

# 再分配政策と地方財政

別所俊一郎

一橋大学国際・公共政策大学院



## はじめに：地方財政の役割としての所得再分配

- 再分配政策の執行において地方財政が果たす役割は大きい
  - とくに現物給付

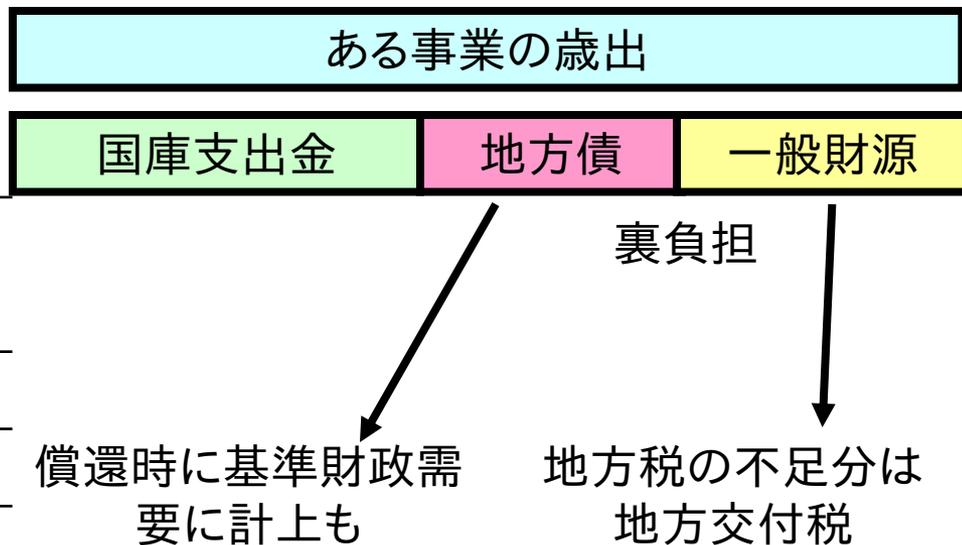
	中央政府	地方政府	社会保障 基金	うち地方
「受取」				
税	45.1	40.1		
社会負担			53.7	
資本移転	7.1	3.8		
「支払」				
集合消費支出	13.3	27.7		
総固定資本形成＋在庫品増加	4.2	10.9		
年金			46.1	4.4
医療・介護給付			32.4	26.6
その他社会移転・扶助給付	3.8	22.3	3.5	1.0
土地購入・移転支払	3.6	7.8		
純財産所得	5.1	2.7	-3.2	
政府内移転	40.1	-14.1	-26.0	
財政赤字	18.1	13.4	-1.0	

(出所) 2008年度, 名目SNA, (兆円)

## 地方向け補助金 (2009年度予算, 財務省資料, 兆円)

社会保障	12.9
高齢者医療	4.3
市町村国保	2.2
生活保護	2.1
介護保険	1.9
児童扶養手当など	0.7
障害者自立支援	0.7
児童手当	0.4
文教・科学振興	2.0
義務教育	1.6
公共事業	3.8
その他	0.8
合計	19.5

- ・ 再分配に関係するものが多い
  - 「国家の」施策の実施
  - 「国民の」権利の保障
- ・ 「地方」には地元負担



## 国と地方の役割分担(歳出)

	国	都道府県(地方)	市町村(地方)
安全秩序	外交, 防衛, 司法	警察	消防, 戸籍, 住民台帳
社会資本	高速自動車道 国道(指定区間) 一級河川管理	国道(その他)、都道府県道、 一級河川(指定区間)管理、 二級河川管理、港湾、公営 住宅、都市計画決定	都市計画事業(公園他)、市町 村道、準用河川管理、港湾、公 営住宅、上水道、下水道
教育	大学(国立)、私学助 成(大学)	高等学校、特殊教育学校、 小中学校教職員の給与・人 事、私学助成、大学(都道 府県立)	小学校、中学校、幼稚園、 大学(市立)
福祉衛生	社会保険、医師等免 許、医薬品許可免許、 その他基準の設置	生活保護(町村)、児童福 祉、高齢者保健福祉、保健 所	生活保護(市)、高齢者保健福 祉、介護保健、国民健康保健 (事務)、ごみ・し尿処理、保健 所
産業 経済	貨幣、関税、通信・郵 便、経済政策	地域経済振興、職業訓練、 中小企業指導	地域経済振興、農地利用調整

