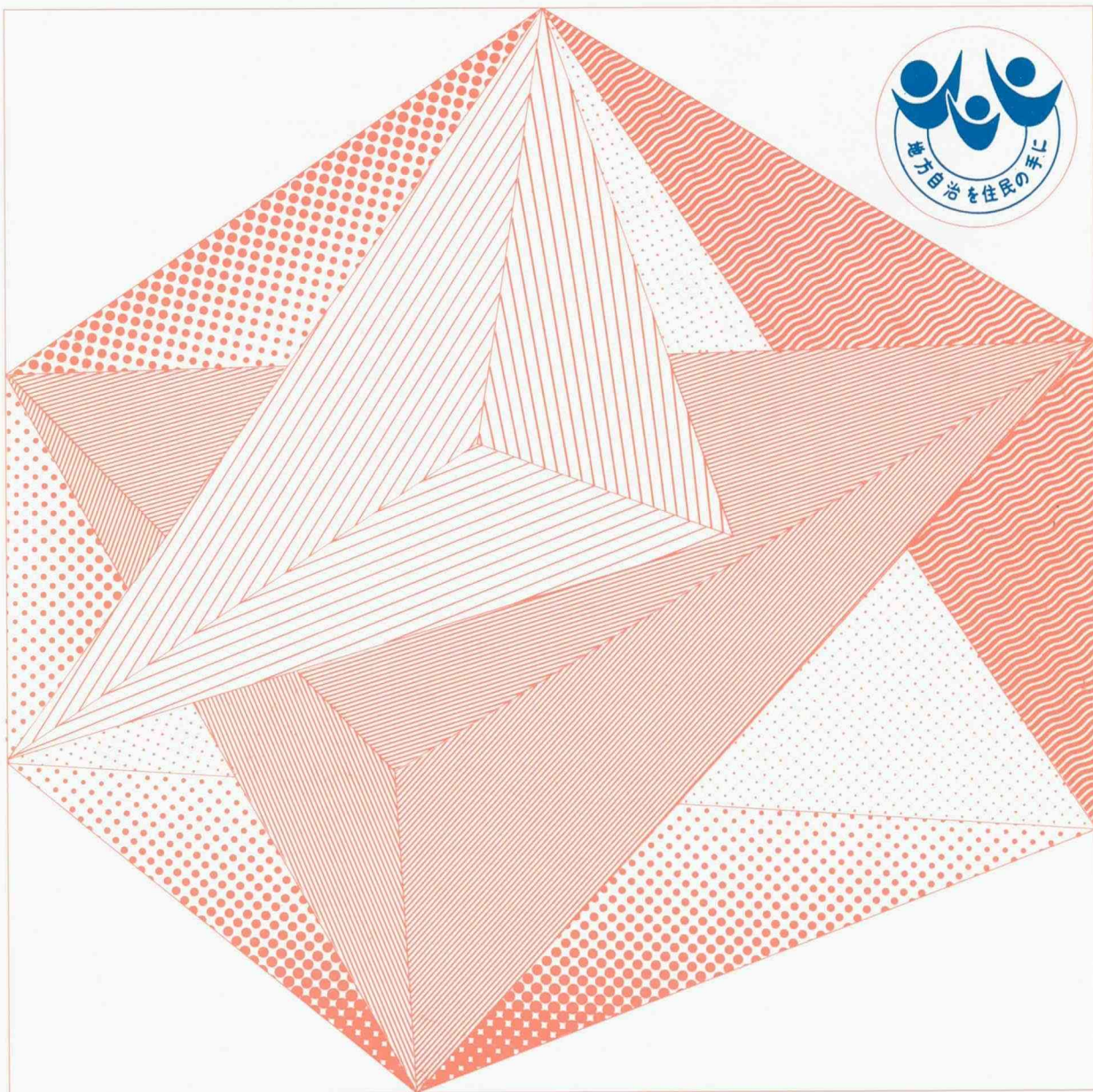


自治研 かながわ

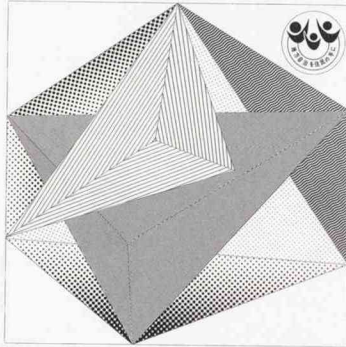
1992

4

No.33 (通算97) 高齢者福祉行政における政府間関係



社団法人神奈川県地方自治研究センター



もくじ***CONTENTS

1991年度 国と地方の関係：政府間関係研究報告書の紹介にあたって	
報告書のはしがきの要点	1
第1. 高齢者福祉行政における政府間関係	7
ー藤沢市の高齢者福祉施策の実態調査よりー	
1. はじめに	7
2. 老人福祉事業の概況と事業主体	8
(1) 老人福祉施策の総括的な状況	8
(2) 藤沢市の高齢者福祉事業(その概要)	9
(3) 藤沢市の具体的な高齢者福祉施策	10
(4) 藤沢市のその他の高齢者への施策	13
3. 国と地方の関係からみた老人福祉	14
(1) 社会福祉関係の法改正の経過	14
(2) 法改正にともなう事務事業への影響	16
(3) 制度改正にともなう財政的影響	17
(4) 調査を終えて	20
資料1 第2臨調・行革審の経緯	5
資料2 老人福祉関係法令・通達等一覧	21
資料3 老人の福祉事業 藤沢市の制度一覧	25

報告書のはしがきの要点

－藤沢市の高齢者福祉・都市計画行政の調査報告の意味－

当研究センターでは、89年から「国と地方との関係」研究会をつくり、その成果として92年3月に『「国と地方」「広域行政」に関する改革課題』として報告書をまとめることができた。この報告書全文については200ページ以上の長文にわたるため、掲載することができず、この月報では、92年4月号と6月号の2号にわたり、報告書の中のケーススタディとして行った藤沢市における調査研究の報告について特集することとした。

以下、この報告書のはしがきを紹介し、研究会の概要の理解を得たい。

(1) 「国と地方の関係研究会」 の目的

今日、地方自治を基礎にした分権的参加型社会への転換と、自治体の「地方政府」としての認識は高まりつつある。しかしまだ「地方政府」という用語が完全に市民権を得ているわけではなく、国の政府に対する地方政府という関係にはなっていない。

分権型社会への転換を図るために、主権者である国民と中央および地方政府との関係を改めて捉え直す必要がある。「国」と「国家」という言葉がよく混同して使われているが、「国家」とは、主権者である国民と、国民のよって信託

された中央政府（国）と地方政府（自治体）の全体を含んだトータルな概念であることを正しく把握する必要がある。従来からある「中央・地方関係」「国・地方関係」「地方制度」という関係を「政府間関係」という概念でとらえ直すことがこの調査研究のスタートであった。

「国と地方との関係」を上下関係としてとらえるのではなく「政府間関係」として多角的に改革課題をとらえると、多くの課題が山積している。国と自治体との事務事業の分担、許認可権限のあり方や機関委任事務の取り扱い、税財源の配分と財政自治権、行財政制度の全般にわたる改革課題、国・都道府県・市町村間の関係のあり方、国政と広域行政をめぐる課題など、今までも地方制度調査会をはじめ第1次・第2次臨時行政調査会（臨調）などから多くの提言・意見がだされているところである。

近年では行政改革推進審議会（行革審）による改革論議も行われ、第1次、第2次に続いて第3次行革審答申が出されようとしている。しかし、本格的な分権化にむけた制度改革は今日まで行われてきていない。

そこで、地方自治の充実強化にむけて新しい理念・方策等を確立する必要があると考えた。制度的・財政的に、地域で自治体が主体となった自治制度となり得ていない要因はどこにあるのか、分権化を阻害している要因がどこかを明きらかにし、分権化を進めるための具体的手段

はどのような方法があるのか、ということなどを調査研究しようというのがこの研究会を設置した目的であった。

(2) 研究会の経緯

こうした観点から、1989(H.1)年にこの研究会が当自治研センターの横山桂次理事長を責任者として設置され、国と地方との関係を新しい時代に対応できるようなものとするため、あるべき改革のあり方を探ってきた。

まず、1989(H.1)年度には、「国と地方の関係論の系譜と広域行政制度の展開」と「新(第2次)行革審の答申の課題と問題点」などについて、さらに「欧米における政府間関係の動向」について米、英、仏、独、カナダ、オーストラリアなどの文献の翻訳を行い、報告書としてまとめた(1989年度調査報告書)。

さらに1990(H.2)年度には、「日本における政府間関係論の概念とその系譜」「広域行政と自治体連合の可能性」「地方主権論と府県制度」などについて、そして「欧米における政府間関係論の動向」についてアメリカ、フランスの動きや特に連邦主義に関する文献の翻訳を進め、報告書としてまとめた(1990年度調査報告書)。

そして最終年度となる今年度は、具体的な自治体の事務事業の実態に即しながら、国と地方との関係の改革課題について提起を行うことと、広域行政のあり方について調査研究を進めることとした。

そのため、91年8月から藤沢市の協力を得て具体的な事務事業の執行過程の調査を行ってきた。行政分野のなかから特に「都市計画行政」と「高齢者福祉行政」について調査を行い、国

と地方との関係を「通達行政」ならびに「補助金行政」について現状把握をすることとした。

具体的な自治体の事務事業の実態調査を行うために、高齢者福祉行政については関東学院大学鳴海正泰教授をチーフにし、都市計画行政については横浜国立大学緒形昭義講師をチーフにして班編成を行い調査を進めてきた。

そのうえにたって、国と地方の関係を政府間関係としてとらえたとき、分権的行財政システムの確立がもとめられており、多くの改革すべき課題のあることが明らかになった。その結果、『「国と地方」「広域行政」に関する改革課題』として報告書をまとめることができた。

(3) 最近の国と地方の関係

ケーススタディの報告にはいる前に、最近の「国と地方の関係」の論議の特徴についてふれておきたい。まず、この10年間の第2次臨時行政調査会(第2臨調)以来の「国と地方の関係」についての特徴的な動きを概観しながら、最近の動きについて特徴的なものについて見ることとしたい。

① 1981年3月に発足した第2次臨時行政調査会(第2臨調)は、5次にわたる答申を行い、行政改革について「国と地方」を通じて実施すべき課題を明らかにした。特に、第3次答申「基本答申」で行政の目指す目標・行政改革の視点にふれながら、その中の「国と地方との関係に関する改革」について分権の必要性について触れていた。また、第5次(最終)答申の中の「補助金等の整理合理化」「許認可をはじめとした行政事務の改革」などが国と地方の関係に関わりの深い答申であった。

② 第2臨調の答申の実施を監視するためにできた臨時行政改革推進審議会（第1次行革審）は、1983年7月に発足したが、行政改革について4つの意見と3つの答申を出している。

