

社会福祉における資源配分の研究

坂田周一

要約

本研究は政府部門の資源制約が顕在化した1980年代から2000年までの期間を対象として、わが国の社会福祉供給体制に生じた変化の要因を資源配分の観点から検討したものである。この変化は、わが国の社会福祉にとって根本的なものであり、多様なアプローチからの検討が求められる歴史的な重要性をもっているが、その解明に一定の貢献ができたと考えている。いっぽう、社会的ニーズとそれを充足するための社会的機構がもつ機能を明らかにし、さらには可能な代替案の成立条件の検討を課題とする社会福祉政策研究において、社会的ニーズを中心とする分析と、福祉サービスの供給を中心とする分析の両者を結合する枠組みとして、資源配分における割当（ラショニング）の概念の意義を検討することも目的のひとつとした。

研究結果の概要は次の通りである。

第1章では、1980年前後に顕在化した国家財政の窮状から、社会福祉政策研究において資源配分からのアプローチが欠落していたことを反省する状況があらわれたことを指摘した。その上で、新たな研究の核として資源配分における「割当」の概念に注目が集まったことを指摘し、その理論的意義を検討した。

第2章から第4章はこの論文の課題を具体的に提起するセクションである。第2章では福祉の供給体制を歴史的に跡付け、わが国における社会福祉制度の基本的な形がどのようなものであるかを明らかにした。わが国の社会福祉は、その運営においては社会福祉法人を活用する方策が採られているが基本は公的供給を特徴としており、政府部門の資源配分に依存した体制であること。さらに、供給体制を形作る要素を給付形態、サービス提供主体、サービス受給者に分類すると、給付形態においては現金給付から現物給付へ、サービス提供主体は公的機関の一元的体制が崩壊し多元化に向かうこと、サービス受給者では貧困低所得階層から福祉ニーズの有無に着目する方向への変化が見られることを示した。第3章では国家財政の長期的な動向の観察を通じて、政府部門への国民所得の配分と政府部門内部での配分に生じた状況変化および社会保障への資金の配分がどのようなであったかを大筋

においてとらえたうえで、資源配分問題が福祉改革のモーメントになった背景を検討した。1980年代以降の政府財政は、歳入面においては租税負担率が定常状態を保つ中での財源確保として公債発行に依存する構造が引き続き見られるため、歳出面における国債費の上昇により一般行政経費がゼロサム状況にあること、さらにその中で社会保障への配分率が固定されることによって、とりわけエンタイルメント制度への資金配分が困難になっている状況を明らかにした。第4章では、公共部門における資源配分の意思決定がコレクティブチョイスを特質とするものであることから、過去に提起された公共的意思決定の規範理論を検討し、資源配分においてインクリメンタリズムが支配的となる論理をめぐって国会会議録の精査ならびに財政データの分析によって検討した。

第5章から第7章までは、資源なかんずく財源の配分を、国家財政内部での社会福祉への配分、国から地方自治体への配分、地方自治体間での配分の順序に従って、分析モデルを提示しデータによる検証を行った部分である。第5章では、国の社会福祉予算が1960年代初頭から80年代初頭にかけて指数曲線の形状をしていることについてインクリメンタリズムによる説明を与え、現実への適合性を高めるために修正モデルを提案した。そのモデルを検討すると80年代中期以降、社会福祉が極めて困難な資源制約に遭遇することが予測され、計画化に向けた政治的・行政的行動の変更が提案された。第6章では、国と地方自治体の関係を形作る構造パラメータの一つである国庫補助率が80年代中期に引き下げられたことの影響を検討した。第7章では、地域格差の問題を題材として地方自治体間での資源配分を検討し、国からの補助金にみられる地域格差が自治体独自の財政活動としての一般財源の投入によって縮小されていることを明らかにした。このことから、地方交付税制度において段階補正の下方修正による改革が行われることによって、地域格差が拡大する可能性が示唆された。

第8章と第9章は、社会福祉供給の新しい現象である計画化と有料化について資源配分の観点から分析したものである。第8章では、90年代における社会福祉の計画化によって、一定の限界内において、自治体財政におけるインクリメンタリズムからの離脱が促進されたことを検証した。しかし、この状況は、個別自治体の財政状況によって違いがあり、まず、社会福祉経費それ自体が財政硬直化要因であることから、経常収支比率がすでに高水準である自治体においては社会福祉への資金配分が限界に近づいていること、また、自治体における財源確保が近年地方債に依存する度合いを強めていることから、公債費負担の水準が高い自治体においては起債制限による財源確保面からの限界により社会福祉への資金配分が困難になっている状況を明らかにした。

第9章では社会福祉における有料化がパラダイム転換とすべき社会福祉概念の変容と表裏をなすものであること、また、料金徴収が価格機構と同等の機能を果たすには各種の限定が必要であるこ

とをあきらかにした。これらの検討を受けて、第10章では80年代から90年代にかけてわが国の社会福祉に生じた変化を解釈した。すなわち、わが国の予算作成にみられるインクリメンタリズムは、社会福祉に関して言えば、それに含まれる老人医療費国庫負担金の増大によって破綻せざるをえなくなった。

すなわち、エンタイトルメント制度である老人医療費は、過去数十年にわたって維持されてきた社会保障関係費における生活保護費と社会福祉費の合計額のシェア内には納まりきれない速度で増加し、福祉五法経費への配分が困難になったのである。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、財政的解決策である。この副次作用として、特別養護老人ホーム等の措置制度を介護保険に組み込むことにより、制度の性格がディスクリーナリーなものからエンタイトルメントに質的に転換することになった。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。福祉制度をめぐる諸改革は、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を前提とすると、福祉施設経費の単位費用の見直し、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を必定とする方向に進むことが予測された。