# 今日のおはなし

---

- 理論と実際?
- 所得再分配機能に着目した地方財政理論
  - Welfare competition: “Race to the bottom”
  - Welfare magnet
- 実証分析
  - Welfare competition
  - Welfare magnet
- Policy competition
  - 日本の具体例: 地方単独事業の存在
  - 就学援助
  - 乳幼児医療費助成
- Future research
  - Contract theory

## 地方財政の理論と実際？

---

- 地方政府の地域公共財を提供する主体としての側面が強調されすぎた？
  - That the standard fiscal federalism model builds on the false premise that a major task for local communities is the provision of local public goods sheds doubt on the relevance of the analytical results derived from this type of model. (Blomquist and Micheletto, 09 IER, p.544)
  - 日本においても所得再分配的な機能の執行/企画を多く担う
- 地方政府が所得再分配の機能を担うと何が起きるのか？
  - 一例としてのWelfare competition
- 地方政府は所得再分配機能を担うべきなのか？
  - どのようなときに？
  - 住民に「近い」:情報面での優位, captureの可能性
  - 共同体の広がり
  - 補助金の設計

## Welfare competition, race-to-the-bottom

- 基本的なモデル (Dahlberg and Edmark 08, JPubE)
  - 2地域 (A, B), rich (定住, 人口 $M$ ) & poor (移住, 人口  $N = N_A + N_B$ )
  - Poorは給付 $B$ を受け取り, richがその財源を支払う  $x_i = y - (N_i B/M)$
  - 給付 $B$ はrichが効用最大化して決定  $U_i = U_i(x_i, B)$
  - 移住がなければ給付 $B$ : 地域のpoor人口 $N_i$ , rich人口 $M$ , 所得 $y$ に依存
  - 移住があれば → poor人口 $N_i$ は他地域の給付水準に依存
  - 給付水準が他地域の給付水準に依存
- Poorが移住可能なNash均衡では
  - 給付 $B$ は社会的な最適水準よりも低くなりがち
  - Poorの移住: welfare migration
    - 限界的な給付の増額がpoorの流入を招く
- 仮定
  - 受給者は給付水準に応じて移住
  - 意思決定はrichのみが行う

## Welfare competitionの実証分析

---

- サーベイ: Brueckner (00, Southern EJ)
- アメリカAFDC (Aid to Families with Dependent Children)
  - Figlio et al. (99, JUE): AFDCと食料切符, 1983-94, 48 states, 1ドル→90セント
  - Saavedra (00, JUE): AFDC, 1985, 90, 95, 弾力性で0.42-0.72
- イギリス (Revelli 06, JPubE)
  - 受給者1人当たりpersonal social service, 2001-04, 146 local authorities
  - 2001/02では弾力性は0.2, 2003/04では0.1へ下落
- スウェーデン (Dahlberg and Edmark 08, JPubE)
  - 1人当たりwelfare benefit, 1990-94, 280 municipalities
  - 周囲の平均給付額が100 SEK下がれば, 自地域は40 SEK下げる
- ノルウェイ (Fiva and Rattsø 06, EJPE)
  - 標準的な受給者のwelfare benefit規定額, 1998, 433 municipalities
  - 周囲の平均給付額が1000 NOK下がれば, 自地域は800 NOK下げる

# Welfare competitionの実証方法

- 線形の反応関数の推定

$$B_i = \gamma \sum_{j \neq i} w_{ij} B_j + X_i \beta + \varepsilon_i$$

- $\gamma$ : 反応関数の傾き → プラスであれば race-to-the-bottom の可能性
- $w_{ij}$ : 隣接ウェイト (和が1)
- $X_i$ : その他の説明変数
- $\varepsilon_i$ : 誤差項 (空間的自己相関が仮定/検定されることも)

- OLSは一致性を持たない

- もし地方政府間に戦略的關係があれば, それぞれの $B$ は同時決定
- $B_j \rightarrow B_i$  であり, また,  $B_i \rightarrow B_j$  も成り立つ
- 計量経済学的な意味での内生性の存在

- 対処方法

- 操作変数法 (e.g., Kelejian and Prucha 98, JREFE) → 操作変数はどこから?
- 最尤推定
- 構造推定 (structural estimation) → 効用・情報等にいろいろな仮定

