

# 社会福祉財政論とラショニング

坂田周一

## I ラショニング論の展開

### 1. 社会福祉の危機

1975年度予算で大量の特例公債が発行されて以来、毎年、財政危機が問題とされ財政再建が叫ばれている。これは、国の歳入歳出全体の問題ではあるものの、その配分対象である社会福祉予算は果たしてどうなるのか、関係者ならびに国民は注目を続けるとともに、特に、社会福祉費が財政当局によって硬直化要因とみなされているだけに、心配もしているのである。現在、1981年度予算の編成期を迎えて「財政危機」は7年目に入るわけであるが、査定作業もいよいよ本格化したとみられる10月を迎えて、大蔵省は突如として「一般歳出の伸びをゼロとした場合の問題点」と題する文書を財政制度審議会に提出した。通称、「ゼロ・リスト」と呼ばれるこの文書は、1981年度予算の一般歳出（国債費、地方交付税を除く歳出）の規模が80年度と同額にとどまった（伸び率ゼロの）場合の政府支出の切り詰め策を想定したものであり、合計69項目にわたる削減案を示している。リスト・アップされた社会福祉関係項目としては、「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」などがある。このうち、生活保護費と社会福祉施設運営費について、削減案の内容を示せば次のとおりである。

まず、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っ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 また、生活の手段を失い新たに保護の申請をする人々が増加しても、これらの人々に保護費

を支給できないこととなる。

次に、社会福祉施設運営費については、

① 1980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、職員を削減してべ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 仮に、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<sup>(1)</sup>。

いかに作文とはいえ、よくも書いたものだと思うほどにこれは衝撃的な内容である。この文書自体は、危機意識の醸成、世論づくりによる増税への宣伝戦術とみられなくもないけれども、国民生活を守る最後の最後の制度である生活保護がリスト・アップされたこと自体をみても、国民の生存権実現にとってはまことに重大な局面を迎えたわけであり、まさに社会福祉の危機といえる。

### 2. 1976年公共支出白書：イギリス

先の文書に示された大蔵省の立場は、ある一定の政府支出の水準を守るために、ニーズ自体を抑制しようとするものである。これと同じような事態は実はイギリスでも生じていた。

イギリスの社会福祉（personal social services）に対する公共支出の年次推移を表1によって1970年価格でみると1955年に8,700万ポンドであった

表1 対人社会サービスの公共支出：1955—75  
(1970年価格)

年	100万ポンド	年	100万ポンド
1955	87	1966	153
1956	86	1967	173
1957	87	1968	184
1958	90	1969 a	187
1959	91	1969 b	243
1960	97	1970	276
1961	108	1971	300
1962	112	1972	338
1963	122	1973	421
1964	132	1974	458
1965	142	1975	497

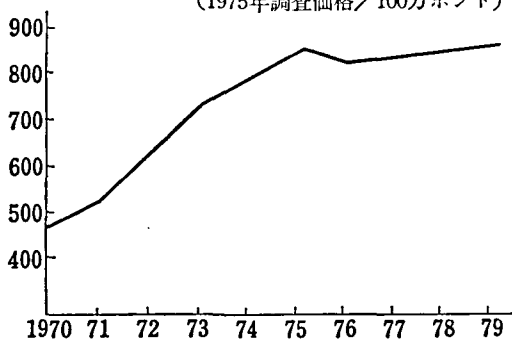
注) この表は、以前の地方政府の福祉サービスと児童ケアの支出から成っている。1969年以降、一部のサービス例えば、ホーム・ヘルプなどが、国民保健サービス(NHS)から移管された。1969年のaは、以前の定義によるものであり、bは新しい定義によるものである。

出典) Ken Judge: Rationing Social Services, p. 3. 1979.

ものが20年後の1975年には4億9,700万ポンドとなっており公共支出のうち社会福祉は最も急速に増加した部門とされている。特に、シーボーム改革以後の伸びはめざましく、1955年から69年までの年平均伸び率は5.6%であるのに対し、1969年から75年までのそれは12.7%となっており、明らかに改革の跡を物語るものである。この傾向はさらに加速を加えて進行するかにみえたが、その後伸びは鈍化してしまった。

1976年1月、イギリス政府は「1979—80年までの公共支出」と題する白書<sup>(2)</sup>を発表したが、そこでは、社会福祉支出の伸びの鈍化傾向は70年代末ま

図1 1979—80年までの対人社会サービス公共支出  
(1975年調査価格/100万ポンド)



で続く見通しとされた。すなわち、図1に示すように1975年価格でみて、75年の社会福祉公共支出総額は8億5,000万ポンド程度であるが、70年代末までこれは増加せずこの水準を維持するものとされた。つまり、イギリスでも、今回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を迎えたのであった。もっとも、イギリスのゼロ成長は実質ベースであるのに対して、日本の場合は、名目ゼロ成長であるので日本は、はるかにきびしいものである。

このため、社会福祉当局は、増大する社会福祉対象者に対していかにして現行サービス水準を維持しながらこれに対応するかという困難な課題に直面したわけである。このようなことはおよそ不可能とも考えられるが、K・ジャッジ(Ken Judge)は敢えて次のように論評している。すなわち、「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つとともにそれを吟味する機会を提供したのである<sup>(3)</sup>」と。彼は、社会福祉において、あまりにも長い間、分配問題(distributive issues)が無視されてきたという認識の物主であるだけにこのような発言になったのであろうが、研究課題を提起したということからみれば、重要な発言であったと評価できるのである。なぜなら、一方において、資源のフロンティアを拡張し続けることが社会福祉政策の重要な役割であるのは当然であるものの、他方では、支出にもとづく分配の公平性、有効性、効率性について不断に検討を加えるのもまた重要な役割であるとすれば、この両者についてバランスのとれた議論を展開するのが社会福祉政策論の課題に他ならないからである。ゼロ成長問題によってテーマの所在が明らかにされたというのは遅きに失したという主張も一応うなずけるものといえる。K・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の分析へ強調点が移行した<sup>(4)</sup>」と述べているがこの文脈で改めて70年代後半に注目されはじめた概念が **rationing** である。

### 3. ラショニングの概念

1970年代後半のイギリスで、社会福祉財政に関する注目すべき3冊の著書が相次いで出版され

た。すなわち、

- ① H. Glennerster, *Social Services Budgets and Social Policy; British and American Experience*, 1975.
- ② Ken Judge, *Rationing Social Services; A Study of Resource Allocation and the Personal Social Services*, 1978.
- ③ Timothy A. Booth, (ed.), *Planning for Welfare; Social Policy and the Expenditure Process*, 1979.

