

老人ホームにおける新料金制度について

坂田 周一

はじめに

1980年8月1日に老人ホームでは新しい費用徴収制度（以下では新料金制度と呼ぶ）が施行された。新制度は、中央社会福祉審議会老人福祉専門部会が前年の79年11月20日に提出した「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」と題する建議を受けて策定・実施されたものであり、制度変更の必要性や新制度の目的はこの建議書に述べられている。

公表されている新制度の顕在的な目的についてはその方法と合わせて当否を検討してみる必要がある。しかし、すでに施行された今となっては、公表されていない、あるいは気づかれていないところで新料金制度が果すであろう役割を今の段階で論理的に推論して将来の議論に備えることも大事なことと思われる。そこで、本稿では、審議会の意図の外側で新料金制度がもたらすであろう予想される諸結果について、財政論と料金論の見地から現在気がついた点を書き留めておくことにしたい。

I 新料金制度の目的

1 新料金制度の概要

新料金制度の概要は次の2点に要約される。

(1) 費用徴収基準の変更

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。改定前後の基準な表1と表2のとおりである。表

1は改定前の基準であり、表2が改定後の被措置者本人に適用される新しい基準である。

2つの表を一瞥して明らかなように、旧制度では「税額」にもとづいて負担能力の認定が行われていたのに対して、新制度は「対象収入」により認定が行われる。「対象収入」とは、老人本人の前年の収入（社会通念上収入として認定することが適当ではないものを除く）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る。この基準改定の意味は項を改めて述べることにしよう。

(2) 料金は老人本人と扶養義務者双方から

従来の制度では、入所者が少額といえども費用負担を行った場合には扶養義務者は全く負担する必要はなかった。新制度ではこれを改めて、入所者が負担能力に応じて負担した場合でもその額が措置に要する額に満たない場合は徴収限度額の範囲内において扶養義務者にもその負担能力に応じた負担を求めることになった。扶養義務者の負担能力認定の基準は表1と基本的に同じものであるが、表1では「世帯の税額」となっているのが、新制度では「主たる扶養義務者の税額」となった。以上が新料金制度の主要な柱である。

2 新料金制度の目的

審議会の建議書から読みとれる新料金制度の目的をまとめておこう。

(1) 3重給付の是正

新制度の第一の目的は2重給付、すなわち、年金による現金給付と施設収容による諸サービス等の現物給付を是正することである。このような2重給付が発生する原因は所得税及び市町村民税の

表1 費用徴収基準額表 (改定前)

世帯階層区分		費用徴収基準月額
A	生活保護法による被保護世帯(単給を含む)	0円
B	A階層を除き前年度分の市町村民税非課税世帯	0
C ₁	A階層及びB階層を除き前年度分の市町村民税所得割非課税世帯(均等割のみ課税)	3,200
C ₂	非課税世帯	3,800
D ₁	A階層及びB階層を除き前年度分の所得税課税世帯であって、その税額の年額区分が次の額である世帯	4,800円以下
D ₂		4,801円～ 9,600円
D ₃		9,601～ 16,800
D ₄		16,801～ 24,000
D ₅		24,001～ 32,400
D ₆		32,401～ 42,000
D ₇		42,401～ 92,400
D ₈		92,401～ 120,000
D ₉		120,001～ 156,000
D ₁₀		156,001～ 198,000
D ₁₁		198,001～ 287,500
D ₁₂		287,501～ 397,000
D ₁₃		397,001～ 929,400
D ₁₄		929,401～ 1,500,000
D ₁₅		1,500,001円以上
		その月におけるその措置者にかかる措置費の支弁額

表2 被措置者費用徴収基準 (55年8月1日実施)

対象収入による階層区分		費用徴収基準月額
1	0円～ 256,000円	0円
2	256,001～ 270,000	100
3	270,001～ 280,000	300
4	280,001～ 290,000	500
5	290,001～ 300,000	600
6	300,001～ 310,000	800
7	310,001～ 320,000	1,000
8	320,001～ 330,000	1,100
9	330,001～ 340,000	1,300
10	340,001～ 350,000	1,500
11	350,001～ 360,000	1,600
12	360,001～ 380,000	1,900
	{ }	{ }
65	1,420,001～ 1,440,000	54,200
66	1,440,001～ 1,460,000	55,500
67	1,460,001～ 1,480,000	56,900
68	1,480,001～ 1,500,000	58,200
69	1,500,001円以上	(150 ^{万円} 超過額÷12月)+58,200円
備考 上表に示す費用徴収額が3万円を超えるときは、当分の暫定措置として、当該費用徴収月額を3万円とする。		

