

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 ——

金 根 三

はじめに

第1節 地方の社会福祉需要環境の変化と福祉財政

第2節 分権交付税の概要

2.1 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

2.2 地方交付税制度の中で国庫補助金の性格をもつ分権交付税

2.3 社会福祉財源としての分権交付税の意義

第3節 分権交付税の運営現状からみた問題点及び代案

3.1 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

3.2 地方の福祉財源制度として定着させるための代案

むすびに

韓国の分権交付税制度は、地方の分権を掲げてきたノ・ムヒョン政権の財政調整制度の改革の一丸として、中央政府の国庫補助事業の地方に移譲する際に必要な財源を国家が補填する制度として、2005年始まった。同制度は、その財源の6割以上が地方の社会福祉事業に関連するものであり、地方の社会福祉財源としての重要な役割が期待されたものである。しかし、国庫補助金制度の事業を地方交付税制度内で運営するという、過渡期的な性格を持っているなか、もともと、2010年普通交付税制度に統合される予定が見送りされ、この制度の運営をめぐる様々な議論が残っている現在である。

本稿では、分権交付税の制度の仕組みを踏まえながら、運営上及び算定・配分方式などの問題を福祉財源の側面を中心に考察してみる。また、分権交付税の制度としての持続可能性を、様々な議論を紹介しながら探してみる。

はじめに

本稿は、分権交付税制度の現状を、国と地方の財政調整制度内の財源移転の側面と、地方の福祉財源としての機能について考察する。分権交付税は韓国の財政調整制度のなかで、その比重が3～4%程度であるが、ノ・ムヒョン政権期の中央政府と地方政府間の財政調整改革のキーワードとして議論されている制度である。

韓国の地方財政調整制度は、2005年にノ・ムヒョン政権により、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本柱の体制に改編されたものである。地方分権を掲げてきたノ政権のもとで、地方の財源の総額は増加したが、日本の三位一体改革のような税源移転ではなく、既存の財政調整制度内の財源移転および、地方交付税の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、その両面の性格をもつ。

分権交付税は、ノ・ムヒョン政権による地方財政調整制度改革の一環として、地方交付税制度の下に新たな導入された制度である。同制度は、地方分権改革プランの一つとして行われた国庫補助金整備事業のなかで、既存の中央政府の国庫補助事業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。分権交付税は、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、2010年以降もこの分権交付税制度は当分の間存続することになっている。

分権交付税の主な役割とされる社会福祉財源の性格については、重点的に検討すべきである。ノ・ムヒョン政権期は、高齢化社会に入ってセーフティーネットの拡充圧力が高くなるなかで地方財政で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、この制度は財政調整制度の中に福祉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。

しかし、本稿に詳しく検討するように、分権交付税は地方の福祉財源としては、交付総額、算定方式、配分体系など、さまざまな問題を抱えているのも事実である。たとえば、内国税の一定割合に連動しているため、急増する地方福祉財源需要に追いついていない。算定方式も、需要算定基準のほか、広域団体を中心に財源が配分される問題がある。これらを整理したうえで、分権交付税の将来像の代案も検討する。具体的には、普通交付税にすべて統合される案、国庫補助金制度に一部あるいはすべてを還元する案、新たな制度として社会福祉交付金に代替する案などが含まれている。

分権交付税に関する先行研究としては、主に韓国の研究を参考にした。ベ (2008)¹⁾ は、普

1) 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』ソウル市政開発研

通交付税不交付団体であるソウル特別市における分権交付税の社会福祉財源運営問題を、ソウルの自治区を中心に研究している。イ (2005)²⁾ とソン (2008)³⁾ は地方財政調整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た研究である。国内の代表的研究である、川瀬 (1996 ; 2007) は、1990年代の韓国地方財政調整制度全般の状況と、ノ・ムヒョン政権期の政府間財政関係の特徴を研究したものである⁴⁾。李 (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、通貨危機からノ・ムヒョン政権の地方財政調整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⁵⁾。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⁶⁾。また、それらを踏まえつつ、ノ・ムヒョン政権の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 地方の社会福祉需要環境の変化と福祉財政

韓国の社会福祉機能は、長い間中央政府の固有事務と思われていたが、1990年代中盤以降、基礎自治団体を中心に、地方分権の延長として地方自治団体が積極的に担うべきだという認識が広く共有されてきた。その背景には、少子高齢化の進展と障害者基準対策を中心とする社会福祉問題が地方の主な課題と台頭したことがある。

表1で示すとおり、韓国は世界で類をみない速度で低出産率と高齢化が進行し、これに対応する社会福祉財政の比重が大きくなっている。一般的に人口高齢化の原因として、経済発展と社会安定、医療の発展などが取り上げられる。それは、急速な経済発展を成遂げた韓国も例外ではない。2000年の時点で65歳以上人口は、全人口の7%であり、すでに高齢化社会に到達し

究院。

- 2) イ・ピョンリャン [이병량] (2005) 「ノ・ムヒョン政府の財政分権に対する評価 成果と限界」韓国行政研究2005 (14 4) (韓国語) pp. 215-242.
- 3) 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」『韓国社会科学研究』第30巻1号 別冊。
- 4) 川瀬光義 (1996) 「韓国の地方財政調整制度」同著『台湾・韓国の地方財政』, 日本経済評論社 pp. 177~202. 川瀬光義 (2007) 「韓国の地方財政」『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.
- 5) 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。[財政研究・第一巻]』, 有斐閣 pp. 134~149.
- 6) パク・ヘジャ (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」『韓国地方自治学会報』第20巻第3号, pp. 135~157.

表1 韓国の出生率と人口高齢化の推移

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

資料:韓国統計庁(2005)「将来人口特別推計」

65歳以上高齢人口比重推移

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
市	8.1%	8.4%	8.9%	9.3%	9.7%	10.1%	10.6%	11.2%	11.6%
群	15.0%	15.8%	16.9%	17.8%	18.9%	19.8%	20.6%	21.6%	22.3%
自治区	5.8%	6.1%	6.5%	6.8%	7.3%	7.7%	8.2%	8.9%	9.3%
全国	7.0%	7.7%	7.7%	8.1%	8.5%	8.9%	9.3%	9.9%	10.2%

資料:韓国統計庁(2008)住民登録人口各年度版

表2 地方自治団体予算における社会福祉予算増加の現況

(単位:兆ウォン, %)

区分	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	増加率'04~07 (%)
地方総予算(A)	98.9	107.1	115.5	128.0	124.9	29.6
社会福祉予算(B)	10.7	12.9	15.3	18.8	21.7	76.3
比率 A/B (%)	10.8	12.0	13.3	14.7	17.3	

資料:韓国行政安全部「2009年度地方自治団体予算概要」。

ている。このペースで高齢化が進めば、高齢人口は、2018年は14.0%の高齢社会⁷⁾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もっとも速く、2008年度時点の65歳以上人口比率は、郡には22.3%であり、全国平均10.2%を大きく上回る。また、障害者人口も人口の高齢化及び障害者判定基準の緩和により、登録障害者数が著しく増加し、2001年から2007年の間に、2倍近く増加している。障害者人口の比重2007年には郡が6.33%であり、特別・広域市の3.10%を大きく上回る。これによる社会福祉サービスの拡大により、表2で分かるどおり、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る傾向を示し、地方側の主な財政負担要素として作用している。

第2節 分権交付税の概要

韓国の地方自治団体の福祉財政の収入は、用途が指定される特定財源と、指定されない一般

7) 主要先進国の老人人口の比重はすでに14%を超えているが、老人人口比重7%の高齢化社会から14%の高齢社会になる期間は、ドイツが40年、フランスが115年、アメリカが85年であり、今までもっとも短かった日本が24年であった。これに比較すると、韓国はわずか18年に過ぎないことで、世界で類がない速さで高齢化が進行しているのがわかる。(資料:韓国統計庁「全国将来人口推計2006年版」)

表3 韓国の財政調整制度の種類と規模

(単位：億ウォン，%)

		金額	構成比率
合計		379,559	100.00
地方交付税	普通交付税	168,622	44.43
	特別交付税	7,397	1.95
	分権交付税	10,024	2.69
	不動産交付税	10,200	2.64
	小計	196,243	51.70
国庫補助金	国庫補助金（一般）	124,249	32.74
	国庫補助金（均特）	59,067	15.56
	小計	183,316	48.30

資料：韓国企画予算処（2007）『2007年地方自治団体予算概要』 p. 41, p. 55.

財源により構成される。一般財源は、地方税、税外収入など使途が特定されていないが、他方、使途が福祉に特定される国庫補助金、福祉用途の調整交付金・地方債、福祉関連特別会計は、福祉目的のみの特定財源である。

ノ・ムヒョン政権期の韓国の地方財政調整制度の根幹は、国庫補助金制度⁸⁾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⁹⁾の二つの制度で構成されている。一方、地方交付税制度は、表3で分かるように、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。

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、表4で示しているように、財源のうち、福祉分野に7割であることで、地方福祉財源の一つとして役割を果たしている。

分権交付税は、具体的な使途を指定してはしないが、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、実際に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

8) 分権交付税は、ノ・ムヒョン政権の国庫補助金制度整備改革の一環として新設された制度でもある。国庫補助金改革は、国庫補助金内の地方移譲事業のための分権交付税項目の新設、地方譲与金の廃止、国庫補助金内の国家均衡発展会計新設の三つが挙げられる。詳しくは金（2012）を参照。

9) 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変更され、内容も大幅に拡大改編された。

表4 分権交付税のうち地方移譲福祉事業に当てられる割合

(単位:億ウォン, %)

区分	分権交付税総額 A	社会福祉事業 B	B / A
2005年	8,454	5,310	62.8
2006年	10,065	6,713	66.7
2007年	11,385	7,835	68.8
2008年	12,595	8,792	69.8

資料: 行政自治部「分権交付税算定内訳 2005~2008年」。

結果、現われる過渡的な性格であると思われる。

当初は、2010年に分権交付税を普通交付税制度に統合する予定であったが、現在は2014年まで延長運営することが決定になった。これは、もともと特定財源であった国庫補助金事業を地方に移譲し、一般財源化する過渡的な制度として意味を持っている。

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、分権交付税は内国税の0.94%であり(2006年度基準。2005年度では0.83%)、総額は1兆65億ウォンである¹⁰⁾。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、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8454億ウォンに比べおよそ57.0%の増加である。つまり、日本の三位一体改革のような「税源移譲による地方分権の推進」ではなく、分権交付税のように、特定財源の部分的な一般財源化による既存の財政調整制度内の移転および交付税率の引上げによる交付税率引上げに頼った点が指摘される¹¹⁾。

2.1 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、算定・配分する。表5と図1で示しているように、経常的需要は、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適用する。非経常的需要は、一般需要と特定需要に区分し、一般需要は人口数・財政力などを、特定需要は中央政府の中長期計画を考慮し算定・配分する。経常的需要と一般需要は公式により配分されるほか、包括的補助金の性格をもつ特定財源である。一方、特性需要は一般国庫補

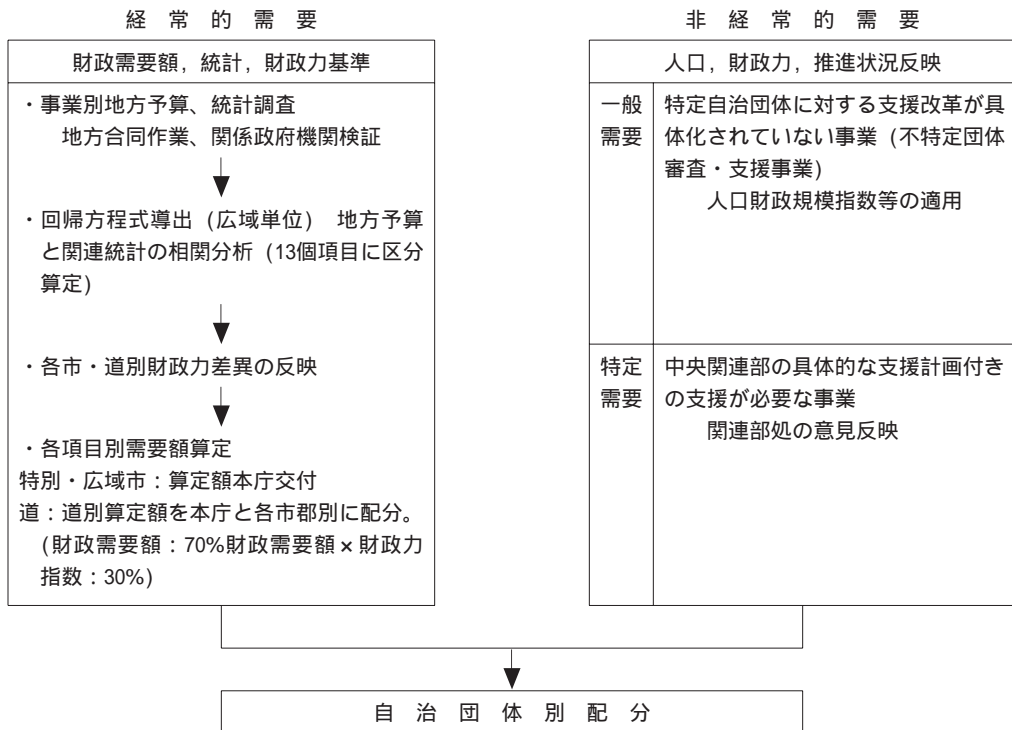
10) 中央政府財政は、予算すなわち一般会計および特別会計と各種基金に構成されている。2006年基準では、一般会計が全体財政の58.7%の144兆8,076億ウォンであり、特別会計は、12.4%の30兆5,806億ウォン、当年度積立基金は29%の71兆3,023億ウォンである。(2006年累積基金: 630兆2,923億ウォン)

11) ノ・ムヒョン政権は、地方財政制度改編の基本方向を、地方分権法第11条3項で以下のように示している。「国家は事務の地方移譲等と連携し、地方交付税の法定率を段階的に上向調停し、国庫補助金の統廃合等の包括的支援方案を用意し、国庫補助金制度の合理的改善および地方自治団体間の財政力格差を緩和する方案を求める」。これにより、韓国の地方交付税は、2004年度予算で15.0%の交付率が、分権交付税導入後の2005年は全体的に19.13%に引き上げに繋がることになった。

表5 分権交付税の基本構造と特徴 (2006年¹²⁾ 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

資料：Lim Seong-il, Cho Gi-hyeon Seo Jeongsub (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」, 『韓国地方財政論集』第11巻第1号, 通巻19号 p. 76



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1 分権交付税の類型別算定

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。

12) 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。

表6 経常的需要の算定公式

分野別		算定公式	備考
社会福祉	老人福祉費	$y_i = \exp\{10.28194 + 0.37716 \times \ln(X_1) + 0.16963 \times \ln(X_2) + 0.33772 \times \ln(X_3)\} \times \omega$ 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, 地域シニアクラブ数 X_3 : 敬老堂数	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} \times 0.68736
	障害者福祉費	$y_i = \exp\{11.15641 + 0.34025 \times \ln(X_1) + 0.29747 \times \ln(X_2) + 0.16977 \times \ln(X_3)\} \times \omega$ 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	$\omega =$ {{自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)}} \times 0.68736
	その他	$y_i = \exp\{8.54457 + 0.07209 \times \ln(X_1) + 0.39245 \times \ln(X_2) + 0.55249 \times \ln(X_3)\} \times \omega$ 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)	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} \times 0.55282
文化観光	文化財費	$y_i = \exp\{10.14884 + 0.45066 \times \ln(X_1) + 0.4423 \times \ln(X_2) + 0.4471 \times \ln(X_3) + 0.2429 \times \ln(X_4)\} \times \omega$ 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	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} \times 47894
	文化観光費	$y_i = \exp\{11.85985 + 0.05474 \times \ln(X_1) + 0.36984 \times \ln(X_2) + 0.1019 \times \ln(X_3) + 0.10482 \times \ln(X_4)\} \times \omega$ 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	$\omega =$ {自治団体平均財政力指数 + (2 - 当該自治団体財政分指数)} \times 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)} \times 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)} \times 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)} \times 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)} \times 0.41600
公共勤労	勤労費 共	$y_i = \exp\{6.33158 + 0.15496 \times \ln(X_1) + 0.8791 \times \ln(X_2)\} \times \omega$ 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)} \times 0.61173
女性開発	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)} \times 0.51174

自治団体別

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

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

(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、客観的に算定式を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事業とする。経常的需要事業の対象となる団体は、全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6及び表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「算定項目別財源配分金額算定 算定項目別広域単位配分額算定 地方財政需要額と財政力により配分」の手順で行われる。

表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	2006年	2007年	2008年	備考	
合計	4,389	4,539	5,264	5,902		
社会福祉	小計	2,973	3,103	3,792	4,319	
	老人福祉費	516	523	670	809	施設および需要増加
	障害者福祉費	503	518	645	748	施設および需要増加
	児童福祉費			1,125	1,295	需要増加
	その他の福祉費	1,954	2,062	1,352	1,467	
文化観光	小計	591	591	601	655	需要調整 (5個事業)
	文化財費	380	380	379	380	
	文化観光費	211	211	111	140	
	公共図書館費			111	135	
農林水産	小計	315	355	356	410	
	農業費	192	212	233	249	農業人子女学資金増加
	農村振興費	81	81	80	91	
	林業費	7	7	8	13	需要調整
	水産費	35	35	35	57	需要調整
公共勤労	453	453	435	454		
女性人力開発	57	57	62	64		

資料：行政安全部「分権交付税算定内訳 2005～2008年」

注)「児童福祉費」は、2006、2007年度にはその他の福祉費の項目で、「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。

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されたらそれを除いた経常的需要財源を確定する¹³⁾。その後、各算定項目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) 方式で配分する¹⁴⁾。

算定項目別広の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) を算定項目別配分金額に合わせて率調整する、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、各市道別の財政力差異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、上記による算定された道総額のうち、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。

(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二つに分かれる。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個であり、そのうち福祉分野として、在宅老人福祉施設改補修、公共保健事業などは一般需要事業に、老人施設運営、障害者福祉館機能補強などは特定需要事業に属する。補助金分類として、非経常的需要は包括補助金 (Block Grant) の性格を含んでいる¹⁵⁾。

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、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する。総財源を特別市・広域市分 (30%)、道分 (70

13) 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。

14) 予算総額配分自津編成 (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、大統領主宰の國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。

15) 包括補助金の形式で運営されるため、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範囲内では困難である。

%：道本庁分14%，市・郡分56%）に区分し，算定する。一般需要の算定には，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。

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，各部処の算定額基準に市道別に一定率をかけて算定する。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

表8 非経常的需要の算定公式

区分	算定公式
特別市 ・ 広域市	$(Y - Y_1 - \sum \text{自治団体別特別需要}) \times 30\%$ $\times \left(\frac{\sum \text{管轄自治団体人口数}}{\sum \text{特別市・広域市人口数}} \times 40\% + \frac{\sum \text{管轄自治団体水産業従事者数}}{\sum \text{特別市・広域市水産業従事者数}} \times 25\% \right.$ $\left. + \frac{\sum \text{管轄自治団体農業従事者数}}{\sum \text{特別市・広域市農業従事者数}} \times 5\% + \frac{\text{当該自治団体財政力逆指数}}{\sum \text{特別市・広域市財政力逆指数}} \times 30\% \right)$ $+ \text{自治団体別特別需要}$
道	<p><本庁></p> $(Y - Y_1)_1 - \sum (\text{自治団体別特別需要}) \times 14\%$ $\times \left(\frac{\sum \text{管轄自治団体人口数}}{\sum \text{道別人口数}} \times 40\% + \frac{\sum \text{管轄自治団体水産業従事者数}}{\sum \text{道別水産業従事者数}} \times 25\% \right.$ $\left. + \frac{\sum \text{管轄自治団体農業従事者数}}{\sum \text{道別農業従事者数}} \times 5\% + \frac{\text{当該自治団体財政力逆指数}}{\sum \text{道本庁財政力逆指数}} \times 30\% \right)$ $+ \text{自治団体別特別需要}$ <p><市・郡></p> $(Y - Y_1 - \sum \text{自治団体別特別需要}) \times 56\%$ $\times \left(\frac{\sum \text{管轄自治団体人口数}}{\sum \text{道別人口数}} \times 40\% + \frac{\sum \text{管轄自治団体水産業従事者数}}{\sum \text{道別水産業従事者数}} \times 25\% \right.$ $\left. + \frac{\sum \text{管轄自治団体農業従事者数}}{\sum \text{道別農業従事者数}} \times 5\% + \frac{\text{当該自治団体財政力逆指数}}{\sum \text{道の市・郡財政力逆指数}} \times 30\% \right)$ $+ \text{自治団体別特別需要}$
備考	<p>Y：2006年度分権交付税総予算 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）『2008年度 地方交付税算定解説』pp. 245～247

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125億1400万ウォンであり, 特定需要総額586億7600万ウォンの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ている。

(3) 分権交付税の交付体系

分権交付税は, 制度が始まった2005年には特別市・広域市・道と市・郡・区に直接交付されたものが, 2006年から間接交付方式が加えられた。特別・広域市は市本庁に一括交付され, また, 自治区には市本庁の自律的な基準により市費を加えた額が交付される。

道の場合, 道本庁と市・郡に交付される。しかし, 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, それに道費を加えた額が市・郡に配分される。つまり, 分権交付税の交付方式は, 中央政府の特別市・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年をもって, 広域団体に一括交付し, 基礎団体に再交付する後者の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するほか, 広域団体の財源が追加されているという特徴がある。

2.2 地方交付税制度の中で国庫補助金の性格をもつ分権交付税

分権交付税は, 対象になる事業が元々国庫補助事業であり, 当地方の事業費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いえる¹⁶⁾。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見える。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マッチング補助金の性格を持っている。また, 算定式においては, 経常的需要は事業別に回帰方程式によるものであり, 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。但し, 従来の国庫補助金よりは制限がゆるい包括補助金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¹⁷⁾。

16) Seo Jeong-sub, Cho Gi-hyeon 2007 *Improving the Structure and Operation of Grants System in Korea*, Korea Research Institute for Local Administration p. 23

17) 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」 韓国京機開発研究院 p. 22

分権交付税を普通交付税と別途で扱う理由の一つは、普通交付税に含む場合、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憂慮があり、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わけである。

上記のように、分権交付税は国庫補助事業の一部を地方に移譲し、その推進に必要な財源を補填するために導入されたものである。地方分権と国家均衡発展を掲げて、地方の財政分権を重視したノ・ムヒョン政権の地方財政調整制度改革の一環として新たに導入された分権交付税は、地方交付税のカテゴリに属したものの、交付税の一般財源的な要素を持たず、地方移譲事業への限定された補助金という側面から、特定財源の特徴をもっているのである。

また、2005年導入当初は、2009年までの時限付きの制度とされ、2010年以降は普通交付税と統合する予定で、今後の方向についての議論が続いていた。これは、関連財政需要に対する国の交付額と地方の負担の間にあるバランス問題が作用したゆえである。主に福祉分野を中心とする分権交付税事業の財政需要は急激に増加しているのに対し、中央政府の交付する財源支援は内国税の一定比率に連動するだけであり、そもそも限界を持つ。そのため、地方の財政負担は急激に増加する一方であり、また、これは地方財政の全般的な負担を加重することにつながる要因となる。

しかも、イ・ミョンバック政権は、2009年度に、一旦、既存の分権交付税運営期間を2014年まで5年間延長し、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。

2.3 社会福祉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147個の事業のうち社会福祉関連事業は67個であるが、金額面では次第に増加する傾向である。2008年度は分権交付税総額 1兆2,595億ウォンのうち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、その現況をみても、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年度の分権交付税総額基準の自治団体別に経常的需要と非経常的需要の比重を見てみると、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である。

第3節 分権交付税の運営現状からみた問題及び代案

3.1 福祉財政としての分権交付税の問題

ノ・ムヒョン政権の主要地方福祉財源政策として地方分権と福祉需要対応のために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、主に財源運用、算定・配分方式の側面から考察してみる。

(1) 財源運営上の問題

構造的財源不足による地方費負担問題

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。分権交付税施行が決定された当初の移譲財源規模は2004年度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要素を含んだまま制度が推進されてしまった問題もある。また、分権交付税制度仕組みそのものも問題を含んでいる。即ち、分権交付税制度は事業別地方費負担方式 (matching grants) でありながら、更に、支援総額制限付補助金 (close-ended matching grants)¹⁸⁾ であるため、中央政府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、中央政府の地方政府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、財政調整強化による地方政府の自律性阻害の問題として指摘される。

実際に分権交付税事業の中で社会福祉分野の比重は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年から2005年の間、内国税の収入増加率8.6%に対して地方移譲事業の歳出増加率は17.2%、地方移譲国庫補助事業の中で67個の福祉事業予算の平均増加率は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¹⁹⁾。また、地方移譲後の社会福祉事業の予算は年平均22%増加してき

18) Ronald. C. Fisher 2007 *State & Local Public Finance 3E*, Thompson South-Western p. 204を参照。

19) 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譲事業の改善方案 保健福祉部最終報告書」, 東国大学社会科学研究院 p. 39

たが、分権交付税の増加率は8.2%にとどまり、反面、地方費の負担は16.8%から36.7%に急増したのである²⁰⁾。特に、社会福祉分野の移譲事業別地方費負担率をみると、老人福祉・障害者福祉・そのた福祉などの事業で地方費負担率が高い。

社会福祉分野地方移譲事業に対する財政配分および運用上の問題²¹⁾

ノ・ムヒョン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する問題である。地方自治団体の間の格差についてクァク・チェギ [곽채기] (2008) は次のように指摘している。

第一の問題は、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体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。

第二の問題は、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。特に一部に偏在している老人・障害・精神療養施設の例が問題視される²²⁾。その中でも老人施設数の場合は、表9で示しているように、2005年の813箇所から2007年1,498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

表9 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	2003	2004	2005	2006	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：保健福祉部 (2007) 「保健福祉統計年鑑2007年度版」

20) 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」韓国京機開発研究院 p. 56

21) 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譲事業の改善方案 保健福祉部最終報告書」, 東国大学社会科学研究院 pp. 40 ~ 42

22) 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、施設別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。

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。

(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、過去中心の需要算定の問題を見てみよう。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²³⁾、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に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させる逆効果が発生する問題により、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しているほどである。

第2に、算定公式変数の代表性問題経常的需要と非経常的需要両側で同時に問題視されている。経常的需要では、その算式の場合、施設の数に反映するだけで、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²⁴⁾。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、想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、人口数を主な想定単位として使っているが、その内、社会福祉政策事業と連関性がある高齢人口・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、非経常的需要の特定需要重視問題は、広域団体中心の配分に起因するものとして理解できる。非経常需要が主に広域団体に配分されているため、相対的に経常需要が多い基礎団体に配分が少なくなり、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ることである。キム・ジョンフン²⁵⁾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ばされたと評価されている。つまり、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、これは現在の制度運営を2014年まで延長する主要な原因となったのである。

第4に、特定事業優先順位問題をみると、ある特定事業の需要が増加する場合、分権交付税

23) 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盤した財政力指数などの過去データ中心に算定する。

24) 分権交付税の経常需要の算定公式の問題点については Neung-Sik Ha, Du-Sub Shin (2009) “Demographic Changes and Welfare Finance Projections of Local Governments”, Korea Research Institutes For Local Administrator pp. 69 ~ 70を参照。

25) キム・ジョンフン 外 (Junghun Kim/Hyun-A Kim) (2008) 『参与政府財政分権評価と政策課題』, 韓国租税研究院 pp. 57 ~ 58を参照。

総額が決められている点と同時に包括補助金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のを意味する。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、即ち財政力格差問題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。

3.2 地方の福祉財源制度として定着させるための代案

地方の福祉財源制度としては、分権交付税は安定した制度としては定着していない。現在は現行制度を2014年まで延長運営することが決まっているが、根本的な見直しが行われない限りは今後も分権交付税の社会福祉財源としての定着は難航になる恐れがある。

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案が議論されている²⁶⁾。

普通交付税に統合案

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。つまり、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²⁷⁾は、この案の中で、分権交付税内の経常的需要、非経常的需要の一般需要の場合、需要算定が公式化されているはか、すべての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している。短所は、一般財源の中で社会福祉分野の予算確保の強制がない点、社会福祉支出の格差発生が予想される問題を内包している。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指摘される。何よりも、現在は既存の地方の社会福祉関連財源配分と運営問題が解決されていない。

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」を国庫補助事業と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、福祉財源の中央政府の統制および安定的確保が可能である。短所は、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の場合、普通交付税に統合した際は、財源負担が加重される問題もある。

すべての地方移譲事業の国庫補助事業への還元

26) 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』京畿開発研究院 pp. 95～100およびクァク・チェギ [곽채기] (2008) 「福祉行政効率化のための社会福祉地方移譲事業の改善案 保健福祉部最終報告書」、東国大学社会科学研究院 pp. 55～63

27) 베·준식 [배준식] (2008) 『分権交付税制度の実態と合理的な改善方案』ソウル市政開発研究院 pp. 90～92

第3は、分権交付税事業のうち、福祉関連⁶⁷箇地方移譲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個事業は個別補助金で運営、あるいは、統合し包括補助金として運営する。

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、福祉予算確保には容易な面がある。さらに、包括補助金方式で運営される場合、既存の分権交付税に共通する面もある。中央政府の政策介入も可能であり、中央政府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。短所は、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。

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²⁸⁾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²⁹⁾として支援するものである。クァク・チェギ [곽채기] (2008)³⁰⁾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面であり、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)と本質的の差異がある。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。短所は、社会福祉交付金が導入されても、社会福祉財源の増加率が内国税収入増加額に連動する点で、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が難しい。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。

28) 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> [accessed on December 20, 2008]), Karin Treff and David B. Perry, *Finances of the Nation 2006* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 2006), 池上岳彦「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, 2008年, 所収) 同「特定財源から一般財源へ」(『地方財政』2008年11月号, 同「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1996年 p. 115参照。)

29) 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。イ・サンヨン [이상용] (2006) *A Study on Share and Management System of Welfare Finance for Aged Society*, Korea Research Institute for Local Administration

30) 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譲事業の改善方案 保健福祉部最終報告書」, 東国大学社会科学研究院 pp. 55 ~ 63

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、考えられるのは、のように、地方の負担が非常に大きい一部事業を政府が従来のように国庫補助金に戻すことが必要であろう。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、至急に国庫補助金の比率に戻せるのが必要であるため、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て2014年以降に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、短期的には、現在の分権交付税制度内に存在する地方費負担を軽減するとともに、長期的には、同制度の完全な一般財源化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

分権交付税は、ノ・ムヒョン政権期において、少子高齢化と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ひとつとして導入された。これは、地方交付税制度の一つであるが、国庫補助金事業の特定財源を地方に移譲し、将来に普通交付税への統合を目指したものである。即ち、主に福祉を目的とする特定財源の一般財源化を通じて、地方分権の理念に充実できることをはかる過渡的な制度として意味を持つ。

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、実際にはなかなか制度として安定でないのが指摘されている。これに対する改革案として、分権交付税財源の一部国庫補助金事業への転換あるいは新たに福祉交付金の新設などが議論されている。そういう中で、地方の福祉財源の安定的な確保とともに、地方の一般財源を増やすことの同時実施のための軟着陸のためには、一部の地方費負担が過重である事業の国庫補助金への還元および、その外の事業の普通交付税への統合を目指して運営することが議論されている。

2010年の普通交付税統合の予定であったが、未だにその過渡期的な期間が長引いている分権交付税の現状では、まずは地方費負担が必要以上に大きい事業の国庫補助金制度への還元を先に行い、長期的には完全な一般財源制度として転換を試みる必要がある。それにより、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」目標につながるように制度が運営できることを期待する。

参考文献

- 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。
- 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」財政省財務総合政策研究所編

『ファイナンシャル・レビュー』2006年 第6号。

- 池上岳彦 (2008) 「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。
- 池上岳彦 (2008) 「特定財源から一般財源へ」(『地方財政』2008年11月号)。
- 川瀬光義 (1996) 「韓国の地方財政調整制度」同著 『台湾・韓国の地方財政』, 日本経済評論社。
- 川瀬光義 (2007) 「韓国の地方財政」『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。
- 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. 187~211。
- 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』有斐閣。
- 俞和 (2006) 「地方政府の社会保障支出に関する考察」, 韓国地方財政学会冬季学術大会発表資料。
- アン・ジョンソク [안정석] (2008) 『地方交付税配分方式改編に関する研究』韓国租税研究院 (韓国語)。
- イ・サンヨン [이상용] (2006) *A Study on Share and Management System of Welfare Finance for Aged Society*, Korea Research Institute for Local Administration.
- イ・ピョンリャン [이병량] 2005 「ノ・ムヒョン政府の財政分権に対する評価 成果と限界」韓国行政研究2005 (14 4) (韓国語)。
- イ・ヒョンウ [이현우] (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)。
- イ・ヒョンウ [이현우] (2009a) 「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 (韓国語)。
- 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」京畿開発研究院 (韓国語)。
- キム・ジョンフン 外 (Junghun Kim/Hyun-A Kim) (2008) 『参与政府財政分権評価と政策課題』, 韓国租税研究院 (韓国語)。
- クァク・チェギ [곽재기] (2008) 「福祉行政効率化のための社会福祉地方移譲事業の改善方案 保健福祉部最終報告書」, 東国大学社会科学研究院 (韓国語)。
- ソン・ヒジュン (2008) 「地方財政調整制度の改編成果および発展方向」『韓国社会科学研究』第30巻1号 別冊 (韓国語)。
- パク・ヘジャ (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」『韓国地方自治学会報』第20巻第3号, pp. 135~157。
- 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』ソウル市政開

発研究院 (韓国語)。

Lim Seong-il, Cho Gi-hyeon, Seo Jeongsub (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」, 『韓国地方財政論集』第11巻第一号, 通巻19号 (韓国語)。

Department of Finance Canada Web Page (<http://www.fin.gc.ca/access/fedprov-eng.asp> [accessed on December 20, 2008]).

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

Neung-Sik Ha, Du-Sub Shin 2009 *Demographic Changes and Welfare Finance Projections of Local Governments*, Korea Research Institutes For Local Administrator.

Ronald.C.Fisher 2007, *State & Local Public Finance 3E*, Thompson South-Western.

Seo, Jeong-sub & Cho, Gi-hyeon.2006, “A Study on Share and Management System of Welfare Finance for Aged Society”, Korea Research Institute for Local Administration.

Seo, Jeong-sub & Cho, Gi-hyeon. 2007, “Improving the Structure and Operation of Grants System in Korea”, Korea Research Institute for Local Administration.

韓国行政自治部 「地方交付税算定基準基礎資料 2001～2007年度資料」。

韓国行政安全部 「2008年度 地方交付税算定解説」。

韓国行政案全部 「2005～2008年 各年度分権交付税算定内訳」。

韓国行政安全部 「2009年度地方自治団体予算概要」。

韓国統計庁 (2006) 「将来人口推計」。

韓国統計庁 (2008) 「住民登録人口」。