

Central Grants to Local Governments in Japan

Chikage Matsumoto*

Ph.D. in Economics, (Meiji University)

Abstract

This paper discusses the role of central grants to local governments in Japan, focusing on their budgetary effect, structures and prospect. From the point of view of autonomy of finance, local governments should be financed mainly their own revenue sources, such as local taxes, contributions for its own economic activities. The general grant and the specific grant still play significant roles in the respectively.

Currently, in Japan, the local allocation tax functions as a general grant, and the national government disbursement plays the role as the specific grant. The local allocation tax is granted to secure an equitable distribution of financial resources among local governments and to guarantee sufficient revenue to execute planned administration in each jurisdiction. The national government disbursement is mainly used as the means of a regional policy of central government. As for the Great East Japan Earthquake, large-scale financial support to the ruined area by the central government has chiefly been executed through the local allocation tax and the national government disbursement.

Meanwhile, the grants in Thailand are mainly issued to existing industrial agglomerations, which results in the expansion of the gap between high-income areas and low-income areas. This given result should be tolerated, taken an account that the economic policy in Thailand is strategized with developing and existing industrial agglomerations as growth poles for its development.

To improve the fiscal autonomy of the local government, especially securing own fiscal resources and the expansion of local taxes is indispensable. Even though there are a lot of problems in the mechanism of the general grant and the specific grant, the existence of them are significance in Japan and Thailand.

Keywords: General grant, Specific grant, Budget effect, Spillover, Correction of disparities.

* Corresponding author e-mail: chirin@mbn.nifty.com

日本における中央政府から地方政府への補助金

松本 千景

経済学博士(明治大学)

はじめに

本稿では、中央政府から地方政府へ交付される補助金(一般補助金及び特定補助金)について、その予算効果、仕組み、在り方等を論じる。地方政府の自律性・自主性という観点から、財政収入の太宗を地方税や手数料といった自主財源で賄うことが望ましいが、中央政府からの一般補助金及び特定補助金にはそれぞれ重要な役割がある。

日本では、地方交付税が一般補助金として、国庫支出金が特定補助金としての役割を果たしている。地方交付税は、地方政府間の財政力格差の是正、及び地方政府に対する安定的な財源を保障する制度としての役割を担ってきている。国庫支出金は、中央政府の地域政策の手段としてだけでなく、外部経済を有する公共サービスの供給に関して、適正な資源配分を確保するために不可欠な手段である。たとえば、東日本大震災は未曾有の大災害であり、敗戦に次ぐ国難であるが、中央政府による被災地域への大規模な財政支援は主として地方交付税や国庫支出金を通じて実施されている。

一方、タイ国では一般補助金及び特定補助金とも、主としてバンコクなどの既存の産業集積地に傾斜的に配分されている。そのため、高所得地域と低所得地域の格差は、拡大する傾向にある。これは、タイ国経済の発展段階および既存の産業集積地を成長の極として経済発展を図る政策をとっていることを考慮すると、許容されるべきものであろう。しかし、今後、ある程度タイ国経済が発展したならば、国土の均衡ある経済発展に資するような補助金制度への転換が望まれる。

地方政府の財政の自律性を高めるためには、自主財源の確保と強化、特に地方税の拡充が不可欠である。日本及びタイ国において、それぞれ、一般補助金及び特定補助金の仕組みに多くの課題があるとはいえ、その存在意義はなくなるまいであろう。

I. 地方政府の機能

日本は、タイ国と同様に、アメリカ合衆国のような連邦制国家ではなく、中央政府(国)に権能が集中した中央集権国家である。中央政府及び地方政府の経済活動により果たすべき機能をマスグレイブ(Musgrave R.A.)に従って、資源配分、所得再分配、経済安定化の3つ機能に分類する場合、後二者は主として国がその機能を担うべきであることが一般に認められている。



なぜなら、ヒト・モノ・カネの移動が自由に行われる状況下では、租税、及び社会保障給付による所得再分配政策は、中央政府が実施する方が効率的であり、また、全国一律に決定されなければ、人口や所得の地域間移動を促進するからである。経済安定化についても、国民経済全体の有効需要の調整は、国家財政において主体的に果たされることが有効であるとの見解が支配的である。つまり、限られた行政区域を管轄する地方政府では、これら2つの機能を適切には果たし得ないということである。資源配分については、そもそも公共財・サービスは非排除性、非競合性という特性を持つため、市場による供給に適さないものである。

そこで、中央政府は、外交、司法、国防といった純公共財及びそれに近い公共サービスを供給し、地方政府は地域住民の選好を反映した地域公共財、つまりナショナル・ミニマムを超えた準公共財の供給を担うことになる。つまり、地方財政の機能として、特に資源配分機能として地域特性をもった公共サービスの給付、及び地域経済の活性化のための施策の推進が要請されている¹。

地方政府がこれらの機能を遂行するために要する財源については、地方政府自らが徴収する地方税などの自主財源をもってその太宗を賄うことが理想的である。しかし、地方政府間には財政力格差が存在し、すべての地方政府が独自に必要な財源を確保することは難しい。また、補助金には、後述するようにそれ独自の役割があるのである。

