

論文の内容の要旨

論文題目 高齢者福祉政策の計量経済分析

氏名 松岡佑和

本論文は、地方自治体の高齢者福祉サービスの供給行動を計量経済学的分析により明らかにし、今後の高齢者福祉政策の在り方に示唆を与えることを目的とする。具体的には、市町村合併が老人福祉費に与える影響、介護給付水準の地域差、介護給付水準の相互参照行動に焦点を当てる。

今後、老人福祉費、また同様の性質を持つ介護保険サービス等の老人福祉サービス費が日本の財政支出に占める割合は増加する。老人福祉サービスは伝統的に考えられる公共財とは異なり、福祉現物サービスを供給するという点で私的財としての性格を持つ。このことは、自治体財政に様々な構造変化をもたらすと考えられる。市町村合併は規模の経済により地方公共財の提供費用を削減することが重要なねらいであるが、私的財の提供費用には同等の規模の経済は期待できない。老人福祉費への影響を他歳出への影響と比較を行い、合併時における老人福祉サービスの支出構造の特徴を知ることにより、今後の合併、老人福祉サービス広域行政等の行政規模拡大時における、自治体財政への影響が従来とどのように違い得るかの示唆を得ることができるであろう。

介護給付水準の地域差の変遷から、介護保険制度がどの程度浸透したかを把握することは、福祉的側面で評価される高齢者福祉政策において重要な点である。各地域における介護給付水準は、地域特性が完全に反映されておらず、需給ギャップが調整されている状態ではない。そのような状態での地域差は被保険者・利用者にとって望ましい状態とは言い難く、被保険者・利用者の厚生上の観点からも、介護給付水準の地域差を把握する実証研究が必要とされる。また、介護保険制度では、保険者事業所設置権限等、保険者の裁量性を強化するという地方分権が進んでいる。保険者がどのような行動原理によって裁量性を働かせるのかを知ることは、地域差の動向を理解することと地方分権が高齢者福祉政策に影響を評価する上で重要な意義をもつだろう。本論文では介護給付水準の保険者間相互参照行動を事業所設置権限の違いに着目して分析を行うことで、保険者の裁量性強化により保険者独自の政策が施行され政策にばらつきが生じるのか、または他保険者の先進的な取り組み導入等の保険者間相互参照行動から政策に近似性が生じるのかを検討する。

第2章では、超高齢社会の進展と共に増加を続ける市町村老人福祉費の市町村合併効果(合併による歳出の変化)を、総務省『市町村別決算状況調』及び『住民基本台帳人口要覧』(2000-09年度)を用い、

定量的に分析する。合併による影響を分析した先行研究では、主に歳出合計が対象とされていたが、第2章では下記の2点の理由から老人福祉費を対象とする。第1に、老人福祉費は合併研究で主に対象とされる歳出合計と異なり、私的財としての性格を持つためである。性質別内訳において、老人福祉費は介護保険特別会計への繰出金を通じ、扶助費(社会福祉サービス等の現物給付サービス)に近い性質を含んでいる。今後も市町村合併が行われる可能性は高く、歳出合計と異なる特徴を持ち、地方財政支出に占める割合が増加している老人福祉費の合併効果の把握は重要である。第2に、老人福祉サービスの広域連合・自治体間連携への示唆である。現在、老人福祉サービスを行う自治体の財政安定化・サービス効率化等を図るため、供給自治体の広域連合・自治体間連携の必要性が増している(介護保険制度等)。市町村合併という事例を通じ、財政・管轄拡大による老人福祉費の影響を分析することは、同様のサービスを扱う広域連合・自治体間連携における歳出構造の変化への示唆となる。DID推定及びMatching推定により、高齢者1人当たり老人福祉費は合併により増加することを確認した。その推移は合併後、若干減少するが再度増加し、正の持続性が強いものであり、先行研究(歳出合計等)で見られた長期的な歳出削減効果は確認できなかった。民生費・扶助費との比較において、正の持続性の強さは、扶助費に起因することが明らかとなった。他目的別歳出との比較においては、他目的別歳出平均の合併効果は増加後、大きく減少し、5年目以降は老人福祉費の合併効果を下回ることが明らかとなった。現在、高齢者人口が増加し、施設数・定員数など供給が不足している自治体が多く、そのような自治体は合併・連合化による補助金等の財政支援を得た際、サービス供給を拡大する事が考えられる。老人福祉サービスに係る費用は介護サービスの現物給付・施設への補助金など扶助費的性質が強く、これらは一度増加すると減少しにくい項目である。第2章の結果から、今後更なる市町村合併、広域連合・自治体間連携等により老人福祉サービスの財政も含む広域行政が行われた場合、それに伴う費用の合併効果は増加し持続的であり、歳出削減効果が難しい可能性が示唆された。

第3章では、厚生労働省『介護保険事業状況報告』2000-12年度都道府県別パネルデータを用い、地域間介護保険給付水準(被保険者1人あたり単位数、利用者1人あたり単位数)が収束しているかを、地域特性等をコントロールすることが可能な条件付き β 収束の手法により検証する。介護保険制度には医療保険制度同様に地域間でサービス量、保険料等が大きく異なることが知られている。しかし、その分析の多くは記述統計による比較に留まっており、統計的な分析は行われていない。第3章では、介護保険給付水準の地域差を条件付き β 収束という計量経済学の枠組みで分析を行う。条件付き β 収束とは1人あたり変数が、その定常状態と比べより低い国・地域であるほど、(高い国・地域と比べ)より高い成長率(増加率)を上げるという収束過程である。介護保険制度浸透に伴い、介護保険サービスの整備が低水準、利用が非積極的だった地域において、施設整備が行われ積極的な利用が行なわれているかを検証する。また山内(2009)等の研究結果を踏まえ、近隣都道府県との空間的自己相関を考慮したモデルにより推定を行う。推定の結果、全ての1人あたり介護給付水準(合計・サービス別)において、パネルデータを用いた最尤法推定から β 収束を確認した。また一部の介護給付水準増加率には近隣都道府県との空間的自己相関の存在も確認した。 β 収束は介護保険制度初期(2000-05年)の方が

2006年以降と比べ若干速く、空間的自己相関は2006年以降の方が高い傾向であった。介護サービスを措置制度で行っていた1999年以前の扶助費(老人福祉費)と介護保険制度施行以後の介護保険費用に対し、同様の分析を行った結果、いずれも β 収束が認められた。扶助費と介護保険費用の β 収束の推定結果の差は小さく、収束の傾向は介護保険制度導入前より生じていたことが明らかとなった。これらの結果から、介護保険制度浸透に伴い、介護保険サービス整備が低水準・利用が非積極的だった地域において、施設整備・積極的な利用がより生じていることが示唆された。

第4章では、厚生労働省『介護保険事業状況報告』2006・11年度保険者別パネルデータを用い、介護給付水準(被保険者1人あたり居宅・施設・地域密着型サービス単位数)の保険者間相互参照行動を推定し、その特徴・要因を事業所設置権限の違いに着目して分析を行う。2000年に介護保険制度が施行され、市町村を中心とした保険者の下、居宅・施設サービス、2006年度からは地域密着型サービスが提供されている。居宅・施設サービスにおける事業所設置権限は都道府県に、地域密着型サービスは保険者に設置権限が存在する。現在、地方分権の流れから、介護保険制度では都道府県から保険者へと権限が移譲している。第4章では、裁量性が反映されると考えられる相互参照行動に焦点を当てて分析を行う。同一都道府県保険者を参照にするモデルにおいて、全ての介護サービスで相互参照行動を確認した。その強さは、施設サービスが最も強く、次いで地域密着型サービス、居宅サービスであった。施設サービスの強さは、施設待機者地域差拡大を阻止する目的で、都道府県による調整機能が強く働いたと考えられる。居宅・地域密着型サービスは類似のサービスであるが、地域密着型サービスは保険者主体の設置権限を通して、同一都道府県保険者の給付水準に敏感に反応したと考えられる。近隣都道府県における保険者の影響も考慮した分析から、居宅・施設サービスでは近隣都道府県における保険者の影響を受ける一方、地域密着型サービスでは近隣都道府県からの影響は大きくないことを確認した。居宅・施設サービスの設置権限は都道府県にあるため、これらのサービスは近隣都道府県からの影響を強く受けたと考えられる。いずれの分析においても、相互参照行動には設置権限の違いが大きな影響を与えていることを確認した。介護保険制度で地方分権が進んでいること、そして保険者に設置権限が存在する地域密着型サービスの相互参照行動が強いことから、今後介護給付水準相互参照行動はより強くなっていくことが示唆された。逼迫する介護保険財政において、先進的な取組の波及によるサービス効率化から、費用面で効率的な供給が促進されることが考えられる。またヤードスティック理論の背景から、介護サービスの増加が住民にとって良いものと仮定された場合、相互参照行動による介護サービス増加は、当該地域に住民の意向が反映されたという点では住民の厚生上良いことと考えられる。その過程において、保険者が各地域選好特性に合わせた供給が行われているという点で、国による画一的供給よりも効率的であることが示唆される(小西(2012))。

参考文献

小西秀樹 (2012) 「政策担当者出世欲とヤードスティック競争」, 穴沢眞・江頭進『グローバリズムと地域経済』, 日本評論社.

山内康弘 (2009) 「介護保険施設の供給における地方自治体間の空間的自己相関の検証」『大阪大学経済学』第 55 号 3 巻, pp.206-222.