

韓国における 地方分権と地方財政

—シンポジウム「地方分権と地方財政」での報告と議論⑤—

政策研究大学院大学 教授 井川 博
(比較地方自治研究センター所長)

一 はじめに

本誌七月号で表題のシンポジウムでの報告と議論を紹介し、八月号から十月号では中国、インドネシア、フィリピンの地方分権と地方財政の現状と課題などについて見てきたが、本号では地方財政面を中心に韓国における地方分権の現状と課題について述べることにしたい。

本稿では、明知大学行政学科の林承彬(Chung Sung-Bin)教授のシンポジウムでの報告、同教授によりシンポジウムにおいて提出されたペーパーに基づいて、韓国における地方財政の現状について紹介するとともに、地方自治体の課税自主権の活用 の現状と課題、今後の地方財政改革の課題について述べることにする。また、パネルディスカッションでの林教授の発言を紹介し、韓国における地方自治の課題や自治体財源充実の問題について見てみたい(注1)。

なお、以下の記述における報告等の要約及び編集は、筆者の責任において行ったものである。

二 韓国における地方財政の現状と課題

— 林教授の報告、提出ペーパーから

(一) 中央政府と地方自治体との財源配分

地域格差の問題は、韓国でも政治的な問題になりやすい課題である。盧武鉉前政権では、中央政府機関を強制的に地方分散する政策が採用された。首都をソウルから移転しようとし、違憲の判決が下されたので、首都は移転せず、現在二〇一一年の完成を目指して新しい行政都市の建設が進められている。

地方自治を実施する限り、地域格差は不可避な現象のように思われる。地域格差が激しくなればなるほど、財政の中央集権化を強める論理が生まれる。地域格差と地方自治は不可分の関係にあり、両面性を持つこの二つを調和させながら、地方自治体の競争力を活性化するための制度的な改善が必要である。韓国の地方財政は、一九九〇年の二十二・九兆ウォンから、二〇〇五年の百七兆ウォンへと、四・七倍の拡大を見せた。教育行政を含んだ地方政府の予算は、二〇〇四年に初めて中央政府の予算規模を上回り、二〇〇六年には、中央政府四六・一％に対し地方政府五三・九％と財政支出全体に占める割合を毎年高めている。また、教育費を除いた地方財政規模は、財政支出全体の四〇％前後でおおむね推移してきた。

一方、国税中心の租税構造には大きな変化はなく、国税、地方税の比率は、一九九一年度が七十九・一対二十・九であったのに対し、二〇〇六年度は七十九・三対二十・七となっている。こうした中で、地方財政に占める地方税の比率は、おおむね五〇％台で推移している。

最近の変化を見ると、地方財政(教育費を除く)の財政支出全体に占める割合は、毎年少しずつ上昇し、二〇〇二年度と比較し二〇〇六年度は二％の上昇となっている。しかし、地方財政に占める地方税の比率は、この間に一・四％の低下を見せており、二〇〇三年に成立した盧武鉉政権の地方分権政策にもかかわらず、地方財政構造の改善は見られない。

一九八〇年代後半からの地方自治制度改革以来、地方税の量的拡大が図られてきたが、課税自主権の向上、所得、消費、財産課税などの税源の構成、税目の構成では、目を見張る改善が

なかつたことが指摘されている。一方、国からの移転財源については、①地方譲与金制度の導入（一九九一）と財源拡充、②地方交付税法法定率の引上げ（二〇〇〇、二〇〇五、二〇〇六）と分権交付税新設、③国庫補助金制度の改編、④国家均衡発展特別会計の新設と地方譲与金制度の廃止（二〇〇五）などの見直しが行われている。

なお、韓国では、国債、地方債の発行額は多くない。地下鉄工事を行うソウルのような例外はあるが、ほかの国と比べると健全な財政状況にあると言える。

（二）地方税の構造、税目

韓国の地方税では、財産課税が地方税収全体の五〇％強を占め、最も重要な地位を占めている。また、所得課税、消費課税のウエイトは、それぞれ一〇％～二〇％である。財産課税の大部分は取得税、登録税など財産取引段階で課税されるものであり、財産保有に対する課税は地方税全体の二一～二四％（二〇〇三年度二一・〇％、二〇〇四年度二三・三％）と十分でない。

