

機関番号：12601

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2008年度～2010年度

課題番号：20330064

研究課題名（和文）生活保護と地方行財政のあり方に関する経済学的研究

研究課題名（英文）An Economic Study of Public Assistance and Local Governments in Japan

研究代表者

林 正義（HAYASHI MASAYOSHI）

東京大学・大学院経済学研究科・准教授

研究者番号：70318666

研究成果の概要（和文）：本研究では、生活保護改革と地方分権改革に関して意義のある結果を提示することを念頭に、地方行財政における生活保護制度のあり方を経済学的に分析することを試みた。具体的には、現行の地方行財政制度において地方公共団体がどのような行動基準で生活保護行政を遂行してきたか、また、国の補助や必置規制の変更によって地方の生活保護行政がどのような反応をみせたかについて、実証分析的に検証することを計画した。

研究成果の概要（英文）：This study, aiming to obtain relevant policy implications for social assistance reform as well as fiscal decentralization in Japan, empirically examined how Japanese local governments implement the Public Assistance (PA) programs. In particular, the study focused on the determinants of PA caseload, including regional factors, organizational characteristics, and central grants.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	2,300,000	690,000	2,990,000
2009年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2010年度	1,400,000	420,000	1,820,000
年度			
年度			
総計	5,100,000	1,530,000	6,630,000

研究分野：経済学（財政学・金融論）

科研費の分科・細目：公共経済学

キーワード：生活保護，福祉事務所，国庫補助，国庫負担，地方交付税，地方財政，社会保障

1. 研究開始当初の背景

(1) 日本の生活保護は、以前よりも増して社会的に注目され、かつ、経済社会の変化に応じた改革が望まれている。しかしながら、一部の貧困研究を除き、日本では生活保護を対象とする経済学的な研究は貧弱であった。

(2) 地方公共団体によって実施され、その財源の一定割合を国が特定財源で負担する日本の生活保護は先進国でも珍しい制度である。また、生活保護は最後の安全網であり、

それを担う日本の地方は憲法 25 条を体現化する重要な役割を担っている。この点からも生活保護と地方行政財のつながりを考察することは重要と考えられる。

2. 研究の目的

本研究の目的は、地方がどのように生活保護行政を遂行してきたか、また、国の政策変更によって地方の生活保護行政がどのように変化してきたかを経済学的・実証的に検証することである。また、当該分析に基づいて、

生活保護の基準設定権限や財源の地方への移譲等を評価することに資することも目的とする。

3. 研究の方法

申請当初は次の3つの論点に関して、必要な市町村データ収集・活用することによって実証分析を行うことを計画した。

(1) 日本では、国の全額補助は地方による生活保護費の無駄遣いにつながるとされ、地方が一部負担を行う制度設計になっている。この観点から、国の補助が地方の生活保護率に与える効果を分析することを試みた。

(2) 保護率の増加は地方負担分の増加を通じて地方財政を圧迫する。保護申請者が審査の緩やかな地方へ移動するならば、地方政府は資力調査を必要以上に厳格にすることにより、生活保護の財政負担を他の地方に押しつける傾向にあるかもしれない。この観点から市町村データを用いて、そのような地方政府行動の存在の有無を検証することを計画した。

(3) 2000年の地方分権一括法の施行によって福祉事務所におけるケースワーカー等の配置に関する必置規制が緩和された。これによって現業員の充足度が下がり、効果的な生活保護行政が行われなくなったという指摘がある。したがって、ケースワーカーの必置規制緩和の効果の考察を計画した。

4. 研究成果

上記の研究計画に関しては次のような結果もしくは展開が得られた。

(1) 国の補助に関する効果については以下の通りである。①1985年の生活保護に対する国庫補助率の削減と同年の地方交付税による地方負担分の同額補填、②2004年からの地方交付税における生活保護費用の精算措置という2つの制度変更を利用して、実証分析を行った。いずれの場合も、国による補助は生活保護率に影響を与えないという結果を得、国の補助が生活保護率を増加させるという命題に疑義を呈するものとなった。このような分析を行ったのは本研究が初めてであり、他に同様の分析を行った研究はない。研究成果については複数の学会で発表し、現在、最終稿に向けて論文を修正中である（最終稿が完成次第、東京大学 CIRJE のディスカッションペーパーとして発表予定）。