この中で、最初の答申である「地方公共団体に対する国の関与・必置規制の整理合理化に関する答申」と、第2回目の答申である「行政改革の推進方策に関する答申」中の「機関委任事務の整理合理化」についての項目が、国と地方との関係に関するものであり、地方の自主性・自立性の確立をもとめたものであった。行政改革は「五合目程度」とした評価や「地方行革」推進を求めた答申が特徴的であった。

③ 1987年4月には第2次行革審（または新行革審）が発足し、土地問題を中心にした答申を重ね、1つの意見と6つの答申をだしている。この89年12月の「国と地方の関係等に関する答申」では、「地域行政主体の整備・多様化、広域行政への対応」についていくつかの新しい提言が出された。一定の条件を満たす市に対して府県の事務権限を大幅に移譲する「地方中核都市」（第二政令指定都市）、府県の広域的な計画・基準・施策の調整と共同実施を行う「都道府県連合」、関係市町村による広域的な施設の整備や産業の振興などの計画の策定と実施をおこなう「市町村連合」などの構想を盛り込んだ答申を出しているのが注目された。

この答申による広域行政への対応の構想は、その具体化については地方制度調査会に検討を委ねていたことから、現在地方制度調査会で検討が開始されているところである。

④ 1990年10月に発足した第3次行革審は、92年12月までに2つの意見と3回の答申を出している。行革審内部に3つの部会ができ、91年6月に部会報告を受け、7月に「国際化対応・国民生活重視の行政改革に対する第1次

答申」が出された。

その中で、国と地方の関係については「分権的國家を目指すべき」「魅力ある地域づくりー地域の活性化・自立化ー」「自立的な地方行政体制の確立」などをうたい、「地域が自立できる総合的な調整能力、権限を持つ」「基礎的自治体のあり方を検討する」ことなど分権化の推進を強調していた。

さらに、91年11月に行政手続法の法案要綱案が報告として出されたのにそって、12月には「公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申」が出された。同時に「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第2次答申」が出された。

この「第2次答申」の中で「自主的・自立的な地域行政体制の実現のために」と題して「地方分権特例制度の導入」を提案していることが注目された。（以上の約10年間にわたる臨調・行革審答申などの動きについては、資料1「臨調・行革審の経緯」を参照されたい）

⑤ 「地方分権特例制度」はパイロット自治体ともいうべきものである。対象自治体としては、自治体の自主性・自立性を高めようとする意欲があり、一定の人口規模や広がりを持ち、移管された権限を適正に執行し得る行財政能力を持つ自治体に対して、「都市計画、農業整備、教育・文化、保健・福祉」などの分野を実施するに当たり、それに必要な権限を国や府県から大幅に移譲する特例をつくらうというものである。この特例の指定は、一定の要件を備えた市町村（市町村が共同して申請する場合も含む）からの自らの申請に基づき指定することとされている。そして配分される権限などの「特例の内容」としては、「権限配分、補助金等、起債、税財政制度、機関委任事務」などについて特例的な制度をつくり、このパイロット自治体で先

導的に試行を行おうとするものである。

しかし、部会の中では各省庁の反発もあり具体的な権限内容の詰めができず、次の「小委員会」に持ち越された。

⑥ 第3次行革審では、「地方分権特例制度（パイロット自治体）」の具体的検討のため、「豊かなくらし部会」の中に「地方分権特例制度等検討小委員会」が92年1月に設置され、92年3月末現在その制度の具体的な検討作業に入っている。この制度化の合理的理由や対象自治体の範囲、地方制度調査会で検討している「地域中核都市」制度との関連など明確にすべき点の検討とあわせて、現行の許認可など各種制度の弾力的運用をすすめることなど運営改善の面についても検討されている。

行革審としては、官僚制度の壁に阻まれて一向に進展しない地方分権化を、このパイロット自治体に先導的試行の役割を担わせ、地方分権の突破口にしようということである。権限の追加や対象自治体の拡大をはかることも考えられ、将来は試行の成果を見極め一般化する方向をめざしたいとしている。「特例制度」としてであれ、ともかくも地方分権制度への一步を踏み出したことについて評価することができる。

⑦ 広域行政をめぐる地方制度調査会での審議の状況、そしてパイロット自治体制度の導入を目指す第3次行革審の動向を見ながら、当研究会としてはこれらの動きに深い関心を寄せながら、この研究会として引き続き研究すべき課題とすることとした。

(4) 今後の課題

「国と地方の関係」は古くて新しい課題であるが、政府間関係として捉えたとき、現在の中央集権的な行財政制度を思い切った地方への分権・権限移譲を行う必要があることは、今日では行革審の答申を見るまでもなく明らかなことである。また、欧米や北欧に見られるように、地方分権はいまや世界的な潮流ともなっている。

この3年間に、行革審も新（第2次）行革審から第3次行革審に移行し、その任期も92年7月に迫っている。国と地方の関係では、すでに述べたように地方制度調査会が第2次行革審の答申にあった「地域中核都市」「都道府県連合」「市町村連合」制度についての討議を行っている。

また、地方分権は、自立的で多様な地域社会を作り上げるためには不可欠なものであり、地域の活性化のためにも必要なことである。一方で、中央集権化とともに東京一極集中の弊害が指摘され、首都機能の地方分散への要請も高まってきた。東京一極集中に対する解決策として「遷都」「分都」「展都」の3つの論議が行われている。92年2月に国土庁の「首都機能移転問題に関する懇談会」は、首都移転についての積極的な思案を盛り込んだ中間報告を発表している。しかし、この首都機能の移転についての討論も時期的制約のもとでこの研究会で十分に行うことができなかつた。

分権型社会にむけて、政治・社会・行政の全般にわたってさまざまな制度改革を進める必要があるのであるが、今回はその総論的な指摘（提起）にとどまっている。分権化を具体的に進めるパイロット自治体の問題、東京一極集中の解決策の問題など、残された課題については、この研究会を継続させ、引き続いての調査研究を行うこととした。

<資料1>第二臨調・行革審の経緯

年月日	答申名と主要内容
1981. 3.16	臨時行政調査会（第二臨調）発足
7.10	行政改革に関する第1次答申 〔財政支出削減と行政合理化〕 ・支出削減等による財政再建の推進 ・行政の合理化、効率化の推進
1982. 2.10	行政改革に関する第2次答申 〔許認可等の整理合理化方策〕 ・新車の新規検査の検査証の有効期間の延長(2年→3年)等
7.30	行政改革に関する第3次答申〔基本答申〕 ・行政の目指すべき目標①活力ある福祉社会の建設 ②国際社会に対する積極的な貢献 ・行政改革を進める観点①変化への対応 ②総合性の確保 ③簡素化・効率化 ④信頼性の確保 ・三公社の民営化 ・主要行政施策の改革 ・国と地方の関係に関する改革
1983. 2. 8	行政改革に関する第4次答申〔行政改革の推進〕 ・ポスト臨調の設置
3.14	行政改革に関する第5次答申〔最終答申〕 ・行政組織（中央省庁内部部局の再編成等） ・現業・特殊法人等の改革 ・補助金等の整理・合理化 ・許認可をはじめとした行政事務の改革
1983. 7. 1	臨時行政改革推進審議会（第一次行革審または旧行革審）発足
8. 4	当面の行政改革に関する意見 ・臨調答申に基づく行政改革の推進
12.29	昭和59年度予算編成と当面の行政改革の諸問題に関する意見
1984. 7.25	行革審意見 ー当面の行政改革推進方策に関する意見ー ・昭和60年予算編成、地方行革の推進
10.23	行革審意見 ー臨調答申の推進状況についてー ・行政改革は五合目程度
12.18	行革審答申ー地方公共団体に対する国の関与・必置規制の整理 合理化に関する答申ー ・都道府県の開拓審議会や地代家賃審議会の廃止
1985. 7.22	行革審答申 ー行政改革の推進方策に関する答申ー ・内閣の総合調整機能 ・科学技術行政における総合調整機能の強化 ・機関委任事務の整理合理化など地方の自主性・自立性強化
同	行革審意見ー昭和61年度予算にむけた行財政改革に関する意見

1986. 6.10	<p>行革審答申 ―今後における行政改革の基本方向―</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政改革はいまだ道半ば ・日航の民営化など特殊法人の改革 ・地方行政の改革
1987. 4.20 7.14 10.12 1988. 6.15 6.29 12. 1 1989.12.18 1990. 4.18	<p>臨時行政改革推進審議会（第二次行革審または新行革審）発足 当面の行財政改革の推進に関する基本方策について（答申）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・昭和63年度予算編成 <p>当面の地価等土地対策に関する答申 ・緊急対策</p> <p>地価等土地対策に関する答申 ・総合対策</p> <p>臨調・旧行革審答申等の推進状況と今後の課題（意見）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・着実に進めつつあるが、改革の本格的実現と成果を見るに なお従来にも増した推進努力が必要 <p>公的規制の緩和等に関する答申</p> <ul style="list-style-type: none"> ・物流・流通などの分野の規制緩和 <p>国と地方の関係等に関する答申</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域活性化など幅広い視点での国と地方を通ずる改革方策 （権限委譲、関与・規制緩和、補助金整理合理化の具体例） ・地域行政主体の整備・多様化、広域行政への対応 （地域中核都市、都道府県連合、市町村連合、合併の促進） ・地域活性化施策の総合的推進 <p>最終答申</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国民負担の増大抑制と財政の運営方針 ・公的規制の廃止・緩和と民間部門の活用 ・地方分権の推進 ・制度・施策、行政組織、特殊法人の改革
1990.10.30 12.12 1991. 7. 4 12. 9 12.12 同	<p>臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）発足</p> <p>平成3年度予算編成に向けた当面の行政改革に関する意見</p> <p>国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第1次答申</p> <ul style="list-style-type: none"> ・豊かな暮らしを目指す改革 ・世界の中の日本としての改革 <p>平成4年度予算編成に向けた行政改革に関する意見</p> <p>国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第2次答申</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国際化対応の行政改革 ・豊かな地域社会形成のための諸施策 ・自主的・自立的な地域行政体制の実現 （地方分権特例制度＝パイロット自治体構想） <p>公正・透明な行政法制の整備に関する答申</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政処分を行う前の統一的行政手続法の整備、法案要綱

第1. 高齢者福祉行政における政府間関係

藤沢市の高齢者福祉施策の実態調査より [ケーススタディ1]

1. はじめに

いま、自治体では行政事務を行うにあたって、日常的な事務処理の基準を中央省庁の定める基準に依拠しているケースが多くみられる。各省庁の出す通知に基づき事務処理をすすめる、いわゆる「通達行政」が現実的としては支配的になっている状況にある。

「通達」は、法令の解釈についての国の見解であり、処理基準などについても国としての一つの基準をさししめたものである。したがって「通達」はもともと法規範性はなく、あくまで自治体が参考として活用するための資料であり、自治体では個別に対応して法的な結論を導き出さなければならないものである。しかし現実には、自治体現場での事務処理は「通達」に忠実にしたがって処理されているのである。

こうした「通達行政」の実態は、国と自治体とが対等の政府間関係になっていない状況を指し示しているといえよう。今回、この政府間関係の実態に迫るため、藤沢市の事務事業についてケーススタディとして実態調査を行うことにした。行政課題の中から「福祉行政」と「まち

