

---

**特集：市区町村は少子高齢社会に対応できるか**

---

## 社会保障分野における地方公共団体の役割

林 正義\*

---

### 抄 録

先進国における公的支出の大半は、現金や現物の給付・移転といった再分配的な歳出である (Boadway and Keen 2000)。したがって現代国家における財政上の課題は、多くの場合、社会保障に係わる課題といってよい。また日本においては社会保障分野における地方の役割は大きく、国庫負担・補助や地方交付税を通じた国からの財政的援助はあるものの、地方政府は公的年金や労働保険以外のほとんどの社会保障施策に関与しており、その事務量はほかの先進諸国のそれらよりもかなり大きい。本稿の目的は、このように社会保障分野において大きな役割を担う日本の地方行財政を鳥瞰し、その意義の理解に資するであろう経済学的な視点を提供することである。特に、地方行財政の考察なしに日本の財政・社会保障の課題は議論することは不適切である点を強調したい。

キーワード：地方分権，地方公共団体，社会保障

社会保障研究 2017, vol.1, no.4, pp.690-710.

---

### I はじめに

先進国における公的支出の大半は、現金や現物の給付・移転といった再分配的な歳出である (Boadway and Keen 2000)。したがって現代国家における財政上の課題は、多くの場合、社会保障に係わる課題といってよい。また日本においては、社会保障分野における地方の役割は大きく、国庫負担・補助や地方交付税を通じた国からの財政的援助はあるものの、地方政府は公的年金や労働保険以外のほとんどの社会保障施策に関与しており、その事務量はほかの先進諸国におけるそれらよりもかなり大きい。表1は社会保障分野にお

ける地方（県と市町村）の事務を例示したものである。例えば、市町村は介護保険制度における保険者であり、各々の特別会計を通じて介護保険財政を運営している。一方都道府県は、医療計画の主体として地域における医療施設の配置や病床規制を行ったり、市町村とともに国民健康保険財政を運営したりしている。福祉サービスに関しても地方は福祉の措置者として、介護保険がカバーしない高齢者福祉や障害者・母子・児童福祉にかかるサービスを提供している。生活保護（公的扶助）に関しても市や都道府県（郡部）は福祉事務所を通じて資力調査を含む給付事務や就労支援を含むケースワーク業務を実施している。これらの事務に関しては、国によってその制度的な枠組が

---

\* 東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授

表1 社会保障分野における地方事務

	県	市町村
医療	医療計画, 医療適正化計画, 保健事業 (予防接種・健康診断・健康教育), 公立病院, 国民健康保険	国民健康保険, 保健事業 (予防接種・健康診断・健康教育), 公立病院, 後期高齢者医療制度
老人福祉	介護サービスの指定・監督 介護保険支援計画 (必要入所定員総数の設定)	介護保険 (保険者), 介護サービス (地域密着型) の指定・監督, 介護サービス提供 (一部), 地域支援事業 (介護予防・そのほか包括支援), 上乗せ・横出し
児童福祉	児童手当負担	保育事業, ひとり親支援, 母親支援 (幼児クラブ), 健全育成事業 (学童保育・児童館), 児童福祉施設の設置 (助産施設, 乳児院, 母子生活支援施設, 保育所, 児童擁護施設etc), 児童手当給付, 児童扶養手当給付
障害者福祉	障害者手帳の交付, 自立支援費給付, 地域生活支援事業 (市町村の代行), 権利擁護のための助言・情報提供, 特別児童扶養手当給付, 都道府県障害者福祉計画の策定	障害者 (児) の生活実態の把握・関連機関との綿密な連携, 情報提供・相談・指導, 自立支援給付, 地域生活支援事業, 障害者福祉サービス (介護給付・訓練等給付), 障害者程度区分認定, 市町村障害者福祉計画の策定
社会扶助	福祉事務所を持たない町村部を対象 (生活保護費1/4負担), 自立支援事業	生活保護費1/4負担 (人件費除く), 自立支援事業

設定されている場合が多いが、その枠組内外で地方が独自に展開している社会保障関連事務も多い。

本稿の目的は、このように社会保障分野において大きな役割を担っている日本の地方行財政を鳥瞰し、その意義を理解することに資するであろう経済学的な視点を提供することである<sup>1)</sup>。そして特に、日本の財政・社会保障の課題は地方行財政の考察なしに議論することは不適切である点を強調する。以下に続く本論の議論は次の3部構成である。まず日本における国と地方の歳出構造を概観し、簡単な国際比較を通じて日本の社会保障における地方の役割の大きさを強調する (第2節)。次に、日本における社会保障制度の構造を整理し、地方の事務・事業を特徴付ける (第3節)。特にここでは、社会保障分野における地方単独事業について比較的詳しく検討したい。最後に、社会保障分野における地方事務・事業を経済学の観点から議論し、同分野における地方分権・地方裁量について考えるための視角を提供する (第4節)。

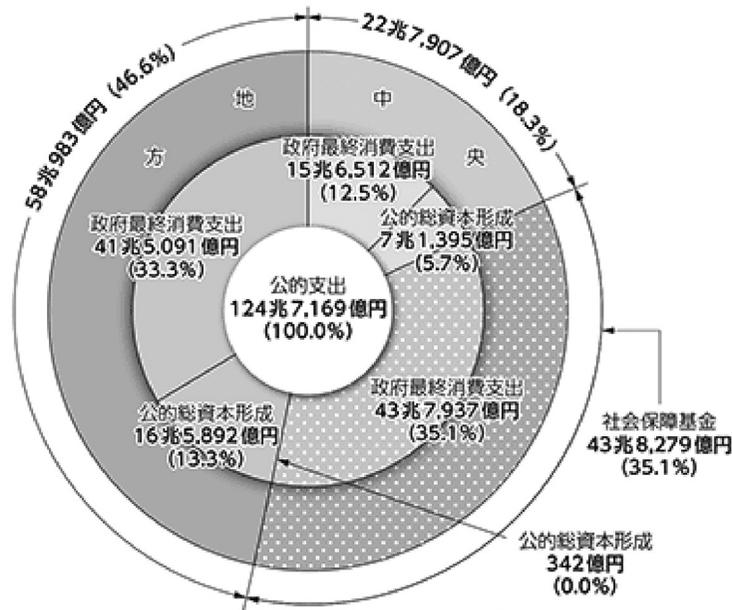
## II 社会保障分野における地方の歳出構造

2014年度の国民経済計算体系 (93SNA) を用い

れば、図1のように歳出性質ごとに中央政府、地方政府、および、社会保障基金別の歳出額を得ることができる。社会保障基金には地方が保険者である国民健康保険 (約9.8兆円) と介護保険 (約9.1兆円)、ならびに、地方が歳出を担う後期高齢者医療 (約13.4兆円) と児童手当 (約2.2兆円) が含まれるが、表2では、これら4つの給付額④を地方歳出②に加え、事実上の地方歳出⑤とし、合計値⑥に⑤が占める比率⑦を以下の性質別に示している。

ここでまず「現物社会給付」とは、公的医療保険や介護保険でカバーされる費用部分を含んでいる。地方は特に国民健康保険および介護保険の保険者であり、当該費目の76.9%を占めている。なお、公立保育所等への経常費補助等や義務教育費を含む「個別的非市場財・サービスの移転」における地方比率は80.9%である。これら「現物社会給付」と「個別的非市場財・サービスの移転」をあわせて「現物社会移転」もしくは「個別消費支出」という。なお、「ほかに分類されない経常移転」とは、「そのほかの経常移転」のうち、「非生命純保険料」, 「一般政府内の経常移転」, および「経常国際協力」以外の部分である。これには、私立保育所への補助や社会福祉法人への扶助費などが含まれるが、当該数値における地方政府の割合

<sup>1)</sup> 本稿は筆者が過去に発表してきた研究や論考に多くを依存する。詳しくは、Hayashi (2006, 2007, 2010a, 2010b, 2011, 2013, 2017), Hayashi and Kazama (2008), 林 (2006a, 2006b, 2006c, 2007, 2008a, 2009a, 2009b, 2011, 2012a, 2012b, 2012c, 2013, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b) を参照されたい。



(出所) 総務省 (2016, 第5図) より転載。

図1 総務省 (2016) による政府部門別歳出比率

表2 社会保障歳出における国と地方の規模 (2014年度)

(10億円)

	①中央政府	②地方政府	③社会保障基金		⑤地方 = ②+④	⑥合計 = ①+②+③	⑦地方割合 =⑤÷⑥
			④地方				
(a) 現物社会給付	0	0	41,944	32,266	32,266	41,944	76.9%
(b) 個別的非市場財・サービスの移転	1,670	14,819	1,834	0	14,819	18,323	80.9%
(c) ほかに分類されない経常移転	2,144	4,523	271	0	4,523	6,937	65.2%
(d) 現金による社会保障給付	0	0	56,070	2,353	2,353	56,070	4.2%
(e) 社会扶助給付 (一部現物含む)	560	9,614	0	0	9,614	10,173	94.5%
(a) + (d) + (e)	560	9,614	98,013	34,619	44,232	108,186	40.9%
(a) + (b) + (c) + (d) + (e)	4,373	28,955	100,118	34,619	59,051	133,446	47.6%

(出所) 2014年度国民経済計算, 「(6-1) 一般政府の部門別勘定 ([http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data\\_list/kakuhou/files/h26/tables/26s6\\_jp.xls](http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h26/tables/26s6_jp.xls))」および「(9) 一般政府から家計への移転の明細表 (社会保障関係) ([http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data\\_list/kakuhou/files/h26/tables/26s9\\_jp.xls](http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h26/tables/26s9_jp.xls))」より作成。