建築物に対しては財産税が、土地に対しては累進税率構造を持つ総合土地税が、二〇〇四年度まで地方税として賦課されていた。しかし、二〇〇五年に不動産保有税制の改編に伴い総合土地税が廃止され、不動産所有に対する国税である総合不動産税が新設された。総合不動産税の収入は、非首都圏の地方自治体に配分されることとなったが、応益的であり、租税競争の可能性が低い不動産保有税が、多くの国で主要な地方税と位置付けられている中で、韓国のように不動産保有税を国税に転換した例は珍しいように思う。なお、韓国の地方税は、十六の税目で成り立っているが、登録税、取得税の構成比がそ

れぞれ二〇％弱を占め、高くなっている。

（三）地方自治体の課税者主権の現状と課題

公共サービスの便益を適切に反映する税を地方税の中心に位置付ける必要があるという課題とともに、地方自治体の税率決定権などの課税者主権の問題は便益と負担の実質的なリンクを図る観点から極めて重要である。

韓国の地方自治体の課税自主権については、①自治体の税目決定権は認められない、②自治体は、財産価格評価過程における裁量権を持ち、制限された課税標準決定権を有していたが、二〇〇五年の地方税法の改訂により不動産価格公示等の時価評価額で決定されることとされ、課税標準決定権を失った、③地方税法による弾力税率制度により、自治体の税率決定権は多少広く認められている、という現状にある。

地方税法では十三の税目に弾力税率が認められているが、このうちタバコ消費税と走行税については大統領令の改訂が必要のため、現在、地方自治体は十一の税目で弾力税率の適用により、標準税率のプラス、マイナス五〇％の範囲内で税率の調整が可能である。二〇〇三年度までに、地域開発税、船舶・航空機についての財産税など三つの税目について極めて少数の自治体で弾力税率を適用した事例がある。このうち、地域開発税では、すべての自治体で税率の引上げが実施され、船舶・航空機に対する財産税においては、例外なく税率の引下げが行われている。地域開発税では、地域住民以外のものが税の負担者となる可能性が高く、また、航空機や船舶など移動性の高い税源に対しては、税率を引き下げることにより、より多い税収の確保を目指している。

費用（負担）と便益（受益）との連携を確保するための制度という観点からすれば、弾力税率制度が必ずしも適切に機能せず、むしろ配分上の非効率を生む結果をもたらしていると言える。

地方税法が改訂される以前は、不動産を税源とする財産税、総合土地税、取得税、登録税など六つの税目において、課税標準決定の裁量権がある程度認められていた。しかし、地方自治体が決定した課税標準額は現価に比べ非常に低く、自治体は課税標準決定権をほとんど活用してこなかった。自治体は、税率決定権や課税標準決定権を活用し追加的な財源を確保するというより、中央政府に依存し財源の確保を図ろうとしている。こうした問題に対処するため、財政均衡化交付金制度にはなじまないが、地方交付税制度において収入インセンティブ制度を取り入れるなどして、自治体が弾力税率制度を活用し、税率を引き上げることを誘導している。

しかし、このような自治体の課税者主権の行使に対する誘導政策は、必ずしも成果を上げていない。こうした中で、地方財政インセンティブ制度の全面的な改編が求められる。地方財政における「責任性」は、自治体の長が財政需要を満たすために自己責任の下で自ら財源を確保し、それを使い、住民に対して責任を負うことにある。この「責任性」の観点から言えば、自分の税収のみで財政支出を賄うのが一番望ましいと言える。しかし、一方で、地域間の格差の問題があり、公共サービス供給における過度の格差を、地方財政調整制度を通じて是正する必要がある。他方、衡平性を強調する余り、自治体の責任のある財政運営が困難となる場合には、適切な政策（方策）を模索する必要がある。

四 今後の地方財政改革の課題

韓国の地方自治体の財政分権は、以下のような認識に基づいて推進されている。

第一に、行政の遂行に必須で基本的な財政需要が満たされない中で、地域住民が望む多様な事業の実施や新たな行政需要に対応して、地域間の競争を可能とする財源が極めて制限されている。

第二に、財源移譲が伴わない中で、中央政府の機能(権能)の委譲などが行われ、地方財政は困窮しており、今後、予想される教育、警察、社会福祉などの新しい財政需要を考慮すれば、地方財政の拡充は地方分権の成否を決める重要な要素である。

