

<博士論文>

韓国における財政分権改革の研究

—社会福祉財源保障を中心に—

立教大学大学院 経済学研究科 博士課程後期課程

金 根三

韓国における財政分権改革の研究－社会福祉財源保障を中心に

立教大学大学院 経済学研究科 博士課程後期課程

金 根三

目次

序章 本論文の課題について ————— 5

第1節 本論文の課題と問題意識

1. 盧武鉉政権を研究対象にする意義
2. 本論文の課題

第2節 先行研究の整理

1. 韓国の社会福祉に関する先行研究
2. 財政分権に関する先行研究 - 財政連邦主義の視点
3. 盧武鉉政権の財政分権政策に関する先行研究

第3節 本論文の構成

第1章 金大中・盧武鉉政権期における社会保障政策の転換 ————— 16

はじめに - 社会保障政策の発展と集権・分権

第1節 金大中政権の意味と生産的福祉

— 革新政権の登場による福祉政策の転換としての1998年度

第2節 韓国の社会保障財政の状況

1. 社会福祉需要増加の主な要因としての少子高齢化
2. 社会保障財政支出水準の国際比較

第3節 韓国の社会保障機能の分類と課題

1. 社会福祉事業における機能・財政配分
2. 地方の歳出・歳入における社会福祉

むすびに

第2章 盧武鉉政権の財政分権改革における自主財源 ————— 33

はじめに

第1節 廬武鉉政権期の地方歳入と財政分権

1. 1991年地方自治制度復活から廬武鉉政権発足までの地方財政上の課題
2. 廬武鉉政権の財政分権論 — 構想と実践

第2節 地方税と税外収入の状況からみた自主財源の課題

1. 地方税の現状及び制限的な課税自主権としての弾力税率の実態
2. 税外収入の現状 — 国際基準に合っていない独自の収入の計上問題
3. 安定して管理されている地方債

第3節 廬武鉉政権の財政分権改革と「歳入の分権」の評価

むすびに

第3章 廬武鉉政権期における政府間財政移転制度改革の考察 ——— 66

はじめに

第1節 廬武鉉政権期までの地方財政の歳入の現状

第2節 政府間財政移転制度の画期的改編

1. 国庫補助金整備の過程
2. 地方交付税内のなかで導入された分権交付税
3. 地方譲与金の廃止
4. 国家均衡発展特別会計の新設
 - (1) 国家均衡発展特別会計の導入過程
 - (2) 国家均衡発展特別会計の構成及び財源配分
 - (3) 後進地方への配慮としての差等支援

第3節 廬武鉉政権の政府間移転財源改革の評価と可能性

1. 政府間移転財源改革政策の意義と評価
— 地方財源増大及び財政自律性の成果と問題点
2. 国家均衡発展特別会計の評価
 - (1) 意義と長所
 - (2) 問題と限界

むすびに

第4章 廬武鉉政権期における地方交付税の社会福祉財源保障の考察—87

はじめに

第1節 普通交付税算定過程でみる社会福祉項目の分析

1. 基準財政需要額算定の仕組み
2. 基準財政収入額算定の仕組み

第2節 分権交付税の概要

1. 地方交付税制度の中で特定財源の性格をもつ時限付きの制度
2. 分権交付税の仕組みと算定方式
 - (1) 経常的需要の算定
 - (2) 非経常的需要の算定
 - (3) 分権交付税の交付体系
3. 社会保障財源としての分権交付税の意義

第3節 地方の福祉財政需要における地方交付税制度の問題と改善案

1. 普通交付税の福祉財源保障における問題
 - (1) 福祉需要に対する普通交付税における財源不足
 - (2) 普通交付税における社会福祉関連項目の算定方式の問題
2. 福祉財政としての分権交付税の問題
 - (1) 財源運営上の問題
 - (2) 需要算定方式の問題
3. 地方の福祉財源制度として定着のための代案
 - (1) 普通交付税への統合
 - (2) 一部社会福祉施設事業の国庫補助金事業への還元
 - (3) すべての地方移譲事業の国庫補助事業への還元
 - (4) 新たな地方福祉財源としての社会福祉交付金制度の新設

第5章 廬武鉉政権における国庫補助金による高齢者福祉財源保障の考察

121

はじめに

第1節 国庫補助金制度による福祉財源支援の現況

1. 財政分権の側面からみた国庫補助金
2. 国庫補助金制度に依存する理由

第2節 廬武鉉政権期の高齢者福祉関連の国庫補助事業

1. 国庫補助金と高齢者福祉事業
2. 国庫補助金による地方費負担と差等補助率
3. 国庫補助金による高齢者関連福祉事業の分析－3つの広域団体の事情

第3節 国庫補助金の課題と改善

1. 国の社会福祉投資に伴う地方費負担と基準補助率
2. 社会福祉サービス事業への差等補助率の課題

むすびに

終章 _____ 140

参考文献 _____ 144

序章 本論文の課題について

第1節 本論文の課題と問題意識

本論文は、韓国の盧武鉉政権¹が行った財政分権改革及びその時期における少子高齢化に関連する移転財源の制度の現状と、福祉財源保障における課題を考察する。

財政分権とは、その地域の行政を行う際に必要な財源調達と支出に関する意思決定を、その地域の地方自治団体が中央政府である国から独立的に遂行する、つまり地方自治団体が地方税を中心とする自主財源及び地方交付税を含む一般財源により収入を調達し、自身の判断で行財政活動を展開することができることを意味する²。池上（2004）によれば、少子高齢化に対応する社会的セーフティネットを確立するためには、社会保険、公的扶助、児童手当などを含む現金給付のうち全国レベルの施策は国が担う。これに対して、高齢者介護、保健、教育、出産などを個々人の「自己責任」ではなく社会的課題と考えるならば、これらについては地方政府がそれぞれ地域のニーズに応じてサービスを展開する必要がある。これが財政分権を進める理由である³。

盧武鉉政権が2005年に行った財政分権改革は、地方税が不十分で税外収入が不安定であるために、政府間移転財源すなわち国庫補助金と地方交付税に大きく依存せざるを得なかった地方財政の状況に対して、課税自主権の強化と税源移譲及び国庫補助事業の移譲、そして地方自治団体の予算編成・運営における自律性引き上げという方向を目指していた。しかし、当初掲げていた自主財源の拡充は根本的な改革に至らず、移転財源である国庫補助金制度の改編を中心に改革が行われた。その背景には、2000年代になってから深刻を増している少子高齢化により地方自治団体の福祉財政需要が急増した、との事情がある。そこで、本論文では、韓国の歳入・歳出の状況を踏まえながら、盧武鉉政権が行った政府間財政移転制度中心の財政分権改革を、それぞれの制度における少子高齢化による地方福祉財政への対応を中心に検討する。特に、政府間移転制度に支えられる地方自治団体の福祉財政制度は、財政分権の段階において地方分権にどのように貢献できたのか、またそれが一次的目標である福祉財源の保障として十分機能しているのか、という点を念頭におきつつ分析を行う。

¹盧武鉉(1946～2009)。韓国の16代大統領(2003年2月～2008年2月)。ハングル表記は「노무현」、カタカナでは「ノ・ムヒョン」であるが、本論文では「盧武鉉」と表記を統一する。

²内山（2009）p.115を参照せよ。

³池上（2004）pp.16-17を参照せよ。

1. 盧武鉉政権を研究対象とする意義

本論文の調査範囲として、盧武鉉政権期である 2003 年から 2008 年間の地方財政にフォーカスを当てた理由は、以下の 2 つである。

第 1 に、本論文は、政治的な面で見ると、盧武鉉政権が成長よりも分配を重視し相対的に進歩主義路線を表明した政権であることに注目した。盧武鉉政権は、長年政権を担当してきた既存与党の体制を終え、民主化運動以来初の野党出身の大統領が就任した金大中政権を受け継いだ相対的に進歩的な政権である⁴。これまでの韓国は、1970 年代から始まった高度成長期を経験しながら、輸出と財閥を中心とした経済成長を最優先し、相対的に分配の面である社会福祉部門の制度の成立と財政支出が遅れてきた。それに対して、1998 年に成立した金大中政権は成長と分配の均衡発展をはじめて表明し、実践に移した政権として評価される。特に、1997 年の東南アジア発金融危機の余波で未曾有の経済危機に遭遇したことも、既存の保守主義政権の終焉を加速し、新たに進歩的な政権を誕生させた決定的な原因として作用した。すなわち、既存の成長主義一辺倒路線に全面的な修正をかけるという時代的な要望にこたえる時期だったのである。そのなかで、金大中政権は「生産的福祉」というスローガンの下で、より分配政策に近い福祉制度の改革を行った。これは、全国民を対象とする国民皆保険制度を確立するなど、普遍的な福祉制度が成立しはじめていた段階であったが、さらに少子高齢化が本格的に問題になっている時期でもあった。その後 2003 年に成立した盧武鉉政権は、「生産的福祉」の理念を受け継ぎながら、福祉施設インフラの拡大及び国家主導の福祉事業の地方への移譲などを含む「参与福祉」を掲げて、さらに拡大された福祉財政に取り組んだのである。

第 2 に、本論文は、盧武鉉政権が本格的に地方分権を積極的に取り組んだ初の政権であることに注目した。

盧武鉉大統領候補は、選挙当時から「地方分権」と「社会福祉強化」のスローガンを同時に掲げて当選した。1991 年度に地方自治制度が全面的に復活してから、まだ十数年しか経過していなかった韓国では、地方分権への動因としては、長年進行してきた首都圏への行政・経済機能および人口の集中による一極化現象を緩和したいという政治的需要が代表的なものであった。歴代の政権も国土の均衡発展と総合経済開発を掲げてはいたが、大統領選挙で主なマニフェストとして地方分権と国家均衡発展を唱え、実際に政権成立と同時に本格的な「分権ロードマップ」のなかで「財政分権」を意欲的に掲げたのは盧武鉉政権

⁴ 盧武鉉政権は、金大中政権と同じ民主党政権である。

が初めてである。盧武鉉政権は、財政分権改革を行う際、急増する社会福祉需要に対応する方向で取り組んだ。ただし、実際に行われた財政分権の内容は、地方自主財源の拡充ではなく、主に政府間財政移転制度の整備と新制度設置による移転財源増大のなかで、地方側の財政自律性を高める方向で改革が行われた。特に、使途制限がある特定財源である国庫補助事業を一部地方に移譲し、その財源として一般財源である地方交付税のなかに分権交付税制度を新設したほか、既存国庫補助金より財政自律性の高い国家均衡発展特別会計制度を新設するなど、移転財源内での分権的な要素は高められたといえる。これは、同時期、日本で行われた財政分権改革であるいわゆる「三位一体の改革」が政府間財政移転制度である国庫補助金の削減および地方交付税における福祉関連補正の縮小など、地方財政緊縮の方向で進んだ一方で、それと同時に税源移譲を行って自主財源の強化を試みたのとは正反対の方向である点で注目すべきである。

2. 本論文の課題

本論文全体を通じた課題は、次の2点である。

第1に、財政分権の形態として、あるいは、その段階として盧武鉉政権の財政分権改革をどう見るべきかという点である。財政分権は、「歳入の分権」と「歳出の分権」の両面でその発展の程度が示されており、究極的には地方歳入における地方税、税外収入などの自主財源の安定的な比重の確保および課税自主権が保障される「歳入の分権」が望ましい。伝統的に、韓国の地方歳入は、地方税の比重が3割弱で、国庫補助金と地方交付税による移転財源に大きく依存している状況であった。それに対して、盧武鉉政権が当初掲げていた財政分権ロードマップの中では、「税源移譲」と「課税自主権の強化」が含まれており、自主財源の充実を図るという計画が立てられている。しかし、結果的には、盧武鉉政権期の2003年から2008年のうち、全体国家予算における地方の歳出比の規模は30.1%から34.8%までおよそ5%の比重増加がみられ、地方の財政規模は増加したものの、自主財源の比重は大きな変化がなく、歳入における政府間移転財源の比重が高いままであった。政府間財政移転制度のなかでみると、一般財源である地方交付税と特定財源である国庫補助金が並行して増加している状況であり、日本のようないわゆる「集権的な分散」に近い形態にみえる。ただし、自主財源である地方税と税外収入を合計すれば依然として地方歳入のうち6割近い比重を保っているため、「歳入の分権」に対するさらなる検証も必要である。本論文では、全般的に政府間財政移転制度にフォーカスを当てているとはいえ、自主財源の状況についてもOECDの基準による国際比較を交えながら明らかにする。

第2に、財政分権改革が行われる際、主な対象となる国庫補助金、地方交付税、分権交付税のそれぞれの移転財源による地方福祉財源保障の実態と課題はどういうものであるかを考察する。韓国の地方財政における福祉財源は伝統的に地方交付税と国庫補助金制度を中心とする政府間財政移転制度に大きく依存しており、それぞれ合わせると全地方福祉財源の9割を占め、言い換えれば自主財源ではなく移転財源に頼るという特徴をもっている。こうしたなかで、2005年に行われた財政分権改革も、国庫補助金の整備という「移転財源」の内容を一部変える、具体的には地方譲与金の廃止、国家均衡発展特別会計制度の設置及び分権交付税の創設という形で行われた。本論文では、この制度変化について、まずは、「地方分権の向上の側面」から考察を行う。国の意図が反映される移転財源制度という限界はあるものの、Top-down型予算編成、包括補助金、一般財源の比重増大を通じて地方の財政自律性が改善されたかどうかを検証し、実際の制度運営上の仕組みと地方側からみた様々な課題を総合的に評価する。その際、一般財源と特定財源、あるいは、包括的な補助金の理論を用いつつ、それぞれの移転財源制度の地方福祉財源保障としての位置づけと運営状況を踏まえながら、評価を行う。

第2節 先行研究の整理

1. 韓国の社会福祉に関する先行研究

韓国の社会福祉に関する研究は、大きく「福祉国家」論と福祉財政分権の研究の2つに分けられる。まず、「福祉国家」論の立場に立つ武川（2005）は、日本と韓国の福祉国家形成を説明する際、福祉国家が西欧で形成されたことを一般化し、モデルとして踏襲する方法論を、西欧諸国中心の「福祉オリエンタリズム」として批判し、西欧中心の視点から脱皮し、福祉国家への離陸の時期の国内外的条件に注目すべきことを主張する。新川（2011）は、Esping-Andersen（1990）のいわゆる「3つの福祉資本主義」理論が提起した3つの類型（社会民主主義・自由主義・保守主義）に対して、脱商品化と脱家族化の概念を組み合わせることにより第4の類型として、脱商品化と脱家族化の両方ともレベルが低い「家族主義レジーム」を加えた福祉レジーム論を展開した⁵。家族主義は、保守主義に比べて公務員など一部を対象とする社会保険が特権的に寛大であるほかは保障のレベルが低く、社会サービスの発達が不十分で、女性が無償家事労働もしくは周辺的な労働力化するに留まる福

⁵ 新川（2011）pp. 16-20。

社レジームであるとして、南欧・日本がその例として挙げられる。確かに、韓国、日本を含む東アジア諸国を説明するのに当たって、既存の「ヨーロッパ福祉国家モデル」を用いることは、制度の比較に当たって参考にはなるものの、福祉関連の諸政策が行われる背景や事情を詳しく説明することは難しい。安（2011）は、基本的に新川の家族主義レジームをもとに韓国の福祉モデルを説明し、革新政権期の福祉戦略を、韓国福祉国家の転換点として評価しつつも、保守的な政治・社会環境が長年続いたなかで福祉政策に関する政治的な支持動員に失敗した点を問題として指摘した。実際、金大中・盧武鉉政権の社会福祉改革の時期が過ぎると、その後の保守政権である李明博政権は成長主義へ再転換し、福祉政策の縮小により継続的な福祉政策の執行が困難になっている。盧武鉉政権期の福祉予算年平均増加率は 10.1%であったが、李明博政権期は 8.4%まで下がり、社会福祉財政拡大の連続性がやや後退している。また、当初、特定財源的な性格をもつ制度として導入された分権交付税制度が李政権期の 2010 年度に一般財源である普通交付税に統合予定であったが、5 年遅れて 2015 年 1 月に統合が実施されることになり、福祉財政分権の連続性が途絶えていたことも指摘したい。

次に、韓国国内の社会保障財政に関する先行研究を確認しよう。ウ・ミョンドン（2001）は、歳出のなかで経済開発費が産業関連投資であるの対比して、社会開発費を生活投資的性格の支出と位置づけて、社会開発費の増加を投資の増加として望ましいと説明している。これは、地域の有効需要の増大及び経済活動と所得の増加により税収入が増加するとの評価である。それに対して、アン・ジェボム（2004）は、韓国の少子高齢化は中長期的にみれば租税収入の減少、公的年金の不安定、老人医療・福祉費の増加をもたらすので、社会福祉費が地方の歳入増加に寄与するのは難しいと述べている。この見解は、少子高齢化が地方自治団体の歳入・歳出の面で地域間の格差を誘発し、さらなる財政調整財源の増加を招くと指摘している点でも注目する必要がある。また、イ・ホヨン（2010）は、韓国において普遍的な福祉体系がまだ十分ではない状況で福祉サービス関連事業を急速に地方自治団体に移譲することを、福祉責任の回避ないし地域間の福祉格差拡大を招くとして批判しながら、社会福祉分野における地方分権の前提として、地方財政の自主性を確保する国税と地方税の調整、つまり、国税から地方税への税源移譲が先行されるべきだと主張する。これは、福祉関連制度を整備し始めている今の段階では、まず自主財源中心とする財政分権を実現したうえで、段階的に福祉の分権を推進する、との主張であり、「歳入の分権」の重要性を確認したものといえる。

2. 財政分権に関する先行研究 - 財政連邦主義の視点

上述したように、盧武鉉政権の財政分権改革は移転財源中心に行われ、移転財源に対する財政分権の先行研究の様々な観点を整理しておく必要がある。本論文では、第1世代および第2世代の財政連邦主義理論を韓国の状況に当てはめてみる。まず「第1世代の財政連邦主義論」の代表として、Oates(1972)は、外部効果を補うための定率補助金の必要性和同時に、水平的公平を求めため一般補助金を併用することを主張している。また、同理論では、移転財源が地方の自主財源ではないために浪費の要因となる可能性について、それを移転財源自体の問題よりも、移転財源を如何にデザインするのかという問題としてとらえている。これを韓国に当てはめてみると、政府間財政移転制度改革及び移転財源の拡大は、国庫補助金の一部を一般財源化ないし包括補助金化し、地方財政の自律性を高めようという目標が掲げられていた。これは、移転財源制度内でより一般財源化を図ったものであり、さらに、特定財源である国庫補助金制度における差等補助率の場合、国の財源を節約できると同時に、一律の定率補助金よりさらに効果をもたらすという面があることにも注目したい。

一方、Oates (2005; 2008) 及び Weingast (2007) に代表される「第2世代の財政連邦主義論」理論は、「第1世代の財政連邦主義論」理論の根幹であった公共財供給の効率性問題を超えて、移転財源が地方政府の「ソフトな予算制約」と結びついていることを強調する。これは、地方政府が財政危機に陥った場合、事前の財政ルールを超えて事後的に中央政府が移転財源を増額して救済を行うことが地方財政の規律を弛緩させる、という議論である。また、国庫から支出される使途制限と総額上限のついた定率補助金 (closed-end matching grants) は、地方歳出のスピルオーバー効果を適切に反映できるように運営されるべきであるが、実際は補助金総額に上限があるため、これを内部化できる機能が発揮できないという点で、移転財源の限界を指摘している。つまり、この議論は移転財源への依存よりも地方財政の自律性が重要であることを強調しているのである。さらに Weingast (2007) は、地方政府の政策が地域経済成長による地方税増収という形で成果を直接確保できる場合のみ、それが当該地方政府の公務員・政治家が経済政策に尽力する誘因として作用することを強調している。Weingast (2007) は、地方政府歳入のうち移転財源が占める割合が高ければ、地方政府が自ら財政政策を通じて地域経済活性化に向けた努力を行う誘因がないと述べ、移転財源の役割に関して批判的な立場をとっている。

また、「第2世代の財政連邦主義論」の立場をとる Rodden, Eskeland and Litvack (2003) は、地方政府に「ソフトな予算制約」が発生する要因として、中央・地方間の歳出区分が不明

確であること、地方政府が自由な起債権をもち、政府間移転財源への依存度が高いこと等を挙げている。この議論では「ソフトな予算制約」の極端な例として、南米のように経済的危機に至ることも挙げられ、そこには財政分権に対する否定的な視覚も含まれている。これを韓国に当てはめてみると、確かに、移転財源の増加は、少子高齢化と障害者対策を中心とする福祉財源需要の増加が主な原因であり、これはより中央集権的な財政支出を伴うことを意味する。しかし、まだ財政健全化の圧迫が低い段階の韓国では、移転財源は全体地方財政規模の拡大に貢献し、国と地方間の財政比率の差が縮まり、地方の福祉財政の不足の有効な対策として当面の間は機能することが期待できる。言い換えれば、現時点の問題は社会福祉予算の増加により移転財源の依存度が徐々に深化していることだけであり、ソフトな予算制約の要素はまだ濃厚ではない。ただし、この議論からは、自主財源の拡大という政府間財政構造の根本的な改革が必要である、との示唆が得られる。

本論文では、政府間移転財源について、自主財源と比較した移転財源の評価及び特定財源・一般財源のデザイン問題という視点をもって議論を展開していく。

3. 盧武鉉政権の財政分権政策に関する先行研究

盧武鉉政権の財政分権政策に関する研究についてみると、イ・サンヨン＝ハ・ヌンシク（2007）は、盧武鉉政権期の財政分権の制度的分析及びアンケート調査を行った結果、地方歳入の改善における地方税の役割が不十分であり、また財政運営の自律性拡大が推進されたものの、健全性と効率性について改善がなされていないことを指摘し、外形的な改善に実質的な体質改善が伴っていないと評価した。さらにイ・サンヨン＝ハ・ヌンシク（2007）は、統計分析により、歳出分権の水準が増加したものの、歳入分権が減少したために財政ギャップが拡大して、移転財源の比重が増加したことも指摘している。

ウ・ミョンドン（2008）は、分権化の本質は地方政府への財政自律権を付与することではないとして、地方政府に配分された財政の権限と義務がいかに関地域住民と地域社会の特性を反映し、地域の生活の質を上昇させたかという問題に焦点を当てており、特に地方政府の予算編成過程における住民参与予算制度、複式簿記会計方式、地方財政分析などの導入を「実質的な財政分権に寄与した」と評価している。ただし、ウ・ミョンドン（2008）は、地方税・政府間財政移転制度ともに地域的な特徴が十分反映されていないことを指摘し、地方財政全体の自律性拡大については限定的に評価している。そこで、本論文では、移転財源制度内の予算編成の自律性と包括補助金として運営される制度的特性を中心にさらに再検証を試みる。

韓国の普通交付税及び政府間財政移転制度を福祉財源保障の観点から見た先行研究のうち、川瀬（1996；2007）は、1990年代の韓国における地方財政調整制度全般の状況と、盧武鉉政権期の政府間財政関係の特徴を研究したものである。李弦祐（2005）は、韓国の地方財政における社会福祉改革の過程について、通貨危機から盧武鉉政権の地方財政制度の改編直前までを対象に研究したものであり、分権交付税の導入の背景を分析している。イ・ソングン（2004）は、Wheatonの補償変分により、地方交付税による社会厚生増大への寄与が国庫補助金より相対的に大きいことを示している。イ・ジェウォン（2007）は、地方税への税源移譲が現実的に難しいなかで、盧武鉉政権の初期2年間の財政規模拡充策が自主財源より地方交付税を重視したことを適切な選択であると評価しながらも、分権交付税などの新設により地方交付税制度が複雑化したと指摘している。キム・ジョンスン（2008）は、社会福祉財源である国庫補助金の地方財政不均衡への影響を分析したうえで、社会福祉需要の急増で、関連国庫補助事業の増加に応じて財政力の弱い地方自治団体の地方費負担問題が地方自治団体間の財政不均衡を深化させることを指摘している。パク・ビョンヒョン（2008）は、盧武鉉政権期の社会福祉財政分権による地方の社会福祉財政負担問題を解消するため、地方交付税の福祉機能強化の方案として、財政不足分の調整率の引上げを提案している。

地方自治と政府の財政支出との関連を論じた先行研究として、Cameron（1978）は、地方自治水準が高くなるほど社会福祉支出が減少すると主張したが、これは地方自治団体を合理的行為者と仮定したうえで、地域住民の支持確保手段としては経済開発費支出のほうが選択されるとする見解である。これは、地方分権が進んでいるアメリカの1970～1980年代の実態を反映した見解であり、当時は多数説としての地位を保っていた。Brown and Oates（1987）及びWong（1988）は、地方自治が進むほど福祉費支出の増加に繋がるとの研究を行っていたが、当時は少数説であった。しかしこれは、高齢化と地方分権が同時に進んでいる韓国、特に盧武鉉政権が地方分権の中心として福祉財源を増加させた例を裏付ける理論として意味をもつ。盧武鉉政権期の国庫補助金を対象としている研究は少ないが、そのなかでキム・ジョンスン（2008）は、国庫補助金の差等補助率を導入・拡大する必要性を主張する。従来、地域別にみて国庫補助事業種類の差異は大きくなかったが、地域の財政力による差等補助もなかった。これに対してキム・ジョンスン（2008）は、広域市を除く地方の老人福祉サービス財源の格差が著しい状況下では、特に高齢者向けの国庫補助金の差等補助率を導入・拡大すべきだと主張した。基礎自治団体である区の場合、首都圏と地方の広域市の区との間では、団体間の差異が激しい。ソウル中区、江南区では予算のうち社会保障費は10%台であるが、大邱、光州では50%近い数値であり、福祉関連の国庫補助事業が財政力格差是正の役割を果たしていない。そこで、地方費負担における地域間格差を緩和す

るために財政力に応じた差等補助率が必要だ、との主張がなされたのである。この問題に関連して、本論文の第5章では国庫補助金増加による地方費負担増加の状況を分析し、財政力指数が高い団体よりも低い団体に社会福祉保護対象者数が密集する傾向があるかどうかを検証する。

ヒョン・ハヨン(2010)は、地方交付税と分権交付税の増加が社会保障費の支出との間で有意な正の相関関係があった反面、地域経済開発費との関係は統計的に有意でなかったことを確認し、一般財源による財政自律性拡大が地方政府による社会福祉費の支出に肯定的な影響を与えると分析している。この研究では、分権交付税を含む地方交付税は社会保障費支出に対して正の効果をもつが、国庫補助金事業に残った社会福祉事業、特に高齢化対策の一部費目では負の効果もみられたとされ、実際の地方自治団体の事例を検証することが必要だとされている。

分権交付税に関する先行研究としては、イ・ビョンリャン(2005)とソン・ヒジュン(2008)が地方財政制度改編の成果および発展という視点のもとで、分権交付税制度の成果と問題点を分析してみる。パク・ヘジャ(2008)は、財政分権化が先行されないまま、分権交付税の対象事業となる社会福祉サービスの移譲を推進したことで、地方政府の負担が急速に増加し、国家補助事業に頼ることにより、むしろ、自治体の自主事業が減少する副作用があったと指摘する。

第3節 本論文の構成

本論文は、以下の通りに全5章と終章で構成する。

第1章においては、現在韓国の福祉制度を確立した金大中政権の「生産的福祉」およびそれを継承した盧武鉉政権の「参与福祉」に至るまでの福祉制度の変化に焦点をあてる。ここでは、まず、1997年IMF金融危機に遭遇し、新自由主義的な構造改革を強いられ、たにもかかわらず、韓国に本格的な福祉政策を確立させたと評価される金大中政権の「生産的福祉」の意味を考察する。その期間に行われた関連福祉制度の成立過程を踏まえたうえで、盧武鉉政権から本格的に増加し始めた福祉財政支出の状況を検証する。当時の韓国は、国際的にみて、社会保障費の支出が低いなかで、少子高齢化による新たな福祉財政需要が急増している時期である。そうしたなかで、特に政府間財政移転制度を中心に地方の歳出における社会福祉費支出の比重が増大したことである。この章では、金大中・盧武鉉両政権の福祉政策を簡潔に整理したうえで、韓国の地方自治団体予算における福祉関連歳出の財源保障が政府間財政移転制度に頼っている実態を明らかにし、福祉財政における中

央集権的な要素を検証する。

第2章においては、盧武鉉政権の財政分権改革における自主財源の状況を考察し、その改革の全体像および構造的な特性を検証する。ここでは、地方の自主財源である地方税や税外収入及び地方債制度について、金大中政権から盧武鉉政権期に至るまでの制度運営の現状を見たうえで、その課題を探りたい。まず、地方税においては、課税自主権と税源移譲の面でOECD基準による検証を試みる。韓国の課税自主権では、日本のような法定外税は認められていないが、その代わりに地方自治団体は一定の範囲で自主的に税率を増減できる弾力税率の適用を保障されている。この章では、地方税における弾力税率の課税自主権としての実効性および税源項目の分布を検証し、地方税の応益課税としての評価を試みる。つぎに、地方歳入の30%を占める税外収入について、韓国独特の制度の運営実態を国際基準に沿った形で再解析し、自主財源としての適合性などを評価する。最後に、地方債の実態を紹介しつつ、地方財政の財政健全性を簡略に考察する。この章は、盧武鉉政権の財政分権改革の自主財源における総合的な実態を探り、地方福祉財政における移転財源依存の深化へ進んだ背景と理由を探るものであり、本論文のなかで非常に重要な意味をもつ。

第3章においては、盧武鉉政権の地方財政分権改革として2005年に行われた政府間財政移転制度の3つの改革である「国庫補助金制度の整備としての分権交付税制度新設」、「地方譲与金の廃止」および「国家均衡発展特別会計制度の新設」をそれぞれ考察する。この章では、地方自治団体における社会福祉財源調達の中心的な役割を果たしている移転財源制度のデザインが決定されていく過程、それぞれの財政移転制度の仕組みおよび制度の運営実態について、地方自治団体の財政自律性にフォーカスを当てながら考察する。

第4章においては、地方交付税制度の福祉財政保障の実態を、普通交付税と分権交付税に分けて考察する。地方交付税内の社会福祉財政関連項目として、基準財政需要額における社会福祉費の比重は急増している状況、及び地方交付税制度に属しながらも、韓国特有の制度である分権交付税における福祉財源保障について深く考察する。分権交付税は、従来は国主導で行われてきた国庫補助事業を地方に移譲する際に必要な財源補てんとして地方交付税制度のなかに新設され、将来は普通交付税制度への統合が予定される過渡的な制度である。この制度は、需要算定及び配分の過程は普通交付税と類似しているが、国庫補助事業に由来するため、地方費負担が生じるほか、一部の需要額は既存の国庫補助金制度の方式のまま運営されている実験的な制度である。

第5章においては、国庫補助金制度における社会保障財源の実態を、主に高齢化関連の事業を中心に検証する。地方自治団体の公共扶助と社会福祉サービスが政府間移転財源に大きく依存しているなかで、国庫補助金は使途が制限された特定財源として、国が主導す

る地方の社会福祉サービス事業への直接的な財政支援であり、「歳出の分散」を強化する役割を担っている。ただし、国庫補助金は補助金の分類で見ると用途制限と総額上限のついた定率補助金であり、地方費負担を伴う⁶。ただし、地方自治団体の自主財源の比重を考慮し、補助率を差等的に適用する仕組みがあるので、財政力格差是正の効果も含まれている。その点を検証するために、財政力が高いソウル特別市、財政力が平均に近い釜山広域市、そして財政力が低い全羅南道の3つの広域自治団体間の比較分析を行う。

終章においては、本論文で検討した韓国の地方分権の性格と地方の福祉財源保障にかかわったそれぞれの政府間財政移転制度の内容を全体的にまとめたうえで、韓国の地方自治の歴史のなかで、盧武鉉政権が行った財政分権改革が福祉財政に与えた意味を評価し、福祉財政の未来図を考察する。

⁶Fisher (2007) p. 204 を参照せよ。

第1章 金大中・盧武鉉政権期における社会保障政策の転換

はじめに — 社会保障政策の発展と集権・分権

韓国では、1998年の金大中政権成立から盧武鉉政権が終わる2008年までの10年間は、成長から分配への政策転換が重要視された最初の時期である。本章では、両政権の福祉政策の特徴及びそれが財政分権とどのように結びつくのかを論じてみたい。

まず、福祉政策の発展と集権・分権との関係について、これまでどのような研究が積み重ねられてきたのかを整理しておく。

福祉政策の発展について、市川（2012）は事務事業の実施権限が地方政府から中央政府に引き上げられることを集権化、逆に事務事業の実施権限が中央政府から地方政府に移譲されることを分権化と定義し、①福祉国家は危機の産物である、②全国規模の所得再分配のためには中央集権化が不可避である、③ナショナル・ミニマム達成のために社会福祉の補助金が拡大された、と評価する⁷。しかし、今日のヨーロッパ、アメリカ、日本では、それぞれ異なる社会的環境のなかで福祉の分権化が着実に進められている。池上（2004）は、グローバル化、市場化及び少子高齢化は分権化への圧力として作用し、社会福祉分野における地方政府への役割強化及び責任増大により分権化を加速化させているとし、また福祉における分権化を「新自由主義分権」と「分権的福祉政府」に分けて説明している⁸。前者はアメリカに代表される自由主義レジーム国家であり、後者はヨーロッパ地方自治憲章にその理念が記されている。いずれも自主財源と包括的補助金ないし財政調整制度を拡大し、地方政府の自由裁量を保障する方向で進んでいるが、その内実は異なる面がある。

一方で、アメリカでは1960年代のケネディ＝ジョンソン政権による「偉大なる社会」政策の影響もあり、ニクソン政権の州・地方財政援助法によるレベニュー・シェアリングの導入に至るまで、州・地方政府への連邦補助金が増加したなかで、実質的に社会福祉財源の拡大が行われた。しかし、レーガン政権になると連邦補助金は抑制され⁹、社会サービス関連プログラム支出も減少した¹⁰。結局アメリカでは、自主財源中心の地方分権が強化されるなかで、戦後のリベラル・ケインジアンによる連邦補助金の拡大と小さな政府を求める伝統的な理念が対立し、かつ州の多様性による要因が共存し、補助金の増減の歴史を繰り返してきたのである。

⁷ 市川（2012）pp. 14-15, 20-24 を参照せよ。

⁸ 池上（2004）pp. 1-34 を参照せよ。

⁹ 加藤・渋谷（2009）を参照せよ。

¹⁰ たとえば、都市プログラム支出の減少については Mollenkopf (1998) p. 470 を参照せよ。

他方で、福祉におけるヨーロッパの分権の特徴は、1985年に制定されたヨーロッパ地方自治憲章にその理念が具体的に示されている。これは、福祉を含む公共サービスにおいて、基本的に地方政府が住民に密着したニーズに対応し、そのレベルで出来ない事業は、中間的な政府から中央政府まで順次に担当するという補完性原則を基本に、財源保障を行うという内容が含まれる。ここでは、政府間財政関係は、特定事業よりも地方政府の自由裁量を保障できるよう、財政調整制度を地方税と連携させることを勧告している。

日本では、盧武鉉政権と同時期の2004年から2006年の3年間にわたり、小泉純一郎政権の下で、国庫補助負担金の4.7兆円削減、地方交付税改革による5.1兆円の削減、そして国税から地方税への3兆円の税源移譲を組み合わせた「三位一体の改革」が行われた。この改革は、慢性的な財政赤字への対策を優先したため、地方分権よりも地方財政緊縮の要素が多く含まれた。「歳入の分権」を象徴する税源移譲が実現したことは改革の重要な特徴であるが、その金額は移転財源の削減額を大きく下回った。高齢者福祉についてみると、介護保険費以外の国庫支出金が縮小されたのに対して、その削減分は一般財源で十分に補われず、福祉の財政分権より財政健全化が優先された形となった。それに対して地方分権論者の批判が高まり、地方団体側も福祉のナショナル・ミニマムを超える福祉のシビルミニマムを確保するように、地方税と地方交付税をあわせて必要な一般財源を確保すべきことを強調した¹¹。

ここで、本論文の主題である韓国に目を転じると、韓国が福祉政策に大きな一歩を踏み出したのは、1998年に金大中大統領の政権が始まってからであり、その後、盧武鉉大統領が政権を担った2008年までの10年間は、韓国にとって、分配政策が重要視された初めての時期と言える。

この時期は、軍事政権を含む長い保守政権による成長優先主義路線の時代が終わり、金大中・盧武鉉による相対的な「革新政権」が連続した。両政権は、既存の成長優先戦略から脱却して成長と分配の共存を推進し、制度的には国民年金の皆保険化をはじめ、公共扶助の整備にはげむと同時に、社会福祉関連支出も経済開発関連支出より高い増加率で伸びた。これはIMF経済危機をうけて社会セーフティネット構築の政策が拡大されたためであるが、それと同時に世界で例を見ないほど急速に進展する少子高齢化への対策がけん引したものである。また、本論文で検討するように、盧武鉉政権期に主要アジェンダとして行われた財政分権政策は地方財源の増加をもたらし、社会保障システムの拡大に貢献することを目指したのである。

¹¹ 池上（2004）pp.60-63, 176-181 及び「国と地方の協議の場」議事要旨・第1~14回（2004年9月14日~2005年12月1日）を参照せよ。

第1節 金大中政権の意味と生産的福祉

－革新政権の登場による福祉政策の転換としての1998年度

韓国において福祉拡大が本格的に重要視されるようになったのは、1997年のアジア通貨危機に連動した経済危機がきっかけである。1998年に金大中政権が発足して間もなく、IMFの救済金融プログラムにより、経済・産業政策、とくに雇用政策において、本格的に新自由主義的な改革が行われた。一般に、世界銀行やIMFの救済金融プログラムは「小さな政府」を目指して公共支出の削減および福祉給付の民営化ないし市場への依存をもたらす内容が含まれ、それを受け容れた国は福祉支出に消極的かつ抑制的になる¹²。しかし、金大中政権は、そのプログラムを受容しつつも、後にみるように、社会セーフティネットの強化を名目に前例のない福祉拡大に挑む道を選択した。これは、逆説的なことに、韓国にまだ普遍的な福祉が定着していないことに起因し、むしろ経済危機による副作用が本格的に福祉拡大の決定的なきっかけとなったのである¹³。このような新自由主義の例外という説明に加えて、それを韓国だけの特殊なケースとして扱うだけではなく、より普遍的な視覚で説明する必要もある。これに関して、「福祉国家化の過程は、経済の発展、人口の高齢化、及び制度の経過年数という3つの変数により説明できる」としたWilensky (1975)の見解を韓国にも適用してみよう。韓国は、外国からの借款による資本調達をもとに、内需より輸出を重視した国家主導の経済成長戦略を推進した。1970～80年代、韓国経済は労働集約的な軽工業から財閥中心の重化学工業への転換が進み、1970～1980年代を通じて年平均10%の高度成長を成し遂げたが、1987年の民主化以前は軍部による保守政権が分配より成長を優先する政策を固守してきた。崔(2002)は、1987年以降、形式的には民主主義が整ってきたが、主要政党が地域の有権者に頼るあまり、庶民・労働者の意見を代表する政策過程が発展せず、本格的な社会民主主義ないし保守主義の福祉レジームを全面に強調する進歩主義政党が脆弱であると指摘している。すなわち、既成政治が福祉の拡大に至るよう機能できないまま、民主化が進み、表1.1でわかるように、1990年代には相対的な低成長と1997年の経済危機によるIMF救済金融を迎えた。経済成長と福祉政策、つまり成長と分配のバランスが取れていないまま、人口高齢化が徐々に進展していく。金大中政権が発足した当時は高齢者の対人口比率が6%であり、「高齢化社会」の基準である7%を下回っていたが、盧武鉉政権が終わる頃には12%まで上昇しており、「高齢社会」の基準である14%に迫っている。国において福祉の中核を担う保健福祉部が所管する予算の推移をみる

¹² 慎・坂本(2006) pp. 54-56を参照せよ。

¹³ 武川(2005)を参照せよ。

と、1990年代半ばまでは1991年を除き、常に政府予算の増加率を下回っているが、金大中大統領就任をきっかけに、年平均増加率が2倍以上になり、本格的な福祉財政拡大の路線に舵を切るようになったと言える¹⁴。

金大中大統領及び盧武鉉大統領が1998年から2008年までの10年間担った民主党（開かれたウリ党）政権では、既存の権威主義的な保守政権の時代を終息させ、相対的に進歩的な諸政策を打ち出していた「革新政権」と言える¹⁵。特に社会福祉の面では、「生産的福祉」という名の下で福祉制度の改革を果敢に導入したのである¹⁶。

表 1.1 経済成長、保健福祉部予算及び高齢人口比率の推移 (単位：兆ウォン)

	国内 総生産 [名目]	GDP 成長率 [実質]	政府予算 [一般会 計]	(増加率)	保健福祉部 予算	(増加率)	保健福祉部予 算の政府予算 における比重	65歳以上 人口の対 人口比率
1991年	231.428	9.7%	31.4	(14.3%)	1.5	(27.0%)	4.7%	5.2%
1992年	263.993	5.8%	33.5	(6.8%)	1.5	(5.7%)	4.6%	5.4%
1993年	298.762	6.3%	38.1	(13.6%)	1.7	(7.0%)	4.4%	5.5%
1994年	349.973	8.8%	43.3	(13.7%)	1.8	(7.0%)	4.1%	5.7%
1995年	409.654	8.9%	52.9	(20.0%)	2.0	(12.0%)	3.8%	5.9%
1996年	460.953	7.2%	58.8	(13.4%)	2.4	(19.5%)	4.0%	6.1%
1997年	506.314	5.8%	66.7	(13.4%)	2.9	(20.3%)	4.3%	6.4%
1998年	501.027	-5.7%	75.6	(13.3%)	3.1	(9.2%)	4.1%	6.6%
1999年	549.005	10.7%	83.7	(10.7%)	4.2	(33.7%)	5.0%	6.9%
2000年	603.236	8.8%	88.7	(6.0%)	5.3	(27.6%)	6.0%	8.3%
2001年	651.415	4.0%	99.2	(11.8%)	7.5	(40.5%)	7.5%	8.6%
2002年	720.539	7.2%	109.6	(10.5%)	7.7	(3.9%)	7.1%	9.1%
2003年	767.114	2.8%	118.1	(7.8%)	8.5	(9.7%)	7.2%	9.5%
2004年	826.893	4.6%	120.1	(1.7%)	9.2	(8.6%)	7.7%	10.0%
2005年	865.241	4.0%	135.2	(12.5%)	8.9	(-3.5%)	6.6%	10.5%
2006年	908.744	5.2%	147	(8.7%)	9.7	(9.0%)	6.6%	11.0%
2007年	975.013	5.1%	156.7	(6.6%)	11.5	(18.8%)	7.4%	11.5%
2008年	1,026.452	2.3%	179.6	(14.6%)	16.0	(38.9%)	8.9%	12.0%

注：国内総生産は、名目GDPを、GDP成長率は実質GDP値をそれぞれ用いて作成
資料：韓国保健福祉部『予算資料』各年度別、韓国企画財政部『予算資料』各年度版。

「生産的福祉」は、最初は金大中政権に先立つ金泳三政権の時期に「生活の質の世界化」宣言のなかで生まれた概念である。ただし、1980年代末から続いた経済不況への対策とし

¹⁴ 2005年度予算において保健福祉部予算が減少した原因は、福祉事業67個を地方移譲した分の0.7兆ウォン及び保育事業のうち女性部へ移管した分の0.5兆ウォンに起因するものであり、福祉予算が全体として減少したわけではない。

¹⁵ 金大中政権は「国民の政府」、盧武鉉政権は「参与政府」という名で呼ばれており、それぞれ既存の保守政権の成長主義から脱却し、相対的に分配に重点を置く政策を打ち出していたと評価される。

¹⁶ 金大中政権の社会保障政策については、兪（2014）を参照せよ。

て国家の介入を最小限にしたうえで、金融市場の開放も含んだ新自由主義的な経済政策のなかで用いられていたため、具体的な福祉政策を出すには至らなかったのである¹⁷。金大中政権が唱えた「生産的福祉」は、政府の福祉機能の拡充、行政システムの高率化及び福祉資源の多元化をはかったものである。具体的には、まず国民皆年金・保険制度が実現された。また、貧困対策の分野でも国民基礎生活保障法が1999年度に制定され、労働能力の有無にかかわらず最低生活の保障が行われるようになった。さらに、民間福祉部門との連携も強調されるようになった。ただし、金大中政権の下では、児童・高齢者福祉などを含む社会福祉サービスには大きな変化が見られなかった。

ここで、「1998年」は国民年金が皆保険として定着した「福祉元年」として大きな意味をもつ¹⁸。もともと前任の金泳三政権のもとでは、国民年金制度は世界銀行の政策提案に沿って、賦課方式の基礎年金と、確定拠出方式と完全積立方式が結合した所得比例部分とに二元化した改革案が提示されていた¹⁹。金大中政権はこの案を拒否し、老後所得への国家責任の強化に繋げる改革を行ったのである。

さらなる福祉財政的支出を本格的に強調したのは盧武鉉政権以来の「参与福祉」である。その政策領域は、社会保障制度の充実、社会福祉サービスの拡大などの点で前政権の「生産的福祉」と繋がっていたが、そこに地方の福祉施設建設および運営の拡大という「福祉インフラの構築」も加えて、福祉財政の拡充を全面的に掲げたのが特徴である。そして、少子高齢化の進行は予想よりも早まり、地方自治団体の少子高齢化対策が地方財政需要拡大の主な原因となっていた。そこで、福祉に加えて地方分権を主要国政目標として掲げて発足した盧武鉉政権は、後の章で検討するように、政府間財政移転制度を改革して福祉財源を拡充しようとしたのである。

1970年代から1990年代中盤にかけての韓国は、経済的には高度成長期であり、OECD加盟(1996年)を成し遂げた時代であり、また政治的には民主化運動が盛んであり直接選挙による水平的政権交代の仕組みが確立した時代でもあった。要するに、経済発展と民主主義という先進国としての必要条件を完成していく時期だったと言える。これが、1997年経済危機と共に、軍事政権から通算して35年近く続いた保守政権の終焉と分配政策にも目を向ける革新政権の成立を招いた。本格的な福祉政策の開始は、経済危機によるIMFプログ

¹⁷ イ・ヘギョン(2002)を参照せよ。

¹⁸ 韓国の年金制度は、従来は公務員・軍人・教員のみが対象であったが、1986年12月31日に国民年金法が公布され(法律第3902号)、1988年に10人以上の事業所勤労者を対象に適用する一般国民向けの保険として国民年金制度がスタートした。その後、対象範囲は徐々に拡大され、金大中政権期の1999年度には都市地域住民まで適用されることになり、名実ともに国民年金が皆保険制度として確立された。

¹⁹ 国民年金制度改善企画団(1997)を参照せよ。

ラムに伴うセーフティネット構築にも深く関係しているが、経済発展と人口高齢化という要素も存在している。金大中政権が始まる1998年は、普遍的な福祉制度が本格的に定着しはじめた「元年」として意義があり、それが盧武鉉政権期に一層拡大されたと評価できる。

第2節 韓国の社会保障財政の状況

1. 社会福祉需要増加の主な要因としての少子高齢化

盧武鉉政権は、金大中政権の福祉制度改革路線を基本的には踏襲したものの、相対的に少子高齢化対策を新たに重視することになった。図1.1に示すとおり、現在、韓国は世界最低水準の出産率と、もっとも速い高齢化の進展度を記録している。そのなかで地方自治団体の社会保障事務である社会福祉サービスを中心に、少子高齢化財源の拡大への要求が強まった。

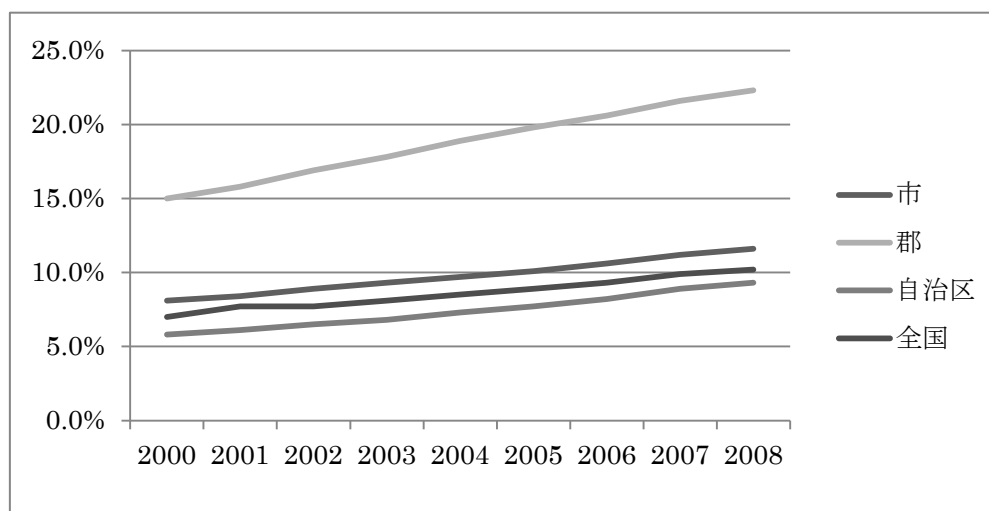
図1.1 韓国の出生率と人口高齢化の推移

① 合計出生率の推移

(単位：名)

年度	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
合計出生率	4.53	2.83	1.60	1.47	1.30	1.17	1.18	1.15	1.08	1.12	1.25	1.19

② 65歳以上高齢者の対人口比率



資料：韓国統計庁『将来人口特別推計』（2005年）。

一般的に人口高齢化の原因として、経済発展と社会安定、医療の発展などがあげられる。

それは、急速な経済発展を成し遂げた韓国も例外ではない。さらに、表 1.2 からわかるように、現在のペースで高齢化が進めば、高齢者人口比率は 2018 年に 14% の高齢社会に、2026 年には 21% の超高齢社会になる見込みである。特に農漁村地域にあたる郡部の高齢化速度が最も速い。2008 年度時点の 65 歳以上人口比率は、郡では 22.3% であり、全国平均 10.2% を大きく上回る。また、人口の高齢化及び障害者判定基準の緩和により、登録障害者数も著しく増加し、2001 年から 2007 年の間に、ほぼ倍増した。障害者人口比率は、2007 年には郡では 6.33% であり、特別・広域市の 3.10% を大きく上回る。その関連福祉サービスの拡大により、地方自治団体の社会福祉費予算の増加率は全体予算増加率を上回っている。

