

補助金政策と社会福祉費の上限

坂 田 周 一

I 補助金政策と社会福祉費用

(1) 国の社会福祉費の性格

わが国の中央政府（以下、「国」と表記する。）の一般会計歳出予算の一支出項目である社会福祉費の大部分は地方自治体に対する補助金である。

国の社会福祉政策を財政面から特徴づければ、それは補助金政策ということになる。表1は、ILOベースでみた社会福祉費の項目一覧表であるが、「目」レベルの名称はどれも「補助金」となっている。このなかで、例えば、「国立更生援護機関費」などは国の直接経営にかかるものであるから厳密には補助金とはいいいくいけれども、そ

表1 社会福祉に含まれる費用項目一覧表

○ 身体障害者保護費 身体障害者保護費補助金	社会福祉施設等施設整備費補助金 社会福祉施設災害復旧費補助金
○ 老人福祉費 老人保護費補助金 老人福祉費補助金 老人医療費補助金	○ 災害救助等諸費 災害救助費補助金 日本赤十字社設備整備費補助金 災害弔慰金補助金 災害援護貸付金
○ 婦人保護費 婦人保護費補助金	○ 児童保護費 児童保護指導監査委託費 児童保護費補助金 精神薄弱者保護費補助金 母子保健衛生費補助金 家庭児童対策事業費補助金
○ 社会福祉諸費 褒賞品費 民生委員手帳等作成費 医療機器等整備費 身体障害者福祉促進事業委託費 肢体不自由児施設等経営委託費 世帯更生貸付補助金 地方改善事業費補助金 世帯更生運動推進費補助金 社会福祉事業振興会事務費補助金 社会福祉事業助成費補助金 在宅福祉事業費補助金 心身障害者福祉協会運営費補助金 民間社会福祉施設特別措置費補助金 地方改善施設設備整備費補助金 社会福祉施設等設備整備費補助金 消費生活協同組合貸付金	○ 特別児童扶養手当等給付諸費 福祉手当給付費等補助金 重度障害者福祉手当給付費等補助金 事務取扱交付金 特別児童扶養手当等給付金 郵政事業特別会計へ繰入
○ 社会福祉施設整備費 肢体不自由児施設整備費 心身障害者福祉協会施設整備費 地方改善施設整備費補助金	○ 母子福祉費 寡婦福祉貸付補助金 母子福祉貸付金
	○ 児童扶養手当 事務取扱交付金 児童扶養手当給付金 郵政事業特別会計へ繰入
	○ 社会事業学校経営委託費
	○ 社会保障研究所補助金
	○ 国立更生援護機関

出典) 厚生省大臣官房企画室、社会保障モデル開発研究会編『社会保障の計量経済学』1979

表2 社会福祉関係補助金名及び国の補助率一覧表

科目および積算内訳	補助率	科目および積算内訳	補助率
身体障害者保護費		子 (3) 法施行事務費補助金	1/2
○身体障害者保護費補助金		○老人福祉費補助金	
法 (1) 更生医療等給付費補助金		(1) 生きがい対策費補助金	
① 更生医療給付費	8/10	子 ① 老人就労あっ旋事業費	1/2
② 更生医療給付事務費	5/10	② 老人クラブ指導助成費等	
③ 補装具給付費	8/10	法 (イ) 老人クラブ助成費	1/3・1/2
④ 補装具給付事務費	5/10	子 (ロ) 全老連助成費	定額(10/10)
(2) 在宅障害者福祉対策費補助金		子 ③ 老人福祉研修費	定額(10/10)
子 ① 身体障害者相談員設置費	5/10	(2) 老人保健対策費補助金	
子 ② 訪問診査費	5/10	法 ① 老人健康教育費	1/2
子 ③ 地域活動促進費		法 ② 老人健康診査費	1/3
(イ) 身体障害者地域福祉活動	5/10	法 ③ 老人機能回復訓練費	1/2
促進事業費		子 ④ 老人保健総合研究費	定額(10/10)
子 (ロ) 在宅障害者社会適応訓練	1/3	法 ⑤ 老人保健医療総合対策	1/3
事業費		開発事業費	
④ 身体障害者福祉バス設置費		法○老人医療費補助金	2/3
等		婦人保護費	
子 (イ) 身体障害者用自動車改造	5/10	○婦人保護費補助金	
助成費		法 (1) 婦人相談所職員設置費等補助金	5/10
子 (ロ) 身体障害者福祉バス設置	1/3	① 職員設置費	
費		② 運営費	
子 ⑤ 身体障害者体育振興費		法 (2) 婦人保護施設運営費等補助金	8/10
(イ) 県大会	5/10	社会福祉諸費	
(ロ) 全国大会	定額	子○世帯更生貸付補助金	2/3
子 ⑥ 肢体不自由者リハビリテー	定額(10/10)	○地方改善事業費補助金	1/2
ション助成費		子 (1) 隣保館運営費補助金	
(3) 更生援護施設事務費等補助金		子 (2) 同和対策事業等付帯事務費補	
法 ① 更生援護施設事務費	8/10	助金	
子 ② 盲人ホーム事務費	5/10	子 (3) 生活館運営費補助金	
子 ③ 進行性筋委縮症者措置費	8/10	子○世帯更生運動推進費補助金	1/2
子 ④ 福祉工場事務費	5/10	○社会福祉事業振興会事務費補助	
子 ⑤ 社会事業授産施設等事務費	5/10	金	
子 ⑥ 更生訓練費	8/10	子 (1) 社会福祉事業振興会貸付事務	定額(10/10)
子 ⑦ 就職支度金	8/10	費等補助金	
子 (4) 法施行事務費補助金	5/10	① 職員設置費	
① 都道府県本庁事務費	"	② 事務費	
② 福祉事務所事務費	"	子 (2) 心身障害者扶養保険事務費補	
(5) 更生相談所事務費補助金		助金	10/10
法 ① 更生相談所事務費	8/10	① 職員設置費	
子 ② 巡回相談診査費等	5/10	② その他	
老人福祉費		○社会福祉事業助成費補助金	
○老人保護費補助金		(1) 全国社会福祉協議会活動助成費	
法 (1) 老人福祉施設保護費補助金	8/10	補助金	
法 (2) 軽費老人ホーム事務費補助金	1/3	子 ① 民生委員活動推進費	定額(10/10)

科目および積算内訳	補助率	科目および積算内訳	補助率
子 ② 全国社会福祉協議会活動推進費	定額(10/10)	(5) 身体障害者福祉施設	
(2) 都道府県社会福祉協議会活動助成費補助金		法 ① 身体障害者更生援護施設	1/2・2/3
子 ① 福祉活動指導員設置費	1/2	子 ② 盲人ホーム	1/2・2/3
子 ② 社会奉仕活動センター運営費	1/3	子 ③ 身体障害者福祉センター	定額(1/3)
(3) 市町村社会福祉協議会活動助成費補助金		法 (6) 精神薄弱者援護施設	1/2・2/3
子 ① 福祉活動専門員設置費	1/3	子 (7) 老朽民間社会福祉施設	2/3
子 ② 社会奉仕活動センター運営費	1/3	法 (8) 公益質屋	1/2
子 (4) 社会福祉施設職員海外研修費補助金	定額	法 (9) 児童福祉施設	1/2・1/3・2/3
(5) 児童福祉事業助成費補助金		子 (10) 母子健康センター	3/4・8/10
子 ① 在宅心身障害児(者)療育事業等助成費	定額(10/10)	子 (11) 児童館	定額(1/3)
子 ② 精神薄弱児(者)施設職員通信教育事業助成費	定額(10/10)	子 (12) 母子福祉施設	定額(1/3)
子 ③ 里親促進費	定額(10/10)	子 (13) へき地保健福祉館	定額(2/3)
○在宅福祉事業費補助金		児童保護費	
法・子 (1) 家庭奉仕員等派遣事業	1/3・1/2	○児童保護費等補助金	
法・子 (2) 日常生活用具給付費等補助金	1/3・1/2	法 (1) 児童保護措置費補助金	8/10
法・子 (3) 福祉電話設置事業費補助金	1/3・1/2	(2) 精神薄弱者援護措置費補助金	
法 (4) ねたきり老人短期保護事業費補助金	1/2	法 ① 援護措置費	8/10
子○心身障害者福祉協会運営費補助金	10/10	子 ② 職親委託費	5/10
① 職員設置費		(3) 児童相談所費等補助金	
② 管理運営費		① 児童相談所費	
○地方改善施設設備整備費補助金		法 (イ) 運営費	8/10
子 (1) 同和对策事業施設設備整備費補助金	2/3	法 (ロ) 設備費	1/2
子 (2) 不良環境地区改善施設設備整備費補助金	1/2	子 (ハ) 特別事業費	1/2・1/3
法○社会福祉施設等設備整備費補助金	3/4・8/10	法 ② 一時保護所費	8/10
社会福祉施設整備費		(イ) 職員設置費	
○地方改善施設整備費補助金		職員設置費	
子 (1) 同和对策事業施設整備費補助金	1/2・1/3	旅費	
子 (2) 不良環境地区改善施設整備費補助金	1/2	事務費	
○社会福祉施設等施設整備費補助金		(ロ) 事業費	
法 (1) 保護施設	1/2・2/3・3/4	(4) 保母養成所費等補助金	
法 (2) 婦人保護施設	1/2・2/3	子 ① 保母養成所費	1/2
法 (3) 婦人相談所	1/2・2/3	(イ) 職員設置費	
(4) 老人福祉施設		職員設置費	
法 ① 養護老人ホーム等	1/2・2/3・3/4	旅費	
法 ② 老人福祉センター	定額(1/3)	事務費	
		(ロ) 事業費	
		子 ② 保育所保母研修等事業費	定額(10/10)
		子 ③ 保母修学資金貸与費	
		(5) 身体障害児援護費等補助金	
		法 ① 育成医療	8/10
		法 ② 補装具	8/10
		子 ③ 登録管理指導費	1/2
		法 ④ 結核児童療育費	8/10
		子 ⑤ その他事務費	1/2