(2) 当初は計画されていなかったが、生活

保護受給者にも給付される就学援助についても国庫補助の影響を分析した。ここでは2005年における就学援助の国庫補助の一般財源化という制度変更を利用して、国庫補助の効果を推定した。その結果、就学援助に関し国庫補助は正の影響を与えていたことが明らかになった。これに関しては2つの論文を作成することができ、ひとつは海外学術誌に投稿中であり（当該原稿は一橋大学のディスカッションペーパーとして発表済）、いまひとつは日本財政学会の査読付き学会誌『財政研究』に掲載が決定している。就学援助についての経済学的な実証分析は他に存在せず、これらの論文は市町村データを用いた初めての就学援助に関する経済学的分析と位置づけられる。

(3) 上記、研究の方法(2)に示した、「地方に生活保護の財政負担を他の地方に押しつける傾向の有無」については、当初計画したような分析を適切に行うことができなかつた。この点については、今回の科学研究費補助金で得られたデータや資料を活用して、今後も適切な成果が得られるよう研究を続けていきたい。

(4) 上記研究の方法(3)に示した、ケースワーカーの必置規制緩和の効果の考察については、緩和が行われた2000年前後のデータを精査したところ、そのような効果が存在するという考察をえることができなかつた。したがって、この点に関しては視点を若干変化させ、ケースワーカー1人当たりが担当する生活保護世帯数(workload)が、実際に採択される生活保護受給世帯数(caseload)に与える影響を、市町村データを用いて実証分析した。実際、欧米のケーススタディ等では、workloadが増大すると、caseloadが減少することが示唆されているが、データを用いた実証分析は存在せず、本研究は同命題を計量経済学的に検証した初めての研究と位置づけられる。この研究成果は現在執筆が完了し、海外学術誌に投稿中である。なお、同論文の原稿は近日中に、東京大学 CIRJE のディスカッションペーパーとしても発表予定である。

(5) 当初は計画されていなかったが、生活保護の財源保障に関する分析も行った。ここでは国庫負担金と地方交付税によって保障されている財源が、どれだけ生活保護費をカバーしているかを表す指標(財源不足度)を、総務省から得られたデータをもとに算定し、当該財源不足度に影響を与える地域特性を分析した。特に重要な要因としては、医療要員、特に生活保護受給者の精神病院の通院や入院が財源不足に顕著な影響を与えることを明らかにした。この研究成果は海外学術誌

に投稿しており、当該誌より修正が求められ、現在は修正論文の再査読中である。この論文原稿についても、近日中に、東京大学 CIRJE のディスカッションペーパーとして発表予定である。

(6) 上記の生活保護に関する複数の実証分析に加え、研究の過程で明らかになった日本の地方財政と生活保護（もしくは地方財政と社会保障）に関する実態や課題について、複数の論文としてまとめた。一部は啓蒙論文として出版しており、研究成果を専門家だけではなく広く一般に伝えることができたと考えている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 8 件)

- ① 林正義 「生活保護行政における国と地方の役割分担」『国際文化研修』16(1), 54-57, 2008. (査読無)
- ② 林正義 「地方の力生かす生活保護改革を」『エコノミスト』87, 44-47, 2009 (査読無)
- ③ 林正義 「社会福祉政策と地方分権」『財政研究』5, 107-116, 2009. (査読無)
- ④ 林正義 「社会保障財源としての地方税改革の可能性」『税務弘報』58(10), 115-121, 2010. (査読無)
- ⑤ 林正義 「生活保護と地方行財政の現状：市単位データを中心とした分析」『経済のプリズム』(78), 1-30, 2010. (査読無)
- ⑥ Hayashi, Masayoshi, Kobayashi, Yohei. *The Effects of Central Grants on Decentralized Social Programs: Post-2005 School Expense Assistance in Japan*, Global COE Hi-Stat Discussion Paper Series 118. Hitotsubashi University, 2010. (査読無)
- ⑦ Hayashi, Masayoshi. *Redistribution and Local Public Finance*, *Public Policy Review* 6(1), 31-54, 2010. (査読有)
- ⑧ 小林庸平, 林正義 「一般財源化と高齢化は就学援助制度にどのような影響を与えたのか」『財政研究』7, 2011. (査読有)

[学会発表] (計 15 件)

- ① 林正義, *Public Assistance and Local Government in Japan: Issues and Prospects*. 日韓セッション. 日本財政学会 (2008.10.25). 京都大学.
- ② 林正義, *Public Assistance and Local Government in Japan: The Effects of*

Central Subsidies on Protection Rate. Korea Association of Public Finance (韓国財政学会). 2008.10.31. Hotel Mudeung Park, 光州市, 韓国.

- ③ 林正義, 地方交付税による生活保護費の財源保障. 一橋大学カンファレンス「地域と社会保障」2009.02.08. 神田一橋学術総合センター.
- ④ 林正義, 地方交付税を通じた生活保護費の財源保障について. 総務省・地方自治研究機構「地方分権改革の推進に対応した地方行財政制度のあり方に関する研究会」2009.01.30. 総務省.
- ⑤ 林正義, *Identifying the Effect of Central Grants Program on Local Government Behavior: The Case of Public Assistance in Japan*. 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障勉強会」. 2009.03.13. 国立社会保障・人口問題研究所.
- ⑥ 林正義, 生活保護と財源保障. 日本地方財政学会第17大会. 2009.05.31. 関西大学.
- ⑦ 林正義, *Identifying the Effect of a Central Grants Program on Local Government Behavior: The Case of Public Assistance in Japan*. 2009年度日本経済学会春期大会. 2009.06.07. 京都大学.
- ⑧ 林正義, *Identifying the Effect of a Central Grants Program on Local Government Behavior: The Case of Public Assistance in Japan*. 2009年度日本応用経済学会春期大会. 2009.06.14. 名古屋大学.
- ⑨ 林正義, *Identifying the Effect of a Central Grants Program on Local Government Behavior: The Case of Public Assistance in Japan*. International Seminar in Public Economics, Political Economy and Game Theory. 2009.09.01. University of Konstanz (Golden Tulip Hotel), Konstanz, Germany.
- ⑩ 林正義, 生活保護と財源保障. 第8回現代経済政策研究会議 (関西社会経済研究所). 2009.11.28. 兵庫県立淡路夢舞台国際会議場.
- ⑪ 林正義, 小林庸平. *Estimating the Effects of the 2005 Central Grant Reform on School-Support Programs in Japan*. 統計研究会財政班熊本コンファレンス. 2010.01.23. 熊本学園大学.
- ⑫ 林正義, 小林庸平. *Estimating the Effects of Central Grants on Decentralized Social Programs: A Case of School Expense Assistance in Japan*.

日本経済学会 2010 年度春季大会.
2010.06.05. 千葉大学.

- ⑬ 林正義, The Effects of Medical Factors on Fiscal Deficiencies in the Public Assistance in Japan: A Quantile Regression Analysis. 2010 年度日本応用経済学会春季大会. 2010.06.20. 西南学院大学.
- ⑭ 林正義, 小林庸平. 就学援助の実施に対する財政状況の効果. 第14回公共選択学会全国大会. 2010.06.26. 慶應義塾大学湘南藤沢校舎.
- ⑮ 林正義, Do Fewer Caseworkers Lead to More Caseloads? Evidence from Public Assistance in Japan. 日本経済学会 2010 年度秋季大会. 2010.09.19. 関西学院大学.

[図書] (計 3 件)

- ① 林正義 「地方分権と社会福祉」 芳賀祥泰 (編) 『福祉の学校』 エルダーサービス, 33-51, 2010.
- ② 林正義 「日本における財政・社会保障の課題」 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所 (編) 『経済成長と財政健全化の研究: 持続可能な長期戦略を求めて』 中央経済社, 221-250, 2010.
- ③ Hayashi, Masayoshi. Social Protection in Japan: Current State and Challenges, In: Asher, M.G. Oum, S, Parulian, F. (Eds.) *Social Protection in East Asia: Current State and Challenges* (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, Jakarta) 19-54, 2010.

[産業財産権]

○出願状況 (計 件)

N. A.

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

○取得状況 (計 件)

N. A.

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

[その他]

ホームページ等

<http://www.e.u-tokyo.ac.jp/fservice/faculty/hayashi/hayashi.j/hayashi01.j.html>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

林 正義 (HAYASHI MASAYOSHI)

東京大学大学院経済学研究科准教授

研究者番号: 70318666

(2) 研究分担者

N. A. ()

研究者番号:

(3) 連携研究者

N. A. ()

研究者番号: