 doi.org/10.34360/00009067

人口・生産活動の「首都圏集中」と政府間財政関係
―日本と韓国の比較―

町田　俊彦

はじめに

韓国の政府間財政関係および地方財政については、鞠、井上、川瀬、李載殷・愈和、金根三らにより、日本との比較を含めて、豊富な研究成果が出されている[1]。これらの研究は財政レベルの分析が中心で、極度の「首都圏集中」として特徴づけられる韓国の地域経済との関連の分析はあまり行われていない[2]。

地理学者の梶田は、地方財政学者の研究では韓国の地方財政の地理的側面についての関心は希薄であるとして、1970 年代以降の政府間補助金（地方交付税、地方譲与税、国庫補助金）への依存度を広域自治体、基礎自治体に区分して地域格差を分析している[3]。梶田の研究は地方財政の地域的側面に光を当てたものの、「首都圏集中」と関連づけられていない。

最近、日本について「東京一極集中」と政府間財政関係について研究を進めている[4]。本稿では、この研究を踏まえて、人口・生産活動の「首都圏集中」と関連づけて、日本と韓国の政府間財政関係を比較する。

１　政府間財政関係と地方税・地方交付税

（１）　政府間財政関係の類型

神野は日本の政府間財政関係を「集権的分散システム」として特徴付けた[5]。地方税など地方歳入に関する「決定」は国に集中し、「実施」と最終支出（財政支出から政府間財政移転を控除した家計や企業向けの支出）では地方自治体が中心的な主体となっている。集権－分権は税源配分と権限配分に係る指標であり、財政面では主に中央・地方の税源配分に反映する。集中－分散は、国民や企業向けの仕事の担い手に係る指標であり、財政面では主に中央・地方の最終支出の配分に反映する。

---

[1] 鞠［2004］［2010］［2015］、川瀬［1996］、井上［2007］、李載殷・愈和（訳）［2007］、金根三［2014］［2016］。
[2] 金聖奏・長沼（訳）［1999］は、地方税・税外収入および地方政府投資支出・消費支出と地域経済成長との相関を 11 地域のデータから計量的に分析しているが、地域格差との関連は射程外にある。
[3] 梶田［2010］43～64 頁。
[4] 町田［2016Ⅰ］［2016Ⅱ］［2016Ⅲ］を参照のこと。
[5] 神野［1998］118～125 頁。

日本における「三位一体の改革」直前（2002 年）の主要先進国の政府間財政関係をみると、最終支出に占める地方政府（以下、連邦制国家では州を含む）のシェアは集権システムの日本では 2/3 であり、分権システムのアメリカやスウェーデンの 50%前後、ドイツの 60%を上回っており、「分散型」である[6]。日本と同じ集権システムのイギリスでは、最終支出に占める中央政府の割合が 70%強と著しく高く、「集中型」である。

日本の特徴は最終支出と税の国・地方間配分に大きな乖離があり、それを国から地方への大幅な財政移転が埋め合わせていることである。地方政府支出に対する中央政府から地方政府への財政移転の比率は、日本では 45.5%で同じ集権システムのイギリス（67.4%）とともに、分権システムのアメリカ、イギリス、ドイツの 16～20%と比較して際立って高い。

表１　日本と韓国における租税収入の中央・地方間配分

%

	日本			韓国		
	国税	地方税	計	国税	地方税	計
1990	65.2	34.8	100.0	98.3	1.7	100.0
1995	62.0	38.0	100.0	78.8	21.2	100.0
2000	59.7	40.3	100.0	81.9	18.1	100.0
2005	60.0	40.0	100.0	78.0	22.0	100.0
2010	56.0	44.0	100.0	78.3	21.7	100.0
2014	60.6	39.4	100.0	76.9	23.1	100.0

注：日本については 2014 年度（第１次補正後）を除き決算。
出所：日本は参議院総務委員会調査室[2016]、韓国は *Korea Statistical Yearbook, 1991, 1997, 2011, 2015.* より作成。

日本と韓国の政府間財政関係を租税収入の配分の面からみよう（表１参照）。会計年度は日本では４月１日～３月 31 日、韓国では１月１日～12 月 31 日である。日本では、国税のシェアは 1990 年度の 65.2%から 2005 年度の 60.0%へ低下した後、「三位一体の改革」による所得税から個人住民税への税源移譲により 2010 年度は 56.0%へ低下した。その後、法人事業税の一部国税化と地方譲与税としての財政調整的配分により、国税のシェアは 2014 年度には 60.6%に回復している。2014 年度以降は、法人住民税の一部を国税とし、地方交付税の原資化した。こうした地方税から国税への「逆税源移譲」が行われた結果、国税のシェアは 2014 年度には 60%台を回復し、「再集権化」というべき事態が進行している。

韓国では、国税のシェアは 1990 年度に 98.3%と圧倒的であり、主要先進国のイギリス並み

[6] 町田・張［2017］、７頁を参照のこと。

の高さを示していた。地方自治制の実施年にあたる 1995 年度には低下したとはいえ 78.8%と著しく高かった。地方自治制実施に伴い地方自治体に対する財政需要が増加し、地方税の強化が図られたが、財源対策の中心は地方交付税を中心とする移転財源であった。国税のシェアは 2010 年代には低下したが、2014 年度に 76.9%となっており、日本よりも集権的性格は色濃い。

表２　日本と韓国における一般政府支出の対 GDP 比および国・地方間配分
－ 国民経済計算ベース、社会保障基金を除く、2013 年 －

%

		国	地方	一般政府計
日本	最終消費支出	3.2	8.4	11.6
	公的資本形成	0.9	2.6	3.5
	計	4.1	11.1	15.2
		(27.0)	(73.0)	(100.0)
韓国	最終消費支出	5.2	6.5	11.7
	公的資本形成	2.1	2.6	4.7
	計	7.3	9.1	16.4
		(44.5)	(55.5)	(100.0)

注：(　　) 内は一般政府支出の国・地方間配分。
出所：日本は参議院総務委員会調査室［2016］より算出。

OECD の *National Accounts* を原資料として、国民経済計算ベースの一般政府の支出（社会保障基金を除く、2013 年）について日本と韓国を比較したのが表２である。一般政府支出の対 GDP 比は日本 15.2%、韓国 16.4%でほぼ同率である。最終消費支出と公的資本形成に区分して対 GDP 比をみても差はない。日本と韓国の差異が目につくのは、一般政府支出の中央・地方間配分である。地方のシェアが日本では 73.0%と高いのに対して、韓国では中央 44%、地方 56%で概ね１対１の配分になっている。集権システムの国の中で、日本は「分散型」、イギリスは「集中型」であるのに対して、韓国は「中間型」といえよう。

（２）　地方税体系と地方歳入における地方税のウエイト

中央政府と地方政府の税源配分方式は、①分離課税、②重複課税、③分与課税（tax sharing）に大別される[7]。①分離課税は、中央と地方で税源が重複しないように予め分けてしまう方式で、（ａ）自主課税方式（中央・地方で全く調整しない）と（ｂ）調整課税方式（評価方式を統一したり、制限税率を設けたりする）に区分される。②の重複課税は、同一の課税ベースに対し

[7] 林［2003］46～49 頁。

て、中央と地方が共に課税する方式であり、（ａ）自主課税方式（政府間で調整を行わない）、（ｂ）調整課税方式（課税標準の統一、税率の調整等を行う）、（ｃ）付加税方式に区分される。③の分与課税は、基本的に上級レベルの政府が課税し、それを一定の方式により地方レベルの政府に配分する方式であり、（ａ）共通税方式（明確な配分率に基づいて中央・地方間に分与）、（ｂ）還付税方式（上級レベルの政府が統一的に課税し、税収を下級レベルの政府にそのまま還付）、（ｃ）交付税方式（上級レベルの政府の税収の一定割合を何らかの配分方式に基づいて自動的に下級政府へ配分する）に区分される。

日本においては、1949 年に出されたシャウプ勧告で、戦前・戦時の付加税を中心とする地方税体系を独立税主義により再構築するために、基幹税を道府県税では外形標準課税としての付加価値税、市町村税では固定資産税と個人住民税とすることが勧告された。所得税と税源が重複する個人住民税を例外として、基幹税については①の分離課税（調整課税方式）を基本としたといえる。

現実の日本の地方税制は①の分離課税ではなく、②の重複課税を基本としている。シャウプ勧告からの乖離は主に道府県税で生じた。外形標準課税の付加価値税は導入されず、法人税と税源が重複する法人事業税が存続した。さらに法人税の付加税としての法人住民税（法人税割）が導入された。高度経済成長の出発点にあたる 1955 年度の道府県税の税目別構成をみると、法人二税（法人道府県民税、法人事業税）が５割弱を占めて基幹税となっており、この状態がバブルのピークにあたる 1990 年度まで続いた（表３参照）。

バブル崩壊後、法人二税の比率は低下した。ウエイトを高めたのは、税源が国税と重複する地方消費税と個人住民税である。第１に消費税（付加価値税）は国税として徴収され、うち 20%

表３　日本における道府県税の税目別構成

%

	道府県税計	個人道府県民税	道府県民税・利子割	法人二税			地方消費税	その他
					法人道府県民税	法人事業税		
1955 年度	100.0	9.5	－	47.7	6.6	41.1	－	42.8
1990 年度	100.0	15.8	10.4	46.6	6.4	40.2	－	27.2
1995 年度	100.0	19.1	7.1	35.8	5.8	30.0	－	38.0
2000 年度	100.0	15.3	8.3	30.4	5.3	25.1	16.2	29.8
2005 年度	100.0	14.9	1.2	37.4	6.5	30.9	16.8	29.7
2010 年度	100.0	32.0	1.1	21.5	5.4	16.1	18.8	26.6
2014 年度	100.0	30.1	0.7	25.3	6.1	19.2	19.8	24.1

出所：参議院総務委員会調査室［2016］。

を消費譲与税として配分する方式が採られてきたが、1997 年４月に地方消費税（消費税率換算５％の税率のうち１％分）に切り替えられた。2000 年度には地方消費税は道府県税の 16.2%を占め、補完税に位置した。2014 年４月には消費税増税（国・地方計で８％に）が実施されたが、うち地方消費税は消費税率換算で 1.7%に引き上げられ結果、地方消費税のウエイトは 2014 年度には 19.8%へ高まった。

第２に「三位一体の改革」の一環としての 2007 年度における所得税の移譲は、道府県税を主な対象として行われた。15%前後を占めて補完税に位置してきた個人道府県民税は、2010 年度には 32.0%と法人二税を抜いて首座を占め、基幹税になった。

消費税の更なる増税（国・地方計で 10%、地方消費税率は消費税率換算で 2.2%）は 2015 年 10 月実施が予定されていたが、2017 年４月実施に延期され、さらに 2019 年 10 月に再延期された。地方消費税が消費税率換算で 2.2%に引き上げられた段階の道府県税の構成は個人住民税、法人二税、地方消費税が 1/4 強ずつ占めると見込まれており、個人所得、法人所得、個人消費と主要な税源で国税と課税ベースが重複する税体系となりつつある。

一方、市町村税の構成は固定資産税のウエイトが低下した 1990 年度を除き、固定資産税 40～45%、個人住民税 1/３で安定的に推移している。

韓国の国・地方の税源配分は、①の分離課税を基本としてきた点に特徴がある。1950 年代の地方税制は土地取得税を中心とする戦時税制の性格を帯びていたが、経済開発５カ年計画がスタートした 1962 年前後に経済開発を支援する平時税制に転換した[8]。

1970 年代半ばの改革により現行地方税体系の骨格がつくられ、２層制の広域自治体（ソウル特別市、広域市、道）と基礎自治体（ソウル特別市・広域市における自治区、道における市・郡など）の間の税目配分を整備した。広域自治体には取得税、登録税、免許税が、基礎自治体には住民税、財産税、自動車税、農地税、都市計画税、事業所税などが配分された。

1995 年度は地方自治制が実施された年であり、人口が集中した中核市について、道という中間の行政組織を経由せずに、中央政府が直接に統制する広域市が導入された。翌 1996 年度以降の地方税の性質別・税目別構成の推移を示した表４によると、財産課税のウエイトが著しく高く、低下傾向を示したものの、2004 年度になお 1/2 を占めていた。財産課税は取引課税と保有課税に区分されるが、大きなウエイトを占めてきたのは取得税と登録税から成る取引課税であり、2004 年度に 1/3 以上を占めてきた。

2000 年代に実施された大きな地方税制改正としては、2001 年１月に広域自治体の目的税として教育税が導入された。韓国の地方財政の特徴は、地方教育財政が一般財政とは独立し、地方

[8] 韓国の地方税改革については、主に鞠［2015］160～164 頁による。

表４　韓国における地方税の性質別・税目別構成

%

		1996	2000	2004	2010	2012
財産課税	取引課税小計	40.9	36.6	35.4	28.3	27.9
	取得税	17.5	15.5	15.7	13.6	25.6
	登録税（登録免許税）	23.4	21.1	19.7	14.7	2.3
	保有課税小計	15.6	15.6	13.8	17.5	16.5
	財産税	3.0	3.6	3.0	11.3	14.9
	総合土地税[1)]	7.2	6.3	5.9	−	−
	都市計画税[2)]	4.0	4.0	3.5	4.9	−
	共同施設税	1.4	1.7	1.4	1.3	1.6
	財産課税計	56.5	52.2	49.2	45.8	44.4
所得課税	地方所得税[3)]	12.4	16.8	14.4	17.0	19.6
	所得課税計	12.4	16.8	14.4	17.0	19.6
消費課税	地方消費税	−	−	−	5.3	5.6
	タバコ消費税	12.9	11.1	7.9	5.7	5.3
	レジャー税	1.7	2.8	2.3	2.1	2.1
	屠畜税	0.2	0.3	0.1	0.1	−
	走行税[4)]	−	1.2	5.1	6.2	−
	消費課税計	14.8	15.4	15.4	19.4	13.0
その他	自動車税	10.4	9.8	5.2	6.4	12.2
	免許税	1.5	1.2	0.2	0.1	−
	事業所税	2.0	1.9	1.7	−	−
	地域開発税	0.4	0.4	0.3	0.2	
	地方教育税	−	−	12.0	9.7	9.4
	その他計	14.4	13.3	19.3	16.5	21.7
過年度収入		1.9	2.3	1.7	1.3	1.3
地方税収合計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：１）総合土地税は 2005 年１月から財産税に統合された。
　　２）2011 年に都市計画税は財産税に統合された。
　　３）地方所得税は地方所得税と住民税の合計。
　　４）走行税は 2011 年に自動車税に統合された。

出所：地方税の性質別分類は、金根三［2014］48 頁表５による。税目別の税収構成比は鞠重鎬［2015］表 6-3。

教育特別会計として運営される二元的な構造になっていることである[9]。小・中学校の義務教育を含む高校までの公立教育の提供は広域自治体の教育庁が行っている。

ソウル特別市を除くと、地方教育予算の財源の約 3/4 は国からの移転財源であり、1991～2004

[9] 韓国の地方教育財政については、鞠［2015］186～210 頁、李熙錫［2016］100～103 頁による。

年度は国税・教育税全額が地方教育譲与金として、内国税の一定割合が地方教育財政交付金として配分されていた。2005 年度から地方教育譲与金が廃止され、地方教育財政交付金に一本化された。国税教育税はいくつかの国税（個別消費税の 30%など）といくつかの地方税の付加税として課されていたが、2001 年度から地方税への付加税分を地方教育税として独立させた。自治体財政からの繰入金は、ソウル特別市を除き財源の 12%（道）～16%（広域市）を占めているが、その大半は法定繰入金である。法定繰入金は、地方教育税、タバコ消費税繰入金（特別市・広域市の税額の 45%）、市道税からの繰入金などから構成されるが、地方教育税が約６割を占めて最大である。地方教育税は地方税の 10%前後を占めている。

後述する通り、2003 年２月に成立した盧武鉉（ノムヒョン）政権の財政レベルの分権改革は政府間財政移転を対象として行われたが、2008 年２月に成立した李明博（イミョンバク）政権は地方税の充実に重点を置いた[10]。第１に 2010 年に地方所得税を導入した。既存の住民税所得割を継承したものであり、国の所得税からの税源移譲とはいえない。第２に 2010 年度に地方消費税が導入された。地方消費税は税率を付加価値税の納付税額の 100 分の５とする付加税の形をとって導入され、税源移譲が行われたといえる。地方税改革により、財産課税のウエイトは低下したものの、2012 年度に 44.4%を占めて、地方税の中核としての位置は揺らいではいない。地方所得税のウエイトは 20%近くまで高まっているが、日本の個人住民税の３割をこえるウエイトと比較すると低い。

OECD の *Revenue Statistics* により中央・地方の税収配分（2014 年）をみると、日本と韓国に共通しているのは財産課税における地方のシェアが日本で 78.1%、韓国で 69.4%ときわめて高いことである（表５参照）。日本の財産税では経常不動産税（固定資産税）が大半を占め、100%地方に配分されている。一方、韓国では金融・資本取引税（Taxes on financial and capital transactions）が 29.0%、経常不動産税が 16.3%を占め、財産課税の構成比が 45.3%と日本（28.2%）を大幅に上回っている[11]。地方への配分は経常不動産税で 86.5%、金融・資本取引税で 74.4%と高い。

先進国において基幹税となっている個人所得税、法人所得税、一般消費税のうち、日本では個人所得税の４割強、法人所得課税の３割強が地方に配分されているのに対して、韓国では個人所得税の 10%、法人所得税の８%が配分されているにすぎない。日本においては一般消費税（「消費税」）の地方への配分比率は 16%にとどまっているが、韓国では 10%とさらに低い。韓国では弾力性に富む３つの基幹税が中央に集中している。

---

[10] 李民博政権の地方財政改革については、金根三［2016］53～60 頁による。

[11] 税収からみると、OECD の歳入統計における韓国の「金融・資本取引税」には、韓国の地方税統計の「取得税」が照応するとみられる。

表５　OECD 基準による性質別租税の中央・地方間配分と地方税における構成―2014 年―

		税収（10 億円）		配分（%）		構成比（%）
		中央政府	地方政府	中央政府	地方政府	地方政府
日本	所得課税	30,999	18,940	62.1	37.9	51.5
	個人	17,139	12,516	57.8	42.2	34.0
	法人	13,860	6,424	68.3	31.7	17.5
	財産課税	2,918	10,388	21.9	78.1	28.2
	経常不動産税	0	10,016	0.0	100.0	27.2
	相続税・贈与税	1,883	0	100.0	0.0	0.0
	金融・資本取引税	1,035	372	73.6	26.4	1.0
	消費課税等	23,932	7,059	77.2	22.8	19.2
	一般消費税	16,029	3,106	83.8	16.2	8.4
	個別消費税	7,252	2,200	76.7	23.3	6.0
	財貨使用・業務活動課税	651	1,753	27.1	72.9	4.8
	その他の課税	0	399	0.0	100.0	1.1
	計	57,849	36,786	61.1	38.9	100.0
		税収（10 億ウォン）		配分（%）		構成比（%）
		中央政府	地方政府	中央政府	地方政府	地方政府
韓国	所得課税	96,454	9,899	90.7	9.3	16.0
	個人	53,440	6,017	89.9	10.1	9.7
	法人	43,014	3,882	91.7	8.3	6.3
	財産課税	12,347	27,958	30.6	69.4	45.3
	経常不動産税	1,572	10,082	13.5	86.5	16.3
	相続税・贈与税	4,625	0	100.0	0.0	0.0
	金融・資本取引税	6,150	17,876	25.6	74.4	29.0
	消費課税等	92,669	16,782	84.7	15.3	27.2
	一般消費税	57,139	5,836	90.7	9.3	9.5
	個別消費税	35,530	4,026	89.8	10.2	6.5
	財貨使用・業務活動課税	0	0	0.0	0.0	0.0
	その他の課税	4,049	6,044	40.1	59.9	9.8
	計	205,519	61,725	76.9	23.1	100.0

出所：OECD［2016］p.300, 301。

（３）　地方交付税

韓国の地方交付税は日本の制度を参考にして導入されたために、骨格は近似している。地方交付税の 10/11 は普通交付税、1/11 は特別交付税として配分される[12]。普通交付税の各自治団

[12] 韓国の地方交付税の各自治団体への配分方式については、鞠［2004］11～12 頁、李熙錫［2016］103～106 頁による。

体への配分額（ミクロの決定）基準は、日本と同様に財源不足額（基準財政需要額と基準財政収入額の差額）である。基準財政需要額は基準需要額と補正需要額の合計である。基準需要額は測定単位の数値×単位費用×補正係数で日本の基準財政需要額と同様に算出される。補正需要額は日本にはない需要額であり、高齢自治体など社会福祉均衡需要などが算入される。基準財政収入額は広域自治体、基礎自治体とも普通税収入推計額の 80%である。。

地方交付税の総額（マクロの決定）は、日本の法定原資と同様に国税とリンクしている。日本では法定原資がリンクする国税は、1988 年度までは所得税・法人税・酒税の三税であったが、1989 年度から消費税・たばこ税を加えた五税となり、2015 年度以降はたばこ税を除いた四税（所得税・法人税の 33.1%、酒税の 32.0%、消費税の 50.0%）と法人住民税の交付税原資化のために導入された国税としての地方法人税の全額となっている。

一方、韓国では国税（目的税と関税を除いた内国税）全体とリンクしている。内国税総額に対する法定率が定められた 1969 年度には 17.6%から出発し、1973～1982 年度には留保され、1983 年度に復活した時には 13.27%であったが、2000 年度には金大中政権（1997 年 12 月成立）が公約した 18%への引き上げの一環として 15%へ引き上げられた。

2003 年２月に成立した盧武鉉政権は、地方分権ロードマップを作成、うち財政・税制改革ロードマップでは「財政分権改革」として①中央と地方の機能調整と財源移譲、②自主財源確保と均衡発展の促進、③地方財政運営の確保を掲げた[13]。当初は税源移譲を 2005 年度、2006 年度、2007 年度の３回に分けて実施するという「歳入の分権」が目標の中で明示されたものの実施には至らず、新設される予定だった地方所得税は既存の住民税をそのまま継承するにとどまった。柱となる地方消費税の導入は、李明博政権成立２年後の 2010 年度を待たねばならなかった。

結局、地方財政改革は 2005 年度に、①地方譲与税の廃止と国庫補助金の縮減、②地方交付税改革、国家均衡発展特別会計の設置として行われた[14]。地方譲与金は、、2005 年度に全て廃止し、事業の性格によって地方交付税、国庫補助金、国家均衡発展特別会計に再編した。

地方交付税の法定率は、15%から 2005 年度 19.13%、2006 年度 19.24%と 4.24%引き上げられた。ただし、そのうち 0.83%（2004 年度）、0.94%（2005 年度）は国庫補助金整理による分権交付税の新設によるものであるが、地方費負担を伴うなどの点で国庫補助金と制度設計が類似しており、特定財源の一種とみなすことができると言われている[15]。国庫補助金の削減による税源移譲は自治体間の税源の偏在から困難であり、普通交付税への転換は補助金の削減のみが生じるソウル特別市のような不交付団体から強い抵抗があった。そこで当面は分権交付税と

---

[13] 盧武鉉政権の地方財政改革については、金根三［2014］43～45 頁、井上［2007］123～124 頁による。
[14] 2005 年地方財政改革については、井上［2007］123～124 頁による。
[15] 金根三［2004］42 頁。

し、段階的に普通交付税化することとした。併せて普通交付税の割合を 90.91%から 96%へ引き上げ、特別交付税の割合を４%に引き下げた。

盧武鉉政権下の地方財政改革は、税源移譲により自主財源を強化し、財政レベルの分権化を進めるよりも、地方交付税の充実により均衡発展を図ることに重点が置かれた。2008 年２月に成立した李明博政権は、地方消費税を導入して税源移譲を行い前政権との違いをみせた[16]。一方、当初は 2010 年度に予定されていた分権交付税の普通交付税への統合は期限が延期され、2013 年２月に成立した朴槿恵政権の下で 2014 年末まで存続した。李明博政権下で政府間移転制度の改革は進捗しなかったといえる。

法定率によってマクロ的に決定される地方交付税の総額とミクロ的に決定される所要額（財源不足額の全国計）が一致する保障はない。そこで日本では、地方交付税法第十条第二項本文でその乖離が著しい時には、地方行財政に係る制度の変更若しくは法定率を変更するものとすると規定されている[17]。1969 年初頭に自治・大蔵両大臣で取り交わした覚書で、「当分の間、相互の地方交付税率の率の変更を求めない」ということになり、これ以降、毎年度の地方財政対策で財源対策を講じ、自治省（後、総務省）と大蔵省（後、総務省）の合意で策定される地方財政計画で処理している。

法定率分と所要額の大きな乖離が生じたのは、高度経済成長が終息した 1975 年度以降である。その乖離を埋めるために、交付税特別会計の借入を主とし、一般会計加算を従とする原資の上積みが行われた。一般財源の必要額を示す基準財政需要額の一部を地方債に振り替える方式は、建設地方債としての財源対策債が使われてきたが、2001 年度以降は赤字地方債としての臨時財政対策債が使われ、財源対策の主役となった。

韓国では日本のような法定原資分に対する上積みは行われず、厳密な国税リンク方式が採られている。法定率分と所要額が乖離した場合には、両者が一致するように調整率が適用され、各自治団体の財源不足額に調整率を乗じた金額が配分される。調整率は 1999 年度 0.781、2000 年度 0.925、2001 年度 0.770、2002 年度 0.775、2003 年度 0.734、2004 年度 0.788 と推移しており、ほとんどの年度で 80%を超えていない[18]。

日本における地方交付税の総額は、法定原資に対する上積み分が、財務省と総務省の交渉により決定される地方財政対策と地方交付税計画によって決まるため、国の裁量に依存している。韓国の場合には、法定率の引き上げには国の抵抗が強いが、引き下げにより総額が減額されることはない。

---

[16] 李明博政権下の地方財政改革については、金根三［2016］53～60 頁による。
[17] 日本における地方交付税の法定率による総額と所要額の大幅な乖離に関する法律の規定、政府解釈、法定率の固定化については、飛田［2013］51～53 頁による。
[18] 李貞満［2006］95 頁。

（４）　歳入構成

重複課税を基本とする日本では、個人所得、法人所得、一般消費という広く、伸張性に富む課税ベースが地方に一定程度配分されている。一方、分離課税を基本とする韓国では、これらの課税ベースの地方への配分割合がきわめて低い。その結果、2014 年度における歳入に占める地方税の割合は、日本（普通会計）の 36.0%に対して、韓国（一般会計）では 28.7%とどまっている（表６参照）。地方交付税の構成比は日本 18.4%、韓国 16.5%で大きな差はない。韓国では地方債の比率はリーマン・ショック後の 2010 年度に 18.2%と急上昇したが一時的なものであり、2014 年度には 0.6%で日本（11.3%）と比較して著しく低い。結局、韓国で構成比が高いのは国庫補助金である。

表６　地方歳入構成の日韓比較-2012 年度-

%

	日本	韓国	日本	韓国
	普通会計	一般会計	普通会計	一般会計・地方教育費特会純計
	2014 年度		2012 年度	
地方税	36.0	28.7	34.5	27.3
地方交付税	17.1	16.5	18.3	37.7
地方譲与税	2.9	－	2.3	－
国庫補助金	15.2	32.1	15.6	14.8
地方債	11.3	0.6	12.4	0.7
その他	17.5	22.2	16.9	19.5
合　計	100.0	100.0	100.0	100.0

注：１）韓国の一般会計・地方教育費特会純計の地方交付税には地方教育財政交付金が含まれる。
２）日本の国庫補助金は国庫支出金。
３）韓国の一般会計の国庫補助金の欄は政府間補助金（国庫補助金）だけではなく、市・道の補助金が含まれる。

出所：日本の普通会計…「地方財政白書」2018 年版。
韓国の一般会計…*Korea Statistical Yearbook, 2015.*
韓国の一般会計・地方教育費特会純計…鞠［2015］129 頁、表５－１。

地方財政が一元化している日本と教育財政と一般財政が二元化している韓国を比較する場合、日本の普通会計と韓国の一般会計・地方教育費特別会計純計を比較する必要がある。2012 年度には、地方税の比率は日本で 34.5%と韓国（27.3%）を上回り、地方債の比率は日本で 12.4%

と韓国（0.7%）を大幅に上回っている点は一般会計を比較した場合と同様である。特徴的な点は、地方教育財政交付金を含む地方交付税の構成比が 37.7%と日本の地方交付税の構成比（18.3%）を大幅に上回っていることである。地方交付税の法定率（19.24%）と地方教育財政交付率（20.27%）を合わせると、内国税の 39.51%という極めて高い割合が財政調整に充当されているからである。

２　人口・域内総生産の「首都圏集中」と工業の地域分布

（１）　人口

日本における高度成長期（1955～1970 年）は,地方圏から３大都市圏への激烈な人口流出が生じた。３大都市圏のシェアは、1955 年の 36.9%から 1970 年の 46.1%へ 9.2 ポイントも上昇した（表７参照）。人口流入の中心は首都圏（東京圏）であり、対全国シェアは 1955 年の 17.1%から 1970 年の 23.0%へ 5.9 ポイント上昇した。大阪圏と名古屋圏のシェアも上昇しており、三極集中が進んだ点が高度成長期の特徴である。

日本経済は、1971～1974 年の移行期間を経て、1970 年代後半から安定成長期に入った。うち 1990 年代初頭のバブル期までは実質成長率 3～４%の中成長期である。高度成長の終息ともに、３大都市圏への地方圏からの人口流出は沈静化し、３大都市圏のシェアの上昇は小幅化した。

バブル崩壊後の低成長期に入ると、全国計の人口増加率は低下した。2000 年代に３大都市圏は 4.1%の増加率で推移した半面、地方圏は人口減少の局面へ移行した。３大都市圏内では東京圏のみ人口増加率が上昇している。東京圏では第２次高度成長期（1965～1970 年）以降減少を続けてきた特別区が、2000 年代には 9.1%もの高い伸びを示すようになった。一方、名古屋圏と大阪圏の人口増加率は東京圏を大幅に下回り、「東京一極集中」と東京圏内における「都心回帰」が現れた点が特徴的である。

2010～2015 年には日本全体が人口減少の局面へ入った。地方圏ではマイナス 2.1%と人口減少が加速化するとともに、３大都市圏では名古屋圏（マイナス 0.1%）と大阪圏（マイナス 0.8%）が人口減少の局面へ入った。東京圏では人口増加が続いているものの、増加率は 1.4%と低下した。大阪府もマイナス 0.3%と戦後初めて国勢調査人口が減少した。東京都で 2.7%と比較的高い増加率を示したが、市部（多摩地区）の増加率は 0.7%にとどまり、特別区が 3.7%の増加率で「都心回帰」が一層強まっている。

東京都で「都心回帰」が現れたのは、第１に容積率の緩和等の規制緩和と工場跡地が結びついて、江東区、中央区などで高層マンションの大量供給が行われていること、第２に賃金停滞の下で正規職員であって妻もフルタイマーを続ける共働きが必要になり、都心における職住接

近が指向されるようになっている、第３に老人世帯の一部が郊外型の大規模団地から医療機関、商業施設、公共交通が充実している都心に住み替えるようになっていることがあげられる。

表７　日本における圏域別人口の推移

		1955	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015
実数（千人）	全国計	90,077	94,302	104,665	117,060	123,611	126,926	128,057	127,110
	３大都市圏計	33,214	37,378	48,269	55,920	60,464	62,869	65,455	65,810
	うち東京圏	15,424	17,864	24,113	28,697	31,796	33,418	35,618	36,126
	うち東京都	8,037	9,684	11,408	11,618	11,856	12,064	13,159	13,514
	地方圏	56,863	56,924	56,396	61,140	63,147	64,057	62,602	61,300
		1955	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015
対全国シェア（%）	全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	３大都市圏計	36.9	39.6	46.1	47.8	48.9	49.5	51.1	51.8
	うち東京圏	17.1	18.9	23.0	24.5	25.7	26.3	27.8	28.4
	うち東京都	8.9	10.3	10.9	9.9	9.6	9.5	10.3	10.6
	地方圏	63.1	60.4	53.9	52.2	51.1	50.5	48.9	48.2
		1955-60	1960-70	1970-80	1980-90	1990-2000	2000-10	2010-15	
増減率（%）	全国計	4.7	11.0	11.8	5.6	2.7	0.9	-0.7	
	３大都市圏計	12.5	29.1	15.9	8.1	4.0	4.1	0.5	
	うち東京圏	15.8	35.0	19.0	10.8	5.1	6.6	1.4	
	うち東京都	20.5	17.8	1.8	2.0	1.8	9.1	2.7	
	地方圏	0.1	-0.9	8.4	3.3	1.4	-2.3	-2.1	

注：１）３大都市圏に属する都府県は次の通りである。
東京圏…埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県
名古屋圏…岐阜県、愛知県、三重県
大阪圏…京都府、大阪府、兵庫県、奈良県
２）1955 年から沖縄県を含む。
３）（　　）内は対全国シェア（%）。

出所：総務省統計局「日本統計年報」2016 年版、「平成 27 年国勢調査人口速報集計結果」、「東京都統計年鑑」2013 年版をもとに作成。

日本と比較しつつ、韓国の圏域別人口の推移を概観しよう。圏域区分は次の通りで、直轄市が設定された後の 1990 年以降の各圏域に含まれる特別市、広域市、道を掲げている[19]。

首都圏…ソウル特別市（首都）、仁川（インチョン）広域市、京畿道（キョンギドウ）

東南圏（慶尚道地方）…釜山（プサン）広域市、蔚山（ウルサン）広域市、大邱（テグ）広域市と慶尚北道（キョンサンブックド）、慶尚南道（キョンサンナムド）

[19] 李哲雨［2010］22～23 頁。

中部圏（忠清道地方）…太田広域市、忠清北道、忠清南道、（2012 年以降、世総特別自治市）

西南圏（全羅道地方）…光州広域市、全羅北道、全羅南道

その他…江原道、済州道

韓国はシンガポールなど国土面積が著しく狭小な国家を除くと、人口の首都圏集中が世界で稀なほど極度であることが特徴的であるが、1960 年の首都圏の対全国シェアは 20.8%で日本の東京圏の 18.9%と比較して大差はなかった（表８参照）。1961 年に朴正熙政権（1961～1979 年）が成立すると、輸出指向型工業化戦略を柱とする経済開発５カ年計画の下で、急速な経済成長と産業構造の変化が進むとともに、ソウルへの人口移動が加速化した[20]。1970 年頃から、ソウルでは政府主導で新市街地が開発され、城郭の外側や漢江の南側へ膨張してゆくが、その膨張は近郊の京畿道にも及び、多くの新都市を生み出し、膨大な人口の受け皿が作られていった[21]。

韓国の首都圏の対全国シェアは 1970 年には 28.3%に高まり、東京圏（23.0%）とは格差が顕在化した。高度成長期における人口移動が日本では 3 大都市圏・三極への集中として進んだのに対して、韓国では一極集中として進んだことによる。

日本では、1970 年代前半で高度経済成長が終息するとともに人口の大都市集中は減速したが、1997 年の通貨危機まで高度成長が続く韓国では「首都圏集中」は続いた。韓国の首都圏のシェアは、1980 年 35.5%、1990 年 42.8%と上昇し、1995 年には 45.3%と日本の３大都市圏のシェア（49.1%）に接近した。一方、1995 年まで非首都圏ではいずれの圏域においてもシェアは一貫して低下した。特に低下が大幅であったのは西南圏であり、1960 年の 23.8%から 1995 年の 11.7%へ低下した。

2003 年に成立した盧武鉉政権（2003～2007 年）は、国家主導の中央集権体制下で推進された一極集中型発展モデルを克服するために、最高レベルの国政課題の 1 つとして「国家均衡発展」を設定し、分権―分散発展モデルを志向した。2004 年には国家均衡発展特別法が、2005 年には新たな行政首都を建設するための特別法が制定された。2012 年には政府機関移転の受け皿として、忠清南道に世総特別自治市が設置された。

1990 年代後半以降、首都圏集中は減速したとはいえ、そのシェアは 2010 年の 49.1%へ上昇を続け、2015 年には 49.4%と 50%近くまで高まると推計されている。この時期に中部圏は首都圏に隣接した忠清南道を中心に 1995 年の 9.9%から 2010 年の 10.4%へシェアを高めたが、非首都圏の他の圏域はシェアを下げ続けている。

---

[20] 1990 年代末までの経済開発５カ年計画については、趙［2005］31～63 頁による。
[21] 金仙花［2012］124 頁。

表８　韓国における圏域別人口の推移

		1960	1970	1980	1985	1990
実数（千人）	全国計	24,989.3	31,469.0	37,436.3	40,448.5	43,410.9
	首都圏	5,194.2	8,894.0	13,298.2	15,820.2	18,586.1
	東南圏	8,030.5	9,560.0	11,436.5	12,072.3	12,580.1
	中部圏	3,897.9	4,343.0	4,380.3	4,392.2	4,453.2
	西南圏	5,498.3	6,440.0	6,067.4	5,950.5	5,716.4
	その他	1,918.4	2,232.0	2,253.9	2,213.4	2,095.0
対全国シェア（%）	全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	首都圏	20.8	28.3	35.5	39.1	42.8
	東南圏	32.1	30.3	30.5	29.8	28.9
	中部圏	15.6	13.8	11.7	10.9	10.3
	西南圏	23.8	20.5	16.2	14.7	13.2
	その他	7.7	7.1	6.0	5.5	4.8
		1995	2000	2005	2010	
実数（千人）	全国計	44,608.7	46,136.1	47,279.0	48,580.3	
	首都圏	20,189.1	21,354.5	22,766.9	23,836.4	
	東南圏	12,785.7	12,861.3	12,701.3	12,704.1	
	中部圏	4,435.7	4,689.1	4,792.8	5,042.0	
	西南圏	5,226.5	5,239.9	5,021.5	4,994.5	
	その他	1,971.7	2,000.3	1,996.4	2,003.4	
対全国シェア（%）	全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	
	首都圏	45.3	46.3	48.2	49.1	
	東南圏	28.7	27.9	26.9	26.2	
	中部圏	9.9	10.2	10.1	10.4	
	西南圏	11.7	11.4	10.6	10.3	
	その他	4.4	4.3	4.2	4.1	

出所：1960～1980 年…李哲雨［2010］23 頁、表６。
1985～2010 年…*Korea Statistical Yearbook, 2015* より作成。

ソウル特別市への大量の人口流入を緩和するために、1988 年に「住宅建設 200 万戸計画」が策定され、首都圏の京畿道に５つの「新都市」が造成されて、ソウル特別市の人口は横ばいとなった[22]。ソウル特別市の人口は 1990 年の 1,061 万人（シェア 24.4%）をピークとして減少に転じ、2010 年には 979 万人（対全国シェア 20.2%）まで減少している。対照的に京畿道の人口は、1985～2005 年には 479 万人（シェア 11.9%）から 1,042 万人（シェア 22.0%）へ 2 倍以上膨張し、ソウル特別市を抜いて広域自治体の中で首座を占めるに至っている。国際空港がある仁川広域市の人口も着実に上昇し、シェアは上昇している。対全国シェアにおけるソウル特別

[22] 小田切［2014］129 頁。

市の低下、京幾道と仁川広域市の上昇という動きは2010～2015年にも続くと推計されており、日本のような「都心回帰」はみられず、溢出現象が継続している。

（２）　域内総生産

日本における都道府県内総生産の圏域別構成をみると、高度成長期には３大都市圏の対全国シェアは1955年度の47.7%から1970年度の56.3%に上昇している（表９参照）。東京圏のシェアは23.8%から29.3%へ大幅に上昇しているが、名古屋圏と大阪圏のシェアも上昇しており、高度成長期の人口集中の基礎に経済活動の三極集中があったことが示されている。ただし東京圏では、東京都のシェアは第１次高度成長期には上昇したものの、第２次高度成長期には低下に転じている。埼玉県、千葉県、神奈川県のシェアは上昇を続けており、首都圏の生産活動が首都・東京都から隣接３県へ溢出しつつあった。総生産の算定基準が変更されているので、計数を長期的に比較することはできないが、３大都市圏の高度成長期末期における56.3%というシェアは、2013年度までの時期のほぼピーク値といってよい。

高度経済成長が終息して以降、1970年代に３大都市圏のシェアは３圏域ともなだらかに低下したが、1980年代には再上昇し、バブル期の1990年度に再び1970年度水準に近いピーク値に達した。1970年度の水準と比較すると、1990年度に東京圏では32.4%と数ポイント上回った

表９　日本の都道府県内総生産の圏域別シェアの推移-名目、年度計数-

%

	1955	1960	1965	1970	1974	1975	1980	1985	1990
	1980年基準					1990年基準			
全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
３大都市圏	47.7	51.7	54.1	56.3	54.3	53.8	53.7	54.7	56.6
うち東京圏	23.8	26.0	28.0	29.3	28.4	28.7	28.9	30.6	32.4
うち東京都	16.9	17.6	17.6	17.1	16.6	16.8	16.3	17.5	18.7
地方圏	52.3	48.3	45.9	43.7	45.7	46.2	46.3	45.3	43.4
	1990	1995	2000	2001	2005	2007	2010	2013	
	2005年基準								
全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
３大都市圏	55.7	54.6	54.4	55.2	56.0	56.2	55.7	55.8	
うち東京圏	31.2	30.2	30.7	31.8	32.5	32.4	32.4	32.2	
うち東京都	17.0	16.2	16.5	18.2	18.9	18.6	18.4	18.3	
地方圏	44.3	45.4	45.6	44.8	44.0	43.8	44.3	44.2	

注：全国計、地方圏には1955年度から沖縄県が含まれる。
出所：内閣府「2013年度県民経済計算年報」（CD-ROM版）、2016年より作成。

反面、大阪圏では数ポイント下回り、名古屋圏では横ばいであり、「東京一極集中」が顕在化した。東京圏では東京都のシェアの上昇が最も大幅であり、バブル好況が地価という資産価格の高騰だけではなく、生産拡大の面でも首都を中心に現出したことが示されている。

バブル崩壊後、3大都市圏のシェアは低下にむかったが、2000年代初頭から中国の急成長に支えられた輸出主導型成長により上昇に転じ、リーマン・ショック直前の 2007 年度に 56.2%と再び1970年度水準に達した。バブルの水準と比較すると、東京圏では同率、名古屋圏ではわずかに上回った反面、大阪圏では1ポイント下回った。1990年代末からリーマン・ショックまで、大阪圏から東京都への本社移転が加速化し、情報通信の発展による本社機能の強化と相まって、大阪圏の経済的地位の低下が加速化したことによる[23]。

リーマン・ショック後の世界金融・経済危機の下で、3大都市圏のシェアは低下したが、トヨタを中心とする自動車工業の集積を特徴とする名古屋圏のシェアは 2007～2010 年に大幅に低下し、不安定性を示した。東京のシェアは2000年代半ば以降バブル期と同率の32%台で安定的に推移しており、総生産の面でも「東京一極集中」が進行している。2001～2005年に、東京圏では東京都のシェアが上昇し、他の3県計では横ばいとなっており、首都圏の生産活動に

表 10　韓国における域内総生産の圏域別シェアの推移

%

		1960	1970	1980	1990	1995
対全国シェア（%）	全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	首都圏	28.8	36.2	51.4	46.7	46.0
	東南圏	32.4	30.3	25.8	29.7	29.5
	中部圏	13.4	11.9	7.9	8.8	9.5
	西南圏	26.3	21.8	14.0	10.9	11.2
	その他	6.7	6.0	4.0	3.9	3.7
		2000	2005	2010	2014	
対全国シェア（%）	全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	
	首都圏	47.8	48.2	48.8	48.9	
	東南圏	27.5	27.4	26.4	22.5	
	中部圏	10.7	10.7	11.9	12.5	
	西南圏	10.1	10.1	9.7	9.3	
	その他	3.8	3.6	3.3	3.4	

出所：1960～1980年…李哲雨[2010]25頁、図3。
1990～2014年…*Korea Statistical Yearbook, 2015* より算出。

[23] 1990年代末以降の大企業本社の東京移転の加速化と本社機能の強化については、町田［2016Ⅰ］13～17頁を参照のこと。

おける首都のウエイトの上昇が特徴的である。21 世紀における日本の成長産業である情報通信業が「東京一極集中」を加速させていることによる[24]。

韓国における域内総生産の圏域別シェアをみると、1960 年には東南圏が 32.4%で首座を占め、首都圏は 28.8%で、西南圏（26.3%）をわずかに上回るにすぎなかった（表 10 参照）。朴正熙政権（1961～1979 年）下の急速な経済成長と産業構造の変化により、首都圏のシェアは 1980 年の 51.4%まで急上昇した半面、他の圏域のシェアは低下した。低下が特に大幅であったのは、農業のウエイトが高い西南圏であり、1980 年には 14.0%と首都圏の 1/4 まで縮小した。

首都圏のシェアは 1980 年がピークであり、1990 年の 46.0%へ低下した後、2010 年の 48.8%までなだらかに上昇した。東南圏のシェアは、1980 年の 25.8%から 1990 年の 29.7%へ大幅に上昇したが、1995 年以降は低下に転じ、2010～2014 年には 26.4%から 22.5%へ大幅に低下している。中部圏のシェアは、首都圏に隣接した忠清南道を中心に、1980 年の 7.9%を底として 2014 年の 12.5%まで着実に上昇している。西南圏のシェアの急落は 1990 年まで続いたが、1995 年以降はなだらかに低下している。

1990 年以降の首都圏内の３広域自治体の対全国シェアをみると、ソウル特別市は 1990 年の 26.3%から 2014 年の 22.1%に低下している。仁川広域市のシェアは横ばいである。京畿道は 1990 年の 15.5%から 2014 年の 22.2%まで着実に上昇している。21 世紀に入っても、韓国においては日本のような「都心回帰」は起こらず、首都・ソウル特別市の地位低下が継続している点が注目される。

（３） 工業

「首都圏一極集中」は、日本ではバブル期と 21 世紀初頭という２つの局面で現れたのに対して、韓国では 1960 年以降のほぼ一貫した現象である。21 世紀初頭には、日本では首都圏内において首都集中（東京集中）が現れたのに対して、韓国では人口・生産活動の面で首都・ソウルの地位低下と京幾道の地位上昇という首都からの首都圏内への溢出が続いている。こうした差異をもたらしている重要な要因は、国土政策が工業の地方分散を重要な政策目標に掲げ、有効な政策を展開したかどうかによって影響を受ける工業集積の地域的動向である。

日本における 1960 年の国民所得倍増計画は、重化学工業の民間投資が集中しつつある４大工業地帯を結ぶ先進地域に公共投資を優先的に投入する「太平洋ベルト」地帯構想という産業政策的国土政策を打ち出した。とり残されつつある後進地域からの強い反発を招いたことから、1962 年に閣議決定された全国総合開発計画（１全総）から 1987 年に閣議決定された４全総ま

[24] 21 世紀の成長産業としての情報通信業の「東京一極集中」の実態と要因については、町田［2016Ｉ］18～21 頁を参照のこと。

での国土政策は産業・人口の地方分散と地域格差是正を目標に掲げた。

「分散型」国土政策においては、新産業都市建設法（1962 年）・工業整備特別地域整備促進法（1964 年）、工業再配置促進法（1972 年）、テクノポリス法（1983 年）、頭脳立地法（1988 年）など地方圏への企業分散を誘導する法制度がつくられたが、ほとんど地域格差の是正効果を発揮しなかった。むしろ工場等の分散効果を発揮した主要な政策手段は、大都市における工場新設を抑止する規制であった。1959 年の首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律（工業等制限法）、1964 年の近畿圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律（工場等制限法）は、大都市市街地から周辺部または地方圏への工場進出を促進した。

1970 年代には安価な土地と労働力を求めて工場の全国的な地方分散が進んだ。1980 年代は、中枢管理機能の「東京一極集中」は進行したものの、分散効果が労働集約的な末端工場の地方進出として現れた。空港周辺、高速道路インターチェンジ周辺など高速交通が整備された地域が、加工組立型工業の旺盛な地方立地の中心となった。工場の地方分散は、公共投資の地方圏への傾斜的配分と相まって、地方圏から大都市圏への人口流出の減少と地域間所得格差の縮小に寄与し、「地方の時代」を生み出す主な要因となった。

製造業の都道府県内総生産の圏域間配分をみると、高度成長の出発点である 1955 年度には３大都市圏６対地方圏４であったが、1963 年度までに 2/3 対 1/3 と大都市圏集中が進み、以後高度成長の終点である 1970 年度までこの配分で推移した[25]。首都圏のシェアは、1955 年度の 1/4 から 1/3 へ高まったが、東京都のシェアは第２次高度成長期にはいると低下に転じている（1965 年度 19.2%→1970 年度 15.5%）。

高度成長が終息すると、工業の地方分散の局面に入った。３大都市圏と地方圏の配分は 1975 年度には６対４と高度成長の出発点の配分に戻り、2000 年度までに 1/2 対 1/2 と地方圏のシェアがさらに上昇した。３大都市圏の中では、首都圏のシェアが 1975 年度の３割強から 2000 年度の２割強へ大幅に低下した半面、自動車工業の集積地である名古屋圏のシェアは上昇した。

21 世紀に入ると、世界的な都市間競争の中で東京の地位を高めることが地域政策の最優先課題となり、「分散型」国土政策は転換した。「分散型」国土政策の主要な政策手段は廃止されるか縮小した。2001 年の新産業都市建設法・工業整備特別地域整備促進法、2002 年には工業等制限法・工場等制限法が廃止された。東京重視の政策の中心は、容積率の緩和など都市計画法・建築基準法の規制緩和と空港、高速道路、重要港湾など主要な産業インフラ投資の東京圏への傾斜的配分であり、東京都への本社集中と本社機能の強化を支えた。

工業立地の面では、中国を中心に海外進出が加速化する中で国内の新規立地が減少するとともに、既存の工場の撤退・縮小が相次ぎ、地方分散にブレーキがかかった。製造業の都道府県

[25] 内閣府「県民経済計算年報」（CD-ROM 版）2016 年版より算出。

総生産の圏域間配分は、３大都市圏 1/2、地方圏 1/2 で固定化した。３大都市圏内では、東京圏のシェアが低下を続ける半面、名古屋圏のシェアが上昇している。

表 11　日本における圏域別製造業従業者数

		1990	1995	2000	2005	2007	2010	2014
実数（人）	全国計	11,172,829	10,320,583	9,183,833	8,156,922	8,518,545	7,663,847	7,403,269
	３大都市圏	5,074,386	4,946,279	4,317,477	3,773,720	3,932,618	3,504,711	3,368,273
	東京圏	2,385,723	2,077,025	1,793,936	1,448,565	1,479,289	1,289,696	1,199,503
	東京都	784,862	647,691	555,633	382,831	371,206	310,022	269,815
	名古屋圏	1,012,249	1,349,204	1,228,914	1,211,111	1,305,184	1,173,481	1,176,942
	大阪圏	1,676,414	1,520,050	1,294,627	1,114,044	1,148,145	1,041,534	991,828
	地方圏	6,098,443	5,374,304	4,866,356	4,383,202	4,585,927	4,159,136	4,034,996
対全国シェア（%）	全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	３大都市圏	45.4	47.9	47.0	46.3	46.2	45.7	45.5
	東京圏	21.4	20.1	19.5	17.8	17.4	16.8	16.2
	東京都	7.0	6.3	6.1	4.7	4.4	4.0	3.6
	名古屋圏	9.1	13.1	13.4	14.8	15.3	15.3	15.9
	大阪圏	15.0	14.7	14.1	13.7	13.5	13.6	13.4
	地方圏	54.6	52.1	53.0	53.7	53.8	54.3	54.5

出所：経済産業省「工業統計表」各年版より作成。

工業の地方分散は、総生産の面では 1990 年代まで進行したが、リーマン・ショック直前を除くと従業者数が急速に減少する中で、圏域間配分は 1990 年代からおおむね３大都市圏 45%、地方圏 55%で固定化している（表 11 参照）。ここでも東京圏のシェアは 1990 年の 21.4%から 2014 年の 16.2%へ一貫して低下しており、首都圏、とりわけ東京都の脱工業化、高次サービス経済化を反映している。

韓国では､1960 年代の工業化初期には、ソウル市を中心とした首都圏地域は他地域に比して産業立地の比較優位性があり、工業団地建設と社会間接資本への集中的な投資が行われた[26]。1970 年には製造業生産額の 46.3%が首都圏に集中し、首都・ソウル市のみで 1/3 を占めた[27]。東南圏の対全国シェアは 36.4%で、釜山市（1963 年に人口 100 万人以上の直轄市に）は 16.6%であった。首都圏と東南圏という成長地帯に工業生産の８割強が集中していた。

1970 年代に入ると、第１次国土建設総合計画法の拠点開発方式として、大規模産業基地の建設と交通通信網の整備が戦略となった。特に「重化学工業化宣言」が打ち出された 1973 年には

[26] 韓国の地域開発政策については、主に李哲雨［2010］22 頁、24 頁、31～41 頁による。
[27] 文［2015］121 頁、表２。

産業基地開発促進法が制定され、東南海岸工業ベルトをなす重化学工業団地が造成された。東南圏では工業生産額の対全国シェアは上昇したものの、生産規模の割に雇用効果が小さい重化学工業に傾斜したこと、工業都市への人口移動が主に域内の農村からの流入であったことから、人口の対全国シェアは横ばいで、人口の首都圏集中を抑制する効果は発揮されなかった。

1970 年代の開発計画により、首都圏・東南圏の成長地帯と他の地域との格差が拡大したことから、1980 年代の第２次国土総合開発計画ではソウル特別市、釜山広域市の成長を抑制し、地方の大都市を成長拠点都市として育成するという国土の多核構造形成を目指した。1990 年度に製造業の域内総生産において首都圏は 43.9％と圧倒的割合を占めており、これに東南圏（39.3％）を合わせると 83.4％に達しており、工業生産の成長地帯への集中は是正されなかった。同年の製造業従業者の圏域配分においては首都圏のシェアは 47.8％と生産額のケースを上回り、東南圏（37.8％）を合わせると 85.6％と２圏域で大半を占めていた（表 12 参照）。

表 12　韓国における首都圏・非首都圏別製造業従業者の推移

		1990	1995	2000	2005	2010	2014
実数（人）	全国計	3,019,896	2,951,885	2,652,590	2,881,003	2,636,177	2,904,914
	首都圏	1,443,365	1,379,451	1,234,960	1,348,529	1,092,019	1,158,086
	ソウル特別市	470,565	369,607	279,314	261,201	135,853	115,094
	仁川広域市	236,424	244,928	208,096	199,578	166,552	172,992
	京幾道	736,376	764,916	747,550	887,750	789,614	870,000
	非首都圏	1,576,531	1,572,434	1,417,630	1,532,474	1,544,158	1,746,828
	東南圏	1,142,521	1,051,962	922,551	963,224	1,025,879	1,025,879
	中部圏	204,700	266,979	271,177	316,131	366,115	440,405
	西南圏	189,188	210,794	187,335	202,357	212,624	242,142
	その他	39729	42599	36567	37477	34066	38,402
対全国シェア（%）	全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	首都圏	47.8	46.7	46.6	46.8	41.4	39.9
	ソウル特別市	15.6	12.5	10.5	9.1	5.2	4.0
	仁川広域市	7.8	8.3	7.8	6.9	6.3	6.0
	京幾道	24.4	25.9	28.2	30.8	30.0	29.9
	非首都圏	52.2	53.3	53.4	53.2	58.6	60.1
	東南圏	37.8	35.6	34.8	33.6	35.3	35.3
	中部圏	6.8	9.0	10.2	11.0	13.9	15.2
	西南圏	6.3	7.1	7.1	7.1	8.1	8.3
	その他	1.3	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3

出所：*Korea Statistical Yearbook, 2015* より作成。

1993 年に金泳三政権が成立すると、それまで６回にわたって策定されてきた経済社会開発５カ年計画が廃止され、国家主導の集権型推進方式から地方自治体と民間部門が主導する分権・自立型の推進方式への転換を標榜する新経済５カ年計画が策定された。1994 年には広域圏と遅れた地域の発展のための開発促進地区の開発制度を支える「地域均衡開発及び地方中小企業の育成に関する法律」が制定された。

2003 年に成立した盧武鉉政権は、新経済５カ年開発計画の下でも克服されなかった国家主導の一極集中モデルからの転換を狙いとして、最高レベルの国政課題の１つとして国庫均衡発展を設定、分権―分散モデルへの転換を志向した。国家均等政策の核心は、内生的地域発展を遂げるための地域イノベーション戦略であり、戦略事業のイノベーションクラスター化を推進した。

以上の通り、1990 年代以降に展開した工業分散化政策は、目ぼしい効果を発揮しなかった。製造業従業者の首都圏・非首都圏間配分は 2000 年代半ばまで固定的であった。ただし首都圏内では、ソウル特別市からの工場移転により、京幾道の対全国シェアが 1990 年の 24.4%から 2005 年の 30.8%まで高まり、1990 年の 37.8%から 2005 年の 33.6%へ低下した東南圏のシェアに迫った。

京幾道の工業の急速な発展は、IT 関連機器企業の集積（全国計の約４割が分布）と結びついている。ＬＧディスプレイは第７世代以降、それまでの亀尾市（慶尚北道）に代わり、京幾道の坡州市に設立した工場で生産、関連の中小部品メーカーが進出した他、平沢市には日系を含む多数の外資系企業が進出している。

非首都圏の中では、首都圏の溢出効果が隣接する中部圏（主に忠清南道）に及び、シェアは 6.8%から 11.0%へ上昇している。忠清南道で生産が著しく伸びている原因としては、①首都圏での工場立地規制に伴う工場進出、②自動車産業の発展（牙山市に現代自動車の工場が立地）、③IT 機器関連企業の急成長があげられている[28]。サムスンの液晶パネルの工場が第３世代以降、道庁所在地の天安市に移転、第７世代以降は牙山市湯井で生産している。サムスンは牙山市湯井に 2017 年の稼働を目指して、アップル社のスマートフォン向けの有機ＥＬパネル工場を増設した[29]。牙山市のサムスンの工場以外に、道庁所在地・水原市にはサムソンの半導体工場、利川市にはハイニックスの半導体工場が立地しており、忠清南道はグローバルＩＴ企業の製造拠点になっている。

2010 年代後半以降、ようやく首都圏のシェアは低下し、2010 年代には首都圏・非首都圏間配分は 40 対 60 となった。首都圏ではソウル特別市のシェアが低下を続けるとともに、京幾道の

[28] 向山［2010］１頁。
[29] 「日本経済新聞」2016 年３月４日付。

シェアは横ばいとなった。溢出効果は首都圏の隣接地域に及び、中部圏のシェアは 2014 年の 15.2%まで上昇している。牙山市湯井のサムスンの工場は、京幾道の平沢市の港湾を利用しており、圏域区分上は非首都圏の中部圏に属しているが、首都圏に連坦した地域である。

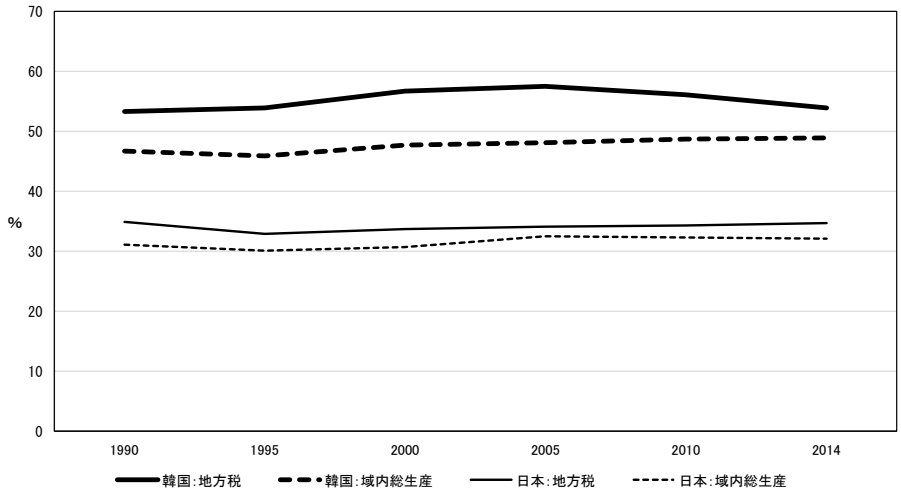
日本において東京圏が脱工業化したのとは対照的に、韓国では首都圏に脱工業化したソウル特別市と東南海岸工業ベルトに肩を並べるまでに成長した京幾道を内包していることが、世界に稀な首都圏への人口集中を産業・雇用の面から支えている。

３　地方税収の首都圏集中と財政調整

（１）　地方税収の首都圏集中

中央・地方の税源配分方式と地方税収入の地域格差との関連では、一般に分離課税方式の方が重複課税方式よりも地方税収入の地域格差を小さくとどめやすい。安定性、普遍性、応益性といった国税原則とは区別される地方税原則に、分離課税方式の方が適合しやすいからである。イギリスのように個人に対する不動産税（保有課税）を基幹税にした場合、伸張性が乏しく、自主財源比率が低いという欠点を伴うものの、地方税原則に適合する。日本と韓国の域内総生産と地方税収における対全国シェアを示すと図１の通りである。日韓両国とも地方税収の首都

図１　域内総生産と地方税における首都圏の対全国シェア



注：2014 年度は日本については 2013 年度の計数
出所：下記の資料の各年度版より作成
日本：内閣府「県民経済計算」、総務省「地方税に関する参考計数資料」
韓国：*Korea Statistical Yearbook*

圏集中度は域内総生産を上回っているが、２つの比率の乖離は、上記の一般論とは逆に分離課税方式を採る韓国の方が大きい。

1990 年代末から 2000 年代半ばにかけて、韓国では域内総生産と地方税収の首都圏集中度がパラレルに高まったのに対して、日本においては域内総生産の首都圏集中度は高まったにもかかわらず、地方税収の首都圏集中度はおむね横ばい状態で推移した。2000 年代半ば以降、地方税収の首都圏集中度が韓国では下落したが、日本では横ばい状態が続いている。

地方税の圏域間配分における東京圏のシェアは、バブル期の 35.0%から 1995 年度の 33.0%へ低下した後、2000 年代には 34～35%で推移している（表 13 参照）。東京都のシェアもおおむね 17%台で横ばいで推移している。重複課税方式を採っている日本において、2000 年代に東京都への集中度が国税では高まっているのに対して、地方税ではおおむね横ばいで推移した主な理由としては、次の２点があげられる。

表 13　日本における地方税の３大都市圏・地方圏間配分（対全国シェア）の推移

%

	３大都市圏						地方圏					
	1990	1995	2000	2005	2010	2013	1990	1995	2000	2005	2010	2013
地方税計	61.1	56.7	58.2	58.2	58.1	58.5	38.9	43.3	41.8	41.8	41.9	41.5
個人住民税	64.1	60.0	60.7	62.2	61.1	61.0	35.9	40.0	39.3	37.8	38.9	39.0
法人住民税	64.5	54.3	60.6	64.0	62.6	64.7	35.5	45.7	39.4	36.0	37.4	35.3
法人事業税	66.2	57.5	61.4	64.2	62.4	62.0	33.8	42.5	38.6	35.8	37.6	38.0
地方消費税	－	－	40.0	52.0	53.4	53.8	－	－	60.0	48.0	46.6	46.2
固定資産税	55.3	56.7	56.3	55.4	55.3	57.2	44.7	21.3	43.7	44.6	44.7	42.8
その他	56.4	53.8	60.9	52.6	54.8	53.0	43.6	46.2	39.1	47.4	45.2	47.0
	東京圏						東京都					
	1990	1995	2000	2005	2010	2013	1990	1995	2000	2005	2010	2013
地方税計	35.0	33.0	33.7	34.0	34.3	34.8	18.7	16.3	17.5	17.3	16.9	17.5
個人住民税	39.0	37.4	36.4	38.3	37.7	37.4	17.9	16.0	15.6	17.3	16.7	16.7
法人住民税	37.4	30.4	36.8	39.2	38.3	42.3	24.2	21.1	24.7	26.8	26.9	29.7
法人事業税	37.3	32.5	36.9	39.1	38.0	38.4	23.4	19.9	24.4	26.2	21.2	25.5
地方消費税	－	－	20.8	28.9	30.0	30.4	－	－	11.9	14.1	14.9	14.8
固定資産税	30.4	31.8	31.4	31.2	32.2	33.0	14.4	15.4	14.8	14.6	15.6	16.2
その他	30.8	30.6	34.7	28.6	29.1	29.1	16.2	15.4	18.0	12.5	12.8	12.8

注：地方消費税の各圏域への帰属は清算後収入。

出所：総務省「地方税に関する参考計数資料」各年度版により作成。

第１に法人事業税の課税ベースの都道府県間配分が、東京都に不利な形で修正された[30]。法人二税は課税ベースが国税・法人税とおおむね共通であるが、事業所が複数の都道府県にまたがる分割法人の場合には課税ベースを従業員数を基準として分割する。法人税割では従業員数をそのまま基準としてきたが、法人事業税では本社従業員数を 1/２に割落とす、工場従業員数を５割増しにカウントするという手直しを行い、税収の東京都集中を抑止してきた。

分割基準を 1/2 従業者数、1/2 事業所数とする大幅な改正が行われたのは 2005 年４月１日から事業年度を開始する法人に対してであり、税収に効果が十全に現れるのは 2016 年度からである。東京都の対全国シェアが、2005 年度には法人住民税と法人事業税とも 26%台で同水準であったが、2010 年度には法人事業税は 21.2%に低下して、26%台で横ばいの法人住民税を大きく下回っている。法人事業税のみで行われた分割基準の見直しが、東京都への偏在を是正する効果を発揮している。なお 2004 年における法人事業税への外形標準課税の挿入は、税収の安定化と偏在是正を狙いとしているが、外形標準に付加価値（給与支払額が算入されるために法人所得よりも偏在性が低い）だけではなく、偏在性が高い資本も付加価値割２対資本割１の割合で使われるので、東京都への税収の集中を抑える効果は低い[31]。

第２に 2007 年度における「三位一体の改革」の一環としての国税・所得税の地方税・住民税への税源移譲に伴う個人住民税所得割の税率フラット化があげられる。個人住民税（所得割）の偏在度を引き下げたのは、５％（課税所得 200 万円未満）・10%（200 万円超 700 万円未満）・13%（700 万円超）の３段階の税率の 10%比例税率化である。

所得税から所得割への「税源移譲」だけではなく、700 万超所得に適用されていた 13%の税率のうち３％分の個人住民税所得割から所得税への逆税源移譲を伴っていた。「税源移譲」により税率が引き上げられるのは課税所得 200 万円未満の部分であるから、比較的所得が低い階層が多い地方自治体は増収効果が大きい。逆に高額所得者の多い東京都などでは、国税への逆税源移譲による減収効果が大きい。そこで個人住民税における東京都の対全国シェアは、2000 年度の 15.6%から 2005 年度の 17.3%へ上昇した後、課税ベースである個人所得の偏在性は強まり続けたにもかかわらず、2010 年度の 16.7%へ低下している。

韓国における首都圏集中度は、域内総生産では 2000 年代に 48～49%で推移しているが、性質別４分類では消費課税を除き 50%を超える比率で推移している（表 14 参照）。最も高いのは所得課税（住民税、地方所得税）であり、首都圏集中度は 60%前後に達する。一般的には偏在度が低いと考えられる財産課税は、首都圏集中度が 1997 年度の 54.2%から 2005 年度の 60.7%へ高い水準で上昇している。その理由としては、取得税（不動産、機械、設備等の取引価格が

[30] 法人事業税の課税ベースの都道府県間配分の変更については 町田［2016Ⅲ］33～39 頁を参照のこと。
[31] 法人事業税の外形標準課税の偏在是正効果については、町田［2016Ⅲ］30～32 頁を参照のこと。

表 14　韓国における地方税の首都圏・非首都圏間配分（対全国シェア）の推移

%

		地方税計	財産課税	取引課税			保有課税	
					取得税	登録税		財産税
首都圏	1997	54.8	54.2	53.6	54.6	52.8	56.0	53.0
	2000	57.2	58.7	60.6	59.4	61.4	53.8	52.4
	2005	57.6	60.7	59.3	58.8	59.7	64.3	64.3
	2010	56.2	59.8	56.3	56.0	56.6	66.1	67.0
	2014	54.0	56.0	52.2	51.9	54.9	63.0	64.8
ソウル特別市	1997	29.0	27.7	25.6	24.7	26.3	33.4	29.4
	2000	30.1	29.5	28.9	25.9	31.0	31.1	27.2
	2005	27.8	29.0	26.3	25.8	26.7	36.1	35.1
	2010	25.7	25.2	20.8	19.7	21.8	33.0	32.3
	2014	24.6	24.1	20.5	20.2	23.6	30.5	31.8
非首都圏	1997	45.2	45.8	46.4	45.4	47.2	44.0	47.0
	2000	42.8	41.3	39.4	40.6	38.6	46.2	47.6
	2005	42.4	39.3	40.7	41.2	40.3	35.7	35.7
	2010	43.8	40.2	43.7	44.0	43.4	33.9	33.0
	2014	46.0	44.0	47.8	48.1	45.1	37.0	35.2
		所得課税	消費課税			その他		
				たばこ消費税	地方消費税		自動車税	地方教育税
首都圏	1997	60.2	52.4	45.8	－	55.0	49.1	－
	2000	60.6	55.4	46.5	－	51.2	49.1	－
	2005	59.4	47.7	47.7	－	52.9	50.7	－
	2010	60.0	48.3	48.3	－	51.3	48.8	56.7
	2014	59.3	41.7	46.8	39.2	53.7	43.9	54.3
ソウル特別市	1997	42.7	23.0	23.3	－	28.5	24.7	－
	2000	41.7	24.4	22.9	－	25.6	23.4	－
	2005	36.6	21.4	21.4	－	21.9	22.8	－
	2010	38.2	19.7	19.7	－	21.6	18.3	22.5
	2014	33.3	17.3	18.4	16.8	23.4	15.4	21.8
非首都圏	1997	39.8	47.6	54.2	－	45.0	50.9	－
	2000	39.4	44.6	53.5	－	48.8	50.9	－
	2005	40.6	52.3	52.3	－	47.1	49.3	－
	2010	40.0	51.7	51.7	－	48.7	51.2	43.3
	2014	40.7	58.3	53.2	60.8	46.3	56.1	45.7

注：１）財産課税、所得課税、消費課税、その他の合計には上記以外の税目が含まれる。
　　２）所得課税は 2005 年までは住民税、2010 年以降は住民税と地方所得税の合計。
　　３）消費課税に 2000 年度までは競争・馬券税が含まれるが、2005 年度以降はそれが改称されたレジャー税が含まれない。

出所：*Korea Statistical Yearbook, 1998, 2001, 2006, 2011, 2015* より作成。

課税ベース）を中心とする偏在性が高い取引課税のウエイトが大きいことがあげられる。

域内総生産の首都圏集中度とほぼ同率で推移しているのはたばこ消費税である。2010 年に導入された地方消費税は主要な税目の中では最も偏在性が低く、2014 年における首都圏集中度は 39.2%にとどまっている。そこで消費課税の首都圏集中度は、2010 年度の 48.3%から 2014 年度の 41.7%へ急落している。

輸出依存度が 2010 年で約 40%と極端に高い韓国は、EU 経済危機や中国経済の高度成長の終息による世界貿易の停滞、アベノミクスによる円安・ウォン高などにより減速している。韓国経済の減速の影響は首都圏に鋭く現れる結果、地方税の首都圏集中度は基幹税の財産課税で目立って低下している。併せて地方消費税の導入もその低下の副次的要因となっている。

2000 年度にはソウル特別市の対全国シェアは、域内総生産では 21.4%であったが、地方税ではその 1.4 倍の 30.1% に達しており、地方税の首都への集中度は顕著であった。性質別４分類では、所得課税で首都のシェアが 41.7%と特に高率であった。2000 年度以降、首都圏では首都のシェアが低下した半面、京幾道のシェアが上昇しており、税源においても溢出現象が現れたことが示されている。溢出現象が典型的なのは所得課税であり、シェアが首都圏全体では横ばいであるが、首都では 2000 年度の 41.7%から 2005 年度 36.6%、2014 年度 33.3%と顕著に低下している。

（２） 地方交付税と財政調整

日本における地方交付税の圏域間配分をみると、1990 年度には３大都市圏 14.5%、地方圏 85.5%であったが、バブル崩壊後の地方税の減退が法人課税のウエイトが高い大都市圏で大幅であったことから、2000 年度には３大都市圏 22.6%、地方圏 77.4%と地方圏への傾斜配分を弱めた（表 15 参照）。東京都と特別区（23 区）は一貫して不交付団体であるが、東京都（都内市町村）の対全国シェアは 1990 年度の 0.2%から 2000 年度の 2.3%へ高まっている。2000 年代には地方税収の圏域間配分は安定的に推移したが、地方交付税の圏域間配分で３大都市圏のシェアは 2000 年度の 22.6%から 2014 年度の 19.9%へ小幅な低下を示した。東京圏のシェアの低下は名古屋圏や大阪圏よりも大きい。

地方税に地方交付税と地方譲与税を合わせて一般財源と呼ぶ。地方譲与税が多額となった時期には、消費譲与税、所得譲与税、地方法人特別譲与税などが主に人口比で配分され、財政調整機能を発揮してきたので、合わせて一般財源とする。一般財源の圏域間配分をみると、３大都市圏の対全国シェアは 1990 年度の 47.1%から 1995 年度の 44.6%へ低下した後、45%前後で安定的に推移している。財政調整の結果、３大都市圏の一般財源のシェアは税収のシェア（2014 年度 58.1%）を大幅に下回り、人口のシェア（2015 年 51.8%）を下回っている。東京圏のシェ

表 15　日本における地方交付税および一般財源の３大都市圏・地方圏間配分

%

		1990	1995	2000	2005	2010	2014
地方交付税 対全国シェア	全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	３大都市圏	14.5	17.3	22.6	21.6	20.2	19.9
	東京圏	4.0	4.6	7.2	5.8	5.2	5.2
	東京都	0.2	1.9	2.3	0.7	0.3	0.3
	地方圏	85.5	82.7	77.4	78.4	79.8	81.7
一般財源 対全国シェア	全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	３大都市圏	47.1	44.6	44.6	45.3	45.4	45.5
	東京圏	25.6	23.8	23.5	24.4	24.5	24.6
	東京都	13.1	11.1	10.9	11.6	11.3	11.4
	地方圏	52.9	55.4	55.4	54.7	54.6	54.5
一般財源の 全国格差指数	東京圏	99.5	91.7	89.4	90.5	88.1	86.5
	東京都	136.4	118.3	114.4	118.1	109.9	106.8
（参考） 東京圏の 対全国シェア	人口	25.7	25.9	26.3	27.0	27.8	28.4
	域内総生産	31.2	30.2	30.7	32.5	32.4	32.2
	地方税	35.0	33.0	33.7	34.0	34.3	34.3

注：１）一般財源は地方税、地方交付税、地方譲与税の合計。
　　２）一般財源の全国格差指数は１人当たり額の全国平均を 100 とした指数。
　　３）人口は国勢調査人口。2014 年の人口は 2015 年の国調人口。
出所：地方交付税と一般財源は総務省「地方税に関する参考計数資料」各年度版による。
　　人口は表６、域内総生産は表８と同じ。

アは 1990 年度の 25.6%から 2000 年度の 23.5%に低下した後、地方税のシェア（1/3）を下回る 1/4 で推移している。

韓国の地方交付税の圏域間配分をみると、首都圏のシェアは 1990 年度の 9.9%から 2000 年度の 7.6%へ低下した後、2014 年度の 10.4%へ上昇している（表 16 参照）。2000 年度以降シェアを大幅に低下させたのは西南圏であり、2000 年度の 29.1%から 2014 年度の 25.1%へ 4.3 ポイントも低下している。地方税と地方交付税を合わせた一般財源の圏域間配分では、首都圏のシェアは 1990 年度の 40.2%から 2000 年の 42.3%へ上昇した後、2014 年度の 38.1%まで低下している。特にソウル特別市のシェアは、2000 年度の 21.6%から 2014 年度の 15.9%へ低下が顕著である。非首都圏では、東南圏、中部圏、「その他」の圏域のシェアが高まる中で、西南圏のシェアは横ばいで推移している。

表 16　韓国の地方一般会計における地方交付税および一般財源の圏域間配分

%

		1990	1995	2000	2005	2010	2014
地方交付税の対全国シェア	全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	首都圏	9.9	7.8	7.6	9.6	9.9	10.4
	ソウル特別市	0.5	0.0	0.1	0.9	1.0	0.8
	非首都圏	90.1	92.2	92.4	90.4	90.1	89.6
	東南圏	26.7	30.0	30.2	31.7	33.3	33.1
	中部圏	19.5	19.0	18.3	17.9	17.4	18.2
	西南圏	27.1	28.7	29.1	27.0	26.3	25.1
	その他	16.8	14.5	14.7	13.8	13.1	13.2
一般財源の対全国シェア	全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	首都圏	40.2	41.5	42.3	40.4	39.5	38.1
	ソウル特別市	23.0	20.7	21.6	18.2	16.8	15.9
	非首都圏	59.8	58.5	57.7	59.6	60.5	61.9
	東南圏	26.6	26.9	25.7	26.1	27.1	27.6
	中部圏	11.2	11.3	11.2	12.1	12.1	12.6
	西南圏	14.1	13.7	14.0	14.2	14.3	14.0
	その他	7.8	6.6	6.8	7.2	6.9	7.2
一般財源の全国格差指数	首都圏	93.9	91.6	91.5	84.0	80.6	76.8
	ソウル特別市	94.2	90.2	100.6	87.7	83.3	81.4
（参考）首都圏の対全国シェア	人口	42.8	45.3	46.3	48.2	49.1	49.6
	域内総生産	46.7	46.0	47.8	48.2	48.8	48.9
	地方税	53.4	53.9	56.7	57.6	56.2	54.0

注：１）一般財源は地方税、地方交付税の合計。
　　２）一般財源の全国格差指数は人口１人当たり額の全国平均を 100 とした指数。
　　３）2014 年度の人口は推計人口。
出所：*Korea Statistical Yearbook, 1998, 2001, 2006, 2011, 2015* より作成。

豊田は、人口や所得の地域的な分布の偏りを「規模の地域間格差」、人口１人当たりまたは世帯当たりで見た所得の違いを「水準の地域間格差」と呼んで区分している[32]。地方交付税の地域間格差に対する是正機能もこの２つの側面から検討する必要がある。対全国シェアだけではなく、人口１人当たり一般財源の全国格差指数（人口１人当たり額の全国平均を 100 とする指数）をみることが必要である。韓国では首都圏の対全国格差指数が 1990 年度の 93.9 から 1995 年度の 91.6 に小幅に低下した後、横ばいで推移したが、2000 年度の 91.5 から 2014 年度の 76.8 に大幅に低下している。一方、日本の首都圏（東京圏）の指数は 1990 年代には 1990 年度の 99.5

[32] 豊田［2015］26 頁。

から 2000 年度の 89.4 へ韓国よりも大幅に低下したが、2000 年度以降の低下は小幅になっている。

首都の指数を比較すると、ソウル特別市は 2000 年度の 100.6 から 2014 年度の 81.4 まで低下している。人口密度が著しく高いソウル特別市は「規模の利益」が働いて、人口 1 人当たり基準財政需要額が全国平均を大幅に下回っていることによる。一方、東京都はバブル期の 1990 年度には 136.4 と高水準であったが、2000 年度の 114.4 へ急落している。その後、2005 年度の 118.1 へ高まるが、リーマン・ショック後には 2014 年の 106.8 まで低下しているが、依然として 100 を上回っている。

李貞満は、韓国の地方交付税の水平的財政力均衡化効果の特徴として、一般財源の不均衡を招来するほど自治団体の財政力に対する逆比例配分の程度が高く、日本では、財政力に対する反比例関係を保持しながらも、一定水準の一般財源を均等に確保する方向で配分されていることをあげている[33]。こうした日韓両国の交付税の財政力均等化効果の違いをもたらしている要因として、基準財政需要額算定における補正係数の差異があげられている。韓国では、人口規模による単位費用の差異を調整するために考案されたもの（日本の「段階補正」にあたる）が大半を占めているのに対して、日本では人口規模による単位費用の格差だけではなく、多様な事業費の補正係数が相次ぎ開発・強化されてきた。東京都とソウル特別市の一般財源の対全国格差指数で大きな差があるのは、日韓両国の財政力均等化効果の差異を反映したものである。

首都圏・非首都圏間でみた場合、財政力の地域間格差に対する是正機能が 1990 年代には日本の方が強く、2000 年以降は韓国の方が強くなっている。こうした差異は、「規模の地域間格差」よりは「水準の地域間格差」に明瞭に現れている。地方交付税の財政調整機能の強さに影響を及ぼすのは、配分額を決定する算定方法だけではなく、その地方税との対比でみた大きさである。

地方税に対する地方交付税の比率は、1990 年度から 2000 年度の間に日本では 42.8%から 61.3%に急上昇した半面、韓国では 43.3%から 41.5%に低下している（表 17 参照）。バブル崩壊により、この期間に日本ではバブル崩壊により国税・地方税の伸びが著しく低下したが、交付税等特別会計が資金運用部資金を借り入れることにより、国税の法定原資に上積みして総額を確保した。その結果、地方交付税の地方税に対する比率は急上昇したのである。韓国では地方税は国税を上回る高い伸びを示し、地方交付税の法定率が据え置かれたため、地方交付税の地方税に対する比率は低下したのである。

[33] 李貞満［2006］101～102 頁。

表 17　地方交付税の規模（地方税比）の日韓比較

			1990	1995	2000	2005	2010	2014
日本	地方税（10 億円）	(A)	33,450	33,675	35,546	34,804	34,316	34,316
（普通会計）	地方交付税（10 億円）	(B)	14,328	16,153	21,776	16,959	17,194	17,194
	比率（%）	(B)/(A)×100	42.8	48.0	61.3	48.7	50.1	50.1
韓国	地方税（10 億ウォン）	(C)	6,379	15,317	20,361	35,977	50,080	62,629
（一般会計）	地方交付税（10 億ウォン）	(D)	2,765	5,671	8,449	20,018	28,192	35,895
	比率（%）	(D)/(C)×100	43.3	37.0	41.5	55.6	56.3	57.3

出所：日本は総務省「地方税に関する参考計数資料」各年度版、韓国は *Korea Statistical Yearbook 1998, 2001, 2006, 2011, 2015* より作成。

2000 年代に入ると、日本においてはは地方自治体間の財政力格差の是正は、①税源移譲に伴う個人住民税（所得割）の比例税率化、②分割法人の法人事業税の課税ベースの都道府県間配分の手直し、③地方税の一部国税化と地方交付税原資化など地方税改革を通じるものに重点が置かれた。地方交付税の総額は国の政策により減額され、下方弾力性が露わになった。第１に先述した通り、2001 年度から総額の上積みの中心であった交付税特別会計繰入が赤字地方債に切り替えられた。第２に「三位一体の改革」の一環として、裁量性が強い投資的経費の基準財政需要額の大幅減額という方法により、地方交付税が大幅に削減された。これに対して韓国では、法定税率の引き上げにより、1990 年代とは対照的に、地方交付税の財政調整機能において日本に対して優位性を発揮したのである。

李貞満は、地方交付税の総額決定過程における交付税運用機関と中央予算機関の交渉力の日本と韓国の差異に着目している[34]。韓国では、交付税総額は内国税収の推計と事前に定められた法定率に従って中央予算機関（企画財政部）によりほぼ一方的に決められてきた[35]。

交付税運用機関（内務省内務部→行政自治部）による交付税総額の増額要求（自ら算定した地方自治体の財源不足額が根拠）は、予算編成過程においてそれほど重要な折衝対象となっていない。

日本では毎年度の予算編成過程において法定交付税率による交付税総額と財源不足額の合算額を合致させる方式が交付税運用機関（自治省→総務省）と中央予算機関（大蔵省→財務省）の折衝により決定されてきた。一般的に交付税運用機関が算定した当初の財源不足額を多少縮小する方向に調整しながら、中央予算機関と合意した財源不足額を根拠に交付税率の変更や新

[34] 金貞満［2006］88～90 頁、92～93 頁。

[35] 法定率制度が復活した 1993 年度から 1999 年度まで 17 年間固定されてきた法定率が 2000 年度に 13.27%から 15%に引き上げられたのは、交付税運用機関と中央予算機関との官僚的折衝により決定されたのではなく、大統領選挙の公約事項の履行という政治的脈絡で推進された側面が強いという。さらに 2004 年度の 18.3%への引き上げも地方財政制度改革の一環として行われた地方譲与金制度の廃止や補助金の削減に伴う後続措置の性格が強いという。金貞満［2006］88 頁。

