

韓国における水平的地方財政調整制度を用いた地域均衡発展戦略の構想

YongChang KIM

(ソウル国立大学校 社会科学大学 地理学科 助教授)

<目 次>

1. はじめに
2. 首都圏と非首都圏の発展関係に関する基本的争点
3. 西欧の水平的地方財政調整の制度
4. 韓国における財政基盤の地域間不均等
5. 互酬的発展のための水平的衡平化基金の設立方法
6. 結論および政策的示唆点

1. はじめに

現在、首都圏政策をめぐる葛藤は客観的分析や証拠にかかわらず言説政治、あるいは、政治感情的葛藤の関係に置かれていることで、首都圏と非首都圏の間の利害関係を調節しながら、実質的な互酬的戦略手段の確保が必要とされる状況である。なによりも地域発展においても重要となる‘財政問題’を解決するためには、財政的利害関係の共有が重要である。

ほとんどの国家において地方政府の財政はそれ自体の租税収入、共同税、政府間の交付金に依存しており、政府の水準間の財政調整システムの設計は公共財政分野のなかでもっとも挑戦的な課題の一つとして認識されている(Steffensen, 2005)。したがって、現在ほとんどの国家では多様な地方財政調整制度が実施され、最近では関連制度が改編されつつある。このような地方財政調整制度は、地方政府間の水平的財政格差を解消することを通して、居住する場所による生活の質や公共サービスの格差をなくしていくことを基本的な目的としている。そして、地域あるいは地方政府の財政調整の問題は、地理学的研究対象である同時に、地域均衡や互酬発展戦略の構想のための重要な地理学的実践概念だともいえる。

本稿では、これまでの首都圏と非首都圏の発展関係に関する議論が具体的な実践概念の構想なしに、名目的概念に基づいた机上計画的次元で行われてきたものとみなしたうえで、共存発展および均衡発展の関係を実質的に裏付ける財政調整の方法を提示していく。

2. 首都圏と非首都圏の発展関係に関する基本的争点

今日、空間政策においてもっとも大きな争点といえば、国家の経済発展における大都市圏の役割に関する論点である。この論点は二つの次元をもっている。一つ目は、都市集積がどの段階に至ると経済成長が極大化するのかに関するもので、二つ目は、大都市圏の成長が国家の他地域にどのような影響を及ぼすのかに関するものである。しかし、大都市圏は単一な現象ではなく都市への集積の理由も多様に存在しており、また地方政府と中央政府の大都市圏政策と財政戦略も多様であることから、両者が明確な合意に至ること自体が難しい状況である。

韓国でも大都市圏の役割という観点から、これまで首都圏政策および均衡発展に関する様々な議論がなされてきた。本稿の対象である首都圏と非首都圏の間の発展関係の次元に限定すれば、首都圏の集積経済の利点に関する論議と、新たな世界的な競争環境における大都市の役割および均衡発展関係に関する議論に大きく区分することができる。前者は主に経験的研究の傾向を示し、後者は言説研究の傾向を示している（OECD、2006）。

まず、首都圏の集積経済の利点については、主に首都圏規制政策の経済的効果を実証分析する方向で研究がなされてきた。用いる分析資料とモデルによって、相反する結果を含む多様な結果が出されている。つまり、集積経済の存在による首都圏の生産力における競争力および国家経済への寄与度の引き上げ効果を提示する首都圏の規制緩和を擁護する方向の結果、および首都圏集中による弊害を反映しての均衡発展を志向する結果の両方が提示されている。これらの研究は、ときとして政治的葛藤と結び付けられ、仮説、前提条件、分析変数と資料、分析手段などにおける実証主義の科学的中立性や価値中立性の意味が色あせていき、意図された結論を正当化させるための言説的議論の形態をとっている（表1参照）。このような現象は、地方政府が、本来区分されている地域住民の日常生活空間と政策空間とを地域イデオロギー次元で一体化させる戦略において一層明確に表れている。

政策的には首都圏の経済力の確保や国家経済力を引き上げる先導空間として位置づけられるために、首都圏に対する各種の制度的装置を調整し規制関連制度を緩和するべきかという命題をめぐって対立している。ある種の首都圏規制緩和を擁護する連合と非首都圏を擁護する連合との葛藤が構造的に再生産されている。規制緩和の論理は、情報通信および交通技術の発展による下部構造の拡充を通して、地域不均等の不利益を解消することができ、さらにグローバル化・知識産業化を通して新たな集積利益をも創出できるため、大都市圏の抑制政策から競争力を強化する方向に転換すべきであるという主張である。

表 1. 首都圏の集積経済効果に関する研究

首都圏規制緩和の擁護的結果	均衡発展の志向的結果
<ul style="list-style-type: none"> ● キムイジュン(1994) : 首都圏に公共投資が拡大される場合、総生産増加率は増加し、消費者物価および生産者物価が減少することにより、輸出の増加と地域収支の向上が表れる。 ● ソスンファン(2001) : 総要素の生産性を推定した結果、首都圏の生産性は他地域より高い。 ● ホゼワン(2003) : 製造業を首都圏の人口集中を引き起こす要因とする統計的証拠は存在しない。首都圏の製造業に関する立地規制が非首都圏地域の製造業の活性化を促進させるという統計的有意性が存在しない。 ● ジョンチャンム・イチュンゲン(2004) : 首都圏を全体的にみた場合、集積の利益が集積の費用より大きく表れ、首都圏の外郭でも集積の利益が費用より大きく、今後も首都圏に対する人口や産業集中の経済的誘引に作用すると予想される。 ● パクホンス・チョンスヨン(2004) : 首都圏地域は、非首都圏の地域よりほとんどの業種で技術的効率性が高く、工場立地の規制緩和は国内GDP生産に2.7%の追加成長をもたらす。 ● キンキョンファン(2005) : 首都圏政策に関する論争のなかで、集中による社会費用は過大に強調されるのに対し、集中による便益、すなわち、集積経済は相対的に過小評価される傾向がみられる。生産者サービス業の場合、都市化経済と地域化経済を確認することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● キムヒョンミン(1993) : 集積経済は首都圏都市産業の成長にほとんど影響を与えていない。むしろ、阻害要因として作用する可能性がある。地域化経済や都市化経済のような集積経済の恩恵は1980年代に入ってから枯渇状態に至った。 ● ミンキョンフィ・キムヨンス(2003) : 首都圏の動態的集積経済は非首都圏より小さく、首都圏への産業集中の持続は集積経済の観点において資源利用の効率性を低下させる結果をもたらす。 ● キムイジュン(2003) : 首都圏には都市化経済および局地化経済など集積の利益が存在しているが、それは減少の傾向を示している。首都圏への投資を増大させる場合、国家経済の効率性は低下し、地域間の不均等は拡大される。 ● ソンジンゲン・アンジョンウン(2005) : 首都圏人口の残留率が下落すればするほど社会的費用が減少し、財政支出の効果は郡地域のほうが首都圏より19倍高い。 ● ムンナムチョル(2006) : 首都圏の立地規制は企業の地方移転を促進させるもっとも大きな要因であり、地方経済の活性化の土台になっている。 ● キムアヨン・キムイジュン(2007) : 過密抑制圏域の場合、95年以後、規模の不経済の大きさが大きくなり、局地化経済効果も小さいか、ネガティブである。地域特性と生産構造を顧慮した集中および分散誘導の政策が必要とされる。

反対の論理は、首都圏集中が持続する理由は、これまで首都圏に対する規制が持続的に緩和されてきたことにあり、政策の実効性を引き上げるように首都圏の規制を強化すべきというもので、首都圏への過度な集中は非首都圏地域の衰退や国家全体の社会的統合の阻害、首都圏自体の国際競争力および住民の生活の質の阻害をもたらすとみなしている(カンヒョンス、2007 ; ビョンチャンム、2007 ; ソスンタク、2006 ; イサンデ、2006 ; チョンヨンギル、2004)。

3. 西欧の水平的地方財政調整の制度

1) ドイツ

ドイツにおいて州(Länder)の間で発生する財政力の格差は、連邦法人‘財政調整法’を根拠に調整される。これは州間財政調整(Länderfinanzausgleich)と呼ばれ、この制度は付加価値税の垂直的配分、付加価値税の州間の水平的配分、州間水平的財政調整、連邦補充交付金という 4 段階から構成されている。州間財政調整とは、財政力が高い州から財政力の弱い州に交付金を給付する制度であり、交付金額の決定は①課税力測定値の算定、②調整額測定値の算定、③交付金の受領額の算定、④交付金負担額の算定という手順で行われる (キムミンフン、2008 ; 半谷 俊彦、2006 ; Werner and Shah、2005)。

1999 年、ドイツの連邦憲法裁判所は、バーデン＝ヴュルテンベルク、ヘッセン、バイエルン州などの提訴をきっかけに、州間の水平的租税移動を含む財政調整制度について財政調整基準を制定するものとし、2002 年に財政調整基準法が定められた¹。これをきっかけに 2005 年には州間財政調整法が制定され、ドイツの財政調整制度はドイツ基本法、財政調整基準法(Maßstäbengesetz)、新財政調整法(Finanzausgleichsgesetz)の 3 段階から構成されている²。新財政調整法の第二条第一号において住民一人当たり所得税、法人税、営業税および第七条第一号の規定に依って算定した州の税収入において、税収入の総額が全州の平均未満である州の場合、付加価値税収入に関する州への配分のうち補完的配分の部分から交付されるように定めている (ムンビョンホ、2006 ; Wurzel、2003)。

ドイツは所得税、法人税および付加価値税について、連邦、州、基礎自治体間で共有税制度を実施し、共有税は連邦、州、基礎自治体の税収入の66.9% (2005年) を占めている。このうち所得税および法人税は、徴税地主義に基づきそれぞれの州に配分されるため、州の財政力格差を調整する機能をもっていない。一方で、付加価値税は、各州の財政力および人口に応じて配分されるために財政調整機能をもっている。付加価値税の配分について徴税地主義を採択しない理由としては、企業が複数の州に渡って活動している場合、付加価値税はその企業の本社所在地で一括して徴税されるために、実際に経済活動がなされた場所で徴税する構造になっておらず、徴税主義を根拠とした配分が合理的ではないためである。付加価値税の州間配分については、憲法に該当するドイツ基本法および州間財政調整法で詳細に規定されていることは

¹ ドイツの財政調整基準法は、ドイツの基本法第一〇六条 3 項 4 文と 4 項 1 文および第一〇七条 1 項 4 文と第一〇七条 2 項を具体化した法である。財政調整基準法の目標は、連邦 (Bund) と州 (Länder) が憲法に定めた構成要件を同一に解釈するようにし、同一な指標を基に構成され、予算運営上の計画可能性および財政経済的土台の予想可能性を保障し、財源配分の透明性を確保することにある (ムンビョンホ、2006)。

もちろん、州がもつ付加価値税の取り分のうち最大25%分までは財政力が弱い州に優先的に配分することができる（Schmidt and Buehler, 2007; 日本財政制度等審議会、2007; 半谷 俊彦、2006）。

そして、付加価値税を州ごとに配分した後で表れる財政力格差を調整するために、州間での水平的財政調整制度が実施されている。州の収入とその州内の基礎自治体の税収入の一部を通して財政力を算出し、その数値が全国の平均を上回る州は平均より下回る州に調整交付金を交付することになる。

2) スウェーデン

スウェーデンにおける自治体は、福祉国家スウェーデンを維持する中核的な役割を果たしている。地方自治団体の収入やその他の構造的要因および居住場所にかかわらず平等なサービスを提供するように、すべての地方政府に同等な財政力の土台を提供するための税収入衡平交付金、自治体間の相対的費用の差異を均衡化させるための水平調整制度としての費用衡平交付金などの制度が運用されている（日本財政制度等審議会、2007; 日本財務省財務総合政策研究所、2006）。

新しい地方財政調整のシステムが2005年の1月に導入され、衡平化システムは税収入衡平化（income equalization）、費用衡平化（cost equalization）、構造交付金（structural grant）、移行交付金および調整交付金（transitional grant and adjustment grant/charge）という五つの部分から構成されている。そのなかでも税収入衡平化は地方行政地域間の租税収入衡平化を達成するための手段であり、2005年以前のシステムとの根本的な違いは、自治体間で行われていた税収入の衡平化を主に政府の財政支援の衡平化交付金に代えたことである。課税衡平基準税額（tax equalization base）は、基礎自治体（municipalities）については全国平均課税能力の115%に、広域自治体（country councils）については110%に設定する。そして、課税対象所得がこの水準を越える基礎自治体と広域自治体は、国家に税収入衡平化負担金（income equalization charge）を納めなければいけない。主に負担金を納めている自治体は、ストックホルムの広域自治体の郊外地域に位置する基礎自治体である。農村およびその他の小規模基礎自治体において居住者一人当たりの交付金はもっとも高い。税収入衡平化体系をみると、ストックホルムの広域自治体だけが2005年の交付金を納めており、他の広域自治体は交付金をうけとっている。

費用衡平化は構造的費用差異を均等化する制度として、費用構造の有利な自治体は国家に負担金（charge）を納める。中央政府の財政という側面からみた場合、総補助金と負担金は同じ

² ドイツにおける財政調整制度の改革改定については、ムンビョンホ（2006）を参照。

であるため、費用衡平化は中立的である。具体的には、住民一人当たり標準税出額が全国平均値を下回る自治体が負担した費用衡平化負担金（cost equalization charge）を元本にし、住民一人当たり標準税出額が全国平均値を上回る自治体に対しては国家を経由し費用衡平化のための交付金を交付する構造となっている（MFSALAR、2005）。

3) イギリス

イギリスでは、国家から地方に流れる財源に関する用語はすべて交付金（grant）と表現されている。中央と地方の税収入の比率は約9:1の水準であり、また地方税としては住居用財産税（council tax）が唯一であるために、自主税源で歳出を調達する地方自治体は存在しない。したがって、中央政府からの財政調整が重要な役割を担っている。新しい交付金制度は2006年から施行され、交付金は用途に制限がない一般交付金（formula grant）と用途が決まっている特定交付金（specific formula grant）に分けられる（兼村高文、2007）³。

このなかでも一般交付金は、歳入支援交付金（RSG; Revenue Support Grant）、譲与税である非住居用財産税（NNDR; Non-domestic Rate あるいは、Redistributed Business Rates）、警察自治体⁴に交付する一般警察補助金（Principal Formula Police Grant）から構成されている。イギリスには基本的に自治体間での水平的財政調整制度はほとんど存在しないが、歳入支援交付金は、中央政府が設立する、サービス需要の地域間格差を解消するために各団体の財源と財政需要に基づき決定される交付金であり、その算定および配分公式は毎年中央政府と自治団体連合会間の協議によって決まるため、水平的財政衡平化の機能を果たしている（日本財政制度等審議会、2007；兼村高文、2007）。

特に非住居用財産税の交付金は、非住居用の建物財産税として地方が徴収し中央政府に納めたものを中央政府が地方政府に再交付する譲与金である。したがって、公式的には垂直的財政調整制度だけが存在しているが、非住居用財産税は韓国の総合不動産税のように地方自治体間の準水平調整機能を果たしているとみなされる。非住居用財産税は、‘地方政府財政法 1988’によって中央政府が徴収するものとされ、同法第78A章に従って毎年作成される地方政府財政報告書の算式を基準に地方政府に再配分される。2005/2006会計年度では配分算式の基準は居住人口であったが、2006/2007年度には各地方自治団体がうけとる額の算式（ロンドン大都市圏の別度算式）は【配分対象の非住居用財産税の総額/（租税支援補助金+配分対象の非住居用財産税の総額）*（地方自治団体の公式補助金の割り当て金額-警察補助金）】に変更された（Greater

³ ここで‘formula’を使うことは、政府が定めた交付金の総額を一定の算定式（formula）から計算し配分するという意味をもっている。

⁴ イギリスでは広域行政といて実行する必要がある業務については、それぞれのサービス別に警察自治体（Police Authority）、消防自治体（Fire Authority）など、単一の目的に特化された広域組織体を運営している。

London Authority, 2004; The Stationary Office, 2006; 2005)。

このように非住居用財産税は国税でありながらも地方サービスの費用に当てるため、事業用の不動産に付加される。課税対象の不動産は、主に商業用不動産である商店、オフィス、倉庫、工場であり、そこには住居用以外に分類されてはいないが地方税の納付が義務付けられている不動産も含まれている。課税価値は公開市場で当該不動産が賃貸される場合の年間賃貸料に依拠しており、賃貸価値の評価が税収の基盤をなしている。そして賃貸価値は市場価額 (open market rental value) に基づいて算定されることが原則とされている。

4) フランス

フランスの地域均衡発展政策における重要な理念は、衡平性と紐帯の強調である⁵。2003年の憲法改正では第72-2条が加えられ、同条第四号では、地方公共団体間の平等を促進する調整規定を法律で定めるものとされ、地方分権と財政調整の必要性が明示的に表されている。

フランスの地方財政調整は、主に基礎自治団体および広域行政組織に交付する経常費総合交付金(DGF: *dotation générale de fonctionnement*)を通して行われ、地方専用交付金の約60%を占めている⁶。この交付金は1969年に導入された給与税代替交付金 (VRTS) を継承する形で1979年に導入された。その後1986年、1994年、2004年など10年ごとに改革し現在に至っている。この交付金は財源保証的性格をもつ定額交付金 (*dotation forfaitaire*) および地域間格差の調整的性格をもつ衡平化交付金 (整備交付金、*dotation d'aménagement*) など複数の交付金に区分かれており、二つの性格を兼ねている交付金である。そして税目では、職業税 (事業用資産税、*taxe professionnelle*) が地方歳入の約45%を占めており、租税の中核になっている(Jamet, 2007; Leprince *et al.*, 2007; 青木宗明, 2007)。

経常費総合交付金のうち衡平化性格をもっている整備交付金は、広域行政組織交付金 (*dotation d'intercommunalité*)、補償交付金(*dotation de compensation*)、全国衡平化交付金 (DNP: *dotation nationale de péréquation*)、都市連帯交付金(DSU: *dotation de solidarité urbaine*)、農村連帯交付金(DSU: *dotation de solidarité rurale*)などに区分することができる。最近の経常費総合交付金は、基本的に垂直的財政調整形態をとっているが、本来は事業用資産

⁵ 衡平性 (*péréquation*) という概念は、以前から存在した概念で‘平等’という意味として理解されている。この概念が具体的に地方財政に導入されたのは1791年の共同基金 (*fonds communs*) を新設し、国家が全地域で徴収した過料を基礎自治団体に平等に分配したときからである。連帯性 (*solidarité*) は、危険共有と社会的扶助を通して個人が置かれている不安定な状況を解決という意味で理解されている。そして、各地方自治団体の地方予算に表れる財政的困難、不公平の状況による地域間の富の不均衡、特定地域で表れる義務的支出の増加などの状況を反映し、個人レベルで理解されていた連帯性概念を国家と地方自治団体間、あるいは、それぞれの地方自治団体間で適用するようになった (ユンキャンゼ、2002; 2000)。

⁶ DGF以外の交付金は、権限委譲の財源措置に関する経常部分の交付金として地方分権化の一般交付金 (DGD: *donation générale de decentralization*)、1983年地方分権化改革によって導入された投資部分の交付金として建

に基づく水平的財政調整手段であった。だがそれは、2004年の制度改革の一環として予算法が廃止され複雑な交付金制度を経常費総合交付金に統合する過程のなかで、2004年に廃止された以下のような様々な水平的財政調整手段が吸収されたものであるために、依然として準水平的財政調整機能を果たしているとみなされる(日本財政制度等審議会, 2007; 石田三成, 2006; 栗原毅, 2005; OECD, 2005; Freret, 2005; Scabrosetti, 2002; 日本財務省 財務総合政策研究所, 2001)。

統合された水平的財政調整手段のなかでも、国家職業税調整基金(FNPTP: fonds national de péréquation de la taxe professionnelle)は1980年に創設され、1983年から実施された。国家職業税調整基金は、職業税の前年税率が全国の平均税率を下回る基礎自治体に立地する企業施設からの負担金、国家からの交付金、フランステレコムなどの職業税からの収入を通じて基金を創設し、財政的に厳しい状況におかれている自治体に交付するものである。また、国家調整基金(FNP: fonds national de péréquation)は1995年に導入された制度として職業税調整基金を補う基金として、租税収入の基盤は弱いが徴税能力が大きな基礎自治体に交付された。レジオン不均等修正基金(FCDR: fonds de correction des déséquilibres régionaux)は1992年に導入され、平均以上の税収入の能力をもつレジオン(2000年3地域)から徴税し平均を15%以上下回るレジオン(2000年14地域)に交付する、広域自治団体の間の水平調整基金である。

これら以外にも、現在地方自治団体間で実施される水平的調整制度には次のようなものがある。まず、イル＝ド＝フランス連帯基金(FSCRIF: fonds de solidarité des communes de la région île de France)は、基礎自治体間の水平的調整制度として、都市地域であるイル＝ド＝フランス地域(首都圏)のなかでも税収入が不十分で特別社会支出を負担することができない基礎自治体における生活条件を改善することを目的に1991年に導入された。次に、環境連帯基金(fonds départementaux de solidarité pour l'environnement)は、産業廃棄物を一定量以上に排出する企業施設のある基礎自治体から、当該企業施設の職業税の一部を徴収し、産業廃棄物の貯蔵庫が位置している地域に産業廃棄物の重量に比例するよう配分している。

そして、デパルトマン職業税調整基金(FDPTP: fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle)は、課税基盤が大きい例外的企業施設のある基礎自治体からその企業施設の職業税の一部を徴収し、財政力が低い、あるいは歳出需要の高い地域に配分する制度である。すなわち、課税標準の高い港湾、水力発電所、原子力発電所、化学産業などの巨大な産業施設などが立地し、一人当たりの課税標準が全国平均の2倍以上に至る施設の職業税の一部を再配分基金としている。1975年から導入され、1990年には大規模店舗から一定距離内に位置する基礎自治体に配分している(Assemblée Nationale, 2007; 栗原毅, 2005; 日本財務省 財務総合政策研究所,

設整備総合交付金(DGE: donation globale d'équipement)などがある。

2001)。

フランス財政調整の中核をなしている職業税は、イギリスの非住居用財産税に類似している租税であり、課税客体は事業用固定資産と支払い給与であったが、このうち支払い給与部分は2003年に完全に廃止された。したがって、これは事業用資産に対して課税するものであり、納税者は給与所得者ではなく営業活動を行う自然人および法人である。課税標準は有形固定資産の賃貸価値の評価額である(Leprince *et al.*, 2007; MEFI, 2005)⁷。

表 2. 諸外国の水平的財政調整の基本的思考

国家	水平的財政調整の基本的思考
フランス	地域発展政策で自治体間、国家と自治体との間の衡平性と連帯性を中心概念として定め、財政調整制度を運用する。地方自治団体間の租税財源やサービス供給能力を均等化することではなく、すべての地方自治団体は行政サービスを円滑に供給するように財源を補う。地方自治団体の間の平等を促進するための財政調整制度を憲法で定める。
スウェーデン	居住している場所(立地)にかかわらず、社会福祉への近接性に衡平性を付与することを思想の基盤としている。この部分について国家的に広範囲な政治的合意が形成されている。
カナダ	住民が享受する公共サービスや租税負担の面において州間の著しい格差が発生しないようにする趣旨を憲法で定めている。
ドイツ	連邦を構成する各地方政府が共同体理念を具体的に表す義務をもつという思考に基づいている。ドイツ基本法(憲法)と連邦財政調整法によって、連邦共同体の均等な発展と政治的団結を図るために、財政力が強い地方政府が財政力が弱い地方政府に財政を支援するように義務づけられている。
イギリス	中央政府が税源の大半をもっているが、不交付団体を作らない形で中央が垂直調整によって財政調整を行う。ただ、非住居用財産税については国税として徴収し全額を譲与する方式によって、準水平的財政調整を実施する。
オーストラリア	1999年連邦-州政府間の財政改革協約を通して、付加価値税の基金は水平的財政衡平化の基金として設立され、州の間に配分するものとされた。このような衡平会交付金を通して貧しい州からも裕福な州と同じレベルのサービス基準を提供してもらうようにする。

4. 韓国における財政基盤の地域間不均等

表3は韓国の地方政府の基礎的な財政状況を表しており、2008年基準地方税収入だけでは人件費を支払えない自治体を分析したものである。二つの著しい特徴がみられるが、その一つは、基

⁷ フランスの地方税は、主に直接税で調達しており、そのなかでほとんどが住居税 (taxe sur le foncier non bâti)、既建築固定財産税 (taxe sur le foncier bâti)、未建築財産税 (taxe sur le foncier non bâti)、職業税 (taxe professionnelle) の4つの租税として地方直接4税と呼ばれている。

礎自治体の場合、その70%以上が自己収入だけでは人件費を払うことができないことであり、これは基本的に垂直的税目の不均等調整の問題であると同時に、財政運用の規模という観点からみると基礎単位の成長拠点確保政策が厳しい状況にあることを意味している。もう一つは、首都圏と非首都圏の格差であり、首都圏の自治体は人件費/地方税の比率が14.7%であるのに対し郡の場合は117.7%となっており、格差が広がっている。そして未解決の自治体についてみると、前者が28.5%であるのに対し、後者は76.7%に至っている。このように地方財政の側面からみると、地域間の発展潜在力の格差が大きいことに、積極的水平的財政調整の必要性が表れている。

表3. 地方税の収入で人件費を払えない自治団体（2008年）

区分	合計	広域自治体	首都圏	市	郡	自治区
合計(団体数)	246	16	66	75	86	69
解決(団体数)	115(46.7)	16(100.0)	49(74.2)	59(78.7)	20(23.3)	20(29.0)
未解決(団体数)	131(53.3)	0	17(25.8)	16(21.3)	66(76.7)	49(71.0)
地方税(億ウォン)	435,497	305,018	260,646	87,890	16,259	26,331
人件費(億ウォン)	105,113	28,333	38,419	32,544	19,144	25,093
人件費/地方税(%)	24.1	9.3	14.7	37.0	117.7	95.3

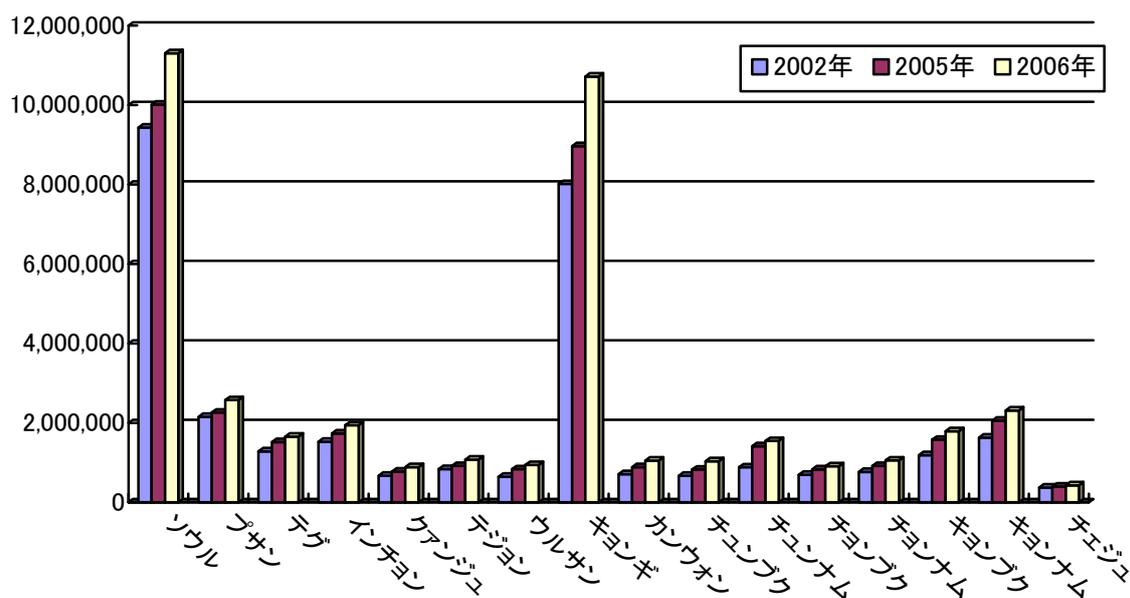
注： 1. 首都圏自治体の数は広域自治体の本庁を除外した数値を示している。
 2. 首都圏地方税と人件費は市都の本庁と市・郡・区を合算した金額である。
 3. 人件費の比率が100%以上になるケースは、地方税の収入だけでは人件費を払えないことを表している。
 資料：行政自治部

地域発展においてもっとも重要な要素は、人的資源に劣らず財政資源だといえる。全国の地方税収入は、2006年を基準にみた場合、総41兆3千億ウォンのうち首都圏が24億ウォンで全体の58.1%を占めており、総地方税額は増加しているものの、首都圏の比重は約60%前後でほとんど変わっていない（図1参照）。地方税の税目別比重をみてみると、2007年の税収入を基準にみた場合、地方税16種の税目のなかで登録税、取得税、住民税、地方教育税、財産税など五つの領域の税目が全体の69.2%（26兆3千億ウォン）を占め、そのなかでも登録税、取得税、財産税などの三つの不動産関連領域の税収入が16兆6千億ウォンで43.6%を占めている。

地方自治体制度の実行とともに地方財政は、特定補助金中心の構造から、一般補助金の比重は対等なほどに増えたが、地方の課税権拡大や税源配分体系に大きな変化はみられず、中央政府からの財政移転が中心的位置を占める財政分権体制である⁸。ところで、地方税の強化過程のなかで

⁸ 地方自治体制度の実施以後、展開された財政移転制度の主要な変化としては、地方譲与金制度の導入（1991年）と閉止（2004年末）、国家均衡発展特別会計の新設（2005年）、地方交付税制度の体制改編、国庫補助事業の整

のもっとも大きな障害物は、税源がある地域に偏重することによる水平的財政不均等の深化である。一方で過度な垂直的財政調整に依存する財政分権体制は、地方財政の自主性の弱化とともに財政の自律性、責任性、効率性の問題を招き、他方では地方自治を強化する立場からの財政分権の拡大は、税源の地域不均等が深化された状態であるために地域不均等の発展を深化させるという問題を抱えている。



資料：地方税政年鑑

図1. 地域別地方税の徴収額

特に韓国の地方財政税収入基盤の地域不均等は、もっとも深刻な状態に置かれている。代表的な例として、地方税の大半を占めている不動産課税基盤の地域間不均等分布が挙げられる。土地価格とアパート（マンション）市価総額の地域別分布をみると、土地については、2008年を基準にすると、首都圏が66.2%を占めている。そしてアパート市価の総額は、土地より集中度が高く、世帯数に占める首都圏の比重が54.1%であるのに対し、地方税収入の直接的基盤になる価格は78.9%を占めている。不動産価格（価値）を、当該不動産の未来に期待される現金の流れの現在における価値とみなす場合、それは地域不均等の発展、および今後の発展期待に関するすべての結果を反映しているものである。したがって、その格差が大きくなることは地域発展に対する投資期待および地域発展の重要な財政調達構造の不均等が深化していることを意味している

備などが挙げられる。地方交付税制度の体制改編は、普通交付税（特別交付税）の比重拡大（縮小）、増額交付金制度の閉止と分権交付税制度の導入（2005）、不動産交付税制度の導入（2006）などで実行された（キムソンイル、2006）。

(表4参照)。

表4. 地域別個別公示地価の総額および比重 (単位; 億ウォン、%)

区分	個別公示地価総額				アパート市価総額					
	2007年 1月	%	2008年 1月	%	2007年 1月	%	2008年 4月	%	2008年 4月 世帯数	%
全国	29,113,013	100.0	32,266,719	100.0	14,427,566	100.0	15,948,918	100.0	5,971,475	100.0
ソウル	9,097,167	31.2	10,182,085	31.6	5,952,089	41.3	6,491,688	40.7	1,157,844	19.4
プサン	1,351,760	4.6	1,429,659	4.4	648,056	4.5	702,568	4.4	479,812	8.0
テグ	878,372	3.0	956,244	3.0	481,986	3.3	520,692	3.3	342,082	5.7
インチョン	1,552,894	5.3	1,861,910	5.8	620,285	4.3	825,695	5.2	396,441	6.6
クァンジュ	430,054	1.5	476,275	1.5	197,681	1.4	212,806	1.3	214,128	3.6
テジョン	575,967	2.0	606,702	1.9	336,752	2.3	362,442	2.3	225,609	3.8
ウルサン	407,993	1.4	447,636	1.4	151,466	1.0	189,250	1.2	139,584	2.3
キョンギ	8,271,406	28.4	9,312,678	28.9	4,839,466	33.5	5,263,908	33.0	1,678,681	28.1
カンウォン	644,562	2.2	695,096	2.2	107,591	0.7	127,336	0.8	134,866	2.3
チュンブク	652,197	2.2	697,986	2.2	133,328	0.9	152,042	1.0	147,795	2.5
チュンナム	1,429,176	4.9	1,532,582	4.7	205,033	1.4	237,910	1.5	191,124	3.2
チョンブク	580,422	2.0	607,054	1.9	141,549	1.0	162,150	1.0	183,077	3.1
チョンナム	630,367	2.2	666,383	2.1	62,216	0.4	71,869	0.5	108,637	1.8
キョンブク	1,017,727	3.5	1,076,327	3.3	170,044	1.2	195,137	1.2	220,630	3.7
キョンナム	1,267,202	4.4	1,377,670	4.3	362,573	2.5	415,055	2.6	336,196	5.6
チェジュ	325,747	1.1	340,432	1.1	17,451	0.1	18,370	0.1	14,969	0.3
首都圏	18,921,467	65.0	21,356,673	66.2	11,411,840	79.1	12,581,291	78.9	3,232,966	54.1

資料: 建設交通部、不動産サーブ

このような税源基盤の地域格差の深化は、土地と住宅以外にも国税庁が基準市価の告示のために全数調査している大型の非住居用建物についても同じく表れている。国税庁による大型非住居用建物調査の対象は、一定規模（販売および営業施設などの面積が3000 あるいは 100戸）以上の‘区分所有’商業用建物、‘区分所有’オフィスであり、2007年1月を基準にした場合、公示対象は商業用建物が348,601戸、オフィスが287,343戸で全体的には635,944戸である。このうち、首都圏全体に公示対象戸数の84%（536,941戸）が集中している（表5参照）。

実際に地方税の中心をなしている財産税収入の徴収金額では、土地・住宅両方において首都圏への集中度は70%に至り、また、不動産価額が急上昇した2006-2007の間の税収入の増加率も、首都圏が25.3%であるのに対し地方は16.3%となっており、不動産価格の両極化状況と税収入の基盤価値の格差がすぐ租税収入の地域間格差の深化につながるシステムであることがわかる。すなわち、不動産価格の上昇パターンの地域間不均等は、不動産価格の格差を拡大再生産しながら、地方財政格差の深化要因として作用している（表6参照）。

表5. 2007年非住居用大型建物の地域別分布（単位：棟、戸）

区分	合計		商業用建物		オフィス	
	棟数	戸数	棟数	戸数	棟数	戸数
総計	6,866	635,944	3,852	348,601	3,014	287,343
首都圏	5,469	536,941	3,162	288,551	2,307	248,390
ソウル	2,326	267,953	882	130,988	1,444	136,965
キョンギ	2,350	226,405	1,857	132,571	493	93,834
インチョン	793	42,583	423	24,992	370	17,591
地方広域市	1,397	99,003	690	60,050	707	38,953
テジョン	210	20,758	170	13,483	40	7,275
クァンジュ	125	9,773	91	6,768	34	3,005
テグ	158	13,810	128	12,143	30	1,667
プサン	810	50,347	269	24,691	541	25,656
ウルサン	94	4,315	32	2,965	62	1,350

資料：国税庁

表6. 住宅および土地分財産税の地域別分布

区分	住宅分財産税(億ウォン)			土地分財産税(億ウォン)			2006年合計		2007年合計	
	'06税収入 (付加)	'07税収入 (推計)	増減率 (%)	'06税収入 (付加)	'07税収入 (推計)	増減率 (%)	金額 (億ウォン)	%	金額 (億ウォン)	%
全国	10,145 (100.0)	11,272 (100.0)	11.1	14,385 (100.0)	17,671 (100.0)	22.2	24,530	100.0	28,943	100.0
小計	7,233 (71.3)	8,295 (73.6)	14.7	10,531 (73.2)	13,190 (74.6)	25.3	17,764	72.4	21,485	74.2
首都圏	4,587 (45.2)	5,400 (47.9)	17.7	4,892 (34.0)	6,224 (35.2)	27.2	9,479	38.6	11,624	40.2
ソウル	507 (5.0)	535 (4.7)	5.5	783 (5.4)	985 (5.6)	25.8	1,290	5.3	1,520	5.3
イン チョン	2,139 (21.1)	2,360 (20.9)	10.3	4,856 (33.8)	5,981 (33.8)	23.2	6,995	28.5	8,341	28.8
キョンギ	2,912 (28.7)	2,977 (26.4)	2.2	3,854 (26.8)	4,481 (25.4)	16.3	6,766	27.6	7,458	25.8
非首都圏										

注： 行政自治部の発表資料では土地分財産税の全国合計が2006年に16,556億ウォン、2007年に20,238億ウォンとして表記されていたものを修正した。

資料：行政自治部

それに対して総合不動産税は、国税ではあるが不動産交付税形式の地方交付財源として活用されながら、イギリスの非住居用財産税（NNDR）のように準水平的財政調整機能を担っている。このような総合不動産税からも同様に、その徴収の分布を通して税源分布の著しい不均等を確認

することができる。2007年の総合不動産税の納税人員は約50万5千世帯であり、このなかで個人住宅分の納税人員は約38万1千世帯であり、首都圏の比重が全体の94%（2006年は92.8%）を占めている（表7.参照）。これは高価税源が極端に不均等であることを表しており、総合不動産税の地方税還元のような租税政策の変化によっては、地方財政に大きな変化が与えられるかもしれないことを意味する。そして非住居用建物の財産税については、租税輸出（tax expert）現象が表れる分野であり、それを完全な地方税とする場合、租税の不衡平性の問題が大きいため、イギリスでは国税として徴収し全額地方譲与金として再交付している。一方で韓国の場合、国税として徴収し地方自治団体へ交付する総合不動産税が、ある程度このような租税輸出の現象を補う装置として機能しているとみなされる。

表7. 総合不動産税納付人員の地域別分布（単位：千、世帯、%）

個人住宅分納税人員の市都別の分布											
区分		総人員	ソウル	キョンギ	インチョン	テジョン	テグ	クァンジュ	プサン		
人員	2007	381	240	115	3.8	3.3	2.7	1.1	3.2		
	2006	237	154	64	2.1	2.7	2.1	0.8	2.3		
占有費	2007	100.0	62.9	30.2	1.0	0.9	0.7	0.3	0.8		
	2006	100.0	65.2	27	0.9	1.2	0.9	0.3	1.0		
ウルサン	カンウォン	チュンブク	チュンナム	チョンブク	チョンナム	キョンブク	キョンナム	チェジュ			
	0.8	1.9	1.3	2.4	1.2	0.8	1.6	1.8	0.7		
	0.5	1.3	1.0	1.6	0.7	0.5	1.0	1.3	0.6		
	0.2	0.5	0.3	0.6	0.3	0.2	0.4	0.5	0.2		
	0.2	0.5	0.4	0.7	0.3	0.2	0.4	0.5	0.3		
個人住宅分納税人員の市郡区別分布											
区分		総人員	カンナム	ソチョ	ソンナム	ソンパ	ヨンイン	ヤンチョン	ヨンサン	コヤン	その他
人員	2007	381	59	41	37	34	21	17	11	16	145
	2006	237	45	28	27	24	12	8	7	6	81
占有費	2007	100.0	15.5	10.9	9.7	8.9	5.6	4.4	2.8	4.2	38.0
	2006	100.0	19.0	11.8	11.4	10.1	5.1	3.4	3.0	2.5	33.7
居住世帯 対比率	2007	2.1	26.5	25.8	9.9	14.8	7.4	9.5	10.9	4.7	0.9
	2006	1.3	20.3	18.0	7.3	10.5	4.4	4.4	7.4	1.8	0.5

注： 居住世帯の対比率は行政自治部の「人口および世帯現況」（2006年12月末）、2006年数値は申告案内資料（2006.11.27）基準
資料：国税庁

5. 互酬的發展のための水平的衡平化基金の設立方法

地方財政に関する国内の先行研究の結果のように、地方財政の調整および衡平化が自動的に地域均衡發展や地域格差の解消につながるわけではないということ、そして、首都圏への集中が生

産性の優位より財政政策の効果であることを勘案すると、既存の地方財政調整制度に関する研究のもっとも大きな問題は、主に財政分権と中央政府中心の水平的効果を中心として扱うに留まり、地域均衡発展の脈絡、特に首都圏と非首都圏との間の発展関係のなかでの葛藤構図の実体的解決戦略として地方政府間の水平的財政調整制度を本格的に扱ってこなかったことにある。すなわち、地方財政調整と徴税政策を地域均等発展の観点から統合的に解釈する必要がある。

ここで、水平的財政効果と水平的財政調整の方法を区分しておく必要がある。前者は調整の結果を重視するものであり、垂直的調整制度であったとしても中央政府が貧しい地方政府を配慮する移転支出方法と基準を設定することで水平的衡平化効果を得られる。その反面、後者は財源助成において中央政府が中立的であることを意味している。

1) 不動産関連の徴税的方法

韓国には、地方政府間の直接的な水平的地方調整制度は存在しないが、ドイツの付加価値税、フランスの職業税（事業用資産税）、イギリスの非住居用財産税を利用する財政調整政策と比較すると、法人税および総合不動産税など租税的方法を通じた水平的衡平化基金を設立することが可能である。そして以下の部分で説明するように、租税的方法以外にも負担金および開発利益の配分体系、共同税、立地便益の共有税などの方法を通して設立することも可能であり、基金設立の可能性は、首都圏の現在の財政寄与度からも判断することができる。

まず、所得税、法人税、相続税、贈与税、資産財評価税から構成される 2006 年の直接税をみると、総税収入 62 兆 8 千億ウォンのうち、首都圏が 47 兆 6 千億ウォンで 75.9%を占めており、そのなかでも法人税については首都圏が 22 兆 6 千億ウォンで 77.1%を占めている。このように、経済力および発展潜在力の首都圏への集中度を再び確認することができる。直接税については、国家の垂直的財政調整システムを通じた寄与方法としてみることもできる。そして、地域間の格差が大きく発生する場合、後述するように外国では、これらの税目は政府の各水準間の共同税の手段として活用される場合もある（表 8 参照）。

続いて、基本的に地方税的性格を持っているが国税に分類されている不動産関連租税を通して、首都圏の水平的効果寄与度をみると次のようである。まず 2006 年総合不動産税の申告状況をみると、個人部分については、総合不動産税の申告額のうち人員基準で 83.7%（32.8 万名のなかで 27.4 万名）、金額基準で 89.0%が首都圏に集中している。また法人部分については、人員基準で 60.4%（12.9 千名のなかで 7.8 千名）、金額基準で 83.6%が集中している（表 8 参照）。

表 8. 首都圏の租税的寄与度 (単位：億ウォン)

地域	直接税 (2006)		法人税 (2006)		総合不動産税(2006)				財産関連譲渡差益 (2003-2005)		
	金額	%	金額	%	個人		法人		金額	%	
					金額	%	金額	%			
首都圏	ソウル	355,996	56.7	181,862	61.9	4,899	63.9	5,782	60.8	433,847	43.6
	インチョン	14,775	2.4	6,407	2.2	145	1.9	214	2.2	43,961	4.4
	キョンギ	105,593	16.8	38,008	12.9	1,782	23.2	1,949	20.5	258,145	25.9
	小計	476,364	75.9	226,277	77.1	6,826	89.0	7,945	83.6	735,953	74.0
全国	627,943	100.0	293,622	100.0	7,672	100.0	9,508	100.0	994,919	100.0	

注：1.直接税は所得税、法人税、相続税、贈与税、資産税評価税の合計額である。

2.財産関連の譲渡差益には不動産に対する譲渡差益だけではなく、分譲権、入居権などの不動産に関する権利およびゴルフ会員権、非上場株式などのその他の資産などの譲渡による差益が含まれるが、不動産および不動産にかかわる権利譲渡による譲渡差益が主流をなしている。

資料：国税庁、国会、国政監査資料

このように総合不動産税は国税ではあるが、地方税の性格が強い財産保有税として主に首都圏で徴収されるため、中央政府の垂直的調整メカニズムを通じた事実上の地方自治団体間の水平的財政調整の役割を果たしているとみなせる。つまり、2006年総合不動産の申告分は、総1兆7,179億ウォンであるが、このうち1兆3,422億ウォンが実際に徴収され、地方交付税の形で不動産取引税（取得税、登録税）の減少による損失保全（8,409億ウォン）に優先的に使われ、残り（5,013億ウォン）はそれぞれの地方自治団体の財政状況を配慮して均衡発展のための財源として各自治団体に配分された。その結果、ソウルは2006年1兆681億ウォンを徴収し26%（2,825億ウォン）が地方交付税として割り当てられ、キョンギドは3,679億ウォンのうち60%である2,194億ウォンだけが割り当てられた。その反面、他の地域では徴収した総合不動産税に比べ平均3.2倍の金額が割り当てられた。キョンナム地域は徴収金額の7.4倍、チョンブクは6.4倍が割り当てられ、クァンジュ・チョンナム・テグ・カンウォン・チュンブク・ウルサンも3倍も越える金額が支給された（図2参照）。このように、不動産交付税を通じた首都圏の地方財政寄与度は絶対的に高いことがわかる。そして、総合不動産税を地方税に還元した場合、それは強力な水平的財政調整、あるいは衡平化基金の設立手段になることがわかる。

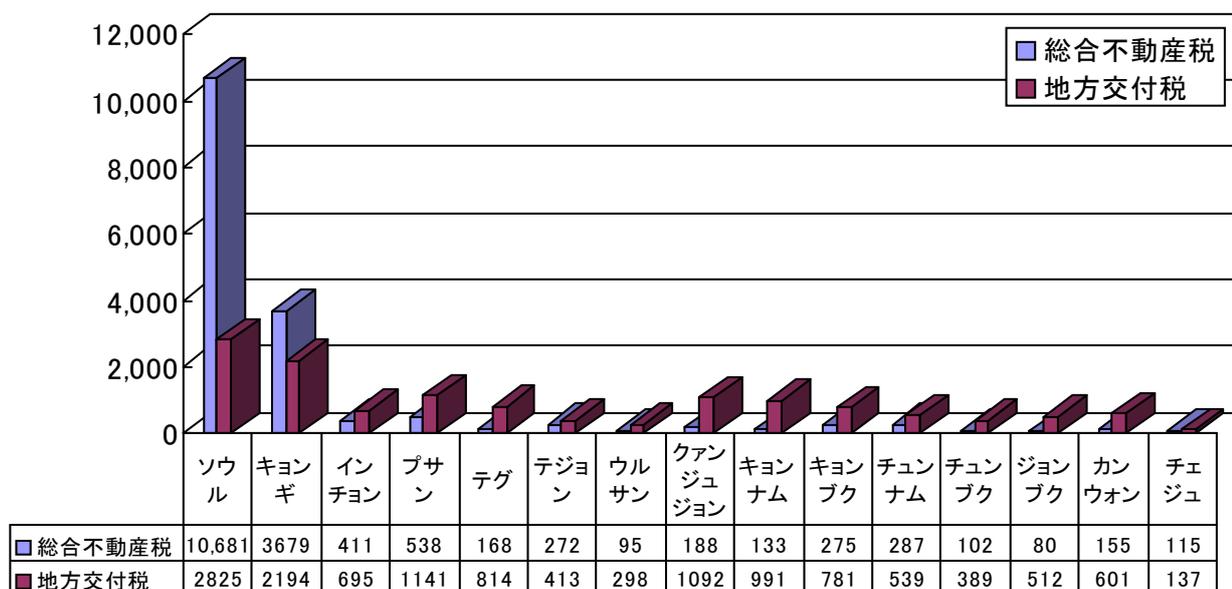


図 2. 2006 年度総合不動産税および地方交付税の現況 (単位：億ウォン)

表 9. 資産種類別譲渡差益の発生状況 (2006)

資産の種類	譲渡差益(百万ウォン)	%	譲渡所得金額(百万ウォン)	%
合計	75,211,266	100.0	62,531,047	100.0
土地	34,950,976	46.5	26,895,917	43.0
建物合計	31,062,940	41.3	26,498,421	42.4
高価住宅	9,003,293	12.0	8,203,946	13.1
その他の住宅	15,856,581	21.1	13,465,415	21.5
その他の建物	6,203,066	8.2	4,829,060	7.7
不動産に対する権利	1,626,071	2.2	1,565,430	2.5
株式合計	6,728,828	8.9	6,728,828	10.8
株券上場株式	1,649,216	2.2	1,649,216	2.6
コスダク上場株式	870,804	1.2	870,804	1.4
非上場株式	4,208,808	5.6	4,208,808	6.7
その他の資産合計	842,451	1.1	842,451	1.3
特定施設の利用権	629,308	0.8	629,308	1.0
その他	213,143	0.3	213,143	0.3

注：譲渡差益および譲渡所得金額は譲渡所得税の予定申告および確定申告の資料を合算した結果である。

資料：国税庁

また、財産にかかわる譲渡差益をみると、2003～2005年の期間中、総99兆5千億ウォンの譲渡差益が発生し、首都圏が74.0%を占めている（表8参照）。財産種類別譲渡差益の発生は、2006年を基準にすると、土地と建物、不動産権利など不動産関連の財産が90%で、株式とその他の資産はそれぞれ8.9%、1.1%に過ぎず、不動産財産が大半を占めていることがわかる（表9参照）。譲渡差益の資料のうち、地域分類が可能な土地・建物の所在地別譲渡差益は、キョンギドとソウルにそれぞれ40.6%、31.4%の絶対的集中がみられており、首都圏は78.3%を占めている。納税者の居住地別にみると首都圏は79.5%であり、譲渡所得の総決定税額は81.6%で、首都圏の比重が総合不動産税と同じように絶対的であることがわかる（表10参照）。

表10. 不動産所在地および納税者の地域別譲渡差益の発生現況（2006）

区分	不動産所在地別申告現況 (百万ウォン)				納税者別申告現況 (百万ウォン)					
	譲渡差益	%	譲渡所得金額	%	譲渡差益	%	譲渡所得金額	%	総決定税額	%
合計	66,013,916	100.0	53,394,338	100.0	75,211,266	100.0	62,531,047	100.0	11,842,629	100.0
ソウル	20,709,222	31.4	17,330,012	32.5	30,420,766	40.4	26,029,405	41.6	5,023,357	42.4
インチョン	3,740,252	5.7	2,908,605	5.4	3,501,981	4.7	2,789,348	4.5	585,106	4.9
キョンギ	26,787,058	40.6	21,562,497	40.4	25,856,576	34.4	21,209,515	33.9	4,056,060	34.2
カンウォン	1,081,088	1.6	852,855	1.6	969,044	1.3	773,669	1.2	134,892	1.1
テジョン	1,107,957	1.7	878,849	1.6	1,426,528	1.9	1,166,403	1.9	209,332	1.8
チュンブク	1,195,315	1.8	929,153	1.7	1,190,160	1.6	944,241	1.5	151,769	1.3
チュンナム	3,426,834	5.2	2,667,410	5.0	2,605,134	3.5	2,051,850	3.3	348,001	2.9
クァンジュ	541,625	0.8	417,837	0.8	635,091	0.8	513,655	0.8	82,547	0.7
チョンブク	561,736	0.9	430,666	0.8	693,694	0.9	567,047	0.9	91,988	0.8
チョンナム	371,634	0.6	286,154	0.5	438,732	0.6	356,158	0.6	58,410	0.5
テグ	1,275,942	1.9	1,001,577	1.9	1,615,489	2.1	1,313,930	2.1	246,994	2.1
キョンブク	1,285,863	1.9	1,012,469	1.9	1,196,669	1.6	969,668	1.6	165,197	1.4
ブサン	1,087,579	1.6	849,964	1.6	1,884,837	2.5	1,566,209	2.5	289,132	2.4
ウルサン	856,237	1.3	701,425	1.3	861,615	1.1	721,432	1.2	141,238	1.2
キョンナム	1,634,559	2.5	1,294,898	2.4	1,582,170	2.1	1,297,334	2.1	223,109	1.9
チェジュ	350,980	0.5	269,932	0.5	332,780	0.4	261,183	0.4	35,497	0.3
首都圏	51,236,532	77.6	41,801,114	78.3	59,779,323	79.5	50,028,268	80.0	9,664,523	81.6

注：1. 譲渡差益＝譲渡増額・取得増額・必要経費

譲渡所得金額＝譲渡差益・長期保有特別控除

総決定税額＝決定税額（算出税額・減免税額・税額控除）＋加算税額

2. 譲渡差益および譲渡所得金額の申告資料は、予定申告分と確定申告分を合算したものである。

資料：国税庁

以上のように、不動産租税と譲渡差益は、典型的に都市化経済、局地化経済の利点が土地・住宅像に反映され表れた結果である。このように、地域経済状況および地理的立地便益を直接的に反映する租税が不動産関連租税であり、それは首都圏の規制緩和など地域政策の変化に敏感に反応する。それゆえ、首都圏と非首都圏の互酬的発展および首都圏基盤の成長利点の拡散効果を実

現するには、首都圏の立地便益を反映する租税基盤に関する共有認識が必要となる。そして、租税の首都圏への集中度が高いことから、衡平化基金設立効果も高いものとみなされる。

2) 非租税的方法

非租税的方法を通して水平的調整に寄与する手段としては、宅地開発事業の開発利益を通じた寄与と、負担金管理基本法上の各種の負担金納付を通じた寄与などを挙げることができる。まず、宅地開発事業の開発利益を通じた寄与をみると、1995年以後に竣工および開発進行中である全204地区の開発利益を分析したキムヨンチャン（2006）によると、韓国土地公社の場合、首都圏地域では経常価額を基準とすると5兆1,254億ウォンの開発利益が発生しており、地方の宅地開発事業では経常価額を基準とすると1兆547億ウォンの開発損失があったとみなされている。宅地開発事業だけではなく、分譲住宅、商店、および宅地開発では、純現在価値を基準にして2兆3,452億ウォンの開発利益が上がっているのに対し、賃貸住宅および地方開発事業では開発損失があるか、小規模の利益しが上がっていない。

このように開発事業の利益分布は首都圏で集中的に発生していることをみてとれる。そして、首都圏の宅地開発地域など収益性のある開発地域で発生する開発利益は、現在は、個別公社の中央集中会計方式を媒介にして地方の宅地開発の事業を保全する効果をもっている。したがって、地域均衡発展におけるこのような間接的な役割をもっと明確に区分し、首都圏の宅地開発の事業を中心とする開発事業の衡平化基金を造成することは可能である。

宅地開発事業の利益とともに、各種の負担金を通じた首都圏の寄与度も絶対的である。本稿で分析する負担金は、国家や自治体などから強制的に与えられる経済的負担のなかで反対給付が明確であるものと、社会的費用の誘発および秩序違反による制裁（罰金）を除外した経済的負担のうち‘負担金管理基本法’第三条の規制によって同法の別表に規定されているものを対象としている⁹。2006年12月末現在、負担金管理基本法による負担金の数は100種類にのぼっている。

100種類の負担金のなかで、地域別納付額の分類が可能な開発負担金、農地保全金、水質改善負担金、生態系保全協力金、広域交通施設負担金、交通誘発負担金、施設負担金、過密負担金、基盤施設負担金など42種類の負担金を分析すると、2006年までの首都圏における累積負担金の総納付額は約15兆5千億ウォンであり49.5%を占めている。このなかでキョンギドがもっとも多い28.5%を、そしてソウルが16.9%、インチョンが4.1%を占めている。そして、開発負担金、

⁹ 負担金は負担主体の非自発的な金銭的支出を要するが、賦課主体と該当公益事業の間に特殊な関係が存在する限り、法律によって賦課する。政府は無分別な負担金の新・増設を抑制し、負担金の付加・徴収と運営の透明性を高めるための方案として負担金管理制度である‘負担金管理基本法’を制定した。現在、国家や地方自治団体および、公共機関は各種の公益事業の推進、特定政策目的の達成、社会的費用の効率的配分などの機能を行うために、租税以外にも多様な負担金を賦課する。負担金は、その収入を基金や特別会計として管理する場合が多いため、該当行政機関は負担金を通して一般予算より安定的に事業費を確保することができる。

広域交通施設負担金、過密負担金、基盤施設負担金、学校用地負担金、農地保全負担金など開発行為にかかわる 17 種類の負担金の首都圏における納付額は、約 9 兆 7 千億ウォンであり 48.3% を占めている（表 11 参照）。

表 11. 市・都別負担金管理基本法による負担金納付金額（単位：百万ウォン、%）

市都	ソウル	プサン	テグ	インチョン	クアンジュ	テジョン	ウルサン	キョンギ	カンウォン
2006年までの累計	5,300,829	1,739,852	1,030,169	1,281,945	755,222	787,167	489,519	8,912,974	1,671,432
%	16.9	5.6	3.3	4.1	2.4	2.5	1.6	28.5	5.3
開発行為関連累計	3,398,408	731,103	638,594	704,582	419,428	454,458	306,714	5,632,462	1,343,360
%	16.9	3.6	3.2	3.5	2.1	2.3	1.5	28.0	6.7
市都	チュンブク	チュンナム	チョンブク	チョンナム	キョンブク	キョンナム	チェジュ	その他	合計
2006年までの累計	1,389,289	1,507,914	895,969	988,781	1,629,405	1,830,458	390,369	681,807	31,283,101
%	4.4	4.8	2.9	3.2	5.2	5.9	1.2	2.2	100
開発行為関連累計	1,027,467	1,094,374	640,169	751,003	1,129,250	1,226,087	273,488	368,510	20,139,457
%	5.1	5.4	3.2	3.7	5.6	6.1	1.4	1.8	100.0

注：1. その他：地方環境庁、環境部、国立公園管理公団など

2. 2006年までの累計額は2006年までに納付した総金額を示しており、開発行為にかかわる累計は2006年までに納めた総金額である。

3. 2006年12月末現在、「負担金管理基本法」による負担金全100種類のなかで、地域別分類が可能な42種類の負担金の集計額であり、開発行為にかかわる累計は、このなかで開発事業による負担金に属する17種類の負担金の2006年までの総納付額である。

資料：企画予算処

以上のような開発事業の開発利益と各種の負担金は、地域開発行為による非租税的収入に該当し、一般予算に編入されないため、別途目的の基金として設立することが容易な財源ともいえる。特にこれまで述べてきたように、このような収入は首都圏地域の開発事業によって集中的に発生するため、首都圏と非首都圏の間の互酬的發展戦略の次元においては、開発の便益を非首都圏と共有することができる。ただ現在の開発利益は、公共開発公社の自己会計方式を通して、そして、負担金は別途の基金と会計に一定の寄与をしている。しかし、このような方式を用いた配分効果は、便益の発生地域と恩恵を受ける地域間の関係を明確に表すことができないこと、便益共有および開発利害関係の共有基盤を形成することができないために、首都圏と非首都圏の間の互酬的發展の戦略的手段としての機能を果たしていない。

3) 共同税による方法

地方財政調整において、共同税（租税の共有、tax sharing）制度と交付金とを実質的に区分す

ることは難しいため、通常の財政改革は共同税制度と政府間の交付金方式との両方を通して行われる。共同税協約 (tax sharing agreement) 制度はほとんどの憲法的連邦国家 (オーストラリア、ベルギー、ドイツ、メキシコ、イタリア) と憲法的非連邦国家 (スペイン、チェコ、ポーランド) で活用されており、共同税は地方政府の租税収入のほとんどを占めている。共同税は、租税収入を中央政府と地方政府の間に垂直的に分けることのみならず、地方政府の間で水平的に分けることをも意味している。したがって共同税制度は、水平的財政衡平化の要素を含んでおり、下位の政府にとっては財政資源を提供する手段でありながら、同時に中央政府が財政徴収の統制力を維持する手段でもある。共同税の税目は、所得税、法人税、付加価値税、財産税など、国家の事情により異なっている (表 12 参照)。

表 12. 共同税制度を実行している主要な国と制度の特性

国家	共有する租税	交付金算定式の変更手順	交付金算定式の変更	水平的財政衡平化
オーストラリア	個人所得税、法人税、付加価値税、財産税	議会、財政衡平化法	4年周期	あり
チェコ共和国	個人所得税、法人税、付加価値税	政府、税源調整法	不定期	あり
デンマーク	個人所得税、法人税	政府、共同税法	ほとんどなし	なし
フィンランド	個人所得税	政府、共同税法	-	あり
ドイツ	個人所得税、法人税、付加価値税	議会	1970年以来13回	あり
ギリシア	売買および特定サービス税	中央政府	希	なし
スペイン	付加価値税、消費税(物品税)	議会	希	なし
スイス	個人所得税	議会 財政衡平化法	1959年以来なし	あり

資料 : Blöchliger and King(2006).

実務的には、共同税制度は、相対的に豊かな自治団体からその他の自治団体へ租税収入を移転させ、税収入を衡平化させる方法である。その根拠は、大都市内の租税収入、特に財産税収入は、当該自治団体の公共サービスが提供する便益の対価としてあるだけでないため、他の自治団体と共有することが効率性と衡平性の側面で望ましいということにある (チェビヨンホ・チョンジョンピル、2007a)。こうした共同税制度では、個別の地方政府は税率決定あるいは税源決定の権利をもたないが、共有算式、あるいは、税率変動のような政策変化について集団的に協定を結ぶことは可能である。このように共同税は、下位政府の立場からみると自律税より自律性 (自治性) が

低いのが一般的である。

韓国では 2007 年 7 月に、第 248 回の国会臨時会の本会議で地方税法の改正案が採択され、ソウルの自治区税である財産税について、ソウル市と自治区両方が共同に課税権をもつ財産税共同課税制度が導入された。このような方法は、基礎地方自治団体間でみられる一種の水平的財政調整制度と考えることができる。

その導入背景には、第 3 節でも述べたように、首都圏と非首都圏の間の不動産関連の税源不均等だけでなく、ソウル市自治区間の税源不均等も激しいために、長い間財政基盤不均等に対する調整要求が存在してきたことがある。特に財産税額の差異は主要な原因として作用しており、2007 年現在、最高区と最低区の地方税収入の格差は 14.8 倍に達しており、財産税の課税標準の実現が完了する 2017 年には 25.1 倍に達すると予測されている。そして、財政不均等とそれによる行政サービスの格差も同様に激しくなるという問題が存在していた。これによってソウル市は、課税する共同課税率を 2008 年には 40%、2009 年には 45%、2010 年には 50%へと段階的に引き上げる方針を提示する国会行政自治委員会による代案を受容し、共同税制度を導入するようになった。このような財産税共同課税制度を導入する場合、地域間税収入の格差は著しく下がり、現在 14.8 倍にも至る税収入の格差が 2008 年には 6.5 倍に、2009 年には 5.9 倍に、そして 2010 年には 5.4 倍に下がることが予測されている（行政自治部、2007）。

ところで、このような共同税の制度は、一般的に望ましくない、逆の財政努力の効果を生み出すため、デンマーク、スウェーデン、カナダ、オーストラリアでは、全国平均地方税率を適用するという仮定に依拠して、地方財源移転を実行している。この場合、平均地方税以上を徴収する地方政府にペナルティーを課さないようにするために、最小限でも平均税以上に徴収する誘引を付与し、平均以下の徴収をする地方政府は補償が受けられない。

外国の事例と既存の国内研究などをふまえて、共同税可能税目の地域間分布をみると、これまで述べてきた直接税を除外した不動産財産税、法人均等割および所得割の住民税、事業処税を対象にした場合、首都圏に税額全体の 58.9%が集中している。税額の規模と比重の側面で不動産財産税がもっとも大きい位置を占め、法人所得割の住民税と事業処税も首都圏の徴収額がそれぞれ 1 兆 6 千億ウォン、3 千 7 百億ウォンであり少なくない規模である（表 13 参照）。

しかし、政府水準間、中央—地方政府の間にみられるこのような共同税制度の導入は、既存の租税体系と財政調整体系の改革を伴わざるをえないため、中央政府を媒介しない地方政府間の水平的基金を別途設立するのは異なり、異なる政府水準間の共同課税権の設定という国家租税制度の根本的転換を誘発することになる。

表 13. 地方税のうち共同税化が可能な租税の地域別状況（2006年基準）（単位：千ウォン、%）

地域	不動産財産税	%	法人均等 割り住民税	%	法人所得割り 住民税	%	事業所税	%	合計	%
ソウル	1,072,794,888	33.3	11,123,848	31.4	949,418,350	32.2	203,062,718	29.7	2,236,399,804	32.5
ブサン	178,896,769	5.6	2,145,525	6.1	141,193,184	4.8	31,027,974	4.5	353,263,452	5.1
テグ	117,813,670	3.7	1,391,574	3.9	75,828,458	2.6	17,299,793	2.5	212,333,495	3.1
インチョン	158,487,209	4.9	1,499,400	4.2	118,299,319	4.0	29,515,388	4.3	307,801,316	4.5
クァンジュ	56,872,481	1.8	1,014,430	2.9	43,715,141	1.5	13,194,779	1.9	114,796,831	1.7
テジョン	77,335,236	2.4	1,042,924	2.9	72,265,140	2.5	17,204,673	2.5	167,847,973	2.4
ウルサン	55,621,991	1.7	651,475	1.8	129,114,761	4.4	40,080,172	5.9	225,468,399	3.3
キョンギ	828,767,569	25.8	7,015,131	19.8	535,395,412	18.2	136,464,255	20.0	1,507,642,367	21.9
カンウォン	71,485,686	2.2	979,171	2.8	59,397,355	2.0	10,356,185	1.5	142,218,397	2.1
チュンブク	68,838,106	2.1	1,006,063	2.8	66,034,453	2.2	18,606,957	2.7	154,485,579	2.2
チュンナム	106,094,462	3.3	1,304,685	3.7	165,992,532	5.6	32,249,041	4.7	305,640,720	4.4
チョンブク	61,436,115	1.9	1,078,171	3.0	51,123,764	1.7	13,820,387	2.0	127,458,437	1.9
チョンナム	66,194,754	2.1	1,363,478	3.8	178,601,998	6.1	20,508,604	3.0	266,668,834	3.9
キョンブク	109,696,092	3.4	1,620,323	4.6	213,547,965	7.2	46,444,287	6.8	371,308,667	5.4
キョンナム	146,006,419	4.5	1,844,096	5.2	130,574,799	4.4	50,138,929	7.3	328,564,243	4.8
チェジュ	41,783,149	1.3	349,618	1.0	15,749,454	0.5	2,952,609	0.4	60,834,830	0.9
合計	3,218,124,596	100.0	35,429,912	100.0	2,946,252,085	100.0	682,926,751	100.0	6,882,733,344	100.0
首都圏	2,060,049,666	64.0	19,638,379	55.4	1,603,113,081	54.4	369,042,361	54.0	4,051,843,487	58.9

注：不動産財産税は土地分財産税、建築物分財産税、住宅分財産税を合算した金額、住民税は均等割の住民税と所得割の住民税のうち個人および個人事業場を除外した法人部門について集計したものである。

資料：行政自治部

4) 首都圏規制調整の便益と用途地域変更の方法

フランスのデパルトマン職業税調整基金 (FDPTP) は、課税基盤として大きな施設の職業税（事業用資産税）を水平的衡平化基金として活用するものである。このように首都圏の規制調整とともに、フランスのように大規模企業の立地による便益の一切を推計し、地方政府間の水平的調整基金として設立することは可能である。たとえば、首都圏における工場建築総量制の規制緩和および工場の増設による年間総生産の増加額に対応する国税の増加分を、非首都圏地域に支給する方案がこれに当てはまる。工場増設の規制緩和において国税の増加分は 3.1 兆ウォン、25 社の先端業種の大企業の工場立地を規制緩和する場合、国税は 2.4 兆ウォン増加し、この増加分くらいまで法定地方交付税率を上げると首都圏の立地便益を非首都圏と共有することができるのである（チョソンホ、2006）。

首都圏の規制変更による立地便益の共有方法は、二つの側面で争点を生じさせる。一つには、国税調整方法を動員する場合、中央政府との協議問題が発生するため、それは厳密な意味で地方政府の間の水平的財政調整ではなく垂直的財政調整方法に該当することになり、既存の財政調整

方法とほとんど変わりのないものになってしまうことがある。つまり、非首都圏地域が便益について共有の認識をもつことが難しくなる。したがって、国税の増加にかかわらず首都圏地方政府自体で立地便益に対応する地方財政の増収入分などを活用する、水平的財政調整基金の調整方法を選択する必要がある。

表 14. 首都圏での規制緩和による経済的便益の大きさの推計

研究者	緩和対象	経済的便益効果
キムウンギョン (2008)	首都圏内の先端 3 つの業種工場の新・増設許容	キョンギド地域での 3,856 億ウォンの新規投資は、全国的に約 2,804 億ウォン、地方では約 1,037 億ウォンの生産誘発効果をもたらす。
ソスンファン (2008)		主要な首都圏規制のなかで弱い方に属する規制(地域均衡発展企画団設置)を撤廃する場合、長期的に首都圏の所得は 0.93%増加し、非首都圏の所得は 0.26%増加し、国民所得は 0.59%増加する。
キムウンギョン (2007b)	首都圏企業の土地利用の規制改革	首都圏企業の敷地面積の 1%の増加は、非首都圏の生産性を 0.1523%、非首都圏の中小企業の生産性を 0.1416%増加させる。キョンギドとインチョン地域の大企業の敷地面積の 1%増加は、韓国の大企業の生産性を 0.3492%増加させ、敷地面積が大きければ大きいほど生産性の効果がもっとも大きくなる。
チョソンジョンなど (2007)		首都圏の最終需要総額から誘発された生産額は 2003 年には 806 兆ウォンであり、全国総算出額である 1,740 億ウォンの 46.3%が、首都圏の消費投資輸出によって誘発されている。首都圏の最終需要が他の地方の生産を誘発した額は 191 兆ウォンであり他の地方の総算出額の 19.9%を占める。
キムヨンドク・チョギョンオブ (2006)	首都圏所在の公共機関の地方移転	潜在成長率(4.8%)を仮定した場合、2012 年を基準に GDP は約 2 兆 3,644 億ウォン程度減少し、消費は約 310 億ウォン増えるが、投資と政府支出はそれぞれ 7,396 億ウォン、1 兆 6,402 億ウォン減少する。
産業資源部 (2005)	8 つの先端工場業種の新・増設を首都圏で許容	LCD(液晶表示装置)産業の競争力を高めると 1 兆 8 千億ウォンの直接投資効果、6 兆 5 千億ウォンの生産誘発効果、3 兆 5 千億ウォンの輸出誘発効果が期待される。
キムグンスなど (2005)	25 種の先端業種大企業工場に対する新・増設許容	2006 年度と 2007 年度に、25 社の大企業の先端業種の設備投資増加と売上増加による総波及総効果は、生産誘発効果が約 26 兆ウォン、付加価値誘発効果は約 9.8 兆ウォン、雇用誘発効果が約 20 万名として表れている。
キムイジュン・キムヨンドク (2005)	首都圏地域に所在する公共機関の地方移転	キョンギ地域の GRDP は 1 兆 5 千 679 億ウォン～2 兆 8 千 20 億ウォン減少し、ソウル地域の GRDP は 1 兆 7 千 528 億ウォン～2 兆 2 千 933 億ウォンの減少が予想される。地方の GRDP は増えるものの長期的にはすべての地域で全体の GRDP は減少する見込み。GDP は年平均 2 兆 1 千 735 億ウォン～3 兆 2 千 406 億ウォン減少が予想される。
パクホンス・チョンスヨン (2004)	工場増設に関する規制緩和と工場建築総量に関する規制緩和	年間総生産額の増加は約 16 兆 3 千億ウォン、付加価値額の増加は 7 兆 7 千億の規模であり、それは 2001 年製造業生産額の 2.8%、付加価値生産額の 3.5%に至り、国内 GDP 生産に 2.7%の追加成長をもたらすことができる。
パクホンス・チョギュヨン (2000)	首都圏地域の工場立地規制の解除	国家的に毎年 1.64 兆ウォンの製造業生産量が増加し、毎年 740 億ウォンの租税が増加。租税増加分を非首都圏の 8 つ地域に均等に投資する場合、10 年後国家的に 10,314 名の雇用増加の効果が表れる。

もう一つには、首都圏立地便益推計の客観性と公正性の確保に関する論争がある。これまで首都圏地域の立地利点、あるいは集積経済効果について様々研究がなされてきたが、その大半は首都圏における規制緩和の必要性を主張するための証拠資料として提示されることが多く、過度な推定をする可能性が存在するのである。そして表 14 からわかるように、前提としている仮定、変数、業種、規模、模型設定の方法によって便益と集積効果の大きさは相互に異なる。したがって、首都圏の規制変更効果の推定モデルについての‘対抗的協働研究(adversarial collaboration)’の方法を通した利害当事者との協議が必要となる。

このような方法は、これまで述べてきた租税的方法および非租税的方法、共同課税制度とは異なり、既に形成された財政資源の活用ではなく、地域開発関連制度を変更することによって今後発生する便益を共有する方法である。つまり、首都圏規制調整による便益を推計し、非首都圏との互酬的發展を図る水平的衡平化特別基金を設立する方法である。このような方法は、首都圏の規制緩和に賛成する立場から展開されがちな首都圏立地の便益と国家経済寄与度に関する過剰推定の可能性を少なくし、首都圏規制緩和をめぐる論争における推計の客観性と利害当事者の参与を高めるという効果をももつ。

水平的地域均衡特別基金の設立のうち、以上のような財源設立資源以外に検討可能なこととしては、首都圏からの移転に適した土地の用途変更という方法を活用することが挙げられる。この方法は、首都圏企業の地方移転を促進させると同時に、基金を設立することができる方法でもある。これまでの歴代政権はすべて、首都圏集中を解消し地域均衡發展を成しとげるために、首都圏での規制政策と企業の地方移転促進政策を実行してきたが、政府の自己評価からもみられるように、大企業を含む大単位企業群の地方移転に必要な包括的資源体制が十分に備わっていなかったため、実質的な成果をあげられてこなかった(建設交通部、2007)¹⁰。首都圏自治体もまた、工場移転による産業共同化、税収入の減少、雇用条件の悪化などを憂慮し、企業の移転に消極的にしか応じてこなかった。したがって、企業移転に対するインセンティブを強化し、障害となる事項に対して総合的支援体制を構築することによって、転出元の地域と受け入れ地域すべてにとって利益となる政策が必要である。

特に、粗雑な宅地開発を中心とする大都市圏の拡張方式が限界に達し、都市における土地利用が既存の土地ストックを活用する都市再生戦略へと変化する流れのなかで、既存の市価化地域の高密度な土地利用をもとめる開発圧力に体系的に対応し、開発利益の単純私有化を防ぎつつ企業

¹⁰ 企業移転の政策は、首都圏の集中要因を抑制する規制中心の政策から、機能分散および地方経済活性化に中点を置く積極的誘引中心的政策に変わることを意味している。現在の企業移転支援は、補助金支援と税制支援、その他の支援に分類することができる。ところが、これまで推進された地方移転支援政策は、金融・税制上のインセンティブが少なく地方移転による物流費用の増加、人力確保難など地方移転による不利益を相殺することができなかった。

の非首都圏への移転に実質的に寄与できるような、新たな企業移転支援の方法が必要である。この場合にもっとも重要な争点は、既存地域の用途変更の認可と売却から発生する開発利益の処理である¹¹。

単純に開発利益の私有化を防ぐために、地域内への再投資を誘導したり、該当都市に不足している都市基盤施設を確保する法案と連携して都市基盤施設に寄付採納したりするような方案は、非首都圏との関係からみると望ましくない方法である。代案的な開発利益の処理については、地域間の均衡発展という国土共益の観点から新たに解釈していく必要がある。すなわち、このような用途地域の変更と開発利益の処理は、開発利益の単純私有化を防ぐものであり、国土均衡発展という国土共益の実現という観点からも容認されると考えられる。憲法第120条の第2項と第122条には、国土と資源は国家の保護を受け、国家は均等な開発と理由のために必要な計画を立て、国家は国民すべての生産および生活の基盤になる国土の効率的で均衡な利用・開発保全のためには、法律の定めによって、必要となる制限と義務とを課すことができると規定されていることからみても、これは憲法の精神と完全に一致する。

具体的な方法としてはまず、用途地域の上向きの変更を許容し、該当敷地の売却で発生する用途差益について、非首都圏地域に当該敷地の売却金額、あるいは用途地域の上向き調整分の売却評価金額をすべて再投資する場合、譲渡所得税の課税を免除する方案がある。そして、首都圏地域から移転する企業を受容する地域を、後進性の度合いによって区分し、後進度によるランキングに応じて等差的に適用する方案も模索可能である。この場合、透明な資金管理のために、上向き調整分の評価金額と譲渡税免除の当該金額については、首都圏供与特別基金から当該企業の独立エスクロー（escrow）勘定として設置し、当該企業が再投資する場合、投資実査と同時に当該企業に全額提供するという方法を用いることができる。首都圏の場合、これに応じて首都圏の産業構造の高度化に沿う方向で立地規制を緩和することができる。

6. 結論および政策的示唆点

国土の均衡発展のために首都圏規制政策が実行され続けてきたが、地域の不均等発展の現実是不変なままであり、政策効果に対する批判の声は高くなっている。そして、首都圏の経済的役割、政策の方向および規制緩和の政策をめぐって両極端な見解の対立が深化しつつ、極端な言

¹¹ これに関連して中央政府では‘首都圏整備計画法’で建設交通部長官、あるいは、市・都知事が移転された従来の敷地を人口集中誘発施設の新・増設以外の用途に利用するように、土地計画法など関係法律による地域の変更など必要な措置をすることができる条項を作り（第十一条）その根拠を整えた。そして、その条項に関連して‘国土の計画および利用に関する法律’では、首都圏内の人口誘発施設が首都圏以外の地域に移転する場合、従来の敷地に対してその施設の地方移転が促進されるように土地利用計画を樹立する（施行令第十九条八項）条項を定めている。しかし、大規模工場の移転敷地の売却が円滑に行われるために中央政府で採択している用途地域の変更奨励、移転敷地買い入れ制度という二つの重要な施策は、まだ効果が表れていない（ミンボムシク、2006）。

説構造が構造的に固定化していく傾向がみられる。最近、新自由主義およびグローバル化の流れのなかで、新しい成長拠点としての大都市圏の役割をめぐる論争が続けられているが、名目上の首都圏の役割とレトリカルな地域互酬的発展の立場ばかりが提示され、実践的な手段は提示されていない。

このような状況のなかで、成長利益を共有できる地方政府間の水平的財政調整方法は、有効な手段になると考えられる。外国の財政調整制度の部分でも述べたように、地域間の潜在的成長力および基本生活サービス水準の地域間の衡平化のために、多様な方法で水平的財政調整制度が運用されている。韓国では、未だに同一水準の地方政府の間では水平的財政調整制度が導入されていないが、利害関係の連合は可能な方法であり、地域間の均衡発展および大都市圏を成長拠点とする波及効果を具現化する手段であり、同時に、国土空間の次元からは‘地域間成長連合’を具現化する手段として活用することができる。

地方政府間の水平的財政調整制度を地域均衡発展の戦略に導入することができるのは、なによりも、この制度では寄与者と恩恵を受ける者との関係が明確になっているように、発展戦略関係において政治的交渉を具体的に進行することが容易であるため、政策的売買および協議の戦略として利用することができるからである。そして本制度は、それを実行する外国では最上位概念として地域間の衡平性、連帯性、共同体理念が定められていることからわかるように、地域間の産業基盤および財政格差、人種・言語のような歴史的差異など、多様な構造的要因による地域格差が高く、また地域分離可能性も高い状況のなかで国民国家としての統合性を実現する具体的手段になりうる。最後に、具体的で実践的な政策手段の観点からみても、新しい成長拠点理論における成長便益を共有できる現実的方法であること、水平的衡平化基金の設立によって首都圏と国民経済の成長が非首都圏にとっても利益であるという観点が形成され、両者の間での利害関係の共有が可能になること、モラルハザードを防げるようなガバナンス戦略と並行して実施すると非首都圏地域に発展性をもたらすことができること、衡平化基金運営協議体を通して両者の間での発展戦略の関係を協議運営することで葛藤構図のもたらす社会的費用を減らすことができること、実質的な分散化あるいは発展効果を高める地域産業専門化戦略を推進できること、などを挙げることができる。

(翻訳 金知栄、日本語校訂 植田剛史)

<参考文献>

- 강현수, 2007, “수도권과 지방의 상생을 위한 수도권 정책방향”, 공간과 사회, 27, 52-80.
건설교통부, 2007, 국토업무편람, 과천.
경기개발연구원, 2001a, 수도권과 비수도권 지역의 투자효율성 비교연구, 수원.

- 경기개발연구원, 2001b, 수도권집중으로 인한 외부효과 추정분석에 관한 연구, 수원.
- 국토연구원, 2006, 수도권 토지이용의 현황과 과제, 수도권 정책혁신 민관협의회 보고자료.
- 권오성·배인명·김성철, 2005, 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안, 한국행정연구원, 서울.
- 김경환·이창무·김경아, 2005, 수도권 집중의 사회적 비용편익추정의 검증, 경기개발연구원, 수원.
- 김군수·김경희·정성훈·한영숙, 2005, 수도권 첨단대기업 공장 신증설 허용에 따른 파급효과분석, 경기개발연구원, 수원.
- 김철·배병돌·구정태, 2003, “지방재정조정제도의 지출효과 분석: Flypaper Effect를 중심으로”, 한국행정학보, 37(3), 241-246.
- 김민훈, 2008, “독일지방재정조정제도의 개혁에 관한 최근 동향: 주간재정조정제도를 중심으로”, 법학연구, 48(2), 85-117.
- 김아영·김의준, 2007, “수도권 및 인접지역의 제조업 생산성 비교분석”, 지역연구, 23(2), 53-83.
- 김영덕·조경엽, 2006, “수도권 공공기관 지방이전의 경제적 효과”, 경제학연구, 54(2), 143-184.
- 김용창, 1994, “자본의 국제화와 거대도시의 재구조화 그리고 서울”, 공간과 사회, 4, 79-123.
- 김용창, 2006, “택지개발사업의 개발이익 추계에 대한 연구”, 한국지역지리학회지, 12(5), 595-613.
- 김용창, 2007, “국토균형발전과 수도권의 역할 및 상생전략”, 경기도 지속가능개발의 당면과제와 추진방안 1, 경기개발연구원, 5-185.
- 김용창, 2008, “수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(I)”, 대한지리학회지, 43(4), 580-598.
- 김유환, 2006, “영미에서의 공익개념과 공익의 법문제화”, 법에 있어서의 공익, 청담 최송화 교수 정년 기념 학술회의 자료집, 서울대학교 법학연구소, 41-74.
- 김은경, 2007, 수도권 규제개혁의 경제적 파급효과 분석, 경기개발연구원, 수원.
- 김은경, 2008, “규제 개혁의 성과와 과제”, 규제 완화가 살 길이다; 규제 개혁의 성과와 과제 토론회 자료집, 한국규제학회, 한국제도경제학회, 한국경제연구원, 경기개발연구원 주최 토론회.
- 김의준, 1994, “수도권 지역경제 모형: 공공투자의 파급효과 분석”, 한국지역개발학회지, 6(2), 57-72.
- 김의준, 2003, “우리나라 지역불균형 문제의 이해와 지방분산화 정책효과”,

- 국가균형발전정책의 국민경제적 효율성 세미나 발표문, 산업연구원
국가균형발전연구센터, 서울.
- 김의준·김영덕, 2005, 지역균형정책이 지역 및 국가경제에 미치는 효과분석,
경기개발연구원(서울대학교 농업생명과학연구원), 수원.
- 김재훈, 2007, “균특회계 예산배분의 적정성 평가: 지역개발계정을 중심으로” ,
한국지방재정학회 동계학술세미나 자료집, 79-93.
- 김정훈, 2003, 지방자치단체 순재정편익과 지역간 균형발전에 관한 연구, 한국조세연구원,
서울.
- 김정훈·김현아, 2006, 균형발전특별회계의 평가와 발전방향, 한국조세연구원, 서울.
- 김정훈·김현아, 2007, 수도권 인구집중과 재정정책, 한국조세연구원, 서울.
- 김태영, 2003, “지방분권과 국가균형발전의 조화를 위한 정책대안 탐색: 재산세 제도의
개선을 통한 재정분권과 국가균형발전 모색” , 한국정책학회보, 12(4), 258-325.
- 김태일·김재홍·현진권, 2001, 지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과,
한국지방재정논집, 6(2), 3-20.
- 김현민, 1991, “도시의 인구이동과 지방재정에 관한 연구” , 한국인구학회지, 14(2), 1-17.
- 김현민, 1993, “수도권 도시의 경제성장 분석: 도시산업개발 정책방향의 모색” ,
한국행정학보, 27(2), 317-351.
- 김현아, 2007, “지방세제의 중장기 발전방향” , 지방세, 100, 한국지방재정공제회, 38-53.
- 김현아, 2007, “지역간 인구이동과 재정정책” , 재정포럼, 134(2007년 8월호),
한국조세연구원, 6-25.
- 나성린·원윤희, 2007, “바람직한 지방자치발전을 위한 지방세 개선방안: 재산세 공동과세
보완을 중심으로” , 한국지방재정논집, 12(3), 59-84.
- 문남철, 2006, “수도권기업 지방이전 정책과 이전기업의 공간적 패턴” , 지리학연구, 40(3),
353-366.
- 문병효, 2006, “독일의 재정조정시스템과 재정헌법의 개혁” , 외법논집, 22, 119-152.
- 민범식, 2006, “수도권 내 대규모공장 이전부지의 토지이용방향” , 국토, 302, 국토연구원,
16-23.
- 박헌수·정수연, 2004, 수도권 규제효과에 관한연구: 수도권규제가 기업의 생산효율성에
미치는 영향을 중심으로, 경기개발연구원, 수원.
- 박헌수·조규영, 2000, 수도권과 비수도권지역의 투자효율성 비교연구, 경기개발연구원, 수원.
- 백승주, 2006, “현행 지방자치단체 재정조정제도의 개선에 관한 연구: 독일의 지방자치단체
재정조정제도와 비교를 중심으로” , 공법연구, 35(1), 527-554.

- 변창흠, 2007, “수도권 계획적 관리를 정책수단의 실효성 평가의 과제”, 도시정보, 298, 22-34.
- 산업자원부, 2005, 수도권 8개 첨단업종 신증설 허용 보도자료.
- 서순탁, 2006, “수도권 계획적 관리를 위한 시스템 구축방향”, 도시정보, 297, 14-26.
- 서승환, 2001, “수도권의 총요소생산성 및 그 결정요인”, 응용경제, 3(1), 133-160.
- 서승환, 2008, “수도권 정책의 현황과 경제적 파급효과 분석”, 규제 완화가 살 길이다; 규제 개혁의 성과와 과제 토론회 자료집, 한국규제학회, 한국제도경제학회, 한국경제연구원, 경기개발연구원 주최 토론회.
- 서정섭·조기현, 2007, 지방재정조정제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 서울.
- 성진근·안중운, 2005, “수도권 과밀화로 인한 지역간 사회적 비용의 효과분석”, 농업경제연구, 46(1), 1-15.
- 유재원, 2008, “[묻지마 분권]에 국가경쟁력 흔들, 강박적 균등주의로 제로섬 자초”, 신동아, 51(2) 통권 581호, 동아일보사, 서울, 206-217.
- 유태현·한재명, 2007, “서울시 재산세공동과세제도의 도입경과와 효과분석”, 지방행정연구, 21(4), 115-150.
- 윤광재, 2000, “프랑스에 있어서 균형적인 지역발전을 위한 지방재정의 정책적 역할: 국가재정보조금을 중심으로”, 한국정책학회보, 9(1), 317-341.
- 윤광재, 2002, “프랑스 지방재정조정제도 운용에 대한 연구”, 한국지방자치학회보, 14(3), 193-210.
- 이규방, 2005, “수도권의 비전과 발전전략”, 국가균형발전정책 심포지움 자료집, 국가균형발전위원회, 144-168.
- 이동우·김상욱·정윤희, 2005, 국가균형발전을 위한 지역개발투자재원 확보방안 연구, 국토연구원, 안양.
- 이상대, 2006, “수도권 계획적 관리의 개념과 필요성(1)”, 도시정보, 296, 24-34.
- 이영희, 2007, “지방분권을 위한 정부 간 세원배분의 발전방향”, 지방분권 제고를 위한 지방세제 개선방향, 국회법제실한국지방재정학회, 9-32.
- 이재원, 2007, “지방재정 분권 vs 책임, 어떻게 접근할 것인가?: 균특회계 운영을 중심으로”, 국가재정운용계획균형발전 및 지방재정 분야 발표자료, 기획예산처.
- 이정훈·문미성·박헌수·유영성·조규영, 2004, 수도권 공장 신증설 규제의 합리적 개선방안 연구, 경기도, 수원.
- 이한구, 2007, “노무현 정부 2년간 종합부동산세 신고현황 분석”, 국정감사 보도자료.
- 임성일, 2006, “바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안”,

- 국가재정운용계획 균형발전 및 지방재정 분야 발표자료, 기획예산처.
- 전영길, 2004, “수도권 규제완화정책에 따른 비수도권 지역의 대응전략분석”,
한국지방자치학회보, 16(4), 91-113.
- 정경숙, 2008, “부동산교부세 산정방식변경에 따른 재정형평화 효과분석”, 경제학
공동학술대회 발표논문, 한국경제학회, 1-19.
- 정종필·최병호·정경숙, 2008, “부동산교부세의 배분방안에 관한 연구”, 산업경제연구, 21(2),
627-650.
- 정창무·이춘근, 2004, “수도권 공간구조의 적정성 분석: 인구분포를 중심으로”, 규제연구
13(1), 101-130.
- 조성호, 2006, “수도권과 지방의 공동번영을 위한 대타협 방안”, CEO Report, 4,
경기개발연구원, 1-19.
- 주만수, 2007, 정부계층별 세원배분원칙과 지방세의 가격기능, 한국경제연구원, 서울.
- 최병호, 2007, 재정분권과 지방재정의 적정구조, 한국경제연구원, 서울.
- 최병호·정종필, 2007, “서울시 자치구간 재산세 공동세 제도 추진방안 분석과 대안
모색방안”, 지방정부연구, 11(2), 65-86.
- 한국은행, 2007, “2003년 지역산업연관표로 본 지역별 경제구조 및 지역간 산업연관관계”,
공보 2007-3-24호, 1-10.
- 허명순, 2005, 서울시와 자치구간 사무 및 재원의 합리적 배분에 관한 연구(II),
서울시정개발연구원, 서울.
- 허재완, 2003, “수도권산업입지 총량규제제도의 효과에 관한 연구”, 국토계획, 38(3),
221-231.
- 兼村高文, 2007, “英国(イングランド)の財政調整制度について”, 自治体国際化協會, 203-229.
- 栗原 毅, 2005, “財政的自律を模索する地方財政: フランス地方財政の現状”, PRI Discussion
Paper Series No. 05A-07, 日本財務省 財務総合政策研究所.
- 半谷俊彦, 2006, “ドイツにおける財政調整制度の現状について”, 自治体国際化協會, 127-138.
- 山口広文, 2003, “首都の特質と首都機能の再配置の諸形態”, レファレンス, 627, 日本国立
国会図書館, 72-92.
- 石田三成, 2006, “フランスにおける国と地方の役割分担”, 主要諸外国における国と地方の財
政役割の状況, 日本財務省 財務総合政策研究所, 425-520.
- 松浦 茂, 2008, “米英独仏における国と地方の財政関係”, 調査と情報, 612, 日本国立国会図
書館, 1-11.
- 日本財務省 財務総合政策研究所, 2001, 主要国の地方税財政制度: イギリス・ドイツ・フランス・

- アメリカ, 東京.
- 日本財務省 財務総合政策研究所, 2006, “スウェーデンにおける国と地方の役割分担”, 主要諸外国における国と地方の財政役割の状況, 東京, 797-862.
- 日本財務省 財務総合政策研究所, 2006, 主要 諸外国における国と地方の財政役割の状況, 東京.
- 日本財政制度等審議会, 2007, 財政制度分科會 海外調査報告書, 東京.
- 青木宗明, 2007, “フランスの地方財政調整:財源保障と財政調整”, 自治体国際化協會, 231-259.
- Assemblée Nationale, 2007, "Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2008(n 189)", 1-58.
- Baretti, C., Huber, B. and Lichtblau, K., 2000, A Tax On Tax Revenue The Incentive Effects Of Equalizing Transfers: Evidence From Germany, CESifo Working Paper No. 333, 1-21.
- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D. and Merk, O., 2006, Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending, Working Papers, No. 3(2006), OECD, Paris, 1-36.
- Bird, R. M. and Tarasov, A. V., 2004, Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22, 77 -102.
- Bird, R. M. and Smart, M., 2002, Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries, *World Development*, 30(6), 899_912.
- Blöhliger, H. and King, K., 2006, Fiscal Autonomy of Sub-central Governments, Working Paper No. 2(2006), OECD, Paris, 1-34.
- Blöhliger, H., Merk, O., Charbit, C. and Mizell, L., 2007, Fiscal Equalisation in OECD Countries, Working Paper, No. 4, OECD, Paris, 1-38.
- Centre for Tax Policy and Administration, 2007, *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2006)*, OECD.
- Dahlby, B. and Warren, N., 2003, Fiscal Incentive Effects of the Australian Equalisation System, *The Economic Record*, 79(247), 434-445.
- Dubois, E., Leprince, M. and Paty, S., 2007, The Effects of Politics on Local Tax Setting: Evidence from France, *Urban Studies*, 44(8), 1603-1618.
- Freret, S., 2005, "Spatial Analysis of Horizontal Fiscal Interactions on Local Public Expenditures: the French Case", Séminaire d'Etudes et de Statistiques Appliquées à la Modélisation en Economie, XVèmes Journées du SESAME, Université de Rennes, 1-20.
- GLA(Greater London Authority), 2004, *The Case for London: London's Loss is No-one Gain, The Mayor of London's Submission to Spending Review 2004*, London.

- GLA(Greater London Authority), 2005, *Growing Together London and the UK Economy*.
- Jamet, S., 2007, Meeting the Challenges of Decentralisation in France, Working Papers, No. 571, OECD, Paris, 1-29.
- Joumard, I. and Kongsrud, P. M., 2003, Fiscal Relations across Government Levels, Working Papers, No. 375, OECD, Paris, 1-61.
- Khemani, S., 2007, "The Political Economy of Equalization Transfers", in Martinez-Vazquez, J. and Searle, B.(eds), *Fiscal Equalization Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, New York, 463-484.
- Leprince, M., Madiès, T. and Paty, S., 2007, "Business Tax Interactions among Local Governments: an Empirical Analysis of the French Case", *Journal of Regional Science*, 47(3), 603_621.
- Martinez-Vazquez, J., and Boex, J., 2000, *The Design of Equalization Grants: Theory and Applications*, The World Bank Institute, Washington, D.C.
- MEFI, 2005, *French Taxation*, Paris.
- MFSALAR(Ministry of Finance and Swedish Association of Local Authorities and Regions), 2005. *Local Government Financial Equalisation in Sweden*, Stockholm.
- Oates, W. E., 1999, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- ODPM(Office of the Deputy Prime Minister), 2003, *Cities, Regions and Competitiveness*, London.
- OECD, 2005, Making the Fiscal System Sustainable and More Efficient, *Economic Survey of France 2005*, Paris, 43-94.
- OECD, 2006, *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*, Paris.
- OECD, 2007a, *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities-A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*, Paris.
- OECD, 2007b, *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, Paris.
- Rosenthal, S. S. and Strange, W. C., 2004, "The Micro-Empirics of Agglomeration Economies", Prepared for the Blackwell Companion to Urban Economics, 1-25.
- Scabrosetti, S., 2002, Tax Systems and Tax Reforms in Europe: France, Working Papers, No.186, Università degli Studi di Pavia, 1-31.
- Schmidt S. and Buehler, R., 2007, "The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis", *International Planning Studies*, 12(1), 55-75.
- Searle, B., 2007, Revenue Sharing, Natural Resources and Fiscal Equalization, in

- Martinez-Vazquez, J and Searle, B. (eds), *Fiscal Equalization Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, New York, 371-401.
- Shah, A., 1994, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series No. 23, Washington D. C., World Bank.
- Steffensen, J., 2005, Introduction to the Principles for Design of Intergovernmental Fiscal Transfer Systems: an International Comparison of Allocation Criteria, www.afdb.org/ the African Development Bank Group, 1-49.
- The Stationary Office, 2005, "Pooling of Non-Domestic Rates and Redistribution to Local Authorities in England Accounts 2005-2006", National Audit Office Press Office, London, 1-14.
- The Stationary Office, 2006, *The Local Government Finance Report 2006/2007*, London.
- Webb, R., 2007, Commonwealth General Purpose Financial Assistance to Local Government, Research Paper No. 9, Parliament of Australia, 1-34.
- Werner, J. and Shah, A., 2005, Fiscal Equalisation in Germany, <http://info.worldbank.org/etools/1-24>.
- Wilkinson, J., 2003, Horizontal Fiscal Equalisation, Briefing Paper No 21/03, NSW Parliamentary Library Research Service, 1-60.
- Wurzel, E., 2003, Consolidating Germany's Finances: Issues in Public Sector Spending Reform, Working Paper, No 366, OECD, Paris, 1-38.