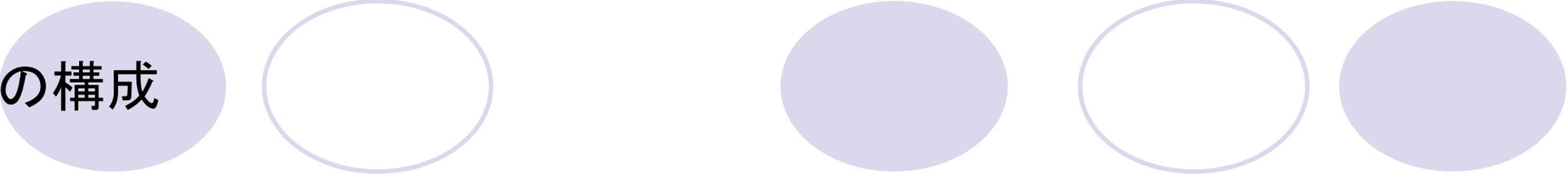


地方財政論

講義ノート11

佐藤主光(もとひろ)

一橋大学経済学研究科・政策大学院

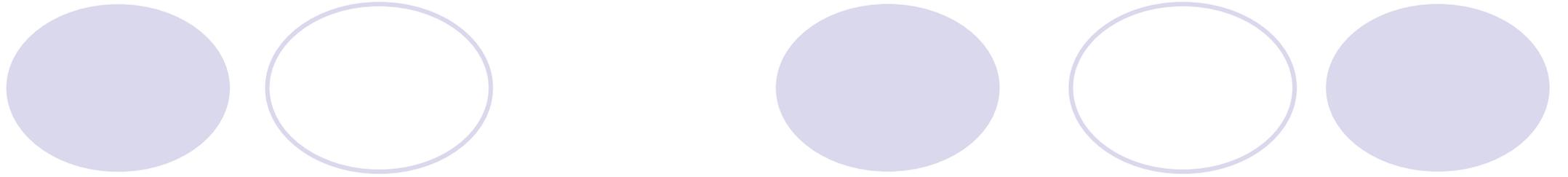


講義の構成

- 狙い: 政府間財政移転の役割を理解する

□ トピック

- 国と地方の財政関係: 再論
- 分権体制と政府間財政移転
- 政府間財政移転のタイプと機能
- 自治体の誘因効果



政府間財政移転の「規範的」機能

これまでの議論との関係

地方自治体の(長期的)予算制約

支出 = 収入

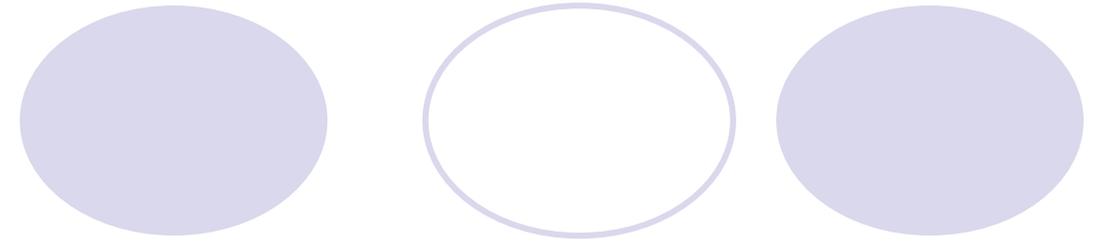
自主財源 = 地方税

財政移転(補助金)

- 望ましい地方税
- 財政的外部効果
- ✓ 租税競争
- ✓ 租税輸出
- ✓ 垂直的外部効果

➤ 分権化定理

地方分権に関する「誤解」

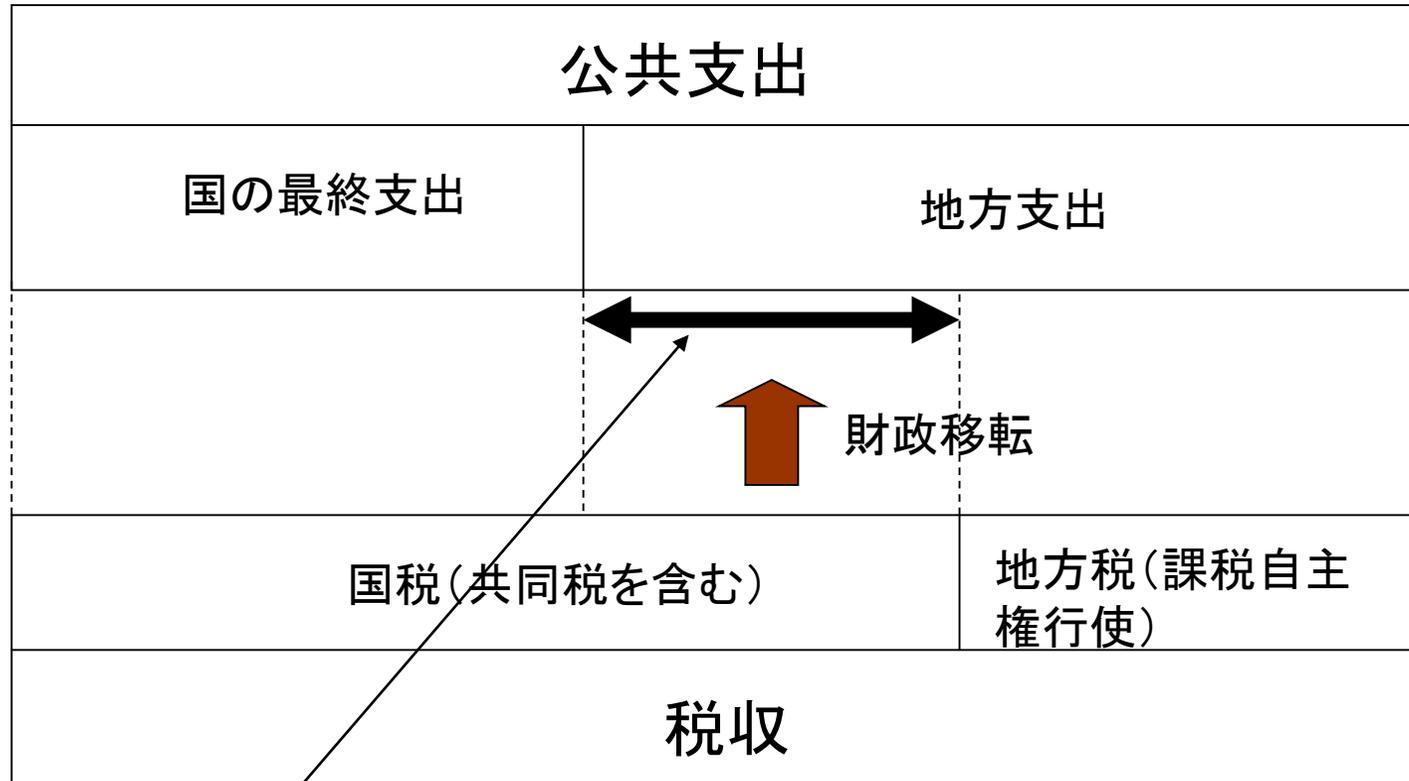


- 地方自治体は分権化された支出(公共サービス供給)に対して全額財政責任を負う(=「全体的財政責任」)
 - 補助金は国の関与・規制をもたらし、地方自治に反する
- ⇒分権化は財政移転の量的縮小を意味しない。
- ⇒地方分権の下でも政府間財政移転(=補助金)の果たす「べき」役割がある。(求められるのは財政移転の「質的」転換)
- 地方分権に起因する非効率性・不公平を是正し、分権化の社会的「純」便益を最大化するための政府間財政移転制度が必要。

望ましい地方分権と政府間財政移転

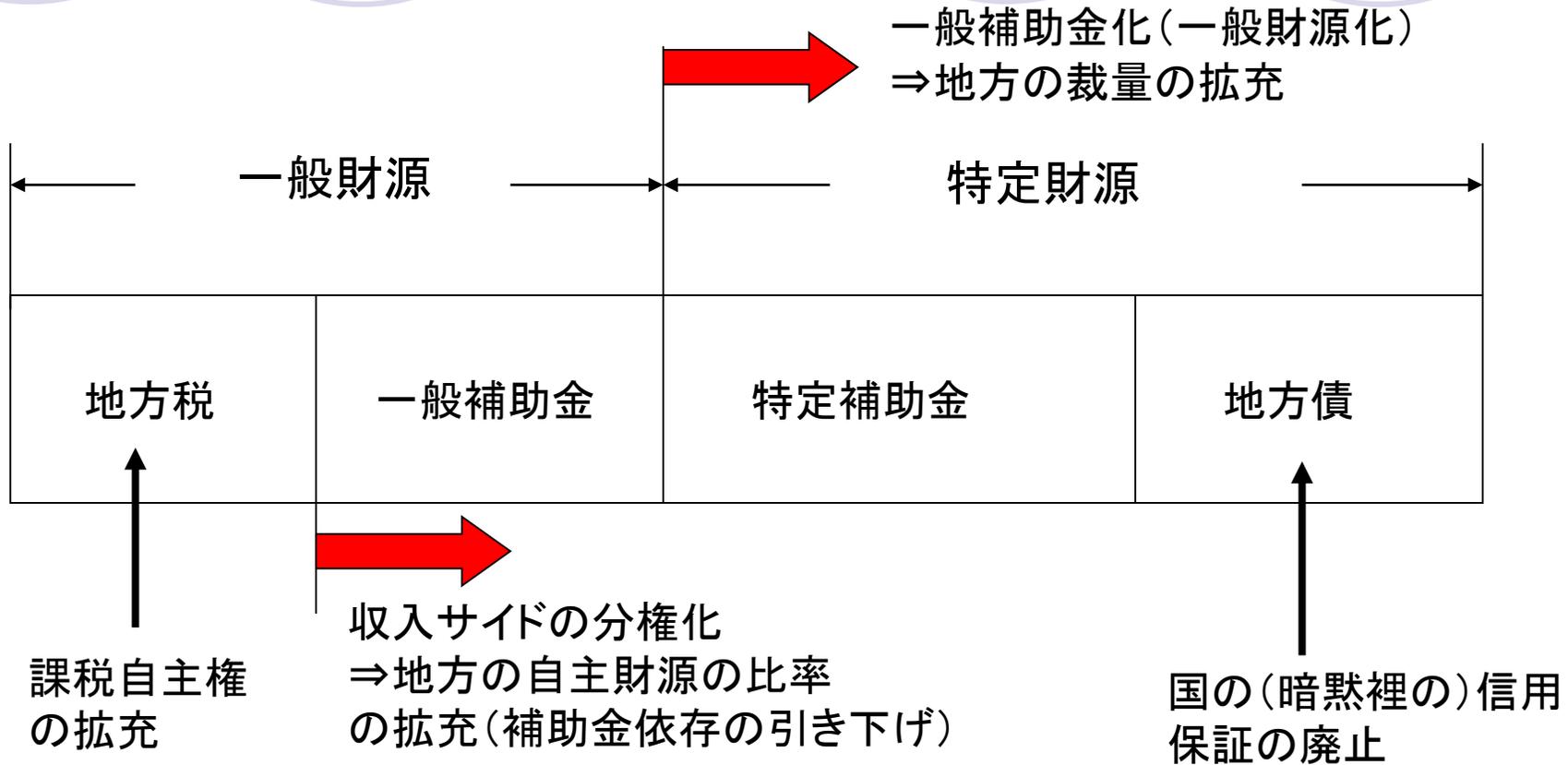
- 国(中央)が所得税・相続税等「再分配」を伴い、かつ高い収入の見込める課税に対して「比較優位」⇒「垂直的財政力格差」は合理的・不可避
- 諸外国(例:カナダ、ドイツ等)でも「垂直的財政力格差」あり⇒地方の自主性・責任を損なうことなく、格差を「是正」する「政府間財政移転」の制度設計が問われる。
- 地方自治体が充足するべきは「限界的財政責任」
- 自主財源は「望ましい地方税」の条件を充足するべき。
- 財政移転は「分権化定理」(＝地方公共財の分権的供給)と所得再分配の要請を両立。

垂直的財政力格差



垂直的財政力格差

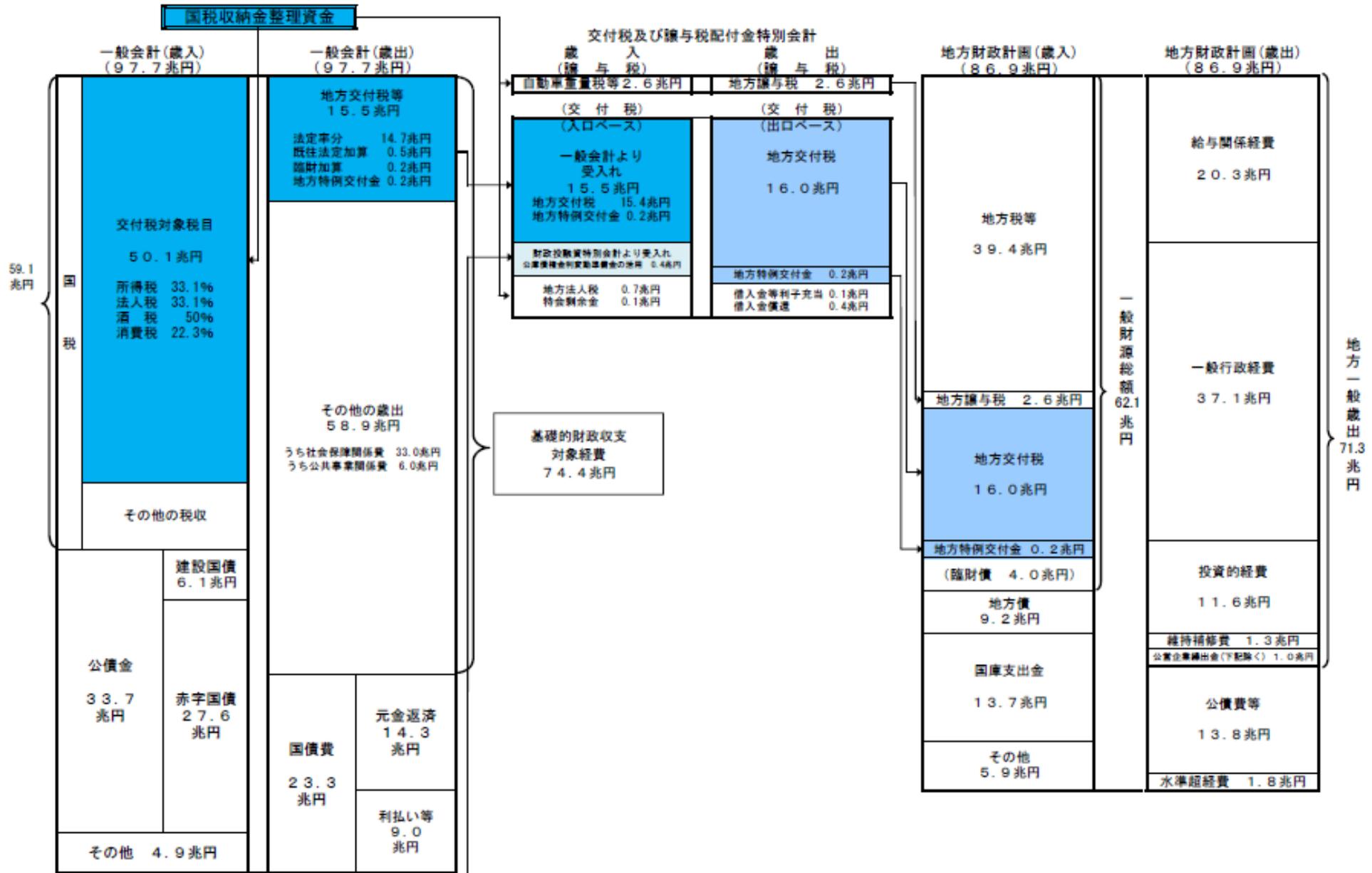
再掲: 分権化と地方の財源



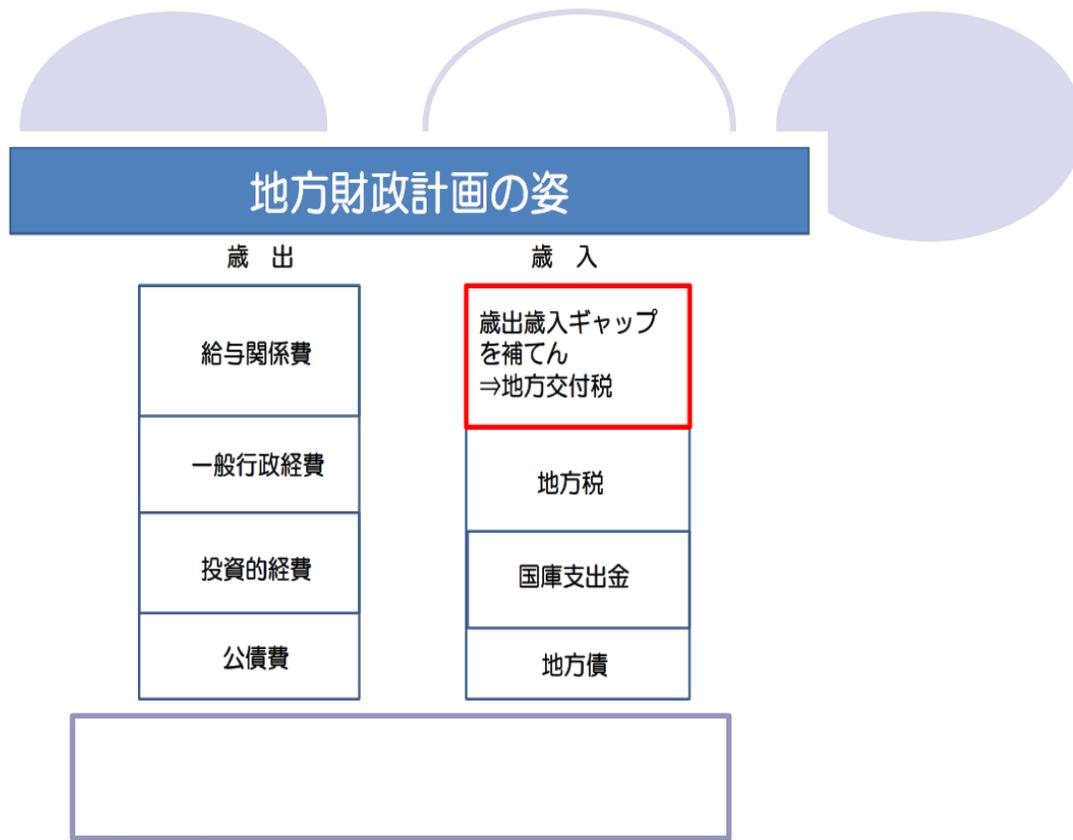
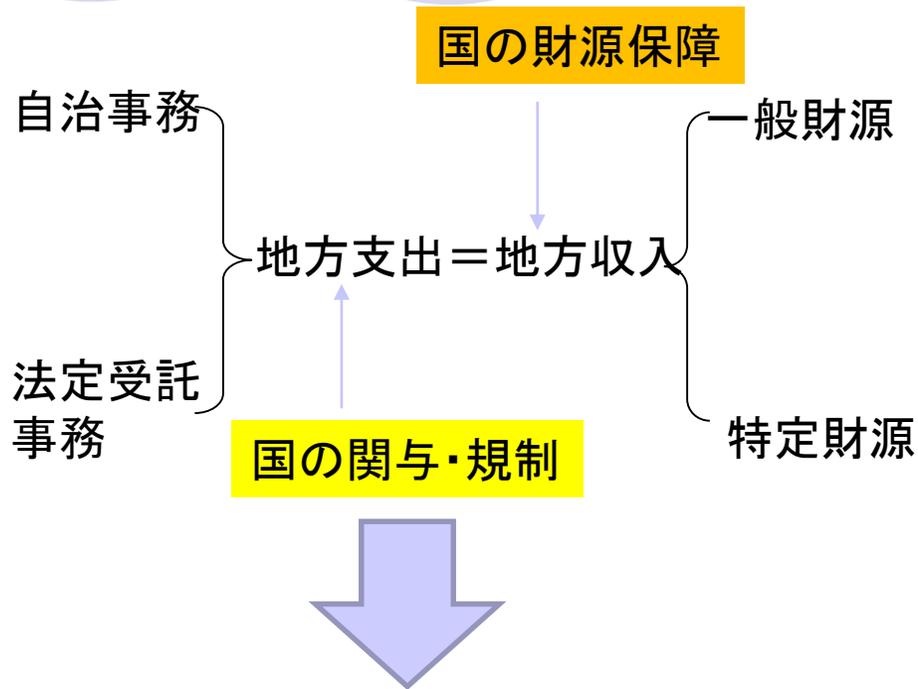
参考: 国の比較優位

- 財政的外部効果の内部化(租税競争など)
- 相対的閉鎖経済＝課税ベース(納税者)の移動性
- 徴税の規模の経済＝徴税実務

国の予算と地方財政計画（通常収支分）との関係（平成30年度当初）



国の地方への財源保障



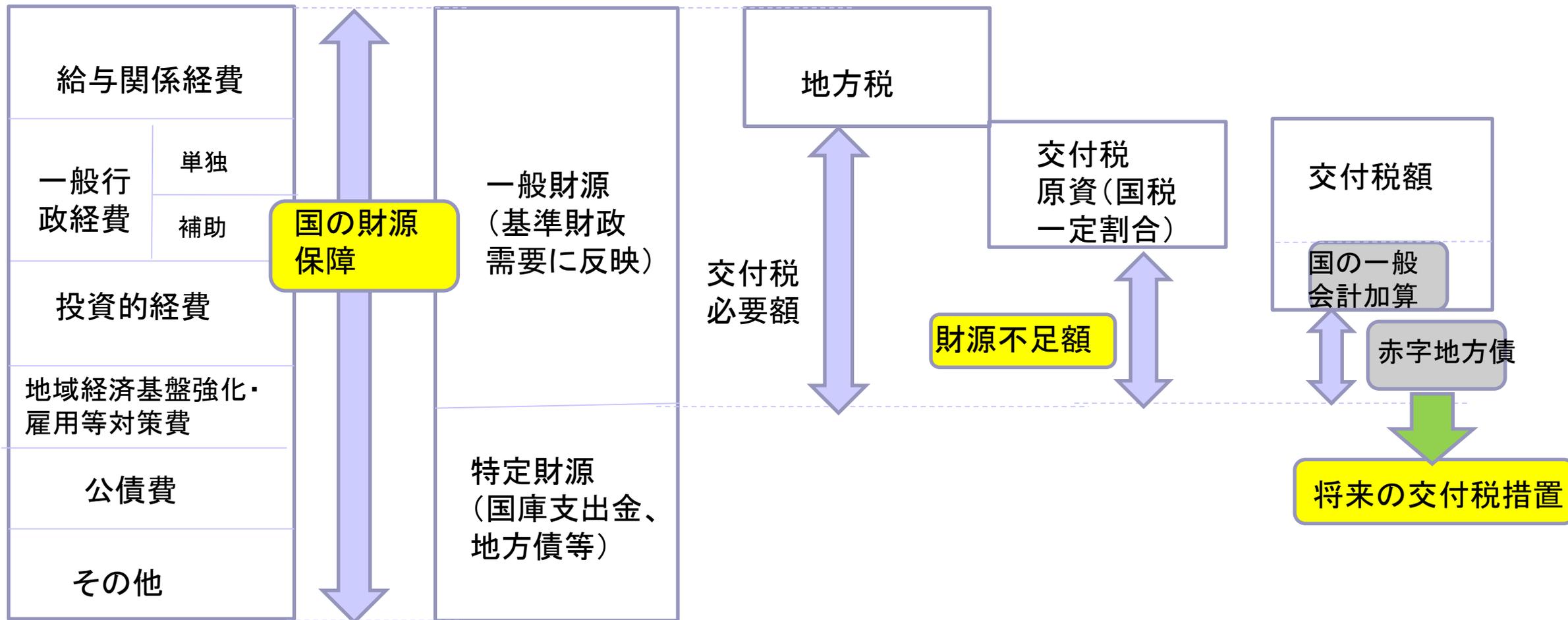
◆ 表裏一体の国の関与と地方の甘え

◆ 地方財政計画=国(総務省)が見積もった地方全体の歳出の見通しと所要の財源措置

国の保護者責任?

□ 地方財政法第13条第1項「(地方が)新たな事務を行う義務が負う場合においては、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならない」

地方財政計画



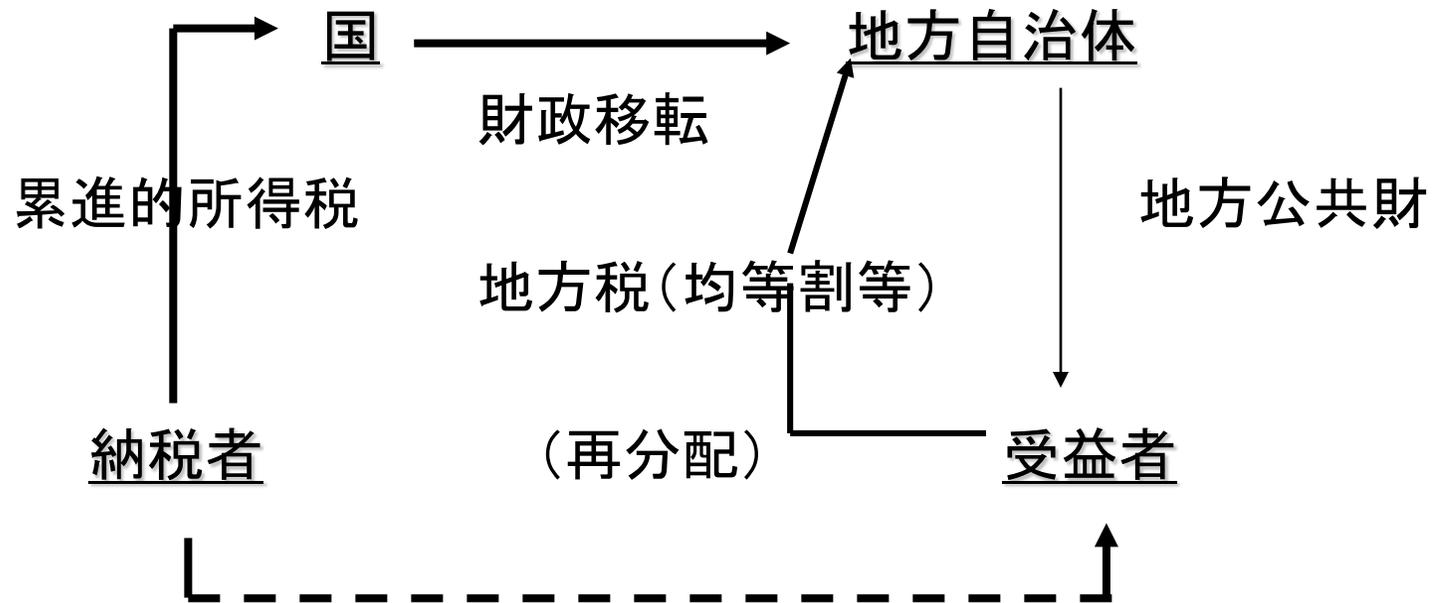
地方交付税の建前と実際

名称	建前	実際
一般財源	地方が自由に用途を決められる財源	特定補助金(国の義務付け)の補助裏あり
一般補助金	交付税など国が用途を定めない補助金	国の政策誘導・義務付けあり
交付税総額	国税の一定割合＝法定分	一般会計からの加算あり(特別加算等)

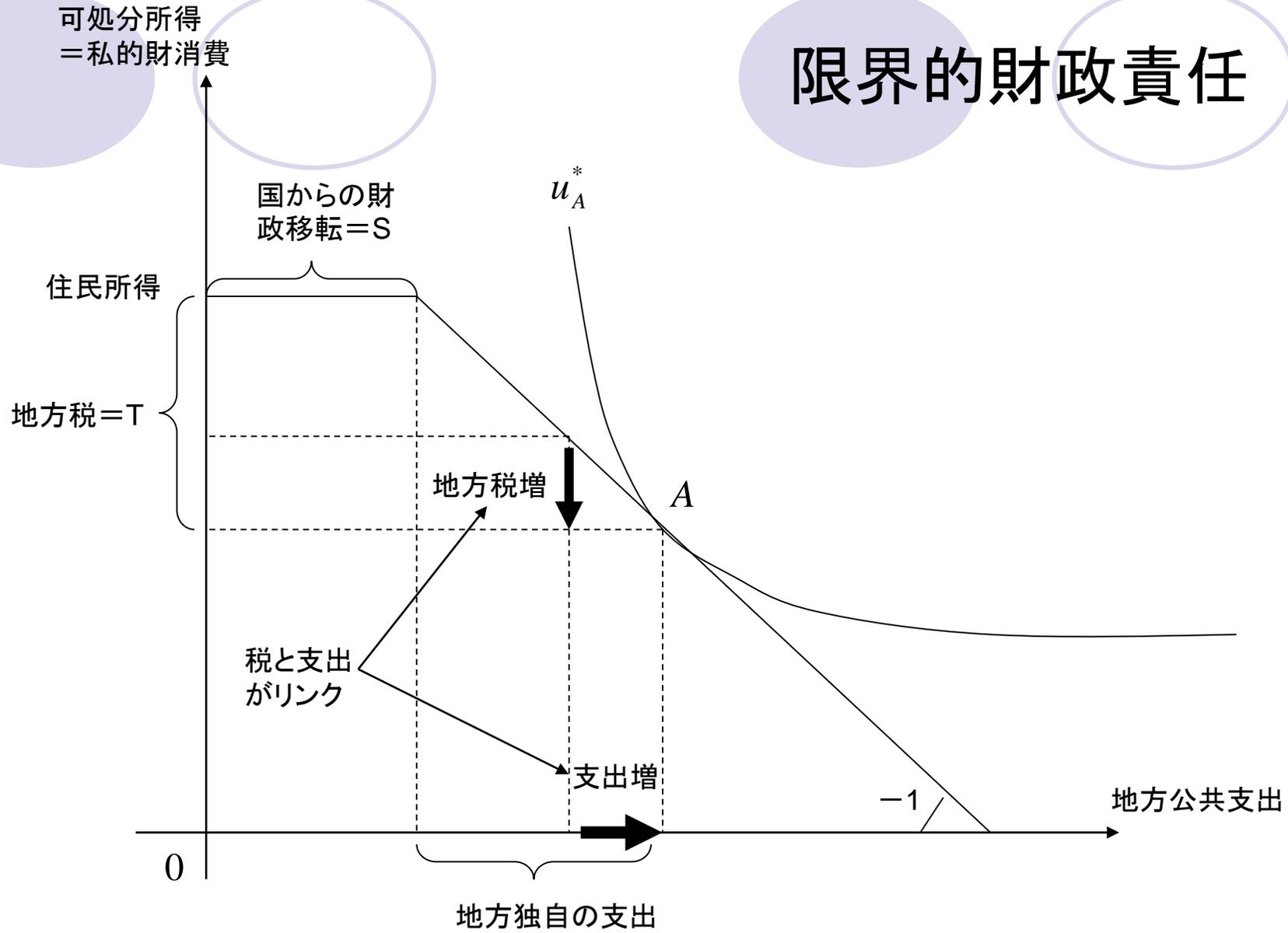
○「国と地方が一体として財政健全化に取り組むにあたり、地方が国の財源保障に依存し財政健全化に向けた意欲が損なわれないよう、**地方財政制度の在り方を見直す**」(「平成27年度予算の編成等に関する建議」(財政制度等審議会))

「分権化定理」と財政移転

- 中央(国)が再分配、地方は地方公共財供給(資源配分)の機能に各々「特化」
⇒政府間財政移転の活用



限界的財政責任



再掲：地方の財政責任：

- 地方の財政責任とは？
- 自治体が決めた支出の負担は「地域の会員」(住民・企業)で負う
- ✓ 住民に高い受益と高い負担、低い受益と低い負担の選択肢⇒自治体の財政を「自分事」に
- ✓ 全体的財政責任ではない・・・⇒国の決めた義務的支出・ナショナルミニマムは国が財源保障(補助金でファイナンス)
- 地方分権≠補助金カット



政府間財政移転の役割

- 集権体制と分権体制における政府間財政移転の役割の相違
 - 集権体制＝国の「下部組織」である地方自治体（自治体）への財源保障による国の機能（「機関委任事務」）の執行
 - 分権体制＝地方の自治（裁量）を前提に、「地方分権の失敗」の是正（地方分権と整合的）
- 市場の失敗を是正する「ピグー税」（例：環境税）も市場の自発的取引（消費者の効用最大化、企業の利潤最大化行動）を前提（市場メカニズムを排除するものではない）
- 留意点：「補助金」の経済学的意味と制度的位置づけ（国庫補助金）の違い

政府間財政移転の役割(その2)

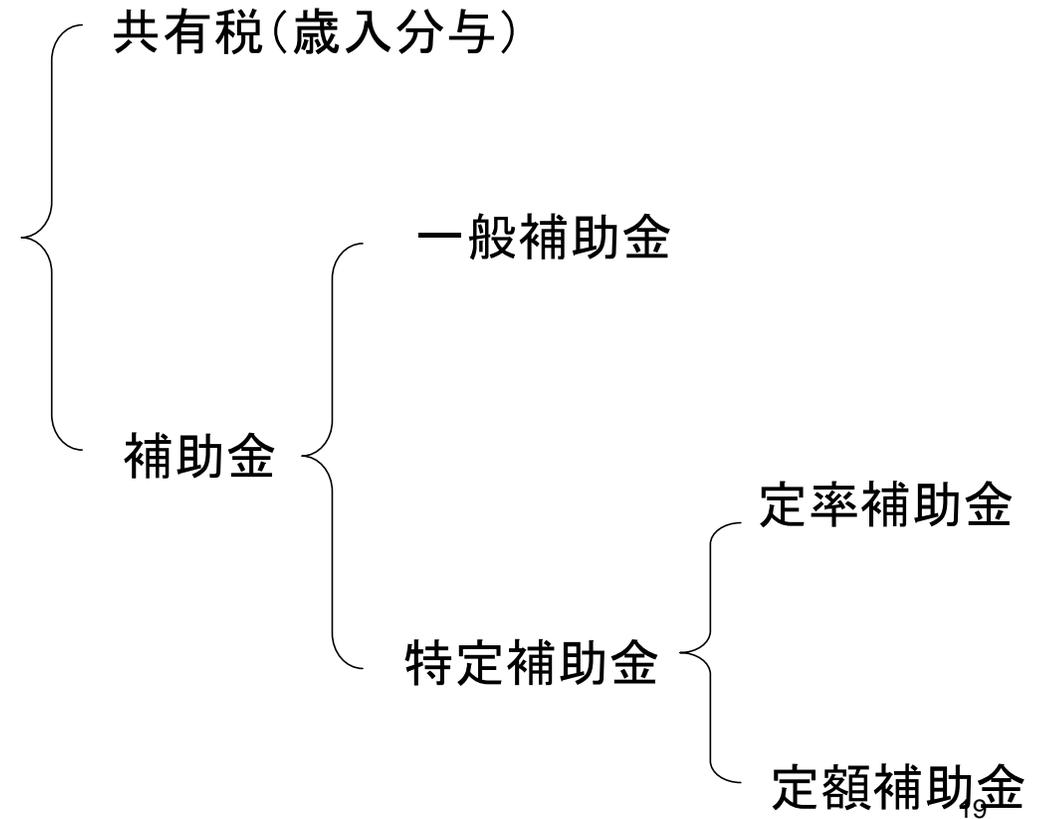
- 地方分権で求められるのは財政移転の「質的」転換
⇒「地方分権の失敗」の矯正

財政制度	政府間財政移転の役割
集権体制	「集権的分散システム」=国の政策を地方が円滑に執行できるよう財源保障
分権体制	地方の自己決定・自己責任と整合的 —誘因両立的 —「限界的財政責任」

政府間財政移転(補助金)の「規範的」機能

		「規範的」機能
一般補助金		財政的(水平的)公平の確保
特定補助金	定率補助金	外部性の内部化
	定額補助金	(メリット財の)ナショナル・ミニマムの確保

政府間財政移転



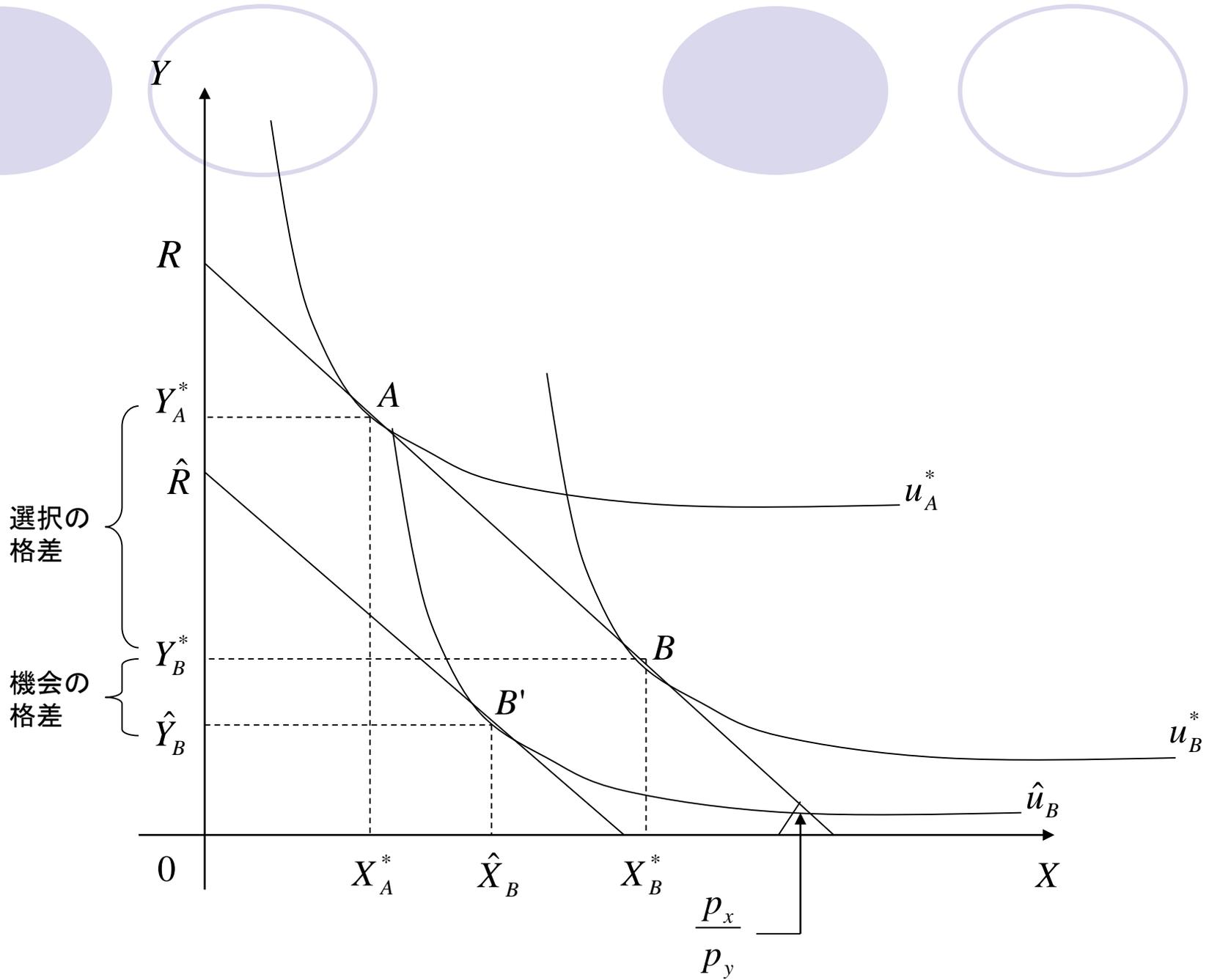
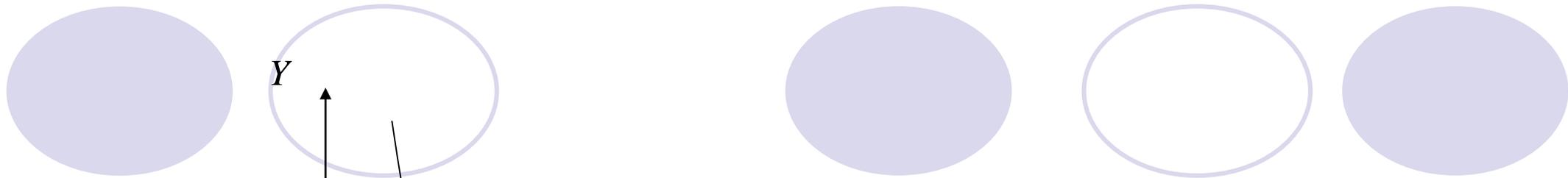
再論：良い格差と悪い格差

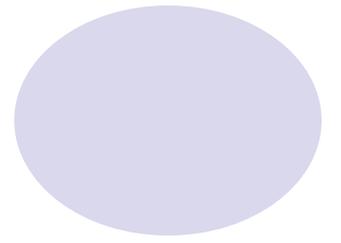
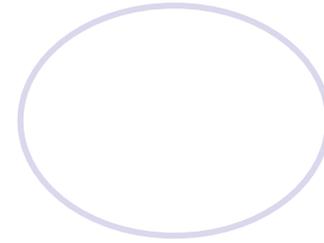
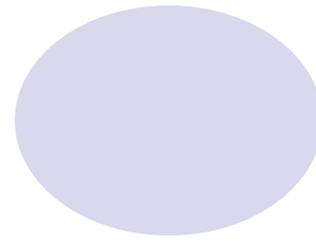
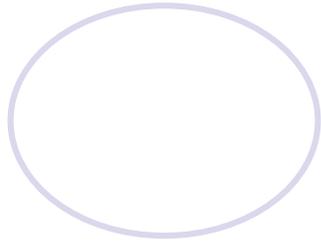
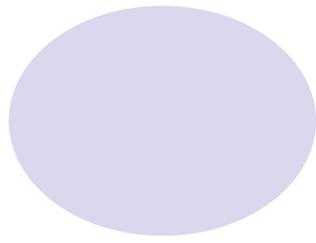
- 機会の格差＝(地域の努力に依拠しない)財政力・財政運営(公共財供給)コストの格差
- 選択の格差＝地域のニーズ・選好、優先順位の違い
- 努力の格差
- 運の格差＝「保険」(リスクシェア)の必要性

⇒政府間財政移転で解消するべきは「機会」と「運」の格差

◆ ただし、現実に観察される格差はすべての要因を含む

⇒実現した格差に基づく財政調整は地方の主体性(選択)と努力への誘因を阻害しかねない。

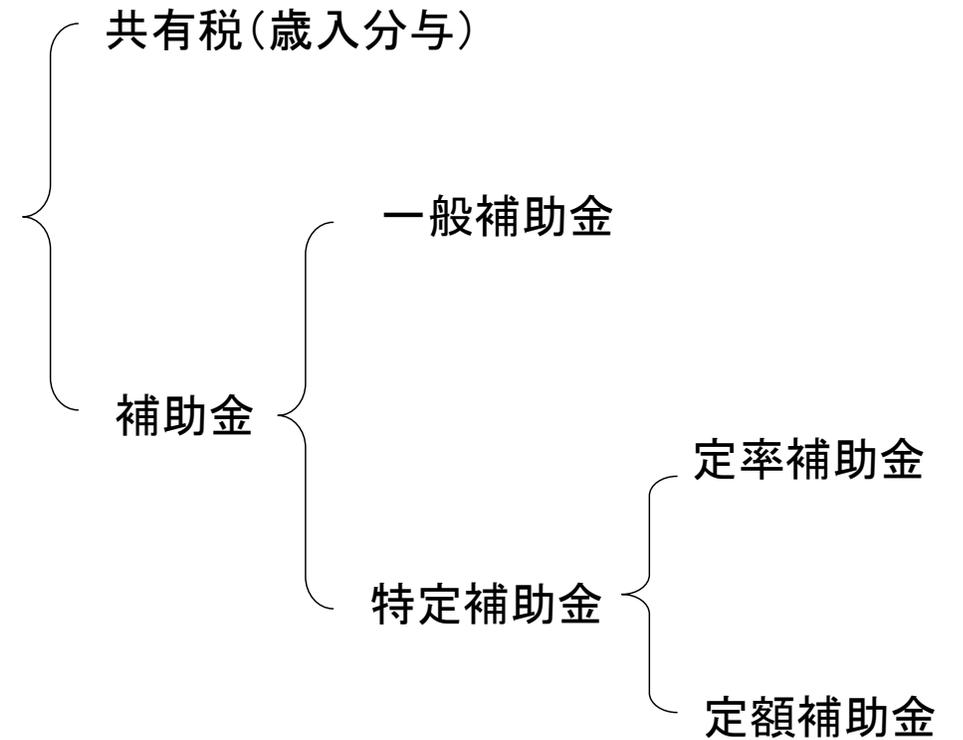




政府間補助金の誘因効果

補助金のタイプと誘因効果

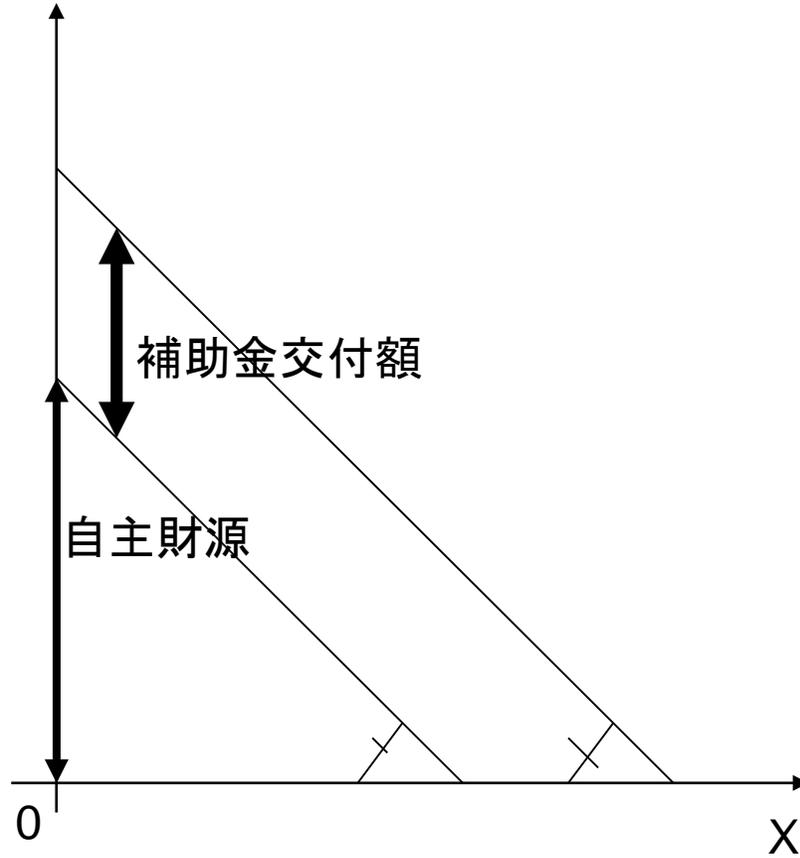
- 政府間財政移転が所定の政策目的(地域間スピルオーバーの内部化やナショナル・ミニマムの確保など)を実現できるかどうかは、**政府間財政移転** 地方自治体の反応(=誘因効果)に依拠
- 政策目的・補助金のタイプ・誘因効果を一体的に勘案した補助金機能配分



一般補助金と特定補助金(定率)

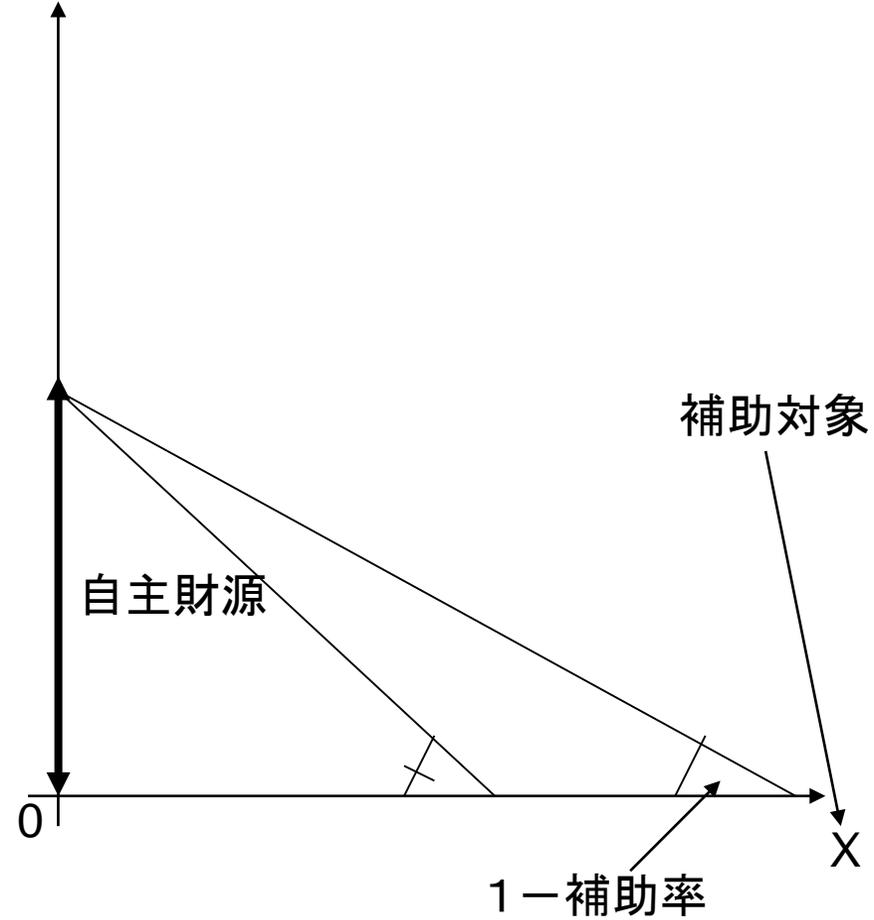
公共財Y

一般補助金



特定定率補助金

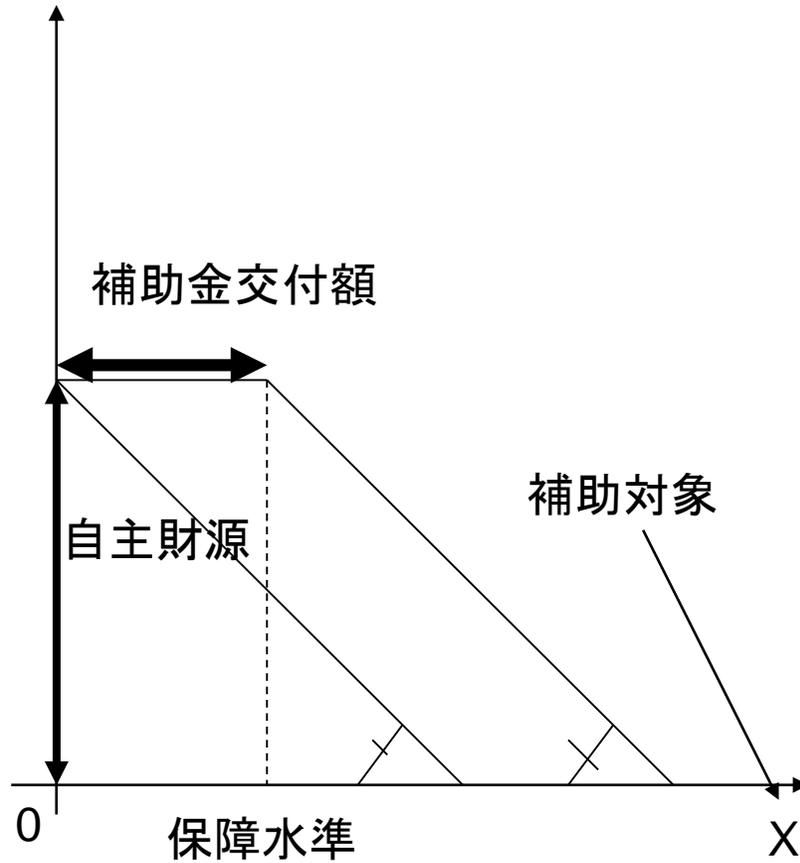
公共財Y



定額補助金と定率補助金

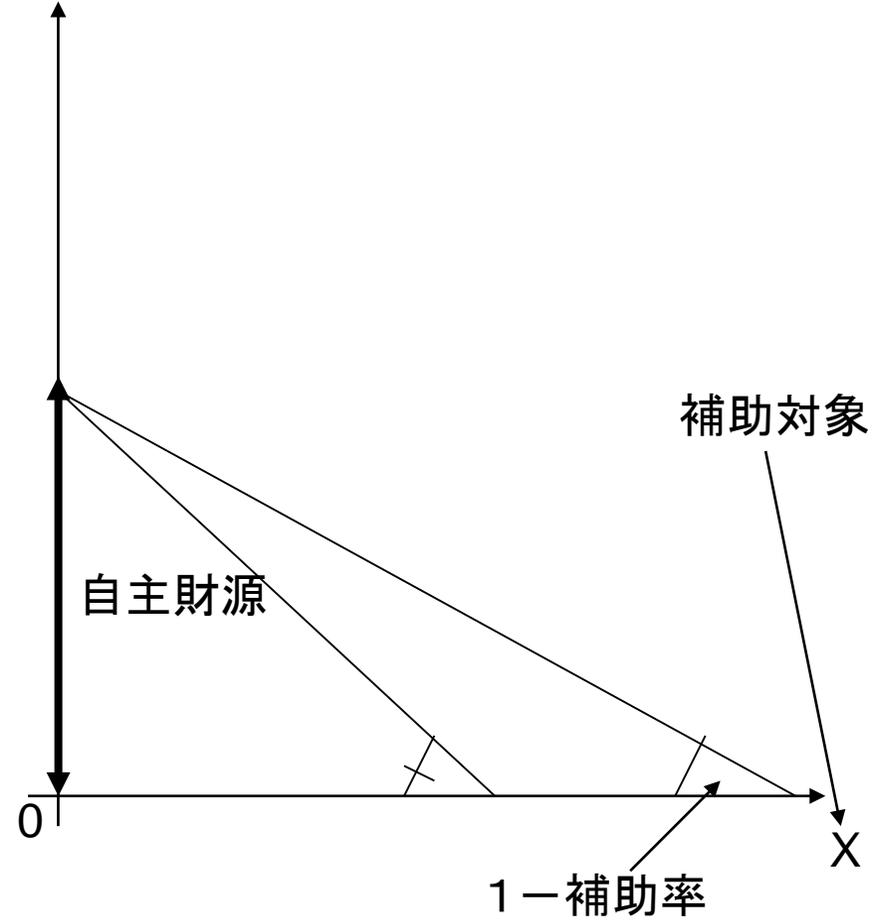
公共財Y

特定「定額」補助金



公共財Y

特定「定率」補助金

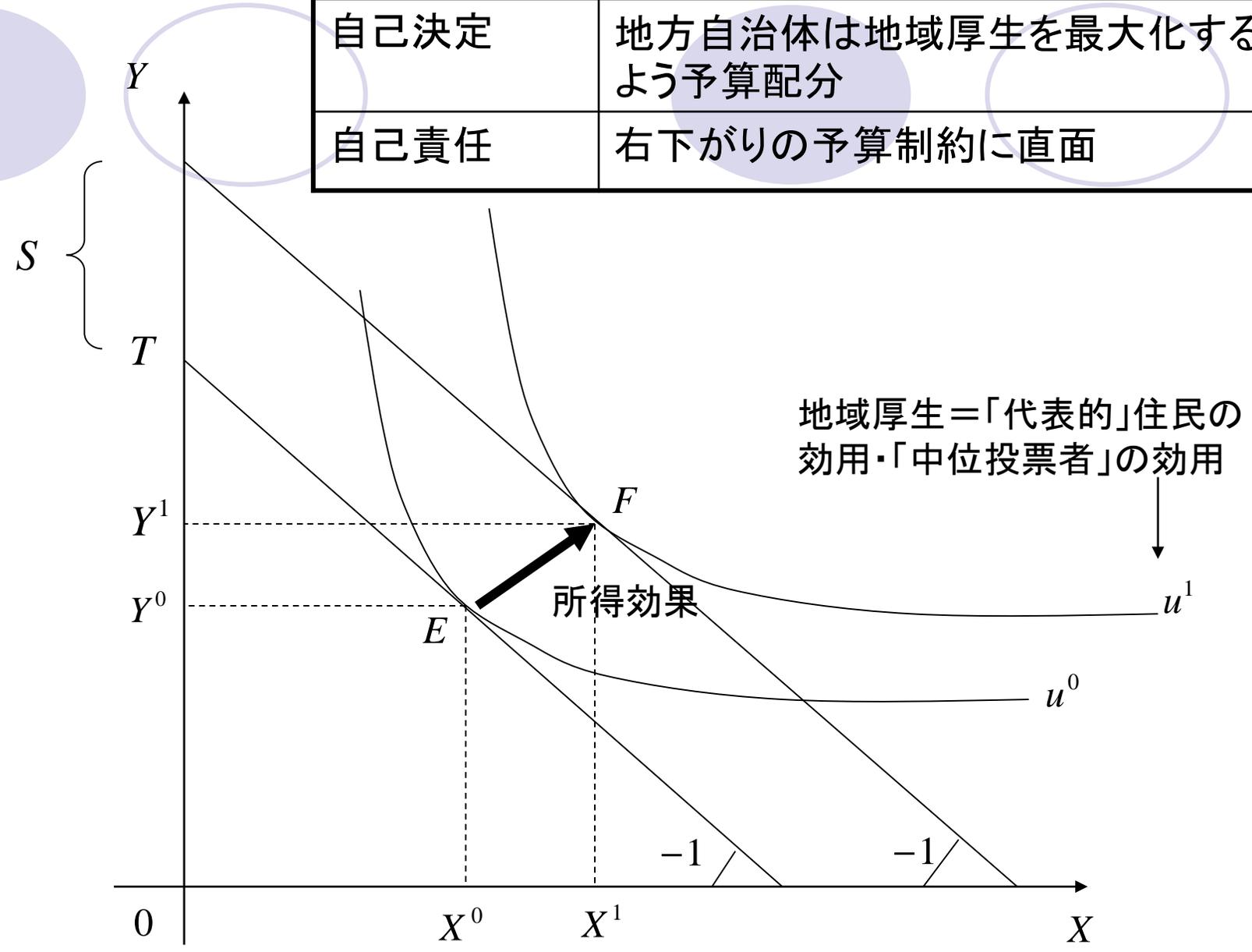


政府間財政移転の誘因効果

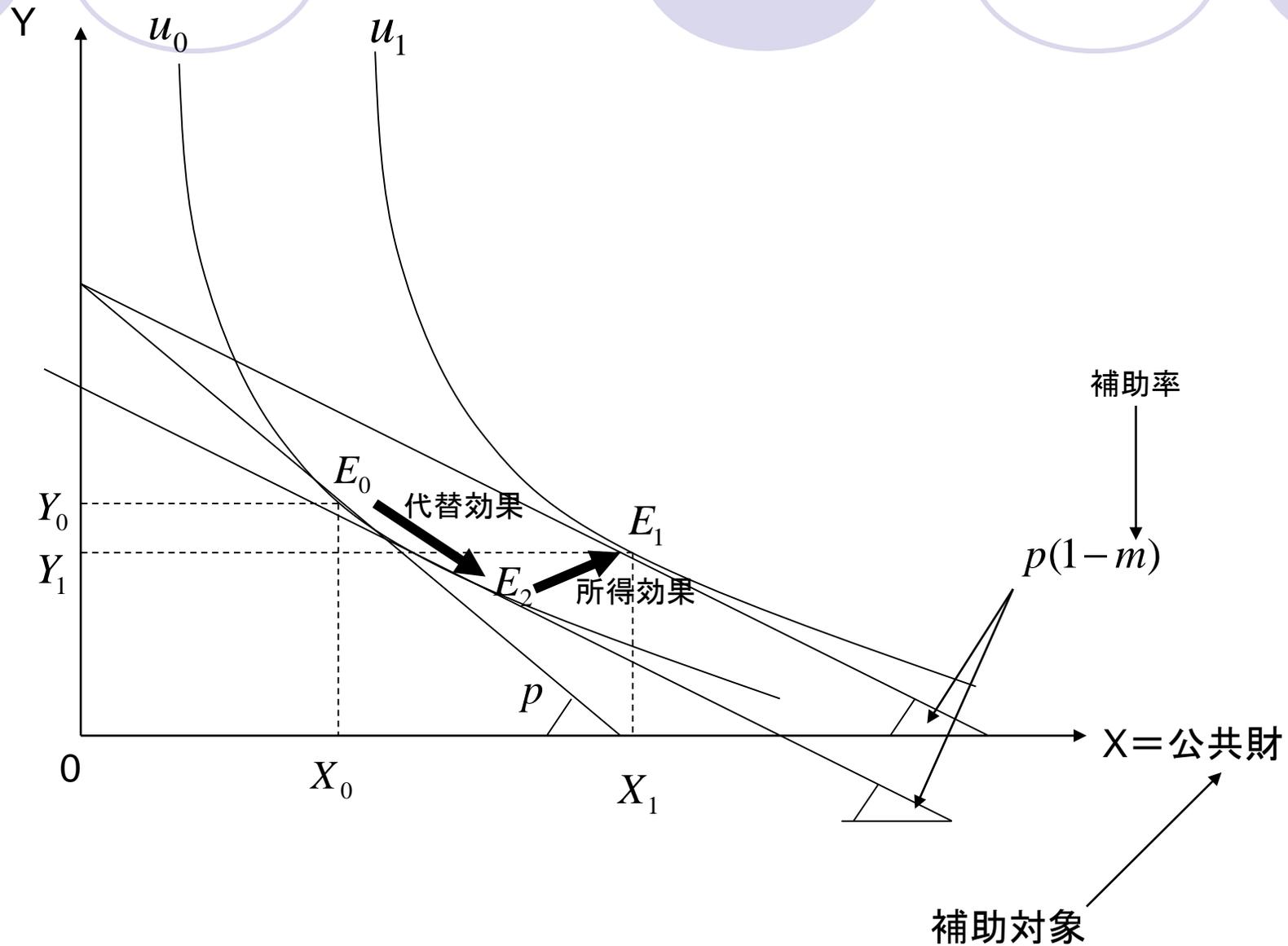
		誘因効果	帰結
一般補助金		所得効果	(正常財である限り)公共財・サービスの全体的増加
特定補助金	定額		
	定率	代替効果	補助対象(対象外)の公共財供給の増加(減少)

- 地方自治体が「主体的」(自主的)に地方公共財・サービスの配分を選択していることが前提＝分権的選択
- 定額補助金の効果は地方自治体が補助金給付額以上の(補助対象)公共財を提供している場合
⇒補助金のファンジビリティー (Fungibility)

自己決定	地方自治体は地域厚生を最大化するよう予算配分
自己責任	右下がりの予算制約に直面



特定定率補助金の誘因効果



補助金の誘因効果(数式による説明)

地域厚生(選好)

$$\text{Max}_{\{X,Y\}}$$

$$X^\alpha Y^\beta$$

s.t.

$$p(1-m)X + Y = T + S$$

定率補助金

一般補助金

$$X^* = \frac{\alpha}{\alpha + \beta} \frac{T + S}{p(1-m)}$$

$$Y^* = \frac{\alpha}{\alpha + \beta} (T + S)$$

補助金に対する地方自治体の「反応」(誘因効果)

補助金のファンジビリティ

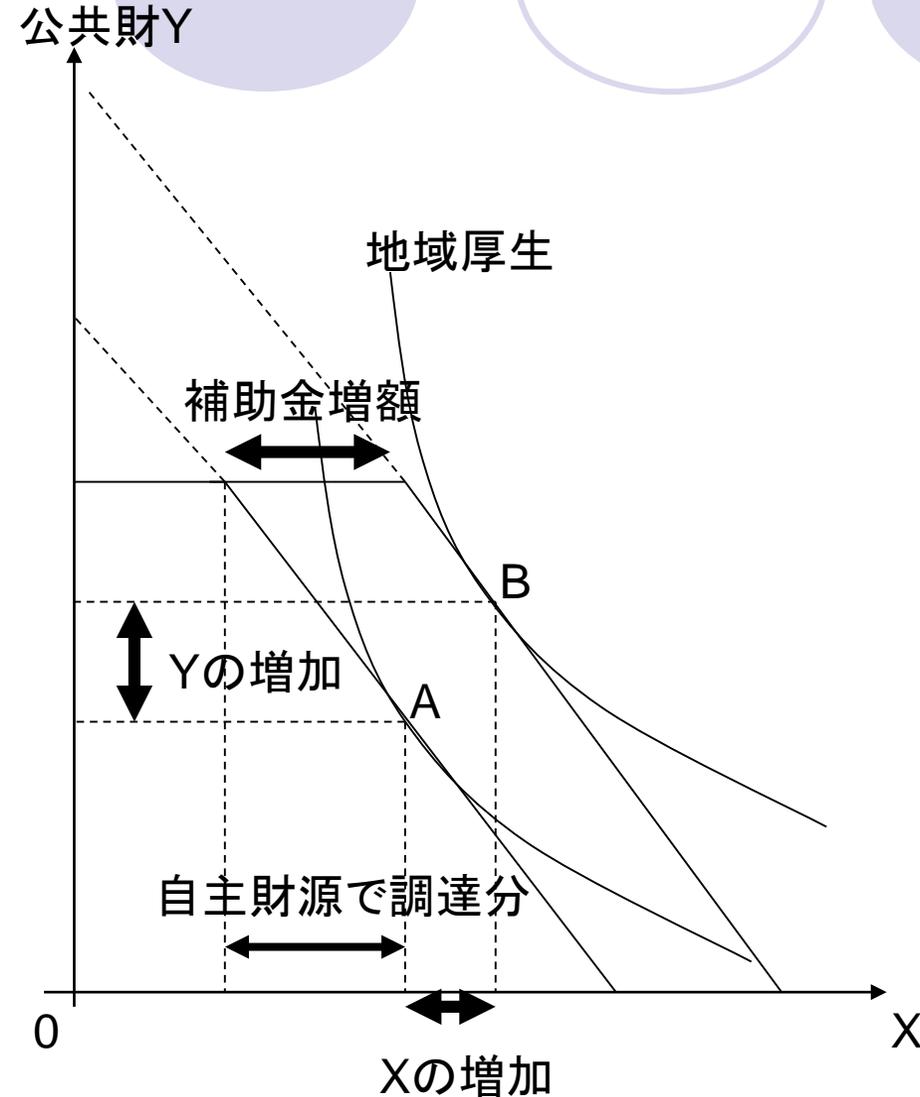
- 公共財Xへの「定額」補助金が1億円増加

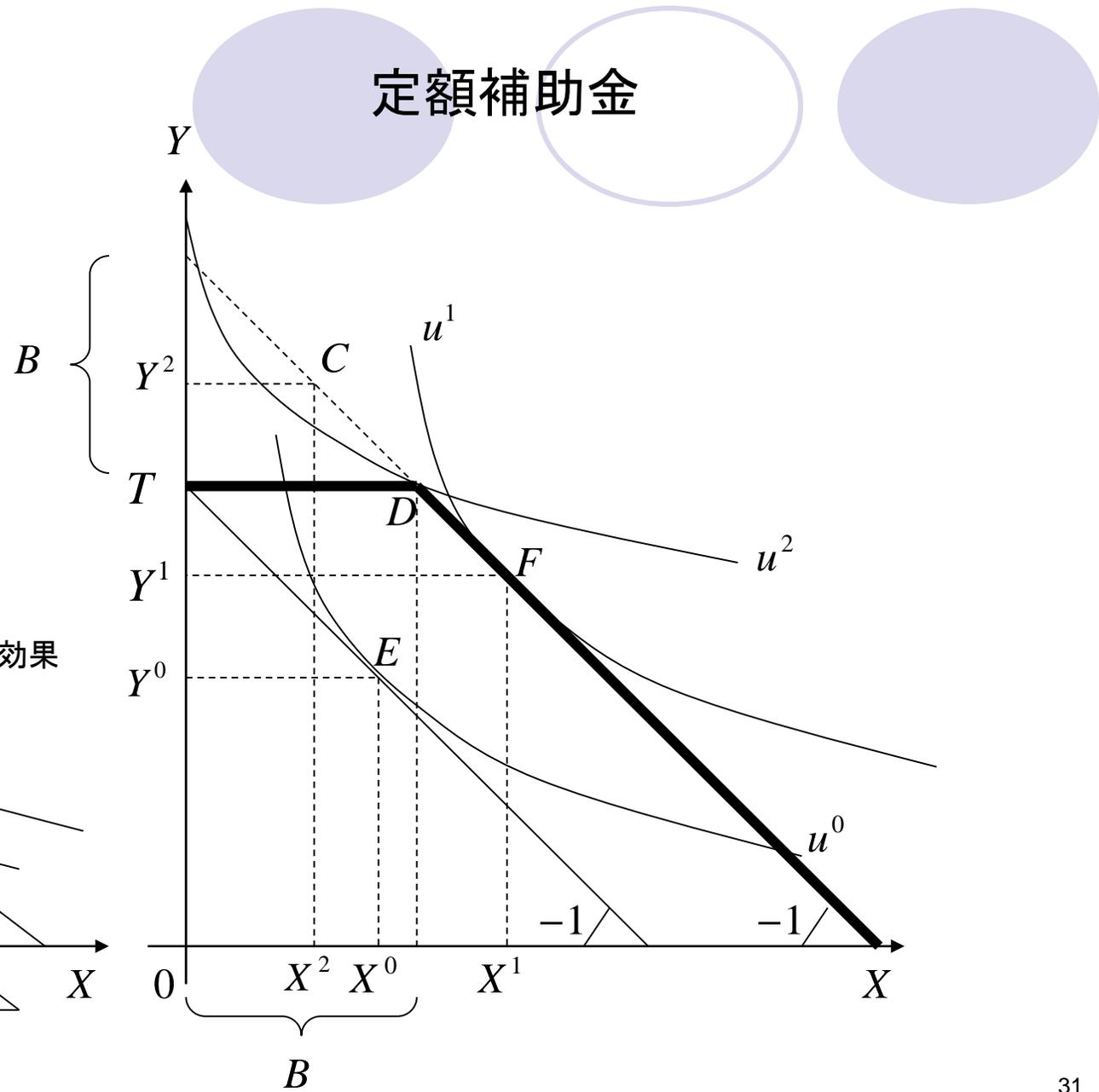
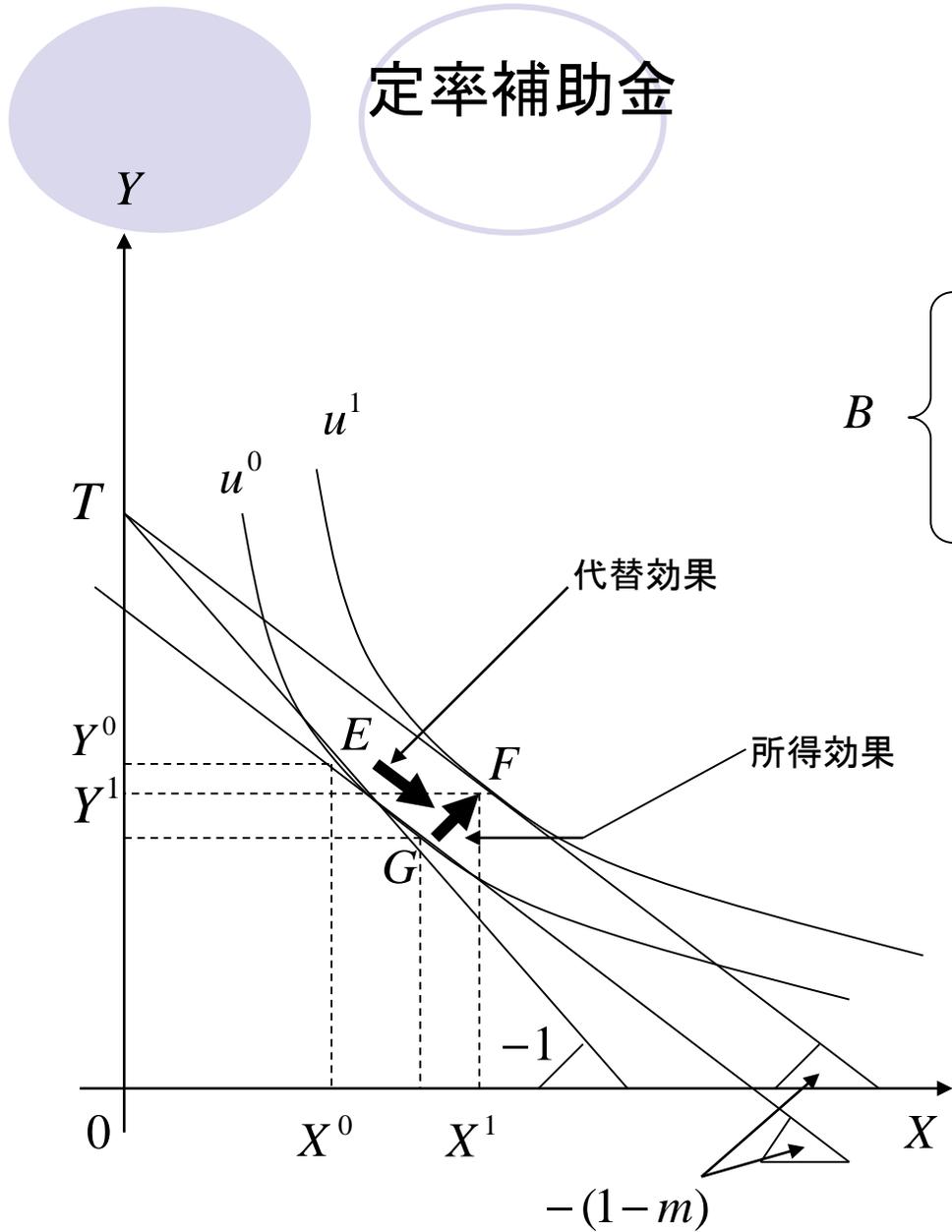
⇒ Xの供給は6千万円分拡大

⇒ Xに充当する「自主財源」が4千万円減少、(補助対象ではない)Y財の供給に充てる

⇒補助金のファンジビリティ(補助金と自主財源の代替性)

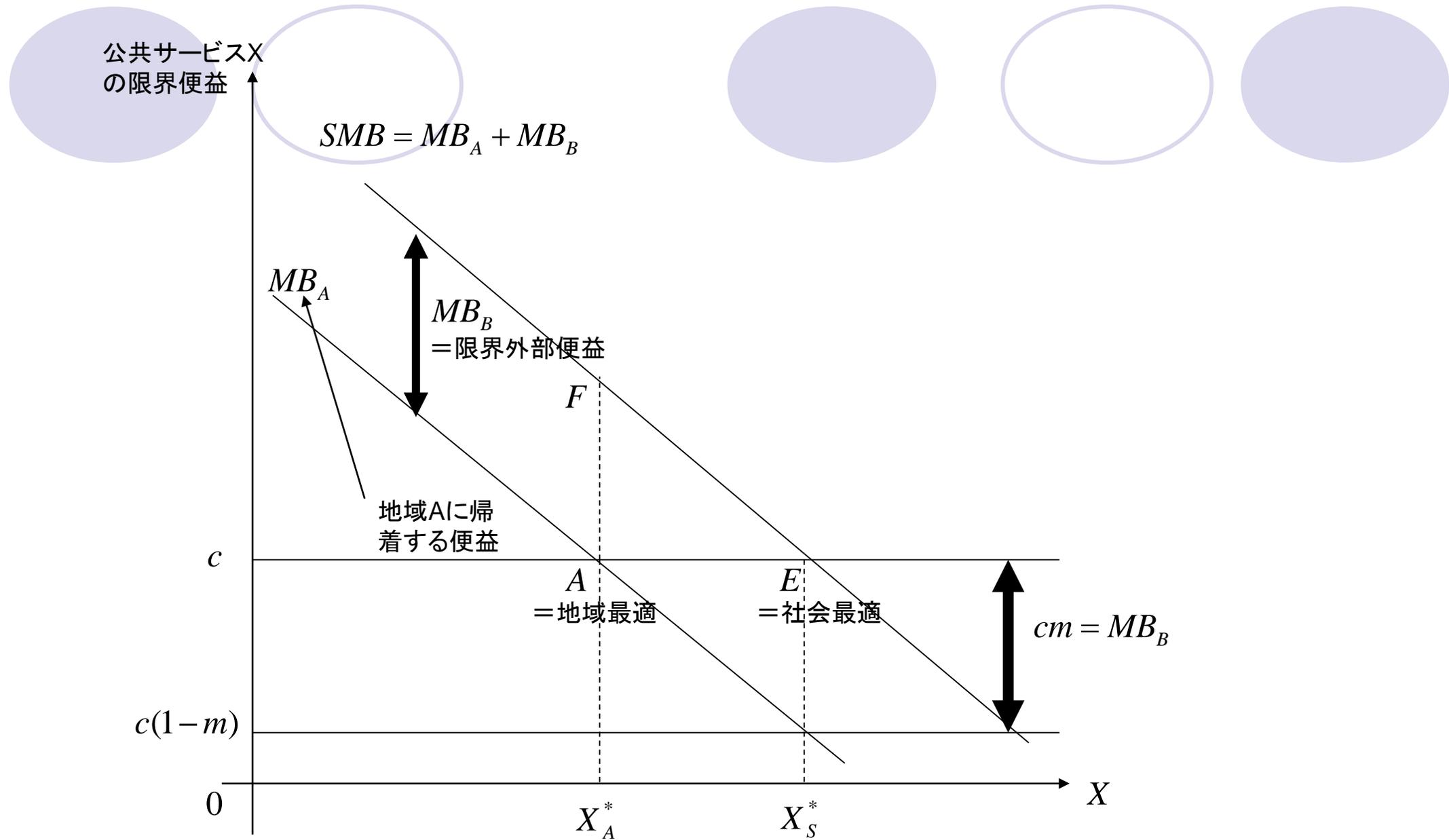
- 特定「定額」補助金の効果は「限界的」支出(A点)が自主財源で賄われている限り、「一般補助金」と同じ



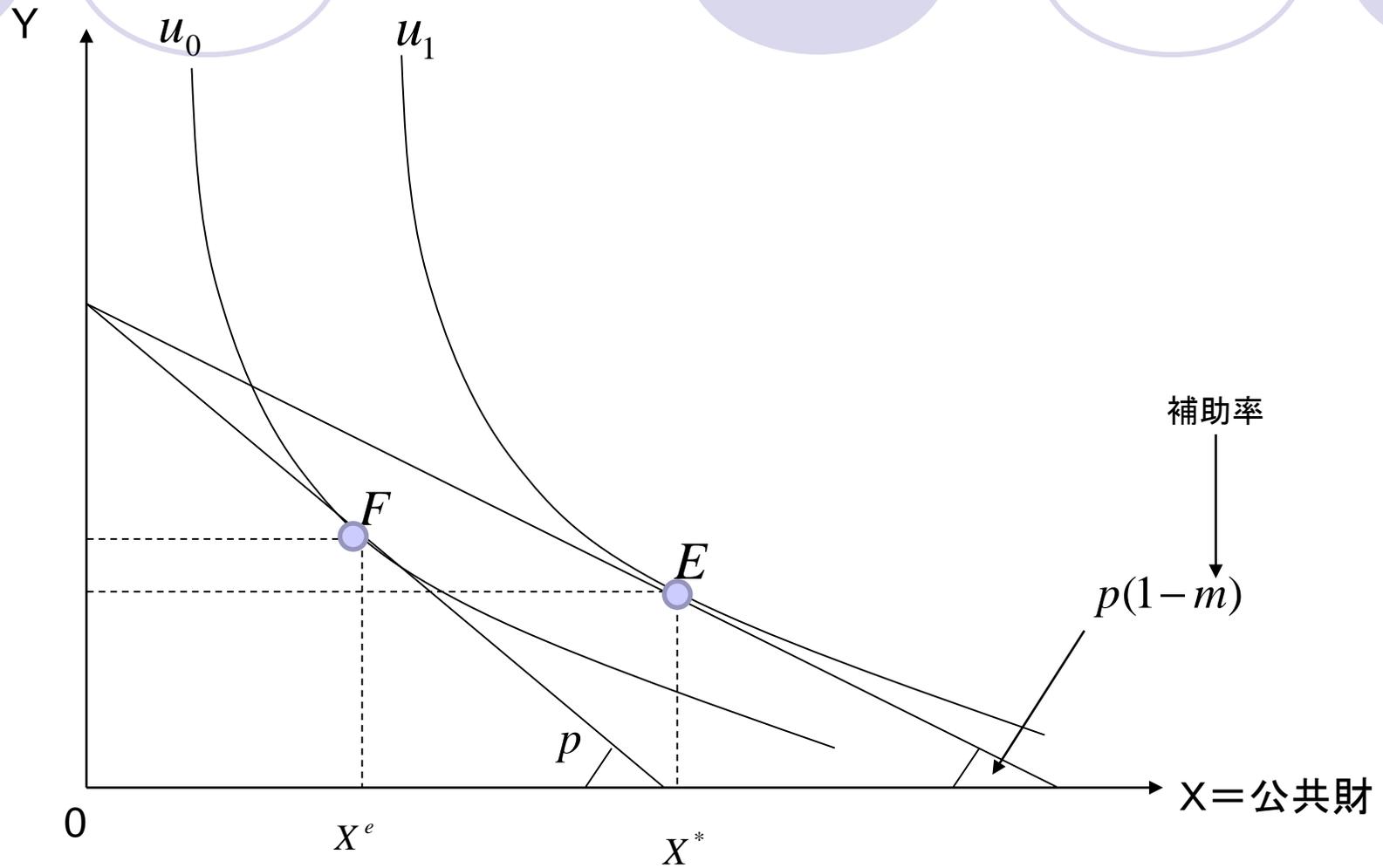


「外部性」の内部化

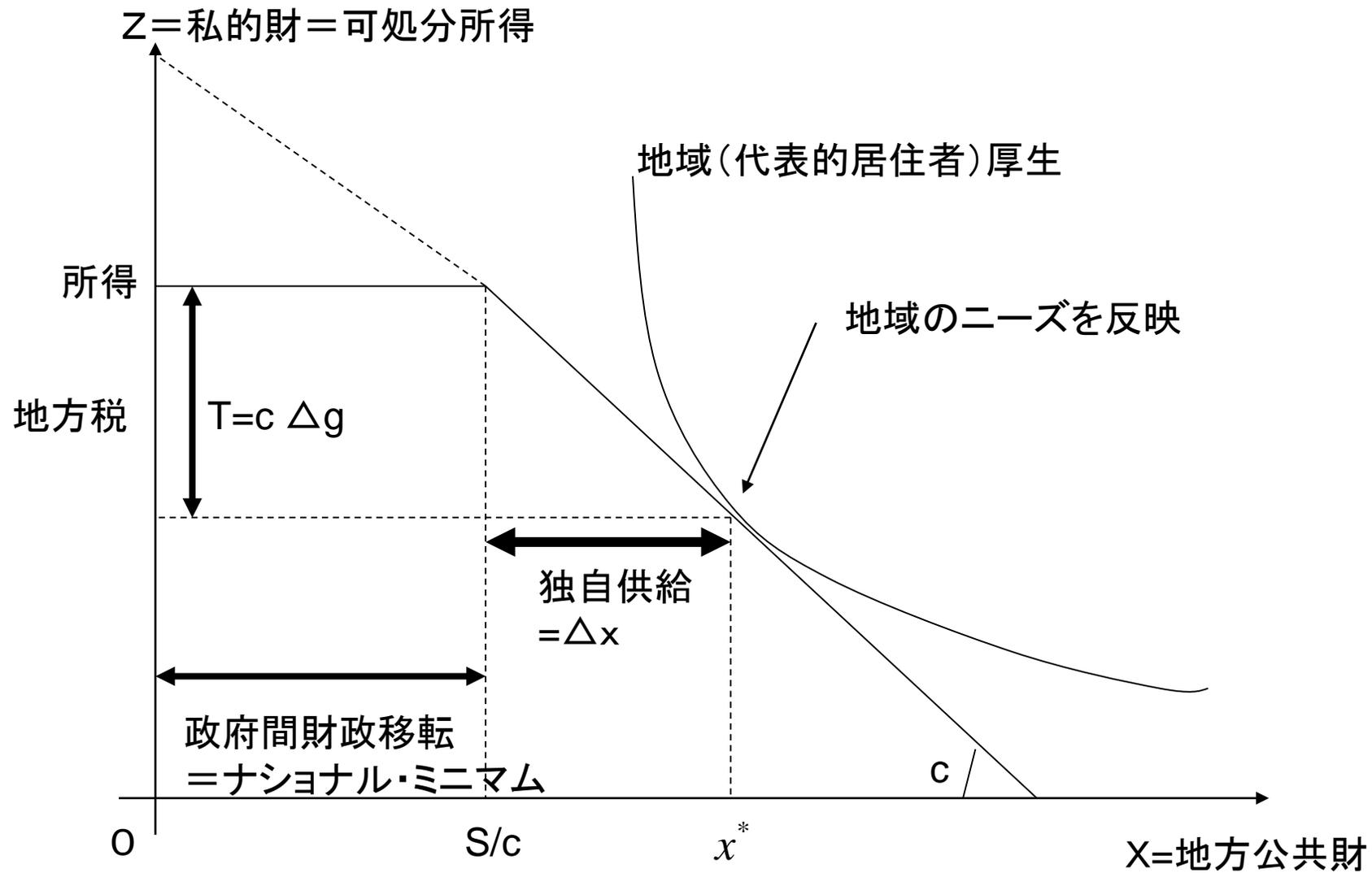
- 公共財(例:保健衛生、環境規制)の供給が近隣地域への正の外部効果(外部便益)を伴うとする。
- 当該地方自治体は地域厚生を追及する(よう規律づけられている)と仮定(地域「内」利害対立は捨象)
- 公共財を自主財源(地元負担)のみで賄うとすれば、地方自治体は地域便益と負担が限界的に見合う(限界的地域便益=限界費用)ように公共財供給を選択
⇒外部便益が織り込まれない分、地方自治体は公共財便益を過少評価(地域便益<社会便益)、公共財供給も効率的水準に比して「過少」となる。
- 中央政府は定率補助金(補助率=限界的外部便益/限界費用)を給付することで、外部性を内部化できる。



特定定率補助金の誘因効果



ナショナル・ミニマム



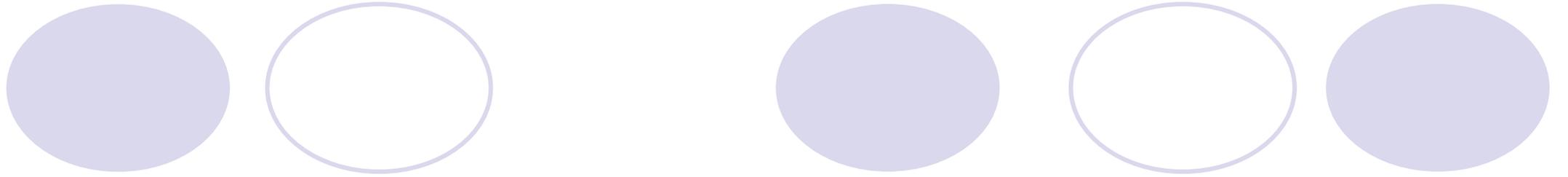
補助金のタイプと機能

		機能	誘因効果
一般補助金		地域間格差の是正＝財政的公平	所得効果⇒「相対価格」を歪めない
特定補助金	定率	外部性の内部化	代替効果(+所得効果)
	定額	ナショナル・ミニマムの確保	所得効果

留意点:

- 中央政府(国)は、「外部性」の存在とその程度(水準)について「正しい情報」を有している必要がある。
- 特定補助金は地方の「限界」費用を変更するよう(定額ではなく)「定率」でなくてはならない。
- 定率補助金は地方の認識するコストを引き下げるが、それは社会的にもコストが下がったことを意味しているわけではない。

⇒社会的限界費用は依然としてMCのままであり、定率補助金の財源は国税によってファイナンスされなくてはならない。



財政的公平と政府間財政移転

「財政的公平」の確保

- 二つの公平感

- 垂直的公平 = 所得・富の格差の是正 (所得再分配)
- 水平的公平 = 「均等者均等待遇」

- 水平的公平感によれば、政府 (国・地方) の政策以前に同等な厚生水準を得ていた2個人が公共政策 (例: 課税、公共財供給) の結果、厚生水準に格差が生じてはならない (例: 「クローン」)。

以下では、

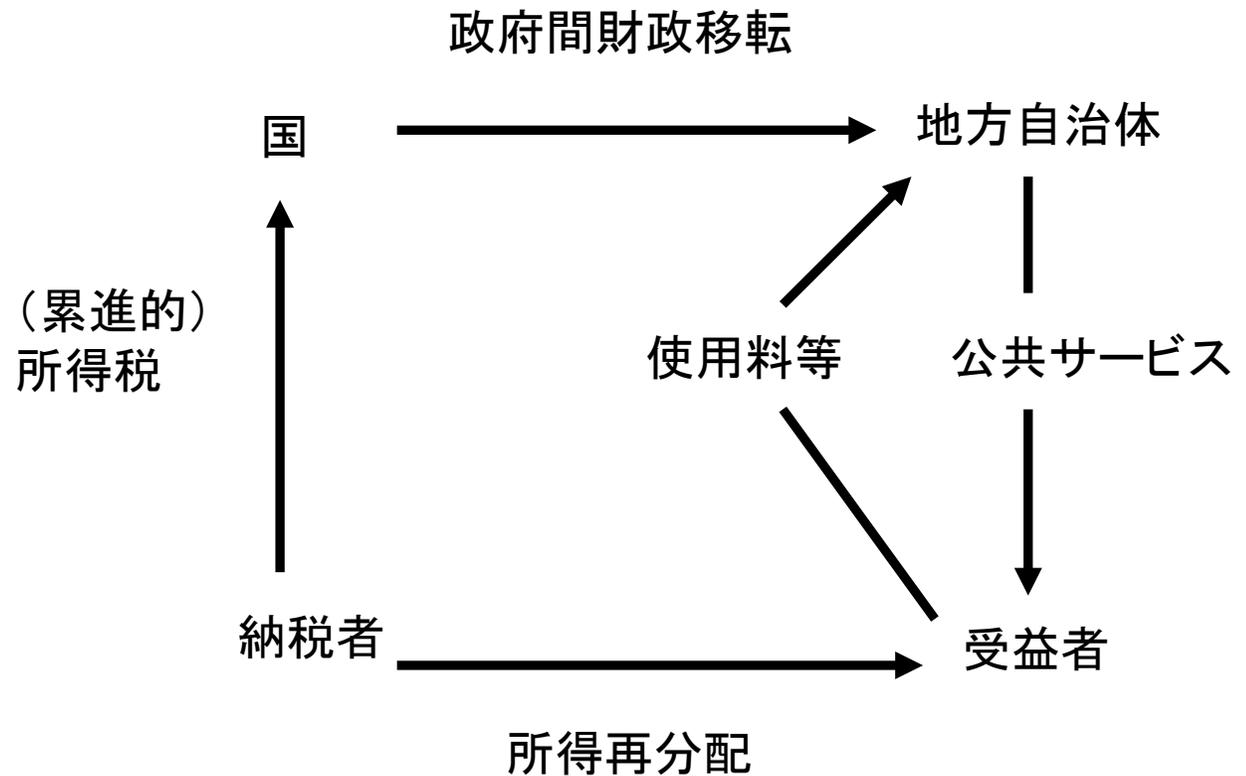
- 個人のタイプを所得で分類 (よって年間所得が同じ2個人は「同質者」)。
- 財政的公平 = 水平的公平

財政移転と公平

	公平の基準	財政移転
水平的公平	均等者均等待遇 ⇒財政余剰の均等化	一般補助金
垂直的公平	所得再分配	地方の社会福祉・社会保障 給付 ⇒特定補助金

垂直的公平と財政移転

- 地方自治体が社会福祉・保障給付
- 特定補助金(定額)で財源保障＝「交付金」の活用など
- 所得再分配機能
＝所得税＋財政移転
- 資源配分機能
＝社会福祉(現物給付)提供



地域間財政余剰格差

- 各個人の厚生(効用)水準を次のように定義する:
- 個人の厚生 = 私的財消費 + 公共財消費
= 可処分所得 + 公共財消費
= 所得 - 税負担(居住者課税) + 公共財消費
= 所得 + (公共財消費 - 税負担)
= 所得 + 財政余剰

⇒ 財源余剰の地域間格差が水平的不公平をもたらす

- 一般補助金による財政調整(財政力の平準化) = 財政余剰格差の是正

財政的公平：留意点

- 財政余剰
＝(一人あたり)地方支出－税支払い(居住者課税)
- 一人あたり地方支出＝受益の「機会」
 - 実現する受益は地方自治体の政策決定(公共サービス配分)に拠る
 - 個人の選好(例:教育)に適った配分(例:公共事業偏重)が実現するとは限らない
- 是正対象の余剰＝「機会」としての財政余剰
- 「足による投票」＝均等者は同じ厚生を得るように地域間移動
⇒財政余剰は自ずから均衡化

地域間財政余剰格差(その1)

	年間所得	住民税(税率=5%)	住民一人当たり源泉地主義課税	一人当たり 税込=支出	財政余剰
個人A =地域A居住	300万円	15万円	5万円	20万円	20-15 =5万円
個人B =地域B居住	300万円	15万円	15万円	30万円	30-15 =15万円
				地域間格差	10万円

財政格差の是正(その1)

	一人当たり り税収	国税負担	一人当たり平衡 交付金	一人当たり 収入=支出	財政余剰
個人A =地域 A居住	20万円 (=15+ 5)	5万円	10万円 =5+5万円	30万円	$30 - (15 + 5)$ =10万円
個人B =地域 B居住	30万円 (=15+ 15)	5万円	0万円	30万円	$30 - (15 + 5)$ =10万円
				地域間格差	0万円

地域間財政余剰格差(その2)

	年間所得	住民税(税率=5%)	地域平均所得	一人当たり 税金=支出	財政余剰
個人A =地域A居住	300万円	15万円	300万円	15万円 =300 * 5%	15 - 15 =0万円
個人B =地域B居住	300万円	15万円	500万円	25万円 =500 * 5%	25 - 15 =10万円
		全国平均=400万円(両地域の人口が均一と仮定)		地域間格差	10万円

財政格差の是正(その2)

	一人あたり税収	一人あたり平衡交付金	一人あたり収入=支出	財政余剰
個人A =地域A 居住	15万円	10万円	25万円	$25 - (15 + \text{国税}) = 10\text{万円} - \text{国税}$
個人B =地域B 居住	25万円	0万円	25万円	$25 - (15 + \text{国税}) = 10\text{万円} - \text{国税}$
			地域間格差	0万円

交付金原資



数式による表記(その1)

$w_A = w_B$
均等者

水平的公平 = 均等者均等待遇

$$w_A + (g_A - t_A) = w_B + (g_B - t_B)$$

源泉地主義課税(法人二税等)

地方予算制約

$$N_A g_A = t_A N_A + R_A + S_A$$

$$\frac{R_A + S_A}{N_A} = \frac{R_B + S_B}{N_B}$$

源泉地主義課税の
住民一人あたり
税込格差

財政調整

$$\frac{S_B}{N_B} - \frac{S_A}{N_A} = \frac{R_A}{N_A} - \frac{R_B}{N_B}$$

数式による表記(その2)

$w_A = w_B$
均等者

水平的公平 = 均等者均等待遇

$$w_A + (g_A - tw_A) = w_B + (g_B - tw_B)$$

平均賃金(所得)

地方予算制約

$$N_A g_A = t_A \bar{w}_A N_A + S_A$$



$$t\bar{w}_A + \frac{S_A}{N_A} = t\bar{w}_A + \frac{S_B}{N_B}$$



財政調整

$$\frac{S_B}{N_B} - \frac{S_A}{N_A} = t\bar{w}_A - t\bar{w}_A$$

標準税率で評価

居住者課税の
住民一人あたり
税収格差

地域間財政余剰格差

- 財政余剰格差の要因
 - －地域間での源泉地主義課税(居住者課税以外の税収)の格差(税源の偏在)
 - －地域間所得格差(居住者課税収の格差)
- ⇒同じ水準の公共サービスに対する(居住者)課税(例:個人住民税負担)の相違・同じ税負担から異なる公共サービス供給
- 平衡交付金による格差是正(「平準化」)の要請
- ただし、平準化で是正されるべきは、同質者間の財政余剰格差(水平的不公平)であって、所得階層間の格差ではない。

留意点:

- 政府間補助金の目的は、財政余剰格差の是正であり、特定公共サービスの供給を拡大することではない。従って、補助金は「一般」補助金が望ましい。
- ここでは個人は**地域間**で移動できないものとした。もし、地域間移動が自由であるならば、個人は常に効用水準の高い地域(上ではA)に移住することができるため、おのずと「水平的公平」は達成される。
- 政府間財政移転は「地域間」公平を改善しても、「個人間」公平(「垂直的公平」=所得格差の是正)を改善するものではない。
⇒地域間再分配と個人間再分配の区別

再掲: 歪んだ再分配?

- 富裕な個人・自治体への課税等だけで再分配は「完結」しない
- 従前の再分配は「年齢別」・「地域別」(例: 年金等社会保障、公共事業など)
- 社会保障制度改革国民会議報告書(平成25年8月)「これまでの「年齢別」から「負担能力別」に負担の在り方を切り替え、…、資産を含め負担能力に応じて負担する仕組みとしていくべきである」
- 地域間再分配(格差是正)の実態 = 国が地方にやらせたい仕事(=基準財政需要)に応じた移転
- ✓ 地方交付税 = 財政需要額 - 基準財政収入額 = 国がやらせたい仕事 - 自治体の財政力
- 入口 = 地域間格差の是正(財政調整) ⇒ 出口 = 財源保障に応じた交付税の配分
- 格差是正で救済すべきは「個人」であって自治体・企業等「機関」(団体)ではない… ⇒ 個人間再分配(格差是正)の強化は国の仕事(例: 所得税改革)