

<研究ノート>

養護老人ホームに対する老人保護費負担金の地域差要因の考察 ～特に財政収入の地域差に注目して～

A Study on factors behind the regional gaps in national treasury disbursements for the nursing home for the elderly: focusing on the regional gaps in the Revenue of Local Public Bodies

明星大学 青木 一郎

Meisei University

Ichiro AOKI

ABSTRACT:

This paper presents relationships between the factors behind the regional gaps in national treasury disbursements for the nursing home for the elderly and the revenue of city. The main factors behind the mentioned gaps is the regional gaps in the revenue of city. This means that if the revenue of city does not achieve the standard of national minimum, the before mentioned national treasury disbursements is unsuitable.

In this paper, I suggest that there is the possibility of the mentioned national treasury disbursements being unsuitable.

キーワード：国庫支出金、養護老人ホーム、都市、一般財源

Keywords: national treasury disbursements, nursing home for the elderly, city, general revenue

1. 本稿の目的

老人保護費負担金とは、かつて国が、老人保護を行う地方公共団体に対し、老人保護に要する費用（措置費）の2分の1を負担していたしくみである。老人保護費負担金の交付を受けた地方公共団体にとってこれは、老人保護のみに用いることができる特定財源である。

本稿では、2004年度の都市（地方自治法が規定する市）の老人保護費負担金を分析対象とし、その決定要因を示唆する。この年度の老人保護費負担金の交付対象行政である老人保護は、養護老人ホームの運営である。介護保険導入に際し、それ以降数年間に限り、老人保護費負担金の交付対象行政が養護老人ホームの運営に限定される状況となったのである。したがってこの期間、老人保護費負担金の用途は、主に養護老人ホームへの入所者の措置費である⁽¹⁾。養護老人ホームは、この老人保護費負担金を特定財源とする市町村

の支出によって運営されている。ゆえに、本稿では2004年度の老人保護費負担金の決定要因を分析することによって、同年度の養護老人ホームにおける措置費の決定要因を示唆し、特に財源状況から示される養護老人ホーム運営における留意点を指摘する。

2. 本稿の背景と意義

養護老人ホームに関して、図1には1994年度から2016年度までの定員数と在所者数の状況が示されている。定員数は総じて減少傾向にある。また、定員数に対する在所者数の比率も90%前後で減少傾向にある⁽²⁾。

この状況の下では、「老人保護費負担金が市町村の判断に応じて大きく増加する可能性」は相当に狭められる。養護老人ホームの建設が進められている状況であれば、都道府県と市町村が連携し、その必要性について調整を進めながらも、各市町村の判断に応じた建

設が行われていることになるが、そのような状況ではない。定員数は減少する傾向にある。すなわち養護老人ホーム建設が行われず、したがって定員数に大きな増加がない状況では、地方公共団体の政策として養護老人ホーム定員数が増加し、それに応じて保護対象者、老人保護費負担金が増加する、という状況は生じない。つまり、市町村の養護老人ホームでのサービスの供給水準が大きく増加する状況とはなり難いのである。また、図1からわかるように、確かに定員数は減少傾向にはあるが、大幅な変動ではない。定員数の減少は1985年の69191人（出所は図1の1994年度に同じ）から最も少ない年度である2011年には60752へと減少し、26年間で8439人減少している。これは1985年の定員数の約12.2%である。特に注目する年度である2004年度に関しては、2002年度以降2004年度までに、66686人から67181へと全国で495人だけ増加している。この状況では、市町村は固定的な定員数の枠内で保護対象者数を決定する傾向になる。つまり施設、定員数に大きな変化がない状況で、入居率は概ね90%に達している状況下、地方公共団体が手厚く保護を進めようとしても、大幅に入所者を増加させることができないゆえに、老人保護費負担金を大幅に増加させることは困難である。そしてその一方で定員数が大幅に減少する状況にもないのである。すなわち、地方公共団体の政策が反映される余地は、養護老人ホームの建設、あるいは取り壊しが活発に行われている場合に比べると限られたものとなる。

