

# 国と地方の役割分担

財政論 I/II

No.7

麻生良文

# 内容

- 国と地方の役割分担
- 地方税の原則
- 補助金の効果・役割
- 財政調整制度
- 地方債

# 国と地方の役割分担

- 政府の役割 → 市場の失敗
  - 公共財
  - 外部性
  - 自然独占
  - 情報上の失敗
  - 所得再分配
- 中央政府の仕事か地方政府の仕事か
  - 地方政府で対処できないことは
  - 地方政府に任せることの利点は

# 地方政府で対処できないこと

- 全国的公共財の供給
- 地域を越えた外部性への対処
- 財政的外部性
  - 支出面
  - 収入面（租税輸出，望ましくない租税競争）
- 住民や企業の立地が必ずしも効率的ではない可能性
- 所得再分配

# 地方分権の利点

- 情報の偏在
  - 中央政府よりも地方政府の方が地方の状況をよく知っている
- 意思決定の費用
  - 地域住民の意思を反映させるためには十分小さな単位の方が望ましい
    - 利害の対立，選好の違い，コミュニティごとの異なる事情
- 地域に応じた行動
  - 中央政府：全国一律，地方政府：各地域の事情に応じた行動が可能
- 地方政府で対処不可能な問題→中央政府，上位政府が必要
  - 多層的な政府構造（日本の場合は 国・都道府県・市町村の三層構造）
  - 政府サービスのおよぶ地理的な範囲に応じて，階層構造を考えるべき（犯罪の取締り→現在では，都道府県ではなくもう少し広域をカバーする警察が必要かもしれない）
  - 地方政府間の連携・協力でも可能

# 全国的公共財と地方公共財

- 全国的公共財 (national public goods)
  - 便益が広く全国に及ぶ公共財
  - 国防, 外交, 全国的な交通網の整備, 全国的な犯罪の取締り
- 地方公共財 (local public goods)
  - 便益が一地域にとどまる公共財
  - 消防, 警察活動, 生活道路
    - 注) 自動車等の利用で犯罪者が広域で活動 → 現在の都道府県単位は時代に合わない?
- 全国的公共財を各地域の供給に任せたら?
  - 例) 国防基地の建設
  - 著しい過少供給 → 公共財の自発的供給の議論

# 地域を超えた外部性

- 基本的には，各地方政府は，他地域の住民の効用は考慮しない
  - 正の外部性を与える行動は過小に
  - 負の外部性を与える行動は過大に
    - 例) 上流地域での河川の水質管理
- 問題の解決
  - 地方政府間の交渉
    - 取引費用が無視できず，現実的ではない場合が多い
  - 当該地域を含むより広い範囲をカバーする政府
  - 外部性の及ぶ地理的範囲に応じた政府の必要性
    - 多層性 → 国，都道府県，市町村

# 財政的外部性

- 政府活動が他地域へ外部性を与えるケース
- 支出面
  - 公園・交通インフラの整備
  - 他地域の境界近くのゴミ焼却炉
- 収入面
  - 租税輸出
    - 他地域住民に負担を転嫁（税負担を他地域に「輸出」）
  - 租税競争
    - 法人税の切り下げで企業を誘致→他地域は税収を失う
  - 重複課税
    - 国と地方で課税ベースが重複→税率変更の外部性



# 地方政府による所得再分配

- 各地域独自の所得再分配政策
  - ある地域で寛大な所得再分配→低所得者を引き寄せ，高所得者を流出させる
  - 高所得者の流入先は税収が豊かに→低い税率で高所得者を「誘致」するインセンティブ
  - 当初の再分配政策は実行不可能に
- 地方政府に再分配政策を任せると，「望ましい」水準よりも過少な再分配政策しか実行できない
- 再分配政策は中央政府の役割
  - 生活保護の受給資格の調査のように，地方政府が関与せざるをえない部分があるが，全国共通の基準で再分配を行うことが重要
  - 国際間移動の障壁は依然として高い

# 国と地方の役割分担

## • Oatesの分権化定理

- 地域のごとは地域に任せた方がよい
- 地方政府の方が情報上、優位（中央政府に比べて）
- 地域住民の選好が重視される
  - ただし、適切な住民負担が必要
  - 補助金付け→財政錯覚→住民は過度のバラマキを選択

## • Tiebout仮説

- 地方公共財：「足による投票」で効率的な水準に
  - 各住民の選好を調査する必要は無い
  - 住民の選好に応じた棲み分け
- Tiebout仮説に対する反論
  - 規模の経済性、移動費用、住民の移動に伴う外部性

# Tiebout仮説の意義

Tiebout仮説が成立するならば

- 中央政府の役割はごく限定的
  - 全国的公共財の供給
  - 地域を越えた外部性への対処
  - 所得再分配
- 地方分権の推進が望ましい
  - 住民の選好に応じた政策
  - 政策の実験ができる
  - ただし，地方政府の提供するサービスに見合う税負担が必要 → 中央からの過大な補助金は，住民に財政錯覚を生じさせ，効率的な資源配分に失敗するから