科目および積算内訳	補助率	科目および積算内訳	補助率
(6) 心身障害児治療訓練費等補助金		(4) 地域母子保健事業費補助金	
子 ① 自閉症児治療訓練費	8/10	子 ① 市町村母子保健事業振興費	1/2・1/3
子 ② 心身障害児通園事業費	1/2・1/3	子 ② 1歳6ヶ月児健康診査費	1/2・1/3
子 ③ 在宅重度心身障害児(者)緊急保護事業費	1/2	子 ③ 家族計画特別相談事業費	定額
(7) 特別保育事業費補助金		子 ④ 民間母子保健事業推進費	定額
子 ① 特別保育事業費	1/2・1/3	子 ⑤ 同和対策妊婦健康診査事業費	1/2
(イ) 職員設置費		子 (5) 母子保健法施行事務費補助金	1/2
(ロ) その他		○児童健全育成事業費補助金	
子 ② 障害児保育事業費	1/2・1/3	子 (1) 家庭児童相談室運営費	1/2・2/3
子 ③ 院内保育事業運営費	定額(1/3)	子 (2) 児童館運営費	定額(1/3)
子 (8) 産休等代替保母費補助金	1/3	子 (3) 母親クラブ活動費	1/2・1/3
子 (9) 同和対策特別保育事業費補助金	2/3・1/2	特別児童扶養手当等給付諸費	
子 (10) ウタリ対策特別保育事業費補助金	1/2	○福祉手当給付費等補助金	
子 (11) 児童福祉法施行事務費補助金	1/2・1/3	法 (1) 福祉手当給付費	8/10
子 (12) 精神薄弱者更生相談所事務費補助金		子 (2) 福祉手当給付事務費	1/2
法 ① 一般事務費	8/10	母子福祉費	
子 ② 巡回相談員	1/2	子○寡婦福祉貸付補助金	2/3
(13) 精神薄弱者福祉法施行事務費補助金	1/2		
子 ① 一般事務費			
子 ② 療育手帳交付費			
子 (14) 精神薄弱者通所療育費補助金	1/2		
子 (15) 精神薄弱者通所援護事業助成費補助金	定額		
子 (16) 在宅重度精神薄弱者訪問診査費補助金	1/2		
○母子保健衛生費補助金			
(1) 未熟児養育費等補助金			
法 ① 未熟児養育医療費	8/10		
子 ② 妊娠中毒症等対策費	8/10		
(2) 妊婦乳児健康診査費等補助金			
子 ① 妊婦乳児健康診査費	1/3		
(イ) 妊婦健診診査費			
(ロ) 乳児健康診査費			
法 ② 妊産婦乳幼児保健指導費	8/10		
子 (3) 先天性代謝異常検査費補助金			
① 精度管理費	定額		
② 代謝異常検査費	1/3		

出典) 財政調査会【補助金便覧】昭和53年度版より作成

注1) 各列左端の「法」は法律補助、「子」は予算補助を意味する。

注2) 複数の補助率が掲載されているものがあるが、これは法律の規定が細かに分れていたり、沖縄に対する特別措置のためである。

れでも、補助率10割の補助金とみなすことは可能である。このように、国の社会福祉政策の特徴は、事業経営を地方自治体など他の者に委任し、これに対して補助金を交付する典型的な補助金政策である点に認められる。

さて、国の社会福祉費の性格は補助金ということであった。この補助金については、すべて、国の補助率が定めてある。国庫補助率がひとつひとつの積算科目についてどのように定めてあるかは、財政調査会が毎年発表している『補助金便覧』ですべて知ることができる。これまで、社会福祉財政関係の文献でこの種のデータが紹介されたことがないので煩をいとわず資料的な意味を含めて示せば表2のとおりである。この種の補助金政策の特徴は大きく分けて二つある。

一つは、表2が如実に示すように、すべての補助金が特別の目的のために支出される特定補助金 specific grant であることである。これに対して、支出目的について大まかな枠は設定されるけれども、その枠内における支出については、地方の裁量に委ねる一括補助金 block grant を考えることができるけれども、わが国の補助金は地方交付税交付金を別とすればすべて特定補助金である。このため、① 地方自治体は補助金の交付を受けたとしても、その支出目的を地方独自の事情を考慮して改編することができないし、② 新たなニーズが発生したとしても、新たな補助金科目が予算のなかに設定されない限りこれに経費をもって対応することができない。したがって、③ 特定補助金は地方自治の柔軟な展開を阻害する方向に作用し、中央集権か地方分権かという文脈では、中央集権化を促進するものとなる。

補助金政策の第2の特徴は、それが補助率が明確に定められた特定補助金であるために、国の予算が決定されると同時に、わが国全体の社会福祉総費用が決定されることである。この点については、項を改めてみることにしよう。

(2) 社会福祉総費用の決定と超過負担

国、地方自治体、民間団体を含めたわが国全体の社会福祉活動で年間に要する費用は、国の補助金とこれに対する地方自治体の裏負担と地方自治体の独自施策(単独事業)に要する費用と民間資

金のとりくずしから構成される。ここでは、前二者のみをさしあたり社会福祉総費用と考えることにすれば、それは次式で与えられる。すなわち、社会福祉総費用をTC、国庫補助額をG、国庫補助率をRGとし、積算されるものが全部でn科目あるとすれば

$$TC = \sum_{i=1}^n G_i / RG_i \quad (1)$$

である。ここで国庫補助率 RG_i はそれぞれ、中期的ないし長期的に一定であり、短期的に変動することは稀であるので、 RG_i は所与と考えることができる。したがって、毎年のマクロの社会福祉総費用の水準を決定する変数は国庫補助額 G_i のみである。いいかえれば、3000を超える地方自治体が存在するにもかかわらず、国の予算が決定されればただちにわが国全体の社会福祉の財政規模が定まるのである。これは驚くべきことといえよう。

しかし、(1)式が成立するのは、第i科目の下での社会福祉費用 C_i が

$$C_i = G_i / RG_i$$

である場合のみである。もちろん、これは当然のことである。しかし、問題はここから発生する。いまかりに、第i科目の費用が C_{i0} から C_{i1} へ ΔC_{i1} だけ増加したとする。この時かかった(あるいはかかることが確実視されている)費用 C_{i1} に対して一定割合で国庫の補助がなされるとしよう。これを「ニード原則」ないし「コスト主義」と呼んでおく。この場合、補助率 RG_i を所与とすれば、国庫補助額 G_{i1} は

$$G_{i1} = G_{i0} + RG_i \cdot \Delta C_{i1} \quad (2)$$

でなければならない。つまり G_{i1} は費用総額の増加分 ΔC_{i1} に比例するのであって、これが満たされるためには、国庫補助額に上限があってはならない。よしんば上限 $G_{i1} \max$ があったとしても、(2)式が成立するためには、 $G_{i1} \max - G_{i1} = 0$ でなければならないし、かりにそうであれば上限がないということに等しい。つまり補助金交付の「ニード原則」というのは補助金に上限がないという意味である。