日本における中央政府の補助金が地方歳入(2009年度)に占める比率は、34.0%であり、その内訳は地方交付税が19.2%、国庫支出金が14.8%を占めている²。タイ国では、自主財源は地方歳入の1割程度にとどまっており、タイ国の地方政府は財源のほとんどを中央政府からの補助金によって賄っている状態にある。つまり、タイ国のように、地域間の経済力格差や税源の偏在性が著しい国ほど、一般補助金や特定補助金などの中央政府から地方政府への財源トランスファーの果たす役割が大きいと見えよう。

II. 補助金の予算効果

中央政府から地方政府へ交付される補助金には、一般補助金と特定補助金がある。一般補助金は、使途が特定されずどのような経費にも使用できる補助金であり、一方、特定補助金とは、予め使途が特定されている条件付き補助金である。

以下、一般補助金と特定補助金の地方政府に対する予算効果について論じる。

¹ 池宮城秀正「地方分権と地方財源」明治大学『政経論叢』1997年, pp.650-651。

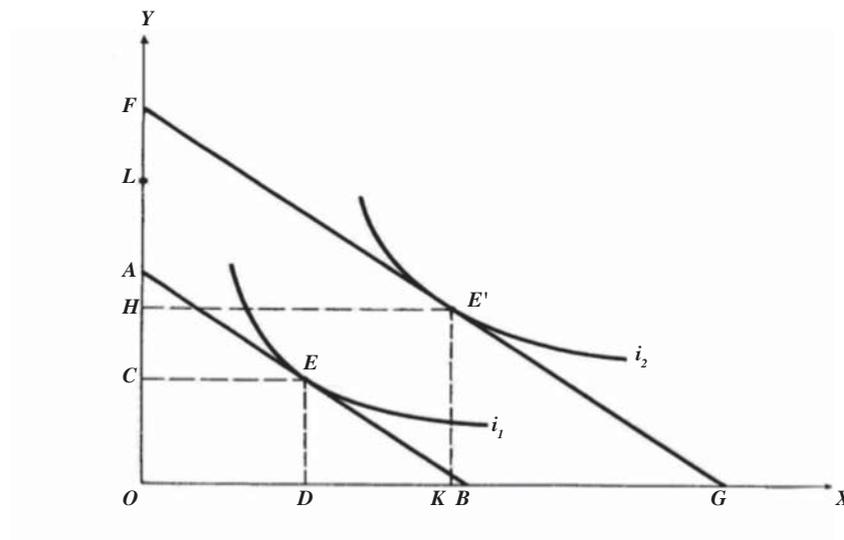
² 日本の会計年度は、4月1日から翌年の3月30日、タイ国の会計年度は10月1日から翌年9月30日までであり、年度末の属する年をもって年度名としている。



1. 一般補助金

一般補助金が交付された場合、地方政府が供給する公共財に対してどのような効果をもつか検証する³。図1は、地方政府が供給する公共財Xを横軸に、公共財Yを縦軸に測り、一般補助金の予算効果を説明するものである。ABは、一般補助金交付前の地方政府の予算線であり、利用可能な公共財Xと公共財Yの組み合わせを示している。つまり、縦軸の切片Aは当該地方政府が自主財源の全額をYに充当した場合に供給される公共財Yの量を示し、また横軸のBは自主財源の全額を公共財Xに充当した場合に供給される公共財Xの量を示している。 i_1 の曲線は、地域社会の公共財Xと公共財Yの選好を示す無差別曲線であり、予算線ABとの接点Eにおいて、2つの公共財に関する効用が極大化する。したがって、当該地方政府では、公共財XをOD、公共財YをOCだけ供給することが資源配分上、効率的である。

図1 一般補助金の予算効果



出所： R.A. Musgrave, P. B. Musgrave, (1984). *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill Book Company, 538.を参照。

³ Musgrave R.A., and Musgrave P.B., (1984) *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill Book company. pp.537-543, 池宮城秀正編(2000)『地域の発展と財政』八千代出版, pp.121-123, を参照。



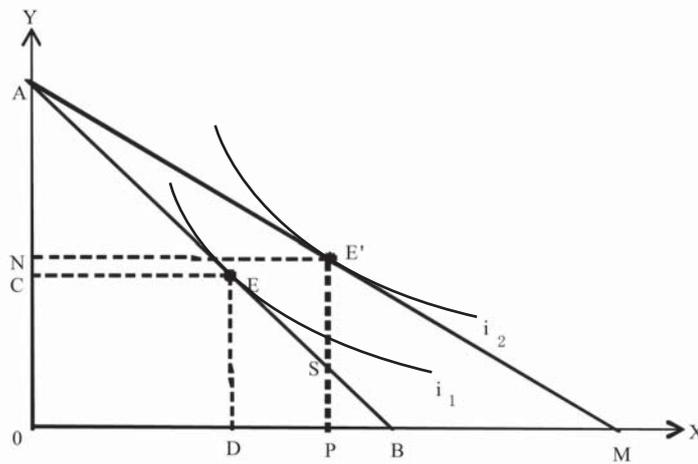
そこで、当該地方政府に対して、中央政府から一般補助金が交付されると、その収入はX,Yどちらの公共財にも充当することができるため、新たな予算線はFGのようにABから平行移動する形の予算線になる。この予算線と接する無差別曲線が i_2 であり、予算線FGとの接点はE'となり、公共財XはODからOKへ、公共財YはOCからOHへと増加する。よって、一般補助金は地方政府が供給する公共財の量の増加、つまり、当該地域住民の享受するX,Y両財の消費量を比例的に増大させるのである。

2. 特定補助金

特定補助金が交付された場合、当該地方政府が供給する地方公共サービスに対してどのような効果をもつかを検証する。図2は、地方政府に特定補助金が交付された場合の予算効果を示したものである。横軸を特定補助金の対象となる地方公共サービスXとし、縦軸Yを補助対象外の地方公共サービスYとする。

中央政府から特定補助金が交付されると、地方公共サービスXの1単位当たりの価格が低下したとみなすことができる。地方政府は当該住民の効用水準を極大化するように行動するという最適化行動を仮定すると、新たな予算線はAMとなり、この予算線と接する無差別曲線 i_2 との接点はE'となる。つまり、供給される地方公共サービスXはODからOPへ、地方公共サービスYはOCからONへと増加する。補助対象であるX財の供給量だけでなく、Y財の供給量も増加するのである⁴。

図2 特定補助金の予算効果



出所: Musgrave R.A., Musgrave P.B.(1984). *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill Book company, 538,を参照。

⁴ Musgrave R.A., and Musgrave P.B., (1984) *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill Book company. pp.537-543, 池宮城秀正編(2000)『地域の達点と財政』八千代出版, pp.121-123,を参照。



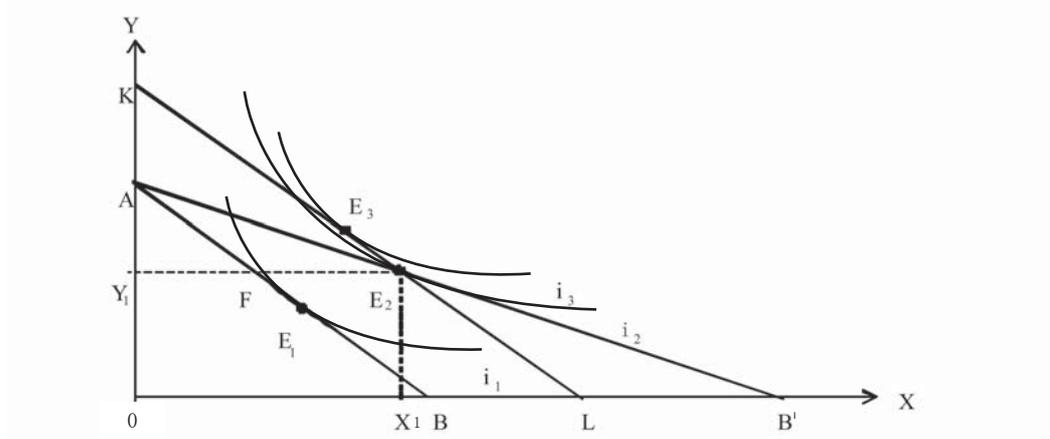
3. 一般補助金と特定補助金の比較

用途が特定されている条件付き補助金は、中央政府の政策目的を実現しようとするのであるが、財源の効率的な利用という点からは用途の限定されない一般補助金の方が望ましい。そこで、用途の特定か否かという補助金給付の形態の違いが、地方政府の予算にどのような影響を及ぼすのかについて考察したのが図3である。X,Yはそれぞれ地方公共サービスである。ABは、X財に対する特定補助金交付前の予算線であり、AB'はX財に対する特定補助金交付後の予算線である。KLは、特定補助金と同額の一般補助金交付後の予算線(E_2 を通り、ABに平行)である。 i_1, i_2 は当該地方政府の無差別曲線であり、 $E_1 \sim E_3$ は均衡点である。

いま、当該地方自治体はXとYという2種類の地方公共サービスを提供しているとする。公共サービスYを OY_1 供給すると、X財は Y_1F であった。ところが、補助金の交付によりX財は Y_1E_2 ($Y_1F + FE_2$)を供給する事が可能である。

次に E_2Y と同額の一般補助金を交付した場合は、一般補助金はX,Y財のいずれにも利用できるもので、予算線はABと平行な E_2 を通る予算線KLとなる。このとき当該地方自治体は、給付する地方公共サービスを E_3 におけるX財とY財の組み合わせで決定する。

図3 特定補助金と一般補助金の予算効果



出所: Musgrave R.A., Musgrave P.B.(1984).*Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill Book company,541,を参照。



同一無差別曲線上の地方公共サービスの組み合わせは当該地方政府に同一の厚生水準をもたらす、無差別曲線が右上にあるほど厚生水準は高くなるという性質をもつ。特定補助金と一般補助金が地方自治体に同額交付された場合の無差別曲線を比較すると、特定補助金の場合は i_1 から i_2 となり、一般補助金の場合は、 i_1 から i_3 となる。これは、同額の補助金であれば、一般補助金の方が特定補助金よりも高い厚生水準を当該住民に供することができることを意味する⁵。

したがって、地方政府が当該地域住民のニーズに合わせた公共サービスを効率的に提供するためには、特定補助金のように国によって使途が限定された補助金よりも、当該地方政府が使途を自由に決定できる一般補助金の方が望ましい。

Ⅲ. 地方交付税:一般補助金

一般補助金は、地方政府が任意に支出することができる依存財源である。日本では、地方交付税、地方譲与税、地方特例交付金が相当し、地方交付税がその主要な役割を果たしている。

地方交付税法において、「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。」⁶と規定されている。すなわち、地方交付税は、地方政府間の財政力格差の是正と財源保障を狙いとしているのである。

1. 地方交付税の実状

1940年、一般財源補填の制度として地方分与税が創設され、地方税、一般財源補填、特定財源補填及び地方債の4大歳入科目が揃った。その後、地方分与税は、シャープ勧告⁷に基づく1950年の地方平衡交付金制度を経て、1954年の現行地方交付税制度へと受け継がれた⁸。以後、地方政府に対する安定的な財源を保障する制度としてその役割を果たすと同時に、地方行政や、地方自治の発展を支え、さらには地域社会の発展にも寄与してきた。しかし、近年、国家財政が危機的状況にある中で、ナショナル・ミニマムは達成されたとして、地方交付税の在り方が問われている。

地方交付税は、普通交付税(交付税総額の94%)及び特別交付税(交付税総額の6%)から成り、そ

⁵ タイ国経済は発展途上段階にあり、全国的視野に立って、計画的に公共施設の整備を進めたり、あるいは地域開発等の観点から特定地域に重点的な投資を行ったりする必要がある。そのため、地方政府の裁量に任せる一般補助金よりも中央政府のコントロール下にある特定補助金の方が効果的な場合が多いと思われる。

⁶ 「地方交付税法」第1条。

⁷ シャープ勧告とは、米国コロンビア大学教授C.S.シャープを団長とする使節団が、1949年に連合国最高司令官に提出した日本の税制に関する報告書(Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission)である。地方財政については、地方財政拡充のために地方税制の確立、国庫補助金の原則廃止、地方財政平衡交付金制度の創設などが勧告された。

⁸ 池宮城秀正.(1997).「地方分権と地方財源」明治大学『経済論叢』.650-651.



の総額は、地方交付税法第6条において、国税の一定割合(所得税・酒税32%、法人税34%、消費税29.5%、たばこ税25%)と規定されている。また、地方交付税の配分は地方政府の人口や人口密度、面積などの客観的基準をベースに算定される。都道府県及び市町村とも地方税収の増加分の75%が基準財政収入額に算入され、留保財源率は25%である。地方政府自らの努力なしに、あるいは税源涵養の努力が少ないほど多額収納できる依存財源という側面を持っている⁹。

タイ国では、1997年以降加速した地方分権化の一環として、地方政府への一般補助金の大幅な増額が実施された¹⁰。一般補助金の交付額は、国税の一定割合(付加価値税の10%、特定事業税の10%、個別物品税の10%、酒税の10%、賭博税の2.5%など)、ジャンワット自治体法や地方分権手続法によって規定された額、及び車両税や不動産登録料の全額が地方財源である。しかし、その配分基準は、毎年度、当該法令によって配分基準が発表される。そのため、一般補助金といえども当該年度の中央政府の政策等の影響を受け、恣意性が強いものとなっている。今後、タイ国経済がある程度発展したならば、今後見直しが必要と考えられる。

2011年度地方歳入予算の構成では、日本では地方歳入の約3割、タイ国では約5割が一般補助金である。特に、タイ国では、1999年に制定された「1999年地方分権化計画及び手順規定法」により、中央政府からの補助金制度は大きく変化した¹¹。このように、日本、タイ、両国において中央政府から地方政府への財源トランスファーのうち、一般補助金は特定補助金とならんで、中心的な役割を果たしている。それは、単に量的に規模が大きいのみならず、地方政府固有の独立財源としての位置づけが与えられているからである。

2. 財政力格差の是正

地方政府が当該地域に即した公共サービスを効率的に提供するためには、地方税の充実が有効ではあるが、経済の不均等発展に伴う税源の地域的偏在により、地方政府間に税収格差が生じる。また、社会的、地理的条件等により、公共サービスの提供費用に差異が発生する。このような税収獲得能力や財政需要の違いは、地方政府間の財政力格差となって現れ、同じ水準の公共サービスを享受しているにも関わらず地方税負担に格差が生じたり、同じ税負担であっても提供される公共サービスに差が生じたりする。そこで、中央政府からの財源トランスファーの1つとして一般補助金を財政力の弱い地方政

⁹ 2003年度から都道府県に係る留保財源率の上げが行われ、都道府県及び市町村ともに税収見込額の25%となった。

¹⁰ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

¹¹ この法律は、タイ国における地方分権化のプロセス等を定めたものであり、その一環として中央政府と地方政府の財源および中央政府から地方政府への補助金の見直しや、中央政府から地方政府への権限義務の移譲などを行うことが規定されている。しかし、1999年以降行われた地方歳入の拡充は、地方税収入など自主財源の増額ではなく、もっぱら中央政府から地方政府への補助金の増額によってなされる結果となっている。これは、「1999年地方分権化計画及び手順規定法」で規定されている地方歳入が、中央政府から地方政府への補助金が含まれたものとなっているため、地方税制度の見直しなどより、中央政府からの補助金の増額という安易な政策をとった結果であろう。

