

地方財政論

講義ノート12

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: 政府間財政移転の実態(政治経済学)を理解する
- トピック
 - ◆ 国の役割の規範と実証
 - ◆ フライペーパー効果と住民のコスト意識
 - ◆ 利益誘導政治と共有財源問題
 - ◆ 時間整合性問題とソフトな予算制約

財政移転の政治経済学入門

ある「べき」財政移転と「実態」

- ◆ 規範分析と実証(事実解明的)分析の区別
- ◆ 現実の政府間財政移転(交付税、国庫補助負担金)が規範的役割を充足しているとは限らない。
- ◆ 政策目的(公平・効率の改善)は政策手段(既存の財政移転制度)と水準(財政移転の規模)を正当化しない。
- ◆ 政策決定過程における「政治ゲーム」⇒規範と現実の乖離
- ◆ ただし、規範分析は無意味なわけではない
⇒(1)現実の制度への評価、(2)制度改革への方向づけとしての規範分析

理想と現実

表2：あるべき補助金対ある補助金

	特定補助金＝国庫補助負担金	一般補助金＝地方交付税
規範的	外部性の内部化 ナショナル・ミニマムの確保	財政的公平の改善
政治経済学	国の過度な関与 地方へのばら撒き・陳情合戦（レント・シーキング）	国の政策誘導（補助金化） 地方予算の「ソフト化」 財政規律の弛緩

相反する「政府観」

- ◆ 規範的公共経済学

- 政府(国)は「地方分権の失敗」を矯正(効率・公平の改善)を担う「慈悲深い専制君主」

- 「共同事業に従事し、社会的共存の問題を解決するために、また、民主的かつ公平な仕方でそうするために形成された個人の連合」(ブキャナン＝マスグレイブ (p.38))

⇒ 分権化の失敗を是正(公平・効率の促進)する政府間財政移転を強調

相反する「政府観」

- ◆ 公共選択論

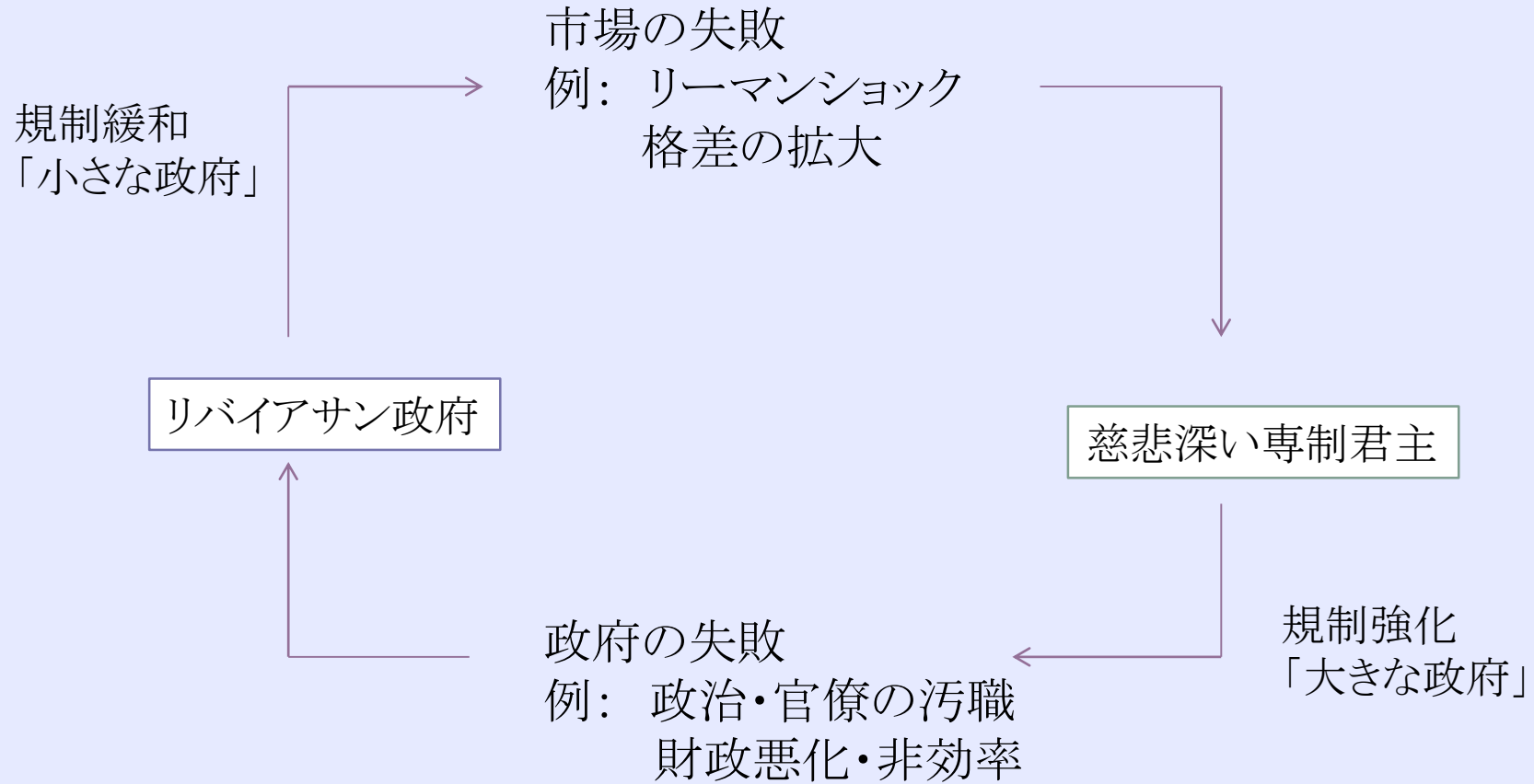
- 一政府は自己利益(税収最大化)を追求する「リバイアサン」

- 一「政治家および官僚は彼らが代理人の役割を想定するとき、聖人にはならない」(ブキャナン＝マスグレイブ (p.149))

⇒分権化と政府間競争による公共部門の課税力の抑制を強調

- ◆ 政府間財政移転は競争のメリット(税負担の軽減)を損ないかねない。

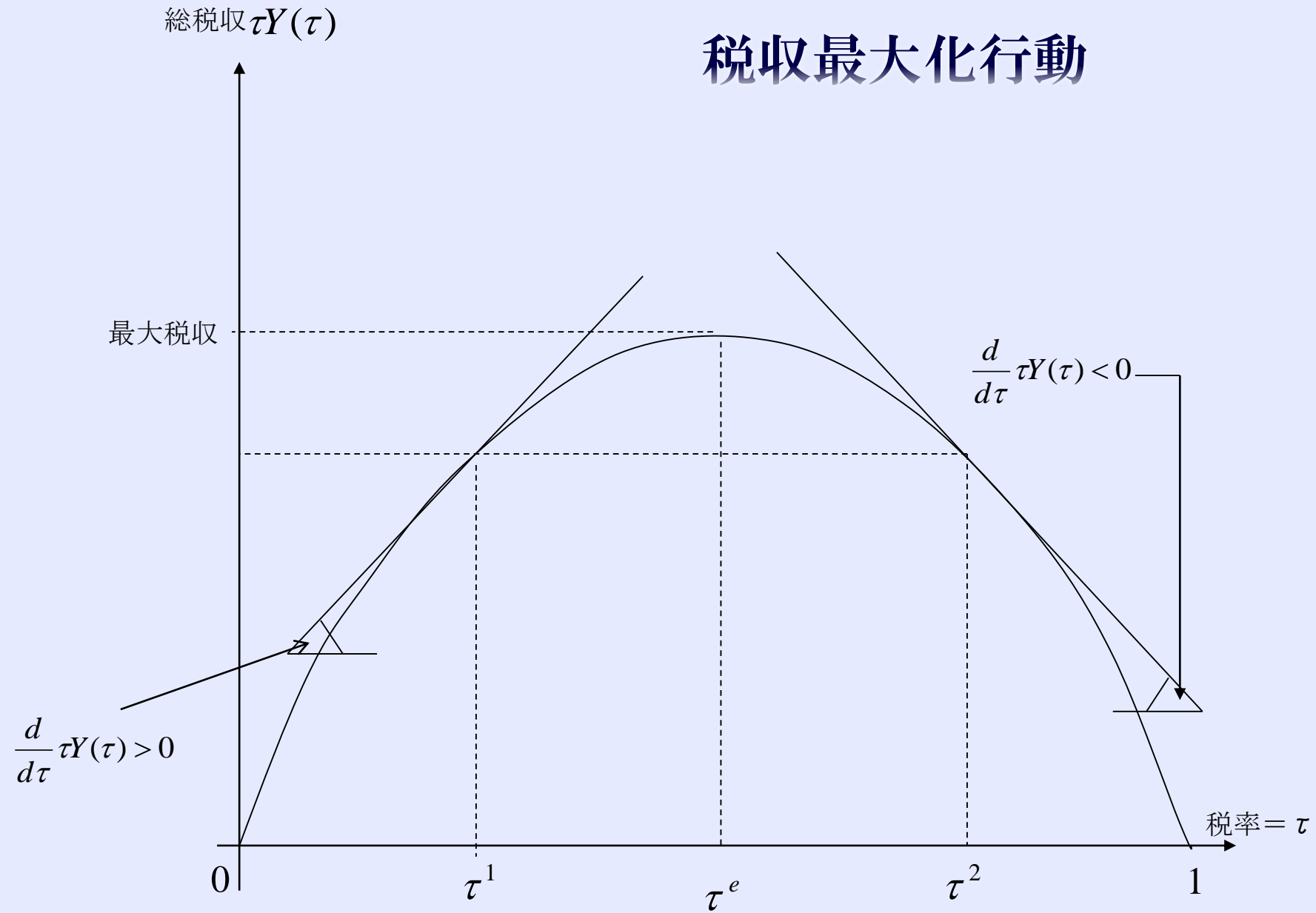
循環する政府感？



「リバイアサン」仮説

- ◆ 「利己的主体」としての政府
 - ⇔ 市民(国民)の福利厚生
- ▶ 留意: 税金は国民に還元されない
- ◆ 政府の目的関数 = 税金最大化 \neq 国益(社会厚生)
- ◆ リバイアサン政府への対処 = 政府間競争の喚起
参考: **Voice and Exit**
- ◆ リバイアサンを抑えるための「地方分権」 = 競争を通じて課税権に制約
 - ▶ 企業の価格支配力を抑えるための競争政策に類似

稅收最大化行動



参考：租税競争と政府観

	地方自治体の目的	租税競争の評価
規範的公共経済学	地域住民の厚生最大化	過少税率 ⇒公共サービスの過少供給
公共選択論	税収最大化	課税権に対する制限 ⇒納税者の厚生増進

政府間財政移転の政治経済学

政治レベル	政治経済学的帰結	
地方	財政錯覚	フライペーパー効果
中央	分散的政策決定	利益誘導政治
	補助金陳情合戦	レント・シーキング
	コミットメントの欠如	ソフトな予算制約

参考：公共選択（政治経済学）モデルあれこれ

政治構造（体制）		モデル
民主主義	直接	中位投票者定理
	間接	政党間競争＝ダウンス・モデル
独裁的（税収最大化）政府		リバイアサン・モデル
官僚主導型政府		ニスカネン・モデル
多元的政策 決定過程	利権の需要	レント・シーキング
	利権の供給	共有財源問題（「利益誘導政治」）

