

韓国における国と地方の新たな関係

——シンポジウム「地方分権の時代における
国と地方の新たな関係」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

標記シンポジウムでの報告と議論(本誌七月号)、中国、インドネシア、フィリピンにおける国と地方の新たな関係(本誌八月号から十月号)に引き続き、本号では韓国における国と地方の新たな関係について見ていきたい。

本号では、韓国放送通信大学行政学部の姜文熙(Moon-Hee Kang)学部長のシンポジウムでの報告、同学部長から提出されたペーパー、同学部長のパネルディスカッションでの発言などに基づいて、韓国における国と地方の新たな関係——政治が変化する中での韓国の地方自治の姿や国、地方自治体等の責任(役割)と相互関係などについて述べることにする(注1)。

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

二 韓国における国と地方の新たな関係(姜学部長の報告、提出ペーパーから)

(一) 地方分権の推進

韓国では、一九九一年に地方議会の選挙が行われ、一九九五年には地方自治体の首長の選挙が実施されるなど、地方分権改革が進められてきた。

地方分権については、民主的な価値と行政的な効率性の観点から議論がなされてきた。地方自治には、政治面では、参加型民主主義の学校としての意義がある。行政面では、地域のニーズに応じた政策が可能となり、経済面では、地域資源の効果的な分配が可能となる。また、社会面では、地域の一体感や誇り、創造性を増すといった長所がある。

その一方で地方自治には、政治面では、過剰な市民参加や政治的無関心という課題がある。行政面では、自治体の能力が不足する、経済面では、規模の

利益が働かないという問題がある。また、社会面では、迷惑施設はいらぬといった利己的な地域主義という問題点も指摘される。

地方分権を推進することにより地方自治の長所(プラス面)を実現していく必要がある。地方自治体には、政治的には、正義の実現の担い手としての役割が期待される。行政的には、公平で効率的なサービスの提供者としての役割が期待され、経済的には、地域経済成長の提唱者としての役割が期待される。そして、社会的には、社会の調停者としての役割が期待されている。こうした中で、地方自治に関係する者の責任(役割)と相互関係をどのように構築するかが大きな問題となる。

(二) 政治が変化する中での韓国の地方自治

国、地方自治体など地方自治に関係する者の責任(役割)と相互関係を、制度面、運用面においてどう構築していくかは難しい問題である。この課題には、市民と政府とのパートナーシップの構築、国と自治体との間の機能分担(役割分担)の設計、自治体間の協力関係の形成、政治と行政との関係の明確化、自治体の区域の再編という五つの問題が含まれる。

市民と政府との間の責任(役割)の分担は、特に韓国においては重要な問題であり、国と自治体との機能分担の問題も大切である。また、自治体間での対立、争いがみられる中で、自治体間の協力関係の形成は大きな課題である。自治体の対立の解消のため国が調停役として間に入ることもある。政治と行政の関係に関する議論は古くからの問題である。技術的、専門的な地方行政に政治は必要ないとの議論に対し、真の地方自治の確立には政治が必要であるなどとの主張もあり、その決着はついていない。また、自治体の区域の問題については、これまでも合併の試みはなされてきたが余り成功していない。

この二十年間の韓国の地方自治を見ると、政治面では、市民参加が大きく発展し、行政面では、人々の要求の増大や選挙の実施により、サービス志向が進んできた。また、経済面から見ると自治体が成長志向となり、自治体間の競争がみられるようになった。社会面では、コミュニティやNGOの活動が活発になってきている。

しかし、一方で課題も多く見られ、政治面では、中央政府の影響力が依然と強く、自治体は財政的、行政的に国に依存している。また、行政が優越的な地位にあり、福祉施策が重視される中で、自治体は消費志向となっている。国からの財源移転に頼り、税収確保など自治体自身による財源調達に消極的であるという問題もある。また、過当な競争が行われ、自治体は自分の地域のことだけを考える。ほかの自治体をライバル視し、自治体間の協力が困難となるという現実もある。