ここで、視点を変えて、「ニード原則」の仮定をおろし、上限説を採用してみよう。上限説の仮

定の下で、かりに、 $G_{i1} \max \approx G_{i1}$ となれば、たちまち(2)式は成立しなくなる。しかも、 $G_{i1} \max \approx G_{i1}$ の内容が $G_{i1} \max < G_{i1}$ であったとすれば、上限のシフトを国が試みない限り、地方自治体の超過負担⁽¹⁾が発生する。

ここで、わが国の社会福祉関係各法律を検討してみると、このような上限の設定を可能にする制度的枠組がとられていることがわかる。国庫補助事業に対する補助率は、法律によって規定されている(予算補助は別)わけであるから、精度の高い調査によって総費用の見積りがなされるとすれば、国庫補助額は自動的に決定され、超過負担発生⁽¹⁾の余地はないことになる。これが、「ニード原則」ないし「コスト主義」である。しかし、費用の算定基準は、各社会福祉関係法の施行令によって厚生大臣が定めるものとされている。法律施行令の規定がすでに議会に示されたものであるかぎり、それに基づく決定は、法律の意味では議会を通過していることになる。いいかえれば、補助基本額の算定は、かりに基準単価が実勢価格と異っていても法的に違法とならないしくみのもとで、厚生大臣のいわば「裁量的」決定にゆだねられている。ここに超過負担発生⁽¹⁾の余地を認めることができよう。

さらに、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」第6条が適用される場合かくれた超過負担の発生を導びく、適正化法第6条とは、「補助金等の交付の決定」に関する定めであり、その第1項は次のとおり。

第6条 各省各庁の長は補助金等の交付の申請があった時は、当該申請に係る書類等の審査及び必要に応じて行い現地調査等により、当該申請に係る補助金等の交付が法令及び予算で定めるところに違反しないかどうか、補助事業等の目的及び内容が適正であるかどうか、金額の算定に誤がないかどうか等を調査し、補助金等を交付すべきものと認めるときは、すみやかに補助金の交付の決定をしなければならない。(巻点筆者)

すなわち、この法律が適用される補助事業の場合、(1) 交付申請をせずに事業を遂行するか、(2)

交付すべきものと認められなかった事業については、かくれた超過負担が発生する。よく知られた「摂津訴訟」に対する東京地裁の判決(昭和51年12月13日)ではこの法律が適用され原告敗訴と

なった。

(3) ニードの制御

ところで、いまかりに、超過負担を好ましくないとする価値が社会で支持されているとする。しかし、同時に、補助金には上限が存在するとすれば、二律背反となる。これを解決する道は一つしかない。すなわちニードの制御である。さきにも、第*i*科目の費用 C_{i0} を単純に表現すれば、それは、単位費用 UC_{i0} とニード量 NQ_{i0} の積

$$C_{i0} = UC_{i0} \cdot NQ_{i0}$$

となる。費用 C_{i0} が C_{i1} へ増加するということは、単位費用 UC_{i0} とニード量 NQ_{i0} の両者ないし何れか一方が変化するということである。

つまり

$$\begin{aligned} C_{i1} &= (UC_{i0} + \Delta UC_{i1}) \cdot (NQ_{i0} + \Delta NQ_{i1}) \\ &= UC_{i0} \cdot NQ_{i0} + UC_{i0} \cdot \Delta NQ_{i1} + \Delta UC_{i1} \cdot NQ_{i0} \\ &\quad + \Delta UC_{i1} \cdot \Delta NQ_{i1} \end{aligned}$$

である。したがって、費用の増加分 ΔC_{i1} は

$$\Delta C_{i1} = UC_{i0} \cdot \Delta NQ_{i1} + \Delta UC_{i1} \cdot NQ_{i0} + \Delta UC_{i1} \cdot \Delta NQ_{i1} \quad (3)$$

となるが、これを政策的に制御するわけである。この時、単位費用の増加分 ΔUC_{i1} をゼロにすれば

$$\Delta C_{i1} = UC_{i0} \cdot \Delta NQ_{i1} \quad (3)'$$

であり、ニード量の増加分 ΔNQ_{i1} をゼロにすれば

$$\Delta C_{i1} = NQ_{i0} \cdot \Delta UC_{i1} \quad (3)''$$

である。(3)'の場合と(3)''の場合は何れも極端な仮定であるが、現実可能性が高いのは(3)''すなわち、ニード量が前期の値で横ばいになる場合である。これは、予算の決定において、何れがより可視的かという区別につらなるものである。単位費用の場合、外部環境において賃金や物価が変動しているとすると、増加率ゼロにとどめることは大きな政治摩擦を呼ぶであろう。これに反して、ニード量の場合前期の水準にとどめることは原則的に可能である。

ひとつの例として、在宅寝たきり老人に対する家庭奉仕員の必要数を考えることにしよう。それは次式で与えられる。

$$\text{必要家庭奉仕員数} = (65\text{歳以上人口} \times \text{床に寝たきり率} \times \text{介護者なし率} - \text{特別養護老人ホーム入}$$

$$\text{所者数}) \times \text{所得制限率} \times \frac{1}{\text{担当世帯数}} \dots\dots(4)$$

この家庭奉仕員事業に要する年間の費用は、必要家庭奉仕員数にひとり当り手当の年額をかけたものである。必要家庭奉仕員数をニード量と考えれば、その費用はニード量の変化に比例して変化する。そこでニード量の変化ということであるが、これは(1)式右辺の6個の変数の組み合わせによって決まる。まず、65歳以上人口である。ニード量は65歳以上人口の伸び方によって変化する。これは自然的变化である。しかし、年齢制限を60歳以上にすることも70歳以上にすることもできよう。この場合は政策的変化である。次に床に寝たきり率である。これは現在65歳以上人口の3%とも4%ともいわれ、政策的に制御不能の変数のようにも思える。しかし、何か月以上床に寝たきりをもって寝たきりとするかは純粋に政策上の問題であり、この変数も自然的变化と政策的変化の契機をもっている。介護者なし率は家族の形態や構造の変化にもっぱら依存する変数のようであるが、いかなる状態をもって介護者がないと認定するかは政策の問題である。以上3つの変数は人口や健康状態や家族といった直接政策的に制御できない部分と、資格制限によって政策的に制御できる部分を合せもったものであった。しかし、残りの特別養護老人ホーム入所者数と所得制限率と家庭奉仕員ひとり当り担当世帯数をもっぱら政策によっていかようにも制御できる変数群である。したがって、ある変数がプラス方向に変化したとしても、他の変数をマイナス方向に変化させて相殺し、ニード量を前期の水準におしとどめることは原則的に可能なわけである。

そこで、かりにニード量を制御することによって、費用の増加分 ΔC_{i1} が $NQ_{i0} \cdot \Delta UC_{i1}$ におさえられたとしよう。この時のあるべき国庫補助額 G_{i1} は、

$$G_{i1} = G_{i0} + RG_{i1} \cdot NQ_{i0} \cdot \Delta UC_{i1} \quad (2)'$$

である。この時、上限 $G_{i1 \max}$ と G_{i1} が等しければ超過負担は発生しない。それは、ニード量を政策的に制御するという大きな犠牲を伴ってはじめて可能になるのである。しかしながら、上限 $G_{i1 \max}$ を所与とすると、 G_{i1} を上限に合わせるということは、(2)' 式の唯一の独立変数であ

る ΔUC_{i1} を制御するということを意味している。この場合、単位費用の増加分 ΔUC_{i1} は政策的に任意に制御しうる完全な独立(政策)変数でなければならない。はたして、そのようなことが可能だろうか。先きのべたように、単位費用が外部環境で生ずる物価や賃金の変動と独立でありえないとすれば、完全な独立変数とみることは無理がある。したがって、 G_{i1} と $G_{i1 \max}$ が等しくなることを保証することはできない。とすれば、この場合でも、 $G_{i1 \max} < G_{i1}$ になることはあり得るのであって、もし、そのような事態になれば、ニードの制御と超過負担の発生が同時に展開されることになろう。