フライペーパー効果

補助金の誘因効果

- ◆ 政府間補助金の規範分析では公共支出(予算配分)を選択する地方自治体への「所得効果」、「代替効果」に着目。

⇒補助金は地域住民と地方自治体間の「プリンシパル・エージェント問題」にも影響

- ◆ 政府間補助金＝「所詮は他人のお金」・将来的な損失補てんへの期待？

- ✓ お金には色がある……

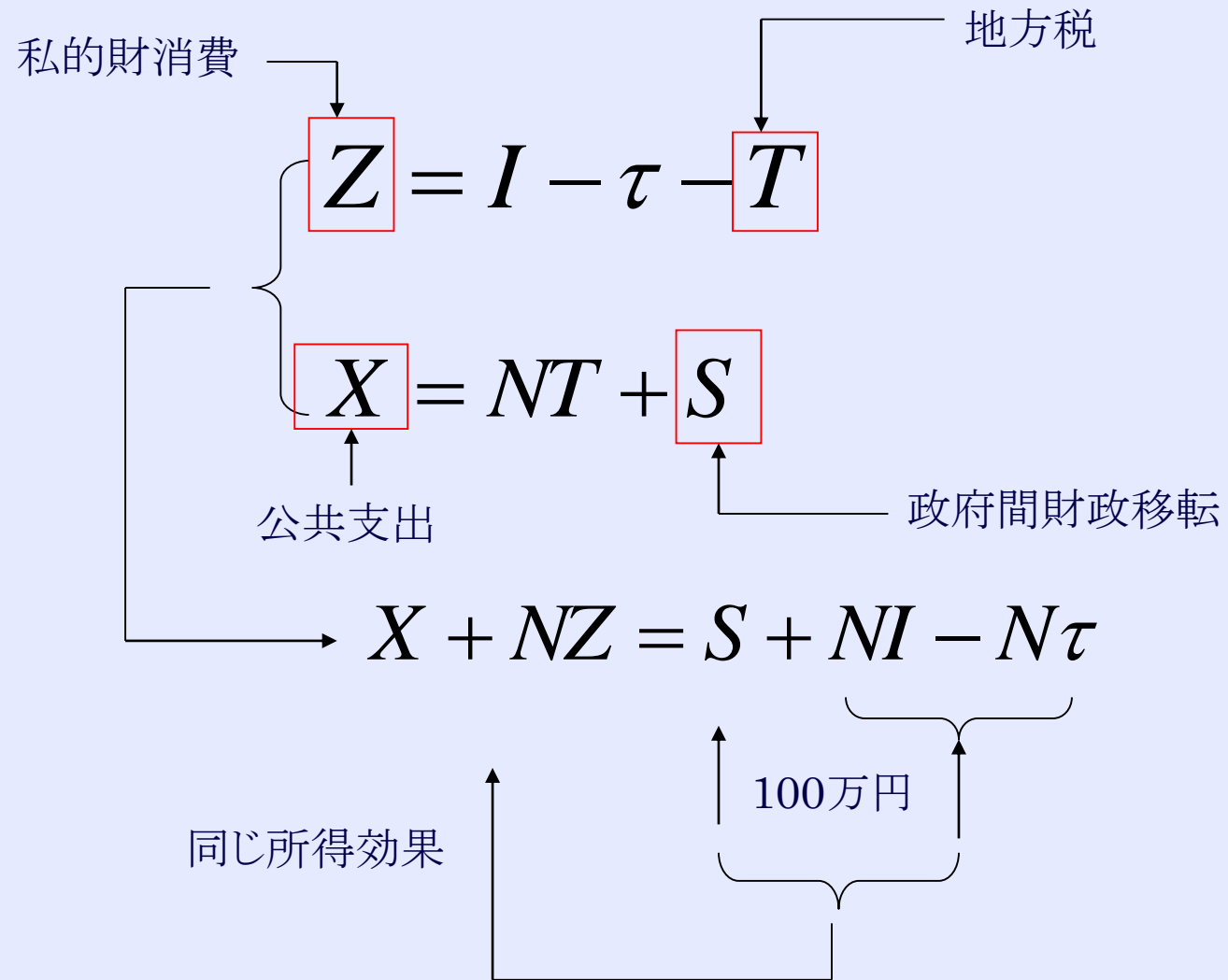
⇒地方財政に対する住民の関心の低下

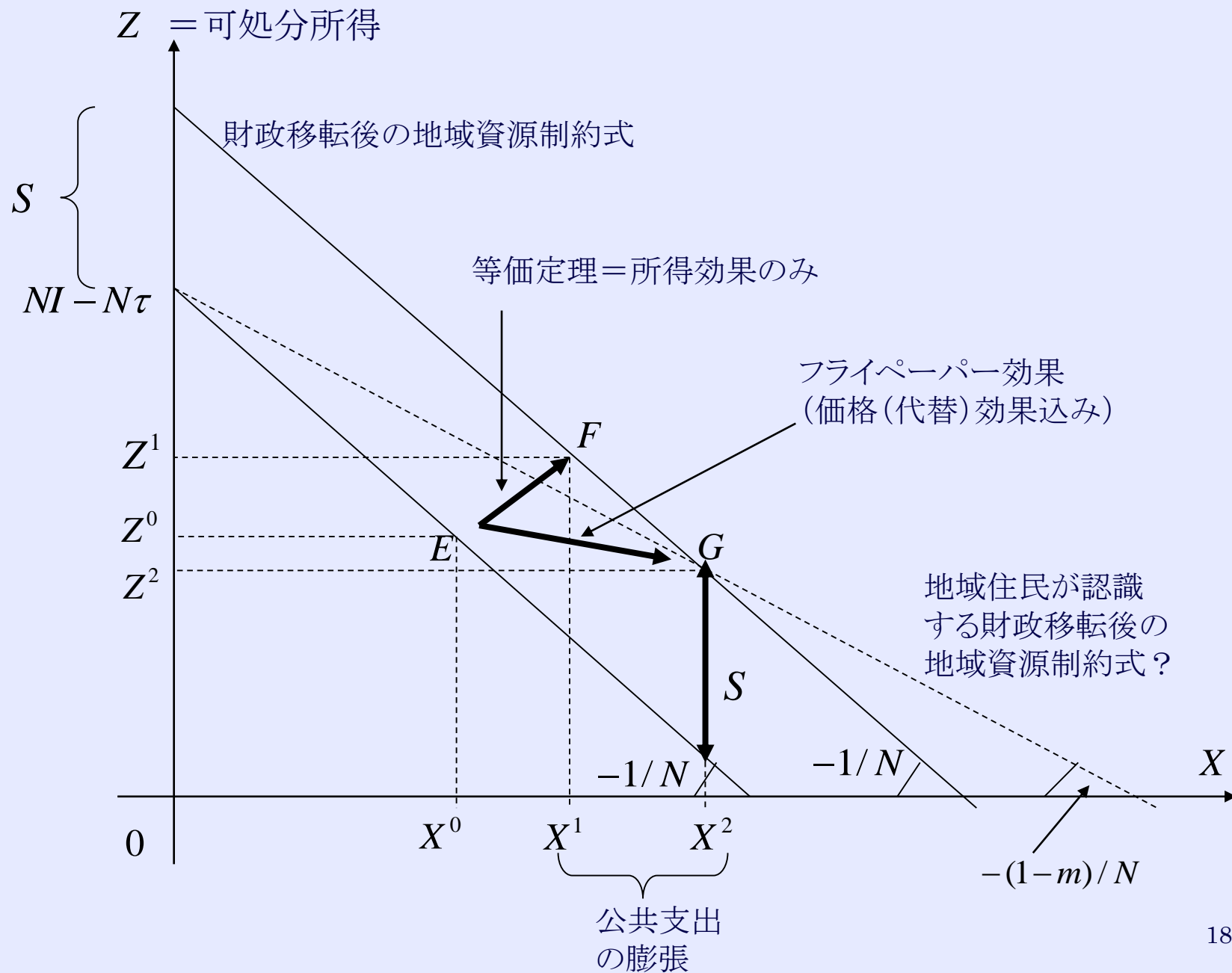
⇒地方自治体が(住民に規律付けられることなく)自己利益を追求する余地が拡大

フライペーパー効果

- ◆ 等価定理＝地方自治体部門の所得(収入)の増加も地域の家計部門の所得の増加も公共支出に対する効果は等価となる。
- ⇔
- ◆ 「フライペーパー効果」＝一般定額補助金は理論上、予想される「所得効果」以上に地方の公共支出を拡大
 - ◆ 米国の研究によれば、等価定理に基づく増加額の理論値と実際の地方支出増との間で人口一人あたりの定額補助金1ドルにつき20セントから98セントの差が見受けられている(Fisher, 1982)
- ⇒現実には「政府間」財政移転の方が「個人間」所得移転よりも公共支出の拡大効果は大きい

財政の「等価定理」



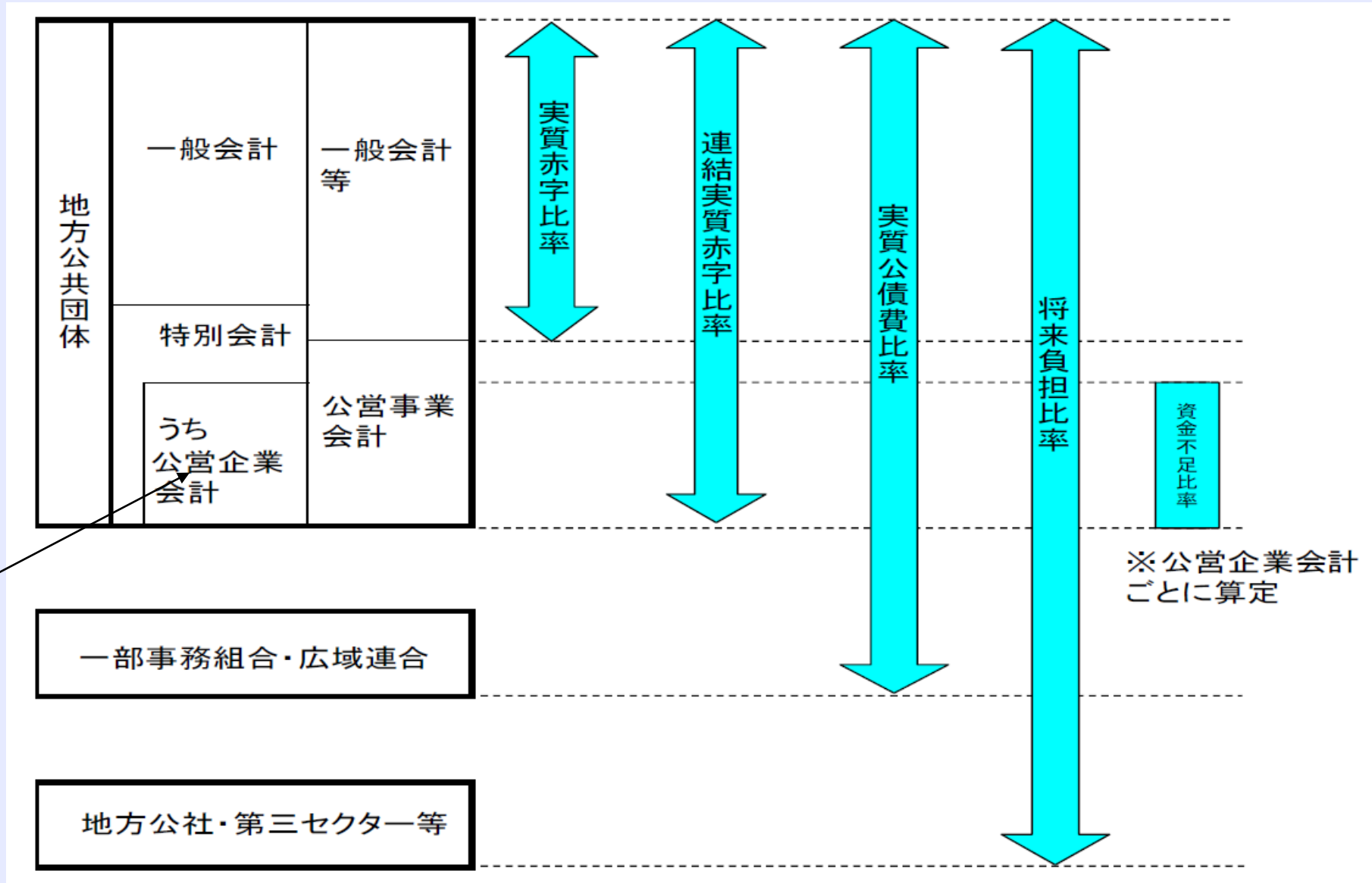


フライペーパーの発生要因

財政錯覚	有権者が定額補助金を定率補助金と認識 ⇒価格効果
不完全情報	補助金の移転額・地方予算についての情報が不十分

- ◆ 有権者の財政錯覚・不完全情報は自治体によって自律的に解消されない
⇒政治家・官僚の予算最大化の余地の増加
- ◆ 自治体の自己利益の追求

地方自治体の会計



公営企業会計
(例:水道事業・
下水道事業、
公共交通、病
院など)

再掲：見えない受益と納税者の反乱

- ◆ ふるさと納税＝静かな納税者の反乱

⇒受益を感じない自治体の納税するより、返礼品目当てに寄附をした方がまし…

- ✓ 日本経済新聞(平成30年7月27日):「総務省は27日、ふるさと納税で控除される住民税が2018年度に全国で約2448億円になると発表した。前年度に比べて37%増えた。都道府県別では、東京都内の控除が約645億円で最も多い。その分だけ、都内の自治体の税収が他の道府県に流出していることになる。」
- 受益が見えないか、そもそも無いか、「何とかなる」と思っているか…
- 受益と負担(税)が連動しない現行の地方税の仕組み

