

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 5 月 27 日現在

機関番号：32612

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25780190

研究課題名(和文) 地方政府の所得再分配政策の形成とその帰結

研究課題名(英文) Causes and consequences of redistribution policy of local governments

研究代表者

別所 俊一郎 (Bessho, Shun-ichiro)

慶應義塾大学・経済学部・准教授

研究者番号：90436741

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、日本の地方政府による所得再分配政策の決定要因とその帰結について統計的に検討した。本研究では第1に、日本の市町村に関する長期時系列データを動学的観点から解析し、財政へのショックに対して市町村がどのような政策手段でショックを吸収しているのかを明らかにした。第2に、インフルエンザ予防接種の助成の影響を分析した。その結果、予防接種への助成は接種率を引き上げ、流行期間を短くする効果を持つ可能性があることを確認した。第3に、定期接種でない予防接種への助成を決定する要因を分析した。その結果、この政策決定が、都道府県内の他の市町村を参照団体とする横並び行動によって決まっていることを示唆された。

研究成果の概要(英文)：This study investigated the causes and consequences of redistribution policy of Japanese local governments. First, I examined the long-term panel data of Japanese municipal settlements to quantify how they respond to fiscal shocks. Second, I analyzed the effects of influenza vaccination subsidies to find that they raised vaccination rates and negatively correlated with the number of weeks with a high influenza alert. Third, I examined the determinants of voluntary vaccination subsidies. The results suggest that the subsidy policy is affected by those of neighboring local governments in the same prefectures.

研究分野：財政論

キーワード：財政学 経済政策 地方財政 所得再分配 予防接種

1. 研究開始当初の背景

地方政府は、独立した意思決定主体としてさまざまな政策決定を行い、業務を執行している。地方政府の政策決定は、中央政府や他の地方政府、住民、利益団体等のステイクホルダーの意思決定と相互に関係している。公共財をもたらす便益や費用の物理的なスピルオーバーや課税標準の移動を通じた意思決定の影響は「財政外部性」と呼ばれ、地方政府やそのステイクホルダーが戦略的意思決定を行う源泉となっている。第1世代の政府間財政論 (fiscal federalism) では財政外部性の規範的分析が、第2世代では事実解明的な視点が重視されつつ、北米や欧州ではさまざまな理論的・実証的研究が進められてきた。地方分権が重要な政策課題の一つと見なされてきた日本についても例外ではない。地方政府の行動についての理論的検討のほか、補助金やソフトな予算制約等の税財政的な誘因へ地方政府が反応していること、地方政府の政策決定に戦略的相互依存がある可能性があること、政治家のレント追求行動が地方政府の行動を変化させていること等が、とくに都道府県レベルのデータを用いて実証的に検討されてきた。

多岐にわたる発展が見られる政府間財政論を日本の地方財政制度に応用して実証分析を行うとき、既存研究においては日本の地方政府の実際の役割に十分に注意が払われてこなかったように思われる。すなわち、北米・欧州を中心に発展してきた理論モデルの多くでは、地方政府はその管轄区域内に便益をもたらす地方公共財を提供することを前提としている。この前提は欧米では妥当性を持つと考えられるが、日本の地方政府の特徴の一つは、再分配政策の執行に多くの役割を果たしていることにある。実際、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。もちろん、所得再分配政策の企画・立案には中央政府が大きな役割を担っているが、地方政府も「上乗せ」や「横だし」といったかたちで独自の事業を行っている。また、中央政府がガイドラインを作っているものの、地方政府が設定する実際の政策がそのガイドラインから乖離しているケースもある。このようなよく見られる理論的想定と、日本の制度の乖離が本研究の背景であった。

2. 研究の目的

第1は、日本の地方政府の所得再分配政策の決定要因の検討である。地方政府が所得再分配政策を決定し、その政策に応じて受給者が移住するとき、財政外部性が発生する。このような設定での理論的帰結の一つとして知られるものの一つが福祉水準の引下げ競争 (race to the bottom) であり、北欧の事例等で存在が示唆されてきた。ところが日本に