以上は、わが国の政府予算としての社会福祉費が特定補助金であることから考えられる一つの論理的帰結である。とすると、これを裏付けるための実証分析の課題は、はたして社会福祉費には上限があるのか、かりに上限があるとすれば、どのような方式で設定されているのかということであろう。この点の解明がない限り、各地から報告されているおびただしい量の超過負担について、その解消のための改善方策を考えることも、また現実に行われていると考えられるニードの制御を明らかにすることも不可能である。

以下、社会福祉予算の決定方法とその上限をデータ面からみて行くことにしたい。

II 社会福祉財政の政策原理

(1) 予算編成の増分主義仮説

予算編成過程は、一般には、非常に複雑なものと考えられている。これは、予算における経費科目数があまりに膨大であることによるのかもしれない。しかし、一見複雑に見える予算編成過程が比較的単純で機械的なルールによって説明できるという仮説もある。ウィルダフスキー(A. Wildavsky)やリンドブロム(C. Lindloom)の「増分主義仮説」(incrementalism)やクリサイン(J. P. Crecine)の「内部官僚モデル」がそれであり、各種の実証分析によって仮説の妥当性が証明されている。(ウィルダフスキー、小島昭訳『予算編成の政治学』1972年、また日本の予算についての実証研究として、野口悠紀雄らの論文「予算

における意思決定の分析』『経済分析』66号, 1977年などがある。)

ウィルダフスキーやクリサインのいう予算編成における増分的方法とは、可能なあらゆる代替案を比較して現行のあらゆる事業の価値を毎年度全面的に再検討するのではなく、前年度の予算を基礎として、それからの増減という狭い範囲に特別の注意を向けるというものである。このことは、実際には、前年度に認められた経費については、そのまま次年度予算に組み込まれてしまい、予算編成の焦点は、新規の経費すなわち増加分に向けられ、どれだけ新規の経費が認められるかをめぐって議論が集中し、あらゆる政治的影響力が行使されることを意味する。

(附記) 増分主義についての文献サーベイならびに理論的検討については、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.14, No.3, 1979年)で行っていった。

(2) 社会福祉費と増分主義

高橋紘士は、社会福祉費用の増大をもたらす要因として、①社会福祉サービス利用者の増加と②社会福祉サービス供給水準の向上と多様化の二つを挙げている。これはさらに次の場合に分けられる。

- (1-a) サービス利用者の自然増
- (1-b) サービス利用要件の拡大
- (1-c) 潜在的利用者の顕在化
- (1-d) 新しい社会福祉ニードの発生
- (2-a) 利用者増に基づく供給量の増大
- (2-b) ニードの高度化・多様化に基づくサービスの高度化

(高橋紘士「社会福祉費用の動向」季刊社会保障研究第15巻3号1980年)

上記六つの要因のうち、②に属するものは①の諸要因の従属変数と考えられるから、直接、経費の増大をもたらすのは②の要因群である。そこで②の要因についてみると、(2-a)は、既存施策の拡大であるから、増分的方法の入り込む余地があるが、(2-b)はまったく新しい施策の新設を要するものであり、柔軟な政策的対応をせまられることになる。しかし、ニードは自然に変化すると同時に政策的制御によっても変化するもの

であったことを思い起さなければならない。ニードが所与として存在しこれに経費が対応するというよりも、ある一定の政策的観点から切りとられたニード量が社会福祉費の水準を決定すると考えなければならない。とすると、社会福祉費は、ニードの論理から離れて何らか他の方法で決定される可能性をもつことになる。

ところで、ニードの論理から離れるということが、かならずしもただちに増分主義に結びつくとは限らない。ティトマス(R. M. Titmuss)は、「すべての社会的サービスは分配制度であり、(経済市場の)需要供給に影響する」(ティトマス著、三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』1971年P.15)としたが、こうした観点を発展させれば、社会保障や社会福祉は経済政策としての性格をもつともいえよう。経済政策として、社会福祉を景気調整の手段として用いるならば、その費用は循環変動をたどるかもしれないのである。

しかし、社会保障や社会福祉は、こうした経済的側面ばかりでなく、社会的側面をもち社会的機能を果している。むしろこの性格の方が強い。ティトマスは、さらに続けて、「(社会的諸サービスは)他方では、人間関係のなかの非経済的要素に関連する別の多くのものに係わっている」として、その機能をボールドィング(K. E. Boulding)とともに「社会的統合」に求めている。(同書)社会保障や社会福祉が、このように当該社会に人間を統合するという機能をもつとすれば、それは、ある年次にある特定の政策目的のために行われるというのではなく、継続的性格をもつものとなる。この継続的性格が増分主義に結びつく要因になる。

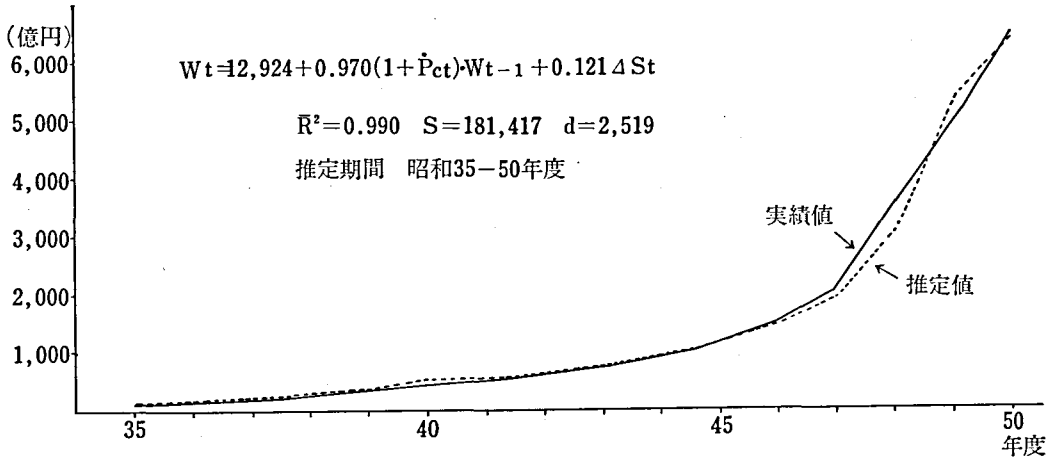
(3) 増分主義の実証分析

社会福祉費が増分主義的に決定される可能性が高いという議論は、一つの仮説であって現実にそうであるかどうかは実証分析の課題である。これまでに試みられた実証分析の方法には、ウィルダフスキーが行った予算関係者との広範で詳細なインタビューがあるし、野口悠紀雄らが行った解析的モデルによる計量的研究(前掲論文)やプロセス・モデルによるシミュレーション(現実の再現)や、さらに社会調査データの数量化理論によ

る処理などがある。(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年参照)この他にも別種の研究が特にアメリカに多い。これらの実証研究はいづれも、増分主義仮説の妥当性を支持している。しかし同時にこれらは何れも国なり地方自治体の予算全体を対象にしたものであって、社会福祉費を特別に研究したものではない。

筆者はかつて、社会福祉費について解析的モデルを構成し昭和35年度から50年度までの期間をとって内挿シミュレーションを行い、きわめて良好な結果を得たことがある。(坂田周一「社会福祉予算における意思決定構造の分析」季刊社会保障研究第14巻3号1979年)このモデルは自己回帰式を中核として構成したものであるが、推定結果は

図1 社会福祉費モデル部分テスト結果



と推定された。結果は、決定係数においても、標準誤差においても統計的に良いものとなっており、また系列相関もみられない。この式の部分テスト結果は図1に示すとおりである。実績値にみられる昭和48年度の高い伸びを説明しきれいなために、48年が過小推計となり、また、49年が過大推計気味となっているが、全体としてはよくフィットしているといえよう。

この式の第2項は、社会福祉費の前年度分にリンクして決定される部分であり、係数は1に近く、消費者物価の上昇率にほぼ見合った形で社会福祉費が決定されることを示している。

第3項は、社会保障費の増加に基づく裁量的な決定に対応するものと解釈でき、社会保障費の増

次のとおりであった。すなわち、社会福祉費を W_t 、消費者物価上昇率を \dot{P}_t 、社会保障費の増加分を ΔS_t とすれば、 t 年度社会福祉費 W_t は、

$$W_t = 12.92 + 0.97(1 + \dot{P}_{ct}) \cdot W_{t-1} + 0.12 \Delta S_t \quad (5)$$

(53.43) (0.003) (0.25)

$$\bar{R}^2 = 0.990 \quad s = 181.42 \quad d = 2.52$$

ただし、1) 推定期間 昭和35～50年度

2) 係数下の()書きは係数標準誤差

3) \bar{R}^2 は自由度調整済決定係数

4) s は方程式残差の標準誤差

5) d はダービン=ワトソン比

加分 ΔS_t の12%程度(すなわち限界寄与率一定)が社会福祉費に配分されることを示している。

筆者自身がかつて行った分析の結果は以上のとおりであったが、なお疑問が残る未完成のものであった。

一つは、インフレターに関するものである。果して、消費者物価上昇率は社会福祉にかかわるインフレターとして適切であろうか。社会福祉費の使途をみると、「医療給付費」、「その他の給付費」、「施設整備費」、「施設運営費」、「事務費」などかなり多様である。このうち、医療給付費については、消費者物価を採用することについてはほぼ異論はないと考える。しかし、施設整備費や施設運営費等が具体的にどのような支出を構成す

るのか必ずしも明らかでないため、インフレターの意味が不明確となってくるのである。

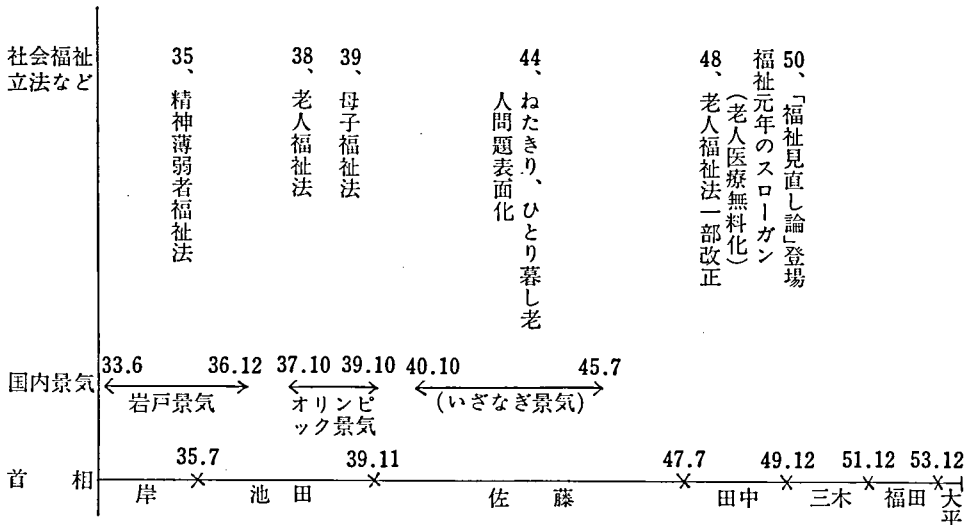
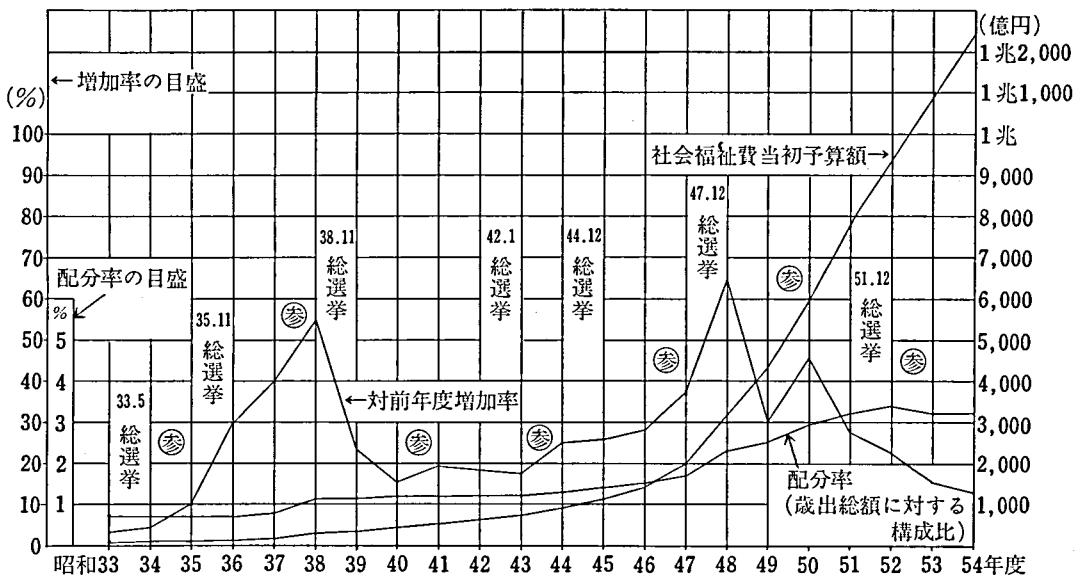
疑問点の第二は、社会保障費の増加分に対する社会福祉費の限界寄与率が一定であるという、モデルの構造自体に関するものである。インフレターに関する疑問を一応そのまま留保して、現実の限界寄与率を計算してみると、限界寄与率は一定の値で推移していないことがわかった。したがって、先のモデルは、社会保障費の増加分に対する社会福祉費の限界寄与率をパラメーターに設定

したこと自体が誤りであったと考えられるのである。この点で、モデルは現実を説明しないのであり、筆者は先のモデルを破棄して、改めて、事実に戻ることにはしたい。

(4) 戦後社会福祉費の変動特性

さて、戦後社会福祉費の変動をみることにしよう。国の予算統計から社会福祉費を読みとることができるのは主要経費別分類と目的別分類の二つだけである。このうち国会に提出されるのは主要

図2 社会福祉費関係諸指標の推移ならびに国内情勢



データ) 大蔵省主計局調査課編『財政統計』各年度版

経費別分類であり、昭和37年度までは「重要経費別分類」と呼ばれていた。ここではこの分類によるデータを用いる。この分類ではまず社会保障関係費があり、これはさらに、生活保護費、社会福祉費、社会保険費、失業対策費、保健、衛生対策費に分けられる。ここでいう社会福祉費とはこの狭い意味のそれである。また、戦後とはいっても、まもなくの頃には社会福祉費が重要経費として分類されていない年度もある。しかし、政策原理というからには10年や20年といった長期の観察が必要である。そこで観察期間は昭和33年度から54年度までの22年間とする。

さて、昭和33年度の社会福祉費（当初予算額）は96億円であった。54年度には1兆2,318億円にまで増加している。ざっと計算すれば、この22年間で、約130倍の成長ぶりである。他方、配分率すなわち歳出総額に占める社会福祉費の割合は、昭和33年度には0.7%であった。54年度は3.2%である。予算現額の高成長にくらべると、配分率はさほど増加していない。予算全体の規模も同じく高成長を遂げたというわけである。ちなみに、社会保障関係費に占める社会福祉費の割合（これを便宜上構成比と呼ぶ）は昭和33年度の7.3%から54年度では15.0%へ変化している。

ところで、予算というものは単年度毎に決定されるものである。したがって、5年おきとか10年おきといった観察よりも、逐年の観察がはるかに重要である。社会福祉費の逐年の変化は図2に示すとおりである（データは附表参照）。図2には、予算現額の他、対前年度増加率と配分率の推移が示してある。変動の特徴は以下のとおりである。

① 予算現額の変化は昭和40年代前期までに極めて緩慢であり、1,000億円レベルにようやく達する程度である。しかし40年代後期以降の10年間の変化はめざましく1,000億レベルからいっきょに1兆2,000億円を超えた。このことは、予算編成が金額で考えられるというよりも、配分率とか増加率などのパーセントで考えられていることを示唆する。つまり、同じ30%でも、100円の30%と1,000円の30%には10倍の差がある。