づくり行政」の二つについて調査を行うこととした。「福祉行政」についてはその中でも高齢者福祉の課題について、「まちづくり行政」については都市計画事業、その中の道路、公園行政について絞って調査することにした。

この調査に当たって、あらかじめ調査のポイントを決めていた。それは、

『福祉行政については、この数年間にいくつかの法改正・制度改正が行われているが、改正に伴う変化と「通達行政」実態に注目すること。

①具体的には、1987(S.62)年に、それまで機関委任事務であった施設への入所措置などの業務が「団体事務化」された。②また、90(H.2)年には、福祉関係8法が改正され、在宅福祉サービスの主体が市町村になった。この法改正により、事務事業の執行にどんな変化があったか、その間の「通達行政」について実態はどうであったか。③90(H.2)年から国の高齢者保健福祉推進10か年戦略(ゴールドプラン)が策定され実施に移っているが、この事業に伴う通達内容や財政負担に変化があったのかどうか。

それにどう対応したか。』ということであった。

以下、この稿では、高齢者福祉行政における国と地方との関係を、法令や通達の実態をみながら、さらに藤沢市の高齢者福祉の事業の実態

調査にもとづいて、特に在宅3本柱といわれるホームヘルプサービス、一時入所（ショートステイ）、デイサービスを中心にみてみたい。

2. 老人福祉事業の概況と事業主体

(1) 老人福祉施策の総括的な状況

老人福祉関係の法体系は、きわめて複雑多岐にわたっている。総論的なものとしては、1986(S.61)年6月に閣議決定された「長寿社会対策大綱」がある。ここでは、「人生50年時代に形成された既存の諸制度、諸慣行を見直し、人生80年時代にふさわしい社会経済システムに転換にする必要がある」という基本認識のもとに、「①雇用・所得保障システム、②健康・福祉システム、③学習・社会参加システム、④住宅・生活環境システムに係る長寿社会対策を総合的に推進する」としている。そしてこの4分野における政策の遂行目標などを掲げたものである。

この「長寿社会対策大綱」に基づく4つの分野にわたって、法体系を整理しなおしたのが表1の体系図である。雇用対策から始まり、住宅環境整備など23の大きな分野に別れている。この大綱の関わる省庁は、全ての省庁に及んでおり、長寿社会への対応は生活の全分野にわたっているためでもある。

このうち、特に高齢者の日常生活に直接的な関係を持つのが「健康・福祉」の分野である。

法体系としては、厚生省の所管による老人福祉法と老人保健法の二つに大別されるが、ここでは老人福祉法に関わる部分についてのみ見ることとしたい。

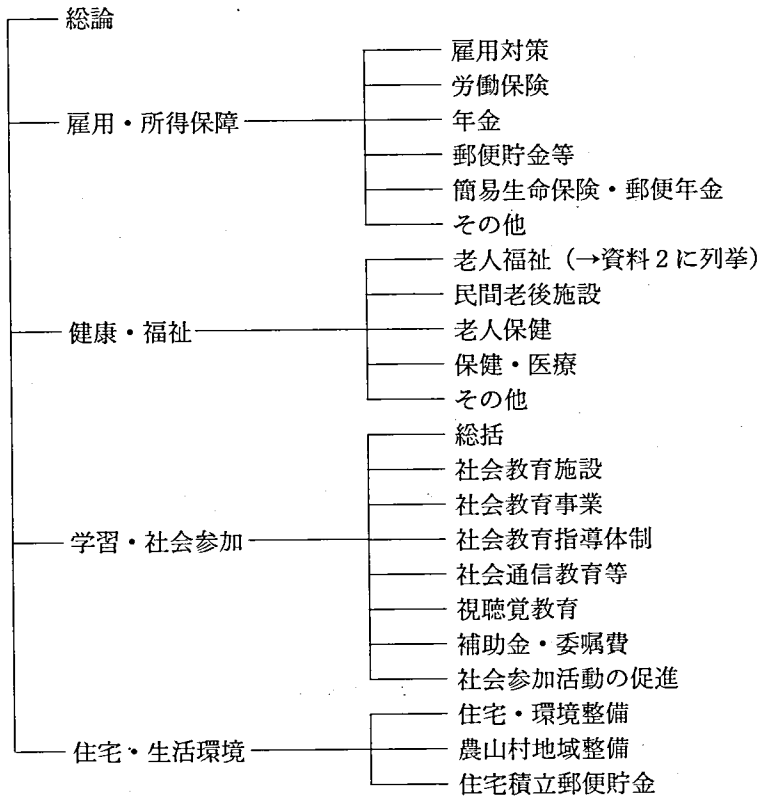
老人福祉法は1963(S.38)年に成立した法律であるが、1990(H.2)年6月に大幅に改正され、27年ぶりに長寿社会への対応として注目されている。

老人福祉法関係の施行令、施行規則の他、多くの通知（通達）が出されている。

総括的なものとしては、法成立初期の実施体制・運用の細則準則などと、90年の法改正に伴うものなど12の通達がある。在宅福祉の関係では、在宅老人福祉対策事業の推進をもとめて、家庭奉仕員派遣事業などの事業実施に当たっての指針となる要綱を添付した通知をはじめ、在宅福祉事業の具体的な運営などに関する通達が24ある。

そして、老人福祉施設関係の通達が最も多く出されている。養護老人ホーム・特別養護老人ホームの設備及び運営に関しての基準を定めた省令のほか、社会福祉施設の運営や防災、入所措置などに関するもののほか、事務執行に当たっての質疑応答まで49の通達がだされている。経理関係としては、国庫補助・負担金の取り扱いなどを中心に32の通達が出されている。このほか、シルバーサービス関係で12の通達が

表1 《長寿社会関係法令通達・等体系図》



出されている。

これらを合わせると、法のもとに合計97本の通達が現在効力を持っているものと考えられる。老人福祉法の施行当時のものと、老人福祉施設の運用や国庫負担金をめぐる通知がかなり目につくが、すでに廃止された通達を含めると、かなりの量であることがわかる。(高齢者福祉関係の通達の一覧表は資料2として本稿末尾に掲載してある)

実際の自治体では、日常の事務事業の執行に当たっては、法律よりもこの通達による細部の基準にもとづき仕事を進めていることになる。たとえば、老人福祉施設を社会福祉法人が建設するにあたっては、省令の基準を基本にして、通達による細目の運用基準にしたがって行政指

導している。この基準をクリアーした施設について国庫補助金が交付され、自治体独自の補助金も施設へ交付されることになる。

これらの通達、要綱の運用について、藤沢市の具体的な事務事業に即して見ると、以下のようになる。

**(2) 藤沢市の高齢者福祉事業
(その概要)**

藤沢市は、1991(H.3)年10月で人口約35万4千人で、65才以上の老人人口比率は9.5%である。このうち、寝たきり・準寝たきり老人は、約1,300名程度と推定されている。

市の老人福祉施策は、他都市の施策と比べてかなり先進的なもので、生活援護から始まり、経済援護、保健医療、地域福祉、社会参加生きがいまで含めて、約60の事業を実施している。藤沢市福祉保健部「福祉の概要」を参考にしながら、別掲資料3「老人福祉事業、藤沢市の制度一覧表」を作成したが、それぞれの事業ごとの法的根拠と事業内容を明らかにしてある。

藤沢市では、82(S.57)、83(S.58)年度に高齢化社会問題研究会(代表・新田俊三東洋大学教授)をつくり、高齢化問題についての総合的な都市政策あり方についての提言が行われた。これによると『「施設対応サービス中心」から「在宅サービス中心」へとかえていくこと』とされ、『これまでのように高齢者を単に社会的弱者と見なし社会的扶養の対象としてのみ扱うという方式では、対応・解決が困難であり、都市・地域、市民・住民全体を巻き込んだ総合的な都市地域政策をとらざるをえない。高齢化を前提とした成熟型社会の都市・地域政策への転換が迫られている。』という認識のもとに、藤沢市がさしあたってとるべき政策と、中長期視点にたつてとるべき対策にわけ、実現の方向を示したものであった。

この提言を受け、市としての総合的な高齢化社会への対応策を実現に移していったものである。そのため、他都市よりも進んだ政策が徐々に進行し、市独自の企画により事業が進められ、それが他都市に波及するという効果をもたらしている。

91年末現在、老人専用施設としては、市内には特別養護老人ホームが6カ所・定員300人、養護老人ホームが2カ所・定員200人のものがあり、この中には藤沢・茅ヶ崎・寒川の広域でつくっている養護老人ホームが1カ所が含まれている。このほか老人関係施設として、老人福

祉センター2カ所、生きがい福祉センターが1カ所、老人住宅・憩いの家などの施設が6カ所設置されている。

一方、市内の医療施設は、一般病院が13カ所1,600床で、診療所が236カ所450床である。在宅者への訪問看護は、市内の民間医療機関が40名扱い、訪問リハビリテーションは例外的である。医療施設は多いが、老人保健施設は市内に1カ所もなく、中間施設を他都市に依存している部分にややたちおくれがみられる。

(3) 藤沢市の具体的な 高齢者福祉施策

①老人福祉施設への入所

養護老人ホームは、65歳以上の老人で所得が低く、心身の障害で日常生活が不自由で適切な世話が受けられないなどの場合に、審査により入所が認められる施設である。また、特別養護老人ホームは、居宅での介護が困難な寝たきりな状態か、心身障害で日常生活の大半が介護を必要とする場合に、審査により入所が認められる施設である。これらの施設への入所に関する事務は、国からの団体委任事務であるが、次章(1)で詳述するように、87年4月から機関委任事務から団体委任事務化されたものである。

市内には養護老人ホームは2カ所あり200名の定員である。また特別養護老人ホームは市内に6カ所、300人の定員である。これらの施設は、茅ヶ崎・寒川・藤沢の共同でつくった養護老人ホーム1カ所を除き、すべて民間の社会福祉法人による施設である。市内のこれらの施設以外にも、必要に応じて市外の施設への入所も

行っている。

現在、市内の施設の入所者はそれぞれ定員いっぱいであり、民間の社会福祉法人により特別養護老人ホームの新設がすすめられているが、入所できずにいる待機者がまだまだあるという。91(H.3)年4月現在の入所者は、養護老人ホームが市外入所者をふくめて101人、特別養護老人ホームが市外を含めて248人となっている。

②一時入所（ショートステイ）

この制度は、寝たきり老人などの介護者が、病気、出産、冠婚葬祭、事故、災害などの社会的理由で、または介護者の休養や旅行などの私的理由で一時的に介護できない人を老人ホームに一定期間（虚弱老人7日以内、ねたきり老人の社会的理由は2カ月以内の必要日数）預かり、家族に代わって介護をする制度である。この事業は、最初は国が要綱により1978(S.53)年から始めた補助事業(任意事務)であり、80(S.55)年7月から藤沢市でも始められたが、90年の法改正により団体委任事務化され、事業主体は市町村である。(以下、この項の各事業で表現される「国の要綱」については、煩雑さを避けるため次章(2)でその要綱名を一括詳述することとしたい。)

