

# 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

## I はじめに

日本の地方政府はさまざまな業務を行っている。なかでも所得再分配の執行において地方政府の果たす役割は大きい。表1は国民経済計算を用いて政府の部門別の受取りと支払いを示しているが、医療・介護給付、その他の社会移転・扶助給付のかなりの部分が地方政府から支出されていることが分かる。また、中央政府から地方政府への補助金も多くの部分が社会保障や義務教育といった所得再分配的な側面を持つ政策に関連している(表2)。Blomquist and Micheletto (2009) が指摘しているように、これまでの地方財政理論は、地域公共財を提供する主体としての地方政府の役割を強調しすぎたかもしれない。日本に限らず、地方政府はしばしば所得再分配政策の企画や執行を担っているから、地方財政理論は、どのようなときに地方政府がその執行を行うべきなのか、あるいは財政移転の設計をいかにすべきなのか、に対してより関心を注ぐべきかもしれない。その際には、住民に「近い」政府としての地方政府が持つであろう情報面での優位性、逆に取り込まれる(captured)の可能性、行政区画と共同体の広がりの違いを考慮する必要がある。本報告では、所得再分配機能に着目した地方財政理論の実証研究のいくつかの実証分析の論点を概観するとともに、日本での分析の必要性を2つの事例を通して指摘したい。

## II 福祉競争の理論と実証

地方政府が所得再分配政策を担ったときに懸念される帰結のひとつは底辺への競争(race-to-the-bottom)と呼ばれる福祉競争(welfare competition)である。この帰結は次のような2地域モデルで説明される(e.g., Dahlberg and Edmark 2008)。それぞれの地域には裕福な住民が定住しており、貧しい人々は地域間を移動するとしよう。貧しい人々はどちらの地域に住むか決めることができ、住んでいる地域の給付の受給者となる。給付額は地域に定住している裕福な住民への課税によって賄われ、裕福な住民がその大きさを決定する。裕福な住民の効用は自らの税引後所得と1人当たり給付額の増加関数である。給付額の変更は受給者の移住を誘発するから、自地域の最適な給付額は他地域の給付額に依存する。いま、ある地域の裕福な住民が給付額を少し増加させたとしよう。この増加は直接に住民の効用を増加させるとともに、給付のための税の増加を通じて効用を減少させる。税の増加の効果は、受給者の自地域への流入を通じて増幅される。そ

れゆえ、両地域の裕福な住民が、相互に相手の給付額を所与として自地域の給付額を決めるとき、Nash 均衡では給付額は社会的な最適水準よりも低くなりがちである。給付額の増加は、受給者の流出を通じて他地域住民の効用を増加させるという正の外部性を持つため、給付が過少になるともいえよう。このようにして、給付額の引下げ競争が発生する。

福祉競争の存在については 90 年代から実証研究が進められている (e.g., Brueckner 2000). Figlio et al. (1999) と Saavedra (2000) はアメリカの AFDC (Aid to Families with Dependent Children) を検討し、周囲の給付水準が自地域の水準に大きな正の影響をもたらすとしている。Revelli (2006) はイギリスの個人社会サービス (personal social service) を、Dahlberg and Edmark (2008) はスウェーデンの 1 人当たり福祉給付 (welfare benefit) を、Fiva and Rattsø (2006) はノルウェイの福祉給付の標準的規定額を対象に、周囲の地方政府からの影響を検討し、正の効果を確認している。周囲の平均給付額が 100 クローネ下がるときの自地域の下げ幅は、Dahlberg and Edmark (2008) では 40 クローネ、Fiva and Rattsø (2006) は 80 クローネと推定している。