府へ交付することで、地方政府間の財政力格差の是正が図られる¹²。

地方交付税の各地方政府への交付額は（基準財政需要額－基準財政収入額）によって決定される。具体的には、基準財政需要額は、単位費用×測定単位×補正係数で算定され、基準財政収入額は、標準的税収入見込額×基準税率(75%)で算出される。また、基準財政需要額の算定において、すべての地方政府に対して同一の単位費用が用いられているが、実際の各地方政府の測定単位当たりの行政経費は、自然的・社会的・経済的条件の違いによって大きな差がある。そのため、測定単位の数値(人口、児童数、道路延長など)の割増や割落としをするなどの補正を行っており、その際に用いられるのが補正係数である。補正係数は省令事項であるため、その政策的裁量が大きく、地方交付税制度における問題の1つである。

表1は、日本における都道府県別人口一人当たり一般財源額を、財政力指数によってグループ分けしたものである。財政力指数の高い地方政府ほど、地方交付税の交付額が少なく、また、地方政府歳入における地方交付税の構成比も低いことがわかる。つまり、日本では、地方交付税が、地方税の代替財源となり、地方政府間の財政力格差の是正において一定の役割を果たしていると言える¹³。

表1 日本における人口1人当たりの一般財源額(2009年度)

(単位 円・%)

グループ	財政力指数	地方税		地方交付税		一般財源	
		人口1人当たり額	歳入構成比	人口1人当たり額	歳入構成比	人口1人当たり額	歳入構成比
A	1.0以上	117,492	38.4	5,694	1.9	130,749	42.8
B	0.5~1.0	97,469	31.5	43,155	13.9	147,815	47.7
C	0.4~0.5	91,358	20.0	108,317	23.7	208,141	45.6
D	0.3~0.4	81,323	16.2	138,773	27.6	228,644	45.5
E	0, 3未満	72,007	12.6	167,834	29.3	248,047	43.3

A: 愛知県

B: 神奈川県, 大阪府, 千葉県, 埼玉県, 静岡県, 茨城県, 栃木県, 京都府, 兵庫県, 福岡県, 広島県, 滋賀県, 三重県, 群馬県, 岡山県, 宮城県

C: 石川県, 香川県, 長野県, 富山県, 山口県, 福島県, 奈良県, 山梨県, 福井県, 新潟県, 愛媛県, D: 北海道, 熊本県, 大分県, 和歌山県, 佐賀県, 山形県, 青森県, 徳島県, 岩手県, 宮崎県, 鹿児島県, E: 長崎県, 沖縄県, 秋田県, 鳥取県, 高知県, 島根県

※ 東京都は、地方交付税の不交付団体のため除く。

出所: 総務省編.(2011).『地方財政白書』

¹² 麻生良彦.(2003).「地方政府支出と補助金の効果」慶応義塾大学法学研究会『法学研究』.12-14を参照。

¹³ 財政力指数の算定には、当該地方政府の財政需要額を過度に見積もることによって、地方交付税の増額を達成するという欠点もある。

しかし、地方交付税が地方政府間の財政力格差の是正という目的で交付されているならば、東京都と愛知県のみが財政力指数が1以上、つまり不交付団体となるような算定方法は大都市の住民が過度に負担を強いられている事となり、少なくともグループBやグループCのいくつかの地方政府が不交付団体となるような算定方法の見直しが必要である。

タイ国においては、中央政府から各地方政府への一般補助金の交付基準は、日本のように「基準財政需要額－基準財政収入額」を基に算定されるのではなく、それぞれの依拠する法律に則り、毎年度担当となる中央政府当局から発表される。その交付基準は、酒税と物品税に関しては、2002年度から人口を基準とした交付になり、付加価値税の一部についても、バンコク都や都市部に偏重した交付基準から、人口など客観的な基準による交付になったことで、バンコク都や都市部への偏重が若干解消されたと言える。しかし、他の大部分は都市部やバンコク都などに対して、中央政府の政策バイアスが働いている¹⁴。したがって、タイ国における一般補助金は、バンコク都などの既存の大都市や国策上重要と目される地域に対してより多く配分されており、地域間格差の是正というよりはむしろ、格差の拡大に資しているように思える。

3. 財源保障

地域住民の生活が成り立つためには、衣食住だけでなく、生命・財産の保護、生活環境の維持、健康の保持などを目的とした日常生活に不可欠な公共サービスの給付が必要である。このような公共サービスの中には、全国民にその居住地の如何にかかわらず、最低限度の水準を保障すべきものがあり、それらがナショナル・ミニマムである。

財政システムが中央政府という単一の政府だけで成り立っている場合には、再分配は個人を対象に行うだけでよい。国レベルであれば、地域の経済力に関係なく全国民に、公共サービスを等しく供給することができるからである。ところが、公共サービスが中央政府と地方政府の双方によって供給されるという多段階の財政システムにおいては、各地方政府の財政力格差の存在が中央政府による財源の地域間再配分の必要性を生み出している。つまり、特定補助金が個別サービスごとにナショナル・ミニマムを確保する手段と考えられるのに対して、一般補助金は、全国的に画一化している地方行政全般をナショナル・ミニマムの対象として財源を保障しようとするものである¹⁵。

確かに、1950年代には、日本の地方政府の4割弱が赤字団体となっていたことを踏まえると、行政サービスへの需要が地方政府の供給能力を大きく超えていた時期には、地方への財源保障の持つ意