# Welfare competitionの実証方法

---

- 操作変数の選択
  - 隣接した地域の外生変数 ( $\sum w_{ij} X_j$ ): Revelli (06, JPubE), Saavedra (00, JUE), Fiva and Rattsø (06, EJPE)
  - 隣接した地域の労働市場の変数: Figlio et al. (99, JUE)
  - Refugee placement (外生的なpoorの増加): Dahlberg and Edmark (08, JPubE)
- 一致推定量が得られたとき, 原因を識別できるか?
  - Brueckner (03 IRSR), Revelli (05 ITAX)
  - 直接的な戦略的補完? (constraints)
  - ヤードスティック競争? (expectations)
  - 技術的外部性? (preference)
  - 共通のマクロショック? 中央政府による制御?
- 操作変数の選び方, 制度要因による識別
  - パフォーマンス評価の導入による係数の低下 → ヤードスティック競争の存在を示唆 (Revelli 06, JPubE)
  - 上位政府の行動 (Revelli 03, JUE)

## 政策競争／政策反応の実証分析

---

- 反応関数の推定という点では共通点が多い
  - － サーベイとして, 林・西川 (06, フィナレビ)
- 課税競争
  - － 国・地方ともに数多い
  - － 水平的競争, 垂直的競争
- 支出競争／支出のスピルオーバー
  - － Case et al. (93, JPubE), Baicker (05, JPubE), Moscone et al. (07, JHE), Costa-Font and Pons-Novell (07, HE), Foucault et al. (08, PC)
  - － 公立学校のインプット (Millimet and Rangaprasad 07, RSUE)

## Welfare magnet

---

- Welfareの水準が変化すると移住が起きるか?
  - 存在はするようだが, 初期の研究には手法上の問題 (Meyer 00, wp)
  - 近年の研究でも存在を確認
  - McKinnish (05, JHR; 07, JPubE): 州境に近い地域と遠い地域では移住のコストが異なることを利用して識別
- Welfare magnetを認識して(思い込んで?) welfare competitionが起きるか?
  - 各地域の政策は移住と同時決定
  - Fiva (09, JPubE): このような内生性を考慮した居住地選択の実証
    - ノルウェイ, 1995-2001, 430 local governments
    - 操作変数: 中央政府によるwelfare benefit normの規定
- Welfare competitionを他の要因から識別する間接の証拠になりうる

# 日本での地方政府間関係の実証

---

- 地方政府の行動についての統計的実証
  - 多いが、おもったほど多くないかもしれない
- 垂直的政府間関係に着目が集まっていた？
  - 補助金/交付金改正の影響
  - ソフトな予算制約問題
- 支出競争／相互連関
  - 塚原 (92, 季刊社会保障研究) : 東京23区の高齢者福祉施策の「伝播仮説」
  - 伊藤 (02) 『自治体政策過程の動態』: 波及
  - 鷺 (05) : 固定資産税
  - 西川 (06, 日経研究) : 保険料-保険税選択に先行近隣効果
  - 中澤 (07, 日経研究) : 市町村, ホームヘルプサービスに「相互参照行動」
  - 菅原・國崎 (06), 大島・國崎・菅原 (08) → 支出, 正の反応関数
  - Bessho and Terai (08, wp) → 工業団地投資, 正の反応関数

# 日本でのwelfare competition?

---

- 生活保護の執行主体としての地方政府
  - Race-to-the-bottom?
  - 逸話的な証拠はいくつか?
- 福祉政策・所得再分配政策での競争
  - 地方単独事業
  - 「上乘せ」「横だし」
  - 条例の制定
  - Race-to-the-bottomとは異なったメカニズム?
- 政策的重要性
  - 「地方分権」が所得再分配の面でどのような影響を与えるのか?
  - 垂直的財政移転のあり方

## 社会保障分野における補助事業・単独事業

- 単独事業は建設事業に限らない: 社会保障分野でも
- 全国知事会(09年7月)推計
  - 地方財政の展望と地方消費税特別委員会「住民サービス確保のための地方消費税引き上げに向けた提言」
  - 2009年度当初ベース