の3冊である。社会福祉財政のみをテーマにした著書がこれ以前に発表された例をみないので、このこと自体異例のこととして注目されるのであるが、さらに注目すべきことは、これらのいずれもが rationing を中核的な概念として取り扱っていることである。

“rationing”とは配給とか割付けとか割当てといった意味の言葉であるが、学術用語としての定訳はないようである。これと類似のものに“allocation”や“distribution”が考えられるけれども資源配分とか所得分配というように、allocationは「配分」、distributionは「分配」とする訳が定着しているので、これと同じ語を使用するのは好ましくないであろう。当面は、「ラショニング」とそのまま呼ぶことにする。

さて、用語法はともかくとして、ラショニングとはどのような概念であるのか。

T・A・ブースは、予算編成とラショニングを区別して、それぞれ次のように定義している。すなわち、彼によれば予算編成 (budgeting) とは「可処分資源全体の観点ならびに資源に対する諸要求のプライオリティの観点から支出を規制すること」であるのに対して、ラショニングとは、「サービスや給付に対する需要を直接的コントロールによって制限すること<sup>6)</sup>」である。ここにもみるように、予算編成もラショニングも共に概括的には公共部門 (public sector) 内部における資源の配分をコントロールすることであるが、両者の違いをつきつめれば、「直接的コントロール」の有無ということになる。これは、ブースが予算編成と支出過程 (expenditure process) を区別していることに基づくものと思われる。彼によれば、「予算編成は、支出過程の一つの決定的かつ主要な構成要素

であるけれども、両者は同意語ではない<sup>6)</sup>」とされる。続けて引用しよう。「例えば、ある児童を収容施設に入所させ、おそらく数年間にわたって、その児童の世話をするために週当り60ポンド以上の費用を地方当局にかけさせるソーシャル・ワーカーは、精神障害者のための新たな施設の建設に予算をつける社会サービス審議会と全く同じように支出上の意思決定を行っているのである<sup>7)</sup>」つまり、多くの場合、社会福祉上の措置の決定は同時に支出上の決定をも意味しているのであるから、支出過程は予算編成だけに限られないことになる。このように支出過程の意味を、資源に関わりをもちながらそのことによって福祉の分配に影響を与えるような全ての意思決定を含むものとみるのがブースの立場である。したがって、支出過程ということからいえば、公共部門が充足すべきニーズの範囲を予算によって大まかに、しかも、間接的に限定することで支出をコントロールできるばかりでなく、クライアントとの直接的な対応のなかでワーカーの意思決定いかにによって支出をコントロールすることも可能になるという議論が成立するのである。ブースのいうラショニングの概念を理解するには以上の文脈が不可欠なのであるが、ワーカーの専門的判断が常に公正に下されると仮定するならば、それが支出過程に連動するとはいえラショニングとしてことさら問題にする必要はないであろう。しかし、そのような仮定の妥当性は疑わしいし、また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公正な判断に対する(確率的でない)攪乱要因を与えることも十分考えられるのであるから、ラショニング論は、単なる個人的レベルの問題を越えて組織レベルの問題に発展する要素をもつといえよう。

T・A・ブースのラショニング概念は以上のとおり支出の全過程でのコントロールを指すのではなく予算編成から区別されたものであったが、その限りでは狭い意味に限定した理解といえる。これに対してK・ジャッジのそれはいささか広い範囲にわたっている。

社会福祉というものは、基本的には、個人ないし集団に対してサービスを提供するものであるから、社会福祉政策の研究者の主な関心は「Xがサービスを受けるのに対してYは受けない」という

ことの基盤は何であるかの検討に向けられることになる、とジャッジはいう<sup>6)</sup>。したがって、研究関心の第一のレベルは、現金であれ現物であれ、クライアントとの対面状況においてサービスはどのように分配されるのかその方法に向けられる。しかしながら、第二に、クライアントにとって直接的に消費可能なサービスのアヴェイラビリティは、クライアントからは遠く離れた政治的ならびに組織的システムのなかで行なわれる別種のラショニング決定によって条件づけられるのである。ジャッジはこのような観点から、ラショニングに2つの下位部門を設定している。一つは、財政ラショニング (financial rationing) であり、他は、サービス・ラショニング (service rationing) である。彼は、若干の社会保障給付を除くほとんどの社会サービスにこの区別は通用するものとしている。

さて、ジャッジのいう財政ラショニングとは極めて広範な内容を含んだものである。すなわち、その一方の極には、公共部門に対して国民所得のどの程度の大きさを分配するかという政府決定や、公共部門内部における諸要求に対して金をどのように割りつけるべきかといった問題があるのに対して、他方の極には、例えば、ホーム・ヘルプ・サービスといった個々の社会福祉部門への金の配分問題があるとしている。この両極からなるスペクトラム上に、場合によっては、クライアントとの対面状況での資源の利用可能性と正面から衝突してしまうさまざまな財政ラショニングの手続が存在することになる<sup>6)</sup>。

他方、財政ラショニングと対照されるサービス・ラショニングは、「クライアントが社会福祉の財貨やサービスへの接近の機会を獲得するためのインプリシットな、ないし、エクスプリシットな手続に関するものであって、それは、クライアントのニーズ判定から資源の純粋に恣意的な分配にまで至るものである<sup>6)</sup>。」

以上にみたように、K・ジャッジの想定するラショニング手続きには極めて広範なものがあり、T・A・ブースのラショニング概念はジャッジのいわゆるサービス・ラショニングに対応するものと考えられる。ラショニングとひと口にいてもその内容は論者によって異なり、概念としてはま

だ揺籃期にあるということである。ラショニング概念の歴史そのものがまだ浅いのであるから、今の段階で概念内容の異同をことさら問題にする必要はないと思われる。むしろ重要なことは、問題提起としてのラショニング論のもつ意義をどのように評価するかということである。この点で注意すべきことは“rationing”という言葉は、単なる名詞として使用されているのではないということである。名詞としての意味であれば“ration”ですむのであるから、これは動詞の“ration”に“ing”をつけて名詞にしたものと考えられる。つまり、“rationing”という言葉は、行為を表わす言葉であって、しかもそれは偶然的なものではなく明確な意思にもとづく行為を表わすために用いられたものといえる。筆者はこの点にこそ、ラショニング論の問題提起としての意義を認めるのである。

#### 4. ラショニング論の意義

さしあたり、次の3点を指適しておきたい。

第一に、ラショニング論が求めているのは、実証的理論としての社会福祉政策論の仮説の変更であろう。経費変動に関して通常よく耳にすることであるが、「財政の変動は政策変動の結果であり、政策変動はニーズ変動の結果である」という論理の展開がある。つまり、「ニード→政策→財政」という仮説の構成であって、ニードをN、政策をP、財政をFとすれば

$$P = f(N)$$

$$F = g(P)$$

という図式が考えられている。この仮説の下では、社会福祉の財政規模は受動的に定まる最終的結果ということになる。これに対して、ラショニング論は、エクスプリシットにせよインプリシットにせよ、全く逆の命題、すなわち、財政Fを外生変数とした

$$P = f(F)$$

$$N = g(P)$$

という図式を提起したといえる。すなわち、そこで考えられていることは、ある一定の財政的制約のもとで政策が選択され、この結果社会的・政治的に承認されたものとしてのニーズが変動するという図式である。もちろん、これらの諸要素間に

相互作用を考える余地が残されているが、ラッシュョニング論の第一の意義は、社会福祉政策の手段制約性を最大限に強調したところにある。

ラッシュョニング論の第二の意義は、K・ジャッジのいわゆるサービス・ラッシュョニングを公式な議論の俎上にのせたということであろう。サービス・ラッシュョニングは、T・A・ブースにいわせれば「直接的コントロールによる需要の制限」であるし、ジャッジによれば、「クライアントのニード判定から純粋に恣意的な資源の分配までを含む手続き」ということであった。ブースがいみじくも述べているように、まさにこれは需要の抑制ということである。