控除制度にある。つまり、かりに入所者が年金給付を受けたとしてもこれに課税されるとすれば納税ということによって間接的に費用負担をすることになり、他方納税者である以上表1の基準に従って応分の直接的な費用負担を合わせて行うことになり特に問題は生じない。しかしながら、現実には税制の控除制度によって非課税扱いになる者が多く、この者は租税負担と直接的な費用負担の両者を免がれることになる。つまり、正確に言えば2重給付ではなく、年金による現金給付と施設による現物給付と税制による会計上の給付を同時に受ける3重給付の現象が生ずるのである。これに対して、在宅の老人は、年金と税制による給

付しか受けておらず、在宅者と入所者との間に不公平が起る。年金給付が充実していくにつれてこの不公平はますます大きくなるという認識が審議会で持たれており、これは是正が新制度の第一の目的である。審議会は、年金受給者で非課税となるケースを建議書のなかに示しているので参考のために転載すれば図1のとおりである。この図のうちAのケースは年金収入が年額133万3,999円(月額11万1,167円)であっても市町村民税が非課税となり表1の基準に照らして費用負担はゼロとなる。Bのケースは年金収入が168万円(月額14万円)あるが市町村民税均等割しか課されてないため入所者からの費用徴収は月額3,200円となり

図1 年金収入者（65歳以上）の課税状況

Aのケース

市町村民税 非課税	所得金額	給与所得控除
	799,200円	534,799円

1,333,999円

80万円

老年者の非課税限度額

(注) このケースでは年金収入が1,333,999円であるが、これは給与等とみなされて給与所得控除額534,799円控除された799,200円が所得の金額となる。しかし、市町村民税は所得の金額が80万円を超えない65歳以上の者には課税されないため、この者は課税されないこととなる。

Bのケース

市町村民税均等割のみ課税 所得割は非課税	基礎控除21万円	老年者控除19万円	給与所得控除50万円	168万円
			老年者年金特別控除78万円	

(注) このケースは、年金収入が168万円あるが、老年者年金特別控除78万円を控除されて、90万円が収入とされる。給与等の収入が90万円の場合は、給与所得控除50万円を控除した残額40万円が給与所得の金額とされる。給与所得の金額から、基礎控除21万円及び老年者控除19万円を控除した残額が課税標準となるが、これが0円であるため、所得割は課税されないこととなる。

扶養義務者からの徴収は行われない。

ところで問題は65才以上の年金受給者で非課税となる者がどれ程の量で分布しているのかということであるが、この点については厚生年金に関する都村敦子の研究があるため引用すれば図2のとおりである。図2の受給者分布で縦軸に平行な点線は収入が年金のみのばあいの非課税限度を示す。この図によれば65歳以上の受給者のほとんどすべてが非課税の範囲内に入っていることがわかる。この図は厚生年金に関するものだが、現在、年金受給者の大部分を占める国民年金はさらに給付額が低いので当然非課税となる。したがって、老人ホームの年金生活者の3重給付は単なる論理的姿を超えて現実の姿であることがわかる。

税の控除制度によって施設入所者は年金給付の分だけ在宅者に比べて得している勘定になる（もちろん、施設での生活と家庭での生活が同程度の質であると仮定した場合のことである。）。このために、新制度では、前項(1)で述べたように、税の控除制度を無視して、独自の控除制度を導入して可処分所得の把握をすることとしたのである。ちなみに「対象収入」の認定に際し「収入として認定する」場合、「財産収入」「利子、配当収入」などは課税標準額が用いられるのに対して、「年金、恩給等の収入」は課税標準額ではなく「実際の受給額」を用いることになっているが、これは年金をねらいうちするためのものといえる。