# 収入面の分権

- 地方独自の課税は望ましいか
  - 東京都の銀行税，ホテル税
  - 分権化に寄与すれば望ましいのか
- 地方税の原則
  - 国税の原則との違いは
- 補助金の役割
- 財政調整制度のあり方
  - 地方交付税
- 地方債発行による資金調達

# 地方税の原則

- 国税の原則
  - 公平性（応能原則， 応益原則）
  - 効率性
  - 簡素
- 地方税の原則
  - 公平性
    - 応益課税（居住者が負担すべき）
  - 効率性
    - 課税主体が容易に移動できる
    - 住民， 生産要素や企業の移動に関して非効率的な資源配分をもたらさないような租税が望ましい
  - 地方財政の教科書では， 地方税の原則として， 通常， (1)安定性， (2)伸張性， (3)応益性， (4)負担分任性， (5)税源普遍性， (5)自主性， などがあげられることが多い。

# 地方税の帰着

## • 租税の帰着

- 納税義務者と実際に税を負担する者は異なる
- 法人税：企業が負担するのではなく、最終的には個人
  - 株主，経営者・従業員，消費者，その企業の取引先

## • 地方独自の課税の効果

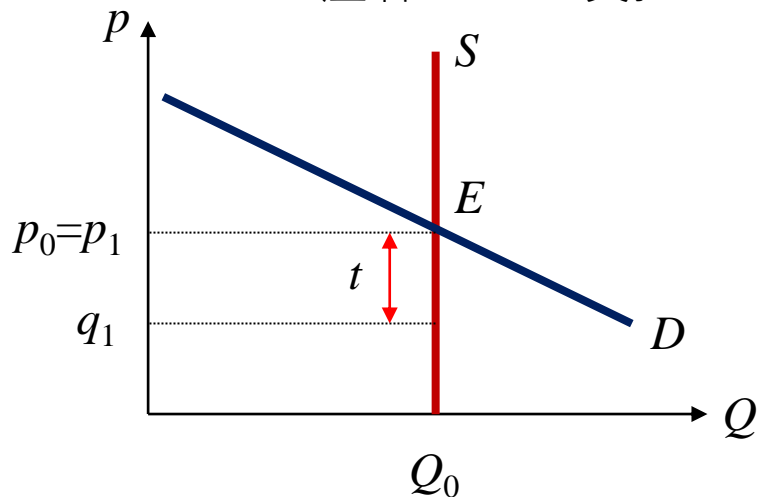
- 税負担をきらって他地域へ移転するかもしれない
- 地方税の実際の負担は他地域の住民かもしれない
  - 地方政府サービス未満（あるいは以上の）負担に地域住民は直面
  - 地方政治の意思決定を歪めるという問題

## • 部分均衡分析での租税の帰着分析

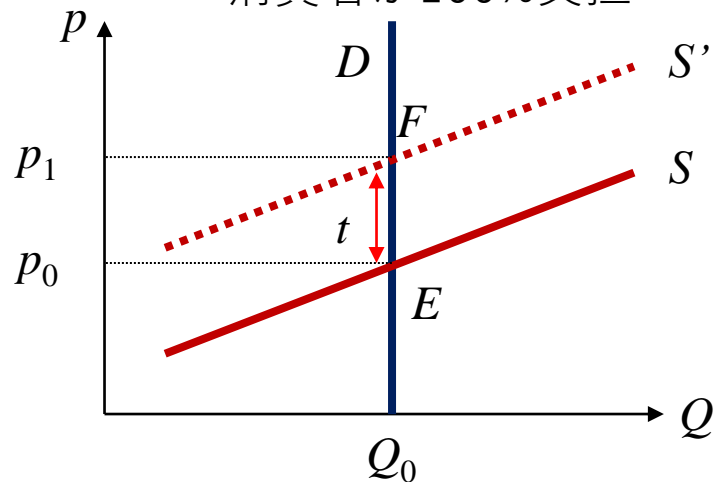
- 需要・供給の価格弾力性
  - 代替財の存在，生産要素を他の財の生産に転用できるか
  - 地方課税の場合には，他地域への流出が容易かどうか
- 移動が容易な経済主体に対する課税は転嫁されるし，効率性を損なう。

# 価格弾力性と物品税の帰着

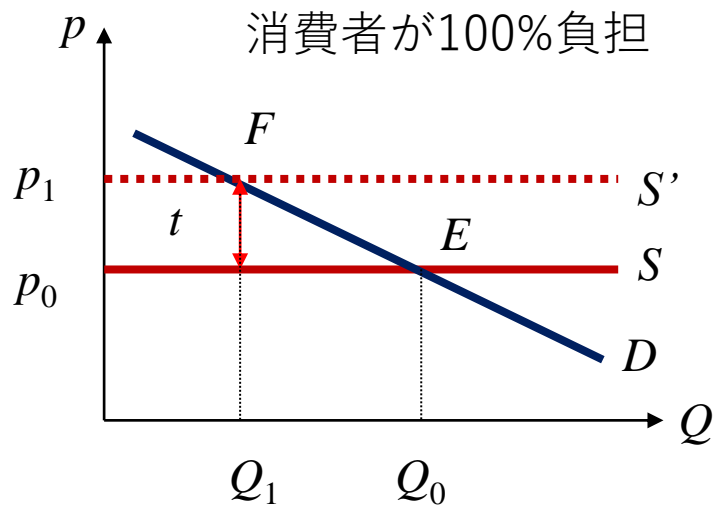
生産者が100%負担



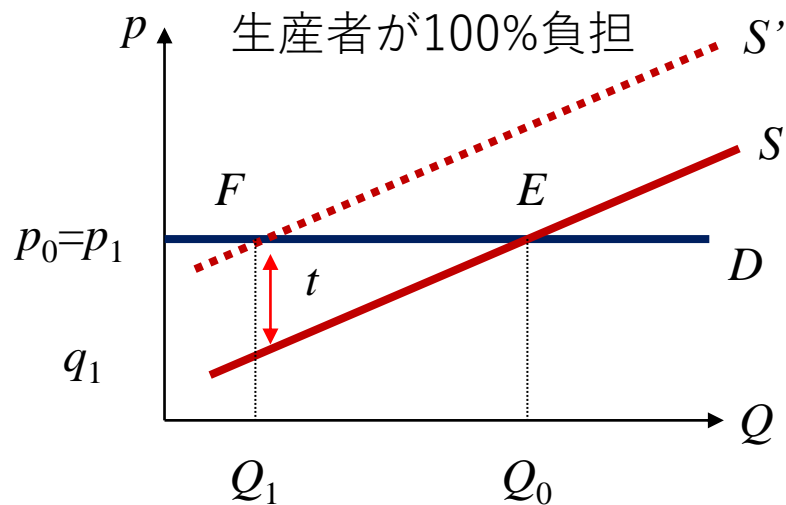
消費者が100%負担



消費者が100%負担



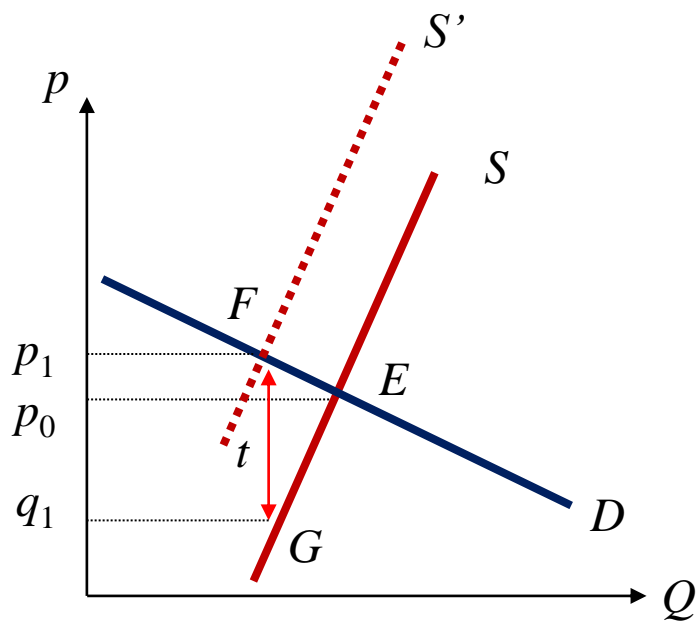
生産者が100%負担



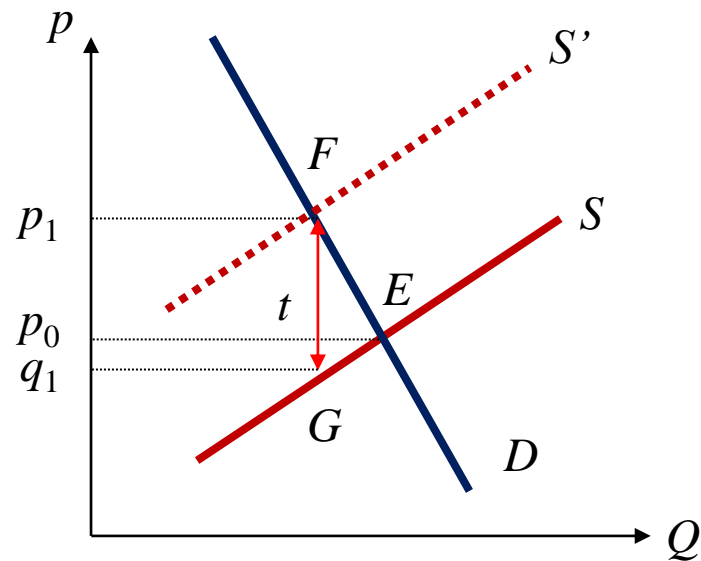
# 価格弾力性と物品税の帰着(2)

供給曲線が相対的に非弾力的

需要曲線が相対的に非弾力的



生産者側が多く負担



消費者側が多く負担



# 地方税の帰着

- 法人税・企業課税
  - 他地域へ容易に移動
- 個人所得税
  - 他地域への移動は可能だが、企業・資本に比べると移動費用がかかる
- 固定資産税
  - 建物部分（資本）は移動は容易→法人税と同じ性質
    - 新規の建築が抑制される，維持・補修を怠る
  - 土地部分：移動は困難→税は転嫁しない
- 物品税
  - クロスボーダーショッピングを誘発

-----  
移動が容易な主体 → 価格弾力性が高い（税負担をまぬかれる）

# 国税と地方税

- どこまでを地方政府の裁量に任せるべきか
  - 課税ベースの選択
  - 税率の選択
  - 租税輸出, 租税競争を引き起こさない
  - 何でも分権化すればよいというわけではない
- 望ましい地方税
  - 応益課税の原則を徹底
    - 土地に対する課税
      - 地方政府支出の便益が資本化
    - 住民税
    - 居住者負担となるような調整 (地方消費税)
  - その上で地域間の財政力格差が問題としてのこれば, 適切な財政調整制度で対処 → 交付税の改革

# 望ましくない地方税

- 租税輸出
  - 他地域住民へ負担を転嫁
  - 法人税，観光地でのホテルや温泉の利用に対する課税
  - 応益原則に反する
  - 地方政府の財政規律を緩ませる原因となる
- 租税競争
  - 企業の誘致合戦 → 最終的には法人税率ゼロに
- 重複課税
  - 国と地方で課税ベースが重複していると（例えば所得税），税率切り上げの負の影響の一部を他方に押し付ける（負の外部性） → 過大な税率へ
- ふるさと納税
  - 返礼品の競争 → 租税競争と同じメカニズム
    - 最終的には返礼品とふるさと納税が釣り合うような水準までの競争 → 自地域の住民税が減るだけの効果

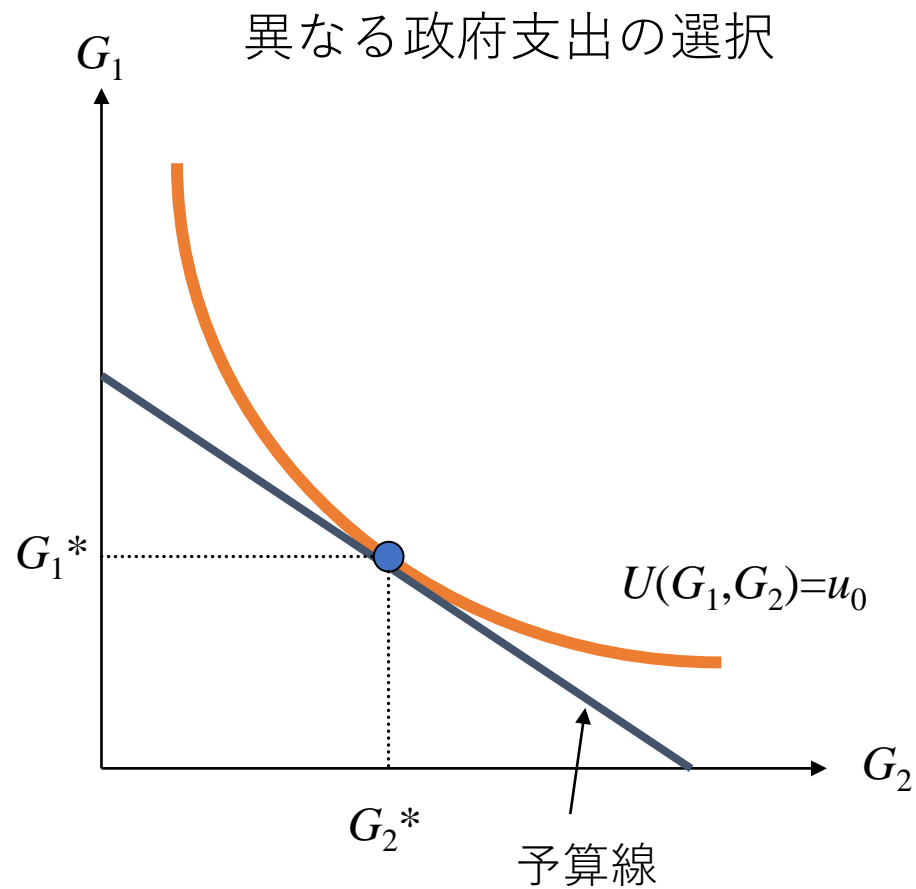
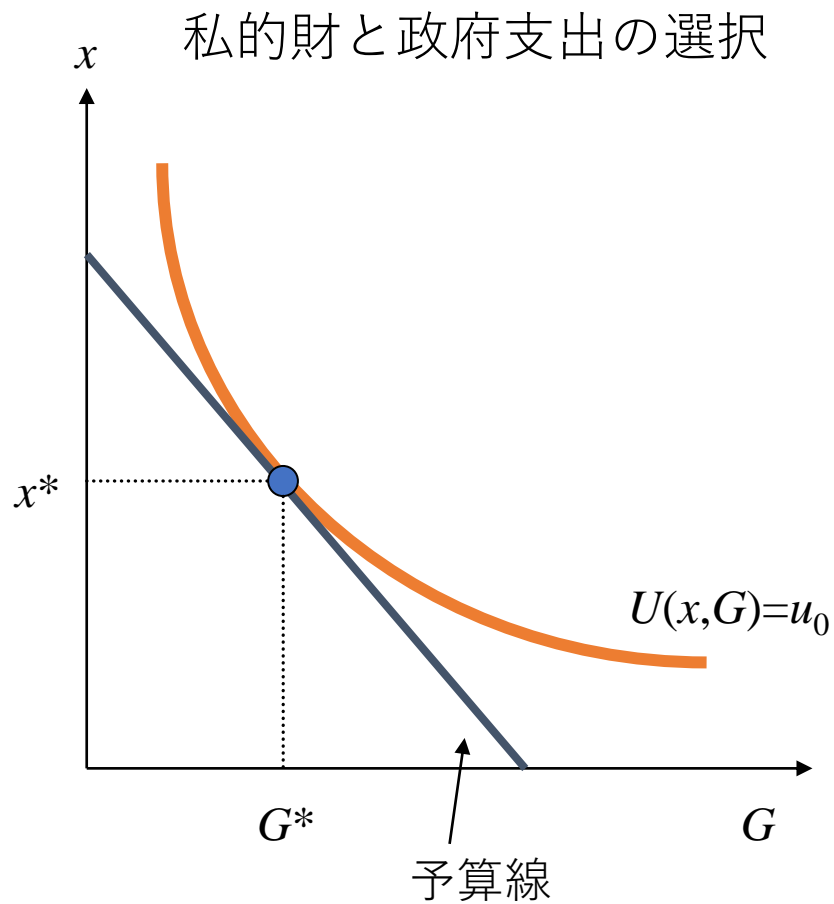
# 補助金の効果・役割

- 補助金の分類
  - 一般補助金と特定補助金
  - 定額補助金と定率補助金
- 一般補助金と特定補助金の同等性
- 定額補助金，定率補助金の効果
- 補助金の役割
  - 外部性に対する対処

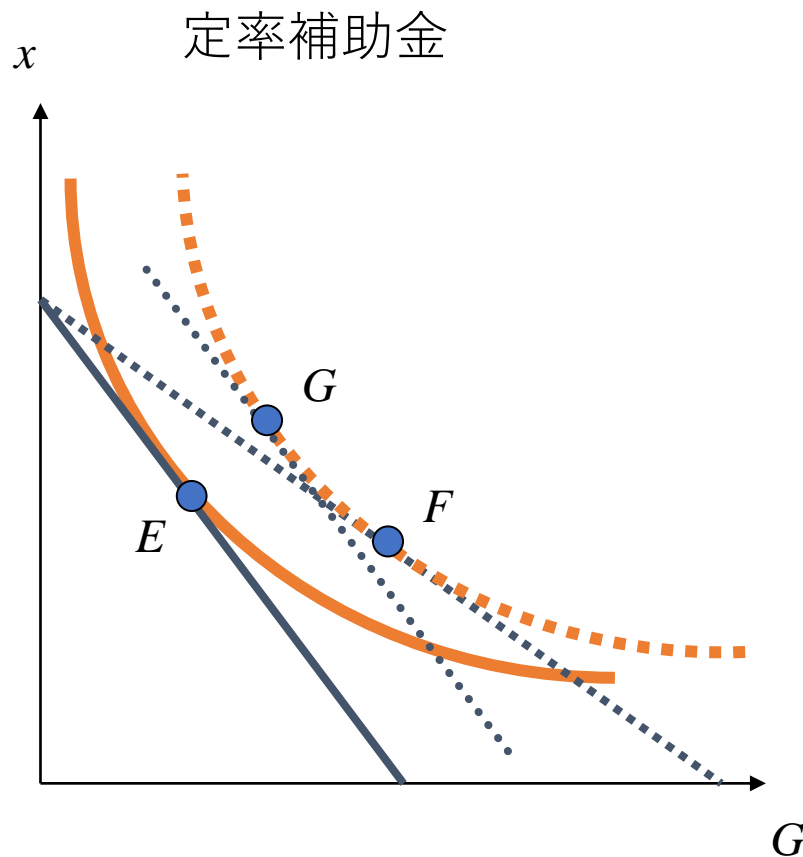
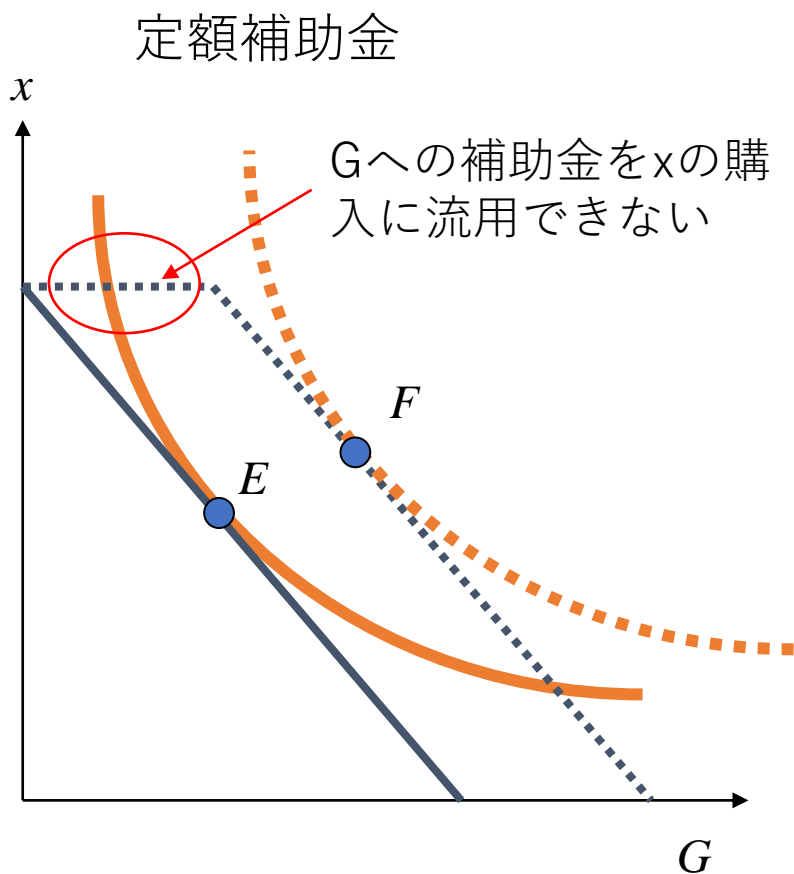
# 問題の考え方

- 地方政府（またはその地域の代表的個人）の直面する予算制約は？
- その予算制約のもとで，地方政府（または代表的個人）は，どのような支出を選択するか
  - 効用関数
  - 地方政府の行動
- 補助金や財政調整制度は地方政府の直面する予算制約をどう変えるか
- 代表的個人（有権者）
  - 中位投票者定理 → 中位の有権者が代表的個人

# 地方政府の行動

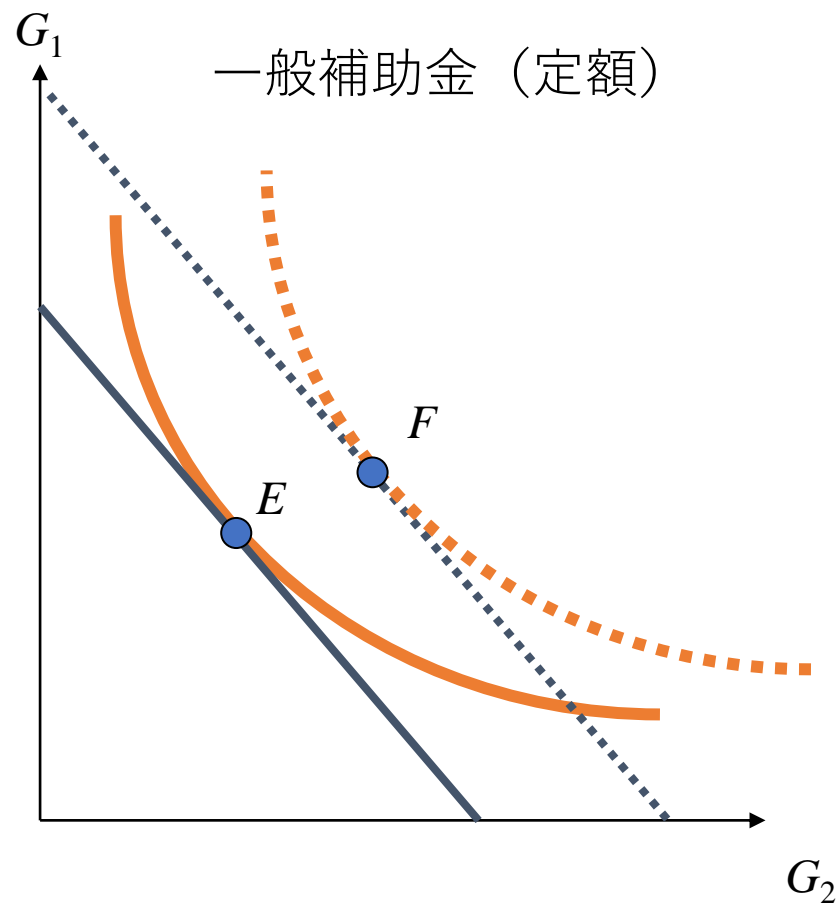
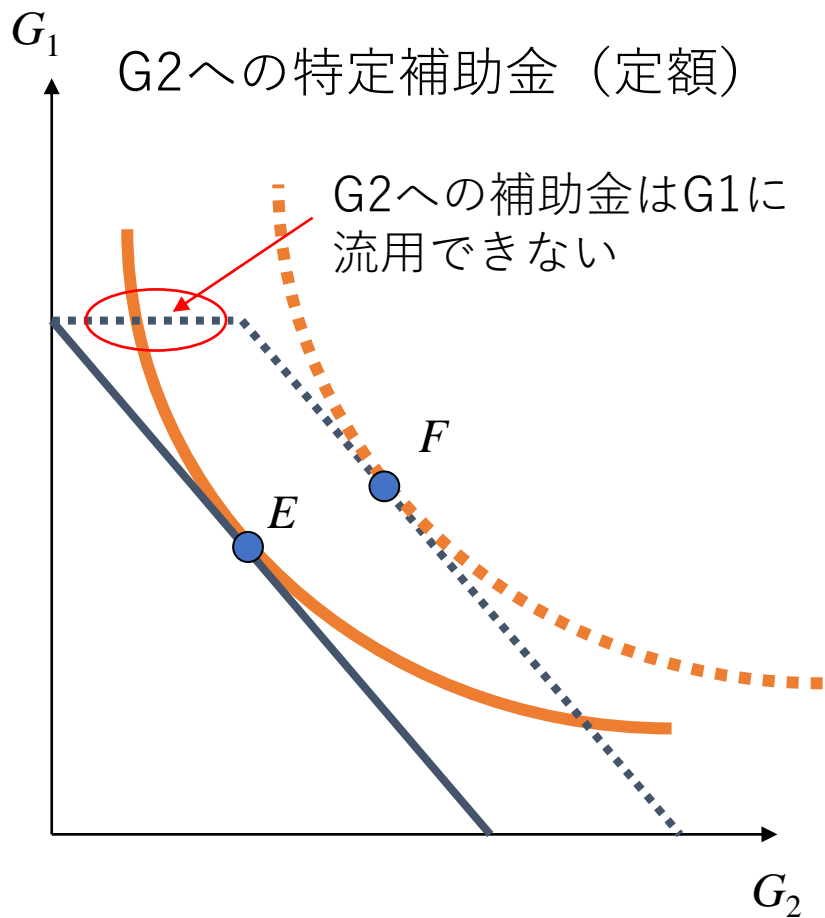


# 定率補助金と定額補助金



定率補助金は、所得効果 ( $E \rightarrow G$ ) に加え、代替効果 ( $G \rightarrow F$ ) がある

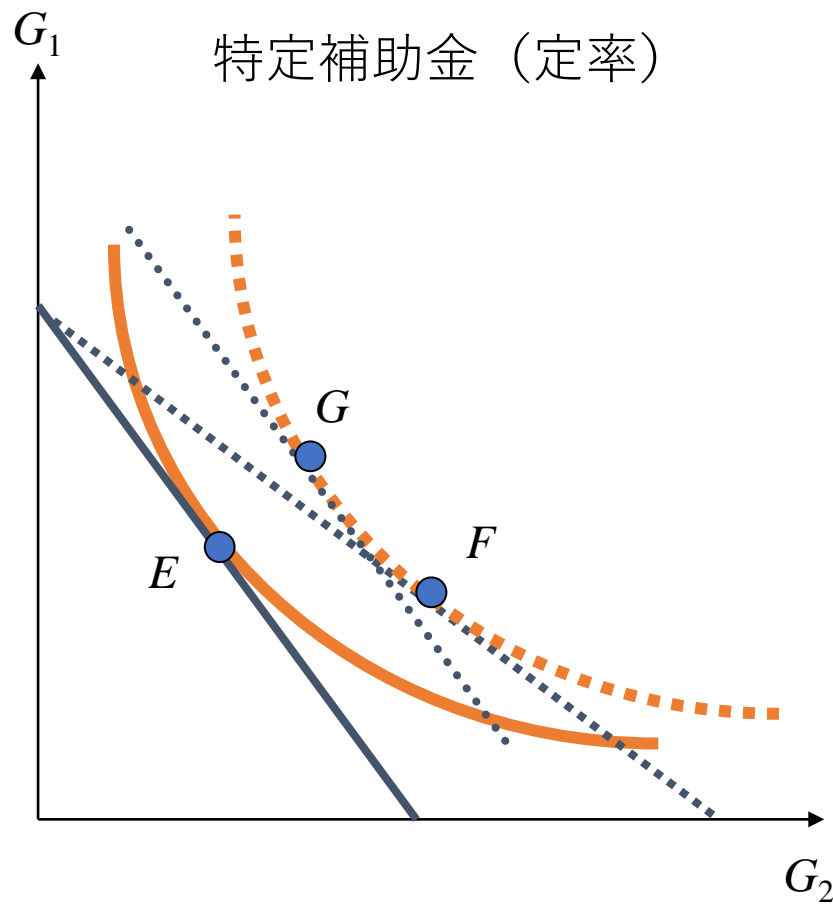
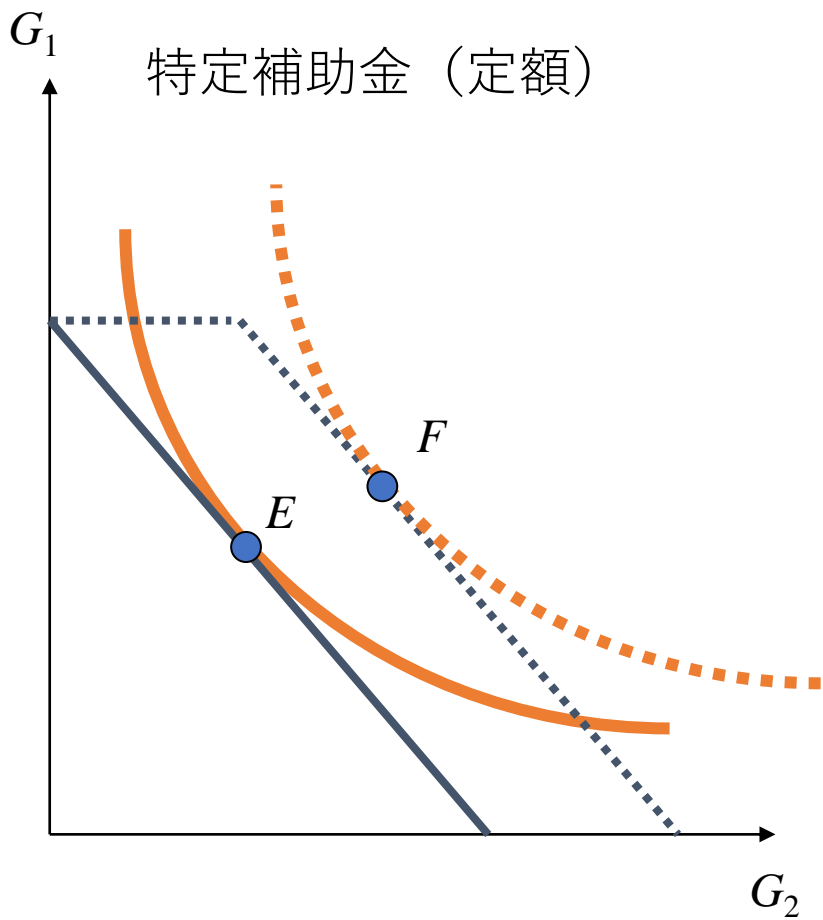
# 特定補助金（定額）と一般補助金



どちらもG1とG2の相対価格を変えない



# 特定補助金 定額と定率



$G_2$ への定率補助金は $G_2$ の支出を増加させるのに効果的

# まとめ

- 特定補助金（定額）は一般補助金と同等
  - 所得効果のみを持つ
  - G2に対する特定補助金（定額）はG1も増やす
  - フライ・ペーパー効果
    - この予測に反する実証研究
- 定率補助金
  - 所得効果 + 代替効果
  - 特定補助金（定率） → 特定支出をより多く増加させる
- 補助金の役割
  - 他地域に正の外部性をもたらすような活動 → 定率補助金を用いてその活動を増加させることが必要
    - 社会資本整備など
    - 一般的な議論（地方政府の自由度を増加させるような補助金が望ましい）とは異なる議論であることに注意

# 財政調整制度（地方交付税）の役割

- 地方交付税の機能
  - 垂直的財政調整
  - 水平的財政調整
- 地方交付税の仕組み
  - 標準的な財政需要と標準的な税収の差額を補填
- 交付税の問題点とされる点
  - 財政規律の緩み
  - 地方部に対する過度の優遇（都市部の冷遇）

# 水平的財政調整の役割

- 問題を考えるポイント
  - 地域間の移転政策も最終的に個人に帰着
  - なぜ個人をターゲットにしないのか
- 財政力格差の原因
  - 支出面の格差
    - 公共財 規模の経済性 人口規模の違い
    - 費用条件が異なる（賃金や地代が高い，自然環境の違い）
    - 高齢化等の進展度合い
  - 税収格差
    - 住民一人当たり所得の違い
    - 租税輸出（特に法人税）
    - 地価

# 交付税改革の一般的な議論

- ナショナル・ミニマムを超えた再分配
  - 交付税の縮小
- 基準財政需要の算定方式が複雑
  - 交付税の簡素化
- 小規模自治体が優遇されすぎている
  - 段階補正，密度補正の見直し

# 水平的財政調整の根拠

- 格差の原因を特定化し，原因ごとに対処方法を考えることが必要
- 高齢化
  - 財政需要と税収のタイミングのずれ
    - 一地方政府では対処できない（住民の移動があるから）
- 人口規模
  - 公共財供給の規模の経済性 → 都市部が有利で地方部が不利
    - 都市部から地方部への移転？ → 人口移動を誘発（これが効率的な移動につながるかがポイント）
- 費用条件，自然環境の違い
  - 費用条件や自然環境の厳しい地域への移動を誘発
- 税収格差
  - 一人当たり所得      個人をターゲット
  - 法人税              租税輸出をなくすことが重要
- 単純な簡素化では，問題は解決しないことが重要

# 地方債

## • 通常の議論

- 地方債の発行による資金調達
- 住民は税負担以上の便益を享受（しばらくの間）
- しかし、将来は増税
- 増税の前に他地域に逃げ出せば、フリーライドできる
- →不公平→地方債の発行に制限を設ける必要がある

## • 起債制限は必要ないという議論

- 地方債の発行による資金調達
- 将来の増税は、地価に資本化されるので、現時点で負担が発生し(現時点での土地保有者が地価の低下という形で負担する)，問題は無いという議論
- 資本化のメカニズム
- 将来の増税→将来の住民の流出→将来の地代の低下→その直前の地価の低下→それはその前の時点の地価の低下をもたらす→これが波及していったら、将来の増税の割引価値分だけ、現在の地価が低下する