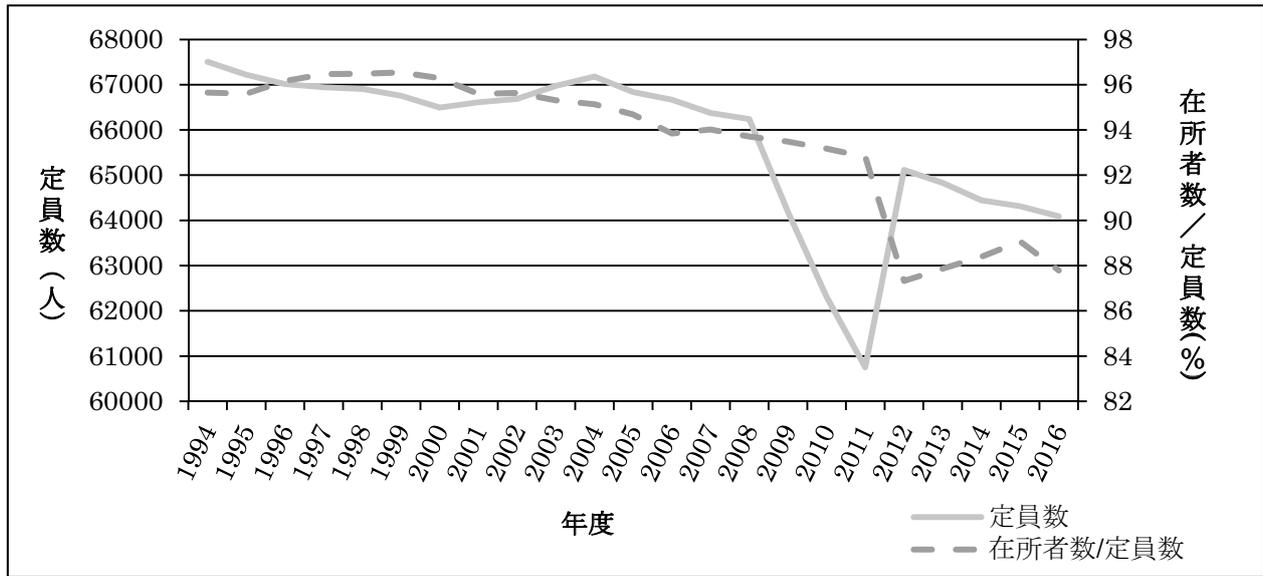
しかし上記のような状況の下でも、限られた範囲ではあるが、市町村の判断が老人保護費負担金水準の決定に反映される余地もある。分析年度における養護老人ホームへの入所対象者は、老人福祉法の定めに従い「身体もしくは精神上又は環境上の理由および経済的理由により居宅において養護を受けることが困難なもの」である。そして、ホームへの入所希望者がこれに該当するか否かの判断は、入所の窓口となる地方公共団体によって行われている。したがって限られた定員数の範囲内ではあるが、そこで市町村が入所を認めるか否かによって、老人保護費負担金の変動することになる。

このような状況の下、特に各地域の老人保護費負担

金と各地域の財源状況に注目し、その関係を追究する。全国的に限られた養護老人ホームの定員数ではあるが、その定員数の枠内での入所の判断に、市町村それぞれの判断が反映される可能性がある。そしてその判断に影響を与え得る要因として、各市町村の財源状況がある。財源が豊かな市町村ほど、相対的に多くの入所者が生じた（つまり自地域、あるいは他地域の養護老人ホームへ住民を入所させていた）可能性があり、他方、財源が乏しい市町村ほど、その入所者が少なくなる可能性もある。しかし他方で、別の可能性も考えられる。例えば、地方公共団体が次のように行動した場合である。養護老人ホームでのサービスは低所得者等の社会的弱者の保護、つまりナショナルミニマムな対応を求められるサービスであり、該当者を保護することが義務付けられているしくみであることから、入所条件に明らかに該当する高齢者のみを受け入れた結果、その状況が財源状況とは無関係な支出水準を達成する場合である。すなわち、入所者を決定する地方公共団体側において、自らの財源状況とは無関係に、入所基準が設けられていて、それに従って入所者を決定している状況である。本稿では、主に上記の観点に注目して、老人保護費の決定要因に関する可能性を検証し、明らかとなった状況から、養護老人ホーム運営における留意点を指摘することを目的としている。

先行研究については、直接的に都市の老人保護費を分析対象としたものは非常に少ない。そこで参考にするべき先行研究として、生活保護の決定要因に関するものと、老人福祉費の決定要因に関するものをサーベイすることが有用である。確かに、生活保護は全国民の貧困に対応する制度で、他方、分析対象である老人保護は、高齢者の貧困に対応する制度である。また、老人福祉費についても、養護老人ホームによる老人保護は老人福祉のほんの一部である。老人福祉費は貧困とは関係の薄い福祉も含む、老人福祉全般を支出対象としている。しかし、これらの先行研究から参考となる知見を得ることは可能である。牛沢・鈴木（2004）は、47都道府県データを用い、重回帰分析を行った結果、生活保護について、完全失業率、離婚率、高齢化率が大きな影響を与えていることを明らかにしてい

図1 養護老人ホーム定員数、定員数対在所者数



出所) 全年度とも厚生労働省『社会福祉施設等調査』による値である。1994年から1998年は、「社会福祉施設等調査の概要」(http://www1.mhlw.go.jp/toukei/h10syakai_8) (http://www1.mhlw.go.jp/toukei/h9syakai_8)による。1999年は、前掲『社会福祉施設等調査』「施設票」(表番号10-1)による。2000年から2010年は前掲『社会福祉施設等調査』2005年2006年および2010年の「総括表」表2、表3による。2011年から2016年は前掲『社会福祉施設等調査』2016年の「年次推移」の表番号2(表2)と表番号3(表3)による(詳細票の値は用いていない)。

〔表1 記述統計量〕2004年度分析 政令指定都市を除く

変数	観測数	平均	標準偏差	最小	最大
(被説明変数)					
65歳人口一人当り老人保護費負担金	549	2340	1928	0	13771
(説明変数)					
1人当り一般財源	549	220650	49277	139562	584524
1人当り歳入総額	549	371019	102612	237254	1232253
高齢単身世帯比(対普通世帯)	549	0.0716	0.0311	0.0228	0.2023
高齢単身世帯比(対高齢者世帯)	549	0.1868	0.0622	0.0725	0.3971
定員数比率	549	0.0033	0.0045	0.0000	0.0503
300万円未満高齢世帯比(全世帯)	549	0.4194	0.1168	0.2115	0.7808
300万円未満高齢世帯比(持ち家でない世帯)	549	0.1003	0.0616	0.0076	0.4111