(三) 地方自治に関係する者の責任(役割)と相互関係

こうした中で、国や地方自治体などの責任(役割)、相互関係において、以下のような解決すべき課題がある。

第一に、市民と政府との関係、参加と協働という面では、地方選挙の投票率が低いという問題がある。地方選挙の投票率は、一九九八年が五二・七%、二〇〇二年が四八・九%、二〇〇六年が五一・六%である。投票率には、若年層が低く高齢者が高い、都市が低く、農村(地方)が高いという傾向が見られる。市民団体の活動が極めて活発となり、行政の透明化に貢献している。その一方で、特定の政策に反対する運動を行い、政治問題化する場合もある。市民による座り込み、ボイコットといった形での参加も多くみられる。自治体と市民団体との間で協力的な関係が未だ構築されておらず、行政(職員)と市民リーダーとの間に不信感があるなどの課題もある。

第二に、国と自治体との間に、上下関係、トップダウンの関係が残っている。その原因の一つには、両者の役割分担が明確でなく、重複していることがある。また、多くの自治体が国の財政支援に依存していることもその原因となっている。【表】に示すように、財政的な自立の割合は、全国平均で五〇(六〇%)であり、道、市、自治区で三〇(五〇%)、郡の場合には一〇%台となっている。このような国への財政依存が見られる中で、自治体の財政支出におけるモラル・ハザードという問題も指摘される。自治体は、その財源が必要な場合にも地方税率を増加させるのではなく、国税の地方への移転や補助金の増加を求めることが多い。

第三に、地域の発展のためには近隣自治体との協力が必要となるが、自治体の間では、お互いを協力相手ではなく競争者にとらえるという問題がある。自治体間の協力は限られており、市町村の再編・統合の努力もあつたが成功しなかった。近隣自治体が開発計画や懸案事項を話し合う協議会の制度もうまく機能していない。協議会は、自らの予算を持たず、決定や執行する権限を有していない。こうした問題の基本的な原因は、より多くの国の財源の獲得、各自治体の区域内における国の事業の実施を目指して、自治体がお互いに競争するところにある。

第四に、政治と行政との関係では、政党の上下構造という問題がある。政党の中央が地方を支配している。これに対し、さまざま議論がなされている。地方自治における政治の役割を否定する立場からは、地方行政に政治(党派)は無関係、地方政治の中央政治への依存は問題、地方での政党組織は未成熟、政治の腐敗を理由に反対がなされている。一方、政治の役割を肯定する立場からは、党の地方政治における影響力の確保、政党綱領を通じた責任ある政策の実現、新たな有能な候補者の発掘、地方の

市民との対話、国と地方自治体との連携が養成の理由として主張されている。

第五に、自治体の区域(規模)の問題がある。自治体を再編、統合して機能的な自治体を作ろうという動きがあつたが、簡単な問題ではない。自治体の区域(規模)の拡大は、自治体の効率性、独立性、自己発展という点からは望ましい。しかし、自治体の規模が大きすぎると、市民参加という観点からは問題があり、内部の調整が困難となるといった課題もある。広域市政府と道政府との連携が悪いという問題もある。

(四) 政策の提言

こうした課題に対応するため、第一に、国民と政府の間の信頼関係を発展させ、相互協力の関係を構築する必要がある。また、公正で透明な政策立案プロセスを確立し、市民参加のための多様なチャンネルが必要である。

第二に、国と地方との間で、行政責任を公正に分配するとともに、地方が責任を果たしうる新たな財政関係を構築する。また、不必要な規制の廃止、特定補助金の一括交付金化を行い、地方自治体の責任意識を回復する必要がある。

第三に、自治体の間では、地域で協力して発展するとともに、その精神を醸成する必要がある。また、広域的な共同基金(ファンド)を導入し、地域発展のための広域的な機構を設立するとよい。

第四に、政治と行政との関係では、政党組織を分権化し、政党の関与に関する選択権を自治体に付与する。また、地方の政党組織の能力強化を進めるとともに、政党の候補者指名における透明性と公正性の向上を図る必要がある。

第五に、自治体の区域については、合意に達するための適切な政治的プロセスを確保するとともに、

【表】 地方自治体の自主財源比率（2001年－2009年）

(Financial independence ratio of local governments)

(単位：%)

年	全国平均 (純額ベース)	ソウル (Seoul) (純額ベース)	広域市 (metropolitan cities) (総額ベース)	道 (Provinces) (総額ベース)	市 (Cities) (総額ベース)	郡 (Counties) (総額ベース)	自治区 (Autonomous districts) (総額ベース)
2001	57.6	94.9	70.3	35.6	43.4	18.1	45.0
2002	54.8	94.7	66.0	34.6	40.2	17.4	45.1
2003	56.3	95.1	70.2	39.4	38.0	16.3	42.3
2004	57.2	94.5	68.8	41.3	38.8	16.6	42.6
2005	56.2	95.0	67.5	36.6	40.6	16.5	44.3
2006	54.4	93.3	66.4	36.1	39.4	16.1	40.5
2007	53.6	88.7	62.2	34.9	39.5	16.6	37.5
2008	53.9	85.7	60.5	34.8	40.7	17.2	37.1
2009	57.4	90.4	57.9	33.3	40.7	17.8	37.3

出典：行政安全部 (Ministry of Public Administration and Security (MOPAS)、<http://lofin.mopas.go.kr>) (姜学部長の各国報告から)

国の画一的な決定でなく自治体の自発的な連携が必要である。

三 パネルディスカッションでの発言

(一) 国と地方自治体の財政関係

昨年、国は、新しい地方消費税の導入を検討し、国と地方との財政関係を変えようとした。昨年十二月に地方消費税法が国会で成立したが、新たな地方消費税の導入に際し対立的な議論が国の二つの部(省)の間で行われた。行政安全部は、地方政府の財政能力を強化したいと考え地方消費税の導入を推進したが、企画財政部は、国家予算が減る可能性があるため地方消費税の導入に反対し、新しい税制を批判した。こうした綱引きがあったが、多くの国会議員も地方消費税の導入に賛成して、最終的には昨年十二月に法律が制定された。

韓国の多くの国民は、この新しい地方消費税によって、地方自治体の責任感が回復されることを期待している。多くの地方自治体では消費支出の志向が強く、国から財源を獲得し、使ってしまうという雰囲気がある。しかし、地方消費税の導入により自治体も自ら課税する必要がある。また、地方消費税の額に応じて中央からの財政補助もなされるようになり、国と地方の財政関係が大きく変わることが予想される。

(二) 地方自治における政治と行政の関係

政党が地方自治体にかかわるべきだ、あるいは政党がかかわるべきではないと、昨年、賛成派と反対派に分かれて熱い議論が戦わされた。ほとんどの自治体の首長、地方議会の議員、地方の市民団体のリーダーは、中央の政党が地方の問題に介入しすぎるので、政党は地方政治にかかわってほしくないと思っている。地方議員は、政党が関与する現在の制度を

嫌っているが、その理由には、地方議員としての地位が中央の政党メンバーによって決定されてしまうことがある。地方議員については各選挙区の国会議員が各政党の候補者を指名する権限を持っており、地方議員は自らの公職を維持するための確固とした力を持っていない。

この政党が関与する制度は二〇〇五年に公職選挙法の改正によって導入され、基礎自治体の議員ですら政党指名を得ることとなった。この制度により国会議員は自分の権力を地方の選挙区で維持することができる。この制度は、多くの国会議員が多なるメリットを享受しているため、今後も簡単には変更されないとと思われる。

この政党の指名制度がある限り、その運用を変える必要があるかもしれない。どう変えればいいのか、どう政党指名制度の運用を改善することができるのかは、難しい問題である。改善の方法としては、①指名手続の透明化を図る、②各自治体にその自治体の選挙において政党関与の有無、形態を決める権限を与える、といったことが考えられる。しかし、地方自治体に政党関与の有無を決める権限を与えるためには、地方自治法の改正が必要となるかもしれない。なぜなら現在の地方自治法では、すべての自治体は国の法律に従うべきだと規定され、自治体に異なる選挙制度を選ぶ権限はないとされている。こうした中で、政党関与のシステムの改善とともに、地方自治法を改正すべきか否か、という議論もみられる。

(三) 地方自治体の再編

昨年、国、特に李明博(イ・ミョンバク)大統領が全国の地方自治体の区域を変更しようとし、大きな問題となった。変更の理由としては、現在の自治体の区域は、適正な規模ではなく(大きすぎたり、小さすぎたりする)、十分に効率的な管理ができな

いことが挙げられた。

韓国の地方自治体は二層制であり、広域（地域）自治体と基礎自治体とがある^{（注2）}。国は、この二層制の地方自治制度が効率的でなく、国（中央政府）と基礎自治体だけあればよい。広域自治体を廃止して、基礎自治体が地域運営を行えばよいと考えた。こうした考えに基づき、国は多くの地方関係者を説得しようとした。制度を改編するため、多くの提案が国会議員からなされ、複数の異なった地方自治体の区域再編案が提案された。しかし、地方公務員、市民団体、住民から極めて強い反対があり、実現に至らなかった。