表 1.2 人口高齢化速度の国際比較

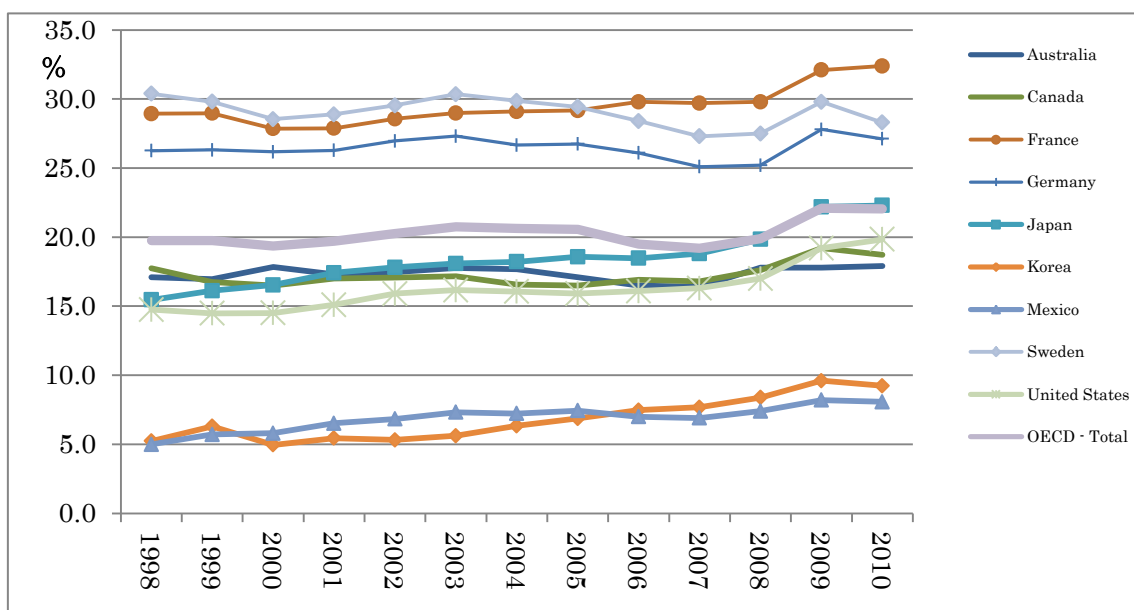
区分	到達年度			所要年数	
	高齢化社会 (7%)	高齢社会 (14%)	超高齢社会 (21%)	高齢社会 (7%→14%)	超高齢社会 (14%→20%)
韓国	2000	2018	2026	18 年	8 年
日本	1970	1994	2006	24 年	12 年
イタリア	1927	1988	2006	61 年	18 年
アメリカ	1942	2015	2036	73 年	21 年
ドイツ	1932	1972	2009	40 年	37 年
フランス	1864	1979	2018	115 年	39 年

資料：韓国統計庁『全国将来人口推計』2006 年度版。

2. 社会保障財政支出水準の国際比較

韓国の福祉財政は、先進国のなかでどのような特徴をもつのか。図 1.2 に示したように、韓国の社会保障支出の水準を評価するに当たり、公的社会支出の対 GDP 比を OECD 加盟国のなかで比較すると、韓国は加盟当初から今日に至るまで常に下位圏である。金大中政権期の 2000 年度には 3.2% で最下位であり、盧武鉉政権期の 2005 年度は 6.5%、政権交代直後の 2009 年度も 9.6% にとどまり、OECD 平均の半分にも達しない。Esping-Andersen (1990) 及び新川 (2011) による福祉レジーム類型で比較すると、社会民主主義レジームに属するフィンランド (2005 年度 [以下同じ] 26.2%) や保守主義レジームに属するドイツ (27.3%) に比べて顕著に低い数値であり、自由主義レジームに属するアメリカ (16.0%) や韓国と同じ家族主義レジームに属する日本 (18.6%) と比べても大きく下回る。

図 1.2 公的社会支出の対GDP比



資料：OECD（2007）をもとに筆者作成。

他の先進国は1970年代の「福祉の黄金時代」を経た後に1980年代の「福祉国家の危機」を経験しながら、支出の増減を繰り返している。例えば、社会民主主義レジームの代表国であるスウェーデンは、1970年代の石油危機の影響で経済成長率、失業率、財政収支ともに悪化し、スタグフレーションが深刻化した後、1980年代には社民党政権の財務大臣フェルトの判断により公共部門成長の削減及び通貨切下げという「第三の道」を受け入れた。同国は1990年代にも高額所得者の最高税率を引き下げ、食糧関連付加価値税の50%引き下げという部分的改革を行いつつ、再分配機能を堅持してきたのである²⁰。

それに対して、韓国では、1987年の民主主義市民運動以降、水平的な政権交代による民主主義制度が定着し、三権分立が守られる体制は安定している。韓国は、経済危機の最中の1998年度から本格的に社会保障支出を拡大し始めた「福祉後発国」である。地方自治制度が復活する1991年を起点とし、2010年までの20年間のデータでみると、公的社会支出の対GDP比はその間に2.8%から9.2%へ急上昇している。今後も、少子高齢化の進行に応じて、支出の急増が予想される。

²⁰ 詳しくは、岡本（2007）pp. 139-189を参照せよ。

表 1.3 租税・社会保障負担の対 GDP 比 [2008 年度]

(単位: %)

	所得税	法人税	資産税	消費税	その他	租税 負担率 A	社会保障負担				国民 負担率 A+B
							雇用主	雇用者	その他	小計 B	
イギリス	10.7	3.6	4.2	10.3	0.0	28.8	3.9	2.6	0.4	6.9	35.7
ドイツ	9.7	1.9	1.0	10.5	0.0	23.1	6.5	6.1	1.3	13.9	37.0
アメリカ	9.9	1.8	3.2	4.6	0.0	19.5	3.3	2.9	0.4	6.6	26.1
スウェーデン	13.8	3.0	1.1	12.8	4.0	34.7	8.7	2.7	0.2	11.6	46.3
日本	5.6	3.9	2.7	5.0	0.1	17.3	5.0	4.8	1.0	10.8	28.1
韓国	4.0	4.1	3.2	8.4	1.0	20.7	2.6	2.4	0.8	5.8	26.5
OECD 平均	9.0	3.5	1.9	10.8	0.6	25.8	5.2	3.3	0.5	9.0	34.8

資料: OECD(2010)。

韓国の社会保障支出が OECD 平均を大きく下回る要因として、所得税と社会保障負担の負担が少ないことが指摘されている。表 1.3 からわかるように、盧武鉉政権直後の 2008 年度でみると、所得税、法人税、資産税、消費税を合わせた韓国の租税負担率は 20.7% であり、さらに社会保障負担を合わせた国民負担率は 26.5% である。これは、それぞれの OECD 加盟国平均値 25.8%、34.8% を大きく下回る。特に、所得税は 4.0% であり、OECD 加盟国のなかでは非常に貧弱な税目である。一般に所得税は累進性を備えており、所得再分配による公平感を達成できると同時に多くの税収を確保できるため、基幹税としての役割を果たす。他国に比べて所得税の歳入規模が小さい第 1 の原因は、税率が低いことである。2009 年時点で所得税の法定最高税率が国税 35% と地方自治団体が国税額の 10% 分として付加課税する住民税を合わせて 38.5% であり、OECD 平均の 41.5% より低い。また、最高税率が適用される課税標準の金額も高い水準であり、上位階層の税負担も軽い²¹。盧武鉉政権が始まった 2003 年度と政権交代直後の 2008 年度において所得税の最高税率が適用される所得基準額は、それぞれ平均所得の 4.06 倍、3.32 倍であり、当該年度の OECD 平均である 2.01 倍、2.89 倍に比して高い、すなわち中・上位階層の所得者の税負担は比較的軽いということになる。それに加えて、所得税の減免措置が政治公約として量産されてきた。とくに保守回帰の色彩が強い李明博政権は、所得控除を増やすとともに非課税措置を拡大した。

さらに、表 1.3 に示したように、所得税とともに社会保障財源となる社会保障負担の対 GDP 比も 5.8% にとどまり、OECD 平均 9.0% を大きく下回る。これは、社会保険料率の低さに起因する²²。

²¹ 詳細は OECD Tax Database を参照せよ。[http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1]

²² 公的年金の保険料率の規模の比較をみると、韓国の保険料率は、雇用主・被雇用者ともに 4.5% の合計 9% の保険料率であり、これは 1998 年度に保険料率を 6% から 9% に上げた後、現在に至るまで維持されている。また、公的年金保険料の対 GDP 比は、雇用主 1.0%、被雇用者 1.5% を合わせた 2.5% であり、OECD 平均の 5.1% の半分にも満たない状況である。また、健康保険

表 1. 4 地方歳出予算の機能別分類 [2002~2008 年度]

(単位: 億ウォン)

	2002 年度	2003 年度	2004 年度	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度
計	911, 154 (100.0%)	975, 256 (100.0%)	988, 923 (100.0%)	1, 070, 625 (100.0%)	1, 154, 723 (100.0%)	1, 280, 366 (100.0%)	1, 444, 536 (100.0%)
一般行政費	130, 228 (14.3%)	142, 508 (14.6%)	159, 554 (16.1%)	173, 230 (16.2%)	185, 070 (16.0%)	200, 460 (15.7%)	150, 440 (10.4%)
社会開発費	427, 345 (46.9%)	468, 106 (48.0%)	480, 976 (48.6%)	533, 616 (49.8%)	575, 202 (49.8%)	651, 890 (50.9%)	572, 208 (39.6%)
うち社会保障費	84, 326 (9.3%)	94, 264 (9.7%)	106, 678 (10.8%)	128, 858 (12.0%)	153, 220 (13.3%)	188, 102 (14.7%)	237, 093 (16.4%)
経済開発費	305, 121 (33.5%)	308, 459 (31.6%)	289, 361 (29.3%)	304, 789 (28.5%)	336, 251 (29.1%)	350, 837 (27.4%)	541, 111 (37.5%)
民防衛費	15, 283 (1.7%)	17, 725 (1.8%)	18, 576 (1.9%)	19, 701 (1.8%)	22, 145 (1.9%)	23, 425 (1.8%)	廃止 -
その他	33, 177 (3.6%)	38, 459 (3.9%)	40, 456 (4.1%)	39, 289 (3.7%)	36, 055 (3.1%)	53, 754 (4.2%)	180, 777 (12.5%)

注: 各年度の最終予算を示した。

資料: 韓国行政安全部『地方自治団体予算概要』各年度版。

表 1. 4 に示したように、地方歳出予算に占める社会保障費の割合は、盧武鉉政権発足前の 2002 年度には 9.3% であったが、政権末期の 2007 年度には 14.7% へ急上昇している。これは、社会保障費に関する地方自治団体の自主的な財政拡充の影響もあるが、主に盧武鉉政権による社会福祉サービス事業に関連する移転財源の拡大策に伴って支出が増加したことに起因する。

金大中—盧武鉉政権の 10 年間に社会保障費が急増した主な原因としては、上記のように、少子高齢化の進行、基礎生活受給者の増加、障害者認定基準の緩和などが挙げられる。これは、新川 (2011)・安 (2011) が韓国の家族主義レジームとして指摘した低い脱商品化・脱家族化の状況から、本格的に社会保障財政の拡大を目指すという方向へ徐々に移行する可能性を示唆している。

第 3 節 韓国の社会保障機能の分類と課題

1. 社会福祉事業における機能・財政配分

韓国の社会保障制度は、社会保障に関する基本法である社会保障基本法の第 3 条で定義されるように、その寄与度、受給資格条件、サービス提供方式によって大きく社会保険、

料率も 2009 年度時点では、労使合わせて 5.64% であり、日本の 8.5%、ドイツの 14%、フランスの 19.3% に比べて非常に低い。詳しくは、OECD (2011) の資料を参照せよ。

公共扶助、社会福祉サービスの3つに区分される²³。まず、公共扶助は「生活上の困難で経済的支援が必要な人々に最低限な生活を保障するための社会保障制度」である。公共扶助は国民基礎生活保障制度、災害救護事業、緊急救護事業で構成されているが、現状では、1999年9月7日に制定され、2000年1月1日から施行されている国民基礎生活基礎保障法に基づく国民基礎生活保障制度中心に制度運営が行われている。これは、ミーンズテストを前提とする受給者の申請を原則とし、国家の一般租税により生計・住居・教育・自活・医療給与などが提供される。次に、社会保険は老齢・疾病・死亡による社会危険発生に備えて所得の一部を事前に拠出する代わりに、生活保障給与が受給される制度であり、加入者の安全と貧困防止・生活水準維持を目的とする社会保障制度である。これには公的年金制度、労働・健康保険制度がある。最後に、社会福祉サービスは、国家・地方自治団体および民間部門の助けを必要とする国民に相談・リハビリ・職業紹介および指導・社会福祉施設利用を提供し、正常的な社会生活が可能になるよう支援する制度を意味する。社会保険と公共扶助では所得ないし物質的な給与が主流である反面、社会福祉サービスの場合、給与内容と形態が非物質的・心理・社会的サービスを主たる内容とするという特徴がある。

韓国の社会保障における国・地方の機能配分は、国家事務、自治事務（地方の固有事務・団体委任事務）、機関委任事務の3つの類型があるが、表 1.5 でわかるように、実質的には社会保険を除く公共扶助と社会サービス領域で国と地方自治団体が共同に財源を負担し、地方自治団体が執行を担当する構造である。

第1に、韓国の地方自治法第11条が規定するように、国家事務は、全国的利害関係を持ち、中央部処の長が直接処理する事務である。一般に、全国的な規模で統一性が保たれる公共財の性格をもつ事業もしくは高度の専門性が要される事業は、国家事務として配分される。すなわち、標準化された基準で適用される「社会保険」、国民基礎生活保障法に基づく「公共扶助」は基本的に国が担当し、地方自治団体は一部の調査、執行業務代行などの委任事務を担当する。言い換えれば、国家のナショナル・ミニマムおよびナショナル・スタンダードが要求される社会福祉事業、基礎施設インフラ構築が必要な社会福祉サービスは、外部効果およびスピルオーバーのため、地方自治団体が主導的に担うと過少供給ないし財源配分の非効率性が憂慮される。そのため、国による支援と調整が必須である。第2に、地方事務は、さらに地方の固有事務と法令により地方自治団体に属する団体委任事務とに分けられる。地方自治法第9条では6つの事務分野にわたって57個の事務単位が示されており、そのうち、同条第2項の住民の福利に関する事務のなかで「住民の福祉に関する

²³ 韓国社会保障基本法第3条。

る事業」、「社会福祉施設の設置・運営・管理」、「生活困窮者の保護及び支援」、「老人・児童・心身障害者及び婦女の福祉増進に関する事務」は地方固有の事務として分類されている。第3に、機関委任事務は、法律ないし命令により地方自治団体の長に委任された事務である。

表1. 5 国と地方自治団体における社会保障機能分担および・財政配分構造

			国の事務	地方自治団体の事務
1次社会 セーフテ ィネット	社会 保険	公的年金	国民年金、公務員年金、軍人年金、私学年金	—
		労働保険	雇用保険・産業災害保険	—
		健康保険	国民健康保険、老人長期療養保健（介護保険）	—
2次社会 セーフテ ィネット	社会 福祉 サー ビス	国家事務/地方 との共同事務 のうち国家主 導事務	報勲：補償金・手当など	国庫補助事業 (国家主導事業の一部)
			労働：社会保険死角地帯解消、青年インターンシ ッププログラムなど	
			住宅：国民住宅基金	
			社会福祉一般：機関基本経費、人件費など	
			保健医療・食品医薬安全：公共医療支援など	
			租税支出：勤労奨励金（EITC）など	
	地方固有事務	—	移譲事業：老人・精神・障害者施設など 地方自主事業：ソウル型保育院など	
	国庫補助事業 (国費+地方 費)	老人・青少年：基礎老齢年金、老人生活・就労など支援、児童福祉、児童保護・支援など		
		衰弱階層支援：障害者年金、障害者手当、活動支援、地域共同就労支援、ホームリス支援		
		保育・家族・女性：保育インフラ構築、保育料支援、養育手当、女性政策企画、多文化支援		
3次セー フティネ ット	公共 扶助	国庫補助事業 (国費+地方 費)	国民基礎生活保障制度：住民最低生計保障、自活支援、医療給与	

注：基礎老齢年金は2008年導入。老人福祉サービスとしてみる。

EITCは、租税特例制限法による税制優遇措置（OECD基準では社会支出項目に含まれる）。

資料：韓国保健福祉部『予算資料』各年度版及びパク（2013）p.8。

さらに、地方事務の性格をみると、地域性・多様性が必要で、公共財としての性格が比較的薄い事業がこれに当たる。地方自治団体が担当する福祉事務、たとえば個人的な特殊性

による個別な対応が必要になる社会福祉サービスは、地域単位で自主的に計画を立てて財源を投入する福祉業務として、福祉分権化の中心となるべき事務である。ただし、次にみるように、実際に地方自治団体が行う社会福祉サービスの約9割が国庫補助事業であることをみると、実質的には地方福祉事業が機関委任事務に近い形で運営されていると言える。

2. 地方の歳出・歳入における社会福祉

韓国の地方自治団体の社会保障財政を歳出と歳入の両面からみると、歳出面では機能別歳出間の関係と社会福祉費の内容が問題となり、歳入面では自主財源、移転財源及び地方債のそれぞれが関連する問題を抱えている。

表1.6 地方財政における機能及び歳出構造別予算規模 [2008年度予算] (単位:億ウォン)

区分	合計	政策事業	政策事業			財務活動	行政運営経費
			自主事業	補助事業	補助事業の割合		
全体歳出	1,444,536	1,176,503	651,113	525,391	44.7%	84,604	183,428
一般公共行政	126,959	95,149	87,696	7,453	7.8%	29,270	2,540
公共秩序・安全	23,480	18,190	8,802	9,387	51.6%	1,698	3,593
教育	80,262	79,726	74,087	5,639	7.1%	154	382
文化・観光	79,375	71,978	37,457	34,522	48.0%	7,135	262
環境保護	153,822	142,776	91,917	50,860	35.6%	8,316	2,730
社会保障	237,093	233,588	30,210	203,378	87.1%	3,430	75
基礎生活保障	86,997	86,382	3,451	82,931	96.0%	616	
衰弱階層支援	31,503	31,158	5,439	25,719	82.5%	340	4
保育・家族・女性	44,068	43,716	3,897	39,819	91.1%	309	43
老人・青少年	56,424	55,873	9,019	46,854	83.9%	550	1
労働	3,214	3,199	1,310	1,890	59.1%	14	0
報勲	820	817	610	207	25.3%	3	-
住宅	10,445	9,147	5,379	3,768	41.2%	1,272	26
社会福祉一般	3,621	3,296	1,106	2,190	66.4%	325	-
保健	21,656	20,806	7,098	13,708	65.9%	154	696
農林水産	102,397	101,191	27,132	74,059	73.2%	1,188	19
産業・中小企業	35,423	33,048	17,054	15,995	48.4%	2,365	10
輸送・交通	207,866	187,961	122,807	65,155	34.7%	18,813	1,092
国土・地域開発	159,929	149,393	104,904	44,489	29.8%	10,377	159
科学技術	7,659	7,655	7,152	503	6.6%	4	-
予備費	27,837	27,559	27,315	244	0.9%	277	-
その他	180,777	7,483	7,483	-	-	1,424	171,870

注：韓国の地方財政予算概要の歳出構造別データにおける自主事業と補助事業の区分は、2008年度予算から施行されている。厳密にみると盧武鉉政権は2008年2月までであるが、その直後の大きな構造別変化がみられていないため、本表では、2008年度のデータを載せる。

資料：韓国行政安全部『地方財政年鑑』各年度版、『地方自治団体予算概要』2008年度版。

表 1. 6 からわかるように、2008 年度をみると、地方財政の歳出予算のなかで社会保障費は 23 兆 7,093 億ウォンであり、全費目のなかで最も歳出額が大きい。それを、地方自治団体の自主事業と補助事業の比率でみると、社会保障費は政策事業に占める補助事業の割合が 87.1%であり、歳出予算全体の政策事業に占める補助事業の割合 44.7%を大きく上回る。特に、「基礎生活保障」は 96.0%、「保育・家族・女性」は 91.1%であり、国庫補助金にほぼ頼っていることがわかる。「老人・青少年」も 83.9%であり、保育と老人関連歳出を合わせて考えれば、少子高齢化対策における国庫補助金の比重が非常に大きいことを示す。

韓国がとってきた財政分権政策は「歳出の分権」の拡大であった。キム・ソンウォン(2006)は、こういう状況から、韓国の社会保障財源保障は新自由主義貫徹と国家責任強化説の対立のなかで、「生産的福祉」政策のもとで市場経済と福祉政策の相補関係性があったと指摘する²⁴。

また、2000 年代に入って急激に進展した少子高齢化は、国主導の社会保障財政拡大への起爆剤となり、財政自立度が低い地方財政構造と相まって移転財源による社会保障予算支援の増加につながった。日本に比べ、公債費比率が大幅に低い点で、政府の財政赤字の問題に捕らわれないことも、重要な原因として挙げられる²⁵。言い換えれば、国からの移転財源を拡大する「歳出の分権」を選択したのが、盧武鉉政権の財政分権である。ただ、韓国について「歳出の分権」の語をそのまま使うことには異論の余地がある。「歳出の分権」は、上位政府からの移転財源であるために国からの制約は存在するものの、一般財源である地方交付税のように、歳出の用途への制限がなく地方自治団体がある程度自律的に運営できることを意味する。それに対して、社会保障における社会サービス財源の大部分が用途の制限される特定補助金であれば、それは中央集権型の「歳出の分散」に過ぎない。

歳入は、用途制限がない一般財源と用途が限定された特定財源とに分類される。まず、一般財源では、地方税・税外収入・地方交付税が挙げられる。基本的には地方財政の一般財源に用途制限はないが、盧武鉉政権期における社会保障需要の増加により、地方交付税の基準財政需要額における社会福祉測定項目の比重が増大した結果、地方社会福祉サービスの主要財源調達手段となっているのが現状である。社会福祉に用途が制限される特定財源は、①国からの国庫補助金、②基礎自治団体が広域自治団体から交付される調整交付金のうち福祉費分、③地方債のうち社会保障に用途が限定されたもの、④社会保障関連の特

²⁴ キム・ソンウォン (2006) pp.107~123。

²⁵ OECD 主要諸国との比較で見ると日本の中央国家債務の対 GDP 比は 2000 年から 100%をこえ、2006 年に 161%に達し、同じ年度にドイツ (41%)、フランス (53%)、イギリス (44%)、アメリカ (37%) などに比べて非常に高い水準である。一方、韓国は 2000 年では 17%、2006 年には 32%であり、OECD 諸国のなかでは健全な財政運営をみせている。

別会計収入が挙げられる。なお、2005年度、地方交付税のなかに新設された分権交付税は、第3章及び第4章で述べるように、社会福祉などの国庫補助事業を地方に移譲した際、所要財源を保障するために設置された制度である。ただし、これは使途制限を含み、また地方費負担を前提に配分される仕組みであり、事実上特定財源とみてよい。

地方財政における社会福祉サービスの財源調達は、地方自治団体の自主財源である地方税・税外収入よりも、国からの財政移転制度に依存している状況である。第2章で述べるように、地方自治団体の歳入予算のうち自主財源は平均50%台であり、年々急増する社会福祉予算の増加率に対応が追いついておらず、政府間財政移転に頼らざるをえないのである。

表1.7では、2002年から2008年度の社会保障関連財源の配分状況を示している。社会保障費全体のうち、移転財源による特定財源事業費は、2002年度に58.7%と最高を記録した後、徐々に低下しているが、2008年度も社会保障費の50.1%を占め、社会福祉関連事業の中軸として位置づけられている。また、自主事業は、表面的にみると、同時期に40~50%弱の比重を示しているようにみえるが、実際は、普通交付税の算定に標準的な社会保障サービスに充てる財源が積算されている。それを除いた純粋な地方自主事業費ということになれば、社会保障費の0.2~6.8%を占めるに過ぎない。また、普通交付税の社会福祉費増加には、国庫補助事業の地方費負担を補てんする目的も含まれている。すなわち、廬武鉉政権期の地方社会福祉財源は、その大部分が移転財源由来であり、中央集権型の「歳出の分散」となっている。結局、「生産的福祉」とそれを継承、発展させた「参与福祉」の推進戦略のうち、「福祉における国家の役割の強調」と「地方自治団体および地域社会の福祉力強化」については、国庫補助金を中心とする政府間財政移転制度を通じて、国の政策意図を反映しやすいシステムが温存されているのである。

表 1.7 地方自治団体の社会保障関連移転財源および自主財源

(単位:億ウォン)

	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	年平均増加率
総予算(A)	911,154	975,256	988,923	1,070,625	1,154,723	1,280,366	1,444,536	8.0%
地方自治団体の社会保障費比重(B)	9.3%	9.7%	10.8%	12.0%	13.3%	14.7%	16.4%	10.0%
社会保障費支出	84,326	94,264	106,678	128,858	153,220	188,102	237,093	18.8%
(C=A*B)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
特定財源 総計(D=F+H)	49,488	51,554	61,027	70,307	85,403	100,330	118,682	15.7%
[下段は対社会保障費比]	58.7%	54.7%	57.2%	54.6%	55.7%	53.3%	50.1%	
国庫補助事業(E=F+G)	70,378	74,459	87,513	95,071	115,884	135,485	159,550	14.6%
国庫補助金(F)	49,488	51,554	61,027	64,997	78,690	92,495	109,890	14.2%
国庫補助地方負担金(G)	20,890	22,905	26,486	30,074	37,194	42,990	49,660	15.5%
社会保障関連分権交付税(H)	0.0	0.0	0.0	5,310	6,713	7,835	8,792	18.3%
分権交付税地方費負担(I)				11,289	12,246	14,312	16,682	13.9%
地方自主事業(K=C-D)	34,838	42,710	45,651	58,551	67,817	87,772	118,411	22.6%
[下段は対社会保障費比]	41.3%	45.3%	42.8%	45.4%	44.3%	46.7%	49.9%	
普通交付税の基準財政需要額のうち社会保障費(L)	30,335	36,743	40,400	49,825	60,047	87,383	116,936	25.2%
純地方自主事業(M=C-(D+L))	4,503	5,966	5,251	8,726	7,770	389	1,475	-17.0%
国家の移転財源事業	94.7%	93.7%	95.1%	93.2%	94.9%	99.8%	99.4%	
地方自主事業純分担比率	5.3%	6.3%	4.9%	6.8%	5.1%	0.2%	0.6%	

資料：韓国行政安全部『地方財政年鑑』各年度版、『地方自治団体予算概要』2008年度版。

むすびに

歴史的な観点でみると、先進諸国における社会保障は、中央政府が社会保障に対する財政責任をもって中央集権的に行いながら発展してきた傾向がある。ただし、社会保障財政の分権に関しては、国庫補助金のような特定財源よりも地方税と財政調整制度に代表され

る一般財源の拡大の方向で改革を進める国もあるが、なかには分権を理由に中央政府からの財源保障を弱める、もしくは財政赤字削減を優先するケースも見られる。

金大中政権が発足した 1998 年度は、経済危機に際して IMF からの新自由主義的な経済構造改革を強いられていたにもかかわらず、むしろ社会保障制度の整備が不振であったことを理由に、「生産的福祉」という名のもとで国民年金・基礎生活保護法などの成立を同時に行うことができた。これが社会保障政策拡大の大きな転換点になったのである。

国家全体としての社会保障支出は依然として低レベルでありながらも、韓国は本格化している少子高齢化などにより急増する福祉需要への対応を強えられる。金大中政権と同じく革新政権である盧武鉉政権は、「生産的福祉」を継承した「参与福祉」理念のもとで、福祉インフラの拡充に投資する方針を掲げたが、社会保障支出が財政における「歳出の分散」を強化する手段として使われているとも言える。ここでは、地方移譲という分権化を試みる過渡期である、かつ、社会保障財政を拡大し始めている韓国は、まだ歴史的段階では、中央集権的な財政拡大の段階にとどまっている、との解釈もできる。

そこで大きな問題として残されているのは財源面——地方税、地方交付税、国庫補助金など——の改革である、それを検討するのが以下の章の課題である。

第2章 盧武鉉政権の財政分権改革における自主財源

はじめに

韓国の地方財政は1991年地方自治制度が始まって以来、着実に規模が拡大しており、歳入・歳出の面でも地方の役割が大きくなってきた。2003年発足した盧武鉉政権の「参与政府」²⁶は、共に生きる均衡発展社会という基本方針のもとで、地方分権と国家均衡発展を図った。それとともに、国への依存と地域間財政格差の是正、IMF金融危機後の金融・労働市場改革が社会的安全網の需要を高めたことに対応する社会福祉財源の地方配分増大、急速に進行している少子高齢化への対策といった課題も重なったため、地方分権の一環として地方分権財源の改革が推進されることになった。

盧武鉉政権の財政改革に注目すべき理由は、この政権が歴代政権のうち、最初に大胆な地方財政改革に挑んだ政権だということである。1991年に地方自治制度が復活して以来、ほぼ同じ制度的枠組みのなかで部分的な改革が行われていたが、盧武鉉政権が発足した当時から「地方分権」が主要な国政目標として掲げられた。キム・ジョンフン=キム・ヒョンア（2008）は、この財政分権政策の動因として、政治的需要と人口を指摘している。首都圏への人口集中による一極化現象を和らげるために地方分権に対する政治的な需要があった点である²⁷。盧武鉉政権は、行政的には済州道を特別自治道に転換し、既存市・郡の統合を試み、また財政的には既存の制度の廃止・新制度の設置及び再編を通じて一般財源である地方交付税を拡充し、外形的には地方財政の自律性を拡大した。さらに同政権は、地方予算編成指針の廃止、地方債個別承認制の廃止、複式簿記制度の導入、財政公示制度の導入などにより、地方財政の透明性及び自律性を高めたと評価される。

しかし、盧武鉉政権が掲げた財政・税制改革ロードマップには、地方税における税源移譲と課税自主権という「歳入の分権」が挙げられていたが、実際には移転財源の強化という形で改革が行われたにとどまり、自主財源の抜本的な改革は行われていない。地方自治団体も課税自主権の活用には消極的であり、税外収入も自主財源としては不安定な状況である²⁸。結局、自主財源の両軸である地方税と税外収入がそれぞれ抱える問題が根本的に解決されないまま、「歳入の分権」といっても地方交付税と国庫補助金制度に代表される移転

²⁶ 盧武鉉政権の別称として広く使われた表現であり、国民の国政参与が日常化する参与民主主義をスローガンに、それが真の国民民主主義、市民民主主義の時代を開くという意味が含まれる。

²⁷ キム・ジョンフン=キム・ヒョンア（2008）pp. 122-123を参照せよ。

²⁸ 鞠（2007）及び川瀬（2008）pp. 219-241を参照せよ。

財源拡大による「歳出の分散」という形で財政分権改革は終わった²⁹。

本稿では、盧武鉉政権期における地方財源システム、とくに自主財源である地方税と税外収入及び地方債の実態を、移転財源（国庫補助金、地方交付税）との関係で考察し、同政権の財政分権が移転財源の改革に止まった理由として、地方予算における自主財源の弱さを指摘したい。

第1節 盧武鉉政権期の地方歳入と財政分権

1. 1991年地方自治制度復活から盧武鉉政権発足までの地方財政上の課題³⁰

韓国の地方自治の歴史は比較的浅いが、1991年度に地方自治関連法が成立して以降、国の下に地方自治団体として、1つの「特別市」、6つの「広域市」、9つの「道」が位置する。また、特別市と広域市の下に「自治区」が、道の下に「市」「郡」が、それぞれ存在する2段階の地方自治制度がとられている。

地方自治制度の復活以降、地方財政の規模は飛躍的に増加し、地方歳出は1990年度22兆9,140億ウォン³¹から2005年125兆8,435億ウォンへと約4.5倍に増えた。地方財政規模の対GDP比も2004年には11%を上回った。これは、長年の軍事独裁政権の間に途切れていた地方分権運動が着実に復活していることを示すと言える。ただし、現状では中央集権的要素が根強く残っていることも否定できない³²。税源の配分は、中央集中的なシステムであり、地方自治団体には税源移譲よりも特定補助金を中心とする移転財源の形で財源保障を行うことで、地方自治団体は国に従属していた。換言すると、地方自治が復活したにもかかわらず、地方自治団体に移譲されたのは事務の執行権だけであり、地方財政を国が

²⁹ Meyer (1957) は、中央から離れた政府単位が独自の意思決定権を真に所有している状態を分権化 (decentralization)、行政的統制権を組織の下位レベルに単に委任しただけの状態を分散化 (deconcentration) と定義する。詳しくは Meyer, P. (1957) pp.56-61. を参照せよ。また、Rondinelli, (1981) は分権を、地方政府が提供できる権限と責任の程度と方法によって、分散、委任、移譲の3つに区分している。このなかで、分散とは、中央政府の公共サービスを地方の下位組織を通じて供給することであり、政府の集権化システムを強化する現象である。地域住民の選好より、政府の政策的な選好に反応する形からみると、移転財源である国庫補助事業の増加が持続的に行われた盧武鉉政権の財政分権政策は、厳密には「歳出の分散」とみるのが妥当である。詳しくは、Rondinelli (1981) pp.133-145 を参照せよ。

³⁰ 1950年代から1991年までの韓国の地方自治と地方財政については、川瀬 (1996) pp. 61~93 を参照せよ。

³¹ ウォンは韓国の通貨単位である。100円=約1,100ウォン (2013年11月現在)。

³² 韓国は政府樹立後、地方自治制度を運営していたが、1961年の軍事クーデタで成立した朴正熙政権は地方自治制度を廃止し、1991年にそれが復活するまで、中央集権的政府システムが続いた。

コントロールしつつ拡大してきたと評価できる。

また、国と地方自治団体の間では、国家と地方の事務協議の場として、「行政協議調整委員会」に関する規定が設けられている。地方財政法にも、地方自治団体が国と共同に議論できる公式的な装置を取り、地方財政負担および地方税収入に関する事項を事前に審議できる規定がある。ただ、地方自治団体の利害関連事項において、直接該当自治団体ないし全国的協議体の意見聴取もしくは意見提出の権限は認められておらず、地方自治を所管業務とする行政安全部³³長官が地方側の代表として意見聴取・協議の対象となる間接的な参与制度である点で限界があった³⁴。

表 2.1 韓国と日本の国税と地方税の構成比較 (単位: 億ウォン、億円)

区分	韓国				日本			
	計	国税	地方税	地方税比率	計	国税	地方税	地方税比率
2002年	1,355,513	1,039,678	315,835	23.3%	792,227	458,442	333,785	42.1%
2003年	1,379,877	1,049,257	330,620	24.0%	780,351	453,694	326,657	41.9%
2004年	1,519,974	1,177,957	342,017	22.5%	816,417	481,029	335,388	41.1%
2005年	1,634,431	1,274,657	359,774	22.0%	870,949	522,905	348,044	40.0%
2006年	1,793,380	1,380,443	412,937	23.0%	906,231	541,169	365,062	40.3%
2007年	2,049,834	1,614,591	435,243	21.2%	929,226	526,558	402,668	43.3%
2008年	2,127,857	1,673,060	454,797	21.4%	853,894	458,309	395,585	46.3%
2009年	2,097,085	1,645,407	451,678	21.5%	754,263	402,433	351,830	46.6%
2010年	2,200,985	1,709,387	491,598	22.3%	780,237	437,074	343,163	44.0%

注：現在、行政安全部は「安全行政部」と機関名が変更されているが、本稿では2008年基準の「行政安全部」で表記を統一する。

資料：韓国行政安全部『地方自治団体予算概要』各年度版、総務省『地方税に関する参考計数資料』各年度版。

表 2.1 に示したように、盧武鉉政権発足の2003年当時、韓国の国税・地方税における地方税の比率は24.0%であり、日本の41.9%と比較して低い。OECD諸国の中で比較すると、2006年でも韓国の地方税比率は23.0%であり、連邦制国家であるカナダの51.1%、ドイツの49.2%、アメリカの45.4%を大きく下回り、非連邦制国家のなかでは、フランスの22.3%と同程度である³⁵。これは財政の集権的な性格が根本的には変わっていないことを示

³³ 「行政安全部」は、2014年現在は「安全行政部」に機関名称が変更されているが、本章では2008年基準の「行政安全部」で表記を統一する。

³⁴ 韓国の地方財政法25条では、中央行政機関の長（日本の各省の大臣に当てはまる）は、その所管事務のうち、地方自治団体の経費負担を伴う事項に対しては予め行政安全部長官（日本の総務省の大臣）の意見を求める必要がある。同法26条では、中央行政機関の長は、その所管に属する歳入・歳出および国庫債務負担行為の要求案のうち、地方自治団体の負担を伴う事項に対しては、その明細書を企画財政部（日本の財務省）の長に提出する前に、行政安全部の長と協議しなければならない。

³⁵ OECD (2008), p. 29 による。

している。地方税比率は、政権末期の2007年には21.2%まで下がっており、地方財政からみると、地方税収による自主財源の充実とは反対の方向で動いたことがわかる。

広域地方自治団体の歳入予算³⁶に占める自主財源（地方税及び税外収入）の割合である「財政自立度」を示した表2.2をみると、地方自治制度が正式に復活した1991年に66.4%だった財政自立度は、2000年に59.4%へ落ちた後、引き続き下落傾向にある。言い換えれば、地方自治を積み重ねてきたにもかかわらず、地方税の拡大が十分になされておらず、移転財源に依存せざるを得ない状況が続いているのである。また、首都圏や一部の広域市と比較して、その他の地方自治団体の財政自立度が非常に低い状況にあり³⁷、地方自治団体間の水平的財政力格差も深刻な問題であることがわかる。なお、特別市・広域市を除いた上位行政団体である道、下位団体である市、郡、自治区のそれぞれにおいて、大きな団体間格差がある。

表2.2 2000～2008年度における韓国の広域自治団体の財政自立度 (単位:%)

広域自治団体	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
全国平均	59.4	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9
ソウル特別市	94.8	94.9	94.7	95.1	94.5	95.0	93.3	88.7	85.7
釜山広域市	78.3	69.2	66.1	71.6	72.7	70.6	68.7	60.8	59.2
大邱広域市	75.0	72.2	64.9	74.4	71.4	72.6	70.6	61.9	56.7
仁川広域市	77.2	76.3	73.1	73.8	70.8	66.3	68.3	67.7	71.2
光州広域市	62.2	59.5	56.7	58.1	54.6	54.6	54.1	50.1	47.8
大田広域市	72.3	70.0	69.3	69.3	69.6	71.0	68.9	67.4	61.2
蔚山広域市	74.6	71.4	60.8	67.5	65.8	63.7	60.0	63.0	63.3
京畿道	69.3	71.4	70.1	75.8	78.0	70.3	68.8	66.5	66.1
江源道	30.0	26.4	22.1	21.7	24.2	22.4	21.8	24.2	23.3
忠清北道	30.3	27.6	26.1	25.6	26.2	25.2	25.6	27.1	27.0
忠清南道	26.8	24.4	22.4	24.3	26.2	29.0	29.4	30.4	29.7
全羅北道	22.8	18.5	17.5	18.0	18.9	17.9	18.0	18.4	15.3
全羅南道	15.9	14.7	13.7	14.0	14.2	11.9	13.6	10.6	11.0
慶尚北道	29.2	24.8	23.3	22.0	22.3	22.4	19.6	21.9	20.7
慶尚南道	35.8	31.3	29.6	33.4	34.1	29.8	31.4	30.5	32.1
済州特別自治道	31.2	31.4	30.4	33.1	29.1	30.3	29.9	26.3	25.9

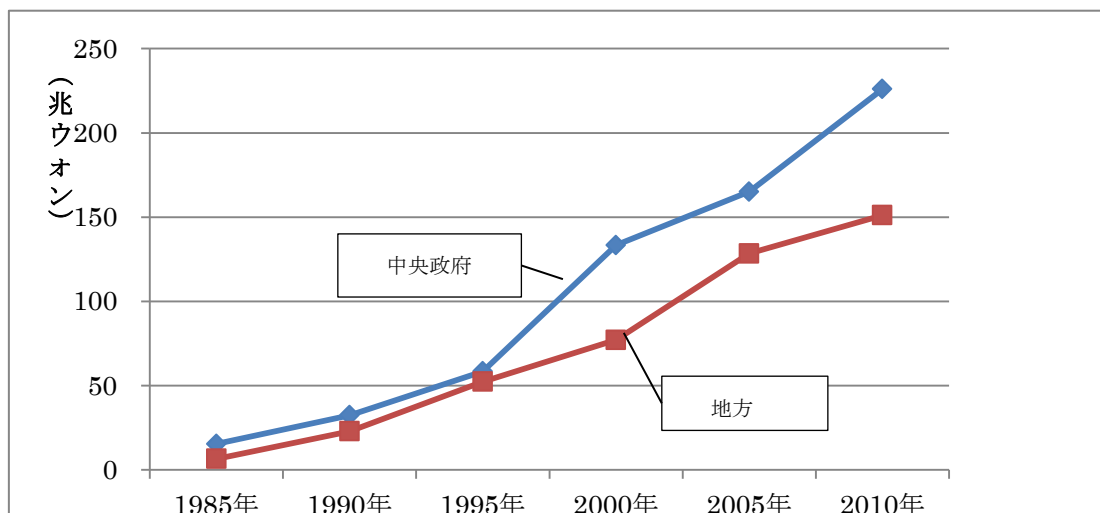
資料：韓国行政安全部『地方自治団体予算概要』各年度版。

³⁶ 地方自治団体予算規模＝地方税（地方教育税除外）＋税外収入＋地方交付税＋調整交付金及び財政補てん金＋国庫補助金＋地方債。

³⁷ 1970年代に始まった韓国の高度成長期において、ソウル中心の首都圏への富・人口の集中が目立つようになった。2009年12月現在、韓国総人口4,800万人のうち、ソウルが約1,000万人、首都圏である京畿道が約1,170万人である。面積では25%に過ぎない両地域が人口の45%を占めており、人口集中が深刻であることがわかる。

さらに、地方自治団体が地域住民に提供するサービスが増加したため、地方支出は拡大する一方であった。ただし、図 2. 1 からわかるように、盧武鉉政権期の政府財政規模は依然として地方財政を上回っている。その状況の下で、移転財源への依存が増大し、国と地方自治団体の間にいわゆる垂直的財政不均衡問題が深化してきたのである³⁸。

図 2. 1 国財政と地方財政の歳出比較（決算基準）



資料：韓国行政安全部『地方自治団体予算概要』各年度版。

表 2. 3 は、韓国の地方歳入予算総額を 1980 年代から 2010 年までの期間における自主財源と依存財源及び地方債に分類したものである。すなわち、自主財源が歳入に占める割合は、盧武鉉政権が発足した 2003 年度の 61.9% から 2004 年度の 64.5% に上昇してピークを記録した後は下落し、李明博政権が発足した 2008 年度には 58.2% へ低下した。少なくとも、自主財源が依存財源を上回っている点では、歳入面での自主性基準を充足しているように見える³⁹。ただし、問題はその内容である。自主財源の内訳をみると、地方税は 31.4% から

³⁸ 韓国の予算制度においては、国と地方間の財政の歳入・歳出構造以外に地方教育費特別会計が独立的に存在する。2003 年度当初予算ベースでは、国の予算は 155 兆ウォン (59.9%)、地方予算は 78.1 兆ウォン (30.1%)、地方教育予算は 25.8 兆ウォン (10.0%) であったが、盧武鉉政権が終わる 2007 年度当初予算ではそれぞれ 177 兆ウォン (54.8%)、112 兆ウォン (34.8%)、33.6 兆ウォン (10.4%) である。地方自治団体予算の割合が 4.7% も増大したのと比べて、地方教育予算の比重は 10% でほぼ変化がない。詳しくは、行政安全部『2008 年度地方自治団体予算概要』を参照せよ。本稿では、地方教育予算関連項目を除き、国と地方自治団体の予算を対象として考察を進める。

³⁹ ヨーロッパにおいて、地方財政の歳入面での自主性の評価は、①自主財源の割合、②地方歳入に占める地方税収の割合、③全税収に占める地方税収の割合及び④国民経済に占める地方税収の割合を指標としており、特に自主財源が依存財源を上回ることが最低限必要とされる。詳しくは、

31.2%でほぼ変化がないものの、税外収入は30.5%から27.0%へ下がっている。後述するように、税外収入は臨時的税外収入、とくに純歳計剰余金と繰越金が大半を占めており、自主財源としての不安定性を含んでいる。

一方、移転財源は2003年度35.2%から2008年度39.2%まで比重を高めた。移転財源のうち、一般財源である地方交付税は、15.3%から21.2%まで着実に比重を高めたが、特定財源である国庫補助金も同じく14.6%から18.0%まで比重を高めた。これは、2005年度の国庫補助金改革により、既存の地方譲与金が廃止され、その財源がそれぞれ地方交付税と国庫補助金制度に吸収されたためである。また、その際、第3章及び第4章で詳しく述べるように、国庫補助金の一部が地方交付税のなかに移される形で「分権交付税」という制度が新設された。深刻になった少子高齢化の対策として急増した地方の福祉関連支出が、地方交付税と国庫補助金の増加を牽引したわけである。しかし、地方交付税には、国庫補助事業における地方費負担を軽減するための「裏負担」の分も含まれるので、真の一般財源の増加と言い難い面もある。また、分権交付税は、地方費負担を伴うなどの点で国庫補助金と制度設計が類似していた。

表2.3 地方歳入予算の財源別分類

(単位:億ウォン)

区分	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	
自主財源	地方税	282,609 (31.0%)	306,167 (31.4%)	333,656 (33.7%)	350,046 (32.7%)	380,737 (33.0%)	407,054 (31.8%)	450,890 (31.2%)	493,075 (32.9%)	
	税外収入	258,741 (28.4%)	297,731 (30.5%)	303,854 (30.7%)	316,490 (29.6%)	315,612 (27.3%)	373,472 (29.2%)	389,774 (27.0%)	358,731 (24.0%)	
	合計	541,350 (59.4%)	603,898 (61.9%)	637,510 (64.5%)	666,536 (62.3%)	696,349 (60.3%)	780,526 (61.0%)	840,664 (58.2%)	863,669 (55.1%)	851,806 (56.9%)
移転財源	地方交付税	123,275 (13.5%)	149,535 (15.3%)	144,769 (14.6%)	196,541 (18.4%)	209,278 (18.1%)	245,341 (19.2%)	306,787 (21.2%)	280,998 (17.9%)	276,720 (18.5%)
	国庫補助金	162,620 (17.8%)	141,963 (14.6%)	137,102 (13.9%)	171,736 (16.0%)	211,004 (18.3%)	219,152 (17.1%)	259,703 (18.0%)	324,545 (20.7%)	313,002 (20.9%)
	地方譲与金	45,352 (5.0%)	51,516 (5.3%)	37,432 (3.8%)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)
	合計	331,247 (36.4%)	343,014 (35.2%)	319,303 (32.3%)	368,277 (34.4%)	420,282 (36.4%)	464,493 (36.3%)	566,490 (39.2%)	605,543 (38.6%)	589,722 (39.4%)
地方債	38,557 (4.2%)	28,344 (2.9%)	32,111 (3.2%)	35,813 (3.3%)	38,091 (3.3%)	35,347 (2.8%)	37,382 (2.6%)	97,817 (6.2%)	56,270 (3.8%)	
総額	911,154	975,256	988,924	1,070,626	1,154,722	1,280,366	1,444,536	1,567,029	1,497,798	

注：各年度の最終予算を示した。

資料：韓国行政安全部『地方自治団体予算概要』各年度版。

歳出予算は、部門別に一般行政費、社会開発費、経済開発費、民防衛費、その他の経費で構成されており、また下位細目別にそれぞれ分かれているが、政権ごとに組合せが異なる。

山内(2006)を参照せよ。

ることに注意を要する。

盧武鉉政権期には、前政権である金大中政権の分類を基本的に踏襲しており、2007 年度までは以下のように一貫した基準で構成されている。すなわち、一般行政費は一般行政、立法及び選挙管理の 2 項目、社会開発費は教育文化、保健、社会保障、住宅及び地域開発の 4 項目、経済開発費は農水産開発、地域経済開発、国土資源保存開発、交通管理の 4 項目、民防衛費は民防衛、消防管理の 2 項目、その他の経費は地方債償還、予備費の 2 項目であり、合わせて上位 5 費目、下位 14 項目で構成されている。

李明博政権が始まった 2008 年度からは、上位の費目分類を廃止し、一部の項目を統合・細分類して、一般公共行政、公共秩序及び安定、教育、文化及び観光、環境保護、社会福祉、保健、農林海洋水産、産業中小企業、輸送及び交通、国土及び地域開発、化学技術、予備費、その他の 14 項目になっている。

2. 盧武鉉政権の財政分権論 — 構想と実践

そもそも盧武鉉政権の分権政策の動因は何であったのか。また、財政分権のうち、歳入と歳出のどちらの分権が重視されたのかを考察してみたい。上記のように、地方自治の復活以来、韓国の地方財政歳出は飛躍的に増加したが、行政の分権が財政の分権より重視されていた。

Panizza (1999) は、地方分権の決定変数を論じるなかで、民主主義の高揚（フランコ死後のスペイン、冷戦体制解体後のロシア及び東欧の民主主義体制の強化）、人口を構成している民族間の異質性の程度、面積の大きさ、人口 1 人当たりの GDP などが分権化と正の相関関係をもつと説明している。また、Arzagli and Henderson (2005) は、国家が財政分権を行う主要な動因について、経済と民主主義に関連する指標を変数とする仮説を検証した結果、所得と人口の成長が財政分権及び人口の分散をもたらす原因であると主張している。特に、連邦国家の憲法体制が財政分権を促進し、また民主化の進展が地方財政の発展に寄与すると述べている。

ただし、これらの分析結果は、必ずしも韓国に当てはまるとは限らない。OECD 加盟国のなかで韓国は、面積が相対的に小さいこと、単一語を用いることにより民族的異質感が小さいこと、所得水準が相対的に低いこと、そして単一制国家であることから、人口的要因が財政分権に影響を及ぼす最も重要な動因として考えられる。実際、ソウルと京畿道という首都圏地域に全人口の 4 割以上が居住しており、政治・経済の活動が集中している構図から脱却する、という政治的な需要が強まるなかで地方分権への動きが始まり、財政分権