注1: 被説明変数は2004年度の値である。注2: 説明変数は2003年度の値である。出所: 筆者作成。

る。そこでは高齢化率と生活保護率の単純な相関関係はほとんど関連性を確認できなかったが、他の2指標と同時に計測モデルに含めて回帰分析を行うと関与度が明確になると指摘する。老人保護は高齢者のみを対象とする支出なので、失業率、市町村全体の離婚率を直接的な決定要因と考えることは困難であるが、高齢化率が生活保護に影響を与えている点は興味深い。関根(2007)は、指定都市12市と中核市27市のクロスセクションデータを用いて分析を行い、都市部においては、高齢単身世帯比率が生活保護率決定に影響を与えている点が示されている。また中澤(2006)にお

いては、全国の都市における老人福祉費の決定要因を分析した結果、住民一人当り一般財源、ホームヘルプ利用日数、特別養護老人ホーム定員数等が、正の相関関係の下、統計的に有意な影響を老人福祉費に与えている点が示されている。

3. 分析対象年度と分析対象地方公共団体

3.1 分析対象年度

2004年度における老人保護費負担金の決定要因を回帰分析によって検証する。データの制約から1999年度以前、2005年度以降の解明は、困難な状況である。

介護保険定着以前は、老人保護費負担金の交付対象行政に特別養護老人ホームに関する行政が含まれることが、1999年度以前の分析を困難にし、2005年度以降では、養護老人ホームに対する老人保護費負担金が廃止へと向い、各市町村が国庫負担金を得ずに養護老人ホームの措置を実施する傾向となり、各都市の老人保護費を把握することが困難であるゆえである。

決定要因の検証に際し、被説明変数と説明変数の同時決定による内生性の問題を回避するために、説明変数には、分析対象年度の前年の値を用いる。この時、2002、2003年度の分析では、資料の制約ゆえに⁽³⁾、一部の説明変数を、分析対象年度当年度または次年度の値としなければならないことから、2004年度を分析対象とした。しかし、次節で示すように、2004年度は平成の大合併が進む年度であり、合併の影響から、分析対象となる都市が限定されることになる。

3.2 分析対象地方公共団体

分析対象は、既述の通り都市である。町村においては、分析対象である養護老人ホームの措置費について都道府県から補助を得ているケースがあることから都市を対象を絞った⁽⁴⁾。また、東京都の特別区についても、分析対象から外している。東京都は、固定資産税や市町村民税（法人分）などを徴収せず、税制が大きく異なる状況で特別区財政調整交付金を得ており、他の都市とは行政事務配分、財源状況が異なる状況である。

分析対象の都市数は、平成の大合併へと向かう2004年度の分析では549である（2005年3月31日時点で都市数は732、市町村数は2521）。分析対象年度およびその前年度途中に合併、新設した都市は分析対象から外している⁽⁵⁾。合併、新設に際し、養護老人ホームの状況とは無関係に域内の高齢者数が変動し、老人保護費負担金と高齢者数との関係が変動することになるゆえである。また、対象となる合併、新設は町村が都市となる状況でも生じている。その際これらの団体における、各年度の都道府県から町村への補助の状況は明らかとならない。すなわち、町村の養護老人ホームの都道府県による負担状況は不明である。いつの時点ま

でこの補助を受けていたかは多くのケースにおいて不明である。たとえそれが明らかな場合でも、分析対象年度では都市であるものが前年度は町村の性格が強い、といった状況が生じ、その都市を他の都市と同様の条件で分析対象とすることは困難である可能性がある。

なお、さらに政令指定都市について配慮が必要である。政令指定都市の老人保護費負担金には、軽費老人ホームの事務費が含まれている⁽⁶⁾。そして、この事務費の金額および内容は明らかではない。そこで、ここでは指定都市を省いて分析を行った。

4. 推定方法と留意点

以下の被説明変数と説明変数について、クロスセクションによる回帰分析を行い、各都市の老人保護費負担金水準の決定要因を検証する。

4.1 被説明変数

被説明変数は、各都市の65歳以上（高齢者）人口一人当たり老人保護費負担金（決算額）である。

$$\text{被説明変数} = \frac{\text{分析当年度 老人保護費負担金}}{\text{分析当年度の65歳以上人口数}}$$

分析対象とする老人保護費負担金は、国庫から各都市に交付される国庫支出金であり、養護老人ホームに要する費用として支出される。

〔データの出所〕

2004年度の各都市老人保護費負担金は、地方財政調査研究会『市町村別決算状況調』（地方財務協会）当年度版による。各都市の65歳以上人口は『住民基本台帳に基づく人口動態及び世帯数調査（e-stat）』（2005年3月31日現在）による。

4.2 説明変数の概要

上記、2004年度の都市老人保護費負担金を被説明変数とし、その決定要因を追究するに際して、以下で述べる、前年度における各変数を説明変数とした。被説明変数の決定を行う（保護対象者を認定する）主体は、都市地方政府である。