においては、「上乗せ」という単語が示唆するように、所得再分配政策の引下げ競争というよりも引上げ競争が行われているように思われる。この方向性の相違には、福祉水準の引下げ競争モデルが捨象している政治的要因、とくに選挙や利益団体にまつわる要因が関連しているものと推測されるが、実証的に明らかになっているとは言い難い。市町村の所得再分配政策として、妊婦健診の助成水準の決定に市町村間の正の相互依存関係が存在している可能性を示唆する研究がある。しかし、この研究においては政治的な要因はほとんど考慮されておらず、さらに研究する価値があると思われる。

第2は、所得再分配政策の差異がもたらす帰結の検討である。ここでの帰結は2種類に分類される。ひとつは、所得再分配政策がもつ経済的な効果である。地域による政策の差異は、当該政策の効果を検証する機会を与える。たとえば、乳幼児医療費助成制度が市町村間で異なることを用いて、助成が子どもの医療サービス消費に無視できない影響を与えることが示されている。とくに保健医療や公衆衛生の領域において、同様のアプローチによって政策評価を行うことができる。いまひとつは、所得再分配政策に対する住民等の反応である。前述の福祉水準の引下げ競争は、福祉水準によって住民が移住することを前提としているが、住民が費用ゼロで自由に移住するとは考えにくく、どれほどの再分配政策が移住を惹起するのかが実証的な問題である。あるいは、移住 (exit) しない住民は、地方政府に対して選挙等を通じて声 (voice) をあげるかもしれない。再分配政策はその受給者に支持されると予想されるが、一方で財政規律を求める有権者の声が強く存在するかもしれない。

本研究では、都道府県・市町村の統計を収集し、より厳密・精緻な計量経済学的な分析を行う。このような分析により、地方政府の政策の差異の決定要因に影響する政治経済的メカニズムを検討するとともに、地域の健康状況に地方政府の事業が与える効果を識別する。具体的には、インフルエンザをはじめとする予防接種を取り上げ、その水準を規定する財政的要因のほか、選挙や利益集団、中央官庁のような政治的要因の影響も明らかにする。また、これらの政策の差異が、健康状況、移住、選挙結果等に与える効果を統計的に検討する。

3. 研究の方法

市町村の単独事業に着目し、市町村の政策決定とその帰結・波及効果を分析する。その際、個別の政策分野の特徴やデータの利用可能性に配慮し、近年発展を遂げてきた空間計量経済学的手法を適切に応用することで、政策の原因と効果の識別を試みる。

日本の市町村を対象とし、インフルエンザ

等の予防接種への助成の効果とその決定要因を分析する。インフルエンザは予防接種法上の2類疾病であり、65歳以上の高齢者と60～64歳までの慢性疾病を持つ者が定期接種の対象となっており、接種への助成が行われている。この助成額は市町村ごとによって異なるが、市町村のなかにはこれらの人々以外に対しても接種の助成を行なっている。このような地域間のバリエーションを利用して、予防接種への金銭的助成が流行に与える効果と、助成の決定要因を統計的に検証する。

他の個別事業についても同様に市町村単位でのデータを用いるが、個別政策ごとに、政策の影響を直接に受ける利益集団や、中央政府・都道府県からの規制等の関係の歴史的経緯が異なるため、それぞれに対応したデータを用意した丁寧な分析を行う必要がある。

地方政府の政策の決定要因については、日本においてもすでに研究の蓄積がある。とくに本研究が目にするような財政外部性も考慮に入れた分析もいくつか行われている。しかし、決算情報の分析に着目したものが多く、個々の政策に注目したものは多くない。決算情報には対象者の反応も反映されているために、地方政府の選択のみを表しているわけではない。本研究では、地方政府が設定する制度に注目することで、地方政府の選択の結果を純粋に取り出し、その分析を行う。また、従来の研究では都道府県政府の意思決定に着目したものが多かったが、日本においては基礎的自治体である市町村政府の決定にも差異が見られ、またそのデータの利用可能性が広がっていることから、市町村レベルのデータを活用する。

