

博士（社会福祉学）学位請求論文

# 社会福祉における資源配分の研究

坂 田 周 一

博士（社会福祉学）学位請求論文

# 社会福祉における資源配分の研究



坂 田 周 一

## 社会福祉における資源配分の研究

第1章 資源制約下の社会福祉供給.....	1
1 資源制約の顕在化.....	1
大蔵省のゼロリスト.....	1
英国の1976年公共支出白書.....	3
2 社会政策・行政学の転回.....	4
3 社会福祉における資源配分と割当.....	6
割当とは何か.....	6
割当研究の意義.....	7
割当の分析枠組み.....	9
社会福祉政策研究への貢献.....	12
4 本研究の課題.....	14
第2章 社会福祉供給制度の枠組み.....	17
1 社会福祉制度の特質.....	17
社会福祉立法.....	19
2 社会福祉事業の運営組織.....	22
3 福祉供給体制の構成要素.....	25
福祉供給体制.....	25
経済的供給.....	26
福祉の供給.....	26
給付形態.....	27
供給主体.....	29
受給者（選別主義と普遍主義）.....	30
第3章 国家財政の長期動向と社会保障.....	32
1 目的.....	32
2 ゼロ=サム予算.....	32
一般歳出のシェア低下.....	32
公債依存の高度化.....	34
増税なき財政再建.....	36

ゼロサム化.....	37
3 国庫負担率の低下.....	39
負担の転嫁.....	41
制度改革の呼び水として.....	41
4 制度改革への資金的モーメント.....	42
一般会計歳出予算の社会保障関係経費.....	42
一般会計歳出における社会保障関係費のシェア.....	43
5 社会保障関係費の配分.....	44
第4章 意思決定理論と社会保障予算.....	46
1 目的.....	46
2 公共部門の意思決定.....	46
意思決定の合理主義モデル.....	47
主観的合理性と満足化.....	48
意思決定の定型化とインクリメンタリズム.....	50
3 インクリメンタリズムの検討.....	53
国会会議録による検討.....	53
予算における伸び率の意義と役割.....	59
第5章 国家財政の社会福祉への配分.....	63
1 目的.....	63
2 社会福祉予算の変化にみられるパターン.....	63
トレンドと循環変動.....	63
時系列モデル.....	64
3 構造的要因.....	65
インクリメンタリズム理論による指数関数トレンドの説明.....	66
配分の問題.....	66
直接的配分モデル.....	68
間接配分モデル.....	69
4 配分モデル.....	70
修正モデルの構成.....	70

シミュレーション.....	72
5 配分モデルの前提条件の変化.....	73
行革関連特例法と予算のやりくり.....	76
臨調・行財政改革のインパクト.....	77
第6章 国から地方自治体への配分.....	79
1 目的.....	79
2 国から地方自治体への補助金.....	79
3 補助率引き下げの背景.....	81
1985年度の歳入欠陥.....	81
社会保障予算削減の方向と手法.....	82
地方交付税の不足と地方債依存.....	84
4 自治体社会福祉財政への影響.....	86
1980年代の地方財政の全般的状況.....	86
自治体の対応.....	88
5 補助金配分の改革課題.....	91
補助金の再配分.....	91
地方分権改革のなかで.....	93
第7章 地方自治体間での配分.....	97
1 目的.....	97
2 福祉資源の地域配分と公正.....	97
平等と公平.....	98
公平の法規範.....	99
地域ニーズと地域的公正.....	100
3 地域格差研究の到達点.....	101
地域ニーズ指標とターゲット効率性.....	101
地域ニーズ指標の開発.....	101
ターゲット効率性による分析.....	102
地域的公平と地域的不公平の統合分析.....	103
4 自治体福祉財政の格差.....	104

配分原理の違い.....	104
補助金と一般財源にみる格差.....	107
線形モデルによる検討.....	109
まとめ.....	116
第8章 地方自治体内部での配分と社会福祉計画.....	118
1 目的.....	118
2 計画と財政の関係をめぐる仮説.....	118
消費税導入と福祉計画の法制化.....	118
政策の諸形式—法令・予算・計画.....	120
予算の作成様式—目的志向と手段志向.....	121
給付制度の類型.....	122
計画の実現可能性.....	123
3 計画と地方財政.....	125
変化の尺度.....	125
地方財政民生費のマクロ的变化.....	128
自治体における民生費の変化.....	129
4 計画と自治体財務との関連.....	132
自治体の多様性.....	132
自治体財務との関連.....	134
5 まとめ.....	136
第9章 社会福祉の有料化と社会福祉概念の変容.....	137
1 目的.....	137
2 社会福祉における現物給付の概念.....	137
現物給付へのシフト.....	137
現金給付と現物給付の関係.....	138
現金の代替としての現物給付.....	139
市場補完的現物給付.....	140
非貨幣的ニード.....	141
3 社会福祉と所得階層.....	143

低所得階層対策としての社会福祉.....	143
低所得階層対策の矛盾.....	143
4 普遍主義的社会福祉と有料福祉.....	145
社会福祉概念の転換.....	145
公的有料福祉について.....	146
普遍主義下における公的有料福祉.....	148
5 利用者負担の在り方.....	150
利用者負担と割当.....	150
公共財の供給と社会福祉.....	152
社会福祉サービスの配分と利用者価格.....	154
社会福祉サービスの価格づけ.....	155
料金導入の影響.....	158
6 非公的有料福祉の多様性とその背景.....	159
第10章 福祉供給体制の変化をめぐって.....	162
1 福祉制度の変化.....	162
社会福祉基礎構造改革.....	162
制度間調整.....	163
コミュニティ中心主義と地方分権.....	164
ニーズの普遍化と提供主体の多元化.....	165
消費者主権と効率化の要求.....	166
2 インクリメンタリズムの破綻.....	167
3 エンタイトルメントと裁量.....	170
4 まとめ—ニーズと資源の対立.....	173
引用文献.....	176

## 第1章 資源制約下の社会福祉供給

本研究は、20世紀最後の20年間におけるわが国の社会福祉供給体制の変化を、とりわけ1980年代における資源制約問題への政府の対応に注意を向けて、資源配分の観点から考察する意図で行われたものである。この章は、本書全体を貫く視点である社会福祉供給における資源配分について、80年前後における内外の状況の紹介を導入として、社会福祉政策研究との関連を明らかにしたうえで分析枠組みを提示することを目的としている。

### 1 資源制約の顕在化

#### 大蔵省のゼロリスト

政府部門の資源制約が顕在化したのは1980年前後のことである。そのことを端的に象徴するのが、当時の大蔵省（現在の財務省）が80年10月に財政制度審議会に提出した「一般歳出の伸びをゼロとした場合の問題点」と題する文書である。通称ゼロリストと呼ばれたこの文書は、予算の一般歳出が80年度と同額にとどまったならばどのような事態が想定されるか各省庁に検討を求め、その報告内容を取りまとめたものである。10月といえば各省庁からの概算要求を受けて予算編成作業が佳境に入ろうとする時期であるだけに、ゼロリストが与えた衝撃は大きいものがあつた。

検討項目に指定されたのは全部で69項目。社会福祉関係としては「生活保護費」，「社会福祉施設運営費」，「老人医療費補助金」，「児童扶養手当」，「特別児童扶養手当」，「福祉手当」等が取り上げられている。このうち、生活保護費と社会福祉施設運営費に関する検討結果を例示すると、次のようなものであつた。

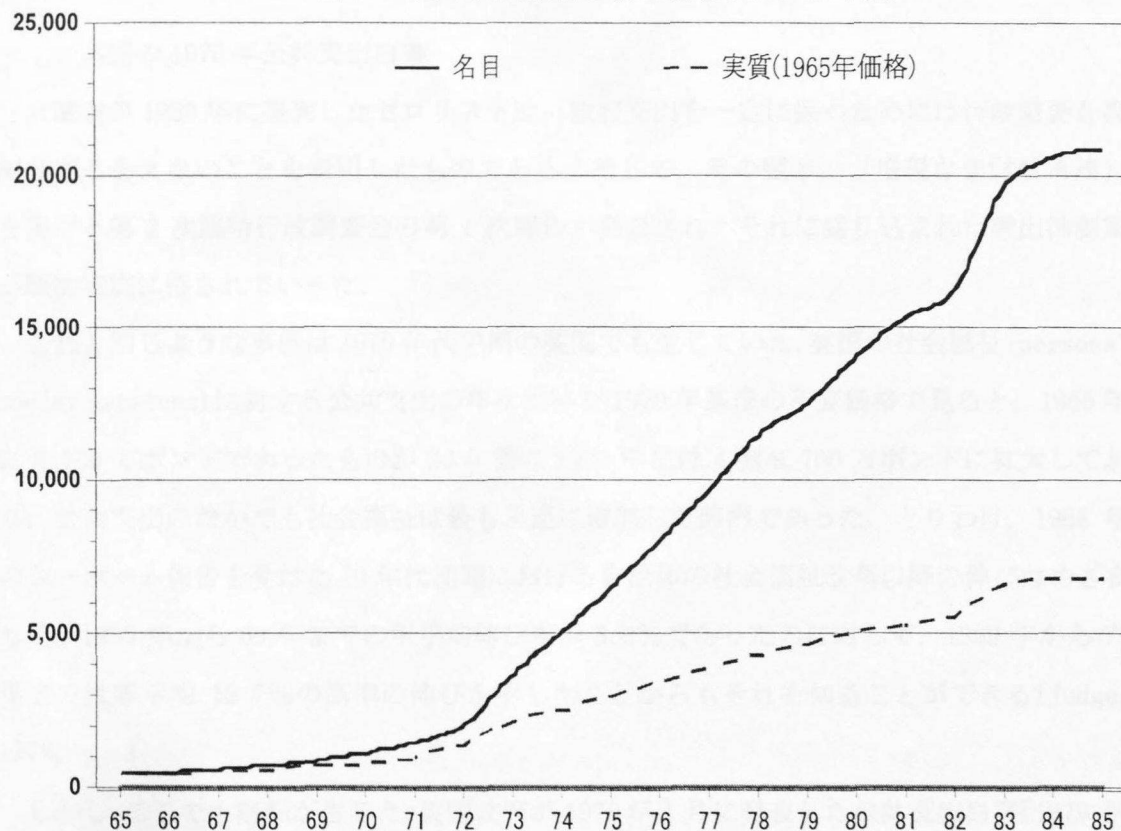
生活保護費については、「①一般国民の生活水準の向上に見合つて必要とされる生活保護基準の引上げができず、現在、生活保護を受けている140万人、74万世帯の生活は、最低限度以下とならざるを得ない。②生活の手段を失い新たに保護の申請をする人びとが増加しても、これらの人びとに保護費を支給できないこととなる」と指摘された。社会福祉施設運営費については、「①1980年度に新設した社会福祉施設にかかる所要の経費の確保ができず、結果として施設の入所が不可能となる。②消費者物価の上昇により、結果として施設入所者の生活水準を切り詰めざるを得なくなる。③施設職員の給与は、国家公務員に準じて引上げを図ってきているが、給与改定に要する経費が確保できないため、給与の

据置きを行うか又は、職員を削減してベア財源を捻出することが必要となり、入所者の処遇低下をきたすことになる。④かりに、前年度同額とすると、施設の機能は維持されなければならないため、人件費その他入所者の処遇に必要な経費について、地方団体に財政負担を求めることになる」[大蔵省，1980，pp. 27-29]との指摘がなされている。

ゼロリストは、仮の事態を想定して危機意識を醸成し増税に向けた世論づくりを図ったものと考えられる。しかし、国民生活を守る最後の制度である生活保護がリストアップされたことを見ても、国民の生存権実現にとって否応のない資源制約が存在することを実感させるものであった。当初は単なる想定であったものが数年後に現実となり社会福祉制度に激変が生じた。その後も変化が続きその総決算として2000年には社会福祉基礎構造改革が行われたが、その余波はまだ続いている。

単位:億円)

図1-1 国の社会福祉予算の推移(1965-85年度)



ゼロリストに書かれたようなことが現実になると当時予想できたかと考えてみると、それは難しかったであろう。というのは、1960年前後の皆保険皆年金体制の実現によって社会保障制度の基本的な枠組みが形成されたあと、社会保障制度の一部である社会福祉に対しても積極的な予算配分がなされてきた経緯があるからである。すなわち、61年度にお

ける国の社会福祉予算は 141 億円であったが、71 年度には 1,419 億円となり、81 年度には 1 兆 5,389 億円となっている(いずれも名目金額)。変化の軌跡をたどると、10 年間で 10 倍になる変化、すなわち指数曲線の形状をしていたのであるから、2000 年度には社会福祉予算が 100 兆円を超えるだろうと予想することは、今日から見ると陳腐であるが、当時の知識からはまったく根拠のないことではなかった[坂田, 1984]。

しかし、実際には、80 年代半ばに国の社会福祉予算は増えなくなった。その様子は、図 1-1 に示すとおりである。この図には、社会福祉予算の名目金額と GDP デフレーターを用いた不変価格表示(1965 年価格)の実質金額が示されているが、いずれの指標もそれまで増加基調であったものが 1983 年度には鈍化し 85 年度に増加しなくなった。80 年代末に再び増加し始めたが、2000 年度の実際社会福祉予算は 3 兆 6,580 億円でしかないから、80 年代初頭までに形成された指数曲線トレンドは消失した(数字は[財務省, 2002]より)

#### 英国の 1976 年公共支出白書

大蔵省が 1980 年に発表したゼロリストは、政府支出を一定に保つためには行政需要を抑制せざるをえないことを表明したものである。そして、その翌年、「増税なき財政再建」を掲げる第 2 次臨時行政調査会の第 1 次報告が発表され、それに盛り込まれた歳出抑制策が順次実施に移されていった。

これと同じような事態は 1970 年代中期の英国でも生じていた。英国の社会福祉(personal social services)に対する公共支出の年次推移を 1970 年基準の不変価格で見ると、1955 年に 8,700 万ポンドであったものが 20 年後の 1975 年には 4 億 9,700 万ポンドに拡大しており、公共支出のなかでも社会福祉は最も急速に増加した部門であった。とりわけ、1968 年のシーボーム報告を受けた 70 年代初頭における自治体の社会福祉改革以降の伸びはめざましく、1955 年から 69 年までの年平均伸び率が 5.6%であったのに対して、1969 年から 75 年までは年平均 12.7%の高率の伸びを示したことからもそれを知ることができる[Judge, 1978, p. 3]。

しかし、ここでも暗転が生じた。英国政府が 1976 年 1 月に発表した公共支出白書『1979-80 年までの公共支出』[Cmnd 6393, 1976]では社会福祉支出の伸びの鈍化が予測され、その傾向は 70 年代末まで続く見通しと述べられている。すなわち、1975 年の社会福祉に対する公共支出総額は 8 億 5,000 万ポンド(75 年価格)であるが、70 年代末までこれが増加せず同水準を維持する見通しが述べられた。つまり、英国でも 80 年代の日本と同じように、社会

福祉支出のゼロ成長が政府によって宣言される危機に遭遇した。そして、社会福祉を担当する行政当局は増大する社会福祉利用者に対してサービス水準を維持しながらいかにしてこれに対応するかという困難な課題に直面する一方、これを研究する学問の方向性にも変化があらわれた。

## 2 社会政策・行政学の転回

政策現象としての社会福祉を研究する学問は、英国では社会行政学ないし社会政策・行政学(Social Policy and Administration)と呼ばれている。この研究分野の発展に尽力したティトマスが、その課題にふれて、「基本的には一連の社会的ニードの研究と、欠乏状態のなかでこれらのニードを充足するための組織(それは伝統的には社会的諸サービスとか社会福祉と呼ばれるものである)がもつ機能の研究に携わることになる」[Titmuss, 1968, (三浦監訳, 1971, p. 15)]と述べた一説は有名である。

この引用文にある「欠乏状態のなかで」という一句の原文は in conditions of scarcity となっているから、「希少な状態のなかで」とか「希少性を条件として」と訳すこともできるだろう。これはニーズを持つ人びとが欠乏状態にあると述べたものと考えがちであるが、文脈からはそうではなく、社会的ニーズを充足するための組織すなわち社会福祉制度が資源の希少性という制約を受けている、あるいは、その条件のなかで機能していると述べたものと理解すべきである。とはいえ、ティトマス自身は、福祉ニーズを持つ人びとへの援助を最大化するという課題に心血を注いだ人であり、資源の拡充を求める発言が多く希少性への関心は背景に退いていることが多かった。

社会福祉における希少資源の配分問題をティトマスよりも明瞭な形で提起したのはパーカーであった。彼は、『社会行政と希少性—割当の諸問題』[Parker, 1967]と題する論文を「潜在的にニーズは無限である。しかし、資源は常に限られておりそれゆえ希少である」という文で書き始め、資源が限られていることによって社会福祉供給が直面せざるを得ない困難の諸相を全編にわたって論じている。すなわち、「社会福祉は自由市場で提供されるサービスからはっきり区別される2つの重要な特徴を持っている。第1に、社会福祉は、社会や個人が基礎的かつ必需と考える一定のニーズを充足しようとするものであるが、それを提供するのとは高価であること。第2に、社会福祉は、価格メカニズムをその分配ないし配分の手段とするのをおおむね避けている。それにもかかわらず、豊富なニーズに希少

な資源を調和させるという普遍的な問題はやはり解決されねばならないのであり、この状況を緩和することのできる唯一の方策は、一部の二ードを充足されないままに放置するか、または、資源を増加させることだけである。」[Parker, 1967, p. 204 ]と指摘しているように、彼においては資源の増加とともに所与の資源の配分が問題意識の中心を占めていた。

この論文は先に引用したティトマスの発言とほぼ同じ時期に発表されたが、当時はさほど注目を集めていない。10年ほど経過した後には再発見されたのは、70年代半ばに資源制約が現実のものとして実感されたことによるのだろう。それほど長い論文でもなく、内容は理論的というよりも社会福祉実践における諸困難を具体的に指摘したものであったにもかかわらず、後に理論家に取り上げるようになった理由は、この論文で用いられている割当という言葉の戦略的意義によるものである。割当は、サムエルソンが教科書『経済学』のなかで、「もしも政治的あるいは社会的理由により、需要量を供給量水準まで下げさせるに十分なところまで市場価格を上げることが許されないとすれば、究極の解決策としては、直接の割当制や消費者への配給制にたよるほかないかもしれぬ」[Samuelson, [1980] (都留訳, 1981, pp. 416-417)]と指摘しているように「直接の割当制や配給制」が割当の語義であり、経済市場によらずに行われる資源配分方法を指している。その語義からして、社会福祉こそは価格の作用にゆだねることのできない配分問題を特質とする分野であることを表明するのに、割当はうってつけの言葉であった。

パーカーによって1960年代末に提起された割当の概念は、70年代後半になって別の学者たちによって再評価され彼らの研究の中心に位置づけられることになったが、それは二つの方向性を持つものであった。一つの方向は、「経済学者の研究の中心に価格メカニズムの研究がおかれているのと同じように、社会行政学者の研究の中心に割当システムの研究が置かれるべきである」[Glennerster, 1975, p. 13]というグレンナースターの発言にあるような理論的方向性である。もう一つは、「一見したところ困難は不可避であるけれども、この危機は、社会福祉における現行の資源分配の平等性と効率性に疑問をもち、それを吟味する機会を提供した」[Judge, 1978, pp. 3-4]というジャッジの発言にあるような現実問題への取り組みとしての方向である。

ジャッジは、このような研究状況を「社会福祉への需要の評価から供給分析への強調点の移行」[Judge, 1978, p. 1]と表現している。そして、それまで福祉ニーズの分析に重点をおいてきた社会福祉政策研究が供給条件に重点をおく方向に転回し、この流れにそった研究が1970年代後半から始められ、一時的な関心としてではなく連綿と継続され、社会福

祉供給体制論としての研究分野の形成につながった[Arksey, 2002].

### 3 社会福祉における資源配分と割当

#### 割当とは何か

割当の英語である rationing は、軍隊における給食を指すなど日常的な言葉として用いられることもあるようだが、社会福祉の分野では、資源の配分に関する特別な言葉として用いられるようになっている。この言葉がどのように用いられているか、具体例を最初に示しておこう。国際ニュース週刊誌『TIME』の 1989 年 5 月 15 日号の倫理欄に掲載された次の記事はこの言葉の典型的な使用例である。

#### 医療の割当(Rationing Medical Care)

貧しい両親を持つ病気の子供への肝臓移植に 15 万ドルを使うのと、150 人の胎児の平均寿命を延ばす出産前ケアにその金を使うのとでは、どちらが値打ちのある金の使い方だろうか。多くのアメリカ人にとって、このような質問は、道徳的に好ましくない質問であり、民主的資本主義世界のリーダーにとっては確かにその二つとも実行可能なことに違いない。ところが、アメリカはもはや、必要な人に必要なだけの医療を無制限に提供する財政力を持たなくなってきた、とする論者が増え続けている。医療の割当こそがただ一つの解決策である、というのがその言い分である。

オレゴン州議会上院は、4 月にある法案を可決した。この法案は、8 万 6,000 人の低所得者を新たにメディケイド(医療扶助)の給付対象者に含める一方で、提供される医療ケアに制限を設けるというものである。この法案は現在下院で審議中であるが、専門家と消費者による委員会を設けて、医療ケアをその重要性の順に序列づけ、これによってどのケアを補助するかを決定することになっている。(TIME, 15 MAY 1989)

この記事は割当の概念を非常によく伝えている。まず第 1 に、医療に向けられる財政資源の制約を指摘し、その解決策として割当が話題に上がっているとしている。このことが示すように、割当は有限な資源を配分する方法の 1 つである。第 2 に、割当はメディケイドの受給者に対して行われることを指摘している。メディケイドは、貧困のため医療費を支払うことのできない人びとに対する無料の医療扶助制度であるから、これらの人びとにとって医療は価格のないものである。このため、価格が高いから受診しないとか、安いから

ら受診するといった行動をもたらし、このように、割当には、価格のないところで行われる資源の配分という意味が含まれている。

この二つをつないで考えると、割当とは資源が必要量に対して不足しており、かつ価格が配分機能を果たさない状況において用いられる、資源配分方法の総称といえることができる。市場における競争を前提としている資本制経済においては、有限な資源は価格メカニズムを通じて配分することが原則である。供給よりも需要が多い場合には、価格が上昇することによって供給は促進され需要は縮小する。需要よりも供給が多くなった場合には、価格が下落して供給は抑制され需要は増加する。需要と供給は競争市場での価格の働きによって均衡をめざし、結果として、人びとが欲するところに資源は流れ、欲する物が作られる。

ところが、現代の資本制経済は市場における完全競争を前提とした価格メカニズムだけで成立しているのではなく、不完全競争の存在を認め、これに対して規制を加え、資源を直接配分することによって政府が経済的役割を果たす混合経済の体制をとっている。すなわち、市場を通さずに資源配分を行う領域があり、ここで用いられる配分方法を配給ないし割当制というのである。医療資源(または、それを政府が購入する財源)が不足するからといって、価格(受診料)を引上げて需要を小さくしようとすれば、所得の低い人びとは医療を受けることができなくなってしまう。しかし、そのようなことは許されることではない。社会保障や社会福祉こそは、価格の引上げによって需要を抑制することへの社会的・政治的許容性が限定された分野であり、このため割当が重要な課題となってくる。

### 割当研究の意義

社会福祉における資源配分が価格メカニズムを用いないかぎり、いつの時代にも、どの国でも割当が用いられてきたはずである。しかし、グレンナースターは配給ないし割当という言葉は否定的な意味を込めて語られることが多いとして、「例えば、第2次世界大戦中の統制経済下における耐乏生活を思い出す人びともいるだろうし、自由市場の完全性に対する権威主義的な対案だとみる経済学者もいるだろうし、クライアントの権利を否定するものとみなす社会行政学者もいるだろう」[Glennester, 1975, p. 37]と指摘した。このように、好ましかるべき手続と見なされる割当をことさらのように研究する意義はなんだろうか。

第1に、割当論は社会福祉政策研究の基本的な仮説の変更を求めていると言える。社会

福祉費用の変動要因について、「財政の変動は政策が変化した結果であり、政策の変化は国民の福祉ニーズが変化した結果である」という論理の展開がある。つまり、「ニーズ→政策→財政」という図式である。この仮説のもとでは、社会福祉の財政規模または社会福祉が使うことのできる資源の量は受動的に定まる最終的結果ということになる。しかし、割当論はこれとまったく逆の命題を提起している。すなわち、ある一定の財政的制約のもとで実行可能な政策が選択され、その結果として社会的ないし政治的に承認された福祉ニーズが変動するという図式である。

もちろん、社会福祉の政策や財政はこの二つのモデルのどちらか一方だけによって説明されるものではない。長期的には、高齢者人口の増加といったニーズ要因が政策を動かす原動力となることがある。しかし、短期的・中期的には限られた資源の範囲内で政策は決定されるであろう。このように、両方のモデルの相互作用を考える必要があるが、社会福祉が資源制約性を持つことを最大限に強調し、資源配分の実証研究の必要性を明らかにしたところに割当論の第1の意義が認められる。

割当論の第2の意義は、福祉需要の抑制に対する研究関心を呼び起こしていることである。ある特定のサービスを受けることができると社会的ないし政治的に承認された要件をみたす場合に福祉ニーズが認められるとしよう。このような考え方は広く見られるものであり、例えば、ネヴィットが、「社会的ニーズとは、政府の干渉によって充足されるべき財貨やサービスとして社会的に認められるにふさわしいものとして、社会によって規定された需要である」[Nevit, 1977, p. 115]と述べたのも、三浦文夫が「(ニーズとは依存的状态の)回復, 改善をおこなう必要があると社会的に認められたもの」[三浦, 1980, pp. 71-72]であると定義したのも同様の問題関心からである。ニーズがこのようなものだとするれば、依存的状态とされるもののうち、いかなる状態を福祉ニーズと規定するか、例えば老人福祉サービスの対象となる老人を何歳以上とするかなどは、財源の割当手続に深くかかわっている。

しかし、これらの福祉ニーズは実際にサービスを受けなければ充足されないから、ここでサービスの割当による需要抑制の問題がでてくる。例えば、サービスへの接近が日常的に困難であったり、サービスに関する情報を知らなかったり、専門家によるニーズ判定が厳格すぎるとか誤っていれば、これらのニーズは放置されたままとなる。ティトマスは、社会福祉の有効性を極大化する真の課題は、社会のなかの「捉えにくい人びとをいかにして把握するか」という点にあるとし、「彼らのニーズは、無知、無気力、不安、その他い

ろいろなサービスに接触することの困難さや、諸サービスの間に調整と協力が欠如しているなどの理由で表面化されず、解決もされないまま放置されているのである」[Titmuss, 1968 (三浦監訳, 1971, p. 78)]と指摘していたが、こうした問題を割当論は正面から課題として取り上げたものと言える。

ニーズがサービスに結びつかずに放置されることは、偶発的に生じることもあるだろうが、割当論の関心はむしろそのようなことが必然的に生ずる状況に対して強い関心を持っている[坂田, 1982b]。給付を決定するワーカーの専門的な判断が常に公正に下されるとするならば、それが支出過程に連動するとはいえ、ことさら問題にする必要はない。しかし、社会福祉が官僚機構に組み込まれる度合いが大きくなってくると、組織レベルの意思決定の影響が大きくなると考えられる。このため、割当論はワーカーの資質や判断の誤りといった個人レベルの問題をこえて、組織や政策レベルの問題に発展し、組織論的な考察や政治学的・行政学的な分析が求められる。割当の持つ否定的な側面に気をとられて議論や分析を回避してしまうことは、人びとの権利が知らず知らずのうちに侵食されることを見逃すことになってしまう。このため、割当に含まれる正当な側面と不当な側面を冷静に分析し、方法の改善や新たな資源の獲得に科学的な根拠を与える研究が必要とされるのである。

#### 割当の分析枠組み

##### 財源の割当とサービスの割当

割当てられる資源の種類に着目すると、「財源の割当」と「サービスの割当」に分類される。これは、ブースが提起した「予算編成」と「直接的割当」の考え方を資源の種類に着目して整理したものである。

ブースは、「公共的な財貨・サービス、例えば社会福祉の場合は、市場において価格が果たすべき役割は予算編成と割当によって遂行される」[Booth, 1979, p. xi]と述べている。彼によれば、予算編成とは「利用できる資源全体の観点とその資源に向けられるさまざまな要求の優先順位の観点から支出を規制すること」であり、割当とは「サービスや給付に対する需要を直接的なコントロールによって制限すること」[Booth, 1979, p. xi]と定義される。この二つは、社会福祉に対する需要を「直接的」にコントロールするかどうかにによって区別されている。「直接的」という意味は、サービスを希望ないし利用する人びととの関係で定義されており、例えばソーシャルワーカーが個々の利用希望者に対してサービスの給付を決定するような場合を「直接的」と表している。社会福祉の給付を個々

の状況において決定することは、需要側から見ればニーズの充足を図る営みであるが、供給側から見れば支出を決定することを意味するからである。

ブースは、予算編成と割当を概念的にいったん区分した上で、両者を「支出過程」という概念によって統一している。つまり、社会福祉における資源配分を、それに対する支出が決定されていく過程としてとらえ、そこで行われるさまざまな活動には、サービスを求めている人びとに非常に近いところで行われる活動と、それから遠いところで間接的に行われる活動があって、そのどちらも最終的には支出の決定につながっていると見るのである。すなわち、まず第 1 に、公共部門によって充足すべき福祉ニーズの範囲が予算によって大まかに、しかも、ニーズを持つ人びとからは間接的に限定されることで支出がコントロールされる。この段階はジャッジが「財源の割当」と整理したものに相当する。それに加えて、クライアントとワーカーとの直接的な対応のなかで行われる意思決定によって第 2 段階の支出コントロールが行われる。これが「サービスの割当」である [Judge, 1978, pp. 5-6]。

「財源の割当」は、さまざまな要求に対して財政資源が配分されていく過程を表している。政府は、国民所得のうちどれだけの大きさを種々の公共部門に振り向けるかを決定しなければならない。次に、公共部門に配分された財政資源のうちどの程度の大きさを公共的施策にどのように配分するかを決定しなければならない。さらに、社会福祉内部の各部門への財政資源配分の段階とそれが地方自治体に配分される段階を経て福祉事業が運営されることになるが、このように多段階の階層的な構造がどのように形成されているかは実証的な検討を要する問題である。

「サービスの割当」は、社会福祉として提供される諸給付に個々のクライアントを結びつける諸手続を内容としており、これには明示的に行われるものもあれば暗黙裏に行われるものもあり、クライアントの持つニーズの入念なアセスメントから、まったく恣意的に行われる資源の配分までが含まれる。

#### 割当の主体と方法

資源の割当をおこなう主体として、政治家、官僚、専門職及び消費者の 4 つのグループが指摘される。政治家、とりわけ政権党の代議士や地方議員および官僚ないし管理者は、主に財源の割当に関与する。官僚や管理者は、監督や指導を通じてサービスの割当にもかかわりを持っている。専門職は、クライアントとの直接的なかかわりのなかでサービスの

割当をおこなっている。消費者は 2 つの立場で割り当てにかかわっている。第 1 に、有権者として福祉サービスや税負担の在り方に対する意思表示を通して、割当に間接的な影響を与える。第 2 に、クライアントとして資源の割当に対してより直接的な影響を及ぼすことがある。クライアントとしての消費者が、正当な福祉ニーズを持つ状態になってもそれを申し出ない場合等がそれに該当する。

ジャッジは、パーカーの指摘に従って、割当の方法を 3 つに分類している。一つ目は、制限(restrictive)である。受給資格を設けることや、費用徴収を行うとか、提供時期を遅らせることなどによってサービスの利用を抑制することなどがその具体的な方法であり、明示的に実施されるものばかりでなく暗黙のうちに行われる場合がある。二つ目は、希釈(dilutant)と呼ばれる一連の方法であり、サービス水準を引き下げることによってサービスを割当てることである。例えば、老人ホームでの入所者 1 人当たりのサービス・スタッフを少なくするとか、ホームヘルパー1人当たりの担当世帯数を増加するといったことなどがそれに当たる。三つ目は、サービスの早期停止である。完全に治療が終る前に退院させるといったことがこれに当てはまる。ただし、割当方法の分類は論者によって少しずつ違ったものが提起されている。例えば、クラインらの分類は、一部の個人ないし集団のサービス利用からの排除(denial)、サービス効果が高いと考えられる人びとの選別(selection)、サービスに関する情報提供を控えることなどによる制限(deterrence)、需給を抑制するのではなく一件あたりのサービス提供量の抑制(dilution)、待機の増大等による遅延(delay)、たらいまわしによるサービスの抑制(deflection)、より安価なサービスへの切り替え(substitution)、サービスの途中終結(termination)、サービス利用料の導入(charge)の 9 種類を提起している[Klein and Redmayne, 1996]。細かく分類されたものであるほうが分析の焦点を合わせやすいといえる。

#### 割当分析の諸次元

次のような観点から問題を整理することが有効であろう。

①階層性の次元 これは、組織の中央から末端にいたる連続体のなかで、割当の意思決定がどこで行われるかという問題である。

②頻度の次元 これは、資源配分の意思決定が行われる頻度を問題にしている。予算のように年 1 回しか行われたいものもあるし、日々のサービス実践のように頻繁に行われるものもある。

③可能性の次元 これは、割当の予測可能性を問題としており、一定の方式に当てはめて行われる割当，アドホックに恣意的に行われる割当，あるいは、その時どきの気まぐれによって行われるものもあるだろう。

④可視性の次元 これは、公開の問題である。割当手続が一般に公開されていて、市民の要望を取り入れて行われるものから、非公開で秘密裏に行われる政府内部の会議や専門職のケース会議等による手続もあるだろう。

⑤合理性の次元 これは、インクリメンタリズム（増分主義，漸増主義，漸変主義の訳語がある）の程度の問題である。一方では、資源が新しいサービスに対して柔軟に配分される場合があり、他方では、既存の用途に限定される場合がある。

⑥技術性の次元 これは、配分手続の複雑さの問題であり、例えば地方交付税の配分のように非常に複雑な内容を持つものから、費用徴収の減免といった単純なものまでに及ぶ。

#### 社会福祉政策研究への貢献

##### 体系的整理への貢献

グレンナースターは、「割当によってもたらされる見えざる影響を明らかにすることは、社会行政学がこれまで課題としてきたものであるけれども、このことが政府によって認識され始めたのは最近のことである」[Glennerster, 1975, p. 40]と述べている。そしてまた、「経済学の中心的課題が価格機構の研究にあるのと同じように、社会福祉政策論の中心課題は割当システムの研究でなければならない」[Glennerster, 1975, p. 13]とも指摘した。割当はいかにも戦時中の統制経済を思わせるような否定的な印象を与えるものである。しかしながら、社会福祉はこの問題を避けて通ることはできないのであるから、このことが不可避であること自体を嘆くのではなく、現実にはどのようなことが行われているのかを知り、どのような方法が国民の権利保障にとって適合的であるかを検討するのが社会福祉政策研究にとって必要なことである。

もちろん、このような問題関心が日本にこれまでなかったというのではない。例えば、「『福祉サービスを入手しやすくする』，というただそれだけの単純なことの中に含まれる権利性の問題も、個々の福祉サービスを条件づける社会福祉の全管理構造を離れて解明することはできない」[高沢，1976，p. 1]という高沢武司の問題意識も、「社会福祉サービス給付にかかわる現行の実定社会福祉関係法は……限定された対象に対し，限定された社会福祉サービス給付を実現する政策をとっている」[佐藤，1980，p. 170]という佐藤

進の指摘も割当論に通じるものである。また、田端光美は、「『対象』の選別・規制」[田端, 1979]というテーマで需要抑制を例示的に論述している。従来からのこうした主張は、割当の概念によって整理されることで、社会福祉政策論の体系に位置づけて理解できるようになると期待されるのである。

### 社会福祉の政策と実践

社会福祉供給は金銭や現物の給付という形をとるものであるにしても、それは、それにかかわる専門職等の人びとが多様な実践をして援助を進めていくものである。このとき、資金や人員や資材、すなわち福祉資源が不足すると援助実践にどんな問題が起こるかを考察することで、政策と実践をむすびつけた理解が深まるであろう。

例えば、資源不足の状態のなかでは、サービスの提供に先立って、管理サイドと現業サイドの間で資源の配分をめぐる葛藤が発生する。管理者は組織全体の観点から、そしてまたサービスの利用者全体に資源を配分することに関心を向ける。また、職場での平等な観点を保持しようとする。これに対して現業員は専門家として訓練され、自分が担当するケースにできるだけ多くの資源を獲得しようと望むであろう。現業員は分配問題一般には強い関心を持たないとはいえ、彼らでさえも自分の時間とエネルギーをある種の優先順位に従って配分しなければならない。

社会福祉実践を進めるには関係する人びとの協力や連携が重要であることがよく指摘される。一つのケースについて効果の高い実践を行うためには、福祉事務所や医師や病院や社会福祉協議会やその他の組織相互あるいは個人が相互に密接に協力する必要がある。しかし、資源が欠乏するなかでは協力を進めようにも難しい。組織や個人はそれぞれの優先順位に基づいて行動しているから、協力するためにはそれぞれの優先順位を他者のそれに合わせなければならないからである。また、資源の不足は計画にも影響する。多くの場合、社会福祉組織はもともと長期的な解決を要する問題であっても短期的な解決を余儀なくされる。しかし、それは不経済であり、かつ、不適切でもある。例えば、老年初期にひとり暮らしになった高齢者に対して適切な家事援助サービスがなされなければ老人ホームに入所させることになる。考える時間の不足も含めて資源が不足するということは、多くの問題をその場限りの短期的なものにしてしまう[Parker, 1967]。

これらは資源不足という条件のなかで生ずる問題であるから、それを福祉実践の技術的問題に解消させることは難しい。むしろ、政策の問題として検討すべきものと意識するこ

とによって、社会福祉の政策と実践を統一的に把握する理論の形成に貢献することができる。

こうした広範な課題に関係する問題のうち、本研究が取り扱うのは「財源の割当」に限定されているが、それでもわが国における社会福祉供給体制の変化について、一定の説明を与えるものであることが各章の分析を通じて明らかにされるであろう。