藤沢市は、ショートステイ用に市内では32床が用意されている。寝たきり老人など介護を必要とする人は特別養護老人ホーム(市内6カ所、市外2カ所)が受け入れ、虚弱老人については養護老人ホーム(市内2カ所、市外1カ所)が受け入れることになっている。90(H.2)年度の利用者は延べ782人で、延べ9,390日利用されている。

今後新設される特別養護老人ホームには、50

床に対して20床のショートステイ用のベットを設置することが義務づけられたことから、今後ベット数は増加するものと思われる。夏や暮れの時期には満床で、通常でも満床に近いぐらいの利用者だという。この制度は、本来、在宅で介護している家族の介護負担の軽減を目的としているが、事実上、特養老人ホームへの入所待機者に対して入所措置の補完的役割を担っており、需要がかなり高まってきているのが現状だとされている。

このほかに、夜間の介護が困難な痴呆性老人などを一時的に夜間のみ特別養護老人ホームで保護する「ナイトケア」事業がある。この事業も、ショートステイ事業と同じ位置づけであるが、夜だけを希望する人は少なく、利用者はあまりいないという。

③デイサービス

在宅の65歳以上の虚弱老人にたいして、居宅での自立生活の援助や家族の負担の軽減などを計るため、特別養護老人ホームなどに送迎付きで通って、機能訓練や食事、入浴、生活指導などのサービスを受けられる制度である。藤沢市では1980(S.55)年3月から始められたが、国は79(S.54)年から要綱に基づく補助事業(任意事務)として始めたものであるが、90年の法改正により団体委任事務となり、事業主体は市町村となっている。

市内の3カ所の特別養護老人ホームに併設されているデイサービス施設と、91年度からは市外の1カ所の特別養護老人ホームで受け入れており、90年度は1カ所1日25名で計75名が通所していた。90年度の利用者は、市内の3施設で合計延べ16,851人となっている。

特別養護老人ホームの他に、91(H.3)7月

に老人福祉センター「湘南なぎさ荘」が開設されたが、ここにもデイサービスセンターが併設されている。この施設は藤沢市が建設し運営を社会福祉事業協会に委託している、いわゆる公設民営の施設であるが、ここは1日25名が対象となっており、以上を合計すると現在では1日100名が通所している。対象者の1人平均通所回数は週1回強となっている。

④ホームヘルプサービス

心身の障害や疾病などで日常生活に支障のある老人のいる家庭などにホームヘルパーを派遣し、身の回りの世話、介護や食事の支度・洗濯・掃除・買物など家事サービスを行う制度である。1962(S.37)年4月から市社会福祉協議会の家庭奉仕員派遣制度として始められたこの制度は、74(S.49)年4月に市にその職員と共に移管され、現在に至っている。国では同じ74年に要綱による補助事業(任意事務)としてスタートしたのであるが、90年の法改正により市町村の団体委任事務となり、事業主体は市町村となったものである。

現在、市の職員の身分を持つホームヘルパーは、老人担当で10名、障害者担当4名の計14名がおり、この他に臨時に登録しているヘルパーが90名で随時対応を行うことになっている。90(H.2)年度の派遣回数は延べ6,432回となっており、正規と臨時の職員がほぼ同回数となっている。

市直営のホームヘルパー以外に、市の社会福祉協議会で行っている事業として、市の補助事業(市単独事業)で行っている「ケアフレンド」という制度がある。86(S.61)年から始まったこの制度は、介護や家事サービスを必要とする人なら誰でも有料でサービスを受けられ

るものである。利用者から相談があるとコーディネーターがその家庭を訪問し、地域性や時間などを考慮しながら、あらかじめ登録されているボランティアなケアフレンドが、利用者からの要望に対応して派遣されることになっている。費用は、1時間700円である。

現在登録されている人は約250名で、実際の稼働している人はこのうち約半数で、1日約20~30名が稼働しているという。90(H.2)年度は利用者数1,806件、利用回数10,088回であり、直営のヘルパーの出動回数を大きく上回っているのが注目される。

このように藤沢市では、直営のヘルパー派遣を無料で実施し、ケアフレンドは有料で実施の制度として確立している。このように、ほぼ同じホームヘルプサービスであるのに、財政的には直営が国の補助事業であり、ケアフレンドは市の単独事業となっている。この詳細は次章で見ることとする。

⑤在宅介護支援センター

在宅で介護を受けている老人やその家族から介護や生活指導についての相談を受け、介護指導を受けたり必要な在宅サービスについての手続きを代行してもらえるサービスセンターである。ここでは相談を受けると、看護婦・保健婦が相談内容に即して直接家庭を訪問し、介護指導や食事・栄養指導などを行うと同時に、ホームヘルパーの派遣やショートステイやデイサービスなどの在宅サービスを行うものである。また、介護機器の展示もなされている。

この制度では、藤沢市内に3カ所の特別養護老人ホームに在宅介護支援センターが併設されており、地域の相談事業を実施している。実は、この制度は90(H.2)年の法改正によりデイサー

ビス事業の一環としてスタートしたもので、デイサービス同様に団体委任事務で、事業主体は市町村とされている。

ところが、藤沢市では独自の要綱により87(S.62)年5月から「地域介護サービスセンター」として同様の事業を先行してすでに実施していた。当初市内の特別養護老人ホーム4カ所と連携し、在宅の諸サービス(デイサービス、一時入所、入浴、緊急通報、訪問指導など)を一体的に提供し、継続的なケアを確立させるためのものであった。現在では、6カ所の特別養護老人ホームの他、老人福祉センターのデイサービスセンターの7カ所に拡大され、デイサービスと相談窓口の拠点となっている。

このように、市が先行して単独事業として開始された事業が、国の制度化により一部が包含されることになったわけであり、藤沢市の先行的事业を国が認知し全国に波及させた形となっている。

⑥入浴サービスなど

市内の在宅の老人等に対する入浴のサービスは、3種類のメニューが用意されている。寝たきり老人で家庭での入浴が困難な人に、入浴車を派遣する「移動入浴車」派遣、特別養護老人ホームを利用する「施設入浴」、送迎が可能な人に病院で入浴を行う「通所入浴サービス」の3種類である。入浴車派遣は78(S.53)年8月から、施設入浴は83(S.58)年4月から、通所入浴は86(S.61)年11月から開始されている。入浴車と施設入浴は県の補助事業であるが、通所入浴は藤沢市の単独事業である。

⑦日常生活用具貸与など

在宅の寝たきり老人の日常生活を快適なものにするため、必要な用具を貸与する制度である。特殊寝具、マットレス、簡易浴槽、エアーマットなどについて無料で貸し付けられるものである。この制度は古くからあり、1969(S.44)年に国が要綱に基づき補助事業(任意事務)としてスタートし、90年の法改正により団体委任事務化され、事業主体が市町村となったものである。

この他に、市の単独事業で始めたものが県の補助事業となったものとして緊急通報システム、寝具乾燥消毒、給食サービスなどがあり、自治体の独自の判断できめこまかなサービスの提供を行っている。

(4) 藤沢市のその他の 高齢者への施策

①高齢者の住宅政策など

高齢者のための住宅政策として、老人住宅は民間アパートの借り上げ20戸のほか、高齢者居室等整備資金貸付制度がある。

60歳以上の高齢者を対象とした市営住宅は、市内に2カ所ある。このうちサンシルバー藤沢住宅は、建設省のシルバーハウジングのモデル事業として90年に完成を見た37戸の高層市営住宅である。ここの特徴は、住宅に接して特養ホームがあり、そこと連携して生活相談員を配置し、自立生活の支援サービスや生活・介護・医療サービスを受けられる便宜をはかるシステムをとっているのが特徴である。老人住宅への入居希望者は多く、まだ不十分な状態であるという。

高齢者居室等整備貸付資金制度は、県の単独事業であり市はその窓口となっているものである。この事業は、60歳以上の高齢者と同居する世帯が住宅を新築・改造する折りに県が低利でその資金の一部を貸し出すものである。

②高齢者の健康・医療制度など

老人保健法に基づく健康審査・癌検診などの保健事業を団体委任事務として行っているが、市単独の保健事業として75歳以上の人に鍼灸マッサージの無料受診券が交付されている。この受診券の利用状況は、90(H.2)年度で延べ38,890人に達している。

また、70歳以上の老人の医療費は老人保健法により無料化されているが、市の単独事業として67歳から69歳までの人を対象に補助を行う制度をつくっている。67歳以上の人の医療費は医療機関に支払った後、市に申し出るとその費用を健康保健法などによる一部負担金

(通院で1カ月800円、入院で1日400円)を除いて全額補助してくれる制度であり、事実上67歳以上の医療費が無料化されていることになる。

さらに、67歳以上の人が、基準看護病院以外の病院に入院し、付添い看護人をつけた場合に、看護人に支払った費用と保健基準額と看護料の差額を全額助成している。

老人保健法に基づく負担を含めて、90年度の医療費の助成額は114億円に達している。

以上見たように、老人福祉事務に関しては、国の要綱にもとづく事業が多くあるが、自治体の主体的判断が大きく作用し、かなりの独自性が発揮でき、それなりの事務事業を実施できている状況にあると思われた。ただし、藤沢市は財政的には自主財源も多く、独自の福祉施策の実施することが可能であるが、これが財政力の弱い自治体では国の基準を上回る独自の施策を実施することは不可能であることが、逆に指摘できるであろう。

3. 国と地方の関係からみた老人福祉行政

(1) 社会福祉関係の法改正の経過

戦後の1950年代にその骨格が形成されたわが国の社会福祉制度は、1990(H.2)年の法改正により大幅な改正が行われた。この改正は、21世紀の本格的な高齢化社会の到来を前に、国民意識の多様化・個性化、家族形態の変化、所得水準の相対的な向上など大きく変化し

た状況に対応したものといわれている。

1986(S.61)年1月以来、社会福祉全般にわたって見直し作業が行われてきたが、その中心は厚生大臣の諮問機関である中央社会福祉審議会、身体障害者福祉審議会及び中央児童福祉審議会の三審議会の合同企画分科会であった。この福祉関係三審議会合同企画分科会での意見具申をうけて法改正の作業が進められたが、一般的な見直し作業と並行して、緊急に対応すべき事項について逐次提言が行われ、これに沿った制度改正の具体化が進められてきた。その経

過は次のようなものであった。

① 入所事務の団体委任事務化

1986(S.61)年1月に三審議会合同企画分科会は、「社会福祉施設への入所措置事務等の団体事務化について」の審議を行い、老人・児童・身体障害者施設への入所措置について従来の機関委任事務から団体事務化させることを答申した。これをうけて、86(S.61)年12月に「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」が成立し、87(S.62)年4月から団体事務化された。

② 福祉の資格制度化

また、87(S.62)年3月に、同分科会は「福祉関係者の資格制度について」の意見具申を行い、社会福祉分野の国家資格制度をつくるよう提言した。これを受けて87(S.62)年5月に「社会福祉士及び介護福祉士法」が成立し、直ちに施行された。

③ シルバーサービスの融資制度、費用徴収基準の改正

続いて、87(S.62)年12月に、同分科会は「今後のシルバーサービスのあり方について」及び「社会福祉施設(入所施設)における費用徴収基準の当面のあり方について」の意見具申を行った。前者を受けて、有料老人ホームなど民間事業者によるシルバーサービスに対する融資制度を創設するために「社会福祉・医療事業団法の一部を改正する法律」が88(S.63)年5月に成立した。また、それまでは入所者に対する費用徴収基準が制度ごとに異なっていたので、意見具申を受けた内容に従って「負担能力に応じた相応の負担」を統一的に行うよう、88(S.63)年7月から改正、実施された。

④ 福祉関係8法の抜本改正

そして、89(H.1)年3月に、同分科会は「今後の社会福祉のあり方について」と題した社会福祉制度の基本方向を抜本的に改正する意見具申を行った。この意見具申は、社会福祉をめぐる状況が大きく変化したことを受け、市町村の役割を重視し、在宅福祉を基本にすえ、在宅と施設福祉サービスがきめ細かく一元的にかつ計画的に提供される地域福祉の体制づくりをもとめたものであった。

これをうけて、89(H.1)年12月には、厚生省、大蔵省、自治省の3者により「高齢者保健福祉推進10か年戦略(ゴールドプラン)」が策定され、高齢者の保健福祉分野の公共サービスについて基盤整備をする10か年の目標が定められた。そして、90(H.2)年6月に福祉関係8法の改正を内容とする「老人福祉法等の一部を改正する法律」が成立し、4段階にわたって施行されることになった。

改正された法律は、①老人福祉法、②身体障害者福祉法、③精神薄弱者福祉法、④児童福祉法、⑤母子及び寡婦福祉法、⑥社会福祉事業法、⑦老人保健法、⑧社会福祉・医療事業団法の8法律である。

この法改正の要点は、福祉サービスの市町村における総合的実施のための制度改正である。具体的には、①在宅福祉サービスの積極的推進のため、在宅福祉サービスの位置づけを明確にし、基金の設置など在宅福祉サービスの支援体制を強化したこと、②在宅福祉サービスと施設福祉サービスを市町村に一元化したこと、③市町村及び都道府県に老人保健福祉計画づくりを義務づけたこと、④障害者関係施設の範囲の拡大を行ったことなどである。

(2) 法改正にともなう 事務事業への影響

まず、上記①の入所事務の団体事務化により、老人・児童・障害者の施設入所措置について、機関委任事務から団体事務化されたが、藤沢市では実務的にはまったく影響を受けていないという。福祉事務所で行ってきたこれらの事務は、実態的に自治体の事務として行われてきており、機関委任事務も団体委任事務も事務執行上は区別する意識がないことによるものである。

また、ホームヘルプサービス、ショートステイ、デイサービスなどの在宅サービスは、今回の法改正により従来の市町村の固有事務から団体委任事務となったが、これも実態的な影響はまったくないという。これらの事務は、改正前は国の予算の範囲において補助をうける予算補助であったものが、団体委任事務として国が経費負担について、それまでの「費用の一部を補助することができる」という規定から「2分の1以内を補助することができる」と補助率が明文化されたのである。しかし、実態的にはまったく意識されていないわけであり、変化を伴っていないことになる。

もともと、この在宅サービスについては、厚生省社会局長の通知「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」（昭和51.5.21社老28）に基づき、この通知に添付された要綱にそって市町村が独自にサービスを提供していたものである。前章(2)の藤沢市の高齢者福祉事業に「国の要綱」という表現はこの通達に添付された以下の要綱をさしている。その要綱とは、

別添1「老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱」

別添2「老人日常生活用具給付等事業実施要綱」

別添3「在宅老人短期保護（ショートステイ）事業実施要綱」

別添4「在宅老人デイ・サービス事業実施要綱」

別添5「老人クラブ活動等社会活動事業運営要綱」

別添6「高齢者能力開発情報センター運営要綱」

であった。

今回の法改正にともない、厚生省大臣官房老人保健福祉部長からの通知「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」（平成2.12.28老福247）が出された。この通達は、法改正により用語が変更したことから、要綱のタイトルをはじめ用語の読み替えがおこなわれたものである。そのため、事業内容に関しては法改正前と実質的な変化は起きず、従って「変化がない」ということになる。なお、特徴的な変更は、上記の要綱に沿って例示すると次のようになる。

別添1の要綱の題名を「老人ホームヘルプサービス事業運営要綱」に改め、この中の家庭奉仕員を「ホームヘルパー」に読み替え、別添3の要綱の題名を「老人短期入所運営事業実施要綱」に改め、別添4の要綱の題名を「老人デイサービス運営事業実施要綱」に読みかえることになった。

また、90(H.2)年から高齢者保健福祉推進10か年戦略（ゴールドプラン）がスタートしたが、藤沢市の老人保健福祉施策をみると、すでにこのプランを先取りした形で実施に移されている。ゴールドプランで掲げられた事業で一部を除いて藤沢市で実施していないものはない、ということであり、これの影響もほとんどない

ということになる。

(3) 制度改正に伴う財政的影響

① 財政的制度改革の経過

福祉関係について財政的な負担をめぐっても大きな変化があった。まず、1985(S.60)年度の予算編成のうちに「高率補助金の見直し」が行われ、生活保護費と施設への入所措置費についての国の負担割合が、10分の8から10分の7に引き下げられた。そして、補助金のあり方をめぐって論議を行う場として、補助金問題関係閣僚会議がもたれ、この補助金問題検討会で85年末に報告が出され、3年間だけの暫定措置として生活保護費が10分の7となり、88(S.63)年度まで続いた。さらに、前項で見た通り87年の老人・児童・障害者施設への入所措置についての団体事務化への提言を受け、国庫補助率が10分の8から2分の1に引き下げられた。

また、在宅サービスについては、予算補助として2分の1が補助とされていたが、90(H.2)年の法改正により、国がその費用の2分の1以内を、都道府県が4分の1以内を補助できるものと法制化された。施設福祉サービスについては、入所措置の費用について福祉事務所を設置する市町村については国が2分の1を、その他の町村については国が2分の1、都道府県が4分の1を負担するものとして、町村の負担金が義務づけられた。

こうした経過をふまえて、藤沢市の老人福祉の「在宅3本柱」といわれる事業に限って、財

政の負担状況を、過去3年間にわたって決算額を調べたのが別表2である。各事業毎に超過負担の状況をコメントすることとしたい。

② 藤沢市の3事業の超過負担の状況

1988(S.63)年から1990(H.2)までの3年間で、決算ベースによると、民生費の3年間の伸び率は27.4%であり、このうち老人福祉費についてみると36.4%の伸び率であった。これに対して、ホームヘルプサービス、デイサービス、ショートステイ事業の3事業の状況を決算額から見ると、全体では伸び率が71.4%と3年間で7割増という大きな伸びであった。その中でもっとも増加率の高いのがショートステイであり、実に3.5倍(伸び率251%)になっている。次がデイサービス事業で81.1%の伸び率で、ホームヘルプサービス事業は18.4%の伸びにとどまっている。

ショートステイ事業の拡大は、対象者の増加はもちろんであるが、受入態勢の整備・ベット数の増加などによるものである。特別養護老人ホームの新設に当たってショートステイ用のベットの増設を義務づけられたことから今後も拡大するものと思われる。3事業の決算額の過半数を占めるのがデイサービス事業で、この伸びも大きい。これも老人福祉センター湘南なぎさ荘の完成など受入態勢の整備によるところが大きい。

これらの経費の国と地方との負担割合の変化については、前項でみた通りであるが、90(H.2)年度で見ると、3事業の実施に伴う藤沢市の超過負担は7千万近い額に達している。超過負担の割合は、90年度のデイサービス事業の国の予算がほぼ倍増したことに見られるように、国の基準単価の増額などにより年々減少してき

ているように思われる。特にゴールドプランが 負担の減少傾向は共通している。
 スタートしたこともあって各事業ともこの超過 この中でもっとも超過負担の割合が高いのが、

表2 藤沢市老人福祉事業費（在宅3本柱）の推移

事業名	1988(S.63)年度			1989(H.1)年度			伸率 89/88	1990(H.2)年度			伸率 90/89	伸率 90/88
	負担 割合	決算額	構成	負担 割合	決算額	構成		負担 割合	決算額	構成		
三事業合計												
総事業費 (3事業構成費)		141,547	100.0%		176,712	100.0%	24.8%		242,595	100.0%	37.3%	71.4%
国庫補助金		30,722	21.7%		54,878	31.1%	78.6%		86,527	35.7%	57.7%	181.6%
県補助金		18,632	13.2%		27,438	15.5%	47.3%		43,263	17.8%	57.7%	132.2%
市負担分		92,493	65.3%		94,396	53.4%	2.1%		112,805	46.5%	19.5%	22.0%
(超過負担額)		73,861	52.2%		66,958	37.9%	-9.3%		69,542	28.7%	3.9%	-5.8%
ホームヘルプ サービス事業												
総事業費 (3事業構成費)		58,712	100.0%		62,266	100.0%	6.1%		69,541	100.0%	11.7%	18.4%
国庫補助金	1/3	6,542	11.1%	1/2	15,685	25.2%	139.8%	1/2	19,303	27.8%	23.1%	195.1%
県補助金	1/3	6,542	11.1%	1/4	7,842	12.6%	19.9%	1/4	9,651	13.9%	23.1%	47.5%
市負担分	1/3	45,628	77.7%	1/4	38,739	62.2%	-15.1%	1/4	40,587	58.4%	4.8%	-11.0%
(超過負担額)		39,086	66.6%		30,897	49.6%	-21.0%		30,936	44.5%	0.1%	-20.9%
デイサービス 事業												
総事業費 (3事業構成費)		69,649	100.0%		83,599	100.0%	20.0%		126,805	100.0%	51.7%	82.1%
国庫補助金	1/2	18,906	27.1%	1/2	25,974	31.1%	37.4%	1/2	47,574	37.5%	83.2%	151.6%
県補助金	1/4	9,453	13.6%	1/4	12,986	15.5%	37.4%	1/4	23,787	18.8%	83.2%	151.6%
市負担分	1/4	41,590	59.7%	1/4	44,639	53.4%	7.3%	1/4	55,444	43.7%	24.2%	33.3%
(超過負担額)		32,137	46.1%		31,653	37.9%	-1.5%		31,657	25.0%	0.0%	-1.5%
ショートステイ 事業												
総事業費 (3事業構成費)		13,186	100.0%		30,847	100.0%	133.9%		46,249	100.0%	49.9%	250.7%
国庫補助金	1/2	5,274	40.0%	1/2	13,219	42.9%	150.6%	1/2	19,650	42.5%	48.6%	272.6%
県補助金	1/4	2,637	20.0%	1/4	6,610	21.4%	150.7%	1/4	9,825	21.2%	48.6%	272.6%
市負担分	1/4	5,275	40.0%	1/4	11,018	35.7%	108.9%	1/4	16,774	36.3%	52.2%	218.0%
(超過負担額)		2,638	20.0%		4,408	14.3%	67.1%		6,949	15.0%	57.6%	163.4%

ホームヘルプサービス事業であり44.5%となっている。藤沢市のホームヘルプサービスは、臨時を含む市職員と、社会福祉協議会のケアフレンドによって担われていることはすでに前章でみた通りである。このうち、市職員については、職員の給与と国の補助基準の単価の差による超過負担である。いわゆる「単価差」である。そして、社協の行うケアフレンドについては国の補助対象から除外されているため、全額市費による負担となっている。これは、社協の行う事業に市が全額を補助金として支出しているためであり、社協への委託ならば国の補助対象となるという。社協の自主的事业という建前を尊重して、市は必要経費の全額を補助金として支出しているのであるが、これが対象とならず、いわば「認証差」といわれる状態である。

その他の事業についての超過負担の原因は、いずれも国の基準と実際の市からの委託事業の単価との差「単価差」によるものである。

③在宅介護支援センター事業費の超過負担

藤沢市が国よりききに「地域介護センター」をつくり、それが国の制度にとりいれられ「在宅介護支援サービスセンター」となったことは

前章で述べた通りである。神奈川県は「かながわ福祉プラン・改訂実施計画」の中で、これと同様な施設として「ケアセンター」の設置の促進をうたっており、国のこの制度を活用した施設については補助率を国が2分の1、県が4分の1としてこの補助を行うこととしている。

91(H.3)年度の藤沢市の在宅介護支援センターについて、その民間施設への委託料の予算をみると別表3のようになっている。4施設の委託料の合計は、2億1,200万円となっているが、国の補助金は6,400万円余であり、総額の30%に過ぎない。県の補助金は5,000万円余で、総額の約24%であり、ほぼ4分の1の補助率に近い状況にある。結果として市は4,600万円余の超過負担をする結果になっている。

これを見ると国の基準としている単価と、市が基準とする単価との差がかなり大きいということがわかる。県の基準は市の基準とかなり近いところにあるように思われる。個別の施設ごとについてみてもそれぞれ微妙な差が生じている。

以上、在宅3本柱を中心に超過負担の実状を見てきたが、国と地方の関係からみるとこうした超過負担は対等な政府間関係を歪めるものであるといわざるをえない。

表3 在宅介護支援センター委託事業費の負担割合の実例

在宅介護支援センター事業費	事業総額	1991年度予算額から		単位：千円					
		国庫補助金額	センター	県補助金額	構成費	市負担金額	構成費	市超過負担金額	構成費
4施設合計	212,000	64,412	30.4%	50,537	23.8%	97,051	45.8%	46,514	21.9%
A施設	57,000	19,778	34.7%	15,426	27.1%	21,796	38.2%	6,370	11.2%
B施設	46,000	12,783	27.8%	9,996	21.7%	23,221	50.5%	13,225	28.8%
C施設	55,000	15,452	28.1%	13,311	24.2%	26,237	47.7%	12,926	23.5%
D施設	54,000	16,399	30.4%	11,804	21.9%	25,797	47.8%	13,993	25.9%

(4) 調査を終えて

92年3月に厚生省が発表した1990(H.2)年版の「90年度老人保健・福祉マップ」によると、神奈川県内の在宅福祉サービスは全国的にみるとかなりの高い水準にあることが示されている。この統計は、89年度中に行われた高齢者福祉の3本柱といわれるホームヘルプサービス、ショートステイ、デイサービスの実施の状況を、65歳以上の人口100人当りの年間利用日数で指標化した、都道府県、政令指定都市別、市町村別に見たものである。

これによると神奈川県（政令指定都市を除く。以下同様）におけるショートステイの年間利用日数は、全国のトップとなっている。数値としては横浜・川崎の両市を除く県域での利用者が16.4日であり、全国平均の6.1日より10日も多いことになる。また、藤沢市では18.2日で県内平均をさらに2日ほど上回っている。

同様に、デイサービスの実施状況でみると、神奈川県は65歳以上100人当りの利用日数28.1日で全国で6位の水準にあり、全国平均の16.1日より12日も多くなっている。藤沢市では、この利用日数が40.6日であり、これも非常に高い水準にある。

これにたいして、ホームヘルパーの派遣日数は、65歳以上の人口100人当りの全国平均が42.2日に対して、神奈川県の利用日数は22.9日でほぼ半数となっている。藤沢市で

も16.2日とやや低い水準にある。神奈川県はホームヘルプサービスの需要が低いのか、派遣体制が不足しているのかこの統計だけでは判断できない。しかし、藤沢市の例でみる限り、この統計では、年間利用延べ人数が5025人となっており、市の直営部分だけの数値である。藤沢市のホームヘルパーの派遣は、前章でみたとおり直営とケアフレンドの2本建となっており、ケアフレンドが市の単独事業であるためケアフレンド利用者の分が統計から欠落していることは明かである。ケアフレンド利用者が直営より多いことからすれば、実際には全国平均に近い派遣日数になっているものと思われる。

以上の統計からみてみると、県内の在宅3本柱の高齢者福祉サービスは平均的には高い水準にあるといえよう。こうした在宅福祉の充実、藤沢市の例でもみられるとおり、自治体の超過負担に支えられて実現できているものと見ることができる。

県内の自治体は、政令指定都市を含め37市町村のうち、地方交付税の不交付団体が23団体と過半数を大きく上回っていることに示されているように、財政的には自主財源が多く財政力が高いことは確かである。それなりに各自治体が高齢者福祉施策を実施する財政基盤があるということにもなる。

今後の高齢者比率の大幅な増加により、こうした財政力にも影響をもたらすことも予想されることから、財政力に左右されないナショナルミニマム達成のための国の措置が待たれているといえよう。

1. 総括

<法律>

- ・老人福祉法 (1963年 法律133号)

<政令>

- ・老人福祉法施行令 (1963年 政令247号)

<省令>

- ・老人福祉法施行規則 (1963年 厚生省令28号)

<通知等>

- ・老人福祉法の施行について(1963,7,15 社発235号)
- ・老人福祉法等の一部を改正する法律の施行について (1990,8,1 厚生省社377号)
- ・社会福祉・医療事業団法の一部改正に伴う長寿社会福祉基金の設置について (1990,8,1 社施107号)
- ・老人福祉法等の一部を改正する法律の一部の施行 (1991,1,1) 及びそれに伴う 政省令の改正について (1990,12,28 老福249号、社庶 237号、児発988号)
- ・老人福祉法等の一部を改正する法律及び老人福祉法施行規則等の一部を改正する省令の施行について (1990,12,28 老福250号)
- ・老人福祉法等の一部を改正する法律及び老人福祉法施行規則等の一部を改正する省令の施行について (1990,12,28 社更257号)
- ・老人福祉法の施行に伴う実施体制の整備について (1963,7,29 社発513号)
- ・老人福祉法施行細則準則について (1963,7,31 社発468号)
- ・老人福祉法の施行に伴う留意事項等について (1963,8,1 社発525号)
- ・福祉事務所における福祉五法の実施体制の整備について (1970,4,9 社庶74号)
- ・福祉事務所の福祉五法担当現業員の充足について (1978,4,1 社庶42号)
- ・老人福祉施策の充実強化について (1973,12,17 社老119号)

2. 在宅福祉関係

<通知等>

- ・在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について (1976,5,21 社老28号)
- ・在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について (1990,12,28 老福247号)
- ・在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について (1990,12,28 老福248号)
- ・在宅老人福祉緊急整備特別指導事業の実施について (1989,10,19 老福186号)
- ・ホームヘルパー養成研修事業の実施について (1991,6,27 老福153号、社更132号、児発591号)
- ・高齢者サービス総合調整推進会議等の設置及び運営について (1987,6,18 健政発329号、健医発732号、社老79号)
- ・主任家庭奉仕員 (チーフ・ヘルパー) 設置事業の実施について (1985,5,11 社老53号)
- ・日常生活用具給付等事業 (緊急通報装置) の運営について (1988,6,6 社老83号)
- ・ねたきり老人対策の実施に伴う留意事項等について (1969,5,17 社老83号)
- ・老人家庭奉仕員派遣事業運営の改正点及び実施手続等の留意事項について (1982,9,8 社老99号)
- ・主任家庭奉仕員 (チーフ・ヘルパー) 設置事業の実施について (1985,5,11 社老54号)
- ・老人家庭奉仕員の健康管理等について (1973,3,2 社老24号)
- ・家庭奉仕員派遣事業について (1982,11,19 社老120号)
- ・家庭奉仕員講習会推進事業における介護実習施設の指定等について (1987,9,10 社老106号)
- ・在宅老人短期保護 (ショートステイ) 事業の運営について (1990,6,26 老福126号)
- ・在宅老人デイ・サービス事業の実施について (1988,1,30 社老10号)
- ・福祉電話設置事業について (1981,7,14 社

老76号)

- ねたきり老人、ひとり暮らし老人等の事故防止対策について (1973,1,5 社老1号)
- 児童及び老人の交通事故防止対策の推進について (1982,6,7 社老61号、児育13号、児福17号)
- 高齢者の交通安全総合対策について (1988,12,6 老福58号)
- 高齢者総合相談センター運営事業の実施について (1987,6,18 健政発330号、健医発733号、社老80号)
- 高齢者の生きがいと健康づくり推進事業について (1989,10,19 老福187号)
- 平成2年度長寿社会開発センター事業費の国庫補助について (1990,7,11 発老66号)
- 地域老人福祉システム開発育成事業の実施について (1986,5,19 社老66号)

3. 老人福祉施設関係

<省令>

- 養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準 (1966年 厚生省令19号)

<通知等>

- 養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準の施行について (1966,8,26 社186号、1966,12,16 社老149号)
- 養護老人ホームに併設する小規模特別養護老人ホームの設置運営について (1985,3,27 社老32号)
- 離島、山村及び過疎地域に設置する小規模特別養護老人ホームについて (1990,3,22 老福43号)
- 社会福祉施設に対する指導監査の強化について (1972,12,15 社施184号)
- 社会福祉法人及び社会福祉施設に対する指導監督の強化について (1980,10,6 社庶150号)
- 軽費老人ホームの設備及び運営について (1972,2,26 社老17号、1972,3,29 社老24号)
- 軽費老人ホームの設備及び運営 (本人からの事務費徴収額、特別運営費) について (1982,5,15 社老51号)