しい財政措置を加える形で折衝が行われてきた。こうした過程で交付税運用機関の交渉力が強められ、地方自治体の財政需要を拡大しようとする運用機関の動機を強化し、財政需要を広範囲にかつ積極的に反映するための補正係数の新設・拡大につながったという。

この研究の分析視点は、新制度論的な視点により、地方財政調整制度の垂直的・水平的財政均衡化の水準は、財政移転の決定過程に参加するアクター間の相互作用を通じて具体化されるが、その相互作用は参加アクターの行動戦略や交渉の手続きを規定する制度（財政移転の総額および各地方自治体への配分を決定するルール）によって制約を受けるとみる[36]。

この視点により日韓の地方交付税制度を比較し、中央予算機関主導で法定率により決まる総額が固定的であった韓国と交付税運用機関の交渉力の強化により総額が拡大する日本との差異を浮き彫りにした点で意義がある。

新制度論的な視点による分析の限界もある。政策決定過程を規定する基本的なフレームワークとしての経済・財政政策の基調が分析に組み込まれていない点である。日本において 1990 年代まで地方交付税が膨張したのは、成長政策あるいは景気対策が最優先政策であり、地方交付税と地方債を一体的に活用した地方公共投資の拡大がその主な政策手段であったことによる。自治省・総務省の交渉力の強化は、このフレームワークの枠内で発揮されたにすぎない。2000 年代に入り「小さな政府」指向の行政改革と財政再建が最優先課題になると、財務省主導下で総務省は地方交付税の削減あるいは抑制に政策転換することを余儀なくされ、交渉力の低下を免れなかったのである。

むすび

日本においてはバブル崩壊後 1990 年代半ばまでは、人口と都道府県内総生産おいて「首都圏集中」は大幅にスローダウンした。圏域間の税収格差は縮小し、首都圏の地方税の対全国シェアは低下、地方交付税の対全国シェアは上昇した。ただし一般財源ベースでみると、３大都市圏や首都圏の対全国シェアは低下し、地方圏の全国シェアは上昇した。景気対策として地方公共投資（特に国費が投入されない地方単独事業）を拡大するために、投資的経費の基準財政需要額を増額し、地方圏に傾斜的に配分されたことによる。

1998 年度以降、橋本内閣の下で財政再建を最優先して、地方公共投資が国庫補助事業を中心に削減され、以後地方公共投資は縮小の局面に入った。中国の高成長を起動力とする世界貿易

[36] 新制度論は、1980 年代初め以降、アメリカ政治学において既存の行動主義的なアプローチを批判しながら登場したアプローチである。その系譜については論者によって多少異なる説明が行われているが、政治行為を形成し制約する脈絡として制度の重要性を強調し、政策過程および政策結果を制度的・構造的要因によって説明しようとする点においては、共通しているという。李貞満［2006］81 頁。

の急速な拡大に支えられ、2003 年頃からリーマン・ショックまで日本経済では長期停滞の枠内で景気上昇が続いた。「分散型」国土政策が放棄され、世界の大都市間競争に打ち勝つための「東京重視」の政策が推進された。「東京重視」の政策に支えられた大企業本社の東京集中と本社機能の強化を主因として、人口と都道県内総生産の「首都圏一極集中」が顕在化した。

地方税の偏在を是正するための地方税レベルの改革により、景気上昇下で地方税の圏域間格差は拡大せず、首都圏の対全国シェアはおおむね横ばいで推移した。圏域間配分をみると、地方圏のシェアは地方交付税の圏域間配分では上昇したにもかかわらず、一般財源では横ばいとなっている。地方財政計画における地方単独事業の大幅削減を反映して、基準財政需要額の投資的経費と地方交付税総額が縮小したからである。

地方圏の自治体の地方交付税削減への反発が強まったことから、小泉内閣以降の政権では地方交付税の縮小にブレーキがかかったが、脆弱化した地方交付税の財政調整機能は回復していない。リーマン・ショック以降、「首都一極集中」は都道府県内総生産においてはブレーキがかかったが、人口では「都心回帰」を伴いつつ持続している。

一方、韓国では人口、域内総生産の首都圏集中は一貫して続いており、日本における 1980 年代の「地方の時代」に類した現象は生じていない。日本では 2000 年代に「都心回帰」が生じたが、韓国では首都圏内でソウル特別市から京幾道への溢出現象が続いている。日本においては規制緩和と情報サービス業のような成長性と雇用効果が大きい高次サービス産業の首都における発展が「都心回帰」をもたらしている。一方韓国では、1982 年に制定された首都圏整備計画法による開発規制が続き、サービス産業の高度化が立ち遅れているために「首都回帰」は生じていない。2014 年 12 月の大韓商工会議所の発表によると、韓国のサービス産業の労働生産性（付加価値/就業者数、2012 年）の製造業に対する比率は 46.6%で、日本（83.0%）、ドイツ（72.8%）と比較して著しく低い[37]。

偏在性が高い財産課税・取引課税のウエイトが高く、日本で行われたような偏在を是正する地方税改正に消極的な韓国では、地方税の首都圏集中度は域内総生産のケースを大幅に上回っている。しかし 2000 年代～2010 年代初頭には法定率の引き上げにより地方交付税総額が順調に拡大したために、一般財源では非首都圏の対全国シェアが着実に上昇している。

日本とは対照的に韓国では、首都圏の開発規制が存続し、財政調整機能が強化されたにもかかわらず、「首都圏集中」にブレーキがかかっていない。１人当たり GDP を横軸に、製造業比率を縦軸にとって各国をプロットし、分布の上限に注目すると凸の曲線が浮かび上がるが、そ

[37] 百本［2015］51 頁。2013 年２月に就任した朴槿恵大統領は、2014 年２月に発表した経済革新３カ年計画の談話の中で、高付加価値のサービス産業育成の決意を述べた。経済革新３カ年計画の一翼を担っているのが規制緩和であり、朴大統領は首都圏規制の見直しに言及したが、2015 年７月現在実現していない（同書、54 頁）。

の中で韓国は同じ所得水準では製造業比率が突出して高い[38]。経済の発展段階からみて製造業のウエイトが著しく高い韓国においては、その地域分布が地域格差に決定的な影響を及ぼす。強固な輸出指向の成長戦略の下で、ＩＴ関連機器や自動車など成長産業を支配している財閥企業は、首都・ソウル特別市に開発規制がかかると首都圏内の京幾道に主力工場を移転、京幾道に開発規制がかかると首都圏に近接した忠清南道に主力工場を移転している。製造現場では溢出現象がみられるものの、溢出先は首都圏内あるいは首都圏の近接地域に限定され、地方分散は起こっていない。財閥系製造企業の首都圏指向が強力な中で、地方財政調整を担う地方交付税は「首都圏集中」にブレーキをかけるほどの機能は発揮できていない。

［参考文献］

阿部和俊［2015］『世界の都市体系研究』古今書院。

石坂浩一・福島みのり（編）［2014］『現代韓国を知るための 60 章（第２版）』明石書店。

井上博夫［2007］「韓国政府間財政関係と廬武鉉政権下の地方財政改革」『アルテス　リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第 81 号、121～126 頁。

奥田聰（編）［2007］『経済危機後の韓国』アジア経済研究所。

小倉紀蔵（編）［2012］『現代韓国を学ぶ』有斐閣。

小田切督剛［2014］「地方と地域格差」（石坂浩一・福島みのり編［2014］・所収）127～131 頁。

神谷浩夫・轟博志（編）［2010］『現代韓国の地理学』古今書院。

梶田真［2010］「韓国における地方財政の地理」（神谷浩夫・轟博志編［2010］・所収）43～64 頁。

川瀬光義［1996］『台湾・韓国の地方財政』日本経済評論社。

環日本海経済研究所（ERINA）編［2005］『現代韓国経済：深化するパラダイム』日本評論社。

環日本海経済研究所（ERINA）編［2010］『韓国経済の現代的課題』日本評論社。

金聖奏、長沼進一（訳）［1999］「韓国の地域経済と地方財政」（日本地方財政学会『地方財政改革の国際動向』勁草書房・所収）81～95 頁。

金仙花［2012］「韓国の社会－無限疾走・無限上昇～超高速・高層社会」（小倉紀蔵編［2012］・所収）、115～149 頁。

金根三［2014］「韓国・廬武鉉政権の財政分権改革における自主財源」『立教経済学論叢』第 79 号、35～64 頁。

金根三［2016］「韓国の李民博政権による地方財政改革の考察」『立教経済学論叢』第 82 号、47～67 頁。

[38] 百本［2015］51 頁。

鞠重鎬［2004］「韓国の地方財政調整制度について」（韓国経済システム研究シリーズ　No.3）ERINA Discussion Paper No.0401、環日本海経済研究所（ERINA）。

鞠重鎬［2005］「韓国財政の仕組みとその政策的課題」（環日本海経済研究所（ERINA）編［2005］・所収）159～181 頁。

鞠重鎬［2010］「政府間財政関係と財政責任」（環日本海経済研究所（ERINA）編［2010］・所収）134～151 頁。

鞠重鎬［2014］「韓国の財政の政策」（中島朋義（編）［2014］・所収）25～49 頁。

鞠重鎬［2015］『韓国の財政と地方財政』（横浜市立大学新叢書）春風社。

五石敬路（編）［2006］『東アジア大都市のグローバル化と二極分化』国際書院。

神野直彦（1998）『システム改革の政治経済学』岩波書店。

参議院総務委員会調査室［2016］『地方財政データブック』。

趙淳、藤川昇悟（訳）［2005］『韓国経済発展のダイナミズム』法政大学出版局。

飛田博史［2013］『財政の自治』公人社。

豊田哲也［2015］「人口減少社会における地域格差問題のジレンマ」『地域開発』第 609 巻（2015 年８月号）、25～30 頁。

中島朋義（編）［2014］『韓国経済システムの研究:高パーフォマンスの光と影』（ERINA 北東アジア研究叢書３）日本評論社。

林健久（編）［2003］『地方財政読本［第５版］』東洋経済新報社。

町田俊彦［2016Ⅰ］「人口変動、所得・雇用、税収の３大都市圏・地方圏間格差と東京・大阪」『専修大学社会科学研究所月報』第 635 号、１～35 頁。

町田俊彦［2016Ⅱ］「<東京一極集中>下の地方税収の地域格差と税収偏在是正（上）」『自治総研』第 42 巻第７号、１～25 頁。

町田俊彦［2016Ⅲ］「<東京一極集中>下の地方税収の地域格差と税収偏在是正（下）」『自治総研』第 42 巻第８号、26～67 頁。

町田俊彦・張忠任［2017］「政府間財政関係のおける集権と分権の諸課題」『専修大学社会科学研究所月報』第 644 号、１～20 頁。

三宅博史・五石敬路（編）［2007］『膨張する東アジアの大都市：その成長と管理』国際書院。

向山英彦［2010］「グローバル化に伴い変わる韓国の地域経済」日本総研『アジア・』マンスリー』2010 年９月号１～２頁。

百本和弘［2015］『韓国経済の基礎知識（第２版）』日本貿易振興機構（ＪＥＴＲＯ）。

ユ・テヒョン「韓国地方財政調整制度の現況と改善課題」（三宅博史・五石敬路編［2007］・所収）179～203 頁。

李載殷、愈和（訳）［2007］「韓国における地方財政改革－推進経過と展望－」（日本地方財政学会編『三位一体改革のネクスト・ステージ』勁草書房・所収）183～199 頁。

李貞満［2006］「日韓地方交付税制度の構造と運用結果の比較研究」『自治総研』第 32 巻第 3 号、80～105 頁。

李貞満［2009］「地域間不均衡の解決と経済広域圏の比較研究・行政区域再編」『自治総研』第 35 巻第 1 号、39～61 頁。

李哲雨［2010］「韓国の産業と空間構造の変化」（神谷浩夫・轟博志編［2010］・所収）21～41 頁

李熙錫［2016］「韓国における国と地方の財政関係」『城西国際大学紀要』第 24 巻第 1 号、95～108 頁。

OECD［2016］*Revenue Statistics 1965-2015.*