#### 4 本研究の課題

現代国家の財政は、予算を通じて機能する。予算は、行政府の財政活動を野放しにするのではなく議会がこれを統制すべしという財政民主主義の立場から制度化されたものである。したがって、経費を伴う政策は、予算が成立しない限り実施することはできない。政策と財政は予算という媒介項を通じて結ばれている。政府の1年間の財政活動は、年度途中に補正予算が組まれるとはいえ、あらかじめ前年度に編成された本(当初)予算の拘束の下で営まれる。それは原則的に変更を許さないものとして、政策は原則的に1年単位で予算編成に合わせて集中的に決定される。このため、予算を中心とした政府行動の分析が特に重要なものになる。

予算の諸原則の一つにいくつもの予算を別々に組まないで単一の予算に統合することを意味する「単一性の原則」がある。また、特定の収入源と特定の支出対象を結びつけないことを「ノンアフェクタシオンの原則」と言う。これらの原則の下では、一般会計の経費項目の一つでしかない社会福祉の資金の調達に、直ちに税制論議に結びつくとは限らない。同一の税収の下であっても、配分率を変更すれば社会福祉費を多くすることも少なくすることも可能だからである。このため、社会福祉財政にとって、租税政策は所与のものと考えられ、歳出全体のなかでどれだけを社会福祉の取り分とするかが主な課題になる。

一般会計に含まれるすべての政策部門への予算配分率の総和は1である。したがって、予算編成とは、総和が1になるさまざまな予算配分率の組合せのうちいずれか一つを選択する作業とみることができる。このとき各政策部門がすべての代替案のなかで自己にとって最も有利な予算配分率を獲得しようとすれば、総和1の条件に満たなくたり競争が発生する。このような状況のなかでは、他を支配する力を持たない限り社会福祉政策当局は予算配分率を独自に決定することはできない。ある部門がより多くの配分率を獲得すればその分だけ他の部門の配分率が減少するゼロサム・ゲームのなかに社会福祉政策当局は置かれることになる。このような政府部門の行動を資源配分の観点から検討するのが、本研

究の目的である。

わが国の社会福祉は国が定めた法令を枠組みとして地方自治体が運営する制度になっているから、社会福祉の費用は都道府県・市町村による活動の結果として生み出されている。したがって、それらを集計したものが社会福祉の総費用になる。このことは、生活保護法や児童福祉法等の費用に関する規定にその制度的表現を見ることができる。これらの法律の規定では、法に定める社会福祉事業の実施権限を持つ者（自治体）が当該事業の運営のために支弁した費用について、所定の割合で国庫（ないし都道府県）が負担するものとされている。つまり、使った金の一部を後から払い戻すやり方になっているから、中央政府である国が有する資金全体のなかで社会福祉に対してどれだけを配分するかは結果として定まる従属変数であるかにみえる。

しかし、この観点からだけでは理解しにくい問題がある。その一例は、予算と決算の関係に端的に現れている。予算はまさにその名の通り所要額の目安をあらかじめ決めたものに過ぎず、実際に要した決算こそが費用の規模を表すものである。社会福祉事業の実施機関が行った事業運営を後から国庫が支援するのであるから、国の予算と決算にはかなりのくい違いがあってもおかしくはない。ところが、事実はそうっていない。1994 年度について見ると、国の社会福祉費は当初予算が 3 兆 1,875 億円、補正後予算が 3 兆 2,606 億円であるのに対して、決算は 3 兆 3,444 億円となっている。各々その差を率で表すと、当初予算と補正後予算の差は 2.3%、補正後予算と決算の差は 0.2%、当初予算に対する決算の超過率は都合 2.5%であり大幅な狂いとは言いがたい。それ以前の数十年間を観察すると、決算が増となる年度ばかりでなく減となる年度もあるが、いずれの場合も当初予算に対する差額は率にして 2%前後であることは変わらない。実施機関が支弁ないし立て替えた費用を後から払い戻す建前にしては、国の予算と決算の実際の関係はあまりにも整然としているというべきで、国が支出する社会福祉費は従属変数ではなく独立変数であって、あらかじめ定めた金額を逸脱しないように制度運営がコントロールされているものと考えた方が納得的である。ところが、1995 年度以降になると大幅な補正予算が組まれる状態が現れた。当初予算に対する補正額の比率は、95 年度が 5.9%と例年になく高かったが、年々この比率が高まり、99 年には 27.5%もの補正が組まれている。この変調は、介護保険制度が施行された 2000 年以降は鎮まる方向にあるが、その背景については本研究の分析課題に含まれる[数字は、財務省、2002]。

国の一般会計歳出予算の社会福祉費を項目別にみると、ほとんどの経費が地方自治

体に対する補助金である。国庫補助対象事業への補助率は法律によって規定されているから、精度の高い調査によって総費用が見積られるならば国庫補助額は自動的に決定されるはずと考えられる。しかし、費用の算定基準は福祉の措置を定めた社会福祉諸法の施行令によって所管（厚生労働）大臣が定めるものとされているために、この当然とも言える財政関係が実現しない要素がある。法律施行令の規定がすでに議会から委ねられたものであるかぎり、それに基づく所管大臣の決定は法律の意味では議会を通過していることになる。すなわち、補助基本額の算定に用いられる基準単価が実勢価格と異なっても法的に違法とならない仕組みのもとで、所管大臣の決定に委ねられている。このため、国において算定された費用が実際に要した費用と異なることがある。

実際には、国が算定した費用よりも多額になることが多く、その差額分は地方自治体が一般財源から支出していることになる。したがって、財源の割当を解明するためには、国の予算の分析だけでは十分でなく、地方自治体の財政分析が不可欠である。本書では、国の予算に関する分析を第4章と第5章で、地方自治体の財政に関する分析を第7章と第8章で、両者を結びつける国から地方自治体への配分問題を第6章で取り扱っている。

## 第2章 社会福祉供給制度の枠組み

### 1 社会福祉制度の特質

第2次世界大戦終了直後に生活困窮者を援護する施策が応急的に行われたのを始まりとするわが国の社会保障制度は、その後20年間をかけて各分野での法制度の整備が進み、1960年代中ごろまでに制度の体系が形成された。

所得保障面では生活保護法によって最底辺の生活困窮者に包括的に対応する一方、所得の喪失や減少につながりやすい老齢、障害、死亡(遺族)等の定型的事故への対応策である公的年金が次第に適用対象を広げて、1959年には自営業者や無業者等を対象とする国民年金制度が創設されたことにより、全国民がいずれかの公的年金制度に加入するようになった。業務災害補償保険や失業保険の他、低所得母子世帯や障害児を持つ世帯等の特別カテゴリーの世帯への手当制度も設けられた。医療保険制度は、公務員や会社員や団体職員等の被用者を対象とした各種健康保険に加えて、国民健康保険法の改正(58年)により自営業者や無業者等が強制加入となり全国民をカバーするようになった。また、47年の児童福祉法から64年の母子福祉法にかけて児童、障害者、高齢者の個別的生活問題に対応する個別の福祉法が成立している。

こうして、社会保険(年金保険、医療保険、労働者災害補償保険、失業保険のちに雇用保険)、公的扶助(生活保護)、社会福祉および公衆衛生の4つの柱からなる社会保障制度体系が成立したのは1960年代の半ばであり、「皆保険・皆年金体制」および「福祉六法体制」と言われる。なお、これよりやや遅れて71年に児童手当法が、さらに82年には老人保健法、97年には介護保険法が制定され今日に至っている。

社会福祉はいま述べた社会保障制度全体の一部であり、主に児童、障害者、高齢者の個別的生活問題に対応するサービスを提供するものである。社会福祉は英語にすると social welfare になるはずだし、事実その訳語として戦後使われ始めたものである。ところが、皮肉なことに、国際的には social welfare は年金、医療等を含む福祉政策全体を指す言葉として用いられることが多い。むしろ、英国で用いている personal social services という言葉の方がその意味を適切に表していて、国際的にも通りやすい訳語である。その意味は、「個人に対して社会的に行うサービス」と理解すべきであろう。

しかし、「個人に対して」という言葉には若干の注釈が必要である。年金等の社会保険給付も個人に対して行われているのであるが、加入期間や保険料納付期間が同一の者については一律の取扱いをしており、それらは個人を対象にしているように見えながらも実は類型化された個人、より正確には保険事故を対象にしているのである。これと比べると、社会福祉におけるパーソナルというのは、個々人が抱えている生活上の問題はほかの人が直面している問題とは違うものであって個別化されて現れる、という意味に解される[武川, 1999, p. 18].

それぞれの個別的な状況に合わせて、個人や世帯の生活困難を緩和・除去して自立を支援するサービスを社会的に行う、というのが社会福祉の意味である。このことは、単に現金を給付して「あとはご自由に」という方法ではなく、個別の状況を把握しながら対処する専門的なサービス、すなわち社会福祉における現物給付の必然性を説明する。ちなみに、「社会的に行う」という言葉には、国家の責任ないし関与によって行うという理解と、社会福祉によって充足しようとするニーズ（生活上の必要性）が個人レベルで感じられる欲求ではなく、社会が集合的な手段で充足すべきであると認めたものであるという理解の 2 通りがある。しかし、近年では、「社会」を取り除いた「福祉サービス」という言い方が広まりつつある。これは福祉供給において国家以外の者のかかわりを重視する方向への変化が見られることを反映したものと考えられる。

わが国の社会保障給付費は全体で年間約 78 兆円(2000 年度)であるが、そのなかで社会福祉（生活保護を除く）の占める部分は 2 兆 1,860 億円程度であり、金額面から見ると社会保障給付費全体の約 35 分の 1 という非常に小さな分野である。ヨーロッパの先進諸国と比較すると、この部分がとりわけ小さいことがわが国の特徴であり、また、欠点となっている[国立社会保障・人口問題研究所, 2002].

社会福祉に要するそれらの費用は、個人に現金を給付することで発生するのではなく、現物として給付する財貨・サービスの生産ならびに提供の費用として用いられている。このため、金額から見た社会福祉の姿は小さなものに映るが、そこで働いている人の数などを見ると違った姿が浮かんでくる。

2000 年の統計を紹介すると、従事者数は 130 万人を超えている。細かく言うと 1,377,655 人である。福祉以外の公共サービスの代表として自衛隊や警察や義務教育等が挙げられるが、こうした分野に従事する職員数の数倍もの人びとが社会福祉に従事しているという意味では大変大きな分野と言うことになる。これら約 137 万人の従事者のうち 106 万人は社

会福祉施設で働く人びとである。施設以外で働く大きなグループではホームヘルパー，すなわち家庭を訪問して介護を行う人びとであり，約 18 万人である。残りの 14 万人程度は，福祉事務所や児童相談所などの行政職員や社会福祉協議会職員などである。これら 106 万人が働く社会福祉施設の数 は 7 万 5,875 カ所，その施設を利用している人びとの数は 268 万人である。社会福祉施設のうち数で見ると大きなグループは児童福祉施設であり 3 万 3,089 カ所となっている。社会福祉施設の半数を若干下回る程度の数であるが，その大半は 2 万カ所程度の保育所で占められている。社会福祉施設のもう一つの大きなグループは老人福祉施設であり 2 万 8,643 カ所を数えている。社会福祉施設数の 80% 以上に当たる 6 万 1,732 カ所は児童と高齢者のための施設である。残りは障害者関係の施設とか生活保護を受給する貧困な人びとの生活する場所などとなっている（以上，統計はいずれも厚生労働省調べ，2000 年）。

年金等大きな費用を要する社会保障の分野と比較すると，社会福祉では，費用規模はそれほどではないものの，そこで働く人や施設，また，利用する人びととのかかわりのなかで，そうした事業を経営するという要素が重要なものとして位置づけられる。年金のような現金給付では，銀行や郵便局などの金融機関，すなわち社会にすでにある仕組みを利用して現金のデリバリーを行っているが，社会福祉ではサービスの提供の仕組みを独自に作り上げねばならない問題があり，その枠組みを中心とした法制度が形成されている。

### 社会福祉立法

第 2 次世界大戦終了から 2 年を経た 1947 年に成立した児童福祉法が最初の社会福祉法制である。当時，戦争のために親が死亡するなどにより孤児となる，あるいは，浮浪児となるものが数多く現れたことからその対策の緊急性が高かったものである。しかし，この法律は戦災孤児などの保護・養護を要する児童のみを捉えた法律ではなく，肢体不自由児，失明，聾啞児等の障害児の対策，保育，母子等の家庭福祉，児童育成の健全な社会環境の形成と言ったことを含む児童福祉の幅広い総合的な法律として立法されている。

次いで，1949 年には身体障害者福祉法が成立した。傷痍軍人と呼ばれる戦争で負傷し障害を負った軍人の福祉対策も緊急を要すると言ったことがその背景にあったのであるが，

表 2-1 第 2 次大戦後の社会福祉立法

制定年	主な社会福祉関係法(太字はいわゆる福祉六法) 密接な関連のある法律	
1946 (昭 21)	生活保護法 (1950 年廃止)	
1947 (22)	児童福祉法	保健所法 (1994 年地域保健法と改正)
1948 (23)	民生委員法	
1949 (24)	身体障害者福祉法	
1950 (25)	生活保護法(新法) 精神衛生法 (1987, 95 年精神保健及び精神障害者の福祉に関する法律と改正)	
1951 (26)	社会福祉事業法 (2000 年社会福祉法と改正)	
1956 (31)	売春防止法	
1961 (36)	精神薄弱者福祉法 (1998 年知的障害者福祉法と改正) 児童扶養手当法 社会福祉施設職員等退職手当共済法(題名改正あり)	
1963 (38)	老人福祉法	
1964 (39)	母子福祉法 (1981 年母子及び寡婦福祉法と改正) 特別児童扶養手当等の給付に関する法律	
1965 (40)		母子保健法
1970 (45)		心身障害者対策基本法 (1997 年障害者基本法と改正)
1982 (57)		老人保健法
1984 (59)	社会福祉・医療事業団法	
1986 (61)		国の補助金等の臨時特例等に関する法律 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
1988 (63)	社会福祉士及び介護福祉士法	
1990 (平 2)	老人福祉法等の一部を改正する法律(福祉八法改正)	
1995 ( 7)		高齢社会対策基本法
1997 ( 9)	児童福祉法等の一部を改正する法律 精神保健福祉士法	介護保険法
1998 (10)		特定非営利活動促進法
1999 (11)		地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律 (地方分権一括法)
2000 (12)	社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律(「社会福祉基礎構造改革」法)	

軍国主義解体と言う占領政策と矛盾しないように、18 歳以上の身体に障害を持つ人びとを

一般的に捉えて、これらの人びとの医療やリハビリテーション訓練や家庭での生活が困難な人のための生活場所としての施設などを内容とする法律として設けられた。

翌 1950 年には生活保護法が成立している。生活保護法はこれ以前の 46 年に制定された旧法がある。しかし、日本国憲法第 25 条の生存権保障の観点から見ると、旧法は国民の権利の保障が十分でない内容であり、直ちに改正の声が起こり、4 年後の 50 年に改正された。新法の下で、生活保護は国家責任の原理、最低生活保障の原理、無差別平等の原理、補足性の原理の下で運用される制度として再生した。これら 50 年までに形成された法的枠組みを福祉三法と呼ぶことが多い。

社会福祉の範疇にはこれ以外に高齢者福祉や知的障害者福祉などを含むが、この時代にはまだそうした人びとにかかわる独自の福祉法は形成されておらず、これらの人びとの福祉施策は生活保護制度との連動関係において図られていた。生活保護は収入が最低生活基準を下回る人びとに現金を給付する事業だが、現金の給付を受けるだけでは生活が難しい弱い立場にある人びとがいるため、現物給付である救護施設、更生施設、宿所提供施設などでの保護も行われる。

当時、身体障害者福祉法による施設の数少なく、十分対応できる態勢ではなかったこともあり、生活保護の施設が利用されたのである。しかし、生活保護の施設を利用するためには、貧困であることが条件である。障害を持ちながらも収入が基準をわずかに上回る人びとには何らの援護も行われず、という矛盾の中で社会福祉は生活保護を前提として成立するもの、あるいは、その範囲において成立する貧困対策の一つと位置づけられていた。

1960 年代に入ると新しい福祉立法が行われている。これにより、社会福祉の対象範囲が拡大したばかりでなく、質的な変化への兆しが見られるようになる。60 年には知的障害者福祉法（当時は精神薄弱者福祉法）が成立した。18 歳未満の障害のある児童は知的障害でも身体障害でも児童福祉法の範疇に入る。施設で成長し 18 歳を超えると児童福祉法の範疇を超えてしまうため、成人のための福祉法として設けられたものである。

次いで、1963 年には「老人福祉法」が成立した。生活保護制度に含まれていた養老施設を養護老人ホームとして受け継ぐとともに、特別養護老人ホームを新たに設けたのが特徴である。養護老人ホームは生活保護施設の性格を引きずり、利用資格は低所得、かつ、身体的・精神的な衰弱があることが条件とされた。特別養護老人ホームは、これとは異なり、寝たきりないし寝たきりに近い身体状態にあり家庭で介護できる環境がない場合に利用で

きるとされ、利用資格に所得制限は含められていない。この段階で、社会福祉が貧困対策から離れていく質的な変化が行われた、というのが定説である。

高齢期になって心身が不自由となり家庭で介護を受けられなくなることは、社会の限られた一部の人びとの問題ではなく、核家族化、女性の社会進出などによる家庭機能の変化を受けて、要介護性のニーズが、一般に広がり始めた時期の社会変動を反映したものと言える。こうした問題は所得の水準とはかかわりなく発生するという認識がその背後にあったものと解釈される。この意味で社会福祉の変質、すなわち貧困対策からの離脱の端緒となる変化であった。

1964年には「母子福祉法」が成立した。この法律は、81年に、かつて母子世帯の母親であった人、すなわち寡婦を対象に含めるように改正され、名称も「母子及び寡婦福祉法」と改められている。64年までに成立した上記6種の法律をまとめて福祉六法と呼ぶ。

## 2 社会福祉事業の運営組織

社会福祉事業の供給体制をどのように作り運営するか、ということを決めた法律として「社会福祉事業法」が1951年に成立した（2000年に「社会福祉法」に改正された）。これにより、社会福祉を目的とする事業全体のなかから法律によって規制を加え、あるいは、助成を行う対象となる事業を「社会福祉事業」と呼ぶようになった。福祉六法の規定による事業のほぼ全部が社会福祉事業と位置づけられており、先に述べた6種の福祉法に社会福祉事業法を加えた7つの法律によって社会福祉の基本的な構造が形成された。

法律に基づいて行う事業だけが社会福祉ではない。例えば、保育所には認可外保育所があるが、法令上の要件を満たしていない（あるいは、公的規制を嫌って認可を求めない）ために社会福祉施設とは見なされていない。しかし、働く母親やその世帯、児童の福祉を守る活動であることには違いない。有料老人ホームは、入居者の福祉を守る活動という点では法定の事業と共通するところがあるが、やはり老人福祉施設とは見なされていない。法律によらずに行われているこれらの福祉提供事業は「社会福祉事業」の供給体制から疎外される仕組みになっている。このため、福祉六法に基づいて公的責任により行われる社会福祉事業が、事実上、社会福祉そのものであるという状況が生まれた。

社会福祉事業は憲法に定める国の責任を果たすために各種法律を制定して行うものであり、これら法律に定める公的責任を民間の者に転嫁してはならない、と社会福祉事業法（今

日の社会福祉法)に定めてある。公私分離の原則という。公的機関が民間の者にみだりに期待したり、逆に、民間の者が公的機関に財政援助などを期待したり依存してはならない、という定めである。しかし、その一方で、公的機関がその責任において行う措置を民間の者に委託することは可としている。戦前の社会事業を通じて公的活動よりも民間の活動が活発であり、そうした戦前から続く民間の資源を活用しなければ供給が確保されないという現実、また、戦争によって疲弊した民間施設を援助する必要の両面から福祉の公的措置を民間に委託する仕組みがとられたのである。その結果、民間の経営する施設の運営費は、公的機関からの委託料によってまかなわれることになり、民間から寄せられる寄付金の位置づけが後退する副作用を生んだ。

公的責任による社会福祉サービスの提供方式は、役所からの「特定の財・サービスの配給制度」[荻島, 1996]だと論評する者もいるが、これはわかりやすい表現である。医療だと、けがをすとか風邪を患うなどで医者にかかった時に、その人に治療を行うかどうかはサービスを提供者としての医師が決定する。しかし、社会福祉では施設の長などのサービス提供機関にはその決定権限がなく、国から実施権限の委任を受けた地方自治体の長の下で福祉事務所が行うこととされた。

福祉事務所は都道府県・市には設置義務があるが、町村はその義務がないため、町村の住民については都道府県が担当する仕組みで始まった。利用者は福祉事務所に申し出て、福祉事務所はサービスを提供するかどうかを規則に照らして決定する。あわせて、利用する施設を決定する。本人に具体的な入所先の希望があっても、そうしたことは考慮されない仕組みである。入所の決定などの事務を福祉の措置という。行政機関の決定という意味で行政処分ともいわれる。民間の福祉施設に委託する場合は措置の委託と言い、委託先に支払う委託費のことを措置費ということもある。福祉供給が行政機関の措置によって発生する仕組みであるから、わが国の社会福祉の供給体制は一般に措置制度と呼ばれてきた。

措置制度は福祉サービスの決定や実施ならびに委託などの行政処分ばかりでなく、費用負担の財政行為とも連動している。被措置者にかかるサービス経費等の費用の支弁責任は、措置権限を持つ自治体にある。つまり、福祉事務所を設置している自治体が自己の住民について福祉の措置を行った場合は、その費用は当該自治体の支弁となる。支弁と負担は違っており、とりあえず費用を支払う行為が支弁である。これに対して国および当該自治体が法律の定める割合で負担をする、という仕組みをとっている。1980年代の半ばまでは、国の負担割合は10分の8であった。今日では措置の種類により若干の違いがあるが、おお

むね10分の5となっている。

社会福祉事業は第1種事業と第2種事業に大きく分類されている。入所施設を経営する事業や授産施設等の経済保護事業がおおむね第1種事業とされている。保育所のような日々通う施設、各種の相談事業、高齢者のデイサービスなど総じて利用施設といわれるものを経営する事業は第2種に位置づけられている。

第1種に属する経済保護事業では金銭にからんで搾取が行われる危険がある。障害者が働く授産施設で不当な低賃金等の搾取が行われなくても限らない。また、入所施設で生活をする間には指導と称して体罰が加えられないとも限らない。人間の尊厳が侵される危険もあるだろう。このように第1種社会福祉事業は利用者の全人格に大きな影響を及ぼす事業であるから、さまざまな監視や要件を設定して規制を強くした体制のもとで運営される必要がある。そうした活動を支援する資金提供等の助成も行うべきであるので、第1種社会福祉事業では経営主体が国、都道府県、市町村の公的機関の他は民間では社会福祉法人のみに限定されている。

社会福祉法人は、財団法人や社団法人のような民法に定める一般の公益法人とは別のものとして、社会福祉事業法によって特別に設けられた制度である。それは憲法第89条との関係で特に必要となったものである。憲法第89条は政治と宗教を分けることを第1の趣旨としたものであるが、あわせて、公の支配を受けない慈善・博愛・教育の事業に対して公金の支出や公の財産の供与を禁じている。しかし、社会福祉施設を経営するに当たっては建物の建設費が必要であり、また、その前には土地の取得費も必要である。民間の者が社会福祉事業を行う場合、土地は篤志家等から寄付を受けても（これが慈善といわれる理由の一つだろう）、建物を建てる資金までは措置の委託費には含まれていない。これに公的な助成を行えば憲法に触れる矛盾がある。このため、社会福祉法人については、一般の民法法人と違って、予算や人事について公的機関から特別監督を受けることを前提に助成することにした。

予算や人事は組織の自律性を保障する根本的な要素であるが、こうした事柄について役所からコントロールを受けることは公の支配を受けることと同じ状態であると見なされ、憲法における「公の支配に属しない慈善」という部分をクリアしたものである。このように、社会福祉法人は民間機関ではあっても公の支配を受けるものとされているから、第1種社会福祉事業は公的機関による供給を原則とした事業である。これに対して、第2種社会福祉事業では社会福祉事業法上は経営主体に制限はないが、児童・老人・障害者福祉法

等の個別法の求めによる認可を受けなければ社会福祉事業とはみなされないもので、基本的には公的コントロールを受けるものである。したがって、民営の機関であっても資源配分の観点からは公共部門に属すると考えてよい。

### 3 福祉供給体制の構成要素

#### 福祉供給体制

福祉供給体制は、人びとの福祉を高める手段となる財貨・サービスを生産ないし調達し、直接的または間接的な方法を用いて配分する機構であり、誰が、何を、誰に対して配分するかという三つの要素と、それらを結ぶ仕組みから成り立っている。現代社会においては、その機構は国家が行う社会保障制度を中心に形成されているが、構成要素の内容と組み合わせは、国や地域や時代により変化し、さまざまなバリエーションが生まれるものと理解される。

財貨・サービスのデリバリーの部分だけを取り出して供給体制と呼ぶこともあるが、ここではそれを含めてより広い意味に捉えることにして、デリバリーには提供という言葉当てることにはしたい。というのは、財貨・サービスのデリバリーを担当する者のほかに、そのための資金を提供する者が別にいるといった状態が広がりつつあり、これらの諸要素が組み合わさって供給体制が成り立つと考えるのが妥当だからである。

ちなみに、福祉供給体制は「供給システム」という言葉で語られることもある。「体制」を英語の「システム」に置き換えただけという単純な場合も多いが、特殊な意味づけをする論者もいる。高田真治は、システム工学で用いられる相互作用系として福祉供給システムを抽象的に捉えている[高田, 1981, p. 3]。一方、高橋紘士は、「社会福祉の供給システムという考え方は、社会福祉サービスが従来の公的責任を前提とした一元的なサービス提供の方式から多様な供給主体による多元的なサービス提供方式への転換によって登場した」[高橋, 1995, p. 97]として、異種の提供主体が共存する時代にあらわれる歴史的な概念と理解している。このように、システムという言葉は意味づけが多様になっていて議論が拡散しやすい。ここでは供給が行われる仕組みを指す程度のあまり深くない意味づけをして供給体制という言葉を使うことにした。

## 経済的供給

供給という言葉にも意味の取り方がいろいろある。経済学の根本概念としての供給の意味はかなり狭いものであり、ここで取り扱うのはそれよりもっと広い意味での供給である。この違いを検討しておこう。

経済学の教科書では必ず「需要と供給」という部分があつて、おおよそ次のような説明がなされる。市場で売られる商品には価格がついている。自己の福祉を高めるためにある商品が欲しくても、自分が支払ってもよいと思う価格よりも高ければ買わないし、それよりも安ければ買う。このようにある価格のもとで進んで購入の意思を表明するのが需要であり、必要ないしニーズとは違う。価格が下がると新しい買い手が増え、それぞれの買い手がその商品を余計に買う気になるために需要量は増加する。一方、生産者は自分が売りたい価格よりも安ければその商品を供給しない。価格が上昇すればそれまで市場に出すのを控えていた生産者が商品を供給し始め、さらに投資を行って生産量を増大させるから供給量が増加する。消費者と生産者の双方が市場に多数参加していて、どこの店ではいくらかで売っているという情報がすべて把握されていれば、需要量と供給量が過不足なく一致する価格になるまで市場参加者間の競争が続く。

## 福祉の供給

経済学のこの理論は、福祉の供給にとってどの程度参考になるだろうか。競争的市場は、商品等の配分を最も効率的に行う機構と考えられている。しかし、それは、サムエルソンの教科書の言葉を引用すれば、「財にたいするいちばん重要な必要なり欲求なりが一現金の裏打ちを持つかぎり！一みたされたことになる」[Samuelson, 1980(都留訳, 1981, p. 72)]ことを忘れてはならない。したがって、必要だと思いつつも支払可能額よりも価格が高くて、つまり「現金の裏打ち」がないために需要に転化することができなければ、市場でその商品を手に入れることができずニーズ（必要）は不充足のまま放置される。つまり、供給が行われないのである。

それが最低生活に必需のものとか、生活問題の解決や緩和に不可欠の福祉ニーズである場合には、他の誰かからの援助や給付を受けざるをえない。そうした援助のやり方には、資金援助による購買力の提供という方法もあるし、財貨・サービスの直接提供という方法もある。ただし、資金援助が有効となるのは福祉ニーズを満たすための財貨・サービスが商品化されている場合だけである。そうでない場合には、仮に購買力があっても買いたい

ものが売られていないのであるから、市場を通じてニーズを充足することはできない。

これは、市場の失敗ないし公共財理論として論じられてきた問題である。この場合には、政府ないしそれに準ずる機関が生産し必要とする者に市場を経ないで直接配分する以外には、その福祉ニーズを満たすことはできない。したがって、市場を経ないで行われる購買力の提供や財貨・サービスの提供にかかわる資源の調達と配分を担当するのが福祉の供給体制であると理解しておきたい。経済学の供給はサプライというが、それを含むより幅の広い供給はプロビジョンと呼ぶことから見ると、福祉の供給はサプライではなくプロビジョンの方がよく当てはまる。しかし、福祉の供給に市場はまったく関係を持たない、ということではない。提供者が財貨・サービスを市場で調達して配給する場合、また、購買力を移転して受給者自身に市場で調達させる場合はいずれも市場が部分的に関係している。これと対極にあるのは、調達と配分の両方とも市場を経ないで行う場合であり、保育や介護などの社会福祉サービスは伝統的にこの形をとってきた。

ティトマスは、経済市場を特徴づける交換や相互的移転に比べると福祉供給は補助、贈与、一方的移転という全く異なる特徴を持っているとして、これを経済的市場から区別して「社会的市場」と呼んでいる[Titmuss, 1968(三浦監訳, 1971, p. 7)]。ギルバートも福祉サービスの民営化との関連で社会的市場という言葉を使っている[Gilbert, 1985(関谷監訳, 1995)]。こうした言葉の使い方は他でも見かけることがあるが、その理論的意味は必ずしも明らかでなく、混乱を避けるため本研究で市場という場合は経済的市場を意味するものに限定している。

#### 給付形態

「たいていの社会では、その市民が基礎的な標準的生活を送れるようにすることを、福祉供給の目的と宣言している。そのためには、最低限の所得とともに、食糧、住居、教育、医療そして各種の生活支援へのアクセスを必要とするであろう」[Glennerster, 1992, p. 3]という意見にも表明されているように福祉の供給には二つの異なる給付形態がある。

公的年金給付、児童扶養手当等の諸手当および貧困者への扶助である公的扶助(生活保護)制度などは、現金を給付することによって個人や世帯に購買力を移転し、市場で商品として売られている財貨やサービスを各自の必要に応じて各人の判断で購入するというものである。一般にこれを現金給付という。現金給付に類似のものとして、一般金融機関からの融資を得にくい低所得者向けの資金貸付(例:母子福祉資金)がある。これは便宜供与

と利子減免による現金給付が一体になったものである。現金給付では、給付そのものは一般金融機関への振込み、生活に必要な財貨・サービスの提供はその現金を用いて通常の商取引を通じて行われるのが一般であり、社会にすでに存在する市場や手段を活用してデリバリーを行う供給形態をとる。

一方、現金の提供を行う他に要介護状態にある高齢者や障害者が在宅生活を送るための必需品である特殊寝台や車椅子や補装具のような用具を直接提供する制度もある。また、医療、看護、保育、介護、養護、相談援助のような人手によるサービスを在宅または施設で直接提供する制度もある。人手によるサービスは形のないものであるから、これを「物」と呼ぶのは違和感があるが、有形の財貨ばかりでなく無形のサービスも含めて現物給付と呼んでいる。現金給付が商品市場を当てにしたものであるのに対して、現物給付では、給付される財貨・サービスを生産し提供する仕組みの構築と運営が供給体制の重要な要素となる。

現金給付とも現物給付とも言いがたい中間形態をとるものに、クーポン券とかバウチャなどの金券の交付がある。アメリカには貧困者向けのフードスタンプ制度がある。これは、食品の購入だけに有効なドル紙幣によく似た券を交付して、交付を受けた者が指定の商店で好きな食品を購入するものである。日本の生活保護の医療扶助では医療券を交付して指定の医療機関で医療を受けさせている。あるいは、福祉パスと称するバスの乗車券を交付することも同類である。これは、市場等の既存の仕組みを利用しながらも、一方では目的外に現金が使用されることをおそれた方策である。わが国では、1998年度の景気刺激策の一環として高齢者、児童のいる世帯に地域振興券と呼ばれるバウチャを配布する一時的施策が行われて話題を集めたことはあるが、恒常的な給付としては極めて限られた分野でしか用いられていない。

さらに、機能面から見て現金給付と現物給付が混合していることがある。市場を経ないで直接提供される財貨・サービスに対して利用者の支払い義務がある場合、別に受けた現金給付から利用料を支払えば両者は結果として混合したものになる。例えば、老人福祉法による養護老人ホームや特別養護老人ホームでは利用者本人から費用の一部を徴収しているが、利用者本人は公的年金も受給しており、その給付金から利用料を支払っていると考えると、現金給付と現物給付が混合し公共部門へ資金が還流する効果を生む[坂田, 1981b]。これに類似しているのが、公的介護保険制度（1997年成立）の第1号被保険者たる65歳以上の加入者の保険料が公的年金から天引きされることである。これは被保険者としての権

利を現金給付たる公的年金によって購入することを意味し、資金還流（制度間資金移転）の新しい形態を生み出した。

### 供給主体

福祉国家の概念においては、社会保障や社会福祉の供給主体は政府であると考えられていた[Cox, 1998, p. 4]。しかし、福祉供給の展開のなかでこの点にも変化がみられてきた。グレンナースターが「人びとが陥る誤解の典型的なものは、教育や施設介護のようなサービスが公的機関によって提供されていれば公的資金が使われるべきだとか、逆に、サービスが民間機関によって提供されていれば民間資金が使われるべきだ、という考え方である。しかし、それは、可能な形態のうちのわずか2つにすぎない」[Glennerster, 1992, p. 5]と述べていることはその例である。これは、福祉の供給を資金の提供と財貨・サービスの提供に分けてみると、その主体が必ずしも一致しない場合があることを指摘したものである。財貨・サービスの提供主体は行政機関もあれば、非営利・営利の民間機関であることもあり、資金提供は公的資金もあれば民間資金もある。そこで、これを組み合わせることで、福祉供給体制のバリエーションを分類しようとする考え方である。

提供主体の多様化については、欧米では福祉多元主義として議論されている。わが国でもこの区分を意識的に取り上げた論議が1980年代半ば以降盛んに行われるようになった。三浦文夫による公共的福祉供給システムと非公共的福祉供給システムの分類[三浦, 1983]や、城戸喜子による家計と行政と市場およびそれぞれの中間形態としての「自助グループ・住民互助型・協同組合理型」, 「民間非営利団体」, 「福祉公社」の分類[城戸, 1996]のようにさまざまなアプローチでこの現象を捉えようとしている。この他にも、保育サービスを生産と購入に分け、その主体を公と民に分類したうえで、「サービスの購入者に徹し、生産者としての立場を放棄することによって、市町村は保育サービスの供給における効率性の確保をはじめとして生産面に神経を使うことなく、アウトプット重視の政策を展開できる」[林宜嗣, 1996, p. 164]と提案しているものがあるのもその一例である。ここで生産と言われているのが財貨・サービスの提供であり、購入が資金の提供に当たる。公的機関が民間事業者からサービスを買って利用者へ提供する仕組みは英米において近年盛んであり、パーチェス・オブ・サービスとか準市場と言われることもある。

### 受給者（選別主義と普遍主義）

福祉の歴史をたどると、貧困者の救済とか放置すれば貧困に陥りかねないボーダーラインの生活をしている、市場経済への参加が難しい人びとへの支援として始まった。これは、社会のなかの少数者を対象にしたもので、そうでない多数の人びとは通常的生活環境において自立生活をするものと仮定されていた。これを受け継いで、福祉供給のなかには、低所得の人びとを選び出す資力調査といわれる仕組みを内蔵したものがあり、選別主義と呼ばれている。

しかし、提供される給付の内容が、衣食住の提供を超えるサービス、または医療・看護のような専門的サービスに発展するにつれ、そうしたサービスの必要性が低所得者だけに限られないことが明らかになってくると、所得の基準ではなく必要性（ニーズ）の基準によって選別した集団（ニーズ集団）を給付対象とする仕組みが持たれるようになる。

さらには、リスクをプールすることによって成り立つ社会保険制度のなかには、所得やニーズを基準としないで、リスク集団に属することを基準に給付を行うものがある。年金制度がその典型で、経済生活に支障のない程度に所得や預貯金や資産がある者でも、高齢者というリスク集団に所属することになったその日から給付が行われる。本来は若い人びとにとって高齢まで生き延びる可能性のあることがリスクであり、高齢者となった人びとはリスクを実現した人びとであるからこの言い方は正確さに欠けるが、ニーズを基準としない給付が行われることをこのように表現したものである。いずれにしても、所得や資産の基準ではなくニーズ基準とかリスク基準によって受給者を規定する福祉供給は普遍主義といわれる[平岡, 1989, p. 87]。

福祉供給を構成する諸要素の組み合わせパターンは、給付形態では現物給付、供給主体は多元化、受給者選択においては普遍主義化の方向を辿ることが明らかになりつつあるが、それはこの章の第2節で述べた社会福祉事業の運営組織体制には納まりきれない変化であり、多額の費用を要する方向への変化でもある。その財源をいかに確保するか、また、逆に確保できる財源に合わせた制度の設計はいかにあるべきかが1980年代以降のわが国の社会福祉の基本的な課題になった。それらを検討するのが、これ以後の各章の課題になる。