の推進を促している」と解釈できる。

1990年代から2000年代半ばまで、韓国の中央財政と地方財政の規模は急速に伸長してきた。ただし、中央・地方間の財政比重は1995年の72.7%：27.3%から2003年の71.6%：28.4%までほぼ変化なく、財政面での集権構造が固着していた。それに対する盧武鉉政権期の財政分権を、自主財源の状況と変化を中心に考察する。

地方税の脆弱さは従来から指摘されていたが、盧武鉉政権になっても、表2.3でみたように、地方歳入のうち地方税が占める比重は依然として30%台にとどまり、地方税だけでは人件費を支払いきれない団体が141団体（全地方自治団体数の56%）ある。また、豊かな首都圏と非首都圏地方との地方税増加率の差は著しく、これは、地方自治団体間の財政不均衡が深刻な問題であることを示していた。そもそも韓国では財政規模と人口は高い相関関係をもっているが、盧武鉉政権が成立した時期、首都圏に人口の47.5%と地方財政支出の41.3%が集中していたことも、首都圏と非首都圏との格差拡大を促した。そのなかで、地方財政の分権と地方自治が強調されたものの、地方財政の運営は補助金を中心とした国主導の方式は根強かった。つまり、日本の特徴とされる「集権的分散システム」⁴⁰が韓国にも長年続いていたのである。

発足直後の盧武鉉政権は、これらの問題を是正するために地方革新分権委員会を中心とする政府ネットワークを組織し、財政分権関連のロードマップと関連法案である地方分権特別法を立案し、国会の立法過程を経て政権の期間内に推進していた。

以下は、盧武鉉政権の財政分権政策が推進されるまでの関連委員会と立法過程の成果と課題を考察してみる。

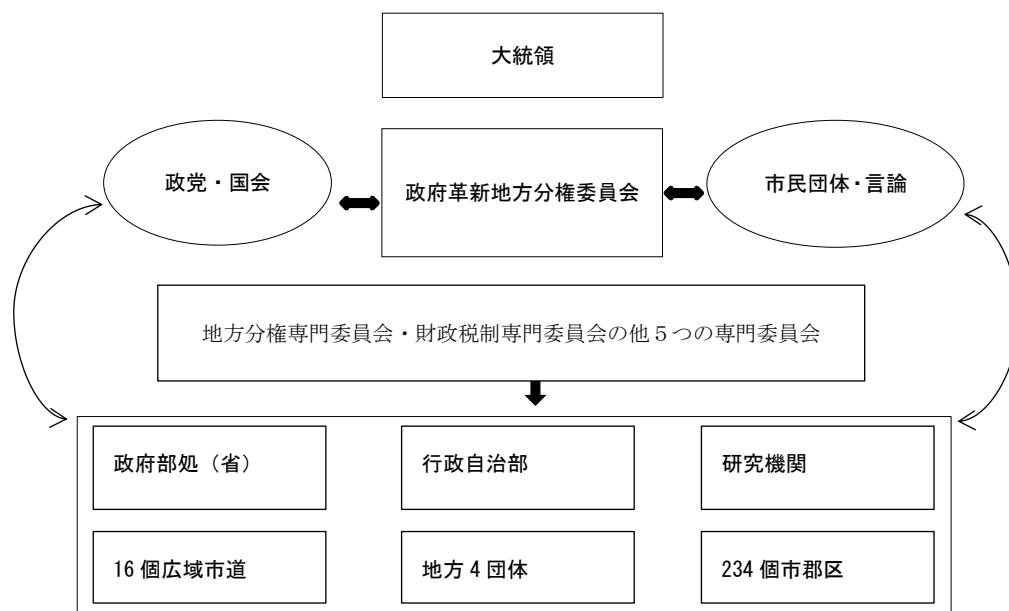
盧武鉉政権が集権直後に地方分権に関する最初の法律として立法したのが2003年の12月29日制定された「地方分権特別法」である。この法律は、地方分権に関する機構である政府革新地方分権委員会が制定した地方分権ロードマップを基礎として、国会で予野党の合意を経て可決されたものであり、盧武鉉政権期の地方分権推進における法的な根拠として重要な意味をもつ。

この法律は、地方分権に関するロードマップと関連する特別法であり、①政治行政組織の地方移譲において、包括的な移譲方式を採択、②「消極的補充性の原則」を事務配分の原則と規定し、従来は、特定な行政事務が地方事務であることを地方自治団体が立証しなければならなかったのに対して、今後は特定な行政事務が国家事務であることを国が立証するようにルールを変更したほか、③差等及び試験的分権を明示し、地方自治団体の自治

⁴⁰ 神野（1998）pp. 110-125、池上（2004）pp. 41-43を参照せよ。

与件により分権の程度を差等的に実施することを試みた。これにより、濟州道特別自治道が後ほど誕生する。

図 2.2 地方分権推進ネットワーク



資料：韓国政府革新地方分権委員会『参与政府の地方分権』（2007年a）、p.55。
<http://innovation.pa.go.kr/intro/organization.htm>（2014年8月27日アクセス）及び政府革新地方分権委員会の組織構造図を参考に筆者作成。

地方分権改革を推進する推進機構を制度化したことが、地方分権特別法におけるもっとも重要な意義である。それは、地方4団体（全国市道知事協議会、全国市道議会議長協議会、全国市長・郡首・区庁長協議会、全国市郡区議会議長協議会）が参加する地方分権推進委員会であり、これは、地方自治団体が国政に参加できる最初の事例として大きく評価される。また、地方分権特別法は与野党とも異議なく国会では圧倒的な賛成多数で可決された⁴¹。また、地方分権の推進にあたっては、政府革新地方分権委員会を中心とした地方分権関連機構が重要な役割を担当した。盧政権が発足したときに活動していた地方分権に関する機構は、地方移譲推進委員会（1999年）、地方分権推進のための委員会（2003年4月）、政府革新地方分権委員会（2003年12月）の3重構造であった。地方移譲推進委員会を除く2つのうち、地方分権推進のための委員会は後ほど政府革新地方分権委員会に統合される

⁴¹ 第244回第4次国会本会議会議録（2003年12月29日）。地方分権特別法案は在籍193人のうち、賛成187人、反対2人、棄権4人で可決。

ことになる。後者は大統領直属の諮問機関として機能しており、地方分権ロードマップや地方分権特別法の制定過程において政府側の代表的な存在としてその役割を果たした。図 2.2 で示しているように、大統領側に置かれた政府革新地方分権委員会は、地方分権のみならず、諸行政関連の政策を審議、推進する機構として活動した。同委員会の傘下には行政改革専門委員会、人事改革専門委員会、地方分権専門委員会、財政税制専門委員会、電子政府特別委員会、記録管理専門委員会、革新分権評価専門委員会の 7 つの専門委員会組織で構成されている。そのうち、地方財政政策業務の中心的な存在は、地方分権専門委員会、財政税制専門委員会の 2 つである。

しかし、政府革新地方分権委員会は、発足当時から、その人員構成が地方分権への積極性を保障するものだったとはいえない。政府革新地方分権委員会は、各政府部処（日本の省に当てはまる）の長官 7 名（財政経済部長官、行政自治部長官、情報通信部長官、企画予算次長、国務調整室長、中央人事委員長、大統領秘書室政策室長）、さきに挙げた地方 4 団体から推薦された 4 名の 11 名で構成された⁴²。この人員構造からみると、財政分権を担当する部署としての専門性が不足している。実際の政策策定に関わる専門委員は概ね大学教授で構成されたが、上級機関の政治的考慮による任用と中央政府部処の長の参加により、分権への政策意思が不足する恐れがあったといえる。また、委員会内部には地域の声を代表するものとして地方 4 団体以外に、民間企業などのメンバーが参加しなかったことも、最初から国主導で政策作りが行われる方向で動いていくことを意味する⁴³。

一方、日本の地方分権改革に関する委員会の構成の面で見ると、盧武鉉政権期に先立つ 1994 年には地方分権推進委員会が、また、盧政権成立後の 2006 年には地方分権改革推進委員会が設置された。これらの委員会の構成をみると、まず、政府任命の民間人たる非常勤の委員長が委員会を代表していた。事務局には中央政府すなわち旧総務庁（総務省）、旧自治省（総務省）、財務省から次長 3 名が参加し、霞が関職員と少数の地方自治体の職員、そして民間企業からの派遣職員まで網羅する形をとっていた。特に、次長以下の職員は委員会に属しながら同時に政府の立場で地方分権改革推進計画等を作成する内閣府の地方分権改革推進室の職員も兼ねており、勧告を政策として具体化するために有機的なサポート体制をとっているのが特徴である。委員会の構成自体をみると、韓国の例と比較してより分権的なマインドをもつ民間から委員長および委員が参加している点、そして、地方分権推進委員会の決定について内閣は尊重すべきという規定が含まれていた点は評価できる⁴⁴。

⁴² 韓国地方自治法第 154 条の 2。

⁴³ キム・スンウン（2005）pp.39-40 を参照せよ。

⁴⁴ 西尾（2007）pp.23-28、宮脇（2010）pp.91-92。

ここで、盧武鉉政権の財政分権を検討する際に注目すべき点として、同政権が地方分権政策と同時に国家均衡政策も並行して推進したことを指摘したい。大統領選挙のスローガンとして地方分権と国家均衡発展を同時に実行するマニフェストを掲げていた盧武鉉政権は、政権が成立して以降、政府革新地方分権委員会の中に両方の政策を担当する委員会をそれぞれ設置して2つをパッケージとして推進したのである。これは後ほど、財政分権ロードマップの選定過程、及び地方財政制度の改革が歳入の分権から歳出の分散に変質した政策過程において重要な要素として作用する。まず、地方分権を重視する側は、行政自治部と地方分権専門委員会である。それに対して、国家均衡政策をより重視する側は、財政税制専門委員会と財政経済部、企画予算処である。前者の地方分権専門委員会の構成メンバーは行政学者が主流であるのに対して、後者の財政税制専門委員会は経済学者中心であることが決定的な差異である。自然に、地方財政制度改革の方針についても対立が多く発生していた。

前者の地方分権重視側が重視するのは、地方分権特別法第2条に定義されている地方分権の理念、つまり、「住民の自発的な参加を通じて地方自治団体がその地域に関わる政策を自律的に決定し、自己責任の下で執行することを意味し、国と地方自治団体間、あるいは、地方自治団体相互間の役割を合理的に分担することで、国政の統一性確保および地方の特性と多様性が尊重される地方自治の実現」との基本理念である。これは、国の政治行政権限を移譲する内容であり、財政面でみると、地方自治団体がイニシアティブをもつ課税権の拡大、すなわち、税源移譲が代表的な改革となる。つまり、国から政府機能の地方移譲に伴う財源の地方移譲になる財源の純増を主張し、「先財源移譲、後機能移譲」をスローガンに掲げたのである。

それに対して、後者の国家均衡重視側は、国家均衡発展特別法第1条に基づき、国家均衡発展を「地域間不均衡を解消し、地域革新および特性にあう発展を通じて自律型地方化を促進することで、全国が個性豊かで平等に反映できる社会」と定義し、それを基本理念としている。

彼らは、実質的には財政税制ロードマップの中枢を担当する委員会でもあり、財政分権政策として、国家財源が限られているなかで、機能移譲が前提されていない限り財源移譲を含む地方財政の純増に反対し、むしろ、政府間財政移転制度の合理的な再調整を主張した。そもそも国家均衡発展の理念は、基本的に国の立場を代弁する中央集権的方式である。つまり、垂直的な財政移転制度である国庫補助金と地方交付税を中心に運営されていた地方財政の形を全面的に改革するのではなく、むしろ、従来の形のまま拡張する方向で働いたのである。当時、地方分権の中軸として推進された行政首都建設推進は違憲判決で挫折

した。代わりに行政中心複合都市の建設と結びつく形で、公共機関の地方移転、地域革新体系の建設など、行政的な分権は進んでいた。財政税制専門委員会内部でも既存の移転財源である地方譲与金の廃止、地方消費税の新設を巡る対立がなされていたが、革新争点の方向を先に決めて、細部的な議論は後回しにするという形で、財政税制ロードマップの制定が進められた⁴⁵。結局、行政府内で地方担当の政策は「地方分権」を掲げてはいたが、同時に中央集権的になりがちである国家均衡発展の要素が混ざり合い、それは特に財政に基礎する均衡的な発展を主張していた。これは、地方財政制度改革の軸が集権的な要素を維持したまま推進されることを意味する。さらに、行政学者中心の地方分権委員会と財政課税自主権は結果的に宣言的なスローガンとして、後回しされるようになる。

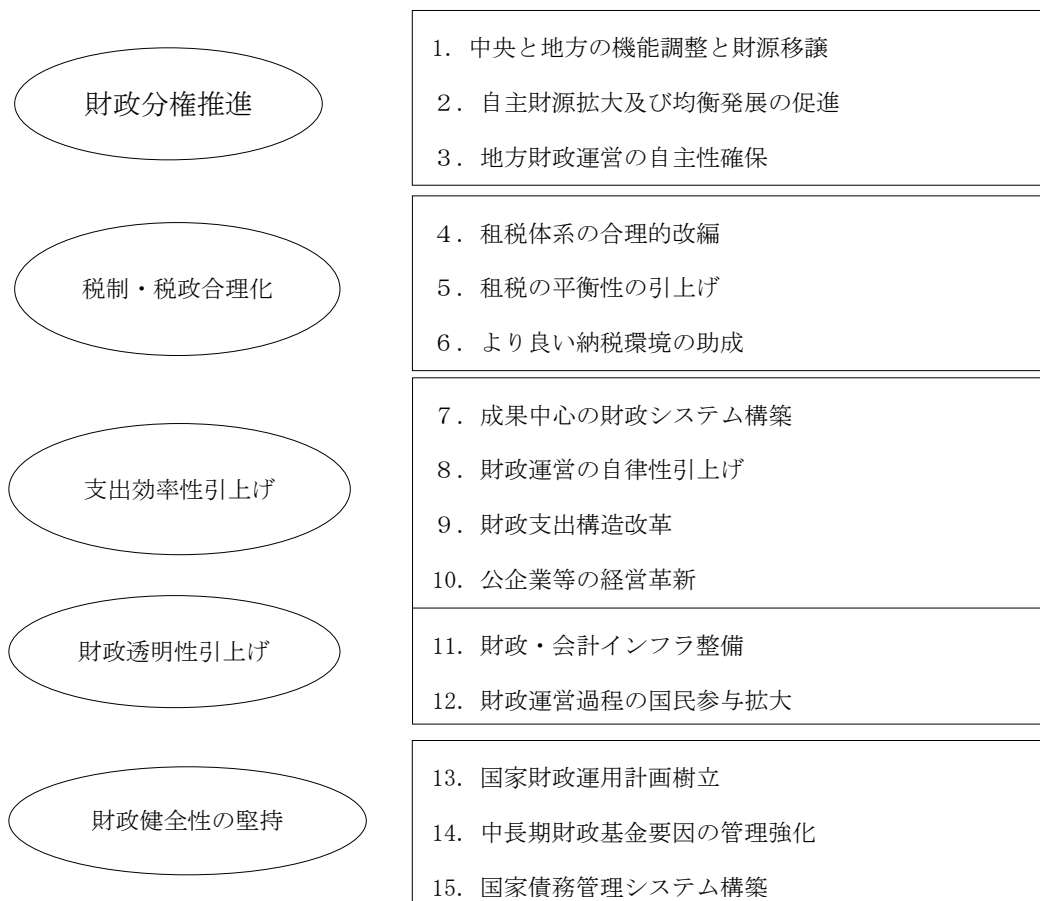
このように、歳入の分権を強調する地方分権から国家均衡発展へとシフトが生じたまま、2003年7月29日、財政税制ロードマップが発表される。最終的には、地方分権特別法のうち、地方財政に関する内容として、「国税と地方税の税源を合理的に調整し、地方交付税の法定率を段階的に上向調節し、国庫補助金制度を改善する」という法案が可決された。これと同時に、地方譲与金廃止法案、地方交付税法中改正法案が同時に提出され、両方とも可決された。法案のなかでも、政府間財政移転制度改革については詳細な内容が定められ、実施された⁴⁶。しかし、ここでは地方税に関する内容は宣言的な意味に留まり、具体的な内容が含まれていない。結局、「歳入の分権」的な要素はロードマップ制定段階で優先順位が下げられたことになる。その後2005年の財政移転制度改革の際、国家均衡発展側が中心となって制定された国家均衡発展特別会計がその代表的な成果として挙げられることになる⁴⁷。

⁴⁵政府革新地方分権委員会（2008）p.66

⁴⁶第244回第4次国会本会議会議録（2003年12月29日）、地方譲与金法廃止法律案は、賛成112人、反対49人、棄権1人。地方交付税法中改正法律案は、賛成112人、反対54人、棄権1人で可決。

⁴⁷国家均衡発展特別会計について、詳細は第3章で整理する。

図 2.3 「財政・税制改革ロードマップ」のアジェンダ



資料：韓国 政府革新地方分権委員会「財政・税制改革ロードマップ」（2003 年度国家記録院大統領記録管資料）。

そもそも盧武鉉政権期の財政分権に関する改革は図 2.3 のように、「地方分権ロードマップ」の「財政・税制改革ロードマップ」において具体的に示されている。上記のように、これは、①財政分権推進、②税制・税政合理化、③支出効率性の引上げ、④財政透明性引上げ、⑤財政健全性の堅持の 5 項目の下で、15 個の細目により構成されている。そのうち、特に財政分権改革と直接関連する項目が「財政分権推進」である。財政分権関連の細目は、「中央と地方の機能調整と財源移譲」「自主財源拡大及び均衡発展の促進」「地方財政運営の自主性確保」の 3 つである。ここで注目すべきことは、当初は財源の移譲とともに「自主財源拡大」という事項が入っていた点である。これは、1991 年に地方自治制度が復活して以来、「財政力が弱い地方自治団体が課税権の行使を通じて財政を拡充するよりも国からの移転財源に依存し、そのために財政自立度がさらに低下する、という負の循環」を防ぐ目的で、地方消費税などの新たな自主財源を創設し、さらに課税自主権を拡大することを

意図していた。また、財政・税制改革ロードマップは、財政基盤の拡充策として「地方交付税法定率の引上げ」、「国税の地方税移譲」を掲げ、財政力不均衡是正のために地方交付税算定方式及び地方譲与金制度の改善、そして自治区財源調整制度の改善を挙げた。

財政・税制改革ロードマップで言及されている地方税の改編は、財政分権の中核役である財政税制専門委員会の中に租税改革特別委員会を設置して推進されることになった。地方税改編の主要内容は大きく2つに分けられる。第1は、伸張性が低い財産課税中心に構成されている地方税体系の中に、新たに中央・地方間税源再配分を通じて地方消費税を導入すること、第2は、弾力税率制度の活用を通じて課税自主権の拡大、財産課税の課税標準現実化及び新税源開発を通じて地方財政を拡充することである。

しかし、当初は税源移譲を2005年、2006年、2007年の3回に分けて実施するという「歳入の分権」が目標のなかに明確に示されたものの、地方への税源移譲が実施されるには至らなかった。まず、地方消費税導入に関して2004年3月、財政税制専門委員会内に税制改編分化委員会が設置されて、論議が進められたが、関連政府部処である財政経済部と行政自治部の方針が定まらず、内部委員間の調整にも至っていない。その後、2004年9月と11月の2回にわたる大統領報告の際にも合意に至らないまま、地方消費税導入の長所短所の比較のみが提示された⁴⁸。結局、大統領の指示により、地方分権に関する最上位機構である政府革新地方分権委員会は、2005年3月に租税改革特別委員会を別途設置し、これまで財政税制専門委員会が担当してきた地方税を含むすべての租税改革関連事項を移管した。同委員会は、2005年8月24日、大統領報告において、国税と地方税調整及び、政府間財政移転制度の改善への基本合意を掲げた。地方税調整については、地方消費税中心の税源移譲と新財源の開発が提案された。しかし、地方消費税については、委員会内で基本から細部方案に至るまで賛否の論争が収まっていなかったため、具体的な税源移譲の内容は含まれていなかった。なお、政権後半期の2008年には、付加価値税の一部を地方消費税として移譲する改革が検討段階まで合意され、李明博政権が発足してから2年後の2010年、地方消費税が税率を付加価値税の納付税額の100分の5とする付加税の形をとって導入された⁴⁹。

新税源の開発については、主に「原子力発電所関連地域開発税の課税対象拡大」、「廃坑地域カジノに関する観光進行開発負担金の地域開発税への吸収」に関する2件が議論されていた。まず、原子力発電所関連地域開発税の課税対象拡大は、2004年8月28日、実務機関である行政自治部と産業資源部を含む関係部処1級会議で議論されたが、産業資源部の

⁴⁸ 政府革新地方分権委員会（2008）pp.278-289.

⁴⁹ 地方消費税の課税標準は、付加価値税法による付加価値税の納付税額から付加価値税及び他の法律上の付加価値税の減免税額及び控除税額を引き、加算税を足して計算した税額とする。

反対及び広域市・広域道と市・郡・区との意見対立で法律改正案が保留にされた。しかし、行政自治部の持続的な努力により、11月7日、原子力発電所付近地域への課税とし発電量1kW当たり0.5ウォン（当初、地方自治団体案は4ウォン）で合意し、原子力発電税として新税源が開発されたのである。一方、地方誘致施設に関連する新税源開発として「廃坑地域カジノに関する観光進行開発負担金の地域開発税への吸収」については、2003年9月18日、ユ・ジェギョ（ユ재규）議員等を中心に「廃坑カジノ課税法案」が国会の行政自治委員会に上程されたが、産業資源部と文化観光部が、カジノの初期事業投資費の負担増による租税負担能力不足及び投資株主の反対が予想されるという理由で反対したため、法案は保留された。

結局、財政分権は、地方への税移譲や新税源開発による課税自主権強化が一部を除いて進展しなかったため、「移転財源の効率的な運用」改革に重点が置かれることとなった。実際、地方自治団体が国より多くの事務・予算の執行を担当しているにもかかわらず、地方自治団体が実質的な決定権をもたず、地方税の割合も低いため、必然的に移転財源への依存が続くことになる。これは、政府間財政関係を媒介に国が地方自治団体の決定権限をコントロールするシステムである。大きな枠組みからみると、盧武鉉政権期の財政分権も、「集権的分散システム」の下で地方サービスのための財源保障と首都圏と非首都圏との財政力格差是正に焦点が当てられることになった。これは、2007年に盧武鉉政権の政府革新地方分権委員会が発行した自己評価文書である「参与政府の革新と分権」のなかにも、当初の財政分権の主な政策目標であった税源移譲の内容が含まれていないことから確認できる。次第に、財政分権改革の方向は政府間財政移転制度の改革を中心に進行することとなったため、これは、「歳入の分権」より「歳出の分権」もしくは「歳出の分散」の領域に改革がシフトしたことを意味する⁵⁰。

第2節 地方税と税外収入の状況からみた自主財源の課題

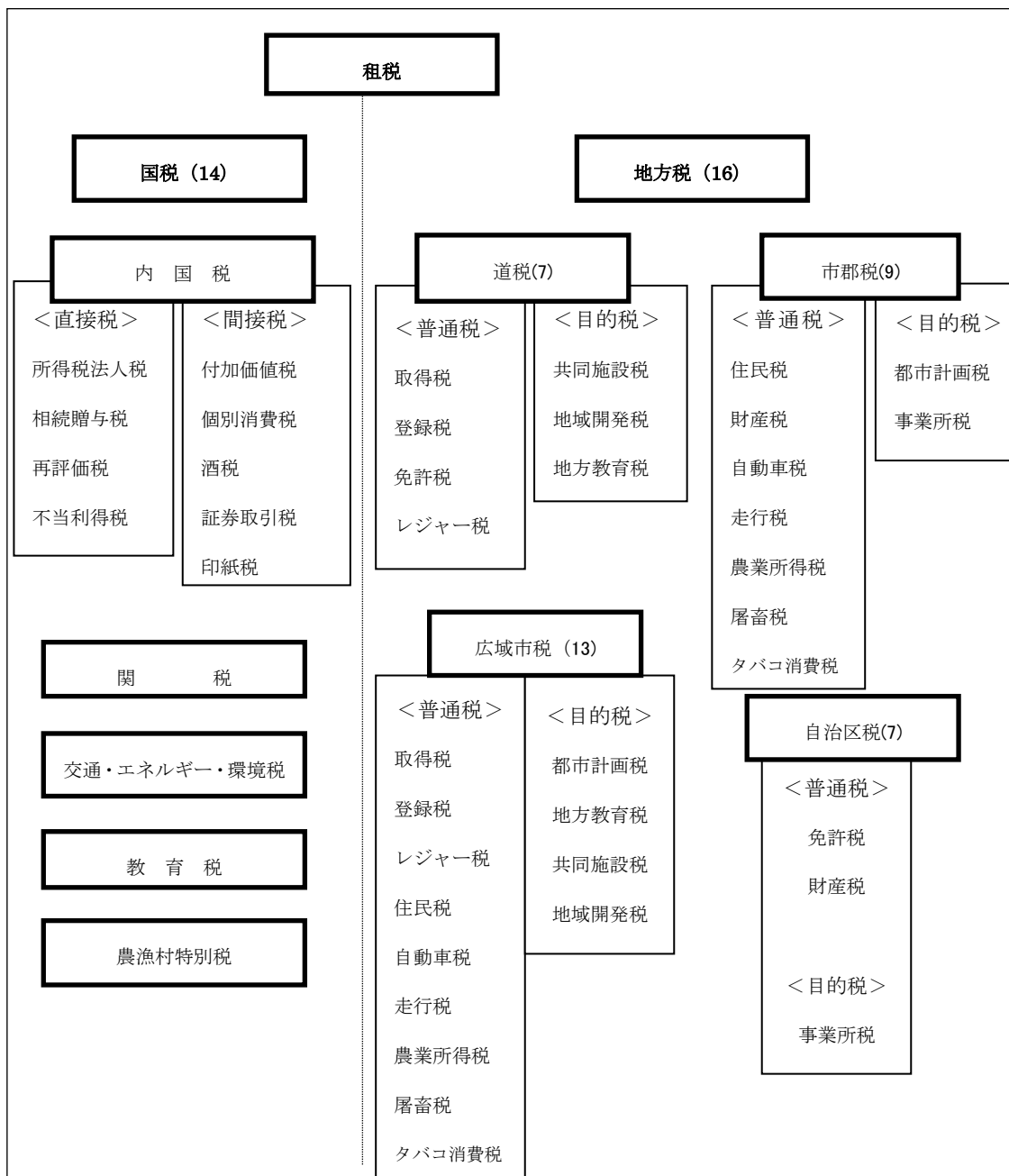
1. 地方税の現状及び制限的な課税自主権としての弾力税率の実態

韓国の地方税は、全体地方歳入の30%台を占めるもっとも大きな歳入項目である。これは、図2.4と表2.4に示したように、普通税と目的税に分かれている。普通税には、取得税、登録税、免許税、住民税、財産税、自動車税、農業所得税、屠畜税、レジャー税、

⁵⁰ 財政ロードマップによる財政分権改革のうち、政府間移転財源制度については、第3章にその改革の過程を、第4章と第5章で其々の制度の詳細を述べる。

タバコ消費税、総合土地税、走行税の12個がある。目的税には、都市計画税、共同施設税、事業所税、地域開発税、地方教育税が存在する。

図 2. 4 韓国の国と地方の租税構造



資料：韓国行政安全部『地方自治団体予算概要』2007年度版、p.26。

表 2.4 地方税の税目別推移

(単位:億ウォン)

区分	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	
計	282,601 (100.0%)	306,161 (100.0%)	333,655 (100.0%)	336,952 (100.0%)	352,749 (100.0%)	380,729 (100.0%)	435,497 (100.0%)	
普通税	小計	223,476 (79.1%)	243,392 (79.5%)	267,509 (80.2%)	268,749 (79.8%)	284,090 (80.5%)	305,686 (80.3%)	351,209 (80.6%)
	取得税	41,621 (14.7%)	47,168 (15.4%)	51,977 (15.6%)	51,986 (15.4%)	62,096 (17.6%)	65,179 (17.1%)	68,988 (15.8%)
	登録税	62,262 (22.0%)	66,946 (21.9%)	70,557 (21.1%)	66,544 (19.7%)	63,483 (18.0%)	67,919 (17.8%)	71,432 (16.4%)
	免許税	585 (0.2%)	615 (0.2%)	655 (0.2%)	706 (0.2%)	739 (0.2%)	760 (0.2%)	758 (0.2%)
	住民税	37,150 (13.1%)	43,094 (14.1%)	47,441 (14.2%)	47,882 (14.2%)	54,874 (15.6%)	57,516 (15.1%)	71,085 (16.3%)
	財産税	8,009 (2.8%)	8,756 (2.9%)	9,831 (2.9%)	10,435 (3.1%)	27,279 (7.7%)	33,010 (8.7%)	46,472 (10.7%)
	自動車税	16,870 (6.0%)	17,278 (5.6%)	18,113 (5.4%)	19,300 (5.7%)	19,353 (5.5%)	20,477 (5.4%)	23,608 (5.4%)
	農業所得税	26 (0.0%)	35 (0.0%)	39 (0.0%)	21 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
	屠畜税	451 (0.2%)	425 (0.1%)	433 (0.1%)	425 (0.1%)	449 (0.1%)	448 (0.1%)	424 (0.1%)
	レジャー税	9,896 (3.5%)	9,820 (3.2%)	8,475 (2.5%)	8,030 (2.4%)	7,621 (2.2%)	7,226 (1.9%)	8,499 (2.0%)
	タバコ消費税	22,709 (8.0%)	22,481 (7.3%)	23,956 (7.2%)	24,204 (7.2%)	23,938 (6.8%)	25,100 (6.6%)	26,618 (6.1%)
	総合土地税	13,579 (4.8%)	14,861 (4.9%)	18,881 (5.7%)	21,323 (6.3%)	- (-)	- (-)	- (-)
	走行税	10,318 (3.7%)	11,913 (3.9%)	17,151 (5.1%)	17,893 (5.3%)	24,258 (6.9%)	28,051 (7.4%)	33,325 (7.7%)
目的税	小計	53,061 (18.8%)	56,932 (18.6%)	59,797 (17.9%)	62,578 (18.6%)	62,820 (17.8%)	68,857 (18.1%)	77,720 (17.8%)
	都市計画税	8,388 (3.0%)	9,232 (3.0%)	10,513 (3.2%)	12,431 (3.7%)	13,823 (3.9%)	16,583 (4.4%)	20,210 (4.6%)
	共同施設税	3,679 (1.3%)	4,042 (1.3%)	4,432 (1.3%)	5,081 (1.5%)	4,979 (1.4%)	5,247 (1.4%)	5,584 (1.3%)
	事業所税	4,379 (1.5%)	4,895 (1.6%)	5,316 (1.6%)	5,306 (1.6%)	5,969 (1.7%)	6,457 (1.7%)	7,094 (1.6%)
	地域開発税	859 (0.3%)	963 (0.3%)	1,059 (0.3%)	1,120 (0.3%)	1,085 (0.3%)	710 (0.2%)	859 (0.2%)
	地方教育税	35,756 (12.7%)	37,800 (12.3%)	38,477 (11.5%)	38,640 (11.5%)	36,964 (10.5%)	39,860 (10.5%)	43,973 (10.1%)
過年度収入	6,064 (2.1%)	5,837 (1.9%)	6,349 (1.9%)	5,625 (1.7%)	5,839 (1.7%)	6,186 (1.6%)	6,568 (1.5%)	

注：総合土地税は2006年、廃止された。

資料：韓国行政安全部『地方財政年鑑』各年度版、『地方自治団体予算概要』各年度版。

さらに、表 2.5 に示したように、これらを性質別に分類すると、所得課税、消費課税、財産課税、その他の 4 つに分類される。所得課税には、住民税、農業所得税が含まれるが、農業所得税は構成比 0.1% 以下の極小規模であるため、ほぼ住民税で構成されていると言ってよい。消費課税は、タバコ消費税、レジャー税、屠畜税、走行税で構成されており、タバコ消費税の場合、地方交付税算定の基準としても使われる。

ここで注目すべき点は、表 2.5 に示したように、財産課税の比重がおおよそ 50% を維持していることである。その反面、所得課税が 2003 年度 14.4%、2007 年度 15.4% にとどまっていることは、経済活動の変化による税収の増加を直ちに期待できないことを意味する。所得課税・消費課税が国税に集中していることは、今後の地方への税源移譲への余地があるとも言える。ただし、財産課税の税収を増やすためには、課税標準の変更および税率調整を追加的に行われなければならない。結局、財産に地方税源が長年偏重してきたことで、地方税の非弾力的な構造が固定しているのである。多くの国において地方自治団体が資源配分機能に加えて所得再分配まで主導的に担うようになってきているにもかかわらず、韓国において地方税が財産課税中心のままであり、税源配分が「中央集中的」になっていることは問題である⁵¹。

表 2.5 地方税の性質別の分類

(単位：億ウォン)

性質別	税目	当該予算額			
		2003 年度		2007 年度	
計	17 税目	300,324	100.0%	374,546	100.0%
所得課税	住民税、農業所得税	43,129	14.4%	57,516	15.4%
消費課税	タバコ消費税、レジャー税、屠畜税、走行税	44,639	14.9%	60,825	16.2%
財産課税	財産課税小計	151,005	50.3%	187,939	50.2%
	取引課税（取得税、登録税）	(114,114)	(38.0%)	(133,098)	(35.5%)
	保有課税（財産税、総合土地税、都市計画税、共同施設税）	(36,891)	(12.3%)	(54,841)	(14.6%)
その他	免許税、事業所税、地域開発税、地方教育税、自動車税	61,551	20.5%	68,266	18.2%

注：地方税合計額は、過年度収入を除いた分である。

資料：韓国行政安全部『地方財政年鑑』各年度版、『地方自治団体予算概要』各年度版を参照して、筆者作成。

以下では、韓国の地方税は租税原則の面でみるとどのような評価ができるかを考察する。

一般的に国税においては、所得の再分配が中央政府の重要な役割であり、累進的な所得税に代表される応能原則が重視されるのに対して、地方政府においては、地域的な公共サ

⁵¹ 神野・金子編（1998） pp. 9-13 を参照せよ。

サービスの供給に関わる業務が相対的に大きいため、地方税は公共サービスによる受益に応じた負担として、応益原則が重要視される⁵²。応益課税の原理からみると、所得課税より財産課税が応益原則に適合している。日本の場合、市町村税のうち 4 割をしめる基幹税である固定資産税が地方税における応益原則を反映していると評価されている⁵³。

ただし、韓国の地方税が財産課税の比重が 50%以上であっても、そのうち、7 割を占める取得税と登録税の場合、資産の保有に対して課税する保有資産税ではなく、取引の過程に課税するものである。すなわち、取引時点のみ税収が発生するため、応益課税とみることが難しい面もある。一方、資産の保有に課税する税目として財産税、総合土地税（2006 年廃止）、都市計画税、共同施設税があるが、課税対象が建築物・航空機・船舶など制限的であり、基幹税としては比重が低い。総合的にみると、地方税における応益課税原則を実現する地方課税はまだ確立していない⁵⁴。

表 2.6 OECD加盟国の地方税における課税自主権 [2005 年]

		地方税		課税自主権			
		対 GDP 比	対総税収比	裁量権が与えられた地方税	税収分与 (Tax Sharing)	中央政府が税率、標準を決定	その他
単 一 制 国 家	スウェーデン	15.9	32.2	100.0	0.0	0.0	0.0
	イタリア	6.8	13.6	58.7	41.3	0.0	0.0
	フランス	5.1	11.5	86.0	7.7	4.5	1.9
	日本	6.9	25.2	84.2	15.8	0.0	0.0
	韓国	4.6	18.9	75.7	0.0	22.5	1.8
連 邦 制 国 家	ドイツ	10.1	29.2	2.9	81.4	9.4	6.3
	カナダ	15.2	44.0	98.4	1.6	0.0	0.0
	アメリカ	9.4	34.4	100.0	0.0	0.0	0.0
	オーストラリア	8.6	27.9	53.2	46.8	0.0	0.0

資料：Blöchliger and Rabesona (2009) p. 5.

表 2.6 は、地方税における課税自主権の度合いを国際比較したものである。このなかで韓国は、中央政府が税率及び課税標準を決定する税目が 22.5%と最も多い、と OECD 分類

⁵² 重森・鶴田・植田編（2009）pp.342-343 を参照せよ。

⁵³ 地方財務協会（1987）p.4 及び林（2004）pp.267-285 を参照せよ。

⁵⁴ 鞠（2002）pp3-30 を参照せよ。

で示されている。ここで「裁量権が与えられた地方税」の課税自主権として、地方税法による「弾力税率」の内容を検討する。地方税法において、弾力税率は「地方自治団体が財政上、その他特別な事由があると認められる場合、地方税法による標準税率の一定の範囲内で加減し適用する税率」と規定されている。1991年の地方税法改正をもって、「地方自治団体の市・郡は条例が定める範囲内で当該年度分の地方税の税率を標準税率と異なるように定める権利」が与えられた。これが、弾力税率設定の法的根拠となっている。

盧武鉉政権期に限ってみると、16税目の地方税（総合土地税は2006年廃止）のうち、弾力税率の対象になるのは、普通税の場合、取得税、登録税、住民税、財産税、自動車税、タバコ消費税、屠畜税、走行税の8税目であり、目的税の場合は共同施設税、地域開発税、都市計画税、事業所税、地方教育税の全5税目が該当する。しかし、この13税目のうち、タバコ消費税と走行税に弾力税率を適用するためには、大統領令による税率改定が必要であり、地方自治団体が自律的に弾力税率を適用することは出来ない状況にある。つまり、この2税目は国が税率と課税標準を決定するものであり、実際は11個の税目のみが自律的な弾力税率の適用対象となる。

表 2.7 地方税の課税自主権による分類

a	地方政府が地方税の税率と課税標準を決定できる。
a.1	・地方政府が中央政府と協議せず地方税の税率と税制上の優遇措置の内容を決定できる。
a.2	・地方政府が中央政府と協議を経て地方税の税率と税制上の優遇措置の内容を決定できる。
b	地方政府が税率のみ決定できる。
b.1	・地方政府が地方税の税率を決定する際、中央政府は税率の上限ないし下限を設定できない。
b.2	・地方政府が地方税の税率を決定する際、中央政府は税率の上限ないし下限のどちらかを設定できる。
c	地方政府が課税標準のみ決定できる。
c.1	・地方政府が地方税の税制上の優遇措置を決定する際、所得控除のみの権限をもつ。
c.2	・地方政府が地方税の税制上の優遇措置を決定する際、税額控除のみの権限をもつ。
c.3	・地方政府が地方税の税制上の優遇措置を決定する際、所得控除・税額控除どちらも権限をもつ。
d	税源共有の形態をとる。
d.1	・地方政府が共有の比率を決定する。
d.2	・地方政府の同意を経て、共有の比率を決定する。
d.3	・中央政府の議会の法律により、共有の比率を決定する。
d.4	・中央政府の予算により共有比率が決定される。
e	中央政府が地方税の税率と課税標準を設定する。
f	該当事項なし。

資料：OECD (1999), p. 11, Blöchliger and King (2006) p. 159.

一方、表 2. 7 に示した OECD の地方税分類によると、韓国の地方税目のうち、弾力税率が適用される 11 税目は (b)、つまり地方政府が税率のみを決定できる項目に該当する。しかし、地方税法に定められた税率の上限・下限が適用されるため、厳密には b.2 に当てはまる。その他の税目は中央政府が税率と課税標準を定める (e) の分類に入り、ここには、弾力税率対象ではあるが事実的に適用され難いタバコ消費税・走行税も含まれる。ただし、弾力税率が適用される税目についても実質的には制度があまり活用されていない。

盧武鉉政権発足前の 2002 年からの地方税法上の弾力税率の内容をさらに詳しくみよう。取得税、登録税、地域開発税、共同施設税、地方教育税、住民税は条例により標準税率の 100 分の 50 の範囲内で加減調整、自動車税は標準税率の 100 分の 50 まで追加税率の適用が可能である。都市計画税は最高税率の 1000 分の 3 を上限として超過課税が可能である。屠畜税は最高税率 1000 分の 10 を上限として、事業所税は標準税率を上限として弾力税率を決められる。ただし、走行税とタバコ消費税は「大統領令」により標準税率の 100 分の 30 の範囲内で弾力税率を調整できると地方税法に規定されている。総合的にみると、税率に対する自律性は制限的に存在していると言える。ただし、弾力税率が税率決定権を地方自治団体に付与したとはいえ、盧武鉉政権期前半である 2005 年までは、実際に弾力税率が活用されている税目はタバコ消費税、地域開発税、住民税の 3 つに過ぎない。地域開発税の弾力税率は釜山広域市、江原道の 2 つの広域地方自治団体のみで活用されており、住民税については 170 の基礎自治団体において「住民税個人割」を対象に自律的な弾力税率が適用されている。タバコ消費税の弾力税率は、大統領令によるため、地方による課税自主権とは言いにくい。

こうしたなかで、2005 年の不動産市場規制の政策手段として財産税改革が行われ、市場価値に基づく財産税の賦課が行われることにより、財産税の実効税率が急激に上昇した。これによる不動産価格下落を憂慮し、また納税者の租税抵抗を和らげるため、首都圏つまりソウルと京畿道のいくつかの地方自治団体は、弾力税率を適用して税率を引き下げる措置をとった。結果的には、財産税改革が地方税収の全般的な増加につながらず、むしろ課税自主権が自主財源の拡大とは反対の方向で行使されたのである。これについて、Choe (2007) は、豊かな首都圏のみならず、貧しい地方自治団体も弾力税率適用による財産税率の引下げに参加したことを、国に対する地方自治団体の最適行動であったと評価している。

さらに、2007 年には、財産税の課税自主権が縮小された。2005 年初めの地方税法改正以前は地方自治団体が財産価額評価過程において課税標準決定に関する裁量権をもっており、制限的な課税自主権があると評価されていた。しかし、2007 年度の地方税法改正とともに財産税の課税標準は不動産価格公示及び鑑定評価に関する法律で公示された時価標準額で

定められることになり、地方自治団体の課税標準決定権は事実上なくなった⁵⁵。

以上の内容からみると、盧武鉉政権期の地方税の弾力税率の活用が低い理由が明らかになる。第1に、住民による租税抵抗を避けるため、弾力税率による増税には消極的になる傾向がみられる。これは、国の財産税改革による税収の増加に対して、地方自治団体側が財政力を問わずに「減税の方向」で弾力税率を行使したことで裏づけられる。第2に、弾力税率が適用される税目のうち、事実的に地方自治団体が自律的に税収増大のため使える税目が限られている。上記のタバコ消費税・走行税だけでなく、事業所税と屠畜税は標準税率自体が最高税率とされている。第3に、弾力税率適用の要件である「財政上その他特別な事由」が地方税法及び施行令に明確に規定されていないことも、弾力税率の適用を躊躇させる理由になっている⁵⁶。

要するに、課税自主権のうち、自律的な税率設定が制限的であれ付与されているにもかかわらず、それを積極的に活用する努力がみえない。これは、地方自治団体が長年の中央集権的システムに依存するフリーライダー的な慣行を示しており、それは移転財源の拡大という「歳出の分散」重視の改革に繋がる要因として作用したと言える。

2. 税外収入の現状 — 国際基準に合っていない独自の収入の計上問題

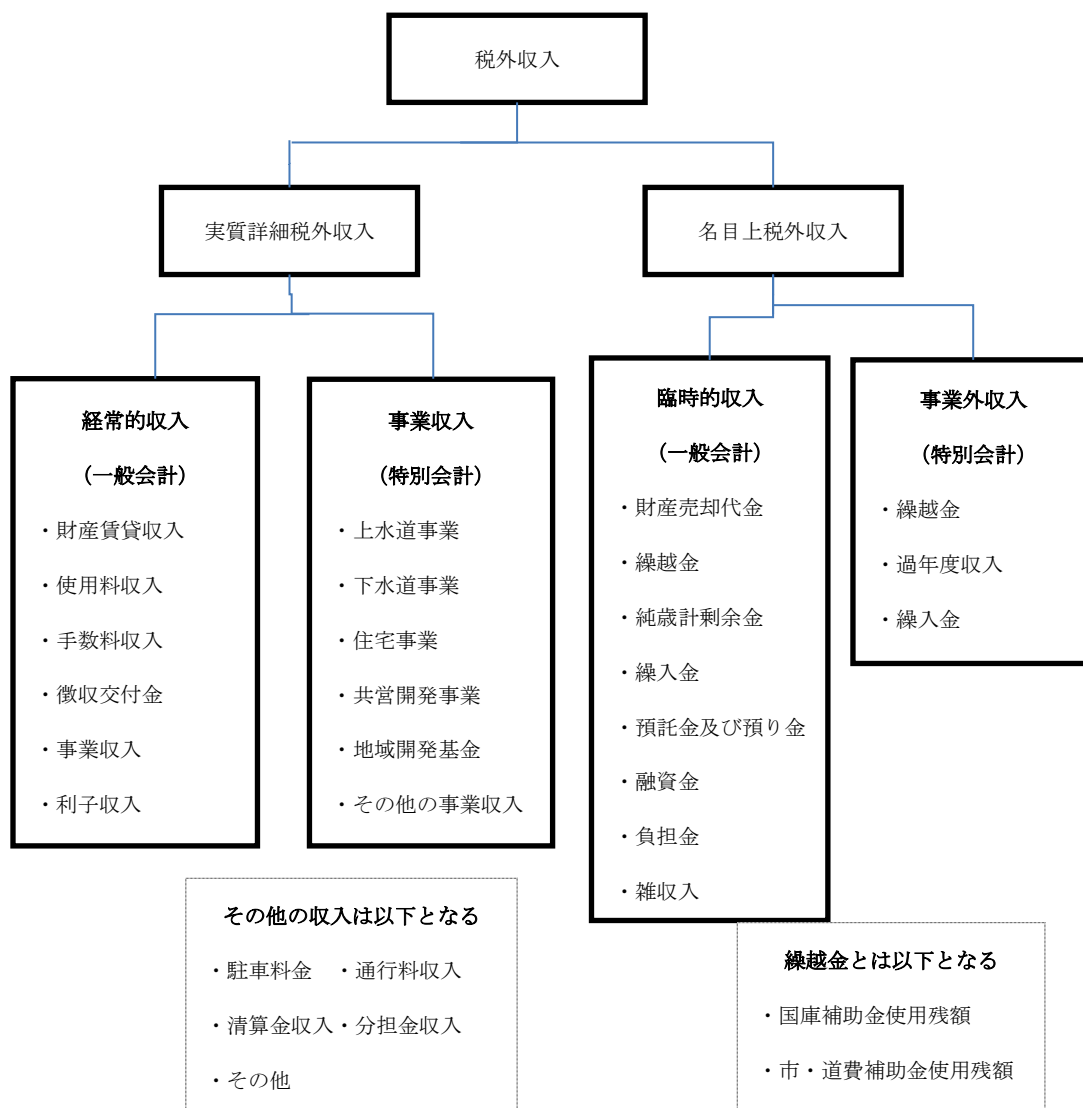
韓国の地方財政における税外収入は、一般的には地方財政収入のうち、地方税以外の自主財源を意味する。これは主に、地方自治団体が設置・提供する財貨・サービスの給付に対して、利用者と受益者に反対給付もしくは対価を求めるものとして徴収する収入である。住民からの抵抗や摩擦などは地方税よりは少ないが、その種類が多く、徴収の根拠・性格及び形態も多様である。特徴としては、財源伸長の自律性、受益者負担の原則、税源発掘の多様性、使途の制限性などがあげられる⁵⁷。税外収入は、2007年度には地方自治団体歳入予算の29.2%を占め、自主財源における割合は47.8%であった。地域別の配分をみると、税外収入の7割近くが、特別市・広域市に集中している。

⁵⁵ 日本の場合、個人住民税所得割は、課税自主権として、超過課税が可能であるが、実際に超過課税を行う例は少ない。従来、準拠税率が存在し、地方独自の税率適用が盛んだったが、1965年度からは標準税率とその1.5倍の制限税率が設定され、さらに、国の指導による「超過課税解消の努力」などが重なり、税率が「横並び」になっている。池上(2004) pp.125-127を参照せよ。

⁵⁶ 韓国の地方税法では、「財政上その他特別な事由」について確定された解釈はないが、地方税法の通則では「他の地方自治団体と比較し、客観的に財政需要が要求される行政を行う場合のみ」に弾力税率の適用が認められる、との厳格な基準で解釈されている。

⁵⁷ ソン・ヒジュン他(2001) pp. 139-140を参照せよ。

図 2.5 税外収入の構造



資料：韓国行政安全部『地方自治団体予算概要』各年度版。

図 2.5 に示したように、税外収入は、一般会計と特別会計に分けられており、金額は 2007 年度基準でみると一般会計が 46.0%、特別会計が 54.0%である。まず、一般会計のなかでは、経常的税外収入と臨時的税外収入に分けられる。経常的税外収入は、継続性と安定性が確保され、毎年度継続的に調達される、いわば予測可能な収入であり、地方の自主財源拡充に最も寄与する使用料、手数料、財産賃貸収入、事業収入、徴収交付金収入、利子収入がそれに該当する。臨時的税外収入は、不規則的に発生する収入であり、規模が大きい場合でも単発的な収入にとどまることが多く、歳入規模を予測することが難しい。財産売却収入、純歳計剰余金、繰越金、繰入金、預託金及び預り金、融資金元金収入、負担

金、雑収入、過年度収入がそれに該当する。

表 2.8 税外収入における一般会計と特別会計の規模 (2005 年度最終予算) (単位: 億ウォン)

		全体税外収入	一般会計	公企業特別会計	その他の特別会計
総 計		316,490	142,826	97,717	75,948
		(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)
経 常 的 税 外 収 入	小計	105,214	32,150	47,834	25,229
		(33.2%)	(22.5%)	(49.0%)	(33.2%)
	財産賃貸収入	3,472	1,682	48	1,742
	使用料収入	42,920	6,438	31,463	5,019
	手数料収入	8,682	7,866	259	558
	事業収入	36,439	6,499	13,886	16,054
	徴収交付金収入	854	854	0	0
	利子収入	12,846	8,811	2,178	1,856
臨 時 的 税 外 収 入	小計	211,277	110,676	49,882	50,719
		(66.8%)	(77.5%)	(51.0%)	(66.8%)
	財産売却収入	23,806	20,331	503	2,971
	純歳計剰余金	126,844	57,899	37,145	31,800
	繰越金	4,087	3,658	28	401
	繰入金	4,021	3,416	522	84
	融資金元金収入	5,509	801	2,479	2,229
	預託金・預り金	1,530	0	0	1,530
	負担金	17,448	7,306	5,629	4,513
	雑収入	15,429	8,689	1,709	5,031
	過年度収入	4,841	1,448	1,437	1,956
その他	7,762	7,127	431	204	

資料：韓国行政安全部『地方財政年鑑』各年度版。

一方、特別会計の税外収入は、公企業特別会計とその他の特別会計に分けられて配分される。特別会計全体は、また、事業収入と事業外収入に分けられている。事業収入は、一般会計の経常的税外収入と類似した概念であり、上水道事業の給水収益、下水道事業の使用料収益、共営開発事業の用地売上収益、地域開発基金の融資金利子収入などがこれに該

当する。事業外収入は、一般会計の臨時的税外収入と類似した概念であり、固定資産売却収入、投資資産収入、資本剰余金収入、過年度収入などがこれに当てはまる。但し、特別会計の各細目は、表 2. 8 のように、税外収入の統計は、経常的税外収入と臨時的税外収入にそれぞれ分けられて全体の税外収入の合計を出す仕組みであるため、事業収入と事業外収入における各細目の正確なデータは不明である。本論文では、一般会計と特別会計の合計値を用いて分析を行う。

表 2. 9 各年度税外収入の細目別規模 (最終予算基準) (単位: 億ウォン)

区分	2002 年度	2003 年度	2004 年度	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度	
計	258,741	297,731	303,854	316,490	315,638	373,472	389,775	
経常的 税外 収入	小計	96,009 (37.1%)	98,677 (33.1%)	100,840 (33.2%)	105,214 (33.2%)	111,960 (35.5%)	120,406 (32.2%)	122,892 (31.5%)
	財産賃貸収入	1,106 (0.4%)	3,305 (1.1%)	4,648 (1.5%)	3,472 (1.1%)	3,283 (1.0%)	3,765 (1.0%)	4,229 (1.1%)
	使用料収入	38,097 (14.7%)	39,755 (13.4%)	41,280 (13.6%)	42,920 (13.6%)	46,093 (14.6%)	50,096 (13.4%)	54,205 (13.9%)
	手数料収入	8,539 (3.3%)	8,952 (3.0%)	9,156 (3.0%)	8,682 (2.7%)	8,664 (2.7%)	9,068 (2.4%)	9,460 (2.4%)
	事業収入	35,046 (13.5%)	31,002 (10.4%)	31,077 (10.2%)	36,439 (11.5%)	40,268 (12.8%)	42,201 (11.3%)	35,223 (9.0%)
	徴収交付金収入	446 (0.2%)	662 (0.2%)	767 (0.3%)	854 (0.3%)	917 (0.3%)	987 (0.3%)	1,309 (0.3%)
	利子収入	12,776 (4.9%)	15,001 (5.0%)	13,912 (4.6%)	12,846 (4.1%)	12,735 (4.0%)	14,289 (3.8%)	18,465 (4.7%)
臨時的 税外 収入	小計	162,732 (62.9%)	199,054 (66.9%)	203,015 (66.8%)	211,277 (66.8%)	203,677 (64.5%)	253,066 (67.8%)	266,883 (68.5%)
	財産売却収入	10,498 (4.1%)	8,399 (2.8%)	6,731 (2.2%)	23,806 (7.5%)	19,541 (6.2%)	21,070 (5.6%)	13,991 (3.6%)
	純歳計剰余金	102,898 (39.8%)	132,314 (44.4%)	136,328 (44.9%)	126,844 (40.1%)	116,808 (37.0%)	153,887 (41.2%)	169,016 (43.4%)
	繰越金	8,458 (3.3%)	9,604 (3.2%)	6,437 (2.1%)	4,087 (1.3%)	3,327 (1.1%)	4,166 (1.1%)	6,122 (1.6%)
	繰入金	3,217 (1.2%)	3,775 (1.3%)	878 (0.3%)	4,021 (1.3%)	3,788 (1.2%)	7,207 (1.9%)	9,771 (2.5%)
	融資金元金収入	3,994 (1.5%)	4,184 (1.4%)	4,642 (1.5%)	5,509 (1.7%)	4,459 (1.4%)	5,087 (1.4%)	4,464 (1.1%)
	預託金・預り金	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4,110 (1.4%)	1,530 (0.5%)	2,104 (0.7%)	700 (0.2%)	138 (0.0%)
	負担金	11,273 (4.4%)	14,358 (4.8%)	14,713 (4.8%)	17,448 (5.5%)	20,196 (6.4%)	25,675 (6.9%)	25,762 (6.6%)
	雑収入	11,417 (4.4%)	14,442 (4.9%)	16,590 (5.5%)	15,429 (4.9%)	15,742 (5.0%)	16,306 (4.4%)	31,510 (8.1%)
	過年度収入	3,905 (1.5%)	4,502 (1.5%)	8,104 (2.7%)	4,841 (1.5%)	8,665 (2.7%)	6,752 (1.8%)	6,111 (1.6%)
	その他	7,073 (2.7%)	7,477 (2.5%)	4,482 (1.5%)	7,762 (2.5%)	9,048 (2.9%)	12,215 (3.3%)	0 (0.0%)

資料：韓国行政安全部『地方財政年鑑』各年度版。

表 2.10 IMF 基準分類体系による税外収入の推移

(単位：億ウォン)

	2002 年度	2003 年度	2004 年度	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度
税外収入 (A)	258,741	297,731	303,854	316,490	315,638	373,472	389,775
繰越金と純歳計剰余金 (B)	114,572	145,693	143,642	134,953	123,923	165,261	184,908
繰越金と純歳計剰余金の対税外収入比 (B/A)	44.3%	48.9%	47.3%	42.6%	39.3%	44.2%	47.4%
IMF 基準による税外収入 (A'=A-B)	144,169	152,038	160,212	181,537	191,715	208,211	204,867
地方歳入 (C)	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,280,366	1,444,536
繰越金と純歳計剰余金を除く地方歳入 (C'=C-B)	796,582	829,563	845,282	935,675	1,030,825	1,115,105	1,259,629
税外収入の地方歳入における比重 (A'/C)	28.4%	30.5%	30.7%	29.6%	27.3%	29.2%	27.0%
純税外収入の地方歳入における比重 (A'/C')	18.1%	18.3%	19.0%	19.4%	18.6%	18.7%	16.3%
地方税(D)	282,609	306,167	333,656	350,048	380,737	407,054	450,890
地方税地方歳入における比重(D/C)	31.0%	31.4%	33.7%	32.7%	33.0%	31.8%	31.2%
地方税の IMF 基準の地方歳入における比重(D/C')	35.5%	36.9%	39.5%	37.4%	36.9%	36.5%	35.8%
自主財源の地方歳入における比重((A+D)/C)	59.4%	61.9%	64.5%	62.3%	60.3%	61.0%	58.2%
自主財源の IMF 基準による地方歳入における比重 (A'+D) / C'	53.6%	55.2%	58.4%	56.8%	55.5%	55.2%	52.1%

資料：韓国行政安全部『地方財政年鑑』各年度版をもとに筆者作成。

表 2.9 からわかるように、臨時的税外収入のうち繰越金と純歳計剰余金の比重が 70~80%を占めている⁵⁸。そのうち、繰越金は、前年度の決算結果で発生した剰余金のうち、国庫補助金と市道費補助金の使用残高及び前年度繰越事業費で構成されている⁵⁹。ただし、純歳計剰余金は、前年度の歳入歳出決算に剰余金がある場合、そこから他の法律で処理方法が定められているもの及び上記の繰越金を控除した残額であり、次年度予算に歳入として反映される。地方自治団体は、純歳計剰余金が生じた年度の次年度までは、歳出予算の枠とは別に地方債の元利の利子及び借入金の償還に充てることができる。それに対して、繰越金のうち、補助金使用残高は返却することを原則としている。また、前年度繰越事業費は、明示繰越金、事故繰越金、継続費繰越金の合計であり、前年度決算を行ってから現額で管理される項目であり、予算編成時には含まれない。

なお、IMF 財政統計に代表される国際基準では、繰越金と純歳計剰余金は税外収入に含

⁵⁸ 純歳計剰余金は、1999 年度から税外収入統計に計上されている。

⁵⁹ 2007 年度の税外収入予算において、繰越金のうち、前年度繰越金が 56.0%、補助金使用残高が 44.0%であった。

まれない⁶⁰。韓国独自の基準がそれらを税外収入に含めているのは、臨時的収入の比重が異様に大きくみえる原因の1つである。表2.10に示したように、繰越金と純歳計剰余金は税外収入の4割台を占める。たとえば2007年度において、地方歳入予算における税外収入の比重は29.2%であったが、仮にIMFの基準に沿って繰越金と純歳計剰余金を税外収入から除いて計算すると、税外収入の比重は18.7%へ下がる。さらに、地方税を合わせた自主財源の地方歳入における比重も61.0%から55.2%に低下する。その分、移転財源の比重が増加して財政自立度が低下する。したがって、統計以上に隠れた財政集権化が発生しているとも言える。

3. 安定して管理されている地方債

ここでは、自主財源とはいえないものの、歳入のなかで重要な意味をもつ地方債について、その特徴を整理しておく。韓国の地方財政における地方債の定義は、地方自治団体が財政収入の不足を補充するために課税権を実質的な担保とした資金調達により負担する債務であり、その償還が1会計年度を超えて行われる証書借り入れ及び証券発行の形式をとるものである。盧武鉉政権は、従来の地方債発行個別承認制から、2005年6月の地方自治法改正（第124条）と2006年1月の地方財政法改正（第11条、第44条）により「地方債発行総額限度制」に変更する改革を実施した。地方債発行の限度額は、大統領令により、地方自治団体の財政状況と債務規模に応じて定められており、限度額内では地方議会の議決で発行できる。限度額を超える場合は、行政安全部長官が承認権限を委任されているので、その承認の範囲内で発行できる。

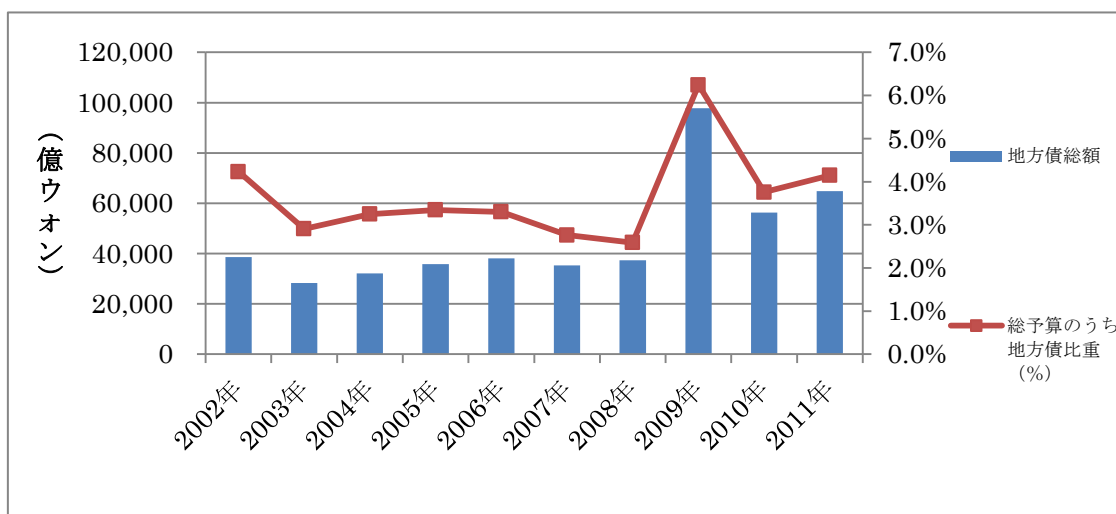
地方債の発行基準は、地方債発行限度が付与されたすべての地方自治団体に適用され、原則として資本的支出には地方債を発行することができるが、消費的な経常支出については地方債を発行することはできない。また、外債に対する特例として、外債を発行する場合は限度額の範囲であっても、為替リスク管理のため、行政安全部長官の承認が必要である。限度額を超過する場合の地方債の発行基準としては、国の主要施策事業、自然災害など予測不可能な歳入欠陥の補填、災害予備・復旧事業、その他住民の福祉増進のため特別に認定される事業に限られる。表2.3に示したように、地方歳入予算における地方債への依存率は2003年度の2.9%から2008年度の2.6%まで安定していたが、リーマン・ショック後

⁶⁰ IMF Government Finance Statistics の地方財政歳入は当該年度に発生した総収入を意味する。同基準の税外収入は、事業収入・財産収入・手数料・使用料・事業場生産収入・罰金・公務員年金・政府内の社会保障基金への寄与金、その他の税外収入で構成される。

の2009年度に6.2%へ急上昇した後、4%前後で推移している。

当初、地方債発行総額限度制を導入した目的は、地方自治団体の起債の自律性を高めることであった。盧武鉉政権期の2003年度から2007年度までは、**図2.6**からわかるように、地方歳入予算の地方債依存率は3%前後で比較的安定していた。その理由としては、①1997年の金融危機を経験したため、地方債の発行自体に慎重な態度が広まっていた、②歴史的に韓国の地方財政政策は租税と財源移転制度を中心に行われており、地方債はごく限られた場合に制限的に使われていた、③従来の個別承認制度に比して統制が緩和された後も、盧武鉉政権期に政府間移転財源の規模が持続的に拡大したために、地方債を発行する必要度が減少した、などの点が挙げられる。また、地方債の引受け先は依然として国が管轄する資金に依存しており、「総額限度」といっても事実上は国との事前協議を経なければならない。このため、新制度が意図した自律的な地方債発行という方針はあまり機能していない。

図2.6 年間地方債発行額の推移



資料：韓国行政安全部『地方財政年鑑』各年度版。

第3節 盧武鉉政権の財政分権改革と「歳入の分権」の評価

盧武鉉政権が発足時に掲げた「財政・税制改革ロードマップ」における「財政分権推進」により、財政構造の全般的な自律性は質的に高まったと評価できる。**表2.11**では、それを歳出の自律性、歳入の自律性、政府間財政移転制度の自律性に分けて、盧武鉉政権の政府革新地方分権委員会による自己評価という形で、それぞれの成果と課題を示している。

表 2.1.1 盧武鉉政権の財政分権のうち歳入・歳出に関連する項目

部門	主要項目	内容	備考	
歳出の自律性	予算編成の指針	<ul style="list-style-type: none"> 地方予算編成指針の廃止 (2005年8月地方財政法改正) 地方予算編成基準及び予算課目区分と設定制定 (2005年7月) 事業予算制度示範実施 (2008年度) 		
	住民参与予算制度	<ul style="list-style-type: none"> 住民参与予算制度の導入 (2005年8月) 		
歳入の自律性	地方税	財産税	<ul style="list-style-type: none"> 総合土地税の課税標準現実化及び適用比率基準の示達 (2004年5月) 財産税課税標準現実化のため、財産税税率体系の調整 (2005年1月) 総合不動産税新設及び地方交付の法的根拠の具備 (2005年1月地方交付税法改正) 	首都圏中心の地方自治団体がむしろ税率を引き下げる反発で期待した成果は得ず
		その他の租税	<ul style="list-style-type: none"> 地方消費税導入を含む中長期租税改革方案検討 地方特別消費税新設の協議 原子力発電付き地域開発税の新設 (2005年12月) 	地方消費税は次の李明博政権が2010年正式導入
		非課税・減免	<ul style="list-style-type: none"> 減免条例標準案の示達 (2006年10月) 及び関連法令改正の推進 (2006年12月) 地方税支出予算制度導入の示範実施 (2006~2009年) 及び全面実施推進 	地方税支出予算制度は2010年全面実施
	地方債	地方債発行総額限度制	<ul style="list-style-type: none"> 2005年6月、2006年1月の地方財政法改正及び施行令改正で施行実施。 	
	地方基金	成果管理	<ul style="list-style-type: none"> 基金日没制 (基金の存続期限の設置) 成果分析制度導入 (2005年) 	
	政府間財源移転制度の自律性	地方交付税	地方交付税法定率の引上げ	<ul style="list-style-type: none"> 内国税総額の15%→18.3% (2004年1月) 内国税総額の18.3%→19.13% (2004年12月の分権交付税新設に付き追加引上げ) 内国税総額の19.13%→19.24% (2005年12月の分権交付税上向調節)
普通交付税			<ul style="list-style-type: none"> 比重の拡大: 交付税総額の10/11→96/100 (2004年1月) 需要算定統計・算式の整備 (9個項目、26個細部項目) 	
特別交付税			<ul style="list-style-type: none"> 比重の縮小: 交付税総額の1/11→4/100 (2004年1月) 規模縮小及び支援基準の具体化 	
増額交付税			<ul style="list-style-type: none"> 廃止 (2004年1月) 	
分権交付税			<ul style="list-style-type: none"> 新設: 内国税総額の0.83% (2004年12月) 比重拡大: 内国税総額の0.94% (2005年12月) 	2015年度廃止予定 (2013年10月、安全行政部による地方交付税法改正案立法予告)
不動産交付税			<ul style="list-style-type: none"> 新設: 総合不動産税税収の全額 (2005年12月) 	2015年度総合不動産税の地方税への税源移譲予定 (2013年10月、安全行政部による地方交付税法改正案立法予告)
国庫補助金		国庫補助金	<ul style="list-style-type: none"> 整備試案作り (2004年2月) 財源移譲案確定 (2005年1月地方交付税法改正) 	
		国家均衡発展特別会計	<ul style="list-style-type: none"> 新設: 地域開発事業勘定及び地域革新事業勘定 (2004年1月) 新設: 済州特別自治道勘定 (2006年12月) 	
	地方譲与金	<ul style="list-style-type: none"> 廃止及び地方交付税などに改編 (2004年1月) 		

資料: 韓国政府革新地方分権委員会『参与政府の革新と分権』(2007年b) pp.158-199, キム・ジョンフン=キム・ヒョンア(2008) pp.115-116により, 筆者作成。

まず、全体的な改善点として、地方自治団体における独立的な意思決定の仕組みが拡充されたことがあげられる。2005年に地方債発行総額限度制への改革及び予算編成基準⁶¹の提示が行われたのに加えて、複式簿記会計制度、財政公示制度などの導入により財政の透明化がはかられた点も評価できる。

しかし、政権発足前からの課題であった課税自主権の制限及び税源移譲の不発は、むしろ歳入分権の後退と指摘される。

こうしたなかで、次章以下で述べるように、国庫補助金制度の改革とその一部の分権交付税事業化を地方交付税の引上げ拡大という形で、移転財源の枠内での一般財源化及び包括補助金化の改革が行われた。

表2.3に示したように、地方歳入全体における自主財源の比重は、盧武鉉政権発足当時の2003年度の61.9%から2004年度の64.5%まで上昇したが、政権末期の2007年度には61.0%と政権初期の数値に戻っている。盧武鉉政権のみならず、前の金大中政権から李明博政権に至る2002年度から2009年度までの期間をみると、地方歳入における自主財源の比重は59.4%からやや上昇して60%前後を推移したが、李明博政権の2009年度には55.1%まで下がっている。移転財源の比重は同時期に36.4%から38.6%へ上昇しており、最近では移転財源への依存度がさらに高まっていることがわかる⁶²。

移転財源のうち、用途が決まってない一般補助金は、地方税とともに、地域の共通のニーズ、つまり、介護、保育、保健医療、衛生、環境、教育、文化などのサービスの財源として使われる。一般補助金は、地方政府からみてが財政運用の融通が利くということで、好ましいが、受給者について所得制限を行わないユニバーサルサービスに対する各地域の標準的なニーズを客観化することは難しい⁶³。しかし、自主財源における自律性を拡大する改革の不振と、相対的に移転財源の改革に重点をおいた点について、「第1世代の財政連邦主義論」の観点からみると、移転財源内で一般財源が増加したことは評価できる。しかし、地方税の拡大による地方財政の自律性を重視する「第2世代の財政連邦主義論」の観点からみると、移転財源としての一般財源の増加だけでは自律性が拡大したとはいえず、依然として移転財源依存が続いた盧武鉉政権の改革は、良い評価が得られないであろう⁶⁴。

ここで、自主財源の改革がなぜ不振だったのかを、課税自主権と税源移譲の制約という面から考察する。まず、課税自主権の制約としては、税目選択権の制限と税率及び課税標

⁶¹ 2004年度までは、「予算編成基準」ではなく「予算編成指針」という名称であった。

⁶² 2011年度では移転財源規模が40.1%までさらに上昇している。

⁶³ 神野・金子編（1998）pp. 109-113を参照せよ。

⁶⁴ Oates（2005; 2008）を参照せよ。

準決定権の制限が挙げられる。イ・ジェウン（2006）は、1961年5・16クーデタにより成立した軍事政府の「国税と地方税の調整に関する法律」を、課税自主権を制約する基本法と性格づける。この法律は、地方税と国税の税源を「厳格に分離」することを基本原則としており、税目の選択権自体を厳選的に制限している。そして、地方税の税目新設や税源移譲の主張が出てくるたびに、国の側はこの法律を根拠にそれを挫折させたのである。

また、憲法上の「租税法律主義原則」は、租税の税目及び税率を法律で規定することを求め、地方自治団体の自律性を全面的に保障することに制約をかける要因となっていた。それにもかかわらず、実際の取得税、登録税、財産税、住民税など多くの税目は、地方自治団体が地方税法に規定された税率を基準に上下50%の範囲内で自律的に増減した税率で決定されることができるという仕組みであった。しかし実際には、さきに述べたように、2005年に行われた財産税改革が財産税の実効税率を上昇させたのに対して、首都圏を中心に地方自治団体が弾力税率を適用して税率を引き下げる例がみられた。これは、地方自治団体が政治的意図をもって自主財源の拡大とは反対の方向で課税自主権を行使したものである。

税源配分についてみると、韓国の税制は、基幹税源の中央独占現象、すなわち歳出権限と歳入配分の乖離という特徴がある。国税の場合、伸長性が高い財貨及びサービスに関する課税と所得弾力性が高い所得及び利潤課税の比重が高い。それに対して、地方税の場合、財産関連課税の比重が高く、地域経済発展のための投資に直接的に関連する所得課税・消費課税の比重が低いため、人為的な増税もしくは課税標準の大幅な調整なしでは財政需要の増加に相応できる地方税収を確保するのが難しい状況であった。

これらの問題について財政税制専門委員会が打ち出した検討方案には、国税と地方税の調整、新税源開発、地方税税目の整備がある。具体的にみると、国税と地方税の調整については、レジヤータの課税対象を拡大する方案、住民税の所得割を改編して地方所得税に転換する方案、法人税割を法人税に吸収し、従業員数・給与額・面積などを基準にした事業所税を強化して、それを区税から市税へ転換する方案などが挙げられた。その他に、不動産保有課税の強化策として不動産税を国税に新設し、その税収を地方に配分する方案、そして、付加価値税である消費税の一部を地方に移譲した地方消費税の新設の検討がある。ただし、そのうち実現したのは、さきに述べたように、2010年の地方消費税導入のみである。

新税源の開発は、地域開発税の拡充（外国人カジノを対象に徴収されていた観光振興開発負担金を内国人カジノにも適用する方案、原子力・セメントをも地域開発税の課税対象とする方案、飲食・宿泊業への観光税を地域開発税として導入する方案）、環境保護税の導

入（環境関連各種負担金を統合し、市・道税として環境保護税を新設する方案）が挙げられた。

地方税税目の整備としては、農業所得税・都市計画税などを廃止して財産税と総合土地税へ統合する方案、屠畜税を環境保護税に吸収する方案、不動産保有税の強化に合わせて取得税及び登録税の税率を引き下げる方案、そして、既存の 7 税目に付加課税されていた地方教育税を、住民税・財産税・総合土地税の 3 税目にも付加課税し、税率を引き上げる方案などが検討された。

ただし、これらの税源移譲方案は、国の関連政府部処の抵抗により、実現には至っていない。また、従来の税源移動性の基準として、地方自治団体は境界を超えた移動を制限できないオープン・システムであるため、税源の移動性が高い租税は地方税として不適切であると指摘されてきた。つまり、移動性が低い不動産税は基礎地方自治団体、移動性が高い間接消費税は国、所得税は移動性がその中間なので広域地方自治団体に配分されると考えられてきた。また、実際に韓国で導入された地方消費税の場合、国税である付加価値税の一部を移譲しただけであり、国が依然として配分権限をもっていることから、地方自治団体の課税自主権強化からは程遠い。

盧武鉉政権期の地方税政策を総合的に評価すると、地方税の半分を占める財産税の実効税率決定権を依然として国が握っているほか、財源不足でも課税自主権よりは国からの移転財源に依存する傾向が固着しており、真の「歳入の分権」には至らなかったと言える。

なお、税外収入には、さきにみたとおり、臨時的収入が多いために自主財源として安定性に欠ける。そのうえ、国際基準に沿って純歳計剰余金と繰越金を税外収入から除外すれば、地方税と税外収入を合わせた自主財源の比重は見た目より低いことがわかる。これは、移転財源への依存、つまり財政集権化が根強いことを示す。

むすびに

盧武鉉政権は、従来は韓国の地方自治制度について行政分権だけが強調されていたのに対して、「財政分権」を初めて本格的に導入しようとした。その推進機構として政府革新地方分権委員会を設置し、地方分権特別法を制定することで意欲的に出発したが、同委員会の地方分権に関する専門性には疑問が残る。そして、地方分権と同時に掲げた国家均衡発展が同委員会で推進されることで、財政分権において、地方分権側の主張である「歳入の分権」が後退し、中央集権寄りの政府間財政移転制度中心の方向で改革の舵がとられることとなった。「財政分権」が掲げた財源移譲・自主財源拡大と均衡発展の促進、地方財政運

営の自主性の確保のうち、地方税・税外収入といった自主財源の改革は進まず、長い間固着していた中央集権的な地方財政構造を革新的に変えるには至らなかった。

これは「歳入の分権」の挫折を意味する。自主財源の脆弱さを根本的に改革できなければ、少子高齢化に触発された社会福祉サービスの需要増大に対応する方法としては、移転財源に依存せざるを得ない。盧武鉉政権が取った選択肢は、移転財源における自律性の向上による地方財政分権の道であった。

第3章 盧武鉉政権期における政府間財政移転制度改革の考察

はじめに

本章は、韓国の盧武鉉政権が行った地方分権財源改革の中心である国庫補助金改革の内容を考察する。国庫補助金は地方自治制度が復活した1991年以来、地方税の比重が低い韓国の状況のなかで、主な移転財源としてその比重を増してきた。租税より財政移転が重視されていたのである。

2003年発足した盧武鉉政権の「参与政府」は、共に生きる均衡発展社会という基本方針のもとで、地方分権と国家均衡発展を図った。それとともに、国への財政依存と地域間財政格差の是正、IMF金融危機後の金融・労働市場改革が社会的安全網の需要を高めたことに対応する社会福祉財源の地方配分増大、急速に進行している少子高齢化への対策といった課題も重なったため、地方分権の一環として地方財源の改革が推進されることになった。

地方自治団体の歳入における移転財源の重要性を認識した盧武鉉政権は、特に国庫補助金を中心に改革を行った。それは地方移譲事業のための分権交付税の新設、地方譲与金の廃止、国家均衡発展会計新設の3つである。第1に、分権交付税は、従来の国庫補助金による国家事業を地方に移譲し、それを受けた地方自治団体が移譲された事業を推進することができる財源を確保する目的で新設されたものである。第2は、地方譲与金の廃止である。これは、廃止によって生まれた資金を新たな財源として国庫補助金、地方交付税、国家均衡発展特別会計に再配分して運営し、財源の効率的な運営を図ろうとしたものである。最後に、国家均衡発展特別会計は、既存の事業別国庫補助金支援方式から脱皮し、配分公式をもとに地域に配分される一種の包括補助金を志向した制度である。これらの政策は、様々な成果を上げているが、それとともに改善されるべき課題が残っているのも事実である。

第1節 盧武鉉政権期までの地方財政の歳入の現状

盧武鉉政権が発足した時点で、地方財政は国からの移転財源に頼る傾向が強かった。世界的にみても、財政分権を推進する過程では、財源配分における租税制度と財政移転制度の関係が改革の対象になっているが、韓国の場合、租税より移転財源に政策的にウェイトを置く特徴を見せている。

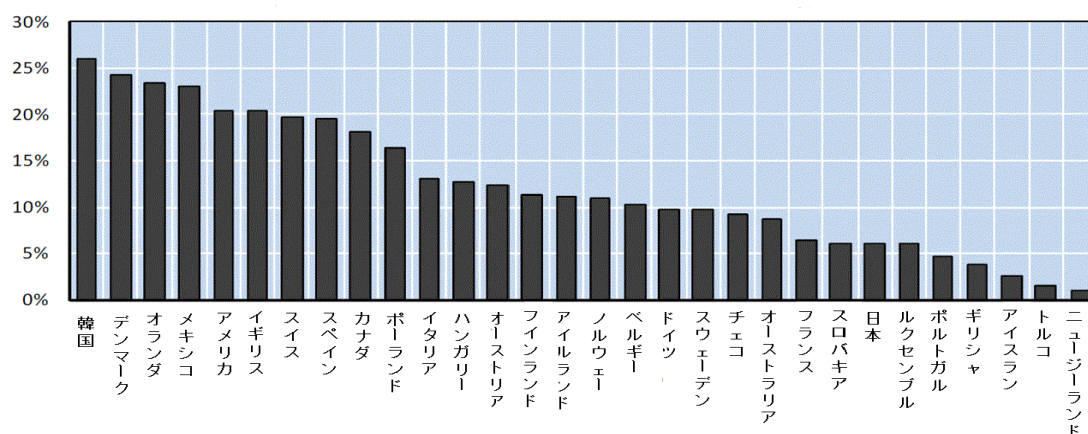
表 3. 1 中央財政と地方財政の比較 (2003 年)

	中央財政	地方財政
総規模	156 兆ウォン (移転財源 50 兆ウォンを含む)	103 兆ウォン
財源	国税 114 兆ウォン、税外収入 42 兆ウォン	地方税 29 兆ウォン、移転財源 50 兆ウォン、税外収入等 24 兆ウォン
税目	所得税・法人税等 14 個	財産税・住民税等 17 個
歳入構成比(財政移転前)	80%	20%
歳出構成比 (税込基準)	44% (国税のうち移転財源 50 兆ウォンを除く 64 兆ウォン)	56% (地方税 29 兆ウォンと移転財源 50 兆ウォンを合わせた 79 兆ウォン)
(総財政規模基準)	51% (106 兆ウォン)	49% (103 兆ウォン)

資料：韓国政府革新地方分権委員会『政府革新総合白書：2005 年度版』（2008 年）pp.59-60 より作成。

表 3. 1 に示したように、歳入構成比は国 8 対地方 2 であり、大規模な移転財源による総財政規模基準でようやく 5 対 5 となっていた。図 3. 1 に示したように、2005 年時点の移転財源に関する国際比較調査によると、韓国は中央政府の総政府支出のうちおよそ 26% が政府間財政移転であり、これは OECD 主要国の中でも最も高い比率である。そこで、移転財源のなかに地方分権的な要素がどの程度反映されているかに注目する必要がある。

図 3. 1 OECD 主要国の総政府支出に対する政府間財政移転の比率 [2005 年]



資料：Blöchliger and Petzold (2009) p.13.

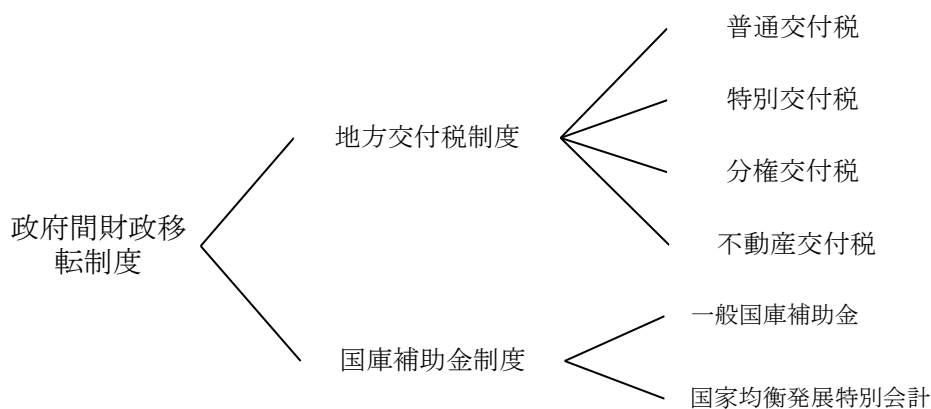
韓国の地方財政は 2000 年代以降、地方財政規模の急成長、移転財政規模・比重の急成長を見せている。表 2. 3 に示したように、2000 年代になってから、地方歳入のうち 30% 台を保ってきた移転財源は、国庫補助金と地方交付税がほぼ同じ比率を示している。このな

かで、地方歳入に占める地方交付税の比重は 2000 年代に入り 10%台を上昇しているが、これは後にみるように、地方交付税の法定交付率の引き上げ、地方譲与金対象事業の一部編入および分権交付税制度の導入が主な理由である。つまり、一般財源として、より地方の自律的な財源活用が可能である地方交付税の増加も、国庫補助金制度改革の延長とみられるのである。

第 2 節 政府間財政移転制度の画期的改編⁶⁵

韓国で地方自治制度が復活導入された 1991 年から現在までの地方財政を歳入構造面で見ると、1990 年代初めには地方の自主財源の比重の増加が著しかったが、90 年代半ばから依存財源の比重が徐々に増加し、政府間財政移転制度を通じた移転財源が非常に重要な位置を占めるようになった。イム・ソンイル (2007a) はこれを、財政配分構造が租税中心から財政移転制度中心に変化したと評価している⁶⁶。

図 3. 2 盧武鉉政権期における政府間財政移転制度の構造図 (2005 年以降)



資料：韓国行政安全部『2006 年度地方自治団体予算概要』を参照して筆者作成。

図 3. 2 は、盧武鉉政権が行った地方財政分権改革により 2005 年から新たに確立された政府間財政移転制度の構図である。特に、改革の中心となる分権交付税の新設、地方譲与金の廃止、国家均衡発展特別会計の設立の 3 つは、自律的な地方財政運営と事業推進の効率性を図ったものである。以下では、3 つの移転財源改革を財政分権の観点から評価した

⁶⁵ 地方財政支援システムの改編内容は、韓国政府革新地方分権委員会 (2008) pp.56-101 および韓国政府革新地方分権委員会 (2007a) pp. 261-282 の内容を主に参考し、筆者が再構成したものである。

⁶⁶ イム・ソンイル (2007a) pp.10-15 を参照せよ。

い⁶⁷。

1. 国庫補助金整備の過程

地方自治制度復活以降、1990年代は、上記のように移転財源が増加するなかで、移転財源の中でも地方交付税の比重が下落するのとは対照的に、国庫補助金の比重が急激に増加していった。国庫補助金は、主に国が企画・推進する特定事業を地方自治団体支援に結び付ける形態であり、国家の政策目標に地方自治団体の参与を誘導する手段として活用される。

国庫補助金は、国が国家委任事務と施策事業への使用範囲を定め、その経費の全部ないし一部を補助する、あるいは財政上の援助を行うために資金を交付する制度である。これは、国庫負担金、狭義の国庫補助金および国庫委託金に分けられる。

国庫委託金は、国家事務を地方自治団体に委任し、それに伴う経費を国が負担する。国庫負担金は、地方自治団体が行う事業のうち、その性質上、国の責任程度によりその経費の全部ないし一部を負担する。最後に、狭義の国庫補助金は、地方自治団体に対して特定事業の実施を促す、あるいは、地方自治団体の財政を支援するものである。

国庫補助金の交付手続きは、まず地方自治団体行政安全部（盧武鉉政権当時は行政自治部）⁶⁸に一括申請し、それを受理した国側で基準補助率の適正可否、地方費負担能力などを総合的に検討したうえ、関係政府部処に通報する。当該部処はこれをもとに企画財政部（盧武鉉政権当時は企画予算処）と協議を行ったうえで予算案を確定し、10月初めまで市・道別（広域団体）内訳を行政安全部に通報する。安全行政部ではさらに基準補助率、地方費負担能力、事業の適正性を総合的に再検討し、地方自治団体に10月15日までに一括通知する。このために、国庫補助金管理の電算システムが開発され、地方自治団体の申請段階から予算編成段階までは電子政府として運営されている。

また、補助金支給形態の類型でみると、「補助金の予算および管理に関する法律施行令 別添1」に規定された90個の補助金対象事業のうち、一部の定額補助金を除き、9割以上に当たる82個の事業が総額上限のついた定率補助金である。

国庫補助金は、地方自治制度導入により地方自治団体に対する国の統制が弱化する状況で活用され、特に1998年のIMF金融危機を契機に、国庫補助金による地方財源保障という傾向はさらに著しくなった。

⁶⁷ 盧武鉉政権政権期全般の地方財政改革については、井上(2007)pp.121-126を参照せよ。

⁶⁸ 2003～2008年は行政自治部、2008～2013年は行政安全部、2013～現在は安全行政部。

しかし、国庫補助金の多用自体は地方の財政自立性の阻害に繋がり、財源の非効率的運営をも助長し、地方分権の理念に背くこととなる。また、国庫補助金事業のなかで地方費負担を伴うマッチング補助金(定率補助金)が急増し、地方自治団体の財政負担増大による財政運営の硬直性も問題になった。そもそも国庫補助事業はにおいて、国の事業決定は国家的な観点をもって国の各政府部処の細部組織単位別に推進されるため、事業内容における制約が非常に多く、小規模な分散投資事業が増加する傾向であるため、資源配分の面でも非効率性が表れる。また、地方自治団体側の歳入からみると、自主財源の比重が低いなかで、財源を確保するためには国庫補助金の支援に依存する選択肢しかないため、その事業の優先順位が高くないにもかかわらず、当該事業を申請し、推進しなければならない状況であった。さらに、全国単一の補助率で配分されるため、財政が豊かな地方自治団体と財政が豊かではない地方自治団体との水平的不均衡を拡大させた。結局、財政分権ロードマップのなかでも、そのような国庫補助金の諸問題への認識をもとに、補助金事業の整備および自主財源化と包括補助金化への改革を内容とする国庫補助金制度改善がその核心課題として取り上げられた。

まず、2003年7月22日、大統領主宰の国务会議で、政府革新地方分権委員会は国庫補助金整備を公式的な場としては最初に議論した。この会議で盧武鉉大統領は「地方移譲する特定な対象を探す方式ではなく、中央に必須的に残さなければならない事務以外は全て地方に移譲する方式で推進すること」を指示し、積極的な改革を最初から主張した⁶⁹。これにより、政府革新地方分権委員会は2003年8月19日、第7次財政税制専門委員会の会議を通じて財政税制・地方分権・行政改革専門委員26名からなる合同タスク・フォース組織を構成し、国庫補助金整備推進方案及び日程を主要内容とする「国庫補助金整備計画」を決定したのである。この計画に沿って、既存の国庫補助金事業533個、12兆7千億ウォンの事業を対象に、地方移譲事務と国に存続する事務に区分して、国庫補助金を「地方移譲(財源は地方交付税内に新設する分権交付税を通じてまかなう)」、「国庫補助金維持」、「国庫均衡発展特別会計への移管」の3つに分ける作業が進められた。その過程を具体的にみると、2003年8月末まで各政府部処から国庫補助金事業の実態および自主整備方案が通報され、2004年2月まで6カ月間に政府部処説明会2回、専門委員会8回、タスク・フォース会議17回を開催しながら整備の試案が作成された。そして、政府革新地方分権委員会傘下である国家均衡発展委員会と企画予算処(日本の財務省に当てはまる)との会議を経て最終整備方案が作成された。その基本原則は、国家事務ではない事業は地方自治団体が優

⁶⁹ 韓国政府革新地方分権委員会(2008) pp.69-73。地方予算概要。

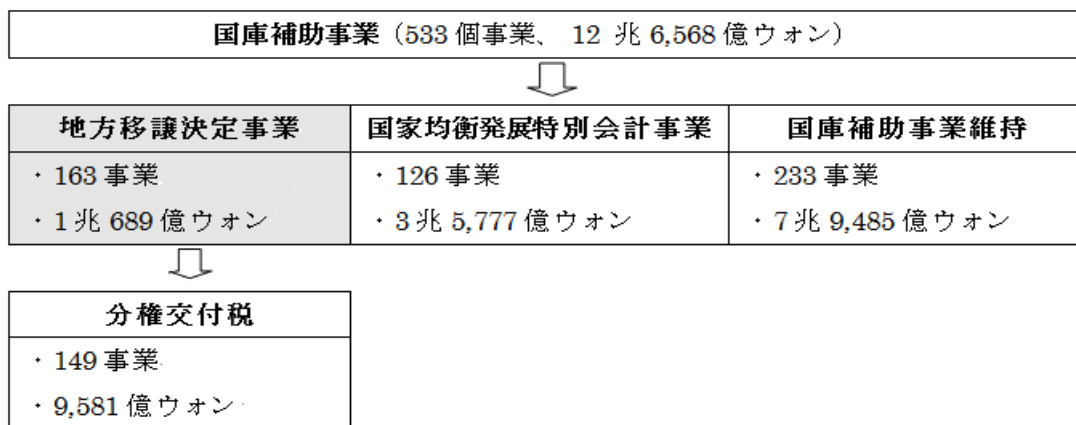
先して推進し、国がその機能を補完する「補完性原則」、補助金をなるべく包括補助金にする「包括的支援の原則」、財政運用の成果管理を強化して地方財政の責任性を確保する「成果志向的自己責任原則」の3つである。

これらの国庫補助事業分類および整備方案作業において、可能な限り多くの事業を地方に移譲しようとする政府革新地方分権委員会側と、国庫補助事業を維持しようとする方向の政府部処側の間で、様々な論点を取り上げられていた。政府部処の公務員からみると、各部処が本来から管理してきた補助金事業が地方に移譲される場合、予算・組織の縮小される憂慮が反映されたと考えられる。そういうなかで、地方移譲をめぐる主な議論を大きく2つにまとめると、第1に、政府部処と特定事業の執行機関である公共団体側は、補助金事業を地方に移譲すると地方自治団体によってはその事業の優先順位が低い場合があるので、国家的に非常に重要な事業にもかかわらず十分なサービスが行われない恐れがあると主張した。特に公共図書館関連協会を中心とする文化・社会分野で反発があり、彼らは公共図書館の国庫補助金事業を維持する必要性をタスク・フォースの委員らにも文書として配布する強硬な姿勢をみせていた。これに対して委員会は、住民の福利と密接に関連する事業は基本的に地方自治団体の固有事務であり、そのサービス水準に関する決定は住民の選好をもとに地方自治団体が決定すべきであるという点を強調した。特に、地方自治団体の財政に大きな負担を発生させる主要施設物の建設費用については、国が一定費用を支援する必要があるが、一旦建設された後の運営費用は基本的に地方自治団体が負担することが妥当であることも強調された。第2に、社会保障のうち主に国庫補助事業として推進されている社会福祉サービスの場合、ナショナル・ミニマムが保障されることが必要であり、もし事業が移譲された場合、当該地方自治団体の財政状況によりその供給水準が異なるという問題が発生する点が認識された。このため、当初は地方移譲対象であった国民基礎生活保障事業の場合、一部の地方自治団体と市民団体の反対を考慮し、国庫補助事業として維持された。同じく保育関連事業（保育施設人件費等）の場合も、保育支援方式改編が完成した後に地方移譲を事後に検討することとして保留となった。これには、地方移譲された後に国庫補助がなくなることに既存の国公立保育施設の運営者側の反発が大きく、さらに国からの人件費の支援が一律的に中断されることは現実的に困難であるという点が考慮された。

結局、このような政府革新地方分権委員会と関係部処との議論を通じて、2004年2月26日の関係部処企画管理室長会議、2004年3月11日の市道企画管理室会議（広域地方自治団体を代表する機関）を経て、最終的に2004年7月6日の国務会議で「国庫補助金整備方案」が確定された。これは、図3.3で示しているように、2004年基準で総数533個の国庫

補助事業（12.7兆ウォン）のうち、163事業（1.1兆ウォン）を地方自治団体へ移譲する、そのうち、126事業（3.6兆ウォン）は国家均衡発展特別会計を新設して移管し、残りの233事業（7.9兆ウォン）は国庫補助事業として存続する、という内容であった。地方自治団体に移譲した事業のうち、地方事業という性格が明白なもの、経常的な施設運営支援、地方財源補てんなどの事業のうち教育・人的資源部の事業を除く分として、149事業の9,581億ウォンは新設の分権交付税によって財源が確保された。また、国家均衡発展特別会計の事業は、後進地域、農漁村及び地域社会間接資本関連事業、地域の文化・芸術・観光資源開発関連事業、地域戦略産業・文化観光クラスター等の地域革新事業、その他国家均衡発展特別法に規定された事業がその対象となり、合計126事業の規模は3兆5,777億ウォンであった。最後に、国庫補助事業として維持された事業について紹介しておく、性格上明らかに国家事務である事業（パスポート発給、国家安全管理システム等）、国家的に必要な事業で地方に移譲すると縮小が予想される事業（環境、森林、保健医療分野）、国の政策樹立と密接に関連し対内外環境変化に国家的に対処する場合（農業構造調整支援、国民基礎生活保障等）などがある。

図3.3 国庫補助金の整備方案（2004年決定案）



資料：韓国行政安全部『2005年度地方自治団体予算マニュアル』p.35。

2. 地方交付税内のなかで導入された分権交付税

上で述べたように、地方移譲の対象になった事業は、明白な地方事業に対する国庫補助事業（市・道水利施設管理、地方文化財保守整備、地域特化事業）、経常的な施設運営費支援事業（地域生涯教育センター、障害者体育館など）、単純に地方財源を補てんするための

補助事業、国庫補助の実益が低い少額の補助事業などである。ここからさらに教育・人的資源部の事業を除いた行政自治部（現・安全行政部）担当の地方自治団体移譲事業は 149 事業の 9,581 億ウォンであり、それらを移譲する際に所要される財源をどう確保するかについて企画予算処と行政自治部の間で議論が続いた。最初から既存の国庫補助金制度とは別の政府間財政移転制度である地方交付税を通じて必要な財源を賄うことは合意されていたが、その地方交付税率の引上率や財源移転方式に関しては意見がまとまらなかった。第 1 に、地方交付税法定交付率に関する論点に関しては、行政自治部は地方移譲に必要な金額の全額を、地方交付税を通じて補填することを想定し、2004 年当時 18.3%であった法定交付率を 19.56%まで 1.26%引き上げる方案を提示した。これに対して企画予算処は、地方交付税の引上げよりは、当時行われたタバコ消費税の引上げによる地方財政拡充分である 4,200 億ウォンを優先的に活用し、その後に地方交付税を財源として活用することを主張した。また、法定交付税の引上げ分を計算する基準として、行政自治部は移譲される事業費が 2004 年予算に反映されており、引上げされる法定交付税率も 2004 年の内国税を基準に所要財源を分けて計算しようとした。それに対して、企画予算処は、移譲事業費は 2005 年度の地方交付税を通じて補填されるため、引上げされる交付率も 2005 年度の内国税を基準に計算することを主張した。ここで、内国税規模が 2004 年予算基準では 94 兆ウォンであるが、2005 年には 101.9 兆ウォンまで急増しており、その分、法定交付率の引上げ率も異なるため、行政自治部としては 2004 年内国税基準を用いることが有利であった点を指摘しておく。第 2 に、財源の移転方式に関して、行政自治部は既存の普通交付税とは別途の制度として分権交付税制度を独立的に運営することを主張した。地方移譲に必要な財源が普通交付税のみに含まれる場合、普通交付税不交付団体の場合、地方移譲国庫補助事業の財源補てんが受けられないためである。これに関して企画予算処は、分権交付税制度を別途に運営することは、特別交付税縮小及び後述する地方譲与金の廃止などの財政分権の流れに逆行する結果を招くことを挙げて反対し、普通交付税により地方移譲事業への補てん財源を確保すると同時に普通交付税不交付団体への補完措置を別途に取ることを主張した。

結局、こういう論点を 2004 年 5 月 27 日に開かれた行政自治部の財政調整課長と企画予算処の均衡財政総括課長らが参加した関係部処会議と、5 月 28 日の政府革新地方分権委員会傘下の財政税制専門委員会での討議などの調整過程をへて、整理された。まず、タバコ消費税引上げ分の 4,200 億ウォンのうち、1,127 億ウォン（地方移譲事業費の約 12%に該当する額）を地方移譲事業に優先的に活用し、残りの 8,454 億ウォンの分は地方交付税の法定交付率を既存の 18.3%から 2005 年度の 19.13%まで調整した。また、財源移転方式も両側の意見を折衷し、分権交付税制度を別途に運営し財源移転を推進するが、ただし、それ

は2005年から2009年までの5年間の時限付き制度として運営し、2010年から分権交付税を廃止して普通交付税にその財源を統合運営することで合意した。これによって、既存の地方財政システムへの衝撃を最小化すると同時に、普通交付税不交付団体が財政支援において不利益を被らず、しかも既存の国庫補助金事業を安定的に移譲できる猶予期間を5年間設けたことである⁷⁰。

このような基本的な枠組みが設定された後、行政自治部は2004年7月から保健福祉部を中心に関連政府部処からの地方移譲事務を分析し、過去の国庫補助金支援内訳および統計資料をもとにして企画予算処と意見交換を行い、財源配分モデルを成立した⁷¹。それと同時に、分権交付税の新設と、地方交付税法交付率の引上げを主要内容とする地方交付税法の改定は、立法予告を経て2004年10月12日の国务会議で原案議決され、2004年12月9日国会本会議で議決されて、2004年12月30日に公表された⁷²。これによって、2005年度から一部の国庫補助事業が地方に完全に移譲され、財源は分権交付税により保障された。しかし、分権交付税は盧武鉉政権期が終わり、李明博政権となった2010年には制度を廃止して普通交付税に統合運営する予定であったが、結局、普通交付税への統合は2015年1月まで延期された。

韓国地方交付税法第4条により、地方交付税の財源は当該年度の内国税総額の19.24%であり、そのうち分権交付税の財源は0.94%分である(2006年度基準)⁷³。その総額は1兆24億ウォンである⁷⁴。分権交付税制度の施行以来、その総額は持続的に増加傾向を示しており、2008年度の交付額は1兆3,327億ウォンであった。この数値は、2005年の制度発足当時の総額8,454億ウォンと比べて57.0%の増加である。

分権交付税の対象となるのは、制度が一部修正された2006年度以降、14政府部処にわたる149事業である。対象事業は、経常的需要対象事業(77個)と非経常的需要対象事業(72個)に区分される。非経常的需要はまた、一般需要対象事業(41個)と特定需要対象事業(31個)に細分される。

分権交付税対象事業となった既存の国庫補助事業のうち、社会福祉サービス関連事業が67個

⁷⁰ 韓国行政安全部『2005年度地方自治団体予算マニュアル』pp.32-35及び政府革新地方分権委員会(2008)pp.73-76。

⁷¹ 具体的に財源配分算式は第4章で詳細に述べていく。

⁷² 2004年12月9日国会本会議会議録第250回14次、pp.4-5。地方交付税中改正法律案として、在籍247人のうち賛成221人、反対22人、棄権4人で可決。

⁷³ 2005年度は、分権交付税の財源は内国税総額の0.83%であった。

⁷⁴ 韓国における国の財政は、一般会計及び特別会計と各種基金で構成されていて、2006年度基準では、一般会計が144兆8,076億ウォンで財政全体の58.7%を占める。特別会計が30兆5,806億ウォンで12.4%を占める。さらに当年度積立て基金(61個基金)が71兆3,023億ウォンと29%を占める。(うち、2006年累積基金:630兆2,923億ウォン)

あり、これは対象事業総額のおよそ 70%、経常需要のうちでは 68.35%を占めている。分権交付税は、将来は普通交付税に統合されることになっていたため、社会福祉を主目的とする特定財源を一般財源の枠組みの中で運営しつつ、最終的には一般財源化する過渡期的な財政調整制度と位置づけられたのである。言い換えれば、地方交付税のカテゴリに属しているものの、対象となる事業がもともと国庫補助事業であり、当該地方自治団体の事業費の一部を国が負担しているため、特定財源の要素が残る包括的補助金と特徴づけることができる。

なお、分権交付税の制度そのものの内容については、第 4 章で詳しく分析する。

3. 地方譲与金の廃止

地方譲与金⁷⁵は、国税の税源一部を地方に譲与し、主に道路事業など特定目的事業を支援する制度として、1991 年に導入された⁷⁶。この制度の目的は、地方財政基盤を拡充し、地域間の均衡発展を図ることであった。また、2003 年に廃止されるまでの 12 年間、国庫補助金・地方交付税と並んで地方自治団体への移転財源の役割を果たした。地方譲与金は、財源の規模と事業規模面で相当な成果を出したと評価される。すなわち、同期間に地方予算規模は 4.6 倍に増加したのに対して地方譲与金は 8.8 倍に増加し、事業面でも地方道路舗装率が 1991 年 32.2%から 2002 年 46.3%まで上昇するといった実績をあげていた。

しかし、酒税、交通税及び農特税の一定割合を原資とし、目的税に準ずる運営が行われたため、目的税が持つ限界も同時に含まれていた。たとえば、地方譲与金による資金は、初期は地方道路中心に集中投下され、その後も道路投資中心であった。それにより一定の目的は達成されたものの、財源配分基準において地方自治団体別ではなく道路別に配分されるという問題があった。また、道路を広域市道、地方道、市の国道・市道、郡道、農漁村道など 6 種に区分して配分することになり、財源活用が硬直的である点も指摘されていた。

行政安全部（旧行政自治部）は、2003 年に発表した地方譲与金改善方案において、道路配分方式を地方自治団体別総額基準配分方式などに改める改善策を提示したが、この問題は「国庫補助金」、「地方交付税」を含む広い範囲の財政分権方案の中で論議されることになった。その際、政府革新地方分権委員会を中心に、新たに新設される国家均衡発展特別会計に地方譲与金を吸収することが検討された。これに対して行政安全部は、地方譲与金

⁷⁵ 地方譲与金は、日本の地方譲与税に該当する。

⁷⁶ 地方譲与金の財源は、酒税の 100%、交通税の 14.2%、農特税の 15.3%により構成され、財源の性格から実質的には目的税として運営されていた。

は既に地方財源であるとして、それを包括的配分方式に転換すること及び国家均衡発展特別会計から除外することを主張した。これは、地方譲与金の包括補助金への発展を検討しているのだから、新たな国家均衡発展財源が必要であるとの理由で地方譲与金自体を廃止するのは無理という立場であった。また、財政経済部と企画予算処は、国家全体の財源の中で地方財源が 55%という状況下で、追加的な財源を新設するのは困難であるとして、既存の地方譲与金、特別交付税、国庫補助金を効率的に再分配することを主張し、政府内の対立が生じていた。そこで新たな代案として、地方譲与金を国家均衡発展財源に転換せずに、行政安全部が運営している既存の地方交付税制度にその相当部分を吸収する案が提示された。地方交付税制度は、当時の 3 大移転財源（地方交付税、地方譲与金及び国庫補助金）のうち最も肯定的な評価を受けるとともに、安定的に運営されていた。そこで、地方譲与金との統合による地方交付税拡充に繋がることから、行政安全部もこの代案を受容せざるを得なかった。

表 3. 2 地方譲与金廃止方案

(単位：億ウォン)

既存 (2004 年予算)

譲与金 (43,972)	一般財政補てん (地域開発)	7,582
	道路整備	19,134
	農漁村地域開発	3,554
	青少年育成	303
	水質汚染防止	13,419

⇒

改編 (2004 年予算)

地方交付税	26,696
国家均衡発展 特別会計	3,857
国庫補助金	13,419

資料：韓国政府革新地方分権委員会「参与政府の財政税制改革」、『政府革新総合白書；2005 年度版』（2008 年）p.87。

最終的に、2003 年 12 月に地方譲与金は「国庫補助金性格の事業と普通交付税政策性格の財源が含まれているため、これを廃止し、各々の事業の性格により改編する」という趣旨で、表 3. 2 に示したように、道路整備事業と地域開発事業財源 2 兆 6,696 億ウォンを地方交付税に転換すると同時に、農漁村地域開発・青少年育成財源 3,857 億ウォンを国家均衡発展特別会計に、また既存の水質汚染防止財源 13,419 億ウォンを国庫補助金に、それぞれ転換することが決定された。要するに、地方譲与金は、その過半が地方の自律性向上のために地方交付税に転換されたが、一部は包括補助金化を目指して国庫均衡発展特別会計に、さらに水質汚染防止事業分は国庫補助金に、それぞれ転換されたのである。

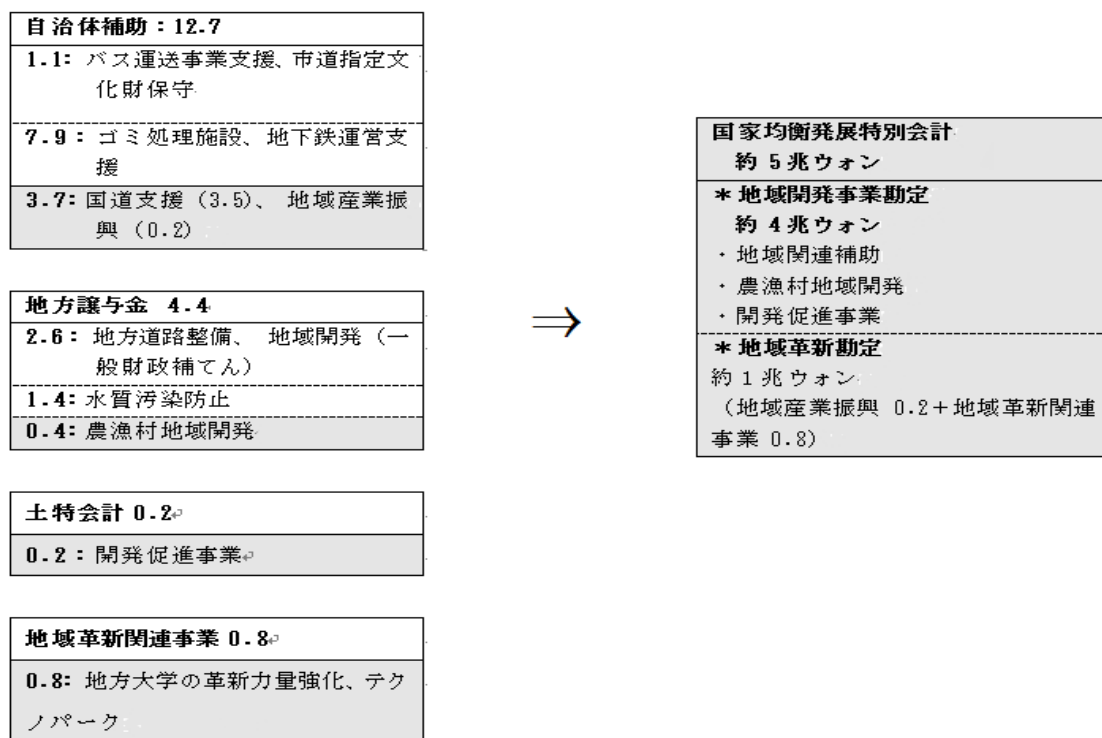
なお、首都圏に位置する交付税不交付団体である京畿道の主要団体は、地方譲与金の廃止分の相当額が地方交付税に吸収されると道路事業の財源が縮小される、として反発した。そのため、政府は補償措置として、道路事業補てん分として2005年から2008年の間に普通交付税の中から8,500億ウォンを別途に分離し、地方譲与金法廃止以前に着手していた道路事業の支援に当てることにした。

4. 国家均衡発展特別会計の新設

(1) 国家均衡発展特別会計の導入過程

国家均衡発展特別会計は、首都圏集中抑制及び国家均衡発展の政策を推進するために、2005年に導入された移転財源制度である。均衡発展の役割を果たしていた地方譲与金制度が上記の理由で廃止されたため、新たにこの制度が設けられたのである。

図 3.4 国家均衡発展特別会計新設体系 (単位：兆ウォン、2004年度基準)



資料：韓国企画予算処『2005年度国家均衡発展特別会計運用概要』p.4。

国家均衡発展特別会計は、既存の国庫補助事業、地方譲与金事業、一般会計事業及び基金など様々な会計で別途運営されてきた地域均衡開発事業を単一の会計で統合運営するシ

システムであり、包括補助金の性格をもつ特定財源である。基本的に補助金の予算及び管理に関する法律が適用される国庫補助金でありながら、国家均衡発展特別法に基づき運営されることがその特徴である。

実際、国家均衡発展特別会計の財源と事業は、既存の国庫補助金事業、地方譲与金管理特別会計事業、国家直接事業（開発促進地区等）、出捐金事業などを移管設置したものである。図3.4に示したように、地方譲与金事業からは、地方交付税にも国庫補助金にも移管されなかった事業のうち、農漁村地域開発及び青少年育成事業が編入された。また、国庫補助金事業の中では国道建設、地域事業振興などの地域開発関連事業、土地管理及び地域均衡開発特別会計の一部事業、そして一般会計の地域革新関連事業（テクノパーク、地方大学革新力量強化事業等）が編入・移管されたのである。

（2）国家均衡発展特別会計の構成及び財源配分

国家均衡発展特別会計は、地域開発事業勘定・地域革新勘定・済州勘定の3つの勘定別に区分され、それぞれ異なる政策目標及び財源配分方法を掲げているのが特徴である。

表3.3に示したように、地域開発事業勘定を編成主体別にみると、市・道自律編成事業（地域開発支援）、市・郡自律編成事業（均衡発展基盤支援）、国家直接編成事業（災害予防等）に分けられる。地域革新勘定は均衡発展基盤支援事業として、主に国家直接編成で行われるが、一部は市・道自律編成で行われる。済州勘定は済州特別自治道支援事業及び遂行警備支援を行うため、道自律編成事業と国家直接編成事業に区分して運営される⁷⁷。

財源配分体制を見ると、まず、地域開発事業勘定の場合は、従来の中央行政機関が中心となっていた財源配分方式から脱却し、地域事業において地方自治団体（特に広域自治団体である市・道）が自律的に編成・管理することができることになった。

特に、国家均衡発展特別会計の予算編成の特徴として、市道別の予算総額配分自律編成（Top-down）制度の導入があげられる。これは、市道別に予算申請限度額を決定したうえで、その限度内で必要な事業に係る予算を市・道が自律的に編成して国家に要求する方式である⁷⁸。その要求について、各部処と均衡委員会が国家政策との整合性・重複性等を検

⁷⁷ 済州勘定は2006年度に新設されたものであり、既存の済州道の4ヶ所の市・郡を廃止し、済州特別自治道に行政区域を統合する過程の一環として導入された。

⁷⁸ 従来の積み上げ方式予算（Bottom-up）制度のもとでは、各部処が要求した予算について企画予算処が事業別に適性を検討・調整し、それを経て各部処別・分野別支出規模が決定される方式であった。これはミクロ・事前的調整を通じて予算の無駄遣いを防ぎ、歳入条件による伸縮的な支出規模決定が可能である点から、財政健全性に寄与した面がある。

一方で、財政当局の集権的・ミクロ統制方式のもとで個別事業中心の予算編成を行う場合、国家財源の戦略的な配分が難しい点や、各部処の自律性・責任性が低下する点などが問題視されて

討したうえで企画予算処に提出し、予算案が編成されることになる。

表 3.3 国家均衡発展特別会計の勘定別運営方式（2005 年以降）

勘定別	地域開発事業勘定			地域革新勘定	済州勘定
目標	地域開発支援	均衡発展基盤支援	国家政策目標	均衡発展基盤支援	特別自治道支援
特徴	自律	均衡	政策目標	競争	
配分単位	広域団体（市・道）	基礎団体（市・郡）	事業単位	事業単位	地域開発 均衡発展 基盤
編成主体	市・道知事	市長・郡長	中央部署	中央部署 （一部市道）	特別機関 警備等
方式	モデル適用 （総額配分）	内域編成（総額配分）	内域編成	内域編成	
主要事業	地域 SOC、農林観光資源開発等	島嶼、農産漁村開発等	災害予防及びグリーンベルト事業	地域産業振興、スリ産業	

資料：ソ・ジョンソップ＝ジョ・ギヒョン（2007）p.29。

地域革新勘定の財源配分体制は、各部処別総額配分自律編成の原則のもとに企画予算処が定めた部処別事前支出限度内で、各部処が地方自治団体の予算申請を基礎にして予算を要求する。

また、財源を配分する基準として、地域開発需要変数（人口・面積）、経済的零細変数（財政力指数、老人人口比率、所得住民税）を入れた回帰分析モデル⁷⁹で配分が行われる。

いた。また、各部処別が過大な予算要求を行っている状況下で、情報と専門性の不足した財政当局が、限定された予算制約の中で必要な事業を削減し、あるいは重要性が低い事業を推進してしまう、という問題も発生しうる。

他方で、予算総額配分自律編成（Top-down）制度は、財政当局が独占してきた予算編成権を政府各部処と共有することで、予算編成過程での自律性が拡大し、これにより各部処の専門性が発揮され、また財政運営の効率性を高まる、との趣旨で導入された。この制度の下では、支出総額は中期財政運用計画をもとに、大統領主宰の国务委員討論会で決定された国家的優先順位により分野・部処別支出限度を予め決定し、それをもとに各部処事業別予算規模を決定する。これにより、既存のマイクロ方式から脱却し、マクロ的・戦略的分析が可能になる。また、各部処の自律性が拡大され、事後成果管理の重要性が強調されるようになった。

⁷⁹ 2006 年度の財源配分モデル（この算定式により配分額の 66.7% を決定）

$$\log [y] = 3.78 - 0.34 \times \text{財政力指数} + 1.14 \times \log [\text{人口}] - 0.73 \times \log [\text{住民税所得税割}] + 0.27 \times \log [\text{面積}] + 8.11 \times \text{高齢人口比率}$$

$$R^2 = 0.866$$

公式説明 y：地域別配分金額の増減比率

係数説明：a 地域の人口 1% 増加時、配分額は 1.14% 増加、住民税が 1% 増加する場合、配分額は 0.73% 減少等。

資料：韓国行政安全部の統計資料。（イ・ソンス（2008）より再引用。）

地域開発事業勘定の場合、配分公式において、2005年度は過去実績値のみを基準に財源を配分したが、2006年度は過去実績値を33.3%、新たに開発した財源配分モデルを66.7%適用した配分とした。また、2007年は100%財源配分モデルによる配分が行われた。

それ以外にも、国家均衡発展特別会計では同一細項目内での予算転用が認められるようになっており、部分的ではあるが包括補助金の性格が取り入れられている。また、予算使用の自律性の面では、国家均衡発展特別会計事業の執行残額は繰り越しが認められ、地方自治団体の歳入として処理が可能になった点も注目すべきである。

(3) 後進地域への配慮としての差等支援

国家均衡発展特別法第39条は、国家均衡発展特別会計の歳出予算編成においては、地方自治団体の財政状況及び評価結果などを考慮したうえで支援規模及び補助率に差等をつけることができると規定している。また、同法第43条では、その差等支援の基準として当該地方自治団体の財政状況、後進性の程度、その他の自主財源の確保状況、事業の地域寄与度などが提示されている。それをもとに、2006年度、国家均衡発展特別会計の地域開発勘定の地方自治団体自律編成事業を対象に、差等補助率が試験的に導入されている。その対象となった70ヶ所の市・郡の事業に対しては、申請限度内で国庫補助率が最高10%上乘せされている⁸⁰。2005～2007年の3ヵ年計画として70か所が選定・運営された後、2008年からも70ヶ所の地方自治団体が選定・運営されている⁸¹。

第3節 廬武鉉政権の政府間移転財源改革の評価と可能性

1. 政府間移転財源改革政策の意義と評価

—地方財源増大及び財政自律性の成果と問題点

廬武鉉政権による政府間移転財源改革の主な成果としてあげられるのは、地方自治団体の財政規模拡大である。これは地方移転事業への資金としての分権交付税、地方譲与金の廃止及び地方交付税法定率の引上げ⁸²と、新たな制度としての国家均衡発展特別会計などの

⁸⁰ ただし、補助率の上限は80%とされている。

⁸¹ 2005年から2007年の第一期で評価が不振な10か所と後進性が改善された3か所を合わせた13か所を、第二期（2008年～2009年）に新たな後進地方自治団体と置き換えたものである。

⁸² 廬武鉉政権期において、地方交付税法定率はそれまでの15%から2004年18.3%に引き上げられ、さらに分権交付税の新設に伴って19.13%に引き上げられた。詳しくは第4章で述べる。

導入による結果である。だが、このような目に見える成果の裏面には、財政移転構造に関する問題もある。

イ・ジェウオン（2004）⁸³によると、盧武鉉政権の地方自治団体に対する財政分権政策の一番の効果は、財政支援規模の量的な拡大であるとする点について異論はない。ただしそのうち、地方交付税法定率の引上げ調整は、既存の地方譲与金の中で大きな比重を持っていた「道路整備及び地域開発事業の財源の転換」、「国庫補助金の地方移譲」などに伴う財源移転に過ぎないと評価する。また彼は、国家均衡発展特別会計も結局は既存財源である国庫補助金と地方譲与金の財源移転によって新設されたものであり、事実上両者とも真の地方財政支援規模の拡大と見るのは無理だ、とも指摘している。

表 3. 4 2005 年度地方財政支援予算規模 (単位：億ウォン、%)

区 分	2004 年度	2005 年度	備考
地方交付税	144,806	194,845	法定率引上げ
地方譲与金	43,972	—	2005 年廃止
国庫補助金	126,697	109,725	一部補助金移譲 (0.9 兆ウォン)
国家均衡発展特別会計	(50,145)	54,930	2005 年新設
タバコ消費税引上げ	-	6,300	2004 年 12 月と 2005 年 7 月に引上げ
合 計	315,475	365,800	16.0% 増加

資料：韓国企画予算処『2005 年 나라살림(国家財政)』 p.161。

これに対して、イ・ビョンリャン（2005）⁸⁴は、財政支援規模拡大の主な原因となる地方交付税の法定率引上げによる地方財源増加に注目し、地方交付税規模の拡大が財政力格差緩和及び水平的平衡化に寄与したと評価している。また彼は、主要な改革が行われた前後の 2004 年度と 2005 年度を比較すると地方財政の増加率は 14.0%であり、それが 2005 年度の国の全体予算の対前年増加率 6.9%を大きく上回ることを指摘し、予算制約が厳しい中では相当の制度改革による地方財政支援が行われたと評価している。表 3. 4 に示したように、2005 年度の地方財政支援規模は全体とすると前年度より 16.0%増加した。

盧武鉉政権が行った財政分権政策の成果は、地方財政支援構造における財政運営の自律性拡大である。財政分権にとって国からの財源移転とともに財政的自律性をどれだけ確保できるかが非常に重要である。韓国企画予算処によると、使途が実質的に自由な地方自治

⁸³ イ・ジェウオン(2004) pp.336-341。

⁸⁴ イ・ビョンリャン(2005) pp.234-235。

団体の自律財源は 2004 年度 14.5 兆ウォンから 2005 年度には 25.6 兆ウォンへと大幅に増加した。表 3. 4 に示したうち、改革後は地方交付税、国家均衡発展特別会計及びタバコ消費税引上げ分の合計 25.6 兆ウォンが自律財源の内容である。それは、使途限定であった地方譲与金の廃止、国庫補助事業の一部地方移譲（分権交付税）と国家均衡発展特別会計への転換、そして分権交付税を含む地方交付税の法定率引上げによるものである。

しかしながら、地方財源の量的な増加がそのまま地方財政の自律性向上を意味するとは言えない。イ・ビョンリャン（2005）⁸⁵は、この期間中の財源増加のうち、地方税であるタバコ消費税引上げ分を除き、また企画予算処と国家均衡発展委員会が実質的に中央部処として財政運営を制約する国家均衡発展特別会計をも除けば、事実上、地方の自律財源となる移転財源は地方交付税 19.5 兆ウォンに過ぎないと指摘する。確かに、そのような観点からすると、地方財政支援の移転財源予算の中で自律財源は 2004 年度 45.9%から 2005 年 54.2%へとある程度上昇したものの、当初政府が主張したような大幅な比重増加には至らなかった。つまり、国の地方自治団体に対する財政支援規模は相当拡大したものの、地方自治団体は財政運用の面で国に依存せざるを得ない状況が根本的に変化していない。

一方、分権交付税の自律性に対して、キム・ジェフン（2007）⁸⁶は、国庫補助金の整理を通じて分権交付税を新設したこと自体は地方財政の自律性を高める余地を拡大させたと評価し、特に、地方自治団体が分権交付税に含まれる事業間の金額を調整できることになった点で自律性が改善されたとみている。しかし、対象事業の中で大多数をしめる社会福祉事業の場合、その需要の増加により、むしろ地方財政の負担が拡大する面もあった。その原因は、低出産・高齢化、所得の両極化、潜在成長率の低下という構造的問題の深化に起因する公共投資の拡大などが挙げられる。

一方、社会保障財源でみると、主に社会福祉サービスと公共扶助事業である国庫補助金支援にみられるように地方自治団体の事業の比重がきわめて高い。表 3. 5 に示したように、2005 年の改革によって社会保障分野の予算で、国庫補助事業の割合は約 80%から約 75%へ低下し、地方移譲事業の割合が約 13%へ上昇した。しかし、地方移譲事業の財源としての国費（分権交付税）が大きく伸びないため、地方費によるマッチング負担の割合が約 53%から 66%に上昇している。それにより、財政力が弱い地方自治団体が地域発展のため使える財源不足を訴えるケースが続出した。分権交付税は主に地方の福祉財源として重要な役割を果たしているが、さきに見たとおり国庫補助金の性格を脱しきれておらず、また 2006 年度時点では地方交付税と国庫補助金（国家均衡発展特別会計を含む）を合わせた地方財

⁸⁵ 同前、p.236。

⁸⁶ キム・ジェフン（2007）pp.12-13。

政調整制度としての移転財源 39 兆 9 千億ウォンのうち分権交付税は凡そ 1 兆ウォンとわずが 2.5%を占めるに過ぎない⁸⁷。

表 3.5 社会保障分野における国庫補助事業及び地方移譲事業の予算推移

(単位：億ウォン)

	移譲前			移譲後			年平均増加率 (%)		
	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	移譲前	移譲後	全体
社会保障費(A)	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825	11.1	19.8	15.5
国庫補助事業 (B)	70,378	74,459	87,513	95,051	115,884	135,485	11.7	15.3	13.5
比重 (B/A)	(81.4%)	(79.0%)	(82.0%)	(73.8%)	(75.6%)	(78.4%)			
国費 (C)	49,488	51,554	61,027	64,977	78,690	92,495	11.3	13.8	12.5
財源構成比 (C/B)	(70.3%)	(69.2%)	(69.7%)	(68.4%)	(67.9%)	(68.3%)			
地方費 (D)	20,890	22,905	26,486	30,074	37,194	42,990	12.6	18.6	15.6
財源構成比 (D/B)	(29.7%)	(30.8%)	(30.3%)	(31.6%)	(32.1%)	(31.7%)			
地方移譲事業 (E)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,482	18.5	22.0	20.2
比重 (E/A)	(10.7%)	(11.1%)	(12.1%)	(13.1%)	(12.5%)	(13.0%)			
国費 (分権交付税)(F)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,734	20.4	8.2	14.3
財源構成比 (F/E)	(45.6%)	(47.1%)	(47.2%)	(32.9%)	(36.2%)	(34.4%)			
地方費 (G)	5,032	5,521	6,845	11,289	12,246	14,747	16.8	36.7	26.8
財源構成比 (G/E)	(54.4%)	(52.9%)	(52.8%)	(67.1%)	(63.8%)	(65.6%)			

資料：韓国監査院「監査結果報告書—社会福祉分野地方移譲事業運営実態」(2008年度)。

2. 国家均衡発展特別会計の評価

盧武鉉政権の下で地方財政制度として新設された国家均衡発展特別会計は、制度がまだ成熟していないために、それを評価するには制約があるが、その制度的意義とともにその改善すべき問題が共存している。

(1) 意義と長所

国家均衡発展特別会計の第 1 の意義は、従来多数の予算会計を散発的に運営してきた地域開発事業について、1 つの特別会計で統合運営する制度的基盤を構築したことである。既存の国の政府部処別に重複して運営された各種の地域開発事業に対して、中期財政計画のもとで総合的かつ体系的に運営されるシステムの枠組みをつくったことにより、国の事業の重複がなくなりつつある。第 2 の意義は、地方自治団体が選好する事業・予算運営の自律性に配慮する制度的装置が設けられたことである。それは、2007 年度において地方自治団体自律編成事業が国家均衡発展特別会計予算全体の 57.4%、地域開発勘定予算だけを見れば 79.6%を占めたことである。第 3 の意義は、一部事業に限られるものの、配分公式による資金配分が行われる点であり、それにより資金配分の客観性、事業推進の計画性及

⁸⁷ 韓国企画予算処「2007 年 地方自治団体予算概要」「2007 年度地方交付税算定解説」による。

び予測可能性を期待することができる。最後に、成果評価を予算に反映できる補助金制度としてのメリットがあげられる。成果評価はまだ初歩的な段階であるが、既存の国庫補助事業と地方譲与金事業について成果評価がまったく行われていなかったことと比べれば、大きな進歩である。

(2) 問題と限界

国家均衡発展特別会計は、上記の意義を持つが、これまでの運営期間内に様々な問題が浮上してきた。

第1に、構造的問題として基礎自治団体を軽視していることが挙げられる。イ・ソンス(2008)⁸⁸によれば、国家均衡発展特別会計の補助金は広域自治団体(道、広域市)に優先配分されており、この制度による事業の主な担い手であるはずの市・郡、つまり基礎自治団体への配分が余りにも少ない。これは基礎自治団体レベルの不均衡発展是正において深刻な限界をもつので、改善を至急模索すべきである、との指摘がなされている。

第2に、イム・ソンイル(2007b)⁸⁹の研究を引用すると、対象事業、事業の規模、資金の使途指定、資金配分方式、地方費負担などについて、国家均衡発展特別会計には従来の国庫補助金制度と大きな差異が見られず、特に制度導入の際、多くの事業が特定補助金方式で運営されたままだったことを指摘した。またイム・ソンイルによれば、地域の均衡発展を図るべきであるにもかかわらず、各地域の発展度合いに関する概念的定義及び客観的指標が不十分であるため、全国に平均的水準で財源が配分され、後進地域の迅速な支援には間に合わない。さらに、国家均衡発展特別会計の規模は年間5~7兆ウォンであり、国家予算に占める割合は2~3%に過ぎない。また主要財源である酒税収入の中長期的成長性が弱い問題も、制度の不安定性を示すものである。なお、配分公式で使われる指標についても、財政力指数の算定方法に問題があり、住民税所得税割において所得が包括的にとらえられていない等の難点がある、とのことである。

ここで、韓国第2の都市であり、代表的な広域自治団体である釜山広域市と、財政自立度が一番低い全羅南道の国家均衡発展特別会計の推移を確認しておきたい⁹⁰。表2.2に示しているように、まず、釜山広域市の場合、2008年度の財政自立度は59.2%である。これは全国平均53.9%を上回っており、比較的に良好な自立度と言える。国庫補助金総事業費に占める国家均衡発展特別会計の割合は2005年度の19.5%から2008年度の10.5%へ下落

⁸⁸ イ・ソンス(2008) pp.69-71。

⁸⁹ イム・ソンイル(2007b) pp.23-30。

⁹⁰ 釜山広域市及び全羅南道財政の詳細な事例分析については、第5章で述べる。

している。一方、全羅南道は、財政自立度が全国最下位の 11.0%であり、移転財源への依存度がもっとも高い地域である。そこでは国庫補助金のうち国家均衡発展特別会計の比率が 40%前後であり、相対的に財政状況が厳しい地域への配慮として国家均衡発展特別会計の比重が高いことがわかる。つまり、移転財源、特に国庫補助金の比重が高い後進的な地域であるほど、国家均衡発展特別会計への依存度も増加する傾向がある。また、両地域とも国庫補助事業に対する地方費負担率が 20%を超えている。国家均衡発展特別会計も、国庫補助金と同様に地方費負担が発生するのであり、結局、予算編成の自律性が多少保障されたものの、国の各政府部処の事業に地方自治団体が従い、地方費マッチング負担を余儀なくされる仕組みであることには変わらない。

表 3.6 国庫補助事業費と国家均衡発展特別会計

(単位：億ウォン)

① 釜山広域市

区 分	2004 年度	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度
国庫補助事業費総額 (A)	6,602	7,884	10,394	17,815	19,692
地方費負担率	28.1%	29.6%	26.9%	23.6%	23.2%
(A)における国家均衡発展特別会計からの国庫補助金 (B)	0	1,536	1,665	1,929	2,068
国庫補助金のうち国家均衡発展特別会計の比率 B/A	0	19.4%	16.1%	10.8%	10.5%

② 全羅南道

区 分	2004 年度	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度
国庫補助金総事業費 (A)	13,952	17,951	21,795	23,806	22,063
地方費負担率	13.6%	22.4%	19.9%	19.3%	21.7%
(A)における国家均衡発展特別会計からの国庫補助金 (B)	0	7,502	8,648	8,788	9,352
国庫補助金のうち国家均衡発展特別会計の比率 B/A	0	41.8%	39.7%	36.9%	42.4%

注：1) 国庫補助事業費総額 = 一般・特別会計 + 自治区事業費。

資料：釜山広域市『釜山広域市予算概要 2004～2008 年』、全羅南道『全羅南道予算概要 2004～2008 年』より作成。

むすびに

盧武鉉政権は、地方分権政策をつうじて当時韓国が抱えていた諸問題である首都圏集中現象、中央と地方の垂直的財政不均衡の深化を解消しようとした。これは、当時のグローバル化や市場化改革への対策としての社会セーフティネット構築及び、世界で類を見られない速さで進んでいる少子高齢化の圧力を乗り越える政策としても位置づけられており、その中でも地方財源として増加している移転財源の改革は重要な意味をもつことになった。特に、国庫補助金の整備改革としての分権交付税新設、地方譲与金廃止による地方財源配分の効率性向上、そして国家均衡発展特別会計の新設により、依存財源である国庫補助金が地方自治団体にとって使いやすいように改革が行われたのである。

この制度改革による主な変化は、移転財源の拡大である。すなわち、分権交付税や国家均衡発展財源の拡大は、地方自治団体の財政自律性拡大に繋がる効果を有した。

これらの政策は、地方自治団体における予算の自律的編成の拡大及び福祉目的財源の新設という点では前進と言えるが、完全な財政分権へ向かうというよりは、むしろ様々な問題を抱えている。国庫補助金制度改革の過程で従来の制度内容が温存された問題、財源配分公式の問題、財源不足、地方費負担問題などについて大きな改善がなされないまま、盧武鉉政権は5年の任期を終えた。国庫補助金を持つ限界は克服されておらず、それは今後の政権にとっても大きな課題として残されているのである。

第4章 盧武鉉政権期における地方交付税の社会福祉財源保障の考察

はじめに

2003年に地方分権を掲げて登場した盧武鉉政権は、少子高齢化による地方自治団体の社会福祉関連財政支出の増加による財源の確保を強いられた。これは、自主財源の慢性的な脆弱さを根本的に変えられず、当面の社会福祉需要増加に対応するため、やむを得ず移転財源制度中心の財源確保に移るようになった。

社会福祉に関連する韓国の政府間財政移転制度は、2005年に盧武鉉政権により、既存の地方交付税、地方譲与金、国庫補助金体系を地方交付税と国庫補助金の2本柱の体制に改編したものである。地方分権を掲げてきた盧武鉉政権のもとで、地方の財源の総額は増加したが、それは税源移転ではなく、移転財源改革及び地方交付税の法定交付税率引上げによるものであった。特に、地方交付税制度内の分権交付税の新設は、その両面の性格を同時にもつ。

地方費負担が発生する国庫補助金と分権交付税制度を中心の直接的な財政支援に対し、普通交付税は間接的な支援の役割を果たしている。普通交付税は、前者の国庫補助事業の増加に応じて財政力の弱い地方自治団体の地方費負担が増加し、地方自治団体間の財政不均衡が深化するなかで、もともと財政力の平衡化というメリットをもつ社会福祉財源として評価できる。こういうなか、盧武鉉政権時代に行われた普通交付税制度の交付税率の引上げは、地方財政において、財源拡大の主要因として挙げられる以上に、社会福祉財源の確保の面でも重要な意味をもつ。

しかし、普通交付税の福祉関連項目の需要算定は十分とはいえない状況である。地方の社会福祉費財源の拡充が強化されているが、基準財政需要額の算定過程で福祉需要は、基準財政需要額の14%まで増加しているが、これでは、近年急増傾向の福祉需要に能動的に対応するには十分とは言えない。また、財政需要の算定式においても、配分方式が複雑であり、透明性が阻害される問題もあり、実際の地方自治団体の福祉需要額と普通交付税の社会福祉費関連の算定額との乖離問題も存在する。

一方、分権交付税は、盧武鉉政権による地方分権改革プランの1つとして行われた国庫補助金整備事業のなかで、既存の国の国庫補助事業149個を地方に移譲し、その際に必要な財源を国家が補填する制度である。つまり、既存の国家補助事業が地方に完全移譲される前段階に国家が一種の包括補助金として2005年から2009年の5年間運営した後、普通

交付税に統合される予定であったが、期限が延長されて、2014 年末まで存続することとなっている。

分権交付税の主な役割とされる社会福祉サービス財源保障の性格については、重点的に検討すべきである。盧武鉉政権期は、高齢化社会に入ってセーフティネットの拡充圧力が高くなるなかで、地方財政においても社会福祉財源の確保が重要課題になった。これに伴って、分権交付税の役割も注目されるようになった。すなわち、財政調整制度である地方交付税の中に社会福祉サービス関連事業の財源を設けたものとして重要な意味をもつとされているのである。

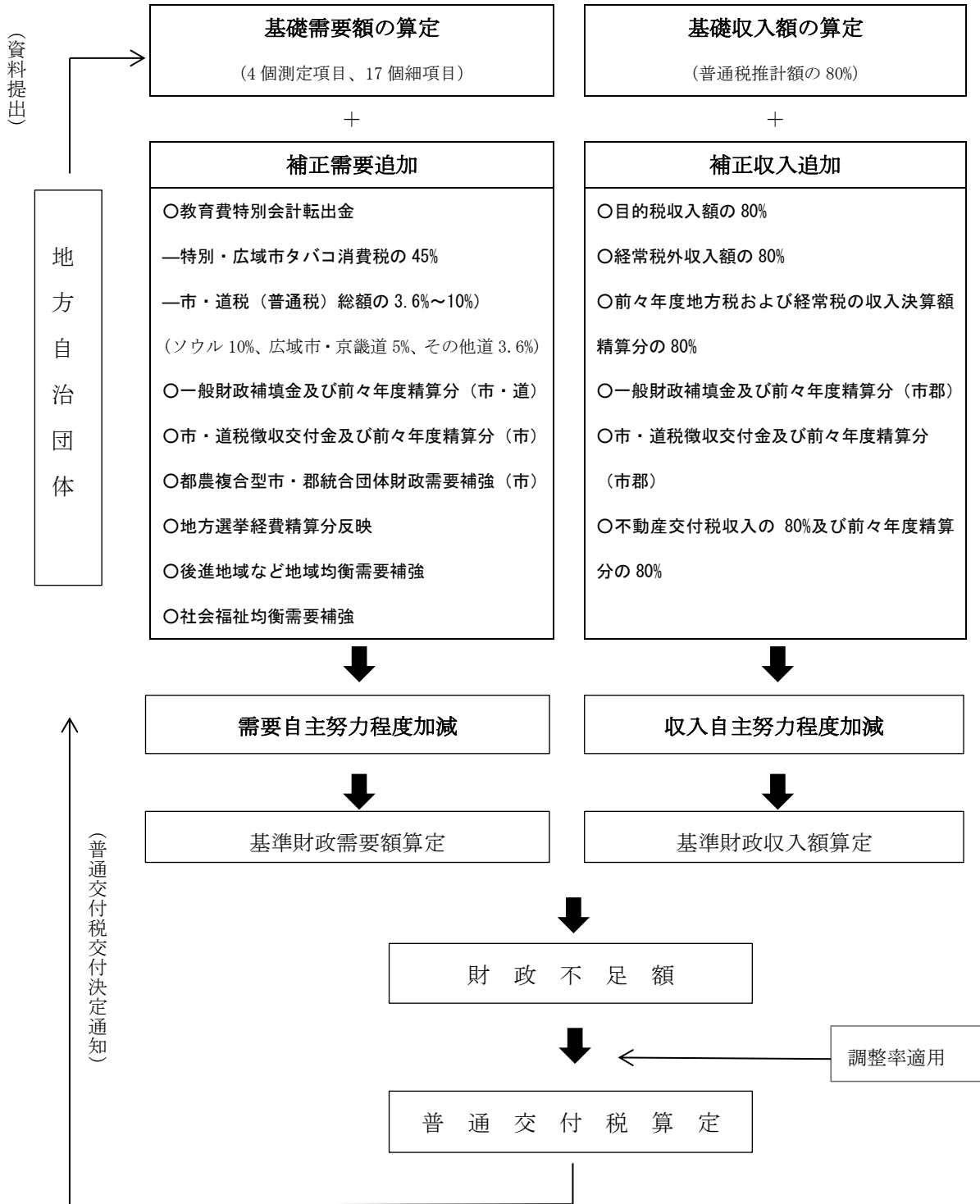
本章では、地方交付税制度内の普通交付税と分権交付税の問題を地方の社会保障における財源保障の面で検証する。まず、普通交付税の場合、2005 年度の地方財政制度改革が反映されて以降の制度分析を行い、実際の普通交付税制度の基準収入額と基準財政需要額の算定方式のうち、社会福祉費関連の項目の内容を中心に考察してみる。また、それらを踏まえつつ、分権交付税制度の特徴を、主に地方の福祉財源の運営の側面から分析する。この際、制度運営の問題に焦点を当てるとともに、分権交付税の代案を含め、これからの地方財政における福祉財源の確保という点からも検討を加える。

第 1 節 普通交付税算定過程でみる社会福祉項目の分析

普通交付税は、全ての地方自治団体が一定な行政水準を維持するための標準的基本行政遂行経費を産出し、その地方自治団体の一般財源収入で充当できない分を国の一部からなる財源で補填するものである。図 4. 1 からわかるように、普通交付税の財源配分は毎年基準財政収入額が基準財政需要額に対して不足している地方自治団体に一定の調整率をかけ、配分する。基準財政需要額は各自治団体の財政需要を合理的基準により算定した標準的な財政所要額であり、基準財政収入額は各自治団体の財源調達力を合理的基準により算定した標準的な財政収入額である⁹¹。

⁹¹ 韓国の地方自治法第 2 条第 1～6 項による定義。

図 4. 1 普通交付税算定の流れ図



資料：韓国行政安全部『地方交付税算定解説』。

普通交付税制度は、金大中政権期から盧武鉉政権期に至るまで 3 度にわたり法定交付税率の引き上げを行い、地方財政において、財源拡大に貢献した。普通交付税の交付税率は 1983 年以降内国税の 13.72% で運営されてきたが、2000 年に 15% に引き上げられ、2005 年から既存の地方譲与金制度が廃止により、その財源の一部である道路事業譲与金が地方交付税の財源になるほか、地方交付税制度内に分権交付税が新設されるなどの影響で 19.13% まで引き上げられた。2006 年度から普通交付税は法定交付率である内国税総額の 19.24% のうち、分権交付税の法定率 0.94% を除いた財源の 96% (4% は特別交付税の財源) が普通交付税として運営される。また、別途の地方譲与金道路補てん分 8,500 億ウォンも含んで運営されている。

普通交付税の基準財政収入額の算定方式は近年ほぼ変化がないが、基準財政需要額は毎年改編されている。この措置の背景では、地方税であるタバコ税の徴収が不十分である一方で、社会保障制度のうち社会福祉サービス事業を中心にの事業費歳出が急増したことがある。普通交付税の社会福祉関連の項目は、基礎生活保障費、老人福祉費、乳幼児・青少年福祉費、障害者福祉費、一般社会福祉費から構成されている。主要測定変数は、国民基礎生活保障受給者数、高齢人口数、乳幼児・青少年数、登録障害者数、人口数である。ただし、算定された金額は、地方自治団体の実際の社会福祉分野に使われる金額との差異が存在する可能性がある。これは、一般財源である地方交付税の性格上、総額基準で交付されるのに対して、各地方自治団体ごとに自律的な予算の編成および支出が行われるためである。また、基準財政需要額の算定において、社会福祉の測定項目と比重が飛躍的に増加されている。これは、国の既存の社会福祉サービス事業を地方に移譲する際に伴う地方費負担を緩和させる目的も含まれている。

地方交付税制度自体は、社会福祉需要の増加に対応するための実質的な財源保障装置として作動するのは限界がある。財源の規模自体が限られ、財源の用途が特定されていないからである。しかし、地方交付税の社会保障財源としての機能は着実に進んできた。地方財政支出増加が主に社会福祉の増加に起因するなかで、普通交付税の基準財政需要額算定における社会福祉関連の測定項目と比重は近年急増しており、社会福祉財源としての普通交付税の役割に注目するべきである。

1. 基準財政需要額算定の仕組み

基準財政需要額 = 基礎需要額 (80%) + 補正需要額 (20%) ± 需要自主努力

基礎需要額（BN）は測定項目別に各地方自治団体が標準的な水準の行政を行う際に必要な一般財源を算定するものであり、測定項目別の相関性がある指標として測定単位数値（ BU_i ）に単位費用（ UC_i ）と補正係数（ ADJ_i ）をかけて算定する。

$$BN = (BU_i \times UC_i) \times ADJ_i$$

これは、行政安全部の説明によると、まずは標準的な費用（ $BU_i \times UC_i$ ）を中心に求め、その標準費用が多様な地域的特色を全て反映できないため、補正係数をつけることとなる。その際、測定単位は、項目別の財政需要を合理かつ客観性をもって測定するための指標であり、基準財政需要額が公正に算定されるようにしたとされる⁹²。

単位費用は特別市、広域市、道、市・郡の団体別に標準的な条件を備えた地方自治団体が合理的且つ妥当な水準で地方の行政を行う際に、測定項目別にそれぞれ所要される経費を意味する。単位費用の計算には回帰分析が用いられる。つまり、17個の測定項目別に同種団体別の一般会計予算額を基礎に算定した経費別一般財源所要額（ Y_i ）を従属変数にし、経費別年間統計（ X_i ）を独立変数にする回帰分析を通じて、該当経費の地方自治団体別標準行政需要額（ \hat{Y}_{ij} ）を産出する。この合算額（ $\sum_j \hat{Y}_{ij}$ ）を測定項目の基準測定単位統計数値の合計（ $\sum_j BU_{ij}$ ）で割り、測定項目別の単位費用を求めるのである。

$$UC_i = \frac{\sum_j \hat{Y}_{ij}}{\sum_j BU_{ij}}$$

i: i 番目の項目、j: j 番目の地方自治団体

補正係数は、地方自治団体別に一律的に測定単位に単位費用をかけて基準財政需要額を求めるだけでは地域ごとの事情を十分に勘案できないという問題点を補完するため、該当地方自治団体の標準行政需要額（ \hat{Y}_{ij} ）を、測定単位数値（ BU_i ）で割った値を、測定項目別の単位費用で割って求める。

$$ADJ_{ij} = \frac{\hat{Y}_{ij}}{BU_{ij}} \times \frac{1}{UC_i}$$

また、基礎需要額数式に補正係数と単位費用の数式を代入してみると、該当団体の標準

⁹² 行政安全部（2008）「2008年度地方交付税算定解説」、「2008年度普通交付税算定内訳」を参照。

行政需要額と一致することになる。つまり、上記の行政安全部の説明のような地方交付税法上の「標準費用の適用による基準財政需要額の推定」のはずが、事実上、回帰式による標準行政需要から単位費用を導出することにより基礎需要額を計算することになっているのである。

$$BN_{ij} = BU_{ij} \times UC_i \times \frac{\hat{Y}_{ij}}{BU_{ij}} \times \frac{1}{UC_i} = \hat{Y}_{ij}$$

実際、地方交付税法上の基準財政需要額を求める算式では各算定要素が基準財政需要額にどのような影響を及ぼすかについては把握ができないが、逆に標準行政需要額の算定公式では推測できるわけである。表4.1からわかるとおり、社会福祉費の場合、測定単位と単位費用だけみると、人口数により基礎需要額が決定されるようにみえるが、実際の標準行政算定の算定式によると、人口数のほかにそれぞれの社会福祉施設の面積も重要な要素として役割を果たしている。言い換えれば、法律に明記されている測定単位とは別の要素が含まれていることになる。施設の面積、道路の平均地価などは、事実上地方自治団体の影響が強いことからみると、行政安全部が説明した客観性は完全に保障されてはいない状況である。

基礎需要額の算定の後は、補正需要額と需要自主努力を測定し、基準財政需要額の金額を増減させる。補正需要額は、財政補填金、教育費特別会計転出金、市道税徴収交付金、市郡統合自治団体の財政需要、法定選挙経費需要、地域均衡需要、社会福祉均衡需要などを補強し反映させる金額である。需要自主努力の反映度は、基準財政需要額算定に反映されるインセンティブ要因であり、人件費節減、地方議会経費節減、業務推進費の節減、行事・祭り性経費節減、民間移転経費節減、地方庁舎管理運営、地方人員削減などの10項目が含まれている。

補正需要には法定需要と非法定需要があり、法定需要はほぼ変化がないものの、非法定需要の地域均衡需要と社会福祉均衡需要は年平均7%の増加率を記録している。特に非法定需要の反映の程度が拡大されており、これは、社会福祉均衡需要の算定において、農村・後進地域の比重が高い「道」にとって有利である。

表 4. 1 基礎需要額の算定要素

	測定項目	測定単位	標準行政需要算定要素
一般 行政 費	1. 人件費	公務員数	総額人件費、一般会計人件費、特別会計人件費
	2. 一般管理費	人口数	人口数、総額人件費公務員数、公共調査保有面積、地方議員数
	3. 安全管理費	人口数	人口数、災難管理対象施設数、消防署数、河川の長さ
文化 環境 費	4. 文化観光日	人口数	人口数、行政区域名積、文化体育施設面積、韓耕地面積 (指定+特区)
	5. 環境保護費	世帯数	世帯数、行政区域名積、自然公園面積、水質管理施設
	6. 保健費	人口数	人口数、保健施設面積、無料予防接種人員数
社会 福祉 費	7. 基礎生活保障費	受給権者数	国民基礎生活受給権者数(一般+施設)
	8. 老人福祉費	高齢人口数	高齢人口数、老人福祉施設面積、敬老堂数
	9. 乳幼児・青少年福祉費	乳幼児・青少年人口数	乳幼児・青少年人口数、児童・青少年福祉施設面積
	10. 障害者福祉費	登録障害者数	障害者登録者数、障害者福祉施設面積
	11. 一般社会福祉費	人口数	人口数、社会福祉施設面積
経済 開発 費	12. 農林水産費	農水産業従事者数	農業従事者数、水産業従事者数、林野面面積
	13. 地域経済費	事業体従事者数	事業体従事者数
	14. 道路改良費	未改良道路の面積	未改良道路の面積(未舗装・未開通の道路、都市計画道路の未 執行)、面積加重平均地価
	15. 道路維持費	道路の面積	道路(舗装・未舗装道路+都市計画道路実行面積)
	16. 交通管理費	自動車数	自動車台数、行政区域名積、舗装道路面積
	17. 地域開発費	行政区域名積	行政区域名積、人口数、都市公園面積、河川の長さ

