

韓国の地方財政調整制度について

(韓国経済システム研究シリーズ No.3)

横浜市立大学 商学部
鞠 重鎬

2004年2月

環日本海経済研究所
(ERINA)

韓国の地方財政調整制度について

鞠 重鎬(クック ジェホ)

横浜市立大学 商学部 助教授

<要旨>

本稿では、韓国の地方財政調整制度を概観し、同制度に関するモデルを用いて、財政調整と地域均等化効果について調べる。地方財政調整制度は、自治体の財源保障と地域間の財政衝平化機能を担当する。本稿の分析によると、韓国において地方財政調整制度がある程度の地域間均等化の役割を担ってきたことは評価できるが、その反面、地方財政におけるモラル・ハザードの問題が生じかねないことが指摘される。本稿の構成順にその内容をまとめると、以下の通りである。

第1節では、まず韓国の地方自治体の長と議会議員の選挙制度や自治体の構成について簡単に述べている。1995年6月、広域自治体の長と議員、そして基礎自治体の長と議員、という4種類の直接選挙が同時に行われ、選挙制度において住民自治が始まったが、地方自治を実現するための財政的な土台は整っていないのが現状である。これから地方税や政府間財政調整制度をどのように整っていくかが問われている。

第2節では、地方歳入について議論した後、政府間財政関係を図示する。地方歳入推移を調べることによって、地方財政調整制度と地方歳入の仕組みとの関連がより体系的に理解できると考えたからである。韓国の発表統計では、地方税外収入が最も高い割合となっているが、実際にはそうでないことに注意する必要がある。その主な理由は、毎年多額の繰越金などが発生する仕組みとなっているからである。第2節では総繰越金などを調整して後の実質の税外収入(手数料や使用料など)は地方歳入の9.2%に過ぎない(2001年)ことや、移転収入への依存度は最近増加傾向にあることが示される。

第3節では、政府間財政調整制度について、地方交付税の仕組み、基準財政需要額や基準財政収入額の運営上の特徴、地方予算のソフト化問題などについて述べる。また、地方交付税以外の地方譲与金や国庫補助金、及び日本とは違う韓国の地方教育費特別会計における財政調整制度についても説明を行う。

第4節では、韓国地方財政の調整がどのように行われたかを評価するため地方財政調整制度に関するモデルを展開する。この第4節のモデルに基づいて、第5節では韓国の広域地域を対象に移転財源による地域間の財政均等化効果について調べる。また、地方歳出と関連変数との相関関係を取り上げ、モデルによる結果を裏付ける。分析の結果、韓国の地方財政歳出が地方税や所得水準とはその対応関係が成り立たないこと、すなわち、地方税の原則と言える応益原理が実現されていないことを示し、今後韓国地方財政における応益原理の実現が重要な課題であることを指摘する。

最後に第 6 節では、本稿での分析と改革議論などを参照に、日本との比較の視点も取り入れながら韓国地方財政調整制度の課題について取り上げる。その内容として、日韓の交付税に焦点を当て、その会計上の運営の面並びに財政不足額計算の仕方の面から、相違点や課題について述べている。

- . はじめに
- . 地方歳入の推移と政府間財政関係の図示
- . 地方財政調整制度
- . 財政調整制度に関するモデル
- . 財政調整と地域均等化効果
- . おわりに

. はじめに

韓国の地方自治体の長と議会議員の任期は 4 年で、地域住民の直接選挙によって、広域・基礎自治団体の代表者選出が同時に行われる。選挙制度からすると、韓国では住民自治が達成されていると言える。しかし、住民の選挙によって地方自治体の議会議員を選出し始めたのが 1991 年、地方自治体の長を選出し始めたのが 1995 年のことで、その歴史はまだ浅い。1995 年 6 月 27 日、広域自治体の長と議員、そして基礎自治体の長と議員、という 4 種類の直接選挙が同時に行われ、ようやく選挙制度において住民自治が始まった。住民自治が達成されているとはいえ、地方自治を実現するための財政的な土台は整っていないのが現状である。これから地方税や政府間財政調整制度をどのように整っていくかが問われており、本稿では韓国の財政調整制度に関する現状と評価及びその課題について取り上げる¹。

まず、韓国の自治体の構成について簡単にふれておく。広域自治体の中では「道」が 9 団体として多く、道の中に位置する基礎自治体である「市」と「郡」が、それぞれ 74 団体と 84 団体があつて最も多い。韓国の道は、高麗時代（日本の平安と鎌倉時代頃）に設けられた最も古い歴史を持つ行政区域である²。道に比べると、広域市は歴史が浅い自治体である。広域市は、教育や職業などの理由から人口が集中した中核都市を、道という中間の行政単位を通さず、中央政府（行政自治部）が直接的に統制する広域自治団体とし、1995 年地方自治の実施を機に道と同等の地位を与えたものである。韓国の広域市は、日本の政令指定都市のような大都市のイメージがあるが、政令市が基礎自治団体であるのに対して、広域市は広域自治団体である。そのため、日本の政令市とは異なり、韓国の広域市の中には基礎自治団体の自治区が含まれている。

ソウル特別市、広域市、道という広域自治団体が、国(中央政府)と基礎自治団体との

¹ 韓国の地方税の課題と改革方向については鞠重鎬（2001）で扱っている。

² 高麗時代の顯宗 9 年(1018 年)、「5 道」(西海道，交州道，楊廣道，全羅道，慶尚道)と「兩界」(北界，東界)が設置され、道には「郡」と「縣」を、界には「鎮」を置いた。李基白(1982, p. 139)。韓国と北朝鮮を合わせて現在の原型といえる 13 道に改変されたのは 1896 年である。また 1945 年日本からの独立とともに、濟州道が濟州道チェジュドとなった。

中間に位置する点においては共通である。広域市や道が中央官庁(行政自治部:日本の総務省に相当)の統制を受けているのに対して、ソウル特別市は、中央官庁を統括する国務総理の直接統制を受けている。これは、ソウル特別市が中央官庁と同等の地位を確保していることを意味する。

広域市は韓国の中核都市として全国に分散している³。自治体のうち、郡よりも市が、また市よりは広域市が、人口も多く産業化がより進んだ地域である。韓国の場合、ソウル特別市や仁川広域市、またソウル市と仁川市を囲む京畿道の周辺都市への人口集中が目立つ。韓国の総人口は、2003年1月1日の時点で、4,823万人である⁴。その中で、ソウル特別市を囲んだ首都圏の人口は2,014万人で、総人口の41.7%にのぼる。首都圏に次いで産業化が進んでいる地域は、韓国の南東部に位置する地域であり、この地域に釜山広域市と蔚山広域市がある。これらの地域に比べ、江原道(韓国の東部に位置)、忠清道、全羅道(韓国の南西部に位置)等の地域は、比較的産業化が遅れている地域である。

地方財政調整制度は、自治体の財源保障と地域間の財政衡平化機能を担当する。本稿は、韓国地方財政調整制度の地域間財政均等化効果を評価し、同制度の課題について調べるのがその目的である。本稿の分析によると、韓国において地方財政調整制度がある程度の地域間均等化の役割を担ってきたことは評価できるが、その反面、地方財政におけるモラル・ハザードの問題が生じかねないことが指摘される。

第2節では、地方歳入について議論した後、政府間財政関係を図示する。地方歳入推移を調べることによって、地方財政調整制度と地方歳入の仕組みとの関連がより体系的に理解できよう。韓国の発表統計では、地方税外収入が最も高い割合となっているが、実際にはそうでないことに注意する必要がある。その主な理由は、毎年多額の繰越金などが発生する仕組みとなっているからである。第2節では総繰越金などを調整して後の実質の税外収入(手数料や使用料など)は地方歳入の9.2%に過ぎない(2001年)ことや、移転収入への依存度は最近増加傾向にあることが示される。

第3節では、政府間財政調整制度について、地方交付税の仕組み、基準財政需要額や基準財政収入額の運営上の特徴、地方予算のソフト化問題などについて述べる。また、地方交付税以外の地方譲与税(金)や国庫補助金、及び日本とは違う韓国の地方教育費特別会計における財政調整制度についても説明を行う。

第4節では、韓国地方財政の調整がどのように行われたかを評価するため地方財政調整制度に関するモデルを展開する。この第4節のモデルに基づいて、第5節では韓国の広域地域を対象に移転財源による地域間の財政均等化効果について調べる。また、地方歳出

³現在の広域市が道から分離したのは、釜山市が1963年、大邱市と仁川市が1981年、光州市が1987年、大田市が1988年、蔚山市が1997年である。Moon(1999, p. 46)。広域市となる前には「直轄市」と言った。

⁴韓国の全国住民登録人口である。行政自治部(2003)『地方税概要』。一方、東京都の人口が日本の全人口のおよそ10%であるのに対して、ソウル特別市の人口は1,021万人で全人口の21%を占める(2003. 1. 1)。

と関連変数との相関関係を取り上げ、モデルによる結果を裏付ける。分析の結果、韓国の地方財政歳出が地方税や所得水準とはその対応関係が成り立たないこと、すなわち、地方税の原則と言える応益原理が実現されていないことを示し、今後韓国地方財政における応益原理の実現が重要な課題であることを指摘する。

