

第9章 社会福祉の有料化と社会福祉概念の変容

1 目的

社会福祉サービスは、1980年代に利用者からの費用徴収の強化が進められ、1985年1月の社会保障制度審議会による建議『老人福祉の在り方について』（以下、85年建議）では、有料を原則とすることがうたわれた。すなわち、この建議では、「今後の老人福祉対策は、単に低所得者に限られることなく、ニーズを有するすべての老人を対象とすべきであり、そのためには、従来とかく低所得者対策の域を出なかった老人福祉政策の考え方を基本的に改める必要がある。勿論、このような認識は、すべての老人にサービスを無料で提供することや、子供の親に対する扶養義務を免除することまでも意味するものではなく、能力に応じた経済的負担が求められていることには変わりがないことはいうまでもない」と指摘されている。利用者の負担は「いうまでもない」ことといわれるほどに、従来の常識とは違う、社会福祉にとってパラダイム転換というべきまったく新しい時代が始まった。この章では、社会福祉概念の検討によって有料化の理論的な意味を明らかにし、かつ、有料化における料金の機能を検討してみたい。

2 社会福祉における現物給付の概念

社会福祉を給付の形態で分類すると現金給付と現物給付に大別される。現物給付には施設の提供や、そこで行われる様々な専門的ないし非専門的な人的サービス、あるいは派遣サービスの提供、食事や日常生活用具や補装具などの物品の提供が含まれる。現物給付の側面では有料化ないし有料福祉の進展が見られているのであるから、現物給付の概念を整理することが考察の糸口になるであろう。

現物給付へのシフト

明治国家当時の貧困者救済法である恤救規則（1874年）においては極貧者、老衰者、廃疾者、孤児等に対して米代換算の現金を支給して救済方策とした。その後も、貧困者救済

は現金給付を主な手段としてきたが、昭和初期に救護法（1929年）が成立すると、養老院、孤児院等の救護施設を設け現物による対応を行うこととなり、戦後の生活保護法（1946、1950年）においても現金給付と施設保護が並行して行われることとなった。戦後においては、生活保護法の他に、児童福祉法（1947年）、身体障害者福祉法（1949年）、知的障害者福祉法（1960年）、老人福祉法（1963年）、母子福祉法（1965年）が制定されたが、資金貸付を主な内容とする母子福祉法を除く他の立法は、施設養護・更生等の現物給付を主なねらいとしたものである。

このような諸立法およびそれに基づく事業の拡大によって、次第に現物給付の占める位置が大きくなってきた。現金給付を生活保護に代表させ、現物給付をその他の社会福祉に代表させて国の予算の動向をたどるとそのことが確認される。1960年度では社会福祉費が109億円であるのに対して生活保護費は467億円と社会福祉費の4.3倍であり、圧倒的に現金給付が支配的であった。しかし、その後の社会福祉費の伸びは生活保護費の伸びを常に上回り、1974年度には社会福祉費は6,169億円となり、生活保護費の5,347億円を上回っている。1985年度予算では、生活保護費が1兆8千万円であるのに対して社会福祉費は2兆4,000万円となり、生活保護費の約2倍になっている。有料化の問題は、このような現物給付へのシフトの延長線上で出てきた現象である。

現金給付と現物給付の関係

現物給付と現金給付の関係を述べた政府文書として、社会保障制度審議会が1962年に発表した『社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申 および 社会保障制度の推進に関する勧告』が重要である。この文書の「給付の調整」の項で次のような指摘がなされている。「そもそも社会保障は、個人の私生活に対する一種の介入であるが、個人の自由を尊重するという立場からは、この介入の程度はなるべく少なくしなくてはならない。また現物で給付する場合にはとくに給付の機会均等をはかる仕組みが必要となる。この意味から、給付についてそれを現物とするか現金とするかは重要な問題を含むものであり、従来の区別はこの際再検討し、一定の原則にしたがって給付を行うべきである。現物給付の特徴は、現金給付のように他の用途に流用されるという心配がなく、したがってむだが多く、比較的安上がりであるが、これを受けるものにとっては私生活の干渉となることが多い。それゆえ、給付を受けることが任意な場合については、現金のほうがよいであろう。給付を強制する場合や現金ではその効果が期待できない場合には、現物給付の

ほうが適当であろう。」[社会保障制度審議会, 1962, p. 254]

この一節について、三浦文夫は、「現金（金銭）給付の特徴としては、①受給者が受け取った金銭を自らの意志と裁量に基づいて処分することができるという意味で、対象者（＝利用者）の自由を確保しやすいという長所がある、②ところがその反面、その現金（金銭）がニードの充足に必要な財の購入に当てられず、他に流用される危険を含む。このために、支給された金銭がニードの充足に十分に効果的に使用されたか否かを保証しにくくなる弱点を持つといえよう。これに対して現物給付は、その具体的な給付形態と方法は種々あるとしても、一般的にいうと、上記の現金給付と逆のことがいえる。すなわち、①現物は当該のニードの充足・解決に必要な物品、施設あるいは人的サービス等であり、当該のニード充足以外にこれらの現物を使用しても、余り有効ではない。このために現金給付のように、他の用途に流用される懸念がない、②したがってニードの充足・解決と言う観点からみると、『むだが少なく、比較的安上がりであり』かつ、より効果的であるということができるかもしれない」と整理している[三浦, 1983, pp. 78-79]

現金の代替としての現物給付

現金給付と現物給付に関するこの論議は、受給者の自由と給付の効果のどちらを重視するかによって給付の方法が決定される考え方と見ることができる。しかし、自由の確保という要素を取り去ってしまうと、両者の代替関係が浮かび上がってくる。すなわち、現金給付であっても現物給付であっても、給付の目的からすれば両者は相互に代替関係にあると仮定されている。例えば、栄養摂取のために食料を確保する目的があるとき、現金を支給して購買力を移転することも、食料それ自体を給付することも、その中間形態である食料キップを交付することも、目的に対して機能的には同等である。もちろん、現金給付は受給者に経済的自由を与えるが、現物給付はその機能を持たないから、上に述べた代替関係はそのことを含まないという限定をつけたうえでのことである。ここでは、現金給付と代替関係にある現物給付を「現金代替的現物給付」と呼んでおこう。

さて、救貧目的に対する機能的代替関係のもとで、ある一個人に対して現金給付と現物給付が同時に行われる場合を考えてみよう。代替関係にあるということは、給付された現物の価値額は、現物給付を行わない場合の現金給付の総額から差引かれるべきものである。例えば、施設に入所させた場合、そこでは、住居や飲食物が提供されるが、そのうえでお充足されない需要を満たすための現金が支給される。つまり、最低生活費の範囲内で現金と現物の組み合わせが考えられなければならない。代替関係を前提にすれば、現物給付

の費用は行われるべき現金給付からすでに控除されているから、受給者からあらためて費用を徴収することは有りえないはずのものである。費用徴収が行われるとすれば、現金給付によってその分の支払い能力が保証されなければならない。社会保障制度審議会の1962年勧告の見解を現金給付と現物給付の代替関係を述べたものと解釈するかぎりでは、現金代替的現物給付に対する費用徴収ないし有料化は概念上成立し得ないものというべきである。

長い間、社会福祉における現物給付が当然のことのようにならされてきた背景には以上のような論理があったものと推察される。そうであるならば、有料化政策は理論的に説明するのがむづかしい誤った政策となる。しかしながら、そのような結論を下す前に、現金給付と現物給付の関係を代替関係としてのみ捉えることができるかどうか、さらに考えを進める必要がある。

市場補完的現物給付

代替関係の意味は、現金給付と現物給付のどちらであっても、同じように目的を達成できるということであった。しかし、実は、このような代替関係が成立するのは生活の維持に必要な財貨・サービスのすべてを個人が市場で調達できる場合に限られる。必要なものが商品として売られていなければ現金給付は意味をなさないし、現物給付の代わりを果たすことは出来ない。現金給付の目的は、ただ単に購買力の移転を行うことにあるのではなく、受給者が移転された購買力によって必要な財貨・サービスを購入し生活を維持することにあるのだから、現金を給付すれば足りるというものではない。購入されるべきものが商品として市場に流通していなければニーズは満たされないままに終わり、給付された金は使われずに残るか、あるいは、必要度の低いものに支出されるかのいずれかである。これは、社会保障制度審議会の1962年勧告が「他の用途に流用される」と述べたこと、すなわち、受給者の選好の歪み、偏りによって必要なものが買われなために起こる不効率とは全く異なる意味での不効率が現金給付に備わっていることを示すものである。このため、現金給付との代替関係では捉えられない現物給付の独自の性質を考えなければならなくなる。

商品として市場に流通していないために金があっても求められないものは、家族や地域社会の中での相互の助け合いでカバーする努力が行われることになる。しかし、そのような活動の広がりには限度があるので、全国的に一定水準の必要を満たすための政府活動が

求められる。すなわち、必要でありながらも商品化されていない財については、政府が自ら生産するか民間に生産させて買い上げるか方法はいろいろであるにしても、公共的に供給されなければならない。それがなされなければ資本主義社会においてそのニーズを満すことはむづかしい。

現物給付は現金給付の「代わり」に行われる他に、不完全な財市場を補うために行われることが明らかになった。ここでは、便宜のために、前者を現金代替的現物給付と呼んできたが、これと区別するために、後者を市場補完的現物給付と呼ぶことにする。この区別は、簡単に言えば財が市場において入手可能であるかどうかに基づくものであるから、絶対的な区別ではなく相対的なものである。なぜなら、ある時点においてある財が商品化されていないとしても、経済社会の動向の中で商品化することがあるし、当初は市場補完的現物給付として対応していたものが、現金代替的現物給付としての対応に移行するからである。また、後に述べるように、今日の有料福祉現象を整理し理解するためには市場補完型から現金代替型への移行という考え方も重要になってくる。

非貨幣的ニード

社会保障制度審議会の1962年勧告では、市場補完的現物給付という考え方はもたれていない。しかし、社会福祉の議論の中でこの考え方が全く見られなかったのではない。三浦文夫が1975年に提起した「非貨幣的ニード」の概念がこの考え方を含むものである。三浦によれば、充足方法との関連で捉えれば社会福祉のニードは貨幣的ニードと非貨幣的ニードに分けられる。

貨幣的ニードは、「ニードそのものが経済的要件に規定され、貨幣的に測定されうるものであり、さらにそのニードの充足は主として金銭給付によって行われるというものである。（ただし特殊な場合には金銭給付にかわる現物給付で対応することもある）。したがって貨幣的ニードというのは経済的あるいは所得の側面から捉えられる貧困あるいは低所得ということになる。」[三浦, 1980, p. 130]と定義されている。この引用文のなかにあるように貨幣的ニードに対して現物による対応もありうるが、これこそわれわれが現金代替的現物給付と定義したものに他ならない。

これに対して、非貨幣的ニードは、「そのニードを貨幣的に測ることが困難であり、その充足に当たって金銭（現金）給付では十分に効果をもちえず、非現金的対応を必要とするものである。したがって、簡単にいうと貨幣的には表示しえない生活上の諸障害に基づ

いて現れる要援護性を意味し、したがってそのニードの充足に当たっては、現物または役務（人的）サービス等によらなければならないものである。」[三浦, 1980, p. 130]と定義されている。三浦は、戦後の社会福祉の課題の重点が次第に貨幣的ニードから非貨幣的ニードに移ってきたとしている。

この移行は、経済の高度成長期に顕著となった国民生活の変化によって促進された。それは、「すなわち、個人の生活面でのニードのうちには、彼の属している家族内において、家族連帯にもとづいて充足されることのできるものがある。例えば身辺介助、日常生活（家事）援助や情緒安定を図ることなどがそれである。しかし、このような家族のニード充足機能は、家族構造、家族関係あるいは同・別居等にみられる居住形態（living arrangement）等の変化に加え、扶養意識等の変化によっても左右される。経済の急成長下における激しい経済社会の変動は、核家族化を促進し、さらに居住形態の面でも、同居率を低めたりしている。また嫁姑関係をはじめ、家族関係の変化や扶養意識の動揺等もみられ、この結果、家族のニード充足機能は動揺し、弱められてきている。このため本来であれば家族内で充足され、社会的ニードに転化しえなかったさまざまなニードが、家族のニード充足機能の変化によって社会化されることになっている。」という認識に基づくものであり、三浦によれば、「これらのニードの多くは非貨幣的ニードに属するものであり、社会福祉にとってこの種の非貨幣的ニードを重要な課題にさせていく」のである[三浦, 1980, pp. 132-33]。

非貨幣的ニードの概念のもっとも重要なポイントは、「非貨幣的ニードは貨幣的に測定困難」という性質である。とすると、このニードが現物給付を求めることは、われわれの定義による現金代替的現物給付ではない。先に定義したように、必要な財貨・サービスが商品として市場に出ており金銭で買うことができるときに現物給付は現金給付を代替するのだから、当該のニーズが貨幣的に測定できることを意味している。したがって、貨幣的に測定されないということは必要な財貨・サービスに市場価格が形成されていない、つまり、それが商品として流通していないことを意味している。このように考えてくると、非貨幣的ニードへの対応としての現物給付は、現物給付一般を指すのではなく市場補完的現物給付を意味していると見なければならない。