### 第3章 国家財政の長期動向と社会保障

#### 1 目的

日本政府の意思決定システムを予算編成にかかわる人びとの行動に着目して研究したアメリカの政治学者キャンベルは、政治家、官僚並びに利益団体の代表者などを相手に90回に及ぶインタビューを行って、日本では、政府の事業計画などの政治決定の多くが、異なる利害を持つ社会集団の先鋭化された直接的な紛争によるよりも、予算編成システムを通じて行われる傾向が他の国に比してとりわけ強いとの結論に達している[Campbell, 1977 (小島・佐藤訳, 1984, p. 363)]。彼はこの現象を「予算優位」と呼んだ。その背景には1960年代における高度経済成長があった。税率が不変のままでも経済成長によって税は自然増収になるため、その一部を減税財源とし、残りの増収分を参加者すべてに配分することで社会集団間の紛争が緩和されたと見ているのである。

しかし、1970年代半ば以降になると、こうした条件は次第に失われてきた。キャンベル自身も、「実際、十中八九までは、『予算優位』は低成長という条件下では、継続できないであろう」[Campbell, 1977, (小島・佐藤訳, 1984, p. 369)]と予言していたが、低成長経済への移行によって、予算編成がポジティブ=サム・ゲームからゼロ=サム・ゲームに転換したからである。

本章では、その転換が生じた1980年前後におけるわが国の予算の変化に焦点を合わせて、それが社会保障に及ぼした影響を検討することにしたい。

#### 2 ゼロ=サム予算

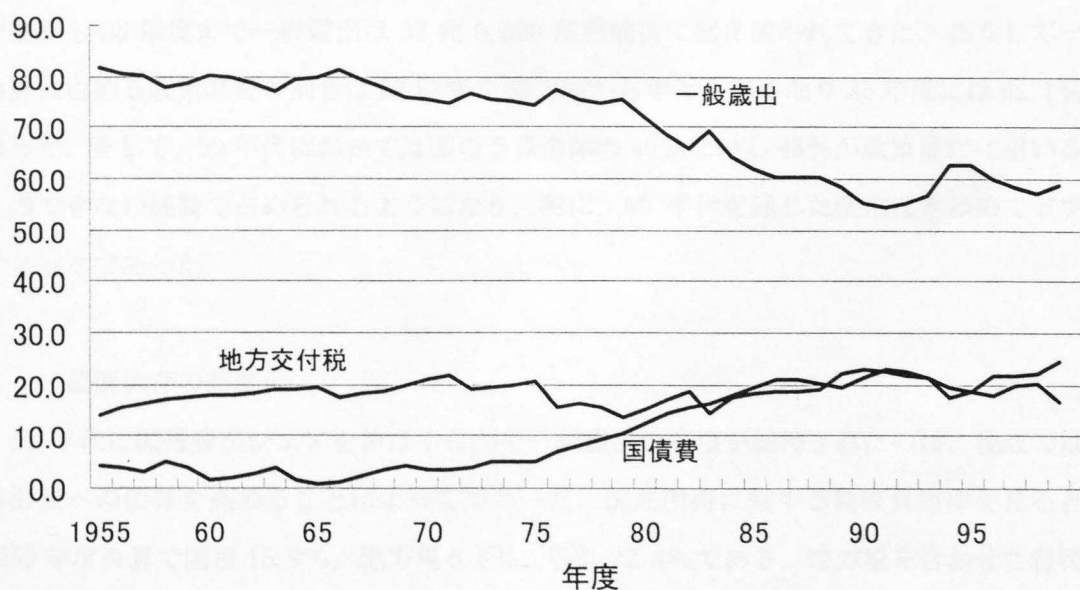
##### 一般歳出のシェア低下

国の予算は、一般会計予算と特別会計予算から成り立っている。一般会計予算は、国の一般的行政をすべて一つの会計のもとに統括し経理する予算単一性の原則に基づくものであり国の財政の基本をなしている。普通に予算というときには、一般会計予算を指している。これに対して、特別会計は、財政法の特例によるもので、特定の事業を行う場合、特

定の資金を保有してその運用を行う場合、その他特定の歳入をもって特定の歳出にあて、一般の歳入歳出と区分して経理する必要のある場合に限って設置が認められたものである。社会保障制度関係では、保険料などの独自収入をもつ厚生年金・国民年金などの社会保険や国立病院事業に関して特別会計が設けられている他は、一般会計予算に統括されている。

一般会計歳出とよく似た言葉に一般歳出がある。一般歳出は、一般会計歳出予算総額から国債費と地方交付税交付金を差し引いた残りの部分である。（1988年度からは、さらに産業投資特別会計繰入れ等も差し引くことになっている）。地方交付税交付金は、そっくりそのまま地方自治体に配分する資金である。また、国債費は国の借金である公債の償還費用であるから、この両者は、事情の如何にかかわらず支出すべき義務的経費である。したがって、国の政策を実行するために用いることができるのは両者を差し引いた一般歳出のみである。このため、政策経費と呼ばれることもある。この区分が特に注目されるようになったのは、予算全体に占める一般歳出の割合が低下し始めた80年代からであり、わが国財政の構造的変化を象徴するものと考えてよい。

図3-1 一般会計歳出予算における一般歳出等の構成比



資料) 大蔵省編『財政金融統計月報』予算特集号, 各年版より

一般会計歳出全体に占める一般歳出の割合は、図 3-1 に示すように、1950 年代から 60 年

代にかけて 80%前後で推移し、残り 20%の 4 分の 3 程度が地方交付税交付金、4 分の 1 程度が国債費という構成であった。しかし、1970 年代以降になると、一般歳出の割合が 75%程度に低下し、以後じりじり低下を続け、80 年代には 60%台へ、さらに 90 年代には 50%台後半を上下動する程度にまで低下した。一般歳出に振り向ける部分が 1980 年代以降継続的に低下した原因は、地方交付税交付金のシェアが上昇したためではなく、国債費のシェアが上昇したためである。1950 年代、60 年代の国債費は一般会計歳出全体の 5%未満の範囲で循環していたが、70 年代後半に 5%を超えてからは一直線の勢いで上昇し、80 年代後半には 20%を超え、90 年代には 20%台前半を循環する水準となった。

国債費は、過去に借りた公債金の利払いおよび返済費用であるから、経済動向や税収動向とは関係なく増加をたどっている。84 年度、85 年度とも前年比 11.7%の増となり 85 年度の金額は 10 兆円を超え 10 兆 2,241 億円となった。一般会計に占める割合も 85 年度には 19.5%になり、地方交付税交付金（18.5%）、社会保障関係費（18.2%）を超える最大の経費になった。

地方交付税交付金と国債費は義務的経費であり、それが増加するからといって、赤字国債を減額する課題が課せられている以上、一般会計全体の規模をそれに合わせて拡大することはできない。こうした状況のなかでは一般歳出を切り詰める以外には方策がなく、1982 年度から 85 年度まで一般歳出は 32 兆 6,000 億円前後に据え置かれてきた。こうして一般会計に占める政策経費の割合は 82 年度の 69.3%から年々小さくなり 85 年度には 62.1%になった。そして、90 年代においては国の予算全体の 40%ないし 45%が政策遂行に用いることのできない経費で占められるようになり、特に、80 年代を通じた変化はきわめてドラステックであった。

#### 公債依存の高度化

80 年代に国債費がシェアを伸ばすなかで一般歳出の規模が維持されたのは、税収ではなく公債への依存を高めることによってであった。国民所得に対する租税負担率を見ると、1950 年度決算で国税 16.9%、地方税 5.5%、合計 22.4%である。地方税を合わせた租税負担率は 1970 年度以降上昇傾向にあり 1990 年度決算で 27.8%のピークを迎え、以後低下して 2002 年度予算では 22.9%となっている。しかし、国税のみの負担率は 1960 年度 13.3%、1970 年度 12.7%、1980 年度 14.2%（以上決算）と続き、2002 年度予算では 13.4%と見積もられており、長期傾向はフラットというべきで大きな変化はない[財務省, 2002, p. 15]

国税に関する限りでは税収は国民所得に比例しており、1960年代のように2桁の経済成長率が続いた時代にはパイの拡大と歩調を合わせた税収の拡大があった。しかし、1973年の第一次石油危機後の低成長下ではそれも難しくなり、税収不足を補うために1975年度補正予算で特例公債が発行された。

1975年度の国の一般会計予算は当初21兆2,888億円でスタートした。しかし、73秋の石油ショック以降の景気後退により税収が見込み通りには集まらず補正予算で20兆8,372億円で規模を縮小する一方、税収不足を補うため公債の増発に踏み切り、当初2兆円であった公債発行額を5兆4,800億円で増額補正した。このうちの2兆2,900億円が特例公債といわれる赤字国債であり、これが後の財政危機の源になったといつてよい。

国債の発行は財政法第4条によって原則禁止されているが、同条第1項但し書きによって公共事業の財源に限って発行できるとされている。この種の国債は「建設国債」ないし「4条国債」と呼ばれ、1966年度以降毎年発行されてきた。建設国債が認められる理由は、いったん建築されたものは社会資本として数十年にわたって国民に利益を与えるのに対して、建設した年度の税金で建設費を全額支払うと、将来利益を受ける人びとはまったく負担をしなくてよいという世代間の不公平が起こるからである。むしろ、借金で賄って年々の税金から少しずつ返済の方が公平を確保できるという理屈になる。

これとは逆に資本としては何も残らずその年度内に使ってしまうものを借金でまかなえば現世代がうけた利益のために後世代が負担するという不公平が出てしまう。このため経常費をまかなうために国債を発行することは財政法で許されていないのである。しかし、1975年度の補正予算で増発された国債は経常費に当てる財源、すなわち、財政法の禁を破るものであった。特定年度に限って財政法第4条の特例を設けるという意味で「特例公債」といわれるのだが、政府はこれを可能にするために「昭和50年度の公債の発行の特例に関する法律」を作り例外措置を講じたのである。経常経費を賄うための借金だから赤字国債とも呼ばれている。

これ以前にも赤字国債が一度発行されたことがある。1965年のことだが、前年半ばからの不況によって見込み税収の確保が困難になり、当時の田中蔵相は公共事業を中心に約1,000億円の歳出執行停止に踏み切った。ところが、それが一層の不況感を募り景気は回復せず、65年6月の内閣改造で登場した福田蔵相は公共事業の執行停止を解除すると同時に2,000億円の赤字国債を発行した。このときも、「昭和40年度における財政処理の特別措置に関する法律」が制定されている。この赤字国債は、この年度限りで終わり、1971年度

までに全額償還されている。

ところが、1975 年度に再び赤字国債が発行されてからは、毎年、特例法が作られ赤字国債が発行され続けたのである。そして、公債の発行高は年々増額され、一般会計歳出に占める公債金の割合である公債依存度は 78 年度に 30%を超え、79 年度には 39.6%のピークに達した（当初予算ベース）。これは建設国債を含めた公債依存度であるが、経常部門歳出額に占める赤字国債の割合、すなわち、特例公債依存度は 79 年に 27.1%のピークに達している。こうして 70 年代後半の財政は慢性的な赤字体質に陥った。この赤字体質がいわゆる「財政危機」であり、赤字国債の発行をなくすための「財政再建」が国家の重要政策になった。

赤字国債の発行停止の目標年度は次々に引き伸ばされ、ついに 89 年度まで発行され続けた。90 年度以降からは特例公債が控えられたが、それも 4 年間だけでしかなく、94 年度に再開された。2002 年度予算では建設、特例を合わせた公債金が 32 兆億円、公債依存度（一般会計歳出に占める公債金の割合）は 36.9%と過去最高（79 年度、39.6%）に迫る水準に達した。

この結果、公債発行残高が累増し、国内総生産（GDP）対比で、1980 年度 28.4%、90 年度 36.9%へと高まりつづけ、2001 年度には 75%ともの高水準になってしまっている。金額にすると 389 兆円という巨額である。（なお、国と地方を合わせた長期債務残高は 666 兆円を超えている。）[財務省, 2001, p. 10]これにより、元金の償還はもとより利払い費用の増大が国債費を押し上げる圧力になっている。

#### 増税なき財政再建

赤字を解消する方法は、増税か歳出削減の二つしかない。1975 年度に一般会計は減額補正がなされたが、それは国としての経費を削減したということではなかった。このときの補正では一般会計全体で 4,516 億円の減額であったが、国としての経費は予備費等で 1,094 億円の減となっただけであり、ほとんどの経費項目で増額補正が行われている。それにもかかわらず全体では減額が実現したのは、地方交付税交付金が 1 兆 1,005 億円減となったからである。

地方自治体の一般財源に振り当てる地方交付税交付金の額は当時国税三税（所得税，法人税，酒税）収入の 32%と定められていたので、国税収入が落ち込めばそれに比例して交付金総額も落ち込む仕組みである。したがって、このときの補正では、増額分が 7,583 億円、

減額分が 1 兆 2,099 億円、都合 4,516 億円の減になったのである。とは言え、交付税の財源である国税収入が減っているから、地方交付税交付金の減少分が他の経費の増額補正財源になったのではない。税収は当初予算の 17 兆 3,400 億円から補正予算で 13 兆 4,610 億円に下方修正されている。こうして国債の大幅増発になったのであり、財源不足をまかなうために歳出が削減されたのではなかった。財政当局は大型間接税である一般消費税の導入を提唱し政治課題となったが、79 年 10 月の総選挙の結果自民党は敗北し国民の支持を得られなかった。このため、増税による解決という方向は水面下に潜伏することになった。

したがって、財政再建は歳出を削減する以外には方法がなくなり、この方策の審議を目的とした臨時行政調査会設置法が 1980 年に成立し、第二次臨時行政調査会(臨調)の活動が始まった。臨調は 1983 年 3 月に解散するまで 5 次にわたって答申を行い、「増税なき財政再建」を強く訴えた。赤字国債の発行が始まってから政府の再建政策が確定するまで相当の年数を要したことになるが、実際に、緊縮財政が開始されたのは、1981 年 7 月の臨調第 1 次答申を受けた 82 年度予算からであった。

#### ゼロ=サム化

ゼロ=サムとは、各人の分け前の変化分を合計すればゼロになるという意味である。つまり、全員がプラスの分け前を得ることはできず、プラス分に見合うマイナスの分け前を取るものが必ず存在するという厳しい配分状況を表している。しかし、そうした事態は、いつも生ずるのではなく、パイ全体が大きくならないなかで分け前を奪い合う場合に生ずる。逆に言えば、一般歳出(政策経費)のシェアが低下しても、それを補うに十分なだけ一般会計歳出全体(パイ)が大きくなっていれば絶対額は増加し、どの参加者にもある程度の満足を与えることができる。

一般会計歳出及びその構成要素について、1960 年代から 90 年代までの各 10 年間の期末の予算額を期首の予算額で割って倍率を求めてみると、60 年代、70 年代には確かにゼロ=サムには至らない状況があった。一般会計歳出は、この 2 つの 10 年間にそれぞれ 4 倍ないし 5 倍の規模になり、一般歳出の伸びもこれと歩調を合わせている。この期間の国債費は各々 10 倍以上と変化が大きい、期首の絶対額がまだ小さいために一般歳出を侵食するに至らず、どの経費もパイの拡大の恩恵を受けた時期であった。

しかし、80 年代、90 年代になると状況は一変し、1980 年度から 89 年度にかけては 1.4 倍、90 年度から 99 年度にかけては 1.2 倍と、一般会計歳出(パイ)の伸びが止まった、と

いってよいほどに変化が小さくなった。80年代の10年間で2倍程度に増加した地方交付税交付金と国債費（義務的経費）を一般会計の増加で吸収することができず、一般歳出（政策経費）の増加を抑えた形になっている。一般歳出は80年代の10年間で1.1倍増であるから、マイナスでないとはいえ、事実上、地方交付税と国債費に押されるゼロ=サム状況に直面した。

「増税なき財政再建」の予算編成上の具体策は、予算規模を前年度同額ないしそれより低く抑えることによって、新たに発行する公債金の額を減らすことであった。それを実現するため82年度予算の概算要求時点で「ゼロ・シーリング」、83年度は「原則マイナス5%シーリング」、84年度と85年度は「原則として経常部門マイナス10%、投資部門マイナス5%シーリング」の方針が立てられた。シーリングとは天井のことでそれ以上には伸びられないという意味だが、実際には例外扱いがある等、天井を超えて伸びる経費もあるので84年度からは「概算要求基準」という言葉が用いられるようになった。

この緊縮方針の中で実際に予算はどのように動いたのだろうか。1982年度の予算は臨調第1次答申を受けた予算であり、一般会計の規模は前年当初比6.2%増の49兆6,808億円であった。75年以降、財政危機に陥りながらも81年度までの伸び率は10%を下回ることはなかったもので、6.6%というのは相対的に低い伸びであった。歳入面では公債金の発行額を前年当初に対して1兆8,300億円減の10兆4,400億円とし、公債依存度は前年度当初の26.2%から21.0%に縮まった。しかし、景気回復は遅れ、36兆6,240億円の税収見込みは補正予算において30兆4,789億円に下方修正される反面、公債金収入は14兆3,450億円に増額され、補正後予算47兆1,254億円の30.2%まで公債依存度が跳ね上がった。

この時の公債金の補正のほとんどは赤字国債の増額であった。当初3兆9,240億円を予定していたものを7兆3,090億円に補正したのであるから、財政再建の道のりはさらに遠くなった。1983年度の一般会計予算は前年度当初比1.4%増、84年度はわずか0.5%増と超緊縮予算が続いたが、82年度の税収見込みが狂ったことの影響は大きく、赤字国債の発行額は84年度になっても6兆4,550億円と多額であった。こうして、赤字国債の発行を年々減らして85年度にはゼロにするという当初の目標の達成は不可能になり、目標年度を90年度に延長する措置がとられた。

1989年にはついに新税である消費税が導入された。80年代後半には資産バブルによる税収増と相まって90年度赤字国債脱却の目標は達成されたが、90年代初期のバブル崩壊後の不況により、再度の特例公債発行を導いた。こうした再度の財政悪化に対して97年11月

に橋本内閣のもとで、2003 年までに赤字国債の新規発行をゼロにし、国と地方の単年度の財政赤字を対 GDP 比 3%以下にすることなどを政府に義務づけた財政構造改革法(財政構造改革の推進に関する特別措置法)が成立した。しかし、相次ぐ大型金融機関の倒産に見るような経済活動の不振のなかで、翌年、小渕内閣に交代すると直ちに凍結され、景気刺激のため大幅な国債増発が行われた。

OECD のエコノミック・アウトルックでは、各国の財政の状況などを比較している。国と地方を合わせた財政の 2000 年度の状況をみると、米国、英国、ドイツ、フランス、イタリア、カナダ及び日本のいわゆる先進 7 カ国中、財政赤字となっているのは日本とフランスのみである。赤字幅を GDP 比で見ると、フランスが-1.4%であるのに対して日本は-7.8%であり、先進国中かなり高い赤字水準に到達している。[OECD, 2000] これら諸国の租税負担率は、アメリカがわが国と同水準である以外は 1.5 倍前後の高い水準にあるので、赤字だけを比較しても仕方がないとはいえ、1980 年代以降の財政再建路線にも関わらず、結果はむしろ悪化の方向をたどってきたのである。

### 3 国庫負担率の低下

社会保障費用は国の財政だけで負担されているわけではなく、収入には被保険者や事業主の拠出、地方自治体の負担並びに資産収入等が加わるので、国の財政とは違った動きをすることが予想される。社会保障収入のうち年金への被保険者・事業主拠出の一部は積立てに回されるので、それがそのまま各年度の費用に対する負担と見ることはできない。一方、国の予算における社会保障関係支出は、社会保障費用統計では収入項目の国庫負担に分類されているが、それはそのまま各年度の費用に対する負担であるから、ここでは社会保障費用と国庫負担の関係の変化を見ておくことにする。

1960 年度から 97 年度までの社会保障費用、これに対する国庫負担並びに国の一般歳出の変化倍率を検討すると、表 3-1 に示すように、どの項目も 1960 年代、70 年代における急拡大と 80 年代、90 年代における停滞がみられるが、項目間を比較すると財政機能の変化が見てとれる。

社会保障費用と国の一般歳出の変化を比較すると、各時期とも社会保障費用の変化の方が大きい。とりわけ 70 年代には社会保障費用が国の財政規模の変化をかなり上回る拡大を見せた。国庫負担は、60 年代、70 年代には一般歳出の変化を上回って変化し、社会保障費用との比較では、60 年代には国庫負担の変化の方が大きく、70 年代には歩調を合わせた変

化となっている。総じて言えば、拡大する社会保障への財政の優先配分による支援機能の発揮、ないし、福祉国家への途をたどった時期といえる。

表 3-1 社会保障給付費と公費負担の変化倍率

期間	社会保障給付費	国庫負担	国の一般歳出
1960～69 年度	4.4	6.3	4.1
1970～79 年度	6.2	6.2	4.9
1980～89 年度	1.8	1.3	1.1
1990～99 年度	1.6	1.4	1.3

資料) 国立社会保障・人口問題研究所『平成 11 年度 社会保障給付費』(2001 年)より算出。

国の一般歳出については財務省『財政金融統計月報』No. 589, (2001 年)より算出。

しかし、80 年代、90 年代になると、国庫負担は一般歳出の変化よりも若干大きいという意味では財政上の位置づけはやや優先配分といえるけれども、鈍化する社会保障費用の変化にさえも及ばないという点で、従来の支援機能の弱화가明瞭となり社会保障における国家財政の地位の低下が見られるようになった。そのことは、変化倍率よりも社会保障費用に対する国庫負担率の変化を見る方が、より直接的でわかりやすい。1960 年代初期に国庫負担率は 45%程度まで急上昇したあと 70 年代末まで 40%台を維持していたが、80 年代に入ると一転して一直線の下降を続け、80 年度 39.5%、90 年度 28.5%と進み、99 年度には 26.0%と負担率が 4 分の 1 まで低下した[国立社会保障・人口問題研究所, 2001]。

財政赤字の累積による利払いに追われるなか一般行政経費にゼロ=サム状況が現れ、社会保障に振り向ける部分も一般歳出の停滞に規定されて優先配分が困難となり、社会保障費用そのものの成長鈍化を導きながら、国庫負担率も大きく後退し、社会保障費用の変化に財政が応じきれず、次第に後退する姿が浮き彫りにされている。

#### 負担の転嫁

国庫負担率が低下した分は何によって補われたのか疑問に思うが、社会保障制度の中には年金のように各年度の収入すべてを当該年度の支出に振り向けるのではないものがあるから、すべての制度について負担者別の費用負担率を求めることはできない。一般論としていえば、社会保険だと被保険者・事業主拠出金並びに地方自治体の負担によって補われたと考えられる。その一つの指標として国民所得に対する社会保障負担率を見ると、1975 年には 7.5%であったものが、80 年 9.1%、85 年 10.4%、90 年 11.4%、95 年には 13.3%、2000

年には 14.0%へと上昇した[財務省, 2001, p. 16]. 社会保険と違って生活保護や社会福祉には拠出金はないので, 国の負担が低下すれば地方財政または福祉サービスの利用者の負担を大きくするか, 社会保険等, 他の制度からの給付金の一部を吸収するなど, 埋め合わせ方法は限られる.

このことについては第 6 章で詳しく述べるが, 1970 年代後半からの財政赤字の深刻化については, 80 年代初頭の第 2 次臨時行政調査会の提言を受けてさまざまな歳出抑制策がとられた. 当然増経費を抱える省庁, 特に当然増経費の代表である社会保障費を所管する厚生労働省予算は非常な苦難を強いられた. しかし, そうしたやりくりでは間に合わなくなり, 公営企業の民営化を含む国有財産の売却, 地方自治体負担の強化などが行われ, 社会福祉関係では措置費等への国庫負担率が 1986 年には従来の 8 割から 5 割に削減されている(国の補助金等の臨時特例等に関する法律, 1986). すなわち, 85 年度には地方自治体への補助金のうち補助率が 5 割を超える補助金の削減というドラスティックな方策が実行され, 生活保護や社会福祉は甚大な影響を受けた. 86 年度以降も補助率はひきさがられたままとなり, この結果, 生活保護+社会福祉費用(福祉六法関係経費)全体にしめる国庫支出金の割合は 80 年代前半までは 70%台後半であったが, 86 年度からは 60%代前半まで低下した.

#### 制度改革の呼び水として

国の歳出を国自身が支出する分と地方自治体などへの補助金に分けると, 国の最終支出分は 82 年度から 83 度にかけて減額になったが 84 年度と 85 年度は増額になっている. 国の最終支出分の増減額と補助金の増減額はほぼ同額であるので最初に国の分を削り, 次いで補助金を削るシナリオが進められたのであった. 地方交付税交付金は 84 年度, 85 年度とも増額になっているので, 補助金を削減しても地方財政全体の規模は増額になるという判断があったのであろう. つまり, 財政再建の過程で, 国と地方の財政が別々に考えられるのではなく, 両者を合わせて全体の規模をにらんだ予算の編成が行われる新しい時代を迎えたのである. 一般歳出は据え置かれているのに地方財政が拡大するという状況において, 地方の負担増を求める考え方が支配的になるプロセスが進んだのである. 地方財政計画額は 84 年度および 85 年度は国の一般会計の伸びを上回っており, 地方歳出に占める公債費の割合は 84 年度が 20.7%, 85 年度が 11.2%であったが, 国債費の水準よりもかなり小さめであることが地方財政への期待を高める背景であった.

しかし、このような見方が必ずしも妥当であるとは言えない。というのは、85 年度の高率補助金の補助率削減によって地方財政に生じた 5,800 億円の財源不足分は地方交付税の特例加算 1,000 億円、臨時財政特例債 2,000 億円、建設地方債 2,800 億円によって国が埋め合わせたからである。この地方債の償還財源は 91 年度以降に地方交付税に加算されるものとなっていたし、臨時財政特例債の償還財源も 91 年度以降に半分を一般会計から繰り入れ、残り半分以上を地方交付税の算定基礎に織り込んで埋め合わせるようになっていたから、実質的には地方財政に負担増を強いたのではないとも考えられるからである。

では、なぜわざわざ補助率を引き下げたのか、その理由こそがこの問題の核心を語るものと考えなければならない。第 1 に、地方財政全体ではなく地方交付税を交付する必要のない富裕団体の負担増を求めたと考えられる。財政が裕福と見られている不交付団体には地方交付税の特例加算のような手当は行われないので不交付団体では実際に負担増が生じている。しかし、その程度のことで財政再建が大きく進むとは考えにくい。第 2 は、このような方策を続けることで危機感を高め、緊迫状態の中で社会福祉全体の制度改革を促そうとする意図があったものと考えられる。その背景を次節で述べてみたい。

#### 4 制度改革への資金的モーメント

##### 一般会計歳出予算の社会保障関係経費

国の一般会計歳出予算の細目の分類には、主要経費別、目的別、所管別の分類がある。社会保障関連の項目として、主要経費別と目的別には「社会保障関係費」、所管別には「厚生労働省」の項目がある。以下では、国会審議の対象である主要経費別分類の数値を検討することによって、福祉制度改革への資金面からのモーメントを明らかにしてみたい。主要経費別分類の一項目である社会保障関係費の内部は、生活保護費、社会福祉費、社会保険費、保険衛生対策費及び失業対策費の 5 つに分類されている。このうち、社会保険費の多くは、厚生保険、船員保険、国民年金関係等の国庫負担として特別会計への繰入れ、健康保険組合や国民健康保険への助成、児童手当国庫負担等の経費である。保健衛生対策費は、国立病院特別会計への繰入れの他、結核・精神保健、原爆障害等の対策費、老人保健事業他各種の保健衛生関係経費から構成される。失業対策費は雇用保険国庫負担がその大半を占めている。

生活保護費は、その名の通り、生活保護制度による保護費国庫負担分がその大半を占め、保護施設の事務費や指導監査職員設置費など若干の管理的経費を含んでいる。社会福祉費は、福祉六法のうち生活保護法を除く五法の他、児童扶養手当、特別児童扶養手当等、国立更生援護機関の経費、老人保健法による医療費等国庫負担分などが含まれる。福祉五法の措置に要する費用は老人、児童、障害者等の保護費という名称で分類され、社会福祉施設整備費と在宅福祉対策経費は保護費とは別に計上されている。なお、在宅福祉対策費は社会福祉諸費の名称が付けられている。

国の予算とは別に、国立社会保障・人口問題研究所が計算している社会保障費用統計があるが、国の予算の社会福祉費には老人保健法の老人医療給付費が含まれるのに対して社会保障費用統計では別項目となっている点に注意しなければならない。このため、国の予算における社会福祉費は1999年度で約4兆円であるが、社会保障費用統計による社会福祉費国庫負担は約2兆円と大きな違いが出ている。老人医療費の公費負担制度は、もともと1972年度に行われた老人福祉法の改正として始まった関係から社会福祉費に含められたものだが、1982年度に老人保健法が成立して別の制度となった以後も、その国庫負担分は予算上別建てとはならず引き続き社会福祉費に含められてきた。（ただし、2000年度からは社会保険費に組み替えられた。）

#### 一般会計歳出における社会保障関係費のシェア

社会保障関係費のシェアを、一般会計歳出全体に対するものと、国債費並びに地方交付税交付金を除いた一般歳出に対するものとの2通りの計算で1965年度以降の各年度比較してみると、まず、一般会計歳出全体に占めるシェアでは1970年代初頭まで15%でフラットであったものが、75年度に19.6%となって以後は若干の上下動をしながら、上昇傾向も下降傾向も見られず、20%前後で続き、直近の2002年度予算では18%である。

しかし、対一般歳出におけるシェアでは、1970年代前半に20%程度であったものが80年代後半にかけて継続的に上昇し89年度には35.5%に達している。以後90年代末まで30%から35%の範囲での循環に転じ上昇傾向が消失したというものの、ゼロ＝サム状況が特に厳しかった80年代に一般歳出におけるシェアを伸ばしたことは、社会保障への優先配分として支援機能を発揮したともとれるし、また、80年代半ば以降の社会保障改革を導く引き金になったともいえる。しかし、それでも、一般会計歳出全体に占めるシェアがフラットである以上、一定の限界内での出来事であることには変わりがない。

## 5 社会保障関係費の配分

保険拠出金のような他の財源を持たない社会福祉費が、増大する福祉サービス需要に応えるには、社会保障関係費内部でのシェア獲得と地方自治体への負担の転嫁以外には方法がない。社会保障関係費を構成する五つの経費のシェアの変化を見ると、社会保険費は、60年代から70年代後半にかけて、40%台から60%までシェアを伸ばした後、80年代以降は60%を上下する循環状態に移っている。その状態のなかで、生活保護費、保険衛生対策費並びに失業対策費はいずれもゆるやかにシェアが低下し、シェアを伸ばしたのは社会福祉費だけである。

社会福祉費は70年代前半までは社会保障関係費の10%程度であったが、80年代には20%程度となり、90年代末にかけて30%近辺まで上昇している。1986年度には、社会福祉の措置費国庫負担割合が従来の8割から5割に削減されているにもかかわらず、それ以後もシェアは上昇を続けたのであるから、上昇圧力はかなり強いものであったと考えてよい。社会保障関係費のうち、社会保険費のシェアは70年代後半以降60%程度で一定だから、それを除いた残りの経費の配分では社会福祉費に大きな優先順位が与えられ制度支援の機能が発揮されたみられなくもないが、これは皮相的なみかたであり、そうした結論を得るにはさらに詳細な観察に基づく考察が必要であろう。

### 生活保護費＋社会福祉費のシェアの変化

従来、制度的には同根に属する生活保護費と社会福祉費の合計額が社会保障関係費に占める割合が30%程度でフラットであることが指摘されてきた[坂田, 1982b]。社会保障関係費に占めるこの2つの経費合計のシェアは、1960年代から90年代前半までは28%から30%を循環している。73年度と83年度前後に30%を超える時期があるが、前者では老人医療費公費負担制度の開始、後者では老人保健法の成立による老人医療費国庫負担分によるものである。そうした追加制度が平年度化すると再びシェアはもとに戻っており、大局においてはフラットであるとみてよい。

すでにみたように、一般会計費歳出に占める社会保障関係費のシェアが20%程度でフラットであり、さらに社会保障関係費に占める生活保護費と社会福祉費のシェア合計が30%程度でフラットであるからには、こうした末端の経費が増加するためにはおおもとの予算

全体（パイ）が伸びなければならないことになる。しかし、そのおおもとは1980年代、90年代においてまったくいいほど伸びていないから、まさに明確な限界内で生活保護費を抑さえつけたうえでの社会福祉費の増大であったといえる。

ところが、90年代後半になると、新しい傾向がみられるようになった。特にこれといった新規制度が加わったわけでもないのに、生活保護費＋社会福祉費のシェアが30%を超え、従来であれば数年のうちに元に戻ると期待されるものが戻らず、35%水準にとどまりつづけている。とはいえ、社会保障関係費に含まれる社会保険費等の経費とのゼロ＝サム関係のなかでの上昇圧力であるから、そこには当然限界があり、そしてこの限界こそが、介護保険創設や社会福祉基礎構造改革（措置制度の見直し）を導いた財政的な意味につながっていると見られるのである。第4章と第5章では、この点について、理論と実証の両面から検討してみたい。

## 第4章 意思決定理論と社会保障予算

### 1 目的

資源配分問題を考えるには予算の決定、すなわち政策意思決定の部分を検討する必要がある。福祉制度の運営では、例えば、福祉施設建設の補助金をどの施設に交付するか（いわゆる箇所づけ）といった意思決定がさまざまに行われているが、それらは、予算が決まった後でそれを執行するための意思決定である。これに対して、既存の事業・施策の改善・拡充や新規の施策の開始といった意思決定は、執行とは次元を異にする部分で、予算の決定によって実現されるのであるから、社会福祉への資源配分はその段階で決定される。

そこで、資源配分を決定する予算作成は福祉ニーズの積み上によって行われているものであるのか、それとも福祉ニーズとは異なる次元で設定された配分枠に納まるように決定されているのかを検討することが重要になる。この問題は社会福祉への資源配分にとって基本的な重要性を持つており、意思決定理論のレビューならびに国会会議録の精査を通して、わが国の一般会計歳出予算における意思決定の特質を検討するのがこの章の目的である。

### 2 公共部門の意思決定

予算、ひいては公共政策における意思決定の研究は政治学ないし公共経済学によって行われてきた。とりわけ、公共財の配分は市場の機能を用いることができないことから、公共経済学の中心課題に位置づけられてきた。公共財概念の規定については多くの議論がなされているが、一般的には、次の四つの性質を満たす財やサービスが公共財と見なされている。すなわち、(1) 非競合性。特定の個人の消費が他人の消費と競合しないという性質。(2) 非排除性。公共財がひとたび供給されるといかなる経済単位もその利用から排除されることがないということ。つまり、個々の経済単位から、その利用に当たって対価を徴収することが不可能であるか、あるいは、非常に高い費用によってのみ排除が可能であること。(3) 非選択性。公共財がひとたび供給されると、個々の経済単位が自由に数量的選択を行なうことが、もはや不可能であること。(4) 不確定性。各経済単位が、公共財のサービ

スを現実に利用するのが、不確実な事象に左右されやすいということ[本間, 1973, pp. 31-32].

公共財が存在する世界においては市場の失敗が生じ、市場機構によっては公共財の最適配分は達成されない。各人は公共財に対する自分の選好を低くみせかけて、公共財の負担をまぬがれようとするので市場の失敗が生じる[今井ほか, 1971]。このため、公共財が存在する場合、価格はパレート最適実現のためのパラメータ機能を果さない。また、排除原則を適用できないことから公共財が市場において販売が困難であるような財であることを考慮すると、公共財はその配分を決定するメカニズムを必要とする。政治過程が、このメカニズムに対応すると考えられるが、政治過程による最適配分はいかにして達成されるのだろうか。

社会福祉として提供される財が上記4つの性質をそなえているとは一概に言えない。というのは、障害者など福祉ニーズを持つ人びとへのサービスは個人に対して提供されるから、それによる利益は個人に帰属する。つまり、その利用は競合的である。とはいえ、社会福祉サービスの利用を排除するために市場を利用することはなく、その配分は割当として行われる点で公共財の配分における意思決定問題が参考になる。この問題についてはこれまで多くの議論が提出されているが[Peston, 1972]、基本的には、投票による社会的選択に収斂するようである。すなわち、政治過程は社会の構成員の選好を反映しなければならないという規範的認識のうえに立って、個々人の選好をもとに社会全体の資源配分を説明しようとする方法が適用されている。

このような考え方は、民主主義的な政治過程を前提とする以上、価値的には異論の余地もなく、また、合理的でもある。しかしながら、現実のプロセスとしてみた場合、いくつかの問題がある。一つは、社会的選択をめぐる問題であり、他は、合理性の限界をめぐる問題である。

#### 意思決定の合理主義モデル

第1に、消費者が公共財に対する自分の選好を正直に表明しないという問題を政治過程が解決できるとは限らない。選挙の現実では、自分の本当の選好をかくして戦略的に行動する人びとがいる。この場合、投票の結果は、多数派の本当の利益を反映しないことになる。

第2に、仮に正しい選好に基づく投票が行なわれたとしても、アローが提起した一般可

能性定理の問題がある[Arrow, 1963]. アローは、合理的で民主的な方法で社会的決定を下すことがどこまで可能であるかを問題にした結果、非独裁かつ市民主権をとる民主主義制度の下では社会のいろいろな状態についての社会の選好順序を導き出すルールである社会的厚生関数は存在しないことを発見している.

第3に、合理性の確保をめぐる問題がある. 実際に、公共財の供給が投票により決定される場合は、政策当局が政策を提示してその賛否を問うという形になるだろう. その場合、公共財供給の最適性が確保されるためには、政策当局も投票者もシュルツが定式化した次のような条件を満たしていなければならない[Schultze, 1969].

すなわち、(a)問題を正確に把握する、(b)目的を設定する、(c)綿密に代替手段の重み付けを行なう、(d)主体が選好する国家の業務に関連する代替手段のそれぞれのメリットを評価する、(e)手段を選択する、という一連の決定プロセスにおいて、(i)目標および価値の分類を行なう、(ii)目標に到達するための代替手段を周到に調査する、(iii)各々の代替手段が生む派生効果や副産物を含む結果を比較可能にする、(iv)目標に照らして結果の各々の集合に対して評価を行なう、という作業が遂行されなければならない.

