

介護保険における都道府県の役割：青森県のケース・スタディ

成城大学 油井雄二
一橋大学大学院 菊池 潤

報告の狙い

市町村を保険者とする介護保険制度では、都道府県は「介護保険事業の運営が健全かつ円滑に行われるように、必要な指導及び適切な援助をしなければならない。」（介護保険法第 5 条）とされている。本報告の目的は、都道府県の立場に立って、県内市町村の介護保険制度が維持され円滑に運用されるために、都道府県は何をなすべきかという問題を、青森県内 67 市町村の介護保険をケースとして取り上げ、その実態分析を通して考察することである。

現行制度における都道府県の役割は、大きくは次の 3 つにまとめられる。まず第 1 は、給付費の 12.5%を負担することであり、国や市町村とともに公費負担の一部を構成する。この負担分については、地方交付税の交付団体の場合、基準財政需要に算定されている。

第 2 は、サービスの供給基盤の整備に関する役割で、居宅サービス事業者や介護老人福祉施設・介護療養型医療施設の指定を行う。そのために、市町村の介護保険事業計画にあわせて都道府県介護保険事業支援計画を策定し、区域ごとに、各年度の介護保険施設の必要入所定員やその他の介護給付等対象サービス量を見込む。ケアマネージャーやヘルパーの確保又は資質を向上させる事業もその計画に盛り込まれる。また指定した事業者に、報告もしくは帳簿書類の提出・提示を命じ、あるいは設備や帳簿書類その他の物件を検査し、問題がある場合には指定の取り消しを行う。

第 3 は、市町村の介護保険財政の安定化に関する事業である。財政安定化基金を設け、市町村の保険料収納額が予定額に不足する場合、あるいは収入額が費用額に不足する場合に、交付または貸付を行い、市町村の財政を安定化させる。そのため、都道府県は市町村が拠出した額の 3 倍に相当する額を繰り入れることとされている。また、複数の市町村が共同（広域化）して介護保険事業を運営しようとする場合、市町村の求めに応じ、都道府県は必要な調整を行うとともに、共通化する調整保険料の基準など必要な助言または指導を行う。

このように都道府県には介護保険制度が円滑に運用されるために重要な役割が与えられているが、制度発足時に都道府県を保険者にするという意見に都道府県自身が反対したこともあり、あまり注目されていない。さらに今回の介護保険改革では、介護予防の面で市町村の一般行政と介護保険が一体化して地域包括ケアを推進すること、またいわゆるグループホームの設置認可権を市町村に移すことなど、より地域に密着し、市町村の権限を強める方向がとられている。

他方、現在議論されている医療保険制度改革においては、国民健康保険では都道府県調整交付金が導入され、医療費の適正化や保険料の平準化において都道府県の役割が強化されている。将来的には国民健康保険を都道府県単位に再編成することが計画されている。また後期高齢者を対象とした高齢者医療保険制度も都道府県単位の保険が検討されている。後期高齢者の医療と介護の連携を考えるならば、介護保険における都道府県の役割は高まると考えられる。

一方、これまでの介護保険に関する様々な分析をみれば、保険者を全国でひとまとめたデータを用いて介護保険制度全般についての検討を行うか、あるいは地域的な特性の分析も都道府県間の差異の分析がほとんどで、県内の個々の保険者を対象にした分析は行われていない。介護保険運営の現場では、介護保険のサービス提供の効率化や財政基盤を強化するため複数の保険者を統合する広域化が進められ、また市町村合併による保険者の統合も進んでいる。こうした状況を踏まえれば、個々の保険者のデータに基づいた実態の分析、地域差の検討が不可欠である。

そこで本報告では、高齢者1人当たり給付水準が全国でも高位にあり、また多くの保険者が財政困難に陥り、財政安定化基金から貸付を受けたことで知られている青森県を対象にとりあげ、県内67市町村の介護保険が効果的かつ持続可能な形で運営されるために県が果たすべき役割を考える。

報告では、まず都道府県レベルで保険者を集計したデータによって、青森県の介護保険の全体的な特徴を見たのち、県内の地域差の実態を検討する。ここでは医療や福祉の基盤整備の単位となっている2次保健医療圏ごとに保険者を集計して、地域的な特徴の有無を調べる。その上で、なぜ、多くの青森県下の保険者で保険財政が厳しい状況に陥ったのか、またその改善は図られているのか等の問題について、個々の保険者データに注目して分析を行う。最後に、持続可能な介護保険のために、都道府県が果たすべき役割を検討する。

介護保険改革
—マイクロデータによる分析—

一橋大学大学院・経済学研究科
菊池 潤
田近栄治

2000 年 4 月の介護保険制度の発足以来、要介護認定者数は、要支援・要介護 1 といった軽度の介護度を中心に、急増している。また、要介護認定者数の増加に伴い、介護サービス利用者数、介護給付費も増加の一途をたどっている。このような状況下で、早くも財政的な問題が指摘され始めており、現在、制度の見直し作業が行われている。

介護保険制度見直しの一つ柱は予防の強化である。要介護認定者数は軽度を中心に増加しているが、これらの要介護認定者がより重度の介護度へ推移していくことによって、介護給付費の増加に一層の拍車がかかるものと考えられる。自立状態から要介護状態になることの抑制、あるいは、要介護状態になった高齢者の介護度をいかに悪化させないかが、今後の介護保険財政を維持してくためには重要となる。このような問題意識から、本報告では、これまでの介護サービスの提供が介護度の維持あるいは改善というものに対して、どれほどの効果を持ってきたか、個票を用いて検証する。

本報告では、杉並区の 2000 年、2001 年、2002 年、2003 年のそれぞれ 4 月、10 月の介護給付費明細書、および、被保険者データを用いて、軽度の要介護高齢者を中心に、介護サービス利用が介護度悪化確率に対して与える影響について検証した。分析はロジット・モデル、順序型ロジット・モデルを用いて行った。要支援、要介護 1 を対象として分析においては、ほとんど全てのサービスにおいて介護サービス利用が介護度の悪化確率を引き下げる効果は確認できなかった。また、パネルデータを用いた分析においても同様の結果が得られた。以上の分析結果をもとに、介護保険制度における要支援、要介護 1 のあり方に対して検討する。

保育サービスの供給効率性に関する実証分析

同志社大学大学院 塩津 ゆりか

1. はじめに

近年、大都市における保育所待機児童が社会問題化し、その解消にむけてさまざまな施策が講じられている。しかし、現状では大石・周（2003）が指摘するように保育所サービスに対する潜在需要は大きい。そして、供給を拡充しても超過需要は解消しないだけでなく新たな保育所サービスへの需要を生み出している。これらの需要に応えるため定数弾力運用などで対応しているが、少子化および地方財政が悪化しており、保育所の新規建設に対し自治体は慎重になっている。また、乳児保育など多様化するニーズには公営保育所よりも民営保育所のほうが柔軟に対応していることが明らかとなってきた。一方、保育所の運営費を比較すると公営保育所よりも民営保育所の方が低コストで保育所サービスを提供しており、公営保育所はサービスの供給に非効率性を生じているといわれる。その結果、各地で公営保育所の民営化が進められている。

本稿の目的は、首都圏に次いで待機児童が多い大阪府内の各自治体について、保育所の運営主体別に保育所サービスの質を考慮した上で費用関数を推定し、公営保育所の非効率性が確認できるかを検証することである。

2. データ

分析に利用するデータは2002年度大阪府下全市町村の運営主体別保育所運営費等のデータである。認可保育所の運営費については、国の保育基準によって地域別に保育単価が定められている。各保育所は実際にかかった運営費を国・都道府県・市町村の負担金と保護者からの保育料および長時間保育などの特定事業に対する補助金でまかなう。（表1参照）

表1

総運営費								
保育単価による支弁額					国の 補助金	都道府県 補助金	市町村 補助金	運 営 費 差額
国庫 負担金 ¹	都道府県 負担金	市町村 負担金	保護者 保育料	徴収金 差額				

保育所サービスは労働集約的なサービスであるため、保育所運営費のうち人件費が約9割を占める。公営保育所の保育士は公務員で勤続年数が長くなるほど給与は上昇する。だが

¹ 児童福祉法の改正により、平成16年度より公立保育所に対する保育所運営費の国庫負担金が一般財源化された。他方、平成17年現在、私立保育所に対する国庫負担金は維持されている。

民営保育所は国の福祉職俸給表を参照するため、勤続年数が長くなるほど給与の官民格差が生まれる。大阪府ではこの給与格差を是正するため 1973 年に独自の民間社会福祉施設給与改善費という補助金（以下、民改費と表記）を創設した。この結果、勤続年数が同じであれば本俸の公私間格差は、ほぼなくなっている。

3. 分析

本稿では保育の質を考慮した保育所費用関数を推定するため、運営主体別に市町村単位で集計したデータを用いる。この理由は、市町村別であれば総運営費が正確にわかることと公営保育所では各種補助金をプールして運用していることによる。

次いで保育の質を考慮するため、①構造的指標として国の保育士配置基準を上回るかどうか、②発達心理学的指標として運動会、生活発表会、お泊まり保育の実施、③父母の利便性指標として総開園時間、休日保育、病児保育、夜間保育、子育て支援の実施、④その他のサービス指標として障害児保育、緊急・一時保育の実施を取り上げた。

これらの準備のもと、清水谷・野口(2004)にならい、保育の質を考慮したコブ＝ダグラス型の費用関数を推定する。

$$\text{推定式 } \ln C = \alpha_0 + \beta_i \ln W_i + \gamma_i \ln K_i + \delta Q + \lambda P + \mu \quad (1)$$

（1）式のCは総運営費、Wは人件費、Kは一般管理費および乳幼児一般生活費を表す。Qは保育の質指標の平均値、Pは公営保育所ダミーを示す。

一般管理費は定員の増加に伴い増加し、乳幼児一般生活費は入所児童の増加に伴い逓増する。よって、一般管理費および乳幼児一般生活費はともに総運営費に正の影響をおよぼすであろう。保育の質を捉えるため投入した変数はいずれもより多くの保育士を必要とするもので総運営費に対しては正の符号が予想される。もし、公営保育所の方が民営保育所よりも効率的であれば、この係数の符号は負となると思われる。

4. 結論

当初の予想通り、人件費は保育所運営費に正の影響を与えていた。また保育の質ダミーは特に大阪府内の自治体の多くが1歳児の保育士配置基準を国基準よりも上回って設定していることから、正の影響となっていた。そして、やはり公営保育所ダミーが有意となっていた。大阪府では本俸の公私間格差を是正する財政措置がとられているにもかかわらず、このような結果が得られた。すなわち、本稿の目的である、保育所サービスの質を考慮した上で費用関数を推定した結果、公営保育所の非効率性を確認することができた。

推定結果と詳細な議論につきましては、当日資料を配付いたします。