

社会福祉と料金

坂田 周一

I はじめに

表1は、現行の児童福祉法、身体障害者福祉法、老人福祉法、精神薄弱者福祉法において、料金徴収（法律では「費用徴収」といっている）が認められている社会福祉サービスをまとめたものである。表にみるように料金徴収の対象となりうるサービスはかなり広範囲なものがあ、とくに児童福祉と老人福祉の場合、「福祉の措置」のほとんど全部が含まれている状態である。これらはいずれも立法当初から認められているものであるし、保育所をはじめとして現実に料金が徴収されているサービスも多いのであるから、「社会福祉における料金の導入」とか「社会福祉の有料化」といった問題は、いまに始まったことではないといえ

表1 法律によって費用（料金）徴収が認められている社会福祉サービス

児童福祉の分野（児童福祉法56条）
・助産施設 ・母子寮 ・保育所 ・里親 ・保護委託 ・乳児院 ・養護施設 ・精神薄弱児施設 ・精神薄弱児 通園施設 ・盲ろうあ児施設 ・肢体不自由児施設 ・重症心身障害児施設 ・重症心身障害児短期治療施設 ・教護院 ・育成医療の給付 ・補装具の交付・修理 ・療育の給付 ・国立療養所
身体障害者福祉の分野（身体障害者福祉法38条）
・更生医療 ・補装具の交付・修理
老人福祉の分野（老人福祉法28条）
・老人健康診査 ・養護老人ホーム・特別養護老人ホーム ・養護委託
精神薄弱者福祉の分野（精神薄弱者福祉法27条）
・精神薄弱者援護施設

そうである。

しかし、1980年に実施された老人ホームの新料金制度とか、82年から実施される家庭奉仕員サービスの有料化という最近の事態の進展をみていると、従来にはなかった新しい原則のようなものが出はじめていくようだし、この傾向は今後ますます広がっていくようにも思われるので、やはり「新しい問題」としてとりあげていく必要があると思われる。

いま新しい原則のようなものといったけれども、それらは料金政策の新局面を形成するに値するものであって、次の3点にまとめられる。

1. 料金徴収対象者の範囲拡大

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。表1に記した社会福祉各法律の該当する条文を読んでみると、いずれの法律も、「本人又はその扶養義務者から」徴収することとしている。この文言については、本人が先か扶養義務者が先か順序をめぐる解釈の対立があるようである¹⁾。しかし、いずれにしても「又は」ということは、両方からはとらないという意味であろう。ところが、老人ホームの新料金制度では「本人とその扶養義務者から」となった。つまり、同時に両方からというわけであるから、原則の大変更といわざるをえない。この措置によって、徴収対象者の範囲が一挙に2倍にふくらんだわけである。

1) 小川政亮『社会事業法制』、ミネルヴァ書房、1973年、151-152頁参照。

2. 負担能力認定基準の変更

第2点は、負担能力をどのように認定するかをめぐる原則の変更である。従来から料金徴収は負担能力の高低によって料金額を傾斜させた応能負担方式が用いられており、新制度においてもこの基本は変わらない。しかし、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標準として、これに段階区分を加えることで負担能力の序列化を行ってきた。それによれば、生活保護の被保護世帯と市町村民税非課税世帯は負担能力がないものとされて料金は0円であった。ところで、いま述べた原則(1)の変更によって徴収対象者を2倍にふくらませても、負担能力認定基準が従来のままだと現実には何も変更しないに等しい結果になる。というのは、かりに入所者に年金収入等があっても、基礎控除や老年者控除や給与所得控除や老年者年金特別控除やらの引き算をする²⁾と課税対象所得が0円になる者が多く³⁾、したがってこの者の料金は0円になる。ちなみに、『社会福祉行政業務報告』の79年度末のデータをみると、料金0円の者は、養護老人ホーム入所者総数6万6,465人のうち6万3,157人で割合にして95.0%、特別養護老人ホームでは総数7万2,306人のうち5万611人で割合にすると70.0%である³⁾。つまり、料金制度が存在するとはいっても、現実の老人ホームは無料に近いという事実がある。したがって、「本人又は扶養義務者」であれ「本人と扶養義務者」であれ、法律上は大差があるだろうけれども、金の動き方に大差はないことになる。

かりに、負担能力があると仮定すれば、従来の方法は能力を過小に評価したことになるというのが当局者の考えである。この原因は税制の所得控除によって能力がかくれてしまったことにあるのだが、改革の方法は二通りあるわけである。1つは、税制を変えること、いま1つは、税制には手

をつけずに、税額とのリンクを解除することである。当局は後者を選択して独自の控除制度を導入し、新たに料金徴収の「対象収入」という概念を成立させた。「対象収入」とは老人本人の前年の収入から租税、社会保険料、医療費等の必要経費を控除した後の収入のことであって、これの年額が25万6,001円以上の者は料金負担能力があるということになった。かくして、税金は納めないけれども料金は納めるという新階層が出現することになって、原則(1)の変更が実質化された。この結果、どの程度料金負担者が増加することになるのか興味のあるところであるが全国的なデータに接していないのでわからない。ただし、北海道のデータ⁴⁾があるのでみておくことにしよう。北海道社会福祉協議会老人福祉施設協議会が1980年1月10日現在で行なった調査によれば、全道の老人ホーム入所者9,835人のうち料金を負担した入所者はわずか73人、割合にして0.03%である。そこで新制度を予想して、調査日現在で対象収入が26万円(免除点)以上の者をみたところ、全入所者の36.8%が該当するという結果が得られている。認定基準の変更効果はかなり大きいといえるだろう。

以上のように、今回の措置は、税額リンク方式からの離脱による負担能力評価の下方修正という大きな原則変更を行なうことで、福祉サービスの実質的な有料化への道を開いたといえる。

3. サービス分配原則の変更

第3点は、家庭奉仕員サービスの有料化に関連して、サービスの分配面で新しい原則のようなものが芽を出したことである。

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、その価格が分配機能を果たすであろうけれども、価格が0円の場合は別の分配手段が用いられる。ニーズの軽重による分配とか、所得制限による分配などがそれに当たる。このような分配手

2) 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, 1980参照。

3) 厚生省統計情報部『社会福祉行政業務報告』, 1981。

4) 北海道社会福祉協議会老人福祉施設協議会『老人ホームの現行費用徴収基準に関する調査報告書』, 1980。

段を総称して、パーカー (Roy A. Parker)⁵⁾ やジャッジ (Ken Judge)⁶⁾ やブース (Timothy A. Booth)⁷⁾ らは、ラショニング(rationing)⁸⁾ と呼んでいる。ともかく価格機構(price mechanism)が作動しない場合、サービスの分配はラショニングを通じて果たされる。

しかし、このような方法は、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時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者であったとすれば、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全く無駄なサービスであってその分を先の課税者のニーズに分配した方が効率的である。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。現実には、家庭奉仕員サービスが病弱老人よりもむしろ健康老人に優先的に分配されているという興味深いデータが小笠原祐次らによって発表されている⁹⁾ が、これなどは一考に値する事実である。もちろん、この調査結果は、要援護老人の健康状態の分布をそのまま反映したものであるかもしれないので、分配の非効率性の証拠として採用するには、いまずこし精査が必要である。

さて、今回の家庭奉仕員サービスの有料化措置は、介護ニーズが当人の所得の大小とは無関係に

発生する性質のものであることを前提にして、従来行なわれていた所得制限を解除して課税者にもサービスが及びうようにする代わりに、負担能力のある者からは料金を徴収することにしたものである。この結果、十分ニーズの大きい人は、料金を支払ってもサービスを需要するであろうし、十分ニーズの小さい人は需要しないであろうから、今回の措置のもつ大きな意味は、社会福祉サービスの分配における価格機構の導入という点にある。しかし、このことがわが国の社会福祉サービス全体の分配原則として確立したかということ、そうともいいきれない。というのは養護老人ホームでは依然として所得制限が法律に書き込まれていながら料金も徴収されているのであるから、なお混乱が残っているのであって価格機構原則の確立ということはいえない。原則の芽が出たということであろう。