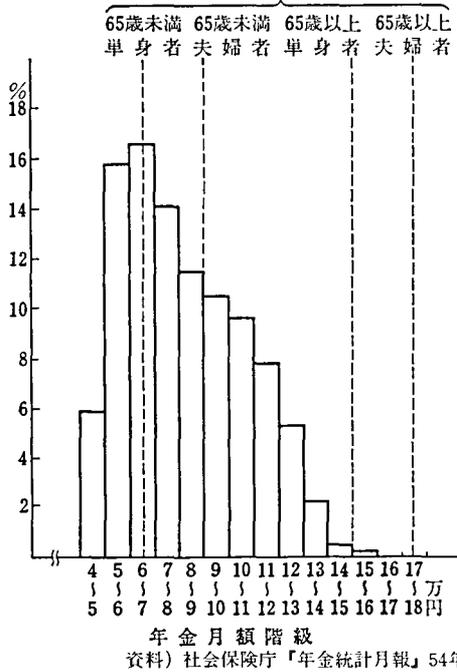
(2) 費用意識の培養

施設入所者の3重給付の是正という目的を達成するための方法は一つとは限らない。前述のように施設入所者は年金の分だけ在宅者よりも得をしている勘定になるのだけれども、これは、税の所得控除のために生ずる現象なのであるから、施設入所者についての控除を廃止することによっても目的は達成されよう。入所者は基礎的生活を施設で行っているのだから少なくとも「基礎控除」の廃止は可能であろう。かりに「基礎控除」を廃止しても、諸種の控除のための減算過程が一つ省略されるのだから税務行政上新たな行政費用も不用である。これは単なる一つの考え方であるけれども、3重給付の問題のより根本には年金給付に対する課税のあり方、とりわけ高齢化社会における年金受給者の増加と非課税者の増加の同時進行をどのように考えるかという未解決の問題が横たわっているということである。

ともかく、新制度は税の控除制度の見直しによる増税（間接的費用負担）路線を選択することなく、直接的費用負担路線を選択したのである。これは、もちろん税制をいじるのが難しいということもあったのだろうけれども、むしろ、入所者の費用意識を培養しようとする目的のためとみるべきであろう。

審議会の建議書には「老人ホームを『収容の場』

図2 退職老齢年金受給者の分布
(厚生年金、昭和54年3月末現在)
年金非課税限度



から、老後の『生活の場』へと高めていくことが必要である」と述べられている。「収容の場」とか「生活の場」という言葉の定義が与えられていないので「収容の場」から「生活の場」という言葉は意味不明である。しかし続けて「生活の場」とするためには「入所者自身も施設から一方的に保護されているという意識を捨て、自主性を高めるとともに、施設を主体的に利用するという認識をもつよう意識変革を進めることが肝要である」とし、さらに負担能力をもつ者が「応分の費用を負担することは自立意識を醸成し、更には施設を生活施設として発展させていくための方途の一つとして多大な役割を有する」と述べている。費用負担によって果して自立意識が醸成されるものかどうかという問題もあるが、これは裏を返せば費用意識の培養ということである。費用意識の培養によって入所老人の自立意識を醸成することもあるかもしれないけれども、同時に、「社会福祉サービスは無料である」という常識をくつがえすことになり老人ホームへの需要も抑制されるだろう。いずれが審議会及び政府の本当のねらいであるかはわからないけれども、今回の措置は、年金に対する課税のあり方という普遍的な問題への取組み

を回避して、老人ホーム入所者の3重給付という狭い問題に閉じ込めてしまったことだけは確かである。

(3) 扶養義務者負担の均等化

新制度では入所者本人からの費用負担に加えて扶養義務者からも負担を求めることとしている。審議会によれば、この新措置は、(i)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 (ii)入所者の扶養義務者相互間の負担の不均衡の是正を目的にしたものである。目的の(ii)について審議会は、「同等の負担能力を有する扶養義務者の間についても、入所者からの費用徴収の有無によって本来均等であるべき負担に差異が生じるといふ不均衡を生んでいる」と従来方式の問題性を指適した。このため、新制度においては、入所者が負担能力に応じて負担した場合でもその額が措置に要する額に満たない場合は徴収限度額の範囲内において扶養義務者にもその負担能力に応じた負担を求めることとしたのである。

図3 入所者と扶養義務者の負担モデル

扶養義務者 入所者	所得者		
	低所得者	中所得者	高所得者
低収入者	×	●	●
中収入者	◐	●	●
高収入者	○	○	○

(備考)

入所者	○	全額負担
	◐	半額負担
	×	無料
扶養義務者	●	全額負担
	◐	半額負担
	×	無料

しかし、新制度では目的(ii)を達成することはできない。図3はこの事情を説明するための仮設モデルである。新制度で扶養義務者が納入すべき料金額は入所者の納入する料金額に依存するのであってこの逆ではない。したがって、扶養義務者の負担能力が同等(図3の縦の列をみよ)であっても、入所者が高収入であれば負担の必要はない。このため、新制度では扶養義務者間の負担の均衡を確保できない。ちなみに、入所者の収入と扶養義務者の所得の相関分布の現実の姿がどのようなものであるかは調査してみなければわからないけれども、かりに両者が正の相関関係にあるとすれば負担関係は図3のうち点線で囲った部分のようになり、この場合、料金を負担するのは中所得の扶養義務者だけとなる。つまり、目的(ii)は初めから達成されないことが分っている虚構である。

他方、目的(i)については、入所者が料金を納入するという事は、彼らの収入から各種の控除を受けてもなお負担能力があると認定されたことを意味するのであるから、その者は経済的な独立性をもっているとみるべきであろう。経済的な独立性をもった入所者について何故経済的な扶養義

務が発生するののかということも一考に価する事柄ではあるだろう。

このように考えてくると、扶養義務者の負担に関する新制度の公表された目的は、目的のようになって目的ではない面をもっていることになる。したがって、新措置は別の目的をもったものとみななければならない。それはやはり、家族扶養意識の強化・培養ということであろう。

(注1) 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, P. 69)

II 新料金制度の諸機能

社会福祉における料金問題については1970年代の中期になって系統的な研究が始まったばかりであり、将来に残された課題は多い。こうしたなかにあつて、料金研究において常に準拠されるのがロイ・パーカー(Roy Perker)の論文「Charging for the Social Services」^(注1)である。彼は、この論文で社会福祉における料金の機能として、(1)歳入増加 (2)需要抑制 (3)優先順位の変更 (4)乱用防止

図4 費用負担のモデル1 (年金未成熟)

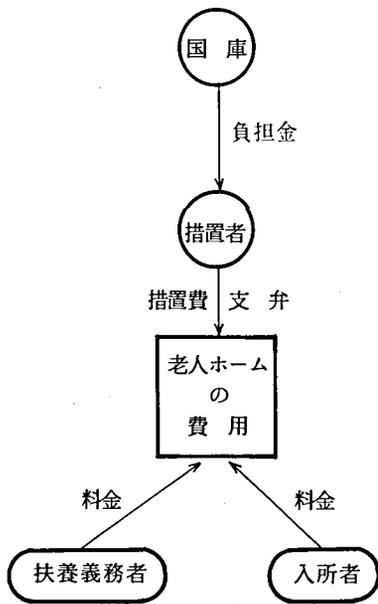
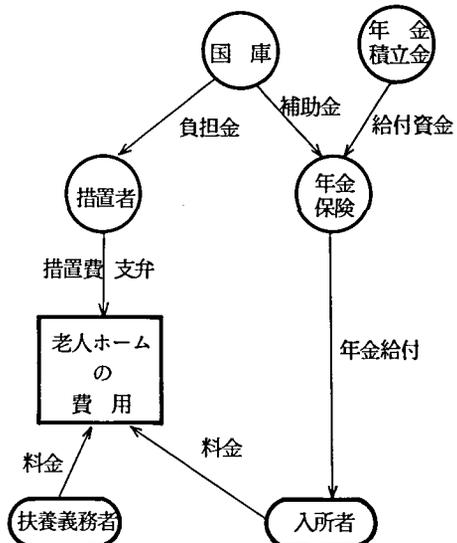


図5 費用負担のモデル2 (年金成熟)



(5)象徴作用を挙げている。老人ホームの新料金制度の機能を考える際にもこうした枠組にもとづいて系統的に調査研究を積み重ねる必要があろう。ここではとりあえず歳入増加に限った論点を考えておくことにしたい。

(注1) R. Parker, "Charging for the Social Services," Journal of Social Policy, Vol 5, No. 4 (October, 1976)

1 年金が老人ホーム運営の財源となる

老人ホームの料金制度では、たとえば保育所の料金(保育料)制度などにくらべると、料金の源泉の意味が完全に違っている。保育所の場合、父兄が支払う保育料は勤労収入などによって賄われるものであり、私的セクターから公共セクターへと金は流れて行く。これに対して、老人ホームの場合、料金の源泉は年金と考えられているから、図5のモデルに示したように公共セクターから公共セクターへと金が流れて行く。つまり、老人ホーム運営の資金を年金によって確保することになる。

ただし、年金制度が未成熟で給付額が低いレベルにとどまっている段階では、入所者からの料金収入よりも扶養義務者からの料金収入の方が上回ると考えられるので、年金未成熟の段階では図4に示すように私的セクターから資金を吸収し、年金成熟後は年金から資金を吸収することになるだろう。年金の成熟とともに費用負担のしくみは図4から図5へと除々に移行して行く。

都村敦子の分析で明らかにされたように、現在65歳以上の年金受給者は収入が年金だけの場合ほとんど非課税であって公共政策のための負担をしていない。このなかにあって、老人ホームの入所者だけがその年金収入を公共政策の資金として提供することになったわけである。このような個別的な対応が行われると、同じ論理が在宅福祉サービスへも適用されることになるかもしれない。税制上は低所得者であっても厚生行政上では高収入者とみなされる矛盾が、老人ホーム入所者という限られた特殊な問題を越えてやがて普遍的な問題となるだろう。

2 年金に対する政府補助金の回収

このことについては、図5から明らかなことである。政府は年金に対して給付費の一定割合の補助をしているので、年金受給者から料金を徴収するということは、年金に対する政府補助金を回収するということである。政府は年金に対して補助金を下し、さらにその同じ金の一部を老人ホーム運営資金として回収するという1石2鳥の得をする。

3 総費用に占める入所者からの料金収入の割合は減少して行く

年金が老人ホーム運営資金となりさらにその一部は政府資金の回収を意味しており、金の効率的運用にこれを優るものはなしとの印象を受ける。しかしながら料金が公正に改定されて行くかぎり、老人ホームの総費用に占める入所者からの料金収入の割合は年々減少して行くことも見のがせない。つまり、歳入増加策としてはあまり有効ではない。

扶養義務者からの料金徴収は従来から行われていたことであり追加財源としての意味をもたないので、ここでは入所者からの料金収入に限定して考察することにする。議論を単純にするための2つの仮定をおく。

- ① 入所者は全員、年金だけから収入を得るものとする。
- ② 入所者の「対象収入」の分布の型は不変とする。

さて、 t 年度の老人ホームの総費用(E_t)は、政府(中央及び地方)の負担金(G_t)と入所者からの料金収入(C_t)の和、すなわち、 $E_t = C_t + G_t$ である。この3つの要素の時系列変化を考えてみよう。 t 年度の総費用 E_t の対前年増加率が e_t であるとする。すなわち、

$$E_t = (1 + e_t)E_{t-1} \dots\dots\dots(1)$$

$$e_t = (E_t - E_{t-1})/E_{t-1}$$

である。そこで、料金収入の対前年増加率が \dot{C}_t であるとするれば(1)式は次のように書き変えることができる。

$$E_t = (1 + e_t)E_{t-1}$$

$$= (1 + \dot{C}_t + e_t - \dot{C}_t)E_{t-1}$$

$$= (1 + \dot{C}_t)E_{t-1} + (e_t - \dot{C}_t)E_{t-1} \dots\dots\dots(2)$$

ところで、 $E_{t-1} = C_{t-1} + G_{t-1}$ である。これを(2)式右区第1項に代入すると、

$$E_t = (1 + \dot{c}_t)C_{t-1} + (1 + \dot{c}_t)G_{t-1} + (\dot{e}_t - \dot{c}_t)E_{t-1} \dots \dots (3)$$

となる。(3)式の右辺第1項 $(1 + \dot{c}_t)C_{t-1}$ はt年度の料金総額 C_t を意味する。したがって、t年度の政府負担金 G_t はその残りであって次式のとおりである。

$$G_t = (1 + \dot{c}_t)G_{t-1} + (\dot{e}_t - \dot{c}_t)E_{t-1} \dots \dots (4)$$

以下(4)式にもとづいて推論を進めることにする。(4)式から G_t の変化には次の3つの場合のあらることがわかる。

- ① $\dot{e}_t = \dot{c}_t$ の時 $G_t = (1 + \dot{c}_t)G_{t-1}$ となる。この時、政府負担金の総費用に占る割合は前(t-1)と変わらない。
- ② $\dot{e}_t > \dot{c}_t$ の時 $G_t > (1 + \dot{c}_t)G_{t-1}$ となる。この時、政府負担金の割合は大きくなる。
- ③ $\dot{e}_t < \dot{c}_t$ の時 $G_t < (1 + \dot{c}_t)G_{t-1}$ となる。この時、政府負担金の割合は小さくなる。

論理的にはこの3つの場合はいずれも可能なのであるが、現実にはどの場合の出現可能性が高いだろうか。結論から先にいえば、現実性の高いのは②の場合、すなわち、老人ホーム総費用の増加率 \dot{e}_t が料金収入の増加率 \dot{c}_t よりも大きい時であり、現行のシステムで料金が公正に改定されていく限り、政府負担金の割合は年々大きくなり、料金収入の割合は小さくなるだろう。

その理由は、老人ホームという事業の性質にある。つまり、老人ホームは労働の投入率が著るしく高い労働集約的的事业であり、これの運営に要する費用の大半は人件費である。その残りが食料等の一般消費物資の購入に充てられる。したがって、老人ホーム費用の主なインフレーターは賃金上昇率となる。これに対して、入所者の料金負担の源泉である年金は消費者物価上昇率に依存して増加する。 \dot{e}_t が大きいのか \dot{c}_t が大きいのかという問題は、賃金上昇率が大きいのか消費者物価上昇率が大きいのかという問題に置き換えることができるのである。労働者の実質賃金の確保と生活水準の向上という2つの要求を満たすためには、賃金は物価の上昇以上に上昇しなければならない。したがって、

表3 年金と料金の変動モデル：数字例

(ケース1) 年金10%上昇：料金表変化なしの場合

収入	料金	人数	料金計	収入	料金	人数	料金計
年	円	人	円	年	円	人	円
30	1,000	5	5,000	30	1,000		
31	1,100	4	4,400	31	1,100		
32	1,200	3	3,600	32	1,200		
33	1,300	2	2,600	33	1,300	5	6,500
34	1,400	1	1,400	34	1,400	4	5,600
35	1,500			35	1,500	3	4,500
36	1,600			36	1,600	2	3,200
37	1,700			37	1,700	1	1,700
38	1,800			38	1,800		
39	1,900			39	1,900		
料金総額			17,000	料金総額			21,500

(ケース2) 年金、料金共に10%上昇した場合

収入	料金	人数	料金計	収入	料金	人数	料金計
年	円	人	円	年	円	人	円
30	1,000	5	5,000	30	1,100		
31	1,100	4	4,400	31	1,210		
32	1,200	3	3,600	32	1,320		
33	1,300	2	2,600	33	1,430	5	7,150
34	1,400	1	1,400	34	1,540	4	6,160
35	1,500			35	1,650	3	4,950
36	1,600			36	1,760	2	3,520
37	1,700			37	1,870	1	1,870
38	1,800			38	1,980		
39	1,900			39	2,090		
料金総額			17,000	料金総額			23,650

(ケース3) 年金、料金、課料最低限共に10%上昇した場合

収入	料金	人数	料金計	収入	料金	人数	料金計
年	円	人	円	年	円	人	円
30	1,000	5	5,000	30	0		
31	1,100	4	4,400	31	0		
32	1,200	3	3,600	32	0		
33	1,300	2	2,600	33	1,100	5	5,500
34	1,400	1	1,400	34	1,210	4	4,840
35	1,500			35	1,320	3	3,960
36	1,600			36	1,430	2	2,860
37	1,700			37	1,540	1	1,540
38	1,800			38	1,650		
39	1,900			39	1,760		
料金総額			17,000	料金総額			18,700

一般的には、老人ホームの労働集約性という性格から、政府負担金の割合は高くなることになる。しかし、料金が不公正に改定されたり、極端なインフレーションが続いたり、年金給付額が賃金上昇率を超えて大幅に改定されたりすると、 $\dot{e}_t < \dot{c}_t$ と

いう事態が生じ、料金収入の割合が高くなる。とりわけ注意を要するのは料金の改定であろう。

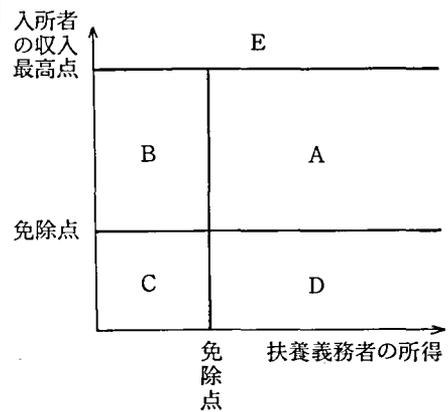
表3は、料金改定の3つのケースをモデル的に数字例として示したものである。この表では15人の入所者が収入に応じて料金を納入した初年度の料金総額は1万7000円である。ところが、改定方法の違いによって次年度になると、ケース1では2万1,500円、ケース2では2万3,650円、ケース3では1万8,700円と料金総額に差異が生ずる。筆者はくり返して公正な料金改定ということを強調してきたのであるが、ケース3のような改定が公正なものである。なぜなら、老人福祉法28条の規定では「負担能力に応じて、当該措置に要する費用の全部又は一部を徴収することができる」とされているのであり、負担能力を超えた徴収は許されていない。したがって年金が10%上昇したら、料金を10%引き上げるばかりでなく、課料最低限を10%引き上げなければならない。料金表の監視がとりわけ重要ということである。

老人ホームの職員配置基準を据え置いたままでも老人ホームの総費用の伸びは年金給付の伸びより高くなるのであるが、基準の改定によって費用の伸びは輪をかけて高くなるから入所者料金の費用構成比はますます小さくなる。このことが、老人ホーム改善に対する抑止圧力となることも危惧されるが、今回の措置が老人ホームを「収容の場」から「生活の場」へ高めて行くことを目的とする以上、こうした事態は当然の結果として甘受されなければならない性質のものである。入所者側からみれば、老人ホーム改善のための強力な武器を安く手に入れたということになる。

4 料金免除が大部分

新料金制度による歳入追加はどれ程の量になるだろうか。厚生省では初年度20億円程度と推計しているようであるが、負担能力に応じた傾斜料金であることから、料金収入は入所者の「対象収入」の分布と扶養義務者の所得の分布に依存して決まる。つまり、入所者の対象収入と扶養義務者の所得からなる座標は図6に示したA、B、C、D、Eの各領域のどこに最も多く分布するかということである。これは実証分析の課題に属するがある程度は予想は可能である。

図6 入所者と扶養義務者の負担関係



(説明)

	入 所 者	扶 養 者
A	負 担	負 担
B	負 担	免 除
C	免 除	免 除
D	免 除	負 担
E	全額負担	免 除

まず扶養義務者であるが、養護老人ホームに關しては、そもそも入所措置が低所得世帯の老人に限定されるのであるから扶養義務者の所得は免除点以下であるはずである。ただし、入所措置後の所得の変動ということはあるし、また近年のように所得税の課税最低限の据えおきが続くなどのことがあると、免除点を超える所得の扶養者が出現することになる。しかし、不動産の譲渡などによって所得が急激に増加するなど課税最低限を大幅に超える者は例外的なケースと考えられるから、扶養義務者の所得分布に与える影響は小さく、所得分布の型自体はさほど大きく変化することはないだろう。したがって、入所措置後に所得が変動するといっても一部の者が料金免除点をわずかに上回る程度のことと考えられる。ちなみに、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日現在で行った調査によれば、全道の老人ホーム入所者9,835人^(注1)に対して、料金を納入している扶養義務者数は2,307人であり、こ

れは、全入所者の23.5%にすぎない。残り76.5%は料金免除者である（これは旧制度の段階であるから扶養義務者が負担すれば入所者の負担の必要はなく、逆もまた真であるから、分母は9,835人でよい。ちなみに料金負担をした入所者は73人であり0.03%に当る）。

他方、入所者本人であるが、老齢福祉年金の年額は26万円であり、この額から必要経費を控除すれば課料最低限26万1円に満たなくなり福祉年金受給者は当然免除となる。国民年金についても対象収入の平均値が若干上方にシフトするだけであり大多数免除の事情はほとんど変わらないであろう。厚生年金、共済年金等の受給者の一部が料金負担をすることになるだろうけれども、現在の年金受給者の制度別分布を考えるとこれらの者は少数にとどまることは明らかである。すなわち、現在年金受給者の30%は福祉年金、45%が国民年金、15%が厚生年金という分布になっているので、大多数は料金免除水準の対象収入程度の者である。先に示した北海道社協の調査では、対象収入が1980年1月10日現在で26万円（免除点）以下の者は、全入所者のうち63.2%となっている。老人ホーム種別にみると養護老人ホームで67.0%、特別養護老人ホームで60.5%の者が料金免除者である。養護と特養の間で比率に若干の差があるが、入所要件に所得を問わない特養にしては免除者比率が意外に高いというべきではなかろうか。

ここで重要なことは、今後年金額が上昇しても、それに合わせて公正に料金表が改定される限り免除者比率は減少も増加もしないということである。もちろん、これは対象収入の型が変化しないと仮定した場合のことである。入所者が病気をして医療費を支払えば収入から控除されるが、ある年に全員病気になって次の年に病気にかからないとなると対象収入分布がかなり上方にシフトして料金負担者が多くなるだろうけれども、そのような仮定は非現実的である。有病率の範囲内において確率的に病気にかかるというのが現実的な見方であろう。あるいは有病率が年々上昇することになれば、免除者比率は年々高まって行くかもしれない。