さて、ある特定のサービスを受けることができると社会的・政治的に承認された資格をもつ者をニードをもつ者としよう。このような考え方は、今日広くみられるものであり、たとえば、D・A・ネヴィット (Della Adam Nevit) が「社会的ニードとは、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<sup>41)</sup>」としたのも、また三浦文夫が「(ニードとは依存的状態の) 回復、改善等を行う必要があると社会的に認められたもの<sup>42)</sup>」としたのも、同主旨と考えられる。ニードがこのようなものだとすれば、依存的状態とされるもののうちいかなる状態をニードと規定するか、例えば、老人福祉の対象となる老人は何歳以上とするかなどは、ここでの文脈からいえば、財政ラッシュョニングの手續あるいは課題ということになる。これらの意思決定は、クライアントとの対面状況を必要とせず、社会的にその正当性が承認されさえすればよいからである。

しかしながら、これらのニーズは、実際にサービスを受けなければ充足されない(この過程を筆者はニードの需要化と呼んでいる。)のであるから、ここでサービス・ラッシュョニングの問題が出てくることになる。例えば、サービスへの接近が日常的に困難であったり、(例えば人口密集地域と過疎地域でのアクセシビリティの問題など) サービスに関する情報そのものを知らなかったり、あるいは価格障壁があったり、専門家による判定に偏りがあったりすれば、これらのニーズは需要に

転化せず不充足ニード (unmet need) となってしまう。まさに、「Xがサービスを受けているのにYは受けていないのは何故か」といった問題が生ずる。この点に関連して例えば、ティトマス (Richard M. Titmuss) が、つとに、社会福祉政策の有効性を極大化することに関する真の課題は、社会のなかの「捉えにくい人々をいかにして把握するか」という点にあるとし、「彼らのニードは、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、また諸サービスのあいだに調整と協力が欠如していたり、その他の理由で表面化されず、また、解決もされないまま放置されているのである<sup>43)</sup>」と述べていたことが想起される。

このように、何らかの理由でニードがサービスに結びつくことなく需要に転化しないことは起りうるのであるが、そのことは多くの場合、新たな支出増を要しないということである。需要非転化 (アンメット・ニーズ) の発生は偶然的なものとする見方もあるだろうけれども、ラッシュョニング論の見方はそうではない。むしろ逆に、需要抑制が支出過程を背後にひかえて意図的に行われるとみるのである。社会福祉の財政的コントロールの第二の局面としてラッシュョニング論が重視される理由はここにあるのである。この問題を公式に、理論的・実証的に問題としない限り、われわれの権利が誰も知らないところで犯される危険が増大することは明らかである。

これは、一つの仮説としては極めて大胆なものであるし、実証的に裏付ける作業も極めて困難であるに違いない。しかし、例えば、わが国の生活保護の被保護世帯数がここ数年の間75万世帯前後で推移している事実とか、老人健康診査の受診率が20%前後で推移している事実とか、あるいは、国の社会保障費に占める生活保護費と社会福祉費の和の割合が21年間も29%前後で推移している事実などをみると、これらの事実が偶然に生じたとみるのは、あまりにも問題意識に欠けるのであって、ラッシュョニング論は、このような事実を説明しようとする努力に対して一つの導びきの糸を与えるのである。

ところで、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決してない。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ふく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<sup>44)</sup>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<sup>45)</sup>」という佐藤進の指摘もラショニング論に通じるものである。また、田端光美は、『対象』の選別・規制<sup>46)</sup>というテーマで需要抑制を例示的に論述したりしている。あるいはまた、生活保護の「査定」に関する議論などもこの問題の一環をなすものとみることができるのであって、これらのことからすると、K・ジャッジらの問題提起の意義は、こうした従来からの主張を、「ラショニング」という概念を軸として社会福祉政策論の下に体系化する契機を与えたことにあるといえよう。ここにラショニング論の第三の意義を認めることができるのである。

## 5. ラショニングの理論的根拠

筆者は先にラショニング論がイギリスにおける財政危機の影響を受けて改めて1970年代後半に注目されたと述べたが、ラショニング論のそもそもの出現は、必ずしもこのような現実的要請に基づくものとはばかりいえるのではなく、いますこし理論的色彩を帯びたものでもあった。ラショニング論は、まずロイ・パーカー (Roy A. Parker) によって1967年に提起された。1967年といえば、「イギリス病」に犯されていたとはいえ第一次オイル・ショックの6年前である。

パーカーは1967年に、

‘Social Administration and Scarcity : The Problem of Rationing’ という論文を発表したがそれは「ニーズは潜在的に無限である。しかし、資源は通常限られており、このために稀少である<sup>47)</sup>」という書き出しで始まっている。もちろん、稀少な資源によって無限のニーズにいかに応えるか、という問題は経済学の伝統的テーマであって、自由市場経済においては、価格機構 (price mechanism) によってその困難は克服されるという答えが返ってくるだろう。しかし、社会福祉

は、一般の市場財とは異なる性格をもつ財貨・サービスであることから、先の命題があてはまらないところに社会福祉政策固有の課題が出てくる。これは、改めて指摘するまでもないことである。社会福祉が一般の市場財と異なる点として、パーカーは次の二つを指摘している。第一は、社会福祉は、社会や個人が通常基礎的あるいは緊急と考えるけれどもそれに対する供給は高価であるようなニーズを充足しようとするものであること。第二に、社会福祉はおおむね、サービスの分配および配分的手段として価格機構の導入を拒否していること、この2点である<sup>48)</sup>。しかしながら、「それでもやはり、稀少な資源と豊富なニーズとのバランスというこの普遍的な問題は解決されなければならない<sup>49)</sup>」(パーカー) のであって、ラショニング論の出発点にはこのような理論的根本問題があるのである。

もちろん、この問題を解決するための万能薬は資源を増加させることである。しかしながら、少なくとも短期的には、この方策は有効でない、とパーカーはいう。なぜなら、「資源の増加速度は通常遅いうえにしばしば予測困難であるとともに目標達成に及ばないこと常である。こうした理由からみて、サービスに対する需要は抑制されるか、その性格と質の修正を受ける必要があるのである<sup>50)</sup>」。

ところでパーカーの議論は、「ニーズは潜在的に無限である」という言葉で始まっているが、彼の議論の範囲内だけではなぜ潜在的に無限であるのか不明である。これに対して、H・グレンナスター (H. Glennerster) は、価格ゼロ問題の視点を提供している。彼は次のように述べている。すなわち、「社会福祉が直面しなければならない危機的難問は、サービスの価格がゼロないしゼロに近い場合に、需要と供給の均衡をいかに図るかということである<sup>51)</sup>」と。実際、社会福祉の財貨やサービスの多くは無料ないしそれに近い価格で提供されているから、社会福祉は価格という面では排除原則 (exclusion principle) が適用されないものである。したがって、社会福祉のサービスを受けるためには支払能力を前提にする必要がないから、必要性は直ちに需要につながるものであり、この意味で「潜在的に無限」ということになる。