- 老人福祉法による老人福祉センターの設置及び運営について (1977,8,1 社老48号)
- 老人休養ホームの設置運営について (1965,4,5 社老87号)
- 老人憩の家の設置運営について (1965,4,5 社老88号)
- 社会福祉法人の経営する社会福祉施設の長について (1972,5,17 社庶83号)
- 社会福祉施設の長の資格要件について (1978,2,20 社庶13号)
- 社会福祉施設の長の資格要件について (1978,2,20 社庶14号)
- 痴呆性老人処遇技術研修事業の実施について (1984,7,6 社老75号)
- 痴呆性老人処遇技術研修事業の実施について (1984,7,6 社老76号)
- 社会福祉施設に対する国有財産の譲渡及び貸付について (1974,2,7 社庶20号)
- 社会福祉施設における火災防止対策の強化について (1973,4,13 社施59号)
- 社会福祉施設における火災防止対策の強化について (1973,12,1 社施157号)
- 社会福祉施設における地震防災応急計画の作成について (1980,1,16 社施5号)
- 社会福祉施設における防災対策の強化について (1985,9,21 社施102号)
- 社会福祉施設における防火安全対策の強化について (1987,9,18 社施107号)
- 老人ホームへの入所措置等の指針について (1987,1,31 社老8号)
- 老人ホームへの入所措置等に関する留意事項について (1987,1,31 社老9号)
- 老人福祉法による老人ホームに収容されている者に対する国民健康保険の適用について (1972,12,15 保険発121号)
- 特別養護老人ホームの入所者に係る生活指導管理料及び慢性疾患指導管理料の算定について (1987,12,11 社老130号)
- 特別養護老人ホームの入所者に係る医療保険の療養の給付及び老人保険の医療の取扱いについて (1988,3,19 社老30号)
- 特別養護老人ホームにおける療養の給付 (医

療)の取扱いについて

- (1988,3,19 保険発24号、健医老発15号)
- ・老人ホームの被収容者の健康管理について(1970,10,26 社老117号)
- ・老人福祉法による被措置者が入院した場合における日用品等の支弁について(1987,1,31 社老10号)
- ・老人福祉法施行事務に係る質疑応答について(1963,8,1 社施27号)
- ・老人福祉法施行事務にかかる質疑応答について(1964,1,7 社施1号)
- ・老人福祉法施行事務に伴う疑義照会について(1964,2,11 社施5号)
- ・社会福祉法人の認可について(1964,1,10 社発15号)
- ・社会福祉法人の認可について(1987,2,4 社施23号)
- ・社会福祉法人監査指導要綱の制定について(1979,5,16 社庶57号)
- ・社会福祉事業団等の設立及び運営の基準について(1971,7,16 社庶121号)
- ・社会福祉施設を経営する社会福祉法人の経理規程準則の制定について(1976,1,31 社施25号)
- ・社会福祉施設を経営する社会福祉法人の経理規程準則の制定について(1976,1,31 社施25号の2)
- ・行政関与型有償福祉サービスの供給を行う公益法人の設立許可について(1989,4,12 老福74号)

4. 経理関係

<告示>

- ・昭和62年以降の予算により支出される補助金等の交付に関する事務を機関に委任した件(1988年 厚生省告示39号等)

<通知等>

- ・在宅福祉事業費補助金の国庫補助について(1989,12,6 厚生省発老66号)
- ・在宅老人デイ・サービス事業における痴呆性老人加算について(1988,6,6 社老84号)
- ・老人保護措置費の国庫負担について(1972,6,

1 厚生省社451号)

- ・社会福祉施設における民間施設給与等改善費の取扱いについて(1988,5,27 社施84号)
- ・社会福祉施設における施設機能強化推進費の取扱いについて(1987,7,16 社施90号)
- ・老人福祉法による養護老人ホームにおける介助員加算及び病弱者介護加算制度について(1978,4,27 社老26号)
- ・養護老人ホームにおける介助員加算及び病弱者介護加算制度の取扱いについて(1986,1,29 社老11号)
- ・老人福祉法による特別養護老人ホームにおける痴呆性老人介護加算制度について(1987,6,12 社老78号)
- ・入所者処遇特別加算費の取扱について(1990,6,18 社施86号)
- ・生活保護施設等における単身赴任手当の加算について(1990,6,18 社施87号)
- ・老人保護措置費の国庫負担(除雪費)の取扱いについて(1979,4,5 社老17号)
- ・社会福祉施設に対する措置費の医師に係る人件費の取扱いについて(1985,8,18 社施62号)
- ・老人保護措置費の国庫負担の取扱いについて(1990,6,18 老福119号)
- ・老人保護措置費の国庫負担(費用徴収基準)の取扱いについて(1988,5,27 社老74号)
- ・老人保護措置費の国庫負担(費用徴収基準)の取扱い細則について(1988,5,27 社老75号)
- ・老人保護措置費の国庫負担(費用徴収基準)の取扱いに関する疑義解釈について(1988,6,29 社老96号)
- ・軽費老人ホーム事務費の国庫補助について(1965,4,1 厚生省社168号)
- ・社会福祉施設における運営費の運用及び指導について(1987,9,24 社施111号)
- ・社会福祉施設における運営費の運用及び指導について(1988,1,28 社施8号)
- ・昭和47年度社会福祉施設に対する措置費の特殊業務手当の取扱いについて(1972,4,18 社施56号)

- ・社会福祉施設等施設整備費及び設備整備費の国庫負担（補助）について（1987,10,6 厚生省社583号）
- ・平成2年度社会福祉施設等施設整備費及び設備整備費の国庫負担（補助）に係る交付申請等の取扱について（1990,10,15 社施142号）
- ・社会福祉施設整備におけるスプリンクラー設備の整備費国庫負担（補助）の取扱いについて（1987,10,6 社施119号）
- ・社会福祉施設等施設整備における大規模な修繕の取扱いについて（1988,5,20 社施79号）
- ・社会福祉施設における屋内消化栓設備の設備整備費国庫負担（補助）の取扱いについて（1988,12,23 社施150号）
- ・社会福祉施設における業務省力化設備の設備整備費国庫補助の取扱いについて（1990,10,15 社施138号）
- ・老朽民間施設整備貸付金の一部償還免除に係る社会福祉事業振興会業務方法書の一部変更認可について（1978,4,1 社施63号）
- ・老朽民間社会福祉施設の整備について（1987,10,6 社施117号）
- ・地すべり防止危険か所等危険区域に所在する施設の移転整備について（1990,10,15 社施141号）
- ・社会福祉施設災害復旧費国庫負担（補助）の協議について（1984,9,7 社施117号）
- ・平成2年度の特別地方債に係る年金積立金還元融資の運用について（1990,6,16 年発2575号）
- ・平成2年度の特別地方債及びこれに係る年金積立金還元融資の運用について（1990,6,16 自治地105号、厚生省発年51号、蔵理2301号）

5. シルバーサービス関係

(1) 有料老人ホーム

<通知等>

- ・有料老人ホームの設置運営指導指針の全部改正について（1991,3,28 老福72号）
- ・市街化調整区域における有料老人ホームの取扱いについて（1986,8,2 社老89号）
- ・有料老人ホーム設置者等からの報告の徴収に

ついて（1981,6,30 社老69号）

- ・高齢者向け短期滞在型の有料施設について（1985,7,18 社老75号）
- ・特定有料老人ホームの設置運営指導指針について（1988,10,1 老福99号）

(2) 融資

<通知等>

- ・社会福祉・医療事業団の貸付対象施設の拡大について（1986,6,26 社施73号）
- ・有料老人ホームに対する昭和62年度年金福祉事業団融資制度の運用について（1987,9,1 社振5号）
- ・有料老人ホームに対する日本開発銀行融資制度の運用について（1986,10,15 社老118号）
- ・有料老人ホーム及び在宅サービスに対する社会福祉・医療事業団融資制度の運用について（1988,12,19 社施147号）

(3) 在宅サービス

<通知等>

- ・民間事業者による在宅介護サービス及び在宅入浴サービスのガイドラインについて（1988,9,16 老福27号、社更187号）
- ・民間事業者による介護用品・介護機器賃貸サービスガイドラインについて（1990,5,18 老福96号、社更117号）
- ・民間事業者によるシルバーサービス事業の育成指導等について（1989,7,1 老福122号）

6. 簡易保険・郵便年金加入者ホーム

<法律>

- ・簡易生命保険法（1949年 法律68号）
- ・郵便年金法（1949年 法律69号）
- ・簡易保険福祉事業団法（1962年 法律64号）

<政令>

- ・簡易保険福祉事業団法施行令（1962年 政令162号）

老人の福祉事業 藤沢市の制度一覧表

1991.10 藤沢市福祉健康部「福祉の概要」より作成

1. 生活介護

事業名	事業主体				根拠法令	適用年齢	費用	利用施設	適用の条件など
	国	県	市	他					
1. 養護老人ホーム入所	○	○	○		法	65以上	本人、扶養義務者の収入による(本人月0~14万)	市内1ヶ所、共同1ヶ所	市民税の所得割が課せられない世帯の老人で、①心身の障害のため日常生活が不自由で適切な世話が受けられない、②同居者が老人の心身を害する場合、③住宅事情が老人の心身を害する、ような場合。91.4現在入所者101名
2. 特養老人ホームへの入所	○	○	○		法	65以上	上記と同様で本人0~20万	市内6ヶ所	居室での介護が困難な、①心身の障害者で常にわたり、②心身の障害者で日常の大半を人の助けに頼る、と思われる人。91.4現在入所者248名
3. 地域介護サービスセンター(在宅介護支援センター)	○	○	○		市要綱			市内7ヶ所(特養6) 市内3ヶ所	地域の在宅サービスの拠点として民間の福祉施設と地域のマンパワー(民生委員、福祉推進委員、ボランティア)や行政の連携で、福祉と保健の総合相談などのサービスを提供
4. 一時入所	○	○	○		法市要綱	概ね65	虚弱1,490、寝たきり1,920	特養老人ホーム 8ヶ所 養護老人ホーム 3ヶ所	一時的に介護できない人を老人ホームに一定期間預かり家族に代わって介護。虚弱1利用7日間、わたり2ヶ月以内の必要日数90年度利用者延782人、9,390日
5. ナイトケア		○	○		市要綱		1泊1,280	市内1ヶ所	排回制ある痴呆症の人などで夜間介護が困難な時。7泊を限度に17時~翌日9時まで
6. 移動入浴車派遣		○	○		市要綱	65	無料		わたりで家庭での入浴が困難な人
7. 施設入浴		○	○		市要綱	65	無料	市内6ヶ所(特養)	家庭での入浴が困難な人が特養老人ホームなどの施設を利用する。
8. 通所入浴サービス			○		市要綱	概ね65	無料	病院1ヶ所	自宅での入浴が困難で、病院への送迎が可能な人。月~土の午後2時~4時30分
9. デイ・サービス	○	○	○		法市要綱	65	500(昼食とおやつ代)	特養併設のデイサービス施設 4ヶ所	居室での自立生活の援助、家族の緊張緩和・負担の軽減をはかる、日常動作訓練、健康チェック、食事、入浴、生活指導、送迎を行う。1990年度利用者延16,851人
10. 緊急通報システム		○	○		市要綱	70以上	無料	受信センター3ヶ所	一人、または老人世帯で慢性疾患等の日常生活上注意を要する状態にある人に緊急連絡用の電話機を設置、老人のペンダントから電話回線を通じて緊急通報受信室へ、確認電話(協力員)により110、119へ
11. 日常生活用具貸与	○	○	○		法市要綱	概ね65	無料	特殊寝台、マットレスなど	在宅わたり老人が日常生活に必要な用具を貸与する。
12. 寝具乾燥消毒		○	○		市要綱	65	無料	布団・毛布	居室巡回により寝具の乾燥、消毒、丸洗いを実施する、毎月1回。
13. 老人家庭奉仕員派遣	○	○	○		法市要綱	概ね65	無料		心身障害で日常生活に支障のある老人のいる世帯に家庭奉仕員を派遣、家事・介護のサービスを行う。1990年度派遣6,432回
14. 給食サービス			○		市要綱	概ね65	1食400		食事の支度が困難で、近隣に面倒を見てくれる人が住んでいない一人暮らし・老人世帯・心身障害者世帯。
15. ケアフレンドの派遣		○	○	社	市要綱		1時間700		家事・介護サービスを必要とする人に、市民のボランティアな参加によりサービスを提供する。1990年度派遣10,088回
16. 痴呆性老人相談室				社			無料	毎月第1日曜日、市相談室	呆けの症状、介護方法、公的扶助等福祉の諸制度について相談をうける。
17. 老人住宅援護対策			○		市要綱		月35,000	老人住宅2施設 各10室	自立して日常生活ができ、①立ち退き要求を受ける、②劣悪な状態の住居、③家賃の負担能力を欠く、等の人に居室を提供する。
18. 老人ホーム入所検討会議	○	○	○		市要綱				老人ホームへの措置の審査を医師会1、保健所1、老人福祉施設3、市職員2の構成で行う、月に1回開催。
19. 市営住宅の優遇措置			○		市条例				一般市営住宅入居に際して、その選考過程で福祉的配慮をする。