② 配分率変動の特徴は、停滞期と増加期が交互にあらわれることである。しかも、長い停滞期の後に短い増加期のくることがこの特徴を際立た

せている。

- i) 停滞期 (33~37年度) 0.7%水準の維持
- ii) 増加期 (38年度) 1.1%へ増加
- iii) 停滞期 (39~43年度) 1.2%水準の維持
- iv) 準増加期 (44~47年度) 1.3%から1.7%へ漸増
- v) 増加期 (48~49年度) 2%を突破後3%へ

vi) 停滞期 (50~54年度) 3.2%水準を維持
配分率は、全期間を通じて、0.7%から3.2%へ増加した。しかし、その増加は、なだらかに達成されたのではなく、段階的に達成されたものである。これは、重要な事実である。

③ 増加率の変化にみられる特徴は、かなり明瞭な長期的循環を描いている点である。つまり、高成長期と低成長期が交互に現われサイクルをなしている。しかも、この循環はほぼ10年の周期で生じており極めて規則的である。すなわち、増加率の山(38年度)から山(48年度)をみても、谷(43年度)から谷(54年度)をみても、その間隔はほぼ10年である。これもまた重要な事実といえる。

(5) 社会福祉予算におけるバランス主義

社会福祉費の変化を三つの指標によって観察したが、きわめて明瞭な特性をみることができた。この特性については、ただちに疑問が生ずる。特に次の三点が不思議である。

- ① なぜ、配分率は段階的に増加したのか。
- ② なぜ、増加率は循環変動をしたのか。
- ③ なぜ、増加率の循環変動は10年周期となったのか。

ところで、社会福祉費は歳出総額の一部であるから、社会福祉費の増加率と歳出総額の増加率が等しければ、配分率は常に同じ値となる。つまり、社会福祉費をWとすればt年度の増加率 \dot{W}_t は、

$$\dot{W}_t = (W_t - W_{t-1}) / W_{t-1}$$

である。また、歳出総額をTとすれば、t年度の増加率 \dot{T}_t は、

$$\dot{T}_t = (T_t - T_{t-1}) / T_{t-1}$$

であるが、ここで、 $\dot{W}_t = \dot{T}_t$ であれば、かならず

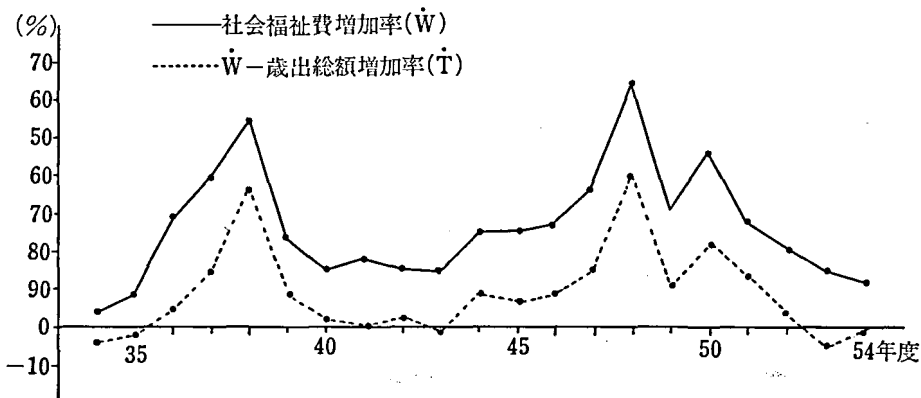
$$W_t / T_t = W_{t-1} / T_{t-1}$$

が成り立つ。すなわち、社会福祉費の前(t-1)年

度の配分率 RW_{t-1} と、当(t)年度の配分率 RW_t は等しくなる。

そこで、先の三つの疑問に関してまず考えつくのは、社会福祉費は歳出総額の変化に機械的に対応して決定されたのではないか、ということである。もし、そうであるならば、社会福祉費の増加率は歳出総額の増加率と同じ変動をし、このため配分率は長期にわたって停滞し、増加率が循環したのは歳出総額の増加率が循環したためであり、

図3 社会福祉費増加率の推移



を歳出総額の増加率でデフレートしたものであるが、ゼロないしゼロに近い値の推移というより、社会福祉費の増加率の変動と同じ形の変動になっている。したがって、先の仮説はすてなければならぬ。

ところで、図3をみると新たな知見が得られる。すなわち、点線の推移をたどれば、ゼロの水準に引きもどそうとしているように見える。ゼロの水準にもどそうとすることは、すなわち、配分率を一定に保とうとすることである。配分率が中期的に停滞したのは、自然にそうだったのでなく、努力の結果とみななければならない。社会福祉予算の決定においては、「バランス主義」ともいべき意思が働いているとみるべきである。先の疑問①の半分は、このバランス主義によって説明できる。予算配分率をめぐる予算攻防戦において、ある政策部門の配分率が急激に変化すれば、それは大きな政治摩擦を呼ぶ。これを避けるために、バランス効果が働くことは十分考えられることである。

しかし、配分率が中期的に停滞することはバラ

それは10年周期であった、として先の疑問はいっしょに解決する。しかし、その場合でも配分率段階変動の疑問は残る。

ところが、事実はそのようではなかった。これを確かめるためには、増加率の差、 $\dot{W}_t - \dot{T}_t$ か、増加率の比 \dot{W}_t / \dot{T}_t を求め、前者が常にゼロ、または、後者が常に1であればよい。ここでは差についてみてみよう。結果は図3のとおりである。図3のうち点線で示したものが社会福祉費の増加率

ンス主義によって説明できても、なぜ、短期的に急激に増加したのか説明することはできない。これは、裏を返せば、増加率の循環が起ったのはなぜかという問と同じである。

(6) 社会福祉立法と政治環境

再び図2にもどることにしたい。

社会福祉費の高成長期は、社会福祉諸法の制定・改正期に当たっている。昭和30年代後期には、精神薄弱者福祉法(35年)、老人福祉法(38年)、母子福祉法(39年)が相次いで制定され福祉六法の体制に入った。48年には老人福祉法の一部改正により老人医療費無料化が実施され経費が急増した。このことは、増加率の循環に説明を与えるかもしれない。しかし、かりにそうだとすると、なぜ、この時期に社会福祉立法がなされたのかを説明することはできない。

ところで、昭和33年6月から36年12月までは「岩戸景気」と呼ばれる好況が続いた。この期間、社会福祉費は高成長を続けている。しかし、昭和37年10月から39年10月までは「オリンピック

景気が続いたけれども、社会福祉費は39年度以降、低成長に転じている。昭和40年10月から45年7月までの「いざなぎ景気」についても事情は同じである。景気との関連はいまひとつ明瞭でない。

では、政治環境との関係はどうだろうか。予算編成時の首相は、図2最下行のとおりである。昭和36年度から38年度までの社会福祉費の高成長は池田内閣によって達成された。この時期は、わが国経済の高度成長の開始点にも当る。しかし、同じ内閣が39年度に始まる低成長予算も手がけている。続く佐藤内閣も低成長期と高成長期にまたがっており、田中内閣も48年度の超高成長予算を手がけた反面、49年度の低成長予算も手がけている。これに対して、三木、福田、大平の各内閣では低成長を続けている。しかし、全体的に評価すれば、内閣によるパイアスは認め難い。

これに対し、衆参両院議員選挙との間には比較的明瞭な関連がみられる。図2のうち「総選挙」としたのは衆議院の、また◎としたのは参議院の選挙が行われた年であり、それぞれ7回づつ行われている。これをみると、昭和38、42、51年の総選挙また昭和52年の参院選を除く10回の選挙後の社会福祉費の増加率はすべて前年度の増加率を上回る結果になっている。これを、選挙による社会福祉に対する民意の反映とみることができるかどうかは、その時々世論の動向や国会議事録等の検討が必要である。紙数の都合上、この点は別の機会に検討することにするが、一般に、選挙公約というものには歳出増を伴うものが多く、その影響によるものと考えられるかもしれない。しかし、この点はなお保留事項である。

