

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 —

金 根 三

はじめに

1. 韓国の地方財政改革の過程
 - 1991年地方自治制度復活からノ・ムヒョン政権発足までの地方財政上の課題
2. ノ・ムヒョン政権の地方財政調整制度改革 — 国庫補助金を中心に
 - 2.1 政権発足当時の地方財政分権の状況
 - 2.2 地方財政支援システムの画期的改編
 - (1) 国庫補助金整備としての分権交付税新設
 - (a) 国庫補助金整備の過程
 - (b) 国庫補助金改革としての地方交付税内での分権交付税導入
 - (2) 地方譲与金の廃止
 - (3) 国家均衡発展特別会計の新設
 - (a) 国家均衡発展特別会計の導入過程
 - (b) 国家均衡発展特別会計の構成及び財源配分
 - (c) 後進地域への配慮としての差等支援
3. ノ・ムヒョン政権の地方財政分権の評価と可能性
 - 3.1 地方財政分権政策の意義と評価
 - 地方財源増大及び財政自律性の成果と問題点
 - 3.2 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

はじめに

本稿は、韓国のノ・ムヒョン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、主な財政調整制度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年発足したノ・ムヒョン政権¹⁾の「参与政府」²⁾は、共に生きる均衡発展社会という基

1) ノ・ムヒョン (1946~2009)。韓国の16代大統領 (2003年2月~2008年2月)。漢字表記は「盧武鉉」ハングル表記は「노무현」であるが、本稿では「ノ・ムヒョン」と表記する。

2) ノ・ムヒョン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

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、中央政府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。

地方の歳入における移転財源の重要性を認識したノ政権は、特に国庫補助金を中心に改革を行った。改革は、財政調整制度、特に国庫補助金制度の全面的改編を中心に行われた。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、国庫補助金を改編する中で、分権交付税が新設された。これは、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、既存の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分配して運営し、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、施行されて間もないうちに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。

この分野の先行研究である具 (2003)³⁾ は、ノ・ムヒョン政権の地方財政改革を、初期政策ロードマップを中心に、評価している。李 (2005)⁴⁾ は、当時韓国の地方財政改革を同時期の日本の三位一体改革と比較研究したものである。さらに、1990年代の韓国地方財政調整制度全般の状況⁵⁾ と、ノ・ムヒョン政権期の政府間財政関係の特徴⁶⁾ を対象とする研究としては、川瀬 (1996; 2004) があげられる。ただし、これらの研究は、主にノ・ムヒョン政権成立までの研究及び政権初期に限定されたものである。それに対して、本稿では政権の展開全体にわたり、国庫補助金制度改革の内容を中心に考察する。

義をスローガンに、それが真の国民主義、市民主義の時代を開くという意味が含まれる。

3) 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巻第10号, 2003年10月, pp. 4~7.

4) 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, 2005年3月, pp. 11~18.

5) 川瀬光義 (1996) 『台湾・韓国の地方財政』 日本経済評論社, pp. 177~202.

6) 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 世界にみる地方分権と地方財政』 勁草書房, pp. 219~241.

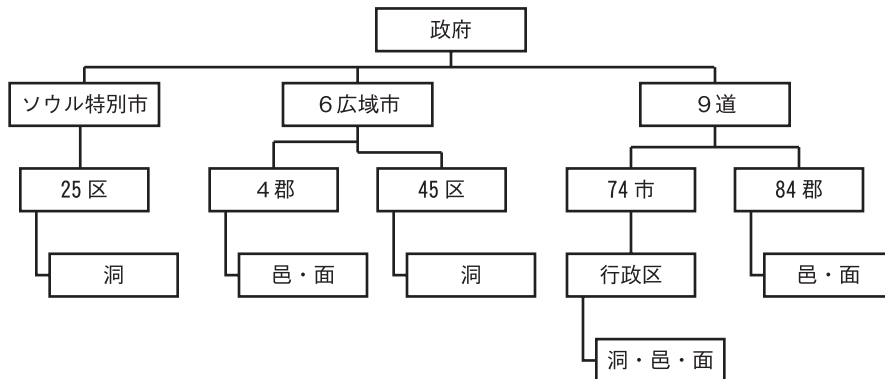
1. 韓国の地方財政改革の過程

——1991年地方自治制度復活からノ・ムヒョン政権発足までの地方財政上の課題⁷⁾

韓国の地方自治の歴史は比較的浅く、1991年度に地方自治関連法が成立して以降、中央政府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、それぞれ属する2段階の地方自治制度がとられている。その2010年現在の状況を示したのが図1である。

地方自治制度の復活から地方財政の規模は飛躍的に増加し、1990年度22兆9,140億ウォン⁸⁾から2005年125兆8,435億ウォンまで約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。長年の軍事独裁政権の間に途切れた地方分権運動が着実に進んだと言える。しかし、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⁹⁾。

OECD諸国の中で比較してみると、表1・表2に示したように、ノ・ムヒョン政権発足の2003年当時、韓国の租税における国税と地方税との比率は77.6%対22.4%であり、非連邦制国家の中ではフランスと似たような比率であった。日本の6:4と比較しても韓国の地方税比率はかなり低い方であり、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して



注：1) 6広域市：釜山，大邱，仁川，光州，大田，蔚山。

2) 9道：京畿，江原，忠清北，忠清南，全羅北，全羅南，慶尚北，慶尚南，済州。

3) 2010年の行政区域改編構想により、今後、一部地方自治団体間の統合が予定されているが、まだ正式に決定されていない。

資料：韓国地方自治法第2条 ~ 頂上の地方自治団体の種類より作成。

図1 韓国の地方自治団体の構造 (2010年2月現在)