3 社会福祉と所得階層

低所得階層対策としての社会福祉

購買力の移転の他に、それによつては充足されない非貨幣的ニードが存在すること、そ

の場合の現物給付は市場補完的な機能を持つことが明らかになった。さらに進めて考えると、社会福祉を貧困者対策ないし低所得者対策と定義することが不可能であることに注目しなければならない。しかし、社会保障制度審議会の1962年勧告は、社会福祉を低所得階層対策と位置づけた。すなわち、社会保障制度の総合調整という観点から、「従来の答申および勧告にあたって採用した医療、年金、国家扶助、公衆衛生、社会福祉というような事業別区分による考察をやめ、他方では、社会保障の対象たる国民階層を、貧困階層、低所得階層、一般所得階層というふうに分け、それぞれの階層に応ずる対策とこれらの諸階層に共通する対策に分けて考察を試みた」[社会保障制度審議会, 1962, p. 254]ものである。

同審議会は「貧困階層というのは、その生活程度が最低生活水準以下である階層をいう。低所得階層とは、最低生活水準以下ではないが、その生活程度においてこれと大差のないいわゆるボーダーライン階層をいうのであって、さらにこれに老齢、廃疾、失業等の理由でいつ貧困階層に落ちるかわからない不安定所得層をも含ませる。以上二つの階層に属しないそれ以上の階層のひとつを一般所得階層と呼ぶ」としたうえで、「貧困階層に対する保障の方法は、いうまでもなく主として公的扶助により、いわゆる救貧を目的とするものである。つぎに低所得階層にたいする保障は、公的な社会福祉を主軸とし、この他に各種の社会保険をも適用するが、それには場合に応じて公的負担によってこの階層のひとつの加入を容易にするように考案する。第三に一般所得階層に対する保障においては、社会保険を中軸とし、これを防貧および生活安定の主な方法とする。なお、これらの各階層を通ずる対策として、従来おこなっていた公衆衛生、生活改善とくに生活環境改善についての諸施策は今後大いに推進する」と述べ、社会福祉を低所得階層対策と位置づけている[社会保障制度審議会, 1962, p. 254-5]。

低所得階層対策の矛盾

社会福祉が貧困階層対策と位置づけられていないのであるから、社会福祉における現物給付は、最低生活水準とのバランスをとるために行われる厳密な意味の現金代替の考えが持たれているとは言えない。しかし、この勧告は、低所得階層の困窮化を防ぐ機能を社会福祉に期待し、「社会保険を補完する性格からみれば、社会保険の整備によってしだいに縮小する筋合のものである」[社会保障制度審議会, 1962, p. 256]と述べて、年金等の所得保障の補完として社会福祉を位置づけている。

すなわち、社会福祉による現物給付は、一般所得階層であつたらなら市場で充足できる

ニーズに対して行われるという見解であるから、現金給付を代替するものであることに変わりはない。この考え方が基底にあるからこそ、社会福祉が低所得階層対策と位置づけられるのである。社会保障制度審議会の1962年勧告における社会福祉の概念は、「貨幣的ニードへの対応は第一義的には経済保障を含むいろいろの社会的諸施策で行われるべきであったのに、これらの諸施策の機能を代替し補完する形で社会福祉政策が考えられていた時代」[三浦, 1980, p. 132]を反映したものと言えるだろう。

現金代替的現物給付として社会福祉の給付を捉えるかぎりでは、社会保障制度審議会の立場は理論的によく考えられたものである。しかし、低所得階層対策の考え方からは、市場補完的現物給付の概念は生まれてこない。なぜなら、市場の不完全性に基づく非貨幣的ニードは低所得階層だけに発生するのではないからである。それは、所得が無いとか不十分であるために充たされないニーズとは性質が異なり、どの所得階層であっても所与の確率の下で等しく直面する可能性がある問題だからである。

高齢者をめぐる社会保障の現状は、年金制度にしても医療保険制度にしても、1962年当時比べて給付水準が格段に向上し、健康時の経済生活も疾病時の経済生活も、贅沢を望まない限りは、保障されるようになっている。しかし、われわれの生活は単に経済が保障されれば足りるというものでない。一人暮らしの心細さ、寂しさは低所得階層に特有のものではない。金はあっても弱った足腰では買い物にも出掛けられず不自由な日常生活を余儀なくされる。栄養の摂取も十分でなく身体は悪くなる一方であるのに気にかけてくれる人がいない。しかし、年金はきちん給付されるから、金持ちというのはおこがましいが、経済面は何とかなる。とは言え、別段の使い道もなく金はたまっていく。この金でサービスを買えないものかと思うけれどもそういう便利なものは売っていない。社会福祉というものがあるようだが、それは低所得者を助けるものだから自分にはあてはまらない。このような高齢者が多数を占めるようになる段階での、所得階層の枠を超えて生じるニーズへの対応が社会福祉に求められており、そのためには、社会福祉概念の再構築にむけた検討が必要になる。

4 普遍主義的社会福祉と有料福祉

社会福祉概念の転換

社会保障制度審議会は62年勧告以来、社会福祉にさまざまな変容が進んでも、社会福祉

概念を変更する文書を発表してこなかった。しかし、1985年に出された『老人福祉の在り方について』と題する建議は社会福祉の概念の変更を宣言したものと考えられる。85年建議は、老人福祉に限定した形をとってはいるが、低所得階層対策としての社会福祉という考え方を放棄し、全ての所得階層のための対策と定義しなおしているからである。すなわち、「今後の老人福祉対策は、単に低所得者に限られることなく、ニーズを有するすべての老人を対象とすべきであり、そのためには、従来とかく低所得者対策の域を出なかった老人福祉政策の考え方を基本的に改める必要がある。」と述べたことで、従来の所得階層対策としての考え方を修正し社会福祉を普遍主義的に再定義した。

これまで、現物給付が旧来の社会福祉概念のなかでどのように捉えられてきたかを明らかにしようと試みてきた。その際、旧来の社会福祉概念を代表するものとして社会保障制度審議会の1962年の勧告に見られる社会福祉概念を検討の素材とした。現物給付の概念を分析してみると、現金給付の代わりに行われる現物給付（現金代替的現物給付）と本来現金給付によっては充足することのできない非貨幣的ニードに対して財市場を補完する機能を果たす市場補完的現物給付の二つに分かれることが明らかになった。これに対して、社会保障制度審議会が62年当時に考えた現物給付は、現金代替的現物給付のみであったため社会福祉が低所得階層対策と定義されたことを見た。

しかし、これでは、非貨幣的ニードや市場補完的現物給付を守備範囲に収めた供給体制を構築するための理論的な基礎は与えられない。1962年から23年を経た1985年になって社会保障制度審議会は従来の立場を変更して老人福祉をあらゆる所得階層に共通の対策として普遍主義的に定義したのである。そこで、普遍主義的に定義される社会福祉の概念を基礎として有料福祉の問題を考えることにしたい。

公的有料福祉について

公的福祉の概念

公的有料福祉は、中央・地方の政府が直接行うか民間のサービスを買って（委託）行うかの別はあるにしても、公の負担によってサービスを準備、提供することを基本としつつ、利用者が特定できる場合に利用者から直接負担を求めるものである。この場合、社会福祉法人等の民間機関によってサービスが行われることがあるが、経常的事業費を民間機関が独自に確保するのは困難なため、政府がそのサービスを買って上げることなしには民間の事業として成立することはむづかしい。したがって、政府が委託を行わない場合には

その民間事業は消滅するか必要な規模が確保されない。その事業は市場によっては供給されないか、供給されても必要量が確保されない。したがって、民間の手によって事業が経営されていてもそれは公の範疇に属している。

無料原則

このように公的に供給される社会福祉の費用を利用者から直接徴収するとしても、それが例外的に行われるかぎり是有料福祉とは呼ばれない。従来の社会福祉はそのようなものであった。社会保障制度審議会は1962年勧告の中で、このことについて、「社会福祉の費用は原則として国と地方自治体が負担すべきであり、利用者に費用を負担させるべきでない。しかし、当人に負担能力があり、かつ受益できない者との権衡上適当である場合には、費用の一部を当人に負担させることもある。」[社会保障制度審議会, 1962, p. 258]と述べていたし、現実の老人ホーム等の費用負担制度もこのように組み立てられた。あるいは、家庭奉仕員制度などは派遣対象を低所得階層に限定して費用の負担を求めないこととされていた。つまり、社会福祉は公費によって行われ、利用者の負担は原則としてないものとされてきた。

しかし、社会福祉が無料を原則としたのは、本来それがそのようなものでなければならぬ性格を持つためであったのかどうか上記の議論からは必ずしも明らかでない。利用者が低所得者であるがために無料であるのか、あるいは、逆に、無料とするために利用者を低所得者に限定したのか議論の分かれるところである。これは、同じことの主語と述語を入れ替えたように見えるけれどもそうではなく、現金代替的現物給付と市場補完的現物給付の区別にかかわる基本的な問題である。現金代替的現物給付であれば、その財貨・サービスは市場で取り引きされており、十分所得のあるものは市場で購うことができるが、十分所得のないものは購えないので低所得者に対しては公的に供給するというのであれば、利用者が低所得者に限定される必然性があり、彼らはもともと負担能力がないから当然に無料となる。しかし、その財貨・サービスがもともと市場によっては供給されないものである場合は、十分所得があってもその必要は満たされないのであり利用者を低所得者に限定する必然性はなく、十分に所得のあるものはそれが市場で取り引きされていれば対価を支払って購入するのであるから、公的に供給されたからといって無料にする必然性はない。

供給制約の原理

利用者を低所得者に限定する必然性も、無料にする必然性も認められないにもかかわらず、そのようなことが行われることについては次のような説明が可能である。無料を原則とすれば必要量がそのまま需要量となる。しかし、財源には限りがあり必要な供給量が確保できない。そこで需給をマッチさせるために低所得者以外のニーズは切り捨てるということである。このような説明は、社会福祉における割当として考察されてきた[Judge, 1978 (高沢ほか訳, 1984)]。社会福祉は「需要の原理」ではなく「必要の原理」で組み立てられていると言われることがあるが、このような形で必要が切り捨てられるならば必要の原理に基づくとは言い難い。

このことに関して、法律学者の次のような文章があるので引用しておこう。「社会保障給付として、いわゆる福祉の措置を位置づけるとき、それは、……金銭的な給付（社会保障給付）によっては目的を達しえない生活障害に対して、非金銭的なサービスを提供する給付である。したがってその給付は、老齢、心身障害、幼齢などによる生活障害が存在することを要件として支給されるべきもので、費用負担を求めるのは現実には生活障害に対する保障の権利を制限することに他ならない。したがって、社会保障法上の権利としての生活障害給付受給権は、費用徴収をしないのを原則とすべきである。……ただこの場合、例外措置として、一定水準以上の高額所得を有する者について費用徴収をなしうる規定をおくことは考慮に値するであろう。社会福祉施設とその専門従事者が絶対的に不足している現状では、福祉サービスへのニーズが高い中産、無産の階層へ優先権を与えるのは、生存権の原理からみて不当な差別とはならないであろう。しかし、生活障害給付の性格からいって、所得が高いからといって受給権そのものを認めないことになれば、立法上妥当ではあるまい」[荒木・古賀, 1975, pp. 86-87].

この文章は必要の原則に立って書かれているように見える。所得階層のいかにかわからず所得保障によっては満たされない福祉ニーズがあることを認め、費用負担力の有無によって給付に差別を設けることは許されないとしたことがそれである。しかしながら、供給は限られており中産、無産の階層に優先配分するために費用負担を導入してよいと言う主張である。中高所得層が満たされないニーズを持っていてもそれは後回しにしてもよいというのであれば、必要の原理や需要の原理ではなく供給制約の原理とでもいうべき立場に立った主張と見受けられる。現実の制度では、このような供給制約の原理は、受給者のいろいろな資格制限や「措置」等の形で制度として作り上げられているから、そのことに

何らかの説明をつけるために考えられた論理である。

しかし、普遍主義の概念はこのような供給制約の原理と相容れないものである。年金の成熟につれて老人福祉の措置を受けている人びとの負担能力が高まったから、費用徴収を強化しながら必要な施設を整備せず供給を増やさないと言うことでは、無料原則下での例外措置のなしくずし的な拡張でしかない。これは、供給制約の原理と需要の原理を組合せた必要の切り捨てであり、普遍主義の原理にもっともふさわしくない方法である。社会保障制度審議会の1985年の老人福祉建議がいうように、老人福祉は低所得階層のみでなく全ての所得階層に開かれる一方、負担能力に応じて負担するという論理は一見したところ当然の議論と受けとめられやすい。しかし、それは、必要な供給量が確保されたときに有効なのであり、そうでない場合には必要の切り捨てにつながりかねないことになる。

普遍主義下における公的有料福祉

必要の原理

普遍主義を新しい社会福祉の方向とする以上、必要の原理にたつて必要な供給量が確保されなければならない。供給制約の原理に立って、必要を切り捨てることは普遍主義の概念に矛盾する。この上に立って、第二に有料が原則とされる。しかし、その有料の程度は必要の原則を侵すようなものであってはならない。必要でありながら不必要を装うことがあってはならないし、逆に、不必要でありながら必要を装うようなことを誘発してはならない。しかし、公費によって供給基盤整備費と運営費を負担し、利用者の費用負担でその何割かを回収するという枠組みで普遍主義的社会福祉を建設できる見通しは悲観的にならざるをえない。普遍主義的な社会福祉はそのような体制になじまない面を持っており、供給体制の組み立て方に従来と全く異なる考え方が求められている。

必要の組織化

新たな体制が必要の原理に基づくべきことは先に述べた通りであるが、その際、必要という概念を二通りに区分することが有効である。第1は、必要になった時は遅滞なく何時でも福祉サービスを利用できるような体制それ自体が必要である。全ての国民が高齢期に老人福祉サービスを必要とする確率を共有するという意味では、全ての国民にとって必要なものであり、老人福祉サービスを必要とするときいつでも利用できる体制から受ける安心感の利益は、実際に利用するする人びとばかりでなく、国民全てに及ぶものである。現