資料：韓国行政安全部『地方交付税算定解説』、アン・ジョンソク(2008) p. 66により作成。

非法定需要のうち、地方の社会福祉需要は、基礎需要額の4つのなかで社会福祉費に対して別途算定される項目である。表4.2に示しているように、算定項目はほぼ変化がないが、基礎生活保障費、老人福祉費、乳幼児・青少年福祉費、障害者福祉費、一般社会福祉費の5つの測定項目について、それぞれ補正需要を算定している。項目別の需要算定額の40%は広域自治団体(市・道)に、60%は基礎自治団体(市・郡・自治区)に反映される。また、基本的に項目別に同種の基礎自治団体の平均に比べ需要が多い自治団体には、標準行政需要額の一定比率を掛けた値が追加的な需要として反映される。

表 4.2 社会福祉需要の算定公式

測定項目	社会福祉需要算定公式
社会福祉費 (1) 基礎生活保障費	①基礎生活受給者比率需要 (市・郡・区) $\text{同種自治団体別標準行政需要額} \times 20\% \text{ (自治区は } 15\%) \times \frac{\text{該当自治団体 } A}{\text{同種自治団体 } \Sigma A}$
(2) 老人福祉費	①高齢人口比率需要 (市・郡・区) $\text{同種自治団体別標準行政需要額} \times 20\% \text{ (自治区は } 15\%) \times \frac{\text{該当自治団体 } A}{\text{同種自治団体 } \Sigma A}$ ・超高齢自治団体は需要算定額の 80%、高齢自治団体は需要算定額の 40%、高齢化自治団体は需要算定額の 20%を追加反映
(3) 乳幼児・青少年福祉費	①乳幼児・青少年人口比率需要 (市・郡・区) $\text{同種自治団体別標準行政需要額} \times 20\% \text{ (自治区は } 15\%) \times \frac{\text{該当自治団体 } A}{\text{同種自治団体 } \Sigma A}$ ②家庭委託保護児童需要 (市・郡・区) 家庭委託保護児童数 × 同種自治団体別乳幼児・青少年人口 1 人当たり乳幼児・青少年福祉費標準行政需要額
(4) 障害者福祉費	(市・郡・区) $\text{同種自治団体別標準行政需要額} \times 20\% \text{ (自治区は } 15\%) \times \frac{\text{該当自治団体 } A}{\text{同種自治団体 } \Sigma A}$
(5) 一般社会福祉費	①賃貸住宅関連需要 －市・道 (広域団体) : 賃貸住宅関連市・都税減免額×10% －市・郡・区 : (賃貸住宅関連市・都税減免額×10%) + (賃貸住宅関連市・郡・区税減免額×20%) ②外国人及び結婚移民者需要 (市・郡・区) (登録外国人数 + 結婚移民者数 + 国籍取得者数 + 国際結婚家庭子女数) × (同種自治団体別人口 1 人当たり一般社会福祉費標準行政需要額) ③低所得一人親家族需要 (市・郡・区) 低所得一人親家族世帯員数 × 同種自治団体別別人口 1 人当たり一般社会福祉費標準行政需要額

注: 1.それぞれの測定項目における需要算定額の 40%は広域市・道に、60%は市・郡・区に反映。

2. $A = 1 - \frac{\text{max}X - X}{\text{max}X - \text{min}X} \times \text{統計量}$ 。(maxX:最高団体比率 minx:最低団体比率 X:該当団体比率)

資料: 韓国地方交付税法施行規則別表 2-2。

2. 基準財政収入額算定の仕組み

基準財政収入額は、基礎収入額と補正収入額、そして収入自主努力の加減で構成されている。韓国地方交付税法の第8条によると、基準財政収入額は地方自治団体の実際の収入実績ではなく、標準水準の一般財源収入額で算定する。基準財政収入額では、算定された収入額の全てではなく、算定結果の80%だけが反映される。これは、地方財政の歳入の余力を確保し、地方自治団体の自主徴税の努力を促進するためである。

$$\text{基準財政収入額} = \text{基礎収入額} + \text{補正収入額} \pm \text{収入自主努力}$$

基礎収入額の算定対象は、地方税と経常税外収入額である。表4.3からわかるように、地方税の税収見込みは、税目別過去の徴収額資料を用いて時系列分析で推定するが、税目別・地域別特性を考慮し、線形回帰モデルと非線形回帰モデル(2次関数、指数関数、S-Curve)などが選択適用される。税目別に具体的にみると、主要基幹税目である取得税、登録税、タバコ消費税、住民税は年度別税収入を回帰分析し、年平均税収入増加額の推定値を適用し、該当年度の税収入額を推定する。財産税は、税収入を時間に対する二次関数と仮定して回帰分析した結果を根拠に該当年度の税収入を推定する。その他の普通税と目的税は、前々年度徴収実績に基づいて該当年度の税収入を推定する。

ここでわかるように、基準財政収入額のなかでもっとも中心的な存在である基礎収入額は、基本的に各地方自治団体別の実際の地方税収入資料を活用し、年平均増加率を適用し、計算するのである。

また、補正収入額は、基準財政収入額などを補完するため、目的税収入と経常税外収入などを対象にしている。地方交付税法施行規則第5の2によると、補正収入額は、①目的税収入額の80%に当たる金額、②地方税決算額の精算分の80%に該当する金額、③市・郡の場合、広域市長、道知事から配分された一般財政補填金と市道税徴収交付金及びその金額の前々年度精算分、④税外収入のうち、使用料・手数料・財産賃貸および利子収入の80%に該当する金額、⑤税外収入のうち、使用料・手数料・財産賃貸および利子収入の決算額精算分の80%に該当する金額、⑥不動産交付税収入額および前々年度決算額精算分の80%に該当する金額である。

表 4. 3 地方税および経常税外収入などの収入額算定方式

区 分		算 定 方 式
地方税 (普通税)	取得税	線形回帰モデル($Y_t = a + bt$)
	登録税	線形回帰モデル($Y_t = a + bt$)
	免許税	前々年度徴収実績 × 年平均増加率
	レジャー税	前年度 9 月までの徴収実績累計額 ÷ 9 × 12
	財産税	非線形型モデル (2 次関数 : $Y_t = a + bt + ct^2$)
	タバコ消費税	線形回帰モデル($Y_t = a + bt$)
	住民税	線形回帰モデル($Y_t = a + bt$)
	その他普通税 (自動車・屠畜・ 走行税)	前々年度徴収実績(税目別合計額) × 年平均増加率 * 走行税のうち、運輸業補助金分は除外
(目的税)	目的税 (都市計画税、共同施設 税、地域開発税、事業所税)	前々年度徴収実績(税目別合計額) × 年平均増加率 * 走行税のうち、運輸業補助金分は除外
経常税外収入 (使用料、手数料、財産賃貸収入、利子収入)		$Y_t = \frac{\sum_{i=1}^3(at + bt + ct + dt)}{3}$ a: 使用料収入額、b: 手数料収入額 c: 財産賃貸収入額 d: 利子収入額
一般財政補填金・市道税徴収交付金		該当年度の市道税推計額などを基礎に算定
不動産交付税		自治団体別交付 (予定) 金額

注 : 1. Y : 地方税収、t : 該当年度 (1,2,...,t)。

2. 税目別・自治団体別に税収事情の特殊性などを考慮し、推計手法を補正適用も可能。

資料 : 韓国地方交付税法施行令別表 3。

このように、地方交付税法では、標準税率の 80% に該当する税率を適応し計算した税額を基準に基準財政収入額を算定するようにしている。アン・ジョンソク (2008) は、標準的な租税体系を適用して、税収確保能力の地域間格差を推定し、その結果に根拠して平衡化補助金を配分することを提案する。しかし、実際の算定方式によると、該当自治団体の時系列資料により推計した税収入の 80% を基礎収入額とし、その後、地方税収入の精算を持った実際値と推計値の差額の 80% を補正需要として基準財政収入額に入れることとなる。つまり、3 年間の期間で統合してみると、実際地方税及び経常税外収入の 80% を基準財政収入額とすることと同一の結果になる。基準財政収入額は、実際発生した自主財源ではな

く、歳入確保能力の地域間格差に焦点を当てるのが望ましい。その方法は標準租税体系を適用すべきである。現在の算定方式のもとでは、地方自治団体の自主収入確保努力の意地を阻害するおそれがある。

最後に、収入自主努力分は、需要自主努力と同じように歳入における地方自治団体の自救努力と責任遂行の程度を基準財政収入額算定に反映するものである。現在の収入自主努力関連の項目は、地方税徴収率向上、住民税個人均等割引上げ、弾力税率適用、経常税外収入拡充、地方税滞納額縮小、地方税税源の発掘の6種である。

第2節. 分権交付税の概要

1. 地方交付税制度の中で特定財源の性格をもつ時限付きの制度

盧武鉉政権期の韓国の政府間財政移転制度の根幹は、国庫補助金制度と地方交付税制度に分けられる。国庫補助金制度は国庫補助金と国家均衡発展特別会計の2つの制度で構成されている。一方、地方交付税制度は、表4.4からわかるように、普通交付税・特別交付税・不動産交付税・分権交付税の4つにより構成されている。

第3章で述べたように、分権交付税は、地方分権促進のための地方財政改革の一環として、既存の国庫補助事業であった149個事業の地方移譲を合理的に推進する目的で国家が地方に財源を補填するため2005年導入された制度である。また、財源のうち7割が福祉分野であることから、地方福祉財源の1つとして役割を果たしているといえる。

分権交付税は、具体的な用途を指定してはいるが、その需要の算定は既存の国庫補助事業を対象に国庫補助金を支援する代わりに、その該当する事業の需要に対応して配分するのが特徴である。これは、地方交付税制度の枠組みにある以上、同制度の需要算定と配分の方式を取ってはいるが、実際の地方での運営は地方費を負担するという、既存の国庫補助金制度の方式を維持しているのが特徴である。これは、既存の国庫補助事業をそのまま地方交付税に移転した結果、表われた過渡的な性格であると思われる。

さきに述べた通り、地方交付税の財源は当該年度の内国税総額の19.24%であるが、そのうち分権交付税は内国税の0.94%であり(2006年度から改正された基準)、2006年度の総額は1兆65億ウォンである。分権交付税制度施行以来、その規模は持続的に増加しており、盧武鉉政権の最後である2008年度の交付額は1兆2,595億ウォンとなった。これは、制度がはじまった2005年の総額8454億ウォンに比べて57.0%の増加である。つまり、「税源移譲による地方分権の推進」ではなく、特定財源の部分的な一般財源化による既存の財政

移転制度内の改革であった。ただし、表 4. 4 に示しているように、全体政府間財政移転制度のなかで分権交付税は 2007 年基準で 2.6% であり、地方自治団体における財源の規模面では比重が少ない。

表 4. 4 韓国の政府間財政移転制度の種類と規模 [2007 年度] (単位: 億ウォン、%)

		金額	構成比率
合計		379,559	100.0%
地方交付税	普通交付税	168,622	44.4%
	特別交付税	7,397	1.9%
	分権交付税	10,024	2.6%
	不動産交付税	10,200	2.7%
	小計	196,243	51.7%
国庫補助金	国庫補助金 (一般)	124,249	32.7%
	国家均衡発展特別会計	59,067	15.6%
	小計	183,316	48.3%

注: 当初予算基準。

資料: 韓国企画予算処『2007 年度 地方自治団体予算概要』p.41,p55。

2. 分権交付税の仕組みと算定方式

分権交付税は経常的需要と非経常的需要に区分して、算定・配分される。表 4. 5 と図 4. 2 に示しているように、経常的需要は、地方自治団体別の財政需要額と地方移譲事業関連統計および財政力を基準として算定される。非経常的需要は、一般需要と特定需要に区分され、一般需要は人口数・財政力などを、特定需要は国の中長期計画を、それぞれ考慮し算定・配分する。経常的需要と非経常需要の一般需要は公式により配分される。この際は、個々の事業の需要を算定し金額的に纏めて配分されるが、具体的な資金の用途を指定はしていないため、包括的補助金 (Block Grant) の性格をもつ⁹³。ただ、こういう配分公式に

⁹³包括的補助金は、アメリカの ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) の定義によると、機能的に広範囲に設定した補助事業を対象に、法定公式により資金が配分される補助金制度である。包括的補助金の長所としては、地方自治団体側の予算執行単位における大きな裁量権、国の責任の縮小、補助事業の行政・財政管理の効率化、利益集団政治の事前抑制、

より配分しているとはいえ、本来国庫補助金制度から由来しているため、地方費負担が前提となる。一方、非経常需要の特定需要は一般国庫補助金のように特定補助金である。また、分権交付税自体は地方費負担のマッチングが前提となっている。すなわち、総額は内国税の一定割合（2006年度基準0.94%）で連動し固定されているため、該当事業の財政需要額に応じて地方費負担が増加する構造的な問題がある。

表4.5 分権交付税の基本構造と特徴（2006年基準）

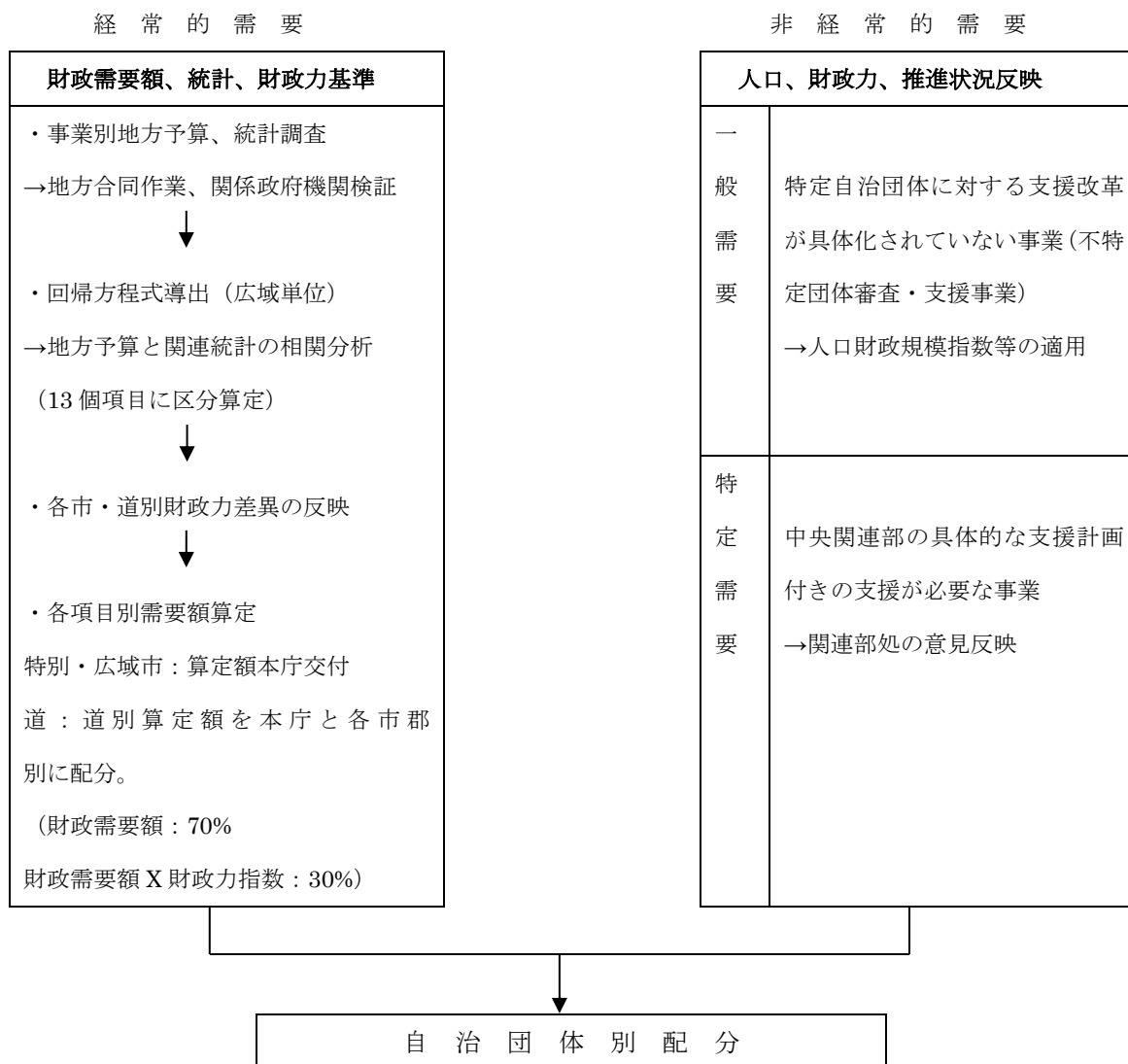
区分	経常的需要	非経常的需要
財源配分	45%	55%
対象事業	毎年類似・反復事業 (例：障害者生活施設運営など)	年度別に事業需要・特性が異なる事業 (例：老人福祉会館新築など)
対象団体および事業区分	全自治団体対象 事業区分なし	全国および特定自治団体 ・一般需要（全自治団体） ・特定需要（特定自治団体）
配分方式	関連変数を用いた回帰方程式を適用	一般需要：特定配分公式適用 特定需要：支援計画を根拠に配分

注：分権交付税が制定されたのは2005年であるが、2006年に財源の法定率を既存の内国税の0.83%から0.94%に引上げるなどの調整が行われ現在に至っているため、2006年基準を用いることにする。
資料：イム・ソンイル＝ソ・ジョンソップ＝ジョ・ギヒョン（2006）pp.71～96を参照して筆者作成。

分権交付税を普通交付税と別途で扱う理由の1つは、普通交付税に含めしまうと、普通交付税不交付団体は財源が配分されないためである。すなわち、地方移譲事業の推進に支障があるとの懸念があったため、2005年からの地方財政制度改編に伴う副作用を最小化すると同時に効果的な政策も目標を達成するため、普通交付税とは異なる算定方式を採択したのである。

地方政府の内実強化、地方議会の政策意図との適合性などが挙げられる。ただし、短所として、連邦政府の漸進的な財源支援減少、裁量権の不安定性、補助範囲の不明さ、追加的行政業務の増加による行政が非効率化する可能性などが挙げられる。詳細はWaller（2005）を参照せよ。

図 4. 2 分権交付税の類型別算定



資料：韓国行政安全部『2008 年度分権交付税制度運営』、p.202。

分権交付税の算定過程は、以下のとおりである。まず、当該年度の分権交付税事業と広域市・道費、市・郡・区費の予算編成現況を上半期に調査し、次年度の需要算定の根拠とする。次に、次年度の分権交付税算定関連の資料を調査する。その際、経常的需要と非経常的一般需要の算定関連基礎資料（統計・予算）を調査する。一方、非経常の特定需要の場合、①まず、行政安全部が各特定需要の事業別限度額を決定し、各所管政府部処に通報する、②所管部処（社会福祉事業の場合、保健福祉部）が地方自治団体の需要調査を行い、それに応じて地方自治団体が所管部処に事業申請を行う、③所管部処はそれをもとに支援対象になる地方自治団体を審査し、選定・通報し、④それを行政安全部が最終的に事業の

妥当性審査および配分額を決定する手続きをとっている。すなわち、国庫補助金制度と同様に運営していることになる。

分権交付税運営期間は2014年まで5年間延長され、その後に分権交付税対象事業に対する全般的な構造調整を行うことにした。また、普通交付税に統合された後、普通交付税不交付団体に対しては別途の対策を求めるよう、地方交付税法附則に明文化されている。

(1) 経常的需要の算定

経常的需要事業は、分権交付税対象事業の中で、事業の性格上、毎年一定水準の財政需要が見込まれる事業である。予算と移譲事業関連統計により、客観的な算定式の適応可能な事業が該当する。対象事業は、社会福祉（老人福祉費12、障害者福祉費18、その他の福祉費22）、文化観光（文化財費2、文化観光費9）、農林水産（農業費6、農村新興費6、林業費1、水産費3）、公共勤労（公共勤労費1）、女性人力開発（女性人力開発費1）の5分野の77事業である。経常的需要事業の対象となる団体は、すべての地方自治団体であり、配分方式としては関連変数を活用した回帰方程式を適用する。また、補助金分類としては包括的補助金である。以下の内容は表4.6及び表4.7で示している。

経常的需要は、財政需要額（前年度予算額）、統計、財政力（国庫補助金の3～5年間平均補助額）を基準に11個の算定項目別回帰分析を実施し、需要額を算出する。経常的需要の算定は「①算定項目別財源配分金額算定⇒②算定項目別広域単位配分額算定⇒③地方財政需要額と財政力により配分」の手順で行われる。

算定項目別の財源配分金額算定では、先に非経常的需要財源が確定できれば、それを除いて経常的需要財源を確定する⁹⁴。その後、各算定項目については、前年度の地方自治団体予算編成現況を分析し、財政需要増加率などを考慮して、予算総額配分自津編成（Top-down）方式で配分される。

算定項目別広域単位配分額算定は、まず、算定項目別地方財政需要額（予算編成額）を算定項目別の配分金額に合わせて調整・配分する。次に市・道別に地方財政需要額と関連統計との相関分析により関数式を導出する。そして、各市道別の財政力格差を反映させるために項目別配分金額に一定率をかけて算定する。

最後に、上記により算定された道別の総額のうち、70%は道の本庁および市郡の地方財政需要額の比重により配分し、30%は財政需要額と財政力により配分する。財政力については「逆財政力指数」（1－財政力指数）を用いるのが特徴である。

⁹⁴ 2009年度には、13個算定項目、92事業に6,292億ウォンが配分された。

表 4. 6 経常的需要の算定公式

◆分野別

算定項目		算定公式	備考
社会福祉	老人福祉費	$y_i = \exp\{10.28194 + 0.37716 \times \ln(X_1) + 0.16963 \times \ln(X_2) + 0.33772 \times \ln(X_3)\} \times \omega$ <p> X_1: 在家老人福祉施設及び老人福祉会館数 X_2: アルツハイマー相談センター、地域シニアークラブ数 X_3: 敬老堂数 </p>	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} × 0.68736
	障害者福祉費	$y_i = \exp\{11.15641 + 0.34025 \times \ln(X_1) + 0.29747 \times \ln(X_2) + 0.16977 \times \ln(X_3)\} \times \omega$ <p> X_1: 障害者福祉間、医療リハビリ施設、障害者ハッピーコールセンター及び視覚障害者リハビリセンター数 X_2: 障害者職業リハビリセンター数及び障害者体育館数 X_3: 登録障害者数 </p>	$\omega =$ {{自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)}} × 0.68736
	その他	$y_i = \exp\{8.54457 + 0.07209 \times \ln(X_1) + 0.39245 \times \ln(X_2) + 0.55249 \times \ln(X_3)\} \times \omega$ <p> X_1: 児童施設数 X_2: 児童保護専門機関、母子福祉施設及び社会福祉間数 (ソウルは除外) X_3: 国民基礎生活需給者数 (一般) </p>	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} × 0.55282
文化観光	文化財費	$y_i = \exp\{10.14884 + 0.45066 \times \ln(X_1) + 0.4423 \times \ln(X_2) + 0.4471 \times \ln(X_3) + 0.2429 \times \ln(X_4)\} \times \omega$ <p> X_1: 有形文化財数 X_2: 市道記念物数 X_3: 文化財資料数 X_4: 無形文化財数及び民俗資料数 </p>	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} × 47894
	文化観光費	$y_i = \exp\{11.85985 + 0.05474 \times \ln(X_1) + 0.36984 \times \ln(X_2) + 0.1019 \times \ln(X_3) + 0.10482 \times \ln(X_4)\} \times \omega$ <p> X_1: 公共図書館数 X_2: 地方文化院数 X_3: 文化学校数 X_4: 郷校 (朝鮮時代の地方私学) 数 </p>	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} × 0.84597

農 林 水 産	農業費	$y_i = (185.26806 \times X_1 + 81526 \times X_2) \times \omega$ X_1 : 農業人子女学生数 X_2 : 女性農業センター、種子供給所数	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} × 0.45036
	農村振 興費	$y_i = (17876 \times X_1 + 40353 \times X_2 + 1.66612 \times X_3) \times \omega$ X_1 : 農業技術センター数 X_2 : 道農業技術院数 X_3 : 農業従事者数	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} × 0.45616
	林業費	$y_i = (8826.93227 + 47.60397 \times X_1) \times \omega$ X_1 : 保護数 (本)	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} × 0.51116
	水産費	$y_i = (-4506.37434 + 58.40814 \times X_1 + 57813 \times X_2 + 86.29351 \times X_3) \times \omega$ X_1 : 海苔漁場面積数 X_2 : 道立内水面研究所数 X_3 : 自営水産科学性数	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} × 0.41600
公共勤労費	$y_i = \exp\{6.33158 + 0.15496 \times \ln(X_1) + 0.8791 \times \ln(X_2)\} \times \omega$ X_1 : 失業者数 X_2 : 公共勤労申請者数	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} × 0.61173	
女性人力開発 費	$y_i = (110233 \times X_1) \times \omega$ X_1 : 女性人力開発センター数	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} × 0.51174	

◆自治団体別

区分	算定公式	備考
特別市・広域市	$Y_1 = n \sum_{i=1} y_i$	

道	<本庁及び市・郡>	y: 特別市・広域 市道別算定額 n: 算定項目数
	$Y_1 = n \sum_{i=1} (y \times \beta)_i$ $\beta = \frac{\text{当該自治団体財政需要額}}{\sum \text{自治団体別財政需要額}} \times 70\%$ $+ \frac{\text{当該自治団体財政力逆指数} \times \text{当該自治団体財政需要額}}{\sum (\text{自治団体財政力逆指数} \times \text{自治団体別財政需要額})} \times 30\%$	

資料：韓国行政安全部（2008）『2008年度 地方交付税算定解説』 pp.245-247。

表 4.7 経常的需要事業の算定項目別配分内訳 (単位：億ウォン)

算定項目	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	
合計	4,389	4,539	5,264	5,902	5,744	6,080	7,215	7,928	
社会福祉	小計	2,973	3,103	3,792	4,319	4,247	4,478	5,604	6,240
	社会福祉費比重	(67.7%)	(68.4%)	(72.0%)	(73.2%)	(73.9%)	(73.7%)	(77.7%)	(78.7%)
	障害者福祉費	503	518	645	748	684	693	903	995
	児童福祉費	-	-	1,125	1,295	1,212	1,220	1,598	1,659
	その他福祉費	1,954	2,062	1,352	1,467	1,467	1,467	1,896	2,366
文化観光	小計	591	591	601	655	608	608	608	658
	文化財費	380	380	379	380	343	343	348	358
	文化観光費	211	211	111	140	140	140	135	142
	公共図書館費	-	-	111	135	126	126	126	158
農林水産	小計	315	355	356	410	412	421	392	411
	農業費	192	212	233	249	249	249	266	266
	農村振興費	81	81	80	91	91	91	42	61
	林業費	7	7	8	13	15	16	19	19
	水産費	35	35	35	57	57	65	65	65
公共勤労	453	453	435	454	415	512	522	522	
女性人力開発	57	57	62	64	62	62	90	98	

注：「児童福祉費」は、2006年度・2007年度にはその他の福祉費の項目に、「公共図書館費」は文化観光費項目に、それぞれ含まれていた。

資料：韓国行政安全部「分権交付税算定内訳」各年度版。

(2) 非経常的需要の算定

非経常的需要は年度ごとに事業の需要と特性が異なる事業を対象としており、経常的需要の算定方式を適用・配分するのが不合理である事業を包括している。

非経常的需要は、一般需要と特定需要の 2 つに分かれる。一般需要は全地方自治団体を対象とし、特定の配分公式が適用されると同時に、衡平化変数を考慮している。特定需要は、中央部処の事業計画を反映して所要予算を算定する需要項目である。すなわち、当該事業を推進する特定の地方自治団体のみを対象とし、支援計画に基づいて配分・交付するのが特徴である。また、一般需要と違って衡平化変数は考慮しない。非経常的需要の規模をみると、一般需要は 41 個、特定需要は 31 個である。補助金分類として、非経常的需要の一般需要は、包括的補助金の性格を含んでいる。それゆえ、個別事業の優先順位により予算配分が行われる側面がある。したがって、長期的な投資計画樹立には向いていない。たとえば、包括福祉費の中で社会福祉館の建設事業費を確保した場合、その他の事業費の確保は分権交付税の範囲内では困難である。

① 一般需要

一般需要は、特定自治団体に対して具体的支援がなされていない事業であるが、当該地方自治団体自体が推進する必要がある事業を対象としており、総財源を特別市・広域市分(30%)、道分(70%：道本庁分 14%、市・郡分 56%)に区分し、算定する。一般需要の算定は、基本的に人口(全体の 40%)、財政力指数(全体の 30%)により決定されるが、対象事業の性格により水産業・農業従事者など社会経済的環境変数が考慮・反映されていることで、部分的に財政力格差是正機能が存在することがわかる。

一般需要に該当する事業には、在宅老人福祉施設改補修、障害者地域社会リハビリ施設車両などの事業が含まれる。2008 年度の一般需要配分規模は 313 億ウォンであり、対象となる事業の割合は、保健福祉部事務 28.6%、文化観光部事務 23.7%、海洋水産部事務 20.8%、その他 26.9%である。

表 4.8 非経常的需要の算定公式

区分	算定公式
特別市 ・ 広域市	$(Y - Y_1 - \sum \text{自治団体別特別需要}) \times 30\%$ $\times \left(\frac{\sum \text{管轄自治団体人口数}}{\sum \text{特別市・広域市人口数}} \times 40\% + \frac{\sum \text{管轄自治団体水産業従事者数}}{\sum \text{特別市・広域市水産業従事者数}} \right.$ $\times 25\% + \frac{\sum \text{管轄自治団体農業従事者数}}{\sum \text{特別市・広域市農業従事者数}} \times 5\%$ $\left. + \frac{\text{当該自治団体財政力逆指数}}{\sum \text{特別市・広域市財政力逆指数}} \times 30\% \right) + \text{自治団体別特別需要}$
道	<p><本庁></p> $(Y - Y_1) - \sum \text{自治団体別特別需要} \times 14\%$ $\times \left(\frac{\sum \text{管轄自治団体人口数}}{\sum \text{道別人口数}} \times 40\% + \frac{\sum \text{管轄自治団体水産業従事者数}}{\sum \text{道別水産業従事者数}} \times 25\% \right.$ $+ \frac{\sum \text{管轄自治団体農業従事者数}}{\sum \text{道別農業従事者数}} \times 5\% + \frac{\text{当該自治団体財政力逆指数}}{\sum \text{道本庁財政力逆指数}}$ $\left. \times 30\% \right) + \text{自治団体別特別需要}$ <p><市・郡></p> $(Y - Y_1 - \sum \text{自治団体別特別需要}) \times 56\%$ $\times \left(\frac{\sum \text{管轄自治団体人口数}}{\sum \text{道別人口数}} \times 40\% + \frac{\sum \text{管轄自治団体水産業従事者数}}{\sum \text{道別水産業従事者数}} \times 25\% \right.$ $+ \frac{\sum \text{管轄自治団体農業従事者数}}{\sum \text{道別農業従事者数}} \times 5\% + \frac{\text{当該自治団体財政力逆指数}}{\sum \text{道の市・郡財政力逆指数}}$ $\left. \times 30\% \right) + \text{自治団体別特別需要}$
備考	<p>Y: 2006 年度分権交付税総予算</p> <p>Y₁: 2006 年度分権交付税経常的需要</p>

資料：韓国行政安全部『2008 年度 地方交付税算定解説』 pp.245-247。

② 特定需要

特定需要は、中央部処の事業計画を反映して予算を算定する国庫補助金の性格をもつ需

要項目であり、当該事業を推進する一部の地方自治団体のみに限定して算定・交付される。特定需要は、行政府の各部処の算定額基準に市道別に一定率をかけて算定される。特定需要は9カ部処に25事業に配分されている。福祉関連施設財源としては、保健福祉部の老人福祉会館新築、障害者福祉館機能補強、障害者体育館機能補強、児童保護専門機関設置の事業に配分されている。2006年の場合、保健福祉部の特定需要額は12,514百万ウォンであり、特定需要総額58,676百万ウォンの21.3%を占める。2008年度の非経常的需要のうち、特定需要の比重は95.3%であり、特定需要事業が非経常的需要事業の大部分を占める。

(3) 分権交付税の交付体系

分権交付税は、2005年度には特別市・広域市・道と市・郡・区に直接交付されたが、2006年度から特別・広域市は市本庁に一括交付され、また、市本庁の自律的な基準により市費を加え、自治区に交付される。

やや詳しく述べると、道の場合、分権交付税は、本庁と市・郡に交付されるが、老人・障害者・精神療養施設においては、広域自治団体の役割強化のため、道本庁に交付され、また、道費を加えて、市・郡に配分される。つまり、分権交付税の交付方式は、国の特別市・広域市・道および市・郡・区に対する直接交付方式と、特別市・広域市・道を経由し、市・郡・区に交付する間接交付方式が混合していたが、2006年度をもって、広域団体に一括交付し、基礎団体に再交付する間接交付方式が強化されたのである。これは、同じ生活圏である広域団体の役割強化を通じて地方移譲事業の効果的な推進を図る目的で行われたが、基礎団体より広域団体を優先した上、広域団体の財源が追加されているという特徴がある。

3. 社会保障財源としての分権交付税の意義

分権交付税は、導入当時から社会福祉分野の比重が高く維持されている。地方に移譲された国庫補助事業147個のうち社会福祉サービス関連事業は67個であるが、金額面では次第に増加する傾向にある。2008年度は分権交付税総額1兆2,595億ウォンのうち社会福祉関連事業が8,792億ウォンで、およそ70%を占める。更に、67個の福祉事業のうち、経常的需要と非経常的需要に分け、その現況をみると、事業数では、経常的事業が50個を占める反面、金額面では7個の特定需要が福祉事業総額のおよそ60%を占めることがわかる。

また、2006年度に分権交付税総額について、地方自治団体別に経常的需要と非経常的需要の比重をみると、市・郡・自治区が属する「基礎団体」の場合、経常的需要が84.0%、

非経常的需要は 16%である反面、特別市・広域市・道が属する「広域団体」の場合、非経常需要が 71.8%であり、そのうち特定需要の比重が 69.7%である。総額面で見ても、広域団体が総交付額のおよそ 70%を占める。つまり、分権交付税は広域自治団体中心に配分されると同時に、特定需要中心に運営されている。特に、広域自治団体による社会福祉部門、特に特定需要の社会福祉部門が重視される傾向にある。

しかし、形式的には分権交付税事業が地方固有の事務として分類されても、実際は、完全な地方移譲と国の責任免除が不可能であるため、国の介入が残ったままで運営せざるを得なかった。これは、対象になる事業が元々国庫補助事業であり、地方の事業費の一部を国家が負担するため、現在も国庫補助金の要素を維持していると言える⁹⁵。一見、分権交付税は一般財源である地方交付税制度に属し、地方自治団体が自律的に予算編成と運営を担当するようになっている点から一般財源の形態で該当するようにみえるのである。しかし、地方移譲事業のみを対象とし、それに伴う地方費負担も要求している定率補助金の性格を持っている。また、その算定式においては、経常的需要は事業別に回帰方程式を用いるものであり、非経常的需要の一般需要の算定も人口・財政力による算定式をとる。

したがって、分権交付税は地方交付税の枠に入っているものの、普通交付税のような一般財源ではなく、国庫補助事業を包括的に補助する事実上の特定補助金としてみる見解がある⁹⁶。

第3節 地方の福祉財政需要における地方交付税制度の問題と改善案

1. 普通交付税の福祉財源保障における問題

(1) 福祉需要に対する普通交付税における財源不足

社会福祉部門に関連する政府間財政移転制度の執行は、地方交付税（普通交付税）、分権交付税、国庫補助金の 3 つの制度を中心に行われているが、実質的には、分権交付税と国庫補助金制度がその中心的な役割をはたしているのに加えて、普通交付税を通じる社会福祉財源の拡充も強化されている。しかし、急増する福祉財政需要に対応できるためには、現在の内国税の 19.24%である普通交付税の法定交付税率の更なる拡大への試みが必要である。

⁹⁵ ソ・ジョンソップ・ジョ・ギヒョン (2007) p.23。

⁹⁶ イ・ヒョンウ (2009a) p.22。

普通交付税配分に際して、社会保障費が基準財政需要額のなかで占める割合は、盧武鉉政権前の 2001 年度の 9.34% (全体基準財政需要額 25 兆 5964 億ウォンのうち社会福祉費 2 兆 3,907 億ウォン) から 2008 年度の 21.7% (基準財政需要額 53 兆 9,498 億ウォンのうち社会福祉費 11 兆 6,936 億ウォン) に急増する推移である。表 4. 9 ではさらに、盧武鉉政権期である 2003 年から 2008 年の 5 年間に範囲を絞って基準財政需要額算定における社会保障費の測定項目は、盧武鉉政権が始まった 2003 年と政権が終わる 2008 年度を基準にそれぞれ比較した。

表 4. 9 普通交付税の基準財政需要額における社会保障費 (単位：億ウォン)

	2003 年				2008 年			
	全体地方 自治団体	広域市 ・道	市	郡	全体地方 自治団体	広域市 ・道	市	郡
基準財政 需要額全体	339,252 (100.0%)	149,048 (100.0%)	108,464 (100.0%)	81,740 (100.0%)	539,498 (100.0%)	252,712 (100.0%)	178,781 (100.0%)	108,004 (100.0%)
社会保障費	36,743 (10.8%)	21,989 (14.8%)	9,655 (8.9%)	5,100 (6.2%)	116,936 (21.7%)	66,375 (26.3%)	33,641 (18.8%)	16,920 (15.7%)
①一般社会福祉費	19,582 (5.8%)	12,028 (8.1%)	5,287 (4.9%)	2,267 (2.8%)	18,172 (3.4%)	11,063 (4.4%)	4,717 (2.6%)	2,392 (2.2%)
②老人福祉費	10,190 (3.0%)	5,695 (3.8%)	2,626 (2.4%)	1,869 (2.3%)	27,603 (5.1%)	12,494 (4.9%)	8,977 (5.0%)	6,132 (5.7%)
③児童福祉費	— (0.0%)	— (0.0%)	— (0.0%)	— (0.0%)	34,351 (6.4%)	18,379 (7.3%)	11,812 (6.6%)	4,160 (3.9%)
④障害者福祉費	— (0.0%)	— (0.0%)	— (0.0%)	— (0.0%)	10,977 (2.0%)	6,332 (2.5%)	3,231 (1.8%)	1,415 (1.3%)
⑤基礎生活保障費	6,971 (2.1%)	4,266 (2.9%)	1,742 (1.6%)	964 (1.2%)	25,833 (4.8%)	18,107 (7.2%)	4,905 (2.7%)	2,821 (2.6%)

資料：韓国行政安全部『普通交付税算定内訳』各年度版。

この期間での社会保障費の割合は、10.8%から 21.7%まで 2 倍以上になっている。これは、基準財政需要額のうちでは、一般行政費 (2003 年度 32.5%から 2008 年度 36.8%) について 2 番目に大きい比重である。社会保障費の細項目として、一般社会福祉費、老人福

社費、基礎生活保障費のほか、2006年に児童福祉費と障害者福祉費が新設されて現在に至っている。少子高齢化の増大により、老人福祉費と児童福祉費の比重が年々増大している半面、一般社会福祉費は相対的に低下している。2008年度の細項目の内訳をみると、基準財政需要額における老人福祉費と児童福祉費の比重がそれぞれ5.1%、6.4%であり、2つを合わせると、少子高齢化関連の財政需要算定が社会保障費項目の5割を超えることになり、これらが普通交付税内の社会保障費増加をけん引していることがわかる。さらに地方自治団体のレベルでみると、広域自治団体である広域市・道は基本財政需要における社会保障費の比重が26.3%であり、基礎自治団体である市・郡がそれぞれ18.8%、15.7%で相対的に低く算定されている特徴がある。老人福祉費の場合、相対的に高齢層が多い農村部が主流である郡が一番高い数値であり、逆に児童福祉費は広域市で高い数値である特徴を示している。

また、基準財政需要額算定において社会福祉測定項目が大きく算定されている理由のうち1つとして、分権交付税と国庫補助事業の地方費負担を緩和させるという目的も大きい。分権交付税の対象となる地方に移譲された社会福祉事業の予算規模は2001年から2005年まで平均20.5%の増加率の推移であるが、これに対する分権交付税の交付額は、慢性的な財源不足に陥り、地方費の負担が多い状況であり、2006年基準の平均地方費負担率は58.6%に達している。普通交付税の基準財政需要額算定において、社会福祉測定項目の比重が増大されたのは、そもそも社会福祉事業の地方移譲に伴う地方費負担の緩和が主な目的であることを意味する。つまり、本来普通交付税制度のメリットである一般財源として地域のニーズに合う福祉事業を推進する意味が完全に機能していない。言い換えれば、普通交付税財源自体は、内国税の一定割合に連動しているため、社会福祉需要の増加に能動的に対応できる財源保障としては限界をもつ。むしろ、特定財源である国庫補助事業に対する普通交付税による裏負担が相対的に増加しているのである。

イ・サンヨン=イ・ホ(2006)は、福祉事業関連の国庫補助金制度の一般財源化の方案として普通交付税の社会福祉財源保障機能の拡大及び国税の地方移譲の考慮を主張した。このなかで、普通交付税への一般財源化についてみると、既存の社会福祉関連の国庫補助金事業を、普通交付税制度の基準財政需要額の算定過程に、地域単位の国庫補助事業のなか、一般財源化の対象になると思われる補助事業関連の財政需要を十分に反映できるように測定方法を改善する方法が示されている。この方案の長所としては、税源基盤が弱い大多数の地方自治団体の財政不足額の補てんを通じて、安定的な財政運営の基盤を広げることができる点、地方自治団体の間の財政不均衡の緩和を通じる地域均衡発展に繋がり、特に財源不足で投資費調達が困難な団体に対する財源の拡充に寄与し、地方教育財政支援に伴う

地方自治団体の負担を緩和し、国家事務の地方移譲および特別地方行政機関の地方移管などに弾力的に対応が可能な点などがあげられる。ただし、この方案の短所としては、地方税収基盤の衰弱化、地域特性を反映した財政運営の困難さ、自主財源の拡充努力への働きが落ちること、財政責任制の意識が希薄になるなどの問題点を挙げるができる。なお、イ・サンヨン=イ・ホは、地方移譲の対象になる社会福祉事業について、基準財政需要額の測定項目を一般的な「高齢者数」「障害者人口」「児童数」などの人口数だけではなく、「福祉施設従事者数」「福祉施設数・規模」などの福祉対象者および福祉施設中心に細分化し、実際の地方の福祉財政需要が十分に反映されるように構成すべきだと主張している⁹⁷。

(2) 普通交付税における社会福祉関連項目の算定方式の問題

普通交付税の一般社会福祉費の測定単位と単位費用の算定方式の場合、一見、人口規模により基礎需要額が決定されるようにみえるが、標準行政需要額算定式によると、社会福祉施設の面積も重要な役割をする。この標準行政需要額算式に含まれた測定要素は、相当数が地方自治団体の任意な政策により数値が影響される資料であり、中立性の観点からすれば、この点は是正が必要である。

アン・ジョンソク (2008) によると、個別項目の基礎需要額は、該当項目の測定単位数値に単位費用をかけ、これに各地域の特殊な条件を反映するため、補正係数をかけ、測定するが、算定方式が複雑に表現され、制度の透明性が保障されず、また、特定変数の変化が基準財政需要額にどのような変化をもたらすかが不明だという問題がある。さらに、測定項目ではない変数が標準行政需要額の算定方式に含まれる問題も指摘される⁹⁸。また、社会福祉分野の歳出予算分類と基準財政需要額の測定項目と一致していないため、測定の問題および分類の任意性の問題があると述べ、また、各測定項目間の相関関係がかなり高いことから、基礎生活保障費以外の項目は一般社会福祉費に統合するのが望ましいと主張される。さらに、既存算定要素のなかで、地方行政の影響が強い要素、具体的には、保健費項目の保健施設面積及び無料予防接種人員数、老人福祉費の老人福祉施設面積および敬老堂数、乳幼児・青少年福祉費の児童福祉施設面積、青少年福祉施設面積、障害者福祉費の障害者福祉施設面積、社会福祉費の社会福祉施設面積などを、標準行政要素の算定要素から排除するとも主張される。ただし、こういう施設の設立の際は、人口密度により需要が異なる点を勘案し、人口以外に行政区域面積を説明変数に含む方案も掲げられている⁹⁹。

⁹⁷ イ・サンヨン=イ・ホ (2006) pp.123-128。

⁹⁸ アン・ジョンソク (2008) pp.104-105。

⁹⁹ 同前、pp.116-119。

ハ・ヌンシック＝シン・ドウソップ（2009）によると、普通交付税の場合、実際の地方の社会福祉の需要額と、基準財政需要額との一致問題が提起されている。基準財政需要に福祉需要要素を強化する方式は、实际需要との乖離を発生させる恐れがあるため、望ましい代案ではないと指摘される。また、基準財政需要額の算定は実際事業費（需要額）の代理変数を使用するため、正確性が欠けている側面がある。基準財政需要額の測定単位として高齢人口数、児童人口数、登録障害者数、国民基礎生活受給権者数などが用いられているが、これらの測定単位は関連する实际需要の代理変数ではあるが、実際に必要な事業費規模を正確に推定するには限界があると評価されている¹⁰⁰。

社会福祉部門の調整交付金を配分する際に、財政需要の測定変数と算式、補正係数を改編することは望ましい。特に、広域自治団体である特別市及び広域市別に測定されている財政需要は、地方自治団体別に異なるため、同種地方自治団体間の比較が難しく、財政力の測定変数として活用しにくい。また、基礎自治団体である自治区も現在の財政構造では福祉需要の増加に対応しきれないことから自治区にも普通交付税を直接配分することが望ましい。

また、普通交付税の社会福祉関連測定項目の比重も拡大しているので、算定公式に使われる社会福祉需要変数も、現実と未来需要を積極的に反映させる方式で調整が必要である。普通交付税における社会保障費の比重拡大が、そのまま、地方自治団体の関連支出に繋がるかどうかは未知数であるが、少なくとも社会福祉サービスの対象者が多い地方自治団体の財政圧迫を緩和する側面は期待できる。

2. 福祉財政としての分権交付税の問題

盧武鉉政権により地方分権と福祉需要対応のために地方福祉財源政策として導入された分権交付税は、その制度的趣旨にもかかわらず、導入当時から財源の零細性、地方費負担加重、算定配分など様々な面で問題を含んでいた。主に、現場の地方自治団体側からの反発の声を中心に批判が上がっている分権交付税の問題を、財源運用、算定・配分方式の側面で考察してみる。

（1）財源運営上の問題

①構造的財源不足による地方費負担問題

¹⁰⁰ ハ・ヌンシック＝シン・ドウソップ（2009） p.71。

福祉財源としての分権交付税は、制度施行当時から財源不足による地方自治団体の地方財政圧迫問題が指摘されている。分権交付税の施行が決定された当初の移譲財源規模は2004年度の国庫補助金規模を基準に決定し、その後の地方に移譲する該当事業分野の将来財政支出需要を十分に考慮していなかったという不安定要素を含んだまま、制度が推進されてしまった。また、分権交付税制度の仕組みそのものも問題を含んでいる。すなわち、分権交付税制度は事業別に地方費負担を伴う定率補助金であり、しかも総額制限付補助金であるため、国からの交付規模が地方自治団体の社会福祉財政需要額の増加分を完全に反映していない。結局、主に福祉財源を担っている分権交付税制度の運用が、国の地方自治団体に対する福祉財政拡充に対する責任転嫁と捉えられる面も存在する。また、一般財源の地方交付税内で実質的に国庫補助金の性格をもっている点は、地方政府の自律性を阻害しているともいえる。

実際に、分権交付税事業の中で社会福祉費の比重が毎年増加し続けている反面、分権交付税の収入は内国税収入増減率と連動しているため、地方自治団体側の追加的な財源負担は年々急激に増加せざるを得ない状況である。分権交付税が始まる前の2001年度から2005年度までの間、内国税の年平均収入増加率8.6%に対して地方移譲事業の年平均歳出増加率は17.2%、地方移譲国庫補助事業の中67個の社会福祉サービス事業予算の年平均増加率は20.5%であり、その差額は地方自治団体の財政難に繋がった。2006年には、分権交付税の財源を内国税の0.83%から0.94%に引き上げたものの、根本的な対応にはなっていない¹⁰¹。

表4.10では、分権交付税事業対象の地方移譲事業の2005年から2009年まで5年間の年間平均増加率を示している。経常需要と非経常需要を合わせた全体社会福祉事業の予算は年平均13.7%増加してきたが、分権交付税配分額は11.4%増加にとどまる。反面、地方費の負担は14.8%増加しており、配分額より地方費負担の伸び率が上回っていることがわかる。特に、社会福祉分野の移譲事業別地方費負担率をみると、経常的需要においては、老人福祉(23.1%)・障害者福祉(13.6%)の増加率が高く、これは、それぞれの分権交付税配分額である17.8%、7.9%を大きく上回る。また、同期間中の分権交付税対象事業における地方費負担率は7割弱のままであり、これは、社会福祉サービス関連の国庫補助事業の地方費負担が2005年度は、20.0%から2009年度の32.0%であることと比較すると、ほぼ2倍以上の高負担になっていることを意味する。これは、本来、国庫補助事業であった社会福祉サービス事業を地方移譲するのに、むしろ同じ社会福祉における平均的な国庫補助事業より補助率が低く設定されていることを意味する。

¹⁰¹ クァク・チェギ(2008) p.39を参照せよ。

表4.10 分権交付税事業の需要別算定項目別予算および地方費の推移(単位:億ウォン)

