

# 韓国における分権交付税の導入と地域主義

—取引コストアプローチ—

尹誠國

(京都大学)

## はじめに

韓国においては1987年6月の民主化宣言をきっかけとした、1991年の地方自治の復活とほぼ同時に一貫した国策として地方分権が議論され始め、現在も地方分権改革が進められている。特に、地方政府への権限移譲や地方政府の財政的自律性の向上を中心に活発な議論が展開されている。

しかしながら、韓国では地方公共団体間において、行財政的能力における大きな格差が存在しており、深刻な問題になっている。そのため、地方分権の受け皿としては必ずしも十分であるとはいえないのが現状である。地方公共団体の政治・行政における「受け皿」の不十分さは、現在の韓国における地方分権改革に大きな課題を投げかけている<sup>(1)</sup>。

このような課題を抱え、地方政府にとって実質的に役に立つよう財源の確保を求める声がかなり高まってきた。その財源確保策の一環として、分権交付税が2005年に導入された。この分権交付税導入のプロセスにおける、最も特徴的な点は特定地域の有権者のマンデートが最優先に考慮され、制度設計がなされているということである。これは必ずしも規範としての民主主義<sup>(2)</sup>に合致するものではない。そうであるとすれば「民主共和国<sup>(3)</sup>」である韓国において、特定地域の有権者のマンデートが最優先に考慮された形で制度設計がなされているとすれば、その理由は理論的に説明されなければならない。

## I. 本稿の位置付けと分析枠組み

### 1. 先行研究の検討

#### (1) 地方分権改革に関する先行研究

韓国における地方分権改革に関する研究は量・

質ともに決して豊富であるとはいえない。その殆どは、現在韓国でなされている地方分権改革の動向やそれに関連する制度的特徴を紹介し、それを踏まえて新たな制度設計の方策を提示するものである。

まず、社会運動論である。民主化以降の韓国においては様々な分野において市民運動・社会運動が盛んになった。「地方分権運動」もその一つである<sup>(4)</sup>。「地方分権運動」に注目した分析においては、例えば、ある特定の地方公共団体における条例制定運動などをケースに分析されており、条例制定までの一連のプロセスを追いながらそれを紹介し、その特徴や問題点を明らかにし、地方政府における条例制定の今後の望ましい方向性の模索がなされている。

次に、韓国の地方分権特別法の内容を紹介しながらその意義と限界の分析を試みた論文もあるが、これも理論的な実証分析というより現状の問題点を提示し、今後韓国的地方分権改革のあり方を探るものである<sup>(5)</sup>。また、地方分権の望ましい方向として地方分権の推進とともに地方政府の改革も同時に進めるべきであるとの主張もある<sup>(6)</sup>。

これらの研究は地方分権改革を全体的な視野で捉えているわけではなく地方分権改革の制度設計をめぐる政治家の合理性や政治力学を念頭に置いた分析ではない。

次にイデオロギーである。一部自治に反するとも考えられる動きが無くもないが、韓国においては、「地方自治は善であり、地方政府の自律性の向上は重要である。」というイデオロギーは非常に強く「地方は自ら治めるべき」なのである。このように、確かに地方自治、地方分権は民主主義のイデオロギーと非常に強く結び付いている。しかしながら、民主主義のイデオロギーによって韓

国における地方自治の復活や地方分権改革が行われている事実については、一定の説明力を認めることができるとしても、本稿の関心である分権交付税導入のプロセス、その制度の内容やそのような制度設計がなされた理由等を説明することは困難である。要するに、地方自治に関連する制度の内容設計に関する分析が必要である。

そして、理論的な側面である。北村<sup>(7)</sup>においては、取引コストアプローチを用いてイギリスにおける地方分権改革の分析がなされており、取引コストと結び付けられた帰結は導き出されているが、政党、政治家の直面する取引コストの合計や種類などに影響を及ぼす制度についての分析はあまりなされていない。

## (2) 地域主義に関する先行研究

従来において、地域主義については、様々な角度から量的に豊富な研究がなされてきた。例えば、最も多くなされた研究は、地域主義は非合理的、心理的投票の結果であり、「地域感情」や「地域情緒」という表現からも推測できるように、地域主義は悪であり、「清算されるべき古い時代の残滓」、「亡国の病」とされ、それをなくすための方策を探る研究であった<sup>(8)</sup>。そのような研究においては、地域主義を助長する政治家を批判し、地域主義をなくすための方策を提示する規範的なものが殆どで、地域主義はジャーナリズムにとっても韓国政治分析のための格好の材料となった。このような反省を踏まえ、最近、選挙研究の一環として、地域主義の下で政党や政治家の選挙戦略、有権者の投票行動を分析した研究が行われた。地域主義と政党の選挙戦略に関する研究<sup>(9)</sup>、地域主義と有権者の合理的選択に注目した研究<sup>(10)</sup>など事実の客観的な分析に基づく研究が行われた。しかしながら、地域主義の持つ政治行政的意味や政策形成との関連を探る研究はあまり行われていない<sup>(11)</sup>。

## 2. 本稿の問い合わせ仮説

本稿においては、地方公共団体の財源確保策としての分権交付税制度導入のプロセスやその制度

的特徴に注目しつつ、分析を進める。本稿においては、政党、政治家に注目するが、その理由は最終的に政策決定を行うのは立法権をもつ政治家であると考えられるためである。

韓国の分権交付税制度の主な特徴としては、次の点を指摘できる。すなわち、第一に、その原資として総合不動産税が導入されている。第二に、従来の普通交付税とは異なり、ソウル特別市にも交付されるようになっている。第三に、2010年から普通交付税に統合されるようになっているが、普通交付税に統合、運営される場合、基準財政収入額が基準財政需要額を超過し、普通交付税が交付されない地方公共団体に対しては、分権交付税によって交付されていた財源を補填するため、必要な措置を講じなければならない等である。本稿においては、このような形で制度設計がなされた理由を探る。

本稿においては、韓国政治を説明する上で欠かせないファクターである、地域主義の存在に着目する。そして、地域主義の存在によって、キャスティング・ヴォート (Casting Vote) の存在 - 有権者による地域主義的投票行動があまり明確に現れない地域 - が明確になった点に注目する。そのような政治的環境の下で活動する政党や政治家に注目しつつ、彼らにとって合理性はどのようなものであるかを明らかにし、それに基づいてなされる政策形成のメカニズムを明らかにする。