財政外部性が存在するときの分析には、空間計量経済学的手法を応用することが一般的である。財政外部性は、移住・政策競争・政治家のヤードスティック競争等によって発生するが、従来の空間計量経済学的手法では必ずしもこれらの要因を識別できない。そこで、地方政府の階層構造等を用いて財政外部性の要因を識別できる操作変数の抽出を行う。これは、これまでの空間計量経済学が十分な識別を行っていない可能性の指摘に応えようとするものでもある。

4. 研究成果

主な研究成果は以下の3点にまとめられる。

第1に、歳入歳出に関する長期パネルデータを用いたベクトル誤差調整モデルによる分析から、市町村が財政ショックに対してどのように対処してきたかが明らかとなった。日本の市町村の財政調整は、投資的支出に依存する比率が高く、国からの補助金も一定の役割を果たしていたものの、経常的支出や利払い・自主財源の活用度合いは極めて小さかった。財政ショックとして補助金の増加と自主財源の増加を比べると、補助金が増加したときのほうが投資的経費の増加が大きく、

市町村への補助金にフライペーパー効果が働いている可能性が確認された。経常的経費へのショックは、短期的には補助金の増加によって、長期的には投資的経費の減少によって回復されるが、自主財源はほとんど変化しない。投資的経費へのショックに対しての補助金の増加は小さいことと合わせて考えると、市町村は経常的経費について、補助金を引き出すための機会主義的行動をとっている可能性を否定できない。市町村の反応の方向性は規模によらず共通ではあったが、財政ショックの種類によっては市町村の置かれている環境によっては異なる反応を見せるものもあった。例えば、自主財源が増加した場合、規模の大きい市町村ほど投資的支出・経常的支出の双方がより大きく増加する傾向が見られた。また、経常的支出の増加に対しては、より小さい市町村ほど補助金の増加による財政調整の比率が大きかった。

第2に、インフルエンザの予防接種に対する市町村による助成とインフルエンザの流行状況の相関を回帰分析によって検討したところ、任意接種である若者への助成が、国立感染症研究所の発表しているインフルエンザの流行警報の出ている期間と負の相関を持つことが確認された。流行の注意報とは相関が確認されなかったものの、若者への助成が被接種者だけでなく地域全体での流行を抑制している可能性が示唆された。他方、定期接種である高齢者への助成は接種率を上昇させる効果を持つ効果が確認された。その大きさは、助成金額が1000円増加すると接種率が1%増加するというものであった。ただし、助成の大きさは流行警報・注意報の期間や死亡率とは統計的に有意な相関は確認されなかった。これは、流行警報・注意報が流行状況の指標として不完全であったり、効果が小さいために統計的に検出されなかったりしたためかもしれない。

第3に、若者のインフルエンザをはじめとする任意の予防接種に対する市町村の助成については以下のような結果が得られた。まず、2010年時点では、大多数の市町村が当時は任意接種であったHib(インフルエンザ菌b型)、肺炎球菌7価、肺炎球菌23価、水痘、流行性耳下腺炎(おたふくかぜ)、HPV(ヒトパピローマウイルス)のワクチン接種に対して助成を行っていない。これらの予防接種への助成の有無に関する異なるワクチン間の相関係数は高くない。すなわち、市町村が上記の予防接種のいくつかに助成をしているとき、その助成パターンは市町村ごとにさまざまであり、どの予防接種を優先するかについて一貫したパターンがみられるわけではない。次に、同一都道府県内の近隣市町村が任意接種に対して助成を行っている場合に、その市町村も助成を行っている傾向が強いという関係が示された。他方で、近隣であっても他の都道府県に属する市町村が助成を行っている場合でも、そのような関係は見

られなかった。このことは、日本の市町村が同じ都道府県に属する市町村の政策を参照しながら予防接種についての意思決定をしており、ワクチンがどれほどの予防効果を発揮するかという観点よりも、むしろ横並び行動によって助成を決めている可能性を示唆している。また、他の社会経済的要因や財政的要因と予防接種政策とのあいだにはとくに強い相関は認められなかった。つまり、税金が豊かであるから助成が多く行われているとか、地方債を多く抱えているから助成を取りやめているとかいった傾向は確認されなかった。

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)

Ibuka, Yoko and Shun-ichiro Bessho. 2016. Out-of-pocket payments and community-wide health outcomes: an examination of influenza vaccination subsidies in Japan. *Health Economics, Policy and Law*, forthcoming. 査読有

別所俊一郎・井深陽子. 2016. 市町村の予防接種助成政策. 慶應義塾大学経済研究所ディスカッションペーパー DP2016-004, 査読無

Ibuka, Yoko and Shun-ichiro Bessho. 2015. Subsidies for influenza vaccination, vaccination rates, and health outcomes among the elderly in Japan. *Japan and the World Economy* 36, 56-66. [DOI: 10.1016/j.japwor.2015.07.001] 査読有

Bessho, Shun-ichiro and Hikaru Ogawa. 2015. Fiscal adjustment in Japanese municipalities. *Journal of Comparative Economics* 43(4), 1053-1068. [DOI: 10.1016/j.jce.2014.10.007] 査読有

別所俊一郎. 2015. 「財政赤字と公的債務」青木玲子・大住圭介・田中廣滋・林正義編『トピックス応用経済学 II: 財政, 公共政策, イノベーション, 経済成長』第1章, 5-22, 勁草書房. 査読無

別所俊一郎・高久玲音. 2015. 「公的健康保険における保険料差・安定化・再分配」『三田学会雑誌』107(4), 129-145. 査読無

高久玲音・別所俊一郎. 2014. 医療保険, 医療需要, 健康指標: 1971年保険医総辞退のケース. 慶應義塾大学経済研究所ディスカッションペーパー DP2014-006, 査読無
Bessho, Shun-ichiro and Kimiko Terai. 2013. Fiscal restraints by advisors. *Economics of Governance* 14(3), 205-232. [DOI: 10.1007/s10101-013-0127-0] 査読有

[学会発表](計 5件)

Bessho, Shun-ichiro and Reo Takaku. Do benefits in kind or refunds affect health

service utilization and health outcomes? Korean Association of Public Finance, 2015年10月23日, Lotte Buyeo Resort(韓国). 高久玲音・別所俊一郎. Effect of upfront payment on utilization and health: Evidence from a nationwide physician strike in Japan. 日本経済学会2015年度春季大会, 2015年5月23日, 新潟大学(新潟県, 新潟市).

Bessho, Shun-ichiro and Hikaru Ogawa. 2015. Fiscal adjustment in Japanese municipalities. 日本経済学会2014年度春季大会, 2014年6月14日, 同志社大学(京都府, 京都市).

井深陽子・別所俊一郎. Reimbursement for influenza vaccination, vaccination rates, and health outcomes among the elderly in Japan. 日本経済学会2013年度秋季大会, 2013年9月15日, 神奈川大学(神奈川県, 横浜市).

別所俊一郎. 医療保険, 医療需要, 健康指標: 1971年保険医総辞退のケース. 日本財政学会, 2013年10月25日, 中京大学(愛知県, 名古屋市).

[図書](計 0件)

[産業財産権]

出願状況(計 0件)

取得状況(計 0件)

[その他]

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

別所俊一郎(BESSHO SHUN-ICHIRO)
慶應義塾大学・経済学部・准教授
研究者番号: 90436741

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし