

【レポート】

福祉サービスの性格と有料対無料

大阪府立大学教授 大野 吉輝

ただいまご紹介がありましたように、私は福祉サービスの性格と有料対無料という問題について、ひとつの考え方を述べさせていただきたい。福祉サービスの利用者負担の問題については、有料対無料という問題と、有料の場合における利用者負担の水準のあり方の問題とを、区別することができるが、そのうち負担水準の問題については、昭和59年の当シンポジウムで報告をさせていただいたので、今回は有料対無料の問題に焦点を絞ることにしたい。

この問題は、福祉サービスの利用者負担のあり方の問題の、いわば出発点としての地位を占めるものではないかと思う。そこで初めに、この問題に対する私のアプローチの仕方について簡単に述べておきたい。

福祉サービスの利用者に、利用者負担を課するか、あるいは課さないかは、優れて経済問題である。そのいかんによって、租税負担や、当該福祉サービスの消費量や、あるいは他の財やサービスの消費量などが、多少とも異なったものになるからである。つまり、資源配分とか、所得分配について、異なった結果を招くことになる。

その意味で、有料対無料は優れて経済問題であるから、どちらを選択すべきかは経済学の論理に基づいて、合理的に考える必要があるということになる。国民の権利とか、あるいは国の義務とかいったタームによるのではなくて、経済理論のロジックによって考える必要がある、というわけである。

この問題を考えるに当たっては、次の2つのケースを区別する必要がある。あるいは、区別すると便利であると考えられる。

その第1は、無料化が積極的に求められる場合

である。このケースのポイントは、無料化の要因を明らかにするということにある。つまり、無料にしなければならないといえるためには、どのような要件が満たされる必要があるかを明らかにするということ、主な関心事になる。

第2は、そのような意味での無料化の要件が満たされない場合である。無料にすべき積極的理由が見当たらないということは、有料にすべきだということを必ずしも意味するものではない。だとすると、この第2のケースにおいては、有料と無料のどちらもありうるということになる。

両者のどちらを選ぶかがとくに問題になるのは、第2のケースであるが、最初に第1のケースから取り上げることにする。

福祉サービスにはシルバービジネスなど、民間において市場ベースで供給されているものもあるが、ここでは公共施策に属するものだけを念頭におくことにしたい。そのなかには、もちろん社会福祉法人など、民間の主体を通じて公共施策として供給される福祉サービスも含まれる。

そのように福祉サービスを公共施策に属するものに限定し、その一環として位置づけるならば、有料対無料の問題も公共施策一般との関連においてとらえる必要がある。福祉サービスだからといって、他のいろいろの公共サービスとは異なった特別のルールを適用すべきだということにはならない。少なくとも基本的な考え方に関するかぎり、そのようにいうことができるのではないか。

そこでまず公共施策一般について、無料ないし全額公費負担の根拠を考えてみたい。実際に無料で供給されている各種の公共サービスについて、その理由を探ってみると、主なものとして次の5つをあげることができるかと思う。

その第1は、いわゆる純粋公共財の性格を備えているということである。その具体例としては国防サービス、外交サービスなどの公共サービスをあげることができる。この種の公共財は、いわゆる非排除性を備えているから、価格づけ、すなわち価格をつけて個別的に供給することができない。仮に価格づけが可能だとしても、純粋公共財は非競争性を備えているから資源利用の効率のためにはやはり無料で供給することが望ましいということになる。そのようなわけで、純粋公共財に属する公共サービスは、いずれにしても無料、あるいは100%の公費負担で供給するということにならざるをえない。

第2は、準公共財の性格を備えているということである。その具体例としては、義務教育とか、公衆衛生サービスをあげることができる。この場合には、先の純粋公共財とは異なり、非排除性は認められない。したがって、価格ないし料金をつけて供給することも可能である。実際には、原則として無料で供給されているのが通例だが、その主な理由は消費の外部経済効果が比較的大きいという点に求められている。すなわち、当該サービスの消費者以外の社会の第三者にも、かなり大きな便益がもたらされるというわけである。

第3は、現物給付の方式をとる、所得再分配手段としての性格を備えているということである。つまり、現金給付の代わりに現物で財やサービスを給付するわけである。公的扶助などにおける無料の現物給付が、これに該当する。その典型的な具体例としては、アメリカの食料キップをあげることができる。

第4は、特定の財やサービスについて、その消費を強制するということである。たとえば、パターンリスティックな立場から、特定のサービスを消費させたり、あるいはその消費を促進したりするというのがこれに当たる。一般に、利用者からの費用徴収は、当該財・サービスの消費の強制にはなじみにくいといえるのではないか。そのようなわけで、この消費の強制ということも、無料化の理由のひとつに数えることができる。

なお、先にあげた準公共財に属する公共サービ

スについては、外部経済効果のほかに、消費の強制という要因が含まれている場合が少なくない。たとえば、義務教育が強制的性格を備えていることは明らかである。

第5は、利用者負担を徴収するための経費が、それからの収入を上回り、ネットの収入確保効果がマイナスになるということである。財政学のいい方を使うと、費用徴収が禁止的に高くつくということになる。この場合には、ネットの収入はマイナスであるから、少なくとも利用者負担を通じる財源の確保に関するかぎり、それを徴収するよりも、むしろ無料にするほうが財政的にはベターであるということができる。

以上の5つは、公共サービスあるいは公的給付を無料ないしは全額公費負担で提供することの根拠というふうに考えられるものである。その意味で、公共施策の無料化要因、すなわち無料化を正当化する要因とみなすことができるかと思う。それらの無料化要因のうち純粋公共財以外のものは、いつでも無料化を求めるとはかぎらない。有料にするほうが望ましい場合もありうる。その点をそれぞれの無料化要因について、簡単に説明しておきたい。

準公共財は外部経済効果が強く、しかも一種の公共財であるから無料が原則だといえるが、しかし、たとえば義務教育の教科書の有料化のように、有料の要素をとり入れる余地がないわけではない。もともと、いわゆる排他原則の適用は可能であるから、あるいは非排除性を備えていないから、その必要があれば容易に料金などを適用することができるのである。

所得再分配手段としての現物給付も、いつでも無料にすべきだということにはならない。その政策効果が発揮されるためには、一般的には利用者負担がフル・コストをある程度以上に下回るという条件が満たされればよいので、無料化はその一般的な要件のいわばスペシャル・ケースというふうに見ることができる。

消費の強制についても、基本的には同じことがいえるかと思う。つまり、費用徴収になじみにくいからといって、いつでも無料にすべきだという

ことにはならない。利用者負担をフル・コスト以下に軽減することで事足りるという場合も、当然にありうると考えられる。

マイナスの収入効果についても、財政的にはマイナスであっても、社会的公平の確保とか、利用量ないし需要の適正化のために、あえて利用者負担を課することが求められる場合がありうるといえる。なお、利用者負担の需要抑制効果を考慮に入れるならば、ここでいうネットの収入効果がマイナスであっても、財政的にはプラスの効果が期待できる場合もあるかもしれない。

先の5つの無料化要因のうち、福祉サービスの有料対無料の問題にとって、基本的でかつ一般性のあるものは公共財的性格であると考えられる。そこで、福祉サービスの公共財的性格について考えてみたい。つまり、公共財の性格の有無とか、強さについて考えてみるというわけである。

そのためには、福祉サービスをいくつかのタイプに分類する必要がある。というのは、福祉サービスにはサービスそれ自体の性質や、給付方式を異にする数多くの種類があるから、十把ひとからげにそれらの共通の性質をとらえてみても、有料対無料の問題について決め手になるような判断の基準は得られないからである。そのような観点からの福祉サービスの分類基準としては、次の2つをあげることができる。

そのひとつは、サービスそれ自体の性格である。いまひとつは、福祉サービスの給付方式である。そのうちの福祉サービスそれ自体の性格を検討するためには、まず財・サービス一般を公共財の性格の強さを基準にして、いくつかの種類に分類する必要がある。ここでは、その種の分類として、純粹公共財、準公共財、準私的財、純粹私的財の4種類への分類を採用することにしたい。

この種の財の分類では、準私的財を除いた3種類への分類が普通であるが、私の見方からすると、福祉サービスにおいては、準公共財と、純粹私的財との中間の領域に属するという意味での準私的財と見られるものが、比較的大きなウェイトを占めているから、通常分類では全体をうまくカバーすることができない。

財・サービス一般についてのこの種の分類は、一面において外部経済効果の強さの度合いを示しているといえる。つまり、それぞれが生み出す便益に含まれる外部経済の割合は、純粹公共財の場合の100%からはじまって、順次小さくなり、純粹私的財ではゼロ、あるいはゼロに近いということになる。

次に福祉サービスの給付方式については、よく知られているように、普遍主義と選別主義との2つのタイプを区別することができる。この区別も、ひとつの見方からすると、公共財の性格の強さのタームでとらえることができる。すなわち、経済学でいうパレート最適再分配という考え方によると、選別主義の給付については、サービスそれ自体の性質とは一応別に、選別という給付方式の点でも、公共財的な性格ないし要素が認められる。当該サービスの受給者である低所得者の生活が改善されると、他の社会成員の効用も、たとえば慈善心が満たされるなどして増加することになるわけである。この効用の増加は一種の外部経済効果であって、非排除性とか、非競合性などの公共財の要件を備えている。

一方、普遍主義の場合には、そうした外部経済としての公共財的要素は、ゼロではないが、全体の便益に占める割合は、選別主義に比べるとはるかに小さいのが普通であると考えられる。低所得層は、受給者の一部を占めるにすぎないからである。

このように見てくると、選別主義の給付については、その給付方式それ自体から公共財の性格の便益が生み出されるといえる。仮に福祉サービスそれ自体は純粹な私的財に属するものであるとしても、選別主義ということからしてその施策には公共財的要素が、あるいは性格が認められるというわけである。

以上の2種類の分類を組み合わせると、福祉サービスをいくつかの類型に区別することができる。ところで福祉サービスには、純粹公共財に属するものは見当たらないので、先の4種類の分類のうち純粹公共財は除外する必要がある。そうすると、次の6つの組み合わせが得られる。

すなわち、普遍主義と準公共財、普遍主義と準私的財、普遍主義と純粋私的財、選別主義と準公共財、選別主義と準私的財、選別主義と純粋私的財がそれである。そのうち4番目の選別主義と準公共財との組み合わせは、理論的な整合性に欠けているし、また私の見方では、事例も見当たらないように思う。というのは、準公共財は、その性格からして本来、たとえば義務教育や公衆衛生サービスのように普遍的に提供すべきものであると考えられるからである。したがって、選別主義とは結びつきにくいということが一般論としていえる。もしそうだとすると、福祉サービスの実際上の類型は選別主義と準公共財との組み合わせを除外した、残りの5つということになる。

それぞれの実例としては、普遍主義・準公共財には教護院の教護サービスとか、保健衛生対策としての母子保健対策、普遍主義・準私的財には保育所、普遍主義・純粋私的財には有料老人ホーム、軽費老人ホームのB型とか、特別養護老人ホーム、選別主義・準私的財には各種の授産施設、選別主義・純粋私的財には生活保護の医療扶助とか救護施設をそれぞれ対応させることができる。

事柄の性格からして、そうした対応関係は必ずしも一義的に成立するものではない。各種の福祉サービスについて、外部経済効果の有無や強さを明確にとらえることは決して容易ではないからである。

その点に関して一般的にいえるようなことは、広い意味での教育とか、訓練とか、あるいは指導の要素を含む福祉サービスには、多かれ少なかれ外部経済効果が伴う傾向があるということである。

以上のような分類に基づいて、有料対無料の問題を福祉サービスの公共財的性格に照らして考えてみたい。そのためには、福祉サービスの各類型ごとに、公共財的性格の強さを検討する必要がある。

まず、普遍主義・準公共財の場合には、当該サービスが準公共財に属するということからして、福祉サービスそれ自体の側にかなり強い公共財的性格が認められる。したがって、義務教育などと同じように、原則として無料にすべきであるとい

うことができるのではない。ただし、いつでも無料にすべきだというわけではない。先にいったように、準公共財の場合には、その必要があれば、利用者負担を導入することも可能だからである。

先ほど、このタイプの福祉サービスの実例として教護院を対応させたが、この場合には教護サービスそれ自体と、教護院での生活費とを区別して考える必要がある。教護サービスそれ自体は、無料にすることが望ましいということになるわけである。

普遍主義・準私的財の場合にも、サービスそれ自体の側に外部経済としての公共財の要素が含まれているが、しかしその度合いは、先の準公共財のケースに比べると小さいので無料にすべきだということにはならない。この場合には、無料にすべき積極的な理由はない。

普遍主義・純粋私的財の場合には、給付方式およびサービスのどちらの側にも、公共財的性格は認められない。それゆえ、少なくとも公共財的性格に関するかぎり、無料にすべき理由はまったくないということができる。

選別主義・準私的財の場合には、どちらの側にも公共財の要素が含まれているから、全体としての公共財的性格は、先の普遍主義・準私的財のケースよりも強い。したがって、無料化になじむ度合いもそれだけ高いが、サービスそれ自体は基本的には私的財に属するから、やはり無料にすべきだということにはならない。むしろ、適切な所得保障を行ったうえで適正な利用者負担を課するほうが望ましい場合もありうる。

選別主義・純粋私的財の場合には、給付方式の側に、先にいったように公共財の要素が含まれているが、サービスそれ自体の公共財の要素はゼロである。したがって、無料化が望ましいとされる度合いは、先の選別主義・準私的財のケースよりもさらに低いといえる。つまり、選別主義の施策であっても公共財的性格に関するかぎり、無料化の必要性はさして強くないのである。

以上述べたような考え方からすると、福祉サービスの公共財的性格に着目した場合、無料化が積極的に求められるのは、あるいは原則として無料

にすべきだということができるのは、普遍主義・準公共財のタイプに属するものだけであるということになる。ところで、このタイプの福祉サービスは、全体のごく一部を占めるにすぎないから、今日の福祉サービスの大部分は、公共財的性格に関するかぎり、有料と無料のどちらもありうるということになる。というのは、最初にいったように、無料にする必要がないということは、有料にすべきだということの意味するものではないからである。

そのようなわけで、今日の福祉サービスは、一部の原則として無料にすることが望ましいものと、その他の有料と無料のどちらもありうるものとに大別されるが、後者については、公共財的性格以外の要因を考慮に入れて、有料、無料のどちらを選択すべきかを改めて検討する必要があるということになる。

そこで、公共財的性格の面からは、有料、無料のどちらもありうるケースについて、どちらを選択すべきかという問題について、ひとつの考え方を述べてみたい。この問題は本来、個々の福祉サービスについて個別的に、かつ具体的に検討すべきものであるが、ここではそうした具体的なケースには立ち入らないで、一般的な考え方を述べてみたい。

一般論としてまず検討すべきことは、先の5つの無料化要因のうちの純粋公共財と準公共財とを除いた残りの3つの要因との関係、ないしはかわりである。それらの3つの要因、すなわち現物給付の再分配手段、消費の強制、およびマイナスの収入効果に共通している点は、無料化を一般的に求めるものではないということである。このことは、先に説明したとおりである。つまり、それらの要因は、無料化の根拠になりうるものだが、それを一般的に正当化するものではない。したがって、それらの3つの要因の1つ、あるいはそれ以上のものが該当する福祉サービスでも、いぜんとして有料と無料のどちらを選ぶべきかということが問題になる。

この選択問題については、2つのポイントを区別することができる。その第1は、3つの無料化

要因のそれぞれの強さである。この点については、他の条件が同じであれば、無料化要因の性格や度合いが強いほど無料化の必要性は高いということができる。消費の強制についていうと、その強制的性格が強いほど利用者からの費用徴収にはなじみにくい。そうした無料化要因の強さはもちろん、ケース・バイ・ケースで異なる。

第2のポイントは、有料と無料のそれ自体としてのメリット、デメリットである。これは、第1のポイントにおける、他の条件のひとつに当たる。しかも重要なひとつに当たるものである。先ほどいったように、第1のポイントの無料化要因の強さは、個々の福祉サービスについて、個別的に検討すべきものであるが、この第2のポイントである有料と無料のメリット、デメリットないし優劣については、かなり一般性のある比較を行うことができる。その比較に当たっては、有料の場合の利用者負担の水準が当該福祉サービスにとって、適正なものになっているという前提を設ける必要がある。実際には、この前提条件が満たされていない場合が少なくないが、一般的なあり方を考えるに当たっては、やはりそうした前提が必要である。

もし、その水準が適正であるとする、利用者負担については、よく知られているように、いろいろなメリットが認められる。資源配分の効率化、社会的公平の確保、自立自助の助長などがそれである。利用者負担には需要の抑制とか、乱用の防止とか、利用者への負担配分とか、利用者の選好の表示とか、優先順位の変更など、数多くの機能があるが、それらを適切に活用するならば、効率性や公平性の点でメリットが期待できるのである。

一方、有料のデメリットについては、これといったものはないといえるのではないか。少なくともここで問題にしているタイプの福祉サービスに関する限り、利用者負担の水準が適正であるという前提の下ではこれといったデメリットは認められない。

それに対して無料の場合には、ここで問題にしている公共財的性格がさして強くない福祉サービスについては、これといったメリットはないといってよい。効率の点でも、公平の点でも、積極的

なメリットは認められないのである。

一方、無料のデメリットについては有料の場合と異なり、効率の点でも、公平の点でも無視できないマイナスの副作用があるといえる。効率に関しては、乱用や過剰利用を招くきらいがあるし、また公平に関しては、利用者、非利用者間の社会的不公平を招く場合が少なくない。そういった無料のデメリットは、先の有料のメリットに照らしてみても明らかなことである。

先にあげた利用者負担のいろいろなメリット、つまり有料のメリットは、実は無料のケースが暗黙のうちにその比較の基準になっているのである。

以上のような見方によると、有料と無料のメリット、デメリットについては、効率、公平のどちらの基準に照らしてみても有料のほうが優っているということになる。そうだとすると、有料と無料のどちらもありうるケースにおいては、原則として有料を選択することが望ましいということになる。

この原則と、先の3つの無料化要因についての考え方とを組み合わせると、有料、無料のどちらもありうるケースにおける選択のルールは、次のようなものになる。すなわち、所得再分配手段、消費の強制、マイナスの収入効果という無料化の諸要因がとくに強い場合には原則として無料にし、それ以外の場合には原則として有料にするというのがそれである。

ところで、普遍主義の性格が強い今日の福祉サービスにおいては、3つの無料化要因が格別に強いと見られるものは、例外的に存在するにすぎないと見てよいのではないか。だとすると、有料と無料のどちらもありうる福祉サービスは、たいていの場合に有料にすることが望ましいということになる。

有料化が積極的に求められる、先の普遍主義・準公共財のタイプに属する福祉サービスも、例外的であるという見方からすると、今日の福祉サービスにおいては原則として有料にすることが望ましいタイプのものが大部分を占めているということになる。

ところで、有料の場合には利用者の負担能力と

の関係が重要な考慮事項になる。先に前提した適正な利用者負担との関連についていうと、その場合の適正ということには、実は、利用者の負担能力に見合う水準にあるという意味が含まれている。そうした負担能力との調整の問題を考えるに当たっては、利用者負担の水準を決定する要因について、負担能力とそれ以外の諸要因、たとえば外部経済効果とか、消費の強制とを区別する必要がある。その場合もし、負担能力以外の要因から決まる利用者負担の水準が、当該福祉サービスの利用者一般の負担能力の範囲内にあるならば、ここでいう調整の必要はない。それに対して、利用者の全部あるいは一部の負担能力を上回る場合には、何らかの調整が必要である。

その調整の方式は多様であるが、それをいくつかのタイプに分類して整理してみたい。まず、もっとも基本的なタイプとして、次の2つを区別することができる。そのひとつは、負担能力を与えられたものとして、利用者負担を調整することである。いまひとつは、利用者負担を所与として、負担能力を調整することである。このあとの方式を利用できるのは、もちろん、公的年金とか、生活保護など、所得保障制度関連の福祉サービスに限定される。ただし、調整手段としては問題があるが、所得税の控除制度を考慮に入れると、その適用範囲はかなり広いものになる。

それら2つのタイプの調整方式のうち、利用者負担の側を調整するものについてはさらにいろいろの方式を区別することができる。その主なタイプとして、次の4つをあげることができる。

その第1は、利用者負担を、負担能力がもっとも低い階層を基準にして、一律に軽減することである。行政区分上は必ずしも福祉行政に属するものではないが、老人保健制度の現行の外来の一部負担は、ひとつの見方からするとこのタイプに属すると見てよい。

第2は、利用者負担を負担能力別に、差別的に軽減することである。各種の老人ホーム、保育所など、この方式が広く用いられていることはご承知のとおりである。

第3は、利用者負担を負担能力がとくに低い階