に高齢者であるものばかりでなく、これから高齢者になるもの、遠い将来に高齢者になるものの区別なく、この安心の確保はすべての国民の要求である。所得の多寡によって利用を妨げられる体制からは、国民全てがこのような安心感の利益を受けることはできない。これを「基盤整備による安心感の必要」と呼ぶことにする。

先に述べたように基盤の整備から得られる安心感の利益は、国民の全てに開かれており利用者を特定できる性質のものではないから、広く租税ないしそれに準ずる財源によって行われるべきであり、老人福祉サービスの実際の利用者から徴収されるようなことがあってはならない。もしそのようなことがあれば、当人はサービスの直接的費用ばかりでなく社会的費用までも負担することになる。

第2は、実際に要援護状態になって老人福祉サービスが必要になる「サービス給付」の必要性である。実際に利用したものについては日々コストがかかるからその負担が問題になる。このコストは基本的に二つの部分に分けられる。施設サービスを例にとれば、そこで提供されるものすべてが市場補完的現物給付ではない。まず施設の住居としての側面では家賃、そこで提供される食事代、あるいは、日常のこまごまとした雑貨などは家庭にあってはそれぞれ代価を支払って購入するものであるから、施設に入所したからといって無料になる筋合のものではない。ただし、貧困、低所得者にたいしては現金代替的現物給付となるから費用負担は減免される。また、自分で選べば到底買わないような高い家賃、食事代を強制される立場におかれることもあるから、平均原価の全部を徴収するようなことも不合理である。

二つ目のコストは人的サービスのコスト、すなわち人件費及び関連費用である。これらは特定個人が利益をうけるものであるが、福祉ニーズを持つにいたるのは個人の責任であるよりも確率的な事故に遭遇したものと考えられる場合には、費用の全部を個人の負担とするのも論理的でない。これはこのような危険に潜在的にさらされているものを組織化して共同で負担すべきものである。この種の保険はメリット財に属するものであるから補助金を投入して個人の負担を軽減する措置も必要である。

5 利用者負担の在り方

普遍主義による社会福祉サービスは、公費のみによって供給されるべきものというよりも、保険料や利用者負担を組み合わせた財源構成をとる方向で進んでいるが、このうち利

用者負担の在り方について検討しておきたい。

利用者負担と割当

1980年に老人ホームの費用徴収制度が改められ、82年にホームヘルプサービスが有料化されらることによって、社会福祉における料金問題は新しい局面を迎えた。第1点は、誰から料金を徴収するのかをめぐる原則の変更である。福祉の措置を定めた社会福祉諸法の該当する条文は、「本人又はその扶養義務者から」徴収するとなっている。しかし、80年に改定された老人ホームの新しい費用徴収制度では「本人とその扶養義務者から」とされた。同時に両方から徴収することになるので、大きな原則変更になる。第2点は、負担能力の認定方法の変更である。費用徴収は負担能力の高低によって徴収額が変わる応能負担方式が引き続き採用されたが、負担能力認定の基準が根本的に変化した。従来は、市町村民税と所得税の課税額を階級区分して、階級別に徴収額が決められてきた。扶養義務者については従来の方式を踏襲するが、本人については収入額を基準にする方式に改められた。中央社会福祉審議会の建議書によれば、老人ホーム入所者とその扶養義務者双方からの料金については、(1)入所者の扶養義務者と在宅者の扶養義務者との間の不均衡の是正、(2)入所者の扶養義務者相互間の負担の不均衡の是正が目的とされている。負担能力認定基準の変更については、(1)在宅老人と入所老人との給付の不均衡の是正、(2)料金納入を通じた入所老人の自立意識の醸成が目的とされている[中央社会福祉審議会, 1979]。第三の家庭奉仕員の有料化は、在宅介護へのニーズが所得とは関係なく発生するという認識にもとづいて課税者にもサービスを給付することを目的にしたものであった。これらの改革は、公式文書に述べられているように公平の確保を目的としたもとは言え、福祉サービスの配分に影響を及ぼすであろう。

供給量に対して需要が超過する場合、その超過部分を何らかの方法で排除する分配制度がなければ需給は一致しない。利用者価格が設定されていれば分配機能を果たすだろうが、価格が0の場合は、ニーズの緊急性を基準にするとか所得制限を行う分配手段が用いられる。しかし、そのような方法はとかく分配の非効率をもたらす。非課税者の介護ニーズと課税者の介護ニーズを比較したときに、後者のニーズが大きい場合であっても所得制限によって前者にサービスが分配されるという非効率的な例を考えることができるだろう。当該課税者が民間の家政婦サービスを購入しうるほどには所得が高くないものであったとすれば、ニーズの小さい非課税者に提供された家庭奉仕員サービスは効率性の観点からは問

題があり、その分を課税者のニードに配分する方が効用（ターゲット効率性）が高い。これは、所得制限による需要抑制が分配の非効率をもたらす1つの例である。

社会福祉における利用者負担の導入については、社会福祉サービスの受給権の侵害という側面からこれに反対する意見があり、かつてはこの立場が主流を占めてきた。例えば、小川政亮は、「（サービスの給付が）困窮を要件とするものではないといっても、これらの社会事業サービスを要する者は、基本的に無産階級に属する者が大部分であると考えられ、かつ費用徴収がかえって本人またはその家族の生活を脅かすおそれがあり、またそれをおそれて社会事業サービスを受ける権利の行使を阻むもので、社会事業立法の趣旨に反することになることを考えれば、…原則として無償とすべく、徴収するとしても、徴収すべき費用の範囲は最小限にとどめるべきであろう」としている[小川, 1973, p. 151]。

この主張をまとめると、社会福祉へのニードが所得とは関係なく発生することを認めたいうえで、料金導入による需要抑制効果の存在を指摘し、そのため、社会福祉サービスの受給権が侵害されるので、社会福祉サービスは原則として無料でなければならないと主張するものであるが、例外的に料金徴収が行われるうることを認めている。受給権とは、サービスを受ける可能性がいかなる人にも開かれてなければならないことを内容としたものである。このような生存権や受給権の保障という価値システムの下においても、社会福祉サービスが稀少である限り配分問題が存在するということである。

公共財の供給と社会福祉

本間正明によれば、ある財が公共的に供給される条件は、その財が市場機構では有効に供給されない技術的特性を持つこと、その財の供給を公共的に行う方が望ましいとする社会的価値判断が存在することの2点である[本間, 1973, p. 35]。純粋公共財は、その技術的特性だけの理由によっても公共的に供給されざるをえないものである。もし仮に、社会福祉サービスが純粋公共財として特性をそなえたものであるならば、料金の徴収は社会的にも経済的にもかえって非効率となる。

社会福祉サービスを純粋公共財とみなすことはできるだろうか。社会福祉施設のサービスは、第一に、現時点では施設を直接利用していなくても、将来において不測の事態が生じた時に利用することができるという期待ないし安心感に基づく間接的なサービスをもたらす。第二に、社会的弱者を救済しその更生を図ることで社会成員の分裂を防ぎ社会の統合を維持することにより社会全体に好ましい効果を与えるであろう。第三に、施設の利用

者に対して直接的なサービスを行う。この三点のうち、第一と第二のサービスは誰のうえにもひらかれたものであり、便益を分割して個人に帰属させることのできない、すなわち、消費の競合性も選択性ももたない純粋公共財としての性質を持っている。しかし、第三の利用者への直接サービスは、施設のキャパティを超えた場合には排除されるものが出現し、私的財とおなじように消費の競合性を持つ。

財政学者の中には、政府の任務を純粋公共財の供給に限定する立場から、政府は純粋でない公共財である「福祉」から撤退すべきだと主張する人がいる。例えば、石弘光の「減量化した政府の仕事の中で重視されるものが財政本来の任務としての国防、司法ということになる。これに対し、『純粋でない公共財』の代表である福祉は、必然的に優先度を低下させ見直しの対象にならざるをえない。……かりに財源に限りがあるなら、財政本来の機能からするとバタールより大砲が重視されるのが最も理屈に合うといえよう」[石, 1982, pp. 8-9]という主張などはその代表的なものである。

しかし、社会福祉サービスが公共的に供給される背景には本間正明も指摘するように社会的価値判断がある。この問題はマスグレイブによって詳しく論ぜられている。彼は、予算政策の目標として、(1)資源配分の調整、(2)所得と富との分配の調整、(3)経済の安定化の3つを挙げているが、このうち配分部門の説明にあたって「公的欲求」の概念を用いている。すなわち、公的欲求が存在するために公共部門による配分の調整が行なわれるという論理である。公的欲求は、さらに「社会的欲求」と「価値欲求」(merit want)に二分される。マスグレイブによれば、社会的欲求は市場機構が完全に失敗するとき発生するものであって、純粋公共財の供給が理論的に基礎づけられる。これに対して、価値欲求とは、「市場を通じて給付可能であるが、消費者がその貨幣を他のものに支出することを選択するために市場を通じてはみたされない欲求」と定義される。社会的欲求が消費者主権を前提にしたものであるのに対して、価値欲求は消費者主権に干渉をくわえるものであるから、両者は根本的に異なっているが、いずれの欲求に対応する財であってもそれは公共的に供給されるべきなのである[Musgrave, 1959(木下監訳, 1983, pp. 6-24)]。

こうした価値欲求に基づいて公共的に供給されるべき財は、価値財と呼ばれることがある。社会福祉プロパーではジャッジなどが社会福祉サービスを価値財として規定している論者に数えられる[Judge, 1980, p. 375]。これに対して、高山憲之は、社会福祉サービスの価値財としての側面と公共財としての側面を指摘している。彼によれば、現金給付の効果の限界は、現金給付が個々の人の選考を最大限に尊重することに基づいている。つまり、

「その選考に偏りなり歪みなりがないとは決していえない。……実際、現金支給された最低所得のすべてが酒・タバコの購入にあてられてしまうかもしれないし、賭博費用を弁済するために用いられてしまうかもしれない」[高山, 1980, pp. 86-9]ということである。したがって、個人の選考をあくまで重視しながらも、一部の財貨・サービスについてはその干渉を加えることが必要になる。これは、価値財としての側面を指摘したものである。

次に公共財としての側面であるが、高山は、現物支給されるべき財は、「密接な代替財がなく需要の弾力性が比較的小さい誰にとっても基礎的な財のうち供給が少なくとも短期的には非弾力的であり、かつ他人に再販売できない性質を持つ（したがって）サービスであろう」[高山, 1980, p. 87]と指摘している。需要・供給の弾力性のかなり小さいサービスを消費しようとするれば、ある程度まとまった所得額が必要となる。つまり排除費用が著しく高価になる。あるいは、市場価格のままでは高価すぎてマクロ的に需要量が小さくなるものは生産さえも行われなないかもしれない。こうなるとは、社会福祉サービスの消費による外部経済効果を確保することができない。したがって、このような性質を持つ社会福祉サービスについては、政府がそれを買収するなり、自ら生産するなりして公的に供給する必要がある。

社会福祉サービスの配分と利用者価格

社会福祉サービスは準公共財と見なされる。すなわち、それが存在することによって潜在的に危険にさらされている人びともある種の便益をあたえる財でありながら、実際には限定された個人が利用する財である。純粋公共財の利用者から料金を徴収することは不可能であるが、準公共財の場合は、財を利用者に分割できるので配分問題が生ずる。これについては、ブキャナン (Buchanan, J.M.) の考察が参考になる。ブキャナンは、財についての可分性と相互作用のスペクトルを考え、この二つの座標上の位置によって財の特性を分類した。すなわち、ある財に不可分性があってもその財の消費による便益の範囲が、例えば、スイミング・クラブやゴルフ・クラブのように小グループに限られる場合と社会全体に及ぶ場合があるから、その範囲によって財の性質が異なってくると述べている。相互作用のスペクトルはその欠点を補うものであり、不可分性の程度があてはまる範囲あるいは境界を表わしている。すべての財は両スペクトルからなる座標上に位置づけることが可能になり、このことによって、純粋私的財と純粋公共財との中間財を考察することができる利点がある。

完全に可分で利益が個人のみに属する純粹私的財から、完全に不可分で利益が社会全体に及ぶ純粹公共財の中間に位置するものとして社会福祉サービスを位置づけることができる。この種の財の分配に関するブキャナンの考えたでは、部分的には私的に可分な要素を含んでいるから、「個人は稀少数量が私的に可分的な要素に与えられる相対的評価にしたがって分配されるまで、共通価値尺度財の単位で、自分たちの間でトレードをおこなうだろう」けれども、「個人の側におけるそれ以上の自発的行動が現れると予想することはできない」とされる。なぜなら、この種の財は公共性の要素を持っているため、「あらゆる個人があらゆる他の個人と同等の拡散便益を確保することになるので、いかなる分配上の変化も拡散便益から得られる効用を修正することはない」[Buchanan, 1971(山之内ほか訳, 1974, p. 187)]からである。

つまり、ここに言われていることは、社会福祉サービスのような財について、「効率的な組織構造は、ある直接的な利用者価格を取り入れて、分配上の作業を助長するかもしれない。……しかしながら、まさに公共性のあるいは拡散効果のために、単純な効率性の基準からすれば、もっぱら直接的な利用者価格方式にたよることは望ましくない」とされ、「共同性の要素が重要なものと考えられるときには、直接的利用者価格は租税価格によって補足することができる」[Buchanan, 1971(山之内ほか訳, 1974, p. 190)]とすることである。

社会福祉サービスの配分を利用者価格の導入によって行うのは財の特質を無視したものであるけれども、租税価格の補足を考えるとすれば、料金導入を完全に否定することはできないということである。そこで、次に、料金の価格づけについて検討する。

社会福祉サービスの価格づけ

応益負担と応能負担

社会福祉サービスの価格づけに関して、一般に、応益負担と応能負担の区別がいわれる。応益負担とは、受益に応じて公平に、応能負担とは、能力に応じて公平に、ということである。そして、社会福祉サービスの価格づけの場合、このどちらを採用するかが問題になるのであるが、これは簡単な選択問題とはいきれない複雑性を持っている。

まず、応益負担について考えてみよう。社会福祉関係法律の費用徴収の条文には、「費用の全部又は一部を徴収する」旨の文言がみられる。この「費用の全部」とはなにかというと、経常経費総額を直接利用者の数で割ったものである。つまり、直接利用者1人当たりの平均費用であるから、ここでは、社会福祉サービスからの便益は直接利用者だけに及

ぶものと考えられているわけである。ところが、社会福祉サービスは単に直接利用者だけに便益を与えているのではなくて、潜在的に危険にさらされている人びとに対する安全保障の便益も与えているのであるから、受益に応じて公平にという場合の受益にはこうした拡散便益からの受益も計算に含められねばならない。そうでなければ、料金の負担者は社会的費用も同時に負担することになってしまう。したがって、この社会的費用の部分は租税によって負担されざるをえないのであって、「費用の全部」を徴収する理論的根拠を見出すことはむずかしい。

他方、応能負担であるが、これには2つの意味があるように思う。1つは、財が完全に不可分でありかつすべての人に均等に利用可能性が開かれている場合である。この場合はすべての人が財の供給量と同じ数量だけ消費することになるから、供給量を消費者の数で割り算したものが個人的な受益の量だというような考え方が成立しない。このために、供給の総費用を能力に応じて分担する考え方が出てくるのである。この場合の負担は租税によるほかない。

いま一つ、受益に結びついた応能負担を考えることができる。社会福祉サービスの直接利用に関するかぎり、それは可分的であるから個人に対する便益の帰属に応じた価格を設定できるだろう。しかし、社会福祉サービスはそれを利用するのが望ましいという価値欲求的判断によって消費が強制される性質のものであるから、低所得のため選好を表示しないものには価格補助の必要が生ずる。この結果、所得に応じた傾斜料金のシステムが出現する。このことが応能負担と呼ばれることもある。

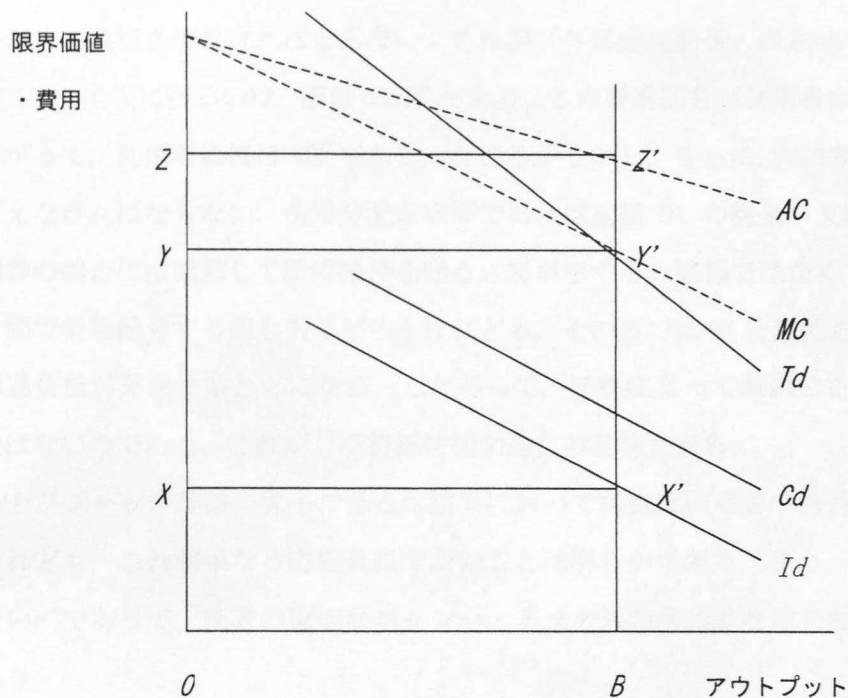
このように、単に応益負担や応能負担と言っても、そこには簡単には整理できそうもないほどに複雑にいくつかの要素がからみあっているのである。しかし、この問題を整理したものと見なすことのできる見解がジャッジによって提出されたたているので、彼の考え方を見ることにしたい。

ジャッジの価格づけ理論

ジャッジによれば、社会福祉サービスの料金の価格 P は、サービス供給の実際原価 C から各種の補助金を差し引いたものに等しくならなければならない。補助金には3種類のものと考えられており、それぞれ、(1)配分効率確保のための補助金 (allocative efficiency subsidy) , (2)外部利益確保のための補助金 (external benefit subsidy) , (3)所得維持のための補助金 (income maintenance subsidy) と名づけられている。以下ではそれ

ぞれ、配分効率補助金、外部性補助金、所得維持補助金と呼ぶ。AC 曲線はアウトプット 1 単位当たりの平均費用、MC 曲線はアウトプットの追加単位当たりの限界費用、Id 曲線はサービスの個人需要、Cd 曲線はコミュニティ(社会)による需要、Td 曲線は両者の和、すなわち総需要を表している。社会福祉サービスの需要量が OB に定まると、平均費用は OZ、限界費用は OY である。ここでは常に限界費用 MC が平均費用 AC を下回っているが、これは社会福祉サービスの生産には規模の経済が作用し収穫逓増が起こると仮定しているからである。この収穫逓増(費用逓減)の仮定はジャッジの理論の要になっている。

図 9-1 ジャッジの価格づけ理論



出典) Judge, 1980, p. 59

さて、ジャッジは、価格が限界費用に等しいときもっとも効果的な資源配分が行われるという価格理論の定則から出発する。アウトプット OB でのサービスの価格が OY であるとしよう。とすると、収益は OB と OY の積で与えられる。面積 OBY' が収益である。ところが、OB の平均費用は OZ であり、その産出に要した総費用は両者の積、すなわち面積 OBZZ' であるから、限界費用価格による収益は総費用を償うことができない。したがって、不足

分の YY' は租税によって補填されなければならない。これが「配分効率補助金」の意味である。

ところで、租税によるこのような補填が行われたとしても、利用者価格を OY にするのは不当である。なぜなら、社会福祉サービスは価値財であるとともに、その消費は社会に対して外部経済効果を与えるからである。つまり、社会福祉サービスは利用者個人だけが需要しているのではなく社会もまた需要している。価格 OY の時のアウトプット OB というのは、 MC 曲線と Td 曲線の交点で定まっているのであるが、それはこのような事情を示したものである。 Td 曲線は個人需要曲線 I_d と社会需要曲線 C_d を水平方向に集計したものであるから、社会によって需要された量に対応する費用は、面積 $XX'YY'$ である。この部分も租税によって負担されなければならない。これが「外部性補助金」の意味である。

そこで、最後に残るのは、面積 $OBXX'$ であり、この費用部分が利用者負担の部分となる。したがって、利用者価格は OX である。ところがしかし、さらに、利用者の所得分配の状態を考えなければならない。所得分配が均等であれば定額 OX の料金が支持されるけれども、不均等の場合には減額して所得維持を図る必要が生ずる。減額ではなくて O, B, X, X' を利用者間で負担配分する案もあるだろうけれども、その案では OX を超える負担者が現れ個人の超過負担が発生することになる。したがって、租税によって減額分を補填する以外には方法はないのである。これが「所得維持補助金」の意味である。

以上がジャッジ理論の骨子である。結果において料金は利用者の所得に応じたものになるけれども、これが単なる応能負担でないことは明らかである。また、単なる応益負担もないのであって、両者の適切なポリシー・ミックスの理論的な姿を描いたものといえるだろう。

料金導入の影響

社会福祉における料金問題を稀少なサービス資源の分配問題とみる立場から、受給権の問題とは違った課題設定が可能であることを示し、社会福祉サービスの財としての特質を考えたい。料金導入が理論的には可能であるが、その価格づけには各種の租税補填が必要であることを指摘した。社会福祉サービスはあくまで公共的に供給されるべきだが分配面で料金を導入することは可能であるということが、ここでの結論になる。

社会福祉サービスの供給と需要に対して料金が及ぼす影響は何だろうか。この点についてはパーカーの議論が参考になる。彼は、料金の「目的」を(1)歳入追加、(2)需要抑制、

(3)優先順位の変更, (4)濫用防止, (5)象徴作用に分類した. しかし, これら五つの目的は政府によって「思念された目的」であって現実に達成されるとはかぎらない. パーカーはそのような失敗をいろいろの実例で示している[Parker, 1976]. いずれにしても, 料金導入の「主観的目的」ではなく「客観的効果」が個々のサービス分野について理論的に確定され, またすでに料金が導入されている分野については実証的に研究されなければ料金を課することは可能であっても, 実際に徴収することが有益であるとは結論できないのである.

第2に, 料金をサービス配分的手段と考えるならば, その有用性は他の分配手段との比較として相対的に判断すべきものである. ミーンズ・テスト, 所得制限, 順番制, ニーズ判定, ワーカーの好み, サービス情報の制限等, 多様な手段があるなかで, ブレディン・デビスは, ミーンズ・テストと料金の比較論を行なっているし[davies, 1980], ジャッジは割当の実態を浮き彫りにしているが[Judge, 1980], こうした実態に関するデータの積み上げに基づいた料金の議論こそが重要である.

6 非公的有料福祉の多様性とその背景

公的福祉が担当してきたようなサービスと同じか類似のサービス, あるいは行政では出来にくいこまごまとしたサービスの分野で非公的部門の参入が盛んになってきている. この中には, 公的な援助を全く受けない有料老人ホームのような純粹の民間部門の参入ばかりでなく, よく知られている「武蔵野市福祉公社」とか「横浜市ホームヘルプ協会」, あるいは「神戸ライフケア協会」のような何らかの形で公の援助をうけた組織体, あるいは, 「灘神戸生協くらしのたすけあい活動」のように相互扶助を目的とした組織体が組合員のために行う事業などさまざまなものが見られる, これらを一律に論ずることは難しいが, これらに共通していることはサービスが有料で提供されるということである. この意味で, それらは, ボランティアと区別される. このため, ここではこれを一括して非公的有料福祉とした. ただし, 有料とはいっても, 数百万円から数千万円のオーダーの入居一時金と数十万円の生活費を要する有料老人ホームから, わずかな時給のホームヘルプ, あるいは労力預託といったボランティアすれすれのものまでいろいろであり, これまた一概には論じられない.

このような非公的有料福祉が出現する直接の背景としては二つのことが指摘できる. 一つは, 公的福祉の供給制約の原理によって切り捨てられたもの福祉ニーズへの対応である. いま一つは, 公的福祉の守備範囲を超える生活利便の要求, あるいはよりよい生活をもと

めるニーズが広がり始めたことである。後者に付け加えて言えば、公的福祉は措置制度の下で運営されており、利用者が好みに応じて好きなサービスを選ぶことが出来ない。しかし、好みに応じたサービスをあれこれ提供することまで公的責任の範囲に含まれるかどうか疑わしいということもある。公的福祉の不十分性を補うとか、公的責任を超えるようなニーズが発生してきたことなどが直接の背景といえるかもしれない。

サービス選好の芽生え

しかし、それだけの理由で非公的有料福祉がこのような勢いで広がると考えることは難しい。有料である以上は、単にニーズがあるだけでは成立しないのであり、それが「金を払っても」求めたいという需要にならなければ事業として存立できない。このような人的サービスに対してはニーズがあっても選好されず経済的な需要とならないからこそ、市場では供給しえず公的に対応せざるを得なかったものである。この意味でこれらは非貨幣的ニードであり、まさに市場補完的現物給付の課題となったのである。もちろん、非公的有料福祉のなかには、半ばボランティア的に安く労働力を提供するひとびとの協力を求めたうえで行政の支援を加えているものが多いのであるから、市場において成立したサービスとは言い難い面がある。また、有料老人ホームなどは老齢期に住宅を取得する一つの形態と言えなくもないのであるからサービス消費と言いがたい面もあるが、ともかくも消費者の立場からみればそれはまぎれもないサービスへの支出であり、人的サービスに対して家計レベルで選好が芽生え需要され始めていることを示していると言えるだろう。おそらく、それは、家族規模の縮小化、同居率の低下、女性（特に主婦）就業の進展などによる家事代行へのニーズが、従来であれば行政施策への要望となって現れたものが、経済のサービス化の流れのなかでより気軽に便利なものを求めるようになってきたものとも思われる。

経済のサービス化

統計学の源流の一つとしてよく知られている政治算術学派の始祖であるウィリアム・ペティ (Petty, W.) は、すでに17世紀に、所得水準が農業よりも製造業において高く、さらに製造業よりも商業において高いことを述べ、産業形態がそのような方向で傾向的に推移することを示唆していた（『政治算術, 1690』）が、20世紀になると、コーリン・クラーク (Clark, C. G.) は産業を第1次産業、第2次産業、第3次産業に分類し、それをを用いて帰納的法則を導いた。クラークによると、経済段階が進むにつれて労働力や所得の構成比が第

1次産業から第2次産業へ、さらに第3次産業へと推移することを示し、この傾向法則を「ペティの法則」と名付けた（『経済的進歩の諸条件』,1940）。サイモン・グズネッツ (Kuznets, S. S.) は、各国の経済成長と産業構造の推移を体系的かつ実証的に研究し、主要国における労働力や所得の構成を時系列的に明らかにした（『諸国民の経済成長』,1971）。したがって、今日「ペティの法則」は、「ペティ＝クラークの法則」とも「ペティ＝クラーク＝グズネッツの法則」ともいわれる。