本稿においては、有権者の地域主義的投票行動により、地域主義の現れない地域における有権者の投票行動が、政党や政治家にとって、政権獲得や再選にとって最も重要な意味を持つようになり、そのような、与えられた政治的環境の下で、政党や政治家は、自らの直面する取引コストの総計を低減するために制度設計を行おうとするを考える。要するに、韓国の分権交付税制度は、政党や政治家の合理的選択によってなされた制度設計であることを明らかにする。

## 3. 本稿の分析枠組み

上述のような先行研究の弱点を踏まえ、本稿では次のような分析枠組みを提示する。

### (1) 独立変数

本稿においては、地域主義に注目する。地域主義の詳細については改めて詳述する。地域主義に注目するのは、次の理由からである。まず、理論的には地域主義の政治的意味と政策形成との関連を探ることによって先行研究の空白を埋めようとするためである。次に、地域主義と政策形成に関する比較研究の可能性に注目したためである。前述のように、韓国における地域主義に関する従来の議論の殆どは、ジャーナリズムにとって、政党や政治家を攻撃するための格好の材料で、「亡国の病」等と揶揄されていることからわかるように、必ずしも学問的な議論の対象として、そして比較研究の対象としてはあまり取り上げられてこなかった。本稿では、地域主義と政策形成との関連を理論的に分析することによって、地域主義を学問的な議論の対象にレベルアップするための一つのステップになればと考えた。そして、地域主義と政策形成を関連付けることによって、他の国々にも現れている地域主義との比較研究の可能性を探るための手がかりを見つける試みでもある。

### (2) 媒介変数

制度と帰結を結び付ける因果関係の論理、あるいはメカニズムについてであるが、構造的制度論においては、制度がある種の物理的拘束として特定の帰結を導き出す。従ってそこでは制度と帰結の因果関係推論が行われている。しかしながらそこでの制度変数は、それ以下の単位や個々のアクターに解体しようのない全体論的な制度であるために、制度と帰結を結び付ける因果関係の論理が必ずしも明確ではないのである。例えばザイスマンにおいては国家が企業の資金調達に影響を与える制度が産業政策の有無を説明し、真渕の研究では国債を消化する制度配置が財政赤字を説明した。しかしながらそうした制度変数の内部がいわばブラックボックス化されているために、ある特定の制度が帰結の前提条件であることは理解できても、その制度がいわば帰結を導き出すのかというロジックは示されないのである<sup>(12)</sup>。

本稿においては、そのような弱点を補うため、制度と帰結を結ぶ変数として、取引コストアプロ

ーチ (a transaction cost approach) を用いて分析を進める。本稿では、意思決定コスト、代理人コスト、コミットメントコストの総計を政治家が制度設計において直面する取引コストと考える。

第一に<sup>(13)</sup>、意思決定コスト (decision making costs) である。これは、政治家が自ら意思決定を行う際に支払う時間と努力の総計である。政治家のイニシアティヴで意思決定を行うことで、彼らは政治的特典を得ることができる。他方、意思決定過程での様々な支持団体の利益調整に失敗したり、または政策的帰結が支持団体に不利益なものになったりした場合、意思決定者である政治家は責任を一手に引き受けなければならなくなる。意思決定コストが低ければ、もちろん政治家自ら決定を行うことが合理的であるが、利害調整が難しい場合や高度に専門的な場合、時間的に処理が難しい場合、あるいは予測困難である場合には別の政治的アクターに委任することが政治家にとって合理的となる。

第二に、代理人コスト (agency costs) とは、意思決定コストと反比例して、政治家が別の政治的あるいは行政的機関に意思決定を委任することで政治家に発生するコストである。委任を受けたアクターが政治家の選好に沿って行動するとは限らない。本人たる政治家の思うとおりに代理人たるアクターが意思決定を行い、行動をしてくれる場合には委任することが合理的となるが、逆に、政治家の意思が換骨奪胎される可能性が高い場合には委任せず政治家自ら決定ないしは執行することが合理的となる。

第三に、コミットメント・コスト (commitment costs) である。これは、現在の与党が将来の与党を拘束できないことで発生するコストである。現在の与党が、特定の政策にコミットしていても、将来の与党も引き続き同様にコミットしてくれるとは限らない。現在の与党は、コミットメント・コストを抑えるために、自らの意思決定の自由度を抑えてでも、将来の与党の政策変更を防ぐために、政府が自由に介入できないような機関を創設して政策を委ねたりする。

取引コストに注目する理由として次の二点を指摘できる。まず、取引コストは、民主主義国家に

表1 第17代国会議員総選挙（2004年4月）の結果と地域主義

	議席数	ハンナラ党 (嶺南)	ウリ党 (湖南)	新一千年民主党	民主労働党	無所属
ソウル	48	16	32			
釜山（嶺南）	18	17	1	0	0	0
大邱（嶺南）	12	12	0	0	0	0
仁川	12	3	9			
光州（湖南）	7	0	7	0	0	0
大田	6		6			
蔚山	6	3	1	1（国民統合 21）	1	
京畿道	49	14	35			
江原道	8	6	2			
忠清北道（潜在的）	8		8			
忠清南道（潜在的）	10	1	5	4（自民連）		
全羅北道（湖南）	11	0	11	0	0	0
全羅南道（湖南）	13	0	7	5	0	1
慶尚北道（嶺南）	15	14	0	0	0	1
慶尚南道（嶺南）	17	14	2	0	1	0
済州道	3		3			

出所：중앙선거관리위원회ホームページを参考に筆者が作成。

おける政治のメカニズムを見事に捉え、考えられた概念であるためである。すなわち、政治の不確実性、選挙の力学、政策形成と政策執行の役割分担等とそのような環境の下で活動するアクターの合理性を分析したのである<sup>(14)</sup>。

次に、分権交付税導入のような、地方分権改革においては、様々な利害関係が錯綜しており、例えば、中央省庁と地方公共団体の利害関係が異なるのは言うまでもなく、中央省庁同士でも利害関係が異なり、地方公共団体も必ずしも一枚岩ではない場合が非常に多い。また、その利害関係の調整は非常に難しい。このような場合の政策形成は功績獲得<sup>(15)</sup>につながるよりは、非難の集中砲火を浴びる可能性が非常に高い。そうであるとすれば、積極的に功績獲得のための政策形成を行うよりは、一種の非難回避戦略として取引コストを最小限に抑えておくことが政党や政治家にとって合理的であると考えられるためである。

## II. 地域主義

### 1. 地域主義の起源

韓国のすべての選挙において有権者の投票行動をもっとも規定してきたのは、常に「地域主義」であった。1987年の民主化以前においては、大統領選挙に限って地域主義が克明に現れていた。しかしながら、民主化と地方自治の復活以降は、国会議員選挙においても地域主義が非常に克明に現れているが、1987年の憲法改正とともに一定の手続き的民主主義が確保されたことによって、権威主義対民主化という政党システムの対立軸が

