

V. R. F. Series

No.456

Feb. 2010

韓日間の地方交付税制度の比較研究

金 炫 樹 (Hyon Soo KIM)

日本貿易振興機構 アジア経済研究所

INSTITUTE OF DEVELOPING ECONOMIES, JAPAN EXTERNAL TRADE ORGANIZATION

目 次

第1章 序論	1
1.1. 研究の背景及び目的	1
1.2. 研究範囲と方法	3
第2章 政府間財政移転理論及び地方財政現況	5
2.1. 政府間財政移転の役割	5
2.1.1. 国家と地方の間の‘垂直的財政力格差’の解消	5
2.1.2. 地域間財政力格差の是正	7
2.1.3. ナショナルミニマム (national minimum, 国民最低生活水準) の保障	7
2.1.4. 地方公共サービスが他の地域に与える外部効果の内部化	8
2.2. 財政移転の種類	9
2.2.1. 一般補助金と特定補助金	9
2.2.2. 包括補助金	10
2.3. 韓国・日本の地方政府構造及び財政現況	12
2.3.1. 地方政府の構造	12
2.3.2. 地方財政の現況	13
第3章 韓日間地方交付税制度の概要の比較	19
3.1. 地方交付税の目的と機能	19
3.1.1. 地方交付税の目的	19
3.1.2. 地方交付税の機能	20
3.2. 地方交付税の性格	23
3.2.1. 固有財源	23
3.2.2. 一般財源	24
3.2.3. 国家と地方との税源配分の補完	25
3.3. 地方交付税の種類	26
3.3.1. 普通交付税	27
3.3.2. 特別交付税	28

3.3.3. 分権交付税	28
3.3.4. 不動産交付税	30
第4章 地方交付税算定構成の比較	32
4.1. 普通交付税算定の基本構造比較	32
4.2. 普通交付税算定の構成要素比較	36
4.2.1. 基準財政需要額	36
4.2.2. 基準財政収入額	43
4.3. 日本における新型交付税の算定	50
4.3.1. 新型交付税の概要	50
4.3.2. 新型交付税と既存の地方交付税との関係	52
第5章 地方交付税の総額及び配分額の決定比較	57
5.1. 韓日地方交付税算定の共通点	57
5.2. 韓日地方交付税算定の相違点	60
5.3. ガイドラインとしての地方財政計画	62
5.4. 地方交付税の算定上の特例	67
第6章 要約及び示唆点	69
6.1. 要約	69
6.2. 示唆点	72
参考文献	74

図 表 目 次

【図表 2－1】	垂直的財政力格差	6
【図表 2－2】	韓日地方政府比較	12
【図表 2－3】	中央政府と地方自治団体の一般会計財政規模の比較	15
【図表 2－4】	地方自治団体一般会計歳入及び税源の比較	17
【図表 2－5】	国税と地方税の構成の比較	18
【図表 3－1】	韓国の地方交付税法定率の変化	22
【図表 3－2】	日本の地方交付税法定率の変化	22
【図表 3－3】	地方交付税と国庫補助金との基本的な差	25
【図表 3－4】	分権交付税の規模	29
【図表 3－5】	不動産交付税の年度別交付現況	31
【図表 4－1】	年度別調整率	35
【図表 4－2】	普通交付税の構造	36
【図表 4－3】	2009年度補正収入額内訳	44
【図表 4－4】	日本の基準財政収入算定対象	45
【図表 4－5】	日本における基準財政収入額への算入率	47
【図表 4－6】	日本の減収補てん債及び普通交付税生産措置の対象税目	48
【図表 4－7】	課税免除・不均一課税による減収と普通交付税による補てん ―― 公益性が認定された場合 ――	50
【図表 5－1】	財政移転の種類	59
【図表 5－2】	韓国の中期地方財政計画制度と日本の地方財政計画制度との 比較	65

第1章 序 論

1. 1. 研究の背景及び目的

韓国と日本では地域間財政不均衡緩和などを目的として地方交付税、国家補助金などの地方財政調整制度を行っている。国税と地方税の不均衡（韓国は80:20、日本は60:40）のなか、中央から地方への財源移転規模は韓国が76兆8623億ウォン（2009年）で地方自治団体一般会計全体税収入の54.6%を占めている反面、日本は28兆456億円で一般会計全体税収入の34.0%である。このうち、地方交付税は地方財政調整制度で一番重要な位置である。こうした地方交付税制度は地方自治団体の基本的な行政需要を保障し、地域間財政不均衡を解消するなど核心的機能を行いながら多く変化を経てきた。

韓国と日本の地方交付税制度は外見上名称も同じであり、その性格も同じである。両国共に垂直的財政不均衡と水平的財政不均衡を解決するための手段として使われている。そして地方交付税制度の発展過程で韓国の制度は日本の制度の影響を多く受けた。日本の地方財政交付税は1954年に改編・成立したが、以前には地方分与制度¹ 地方財政平衡交付金制度² があった。結果的に現在の地方交付税制度は交付税の総額を一定割合の国税とリンクしたという点では地方分与制度の配布税の形態を復活させ、財政需要に伴う財源不足に対して各地方団体に交付する点は平衡交付金制度を引き継いでいる。このような発展過程において、完全な財源保障方式を支持する総務省の立場と、一般的な財源保障機能だけを行える様交付する交付金を支持する財務省の見解が対立したこともあった。

¹ 本格的な地方財政調整制度は地方分与制度から始まった。これは還付税と配布税からなっており、配布税は形としては現在の日本の地方交付税と似ている。（ジョン・サンギョン、2003:218）

² 戦後日本の地方財政に最も多くの影響を与えたシャープ勧告案に従って1950年に地方財政平衡交付金制度が導入されたが、これは‘財政上の地方自治’を保障するための制度である。（ジョン・サンギョン、2003:219）

一方、韓国の地方交付税制度は1961年に導入された。韓国も1961年以前には臨時地方分与税制度³、地方分与税制度⁴、地方財政調整交付金制度⁵があった。こうして両国は類似な発展過程を経ながらも、内容的に見ると多くの違いを見せている。日本は地方交付税が普通交付税や特別交付税の二つで構成されているが、韓国は地方交付税が普通交付税、特別交付税、分権交付税、不動産交付税の四つで構成されている。そして交付税の財源も日本は特定項目の国税の一定割合に依存するが、韓国は1969年から内国税総額の一定割合にしている。これらは地方交付税法においても明確である。特に法律上韓国と日本は地方交付税法第一条に規定された目的からして地方交付税が意図する方向が違うことが分かる。

韓国は“財政を調整することによる地方行政の健全な発展”を目的にしている反面、日本は“地方行政の計画的な運営を保障することによって地方自治本来の趣旨に貢献すると共に地方団体の独立性を強化すること”を目的にしている。これらの記述から両国において地方交付税の目的が完全に違うことが分かる。しかし、これまでの先行研究の結果、両国では様々な面で相違点があるにも関わらず、両国の制度的な違いに関して法律上の分析を基本背景にした微視的な制度自体の比較分析を扱う研究結果は無かった。このような背景と問題認識の下で本研究では現在韓国と日本の地方交付税制度がどのように変化して来たのかを、韓国政府での財政担当であった実務経験から制度及び法律上の分析を通じて明らかにしようと思う。そしてこれを通して地方交付税を実際担当している実務者たちの理解を高めようと思う。

³ 臨時地方分与税制度（1951年）は各地方自治団体の財政不均衡を是正するために初めて導入された制度である。

⁴ 地方分与税制度（1952年）は財政調整を目的に新設され、重要な財源は第2種土地取得税全額や営業税額の15%である。

⁵ 地方財政調整交付金制度（1958年）は不十分な財源を拡充し、配分方法を改善するために導入された制度である。

1. 2. 研究範囲と方法

本研究の範囲は韓国と日本の地方財政と地方交付税関係、そして地方交付税制度に関して徹視的に比較分析しようとするものである。これまでの地方交付税と関連した先行研究を見ると、大きく四つに分類出来る。

第1に、法定交付率調整や交付税総額規模の現実化に関する研究である。研究者としては朴ワンギョ（2007）、金ジョンフン（2001）、深澤映司（2007）、肥後雅博・中川裕希子（2001）などがある。

第2に、普通交付税算定や配分上の問題で算定方式の単純化や配分方式改善に関する研究である。研究者としては金ジョンスン（1997）、安ジョンソク（2008）、西森光子（2004）、宮崎毅（2007）などがある。

第3に、全般的構造上の問題で、運営実態及び類似制度の統廃合などについての研究である。研究者としては金テソク・金ヨンスク（2006）、郭テヨル（2008）、土居丈郎（2009）、赤井伸朗・佐藤主光・山下耕治（2003）などがある。

第4に、地方交付税に関する外国との比較研究である。研究者としては李チャンギョン（2008）、李ジョンマン（2004）、鞠重鎬（2004）などがある。

先行研究結果を見ると、地方交付税を中心にした地方交付税制度の韓日両国間の比較研究結果は無いと言える。そこで本研究では地方交付税法を中心に目的から実際交付税が算定される方法に至るまでを具体的に比較研究する。交付税の算定については普通交付税を主として扱う。また、地方交付税と関係のある地方財政統計状況の分析も行う。

これにより、本研究は全体的に下記の6章に纏められる。

第一章は、序論で研究の背景と目的、研究の範囲や方法を提示する。

第二章は、地方交付税と関係のある政府間財政移転理論を簡単に説明し、韓国と日本の地方政府構造及び財政現況を通して地方交付税を調べる。

第三章は、韓国と日本の共通的な地方交付税制度の基本的な概要である、目的・機能・性格・交付税の種類などを調べる。

第四章は、主に地方交付税を占めている普通交付税の算定に関して韓国と日本との比較を通じて説明する。また新しい制度である新型交付税も説明する。

第五章は、地方交付税の総額及び配分額がどう決定されているかを理論や実際決定過程を通じて調べる。

第六章は、それまでの地方交付税についての説明を要約しながら示唆点を提示する。

こうした研究のため、地方交付税の関連規定の検討、理論的事項の考察、先行研究事例の分析検討、地方交付税と関係のある統計資料を分析し比較・調査することを研究対象に含めてある。本研究の効率的遂行のため、韓国と日本の関連規定である「地方交付税法」と「地方交付税施行領」及び「地方交付税法施行規則」、「地方財政法」を分析してある。そして地方交付税制度についての一般的・理論的事項は専門書籍と研究資料、外国の制度運営資料などを基にした文献調査資料を参考にしながら研究を行っている。また地方交付税制度を実際に運営している韓国の行政安全部や企画財政部、日本の総務省や財務省で発刊する地方交付税運営についての資料や実務資料を集め、必要に応じて面談と電話相談を行った。こうした関連資料はできる限り最近の発刊資料と研究資料を中心に集め、資料の最新性と信頼性を追求した。

第2章 政府間財政移転理論及び地方財政現況

地方自治制を実施している国家の殆どは地方財政の一部を国家に依存している。つまり地方政府は自己の税収入より多く支出をし、その差額はおおむね国家からの⁶補助金で充当している（安ジョンソク、2008:25）。国家補助金はしばしば中央集権の象徴として受けとられるため、地方分権と国家補助金の削減が一体視される傾向がある。しかし交付税や国庫補助負担金のような政府間財政移転は、地方分権の失敗を是正し、分権化の経済的効果を向上させるという望ましい（規範的）役割を担う（佐藤主光、2009:226）。以下では政府間財政移転の望ましい役割について説明する。

2. 1. 政府間財政移転の役割

2. 1. 1. 国家と地方の間の‘垂直的財政力格差’の解消

国家は地方より税収確保面で‘比較優位’を占めている。第1に、政府は‘規模の経済’を活用して税務執行を効率化し、徴税に必要な経費を節約出来る。第2に、地方の課税能力は人・物・資金など課税基準の地域間移動によって制約を受ける一方、国家（中央政府）にはそうした移動による課税の制限がない。また、累進的所得税など再分配機能を持つ課税が可能になり十分な税収入が期待出来る。勿論経済の世界化によって国境・人・物の移動は活発になり、国家の課税能力（特に法人・金融所得課税）に限界が生まれたが地方に対しての‘相対的’な優位関係には変化がない。

固定資産税や累進度の低い個人所得課税、または人頭税などは地方に任せてもかまわない税源であるが、これだけでは地方の支出すべてを調達するのは不可能であり、

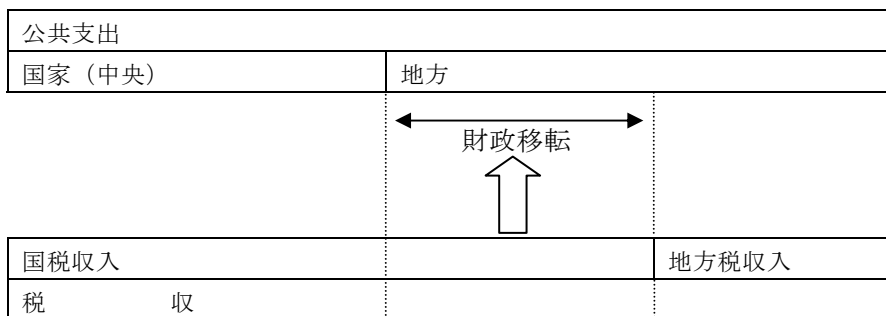
⁶ ここで補助金は国庫補助金とは違う意味で中央政府（もしくは上位地方政府）が下位地方政府に移転するすべての財源を意味する。

そうするのは望ましくもない。一般的に収入側の分権化はその質（＝権限が委譲された課税者主権の程度）や量（＝税収）の両方において支出側の分権化ほどには達成されない。この二つの分権化の間の非対称が国家と地方の間の垂直的財政力の格差を不可避にする。国家と地方の間の支出責任や収入責任に乖離（＝垂直的財政力格差）があるのは韓国、日本のような集権国家だけではなく、カナダ、ドイツなどの分権国家でも発見出来る。

垂直的財政力の格差を解消するのは政府間財政移転の望ましい役割の一つである。

図表 2-1 は国家と地方の役割・責任が支出面と収入面において違っていることを図示している。韓国と日本では税収入と支出における国家・地方間の逆転がみられるが、このことに対して佐藤主光（2009）は“逆転現象ではなく地方の税収入割合よりも高い支出共有を占めている”と説明する。つまり国家の徴税責任が支出責任より大きいため支出・収入面での格差は財政移転により補充されるべきである。ここで垂直財政力格差が注目しているのは国家と地方全体の格差である。格差是正のため算定されるのが国家から地方への財政移転総額である。

【図表 2-1】 垂直的財政力格差



出所：筆者作成。

2. 1. 2. 地域間財政力格差の是正

韓国と日本においては地域間財政力⁷の差は著しい。日本の場合、東京都の人口一人当たり税収入は51万6000円で、最も少ない沖縄県の16万6000円との格差は3.1倍程度である（2006年決算）。韓国の場合は2008年人口の一人当たり地方税負担額がソウルは105万9千ウォンだったのに比べ道レベルでは42万3千ウォンで、2.5倍の格差である（行政安全部、2008:18）。

このような財政力の差は地域間の教育や医療サービスなど基本的な地方の公共サービス提供機会に格差をもたらす恐れがある。公平な観点から見ると、税源の偏在による財政力の差をそのままに置いておくのは望ましくない。地方には地方間の偏在なく税源を与えるのが一番望ましいが税源の偏在を完全に無くすのは難しいことである。それゆえに主に地方税収入が足りない地域に対して補助金を充当し、地域間財政力の格差を平準化するのが政府間財政移転に求められる機能である。この際、地域間配分は①どんな地域に優先的に補助金を与えるのか、②どんな地方の公共サービスを優先的に支援するのかという判断に基づく。国家の財政力は無限ではないため財政移転によって充当出来る財源にも限界がある。すべての地域にサービスを支援するより地域とサービスに優先順位を作って配分するのが重要と言える。（佐藤主光、2008:228）

2. 1. 3. ナショナルミニマム（national minimum, 国民最低生活水準）⁸の保障

分権化された地方公共サービスの中でも地域の要求（needs）にとどまらず、社会的にも重要視されるサービスがある。看護を含めた福祉サービスと医療・学校教育などをその例として挙げられる。地方分権は地方自治体が（権限が委譲された）公共サービス供給に対してローカルオプティマム（Local Optimum、地域最適化）を追求する

⁷ 財政力の差は支出需要と財政収入能力の差、または支出需要対比収入能力の割合と定義されている。（金テソク・金ヨンスク、2006:9）

⁸ 日本を含む先進国ではナショナルミニマムを超えるサービス提供については地方の要求（needs）を優先すべきだという意味で“ナショナルミニマムからローカルオプティマムへ”というスローガンを使用している。

のを認める。分権化定理によると、それは地域の要求 (needs) に適合したサービスを供給できるような資源配分の効率化をひき起こす。

しかし、地域によって学校教育を殆ど提供しなかったり、医療施設を一方向的に閉鎖したりするのは、地域住民（正確に言うと、地自体の長と地方議会）の意向であったとしても国全体からみると認めがたいであろう。地域の好みというよりも、財政難のために教育と医療サービスの供給を削減しているのであればさらに問題になる。いずれにせよ、社会的に重要なサービスに対しては社会的に合意された一定なナショナルミニマムの保障が求められる。こうした公共サービスについての財源保障も政府間補助金の機能の一つである（佐藤主光、2009:229）