	2005年度			2009年度			年間平均増加率			
	全体事業	分権 交付税	地方費	全体事業	分権 交付税	地方費	全体事業	分権 交付税	地方費	
総計	28,668	8,453	20,215	44,825	12,306	32,519	11.8%	9.8%	12.6%	
経常需要	15,737	4,617	11,120	22,439	6,189	16,250	9.3%	7.6%	9.9%	
社会福祉費	10,636	3,137	7,499	17,112	4,701	12,411	12.6%	10.6%	13.4%	
	(100.0%)	(29.5%)	(70.5%)	(100.0%)	(27.5%)	(72.5%)				
	老人	2,495	573	1,922	5,512	1,103	4,409	21.9%	17.8%	23.1%
		(100.0%)	(23.0%)	(77.0%)	(100.0%)	(20.0%)	(80.0%)			
	障害者	2,059	530	1,529	3,261	719	2,542	12.2%	7.9%	13.6%
		(100.0%)	(25.7%)	(74.3%)	(100.0%)	(22.0%)	(78.0%)			
	児童	2,516	895	1,621	3,660	1,164	2,496	9.8%	6.8%	11.4%
		(100.0%)	(35.6%)	(64.4%)	(100.0%)	(31.8%)	(68.2%)			
	その他	3,566	1,139	2,427	4,679	1,715	2,964	7.0%	10.8%	5.1%
		(100.0%)	(31.9%)	(68.1%)	(100.0%)	(36.7%)	(63.3%)			
	文化観光費	1,967	594	1,373	1,787	628	1,159	-2.4%	1.4%	-4.1%
	農林水産費	1,298	364	934	1,442	413	1,029	2.7%	3.2%	2.5%
	公共勤労費	1,740	467	1,273	2,003	381	1,622	3.6%	-5.0%	6.2%
女性人力開発	96	55	41	95	66	29	-0.3%	4.7%	-8.3%	
非経常需要	12,931	3,836	9,095	22,386	6,117	16,269	14.7%	12.4%	15.6%	
特定需要	12,327	3,652	8,675	21,828	6,022	15,806	15.4%	13.3%	16.2%	
社会福祉費	5,893	2,331	3,562	10,780	3,767	7,013	16.3%	12.7%	18.5%	
	(100.0%)	(39.6%)	(60.4%)	(100.0%)	(34.9%)	(65.1%)				
その他	6,434	1,321	5,113	11,048	2,255	8,793	14.5%	14.3%	14.5%	
一般需要	604	184	420	558	95	463	-2.0%	-15.2%	2.5%	
社会福祉費	290	62	228	242	40	202	-4.4%	-10.4%	-3.0%	
	(100.0%)	(21.4%)	(78.6%)	(100.0%)	(16.5%)	(83.5%)				
その他	314	122	192	316	55	261	0.2%	-18.1%	8.0%	
社会福祉費合計	16,819	5,530	11,289	28,134	8,508	19,626	13.7%	11.4%	14.8%	
社会福祉関連分権交付 税配分額比と地方費比	100.0%	32.9%	67.1%	100.0%	30.2%	69.8%				
全事業のうち分権交付 税配分額比と地方費比	100.0%	29.5%	70.5%	100.0%	27.5%	72.5%				

資料：韓国行政安全部『分権交付税算定内訳』各年度版、『財政庫（政府予算概要）』各年度版。

②社会福祉サービス事業の地方移譲に対する財政配分および運用上の問題

盧武鉉政権期において地方の福祉予算は、地方予算総額に比べても急増し、特に社会福祉移譲事業の予算増加率は福祉予算総額増加率を上回る傾向であった。社会福祉事業が地方自治団体の財政圧迫の主な要因として作用したのである。地方自治団体の間の格差についてクァク・チェギ（2008）は次のように指摘している¹⁰²。

第1の問題は、地方自治団体間において、サービス配分の地域間格差が発生していることである。社会福祉サービス事業の地方移譲以降、財政力が弱い地方自治団体にとっては、富裕な地方自治団体に比べ、社会福祉地方移譲事業への財政支出水準が低い。それらの団体は、既存の社会福祉関連移譲事業以外の地方自治団体自身の追加的福祉事業を行えない可能性が高い。また、人件費・管理運営費の格差によって関連施設従事者の転職が頻繁に発生し、サービスの質が低下する恐れもある。

第2の問題は、地域別に福祉施設の不均衡分布および他地域住民の施設利用による経費負担調整システムの不在である。特に老人・障害・精神療養施設が一部に偏在していることが問題視される¹⁰³。その中でも老人施設数は、表 4.11 に示しているように、2005年の813箇所から2006年1,166箇所に急増し、財政負担が加重されているのが現状である。これは、地域間の福祉水準格差と不平等を招くほか、福祉行政の全国的な統一性の阻害に繋がる。

表 4.11 社会福祉施設数の変動現況

(単位：箇所)

区分	地方移譲前			地方移譲後		年平均増加率(%)		
	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	移譲前	移譲後	全体
老人施設	240	351	488	813	1,166	23.3	55.0	36.0
障害者生活施設	213	225	237	265	288	5.3	10.2	7.3
精神療養施設	55	55	55	56	57	0.0	1.8	0.7
児童養育施設	239	239	239	242	243	0.1	0.8	0.4

資料：韓国保健福祉部『保健福祉統計年鑑 2007年度版』。

¹⁰² 同上、pp.40-42。

¹⁰³ 保健福祉部の2007年度統計年報によると、全体の障害者施設・老人生活施設・精神療養施設は、首都圏に32.2%が集中しており、精神療養施設の場合、広域団体である江原道では0であるなど、施設の偏在性が問題となっている。これは、他地域住民の入所を招き、該当地方自治団体の地方費負担に繋がる問題である。

(2) 需要算定方式の問題

分権交付税の需要算定方式自体も制度上の問題として主に挙げられている。ここには、過去の統計指数に基づく需要算定、算定公式変数の代表性、非経常的需要の特定需要重視、特定需要内の事業支援優先順位などが問題である。

第1に、過去を重視した需要算定という問題がある。分権交付税の需要は基本的に、過去の需要を基準に配分するシステムであり¹⁰⁴、今後、急激な少子高齢化進行による新たな社会福祉需要などへの対応が遅れるおそれを内包している。次第に、新たな需要は地方自治団体自体の事業費で充当することにより地方費負担を助長する逆効果が発生しているため、むしろ分権交付税以前の国庫補助金制度への復帰を主張する地方自治団体側も存在するほどである。

第2に、経常的需要、非経常的需要とも、算定公式における変数の代表性に問題があるとされている。経常的需要の算定式の場合、施設の数だけを反映するだけで、施設内の需要人員や従事者数の変化は反映してないうえ、福祉施設従事者の人件費反映率も不足している¹⁰⁵。非経常的需要の場合は、特に一般需要で社会福祉事業が大部分であるにもかかわらず、測定単位として農業従事者数・水産業従事者数など、福祉事業として代表性が低い測定変数を用いている。また、人口数を主な測定単位として使っているが、その内、社会福祉政策事業と関連性がある高齢人口・障害者人口・国民基礎生活受給権者などの比率が含まれていない。

第3に、非経常的需要のうち特定需要は、主に広域団体を重視して配分が行われている。そのため、相対的に経常需要が多い基礎自治団体への配分が少なくなり、一般需要的な性格の経常的需要より特定財源的な性格を持つ非経常的需要が増加する傾向に繋がっているのである。キム・ジョンフン(2008)によると、これは当初は普通交付税に統合する予定であった分権交付税の運営期間にも影響が及んだとされる¹⁰⁶。つまり当初は、経常的需要の比重を増加させ、福祉一般財源化により分権交付税を普通交付税に統合運営する予定であったが、非経常的需要の高い比重のまま統合すると、分権交付税が既存の国庫補助金のように地方自治団体の財政自律性を萎縮する問題が発生する。結局、これは既に述べたように現在の制度運営が2014年まで延長された主要原因となったのである。

第4に、ある事業の需要が増加するとしても、分権交付税総額は事前に決められており、

¹⁰⁴ 分権交付税の経常的需要の場合、財政需要額を前年度予算額・直近5年間の国庫補助金平均補助額に基づく財政力指数などの過去データを中心に算定する。

¹⁰⁵ 分権交付税の経常需要の算定公式の問題点についてはハ・ヌンシク＝シン・ドゥソプ(2009) pp. 69-70を参照せよ。

¹⁰⁶ キム・ジョンフン(2008) pp. 57-58を参照せよ。

また包括的補助金の形式で運営されるため、福祉事業の優先順位により予算が配分される傾向がある。つまり、この場合、限られた分権交付税の範囲内では新規の施設拡充が難しくなり、地方費負担能力による追加需要に対する水準差、すなわち、財政力格差により福祉サービスが差別的に供給される問題に直面する。

3. 地方の福祉財源制度として定着のための代案

分権交付税の現行制度は2014年12月31日で終了する予定であるが、改革の内容によっては今後も分権交付税の社会福祉財源システムの定着は難航する恐れがある。

このようななかで、分権交付税の改革に関する代案はすでに次のように幾つの方が議論されてきた¹⁰⁷。

(1) 普通交付税への統合

第1は、現在分権交付税に配分されている内国税の0.94%を普通交付税に統合する案である。これは、福祉財源の一般財源化により、地方自治団体の都合にあう財政運営および事業の推進が可能になる長所を持つ。ベ・ジュンシク(2008)¹⁰⁸は、分権交付税のうち経常的需要、非経常的需要の一般需要については需要算定が公式化されている点とすべての地方自治団体に配分されている点を挙げ、普通交付税に統合すべきだと主張する。ただし、一般財源においては社会福祉分野の予算確保が担保されず、社会福祉支出の格差発生も予想される。また、普通交付税不交付団体への財源補填装置がない点も問題となる。さらに、地方の社会福祉関連財源配分と運営に関する問題が解決されていない。

(2) 一部社会福祉施設事業の国庫補助金事業への還元

第2は、社会福祉施設事業の一部を地方移譲事業の性格に応じて国庫補助金事業に還元する案である。これは、分権交付税の対象事業の中で「政策的に国家が管理すべき事業」、「地方事業に不適切である事業」、「地方の財源負担を加重させる事業」を国庫補助事業に戻して運営することを意味する。具体的には、老人・障害者・精神療養施設などが論議されている。この案の長所は、一定基準により地方・国家・共同事務に分類し、その性格にあう財政支援方式の導入が可能になる点である。この場合、社会保障財源の中央政府によ

¹⁰⁷ イ・ヒョンウ(2009b) pp.95-100 および、クァク・チェギ(2008) pp.55-63 を参照せよ。

¹⁰⁸ ベ・ジュンシク(2008) pp. 90-92 を参照せよ。

る統制および安定的確保が可能になる。ただし、短所として、地方自治団体側の自律性が阻害されるほか、国庫補助金に還元されない残りの事業を普通交付税に統合した場合、財源負担が加重される問題もある。

(3) すべての地方移譲事業の国庫補助事業への還元

第3は、分権交付税事業のうち、地方移譲した福祉関連の67事業をすべて国庫補助金事業に還元する方案である。その後、67事業は個別補助金で運営する、あるいは統合して包括補助金として運営することになる。

この場合、国庫補助事業に対する地方費負担分は、地方自治団体の予算樹立時に優先的に確保されるため、福祉予算確保は容易になる面がある。さらに、包括的補助金方式で運営される場合、既存の分権交付税と共通する面もある。国の政策介入も可能であり、国の福祉拡大意志による安定的な予算の拡大確保も期待される。ただし、短所として、67事業を国庫補助金に戻すのは、地方分権の理念に背くことになるとともに、地方自治団体が自律的事業を遂行する能力の低下が予想される。また、国庫補助金制度の問題点でもある地方費負担は地方財政の圧迫要因に作用する恐れがある。

(4) 新たな地方福祉財源としての社会福祉交付金制度の新設

第4は、既存の分権交付税の福祉財源を新たな社会福祉交付金制度に転換する案である。社会福祉交付金制度¹⁰⁹は、各地方自治団体別に社会福祉支出需要を算定し、該当支出需要額分を社会福祉一般財源¹¹⁰として支援するものである。クァク・チェギ(2008)¹¹¹によると、この案は、地方自治団体の財政力を考慮せず、支出需要のみを算定して財源を支援する交付金であり、支出需要(基準財政需要額)と財政力(基準財政収入額)の差額を支援する普通交付税制度とは根本的な差異がある。また、社会福祉交付金は、地方自治団体に地方費負担が発生しない点で、国庫補助金(あるいは社会福祉包括補助金)と本質的な差異がある。従って、社会福祉交付金を導入すれば、地方の福祉財源確保と地方分権の両方を満足できるほか、福祉政策と財源の管理主体が同一であるため、関連政策の効率的推進が可能である。ただし、短所として、社会福祉交付金が導入されても、社会福祉財源の増

¹⁰⁹社会福祉交付金に類似する例としてカナダのCHT(Canada Health Transfer) / CST(Canada Social Transfer)が挙げられる(Department of Finance Canada Web Page(<http://www.fin.gc.ca/access/fedprov-eng.asp> [2014年1月20日アクセス]), Treff and Perry(2006), 池上(1996) pp.4-11及び池上(2008a) pp.147-154参照。)

¹¹⁰社会福祉交付金が最初に提案された2006年頃は、配分方式として「包括補助金」の形態が想定されていた。

¹¹¹クァク・チェギ(2008) pp.55-63を参照せよ。

加率が内国税収入の増加に連動する点で、現在の分権交付税制度と同様に、地方移譲社会福祉事業の支出需要増大に対応することは難しい。そのため、長期的には地方の財政負担が増加する恐れもある。また、福祉交付金以外の分野において新たな交付金新設の要求が提起される可能性も指摘される。

それぞれの代案として、分権交付税制度の本来の福祉財源保障および地方分権の側面を考慮したうえで、現実的に考えられる改革は、(2)のように、地方自治団体の負担が非常に大きい一部事業を従来のような国庫補助金に戻すことである。分権交付税の対象になる福祉事業の一部は、国庫補助金より地方費負担が大きい場合も生じている。これは、直ちに国庫補助金の比率を高めるために、国庫補助金制度として運営すべきである。ただ、それ以外の財源は、現在の分権交付税のもとで継続的に運営し、当初の目的であった普通交付税への統合を進めることが望ましい。それにより、当面の問題である地方費負担を軽減するとともに、長期的には、分権交付税の福祉財源を一般財源化することにより地方分権を実現することにつながると期待できる。

むすびに

地方の分権と少子高齢化対策を掲げていた盧武鉉政権期に行われた財政調整制度の改革は、地方の福祉財源の確保にも重大な影響を与えた。そのなかで、普通交付税制度は、間接的な財政支援制度として、地方の福祉財政支出の増加に応じて、持続的な配分率の引き上げ及び測定項目における福祉関連項目の増加などを通じて、地方の福祉需要に一般財源として社会福祉財源を保障する機能を着実に担ってきた。

しかし、福祉財源保障としての普通交付税は、さまざまな問題を抱えているのも事実である。まず、行政安全部がつくる算定式では、基準財政需要額の説明が複雑すぎるうえ、事実上は標準行政需要額の算定式と変わらないため、地方の社会福祉需要を透明性をもって把握するのが難しい。また、盧武鉉政権期における2度にわたる普通交付税の配分率増加にもかかわらず、急増している地方社会福祉需要への対応が十分ではないのが現実である。ここで、基準財政需要額のうち福祉需要要素を重点的に強化する方案も考えられるが、これは、実際需要額と乖離する恐れがあるほか、社会福祉需要以外の需要が多い地方自治団体との間で不公平になるので、適切ではない。そのため、配分方式の調整よりは、さらなる法定交付税率引き上げによる規模の拡大が必要である。

分権交付税は、盧武鉉政権期において、少子高齢化、障害者増加など急増する地方の福祉支出に対する財源支援策の1つとして導入された。これは、地方交付税制度の一部であるが、国庫補助金事業の特定財源を地方に移譲し、将来的には普通交付税への統合を目指したものである。すなわち、主に福祉を目的とする特定財源の一般財源化を通じて、地方分権の理念に適うようにするための過渡的な制度として意義を持つ。

しかし、福祉財源としては、地方費負担と移譲事業問題などを含む運営上の問題と、算定・配分方式などの問題があるため、実際には制度として安定しないと指摘がなされている。これに対する改革案として、分権交付税事業の一部を国庫補助金事業へ転換する案あるいは新たに社会福祉交付金を設ける案などが議論されている。そういうなかで、地方の福祉財源の安定的確保と地方一般財源の拡大を同時に実施する「軟着陸」のためには、一部の地方費負担が過重な事業の国庫補助事業への還元およびその他の事業の普通交付税への統合をはかることを本章では現実的な改革として論じた。

分権交付税は、その制度設計の当初は2010年に普通交付税へ統合する予定であったが、現在は2015年から普通交付税に統合される予定である。ただし、その制度の期間が長引いている現状では、完全な一般財源へ転換する前に、十分な協議のうえ、本来の地方福祉財源保障と地方分権の貢献という「二兎を追う」ことにつなげることが重要である。

第5章 廬武鉉政権における国庫補助金による高齢者福祉財源保障の考察

はじめに

本章では、廬武鉉政権における国庫補助金による地方の高齢者福祉財政の現状を、福祉理念の流れによる歳出の分権の強化の側面と国庫補助金制度内の補助率問題を中心に考察する。

廬武鉉政権は、「地方分権」と「社会福祉強化」のスローガンを掲げて発足した。1990年代末の通貨危機以降に強化された新自由主義の経済レジームのなかでも、同政権は、第1章で述べたように、「参与福祉」の理念を掲げて、社会保障制度の充実、福祉サービスの拡大、福祉財政の拡充を本格的に推進した政権である。

特に、前政権と異なり、当初の予想を超える少子高齢化の進展と、障害者認定基準の緩和により福祉需要が急増したため、地方財政のなかでも社会福祉費は、他の項目の増加率をはるかに超える状況であった。ただし、広域自治団体の自主財源の比重を示す財政自立度は、表2.2に示したように、政権発足時の2003年度に56.3%だったものが2007年には53.6%に低下しており、国と地方自治団体の垂直的な財政格差は大きかった。自主財源の増加率を上回る福祉費の増加を賄うため、地方の福祉財源は財政移転制度に大きく頼らざるを得なかった。さらに、社会福祉サービスの拡大は国が主導する社会福祉関連国庫事業の増加を招いた。

本章では、社会福祉関連のうち高齢者福祉に関する国庫補助事業について、その状況と地方費負担・差等補助率の議論を検討し、その課題を考察する。また、個別団体の予算を事例として、高齢者福祉サービス関連国庫補助事業の現状を検証する。調査対象は首都圏と非首都圏、福祉需要の大きさ、そして財政力という観点から3つの代表的地域を選定した。具体的には、国庫補助金事業の対象となる社会福祉施設、高齢者1人当たりの予算を中心に、2003年度から2007年度までの廬武鉉政権期における財源保障、地方費負担、財政調整効果などの問題を取り上げる¹¹²。

¹¹² 既存の廬武鉉政権期の韓国地方財政関連の研究は、政権期における全国レベルの分析が多いが、本章では筆者が2011年6月と2012年3月に直接現地の地方自治団体を訪問し、ウェブ上に公開されていない過去の2003年、2005年の歳入歳出予算書を手に入れ、高齢者関連の国庫補助事業の実際データを整理・分析した。

第1節 国庫補助金制度による福祉財源支援の現況

1. 財政分権の側面からみた国庫補助金

序章で述べたように、財政分権とは、地方自治団体が地方税を中心とする自主財源及び地方交付税を含む一般財源により収入を調達し、自身の判断で行財政活動を展開することができることを意味する。

盧武鉉政権が行った財政分権改革は、国から地方自治団体への移転財源を拡大する「歳出の分権」を重視したが、表2.3に示したように、依然として国庫補助金は全地方自治団体歳入の17%であり、これは移転財源の50%近くを占めた。政府主導の国庫補助事業の比重が高いまま温存された。結局、国庫補助金に依存する形で地方の高齢者福祉需要の急激な増加に対応せざるを得なかったのである。これは、集権的な「歳出の分散」という色彩が濃い¹¹³。

2. 国庫補助金制度に依存する理由

韓国の地方自治団体において、1998年から2006年の間、社会福祉費の対歳出比は7.5%から13.6%へ増加（同時期、日本では13.4%から16.6%へ増加）した。地方税収の対歳入比は19.1%から19.7%に微増しただけであり、租税負担より社会福祉支出の増加率が高い。そのために財源不足が慢性化しており、国からの財政移転に依存する、特に国庫補助金に頼る傾向が続いている。韓国の国庫補助金制度は、「強制」と「関与」という点からみると、日本の国庫補助負担金に相当する¹¹⁴。

では、そもそも国庫補助金に依存する構造になった理由は何であろうか。第2章で検討したように、地方自治団体の自主財源である地方税と税外収入の衰弱が最大の原因と見なされる¹¹⁵。第1に、地方税の構造は非弾力的であるとともに規模が零細であり、しかも地域間不均衡が深化している。第2に、地方税あるいは自主財源だけでは人件費も支払えな

¹¹³ Rondinelli (1981)は分権を地方政府に提供できる権限と責任の程度と方法によって、分散、委任、移譲の3つに区分している。このなか、分散は、中央政府の公共サービスを地方の下位組織を通じて供給することで、政府の集権化システムを強化する現象である。地域住民の選好より、政府の政策的な選好に反応する形からみると、国庫補助事業の増加が持続的に行われた盧武鉉政権の財政分権政策は、厳密にいうと、「歳出の分散」とみるのが妥当である。

¹¹⁴ 神野・金子編（1998）pp.221-230。

¹¹⁵ 韓国行政安全部『地方自治団体予算概要』2008年度版、pp.111-112 を参照。

い地方自治団体が多い。第3に、実質的な税外収入が少なく、しかも特別市・広域市に集中しているため、財政格差の主な原因となっている。

また、社会福祉サービスは、その対象となる住民の日常生活と密接な関連がある。補完性原理によれば、基礎自治団体の役割が大きくなるはずだが、基礎生活保障と基本的福祉施設の制度運営は財政的外部効果が大きいため、基礎自治団体では選好されにくい。社会福祉分野の投資には広域自治団体の役割が増大することは、そのために国の社会福祉サービス関連国庫補助事業が広域団体中心に配分されているのである。

国庫補助金制度は国庫補助金と国家均衡発展特別会計¹¹⁶の2つの制度で構成されている。社会保障制度に関連する制度は保健福祉部による社会福祉サービスおよび公共扶助に関する事業への国庫補助金の形により推進されている。以下、本章では、国庫補助金に限定して考察する。

第2節 廬武鉉政権期の高齢者福祉関連の国庫補助事業

1. 国庫補助金と高齢者福祉事業

国庫補助金は、保健福祉部をはじめ、企画財政部、農林水産部、環境部、国土海洋部の5つの政府部処に9割以上が集中している。そのうち、社会保障事業である社会福祉サービスと公共扶助関連事業を担当する保健福祉部は、総補助金予算のうち、およそ4割が配分される最大の執行機関である¹¹⁷。国庫補助金による社会福祉サービス関連事業としては、老人福祉事業、障害者福祉事業、保健医療事業、児童福祉事業、女性福祉事業、その他の事業があり、本章では高齢者対象の老人福祉事業を中心に考察する。表5.1に示したように、予算の歳出部門をみると、高齢者関連の社会福祉部門は「081 基礎生活保障」と「085 老人・青少年」である。

¹¹⁶ 2009年4月をもって既存の国家均衡発展特別会計は広域・地域発展特別会計に名称が変更され、内容も大幅に拡大・改編された。

¹¹⁷ 2005年度から2009年度までの国庫補助金予算の推移をみると、保健福祉部の比重が31.9%から44.9%へ増大した。

表 5. 1 地方歳出予算における社会福祉サービスおよび公共扶助関連項目

分野	部門	部門に該当する業務	政策事業の例
	080 社会福祉		
	081 基礎生活保障	・住民最低生計および基礎生活保障の業務	国民基礎生活保障、低所得層生活安定支援等。
		・基礎生活給与、教育給与、医療給与	
		・自活支援、基礎保障支援	
		cf. 地方公共勤労事業は除外(086 労働に分類)	
	082 衰弱階層支援	・障害者・児童など衰弱階層の保護および福祉増進の業務	衰弱階層児童保護、障害者福祉増進、ホームリス保護および支援
		・社会福祉総合支援政策	
		・障害者・児童社会福祉（施設物設置含む）	
		・福祉会館運営	
		・社会福祉基盤助成、社会福祉支援政策	
		・社会福祉事業評価	
		・地域社会福祉	
		・ホームリス保護施設、義死傷者および災害救護 cf. 邑面洞（基礎団体）で運営する福祉会館は除外（016 一般行政該当）	
	084 保育・家族および女性	・女性政策の企画・総合、家庭暴力・性暴力防止および被害者保護、売春行為防止、両性平等および女性能力開発、児童・保育関連業務	保育・家族支援、女性福祉増進
		・女性福祉（施設設置含む）	
		・家庭暴力・性暴力相談所	
		・女性団体支援等	
		・男女差別禁止、女性人力養成等の女性権益増進	
		・保育インフラ構築、保育施設運営、保育料支援	
		・家族倫理教育、家族計画、家庭儀礼等の家族文化	
		・母子・父子福祉等	
	085 老人・青少年	・高齢に伴う諸危険（所得喪失、社会生活参与低下等）に対処するための諸業務	老人福祉の増進、青少年保護および育成
		・青少年育成・保護・活動支援のための業務	
		・老人生活安定、老人医療保障、老人就業支援	
		・老人等社会福祉（施設設置含む）	
		・青少年育成、青少年活動支援、青少年保護 ・青少年施設融資、その他の青少年関連支援	
	086 労働	・勤労条件の基準、労使関係の調整、産業安全保健、勤労者の福利厚生、雇用政策および雇用保険、職業能力開発訓練、その他の労働に関する業務の他 12 種	
	087 報勲	・国家有功者およびその遺族に対する報勲、除隊軍人の支援および軍人保険等の法令が定める報勲に関する業務の他 7 種	
	088 住宅	・賃貸住宅建設、需要者融資支援の他 3 種	住居環境改善
	089 社会福祉一般	・基礎生活保障（081）から住宅（088）に属しない事項	

資料：韓国行政安全部『地方自治団体予算概要』2007 年度版。

また、保健福祉部の国庫補助金は一般会計事業であり、他の部処の補助金は特別会計事業であるのが特徴となっている。そのため、社会福祉関連の国庫補助金が拡大すると国の一般会計予算構造が硬直化する要因になる恐れがある¹¹⁸。それに加えて、社会福祉関連補助金が増加すると、国庫補助事業の地方費負担比率が急増して、地方の自主事業の比重が低下してしまう。また、高齢者関連の福祉費は、日本では財政力の高い地方団体ほど、財源に余裕があるため、地方単独事業を増大させる傾向がある¹¹⁹。それに対して、韓国の場合、老人福祉費に対する国庫補助事業の比重が圧倒的に多いため、地域ごとの単独事業よりも、国が主導する義務的な事業を中心に高齢者福祉事業が増加したのである。

また、第3章で述べたように、国庫補助金制度は基本的に申請により事業が推進されるため、地域開発事業の場合、地方自治団体間の競争が激しい。それに対して、社会保障関連事業の場合、申請は相対的に消極的である。それは、大半の事業は国の主導で推進されているからである。ここには、憲法と社会保障法が「社会保障関連事業を国と地方自治団体の共同責任」と規定しており、社会保障事務が「機関委任事務」であるか「自治事務」であるかの責任の配分がはっきりしていない、という問題がある。

2. 国庫補助金による地方費負担と差等補助率

韓国の社会保障関連の国庫補助金は、上で述べたように、地方費負担を前提とする総額上限つき定率補助金である。地方自治団体が自律的に選択できる余地が多い経済開発分野補助金の場合、空港、鉄道、港湾などの大規模の事業への投資は、地方費負担なし、つまり100%国費で賄われることがある。それに対して、社会福祉費は義務的支出経費であるにもかかわらず、地方費負担率が0~70%と相対的に高く定められている。これは、零細な地方自治団体において地方財政の福祉負担問題が深刻化する原因となる。

また、社会福祉需要に対する財源保障が不足しているうえ、予算事業が乱発され、それが地方財政の圧迫要因となっている。政府が補助率の低い福祉事業を多数設置し、投資的補助事業の設置費、経常的補助事業の運営費には義務的に地方負担を要求するという悪循環が繰り返されている。表5.2からわかるように、社会福祉関連国庫補助金の予算の増加率をみると、2005年度から2009年度まで年平均増加率は27.4%であったが、同期間に地方費負担額の年平均増加率は36.3%とそれを上回っており、これが地方財政の主な負担となっていることがわかる。また、これは地方財政における社会福祉予算全体の年平均増加

¹¹⁸ イ・ウォンヒ（2011）p. 33を参照せよ。

¹¹⁹ 齊藤・中井（1991）pp. 265-273。

率である 22.6%よりも高い数値であり、それは国からの財政移転の規模が十分ではないことを示している。すなわち、地方財政において、急速に社会福祉予算が増加しているなかで、国の責任転嫁が生じているのである。

表 5. 2 社会福祉関連国庫補助金と地方社会福祉予算 (単位：兆ウォン)

	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度	2009 年	年平均増加率
保健福祉部予算(一般会計)	8.9	9.7	11.5	15.9	19.2	21.2%
うち社会福祉関連国庫補助金	5.0	6.0	7.8	11.2	13.0	27.4%
(対保健福祉部予算比重)	(55.6%)	(62.2%)	(67.8%)	(70.4%)	(67.7%)	
地方費負担額	1.8	2.2	2.9	5.1	6.2	36.3%
(対保健福祉部予算比重)	(20.0%)	(22.1%)	(24.7%)	(32.0%)	(32.0%)	
地方歳出予算規模	107.1	115.5	128.0	144.5	156.7	10.0%
うち社会福祉予算規模	12.9	15.3	18.8	23.7	29.2	22.6%
(対地方歳出予算比)	(12.0%)	(13.3%)	(14.7%)	(16.4%)	(18.6%)	

資料：韓国行政安全部『地方自治団体予算概要』各年度版、保健福祉部『統計年報』各年度版。

盧武鉉政権当時の社会保障分野においては、政策部門間ごとの特性を考慮し、異なる基準補助率が適用されていた。しかし、同一事業については、地方自治団体に原則として同一の補助率が適用されている。これは、基本的に補助金が申請主義を前提としているためである。ただし、財政力の差を理由として、ソウル特別市とその他の地域との間で差等補助率が実施されている。表 5. 3 に示した事業では、ソウル特別市の区域はその他の地域より国費補助率が 20～30%低い傾向がある。老人社会福祉分野の場合、基礎生活給与と敬老年金において差等補助率が設けられている。

表 5. 3 社会福祉関連国庫補助事業における差等補助率の例 (2007 年度)

事業名	基準補助率(国費:広域団体費:基礎団体費)	
基礎生活保障	ソウル特別市 50:25:25	その他の地域の地方自治団体 80:10:10
乳幼児保育	ソウル特別市 20:40:40	その他の地域の地方自治団体 50:25:25
敬老年金	ソウル特別市 50:35:15	その他の地域の地方自治団体 70:15:15
低所得障害者支援	ソウル特別市 50:25:25	その他の地域の地方自治団体 80:10:10

資料：韓国行政安全部『地方自治団体予算概要』2007 年度版。

国庫補助金事業による老人福祉事業としては、表 5. 4 に示したように、15 個の事業が設置されており、そのうち主な事業としては敬老年金、老人就業支援、老人生活施設機能補強などが挙げられる。また、公共扶助である基礎生活給与を除く 14 個の事業は社会福祉サービスとして分類される。

なお、基礎生活給与は高齢者関連項目のなかで最も大きな比重を占めているが、高齢者のみならず、社会福祉需要者全体を対象としている。さらに、予算書のなかでは、同項目のうち高齢者向けの予算規模が明らかになっていない。そこで、以下では、高齢者 1 人当たりの福祉費を計算する際は、これを含むものと除いたものを別々に算定し、実質的な分析としては高齢者のみを対象とする純粋な国庫補助事業を取り上げることにする。

敬老年金については、老人福祉法第 9 条が、65 歳以上の国民のうち生活保護法第 3 条の規定による保護対象者などに敬老年金を支給する、と規定している。したがって、他の国民年金法・公務員年金法・私立学校年教職員年金法・軍人年金法による年金支給対象者は支援対象から除かれている。敬老年金の支給額は、国民年金法上の特例老齢年金の最低支給額を基準に決定され、本人及び配偶者が敬老年金を支給される権利がある場合、そのうち 1 人は年金額を 100 分の 25 減額されるが、両者とも生活保護対象者の場合は 100% 支給される。

老人就業支援については、老人福祉法第 23 条が、高齢者の雇用制度に関連する老人社会支援として「国家または地方自治団体は老人の社会参与拡大のため（中略）老人に適合する職種開発と補給、勤労能力がある老人に働く機会を優先付与する（以下略）」と規定している。

高齢者医療については、老人福祉法第 28 条が「65 歳以上の者および保護するものを関係公務員または老人福祉相談員が相談を受け、指導するほか、65 歳以上の身体・精神上的の顕著な欠陥による恒常保護を必要とする経済的困難者については、老人医療保護施設に入所させ、ないし入所の委託を行うこと」と規定している。その他、アルツハイマー管理事業（第 29 条）、老人リハビリ療養事業（第 30 条）、老人福祉施設の設置・運営（第 31 条）などの規定もある。

表 5.4 国庫補助金による老人福祉事業の補助率と事業の性格

補助事業名	事業主体	基準補助率 〔（）内は ソウル〕	事業の性格	備考
①基礎生活給与	市郡区	80% (50%)	生活貧困者に必要な生計給与、住居給与、教育給与を実施し、最低限の生活保障	国民基礎生活保障法 第7条、第14条、第43条
②敬老年金	広域市道・市郡区	70% (50%)	低所得層老人への所得支援	老人福祉法第9条
③サハリン韓人支援	広域市道・市郡区	100%	サハリン韓人永住帰国老人に最低生計費用を支援	老人福祉法第9条
④在宅支援センター機能補強	市郡区	50%	昼夜間訪問看病、介護サービス、昼夜間保護サービス、訪問看護の必要な老人に24時間常時支援	
⑤老人サービスパウチャー	市郡区	70%	次上位階層（最低生計費に該当しない次階層）の重症老人が介護サービスを受けられるパウチャー提供	
⑥実費入所利用料支援	市郡区（示範10個）	70%	次上位階層の重症老人が実費入所施設に入所する場合、利用料支援	社会福祉事業法、老人福祉法
⑦公的老人療養保障制度示範事業	広域市道・市郡区（85個）	100%	公的老人療養保障制度の実行モデルの妥当性検証のため、示範事業の実施	
⑧老人就業支援（老人勤労事業）	地方自治団体	30%	高齢社会に備える老人適合型就業先創出の提供	老人福祉法第23条
⑨老人保護専門機関	地方自治団体	50%	老人虐待への申告相談など老人権益保護	老人福祉法第39条の5
⑩葬儀施設設置	広域市道・市郡区	70%	火葬・納骨堂新築および現代化支援	葬儀等に関する法律第31条
⑪老人生活施設機能補強	広域市道・市郡区	50%	老人生活施設（梁老・療養）の新增築、改・補修、装備補強など福祉施設拡充	老人福祉法第45条
⑫老人グループホーム機能補強	地方自治団体	50%	老人グループホームでの食事・掃除・洗濯など共同作業支援	
⑬小規模多機能施設	地方自治団体	50%	アルツハイマーなど要療養老人の居住地域の近隣施設設置で地域保健資源と連携運営	
⑭農漁村医療サービス改善	市郡区	67%	農漁村保健所・在宅老人福祉センター、複合老人福祉施設に対する施設・装備補強支援。	地域保健法第19条
⑮農漁村在宅老人福祉施設拡充	地方自治団体	40%	農漁村地域に居住する立居不自由な老人のため、ボランティア派遣施設など在宅福祉施設拡充。	

資料：韓国行政安全部『地方自治団体予算概要』2007年度版、韓国補助金予算および管理に関する法。

3. 国庫補助金による高齢者関連福祉事業の分析－3つの広域団体の事情

盧武鉉政権期における社会福祉予算の急激な増加率は、地方歳出全体の増加率を遥かに超えると同時に、国庫補助金に依存する傾向を促進した。さらに、国庫補助金は、補助率が低い事業に集中する状況であった。

ここでは、韓国の社会福祉関連国庫補助金事業の実際のデータについて、財政力、高齢者人口数を用いて、広域団体別に分析を試みる。また、高齢者1人当たり福祉費の比較により財政調整効果の検証を試みる。調査対象としては、財政力を基準に、首都であるソウル特別市と、財政力指数が比較的平均に近い釜山広域市、そして、財政力が低い全羅南道の3つの広域自治団体を取り上げる。調査の対象年度は、国庫補助金制度の改革が行われる前の2003年度、分権交付税事業の新設と国庫補助金制度の整備などの福祉財政の拡大を含む改革の「元年」である2005年度、そして盧武鉉政権の最後の年である2007年度とし、改革前後の国庫補助事業費の変化を分析した。

全体的にみると、2005年度の場合、2003年には度国庫補助事業であったうち一部が分権交付税の新設とともに、データから抜けたことによる減少がみられたものの、2007年度の時点では3つの広域自治団体とも事業費が増加している。団体ごとに、地域の特色に合わせた事業数の差異は存在するものの、3団体とも財政規模面では、敬老年金、老人就業支援、老人生活施設機能補強が主要な事業であった。

また、表5.5と図5.1に整理した今回の調査により、表5.4に示した基準補助率と実際の補助率とが乖離していることが明らかになった。まず、「敬老年金」はソウル特別市とその他の地域の間で差等補助率の適用対象となり、ソウル特別市への基準補助率は50%、その他は70%と明記されている。しかし、実際の歳出予算書の内訳をみると、2003年度から2007年までソウル特別市は58.6%の国費支援を受けており、同時期の釜山広域市も実際の国費補助率は76.9%であり、補助率が基準より僅かに高い。さらに、財政力が最も弱い広域自治団体である全羅南道の場合、敬老年金における地方費負担分が0%であり、基準補助率とまったく異なる例外的な優遇措置が行われていたことがわかる。次に「老人就業支援」は、3団体とも盧武鉉政権期に飛躍的な増加傾向をみせていた事業であり、国費支援の基準補助率は30%、本来の地方費負担分は70%となっている。しかし実際は、2005年、2007年の地方費負担分をみると、ソウル特別市はそれぞれ61.7%、57.9%、釜山広域市はいずれも50%、全羅南道は34%前後であり、大きな乖離をみせている。最後に「老人生活施設機能補強」事業をみると、基準通りの地方費負担率50%となっている団体は釜山のみであり、ソウル特別市は2003年の地方費負担率86.9%が2007年には63.9%まで下がった

ものの、依然として地方費負担分が高い。全羅南道はむしろ、地方費負担率が 33.3%であり、ここでも例外的な措置の対象となっていることがわかる。それ以外の高齢者福祉関連国庫補助金事業について、3 団体共通に基準補助率が守られている事業は「老人保護専門機関」事業のみであったことからみると、事実上、高齢者福祉関連国庫補助事業には広範囲で差等補助率による支援が行われていると解釈できる。

図 5. 1 の高齢者福祉関連国庫補助事業費から基礎生活給与を除いた分について、ソウル特別市—釜山広域市—全羅南道の順に 2003 年度の高齢者 1 人当たり事業費を並べてみると、84,000 ウォン—8,900 ウォン—146,000 ウォンとなる。それが、政権末期の 2007 年度になると、110,000 ウォン—225,000 ウォン—180,000 ウォンとなった。特に釜山広域市ではソウル特別市の 2 倍近い金額の事業が行われている。つまり、地方財政調整後は、ソウル以外の地域の方が、高齢者 1 人当たり福祉費が高い水準になる。

また、2003 年度と 2007 年度における全国の財政自立度と国庫補助を受けた高齢者福祉施設整備状況との散布図を示した図 5. 2 をみると、財政力と施設整備水準との間には大きな相関関係は見られない。つまり、財政力が高い地方自治団体であるほど福祉施設が充実している、というわけではないのである。むしろ、国庫補助金の差等補助率と地方交付税の高齢者福祉事業への効果が有意義な程度に存在することがわかる。

表 5.5 高齢者福祉関連国庫補助事業費の内訳 [2003、2005、2007 年度] (単位：億ウォン)
 <ソウル特別市>

2003 年度	事業費	国費	広域団体負担	広域団体負担率
① 礎生活給与	2,138.4	1,417.6	720.7	33.7%
②敬老年金	217.0	127.7	89.4	41.2%
④在宅支援センター機能補強	54.1	0.0	54.1	100.0%
⑧老人就業支援	9.5	0.0	9.5	100.0%
⑪老人生活施設機能補強	255.5	33.4	222.1	86.9%
将来の分権交付税対象事業のうち、 旧国庫補助事業	519.8	96.4	423.4	81.4%
2005 年度	事業費	国費	広域団体負担	広域団体負担率
①基礎生活給与	2537.9	1621.3	916.5	36.1%
②敬老年金	209.9	123.0	86.9	41.4%
④在宅支援センター機能補強	3.5	0.0	3.5	100.0%
⑧老人就業支援	73.4	28.1	45.3	61.7%
⑨老人保護専門機関	0.9	0.5	0.5	48.0%
⑩老人生活施設機能補強	193.8	22.7	171.1	88.3%
2007 年度	事業費	国費	広域団体負担	広域団体負担率
① 礎生活給与	3,715.7	2,444.7	1,271.0	34.2%
②敬老年金	198.7	116.3	82.3	41.4%
④在宅支援センター機能補強	36.2	23.0	13.1	36.3%
⑤老人サービスバウチャー	61.7	41.2	20.6	33.3%
⑥実費入所利用料支援	36.6	25.6	11.0	30.0%
⑧老人就業支援	171.5	72.1	99.5	57.9%
⑨老人保護専門機関	1.8	0.9	0.9	50.0%
⑩葬儀施設設置	19.5	3.0	16.5	84.6%
⑪老人生活施設機能補強	321.9	116.1	205.8	63.9%
⑫老人グループホーム機能補強	37.0	18.5	18.5	50.0%
⑬小規模多機能施設	52.1	26.0	26.0	50.0%

<釜山広域市>

2003 年度	事業費	国費	広域団体負担	広域団体負担率
① 基礎生活給与	1,602.4	157.2	82.0	11.6%
②敬老年金	147.4	113.4	34.0	23.1%
④在宅支援センター機能補強	8.4	3.4	5.0	60.0%

⑧老人就業支援	0.8	0.4	0.4	50.0%
⑨老人保護専門機関	12.3	4.9	7.4	60.0%
⑩老人生活施設機能補強	70.5	35.2	35.2	50.0%
将来の分権交付税対象事業のうち、 旧国庫補助事業	108.8	72.3	36.6	33.6%
2005年度	事業費	国費	広域団体負担	広域団体負担率
① 礎生活給与	1,862.3	1,655.3	207.1	11.1%
②敬老年金	141.4	108.7	32.6	23.1%
⑧老人就業支援（老人勤労事業）	36.5	18.3	18.3	50.0%
⑨老人保護専門機関	0.9	0.5	0.5	50.0%
⑩老人生活施設機能補強	89.1	44.6	44.6	50.0%
2007年度	事業費	国費	広域団体負担	広域団体負担率
① 礎生活給与	2,860.1	2,529.9	330.2	11.5%
②敬老年金	198.1	152.4	45.7	23.1%
④在宅支援センター機能補強	77.2	54.0	23.1	30.0%
⑦公的老人療養保障制度示範事業	7.4	7.4	0.0	0.0%
⑧老人就業支援	111.5	55.7	55.7	50.0%
⑨老人保護専門機関	3.3	1.6	1.6	50.0%
⑩老人生活施設機能補強	381.5	179.0	202.6	53.1%

<全羅南道>

2003年度	事業費	国費	広域団体負担	広域団体負担率
① 礎生活給与	1,697.1	1,508.5	188.6	11.1%
②敬老年金	435.1	435.1	0.0	0.00%
④在宅支援センター機能補強	7.1	4.1	3.1	42.8%
⑧老人就業支援	0.8	0.5	0.3	33.3%
⑨老人保護専門機関	3.6	2.0	1.5	42.8%
⑩老人生活施設機能補強	66.3	44.2	22.1	33.3%
将来の分権交付税事業のうち、 旧国庫補助事業	98.0	72.5	25.5	26.0%
2005年度	事業費	国費	広域団体負担	広域団体負担率
① 礎生活給与	1,963.3	1,745.2	218.1	11.1%
②敬老年金	336.3	336.3	0.0	0.0%

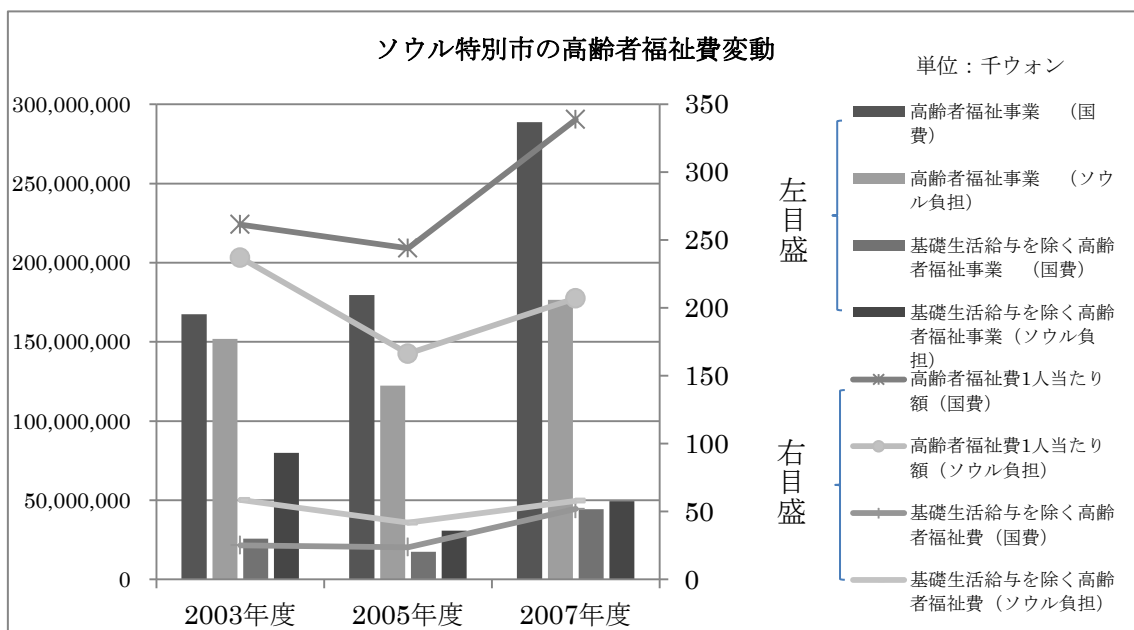
⑧老人就業支援	24.5	16.2	8.4	34.1%
⑨老人保護専門機関	0.9	0.5	0.5	50.0%
⑩葬儀施設設置	32.7	32.7	0.0	0.0%
⑪老人生活施設機能補強	52.3	34.9	17.4	33.3%
2007年度	事業費	国費	広域団体負担	広域団体負担率
① 礎生活給与	2,428.5	2,158.7	269.8	11.1%
②敬老年金	300.2	300.2	0.0	0.0%
④在宅支援センター機能補強	86.1	75.2	10.9	12.7%
⑥実費入所利用料支援	13.0	10.7	2.3	17.6%
⑧老人就業支援	114.6	75.7	38.9	33.9%
⑨老人保護専門機関	1.7	0.8	0.8	50.0%
⑩葬儀施設設置	2.9	2.9	0.0	0.0%
⑪老人生活施設機能補強	109.4	72.9	36.5	33.3%
⑫老人グループホーム機能補強	2.7	1.8	0.9	33.3%
⑭農漁村医療サービス改善	2.0	1.3	0.7	33.3%
⑮農漁村在宅老人福祉施設拡充	7.6	5.1	2.5	33.3%

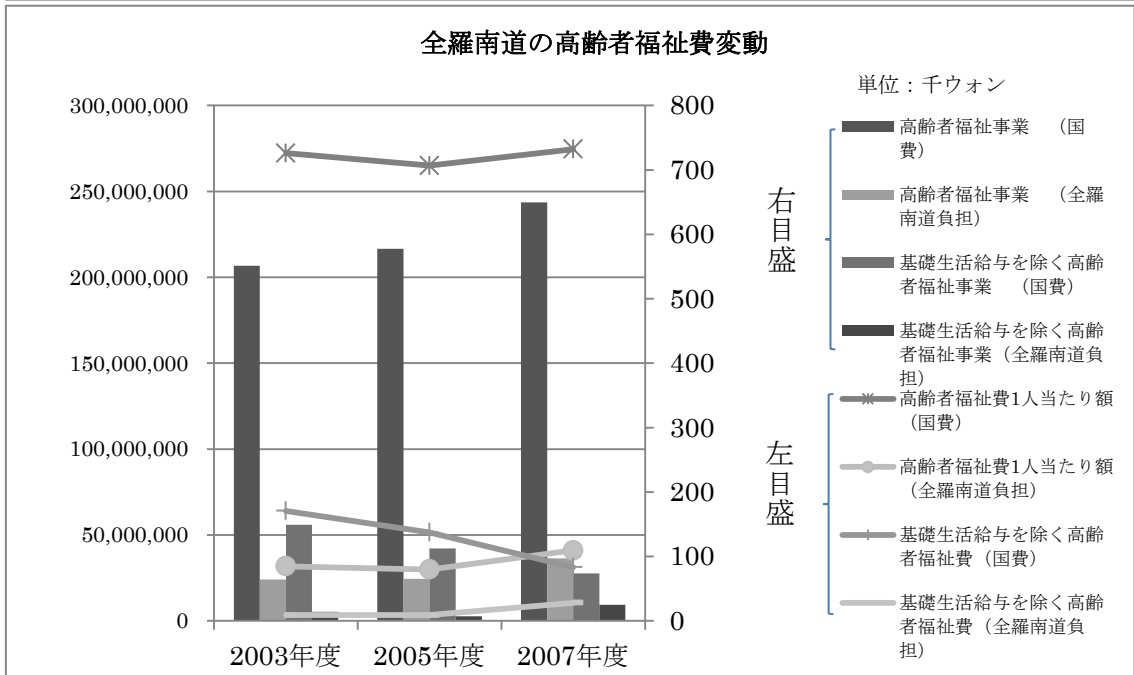
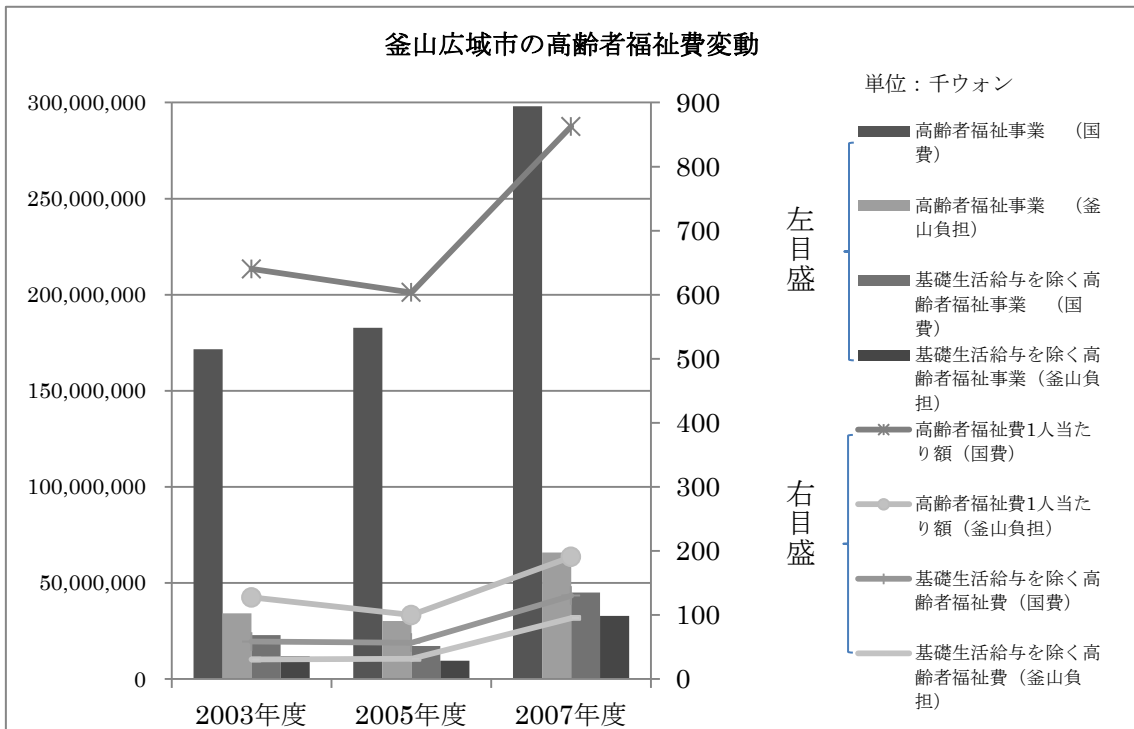
注：国庫補助事業名に付した数字は、表 5.4 による。