## 6. ラショニング概念の価値中立性と ラショニングの方法

社会福祉の財貨・サービスの価格がなぜゼロであるかということについては、最低生活の保障という権利性に関する文脈と公共財に関する公共経済学の文脈<sup>24</sup>の双方から考えなければならない問題である。しかし、とりえず現在のところはこれを所与とすると、社会福祉はパーカーが提起するように「需要の抑制ないし需要の修正」という問題を避けることはできないのである。したがって、社会福祉がその性格上、不可避的に直面しなければならないことが論理的に明らかであるという意味では、ラショニング概念そのものは価値的には中立のものであって、大きな理論的意味もっている。しかし、このことは実際に行われるすべてのラショニングの正当性を支持することを意味しない。われわれの権利が誰も知らないところで侵害される危険が常にあるのである。筆者がラショニング論に明示的な注意を向ける理由の一つはここにあるのである。

パーカーは、ラショニングには大きく分けて3つの戦略があるとしている<sup>25</sup>。第一は、「制限」戦略であり、これは、資格基準や料金や遅延策を用いてインプリシットにあるいはエクспリシットに需要を制限する一連の手段を含む。第二は、「水割り (dilution)」戦略であり、サービスの水準を引き下げること。第三は、サービスを途中で中止する戦略である。また、トニー・リー (Tony Rees) は、ラショニングの基本形態として次の10種類を指適している<sup>26</sup>。すなわち、

- (1) 価格
- (2) 順番制
- (3) ニードの優先順位づけ
- (4) 除外規定
- (5) 利用の直接制限
- (6) 個人的ひいき
- (7) ケース当りの時間の節約
- (8) 無知
- (9) サービス水準の抑制
- (10) ケースを特定サービスに限定すること

このように、ラショニングの具体的な方法にはさまざまなものがある。問題は、こうしたさまざま

なラショニングの展開方法が社会福祉の追求する価値目標と相容れるものであるかどうかを吟味することにある。ラショニングがしらずしらずのうちは無意識のうちに行われることがとりわけ危険である。H・グレンナスターは、さまざまなラショニング決定を評価するための4つの分析軸を提起しているので、最後にこれを紹介しておきたい。すなわち

- (1) 決定が行われたのは組織の中核か末端か、
- (2) 決定は可視的に行われたのかあるいは不可視的に行われたのか、
- (3) 決定は国民討論に対してオープンかクローズドか、
- (4) 決定は技術的なものか政治的なものか、の4つである<sup>27</sup>。

以上、ラショニング問題を簡単にみてきたが、この問題は、「経済学の中心的課題が価格機構の研究にあるのとちょうど同じように、社会福祉政策論の中心課題はラショニング・システムの研究でなければならない<sup>28</sup>」(グレンナスター)といわれるほどに、社会福祉政策論のシェーマを与えるものと考えられるのである。通常感覚でみれば、ラショニング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、これまでにみてきたとおり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、このことの不可避性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るとともに、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論にとって必要なことである。

さて、ラショニングの提起した問題は、社会福祉の政策から実践におよぶ全過程を包摂しているといえるが、ここでは手はじめとして、社会福祉財政論の展開に対してラショニング問題はどのような視点を提供するのかを以下でみて行くことにしたい。

## II. 社会福祉財政論とラショニング

財政は歳入と歳出から構成されるから、この兩者について議論を立てることができる。まず歳入

からみることにする。

## 1. 歳入

### (1) 歳入論の欠如

社会福祉財政のうち歳入は、これまで最も研究されてこなかったものである。というのは、社会福祉財政の会計上の位置づけが一般会計ということになっているので独自の歳入を議論するのが困難であり、歳入の問題はそのまま租税論一般に解消されてしまうからである。もちろん、社会保険のように「保険料」という使用目的がはっきりした収入を得るものについては財政方式論ということで研究蓄積があるわけである。しかし、社会保険から区別された生活保護や狭義の社会福祉については、このような意味の歳入論を展開する余地がなかったのである。

もし、生活保護や社会福祉の財政が特別会計の下で展開されるのであれば歳入論は大いに議論されなければならなかったであろう。なぜなら、特別会計とは、特定の歳入をもって特定の歳出に充てることを原則とした会計制度だからである。社会福祉目的に適した税はどのようなものであるのか。社会福祉というものは継続的に実施されるべき性格をもっているから、その財源は景気や所得分配の構造の変動に左右されない安定的なものであることが望ましいが、そのような税はどのようなものであるのか。それは、社会のどの階層から、あるいは国民所得の循環のどのレベル（所得段階、分配段階、消費段階）から、どのような方法で徴収すべきなのか。また、社会福祉支出のなかで税によって賄うべき支出とそうでない支出があるのか。あるとすれば、その支出に充てるべき財源はどのような性格のものでなければならぬのか。というように、研究されるべきテーマはいくつも出てくるのである。

しかしながら、社会福祉財政は一般会計の下に置かれているから、歳入論を醸成する基盤が現実にはなかったのである。その理由は、一般会計という制度の性質にある。

つまり、一般会計にはいくつかの「予算原則」というのがある<sup>4)</sup>。「単一性の原則」もそのひとつである。この原則は、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。

この原則の下では、一般会計の支出対象のひとつにすぎない社会福祉の増加資金の調達直ちに税率の操作という手段に結びつくとは限らない。同一の税収の下であっても、配分率を操作することによって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。

他方、さらに「ノンアフェクタシオンの原則」と呼ばれるものがある。この原則は、特定の収入源と特定の支出対象を結びつけないことを意味する。このため、社会福祉に充てられる資金が、累進性の高い個人所得税によるものか、あるいは逆進性の高い物品税等によるものか不明であるばかりでなく知ることは不可能である。したがって、社会福祉の資金を得るために、所得の垂直的再分配効果の高い個人所得税を増加させるといった種類の議論は、ノンアフェクタシオンの原則を否定しない限り成立しない。

このように考えてくると、一般会計を前提とした社会福祉の資金調達にとって、歳入自体は社会福祉財政固有の問題とはなりにくいのであり、租税政策一般の問題に解消されることもうなずくことができる。ただし、社会福祉財政を現実のシステムにもとづいて議論するばかりでなく、あり得べきシステムの選択に拡げて考えるならば、当然、歳入についても議論されてよかったといえる。この点は、今後の課題とされなければならないものであろう。

ところで、近年ならびに最近に至って、歳入の面で注目すべき二つの議論が展開されるようになった。一つは、諸制度間の、特に、租税制度と社会福祉給付との調整問題であり、他は、社会福祉サービスの受益者負担ないし利用者の費用負担の問題であって、何れも歳入とかかわっている。

### (2) 制度間調整

第一の租税制度と社会福祉給付との調整問題とはなにか。これは、現行の税制と社会福祉・社会保障には機能が同一とみなし得る施策が含まれており、これを調整すべしという議論である。児童対策に例をとってみよう。社会福祉あるいは社会保障の側では、児童の保護者あるいは児童本人に対して、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当その他の金銭を給付している。他方、所得税制をみると、扶養控除制度がある。さらに、企業



では扶養手当ないし家族手当という名称の金銭を支給しているわけである。このように、社会福祉・社会保障といった名こそ冠していないけれども可処分所得の保障という点では機能が同一とみなせる施策が税制なり企業なりで行われている。しかし、これにはいろいろ問題がある。

まず、税の扶養控除であるが、所得税の税率は累進税率となっており、高額所得者ほど税率は大きくなる。しかし、被扶養者1人当りの控除額は所得額のいかんにかかわらず一定であるので、控除額と税率の積である扶養控除による利益は高額所得者ほど多く受けることになる。同時に、課税最低限に満たない低所得・貧困者は扶養控除の利益を全く受けることができない。所得再分配機能を期待される所得税としては、これは矛盾ではないかということになる。