2. 1. 4. 地方公共サービスが他の地域に与える外部効果の内部化

公衆衛生や環境保全などは地域間外部性を伴う公共サービスの典型的な例である。隣の地方自治体に繋がる道路などは、その受益が必ずしも当該地域住民ばかりとは言えない。ローカルオプティマムを追求する地方自治体は外部便益を伴う公共サービスの供給を大幅に絞り込む。財政移転は地方自治体のこのような誘因を矯正することを通じて、その主体的な政策決定に制約を加えずに外部性を取り込むよう誘導できる。勿論、現実の政府間財政移転がこのような規範的な役割に忠実なわけではない。実際の政策を決定するのは政治家と官僚である。彼らが追求するのは政治的利益であるため、必ずしも経済的合理性と調和するとは言えない。しかし、上の規範が無意味ではない。望ましい政府間補助金制度を実現するための現実制度の評価基準に利用することが出来る（佐藤主光、2009:229, 230）

2. 2. 財政移転の種類

2. 2. 1. 一般補助金と特定補助金

国家から地方政府に支援する補助金は大きく一般補助金（general grants）と特定補助金（specific grants）に分けられる。一般補助金は資金の用途に対しての制限がなく、地方政府が自律的に使用できるよう支援する補助金で、主に地域間財政力の格差、国家と地方の間の財政不均衡を補正する目的に活用される。一般補助金は特別な条件なく支援するので、特定事業とは関係なしに一定の公式によって地域別配分額を計算するのが一般的である。おおむね、地方政府の財政不足額と財政需要及び収入確保能力の地域間格差を推定して配分の根拠にする。無条件に与えられる補助金であるため、補助金の使用についての事後管理は行ってない（安ジョンソク、2008:27）。また国家が用途に対して関与しないし、地方自治体の自己決定権を尊重して特定用途への誘導しないため、分権化に適合する補助金と言える（佐藤主光、2009:230）。韓国と日本では地方交付税が一般補助金に当てはまる。

一方、特定補助金は補助金の用途を特定分野や目的に限ることで特定の公共財の供給拡大を誘導するほか、国家の業務を地方政府が代行する場合にその費用を支払う目的で活用される。特定補助金は補助金支援の対象になる事業費を計算してその中の一部または全部を国家から支援するが、地方政府が一部を分担することを条件にして事業費の一部分を補助する相応補助金（matching grants）とそのような条件のない非常補助金（nonmatching grants）に分けられる。相応補助金はまた、補助金の総額についての制限のない一定比率を補助する定率補助金（open-ended fixed ratio grants）と総額の制限のある定額補助金（close-ended matching grants）とに分けられる。総額制限のある補助金を与えるばあい、特定公共財の供給量または質的水準を決めてその条件を満足させるときに一定限度内の金額を支援することが出来、そのような条件なしで特定事業に使用することを条件にして一定限度内の金額を支援することもできる（安ジョン

ソク、2008：26，27）。そして、これら補助金は特定目的と繋がっているため、他のサービスに転用することは出来ない（佐藤主光、2009：231～232）

特定補助金は集権体制の象徴で、国家が地方の行・財政に関与する手段であり、地方自治体の主体的な財政運営（公共サービス供給）を阻害するかもしれないという批判がある。しかし特定補助金は集権国家ならではの制度とは言えない。例えば分権化が発達しているカナダにも特定形補助金として CHT⁹（カナダ健康交付金）と CST¹⁰（カナダ福祉交付金）がある。その用途は医療、福祉関係に限られているが、人件費や説費経費など具体的支出内容は州政府の裁量に任されている。

要するに、特定補助金は特定目的のために与えられるものではあるが、賦課された条件の幅や程度は様々でそれを比較的柔軟に設定することは可能、ということである。このことから、特定補助金もその運用方法によっては地方分権に資するような活用が出来る。現行の国庫補助負担金の問題はそれが特定補助金という点よりも、特定の程度が厳格すぎる、つまり国家が条件をあまりにも細かく決めたことに問題があるのである。例えば補助金の用途が限られたとしても、対象になるサービス提供のための人員の配置、給与、事業の規格（公共事業なら道路の幅、アスファルトの厚さなど）などは地方が独自に決めさせても構わないであろう。国家は公共サービスの達成水準、教育は学歴、医療は健康水準などの結果を徹底的に評価すればいいのである（佐藤主光、2009：230～231）

2. 2. 2 包括補助金

包括補助金（block grants）とは、一般補助金と特定補助金の中間的性格を持つ補助金形態で、財源の使用範囲や使用用途などが非常に包括的で自由度のある補助金のことを言う。包括補助金は対象事業の範囲、使用用途についての制限が非常に緩いため、一

⁹ CHT：Canada Health Transferの略でカナダにおいて州の健康保険経費支出を連邦政府が財政支援する制度（李オクヨン、2005）

¹⁰ CST：Canada Social Transferの略でカナダにおいて州政府に連邦資金を移転し、高等教育・社会扶助・児童福祉プログラムなどを支援する制度（李オクヨン、2005）

一般補助金と同様の効果をもたらす。一般補助金は一般財源の支援という性格を持ち、使用用途に制限がない。一方、包括補助金は広い範囲で緩いながらも制限があるということで特定補助金の性格を持つ。主に教育、保健、地域開発など特定分野の公共財の最小供給保障を目的に活用される。(安ジョンソク、2008:27、徐ジョンソプ・趙キヒョン2007)。

包括補助金制は、既存の特定補助金が使用用途及び条件などにおいてあまりにも制限的で具体的だったことから来る欠点を補強しながら、受患者の自由裁量を最大限保障する目的から導入された。包括補助金は、中央政府が要求するいかなる公共サービスの遂行とも関係がないが、中央政府が包括補助金を出せる事業対象と使用用途などのおおまかな承認項目を列挙する方式であり、そうした承認範囲の中で地方政府は自由に補助金を活用することが出来る。例えば地域開発という包括補助金を設定し、それに該当する様々な事業活動や範囲を中央政府が承認すると、地方政府は地域開発に該当する包括補助金を支給され、自分の必要に応じた補助事業を行うことが出来る。それ故、包括補助金は地方政府に相当の財政運営の自律性を与える補助金である。包括補助金の配分はおおむね一定の公式により算定され、受惠自治団体は比較的自由に地域で必要とされる事業の推進が出来る長所がある。

包括補助金を持つ効果は一般補助金の派生效果と似ているが、包括補助金制度の長所は包括補助金が発生させる効果から把握できる。包括補助金制度は使用用途や条件などの面で中央政府の裁量圏から脱することが出来るので、地方財政の自律性は勿論、地方政治力の伸長にも寄与する。包括補助金はその規模が特定補助金より大きいため、様々な経済的効果を生じさせる。特に、地方の公共部門は勿論、地域の民間部門の経済を活性化させる可能性が大きい。資源配分の面では、地方政府が住民のニーズに合わせて補助金を使用できるだけでなく、所得分配的な機能も発揮できる。しかし、包括補助金はその構成や構造から、特定補助金や一般補助金に比べ曖昧で不安定であるという短所を持つ (Break, 1980、林ソンイル・徐ジョンソプ、1991、徐ジョンソプ・趙キヒョン、2007:10, 11)。

2. 3. 韓国・日本の地方政府構造及び財政現況

2. 3. 1. 地方政府の構造

地方財政を議論する前に政府の構造を理解するのが重要である。韓国の政府構造は日本と同じように中央政府（国家）と地方政府（地方自治体）の2層制に組織されている。地方自治体は広域自治体と基礎自治体で構成されている（全サンキョン、2003:10、鞠重鎬、2004:81）。それでは韓国と日本の政府構造を比較してみよう。日本の都道府県に当たる広域自治団体は、韓国ではソウル特別市、釜山をはじめとする6つの広域市、9つの道からなり、合計16の団体がある。日本では東京都、北海道、京都府と大阪府の二つの府、そして43の県で構成され、合計47の団体がある。

基礎自治体は、韓国では69の自治区（特別市や広域市の中にある）、75の市、86の郡で構成され、合計230の基礎自治団体がある。日本では基礎自治体は市町村と呼ばれているが、東京23特別区のほか、市としては783市がある。これらは17の指定都市¹¹（人口50万以上）、39の中核市（人口30万以上）、43の特例市（人口20万以上）、684の市に細分化されている。このほか、1005の町村がある。これを簡単に図表に整理すると下記のとおりである。

【図表 2-2】 韓日地方政府比較

韓国	広域自治団体					基礎自治団体				合計
	特別市	広域市	道		小計	自治区	市	郡	小計	
	1	6	9		16	69	75	86	230	246
日本	都	道	府	県	小計	特別区	市	町村	小計	
	1	1	2	43	47	23	783	1005	1811	1858

*特別区は東京都内にある自治区で、独立した自治市としての機能を遂行する。この点、韓国の自治区とは性格を異にする

出所：地方財政年鑑（2008）、地方交付税制度研究会（2008）

¹¹ 出井信夫(2008:22-25)には指定都市、中核市、特例市についての制度及び事務分掌が説明されている。

広域自治団体である韓国の特別市・広域市・道と日本の都道府県はいずれも広域地方政府の性格を持つが、各地方政府はその法的地位と財政構造、特に地方税の構造などにおいて相当の違いがある。同じように、市・郡・自治区はいずれも既存地方政府¹²と呼ばれるが、その法的地位や財政構造が互いに異なる（全サンキョン、2004:10）

2. 3. 2. 地方財政の現況

(1) 地方財政の範囲

地方財政というと、まず二つの重要な要素を考慮しないとイケない。一番目は地方財政が‘どのような種類の地方政府財政活動’を意味するかであり、二番目は‘特定地方政府のどのような財政活動’を地方財政に含めるかである。前者では、一般的な形の地方政府だけを扱うか、それとも教育委員会などの組織も地方政府の一部として扱うかが問題になる。韓国では‘地方財政’という時は通常は一般の形の地方政府だけを指してきた。教育委員会の財政活動に関する教育費特別会計は、行政安全部が発刊する「地方財政年鑑」に収録はされるが、それが地方財政研究の対象としては殆ど扱われていなかった。

しかし、日本の場合には一般行政で小・中学校の教育サービスを担当するため、教育費支出は大きな関心の対象になっており韓国のケースとは対照的である。後者は各地方政府の一般会計だけを‘地方財政’に含めるか、それとも特別会計すべてを含めるべきかに関する問題になる（全サンキョン、2004）。韓国においては地方財政法第9条第1項の規定により、地方自治団体が財政を管理するために設置した会計は一般会計と特別会計¹³で分けている。特別会計は地方公共企業の適用を受ける公企業特別

¹² 全サンキョン(2004)は、地方政府は課税権と支出権を独自的に行使する機関であると説明している。

¹³ 地方財政年鑑（2008年）によると一般会計は各級地方自治団体が行政活動を遂行する為に設

会計とその他の特別会計を区別している。このほか、地方自治団体の特別会計とは別途に市・道教育委員会の所管の教育費特別会計が運営されている。

一方、日本において地方財政は韓国とは違って地方自治法第 209 条、地方公営企業法第 17 条及び地方財政法第 6 条により、財政を管理する会計は一般会計・特別会計・公営企業会計からなっている。そして、全国的統計や自治体間の比較を行うために、会計を一定な基準に基づいて絞り込み、決算統計用には普通会計と公営事業会計に分けている。この時、普通会計とは一般会計と特別会計からなっている（肥沼位昌、2008:42～43）。

(2) 地方財政規模

韓国の総財政規模は、2009 年予算を基準にした場合、中央政府予算が 217 兆ウォン程度、地方予算が 138 兆ウォン程度、地方教育予算が 49 兆ウォンである。それ故、総財政規模 395 兆のうち中央財政が占めている比重は 55.1%で、地方財政の比重は 44.9%である。一方、日本の地方財政要覧（2008）によると、国家の歳出規模は 90.9 兆円で地方の歳出規模は 83.4 兆円となっている。従って、総財政規模 174.3 兆円のうち中央財政が占めている比重は 52.2%で、地方財政の比重は 47.8%である。

置・運営している基本的会計である。特別会計は各級地方自治団体が公営企業やその他の特定事業を運営する時、または特定資金や特定歳入・歳出を区分して経理する必要がある時に法律または条例によって設置される会計で、一般会計とは区分して運営する会計である。

【図表 2-3】 中央政府と地方自治団体の一般会計財政規模の比較

(単位 : 100 億ウォン, 100 億円)

区分	韓国			日本		
	中央政府	地方自治団体	地方予算構成比	中央政府	地方自治団体	地方予算構成比
2004	11,836	8,438	41.6%	8,211	8,467	50.8%
2005	13,437	9,088	40.3%	8,218	8,377	50.5%
前年比	114%	108%		100%	99%	
2006	14,481	9,975	40.8%	7,969	8,315	51.9%
前年比	108%	110%		96%	99%	
2007	15,652	11,056	41.4%	8,291	8,313	50.1%
前年比	108%	111%		104%	100%	
2008	17,595	12,605	41.2%	8,306	8,340	50.1%
前年比	115%	114%		100%	100%	
2009	19,687	14,061	41.7%	8,855	8,256	48.2%
前年比	110%	112%		107%	99%	

注) 韓国は一般会計当初予算の総計、日本は地方財政計画上の普通会計を基準とする。

出所：行政安全部（2009.2）。

ここで韓国と日本における中央政府と地方自治団体の一般会計財政規模を 2004 年以降比較すると【図表 2-3】のようになる。

韓国では、中央政府や地方自治団体の一般会計財政規模の年間増加率が 8%から 14%と、かなり広い範囲で変動するが、日本では中央政府や地方自治団体共に年によって大きく変動する様子はない。6 年間にわたる財政規模の変化を見ると、韓国は中央政府が 2004 年に比べて 66%増加しており、地方も同じ様に 67%増加している。一方、同じ 6 年間に日本では中央政府で 8%増加したが、地方自治団体では 2.5%減少している。韓国においては一般財政規模の拡大が中央政府・地方自治団体の双方で同時に起きていると言える。反面、日本は財政が安定的でありながらも、規模に関しては停滞しているとも見ることができる。

次に地方自治団体における一般会計歳入の財源別比較を行おう。韓国は、行政安全

部（2009.2）によると、地方予算のうち、地方税が33.5%、補助金が31.4%、地方交付税が18.8%、税外収入10.5%といった順番になっている。ここで中央政府からの移転財源は54.6%と、大きい比重を占めている。言い換えれば、韓国の地方自治団体は地方歳入の3分の1程度を地方税で充当していて、残りの3分の2程度を中央政府からの移転財源、税外収入、地方債に依存している構造になっている。一方、日本は総務省自治行政局（2009）によると、地方予算のうち、地方税が43.8%、地方交付税が19.2%、地方債が14.3%、補助金が12.5%の順番で、韓国とは様相が違っている。中央政府からの移転財源は34.0%で、韓国に比べると小さい規模である。日本では最近の三位一体の改革¹⁴による税源移譲などで、地方税の収入が大幅に増加した。

鞠重鎬（2005）によると、日本では地方歳入で占めている地方税の比重が30%台なら3割自治で、40%帯なら4割自治という言葉が使われているが、地方税の比重を見る限り、日本の地方自治は韓国の地方自治より先んじていると言える。地方歳入の構成において韓国が日本に比べて大きく違うことの一つが、地方債への依存度である。

【図表2-4】に示された両国の地方歳入構成を見ると、2009年の韓国の地方債依存度は1.4%にとどまっているのに対して、日本は14.3%と高い依存度を示している。

¹⁴ 2003年小泉内閣により‘経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003’が決定されたことにより、地方税・地方交付税・国庫補助金などが改革対象となり、税源移譲を通じた地方の自主財源強化が目ざされた。

【図表 2-4】 地方自治団体一般会計歳入及び税源の比較

(単位：億ウォン，億円)

区 分	韓 国				日 本	
	2009 年	構成比	2008 年	構成比	2009 年	構成比
計	1,406,077	100%	1,260,500	100%	825,557	100%
地 方 税	470,670	33.5%	435,497	34.5%	361,860	43.8%
税 外 収 入	147,669	10.5%	121,918	9.7%	64,912	7.9%
地 方 交 付 税	265,019	18.8%	241,258	19.1%	158,202	19.2%
調 整 交 付 金 等	61,526	4.4%	58,136	4.6%	-	-
地 方 譲 与 税 等	-	-	-	-	19,238	2.3%
補 助 金	442,078	31.4%	386,565	30.7%	103,016	12.5%
地 方 債	19,115	1.4%	17,126	1.4%	118,329	14.3%

注) 総計基準。

出所：行政安全部（2009.2）、および、総務省自治財政局（2009）。

以上の両国の歳入構成比較から、1) 両国共に地方税の比重が低い状態にあること、2) 移転財源に多く依存していること、3) 移転財源のうち、韓国は国庫補助金の比重が地方交付税より高い反面、日本は地方交付税の比重が国庫補助金より高いこと、4) 地方債への依存度は日本が韓国より非常に高いということ、などが挙げられる。構成要素の間には両国間で似たところも見られるが、地方税の体系や移転財源制度等の内容を見ると両国の間には多くの違いがあるということが分かる。(鞠重鎬、2005:218-220)

一方、国税対地方税の比較をして見ると、韓国は国税対地方税の比率がおおむね 80:20 であるが、日本では国税対地方税の割合はだいたい 60:40 である。韓国に比べて日本は地方税の割合が高いことが分かる。しかし、【図表 2-5】からも分かるように、国税と地方税の増加具合を見ると、韓国では国税と地方税がともに上昇を続けていて、1995 年から 2007 年の間に 3 倍近くの大規模な増加を記録している。一方、日本では同期間においては韓国に比べ停滞していると言える。

【図表 2-5】 国税と地方税の構成の比較

(単位：億ウォン，億円)

年度別	韓 国				日 本			
	計	国 税	地方税	地方税 構成率	計	国 税	地方税	地方税 構成率
1995	720,905	567,745	153,160	21.2%	886,380	549,630	336,750	38.0%
2000	1,135,353	929,347	206,006	18.1%	837,158	486,590	350,568	41.9%
対95年比	157%	164%	135%		94%	89%	104%	
2003	1,477,971	1,146,642	331,329	22.4%	739,585	417,860	321,725	43.5%
対00年比	130%	123%	161%		88%	86%	92%	
2004	1,519,974	1,177,957	342,017	22.5%	775,798	440,410	335,388	43.2%
前年比	103%	103%	103%		105%	105%	104%	
2005	1,634,431	1,274,657	359,774	22.0%	818,464	470,420	348,044	42.5%
前年比	108%	108%	105%		105%	107%	104%	
2006	1,793,380	1,380,443	421,937	23.0%	869,742	504,680	365,062	42.0%
前年比	110%	108%	115%		106%	107%	105%	
2007	2,049,834	1,614,591	435,243	21.2%	928,178	525,510	402,668	43.4%
前年比	114%	117%	105%		107%	104%	110%	

*2007年までの決算基準。

出所：行政安全部（2009.2）。

このように、現在両国における地方の税源確保の状況を見ると、概して中央集権的な様相を呈していると言えよう。韓国の地方税収入が日本に比べ低いことについて鞠重鎬（2005）は、韓国では基礎自治団体レベルでの地方税徴収環境が日本に比べて整備されていないことを意味し、地方税体系においても地方公共サービスの便益に応じて税が賦課されるという応益原理が作用しにくい構造になっている、と説明する。だが、前にもみたように、歳出・歳入の中央・地方のシェアをみると、歳出の面における地方の比重が歳入でのそれに比べて大きい。こうした歳入分権と歳出分権の深刻な乖離は、放漫な財政運営とそれに伴う低い税制責任性、本当の意味での地方自治具現の遅延、中央依存的財政構造の固着及び財政他律性の深化等、地方自治を阻害する否定的作用をもたらしていると柳テヒョン・金ヒョンスク（2006）は指摘している。

第3章 韓日間地方交付税制度の概要の比較

韓日両国の地方交付税制度は、いずれも核心的な地方財政制度であり、その名称から制度の目的及び運営方式等、基本的な骨格においては類似点が多い。しかし、地方交付税法第1条の目的を始め、地方交付税の算定方式に至るまで、詳細においては多くの違いがある。また、地方財政調整制度の主要な機能と言える地方自治団体に対する補てんをはじめ、垂直的・水平的財政均衡化の水準及びありかたなどの制度運用面でも少なからぬ違いを見せている。以下では、地方行財政をにおいて類似な面の多い韓日両国の‘交付制度の比較分析’を試みる。

3. 1. 地方交付税の目的と機能

3. 1. 1. 地方交付税の目的

地方交付税の目的について、韓国の地方交付税法は第1条（目的）で、“地方交付税は地方自治団体の行政運営に必要な税源を交付し、その財政を調整することで地方行政の健全な発展を図ることを目的とする”と規定している。日本の地方交付税法でも第1条（目的）で、“地方団体が自主的にその財産を管理して事務を処理し、行政を執行する権限と能力を失わないようにその財源の均衡化を図る。また、地方交付税の基準設定を通して地方行政の計画的な運営を保障することで地方自治本来の趣旨に貢献すると共に、地方団体の独立性を強化することを目的とする”と規定している。

この様に、地方交付税という名称は同じながらも目的が違ふことが分かるが両国の間には若干の差異がある。韓国では地方交付税制度の設置目的は 1) 地方自治団体の行政運営に必要な財源を保全し、2) 地方自治団体相互の財政力の衡平化を図ることにある（ウィ・ガホァン、2006:16-17）。一方、日本の地方交付税制度は地方自治体の

自治を尊重しながら、各地方自治体が必要とする公共サービスを提供出来るように財源の準備をすることをその内容にしている（赤井伸朗外、2003:40）。このように、地方交付税制度が韓国では中央政府から地方自治団体への財政移転を通じた財政補助を強調しているのに比べ、日本では主に地方分権を通じた地方団体の独立性に重点を置いているように見られる。

3. 1. 2. 地方交付税の機能

(1) 財政調整機能

財政の調整機能は、地方交付税の適正な配分を通じて相互の過不足を調整し、均衡化を図ることで自治団体間の財政力格差を解消することを目的とする（行政安全部、2009:4）。財政調整機能はまた、‘垂直的財政力格差の是正’と‘水平的財政力格差の是正’に分けられる。一方、地方自治の本来の趣旨を達成するため、財源の均衡化と地方交付税の適切な配分が求められる。ここでいう財源の配分は、①中央政府部分と地方政府部分の間の配分、②地方自治団体間の配分に分けられる。

まず、①中央政府部分と地方政府部分の間の配分は、地方政府全体が必要とする歳出総額を確保するための財源配分を目的とする、マクロ的水準から見た財政調整である。韓国や日本の財政の特徴の一つは、税源が国税に編入されていながら、公共支出の大部分が地方自治体に一任されているという点である。これは中央政府部門と地方政府部門の間に支出責任の割り当てと税源配分の間に矛盾があることを意味し、この格差を‘垂直的財政力格差’という。こうした‘垂直的財政力格差’を埋めることが、交付税の達成すべき一番目の機能である。具体的に説明すると、機能配分論的な観点において、望ましい地方の支出責任と望ましい地方の税源配分が必ずしも一致しない。実際、税収確保に関しては上位政府に比較優位がある。これは、上位政府においては税源の地域間移動や不均一分布、租税政策に関しての外部効果等の影響を受けにくいことによる。従って、地方レベルの政府が一定の支出責任を持つとしても、それに応

じて収入責任を持つのではなく、税収は中央政府が集めるのが効率・公平の面でも望ましい。この規範に従うと、中央政府は自己の支出責任（国家供給財の供給、社会福祉）を上回る税収を集め、地方政府は逆に自主財源以上の支出責任を担当することになる。この税収と支出責任の差が‘垂直的財政力格差’である。この格差を改善するために政府間財政調整が行われる。

次の②地方自治団体間配分は、個別地方自治体の希望に応じた財源の地域間配分、つまりミクロ的水準からみた財政調整である。韓日両国財政のもう一つの特徴は、地域間で財政力（自主財源）と必要とする費用に乖離があるということである。地域間財政力に格差があるという意味から、これを‘水平的財政力格差’という。こうした‘水平的財政力格差’を埋めることこそ、交付税が達成すべき二番目の機能である。財政力公平の観点から見れば、居住地が違うだけの理由で同一の公共サービスや便益を受けるのにその負担に著しい格差があることは望ましくない。税源の偏在による財政力の地域間の差が、‘水平的財政力格差’であり、この格差を改善するために相対的に豊かな地域から貧しい地域へと政府間財政調整が行われる（赤井伸朗外、2003:41、83～87）。

(2) 財源保障の機能

財源保障の機能について、韓国では地方交付税法第4条が地方財源を総額で保障している。具体的には、地方交付税の総額を内国税の19.24%（不動産交付税を除く）としている。一方、日本は国税5税の一定比率を充てている。所得税、酒税の32%、法人税の34%、消費税の29.5%、タバコ税の25%などの交付比率が地方交付税法第6条に決められている（行政安全部 2009:4、地方交付税制度研究会、2009:11）。両国の法定交付税率は【図表3-1】と【図表3-2】に見るように年度によって変わってきた。これらに基づいて基準財政需要額と基準財政収入額という基準が設定される。またこれら基準は、全ての地方自治団体が行政の計画的運営を行えるよう、不足する財

源を保障する財源保障機能を遂行している。

【図表 3-1】 韓国の地方交付税法定率の変化

`62～`68	`69～`72年	`73～`82年	`83～`99年	`00～`04年	`05年	`06年以降
国税のうち 特定税目の 40% ¹⁾	17.6%	法定率留保 の期間 ²⁾	13.27%	15%	19.13%	19.24%

1) 1951年に臨時地方分与制度として始まり、国税のうち特定税目の一定率を交付(34.68%)。1959年からは地方財政調整交付金制度の運営により国税中の特定税目の一定率(40%)を交付しており、1962年からは地方交付税制度が運営されている(行政安全部 2008:111-112)。

2) 法定率留保時には、毎年の政府予算で定めた(平均11.4%)。

出所：行政安全部(2008)

【図表 3-2】 日本の地方交付税法定率の変化

年度	所得税	酒税	法人税	タバコ税	消費税
1954	19.874		20.0		
55	22.0				
56	25.0				
57	26.0				
58	27.5				
59～61	28.5				
62～64	28.9				
65	29.5				
66～68	32.0				
89～96	32.0			25.01	24.0
97～98	32.0			25.0	29.5
99	32.0		32.5	25.0	29.5
2000～2006	32.0		35.8	25.0	29.5
2007～	32.0		34.0	25.0	29.5

出所：地方交付税制度研究会(2008)

3. 2. 地方交付税の性格

3. 2. 1. 固有財源

法令の規定により地方団体に義務化された事務事業及び地方団体が自らの判断によって実行する事務事業は、いずれもその実施に必要な財源を原則として自主財源である地方税によって調達するのが望ましい。しかし現実には、地域間での税源の偏りが大きいと、財政力の格差を調整する仕組みが必要となる。地方交付税は、国家と税源を共有する地方自治団体に対する税源再配分、すなわち財政力格差調整の一つの形である。また、地方交付税は地方自治団体の独立した固有財源としての性格を持っている。地方交付税法は“交付税の財源は内国税の 19.24%に該当する金額とする”と規定している。こうした表現は、国税収入の中の一定比率が当然に地方交付税になるということの意味し、地方交付税が単なる国庫から支援される交付金ではなく、本来自治団体が共有する固有税源であるということを表しているのである（行政安全部、2009:4）。一方、日本の交付税の総額は法第 6 条で国税 5 税の一定比率と定められている。

この規定は交付税が国税として国家が徴税して合理的基準によって一定再分配することを示す。つまり、交付税は‘国家が地方の代わりに徴税する地方税’、すなわち‘地方が共有する固有財源’であることを意味する。これは 2005 年 2 月 15 日の日本の衆議院本会議における地方交付税改革にあたっての交付税の性格に関する質問に対して小泉総理大臣が“地方交付税は国税 5 税の一定比率が地方団体に当然に帰属するということから地方の固有財源に思われる”と答えたことから分かる（黒田武一郎、2007:164～165）。この様に地方交付税はその名称からも分かるように国家が交付する「税」であり、本来ならば自治団体の税収入だが国家が地方の代わりに徴収して一定の基準によって自治団体に再配分する、言わば間接課徴の形態の地方税¹⁵と言える。

¹⁵ 通常の租税と明らかに違うにも関わらず‘地方交付税’という名称が使用されているのはこうした理由からである。

3. 2. 2. 一般財源

地方交付税は法令で定めた客観的基準によって財政の不足する自治団体に交付されるが、一旦交付された地方交付税をどのような用途に使用するかはその自治団体の意思に任されており、国家が地方交付税を交付する際に条件を付けたり、用途を制限したりすることは出来ない。地方交付税は形式的には国家の一般会計から支出されるが、用途制限がないという点で国庫補助金とは異なる。

憲法で保障された地方自治を実現するにあたって、地方交付税は地方税とともに重要な一般財源である。しかし、自治団体が共有する固有財源である地方交付税への用途制限の禁止は、あくまでも地方自治に対する国家の不当な干渉を排除する趣旨として解釈されるべきで、決して自治団体がこの財源を法令に反して無制限に自分の意思で使用するのを認めるという意味ではない（行政安全部、2009:5）。

一方、日本は法第3条第2項において、“国家は交付税交付の際、地方自治の本来の趣旨を尊重し、条件を付加したり用途を制限したりしてはならない”と定めている。これは交付税が国家の交付する固有財源と同様の‘税’であり、間接課徴形態の地方税であることを表す。つまり、地方税収入に対して国家が条件を付けたりその用途を変えることが出来ないように、交付税についても国家はその交付の際、条件を付けたりその用途を制限したりするべきではない。また、交付税は地方税源の地域的不均衡を是正するために国家が地方団体全体の税源を国税の形態で国民から徴収し、これを一定基準によって各地方団体に再分配するものともいえる。それ故、基本的性格は地方税と変わらないし、地方団体が独自にその使用方法を決められる一般財源なのである。これが交付税のもっとも大きな特徴であり、国家がその用途を決めたり条件を付けたり出来る国庫補助金とは根本的に性格が違ふ。交付税が‘補助金についての予算執行の適正化に関する法律’の適用から外されたのも、交付税が地方団体の一般財源という性格を持つことによる（黒田武一郎、2007:166）。

国家から地方自治団体に移転する地方交付税と国庫補助金（国庫支出金）の基本的

【図表 3-3】 地方交付税と国庫補助金との基本的な差

区分	地方交付税		国庫補助金（国庫支出金） ¹⁶	
	韓 国	日 本	韓 国	日 本
根 拠	地方交付税法	地方交付税法	補助金の予算及び管理に関する法律	地方財政法
運営機関	行政安全部	総務省	企画財政部	財務省
財源構成	内国税の 19.24%	国税5税の一定比率	一般会計 特別会計	一般会計 特別会計
財源規模	‘08規模： 28兆9567億ウォン （‘08年予算案）	‘08規模：15.4兆円 （地方財政計画上の 歳入部分）	‘08規模： 24兆 9577億ウォン （一般17.8兆+均特5.9兆+ 基金1.3兆）	‘08規模：10.1兆円 （地方財政計画上の 歳入部分）
財源用途	用途制限無し （一般財源）	用途制限無し （一般財源）	特定用途指定 （目的財源）	特定用途指定 （目的財源）

資料：行政安全部（2008）、地方交付税制度研究会（2008）。

な差は【図表 3-3】にまとめられている通りである。

3. 2. 3. 国家と地方との税源配分の補完

国家と地方はお互い協力して公共経済を担当している。国家と地方の財政支出の割合は2009年予算基準で約6:4であり、歳入に比べ相対的に歳出では地方の役割が大きい。全体の租税収入における国税と地方税の割合は8:2で、地方に配分される税収は大変少ない（行政安全部、2009:5）。

一方、日本は支出の面での国家と地方の割合は約4:6で、地方の役割が韓国よりも大きい。歳入においては、全体の租税収入での国税と地方税の割合は約6:4で、韓国に比べ地方税が高い比率を占めている。それでも、地方に配分されている税収は相対

¹⁶ 日本では補助金に関する用語として国庫補助負担金と国庫支出金が混用されている。国庫補助負担金は地方財政法に関する表現としてしばしば使われ、国庫支出金は地方財政計画などに多く使用されているが、基本的には同じ意味である(出井信夫、2008:239)。

的に少ない（地方交付税制度研究会、2008:12）。このように中央と地方の間の歳出と歳入の不均衡が著しいなかで、地方交付税は国家と地方の間の格差を補完する合理的な財源配分装置としての機能を果たしている。

3. 3. 地方交付税の種類

韓国の地方交付税は「普通交付税」と「特別交付税」、「分権交付税」と「不動産交付税」の四つに分けられる（地方交付税法第3条）。普通交付税は、内国税総額の19.24%のうち、分権交付税の0.94%と地方譲与金の道路事業の補てん分8,500億ウォン¹⁷を除いた金額に前々年度の内国税精算金額を加えた交付税総額の96%に該当する金額が交付される。特別交付税は残りの4%に該当する金額になる（行政安全部、2009:11）。

一方、日本の地方交付税は普通交付税と特別交付税の2種類がある。普通交付税の総額は交付税総額の94%、特別交付税の総額は残りの6%と法律で決められている（地方交付税法第6条）。両国における地方交付税の種類を簡単に説明すると次の通りである。

3. 3. 1. 普通交付税

普通交付税は、すべての自治団体が一定の行政水準を維持出来るよう、標準水準の基本的行政遂行経費を算出したうえで地方税などの一般財源収入では充当出来ない不足分を一般財源として補てんするものである。普通交付税は、各年の基準財政収入額が基準財政需要額に満たない自治団体に対して交付することになる。ここでの基準財政需要額とは、各自治団体の財政需要を合理的基準に従って自治団体別に算定した標準的財政所要額である。また、基準財政収入額は基準財政需要額に対応した概念で、

¹⁷ 2005年以降普通交付税に道路補てん分8,500億ウォンが含まれた。

各自治団体の財政力を合理的基準によって自治団体別に算定した標準的財政収入額である（行政安全部、2009:9）。

一方、日本においても普通交付税は地方交付税が財源均衡化及び財源保障という役割を遂行するにあたっての中核的な役割を果たしており、各地方自治体の財源の不足額、つまり基準財政需要額が基準財政収入額を超える金額に対して交付される（水谷守男外、2007:122）。地方交付税の大部分を占める普通交付税の具体的算定方式については、次の章で説明する。

3. 3. 2. 特別交付税

特別交付税は、普通交付税の算定の時に反映出来なかった具体的事情、地方財政の与件の変動、予想出来なかった財政需要等を考慮して、特別に交付する交付税の一つである。普通交付税の算定課程で必然的に発生せざるを得ない画一性や時期性を補完し、地方交付税制度全体の妥当性を確保するための制度である。特別交付税は、普通交付税の算定方法では自治団体の全ての財政需要を完璧に把握出来ないという限界を補完する制度的装置で、両国にとって若干の差はあるが交付の目的は似ている。韓国においては、地方交付税法第9条によって次のような場合に交付する。

1. 普通交付税の算定に使われた基準財政の需要額の算定方法では把握出来ない特別な地域的懸案需要がある時。
2. 普通交付税の算定期日以降に発生した災害復旧及び災害の予防の為の特別な需要、またはこれら災害等による財政収入の減少がある時。
3. 国家的奨励事業及び国家－地方の間に至急の協力が必要な事業、または特別な財政の需要がある時。
4. 地方行政及び財政運営の実績が優秀な地方自治団体に対しての財政支援。

一方、日本において特別交付税は地方交付税法第15条によって、下記の場合に交付する。

- ① 基準財政の需要額の算定方法によっては把握出来ない特別な財政需要がある場合。
- ② 基準財政の収入額の中、著しく過大に算定された財政収入がある場合。
- ③ 交付税額の算定期日以降に発生した災害。
- ④ 財政収入の減少があるなどの特別な事情がある場合。

これらの場合、総務省令によって地方自治団体に交付する特別交付税額を決定する。

このように特別交付税を交付する理由は、何よりも普通交付税の画一的算定方式に起因する基準財政需要・収入の不十分な部分を補完するためである。具体的には、年内に発生した災害など、予測出来ない特別な財政需要に対処することにその目的がある。そしてこれは普通交付税の補完的機能と言える。

3. 3. 3. 分権交付税

分権交付税は韓国だけにある地方交付税の一つである。2004年、政府革新地方分権委員会の主管によって国庫補助金の一括整理が推進されたことに伴って国庫補助 149 個事業を地方に委譲した。これに所要とされる財源を合理的に補てんするため、分権交付税は 2005 年に導入された。制度の性格や運営は普通交付税と類似しており、予算の編成や運営は自治団体の自律性に基づいて運営する。つまり、特定目的の事業のための財源ではなく、一般財源ということである。政府は 2005 年に国庫補助事業を地方に委譲することにした際、分権交付税の法定率を内国税総額の 0.83% と定め。しかし、社会福祉分野など、税制需要の増加で自治団体の財政負担が重くなり、2006 年からは分権交付税率を 0.94% に上方調整した。

【図表 3-4】分権交付税の規模

区分	`05 年	`06 年	`07 年	`08 年	`09 年
法定率	内国税総額の 0.83%	内国税総額の 0.94%	内国税総額の 0.94%	内国税総額の 0.94%	内国税総額の 0.94%
金額	8,454 億ウォン	1 兆 65 億ウォン	1 兆 1,387 億ウォン	1 兆 3,784 億ウォン	1 兆 3,328 億ウォン

出所：行政安全部。

分権交付税制度は 2005 年 1 月 1 日から 2009 年 12 月 31 日までの 5 年間のみ時限的に実施され、2010 年 1 月 1 日からは普通交付税に統合されることになっている。こうした時限的実施とその後の理由は、1) 国庫補助事業の地方委譲に伴う分権交付税の新設は地方財政調整制度の改編を随伴する事項で、これによる地方財政のショックを最小化すること、2) 従前の普通交付税の不交付団体は分権交付税に相当する金額を交付されないようになり、社会福祉施設などの既存の補助金事業を引き続き推進することが非常に難しくなると予想されたこと、などである。そのため、委譲事業が地方で安定的に定着出来る期間を 5 年程度と判断して猶予期間を置き、その後は普通交付税に統合して運用することになっている（行政安全部、2004：48～50）

それ故、分権交付税は次のような補助金的特徴を持っている。1) 地方委譲事業に対しての費用補てん的性格を持つ。分権交付税は、国庫補助事業を地方に委譲する過程において、既存の国庫補助事業を正常に推進するために国家がこれに必要な事業費の一部を補てんするものであり、既存の国庫補助金の形態から完全には脱却していない状態である。2) 国庫補助金の地方委譲のための効率的な財源移転の通路である。分権交付税は既存の国庫補助事業の完全な地方委譲の前段階において、国家が包括補助金の一つとして 2005 年～2009 年までに過渡期的、一時的に運営する補助金である。3) 一般補助金と特定補助金の性格が混在している。財源の不足、サービスの伝達体系など、現在提起されている批判のかなり部分は分権交付税の二重的性格から始まった面が大きいとみることができる（趙キヒョン、2007:36）。

3. 3. 4. 不動産交付税

不動産交付税も韓国だけにある地方交付税である。2004年に総合不動産税が国税に転換されたため地方財政の規模が縮小し、これを相殺するために不動産交付税が2005年に導入された。地方交付税法第9条の3によって、不動産税の財源全額を不動産交付税として地方自治団体に交付することとしている。また不動産交付税の算定にあたっては、不動産税の改編による地方自治団体の税収減少分を基礎とし、財政与件や地方税の運営状況等を考慮して大統領令で定めることになっている。

これにより、地方交付税の交付に際しては地方交付税法の施行令第10条の3により、国家の税制政策に基づいた自治団体の財産税、取得税、登録税等の税収減少分をまず補てんし、残りが地方の均衡発展のための財源として配分される。これによる不動産交付税の交付総額は2009年4月基準で7兆1175億ウォンであり、年度別・地域別交付現況は【図表3-5】の通りである。こうして配分された不動産交付税は全額が自治団体の裁量によって使用できる一般補助金である。しかし、2008年11月の憲法裁判所による総合不動産税の‘世帯別合算規定’の違憲決定及び総合不動産税の法令改正などで賦課額自体が減っており、不動産交付税の交付額も減少趨勢に入ることを余儀なくされている状況である（財政フォーラム、2009年）

【図表 3-5】 不動産交付税の年度別交付現況

(単位:億ウォン)

区分	合 計			〃05年	〃06年		〃07年		〃08年		〃09年
	計	税込減少分	均衡 財源	税込 減少分	税込 減少分	均衡 財源	税込 減少分	均衡 財源	税込 減少分	均衡 財源	均衡 財源
全国	71,175	71,175		3,930	10,200		18,892		28,853		9,300
		30,265 (42.25%)	40,910 (57.5%)	3,930	8,667	1,533	9,971	8,921	7,697	21,156	9,300
ソウル	12,143	8,321	3,822	791	2,402	142	2,688	806	2,440	2,037	837
釜 山	7,506	4,596	2,901	611	844	106	1,797	631	1,344	1,507	666
大 邱	6,252	4,571	1,681	281	635	58	1,739	364	1,916	875	384
仁 川	2,630	742	1,888	231	477	72	34	412	0	972	432
光 州	2,719	1,705	1,014	187	329	35	471	216	718	530	233
大 田	2,443	1,473	970	81	298	36	551	216	543	506	212
蔚 山	1,163	425	738	166	215	30	28	167	16	379	162
京 畿	5,921	2,274	3,638	349	1,801	122	124	750	0	1,898	868
江 原	3,928	625	3,303	175	186	133	19	736	245	1,683	751
忠 北	2,481	230	2,251	109	119	85	2	488	0	1,159	519
忠 南	3,743	961	2,782	73	184	113	697	618	7	1,423	628
全 北	3,323	453	2,870	171	183	104	98	636	1	1,483	647
全 南	4,722	311	4,411	157	122	171	31	990	1	2,266	984
慶 北	5,055	641	4,414	244	248	167	90	970	59	2,266	1,011
慶 南	5,832	2,347	3,485	239	568	133	1,476	762	64	1,792	798
濟 州	1,323	590	733	65	56	26	126	159	343	380	168

資料：行政安全部財政政策課、『経済回復の為の不動産交付税資金追加割り当て』、2009年3月30日。

第4章 地方交付税算定構成の比較

地方交付税の大部分を占めている普通交付税の算定について説明する。上でも述べたように、基本的な骨格は両国家において全般的に類似しているようだが、内容的には多少異なる点も見られる。

4. 1. 普通交付税算定の基本構造比較

交付税算定方法は、複雑で難しいという指摘がある。しかし、算定の基本的な構造自体は、韓日両国において、同じく単純である。韓国において地方交付税法第6条第1項は、「各地方自治団体に交付すべき普通交付税額＝基準財政需要額－基準財政収入額」を基本とすることを規定している（行政安全部、2009：13～14）。

一方、日本でも地方交付税法第10条に基づき、韓国と同様、「各地方自治団体に交付すべき普通交付税額＝基準財政需要額－基準財政収入額」と定めている。このように外見上、韓日両国の普通交付税の算定基本構造は同じである。すなわち、各地方自治団体に「標準的行政サービスを提供するために予想される必要経費（基準財政需要額）」から、「標準的に予想される税収等（基準財政収入額）」を引いた金額を交付税として交付することと定められている（黒田武一郎、2007：168～169）。

具体的な算定構造を見てみると、韓国においては、基準財政需要額は地方交付税法施行令に規定された測定項目及び測定単位と同法施行規則で規定した単位費用および補正係数によって算定する基礎需要のほか、各種法律等に基づき算定する法定補正需要、地域均衡需要、社会福祉均衡需要などを勘案して決める。また、これに、自治団体の歳出節減等の努力の程度を勘案したインセンティブ反映金額も合算する。これを、公式で示すと、

$$\text{基準財政需要額} = \text{基礎需要額} + \text{補正需要額} \pm \text{需要自体努力}$$

となる。

一方、日本は基準財政需要額の算定方法については、地方交付税法第 11 条に基づき、基準財政需要額＝各々の行政項目当り単価（単位費用）×測定単位×補正係数の合算額と規定している（黒田武一郎、2007:169）。

日本の基準財政需要額は、韓国における基礎需要額を表わすと見ることができ、また、韓国よりは複雑でないものとなっている。ここで、基準財政需要額は次のような意味を持つと解釈される。

第 1 に、標準的な金額（National-standard）¹⁸としての意味である。基準財政需要額は、各級自治団体の決算額に表れる経費支出額でもなく、際に支出する予算額でもない。もし、地方交付税がその具体的な実績をその財政需要の算定に使用すると、自治団体の個別的特殊な事情、そして独自の判断が入り込む可能性があり、不公平な結果を招くことになる。したがって、基準財政需要額は、その地方自治体の自然的、地理的、社会的な諸般与件に対応する合理的で妥当な水準の標準的な財政需要（National-Standard）で算定されるものである。

第 2 に、一般財源としての意味である。基準財政需要額は、各自治団体が必要とする一般財源としての財政需要のことである。これは、各級自治団体の各種地方財政需要のうち、一般収入から充当すべき部分の不足額を補てんすることが地方交付税の本質的機能であることを考慮すると、当然な帰結と言えるのである。そのため、基準需要額を算定するにあたって、特定目的の国家補助金等、特定財源で充当される財政需要は除外される。ただし、国庫補助に伴う地方費負担額は、自治団体の一般財源から充当されるため、これを基準財政需要に含めている。また、日本の場合は、地方財政計画に示される歳出内容水準の根拠となる。そして、韓国の基準財政収入額は普通税

¹⁸地方交付税の標準的な金額(National-Standard)に対し、現在日本では最小限の金額(National - minimum)の方向に向け、活発な論議が行われている。(李チャンギョン・2009)。

額の 80%とされるのに対し、日本では 75%と規定されており、留保財源面では、より独自の財政運営が可能になっていると言える。

さらに、地方交付税制度が標準的な行政水準を維持するために必要な経費の財源を地方団体に保証することを目的にする以上、基準財政需要額を算定する場合のように、基準財政収入額の算定も客観的かつ、合理的に算定するべきである。そのため、地方交付税法では、「標準的な一般財源として基準財政収入額」が合理的に算定されるように、その算定方法の基本的事項について、法律で定めることとしている。（地方交付税制度研究会、2008）

韓国での基準財政収入額の算定は次のような手順による。まず、地方交付税法第 8 条の規定により、地方税法上の標準税率の 100 分の 80 に相当する率を基準税率とし、これによって算定した該当自治団体の普通税収入額を基礎収入額とする。さらに補正収入額を加え、収入と関連した自体努力を加減して基準財政収入額を算定している。（行政安全部、2009）

韓国： 基準財政収入額 (税収入の 80/100 該当額)	=	基礎収入額 + 補正収入額 ± 収入自体努力
----------------------------------	---	------------------------

一方、日本における「基準財政収入額」とは、各地方団体の財政力を合理的に測定することを目的として、当該地方団体について地方交付税法第 14 条の規定によって算定した金額である。具体的には、地方団体の標準的な税収入の一定比率により、算定された金額である。（地方交付税制度研究会、2009）

日本： 基準財政収入額	=	標準的な地方税収入 × 75/100 + 地方譲与税等
-------------	---	-----------------------------

韓日両国において、基準財政収入額が地方税の一部だけを基準財政額として算定する理由は次のとおりである。

第1に、形態が多様であるすべての自治団体の財政需要を完全に把握する事は不可能であり、限界がある。このため、基準財政需要額には反映されない自らの施策を行う余地を残し、地方財政の自律性と伸縮性を確保する必要があるからである。

第2に、仮に標準的地方税収入の全額を基準財政収入額と算定して普通交付税額を配分すると、実際の地方税収が少ないほど、普通交付税の配分規模が大きくなる。これは地方政府の徴税努力を促進させるどころか、むしろ減少させる可能性がある。このため、自治団体の財政拡充のため、徴税の自助努力を高める一種の間接的なインセンティブを提供するためである（行政安全部、2009：27）。

次に、基準財政需要額と基準財政収入額の差によって財政不足額を算定し、財政不足が発生した自治団体の財政不足額を合算して普通交付税の総額を決める。そして、韓国は、この場合、法定交付税率による交付税交付金額と、財政不足額総額とは通常は一致せず、財政不足総額が交付税交付金額を上回ることが恒常化している。このため、交付金額を圧縮する必要があり、その際に用いるのが調整率である。自治団体別の普通交付税交付額は、各自治団体の財政不足額に調整率を掛けて算定する。

ここで適用される調整率の算定公式は次のようになる。

$$\text{調整率} = \frac{\text{普通交付税の総額（済州特別自治道 3\%除外）}}{\text{財政不足が発生した自治団体の財政不足額の総額}}$$

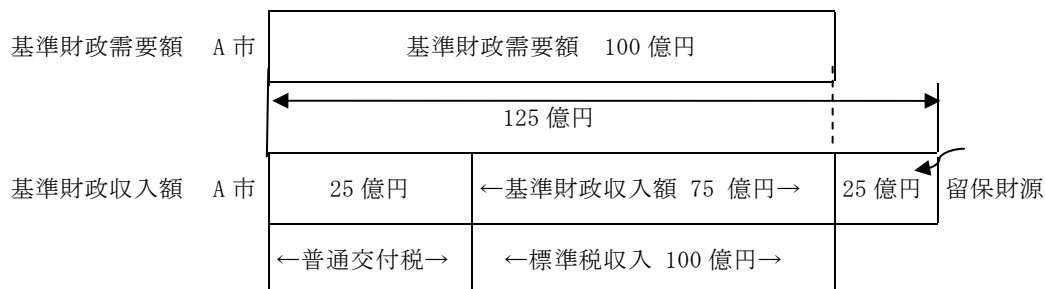
財政不足額に適用されてきた年度別の調整率は【図表 4-1】の通りである。

【図表 4-1】年度別調整率

	‘03	‘04	‘05	‘06	‘07	‘08	‘09
調整率	0.746	0.798	0.862	0.865	0.889	0.892	0.856

出所：行政安全部。

【図表 4-2】普通交付税の構造



出所：筆者作成。

一方、日本は算定された財政不足額と地方財政計画が一致するよう、自治団体別普通交付税の交付額を算定する。これについては、次の章で説明したいと思う。

今まで述べてきた普通交付税の算定を図で表すと、【図表 4-2】のようになる。

4. 2. 普通交付税算定の構成要素比較

4. 2. 1. 基準財政需要額

(1) 測定項目

自治団体の「あるべき標準行政需要」の総体をあらわすのが基準財政需要額であるが、基準財政需要額（韓国：基礎需要額）を合理的に算定するためには、行政需要を標準類型別に捉えることが必要である。この必要に対応して、自治団体の実際予算（一般会計歳出予算）を機能別・性質別に分類し、標準類型の経費として区分したものが「測定項目」である。このような測定項目には次のような事項が考慮されている。

第 1 に、測定項目は自治団体の本来の機能および事務であり自主財源で遂行する地方事務・事業、法令によって自治団体に委任された事務・事業、国庫補助事業のうちの地方費負担が測定項目に反映されている。

第 2 に、全国的な自治団体の予算制度と関係している。つまり、測定項目には個別

自治団体の特定な需要と関連した項目は排除し、基本的には一般会計予算を中心とした標準類型の経費項目別一般財源の補てんと助成に焦点を当てている。ただし、測定項目が必要以上に包括的になりすぎると、算定上の正確性や、現実反映度が減少する恐れがある。また、必要以上に細分化されると、算定過程が複雑になる。このため、両者の間を合理的に折衷するところで運営されている。

第3に、測定項目は、それに適用される測定単位を考慮することによって、財政需要算定の尺度となりうる。このため、測定項目を設定する際には、合理的な基準財政需要額が算定できるよう、その経費の特性に応じた適切な測定単位を同時に検討することになっている（行政安全部、2009）。

これら測定項目はおおむね一般予算科目構造に対応し、事業別予算分類、代表性等を考慮して設定された。これに基づき、韓国では一般行政費をはじめとする4つの大項目を大分類とし、その下に16個の細項目に分け、地方交付税法施行令第5条第1項に規定している。一方、日本では算定項目が全国分（道府県）と、市町村分に分離されており、全国分は、警察費をはじめする7つの大項目に大分類し、その下に23個の細項目が配置されている。そして、市町村分は消防費をはじめとした7つの大項目に分類し、23個の細項目に分けられているが、項目を構成する内容は全国分と多少の差がある（付録参照）。例えば、全国分の土木費大項目には道路橋梁費、河川費、港湾費、その他の土木費が含まれているが、市町村の土木費大項目は道路橋梁費、港湾費、都市計画費、公園費、下水道費、その他土木費に区分されている（地方交付税研究会、2009：46）。

(2) 測定単位

基準財政需要額（韓国：基礎需要額）は、測定項目別の測定単位数値に単位費用と補正係数を掛けて算定する。測定項目別の財政需要を合理的かつ客観的に算定するためには、測定項目毎の財政需要を表せる信頼度の高い指標、あるいは尺度が求められ

るが、これがいわゆる「測定単位」である。

例えば、文化観光費—人口、環境保護費—世帯数、地域開発費—行政区域面積などである。地方行政を部門別に区分し、それぞれの部門別財政需要の量を測定する単位がここでいう測定単位であり、自治団体の各種行政執行に所要とされる経費の高低が、当該測定単位数値の高低に表われる、と考えられている。

したがって、測定項目別測定単位を選定するに当たっては次のような事項を考慮している。

第1に、測定単位は、測定項目と関連する財政需要を可能な限り正確に把握できる相関性・妥当性を持つものを選んでいる。測定項目と、財政需要間の相関関係の妥当性を測定する尺度としては、一般的に相関係数が用いられるが、相関係数が1.00に近接している程、測定単位の数値としては適切であると言える。

第2に、測定単位選定にあたっては、基準財政需要額が公正に算定できるよう、その数値の客観性に力点を置いている。すなわち、自治団体の意思が入り込む余地がある場合や、自治団体の政策意図等によって測定単位の数値が影響されないように、客観的な数値であって容易に得られるものを採択している。

第3に、測定単位は、その数値の把握が簡単で明瞭な統計を中心に採択している。人口数、公務員数、道路面積、行政区域面積などは、通常の公式的な統計によって容易に求められる資料である（行政安全部、2009）。現在、韓国における測定単位としては、公務員数をはじめ12種があり、その基準は地方交付税法施行令第5条第2項に規定されている（付表2参照）。

一方、日本は人口数をはじめとして50種類があり、その基準は、日本地方交付税法第12条に規定している。

(3) 単位費用

単位費用とは、標準的な条件を備えた地方団体が合理的かつ妥当な水準で地方行政

を遂行する際、測定項目（細項目）別に所要される経費の単位当たり費用である。これは、普通交付税の算定に使用する同種団体別経費額を決定するために、測定単位の数値に掛ける単価としての意味を持つ。この単位費用は、地方自治団体で行われる行政に必要な諸般経費であり、1) 人件費、2) 法令によって地方自治団体の義務的負担となっている経費、3) 経常的な事務費と事業費、4) その他地方自治団体の行政運営上必要なすべての経費、などをカバーしている。但し、特別な目的遂行のために別途運営される特別会計経費は除外される。

また単位費用は、地方自治団体が自ら一般財源によって充当すべき財政需要を表す目的で設定された測定単位の単位当たり経費であるため、一般財源収入以外の国庫補助金、臨時的税外収入、その他用途が指定される収入等の特定財源は考慮の対象外である（行政安全部、2009）。

これに対し、日本では地方交付税法第2条6号に基づき、「単位費用は標準的条件を備えた地方自治団体が合理的かつ妥当な水準の地方行政を施行する場合、又は、標準的施設を維持するのに必要な経費を基準とし、補助金、負担金、手数料、使用料等の特定財源を除いて算定したもの」と規定されている。

単位費用を算出する方法には3つの方法があるが、第1に、団体類型別に標準的な自治団体を仮想に設定し、最も類似した実際の団体を選ぶ。これを基準として、各測定項目に関連した経費や、実際の財政需要額を分析し、標準単位費用を算定する方法である。第2に、同種団体別にすでに執行した経費や今後執行すべき経費を基準に自治団体別関連統計数値とその経費との相関性を表す標準関数式を抽出し、その抽出された関数式に自治団体別統計を適用して算出された需要、すなわち、標準行政需要を測定単位の統計数値で割り振り、算定する方法である。第3は、自治団体類型別の数年間の最終予算を基礎に、平均的な予算額を単位費用として算出する方法である。

韓国では、以前は一番目の方法を適用してきたが、統計母集団の限界など、現実財政需要との乖離発生により、2001年度からは、自治団体の実際予算と関連統計との相

関性を基礎に算出する 2 番目の方法を採用し、単位費用を算定している（行政安全部、2009）。

一方、日本では標準的な地方単位（標準団体）または、標準的な施設（標準施設）を設定し、算出する一番目の方法で単位費用を算定している。具体的な設定については、人口、面積、行政規模が全国と、市町村の中で平均的なものであり、自然的条件、地理的条件等が特異でないものを仮定する（黒田武一郎、2007：171-172）。

(4) 補正係数

基礎需要額は、各級自治団体について各測定項目別に測定単位の数値に単位費用を掛けた数値を合算して求めるのを基本とする。しかし、各級自治団体の与件に様々な差があるため、すべての自治団体に対して同一の単位費用を適用するのは難しい面もある。つまり、画一的な基礎需要額算定方法では把握されず、各々の自治団体に顕著な影響を及ぼす自然的、地理的、社会的条件等の客観的な事由が認められる場合には、該当自治団体の基礎需要額にこれを反映する必要がある。

したがって、基礎需要額算定にあたって、上述のような事由により、各級自治団体の単位費用の画一的適用によって求められる基礎需要額が相当程度不合理な場合、一定の方式に沿って補完するが、これを補正という。こうした補正の運用にあたり、測定単位数値の高低によって経費が逡増又は、逡減する場合、当該単位費用（あるいは測定単位数値）を割り増し、もしくは割り引くための比率を補正係数という（行政安全部、2009）。このような補正係数は韓国と日本において単位費用を算出する方式が異なるため、適用される内容にも差がある（行政安全部交付税課での面談調査）。韓国における基礎需要額の補正は、地域別与件の差を制限的に補正するものあり、無制限に運用できるものではない。また、合理的かつ妥当な水準で法令に従って運用される。これに関連し、地方交付税法施行規則第 5 条では、人件費、一般管理費、安全管理費等、経費別に補正係数算式が規定されている。一方、日本では単位費用を測定単

位別に全国分（道府県）と市町村分に分け、各々の一つを適用し、各団体別の単位当たり経費と単位費用との差についてはそれを比率として表し、この比率を測定単位に掛けること、言い換えると、測定単位数値を補正することによって妥当な基準財政需要額を算定する方式を採っている（地方交付税制度研究会、2009：53-58）。そして、補正係数の種類と、内容、どのような行政項目に適用するかについては、他の法律に根拠があるものを除き、すべて交付税法第13条に規定されている。

補正係数の種類とその主要内容は以下のように整理する事ができる。

- ①種別補正：公立大学の「文科と理科」のように、種別による経費の単価差を反映
- ②段階補正：人口段階によって一人当たりの行政コストが低廉、又は、高価になる点（規模のメリットとデメリット）を反映
- ③密度補正：人口密度、自動車・交通量等の増減により、行政コストが低廉、もしくは、高価になる点を反映
- ④態容補正：地方団体の都市化の程度による行政コストの差、政令指定都市、中核市などの特別行政権能に必要な経費、道路改良の程度に伴う投資所要額を反映
- ⑤寒冷補正：積雪、寒冷地域では寒冷地手当、暖房費、道路除雪経費等を反映
- ⑥数値急増補正・数値急減補正：人口が急増することによって急いで対処すべき領域、人口が急減しても行政規模（例、施設規模・職員数）を急に縮小できないことなどを反映
- ⑦合併補正：合併に伴う、街づくり経費等を反映（1999年4月1日以後合併した市町村に適用）
- ⑧財政力補正：災害復旧事業策に対し、財政力による元利返済金の算入率を引上

（黒田武一郎、2007:174-175）

(5) 補正需要額

補正需要額は、韓国地方交付税法第7条及び、施行令第7条の規定によって測定項目と測定単位の形態では算定できない行政上、又は、財政上の需要が発生する場合に、当該経費を加算する方式で与えられる金額である。補正需要額の算定は測定項目を設定できない経費のうち、普遍・妥当でありながら、需要の規模が大きく、基礎需要額に反映されない場合財政格差が拡大することが予想される需要を対象とし、その対象を法令に規定している。現在の補正需要反映項目としては、地方交付税法施行規則第5条第2項で規定する教育費特別会計転出金、一般財政補てん金、市・道税徴収交付金、地域均衡需要、社会福祉均衡需要等がある。こうした補正需要額は韓国だけが適用している。

- ①教育費特別会計転出金需要補正：教育費特別会計転出金は地方教育財政交付金法第11条に依拠して地方自治団体が負担する経費
- ②一般財政補てん金需要補正：地方財政法令の規定により、市・道知事は、市・郡が徴収する広域市・道税の27%に該当する金額を市・郡に対する財政補てん金として確保し、そのうち90%を一般財政補てん金（残り10%は別途施策推進補てん金）とし、人口数、徴収実績、財政力指数を基準にして配分
- ③市・道税徴収交付金需要補正：地方税法第5条及び、同法施行令第41条の規定によって市・道から市・郡に交付される市・道税徴収交付金（市・道税徴収総額の3%）の場合も市・郡に定額移転される支出経費に該当するため、これを市・道の補正需要に反映
- ④都農複合型市郡統合団体財政需要補強：「都農複合形態の市設置に伴う行政特例等に関する法律」第6条の規定により、市と郡を統合し、都農複合形態の市を設置する場合、補正適用
- ⑤法定選挙経費需要補正：「公職選挙法」第277条第2項により、地方自治団体が負担すべき地方選挙関連経費であって、地方議員及び団体長選挙が実施される

年度の選挙管理・遂行の実際経費を該当年度の補正需要に反映

⑥地域均衡需要補正：地域特性を考慮した財源分配の衡平化と地域均衡のための特殊与件需要を反映する。当該経費別の地域均衡需要を算定し、加算反映

⑦社会福祉均衡需要補正：地域住民の暮らしの質的な向上と、低所得層に対する支援が拡大できるよう、社会福祉均衡需要を反映（行政安全部、2009）。

(6) 需要自助努力

地方自治団体が限られた財源を使い、合理的な財政を運営するには、財政運営の非効率性を除去し、放漫な財政運営を抑制する努力が必要である。需要自助努力は、自治団体の財政運営の健全性を図り、自助努力を促進・誘導する観点から、歳出に関する自治団体別の自助努力の程度を基準財政需要額に加減、反映するものである。

この制度は、地方交付税法施行規則第5条の3の規定に依拠して、①健全予算運用、②地方上水道流水率引上げ、③地方組織運営、④地域経済活性化、⑤生活廃棄物節減、⑥邑面洞統合運営、⑦地方庁舎（面積）管理、⑧社会分野、福祉分野予算運営等の8種に対し、算定項目別自助努力の程度を、関連統計により客観的に（算出公式により）算定、基準財政需要に加減反映している（行政安全部、2009・地方交付税制度研究会、2009）。

4. 2. 2. 基準財政収入額

(1) 基準財政収入額の算定対象

韓国と日本の間には、基準財政収入額に反映される内容において差異がある。韓国においては、普通交付税に適用される基準財政収入額は、基礎収入額と補正収入額、そして収入自助努力からなる。基準財政収入額が基礎収入額と補正収入額に分離されているため、それぞれで算定される税目も分離されている。

基礎収入額の算定は、地方交付税法施行規則第4条の2の規定が定める各税目別推計公式により推計された普通税収入額に、適用率 80/100 を掛けて算定する。普通税額対象税目としては、道税では取得税、登録税、免許税、レジャー税等があり、市・郡税では住民税、財産税、自動車税、屠畜税、タバコ消費税、走行税がある。補正収入額は地方交付税法施行規則第5条の2の規定により、基礎収入額とは別に算定反映している。この補正収入額は地方交付税法第8条で規定する普通税の80%に相当する基準財政収入額を補完するためのもので、目的税収入と経常税外収入などをその対象としている。目的税と経常税外収入の場合も普通税と同様、80%相当額を基準財政収入額に反映し、残り20%相当額は留保財源として運用される。しかし、地方税法及び地方財政法令の規定によって、市・道から市・郡に全額が移転される市・道税徴収交付金と一般財政補てん金の当初分と精算分については全額を補正し、反映している。補正収入の主要内訳は、目的税補正、地方税生産分補正、経常税外収入補正、一般財政補正金、市・道税徴収交付金、不動産交付税収入等であり、これを図表で示すと次のようになる。

【図表 4-3】 2009 年度補正収入額内訳

(単位：百万ウォン)

区分	計	目的税	地方税 精算分	経常 税外収入	一般財政 補てん金	市 ・道税徴収 交付金	不動産 交付税	繰越 精算額等 その他
計	8,991,474	3,057,515	-501,925	2,152,914	3,181,302	325,195	679,840	96,633
特別市	1,645,595	1,094,982	-223,342	414,752	-	-	266,502	92,701
広域市	1,231,840	654,824	-313,773	397,760	-	-	401,299	91,730
道	116,942	280,857	-503,930	236,971	-	-	-	103,044
市	4,936,375	923,368	501,163	765,567	2,698,572	277,449	11,807	-241,551
郡	1,060,722	103,484	37,957	337,864	482,730	47,746	232	50,709

資料：行政安全部（2009）。

また収入自助努力は、地方交付税法施行規則第5条の第2項で定める評価項目及び基準によって算定し、基準財政収入に加減して反映する。反映項目としては、地方税徴収率引き上げ、住民税個人均等割適用、弾力税率適用、經常在外収入拡充、滞納額縮小、新税源発掘等がある（行政安全部、2009：157－158）。

一方、日本において基準財政収入額算定の対象となるのは、法定普通税を主体とした標準的な地方税収入である。具体的に見てみると、一般財源と目的財源に分類され、道府県税である一般財源には、道府県民税（交付金分を除く）、事業税、地方消費税（交付金分を除く）、不動産取得税、たばこ税（交付金分を除く）、ゴルフ場利用税（交付金分を除く）、自動車税、鉦区税、固定資産税（特例分）等があり、目的財源としては自動車取得税（交付金分を除く）、軽油引取税（交付金分を除く）等がある。そして、市町村税の一般財源としては、市町村民税、固定資産税、軽自動車税、たばこ税（たばこ交付金を除く）、および鉦産税があり、目的財源としては、事業所税等がある。対象税目を図表で示すと次のようになる。

【図表 4-4 日本の基準財政収入算定対象】

(1) 道府県

	項目	算定対象	対象外
一般財源	普通税	(法定普通税のすべて) 道府県民税（交付金分を除く）、事業税 地方消費税（交付金分を除く） 不動産取得税、たばこ税（交付金分を除く） ゴルフ場利用税（交付金分を除く） 自動車税、鉦区税 固定資産税（特例分）	法定外普通税
	その他	道府県交付金 地方特例交付金 特別交付金	
目的財源	目的税	自動車取得税（除交付金分） 軽油引取税（除交付金分）	狩猟税、法定外目的税
	地方譲与税等	地方道路譲与税 石油・ガス譲与税 航空機燃料譲与税 交通安全対策特別交付金	

(2) 市町村

	項 目	算 定 対 象	対 象 外
一 般 財 源	普 通 税	(法定普通税のすべて) 市町村民税, 固定資産税 軽自動車税, たばこ税 (交付金分を除く), 鉱産税	法定外普通税
	税 交 付 金	利子割交付金 配当割交付金 株式等譲渡所得割交付金 地方消費税交付金 ゴルフ場利用税交付金	
	地 方 譲 与 税	特別とん譲与税	
	そ の 他	市町村交付金 地方特例交付金 特別交付金	
目 的 財 源	目 的 税	事業所税	入湯税, 都市計画税, 水利地益税, 法定外目的税
	税 交 付 金	自動車取得税交付金 軽油引取税交付金 (指定都市のみ)	
	地 方 譲 与 税 等	地方道路譲与税, 自動車重量譲与税 石油・ガス譲与税 (指定都市のみ), 航空機燃料譲与税, 交通安全対策特別交付金	

出所：地方交付税制度研究会（2009）。

そして、基準財政収入額のうち、地方税に係る部分については標準税率（標準税率の規定がない税目は地方税法に定める率）に算入率を掛けて算定している。したがって、地方団体が超過税率、あるいは、軽減税率を採用している場合であっても、標準税率を利用し、基準財政収入額を算定している。また、三位一体改革による国庫補助負担金の廃止・縮小に伴う税源移譲によって財政力格差が拡大しないようにしつつ、円滑な財政運営と制度移行を確保するために、所得税から個人住民税への税源移譲相当額を当面 100%算入することになっている。

【図表 4-5】日本における基準財政収入額への算入率

算入率	道府県分	市町村分
75%	地方税 特例交付金	地方税, 税交付金, 市町村交付金 地方特例交付金のうちの減収補てん特例交付金
100%	税源移譲相当額（個人住民税） 地方譲与税 交通安全対策特別交付金 地方特例交付金	税源移譲相当額（個人住民税） 地方交付税 交通安全対策特別交付金 地方特例交付金

出所：地方交付税制度研究会（2009）。

(2) 基準財政収入額の精算制度と減収補てん債制度

基準財政収入額は標準的地方税収入等を算定するもので、課税実績との乖離が生じていても、精算を行わないが、日本では一部税目に対して特例として精算制度を置いている。税収は景気変動等に敏感で年毎に金額変動が大きいいため、算定額（基準税額）と課税実績額間の顕著な格差が生じ得る。このため、算定結果が地方団体の財政運営にもたらす影響を考慮し、精算又は、減収補てん債によって算定額（基準税額）と実績額の差が是正される制度である。

是正方法は3つある。

- ①減収補てん債の発行：法人事業税等の基準財政収入額の算定において予想した収入推定額を下回ることが予想される場合、その減収を補てんするために特別な地方税（減収補てん債）を発行することができ、当該地方団体はその年度の収入が確保される。また、この地方債の後年度における元利償還金は、基準財政需要額に算入されることで財源措置される。
- ②普通交付税の精算措置：法人事業税等の算定において算定過大、または、算定過少がある場合、上の①では措置されない金額に対しては、翌年度以後の基準財政収入額に加算または、減算される。また、法人税割、法人事業税及び利子割においては、減収補てん債の発行による方法と当該精算措置による方法が認められている。

【図表 4-6】日本の減収補てん債及び普通交付税精算措置の対象税目

区 分	対 象 税 目	
	道 府 県 分	市 町 村 分
1. 減収補てん債の発行	法人税割, 法人事業税, 利子割	法人税割, 利子割交付金
2. 普通交付税の精算措置	所得割, 法人税割, 法人事業税, 利子割	所得割, 法人税割, 利子割交付金, 特別ローン譲与税

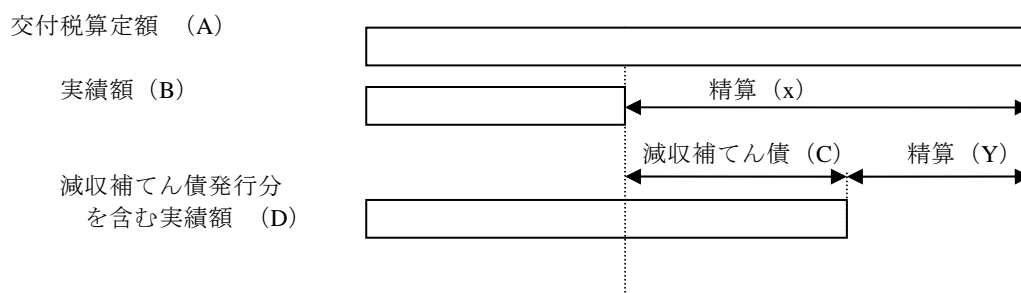
資料：地方交付税制度研究会（2009）。

③特別交付税による措置：基準財政収入額が著しく過大算定された場合、それに見合う税収不足相当分を特別交付税によって補充する場合がある。

減収補てん債発行と普通交付税精算措置に関する対象税目は、【図表 4-6】の通りである。

発行された減収補てん債については当該年度の実績額に加算（75%）し、精算額から差引くと同時に、元利償還金は後年度基準財政需要額に算入される。

基準財政収入額の精算¹⁹について図で説明すると、



¹⁹「精算」とは交付税算定額 (A) と、実績額 (B) との差額 (X) で、この (X) はその後3年度以内に精算が行われる。

減収補てん債²⁰が発行された場合、実績額は（B）に減収補てん分（C）を加えた金額（D）になり、これと（A）との差額（Y）が精算対象となる。基準財政収入額の精算制度と減収補てん債制度は、韓国では施行されない制度であり、基準財政収入額算定改善において多くの示唆を与えている。第1が基準財政収入額算定において正確性を期しているという点であり、第2が地方団体の財政運営を景気の変動如何にかかわらず保障するという点である。

(3) 課税減免等と関連した減収補てん制度

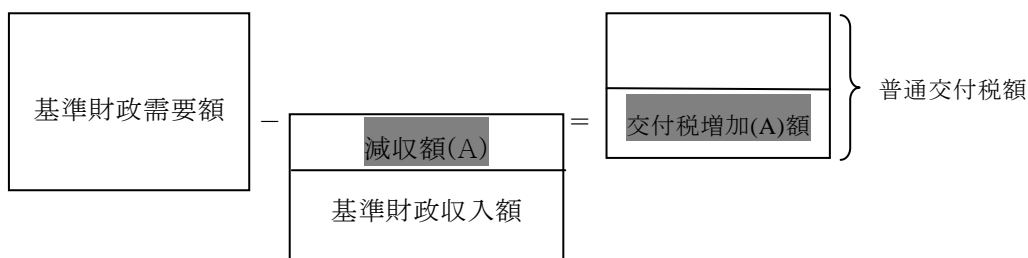
減収補てん制度は国家政策的配慮であるため、個別立法措置によって地方公共団体が行う課税免除または、不均一課税に係る減収に対しては、定められたものに限って基準財政収入額から差し引く。これは日本だけが運営している制度である（地方交付税法14条の2には文化財等に関する課税免除等の特例が置かれている）。基準財政収入額の算定において、法律上非課税となっているものに関しては、算定額から除いているが、地方公共団体が任意に行う課税免除、または不均一課税に係る減収については、基準財政収入額に含めて算定する事が原則である。

しかし、この制度は課税免除または不均一課税自体を課税公平の例外的措置と認めながらも、企業や一定の施設等の誘致によって地域振興と財政力平準化を図ろうとすることに目的がある。したがって、この制度が適用されるためには、①地域振興に貢献すること、②将来の税源開拓に役立つこと、などが条件となる。例えば、一定規模以上の工業生産設備等を新・増設した者に対して課税免除または不均一課税を行った場合、地方団体の減収額を基準財政収入額から差し引くことになっており、この場合、結果的には普通交付税によって補てんされる。

これを図で示すと次のようになる。

²⁰ 減収補てん債の元利償還金は、都道府県・市町村と共に75%を基準財政需要額に算定している。（地方交付税制度研究会、2009）

【図表 4-7】 課税免除・不均一課税による減収と普通交付税による補てん
— 公益性が認定された場合 —



出所：筆者作成。

減収補てんについては、2008年3月現在19本の法律が運用されているが、2007年度減収補てん額として190億円が所要とされた。減収補てん制度もやはり、韓国では施行されていない制度であり、地域振興開発や地域間の財政力平準化において示唆するところは大きい。

4. 3. 日本における新型交付税の算定

4. 3. 1. 新型交付税の概要

新型交付税は人口と面積による算定を基本とし、人口規模と土地の利用形態によるコスト差のみの反映により、公債費を除いた基準財政需要総額（約41兆円）の1割強に当たる約5兆円に上る巨額の財政需要を算定するものである。この算定方法は従来の算定方式とは大幅に異なる、新しい算定方式と言える。つまり、新型交付税の導入は交付税の機能と交付税の総額に直接的な影響を与えるものではないが、交付税の算定面においては大きな改革をもたらしている。算定方式を抜本的に修正し、分かりやすく表現したことから‘新型交付税’という言葉が使われている（黒田武一郎 2007：264）。

新型交付税の導入は、“基本方針2006”（2006年7月7日閣議決定）において“地方団体の財政運営に支障がないよう必要な措置を求めるとともに、簡素で新しい基準

による交付税の算定を施行する等の改善を図る” という決定に従ったものである（地方交付税制度研究会、2008：24）。いわば、新型交付税は中央と地方の新たな関係に基礎を置くものであり、既存の地方交付税の算定方法改革のための布石でもある。地方の自立性を拡大するためにはまず、新分権一括法の制定、国庫補助金の改革によって国家が定める基準を廃止または縮小し、そのうえで複雑で理解し難い基準財政需要額の算定方法を人口と面積を基にした簡素な算定方式に改めた新型交付税を導入する、ということである。地方交付税の算定方式の簡素化の意義は、理解しやすさ、客観性、そして透明性確保である。

日本の場合、国家が定める基準が設定されていない行政分野が、都道府県レベルで少なくとも10%程あるという点を考慮して、新型交付税は2007年度から導入し、福祉や教育など、国家が定める基準が設定されている行政分野の財政需要については、現在の地方交付税の枠組みの中で正確に算定するという方針である。同時に、新型交付税の導入にあたって地方自治団体の財政運営に支障が発生しないように、多様な措置を講じている（李チャンギョン、2007）。

地方団体の財政運営に支障が出ないよう、変動を最小限に止めるという、新たな制度の設計内容は以下の通りである。

- ① 「国家の基準化がない、または弱い行政分野」（基準財政需要額の1割程度）の算定に対し、新型交付税を導入
- ② 人口規模や土地の利用形態（宅地、田畑などの別）による行政費用差の反映
- ③ 算定項目の統合によって既存の項目数を3割削減（2006年度の95項目を2007年度には68項目に調整）
- ④ 離島、過疎など、配慮が必要される地方団体に対応する構造の確保（[地域振興費の創設]）（地方交付税制度研究会、2009）

4. 3. 2. 新型交付税と既存の地方交付税との関係

(1) 算定方式の改定による地方交付税の影響額

2006年の地方交付税算定数値を用いた新型交付税による地方交付税影響額の分析を通じて、各地方自治団体の地方交付税額が大きく変動しないよう、適切な措置が取られている。まず、道府県（全国分）に対する地方交付税の交付額の場合、事務・事業が基本的に同様で、市町村に比べて行政規模に大きな違いがないため、加減変動額が10億円程度となるように目標を決め、算出している。次に、市町村分に対する地方交付税の場合は、次のような措置を取っている。①政令市、中核市、特例市、その他の市町村など、その規模によって事務・事業に違いがあること、②都道府県に比べ、行政規模に違いが大きいこと、③特殊事情を持つ市町村があることなど、これらの事柄を考慮して地方交付税の変動額が最小限に止まるようにしている。そして、実際の影響額を検討するためには、合併特例を前提とした制度設計が必要となる。

(2) 地方交付税の基本的な機能（財源保障機能と財源調整機能）との関係

新型交付税は、基準財政需要額の一部について、人口と面積を基本とする計算方法を導入しており、基準財政需要額から基準財政収入額を引いた地方交付財の総額を計算する既存の体系の変化に変わりはない。また、地方交付税のミクロ的な側面における財政保障機能はそのまま維持される。すなわち、新型交付税は、地方交付税算定の側面（基準財政需要額の計算）においては改革をもたらしたと言えるが、現行の地方交付税の基本的機能である財源保障機能と財源調整機能については直接な影響を与えないものではない。

また、新型交付税を導入することにより、従来の地方交付税算定額にある程度の影響が出て、それによって個別の自治団体においては財源保障がある程度変動することになる。しかし、実際に新型交付税を導入するにあたっては、現実の財政運営に支障がないよう配慮がなされている。具体的には、後で説明する地域振興費を新設するな

ど、条件が不利な地域に対して適切な配慮をすることとし、必要な地方財源を明確に保障するという地方交付税制度の趣旨を損なわないようにしている。

(3) 地方交付税の総額との関係

地方交付税の総額は、地方財政計画に即した歳入及び歳出の水準設定を通じて確保されるものである。新型交付税の導入を通じた算定方法の改定は、確保された総額を各地方自治団体に如何に配分するかという観点から行われたのであって、地方交付税の総額とは関係がない。つまり、新型交付税は、地方交付税算定（基準財政需要額の計算）の側面に対する改革であり、マクロ的側面での地方交付税の総額には直接的な影響は与えないのである。なお、日本の新地方分権改革が歳出削減の努力と、地方自治団体の安定的な財政運営に必要な地方税・地方交付税等の一般財源総額の拡充を基本課題としており、新型交付税による地方交付税の減少は起きないものと考えられる。

(4) 算定項目（単位費用）の整理と統合

道府県の基準財政需要額算定において、国家による基準設定がない、もしくは基準の緩やかな経費が約10%とされている。しかし、すべての行政経費よりその部分を除外し、新型交付税を算定すると、結果的に算定項目（単位費用）数が新型交付税に係る分だけ（2単位）純増する結果をもたらすことになる（道府県の場合、単位費用の数が42項目から44項目となる）。このように、新型交付税が導入されると地方交付税の算定方式がさらに複雑になるという問題が発生する。これに伴い、個々の算定項目ごとにどの程度の基準を設定するかについて精密な調査が改めて行われ、投資的経費²¹を中心とした算定項目が根本的に整理、統合されている。

²¹ 投資的経費については、経常経費とは違って、個別の地方団体ごとに、算定額と決算額の間では大きな差があって、事務の性格はともかく、事務量の面から見る場合、国家の基準づけが弱い経費としてみる事ができる。これを考慮して、主に投資的経費に対して、経費の統合を抜本的に推進する方向で算定の簡素化が図られている（黒田武一郎、2007：261）。

投資的経費を中心に算定項目を整理、統合する理由は、投資的経費は経常経費と違って、算定額と決算額の間に大きな違いがあり、事業量の側面から考えても義務的、あるいは基準設定の弱い経費と整理されうる点を考慮したのである。具体的には、道府県分と市町村分ともに、投資的経費のうち、政令市の特例や施設所在の有無によって変動額が大きく財政運営に重大な影響が予想される‘道路橋梁費’と‘港湾費’については従来の構造に基づく算定を行う。しかし、それ以外の投資的経費と、経常経費のうち地方自治団体の内部管理経費、地域振興関係経費など相対的に基準化が緩い義務的経費が中心である企画振興費、およびその他の諸経費を統合して新型交付税としている。こうして統合された新型交付税は、道府県分、市町村分ともに‘人口規模のコスト差を反映した人口’と‘宅地、耕地などの土地利用形態のコスト差を反映した面積’に基づいて算定している。2006年の基準財政の需要を分析した結果、人口による財政需要と、面積による財政需要は道府県の場合、概ね3:1で、市町村の場合には概ね10:1の比率となっている。このように、人口による財政需要の割合は市町村のほうが高い。これは、道府県分と市町村分ともに経常経費のうちの企画振興費及びその他の諸経費など人口に係わる財政需要の割合が高いものの、道府県分では河川、農業行政費などの面積関連の財政需要の比率が相対的に高く、市町村分では都市計画、下水道、小・中学校費、清掃費などの人口関連財政需要の割合が相対的に高いという点を反映したものである（李・チャンギョン、2007）。

(5) 事業費補正

新型交付税を導入しても、既存の事業費補正に変化はない。つまり、地方債の元金償還金について、実際の償還額に応じて基準財政需要額に算入する既存の体系を変えることはない。投資的経費の大部分は新型交付税に統合されている。また、事業費補正については基本方針等、各事業の性格に応じて、毎年修正を行っている。そして、毎年の地方交付税の算定においては地方自治団体に関わる中央部署と相互協議し、改

善することになっている（黒田武一郎、2007）

(6) 条件不利地域への配慮：地域振興費の新設

新型交付税を導入するにあたって、離島や過疎地域など、条件が不利な地方自治団体に配慮している。言わば、国家から見て配慮が必要な地方自治団体に対しては地域振興費を設けて支援する体系を構築している。また、新型交付税に統合される算定項目については行政改革や地域振興を推進するためのインセンティブを制度化しており、時代の要求に応える政策課題に対処するための経費に対しても配慮している。そのため、新型交付税に統合する項目の中で、配慮が必要な経費を抜き出し、新しい算定項目である地域振興費を新設して算定することになっている。地域振興費は僻地、離島、寒冷地、合併、行政改革のインセンティブ、軍部隊、地域手当などに関わる経費を算定している。

このように、日本の地方交付税の改革の一環として導入された新型交付税は、地方交付税の算定方式改善など、財政調整制度の改善におけるさまざまな示唆点を与えている。

第一に、複雑な地方交付税の算定方式について、一部分であるが、人口と面積を基準にして算定することにより、算定方式を簡素化、透明化し、分かりやすく転換するという点である。

第二に、単位費用の数も30%を減らし、大幅に簡素化されている点である。

第三に、地域振興費を新たに設けて、相対的に不利な離島、過疎地域に対して配慮している点である。

第四に、必要な地方財源を明確に保障するという地方交付税の趣旨を考慮し、地方自治団体と十分な意見交換を通じて現実の財政運営に支障が発生しないように対応している点である。

第五に、何よりも重要なのは国家の関与を縮小し、地方自治団体の自律性を高める

という点が新型交付税に反映されている点が挙げられる。

このように、新型交付税の算定方式の修正は今までの算定方式について抜本的な改定を試行することを意味し、交付税の形式を改めるという外形的な改正といえども交付税改革への実質的な意味があると言えるだろう（地方交付税研究会、2009:24-28. 黒田武一郎、2007:255-266）。

第5章 地方交付税の総額及び配分額の決定比較

地方交付税の決定は、総額決定と配分額決定に分けられる。前で述べたように、地方交付税の算定方式が日韓両国において、基本的な同じ骨組は持っており、類似点に応じて総額及び配分額の決定方式も外観上、基本的には似ている部分が多いが、多少異なる部分もある。

5. 1. 韓日地方交付税算定の共通点

韓日両国の地方交付税の算定を理解するためには、地方財政移転の算定について概観してみる必要がある。財政移転の算定には、財政移転の総額の算定と各自治団体に対する配分額算定の二つの次元があり、それぞれの金額について算定方式が存在する（李・ジョンマン、2004）。地方交付税を始めとする地方財政調整制度は、一般的には中央政府が財政総額を負担し、自治団体に交付する形態をとっている。このため、総額の算定は中央政府と自治団体との間の垂直的な財政調整と関連が深い反面、配分額算定は自治団体間の水平的な財政調整との関連が深いと言える（李・ジョンマン、2004：147）。

まず、総額算定方式は、特定国税の一定の割合につなげる特定比率方式を取っている。韓国は地方交付税法第4条により、内国税総額の19.24%と規定しており、日本は国税5税の一定比率で定めるよう地方交付税第6条に定まっている。

移転財源総額の算定方式としては特定税収の一定の割合につなげる特定割合方式（specified share）、任意的な政治式決定方式（ad hoc political decision）、そして配分に必要な金額を基準とする費用償還方式（cost reimbursement）など三つの方式に分けられる。

まず、特定比率方式は、財源を負担する中央政府や財源の交付を受ける自治団体の立場から見て財源規模の確実性がかなり高く、他の方式に比べて制度が安定的に維持できる可能性高いと言える。しかし、移転財源総額の絶対的規模は景気変動に左右される税収の影響を受けるので、不確実な側面も存在する。このため、税収比率の増減をめぐる中央・地方間の紛争が起きる可能性がある。韓国と日本の場合がこれに該当する。政治的な決定方式は、総額を決定するための客観的な算式が存在しない方式であり、中央政府と自治団体の双方にとって不確実性が高い方式であるので、移転財源の規模をめぐる中央政府と運用機関、及び自治団体間の紛争が発生しやすい。結局、移転財源の規模は複雑な政治的折衷過程を通じて決められるわけであるが、財政移転の決定構造によっては中央政府に有利になることもあれば、運用機関に有利に作用する可能性もある。費用償還方式は、自治団体への配分に当たって、自治団体が必要とする金額を移転財源総額として算定する。このため、財源を負担する中央政府の立場からすると不確実性が高い反面、配分される自治団体の立場からは有利な方式と考えられる。しかし、実際には自治団体に対する配分額を一定の水準に抑えるため、中央政府はしばしば自治団体の財政活動に厳しい統制を加える仕組みを置こうとするので、結局は運用機関と中央予算機関との間の政治的な折衷を通して総額が決まる場合が多い。

一方、自治団体に対する配分額の算定方式には大きく分けて還付方式（*derivation principle*）、定式（*formula*）方式、費用償還方式、任意的な政治的方式など、四つの方式がある。還付方式は、税収入の徴収地を還付先とするのを原則とするもので、定式方式は、対象政府の支出とは無関係に、一定の算式に基づいて配分するのを原則とする方式である。一方、費用償還方式は対象政府の支出経費を配分に反映させる方式で、任意的方式は政治的な折衷により配分が決められる方式である。日本と韓国は、各自治団体の基準財政需要額が基準財政収入額を超過する額、すなわち、標準的な行政サービスを供給するのに必要な経費を自主財源で賄えない自治団体に対して不足す

【図表 5-1】 財政移転の類型

		総 額 決 定		
		特定割合方式	政治的決定方式	費用償還方式
配分 決定	還 付 原 則	A	-	-
	定 式	B	F	J
	費 用 償 還	C	G	K
	政 治 的 決 定	D	H	-

出所：金井利文著，李ジョンマン 訳（2003）。

- (*) A：垂直的財政調整に有用
- B,F,J：水平的・垂直的の財政調整が可能
- C,G,K：財政調整では広く活用されない
- D,H：不確定的で、事業運営に依存

る財源を交付する、費用償還方式を採用している（李・ジョンマン 2004：151）

財政移転の算定方式は、財政移転の総額及び配分額の算定という二つの次元の組み合わせによって、下記【図表 5 - 1】のようにいくつかの類型に分類される。

どのような配分方式を選ぶかによって、自治団体に対する財政移転の規模や垂直的財政均衡化の様相は変わるが、同一の配分方式を選んだとしても財政移転総額の算定方式の選択によっても様相が変わることがある。例えば、配分額の算定方式が費用償還方式であるとして、財源総額の算定方式が特定比率方式や政治的な決定方式であれば、中央政府が一方的に不確実性の危険を引き受けることになるわけではない（李・ジョンマン、2003：58～65）。しかし、交付税配分額の算定方式が費用償還方式に基づいた算式方式を取っていると、交付税の総額をなるべく増額しようとする交付税運用機関の立場からは、自治団体の財源不足額をできる限り補充しようとする誘因が発生する。自治団体が財源不足を補充する方法は、歳入を減らしたり、または歳出を増やしたりすることだが、歳入は交付税運用機関が裁量的に判断・操作するのに限界があるので、一般的には歳出規模を拡大する戦略が選択される。

5. 2. 韓日地方交付税算定の相違点

韓日両国は、いずれも法制度上は交付税総額算定において法定比率方式を採用しているが、韓国の場合、法定比率方式が厳しく適用されてきた。すなわち、交付税総額は算術的な計算により、内国税の徴収金額に見合うよう定められてきた。したがって、交付税の運用機関や予算機関には、交付税総額決定における裁量の余地が有り得ない。また、地方自治団体の影響力も行使することができない仕組みとなっている。一方、日本の場合、法定総額に準拠しながらも、地方財政全体の財源不足の状況も勘案される。また、地方財政対策を通じた特別会計からの借入れや地方債発行など、追加的な財源措置も取られてきた（赤井伸郎 外、2003：56～60）。

このように、日本の交付税総額は韓国のように法定比率によって機械的に決められるのではなく、地方財政計画上の財源不足額も考慮して定められる。これは、日本の交付税総額の算定が、相対的に強い費用償還原理に基づいた交付税配分額の算定方式に拘束される仕組みとなっているからだと言える（李・ジョンマン、2003：243～4）。韓国では、地方交付税の目的（地方交付税法第1条）が“行政運営に必要な財源を交付”することとなっており、各自治団体に対する交付税配分の財源不足額については“不足額を基に交付”することが地方交付税法第6条に規定されているだけである。これに比べ、日本の地方交付税法では、地方交付税の目的（地方交付税法第1条）が“地方行政の計画的な運営を保障することによって地方自治の本旨に資する”ためであることが明示されている。また、地方交付税法第3条では財政需要額が財政収入額を超える団体に対し、公平に超過金額を補てんすることを目的として交付しなければならないと明示されている。このように、日本の交付税配分額の算定方式は相対的に強い費用償還原理に立脚していると言える。また、費用償還原理の実効性を担保するため、“交付すべき法定交付税総額が自治団体の財源不足額と継続的かつ著しく異なった場合は、地方行政財政制度の改定及び交付税率の変更を行わなければならない、

と規定している。²²” このような地方交付税法における制度的規定の意味するところは、自治団体に対する交付税の配分額が当該自治団体の財源不足額を補う水準に算定されるだけではなく、それを保障するために、自治団体の財源不足の合算額と法定交付税総額の間には一定の水準以上の乖離が発生する場合は、法定交付税総額自体を調整しなければならない、ということである。このように、日本では交付税総額は法定交付税率による総額算定方式のほか、交付税配分額の算定方式の基礎となっている自治団体の財政不足額とも関係する構造となっている。そして、このような法制度の趣旨を現実的に作動できるようにする制度的基盤が、後に説明される地方財政計画である。このような交付税算定方式によれば、毎年の予算編成の過程で法定交付率による交付税総額と地方財政計画上の財源不足額とを突き合わせる必要が生じるが、その調整過程がまさに交付税総額の決定過程である。その決定過程の具体的な様相は各年の財政状況により多少違いがあるが、一般的には、まず、交付税の運用機関が算定した当初の財政不足額の規模を多少縮小・調整しながら、中央予算機関と合意された財政不足額を算出する。次いで、財政不足額を踏まえながら交付税率の変更、特別会計での借入、臨時財政対策債などの地方債発行などを通して法定交付税の総額を増額、調整するという形で中央と地方の間の折り合いが付けられてきた。

このように、韓国の交付税制度と比べ、相対的に強い費用償還原理に即した配分額の算定方式、そしてそのような配分額の算定と総額の算定を相互関係させている点などが日本の交付税算定方式の特徴であり、韓国交付税制度との相違点と言える。このような特徴を象徴する具体的なツールとして、地方財政計画と地方財政対策を挙げることができる。次節では、これらについての説明を行う。

²² このような日本の地方交付税法第6条3の2項の規定について（旧）自治省は、「継続的」とは不足状態が2年間続き、3年目以降にも続くと予想される場合を示すもので、「著しい差異」とは不足額が交付税総額の10%以上になる場合と解釈している（石原、1984：125～6）。

5. 3. ガイドラインとしての地方財政計画

日本の地方財政計画制度は、韓国の中期地方財政計画制度よりも強く地方財政運用を拘束する法的地位を持っている。国家予算と同様、地方財政計画は国会の議決を経ている。その内容においても地方自治団体の財政運営に対する基本的な方向を提示しているなど、実質的に地方財政の運用を規律している(李・チャンギョン、2008:169)。つまり、地方財政計画とは、各自治団体財政の集合体である地方財政の規模と数値についての予定的計算だと言える。財務省が作成する中央政府の予算に対比して、地方財政計画は総務省が作成する地方財政の予算といえる(李・ジョンマン、2002:214)。

このように、日本の地方自治団体の財政運営において、地方財政計画制度は非常に重要な役割を果たしているが、この制度運営に伴って公表される数値は重要かつ多様である。地方交付税法第7条によれば、“内閣は毎年、翌年の地方財政歳入歳出の見込額に関する書類を作成して国会に提出するとともに、一般に公表しなければならない”と規定されている。第7条1項では地方の歳入総額の見込額及び次に挙げる内訳を提出するが規定されている。①各税目ごとの課税標準額、②税率と徴収見込額、③使用料及び手数料、④起債額、⑤国庫補助金、⑥雑収入、などである。そして、第7条2項では地方の歳出総額の見込額及び次に挙げる内訳を提出するが定められている。①歳入の種類ごとの総額及び前年度に対する増減額、②国庫補助金に基づく経費の総額、③地方債の利子及び元金償還金、などである(地方交付税制度研究会、2009:7)。

日本の地方財政計画の役割は大きく三つに分けられる。

第1に、地方財政計画は、地方財政と国家財政・国民経済などとの整合性を確保する役割を担っている。国家は毎年度編成される予算編成に基づいて、そこに盛り込まれた施策を具体化してゆくが、その際には地方財政との調整も図られている。公共事業の重要な実施主体が地方自治団体であることから、財政経済政策の遂行にあたっては国家と地方の両者が協力し合う必要がある。このような観点から、地方財政計画に

よって地方財政に関係する国家の各種施策内容が具体化・明確化するし、施策実施に要する地方自治団体の財源確保についての論議も形成される（李・チャンギョン、2008：170 - 171、地方交付税制度研究会、2009）。

第2に、地方自治団体の財源保障機能を挙げられる。日本の自治団体に対する財源保障は地方交付税を通じて行われるが、この財源保障の基本となるのが地方財政計画制度である。地方財政計画は、地方財政全体の歳入と歳出を一定の方法で算定し、その数値を明確にする。また、これによって、地方自治団体が行う事務や事業が国家の期待する水準で推進できるかどうかを知ることができる。さらに、地方財政計画上の収支に財源不足が発生した場合、地方行財政に関する制度の改定、地方交付税率の変更、地方債発行など、地方財政の財源不足を解消するための必要な措置が取られることになっている。一言で言って、地方財政計画は総合的に地方自治団体の財源を保障するための制度と言える。

第3に、地方財政計画は地方自治団体の財政運用に対する指針の役割を果たしている。地方財政計画は、地方行政の水準を保つのに必要な経費、行財政制度の改定に伴う経費の増減などを、標準的基準により歳出に計上する。一方、歳入面では経済の動向、税制及び財政制度の改定などを考慮した当年度の収入見込額を計上する。これにより、地方財政の収支が明確にされている。このため、地方財政計画は地方自治団体が適切な財政運営をするにあたって重要な指標となる。個々の地方自治団体は地方財政計画に表れる指標を標準的な指針として、各地方自治団体の実情に見合う財政運営を推進することができるようになるのである。

地方財政計画の意義は、地方自治団体の当年度の実際収入を推計することにあるのではなく、通常の水準の経費と収入を一定の客観的方法により算定して収支の状況を把握することに意味がある。したがって、地方財政計画の歳入には、通常の水準を超える経費、例えば、国家公務員の給与水準を超える給与費、国庫補助金事業に係る追加負担、国家が定めた基準を上回る事業を推進する経費などは計上されない。また、

これに対応して、歳入においても超過課税による税収入や、寄付金、受託事業による収入などの臨時収入は計上されない。

地方財政計画を策定するためには、韓国において行政安全部が中期地方財政樹立指針を示達するように、日本の地方財政計画の策定においても、その策定指針を内閣が定めて地方自治団体に示達することになる。このように示達される地方財政計画策定方針は、国家及び財政運用状況、地方税及び地方財政制度などの変化を踏まえた地方財政運営の方向及び基本的枠組みを規定している。地方財政計画制度によって各地方自治団体は財政状況を把握し、不足財源の補てん方案の案出などの各種地方財政運営対策を具体的に立てられるようになる。また、これを踏まえて各団体は毎年の予算を編成する。このように、地方財政計画は体系立って運営されるとともに、地方財政と国家財政との関係性を高め、地方財政制度の実効性を担保するのに大きな役割を果たしている。

今まで見てきたように、日本では地方財政計画制度を通じて地方自治体の翌年度の歳入、歳出見通しが立てられ、国家はこれを地方財政の財源不足の対策を講じる根拠として活用している。また、国家予算と同様に、地方財政計画は国会の議決を経ることになっているので、他の地方財政関連法規よりも上位の法的根拠を持っていると言える。

上述のような日本の地方財政計画制度が、韓国の中期地方財政計画とは根本的に異なる制度であることは次のような比較により分かる（図表 5-2 参照）。

地方財政計画は、中央政府の予算編成の作業と並行して作成されるが、その段階で交付税の運用機関は、次年度の地方財政収支を予測し、財源不足が予想される場合、それへの補てん措置、すなわち後で説明する地方財政対策を中央予算機関に対し要求することになる。上述のような地方財政計画は、交付税の運用機関と中央予算機関との間の鋭い対立と攻防の経験を経て、交付税総額算定のための準拠資料として制度化された。中央予算機関が当初の立場から一步下がって、地方財政計画の意義を認めた

【図表 5-2】 韓国の中期地方財政計画制度と日本の地方財政計画制度との比較

区分	韓国（中期地方財政計画制度）	日本（地方財政計画制度）
法的根拠	・地方財政法（1988年4月制定）	・地方交付税法 第7条（1948年制定）
作成主体	・全地方自治団体	・内閣が作成し、国会に提出して審議決定。各自治団体は韓国のように直接中期地方財政計画冊子を作成することはなく、地方交付税法第7条1項及び2項に挙げられている歳出入内訳を提出
作成順期	・上半期に指針示達、下半期に自治団体にて作成	・内閣が作成指針を示達し、それに基づき、各自治団体は関係書類を提出
作成手続き	・国家指針を反映。 行政自治部指針示達→自治団体樹立 →地方議会報告 →行政自治部総合計画作成 →國務會議報告	・内閣が作成指針を示達すると、それに基づいて、各自治団体は関係書類を提出。内閣はこれらを国会審議に付し、結果を一般に公表
計画期間	・5年（基準年度、今後は4年の見通し） ※09年度に2009-13年の計画作成	・翌年度の歳入歳出見通しを前年度対比増減で比較
主要内容	・財政目標・歳入・歳出推計 分野ごとの政策方向及び投資計画	・歳入部分提出書類 -税目ごとの課税標準額、税率など徴収見込額 -使用料及び手数料 -起債額 -国庫補助金 -雑収入 ・歳出部分提出書類 -歳出種類ごとの総額及び前年度対比増減額 -国庫補助金に基づく経費総額 -地方債の利子及び元金償還金
財源見通し	・過去値から交付税、補助金、地方税について推計	・翌年度について、地方の歳入歳出に関して、当年度と比較して見通し
計画性格	・毎年修正・補完する連動化計画（Rolling Plan）運営	・前年度対比翌年の歳入歳出を予想し、地方の財源不足を把握。財源対策を講じる財源保障機能の性格 ・自治団体の財政運営指針としての性格 ・国家施策との調和性を確保する性格
計画審議	・自治団体で作成した後、自治団体からなる地方財政計画審議委員会にて審議	・自治団体が提出した書類に基づき、内閣が作成して国会に提出、国会審議
関係部署協議	・自治団体ごとに計画を作成した後、行政自治部がまとめ、関係部署で打合せ（法的事項）	・国会審議
法的効力	・計画作成のみが義務事項であり、遵守を強制されない ・投融资、地方債発行の事前基準として提示	・地方交付税法により、自治団体は関連書類提出の義務有り。他の地方財政に関する制度との法的な連係義務はない
外部公開	・法定規定なし	・内閣が毎年公表することが法的義務

出所：李・チャンギョン（2004：180-181）

ということは、地方財政の計画上の歳出規模を地方財政の適切な歳出としてひとまず受け入れ、その不足分を満たす算定の必要性を認めたことに他ならない。そして、交付税の総額決定の段階で地方財政の計画上の財源不足額が算定の重要な根拠となるが、これは交付税の総額が事前に定められた法的交付税率により自動的に決定されるのではなく、各自治団体への交付税の配分額と連係して決定されることを意味する。なぜならば、地方財政計画で提示される歳出入の内容と水準は個別自治団体の財源不足額の算定の根拠となる基準財政収入額と基準財政需要額の基礎とされているので、地方財政計画で算定される財源不足額は、結局のところ個別自治団体の財源不足額の合算額とほぼ一致するからである。（李・ジョンマン、2002：207－226）。

このように、総務省が作成する地方財政計画は翌年度の地方交付税についての基本的枠組みであり、ガイドラインといえる。同計画は前年度の地方財政計画に盛り込まれた財源計画に従って次期年度の地方交付税額を定めることになっている。この場合、法定割合によって制度的に定められている交付可能額と、地方における標準的な財政活動を遂行するために必要とされる交付必要額とは多少異なるため、不足額を補う作業が行われる。このような過程を地方財政対策と呼ぶ。地方財政対策には三つの方法がある。第1が中央政府一般会計での特別加算であり、第2が交付税を管理する特別会計における借入れであり、第3が地方債発行を通じた地方独自の財源拡充である（赤井 外、2003）。

5. 4. 地方交付税の算定上の特例

各地方団体において、普通交付税は基準財政需要額と基準財政収入額の差額を基準にして算定される。ところが、日・韓両国における地方交付税法にはそれぞれ特例条項がある。

韓国の場合、地方交付税法第6条と第12条で、普通交付税算定上の特例を置いてい

る。同法第 6 条が規定しているのは特別・広域市の自治区に対する算定特例であり、同法 12 条が規定しているのは交付税算定期日（1 月 1 日）の以前及び以降に地方自治団体間の廃止・設置・分割・統合または、区域変更があった場合の特例である。

まず、自治区に対する算定特例について見てみると、同法第 6 条では自治区の基準財政需要額と基準財政収入額は、特別・広域市の基準財政需要額と基準財政収入額と合算して算定し、これを自治区ではなく、特別・広域市に交付するように規定している。特別・広域市の自治区に対する地方交付税算定は大都市広域行政の特殊性によるものである。つまり、自治区は普通交付税の交付対象外となっているわけである。このような自治区の普通交付税算定の特例について行政安全部（2009）は、地方自治法施行令第 9 条が規定するように、自治区と他の市・郡とでは処理する行政の対象と範囲、機能と権能に大きな違いがあるだけでなく、自治区に対して歳出入運営体系上多くの特例的な措置が取られているからである、と説明している。それと関連し、特別・広域市については地方自治団体法第 173 条及び同法施行令第 117 条の特例規定により、取得税・登録税の一定率を財源に自治区財源調整交付金制度を別途運営している。以上のように、自治区に対しては制度運営の重複を避け、地方財政制度に整合的に関係させる観点から、自治区向けの普通交付税を分離算定・交付せず、特別・広域市本庁に合算、算定して交付している（崔・ウォング、朴・ゴアンベ、崔・ヨンジョン、2008：55－57、行政安全部、2009）。

また、地方自治法第 12 条が規定している地方自治団体間または区域変更による特例の場合は同法施行令第 13 条の規定に基づいて新しい地方団体に交付するか、影響が軽微な場合には次の年度の交付税を算定する時に調整することになっている。具体的には、交付税算定期日以降、区域変更、あるいは廃止・設置・分割・統合がある場合、二つ以上の自治団体が一緒になって新しい自治団体が設置された時には従前の自治団体に交付する普通交付税をそのまま新団体に交付し、区域変更や分割設置された場合には、関連地域の交付税を基準にして改めて算定し、新団体に交付する。交付税算定期日以前に区域変更などがあった場合の明文規定はないが、効率的な財政運営の観点

からは、まず概算で算定・交付し、翌年に統計等を踏まえた厳密な生産を行うのが正しい（行政安全部、2009：35－36）。

一方、日本における普通交付税の算定上の特例措置としては、東京都に関する特例が存在する。日本の地方交付税法第21条は、「都にあつては、道府県に対する交付税の算定に関してはその全区域を道府県と、市町村に対する交付税の算定に関してはその特別区の存する区域を市町村と、それぞれみなして算定した基準財政需要額の合算額及び基準財政収入額の合算額をもつてその基準財政需要額及び基準財政収入額とする」と規定している。

東京都には23の特別区があるが、地方自治法第281条第1項の規定によれば、特別区は特別地方公共団体の一種で市に準じる基礎的地方公共団体である。従って、地方交付税の交付においてもそれぞれ区分し、別個に算定・交付されるのが原則であるが、東京都は全国分（道府県）算定のほか、23区に対応する市町村分算定の二つの方式とともに適用している。これはすなわち、東京都全体には道府県の算定方式による基準財政需要額と基準財政需要収入額を算定し、23特別区については市町村の算定方式で基準財政需要額と基準財政収入額を算定し、その合算金額を東京都が普通交付税として交付を受けることを意味する。日本では、東京都の自治区を地方自治法に基づく基礎自治団体と認定してはいるが、普通交付税の交付対象からは除外している。地方交付税法にはこのような東京都のための特別規定があるが、現在東京都は日本において不交付団体²³に分類されている。

²³ 日本の不交付団体は、2007年現在、東京都を始め188団体に上る。一方、韓国は2009年度現在、ソウルを始め7団体がある（地方交付税制度研究会2008、行政安全部2009）。

第6章 要約及び示唆点

6. 1. 要 約

これまで韓国と日本の地方交付税制度を見てきた。韓国と日本の地方交付税制度は外観からは名称や性格が同一であるだけでなく、垂直的財政不均衡と水平的財政不均衡を是正するための手段として使われており、地方交付税の大部分を占める普通交付税の基本的な算定構造もほぼ同じである。

日本の地方交付税制度は1954年度に改編成立し、それ以後も韓国の地方交付税制度の発展過程に多くの影響を与えてきた。ところが、韓国と日本の地方交付税制度は下記のように多くの差異を見せている。

- ① 韓国と日本の地方交付税法第1条が定める目的自体が違う。韓国では中央政府から地方自治体への財政移転を通じた‘財政補助’を強調する反面、日本は地方分権を通じた‘地方自治団体の独立性’に重点を置いている。
- ② 地方交付税の機能としては財政調整機能と財源保障機能があるが、財政調整機能のための韓日の国税と地方税の支出および収入についてはその規模にかなりの差異が見られる。財源保障機能については、韓国は‘内国税総額の法定比率’で定められている反面、日本は‘国税5税の一定比率’と定められている。
- ③ 地方交付税の種類としては、韓国は普通交付税、特別交付税、分権交付税、不動産交付税の4種類があるが、日本は普通交付税と特別交付税の2種類である。
- ④ 基準財政需要額の算定公式に差がある。韓国は基準財政需要額が基礎需要額に補正需要額を加えた後、需要自助努力の加減によって算定するが、日本は行政項目あたりの単価に測定単位をかけて、さらに補正係数をかけた合算額によって算定する。ここで韓国の基礎需要額は日本の基準財政需要額に相当する。また韓国の補正係数

と日本の補正係数は完全に違った概念で使われる。また測定項目、測定単位、単位費用算定などにも差異が見られる。

- ⑤ 基準財政収入額の算定公式にも差異がある。韓国は地方税法上、標準税率の 100 分の 80 に相当する率で算定した普通税収入額を基礎収入額とし、補正収入額を加えた後に収入と関連した自助努力を加減して、算定する。日本は標準的な地方税収入の 100 分の 75 に相当する率で算定した後、地方譲与税などを加えて算定する。したがって日本では留保財源率が韓国より高い。そして日本は‘基準財政収入額の精算制度と減収補てん債制度’および‘課税減免などに関連した減収補てん制度’があり、基準財政収入額算定において徹底して対処していると見ることができる。
- ⑥ 日本は地方交付税改革の一環として、交付税の本来の機能と交付税総額に直接影響を与えないように配慮しつつ、人口と面積だけによる算定を基本とする‘新型交付税制度’を導入・運営している。
- ⑦ 交付税総額算定方式については、韓日両国が法制度上は法定比率方式を選んでいるが、韓国では法定比率方式が厳格に適用される。交付税総額は内国税総額の徴収金額のほか調整率も適用し、最終的には内国税徴収金額に見合う金額に合致させる。一方、日本は法定総額に準拠しながらも、地方財政計画に示される地方財政全体の財源不足額を基準に策定される地方財政対策を通じて最終的に決定される。
- ⑧ 交付税配分額算定方式についても、韓日両国でともに費用償還方式が適用されているが、日本のほうが韓国の交付税制度に比して相対的に強い費用償還原理に立脚した交付税配分額の算定方式をとっている。
- ⑨ 日本の‘地方財政計画’は韓国の‘中期地方財政計画’とは異なり、国家予算同様に国会の議決を経ており、内容的にも地方自治団体の財政運営に対する基本方向を提示している。
- ⑩ 地方交付税算定の特例としては、韓国では“特別広域市の自治区に対する算定特例（地方交付税法第 6 条）”と交付税算定期日（1 月 1 日）以前および以後に地方

自治体間の廃止・分割・合併または区域変更がある場合（地方交付税法第12条）”がある。日本では東京都に対する算定の特例（地方交付税法第21条）がある。

6. 2. 示唆点

地方交付税制度が創設されてから50年が経過した今まで、多くの議論と研究が進められてきた。ここでは、本研究の比較要約結果に基づいて、示唆点を導出したいと思う。

- ① 地方交付税と地方分権との関係である。韓国と日本は、ともに地方分権のために多くの努力を注いでいる。地方交付税は地方の固有財源であり、財政分権のための必須財源であるが、現在中央政府は政府間財政関係を媒介に地方財政の歳出、歳入に対し、統制をおこなっている。真の地方分権が成り立つためには“歳出の自治”と“歳入の自治”が成し遂げなければならない（李ゼウン、2008）。このような観点から、韓国は地方交付税制度を地方への“財政補助”に終わらず、“地方分権”を目的にしたものに設計して行かなければならない。
- ② 交付税の機能として、地方団体の合理的かつ妥当な歳出に対して財源を保障する財源保障の機能と、地方団体間の財源均衡化を図る財源調整機能は表裏一体である。どの制度についてもいえることだが、財政調整制度についても行き過ぎであるという批判と不足であるという批判とが常に出てきている。それに対して、どのようにバランスをとり、総額と分配についての制度設計をしていくのか。この選択が将来における制度運営の成否を分ける（黒田武一郎、2007）。
- ③ 地方交付税の種類は韓国の方が多く、分権交付税と不動産交付税は日本にはない。分権交付税は2009年12月末までの時限的な交付税として創設され、不動産交付税は違憲決定が下されている状況にある。今後の交付税制度の在り方については、地

方税の充実を基本とし、中長期的に持続可能で予見性が高い制度づくりを目標として検討していくことが重要である。

- ④ 前節の④、⑤、⑥は算定方法についての内容である。従来の交付税算定は、個別財政需要をできるかぎり精密に反映することを基本としてきたが、最近は、できるだけわかりやすく簡潔な算定を目標とするのを基本としている。だが、算定方法をどの程度簡素化するのか、留保財源率をどの水準で設定するのか？これら議論の結果如何では算定（交付）額が制度改正時とともに増減しかねない。このため、この種の議論を行うにあたっては現実の財政運営の安定性確保に考慮しながら慎重な対応とバランス感覚が要求される（黒田武一郎、2007）。日本は算定方法の根本的な簡素化を図るため、2007年度から簡素化した基準による新型交付税を導入した。
- ⑤ 前節の⑦⑧は交付税総額と配分額算定における韓日間の差異を述べたものである。このような調整方式の違いが、結局は自治体の財政不足額補てんの程度を始めとする両国の交付税制度の垂直的財政均衡化の水準の違いをもたらした。地方財政計画上の財政不足額を根拠として、交付税総額が折衝対象となる日本では、韓国に比して自治体の財政不足額を拡大しようとする動機をさらに強く誘発させる。これが新たな地方財政需要を発掘するための補正係数の積極的な新設・拡大につながり、結果的に全自治体の標準的な行政水準を高める形で完全均衡化に近い財政調整が実現される要因として作用したと解釈される（李・ジョンマン、2004）。これは、韓国と比較して相対的に強い費用償還原理に立脚した交付税配分額の算定方式と交付税総額算定とが連係させた日本の交付税算定方式に起因する。
- ⑥ 日本の地方財政計画制度はその内容において具体的であり、地方自治体の財政運営に対する基本的なガイドラインを規律しているほか、強力な法的地位により同制度の実効性が担保されている。韓国の中期地方財政計画制度もその実効性を高めるためには中期地方財政計画に対する大幅な内容の改編および充実が切実に期待される。すなわち、国家と地方自治体の財政関係強化、国家および地方財政の与件・展

望分析など、自治体が財政運用方向提示や発展戦略策定に活用できる内容を盛り込む方向での改編が必要である（李・チャンギョン、2008）。

参考文献

<韓国文献>

- 安・ジョンソク（2008）．『地方交付税の配分方式改編に関する研究』．韓国租税研究院
- ウィ・ガホァン（2007）．『地方財政調整制度の運営実態と改善方案に関する研究』．朝鮮大学
政策大学院 修士論文
- 郭・テヨル（2008）．『地方財政拡充のための国税と地方税の合理的改編方案』．慶南発展研究
院
- 金井利之著、李・ジョンマン訳（2003）．『財政調整の一般理論』．ドゥナム社
- 韓国租税研究院（2009）．「経済和睦のための不動産交付税資金追加の割当て」．『財政討論』
鞠重鎬（2005）．「日本の地方財政構造及び三位一体改革に関する考察」．『地方行政研究』
第19巻 第1号
- 行政安全部（2008）．『地方財政税制ガイド』．行政安全部 地方財政税制局
- 行政安全部（2009）．『地方交付税算定解説』．パイルスシンジョン印刷
- 行政安全部（2009.1）．『2009年の地方交付税制度運営』
- 行政安全部（2009.2）．『2009年度の地方自治団体予算概要』．フィムン印刷
- 行政安全部 地方財政税制局（2008）．『地方財政年鑑』
- 金・ジョンソン（1997）．「地域間財政力の格差と地方交付税制度の役割」．『地方財政学』 第
2巻 第1号
- 金・ジョンフン（2001）．『地方交付税の衡平化効果に関する研究』．韓国租税研究院
- 金・テソク、金・ヨンスク（2006）．『地方交付税制度の運営実態の評価及び改善方案研究』．
監査院評価研究院
- 崔・ウォング、朴・ゴァンベ、崔・ヨンジョン（2008）．『自治区側面からの地方交付税改善方
案』．仁川発展研究院
- 徐・ジョンソプ、趙・ギヒョン（2006）．『分権交付税の運営実態と改善方案』．韓国地方行政
研究会
- 全・サンギョン（2003）．『現代地方財政論』．パクヨン社
- 趙・ギヒョン（2007）．「分権交付税財源拡充の政策有効性検証」．『地方行政研究』 第21巻 第
1号
- 朴・ワンギョ（2007）．「地方交付税制度の改善方案研究：財源及びインセンティブ制度を中心に」．
『地方行政研究』 第21巻 第1号
- 李・オクヨン（2005）．『カナダの連邦制度』．地方自治
- 李・ジョンマン（2002）．「戦後日本の地方財政システムの制度化過程に関する研究」．『韓国
社会と行政研究』 第13巻 第1号
- 李・ジョンマン（2004）．「地方交付税制度の日韓比較研究：制度の運用結果とその要因を中心
に」．『地方政府研究』 第8巻 第2号
- 李・ゼウン（2008）．「財政分権、どこまで来たのか」．『地方行政』 2月号

李・チャンギョン (2004) . 『外国の地方財政制度：日本の三一体改革と政府間財政関係の改善課題』 . 韓国地方財政共済会
李・チャンギョン (2007) . 『日本の地方交付税の改革：新型交付税』 . 韓国地方財政共済会
李・チャンギョン (2008) . 「日本の地方財政計画制度と地方財政運用」 . 『地方財政』
柳・テヒョン、金・ヒョンスク (2006) . 「我が国の地方財政調整制度の改善方向に関する研究」 .
『財政政策論集』第8集 第2号 . 韓国財政政策学会
企画財政府ホームページ <<http://www.most.go.kr>>
行政安全部ホームページ <<http://www.mopas.go.kr>>

<日本文献>

赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治 (2003) . 『地方交付税の経済学』 . 有斐閣
石原信雄 (1984) . 『地方財政調整制度論』 . ぎょうせい
黒田武一郎 (2007) . 『三位一体の改革と将来像』 . ぎょうせい
肥沼位昌 (2008) . 『図解よくわかる自治体財政のしくみ』 . 学陽書房
佐藤主光 (2009) . 『地方財政論入門』 . 新世社
総務省自治財政局 (2009) . 『2009年地方財政計画の概要』
地方交付税制度研究会 (2008) . 『平成20年度地方交付税のあらまし』 . 丸井工文社
土居丈朗 (2009) . 『地方分権改革の方向性』 . 第84回地方分権改革推進委員会
西森光子 (2004) . 「地方交付税の問題点と有識者の改革案」 . 『レファレンス』 9月号 . 国立国会図書館
肥後雅博・中川裕希子 (2001) . 『地方単独事業と地方交付税制度が抱える諸問題』 . 日本銀行調査統計局
深澤映司 (2007) . 「地方自治団体の経済活性化策に対する地方交付税制度の影響」 . 『レファレンス』 9月号 . 国立国会図書館
水谷守男・菊池裕子・宮野俊明・菊池裕幸 (2007) . 『地方財政：理論と課題』 . 勁草書房
宮崎毅 (2007) . 『地方交付税におけるソフトな予算制約の検証：経常経費における補正係数の決定』 . 内閣府経済社会総合研究所
総務省ホームページ <<http://www.soumu.go.jp>>
財務省ホームページ <<http://mof.go.jp>>