ここでの法は「老人福祉法」である。

2. 経済生活介護

事業名	事業主体				根拠法令	対象者	主な内容
	国	県	市	他			
1. 高齢者居室整備資金貸付		○			県条例	①60歳以上または同居者、②県内に1年以上住む、③貸付金を償還できる	限度額300万、利息3%、償還期間10年以内
2. 歳末慰問品支給			○			65歳以上一人暮らしわたり老人で市の台帳に載っている人	支給時期は12月中旬、63年度1,715人に支給
3. わたきり老人家族見舞金		○			市要綱	市の台帳に載っているものの介護者(寝たきり=常時臥床し介護なしでは日常生活ができない人)	年額一人35,000円、10月ごろ支給
4. わたきり老人等介護手当			○		市条例	6ヶ月以上常時介護を必要とする65歳以上のわたり、または痴呆性老人を介護している人	月額7,000円、10月、3月に支給。わたりは民生委員の確認、痴呆性は医師の判定。

5. 福祉タクシー等助成			○	市要綱	65歳以上でねたきり老人台帳に登録されている人	月2枚、1枚の助成額は1,100円
6. 高齢福祉年金の支給	○			国年法	国民年金が実施されたとき保険料納付期間が足りず拠出制年金が受けられない70以上の人	4月、8月、12月に支給、1989年度末 受給者2,502人
7. 高齢者税控除	○	○	○	所得税法 地方税法	高齢者・障害者・特別障害者・老人扶養・老人配偶者・高齢者年金特別・住民税の非課税限度額などの税制上の優遇措置	高齢者65歳以上所得が1000万円以下のもの所得控除50万円、65歳以上の障害者（ねたきり老人や障害者）の所得控除27万円など
8. 高齢者はり・きゅう・マッサージ券交付			○	市要綱	4月1日または10月1日現在75歳以上の人	はり・きゅう・マッサージの無料受診券を交付、4月1日現在の人12枚、10月1日現在の人6枚 1990年度利用38,890枚
9. 老人医療費助成			○	市条例	65歳以上のねたきりの人、67～69の人（70以上は老人保健法を適応）	保険医療機関等で治療を受けた場合、各医療保険の自己負担分から通院1ヶ月800円、入院400円を除いた額を助成 1990年度助成額老人保健法の負担を含め114億円
10. 老人入院見舞金			○	市条例	67歳以上で老人医療証、医療受給者証の交付を受けている人	7日以上30日以内5,000円、60日以内10,000円、90日以内15,000円、90日を超える人20,000円、1990年度188.7万円
11. 看護料助成			○	市条例	看護人をつける必要を認められた70以上医療受給者証、67～69の老人医療証を持つ人	看護人に支払った費用から医療保険基準額を引いた額を助成 1990年度助成5,101件 4億4,718万円
12. 老人入浴助成			○	市要綱	毎年4月1日または10月1日現在で65以上の人	市内の10ヶ所の公衆浴場と入浴施設を利用、入浴券を毎月4枚交付

3. 保健医療

事業名	事業主体				根拠法令	費用	対象者	事業の内容
	国	県	市	他				
1. 訪問看護	○	○	○		法 市要綱	無料	在宅の長期療養者、40以上のねたきりで脳卒中後遺症等の人	訪問看護婦を派遣し病状の観察、食事・排泄の援助・床ずれの予防等の看護を提供 90年度58人、延1471回訪問
2. 機能訓練	○	○	○		法 市要綱	無料	40以上で通所可能な、脳血管疾患等で心身の機能が低下している人	月4回午後1:30～4:00、会場は市保健センター機能訓練室 90年度47人、延1220人
3. 健康教育・健康相談・健康手帳の配布	○	○	○		法	健康手帳は無料	いずれも市内に在住する40以上の人	心身の健康に関する知識の普及と啓発 90年度 健康教育170回、健康相談484回開催
4. 訪問指導	○	○	○		法		市内に居住する40以上の、ねたきりあるいはそれに準じた状態の人	ねたきりの状態にある人を保健婦が訪問、保健指導を行う
5. 基本健康審査	○	○	○		法	無料	市内に居住する40以上の人	脳卒中、心臓病など成人病の早期発見予防・保健指導・知識の普及にあたる 90年度受診者45,565人
6. がん検診	○	○	○		法	個人負担あり	胃・肺がん/40以上、子宮・乳がん/30以上	がんの早期発見・予防、90年度胃がん2,722、肺がん2,275、子宮がん9,411、乳がん2,220人受診
7. ねたきり老人訪問歯科診療		○	○				65以上の在宅ねたきり（6ヶ月以上）の老人	往診による歯科診療

ここでの法は「老人保健法」である

4. 地域福祉

事業名	事業主体				根拠法令	費用	対象者	事業の内容
	国	県	市	他				
1. 家族介護者教育			○			無料	介護を要する老人の介護者	年1回、特養老人ホームで、老人の保健医療、食生活、介護実技を6日間のシリーズで学ぶ、定員1回につき30名
2. 友愛チームの育成・派遣			○	○	市要綱	無料	60以上在宅ねたきり、一人暮らしの虚弱老人	1チーム6人で週1回派遣、生活・身上の助言・相談、食事の世話、買物など
3. 愛の一声運動			○		市要綱	無料	65以上の市内に居住する一人暮らし老人	孤独な環境などによる不安感を解消するため、近隣者を訪問者を選任にして、必要に応じて生活状況等を見守る
4. 民生委員・児童委員	○	○	○		民生委員法			地域の福祉相談に応じ、福祉事務所や他の行政機関と協力して地域の社会福祉の増進にあたる
5. 老人福祉推進委員			○	○	市要綱			老人福祉の専門的ボランティア活動を推進するため47名が市の推薦で県から委嘱されている
6. 愛の輪福祉基金の助成			○		市条例			ボランティア活動としての給食サービスや訪問活動に活用
7. 世代間交流			○		市要綱		高齢者と子供のふれあい事業	老人福祉センターや公立保育園で、和紙工芸、版画、織物、陶芸、卓球、竹馬、ワラ細工、郷土料理、誕生会などふれあいの物をつくる
8. 地域サービス調整会議			○		市要綱		地域ケアの有効な展開、的確なサービスの提供のため、関係機関を連携させ予防からハビリまで一貫させる体系を整備する（保健福祉推進総合委員会）	

5. 社会参加(生きがい)

事業名	事業主体				根拠法令	事業の対象	事業の内容
	国	県	市	他			
1. 老人クラブ育成	○	○	○	社	法 市要綱	60以上の人が加入できるクラブ、新たに結成する場合は概ね50人以上の会員が必要	結成の奨励及び運営費の補助をし、南北に1ヶ所のモデルを設定 クラブ数166、会員10,483人
2. 老人クラブ連合会			○	社		会員の健康の増進、レク、教養の向上及び社会参加の活動を推進する事業	老人福祉大会、老人交通安全教室、スポーツ大会、趣味の作品展、囲碁・将棋大会など開催
3. 老人クラブ社会奉仕活動推進	○	○	○		法	老人クラブの会員	社会参加の促進の一環として公園、道路、神社の構内など公共の場所の統一清掃を実施(9月20日)
4. 老人福祉センター	○	○	○		法 市条例	60以上及び付添いの人、費用は無料「やすらぎ荘」「湘南なぎさ荘」	健康増進、教養の向上、相談、機能回復訓練世代間交流など老人の活動拠点
5. 老人教養向上と趣味活動の奨励			○			60以上の人	夏・秋の2期に白寿大学を開催、陶芸・園芸・文学など趣味の講座を行う 90年度講座1310回開催
6. 敬老会			○		市要綱	77以上、結婚50年、60年の長寿夫妻	市内14地区で敬老会を開催、敬老祝い金の贈呈、100以上には市長が訪問して長寿を祝う
7. 敬老感謝記念撮影		○	○		市要綱	県内居住の77以上の人、費用は無料	県写真市会の敬老撮影奉仕活動、白黒キャビネ版、毎年9月に実施
8. 福寿手帳の配布			○			60以上の人、無料	健康や生きがい情報、博物館、美術館など県内公共施設の優待証
9. 老人憩いの家			○		市要綱	60以上の人、市内3ヶ所で利用は無料	地域における老人のふれあいの場、レク・教養向上、深々機能の維持増進、孤独感の解消を図る
10. 老人ふれあいの家			○			市内に居住する個人および団体	老人の豊富な知識・経験・技術、郷土の文化・芸能を後生に残すため他世代との交流、地域福祉の確立
11. 生きがい福祉事業団		○	○		市条例	65以上の人、生きがい福祉事業団の会員	事業団が委託した仕事を会員の能力と希望によって割り振り、社会参加・生きがいを確保する 90年度未登録会員1,171人 実就労延104,818人
12. 高齢者就労			○			60以上の健康な人	生きがい対策の一環として、公共施設の除草清掃作業の業務を行う
13. 交通安全シルバーリーダー養成		○	○		市要綱	老人クラブなど	高齢者交通安全指導者を養成する

ここでの法は「老人福祉法」である

1992年4月25日

自治研かながわ月報第33号(1992年4月号,通算97号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人 横山桂次 編集人 上林得郎 定価1部 500円
〒232 横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
☎ 045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
振替口座 労働金庫本店 1365-1195174 横浜銀行市庁舎支店 317-709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000円、賛助会員月 500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎ 045 (251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5判・120~150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。