消え、その代わり登場したのが、嶺南と湖南の対立構図、すなわち地域主義である。

地域主義は、韓国政治における非常に特徴的な現象であり、韓国政治を理解する上で、非常に重要なファクターである。それは、「地域感情」、「地域情緒」とも言われており、特に、選挙の結果において非常に克明に現れる。これは、選挙の種類に関係なく、例外なく現れる。その本質的な特徴は、特定の政治家が自らの縁故地域において排他的な支持を得るだけでなく、彼らが率いる政治勢力（政党）までも、同様の支持の偏りを示し、それらの地域で政治空間を文字どおり「独占」することである<sup>(16)</sup>。

### 2. 地域主義と合理性

#### （1）政党・政治家にとっての地域主義

ここでは、地域主義と韓国政治の舞台における政党、政治家の合理的選択について検討する。

韓国においては、地域主義の克明に現れる地域とあまり現れない地域がある。地域主義の克明に現れる地域においては、地域主義は政党にとって

不確実性低減の手段として、また、党内統制システムとしての意味がある。しかしながら、地域主義の現れない地域においてはかえって不確実性を増大させると考えられる。

まず、不確実性の低減である。地域主義により、政党は地域ごとに棲み分けが可能になり、それぞれ地域ごとに確固たる支持基盤を確保できるようになつたが、それが明確な地域分割構図の構築につながっている。また、有権者の投票行動は政党で枠づけられているといえ、嶺南、湖南で拒否される政党は明確である<sup>(17)</sup>。嶺南地域においては湖南政党の候補者は選択肢として考慮されておらず、湖南地域においては嶺南政党の候補者は選択肢として考慮されていない<sup>(18)</sup>。このように、地域主義の克明に現れる地域における選挙の結果はほぼ間違いないと予測できるのである。選挙における候補者の推薦状況を見れば、これらの点が非常によくわかる。

表3は1998年6月に行われた、第2回統一地方選挙における各政党の候補者推薦状況である。ハンナラ党（嶺南を支持基盤とする）の場合、湖南地域の基礎地方公共団体の首長選挙には定数41に対し、1人しか推薦していない。そして、広域地方公共団体議員選挙においても、国民会議（湖南を支持基盤とする）は、定数102人に対し、すべての選挙区に推薦をしているが、ハンナラ党は42人しか推薦していない。これは、勝算のな

表2 第16代大統領選挙（2002年12月）の結果と地域主義

	投票者数	ハンナラ党 (嶺南)	民主党 (湖南)	差
		李會昌	盧武鉉	
合計	24,784,963	11,443,297	<b>12,014,277</b>	570,980
ソウル	5,475,715	2,447,376	<b>2,792,957</b>	345,581
釜山（嶺南）	1,983,492	<b>1,314,274</b>	587,946	726,328
大邱（嶺南）	1,299,968	<b>1,002,164</b>	240,745	761,419
仁川	1,236,447	547,205	<b>611,766</b>	64,561
光州（湖南）	755,398	26,869	<b>715,182</b>	688,313
大田	675,029	266,760	<b>369,046</b>	102,286
蔚山	510,496	<b>267,737</b>	178,584	89,153
京畿道	4,831,412	2,120,191	<b>2,430,193</b>	310,002
江原道	773,560	<b>400,405</b>	316,722	83,683
忠清北道（潜在的）	734,385	311,044	<b>365,623</b>	54,579
忠清南道（潜在的）	922,882	375,110	<b>474,531</b>	99,421
全羅北道（湖南）	1,064,744	65,334	<b>966,053</b>	900,719
全羅南道（湖南）	1,161,511	53,074	<b>1,070,506</b>	1,017,432
慶尚北道（嶺南）	1,463,664	<b>1,056,446</b>	311,358	745,088
慶尚南道（嶺南）	1,628,033	<b>1,083,564</b>	434,642	648,922
济州道	268,227	105,744	<b>148,423</b>	42,679

注：差は、第一位候補者と第二位候補者の得票数の差である。尚、第三位以下の候補者の得票数は除いているため、投票者数と李、盧両候補の得票数の合計とは必ずしも一致しない。出所：중앙선거관리위원회ホームページを参考に筆者が作成。

表3 統一地方選挙における各政党別の候補者推薦状況

	ハンナラ党		国民会議		自由民主連合	
	基礎（首長）	広域（議員）	基礎（首長）	広域（議員）	基礎（首長）	広域（議員）
嶺南(72/184)	63	172	32	72	30	66
湖南(41/102)	1	42	41	102	3	24
忠清(31/70)	6	8	22	58	31	68

出所：중앙선거관리위원회『제2회 전국동시지방선거후보자 명부』(1998년)

いところには推薦する必要もないとの判断があつたと考えられる。あるいは、政党としては推薦しようとしても、勝算のないところに立候補しようとする候補者は見つからなかったと考えられる。

このように、地域主義の克明に現れる地域においては、地域主義の存在によって政党・政治家の直面する不確実性が低減されると考えられる。

しかしながら、地域主義の現れる地域における不確実性の低減は、後述のように地域主義の現れない地域において政党・政治家の直面する不確実性を逆により一層高めると考えられる。そうであ

表4 地域主義と囚人のジレンマ(有権者)

		湖南	
		非地域主義的投票	地域主義的投票
嶺南	非地域主義的投票	政策対決	湖南による独占
	地域主義的投票	嶺南による独占	地域主義的投票

るとすれば、選挙での勝利は政党・政治家にとつては死活問題であるため、彼らにとって地域主義の現れない地域の重要性はより一層高まり、それが政治家・政党にしてそのような地域の有権者のマンデートを最優先させると考えられる。

次に、党内統制システムである。地域主義の下においては、再選を目指す政治家にとって、選挙における当落は、どの政党の推薦を受けて立候補するかによって、ほぼ決まると言っても過言ではない<sup>(19)</sup>。すなわち、候補者個人にとっては、立候補してからの選挙戦略や選挙運動の仕方よりは、いかにして特定の政党<sup>(20)</sup>の推薦を受けられるかが最大の課題である。仮に、地域主義の現れる地域において推薦を受けることができなかつた候補者は、その地域に無所属で立候補するか、候補者間の熾烈な競争が行われる、地域主義の現れない地域で立候補せざるを得ない。その場合の当選の可能性は、地域主義の現れる地域に、特定の政党のラベルを貼って立候補するより格段に低下する。そのため、地域主義の存在は、政党の党内統制システムないし党内の秩序維持システムにもつながっていると考えられる。

要するに、地域主義の下においては、政党内部の候補者選びや特定の政党のラベルを貼って推薦が得られるかどうかが重要であり、地域住民は実質的な代表選出のプロセスから排除されているといえる。そのため、地方レベルの政治は、中央レベルの政治に完全に従属していると言え、地方レベルにおける政策争点、地方レベルにおける政治的争点は存在しにくい。すなわち、政治家個人として有権者にアピールするよりは、いかに自分を推薦してくれそうな政党の政策的方針に従うかが、重要である。

## (2) 有権者にとっての地域主義

有権者にとっての地域主義は、囚人のジレンマ

(prisoner's dilemma) 的状況であると考えられる。地域主義の下における有権者の選好は表4 のようになると考えられる。

民主主義の観点から最も望ましいとされるのは非地域主義的投票、すなわち、政策対決であると言われている。しかしながら、地域主義の現れる地域においては、例えば、湖南（嶺南）地域の有権者にとっては、地域主義的投票ではなく、政策を中心に投票をするとしても、嶺南（湖南）地域の有権者が同じように、地域主義的投票をしないという保障はない。逆に、仮に、湖南（嶺南）地域の有権者だけが地域主義的投票をやめれば、損をするかもしれないという被害意識がある。逆の状況もありうる。自らの利益よりは自分にもたらされる損だけに关心がある場合である。このような状況が囚人のジレンマなのである。このような状況の下では政策対決はあまり意味がなく、「地域主義はなくなるべきである」、「亡国の病」等と言われるゆえんである。

## 3. 地域主義の現れない地域の重要性

前述のように、首都圏や都市部においては、選挙の際に地域主義が表れるることはほとんどなく、熾烈な選挙戦が繰り広げられ、そのような地域での結果次第で選挙全体の勝敗が決まると考えられる。すなわち、地域主義の表れる地域の住民は、政策形成に意見を反映させ、影響を及ぼすことは、事実上殆ど不可能であると考えられるが、地域主義の現れない地域の有権者の意見やマンデートは、候補者個人にとっての選挙における当落、そして、政党にとっては、選挙全体の勝敗を左右する非常に重要な要素であると考えられる。つまり、韓国における地域主義は、各選挙におけるキャスティング・ヴォートの存在を明らかにする。そのため、首都圏や都市部における選挙戦の熾烈さは、韓国政治についてかなり説得力のある説明要因であると考えられる。

そうであるとすれば、選挙の勝利を目指す政党としては、そのような地域の有権者にいかにアピールするかが非常に重要になる。それらの地域の

重要性について検討する。

韓国は、国会議員選挙において、小選挙区比例代表並立制を採用しており、現在、選挙区の数は243である。ソウル特別市、仁川広域市や大田広域市、京畿道、江原道などの選挙区の数を合わせると全体の約50%を占める。このような地域は、地域主義があまり表れず、熾烈な選挙戦の繰り広げられる地域とほぼ一致するという意味で、本稿の分析において重要な意味を持つ。

財政的に見ると、政党にとって、首都圏や都市部の政治的重要性はさらに高まる。すなわち、内国税の地域別徴収額の割合を見ると、既に、ソウル特別市だけで約43%を占め、仁川広域市や大田広域市、京畿道を合わせると全体の約60%を占める。そのため、政党としては、首都圏や都市部の有権者に対して、更に幅広く新たな負担を求める事になるかもしれない制度改革はできるだけ避けることが合理的であると考えられる。

### III. 韓国における地方分権改革

#### 1. 地方分権推進体制

ここでは、韓国における地方分権改革について述べるが、本稿においては、地方公共団体への財源確保策としての分権交付税制度に焦点を絞るために、ここでの地方分権推進体制についての記述は最小限に留める。

民主化以降の歴代政権において、地方分権改革は「国政における重要課題」として位置づけられ、積極的に進められてきた。例えば、盧武鉉政権の12大政課題の一つに地方分権と国家均整発展が含まれている。それは、地方分権特別法、国家均整発展特別法、新行政首都建設のための特別法

表5 韓国における内国税の地域別徴収額（2003会計年度）

（単位：100万ウォン）

内国税総額	ソウル特別市	釜山広域市	仁川広域市	大田広域市	光州広域市
89,475,723	38,319,966	2,874,250	2,134,740	1,657,074	859,985
大邱広域市	蔚山広域市	京畿道	江原道	忠清南道	忠清北道
1,435,619	1,498,060	10,960,634	861,324	1,407,276	994,763
全羅南道	全羅北道	慶尚南道	慶尚北道	済州道	収入諸税及び 収入印紙
1,019,838	748,872	1,604,933	1,880,826	299,093	20,938,470

出所：韓国財政経済部、 국가財政情報システム（National Finance Information System）：NAFISより筆者が作成。

表6 地域別選挙区の数

ソウル特別市	釜山広域市	仁川広域市	大田広域市	光州広域市	大邱広域市
48	18	12	6	7	12
蔚山広域市	京畿道	江原道	忠清南道	忠清北道	全羅南道
6	49	8	10	8	13
全羅北道	慶尚南道	慶尚北道	済州道	合計	
11	17	15	3	243	

出所：中央선거관리위원회 ホームページより筆者が作成。

など「地方を盛り上げるための三大法案」という形で具体化されている。地方分権改革は、主に、大統領直属の政府革新地方分権委員会を中心に進められている。

#### 2. 権限移譲改革

韓国における地方分権改革によって、表7のように、1991年以来、毎年、地方公共団体への権限移譲が行われており、今後もこの改革は続くであろうと考えられる。本稿の分析対象になっている分権交付税は地方に権限移譲された事務の遂行のための財源確保策として導入された。分権交付税の詳細については後述する。

#### 3. 地方公共団体への財源確保策としての分権交付税

権限移譲とともに、それに見合う、地方公共団体の財源確保のために、1989年、タバコ消費税が基礎地方公共団体（市・郡）に移譲されたが、2003年度予算において、歳入全体の3.7%に過ぎず、財源としてあまり大きな意味はない。そこで、新たな財源確保策として、2005年、導入されたのが分権交付税である。分権交付税の原資は、

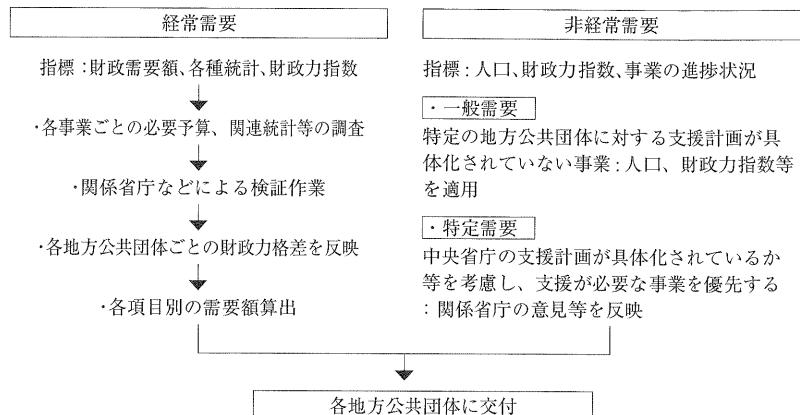
表7 年度別権限移譲の状況

時期	移譲された事務の数
1991年	241
1992年	115
1993年	116
1994年	449
1995年	110
1996年	82
1997年	61
1998年	834
2000年	3
2001年	92
2002年	146
2003年	164
2004年	204
2005年	436
2007年	43

出所：各新聞や行政自治部内部資料を参考に筆者が作成

\* 1999年と2006年については、権限移譲は行われているが、データの入手ができないかった。

図1 分権交付税額の算定と交付までの流れ



出所：서정섭·조기현·주윤현「분권교부세제도에 대한 지방자치단체의 인식에 관한 연구」『지방행정연구』 제20권 제4호 (통권 67호)、2006년、159頁を参考に筆者が作成。

2005年、導入された総合不動産税である。分権交付税額の算定と交付までの流れは図1の通りである。

あると言え、その意味で、これは立法コスト低減の試みであると考えられる。

以下においては、地方譲与税の廃止、分権交付税の導入に至るまでのプロセスを検討し、この点を明らかにする。

2003年3月、当時の李<sup>(21)</sup>ソウル市長が、地方譲与金制度について、「ソウル市は、地方譲与金の原資の30%を負担しているながらも、地方譲与金は一銭ももらっていない」と不満をもらしたことがある。このような動きもあり、地方譲与金は、2003年11月、廃止されている。その代わり、2005年1月から内国税として導入された総合不動産税を原資とする分権交付税が導入された。地方交付税法第4条3項には、総合不動産税は「その全額が毎年、交付税の原資として計上され、全額分権交付税として地方公共団体に交付されなければならない」と規定されている。これは地方政府への財源確保策として単に一般交付税を増やした場合、現在でも他の地域に比べ多くの内国税を負担しているソウルや地域主義の現れない地域の有権者の更なる、幅広い負担の増大をもたらす可能性が高い（表5参照）と考えられるため、それを避けるための制度設計であるといえる。地方交付税の原資は目的税ではなく内国税総額（目的税及び総合不動産税と他の法律によって特別会計の財源として使われる税目の金額を除く）の19.13%となっている（地方交付税法第4条1項）ためである。そして、現在の一般交付税の制度の

## IV. 分析

### 1. 総合不動産税と分権交付税の導入及び有権者のマンデート：立法コストの低減

まず、立法コスト低減の試みである。前述のように、地域主義の下では、地域主義の現れない地域、すなわち、首都圏や一部の都市部の有権者がキャスティング・ヴォートを握っていると考えられる。そのため、首都圏や一部の都市部の有権者にいかにアピールするかが選挙戦略として非常に重要である。そのため、政治家は、それらの地域の有権者に幅広い負担をもたらす政策決定は、できるだけ避けるのが合理的となる。

つまり、地方譲与税の廃止と分権交付税の原資としての総合不動産税の導入、そして、従来の普通交付税の交付を受けていなかったソウル特別市にも分権交付税が交付されるようになったことは、地域主義の下における、有権者としてのソウル市民のマンデートを最優先に考慮し、彼らの反発を最低限に留めるための工夫がなされた制度設計で

下においては、ソウル市は交付税の交付を受けていない点も重要である。

また、不動産投機の抑制という非常にシンボリックなメッセージのある税でもある。そして、総合不動産税は、地域間の格差のは正、地方公共団体の財源の確保、不動産投機を抑制するための目的で、一定の路線価以上<sup>(22)</sup>の不動産に対して課税されるものである。その課税の対象は非常に限られているため、一般的に他の内国税<sup>(23)</sup>に比べ、有権者に幅広く新たな税負担を求めるような税金ではなく、その負担は一部の上流階級だけに集中している<sup>(24)</sup>。不動産投機の抑制、そして、その負担は一部の上流階級だけに集中しているため、都市部における貧富の格差の大きい韓国において、総合負担税は一般的に支持されている<sup>(25)</sup>。

しかしながら、総合不動産税の主な負担者はソウルの江南地域の四つの区に居住する一部の住民で、彼らが総合不動産税のほぼ半分くらいを負担しており、総合不動産税をめぐっては「ソウル（江南）で集めて地方に配る<sup>(26)</sup>」などの自嘲の声もある。また、総合不動産税の廃止を求め、憲法訴願（違憲審査請求）も出されている<sup>(27)</sup>。このようなことから税の負担や分配のシステムについてのソウル市（民）のマンデートの強さを伺うことができる。

そして、この他にも有権者としてのソウル市民を意識した制度設計であると考えられる点がある。表8のように、分権交付税がソウル市にも交付されるようになっていることである。ソウル市は財政的に豊かであるため地方交付税の交付は受けていない。しかしながら、分権交付税が導入されてからはソウル市も交付を受けるようになった。これは、分権交付税額の算定において、人口等が指標として使われるようになっており、特に、表9のように、分権交付税交付額の約70%程度が社会福祉分野に使われるようになっているため、当然ながら人口が多く社会福祉の需要も多いソウル市にも交付されるようになったと考えられる。実際、ソウルへの分権交付税の交付額は2005会計年度において、京畿道のそれに次いで2番目に多い。これらの点からも政治家や政党にとっての、地域主義の下における有権者としてのソウル市民

表8 分権交付税の地域別配分額（2005年）

	経常需要	非形状的需要	
		一般需要	特定需要
合計	554,457	50,986	239,534
ソウル	68,654	4,358	33,482
釜山	42,447	3,201	15,852
大邱	27,925	1,792	13,077
仁川	20,856	2,326	10,097
光州	19,944	1,040	6,639
大田	18,438	1,061	5,988
蔚山	9,138	916	4,099
京畿	74,465	4,581	37,635
江原	24,390	3,664	14,101
忠北	28,473	2,328	9,656
忠南	38,032	4,074	10,499
全北	36,690	3,297	14,290
全南	46,383	7,173	13,870
慶北	45,433	4,981	24,595
慶南	41,080	5,071	18,890
济州	12,109	1,123	6,764

出所：서정섭·조기현·주윤현『분권교부세제도에 대한 지방자치단체의 인식에 관한 연구』『지방행정연구』제20권 제4호(통권67호)、2006년。162頁を参考に筆者が作成。

をいかに重視しているかがわかる。

## 2. 代理人コストの低減：算定と交付までの流れ ——官僚への委任

地方自治とは、一国の統治体系の中で、地方という部分社会にどのように自治の領域が設定されているかという問題であるとすれば、中央政府からの統制のベクトルと地域社会の自律指向のベクトルとの対立的緊張が地方自治そのものの構造であるといえる<sup>(28)</sup>。そうであるとすれば、地方分権改革とともに集権化の改革が行われるのは、当然のことである。また、それは、地方自治や地方分権改革におけるいわば自然法則といえなくもない。問題はそこに絡んでいる利害関係をいかに説明するかである。

本稿においては、分権交付税の算定と交付までの流れに関する制度的特徴として、中央省庁が交付額の算定の段階で意見反映等の形で介入できるようになったことから、彼らに地方政府に対する

る統制の余地が与えられた。そのため、これは一種の集権化であると考える。

そして、地方公共団体ごとの分権交付税の交付額の算定と交付までの一連の制度設計は代理人コスト低減の試みであると考える。その試みは、主に官僚への委任という形でなされている。すなわち、地方公共団体ごとの交付額を算定する際の指標としては、財政需要額、各種統計資料、財政力指数、人口等が使われており、それをベースに地方公共団体ごとの交付税額を算定する際にも所管の中央省庁による検証作業が行われることになっている。そして、交付額算定の段階で各省庁の支援計画が考慮されるようになっており、各省庁による交付額の妥当性の検証作業がなされており、各省庁の意見も反映されるようになっている。また、各年度の分権交付税の交付額は、補助金と異なり、総合不動産税を原資とするため、政治判断によってその交付額が決まるものではないという点も重要である。

以下、官僚への委任という形で代理人コストの低減が図られた理由について分析を加える。

まず、分権交付税は地方政府に移譲された権限の遂行のための財源確保策として導入された。そのため、分権交付税が本来の目的のために使われているか監視する必要があるが、それは高度に専門的な技術を必要とするため、他のアクターに委任したほうが合理的である。そして、「お金」の流れにかかわる問題であるため、「公平・透明・客観的」が重要である。また、韓国においては、一般的に政治家のイメージは「お金」と結び付いた場合、否定的になりがちである。このような場合においても、政治家としては、他のアクターに委任したほうが合理的であると考えられる。結果的に「公平・透明・客観的」のイメージと結びつく官僚への委任がなされた。

次に、官僚への委任が合理的であると考えられるもう一つの理由は地域主義である。つまり、地域主義の下においては、地域主義が現れ、特定の政党の支持基盤になる地域については、その地域の政治家<sup>(29)</sup>は党中央に完全に従属されていると言っても過言ではないため、代理人コスト低減のための仕組みを改めて設ける必要はあまり強く感

じられないと考えられる。仮に、そのような仕組みを設けることによって反発が出たとしてもそのような反発は抑えることができる。しかしながら、他の地域——地域主義の現れない地域——についてはそのような仕組みは必要であるが、それは逆効果をもたらす可能性がある。例えば、地域主義の現れない地域については、特に、本稿のような地方分権改革に関連する政策形成における代理人コスト低減のための仕組み——特に、政治ルートによるもの——は、「余計な干渉、口出し」、「反分権化」と有権者に映る可能性があり、特に韓国においては「反分権化」は「民主主義の敵」と見なされる可能性が非常に高い。これは政治家にとっては非常に不都合である。一方、官僚による「余計な干渉、口出し」、「反分権化」という形にしておくと、仮に批判や反発が出たとしても、その批判の矛先は官僚に向けられることになる。

このような理由から、分権交付税の導入のプロセスにおける代理人コスト低減の試みは、できるだけ政治色を少なくし、「公平、透明、客観的」などの行政の側面を強調した形になっている。「公平、透明、客観的」が行政の側面と強く結び付く理由は、行政が行使する公的権力（public authority）はゼロサム的性質を持つためである。公的権力は、その内容が嫌だからといって、そこから「退出」するわけにはいかない制約をすべての当事者に課すものであるためである。

そして、使途の特定されていない道普通交付税とは異なり、分権交付税においては、表9のように、社会福祉、文化観光、農林水産、公共就労、文化人材開発等と使途が特定されている。また、分野ごとに、例えば、社会福祉分野の場合、障害者施設運営、精神療養施設の運営、視覚障害者リハビリ支援センター運営、老人健康診断、認知症相談センター運営等、農林水産分野においては、水産物の衛生管理等のように、非常に具体的にその使途が指定されている。

また、毎年、地方公共団体ごとの分権交付税の使用状況が公表され、その使用状況次第では、次年度に交付を受けるべき分権交付税の額にも影響が及ぶ。これらは一種の統制措置としての意味を持つ。

表9 分権交付税の配分状況（2006年）

(単位：百万ウォン、%)

	合計	社会福祉	文化観光	農林水産	公共就労	女性人材開発
金額	453,912	310,247	59,119	35,225	45,325	5,697
割合 (%)	100	68.35	13.02	7.39	9.99	1.26

出所：서정섭·조기현·주윤현「분권교부세제도에 대한 지방자치단체의 인식에 관한 연구」『지방행정연구』 제20권 제4호 (통권 67호), 2006년, 161頁を参考に筆者が作成。

ここで一つ説明が必要なものがある。それは、補助金である。分権交付税は、補助金と同じく使途が特定されているが、その意味においては、補助金と類似している。しかしながら、地方公共団体の財源確保策として、補助金ではなく、分権交付税が導入されている。これについての説明は、コミットメントコストの項目に譲る。

### 3. コミットメントコストの低減

#### (1) コミットメントコスト低減の必要性

コミットメントコストは、現在の与党の支持集団のために作られた政策や法律が、異なる支持集団を持つ政党によって変更される可能性や政権交代の可能性のある政治的環境に置かれた政党を念頭に置いた概念である。これは、現在の与党が将来の与党を拘束できないことで発生するコストである。そのような政治的環境に置かれた政党は、政策指向や支持基盤が異なる。当然ながら、支持基盤によって有権者のマンデートも異なる。このような状況におかれた政党は、できるだけ、自ら立案した法律や政策に変更が加えられないようにしたり、自らの意思決定の自由度を抑えてでも、将来の与党の政策変更を防ぐために、政府が自由に介入できないような機関を創設して政策を委ねたりしておくことが合理的であると考えられる。

本稿における分析との関連で、なぜコミットメントコストの低減が必要なのかについて検討する。民主化以前の韓国においては、野党による政権交替は行われたことがないため、政権獲得を目標とする野党は、与党に政策資源と暴力装置を握られているため、民主化以外に政権獲得の道は開けず、民主化を強調しなければならなかった。また、民主化を強調すれば、それに敏感に反応する若年齢・高学歴の有権者の支持獲得が可能になる。いいかえれば、野党は、民主化にアジェンダーを設

定することで自分に有利な政策空間をつくりだし、有権者の動員をはかり、それにある程度成功した結果都市部で善戦することになるが、民主化よりも他の価値を重んじる農村部までは支持が及ばなかつたのである<sup>(30)</sup>。「与村野都」という表現はこれを象徴するものであった。

前述のように、民主下以降の韓国においては「与村野都」は影を薄め、地域主義が非常に克明な形で表れるようになつた<sup>(31)</sup>。地域主義の台頭により、与野党ともにそれぞれ都市部、農村部という支持基盤は確固たるものではなくなつた。その代わり、地域主義の現れる地域と現れない地域が明確になり、地域主義の現れない地域においては政党・政治家の直面する不確実性が格段と高くなつた。そして、地域主義の現れない地域での戦い方次第ではどの政党も政権の座に就くことができるようになり、その意味で政権交代の可能性が格段に高くなつたと考えられる。そうであるとすれば、できるだけコミットメントコストを下げる工夫をして置くことが政党や政治家にとって合理的である。

#### (2) コミットメントコストの低減と分権交付税

ここで検討が必要なのは、権限移譲に伴う地方公共団体への財源確保策として、なぜ補助金ではなく、上記のような分権交付税としての制度設計がなされたかについてである。

韓国においては、補助金全体の約70%は政治判断によって交付されるようになっている。また、残りの約30%についても補助金関連法律の規定に曖昧なところが多く、政治的判断が優先されることが多い。そうであるとすれば、現在の与党が政権を担当しつづける保障がある場合には、補助金にしておいたほうが、自らの政策的自律性を高めることになる。しかしながら、政権交代の可能性の高い、民主化以降の韓国における地域主

義の下においては、自らの政策的自律性を低くしても、将来、政権交替がなされた時に、他の政党の政治判断によって補助金等が配分され、自らが不利な立場になることを避けることができるよう、既存の政策に変更が加わらないようにしておくことが合理的であると考えられる。この点と関連して検討の必要があるのは次の点である。すなわち、分権交付税の地方交付税への統合に関連する法律の規定である。分権交付税は、2010年1月から廃止され、普通交付税に統合、運営されると地方交付税法<sup>(32)</sup>に規定されている。また、「普通交付税に統合、運営される場合、基準財政収入額が基準財政需要額を超過し、普通交付税が交付されない地方公共団体については、分権交付税によって交付されていた財源を補填するため、必要な措置を講じなければならない」と規定されている<sup>(33)</sup>。すなわち、ソウル特別市は、分権交付税制度ができてから分権交付税の交付は受けている。しかしながら、普通交付税の交付は受けていない。分権交付税が廃止され、普通交付税に統合された場合、ソウル特別市は、普通交付税の交付を受けられなくなる可能性が非常に高い。それは、ソウル市にとっては、既存の分権交付税の交付額の分だけの財源を確保できなくなることを意味する。そのため、その分の財源の補填ができるよう、法律的な根拠を用意しておいたと考えられる。これは、ソウル市の存在を念頭においた政策形成であると言え、コミットメントコスト低減のための制度設計であると考えられる。すなわち、法律的な根拠を明確にしておくことによって、他の政党の政治判断によって変更を加えることを非常に困難にしているのである。

そして、分権交付税の原資は、目的税としての総合不動産税である。これは、コミットメントコスト低減の試みであると考えられる。一般的に目的税は、その使途が特定されているため、目的税の廃止ないしそれに変更を加えようとすれば、その税金に関連する法律だけではなく、その目的税の使途にかかる法律も廃止ないしは改正しなければならない。そして、目的税の存在を支持する有権者との利害調整も必要である。これは、既存の制度や法律に変更を加えようとする政党や政治

家には立法コストの問題を引き起す。すなわち、他の政党や政治家にとっての立法コストを高めるような制度設計をしておくのは、コミットメントコスト低減につながると考えられる。

## おわりに

地方分権改革に関する従来の研究においては、地方分権改革がなぜ特定のタイミングになされたかを探る研究はある程度蓄積されているが、地方分権改革の内容とその背景にある政治力学に関する分析はいまだ不十分である。本稿においては、韓国政治を説明する上で欠かせないファクターである地域主義と政策形成との関連を探るための分析を行った。地域主義の下で活動する政治家の合理性に注目し、それが地方分権改革——本稿の分析においては、分権交付税——という一連の政策の内容にどのような影響を及ぼし、どのような政策的帰結をもたらすかを分析した。そして、地域主義の存在を政治家や政党の活動する政治的環境と捉えることによって、また、地域主義によるキャスティング・ヴォートの存在を明らかにすることによって、一般化の可能性を高め、韓国における地域主義は決して特殊なものではなく、比較研究の対象になりうると考えるに至った。この点で本稿は、従来の研究における弱点を補う一つの試みであると言える。その意味で本稿はようやく出发点に立ったと考えられる。

次に、本稿の限界と今後の課題を提示し、本稿を締めたい。

まず、最近、韓国においては、地方分権改革として権限移譲が進められている。しかしながら、それに伴う税財源の移譲はあまり行われていない。本稿においては、分権交付税の導入について説明を試みたが、税財源の移譲があまり行われていない理由については、分析を加えることができなかった。日本と韓国の地方自治制度の骨格は酷似していると言われているが、最近の日本においては、三位一体の改革によって税源移譲がなされている。酷似した地方自治制度を持っている両国において、このように克明な違いが現れているとすれば、その理由は究明されなければならない。

次に、取引コストとの関連である。取引コストの弱点としては、複数均衡の可能性を挙げることができる。すなわち、取引コストの総計を低減するためには、必ずしも一つの方法だけではなく、様々な方法がありうる。本稿においては、取引コストを分析の道具として用いながらも、その点について分析を加えることはできなかった。今後の課題にしたい。