こうした合理的作業に基づいて自分の選好を正直に表明することではじめて最適配分の決定がなされる. しかし、この場合の意思決定の基本となる合理的認識は果して可能だろうか. その答えは、人間理解の在り方としてそのような能力を持った人間が存在すると考えられるのかという問題と、政府のような巨大組織における人間の行動をいかに理解するかという問題に関係している. 現実に行われる意思決定作業は、政府機構という巨大な組織のなかでうごめく人間たちによって遂行されるものであるから、この二つの側面を考察しなければその答えは出てこない.

### 主観的合理性と満足化

先に見たシュルツの定式化にあるような合理的意思決定論は、人間理解としては、全知全能で無限の意思決定能力を有する「経済人」(economic man)のモデルに基づくものだが、マーチとサイモンは、経済人モデルの特色を次のように述べている. すなわち、(1)意思決定者は、すべての可能な代替案の集合を、はじめから「与件」として与えられている. (2)各代替案にたいして、選択の結果が対応させられる. この対応関係には、通常、「現実性」、「危険」、および「不現実性」の三つのばあい考えられる. (3)意思決定者は、代替案の結果をもっとも望ましいものからもっとも望ましくないものへとランクづけする

ことのできる基数的な効用関数，あるいは序数的な効用関数を，最初から持っている。(4) 意思決定者は，もっとも望ましい結果をもたらす最適の代替案を選択する [March and Simon, 1958, pp. 137-38].

この経済人モデルは，代替案選択結果の不確実性を想定するという点では，意思決定者の結果の推定能力の制約を考慮してはいるが，すべての可能な代替案の集合を与件と見る等，経験妥当性に欠けるところが多い。経済人モデルは，最適の決定をするためにはどのようにしなければならないかを教える規範モデルにすぎない。もちろん，複雑な現象の科学的解明のためには，ある程度の単純化が必要である。理論構築のためにはいくつかの公準や仮説を設け，「その他の事情が一定ならば」という標準化された状況を規定しなければならない。そのような理論モデルは，その基底にある公準・仮説が適切でなければ支持されない。

経済人モデルは多くの点で現実性に難点があり，これに対する批判的解答としての意思決定論を展開しているのが，バーナード以降の近代組織論，わけでもサイモンの議論である。サイモンは，限られた合理性しかもち得ない「管理人」(administrative man)の仮説を提起した。とはいえ，管理人モデルは，経済人モデルを完全に否定してまったく非合理的なものとして人間をみようとするものではなく，「現実の人間の性質をとり入れ，同時に，経済学的モデルの形式的な明確さをも，かなり保っているような合理的選択のモデル」[Simon, 1945, p. XXV]をつくりあげようとする意図で提案された。経済人モデルの修正といえるが，それは次の2点に要約される。(1) 経済人が最高限を追求する—利用しうるかぎりの選択対象から最良のものを選び出す—のに対して，われわれが管理人と呼ぶ彼の徒弟はあるところで満足する—満足できる，あるいは「十分よいと思う」行為を捜し求める。(2) 経済人は混雑したままの「現実の世界」を扱う。管理人は，彼の知覚する世界が，現実の世界を構成するさわがしいはなやかな混乱を，思いきって単純化したモデルであることを認める。

前者は，経済人モデルが最適化を求めるのに対して，管理人モデルは「満足すれば十分」という満足化を求めることを意味し，後者は，一種の状況規定が行なわれることを意味している。管理人モデルは，後にマーチの協力を得て主観的合理性の理論へと発展した。マーチとサイモンは，意思決定の主観的合理性の理論は，つぎの二つの特色を持つとしている。(1) 選択は，常に現実の状況の，ごく限られた，近似的な，単純化された「モデル」について行なわれる。意思決定者のこのようなモデルの設定のことを「状況規定」という。

(2) 状況規定の各要素は、意思決定者にとって「与件」ではなく、状況規定それ自体が、意思決定者自身の活動とそれに関連する他人の活動とを含んで、一種の心理学的および社会学的過程の結果である[March and Simon, 1958, p. 139].

入手できる情報がもし完全であるとすれば、代替案やその結果について客観的な真実をえることができるから、客観的な合理性が成立する。しかし、意思決定者が確保できる合理性は、かならずしも客観的な合理性であるのではなくて、意思決定者の一定の準拠枠に対して相対的に合理的であるという意味において、主観的な合理性であるにすぎないのである。意思決定者は、現実的制約があるかぎり、客観的環境自体にたいして意思決定を行なうのではなくて、客観的状況から主観的に規定された主観的状況に対して意思決定を行なうものと言えよう。このような意思決定が、組織のなかで行なわれる場合、例えば、組織の目標の達成に関連のある環境の変化のみが注目され、それが意思決定の要素に組み込まれるという社会学的プロセスが介在することになる。

#### 意思決定の定型化とインクリメンタリズム

ところで、このような主観的合理性に基づく意思決定が行なわれる場合、すべての代替案の集合が比較されることはあり得ないから、最適の決定というよりもむしろ満足化をめざすことになるが、このような満足化基準の設定をも含めて、それが官僚組織のなかで行なわれるときには定型化する傾向がある。マートンは、「体系的序列を持った権威構造の中では、『訓練された、有給の専門家』の活動は明確に定められた一般的、抽象的規則に支配されるので、特殊な事例ごとにいちいち特殊な指令を発する必要がない。規則が一般的のため範疇化をたえず用いなければならず、そのために個々の事例は一定の基準をもとにして分類され、またそれに従って処理される」[Merton, 1957(森ほか訳, 1961, pp. 179-80)]と指摘した。こうした定型化の進行のもとでは、意思決定方式の定型化され、経済人モデルが想定するような柔軟な意思決定は、もはや特殊な場合にしかすぎないことになる。

ダウンズが、意思決定論を中核とした官僚制論を展開するにあたって、(1) 資料を入手しその意味を理解するには、時間、労力、時とすると金銭を要するために、情報には費用がかかる。(2) 意思決定者は意思決定をなすに当り費やしうる時間の量、同時に考慮しうる事項の数、一つの問題に関し入手しうる資料の量について限られた能力しか持たない。(3) 情報を獲得することにより不確実さが若干排除されうるとは言え、どうしても根絶しえ

ない、重大なある程度の不確実さが、意思決定に通常含まれている」[Downs, 1967（渡辺訳, 1975, p. 2）]という前提条件を置いたのは、合理性へのアンチテーゼとしてであっただろう。

現代の政府が遂行しなければならない政策の数は莫大であり、かつ、その性格はきわめて複雑である。こうした過程における情報の欠如は、むしろ通常の事態であり、意思決定者は何らかの状況規定のもとに行動せざるを得ない。こうした、限界ある合理性のもとでの公共政策上の意思決定方式として、リンドブロムは、インクリメンタリズムを提唱した。彼によれば、インクリメンタリズムの特徴は次のとおりである。(1) 努力は増分部分に注ぐべきである。(2) 手段が目的に対して選択されるのではなくて、有効な、または、有効となりそうな手段に適する目的が選択される。(3) 実施可能な代替的手段のなかから、相対的に効果的な少数の手段が(1)に沿って選択されるべきである。(4) 要求されている目的や目標に照らして、比較が可能な代替的手段や政策がとられる代わりに、代替的目的や目標、要求される手段や政策およびそれらの効果がそれぞれ比較される。(5) 目的と手段は同時に選ばれる。手段の選択は目標の選択に従うのではない。(6) 目的は相対的に固定されているというよりは、無限に追求され、再考され、発見されるものである。(7) どの分析点にあっても(すべての個人、グループ、当局、制度についていえるのだが)、分析や政策の作成は連続的である。問題は解かれるのではなくて、繰り返し攻撃されるのである。(8) 分析および政策作成は治癒的である。つまり、ある目的に向かって進むというよりは、病から離れることである。(9) どんな分析も、効果の分析は不完全なものにすぎない。(10) 分析および政策作成は社会的に断片的であるにすぎず、それらは個々別々の多数の点で同時になされる[Lindblom, 1961]。

リンドブロムのこの主張は公共政策一般に関するものであるが、予算の編成・決定の方法としても特に情報コストの節約という点からインクリメンタルな方法が望ましいとしたものである。しかし、ウィルダフスキーは、インクリメンタリズムの定義に関して、「予算編成はインクリメンタリズム的であって総括的なものではない。行政庁の予算について最初に知っておかなければならないことは、それが、あらゆる可能な代替案と比較して、現在のあらゆる事業計画の価値を再検討するという意味において、毎年積極的に全体として再検討されることはまずないということである。その代わりに、前年度予算を基礎として、増、減という狭い範囲に特別な注意を向けるのである」[Wildavsky, 1964, p. 15]との批判的見解を明らかにしている。この引用文のなかで「総括的」といわれている意味は、

次年度の予算を検討する場合に、従来の施策のなかで必要なものと不要なものを選び分け不要なものは廃止して新しいものに入れ替えるとか、同じ目的を達成するための異なる手段のなかでもっとも効率的なものを選択するといった、いわゆる合理主義予算のことであるが、インクリメンタリズムはそうした合理主義からかけはなれたものであると述べているのである。

この方法では、前年度予算が大きな役割を果たすことになるが、アンソニー・ダウンズによれば、それは次の4点にまとめられる。(1) 前年度の予算は同意を獲得し、特定の構造を考案するための投資を表わす。(2) 変更それ自体が高価であるときはいつでも、提案された変更を現状とまず比較することにより、それを評価することが合理的である。(3) 官僚機構は前年度予算に表わされた施策について実際の経験を有する。それゆえその施策から将来生じる利益が、まだ試みられていない代替案からうる利益よりも容易に計算されえ、不確実性が低く抑えられる。(4) 前年度の予算のうち現在まだ変化していない条件に、明らかに満足すべき反応を示している部分を再考するのは非能率的である。ダウンズの指摘は以上のとおりであるが、こうした前年度予算が予算編成上の一つの大きな基準とされて、実際には、前年度に認められた経費については、そのまま次年度予算に組み込まれてしまい、予算編成の焦点は、新規の経費すなわち増加分に向けられ、どれだけ新規の経費が認められるかをめぐって議論が集中し、圧力団体などのあらゆる政治的影響力が行使されるという現象が生じることになる[Downs, 1967 (渡辺訳, 1975, pp. 289-91)]。

アメリカの予算編成におけるインクリメンタリズムの存在は、多くの研究者によって実証され、わが国の予算編成についてもインクリメンタリズムが支配的であることがキャンベルの分析[Campbell, 1976]や野口悠紀雄ら経済企画庁経済研究所システム分析調査室のスタッフ[野口ほか, 1977]によって明らかにされている。もともと、インクリメンタルな方法は複雑に利害が交錯し対立する多元的社会における意思決定の方法として望ましいとする規範的理論として提起されたが、現実にはそのような方法が採用されると政策的な革新性が後退し、保守性が顕在化するため、ボールディング[Boulding]やドロアー[Dror, 1964]をはじめとして、批判するものが多い。

### 3 インクリメンタリズムの検討

これまでの文献的検討の結果、意思決定者はある特定の観点から状況を規定し、その範囲内で決定を下すという理論、さらにはインクリメンタリズム理論へと推移する意思決定

モデルが提起されたが、社会福祉をめぐる意思決定においても人間の限界ある合理性からまぬがれることは難しいと考えるのが自然である。こうして決定された資金量を上限として、割当によって逆に社会的需要が限定されてくるとの仮説を考えることができるが、このセクションでは、そうした仮説を国会の会議録を通じて検討することにする。

#### 国会会議録による検討

##### 予算の決定と福祉ニーズ

予算の決定におけるインクリメンタリズムの概念は限界ある合理性の仮説から尊びかれたものであるが、より直接的には、官僚制に特徴的な行動様式に着目したものであった。インクリメンタリズムとは予算編成におけるこのような組織的要因を強調したものである。一方、予算編成過程は公共財や公共サービスに対する社会的需要を貨幣に翻訳する過程でもあるから、そのような組織的要因ではなく、人口構造の変化や社会構造の変化からもたらされる福祉問題の変化によって説明できるとする仮説も考慮しなければならない。

高橋紘士は、社会福祉費用の増大をもたらす要因として、(1)社会福祉サービスの利用者の増加と、(2)社会福祉サービス供給の水準の向上と多様化の二つを挙げている[高橋, p. 13]。これは、さらに次の場合に分けられる。

- (1-a) サービス利用者の自然増
- (1-b) サービスの利用要件の拡大
- (1-c) 潜在的利用者の顕在化
- (1-d) 新しい社会福祉ニーズの発生
- (2-a) 利用者増に基づく供給量の増大
- (2-b) ニーズの高度化・多様化に基づくサービスの高度化

六つの要因のうち、(2)に属するものは、(1)の諸要因の従属変数と考えられる。すなわち、サービス利用人員の変化によって供給が変化するという考え方であるから、直接的に経費増大をもたらすのは(2)の要因群である。そこで(2)の要因についてみると、(2-a)は、既存施策の拡大であるから、インクリメンタルな方法の入り込む可能性がある。しかし、(2-b)はまったく新しい施策の新設を要するものだから、既存施策の見直しに基づく合理的方法が必要になる。すなわち、福祉ニーズの変化は、予算編成をめぐる組織的特質のいかに関係なく、社会変化の影響を受けて変化するものだから、こうしたニーズの変動に柔軟に対応できる政策を打ち出すにはインクリメンタルな方法では限界がある。

しかし、衆議院における政府委員の答弁（第 84 国会衆議院社会労働委員会，1977 年度通常国会）は、むしろ否定的である。

厚生省社会局長——心身障害のある人たちとか、あるいは老人の施設、これが必要であるということは、私さっき申し上げたとおりでございますが、どれだけの人がいるかにつきましては、把握することは非常にむずかしゅうございまして、国として資料は持っておりません。〔衆議院，1978b，p. 100〕。

この答弁から、政策当局者のニーズ把握は曖昧で不完全であることが示唆される。不完全な情報に基づいて、しかも短期間のうちに何らかの決定を下さなければならないとすれば、社会福祉費はニーズ主導ではなく別の方法を用いて決定されざるを得ない。福祉ニーズと予算とが連動したものであれば、児童福祉や障害者福祉や高齢者福祉などの項目別に積み上げる方法で予算が作成されるであろう。しかし、この点についても、次のような国会〔衆議院 c, 1978, p. 11〕でのやり取りからは、政府答弁は明確でなくむしろ否定的な印象が強い。

森井忠良議員——予算書を見ますと、社会福祉施設整備費でぶっ込めで計上してあるわけですね。……この中で保育所が幾つ、あるいは障害児・者の施設が幾つ、お年寄りに関するものが幾つというふうに分けてありますか。

上村厚生省社会局長——特に分けておりません。

森井議員——予算を組むのに一体、施設ごとに幾つ建てるという算出の根拠はないのですか。

上村社会局長——一般的な公共事業の場合には個所づけを先にいたしまして、それで積み上げて予算を要求するわけでございますが、社会福祉施設の場合には、福祉施設の数だけで 40 幾つあるわけでございますので、これまでの傾向を考えながら単価アップ等を考慮して予算を要求する、こういう要求方式をとっておるわけでございます。

森井議員——私は積算の根拠があつてしかるべきだと思う。社会福祉施設整備費という形で一括して 490 億というふうな、つまみの金でやられるというのはどうしても理解ができないわけですよ。予算がとおった後で、それから山分けをするのですか。

上村社会局長——お話の趣旨はわからぬでもございせんけれども、そういう組み方をせ

ざるを得ないという事情にあるわけでございます。

また、別のセッションでは、次のやりとりが行われている。

上村社会局長——実際問題といたしまして都道府県自身はその具体的な整備計画を立てますのは、それぞれの年度の初めでございます。例えば 53 年度なら 53 年度の予算を組む時点では、各都道府県の計画というものはまだ全然上がってこない。そういう段階で予算を組むわけでございます。

森井議員——そうしますと、これから 4 月に予算が通って、それから、どこの県に何ヵ所建てるということを決めて、それから設計をさせて、物によっては、これは土地の整備もしなければならぬでしょうし、用地の買収の交渉もしなければなりませんけれども、そういったことはこれからやるわけですか。

社会福祉費は、要求の積み上げによって決定されるのではなく、まず大枠を決定したうえで枠配分的に各要求項目に振りむけられることをこのやりとりは示しており、短期的な政策が福祉ニーズとは一線を画していることがわかる。このため、ニーズ要因を重視する立場は、長期的な予算の変化を説明することはできても、短期的な予算の変化を説明するには十分でない。

#### 経済政策と社会政策

予算の決定と福祉ニーズとの関連が不明確であることが予想されたが、そのことから直ちにインクリメンタリズムの結論が出るのではない。ティトマスは、「すべての社会的諸サービスは分配制度であり、需要供給に影響する」[Titmuss, 1968 (三浦監訳, 1971, p. 15)]と述べている。これは、社会保障や社会福祉と経済政策との関係への注意を促したものである。経済政策として、社会保障を、仮に景気調整の手段として用いるならば、その費用は循環変動をたどるかもしれない。実際、そのような発想は政治家の発言に多く見られる。

第 84 国会衆議院予算委員会における塚本三郎議員(民社党)の質問はその例である。

塚本三郎議員(民社党)——減税ならば、総理がよくおっしゃるように預金に回してしまつて経済効果は出ないとおっしゃる。しかし、福祉のお金ならば、まずは、過去の統計によりますと、みずからかせぐことのできない人、将来への貯蓄の必要ない人であります。

したがって、いただいたお金は、孫にあげるなり自分の生活なり、何らかの形で使っているだけなのです。だから、消費拡大には、年金、福祉のお金を出していただくことが最も適切な景気回復の一本の柱である。[衆議院, 1978a, pp. 17-18].

サムエルソンは、「福祉的な支出は反資本主義的であろうか」と設問し、「『第一ラウンド』では、これらの支出は直接に財貨やサービスを消費しない。しかしそれは、それを受け取る人たちの購買力をふやすことにより、『第二ラウンド』では、自由私企業のための注文や仕事を作り出すことになる」[Samuelson, 1980 (都留訳, 1981, pp. 166-167)]と答えて、資本主義経済に対する社会保障支出の積極的意義を認めている。すなわち、社会保障支出はそれが貯蓄に回されないかぎり個人消費拡大の効果を持つ。

ところで、このことから転じて、社会保障支出を経済安定化のための経済政策の手段と見る考え方がある。経済安定化とは、景気循環をなるべく少なくしてスムーズに完全雇用を維持してゆくことであり、財政政策とは財政一般ではなくいわゆるフィスカル・ポリシーのことである。嶋田啓一郎は、財政危機のもとでの社会保障の存在意義を論じて「ケインズの有効需要形成のための購買力の再分配理論は、この問題に限り依然として有効な示唆を与えているであろう。購買力の再分配によって消費性向を強化するための有力手段として、社会保障は景気安定に重要なビルトイン・スタビライザーの役割を果たしてきたのである」[嶋田, 1981, p. 18]と述べているが、これなどは社会保障支出を財政政策の手段とみる考え方の一つの例である。

ビルトイン・スタビライザーとは国家経済に組み込まれた自動安定装置のことであって、近代の財政制度はこの機能をいくつか持つており、不況期には自動的に租税収入の削減や財政支出の拡大を行ない、好況期にはその逆の作用をする。嶋田が指摘するように、社会保障制度の中にも自動安定機能を持つものがある。代表的なものは失業給付である。失業給付総額は不況期に増大して消費を支え景気の悪化を和らげるし、好況期に減少して過大な支出にたいする安定化圧力となる。生活保護についても、貧困労働者を対象としていれば、不況期の獲得所得の減少を補うため給付総額は増加し、好況時には獲得所得が上昇するから給付額は減少する。では、社会福祉の場合はどうか。社会福祉の多くは生活保護などと違って現金の移転という形をとらず現物給付形態であるから個人消費の拡大にはつながらない。しかし、社会福祉の対象者の増加は政府購入の増加を意味するから国民所得に対して乗数効果を持つだろう。社会福祉の利用に所得制限がある場合には、所得の減少す

る不況期には社会福祉による政府購入が増加して自動安定化作用を営む可能性がある。

社会保障のための財政支出が前期の水準を下回することはこれまで現実にはなかったけれども、理論的に見る限り自動安定装置としての機能を社会保障支出が果たすのは確かなことである。これは、社会保障の多くが不況期に増大するニーズに応えようとする性格を持つことに根拠がある。しかしながら、ここで二つのことを考えておかなければならない。

(1) 財政政策は自動安定装置だけに依存するのではなく、裁量による財政収支のコントロールによって補われるものであること。

(2) 社会保障支出の自動安定装置としての機能は社会保障の構造的特質から付随的に生ずるものであって、決して社会保障の目的ではないこと。

敷衍しよう。社会保障支出の変動について次の二つの場合を想定する。

イ) 給付水準不変→受給者数変化→給付費変化

ロ) 給付水準変化→受給者数不変→給付費変化

もちろん、現実には受給者数も給付水準も同時に変化して両者の相乗効果として社会保障支出は変動するものであるから、これはあくまでも論点を明らかにするための整理であるが、自動安定機能にかかわるのはイ)の受給者数が変化する場合である。社会保障の目的が、かりそめにも、経済安定にあると考えられており、かつ自動安定装置部分だけでは経済安定効果が小さすぎる場合には、ロ)の給付水準の変更が裁量的な財政政策の課題となる。つまり、不況期には給付水準が引き上げられて、社会保障支出は景気循環と逆方向に循環するだろう。

しかし、経済安定化は社会保障の目的ではない。ベバリッジが指摘したように雇用の安定は社会保障制度の前提であって[山田監訳, 1969, pp. 252-255], その下での最低生活の維持, 所得分配の平等化こそが社会保障の本来の目的である。この本来的目的のためには給付水準は国民の生活水準の上昇に合わせて着実に引上げられるべきものであって、景気動向に応じて上下すべきものではなく、したがって社会福祉を含む社会保障支出は裁量的財政政策の手段にはなり得ないのである。社会保障予算増額要求の武器として経済安定効果を主張する議論を見うけることがあるけれども、しかしそれは好況期に社会保障の本来の目的との間にトレード・オフをもたらす両刃の剣であることを忘れてはならないだろう。

こうした観点から、塚本議員は老齢福祉年金の増額を要求している。もしも社会保障給付がこのようなものであるとするなら、例えば公共事業費のように、短期的政策目的が達成された時点で消滅することになろう。しかし、社会保障や社会福祉は、こうした経済的

側面ばかりでなく、社会的側面を持ち社会的機能を果している。ティトマスは、「(社会的諸サービスは)他方では、人間関係のなかの非経済的要素に関連する別の多くのものにも係わっている」[Titmuss, 1968 (三浦監訳, 1971, p. 15)]と述べている。これは、社会保障や社会福祉が社会政策として位置づけられることを強調したものであり、ボールドィングの見解、すなわち、「仮に社会政策のあらゆる側面を結合し、それらを経済政策から区別する共通の一要素があるとするならば、おそらくそれは別の個所で統合システムと称せられてきたものということになる。……社会政策のねらいというのは、多かれ少なかれ当該のなんらかのコミュニティに人間を同一化させることになる」[Boulding, 1967, pp. 3]を引用してその意義を確認している。

社会保障や社会福祉が当該社会に人間を統合するという機能を持つとすれば、ある年次にある特定の政策目的のために行なわれるというのではなく、継続的な性格を持つ施策として着実な発展が図られるものでなければならない。こうした、継続性については政策当局もまた認識しているところである。第84国会衆議院社会労働委員会において窪田説明員は次のように答弁している。

政府側説明員——先ほども厚生大臣おっしゃいましたように、社会保障予算というのは、本来必要な給付を着実に前進させていく、こういう考え方が適当であろうと思います。景気がいいから伸ばすとかいうことではございませんで、着実に社会保障関係費を伸ばしていくという考えを私どももっております。」[衆議院, 1978, p. 130]

社会保障や社会福祉の持つ継続的性格が、インクリメンタリズムに結びつく要因となる。先の塚本議員の質問に対して、村山達雄大蔵大臣は次のように答弁している、

大蔵大臣——ご承知のように、現在、老齢福祉年金は10%上げまして、物価が7.6でございますので、それよりは上乗せいたしまして16,500円にいたしましたところでございます。[衆議院, 1978a, p. 180]

この答弁からは、ある経費の水準を前年度予算額との比較のなかで、物価修正のみによって正当化しようとする態度がみられる。このように社会保障や社会福祉の費用は、その持つ継続的性格と政策作成者の側における情報欠如といった両面の要因から、その大部

分が現行制度における給付水準や保険料あるいは医療費単価等を物価修正することで決定され、制度改善によるものは漸变的にとどまると思われるようなインクリメンタリズムが作動する可能性が高いという仮説を提起できる。

#### 予算における伸び率の意義と役割

予算の決定におけるインクリメンタリズムとは、前年度予算額をベースとして、これからの増減という狭い範囲に注意を向けるものであった。これをモデルとして表現するために、ある経費の当年度予算額を従属変数とし前年度予算額を説明変数とした関数によって表わす場合、関数の形をきめるパラメータは対前年度伸び率になる。この点について国会会議録から手がかりを得ることにしたい。

衆議院予算委員会において、社会保障関係費の決定に言及した発言として次の質問に着目したい。

矢野絢也議員（公明党）—— 一般会計予算の社会保障関係費 67,523 億、これは対前年比、去年に比べまして伸び率は 18.6%ということになっておりますが、予算全体の伸び率が 20.3%ということからみますと、それよりも低いのです。さらにまた、公共事業が 34%も伸びておることから見ると、この福祉というのは非常に少ない。このことしの福祉関係の予算の伸び率は、昭和 46 年度以降 7 年ぶりに低い伸び率だと思います。49 年度の伸び率が 36.7%、50 年度の伸び率が 35.9%、こういったことから見ますと、この 18%という低い伸びはまことに福祉切り捨て、国民不在の予算である。[衆議院, 1978a, p. 30].

矢野議員のこの質問の抛り所は、すべて対前年度伸び率となっているが、同様のパターンは、別のセッションである社会労働委員会における小沢辰男厚生大臣の次の答弁にもみることができる。

厚生大臣——（ことしの予算は）大蔵大臣が予算委員会で言うておりますように、投資的経費と経常的な経費に分けて予算編成をいたしております。その経常的な経費は 17.4%の増でとどまっておりますが、社会福祉関係は全体で 19.2%増加でございますので、この点から見ましても、決して私は社会福祉が軽視されておる予算とは思っていないわけでございます。また、国債費というものを除きまして、公共事業の伸び率 34%全部を入れた一般会

計の伸び率を見ましても、これが 18.8%でございますから、その公共事業を入れた一般会計の伸び率よりも社会保障の方が 19.2%ということは、それ以上の伸びを示しておりますので、このような厳しい時代に、これだけ一応編成できたということは社会保障の後退ではない。[衆議院, 1978b, pp. 9-10].

この両者の議論の立て方はまったく同一のパターンであり、その中心的役割を果たしているのは対前年度伸び率である。政府から国会に提出される予算参照書の構成は、各経費の科目別に、当年度要求額と前年度予算額と対前年増加額が記入されている。伸び率はこの増加額をパーセントに翻訳したものである。国会での議論や予算参照書の構成等から見て、意思決定者はその判断を絶対額ではなくパーセントで考える傾向がある。したがって、伸び率をパラメータとした線型モデルで意思決定を表すことができるかもしれない。

また、予算の政府案決定を報じる新聞報道でも、伸び率は中心的役割を演ずることが多い。例えば、1983 年度の政府予算案が閣議決定された 1982 年 12 月 30 日の翌日の新聞各紙は、いずれも一面トップでほぼ同一の見出しを掲げている。すなわち、「防衛費伸び 6.5%の突出」（朝日）、「防衛費 6.5%増に」（読売）、「防衛費伸び 6.5%」（日経）、「防衛費突出, 6.5%増に」（毎日）といった具合である。これら新聞記事ばかりでなく、国会会議録においても予算をめぐる論議のなかで伸び率が語られることが多いが、そこにはどのような意味があるのか疑問に思うだろう。

伸び率は当該経費の増加額を前年度の金額で評価したものである。したがって、個別の経費のどれもが等しい増加額を得たとしても個々の経費の前年度額が違っていれば伸び率もそれぞれ異なる。このように、伸び率は自己の過去の金額のみに依存して他の経費の大きさとは無関係に決まるものであるから、伸び率の絶対的な大きさを経費ごとに比較することにはどのような意味があるのだろうか。

伸び率を複数経費間で比較しても意味がないように思われるなかで、有意味な場合が一つだけある。それは、個々の経費の伸び率と歳出合計の伸び率を比較する場合である。つまり、ある特定の経費の伸び率が歳出合計の伸び率を上回れば歳出合計に占める当該経費のシェアが前年度に比べて上昇し、その分だけ他の経費のシェアが低下したことになる。これが、予算における伸び率論議の持つ一つの意義である。しかし、伸び率の意義はこれだけにとどまらずより基本的な側面を持っている。

伸び率の比較がシェア争奪の様子を表すものだとしても、その目的のためであればわざわざ

わざわざ伸び率を議論する必要はなく、直接に構成比を比較すればよい。それをしないで伸び率が問題にされるからには、より積極的な意味があるものと考えた方がよい。伸び率とは当該経費の増加額の大きさを当該経費の前年額で評価したものであった。とすると、伸び率が算出されてそれに基づいて議論が展開する時点では、前年度予算の内容は検討の対象になっていないことを意味してはいないだろうか。前年度予算の内容を吟味するというよりも、それをそのまま認めたうえでどの程度の増加が得られたかに焦点が移行するために伸び率への関心が高まるものと考えられる。伸び率への関心が一方においてシェア争奪への関心を意味するとともに、他方では前年度予算の内容よりも増加の程度への関心を意味するとすれば、この二つ意味は一本にまとめることができる。すなわち、シェア争奪という場合のシェアとは、歳出合計に対するシェアではなくて歳出合計の増加分に対する各経費の増加分のシェアが問題にされているということである。

予算編成は予算の配分を受ける諸政策部門の激しい戦いの過程である。各政策部門が最初にめざすことは前年度のシェアを確保することにある。予算全体が成長過程にあるときには、たとえシェアが変わらなくとも金額は増加する。この時、各経費の伸び率は歳出合計の伸び率と等しくなる。次いで、シェアの拡大が予算編成の焦点となる。こうした動機付けはすべての政策部門が共通に持っていると考えられるから、歳出合計の伸び率を基準としてそれを上回ることができるか下回らざるを得ないかが注目の的となる。予算編成における伸び率とは、このような意味と機能を果たす指標なのである。

## 第5章 国家財政の社会福祉への配分

### 1 目的

予算の作成にはさまざまな利害集団が関係しているから、見方を変えればこれら利害集団の要求や主張を調整する過程であって、諸集団の力が均衡したところで予算が成立するものといえる。その場合に予算の作成において伸び率に注意が向けられるということは、前年度の予算を基礎とする増加分を比較することで配分がなされていると考えられる。しかし、どの事業部局も増加を獲得しようとする動機で動いているから、急激な予算の変更に対しては相互に抑止力が働き、各経費分野の伸び率の差は比較的小さなものになり、経費シェアの急激な変化は起こりにくい。

こうした原因に基づくと考えられる現象を社会保障関係費の内部で見ることができる。すなわち、生活保護費と社会福祉費を合計した金額の伸びは社会保障関係費全体の伸びとほぼ等しくなっているため、社会保障関係に占めるシェアが長期にわたって 30%近傍を維持している。このような関係が長期にわたって継続しているのは、社会福祉への配分に一定の構造が存在することに他ならないと考えられるところから、この章ではそのメカニズムを検討し、社会福祉への財源配分の持つ問題点を指摘したい。

### 2 社会福祉予算の変化にみられるパターン

#### トレンドと循環変動

社会保障制度がその形をほぼ整えた 1961 年度の国の社会福祉予算は 141 億円であった。81 年度は 1 兆 5,398 億円となっている。いずれも名目金額ではあるが、20 年間でおよそ 100 倍というのであるから実質的にも相当の成長があったと考えてよいだろう。とりわけ注目されるのはこの間の変化傾向が直線ではなく曲線であり、しかも指数曲線の形状をしていることである。指数曲線とは複利曲線とも呼ばれ、等比的に、つまり毎年同じ割合で増加または減少する系列が描く曲線である。

しかし、これはあくまで傾向であって社会福祉予算の増加率が毎年度同じであったわけ

ではなく、現実には後に見るようにむしろ循環状に変化している。ところが期間を一年ごとでなく 10 年の間隔でとってみると安定的なパターンをみいだすことができる。そのパターンとは、社会福祉予算額が 10 年で 10 倍になる、したがって 20 年で 100 倍になるという関係である。すなわち、1961 年度の予算額は 141 億円であったが、その 10 年後の 71 年度は 1,419 億円であるから 61 年度に対して 10 倍の変化である。さらに 10 年後の 81 年度になると 1 兆 5,398 億円となっており 71 年度の 10 倍、61 年度との比較では 100 倍である。個々の年度の増加率には多少の高低はあっても、10 年のタームをとってみると高低打ち消しあってあたかも同じ割合で増加したかのような結果を見せている。すなわち、80 年代初頭までの社会福祉予算の時系列変動には明らかな指数曲線トレンドが成立していた。

#### 時系列モデル

そこで、社会福祉予算の系列に指数曲線を当てはめてみる。ただし、指数関数におけるパラメータを最小 2 乗法で推計することが難しいので、対数変換を施した線形関数を考えることにする。これだと、直線傾向線と同じ最小 2 乗法の計算方式を適用することが可能になる。計算結果を用いて社会福祉費の実績値と傾向変動値を年度ごとに比較すると、両者はよく一致しているが、細かく見ると二つの特徴が認められる。一つは、実績値と推測値の差である残差の絶対値は傾向変動値が大きくなるにつれて大きくなっていることである。つまり残差部分は傾向変動の高さに比例している。2 つ目の特徴は、残差部分の変化がランダムではなく傾向変動を中心として上下動を繰り返す循環変動を伴っている。そこで、社会福祉費の実績値は傾向変動と循環変動との合成体と考えることができるので、

$$\text{社会福祉費} = \text{傾向変動} \times \text{循環変動}$$

という比例モデルを仮定する。

循環変動を分離するためには原系列の値を傾向変動の値で割ればよい。このとき循環変動は傾向線に対する比率の形で表わされる。循環変動は周期と振幅の二つの要素からなり、時系列分析ではこれに数学的な周期関数を当てはめる試みがなされる。ここではいたずらに数学的に難解になることを避けて、経験的かつ直感的にわかりやすい計算をする。1960 年代と 70 年代にそれぞれ山があるが、山（63 年度）から山（76 年度）までの期間は 13 年となっている。また、83 年度を一つの谷と仮定すれば、谷（70 年度）から谷（83 年度）までの期間も 13 年である。そこで、この循環変動は 13 年の周期を持つものと仮定し、循環変動の平均値をとる。つまり、63 年度の循環変動値と 13 年後の 76 年度循環変動値の平均

をとって第一期の値とするのである。以下順次 13 期について平均をとり、循環変動の周期分の近似値とする。

社会福祉の年次系列に関して傾向変動と循環変動を分離したが、この二つの変動要素ともかなり安定したパターンを持っている。基本的にこのパターンは 1960 年代と 70 年代を通じて形成されたものであるが、このパターンが 80 年代にも 90 年代にも継続するものと仮定することは可能であろうか。

変化のパターンをおさらいすると、

- ①社会福祉費は傾向としては指数関数的に増加するが、
- ②傾向線を中心にして上下に循環しており、
- ③循環のパターンは 13 年を周期としては繰り返されるというものであった。

傾向変動の式に時間変数を代入して予測値を求め、これに循環係数を乗じて 2000 年まで予測値を求めると、社会福祉費は 1980 年代、90 年代を通じて伸び続け 90 年度には 18 兆 4,000 億円程度、2000 年度には 160 兆 7,000 億円程度になるものとの計算結果が出る。

しかし、2000 年度の実際の社会福祉予算は約 4 兆円でしかなく、この予測は大幅に外れることを歴史が証明した。以下では、その原因を検討する。

### 3 構造的要因

時系列モデルから予測される 2000 年度値は、きわめて莫大な金額になった。しかし、この予測値は、特定の条件が満たされた場合にのみ実現する。時系列モデルによる予測は、1960 年代、70 年代に形成された変化のパターンを 80 年代、90 年代に延長したものである。時系列モデルでは、83 年を循環の谷と見なして 84 年から再び拡張局面へ転ずるものと仮定している。しかし、80 年代中期に実績値はトレンド線から大きく離脱し、トレンド自体が変化した。すなわち、指数関数のパラメータが変化するという微細なことではなく、関数の型が変化したのであるから、考え方を根本から変えなければならない。そのためには、指数曲線トレンドが生じた理由を明らかにしなければならないが、そのことはとりもなおさず 60 年代、70 年代における時系列変動パターンの成立の条件を探ることにほかならない。

#### インクリメンタリズム理論による指数関数トレンドの説明

インクリメンタリズム理論のもっとも中心的な概念は「前年度予算」である。というの

は、予算決定におけるインクリメンタリズムとは、可能なあらゆる代替案を比較して現行のあらゆる事業の価値を毎年度全面的に再検討するのではなく、前年度の予算をベースとして、それからの増減という狭い範囲に特別の注意を向けるものである。したがって、この方法では前年度予算が予算編成上の大きな基準とされ、実際には、前年度に認められた経費についてはそのまま次年度予算に組み込まれてしまい、予算編成の焦点は新規の経費すなわち増加分に向けられ、どれだけ新規の経費が認められるかをめぐって議論が集中し、圧力団体などのあらゆる政治的影響力が行使される現象が生じることになる。

つまり、前年度予算は予算編成の自由度をいちじるしく拘束する重要な変数である。もし、社会福祉予算がインクリメンタリズムの支配下にあると仮定すれば、統計的には前年度と当年度の予算額の間に強い正の相関関係が存在すると期待される。データを検討すると、むしろ正比例の関係であることが確認できる。比例定数を前年度予算に掛け合わせることを繰り返せば指数関数の形になるから、社会福祉予算の長期トレンドが指数関数の形状をしていたことの理論的な根拠がはっきりしたわけである。すなわち、トレンドが指数関数的になったのは、予算の編成が前年度予算の強い拘束のもとで自由度を奪われ、限界的な増加にのみ関心を寄せるインクリメンタリズムで行われたことに原因を持っている。

