示していると考えられる。

第7-1、7-2図は東京都の養護老人ホームと特別養護老人ホームを大阪市

のそれらと比較したものだが、ここで興味深いのは、両施設の利用者の所得階層差が、東京都は大阪市に比べて相対的に小さいことである。とくに本人の場合は東京の特別養護老人ホームと大阪のそれがほぼ重なっているのに、扶養義務者の場合、東京の養護老人ホームの扶養義務者が大阪の特別養護老人ホームの扶養義務者とほぼ重なっており、いずれの場合も東京都の両施設種別間の所得階層差の小さいことが顕著である。それは、仮説的にいえば、第1に、養護老人ホームでよりも特別養護老人ホームで老人ホームと保健医療機関の代替性がいっそう強いことを示すものであり、第2に、諸条件から、東京では養護老人ホームと特別養護老人ホームの差異がしだいに薄れているということである。

第1表 老人福祉関係資料(1991)

区市町村	総人口	老年人口	老人人口比率	老人福祉手当	手当比率	ホームヘルプ利用者数(1992)	ホームヘルプ利用率	特養ホーム	介護老人ホーム	老人ホーム計	特養比率	老人ホーム比率	手当+特養比率	要介護比率
124特別区	8,012,523	965,040	12.04	35,501	3.68	14,916	1.55	10,339	3,680	14,019	1.07	1.45	45,840	4.75
101千代田	44,956	7,154	15.91	284	3.97	90	1.26	69	48	117	0.96	1.64	353	4.93
102中央	75,419	11,271	14.94	467	4.14	164	1.46	187	57	244	1.66	2.16	654	5.80
103港	156,522	22,615	14.45	719	3.18	423	1.87	414	119	533	1.83	2.36	1,133	5.01
104新宿	280,215	38,806	13.85	1,487	3.83	578	1.49	501	224	725	1.29	1.87	1,988	5.12
105文京	174,287	26,107	14.98	933	3.57	558	2.14	312	57	369	1.20	1.41	1,245	4.77
106台東	162,025	27,148	16.76	1,048	3.86	220	0.81	327	264	591	1.20	2.18	1,375	5.06
107墨田	221,197	30,500	13.79	1,262	4.14	424	1.39	355	98	453	1.16	1.49	1,617	5.30
108江東	376,266	38,769	10.30	1,511	3.90	585	1.51	455	200	655	1.17	1.69	1,966	5.07
109品川	329,678	42,187	12.80	1,682	3.99	788	1.87	537	245	782	1.27	1.85	2,219	5.26
110目黒	241,505	32,606	13.50	1,190	3.65	716	2.20	348	147	495	1.07	1.52	1,538	4.72
111大田	645,406	79,015	12.24	2,474	3.13	822	1.04	660	206	866	0.84	1.10	3,134	3.97
112世田谷	771,473	92,197	11.95	3,642	3.95	827	0.90	982	271	1,253	1.07	1.36	4,624	5.02
113渋谷	194,701	26,338	13.53	886	3.36	335	1.27	387	102	489	1.47	1.86	1,273	4.83
114中野	304,974	39,739	13.03	1,505	3.79	821	2.07	526	130	656	1.32	1.65	2,031	5.11
115杉並	513,426	65,468	12.75	2,650	4.05	1,258	1.92	811	158	969	1.24	1.48	3,461	5.29
116豊島	245,923	34,437	14.00	1,054	3.06	607	1.76	291	109	400	0.85	1.16	1,345	3.91
117北	344,014	47,492	13.81	1,546	3.26	1,057	2.23	329	205	534	0.69	1.12	1,875	3.95
118荒川	176,484	26,276	14.89	1,075	4.09	539	2.05	270	110	380	1.03	1.45	1,345	5.12
119板橋	507,204	54,189	10.68	1,918	3.54	1,002	1.85	566	241	807	1.04	1.49	2,484	4.58
120練馬	618,402	63,317	10.24	2,028	3.20	502	0.79	490	156	646	0.77	1.02	2,518	3.98
121足立	630,603	62,593	9.93	2,050	3.28	928	1.48	499	192	691	0.80	1.10	2,549	4.07
122葛飾	424,893	47,904	11.27	2,143	4.47	486	1.01	563	198	761	1.18	1.59	2,706	5.65
123江戸川	572,950	48,912	8.54	1,947	3.98	1,186	2.42	460	143	603	0.94	1.23	2,407	4.92
231市部	3,555,785	336,135	9.45	10,765	3.20	3,118	0.93	4,388	1,018	5,406	1.31	1.61	15,153	4.51
201八王子	464,459	43,898	9.45	2,050	4.67	297	0.68	472	128	600	1.08	1.37	2,522	5.75
202立川	154,168	15,273	9.91	368	2.41	141	0.92	268	55	323	1.75	2.11	636	4.16
203武蔵野	135,519	16,525	12.19	515	3.12	359	2.17	223	39	262	1.35	1.59	738	4.47
204三鷹	162,179	18,053	11.13	370	2.05	203	1.12	232	63	295	1.29	1.63	602	3.33
205青梅	126,261	13,063	10.35	378	2.89	42	0.32	180	33	213	1.38	1.63	558	4.27
206府中	206,625	19,959	9.66	662	3.32	118	0.59	254	79	333	1.27	1.67	916	4.59
207昭島	105,010	10,168	9.68	290	2.85	50	0.49	167	61	228	1.64	2.24	457	4.49
208調布	193,038	18,420	9.54	397	2.16	208	1.13	192	40	232	1.04	1.26	589	3.20
209町田	350,670	31,226	8.90	952	3.05	238	0.76	246	42	288	0.79	0.92	1,198	3.84
210小金井	104,286	11,112	10.66	274	2.47	73	0.66	135	22	157	1.21	1.41	409	3.68
211小平	161,463	15,523	9.61	492	3.17	237	1.53	219	56	275	1.41	1.77	711	4.58
212日野	162,965	14,071	8.63	415	2.95	182	1.29	166	51	217	1.18	1.54	581	4.13
213東村山	134,040	14,429	10.76	901	6.24	78	0.54	232	95	327	1.61	2.27	1,133	7.85
214国分寺	100,122	9,947	9.93	284	2.86	120	1.21	155	27	182	1.56	1.83	439	4.41
215国立	65,781	6,584	10.01	172	2.61	48	0.73	85	11	96	1.29	1.46	257	3.90
216田無	73,697	7,310	9.92	147	2.01	102	1.40	152	9	161	2.08	2.20	299	4.09
217保谷	95,319	10,562	11.08	230	2.18	171	1.62	151	28	179	1.43	1.69	381	3.61
218福生	58,940	4,818	8.17	135	2.80	20	0.42	76	8	84	1.58	1.74	211	4.38
219狛江	72,983	7,227	9.90	240	3.32	15	0.21	86	30	116	1.19	1.61	326	4.51
220東大和	75,430	6,188	8.20	151	2.44	67	1.08	108	17	125	1.75	2.02	259	4.19
221清瀬	66,849	6,646	9.94	178	2.68	62	0.93	128	58	186	1.93	2.80	306	4.60
222東久留	113,762	8,917	7.84	214	2.40	104	1.17	144	11	155	1.61	1.74	358	4.01
223武蔵村	65,848	4,991	7.58	216	4.33	46	0.92	69	8	77	1.38	1.54	285	5.71
224多摩	143,401	8,690	6.06	342	3.94	93	1.07	135	22	157	1.55	1.81	477	5.49
225稲城	58,774	4,084	6.95	132	3.23	32	0.78	41	9	50	1.00	1.22	173	4.24
226秋川	51,961	4,823	9.28	162	3.36	10	0.21	40	2	42	0.83	0.87	202	4.19
302羽村	52,235	3,628	6.95	98	2.70	2	0.06	32	14	46	0.88	1.27	130	3.58
311郡部	82,437	10,883	13.20	263	2.42	20	0.18	193	15	208	1.77	1.91	456	4.19
303瑞穂町	31,635	2,609	8.25	71	2.72	4	0.15							
305日の出	16,317	1,972	12.09	51	2.59	2	0.10							
306五日市	21,892	3,401	15.54	67	1.97	10	0.29							
307松原村	3,836	992	25.86	36	3.63		0.00							
308奥多摩	8,757	1,909	21.80	38	1.99	4	0.21							
431島部	32,571	6,354	19.51	210	3.31	115	1.81	215	63	278	3.38	4.38	425	6.69
361大島町	10,165	2,069	20.35	59	2.85	27	1.30	124	2	126	5.99	6.09	183	8.84
362利島村	294	56	19.05	1	1.79		0.00							
363新島本	3,547	813	22.92	14	1.72	45	5.54							
364神津島	2,407	350	14.54	14	4.00	5	1.43							
381三宅島	4,037	850	21.06	50	5.88	21	2.47	19	3	22	2.24	2.59	69	8.12
382御蔵島	266	38	14.29	1	2.63		0.00							
401八丈	9,546	1,958	20.51	66	3.37	14	0.72	72	58	130	3.68	6.64	138	7.05
402青ヶ島	206	36	17.48	1	2.78		0.00							
421小笠原	2,103	184	8.75	4	2.17	3	1.63							
501合計	11,683,316	1,318,412	11.28	46,739	3.55	18,169	1.38	15,135	4,776	19,911	1.15	1.51	61,874	4.69