7) 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、川瀬光義，前掲『台湾・韓国の地方財政』pp. 61～93を参考せよ。

8) ウォン：韓国の通貨単位。100円＝約1,300ウォン (2011年5月現在)。

9) 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年それが復活するまで中央集権的政府システムが続いた。

表1 租税における国税・地方税の比率 [1997～2007年度]

単位：%

区分	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
国税	79.2	79.8	80.3	81.9	78.2	76.7	77.6	77.5	78.0	77.0	78.8
地方税	20.8	20.2	19.7	18.1	21.8	23.3	22.4	22.5	22.0	23.0	21.2

資料：韓国財政経済部（2007）『租税概要』p. 14より作成。

表2 OECD 主要国の租税における国税・地方税の比率 [2006年度]

単位：%

	連邦制国家			非連邦制国家		
	アメリカ	ドイツ	カナダ	イギリス	フランス	日本
国税	54.6	50.8	48.9	94.0	77.7	60.0
地方税	45.4	49.2	51.1	6.0	22.3	40.0

資料：OECD, *Revenue Statistics 1965 2007* (OECD, 2008), p. 29より作成。

表3 韓国における地方自治団体の財政自立度

単位：%

年度	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004
財政自立度	66.4	63.5	59.4	57.6	54.8	56.3	57.2

資料：韓国行政自治部『各年度地方自治団体予算概要』より作成。

いる。また、表3に示したように、地方自治団体の歳入に占める自主財源¹⁰⁾の割合は中央政府からの「財政自立度」¹¹⁾と呼ばれ、その数値は1991年に66.4%だったものが2000年に59.4%へ落ちた後、50%台に留まっている。結局、地方税に代表される租税のほかに、移転財源に多く依存せざるを得ない状況が続いていることを示している。

さらに、地方自治団体が地域住民に提供するための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。そのため、表4からわかるように、移転財源への依存が増大し、中央政府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来たのである¹²⁾。

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。これを財政自立度の面からみると、表5からわかるとおり、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る¹³⁾。また、特別市・広域市を除いた上位行政団体である道、下位団

10) 韓国の地方財政歳入のなかで、自主財源は地方税と税外収入の二つである。税外収入は各種使用料・手数料などが含まれる経常的税外収入と、繰越金などが中心である臨時的税外収入で構成される。

11) 財政自立度 = 自主財源 / 地方自治団体予算規模 × 100。

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。

12) 韓国の地方財政歳入のなかで、移転財源は2004年までは地方交付税、地方譲与金、国庫補助金の三つに構成されていたが、2005年から地方譲与金制度が廃止され、今に至っている。

13) 1970年代から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・人口の集中現象が

表4 地方自治団体の歳入構成状況

単位：億ウォン，%

年度	歳入総計	自主財源			移転財源				地方債
		小計	地方税	税外収入	小計	地方交付税	地方譲与金	国庫補助金	
1991	297,422	201,337	80,351	120,986	64,155	34,524	5,570	24,061	31,930
	100.00%	67.69%	27.02%	40.68%	21.57%	11.61%	1.87%	8.09%	10.74%
1992	346,920	249,907	94,622	155,285	69,061	39,251	12,306	17,504	27,952
	100.00%	72.04%	27.27%	44.76%	19.91%	11.31%	3.55%	5.05%	8.06%
1993	377,945	265,903	110,258	155,645	80,026	44,124	14,211	21,691	32,016
	100.00%	70.35%	29.17%	41.18%	21.17%	11.67%	3.76%	5.74%	8.47%
1994	444,173	311,591	132,286	179,305	96,493	48,214	16,961	31,318	36,089
	100.00%	70.15%	29.78%	40.37%	21.72%	10.85%	3.82%	7.05%	8.12%
1995	523,789	360,634	153,169	207,465	116,539	56,746	18,701	41,092	46,616
	100.00%	68.85%	29.24%	39.61%	22.25%	10.83%	3.57%	7.85%	8.90%
1996	630,855	450,075	173,965	276,110	140,283	65,239	25,744	49,300	40,497
	100.00%	71.34%	27.58%	43.77%	22.24%	10.34%	4.08%	7.81%	6.42%
1997	695,716	496,609	184,977	311,632	154,527	70,146	28,772	55,609	44,580
	100.00%	71.38%	26.59%	44.79%	22.21%	10.08%	4.14%	7.99%	6.41%
1998	691,207	465,157	171,483	293,674	179,865	73,345	28,855	77,665	46,185
	100.00%	67.30%	24.81%	42.49%	26.02%	10.61%	4.17%	11.24%	6.68%
1999	731,257	483,197	185,686	297,511	195,123	69,187	29,061	96,875	52,037
	100.00%	66.08%	25.39%	40.68%	26.68%	9.46%	3.97%	13.25%	7.12%
2000	771,761	518,931	203,616	315,315	220,555	84,494	37,134	98,927	32,275
	100.00%	67.24%	26.38%	40.86%	28.58%	10.95%	4.81%	12.82%	4.18%
2001	791,099	468,224	250,212	218,012	286,837	123,520	49,152	114,165	36,038
	100.00%	59.19%	31.63%	27.56%	36.26%	15.61%	6.21%	14.43%	4.56%
2002	911,154	541,350	282,609	258,741	331,247	123,275	45,352	162,620	38,557
	100.00%	59.41%	31.02%	28.40%	36.35%	13.53%	4.98%	17.85%	4.23%
2003	975,256	603,898	306,167	297,731	343,014	149,535	51,516	141,963	28,344
	100.00%	61.92%	31.39%	30.53%	35.17%	15.33%	5.28%	14.56%	2.91%
2004	988,924	637,510	333,656	303,854	319,302	144,769	37,432	137,102	32,111
	100.00%	64.47%	33.74%	30.73%	32.29%	14.64%	3.79%	13.86%	3.25%
2005	1,070,625	666,536	350,048	316,488	368,277	196,541		171,736	35,813
	100.00%	62.26%	32.70%	29.56%	34.40%	18.36%		16.04%	3.35%
2006	1,154,723	696,350	380,712	315,638	420,282	209,278		211,004	38,090
	100.00%	60.30%	32.97%	27.33%	36.40%	18.12%		18.27%	3.30%
2007	1,280,366	780,526	407,054	373,472	464,493	245,341		219,152	35,347
	100.00%	60.96%	31.79%	29.17%	36.28%	19.16%		17.12%	2.76%

資料：韓国行政自治部『地方財政年鑑』，『地方自治団体予算概要』，『地方交付税算定解説』各年度版より作成。

目立つようになった。現在でも（2009年12月現在），韓国総人口4800万人のうち，ソウルに凡そ1000万人，首都圏である京畿道に1170万人であり，面積では25%に過ぎない両地域への人口集中が深刻なものであることがわかる。

表5 地方自治団体間の財政自立度格差 (2005年度)

単位：%

	全国	特別市	広域市	道	市	郡	自治区
平均	56.2	95.0	67.5	36.6	40.6	16.5	44.3
最高 (団体名)		95.0 (ソウル市)	72.6 (大邱市)	70.3 (京畿道)	70.2 (城南市)	51.9 (蔚州郡)	92.6 (ソウル瑞草区)
最低 (団体名)			54.6 (光州市)	11.9 (全羅南道)	12.8 (南源市)	6.9 (務安郡)	17.7 (釜山西区)

資料：韓国行政自治部 (2005) 『2005年度地方自治団体予算概要』より作成。

表6 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・法人税等 14個	財産・住民税等17個
歳入構成比	80%	20%
歳出構成比 (税収基準)	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)

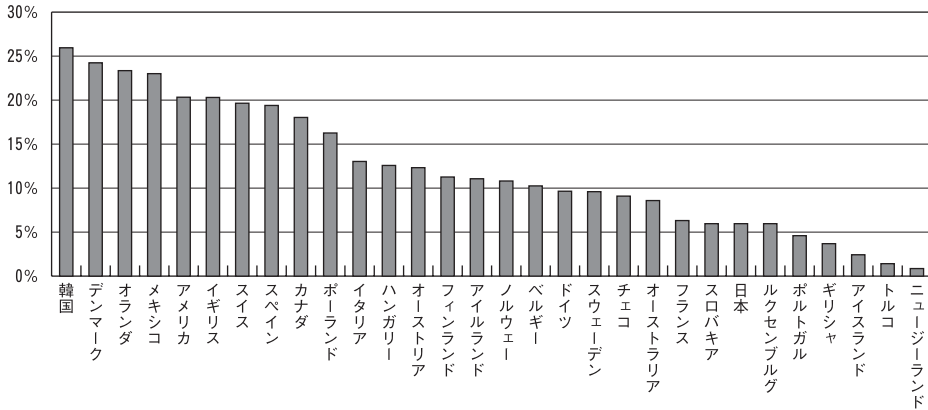
資料：韓国政府革新地方分権委員会 (2008) 『参与政府の財政税制改革』 pp. 59 ~ 60より作成。

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ことがわかる。

2. ノ・ムヒョン政権の地方財政調整制度改革——国庫補助金を中心に

ノ・ムヒョン政権の財政調整制度の改革のなかで特に注目すべき面は、国庫補助金関連の改革である。政権が発足した時点で、地方財政は中央政府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6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2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、韓国は総政府支出のうちおよそ26%が移転財源であり、これはOECD主要国の中でももっとも高い比率である。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。



資料：Blöchliger, Hansjörg and Oliver Petzold (2009) “Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub Central Governments?” OECD Economics Department Working Papers No. 706, p. 13.

図2 OECD主要国の総政府支出に対する移転財源の比率 [2005年]

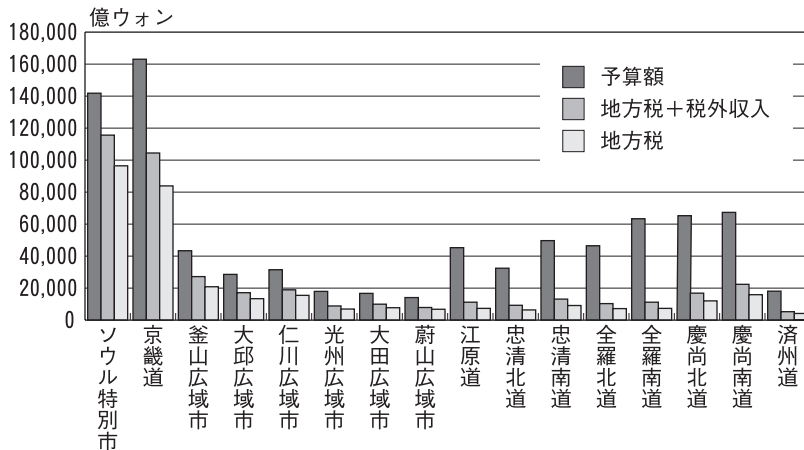
韓国の地方財政は2000年代以降、地方財政規模の急成長、移転財政規模・比重の急成長を見せている。表4でわかるように、地方歳入のうち31～36%を一定に保ってきた移転財源は、国庫補助金と地方交付税がほぼ同じ比率を示している。このなかで、地方交付税の比重はノ政権前の2000年10%から2007年は19%台まで急増しているが、これは地方交付税の法定交付率の引上げと、地方譲与金対象事業の一部編入および、もともと国庫補助金事業の地方移譲に関連する財源であった分権交付税制度の導入が主な理由である。つまり、一般財源としてより地方の自律的な財源活用が可能である地方交付税の増加も、国庫補助金制度改革の延長としてみるべきである¹⁴⁾。

2.1 政権発足当時の地方財政分権の状況

2003年発足したノ・ムヒョン政権は、地方分権、特に地方財政分権を主要な国政課題として掲げ、改革を進めた。当時は、地方自治が本格的に行われた1991年から12年が経った時点であったものの、まだ地方財政自治の面では、十分な成果を遂げていない状況であった。具体的には、自主財源である地方税では人件費すらまかなえない基礎自治団体が全国232市・郡・区のうち146ヶ所にも上り、また、地方自治団体のインフラ整備に充てられる投資予算が地方歳出のわずか20%未満にとどまっていた。その主な原因としては、長い間定着してきた中央集権的な要素に加え、財源の首都圏集中傾向が続いていたことがあげられる。中央と地方の事務区分の法的・制度的整備も遅れており、特に国庫補助金の支援基準が任意で運営されることが問題視されていた。

また、図3からわかるように、非首都圏では予算額と地方税収入とのギャップがきわめて大

14) 本文は財政調整制度改革を、国庫補助金制度改革を中心に考察している。地方交付税の他の地方歳入の項目である地方税、税外収入、地方債などの詳しい分析は、別稿を期したい。



注：ソウル特別市と京畿道を合わせた地域が首都圏である。

資料：韓国行政自治部（2004）『2004年度予算概要』p. 95より作成。

図3 2004年度首都圏と非首都圏広域団体の財政状況比較

表7 圏域別税収構成比（2001年度）

	国税（法人税）	地方税	1人当たり税収	人口
首都圏	61%（85%）	59%	270万ウォン	47%
非首都圏	39%（15%）	41%	230万ウォン	53%

資料：韓国政府革新地方分権委員会（2008）『参与政府の財政税制改革』pp. 59～60。

きい。これは、表7に示したように、国税のみならず地方税においても人口1人当たりの格差が大きく、税収の首都圏集中が生じているからである。したがって、自主財源である地方税の拡大をはかればはかるほど首都圏と非首都圏の地方自治団体間の水平的な財政不均衡問題に繋がるおそれもある。そのことが、むしろ国税の比重を高くし、地方自治団体への財源保障は中央政府からの移転財源に頼るといった動きを加速し、財政分権を妨げる要素として作用してきたのである。つまり、韓国における地方財政分権の根本的な問題は、地方間の経済力格差を理由として税収が中央政府に集中されてきたことである。したがって、中央と地方の間の財源移転制度の改革が重要な課題とされることになったのである。

地方分権を主要な国政目標として掲げていたノ・ムヒョン政権は、発足と同時に地方財政分権を本格的に推進するため、政府革新地方分権委員会を設置することになった。同委員会は財政分権ロードマップとして、表8に示したように、中央と地方の機能調整と財源移譲、自主財源の拡大及び均衡発展の促進、地方財政運営の自主性確保の三つの目標を地方財政分権の細部課題として掲げた。

その一方で、IMF金融危機を乗り越えたばかりの当時の社会経済的事情も、地方分権を促す重要な役割を果たした。池上（2004）によると、先進国において地方分権を促進する圧力は、

表 8 財政分権の細部課題

細部課題項目	内 容
1. 中央と地方の機能調整と財源移譲	<ul style="list-style-type: none"> ・国家事務の定義を明確に規定 ・教育、警察、福祉などの住民密着型の事務は地方に移譲 ・機能移譲に伴う財源移転
2. 自主財源の拡大及び均衡発展の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・国税・地方税間調整及び地方税体系改編 ・地方税税収基盤拡充 ・国家均衡発展特別会計の新設・運営
3. 地方財政運営の自主性確保	<ul style="list-style-type: none"> ・移転財源支援方式の画期的改善 ・交付税配分方式単純・透明化、特別交付金縮小、増額交付金廃止 ・国庫補助金整備及び自主財源化及び譲与金の交付金化 ・地方の予算・地方債発行・定員・組織・調達業務等自立性拡大 ・議会・住民統制・地方財政強化

資料：韓国政府革新地方分権委員会（2008）「参与政府の財政税制改革」p. 65。

主にグローバル化、市場化、少子・高齢化であり、これらの三つの要因に対応して、各国は中央政府と地方自治団体との関係を改革する必要を迫られている¹⁵⁾。当時の韓国経済社会では、キム・デジュン（金大中）政権期にIMFによって金融・労働市場などの経済システムを「グローバル標準」に合わせることを迫られ、様々な改革を行った。特にいわゆる「生産的福祉理念」のもとで行われた労働市場の柔軟的変化は、社会安全網に関わる福祉制度を新設・強化する必要性を更に増大させた¹⁶⁾。ノ・ムヒョン政権になってからは、前政権と比べてより社会分配志向の政策目標と福祉政策が目指された。それによる社会福祉関連の財政支出が大幅に増加、地方分権改革の背景として作用した。なお、韓国は、現在世界で高齢化に進む加速度が最も早い国である、との事情も見逃せない。

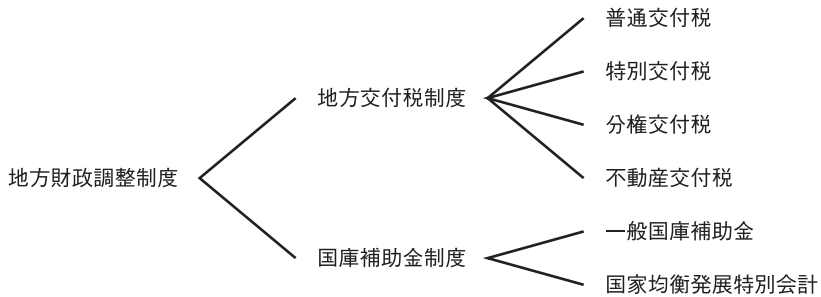
2.2 地方財政支援システムの画期的改編¹⁷⁾

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

15) 池上岳彦（2004）『分権化と地方財政』岩波書店、pp. 3～16。

16) 「生産的福祉理念」は、もともと1995年キム・ヨンサム政権の福祉構想において初めて使われた概念であり、キム・デジュン政権の下ではそれが中心的な福祉理念となった。当時通貨危機を経験した韓国の社会福祉制度を再整備すると同時に、国際競争増大の中で成長と福祉をともに実現する国家福祉戦略として使われた理念である。これは、労働を中心におきながらワークフェア原理を積極的に受け入れ、雇用政策や経済安定への積極的な国家介入およびサポートを目指し、国家が社会的弱者への自立支援のセーフティネットを構築することで社会的連帯による福祉システムの構築および維持を意図したものである。

17) 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が2008年発刊した「参与政府の財政税制改革」（『政府革新総合白書；05a』）pp. 56～101および同委員会発刊の『参与政府の地方分権』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。



資料：韓国行政自治部（2006）『2006年度地方自治団体予算概要』より作成。

図4 ノ・ムヒョン政権期の地方財政調整制度構造図（2005年以降）

重が徐々に増加し、地方財政調整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¹⁸⁾。

図4は、ノ・ムヒョン政権が行った地方財政分権改革により新たに確立された地方財政調整制度の構造図である。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三つは、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、三つの移転財源改革を財政分権の観点から評価したい¹⁹⁾。

(1) 国庫補助金整備としての分権交付税新設

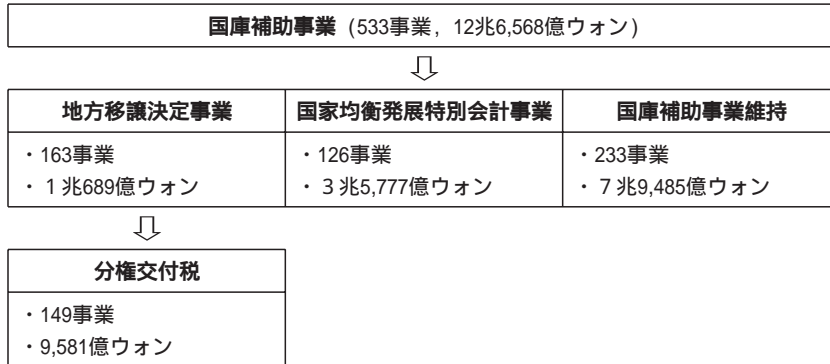
(a) 国庫補助金整備の過程

地方自治制度復活以降、1990年代は、上記のように依存財源が増加するなかで、依存財源の中でも地方交付税の比重が下落するのは対照的に、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、主に中央政府が企画・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。そのため、地方自治制度導入により地方自治団体に対する中央政府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。

しかし、国庫補助金の多用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。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。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。

18) イム・ソンイル（2007a）「地方財政の運営原理に対する検討と方向再成立」、韓国地方財政共済会・韓国地方財政学会編『財政環境変化による地方財政運営の革新案』pp. 10～15。

19) ノ・ムヒョン政権期全般の地方財政改革については、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、2007年12月、pp. 121～126を参照せよ。



資料：韓国行政自治部「2005年度地方自治団体予算マニュアル」p. 35。

図5 国庫補助金の整備方案 (2004年決定案)

2003年7月22日、政府革新地方分権委員会は国庫補助金整備計画を報告した。これは、地方移譲事務と中央に存続する事務を区分して、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つに区分する、という提言であった。

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先して推進し、中央政府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」の三つである。

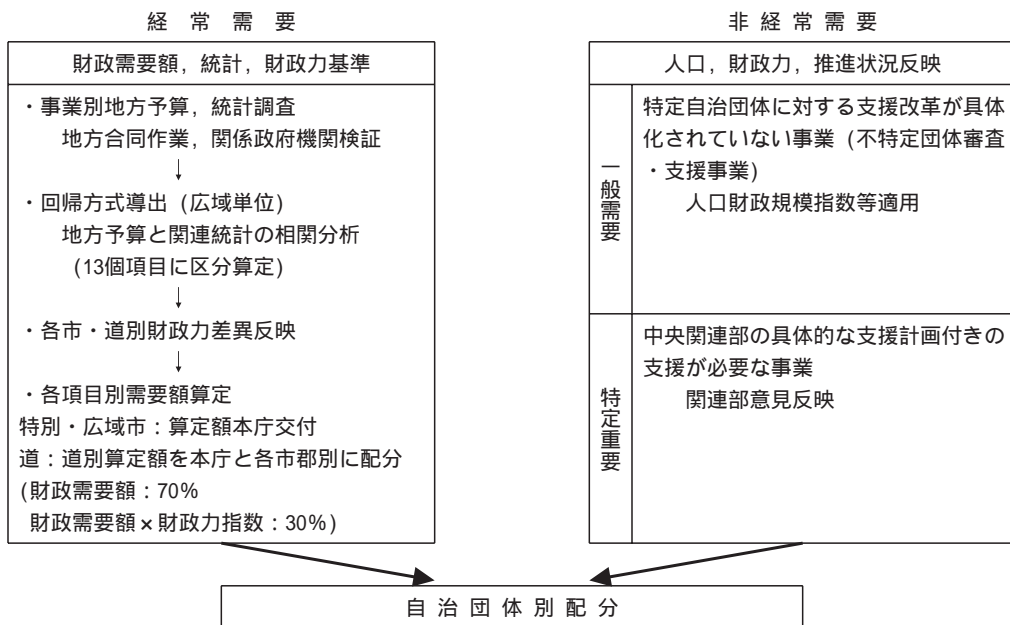
この原則に基づいて行われた改革の具体的内容は、「国庫補助金整備方案」の確定により2004年基準で総数533個の国庫補助事業（12.7兆ウォン）のうち、163事業（1.1兆ウォン）を地方へ移譲する、そのうち、126事業（3.6兆ウォン）は国家均衡発展特別会計を新設して移管し、残りの233事業（7.9兆ウォン）は国庫補助事業として存続することにした。その概要を示したのが図5である。

地方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る。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）、中央政府の政策樹立と密接に連関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。

(b) 国庫補助金改革としての地方交付税内での分権交付税導入

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（現在の行政安全部）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、それらは地方交付税制度の中に新たに設けられた分権交付税を通じて財源が確保された。分権交付税自体は2005年から2009年まで5年間時限付きの制度であり、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。しかし、予定は変更されており、現行制度は2010年以降も5年延長されることになっている。

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²⁰⁾。その総額は1兆24億ウォンである²¹⁾。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



資料：韓国行政安全部（2008）『2008年度分権交付税制度運営』，p. 202。

図6 分権交付税の類型別算定

20) 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。

21) 韓国中央政府財政は、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）

の交付額は1兆3327億ウォンであった。この数値は、2005年の制度発足当時の総額8454億ウォンと比べて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部処149事業である²²⁾。対象事業は、図6に示したように、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、一般的需要対象事業(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の中には福祉事業²³⁾が67個あり、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るため、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ているのである。

一見すると、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きている点から、一般財源に該当するようにもみえる。しかし、使途として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マッチング補助金の性格を持つ点、また算定式においても、経常需要は事業別に回帰方程式により算定され、非経常需要の一般需要の算定も人口・財政力による算定を行う、以上から、国庫補助金の性格を持つ特定財源であることがわかる²⁴⁾。ただし、従来の国庫補助金よりは制限がゆるい初歩的な包括補助金²⁵⁾として使われている。従って、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特定補助金としてみる見解がある²⁶⁾。

以上みてきたように、分権交付税は、地方分権と国家均衡発展との両立を図るため、国庫補助事業の一部を地方に移譲し、その合理的な推進に必要な財源を保障するために導入されたものである。それは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

22) 「部」「処」は日本の「省」に当たるものである。

23) 分権交付税対象事業の中で、経常需要としての社会福祉事業には、老人福祉、障害者福祉、児童福祉事業などがある。また、非経常需要は毎年定期的に繰り返さない事業を中心に構成される。

24) 地方交付税法の第9条2では「分権交付税は国庫移譲事業を移譲された地方自治団体に交付し、その規模は地方移譲事業に関連する人口などの統計資料と従来の国庫補助金支援水準を考慮し、算定する」と明記され、分権交付税が中央政府部処の国庫補助事業移譲に関連した特定財源であることが明示されている。

25) アメリカ ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) の定義によると、包括補助金は機能的に広範囲に設定しておい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を示す。Waller, Margy (2005) "Block Grants: Flexibility vs. Stability in Social Services," Policy Brief Center on Children & Families #34, The Brookings Institution, p. 1を参照せよ。

26) イ・ヒョンウ (2009) 「韓国分権交付税の統合に伴う福祉財源変化に関する研究」韓国京畿開発研究院, p. 22.

補助事業であり、当該地方自治団体の事業費の一部を国家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。

(2) 地方譲与金の廃止

地方譲与金²⁷⁾は、国税の税源の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²⁸⁾。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・地方交付税と並ぶ地方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、事業面に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。これに対して行政自治部は、地方譲与金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、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、行政自治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、行政自治部もこの代案を受容せざ

27) 地方譲与金は、日本の地方譲与税に該当する。

28) 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。

表9 地方譲与金廃止方案

単位：億ウォン

既存 (2004年予算)		改編 (2004年予算)		
譲与金 (43,972)	一般財政補てん (地域開発)	7,582	地方交付税	26,696
	道路整備	19,134	国家均衡発展特別会計	3,857
	農漁村地域開発	3,554	国庫補助金	13,419
	青少年育成	303		
	水質汚染防止	13,419		

資料：韓国政府革新地方分権委員会 (2008) 「参与政府の財政税制改革」, 『政府革新綜合白書』; 05; p. 87.

るを得なかった。

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9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、農業村地域開発・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、普通交付税の一部を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。

(3) 国家均衡発展特別会計の新設

(a) 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。均衡発展の役割をは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。

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

自治体補助 12.7		(単位：兆ウォン，2004年度基準)
1.1：バス運当事業支援，市道指定文化財保守		
7.9：ゴミ処理施設，地下鉄運営支援		
3.7：国道支援 (3.5)，地域産業振興 (0.2)		
地方譲与金 4.4		
2.6：地方道路整備，地域開発 (一般財政補てん)		
1.4：水質汚染防止		
0.4：農漁村地域開発		
土特会計 0.2		
0.2：開発促進事業		
地域革新関連事業 0.8		
0.8：地方大学の革新力量強化，テクノパーク		
	国家均衡発展特別会計 約5兆ウォン	
	* 地域開発事業勘定 約4兆ウォン	
	・地域関連補助	
	・農漁村地域開発	
	・開発促進事業	
	* 地域革新勘定 約1兆ウォン	
	(地域産業振興0.2 + 地域革新関連事業0.8)	

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。

図7 国家均衡発展特別会計新設体系

7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。

(b) 国家均衡発展特別会計の構成及び財源配分²⁹⁾

国家均衡発展特別会計は，地域開発勘定・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10に示したように，地域開発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³⁰⁾。

29) 国家均衡特別会計の構成及び財源配分の内容は，韓国財政学会（2008）「国家均衡発展特別会計の問題点と改善方案」 pp. 45～52を参照して作成したものである。

30) 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。

表10 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）	
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， ヌ リ産業	
					特別機関警 備等

資料：ソ・ジョンソップ，ジョ・ギヒョン（2007）『地方財政調整制度の改善方案』韓国地方行政研究院，p. 29。

財源配分体制を見ると、まず、地域開発勘定の場合は、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³¹⁾。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。

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。

31) 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、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。

一方、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める、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、大統領主宰の国務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、既存のミ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。

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³²⁾で配分が行われる。地域開発勘定の場合、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。

(c) 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条により、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を差等できることを規定している。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、差等補助率がデモンストレーション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³³⁾。2005～2007年の3ヵ年計画として70ヶ所が選定・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³⁴⁾。

3. ノ・ムヒョン政権の地方財政分権の評価と可能性

3.1 地方財政分権政策の意義と評価——地方財源増大及び財政自律性の成果と問題点

ノ・ムヒョン政権による財政分権政策の主な成果としてあげられるのは、地方自治団体の財

32) 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：韓国行政自治部の統計資料。（イ・ソンス（2008）「国家均衡発展特別会計の運営成果分析」より再引用。）

33) ただし、補助率の上限は80%とされている。

34) 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（2008～2009）に新たな後進地方自治団体と交代したものである。

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³⁵⁾と、新たな制度としての国家均衡発展特別会計などの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・ジェウォン (2004)³⁶⁾によると、ノ・ムヒョン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。

これに対して、イ・ピョンリャン (2005)³⁷⁾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年度の中央政府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11に示したように、2005年度の地方財政支援規模は全体としてみると前年度より16.0%増加した。

ノ・ムヒョン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。財政分権にとって中央政府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、地方の自律財源規模は2004年度

表11 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 (2005b) 『2005년 나라살림 (国家財政)』 p. 161.

35) ノ・ムヒョン政権期において、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。

36) イ・ジェウォン (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革を中心に」『韓国社会と行政研究』第16巻第1号, pp. 336~341。

37) イ・ピョンリャン (2005) 「ノ・ムヒョン政権の財政分権に対する評価 成果と限界」『韓国行政研究』第14巻第4号, pp. 234~235。

14.5兆ウォンから2005年度には25.6兆ウォン³⁸⁾へと大幅に増加した。表11に示したうち、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、用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・ピョンリャン（2005）³⁹⁾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いた場合、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、中央政府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中央政府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）⁴⁰⁾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⁴¹⁾。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福祉投資の拡大などが挙げられる。

社会福祉事業は、国庫補助金の支援による地方自治団体の事業の比重がきわめて高い。表12に示したように、2005年の改革によって社会福祉分野の予算に占める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65%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、さきにも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

38) 地方交付税と国家均衡発展特別会計、タバコ消費税引上げ分の合計が自律財源25.6兆ウォンの内容である。

39) イ・ピョンリャン、前掲論文、p. 236。

40) キム・ジェフン（2007）「参与政府の財政分権評価」『韓国地方自治学会報』第19巻第4号、pp. 12～13。

41) 分権交付税に関する詳しい考察は、別稿を期したい。

表12 社会福祉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で見た分権交付税の現況

単位：億ウォン

	移譲前			移譲後			年平均増加率 (%)		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	移譲前	移譲後	全体
社会福祉予算 (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 (2008) 「監査結果報告書 社会福祉分野地方移譲事業運営実態」。

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）を合わせた地方財政調整制度としての移転財源39.9兆ウォンのうち分権交付税は1.0兆ウォンとわずか2.5%を占めるに過ぎない⁴²⁾。

3.2 国家均衡発展特別会計の評価

ノ・ムヒョン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。既存の部処別に重複して運営された各種の地域開発事業が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、中央政府の事業の重複がなくなりつつある。第2の意義は、地方が選好する事業・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みれば79.6%を占めたことでわかる。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

42) 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。

分の客観性、事業推進の計画性及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、構造的な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)⁴³⁾によれば、国家均衡発展特別会計の補助金は広域団体(道、広域市)に優先配分されており、この制度の主な需要側である市・郡が該当する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)⁴⁴⁾の研究を引用すると、対象事業、事業の規模、資金の用途指定、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、各地域発展の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、財源規模の十分性と安定性に問題がある。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る、住民税所得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、のことである。

ここで、韓国第2の都市であり、代表的な広域地方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⁴⁵⁾。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、比較的的良好な自立度といえる。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%以上を示しており、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

43) イ・ソンス(2008)「国家均衡発展特別会計の運営成果分析」pp. 69~71を参照せよ。

44) イム・ソンイル(2007b)「国家均衡発展特別会計運営の効率性および責任性再考案」pp. 23~30。

45) 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、別稿を期したい。

表13 国庫補助金総事業と国家均衡発展特別会計

単位：億ウォン

釜山広域市

区 分	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
歳入予算合計	44,411	47,580	52,261	60,624	67,371
国庫補助金総事業費 (A)	6,602	7,884	10,394	17,815	19,692
歳入のうち国庫補助金比率	14.9%	16.6%	19.9%	29.4%	29.2%
地方費負担率	28.1%	29.6%	26.9%	23.6%	23.2%
国家均衡発展特別会計事業費 (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%

全羅南道

区 分	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
歳入予算合計	30,751	32,823	37,957	39,368	42,330
国庫補助金総事業費 (A)	13,952	17,951	21,795	23,806	22,063
歳入のうち国庫補助金比率	45.4%	54.7%	57.4%	60.1%	59.8%
地方費負担率	13.6%	22.4%	19.9%	19.3%	21.7%
国家均衡発展特別会計事業費 (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：国庫補助金総事業費 = 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。

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、両地域とも地方費負担率は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ことであり、結局、予算編成の自律性が多少保障されたものの、中央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。

むすびに

ノ・ムヒョン政権は、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安全網構築及び、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う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、分権交付税などの新設、地方のより自律的な予算配分が可能な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。また、分権交付税は主に地方の福祉財源としての初歩的な意味での包括補助金となり、少子・高齢化による地方分権圧力への対策として意義を持つ制度とみることも出来る。さらに、国家均衡発展特別会計は、地方自治団体の特性や選好に合わせた予算配分が可能になったことにより自律性を保障した特徴があり、分権を促進したと評価ができる。

しかしこれらの政策は、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いえるが、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、ノ・ムヒョン政権は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。

【参考文献】

- 池上岳彦 (2004) 『分権化と地方財政』 岩波書店。
- 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, 2007年12月。
- 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 —— 世界にみる地方分権と地方財政』 勁草書房。
- 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巻第10号, 2003年10月。
- 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, 2005年3月。
- Blöchliger, Hansjörg and Oliver Petzold Blochliger (2009) “Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub Central Governments?” OECD Economics Department Working Paper, No. 706.
- Waller, Margy (2005) “Block Grants: Flexibility vs. Stability in Social Services,” Policy Brief Center on Children & Families #34, The Brookings Institution.
- イ・ソンス 이성수 (2008) 「国家均衡発展特別会計の運営成果分析」 (原文韓国語)。
- イ・ピョンリャン 이병량 (2005) 「ノ・ムヒョン政権の財政分権に対する評価 —— 成果と限界」 『韓国行政研究』 第14巻第4号 (原文韓国語)。
- 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」 『韓国社会と行政研究』 第16巻第1号 (原文韓国語)。

- キム・ジェフン 김재훈 (2007) 「参与政府の財政分権評価」『韓国地方自治学会報』第19巻第4号 (原文韓国語)。
- イ・ヒョンウ 이현우 (2009) 「韓国分権交付税の統合に伴う福祉財源変化に関する研究」韓国京畿開発研究院 (原文韓国語)。
- 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」, 韓国地方財政共済会・韓国地方財政学会編『財政環境変化による地方財政運営の革新方案』(原文韓国語)。
- イム・ソンイル 임성일 (2007b) 「国家均衡発展特別会計運営の効率性及び責任性再考方案」(原文韓国語)。
- イム・ソンイル 임성일 (2008) 「地方自治団体社会福祉財政の現況と課題」(原文韓国語)。
- 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』韓国地方行政研究院。
- 韓国監査院 (2008) 「監査結果報告書——社会福祉分野地方移讓事業運営実態」。
- 韓国企画予算処 (2005) 『2005년 나라살림 (国家財政)』。
- 韓国企画予算処 (2005) 『2005年度国家均衡発展特別会計運用概要』。
- 韓国財政学会編 (2006) 「国家均衡発展特別会計の問題点と改善方案」。
- 韓国財政学会 (2008) 「国家均衡発展特別会計の問題点と改善方案」。
- 韓国政府革新地方分権委員会 (2008) 「参与政府の財政税制改革」『政府革新綜合白書2005年度版』。
- 韓国政府革新地方分権委員会 『参与政府の地方分権』。
- 韓国行政自治部 (2005a) 『2005年度地方自治団体予算概要』。
- 韓国行政自治部 (2005b) 『2005年度地方自治団体予算マニュアル』。
- 韓国行政自治部 (2006) 『2006年度地方自治団体予算概要』。
- 韓国政府革新地方分権委員会 (2008) 「参与政府の財政税制改革」。
- 釜山広域市 『釜山広域市予算概要2004～2008年度版』。
- 全羅南道 『全羅南道予算概要2004～2008年度版』。