このような福祉競争の実証は、しばしば反応関数の推定を通じて行われる。すなわち、自地域の給付額を被説明変数とし、周囲の給付額の平均値を説明変数とする回帰分析が行われ、その係数が正であれば福祉競争の存在が示唆される。このような回帰分析では通常の最小 2 乗法は一致推定量を与えない。地方政府間に戦略的依存関係があれば、周囲の給付額は自地域の給付額に影響するとともに、自地域の給付額は周囲に影響するから、逆の因果による内生性が発生しているためである。内生性へ対処する一般的な方法は操作変数法である。除外される操作変数としては、周囲の地域の外生変数 (Revelli 2006, Saavedra 2000, Fiva and Rattsø 2006) や周囲の労働変数 (Figlio et al. 1999), あるいは外生的な難民の増加 (Dahlberg and Edmark 2008) が用いられている。一致推定量が得られ、その係数が正であってもそれだけでは福祉競争とその他の仮説を識別できないことには留意する必要がある (Brueckner 2003, Revelli 2005)。移住を通じた直接的な戦略的補完ではなく、ヤードスティック競争の結果かもしれない、なんらかの技術的外部性によるものかもしれない。あるいは、共通のマクロショックや中央政府による制御の帰結の可能性もある。それゆえ、仮説の識別のためには操作変数の選択 (Revelli 2006) や上位政府に関する情報の活用 (Revelli 2003) 等を行う必要がある。

福祉競争は受給者の移住を前提としているから、給付額によって移住が起きていれば、福祉競争を他の要因から識別する間接的証拠になりうる。近年のいくつかの研究は福祉の充実が移住を誘発する (welfare magnet) の存在を確認している (McKinnish 2005, 2007, Fiva 2009)。

福祉競争の実証研究は、課税競争を含む政策競争や政策反応の研究の一部である。政策競争の実証研究については林・西川 (2006) がサーベイしており、日本でもいくつかの蓄積がある。塚原 (1992) は東京 23 区の高齢者福祉施策の伝播仮説を検定している

し、伊藤（2002）は条例の制定等の波及を検討している。その後、税について鷺（2005）や西川（2006）、支出について中澤（2007）や菅原・國崎（2006）、Bessho and Terai（2010）が相互連関を確認している。また Kawase and Nakazawa（2009）は介護サービスに誘発される移住を検討している。

### III 日本の地方政府の所得再分配政策

塚原（1992）や中澤（2007）といった研究の存在が示唆するように、日本においても福祉競争は存在するかもしれない。所得再分配政策のあり方は中央政府が規定する部分が多いものの、「上乘せ」や「横だし」といった地方単独事業の余地もあるし、所得再分配政策にはしばしば執行面で裁量の余地があるからである。全国知事会（2009）は地方が共通の住民ニーズにより実施している経費が4.5兆円あると推計しているし、生活保護の執行における底辺への競争についての逸話はいくつか聞かれる。本報告では、地方によって水準が異なる所得再分配政策として就学援助と医療費助成を取り上げる。

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であり、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」に分類できる。この制度は学校教育法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）に基づく制度であり、準要保護の認定水準や給付内容の決定は地方政府の裁量に任されている。2010年1月の毎日新聞調査によれば、準要保護の所得基準と生活保護基準の比率は、1.0倍から1.5倍までのばらつきがある。湯田（2009）は、人口規模によって運営面でも差が生じていることを指摘している（表3）。

Hayashi and Kobayashi（2009）は2005年の一般財源化の影響を検討している。

医療費助成は、都道府県と市町村の双方によって行われていることに加え、助成対象年齢が外来と入院で異なったり、入院時の食費が対象になったり、所得制限があったり、現物給付と償還払いの差があったりするために市町村間で細かな差が多くある。表4は外来で乳幼児医療費助成が適用される上限年齢の分布を九州地方について示したものである。太字は各県の対象上限年齢を示している。独自の助成制度を持たない市町村が約1/4あるが、多くの市町村で上限年齢の引き上げを行っていることが見てとれる。市町村の助成を含めたときの上限年齢の分布は6歳に集まっており、未就学児への支援がひとつの目安になっているとも推測される。

図1は、外来の適用上限年齢の分布を福岡県についてみたものである。県北東部・中部には上限を6歳に引き上げている市町村が固まっている一方で、県南部には独自の助成制度を持たない市町村が集まっているように見える。そこで、沖縄を除く九州地方の市町村をサンプルとして、前述した反応関数の推定を2段階最小2乗法によって試みた。被説明変数は外来の上限年齢の県と比べた引き上げ幅であり、周囲の平均値以外の説明変

数として、小学校児童比率、1人当たり税収、県の上限年齢を用いた。周囲の平均値の  
には、市町村の重心間の距離を用いた加重平均値を用いている。推定結果は表5のと  
おりである。操作変数は適切に選ばれているようだが、周囲の平均値の影響は統計的  
には有意には検出されなかった。むしろ、上位政府である県の設定している上限年齢と負の  
相関が検出され、助成制度の設計において垂直的な代替関係の存在が示唆された。また、  
児童比率が高ければ上限年齢が低くなり、税収が多いと高くなる傾向が認められた。こ  
のことは地方政府の財政状況の影響を示していると考えられる。

#### IV おわりに

本報告は、地方政府の行う所得再分配政策にかんする分析の必要性を訴えることを意  
図している。日本においても地方政府はすでに所得再分配政策の執行において大きな役  
割を果たしており、地方単独事業を通じて独自性を発揮している。地方分権の潮流のな  
かで、所得再分配的な施策についてさらなる分権が行われる可能性もある。地方分権が  
日本全体の所得再分配にもたらす帰結の評価という政策的な重要性も高いだろう。

地方政府の行う所得再分配政策については福祉競争という仮説が提案されており、そ  
の実証分析の蓄積もある。しかし、政策競争仮説を、技術的外部性・ヤードスティック  
競争や模倣・マクロショックや中央政府の統制といった他の仮説から識別するのは必ず  
しも容易ではない。また、福祉競争が底辺への競争（race-to-the-bottom）を念頭におい  
ているのに対し、日本の福祉政策ではより高い水準への競争（race-to-the-top）が行われ  
ているかもしれない。したがって、地方政府の所得再分配政策を規定する要因について  
の検討が進められる必要がある。首長の政治的動機や地域内の利益団体、「高度な融  
合」と呼ばれる中央-地方政府間関係、住民・地方政府・中央政府間の情報の非対称性  
等の役割も無視できまい。これらの分析は、よりよい分権の設計に資するように思われ  
る。

#### 参考文献

- Blomquist, Sören, Luca Micheletto. 2009. Nonlinear income taxation and matching grants in a federation with decentralized in-kind transfers. *International Economic Review* **50(2)**, 543-575.
- Bessho, Shun-ichiro and Kimiko Terai. 2010. Competition for private capital and central grants: the case of Japanese industrial parks. *Economics of Governance*, forthcoming.
- Brueckner, Jan K. 2000. Welfare reform and the race to the bottom: Theory and evidence. *Southern Economic Journal* **66(3)**, 505-525.
- Brueckner, Jan K. 2003. Strategic interaction among governments: An overview of empirical studies. *International Regional Science Review* **26(2)**, 175-188.
- Dahlberg, Matz, Karin Edmark. 2008. Is there a "race-to-the-bottom" in the setting of welfare benefit levels? Evidence from a policy intervention. *Journal of Public Economics* **92**, 1193-1209.
- Figlio, David N., Van W. Kolpin, William E. Reid. 1999. Do states play welfare games? *Journal of Urban Economics* **46**, 437-454.
- Fiva Jon H. 2009. Does welfare policy affect residential choices? An empirical investigation accounting for policy endogeneity. *Journal of Public Economics* **93**, 529-540.

- Fiva, Jon H., Jørn Rattsø. 2006. Welfare competition in Norway: Norms and expenditures. *European Journal of Political Economy* **22**, 202-222.
- Hayashi, Masayoshi and Yohei Kobayashi. 2009. The effects of central grants on decentralized social programs: Post-2005 school expense assistance in Japan. *Global COE Hi-Stat Discussion Paper Series* 118.
- Kawase, Akihiro and Katsuyoshi Nakazawa. 2009. Long-term care insurance facilities and interregional migration of the elderly in Japan. *Economics Bulletin* **29(4)**, 2981-2995.
- McKinnish, Terra. 2005. Importing the poor: Welfare magnetism and cross-border welfare migration. *Journal of Human Resources* **40(1)**, 57-76.
- McKinnish, Terra. 2007. Cross-border welfare migration: New evidence from micro-Data. *Journal of Public Economics* **91(3-4)**, 437-50.
- Revelli, Federico. 2005. On spatial public finance empirics. *International Tax and Public Finance* **12**, 475-492.
- Revelli, Federico. 2006. Performance rating and yardstick competition in social service provision. *Journal of Public Economics* **90**, 459-475.
- Saavedra, Luz Amparo. 2000. A model of welfare competition with evidence from AFDC. *Journal of Urban Economics* **47**, 248-279.
- 伊藤修一郎. 2002. 自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及. 慶應義塾大学出版会.
- 鷺明美. 2005. 市町村における固定資産税率の超過課税の分析. mimeo.
- 菅原宏太・國崎稔. 2006. 財政競争の実証分析—日本の都道府県のケース—. 愛知大学経済論集 **171**, 1-29.
- 全国知事会. 2009. 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」
- 塚原康博. 1992. 社会福祉政策の導入と伝播—先行要件仮説と伝播仮説の統合と検証. 季刊社会保障研究 **28(2)**, 173-181.
- 中澤克佳. 2007. 市町村高齢者福祉政策における相互参照行動の検証—ホームヘルプサービスの供給水準の事例研究. 日本経済研究 **57**, 53-70.
- 西川雅史. 2006. 保険税と保険料—国民健康保険制度における自治体の制度選択. 日本経済研究 **55**, 79-98.
- 西川雅史・林正義. 2006. 政府間財政関係の実証分析. フィナンシャルレビュー **82**, 197-222.
- 湯田伸一. 2009. 知られざる就学援助—驚愕の市区町村格差. 学事出版.

表 1. 政府部門の受取りと支払い

	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	

(注) 「国民経済計算年報」より作成。2008年度。単位は兆円。

表 2. 地方向け補助金 (2009年度予算)

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
義務教育	1.6
公共事業	3.8
その他	0.8
合計	19.5

(注) 財務省資料より作成。単位は兆円。

表 3. 人口規模による就学援助制度の運用の差

	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	5.3
制度広報をしない	26.6	13.1	11.2	3.2	0.9	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
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

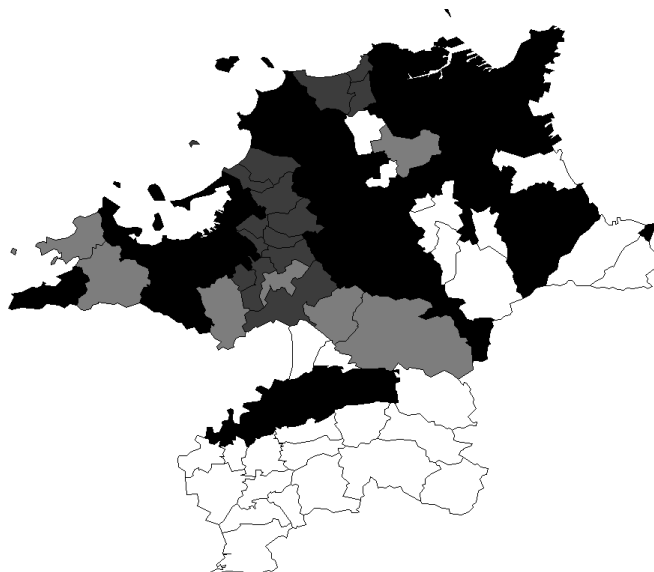
(注)「特集 子ども格差」『週刊東洋経済』第 6142 号, 2008 年 5 月, p.79.

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。

表 4. 医療費助成の適用上限年齢 (外来)

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

図 1. 医療費助成の適用上限年齢（外来）：福岡県



(注) 2008 年時点. 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.

表 5. 推定結果

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	5.24 ***
1 <sup>st</sup> stage F-stat	158.5
Sargan stat	1.11
観測値数	251

(注) \*, \*\*\*は係数推定値がそれぞれ有意水準 10%, 1%で統計的に有意にゼロと異なることを示す. サンプルは九州の市町村.