結局、昨年の秋に国は行政区域の再編をあきらめ、その後、国は態度を変えて、「もし自治体が合併を選択するならば、特別な財政的支援や行政的なインセンティブを提供する」と述べるようになった。そして、昨年十一月に韓国の南部の地域にある馬山市、昌原市、鎮海市の三市が合併することを決定した。また、ソウルの近くにある城南市、河南市など三市も合併を決定したが、自治体の合併が実現するためには、国会で議決が最終的に必要となる。このような合併の動きが継続するかどうかは不明であるが、その動向を見守る必要がある。

（四）参加型予算制度の導入

参加型の予算策定を導入し、予算編成の透明化、合理化を図っている地方自治体がある。

この制度により、地域住民は自ら参加して地域の予算を作ることができる。自治体の予算編成は、例えば異なる公共サービスにどう予算を配分するかなど、かなり専門的でテクニカルな側面がある。また、補助金をどう獲得するかといった国との駆け引きもあり、自治体の予算編成は、これまでは官僚のみによって行われてきた。その結果、公共サービスの提

供が住民に大きな影響を与えても、予算が決定されてしまえば、住民は公共サービスの提供に何の決定権もなかった。

こうした中で、いくつかの自治体では、予算制度を変更し、この参加型予算編成を導入することにした。例えば、蔚山広域市の一つの自治区では、二三年前に参加型予算制度の実施を決定したが、今のところ多くの住民が大変成功したと評価している。地域住民は、予算編成において要求を述べ、公共サービスに対する要望を反映させることができ満足している。また、住民要求の予算への反映結果についてもチェックが可能となり、さらに予算執行が計画どおり行われたかどうかを住民が年度末に細かくチェックできるようになった。

この参加型予算制度の導入により、地方自治体は、住民からより多くの信頼を獲得する機会を得ると同時に、住民の要求が明確となることなどにより、国からの財政的支援について自信を持って要求することが可能となった。

四 おわりに

以上、姜学部長のシンポジウムでの報告などに基づき、韓国における国と地方の新たな関係について見てきた。姜学部長は、国と自治体の関係に限定せず、幅広い視点から韓国の地方自治の現状について報告し、その課題について指摘した。国と自治体の間に残る上下関係の問題のほか、地方選挙の投票率の向上、政府と市民との間の信頼の回復、自治体間の協力関係の構築は、韓国に限らずアジアのほかの国にも見られる問題である。地方自治における政治と行政との関係をどう考えるかも重要な課題である。また、既に国際的に見ると自治体数が少ない韓国で、さらに自治体の合併や一層制の導入といった議論が行われることは大変興味深い。

姜学部長は、パネルディスカッションの最後の発言で、「日本の政治的な状況は、盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権の下での状況に非常に似ていると思う。盧武鉉政権下でも政治的に更に地方分権を進めようと多くの熱心な議論が行われたことを思い起こす。」との指摘を行った。現在進められている「地域主権改革」の今後の見通しは必ずしも明らかでないが、危機的な日本の財政状況の中で、政府と市民の責任（役割）、相互関係をどう構築していくかは、日本にとっても大きな問題である。また、地方自治における政党の役割をどう考えるかが今後大きな課題となる可能性があり、日本が韓国を始めとするアジア各国の地方自治の現状との経験から学ぶことも少なくないように思う。

（注1）韓国における地方自治、地方分権改革の内容などについては、自治体国際化協会「韓国の地方自治」（平成二十年三月）、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」（平成二十年二月）、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」（平成二十一年二月）、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター「『地方分権と地方財政』シンポジウム報告書」（平成二十一年十二月）、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、平成二十一年一月）、井川博「韓国における地方分権と地方財政」（都道府県展望No.六一四、平成二十一年十一月）などを参照されたい。

（注2）韓国の広域自治体は、「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」と計二百三十の団体がある（二〇〇七年一月一日現在）。日本と比較して韓国の地方自治体の数は少なく、その平均的な規模は大きい（前掲「韓国の地方自治」十六頁以下を参照）。