¹⁴ たとえば、「地方政府への付加価値税と特定事業税の交付規定」に基づく地方政府への配分基準に、1960年当時の事業税の配分基準の名残によって、財貨・サービス取引の活発な大都市に有利になっているため、バンコク都に著しく偏在している(持田信樹.(2001).「付加価値税の政府間 割当て-国際比較の視点から」東京大学経済学会『経済学論集』.2-35)。

¹⁵ 林宜嗣.(1999).「地方分権と財政調整制度」関西学院大学『経済学論究』.265-282,林宜嗣.(2006).『新・地方分権の経済学』日本評論社.98-101,を参照。



味は大きかったものと考えられる¹⁶。しかし、現在のように地方の行政サービスの水準が上昇する一方で、中央及び地方とも財政赤字を拡大させている状態等を考えると、財源保障の機能を見直す必要がある¹⁷。たとえば、財源保障は財政力が極端に弱い過疎地や離島の自治体に限定するのである。

一方、タイ国では、地方歳入に占める自主財源の割合は1割程度しかなく、地方歳入の5割をも占める一般補助金の果たす財源保障の役割は大きく、地方財源として不可欠な存在である。しかし、タイ国における一般補助金は既存の産業集積地域や中央政府の推進する政策の該当地域に傾斜的に配分されており、一部の地方政府を除いて、十分な財源保障は行われていないのが現状である。現在、タイ国が効率的な持続的経済成長の達成等を優先している現状を踏まえると、このような配分は有効な手段であるが、今後見直しが必要となった際には、客観的な算定基準により財源保障と財政力格差の是正の機能を備えた一般補助金制度の確立が望まれる。

IV 国庫支出金:特定補助金

特定補助金とは、国が地方政府へ使途を特定して支出する条件付き補助金であり、日本では、国庫支出金や交通安全対策特別交付金などが相当する。国庫支出金の主な狙いは、教育や医療・福祉などの事業を推進するため資金を交付すること、及び中央政府による地域政策を推進することである。前者は、理論的には公共サービスの便益が当該地方政府以外へ拡散する場合、いわゆるスピルオーバー効果を伴う公共サービスについて最適供給水準を確保させることである。後者は、文字通り中央政府が地域政策の推進のために、特定の事務事業などを奨励することである。

1. 国庫支出金の実状

日本では、1932年に国庫負担制度が初めて義務教育費について導入された後、1948年の地方財政法が制定、シャープ勧告を経て現行の国庫支出金制度となった。国庫支出金は、本来地方政府の固有財源を便宜上国が徴収して地方へ交付する地方交付税や地方譲与税などの一般財源とは区別される特定財源である。国庫支出金は、国と地方政府の経費負担区分に基づいて、国庫負担金(第10条―第10条の三)、国庫委託金(第10条の四)、国庫補助金(第16条)の3つに分類される。

国庫負担金は、一般行政費にかかる普通国庫負担金や、当該建設事業費にかかる公共事業費国庫負担金、そして災害救助事業に要する経費から成る。これらは、いずれも行政水準の全国的統一の達成ないしは、行政水準のナショナル・ミニマムの確保、外部経済効果をともなう行政サービスの最適

¹⁶ 自治省財政局.(1996).「地方財政の仕組みとその運営の実態」地方財務協会.42

¹⁷ 地方交付税の算定方法の簡素化・透明化の取組の一環として、交付税総額の6%となっている特別 交付税の割合を改正し、2011年度には5%、2012年度以降には4%へと段階的に引き下げ、その部分を普通交付税に移行する。



供給水準の確保などを目的としている。国庫委託金は、国民年金事務や国会議員の選挙、国税調査など、もっぱら国の利害に関係ある事務を、国民の利便、経費の効率性等の観点から、地方政府に委託して行わせる際に、その経費の全額を国が負担するものである。そして、国庫補助金には、国が特定の行政事務の執行を奨励・助成するために交付する「奨励的補助金」と、地方政府に対する財源補填を目的に交付する「財政援助補助金」がある。

このように、国庫支出金は経費負担区分の点から分類できるが、いずれも当初から国家的見地や国民経済的見地等による政策目的が含まれている¹⁸。これによって全国の各地域にわたって時代の要請を果たすべく資源配分、所得の再分配及び経済の安定成長の確保といった財政の機能の一翼を担うのである¹⁹。しかし、地方政府は国による奨励的な特定補助金に対して、コスト意識を感じにくく、浪費されたり、補助金待ちの傾向が生じたりすることがある。国からの補填財源である国庫支出金への依存体質を持つことは、財政運営が他力本願になり行政コストを過小評価し、経費支出の効率性を低下させる要因にもなる。そのため、地方政府間の税収格差に配慮しつつ、特定補助金である国庫支出金の一部を一般財源へ切り換える必要がある。

タイ国における特定補助金は、①中央政府の地域政策遂行のための特定補助金、②プロジェクト補助金、③権限移譲補助金の3つに分類することができる。それぞれの交付額は、①の補助金については一貫した交付基準がなく、毎年度中央政府から交付の目的と基準が発表され、②の補助金については中央政府が指定した特定のプロジェクトに充当するために交付される。最後に③の補助金については、中央政府から地方政府へ移譲された権限に相当して補助金が交付される。タイ国は発展途上段階にあり、全国的視野に立って、計画的に公共施設の整備を進めたり、あるいは地域開発等の観点から特定地域に重点的な投資を行ったりする必要があるため、地方政府の裁量に任せる一般補助金よりも中央政府のコントロール下にある特定補助金の方が効果的な場合が多い。

