

機関番号：22701

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2008 ～ 2010

課題番号：20530275

研究課題名 (和文) 地方教育財政におけるソフトな予算制約問題の日米韓比較研究

研究課題名 (英文) A Comparative Study on the Soft Budget Constraints of Local Education Finance in Japan, Korea, and USA

研究代表者

鞠 重鎬 (KOOK JOONGHO)

横浜市立大学・国際マネジメント研究科・教授

研究者番号：50282934

研究成果の概要 (和文)：地方財政におけるソフトな予算制約の問題を取り上げ、財政配分上どのような非効率性が生じているかを分析した。日本では地方債や政府間財政移転に絡んだソフトな予算制約の指摘が多いが、韓国では政府間の財政移転に係る余剰金の操作によるソフトな予算制約の問題が生じている。本研究では、韓国や日本の地方財政におけるソフトな予算制約の問題に注目し、相違なソフトな予算制約問題のメカニズムを浮き彫りにした。

研究成果の概要 (英文)：This research aims to investigate the soft budget constraint problem in local public finance, and to analyze how inefficiency occurs in resource allocation. Some studies have focused on the soft budget constraint problem associated with intergovernmental fiscal relations and the issuance of local bonds in Japan. This study points out the soft budget constraint problem associated with the operation of intergovernmental transfers at the form of carryover in Korea. Even though Korea has referred to Japanese systems in local public finance, the soft budget constraint problem in Korea differs from that in Japan.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008 年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2009 年度	900,000	270,000	1,170,000
2010 年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	2,900,000	870,000	3,770,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学・財政学

キーワード：政府間財政関係、ソフトな予算制約、地方教育財政、地方財政

1. 研究開始当初の背景

ソフトな予算制約の問題に絡んだ財政配分上の非効率性を指摘する研究が注目されていた。日本の政府間財政間におけるソフトな予算制約の問題を取り上げた研究として、

例えば、Doi and Ihori (2007) や赤井・佐藤・山下 (2003) の研究をあげられる。

Doi and Ihori (2007) では、日本の 1970 年代後半から 2000 年代前半を対象に、地方政府の事前的な過大支出や借入れが中央政

府の事後的な補助金増加をもたらすソフトな予算制約が、厚生水準に負の影響を及ぼすことを理論的・実証的に示している。また、赤井・佐藤・山下(2003)では、地方交付税額算定のフォーミュラには恣意性があるため、客観的ではなく、地方自治体の誘引を歪めている状態にあり、マクロ的な総額決定(地方財政対策を組むときと、地方財政計画における給与関係経費、一般行政経費、投資的経費を決めるときなど)やミクロ的な地域間配分の両方において裁量的であると指摘する。

アメリカの政府間財政関係と関連しソフトな予算制約を取り上げる研究としては、例えば、Wildasin(2004)、Goodspeed(2002)などをあげられる。特に Goodspeed(2002)では、地方政府への事後的な支援が、地方の規律弛緩を容認した状態での予算配分を行う政策、つまりソフトな予算制約が地方の借入に伴う機会費用を下げ地方支出が増加しがちであるという。その反面この研究では、地方政府が租税負担の増加を通じ、その借入れの一部負担を支払わなければならない、というモデルをも構築する。

以上の研究は、日本やアメリカのソフトな予算制約に係る研究であるが、国毎の特性を考慮したソフトな予算制約の究明までには至っていない。

2. 研究の目的

上述した既存の研究は、主に政府間財政関係の全般に関わる研究であり、特定の地方歳出の問題を具体的に上げているとは言い難い。特に、地方教育財政の運営は国毎に非常に異なる。日本では、地方財政と教育財政とが一体となって運営されているのに対し、アメリカでは学校区という形をもって運営される。一方、韓国の政府間財政調整制度は、日本の影響をも受けているが、地方教育財政の場合、日本とは異なり、地方教育財政特別会計という形として、一般地方財政とは独立に運営される。