ところで、これまで述べた政策変更は、それぞれ明確な目的意識に基づいて実施されたものである。それらは、政策変更を具申した中央社会福祉審議会の建議書¹⁰⁾から読みとることができる。第1の老人ホーム入所者とその扶養義務者双方からの料金徴収については、(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。第2の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。第3の家庭奉仕員の有料化は、在宅介護へのニーズが所得に独立に発生するという認識を前提にして、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。

こうした諸目的の当否について筆者はなお議論の余地があると考えている¹¹⁾。しかし、それとは

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

6) K. Judge, Rationing Social Services: A Study of Resource Allocation and the Personal Social Services, 1978, Heineman.

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

8) rationingについては、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合併号所収, 1981, で若干のレビューを行なっている。

9) 『家庭奉仕員派遣老人の生活実態と家庭奉仕員の業務・意識に関する調査報告』, 全国社会福祉協議会, 1981年参照。

10) 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年11月, および『当面の在宅老人対策のあり方について』1981年12月参照。

11) このうち、老人ホームの新料金制度については、坂田周一「老人ホームの新料金制度について」, 長野大学紀要, 第3巻1・2合併号, 1981で問題点の一部を指摘した。

別に注目すべきことは、審議会の意見が公表されてから政策が変更されるまでの間にその目的についての有力な反対論が出なかったことである。このことは、当局の掲げた「目的」がかなりの説得力をもったということであろう。とすると、ここに掲げられたような一連の目的は、現象面をみるかぎり他の社会福祉施設や在宅サービスにもあてはまるところが多いのであるから、こうした政策変更は老人福祉の分野だけにとどまらず一般性を獲得するようになるものと予想することができる。

このように考えてくると、近年の料金政策の変更は社会福祉政策全体の性格の変化をもたらすような大きな事件であったとみななければならない。したがって、社会福祉政策研究においても「社会福祉と料金の関係」が主要な研究テーマになるであろう。その場合、問題をアトランダムに議論するよりも、理論枠組に基づいて系統的に議論することが重要なことは当然である。ところが、近年に至るまで社会福祉政策研究は、料金問題についてのかかる理論はもとより方法、データさえも欠いてきていた。しかし、1970年代中期、とりわけ第1次石油ショック以降の経済不況のなかで料金論議がイギリスで高まりはじめる¹²⁾と、社会福祉プロパーによる研究が次第に展開されるようになった。パーカーやジャッジらが主な論者である。他方、日本でもこの頃から「受益者負担論」が急速に浮上して識者の関心を得るところとなった。特にイギリスの場合、かなりの急速度で研究が展開しており、そこでの課題は、(1)社会福祉における料金導入の理論的根拠、(2)社会福祉サービスの価格づけ、(3)料金の効果におかれるとともに、理論志向の強いものになっている。今後、わが国で料金問題を考えていく場合、これまでに出されている論点をふまえておく必要があると思うので、以下では内外の動向について若干の展望を行なうことにしたい。

II 料金導入の理論的根拠

1. サービスの受給権と分配

社会福祉における料金導入については、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立場があり、かつこの立場が主流を占めてきた。たとえば、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き、徴収するとしても、徴収すべき費用の範囲は最少限にとどめるべきものであろう」¹³⁾としている。また、荒木誠之も「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(所得保障給付)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、幼齡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はかならない。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価するであろう。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

12) この事情については、K. Judge, Resource Allocation in the Welfare State: Bureaucrats or Prices?, in Journal of Social Policy, Vol. 8, Part 3, 1979, pp. 371-372 にまとめられている。

13) 小川政亮, 前掲書, 151頁。

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」¹⁴⁾ としている（アンダーラインはいずれも坂田による）。

さて、この2つの議論は大変似かよった構造をもっている。両者は、(1)社会福祉へのニーズが所得とは独立に発生することを認めたうえで、(2)料金導入による需要抑制効果の存在を指摘し、そのため、(3)社会福祉サービスの受給権が侵害されるので、(4)社会福祉サービスは原則として無料でなければならぬと主張しながらも、(5)例外的に料金徴収が行なわれうことを認めている（番号は引用文のアンダーラインに対応）。以上が両者に共通の論理構造なのであるが、ここまでの論理の道筋をたどっただけでは、なぜ最後に例外措置としての料金徴収が結論されるのか理解することができない。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いなければならないということを内容としたものであって、それは個々の規範を超越したところに存在する1つの価値である。なぜそれが価値であるかについては、近代民主主義社会では証明の必要のない自明の事柄として考えられている。これに対して、料金が需要抑制効果をもつということは1つの仮説的知識であって証明を要する定理的命題である。とすると、例外的に料金徴収を認めることの根拠には、一部のあるカテゴリーの人々については料金が需要抑制についてはニュートラルであって、その人々の受給権を侵害しないという証明がなければならない。ところがこのような証明は行なわれずに例外の結論が導かれているのであるから理解しにくい論理になっているといえる。

では、なぜ、例外的に料金徴収を認める結論が出ているのであろうか。小川の文章からはこれを知ることにはできないが、荒木の文章からは知ることができる。そして、彼にとって料金問題というのは実は受給権という価値にかかわる問題として考えられているのではなしに、希少なサービスの分配方法という技術的なレベルの問題として考えられていることが明らかになる。いまいちど先に

引用した荒木の文章の後段をみると、最後の部分で彼は、(7)高所得者にも社会福祉サービスの受給権を認めている。同時に、高所得者については料金徴収も認めており、その理由として、(6)「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」ためということを挙げているわけである。ここにおいて、料金問題はすべての人々に開かれている受給権や生存権といった価値の問題から離れて、希少なサービス資源をいかにして多数のニーズにふりむけたら最も効果的かつ効率的であるかといった分配論に完全に移行していることがわかる。したがって、彼において料金はサービス分配の1つの手段である。

荒木の場合、無料原則が例外のない原則になり得るのは社会福祉サービスが希少ではなくなり自由財となった時である。しかし、このような場合を想定して分配問題を考えるのはおよそ無意味な作業であって、むしろわれわれの課題は、ティトマスが強調したように、「欠乏状態のなかで (in condition of scarcity) ニーズを充足するために社会福祉政策はいかなる機能を果たすか」¹⁵⁾ というところにある。

さて、少々議論が長くなったけれども、ここで指摘したかったことは、生存権や受給権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希少である限り分配問題というものは存在するということである。料金は数多い分配手段のなかの1つの、しかし議論の余地のある手段にすぎないということである。この点を示すために、権利の名において料金導入を否定する論者の議論のなかにも実は分配手段として料金を位置づけているということをこの項では指摘したのである。

2. 公共財の供給・分配と社会福祉

社会福祉政策には、サービス資源の確保という重要問題がある一方、所与のサービス資源の分配という問題がある。料金問題はこの分配問題の一

14) 荒木誠之、古賀昭典編著『現代社会福祉の課題』、法律文化社、1975、86-87頁。

15) Richard M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, 1968, George Allen & Unwin, p.20.

部を形成するというのが筆者の考えである。しかし、そのことが直ちに社会福祉における料金導入を正当化する論拠ではない。まず、そもそも社会福祉サービスに利用者価格を設定することが可能なかどうか問われなければなるまい。

1) 公共財の供給と社会福祉

さて、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しえない技術的特性をもつことと、その財の供給を公共的に行なうほうが望ましいとする社会的価値判断が存在することの2点であるとされる¹⁶⁾。

前者の技術的特性とは、①非競合性、②非排除性、③非選択性、④不確実性を指している。つまり公共財の一般的性質ということである。第1の非競合性とは、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である。第2の非排除性とは、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性質である。第3の非選択性とは、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な選択を行なうことがもはや不可能であるという性質であり、最後の不確実性とは、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である¹⁷⁾。

このような性質を完全に備えた財を純粋公共財と呼ぶが、この種の財は市場機構によって私的に供給されることができないとされている。なぜなら、公共財の供給による便益がすべての人に及び、かつ、消費の競合性がないとすれば、対価を支払う人は誰もいなくなって価格自体が成立しないからである。あるいは、かりに価格が設定されても対価を支払った人にだけサービスを提供するための排除のコストが著しく高くなるので、社会的にみて無料で供給した方が効率的なのである。このような事態を「市場の失敗」と呼ぶ¹⁸⁾。