は65.2%と5割を大きく超えている。一方、「現金による社会保障給付」は、ほとんどが国民年金、厚生年金、雇用保険給付金等を含む社会保障基金による給付であるため、地方の割合は4.2%にとどまる。しかし、生活保護等の移転である「社会扶助給付」は、統計上の制約により現金だけではなく現物給付も含んでいるものの、その地方比率は94.5%となっている。

このように地方政府部門の項目別の歳出シェアは、現金による社会保障給付以外では、非常に高い値を示している。なお『地方財政白書』では、図1のように国と地方の歳出割合を政府部門別の最終消費支出および公的総資本形成を用いて示している(総務省2016)。ただし、ここには「現物社会移転」以外の社会給付、つまり、年金や生活保護など現金給付は含まれておらず、公共部門の歳

出規模を適切に表すものではないことに留意が必要である。

このような日本における地方の歳出規模は国際的にみても大きい。表1の下から2番目の行には、狭義の再分配的歳出として、「(a) 現物社会給付」、「(d) 現金による社会保障給付」および「(e) 社会扶助給付（一部現物含む）」を加えた金額とシェアを、そして、最後の行には、広義の再分配的歳出として、すべての項目を加えた金額とシェアを示している。そこでの日本における地方シェアは、狭義の定義に従えば40.9%、広義の定義に従えば47.6%となっている。

表3は、IMF（2012）に掲載されていたOECD諸国における、「社会保護（social protection）」と「医療（health）」にかかる歳出の合計値に占める州および地方政府の歳出シェアを示したものである。但し書きはつくが、この値は、表2の狭義の再分配的歳出に対応するものと考えて良いであろう。地方歳出に関する国際比較をする場合に注意すべきことは、連邦国家における「州（state/province）」

は「くに」であり、日本のような単一国家の地方政府と同等に扱うことは適切ではないことである<sup>2)</sup>。実際、連邦国家では「くに」として、州政府が社会保障の多くの権限を有しており、その歳出比率は大きいと期待される。したがって表では連邦国家と単一国家を区別して表している。

そのように特徴付けられる州ではあるが、仮に「州」を「地方」として扱おうと、表3に示すように、州+地方の歳出シェアは最大の値を示すスイスが40.9%と狭義の定義を用いた場合の日本のシェアと同等の値を示す。しかし、スイスを除くと、連邦国家であっても、オーストラリアが31.5%、オーストリアが24.7%、ドイツが20.9%、ベルギーが16.9%と、それらのシェアは対応する日本のシェアよりかなり小さい。また日本の地方に相当する、州を除く地方政府だけのシェアに限れば、オーストラリアの0.9%からスイスの11.1%までかなり低い領域に収まっている。

一方、単一国家における同様の地方シェアは、老齢年金の給付事務を行っているデンマーク

表3 社会保護および医療歳出における地方シェア（2012）

	国	州政府	地方政府	州政府+地方政府
連邦国家	オーストラリア	30.6%	0.9%	31.5%
	オーストリア	14.5%	10.2%	24.7%
	ベルギー	11.1%	5.8%	16.9%
	ドイツ	10.8%	10.1%	20.9%
	スイス	29.8%	11.1%	40.9%
単一国家	デンマーク		87.1%	87.1%
	フィンランド		38.9%	38.9%
	フランス		6.9%	6.9%
	アイスランド		17.2%	17.2%
	アイルランド		4.1%	4.1%
	イタリア		28.0%	28.0%
	オランダ		10.6%	10.6%
	ニュージーランド		0.0%	0.0%
	ノルウェー		25.6%	25.6%
	ポルトガル		3.1%	3.1%
	スペイン		2.6%	2.6%
	スウェーデン		48.0%	48.0%
英国		15.4%	15.4%	

出所：International Monetary Fund（2014）。

<sup>2)</sup> これを傍証するかのごとく、国際的な統計では、州は「地方政府（local governments）」とは呼ばれず、明確に「地方政府」とは異なるものとされている。ちなみに、連邦国家では地方政府は州の創造物であり、州の地方政府への統制は日本よりも厳格である場合が多い。

表4 社会扶助給付における地方シェア (2006)

	国	州政府	地方政府	州政府 + 地方政府
連邦国家	オーストラリア	5.5%	00.0%	5.5%
	カナダ	7.1%	00.0%	7.1%
	ドイツ	21.8%	36.1%	57.9%
単一国家	デンマーク	-	90.1%	90.1%
	フィンランド	-	32.9%	32.9%
	フランス*	-	32.3%	32.3%
	アイスランド	-	29.3%	29.3%
	イタリア**	-	39.7%	39.7%
	オランダ	-	32.9%	32.9%
	ニュージーランド	-	00.0%	00.0%
	イギリス	-	19.7%	19.7%

出所：林（2006c）より転用。係数はInternational Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*より作成。データは2006年。ただし、\*は2004年データ、\*\*は2003年データを利用。

(87.1%)、および、日本よりも若干高い値を示すスウェーデン (48.0%) や同等の値を示すフィンランド (38.9%) といった北欧諸国以外は、日本のシェアよりも小さい。シェアが低い順番に列挙すると、ニュージーランド (0.0%)、スペイン (2.6%)、ポルトガル (3.1%)、アイルランド (4.1%)、フランス (6.9%)、オランダ (10.6%)、英国 (15.4%)、アイスランド (17.2%)、ノルウェー (25.6%)、および、イタリア (28.0%) となる。

これらの社会給付のうち「社会扶助給付」に限れば、これらのシェアはどのようになるであろうか。データは若干古くなるが、表4に示すように、日本の地方によるシェア (94.5%) との違いは歴然である。連邦国家においては、ドイツで州が21.8%、地方政府が36.1%と合計6割近くを州と地方政府が占めているが、これも日本のシェアに比べれば小さい数値である。デンマークは約90%と日本と同等の比率を示すが、ほかの国ではせいぜいイタリアの約40%であり、日本 (やデンマーク) の半分しかない。

### Ⅲ 地方事務と社会保障制度

このように日本の社会保障歳出における地方のシェアは国際的にみても非常に大きい。その意味

で社会保障における地方の役割も大きいといえるが、大部分の社会保障制度は国が設計したものであり、その枠組みの中で地方は自らの施策を展開することになる。以下、このような日本における社会保障の特徴をもう少し詳しく議論しよう。

#### 1 主流と残余

日本の社会保障制度は、厚生年金および被用者健康保険などの被用者を対象とした社会保険制度を中心として組み立てられてきた。そのような〈主流〉の社会保険制度から排除されている〈残余〉的な国民に対しては国民年金や国民健康保険が対応する<sup>3)</sup>。ただし、国民年金や国民健康保険も「保険」であるため、「保険料」を支払わない者は、それらの残余的な社会保険からも排除される。これら残余的な社会保険から排除された〈残余の残余〉をカバーするのは生活保護を中心とする公的扶助となる。例えば、無年金・低年金の高齢者は生活保護の生活扶助や住宅扶助が、医療保障に関しては生活保護の医療扶助が対応することになるであろう。また、生活保護が対応できない部分に対しては、後述するような地域的格差があるものの、地方の単独事業としての対人社会サービスが対応する場合がある。なお介護に関しては、以前は地方が実質的にはバラバラに運営していた老人福祉事業を、市町村を保険者とした介護

<sup>3)</sup> もちろんこの「主流」と「残余」という区分は時代的なものである。かつてのように被雇用者が多数ではなく、農家や自営業者が主要な就業者であった時代では状況は異なるであろう。

保険制度という全国的なスキームに押し込む形で対応がなされている。

ここで重要なのは、社会保障分野の残余部分には必ず地方が関与していることである。社会保障分野の残余の部分であっても、生活保護のように全国均一的な制度のもとに運営されている部分がある一方で、国民健康保険や介護保険のように国による全国的な制度的枠組みが存在しているものの地域的格差が大きい分野がある。後者に関しては、巷で騒がれている地方分権が進んでいないという問題ではなく、地方が担う社会保障が十分に分権化されていることによる問題として理解できる。かつての革新自治体による独自の福祉サービス提供から容易に想起できるように、日本の地方歳出における地方の自由度は以前からかなり高かった。国の制度で縛られている部分はあるものの、地方は独自の対人社会サービスや福祉給付を行うことは禁止されていないし、実際、子どもの医療補助や諸々の対人社会サービスに関しては、国の制度が存在する場合は上乘せ給付など、また、国の制度が及ばない領域においても独自の政策を展開している地方は多い。

このような地方事務は大きく以下のように分類できる。

## 2 法定受託事務と自治事務

地方自治法（第2条）は地方事務を、法定受託事務と自治事務に分けている。法定受託事務とは、法令により都道府県、市町村又は特別区が処理する事務のうち、「国が本来果たすべき役割」に関わり、「国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」事務とされる<sup>4)</sup>。そのような事務は地方自治法の別表第一に列挙されており、例えば同表には、職業安定法、児童福祉法、予防接種法、医師法、歯科医師法、保健師助産師看護師法、精神保健および精神障害者福祉に関する法律、生活保護法、狂犬病予防法、社会福祉法、国民健康保険法、国民年金法、薬剤師法、児童扶養手当法、

児童手当法、高齢者の医療の確保に関する法律、介護保険法などの法令において規定される各種地方事務が列挙されている。

一方、自治事務は地方事務のうち法定受託事務ではない事務とされる。つまり、地方自治法の別表に列挙されている地方事務以外の地方事務ならば、すべて自治事務と呼ばれる。しかしながら、法定受託事務でなくても（つまり、自治事務であっても）、国の法律や政令が規定している地方の事務は多い。そのような自治事務は、しばしば、法定自治事務と呼ばれ、本来の意味での自治事務（法定外自治事務）と区別される。

## 3 補助事業と単独事業

### (1) 補助事業

地方事務は国庫補助の有無によって、補助事業と単独事業とに分けられる。前者の補助事業は、地方財政法（第10条）に規定される補助の対象となる地方事務の性質に応じて更に細分化される。第1は、国と地方の利害に関係のある事務のうち、その円滑な運営を期するために国が進んで経費を負担する必要がある事務への補助である。主要な社会保障関連の事務はこの範疇に属する。例えば、生活保護費、児童福祉費（母子健康診断、児童相談、児童手当、児童扶養手当、児童福祉施設などの経費）、障害者福祉費（身体障害者の更正援護、知的障害者の援護、精神障害者経費、障害者学校などの就学奨励）、老人福祉費（老人保健事業、老人養護、老人ホームなど）、公衆衛生費（結核および感染症予防）などである。第2に、法律又は政令で定める土木そのほかの建設事業に要する事務のうち、国民経済に適合するよう総合的に樹立された計画に従って地方が実施しなければならない事務がある。そのような事務に国は補助を与えることになるが、社会保障関連では、公営住宅や社会福祉施設などの諸施設の設置ならびに運営管理がこれに含まれる。第3に国は、地方税法又は地方交付税法ではその財政需要に適合した財源

<sup>4)</sup> 法定受託事務は正確には第1号法定受託事務と第2号法定受託事務に分かれ、ここでは前者を言及している。後者については、都道府県が本来果たすべき役割に関わるもので、それを法律または整理により市町村や特別区が行っている事務をさす。

を得ることが困難な事務にも補助を与える。これらは主に災害救助や災害復旧が含まれ、広い意味での「社会保障」ではあるが、経常的な社会保障事務は含まれない。第4に、特別児童扶養手当に関わる事務のように、専ら国の利害に関係のある地方公共団体が行う事務に対し、国が補助を与える場合がある。最後に、上記以外でも、国の施策を達成するために地方が行う事務も存在する。そのような事務が国の地方に対する一般的な指導だけでは目的を達することが困難な場合、国は補助を与えて当該事務・事業を奨励・促進できる。その例としては、国の提案に応募・採択されることで補助を得られる事業がある。

国が地方に補助を行う場合、その対象となる補助事業は、補助を受ける条件として特定の事業内容を満たさなければならない場合が多い。これはしばしば「地方ニーズ」を満たすことを妨げるものとして批判されてきたが、補助対象に条件をつけることで当該事業における全国的な均一性を保つことに貢献してきたという点は評価されるべきであろう。例えば2000年代後半の三位一体改革では多くの補助事業が一般財源化されたが、その一つである就学援助制度は一般財源化を経て地域格差が拡大したという研究もある〔小林・林(2011)〕。一般財源化とは国庫補助をなくす代わりに当該補助で交付されていた金額を地方交付税の基準財政需要額に加算する措置を指す。このことによって地方交付税を受け取っている地方においては、廃止された国庫補助の金額分だけ普通交付税が増額することになる。したがって財源の増減はみられないが、一般財源である地方交付税はかつての補助対象ではない事業に対しても支弁できるため、地方の事情に影響されて以前の補助対象事業に格差が生じやすいと考えられる。

## (2) 単独事業

一方の単独事業（地方単独事業）は、このような一般財源化された地方の事業を含む、国庫補助がない地方の事業である。小林・西川(2008)は、単独事業には「いわゆる紐付き財源を伴わないため、地域のニーズに適応し先駆的な事業がみられ、後に国の制度に取り込まれたものもある」とし、その例として、1960年に岩手県の旧沢内村で始められた老人医療の無料化などをあげている。さらに小林・西川(2008)は単独事業を、①国の事業とは関係なく地方公共団体が独自に行うもの、および、②国が設定した基準や水準の不足分を補うための事業（補助事業の上乗せ横出し等）と2つに分けている。広く見られる、単独事業の定義は「国からの補助を受けずに地方独自の経費で任意に実施する事業」ということになるが<sup>5)</sup>、ここでの「任意に」の解釈には若干の幅がある。というのも、単独事業の一部には国の政策から切り離しては考えられない部分も存在するからである。例えば単独事業であっても建設事業の場合、その起債に関して国の地方財政計画や地方債計画から完全に独立することは難しい場合もある〔加藤(2010)〕。また単独事業のなかには、「国による法令による義務付けが存在するもの、および、法令によって一定の人員配置や目標等が定められているもの」も存在する〔星野(2012, 2014)〕。特に社会保障分野における単独事業では、国民健康保険や介護保険などの特別会計に対する一般会計負担のように、国が義務付けした事業に充当されていたりする部分が多いという議論もある〔星野(2012, 2014)〕。

単独事業における国による義務付けをみる際には、2008年に総務省が経済財政諮問会議に提出した資料が役に立つ（総務省、2008）<sup>6)</sup>。平成19年度決算統計（速報値）に基づくこの資料で対象と

<sup>5)</sup> 総務省(2015, p.77)は『地方財政の状況』(=地方財政白書)において、単独事業を「地方公共団体が国の補助等を受けずに自主的・主体的に地域の実情等に応じて実施する事業」と定義する一方で、同書(総務省、2015)の用語説明(p.4)では、より簡単に「地方公共団体が国からの補助等を受けずに、独自の経費で任意に実施する事業」と定義している。研究者による定義も同様で、例えば、北山・笠(2007)は、単独事業を「地方自治体が国の補助を受けずに独自の財源で任意に実施する事業」とし、「国から負担金や補助金を受けて実施する補助事業と区別される」と解説している。

なった経費は、医療対策関係（衛生費）、高齢者福祉関係（民生費のうち老人福祉費）、障害者福祉・低所得者対策等関係（民生費のうち社会福祉費・生活保護費）、雇用対策関係（労働費）、少子化対策関係（民生費のうち児童福祉費・教育費（幼稚園関係）のうちの一部）である。表5のように同資料は単独事業を「医療」と「介護・福祉等」に分け、それぞれについて、①法令に義務付けや実施・設置の根拠となる規定がある事業、②利用者のニーズを踏まえて全国的に広く実施されている事業等、および、③そのほかに分類されている。これら事業の総額は約7.1兆円であり、当時の社会保障関係費約37.2兆円の約19%を占めている。

この調査結果では国民健康保険や介護保険に対する一般会計負担は明記されていないが、「①法

令に義務付けや実施・設置の根拠となる規定がある事業」が既述の「国による法令による義務付けが存在するもの、および、法令によって一定の人員配置や目標等が定められているもの」に対応すると考えて良いだろう。それが適切な場合、国が法令や義務付けという点で関与する部分である約3.2兆円は総額約7.1兆円のうち半分以下にしか満たないことになる。また、国が地方に実施することを法律で義務付けた事業であっても、国による統一的な基準が必ずしも示されない事業もあり、その実態は地方の裁量に任されている場合が多い。また統一的な基準がある場合でも、補助事業に対してそうであるように、それ以上の水準で事業を展開する地方も存在するであろう。

このように考えると、社会保障分野における単

表5 地方単独事業としての社会保障歳出

	医療	介護・福祉等
① 義務的な経費（法令に義務付けや実施・設置の根拠となる規定がある事業）	予防接種（880億円）〔予防接種法〕 がん検診・がん予防等成人病対策（680億円）〔健康増進法・がん対策基本法〕 乳幼児健康診査（550億円）〔母子保健法〕 妊産婦健康診査（140億円）〔母子保健法〕 母子保健対策事業（170億円）〔母子保健法〕 保健所・保健センター運営費（2,960億円）〔地域保健法〕 病院事業会計繰出金（4,040億円）〔地方公営企業法〕 救急医療対策事業（小児救急・周産期救急・夜間休日救急等）（640億円）〔医療法〕	保育所・幼稚園運営費（5,000億円）〔児童福祉法・学校教育法〕 児童館等児童福祉施設運営費（1,160億円）〔児童福祉法〕 放課後児童健全育成事業（340億円）〔児童福祉法〕 養護老人ホーム・軽費老人ホーム・老人福祉センター運営費（760億円）〔老人福祉法〕 民生委員活動事業（200億円）〔民生委員法〕 福祉事務所・児童相談所運営費（1,070億円）〔社会福祉法・児童福祉法〕 障害者支援施設運営費（570億円）〔障害者自立支援法〕 障害者自立支援事業（960億円）〔障害者自立支援法〕
約3.2兆円	約1.2兆円	約2.0兆円
② 全国的に広く実施され定着している事業等（国庫補助事業の超過負担分や上乗せ事業を含む）	乳幼児・老人・障害者等医療費助成（6,450億円）	幼稚園就園奨励費補助（260億円） 児童手当・児童扶養手当（1,050億円） 障害者福祉手当（840億円） 障害者交通費助成（260億円） 要援護ひとり暮らし高齢者生活支援（390億円） 介護予防・家族介護用品支援（100億円）
約1.2兆円	約0.7兆円	約0.5兆円
③ そのほか（統一的な調査項目以外の事業費を集計。括弧内は、各団体が任意に提出したものを抽出して記載）	（新型インフルエンザ対策、難病患者支援等）	高齢者福祉関係（約6,000億円）（認知症高齢者支援事業、介護実習普及、高齢者安否確認事業等） 障害者福祉・低所得者等対策関係（約7,000億円）（リハビリテーションセンター運営費、身体障害者住宅改造助成等） 少子化対策関係（約4,000億円）（家庭児童相談事業、里親事業、児童クラブ等促進事業等）
約2.7兆円	約1.0兆円	約1.7兆円

資料：「地方が負担する社会保障関係費について」経済財政諮問会議平成20年12月16日鳩山議員提出資料をもとに作成。

\*) これらの推計は消費税増税にともなう地方への税収配分の議論の際に議論された。2008年調査以降の社会保障分野における単独事業規模に関する一連の推計、並びに、消費税増収の地方への配分に社会保障分野における地方単独事業が反映されるまでに至る経緯については、高木（2011）、小西（2012）、林（2012、2016）、星野（2012、2014）などを参照されたい。

独事業は、程度の違いはあるにせよ、中央集権的と広く人口に膾炙している日本の地方財政において、地方が独自性を発揮できる手段として捉えることができる。また、単独事業は財政力が強い地方ほど実施しやすく、財政力が弱い地方ではその規模は限られたものになるかもしれない。さらに単独事業規模の大小は地域独自の需要にも左右されるだろう。すなわち、単独事業の存在によって地方公共団体間に大きな格差が生じている可能性は容易に否定できない。時節ではこの点について若干の考察を加えよう。

#### 4 社会保障分野における地方単独事業の地域間格差

近年、このような社会保障における地方単独事業が複数の研究で注目されるようになってきている〔佐藤・泉田（2008）；小林・西川（2008）；加藤（2010）；別所（2012）；星野（2012, 2014）；林（2016）〕。表4に示した2008年の推計値を含め、消費税増税に至る過程で2011年にも社会保障分野における地方単独事業費の推計値が公表されたが、団体ごとのデータは容易に入手できない状態であったが、2015年度の市町村決算状況調（2013年度決算）からは、歳出目的別の一般行政経費のうち以下の14項目（合計値を含めば15項目）の単独事業費が掲載されるようになった。つまり、①民生費-児童福祉費、②民生費-老人福祉費、③児童福祉費・老人福祉費・災害救助費を除く民生費、④民生費-災害救助費、⑤衛生費-清掃費、⑥清掃費を除く衛生費、⑦労働費、⑧農林水産業費、⑨商工費、⑩土木費、⑪消防費、⑫教育費、⑬総務費、⑭そのほかの経費（議会費・諸支出金等）、および、⑮合計、である。これらのデータは「試算」

として位置付けられているが、このようなデータが団体単位でウェブサイトから容易に入手できるようになったことは大変意義深い。というのも今までは、都道府県単位では扶助費の単独事業費が歳出目的別に入手できてはいたが、市町村を含む団体別の単独事業費は、普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費など断片的にしかデータを入手できなかったからである。

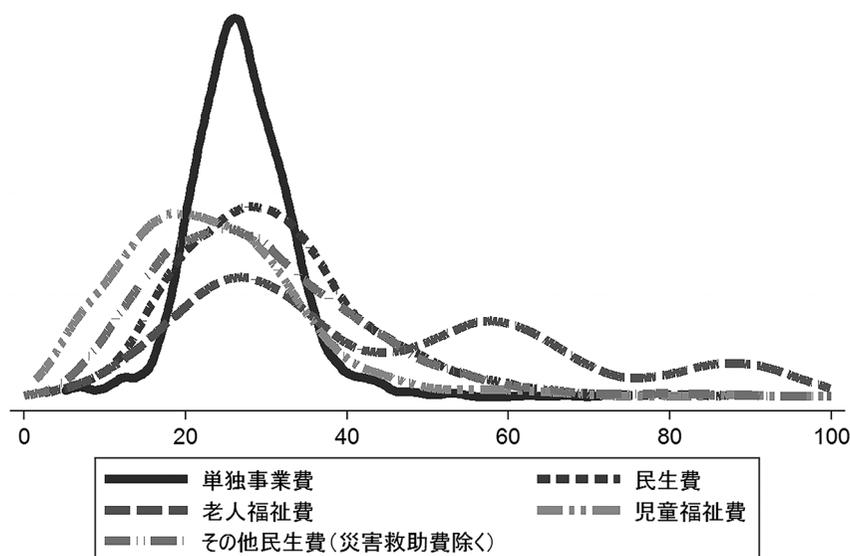
林（2016b）では2013年度決算における、(a)一般行政経費のうち単独事業費の合計（⑮）、(b)民生費（①+②+③+④）、(c)老人福祉費（①）、(d)児童福祉費（②）、および、災害救助費を除くそのほかの民生費（③）について市町村単位の単独事業費の分布を検討した。以下では、その分析のうち各目的別歳出に占める単独事業費（単独事業比率）に関する分析を再掲することで社会保障分野における単独事業費の格差について議論したい。この単独事業比率については以下の点に留意したい。なお、ここで利用する単独事業費は一般行政経費であるから、給与関係経費、公債費、維持補修費、投資的経費、および、公営企業繰出金等は含まれない。一方、単独事業比率の分母となる歳出として、(a)には歳出総額を、そして、(b)から(d)には市町村決算状況調における目的別歳出内訳の当該歳出額を利用している。したがって、単独事業比率の分母には一般行政経費に含まれない歳出項目が含まれている。

表6は単独事業比率（%）を用いた記述統計である。同表から分かるように当該比率の最大値が100であったり、100に非常に近かったりする団体が（数はごく少数であるが）存在する。この点は試算である同データの性格上仕方ないところかもしれないが、ほかの分位（25%、50%、75%）か

表6 単独事業比率

	平均	標準偏差	変動係数	最小値	最大値	25%分位	50%分位	75%分位
単独事業費	26.9	6.3	0.24	5.2	72.4	23.0	26.5	30.4
民生費	30.6	11.8	0.39	2.6	90.3	22.5	29.4	36.5
老人福祉費	44.3	22.8	0.51	1.4	99.8	25.9	37.4	59.9
児童福祉費	23.2	11.9	0.51	1.4	99.2	15.0	21.9	29.4
そのほか民生費	28.9	13.2	0.46	0.0	100.0	19.5	27.2	36.4

出所：林（2016b）。



出所：林（2016b）。

図2 単独事業比率の分布

ら理解できるように大多数の市町村については、問題ない範囲の比率を示していると考えられる。

変動係数や標準偏差から読み取ることができるように、民生費とその下位区分における単独事業費比率の散らばりは、単独事業費の総額比率のそれよりは大きくなっている。標準偏差を用いると老人福祉費が、変動係数を用いると老人福祉費と児童福祉費が、最も大きな散らばりを示す。図2は、これらの比率の分布をカーネル密度関数として図示したものである。既述の老人福祉費の散らばりの大きさは、同図における3つのコブをもつ老人福祉費の分布形状からも確認できる。

次に、これら単独事業費の分布の背後にある要因を簡単に分析してみよう。今回のように市町村単位での単独事業費データが容易に利用可能になるまでは単独事業費の要因分析は容易ではなかったが、〔星野（2012）、別所（2012）〕は特別なデータを利用することで以下のような分析を行っている。

まず星野（2012）は、2011年に総務省が行った調査に基づく団体単位の情報をもつ18の政令市と2つの県にまたがる61の市町村から入手し、それら全

79団体からなるデータを用いて回帰分析を行っている。そこでは単独事業費の対一般財源比率を利用することで、人口規模や財政力指数が単独事業に与える影響が議論されている。分野別の分析では2011年調査が設定した区分が用いられ、「医療」を「国保・後期高齢」「公立病院」「医療それ以外」の3つに分けて要因分析を行うと、人口規模と財政力指数は「国保・後期高齢」と「公立病院」には有意な影響を与えることはないが、財政力指数は「医療それ以外」に有意な影響を与えていることが確認されている。一方、「子ども・子育て」を「保育所等」と「子育てそれ以外」に分けて行った回帰分析では、人口規模と財政力指数は「保育所等」には有意な影響は与えないが、「子育てそれ以外」には有意な影響を与えている。

一方、別所（2012）は、内閣府が行った「地方自治体における独自子育て支援施策の実施状況の調査」〔内閣府（2005）〕の市区町村データを利用している。2005年に行われたこの調査は2,815市区町村（有効回答数は1,690）を対象とし、平成16年度当初予算に基づいて回答されている。別所（2012）は必要な変数を完備している1,122市区町

村のデータを用いて、子育て支援7分野（地域子育て支援、保育サービス・幼児教育、放課後児童健全育成事業等、ひとり親家庭支援策、各種手当への支給、母子保健、医療）の予算額合計値への財政力指数の影響を分析している。具体的には、15歳以下人口1人当たりの同予算額を、財政力指数、高齢化率、子ども比率、人口密度、都道府県ダミーに回帰させ、財政力指数が正の有意な効果をもつことを示している。

いずれの分析からも、（一定の区分では例外があるが）財政力が大きいなら（＝財政力指数が高くなれば）、単独事業の規模も大きくなり、地方の財政力の格差は単独事業の格差につながることを示唆される。林（2016b）でも図2における単独事業費比率の分布の背後にある要因を検討しているが、先行研究と同様の結果を得ている。そこにおける単独事業比率を被説明変数とした回帰分析では、単独事業比率が0から1の間の値をとる点を考慮して、被説明変数には同比率のロジット変換値を用い、説明変数には財政力指数、地域人口（対数）、14歳以下人口比率、65歳以上人口比率、地域面積（対数）が用いられた。その結果、老人福祉費を例外として、財政力指数に関する正の相関が統計的に有意に推定されている。つまり、老人福祉費以外、財政力の大きさに応じて展開されている単独事業の度合いが異なることが理解できよう。

#### Ⅳ 地方による社会保障施策は望ましいのか

前節までで、日本においては年金を除く社会保障歳出のほとんどが地方を通じて支弁されている点、そして、国によって枠組みを与えられている部分も大きい、地方の裁量によって地域的に異なる部分も小さくなく、財政力等に応じて実際に展開される社会保障施策に地域的格差が生じている点を示唆した。つまり、日本においては地方歳

出の大部分が再分配的であるため、適切な社会保障制度の運営のためにも地方財政と再分配政策の関係を経済学的に考察することは有益と考えられる。そのような考察は既にいくつかの機会を通じてなされているが〔Hayashi（2006, 2007, 2010a, 2010b）；林（2006b, 2007, 2008a, 2009a, 2009b, 2011a）；別所（2011）〕、以下ではそれらの議論をなぞる形で、社会保障政策（再分配政策<sup>7)</sup>が財政・行政的に地方分権された場合にどのようなことが考えられるかを理論的に考察しよう。

経済学は主に、「効率性」、「公平性（社会正義）」、そして、「搾取」という3つの視点から再分配をとらえる〔Boadway and Keen（2000）〕。第1の効率性に基づく視点は、再分配政策は効率性の向上、つまり、パレート改善に資するという考え方に基づく。ここでは効率性と再分配はトレードオフの関係にはない。第2の「公平性（社会正義）」に基づく視点では、各個人から独立して存在する倫理的な価値体系に基づいて公共政策が評価されることになる。第3の「搾取」からの視点は政治経済学的な視点である。ここでは実際の再分配はパレート改善を達成するように決定されるのではなく、政治過程を通じ、ある集団を犠牲にしてほかの集団を利するように決定されるという見方がとられる。以下では、第1の観点を中心に議論を進めることにしよう。

##### 1 地方分権化と効率性

社会はさまざまな人々から成り立っている。人の好みはさまざまであるし（異なった効用関数）、所得獲得能力や保有資産も人それぞれである（異なった能力・所得）。このような社会で望ましい政策を展開するためには、人々の個人情報が必要となり、また人々のタイプに応じた複数の政策手段も求められる。しかし、公共部門は特定個人の選好や能力を正確に理解することは難しいし、人々のタイプに応じた政策手段が必要になる場合

<sup>7)</sup> 再分配（redistribution）とは、広義には、特定の資源配分を公共部門の介入によりほかの配分に変更することを意味する。しかし、ほとんどすべての公共部門の活動は直接的であれ間接的であれ何らかの形で再分配をもたらすから、その言葉の意味を狭めて「不平等（inequality）」を是正することを主たる目的とする場合に「再分配」という言葉を用いるのが適当だろう。

でも、実際に存在する全タイプに応じた政策を展開することも難しい。このような困難から生じる問題を緩和する手段として、「地方分権」に着眼したのが Tiebout (1956) による「足による投票 (voting with the feet)」と Oates (1972) による「分権化定理 (decentralization theorem)」である。主に、足による投票は情報の非対称性 (顕示選好の問題) に対応し、分権化定理は政策手段の制約に対応する議論である。

まず、これらの議論は再分配ではなく公共財の供給に関して展開されていることに留意したい。公共財は「非排除性<sup>8)</sup> (non-excludability)」と「非競合性 (non-rivalry)」という2つの概念で定義される。非排除性とは、いったん当該財が供給されれば、その消費から特定の消費者を排除することが不可能もしくは非常に高くつく性質を指す。一方、非競合性とは、当該財の消費量や消費者の数が増加しても、当該財からのサービス水準が低下しない性質を指す。公共財が個人によって自発的に供給される場合、その供給量は効率的な水準よりも過小になる [Olson (1965)] ため、公共部門が課税を通じて公共財を提供することが求められる。公共財を最適に供給するには、各個人の公共財からの限界便益 (限界代替率) の総和が当該公共財の限界費用に等しくなる必要がある [Samuelson (1954)]。したがって、公共部門は個人が公共財から受ける便益を正確に把握し、それに応じて個人から課税する必要があるが、実際には情報の非対称性により、そのためには各個人の申告に依存せざるを得ない。しかし、非排除性により公共財の便益にはただ乗りが可能であるから、他人が正直に申告していようがまいが、各個人にとって本当の需要量よりも少ない量を申告することが有利な選択となる。その結果、公共財は最適な水準よりも過小に供給される。この過小供給問題は「選好顕示の問題」と呼ばれる。

ここで Tiebout (1956) はほとんどの公共財の便

益が空間的に限定されている点に着目した。そのような便益をもつ公共財は地方公共財とよばれるが、地方公共財は定義によって他地域の住民をその消費から排除することができる。したがって、各地域が独自の課税によって自己地域の地方公共財を賄っているのならば、居住地選択は特定の価格 (= 税率) が付された地方公共財を購入することと同値になる。特に、地方公共財 (便益) と税 (負担) の組み合わせが地方によって異なり、個人選好の多様性に対応できるほどの多くの地方政府が存在しているのならば、居住地選択は所与の価格における公共財供給に対する自己選好の正直な申告として理解できる。つまり、居住地選択という「足による投票」によって、選好顕示問題という困難が解決される<sup>9)</sup>。また特定の税率と地方公共財の組み合わせを選択する住民の選好は類似すると考えられるから、足による投票の結果、地域内での住民は同質化すると考えられる。この同質化は「ティブート分住 (Tiebout sorting)」と呼ばれる。

分権化定理は一つの政府による公共財供給問題から議論を始める。多種多様なタイプの個人が存在する社会では、各タイプに応じた複数の政策が必要となる。しかし、存在するすべてのタイプに応じて政策を実施することは不可能に近い。特に公共財が供給される場合、その特性によって公共財の供給量をタイプ別に割り当てることは不可能であり、一旦その供給量が決めれば、それが最適でない個人もその数量を消費しなければならない。したがって、特定のタイプにとって最適な水準で公共財が供給されれば、ほかのタイプは必ず不満を有することになる。

そこで、そのような不満が存在するならば、現行の集団をタイプ別に下位の単位に分割し、政策実施の責任をその下位単位に移譲して独自の施策を実施させることによって、厚生損失は減少する。この政策単位の分割を空間・地域の分割にも

<sup>8)</sup> 「排除不可能性」とも訳される場合がある。

<sup>9)</sup> Tiebout (1956) が選好顕示の問題を強く意識している点は、自身文の題名が選好顕示の問題を指摘した Samuelson 論文の題名 '*The pure theory of public expenditure*' に類似するように、'*A pure theory of local public expenditures*' としていることから窺い知れるだろう (斜線部分は筆者による)。

とめたのが、「分権化定理」である。もちろん、分権化定理が妥当性を有するためには、任意のタイプ（選好）が特定の低位空間（地方）で同質になる必要がある<sup>10)</sup>。任意の空間に居住する個人が同質でない限り、分権化されても厚生損失は発生するからである。

しかし、分割された低位空間（＝地方政府）が独自の政策を行ってれば、タイプ分住を通じてこの厚生損失は消滅すると推測できるかもしれない。というのも、多様な地方政府による多様な政策が足による投票を通じて同質的な地域を形成し、その結果、地方公共財をめぐる情報の非対称性問題（選好顕示の問題）が解決し、それと同時に、地方内では「単一」でも地方間で「多様」な政策が行われることにより厚生損失の発生を抑えられることになる。つまり、いわば「効率的分権化論」とも呼べるこの2つの議論は、「地方分権化が政策の効率化につながる」という命題を理論的に支持するものであり、日本で広く膾炙している地方分権化を巡る言説も、この論理に由来していると考えられよう。

## 2 社会保障の地方分権化？

上記の「効率的分権化論」は（地方）公共財の供給を前提にしている。したがって、そのような地方分権に関わる議論は、米国、英国、カナダ、豪州などの基礎自治体のように、警察、消防、上下水道、都市計画、交通インフラなどに関わるサービスを中心に供給している制度的背景を有するならば適切に適用できるかもしれない。一方既にみたように、日本における基礎自治体（市町村）は、社会扶助や対人社会サービスなどの再分配的色彩の強い事務を担っている。そのような日本における地方財政の分権化の社会厚生上の帰結は理論的にはどのように捉えられるのであろうか。

### (1) 利他主義

社会保障政策では実質的にある個人からほかの個人へ資源の再分配が行われる。資源を拠出する個人は自己の資源が減ることになるため、多くの場合、パレート改善は達成されないと考えられる。しかし、他人が幸せになることによって、自分も幸せになれる利他的な（altruistic）個人も存在する。このような「利他主義（altruism）」を想定すると、資源移転はすべての利他的な人々に便益をもたらすことになるので、彼らの間で再分配は公共財的な便益をもつことになる。つまり、高所得者を利他的と仮定すると低所得者への再分配は地方公共財として捉えることが可能であるから、既に議論した分権化定理を再分配の問題に適用することは可能である。すなわち、異なった利他的選好（＝再分配に関する選好）をもつ高所得者に応じて地方政府が形成されるならば、各地方ではそこに居住する高所得者にとって最適な再分配政策が行われることになる。したがって、再分配政策においても地方分権のほうが中央集権よりも好ましいという推論が可能である<sup>11)</sup>。

しかし、この議論には注意が必要である。まず、高所得者が自分の地域に居住する低所得者しか気につけない（高所得者の利他主義が同一の地域に居住する者に限られる）ならば、低所得者の域外への転出は再分配の必要性とその費用の減少を意味する。したがって、政策決定者たる高所得者は低所得者を域外に追い出そうとするインセンティブをもつであろう。次に、高所得者が域内の低所得者と同様に域外の低所得者も気にかける場合、その高所得者は他地域の再分配からも影響を与える。すなわち、各地域の再分配政策が地域間の外部経済を発生させることになる。利他主義者が不利な状況にある人たちに気にかける地理的な範囲は「利他主義の水平線（the spatial horizon of altruism）」と呼ばれるが〔Gramlich (1993)〕。これらの議論から、この水平線がどこまで届こう

<sup>10)</sup> どの低位空間内にも複数のタイプが存在しその分布が地域間で同一であれば分割する意味はない。むしろその場合、公共財供給に規模の経済が存在していれば、中央政府による供給が効率的になる。

<sup>11)</sup> ここでの議論は高所得者の観点からの最適性であり社会的な最適水準ではない。Pauly (1973) による議論では社会的な最適条件を比較して分権の優位性を議論している点に留意したい。

が、何らかの地域間外部性が発生し、分権化された社会保障政策は社会的に最適な結果を保障するには至らないことが理解できよう〔Ladd and Doolittle (1982)〕。

### (2) 生産要素の地域間移動

経済学者の間では、人口をふくむ生産要素の地域間移動が地方による再分配政策に弊害をもたらすという一応の合意がある。つまり、最適な再分配を達成できないという意味で、生産要素の地域間移動は効率性にかかわる問題を発生させる。人口（労働）や資本などの生産要素の移動による政策的な帰結については、租税競争論や支出競争論において展開され、生産要素の地域間移動は税率や再分配の度合いを低下させるという、「底辺への競争（race to the bottom）」という概念が提示されてきた。人口に膾炙したそのような一例としては、「グローバル化」は生産要素の自由な国家間移動を通じて福祉国家の将来を脅かすという議論もある。

このような理論的考察は、80年代における幾つかの研究を経て、90年代以降に頻繁に考察されるようになった。そのような研究では、再分配政策がその地方分権化や生産要素の地域間移動からどのような影響をうけるかが分析されている。Cremer and Pestieau (2004) は、これらの研究を総括した理論分析<sup>12)</sup>を用いて、生産要素の移動可能性の増大と分権化された地方政府数の増大は再分配を阻害することを示している。まず、生産要素の地域間移動がない場合、各労働者の消費が均

等になるように所得移転が行われる。一方、小開放地域の仮定の下、低所得者（＝生産性の低い労働者）のみが移動可能ならば、再分配は行われるにしても消費は均等化される、高所得者は必ず低所得者よりも多くの消費を行うことができる。加えて資本も地域間で移動可能になると、再分配の程度はさらに縮小することになる。最後に、地域の数＝地方政府の数が増加すると、再分配の程度は抑制され、その数が無限大となると再分配は全く行われなくなる。

これらの結果は各地域が同一であるという前提に基づいているが、各地域の非対称性を許容すると、必ずしも全地域において再分配が低下することにはならない<sup>13)</sup>。しかし、いずれの場合においても、再分配政策が地方に分権化された状態では、生産要素の地域間移動が少なくとも一部の地域において再分配の度合いを低下させ、すべての地域において、再分配政策が最適な水準から乖離することが示されている。

### (3) 社会保険

人々がリスク回避的ならば、不確実な将来の所得よりも、将来所得が一定水準で確保されている世界を好む。このように一定の将来所得が事前に確保される仕組みは一般的に「保険」と呼ばれるが<sup>14)</sup>、そのような保険によって人々は「安心」を手に入れることができる。保険市場に情報の非対称性が存在せず、当該市場が競争的であるならば、市場において効率的な保険の供給は可能である。しかし、市場が必ずしも効率的に保険を提供でき

<sup>12)</sup> ここでは、域内の資本 $K$ 、高能力の労働 $M$ 、低能力の労働 $L$ を生産要素とした収穫一定の生産技術 $Y=F(M, L, K)$ によって消費財 $c$ が生産され、その消費から2種類の労働者が効用 $u(c^i)$ を得る場合が考えられている。 $c^l$ を低能力労働者の消費、 $c^h$ を高能力労働者の消費とすると、消費財市場の均衡により $Y=Mc^h+Lc^l$ となる。高能力の労働者は資本も有する。政府の政策手段は各生産要素 $i$ への従量税率 $t^i$ である。ここでは再分配が目的であるため負の税率も許容し、政府の予算制約は $t^hM+t^lL=0$ となる。地方政府は、消費者の効用を初期の人口（ $M=M^*$ および $L=L^*$ ）で重み付けした社会厚生関数 $W(c^h, c^l)=M^*u(c^h)+L^*u(c^l)$ を最大化するように、3つの税率を決定することになる。

<sup>13)</sup> 異なる2地域を対象としたLee (2002) は、既に資本移動がある状況で追加的に労働者移動が発生すると、以前よりも再分配が増加する可能性を示している。地方の目的関数が異なると再分配が増加する場合がある。例えば、社会厚生関数の最大化と初期居住者の総所得最大化という異なった目的をもつ2つの地方政府の場合、高能力の労働者のみが移動可能ならば、前者では高能力者の流出により再分配の程度が減少するが、後者では流入した高能力者への課税を通じて再分配が増加する。

<sup>14)</sup> 例えば、Hillman (2001) を参照せよ。

ない場合、公共部門による強制保険、つまり、「社会保険」が必要となる。再分配と保険を分けて考える議論もあるが、保険は所得が大きい（運の良い）者から所得が小さい（運の悪い）者への事後的な資源の移転であるから、社会保険も再分配政策とみなして問題ない。

保険の仕組みでは、リスクによって変動する個人所得を集計し、例えばその平均値を保証することで、将来人々が手に入れることができる所得の変動を小さくする。この行為をもって「リスクをプールする」というが、効果的にリスクをプールするためには、十分大きな集団規模と互いに独立して変動する個人所得が必要になる。したがって、他の条件が等しければ、社会保険がカバーする人々の規模は大きいほど良いから、保険者としては地方よりも国が望ましいと判断される。加えて、保険がカバーする人々が居住する空間が狭いほど個人に発生するリスクは相関しやすいと考えられる。例えば、労働市場では地域単位で共通したショックが発生しやすいから、地域単位での社会保険ではリスクをプールすることは難しい。したがって、この点から考えても保険者は地方よりも国が望ましいことになる。

リスクは同時的にプールするだけではなく、債権などの発行によって通時的にもスムーズ（平準化）できる。しかしながら、地方が地方債等の発行によって通時的な平準化を測る場合、債務の返済時期に住民がほかの地域に移動して負担を逃れるという「食い逃げ問題」も考えられる。したがって、この観点からも地方よりも国が保険者となるのが好ましい。特に、全国規模でもプールできないショックが存在する場合、国と国との間は地方と地方の間よりも居住地の移動は困難であるから、国債の発行等によって地方よりも効果的に通時的なリスクの平準化が可能である。このように考えると、社会保険という観点からも地方よりも国が再分配機能を担うべきこと、換言すれば、再分配の地方分権化に利点は存在しないこと

が示唆される<sup>15)</sup>。

### 3 社会保障政策における地方裁量

以上の議論では、利他主義、生産要素の地域間移動、および、社会保険の観点から、社会保障は地方に分権化されるのではなく、中央政府によって担われるべきという、Musgrave (1959) による古典的な命題を得る。ただし、ここで地方分権と言及する場合、社会保障の歳入と歳出が特定の地方で閉じており、歳入と歳出の双方に関して当該地方がすべての決定権を有していることを意味している。しかし実際は、歳入サイドにおける社会保障の地方分権を正当化する研究者は多くなく、最も熱心な分権論者でさえその財源は地方税ではなく国税から調達されるべきと議論している (e.g., Rao 2002)。社会保障と地方分権にかかわる問題は歳出サイドの課題としてとらえられる場合が多く、そこでは政府間財政移転で一定の財源を保証することを前提に、給付水準や給付方法といった歳出サイドの分権化・裁量性が焦点になると考えられる。

社会保障給付は、それが現金であれ現物であれ、細やかな対面業務が必要となる。その要素が低いと考えられる典型的な現金給付である公的年金でさえ相談窓口は必要であり、生活保護や児童（扶養）手当に至っては受給者の資格確認が必要である。特に生活保護に関しては細かな資力調査が必要とされるだけではなく、就業支援や生活支援などのサービス提供も期待される。また、介護、医療、福祉分野においては対人社会サービスが要であり、同分野のほとんどの社会保障給付は現物である。したがって、多くの社会保障給付には、中央政府の出先機関や地方政府による現場での実施が必要となる。

#### (1) 地方裁量のメリット

このような観点から社会保障施策にかかる地方の裁量を支持する議論も多い。特に Banting and

<sup>15)</sup> また規模の経済という観点からも、規模増大により社会保険の管理費用は減少すると議論できる。さらに範囲の経済という観点からも、租税の徴収業務に保険料の徴収業務を統合することによって費用効率性が向上すると議論できる。

Boadway (2004) は社会保障における分権・裁量の5つの利点をまとめている [林 (2006b)]。うちひとつは、中央政府より地方政府のほうが地域選好に応えた政策を設計しやすいという議論である。再分配政策は個人の選好とは異なる倫理的な判断に基づく<sup>16)</sup>べきという前提をとれば、このメリットは意味をなさない。また、この議論は（歳入サイドの分権化も前提とする）分権化定理に該当するものとも考えられるが、同定理を社会保障政策に適用することの問題点は既に議論した。したがって以下では、この点を除く以下の4つのメリットについて考察したい。

- ① 地方政府は中央政府よりも住民により近接しているため住民の選好やニーズを中央政府より低い費用で入手可能であろう。したがって、地域のニーズを的確に周知している必要がある社会保障給付の実施においては地方に優位性がある。
- ② 社会保障給付には、社会福祉法人、介護事業者、病院など、公共部門以外の外部主体が関与する場合が少なくない。このような外部主体には、中央政府よりも地方政府が「近い」ため、後者が当該外部主体を管理するほうが効果的である。
- ③ 数多くの地方政府が存在し、それぞれが独立して異なる社会保障給付を展開すれば、結果として効果的な社会保障政策を行える可能性が高い。地方が各々自発的に異なる施策を展開することは、国レベルでは地方で政策実験が行われている状況と同値である。実験には失敗も成功もあるが、地方による実験規模は小さいため失敗してもその損失は小さい。その一方で、実験が成功すると、ほかの地方政府が模倣することで全国に拡散する。つまり、社会保障政策が分権化すると、少ない負担で大きな果実を手にできる。
- ④ 分権化された社会保障政策において地域住民は、自己の地方政府のパフォーマンスをほかの地方政府のパフォーマンスと比較すること

によって、自分の地方政府に改善圧力をかけ、より良い政策に導くことができる。

これらの議論はもっともらしいが、必ずしも常に成立するものではない。①と②に関しては、地方が地域をよく知っているとしても、そのような利点を活用する誘因は存在しない場合もあろう。例えば、地方政府が地域住民と緊密な関係にあるのならば、一部の地域利益が地方政府の意思決定に容易に影響することを許す場合もあり、その近接性は汚職を生み出しやすい環境を形成するかもしれない。そして、そのような問題は特に社会保障施策に顕著にみられる可能性がある。同様のことが、地方政府とプログラム運営にかかる外部主体との間に発生する場合もあろう。③に関しては、地方間に「ただ乗り」の誘因が存在するかもしれない。実験の成果を得るためには試行錯誤が必要であり、自己が失敗した場合は成果なしに、その負担を甘受しなければならない。一方、他者による実験が成功した場合、その費用を負担することなく、その成果は情報のスピルオーバーを通じて容易に真似することができるであろう。したがって、地方は自ら努力して試行錯誤を繰り返すよりは、ほかの地方による成功をまって、その成果にただ乗りしようとする場合があるであろう。多くの地方がこのような誘因をもつならば、地方による技術革新は過小に供給されることになる。

最後に中央からの財政移転で一定の財源が保証されているとしても、地方間で給付水準や給付方法に違いが存在するならば、受給者を中心として地域間移動が生じる可能性がある。既に言及した点であるが、地域間を自由に住民が移動できる場合、最適な資源配分を達成することは困難になると多くの研究が示している<sup>17)</sup>。

このような議論に従えば、単に地方の分権や裁量を認めるだけでは、望ましい社会保障政策を実施することは難しいことが理解できる。重要な点は、地方分権や裁量のメリットを発揮させ、それらのデメリットを抑制するような政府間制度の設計である。政府間関係の理論分析では、プリンシ

<sup>16)</sup> 社会厚生関数を用いた分析がまさにこれに該当する。

<sup>17)</sup> 例えば、小川 (2006)、松本 (2006)、林 (2006b) 等を参照せよ。

バル・エージェント理論を応用した若干の最適移転制度の特徴付けなどの研究が行われているが、最適な地方の分権や裁量にかかわる研究は、社会保障制度設計における重要な課題のひとつである。

## (2) 水平的公平性

上記は主に効率性の観点からの議論であったが、社会保障制度を考える場合は当然のことながら「公平性」の概念も重要である。財政に関わる公平性概念には、垂直的公平性 (vertical equity) と水平的公平性 (horizontal equity) という2つの伝統的な考えがある。社会保障制度との関連でこれらの公平性を説明すれば、垂直的公平性に関しては、所得が高く給付ニーズが低い者は拠出へのより大きな負担を担うべきであり、所得が低く給付ニーズが高い者はより多くの給付を受けるべきという考えになる。一方、水平的公平性に関しては、同様の特徴をもった個人は同様の社会保障給付を受給し、同様の拠出を負担すべきという考えになる。

社会保障制度における地方分権・裁量に関しては、特に、後者の水平的公平性が問題になる。この水平的公平性の定義においては、何をもって「同様の〈特徴〉」とし、どんな対応をもって「同様に〈扱う〉」かに先験的な縛りはない。しかし、地方財政の文脈においては個々人の居住地を、この〈特徴〉から除くことに重きが置かれる。すなわち、個人が居住する地方が違っている (= 同様でない) 場合であっても、その個人の社会保障ニーズが同様であるならば、同様の社会保障給付ルールが適用されるべきという立場がとられる。

ここで地方分権や地方裁量を認める範囲を拡大

するほど、水平的公平性が損なわれやすくなるのは自明であろう。一国のなかで水平的公平性を維持すべきか否かについては、当該国が「単一国家 (unitary state)」か「連邦国家 (federal country)」かで、その根拠が大きく異なる。単一国家は唯一の憲法の下に生成された政治体であり、そこでは全国民に対して等しく社会権が認められると考えてもよいかもしれない。一方、連邦国家は「くに=州」の集まりであり、「くに=州」が権限の一部を「上位権力=連邦政府」に譲渡して成立した政治的集合体と見なされる。そこでは社会保障にかかる大部分の権限は州の権限に留まっている場合があり<sup>18)</sup>、その場合には、州の間で水平的公平性を満たすべき根拠は考えにくい<sup>19)</sup>。

日本は単一国家であるから、社会保障給付においては地方間の水平的公平性は厳守されるべきと考えられる。しかし、実際のところは、既にみた地方単独事業等の存在により、同様の経済状態やそのほかの社会保障ニーズを有している世帯・個人でも、居住する地方が異なると、享受できる社会保障給付が異なる場合が多いと考えられる。また、全国均一の枠組みで運営されている国民健康保険や介護保険でも、同一の特徴をもった世帯・個人が支払うべき保険料や受けることができるサービスは、地域によって大きく異なることが少なくない<sup>20)</sup>。このことは、日本の社会保障制度では水平的公平性が厳密には保たれていないことを意味している。

## V さいごに

本稿では、社会保障分野における日本の地方行財政を鳥瞰し、その意義を経済学的に理解するた

<sup>18)</sup> これは、米国における学校区間の格差訴訟が如実に表している。米国では基礎自治体のひとつである学校区が、その固定資産税を原資に公教育を供給しているが、税収格差によって公教育に著しい格差が生じている。この格差は州憲法に明記された教育の平等性や機会均等に反するとして、多くの州で州政府に対して州憲法違反の訴訟が行われた結果、州最高裁によって多くの違憲判決が下されてきた。

<sup>19)</sup> このような分権化は望ましい政策への障害ととらえられてきた。実際、カナダの高名な経済学者は、仏語圏であるケベック州がカナダより分離独立した場合には、残された英語圏カナダは単一国家になるべきことを提唱している (Usher 1995)。

<sup>20)</sup> 国民健康保険の財政上の仕組みおよび地域格差については林 (2013) を、介護保険のそれらについては林 (2015a) を参照されたい。

めの視点を提供することを試みた。まず日本における国と地方の歳出構造を概観し、簡単な国際比較を通じて社会保障における日本の地方の役割の大きさを強調した。ここからは、足による投票や分権化定理に端を発する地方分権理論（効率的分権化理論）を生み出した北米における基礎自治体有する機能と大きく違うことを強調しておきたい。北米型の地方政府（州政府内部の基礎自治体）は、地方公共財として適切に概念化できるような、警察、消防、公園やほかの公共施設の管理、都市計画等のサービスを主に提供しているが、日本の地方はこれらに加え、既述のように社会保障分野においても多くの役割を担っている。ここ十年以上にわたって地方分権による効率化を通じてあたかも財政問題が解決されるような言説がしばしば見かけられるが、効率的分権化理論が暗黙のうちに想定している北米の基礎自治体の機能（地方公共財の供給）とは異なった機能も日本の地方政府は担っていることを強調しておきたい。

次に本稿では、日本における社会保障制度の構造を整理し、地方の事務・事業を特徴付けた。特に後者では、社会保障分野における地方単独事業について比較的詳しい検討を加えた。ここで強調すべき点は社会保障施策における地域間の格差である。広く人口に膾炙している地方行財政のイメージとしては「中央集権的で全国画一的な施策展開」というイメージが強いのではないだろうか。しかしながら、少なくとも社会保障分野における実態はそのようなイメージとは大きく異なると考える。全国統一的な枠組みで設計されている介護保険や国民健康保険制度であっても、保険料設定や制度運用に関しては地方裁量が存在し、その結果、地域格差が生まれているし、最も統制的な制度運営の下にあると考えられる生活保護であっても、それを実施する社会福祉事務所の体制やカルチャーによって給付決定の判断や給付決定後のケースワークに大きな差が見られるかもしれない。国の制度の枠外においては、かつての革新自治体が独自の高い福祉サービスを提供してきた

ように、以前から地方の自由度は高かった<sup>21)</sup>。日本の地方は独自の施策を展開することは禁止されていない。単独事業にかかる分析から理解できるように財政的に余裕がある地方が付加的な独自の政策を展開することによって、地方間に大きな格差が生まれている点は十分に認識されてしかるべきであろう。

最後に本稿では、社会保障分野における地方事務・事業を経済学の観点から議論し、地方分権・地方裁量について考えるための視角を提供した。地方分権を巡る日本の論説は主に北米で発達した効率的分権化論に依拠すると考えられるが、この場合、北米における基礎自治体は社会保障給付ではなく、地方公共財の供給として概念化できる事務・事業を主に担っている点に留意する必要がある。北米では社会保障にかかる権限・役割は、連邦内の「くに」に当たる州政府が担っており、むしろ北米で発達した「fiscal federalism」と呼ばれる地方分権にかかる経済学の研究分野では、社会保障分野を含む州政府間の分権は望ましい政策を阻む大きな制約として捉えられてきた。つまり、同分野における研究は、分権化された社会保障政策の問題点を明らかにし、そのような問題をもつ連邦制を所与の制約として、どのような望ましい仕組みをつくれるのかという問題意識のもとに行われてきた。したがって、一時期日本でも流行った道州制や地域主権の議論のような、連邦国家の権限配分をモデルとした国と地方の役割分担にかかる提言は、好ましくない方向に日本の社会保障制度を変えていくものとして懸念されよう。

#### 付記

本稿は科研費・基盤研究(A)1507000033および基盤研究(B)15H03359により、支援をうけた研究成果のひとつである。

#### 参考文献

Boadway, R., Keen, M. (2000) "Redistribution." In Atkinson, A.B., Bourguignon, F., (Eds.) *Handbook of*

<sup>21)</sup> 実際、介護保険が2000年に導入されたことによって以前と比べれば老人福祉の市町村格差は縮小したと考えられるであろう。

- Income Distribution* Vol. 1, Elsevier, Amsterdam, pp. 677-789.
- Crémer, H., Pestieau, P. (2004) "Factor mobility and redistribution: A survey," In Henderson, V., Thisse, J., (Eds.) *Handbook of Regional and Urban Economics* Vol. 4, Elsevier, Amsterdam, pp.2529-2560.
- Gramlich, E.M. (1993) "A policymaker's guide to fiscal decentralization," *National Tax Journal*, Vol.46 No.2, pp.229-235.
- Hayashi, M. (2006) "Fiscal decentralization in Japan: Does it harden the budget of local governments? Comment," In Krueger, A.O., Kaizuka, K. (Eds.) *Tackling Japan's Fiscal Challenges: Strategies to Cope with High Public Debt and Population Aging*, Palgrave MacMillan, pp.144-152.
- (2007) "Redistribution and local governments in Japan," In M. Sato, N. Akai, M. Hayashi, K. Yamashita, Y. Sunahara, *Fiscal Reconstruction in Japan: Fiscal Decentralization and Reform of Intergovernmental Relations* (ESRI International Collaboration Projects 2006), Economic and Social Research Institute, Cabinet Office, pp.73-118.
- (2010a) "Redistribution and local public finance," *Public Policy Review* 6(1), 31-54.
- (2010b) "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, pp.19-54.
- (2011) "The effects of medical factors on transfer deficits in Public Assistance in Japan: A quantile regression analysis," *International Journal of Health Care Finance and Economics*, Vol. 11, No.4, pp.287-307.
- (2013) "Regional equalization and stabilization in the Japanese system of National Health Insurance," *Public Policy Review*, Vol.9, No.1, pp.33-50.
- (2017) "Using DEA to analyze the efficiency of welfare offices and influencing factors: The case of Japan's municipal public assistance programs," In Tone, K. (Ed.) *Advances in DEA Theory and Applications: with Examples in Forecasting*, Wiley, New York, forthcoming.
- Hayashi, M., Kazama, H. (2008) "Horizontal equity or gatekeeping? Fiscal effects on eligibility assessments for long-term care insurance programs in Japan," *Asia-Pacific Journal of Accounting and Economics*, Vol.15 No.3, pp.257-276.
- Hillman, A.L. (2003) *Public Finance and Public Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ladd, H.F., Doolittle, F.C. (1982) "Which level of government should assist the poor?" *National Tax Journal*, Vol.35, No.3, pp.323-336.
- Lee, K. (2002) "Factor mobility and income redistribution in a federation," *Journal of Urban Economics*, Vol.51, No.1, 77-100.
- Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill.
- Oates, W.E. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Olson, M. (1965) *Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Pauly, M.V. (1973) "Income redistribution as a local public good," *Journal of Public Economics*, Vol.2, No.1, pp.35-58.
- Samuelson, P.A. (1954) "The pure theory of public expenditure," *Review of Economics and Statistics*, Vol.36, No.4, pp.387-389.
- Tiebout, C. (1956) "A pure theory of local expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol.64, No.5, pp.416-424.
- Usher, D. (1995). "Federalism vs. the unitary state: Options for English Canada in the event of the separation of Quebec," *Atlantic Economic Journal*, Vol.23, No.1, pp.17-22.
- 小川光 (2006) 「地方政府間の政策競争」, 『フィナンシャル・レビュー』, Vol.82, pp.10-36。
- 加藤美穂子 (2010) 「地方単独事業に関する規定要因の検証：地方政治要因を含めた計量分析」, 『会計検査研究』, 第41号, pp.135-151。
- 北山俊哉, 笠京子 (2007) 「地方単独事業」, 『知恵蔵2015』朝日新聞出版。https://kotobank.jp/word/%E5%9C%B0%E6%96%B9%E5%8D%98%E7%8B%AC%E4%BA%8B%E6%A5%AD-159468#E7.9F.A5.E6.81.B5.E8.94.B52015 (2016年12月20日最終確認)。
- 経済財政諮問会議 (2008) 「地方が負担する社会保障関係費について (参考資料)」, 平成20年12月16日, 鳩山議員提出資料。
- 厚生労働省 (2011) 「『社会保障関係の地方単独事業』の分析等について」, 平成23年12月26日。
- 小西砂千夫 (2012) 「社会保障・税一体改革における地方消費税率のあり方について:『素案』決定までの経緯を振り返る」, 財団法人地方自治研究機構『地域の自主性・自主性向上のための地方行財政制度のあり方に関する調査研究』, pp.151-167。
- 小林成隆, 西川義明 (2008) 「地方単独事業としての医療助成の終焉と新たな動き」, 『名古屋文理大学紀要』, 第8号, pp.17-27。
- 小林庸平, 林正義 (2011) 「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』第7巻, pp.160-175。
- 佐藤雅代, 泉田信行 (2008) 「保育関連費用の一般財源化が公営保育事業に与えた影響」, 地方と社会保障研究会 (一橋大学2008年2月8日) 発表論文。

- 総務省 (2011) 「社会保障関係の地方単独事業に関する調査結果 (平成23年11月10日)」 [http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01zaisei03\\_02000008.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei03_02000008.html) (2016年12月20日最終確認)。
- (2015) 『地方財政の状況 (平成27年3月)』 [http://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/pdf/h27.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/pdf/h27.pdf) (2016年12月20日最終確認)。
- (2016) 『地方財政白書 平成28年度版』 [http://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/28data/index.html](http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/28data/index.html) (2016年12月20日最終確認)。
- 高木健二 (2011) 「国・地方の社会保障と税財源配分」, 『自治総研』, 通巻395号, 2011年9月号, pp.68-88。
- 内閣府 (2005) 『地方自治体の独自子育て支援施策の実施状況調査報告書』 (<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2005/17webhonpen/html/h1330200.html>) (2016年12月20日最終確認)。
- 林正義 (2006a) 「地方財政改革と経済分析」, 『地方財政』, Vol.45, No.11, pp.4-11。
- (2006b) 「再分配政策と地方財政」, 『フィナンシャル・レビュー』, Vol.82, pp.138-161。
- (2006c) 「国と地方の役割分担: 再分配的歳出を中心とした国際比較」, 『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況: 総論・連邦国家4カ国編』, 財務省財務総合政策研究所, pp.1-59。
- (2007) 「地方財政と再分配政策」, 日本地方財政学会 (編) 『地方財政運営の新機軸 (日本地方財政学会研究叢書)』, 勁草書房, pp.44-48。
- (2008a) 「地方分権の経済理論」, 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所 (編) 『分権化時代の地方財政』, 中央経済社, pp.43-69。
- (2009a) 「社会福祉政策と地方分権」, 『財政研究』, Vol.5, pp.107-116。
- (2009b) 「社会保障と地方財政」, 『租税研究』, No.719, pp.5-15。
- (2011) 「地方財政と社会保障改革」, 『地方財政』, Vol.50, No.10, pp.4-12。
- (2012a) 「社会的セーフティネットの現状について」, 『租税研究』, No.748, pp.72-90。
- (2012b) 「社会保障・税一体改革と地方財政: 消費税増税をめぐって」, 『税経通信』, 第67巻第8号, 2012年7月号, pp.25-34。
- (2012c) 「地方は生活保護をどのように実施してきたか: 生活保護費に関する関係者協議会における議論をめぐって」, 井堀利宏・金子能宏・野口晴子 (編) 『新たなリスクと社会保障: ライフサイクルにおける支援策の再構築』, 東京大学出版会, pp.273-291。
- (2013) 「市町村国保財政の仕組みと現状」, 『租税研究』, No.765, pp.26-36。
- (2015a) 「介護保険財政の仕組みと現状」, 『租税研究』, No.772, pp.39-48。
- (2015b) 「地方財政と政府間財政関係」, 畑農鋭矢・林正義・吉田浩 『財政学をつかむ【新版】』, 有斐閣, pp.141-188。
- (2016a) 「社会保障分野における地方単独事業: 2013年度決算統計を用いた簡単な分析」, 『地方財政』, Vol.55, No.4, pp.4-14。
- (2016b) 「社会保障行政にかかる地方公務員数の動向」, 『租税研究』, No.796, pp.68-77。
- 別所俊一郎 (2011) 「再分配政策と地方財政」 『地方財政の理論的進展と地方消費税 (日本地方財政学会研究叢書)』 勁草書房, pp.6-12。
- (2012) 「子育て支援の地域差と地方分権」, 『経済のプリズム』, 第99号, pp.1-8。
- 星野菜穂子 (2012) 「社会保障の地方単独事業: 一体改革での含意」, 『検証 社会保障・税一体改革』, 地方自治総合研究所, pp.209-221。
- (2014) 「社会保障関係の地方単独事業: 長野3町村の事例から」, 『自治総研』, 通巻430号, 2014年8月号, pp.45-74。
- 松本陸 (2006) 「政府間税競争の理論」, 『フィナンシャル・レビュー』, Vol.82, pp.37-78。

(はやし・まさよし)

## **The Role of Japanese Local Governments in Redistributive Policy and Programs**

Masayoshi HAYASHI\*

### Abstract

This paper reviews the role of Japanese local governments in redistributive policy and programs. First, we conduct an international comparison of the redistributive role of subnational governments among different countries, and highlight the roles assumed by Japanese local governments in social protection schemes. Second, we characterize the functions assumed by Japanese local governments. With the exception of public pensions, the local governments are involved in every aspect of social policy, covering residuals that fall from upper layers of social safety nets. Lastly, we review theoretical arguments concerning the issue of decentralized redistribution. In particular, we scrutinize what are regarded as the merits and demerits of fiscal decentralization from a redistributive perspective.

Keywords : fiscal decentralization, Japanese local government, redistribution

---

\* Professor, Graduate School of Economics, The University of Tokyo