

日韓における移転財源の役割とソフトな予算制約

(韓国経済システム研究シリーズ No.11)

横浜市立大学 国際総合科学部
鞠 重鎬

2007年3月

環日本海経済研究所
(ERINA)

日韓における移転財源の役割とソフトな予算制約*
(The Role of Intergovernmental Transfers and Soft Budget Problem
in Japan and Korea)

鞠 重鎬 (クック ジョング)

横浜市立大学 国際総合科学部 準教授

カリフォルニア大学バークレー校 客員研究員

Kook, Joong-Ho

Associate Professor, Division of Economics and Business Administration,

Yokohama City University and

Visiting Scholar of University of California at Berkeley

< 目次 >

1. 始めに
2. 地方交付税の比較
3. 日韓の地方税負担の地域間格差
4. 移転財源が地域間格差に及ぼす効果
5. 韓国の自主財源の実態
6. 終わりに：ソフトな予算制約の問題

< 要約 >

本稿では、日韓の地方財政を対象に、両国の歳入上の特徴的な差、地方交付税などの移転財源が地域間格差に及ぼす効果、及び両国の地方財政の運営方式から生じるソフトな予算制約の問題などを取り上げる。論文の構成に従い、その要旨についてより具体的に言う以下通りである。

第1節では問題の提起とともに、最近の地方財政に関する国内外の議論を紹介する。第2節では地方交付税を中心に財政移転制度を比較する。特に、両国の地方交付税における財源構成の差、交付税の会計上の運営方式の差、日本には実施されていない韓国交付税のインセンティブ制度について簡単に触れる。

* 2007年1月27日早稲田大学で開かれたERINA研究会の参加者のご厚意とコメントに感謝の意を表したい。本稿から生じうる誤謬は筆者に帰する。

第3節では地方税の地域間格差を取り上げ、両国地方税体系と絡んでその比較を行う。その具体的な内容として、広域自治体（都道府県）と基礎自治体（市町村）に分け、日韓地方税の特徴的な相違点を指摘した後、両国地方税の地域間格差について議論する。ここでは、韓国の基礎自治体において、基幹税が確立されていないという問題点を強調する。第4節では第3節の地方税の地域間格差に関する議論を踏まえ、移転財源が地域間格差に及ぼす効果について取り扱う。その効果の中でも、韓国では地方交付税がむしろ地域間格差を大きくする反面、日本の場合には地方交付税が地域間格差を小さくすることを示す。これは、日本の地方税と地方交付税との負の関係にあるが、韓国ではそのような負の関係が現れないことを意味する。また、このような結果が、両国における地方税体系の違いによって生じることを、変動係数などの指標を用いて説明する。

第5節では、まず、日本の普通会計の歳入構成と、それに対応する韓国の一般会計の歳入構成を比較し、韓国が日本よりも地方債への依存度は非常に低いが、税外収入の割合は非常に高いことを指摘する。しかし、韓国の税外収入の場合、手数料や使用料などの本来の税外収入と言える項目の割合は非常に低い反面、税外収入とは言いがたい繰越金（Carry-over：その内のほとんどが元々は移転財源）という項目が大部分を占めることを明らかにする。つまり、税外収入といっても実際には移転財源が、繰越金という姿として税外収入の大半を占めるのが、韓国の税外収入の実態であることを示す。

最後の第6節は、両国のソフトな予算制約の問題に関する言及である。まず、その議論として韓国に比べ地方債への依存度が高く、地方の財源不足額を埋め合わせる地方財政対策が取られている、という日本のソフトな予算制約の問題を紹介する。次に、日本とは違って、韓国の場合、地方債収入への依存度は非常に低いとしても、繰越金の仕組みを用いた形でのソフトな予算制約の問題が起きていると指摘する。

本稿の意義として特に以下の二つの点があげられよう。一つは、日韓の地方税制と絡んで、地域間格差に及ぼす移転財源の役割を明らかにしたことである。もう一つは、韓国の税外収入の実態を明らかにするとともに、その税外収入に含まれる繰越金に係わって、韓国におけるソフトな予算制約が、日本とは違う形として生じていることを指摘したことである。具体的には、繰越金の一定部分を操作することによる地方支出増大、という地方政府の事前的な行動に対し、中央政府が事後的に補助金（または地方交付税）を増加させ補ってきたことを、韓国のソフトな予算制約の問題として特徴づけた点である。

1. 始めに

日本と韓国の地方財政を一見すると、両国の共通点が多く見られる。例えば、基準財政需要額と基準財政収入額との差額に基づいて地方交付税を配分するなど、その共通点は多い。しかし一方、韓国では地方教育財政とそれ以外の一般地方財政とを別会計に分離し二元的に運営している点などで、地方財政の運営方式が日本とは異なる。それに加え、地方税体系、税外収入や地方債の構成においては、両国は類似点よりもむしろ相違点が多い。本稿では、日韓の地方財政を対象に、両国の歳入上の特徴的な差、地方交付税などの移転財源が地域間格差に及ぼす効果、及び両国の地方財政の運営方式から生じるソフトな予算制約の問題などを取り上げ、両国の共通点と相違点について調べる。

Oates(2005)は、分権化定理 (decentralization theorem) や Tiebout の足による投票などの概念を用いた伝統的な地方財政理論を第一世代理論 (a first generation theory)、情報経済学や産業組織論などの応用ミクロ経済学の概念を用いた地方財政理論を第二世代理論 (a second generation theory) と位置づけ、最近の地方財政理論をまとめている。また政府間財政関係に係わる議論では、国と地方との情報の非対称性を用いた分析も注目されている。例えば、Huber and Runkel(2006)は、地方政府が非効率をもたらす次善の状況 (the second best optimum) において、定額補助金よりも包括補助金とした方が望ましいことを示している。彼らの議論に基づくと、最近日本で議論されている三位一体改革において、単に特定補助金を一般補助金に代えた方がよいという結論には至らない。移転財源をどのような配分するかは、移転財源の特性、ある事業の効果・外部性の問題や情報の非対称性の存在などを勘案し決めるべきであろう。

赤井・佐藤・山下(2003)に述べてあるように、地方の財政責任を伴わない財源移転による地域経済政策は、限界が大きい。なぜなら、その財源に対する費用意識が希薄であるからである。Goodspeed(2002)も地方政府への事後的な支援 (bailouts) が、地方の規律弛緩を容認した状態での予算配分を行う政策、つまりソフトな予算制約 (soft budget constraint) をもたらすと指摘する。Goodspeed(2002)は、このようなソフトな予算制約が地方の借入れに伴う機会費用を下げ、地方の支出が増加しがちであるが、一方ではその借入れの一部は、租税負担の増加を通じて地方が支払わなければならない、という理論モデルを提供している。

後述するように、韓国の歳入の構成を見ると、日本に比べ地方債収入への依存度は非

常に低い。しかも韓国政府の公式発表の統計を見ると、地方税と税外収入という自主財源が歳入に占める割合が非常に高く現れる。本稿では、特に韓国税外収入の割合が見せかけであることを指摘し、韓国の場合においても、税外収入と移転財源との運営方式に絡んで、ソフトな予算制約の問題が起こっていることを指摘する。

本稿の構成は以下の通りである。第2節では地方交付税を中心に財政移転制度を比較する。第3節では地方税の地域間格差を取り上げその比較を行い、第4節で移転財源が地域間格差に及ぼす効果について調べる。第5節では、韓国自主財源の実態について税外収入を中心に議論する。最後の第6節は、両国のソフトな予算制約の問題に関する言及である。

2. 地方交付税の比較

政府間財政調整の代表的な制度である地方交付税について簡単に比較しよう¹。日本の地方交付税の場合、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。日本とは異なり、韓国の地方交付税の財源は、1999年まで、目的税や関税を除いた国税（これを内国税という）収入の13.27%であったが、2000年からはその交付率が内国税収入の15%に引き上げられ、さらにその後2005年より19.13%、2006年より19.24%に引き上げられた²。このように、日韓において地方交付税の財源調達の方法が異なるとはいえ、両国ともに国税収入が地方交付税の原資となるのは共通である³。

日韓の地方交付税において大きく異なるのは、地方交付税会計上の運用についてである。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。これに対し、韓国の地方交付税は内国税の19.24%（2006年より）が、自治体へ直接配分される。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

¹地方交付税、地方譲与税（金）、国庫補助金などの政府間財政移転制度を始め、地方財政の全般の日韓比較については、鞠（2004b）を参照されたい。

²15%への交付率の引き上げは、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一部実現されたものであり、その後の交付率の引き上げは、2005年の地方譲与金の廃止と国家均衡発展特別会計の創設に伴った要因も大きい。

³韓国の地方交付税には調整交付金制度（正式には「自治区財源調整交付金制度」）があるが、これは日本の東京都と特別区との財政調整制度に対応する。一方、韓国の交付税の場合、一般地方財政だけでなく、国税（目的税と関税を除く）の19.4%（2005年より）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。この地方教育財政交付金は教育のための特定補助金的な性格が強い。

16.5兆円、財政融資資金・民間金融機関からの借入金が50.8兆円である(2005年度)⁴。これらの合計額のうち、借入金の償還49.2兆円を除いた18.0兆円が出口ベースの移転財源として歳入に繰入れられる。このような日本の交付税の仕組みは、交付税の出口ベース以外の内訳が見えにくい構造とも言えよう。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、地方予算のソフト化をもたらし、財政規律が確立しにくい(その結果、非効率を生じさせやすい)構造と言える。これに対し、韓国内国税の19.24%がそのまま地方政府の財源となっているという会計上からすると、日本に比べ交付税配分額を操作することが難しい仕組みである。これは日本が韓国よりも交付税運営の透明性を保ちにくい構造であることを示唆する。

一方、日韓ともに、自治体*i*への地方交付税(S_i)の交付は、基準財政需要額(FN_i)と基準財政収入額(FR_i)との差額、つまり財源不足額を基準にして配分される。すなわち、

$$S_i = FN_i - FR_i \quad (1)$$

によって交付されるという交付税配分の考え方は共通である。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算定した合計額とすることも同じである。両国の基準財政需要額は基本的に以下の計算式によって算出される。

$$FN_i = \sum_j (m_j p_j c_j) \quad (2)$$

(2)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基準財政需要額算定への任意性(裁量)が働くことも共通である。

韓国では日本とは異なり、基準財政需要額と基準財政収入額の算定において、インセンティブ制度がある程度働いている。例えば、地方公務員定員縮減や経常経費節減などの評価項目に基づいて、基準財政需要額に反映するという努力評価制度(インセンティブ制度)を設けている。より具体的な例を挙げると、ある自治体が地方公務員定員縮減を行っ

⁴木下康司編(2005)『平成17年度 図説日本の財政』東洋経済新報社。

た場合、基準財政需要額に反映する評価基準は、[(当該自治体の標準定員 - 当該自治体の地方公務員定員) × 人件費単位費用]となる⁵。つまり、当該自治体が標準レベルの経費よりも実際のレベルの経費を削減すると、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⁶。

韓国の基準財政収入額は、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。その反面、日本の基準財政収入額は、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。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。基準財政収入額の計算においても、韓国では、地方税徴収実績や住民税個人均等割などの評価項目に基づき、基準財政需要額に反映する収入インセンティブ制度が設けられている⁷。その考え方は、基準財政需要額のそれとは逆である。すわち、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、標準レベルよりも実際のレベルを大きくすると、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。しかし、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⁸。

3 . 日韓の地方税負担の地域間格差

韓国の地方自治体には、日本の都道府県に相当する自治体（広域自治団体）として「特別市(ソウル)」、 「広域市」(6 団体) 及び「道」(9 団体)という合計 16 団体があり、市町村に相当する自治体（基礎自治団体）として、「自治区」(特別市や広域市の中に位置

⁵基準財政需要額と基準財政収入額に反映される自治体の努力評価項目及び算定基準については、地方交付税法施行規則（別表 -3 の 2）に規定している。基準財政需要額に反映される自治体の努力評価項目は、地方公務員定員縮減、非正規職公務員縮減、経常経費節減、上水道料金現実化、邑・面・洞統合誘導、そして地方庁舎管理適正化である。行政自治部（2002）『地方交付税・地方譲与金関連法令集』の地方交付税法施行規則の別表 -3 の 2（p.60）。

⁶金正勲（1999）では、基準財政需要額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。

⁷基準財政収入額に反映される自治体の努力評価項目は、地方税徴収率、住民税の個人均等割引上、課税現実化、弾力税率（日本の制限税率）手数料現実化、税滞納率縮小、地方税税源発掘である。行政自治部（2002）『地方交付税・地方譲与金関連法令集』の地方交付税法施行規則の別表 -3 の 2（p.60）。

⁸崔・鄭(2002, p.134)による計算結果である。彼らのもとの資料は、行政自治部（2001）『地方交付税算定内訳』である。崔・鄭(2002)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。

し、計 69 団体)、「市・郡」(道の中に位置し、市 74・郡 89 団体⁹)という合計 232 団体がある。表 1 は、両国の都道府県(広域自治体)レベルにおける一人当たり地方税額の地域間格差に関する主要指標を計算し、その推移を示したものである。

表 1 日韓地方税の地域間格差 (2004)

	日本地方税の地域間格差			韓国地方税の地域間格差		
	合計	都道府県	市町村	合計	広域自治体	基礎自治体
平均(円,ウオン)	264,357	128,533	135,824	696,377	496,468	199,910
変動係数	0.1897	0.3046	0.1648	0.2020	0.3497	0.5146
首都 ⁷ /平均(倍)	1.76	2.71	0.86	1.36	1.67	0.59
最大地域(円,ウオン)	465,665	348,198	180,152	945,420	826,700	314,027
(MAX)	東京	東京	愛知	ソウル	ソウル	京畿
最小地域(円,ウオン)	151,902	69,687	82,215	416,010	164,561	57,842
(MIN)	沖縄	沖縄	沖縄	全北	全南	クァンジュ 光州
MAX/MIN(倍)	3.07	5.00	2.19	2.27	5.02	5.43

注：*韓国はソウル特別市を、日本は東京都を指す。ちなみに、2004 年 1 円はおよそ 10 ウオンである。(出所) 行政自治部(2005)『地方財政年鑑』と、地方財務協会(2006)『地方財政統計年報』より作成。

表 1 より、日韓の地方税の地域間格差において幾つかの相違点が指摘できる¹⁰。まず、広域自治体(都道府県)と基礎自治体(市町村)に分け、地方税の地域間格差を見ると、日韓におけるその地域間格差は格段に異なる点である。韓国の場合、広域自治体の地方税の変動係数は 0.3497、基礎自治体のそれは 0.5146 で、地方税合計の変動係数(0.2020)よりも大きい。その理由は、特別市・広域市は地域間の格差の激しい取引資産課税である取得・登録税という広域自治団体税が中心で、道は地域間の格差が小さいタバコ消費税などの基礎自治団体(市郡)税が中心であるからである。

日本の場合には、韓国よりも道府県税と市町村税の区別がはっきりしているため、韓国の計算結果とは異なる。都道府県の地方税の変動係数は 0.3046 で、地方税合計の変動係数(0.1897)よりも大きい、基礎自治体のそれは 0.1648 で、地方税合計よりも小さ

⁹一部の広域市にも郡がある。例えば、釜山(1)、大邱(1)、仁川(2)である。括弧の中は郡の数である。

¹⁰ Ter-Minassian(1997)は望ましい地方税の原則として、税収の安定性、地域間の普遍性、課税ベースの固定性、財政責任をあげている。石(2001)は、地方税として望ましいのは、その税収が地域間における変動が小さく、時系列的に安定したものをあげている。税収の地域間格差に加え、税収の伸張性や安定性がなどによる日韓の地方税比較については、鞠(2004a)を参照されたい。

い。その理由は、日本の都道府県（広域自治団体）の場合、景気変動に敏感に反応する住民税（都道府県民税）や法人所得に課税する法人事業税という地方所得課税の割合が高いのに対し、市町村の場合には、税収が安定的である固定資産税が基幹税としての役割を担っているからである¹¹。

次に、一人当たり地方税負担の最大地域は両国ともに首都であるが、ソウル特別市の地方税負担額と平均地方税負担との格差（2004年 1.36倍）よりも、東京の地方税負担額と平均地方税負担との格差（1.76倍）が大きいということである。その格差の原因も、両国の地方税体系の違いによるものであるが、それに加え、東京都の一人当たりの所得額（GRDP）が他の地域に比べ高いことと関連している。東京の一人当たりの所得額は、他の地域よりも2倍近く高くなっている¹²。所得額の差が高いということは、所得課税は所得額に弾力的に反応するため、それだけ地方税の地域間格差も大きくなるのである。それに対し、ソウルは一人当たりの所得額（GRDP）が平均を若干上回る水準であり¹³、しかも韓国の地方税体系は、日本の地方税体系に比べ所得課税の割合も低いため、地方税の所得弾力性が低い¹⁴。地方税の最大負担地域と最小の負担地域との格差（MAX/MIN）を見ても韓国よりも日本の方がその格差が大きい。例えば、表1に見るように、韓国の[MAX/MIN]の値は、2.27倍であるのに対し、日本のそれは3.07倍である¹⁵。

4. 移転財源が地域間格差に及ぼす効果

以下では、移転財源が地域間格差に及ぼす効果を調べるため、地方税に移転財源を加えたときの日韓両国の地域間格差について調べる。表2及び3は、両国の一人当たり[地方税+移転財源]地域間格差に関する主要指標の推移を表したものである。

¹¹日本の地方税収に占める住民税の割合は35.3%（道府県民税12.3%、市町村民税23.0%）であるが、韓国は13.3%である（2001年度）。総務省（2003）『地方財政白書』。行政自治部（2002）『地方財政年鑑』。また、韓国では日本のような法人事業税が実施されていない。

¹²内閣府経済社会総合研究所の「県民経済計算確報」（<http://www.esri.go.jp/>）に基づいて計算すると、東京の一人当たりGRDPは、2001年度平均の1.97倍の水準である。

¹³韓国の統計庁（<http://www.nso.go.kr/>）の資料に基づいて計算すると、ソウルの一人当たりGRDPは、2001年度平均の1.12倍の水準である。

¹⁴鞠（2004a, p.95）によると、地方税負担のGRDPに対する弾力性は、韓国が0.982であるのに対し、日本が1.038である。これらは2000年の数値であるが、1990年代後半を対象にしてもその傾向にはほとんど変わらない。

¹⁵一方、表1に見るように、基礎自治体（市町村）において、地方税の最大負担地域を見ると、日本は愛知県、韓国は京畿道である。

表2 移転財源が地方財政の地域間格差に及ぼす効果：日本(2004)

	移転財源の地域間格差					
	地方 交付税	移転財源 合計*(TTr)	TTr +地方債	[地方税+ 交付税]	[地方税+移転 財源合計*](A)	A +地方債
平均(円)	182,592	310,437	408,514	446,949	574,794	672,871
変動係数	0.5345	0.4475	0.4233	0.1681	0.1956	0.2180
東京/平均(倍)	0.72	0.74	0.69	1.33	1.21	1.11
最大地域(円)	500,118	748,680	1,002,729	693,813	942,375	1,196,424
(MAX)	島根	島根	島根	島根	島根	島根
最小地域(円)	60,387	135,530	199,521	318,361	399,111	462,621
(MIN)	神奈川	神奈川	神奈川	埼玉	埼玉	埼玉
MAX/MIN(倍)	8.28	5.52	5.03	2.18	2.36	2.59

(注) 1. すべての値は一人当りにして計算したものである。

2. 移転財源の合計は、地方交付税、地方譲与金(2005年より廃止された)、および国庫補助金(支出金)の合計額である。

(出所)地方財務協会(2006)『地方財政統計年報』。

表3 移転財源が地方財政の地域間格差に及ぼす効果：韓国(2004)

	移転財源の地域間格差			
	地方交付税	移転財源合計*	[地方税+交付税]	[地方税+移転財源合計*]
平均(ウォン)	422,116	1,060,106	1,118,493	1,756,483
変動係数	0.8762	0.8510	0.2970	0.4818
ソウル/平均(倍)	0.51	0.36	1.04	0.76
最大地域(ウォン)	1,168,979	3,051,133	1,706,834	3,474,435
(MAX)	全羅南道	全羅南道	江原道	全羅南道
最小地域(ウォン)	168,393	381,628	743,670	1,138,700
(MIN)	仁川	ソウル	大邱	仁川
MAX/MIN(倍)	6.94	8.00	2.30	3.05

(注) 1. すべての値は一人当りにして計算したものである。

2. 移転財源の合計は、地方交付税、地方譲与税、および国庫補助金(支出金)の合計額であり、地方教育財政と関連する移転財源は考慮していない。

(出所) 行政自治部(2005)『地方財政年鑑』。

移転財源の地域間格差に及ぼす影響について述べる前に、移転財源の地域間格差について触れておく。表2と表3に見るように、地方交付税及び移転財源合計はともに、地方

税に比べ不平等度が高い。日本の地方税の変動係数が 0.1897 (表 1) であるのに対し、地方交付税と移転財源合計の変動係数は、それぞれ 0.5345 と 0.4475 である。また韓国の地方税の変動係数が 0.2020 (表 1) であるのに対し、地方交付税と移転財源合計の変動係数は、それぞれ 0.8762 と 0.8510 である。

日韓の移転財源効果について比較しよう。まず、指摘できるのは、韓国の場合表 3 に見るように、地方税に地方交付税を加えると地域間格差が大きくなることである。これは、韓国の移転財源がむしろ地域間格差を大きくすることを意味する。韓国の地方税のみの変動係数は 0.2020 (表 1) であるのに対し、表 3 を見ると、地方税に地方交付税と移転財源合計を加えると、その値はそれぞれ 0.2790 と 0.4818 に上昇し、むしろ移転財源が地域間格差を拡大することが確認できる。その理由は、韓国地方税の場合、自主財源としての地方税機能が脆弱であるため、地方交付税や移転財源合計の不平等な分布が地方財政に反映され現れるからである。