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。もしかりに、社会福祉サービスが純粋公共財としての特性を備えたものであるならば、料金の徴収はかえって社会的にも経済的にも非効率となる。ところが、しかし、社会福祉サービスを純粋公共財とみなすのはむしろかしいというのが一般的な考え方であるように思う。例えば、社会福祉施設はわれわれにどのようなサービス便益をもたらしているだろうか。第1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2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だろう。第3に、施設の利用者に対して直接的なサービスを行なう。いま3点指摘したが、第1と第2のサービスは誰のうえにも開かれたものであってその便益を分割して個人に帰属させることのできないものであって、消費の競合性も排除性も選択性ももたない純粋公共財といえる。しかしながら、第3の利用者への直接サービスは、施設のキャパシティをこえた場合には排除される者が出現し、私的財と同じように消費の競合性をもつのである。このため、社会福祉サービスなどは、純粋な公共財と純粋な私的財を極としたスペクトラムの中間に位置するものとして準公共財ないし純粋でない公共財と呼ばれるのである。

ところで、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¹⁹⁾。たとえば、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』(impure public goods)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より大砲が重視されるのが最も理屈

16) 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年、35頁参照。

17) 同書31-32頁参照。

18) 今井、宇沢、小宮、根岸、村上著『価格理論Ⅱ』、岩波書店、1971年、176-181頁の説明がわかりやすい。

19) たとえば、総合研究開発機構『社会サービスの産業化』1980年は、このような立場で行なわれた研究である。

に合うといえよう」²⁰⁾ という主張などはその代表的なものである。

しかし、果たしてそうだろうか。確かに、社会福祉サービスは公共財としてインピュアーな側面をもつといえるかもしれない。しかし、公共財の公共財たるゆえんは、単に財の技術的特性にだけあるのではない。公共財が公共的に供給される基盤には本間正明も指摘するように社会的価値判断があるのである。この問題はマスグレイブ(Richard A. Musgrave)によって詳しく論ぜられている²¹⁾。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、「市場をつう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つうじてはみたされない欲求」²²⁾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加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。

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、^{メリット}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²³⁾。これに対して、高山憲之は、社会福祉サー

ビスの^{メリット}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。それは、現金給付と現物給付の比較に関する議論の中に見出すことができる²⁴⁾。

彼によれば、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基づいている。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。これは、^{メリット}価値財としての側面の指摘である。この問題については、たと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になることが多い。それゆえ、給付を受けることが任意な場合については、現金の方がよいであろう。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」²⁵⁾と述べている。また、大野吉輝²⁶⁾も三浦文夫²⁷⁾も同じような議論をしており、この点は社会福祉サービスに関して一般に承認された論点であるように思う。

次に公共財としての側面であるが、高山は、現物給付されるべき財は、「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もつ(し

of Pricing, in Judge(ed.), Pricing the Social Services, 1980, The Macmillan Press, pp. 50-52, および前掲論文 p. 375参照。

20) 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, 1982年, 社会保障研究所, 8-9頁。

21) R. A. Musgrave, The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, 1959, 木下和夫監修, 大阪大学財政研究会訳『財政理論I』, 有斐閣, 6-24頁参照。

22) 同訳書, 12頁。

23) K. Judge, An Introduction to the Economic Theory ↗

24) 高山憲之『不平等の経済分析』, 東洋経済新報社, 1980年, 86-89頁参照。

25) 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。

26) 大野吉輝『福祉政策の経済学』, 東洋経済新報社, 1979年, 第9章参照。

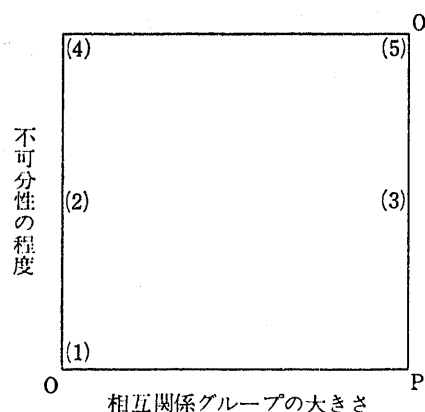
27) 三浦文夫『社会福祉経営論序説』, 碩文社, 1980年, 第6章参照。

たがって) サービスであろう」²⁸⁾ と指摘している。需要・供給の価格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なわれないかもしれない。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、このような性質をもつ社会福祉サービスについては、政府がそれを買いとるなり、自ら生産するなりして公的に供給する必要があるのである。

このように考えてくると、社会福祉サービスのインピュアーな公共財としての側面を強調して、政府部門から排除しようという考え方は、かなり短絡的なものといわなければならぬ。

2) 社会福祉サービスの分配と利用者価格

さて、少々議論が長くなってしまったので、「社会福祉サービスに利用者価格の設定は可能か?」というはじめの問題に戻ることにしよう。すでに述べたように純粋公共財には価格を設定することができない。そのため、租税によって費用をまかなうのである。では、準公共財の場合はどうか。つまり、社会福祉サービスのようにキャパシティに限界があるために私的に可分な便益が与えられるが、しかしそれはまた、それが存在するために、すべての潜在的に危険にさらされている人びともある便益を与えることになる財の場合はどうかという問題である。これは、分配問題が存在しない公共財と、分配問題が存在する公共財の違いの問題といいかえることができるだろう。社会福祉サービスの場合、前項で述べた理由によってそれは公共的に供給されるべきものである。しかし、公共的に供給されても直接利用に関してそれは常に稀少であるから、誰に分配するかは別に決めなければならないのである。この問題は、ブキャナン (James M. Buchanan) によって考察された²⁹⁾。



ブキャナン『公共財の理論』p.181。

図1 ブキャナンのボックス・ダイアグラム

ブキャナンは、財について可分性のスペクトルと相互作用のスペクトルを考え、この2つの座標上の位置によって財の特性を分類した。図1がそれである。

可分性のスペクトルとは次のようなものである。つまり、完全に可分的な財というのは、その総供給量がすべての個人によって利用される供給量の総計によって表わされるものである。もし X がそのグループに利用される総量であり、 $x_1, x_2, \dots$ を個人が利用する数量であるとすれば

$$X = x_1 + x_2 + \dots + x_n$$

である。これに対して、完全に不可分な財とは、 X を財の総量とすれば、この同じ数量がそのグループのなかのどの個人にも利用できる財である。つまり、

$$X = x_1 = x_2 = \dots = x_n$$

となる。可分性のスペクトルとはこの両者を極としたものであり、図1の縦軸がそれに当たる。

ブキャナンは、可分性・不可分性の特質だけで財を分類するのには大きな欠点があるとした。つまり、ある財が不可分性をもつといってもその財の消費から得られる便益の範囲が、たとえば、スイミング・クラブやゴルフ・クラブなどのように小グループに限られる場合もあれば、社会全体に及ぶ場合もあるのであるから、その範囲によって財の性質が異なってくるというわけである。相互作用のスペクトルとはその欠点を補うものであり、

28) 高山前掲書、87頁。

29) この項は、J. M. Buchanan, The Demand and Supply of Public Goods, 1971, 山之内光躬・日向寺純雄訳『公

共財の理論』文眞堂、1974年、第9章を関係部分について要約したものである。

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。図1では横軸がこれに当たる。かくして、すべての財はこのボックスのどこかに位置づけることが可能になるし、このことによって、むりやり純粋私的財と純粋公共財に二分する必要がなくなるのである。

さて、図1のボックスの中に書き込まれている(1)から(5)の番号は、それぞれ典型的と考えられる財の位置を示す。ボックスの南東コーナーの近くには財は存在しない。部類(1)はいわゆる純粋私的財であり、O'点近傍の部類(5)は純粋公共財である。部類(2)は部分的には可分的であるが、限られた数の人びとについてのみ不可分性あるいは公共性の要素をとまなうような財を含む。たとえば消火器。部類(3)は、同様に部分的にのみ可分的な財を含むが、公共性の要素は非常に多数の人びとに及んでいる。たとえば、伝染病の予防接種。部類(4)は完全に不可分な財であるが、相互作用がきわめて小さい規模のグループに限られているものが含まれる。たとえば、メンバー制の水泳プール。

われわれの社会福祉サービスは部類(3)に含まれると判断できるので、部類(3)の財の分配に関するブキャンの考え方をみることにしよう。彼によれば、部類(3)の財は部分的に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、自分達の間でトレードをおこなうだろう」³⁰⁾けれども、「個人の側におけるそれ以上の自発的行動が現われると予想することはできない」³¹⁾とされる。なぜなら、部類(3)の財は他方で公共性の要素をもっており、このため「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」³²⁾からである。つまり、ここでいわれていることは、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とり入れて、

分配上の作業を助長するかもしれない。……しながら、まさに公共性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のぞましくない」³³⁾のであって、「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」³⁴⁾ということである。

公共財の問題については、とりわけ供給面について最適供給に関する理論の発展はみられるのであるが、分配面に関する理論はまだこれからの課題であるように思われる。ここでは、その数少ないものの1つとしてブキャンの議論をみたのである。それによれば、社会福祉サービスの分配をもっぱら利用者価格の導入によって行な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った。とすれば、次に問うべきことは、社会福祉サービスにかりに料金を導入するとした場合に、その価格づけをどのように考えるべきかということであろう。

III 社会福祉サービスの価格づけ

1. 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ということが問題にされるのであるが、これは簡単な選択問題とはいきれない複雑性をもっている。

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、措置費支弁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ということであ

30), 31), 32) 同訳書, 187頁。

33), 34) 同訳書, 190頁。

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にだけ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なければならない。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、応能負担ということであるが、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のであるから、供給量を消費者の数で割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という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はない。

いま1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限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、単に受益負担と応能負担といっても、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、最近になって、この問題を整理したものともみなすことのできる見解がジャッジによって提出されたので、彼の考え方をみることにしたい。

2. ジャッジの価格づけ理論

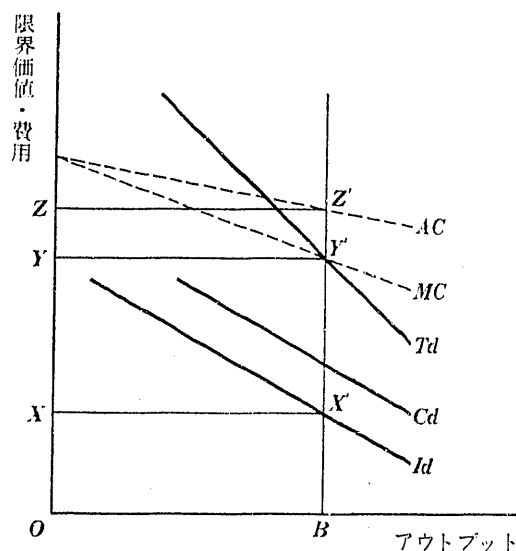
——ポリシー・ミックス——

ジャッジによれば³⁵⁾、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 $S_1, S_2, \dots, S_n$ を控除したものに等しくなければならない。すなわち

$$P = [C - (S_1 + S_2 + \dots + S_n)]$$

である。補助金 S_i には3種類のものが考えられており、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。簡単のため、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ことにする。

彼は自分の理論をいろいろな図を用いて説明しているのだが、なかでも図2に示したものが彼の理論の全体像をよく示している。図2の AC 曲線はアウトプット1単位当たりの平均費用 (average cost), MC 曲線はアウトプットの追加単位当たりの限界費用 (marginal cost), Id 曲線はサービスの個人需要, Cd 曲線はサービスのコミュニティ (社会) による需要, Td 曲線は両者の和、すなわ



K. Judge (ed.), Pricing The Social Service, 1980, p. 59 より転載。

図2 ジャッジの価格づけ理論

35) この項は、K. Judge, An Introduction to the Economic Theory of Pricing (前出) を関係部分について要約したものである。