わが国の経済の現実も、この経験法則に従ってきたし、将来展望もまた、この傾向が衰えることなく進展することを示している。1970と2000年の就業構造を比較すると、第1次産業就業者の割合は19.3%から5.3%へ縮小している反面、第3次産業は46.6%から63.9%へ拡大している。第2次産業は34.0%から29.6%と微減である。30年間における第1次産業の縮小分の大半が第3次産業に吸収された形になっている。特に注目されるのは、第3次産業の拡張はサービス業部門で行われたことである。サービス業就業者は70年に全就業者の14.6%であったが、2000年には26.8%へ12.2%ポイントの上昇になっている。第1次産業がこの間に14.0%ポイント減少したから、この分の殆どがサービス業へ移動した計算になる[『平成12年国勢調査報告』]。このような現象を指して、「経済のサービス化」と呼んでいる。

ヒトとカネがサービス業へ流れるサービス経済化はわが国経済の非常に明瞭な傾向であるが、このような就業、消費面におけるサービス化の動きのなかで、介護サービスをはじめとした福祉サービス価値に対する認識が高まりつつあり、公的有料福祉と非公的有料福祉の連結による普遍主義的な社会福祉の展開が現実のものとなり、資源配分面でも、理論のみならず実証的な検討が重要となる新しい局面に入ったと言うべきであろう。

第 10 章 福祉供給体制の変化をめぐって

この章の目的は、財政制約の長期化によって予算の意思決定については福祉供給体制に生じた変化を検討することであり、本研究の結論部分に当たる。

1 福祉制度の変化

社会福祉基礎構造改革

1960 年代前半までに形成された福祉供給体制のもとで、社会福祉規模は拡大を続けてきた。これは、高度経済成長期を通じて生じた急激な社会変動や国民生活の変化並びに人口高齢化による福祉ニーズの増大に対応したものと見える。しかし、量的に拡大するばかりでなく質的な変化も進み、供給体制の構造そのものが社会福祉の発展を妨げる要因となってきた。1976 年に、有識者からなる社会福祉懇談会（座長馬場啓之助）が「これからの社会福祉」と題する報告を発表し、「諸課題の解決を図るためには、社会福祉事業法をはじめ関係の社会福祉諸法の改正をさけることができない。これらの社会福祉諸法の多くは戦後まもなく制定されたものが多く、その後の社会福祉の発展と変化によって、現実の要請とは必ずしも適合しないものがあられている」[全国社会福祉協議会, 1976, p. 45]と述べて基本構造の改革を求めたことは、こうした状況認識がこのころからもたれていたことを示すものである。これは、社会福祉サービスの必要性が国民各層に及び、貧困対策と一体のものと思なされた選別主義からニーズ基準による普遍主義への変化の傾向にあって、古い時代に作られた供給体制では対応が難しい、という社会福祉自身の発展の中から現れた改革要因ととらえられる。

しかし、この一方で、1973 年の第 1 次石油危機後の不況、持続する低成長経済により税収不足が明らかになり、1975 年に赤字国債を発行せざるを得なくなった国家財政の困難、これが一時的対策に止まらずに継続的となり、国債発行残高の累増を背景とする公的供給の限界が見えてきたことも、改革の引き金になっている。財政難を受けて政府の経費を切り詰めるための諸改革を求めた第 2 次臨時行政調査会（1981 年設置：会長土光敏夫）は、「増税なき財政再建、活力ある福祉社会」を標語とする改革目標を示した。以後、小さな

政府論や政府の失敗論という議論とも相俟って、政府活動全般のスリム化と民間活用が国家の基本方針となった。加えて、90年前後からソ連・東欧の社会主義諸国が市場経済導入へと方針変更して以後は、市場の効率性への信奉は一層強まった感があり、公的供給の民営化ないし市場原理の導入があらゆる方面で取り上げられるようになった。

こうして、社会福祉それ自身の質的変容と財政困難による公的供給の限界という二つの要因が絡まりながら供給体制が動揺しはじめ、1980年代の半ばから法制度の改正を伴う具体的な改革が始まり、各種の改革を経て、2000年には社会福祉事業法の全面改正として「社会福祉基礎構造改革」が実施された。すなわち、公的な福祉供給体制の代名詞ともいえる措置制度が改革された。

制度間調整

財政面からの制約は、本書各章で述べたように、すでに20年以上にわたって続いており、さまざまな改革を導き、また、導こうとしている。その方向としては、第1に、社会保障制度内部での資金の融通・移転である。保健と医療と福祉の連携により各個別々に同じ問題に対応している部分を整理すること。また、公的年金給付の資金を他の制度に還流させることがそれである。1997年には公的介護保険制度が創設されたが、これは介護における医療と福祉の統合によるサービス資源の合理的活用とこれに公的年金の資金を用いようとする新たな資金調達手段であった。第2は、95年に政府に設置された地方分権推進委員会が機関委任事務の全廃を提言しているように、徹底した地方分権の推進と補助金の整理合理化による国の負担軽減の道が探られるであろう。上記したものは政府部門内部での資金の融通であるが、第3として、民間には対外純資産保有額世界一といわれる資金があり、これを活用する方向、すなわち福祉の産業化の推進と利用者の自己負担強化が模索される事態を迎えている。

以下では、供給体制の揺らぎを導いた要因として、コミュニティ中心主義、ニーズの普遍化及び消費者選択（市場経済化）を検討したのち、資源配分問題としての公的供給の限界を再論したい。

コミュニティ中心主義と地方分権

福祉六法体制において当初予定していなかった福祉供給の変化にコミュニティ中心主義があげられる。この現象は、具体的には、施設でのサービス提供と合わせて在宅でのサー

ビス提供が展開し始めたことに示される。今日でも、社会福祉事業従事者 137 万人のうち 106 万人は福祉施設従事者であるという事実(2000 年)が物語るように、施設でのサービスを中心として展開してきた社会福祉事業であるが、1970 年代半ばには、障害があっても施設に行かないで家庭で社会的交流を保ちながら生活を続けたい、という希望をかなえる地域福祉への流れが起こってきた。1960 年代半ば以降に英国等で発展していた社会福祉の方法であるコミュニティ・ケア、また北欧等で福祉の理念として確立しつつあったノーマライゼーションの思想とが、高度経済成長期に疲弊したコミュニティの復権を求める地域運動やこれらを範としてわが国の福祉を作り上げようとするエネルギーに結びついたもので、今日ではその体制を築き上げることが重要課題となっている。

地域福祉を実現する上では各般にわたる体制作りが求められるが、その中核に在宅福祉サービスがある。しかし、措置制度として特徴付けられる行財政制度が在宅福祉サービスの展開を妨げる働きをしはじめた。そもそも国の事務である社会福祉事業を機関委任により地方自治体を実施させる中央集権体制であること自体がコミュニティ中心主義とは相容れないものであったが、より具体的には、措置権限が福祉事務所の設置を媒介にして連動している関係が地域福祉の供給体制と矛盾していた。町村には福祉事務所が設置されていないため、福祉の措置権、正確には入所施設への措置権が与えられていなかった。一方、ホームヘルプのような在宅福祉事業は市町村の固有事務であるから、施設と在宅のサービスを組み合わせて総合的に展開する権限が町村になかったのである。

権限の問題ばかりでなく費用負担の仕組みも地域福祉に適していなかった。町村の住民に福祉サービスが必要になっても、その措置は都道府県の福祉事務所が行うので、自己の住民が施設に入所しても当該の町村には費用負担義務が生じない。しかし、在宅福祉サービスでは町村も費用負担義務を負っているから、あまり財政の豊かでない町村にとっては、在宅福祉サービスを整備するよりも老人ホームに措置してもらう方が財政負担面で有利であり、在宅福祉を発展させる誘因が乏しいのである。

この問題については、1986 年の「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」により、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機関委任事務から団体事務に変更され、次いで、90 年の福祉関係八法の大幅な改正において老人福祉と身体障害者福祉については措置権が市町村に統一されることになり一部解決された。つまり、すべての市町村が入所施設への措置権を持つようにすることで、バランスのとれた地域の福祉供給体制を構築する誘因を与えることにな

ったのである。とは言え、補助金の仕組みは従来と変わらないため中央依存の体制から抜け出すことが困難になっている[坂田, 1998]。

ニーズの普遍化と提供主体の多元化

それまで低所得世帯に限られていたホームヘルパー（家庭奉仕員）の派遣サービスの所得制限が撤廃されたのは1982年であるが、このころから福祉サービスの普遍化が現実のものとして議論されるとともに、そのことによる需要の増大に対応すべく供給体制の改革がテーマになってきた。従来、この種のサービスは市役所等に雇用される職員が提供してきた。しかし、入浴サービスとかホームヘルプサービスのような在宅福祉サービスでは入所施設と違って大きな土地・建物を必要としない。資本費用をそれほど要さないこともあり、社会福祉法人以外でも参入しやすく、近年では、住民参加団体や民間事業者が社会福祉サービスに参入し、なかにはこれをビジネスとするものも現れる状況が生まれてきている。一方における公務員定数の抑制、他方における福祉公社等の民間諸組織の出現による福祉サービス提供組織の多元化現象による新たな状況に対して、それまでの行政と社会福祉法人による供給体制の枠組みが適合しなくなったのである（藤村, 1999, p. 132）。加えて、97年に成立した介護保険法では、これら各種の団体組織がサービス提供機関として認められることになり、多元化に拍車がかかりつつある。

こうした状況のなかで、社会福祉法人に対して直接的な助成ばかりでなく免税措置を含む各種の優遇措置が行われる一方、他のものにはこれといった特典がないことへの批判も現れてきた。つまり、措置制度の適用になる事業者と同質のサービスを提供していてもコスト面で不利であるため、「社会福祉事業の提供主体を行政に限り、民間は行政の代行者としてのみ活用するという措置（委託）制度及び関連諸制度の存在自体が多様化するニーズに応え、多元的な主体が多様な福祉サービスを供給するマーケットの発展を阻害している」[福田, 1998, p. 287]という論調が現れた。

消費者主権と効率化の要求

利用者の選択権

措置制度のもとでは、措置機関、社会福祉事業経営者及び利用者の三者の関係が特殊なものとなっている[堀, 1987]。利用者は措置機関に申請をし、措置機関は福祉の措置を決定し事業経営者に委託をするのであるが、利用者と経営者の間には直接の法的な契約関係

がない。このため、利用者が経営者の提供するサービスに不満があっても、経営者に苦情や注文をつける権利がなく、経営者もそれに応える義務がない。利用者と経営者の間の権利関係が曖昧になっている現状に対する批判があり、改革のテーマとなった。

立派な実践をしている福祉施設と利用者を食い物にしているような施設があるとして、利用者が行政機関の措置を経ないで直接利用先を選べるようにする消費者主権を重視した契約関係を作り出せば、施設間での競争関係が刺激され問題が解決するのではないかと、ということが議論され、1998年の児童福祉法の改正により、保育所への入所の際に希望する保育所を申し出る方法が導入され福祉供給全般の改革への突破口が開かれた。しかし、「今回の改正では、サービスの供給主体は依然として市町村だとされており、行政の代行者としての民間の役割も変わらなかった」[福田, 1998, p. 289]と批評されるように、措置制度の基本構造を変えるところまではいっていない。

社会福祉の利用者からみると、利用者個々には福祉サービスを請求する権利があたえられていない。この点は、請求権が認められている生活保護制度との大きな違いである。請求を棄却された場合は最終的には裁判所に訴えることができ、生活保護の権利は法的にしっかりした形になっているが、児童・障害者・老人福祉等の社会福祉サービスではそのような法的構成がない。地方自治体に対して福祉の措置を行う義務は定めているが、利用者は措置権者の行う事業から反射的に利益を受けているだけであるという法律の構成になっている。つまり、施設が空いていないとか予算がないという理由で、福祉の利用希望者を待機させても法律違反とならない。このような仕組みであるから、需要があるのに供給が不足するという経済市場の考え方からすれば不思議なことが発生するのである。

生産効率性の要求

1990年代半ばごろから、福祉施設経営の効率化、あるいは、福祉サービスの質の向上が問題視され始めた。例えば、「福祉経営の護送船団方式ともいえるような状況が半世紀にわたって続いてきたのであり、そのためともすればサービスの効率化やサービスの質についての関心は低く、また本来の民間の創意工夫をこらした独自の活動を発展させる動因に欠けている」[蟻塚, 1998, p. 499]といった発言に表明されるような批判である。

福祉施設への措置の委託に伴って支払われる措置費は、施設の種別、定員規模別に入所者一人当たりの金額を国が一律に決めて、これに基づいて支払われている。これは、各施設とも国の定める最低基準を満たした設備、職員配置をしているから、費用も同一のはず

であるという建前によるものである。甲地、乙地といった地域の価格差を反映させてはいるが、基本的には全国どこの施設でも同一額の措置費が入所者数に応じて各市町村から支弁されてくる。これは、国の資源を平等に分配しているという観点が感じられるが、現実の経営の観点からみると効率化への経営努力を求めないやり方であるとも言える。

社会福祉施設は定員割れになるとたちまち経営は難しくなるほど、寄付金等の社会的支持基盤が乏しく、措置費依存の体制となっている。常に待機者がいる不足状態があれば福祉施設の経営が資金面で安定するともいえ、質の劣るサービスを行っている施設でも、間断なく措置が委託され経営が維持される矛盾した仕組みになっている。経営の無駄を省くためのインセンティブが働かないばかりか、空室が出ないようによいサービスを行って差別化を図ろうとするインセンティブも働かない。施設経営者の善意や専門職倫理を信頼した体制ではあるが、経済的な面では非効率を許す面があり、この仕組みを悪用して中央官庁の幹部と結託して私腹を肥やす犯罪が行われる事件なども発生した。もともとは善意の少数の慈善家が始めた事業が、国家の関与のもとで大規模な体制に組み込まれていくうちに変質し、非効率を許す面が出てきたことはまことに皮肉なことと言わねばならない。