次に、日本の場合、地方税に地方交付税を加えると、韓国とは逆に地域間格差を小さくするが、移転財源合計を考慮すると、地方財政の地域間格差がむしろ大きくなる。日本の地方税のみの変動係数は 0.1897 (表 1) であるのに対し、表 2 に見るように、地方税に地方交付税を加えると、その値は 0.1681 に減少し、地方交付税が地域間格差を縮小することが確認できる。これに対し、地方税に移転財源合計を加えると、その値は 0.1956 に上昇し、むしろ移転財源が地域間格差を拡大する。即ち、日本の場合も移転財源全体 (合計) を考慮すると、財源移転による地域間格差を是正するに限定的となっていることを意味する。

第 3 に、上述したことと関連し、地方税に移転財源を加えると韓国の地域間格差が日本よりも格段に不平等になることである。既に述べたように、地方税のみの変動係数は韓国が 0.2020、日本が 0.1897 であり (表 1) 、それほど大きな差はない。しかし、表 2 と表 3 に見るように、[地方税+移転財源合計]の変動係数を見ると、韓国が 0.4818 (表 3) に大きく上昇するのに対し、日本のその値は 0.1956 (表 2) であり、日本が韓国よりも地域間格差が小さいことが確認できる。その理由は、韓国の場合、日本に比べ地方税が歳入の主な項目としての役割を果たしていないため、移転財源が歳入を左右しており、その移転財源が地域間格差を大きくする要因として働いているからである。

第 4 に、日本の場合、韓国とは異なり、地方税がある程度その役割を果たし、交付税が地域間格差を縮小させる役割を担っているということである。表 1 の地方税のみの変動

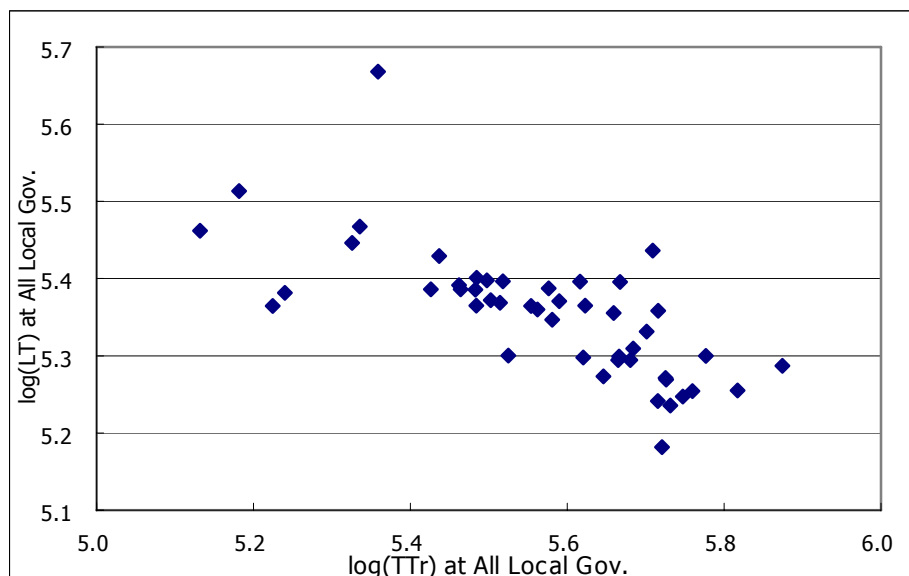
係数(0.1897)よりも、表2の[地方税+交付税]の変動係数(0.1681)が小さいことから、地域間格差に及ぼす交付税の役割が確認できよう。しかし、[地方税+移転財源合計(A)]の変動係数(0.1956)や[A+地方債]の変動係数(0.2180)は、むしろ地方税の変動係数よりも大きい。これは、地方債を含めた移転財源合計が、地域間格差をむしろ大きくすることを示唆する。

最後に、地方税に移転財源合計を加えると、両国ともに相対的に産業化が進んでいない地域が一人当たり[地方税+移転財源合計]額の規模が大きくなるということである。表3に見るように、韓国では産業化があまり進んでいない江原道カンウォンドや全羅南道チヨルラナムド地域が、一人当たり[地方税+移転財源]額の最も大きい地域(MAX)となっている。日本でも産業化が相対的に遅れている島根県が、その額の規模が最も大きい地域(MAX)となっている(表2)。また、表2と表3より、一人当たり[地方税+移転財源]の小さい地域(MIN)は、韓国は大邱広域市テグ、日本は神奈川県であり、産業化が進んでいる地域であることがわかる。これは、両国ともに産業化が進んだ地域より、それが進んでいない地域への移転が行われていること、すなわち移転財源が水平的財政移転機能を果たすことを意味する¹⁶。

以上の結果は、両国において移転財源と地方税との関係が日本と韓国において異なることを示唆する。図1と図2は、それぞれ日本と韓国において、地方税と移転財源との関係を表したものである。

¹⁶一方、両国の首都は、財政調整が行われると、一人当たり[地方税+移転財源合計]が大幅に減少する。財政調整前後の両国首都の平均値に対する倍率は、東京が1.76倍(表1)から1.21倍(表2)に、ソウルが1.36倍(表1)から0.76倍(表3)に減少している(表2と表3を見よ)。

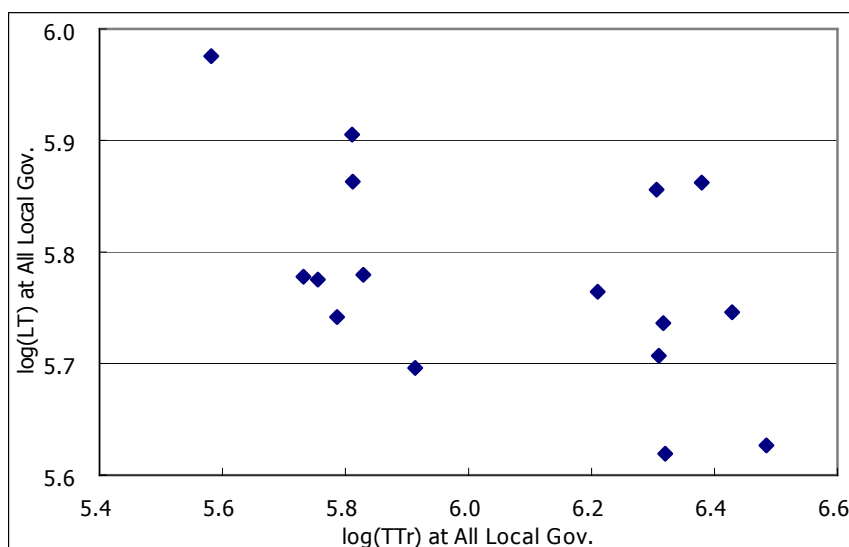
図1 日本における地方税と移転財源との関係（2004）



(注) 上記の図において、TTr は一人当りの移転財源合計を、LT は一人当りの地方税を表す。移転財源合計には、地方交付税、地方譲与金、及び国庫補助金が含まれる。

(出所) 地方財務協会(2006)『地方財政統計年報』、内閣府 (<http://www.esri.cao.go.jp/>) より作成。

図2 韓国における地方税と移転財源との関係（2004）



(注) 上記の図において、TTr は一人当りの移転財源合計を、LT は一人当りの地方税を表す。移転財源合計には、地方交付税、地方譲与税、及び国庫補助金が含まれる。

(出所) 行政自治部(2005)『地方財政年鑑』、韓国統計庁 (<http://www.nso.go.kr/>) より作成。

図1と図2を見ると、韓国と日本においては、地方税と移転財源との関係が非常に異なることが分かる。日本の場合、図1に見るように、地方税と移転財源との関係が相当の負（マイナス）の相関関係が現れている。これに対し、図2の韓国のケースを見ると、地方財政と移転財源との間に負の関係が現れていない。このような結果は、上述したように、日本の地方税が自主財源としての役割をある程度果たしているのに対し、韓国の地方税は自主財源としての役割を果たしておらず、移転財源が地域間格差を支配しているからである。

最後に、変数間の相関係数を計算し、地方税と移転財源との間にどの程度の相関があるかについて調べる。表4は当該変数間における相関関係を計算しまとめたものである。

表4 地方税と移転財源との相関関係

韓 国				日 本			
	log(LAT)	log(TTr)	log(LT)		log(LAT)	log(TTr)	log(LT)
log(LAT)	1			Log(LAT)	1		
log(TTr)	0.978	1		Log(TTr)	0.990	1	
log(LT)	-0.431	-0.512	1	Log(LT)	-0.698	-0.713	1

(注) LATは一人当りの地方交付税、TTrは一人当りの移転財源合計、LTは一人当りの地方税を表す。
(出所)行政自治部(2005)『地方財政年鑑』。韓国統計庁(<http://www.nso.go.kr/>)。

地方財務協會(2006)『地方財政統計年報』。

表4に見るように、両国ともに地方交付税(LAT)と移転財源合計(TTr)との間には強い相関を見せている。ところが、地方税(LT)とこれらの移転財源との関係は日本の方が韓国よりもはるかに高い相関関係を示している。韓国の場合、地方税と地方交付税との相関係数は -0.431、地方税と移転財源合計との相関係数は -0.512 であり、その相関が低いことが分かる。それに対し、日本の場合、地方税と地方交付税との相関係数は-0.698、地方税と移転財源合計との相関係数は-0.713 であり、韓国よりもその相関がはるかに高い。このような相関関係の結果は、上述の移転財源の効果と整合性がある。

5 . 韓国の自主財源の実態

日本の普通会計の歳入構成を見ると、地方税 36.8%、税外収入 8.1%、中央政府からの移転財源 38.1%、そして地方債収入 14.4%である（2005 年度）¹⁷。日本の普通会計に対応するのが、韓国地方財政における一般会計である。韓国の行政自治部の『地方財政年鑑』に基づいて一般会計の歳入構成を見ると、地方税 35.1%、税外収入 34.5%、中央政府からの移転財源 29.8%、及び地方債収入 0.6%である（2004 年度）¹⁸。このような歳入の構成からすると、日本は韓国に比べ地方債への依存度が格段に高く、韓国は税外収入の割合が非常に高いことになる。しかし、韓国の歳入構成については注意を要する。韓国の地方債への依存度が日本よりも低いことは確かであるが、韓国の税外収入の場合、手数料や使用料などの本来の税外収入と言える項目の割合は非常に低い反面、税外収入とは言いがたい繰越金（Carry-over：その内のほとんどが元々は移転財源）という項目が大部分を占めるのが現状である。

上記の韓国の歳入構成に関する統計は、韓国政府（行政自治部や統計庁など）が発表する公式発表統計である。韓国の地方財政統計に接する際、疑問に思われる二つの点が目に付くかも知れない。一つは、上述したように、歳入に占める税外収入の割合が高いことである。いま一つは、歳入と歳出の差が大きいことである。例えば、2004 年の歳入は 97.2 兆ウォンであるのに対し、歳出は 71.8 兆ウォンで、25.4 兆ウォンという歳出と歳入との差が生じている。なぜこのように歳入と歳出の差が大きく現れるであろうか。実は、税外収入の割合が高いことと歳入と歳出の差が大きく現れることは深く関連している。この点を調べるために、表 5 では、韓国地方財政の歳入と歳出やその差額、税外収入と税外収入の一項目として含まれている繰越金(Carry-over)を表している。

¹⁷木下康司編(2005)『平成 17 年度 図説日本の財政』東洋経済新報社。

¹⁸韓国の地方財政が日本の地方財政の構造と特に異なるのは、地方教育財政についてである。日本の場合、地方教育財政は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、韓国の地方教育財政は、地方教育以外の地方財政(一般地方財政)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。ここでは、地方教育費特別会計については考慮していない。

表5 韓国地方財政における歳入と歳出の差と繰越金(Carry-over)の規模

(単位：兆ウォン)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
一般会計歳入 (R)	45.0	50.8	51.0	53.8	57.7	71.5	84.5	96.5	97.2
一般会計歳出 (E)	31.2	37.4	38.1	39.8	42.0	51.5	54.8	65.0	71.8
歳入と歳出との差 (R-E)	13.7	13.4	12.9	14.0	15.7	19.9	29.7	31.5	25.4
税外収入 (NTR)	13.9	16.7	15.4	15.8	16.7	18.3	22.1	31.9	33.5
内、繰越金 (CO)	9.8	12.2	11.3	11.5	12.4	13.7	17.0	25.9	27.3
繰越金の割合 (% , CO/NTR)	70.6	73.4	73.1	73.1	74.6	74.5	77.1	81.0	81.4

出所：行政自治部(各年)『地方財政年鑑』。

表5を見るように、歳入と歳出との差額が非常に大きいことが観察できる。表5より歳入と歳出との差額を見ると、例えば1996年は13.7兆ウォン(歳出31.2兆ウォンに対比すると43.8%)、2003年は31.5兆ウォン(歳出65.0兆ウォンに対比すると48.5%)に上り、その額が非常に大きいことがわかる。なぜこのような現象が起きているであろうか。その点を理解するためには、税外収入の特性を理解しなければならない。

税外収入の項目は、経常的税外収入と臨時的税外収入からなる。その内、前者、即ち経常的税外収入は、通常の税外収入と言える使用料や手数料などによって構成されるが、その割合は非常に低い。例えば、2004年本来の税外収入を構成する使用料と手数料が一般会計歳入に占める割合は、それぞれ1.8%と2.6%に過ぎない¹⁹。これに対し、後者、即ち臨時的税外収入の割合が非常に高いが、そのほとんどは繰越金(Carry-over)からなる。

表5では、税外収入の一項目として含まれている繰越金の絶対規模や税外収入に占める繰越金の相対的割合の計算結果をも示している。韓国の地方一般会計における繰越金の規模は、1996年9.8兆ウォンから2004年27.3兆ウォンに増加しており、この繰越金の増加傾向と歳入と歳出との差額がほぼ同じ傾向を見せることが確認できる。つまり、韓国において、歳入と歳出との差が大きく現れる主な原因は、地方の税外収入に含まれる繰越金の存在によるものである²⁰。税外収入に占める繰越金の相対的な割合も非常に高く、しかもその割合は、1996年70.6%から2004年81.4%に上昇している。

¹⁹行政自治部(2005)『地方財政年鑑』より計算。

²⁰ここでの繰越金は、歳入予算と実際額との差額を表す純歳計余剰金とを含めた規模である。

以上より、韓国の税外収入の割合が日本よりも非常に高くなっているのは、毎年多額の繰越金や余剰金が発生する仕組みに起因することが把握できよう。韓国の地方財政が国からの移転財源に高く依存することからすると、その繰越金には移転財源が多く含まれることになる。また繰越金が税外収入の一項目となっていることは、韓国の税外収入には本来の税外収入と言えない移転財源が多く含まれていることを意味する。韓国の歳入、特に税外収入の構成を理解する際には、この繰越金の存在に注意しなければならない。

なぜ税外収入において毎年多額の繰越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。以上のような理由で、繰越金や純歳計余剰金が税外収入に多く含まれる結果、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²¹。

表5に見るように、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。要するに、税外収入といっても、税外収入以外の移転財源が大半を占めるのが実態である。

6. 終わりに：ソフトな予算制約の問題

地方財政における効率的な資源配分のためには、今後移転財源に係わるソフトな予算制約の問題に対処する必要がある。特に、韓国の場合地方税の拡充などを含む財政責任性が求められる。韓国は、1995年地方自治の実施以降、地方税の拡充を伴わない移転財源の増加が目立ってきた。その結果、地方の費用負担意識を大きく低下させ支出過剰をもたらすことになった。このような過程は、昨今の日本地方財政の危機的な状況が、費用負担意識の欠如による支出過剰、それによる非効率性に起因していると一脈相通する。即ち両国の地方財政における非効率性の増加は、将来の租税負担を高くし、地域や国家経済発展の足かせになると言えよう。

²¹歳入に占める実質的な税外収入を計算した安(1997)によるとその割合は10.9%(1995年)、鞠(2004a)によると9.2%(2001年)であるという。しかし、本文に述べているように、韓国統計庁などの税外収入の統計では総繰越金が含まれた形で発表されるため、自主財源(地方税と税外収入の合計)の割合が高くなっていることに注意を要する。

日本の場合、韓国に比べ地方債への依存度が高く、しかも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入れ、地方債発行）が取られている。赤井・佐藤・山下(2003, pp.57-69)では、交付税の実態として、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決定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の例としては、地方財政対策の編成、地方財政計画における給与関係経費、一般行政経費、投資的経費の決定、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（財政規律が立たず予算が裁量的に変動される）、非効率が生じるというのが赤井・佐藤・山下(2003)の主張と言える。

このように、ソフトな予算制約のもとでは、地方政府の過大支出、過大借入れ、また借入れによる非効率的な投資が行われやすい。Doi and Ihori(2007)では、日本の1970年代後半から2000年代前半を対象に、地方政府の事前的な過大支出や借入れが中央政府の事後的な補助金増加をもたらすというソフトな予算制約が、厚生水準に負の影響を及ぼすことを理論的・実証的に示している。Doi and Ihori(2007)は、日本のケースにおいて、追加的な補助金(grants)の増加と関連し、地方政府の第1期の（事前的な）過大支出・過大借入れ行動が、（事後的に）中央政府の最適配分戦略を覆すとともに、第2期の地方公共財の量を減らす、というソフトな予算制約の問題を指摘している。

しかし、第3節で述べたように、韓国の歳入の構成を見ると、地方債収入への依存度は非常に低い。しかも政府の公式発表の統計を見ると、地方税と税外収入という自主財源が歳入に占める割合が非常に高く現れる。このような韓国の地方財政においては、日本のようなソフトな予算制約の問題を想定することは難しい。果たして韓国ではソフトな予算制約の問題が起きてないであろうか。答えは、韓国においても日本や第1節で述べた既存研究のケースとは異なる形ではあるが、地方財政におけるソフトな予算制約の問題が生じていると言える。以下では、韓国における税外収入と移転財源との係わりやソフトな予算制約の問題について簡単に触れておく。

第2節で述べたように、韓国では交付税においては日本のような入口・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、地方債への依存度も低い。このことからすると、韓国の場合、日本のような交付税の危機的な状況ではないと言える。具体的なモデルやデータによる分析に関しては Kook(2007)に委ねるが²²、たとえ韓国の地方債の発行が少なくないとしても、地方政府は上述したような繰越金の仕組みを用いた形でのソフトな予算制約の問題が起きている。つまり、繰越金の一部分を操作することによる地方支出増大という地方政府の事前的な行動に対し、中央政府が事後的に補助金（または地方交付税）を増加させ補ってきたこと(bailouts)が、韓国においてもソフトな予算制約の問題が生じていることをもの語る。

第2節で述べたように、最近韓国地方政府の交付税増加への要求は強くなっており、中央政府はそれに応じ交付率を上昇させてきた。1995年に韓国の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、さらにその後も2005年、2006年の二回引上げられた。さらに地方教育財政交付金の交付率も、従来の内国税の11.8%だったものが、2001年に13%へ、2006年に19.4%へ引上げられている。これらの傾向からすると、地方予算のソフト化が顕在化してきたと言えよう。

参考文献

- Doi, Takero and Toshihiro Ihori (2007), “Soft Budget Constraints and Local Expenditures: Japan’s Case”, [mimeo].
- Goodspeed, Timothy J. (2002), “Bailouts in a Federation”, *International Tax and Public Finance*, Vol.9, No.4, August, pp.409-421.
- Huber, Bernd and Marco Runkel(2006), “Optimal Design of Intergovernmental Grants Under Asymmetric Information”, *International Tax and Public Finance*, Vol.13, No.1, January, pp.25-41.
- Kook, Joong-Ho (2007), “A Soft Budget Constraint Problem in Korean Local Public Finance”, [mimeo].
- Oates, Wallace(2005), “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, Vol.12, No.4, August, pp.349-373.
- Ter-Minassian, T.ed.(1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF.

²²Kook(2007)では、地方公共サービス（地方の一般歳出を利用）が繰越金に有意に影響を及ぼされるが、地方税には有意に影響を及ぼされないことを韓国市郡のデータを用いて示している。

- 安鐘錫(1997)『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}、
韓国統計庁(<http://www.nso.go.kr/>)『国税統計年報』。
韓国統計庁ホーム・ページ, <http://www.nso.go.kr/>。
- 鞠重鎬(2004a)『韓国の地方税 - 日韓比較に視点 - 』創成社。
- 鞠重鎬(2004b)「日韓の地方財政比較」『フィナンシャル・レビュー-』地方財政特集 第 2
號(5月)(通巻第 71 號)、財務省財務総合政策研究所編、pp.79-104。
- 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}、
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』。
- 財務省(大蔵省)(各年度)『財政金融統計月報』(租税特集)。
- 石弘光(2001)『税制ウォッチング』中公新書 1591。
- 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。
- 総務省編(各年度)『地方財政白書』大蔵省印刷局。
- 地方財務協会(各年度)『地方財政統計年報』。
- 内閣府経済社会総合研究所(<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/>)(県民経済計算確報)。
日本国税庁(<http://www.nta.go.jp/category/toukei/tokei.htm>)。
- 木下康司編(2005)『平成 17 年度 図説日本の財政』東洋経済新報社。
- 崔炳虎・鄭鐘弼(2002)「普通交付税における税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 卷 第 2 号、韓国財政・公共経
済学会、PP.105-142{韓国語}。
- 総務省(自治省)編(各年度)『地方財政白書』大蔵省印刷局。