資料：各広域自治団体別各年度歳入・歳出予算書により筆者作成。

図 5. 1 高齢者福祉関連国庫補助事業費とその高齢者 1 人当たり額（2003～2007 年度）

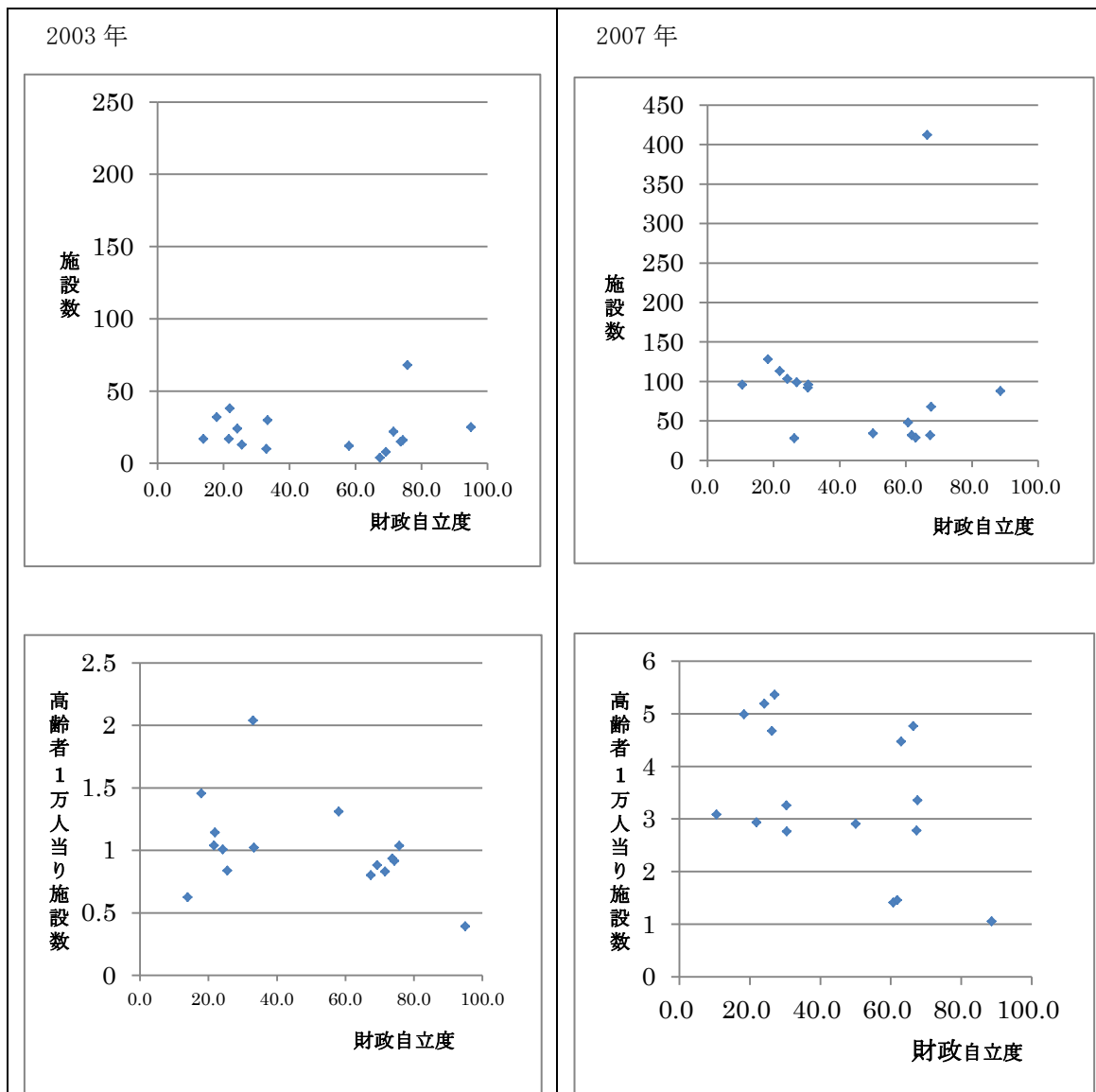
単位：千ウォン





注：1. 各グラフとも、左目盛は事業費。右目盛は高齢者1人当たり額。
 2. 2003年度の地方自治団体別の基礎生活給与を除く1人当たり福祉費は、分権交付税対象事業を含む。
 資料：地方自治団体の歳入歳出予算書（各年度版）、韓国保健福祉部『全国統計年鑑』各年度により筆者作成。

図5.2 2003年、2007年度の全国財政自立度と高齢者福祉関連国庫補助施設の散布



資料：韓国保健福祉部『統計年報』各年度版をもとに筆者作成。

第3節 国庫補助金の課題と改善

1. 国の社会福祉投資に伴う地方費負担と基準補助率

国庫補助金制度は、盧武鉉政権期における地方自治団体の社会福祉サービスに関する最も重要な財源保障手段として使われた。基本的には、同一の補助率が適用される補助金申請主義が前提されてはいるものの、社会福祉分野補助金では、地方自治団体の申請よりは、国の一方的な指針によって事業が行われる傾向が強い。これは、地方自治団体の裁量より

義務的な財政負担の性格が強いということで、財政分権構造が硬直化していることを意味する。さらに、表 5. 6 に示しているように、地方費負担の面でみると、保健福祉部が所管する社会保障財政分野の国庫補助事業は、地方費負担率が 30%前後であり¹²⁰、盧武鉉政権期を通じてほぼ変化がない。すなわち、国庫補助事業が地方財政の硬直性を深化させ、他の部門に対する地方の財政投資を制約し、財政自律性を弱体化させる原因となっている。社会福祉部門では、国家が全額を補助する事業が皆無であるにもかかわらず、地方自治団体は地域的特性が反映できる裁量的選択がないまま、法的義務支出として地方費負担をせざるを得ない。結局、福祉支出の比重が急増しているなかで、社会福祉サービス補助金を中心に地方財政に格差固定的な構造が定着する、つまり後進的な地方自治団体ほど他分野の自主事業で委縮してしまう悪循環が生じるおそれがある。また、国庫補助金の基準補助率を定める根拠となる「国庫補助金の管理および予算に関する法律」は、1986年12月31日に制定されたままの内容であり、地方財政環境の変化が反映されていない。

表 5. 6 地方の社会保障財政における国庫補助事業の予算推移 (単位：億ウォン)

	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
地方の社会保障予算 (A)	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825
国庫補助事業 (B)	70,378	74,459	87,513	95,051	115,884	135,485
比重 (B/A)	(81.4%)	(79.0%)	(82.0%)	(73.8%)	(75.6%)	(78.4%)
国費 (C)	49,488	51,554	61,027	64,977	78,690	92,495
財源構成比 (C/B)	(70.3%)	(69.2%)	(69.7%)	(68.4%)	(67.9%)	(68.3%)
地方費 (D)	20,890	22,905	26,486	30,074	37,194	42,990
財源構成比 (D/B)	(29.7%)	(30.8%)	(30.3%)	(31.6%)	(32.1%)	(31.7%)

資料：韓国監査院「監査結果報告書—社会福祉分野地方移譲事業運営実態」(2008年)。

イ・ジェウォンは、これらの改善案として、「基準補助率体系整備」、「福祉補助金の包括補助強化」、「後進地域の地方費負担の特例運営」を主張している¹²¹。第1は、社会福祉分野の補助金の基準補助率整備に関しては、ナショナル・ミニマムの公共サービスと地方自治団体ごとの多様性が必要なサービスを区分し、前者は80%以上の補助率、後者は30～60%の補助率と分けて、事業間の差等的な補助率とする提案である。言い換えれば、地方自治団体の既存の一律的な地方費負担率から脱皮して、政府施策の方向の反映と地域的特色を同時に達成する、との提案である。第2は、福祉補助金の包括的補助金化である。これは、地域別に福祉財政需要算定が可能であり計量算式を通じて安定的な財政総量が確保できる場合、プログラム構造に基づく包括的補助金制度で運営することである。ここでは、

¹²⁰地方自治団体が相対的に好む建設交通部所管事業の地方費負担率は14%である。

¹²¹ イ・ジェウォン (2007) p. 136。

運営上の費用節減分を他の事業に転用することを認めると同時に、地方費負担率の最低水準を設定し、それを超える負担は地方の政策環境と財政力を考慮して決定することが提案された。第3は、後進地域の地方費負担特例であり、財政力を基準に最大100%補助を行うことである。後進地域では、農業補助金などに既に100%補助が存在するので、同一の地理的・環境的な条件である以上、社会福祉補助金でも農業政策と同等な支援をすることが望ましい、との提案である。

2. 社会福祉サービス事業への差等補助率の課題

盧武鉉政権の下で、社会福祉サービス関連補助金の差等支援は、ソウル特別市とその他の地方自治団体の間で、広範囲の国庫補助事業について実施されている。さらに、基準補助率に加算され適用する「引き上げ補助率」が、大都市の自治区を除く財政力の弱い道・市・郡に限定適用された¹²²。ただし、これについては地方の社会福祉のなかでもっとも大きな比重を占めている基礎生活保障受給対象者が大都市に集中していること、つまり財政需要を配慮していない、との批判がある¹²³。

差等補助率制度の必要性について、イ・チャンギョン（2001）は以下のように述べている¹²⁴。第1に、国庫補助金制度自体が地域間の財政不均衡を深化させる要因になっているので、これを制度内部で緩和することが、差等補助率制度を適用する根拠となる。第2に、地方費負担問題に際しても、基準補助率に引き上げ補助率を適用し、地方費負担を差等に適用すれば、地方費圧迫の緩和にもつながる。第3に、基準補助率別の補助対象事業の類型を設定しても、実際、地方自治団体がすべての補助事業を正確に区分するのは難しいので、定型化された基準補助率事業設定の限界を補完するためにも、差等補助率制度を通じて、それぞれの地方自治団体の財政力を考慮し、補助事業の特性と地域的特性を反映する

¹²² 2007年当時の「補助金の予算および管理に関する法律施行令」第5条による。ただし、2013年度現在では、差等補助率に関する内容は、同法律の第10条に、以下の通り明記されている。

「(前略) 差等補助率は「地方交付税法」による普通交付税不交付団体に限り適用される。差等補助率の適用基準は財政自主度、分野別財政支出指数、その他の大統領令が定める事項とし、具体的な算式は大統領令で定める。」

¹²³ 日本における差等補助率をみると、需要を考慮した内容と財政力に応じた差等補助率による補助金が混在している。前者は、「東日本大震災復興交付金および震災復興特別交付金」など災害地域対象の補助金である。後者の例としては、過疎地域自立促進特別措置法による国の補助率のかさ上げ（同法第10条、第11条）があり、主に過疎地域の教育・保育・消防施設を対象にしている。これは、財政力における後進団体への差等補助として、1970年から現在に至るまで運営されている例である。

¹²⁴ イ・チャンギョン（2001）pp. 125~127。

ことができると期待される。

特に、国民年金・医療保険などの国家的サービスについては、国の主導的な役割が重要であるが、障害者、老人、保育、児童、女性など人口・地理的要因が影響されやすいサービスについては、社会福祉における地方分権という観点も考慮し、地域別の差等補助率の運営強化が必要である。

また、国庫補助金配分基準の改編により、基礎生活補助事業、乳幼児保育事業の場合、差等補助率事業が拡大実行され、基礎自治団体の財政負担が増加している。これにより、社会福祉費需要が少ない基礎自治団体との地方費負担格差が生じる問題があるため、それぞれの基礎自治団体の財政状況と社会福祉需要を考慮した差等的な国庫補助基準が適用されている。

高齢者向けの社会福祉費のなかでは、敬老年金の場合、ソウルと他の地方自治団体は差等的な補助率を適用されるが、老人健康体育施設、社会福祉保障施設及び装備の支援には差等補助率は適用されない。地方自治団体間の財政力格差が著しい韓国において福祉関連支出が急増していることを考えると、高齢者福祉関連事業について財政力に応じた差等補助拡大に関する議論が展開される余地がある。

これに対して、ハ・ヌンシク＝シン・ドゥソプ（2009）は、財政非効率性の恐れを指摘して差等補助率の拡大を批判している¹²⁵。差等補助により自治区の財政負担が緩和される側面はあるが、既存の地方交付税と調整交付金制度などの平衡化補助金が存在する状況で、国庫補助事業単位別に差等補助を実施する場合、中・長期的に地方の徴税能力低下、モラル・ハザードなどの非効率性が表れる側面及び福祉需要の算定と財政状態の測定における問題を指摘するのである。また、イ・ウォンヒ（2011）は、モラル・ハザード対策として、国庫補助事業運営における成果測定と評価による補助率引き下げの導入を主張し、地方自治団体間の財政格差是正と同時に成果の格差にも対応することを提案している¹²⁶。

また、第2節であげた3つの広域自治団体の事例が示しているように、差等補助率の対象でない高齢者福祉事業についても、広範囲にわたって基準補助率と実際の補助率との乖離がみられる。これは、差等補助が事実上に拡大実施されていると解釈できる。結局、法律と現状が一致していないことを踏まえて、現実を反映した差等補助率の制度設計および立法が課題となる。特に、ソウル特別市内でも自治区ごとに財政格差による福祉費負担差が存在している。福祉施設と財政力との間に大きな相関関係がない現実を踏まえると、ソウル特別市と他の広域自治団体間の調整が必要以上に達成されているとみられる。今後は、

¹²⁵ ハ・ヌンシク＝シン・ドゥソプ（2009）pp.72-75。

¹²⁶ イ・ウォンヒ（2011）pp.26-43。

基礎自治団体についても国および広域自治団体の福祉財政支援に関する政策転換が課題となる。

むすびに

廬武鉉政権期の地方財政は、少子高齢化の急進展という時代的背景を背負い、社会福祉分野の財政支援にフォーカスを当てた。これは、財政分権面では、税源移譲による「歳入の分権」ではなく、財政移転制度の拡大に頼る「歳出の分散」という特徴を示していた。これは、地方の社会福祉部門の国庫補助金に頼る構造を固着したものであり、社会福祉の中央集権型の財政支援が強化されたと評価される。

地方の社会福祉需要が急増している反面、総額上限付きの定率補助金である国庫補助金の補助率は過去と同じ70%前後であったため、社会福祉事業への地方費負担問題は深刻である。その対策として、国側は、財政力に応じて、ソウル特別市と他の広域自治団体との間で国庫補助事業における広範囲の差等補助率を設け、現在に至っている。ただし、高齢者福祉費の場合、差等補助率の対象は基礎生活給与と敬老年金に限られる。そこで、高齢者関連のみを目的とする事業では、敬老年金を除けば基準補助率は同一となり、財政力に応じた財政支援が円滑に行われていないとみられる。しかし、3つの広域自治団体の調査を行った結果、広範囲にわたり基準補助率が守られていない状況にあり、特に全羅南道の場合、法令に規定されていない100%補助率の事業も存在することが判明した。これらにより、高齢者福祉事業に関して国庫補助金制度内で財政力が弱い広域自治団体への支援が強化されていることがわかった。これを正式な制度を超えた「支援」とみれば、それは財政力が強いソウル特別市への逆差別的な要素が含まれるとみることでもある。

地方費負担の問題と、基準補助率から乖離した事実上の差等補助率適用という問題は、国庫補助金制度の運営における財政的な歪みを発生させているとみられる。後進地域への差等補助率が事実上行われているのであれば、現実を反映する制度上の明文化が必要である。さらに、廬武鉉政権の後も国庫補助金制度に根本的な変化が見られない現状では、包括的補助金制度、成果測定などを含む追加的な改革が課題として残っていると見える。

終章

本論文は、韓国の盧武鉉政権期に行われた財政分権改革について財政分権の全般的な状況と、福祉財政の現状を中心に考察を行った。まず、韓国の地方歳入・歳出構造の特徴を整理し、韓国の財政分権の現段階での評価を試みた。次に、地方福祉財政に直接に関わる移転財源制度について、現行制度に至るまでの改革過程を述べ、制度成立以降の地方交付税制度と国庫補助金制度それぞれの仕組みと福祉財源としての面を考察してきた。

本論文において議論の対象を盧武鉉政権期に絞ったのは、それが韓国において地方分権に本格的に取り組み、少子高齢化対策をはじめとする福祉財政を積極的に推進した初の政権だったからである。当時の韓国は、福祉レジームの観点からみると、脱商品化、脱家族化とも進まない家族主義レジームの典型例であった。また、1991年に地方自治制度が復活したばかりで、地方分権も十分な歴史をもっていない段階であった。すなわち、社会福祉と地方分権の両方とも後発国家であったとも言える。1998年に成立した金大中政権は、OECDの加入直後に発生した1997年のアジア金融危機の影響による大規模の経済危機から回復したばかりであった。この時は、IMFから新自由主義的な経済構造改革を強要されながらも、むしろ「生産的福祉」の名の下で皆保険をはじめとする社会保障制度の拡大を行ったことが評価できる。言い換えれば、普遍的な社会保障制度の基盤が初めて成立したのである。

それを受け継いだ盧武鉉政権は、地方自治団体による福祉施設建設の拡大をはじめとする福祉インフラ整備への投資を強化した「参与福祉」政策を推進した。特に、推進戦略のうち、福祉における国家の役割の強調と地方自治団体および地域社会の福祉力強化という項目は、政府間財政移転制度を通じて地方自治団体の社会福祉財源保障を強化する方向で具体化され、それは中央政府、つまり国の政策意図を反映しやすい国庫補助金制度の拡大支援に繋がった。盧武鉉政権は、地方分権の面でも、長年固着してきた地方財政制度の本格的改革に政権初期から取り組んだ。それは、同時期に日本で行われた「三位一体の改革」、すなわち国と地方公共団体の行財政を結びつける地方税、地方交付税及び国庫補助負担金の改革との間接的な比較も可能がある。しかし、同じく少子高齢化対策と地方分権を課題とした改革であるにもかかわらず、韓国の財政分権改革は政府間財政移転制度の改革を優先的に行い、自主財源の全面的な改革を先送りする結果となった。財政改革を推進する際、地方分権と国家均衡発展を同時に目指した結果、当初の税源移譲による課税自主権の強化の方向よりも、既存の国主導の集権的な財政制度の維持を前提とする形で改革が行われた。日本の改革が財政分権より財政再建にフォーカスを当てたとはいえ、移転財源である国庫

補助負担金と地方交付税の縮小と同時に税源移譲による自主財源の増加という面を含んでいたのとは正反対の方向で、改革が行われたのである。

本論文の課題は、第1に、財政分権の形態として、あるいはその段階として盧武鉉政権の財政分権改革を評価すること、第2に、財政分権改革において主な対象となった移転財源である国庫補助金、地方交付税、そしてそこに含まれる分権交付税による地方福祉財源保障の実態と課題を明らかにすることであった。

まず、財政分権の形態と段階としての評価について。盧武鉉政権が成立した当初掲げた「地方分権ロードマップ」の「財政・税制改革ロードマップ」では、課税自主権強化と税源移譲が明記されていた。OECDのいう「裁量権が与えられた地方税」すなわち韓国の地方自治団体に認められている課税自主権としては、「弾力税率」が存在する。ただし、実際には弾力税率の適用には制限が設けられており、また地方自治団体の側も積極的な活用への動因ができていないまま、有名無実の制度となっている。また、唯一の税源移譲といえる地方消費税の創設も、国税である付加価値税の一部を移譲しただけであり、政権が終わった後の2010年に正式導入された。しかし、地方消費税の仕組みは国税である付加価値税と連動しており、国が配分権限をもっていることから、地方の課税自主権強化からは程遠い。

また、地方税と並ぶ自主財源として地方歳入予算の3割を占める税外収入においては、韓国の国内基準により繰越金と純歳計剰余金が臨時的収入として含まれている。それらの項目を除いた国際基準で見れば、税外収入は歳入の18~19%にとどまる。そのため、名目上は地方歳入予算のうち自主財源が60%台を占めているが、国際基準で表した純粋な自主財源の比重は50%台半ばまで低下する。言い換えれば、自主財源の本格的な改革はなされておらず、その規模も過大計上されていることが明らかになった。

特に、地方税の面では、所得税を始めとして本格的な地方税収拡大策が打ち出されず、自主財源の改革が不振であるなかで、地方自治団体の財政自立度はむしろ低下していく。このような状況下で、さらなる少子高齢化による地方福祉財政需要の急増に対応するためには、移転財源の増加により多く頼るしかない状況に陥った。これは、地方分権の理論としては、「歳入・歳出の分権」よりむしろ「歳出の分散」に近い形で改革がなされたという限界をもつのである。

次に、政府間財政移転制度の社会福祉財源保障の面における評価について。2005年に行われた政府間財政移転制度の改革は、国庫補助金制度の整備、すなわち①包括的補助金としての分権交付税の新設、②地方譲与金の廃止および③既存の国庫補助金を一部分離した国家均衡発展特別会計の新設をその内容としていた。ただし、この改革以降も、既存の普

通交付税と国庫補助金制度は地方の社会福祉財源として不動の地位を占めている。本論文は、2005年の改革が、国庫補助金という特定財源に偏っている移転財源をより一般財源に近づけ、あるいは、包括補助金化して、より地方財政の自律性を上げる方向へ進んだことを明らかにした。

財政調整制度としての地方交付税による社会福祉財源保障についてみると、まず普通交付税は、最も地方自治団体の自由裁量が保障される一般財源として存在するため、地方のニーズに合う社会福祉財源としての活用が期待された。特に、基準財政需要額の算定において、社会福祉費の比重を急増させるとともに、法定交付税率を3度にわたって引き上げるなど、金大中政権と盧武鉉政権が財源規模の増加にも積極的に挑んだことは評価される。ただし本論文では、それでも急増している社会福祉需要に普通交付税が十分に対応しきれない点および、地方の社会福祉需要を、実際に透明性をもって把握するのが難しいという限界をもっていることを指摘した。

また、地方交付税制度内に新設された分権交付税は、政府間財政移転制度の改革のうち、地方の社会保障財源の確保のため誕生した制度として最も意義がある。この制度は、財源の7割が福祉事業に特化されたものであり、本来は既存の国庫補助で行われる事業の一部を地方移譲し、それを一般財源である地方交付税内の分権交付税で財源保障するという実験的な移転財源改革を行ったことも、欠かせない特徴である。これは、使途制限が緩い包括補助金およびTop Down形式の予算制度を導入し、地方の財政自律性の増大に繋がったと評価できる。すなわち、国の事業を地方に移譲する、かつ、一般財源制度のなかへ移すという意味で地方分権的な要素が強調されると同時に、福祉財源としてほぼ特化されたという面では、まさに盧武鉉政権の国政目標であった地方分権と参与福祉の「二兎を追う」象徴性を持っていた。ただし、分権交付税は国庫補助事業に由来する制度であるため、地方費負担を伴うという根本的な限界をもち、さらに、国庫補助事業の平均的な地方費負担を上回る負担を伴うこともあり、地方自治団体側の財政負担を加重させる問題を抱えている。なお、李明博政権期になると制度改革の引き継ぎが円滑になされないまま、一般財源内の事実上の特定財源として使われているという制度の曖昧さが指摘されるようになった。

以上のように、盧武鉉政権の財政分権と福祉財政の両方を総合的にみると、根本的な地方の自主財源拡大には至らず、移転財源の拡大および予算編成における制限的な自律性の増大にとどまっている。国庫補助金を中心とした移転財源による社会福祉財源確保が地方財政の中央集権的要素を強化する傾向をもつものに対して、政府間財政移転制度という枠のなかで制限つきながらも財政上の自律性を高めようとしたハイブリッドな制度運営と福祉事業の地方移譲を行ったという面で、盧武鉉政権は最小限の成果は上げたと評価できる。

また、福祉財源需要に応じるために地方財政の規模拡大を進めたことは、より地方への重点を置くという政策として評価できる。

結局、政権初期の「財政・税政改革ロードマップ」に基づいた「歳入の分権」は、委員会を構成する過程で地方分権の他に国家均衡発展の推進派が入り、政府間財政移転制度を中心に改革を推進した時点で事実上挫折し、さらに急増した福祉需要が財政分権の方向を、「歳出の分権」から「歳出の分散」に変質させていく主要な役割をしたと解釈できる。結果的には、まだ福祉財政の面でも地方分権の発展段階としても後発国家である韓国において、金大中大統領から盧武鉉大統領まで 10 年間続いた革新政権は、社会福祉制度とそれに伴う国家・地方間の社会福祉財源保障システムの基盤を本格的に整えたという意義がある。

最後に、本論文に残された課題に言及する。まず、財政制度の分析において政府間財政移転制度を重視したため、地方債の問題には深く触れていない。地方の新たな社会福祉財源確保として、近年急増している地方債の起債問題を検討し、韓国の自主財源と移転財源の拡大について、より総合的に研究を進める必要がある。また、「ソフトな予算制約」と移転財源との関係に留意しつつ、韓国における移転財源の運用実態を、財政自立度が低い地方自治団体を中心に考察する必要がある。社会福祉財政について、本論文では広域自治団体を中心とする社会福祉財源のマクロ的な変動分析を重視したが、介護保険制度、基礎老齢年金制度など、社会福祉財政と地方自治団体の負担に関してさらなる究明が必要である。さらに、分権交付税制度が普通交付税制度に統合される 2015 年以降、一般財源による社会福祉財源保障の動きも含めて持続的に研究を行う必要がある。

参考文献

- 安周永（2011）「韓国型「第三の道」の挫折」新川敏光編『福祉レジームの収斂と分岐』ミネルヴァ書房、pp. 288-331。
- 池上岳彦（1996）「カナダのブロック補助金とその改革論」『新潟大学経済論集』第 60 号、pp. 89-122。
- 池上岳彦（2004）『分権化と地方財政』岩波書店。
- 池上岳彦（2006）「カナダにおける社会保障財政の政府間関係」『フィナンシャル・レビュー』〔財務省財務総合政策研究所〕第 85 号、pp. 31-57。
- 池上岳彦（2008a）「財政連邦主義の変容」新川敏光編『多文化主義社会の福祉国家』ミネルヴァ書房、pp. 140-163。
- 池上岳彦（2008b）「特定財源から一般財源へ」『地方財政』2008 年 11 月号、pp.4-11。
- 市川喜崇（2012）『日本の中央－地方関係－現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社
- 李弦祐（2005）韓国財政と社会福祉改革」日本財政学会編『グローバル化と現代財政の課題〔財政研究・第 1 巻〕』有斐閣、pp.134-149。
- 李弦祐（2006）「韓国財政の福祉国家化に関する研究」博士論文（横浜国立大学）
- 李昌均（2005）「韓国の地方財政改善と日本の三位一体改革－両国における比較と課題－」『地方財政』第 44 巻第 3 号、pp.11-18。
- 井上博夫（2007）「韓国政府間財政関係と盧武鉉政権下の地方財政改革」『アルテス リベラレス』第 81 号、pp.121-126
- 岡本英男（2007）『福祉国家の可能性』東京大学出版会。
- 加藤美穂子・渋谷博史（2009）「アメリカ型福祉国家と財政規律」『社会科学研究』第 60 巻第 2 号、pp. 143-181。
- 川瀬光義（1996）『台湾・韓国の地方財政』日本経済評論社。
- 川瀬光義（2008）「韓国の地方財政」宮本憲一・鶴田廣巳編『セミナー現代地方財政 II』、勁草書房、pp. 219-241。
- 金根三（2012）「ノ・ムヒョン政権期の韓国における地方分権財源改革の考察－国庫補助金制度改革を中心に－」『立教経済学研究』第 65 巻第 3 号、pp. 187-212。
- 金根三（2013）「韓国の分権交付税－地方福祉財源に特化した財政調整制度」『立教経済学研究』第 66 巻第 3 号、pp. 125-145。
- 金根三（2014）「韓国盧武鉉政権の財政分権改革における自主財源」『立教経済学論叢』第

- 79号 pp. 35-64。
- キム・ソンウォン (2006)「韓国福祉国家性格論争」野口定久編『日本・韓国—福祉国家の再編と福祉社会の開発～福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』中央法規、pp.107-123。
- 具正謨 (2003)「韓国の地方分権の動き—地方財政の改革を中心に」『地方財政』第42巻10号、2003年10月、pp. 4-7。
- 鞠重鎬 (2007)「日韓の政府間財政関係とソフトな予算制約」日本財政学会編『格差社会と財政』有斐閣、pp. 102-111。
- 斉藤慎・中井英雄 (1991)「福祉支出の地域間格差—市町村歳出決算の老人福祉費を中心として」『季刊社会保障研究』第27巻第3号、pp.265-273。
- 重森暁・鶴田廣巳・植田和弘編 (2009)『Basic 現代財政学〔第3版〕』有斐閣。
- 新川敏光 (2011)「福祉国家変容の比較枠組」新川敏光編『福祉レジームの収斂と分岐』ミネルヴァ書房、pp. 1-49。
- 慎斗範・坂本光徳 (2006)『福祉国家—そのパラダイムとガバナンス』ブレーン出版。
- 神野直彦・金子勝編 (1998)『地方に税源を』東洋経済新報社、pp.221-230。
- 神野直彦 (1998)『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- 武川正吾 (2005)「韓国の福祉国家形成と福祉国家の国際比較」金成垣編著『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房、pp.27-40。
- Choe, Byeongho (2007)「韓国財産税改革の政治経済学 (別所俊一郎訳)」日本財政学会編『格差社会と財政〔財政研究・第3巻〕』有斐閣、pp. 76-90。
- 西尾勝 (2007)『地方分権改革』東京大学出版会、pp.23-28。
- 林宜嗣 (2004)「応益課税としての固定資産税の評価」『経済学論究』(関西学院大学)第58巻第3号、pp.267-285。
- 宮脇淳 (2010)『創造的政策としての地方分権—第二次分権改革と持続的発展』岩波書店、pp.91-92。
- 山内健生 (2006)「地方税源移譲をめぐって」日本地方財政学会編『三位一体の改革—理念と現実』勁草書房、pp. 113-125。
- 兪和 (2014)「『生産的福祉』と社会保障改革：韓国」持田信樹・今井勝人編『ソブリン危機と福祉国家財政』東京大学出版会、pp. 221～237。
- 首相官邸 (2004～2005)「国と地方の協議の場」議事要旨・第1～14回 (2004年9月14日～2005年12月1日)。[\[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/index.html\]](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/index.html)
- 総務省『地方税に関する参考計数資料』各年度版。

地方財務協会（1987）『地方税制の現状とその運営の実態』。

Arzaghi, Mohammad, and J. Vernon Henderson (2005) “Why Countries Are Fiscally Decentralizing?”
Journal of Public Economics, Vol. 89, No. 7, pp.1157-1189.

Blöchliger, Hansjörg, and Oliver Petzold (2009) *Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-Central Governments?* Paris: OECD (*OECD Economics Department Working Paper*, No. 706).

Blöchliger, Hansjörg, and David King (2006) “Less than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments”, *OECD Economic Studies*, No 43, pp. 155-188.

Blöchliger, Hansjörg, and Josette Rabesona (2009) *The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update*, Paris: OECD (*OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 9).

Brown, Charles, and Wallace E. Oates (1987) “Assistance to the Poor in a Federal System,” *Journal of Public Economics* 32(3) : pp.307-330.

Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
(岡沢憲英・宮本太郎監訳 [2001] 『福祉資本主義の三つの世界』 ミネルヴァ書房)

Cameron, David (1978) *The Expansion of Public Economy : A Comparative Analysis*, *American Political Science Review*, Vol. 22, No. 4, pp.1243-1261.

Department of Finance Canada Web Page ([2014年1月20日アクセス]).

Karin Treff and David B. Perry (2006), *Finances of the Nation 2006*. Toronto: Canadian Tax Foundation,.

Fisher, Ronald C. (2007) *State and Local Public Finance, Third Edition*, Mason: Thomson South-Western.

Meyer, P. (1957) *Administrative Organization*, Copenhagen: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Mollenkopf, John (1998) “Urban Policy at the Crossroads” in Margaret Weir ed., *The Social Divide: Political Parties and the Future of Activist Government*, Brooking Institution Press.

Oates, Wallace E. (2005) “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, No. 4, pp. 349-373.

Oates, Wallace E. (2008) “On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, *National Tax Journal*, Vol. 61, No. 2, pp.313-334.

Panizza, Ugo (1999) “On the Determinants of Fiscal Decentralization: Theory and Evidence”, *Journal of Public Economics*, Vol. 74, No. 1, pp.97-139.

Rodden, Jonathan A., Gunnar S. Eskeland and Jennie Litvack (eds.) (2003) *Fiscal Decentralization*

- and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Rondinelli, Dennis A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, No. 2, pp.133-145.
- Treff, Karin, and David B. Perry (2006) *Finances of the Nation 2006*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Waller, Margy (2005) “Block Grants: Flexibility vs. Stability in Social Services,” Policy Brief - Center on Children & Families #34, The Brookings Institution.
- Wilensky, Harold L. (1975) *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press..
- Weingast, Barry R. (2007) *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*, Working Paper, Hoover Institution, Stanford University.
- Weingast, Barry R. (2009) “Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, No. 3, pp. 279-293.
- Wong, Kenneth K.(1988) *Understanding Intergovernmental Relations 3rd*. Pacific Grove : Books/Cole Publishing.
- OECD (1999) *Taxing Powers of State and Local Government*, Paris: OECD (*OECD Tax Policy Studies*, No. 1).
- OECD (2007) *Social Expenditure Data 2007*. (OECD Web Site)
 [http://www.oecd.org/social/socialpoliciesanddata/social expenditure databasesocx.htm#socx_data]
- OECD (2008) *Revenue Statistics 1965-2007*, Paris: OECD.
- OECD (2010) *Revenue Statistics 1965-2009*. Paris: OECD.
- OECD (2011) *Pension at a Glance 2009*. Paris: OECD.

<韓国語参考文献目録> (論題の括弧内は原語表記)

- アン・ジェボム (안재범) (2004) 「韓国の急速な高齢化に伴う財政推計(한국의 급속한 고령화에 따른 재정추계)」韓国金融研究院編(한국금융연구원)『韓国經濟の分析(한국경제의 분석)』第10巻第2号、pp. 161-214。
- アン・ジョンソク (안중석) (2008) 『地方交付税配分方式改編に関する研究(지방교부세 배분방식개편에 관한 연구)』、韓国租税研究院(한국조세연구원)。

- イ・ウォンヒ(이원희) (2011) 「差等国庫補助率制度を通じた政府間福祉財政責任の合理化方案 (차등국고보조율제도를 통한 정부간복지재정책임의 합리화방안)」 韓国地方財政共済会編(한국지방재정공제회) 『地方財政と地方税(지방재정과 지방세)』 通卷 40 号 pp.26-43。
- イ・サンヨン(이상용) = イ・ホ(이호) (2006) 『高齢社会に備える政府間財政分担構造改編及び地方自治団体の対応方案 (고령사회를 대비한 정부간 재정분담구조개편 및 지방자치단체의 대응방안)』、韓国地方行政研究院(한국지방행정연구원)、pp.123-128。
- イ・サンヨン(이상용) = ハ・ヌンシク(하능식) (2007) 『参与政府財政分権水準の測定および政策評価 (참여정부재정분권 수준측정과 정책평가)』 韓国地方行政研究院(한국지방행정연구원)。
- イ・ジェウン 이재은 (2006) 「地方分権型財政体系に適合する地方税制改革方向 (지방분권형 재정체계에 적합한 지방세개혁방안)」 韓国地方財政学会編(한국지방재정학회) 『韓国地方財政論集(한국지방재정논집)』 第 11 卷第 2 号、pp.33-67。
- イ・ジェウオン(이재원) (2004) 「参与政府の財政分権 2 年に対する評価と課題：地方歳入部門から制度改編を中心に(참여정부의 재정분권 2 년에 대한 평가와 과제：지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로)」 『韓国社会と行政研究(한국사회와 행정연구)』 第 16 卷第 1 号、pp.325-346。
- イ・ジェウオン(이재원) (2007) 『社会福祉分野財政分担適正化のための国庫補助金制度改編方案報告書 (사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도개편방안 보고서)』 韓国地方財政学会(한국지방재정학회)、p.136。
- イ・チャンギョン(이창균) (2001) 「国庫補助金の補助率と地方費負担に関する研究 (국고보조금의 보조율과 지방비부담에 관한 연구)」 韓国地方財政学会編(한국지방재정학회) 『韓国地方財政論集(한국지방재정논집)』 第 6 卷第 2 号、pp. 125-127。
- イ・ソンス(이성수) (2008) 「国家均衡發展特別会計の運営成果分析 (국가균형발전특별회계의 운영성과분석)」 博士論文。
- イ・ソン근(이성근) (2004) 「地方交付税の經濟厚生に関する研究(지방교부세의 경제후생에 관한 연구)」 韓国地方財政学会編(한국지방재정학회) 『韓国地方財政論集 한국지방재정논집』 第 9 卷第 1 号、pp.27-54。
- イ・ヒョン우(이현우) (2009a) 「分権交付税の統合に伴う福祉財源変化に関する研究

- (분권교부세의 통합에 따른 복지재원변화에 관한 연구) 韓國京畿開發研究院
(경기개발연구원)。
- イ・ヒョンウ(이현우)(2009b) 『分権交付税期間延長による福祉財源変化に関する研究분권교부세 기간연장에 따른 복지재원 변화에 관한 연구』京畿開發研究院
(경기개발연구원)。
- イ・ビョンリャン(이병량) (2005) 「廬武鉉政權の財政分権に対する評価(노무현정부의 재정분권에 대한 평가)」 『韓國行政研究(한국행정연구)』第14卷第4号、
pp.215-242。
- イ・ヘギョン(이혜경) (2002) 「韓國福祉国家性格論争の含意と研究方向(한국 복지국가 성격 논쟁의 함의와 연구방향)」 批判と代案のための社会福祉学会編(비판과 대안을 위한 사회복지학회) 『批判社会政策 (비판사회정책)』第11号、pp.13-49。
- イ・ホヨン(이호용) (2010) 「福祉分権化と国家・地方間の社会福祉事務の分担(복지분권화와 국가지방간의 사회복지사무의 분담)」、韓國地方自治法学会編(한국지방자치학회) 『地方自治法研究』第10卷3号、pp. 241-271。
- イム・ソンイル(임성일)=ソ・ジョンソップ(서정섭) = ジョ・ギヒョン(조기현) (2006) 「分権交付税制度と普通交付税制度の財政機能に関する比較研究(분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교연구)」、『韓國地方財政論集 한국지방재정논집』第11卷第1号、通卷19号、
pp.71-96。
- イム・ソンイル(임성일) (2007a) 「地方財政の運営原理に対する検討と方向再成立(지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향재정립)」、韓國地方財政共濟会・韓國地方財政学会編(한국지방재정공제회, 한국재정정책학회) 『財政環境変化による地方財政運営の革新方案(재정환경변화에 따른 지방재정운영의 혁신방안)』。
- イム・ソンイル(임성일) (2007b) 「地方財政と地域均衡發展—国家均衡發展特別会計の問題と改善方向(지방재정과 지역균형발전 ; 국가균형발전 특별회계의 문제와 개선방향)」 韓國地方財政共濟会編(한국지방재정공제회) 『地方財政(지방재정)』。
- ウ・ミョンドン(우명동) (2001) 「世界化過程のなかで地方化の実態(세계화 과정속의 지방화의 실체)」、韓國財政政策学会編(한국재정정책학회) 『韓國財政政策論集(한국재정정책논집)』 pp.103-130。
- ウ・ミョンドン(우명동) (2008) 「参与政府財政分権政策の性格に関する小考：財政分権の現象と本質を中心に(참여정부 지방분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 현상과 본질을 중심으로)」 韓國地方財政学会編

- (한국지방재정학회) 『韓国地方財政論集 한국지방재정논집』 第 13 卷第 1 号、
pp. 125-164。
- キム・ジェフン(김재훈) (2007) 「参与政府の財政分権評価(참여정부의 재정분권평가)」
『韓国地方自治学会報(한국지방자치학회보)』 第 19 卷第 4 号、pp.5-26。
- キム・ジョンソン(김중순) (2008) 「社会福祉分野国庫補助金が地方自治団体間の
財政不均衡に与える影響分析(사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정
불균형에 미치는 영향분석)」 『韓国地方財政論集(한국지방재정논집)』 第 13 卷
第 1 号、pp.35-62。
- キム・ジョンフン(김정훈)=キム・ヒョン아(김현아) (2008) 『参与政府財政分権評価と
政策課題(참여정부의 재정분권 평가와 정책과제)』、韓国租税研究院(한국조세연
구원)。
- キム・スンウン(김순은) (2005) 「地方分権特別法の意義と限界(지방분권특별법의 의의
와 한계)」 『韓国地方自治学会報(한국지방자치학회보)』 第 17 卷第 3 号、pp.39-40。
- クァク・チェギ(곽채기)(2008) 「福祉行政効率化のための社会福祉地方移讓事業の
改善方案—保健福祉部最終報告書(복지행정효율화를 위한 사회복지지방이양사업의
개선방안—보건복지부보고서)」、東国大学社会科学研究院(동국대학사회과학연구
원)。
- 鞠重鎬(국중호)(2002) 「広域及び基礎地方自治団体地方税の韓日比較と政策示唆点(광역
및 기초지방자치단체 지방세의 한일비교와 정책시사점)」 韓国地方財政学会編
(한국지방학회) 『韓国地方財政論集(한국지방재정논집)』 第 7 卷第 1 号、pp3-30。
- コ・ジェイ(고제이) (2013) 「国家と地方自治団体間における社会保障責任枠の再定立の
方向(국가와 지방자치단체간 사회보장 책임배분 틀의 재정립방향)」 韓国保健社会研
究院(한국보건사회연구원) 『保健福祉フォーラム(보건복지포럼)』 2013 年 11 月号、
pp. 52-68。
- ソ・ジョンソップ(서정섭)=ジョ・ギヒョン(조기현)(2007) 『地方財政調整制度の改善方案
(지방재정조정제도의 개선방안)』 韓国地方行政研究院(한국지방행정연구원)。
- ソン・ヒジュン(손희준) 他 (2001) 『地方財政論 (지방재정론)』 デヨン文化社
(대영문화사)。
- ソン・ヒジュン(손희준) (2008) 「地方財政調整制度の改編成果および発展方向
—地方交付税制度を中心に(지방재정조정제도의 개편성과 및 발전방향 :
지방교부세제도를 중심으로)」 淸州社会科学研究編(淸州대학교사회과학연구소)
『韓国社会科学研究(한국사회과학연구)』 第 30 卷 1 号(別冊)。

- 崔章集(최장집) (2010) 『民主化以降の民主主義—韓国民民主主義の保守的起源と危機
(민주화이후의 민주주의 - 한국 민주주의의 보수적기원과 위기)』 Humanitas.
- ハ・ヌンシッ(하능식)=シン・ドゥソ브(신두섭)(2009) 『地方自治団体の福祉財政需要変化
と対応戦略(지방자치단체의복지재정수요변화와 대응전략)』 韓国地方行政研究院
(한국지방행정연구원).
- パク・インファ(박인화) (2013) 「国家と地方自治団体の社会保障機能及び財政分担構造
(국가와 지방자치단체의 사회보장 기능 및 재정 분담구조)」 韓国保健社会研究院編
(한국보건사회연구원) 『保険福祉フォーラム(보건복지포럼)』 vol.205、p.8.
- パク・ビョンヒョン(박병현) (2008) 「盧武鉉政府の福祉財政分権政策に伴う
地方政府社会福祉財政実体分析および政策的改善方案(노무현정부의 복지재정분권정
책에 따른 지방정부 사회복지재정분석 및 정책적개선대안)」 韓国社会福祉学会編
(한국사회복지학회) 『韓国社会福祉学 (한국사회복지학)』 第 60 卷第 1 号、
pp.159-185.
- パク・ヘジャ(박혜자) (2008) 「保健福祉行政の機能と財政負担における
中央—地方政府間関係の変化(보건복지행정의 기능과 재정분담에 있어 중앙-지방
정부간관계의 변화)」 韓国地方自治学会編(한국지방자치학회) 『韓国地方自治学会報
(한국지방자치학회보)』 第 20 卷第 3 号、pp.135-157.
- ヒョン・ハヨン(현하영) (2010) 「国庫補助金の分権交付税轉換が地方政府の財政支出に与え
る影響(국고보조금의 분권교부세 전환이 지방정부의 재정지출에 미치는 영향)」
韓国地方行政研究院編(한국지방행정연구원) 『地方行政研究(지방행정연구)』
第 24 卷第 1 号、pp.297-323.
- ベ・ジュンシク(배준식) (2008) 『分権交付税制度の実態と合理的な改善方案
(분권교부세제도의 실태와 합리적인 개선방안)』 ソウル市政開発研究院
(서울시정개발연구원).
- 韓国監査院(감사원) (2008) 「監査結果報告書—社会福祉分野地方移讓事業運営実態
(감사결과보고서-사회복지분야 지방이양사업운영실태)」。
- 韓国企画予算処(기획예산처) (2005) 『2005 年国家財政 (나라살림)』。
- 韓国企画予算処(기획예산처) (2005) 『2005 年度国家均衡發展特別会計運用概要
(2005 년도 국가균형발전특별회계 운용개요)』。
- 韓国企画財政部(기획예산처) 『予算資料 (예산자료)』 各年度版。
- 韓国行政研究所(한국행정연구소) 『全国統計年報(전국통계연보)』 各年度版。

韓国国民年金制度改善企画団 (국민연금제도개선기획단) (1997) 『国民年金制度 改善 : 国民年金時代を開くための準備 (국민연금제도 개선 : 국민연금 시대를 열기 위한 준비)』。

韓国政府革新地方分権委員会 (정부혁신지방분권위원회) (2003) 「財政・税制改革ロードマップ (재정세제개혁로드맵)」。

(国家記録院大統領記録管資料 (국가기록원 대통령기록관자료)
<http://ple.pa.go.kr/section/board/content.html?iBidx=63&iGotoPage=9&BKid=9&iSearchKind=&szSearchWord=&szMode=&iBnum=&iBparent=&iBdepth> 2013年10月12日アクセス)。

韓国政府革新地方分権委員会 (정부혁신지방분권위원회) (2007a) 『参与政府の地方分権(참여정부의 지방분권)』。

韓国政府革新地方分権委員会 (정부혁신지방분권위원회) (2007b) 『参与政府の革新と分権 (참여정부의 혁신과 분권)』。

韓国政府革新地方分権委員会 (정부혁신지방분권위원회) (2008) 「参与政府の財政税制改革 (참여정부의 재정세제개혁)」 『政府革新綜合白書 (정부혁신종합백서)』 2005年度版。

韓国行政安全部 (행정안전부) 『地方自治団体予算マニュアル(지방자치단체예산매뉴얼)』 各年度版。

韓国行政安全部 (행정안전부) 『地方財政年鑑 (지방재정연감)』 各年度版。

韓国行政安全部 (행정안전부) 『地方自治団体予算概要(지방자치단체예산개요)』 各年度版。

韓国行政安全部 (행정안전부) 『地方交付税算定解説 (지방교부세산정해설)』 各年度版。

韓国行政安全部 (행정안전부) 『地方交付税算定基準基礎資料 (지방교부세산정기초자료)』 各年度版。

韓国行政安全部 (행정안전부) 『普通交付税算定内訳(보통교부세산정내역)』 各年度版。

韓国行政案全部 (행정안전부) 『分権交付税算定内訳(분권교부세산정내역)』 各年度版。

韓国地方自治法 (지방자치법)。

韓国統計庁 (통계청) 『住民登録人口 (주민등록인구)』 各年度版。

韓国統計庁 (통계청) 『全国将来人口推計 (전국장래인구추계)』 各年度版。

韓国保健福祉部 (보건복지부) 『予算資料 (예산개요)』 各年度版。

韓国保健福祉部 (보건복지부) 『全国統計年鑑 (전국통계연감)』 各年度版。

ソウル特別市 (서울특별시) 『予算概要(예산개요)』 各年度版。

ソウル特別市 (서울특별시) 『地方自治団体歳入歳出予算書 (지방자치단체세입세출 예산서)』 各年度版。

釜山広域市 (부산광역시) 『予算概要 (예산개요)』 各年度版。

釜山広域市 (부산광역시) 『地方自治団体歳入歳出予算書 (지방자치단체세입세출 예산서)』 各年度版。

全羅南道 (전라남도) 『予算概要(예산개요)』 各年度版。

全羅南道 (전라남도) 『地方自治団体歳入歳出予算書 (지방자치단체세입세출 예산서)』 各年度版。