以上の検討により、因果関係については必ずしも明確でないが、選挙のたびに社会福祉費の増加率が上昇することが明らかになった。しかしながら、なお疑問は残っている。

① 選挙のたびに増加率は上昇するが、増加率の幅、つまり増加率の増加率が異なるのはなぜか。

② 選挙のたびに増加する増加率は天井知らずなのか。それとも上限があるのか。

以下、この2つの問題を考えることにする。その結果、ある特殊な方法で社会福祉費の上方限界

が設定されていることが明らかになる。

(7) 社会福祉費の上方限界：加速度原理

これまで、われわれは、「配分率」という言葉を使ってきた。この言葉は耳なれないものであったけれども、目的に対して財政資源を割り当てる(rationing)という政策主体の意思が加っていることを強調するために、敢えて用いたのである。しかし、社会福祉費の配分を考える場合、それは直接歳出総額に対するものか、あるいは、社会保障費に対するものか一考を要する。ここでは後者を構成比(P_w)と呼び、前者を配分率(R_w)と呼んできた。ちなみに両者の関係は次のとおりである。すなわち社会保障費を s とし、 s の歳出総額 T に占める割合を R_s とすれば、次のとおり。

$$R_w = R_s \cdot P_w$$

ところで、構成比を観察する場合、つとに仲村優一によって指摘されている次の事実が重要である。(仲村優一『生活保護への提言』1978年)その事実とは、社会福祉費と生活保護費を合算したものの社会保障費に占める割合が超長期的に一定であるというものである。この合算したものを「生保＝福祉費」と呼ぶことにし、社会保障費に占めるその割合を「生保＝福祉費比率」と呼ぶことにしよう。この比率は、当初予算データによって筆者が計算した結果、図4に示すとおり、30%を超えない程度の、また、28%を下回らない程度の値であり、毎年ほとんど例外なく推移している。特に昭和35年度以降、生活保護費と社会福祉費を合わせて、社会保障費の30%未満とする予算基準が確立したと考えられる。別の言い方をすれば、生保＝福祉費の増加率は社会保障費の増加率と同じものにする方針が毎年とられているわけである。

以上を少し整理してみよう。生保＝福祉費を AW とすると、社会保障費に対する割合は毎年一定に保たれているから、

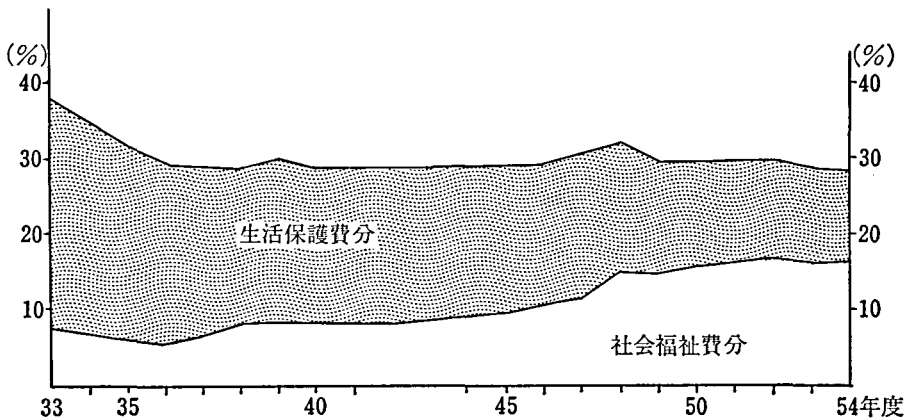
$$AW_t/S_t = AW_{t-1}/S_{t-1} \quad (6)$$

である。両辺とも生保＝福祉比率を表わしており、これを α とする。 $0 \leq \alpha \leq 1$ である。(6)式を AW_t について誘導すると

$$AW_t = S_t \cdot \alpha \quad (7)$$

となる。ところで $S_t = S_{t-1} + \Delta S_t$ であるから(7)式は

図4 生保＝福祉費比率の推移



$$AW_t = AW_{t-1} + \alpha \cdot \Delta S_t \quad (8)$$

と変形できる。

つまり、当(t)年度の生保＝福祉費(AW_t)は、前(t-1)年度の経費(AW_{t-1})をそのまま認めたらうで、これに当年度の社会保障費の増加額(ΔS_t)の一定割合(α：生保＝福祉費比率)を上積みして決定されるのである。いいかえれば、「生保＝福祉費は、当年度の社会保障費の増加分に比例する」のであり、これを「加速度原理」と呼ぶことにする。この現象を「加速度原理」と呼んだのは、式の形が、投資決定論における加速度原理と基本的に同じものだからであるが、用語的には、「限界寄与率一定の法則」と呼んだ方がよいかもしいない。ともかく、生保＝福祉費の増加は、ひとえに社会保障費の増加に依存しているのである。しかも、生保＝福祉比率(α)という上限が設定されているので、どこまでも増加するというわけにはいかない。その比率は、この20年間28%以上30%未満に保たれている。

(8) 社会福祉財政の政策原理

さて、加速度原理の範囲内で生活保護費と社会福祉費が変動するのであるが、問題は、社会福祉費の変動をどのように説明すればよいかということである。図4をふたたび観察すれば、生活保護費構成比の段階的逡減、社会福祉費構成比の段階的逡増をみることができる。昭和47年度までは社会福祉費の構成比は10%を超えない水準を維持していたが、48年以降15%前後となりこの水準を維持している。むしろ、生活保護費を上回ったとい

うのが正しい。この変化はどのようにして生じたのだろうか。これを知るためには再び加速度原理に戻らなければならない。

加速度原理は次式のとおりであった。

$$AW_t = AW_{t-1} + \alpha \cdot \Delta S_t \quad (8)$$

ここで生活保護費をAとすれば、(8)式は、

$$A_t + W_t = A_{t-1} + W_{t-1} + \alpha \cdot \Delta S_t \quad (9)$$

と書ける。そこで、(9)式を社会福祉費W_tについて解けば、

$$W_t = W_{t-1} - \Delta A_t + \alpha \cdot \Delta S_t \dots\dots (10) : \Delta A_t = A_t - A_{t-1}$$

となる。しかし、(9)式は、生活保護費A_tについても、同じように

$$A_t = A_{t-1} - \Delta W_t + \alpha \cdot \Delta S_t \dots\dots (10)' : \Delta W_t = W_t - W_{t-1}$$

と解けるから、この両式は単なる定義式であって、予算決定の方法を語るものではない。ただし、社会保障費の増加分ΔS_tと生保＝福祉比率αを所与とすれば、生活保護費の増加分ΔA_tか社会福祉費の増加分ΔW_tかのどちらかが先に決まれば、他方はそれに従属して自動的に定まることになる。

さて、すでに紙数も尽きているので結論に入ることにはしたい。社会福祉費と生活保護費では生活保護費が先に決まり、その結果、生保＝福祉費の残り部分が社会福祉費になるというのが結論である。というのは、生活保護費算定の基礎である生活保護基準は毎年改定されるが、改定は、個人消費支出の増加率を基準としこれを若干上回る形で行われるからである。生活保護費がこのように外

部要因によってインフレートされる以上、社会福祉費からは独立に決定されるものと考えなければならぬ。他方、社会福祉費も毎年改定されるが、この改定は生活保護基準の改定に準ずるものとなっている。以上が社会福祉予算の決定方法である。

Ⅲ 結 論

これまでの結果を整理することにした。

社会福祉予算の決定は次の順序で進められる。まず、 t 年度の生保＝福祉費 AW_t の増加率が \dot{S}_t に定められると、その予算額は、

$$AW_t = (1 + \dot{S}_t) \cdot AW_{t-1} \quad (11)$$

である。この増加率 \dot{S}_t は同時に社会保障費 S_t の増加率でもあった。これは、われわれが「加速度原理」と呼んだ事実、すなわち社会保障費中に占める生保＝福祉費の割合 α が常に一定に保たれる(30%程度)ことから明らかである。こうして、生保＝福祉費の総枠が決められ、次いで、生活保護費の増加率が個人消費支出の増加率を勘案して決められる。これを \dot{a}_t とする。この結果、(11)式は次のように書き変えることができる。

$$AW_t = (1 + \dot{a}_t + \dot{s}_t - \dot{a}_t) \cdot AW_{t-1} \\ = (1 + \dot{a}_t) \cdot AW_{t-1} + (\dot{s}_t - \dot{a}_t) AW_{t-1} \quad (12)$$

ところで、 $AW_{t-1} = A_{t-1} + W_{t-1}$ である。これを(12)式右辺第1項に代入すると

$$AW_t = (1 + \dot{a}_t) A_{t-1} + (1 + \dot{a}_t) W_{t-1} + (\dot{s}_t - \dot{a}_t) AW_{t-1} \quad (13)$$