参考文献

フライペーパー効果の理論・実証のサーベイ

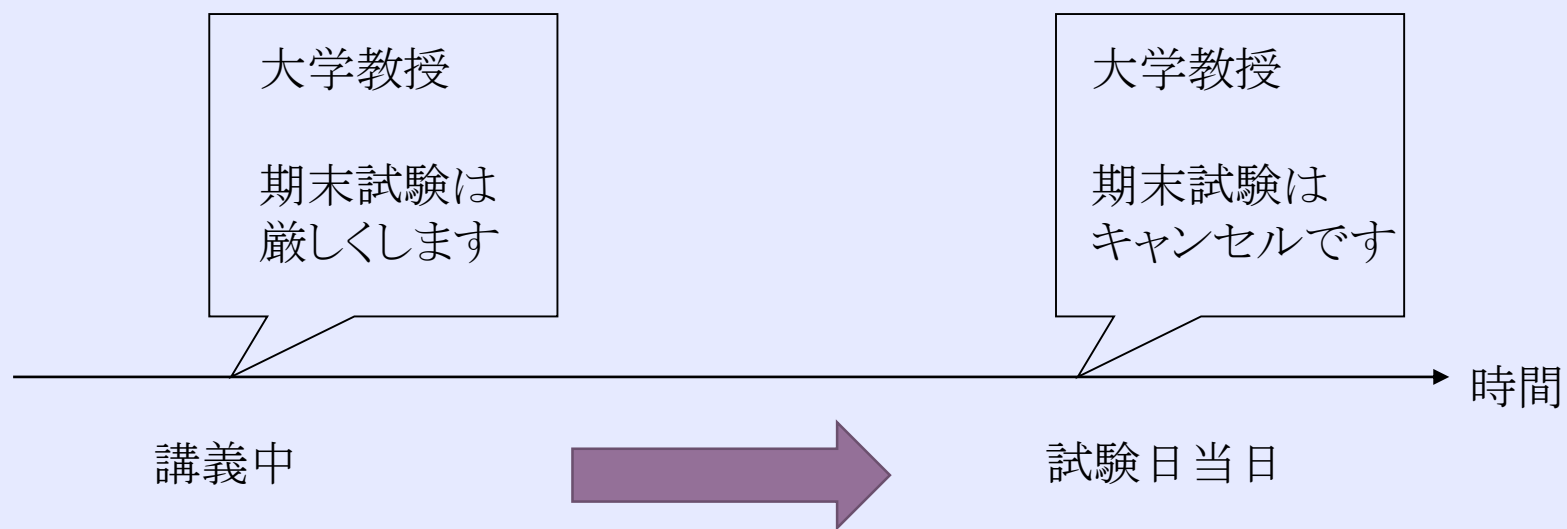
- ◆ Bailey, S.J and S. Connolly (1998) “The flypaper effect: Identifying areas for further research,” *Public Choice* 95, pp. 335-361.

日本におけるフライペーパー効果の可能性

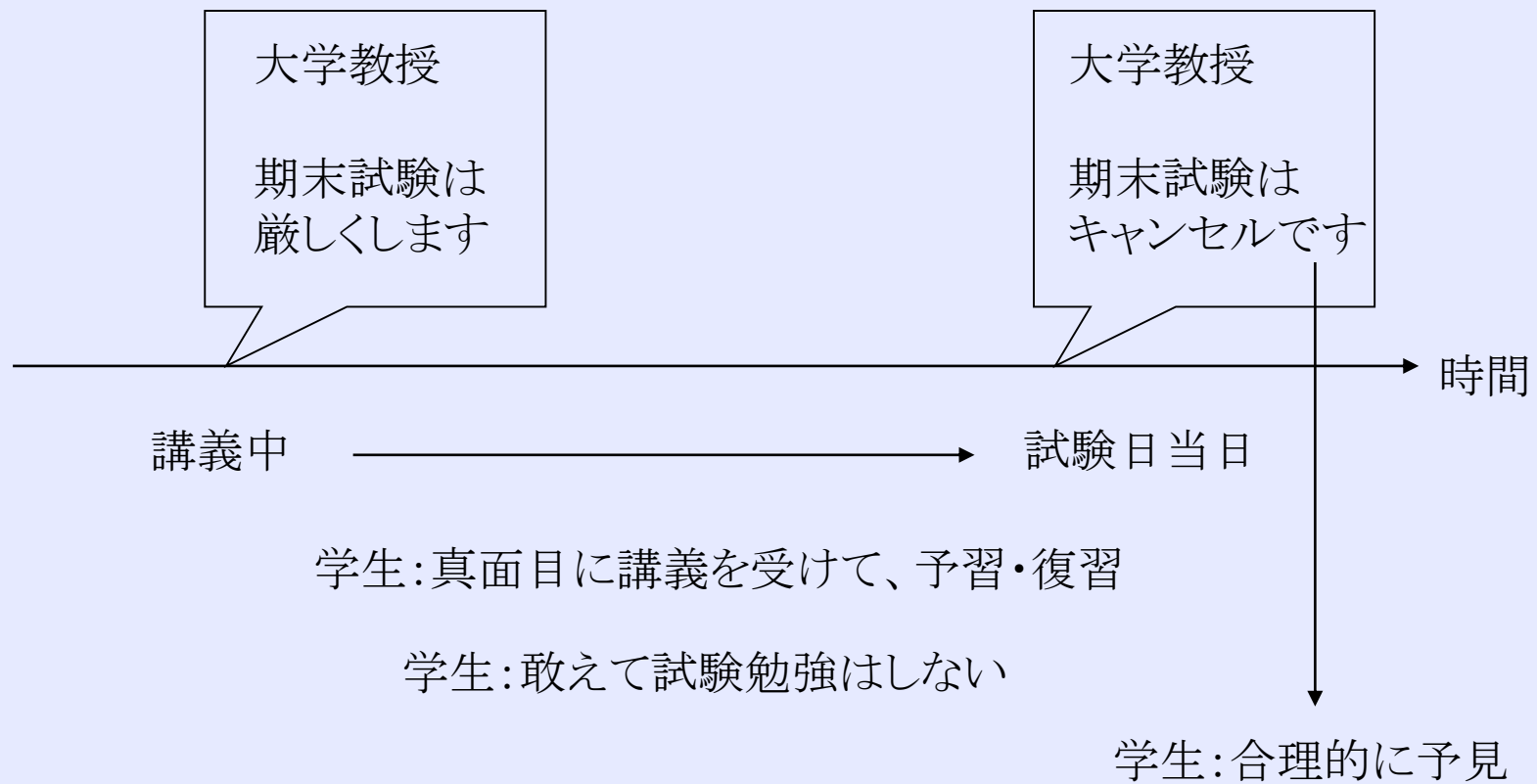
- ◆ 土居丈朗(2000)「地方財政の政治経済学」第4章(東洋経済新報社)

時間整合性問題：入門編

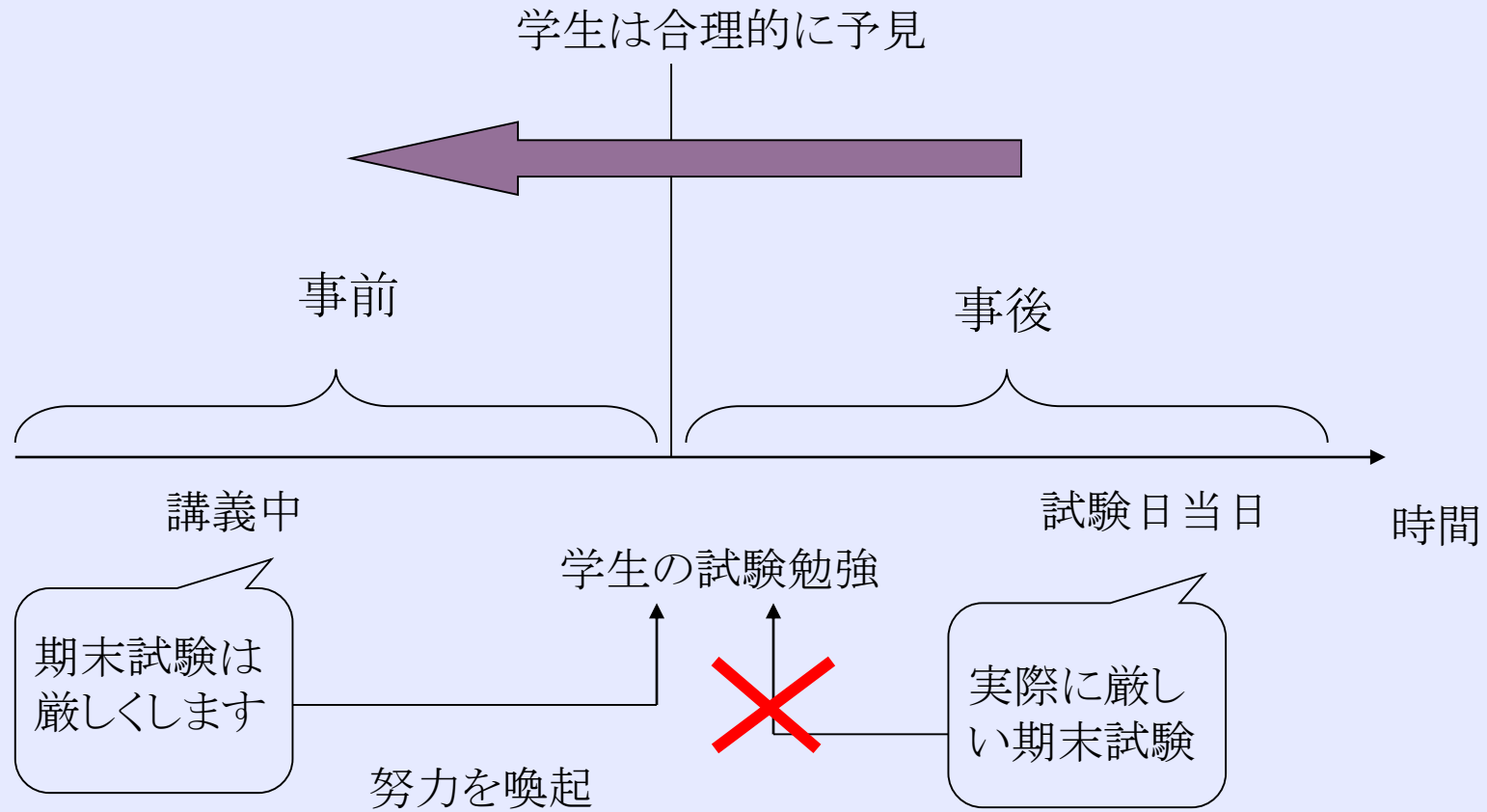
ある教授の話から



ある教授の話



学生の思考



時間整合問題とは？

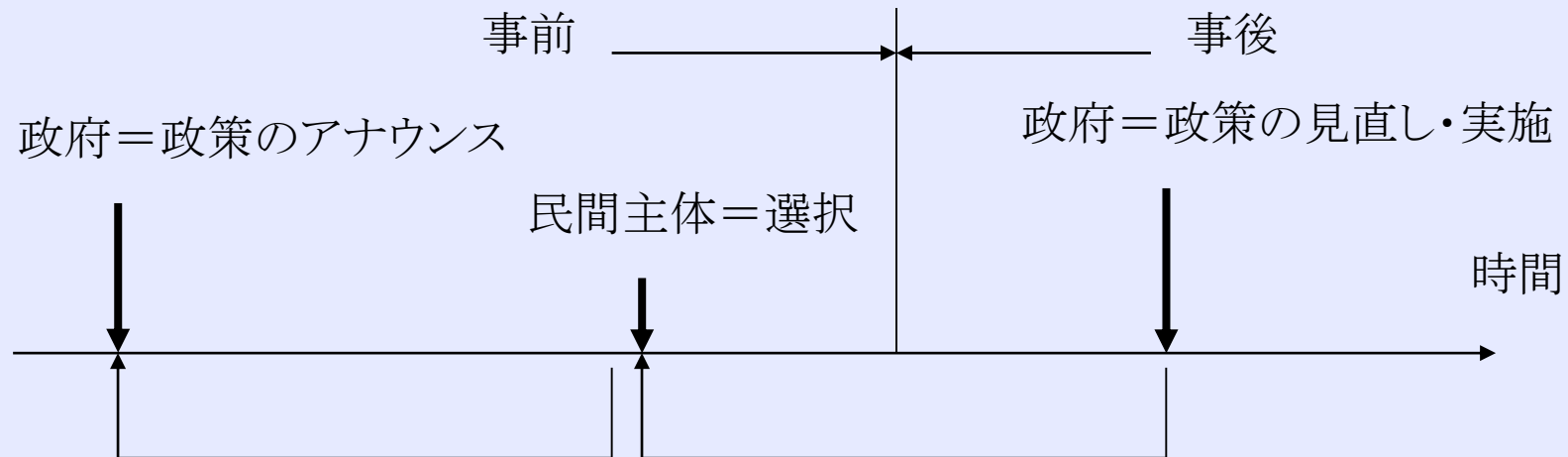
- ◆ 「初心貫徹」、「首尾一貫」⇔「朝礼暮改」
- ◆ 現実の政府の政策は後者になりがち⇒「機動的」、「柔軟」な政策運営とも称されるが・・・
- ◆ 規範と実態の乖離: 政府は一旦決めた政策にはコミットすべきだが、実際には難しい・・・
- ◆ 理解のポイント
 - － 政府の事後的裁量(≠ルールに基づく政策運営)
 - － 「望ましい」(公平・効率)の基準は時間・状況の推移とともに変化⇒昨日望ましいことが今日望ましいとは限らない
- ◆ 留意: 裁量的政策＝機動的な政策＝場当たりの政策