こうして、入所者の対象収入と扶養義務者の所得からなる座標の大多数は、図5のC領域（免除

領域）に分布することになる。残り若干の者が、A、B、Dの各領域に、しかも原点寄りに分布することになるであろう。

このように考えてみると、「年金成熟化に伴い自立可能な老人が増加する」という審議会の前提自体も疑わしいものとして再検討してみる必要があるであろう。年金が物価にスライドして増額される限り名目額は上昇しても実質水準は不変なのであるから、自立能力が向上することにはならないのである。したがって、料金収入の比率を上昇させ、免除者比率を減少させるためには、年金額の大巾改定が必要であるが、かりにそうなったとしても、老人ホーム費用の増加率を超えた料金表の改定は不当であるから一定の限界があるわけである。

(注1) 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」1980.3.31

このデータは、全国社会福祉協議会福祉部 佐々木後一氏から提供されたものである。記して感謝の意を表する。

III まとめと文献リスト

以上、老人ホームの新料金制度について考えてきた。本稿は、社会福祉における料金導入の効果に関する理論面の検討の過程で、老人ホームの新料金制度を具体例として検討したものを独立させて研究ノートとしたものである。ロイ・パーカーによれば、社会福祉への料金導入は、多面的に分析するとマイナスの効果が大きく、結局は愚策であると結論されている。老人ホームの新料金制度が果して愚策であるか賢策であるかにわかに判断することは難しいけれども、少なくとも追加歳入の確保という点に関しては、対象収入認定に関して福祉事務所の事務量をいたづらに増加させただけに終りそうな感じである。もちろん、これは、料金表に対する国民の十分な監視あつてのことである。しかし、他方、新料金制度は、老人の自立意識を高め、老人ホームを暗いイメージから解放しスティグマを排除するとい

うシンボリックな機能も期待されているから、これらの総合的な判断のうえに立って議論されるべき問題である。しかし、その場合でも、料金問題に関する理論的な枠組の構成こそが重要であって、かかる枠組にもとづかない議論では、あまりに多くの変数が見落されることになりかねない。社会福祉における料金問題は1970年代中期以降から系統的研究が始まったばかりの新分

野であるだけに、未解決の課題が多く残されているが、ここでは、筆者の目にとまった関係文献のリストを示しておくことにする。したがって完全な文献リストではなく、研究の手はじめといったものであることをおことわりしておきたい。医療サーピスに関する料金研究はきわめて多いが、これは割受した。今後さらに拡充・整理して行くつもりである。

社会福祉と料金に関する文献リスト

- 1) Bird, R. M., Charging for public Services : a New Look at an Old Idea (Canadian Tax Foundation, 1977)
- 2) Davies, B., Unversality, Selectivity and Effectivness in Social Policy (Heinemann, 1978)
- 3) Davies, B., Policy Options for Charges and Means Tests, in Judge, K.ed.) Pricing the Social Services (Macmillan, 1980)
- 4) Harris, R, and Seldon, A . ., Pricing or Taxing ? Hobart Paper 71 (Institute of Economic Affairs, 1976)
- 5) James, E and Timms, N . . , Charging for Local Social Services, *public dministration*, 1962
- 6) Judge, K. and Matthews, J. Charges in Personal Social Services (Social Services Research Group, 1977)
- 7) Judge, K, Introducing Charges, in Judge, K., Rationig Social Services, (Heinemann, 1978)
- 8) Judge, K., Resource Allocation in The Welfare State, *Journal of social policy* Vo. 8, Part 3, 1979.
- 9) Judge, K, (ed.) Pricing the social Services, (Macmillan, 1980)
- 10) Judge, K., An Introduction to the Economic Theory of Pricing, in Judge, K., (ed.) Pricing the Social Services, 1980.
- 11) Paker, P.A., Charging for the Social Services, *Journal of Social Policy*, Vol. 5, no 4, 1976
- 12) Paker R.A., Policies. Presumptions and Prospects in Charging for the Social Services in Judge, K., (ed.) Pricing the Social Services, 1980
- 13) Report of the Committee of Inquiry into Local Government Finance, (Layfield Repoort) Cmnd 6453. HMSO, London, 1976
- 14) Rowley, C.K., and Peacock, A, Welfare Economics, A Liberal Restatement, (Martin Robertsor 1975)
- 15) Seldon, A., Charge (Temple Smith, 1977)
- 16) Stewart, M., Issues in Pricing Policy in Judge, K., Pricing the Social Services, 1980