法令等に基づく義務的経費 (国民健康保険, 後期高齢者医療, 介護給付費, 児童手当, 児童扶養手当, 生活保護費 ほか)	116,000億円
国補助により全国的に推進されている経費 (救急運営費, 特定疾患, 介護予防, 障害者施設運営費, 放課後児童クラブ, 母子家庭支援 ほか)	11,400億円
地方が共通の住民ニーズにより実施している経費 (乳幼児・重度心身障害者・母子家庭等医療費助成, 病院会計繰出金, 老人福祉施設運営費, 小規模授産所運営費, 保育所運営費, 児童相談所活動費 ほか)	45,000億円

# 所得再分配政策における地方政府間の差異

---

- 就学援助
  - 湯田(09)『知られざる就学援助—驚愕の市区町村格差』
  - Hayashi and Kobayashi (10, 日経学会)
- 乳幼児医療費助成: 岩本(09, 公共選択学会), 西川(09, wp?)
  - 高齢者医療費助成との関係?
- 予防接種助成: 任意接種に対して
  - 予防接種は保険医療ではない
  - インフルエンザ
  - 子宮頸がん
- 障害者施策

# 就学援助

---

- 就学援助とは
  - － 経済的に厳しい家庭に学校給食費や学用品費等の一部を補助する制度
    - 生活保護世帯に対する「要保護」と「要保護に準ずる程度に困窮している」子どもへの「準要保護」
    - 「要保護」には国庫補助
    - 「準要保護」への国庫補助は2004年度までで廃止（一般財源化）
- 地方自治の裁量であり、市区町村の判断で実施
  - － 学校教育法19条：経済的理由によつて、就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。
  - － 「準要保護」の認定基準や給付内容に違い
  - － 毎日新聞調査（2010年1月）：準要保護の所得基準／生活保護基準
    - 多くの自治体が1.2～1.3倍以下
    - 1.5倍：福島、宇都宮市
    - 1.0倍以下：大阪、横浜、名古屋、堺、川崎、千葉、和歌山、佐賀。

## 就学援助：運用面でも違い

- 人口規模によって運営面でも差異

	8000人 未満	2万人 未満	5万人 未満	15万人 未満	70万人 未満	70万人 以上	特別区
事務取扱要綱・手引きがない	35.6	29.5	22.0	17.0	0.0	0.0	5.3
制度広報をしない	26.6	13.1	11.2	3.2	0.9	0.0	0.0
制度案内書を配布しない	33.3	26.2	23.2	16.3	5.2	0.0	0.0
制度案内書を全数配布する	47.5	44.7	43.2	47.3	72.4	76.5	94.7
所得基準額を明示する	7.9	7.6	15.8	21.6	50.9	76.5	100.0
民生委員が設定にかかわらない	27.4	18.1	24.3	32.2	39.7	70.6	100.0

- 「特集 子ども格差」『週刊東洋経済』第6142号, 2008年5月, p.79
- 湯田伸一「2007年市区町村における就学援助制度の運用実態に関する全国調査」において有効回答を得た自治体に占める当該運用を行っている自治体の割合。

- 小林・林(2010):一般財源化の効果
  - 市町村別の運用の違いを拡大
  - 就学援助給付の引き下げ

# 例：医療費助成

- 政令市・特別区のなかでも差
  - 週間東洋経済2010年6月12日
  - 都道府県の施策に対して市町村も設定
- 複雑な制度
  - 助成対象年齢：外来・入院
  - 入院時の食事助成
  - 所得制限
  - 現物給付 v. 償還払い