時間整合問題とは？(その2)

- ◆ 政府のコミットメントの欠如⇒政府の政策への信認と政策の「予見可能性」が問われる
- ◆ 留意点:時間整合性問題は政府が政治的利益(政治家の再選、地元へのばら撒き)を優先するためではない。
⇒「慈悲深い」(=社会厚生を追求する)政府であってもコミットメントできないかもしれない
- ◆ 理解のポイント
 - 政策のアナウンスと執行のラグ
 - 事後的裁量
 - 事後的最適と事前的最適の乖離

政策のアナウンスと実行

- ◆ コミットメントの欠如＝事前のアナウンスと事後的に実施される政策との乖離⇒「ゲームのルール」の変更
- ◆ 政府の政策の裁量性＝事後的に「見直し」が可能
- ◆ ポイント: 政府の政策は民間の取引とは異なり、途中で変更しても契約違反にはならない＝あくまで政治判断(一般に公約違反をしても、「不測の事態」でもって言い逃れられる・・・)



ゲーム論による説明

ゲームとしての「時間整合性」問題

- ◆ 規範分析では、政府が民間(市場)に対して「シュタッケルベルグ・リーダー」(先手)として振舞う
- ◆ シュタッケルベルグ・リーダー＝先見的・Forward Looking
- ◆ 政府のコミットメント能力が欠如している場合、政府は民間の選択(自助努力、不良債権処理など)を「予件」として政策決定
⇒事後裁量＝ゲームでは「後手」
- ◆ 予め(事前に)民間主体(企業や個人)やエージェント(公営企業など)は(i) 政府の「反応」を織り込んで(より一般的には当て込んで)戦略的に(「シュタッケルベルグリーダー」として)、もしくは、(ii) 政府の政策を予件に(「ナッシュ的」に)、事前に政策(例:改革努力)を選択
- ◆ 「展開型ゲーム」・「戦略型ゲーム」による理解

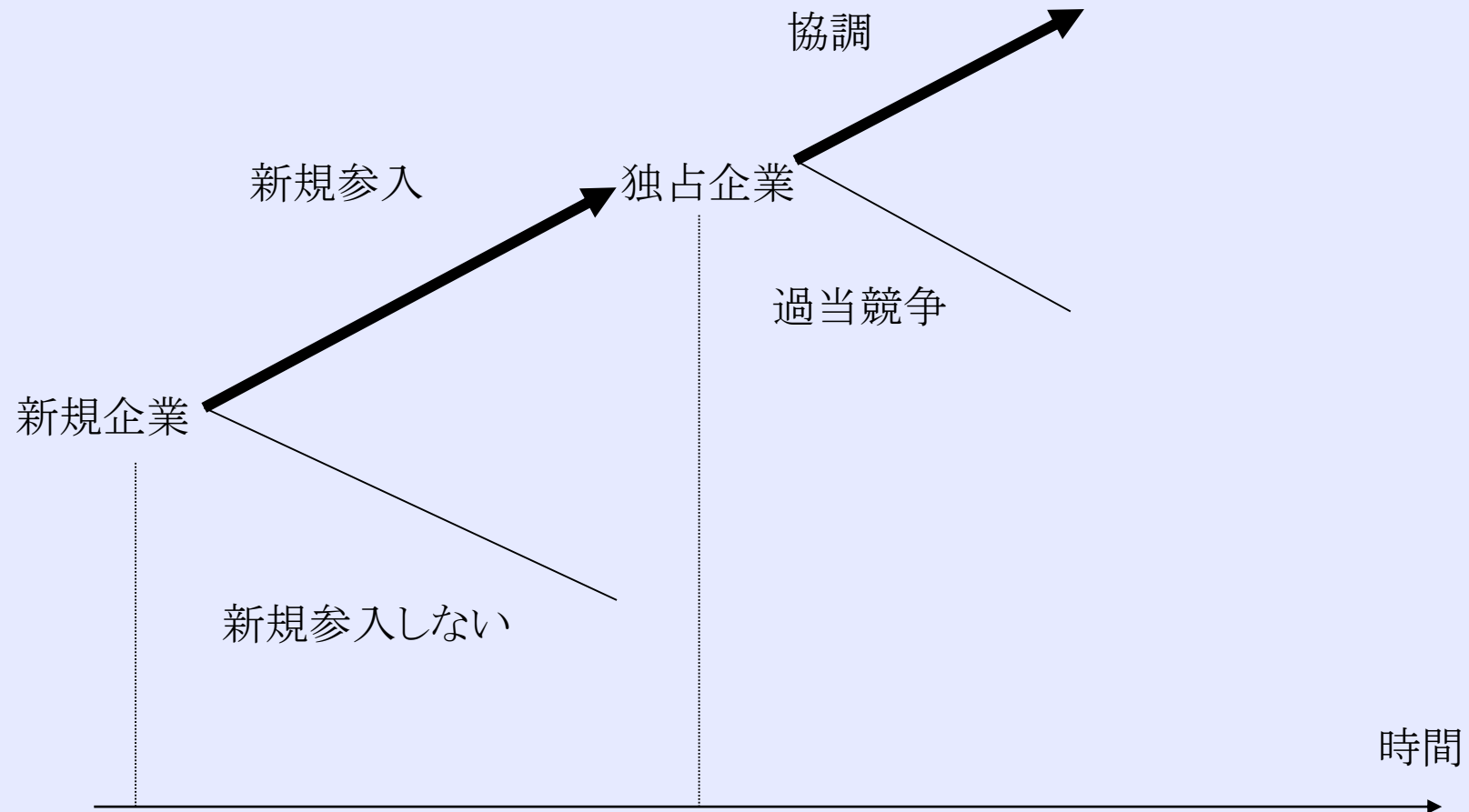
参考：新規参入ゲーム

- ◆ ある財市場を独占する企業と同市場に新規参入を図る企業が存在
- ◆ 独占企業は新規企業に対して、参入の場合、価格競争を仕掛けると「脅す」
- ◆ 「戦略型」ゲームのナッシュ均衡は二つ：(新規参入、協調)と(新規参入なし、価格競争)

⇒この脅かしはCredible? 価格競争は「逐次合理的」か?

	新規企業		
		新規参入	参入しない
独占企業			
新規参入のとき 協調		(独占、新規) =(5, 5) ナッシュ均衡	
新規参入のとき 価格(過当)競争		(2, -3)	(8, 0) ナッシュ均衡

サブゲーム完全均衡



空脅かし

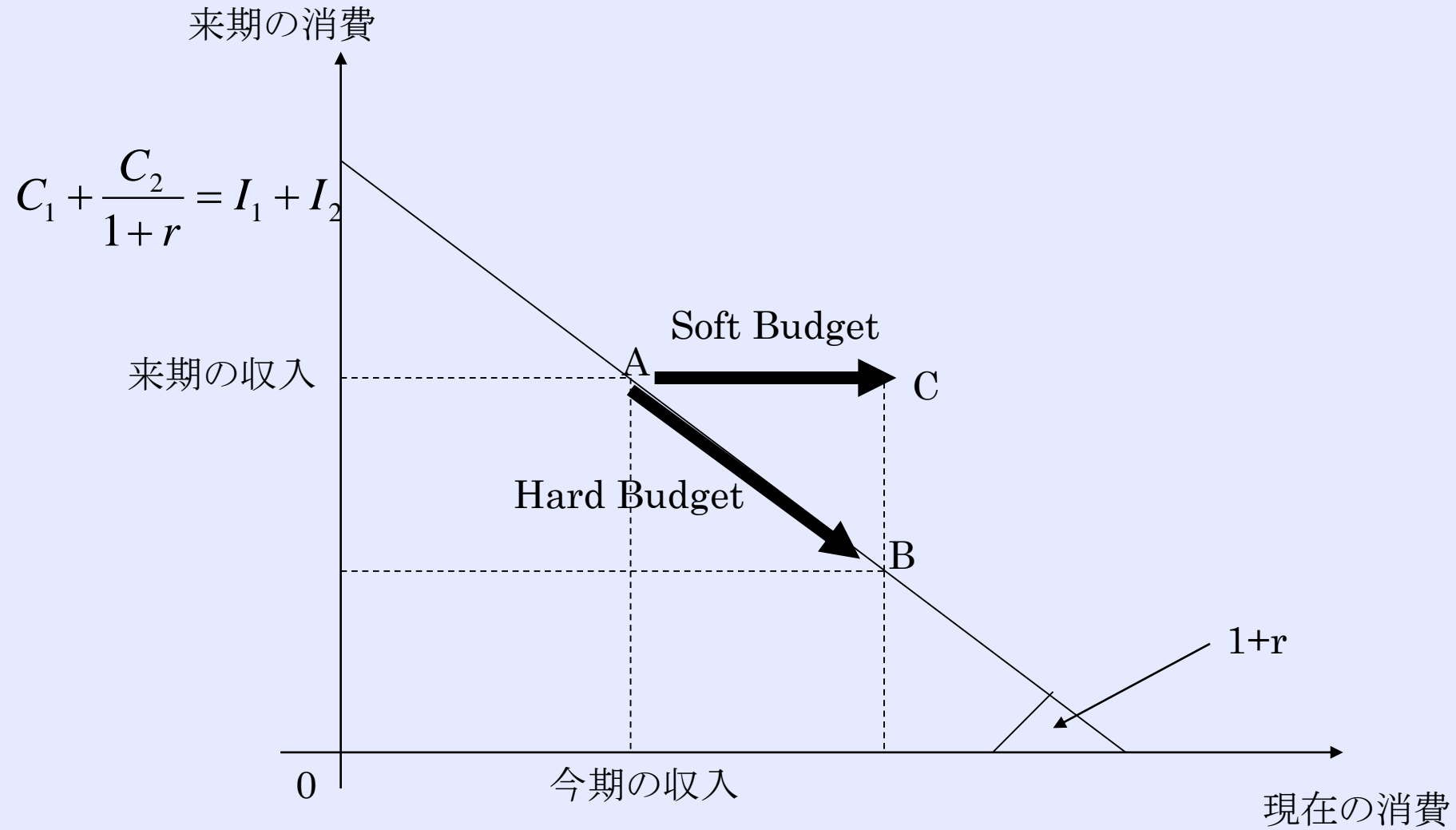
- ◆ 独占企業は「事前」(＝新規参入前)は価格競争(過当競争)を行うと「脅かす」
＝アナウンスメント
- ◆ しかし、「事後」(＝新規参入後)には価格競争を行うこと自体、独占企業の不利益＝価格競争は「逐次合理的」ではない
 - ⇒ 新規企業は独占企業の「アナウンスメント」が「空脅かし」であることを見抜く
 - ⇒ 新規参入を選択
- ◆ 合理的経済主体事前的選択に影響するのは事前に何がアナウンスされるかではなく、事後的に何が起きるかの見通しに依存
 - 信認のない政策は事前のアナウンスと事後の政策がかい離
 - ✓ 空脅かしとしてのハードな予算制約・・・

ソフトな予算制約

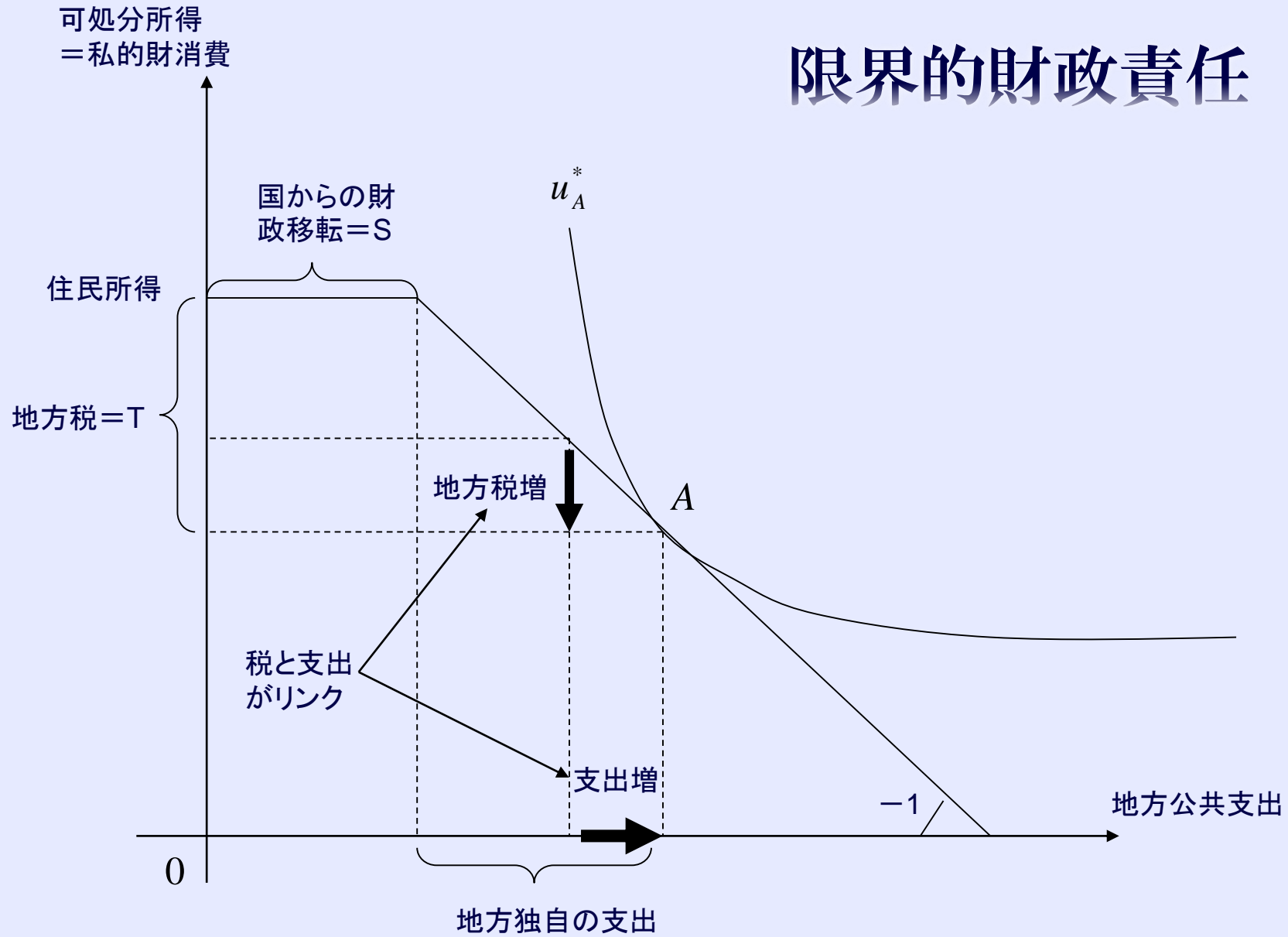
コミットメント問題

- ◆ コミットメント問題としての「ソフトな予算制約」
- ◆ 財政難(債務の累積・財政が膨張した)に陥った地方への中央政府による「事後的救済」
- ◆ 事後的救済は(i)中央と地方の間での密接な財政関係、及び(ii)財政移転政策への国の事後的裁量に起因。
- ◆ 前者は地方財政に対して国の責任が要請(あるいは期待)されていることを、後者は国が事後的経済・財政状態に応じて移転政策を(陽表的・暗黙裡に)変更可能なことを含意。

ソフトな予算制約



限界的財政責任



事後的救済の誘因

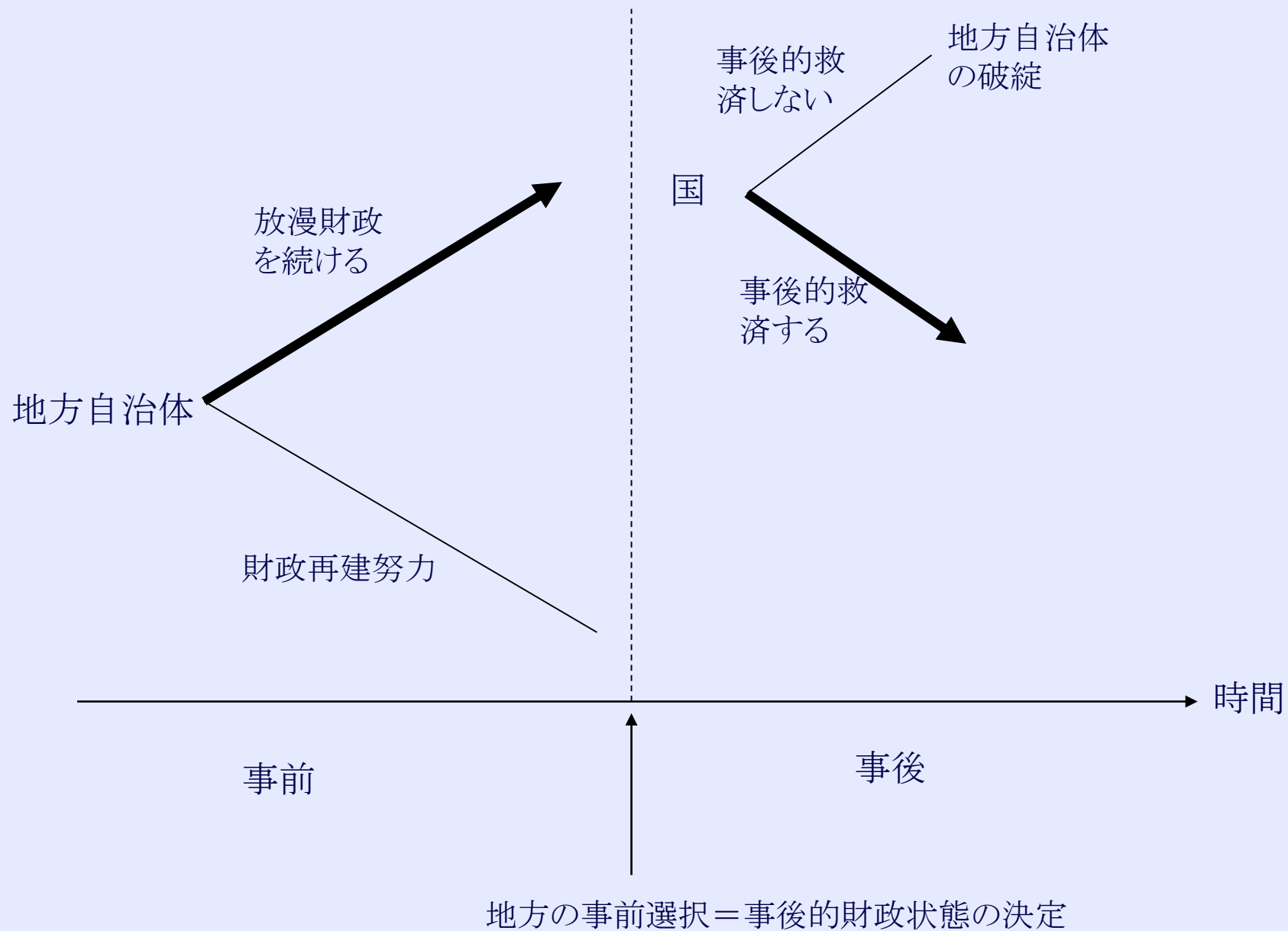
- ◆ 「事後的」観点からの公平(格差の是正)や効率(外部性の内部化)への配慮 = 「慈悲深い」中央政府
⇒ 「サマリア人のジレンマ」
 - 国の保護者責任? 最後の拠り所としての中央政府
 - ◆ 利己的な政府でも救済が政治的利益に即する(選挙での票稼ぎ)ならば事後的救済を選択
 - ◆ 中央政府内部の政策決定の「分散」
- ⇒ 長期的・包括的観点からの政策(財政移転)決定を阻害 = 関係省庁が場当たりに政策決定・執行

ゲームとしての「ソフトな予算制約」問題

- ◆ 規範分析では、中央が地方に対して「シュタッケルベルグ・リーダー」(先手)として振舞う
- ◆ 中央政府のコミットメント能力が欠如している場合、国は地方の選択(公共支出、債務、行財政改革)を「予件」として政策(補助金)決定

⇒ 「追従者」としての中央政府

- ◆ 地方政府は(i)中央政府の「反応」を織り込んで戦略的に(「シュタッケルベルグ・リーダー」として)、もしくは、(ii)中央政府の政策を予件に(「ナッシュ的」に)、事前に政策(例:改革努力)を選択



事後的最適化と事前誘因

- ◆ 財政難に陥った自治体を救済することは「事後的」公平・効率に即しているかもしれない
 - ⇒ 「事後的」救済を予期した地方政府は健全な財政運営（行財政改革）を行う努力を「事前」に払う誘因を持たなくなる
 - ⇒ 「事前的」モラル・ハザードを助長
 - ⇒ （事前的誘因を織り込む）事前最適と事後最適の相違

	事前	事後
最適政策	自助努力を求める	非効率的自治体を救済

コミットメント問題

- ◆ 中央政府がコミットできれば(事後的裁量を行使しなければ)「事前」最適を実現(地方の改革努力を促進)することも可能

「事前」対「事後」

	地方	事前的裁量あり		事前的裁量なし
中央				
	事後的裁量あり	分権化	地方予算のソフト化	集権体制
	事後的裁量なし		地方予算のハード化	

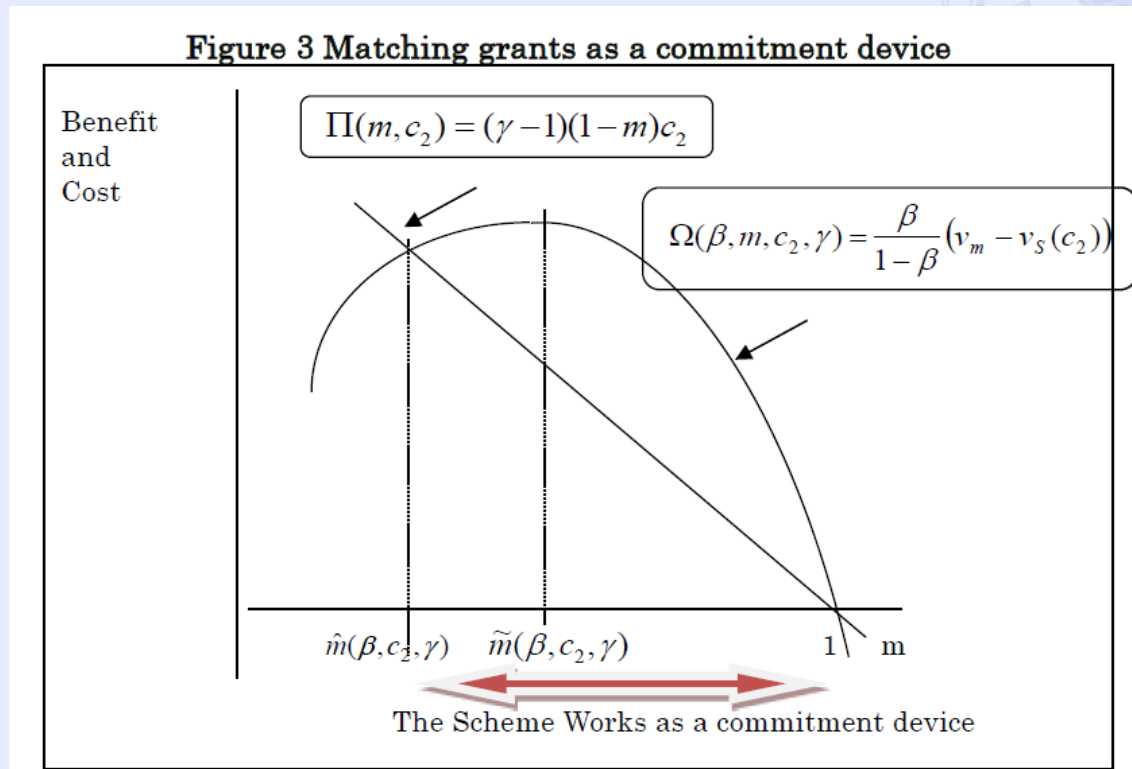
実証分析

- ◆ **Dillenger et al (2001)** = 南米における急速な分権化で支出や借入への中央のコントロールが弱まった結果、地方の債務が累積、中央政府は財政悪化した地方自治体への救済を余儀なくされた実態を報告。
- ◆ **Von Hagen and Dahlbeng (2002)** = 1992年のスウェーデンにおける住宅供給会社危機以降の国による地方自治体に対する支援の経緯を分析
 - ✓ 財政支援を要請した自治体と要請しなかった自治体の財政パフォーマンスを比較すると、前者の方がこれまでの債務の累積が顕著で救済色が強かったことを実証
- ◆ **赤井・佐藤・山下 (2003)** = 確率フロンティア分析により地方交付税が交付団体の費用最小化行動を損なっていることを実証
 - ✓ 『地方交付税の経済学:理論・実証に基づく改革』, 有斐閣, 2003年(赤井伸郎・山下耕治との共著)。
- ◆ **Baretti et al (2002)** = ドイツの平衡交付金は(共有税の徴税を担っている)州政府の徴税努力にマイナス効果
- ◆ **Ben-Bassat et al(2016)**=イスラエルにおける行政的集権化(2004年)が地方政府の歳出抑制・固定資産税収増に寄与したことを実証(ソフトな予算制約の緩和)

コミットメントは効率的か？

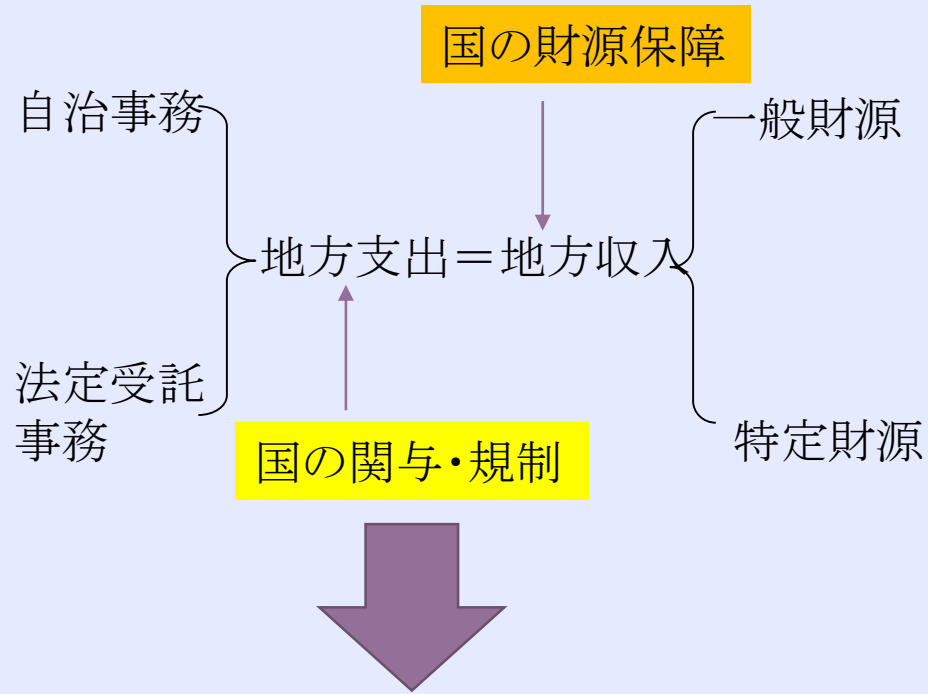
- ◆ 事後的救済をしない(予算のハード化)にコミットすることにも費用⇒効率化に向けて地方政府に過大な負担
- ✓ Besfamille and Lockwood(2008)=中央政府の事後的選択が予算のハード化(救済しない)かソフト化(救済する)の二者択一の際、ソフト化の方が事前の観点からも望ましく成りうる
- ✓ まったく救済しないこと自体にコミットすることも難しい
- ◆ “中央政府と地方政府との間での繰り返しゲームを想定
- ✓ コミットメント装置としての評判効果
- 中央政府の政策手段に**定率補助金(=部分的救済)**を追加

⇒中央政府のコミットメントの余地が拡大、かつ社会厚生も改善の余地あり

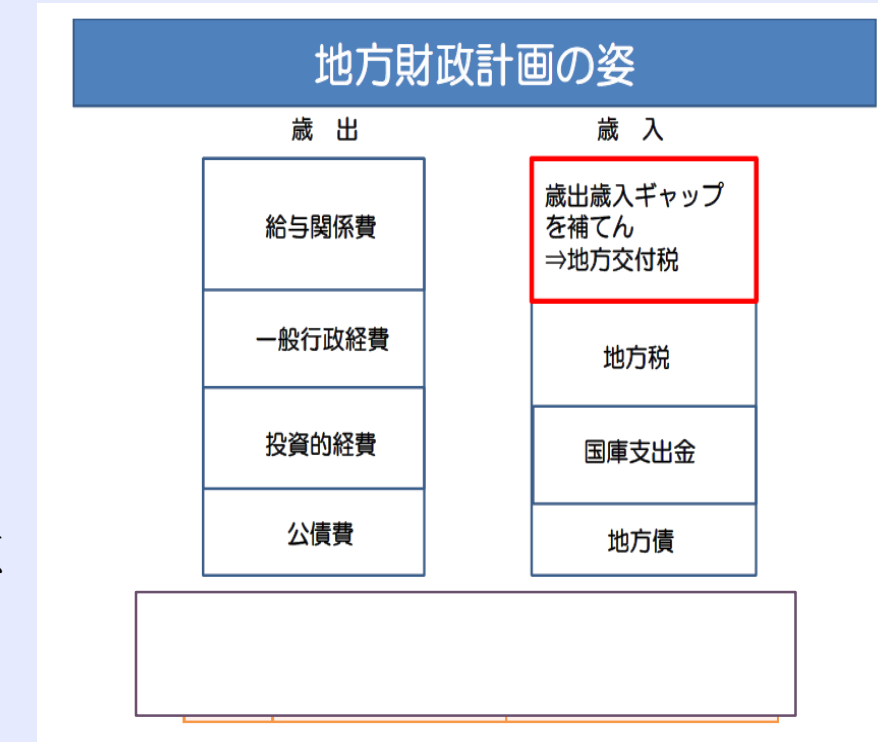


The Role of Matching Grants as a Commitment Device in the Federation Model with a Repeated Soft Budget Setting,” *Economics of Governance*, forthcoming (with Akai)

参考：国にとっての地方と財源保障



◆ 表裏一体の国の関与と地方の甘え

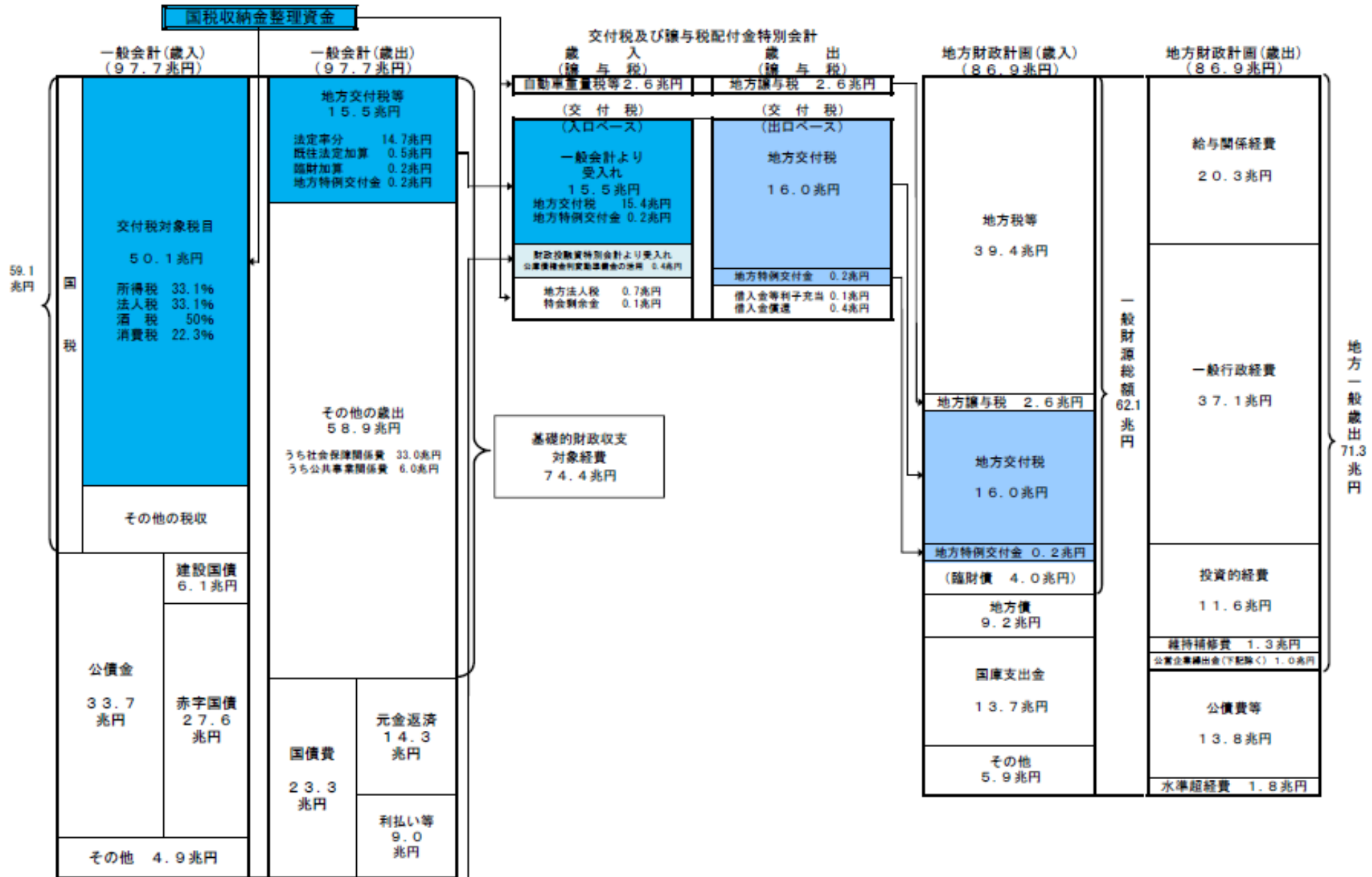


◆ 地方財政計画 = 国(総務省)が見積もった地方全体の歳出の見通しと所要の財源措置

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」

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）



集権的分散システム

- ◆ 公共政策は、①企画・立案、②財源確保、③執行の3段階に分けられる。
⇒地方は国の政策の執行機関

企画・立案	国	教員の定数・配置、クラスの規模、 学校施設の規格標準、教科書の 指定、指導要領(カリキュラム)
財源確保		義務教育費国庫負担金 地方交付税
執行	地方自治体	教員の採用 学校の建設など

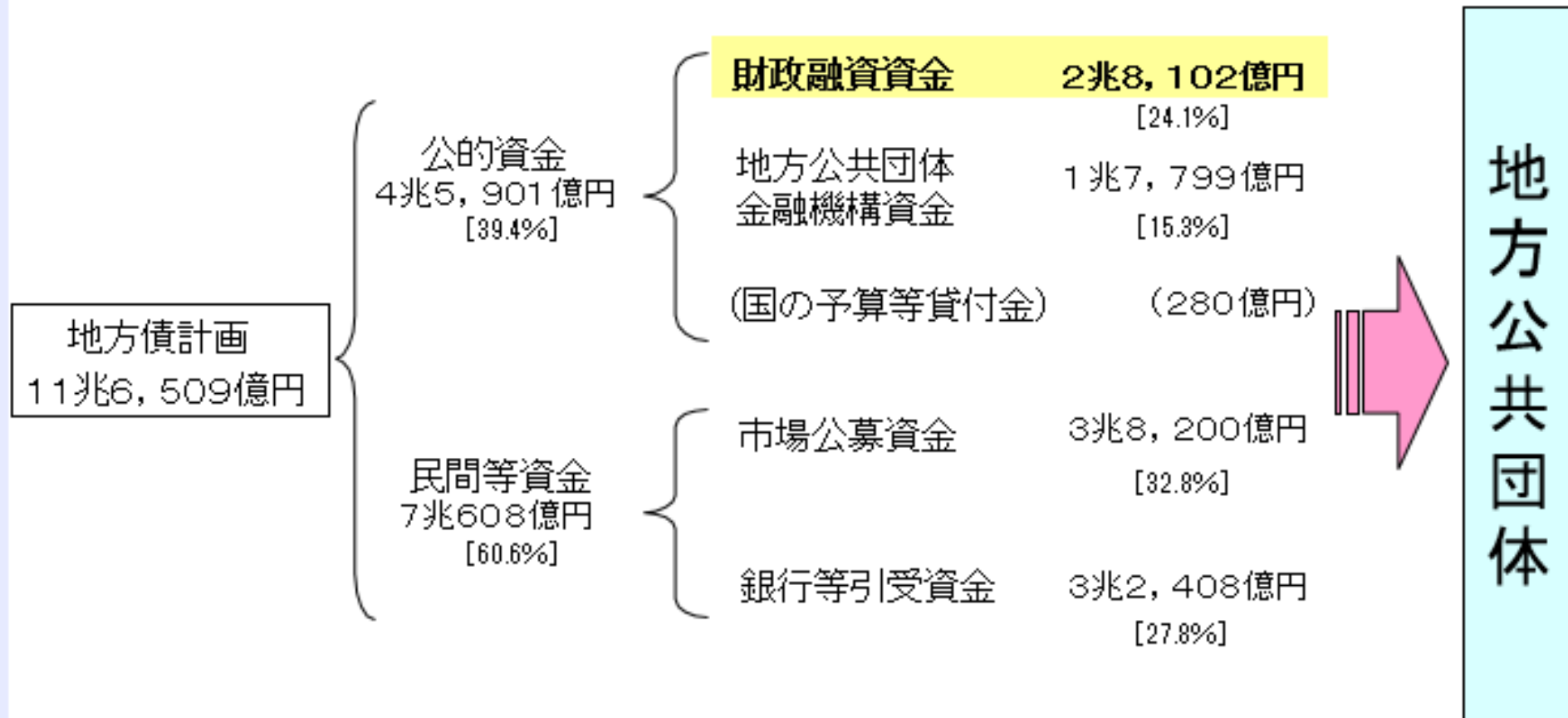
参考：財政移転の「機能」

- ◆ 地方分権は財政移転の量的縮小よりも「質的」転換を要請

財政制度	政府間財政移転の機能
集権体制	国の決定した政策実行のための財源確保＝財源保障
分権体制	地方の主体的政策決定が前提 「地方分権の失敗」の矯正(≈「市場の失敗」の矯正)