表2 老人福祉手当比率でソートした表

区市町村	老年人口比率	手当比率	ホームヘルプ 比率	特養比率	老人ホーム 比率	要介護比率
東村山	10.76	6.24	0.54	1.61	2.27	7.85
三宅	21.06	5.88	2.47	2.24	2.59	8.12
八王子	9.45	4.67	0.68	1.08	1.37	5.75
葛飾	11.27	4.47	1.01	1.18	1.59	5.65
武蔵村山	7.58	4.33	0.92	1.38	1.54	5.71
中央	14.94	4.14	1.46	1.66	2.16	5.80
墨田	13.79	4.14	1.39	1.16	1.49	5.30
荒川	14.89	4.09	2.05	1.03	1.45	5.12
杉並	12.75	4.05	1.92	1.24	1.48	5.92
神津島	14.54	4.00	1.43			
品川	12.80	3.99	1.87	1.27	1.85	5.26
江戸川	8.54	3.98	2.42	0.94	1.23	4.92
千代田	15.91	3.97	1.26	0.96	1.64	4.93
世田谷	11.95	3.95	0.90	1.07	1.36	5.20
多摩	6.06	3.94	1.07	1.55	1.81	5.49
江東	10.30	3.90	1.51	1.17	1.69	5.07
台東	16.76	3.86	0.81	1.20	2.18	5.06
新宿	13.85	3.83	1.49	1.29	1.87	5.12
中野	13.03	3.79	2.07	1.32	1.65	5.11
特別区	12.04	3.68	1.55	1.07	1.45	4.75
目黒	13.50	3.65	2.20	1.07	1.52	4.72
檜原	25.86	3.63	0.00			
文京	14.98	3.57	2.14	1.20	1.41	4.77
合計	11.28	3.55	1.38	1.15	1.51	4.69
板橋	10.68	3.54	1.85	1.04	1.49	4.58
八丈	20.51	3.37	0.72	3.68	6.64	7.50
渋谷	13.53	3.36	1.27	1.47	1.86	4.83
秋川	9.28	3.36	0.21	0.83	0.87	4.19
狛江	9.90	3.32	0.21	1.19	1.61	4.51
府中	9.66	3.32	0.59	1.27	1.67	4.59
島部	19.51	3.31	1.81	3.38	4.38	6.69
足立	9.93	3.28	1.48	0.80	1.10	4.07
北	13.81	3.26	2.23	0.69	1.12	3.95
稲城	6.95	3.23	0.78	1.00	1.22	4.24
練馬	10.24	3.20	0.79	0.77	1.20	3.98
市部	9.45	3.20	0.93	1.31	1.61	4.51
港	14.45	3.18	1.87	1.83	2.36	5.01
小平	9.61	3.17	1.53	1.41	1.77	4.58
大田	12.24	3.13	1.04	0.84	1.10	3.97
武蔵野	12.19	3.12	2.17	1.35	1.59	4.47
豊島	14.00	3.06	1.76	0.85	1.16	3.91
町田	8.90	3.05	0.76	0.79	0.92	3.84
日野	8.63	2.95	1.29	1.18	1.54	4.13
青梅	10.35	2.89	0.32	1.38	1.63	4.27
国分寺	9.93	2.86	1.21	1.56	1.83	4.41
昭島	9.68	2.85	0.49	1.64	2.24	4.49
大島	20.35	2.85	1.30	5.99	6.09	8.84
福生	8.17	2.80	0.42	1.58	1.74	4.38
青ヶ島	17.48	2.78	0.00			
瑞穂	8.25	2.72	0.15			
羽村	6.95	2.70	0.06	0.88	1.27	3.58
清瀬	9.94	2.68	0.93	1.93	2.80	4.60
御蔵島	14.29	2.63	0.00			
国立	10.01	2.61	0.73	1.29	1.46	3.90
日の出	12.09	2.59	0.10			
小金井	10.66	2.47	0.66	1.21	1.41	3.68
東大和	8.20	2.44	1.08	1.75	2.02	4.19
郡部	13.20	2.42	0.18	1.77	1.91	4.19
立川	9.91	2.41	0.92	1.75	2.11	4.16
東久米	7.84	2.40	1.17	1.61	1.74	4.01
保谷	11.08	2.18	1.62	1.43	1.69	3.61
小笠原	8.75	2.17	1.63			
調布	9.54	2.16	1.13	1.04	1.26	3.20
三鷹	11.13	2.05	1.12	1.29	1.63	3.33
田無	9.92	2.01	1.40	2.08	2.20	4.09
奥多摩	21.80	1.99	0.21			
五日市	15.54	1.97	0.29			
利島	19.05	1.79	0.00			
新島本	22.92	1.72	5.54			

表3 ホームヘルプ比率でソートした表

区市町村	老年人口比率	手当比率	ホームヘルプ 比率	特養比率	老人ホーム 比率	要介護比率
新島本	22.92	1.72	5.54			
三宅	21.06	5.88	2.47	2.24	2.59	8.12
江戸川	8.45	3.98	2.42	0.94	1.23	4.92
北	13.81	3.26	2.23	0.69	1.12	3.95
目黒	13.50	3.65	2.20	1.07	1.52	4.72
武蔵野	12.19	3.12	2.17	1.35	1.59	4.47
文京	14.98	3.57	2.14	1.20	1.41	4.77
中野	13.03	3.79	2.07	1.32	1.65	5.11
荒川	14.89	4.09	2.05	1.03	1.45	5.12
杉並	12.75	4.05	1.92	1.24	1.48	5.29
港	14.45	3.18	1.87	1.83	2.36	5.01
品川	12.80	3.99	1.87	1.27	1.85	5.26
板橋	10.68	3.54	1.85	1.04	1.49	4.58
島部	19.51	3.31	1.81	3.38	4.38	6.69
豊島	14.00	3.06	1.76	0.85	1.16	3.91
小笠原	8.75	2.17	1.63			
保谷	11.08	2.18	1.62	1.43	1.69	3.61
特別区	12.04	3.68	1.55	1.07	1.45	4.75
小平	9.61	3.17	1.53	1.41	1.77	4.58
江東	10.30	3.90	1.51	1.17	1.69	5.07
新宿	13.85	3.83	1.49	1.29	1.87	5.12
足立	9.93	3.28	1.48	0.80	1.10	4.07
中央	14.94	4.14	1.46	1.66	2.16	5.80
神津島	14.54	4.00	1.43			
田無	9.92	2.01	1.40	2.08	2.20	4.09
墨田	13.79	4.14	1.39	1.16	1.49	5.30
合計	11.28	3.55	1.38	1.15	1.51	4.69
大島	20.35	2.85	1.30	5.99	6.09	8.84
日野	8.63	2.95	1.29	1.18	1.54	4.13
渋谷	13.53	3.36	1.27	1.47	1.86	4.83
千代田	15.91	3.97	1.26	0.96	1.64	4.93
国分寺	9.93	2.86	1.21	1.56	1.83	4.41
東久留米	7.84	2.40	1.17	1.61	1.74	4.01
調布	9.54	2.16	1.13	1.04	1.26	3.20
三鷹	11.13	2.05	1.12	1.29	1.63	3.33
東大和	8.20	2.44	1.08	1.75	2.02	4.19
多摩	6.06	3.94	1.07	1.55	1.81	5.49
大田	12.24	3.13	1.04	0.84	1.10	3.97
葛飾	11.27	4.47	1.01	1.18	1.59	5.65
清瀬	9.94	2.68	0.93	1.93	2.80	4.60
市部	9.45	3.20	0.93	1.31	1.61	4.51
立川	9.91	2.41	0.92	1.75	2.11	4.16
武蔵村山	7.58	4.33	0.92	1.38	1.54	5.71
世田谷	11.95	3.95	0.90	1.07	1.36	5.02
台東	16.76	3.86	0.81	1.20	2.18	5.06
練馬	10.24	3.20	0.79	0.77	1.02	3.98
稲城	6.95	3.23	0.78	1.00	1.22	4.24
町田	8.90	3.05	0.76	0.79	0.92	3.84
国立	10.01	2.61	0.73	1.29	1.46	3.90
八丈	20.51	3.37	0.72	3.68	6.64	7.05
八王子	9.45	4.67	0.68	1.08	1.37	5.75
小金井	10.66	2.47	0.66	1.21	1.41	3.68
府中	9.66	3.32	0.59	1.27	1.67	4.59
東村山	10.76	6.24	0.54	1.61	2.27	7.85
昭島	9.68	2.85	0.49	1.64	2.24	4.49
福生	8.17	2.80	0.42	1.58	1.74	4.38
青梅	10.35	2.89	0.32	1.38	1.63	4.27
五日市	15.54	1.97	0.29			
奥多摩	21.80	1.99	0.21			
狛江	9.90	3.32	0.21	1.19	1.61	4.51
秋川	9.28	3.36	0.21	0.83	0.87	4.19
郡部	13.20	2.42	0.18	1.77	1.91	4.19
瑞穂	8.25	2.72	0.15			
日の出	12.09	2.59	0.10			
羽村	6.95	2.70	0.06	0.88	1.27	3.58
青ヶ島	17.48	2.78	0.00			
御蔵島	14.29	2.63	0.00			
利島	19.05	1.79	0.00			
檜原	25.86	3.63	0.00			