他方、企業の扶養手当については、被用者は利益を受けるけれども、自営業者はこの利益を全く受けることができない。児童の扶養というニードは同じであっても、就業形態の違いによって不公平が生ずるわけである。

このようにみえてくると、社会福祉、財政福祉、企業福祉の三本立てで行われているものを社会福祉に一本化した方が合理的ということになる。つまり、税制の児童に関する扶養控除を廃止して税の増収を図り、企業の負担分もこれに加えて財源とし、社会福祉として公平に国民に再分配することである。同様の問題は、老人や障害者について当てはまる。このような諸施策間の調整問題は、ティトマスによって初めて提起され<sup>89</sup>、現在ではアトキンソン (A. B. Atkinson<sup>90</sup>) や都村敦子<sup>91</sup> などによって精力的研究が続けられている。

もちろん、逆の形で議論を立てることもできるのであって、例えば、税制に一本化しようとするのが負の所得税 (negative income tax or tax and credit) 構想といえる。現行所得税において課税最低限以下の低所得・貧困層は人的控除規定の利益をまったく受けない (すぐ後の補論参照)。課税最低限以下の所得階層についてこの人的控除規定を廃止し、代りに基礎給付金制度を導入しようとするのが負の所得税構想である。これは、M・フリードマン (M. Friedman<sup>92</sup>) やJ・トービン (J. Tobin<sup>93</sup>) らによって提案され、日本で

も高山憲之<sup>94</sup> などにいくつかの研究がある。

#### 〔補論〕

所得税・市町村民税には基礎控除、配偶者控除、扶養控除の規定が設けられている。これら3つの控除を「人的控除」と呼ぼう。いま、税法にいう課税所得にこの人的控除を加えたものを「課税標準額」と定義する。これは、給与等の所得金額から人的控除以外のすべての所得控除額 (障害者、老年者、寡婦、勤労学生の本人控除など) を差し引いたものに等しい。とすると、課税後所得は、次のとおりである。

課税後所得 = (課税標準額 - 税率 × (課税標準額 - 人的控除額)) これを整理すると、

$$\text{課税後所得} = \text{税率} \times \text{人的控除額} + (1 - \text{税率}) \times \text{課税標準額} \cdots \cdots (1)$$

となる。(1)式の右辺第1項は人的控除規定による利益を意味している。この場合、人的控除による利益は税率に依存して決まり、税率が大きければ大きいほどそれだけ利益は大きくなる。所得税・住民税は、累進税率を採用しているので、所得の高い者ほど税率は大きくなってきている。つまり、人的控除制度とは、高所得者に大きな利益を与えるものにはかならない。課税最低限以下の所得階層、すなわち、課税標準額が人的控除額に等しいかそれより小さいものの税率はゼロと考えることができるので、人的控除によって彼らが受ける利益はゼロとなる。すなわち、低所得層の場合、所得税、住民税を課されることもないけれども、人的控除制度による利益を受けることも全然ない。(この補論は高山の議論に負う)

このような制度間調整の問題は、これまで省りみられなかった着眼点にもとづく新たな研究課題といえるが、ラショニング論の視点から筆者はさしあたり次のような研究課題の追加を考えている。それは、予算の意思決定のあり方がこのような制度間の調整に対応できる構造をもっているかどうかということである。先にみた扶養控除を廃止して税制とは別建てに歳出面での移転を考えるということになると、まず第一に控除制度廃止による増収分が必ず給付資金として確保されるような保証がなければならない。制度変更の初年度においてはこの増収額は明確であるけれども、次年度以降においては毎年増収額の確定作業を扶養控除が適用された場合を想定して行わなければならない。そうし

た問題を含めて増収分が確実に社会福祉の給付資金として確保される必要がある。このことは、会計の分離という問題を導びくであろうけれども、それ自体としてはさほど大きな問題ではない。より重要なことは、税と給付の変動のあり方にある。つまり、歳入と歳出を連動させた場合、この両者は同一の原理で変動しなければならないのであって、そうでなければ制度変更の意義は半減してしまう。

そこで、所得税の変動についてみると、税率を所与とすると所得税は直接税であるから個人所得の変動に依存することは当然であるとしても、同時に課税最低限に依存することが知られている。野口悠紀雄らは、個人所得と課税最低限を説明変数とした所得税関数を推定しているがその結果は次のとおりである<sup>64</sup>。

$$TY_t = 0.1013YP_t - 0.0612N_t \cdot Mt$$

(13.68)                      (-6.55)

$$\bar{R}^2 = 0.987 \quad s = 1,907 \quad d = 1.52$$

ただし、 $TY_t$ ：所得税（億円）

$YP_t$ ：個人所得（億円）

$N_t$ ：就業者数（10万人）

$Mt$ ：給与所得者標準世帯の課税最低限初年度ベース

$\bar{R}^2$ ：自由度調整済決定係数

$s$ ：方程式残差の標準誤差

$d$ ：ダービン＝ワトソン比

係数下の（ ）書きは  $t$ -値

（推定期間昭和30年度～49年度）

推定結果は極めて良好であり、所得税は個人所得の増加関数であるとともに課税最低限の減少関数ということになる。つまり、この推定式によれば、就業者数を所与とすると、所得税は、個人所得が1億円増加すれば約1,000万円増加するが、課税最低限が1億円増加すると税収は約600万円減少することになる。

ところで扶養控除廃止による増収に直接影響するのは課税最低限であるから、これの変動が問われなければならない。いますこしわかりやすくいえば、課税最低限が引き上げられれば、納税者にとっては減税という結果になる。廃止すれば増税である。制度間調整論は、課税最低限のうち扶養控除を廃止せよといっているのだから、つまり増

税である。しかし、増税のしっぱなしではなく、そのぶんを児童手当なりで給付しようということである。とすると給付の資金は、扶養控除が廃止されなかった場合の課税最低限の動き方に依存するのである。ところが、果して課税最低限というものは、社会福祉の論理だけで動くものかどうかはなはだ疑問である。

所得税の課税最低限とは、各種の所得控除や税額控除のうち、基礎控除、配偶者控除、扶養控除、社会保険料控除の合計額であるが、これはどのようにして定められるのであろうか。課税最低限を具体的にいかにかに定めるべきかについては、税制調査会の答申のなかでいくつか所論がみられるのであるが、これをまとめれば、①納税者の最低生活費の確保、②税務行政執行能力に留まる範囲での納税人員の確保、③財政需要、という3つの要請に合うよう定められているといえよう<sup>65</sup>。このうち最低生活費の確保という要因だけで課税最低限が引き上げられるのであれば、他面における社会福祉給付の変動との間に論理的な整合性を見出すことができる。しかし、他の要因とのからみ次第ではこの論理が貫徹されないこともあり、制度間調整の問題を考えるに当っては予算の分析がとりわけ重要な課題となる。特に、第三の要因である財政需要は景気変動にはさほど影響されないが、租税収入は景気変動に極めて敏感に反応し、好況期に高まり不況期に低下するから、課税最低限の引き上げによる減税の決定もこれに大きく左右され不況期には課税最低限の引き上げは小幅にとどまることが考えられる（もちろん景気浮揚策としての減税もありうる）。かりにそうなると、扶養控除の廃止による税増収を財源とする社会福祉給付としては増加資金の確保が困難になる。

### (3) 受益者負担

最近、社会福祉の受益者負担について議論されることが多くなっている<sup>66</sup>。ここでは、「受益者負担」の概念そのものの検討は行なわず、簡単に、社会福祉サービスの利用者から料金を徴収することといった程度の意味で考えることにしたい。したがって、具体的には「料金」を想定している。受益者負担の一つの効果は財源確保ということであろうけれども、ラショニング論の観点からみれば、需要抑制効果の方がはるかに重要である。

さて、受益者負担論というものが出現するためにはそれなりの条件が必要である。とりわけ、社会福祉サービスの性格なり役割をどのように見定めるのかということが中核的な事項である。というのは、社会福祉が貧困の救済、最低生活の保障を目的にしている場合には、受益者負担というのは全くの概念矛盾であって、このような段階で料金を導入することは明らかに不当なラショニングということになる。したがって、受益者負担論出現の背景には、社会福祉の役割変化に対する認識がなければならない。筆者の考えによれば、これの有力な手がかりは「社会福祉公共財説」である。また、現在すでに定着をみている三浦文夫の「貨幣的ニードと非貨幣的ニード」のダイコトミー<sup>94</sup>、公共財説から整理すべきもの<sup>95</sup>と考える。

最低生活の保障をめざす政策がまず最初に行ってきたことは例えば生活保護のような現金給付である。社会福祉政策が現金給付に終始している段階で考えられていることは、最低生活を維持するために必要な物品等の財貨やサービスはすべて競争的市場を通じて入手し得る（つまり商店などで買える）のであり、このため国のやるべきことは購買力の移転にとどまるということであろう。

高山憲之は現金給付が支持される2つの理由を指適している<sup>96</sup>。第一は、個人の選好の尊重ということである。すなわち、彼によれば「民主主義社会はその基礎をあくまでも個人においている。……したがって個人の選好を反映させたものでなければいかなる公正観念であってもそれが社会に根づくことはないであろう。現金は一般的な購買力を表わすのでその用途については個人の選好が十分に生かされやすい」ことが現金給付が支持される理由の第一点である。第二は効率性の問題である。すなわち、厚生経済学の述べるところによれば、「競争的市場機構による資源配分は最も効率的である」ないし「一定の条件がみたされる場合には、競争的市場機構により最適な資源配分が達成される」のである。これは厚生経済学の基本的定理であって、最適とは「パレート最適」を意味している。しかし、市場機構は所得分配の「最適性」を解決しない。「したがって、効率的な資源配分の達成を競争的市場に期待するかぎりにおいて、個々の財貨、サービスの配分は基本的

には市場にゆだねるべきであり、国は購買力の移転にとどまるべきであるということになる。」

現金給付の意味づけは以上のとおりであるが、社会福祉が現金給付に終始している段階では、租税による費用負担問題が生ずることはあっても、料金による受益者負担問題の生ずる余地はない。三浦文夫は、この段階の社会福祉を「貨幣的ニード」に応ずる社会福祉と規定している。したがって、料金による受益者負担問題が発生する可能性があるのは、公共主体自らが財貨やサービスを市場機構に依らず直接分配する場合、すなわち現物給付が行なわれる時である。これが、いわゆる「非貨幣的ニード」に応ずる社会福祉である。

高山憲之は、現金給付に加えて現物給付が必要になる理由を2点指摘している<sup>97</sup>。一つは社会福祉の観点からみて現金給付にはその効果に一定の限界があることであり、他は、公共財供給に対する「市場の失敗」である。

現金給付の効果の限界は、現金給付が個々人の選好を最大限に尊重することにもとづいている。つまり、「その選好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」ということである。したがって、個人の選好をあくまでも重視しながらも一部の財貨・サービスについてはその消費に干渉を加えることが必要になる。この問題については、例えば、社会保障制度審議会も、1962年の勧告で「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仕様な場合については、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、現物の方がよいであろう<sup>98</sup>」と述べている。こうした分配面の配慮から現物給付が必要となるのであるが、現物給付されるべき財貨・サービスの性質に関して第二の問題が生ずることになる。

高山は、このような財貨、サービスは、「密接な代替財がなく需要の弾力性が比較的小さい誰に

とつ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もつ（したがって）サービスであろう<sup>40</sup>と指摘している。需要・供給の価格弾力性のかかなり小さいサービスを消費しようとするれば、ある程度のまとまった所得額が必要となる。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行われなかもしれない。したがって、このような性質をもつ財貨・サービスについては、政府がそれを買とり、自ら生産するなりして公的に供給する必要があるのである。

現物給付の根拠は以上のとおりである。料金による受益者負担が入り込むのはこの公共財としての現物給付の部分である。このような財が私的に供給されれば極めて高価なものになるし、このため需要量は限定されるからその財のもつ外部効果（財貨・サービスの消費から得られる個人的な直接利益を超えた社会全体の利益。社会福祉は個人に利益を与えるばかりでなく社会にも利益を与えている。）も著るしく減殺される。ところで、現物給付が行われるということが、当該の財貨とサービスが政府によって独占的に供給されかつ代替財が存在しないことを意味する場合、これを消費する者を、低所得・貧困者に限定する理由がなくなる。とすると、一定水準以上の所得の者がこの種の財を消費する場合、その費用の一部を直接支払ってもよいことになる。つまり、現物給付を基礎づける論拠は、同時に受益者負担の論拠ともなる。

ところで、料金の導入は一方において財源調達の意味をもつが、他方ではラショニングとして需要抑制効果をもつ。この分野で、最近ブリストル大学のスタッフを中心とした研究成果が“Pricing The Social Services”（1980）として公刊されている。この文献については、いずれ別の機会に検討することにして、筆者なりの観点を述べおきたい。

① まず第一に、現物給付は精選されなければならないということである。他に適切な代替財が存在する場合には現金給付が合理的である。しかし、一般的に代替財が存在する（例えば、ホーム・ヘルプ・サービスに対する家政婦）としても、

地域の産業構造等の違いによって日常的に入手困難な場合が生ずる。逆に、地域の違いによって必要とする財が変ることもある。したがって、ニードの地域特性に関する研究がとりわけ重要になる。

② 第二は、料金導入によって社会福祉への需要はどのような動き方をするのか、個々のサービスについて理論的・実証的に検討する必要がある。一般的にいうと、社会福祉サービスは利用者が需要量を短期的に自由に選択できるものは少なく、受ける利益は誰にとつても同じである場合が多い。つまり、社会福祉サービスの需要はオール・オア・ナッシングの需要といった性格をもっており、水道の使用量と同じに考えることはできない。しかし、受益者負担を考えることになれば、一方で消費者主権の考え方の導入も当然考える必要があるのであって、サービスに選択の幅を設定すべきであろう。いずれにしても、いくつかの仮定のもとで、個々のサービスごとに需要の動きを理論的、実証的に見極めることがとりわけ重要となる<sup>41</sup>。

③ 第三に、「料金」と「所得制限」とは需要抑制ということでは同じ機能をもっているから、これを並行することには理論的根拠を見出しにくい。したがって、選択をしなければならぬが、どちらが、どのような利点をもち、また欠点をもつだろうか。

④ 最後は、最も根本的な問題であるが、「料金」をどの部分に課すのかということである。社会福祉は、最も基本として最低生活の維持という目的をもっているのだから、応能負担が原則であろう。しかし、応能で負担するとしても、サービスから得られる利益のすべてが個人的負担の対象になるとは考えられない。サービスによって個人はもちろん直接的な利益を受けるけれども、社会もまた間接的に利益を受けるのである。社会が受けた利益に対して個人が個人的に負担するのは論理的ではない。したがって、個々のサービスについて、直接利益と間接利益を分離することが可能でなければならない。

## 2. 歳出

社会福祉財政論としてこれまで重ねられてきた

研究蓄積の多くは、歳出に関するものである。その理由は、前項で述べたように一般会計の特質から社会福祉の資金調達にとって租税政策自体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とり分とするかが主な課題になるからである。もっとも、国の歳出は地方の歳入となり、公の支出は民間の収入となる関係があるけれども、これは国民から直接費用の負担を得るものではなく、一定の政治的メカニズムを経て公共部門内部で移転される金である。したがって、ここでは、地方や民間の問題も歳出論の枠内で処理することにする。

さて、経費は政府の諸政策の量的・貨幣的表現である。したがって、経費という概念には、政府活動という公共的・政治的側面と、費用という貨幣的・経済的側面の両方が含まれることになり、この両側面を同時に扱うことができることから経費分析は、政策分析の有効な手段を提供する。経費分析の主要課題として、およそ次の四つものが考えられよう。すなわち、(1)経費決定メカニズムの分析、(2)経費構造の分析、(3)経費発展の分析、(4)経費効果の分析である。ラショニング論の観点からみて最も重要なものは(1)の経費決定メカニズムの分析である。しかし、社会福祉財政論のこれまでの研究動向をみると若干の偏りがあり、経費構造ならびに経費発展の分析に主力が注がれてきている。以下では、ラショニングの観点を交えながら、社会福祉財政の歳出面での研究課題を紙数の許す限りで簡単に指摘することで本稿のしめくりとしたい。

#### (1) マクロ財政とマイクロ財政

通常の財政論で明示的に取り扱われないものに、マイクロ財政とマクロ財政の区別の問題がある。マイクロとかマクロということの意味は、国と地方自治体の区別ということではなく、まして、財政規模が大きいか小さいという区別でもない。それは、マイクロ経済学とかマクロ経済学という時の区別と同じ意味である。マイクロとは個々の財政主体の行動に関するものであり、マクロとはそれらの合成に関するものである。

そこで、社会福祉財政の主体ということを考えてみると、国や地方自治体が挙げられる。場合に

よっては、民間の社会福祉団体を含めることもできよう。国は単一的意思決定主体であるが、地方自治体は都道府県、市町村、特別区とさまざまであり、その数は3000団体を上回る。民間の社会福祉団体については範囲の定め方によっては正確な数の把握さえ困難である。マイクロ社会福祉財政とは、これら個々の主体の財政ということである。マイクロの財政論は、東京都の財政というように具体的主体について展開されることもあれば、地方自治体の抽象的な理論モデルにもとづいて展開されることもある。

これに対して、複数主体の財政の集計量にもとづく議論もある。これがマクロの財政論である。例えば、社会保障制度審議会事務局が毎年推計している社会保障総費用のなかに社会福祉費というものがある。あるいは、自治省が算定しているものに地方自治体の民生費総額がある。前者は、国、全地方自治体およびその他の社会福祉費の集計量であり、後者は全地方自治体の民生費の集計量である。このようなマクロの財政では、財政主体が何ものであるかを問うこと自体意味をなさない。あえていえば、わが国全体とか地方自治体全体ということにならうけれども、そのような意思決定主体があるわけではないからである。

財政の概念を「歳入と歳出から構成される公共主体の行動」と定義すれば、マクロ財政というのは概念矛盾である。このため、通常の財政論ではこのような区別がなされないのであろう。この意味では「マクロの費用論」という方が適切かもしれない。しかし、現実集計量ならびに集計量にもとづく議論がある以上、困乱を避ける意味でも、このようなマイクロとマクロの区別を設けるのもあながち意味なしとはしないのである。

#### (2) 費用分配（マクロ財政論）

マクロ財政のもつ意義の一つは、一国全体の社会福祉の水準を評価する主要な指標を提供することである。国民所得のどれほどの部分が社会福祉に割り当てられているかといったマクロの観察は、個々の財政主体をいくら研究しても知ることができない。経費構造とか経費発展の研究が主にマクロ変量を用いて行われている<sup>43</sup> ことの理由はここにあるといえるだろう。この意味では、公私

にわたる社会福祉費用統計整備の必要が大である。しかし、マクロ財政論の役割はこれにつぎるものではない。費用分配 (distribution of costs) の研究もそのひとつである。

現在、全国各地で社会福祉に金がかかけられているのであるが、各地域の費用水準は均等なものではなく格差がある。ひとつの例として、都道府県レベルでの民生費の水準をみたものが表2である。この表は、1979年度の当初予算民生費額を人口で除したひとり当たり水準を示している。これによれば、骨格予算であったり暫定予算であるものを除いて、最高は高知県で県民ひとり当たりの民生費は2万7,500円である。最低は神奈川県で5,100円となっており、両者間には2万2,400円の差がある。これは、費用分配のひとつの例であり、こ

表2 県民ひとり当たり民生費：1979年度当初予算 (千円)

北海道*	17.8	京都	7.4
青森	16.0	大阪*	6.7
岩手*	15.3	兵庫	8.2
宮城	10.6	奈良	13.5
秋田*	15.6	和歌山	25.4
山形	11.5	鳥取	20.7
福島	10.2	島根*	19.2
茨城	10.0	岡山*	11.8
栃木	11.3	広島	11.4
群馬	10.4	山口	12.6
埼玉	6.9	徳島	23.2
千葉	7.2	香川	16.8
東京*	10.8	愛媛*	13.1
神奈川	5.1	高知	27.5
新潟	9.8	福岡▲	5.9
富山	9.9	佐賀*	14.3
石川	11.5	長崎	19.7
福井*	13.9	熊本*	16.4
山梨*	13.2	大分*	13.5
長野*	11.9	宮崎*	14.3
岐阜	8.7	鹿児島	20.7
静岡	6.5	沖縄	15.5
愛知*	7.9		
三重	11.3	平均値	13.0
滋賀	13.8	標準偏差	4.8

出典)『地方自治年鑑』1979年版より算出  
注) \*は骨格予算▲は暫定予算(4月~7月)であることを示す。

のような比較の方法が妥当であるかどうかさえ現

在明らかでない。というのは、社会福祉においては施設等ストック面の資源が重要な意義をもっており、単年度のフローのみで費用分配を論ずるには限界があるからである。ともかく、現在のところ、社会福祉費用分配の実態把握はほとんど行われていない。したがって、格差の発生原因も知られていないし、方法論の確立もない。筆者は、マクロ財政論の最も大きな課題は、費用分配の研究にあると考えている。

費用分配論の一つの要は補助金問題である。国から都道府県への補助金、都道府県から市町村への補助金の配分の問題である。筆者がかつて行った分析によれば、国から地方へおろされる補助金の総額にはパーセント・タームの上限が設定されている。これに対して、地方の申請する補助金総額は通常この上限を上回るものである。とすると、国は補助金をおろす地方団体をどれとどれにするか、あるいはサービスの範囲をどれとどれにするか毎年度選択しなければならない。すなわち、ランショニングである。したがって、費用分配論の一つの中心的な課題は、補助金申請の審査の方式と決定方式の研究ということになる。