第三に、自治体には、権限と財源の画期的な委譲に相応する財政運営の自立性の拡大が要求されるとともに、責任性・透明性の向上を速やかに図ることが求められている。

このような状況の中で、財政の分権化を推進する上での課題としては、①地方財政の構造的な脆弱性と地域間の財政不均衡の深化、②複雑な地方税法体系と財源調整機能の弱さ、③不十分な地方財政運営における自律性と透明性の問題などがあり、中央・地方政府間の財政関係を再構築し、地方の自主性を強化する必要がある。このため、画期的な財源移譲による財政分権の推進、自治体の財政運営能力の向上、市民社会の財政統制能力の向上と財政運営の透明性の強化が強く求められている。

こうした中で、地方交付税の総額等をめぐって議論がなされている。中央政府は、地方自治体は弾力税率制度をもっと活用すべきであり、現在一九・二四%の交付税法定率を引き下げるべきであると主張している。これに対し、自治体や国会は、地方において高齢化がより急速に進行する中で、福

祉事業に必要な財源を確保する必要があるなどの要求を行っている。

また、地方消費税の導入等については、中央政府が新税の導入に反対しているのに対し、自治体は、地方消費税の創設、あるいは国税の地方税への移譲により十一兆ウォン程度の税源の確保を要求している。なお、地方消費税については、国税の配分・移転であり地方税と言えない、種々の行政コストがかかるといった問題がある、と個人的には考えている。

このほか、首都圏の規制の合理化に関して、中央政府は、特別会計を新設するのではなく、個別のプログラムで対応すべきとの考えであるのに対し、地方自治体からは、特別会計などを通じて首都圏の規制の合理化による利益を非首都圏に還元してほしいとの要求がなされている。

三 韓国における地方自治の課題

― 林教授のパネルディスカッションでの発言から

(一) 地方分権の意義とその課題

住民に選択権がある国の方が競争力あり、地方分権には、効率性、民主主義など多くの長所がある。理論的には、権限(事務)の実施に必要な区域と地方自治体の区域を一致させ、また権限(事務)に必要となる税源(財源)を移譲し、地方自治体(住民)に自己選択権を与えることが望ましい。

しかし、地方分権に関するこのような理論的なモデルは、実際には当てはまらない場合も多い。例えば、福祉の分野では行政サービスの範囲と自治体の区域が一致する面があるが、交通サービスや環境行政の分野では、自治体の区域、規模がどんなに大き

くても、効率的なサービスの提供、適切な規制を行うには不十分である。また、行政サービスの種類、行政執行の分野によって、適切に、あるいは効率的に事務を実施することができない区域(規模)が異なる。さらに、世代の違いなどによって国民の行政に対するニーズも異なる。こうした中で、すべての国民が納得する自治体の区域(規模)を決めることは困難となり、地方自治制度の構築、地方分権の推進についても、すべての国民が喜ぶような姿(形)を見出すことは難しいと言える。

したがって、何に重点を置いて地方分権を進めるかが重要となる。例えば、日本の場合、財政再建が大きな問題であれば、それを解決する地方分権(地方自治)が課題となる。韓国の場合には、現在、ソウルの一極集中的な国家発展政策の是正が地方分権の中心的な課題と認識されていると思う。

そこで、ソウル以外の地域で発展地区を設け競争力のある地方自治体を作ろうとしているが、そうした自治体の住民による民主的な統制が十分であるかについては疑問がある。フィリピンの地方政治の課題については指摘があったが、韓国においても、首長、議員、地域の有力者などが仲間内で地域の実権を掌握しているという問題がある。地域ガバナンスの向上は理想であり、地方分権や地方財政の充実は大切であるが、こうした現実を踏まえれば、理念的に地方分権を追求し無理をして歳出と歳入とのギャップを埋めることには疑問がないわけではない。

また、地方自治体の合併についても、首長や議員の数の減少などによる経費の削減はあるものの、新たな施設の整備が必要となるといった問題もある。こうしたことからすれば、地方分権や自治体合併の成果について、住民から批判的な見方が生まれてもやむを得ない面があると思われる。このような中で、

理論的に良いと思われることを、現実はどう生かして、定着させていくかが重要であると言える。

(二) 地方自治体の再編成と地方財政改革

韓国でも、自治体の統廃合の議論が二つの方向でなされている。その一つは、広域自治体である道や広域市を廃止し、約百の基礎自治体のみからなる一層の地方自治制度を創設しようというものである。その結果、人口が約五千万の韓国では、基礎自治体の人口は五十万から六十万となる(注2)。学者グループや市民団体には反対が見られるが、与野党ともこれに賛成する者が多い。政治家が賛成しているのは、農村地域の人口が減少し、その政治的基盤が不安定になる中で、選挙区を大きくして、中(大)選挙区制より選挙の安定を図りたいのではないかと思われる。

もう一つは、経済界が主張する経済政策や産業政策の効果的な実施という観点からの自治体の再編である。経済・産業政策を実施するためには、自治体には五百万から七百万の人口規模が必要であり、十六の広域自治体(道、広域市等)を九程度に統合する必要があるとの議論がなされている。

大統領は経済重視の立場などから広域自治体の統合を望んでいるように思われるが、今後の展望としては、基礎自治体の統合の可能性の方が高いように思われる。こうした中で、かつては地方財政制度の改革に関する議論が多少行われていたが、今は活発な議論がほとんど行われていない。地方自治体の統合、大きな地方自治制度の変更の問題が決着してから、地方消費税の導入や地方交付税の見直しなど地方財政制度の議論をしようという雰囲気になっているように思う。来年の地方選挙に向けて、政府は、

国民の支持率向上を図るため、基礎自治体の再編に取り組みと考えられるが、大幅な区域再編を躊躇する意見も与党の中に見られ、現在二百三十ある基礎自治体を二百程度にまで統合したいといった考えではないかと思う。

韓国における地方消費税の導入の問題については、①地方消費税は、「税」というより国による配分、財政移転の性格が強い、②地方税制度では、地方消費税のような間接税でなく、財産や所得などに対する課税を中心にすべきである、などの理由から、個人的には否定的な考えを持っている。例えばどこまで環境行政を行うかなど、各地方自治体を実施する事務(権限)の選択権を認め、そのために必要な財源を自治体(住民)の選択により確保していくという制度の方が住民の満足度は高いように思う。こうした点からすれば、住民税や財産税を基本に地方税制度を組み立てるべきであると考ええる。

四 おわりに

以上、シンポジウムでの林教授の報告や提出されたペーパー、パネルディスカッションでの発言に基づいて、韓国における地方財政の現状と課題、地方自治の課題などについて紹介してきた。林教授が指摘するように、地方分権の推進、特に地方税源の充実と地域格差の是正、平等な行政サービスの提供とは相反する面を持ち、両者をどう両立させていくかは、地方分権の大きな課題の一つである。

地方分権の意義、地方財源の充実に関する林教授の発言に対し、日本の木村陽子地方財政審議会委員は、日本では地方分権の推進によって地域の有力者が権力を独占するといった問題は起きていないと述

べるとともに、消費税を地方税として位置付けることは是非についての活発な議論、検討を踏まえた上で、日本では地方消費税の導入が図られたと指摘した。また、自治体の合併による経費削減効果に対する林教授の懐疑的な見方に関して、木村委員は、規模の大小にかかわらず自治体と同じ多くの事務を行う日本のような地方自治制度の下では、人口の少ない自治体の一人当たりの行政コストは大きくなると述べた。

以上のように、パネルディスカッションでは、林教授の発言を踏まえ地方分権の課題や地方税源の充実をめぐる活発な議論がなされた。各国の地方自治を取り巻く状況には少なからぬ違いが見られるが、地域間の財政力格差と公平な行政サービスの確保、地方税源充実の方策、地方自治体の統治能力の向上といった課題には各国で共通するところも多い。今後とも、地方分権の推進、自治体運営における各国の経験などを踏まえて、地方自治の向上を目指すための検討、比較研究を協力して進めていく必要があるように思う。

(注1) 韓国の地方自治、地方分権改革の背景、内容などについては、自治体国際化協会「韓国の地方自治(二〇〇八年三月)、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター『アジアの地方分権』シンポジウム報告書(二〇〇八年二月)、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター『地方分権と地域社会』シンポジウム報告書(二〇〇九年二月)、井川博「韓国における地方分権と地域社会」(都道府県展望No. 六〇二、二〇〇八年十一月)などを参照されたい。

(注2) 韓国では、広域自治体と基礎自治体の二層構造からなっている。二〇〇七年一月一日現在で、広域自治体は、「ソウル特別市」、「広域市」(六団体)、「道」(八団体)、「済州特別自治道」の十六団体であり、基礎自治体には、七十五の「市」、八十六の「郡」、六十九の「自治区」と合計二百三十の団体がある(前掲「韓国の地方自治」十六頁以下を参照)。