4.3 説明変数

(1) 財源

この説明変数は各都市の予算制約の影響を示す説明変数である。したがって予想される係数の符号はプラスである。中澤（2006）においては、都市の高齢者一人当たり老人福祉費を被説明変数とする分析において、「住民一人当たり一般財源（説明変数）」の偏回帰係数の符号がプラスで、かつ統計的に有意な状況となる点が示されている。また柵木（1992）は、奈良県の市町村を対象に、高齢者一人当たり要援護老人対策在宅福祉事業費を被説明変数として、住民一人当たり税収入などの複数の財政指標を検討した結果、住民一人当たり一般財源が有意性のある当てはまりの良い説明変数であるとの結果を得ている。ここでは先行研究の分析結果を踏まえ、次の二つの財政財源を変数とした。

$$(\text{住民一人当たり}) \text{一般財源} = \frac{\text{一般財源}}{\text{人口数}}$$

$$(\text{住民一人当たり}) \text{歳入総額} = \frac{\text{歳入総額}}{\text{人口数}}$$

一般財源は、主には地方税と地方交付税であり、都市が、用途の特定が無い状況で自身の判断によって用途を決定できる財源である。もう一方の歳入総額は、一般財源に加え、国庫支出金および地方債なども含む歳入の総額である。すなわち、一般財源以外に、用途があらかじめ特定されている特定財源も含んでいる。特定財源を得ることによって生じる所得効果が、分析対象とする財・サービスへの支出を増加させる可能性もあることから、一般財源、歳入総額の双方を分析対象としている。そして双方とも住民一人当たり額を用いている。

〔データの出所〕

2003年度各都市の一般財源、歳入総額および人口数については、地方財政調査研究会「市町村別決算状況調」（地方財務協会）当年度版を参照した。人口数は住民基本台帳による。一般財源は、地方税、普通交付税、特別交付税、地方譲与税、地方特別交付金、利子割交付金、地方消費税交付金、ゴルフ場利用税交

付金、特別地方消費税交付金、自動車取得税交付金及び軽油引取税交付金である。

(2) 高齢単身世帯比（対普通世帯）と高齢単身世帯比（対高齢者世帯）

・高齢単身世帯比（対普通世帯）

$$\text{高齢単身世帯比} = \frac{\text{高齢者単身世帯数}}{\text{普通世帯数}}$$

各都市における普通世帯数に占める高齢者単身世帯数の比率である。分析対象年度における養護老人ホームには、家族と同居していない単身世帯の高齢者が、必要な介助を受けることができずに入所する可能性があることから、この変数が養護老人ホームにおけるサービスの必要性を示す可能性に注目し説明変数とした。よって予想される係数符号はプラスである。

〔データの出所〕

高齢者単身世帯数、普通世帯数ともに、5年ごとに報告される総務省『住宅・土地統計調査』における2003年度の値である。「住宅・土地統計調査（e-stat）」「都道府県編」内の値である。高齢者単身世帯数は各都道府県それぞれにおける「報告書掲載表」における「市町村」の表番号14を参照。普通世帯数は各都道府県それぞれにおける「報告非掲載表」における「市町村」の表番号48を参照。

・高齢単身世帯比（対高齢者世帯）

$$\text{高齢単身世帯比} = \frac{\text{高齢者単身世帯数}}{\text{高齢者のいる世帯数}}$$

前記の、高齢単身世帯比（対普通世帯）における分母を、高齢者のいる世帯数とした説明変数である。被説明変数が高齢者一人当たりの老人保護費であることから、被説明変数との整合性に配慮し、この変数を採用した。ここでも同様に、予想される係数の符号はプラスである。

〔データの出所〕

『住宅・土地統計調査』における2003年度の値である。各都市の高齢者単身世帯数は「住宅・土地統計調査 (e-stat)」 「都道府県編」内、各都道府県それぞれにおける「報告書掲載表」における「市町村」の表番号14を参照。高齢者のいる世帯数は以下を参照した。

<https://www.estat.go.jp/statsearch/database?page=1&layout=datalist&toukei=00200522&tstat=000000050002&cycle=0&tclass1=000000050203> 表番号 11500。

なお、普通世帯に占める高齢単身世帯比は、地域社会のつながりを念頭に置かなければ、上記の「高齢単身世帯比 (対高齢者世帯)」とは異なる次のような地域状況を反映している可能性がある。すなわち、地域によっては、「高齢単身世帯比 (対普通世帯)」という説明変数が地域社会で高齢単身世帯を支え得るレベルを反映している可能性も皆無ではない。端的に言えば、普通世帯全体に占める高齢者単身世帯の比率が高いほど、その地域が、高齢者世帯を地域全体の助け合い等によって支えられなくなっている状況が反映されている可能性である。

具体的に、普通世帯に占める高齢者単身世帯比率が高く、地域社会が高齢者世帯を支えられなくなった明確な状況とは、過疎化と高齢化が進み、住民の多くが高齢者である地域で、高齢者世帯が孤立化し、生活が困難になる状況である。過疎化と高齢化が進むほど、いわゆる買い物難民や介助が行き届かないといった傾向が生じる可能性は高いと考えられる。

(3) 定員数比率

高齢者人口当り養護老人ホーム定員数

$$= \frac{\text{養護老人ホーム定員数}}{\text{65歳以上人口数}}$$

これは定員数と老人保護費負担金との関係を検証する説明変数である。各地域の老人保護費負担金と各地域の養護老人ホーム定員数との関係を見る意義は次のようである。一見すると各地域の老人保護費負担金は、