最後に第 6 節では、本稿での分析と改革議論などを参照に、日本との比較の視点も取り入れながら韓国地方財政調整制度の課題について取り上げる。

・ 地方歳入の推移と政府間財政関係の図示

1. 地方歳入の推移

地方財政制度について議論する前に、まず韓国の地方歳入について、行政自治部が発行する『地方財政年鑑』のデータに基づいて、地方歳入項目が時系列にどのように推移しているかを調べる。地方歳入の構成項目としては、地方税、税外収入、中央政府からの移転財源、及び地方債に区別する。表 1 は、一般会計に地方公企業特別会計とその他特別会計を含む地方財政会計の歳入に関する最近の推移をまとめたものである（地方教育財政特別会計は除く）。

表 1 韓国地方財政の歳入推移

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
合計 % (兆ウォン)	100 (63.1)	100 (69.6)	100 (69.1)	100 (73.1)	100 (77.2)	100 (94.0)
地方税	27.6	26.6	24.7	25.4	26.4	28.3
税外収入	43.8	44.5	42.5	40.7	40.9	38.3
移転財源	22.2	22.2	26.0	26.7	28.6	29.9
地方交付税	10.3	10.1	10.5	9.5	10.9	13.1
地方譲与金	4.7	4.1	4.2	4.0	4.8	4.9
補助金	7.8	8.0	11.3	13.2	12.8	11.9
地方債	6.4	6.5	6.7	7.2	4.2	3.4

注：表の数値は、地方公企業特別会計、その他特別会計の歳入を対象として計算したものであり、地方教育財政は含まれていない。

出所：行政自治部（1997-2002）『地方財政年鑑』。

韓国の地方財政歳入の各項目が地方財政歳入に占める割合を見ると、表 1 の地方財政（一般会計+地方公企業特別会計+その他特別会計）の歳入の場合、2001 年度地方税は 28.3%、税外収入は 38.3%、中央政府からの移転財源は 29.9%、そして地方債収入は 3.4%となっている⁵。この構成からすると、韓国は税外収入の割合が最も高くなっているが、税外

⁵一方、2001 年度一般会計のみを対象として見ると、地方税は 37.2%、税外収入は 25.6%、中央政府から

収入の中には、臨時的税外収入の項目として実際の税外収入とは言いにくい繰越金や純歳計余剰金が多く含まれていることに注意を要する。ここで純歳計余剰金とは、地方財政収入額の推計額（歳入の予算額）と実際の収入額との差額を意味する。

なぜ韓国の税外収入において毎年多額の繰越金や余剰金が発生する仕組みとなっているだろうか。その主な理由としては、第一に国(中央政府)からの移転財源が年度中や年度末近くに自治体へ移転されるため当該年度の未使用額が多いこと、第二に継続事業費の繰越額が多いこと、第三に当初計上した歳入推計額と実際額との差による余剰金（これが純歳計余剰金となる）が多いことが挙げられる。便宜上、繰越金と純歳計余剰金の合計を総繰越金と呼ぶことにすると⁶、たとえば道の場合、一般会計において税外収入に占める総繰越金の割合は 80.4%（2001 年）にのぼる⁷。

安鐘錫(1997)の研究では、韓国の税外収入の項目を IMF 分類基準に沿って再分類し、実質的な税外収入の規模を計算している。それによると、地方歳入に占める実質的な税外収入の割合は 10.9%（1995 年の数値）であるという。安鐘錫(1997)においても、毎年多額に発生する純歳計余剰金と繰越金を、税外収入の規模を大きく見せかける最も重要な原因と指摘している。ここでは、税外収入を対象とした詳しい再分類による調整は行わないが、臨時的な（形式的な）税外収入に含まれる項目のうち、最も規模の大きい純歳計余剰金と繰越金、すなわち、総繰越金を調整した後の税外収入（純税外収入）の割合の計算を行った。計算結果によると、総繰越金の調整後の割合は 9.2%に過ぎない⁸。この 9.2%という数値は、2001 年度日本の普通会計を対象として自治体平均の歳出構成項目を計算したとき、税外収入の割合 16.4%よりも低い数値である⁹。

このように韓国では、繰越金や純歳計余剰金が税外収入に多く含まれる結果、地方歳入に占める税外収入の規模は実質の税外収入（利用料や手数料など）の規模よりも大幅に膨らむことになるのである¹⁰。この繰越金や余剰金は単年度ではなく毎年多額が発生しており、それが次年度の臨時的税外収入の項目となる仕組みである。したがって、税外収入と

の移転財源は 35.8%、そして地方債収入は 1.1%である。参考に、日本の総務省が発刊する『地方財政白書』（平成 15 年度版）に基づいて、普通会計を対象として自治体平均の歳出構成項目を計算すると、2001 年度地方税は 35.5%、税外収入は 16.4%、中央政府からの移転財源は 36.3%、そして地方債収入は 11.8%である。

⁶ 『地方財政年鑑』における繰越金の項目は、国庫補助金使用残額、市道費補助金使用残額、及び前年度繰越金からなる。韓国の『地方財政年鑑』を調べると、1998 年までは税外収入の繰越金に、純歳計余剰金、補助金使用残額、前年度繰越事業費を含めていた。この分類を 1999 年からは純歳計余剰金を独立した項目に分類し、繰越金項目には国庫補助金使用残額、市道費補助金使用残額、及び前年度繰越事業費に分けて掲載している。

⁷ 行政自治部（2002）『地方財政年鑑』より計算した数値である。

⁸ ちなみに 2000 年の純税外収入が歳入に占める割合は 11.0%である。

⁹ 日本の場合、『平成 15 年度版地方財政白書』（2001 年度決算値）の地方歳入項目のうち、韓国の税外収入に相当する項目は、分担金・負担金、使用料・手数料、財産収入、寄付金、繰入金、及び繰越金である。2001 年度これらの項目が普通会計歳入に占める割合を求めると 16.4%である。日本では普通会計において繰越金の割合は 2.5%に過ぎない。

¹⁰ このような繰越金や余剰金の存在が、韓国における歳入と歳出との規模格差を生じさせる最も重要な要因である。例えば 2001 年地方政府の歳入は 94.0 兆ウォン、歳出規模は 67.5 兆ウォンであり、歳入と歳出との差額は 26.5 兆ウォンにのぼる。後述の図 1 を参照されたい。

いっても、実際には税外収入の中に、税外収入以外の移転収入などが含まれることになる。この点からすると、韓国の地方歳入において最も重要な歳入項目は、中央政府からの移転財源といえよう。

韓国の全自治体を対象とした時系列の歳入構成を見ると、地方税への依存度はむしろ下がっている。表1の地方財政歳入に占める地方税の割合は、1996年27.6%から、1997年末に起きた経済（金融）危機の影響もあって1998年には24.7%に下がっており、回復の軌道に乗った2000年には26.4%に上昇する。これに対し、地方財政歳入に占める移転収入の割合は、1996年22.2%から1998年26.0%、2001年29.9%までに上昇する。特に、地方財政歳入に占める補助金の割合が1996年7.8%から1998年11.3%に急に上昇する。これらの推移より、韓国の地方税が安定的ではないことと、経済（金融）危機による地方財政の不安定性を国の移転財源（補助金）を用いて対応してきたことが言えよう。また、2000年に交付率が引上げられたこと（内国税の13.27%→15%）も、移転財源への依存度を高くした要因となっている。

一方、日本と比べ、韓国の地方歳入における地方債への依存度は低い。例えば、2001年度地方歳入における韓国の地方債の依存度は3.4%である。総務省(2003)『地方財政白書』に基づくと、日本の自治体平均の地方債依存度は11.8%である。このように、日本とは異なり、韓国では地方債があまり問題となっていないことがわかる。また、表1に見るように、時系列に見ても地方財政歳入に占める地方債の割合は、1996年6.4%、2000年4.2%である。表1には載っていないが、一般会計歳入に占める地方債の割合は1997年1.7%、2000年1.4%に過ぎない。この数値より韓国の地方債の発行は、一般会計よりも主に特別会計において行われていることがわかる¹¹。

2. 政府間財政関係の図示

韓国では関税や目的税を除く国税を内国税と言い、この内国税の15%が地方交付税の財源となる。また、国税目的税の全額または一部が地方譲与税の財源となる。日本は韓国に比べ国税において所得課税の割合が高いが、韓国は日本に比べ付加価値税などの消費課税の割合や目的税の割合が高い。韓国の財政経済部（日本の財務省に相当）刊行の『租税概要』（2002）によると、2001年国税総額に占める割合は、所得税が19.5%、法人税が17.7%、付加価値税が27.0%であり、この3税の割合が64.2%を占める。これに対し、2001年度日本の国税総額に占める割合を見ると、所得税が35.6%、法人税が20.5%、消費税が19.5%をこの3税の割合が75.6%を占める。このような国税の構成からすると、日本よりも消費税率の割合が高い韓国の方が、地方交付税の安定性が高いと言える。韓国の交通税・農漁村特別税・教育税という3つの目的税が国税総額に占める割合は17.5%にのぼる¹²。

¹¹しかし、1997年末に起きた経済（金融）危機のため、一般会計においても地方債の発行が行われ、1998年地方債の割合は、4.0%まで増加する。その後、韓国経済は回復へと向かい、地方債の依存度も再び低くなった。韓国の地方債の現状に関する説明については、鞠重鎬(2000)を参照されたい。

¹²交通税とは、道路及び都市鉄道など社会間接資本の拡充に必要な財源を確保するために、10年間の時限

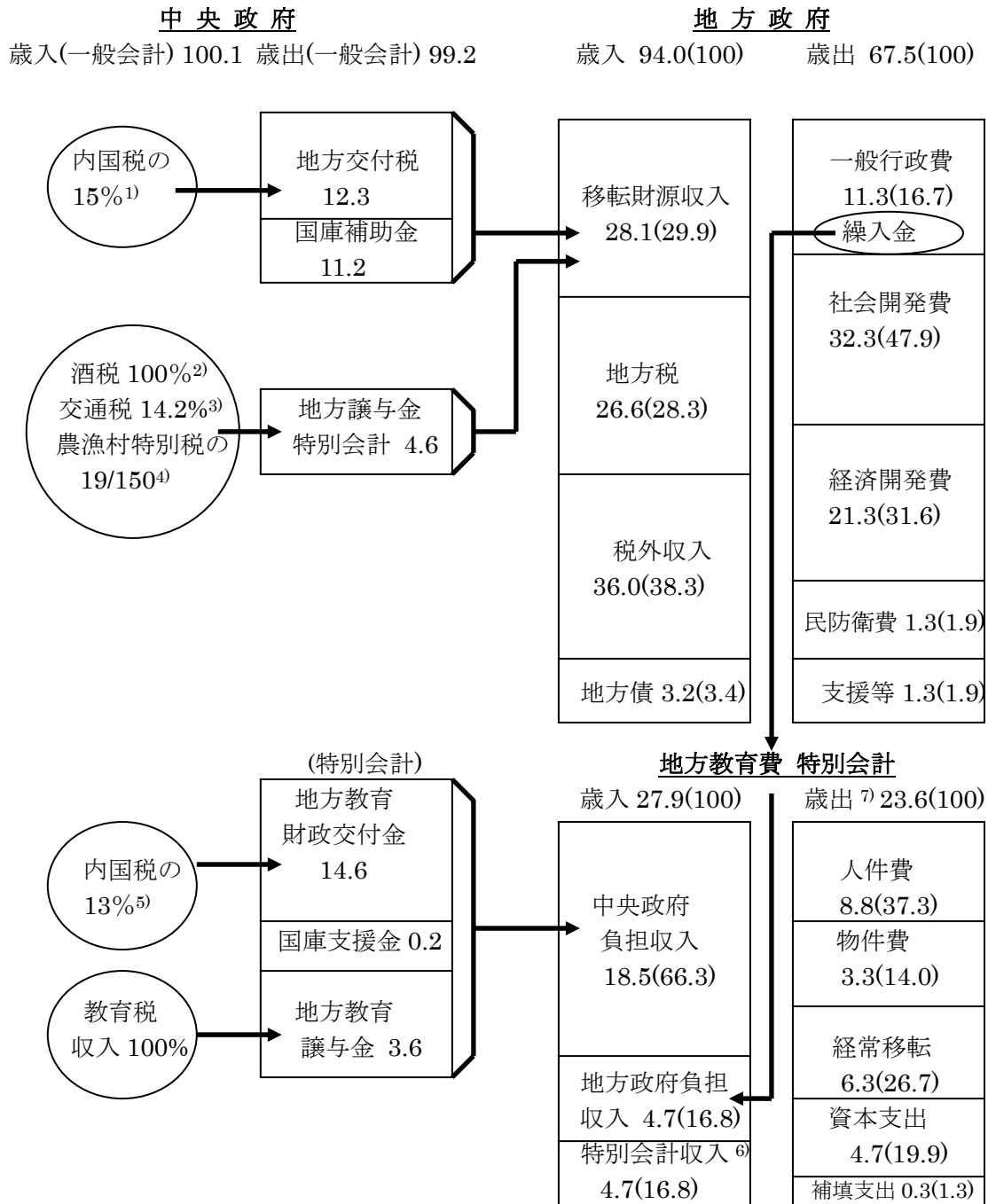
韓国の地方財政会計は、一般会計、公企業特別会計、及びその他特別会計からなる。この分類は日本において、一般政府に含まれる地方政府会計が普通会計、事業会計、及びその他に分類されることと同じ脈である¹³。日本では、地方教育財政が普通会計に組み込まれ、地方財政と地方教育財政が一元的に運営される。これに対して韓国の地方教育財政は、地方教育以外の地方財政(これを「一般地方財政」と呼ぶことにする)とは独立して地方教育費特別会計として運営される二元的な構造となっている。地方教育財政は教育的資源部(簡単に教育部:日本の文部科学省に相当)が主務官庁となっており、広域自治団体の教育委員会が、一般地方行政機構とは分離した形で財政を含む全ての機能を担当している。地方教育財政とは違って、韓国の一般地方財政は、行政自治部の所管となっている。その結果、一般地方財政会計と地方教育費特別会計の内訳は別々にまとめられているのが現状である。韓国の国(中央政府)と地方との財政関係の特徴を取り入れ、図示したのが図1である。

(1994-2003)を設け、特別消費税の課税標準である揮発油と軽油を課税対象にして課する税である。農漁村特別税の課税標準は、租税減免額の20%、貯蓄減免額の20%、証券取引金額の0.15%、取得税額の10%、総合土地税額(500万円を超過分)の10~15%、レジャー税額の20%、特別消費税額の10%(ゴルフ場入場は30%)である。農漁村特別税の適用期間は1994.7.1から2004.6.30までの10年間である。財政経済部『租税概要』(2002)を参照。教育税の税収は地方教育譲与金の財源となる。教育税の課税標準や税率については後述する。参考に、日本の地方道路税や石油ガス税などの特定財源が国税総額に占める割合は3.4%である。

¹³しかし、両国の地方政府の会計別項目までが一致することではない。例えば、日本の一般政府に含まれる地方政府の事業会計には、公共下水道、国民健康保険、公益質屋、及び公立大学付属病院などが含まれるが、韓国の地方財政の公企業特別会計には、上水道、下水道、公営開発、地域開発基金、及び一部の地下鉄事業が含まれる。日本の場合、地方の公営企業会計としての事業会計は、一般政府ではなく公的企業に分類される。日本では、地方公営事業会計以外の地方公共団体の会計を「普通会計」というが、韓国では日本のような普通会計は導入されていない。

図1 韓国の中央(国)と地方の財政関係 (2001)

単位：兆ウォン (%)



注：1) 1999年度までは、内国税税額の13.27%であった。2) 2000年度までは、酒税の地方譲与比率は95%であった。3) 2001年9月1日より、電話税が付加価値税に統合されたことに伴い、地方譲与金の補填のため、交通税額の14.2%を譲与することになった(2001年は2.4%、2,606億ウォン)。4) 2002年度より23/150となった。5) 1999年度までは、内国税税額の11.8%であった。6) 特別会計収入とは、地方教育費特別会計負担収入を言い、これには、財産収入、入学金・授業料収入、使用料・手数料収入、繰越金、及び地方教育債が含まれる。7) 2000年度までは、教育行政費、教育事業費、学校費、施設費、予備費・その他、と分類しているが、2001年度よりその分類を小・中・高等学校別に細分類しているため、ここでは性質別分類を示した。

出所：行政自治部(2002)『地方財政年鑑』。
財政經濟部(2001,2002)『租税概要』。

・ 地方財政調整制度

1. 地方交付税

地方交付税は、地方自治体の基本需要に充てるために、その用途を特定せず、地方の一般財源にして中央政府から地方政府へ配分される移転プログラムである。地方交付税は、基本的な行政需要への財源保障と地域間の財政均等化の役割を担うのがその本来の目的である。韓国の地方交付税の財源は、1999年度まで、目的税や関税を除いた国税（すなわち、内国税）収入の13.27%であったが¹⁴、2000年度からは地方財政財源の拡充のために地方への交付率が内国税収入の15%に引き上げられた¹⁵。この15%の交付率は、金大中政権が公約とした交付率18%への引き上げの一環として実現されたものである。

日韓の交付税において大きく異なるのは、日本では交付税及び譲与税配布金特別会計として交付税と譲与税が共に特別会計として運営されているのに対し、韓国では地方譲与金のみが地方譲与金特別会計として運営されるということである。これは日本が韓国よりも交付税運営の透明性が保ちにくい仕組みであることを意味する。日本の交付税の入口ベースでは、一般会計からの受け入れは17.0兆円、財政融資資金・民間金融機関からの借入金で3.6兆円である。これらの合計額のうち、借入金への利払い費0.2兆円を除いた20.4兆円が出口ベースの移転財源として地方歳入に繰り入れられるが、地方財政歳入ではこの出口ベース以外の内訳は見えにくい構造である。それだけ日本の交付税は裁量による交付税の調整が可能となり、地方予算の事後的保障（ソフト化という）をもたらし、非効率を生じさせやすい構造といえる。これに対し、韓国の内国税の15%がそのまま地方政府の財源となっており、会計上からすると日本より地方税総額を操作することが難しい仕組みとなっている。

韓国の地方交付税の交付には、日本と同じく基準財政需要額と基準財政収入額との差額、すなわち財源不足額を基準にして、各地方公共団体に配分される。その配分を受ける地方公共団体は、広域市・道などの広域自治団体、市・郡などの基礎自治体である。地方交付税のうち、11分の10は普通交付税として配分されるが、11分の1は特別の目的のために特別交付税として使われる。特別交付税は、自治体の財政需要が足りないときや予期していなかった天災事変などが発生したときに交付される。これは、日本の地方交付税総

¹⁴また内国税のうち地方譲与税の財源となる酒税などの収入も交付税算出の対象から除外される。韓国とは異なり、日本の地方交付税は所得税と酒税の32%、法人税の35.8%、消費税の29.5%、タバコ税の25%がその財源である。このように日韓において交付税の財源調達の計算方法は異なるとはいえ、両国ともに国税収入が原資となっているのは共通である。

¹⁵韓国の地方交付税規模の決定においては、経済的な原則に基づいた決定というよりも「歳入中立性」に基づいて決定された経緯がある。例えば、1999年まで適用された交付率13.27%というのは、1982年地方交付税法の改定の際、1982年の交付税総額を内国税で割った12.88%と、内務部（現在の行政自治部）所管の国庫補助額の割合0.39%を合わせて算出した交付率である。全相京（2002, pp.276-277）。

額の 94%が普通交付税、残りの 6%が特別交付税として配分されることに対応している。

図 1 より簡単に計算できるように、2001 年度地方歳入に占める地方交付税額は、韓国は 13.1%である¹⁶。しかし、韓国の交付税額の場合、一般地方財政だけではなく、内国税の 13%をもって賄われる地方教育財政交付金もあることに注意を要する。

韓国の基準財政需要額 (standard fiscal needs: SFN_i) の計算過程について、式を用いて表すと以下の通りである。まず、基準財政需要額 (SFN_i) は、基礎需要額(basic demand: BD_i)と補正需要額(adjustment need: AD_i)からなる。

$$SFN_i = BD_i + AD_i$$

ここで、基礎需要額 BD_i は、

$$BD_i = \sum_j (m_j p_j c_j)$$

で計算される。上記の式の m_j 、 p_j 、及び c_j は、それぞれ測定項目の測定単位、単位費用、及び補正係数である。補正係数は、測定単位と単位費用の値が当該自治体の状況変動と特殊与件を適切に反映できない場合、その値を増減するために用いる係数である。

このように基準財政需要額の算出においては、基本的に各自自治体の事情を考え、標準的な財政需要を算出し、地域住民が政府支出からの不公平が生じないように工夫している。しかし、たとえ人口数や面積など客観的な測定単位を取り入れているとしても、補正係数や測定単位などの調整による任意性 (裁量) が働く。

以上の測定単位、単位費用、及び補正係数による基準財政需要額の計算の仕方は、基本的に日本の基準財政需要額の計算方法と同じである。それは韓国の地方交付税が日本のそれを参考に導入されたからである。両国の基準財政需要額の計算において異なるのは補正需要額についてである。補正需要額 AD_i は、例えば道の財政補填金 (道税徴収交付金) 需要を補正するために設けたものである¹⁷。

次に、基準財政収入額 (standard fiscal revenues: SFR_i) について説明する。基準財政収入額とは、各自自治体の収入を合理的に算定するため、臨時収入、依存収入、及び経営事業収益等を除外し、地方税収入額のみを基準に算定した収入額である。基準財政収入額の場合、基準財政需要額とは異なり、各地域の経済発展の度合いによってその収入額のバラツキが激しいのが現状である。基準財政収入額 (SFR_i) も、基準財政需要額と同様に基礎収入額(basic revenue: BR_i)と補正収入額(adjustment revenue: AR_i)からなる。

$$SFR_i = BR_i + AR_i = 0.8(LTE_i) + AR_i$$

この式からわかるように、基礎収入額 BR_i は広域や基礎自治団体を問わず普通税収入推計

¹⁶日本の場合には 2001 年度地方歳入に占める地方交付税額 (出口ベース) は 23.3%である。

¹⁷道税徴収交付金とは、基礎自治団体が広域自治団体の代わりに税金等を賦課・徴収し、広域自治団体に納入するとき、その委任処理の対価としてもらう収入である。道の道税徴収交付金需要額は、道税収入額の 24%である。この徴収交付金は財政補填の性格があったため、2000 年度より財政補填金制度に変更された。

額 LTE_i の 80% となっている¹⁸。日本の場合、2002 年度までは道府県は 80%、市町村は 75% であったが、2003 年度より道府県と市町村ともに 75% となった。

韓国の地方交付税には調整交付金という制度がある。地方交付税のほとんどが道の中にある市郡に配分されることとのバランスを考慮し、自治区を対象にして設置した制度である。調整交付金は、特別市・広域市別に、自治区間の財政不均衡を是正するために市税のうち、一部税目の収入を財源にして一定の基準に従って交付する制度で、正式には「自治区財源調整交付金制度」という。この調整交付金制度は、日本の東京都と特別区との財政調整に対応する制度と言える。調整交付金の財源は、特別市・広域市の市税収入のうち、取得税と登録税の合計に一定の調整交付金率を適応して算出した金額である。その交付率は、特別・広域市別に財政状況を勘案し市の条例として定めるため、特別・広域市別によって異なる¹⁹。

日本とは異なり、韓国では、交付税における入口・出口のベースで調整するような措置は取られていないし、表 1 に見るように地方債への依存度も小さいことからすると、日本のような交付金の危機的な状況ではないといえよう。しかし、韓国の交付税においても、上述した内容より類推できるように、補正係数の調整や調整交付金などを用いたコントロールできる側面があるため、地方予算のソフト化が起きている。さらに、最近交付税への要求は強くなっており、地方自治が始まってから、わずか 5 年も経たない 2000 年には交付率が引上げられたこと（内国税の 13.27%→15%）、2001 年に地方教育財政の交付率も引上げられたこと（内国税の 11.8%→13%）、現在も交付率の引上げへの要求が強いことからすると、今後地方予算のソフト化が懸念される。

2. 地方交付税以外の財政調整制度

1) 地方譲与税（金）

韓国の法律では、地方交付「税」法と地方譲与「金」法となっているので、本稿においても日本の譲与財源については地方譲与税、韓国の譲与財源については地方譲与「金」

¹⁸地方税収入額の算定方法は、「地方交付税法施行規則 別表 3」で各税目別に規定している。例えば、登録税は線形モデル「 $Y_t = a + bt$ 」（ Y_t は t 年度の地方税収）、免許税は「当該自治体の前年度免許税額×年平均増加率」などである。日本の場合も、例えば固定資産税（所得割・住民割）、固定資産税、自動車税などにおいて推計値を用いる。赤井・佐藤・山下(2003, p. 69)。韓国の補正収入額 AR_t は、基礎収入額の算定が合理的でないと判断される場合、当該年度目的税収入の 80% や地方税決算額精算分の 50% などを基準に算定する（地方交付税法施行規則の第 5 条の 2）。

¹⁹調整交付金以外に増額交付金もある。増額交付金は、国が地方交付税の法定交付率以外に国家予算とは別途に計上する交付金で、その交付基準は定まっていない。この増額交付金というのは、1972 年から 1982 年まで内国税収入の 17.6% であった法定交付率と、1982 年以降の法定交付率 13.27%（1999 年度まで）との差を補完するために設けた制度である。増額交付金は、道路関連公債償還、豪雨被害復旧、防犯経費、国庫補助事業の地方費軽減などに利用されるなど、特定財源の性格をもって運営されてきたため、一般財源という本来の地方交付税の趣旨を乱だす制度でもある。しかし、増額交付金が地方歳入に占める割合はわずかである。例えば、1999 年度は増額交付金が地方歳入に占める割合は 0.5% に過ぎない。行政自治部(2000)『地方財政年鑑』。

という用語を使うことにする²⁰。

日本の地方譲与税が一般財源として分類されるのに対し、韓国の地方譲与金は、地方の社会間接資本への投資事業を支援する目的で、地域の均衡開発とその財政補填を担うために行われる特定財源として分類される²¹。地方譲与金の財源は、特定税収の一定率を自動的に移転する財源分割方式となっている。図1にあるように、その財源の構成は交通税収入の14.2%、農漁村特別税の19/150、及び酒税収入の100%からなる。2001年度より酒税の地方譲与比率を95%から100%へ変更、2002年度より農漁村特別税の23/150となるなど、地方譲与金の改定が行われた²²。2001年韓国の地方譲与金の規模は4.6兆ウォンで、地方歳入の4.9%を占める。

地方譲与金制度が地方財政に及ぼした効果を分析した安鐘錫(1997b, p. 112)によると、韓国の地方譲与金制度は、地方に追加財源を配分するよりも既存の国庫補助金を代替した性格が強いという。またこの研究では、現行の地方譲与税の財源とその支出の用途との間に因果関係も見られないので、特定財源ではなく一般財源として配分すべきであると主張する。

2) 国庫補助金

ある自治体の公共サービスからの便益が、他の地域にまで及ぼす効果があるとするならば、すなわち地方公共サービスの外部性があるときには、中央政府が介入した形で公共財の拡大が望ましい。その手段として採択されているのが地方自治体への補助金であり、日韓ともに一般会計より地方団体への補助金として地方歳入に繰り入れられる²³。図1に見るように、2001年度韓国の国庫補助金は11.2兆ウォンで、地方歳入の11.9%を占める。

韓国で経済危機が起きた1990年代後半、国庫補助金をもって地方財源を保障したと言える。1990年代後半の一般地方財政歳入に占める地方交付税の割合は10%、地方譲与金の割合は4%として一定の水準を保っているのに対して、国庫補助金は1996年7.8%から経済危機直後である1999年13.2%に上昇している。

²⁰韓国の場合、地方譲与「税」にするか、地方譲与「金」にするかが拮抗している。韓国の財政経済部（日本の財務省に当たる）は、国の財源である国税の一部を地方に譲与する態度であるため、譲与「金」という用語を好む。これに対し、地方政府はこれらの財源が、国の財源ではなく地方の財源であるという立場より、交付「税」と譲与「税」という用語を好む。

²¹韓国の地方譲与金制度は、1990年韓国の税制発展審議会が、地方自治の本格的な実施に備え地方財政の拡充が必要であると判断し、日本の地方譲与税に類似した制度を建議したのがその始まりである。

²²日本の地方譲与税は、石油ガス税(1/2)、地方道路税(全額：揮発油が課税物件)、自動車重量税(1/4)、航空機燃料税(2/13)、及び特別トン税(全額)がその財源である(括弧内はその譲与率)。その額は地方歳入の0.7%である(2001年度)。

²³地方交付税、地方譲与金はそれが地方の一般会計の収入となるが、一般会計だけではなく公企業特別会計やその他の特別会計への補助も行われる。韓国の国庫補助金の会計別構成を見ると、一般会計が81.5%、公企業特別会計が1.8%、そしてその他特別会計が16.7%である。韓国の国庫補助金の支出条件についてより具体的に言うと、ア)自治体が中央政府のための行政機能を行うとき、イ)地方事業を促進する必要があるとき、ウ)国庫補助が必要であると判断されるとき、及びエ)中央政府にも便益をもたらす事業を自治体が遂行するとき、などである。

韓国の国庫補助金について分析した金正勲（2000、pp.109-110）によると、現行の国庫補助金の対象事業が機関委任事業であるか、団体委任事業あるいは固有事業であるかが明確でないため、今後その対象事業を分類する作業が求められるという。この研究によると、地域的で固有事務に移管するとともに統合補助金や包括補助金の導入を模索する必要があるという。

3) 地方教育財政における移転財源

日本とは違って、一般地方財政とは独立して運営する韓国の地方教育財政は、中央政府からの移転財源に大きく依存している。地方教育財政の財源移転システムの仕組みは、一般地方財政のそれに倣っている。財政調整制度の名前も、地方教育財政交付金、地方教育譲与金、及び国庫支援金である。図 1 に見るように、2001 年これら三つを合わせた規模は 18.5 兆ウォンで、地方教育費特別会計の 3 分の 2 (66.3%) を占めている。このように、韓国の移転財源を把握するには、一般地方財政以外に地方教育財政においても多額の財源移転が行われていることに注意する必要がある。

その財源構成を見ると、地方教育財政交付金は、内国税の 13% (2000 年までは 11.8%)、地方教育譲与金は、国税目的税の一つである教育税税収の全額がその財源となる。そして国庫支援金（教育補助金）は、中央政府と地方公共団体が利害関係を持つ事業を対象に、その用途を特定し支給する依存財源である。教育補助金が教育関連事業の補助金に限定されるのに対して、国庫補助金はその範囲が地方教育以外の様々な分野に及ぶ。

鞠重鎬(1998)は、韓国の地方教育財政が、教育サービスの過剰消費の恐れ、特定財源化によるモラル・ハザードの問題、一般地方財政との重複の問題など²⁴、非効率性があることを指摘している。また、非効率性を軽減するための方策として、地方教育財政と一般地方財政との統合方策が出されているが（例、鞠重鎬（1998）や安・朴（1996））、既得権化した教育関連団体と教育部の権限強化と絡み合って改革が進まないのが現状である。

・ 財政調整制度に関するモデル

前節では韓国の地方財政調整制度に関する仕組みやその改革課題などについて説明した。以下では、地方財政調整制度と地域均等化に係わる地域経済政策に注目する。政府間財政調整においては、自治体の財政権限は非常に制限されているのが現状である。各地域の財政決定権が制限されているだけに、自治体における経済政策は、主に中央政府によって左右されている。このような状況の下で、政府はその財政調整をどのように行っているかという地域経済政策について調べる。まず、本節では財政調整制度に関するモデルについて検討する。

²⁴例えば、教育及び文化という支出項目が存在しており、重複支出の問題がある。

政府間の移転支出の経済的効果に関して理論的なモデルとして、Mirrlees のモデルを応用し移転支出が所得水準の増加と所得不平等に及ぼす効果を示した Ihori (1999) の研究がある。この研究では、中央政府の社会厚生関数の限界効用が通減するならば、完全平等化をもたらすよう移転支出をコントロールすることが、社会厚生を最大にすることを理論的に示している。ここでは、基本的に Ihori (1999) のモデルを応用し、政府間の財政関係に注目するとともに、移転財源の調整と関連変数との相関関係について調べ、実際に日韓の地域経済政策がどのように行われているかの評価を試みる。

地域(あるいは自治体) i における代表個人の効用関数は、(1)式のように消費 C_i と地域公共財(あるいは政府支出) G_i の関数であり、この効用関数の限界効用は通減とする。

$$U_i = U(C_i, G_i) \quad U_{C_i} > 0, \quad U_{C_i C_i} < 0, \quad U_{G_i} > 0, \quad U_{G_i G_i} < 0 \quad (1)$$

効用関数が加法的に分離可能な(additively separable)効用関数であると仮定すると、(1)式の効用関数は以下のように書ける²⁵。

$$U_i = V(C_i) + W(G_i) \quad (2)$$

効用関数が加法的に分離可能であることは、民間の消費関数と地域公共財の需要関数が独立に定められることを意味する。これは、政府支出による経済政策の効果をより明確にするためである。まず、消費水準 C_i は可処分所得からなるので、

$$C_i = (1 - \tau_i) Y_i \quad (3)$$

と表すことができる。ここで、 τ_i は所得に対する税率であり、地域の課税ベースとしての所得 Y_i を想定している。また、各変数については、その単位を一人当りにして議論する。

一方、韓国の場合、地方税の税率や課税標準を定める地方税法の制定は、地方自治体ではなく中央政府(国会)である。すなわち、自治体が自主的に税率や課税標準を決めることはできないのが現状である²⁶。言い換えると、これは地域間の税率の差がないことを意味するので、 $\tau_i = \tau$ のように一定の平均税率として書くことができる。

一方、各自治体の歳出財源については、租税収入などの自主財源だけではなく、中央政府からの移転支出 S_i を用いてその財源を賄うとする。各地域(地方政府)の支出 G を式で表すと、

$$G_i = \tau Y_i + S_i \quad (4)$$

となる²⁷。

²⁵ たとえば、Dahlberg and Lindström(1998)は、代替弾力性が一定である

$$U(C, G) = \frac{C^{1-\gamma}}{1-\gamma} + \frac{G^{1-\theta}}{1-\theta}, \quad \gamma, \theta > 0$$

を設定して地方政府の支出パターンを分析している。

²⁶ 地方税の場合、法律ではほとんどの税目について、地方税法に定められた税率を基準に、地方自治体が定めることができる制限税率制度(韓国の弾力税率)が存在するが、実際に弾力税率の適用するには様々な限界があり、税収に及ぼす影響はわずかである。このような傾向は日本も概ね韓国と同じである。

²⁷ (4)式に公債(地方債) B による資金調達を考慮すると、 $G_t + r_t B_{t-1} = \tau_t Y_t + S_t + B_t - B_{t-1}$ となるであろう。ここでは、地方債は導入していない。地方債の効果を予算制約式に考慮しているモデルについては、例えば、

中央政府が自治体への移転支出を行う際には、地域の財政収入額だけではなく、その需要額も考慮しなければならない。ここで、地域間の再分配政策として、中央政府は、各地域間における一人当りの財政需要額を同じ水準に保つ政策を実施するとしよう。各地域の経済力の差によって収入額の差があるとしても、中央政府としては、各地域の人口や面積を考慮し、各地域の財政需要額を一定水準(例えば、各地域の支出の平均水準)に維持するよう移転支出を行うとする。各地域の財政収入額に基づいて、各地域への移転支出の規模を定めようとする。すなわち、中央政府は、各地域の財政収入額 τY_i を勘案して、各地域への移転支出額の調整を行う。各地域の財政需要額を J とすると、各地域への移転支出を表す式は、

$$S_i = J - \alpha_i \tau Y_i \quad (5)$$

と書ける。ここで、 α_i は中央政府が地域再分配政策を行うための調整係数である。要するに、中央政府は、(5)式に基づく移転支出の仕組みにしたがって地域間の再分配政策を行うことになる。

中央政府が地域間の再分配政策を実施する際には、 i 地域だけではなく、全ての地域の効用関数を考慮しなければならない。言い換えると、中央政府は、各地域の効用関数を考慮した社会厚生関数 Ω を最大化する²⁸。

$$\Omega = \Omega(U_1, U_2, \dots, U_n) \quad (6)$$

(6)式の社会厚生関数 Ω は、その限界効用は逓減する凹な(concave)関数であるとする。

ここで、中央政府が社会厚生関数(6)式を最大化するための予算制約あるいは財源調達について考えよう。日韓共に地方財政の財政は中央政府のそれよりも脆弱な状態にあり、自治体財政の脆弱性を補うために、中央政府は財政収入の一定の割合を、地方交付税など移転支出を用いて地方政府に交付している。この中央政府から地方政府への移転支出は、地域間の財源の再分配機能を果たすに重要な役割を担う。したがって、社会厚生関数(6)式を最大化するための中央政府の予算制約式は以下の通りである。

$$\sum_{i=1}^n S_i = \beta T \quad (7)$$

ここで、 T は中央政府の財政収入額であり、 n は地域(自治体)の数である。(7)式は、この収入額の一定の割合(β)を地方への移転支出で賄うことを表している。(5)式と(7)式の関係を用いると、

$$J = \tau(\bar{\alpha Y}) + (\beta T)/n \quad (8)$$

が導かれる。(8)式より、地方の収入額の平均(右辺第1項)と、一人当り中央政府からの移転支出額の平均との合計が、各地域住民への財政需要額となることがわかる。この財政需要額と自治体の支出額との関係について見てみよう。

Dahlberg and Lindström(1998)を参照。

²⁸ 凹な社会厚生関数としては、様々な形態を想定することができる。たとえば、ベンサム的な社会厚生関数、 $SW = \sum_{i=1}^n U_i$ もその典型的な例である。

中央政府は、社会厚生関数(5)式を最大化するために、各地域への財源調整をどう行えばよいであろうか。これは、最適な財源配分ルールとして、 α_i をどう定めばよいかの問題に帰着する。中央政府の最適な財源配分ルールを調べるために、(8)式を(5)式に代入すると、各地域の政府支出は、

$$G_i = \tau(\bar{\alpha}\bar{Y}) + (\beta T)/n + (1 - \alpha_i)\tau Y_i \quad (9)$$

となる。各地域における個人の効用関数((1)式)は逓減するので、社会厚生関数(6)式における限界効用も逓減する。限界効用が逓減する社会厚生関数を最大化にするためには、中央政府が各地域の政府支出が平等になるよう財源調整を行う必要がある。(9)式より、各地域の政府支出が平等にする財源調整のルール、すなわち最適な調整係数 α_i の値は、1でなければならない。

$$\alpha_i = 1 \quad (10)$$

この(10)式が最適な地域間再分配政策のルールとなる。もし中央政府が(10)式に従うとするならば(すなわち、 $\alpha_i = 1$ であることは)、 $\bar{\alpha} = 1$ を意味するので、最適な移転支出額は、(5)式と(8)式より、

$$S_i = \tau(\bar{Y} - Y_i) + (\beta T)/n \quad (11)$$

となる。(11)式からわかるように、中央政府からの最適な移転支出額は、地方の課税ベースの平均を基準に調整すべきであることを示している。すなわち、ある*i*地域の自主財源(τY_i)が、平均税収($\tau\bar{Y}$)より多い(少ない)地域であるならば、中央政府はその差額だけを中央政府の平均移転財源($\beta T/n$)から差し引いて(または、それに付け加えて)、その地域へ移転支出を行うことが社会厚生を最大化する再分配政策になることを意味する。

しかし、以上のような地域間の再分配政策を別の角度から言えば、*i*自治体は、自分の税収額が平均税収より多くても(少なくても)、その差額だけ中央政府が減額してしまう(増額してくれる)ことになる。したがって、自治体にとって自主的に財源を確保しよとするインセンティブが働き難い。もちろん、ある地域の税収額が平均税収額よりも少なく、その地域が徴税努力を怠けることによって平均税収額が少なくなると、中央政府から補填してもらえらる移転支出額に影響を及ぼすことになる。しかし、各自治体が、移転支出による自分以外の自治体への効果までを考慮するとは言いがたい。要するに、中央政府が完全平等化を達成するために調整係数の仕組みを $\alpha_i = 1$ に維持することは、自治体の自主財源の確保努力を怠ける方向に向かわせるかもしれない。以下では、実際の財源調整の程度、すなわち α_i の値を計算し、地域経済政策について議論する。

・ 財政調整と地域均等化効果

1. 移転財源の地方均等化効果

上述のモデルによると、中央政府が地方自治体への移転支出(地方交付税)を用いて、そ

の調整係数の値を 1 にする政策が地域間における最適な再分配政策であった。ここでは、実際のデータを用いて α_i の値を計算し、果たして日韓の地域経済政策が地域間の再分配と係わって、どのように行われているかについて調べる。すなわち、移転支出による地域経済政策について、実際の移転支出の調整（配分）係数を算出し、それに基づいて地域再分配政策への評価を行う。

まず、地域間の再分配政策について検討しよう。韓国の移転支出は、実際には非常に複雑な仕組みとなっている。第 3 節で述べた地方交付税の仕組みからわかるように、移転支出（地方交付税交付額）を調整するには、基準財政需要額か基準財政収入額かを調整する必要がある²⁹。ここで問題となるのは、これらの需要額と収入額の政策組合せは無数に存在することである。このような状況では、一定の基準に沿った地域経済政策の評価は不可能である。

地方交付税は、地域間の不公平が生じないようにするためのねらいがある。ここでは移転支出のこのような属性を考慮し、中央政府としては各地域への一人あたりの基準財政需要額を保とうとすることがその目的であるとする。これは、中央政府が各地域の人口や面積などを勘案し各地域ごとの政府支出に対して公平に配分する工夫が図られていることを考えるともっともらしいであろう。その反面、基準財政収入額の場合、経済発展や産業構造等の差によって、各地域ごとに異なるであろうから、中央政府はこの収入額に沿って各地域への移転支出を調整するとしよう。このような単純化に基づいて、以下では、実際のデータを用いて移転支出の基準財政収入額の調整係数の算出を試みる³⁰。調整係数 α_i を求めるには、(4)式と(5)式より、

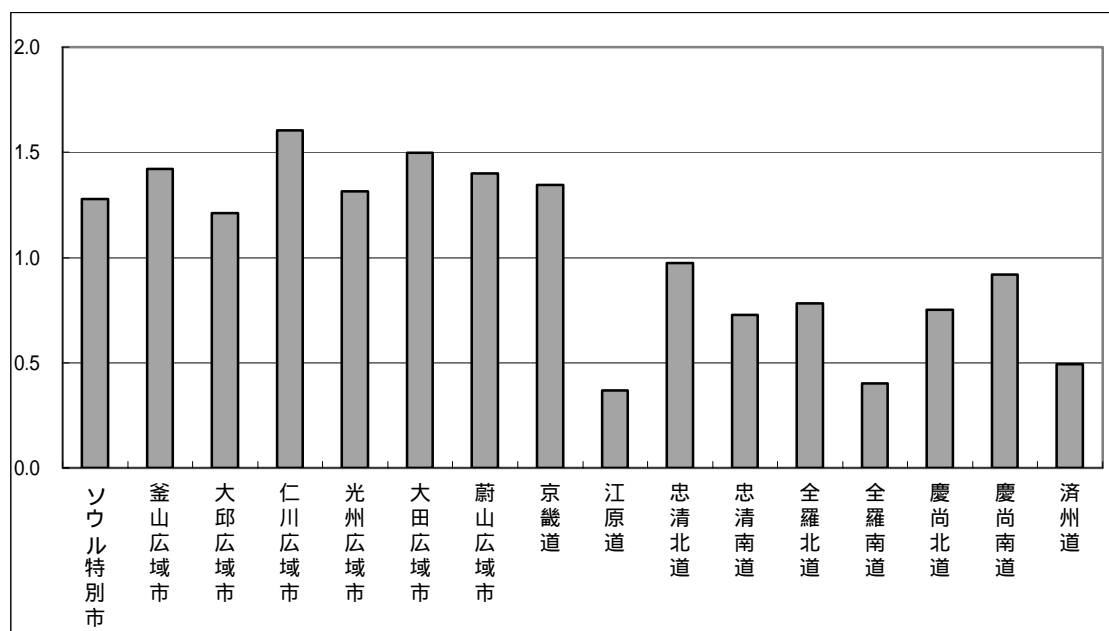
$$\alpha_i = 1 + (J - G_i) / (\tau Y_i) \quad (12)$$

と書き直して、計算することができる。ここで、中央政府の予算制約式を考慮して導いた(8)式より、 $J = \bar{G}$ （各地域の政府支出の平均額）となる。この(12)式に沿って、2000 年度実際のデータを用いて調整係数を計算した結果が図 2 に示されている。その具体的な数値は表 2 に掲載してある。

²⁹ より具体的な分析を行うためには、全ての自治体を対象に、基準財政需要額における基礎需要額と補正需要額、基準財政収入額における基礎収入額と補正収入額を検討しなければならない。たとえば、第 3 節で述べたように、基礎需要額においては、測定項目、単位費用、補正係数、補正需要額について、基礎収入額においては、基準年度課税額、地方税収の予測変化率、徴収率について検討する必要があるが、ここではその作業は行わない。

³⁰ あるいは、基準財政需要額を一定に設定する場合には、直ちに移転支出額が決まるので、これは移転支出の調整係数ともいえる。

図2 移転財源の地域均等化効果（ α の値）：韓国



出所：行政自治部(2001)『地方財政年鑑』。

韓国統計庁のホームページ、<http://www.nso.go.kr/>。

表2 韓国の移転財源の地域均等化効果（ α の値）

広域自治体	α	広域自治体	α
ソウル特別市	1.277	京畿道	1.346
		江原道	0.369
釜山広域市	1.422	忠清北道	0.975
大邱広域市	1.211	忠清南道	0.726
仁川広域市	1.604	全羅北道	0.781
光州広域市	1.316	全羅南道	0.401
大田広域市	1.496	慶尚北道	0.752
蔚山広域市	1.399	慶尚南道	0.920
		済州道	0.494

出所：行政自治部(2001)『地方財政年鑑』。

韓国統計庁のホームページ、<http://www.nso.go.kr/>。

(12)式よりわかるように、 α_i と G_i は負の関係にある。すなわち、移転支出の調整係数 α_i の値が高い(低い)ほど、一人当たり政府支出が低く(高く)なる³¹。また、 α_i の値が高いと

³¹ この関係は、(9)式を見るとより明らかである。

いうことは、(5)式からわかるように、当該地域への一人当りの移転支出額が少ないことを意味する。 α_i の計算結果と絡んで、地域間の再分配政策も評価できる。まず、図2や表2の結果からわかるように、 $\alpha_i=1$ となっていないことから、韓国の地域間の再分配政策は、完全平等のための地域間の再分配政策ではなかったと評価できよう。

次に、 α_i の値の計算結果を用いて、韓国における地域間の再分配政策がどのように行われているかを評価する。韓国の場合、図2または表2を見ると、特別・広域市の α_i の値は1より大きくなっているのに対して、京畿道以外の道地域の α_i 値は1より小さくなっていることがわかる。これは、産業化が進んだ特別市・広域市から、産業化があまり進んでいない道地域へ財源移転が行われたことを意味する。表2の α_i の値を見ると、道のうち京畿道だけが特別・広域市並に高くなっている。その理由は、京畿道地域がソウル特別市と仁川広域市を囲む道であり、他の道に比べ産業化が進んだ地域であるからである。

一方、ソウル特別市の α_i の値は1.277であり、他の広域市に比べ若干小さいとはいえ、地域間の財源移転へ寄与している。ソウル特別市の場合、他の地域に比べ一人当りの地方税額が飛びぬけて大きい。2000年韓国の一人当りの平均地方税負担が37万5千ウォンであるのに対し、ソウル特別市の一人当りの地方税額は58万8千円であり、その額が平均より非常に大きい。その反面、(12)式より、当該地域の歳出規模が小さいと、 α_i の値は大きくなる関係にある。ソウル特別市の場合には東京都とは違って、一人当りの地方歳出が平均地方歳出額に比べ小さいことがその原因である。2000年一人当りの平均地方歳出は100万3千ウォンであるのに対し、ソウル特別市の一人当りの地方歳出は65万5千ウォンであり、平均よりその額が小さい。

2. 関連変数との相関関係

以下では地方歳出と関連変数との相関関係を用いて、韓国の地域経済政策に関する議論を補足する。表3は関連変数との相関係数を計算したものである。

表3 関連変数との相関関係

	一人当り 一般会計歳出	一人当り 移転財源	一人当り 地方税額	一人当り 所得(GRDP)	α
一人当り一般会計歳出	1.000				
一人当り移転財源	0.966	1.000			
一人当り地方税額	-0.474	-0.652	1.000		
一人当り所得(GRDP)	-0.006	-0.031	0.172	1.000	
α	-0.969	-0.959	0.402	0.074	1.000

出所：行政自治部(2001)『地方財政年鑑』。

韓国統計庁のホームページ、<http://www.nso.go.kr/>。

相関関係を示すのは、今まで議論した内容について、変数間の対応関係を確かめる意味がある。まず、(5)式からわかるように、移転支出の調整係数 α が高くなると、移転支出が低くなることを意味する。すなわち、 α は移転支出と負の相関関係を持つことになる。当然のことながら、移転支出は地方の立場からすると移転財源収入となる。表3より、 α と移転財源との相関係数を見ると、その値は-0.959であり、負の相関関係が強く現れている。次に、移転財源が多いとそれだけ地方の歳出も増える。すなわち、移転財源は地方歳出と正の相関関係があるので³²、 α と地方歳出とは負の相関関係を持つことになる。表3より、 α と一般会計歳出との相関係数を見ると、その値は-0.969であり、負の相関関係が強く現れている。ちなみに地方税の場合、その収入が多いとそれだけ地方歳出が増えるが、一方では移転財源が減るため、 α とは強い相関関係にはならない。表3よりその相関係数は-0.474であり、相関関係が強いことが確認できる。

また、表3ではこれらの変数以外に、地方税や地方所得もその関連変数に含めて計算している。また地方税と地域所得との関係は地方税体系がどうなっているかによって違ってくると考えられる。韓国の地方税は、取得税や登録税という取引資産課税が中心であるため、地方税と地方所得はあまり相関関係が現われないだろうと予想できる。表3より韓国の地方税と地方所得（GRDP）との相関係数が0.074であり、ほとんど相関関係が現われないことが確認できる。このように、韓国の地方財政歳出が地方税や所得水準とはその対応関係が成り立たず、地方税と歳出との相関関係が現れないことは、地方税の原則と言える応益原理が実現されていないことを意味する。すなわち、今後韓国地方財政において応益原理をどのように実現するかが重要な課題であることを示唆する。

³²表3より、移転財源と一般会計歳出との相関係数を見ると、その値は0.966であり、正の相関関係が強く現れることが確認できる。

・おわりに

ここでは、第5節までの分析や改革議論を参照に、日本との比較の視点も取り入れながら韓国地方財政制度の課題や改革への示唆について述べる。

日韓の地方交付税は、基準財政需要額と基準財政収入額との差額によって地方交付税額を交付している。基準財政需要額が[測定単位×単位費用×補正係数]という公式によって決まることや基準財政収入額が[基準税率（韓国は80%、日本は75%）×課税標準]という公式によって決まることは同じである。以下では、日韓の交付税において、その会計上の運営の面並びに財政不足額計算の仕方の面からその相違点や韓国地方交付税の課題について述べる。

まず、両国の地方交付税会計上の運営が違うことがあげられる。日本では交付税及び譲与税配布金特別会計として交付税と譲与税が共に特別会計として運営されるのに対し、韓国では地方譲与金のみが地方譲与金特別会計として運営される。地方交付税は当該自治体に直接配分される。これは日本が韓国よりも交付税運営の透明性が保ちにくい構造であることを意味する。

第3節で述べたように、例えば、2002年度日本の交付税の入口ベースでは、一般会計からの受け入れは17.0兆円、財政融資資金・民間金融機関からの借入金が3.6兆円である。これらの合計額のうち、借入金への利払い費0.2兆円を除いた20.4兆円が出口ベースの移転財源として地方歳入に繰り入れられるが、地方財政歳入ではこの出口ベース以外の内訳は見えにくい構造である。それだけ日本の交付税は政府の裁量による交付税の調整が可能であり、それが地方予算のソフト化をもたらし、非効率を生じさせやすい構造といえる。これに対し、韓国の内国税の15%がそのまま地方政府の財源となっており、会計上からすると、日本に比べ韓国が地方税総額を操作することが難しい仕組みである。

日本の場合、実際の交付税額を決定する際、交付必要額と交付可能額との差、すなわち財源不足額を埋め合わせる地方財政対策（一般会計からの特別加算、交付税特別会計における借り入れ、地方債発行）が取られている。赤井・佐藤・山下(2003, pp.57-69)は、日本の交付税の実態が、交付税額算定のフォーミュラは「客観的」ではなく（総務省の恣意性がある）、さらに一般補助金ではない（地方自治体の誘引を歪めている）状態にあり、交付税はマクロ的な総額およびミクロ的な地域間配分の両方において裁量的であるという。マクロ的な総額決定における裁量としては、地方財政対策を組むときと、地方財政計画における給与関係経費、一般行政経費、投資的経費を決めるときをあげている。ミクロ的な地域間配分における裁量とは、行政項目や単位費用、補正係数や特別交付税、および地方債の償還費用の調整において裁量が働くことを言う。このような措置が取られているため、地方予算は事後的にソフト化し、非効率が生じるというのが赤井・佐藤・山下(2003)の主張といえる。

韓国では、交付税における入口・出口ベースで調整するような措置は取られていない

し、表1に見るように地方債への依存度も小さい。このことからすると、韓国の場合、日本のような交付金の危機的な状況ではないと言うよう。しかし、韓国の交付税においても、補正係数の調整や調整交付金などを用いてコントロールできる側面があるため、地方予算のソフト化が起こっている。また、最近交付税への増額要求も強くなっている。地方自治が始まってからわずか5年も経たない2000年には交付率が引上げられたこと（内国税の13.27%→15%）、2001年に地方教育財政の交付率も引上げられたこと（内国税の11.8%→13%）、現在も交付率の引上げへの要求が強いことからすると、マクロの面からも地方予算のソフト化が懸念される。

第5節の分析からわかるように、韓国の地方交付税は地方財政の水平的な調整にはその一定の役割を果たしてきたと評価できる。その反面、最近の地方税の改革努力よりは、交付税の引上げ要求が強い動きからしても、地方財政のモラル・ハザードが生じていると言えよう。今後、地方交付税の役割はナショナル・ミニマム（必要最小限の公共サービスの構築）に限定し、それ以上の公共サービスについては住民の責任を伴う地方税の構築によって整えることが求められる。

次に、地方交付税の交付基準となる財源不足額の計算の仕方について、基準財政需要額と基準財政収入額に分けて述べよう。第1に、基準財政需要額の場合、両国ともに行政サービスを提供するために必要な財政需要を行政項目ごとに、経常的経費と投資的経費に区分して算定した合計額とすることは同じである。韓国が日本と異なると言えるのは、地方公務員定員縮減や経常経費節減などの評価項目を設け、一定の算定基準に基づいて、基準財政需要額に反映している努力評価制度（インセンティブ制度）にある。韓国では最近自治体の財政努力を反映するためのインセンティブ措置が増えている。その考え方は、当該自治体の標準レベルと実際レベルとの差を基準財政需要額に反映する制度である。たとえば、評価項目として、地方公務員定員縮減があり、基準財政需要額に反映する評価基準は、 $[(\text{当該自治体の標準定員} - \text{当該自治体の地方公務員定員}) \times \text{人件費単位費用}]$ となっている。

要するに、当該自治体が標準レベルの経費（ \bar{e} ）よりも実際のレベルの経費（ e_i ）を削減すると（すなわち、 $\bar{e} - e_i > 0$ となると）、その差額だけ基準財政需要額が大きくなり、交付税額が増加する仕組みである。しかし、韓国の場合、地方政府が任意に調整できる公務員数が³³、測定単位として用いられているため、公務員の数が多いとむしろ基準財政需要額が増えるケースが起こり得る。すなわち、基準財政需要額算定の任意性が働いている。金正勲（1999）では、その任意性を防ぐために、公務員数など地方政府が裁量に調整できる変数ではなく、人口数、面積、世帯数などを基準財政需要額の算定式（回帰式）に適用するべきであると主張する。

³³公務員数が公務員数以外にも、地方政府が任意に調整できる^{トンリ}統里（基礎自治団体である市・郡・自治区に設置されている行政単位（邑・面・洞）の下にある小規模の行政区分単位）数が測定単位として用いられている

第 2 に、基準財政収入額とは、各自治体の収入を合理的に算定するため、臨時収入、依存収入、及び経営事業収益等を除外し、地方税収入額のみを基準に算定した収入額である。基準財政収入額の場合、基準財政需要額とは異なり、各地域の経済状況の度合いによってその収入額のバラツキが激しい。基準財政収入額（基礎収入額）は、[基準税率×課税標準]によって計算される。韓国の基準税率は、法定（標準）税率×0.8 である。基準財政収入額は広域や基礎自治団体を問わず、税収の実績ではなく普通税収入推計額の 80% となっている。日本では都道府県と市町村を問わず普通税収入推計額の 75% によって計算される。日本では 2003 年より都道府県の基準税率が 80% から 75% に引き下げられた。韓国では日本とは反対に基準税率を高くし³⁴（例えば、80%→85%）、地方交付税を財政衡平化交付金としての役割に制限すべきであるという議論も行われている（金正勲（1999））。

基準財政収入額の計算においても、韓国では、最近地方税徴収実績や住民税個人均等割などの評価項目を設け、一定の算定基準に基づいて、基準財政需要額に反映している努力評価制度（収入インセンティブ制度）を用いている。この点が日本と異なると言えるが、現在のところ収入インセンティブが基準財政収入額に占める割合は平均 1.67% に過ぎない³⁵。その考え方は、基準財政需要額のそれとは逆である。すわわち、標準レベルと実際レベルとの差を基準財政収入額に反映する際、標準レベル（ \bar{e} ）より実際のレベル（ e_i ）を大きくすると（すなわち、 $\bar{e} - e_i < 0$ となると）、その差額だけ基準財政収入額が小さくなり、交付税額が増加する仕組みである。崔・鄭(2002, p. 138)では、普通交付税額が自治政府の徴税努力の変化に影響を受けない収入インセンティブの適用率を考案する必要があるという³⁶。

参考文献

- 安鐘錫(1997a)『地方税外収入の現状と政策示唆点』韓国租税研究院 {韓国語}。
安鐘錫(1997b)『地方譲与金が地方財政に及ぼした効果分析』韓国租税研究院 {韓国語}。
安鐘錫・朴釘洙（1996）『教育財政の構造と財源拡充方案』韓国租税研究院 {韓国語}。
加藤治彦編(2002)『図説日本の財政』東洋経済新報社。
韓国銀行(各年度)『経済統計年報』。
鞠重鎬(1998)『地方財政と教育財政の統合方策』韓国租税研究院 {韓国語}。
鞠重鎬(2000)「韓国の地方債制度について」『地方債月報』第 249 号（4 月）地方債協会、pp.34-41。
鞠重鎬(2001)「広域自治団体と基礎自治団体における地方税の日韓比較」韓国地方財政学会 学術大会招請 発表論文、9 月 14 日。

³⁴ この際、地方税の制限税率（韓国の弾力税率）の適用による実際の税収増加は基準財政収入額には含まれない。

³⁵ 崔・鄭(2002, p. 134)。彼らのもとの資料は、行政自治部（2001）『地方交付税算定内訳』による。

³⁶ 税収増大努力によって基準財政収入額が増加し、交付税が減ってしまうと、税収努力へのインセンティブ制度の意味がなくなる。

- 鞠重鎬(2002)「地方公共サービスの需要関数と地方税原則に基づいた新しい地方税体系の構築」『財政研究』韓国租税研究院、第8巻 第2号、pp.21-52 {韓国語}。
- 金サンホン・裴ビョンドル (2001)「特別交付税に関する実証的研究」『2001 年度韓国行政学会秋季学術大会論文集』 pp.731-742 {韓国語}。
- 金正勲 (1999)『地方交付税の構造分析及び改善方策』韓国租税研究院 {韓国語}。
- 金正勲 (2000)『国庫補助金の改編方策』韓国租税研究院 {韓国語}。
- 金相京(2002)『現代地方財政論』博英社 {韓国語}。
- 行政自治部(各年度)『地方財政年鑑』。
- 行政自治部 (2002)『地方交付税・地方譲与金関連法令集』。
- 国税庁(各年度)『国税統計年報』。
- 財政經濟部(各年度)『租税概要』。
- 財務省(大蔵省) (各年度)『財政金融統計月報』 (租税特集)。
- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治(2003)『地方交付税の経済学』有斐閣。
- 総務省 (自治省) 編(各年度)『地方財政白書』大蔵省印刷局。
- 地方交付税制度研究会編『地方交付税のあらまし』。
- 地方財務協会(2001)『地方財政統計年報』。
- 池田篤彦編(2001)『図説日本の税制』財経詳報社。
- 内閣府経済社会総合研究所編 (2002)『県民経済計算年報』平成14年度版。
- 李基白(1982)『韓国史新論』一潮閣 {韓国語}。
- 崔炳虎・鄭鐘弼(2002)「普通交付税における収収努力及び財政衡平化に関する基準税率と収入インセンティブ制度の効果」『公共経済』第7巻 第2号、韓国財政・公共経済学会、pp.105-142 {韓国語}。
- 稲垣光隆編(2002)『図説日本の税制』財経詳報社。
- 韓国統計庁ホーム・ページ, <http://www.nso.go.kr/>。
- <http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/>(県民経済計算確報)。
- Dahlberg, Matz and Tomas Lindström (1998), “Are Local Governments Governed by Forward Looking Decision Makers?” *Journal of Urban Economics* 44, 254-271.
- Ihori, Toshihiro(1999), “An Economic Analysis of Public Transfers,” *The Japanese Economic Review* 50-1, 44-60.
- Kook, Joong-Ho (2000), “Intergovernmental Fiscal Relationship and Transfers in Korea,” *Hitotsubashi Journal of Economics* 41, No.2 (Dec), 137-151.
- Kook, Joong-Ho (2003), “Intergovernmental Transfers and Regional Equalization in South Korea,” *The Journal of Econometric Study of Northeast Asia*, Vol.4 No. 2, pp.99-110.
- Moon, Chang-Soo (1999), eds. *Local Government in Korea*, Korea Local Authorities for International Relations.

On the Intergovernmental Fiscal Relations in the ROK (Summary)

Joong-Ho Kook

Associate Professor

Faculty of Economics and Business Administration

Yokohama City University

This paper provides an overview of the intergovernmental fiscal relations, or the local public finance adjustment system, in the ROK, using a model of this system to examine public finance adjustment and the regional equalization effect. The local public finance adjustment system secures funding for local authorities and aims that regions are allocated an standard level of public finance. According to our analysis, the local public finance adjustment system has helped to promote regional equalization to a certain extent, but at the same time, it should be noted that this results in a moral hazard in local public finance. The structure and content of this paper is as follows:

Section 1 provides a simple explanation of the structure of local authorities and the electoral system for local councils and the heads of local authorities. In June 1995, direct elections for regional councils and the heads of regional authorities, and for district councils and the heads of district authorities, thereby introducing citizen autonomy into the electoral system, but the fiscal foundations for local government have yet to be put in place. The question of how local taxation and inter-governmental fiscal adjustment systems will be put in place remains an outstanding issue.

After discussing the revenue of local governments, we illustrate inter-governmental fiscal relationships in Section 2. This is because we believed that we could gain a more systematic understanding of the mechanisms involved in the local public finance adjustment system and local government revenue by examining changes in the latter. Statistics published in the ROK indicate that local non-tax revenue accounts for the largest share of revenue, but it should be noted that this is not actually the case in practice. The reason for this is the fact that the system enables surplus money from the previous fiscal year to be carried over into the following one. The result demonstrates that real non-tax revenue (service charges and usage fees) after adjustment for the total carried-over surplus accounts for just 9.2% (as of 2001) of local government revenue and that reliance on income from transfers has been on the increase of late.

Section 3 describes aspects of the inter-governmental transfer system, including the mechanism used for tax allocations to local government, administrative characteristics of the figures for standard fiscal needs and standard fiscal revenue and problems relating to

the softening of local government budgets. In addition, we explain local government transfers other than tax allocations to local government, government subsidies and the ROK's fiscal adjustment system with regard to the special account for local education, which differs from that in Japan.

Section 4 sets forth a model of the local public finance adjustment system in order to evaluate how adjustments in the ROK's local government finance are carried out. Based on this model, Section 5 examines the inter-regional fiscal equalization effect arising from funds transferred to regional authorities in the ROK. In addition, we discuss the correlation between annual expenditure by local government and relative variables and corroborate the results obtained from the model. Our analysis reveals that there is no correspondence between annual expenditure by local government and regional taxation or income levels: in other words, the benefit principle, which can be described as the principle underlying regional taxation, is not being put into practice. In addition, we assert that putting this principle into practice is an important task for the future in the field of local government finance in the ROK.

Finally, in Section 6, we look at challenges facing the local public finance adjustment system in the ROK, with reference to the analysis and innovative discussion presented in this paper, while also drawing comparisons with Japan. Focusing on local tax allocations in Japan and the ROK, we discuss differences and similarities in terms of the management of accounting procedures and methods of calculating local public finance.