#### 配分の問題

いま見たように、社会福祉予算の指数関数トレンドはインクリメンタリズム的予算編成によるものであったから、このような予算編成方式が踏襲されると仮定するならば、予測値は先に時系列モデルで行ったものに確定する。あるいは、当年度予算を被説明変数、前年度予算を説明変数とおいた自己回帰式を立てて、これに循環要因を加味したうえで、説明変数である前年度予算をモデル内部で決定される先決内生変数として扱い、これを目標年度まで回転させれば時系列モデルと同じような予測が可能になるから、これを自己回帰モデルによる予測とすることができる。時系列モデルも自己回帰モデルもモデルの構造自体は同じものだが、理論的意味づけが明確である分だけ後者の方がすぐれている。

しかしながら、予算配分の面では疑問がある。時系列モデルも自己回帰モデルも基本構造は指数関数であるから、これによる予測値は毎年ほぼ一定の変化率で限りなく増加していくことになる。しかし、社会福祉費は社会保障関係費のなかの一部分だから、社会保障関係費を超えて増加することはできず配分の限界を持つはずである。したがって、自己回帰モデルに社会保障関係費の分け前としての社会福祉費という要素を加味したモデルを検

討する必要がある。

社会保障関係費の「分け前」という観点から社会福祉費のシェアの変動を観察すると、二つの明瞭な配分パターンが見出される。二つの配分パターンのうちの一つは、観察の全期間を通じて比率の変動がきわめて小さく 29%を中心とする定常系列を形成していることであり、生活保護費と社会福祉費の合計額は、その上位の社会保障関係費においてきわめて安定した配分パターンに支配されていると言える。1972 年度と 73 年度を例外として 61 年度から 81 年度まで社会保障関係費に占める生活保護費と社会福祉費の合計額の割合は 29%を中心にして 28%から 30%の範囲内で上下変動をしているにすぎない。82 年度と 83 年度に 30%を越える値となっているが、これは 81 年 12 月に成立した「行革関連特例法」による社会保険への負担金減額措置による一時的現象である。

このような固定的な配分関係が長期にわたって成立した理由は何だろうか。経費には事業が伴っており、さらに事業を通じてさまざまな利害集団が関係している。予算編成は見方を変えればこれら利害集団の要求や主張を調整する過程であって、集団の力の均衡点で予算は成立するものといえる。しかし、インクリメンタリズムが予算過程を支配しているから、集団の力は予算の全面的な再検討にまで及ぶことはなく、限界的な増加の獲得に向かう。予算編成では常に伸び率が議論の素材になるが、伸び率に注意が集中するということは、前年度の予算を基礎として、どの程度増加したかに注意が向けられることであるから、まさにインクリメンタリズムの有力な現象ということが出来る。ところが、このような増加分への関心はすべての経費分野で等しく持たれていると考えられるから、急激な予算の変更に対しては相互に抑止的な圧力が働くことになる。もちろん、力の強いものが勝ち弱いものが敗れるがその勝敗の差ははなはだしく大きいものではなく、各経費分野の伸び率の差は比較的小さなものになるだろう。伸び率の差が小さくなれば算術的な関係から、各経費のシェアも大幅に変化しなくなる。こうした力の衝突と均衡が継続することによってシェアは長期的に安定し、「パイの論理」と呼ばれる配分パターンが形成されるのである。

このように考えてくると、生活保護費と社会福祉費のウェイトは年々変化し当初の位置関係は逆転しているけれども、この両者を合わせたものについては 1961 年以降の皆年金・皆保険体制のなかで安定的な勢力の均衡が持続してきたものと見る事が出来る。つまり、生活保護費と社会福祉費は経費科目上は別個の項目ではあるものの、予算過程に働く力という点から見ると、この両者は一体になって他の経費と対立し、その結果として固定的な

配分関係が長期にわたって形成されたのである。

ところで、生活保護費と社会福祉費の合計額のシェアは必ずしも平坦ではなく年度によって多少の凹凸がある。福祉ニーズが年度によって急増したり急減したりするようなことは考えにくいので、これはそのときどきの勢力の強弱を反映したものと考えるべきであろう。凹凸はあっても傾向的に増大するとか減少するということがなく常に 29%に回帰する力が働いていることは、生活保護費と社会福祉費の合計額が常に政治的・行政的な力の緊張関係のなかに置かれてきたことを物語るものである。

### 直接的配分モデル

社会福祉費の配分については二通りのことが考えられる。一つは、社会福祉費を社会保障関係費の直接の配分対象と見る考え方、もう一つはいったん生活保護費と社会福祉費の合計額として配分されたものを生活保護費と分け合うという間接配分の考え方である。次に見るように、どちらの考え方も否定できないようなデータの動きが見られる。

まず、直接配分の考えかを採用して検討するとどうなるだろうか。社会保障関係費に占める社会福祉費の割合の推移を観察すると、社会福祉費の割合は 1961 年度の 5.7%から 83 年度の 20.9%にいたるまで増大傾向にある。反対に、生活保護費は 61 年度の 23.6%から 83 年度の 11.8%へ低下傾向をたどっている。このように、社会福祉費は長期的にかなり大きなシェアを獲得してきたが、その上昇はなだらかに行われたのではなく段階状に進んでいる。つまり中期的な安定のあとに急激に数パーセント上昇し、上昇したあとは再びその水準が継続するというパターンを見せている。

これは、社会福祉費の分け前の拡大が三つの部分から成り立っていると言うモデルによってよく説明される。① まず、前年度の金額が確保され、次に② 前年度のシェアが保障され、最後に③ あるとき、何かのきっかけで配分率の拡大が許される、と言うパターンである。

直接配分の考え方は、トレンド線を中心とした循環を説明しうる点で魅力的である。トレンド線は一定の伸び率で増加する指数曲線であったから、この周りを循環していると言うことは、社会福祉費の金額そのものが上昇したり下降したりしたのではなく伸び率が循環したということである。とすると②の部分では社会保障関係費の伸び率と同じ伸び率となり、社会保障関係費の伸び率が循環すれば社会福祉費の伸び率も同じように循環する。さらに③の部分の条件が満たされて実現すると、社会福祉費の伸び率は社会保障関係費の

伸び率を上回り振幅の大きい循環をたどることになる。

#### 間接配分モデル

しかしながら、一方で生活保護費と社会福祉費を合わせた生活保護費と社会福祉費の合計額が社会保障関係費の 29%前後で推移した事実を無視することはできない。仮に、生活保護費と社会福祉費がそれぞれ社会保障関係費から直接配分されるとするなら、つまり生活保護費と社会福祉費が互いに無関係に独立に決まっていたとしたら、両者を合計したものが超長期的に社会保障関係費の一定割合のものとして推移するということは疑問である。むしろ、生活保護と社会福祉を込みにして配分が決定され、その後で両者を分けるというのが考え方としてすっきりする。これが間接配分の考え方である。

とすると、

$$\text{生活保護費} = 0.29 \times \text{社会保障関係費} - \text{社会福祉費}$$

または

$$\text{社会福祉費} = 0.29 \times \text{社会保障関係費} - \text{生活保護費}$$

と言う関係が成立するから、生活保護費と社会福祉費のどちらか一方が先に決まれば他方はその残りとして自動的に決まることになる。したがって、問題は生活保護費と社会福祉費とではどちらが先に決まるのかということであるが、生活保護費の方が先に決まると考えるのが妥当であると思われる。

予算は、それに含まれる諸事業の単価と数量の積と考えることができる。とすると単価と数量のどちらか、あるいは両方ともが政府がコントロールできない要因によって決まるものである場合には、その予算額は他のどのような予算よりも先に決まると考えなければならない。生活保護費の場合にはそのような事情があった。生活保護の単価というのは生活保護基準であるが、当時、この基準は「格差縮小方式」という方法で決定されていたからである。

格差縮小方式とは、前年度の保護基準に 1 人当たり個人消費支出の伸び率（政府見通し）を若干上回る伸び率を乗じて保護基準を改定していく方法である。とすると、生活保護基準は、政府の外側にある国民経済の動きに依存して決まるものといえる。他方、生活保護の数量は、被保護者数であるが、保護を請求することは国民の権利であり（生活保護法第 2 条）、政府は請求を拒否することはできないし、請求が条件を満たすものであれば保護を決定しなくてはならない。

これに対して、社会福祉制度によるサービスの多くは職権主義によって行われており国民

の請求する権利が認められていない。つまり、「予算の都合」によって社会福祉への需要を押しとどめたり、先へ延ばしたりすることができる。このように考えてくると、論理的には生活保護費が先に決まると言う関係がある。

前後関係についてより直接的なことを言えば、社会福祉施策による老人保護費等、施設入所者の生活水準の確保を図る経費は生活保護基準の伸び率と同じ伸び率をかけて改定されるという事情も一方であり、結局、生活保護費が先に決まり、社会福祉費はその残りとして決まるものと考えざるをえない。

以上のことから、直接配分の考え方も無視できないことを考慮しつつも、ここでは、間接配分の考え方を採用してモデルを検討することにした。

#### 4 配分モデル

##### 修正モデルの構成

これまで社会福祉費のいくつかの変化のパターンが明らかになった。一つは、時系列変動における指数曲線傾向×循環変動というパターンである。二つ目は、前年度予算との正比例関係という単純インクリメンタリズムのパターンであった。そして三つ目が、固定比率で配分されている生活保護費と社会福祉費の合計額の分け前としての変動パターンである。ここでは、二つ目と三つ目のパターンを結合して、配分モデルを構成することにする。

さて、生活保護費をA、社会福祉費をWという記号で表すと、それは毎年度社会保障関係費Sのほぼ29%である。1961年度から81年度までの21年間の平均は29.1%、61年度から83年度までの23年間の平均は29.4%である。しかし、82年度、83年度は「行革関連特例法」の特例期間（82～84年度）に当たっているため特殊な動きになっているので、ここでは81年度までの平均である29.1%を四捨五入した29%という数字を生活保護費と社会福祉費の合計額の配分比率と考えることにする。するとt年度の生活保護費（記号 $A_t$ ）と社会福祉費（記号 $W_t$ ）の合計額 $A_t + W_t$ は、当該年度の社会保障関係費 $S_t$ に0.29をかけて

$$A_t + W_t = 0.29S_t \quad [1]$$

と表される。

次に、この式に、時間の前後関係（ $t-1$ と $t$ の関係）を導入する。生活保護費と社会福祉費の合計額の配分比率が毎年同じになっているということは、生活保護費と社会福祉費の合計額の対前年度伸び率が社会保障関係費のそれと同じであることと同義だから、t年度の

社会保障関係費の伸び率を  $SG_t$  という記号で表せば、[1] 式は

$$A_t + W_t = 0.29 (1 + SG_t) S_{t-1} \quad [2]$$

と書くことができる。つまり、社会保障関係費の伸び率が決まると生活保護費と社会福祉費の合計額が決まる。

次に、生活保護費の決定を考慮に入れる。生活保護費の伸びは最低生活基準の伸びに依存すると考えられるので、生活保護費の伸びは国民経済の動きから自由ではない。そこで生活保護費の伸び率（記号  $AG_t$ ）が決まったとして、これを [2] 式に組み込むと、

$$\begin{aligned} A_t + W_t &= 0.29(1 + AG_t + SG_t - AG_t) S_{t-1} \\ &= 0.29(1 + AG_t) S_{t-1} + 0.29(SG_t - AG_t) S_{t-1} \end{aligned} \quad [3]$$

となる。

次に、式のなかに前年度の生活保護費と社会福祉費を組み込むことを考える。

[3] 式右辺のなかに出てくる  $0.29 \times S_{t-1}$  は、生活保護費と社会福祉費の合計額の前年度の値（記号  $A_{t-1} + W_{t-1}$ ）のことである。

したがって、[3] 式は

$$A_t + W_t = (1 + AG_t) A_{t-1} + (1 + AG_t) W_{t-1} + 0.29(SG_t - AG_t) S_{t-1} \quad [4]$$

に変形される。

[4] 式右辺第 1 項の  $(1 + AG_t) A_{t-1}$  は、 $t$  年度の生活保護費のことであるから、 $t$  年度の社会福祉費  $W_t$  はその残りの部分となり次式で表される。

$$W_t = (1 + AG_t) W_{t-1} + 0.29(SG_t - AG_t) S_{t-1} \quad [5]$$

この [5] 式が配分上の制約を加味したモデルである。

#### シミュレーション

さて、[5] 式右辺を構成するのは  $W_{t-1}$  と  $S_{t-1}$  および  $AG_t$  と  $SG_t$  の四つの変数である。このうち前二者は先決変数であるから、 $W_t$  を決定するのは  $AG_t$  と  $SG_t$  のみになる。つまり、社会福祉費を決定するのは生活保護費の伸び率と社会保障関係費の伸び率の二つだけである。

ここでは、 $AG_t$  と  $SG_t$  は任意に与えられるものとしてシミュレーションを行なってみる。

[5] 式の挙動は、 $AG_t$  と  $SG_t$  の大きさによって大きく三つの場合に分けられる。すなわち、①  $SG_t > AG_t$ 、②  $SG_t = AG_t$ 、③  $SG_t < AG_t$  の三つである。①の場合、社会福祉費は年々加速度的に上昇するが、②の場合には、完全な「パイの論理」の制約のなかでしか伸びら

れない。③の場合は社会保障関係費に占める割合が減少していき臨界点を越えた場合には金額自体も減少し、やがてマイナスの値を示す時期を迎える。

このような考えから、生活保護費の年平均伸び率と社会保障関係費の年平均伸び率をそれぞれ0%から始めて5%きざみで組み合わせをつくり、2000年の社会福祉費の姿を計算してみた。時系列モデルによる2000年の予測値は160兆7,491億円であったが、シミュレーション結果で近似のところを探すと、社会保障関係費の伸びが年25%、生活保護費の伸びが年15%で進んだ場合の予測値が163兆7,086億円となっている。つまり、社会保障関係費が年率25%程度の早さで伸び続けなければ社会福祉費は失速状態に陥り時系列モデルによる予測値を達成することができない。その場合でも、生活保護費は年15%以下の伸びでなければならない。

トレンドが途絶えることなく続くのは、①前年度予算をベースとして限界的増加に関心を寄せるインクリメンタリズムと、②増加分の獲得における政治的・行政的勢力の均衡、したがって、勢力の不断の緊張関係が持続したうえで、さらに③社会保障関係費が年率25%の速さで増加すると同時に、生活保護費の伸びは年率15%を超えてはならない、という条件がみたされたときであろう。しかし、1980年代を迎えるとともに国家財政の危機はその極に達し、社会保障関係費の伸び率は80年度7.7%、81年度7.6%、82年度2.8%、83年度0.6%と年々0%に近づきいて行った。つまり、条件③は失われてしまっている。条件①と②が健在のまま条件③だけが失われると社会福祉費は失速してしまう。

これを回避するには、インクリメンタリズム的予算編成と政治的な力関係の強弱が結果を左右してしまうような行動様式を改革しなければならない。こうした予算行動が形成される根本の原因は、わが国の予算が単年度予算主義をとっていることに求められる。短い時間のなかで限られた情報に基づいて予算編成が続けられると、①や②の状況が抜き差しならない行動様式として形成され、これを改革することは困難になる。社会福祉や社会保障のように継続的な性格を持つ施策には単年度予算主義は全く不向きであって、長期的な視野に基づく計画のなかに予算を組み込まなければならない。計画が予算によって裏付けられるばかりでなく、予算が計画によって裏づけられるような計画予算に改革されていかなければならないし、他方では社会福祉、生活保護、社会保険等々の諸制度の相互の関連を見据えた制度の改革によって固定比率配分の矛盾を解決する方策が求められる。

## 5 配分モデルの前提条件の変化

社会福祉予算の配分モデルの前提は、社会保障関係費に占める生活保護費と社会福祉費の合計の割合が 29%前後を維持していると言う事実であった。このことは、社会保障関係費自体が成長過程にある間はそれに比例して同じテンポで増加を続けるということである。個別経費のシェアは変わらなくても社会保障関係費全体が成長している間は矛盾が潜在化する。「パイの論理」という言葉であらわされる事態がこれである。しかし、社会保障関係費の成長が止まってしまうと生活保護と社会福祉費の合計額も成長することができなくなり矛盾がたちまち顕在化する。

社会保障関係費による事業のほとんどは継続的なものであり、物価の上昇や賃金の上昇、あるいは給付対象人口の増大等によって事業の水準を維持するだけでも当然に経費増が必要になるから、シェア一定の資源配分構造が維持されるかぎり、ゼロ成長下においては事業の改廃ないし給付水準の引き下げが必然的に求められる。長年にわたって続いたシェア一定という固定的な配分関係は崩れ去ってしまうのか、あるいはパラメータの値が 29%とは別の値に変化するだけなのか、それとも何らの変化も見られないのか。変化が確認されるならば行財政改革の嵐のなかで社会福祉予算に対する財政当局の行動原理が変化したものと見なすことができただろうが、この変化が生ずるのは 20 年後の 2000 年まで待たなければならなかった。したがって、この 20 年間は問題が増幅するを座視する形になった。

社会保障関係費に占める福祉六法予算額のシェアは、82 年度が 30.4%、83 年度が 32.8%と 30%を超えている。61 年度から 81 年度までの 21 年の間でこの割合が 30%を超えたのは 72 年度の 30.7%と 73 年の 32.0%の二度だけである。これは老人医療費の公費負担が開始されたことによる一時的な現象であり、74 年以降は再び 29%水準を維持している。この数字の系列から見ると 82 年度、83 年度の数値は異例のことに属する。このことは財政改革による配分原理の変更を意味するのだろうか。

これを明らかにするには、1982 年度、83 両年度における福祉六法予算額の増加が主にどの経費の増加によってもたらされたのか検討する必要がある。福祉六法予算額、とりわけ社会福祉費の内訳について当初予算の推移を見ると、生活保護費は約 1 兆円レベルで小幅の伸びを続けているのに対して、社会福祉費の場合は比較的伸びが大きく 81 年度の約 1 兆 5 千億円から 83 年度には 1 兆 9 千億円へと 4 千億円程度の増加になっている。社会福祉費を構成する各経費のなかで 1 千億円台になっているのは老人福祉費、児童保護費、児童扶

養手当等給付費および社会福祉施設整備費の四つであるから、この四つの経費の動き方が社会福祉費全体の変化の基調をなすものと考えられる。

1982 年度、83 両年度における福祉六法予算額の増加は主に社会福祉費の増加によるものであることがわかる。すなわち、82 年度の福祉六法予算の増加のうち 80%は社会福祉費によるものであり、83 年度では一段と限界寄与率が高まり 90%になっている（限界寄与率とは、増加額合計に対して各経費の増加がどの程度の寄与をしたかを百分率で評価したものである）。

社会福祉費の増加は老人福祉費の増加によるものである。福祉六法予算額に占める老人福祉費の割合は 1982 年度が 25.2%、83 年度が 29.6%であるのに対して、限界寄与率はこれを大きく上回って 82 年度は 60.2%、83 年度は 84.4%になっている。増加分が老人福祉費に高い優先順位をおいて配分されたことがわかる。児童保護費の伸びは低く福祉六法予算額の増加にほとんど寄与しておらず、社会福祉施設整備費に至ってはマイナスの寄与になっている。

#### 老人医療費

1982 年度、83 両年度における老人福祉費の増加は老人医療費の増加によってもたらされたことがわかる。すなわち、老人医療費の増加額は 81 年度では 271 億円程度だったのに比べると 82 年度は約 1395 億円の増加であり、老人福祉費全体の増加への寄与率は実に 83.3%と高率である。83 年度では老人医療費の限界寄与率は 95.5%とこの傾向がさらに強まっており、老人福祉費の増加額のほとんどは老人医療費によるものであったことがわかる。

1982 年度予算の編成段階では 82 年 10 月から老人保健法の実施が予定されており、このため 82 年度は従来の「老人医療費」という費目名が「老人医療費等」に改められ、そのなかに従来の「老人医療費」2,132 億 3,700 万円の他に、老人保健法の実施を予定した「老人医療給付費等」2,542 億 3,400 万円が加えられた。このことから、82 年度における老人医療費の大幅な増加は、老人保健法という新規施策の実施によるものと結論づけることができる。

社会保障関係費に占める福祉六法予算額割合が 82 年度、83 年度ともに 30%を超える値となったのは、この年度限りの特殊な事態であるのか、あるいは配分の変調を表すものだろうか。81 年度の福祉六法予算額の対社会保障関係費比率は 28.1%であった。仮に、82 年度においてもこの比率が維持されていたならば 82 年度の社会保障関係費を所与とすると福

祉六法予算額はその 28.1%にあたる 2 兆 5,528 億円でなければならない。しかし、現実の福祉六法予算額は 2 兆 7656 億円となっていて 2,128 億円上回っている。このため福祉六法予算額のシェアが 2.3%押し上げられたのである。

ところで、先に見たように 1982 年度には老人保健法の実施を予定して従来の老人医療費に加えて「老人医療費等」2,542 億円が計上されているが、この金額はいま計算した比率上昇分に近似している。このことから一見したところ福祉六法予算額比率の異常な値は老人保健法によってもたらされたかに見える。しかしながら、82 年度に計上された従来の「老人医療費」は半年分でしかなく、老人保健法の実施が予定されていなかったならば計上される額はもっと多かったはずであり、純粋に老人保健法による増加分は 2,542 億円をかなり下回ったはずである。

1982 年度に従来の「老人医療費」として計上した 2132 億円を半年分と見なして、単純にそれを 2 倍してみると 4264 億円となる。82 年度に「老人医療費等」として計上された金額は 4675 億円であるから、これとの差額を老人保健法実施による純増分と考えれば、それはわずか 411 億円でしかないことになる。確かに 82 年度には老人保健法という新規施策が導入されてはいるけれども、この施策による経費増は福祉六法予算額比率を 2%程度押し上げるだけの大きさのものとは考えにくいことになる。しかし、現実には、福祉六法予算額は 30%を超える値を示しているから、何らかの特殊事情が存在するものと見なければならぬ。福祉六法予算額の内部を検討するだけではこの問題の答えは得ることはできず、社会保険費等の他の経費を検討することによって解明される。

#### 行革関連特例法と予算のやりくり

1982, 83 両年度における社会保障関係予算の特徴の一つは、社会福祉施設整備費が 82 年度では 36 億円の減額、83 年度では 230 億円の減額になったことである。これは投資的経費を抑えることで新たな経常費の増加を回避しようとするものである。これと並んで、あるいはそれ以上に大きな特徴は、社会保険費が 82 年度は前年度比 386 億円の減額、83 年度は前年度比 1,790 億円の減額になったことである。61 年以降 81 年度までの間で社会保険費が前年度に比べてマイナスになったことは一度もなかったもので、82, 83 両年度の社会保険費の減額は社会保障関係予算のもっとも大きな特徴になっており、このことが社会保障関係費に占める福祉六法予算額の割合を 30%以上に押し上げた最大の原因である。

これまで指摘したように福祉六法予算額は 1982, 83 両年度とも社会保障関係費を上回る

伸びを見せて例年にないシェアを獲得した。ところが、その内訳を検討してみても社会福祉や生活保護の給付水準が上昇した形跡を見ることができなかった。新たに老人保健法が施行されて経費増をもたらしたとはいえ、82年度では数百億円程度でしかないと判断されるにもかかわらず、福祉六法予算額のシェアは異例ともいえる拡大を示している。

そこで考えられることは、このシェアの拡大は割り算の分子に当たる部分の増加によるものではなく分母が伸びなかったために生じたのではないか、ということである。1982、83両年度における社会保険費は給付水準を低下させずに予算額を減額するやりくりが行われたため、社会保険費は本来あるべき金額よりも少なく計上された。その結果、分子にあたる福祉六法予算額が分母にあたる社会保障関係費に対して相対的に大きくなってしまったのである。

予算のやりくりとは1981年7月10日に行われた第2次臨時行政調査会の第一次答申の趣旨にのっとり同年12月に制定された「行政改革を推進するため当面講ずべき措置の一環としての国の補助金等の縮減その他の臨時の特例措置に関する法律」という長い名前のいわゆる「行革関連特例法」に定められた措置である。この措置の主な内容は、82年度から84年度までの間（特例適用期間）、厚生年金や船員保険等に対する国庫負担金の繰入額をそれぞれの法律の規定による金額の4分の3程度に縮減するというものである。特例期間の経過後に期間中縮減された負担金は返還されることになっているから、この措置は「国への貸付」といわれている。給付水準を落とさずに予算額を削減したといわれているは、「貸付」という措置のためである。この措置によって年金に対する国庫負担金が82年度で1,867億円減額されている。

1982年度にはさらなるやりくりが行われた。それは、国民健康保険に対する国庫負担金繰入の「年度区分変更」措置である。すなわち、国民健康保険に対する国庫補助を82年度は11ヶ月分だけとし1ヵ月分を83年度に繰り延べて1848億円減額している。さらに82年度では国民年金、厚生年金他の物価スライド時期を1ヶ月遅らせるという給付水準の引き下げを行って、社会保険費全体のマイナス増を実現したのである。こうして、当座のやりくりによって82年度における社会保障関係費は通例と異なる伸び方をしたのである。

ところで繰延べや貸付分は本来82年度予算に含められるべき金額であるから、試みにその分を1982年度の社会保障関係費に加えてみると、9兆4,563億円となる。この金額を分母にして福祉六法予算額2兆7,656億円を割算して百分率を求めると29.2%と通常の値を示すことがわかる。このことは、福祉六法予算額のシェア一定という予算構造は基本的に

維持されており、その構造の下で不足する財源については繰り延べ、貸付などのやりくりを行ったということである。では、83年度についてはどうだろうか。83年度も「行革関連特例法」に基づいて、引き続き年金に対する国庫負担金が2,300億円程度の減となっている。この他には、老齢福祉年金の給付費の一部を国民年金特別会計から借り出すという奇策、いわゆる「国民年金特別会計繰入れの平準化措置」によって3,100億円が減額された。さらに人事院勧告の凍結に伴い年金の物価スライドが見送られて社会保険費はマイナス増となっている。

#### 臨調・行財政改革のインパクト

福祉六法予算額のシェアが1982、83両年度に変調を見せたのは単なる見かけ上のものではなく、前述の構造が維持されていることが明らかになった。この構造は社会保険費をめぐるさまざまなやりくりの手法によって維持されているのだが、これらの手法は当座のつじつま合せにすぎないので早晩行き詰まる。

二十数年間にわたって福祉六法予算額が社会保障関係費の29%を維持してきた理由として、社会福祉がそれを可能にする制度構成、すなわち措置制度によって運営されていることがあげられる。措置は実施機関の義務であっても利用者の権利ではないから、予算の都合によって福祉サービスへの需要を切り捨てる、ないし先へ延ばすといった手段を用いてサービスが割当てられてきたのである。

しかし、福祉六法予算額のなかで生活保護費と老人医療費だけは、このような形で需要をコントロールすることが難しい特別の経費である。生活保護費の保護基準は国民経済の動きから自由でないうえに、保護請求権に基づく申請を「予算の都合」で拒否することはできず、政府がコントロールするといっても限界がある。この二つの経費は、常に福祉六法予算額29%という枠を圧迫し続けてきた経費であった。

1983年度予算において、政府はこの二つの経費上昇にコントロールを試みた。一つは生活保護の保護基準の改定において格差縮小方式から事実上離脱したことが挙げられる。83年度における生活扶助基準は標準4人世帯（一級地）で月額14万3345円から14万8649円へと3.7%改定された。生活扶助基準は経済企画庁が年末に発表する翌年度の国民消費支出の伸び率に応じて引き上げる格差縮小方式がもちいられてきたが、同庁の発表では7.4%であったから、83年度の基準改定はこれをかなり下回っている。翌84年度には水準均衡方式に変更され、同時に保護の適正化政策が実施され、被保護者数が減少に向かっていった。



## 第6章 国から地方自治体への配分

### 1 目的

地方自治体の収入には地方税や地方債等の他に、いったん国税として徴収したものを地方に移転するものがあり、国庫支出金と地方交付税交付金に大別される。社会福祉における国からの資金配分手段は補助金としての国庫支出金であり、この仕組みの中核には社会福祉費用に対する国の補助率（ないし負担率）が位置している。補助率は短期的に変更されることはないから、自治体はこれを指標として予算を組む。すなわち、補助率は配分構造の要をなすパラメータである。ところが、1980年代中期に社会福祉関連の補助率が大幅に引き下げられる制度変更が行われ配分構造が変化した。この章では、この時期における補助率引き下げの背景と影響を検討する。

### 2 国から地方自治体への補助金

国から地方自治体に支出される補助金は、特定補助金と一般補助金に大別される。補助金を受け取る地方自治体側から見ると、特定財源、一般財源という言葉が使われている。特定補助金と一般補助金は配分原理が違っている。特定補助金は、地方自治体が特定の事業を実施する場合にその事業に要する費用の一定割合として国の負担ないし補助として配分されるから、配分額は事業量に比例している。一方、一般補助金は自治体の財政力の不均衡を是正する目的で配分されるものであるから、配分額は財政力に反比例している。

社会福祉関係の特定補助金は、福祉の措置を定めた社会福祉諸法の規定に基づいて交付されるものと、法律には根拠がないが、特定の事業を奨励する目的で、予算の定めにより交付されるものがある。前者を法律補助、後者を予算補助という。予算補助は、法令上の根拠を持たないのではなく、厚生労働省など主務大臣の配下にある部局の長が、地方自治体の主管部の長に対して発する通達の形で要綱を定めていることが多い。1990年の老人福祉法等の一部を改正する法律（福祉八法改正）以前の在宅福祉事業は法律に規定のない予算補助事業であった。

負担や補助は、福祉事業に現に要した費用に対して行われると考えるのが自然だが、実

際のやり方は違う。これだけでよいはずという金額を国が定め所定の割合で負担する。施設の設備費についても、国が単価を定め、この基準額に基づいて負担金や補助金が支払われる。国が定める金額を国庫負担基準と言い、これを措置費と呼ぶこともある。甲乙丙等の地域区分と施設の定員区分別に、施設種別の入所者一人当たりの基準額が定められ、同じ区分に属する施設の措置費国庫負担基準は（施設職員の年齢構成による補正があるが）、全国どこでも同一額である。

一般補助金は、地方自治体が行う事業のどれか特定のものを補助するのではなく、各自治体が標準的な行政活動を行うことができるように、標準的な歳入を保障するためのものである。人口の集中度や経済活動の水準など、地方税収入を左右する要因の大小が自治体によって違うことから、いったん国税として徴収したものを地方自治体に再分配している。一般補助金のなかでも地方自治体にとって特に重要なものは地方交付税交付金である。根拠となる法令は地方交付税法で、総務省（旧自治省）の所管である。地方交付税の総額は、国税五税収入の一定割合と決められている。所得税、法人税及び酒税の収入見込額のそれぞれ 32%に相当する額、消費税（消費譲与税を除く）の収入見込額の 24%に相当する額及びたばこ税収入見込額の 25%に相当する額の合計額である。こうして求められる総額を、個々の地方自治体に配分する。配分方式は、自治体の地方税収の不足分を補うことを基本としている。基準財政需要額と基準財政収入額を自治体ごとに計算して、収入額が需要額に不足する分が交付金額となる。収入額が需要額を上回る自治体には交付されない。基準財政需要額の算定においては、地域特性を考慮した各種の補正が行われている。

社会福祉事業に要する費用は、措置費と設備費に大別される。措置費とは、福祉サービスを実施するための人件費や物件費などの経常的経費であり、設備費とは社会福祉施設を建設するための投資的経費である。このそれぞれについて、社会福祉諸法の費用に関する規定で国や都道府県の負担割合が定められている。これが上述の国庫支出金や都道府県支出金の法的根拠である。国や都道府県が負担した残りが市町村の負担となるから、法律には市町村の負担割合は定めていない。例えば、養護老人ホームや特別養護老人ホームの措置費は国が 2 分の 1、都道府県が 4 分の 1 を負担するから、市町村は残りの 4 分の 1 を負担すればよい。生活保護では、保護費の 4 分の 3 を国が負担し、残りの 4 分の 1 を実施機関である都道府県、市および福祉事務所を管理する町村が負担する。したがって、福祉事務所を設置しない町村には、負担の義務がない。施設の建設に要する設備費では、公立施設に国庫負担制度、民間施設に国庫補助制度がある。施設によって若干の違いはあるが、お

おむね負担ないし補助割合は、国が2分の1、都道府県が4分の1、設置者が4分の1である。

措置費の負担割合は、1980年代の半ばまでは、国が10分の8、地方自治体が10分の2であった。しかし、70年代後半から顕著になった国の財政赤字の累積を解消するための財政再建方策の一環として、85年度予算では、国の財政赤字の解消策として10分の7へ引き下げられ、翌86年度には「国の補助金の臨時特例等に関する法律」により生活保護費補助金は10分の7、福祉措置費は10分の5へと引き下げられた。89年度には国庫負担割合を生活保護費補助金が4分の3、福祉措置費は2分の1とすることが恒久化された。一方、それまで、国と都道府県と市町村が3分の1ずつ負担していたホームヘルプ、デイサービス、ショートステイ等の在宅福祉サービスについては、国の補助率を2分の1に引上げる措置もとられた。以下では、補助率切下げが実施された80年代中期の状況を記述することで、その背景と影響を検討し、かつ、この問題に関する著者の見解を明らかにしたい。

### 3 補助率引き下げの背景

#### 1985年度の歳入欠陥

1980年代初頭の国の財政は、経済の上昇に支えられた税収増を赤字国債の減額財源に当て一般歳出をほぼ前年同額に保つ運営方針がとられてきた。しかし、80年代中期にはそれさえも難しい事態になっていた。すなわち、85年夏ごろからの景気減速と円高等の影響を受けて税収が悪化してきたのである。85年度の補正予算では赤字国債4,000億円の増発が検討される事態になったが、それは82年度の状況の再来といえるものであった。

82年度は当初予算で6兆円の歳入欠陥が明らかになり、「84年度赤字国債脱却」の目標が断念された。これに比べれば85年度の歳入欠陥は小規模だが、90年度赤字国債脱却の目標にとっては危機の前兆と考えられた。85年度の当初予算における国債発行額11兆6,800億円のうち5兆7,300億円が赤字国債であるが、90年度にこれを解消するためには均等に配分すると毎年1兆1460億円ずつ減額していかなければならない。国債発行額はそれまで毎年1兆円程度減額されてきたが、それは建設国債と赤字国債を合わせた額であり、赤字国債だけについていえば減額実績は84年度が5,250億円、85年度でも7,250億円ではなかった。このような過去の実績からすると、90年度赤字国債脱却がいかに難しい課題であるかがわかる。これに加えて、86年度の税収は大蔵省の「財政の中期展望」（1985年1月

10日発表)の見込み額を1兆円弱下回ると見られていたので、一般歳出を前年同額に抑えることも難しくなっていた。一般歳出を前年同額にするためには、国債の1兆円減額を断念することになり90年度目標はさらに遠退き、「増税なき財政再建」という国家政策そのものの変更につながりかねない重大な決断の岐路に立っていた。「増税なき財政再建」から「増税による財政再建」へ方向転換する前に各般の制度改革を断行したいというのが政府の基本的な態度であった。

国の一般会計を1981年度と85年度について比較すると、総額は47兆1250億円から52兆4500億円に5兆3250億円程度増加しているが、このうち、国債費と地方財政関係費を除いた残りの一般歳出は81年度が31兆7480億円であるのに対して85年度は32兆5850億円となっておりほとんど変わっていない。つまり、増減が相殺する予算編成が行われている。この5年間の増加経費の主なものは、「防衛関係費」の7,080億円増、「社会保障関係費」の7,060億円増、「経済協力費」の1,613億円増などが挙げられ、減少経費部門の主なものとして、「公共事業関係費」の6,320億円減、「食糧管理費」の3,188億円減、「その他事項経費」の1,606億円減などが挙げられる。「文教及び科学振興費」はほぼ据え置きである。「公共事業関係費」では、地方自治体に対する補助金のうち補助率が2分の1を超えるものについて一律に1割削減することが検討されるとか、「食糧管理費」についても消費者米価の引上げによる逆ザヤの縮小が検討されている。このように減少部門はさらに減額を図る方針とみられるが、さらなる削減が求められるとこれまで増加してきた部門がクローズアップされてくる。社会保障関係費は国だけが費用負担しているのではないから削減の対象とされやすい。

#### 社会保障予算削減の方向と手法

1982年度以降の国の予算はゼロないしマイナス・シーリングのなかで削減を強いられた。厚生省関係では、シーリングを超える削減の対象額は83年度が5,900億円、84年度が6,200億円、85年度が3,000億円であったが、これへの対応は、当初はやりくり、後には制度改革によって行われた。

まず、81年7月に行われた第二次臨時行政調査会の第一次答申に基づいて同年12月に制定された「行革関連特例法」が挙げられる。これによって、82年度から84年度までを特例期間として、厚生年金や船員保険等に対する国庫負担の法定負担率を20%から15%に引き下げて厚生保険特別会計から借り入れる手法がとられた。さらに、82年度には、国民健康保

険に対する国庫負担繰入の「年度区分変更」，すなわち，国保に対する国庫補助を82年度は11か月分だけとし不足の1か月分は83年度に繰り延べて支払う手法がとられた．これらの措置は給付水準を下げずに予算削減を果たした快挙として「手品」と呼ばれたりした．83年度も「行革関連特例法」に基づき，引き続き年金に対する国庫負担減に加えて，新たに老齢福祉年金の給付費の一部を国民年金特別会計から借り出す「国民年金特別会計繰入れの平準化措置」によって切り抜けている．これらは制度の変更を伴わずに負担を後年度に延ばす会計上のやりくりでしかなかったが，84年度以降は制度を変更しなければ予算の削減が不可能になった．

1982年成立の老人保健法は，国民健康保険の老人医療費負担の一部を被用者保険で肩代わりする効果を持つので，この制度によって国民健康保険に対する国の補助金は減少する．続いて被用者対象の健康保険における加入者本人の割負担導入によって保険給付費が減少する分の国庫負担が減少する．一方，サラリーマンOBの国民健康保険加入者を対象とした退職者医療制度が導入されたことで，国民健康保険財政の改善を通じて国庫負担が削減される．こうした一連の医療制度改革は，国庫負担の削減という一点で共通している．

1985年に成立した公的年金の統合による新国民年金は基礎年金部分だけに補助を行い報酬比例部分には行わないものだから国庫負担の削減につながる．85年度には生活保護や社会福祉の分野でも国庫負担率が引き下げられ，医療，年金と続いてきた改革が社会福祉に及ぶ経過をたどってきた．この他に生活保護基準の算定方式が格差縮小方式から水準均衡方式へ変わるとか，社会福祉施設整備費を減額して投資的経費を抑えることで経常費の増加を抑えるとか，児童扶養手当への地方負担が導入されている．

これらの過程で次の二つの手法がとられてきた．一つは，個々の制度の法定負担率をゼロ成長予算に見合うように変更して費用の増加に対応するという手法である．つまり，費用そのものの増加には手を付けずに負担を年金積立金，保険料，地方自治体，サービス利用者に移すという手法である．いま一つは，逆に，個々の制度の法定負担率を変えずに，ゼロ成長予算に見合うように費用の増加を抑さえる手法である．薬価や診療報酬の基準，生活保護基準，年金給付水準等を見直すとか，社会福祉施設の整備を抑さえて新たな経常費の発生を回避するとか，自己負担を強化して需要を抑制するなどの方策がこれに属する．当初は第一の手法がとられ，やがて第二の手法が加わりその組み合わせによって予算編成が行われてきたが，これをまとめると，当初は制度の変更を伴わない会計上のやりくりで時間を稼ぎ，やがて費用を抑え政府の負担を小さくする制度改革に着手する大きな戦略が

見えてくる。

1987年度の厚生省予算の当然増は1兆5000億円とみられていたが、概算要求基準では3,928億円しか増加が認められなかった。このため、厚生省は概算要求において約1兆1000億円の削減を果たさなければならない状況におかれていた。削減の内容は、老人保健法関連の見直しで1,900億円、厚生年金国庫負担率削減の継続で4,300億円、医療費の適正化で1,300億円、そして生活保護費等高率国庫補助金の据え置きで3,600億円、しめて1兆1,100億円ということであった。ところが、概算要求段階で一般歳出総額は86年度予算を約5,000億円程度上回ったばかりでなく、人事院勧告に基づく公務員給与のアップによる約5,000億円増を加えると約1兆円の増となり、この分の削減が査定において大きな課題となった。こうした、追加削減策の一環として、高率補助金のさらなる削減が求められることになったのである。

#### 地方交付税の不足と地方債依存

地方財政法は、第11条の2で「第10条から第10条の3までに規定する経費のうち、地方公共団体が負担すべき部分は、地方交付税法の定めるところにより地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入するものとする。」と規定している。ここで第10条から第10条の3に規定する経費とは、国と地方自治体が共同で負担する事務に関する経費のことであり、第10条は経常的経費、第10条の2は建設事業経費、第10条の3は災害復旧経費となっている。生活保護費も社会福祉施設措置費も社会福祉施設の建設費も災害復旧費も全部これに当てはまる。したがって、補助率の引き下げによって増加する地方自治体の負担は交付税の算定に用いる財政需要に含められる。

この規定からは、補助金として削減された分は交付税として埋められるから、地方自治体側に実質的な負担増が生じないとの考えが生まれるかもしれないが、それは錯覚である。第一に、さきに引用した地方財政法の条文は、地方自治体の負担分を「財政需要額に算入する」としているだけであり、交付税として交付するとはしていない点があげられる。地方交付税制度は、基準財政収入額が基準財政需要額に不足する団体に対してその不足分を交付するものであり、財源の不足しない団体には交付されない。これに対して、国庫補助金の方は自治体の財政力に関係なく事業を実施した自治体に支出されるものである。補助金は不交付団体にも支出しなければならないが、交付税であれば出さなくてもよいことになるから、補助率引き下げで当然に負担増となるのはまず不交付団体である。

第二に、地方交付税の総額は国税収入の一定割合（当時は、所得税、法人税、酒税の32%）と定められているから、地方自治体の基準財政需要額と基準財政収入額の差額である財源不足額の合算額とは必ずしも一致しない。地方交付税法では、財源不足額の合算額が普通交付税の総額を超える場合には、個々の地方団体の財源不足額は一定の算式により減額される規定がおかれているから、財源不足団体においても不足額のすべてが交付税によって補填される訳ではない。地方交付税法に規定されている財源不足額の減額算式（第10条2項但し書き）を検討すると、財政力の強い団体ほど減額率が高くなる仕組みになっている。ということは、補助率引き下げによる地方負担増は不交付団体だけでなく全ての自治体に及び、しかも、財政力の強い団体ほどより多くの負担を求められることになる。

第三に、地方交付税制度の変質があげられる。地方交付税法第6条の3第2項は、「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によって各地方団体について算定した額（財源不足額のこと）の合算額と著しく異なることとなった場合においては、地方財政若しくは地方行政に係わる制度の改正又は第6条第1項に定める率（交付税率のこと）の変更を行うものとする。」と規定されている。「引き続き」とあるのは、ひきつづき2年間普通交付税総額が不足し、3年度目以降も不足すると見込まれる場合を指し、「著しく」というのは、地方財政計画上の一般財源不足額が普通交付税総額の1割程度以上の不足をいうものとされている。地方交付税制度が始まった1954年の交付税率20%から徐々に引上げられ1966年度に32%になって以後は、交付税の不足は大きくなる一方であるにもかかわらず、交付税率は引上げられないままである。

1975年度に所得税、法人税の大幅な減収があり、交付税総額にも2兆1832億円の不足が生じているし、翌76年度も巨額の不足が発生し、77年度以降も不足が見込まれ、普通交付税総額に対する交付税不足額の割合が77年度には47.8%に達した。これは、地方交付税法第6条の3第2項の規定により、地方行財政制度の改正か、交付税率の変更を必要とする事態であったが、交付税率は引上げられていない。交付税不足に対して行われた対策は、(1)臨時地方特例交付金の繰入れや交付税特別会計からの借入れによって交付税総額を増額することと、(2)地方債の増発であった。すなわち、地方交付税制度によって財源が保障されない分は地方債によって手当されることになっている。経常経費の補助率が引き下げられると自治体の経常支出は飛躍的に増加するが、地方交付税がこれに対応できないとなれば地方債への依存はますます高まることになる。結局、国の政策は自己の赤字国債の減額と引き換えに地方の公債依存度を引上げることにあったといえる。

こうしたことの影響として、国の財政事情によって起債が容易になったり難しくなったりすると建設事業を計画的に進めるのが難しくなることが指摘できうる。第二は、経常支出の圧迫である。地方債は借金だから元利償還支出、すなわち公債費の上昇により経常収支比率の悪化をもたらす。経常経費の補助率を引き下げて公債依存度を引上げる政策はもともと矛盾したものである。公債費に係わる経常収支比率が上昇するなかで経常収支比率全体の上昇を抑さえるためには、公債費以外の義務的経費である人件費や扶助費等の抑制が選択肢にならざるをえないから、補助率引き下げは、社会福祉制度の運営のあり方に影響を及ぼす問題となるはずである。

#### 4 自治体社会福祉財政への影響

##### 1980年代の地方財政の全般的状況

1980年度以降の地方財政を歳入面からみると、一つの特徴が読み取れる。すなわち、地方財政全体(純計、以下同じ)の一般財源の比重が一貫して上昇しており、歳入総額に占める一般財源の割合は80年度決算で52.2%であったが、84年度には55.5%となり、翌85年度には一挙に57.8%まで高まった。一般財源を構成する地方税、地方譲与税、地方交付税の中でも、一般財源の継続的な比重の増大に貢献したのは地方税であり、歳入総額に占める地方税の割合は80年度の34%から1984年度には41%に上昇している。一方、地方譲与税や地方交付税は年々比重が低下してきている。ただし、85年度の地方交付税の割合は、前年度の15.5%から16.4%に高まっている。補助率削減による国庫支出金の減を補うために地方交付税が増額されたことによるものであろう。その反対に特定財源は年々比重低下を続けている。

しかし、すべての特定財源項目で比重低下が進んでいるのではなく、国庫支出金の比重低下が著しい。歳入総額に占める国庫支出金の割合は1980年度には22.6%であったが、1985年度には18.3%まで低下しており、特に1983年度以降は金額自体もマイナスになった。このように、1980年代前半の地方財政を歳入面からみると、地方交付税や国庫支出金また地方債など国による分配、再配分あるいは起債許可等、国の関与を通して得られる財源の額が横這いないし減少することにより比重を低下させる反面、地方税の安定的な伸びにより地方独自の財源の比重が高まってきた特徴が読み取れる。国庫支出金の補助率が引き下げられることは国と地方の財政関係ないし構造の制度的変更であるが、1985年の数年前から

徐々に、両者の財政関係は事実上新しい段階に移行しつつあったといえる。

次に、歳出面では支出目的別に分けた地方経費の歳出総額に占める割合は、教育費が小学校費を中心とした低下、また農林水産業費の漸次的低下が見られる以外には、民生費、衛生費、労働費、土木費、商工費、消防費、警察費、議会費・総務費については、1980年度以降割合の変化はほとんど見られない。民生費は長らく11%で安定しており、補助率が削減された1985年度も11.1%となっており、前年度と変らない。むしろ、歳出面の変化は目的別ではなく性質別経費の構成に表れている。すなわち、義務的経費の比重増、いいかえれば財政の硬直化の進行である。歳出総額に占める義務的経費の割合は、1980年度に45.9%であったが1985年度には48.8%まで上昇した。義務的経費は人件費、扶助費および公債費から成っているが、このうち人件費の割合は32%程度で横這いであり、扶助費は7%台から6%台に低下(老人保健制度創設に伴う関係費用の公営事業会計への移行による)しており、公債費の比重の高まりによって財政硬直化が進む結果となっている。歳出総額に占める公債費の割合は、1980年度の7.1%から年々上昇して1985年度には10%を越え10.2%となった。これは、財源不足対策のため1975年度以降発行された財源対策債等の、元利償還が年々増大していることの影響が大きい。

1980年代における地方財政の全般的状況は歳入面からは一般財源の比重増、歳出面からは公債費の比重増によって特徴付けられるものであった。したがって、歳入面からみれば地方の財政上の自立度がたかまったとみることができるものの、歳出面での公債費の比重増によりその効果はかなり減殺されるものとなっている。公債費の財源には一部特定財源による部分があるが約90%は一般財源から賄われているからである。1980年度から85年度までの一般財源の増加額のうち、公債費の増加額の割合をみると28.4%となる。歳出総額に占める公債費の割合は9%程度であるにもかかわらず、それを大幅に上回って一般財源の増加額が公債費負担に費消されていることになる。国庫支出金の減によって民生費の水準を低下させないためには、その分を一般財源から補填する他はない。地方財政における一般財源の比重増によってこれも可能であるように思われるが、公債費負担の漸増によって一般財源の柔軟性が制約されつつあり民生費の上昇余地を制約することになった。

#### 自治体の対応

地方財政全体について1980年代前半における歳入歳出の特徴をみたが、このような全般的特徴が個々の自治体レベルではどのような形で表れているかを見る必要がある。ここで

は、自治体のなかでも社会福祉事業のほとんどに対して実施責任を持つ市を取上げて検討してみたい。データは、『市町村別決算状況調』（地方財務協会）の1984年度版と85年度版の計数を用いた。

『市町村別決算状況調』では民生費は社会福祉費、生活保護費、老人福祉費、児童福祉費、災害救助費から構成されているが、ここでは偶然性に左右される災害救助費を除外したものを民生費として再計算した。また、民生費の財源を特定財源と一般財源に区別するため、『市町村別決算状況調』において明らかに特定財源と判別できるものを合算した。個々の都市ごとに把握できる民生費関連の特定財源は、国庫支出金として「生活保護費負担金」、「児童保護費負担金」、「老人保護費負担金」、また都道府県支出金のうち国庫負担を伴うものとして「児童保護費負担金」、「老人保護費負担金」である。これらは生活保護、児童福祉施設、老人福祉施設関係の措置費等に関する法律補助による特定財源である。民生費関連の特定財源にはこの他に予算補助によるものがあるが、資料の関係からここでは上記の五種類の特定財源のみを考慮することとし、その合計額を便宜上「民生費関連補助金」と呼び、これを民生費から差し引いた残りを「民生費関連一般財源」と呼ぶことにする。

さて、1984年度から補助率が引き下げられた1985年度にかけて民生費が減少したのは、636市のうち130市(20.4%)であり、全体の八割程度の市ではわずかなりとも民生費は増額となっている。これと反対に「民生費関連補助金」が547市(86.1%)で減額となっている。補助率が削減されながらも補助金額が増となった市が14%程度あることになるが、これは事業の拡大が行われたことを意味するものと思われる。一方、補助金額が減となった547市のうち、民生費が増となっているのが422市ある。これらの市では、補助金額の減を一般財源で補填しさらに一般財源を上乗せしたか別の事業を展開したと推察される。そこで、「民生費関連一般財源」の増減状況をみると、一般財源が減となったのは95市であり、大多数の市では一般財源が増加した。しかし、補助金も減り一般財源も減ったことで民生費が減額になったのは86市、補助金は減ったが一般財源は増えたにも関わらず民生費が減ったのが39市ありこれらの市では補助率引き下げに対してこれをカバーすることが十分できなかったといえる。補助率引き下げ前後における金額の増減からみた自治体福祉財政の状況は、大多数の都市では一般財源によってこれをカバーしたが、全体の約20%程度の市では一般財源によってこれを補填できなかったことになる。

このため、補助率引き下げにの影響を吸収することのできなかった市の特性を分析する

ことが必要となるが、ここではそれに代えて民生費により多く一般財源を振り向けることができたのはどのような市であったかを、財務状況との関連で明らかにしてみたい。このため、民生費関連一般財源の額を補助金の額で割算して「民生費における一般財源割合」を求め、これと市の財務状況との相関分析を行ってみた。結果は表 6-1 に示すように、「民生費における一般財源割合」が、1984 年度および 85 年度とも公債費比率の高い市で低く、財政力指数の高い市また実質収支比率の高い市で高い、あるいは経常収支比率の高い市で低いことが示されている。すなわち、財務状況が悪化している市であるほど「民生費における一般財源割合」は低い。

表 6-1 都市の財政状況と民生費に占める一般財源割合との相関係数 (n=636)

	民生費に占める一般財源の割合	
	1984 年度	1985 年度
公債費比率	-0.270	-0.338
実質収支比率	0.386	0.384
財政力指数	0.466	0.509
経常収支比率	-0.387	-0.439
(うち公債費分)	-0.358	-0.406

備考) ここでの一般財源は、国および都道府県から支出された生活保護費負担金、老人保護費負担金および児童福祉費負担金を民生費総額から引いたもの。

資料) 『市町村決算状況調』(地方財務協会) 各年版より計算

経常収支比率と「民生費における一般財源割合」との相関が負であることは、一見したところでは理解困難である。社会福祉事業は労働集約性の高い事業であるため費用の大半は人件費であるから、社会福祉事業がより規模を大きく実施されるほど人件費を要し経常収支比率は高くなると考えられる。しかしながら、事実は逆になっている。細かく検討すると、経常収支比率のなかでも公債費に関わる部分の影響によるものであることが判明した。すなわち、経常収支比率のうち公債費に関わる部分と「民生費における一般財源割合」とが負の相関となっているために、結果として経常収支比率との間に負の相関関係が見られることとなったものである。地方財政の全体で観察された公債費負担による財政硬直化の進行による一般財源の圧迫という事態は、個々の自治体レベルでも観察され、それが民生費に対する一般財源の投入水準に負の影響を与えているといえる。

このことは 1984 年度にも 85 年度にも傾向としては等しく見られるものであり、補助率が削減されたことによってこのような事態が生じているということとはできない。しかし、この両年度の相関係数を比較すると、85 年度の方が相関係数の絶対値がより大きくなっている。公債費比率との相関は 1984 年度が  $-0.270$  から 85 年度には  $-0.338$  へ、財政力指数との相関は  $0.466$  から  $0.509$  へ、経常収支比率との相関は  $-1.387$  から  $-0.439$  へ、あるいは経常収支比率中公債費に関わる比率との相関は  $-0.358$  から  $-0.401$  へとどれをみても相関関係がより強くなっている。このことは、民生費への一般財源の投入に対する財務上の制約がより強くなったことによるものと推察される。

1985 年度における社会福祉関係補助率引き下げの影響ないしその前後における社会福祉の財政の変化について、地方財政の全般的状況ならびに個々の自治体レベルでの状況を観察してみた。それによれば、地方財政全体としては一般財源の比重増により財政自由度が高まってきたように思われるが、公債費負担の高まりによって財務状況は必ずしもよくはないことが観察された。個々の自治体ごとにみると、補助率削減による補助金の減収は多くの市においては一般財源を用いて補填された形跡が観察されたが、全体の 20%程度の市ではこうした補填がなされず民生費が減額となったこと、また、民生費に対する一般財源の投入の程度が個々の自治体の財務状況と関わりを持っており、補助率が引き下げられた 1985 年度においてその関わりがより強くなったことが観察された。特に、個々の市レベルでみても公債費負担が一般財源を圧迫していることを伺わせる状況が観察された。公債費負担はかつて発行された地方債の償還に関わる経費であり、短期的にそれが縮小に向うことは考えにくいのであるから、このことが、民生費の水準に直接影響を与える度合いを高めることになるだろう。

## 5 補助金配分の改革課題

### 補助金の再配分

補助率引き下げによって国の負担を地方に肩代わりさせることは財政再建とはいいがたい。そのようなことをしても、結局、国と同じような苦難を地方が抱えることになり、国と地方を合わせた国全体の財政が再建されるのではない。社会福祉を望ましい方向に導き、かつ、資金の効率的利用を促進する対案が考えられなければならない。では、具体的にどのような方策をとれば望ましい方向に促すことができるかは難しい問題であるが、少なく

とも全ての地方自治体が地域福祉を推進できる行財政構造が必要である。それには 2 つの方策、すなわち、権限の再配分と資金の再配分が必要である。

権限の再配分とは、措置権の所在を基礎自治体、すなわち市町村に統一することである。社会福祉の実施体制は、措置権と福祉事務所の管理と費用分担責任の三位一体で組み立てられてきたから、措置権を持たない者は費用負担の責任が課されていないが、町村は多くの機関委任事務に関して費用負担責任を持たない立場に置かれている。しかし、住民が老人ホームに措置されても費用分担責任がなければ自分の町や村の要援護者に対する福祉対策の最も望ましい在り方を考え実行する誘因は小さくならざるを得ない。敬老祝い金には多額の金をかけるのに在宅サービスは少しも進まないといったようなよく聞かれる話などはそのよい例である。それを防ぐためには、都道府県知事が持っている措置権を町村に移管して、すべての基礎自治体が社会福祉の実施責任のすべてを引き受け、地域福祉を計画的に進める体制を作るべきである。その中で、例えば高齢者を施設に入所させて養護することと、在宅サービスのネットワークを作りあげることとではどちらが住民にとって望ましく財政効果も大きいかということが考えられるべきある。そのことによって、社会福祉施設を在宅福祉の拠点として組込む課題の解決も一層進展するであろう。もちろん、福祉事務所職員の専門技術援助も不可欠であるが、これは個々の町村が必ずしも設置する必要はなく都道府県に事務委託をする場合もあってよい。事務委託をすることがあっても、実施責任と費用分担責任はあくまで市町村にあるというシステムである。効果的かつ効率的な住民福祉を進めるためには、住民に最も身近な基礎自治体が実施責任と費用分担責任を持つことが必要である。

二番目の補助金の再配分は、次のような架空のケースを考えたときに浮かび上がる問題である。人口規模は等しいが人口構成に違いがあるため、社会福祉サービスを必要としている人の数は A 町の方が多く B 町の方は少ない二つの自治体があるとする。A 町と B 町が利用者一人当たりで見ると全く同じ水準のサービスを提供するためには、利用者数の多い A 町では住民一人当たりの負担は重くなる。しかし、国の補助金は費用の一定割合として行われるから負担の不均衡は是正されない。この二つの町は人口規模が等しいので財政規模もほぼ等しいと仮定すると、A 町は B 町と同じレベルの社会福祉サービスを行うために社会福祉以外の事業を B 町以上に犠牲にしなければならない。しかし、学校の運営、道路の建設・維持管理、産業振興、病院経営など自治体の仕事は社会福祉以外にも数多くあるから、実際にはそうした犠牲を払うことが難しければ、A 町の社会福祉水準は B 町より劣ったものに

なる可能性がある。どの自治体に対しても同じ割合で補助金を配分する現行の制度はこのような欠陥を持っている。

この欠陥をなくすためには補助金を再配分する方策が考えられる。利用者一人当たりでなく住民一人当たりの負担が均等になるように補助金を配分するには、地方自治体に交付される補助金総額は総費用に半額であっても、個々の自治体の社会福祉費用に対する補助金の割合には違いが出るように仕組みにする必要が。すなわち自治体ごとの事業量によって補助率に差が出るようにすることがその解決策である。財政規模の拡大が難しく新たな増税も歓迎されないなかで社会福祉の振興を図るには、住民一人当たりの負担が重い自治体には補助額が多くなり、軽い自治体には少なくなるようにして全体として公平を確保する再配分の考えが検討されてよい。

住民一人あたりの負担がどの自治体にとっても等しくなるような補助金の配分方式として、社会福祉に要する全国総費用の半分を国庫が担当することになると、それを個別自治体に配分にする際には当該自治体の住民人口比率でウェイトをつける方式が考えられる。

計算式は、次のとおりである。

個別市町村への国庫補助金＝当該市町村の社会福祉費用－（1－国庫負担率）×当該市町村の人口割合×全国の社会福祉費用合計

計算結果は、各市町村人口に占める社会福祉対象者の割合が違っていても住民一人当たりの地方負担額は等しくなる。見かけ上は住民一人当たりの福祉費用は均等であっても、内実は、福祉サービスの利用者の多い自治体に対しては国の負担額が多く配分されることを意味している。これは一つの案にすぎないが、地域福祉を進めるためには市町村に権限を委ね、かつ、たまたま福祉の対象者が多いために負担が重くなり、結局、必要な福祉サービスが実施できないという矛盾を回避する財政調整の方策を考える必要があることを指摘しておきたい。

#### 地方分権改革のなかで

これまで指摘した課題は、2000年度から試行された地方分権一括法に結実する形で解決の方向に向かってきた。社会福祉の領域では、それに先立つ1986年の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」によって補助率が引き下げと歩調を合わせるかのように同年の暮れに「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および合理化に関する法律」が成立し、その翌年度から福祉施設への入所を中心とする福祉の措置に関する事務が

分権化されている。この改革の内容は、福祉の措置の実施主体がそれまで地方自治体の一機関である知事や市長等の首長とされていたものを、地方自治体そのものが実施するものとして、機関委任事務から団体事務に変更するというものであった。団体事務という用語はこの時から使われ始めたものであり、従来の呼び名である団体委任事務とは違って、「自治体の固有事務であり中央政府からの委任事務ではない」〔新藤, 1996, p. 71〕と解説されることがある。福祉の措置の内容を「政令で定める基準に従い条例で定めるところにより」行うといった文言が関係法律に書き込まれ、自治体の企画と決定によって実施できる事務としての性格を付与したというのがその意味である。

ところが、この改革の成果については芳しくない評価が多い。福祉の措置について条例を制定した自治体は少なく、「国と地方自治体との現実的な力関係のもとでは、効果を発揮しなかった」〔大谷, 1997, p. 36〕とか、「団体事務であるかぎり自治体は施設への入所基準などを条例でもって設定できる。しかし、ほとんどの自治体において児童福祉を除けば、『政令で定める基準』は、ガイドラインにとどまらずに、そのまま規則として設定されている。」〔大谷, 1997, p. 78〕などの批評が随所で行われている。1996年に地方分権推進委員会が行ったヒヤリングでも、保健・福祉部門からの地方意見のなかに、「近年、権限委譲が行われたが、依然として、通達、必置規制、補助要件等による規制が細部にわたり地方公共団体を拘束し、住民ニーズや地域の実状を踏まえた行政が困難である」〔地方分権推進委員会事務局, 1996年〕といった意見もあり、地方分権の実をあげていないとする見方が支配的である。なかには、逆にこの改革が「かえって中央集権体制を強化した、ほとんど分権の実質を伴わない改革にとどまった」〔星野, 1996, p. 117〕という意見さえみられる程に評判が悪い。

これと同じような危惧は、今回の分権案についても「中央統制の阻止のため機関委任事務の廃止に力点をおいているが、補助金制度改革がなければ、法定受託事務であっても自治事務でも同じで、改革の効果はほとんど期待できない」〔高寄, 1989, p. 21〕といった意見に表明されている。この意見の中に、補助金制度改革という言葉が含まれているが、過去における分権改革がうまく行われていない理由としていろいろ指摘される事項のなかでも、最も大きく影響している要因の一つに財源問題が数えられるのは順当であろう。

いったい、この改革で地方の財源は増加するのだろうか。地方分権推進委員会の専門委員である神野直彦は、分権改革の性質を「地方分権推進委員会は明示的ではないとしても、

『事務権限委譲』戦略よりも『関与縮小・廃止』戦略を重視してきたといっている」〔神野, 1998 年, p. 7〕とその特徴を明らかにしたうえで、この改革によっても「地方の執行する事務事業が増加するわけではないので、地方自治体の財源を増加させる必要はない」〔神野, 1998 年, p. 8〕と表明している。その意味するところは次のようなものである。すなわち、この改革は、事務事業に対する国の関与を縮小ないし廃止して地方の企画・決定のもとに執行できるようにするのであるが、それらの事務事業は新たに国から降ろされるものではなく、もともと地方公共団体が実施してきたものであるから事務事業の量に変化はなく、したがって財源も増やす必要がないということである。

財源が増えないとすれば、地方の自主決定といってもその範囲は自ずと限界がある。しかも、これまでのような国から地方へのひも付きの特定補助金が存続するとすれば、事務事業の企画・決定を地方に委ねるとはいえ、財源は増えないうえに、補助金の認証を通じて国に支配される状況は変わらないのである。福祉事業の仕様を地域の実状に合ったように変更するといった決定を地方が行っても、国からの補助金の支出基準と違ったことをやると逆に自己負担が増えてしまう矛盾がある。したがって、過去を反省した新たな分権改革では、「税収では国対地方の比率が 2 対 1、最終支出は逆に 1 対 2 という現在の不均衡を是正することは、自治体の自立に欠かせない要件であろう」〔戸谷, 1998, p. 55〕という意見や、「地方の財源を地方が自由に使用できる財源に改革する」〔神野, 1998 年, p. 11〕という意見が普遍的支持を受けているように、特定財源を減らし地方が自由に使える一般財源を増加する財源の再配分が同時に行われることが分権の実をあげるためには極めて重要である。

この問題を中心主題の一つとした分権推進委の第 2 次勧告(1997 年 7 月)では、「地方税については、基本的に、この地方における歳出規模と地方税収入との乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、課税自主権を尊重しつつ、その充実確保を図っていくべきである」とか、「中長期的に、国と地方の税源配分のあり方についても検討しながら、地方税の充実確保を図っていく必要がある」〔地方分権推進委員会事務局, 1996 年, p. 57〕などの一般的な記述が行われている。しかし、そのための具体的な方策としては、「地方税体系の中では根幹というよりは子葉の部分である」〔戸谷, 1998, p. 55〕法定外普通税の許可制廃止、法定外目的税の創設、個人市町村民税の制限税率廃止の 3 点のみであり、本来の課題であるはずの国税から地方税への移譲については言及されていない。

税源が地域的に偏在している状況で地方税の割合を増加させるのはもともと難しい

問題ではあるが、もう一つの一般財源である地方交付税とセットで考えなければ解決の難しい問題でもある。分権化によっても事務事業の量は変わらないという前提だと、交付税の算定における基準財政需要額も変わらない。かりに、国税の一部を地方税に回したとすると、その増加した地方税は基準財政収入額に参入されるから差額である交付税額はその分だけ減少する。結局、地方の一般財源の規模は変わらないことになって、問題は解決されない。

地方一般財源が総体として増加する対策として残るのは、もう一つの主要な地方財源である国庫支出金たる国庫補助負担金を廃止して、これを地方に一般財源として交付するか、廃止しないまでも統合・メニュー化、運用の弾力化、補助条件の緩和などにより地方の自主性を高める方策であり、第2次勧告では、この点が詳細に検討されている。

整理合理化の例示としては、都道府県福祉人材センター、身体障害者相談員、精神薄弱者相談員、生活保護適正化対策運営対策事業費を一般財源化すること、特別養護老人ホームが他の社会福祉施設を併設した場合の職員配置基準、設備基準の弾力化、生活保護の監査指導に従事する委託職員の指定基準の簡素化、心身障害児通園事業利用人員の要件を概ね5人以上に緩和、ホームヘルプ事業の委託先の基準の緩和、在宅介護支援センターの入所施設との併設義務や職員配置基準の弾力化、時間延長保育サービスにおける対象児童数・延長時間の要件の弾力化、乳児保育事業の利用人員要件の弾力化、社会福祉施設定員の最低基準の引き下げなどが指摘されている[地方分権推進委員会事務局, 1996年, p. 50-54]。

こうした例示をみると、補助金を廃止して交付金とする方向は少なくとも社会福祉に関する限りは期待薄であり、財政面の自由度は相当制限された分権改革といわざるを得ないが、補助基準の弾力化が推進されるという意味では、かつてに比べればいくらかましな改革と言えるだろう。

## 第7章 地方自治体間での配分

### 1 目的

社会福祉サービスは、実施を担当する地方自治体がそのおかれた環境の中で工夫をこらして展開すべきであり、その結果として地域間で差異が出るのは当然だとの考え方がある。その一方で、国の法令や予算によって全国的に行われる社会福祉サービスの利用可能性が居住する自治体によって違うのは不公平だとの意見もある。このように、福祉資源の地域配分の問題は、格差を解消して国民を平等に取り扱うべしとする考えと自治による地域福祉の実現との間で相克する問題がある。

しかし、自治を重視し違いを認める立場であっても、例えばハートが問題提起した逆格差性向 (inverse care law) , すなわち、社会問題が多く発生して福祉サービスの必要性が高い地域であるほど供給水準が低いという関係[Hart, 1972]を容認するものではないであろう。つまり、地域差の存在そのものに問題があるのではなく、それが公正の観点から見て容認できる地域差であるかどうかの問題なのである。この問題は、見方を変えれば福祉資源が地域間でどのような規則性を持って配分されているのか、つまり、福祉ニーズを表す指標との間で納得的な相関関係が存在するかどうかという問題である。本章では、社会福祉財政の自治体格差を素材にしながら、地域間における資源配分の問題を検討する。

### 2 福祉資源の地域配分と公正

言葉それ自体としては同じ意味に受け取れる「地域差」と「地域格差」は、前者が価値判断を排除した表現、後者は価値判断を含んだ表現として使われることがある。これは語感としてそうした受け止め方があるという程度のことはあるが、先行研究の多くがこの2つを暗黙理に使い分けている。

第1のタイプとして、社会福祉支出の決定メカニズムに関する理論的な数理モデル[塚原, 1990]や、社会福祉施策の導入に関する数理モデル[塚原, 1992]を回帰式に置き換えて実証的に検討するために、地域データを活用した研究がある。これらは、地域格差そのもののへ

の関心というよりも地域間でデータが分散していることを活用したものである。

第2のタイプは、例えば、[曾原, 1978]のように都道府県別に見た生活保護率の「地域差」を詳細に分析しているが、そうした差の存在が好ましいとも好ましくないとも、どちらとも判断しないものである。また、[前田, 1983]は、高齢者の入院費用の「地域差」について、1人当たり診療費を1人当たり入院日数と1日当たり診療費に分解して、両座標上での都道府県別の分布特性を検討しているが、そうした差そのものについて明示的に価値判断を行っているわけではない。

第3のタイプは価値指向的な用語法を用いるものである。[小田, 1986]は保健医療資源の地域配分「格差」を、公平確保の観点から分析しているし、柵木は、在宅福祉施策の自治体間「格差」について、「財政事情による格差は、住民のナショナル・ミニマムのサービス受益の水平的不公平を生じさせており、今日・今後の実質的生存権保障上、問題といえる」[柵木, 1992, p. 79]という課題意識を表明している。斎藤・中井は「地方団体間で深刻な財政力の格差があり、何らかの財源措置を講じない限り、福祉サービスに関する地方単独事業の新たな地域間格差を引き起こす危険性がある」[斎藤・中井, 1991, p. 265]という問題意識から、福祉支出の「地域間格差」の要因分析を行っている。

「地域差」と「地域格差」という言葉に語感の違いがあり、実際の研究例でもそうした使い分けをみることができる。しかし、医療や社会福祉のような社会サービスの地域差を研究テーマに取り上げる動機には、それと明示してはいなくても地域差の存在に何らかの問題性を感じるからだと考えざるを得ない。先行研究における言葉遣いの例をみると、常にそうだということではないが、「格差」という言葉は不公平の観念に結び付けて用いられることが多いのであり、そうした価値指向としては、分配の平等や公平があげられる。

### 平等と公平

社会政策の追求する社会的価値としてしばしば指摘される平等について、武川は、アリストテレスの古典的区別である「数による平等」と「値打ちに応じた平等」を取り上げて社会政策における意義を検討している。すなわち、数量的平等と比例的平等、また「貢献を基準とした比例的平等」と「必要(ニード)を基準とした比例的平等」に細分したうえで、それぞれについて次のような解釈を施している。すなわち、数量的平等とは、「各人の階級、身分、権力、能力、貢献、努力、必要などといった個別的事情とはいっさいかわりなしに、全員が等しく扱われること」とされ、比例的平等とは、各人の何らかの特性が、

それ以外の特性のいかんとはいっさいかわりなしに、すべて等しく扱われること」〔武川, 1984, p. 460〕であり、比例の基準とされる個人の特性には貢献とニーズの 2 大分野があると指摘した。つまり、同じ状況に置かれている個人は等しく取り扱われるのが比例的平等の意味である。

平等概念のこうした区別は、英国の文献では平等(equality)と公平(equity)の違いとして論じられている。ジョーンズらは「『平等』と『公平』は、区別なく用いられることもあるが、実は極めて大きな意味の違いがある。『平等』の意味は等しい分け前であり、『公平』の意味は公正な分け前である。3 人が一つのケーキを分けるとき、平等の方針ではぴったり 3 分の 1 になるように分ける。しかし、3 人のうち 2 人は満腹状態で 1 人だけが空腹ならば、公平の方針では他の 2 人よりも空腹の人に大きな分け前を与える」〔Jones et al, 1978, p. 8〕と述べて、両者の違いを大変分かりやすく説明している。

ジョーンズらのいう平等と公平は、武川のいう数量的平等と比例的平等にそれぞれ対応しているが、英国の文献ではニーズに応じた分配のみを公平と呼ぶ傾向があり、貢献度に応じた分配を公平とは呼ばないようである。推測であるが、賃金や給与は本人の能力や業績など貢献度に応じた分配が認められても、そうした分配から生ずる不都合をニーズに応じた分配によって是正し、公平を達成するのが社会福祉の役割だと考えられているのであろう。ブラッドショウは、有名な福祉ニーズの 4 つの概念の一つに比較ニードを含めているが〔Bradshaw, 1972〕、これは他の地域で実施されているサービスとの比較によってニーズの有無を判定する考え方であるから、その基礎には公平の観念がもたれている。

#### 公平の法規範

「社会的公平の達成をめざす資源の再分配は、現代英国の社会政策の最も重要なねらいである」〔Bebbington and Davies, 1983, p. 309〕という意見もあるが、わが国ではどうだろうか。平等と公平の価値理念を明記した法律には、生活保護法がある。まず、無差別平等の原理(第 2 条)において、すべての国民が法の定める要件を満たすかぎり個人の属性にかかわらず保護の請求権を持つことが定められ、平等の理念が規範化されている。また、生活保護の基準は個々の世帯の生活需要の違いを反映するように定めるべきこと(第 8 条基準及び程度の原則)、保護は個別の世帯の実情に合わせて必要の違いを考慮して行われるべきこと(第 9 条必要即応の原則)を定めている。これらはニーズに応じた保護という公平の理念を規範化したものといえる。しかし、児童、老人、障害者などを対象とした個別

の福祉法では、福祉サービスの提供を平等におこなうべきとか、公平に行うべきとかいった規定がおかれていないので、社会福祉における公平の法規範は曖昧になっている。措置義務の積極的な履行を求めるソーシャルアクションが不断になされないと、必要な福祉サービスが整えられないという要素が残り、地方自治体による格差がもたらされる。

しかし、地方交付税制度においては、各地方自治体の標準的な収入だけでは標準的な行政需要をまかなえない事態が起こるので、不足分を補って財政面での公平性を確保することになっているし、老人福祉法等では地方自治体が計画を策定して事業を進める義務を定めているのであるから、社会福祉サービスにおける公平の主張は、単に理念としてばかりでなく法規範としての根拠も存在するものと考えられる。

#### 地域ニーズと地域的公正

社会における個人の公平な取り扱いの理念を地域に適用したのが Territorial justice の概念である。ここでは、地域的公正と訳しておく。各地域における社会福祉サービスが平等の理念の実現に向けて展開されるべきという考えをとると、地域における住民一人当たりのサービス量が等しくなることが期待されるが、地域的公正の概念はそれが誤りであると主張するところから生まれた。というのは、福祉ニーズの発生に影響を及ぼす社会経済的特性や人口構成等が地域ごとに異なっていると考えるのが妥当だとすると、人口規模が等しくても福祉ニーズの大きさは地域ごとに異なるはずだから、等しいニーズを公平に取り扱えば当然のこととして地域差が発生するからである。このようにして生まれる地域差は、公平の理念からみれば全く公正な地域差であり、地域格差として非難するには当たらない。デイビスが、この種の地域差を「地域住民のニードに従った」ものとして地域的公正と呼んだ[Davies, 1968, p. 16]のもうなずくことができる。

地域格差を問題とする論者でも、「格差は、地域住民の選好・ニーズにもとづく格差であれば認められる」[柵木, 1992, p. 79]とか、「地域的公平性が確保されていない状況の下では、サービス配分の実質的な公平性は実現しえない」[小田, 1986, p. 386]とか、「各地域のニーズが等しいレベルにあるというほとんど有り得ない状況を除いては、公平な供給パターンは地理的には不平等でなければならない」[Powell, 1992, pp. 145-146]などと指摘して、実質的に公平であればみかけの格差は問題ないという立場を表明している。

ところが、ウォーカーらが、「著しい地域差の存在は、同じ状況にあるサービス希望者が、単に居住地が違うという理由によって違った取り扱いを受けているのではないか、行

政の進め方のなかにニーズを充足して地域的公正を達成しようとする点で欠落するものがあるのではないかと、という疑問を抱かせる理由となる。ところが、地域差を表す統計それ自体からはこれを証明することができない」[Walker and Lawton, 1988, p. 447]と指摘しているように、地域差には公平な地域差と不公平な地域差があり、地域差だけをみてもいずれとも判断できない問題がある。現にみられるサービス量や財源の配分などの地域差が公平の観点からみて許される地域差であるのか、許されざる地域差であるのかを明らかにするところに固有の課題があるといえる。

### 3 地域格差研究の到達点

#### 地域ニーズ指標とターゲット効率性

ティムズは、『社会福祉辞典』で地域的公正の概念を解説したくだり、「デイビスの開拓的研究以来、地域的公正の考え方は社会政策をめぐる論議の中でしばしば取り上げられるようになった。しかし、地域的公正の測定にまつわる諸困難から他の人びとは必ずしも彼の考えを受け入れているわけではない」[Timms and Timms, 1982, p. 194-5]と指摘した。確かに、単なる地域差の分析を超えた地域的公正の分析を行うためには、地域ニーズの測定が必要である。しかし、全ての地域について個人や世帯を対象にニーズ調査を行うことは実際問題として困難である。とはいえ、それなくしては地域的公正の概念も、単なるアイデアに終わってしまう。この壁を突破する2つの試みがベビントンとデイビスによって1980年代の初期に行われている。

#### 地域ニーズ指標の開発

一つは、[Bebbington and Davies, 1980a, 1980b]で発表された。この研究は、施設及び在宅の老人福祉サービスに各地方当局が支出している費用が多すぎるか少なすぎるかを問題にしたものである。

まず、個々の地方当局管内に居住する老人の福祉ニーズを個人ないし世帯調査によらずに推計する方法を考案している。まず、ある地域で行われた個人を対象にしたサーベイ・データから規範的な基準で老人をニーズの重症度別に4つのグループに分類し、各グループへの所属の有無を判別基準とした判別分析ないし回帰分析を行った。判別要因には、後に他の地域に適用する場合に容易なように、年齢、性別、婚姻状況、世帯構成などセンサ

スからも容易にとれる変数を用いている。

こうして推計された判別関数ないし回帰式を用いて、各地域のニーズ人口を重症度の4類型ごとに割り出す。次に、それらのニーズ類型ごとに必要とされるホームヘルプ、配食、デイサービス及び施設サービスの量を設定する。続いて、サービスごとの標準的な単位費用を回帰分析により求めて、これとサービスの必要量の積を求めて各地域の標準的なサービス総費用を推計する手順で進められた。上記の手続きを経て割り出された地域ごとの標準費用と実際の費用を比較することによって、費用のかかりすぎている地域、標準的な地域及び少なすぎる地域に分類している。

アービングは、この研究で標準的ニーズ、サービス、費用が推計されている点をめぐって、「中央政府と個々の地方当局のプライオリティは違うかもしれない」[Irving, 1983, p. 242]が、彼等の方法ではこの違い反映できないと批判している。この点は、地方自治を重視する観点からは当然考慮されるべき改善点である。とはいえ、この批判に応えた改善は、結局は上記の方法を放棄して、個々の地域ごとに独自の立場でニーズ推計を行うという最初の困難に戻ってしまうジレンマがある。

#### ターゲット効率性による分析

もう一つは、[Bebbington and Davies, 1983]の論文に発表された。ここでは、全国をロンドン中心部、ロンドン周辺部、大都市地域、地方都市部及び農村部に分けて General Household Survey のセカンダリ・アナリシスによりターゲット効率性(target efficiency)を測定している。ターゲット効率性とは、真に必要としている人びとにサービスが配分されているかどうかを示すものである。必要のない人にサービスが行われていればその分を必要な人に回した方が効率的となり、ひいては公平の理念にかなう。こうした効率性が社会のサブグループ、例えば男女別とか地域別にみてどの程度実現しているか比較すれば、その一つの論点として地域的公正の問題を提起することができる。

ターゲット効率性は、垂直的効率と水平的効率の2つの下位概念に分けられる。垂直的効率は、選別主義の考え方につながるもので、利用可能な資源の総量を100とした場合に、真に必要としている人びとに振り向けられた分の割合で測定される。一方、水平的効率は、普遍主義の考えにつながるもので、サービスを真に必要としている人びとの総数を100とした場合に、実際に資源が振り向けられた人びとの割合で測定される。垂直的効率は資源の有効利用度を、また、水平的効率はニーズの有効捕捉度を問題にしたものであり、資源

の有効利用度の観点を導入した点に斬新性が認められる。

#### 地域的公平と地域的不公平の統合分析

上記 2 つの研究は、地域のニーズを測定したうえでサービス水準の地域差の公平性を分析した点で比類のないものである。しかし、サービスの地域配分が公平である、あるいは、逆に不公平であるという判断はできても、なぜそうなっているのか因果関係の分析が行われていない。

我が国で行われた研究例でも財政要因との関連を追求するなど、因果関係への関心はみられてきた。初期のころは、福祉サービス量を表す指標を多数の自治体について確保することが難しく、特定の福祉施策を実施しているか否かの数を数えることが行われた。[坂田, 1987b]は、ほぼ全部の市を対象(604 市)に、23 種類の高齢者施策の実施の有無を分析して、人口の大きな都市ほど実施している事業の種類が多いといったことを明らかにしている。この種の分析としては最大規模のものであり、それなりに意味のある研究ではあるが、利用人員等のような事業規模を表すデータではないので格差の要因をさぐるには難点があった。

事業規模の地域差の要因をさぐる研究には、福祉費用(または予算額)の地域差を説明しようとするものが多い。[杉澤・山崎・園田 1989]は東京都の特別区の老人・障害分野の個別施策の予算額と事業量とが関連を持つこと、さらに個別施策の予算額が区の財政規模(何れも人口対比)と相関係数にして 0.4 ないし 0.5 の関連を持つことを示した。[柵木 1991]は奈良県下の市町村(47 ヶ所)の在宅福祉事業経費の決算額を従属変数として、法定外普通税や公債費充当一般財源額を投入した重回帰分析において決定係数 0.507 の成績を得ている。[齊藤・中井 1991]は、全市の人口対比の老人福祉費が財政力指数と 2 次の直線関係にあることを見出している。

しかしながら、現実の複雑さを解き明かすためには、不公平をもたらすマイナス要因ばかりでなく公平をもたらすプラス要因も同時に働いているモデルを考えてみる必要がある。この観点から行われたのが、[Waker and Lawton, 1988] の論文である。彼等は英国の公的扶助制度の中の、臨時的生活需要への給付である Single Payment の地域格差を取り上げた。全国一律の基準により、統一した方式で運営されているはずの同施策の受給率に著しい地域格差が認められる原因をさぐるのが課題である。彼等は、給付の申請から受給の決定にいたるプロセスを中心にして、地域事務所管内の地域特性、広域区域の特性、地域事務所

の行政特性、各地域事務所が抱える公的扶助のケースロードの内容構成、さらには福祉権運動などの要因を配置して、全部で8種類の要因とこれらを結ぶ12の経路からなるヒューリスティック(発生論的)な仮説モデルを構築した。

続いて、各要因に関連する多数の変数を用いて、要因ごとに主成分分析による合成変数を構成し、これらを用いて、経路ごとに回帰分析を繰り返し、決定係数の変化を検討する方法で分析を進めている。この結果、ニード要因から説明できる Shingle Payment の地域格差は(統計的な分散の)3分の2以下であること、残りの部分は行政運営上の要因によりもたらされることを示している。

#### 4 自治体福祉財政の格差

##### 配分原理の違い

これまで紹介した研究の方向性は、福祉サービスの量的整備にみられる地域差を地域における福祉ニーズと関連付けて配分の公正問題を検討するところにある。しかし、そのような地域ニーズを統計的に把握する指標をめぐって、方法論的な困難を抱えている状況であるといえる。わが国においても、高齢者保健福祉計画立案にあたって各市町村で高齢者介護ニーズ把握のための社会調査が実施されるなど部分的なデータはとられていても、社会福祉全体をカバーする地域ニーズ指標が存在しないので、地域配分の公正を統計的に検討することが難しい。

ここでは次のように課題を変えて、地域配分問題を検討してみたい。自治体における社会福祉事業の財源は、自治体が一般財源から支出する分と、国から事業別に支出される特定財源たる国庫出金(補助金)に分けられるが、両者は配分原理が違っている。国庫支出金は、自治体はその支出対象となる事業を実施する場合に国が定める基準額に対する所定の負担割合で支出されるものであるから、その配分は自治体を実施する事業の量に応じたものになる。したがって、自治体自身が応分の負担ができない場合は補助金も支出されず、結果として社会福祉事業の規模は自治体の財政力に応じたものになり、それが地域ニーズを反映したものになる保証はない。

一方、自治体の一般財源の主要部分をなす地方税と地方交付税を比較すると、地方税収は各地方の経済水準に依存するから格差がもっとも如実に現れるものである。これに対して、地方交付税は自治体の標準的行政需要に対する地方税収の不足分を補うことを目的に

したものであるから、地域ニーズが考慮された配分になっているはずであり、これらの財源を組み合わせで行われる社会福祉事業の規模がもっぱら自治体の財政力で決まってしまうという言説の妥当性は検討の余地がある。

そこで、社会福祉サービスの水準を総合的に表すものとして住民一人当たり民生費決算額を自治体ごとに求めて、これと財政力との関連を検討してみた。これには、二通りの方法が考えられる。一つは、その言葉通り「財政力指数」との関連をみるものである。結果は、図 7-1 に示すように、負の相関関係、つまり、財政力指数の小さい自治体において民生費は高額になっている。もう一つは、行政需要の違いを考慮して税収格差が調整された「標準財政規模」（住民一人当たり）との関連をみるものである。結果は図 7-2 に示すように、正の相関関係、すなわち、標準財政規模が大きい自治体の民生費は高い。

図7-1 自治体の財政力と民生費の関係

(n=558市, 指定都市・特別区を除く, 1999年度決算)

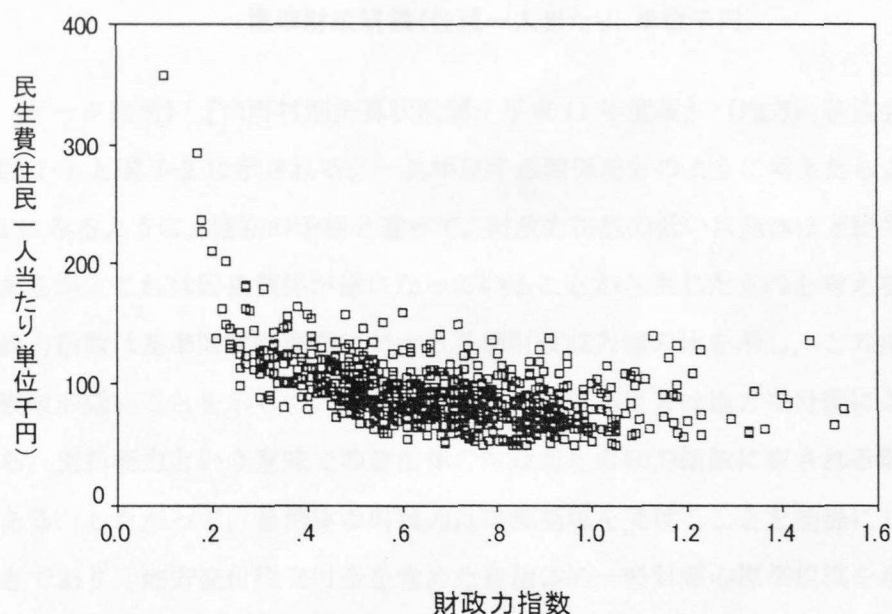
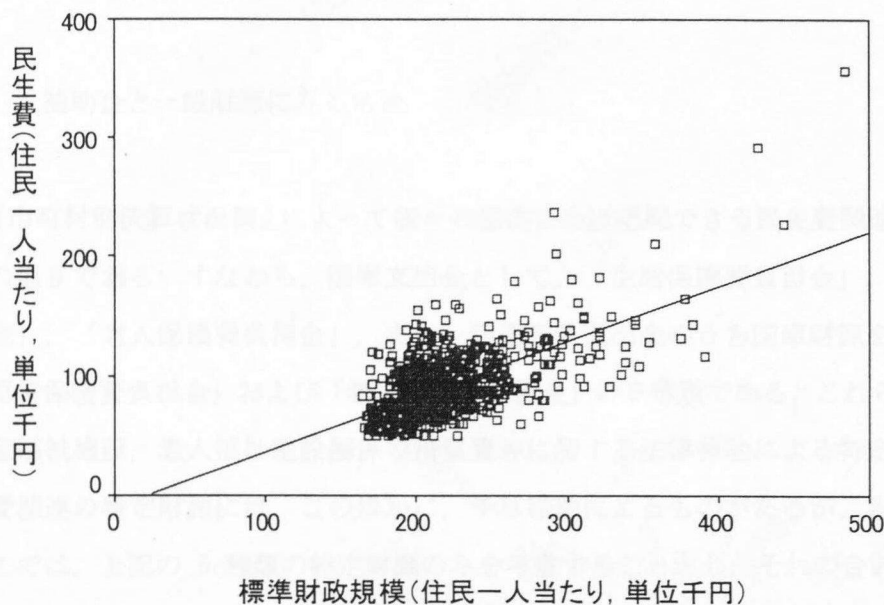


図7-2 自治体の標準財政規模と民生費の関係

(n=558市, 指定都市・特別区を除く, 1999年度)



データ出所) 『市町村別決算状況調 平成 11 年度版』 (地方財務協会)

図 7-1 と図 7-2 に示される, 一見相反する関係をどのように考えたらよいだろうか. 図 7-1 にみるように, 当初の予想と違って, 財政力指数の低い自治体ほど民生費水準が高いのであるが, これは因果関係が逆になっていることから生じたものと考えるべきであろう. 財政力指数は基準財政需要額に対する基準財政収入額の比を示し, この指数が低いほど地方税収が低いことを示しているが, 実際には税収不足分は地方交付税によって補填されるから, 支払能力という意味での自治体の財政力と財政力指数に表される財政力は違うものである. したがって, 自治体の財政力は財源補填を受けることを前提にしたものを考えるべきであり, 地方交付税交付金を含めた自治体の一般財源の標準規模を示す標準財政規模の方がより適切な指標といえる. なお, 財政力指数と標準財政規模は負の相関関係にある.

標準財政規模の計算式はやや複雑であるが, 基本的な部分は自治体ごとの地方税収に普通交付税額を加えたものと考えてよいから, 自治体の行政需要が考慮されたものである. 図 7-2 にみるように, 傾向としては標準財政規模と民生費は一次式で表される線形関係にあり, 社会福祉支出においても大まかには地域ニーズが考慮されたものと考えてよい. しかし, 民生費は図に描きこまれた回帰線の上下で分散している. これは, 標準財政規模が等しくても民生費の水準には違いもみられるということであり, これがいかなる原因で発

生するかを問うところに域格差問題の焦点があるといえるだろう。これは、特定財源たる補助金を収受した上であらわれる格差であるから、一般財源の投入水準の違いによって生ずるものと考えられるところから、その点を次に検討する。

#### 補助金と一般財源にみる格差

『市町村別決算状況調』によって個々の都市ごとに把握できる民生費関連の特定財源は、次の通りである。すなわち、国庫支出金として、「生活保護費負担金」，「児童保護費負担金」，「老人保護費負担金」，また、都道府県支出金のうち国庫財源を伴うものとして「児童保護費負担金」および「老人保護費負担金」の5種類である。これらは、生活保護、児童福祉施設、老人福祉施設関係の措置費等に関する法律補助による特定財源である。民生費関連の特定財源には、このほかに、予算補助によるものがあるが、資料の関係から、ここでは、上記の5種類の特定財源のみを考慮することとし、その合計額を便宜上、民生費関連特定補助金と呼び、これを民生費から差し引いた残りを民生費関連一般財源と呼ぶことにしたい。

1999年度決算から、全国の市が支出した民生費関連の特定補助金、一般財源、民生費について各一人当たり金額の平均値と標準偏差から、両者の比である変動係数によって格差の状況を表すと次のとおりである。すなわち、変動係数は、特定補助金の50.8%，一般財源が22.9%，民生費が25.3%となっており、特定補助金の地域格差に比べて民生費の格差はかなり縮小されていることを示している。一人当たり民生費関連特定補助金の裏負担として、地方自治体が定率の負担をしている限りにおいては、住民1人当たりの民生費の自治体格差は縮小しないことが明らかであり、それを超える一般財源の投入が各自治体で行われることによって、自治体間の分散を縮小しているといえる。

しかし、このような格差縮小効果は、ただ単に一般財源が投入されれば達成されるのではなく、それがすべての自治体に共通する特定の秩序を持って投入される時にだけ発生する。変動係数は平均値と標準偏差によって定義されるものであり、平均値に対する標準偏差の相対的な大きさを表している。そこで、以下の分析の参考のために、平均値と標準偏差の性質に関する次の定理を確認しておこう。

(定理 1.1) 変量の値に定数をかけると、その平均値は定数倍となり、標準偏差は定数の絶対値倍となる。したがって、変動係数は変わらない。

(定理 1.2) 変量の値に定数を加えると、平均値は定数分だけ増すが、標準偏差は変わらない。このため、定数が正の時、変動係数は小さくなる。

(定理 1 の系) 変量の値に定数を  $a$  掛け、かつ、定数  $b$  を加えると、その平均値はもとの変量の平均値の  $a$  倍に  $b$  を加えたものとなり、標準偏差は  $a$  の絶対値倍となる。この場合も、 $b$  が正の時、変動係数は小さくなる。

以上の定理を、自治体の社会福祉財政における一般財源の投入問題に適用すれば次の通りである。定理 1.1 の状況というのは、民生費が補助金額に比例する場合である。この時、比例定数を補助率の逆数と考えれば、補助率は法制度によって定められ、全ての自治体に同じように適用されるから、この状況は、自治体が補助金に対する定率の裏負担を行うのみで、それを超える財源配分を行わない場合を表している。このとき、民生費の平均値と標準偏差は、定理により民生費関連特定補助金の平均値および標準偏差の定数倍となり、変動係数は変わらない。

しかし、現実には民生費の変動係数は補助金のそれより小さくなっているから、定理 1.1 とは異なる方式によって一般財源が投入されていることになる。そこで、定理 1.2 の状況を考えて、各自治体の民生費は補助金に正の定数を加えたものになる。この場合は、確かに変動係数が小さくなり、一般財源の投入による民生費の平準化効果が生ずるが、一般財源の投入額がすべての自治体で等しいと考えることは非現実的である。したがって、一般財源の配分方式として、定理 1 の系に従う状況を仮定することが、最も妥当であると考えられる。

すなわち、民生費が、民生費関連特定補助金の 1 次関数で与えられる状況である。民生費が補助金の 1 次関数に従うとすれば、定理により、民生費の標準偏差は補助金の標準偏差の  $a$  倍となるのに対して、平均値は  $a$  倍よりも定数  $b$  分だけ大きくなるので、定数が正の時には、民生費の変動係数は補助金の変動係数より小さくなり格差縮小効果が発生する。

#### 線形モデルによる検討

そこで、定理 1 の系による次の線形モデル

$$\text{民生費} = \alpha + \beta \times \text{補助金} + \varepsilon$$

の当てはまり具合を調べてみよう。この式の係数  $\beta$  は、平均補助金割合の逆数という具体的な意味を持っているから、その回帰推定値は、1 より大きい正の値でなければならないし、

定数項  $\alpha$  の推定値も正の値でなければモデルは妥当でない。上記の線形モデルによって回帰式を推計したところ次のようになった。

$$\text{民生費} = 671.9 + 2.28 \times \text{特定補助金} \quad [1]$$

$$R = 0.938 \quad R^2 = 0.879 \quad s = 1505.9$$

みられるように、決定係数 87.9% のフィットの良い式が得られている。定数項ならびに係数の符号も期待に合致していることから、モデルの妥当性が支持されたといえる。

民生費が特定補助金の 1 次関数である以上、両者の差である一般財源も、一次式で表される特定補助金の関数であることが期待される。すなわち、

$$\text{民生費関連一般財源} = \alpha + (\beta - 1) \text{特定補助金} + \varepsilon$$

このモデルの定数項は[1]式のそれと一致しなければならないし、係数  $(\beta - 1)$  は正の値でなければならない。そこで、民生費関連一般財源を特定補助金の一次関数として回帰式を推計すると[2]式が得られる。

$$\text{民生費関連一般財源} = 671.9 + 1.28 \times \text{特定補助金} \quad [2]$$

$$R = 0.834 \quad R^2 = 0.696 \quad s = 1505.9$$

[2]式の定数項および係数の符号は期待を満たしているが、決定係数は 69.6% であり、モデルの当てはまり具合は[1]式よりも悪い。[2]式の説明率が予想外に小さいことの統計的な理由は、民生費関連一般財源の分散が期待されるものよりも大きくなっているためである。民生費、民生費関連特定補助金および民生費関連一般財源の分散共分散行列を検討してみると、[2]式から期待される一般財源の分散は、補助金の分散の 1.6 倍([2]式の係数 1.28 の 2 乗)でなければならないが、実際には、一般財源の分散は補助金の分散の 2.36 倍となっている。これに対して、補助金と一般財源の共分散は期待通り補助金の分散の 1.28 倍となっている。つまり、共分散は期待通りの大きさであるにもかかわらず、分散が期待よりも大きくなっているため、回帰の説明力が期待よりも小さくなったのである。要するに、モデルが現実に対して十分適合的でないということである。しかし、[2]式それ自身が全くおかしいというほど説明力が悪いということでもないので、回帰の回りの一般財源の分散をできるだけ小さくするようにモデルを修正する必要がある。

## 地域特性を投入したモデルの検討ーモデル1

これまで、平均値と標準偏差の性質に関する定理をヒントとして、一般財源の自治体間の分散を説明するモデルを考えてきたが、それは、一般財源を補助金の1次関数とみる単純なものであった。しかし、実際の自治体の座標は直線の上下にかなり厚みを持つて散布している。このことから、636都市の全てを一本の直線で表現することにはそもそも無理があり、それぞれ固有の直線に従ういくつかのグループに自治体を分けるべきだと考えられる。

### 生活保護の級地区分によるグループ分け

どのような基準によって自治体のグループ分けを行うかは見当をつけにくい課題であるが、ここでは生活保護の級地を基準に選んでみた。定数項と係数の組み合わせによって無数の直線があり得るが、直線の上下に平行移動した複数の直線と、傾きを異にする複数の直線の二通りが典型的なものとなり、この二つのどちらが社会福祉の財政制度に照らして妥当なモデルであるかを考察する際、級地制度の持つ意味が重要になるからである。

直線の傾きが異なるということは、補助金の逆数の係数が異なることに等しいが、これは、自治体グループごとの一般財源の平均値が異なることを意味している。他方、直線が平行移動するということは[2]式の定数項が異なることであり、この場合も、自治体グループごとの一般財源の平均値は異なってくる。つまり、自治体のグループ分けによってモデルを修正する意味は、自治体グループごとの一般財源の平均値の違いを適切に表現できるようにすることにある。

それは、係数が自治体グループごとに異なっても、定数項が異なっても表現できるが、社会福祉に特有の財政制度により、係数が異なると考える方がより妥当である。なぜなら、生活保護の級地区分ごとに単位費用が異なるからである。この分析の対象年度である1984年度においては3級地制がとられており、生活扶助基準は1級地を100とした場合、2級地91、3級地82となっていた(級地は、その後、3つの級地制をそれぞれ2つの枝級地を設けた6級地制に変更された)。また、生活保護以外の諸福祉の措置における措置費のうち、生活費の基準も生活保護の級地区分に準じて行われている。したがって、全く同一の人口規模あるいは対象人口を持つ自治体であっても、級地が違えば単位費用が異なり、下位の級地ほど補助金額は小さい。補助金額の割引は定率的に行われ、定額で行われるのではない

から、モデルの定数項が級地ごとに異なると考えるより、係数が異なることによって補助金の単位費用差が定率的に補正されると考えることの方に、より積極的な根拠が認められる。

以上の考察により、モデルの第1次修正として、都市の級地が異なることによりモデル1の係数が変化するようにモデルを組替えて回帰推定を行ったところ、モデル1（表7-1）の結果を得た。級地制度によるグループ分けの効果として、決定係数は75.3%に改善され、回帰式の説明力は上昇した。グループ分けの一つとして級地を用いることの有効性が支持されたといえる。級地を表すダミー変数G1, G2, G3の効果により補助金に掛かる係数は1級地、2級地、3級地の順に小さくなっており妥当な結果といえるが、次節で述べるように、その値の大きさにはやや疑問がある。

表7-1 都市の住民一人当たり民生費関連一般財源を  
従属変数とする回帰モデルの検討（1）（n=636市）

説明変数	モデル1 偏回帰係数
定数項	1046.4
民生費関連特定補助金	1.000
地域区分ダミー1（1級地=1）	1.527
地域区分ダミー2（2級地=1）	1.073
地域区分ダミー3（3級地=1）	0.487
決定係数(R <sup>2</sup> )	0.753

備考）地域区分ダミーは民生費関連特定補助金の係数である。

## 都市の地域特性および財政指標によるモデルの修正

### モデル1への疑問

級地ごとの単位費用の定率的な差を考慮したモデル1は、フィットの良さを改善し一応成功といえるものである。しかし、級地ごとの係数の差に、やや疑念がのこる。モデル1によれば、1級地の係数は1.527、2級地の係数は1.073、そして3級地の係数は0.487で

あるが、1 級地の係数を 100 とすると、2 級地の係数は 1 級地のその 70.3%、また、3 級地の係数は 1 級地のその 31.9%である。もちろん、補助金には保護費や措置費ばかりでなく、医療費や建設事業の補助金も含まれるし、保護費と措置費の間でも級地による割引率が異なるなどの事情があるので、モデルの係数間の級地差が生活扶助の級地差と一致しなければならない理由はない。しかし、1 級地と 3 級地の間の単価差が 100 対 32 というのは、(特に根拠がある訳では無いが)やや大きすぎるように感じられる。

この原因として、モデル 1 の係数の中に、自治体の地域特性なり財務状況の違いが混ざり込んでいるためではないかと考えている。家族の扶養機能や地域社会の共同性が脆弱化した地域では社会福祉へのニーズがより多く持たれることが考えられる。一方、赤字幅が大きいとか、借金返済が大きいとか、あるいは、財政の硬直度が大きいなど財政指標が悪化している地域では、同じ社会福祉問題を抱えていてもより小さい財源配分しかできない問題が生ずると考えられる。

モデル 1 では、このような都市の地域特性や財政指標の要因を組込んでいないために、係数の中にこれらの違いの効果が織り込まれてしまい、係数の格差が、単位費用の差を反映する以上に大きくなっているものと考えられる。そこで、地域の特性や財政指標を表現する変数を明示的に投入して、その効果を分離してみたい。

#### 地域特性総合変量および財政指標総合変量の構成

地域特性を表現する指標は、いろいろ多様なものが考えられるし、財政指標を表現する指標も多様なものがある。前者では、人口の年齢構成に関する諸指標、人口の密集度に関する指標、産業や経済状態に関する諸指標、世帯の状況に関する諸指標などが主なものであろう。後者では、財政の赤字・黒字の大きさを表す実質収支比率や、借金返済の大きさを表す公債費関係の諸比率や、財政の硬直度を表す経常収支比率や、自主一財源の需要充足の程度を示す財政力指数などが主なものとなる。一般に、このような地域特性指標間または財政指標間には中強度の相関があり、ある一つの事象が同時に他の事象をも表現していることが多い。いろいろな指標は、地域という一つのものを別の角度からみているという意味が強いから当然そのようなことが起こる訳である。例えば、核家族の割合が高い地域では、同時に、人口の密集度や、雇用労働者の割合や、所得水準や、第 3 次産業の就業率などが高いことと連動し、人口の年齢構成は若い方に厚くなっている。財政指標についても同じことがいえる。このような状況では、ある一つの指標を取り上げて、それが明示

している直接の意味だけに基づいてデータを解釈することは、あまり意味がない。むしろ、こうした多様な諸指標の総合化を行って、諸指標に共通する要素によって地域の特性を表すことが適切である。このため、地域の特性を表すと考えられるいくつかの指標について主成分分析を行い、総合変量を構成することとした。

表 7-2 都市の地域特性および財政指標の主成分分析結果

(n=636)

	因子負荷量		共通性
	第 1 主成分	第 2 主成分	
人口集中地区人口割合	0.902	-0.033	0.815
核家族指数 <sup>1)</sup>	0.862	0.074	0.748
一人当たり課税対象所得	0.859	-0.136	0.757
雇用者割合	0.795	-0.156	0.660
老年人口指数	-0.756	0.267	0.643
第 3 次産業従業者指数 <sup>2)</sup>	0.734	0.060	0.543
財政力指数	0.579	-0.519	0.605
公債費負担比率	-0.252	0.850	0.786
公債費比率	-0.116	0.847	0.731
経常収支比率	-0.007	0.822	0.676
実質収支比率	-0.081	-0.701	0.498
固有値	4.906	2.553	
寄与率	0.446	0.232	

注 1) 「核家族世帯数」÷「その他の親族世帯数」

2) 「第 3 次産業就業者数」÷「第 1 次産業就業者数」

資料) 地域特性指標は『1980 年国勢調査』，財政指標は『1984 年度市町村決算状況調』を用いた。

主成分分析に投入した地域特性諸指標は、人口の密集度、人口の年齢構成、世帯構造、産業構造、雇用労働者の割合、所得水準の 6 領域から選ばれ、それぞれ次のもので代表させることとした。(1)人口集中地区人口割合、(2)老年化指数(老年人口/年少人口)、(3)核家族世帯指数(核家族世帯数/その他の親族世帯数)、(4)第 3 次産業指数(第 3 次産業就業者数/第 1 次産業就業者数)、(5)雇用者割合、(6)住民 1 人当たり課税対象所得である(以上の

うち、(3)と(4)の名称は一般に使われている訳ではなく、この分析限りの呼称である。また、データは昭和55年国勢調査結果を用いた。財政指標については次の5つの指標を用いた、すなわち、(7)実質収支比率、(8)公債費負担比率、(9)公債費比率率、(10)、(11)財政力指数である。

以上の11変数について主成分分析を行ったところ、固有値が1を超える2つの成分が抽出された。この2つの成分のバリマックス回転による因子構造は表7-2の通りである。第1主成分の固有値は4.191、寄与率(分散比)は44.6%、第2主成分の固有値は2.55、寄与率は23.2%、第2主成分までの累積寄与率は67.8%であり、まずまずの結果であった。

さて、各々の主成分に対する各変量の因子負荷の状況をみると、第1主成分に対しては、地域特性変量の負荷が非常に高く、財政力指数を除けば0.7以上の負荷を示している。第1主成分に共通するものは「都市化度」と考えられ、都市化の主成分を表している。財政指標関係の指標は、財政力指数を除いて、都市化の主成分にはほとんど負荷を持っておらず、第2主成分に対していずれも0.7以上の高い負荷を持ち、独自の因子を構成している。第2主成分は財政指標の因子といえる。この因子得点の値が高い(低い)と財政状態が悪いと判断される指標が正(負)の負荷を持っているので、財政悪化の主成分を表していると考えられる。以上のように、都市化の主成分と財政悪化の主成分が非常に明確に分離されたが、このことは、財政指標と都市化が相関関係を持たないことを意味している。都市化が平均以上に進んだ都市であっても、財政指標の悪いところと良いところがほぼ半数ずつあるということである(逆も真)。なお、財政力指数は、両方の主成分に同程度の負荷を持つ特殊指標である。おのおのの主成分について「都市化度」および「財政悪化度」というべき総合変量を求めた。この変量は平均0、標準偏差1の標準化変量である。

#### 都市化度と財政悪化度の投入—モデル2

以上の手続きによって計算された2つの総合変量である都市化度と財政悪化度をモデル1に投入したところ、表7-3に示すモデル2の結果を得た。

定数項、係数ともすべて検定により1%以下の水準で有意であった。モデル2の決定係数は77.1%であり、モデル1の75.3%に比較してその上昇は僅かである。これはモデル1の級地の係数の中にすでに織り込まれていた単位費用差を超える地域差が抜きだされて、都市化度および財政悪化度の効果に移されたと解釈できる結果である。この結果、級地ごとの係数の差は1級地を100としたとき、2級地は72.9、3級地では50と縮小した。

モデル2について説明しておくことにしよう。このモデルによれば、生活保護の級地区分ごとに補助金額が割り引かれるが、同一の級地である場合には都市化度が平均以上(以下)の都市では、一般財源の投入額が、都市化度の標準偏差を単位として、係数の分の金額が増加(減少)し、同一の級地、かつ、同一の都市化度の場合には、財政悪化度が平均以上(以下)の自治体では、一般財源の投入額が財政悪化度の標準偏差を単位として係数分の金額が減少(増加)する。これに定数項に示される金額が加わって個々の都市の一般財源の額が決まるということである。以上のような説明は、全国 636 市の民生費関連一般財源の分布に見られる分散の 77%に当てはまり、残りの 23%程度は、全自治体に共通のなにか別の要因で説明されるか、または、共通には説明することのできない個々の自治体の個別性として残されるということである。

表 7-3 都市の住民一人当たり民生費関連一般財源を  
従属変数とする回帰モデルの検討 (2) (n=636 市)

説明変数	モデル 2 偏回帰係数
定数項	986.9
民生費関連特定補助金	1.000
地域区分ダミー1 (1 級地=1)	1.435
地域区分ダミー2 (2 級地=1)	1.047
地域区分ダミー3 (3 級地=1)	0.732
都市化度主成分得点	371.4
財政悪化度主成分得点	-215.6
決定係数(R <sup>2</sup> )	0.771

備考) 地域区分ダミーは民生費関連特定補助金の係数である。モデル2で追加投入された都市化度主成分得点と財政悪化度主成分得点は表 7-3 に示す主成分分析に基づく合成変量(平均 0, 標準偏差 1)である。

## まとめ

自治体の社会福祉財政における一般財源の分布特性を検討した結果、妥当とみられるモ

いると考えられる.

正の考え方を重視した改革が進められる必要がある。

## 第8章 地方自治体内部での配分と社会福祉計画

### 1 目的

1990年代になると、社会福祉の計画化が本格化した。社会福祉計画は、資源計画、すなわち、福祉サービスの提供に用いる設備・施設や人員などを、その時々予算の都合にまかせて整備するのではなく、5年ないし10年の間に達成すべき目標を掲げて確保しようとする計画と、そうした資源を運用する組織体制を整えるための組織計画に分けられる〔小林, 1996〕。このような意味での社会福祉の計画化は1990年代初頭における高齢者保健福祉に関する市町村計画の導入がけん引役となり、やがて保育や障害者対策の領域に広がり、2000年の社会福祉法ではそれらを総合化した地域福祉計画が法制化された。これらの計画の最も大きな特徴は、① 全国津々浦々の市町村において策定されるものであること、② 福祉サービスの整備目標量が、財政的可能性のような供給力ではなく、福祉サービスの必要(ニーズ)量を基に設定すべきとされていることの二点に集約される。

この二つの特徴をもっとも明瞭に表している法規は、老人福祉法における計画の規定である。すなわち、同法第20条の8⑤では、「市町村老人福祉計画は、当該市町村の区域における身体上又は精神上の障害があるために日常生活を営むのに支障がある老人の人数、その障害の状況、その養護の実態その他の事情を勘案して作成されなければならない」とされている。福祉サービス整備のための資源計画がニーズ原則によって展開されることは、わが国の福祉行政の革命的な転換であった。本章では、計画化による自治体財政の変化の検討を試みることにするが、計画化は行政の合理性を確保しようとする試みであるから自治体内部での資源配分の変化を促す機能を果たしたか否かが検討課題になる。このため、市町村老人保健福祉計画が策定された1990年代中期から、目標年度であった99年度までの自治体福祉財政の変化に焦点を合わせることにした。

### 2 計画と財政の関係をめぐる仮説

#### 消費税導入と福祉計画の法制化

1990年代に社会福祉が計画化の時代に入った背景として、89年の消費税導入があげられ

る。75年に赤字国債を発行せざるを得なくなって危機を感じた政府は、問題解決のために新税の導入を計画した。大平正芳政権時には一般消費税構想を打ち出して総選挙を戦ったが自民党は敗北した。この苦い経験を受けて増税は見送りとなり、80年代には「増税なき財政再建」の国家目標のもとで行財政改革の嵐が吹き荒れた。しかし、80年代後半には再び新税導入が目指され、中曽根内閣で売上税など課税範囲の広い間接税導入がさまざまに議論され、ついに消費税構想としてまとまった。時は、バブル経済の絶頂に向かうころで経済の追い風もあった。

消費税法は89年1月に成立・公布された。同年4月1日からわずかな例外品目のほかはほとんどの財やサービスの売上げに対して3%の消費税が課せられることになり、併せて砂糖消費税や物品税、入場税、通行税(以上は国税)、電気税・ガス税(地方税)等の多くの間接税が廃止された。さらに94年の税制改革で消費税の税率5%への引上げ(地方消費税1%を含む)が行われ、97年4月1日から実施された。消費税が国税収入総額に占める比率は95年度が10.5%、97年度が16.5%である。このいずれの場合も、新税導入ないし税率引上げの大義名分となったのが高齢社会であり福祉充実である。

新税は福祉目的税(その目的以外には使わない税)ではないのだから、それは単なる口実に過ぎない、とみる人もいるだろう。しかし、それがたしかに福祉に使われることを担保する方策として策定されたのが、ゴールドプラン(「高齢者保健福祉10ヶ年戦略」平成元年12月)である。この計画の前文には、「我が国は、いまや平均寿命80年という世界最長寿国となり(中略)明るい活力のある長寿・福祉社会としなければならない。このため、消費税導入の趣旨を踏まえ(中略)今世紀中に実現を図るべき10か年の目標をかかげ」(下線引用者)高齢者保健福祉の公共サービス基盤整備を強力に推進すると記されている。94年末に改訂された新ゴールドプラン(「高齢者保健福祉10か年戦略の見直しについて」平成6年12月)でも、「平成7年度予算編成に際して、今次税制改正における措置を含め(中略)財源を追加的に措置することとした」(下線引用者)と記されている。

消費税収入の全部が高齢者介護に使われるのではないから、口実という言葉も一部あてはまらないわけではないが、ともかくこれにより我が国の福祉行政の計画化が一気に進むことになった。というのは、ゴールドプランが単なる国の掛け声に終わらないように、1990年に老人福祉法と老人保健法を改正して、すべての自治体が義務として老人保健福祉計画を作らなければならない、という条文が新たに設けられたからである。自治体にとっては外からやってきた動機であるから、熱意の程度はさまざまであったが、94年度までには全

国の自治体で老人保健福祉計画が出そろった。その後、児童福祉の分野、障害者福祉の分野でも計画作成を求める法制化が相次いで行われ、介護保険でも計画が法制化された。

#### 政策の諸形式－法令・予算・計画

計画とは、一定期間に達成すべき目標を定めそれを達成するための手段を合理的に体系化し、関係する者の行動に指針を与えるものであり、政策の一つの表現形式である。しかし、政策の表現形式はほかにもある。主なものとして、法律、命令、規則、基準、要綱などの法令のほかには予算があげられる。政策の実現のためには、法令、予算、計画の三つが一体となって機能することが望まれるが、現実にはギクシャクした関係であることが多い。

福祉に関する法令をみると、国、都道府県、市町村が実施すべき施策が規定されているから、新しく法律や規則ができるとか、既存の法律に新たな条項が追加されると、それだけで福祉政策の実現が保証されるかのように思われる。しかし、法令には限界がある。それらの施策をどの程度行うべきか数量が示されないことが多いからである。そこで、国や自治体では次年度に実施する福祉サービスの事業計画を立て、それを金額に換算して予算を決めている。予算が認められなければ法令に規定された施策を実施できないという点で、法令と予算は車の両輪のようなものである。

しかし、こうした枠組みの中でも、政策の実現はままならない。福祉部局が次年度の事業計画に基づく見積り額を要求しても、思うような結果が得られる保証がないからである。資金に限りがあるということもあるし、福祉以外の部局から出される諸要求を全部並べて全体の枠に収まるように調整しなければならないということもあり、各部局の立場からみると要求どおりの資金が得られないことがほとんどである。

このように、国や自治体の各部局またそれにつながる利益団体等の諸要求を全部並べて総合調整されたものが予算であり、行政活動はそれに縛られて行われるので、予算も計画の一種といえるはずのものである。しかし、予算を計画とイわないことが多いのは、次年度の予算を検討する場合に、従来の施策のなかで必要なものと不要なものを選び分け不要なものは廃止して新しいものに入れ替えるとか、同じ目的を達成するための異なる手段のなかで最も効率的なものを選択するといった合理性が、現実にはなかなか確保されないからである。そこで、毎年予算を何年間か積み重ねて行くうちにはこのような状態が達成されるという将来像を示した計画があれば、予算編成当局に対してその根拠や合理性を主張でき他部局との調整も進みやすい。予算そのものが直ちには合理的なものにならなくて

も、そうした指針があることで長期的な観点から政策の合理性を確保しようとするのが計画である。

しかし、法令と予算を橋渡しするはずの事業計画が、逆に獲得可能な資金額を見越したうえでそれに合わせて作成されるという逆転現象が生じることがある。つまり、政策の主役であるべき計画が予算に対して従たる位置づけを持つことになる。これは、「実現が約束された計画」といってよいが、それは予算の裏返しであるから特別に「計画」という名前を付ける意義は小さい。とすると、計画という政策形式の実質的な意味は、「実現が目指される計画」であるはずだが、それと予算との連動が保証されない場合は実現可能性が常に問題になる。

#### 予算の作成様式－目的志向と手段志向

さて、「実現が約束された計画」は、計画実現のための手段である資金が獲得できることを前提にしているので、手段に重きをおいた計画といえる。一方、「実現が目指される計画」は、手段を先に検討するのではなく目的を先に検討してその達成に必要な資源の獲得をめざすタイプの計画である。

この区別は、予算の作成方式にもあてはまる。意思決定の理論として政治学で検討されてきた伝統的な考え方に、合理主義的な予算作成とインクリメンタルな予算作成の区分がある。合理主義予算が目的志向で行政ニーズや需要の計測から出発するのに対して、インクリメンタル予算では目的よりも手段に重きを置く点が決定的な違いといえる。インクリメンタル予算では、前年度予算からの増加分ないし減少分というマージナル（限界的）な変化部分だけが検討対象となり、実績内容の総括的な評価が軽視される傾向がある。このため、現行の手段を維持することが目的であるかのような錯覚に支配されてしまう。

この二つは考え方のモデルとして示されているものだから、現実には、合理主義に近いやりかたをしている自治体もあるだろうし、インクリメンタルに近いやりかたをしている自治体もあるだろう。それを知るための研究方法には、関係者へのインタビューによるもの、計量モデルを立ててシミュレーションを行うもの、予算の変化率や構成比を観察するものなど多様であるが、多くの政治学者がそうした実証研究に取り組んでおり現実の予算作成はインクリメンタルに行われているという結論を得ているものが多い。

もっとも古典的で代表的な業績は[Wildavsky, 1964]であるが、アメリカの連邦予算の作成に関係する議員や官僚など 160 人にインタビューを行い、予算作成プロセスがインクリ

メンタルであることを明らかにした。日本の政府予算についてこれに準じる方法を用いてキャンベルが行った研究では、「（大蔵省の）主計官が、自分の担当分野についていかに誠実に研究し、要求を分析し、補強資料を集めても、結局のところ主計官は実績となった予算をよりどころとするものなのである。……複雑で不確実な状況では、現在どれだけ使われているのか、何に使われているのかということが、ほとんど唯一の利用可能で明確な、真実の情報なのである」[Campbell, 1977, 訳書 p.107]と指摘されている。

より簡単な研究方法は、予算の変化率や構成比を観察するものである。これは予算作成のプロセスではなく結果に着目しており、インクリメンタルなプロセスが前年度予算からの限界的な変化として展開されるのであれば、その結果としての個別経費の変化率は予算総額の変化率から大きく離れたものになることはできず、予算総額に占める割合（構成比）に大きな変化は生じないはずだという仮定がおかれている。この方法を用いた研究は[坂田, 1978]などで行われ、わが国の社会保障予算のインクリメンタル性が明らかにされている。

#### 給付制度の類型

しかし、計画と予算の関係は、福祉サービスの提供における供給側と受給側の関係のあり方に左右される面がある。社会福祉サービスのような給付制度には、二通りないし三通りの制度の組み立て方があり、どれを採用するかによって給付に振り向ける資金が自動的に決まるものと実施機関の意向によって決まるものがあるからである。それらは、エンタイルメント制度、裁量（デイスクリーション）制度およびキャップ制度といわれる[King, 2000]。

エンタイルメントとは「権利付与」といった意味であり、公的年金のような社会保険がその典型であるように、明文化された資格基準に合致する場合には実施機関の裁量を入れずに自動的に給付が行われる制度である。社会保険以外でも支給要件が法規に明文化されたもの（例、児童扶養手当）はエンタイルメント制度である。したがって、エンタイルメント制度による場合は、予算規模はサービス種別ごとの受給権者数を独立変数として自動的に決まってしまう従属変数になる。

裁量制度は、資格基準を明文化しない、あるいは、抽象的な規定にしておいて、個別ケースへのサービス提供の可否を実施機関が判断する制度である。いわゆる措置制度は、実施機関が必要と判断したときに行われものであるから、福祉サービス提供の可否が行政庁の判断に委ねられた裁量制度である。裁量制度のもとでは、利用可能な資金の範囲に納ま

るように福祉サービスの提供を制限する動機が働きやすい。

この区別が曖昧なものがある。その典型は、生活保護制度である。生活保護法では「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる」（第 2 条）とされているから、エンタイトルメント制度と考えがちである。しかし、支給要件の定めが、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる」（第 4 条）となっており、個々の申請者が要件を満たしているかどうかの判断が実施機関（実際にはその職員）の裁量に委ねられる部分を残している。「資産、能力その他あらゆるもの」の認定が恣意的にならないよう実施要綱が細かく定められていて、担当職員にそれを徹底する訓練が行われているが、個別ケースで争点が発生し訴訟が提起されることがある。

このほか、2003 年度から措置制度に代わって開始される障害者福祉の支援費制度は、個別のサービス利用は利用者の判断に任されるので支援費の提供が決定された時点でエンタイトルメントが実現するとも考えられるが、支援費額の決定に役所の裁量が入らないとも限らない。

三つ目のキャップ制度は、King[2000]の解説では、一定の限界内で資金の増加を認める制度である。政府予算全体に上限が設定される場合や個別の給付制度に上限が設定される場合を含めて具体的には多様な形をとる。また、上限を金額で表示する方法、増加率で表示する方法、人口増加率で表示する方法など多様である。わが国の社会保障や社会福祉には制度としてキャップを組み込んだものは存在しないが、予算の調整を通じて実質的な上限が形成されているという研究結果がある[坂田, 1980]。

#### 計画の実現可能性

ニーズ原則に基づく社会福祉計画がいかにして達成されるかについては、上記に述べた諸要素を組み合わせると、表 1 に示す 4 つの組み合わせパターンによる仮説を考えることができる。

福祉制度が裁量制度でありかつ予算がインクリメンタルである場合には、割り当てられた資金の範囲内で実施できるように計画が修正され、いわゆる「実現が約束された計画」となる。修正されないままであれば、財政との関連をもたない「絵に描いた餅」となり、計画としての意味が限定されてしまう矛盾を抱えてしまう。

表 8-1 福祉制度の構成と予算作成方式の組合せからみた計画の実現可能性

制度構成 予算作成方式	裁量制度	エンタイトルメント制度
インクリメンタル予算	①計画の修正ないし放棄	③計画の達成のためには 公費以外の財源が必要
合理主義予算	②財源の優先配分による計 画の達成	④計画の実現可能性 大

裁量制度であっても、目的達成のために優先的に予算が配分される合理主義の要素があれば、次年度に一举に目的が達成されなくても年次計画として実現が期待できる。

福祉制度がエンタイトルメント制度である場合でも予算には限りがあるので必要な資金が得られるとは限らず、予算作成がインクリメンタルとなる組合せがありうる。この場合には、社会保険制度の構成をとって保険料収入を当てるとか、利用者からの自己負担を徴収するなど公費以外の財源が必要になる。

エンタイトルメント制度のもとでニーズ原則による社会福祉計画を達成するには、本来、予算作成は合理主義的でなければならないだろう。

計画の導入による福祉改革は、①から④への変化、すなわち合理性の確保を目指して進むべきものだが、予算に限りがあるからには、現実の可能性としては、②ないし③への方角をたどるものと思われる。わが国の社会福祉制度が裁量による給付として構成されてきたことを前提とすると、ここでの分析課題は、(1) 計画の導入によって①から②への変化が生じたか否か、また(2) 変化が生じたとすればどのような特性を持つ自治体で生じたのかの検討におくことが妥当であろう。以下、(1) の課題については 3 節で、(2) の課題については 4 節で検討する。

### 3 計画と地方財政

#### 変化の尺度

計画的に社会福祉資源の整備が行われることは、現行サービスを維持した上で追加の資源を獲得することを意味するから、財政統計上では社会福祉への資金配分額が計画期間を通じて継続的に増加していなくてはならない。ただし、歳出予算総額に占める社会福祉へ

の配分率がかなりの期間一定値を保つ典型的なインクリメンタル予算であっても、歳出総額が増加していれば社会福祉への配分額も増加する。これは、歳出総額に影響を及ぼすマクロ経済要因によって社会福祉計画の成否が翻弄されることを意味するから、金額が増加していることをもって計画が財政的に支援されているとは必ずしもいえない。

計画化はインクリメンタリズムを脱して合理主義に近づこうとする試みであるから、資金増加がインクリメンタリズムの結果として生じたのではなく、優先性を与えられた結果として生じたことが示されなければならないが、これを判断するものとして、Kelly[1989, pp. 196-7]は三つの尺度を提案している。すなわち、BSM (budget share measure) 尺度、PCM (percentage change measure) 尺度そして CM 尺度 (composite measure) の三つである。それらの意味内容から、ここでは、BSM 尺度を配分率階差、PCM 尺度を変化率階差、そして CM 尺度を重み付き変化率階差と呼ぶことにする。

#### 配分率階差 (BSM 尺度)

配分率階差とは、2 時点における歳出総額に占める特定経費の割合の差で表される。すなわち、歳出総額に占める個別経費の割合 (配分率) は前期の配分率の関数であるという仮説がその背後にあり、配分率の安定性を表す尺度である。

この指標を  $N$  個の自治体について計算しその平均を計算する場合は、そのまま加えると正負の符号が打ち消しあうので階差の絶対値を加え合わせなければならない。すなわち、基準時  $t_1$  と比較時  $t_2$  における歳出総額  $T$  に占める個別経費  $B$  の割合 (配分率) の差の絶対値をとり、その平均を求めると次式のとおりとなる。

$$BSMの自治体平均 = \frac{\sum_{i=1}^N \left| \left( \left( B_i^{t_2} / T_i^{t_2} \right) \times 100 \right) - \left( \left( B_i^{t_1} / T_i^{t_1} \right) \times 100 \right) \right|}{N}$$

#### 変化率階差 (PCM 尺度)

変化率階差とは、2 時点間の特定経費の変化率から歳出合計の変化率を引いた値で表される。これは、個別経費の増減が歳出総額の変化率の関数であるとの仮説によるものであり、個別経費への資金提供が完全にインクリメンタルであればその変化率は歳出総額の変化率と一致する。

BSM 尺度の自治体平均がそうであったと同じ理由で、PCM 尺度についても自治体平均は次

式に示すように、階差の絶対値で表示される。

$$PCMの自治体平均 = \frac{\sum_{i=1}^N \left( \left( \left( {}^{t^2}B_i - {}^{t^1}B_i \right) / {}^{t^1}B_i \right) \times 100 \right) - \left( \left( \left( {}^{t^2}T_i - {}^{t^1}T_i \right) / {}^{t^1}T_i \right) \times 100 \right)}{N}$$

#### 重み付き変化率階差（CM尺度）

重み付き変化率階差とは、変化率階差に配分率で重みをつけたものである。解説を単純にするために予算総額が不変で配分率が1%から2%へ上昇する場合と10%から20%へ上昇する場合を考えてみると、どちらの場合も変化率階差は100%で等しい。しかし、小さな経費が2倍になるのと大きな経費が2倍になるのでは重みが異なると考えねばならない。そこで、比較時点の配分率で変化率階差に重みをつけると、1%から2%への変化の重み付き変化率階差は2%、10%から20%への変化の重み付き変化率階差は20%と評価され経費規模の違いを反映した表現を行うことができる。

CM尺度の自治体平均は、BSMやPCM尺度の場合と同じ理由から、次式に示すように、絶対値で表される。

$$CMの自治体平均 = \frac{\sum_{i=1}^N \left( \left( \left( {}^{t^2}B_i - {}^{t^1}B_i \right) / {}^{t^1}B_i \right) \times 100 \right) - \left( \left( \left( {}^{t^2}T_i - {}^{t^1}T_i \right) / {}^{t^1}T_i \right) \times 100 \right) \times \left( {}^{t^2}B_i / {}^{t^1}B_i \right)}{N}$$

表 8-2 地方財政純計における民生費の変化

(単位：百万円，%)

年度	1985	1990	1995	1999
歳出総額	56,293,463	78,473,217	98,944,511	101,629,110
民生費	6,252,307	8,228,055	11,979,914	15,063,969
(構成比)	11.1	10.5	12.1	14.8
歳出総額に占める民生費内訳の割合(%)				
(目的別)				
社会福祉費	2.43	2.77	3.18	3.64
老人福祉費	2.30	2.61	3.48	5.28
児童福祉費	3.43	3.20	3.30	3.83
生活保護費	2.93	1.89	1.71	2.01
災害救助費	0.01	0.01	0.42	0.04
(性質別)				
人件費	2.32	2.16	2.14	2.29
物件費	0.59	0.60	1.06	1.23
扶助費	5.86	4.82	5.15	6.33
補助費	0.82	0.84	0.97	1.20
普通建設事業	0.56	0.81	1.19	1.14
貸出金	0.13	0.12	0.22	0.12
繰り出し金	0.74	0.95	1.26	1.54
その他	0.07	0.22	0.08	0.92
(財源別)				
国庫支出金	3.89	2.93	3.28	4.84
使用料・手数料	0.36	0.29	0.28	0.30
分担・負担・寄付金	0.32	0.35	0.41	0.53
地方債	0.13	0.16	0.50	0.36
その他特定財源	0.34	0.37	0.41	0.46
一般財源等	6.06	6.41	7.22	8.32

資料) 『地方財政統計年報』各年版より

## 地方財政民生費のマクロ的变化

### 1985 年度から 99 年度までの変化

地方財政とは地方自治体全体の財政を集計した統計的な概念であり、そのような財政主体が存在するわけではないが、多数存在する自治体の財政活動の集約としてマクロの傾向をつかむのに適している。都道府県・市町村の財政活動の結果である決算を単純に合計する場合と、都道府県から市町村への補助金など重複する部分を除外して合計する場合があり、後者は純計と言われる。

さて、地方財政歳出総額に占める民生費の割合は、1970 年代から 90 年代前半までの 20 数年間、11%を中心とする上下 1%以内変動を繰り返す推移となっており、完全にインクリメンタルな配分率不変の状況が続き、その時々々の歳出総額の変動に依存して決まる、計画とは無縁のものであった。しかし、表 2 に示すように、90 年代半ば以降動きが生じ上昇傾向に転じた。

表 8-2 にあるように、地方財政歳出総額は 1985 年の約 56 兆円から 99 年には 101 兆円への 1.7 倍の増加であったが、同じ期間に民生費は約 6 兆円から 15 兆円へと 2.5 倍に増加し、歳出総額に占める割合も 1999 年度には 14.8%へと上昇した。1985 年度から 99 年度までの民生費の配分率階差は 3.7%ポイントであるが、配分率階差の内訳をみると目的別では「老人福祉費」が 3.0%ポイントともっとも大きく、ついで「社会福祉費」1.2%ポイントである。「生活保護費」の配分率階差はマイナス 0.9%ポイントである。性質別では、「繰り出し金」0.8%ポイントや「その他」0.87%ポイントの変化が目立っており、財源別では「一般財源」の配分率階差が 2.3%ポイントと最も大きい。

### 1990 年代前半と後半の変化

20 年以上続いた安定を破る変化があらわれた背景には、90 年代半ばからの社会福祉の計画化が関係したものと考えられる。というのは、変化の尺度である配分率階差、変化率階差および重み付き変化率階差のどれをみても（表 8-3）、社会福祉の計画化が行われた 90 年代後半に生じているからである。この時期にはすべての自治体で 99 年度を目標とする高齢者保健福祉計画への取り組みが行われており、老人福祉費においてインクリメンタリズムからの離脱が行われたことが民生費の変動をもたらした原因と考えてよいかもしれない。

性質別経費分類と財源別分類にも、90 年代の前半と後半では変化の状況に違いがみられる。前半での変化が大きいのは普通建設事業、物件費であり、人件費、扶助費、補助費は

後半での変化が大きい。前半における施設建設などに伴う経常費増が後半に生じたものと推察される。性質別経費のうち「その他」が後半にかなり大きな変化を見せているが、残念ながらその内容は不明である。

さまざまな種類の財源が民生費に充当されているが、前半では地方債の変化が大きかった。これは、普通建設事業や物件費が前半で変化したことと関連があるだろう。一般財源は前半後半を通じてコンスタントに増加しているが、国庫出金が後半に大きく変化していることが注目される。その内容の正確なことは、目的別経費とのクロス分析をしない限り明らかにならないものだが、国庫補助率の高い生活保護費が後半に変化が大きくなっていることと、老人福祉関係での補助事業の増大があったものと考えられる。

表 8-3 1990 年代前半と後半における地方財政純計民生費の変化指標 (単位：%)

	配分率階差		変化率階差		重み付変化率階差	
	1990-95	1995-99	1990-95	1995-99	1990-95	1995-99
民生費	1.60	2.70	10.63	17.83	1.29	2.64
(社会福祉費)	0.41	0.46	18.66	14.80	0.59	0.54
(老人福祉費)	0.87	1.80	41.97	53.02	1.46	2.80
(児童福祉費)	0.10	0.53	3.97	16.48	0.13	0.63
(生活保護費)	-0.18	0.31	-12.27	18.46	-0.21	0.37
(災害救助費)	0.41	-0.38	4959.42	-91.94	21.00	-0.04

資料) 表 8-2 をもとに計算した。

#### 自治体における民生費の変化

地方財政は多数の自治体の財政活動の結果を集計したものであるとはいっても、順方向への変化と逆方向への変化を合計したものが地方財政統計であるから、個々の自治体が全般的傾向と同様の傾向にあるとは必ずしもいえない。この観点から、以下では、個別の自治体を単位としたデータについて、90 年代後半の 1996 年度と 99 年度決算の比較分析を行うことにする。

#### データについて

使用したデータについていくつか注釈を行っておきたい。すべての市町村の歳入歳出決

算を掲載した『市町村決算状況調』（地方財務協会）の記載内容は市と町村で違いがあり、民生費を含む目的別歳出額は指定都市、特別区（東京 23 区）および普通市については発表されているが、町村については発表されていない。資料にこのような制約があるので、分析対象は、12 の指定都市、23 の特別区および 656 の市に限定した。

また、歳出決算額の増減が人口の増減による可能性があるので、分析に用いるデータは各年の住民基本台帳記載人口で除した住民一人当たりの金額とした。民生費の目的別分類の一つである「災害救助費」は自治体におけるバラツキが非常に大きい。まったく支出しない自治体が多くある一方、支出した場合の金額が大きいからである。また、基準年の支出が 0 円だと変化率を計算することができないという問題があり変化を観察することが難しいので、自治体単位の分析では災害救助費を除外した。

#### 平均値にみる変化

自治体ごとにデータ値はばらついているが、ここでは、都市区分別の違いや経費分類別の違いを平均値の違いとして検討し、個別自治体を単位と分析は次節で行うことにする。さて、1996 年度の住民一人当たり決算額は、経費区分別の違いよりも都市区分別の違いの方が大きかった。すなわち、特別区では各経費の平均額が 3 万円～4 万円の範囲であるのに対して、指定都市では 2 万円～2 万 5 千円の範囲、普通市では 1 万円～2 万円の範囲であった。これに対して、3 年後の 1999 年度決算では経費区分間の違いが大きくなっている。すなわち、経費区分別の金額は特別区では 3 万円～5 万円程度、指定都市では 2 万 5 千円から 3 万 5 千円程度、普通市では 1 万円 2 千円から 3 万 4 千円程度にバラツキが大きくなっている。これは、どの都市区分でも老人福祉費が突出した伸びをみせたためである。

表 8-2 は、国から地方自治体への補助金の補助率引き下げが開始された 1985 年度以降の時期について、全自治体の純計決算民生費を 5 年ごとに示したものである。（ただし、1995 年度の 5 年後は 2000 年度のはずだが、市町村老人保健福祉計画の目標年度であった 99 年度とした）。表 2 には、民生費の細目分類として目的別、性質別、財源別の内訳を示しているが、目的別分類の「社会福祉費」は総務関係費用や障害者福祉関係の費用などに限定されたものであり社会福祉全体の費用ではない。地方財政統計ではこれ以下の細目分類は示されていないので、特定の社会福祉計画との関連を統計的につかむことは、実は、難しい。

表 8-4 都市区分別自治体民生費の平均値にみる変化（1996～1999）

指標	住民一人当たり決算額の平均（千円）		歳出総額に占める割合の平均（％）		配分率 階差の 平均	変化率 階差の 平均	重み付 変化率 階差の 平均
年度	1996	1999	1996	1999	1996-99	1996-99	1996-99
（指定都市）							
民生費	94.43	115.57	17.58	21.39	3.80	21.97	4.65
社会福祉費	23.84	26.06	4.54	4.89	0.44	10.23	0.48
老人福祉費	21.86	33.37	4.08	6.21	2.13	52.43	3.28
児童福祉費	22.56	26.61	4.30	4.99	0.69	17.92	0.83
生活保護費	24.68	28.98	4.51	5.21	0.86	21.44	1.05
（特別区）							
民生費	134.74	159.71	35.05	39.41	5.36	16.86	6.46
社会福祉費	33.09	34.04	8.63	8.68	0.72	9.73	0.74
老人福祉費	39.47	53.29	10.07	13.01	3.05	33.81	4.32
児童福祉費	37.87	43.34	10.04	10.34	1.27	16.13	1.64
生活保護費	24.31	29.01	6.30	7.39	1.21	20.69	1.51
（普通市）							
民生費	72.42	92.38	19.55	23.52	4.28	24.45	5.80
社会福祉費	19.51	22.19	5.31	5.69	1.03	20.37	1.38
老人福祉費	21.67	33.99	5.70	8.56	2.96	58.80	5.26
児童福祉費	20.41	23.81	5.70	6.25	0.77	15.77	0.97
生活保護費	10.69	12.34	2.82	3.06	0.40	17.11	0.49

備考 1) 計算に用いた自治体数は、指定都市 12、特別区 23、普通市 656

備考 2) 配分率階差、変化率階差、重み付き変化率階差は絶対値である。

資料) 地方財務協会編『市町村決算状況調』各年版付録 CD-ROM から計算した。

歳出総額に占める個別経費の割合は、老人福祉費以外ではさほど変化していない。民生費の配分率階差の平均は、指定都市が 3.8%ポイント、特別区が 5.36%ポイント、普通市が 4.28%ポイントであるが、その階差の大半は各都市区分とも老人福祉費の階差、すなわ

ち、指定都市 2.13%ポイント、特別区 3.05%ポイント、普通市 2.96%ポイントで占められており、他の経費の変化は小さい。同様の傾向は、変化率階差や重み付き変化率階差の平均値からも確認することができる。

1996 年度から 1999 年度の期間は、第 1 次の市町村老人保健福祉計画策定に続く新ゴールドプランによる目標の上方修正が行われその実施段階にあったことを考えると、計画が策定された経費項目においてインクリメンタリズムからの離脱が行われた、すなわち、前節で述べた仮説の①から②への変化が行われたと考えるのが妥当ではないかと思われる。

この時期には、1993 年には障害者基本法改正により障害者プランが提起され、続く 94 年には少子化対策としてのエンジェルプランも提起されていたが、それらは目標年度がまだ先であるためか、予算作成の変革にまでは及んでいないようである。

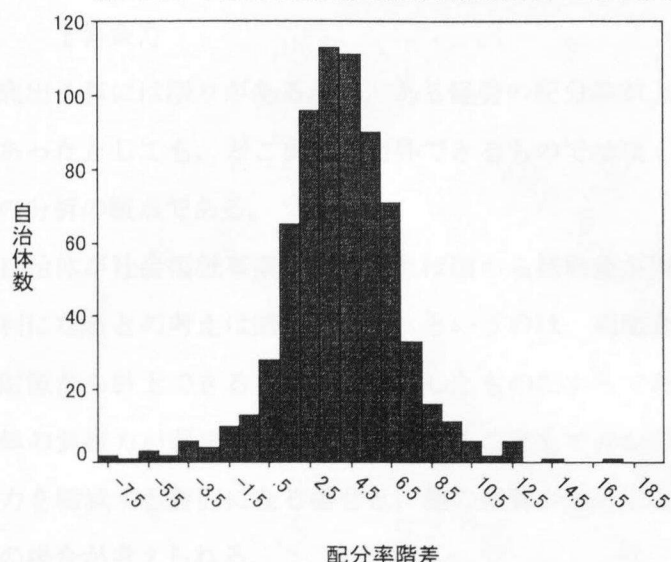
#### 4 計画と自治体財務との関連

##### 自治体の多様性

前節では、地方財政全体並びに都市自治体について民生費を中心とする社会福祉財政の変化を見てきたが、それらはいわば平均的な傾向としてとらえられたものである。しかし、分析対象としてとりあげた 691 の自治体を見回すと極めて多様である。例えば、1996 年度の住民一人当たり民生費決算の平均値は 74,872 円であるが、最小値 32,450 円から最大値 459,110 円まで大きな開きがあり、標準偏差 30,470 円のバラツキがある。他方、歳出総額に占める民生費の割合も、1996 年度は平均値こそ 20.0%であるものの、最小値は 8.1%、最大値は 45.2%、標準偏差 5.4%のバラツキがある。99 年度には最小値 12.3%、最大値 50.0%となり、平均値は 24.1%に上昇し、標準偏差は 5.6%になった。

1996 年から 99 年にかけての民生費割合の変化である配分率階差は、すべての自治体が平均的に変化したのではもちろんない。その状況は図 1 に示したようにプラスの変化をしたところとくマイナスの変化をしたところがあるし、データ値の範囲は最小値が-8.13%、最大値が 17.54%と幅広い。

図1 住民一人当たり民生費の配分率階差(1996～99)の分布



備考) 分析対象は、指定都市 12、特別区 23、普通市 656、合計 691 都市。

資料) 地方財務協会『市町村決算状況調各年版より計算

自治体にみられるこのような多様性を前提とすると、平均的自治体に関する考察に加えて、個々の自治体を分析単位とする相関分析などの方法を用いて検討すべき課題があるといえる。それは、配分率階差などで示される変化の大きさは自治体によって違いがあり、その違いは自治体の持つどのような特性と関連しているかを検討することである。

なお、民生費の配分率階差と目的別分類による下位経費の配分率階差は相関係数 0.4 から 0.6 程度の相関関係がある。一方、下位経費の配分率階差相互の相関係数は 0 近傍から 0.2 程度の弱い関係になっている。すなわち、下位経費の配分率階差が上昇すれば民生費の配分率階差も上昇する関係は認められるが、下位経費同士では配分率階差に変化をもたらす程度が弱いことを意味している。このことから、下位経費については相互の関連をもたずに予算行動が行われていることものの示唆が得られる。したがって、下位経費ごとの分析の必要性が感じられるが、現段階ではこのことについて検証すべき仮説の設定までいっていないので、以下では個別経費の変動と直接関連を持つ民生費の配分率階差を従属変数とした検討に限定することにしたい。

## 自治体財務との関連

### 上昇余力

歳出予算には限りがあるから、ある経費の配分率が上昇したほうが好ましいという判断があったとしても、どこまでも上昇できるものではなく限界があるだろうというのがここでの分析の観点である。

自治体が社会福祉事業を実施すれば国から補助金が得られるから、事業を実施するほど有利になるとの考えは錯覚である。というのは、補助金交付は自治体が自己の負担分を一般財源から計上できることを前提にしたものだからである。一般財源に余力がなければ自治体の負担力が弱まり補助金を期待することもできかねる。その場合、民生費自らが上昇余力を縮減する要因になる場合と、他の経費の圧迫により上昇余力が縮減されるという二つの場合が考えられる。

### 硬直化要因による限界

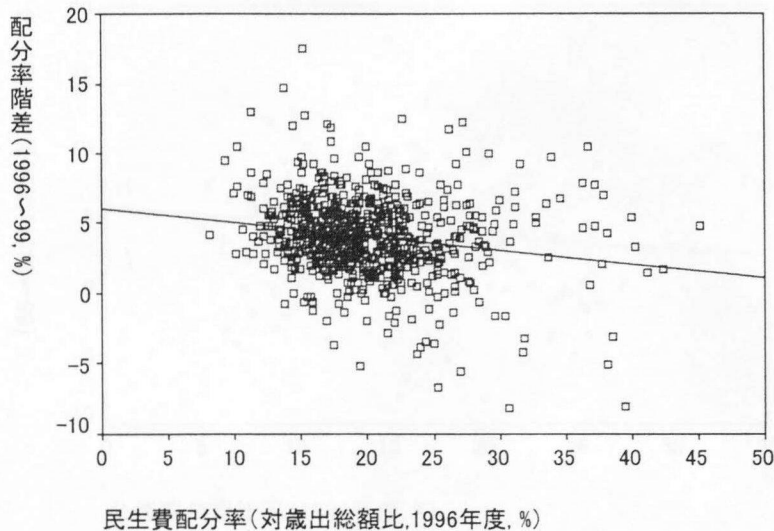
一般財源に関する自治体財政の分析指標に経常収支比率というものがあるが、これは、経常一般財源に占める人件費や扶助費や公債費など義務的経費に充当される一般財源の割合のことであり、この割合が高いとその自治体の財政は硬直化しているといわれる。

社会福祉サービスは人手によるサービスとして労働集約性の高いものであるから、民生費の性質別内訳の大半は、表 8-2 でみたように、扶助費と人件費である。近年では、他会計に対する繰り出し金が増加傾向にあるが、そうしたものの内実は人件費や扶助費に準ずるものと思われる。したがって、民生費の水準が上昇することは、自治体の財務にとっては硬直化要因となり、ある程度の水準に達した後の上昇余地は限られるであろう。

このことを検討したのが図 2 である。この散布図の横軸は住民一人当たりの歳出総額に占める民生費の割合（1996 年度）、縦軸は 1999 年度の同割合との差、すなわち配分率階差である。みられるように、両者は負の相関関係にあり、96 年時点で 40%前後の高い配分率であった自治体の 3 年後の配分率階差はおおむね負の値であることが多い。すなわち配分率は減少した。一方、96 年時点での配分率が 10%ないし 20%程度の小さな値であった自治体では正の比較的大きな配分率階差が実現されている。このことから、平均的傾向において観察されたインクリメンタリズムからの離脱は、すべての自治体で生じたのではなく、上昇余力を持つ自治体において行われたとの仮説が得られる。

図2 民生費の期首配分率と階差の関係

( $r=-.186$   $n=691$ ,  $p<.001$ )



資料) 地方財務協会『市町村決算状況調査各年版より計算

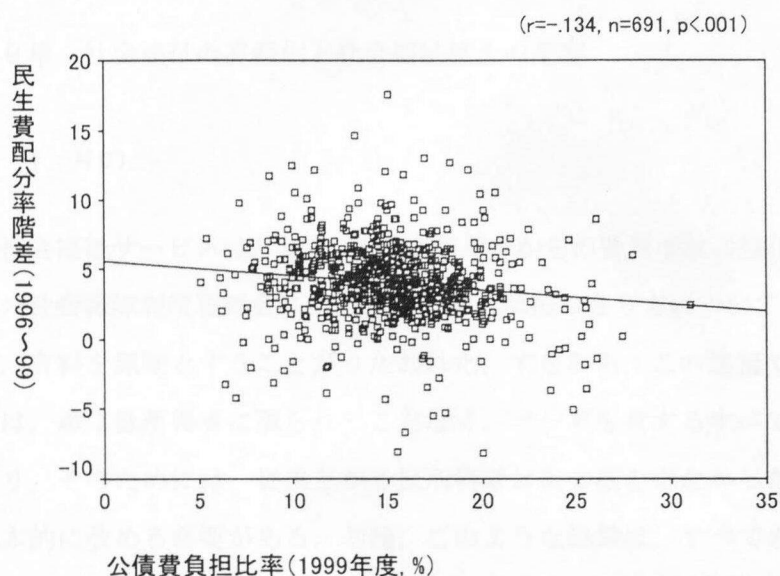
#### 自治体財務との関連

上記の問題は、民生費が自ら硬直化要因となることからもたらされる限界であった。次に、他の経費の圧迫による上昇余力の限界を考えなければならない。なかでも財源の確保と関連を持つ公債費負担の水準が重要である。

公債費は地方債の元利償還に要する義務的経費であるが、一般財源に占める公債費充当一般財源の割合として公債費負担比率がある。この比率が大きいことは経常収支比率の上昇につながり硬直化要因になることはもちろんであるが、ある水準を越えて上昇すると起債制限を受け自治体の財源確保を制約する。

このため、公債費負担比率が高い自治体では一般行政経費への資金配分に慎重にならざるを得ない。公債費負担比率と民生費配分率の相関係数を計算したところ、1996年度は $-.186$ 、1999年度は $-.230$ といずれも負の相関関係にあり、こうした制約が年々強くなる傾向がみられる。また、図3にあるように、民生費の配分率階差(1996～99年度)と99年度の公債費負担比率との間にも負の相関関係がみられた。すなわち、起債制限につながる公債費負担比率が20%を超える自治体では、民生費の配分率階差が一般に小さく、また負の階差となる場合が多い。

図3 公債費負担比率と民生費配分率階差の関係



(資料) 地方財務協会『市町村決算状況調各年版より計算

## 5 まとめ

これまでの検討結果をまとめておきたい。前節で見たように、社会福祉が計画の時代を迎えた 1990 年代、とりわけその後半において、平均的に見ると自治体財政は老人福祉費への優先配分を実現し、それまで数十年間続いてきたインクリメンタリズムを脱したといえる。しかし、自治体を個々に検討すると財務状況によって、平均的傾向とは異なり姿がとられ、インクリメンタリズムを脱しえたのは配分増加余力を持った自治体、すなわち、民生費の配分率がまだ低く、かつ、公債費等の義務的経費の負担が小さい自治体であることが確認された。

したがって、すでに民生費が高い水準にあり、かつ、財務の自由度が低い状態の自治体において社会福祉計画が成就されるためには、より合理主義的な経費の見直し、ないし、公費以外の財源導入を可能とする改革が求められるであろう。2000 年度から試行された公的介護保険は、まさに、後者の方向での改革であった。これが、自治体の財政にどのような影響を与えたかについては、今後の検討課題になる。