表4 特別養老人ホーム比率でソートした表

区市町村	老年人口比率	手当比率	ホームヘルプ 比率	特養比率	老人ホーム 比率	要介護比率
大島	20.35	2.85	1.30	5.99	6.09	8.84
八丈	20.51	3.37	0.72	3.68	6.64	7.05
島部	19.51	3.31	1.81	3.38	4.38	6.69
三宅	21.06	5.88	2.47	2.24	2.59	8.12
田無	9.92	2.01	1.40	2.08	2.20	4.09
清瀬	9.94	2.68	0.93	1.93	2.80	4.60
港	14.45	3.18	1.87	1.83	2.36	5.01
郡部	13.20	2.42	0.18	1.77	1.91	4.19
立川	9.91	2.41	0.92	1.75	2.11	4.16
東大和	8.20	2.44	1.08	1.75	2.02	4.19
中央	14.94	4.14	1.46	1.66	2.16	5.80
昭島	9.68	2.85	0.49	1.64	2.24	4.49
東久留米	7.84	2.40	1.17	1.61	1.74	4.01
東村山	10.76	6.24	0.54	1.61	2.27	7.85
福生	8.17	2.80	0.42	1.58	1.74	4.38
国分寺	9.93	2.86	1.21	1.56	1.83	4.41
多摩	6.06	3.94	1.07	1.55	1.81	5.49
渋谷	13.53	3.36	1.27	1.47	1.86	4.83
保谷	11.08	2.18	1.62	1.43	1.69	3.61
小平	9.61	3.17	1.53	1.41	1.77	4.58
武蔵村山	7.58	4.33	0.92	1.38	1.54	5.71
青梅	10.35	2.89	0.32	1.38	1.63	4.27
武蔵野	12.91	3.12	2.17	1.35	1.59	4.47
中野	13.03	3.79	2.07	1.32	1.65	5.11
市部	9.45	3.20	0.93	1.31	1.61	4.51
新宿	13.85	3.83	1.49	1.29	1.87	5.12
国立	10.01	2.61	0.73	1.29	1.46	3.90
三鷹	11.13	2.05	1.12	1.29	1.63	3.33
品川	12.80	3.99	1.87	1.27	1.85	5.26
府中	9.66	3.32	0.59	1.27	1.67	4.59
杉並	12.75	4.05	1.92	1.24	1.48	5.29
小金井	10.66	2.47	0.66	1.21	1.41	3.68
台東	16.76	3.86	0.81	1.20	2.18	5.06
文京	14.98	3.57	2.14	1.20	1.41	4.77
狛江	9.90	3.32	0.21	1.19	1.61	4.51
日野	8.63	2.95	1.29	1.18	1.54	4.13
葛飾	11.27	4.47	1.01	1.18	1.59	5.65
江東	10.30	3.90	1.51	1.17	1.69	5.07
墨田	13.79	4.14	1.39	1.16	1.49	5.30
合計	11.28	3.55	1.38	1.15	1.51	4.69
八王子	9.45	4.67	0.68	1.08	1.37	5.75
特別区	12.04	3.68	1.55	1.07	1.45	4.75
目黒	13.50	3.65	2.20	1.07	1.52	4.72
世田谷	11.95	3.95	0.90	1.07	1.36	5.02
板橋	10.68	3.54	1.85	1.04	1.49	4.58
調布	9.54	2.16	1.13	1.04	1.26	3.20
荒川	14.89	4.09	2.05	1.03	1.45	5.12
稲城	6.95	3.23	0.78	1.00	1.22	4.24
千代田	15.91	3.97	1.26	0.96	1.64	4.93
江戸川	8.54	3.98	2.42	0.94	1.23	4.92
羽村	6.95	2.70	0.06	0.88	1.27	3.58
豊島	14.00	3.06	1.76	0.85	1.16	3.91
大田	12.24	3.13	1.04	0.84	1.10	3.97
秋川	9.28	3.36	0.21	0.83	0.87	4.19
足立	9.93	3.28	1.48	0.80	1.10	4.07
町田	8.90	3.05	0.76	0.79	0.92	3.84
練馬	10.24	3.20	0.79	0.77	1.02	3.98
北	13.81	3.26	2.23	0.69	1.12	3.95
新島本	22.92	1.72	5.54			
日の出	12.09	2.59	0.10			
神津島	14.54	4.00	1.43			
檜原	25.86	3.63	0.00			
御蔵島	14.29	2.63	0.00			
利島	19.05	1.79	0.00			
青ヶ島	17.48	2.78	0.00			
奥多摩	21.80	1.99	0.21			
小笠原	8.75	2.17	1.63			
瑞穂	8.25	2.72	0.15			
五日市	15.54	1.97	0.29			

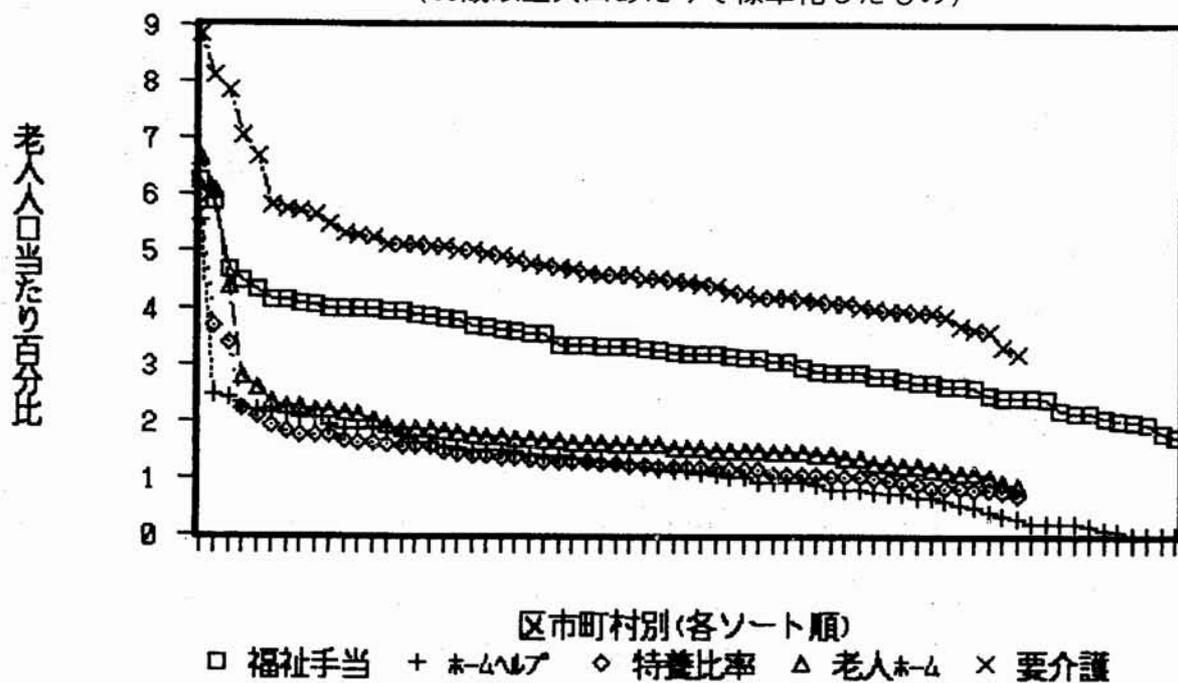
表5 老人ホーム比率でソートした表

区市町村	老年人口比率	手当比率	ホームヘルプ 比率	特養比率	老人ホーム 比率	要介護比率
八丈	20.51	3.37	0.72	3.68	6.64	7.05
大島	20.35	2.85	1.30	5.99	6.09	8.84
島部	19.51	3.31	1.81	3.38	4.38	6.69
清瀬	9.94	2.68	0.93	1.93	2.80	4.60
三宅	21.06	5.88	2.47	2.24	2.59	8.12
港	14.45	3.18	1.87	1.83	2.36	5.01
東村山	10.76	6.24	0.54	1.61	2.27	7.85
昭島	9.68	2.85	0.49	1.64	2.24	4.49
田無	9.92	2.01	1.40	2.08	2.20	4.09
台東	16.76	3.86	0.81	1.20	2.18	5.06
中央	14.94	4.14	1.46	1.66	2.16	5.80
立川	9.91	2.41	0.92	1.75	2.11	4.16
東大和	8.20	2.44	1.08	1.75	2.02	4.19
郡部	13.20	2.42	0.18	1.77	1.91	4.19
新宿	13.85	3.83	1.49	1.29	1.87	5.12
渋谷	13.53	3.36	1.27	1.47	1.86	4.83
品川	12.80	3.99	1.87	1.27	1.85	5.26
国分寺	9.93	2.86	1.21	1.56	1.83	4.41
多摩	6.06	3.94	1.07	1.55	1.81	5.49
小平	9.61	3.17	1.53	1.41	1.77	4.58
福生	8.17	2.80	0.42	1.58	1.74	4.38
東久留米	7.84	2.40	1.17	1.61	1.74	4.01
保谷	11.08	2.18	1.62	1.43	1.69	3.61
江東	10.30	3.90	1.51	1.17	1.69	5.07
府中	9.66	3.32	0.59	1.27	1.67	4.59
中野	13.03	3.79	2.07	1.32	1.65	5.11
千代田	15.91	3.97	1.26	0.96	1.64	4.93
三鷹	11.13	2.05	1.12	1.29	1.63	3.33
青梅	10.35	2.89	0.32	1.38	1.63	4.27
市部	9.45	3.20	0.93	1.31	1.61	4.51
狛江	9.90	3.32	0.21	1.19	1.61	4.51
葛飾	11.27	4.47	1.01	1.18	1.59	5.65
武蔵野	12.19	3.12	2.17	1.35	1.59	4.47
武蔵村山	7.58	4.33	0.92	1.38	1.54	5.71
日野	8.63	2.95	1.29	1.18	1.54	4.13
目黒	13.50	3.65	2.20	1.07	1.52	4.72
合計	11.28	3.55	1.38	1.15	1.51	4.69
板橋	10.68	3.54	1.85	1.04	1.49	4.58
墨田	13.79	4.14	1.39	1.16	1.49	5.30
杉並	12.75	4.05	1.92	1.24	1.48	5.29
国立	10.01	2.61	0.73	1.29	1.46	3.90
特別区	12.04	3.68	1.55	1.07	1.45	4.75
荒川	14.89	4.09	2.05	1.03	1.45	5.12
文京	14.98	3.57	2.14	1.20	1.41	4.77
小金井	10.66	2.47	0.66	1.21	1.41	3.68
八王子	9.45	4.67	0.68	1.08	1.37	5.75
世田谷	11.95	3.95	0.90	1.07	1.36	5.02
羽村	6.95	2.70	0.06	0.88	1.27	3.58
調布	9.54	2.16	1.13	1.04	1.26	3.20
江戸川	8.54	3.98	2.42	0.94	1.23	4.92
稲城	6.95	3.23	0.78	1.00	1.22	4.24
豊島	14.00	3.06	1.76	0.85	1.16	3.91
北	13.81	3.26	2.23	0.69	1.12	3.95
足立	9.93	3.28	1.48	0.80	1.10	4.07
大田	12.24	3.13	1.04	0.84	1.10	3.97
練馬	10.24	3.20	0.79	0.77	1.02	3.98
町田	8.90	3.05	0.76	0.79	0.92	3.84
秋川	9.28	3.36	0.21	0.83	0.87	4.19
新島本	22.92	1.72	5.54			
日の出	12.09	2.59	0.10			
神津島	14.54	4.00	1.43			
檜原	25.86	3.63	0.00			
御蔵島	14.29	2.63	0.00			
利島	19.05	1.79	0.00			
青ヶ島	17.48	2.78	0.00			
奥多摩	21.80	1.99	0.21			
小笠原	8.75	2.17	1.63			
瑞穂	8.25	2.72	0.15			
五日市	15.54	1.97	0.29			