韓国の教育財政における政府間財政関係は、むしろアメリカの教育財政と類似な側面がある。教育サービスの提供は地方政府の主な機能であるが、地方教育財政といっても、各国の財政運営の差による予算配分上の非効率の発生メカニズムは異なるであろう。特に、日韓の地方財政システムの共通性が多いなか、ソフトな予算制約のメカニズムは非常に異なる。本研究ではその点を明らかにすることである。

3. 研究の方法

まず、日米韓における地方財政や地方教育

財政を調べ、それぞれの特徴が何かを調べる。

次に、日本や韓国よりも進んだアメリカにおける理論モデルの構築について考慮した。さらに、地方財政の係わりの深い日韓の地方財政や政府間財政関係について調査を進めた。

最後に、ソフトな予算制約の発生メカニズムを主な分析とした。日韓の地方財政システムの共通性が多い中、ソフトな予算制約のメカニズムの分析がほとんど行われていなかった韓国のソフトな予算制約の発生メカニズムの究明に取りかかった。

4. 研究成果

(1) 日米韓の地方財政の特徴

日本の地方教育財政は、地方財政に含まれ地方財政の一元的な運用となっている。しかし、韓国の地方教育財政は、地方教育以外の地方財政とは独立にし、地方教育費特別会計として運営される。このような二元的な構造は、日本とは異なる特徴的なことである。より具体的に言うと、韓国の地方教育財政は、教育科学技術部(文部科学省に相当)が主務官庁となっており、広域自治団体レベルでの教育委員会が、一般地方行政機構とは分離した形で、財政を含む全ての機能を担当する。地方教育費特別会計を除いた一般地方財政の総括は、行政安全部(総務省に相当)の所管である。その結果、一般地方財政会計と地方教育費特別会計の内訳は、互いに別々にまとめられている。このような地方財政の運用は、学校区という形態を持って運営されるアメリカの運営方式と共通点がある。韓国が日本の地方財政調整制度を参考にしたが、地方教育財政においては、アメリカの方式となっていることは興味深い。

(2) 日韓の地方財政運用上の相違点

日本地方財政の場合、韓国に比べ地方債への依存度が高く、しかも実際の交付税額を決定する際、交付必要額と交付可能額との差、すなわち財源不足額を埋め合わせる地方財政対策(一般会計からの特別加算、交付税特別会計における借入れ、地方債発行)が取られている。

韓国の地方歳入の構成を見ると、地方債収入への依存度は非常に低い。しかも政府の公式発表の統計を見ると、地方歳入に占める税外収入の割合が非常に高く現れる。このような韓国の地方財政においては、日本のようなソフトな予算制約の問題を想定することは難しい。果たして韓国ではソフトな予算制約の問題が起きていないだろうか。分析の結果によると、韓国においても上述した既存研究のケースとは異なる形ではあるが、地方財政におけるソフトな予算制約の問題が生じ

ている。

(3) 韓国地方財政運用上の特徴

韓国の交付税においては、日本のような入口・出口のベースで調整するような措置は取られていないため、「隠れ借金」の問題も少なく、地方債への依存度も低い。この状況からすると、韓国の場合、日本のように交付税の危機的な状況ではないと言えよう。Kook (2010)では、モデルやデータによる分析を行っている。韓国の場合、地方債の発行が少ないとしても、地方政府は第2節で述べたような繰越金の仕組みを用いた形でのソフトな予算制約の問題が起きている。つまり、繰越金の一定部分を操作することによる地方支出の増大、という地方政府の事前的な行動に対し、中央政府が事後的に補助金（または地方交付税）を増加させ、地方支出を補ってきたとも言えよう。

(4) 韓国のソフトな予算制約の問題

韓国の地方財政や地方教育財政においては、自治体による繰越金の操作が、ソフトな予算制約の問題を引き起す手段の一つとして働いたと考えられる。地方予算のシフトについてより具体的に述べると以下の通りである。

ある地方自治体が、医療や教育などの財政状況が厳しい、と国に強くアピールしたとしよう。公平性や効率性の観点から、国が医療サービスや教育サービスの低下を望ましくないと判断すると（たとえば、医療は貧しい人でも受けさせるという公平性の観点、教育は外部性による他地域へのスピルオーバー効果という効率性の観点）、国は地方への移転財源を増やそうとする。公共選択論的な立場からも、地方の要求を受け入れないことが政治的な利益にならないと判断し（すなわち、地方の要求を拒むと得票に悪い影響を及ぼすと判断し）、財政移転を増やそうとするインセンティブが働く。政治的にも、財政移転は国が地方に財政的に配慮するということが地域住民にアピールしやすい。

しかし、ここで時間整合性(time consistency)が問題となる。すなわち、地方自治体がたとえ放漫な財政支出の結果、医療や教育財政が厳しくなったとしても、その支出は埋没(sunk)された費用となるため、財政移転を増やし、その自治体(または教育自治体)を救済することが、事後的な判断基準となる。もし自治体が国のこのような事後的な判断基準を、事前的に織り込むことになると、自治体は住民へ地方税負担を強いる政策による支出増大よりは、コスト意識の薄い移転財源の増大を要求しようとする誘因が働く。そ

れによって自治体は、事前的に地方税増税などの自助努力しようとせず、コスト意識の低い移転財源をより多く獲得し支出しようとするモラル・ハザード行動を起しやすくなる。このようなメカニズムの下で、地方自治実施以降韓国では、地方予算のシフト化(国による事後的な移転財源の補充)と地方のモラル・ハザードによる非効率的な地方歳出の増加が助長されたことも否定できないであろう。

特に地方教育財政の場合、限界的財政責任をほとんど伴わない独立した財政運営の結果、その財政運営自体が聖域化された側面もある。それだけ地方教育予算のソフト化とモラル・ハザードの問題が引き起こっていると見えよう。佐藤(2001)では、1)中央政府を単一の意味決定主体として扱うのではなく、内部の権限は財務省(F)と支出省(E)との間で分割されている、2) FからEに対して予算配分がなされ、その予算の枠内でEは地方政府に補助金を給付する、という政府部門のガバナンスの下で、地方支出が事後的にソフト化するモデルを示している。ここでは紙幅の関係上モデルの紹介は省略するが、上記のガバナンスにおいて、Fを韓国の企画財政部、Eを教育部と置き換えれば、韓国のケースに当てはまるモデルとなる。

(5) 財政責任と日本への示唆

最近韓国は、地方政府の交付税増加への要求は強くなっており、中央政府はその要求に応じ交付税や補助金を増加させてきた。地方交付税や地方教育財政交付金の交付率の上昇、地方自治以降の国庫補助金の増大は、韓国の地方政府が収入の枠内で支出を行ってきたのではなく、一般地方財政や地方教育財政の支出の実態に合わせ、移転財源(地方交付税、国庫補助金、地方教育財政交付金)が調整されてきたこと、すなわち地方予算がソフト化されてきたとして解釈できる。

地方税が地方歳出規模に合わせ、その調整変数として調整されることを、限界的財政責任という。地方自治以降の韓国の地方財政運営はこの限界的財政責任の下で行われたのではなく、一般地方支出や地方教育支出の規模に合わせ、移転財源(交付税や補助金)が国の裁量性の下で、事後的に追認された形であったとも言えよう。地方財政において効率的な資源配分のためには、今後移転財源に係わるソフトな予算制約の問題に対処する必要がある。特に、韓国の場合地方税の拡充などを含む財政責任性が求められる。韓国は、1995年地方自治の実施以降、地方税の拡充を伴わない移転財源の増加が目立ってきた。その結果、地方のコスト(費用負担)意識を大きく低下させることになった。これはコスト意識の低下による非効率性の増加が、将来の租税負

担を高くし、地域や国家経済発展の足かせになりかねないことを意味する。

以上の韓国ケースの分析は、日本への示唆に富む。つまり、日本においても、自治体やその住民のコスト(費用負担)意識を喚起し、財政責任を高めることが、効率的な資源配分に繋がることを示唆する。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計 6 件)

- ・ 鞠重鎬・吳炳奇(2011)「日本の地域金融政策と全南への示唆」『緑色全南』通巻 69号(3月)、全南発展研究院、pp. 161-177。
- ・ 鞠重鎬(2010)「日本の新型交付税の運営と韓国の地方交付税改革への示唆」『財政政策論集』第 12 巻 第 2 号、韓国財政政策学会、pp. 101-130。
- ・ 鞠重鎬・鄭徳珠(2010)「日韓の地方税比較と日本税制からの示唆」『韓日経商論集』第 47 巻、韓日経商学会、pp. 89-120。
- ・ 鞠重鎬(2010)「韓国における地域間財政運用と地方歳出の経済分析」『アジア経済』第 51 巻 第 4 号(4月)、IDE-JETRO アジア経済研究所、pp. 2-22。
- ・ 鞠重鎬・李崙碩(2010)「高齢者就業政策と民間参加の共同生産に関する一考察：韓国のケース」『横浜市大論叢』第 61 巻 第 1-3 合併号(3月)、pp. 1-30。
- ・ 鞠重鎬(2009)「韓国の付加価値税への取組みと日本の消費税改革への示唆」『横浜市大論叢』第 60 巻 第 2-3 合併号(千賀重義教授退職記念号)、3月、pp. 301-338。

[学会発表] (計 6 件)

- ・ 鞠重鎬(2011)「地域金融の育成方策 — 日本の事例を中心に —」『地域金融の育成方策国際ワークショップ』での発表、主催：全南発展研究院、場所：韓国銀行光州支店、2011年1月7日。
- ・ Kook, Joong-Ho (2010), “A Soft Budget Constraint Problem in Local Public Finance: The Case of Korea,” A paper for 66th Congress of the *International Institute of Public Finance*, held at Uppsala University, Sweden, on 23-26 August 2010.
- ・ 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) の韓国経済システム研究会での発表、2010年2月6日。
- ・ Kook, Joong-Ho (2009), “地方自治以降の財政運営と財政責任,” a paper reported at 2009 International

Conference by College of Economics and Business, Changwon National University, Tokyo Prince Hotel, on December 19, 2009.

- ・ 鄭徳珠・鞠重鎬(2009)「韓日の地方税制度の比較研究」第 24 回日韓経済経営国際学術会議発表論文、千葉商科大学、8月19日-21日。
- ・ Kook, Joong-Ho (2008), “Intergovernmental Fiscal Relations and the Role of Local Governments in Korea,” a paper for 1st International Conference of East Asian Economy on *Challenging Economic Environment of East Asia*, held at Seochang Campus of Korea University, Korea, on May 7, 2008.

[図書] (計 3 件)

- ・ 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『韓国経済の現代的課題』日本評論社、3月、第 8 章、pp. 134-151。
- ・ 鞠重鎬(2010)「韓国における経済危機以降の財政運用 — 特徴とその評価 —」柏原千英編『開発途上国と財政：歳入出、債務、ガバナンスにおける諸課題』IDE-JETRO アジア経済研究所研究所、研究叢書 No. 583、1月、第 4 章、pp. 107-134。
- ・ 鞠重鎬(2009)『主要国の租税制度：日本編』韓国租税研究院、10月。

[産業財産権]

○出願状況 (計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況 (計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

鞠 重鎬 (KOOK JOONGHO)
横浜市立大学
国際マネジメント研究科・教授
研究者番号：50282934

(2) 研究分担者：無し

()

研究者番号：

(3) 連携研究者：無し

()

研究者番号：