となる。ところで、(13)式右辺の第1項は、前($t-1$)年度の生活保護費(A_{t-1})と t 年度の増加率 \dot{a}_t との積であるから、つまり当(t)年度の生活保護費を意味する。したがって、当年度の社会福祉費 W_t はその残りであって次式のとおりである。

〔社会福祉費の決定式〕

$$W_t = (1 + \dot{a}_t) W_{t-1} + (\dot{s}_t - \dot{a}_t) AW_{t-1} \quad (14)$$

つまり、(14)式の意味するところは、 t 年度の社会福祉費は、前($t-1$)年度の社会福祉費をまず生活保護費の増加率 \dot{a}_t に合わせてインフレートしたうえで、さらに、前年度の生保＝福祉費 AW_{t-1} に社会保障費の増加率 \dot{s}_t から生活保護費の増加率 \dot{a}_t を引いたものをかけた額だけ上乗せして決定されるというものである。(14)式の第1項が社会

福祉費の当然増部分といえるし、第2項が新規施策の実施のための政策増部分とみなすことができる。この政策増部分は、必要に応じてどこまでも増加できるものではなく、社会保障費と生活保護費の増加率の変動に依存しており、上方限界があるわけである。したがって、社会保障費の増加率が高く、生活保護費の増加率が低い時に、社会福祉政策にとって新たな施策を実施するための財政余裕度が大きくなる。社会福祉費にみられる比較的激しい増加率の変動はこのために生じたのである。

ところで、(14)式は、生保＝福祉費比率 α を明示的にとり入れて

$$W_t = (1 + \dot{a}_t) W_{t-1} + (\dot{s}_t - \dot{a}_t) \cdot \alpha \cdot S_{t-1} \quad (15)$$

と書き変えることができる。われわれは、この(15)式を社会福祉費の決定式として最終的に確定することにした。社会福祉費は基本的には社会保障費 S の増減によって変動するのであり、この意味では、社会保障費の変動メカニズムの解明がより重要な課題である。しかし、この点は、何れ別の機会を得て検討することにした。

ところで、(15)式によれば、 t 年度の社会福祉費の増加率は α が一定であるという条件の下で、 t 年度の生活保護費の増加率 \dot{a}_t と社会保障費の増加率 \dot{s}_t が与えられれば一義的に定まる性格のものである。とすると、衆参両院選挙との符合は、たまたまの符合と考えざるを得なくなる。この両選挙については、選挙の無い年を数えた方が早いぐらいたびたび行われているので、社会福祉政策の財政余裕度 $(\dot{s}_t - \dot{a}_t)$ が大きくなった年の前年に選挙がたまたま行われたとみるべきであろう。

しかし、生保＝福祉費比率30%という基準は、さまざまな政治諸力の均衡解とみるべきである。本稿執筆現在伝えられるところによれば、昭和55年5月16日、大平内閣不信任決議案が可決され、衆議院解散＝総選挙へと向いつつある。この年は参議院選挙も同時に行われ、新たな政治状況現出の可能性高く、この結果、生保＝福祉費の加速度原理も崩壊するやもしれぬ。あるいは、この原理はそのまま保持されても、生保＝福祉費比率 α の値が新たな均衡を求めて変動するやもしれぬ。この時こそ、社会福祉政策の激動期となろう。

ともかく、最近20年間の社会福祉費は(15)式で示

附表 使用データ一覧

年度 昭和	予 算 現 額 (主要経費別当初計数)				(億円)	歳出総額に占る割合 (%)		
	社会福祉費	生活保護費	生保=福祉費	社会保障費	歳 出 総 額	社会福祉費	生活保護費	社会保障費
33	96	382	478	1,258	13,121	0.7	2.9	9.6
34	100	416	516	1,479	14,192	0.7	2.9	10.4
35	109	467	576	1,817	15,697	0.7	3.0	11.6
36	141	583	724	2,467	19,528	0.7	3.0	12.6
37	196	645	841	2,926	24,268	0.8	2.7	12.1
38	302	723	1,025	3,615	28,500	1.1	2.5	12.7
39	372	918	1,290	4,307	32,554	1.1	2.8	13.2
40	429	1,061	1,490	5,164	36,581	1.2	2.9	14.1
41	511	1,240	1,751	6,217	43,143	1.2	2.9	14.4
42	603	1,453	2,056	7,195	49,509	1.2	2.9	14.5
43	708	1,640	2,348	8,157	58,186	1.2	2.8	14.0
44	885	1,830	2,715	9,470	67,396	1.3	2.7	14.1
45	1,110	2,172	3,282	11,408	79,498	1.4	2.7	14.4
46	1,419	2,503	3,922	13,441	94,143	1.5	2.7	14.3
47	1,951	3,100	5,051	16,415	114,677	1.7	2.7	14.3
48	3,224	3,555	6,779	21,145	142,841	2.3	2.5	14.8
49	4,211	4,430	8,641	28,908	170,994	2.5	2.6	16.9
50	6,169	5,347	11,516	39,269	212,888	2.9	2.5	18.4
51	7,878	6,332	14,210	48,076	242,960	3.2	2.6	19.8
52	9,579	7,227	16,806	56,919	285,143	3.4	2.5	20.0
53	10,970	8,383	19,353	67,811	342,950	3.2	2.4	19.8
54	12,318	9,223	21,541	76,266	386,001	3.2	2.4	19.8

すような極めて単純な方法で決定されてきたとみることができるのである。このような形で上方限界が設定されている以上、財政余裕度に合わせて政策の選択が行われざるを得ないのであり、社会福祉政策は手段制約性の極めて強いものであるといえる。このためにはニードそのものの制御も行われたらうし、また、地方自治体の超過負担も加速度原理を維持するためにむしろ意図的に温存されたものと考えなければならない。

担という。しかし、この基本額は、基準単価等が必ずしも実勢価格となっておらず、地方自治体は、裏負担以上の負担を強いられている。この部分を超過負担と呼ぶ。

超過負担の内容としては、一般には基準単価が実勢より低いことによる単価差、対象の範囲の差による対象差、保育所の保母の数などの国基準と実行基準の差による数量差に分けて考えられている。このうち単価差のみを超過負担と呼び、他を地方自治体の単独事業とみる立場もあり、その範囲について議論が多い。

(1980.5.31)

(注1) 国庫補助事業は、補助基本額を定めてそれに対して一定の負担割合で国が補助金を支出するものであり、地方自治体が負担する部分を裏負

社会保障費に占る割合 (%)			対前年度増加率 (%)				
社会福祉費	生活保護費	生保=福祉費	社会福祉費	生活保護費	生保=福祉費	社会保障費	歳出総額
7.6	30.4	38.0					
6.8	28.1	34.9	4.2	8.9	7.9	17.6	8.2
6.0	25.7	31.7	9.0	12.3	11.6	22.9	10.6
5.7	23.6	29.3	29.4	24.8	25.7	35.8	24.4
6.7	22.0	28.7	39.0	10.6	16.2	18.6	24.3
8.4	20.0	28.4	54.1	12.1	21.9	23.5	17.4
8.6	21.3	30.0	23.2	27.0	25.9	19.1	14.2
8.3	20.5	28.9	15.3	15.6	15.5	19.9	12.4
8.2	19.9	28.2	19.1	16.9	17.5	20.4	17.9
8.4	20.2	28.6	18.0	17.2	17.4	15.7	14.8
8.7	20.1	28.8	17.4	12.9	14.2	13.4	17.5
9.3	19.3	28.7	25.0	11.6	15.6	16.1	15.8
9.7	19.0	28.8	25.4	18.7	20.9	20.5	18.0
10.6	18.6	29.2	27.8	15.2	19.5	17.8	18.4
11.9	18.9	30.8	37.5	23.9	28.8	22.1	21.8
15.2	16.8	32.1	65.2	14.7	34.2	28.8	24.6
14.6	15.3	29.9	30.6	24.6	27.5	36.7	19.7
15.7	13.6	29.3	46.5	20.7	33.3	35.8	24.5
16.4	13.2	29.6	27.7	18.4	23.4	22.4	14.1
16.8	12.7	29.5	21.6	14.1	18.3	18.4	17.4
16.2	12.4	28.5	14.5	16.0	15.2	19.1	20.3
16.2	12.1	28.2	12.3	10.0	11.3	12.5	12.6

データ) 大蔵省主計局調査課『財政統計』各年度版より算出