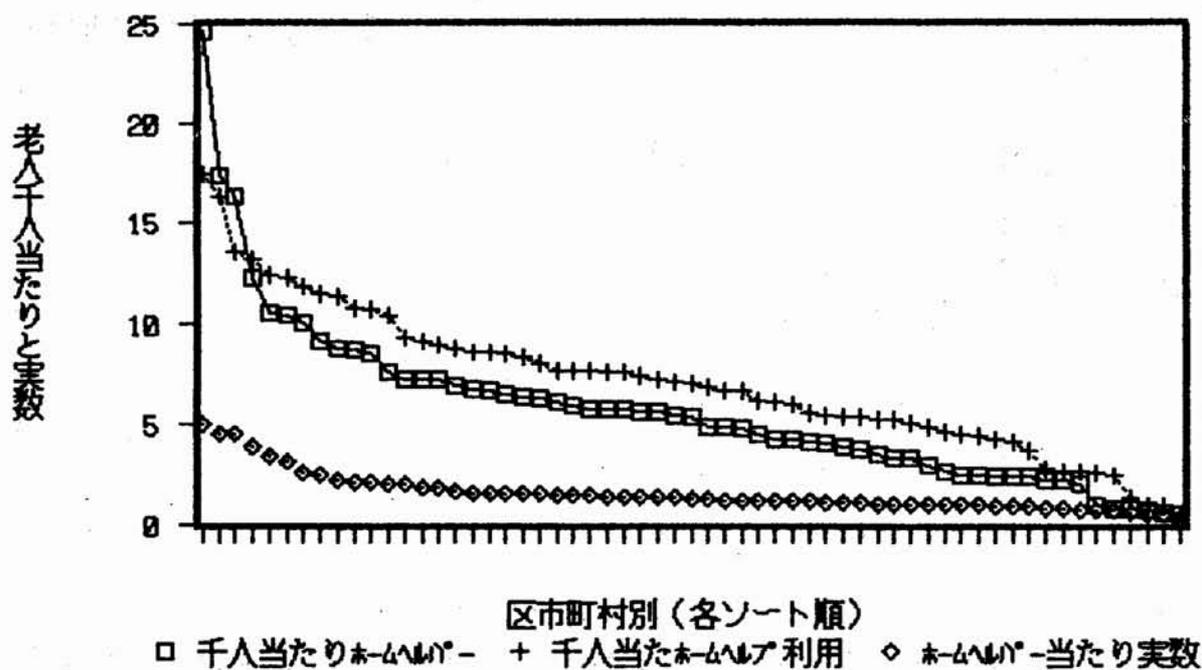
表6 老人福祉手当十特別養護老人ホームでソートした表

区市町村	老年人口比率	手当比率	ホームヘルプ 比率	特養比率	老人ホーム 比率	要介護比率
大島	20.35	2.85	1.30	5.99	6.09	8.84
三宅	21.06	5.88	2.47	2.24	2.59	8.12
東村山	10.76	6.24	0.54	1.61	2.27	7.85
八丈	20.51	3.37	0.72	3.68	6.64	7.05
島部	19.51	3.31	1.81	3.38	4.38	6.69
中央	14.94	4.14	1.46	1.66	2.16	5.80
八王子	9.45	4.67	0.68	1.08	1.37	5.75
武蔵村山	7.85	4.33	0.92	1.38	1.54	5.71
葛飾	11.27	4.47	1.01	1.18	1.59	5.65
多摩	6.06	3.94	1.07	1.55	1.81	5.49
墨田	13.79	4.14	1.39	1.16	1.49	5.30
杉並	12.75	4.05	1.92	1.24	1.48	5.29
品川	12.80	3.99	1.87	1.27	1.85	5.26
新宿	13.85	3.83	1.49	1.29	1.87	5.12
荒川	14.89	4.09	2.05	1.03	1.45	5.12
中野	13.03	3.79	2.07	1.32	1.65	5.11
江東	10.30	3.90	1.51	1.17	1.69	5.07
台東	16.76	3.86	0.81	1.20	2.18	5.06
世田谷	11.95	3.95	0.90	1.07	1.36	5.02
港	14.45	3.18	1.87	1.83	2.36	5.01
千代田	15.91	3.97	1.26	0.96	1.64	4.93
江戸川	8.54	3.98	2.42	0.94	1.23	4.92
渋谷	13.53	3.36	1.27	1.47	1.86	4.83
文京	14.98	3.57	2.14	1.20	1.41	4.77
特別区	12.04	3.68	1.55	1.07	1.45	4.75
目黒	13.50	3.65	2.20	1.07	1.52	4.72
合計	11.28	3.55	1.38	1.15	1.51	4.69
清瀬	9.94	2.68	0.93	1.93	2.80	4.60
府中	9.66	3.32	0.59	1.27	1.67	4.59
板橋	10.68	3.54	1.85	1.04	1.49	4.58
小平	9.61	3.17	1.53	1.41	1.77	4.58
狛江	9.90	3.32	0.21	1.19	1.61	4.51
市部	9.45	3.20	0.93	1.31	1.61	4.51
昭島	9.68	2.85	0.49	1.64	2.24	4.49
武蔵野	12.19	3.12	2.17	1.35	1.59	4.47
国分寺	9.93	2.86	1.21	1.56	1.83	4.41
福生	8.17	2.80	0.42	1.58	1.74	4.38
青梅	10.35	2.89	0.32	1.38	1.63	4.27
稲城	6.95	3.23	0.78	1.00	1.22	4.24
郡部	13.20	2.42	0.18	1.77	1.91	4.19
秋川	9.28	3.36	0.21	0.83	0.87	4.19
東大和	8.20	2.44	1.08	1.75	2.02	4.19
立川	9.91	2.41	0.92	1.75	2.11	4.16
日野	8.63	2.95	1.29	1.18	1.54	4.13
田無	9.92	2.01	1.40	2.08	2.20	4.09
足立	9.93	3.28	1.48	0.80	1.10	4.07
東久留米	7.84	2.40	1.17	1.61	1.74	4.01
練馬	10.24	3.20	0.79	0.77	1.02	3.98
大田	12.24	3.13	1.04	0.84	1.10	3.97
北	13.81	3.26	2.23	0.69	1.12	3.95
豊島	14.00	3.06	1.76	0.85	1.16	3.91
国立	10.01	2.61	0.73	1.29	1.46	3.90
町田	8.90	3.05	0.76	0.79	0.92	3.84
小金井	10.66	2.47	0.66	1.21	1.41	3.68
保谷	11.08	2.18	1.62	1.43	1.69	3.61
羽村	6.95	2.70	0.06	0.88	1.27	3.58
三鷹	11.13	2.05	1.12	1.29	1.63	3.33
調布	9.54	2.16	1.13	1.04	1.26	3.20
新島本	22.92	1.72	5.54			
日の出	12.09	2.59	0.10			
神津島	14.54	4.00	1.43			
檜原	25.86	3.63	0.00			
御蔵島	14.29	2.63	0.00			
利島	19.05	1.79	0.00			
青ヶ島	17.48	2.78	0.00			
奥多摩	21.80	1.99	0.21			
小笠原	8.75	2.17	1.63			
瑞穂	8.25	2.72	0.15			
五日市	15.54	1.97	0.92			

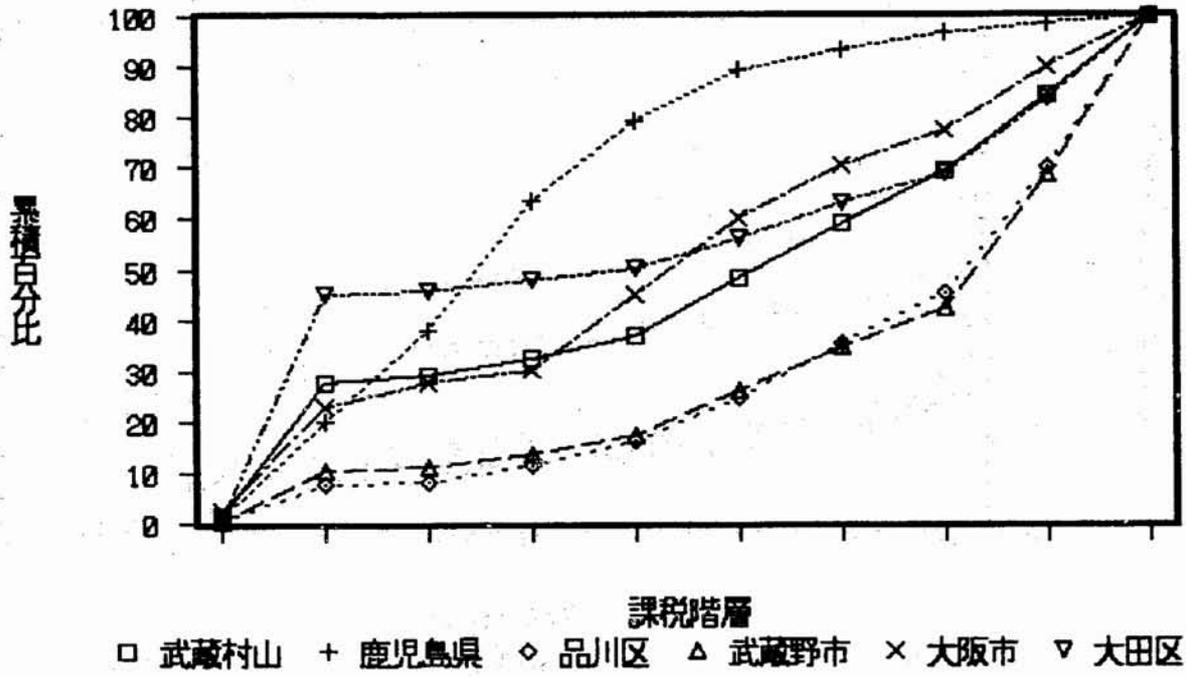
第1図 東京都の老人福祉の地域格差(1991)
(65歳以上人口あたりで標準化したもの)