2011年度地方歳入予算の構成では、特定補助金は、日本では約15%、タイ国では約40%であり、特定補助金は、一般補助金同様に、日本、タイ国、両国において特定財源補填だけでなく、量的にも重要である。

2. スピルオーバーを伴う公共サービスと資源配分

図4は、ある地方政府がスピルオーバーを伴う公共サービスを給付していると仮定している。横軸は公共サービスの給付水準(Q)、縦軸は限界費用(MC)と限界便益(MB)であり、DD1は限界効用曲線、CC

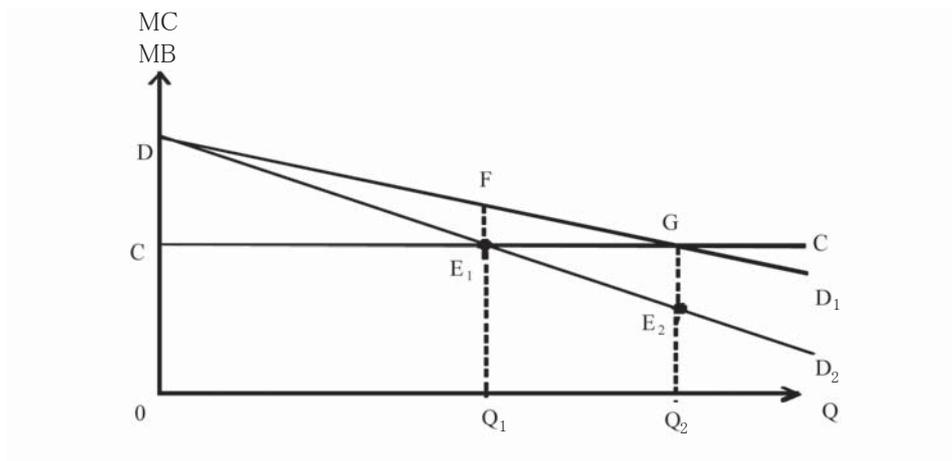
¹⁸ 国庫支出金は、支出形態に基づいて定率補助金、定額補助金、包括補助金などに分類することができる。定率補助金は対象となる公共サービスの補助基本額に一定の補助率を乗じて事業の量に比例して支出金額が算定されるが、現在、ほとんどの国庫支出金はこの定率補助金である。定額補助金は補助基本量に対して一定額が支給されるが、その数は少ない。包括補助金は地方政府の用途の範囲を広く定め、制約の少ない支出金である。

¹⁹ 池宮城秀正.(1993).「国庫支出金」喜多登博士還暦記念『地域の発展と地方財政』.白桃書房. 94-97.

は限界費用曲線, E_1 が当該地方政府の均衡点である。しかし, この財はスピルオーバーを伴うため, 社会全体の実際の限界効用曲線は DD_2 となる。この場合の消費者余剰が最大となる供給量は Q_2 なので, 当該地方政府へ E_2G 分の補助金を交付することで, Q_2 水準の供給量を確保する必要がある。これがスピルオーバー効果を伴う場合の特定補助金の役割である。

このように, 特定補助金によって最適な資源配分が達成されているかどうかは, 国が適正な補助金額を算定できるかどうか依存している。当該地域住民の選好を正確に把握するのは難しく, 日本においても国庫支出金の交付が適正になされているとは言い切れない。タイ国でも, 算定基準が人口や人口密度, 面積等に限定されていることや, 特に東北地域や北部地域ではそれらのデータ収集でさえ満足にできない地方政府もあることから, 適正な補助金額の算定がなされているとは思えない²⁰。

図4 特定補助金とスピルオーバー



出所: 池宮城秀正.(1993).「国庫支出金の制度と問題点」喜多登博士還暦記念『地域の発展と地方財政』白桃書房.95.

²⁰ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2004, pp.271-273において, 地方政府から提出されたデータに基づき本来の補助金額の算定を行っている。しかし, 交付されるべき地方政府への補助金の算定額がゼロとなる等の結果となり, 地方政府の中には人口密度や当該面積等のデータ収集すら困難な自治体が存在することが明らかとなっている。



3. 中央政府による地域政策の推進

この種の特定補助金は、国と地方自治地体の事務配分の観点から概ね固有事務であり、上述のナショナル・ミニマムの確保を必要とするものではなく、各地方政府の選好を反映し、かつ価値財としての性格を有する公共サービスについて中央政府が奨励・助成するものである。こうした奨励的補助金の対象となる事務事業において、補助金本来の奨励・助長の効果を発揮するのである。

このような国からの奨励的補助金は、日本のように経済発展を遂げた国よりも、タイ国のように経済が発展途上段階であり、地域間の経済力格差が大きい国において、その役割は大きい。つまり、タイ国では社会経済の安定性確保の観点からも中央政府による格差是正のための政策が不可避であり、その際、地域開発政策の手段となるのが特定補助金である。しかし、国からの奨励的補助金は、地方政府がコスト意識を持ちにくい傾向があるので、浪費される事もあるので注意が必要である。