もう一つの財源保障？

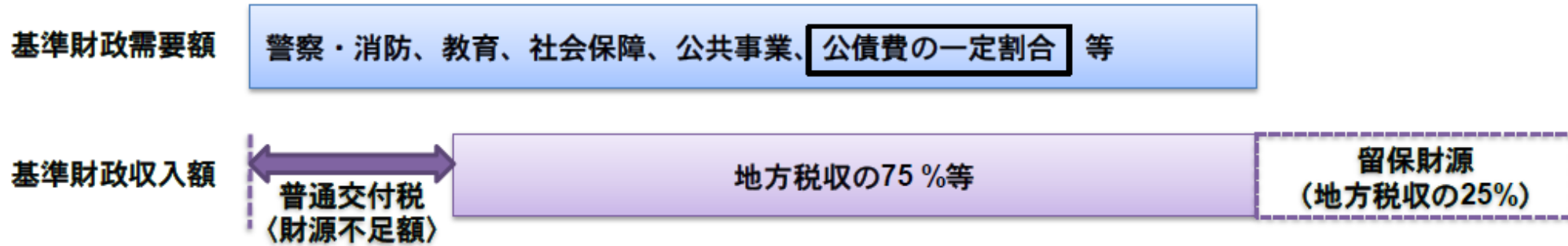
地方債計画と地方公共団体向け財政融資(平成30年度当初計画)



(注1) []書は、地方債計画に占める各資金のシェア。

(注2) 国の予算等貸付金の()書は、災害援護資金貸付金などの国の予算等に基づく貸付金を財源とするものであって外書である。

※ 地方債の元利償還金の地方交付税措置によるマイクロベースでの財源保障



基準財政需要額が基準財政収入額をこえる額（財源不足額）について普通交付税を交付することにより、公債費を含めた財政需要について、マイクロベースでの財源保障（基準財政需要額に算定されない部分は留保財源により対応）