2 インクリメンタリズムの破綻

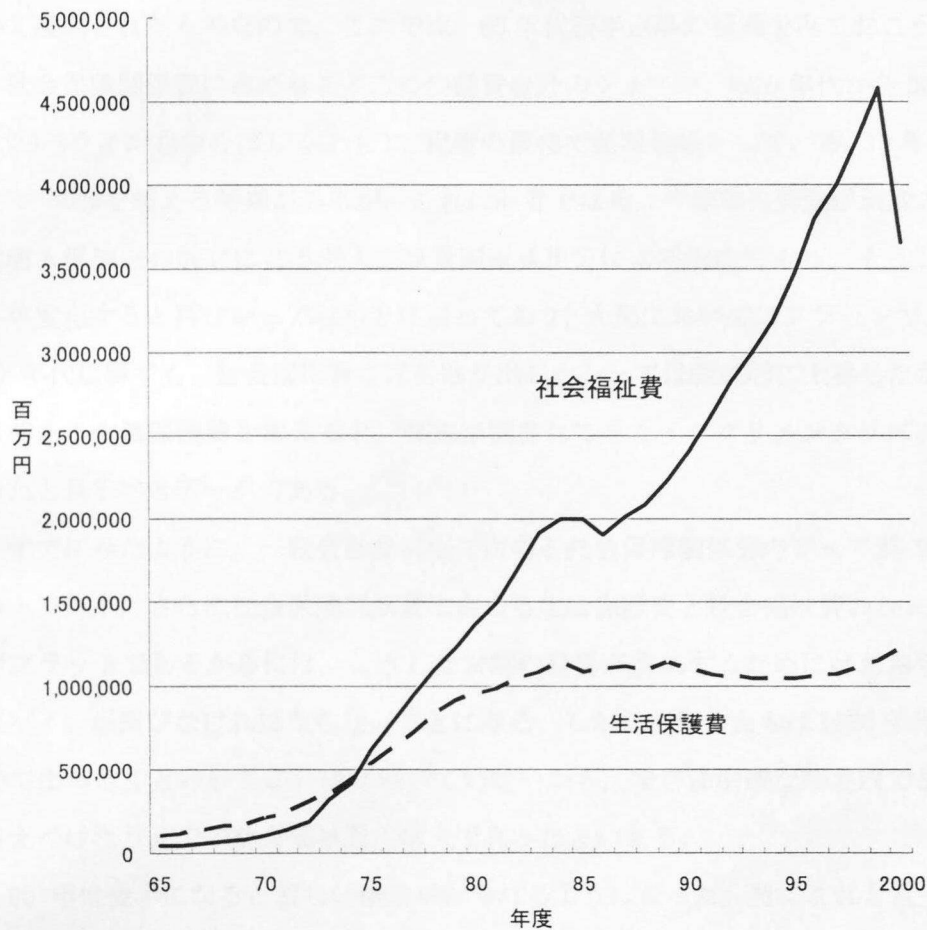
上記の社会福祉供給体制をめぐる変化とともに、資金配分における変化が改革の主要因となった。財政の基調に大きな変化が生じた1975年以降、とりわけ80年代には国の一般歳出にまったく伸びが見られず、90年度前後の数年間にはマイナスの伸びが続いた。予算の配分はどれかの経費が増加すれば他の経費は減少せざるを得ないゼロサム・ゲームとして展開されたのであった。ここで、理論的関心として提起されるのは、社会福祉予算の決定に関して従来指摘されてきたインクリメンタリズムは、緊縮財政のもとでも営まれているのだろうか、という問題である。

インクリメンタリズム研究の多くは各国の財政が拡張していた時期に行われており、競合する資金要求者の全員に何がしかの増加分を配分できる状況においては妥当な方法であったろう。しかし、1970年代における石油危機、それに続くスタグフレーション、ケインズ主義的経済政策に対するマネタリストの挑戦、公共部門の縮小をめざす政権の成立（サッチャー、レーガン、中曽根）により先進諸国の政治経済状況は一変し、「伝統的なインクリメンタリズムによる方法は、持続する財政圧力の運営においては不適切」とする異論

が現れ、ゼロ=ベース予算の提案が注目を集めたことに示されるような、予算改革の論調が強くなる状況も現れた。「一般的に言って、支出抑制の程度が強い自治体はインクリメンタリズム的な方法の放棄を迫られ、さらに、抑制期間が長引くにつれて、インクリメンタリズム的予算の根本的見直しを行う当局が増えるであろうという議論が行われるようになった」という証言もある[Kerry, 1989]

一方では、財政的な余裕が消滅することで変革余力がなくなるという別の見方もある。グレンナースター[Glennerster, 1981]は、合理的に団結しようとする戦略に必要な合意形成が支出抑制によって突き崩されるという議論を展開している。すなわち、政治家、官僚、専門家並びに消費者等、既得権を擁護しようとする諸勢力の「競合的合理性」のゆえに、戦略的合理性が犠牲にされ、結果としてインクリメンタリズムが生き残るというのである。あるいは、シックのように、支出抑制期においては、インクリメンタリズムが単にデクリメンタリズムに置き換わるだけだ[Schick, 1983]、と指摘するものもいる。確かに、我が国におけるゼロ・シーリングないしマイナス・シーリングは一律削減という点ではデクリメンタルであり、インクリメンタリズム的予算の単なる裏返しとも受け取れる。支出抑制期においてもインクリメンタリズムが作動するかどうかは相反する考え方がもたれており、一般的な結論を云々する段階ではなく実証的な検討が求められる。

図10-1 国の社会福祉費と生活保護費(当初予算, 1965-2000年度)



出所) 財務省[2002]『平成14年度財政統計』より

注) 2000年度に社会福祉費が減額になっているのは、老人医療費の一部と老人保護費の大半が介護保険制度に移行したため。

さて、国の社会福祉予算は第1章冒頭で示したように、1980年代半ばに伸びが止まり前年同額ないし減額となる事態に陥り、需要を供給条件に合わせるために制度改革を含む政策変数の操作を行わざるを得ない状況が生み出されたのであった。しかし、80年代後半になると、生活保護費はそのまま横ばいを続けたが、社会福祉予算は元の増加傾向を回復している。これは、はたしてインクリメンタリズムを脱して合理主義に近づいたことを示すのだろうか。あるいは、単にインクリメンタリズムが破綻したことを表すのだろうか。

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、これが社会福祉予算のインクリメンタリズムを実証するものとされてきた。ただし、この議論は 1980 年代前半までのデータに基づいて展開されたものなので、ここでは、80 年代後半以降の経過をみておこう。

社会保障関係費に占めるこの二つの経費合計のシェアは、1960 年代から 90 年代前半までは 30%ラインを中心にして上下 1%程度の振幅で循環運動をしている。73 年度と 83 年度前後に 30%を超える時期があるが、これは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。つまり、80 年代以降でも、社会福祉費だけを取り出したシェアは継続的に上昇したが、制度的に同根である生活保護費を加えると、従来指摘されてきたインクリメンタリズムに変化はなかったと見るべきデータである。

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、その大本は 1980 年代、90 年代においてまったくといってよ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押し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。

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。特にこれと言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、35%水準にとどまりつづけた。社会保険費等、他の経費とのゼロ＝サム関係の中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。最後に、この問題を検討しておこう。

3 エンタイトルメントと裁量

緊縮財政下での財政バランス確保のために政府がとりうる手段、すなわち政策変数には何があるだろうか。社会福祉を含む社会保障費用の多くは、単純化していえば、単位費用と数量の積として求められ、国の予算は費用と国庫負担率の積として求められる。つまり、国の予算は、単位費用、数量並びに国庫負担率の積であるから、これら三つの変数の値が

決まれば自動的に国の予算が決まるかにみえる。しかし、政府自身が、関係先との交渉を通じてではあるが、これら三つの変数の値をある程度決定できる立場にあるから、国の予算が従属変数であるとは言い切れない。

第 1 に、第 3 章で見たように社会保障費用に対する国庫負担率は持続的に低下してきたが、自然に低下したのではなく、政府自身が制度変更を行って負担率を引き下げた結果である。国庫負担率は法律に規定された強固なもので、財政関係を形づくる構造パラメータであるはずのものだが、実はそれが政策変数であったことが実証された形になった。

第 2 に、単位費用とは、具体的には、診療報酬基準、薬価基準、生活保護基準、措置費国庫負担基準などである。これらもやはり関係先との交渉を通じてではあるが、最終的には政府の決定に委ねられている。これは、ここで個々のケースを具体的に指摘するまでもなく、一般的にも理解できることである。

第 3 の変数である数量は、年金であれば受給権者数、医療であれば患者数、生活保護では被保護者数というように利用者の数がもっともわかりやすい例である。しかし、細かく見ると社会福祉の場合は、利用者数という表現が適切な場合と被措置者数が適切な場合がある。というのは、社会福祉費に分類されるものには、エンタイトルメント制度と裁量（ディスクリーション）制度が混在しているからである。エンタイトルメントは権利付与と訳されることがあるように、一定の基準を満たすものは誰でも利用権限があるものと理解される。これに対して、裁量制度はサービスを提供する側の裁量によって利用者が決定されることを指す。高齢者、児童、障害者等の福祉の措置は、法律により実施権者に措置義務は課せられているが、利用者側には請求権が認められていないので裁量制度と考えられる。エンタイトルメント制度での数量調整は年金受給開始年齢の引上げのように、受給権の条件を変更することであるが、法律改正を伴うことが多く、その変更は民主的な討論に開かれていて、政策変数であるとはいっても任意に変更することは困難である。これに対して、裁量制度での数量調整は、供給者側の（しばしばインプリシットな方法での）割当て（配給ないし割当ともいう）によって行われる。

生活保護費と社会福祉費及びその内訳の社会保障関係費に占めるシェアの変化を 1975 年度以降について見たのが表 10-1 である。これによると、生活保護費のシェアは 1975 年度の 13.6%から年々低下し、1999 年度には 7.2%と半分近くの水準まで落ちた。社会福祉費のシェアは反対に伸びつづけ 1975 年度は 15.7%と生活保護費とほぼ同じ水準だったものが、1999 年度には 28.5%と倍近くの水準となった。しかし、生活保護費と社会福祉費のシェア

の合計はほぼ 30%で一定であるから、生活保護費を抑さえつけることで社会福祉費が伸びたことになる。1985 年ごろから生活保護受給者数は減少を続け、月間平均 140 万人程度から 90 年代には 88 万人程度となった。生活保護基準の算定方式も、1984 年にはそれまでの格差縮小方式から水準均衡方式に変更され、被保護者数の減少との相乗効果により、国の生活保護予算額は、1980 年代後半から 90 年代を通じて約 1 兆 1000 億円前後を循環する定常状態となった。エンタイトルメントと思われた生活保護制度は、保護の請求権を保障してはいるものの、補足性の原理の解釈や運用のありかたによって裁量制度に変わりうるということが実証された。

表 10-1 社会保障関係費に占める生活保護費及び社会福祉費内訳の構成比(%)

| 年度 | 生活保護費 | 社会福祉費 | 社会福祉費内訳 | | | | | |
|------|-------|-------|---------|-------|-------|----------|--------|-----|
| | | | 老人医療費 | 老人保護費 | 児童保護費 | 身体障害者保護費 | 社会福祉諸費 | その他 |
| 1975 | 13.6 | 15.7 | 3.6 | 2.1 | 6.9 | 0.4 | 0.2 | 2.5 |
| 80 | 11.6 | 16.7 | 3.5 | 2.3 | 5.9 | 0.5 | 0.3 | 4.2 |
| 85 | 11.3 | 20.9 | 7.9 | 2.4 | 5.1 | 0.5 | 0.4 | 4.7 |
| 90 | 9.5 | 20.7 | 10.1 | 2.0 | 3.8 | 0.5 | 0.7 | 3.7 |
| 95 | 7.6 | 24.9 | 12.4 | 2.6 | 4.2 | 0.6 | 1.5 | 3.7 |
| 99 | 7.2 | 28.5 | 14.3 | 3.3 | 4.6 | 0.6 | 2.4 | 3.4 |

注) 老人・児童・身体障害者保護費はいわゆる措置費，社会福祉諸費は在宅福祉対策費，「その他」には社会福祉施設整備費，児童扶養手当，特別児童扶養手当，国立更生援護機関費等を含む

出典) 大蔵省編『財政金融統計月報』予算特集各年版より算出

しかし、社会福祉予算に含まれる老人保健制度における老人医療給付等は確固としたエンタイトルメント制度である。この制度への資金配分は大幅に増加し、1999 年度には金額にして 1980 年度の 10 倍近くになり、社会保障関係費におけるシェアも 70 年代における社会福祉全体のシェアに匹敵するまでになった。社会福祉費に含まれる経費項目で社会保障関係費におけるシェアを伸ばしたのは、老人医療費以外では、特別養護老人ホーム等の老人保護費と在宅福祉関連の社会福祉諸費のみであるが、その分は児童保護費のシェア低下と相殺される程度の伸びでしかない。つまり、福祉五法にかかわる費用のシェア合計はまったく伸びていないので、社会福祉費のシェア拡大は、結局、老人医療費の増大によるものである。

