

氏名（生年月日）	イワ モト チ ハル 岩 本 千 晴 （1961 年 7 月 10 日）
学 位 の 種 類	博士(総合政策)
学 位 記 番 号	総博甲第 78 号
学位授与の日付	2017 年 3 月 16 日
学位授与の要件	中央大学学位規則第 4 条第 1 項
学 位 論 文 題 目	地方政府の福祉競争 —乳幼児医療費助成制度を中心に—
論 文 審 査 委 員	主査 横山 彰 副査 花枝 英樹・細野 助博・中村 周史・御船 洋

#### 内容の要旨及び審査の結果の要旨

1. 本論文の目的と意義
2. 本論文の構成
3. 各章の概要
4. 本論文の評価

#### 1. 本論文の目的と意義

本論文の目的は、地方政府の福祉競争の誘発要因を政策の側面から検証することである。地方政府の「福祉政策決定行動と政策の関係」、「政策設計」および「政策と需要の関係」を分析対象としている。分権化以降に拡大された子どもの医療費助成を事例として扱い、地方政府の政策決定行動とその政策の外部性、そして政策が需要に与える影響を福祉競争の観点から理論的かつ実証的に分析することによって、福祉競争における政策決定行動と政府間の相互作用が誘発されやすくなる要因を検証する。

本論文の分析方法としては、地方政府の政策決定の影響を 3 段階のプロセスに分け、理論モデルの検証と実証分析を行う。第 1 は政策を選択する分権化政府の意思決定行動に関する考察、第 2 は政策内容の分析、第 3 は政策と需要の関係である。このように分けて分析することによって、政策とその政策を選択する政府の福祉競争を多角的に検証する。分権化政府と政策を区別して考える利点は、政策の分析が分権化の影響をみる分析にもなる点である。加えて、分権化政府が選択する政策を分析することによって、政策の影響と分権化の影響の両方の側面から分析を行うことができる。

本論文の貢献は次の 3 点である。第 1 に、「補助金の外部性」を理論的に指摘し、実証研究で立証したことによって地方政府の失敗を明らかにし、子どもの医療費助成制度には租税の垂直的外部性と同様の構造を持ち負の外部性を保険者に発生させることを示したことである。第 2 は、「現物

給付」と呼ばれる給付制度には需要誘発効果があることを実証的に明らかにしたことである。第 3 は、福祉競争モデルをベースに日本の制度に合致するモデルを提示し、福祉競争が福祉給付を過大にする場合がある点を示したことである。このように、「外部性をともなう補助金制度」「現物給付による支払制度」「地方政府による給付対象の拡大権限」の 3 点がそろって福祉給付が過大になる点を明らかにしたこと、本論文の意義がある。

## 2. 本論文の構成

本論文は、第 1 章から第 5 章、結論の第 6 章から構成されている。第 1 章では、本論文の背景と問題意識を述べ、本論文の目的と意義を論述する。第 2 章では福祉競争理論の成り立ちに重点を置いた先行研究の紹介と検討を行う。第 3 章は、Race-to-the-bottom（底辺への競争）モデルと所得再分配モデルを詳しく検証したうえで、日本の制度に合う福祉競争モデルを構築する。第 4 章では医療助成に関する福祉競争を加速させる要因として政策の外部性に着目し、医療費への助成には、租税の垂直的外部性と同じ構造を持つ、補助金の垂直的外部性を必ずともなうことを指摘した。第 5 章は、実証分析によって外部性の存在を明らかにし、外部性を増大させる要因が支払制度にあることを示した。結論では、本論文で明らかにできたことを示したうえで、本論文の貢献および今後の研究課題が論述される。

本論文の内容構成は、以下のとおりである。

### 第 1 章序論

#### はじめに

- 1.1 本論文の問題意識
- 1.2 本論文の目的と意義

### 第 2 章 福祉競争理論の成り立ち

#### はじめに

- 2.1 福祉競争理論の背景
- 2.2 福祉競争理論モデル
- 2.3 まとめ

### 第 2 章補論

### 第 3 章 日本版福祉競争モデル

#### はじめに

- 3.1 Race-to-the-bottom モデルの再検証
- 3.2 日本版福祉競争モデルの構築
- 3.3 福祉競争と乳幼児医療費助成制度
- 3.4 まとめ

### 第 4 章 補助金の垂直的外部性モデル

はじめに

4.1 乳幼児医療費助成事業について

4.2 補助金の垂直的外部性

4.3 まとめ

第5章 補助金の外部性の実証分析

はじめに

5.1 医療費分析について

5.2 分析データの説明

5.3 乳幼児医療費助成制度の実証分析

5.4 「支払制度」に関する考察

5.5 まとめ

第6章 結論

参考文献

また、本論文の頁数、参考文献数、本文中の表の数は、次のとおりである。

頁数：102 頁

(表紙・目次 4 頁、図表目次 1 頁、本文 91 頁、参考文献 6 頁)