〈根拠条文例〉

地方交付税法第10条（普通交付税の額の算定）

普通交付税は、毎年度、基準財政需要額が基準財政収入額をこえる地方団体に対して、次項に定めるところにより交付する。

2 各地方団体に対して交付すべき普通交付税の額は、当該地方団体の基準財政需要額が基準財政収入額をこえる額とする。（以下略）

同法別表第一（第12条第4項（単位費用）関係）

災害復旧事業債	95% 算入
減収補てん債	75% 算入
臨時財政対策債	100% 算入

⋮

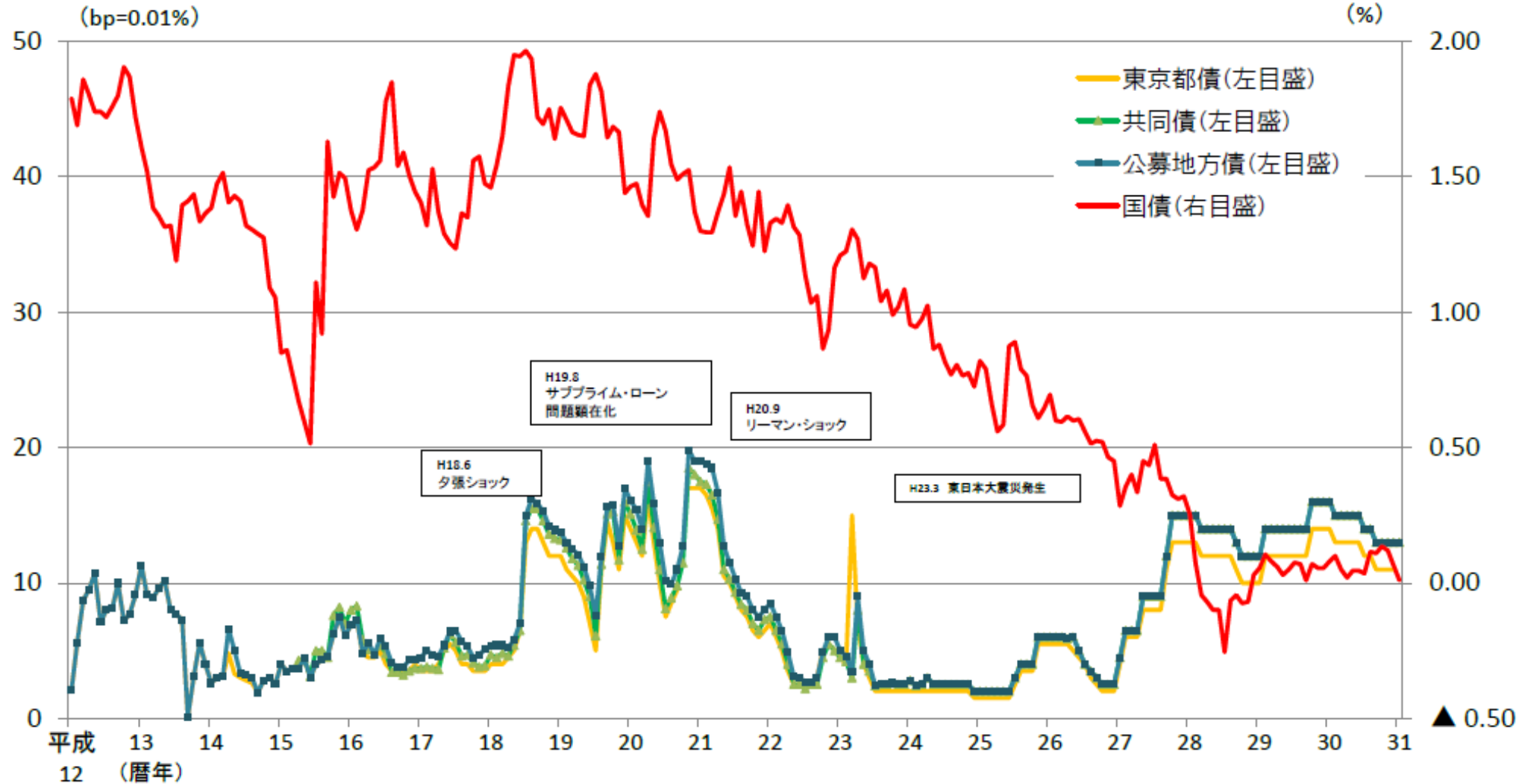
同法附則第5条（特別の地方債に係る償還費の基準財政需要額への算入）

過疎対策事業債	70% 算入
公害防止事業債	50% 算入

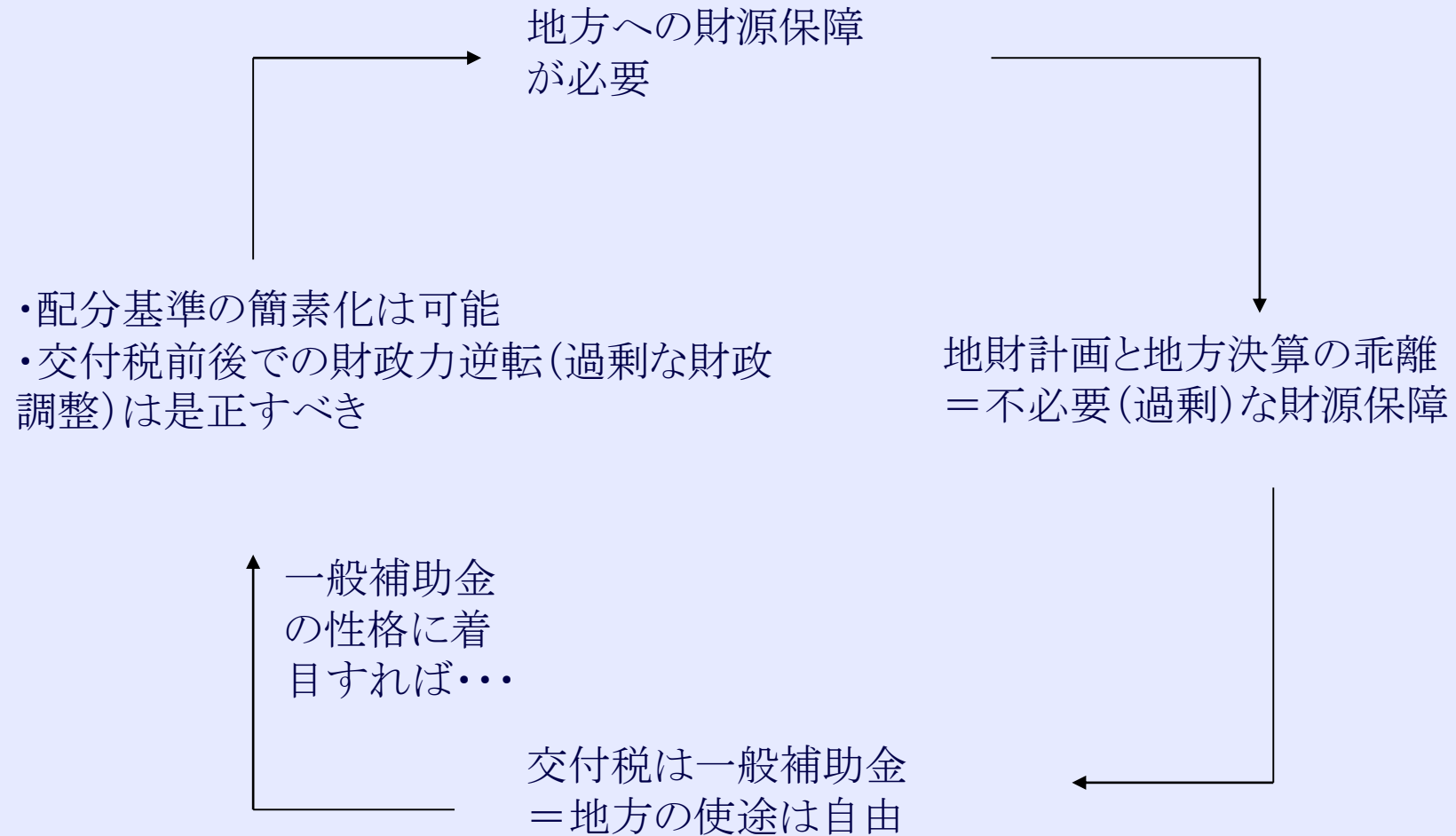
⋮

出所：総務省

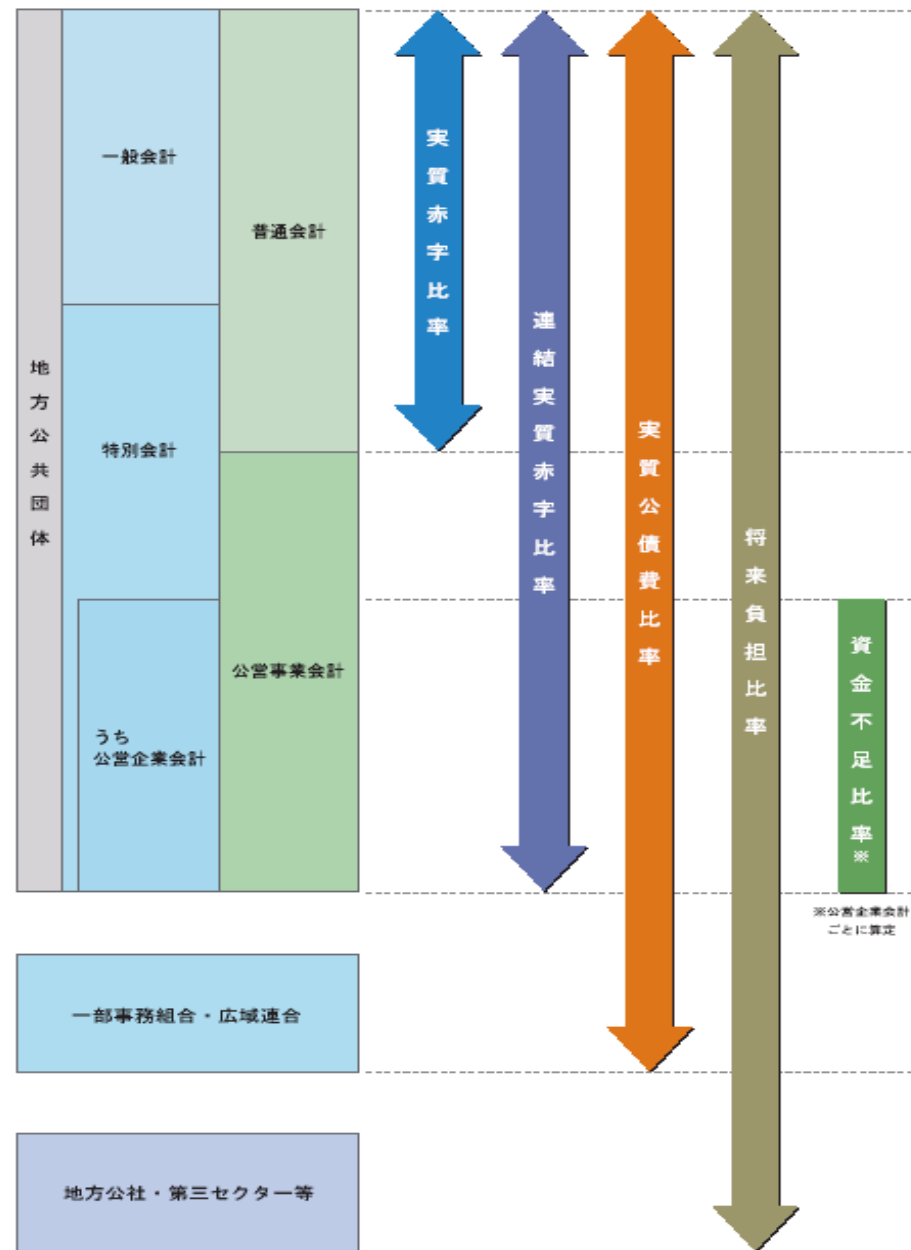
10年新発国債利回りと10年地方債の対国債スプレッド推移



参考：議論の循環

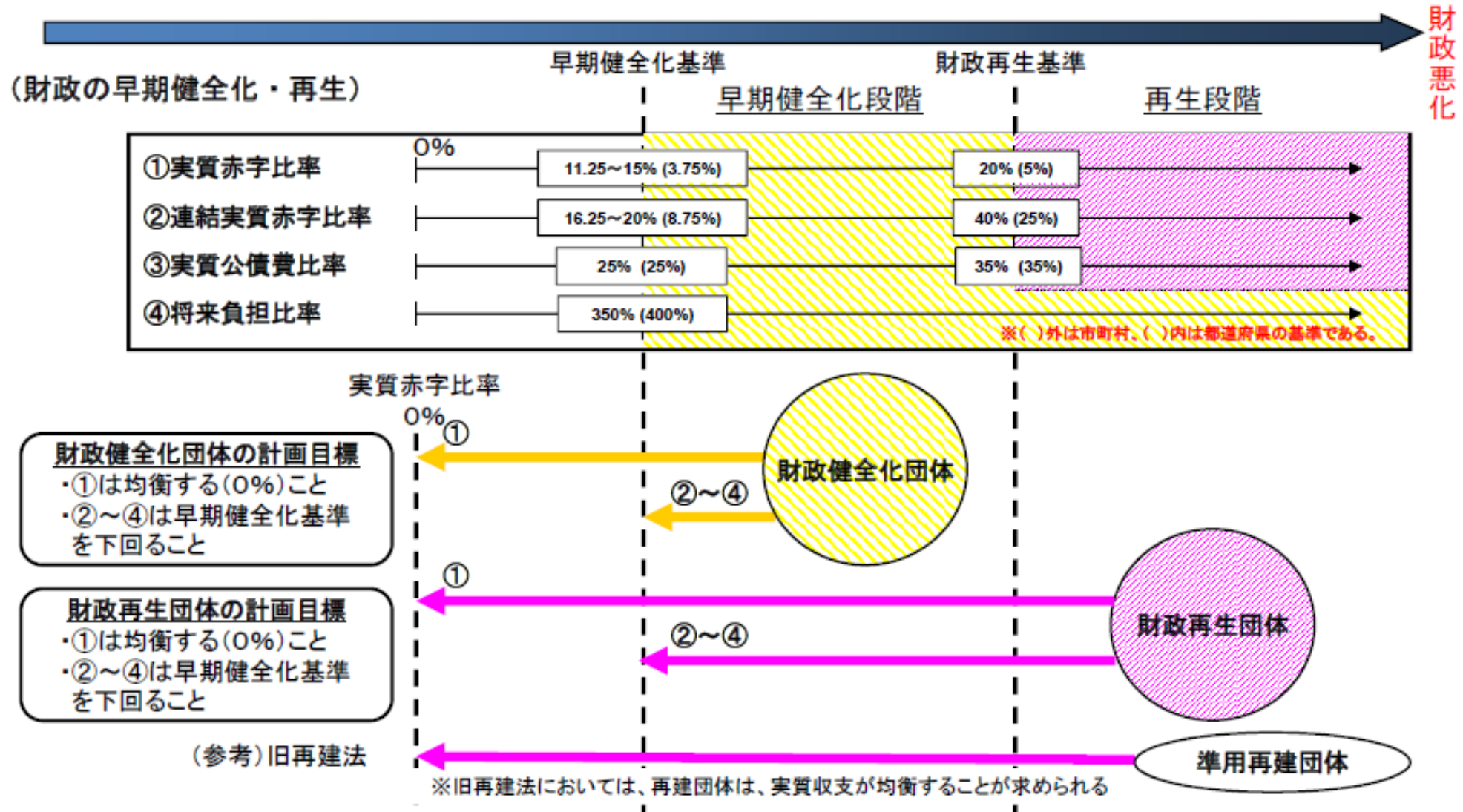


地方財政健全化法における財政指標の対象範囲



出所:地方財政白書
(平成19年度版)

財政の早期健全化・財政の再生・公営企業の経営健全化のイメージ



参考：夕張市の財政再建

表 2 歳入面の計画の概要

個人市民税の均等割	3,000 円→ 3,500 円
所得割の税率	6% → 6.5%
固定資産税税率	1.4% → 1.45%
軽自動車税	現行税率（標準税率）の 1.5 倍へ
入湯税新設	宿泊客 150 円 日帰り客 50 円

表 3 歳出面の計画の概要

職員数	2006 年 4 月 269 人 → 2010 年度 103 人
一般職給与	給料月額 平均 30% 削減
特別職給与	平均 60% 以上削減
物件費	平成 17 年度決算額比 4 割程度削減
扶助費	原則単独事業廃止 例外 敬老乗車証 自己負担 1 回 200 円を 300 円に
投資的経費	災害復旧以外実施しない
観光事業会計	2007 年 3 月末日閉鎖

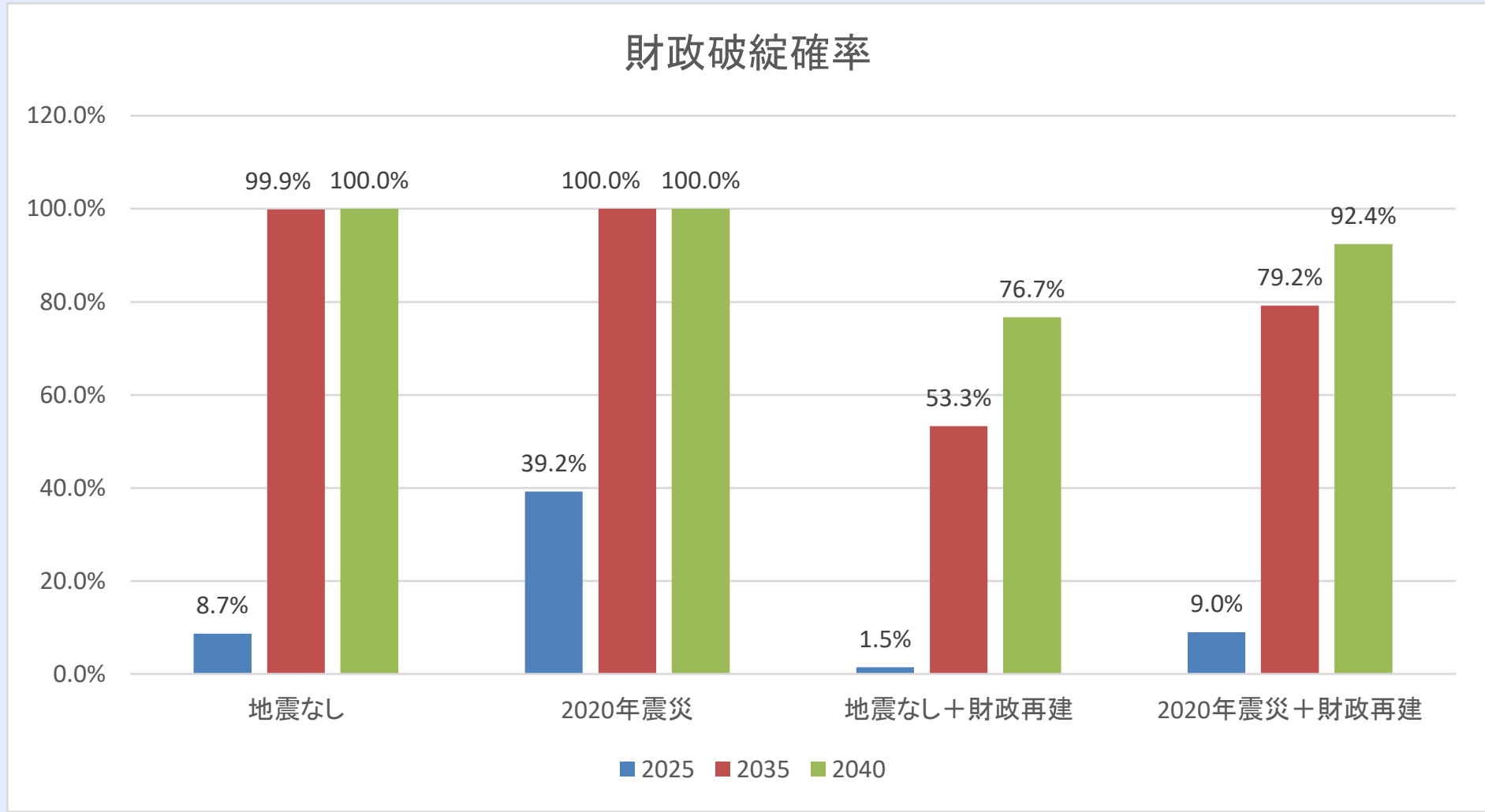
参考：複合的危機

- ◆ 財政危機の契機＝巨大災害（震災等）・経済危機（例：リーマンショック）・・・
 - ⇒復興・景気対策に巨額の政府支出が要請
 - ⇒複合的危機（財政＋震災等）
- ◆ 国債のオーバーハング
 - 既存債務が新規の資金調達＝新規の国債発行を困難に
- ◆ 財政危機対応と災害復興は両立できるか？
 - 歳出のトリアージ＝災害復興を優先
 - 他の支出は最低限に切り詰め
 - 臨時増税等による資金確保

～都心南部直下地震～

○資産等の被害【被災地】	(合計) 47.4兆円
・民間部門	42.4兆円
・準公共部門（電気・ガス・通信、鉄道）	0.2兆円
・公共部門*	4.7兆円
○経済活動への影響【全国】	
・生産・サービス低下に起因するもの	47.9兆円
○合計（資産等の被害＋経済活動への影響）	95.3兆円

出所：中央防災会議



出所：佐藤・小黒（2015）「首都圏直下地震と財政問題」

参考：財政破綻で巨大ゴミブリがナポリを占拠

ニューズウィーク日本版2012年8月23日

- ◆ 市内の下水道で卵からかえった大量のゴキブリが地上に進出してきたのは今月上旬のこと。債務危機のあおりで清掃局の予算が削減されたため、この1年間は一度も下水の清掃や消毒をしなかったせいだ。
- ◆ もともとナポリのゴミ収集システムは非効率で評判が悪く、ゴミの都と揶揄されてきた。しかも制度変更でゴミ収集車が早朝に来ることになったため、飲食店などは夜中のうちにゴミを出さねばならない。結果、腐りかけの食べ物が何時間も、下水溝の上に放置されることになった。



身近な公共サービスを守るための財政再建