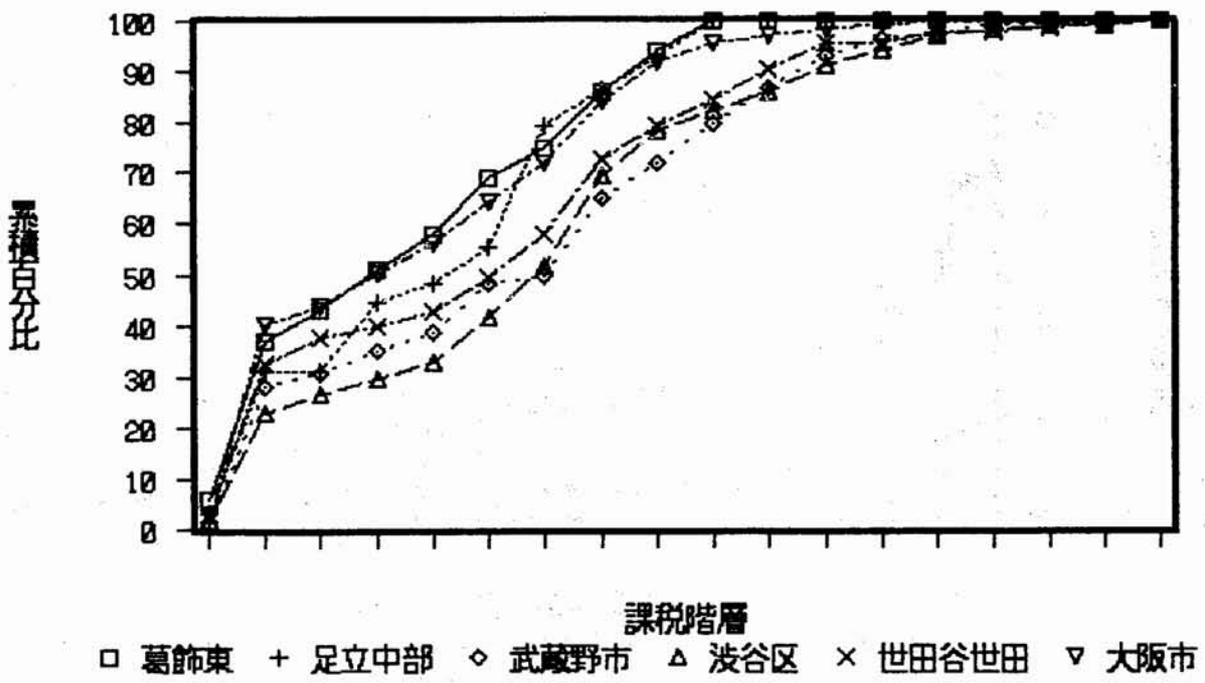
第2図 東京都のホームヘルプ



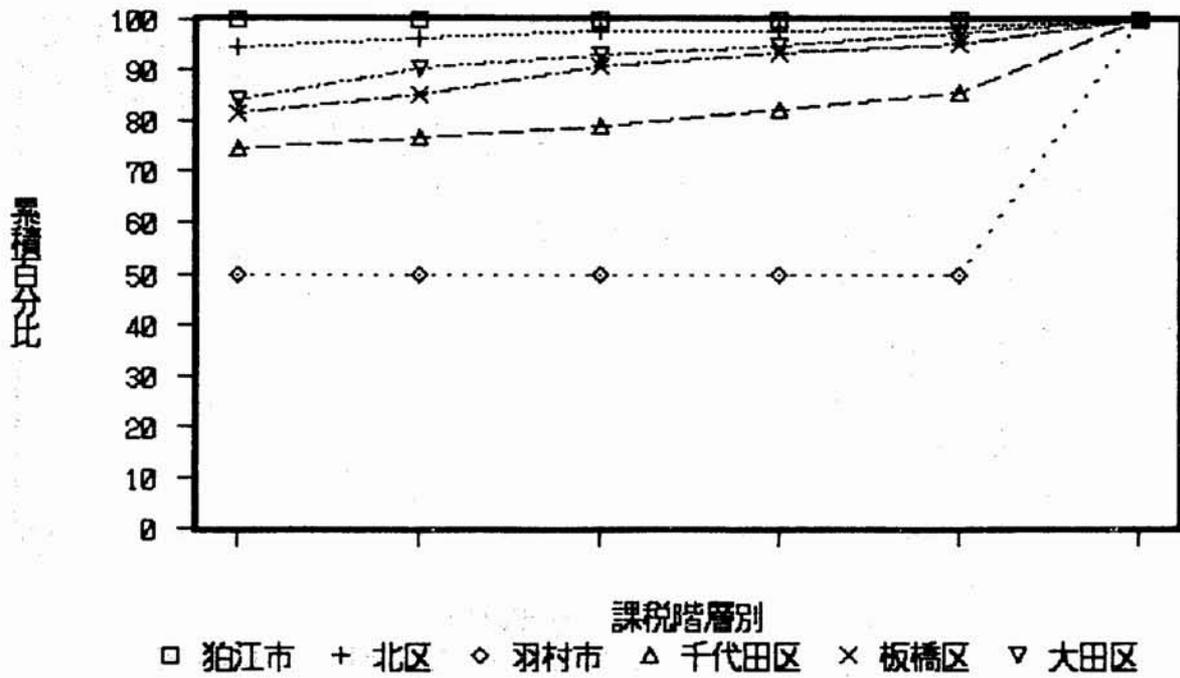
第3図 保育児童保護者課税階層



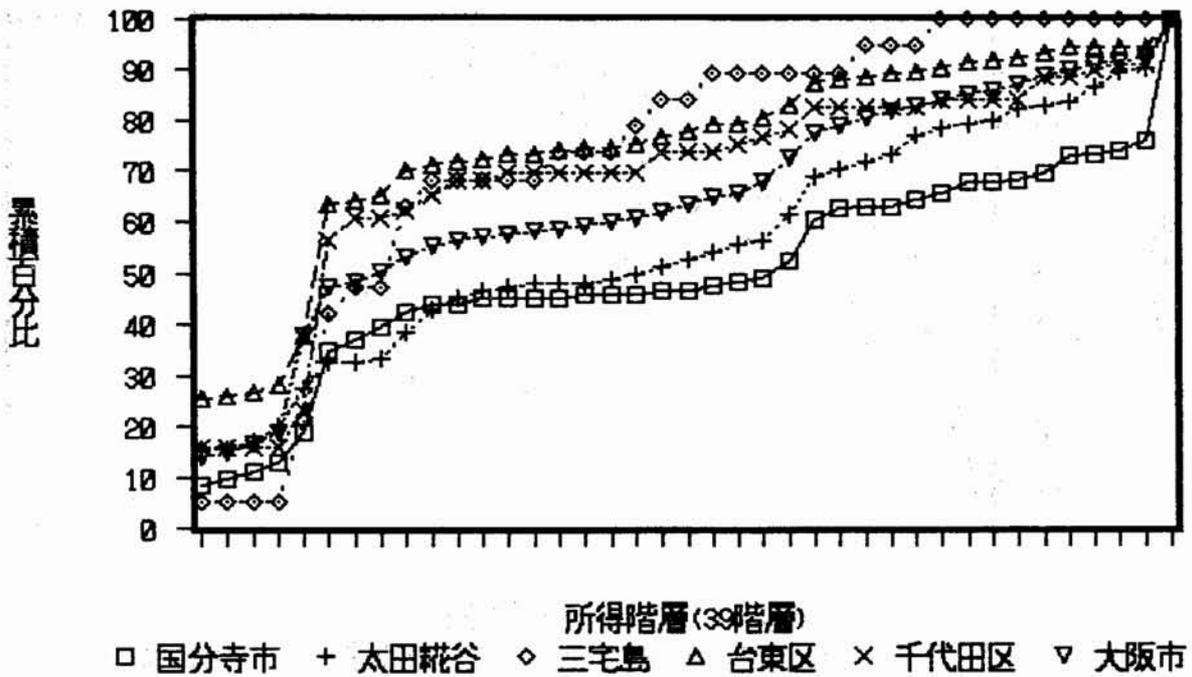
第4図 特別養護老人ホーム扶養義務者



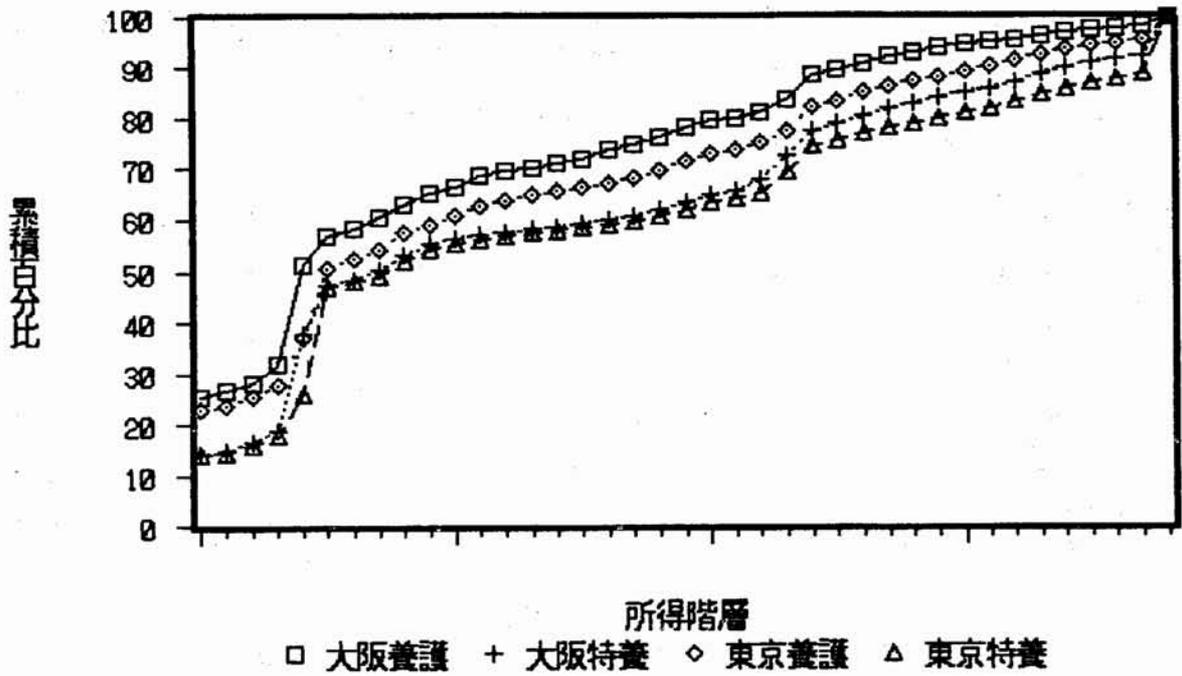
第5図 ホームヘルプ利用階層



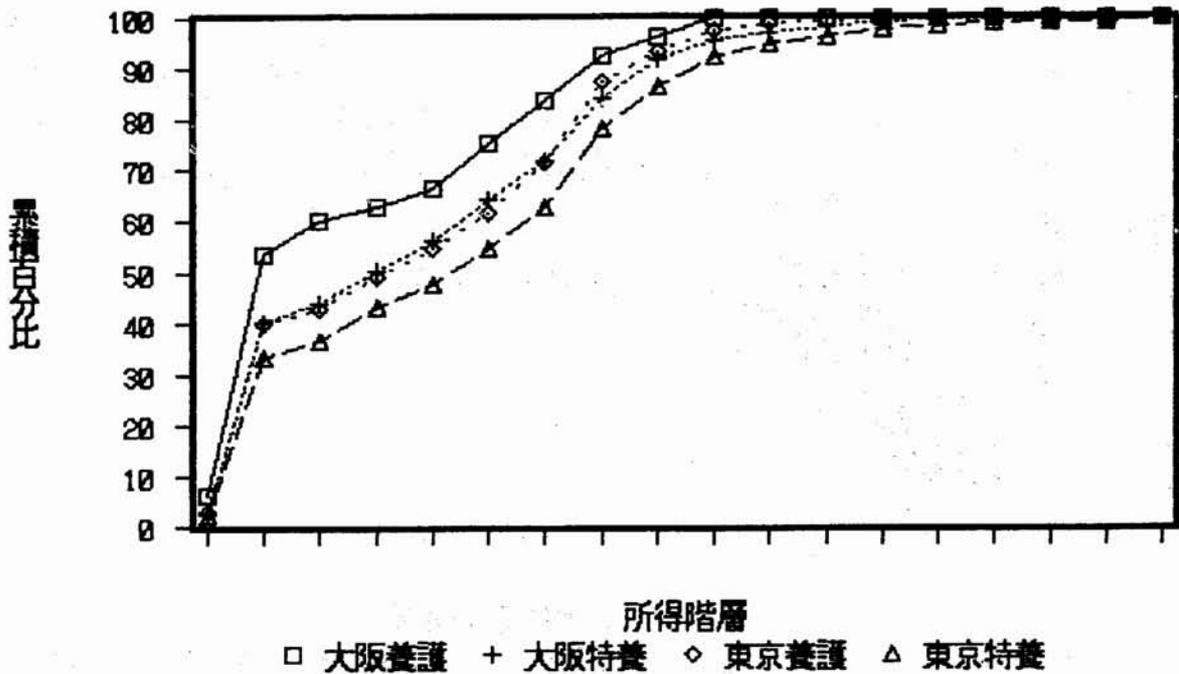
第6図 特別養護老人ホーム入所本人の所得階層



第7-1図 老人ホーム入所者本人(東京と大阪)



第7-2図 老人ホーム扶養義務者(東京と大阪)



2. 東京都の社会福祉加算行政

次に、東京都の区市町村間に相当大きな地域格差を生じている要因の一つとして、わが国の地方自治体の「加算行政」について検討する。

(1) 地方自治制度の特徴

地方自治体の権能については、地方自治制度の確立した国々のなかでも、顕著な差異が見られる。それは大別すると、

①包括授権主義、すなわち地方自治体は法律によって国の権限とされたもの以外は何でもできるという方式、

②制限列举主義、すなわち国が法律によって制限的に列举して地方自治体に授権した施策以外には、地方自治体は歳出できないという方式、

の二つに分けられる。イギリスやスウェーデンは制限列举主義の国であり、アメリカは逆に歴史的に州から連邦に権限が制限列举されている。それに対して日本は、地方自治の確立した国としてはむしろきわめて例外的に、包括授権方式によっている。すなわち日本の地方自治体は、都道府県も市町村も、法律で明確に国の権限に留保されない限り、固有事務としていつでも何でも行うことができるのである。

制限列举方式では国と地方の間で明確な機能・役割分担が導かれ、権限と責任の所在が明確化されるのに対し、包括授権方式では、国と地方の間に二重三重行政が生じやすく、行政責任の所在が不明確になりやすいということがある。

わが国の地方自治体は、これまでの実績からしても、都道府県も区市町村も、国からの機関委任事務であろうと団体事務であろうと、それと関わって、固有事務としてなら何でもできてしまう。保健医療と社会福祉を通じて、国と都道府県と区市町村のどこでもいつでも何でもできてしまうといつて過言でない。逆説的にいえば、これほど行政責任の所在を不明確にしたままでは、たとえ機関委任事務が団体事務化され、さらに市町村一元化されようとも、実態はほとんど何も全く変わらないのはけだし当然というべきであろう。

最近の具体例をあげれば、①市町村一元化したはずの老人福祉について国がゴールドプランを作成し、都道府県、区市町村にそれに沿った10カ年計画作成を求めたこと、それでも②東京都は、それは都下区市町村では既に東京都主

導の地域福祉計画で織り込み済みと主張して譲らなかったことなどが、それを端的に示している。

こうした地方自治のあり方は、保健医療と社会福祉の協同連携問題にも相違をもたらす。イギリスでは、保健医療が国の権限、社会福祉がカウンティ・レベルの地方自治体の権限と明確に機能分担されており、社会福祉にかかわる縦の紐付き補助金は一切ない。また、スウェーデンでは、保健医療が州の権限、社会福祉は地方自治体(コミューン)の権限とやはり明確に機能分担されている。ただ、スウェーデンでは、ホームヘルプ等限られた優先施策に対して国からの縦割り個別補助金が存在する。いずれの場合も、保健医療と社会福祉の協同連携問題は、イギリスでは国と地方自治体、スウェーデンでは州と地方自治体という横割りのなかの縦の協同連携問題である。

それに対し、わが国における保健医療と社会福祉の協同連携は、国から都道府県、市町村と縦にまことに細かくつながった縦割り行政の間の、それも市町村内の横の協同連携問題であるという特徴があり、しかも、一体どこに行政責任があるのか少しも明らかでないなかでの暗中模索の協同問題という側面がある。

(2) 社会福祉加算行政の端緒

どこの都道府県、市町村でも大なり小なり行われていることを最も大規模に行っているという意味で、東京都の社会福祉加算行政は重要な意義を持っている。

沿革的には、戦後最初の加算行政は低所得者対策として入り、生活保護基準に対する学用品支給や年末一時金支給などの形で導入された。それが社会福祉に及ぶのはまず児童福祉からで、1958年に保育措置費に保育単価制が導入されたことに始まっている。それは、もちろん保母さん達やお母さん方のプレッシャーによるものであったが、それには制度的な背景があったことを明記しておきたい。

保育行政は、最初、機関委任事務として国の直接の国庫負担金によっていたが、1950年シャープ税制使節団の勧告により、地方財政平衡交付金制度に編入された。それによって、機関委任事務ながら、団体委任事務に近い考え方で相

当程度市町村の自主性が発揮されていた。もともと、児童福祉法成立過程で、保育所は幼稚園との速やかな一元化を図るものとして立法化され、「保育に欠ける」児童を保育するという条件はまだつけられていなかったから、全国的にかなりの地域格差を生じたはずである。

1952年サンフランシスコ平和条約でわが国が独立を回復し、シャープ勧告の権威が失われた1953年、厚生省は、①児童福祉法の保育所に関する条項に「保育に欠ける」という句を挿入すると同時に、②再び保育措置事務への国庫負担金を復活し、さらに1954年には③はじめて国の保護者負担金徴収基準を設定し、厚生省の縄張りや権能の拡充を図った。それでも、いちど地方財政平衡交付金になった実績はなかなか消えなかったから、大きな地域格差は存続し、会計検査院や行政管理庁の監査、行政監察の度に、国の全国的行政としての存続理由を問われ続けた。そうした状況を一挙に打破しようとして、厚生省は1958年、それまで現員現給制など地域の実態に合わせる姿勢をとっていた措置委託費への国庫負担金のあり方を、保育単価という単純明快な画一的システムに変更することで、全国的行政としての実をあげようとする制度改革を強行した。

地方財政平衡交付金制度による地方自治体の団体委任事務に均しいものから、わずか5年の間に、「保育に欠ける」が導入され、国の設定する保育単価と保護者負担金徴収基準とによる国庫負担金制度に転換したのであるから、区市町村自治体に戸惑いが広がったことはいたって無理からぬところであつたろう。

当時、東京都は、都区部の保育行政について事実上東京市の権能を担っていたから、23区の保育行政にかかわる陳情をまともに受けることになった。東京都は当時自ら80余の都立保育園を経営していたから、その保護者や保母さん達からの陳情も受けなければならなかった。それらに答えて当時の東京都民生局がとった政策は、幸い当該年度予算は既に現員現給制と従来の保護者負担金制度によって編成されていたから、旧制度をそのまま継続するというものであった。そこから、国と東京都との間の国庫負担金清算基準としての保育単価、保護者負担金制度と、旧来のものを継承した東京都独自の措置費単価と保護者負担金徴収基準とが並存する形式が成立した。たとえば保育単価では4-5歳児

の最低基準である保母1人あたり児童数30人に合わせて30人刻みに単価が設定されていたのに、東京都の措置費単価は従来のまま10人刻みの単価に据え置かれた。また、国基準通りなら大幅に引き上げられるはずであった保護者負担金は、従来の低い水準に留め置かれることになった。

次に措置費に対する加算が導入されたのは入所児童福祉施設で、養護施設等の入所児童の体位が学校保健調査による学童の体位水準を下回っているという統計データを基礎にして、措置費の直接処遇費、いわゆる事業費への加算が1960年から始められた。筆者は、当時民生局児童部においてこの児童福祉施設入所児童の体位に関するデータ収集を手がけたという点で、東京都の社会福祉加算行政の張本人の一人であることを告白しておかねばならない。ただ、少なくともこの加算にはきちんとした根拠があったと、今日でも、自負している。それは決して児童福祉施設の飲食物費が不当に低いから施設児童の体位が低いと考えたのではなく、むしろそれは入所前の児童の社会環境が恵まれなかったことから生じており、それは児童福祉施設処遇で取り戻されなければならないと考えたものであった。

(3) 加算の態様

東京都の加算行政はいくつかの視点から分類できるが、ここでは二つあげて検討する。

A. 国の施策との関係による分類。

- ①純然たる独自施策風の加算。
- ②国の施策に独自の別看板を掲げて行う加算。
- ③国の基準や予算積算の基礎に積み上げたり別項目を追加して行う加算

B. 加算が直接誰に給付されるかによる分類。

- a. 社会福祉サービス供給者に対する加算。
 - ④措置委託費のうち事務費(人件費等)に対する加算
 - ⑤施設整備費に対する加算
- b. 社会福祉サービス利用者(消費者)に対する加算。
 - ⑥措置委託費のうち事業費(直接処遇費)に対する加算
 - ⑦利用者負担金の減免による加算

⑧独自の社会手当による加算

実際には、都の加算は上記A Bの複数以上の性質を持つものが多いから、この区別全体があくまで個々の加算の主要な意義に着目したものでしかない。とくに、供給者に対する加算と利用者に対する加算の区分は、建て前として加算が最終的にはすべてサービス利用者本人に帰属すると考えて行われているとすれば、あまり意味がないかもしれない。しかし、大幅に緩和されてきたとはいえ、従来、事務費から事業費への転用は認められるが、事業費から事務費への転用は厳しくチェックされてきたことからすれば、今日でもそれなりの意味はあるというべきであろう。以下、実例を示しながら説明する。

①純然たる独自施策風の加算

これは、B b⑧の独自の社会手当による加算とほぼ重なり合うもので、東京都の各種福祉手当がこれに該当する。児童育成手当、心身障害者福祉手当、重度心身障害者手当、老人福祉手当などがそれである。類似の手当は国の制度としてもあるから、その独自性は限られたものでしかないという意味で、独自施策風という分類にした。

このなかでは老人福祉手当が、手当額1人当たり月額49,000円、1993年度都予算額290億円と最大のプログラムである。

②国の施策に独自の別看板を掲げて行う加算

国は全地方自治体に老人保健福祉計画を義務づけているが、東京都は管下区市町村が既に都の指導による地域福祉計画でそれを実現しているとして国に容認させたのが、「別看板」のよい具体例といえる。別の例として、保育所における夜型延長保育事業、育児休業者の児童保育対策、年度途中入所対策などは、いずれも国の施策を拡充しつつ、あたかもまったく都独自の施策であるかのように打ち出されているものである。また、他の道府県にも相当程度普及したいわゆる「大福祉事務所制」なども、まさに別看板そのものというべきであろう。

③国の基準や予算積算の基礎に積み上げたり別項目を追加して行う加算

これは、以下の④～⑦に区分して説明する。

④措置委託費のうち事務費に対する加算

これは、さらに

- a. ケアにあたる職員の給与、報酬、福利厚生を高めるための加算、
- b. ケアにあたる職員の配置基準を高めるための加算、

に区分できるが、実際には相互に重なり合っている。実例としては、東京都社会福祉振興財団を通じたa. 職員給与の公私格差是正および福利厚生事業、同じくb. 職員の増配置のための多様な加算、があげられる。a. 公私格差是正や福利厚生事業は児童福祉施設から老人福祉施設まで広範に行われているが、b. 職員の増配置は、保育所をはじめとする児童福祉施設や障害児者施設に手厚く行われているものの、老人福祉施設や生活保護施設には若干の程度にとどまる。老人福祉では、国の制度で家事援助型と介護型に2区分されているホームヘルパーについて、都はすべて介護型の給与、報酬単価に格上げしている。

⑤施設整備費に対する加算

これは、さらに

- a. 国の補助単価に対する加算
- b. 国の最低基準を引き上げる加算

に区分できる。最低基準というにはいくらか問題があるかもしれないが、本来、社会福祉法人自らが用意すべき土地に対する都単独補助金も、ここではbに含めて考えている。それは、特に「特別養護老人ホーム等設置促進特別助成事業」において手厚く行われている。

⑥措置委託費のうち事業費(直接処遇費)に対する加算

これは特に児童福祉施設に多く見られ、a. 国の基準に積み上げる加算やb. 国の予算積算の基礎に別項目を追加して行われる加算が広く行われている。老人の場合も、高齢者日常生活用具給付事業などに東京都が別項目を追加している。

⑦利用者負担金の減免による加算

上述の通り、利用者負担金の減免は東京都の社会福祉行政で最も早く導入された加算である。保育措置における保護者負担金の減免(加算)が最も大きく、それ以外の施設については同様の減免措置はとられていない。別に、医療扶助による入院の場合の看護料に対する扶助額と東京における慣行料金との差額の支給、ホームヘルプにおける自己負担額の徴収基準の独自基準の設定などがあ

る。

ホームヘルプの場合、国が税制転用方式によっているのに、都は収入認定方式をとって負担の最低限収入を引き上げる一方で、最高徴収額は国基準よりも高くしており、別に時間外料金も設定しているということがある。

⑧独自の社会手当による加算

これには、前述した児童育成手当、心身障害者福祉手当、重度心身障害者手当、老人福祉手当がある。これらには、国の施策への加算の意義も含まれているが、老人福祉手当の場合、とりわけ東京都の独自性が強いといえる。

(4) 加算の逆進性

社会福祉水準を高めるという意味で、一般論としては、地方自治体が国の社会福祉行政に加算すること自体は望ましいといえよう。だが、社会福祉が、本来、「社会的公正」、「社会的平等」を目標とするものとすれば、加算のあり方には自ずから制約があるといわなければならない。すなわち、国の政策レベルで意図された社会的公正を損なうような加算があるとすれば、それは再検討されなければならない。

第1章で、東京都の保育行政に相当程度の中流階層化が見られることを指摘した。それを促進したものに東京都の加算行政があったことは、次の二つのグラフから読みとることができる（第8，9図参照）。それで見ると、東京都の23区自治体による独自の保護者負担金徴収基準は、当然のことながら上限を設定して高い負担層を一律に軽減することになっている。そして、一方で保護者に保護者負担金を軽減しながら、他方では保育所に対する措置委託費に加算しているから、もし軽減と加算がなければ、むしろ私的契約による保育所利用か幼稚園利用になっていたであろう児童が、皆措置児童となっている状況が読みとれる。そこで行われている地方自治体の保護者負担金軽減措置は、図で明らかな通り、もっぱら中流階層に恩典を与えている。

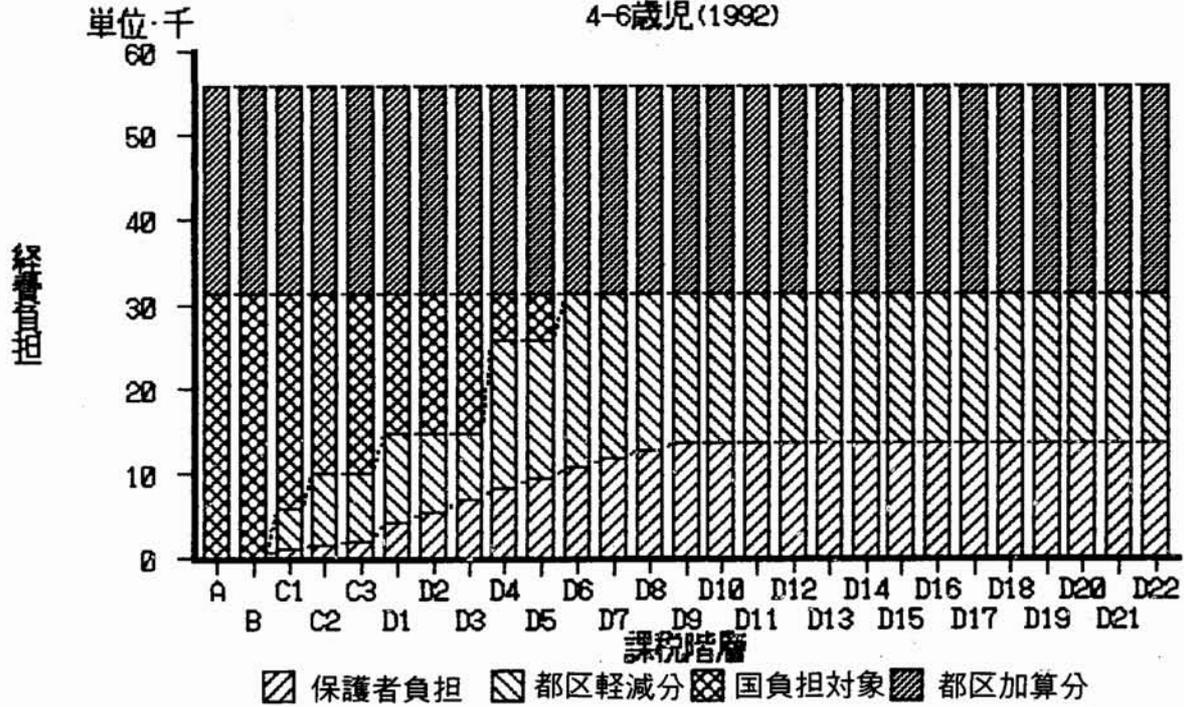
この場合、国の主要財源である所得税は税率が10%から50%までの5階層と累進的になっているのに対して、地方自治体の主要財源である住民税は5%から15%までとさほど累進的ではなく、むしろ均等割という画一的、逆進的な部分が含まれていることを忘れてはならない。すなわち、国の負担基準が累進的

な所得税に準拠し、しかも課税階層にほぼ比例して負担を高める所得再分配効果を持った基準であるのに対して、地方自治体独自基準は、相対的に逆進的な住民税中心の地方財源負担で、国の負担基準の累進性を相殺し、便益を逆進的にもっぱら中流階層にもたらしめているとって過言でない。

ここでは、保育児童保護者負担金についてのみ検証したが、他の加算の場合も、地方自治体はその財源を比較的大衆課税の住民税制に大きく依存していることを銘記すべきである。