参考文献数：全文献 107 点

(日本語文献 36 点、欧米語文献 43 点、統計資料 28)

図の数：9 点

表の数：14 点

### 3. 各章の概要

第1章「序論」は、本論文の背景と問題意識を述べ、本論文の目的と意義を論述する。1999年の地方分権一括法成立以降、子どもへの医療費助成が急速に拡大された。乳幼児医療費助成制度とは、支給対象となる児童の医療費の自己負担分を助成する制度であり、当初は3歳未満を対象としていたが、地方分権化により地方自治体の単独事業として対象年齢が拡大され、2016年には半数以上の自治体が18歳までを対象としている。この現象は2つの意味で注目を集めた。1つには子どもへの医療費無料化の急速な対象拡大であり、2つ目は理論的には地方政府の福祉給付は過少になると理解されている事柄が現実には逆の現象が起きている点である。理論的想定と違う現象が起きた背景には、どのような要因があったのだろうか。ここに本論文の問題意識がある。その要因を探ることが将来の政策設計に資する情報となるだろう、と指摘する。本論文の目的は地方政府の福祉競争の誘発要因を政策の側面から検証することであり、「外部性をともなう補助金制度」「現物給付による支払制度」「地方政府による給付対象の拡大権限」の3点がそろって福祉給付が過大になる点を

明らかにしたことに本論文の意義がある、と論述する。

第2章「福祉競争理論の成り立ち」では、福祉競争理論の成り立ちを考察する。そのために、まず分権化定理と政府間競争理論の関係を考察した上で、福祉競争モデルがどのような枠組みで構築されたのかを比較検証した上で考察を加えている。福祉競争理論とは、政府間競争もしくは政府間相互関係を示す理論の1つであり、これらの議論は財政的連邦主義制度の枠組みの中で構築された理論である。福祉給付を増加させるとその給付が福祉マグネット (welfare magnet) となり受給者をその地域に引き寄せる。福祉受給者の流入によって、その地域の支出が増大し全体的な社会厚生が低下する。このため厚生を最大化を目指す地方政府は住民移動が起きないように給付水準を下げる。したがって、住民移動があるときには地方政府の給付水準が過少になる。この想定を、Race-to-the-bottom (底辺への競争) が起きると表現したものである。まずはじめに、分権化定理と分権化に関する実証研究を概観し、財政的連邦主義制度から政府間相互関係議論への議論の移動を考察して、次いで、所得再分配モデルおよび福祉競争モデルの比較をする。政府間相互関係議論に発展した先行研究をレビューしたうえで、福祉競争理論およびRace-to-the-bottom理論、所得再分配理論の目的関数を含めてモデルの比較を行い、各モデルの目的関数とモデルのフレームワークを比較した一覧表(表2)の形で取りまとめ考察を加えている。その結果、福祉競争理論、およびRace-to-the-bottomモデルについては、最適より少なくなることは示されるが、文字通りの「底辺への競争」の存在は示唆されておらず、Race-to-the-bottomよりもむしろRace-to-conform (同調競争) になり、福祉競争モデルがベースとしたWildasin (1991) モデルは分権化政府の政策は同じ水準で収束することが示唆されていることを明らかにする。さらに、福祉競争およびRace-to-the-bottom理論の想定には日本の分権化後の制度に合わない部分があり、日本の制度に合ったモデルの構築が必要であることを指摘し、第3章でのモデル構築へと論を展開させている。加えて第2章補論で、本論でいう「連邦主義制度」「財政的連邦主義理論」「分権化理論」について、Oates (1972) をベースに補足を行っている。

第3章「日本版福祉競争モデル」では、福祉競争理論をベースに日本版福祉競争モデルを構築し、分権化後の地方政府の福祉政策が過大供給になる可能性があることを理論的に示し、乳幼児医療費助成制度の拡大の現実でその帰結を確認する。第1章の冒頭に述べたように、乳幼児医療費助成制度とは、子育て世代の乳幼児(子ども)にかかる医療費の自己負担分を自治体(県と市町村)が助成する制度で、乳幼児(子ども)の対象年齢は自治体を選択できる制度である。本章の目的は、日本の制度に合致した理論モデルを提示し、福祉競争が存在する場合に「分権化による福祉サービスの過剰」現象を、乳幼児医療費助成制度を例にとり、モデルから導くことである。そのために、Brueckner (2000)、Saavedra (2000) では考慮されていない2つの日本の制度的特徴をモデルに取り入れている。第1は、上位政府からの補助金によって、支出する自治体にとっては、その支出が割安になる効果があることである。乳幼児医療費助成制度では国と都道府県の補助金が存在する。上位政府による補助金はWildasin (1991) では考慮されていたが、Race-to-the-bottomモデルを提示したBrueckner (2000) およびSaavedra (2000) では捨象されていた。第2は、福祉政策の

受益者も税負担をする点である。乳幼児医療費助成制度の受益者である子育て世代は単純な受益者ではなく、納税も行っている。このため、子育て世代を地域に呼び込むことは福祉支出を増やすだけでなく、税収が増加することで地方政府の財政を好転させる効果もある。まず、Wildasin (1991) の所得再分配モデルを紹介し、Race-to-the-bottom モデルの帰結を示したうえでモデルの限界を示している。次いで、乳幼児医療費助成制度の分析において考慮しなければならない問題を指摘して日本の財政制度を明示的に組み込んだモデルを構築し、最後に、乳幼児医療費助成の埼玉県の全市町村の拡大の様子を比較してモデルとの整合性を論述する。そして、埼玉県の市町村の乳幼児医療費助成の事例でみると、Race-to-conform が起きていることがわかった。さらに、政府の選択水準という意味では Race-to-conform と表現できるが、見方を逆にすれば住民によるキャプチャーである可能性があり、この場合には捕囚理論で捉えた議論が地方政府レベルで発生していた可能性がある、と指摘している。

第4章「補助金の垂直的外部性モデル」の目的は、保険をとまうサービスへの助成金制度が負の垂直的外部性を発生させることを指摘することである。異なる水準の政府（例えば国と地方）が課税ベースを共有している場合に、一方の政府の税制変更が他のレベルの政府の税収に影響を与える。補助金は負の税と捉えることができるが、補助金制度について、税に準じるメカニズムによって財政的外部性が生じることを具体的に示した研究は、これまで存在していない。本章では、乳幼児医療費助成制度を例に、補助金制度のもとで、ある政府の意思決定が他の政策関係者の財政費用に影響を与える外部性が働くことを示す。また、そのメカニズムが租税の垂直的外部性に準じたものであることを説明する。本章で取り上げる「補助金の負の外部性」とは、自治体が乳幼児医療費助成制度を設けると、患者負担が減少することにより医療需要が増加するので医療保険の給付費も増加し、国および保険者の財政負担が増加することである。自治体は国及び保険者への財政負担を考慮せずに意思決定することによって、負の財政的外部性が発生する。つまり、地方政府の助成事業が、医療保険の保険者に費用の負担を発生させているといえる。これは、この助成が医療費の自己負担分のみを給付するシステムであることによって生じているものである。このように、本章では、乳幼児医療費助成制度を例に、補助金制度のもとで、ある政府の意思決定が他の政策関係者の財政費用に影響を与える外部性が働くことを理論的に提示し、そのメカニズムが租税の垂直的外部性に準じたものであることを説明している。

第5章「補助金の外部性の実証分析」では、乳幼児医療費助成事業の都道府県別データを用いたパネル分析による実証分析によって、政策の医療需要への影響を検証する。前章で指摘した垂直的外部性に関しては、地方政府間の政策の差異によって医療費が増加している点を指摘することで、その「存在」を証明することができると考える。さらに、分析で有意な値が出れば、その存在を可視化できると考える。したがって、政策の地域への影響の検証として、具体的に次の2つの目的で実証分析を行う。第1は、前章で明らかにした乳幼児医療費助成制度の「負の垂直的外部性」の存在を実証的に示すことである。第2は、実証分析によって、医療需要に影響を与えた政策項目を明らかにすることである。実証分析の結果、第1の点については、医療費助成制度には垂直的外部性

がともなうことが明らかになった。さらに、現物給付の乳幼児医療費助成制度がとられると、医療サービス消費が最低で 8% 増加することがわかったが、償還払いで制度が拡大しても有意な結果はみられなかった。第 2 の分析については、医療需要の増大に影響を与えた項目は無料化ではなくて、現物給付だったことがわかった。償還払いで無料化した場合には、医療需要に有意な増加はみられなかった。これらの結果にもとづく考察で、現物給付による医療費助成には政策の医療需要の誘発効果がある可能性がある」と指摘している。

第 6 章「結論」では、第 2 章から第 5 章までの考察と分析の結果をまとめ、保険者に 8 割の費用負担がかかる医療サービスへの助成制度には補助金の外部性がともなうことと、中央政府からの補助金と第三者への外部性により地方政府の費用負担が少なく福祉の受給者を地方政府が課税対象者に拡大できる制度の場合は福祉競争によって過大供給になりやすくなることを、結論として導いた。この結論から、今後ほかの分野にも医療サービスへの助成政策が拡大される場合、政策設定にはルール（規制）が必要であることを示すとともに、本研究の残された研究課題にも言及し今後の研究の発展性を明らかにしている。

#### 4. 本論文の評価

日本において 1999 年の地方分権一括法成立以降、子どもへの医療費助成が急速に拡大された。子どもへの医療費助成は一般に乳幼児医療費助成制度といわれ、これは子育て世代の乳幼児（子ども）にかかる医療費の自己負担分を自治体（県と市町村）が助成する制度で、乳幼児（子ども）の対象年齢は自治体を選択できる制度である。乳幼児医療費助成制度では、当初は 3 歳未満を対象としていたが地方分権化により地方自治体の単独事業として対象年齢が拡大され、2016 年には半数以上の自治体が 18 歳までを対象としている。こうした子どもへの医療費無料化の急速な対象拡大は、福祉競争理論および Race-to-the-bottom 理論や所得再分配理論などの従来の理論モデルでは地方政府の福祉給付が過少になるとされていたものとは逆の現象が現実世界で起きていることを意味する。従来の理論的帰結と違う現象が起きた背景にはどのような要因があったか、と問いを立てている。これが本論文で明らかにしたい研究課題であり、ここに本論文の着眼点の良さがある。この問題意識のもと、地方政府の福祉競争の誘発要因を政策の側面から検証することを本論文の目的として、「外部性をともなう補助金制度」「現物給付による支払制度」「地方政府による給付対象の拡大権限」の 3 点がそろって福祉給付が過大になる点を明らかにしたことに本論文の独創性と意義がある。とりわけ、ある自治体が乳幼児医療費助成制度を設けたり拡充したりすると、患者負担が減少することにより医療需要が増加するので医療保険の給付費も増加し、国および保険者の財政負担が増加するという「補助金の負の外部性」を理論的かつ実証的に明らかにしたことは、本論文の大きな貢献である。

本論文は、上記のような明確な問題意識のもと、先行研究の綿密な分析にもとづく理論的考察を行ったばかりでなく、日本の財政制度に即した「日本版福祉競争モデル」と「補助金の垂直的外部性モデル」を独自に構築して分権化後の地方政府の福祉政策が過大供給になる可能性があることを

理論的に示したうえで、乳幼児医療費助成制度の拡大の現実をデータで確認するとともに、乳幼児医療費助成事業の都道府県別データを用いた実証分析によって医療費助成制度には垂直的外部性があることも、現物給付の乳幼児医療制度がとられると医療サービス消費が最低で8%増加するという事実を見出した点で、高く評価できる。さらに、これらの実証分析に用いたデータについては、表4の「埼玉県乳幼児医療費助成の1人当たり支給額（平成14年，平成25年）」の支給対象者を各市町村の担当課に直接訪問などして問い合わせ確認をしたり、表5から表9までの平成14年度から平成18年度までの「都道府県別3歳未満医療費・人数・1人当たり医療費」の乳幼児医療費助成制度の内容を各都道府県の担当部署への電話確認をしたり、自分の足と時間をかけて収集した点も研究者としての資質の高さを示すと同時に、本論文の価値を高めている。

とはいえ、本論文には改善すべき点も少なからずある。まず第1に、乳幼児医療費助成制度に関しては、その誕生の背景や歴史や制度的な変遷などについて、いまだ詳しく体系的な論述を行う必要があった点である。第2に、第5章のパネルデータ分析は平成14年度から平成18年度までの都道府県別データによるものであるが、筆者自身も本論文の分析の限界点の1つとして指摘しているように時間的な限定があり分析結果も限定的なものといえる点である。第3に、第5章のパネルデータ分析と同じように第3章の表4で取り上げていた埼玉県の市町村別データで分析し、埼玉県でも同じことが実証できたのかも分析することが望ましかった点である。第4に、償還払いから現物給付に支払方法を変えると医療サービス消費が8%増大すると実証分析で見い出しているが、支払方法の違いで医療サービス需要に差異がなぜ生ずるのかについての考察が必要であったし、乳幼児医療費助成を本当に必要とする貧困世帯にとっては現物給付の方が望ましいといった公共政策的な考察が十分になされているとはいえない点である。第5に、いくつかの条件が重なると福祉給付が過大になるといったときの「過大」は、いかなる基準に比べて過大なのかについて、必ずしも明確に記述されていない点である。

以上のような改善すべき点はあるにせよ、本論文は、地方分権化は望ましいという従来の哲学や理論に立脚する一方的な主張や政策実践に対して、独自の問題提起を理論的かつ実証的に行い、「分権化による地方政府の失敗」を明らかにした点で、その独創性と貢献があると高く評価できる。

よって審査委員一同は、本論文は博士学位論文として適格であると判断し、口頭試問による最終試験の結果も勘案し、岩本千晴氏に博士（総合政策）の学位を与えることに同意するものである。