おわりに

日本の補助金制度は、これまでである一定の役割を果たしてきたが、現在、その柱となってきた地方交付税及び国庫支出金制度に関して、見直しが議論されている。具体的には、地方交付税制度に関しては、不交付団体が東京や名古屋などあまりにも少ない結果となる算定基準や、長年の交付税財源を上回る地方交付税額による財源不足からナショナル・ミニマムの範疇の見直し等が求められている。

また、国庫支出金制度については、地方に対する国のコントロール手段、コスト意識の低さ、適切に支出されているかどうかを判断することに係る間接的な事務経費、そして、いったん交付された補助金が既得権益化することなど、多くの問題点がある。しかし、国の責任で行うべきもの、つまり義務教育や生活保護などは、国の責任で行うべきものであり、そして、東日本大震災のような災害が発生した場合には、一般補助金よりも特定補助金の果たす役割が大きい。

一方、タイ国の補助金制度は、日本とは違い、年度毎に一般補助金及び特定補助金の配分基準等が決まり、両補助金とも、投資効率の良い既存の産業集積地域などに重点的に交付する事で、持続的な経済成長の達成を目的としている。そのため、補助金の多くが大都市や既存の産業集積地、あるいは中央政府の推進する政策の該当地域に傾斜的に配分される等、中央政府の恣意性の強いものとなっている。今後、ある程度経済発展が達成された時には、タイ国の補助金制度は、それぞれの補助金が本来の役割を果たし得るように、制度を見直す必要がある。

一般補助金と特定補助金は、どちらの形態であろうと中央政府からの財源トランスファーであることには変わりはなく、地方政府の財政運営の他力本願を助長し、財政錯覚をもたらす原因にもなっている。そのため、地方財政の自律性という側面からみると、地方独立税を充実確保し、課税自主権を強化することが不可欠である。一方、税制を所与とすると、地域の経済活動水準の関数であるため、日本とタイ国両国において、各地方政府は、地域経済の活性化を推進することにより税源を涵養する必要がある。





References

- 池宮城秀正編. (2001). 『地域の発展と財政』. 八千代出版.
- 池宮城秀正. (2007). 「弱小町村の財政を保障する交付税改革」『都市問題』. 東京市政調査会. 67-75.
- 池宮城秀正. (1997). 「地方分権と地方財源」『政経論叢』. 明治大学. 647-664.
- 池宮城秀正. (1996). 「過疎化地域の活性化と自治体財政」『政経論叢』. 明治大学. 651-671.
- 喜多登博士還暦記念. (1993). 『地域の発展と地方財政』. 白桃書房. 91-100.
- 小西砂千夫. (2001). 「見直しが進む地方交付税制度—問題の構図と抜本改革の選択肢」『地方財務』.
- 小西砂千夫. (2005). 「地方交付税改革(1): 制度の根幹にある財源保障の考え方」『経済セミナー』. 日本評論社.
- 林宜嗣. (2002). 「地方財政自立への道—地方交付税の改革を中心に」『都市問題研究』. 都市問題研究会. 3-14.
- 林宜嗣. (2008). 「分権時代における地方税の効率化とその意義—財政的観点からその問題点と今後の行方を考える」『税』. 4-19.
- 町田俊彦. (2007). 「地域格差是正と地方交付税改革」『生活経済政策』. 生活経済政策研究所. 3-7.
- 松本千景. (2008). 「タイ国における地域経済と地方財政の研究」. 明治大学大学院政治経済研究科.
- 持田信樹. (2007). 「諸外国の地方財政調整制度: 改革の潮流」『生活経済政策』. 生活経済政策研究所. 16-21.
- 米原淳七郎. (1987). 「国庫支出金制度の改革」『行政改革論』. 地方自治研究会. 23-31.
- Bureau of the Budget. (2008-2011). *THAILAND'S BUDGET in brief fiscal year 2008-2011*.
- Hunsaker B.D. (1997). *Local Capabilities in a Centralized State: The Politics of Thai Municipal Grantsmanship*, Northern Illinois University.
- Larpboonlert S. (2004). *A general purpose grant design: Addressing the problem of fiscal imbalance*, Faculty of Economics Thammasat University.
- Musgrave R.A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. (1983). *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, 1984.
- Thailand Development Research Institute Bangkok. (1999). *Thailand, Revenue Sharing and Municipal Performance Indicators*, Regional Urban Development Programme Department of Local Administration Ministry of the Interior Government of Thailand. 1-163.
- ฐิติณัฐ วิวัฒน์ชาญกิจ. (2005). *ผลของการกระจายอำนาจทางด้านคลังสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นต่อขนาดรัฐบาลภายใต้ Leviathan Hypothesis: กรณีศึกษาประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2541-2545*. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย. (2004). *รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2007). *การคลังรัฐบาล และการคลังท้องถิ่น*. โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์.
- มูลนิธิสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI). (1999). *การจัดสรรรายได้ภายในและอุดหนุนให้เทศบาลที่สัมพันธ์กับเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล*.
- วรพิทย์ มีมาก. (2007). *รายงานการวิจัย เรื่อง ระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นไทย ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุน*. กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2001). *ระบบเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.
- สมชัย ฤชุพันธุ์. (2002). *รายได้ของอปท.มีปัญหาอะไร แก้อย่างไร*. สถาบันพัฒนาสยาม.