老人医療費の増大は人口高齢化による需要増に応える財政支援と捉えられる。しかし、同じく高齢者介護に向けられる費用である老人保護費の変化は1980年度から1999年度にかけて2.8倍でしかなく、老人医療費の変化との違いが極めて大きい。これは、老人医療がエンタイトルメントであるのに対して、老人福祉が裁量制度であること以外には理由が考えにくく、財政支援というよりラショニング（割当）による統制機能が働いたものと見なければならぬ。

4 まとめ—ニーズと資源の対立

本研究の基本的な観点は、福祉政策が財政によって変えられてしまうのか、福祉ニーズによって変わるのかと言う点にあった。福祉ニーズが福祉政策を導くのか、それとも供給条件、その中心は財政であるが、それに導かれて福祉政策が変わるのかという問題設定は対立の図式を意図しているのである。

我が国財政は、欧米に比べて租税負担率が低くかつ国民所得と比例関係にあるため、低成長経済のなかで財政バランスを確保できずその分を公債に依存してきた。しかし、公債発行残高累増による利払い費を中心とする国債費が財政規模の20%となり一般政策経費を圧迫しており、このまま財政赤字を継続することと大きな不安が抱かれるようになった。社会保障への国の負担である社会保障関係費が一般会計歳出の20%程度の定常状態を保つなかで、保険料や地方財政への負担の転嫁による国庫負担率の引き下げ、給付水準の見直し、さらに、裁量による数量調整という三つの政策変数が操作されてきた。これらは資源の側からみた諸制約である。一方、人口高齢化を始めとする人口変動、また、女子の就業の進展や家族の小規模化のような社会変動が進み、国民の福祉サービスへのニーズは増大を続け、社会福祉の業界団体や住民団体を始めとするサービス要求の圧力が働く一方で、公的資金は深刻な制約のもとにある状況は、まさに対立の図式に他ならない。

このような対立があるなかで、高齢化に備えて1989年にゴールドプラン、すなわち「高齢者保健福祉10ヵ年戦略」が作成され、それを一層充実するために97年に介護保険法ができたと言う説明は、福祉ニーズに導かれて政策が立案されたと見る点で一方的な考え方と言える。ところが、なぜ89年だったのか、なぜ97年だったのかという細かい問題については、福祉ニーズ論からは説明がつかない。大きな枠組としては、必要があるから福祉制度が設けられていると言えても、細かいところでは供給条件の働きによって展開が違っ

てくるという仮説が必要であり、ニーズと資源の対立は一般論として語られるばかりでなく、特殊な条件のもとでの具体的な展開を追及する必要があったのである。

ゴールドプランのころは消費税創設が本来の目的であった。介護保険のころは、社会保障予算の中で社会福祉への資金配分が難しくなったことが真の原因であったと考えられる。日本の社会福祉制度は、児童扶養手当など若干の制度を除けば、大半が裁量制度による配分方式になっている。児童扶養手当は受給要件が明文化されているので、その資格基準を満たすことで受給できるエンタイトルメント制度である。しかし、児童を養護施設に入所させるとか、身体障害者を更生施設に入所させるというタイプの施策は資格基準が明文化されておらず役所が裁量で行うものである。特別養護老人ホームも、介護保険制度が適用になる前までは裁量制度であった。現在は保険給付としてエンタイトルメントを建前にしてはいるが、実際は多くの人びとが入所を待たされている。

福祉制度では法律をみると自治体に福祉の措置の実施義務が課せられていても、利用者にはサービスの請求権があるとは書かれていないので、施設等の資源が不足する場合には待機させても違法にならない仕組みになっている。これは、病院の待合室で診察を待つのと違って何ヶ月も待つものであり、場合によっては数年待つことさえある。このような制度構成をとっているのだから、社会福祉への予算の配分は福祉ニーズの増大という圧力からは切り離されている。しかし、老人医療費は次第に増大し、90年代には他の社会福祉予算を押しよけるほどの規模になり、とうとう本来の社会福祉サービスへのファイナンスがなくなる事態が訪れて介護保険が創設され、2000年度予算では老人医療費とともに社会保障費という予算項目に移された。これは、福祉政策が福祉ニーズによって形成されるという説明が有効でなく、供給条件についての考察が必要になることの事例である。

介護保険創設は、医療部門から介護を引き離すことによる単位費用の引き下げ、保険料や利用者負担による税外負担の増加、年金給付費からの保険料天引きによる社会保障制度内部での資金移転を同時に行う財政的解決策であった。ところが、特別養護老人ホーム等のようにそれまで措置制度で運営されていたものを、介護保険制度の指定介護施設として組み込むことにより、制度の性格が裁量制度からエンタイトルメント制度に質的に転換した。つまり、財政バランス確保のための方策が、社会福祉制度に質的な変化をもたらしたのであるが、これは高齢者介護ニーズの増大のみによる説明では理解できず、資源の側からの説明が求められるケースである。

諸改革は、老人福祉以外の児童、障害者等の措置制度にも「社会福祉基礎構造改革」と

して影響を及ぼすことになった。そうした改革が利用者にエンタイトルメントを保障する制度に脱皮するのかどうか明確ではないが、仮にそうなるとすれば、福祉需要の充足面ではインプリシットな割当による数量調整を排除する点で進歩である反面、財政需要の高まりへの対応としては、地方財政負担のこれ以上の強化が困難であること、また、どの政党も増税については消極的であること前提とすると、今後は福祉施設経費の単位費用の見直しを中心とした合理化、利用者自身からの直接負担の強化、民営化による民間資金の導入は必定である。2003年度から新たに導入される障害者福祉における支援費支給制度はそのような機能を果たす性格のものと言える。この例にあるように、これまで公費によって運営されてきた社会福祉制度は、社会保険料負担、利用者の自己負担等の税外負担を活用する方向での解決が目指されるであろう。しかし、そうした負担に限度が感じられるようになった時点での供給のあり方はまだ議論されていない。福祉の割当の概念が改めて注目される時期が近づいてきていると言わねばならない。

引用文献

A

荒木誠之・古賀昭典『現代社会福祉の課題』法律文化社, 1975.

蟻塚昌克, 『社会福祉行財政論』中央法規, 1998

Arksey, A., Rationed Care: Assessing the Support Needs of Informal Care in English Social Service Authorities, *Journal of Social Policy*, Vol. 31, No. 1, pp. 81-101, 2002.

Arrow, K. J., *Social Choice and Individual Values*, John Wiley, 2nd.ed., 1963.

Atkinson, A. B., Income Maintenance and Income Taxation, *Journal of Social Policy*, April, 1972.

B

Bebbington, A. C. and B. Davies, Equity and Efficiency in the Allocation of the Personal Social Services, *Journal of Social Policy*, Vol. 12 No. 3, 1983, pp. 309-330.

Bebbington, A. C. and B. Davies, Territorial Need Indicator: A New Approach Part I, *Journal of Social Policy*, Vol. 9 No.2, 1980a, pp. 145-168.

Bebbington, A. C. and B. Davies, Territorial Need Indicator: A New Approach Part II, *Journal of Social Policy* Vol. 9 No. 4, 1980b, pp. 433-462.

Booth, T. A., (ed.), *Planning for Welfare: Social Policy and the Expenditure Process*, Basil Blackwell and Martin Robertson, 1979.

Boulding, K. E., The Boundaries of Social Policy, *Social Work*, Vol. 12, No. 1, 1967.

Boulding, K. E., "In a Review of a Strategy of Decision," *American Sociological Review*, Vol. 23.

Bradshaw, J. The Concept of Social Need, *New Society*, 30, 1972, pp. 640-643.

Buchanan, J.M., *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand McNally, 1971 (山之内・日向寺訳、『公共財の理論』文真堂).

C

Campbell, J. C., Contemporary Japanese Budget Politics, 1977, The Regents of the University of California (小島昭・佐藤和義訳『予算ぶんどり - 日本型予算政治の研究 - 』サイマル出版会, 1984.

Campbell, J.C., Japanese Budget Baransu, in Vogeled Modern Japanese Organization and Decision-Making, University of California Press, 1976.

中央社会福祉審議会, 『養護老人ホーム及び特別養護老人ホームに係る費用徴収基準の当面の改善について』, 1979.

中央社会福祉審議会, 『当面の在宅老人対策のあり方について』 1981.

Cmnd6393, Public Expenditure to 1979-80, HMSO, 1976.

Cox, R.H., "The Consequences of Welfare Reform: How Conception of Social Rights are Changing," Journal of Social Policy, Vol. 27. No. 1, 1998, pp. 1-16.

D

Davies, B., Social Need and Resources in Local Services, Michael Joseph, London, 1968.

Davies, B., "Policy Options for Charges and Means Test," in K. Judge (eds.), Pricing the Social Services, The Macmillan Press, 1980.

Davis, O. A., H. Dumpster, and A. Wildavsky, "A Theory of the Budgeting Process," The American Political Science Review, Sept. 1966.

Donnison, D., V. Chapman, M. Meacher, A. Sear and K. Urwin, Social Policy and Administration: Studies in the Development of Social Services at the Local level, 1965.

Downs, A., Inside Bureaucracy, The Rand Corporation, 1967. (渡辺保男訳『官僚制の解剖』サイマル出版会, 1975.)

Dror, Y., "Muddling Through, Science or Inertia, Public Administration Review, Sep. 1964.

F

Forder, A., Concepts in Social Administration: A Framework for Analysis, 1974.

Friedman, M., Capitalism and Freedom, 1962, Univ. of Chicago Press. (熊谷尚夫ほか訳『資本主義と自由』1977年・マグロウヒル好学校)

藤村正之, 『福祉国家の再編成—「分権化」と「民営化」をめぐる日本的動態—』 東京大学出版会, 1999.

深谷昌弘「社会保障と家族規模(I)(II)」『季刊社会保障研究』Vol. 10, No. 2, 3, 1975.

福田素生, 「福祉サービス供給システムとして措置(委託)制度の考察: 保育所制度の改革等を素材として—」『季刊社会保障研究』Vol. 3, No. 3, 1998, pp. 281-294.

古川孝順, 「社会福祉研究の曲がり角」『社会福祉研究』第82号, 鉄道弘済会, 2001.

伏見恵文, 「老人医療費の分布特性と地域差問題」『季刊社会保障研究』Vol. 31 No. 4, 1996. pp. 380-387.

G

Gilbert, N., *Capitalism and the Welfare State*, Yeal University Press, 1985. (関谷登監訳, 『福祉国家の限界』中央法規出版, 1995)

Glennerster, H., *Paying For Welfare: The 1990s*, Harvester Wheatsheaf, 1992.

Glennerster, H., *Social Service Budgets and Social Policy: British and American Experience*, George Allen and Unwin, 1975.

Glennerster, H., "Social Service Spending in an Hostile Environment," in C. Hood and M. Wright(eds.), *Big Government in Hard Times*, Martin Roverson, 1981.

H

Hart, J. T., "The inverse care law," *Lancet*, 1972, pp. 405-412.

林正寿「予算」飯野靖四・林正寿・深谷昌弘・本間正明・山本栄一著『テキストブック財政学』有斐閣, 1979.

林宜嗣, 「保育サービス事業の現状と課題」『季刊社会保障研究』Vol. 32, No. 2, 1996, pp. 158-166.

Heisler, H. (Ed.), *Foundations of Social Administration*, The Macmillan Press, 1977.

平岡公一, 「普遍主義—選別主義論の展開と検討課題」, 社会保障研究所編『社会政策の社会学』東京大学出版会, 1989. 85-107.

本間正明「公共財の純粋理論」(岡野行秀・根岸隆編『公共経済学』有斐閣, 1973.

堀勝洋, 『福祉改革の戦略的課題』中央法規出版, 1987.

堀勝洋, 「社会保障法判例 老人ホームにおいて養護されることは老人に与えられた権利で

はなく反射的利益にすぎないとされた事例(森訴訟控訴審及び上告審判決)』『季刊社会保障研究』Vol. 32, No.1, 1996. pp. 78-85.

星野信也「供給体制の改革—分権と現金給付化—」『季刊社会保障研究』第32巻2号, 東京大学出版会, 1996.

I

今井賢一・宇沢弘文・小宮隆太郎・根岸隆・村上泰亮著『価格理論 1I』現代経済学 2, 岩波書店, 1971.

Irving, D., Territorial Need Indicator: A Comment, *Journal of Social Policy* Vol. 12 No.2, 1983, pp. 241-245.

石弘光, 「福祉改革と『財政の論理』」, 第16回社会保障研究所シンポジウム資料, 社会保障研究所.

J

神野直彦「第2次勧告における『補助金・税財源』検討の経過と概要」『都市問題』第89巻1号, 東京市制調査会, 1998.

Jones, K., Brown, J. and Bradshaw, *Issues in Social Policy*, Routledge & Kegan Paul, 1978.

Judge, K. (Ed.), *Pricing the Social Services*, The Macmillan Press, 1980.

Judge, K. and J. Matthews (Ed.), *Charging for Social Care*, George Allen and Unwin, 1980.

Judge, K., *Rationing Social Services: A Study of Resource Allocation and the Personal Social Services*, Heinemann, 1978. (高沢武司・京極高宣・坂田周一・吉村公夫訳『福祉サービスと財政—政策決定過程と費用負担—』川島書店, 1984.)

Judge, K., Resource Allocation in the Welfare State: Bureaucrats or Price?, *Journal of Social Policy*, Vol. 18, Part 3, 1979, pp. 371-372.

K

Kelly, A., An End to Incrementalism? The Impact of Expenditure Restraint on Social Services Budgets 1979-1986, *Journal of Social Policy*, Vol. 18, No.2, 1989.

城戸喜子, 「多様な福祉サービス供給主体の特質と分担関係」『季刊社会保障研究』Vol. 32,

No. 2, 1996. pp. 167-177.

King, R. F., *Budgeting Entitlements: The Politics of Food Stamp*, George Town University Press, 2000.

Klein, R., P. Day and S. Redmayne, *Managing Scarcity: Priority setting and rationing in the National Health Services*, Open University Press, 1996.

小林良二, 「3章 社会福祉計画の類型と構成要素」定藤・坂田・小林編著『社会福祉計画』有斐閣, 1996.

小林良二, 「福祉サービス供給における普遍主義の意味について」, 社会保障研究所編『社会政策の社会学』東京大学出版会, 1989. pp. 39 - 60.

国立社会保障・人口問題研究所『平成12年度社会保障給付費』2002.

京極高宣, 『現代福祉学の構図』中央法規, 1990.

L

Lee, P. and C. Lavan, *Welfare Theory and Social Policy: Reform or Revolution?*, Sage, 1988.

Lindblom, C., "Decision-Making in Taxation and Expenditures" in *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, Princeton, 1961, pp. 295-336.

M

前田信雄 高齢者の入院費用の高低に関する研究——地域差の分析—— 『季刊社会保障研究』 Vol.19 No.1, 1983. pp. 56-69.

柵木靖子 「在宅福祉施策自治体間格差の要因分析—奈良県下の市町村を対象にして—」 『季刊社会保障研究』 Vol. 28 No. 1, 1992. pp. 79-91.

March, J.G. and H. A. Simon, *Organizations*, John Wiley and Sons, 1958.

Merton, R. K., *Social Theory and Social Structure*; revised ed., The Free Press, 1957.

森東吾他訳『社会理論と社会構造』みすず書房, 1961.

三友雅夫・坂田周一・佐々木俊一 「地域社会特性の変動と受診行動」保健・医療社会学研究会『保健医療社会学の展開』垣内出版, 1978. pp. 467-495.

三浦文夫, 「1960年代の社会福祉」 『季刊社会保障研究』 Vol-5, No.4, 1969.

三浦文夫『社会福祉政策研究－社会福祉経営論ノート』全国社会福祉協議会，1983，pp. 78-79

三浦文夫「社会福祉の転換と供給問題－とくにコミュニティ・ケアとの係わりについて－」
社会保障研究所編『現代の福祉政策』東京大学出版会，1975.

三浦文夫，「これからの老人福祉」『これからの老人福祉施策』全国社会福祉協議会，1978.

三浦文夫，「対人福祉サービスの今後の方向(その 1)」『季刊社会保障研究』Vol-13, No-4.
1978.

三浦文夫，「社会福祉改革の戦略的課題－複合的福祉供給システムについて」社会保障研究
所編『社会保障の基本問題』東京大学出版会，1982, pp. 133 - 152.

三浦文夫『社会福祉政策研究-社会福祉経営論ノート』全国社会福祉協議会，1980.

N

成瀬龍夫・小沢修司・武田宏・山本隆『福祉改革と福祉補助金』ミネルヴァ書房，1989.

Nevit, D. A., Demand and Need in H. Heishler (ed.), Foundations of Social
Administration, 1977, The Macmillan Press, p.115.

野口悠紀雄・新村保子・内村広志・中村和敏「予算における意思決定の分析」『季刊経済
分析』経済企画庁経済研究所, No. 66, 1977.

野口悠紀雄他「予算編成のシミュレーション・モデル」『経済分析』73号，1978.

野口悠紀雄『財政危機の構造』東洋経済新報社，1980

能勢哲也『公共サービスの理論と政策』，日本経済新聞社，1980.

O

OECD, 『エコノミック・アウトルック』68号，2000年12月

小田利勝「保健医療資源の地域配分格差－北海道の事例－」『季刊社会保障研究』Vol. 21
No. 4, 1986. pp. 386-403.

小川政亮，『社会事業法制』ミネルヴァ書房，1973.

荻島國男，「戦後体制との決別－見直しが必要な措置制度」，荻島國男，小山秀夫，山崎
泰彦『年金・医療・福祉政策』社会保険旬報社，1996.

大谷強「福祉・保健分野における地方分権化の問題と課題－「地方分権推進委員会第1次
勧告」を踏まえて－」『社会福祉研究』第68号，鉄道弘済会，1997.

大蔵省, 『財政統計金融月報』 1976. 5

大蔵省, 『一般歳出の伸びをゼロとした場合の問題点』 1980年10月, pp. 27-29

大蔵省, 『財政統計金融月報』 1999年5月号(No. 565)

P

Parker, R. A., *Social Administration and Scarcity: The Problem of Rationing*, *Social Work*, Vol. 24, No. 2, 1967. Reprinted in E. Butterworth and R. Holman(eds.), *Social Welfare in Modern Britain*, 1975, Fontana.

Parker, R. A., "Charging for Social Services," *Journal of Social Policy*, Vol. 5, No. 4, pp. 359-73.

Peston, M., *Public Goods and The Public Sector*, The Macmillan Press, 1972. (加藤寛監訳解説監修『公共経済学』ダイヤモンド社, 1975.)

Powell, M., *Hospital Provision before the NHS: Territorial Justice or Inverse Care Law?*, *Journal of Social Policy* Vol. 21 No. 2, 1992, pp. 145-163.

R

Rank, M., *Living on the Edge: The Realities of Welfare in America*, Columbia University Press, 1994.

Rees, A. M., *Access to the Personal Health and Welfare Services*, *Social and Economic Administration*, Vol. 6, No. 1. 1972.

S

齊藤慎・中井英雄, 「福祉支出の地域差——市町村歳出決算の老人福祉費を中心として——」
『季刊社会保障研究』 Vol. 27 No. 3, 1991, pp. 265-273.

坂田周一, 「社会福祉予算における意思決定構造の分析」『季刊社会保障研究』 Vol. 13, No. 4, 1978, pp. 26-49.

坂田周一, 「老人ホームにおける新料金制度について」『長野大学紀要』第3巻1・2号合併号, 1981. pp. 145-154.

坂田周一「社会福祉財政論とラショニング」『長野大学紀要』第2巻3・4合併号, 1981.

坂田周一「国家財政における社会福祉費用の問題点」『社会福祉研究』30号, 1982.

- 坂田周一「付章 研究の課題と展望」三浦文夫・三友雅夫編『社会福祉の政策』有斐閣、1982.
- 坂田周一「社会福祉予算の動向ーゼロ・シーリングと社会福祉予算の構造ー」日本社会福祉学会機関紙『社会福祉学』1983.
- 坂田周一、「第6章 社会福祉財政の諸問題、財政予測の試み」社会保障研究所編『社会福祉改革論 I』東京大学出版会、1984. pp. 287-314.
- 坂田周一、「都市における社会福祉財政の分散と機能に関する研究」『日本社会事業大学社会事業研究所年報』No. 23, 1987. pp. 243-267.
- 坂田周一「都市における高齢者対策の現状とシステム化の課題」『総合社会保障』No. 2, 1987. pp. 40-46.
- 坂田周一、「長期ケア資源の地域分布と老健施設」『週刊社会保障』No. 1467, 1988. pp. 16-19.
- 坂田周一。「老人ホーム定員及び家庭奉仕員数の地域格差の要因分析ーマクロ変量による予備的分析ー」『日本社会事業大学社会事業研究所年報』No. 24, 1988. pp. 343-351.
- 坂田周一, 1998, 「社会福祉における地方分権の推進と住民参加の可能性」『社会福祉研究』鉄道弘済会,
- 坂田周一, 「補助金政策と社会福祉費の上限」『長野大学紀要』第2巻 1・2 合併号, 1980. pp. 19-35.
- Samuelson, P. A. Economics, 11th ed. 1980 (都留重人訳『経済学』岩波書店, 1981).
- 佐藤進, 『社会福祉の法と行財政』, 勁草書房, 1980年.
- Schick, A., "Incremental Budgeting in a Decremental Age," Policy Science, No. 16, pp. 1-25.
- Schultze, C., The Politics and Economics of Public Spending, 1969.
- 社会保障制度審議会, 『社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告』1962. (社会保障研究所編『戦後の社会保障資料』所収)
- 嶋田啓一郎「財政再建と福祉財政のあり方」月間福祉 1981年11月号, 1981.
- 新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店, 1996.
- 衆議院 a, 第84国会衆議院予算委員会会議録第6号, 昭和53年2月3日.
- 衆議院 b, 第84国会衆議院社会労働委員会会議録第2号, 昭和53年2月16日.
- 衆議院 c, 第84国会衆議院社会労働委員会会議録第4号, 昭和53年3月2日.

Simon, H. A., *Administrative Behavior*, The Free Press, 1945.

Slack, K. M., *Social Administration and the Citizen*, Joseph, 1969.

副田義也, 「福祉における政策・運動・実践」副田義也他著『現代社会学』日本放送出版協会, 1975. pp.311-348.

曾原利満, 「都道府県別にみた生活保護率の地域差について」『季刊社会保障研究』Vol. 13 No. 3, 1978. pp. 39-67.

曾原利満「生活保護基準の格差縮小方式について」『季刊社会保障研究』Vol. 15, No. 13, 1980.

杉澤秀博・山崎喜比古・園田恭一, 「東京都におけるねたきり高齢者と身障者に対する在宅福祉事業予算の地域差」『厚生指標』Vol. 26 No. 6, 1989, pp. 25-30.

T

田端光美, 「社会福祉の供給原則」一番ヶ瀬康子編著『社会福祉と政治経済学』一粒社, 1979年, pp. 117-132.

高木安雄「医療計画による医療供給体制の変化と問題点——病床過剰医療圏の変容と一般病院の新規参入に関する研究——」『季刊社会保障研究』Vol. 31, No. 4, 1996, pp. 388-399.

高橋紘士, 「社会福祉の財政問題」仲村優一・三浦文夫・阿部志郎『社会福祉教室』有斐閣, 1977.

高橋紘士, 「社会福祉費用の動向—昭和40年代を中心に—」『季刊社会保障研究』Vol. 15, No.3. 1980.

高橋紘士, 「社会福祉の供給システム」古川孝順・松原一郎・社本修編『社会福祉概論』有斐閣, 1995, pp. 97-111.

高橋紘士, 「社会福祉費用の動態」『月刊福祉』Vol. 60, No. 12, 1977

高沢武司, 『社会福祉の管理構造』ミネルヴァ書房, 1976.

高田真治, 「社会福祉サービスの供給システム」『社会福祉研究』No. 28, 1981. pp. 1-6.

高山憲之, 『不平等の経済分析』, 東洋経済新報社, 1980, pp. 86-90.

高寄昇三「補助金改革の課題と方向」『都市問題』第89巻第1号, 東京市制調査会, 1989.

武川正吾「社会政策と社会的価値」『季刊社会保障研究』Vol. 19 No. 4, 1984, pp. 457-466.

武川正吾, 「1章 総論—英国の社会保障体系」武川正吾・塩野谷祐一『先進諸国の社会保障1 英国』東京大学出版会, 1999. pp. 3-28

地方分権推進委員会事務局「ヒヤリングによる行政分野別課題の主な論点」『中間報告関

係資料』,1996.

Timms, N. and R. Timms, *Dictionary of Social Welfare*, Routledge & Kegan Paul, 1982.

Titmuss, R. M., *Commitment to Welfare*, George Allen & Unwin, 1968. (三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障 - 新しい福祉の理論を求めて』東京大学出版会, 1971)

Titmuss, R. M., *Essays on 'The Welfare State,'* Unwin university Books, 1958. pp. 34-55. (谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』東京大学出版会, 1967, pp.25-47.)

Tobin, J., J. A. Pechman and P. M. Mieszkowski, *Is Negative Income Tax Practical?* *Yale Law Journal*, 77(1), 1967.

戸谷裕之, 「地方税制改革—地方分権推進委員会第2次勧告を中心に—」『都市問題』第89巻第1号, 1998.

塚原康博「社会福祉支出決定メカニズムの計量分析—東京都の自治体を対象として」『季刊社会保障研究』Vol. 26 No. 2, 1990. pp. 138-144.

塚原康博「社会福祉施策の導入と伝播—先行要件仮説と伝播仮説の統合と検証—」『季刊社会保障研究』Vol. 28 No. 2, 1992. pp. 173-181.

都村敦子, 「福祉政策の” Harmonization” 問題について—児養扶養控除制度と児童手当制度の一元化—」『季刊社会保障研究』vol. 13, No.1, 1977.

都村敦子「社会保障と税制との関連」『季刊社会保障研究』Vol. 15, No. 3, 1980.

W

Waker, R. and Lawton, D., *Social Assistance and Territorial Justice: The Example of Single Payments*, *Journal of Social Policy* Vol. 17 No.4, 1988. pp. 437-476.

Wildavsky, A., *The Politics of The Budgetary Process*, Little Brown and Company, Inc., 1964. (小島昭訳『予算編成の政治学』勁草書房, 1972.)

Wilensky, H. & C. N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, Russell Sage Foundation, 1958. (四方寿夫監訳, 1971, 『産業社会と社会福祉(上)』岩崎学術出版社: 高澤武司訳, 「社会福祉の概念」ワインバーガー編・小松源助監訳『社会福祉論の展望(上)』ミネルヴァ書房, 1973. pp. 23-33)

Y

山田雄三監訳『ベヴァリジ報告 社会保険および関連サービス』至誠堂, 1969.

Z

財務省・財政政策総合研究所『財政金融統計月報』第601号, 2001.

財務省『平成14年度財政統計』2002.

全国社会福祉協議会, 「これからの社会福祉—低成長下におけるそのあり方—[社会福祉懇談会報告]」『これからの社会福祉施策[社会福祉関係資料集]』全国社会福祉協議会, 1976.