その地域にある養護老人ホーム定員数に応じて支出されるようにとらえ得るが、必ずしもそのようになる保証はない。確かに、老人保護費負担金は、養護老人ホームへの入所者数に応じて支出されるしくみである。しかし、入所者は自らが居住する市町村以外の市町村の養護老人ホームに入所することが可能である。他方、入所先がどの市町村となるかにかかわらず、その入所のための費用を、老人保護費負担金の交付を受けて支出するのは、入所者が入所以前に住民として居住していたところの市町村である。したがって、各市町村における老人保護費負担金と各市町村における定員数との関係は、検証してみなければ明らかにならない。(当然に、ホームへの入所者が、自身が居住する市町村のホームに入所することを望む傾向が強いほど、入所率が高い傾向の下、各都市の老人保護費と各都市の養護老人ホーム定員数との正の相関は強くなる)。この問題を検証することによって、養護老人ホームの入所者が、入所前に居住していた地方公共団体の養護老人ホームに入居する傾向があるか否かが明らかとなる。

そしてさらに、この変数と被説明変数との関係において、上記定員数が制約となり、その制約が地方公共団体の老人保護対象者数 (被説明変数) の決定に影響を与えている可能性もある。すなわち、多くの入所対象者が近隣の養護老人ホームへの入所を希望し、各都市の老人保護費が各都市の養護老人ホーム定員数との間において正の相関関係を有する状況である場合には、各地域の定員数が上限となり、それ以上の入所者を生まない、という形で養護老人ホーム入所者数に影響を与えているケースや、他方、施設の運営を安定させる観点から、養護老人ホームを出所して生活することが可能な入所者に対しても出所する努力を促すことなく入所したままとなるといった状況ゆえに、定員数の多少が養護老人ホーム入所者数決定に影響を与えている可能性もある。つまり、定員数が制約となり、その制約が地方公共団体の老人保護対象者数決定の判断に影響を与えている可能性である。事実、厚生省 (現厚生労働省) は、1976年に「養護老人ホームは新設しない」との指導方針を示している⁽⁷⁾。このことから、外生的な要因によって養護老人ホームの建設は制限さ

れていた点が明らかである。この状況下、2章で示したように分析期間における養護老人ホームは、総じて減少傾向にあり、大きな変動を示していない。分析対象年度の前後においても、定員数に大幅な変動が示されている状況ではなく、かつ養護老人ホームの定員数に対する入所率が90%を超える状況にあることから、養護老人ホームの固定的な定員数が、老人保護費の決定要因となっている可能性はあると考えられる。

[データの出所]

2003年度の各都市の65歳以上人口数について、「住民基本台帳に基づく人口動態及び世帯数調査(e-stat)」(2004年3月31日現在)の人口数を用いた。2003年度の養護老人ホーム定員数については、厚生労働省「社会福祉施設等調査(e-stat)」2003年の数値を用いた。なお、ここで分析対象とする養護老人ホームは、一般の養護老人ホームと盲対応の養護老人ホームの双方である。

(4) 年収300万円未満(高齢)世帯比

$$\begin{aligned} \text{300万円未満高齢世帯比} &= \\ &= \frac{\text{年収300万円未満高齢者世帯数}}{\text{高齢者のいる世帯数}} \end{aligned}$$

これは各都市における高齢者のいる世帯数に占める年収300万円未満世帯数の比率である。養護老人ホームは、経済的な理由によって居宅で生活できない高齢者を受け入れ、入所者の所得状況に応じた老人保護費負担金を決定していることから、この変数を説明変数とした。したがって、この説明変数について予想される係数符号はプラスである。(なお200万円未満の値は、当年度の『住宅・土地統計調査』には不掲載)。

[データの出所]

高齢者のいる世帯における年収300万円未満世帯数、高齢者のいる世帯数ともに、5年ごとの報告される総務省『住宅・土地統計調査』における2003年度の値である。両世帯数ともに以下を参照した。

<https://www.estat.go.jp/statsearch/database?page=1&layout>

t=datalist&toukei=00200522&tstat=000000050002&cycle=0&tclass1=000000050203 表番号 11500。

5. 推定結果

表2には、2004年度の老人保護費負担金の決定要因についての、回帰分析による検証結果が示されている。各説明変数は、単回帰分析の結果、被説明変数と正の関係があり、係数は統計的に有意な状況である。なお、特に注目する一般財源と歳入総額について示すと、係数の有意性を示すt値は一般財源が9.694で歳入総額が7.192である。また、一般財源、歳入総額については自由度修正済決定係数はそれぞれ0.359、0.345を示している⁽⁸⁾。

推計1、2と推計5、6を見ると、推計5、6においては、高齢単身世帯比(対高齢者世帯)の符号がマイナスとなり、この点について予想とは異なる状況となっている。これに対して推計1、2で、高齢単身世帯比(対普通世帯)を説明変数とした際には、どの説明変数の符号もプラスであり、予想通りである。そして各説明変数の係数も概ね有意である。但し、歳入総額を説明変数とした際には、300万円未満世帯比の係数についてのみ有意とはならない状況である。推計3、と4において、(年収)300万円未満(高齢)世帯比を説明変数としてコントロールしない状況では、高齢単身世帯比(対高齢者世帯)の符号はプラスであるが、これをコントロールすると、推計5、6に示されているように、符号が予想に反しマイナスとなる。より頑健に予想通りの符号を示した「普通世帯に占める高齢単身世帯比」は、地域社会のつながりを念頭に置かなければ、予想通りの符号を示さなかった「高齢単身世帯比(対高齢者世帯)」とは異なる次のような地域状況を反映している可能性がある。すなわち端的に言えば、普通世帯全体に占める高齢者単身世帯の比率が高いほど、その地域が、過疎化、高齢化ゆえに、高齢者が孤立化し高齢者世帯を地域全体の助け合い等によって支えられなくなっている状況が反映されている可能性がある。

また、どの推計においても説明変数、定員数比率の符号は正で、統計的にも有意な状況である。よって定

員数の状況が老人保護費の水準に影響を与えているという仮説が妥当な可能性は示唆されている。

なお、予算制約を意味する一般財源と歳入総額の係数は、いずれの分析においても符号がプラスで、かつ統計的に有意な水準を示している。特にもっとも各説明変数が予想通りの符号を示した推計1と2において、一般税源の係数は1%水準で有意であり、歳入総額の係数は5%水準(P値は0.0157)で有意な値となっている。

上記の状況からは、説明変数、一般財源、歳入総額が老人保護費水準に影響を与えている点が示されている。

6. 結語 —2004年度財源水準と老人保護費負担金—

6.1 財源状況の影響

分析の結果、財源水準と老人保護費負担金との間に正の関係が見られる点が示唆された。各都市における養護老人ホームへの支出は、財源状況に応じた額となる傾向がある。

老人保護費は老人保護費負担金という国庫支出金を財源とし支出される。したがって、その用途および配分の基準、用途に対する支出額は全国一律に定められる傾向にあることから、老人保護費の変動は主に養護老人ホームの入所者数の変動によってもたらされる。確かに、入所者の所得水準が低いほど措置費が増加するという仕組みはあるが、財源の少ない都市ほど入所者の所得水準が高い状況にあったということが多くの

都市において偶然に生じていたとは考え難い。すなわち、財源状況と老人保護費、および老人保護費負担金が正の関係にある状況は、各都市が財源状況に応じて入所者数を決定した傾向を示唆しており、入所可能であるか、入所可能でないかの基準が、財源状況に応じて変化した可能性が示されている。事実、多久和(2002)においては、2000年以降で、ある都市が養護老人ホームの入所に際し、財政状況に応じて対応を行った点が指摘されている⁽⁹⁾。

6.2 財源状況と負担金にみる留意点

前節の状況から、2004年度養護老人ホーム運営における留意点を示すことができる。そのためにまずは、老人保護費負担金の決定が、財源状況に影響を受け弊害を生む次の二つのケースを示したい。

(1) 財源があるゆえに、入所要件に該当しない高齢者が入所し、老人保護費負担金が交付されている。(2) 財源が無いので、入所要件に該当する高齢者の入所を断り、または入所要件に該当する入居者を退所させ、老人保護費負担金が交付されない。

しかしながら(1)が生じる可能性は高いとは考え難い。なぜなら、健康で、経済的な状況も含む生活環境に恵まれた高齢者が養護老人ホーム(ナショナルミニマムを意図する施設)に入所する必要性は低いからである。なお、老人福祉法によって、養護老人ホームは、生活環境に問題がある高齢者を入所させることが定められているため、全く問題の無い高齢者を入所さ

〔表2〕老人保護費負担金の決定要因 (2004年度) 政令指定都市を除く

	推計1	推計2	推計3	推計4	推計5	推計6
1人当り一般財源	0.0113*** (4.156)		0.0159*** (6.387)		0.0131*** (5.333)	
1人当り歳入総額		0.004** (2.424)		0.0071*** (4.412)		0.0053*** (3.297)
高齢単身世帯比 (対普通世帯)	11810.9*** (3.101)	16311.7*** (4.111)				
高齢単身世帯比 (対高齢者世帯)			3027.3*** (3.008)	2311.8** (2.110)	- 6526.2*** (- 4.100)	- 6562.2*** (- 3.688)
定員数比率	162718.7*** (3.639)	167151.5*** (3.755)	174992.3*** (3.661)	175349.0*** (3.634)	163108.5*** (3.733)	169696.8*** (3.872)
300万円未満世帯比	2047.2*** (2.824)	1047.67 (1.377)			6946.2*** (6.088)	6718.3*** (4.753)
定数項	- 2390.8*** (- 4.068)	- 1388.99*** (- 2.702)	- 2315.9*** (- 3.977)	- 1325.5** (- 2.269)	- 2795.4*** (- 5.213)	- 1786.3*** (- 3.696)
Adj R-squared	0.565	0.543	0.510	0.485	0.571	0.538
観測数	549	549	549	549	549	549

注 White の一貫性のある標準誤差を用いている。上段は係数、下段 () 内は t 値。***: p < 0.01, **: p < 0.05, *: p < 0.1 を表す。

せることにはなり難い。すなわち、制度と必要性の両面から、恵まれた高齢者が入所を申し出て、入所する可能性は低いと考えられる。また、地方公共団体が、財・サービスの最適供給へ向けた行動をとるならば、養護老人ホーム入所者の決定に際して(1)のケースが生じる可能性は低い。限られた財源の下、養護老人ホーム以外においても様々なサービスの供給が住民から求められる中、入所の必要性がない高齢者の入所が認められる可能性は高いとは言い難い。

ここで、上記(1)(2)では説明できないケースを考えることが有用である。本稿によってその傾向が示唆された、財源状況に応じて保護対象者の措置数を決定する傾向のある都市の多くは、上記の(1)(2)のいずれにも属さない、以下のような状況に置かれていると考えられる。ある都市が、財源が不足する傾向となったゆえに、養護老人ホームの入所措置について、措置を行わないという行動(措置控え)を行ったとする。この時に、措置控えの対象となった高齢者が、措置がなされなかったがゆえに、ナショナルミニマムが達成されなかったと言い得る明らかな弊害を被ったか否かの識別がつかないケースである。養護老人ホームにおける老人保護に関する留意点を示す上で、重要となるのは、この状況である。

もともと、財源状況に応じて措置控えを行った都市が、問題のある上記(2)の状況となっているか否かを判断することは難しい。この判断の難しさは、ひとえに、養護老人ホームでの保護対象とすべきか否かの基準が、多様な観点に影響を受け決まる性格であることによってもたらされている。一言に、いかなる高齢者を入所させ、いかなる高齢者を入所させないかについて基準を定め、その基準によって判断するといっても、その判断は容易ではない。その判断には、対象高齢者の所得状況から健康状態(心身の状態)、家族との関係、住居の状況など、様々な状況が影響を与える⁽¹⁰⁾。その結果、入所対象者の中に、入所させるべきか、入所させないべきかを判断することが難しい状況にある者、すなわち措置対象とすべきか否かのボーダーラインにいる者が生じることになる。そして、このボーダーラインにいる保護対象者に対し、財源の状

況に応じた措置数の変動が生じていると考えられる。その時、このボーダーラインにいる措置対象者に措置控えを行った全ての都市に問題があるとすることはできない点に留意する必要がある。例えば、財源があるがゆえに、このボーダーラインにいる対象者を多く入所させた都市が、状況が変わって財源がない状況となった時には、これらのボーダーラインにいる対象者の入所を許さなかった場合、あるいは、財源のある都市がボーダーラインにいる対象者を多く入所させ、財源の無い都市がボーダーラインにいる対象者を入所させなかった場合に、そこで入所できなかった対象者が大きな弊害なく、その後も生活を続けられるケースもないとは断定できないからである。

しかしながら、本稿で示された、都市が財源状況に応じて、保護すべきか否かを判断している傾向において、その際の保護対象者は、既述のように、保護すべきか否かのボーダーライン近くにいる可能性が考えられる中、財源状況に応じて老人保護費を決定する傾向にある都市が、財源が少ない状況において、保護されない人を増やす状況は、保護対象となる可能性のある高齢者を保護しない状況が増加している傾向を意味する。

このことから、財源状況に応じて老人保護費を決定する傾向において、以下のような留意点を示唆することができる。

(公平性の問題)

まずは、公平性の問題である。財源状況に応じて老人保護費が変動する状況は、ホームへの入所に対する判断、保護措置に関する決定が、詳細に固定された特定の基準によるものではなく、財源状況によって異なる性格である可能性を示している。老人保護費は生活保障に関する対応であるゆえに、その措置の対応が財源状況に応じて異なる傾向は、不公平感を生む可能性を有している。この点に留意し、不公平感がトラブルを生まないように注意すべきであった。

(景気低迷期における措置控え増加の可能性)

また、特に景気低迷期には、措置控えが保護対象者に過度な負担を与える可能性に留意する必要がある。景気低迷期に財源が減少し、措置控えが増える状況下

では、措置をすべきか否かのボーダーラインにいる保護対象者について、措置をしないケースが増える可能性がある。この時、措置を受けられなかった保護対象者がまったく弊害を被らずにその後も過ごしていくとの保証はない。保護対象者の状況は、措置控えの判断がなされた後においても逐次変化する。可能性としては、措置を行わなかった後に、さらに状況が悪化することもある。この状況に際し、限られた行政側の対応人員の下、地方公共団体が完全に対応できる保証もない。すなわち、措置控えが増えるほど、十分に対応できない保護対象者が生じる可能性は相対的に高まると考えられる。したがって、特に景気が大きく低迷する状況下では、保護対象者の状況に、より留意し、注意を促す必要があったと考えられる。

注

(1) 1999年度から2004年度における老人福祉法が定める国の負担に関する規定および介護保険法による。また、財政調査会(2001)『補助金総覧』日本電算企画、財政調査会(2004)同上書の各年度版に、老人保護費負担金の内容の推移が示されている。

上記の老人福祉法、介護保険法および文献から以下の点が明らかである。2005年度に、それまでの老人保護費に関する負担金制度が廃止へと向かう中、介護保険の導入に伴い、各市町村が得る老人保護費負担金の使途先から、特別養護老人ホームにおける措置費が外れることになった。

(2) なお、2009年から2011年にかけて、急激に定員数、在所要数が減少し、その後上昇に転じている点について、その原因は完全に明確ではないが、『社会福祉施設等調査』の集計方法の変動が影響を与えていると考えられる。同調査の2016年「年次推移」表2における注記に「2009年及び2011年は、調査方法等の変更による回収率変動の影響を受けていることに留意する必要がある」と示されている。

(3) 高齢単身世帯比等の出所である総務省『住宅・

土地統計調査』が5年に1度の調査であることから、分析可能期間において、2003年度のみ状況把握が可能ゆえに2004年度を分析対象としている。

(4) 分析対象年度における老人福祉法第24条において、都道府県は、福祉事務所を設置しない町村の養護老人ホーム措置費の4分の1を負担することを義務付けられている。

(5) 2004年度合併新設によって分析対象から外した都市は以下の都市である(合併前の名称も含む)。函館市、十和田市、つがる市、むつ市、五所川原市、八戸市、秋田市、由利本荘市、本荘市、潟上市、大仙市、大曲市、北秋田市、湯沢市、男鹿市、合津若松市、田村市、常陸大宮市、日立市、常陸太田市、那珂市、水戸市、坂東市、岩井市、稲敷市、筑西市、下館市、かすみがうら市、取手市、那須塩原市、黒磯市、佐野市、さくら市、前橋市、伊勢崎市、沼田市、太田市、飯能市、野田市、鴨川市、柏市、新発田市、佐渡市、両津市、阿賀野市、魚沼市、南魚沼市、新津市、上越市、糸魚川市、新潟市、白根市、豊栄市、かほく市、七尾市、白山市、松任市、能美市、砺波市、南砺市、あわら市、甲斐市、北杜市、笛吹市、上野原市、山梨市、千曲市、更埴市、東御市、長野市、飛騨市、本巢市、瑞穂市、郡上市、下呂市、恵那市、各務原市、高山市、関市、中津川市、海津市、伊豆市、御前崎市、菊川市、田原市、いなべ市、志摩市、伊賀市、上野市、桑名市、松阪市、亀山市、四日市市、甲賀市、野州市、湖南市、高島市、東近江市、八日市市、米原市、京丹後市、堺市、養父市、丹波市、南あわじ市、葛城市、鳥取市、倉吉市、米子市、安来市、江津市、益田市、雲南市、出雲市、平田市、松江市、高梁市、瀬戸内市、井原市、赤磐市、岡山市、総社市、備前市、新見市、真庭市、美作市、津山市、安芸高田市、呉市、三次市、府中市、江田島市、福山市、東広島市、三原市、尾道市、庄原市、周南市、徳山市、新南陽市、光市、宇部市、下

関市、柳井市、萩市、長門市、山陽小野田市、小野田市、吉野川市、美馬市、丸亀市、四国中央市、川之江市、伊予三島市、西予市、東温市、西条市、東予市、松山市、北条市、大洲市、今治市、八幡浜市、高知市、福津市、久留米市、うきは市、柳川市、宗像市、唐津市、小城市、対馬市、壱岐市、五島市、福江市、長崎市、諫早市、上天草市、宇城市、山鹿市、阿蘇市、菊池市、大分市、臼杵市、中津市、佐伯市、日田市、豊後高田市、宇佐市、豊後大野市、薩摩川内市、川内市、鹿児島市。

- (6) 以下の資料における老人保護費負担金の説明による。

・総務省自治財政局『平成16年 地方財政状況調査表作成要領(市町村分・一部事務組合)』(総務省 閲覧資料)。

上記資料は、本章の分析における老人保護費負担金の出所資料である地方財政調査研究会編『市町村別決算状況調』各年度版における統計数値の区分が示されている資料である。各市町村はこの資料の区分に応じて、決算額を集計し、総務省に提出している。

- (7) 清水正美(2010)「社会福祉制度転換期における養護老人ホームの位置づけについて」『城西国際大学紀要』8(3)、pp.31-39。
- (8) 年収300万円未満高齢世帯比(持ち家でない世帯)について(下段参照)は、同様の被説明変数との単回帰分析の結果、符号がマイナスとなったことから、分析対象としなかった。データの出所は「年収300万円未満高齢世帯比」と同様である。

300万円未満高齢世帯比(持ち家でない) =

$$\frac{\text{年収300万円未満持ち家でない 高齢者世帯数}}{\text{高齢者のいる世帯数}}$$

- (9) 多久和令一(2002)「介護保険後の養護老人ホーム」『ゆたかな暮らし』1・2月合併号 pp.31-38。
- (10) 「老人ホームへの入所措置等の指針について」(昭和62年1月31日社老第8号)および「老

人ホームへの入所措置等の指針について」(平成18年3月31日付け老発第0331028号厚生労働省老健局長通知)による。

参考文献

- 牛沢賢二・鈴木博夫(2004)「生活保護率の地域格差に関する研究」『産能大学紀要』24(2) pp.19-30。
- 清水正美(2010)「社会福祉制度転換期における養護老人ホームの位置づけについて」『城西国際大学紀要』8(3)、pp.31-39。
- 関根美紀(2007)「都市部の生活保護率に影響を与える要因について」『愛知教育大学研究報告(芸術・保健体育・家政・技術科学・創作編)』56、pp.63-68。
- 多久和令一(2002)「介護保険後の養護老人ホーム」『ゆたかな暮らし』1・2月合併号 pp.31-38。
- 中澤克佳(2006)「財源制約と地方自治体の供給行動—老人福祉費の決定構造の検証—」『公共選択の研究』第47号 pp.43-54。
- 柵木靖子(1992)「在宅福祉施策自治体間格差の要因分析—奈良県下の市町村を対象にして—」『季刊社会保障研究』28(1) pp.79-91。