ち総需要をそれぞれ表わしている。この図は、社会福祉サービスの需要量が OB に定まったものとして描かれている。したがって、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通増が起こると仮定しているからである。この収穫通増（費用通減）の仮定はジャッジ理論の最も根本に位置するものである。

さて、ジャッジは、価格が限界費用に等しいとき最も効率的な資源配分が行なわれるという価格理論の定則から出発する。そこで、図2においても、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。図でいえば、面積 O, B, Y, Y' 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 O, B, Z, Z' 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 Y, Y', Z, Z' 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なわれたとしても、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。図2の価格 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 Id と社会需要曲線 Cd 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 X, X', Y, Y' である。この部分もやはり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 O, B, X, X' 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わ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、単なる応益負担でもないのであって、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。

IV 料金導入の条件

——結びにかえて——

筆者はこれまで、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、受給権の問題とは別な課題設定が可能であることを示し、さらに、公共経済学の観点から、社会福祉サービスの財としての特徴を考えたうえで料金導入が理論的には可能であることを諸家の議論に依りながらみてきた。料金問題を公共経済学の観点から議論するのは有効ではないとする批判が堀勝洋によって行なわれている³⁶⁾。その理由は、理論が未発達であることと具体性に欠けるということである。ただし、公共経済学の立場から「福祉の民営化」という極端な議論が出されている以上、われわれ社会福祉プロパーとしても、同じ土俵の上に立って同じ問題を考えてみたらどうなるかということを試みる必要があるのではないかと考えた次第である。その結果、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

36) 堀勝洋「保育料徴収に関する児童福祉法の法的構造の分析と保育料徴収制度のあり方について」、季刊・社会保障研究, Vol.17, No.3, 1982, p.295 参照。

面で料金導入は可能という結論を得たのである。しかしながら、料金導入をめぐるのは、まだまだ理論的にも実証的にも、そして技術的にも詰めなければならない問題が残っており、料金導入の正当性と有利性が証明されたわけではない。許された原稿枚数も尽きるので、残された課題を簡単に指摘してまとめとしたい。なお、これらの課題については、機会を得て別に論ずる予定である。

さて、最も重要な研究課題は、社会福祉サービスの供給と需要に与える料金の効果は何かということである。この問題は現在イギリスで進められている研究の中心課題となっている。パーカー³⁷⁾、ジャッジ、マシューズ³⁸⁾ (James Matthews) が中心研究者であるが、とりわけ有名なのはパーカーの議論であろう。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ことで有名である。ところが重要なことは、これら5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限らず、実はパーカーの議論の主意はこうした失敗をいろいろの実例で示すことにあったことである。いまそれを紹介するゆとりがないのが残念であるが、いずれにしても、料金導入の「主観的目的」ではなく「客観的效果」

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、料金をサービス分配の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のうえで相対的に判断されざるをえない。他の分配手段とはエクспリシットなものからインプリシットなものまで含めて多様である。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などさまざまである。たとえば、ブレディン・ディビス (Bledwyn Davies) は、ミーンズ・テストと料金の比較論を行なっているし³⁹⁾、ジャッジはラショニングの実態を浮き彫りにしているが⁴⁰⁾、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なのである。

以上は単なる課題の提起にすぎず、今後実質的な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き出したいと考えている。

(1982年4月15日)

(さかた しゅういち・長野大学専任講師)

37) Roy Parker, 'Charging for the Social Services', in *Journal of Social Policy*, Vol. 5, No. 4 (October, 1976) pp. 359-373, および、同, 'Policies, Presumptions and Prospects in Charging for the Social Services', in K. Judge (ed.), *Pricing the Social Services* 1980, pp. 24-45 参照。

38) K. Judge and J. Matthews, "Pricing Personal Social Services", in K. Judge (ed.), *Ibid.*, pp. 107-131, および、K. Judge and J. Matthews, "Charging for Social Care", *George Aren & Unwin*, 1980 参照。

39) Bledwyn Davies, 'Policy Options for Charges and Means Test', in K. Judge (ed.), *Ibid.*, pp. 132-153 参照。

40) K. Judge, *Rationing Social Service* (前出), 特に、Chap. 7 参照。