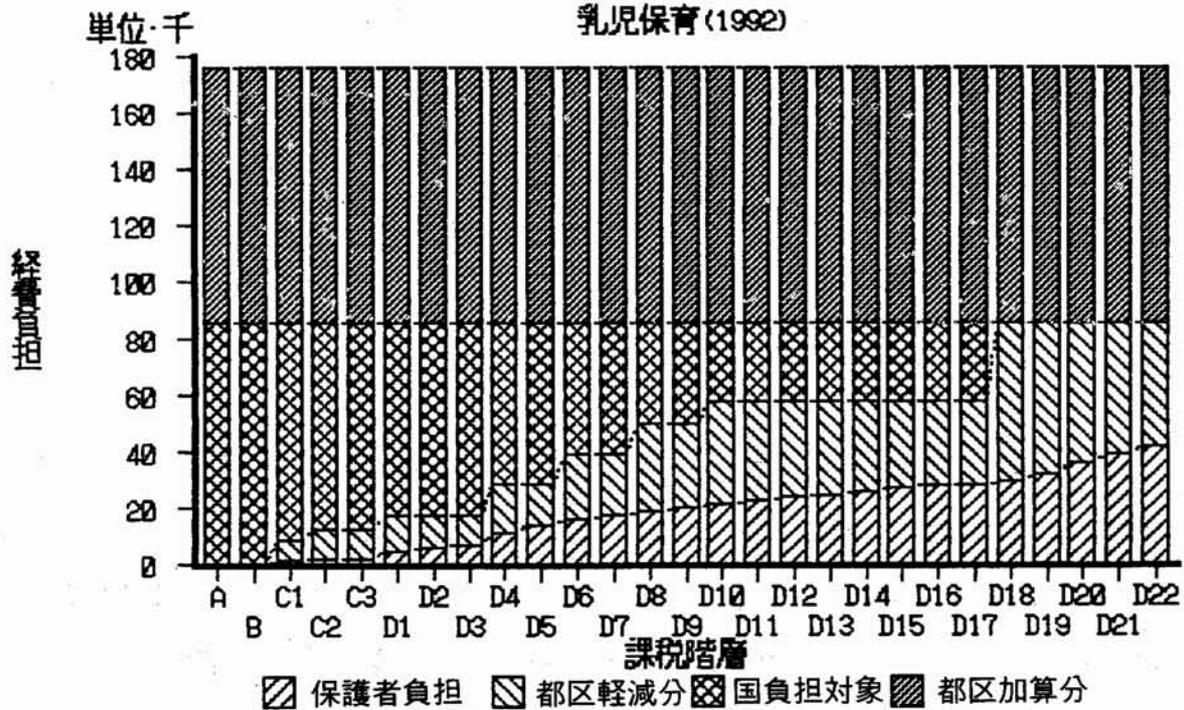
第8図 保育経費負担状況 I

4-6歳児(1992)



第9図 保育経費負担状況 II

乳児保育(1992)



3. 若干の意見

社会福祉行政は1993年4月から都道府県と市の福祉事務所体制から市町村へ一元化された。それは、主務官庁の思惑にかかわらず、行政のあり方としては、福祉事務所の担ってきた専門職体制を市町村へ延長するものとしてではなく、むしろ市町村の持つ地域性、近接性、日常性を重視した行政に転換するためのものと受けとめられなければならない。

実際には、町村もかねてから老人福祉施設措置の実務面と計画面を担ってきたということがあるが、公務員増員が厳しく抑制されるなかで、市町村一元化は、少なくとも形式面の事務負担増の形で町村職員の負担増をもたらすことになる。そうだとすれば、今後、広域自治体としての都道府県に求められることは、次の3点に集約される。それは、

- ①従来は、都道府県が市町村福祉行政をリードし、しばしば積極的に先をゆく市町村を優先してきたが、将来は、地域格差を修正する後見的行政の重視へ方向転換すべきである。
- ②都道府県が国とは独立に市町村に課す事務負担があれば、それはできるだけ整理統合すべきである。
- ③地方自治体の税財源は、国の税財源よりも相対的に累進性が低く逆進性が強いことをわきまえて、都道府県の加算行政が社会福祉政策の社会的公正の側面、所得再分配的側面を損なわないように十分留意すべきである。

以上の三点を前提として、一部繰り返しになるが、ここでは具体的にホームヘルプと老人福祉手当について若干の提案をしたい。

(1) ホームヘルプ

ホームヘルプ行政において90倍を超える大きな地域格差を招いた一つの理由が、前述した通り、研修を済ませた看護婦家政婦協会関係者に限って、非常勤ホームヘルパーに対する補助を行ってきたということがあるように思われる。専門性を高めることと地域格差とは多くの場合にトレードオフ関係に立つからである。今後の都道府県行政がむしろ地域格差是正に重点を移行すべきものとするれば、サービスを必要とするものの身近な人々をも積極的にホームヘルパーとして認めていく方向に転換することが望ましい。雇用形態の常勤、パート、

嘱託、ボランティアの無償、有償、委託先の公法人、私法人、個人、委託形式の事業委託、個別サービス委託、公共性、市場性など、あらゆる態様と形式を、区市町村が多面的かつ柔軟に受けとめることが、マンパワー問題緩和の最善の方法であり、有償ボランティアといったいわば苦肉の多様性、多義性に無理に一本化しようとするのは、かえって社会的資源を制約するものというべきである。

これまでは東京都が区や市と共同で統一的にいくつかの看護婦家政婦協会と契約する方式がとられているが、区市町村独自にも福祉公社やホームヘルプ協会さらには在宅サービス・センター等による施策が進み、看護婦家政婦協会との対応にも独自性を求める傾向が強まっている。全体として供給主体の多元化が進めば進むほど、それは逆に都の統一体制の維持を難しくしているといえよう。そうした状況を、むしろ現行制度を見直すチャンスとして捉えなおすことが期待される。

利用者からの費用徴収について、東京都は国の税制転用方式に対して独自の複雑な収入認定方式を要求しているが、それは、利用者と市町村職員双方にとってきわめて分かりにくく、合理性の乏しいものといわなければならない。そもそも税制転用方式は一面で市町村職員の事務負担を軽減するためにとられたものであったことを認識し、都も基本的に税制転用方式に戻して簡素化するか、さもなければ、費用徴収は全面的に市町村に任せて、都の加算分をすべてコミュニティ・ケア包括交付金といったものに転換することが望ましい。

(2) 老人福祉手当

老人福祉手当にはいくつかの問題点があるが、第1は、手当の性格である。この手当は区市町村関係者の間では俗称「寝たきり手当」と呼ばれている。スタートが寝たきり老人とその家族の慰謝、激励と経済的負担の多少の軽減にあったからであろうが、「寝たきり老人」が何か高齢に伴う不可避な症状といった見方から、近年はむしろ若い頃から中高年にかけての生活様式、生活態度によって相当程度予防できるものという考え方に変わってきている。たとえば「寝かせきり老人」といった表現や「寝たきり老人ゼロ作戦」などは、そのことを端的に現している。そうだとすれば、手当の性格を、高齢者の「寝たきり」に

絞るのではなく、生活の過程で生じた心身機能の障害に対する手当および介護ニーズに対する手当として転換することが望ましい。そうすれば重度心身障害者手当との併給の問題も解消されよう。

第2の問題点は、東京都の他の手当にも共通するが、手当額の算定の基礎の曖昧さである。その金額は、1993年度で、①福祉的性格として、慰謝、激励、経済的負担の軽減分、27,000円、それに②介護的性格として22,000円が加算され、総額49,000円である。しかし、70歳以上は収入認定なしだが、なぜか65～70歳だけは収入認定により介護的性格部分が2段階に分けられている。この年齢による区分の意味はまったく不明である。

それ以上に、そもそも合計手当額49,000円は1986年度以降毎年2,000円引き上げられてきているが、その算定の基礎がおよそ不明瞭である。内部資料では、寝たきり高齢者の介護に要する費用として東京都社会福祉総合センター福祉機器展示ホール相談員が試算した特別の必要、たとえば「排泄」として紙おむつ、おむつかバー、排尿・排便処理剤、拭き取り用ウエットティッシュなど、「食事」として栄養補助食品、専用食器・食事介護用品等、他に「清潔」「ベッド回り」「衣類」などがそれぞれ3ないし5品目あげられて、その合計額の1/2が手当額とされており、これらの品目や単価のいわば操作によって毎年の引き上げが行われてきている。だが、積算の根拠が細かくなればなるほど、逆に、たとえ「寝たきり老人」といえども70歳以上の高齢者を画一に扱う合理的理由は失われている。

老人福祉手当の地域格差が容認しがたいレベルに達していることについては前述したが、その背景にこの第1、第2の問題点があることはいうまでもない。ここでもむしろそうした現状を改革のチャンスと捉えて、目的と内容の見直しを行うべきである。当面なによりもまず、判定基準をいっそう客観的なものにするを要件に、これまでまったく画一的であった手当額をさしあたり2段階に修正することが期待される。段階化すべきだと考えるのは、第1に、高齢者の「寝たきり」状態は決して画一的なものではないはずであり、第2には、49,000円 or ナッシングというのでは、格差が大きすぎるからである。もし、この点の改正ができないのであれば、この制度はむしろなし崩しに廃止するか

他の手当に併合した方がよいであろう。

参考までに紹介すると、イギリスは、1992年4月、それまでの Attendance Allowance と Mobility Allowance の2つの社会手当を改革して、65歳未満は、Care Component と Mobility Component からなる Disability Living Allowance に統合し、65歳以上には、Care Component について Attendance Allowance を存続させるが、従来あった80歳までという年齢の上限を撤廃し、かつケースに応じて Disability Living Allowance (ただし Mobility Component のみ) を併給する方式に改めた。給付は国の責任で行われるが、給付額は、Care Component が3段階、Mobility Component が2段階に区分されている。その判定は、今回の改正によって、従来の医学診断的なものから、むしろ本人の申告を中心とした社会的判定に委ねられることになっている。¹⁾

なお、Disability Living Allowance の Care Component には、年齢を問わずターミナル・ケアも対象に含まれる。この改正によって、児童から高齢ないし死にいたるまでの社会手当の一貫性が実現したとされる。

おわりに

これまでみてきた通り、地方自治体の加算行政は社会福祉政策の持つ所得再分配的な意義あるいは社会的公正の意義を損なっている場合がありうる。その一因は、地方自治体の財源が相対的に累進性の低い税制に依存しているからである。

同じ論拠でいえば、近年の団体事務化、市町村一元化は、社会福祉財源の大衆負担化を進めることになっているが、今後予想される消費税の社会福祉への充当も、さらに国、地方を通じた社会福祉財源の大衆負担化を押し進めるはずである。

都道府県自治体は、十分そのことをわきまえて社会福祉加算行政を展開すべきで、これまでのように管内の行政をリードするため先行する市町村を積極的に優遇する先導的行政から、今後は、むしろ後れをとった市町村を優先して地域格差を許容範囲に収拾する後見的行政に転換していくべきである。それには、都道府県が、区市町村別社会福祉行政データを関連行政データとあわせて、いっ

そう広くかつ分かりやすく住民に公開していくことが期待される。それは理念的にいわれるヴォランティアなどの住民参加の前提としても必要不可欠である。

社会福祉行政を分かりやすく公開していくためには、とかく複雑化しやすい都道府県と市町村の間の二重行政をできるだけ簡素化し、行政のアカウントビリティの所在をもっと明確化していくことが望まれる。

注：－

(1) Child Poverty Action Group, *Rights Guide to Non-Means-Tested Benefits* : 1992 93 15th edition, London, CPAG, 1992 第8章を参照されたい。