- (1) 例えば、地方公共団体の財政力指数は年々低下しつつあり、2004年現在、地方公共団体の平均財政力指数は0.57である。特別市、広域市においては、平均0.81であるが、基礎地方公共団体である郡においては平均0.16であり、格差が大きくなりつつある。250の地方公共団体の中、財政力指数0.5に達しないのは全体の87.6%の219団体である。0.3にも達しない地方公共団体は全体の54.4%である136団体である。特に、全体の20.4%である51団体においては、自主予算だけでは公務員の入件費さえ賄えないほど格差は大きく深刻な問題になっている。財政力指数が0.3未満の自治体は、自治区においては全体の22%、市においては42%、郡においては93%である。
- (2) これは、様々な民主主義の形があり得ること、また、政党によって色々な支持集団が存在できることを必ずしも否定するものではない。
- (3) 大韓民国憲法第1条①「大韓民国は民主共和国である。」
- (4) 例えば、金台鑑(尹誠國訳)「地方分権の政治力学」『日韓政治社会の比較分析』(慶應義塾大学出版会、2006年)。
- (5) 김순은 「지방분권특별법의 의의와 한계」『한국지방자치학회보』 제 17 권 제 3 호, 2005년 9월. 25 ~ 49 頁。
- (6) 김영수 「참여정부 지방분권정책의 평가, 향후추진 방향」『지방자치』 미래한국재단, 2006년 3월호. 34 ~ 37 頁。
- (7) 北村亘「英國における権限移譲改革」『甲南法学』第41卷3・4号、2001年。203～283頁。
- (8) 例えば、김문조「한국지역주의의 형성과 성격」 한국사회학회편『한국의 지역주의와 지역갈등』(성원사, 1990년) 153～165頁・김창희「제 13 대 총선의 결과, 절묘한 선택·절묘한 구도」『신동아』、1988년 6월호。162～177頁・김진국「지역감정의 실상과 그 해소방안」『심리학에서 본 지역감정』(성원사, 1988년) 221～253頁。
- (9) 例えば、이갑윤『한국의 선거와 지역주의』(오름, 1998년)・정영국「지역주의와 선거전략」『한국과 국제정치』 제 9 권 제 2 호, 1993년. 33 ~ 60 頁。
- (10) 例えば、조기숙「합리적 유권자모델과 한국의 선거분석」이남영편『한국의 선거 I』(나남, 1999년) 401 ~ 434 頁。
- (11) 拙稿「韓国における地方交付税制度の政治行政一地域主義と政党の党員統制システムとの関連において」『現代韓国朝鮮研究』第5号、2005年11月。57～71頁において、韓国における地方交付税制度の改革がなかなか進まない理由を、地域主義に注目し、分析した。そこでは、地域主義のもつ政治行政学的意味やそれと政策形成との関係に注目して議論を進めた。
- (12) 建林正彦「新しい制度論と日本官僚制研究」『政治学年報』1999年。73～91頁。
- (13) 以下の記述は、北村、前掲論文参照。
- (14) 取引コストの弱点としては、複数均衡の可能性を挙げができる。すなわち、取引コストの総計を低減するためには、必ずしも一つの方法だけではなく、様々なやり方がありうる。
- (15) 政治家は、二つの動機に基づいて行動する。一つは、功績獲得であり、もう、一つは非難回避である。非難回避戦略を含め、この議論の詳細については、R. Kent Weaver, The Politics of Blame Avoidance, Journal of Public Policy, Vol. 6-4. 1986. PP.371 ~ 398. 参照。
- (16) 出水薰「韓国政治における地域割拠現象——第6共和国の国政選挙結果に見るその実態と変化」『外務省調査月報』) 1996年度第3号、1996年。3頁。
- (17) 大西裕「韓国の場合——地域主義とそのゆくえ」『新版比較・選挙政治——21世紀初頭における先進6カ国の選挙』(ミネルヴァ書房、2004年) 203頁。
- (18) 例えば、소순창「한국 지방선거에서의 지역 할거주의와 정당투표」『한국지방자치학회보』 제 14 권 제 3 호, 2002년. 21 ~ 42 頁の分析もこの記述の裏づけになる。
- (19) 2003年1月に筆者が行った、慶尚北道議会の張議員とのインタビュー。
- (20) 地域主義の援護を受けて当選の可能性の高い政党。
- (21) 次期大統領に選出された李明博氏。
- (22) 韓国においては、「基準時価」という。なお、この税は、いずれも路線価を基準にして、6億ウォン以上の住宅、6億ウォン以上の空き地、40億ウォン以上の事業用土地に課税される。
- (23) 所得税、法人税、付加価値税、特別消費税、酒税、電話税などである。
- (24) 財政経済部の金税制室長は、「総合不動産税は、アメリカ軍がイラク戦争で使った超精密誘導ミサイルのようなもので、国民の98%は総合不動産税とは無関係である。」としている。E-Daily2005年9月13日付参照。
- (25) いわゆる「江南」とほかの地域では同じソウル特別市民でありながら、教育、生活の質、所得、地価、住宅の価格等において歴然とした差がある。これらの差に起

因する「反江南」感情も根強い。そして、「江南」対「非江南」という一種の対立構図も存在している。

- (26) 매일경제 <http://www.mk.co.kr/>、2005년 8월 31일。
- (27) OhmyNews <http://www.ohmynews.com/>、2007년 1월 9일。
- (28) 水口憲人「地方自治分析と中央地方関係」『都市問題研究』第36巻第5号（1984年）、139頁。
- (29) 最近、無所属の候補者が増えているが、それは、何らかの形で政党の推薦を受けられなかつたためであつて、党中央と全くつながりがない場合は、仮に立候補できたとしても当選するのは至難のわざである。
- (30) 大西裕「韓国の場合——地域主義とそのゆくえ」『新版比較・選挙政治——21世紀初頭における先進6カ国の選挙』（ミネルヴァ書房、2004年）186頁。
- (31) この理由について、조기숙は、次のように主張して

いる。すなわち、第一に、民主対独裁の対立軸がなくなった。第二に、单一民族、分断国家であるため、イデオロギー的許容範囲が狭く、新たな争点や亀裂が発生しにくい。第三に、第13代国會議員総選挙の直前に行われた大統領選挙において、偶然ではあるが、四つの地域政党が誕生した。第四に、各政党が地域主義に訴える選挙戦略を駆使した。第五に、地域主義を前提にした選挙戦略は、すでに使われてきており、そのような基盤もすでにできていた。詳細については、조기숙「한국 유권자의 정당본위투표」『의정연구』1권 1호、1995년。参照。

- (32) 地方交付税法附則（2004年12月30日、法7257）
  - ②「分権交付税の運営期限等」参照。
- (33) 地方交付税法附則（2004年12月30日、法7257）
  - ②「分権交付税の運営期限等」参照。