費用分配論の第二の要は、地方団体の行う独自施策実施の研究である。いかなる性格の地方団体が独自施策の実施に積極的であるか、その条件の違いによって、費用分配の状態は異なってくるだろう。

## (2) 予 算 (ミクロ財政論)

ランショニング論の観点からミクロ財政論の課題を考えると中心的なものは予算における意思決定の分析であろう。というのは、予算は公共意思の集約的表現としての性格をもつからである。

現代国家の財政は、予算を通じて機能する。必要に応じて任意の時点に任意の方法で資金を調達し支出するような予算のない財政は、論理的にはありえても現実的ではない。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るのである。

さて、政府の一年間の財政活動は、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である。このため、政策は原則的に一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となるのである。

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み合わせのうちいずれかひと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るれば、総和1の条件に満たなくなり競争が発生する。このような状況のなかでは、他を支配する力をも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。しかし、ひとり社会福祉政策当局のみがかかる支配力をもつとは考えにくい。このため、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については「増分主義 (incrementalism)」を中心として国レベルに関する研究は相当進展しているが<sup>40</sup>、地方レベルについてはほとんど知られていない。

### Ⅲ. ま と め

本稿の目的は、ラショニング論の動向の整理と合わせて社会福祉財政論の課題の整理をすることであった。

ラショニングは、社会福祉サービスが価格ゼロという性格をもつ以上、不可避的なものである。しかし、問題は、市場機構においては価格という単一のパラメータによって需給の調整が図られるのに対して、ラショニングは目に見えるもの見えないものといった形をとりながら、極めて多種多様な方法で展開されることである。生存権の実現や民主主義という価値理念とラショニングの不可避性というジレンマのなかで、社会福祉政策はこれにどう応えるべきか、いまこそその本来の課題

が明らかにされたといえる。

本稿後半の社会福祉財政論の課題整理は、紙幅の関係もあり、現在筆者の研究計画にあがっているものだけをとりあげたものであって、偏りのあるものである。特に歳出論で留保したものが多し。したがって、ここで指摘したいくつかの課題を実質的な調査研究によって内容あるものにするとともに、その過程でさらに付加・整理されるべき課題を導びき出したいと考えている。

(1980年11月13日)

(注)

- (1) 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
- (2) Cmnd 6393, Public Expenditure to 1979—80, HMSO, 1976.
- (3) Ken Judge, Rationing Social Services ; A Study of Resource Allocation and the Personal Social Services, 1978, Heineman, pp. 3—4.
- (4) Ibid., p. 1
- (5) Timothy A. Booth (ed.), Planning for Welfare ; Social Policy and the Expenditure Process, 1979, Basil Blackwell and Martin Robertson, P. xi.
- (6), (7) Ibid., p. ix.
- (8), (9) K. Judge, op. cit., p. 5.
- (10) Ibid., p. 6
- (11) D. A. Nevit, 'Demand and Need' in H. Heishler (ed.), Foundation of Social Administration, 1977, The Macmillan Press, p. 115
- (12) 三浦文夫『社会福祉経営論序説』, 1980, 碩文社, pp. 71—72
- (13) R. M. Titmuss. Commitment to Welfare, 1968, 三浦文夫監訳、『社会福祉と社会保障』1971年, 東京大学出版会, p. 78
- (14) 高沢武司著『社会福祉の管理構造』, 1976年, ミネルバ書房, p. 1
- (15) 佐藤進『社会福祉の法と行財政』1980年, 勁草書房, p. 170,
- (16) 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』1979年, 一粒社, pp. 117—132)
- (17) R. A. Parker, Social Administration and Scarcity : The Problem of Rationing, Social Work, 1967, vol. 24, No2 (April), Reprinted in

- E. Butterworth and R. Holman (eds.), *Social Welfare in Modern Britain*, 1975, Fontana, p. 204,
- (18) (19) *Ibid.*, p. 204
- (20) *Ibid.*, p. 205
- (21) H. Glennester, *Social Service Budgets and Social Policy: British and American Experience*, 1975, George Allen and Unwin, p. 12.
- (22) 高山憲之, 『不平等の経済分析』, 1980年, 東洋経済新報社, pp86—90, 参照。
- (23) R. A. Parker, *op. cit.*, pp. 205—210, 参照。
- (24) A. M. Rees, 'Access to the Personal Health and Welfare Services,' *Social and Economic Administration*, January 1972, vol-6, No. 1.
- (25) H. Glennester, *op. cit.*, p. 38.
- (26) *Ibid.*, p. 13.
- (27) 予算原則については, 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』1979年有斐閣) 参照。
- (28) R. M. Titmuss, 'The Social Division of Welfare' in *Essays on the 'Welfare State' 1958* (谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』1967年, 東京大学出版会) 参照。
- (29) A. B. Atkinson "Incom Maintenance and Incom Taxaton," *Journal of Social Policy*, April. 1972. など参照。
- (30) 都村敦子「福祉政策の“Harmonization”問題について——児童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年), 同, 「社会保障と税制の関連」(同誌 vol. 15, No3. 1980年) などを参照。
- (31) M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, 1962, Univ. of Chicago Press. (熊谷尚夫ほか訳『資本主義と自由』1977年, マグロウヒル好学社) 参照。
- (32) J. Tobin, J. A. Pechman and P. M. Mieszkowski, "Is a Negative Income Tax Practical?" *Yale Law Journal*, 77(1), 1967, 参照。
- (33) 高山憲之『不平等の経済分析』東洋経済新報社, 1980年, 参照。
- (34) 野口悠紀雄他「予算における意思決定の分析」(『経済分析』66号, 1977年, 経済企画庁経済研究所。)
- (35) 野口悠紀雄らの整理による。同書参照。
- (36) 例えば, 『月刊福祉』1980年11月号は, 受益者負担を特集している。
- (37) 三浦文夫, 前掲書参照。
- (38), (39) 高山憲之, 前掲書, pp. 86—90参照。
- (40) 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年
- (41) 高山憲之, 前掲書 p. 87,
- (42) 公共財の価格づけについては, 能勢哲也『公共サービスの理論と政策』1980年, 日本経済新聞社, 参照。また, 社会福祉領域における「価格付け」問題を理論的に検討した著書として, ken. Judge, (ed). *Pricing The Social services*, 1980, Heineman, が注目される。今回は十分参照できなかった。
- (43) 最近の研究例として, 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. No3, 1980年) がある。
- (44) 国の予算の意思決定一般については, 野口悠紀雄ほかの前掲論文の他に, やはり野口悠紀雄らによる論文「予算編成のシミュレーション・モデル」(『経済分析』73号, 1978年,) や, 野口悠紀雄の著書『財政危機の構造』1980年, 東洋経済新報社など参照。  
拙稿「社会福祉予算における意思決定の分析」(季刊社会保障研究 vol. 14. No. 3. 1978) ならびに拙稿「補助金政策と社会福祉費の土限」(長野大学紀要第2巻1, 2合併号, 1980) は, 国の社会福祉費の決定方式を分析したものである。