■ 政令指定都市、特別区の子どもの医療費助成

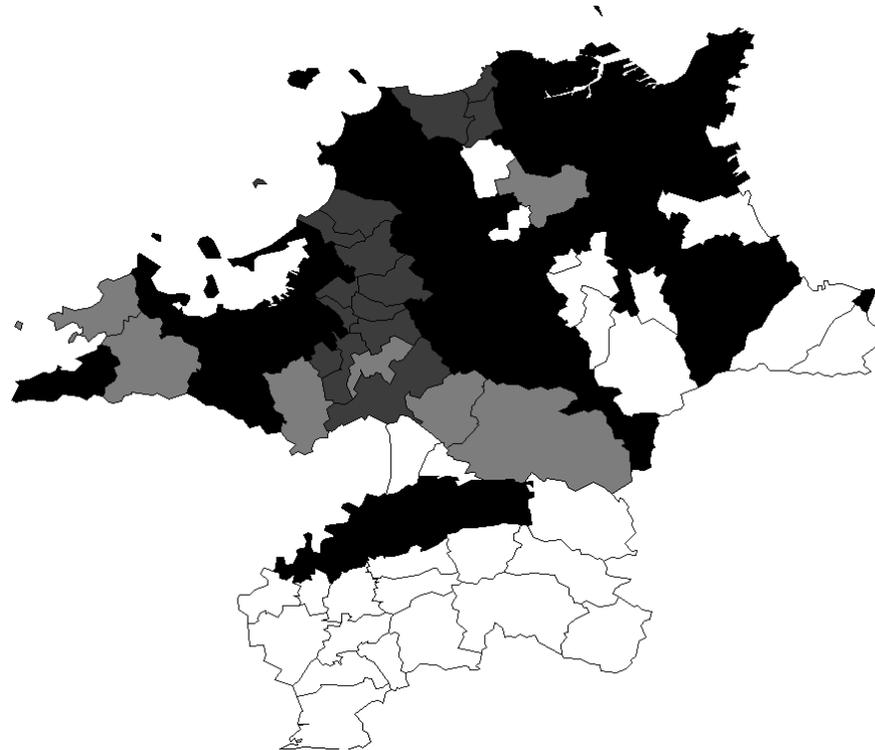
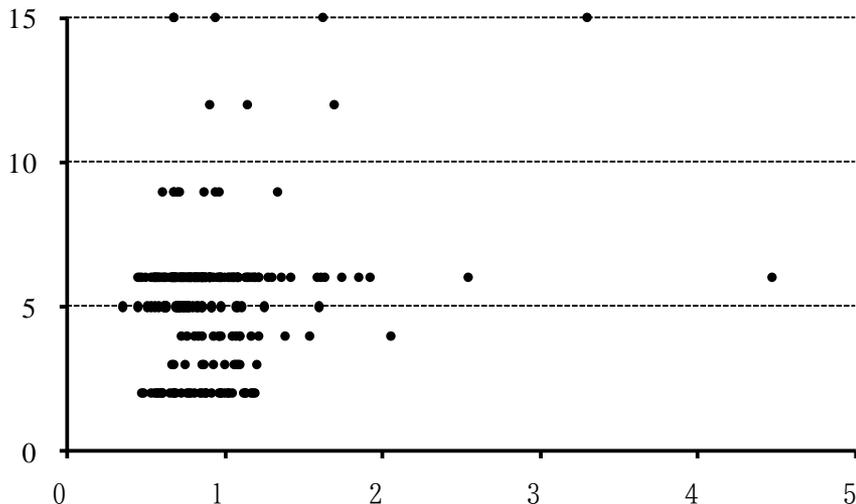
都道府県名	市区名	通院費助成の対象年齢	入院費助成の対象年齢	入院時食事助成の有無	所得制限	一部自己負担
東京都	足立区	中学卒業まで	中学卒業まで	×	なし	なし
	世田谷区	中学卒業まで	中学卒業まで	○	なし	なし
北海道	札幌市	就学前	小学卒業まで	×	あり	就学前は初診時のみ580円自己負担。小学生は入院費の1割を自己負担、月4万4400円以上支払った場合は残りを助成
宮城県	仙台市	就学前	就学前	×	あり	なし
埼玉県	さいたま市	中学卒業まで	中学卒業まで	○ (食事療養標準負担額の1/2)	なし	なし
千葉県	千葉市	就学前	中学卒業まで (今年10月から)	○	なし	通院1回・入院1日200円を自己負担。残りを助成。調剤薬局は負担なし
神奈川県	横浜市	就学前	中学卒業まで	×	1歳以上あり	なし
	川崎市	就学前	中学卒業まで	×	1歳以上あり	なし
	相模原市	小学3年まで	小学3年まで	×	1歳以上あり	なし
新潟県	新潟市	小学3年まで	小学卒業まで	×	1歳以上あり	通院1回530円(ただし月5回目以降は無料)、調剤薬局は負担なし。入院は1日1200円を自己負担
静岡県	静岡市	就学前	中学卒業まで	×	なし	通院1回500円(ただし月5回目以降は無料。0歳は1回目から無料)。調剤薬局、入院は負担なし
	浜松市	中学卒業まで	中学卒業まで	×	なし	通院1回500円(ただし就学前までは、月5回以降無料)、入院1日500円、調剤薬局は負担なし
愛知県	名古屋市	小学卒業まで	中学卒業まで	×	なし	なし
京都府	京都市	就学前	小学卒業まで	×	なし	通院は0~3歳1カ月200円(1医療機関ごと)、4歳~就学前は月3000円まで自己負担。入院は1カ月200円(1医療機関につき)まで自己負担
大阪府	大阪市	就学前	小学卒業まで	○	あり	通院・入院1日500円は自己負担(1医療機関ごと)。月3回・3日以降は負担なし。合算で月2500円を超えた場合、それ以上は負担なし
	堺市	中学卒業まで (今年7月から)	中学卒業まで (今年7月から)	○	なし	通院・入院1日500円は自己負担(1医療機関ごと)。月3回・3日以降は負担なし。合算で月2500円を超えた場合、それ以上は負担なし。調剤薬局は負担なし
兵庫県	神戸市	小学3年まで	中学卒業まで	×	1歳以上あり	通院1日800円自己負担(1医療機関ごと。月3回以降は無料)。0歳児はなし。入院はなし
岡山県	岡山市	就学前	中学卒業まで	×	なし	なし
広島県	広島市	就学前	就学前	×	あり	通院は初診算定時に1日500円(2回目以降は無料。月4日限度)自己負担。調剤薬局、入院は負担なし
福岡県	北九州市	就学前	小学3年まで	×	3歳以上あり	小学1~3年は入院1日500円を自己負担(1医療機関ごと。月8日以上の方は負担なし)。調剤薬局は負担なし
	福岡市	就学前	就学前	×	なし	なし

## 医療費助成:九州地方の例

- 外来で乳幼児医療費助成が適用される上限年齢
  - 白地は市町村独自の施策を持っていない市町村(2歳)
  - 灰色が濃くなる順に, 3歳, 4歳, 6歳
  - 地域性?

- 市町村の状況とも関係

- 税収?



## 医療費助成:九州地方の例

- 「未就学児」までの支援がひとつの目安？
  - 外来の場合

年齢	福岡	佐賀	長崎	熊本	大分	宮崎	鹿児島	合計
2歳	25	1				10		3
3歳	7			1		4		11
4歳	14	2				2		18
5歳							38	28
6歳	20	17	23	33	18	13	6	103
9歳				7			2	9
12歳				2		1		3
15歳				5		0		5
単独なし	25	1	21	1	6	7	10	71
合計	66	20	23	48	18	30	46	251

## 医療費助成:九州地方の例

- 市町村独自の年齢の引上げ幅を決める要因?
  - 簡単な回帰分析, 被説明変数: 外来の上限年齢の引上げ幅
  - 説明変数: 小学校児童比率, 1人当たり税収, 県の上限年齢, 周囲の上限年齢
  - 「周囲」は市町村の重心間の距離で測定
  - 推定方法は2SLS

- 推定結果
  - 児童が多いと少ない
  - 税収が多いと多い
  - 県の上限年齢が高ければ少ない
  - 周囲の上限年齢とは無関係
    - 水平的よりも
    - 垂直的な代替関係?

	外来上限年齢	
小学校児童比率	-0.452	*
1人当たり税収	1.216	***
県の上限年齢	-0.625	***
周囲の上限年齢	0.125	
定数	5.240	***
1 <sup>st</sup> stage F-stat	158.5	
Sargan stat	1.11	
観測値数	251	

## Future research

---

- 地方政府の所得再分配政策
  - 所得再分配政策についても「分権」の方向性
  - 地方政府は所得再分配政策にかなりの責任と独自性
- 決定メカニズムの識別
  - 技術的外部性 (preference)
  - 地方政府間での政策競争 (constraints)
  - ヤードスティック競争・模倣 (expectation)
  - 上位・下位政府との関係
- 識別のための間接的な証拠
  - 移住の決定要因
  - 選挙結果
- 地方政府による所得再分配の帰結・評価

## Future Research...

---

- どうやって決まっているのか
  - 地域内での異質な主体を想定する必要
  - 再選動機
  - 利益団体
  
- どうやって決めるべきなのか
  - 契約理論的なアプローチ: ソフトな予算制約で活躍
  - 地方政府の情報の優位性: Blomquist and Micheletto (09, IER)
  - 中央と地方の関係: Konishi (10, 日経学会), Bessho and Terai (10, 日経学会)