

韓国政府間財政関係と盧武鉉政権下の地方財政改革

井上博夫

はじめに

韓国に地方自治が復活したのは1991年のことであり、その歴史はまだ15年ほどにしかない。だが、盧武鉉政権は2003年7月に「地方分権ロードマップ」を発表し、2005年には、中央と地方の関係を分権と自主の方向に改めることをめざす地方財政改革が実施された。

折しも日本では、「三位一体改革」のスローガンを掲げた分権改革がすすめられていたところである。韓国の地方財政は、貧弱な地方税収や地方交付税制度をはじめ、政府間財政関係において日本と制度的に共通する点も多く、韓国における改革の動向を考察することは、日本の地方財政改革を考えるうえでも意義深いと考えられる。

そこで本論文は、韓国で2005年に行われた地方財政改革の内容を明らかにするとともに、改革実施の成果と背景を検討することを目的とする。

本論文は、科学研究費補助金（研究課題：グローバリゼーションの進展と福祉国家財政の国際比較研究）による韓国調査に基づいて執筆したものである。

1. 韓国の地方自治と地方財政

(1) 地方自治制度

1948年制定の大韓民国憲法に基づいて1949年に地方自治法が公布されたが、1961年の軍事クーデターによって成立した朴政権は「地方自治に関する臨時措置法」を制定し、地方自治法は事実上停止された。韓国に地方自治が再開されたのは、「民主化宣言」と1987年の憲法改正、1988年の地方自治法全文改正を経て、ようやく1991年に地方議会議員選挙が実施されてからのことだった。

韓国の地方自治団体は、図1のとおり、ソウル特別市、広域市、道からなる広域自治団体が

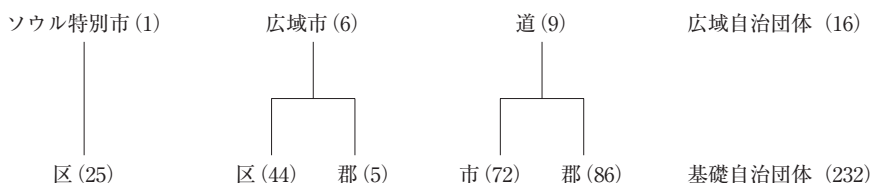


図1 地方自治団体 (かっこ内の数値は団体数)

16, そのもとにある区, 市, 郡が232団体であり, 日本に比べて団体数は少なく, 基礎自治体の広域化が進んでいる。

また, 広域自治団体である市道には, 副知事をはじめ国家公務員の身分を持つ主要幹部職員が配置されているのも韓国の特徴である。

さらに日本の制度と大きく異なるのが教育行政である。地方教育機関には約27万人の国家公務員がおかれるとともに(2002年2月現在), 財政面でも, 各地方自治団体に教育費特別会計が設けられている。教育費特別会計歳入の80%以上が, 国からの移転財源で構成され, 地方財政の一般会計とは分離されている。韓国の地方財政を日本と比較する際, この点に注意を要する¹⁾。

(2) 地方財政の概況

韓国の地方財政の特徴は次のとおりである。

第1に, 地方自治の復活以降, 地方財政の規模が急膨張し中央政府と比べた相対的な役割も大きくなってきた。

だが第2に, 税収, 歳出ともに中央政府の比率が大きく地方財政の相対的な規模は小さい。表1に見られるように, 民主化による地方自治回復以降, 地方税収・地方財政規模はかなりその比率を高めたが, それでも日本に比べれば「小さな地方政府」である。

第3に, とりわけ税源配分は中央に偏しており, 地方税収は地方財政規模に比べても小さい。

第4に, 地方財政規模と地方税収入額の差は税外収入と中央政府からの移転財源によって埋め合わされているが, 税外収入が比較的大きく, 移転財源の規模は日本よりやや小さい(表2)。

第5に, 歳入構成は団体間でかなり差異があり, 地方団体間における財政力格差を示している。ソウル特別市, 広域市では地方税収入の比率が大きく, ソウルは地方交付税を受け取っていない。他方, 市・郡, なかでも郡の地方税収は極めて小さく, 地方交付税や国庫補助金への

表1 国と全地方自治団体の租税・財政規模比較

(単位: 億ウォン)

年	税収額			一般会計額		
	国税(A)	地方税(B)	B/(A+B)	国(C)	地方(D)	D/(C+D)
1975	12,555	1,586	11.2	13,744	4,304	23.8
1980	52,977	7,677	12.7	66,352	19,454	22.7
1985	110,474	16,546	13.0	130,089	42,173	24.5
1990	268,474	63,786	19.2	313,046	154,910	33.1
1995	567,745	153,160	21.2	514,981	366,673	41.6
1998	677,977	171,497	20.2	745,432	509,893	40.6
1999	756,580	185,862	19.7	836,851	443,588	34.6
2000			21.0	887,363	485,928	35.4
2001			20.0	1,020,084	714,607	41.1
2002			21.4	1,096,298	698,151	38.9

(出所) 姜 再鎬 (2005), p.41及び李 昌均 (2006), p.12。

(注) 1) 1998年までは歳入決算, 1999年以降は歳入予算。

2) 地方の一般会計額は地方政府間財政移転による重複分を含まない(純計)。

1) 韓国の地方自治制度については, 姜 再鎬 (2005) を参照。

表2 全地方自治団体の歳入予算の内訳

(単位：億ウォン)

年	地方税	税外収入	地方交付税	地方譲与税	国庫補助金	地方債	合計
1998	167,529 29%	174,768 30%	73,091 13%	29,416 5%	78,663 14%	51,934 9%	575,401 100%
1999	178,613 29%	181,943 30%	68,977 11%	28,388 5%	98,035 16%	53,264 9%	609,220 100%
2004	319,834 37%	232,284 27%	126,940 15%	48,546 6%	118,546 14%	26,690 3%	872,840 100%

(出所) 姜 再鎬 (2005), p.41, 及び李 昌均 (2006), p.2

(注) 1) 市道教育費特別会計を除く他の全地方自治団体の一般会計及び諸特別会計の合計 (純計)。

表3 一般会計の団体別・財源別歳入予算の構成比 (2004年度)

(単位：%)

団体	地方税	税外収入	地方交付税	地方譲与税	国庫補助金	交付金	地方債
ソウル特別市	88	6	0	0	4	0	0
広域市	65	8	5	5	15	0	2
道	41	4	12	9	33	0	1
市	24	14	20	7	25	9	1
郡	8	9	40	11	29	2	1

(出所) 李 昌均 (2006), p.3

依存度が高い (表3)。

こうした状況の下で、韓国では2000年以降、次に見るような地方財政改革が実施された。

2. 地方財政改革の動向

2005年に、国と地方の財政関係を大きく変更する地方財政改革が実施された。改革の主要な内容は、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、③国家均衡発展特別会計の設置である。

(1) 地方譲与金の廃止と国庫補助金の縮減

国から地方自治団体に対する地方譲与金は、道路整備、地域開発、水質汚染防止、青少年育成、農漁村地域開発の5つ4兆8,366億ウォンあったが、2005年にこれをすべて廃止し、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。

また、国庫補助金も総数533の補助事業1兆7,000億ウォン (2004年) のうち、163事業1兆1,000億ウォンを地方に移譲し、126事業3兆6,000億ウォンを国家均衡発展特別会計に移転した。

(2) 地方交付税改革

(a) 韓国の地方交付税制度

まず始めに韓国の地方交付税制度を概説しておこう²⁾。

地方交付税の機能は、財源保障機能と財政衡平化機能とされており、①普通交付税 (96%)、

②特別交付税(4%)、③分権交付税(2005年に新設)からなっている。その財源は、2006年現在、分権交付税分を含めて内国税の19.24%と法定されている。内国税総額に対する法定率が定められた1969年には17.6%から出発したが、73年~82年の間は法定率が留保され、83年に復活した時は13.27%だった。その後4度の改訂で徐々に法定率が引き上げられ今日に至っている。

①普通交付税は、各自治団体について算定された財源不足額(基準財政需要額—基準財政収入額)に基づいて交付される。ただし、財源不足額の全額が手当てされるわけではなく、2006年の場合、調整率は85.9%だった。基準財政需要額は、人件費等9項目26個の細項目経費から算定し、基準財政需要額=単位費用×測定単位×補正係数によって求められる。補正係数は日本に比べ簡潔だという違いはあるが、日本の地方交付税制度と類似した仕組みである。

ただ韓国に特徴的な運営方法としてインセンティブ(逆インセンティブ)システムが導入されている。これは、地方団体の自助努力を反映するための仕組みであり、基準財政需要額、基準財政収入額を算定する際、一定の基準にしたがってその額を加減することにより交付税額に反映させるものである³⁾。2006年の反映結果は、インセンティブ6,398億ウォン、逆インセンティブ18,150億ウォンで、計2兆4,548億ウォンにのぼる。同年の普通交付税総額18兆6,043億ウォンの約13%で、しかもその大半が逆インセンティブだから地方団体に効率的財政運営を求める圧力は大きいのではないだろうか。

②特別交付税は、「地域懸案需要」「災害対策需要」「優秀団体財政支援」の3つの区分で該当する団体に交付される。

(b) 2005年の地方交付税制度改革⁴⁾

第1に、交付税の財源が、内国税総額の15%(2004年)から19.13%(2005年)、19.24%(2006年)へと4.24%引き上げられた。ただし、そのうち0.83%(2005年)、0.94%(2006年)は分権交付税の新設による分である。法定率引き上げの財源は、後述する地方譲与金廃止の一部(道路整備、地域開発)を普通・特別交付税に再編することによって3.3%分が賄われ、国庫補助金の一部を転換することにより分権交付税0.94%分が新設された。したがって、改革は国・地方間の財源配分を変更せず、使途制限の強い地方譲与金・国庫補助金から、地方団体にとって裁量性のより大きい交付税に転換したものである。

第2に、普通交付税の比率を交付税の90.91%から96%に引き上げ、代わりに特別交付税を4%に縮減した。

第3に、国庫支出金149事業を整理して分権交付税を新設した。地方自治団体への配分は、経常的需要77事業分については、地方財政需要・統計資料・財政力を考慮した算式に基づいて配分し、非経常的需要72事業分については、人口・財政力を考慮して配分している。ただし、分権交付税は、使途に関して事業が例示され、事業の範囲内での移動は可能だが例示された事業外には使用できないとのことである。また、不交付団体はなくソウル特別市にも交付されているので、交付税というよりブロック補助金に近いと考えられる。国庫補助金削減分を地方税に移すことは、自治団体間の税源の偏在から困難であり、普通交付税への転換も検討したが、不交付団体は補助金削減のみが生じるため、当面は分権交付税とし、段階的に普通交付税化する

2) 韓国の地方交付税制度については、行政自治部交付税チーム(2006)、中野英夫(2005)を参照。

3) 2006年現在、基準財政需要額に加減反映させる項目が、地方公務員定員の運営、非正規常勤労働力の運営、経常経費の節減等の6種、基準財政収入額に加減反映させる項目が、地方税徴収率、住民税均等割りの引き上げ等の7種ある。

4) 地方交付税制度改革の内容については、行政自治部交付税チーム(2006)、李昌均(2005)、同(2006)を参照。

予定だそうである⁵⁾。

第4に、交付税算定項目の統廃合・単純化、インセンティブ運用項目の新設等の運用上の改革が行われた。

さらに今後の改革方向として、普通交付税の算定項目を人口・面積などに単純化すること、他方で財政力が劣悪な地域に対する支援の拡大が検討されている。

(3) 国家均衡発展特別会計の設置⁶⁾

中央省庁の一般会計、特別会計に分散していた多様な地域事業を一つの特別会計に統合したものであり、落後地域開発、地域社会基盤の拡充等を目的としている。2005年は5兆5,000億ウォンで、財源は酒税・過密負担金・廃止される地方譲与金の一部等である。対象事業は132の地域開発事業と23の地域革新事業に区分されているが、多数の特定補助金を統合したものと考えられる。

(4) その他の地方財政運用上の改革

① 予算編成指針の廃止

中央政府が地方団体に対して示達していた予算編成指針は、地方議会の予算審議権を制限しているとの理由から2005年度に廃止し、必要最小限の基準経費だけを提示することになった。

② 地方債発行承認制から総額限度制へ

中央政府による地方債承認制度を改め、2006年からは、各自治団体に地方債発行限度額を定め、その範囲内で自由に起債できるようにした。ただし、限度額を超える起債は承認を必要とする。

③ 総額人件費制度の導入

④ 複式簿記の導入

むすび

1991年の地方自治復活以降、地方財政の規模も役割も大きくなってきていた。ところが地方財政の現実には、①貧弱な地方税収入に現れているような財政力の脆弱性、②地域間財政力格差と劣後地域の問題、③国庫補助金・地方譲与金や中央政府の関与による地方自治団体の自主性の制限、等の問題を抱えていた。こうした状況を背景として、盧武鉉政権により地方財政力の拡充と自主性・自律性の強化をめざす「地方分権ロードマップ」(2003年7月)が発表され、その後の地方財政改革が実施されたのであろう⁷⁾。

改革の背景は、日本の分権改革と共通する点も多いが、分権的地方財政改革の具体的手段は「三位一体改革」と多少異なる。

地方団体の自主性を制約することになる補助金を整理・削減し、地方譲与金を廃止した。ここまでは日本と同様だが、削減分を地方財源強化にあてる方策が異なっており、韓国の場合は、地方税の拡充(税源移譲)ではなく、普通交付税の法定率引き上げと分権交付税の新設として

5) 行政自治部交付税チームからのヒアリングによる。

6) 国家均衡発展特別会計の内容については、李昌均(2005)、同(2006)を参照。

7) 地方分権改革の背景については、具正謨(2003)を参照。

地方交付税の拡充にあてられた。自主財源主義に基づく地方税強化ではなく、一般財源主義に基づく一般補助金の道が選択されたと考えることができよう。

韓国行政自治部交付税チームからのヒアリングによれば、財産税は地域的偏在が大きいため、税の委譲には地方が反対したとのことだった。確かに、地方自治団体全体の地方税収構造(1995年)を見ると、所得課税13.0%、財産課税68.7%、消費課税17.0%と、財産課税にシフトした税体系となっている。こうした地方税の構造を前提としたままでは税源移譲は困難だろう。

だが、交付税拡充の道を選択したもう一つの理由は、地方団体間の財政力格差の是正と劣後地域対策が課題にのぼっていたためではないかと考えられる。そこで2005年の改革では、同時に国家均衡発展特別会計が新設され、分権交付税も、当面はソウル特別市のような不交付団体にも交付されるブロック補助金的な内容で出発したが、段階的に普通交付税に転換することが予定されている。こうした点は、補助金削減、税源移譲と同時に地方交付税を削減して、地方圏の小規模自治体に「自立」を迫った「三位一体改革」とは様相が異なる。

ただ、地方財政運営の効率化を促すことも改革の目的となっている。地方交付税におけるインセンティブ(逆インセンティブ)の整備や財政運営の改革などは、こうした方向をめざしたものでしょう。韓国は、1997年から98年にかけて経済危機に見舞われ、国・地方を合わせた統合財政は大幅な赤字に陥った。日本に比べれば赤字も債務残高もそれほど大きくなく、経済回復と財政再建も早かったとはいえ、社会保障基金を除いた調整後の統合財政収支は慢性的な赤字基調にあり、今日も健全な財政運営が課題であることに変わりはないだろう⁸⁾。また、本論文では紹介しなかったが、韓国企画予算処でのヒアリングによれば、①トップダウン、②成果主義、③中期計画、④公会計システム改革、というNPM的な予算改革に取り組んでいるところである。こうした理念と手法も地方財政改革に影響していると考えられる。

韓国では、今後も、地方交付税制度改革や地域均衡発展のための支援策等が検討されており、引き続き注視していくことが必要である。

参考文献

- 姜 再鎬「韓国の地方制度の沿革と現状」小原隆治・趙文富編著『日韓の地方自治と地域開発』第一書林、2005年。
- 李 昌均「韓国における地方財政改革の最近の動向」(科研費補助金による韓国調査において韓国地方行政研究院で得た報告資料)、2006年
- 李 昌均「韓国の地方財政改善と日本の三位一体改革：両国における比較と課題」『地方財政』2005年3月号、2005年
- 行政自治部交付税チーム「06地方交付税制度の運営」(科研費補助金による韓国調査において韓国行政自治部で得た報告資料)、2006年
- 中野英夫「日韓の政府間財政関係」小原隆治・趙文富編著『日韓の地方自治と地域開発』第一書林、2005年。
- 具 正謨「韓国の地方分権の動き：地方財政の改革を中心に」『地方財政』2003年10月号、2003年。
- 渡辺雄一「韓国財政の再編と課題：財政圧迫要因の台頭と健全化への模索」奥田聡編『経済危機後の韓国：成熟期に向けての社会・経済的課題』、アジア経済研究所、2007年。

8) 韓国経済危機後の財政については、渡辺雄一(2007)を参照。