

財 政

韓国自治体財政の諸問題

川 瀬 光 義 (静岡県立大学)

はじめに

2003年2月25日に韓国新大統領が就任した。その就任直前の2月21日にまとめられた大統領職務引継委員会報告書では、新大統領が今後進めるべき国政12大課題の一つに「地方分権と均衡発展」が掲げられた。そしてその具体策として、中央政府の機能を地方に大幅に委譲するための地方委譲一括法の制定、地方財政力拡充のための地方消費税創設、行政首都の建設などが盛り込まれている。

このように地方分権と均衡発展が国政上の重要課題として浮上してきたことの背景には、1991年に30年ぶりに地方議会議員選挙が、さらに95年には首長選挙も実施されるなど、地方自治が復活して10年ほど経過したものの、必ずしも十分な成果をあげていないことがある。例えば、地方分権を求める世論が高揚する重要な契機になった「地方分権実現のための全国地域知識人宣言」(2001年9月3日)は、ソウルに著しく偏った地域経済格差の深刻な実情に警鐘を鳴らし、そして衰退する地域経済を立て直す担い手たるべき地方自治の実情について次のように述べている。

「民主主義が花開き、地域発展の牽引車として期待された地方自治が実施されて10年の歳月が流れた今日まで、団体長直選以外にはこれといった成果がない。若干の行政事務を中央政府から自治団体に委任されているが、その決定権は依然として中央政府が掌握しており、わずかな執行権を人員と予算の手だてなく移したにすぎない。税金の大部分は国税として徴収され、地方税の比重が非常に低く、大多数の自治団体の財政自立度が非常に低い。地域発展のためには地域革新も必要

だが、これを推進する人的・物的資源は貧弱なままである」と。

要するに、首長の公選は実施されたものの、財源も権限も貧弱なままで、衰退する地域経済を活性化する役割を自治体が果たすことができないというのである。このように指摘される韓国地方財政の実情は、どのようになっているか。本稿ではまず、韓国地方財政の特徴を概観し、次いで、歳入のうち地方税と税外収入、及び性質別歳出の特質を検証することにより、韓国地方財政が内包する諸問題について私見を加えることとしたい。

1. 韓国の地方自治と地方財政

1) 地方自治制度

まず初めに、地方自治制度の特徴を概観しておくこととしたい。図1は、韓国の地方自治制度を図式化したものである。その骨格は市郡を基礎自治体、道を広域自治体とする2層制を敷いていることにある。かつては日本の市町村にあたる市邑面が基礎自治体であったが、1961年の軍事クーデター後に市郡に広域化された。よく知られているように、朴正熙政権の下で、高度経済成長をめざす開発政策が本格的にすすめられた。地方自治制度も「国家の経済開発をはじめとする地域開発を推進できる能率的な地方行政体制を確立すること」¹⁾が求められたのである。

この軍事クーデターを契機として、経済開発を進めるために形成された地方自治制の骨格は今日も維持されている。ただし、ソウルを「特別市」、釜山など6市を「広域市」(94年までは「直轄市」)と呼ぶ大都市特例制度が設けられており、それは日本の政令指定都市と次のような相違がある。第1に、特別市・

広域市は道に所属していないことである。なかでもソウル特別市は別格で、自治体首長のなかで唯一、閣僚会議に参加し、組織・予算・人事などにおいて特別な地位を認められている。第2に、後に詳しく述べるように、税源配分が他の市とは異なることである。第3に、1988年から市内の区に自治権が賦与され「自治区」と呼ばれていることである。つまり、特別市と広域市に居住する住民にとっての基礎自治体は自治区であるということである。

2000年現在の自治体数は、1特別市6広域市9道72市91郡69自治区である。周知のごとく、人口約1億2千万人の日本には、約3000ほどの基礎自治体がある。これに対し、人口約4千万人の韓国の基礎自治体数は200余りであり、1自治体当たりの人口数は、韓国の方がかなり多いといえる。

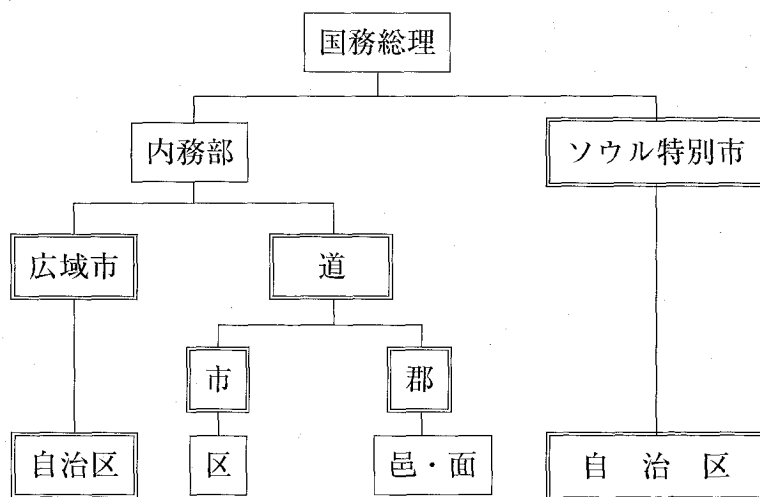
2) 国と自治体の財源配分

次いで、国と自治体との間で税財源の配分がどのようなになっているかを概観することとしよう。表1は、2003年度当初予算にもとづ

く税財源配分の状況をみたものである。まず税源配分をみると、国8に対して自治体2となっていることがわかる。この比率は、80年代は概ね国9、自治体1の割合であったが、87年の民主化宣言以降、地方税の比重が急増し、90年代から今日まではほぼ8：2の割合で推移している。しかしそれでも、日本の2003年度当初予算の場合、国56.4、自治体43.6であることと比べると、韓国では税源の中央政府への集中が日本以上に顕著であるというべきであろう。

そして国から自治体への移転財源をみると、まず韓国の地方交付税の財源総額は関税などを除く内国税総額の15%であり、この表によると、03年度は13兆ウォンで国税収入の11%ほどである。同年度地方財政計画にもとづく日本の地方交付税の法定交付額は国税収入の約25%であり、それと比べると一般財源としての財政調整規模は相対的に小さい。この地方交付税に国庫補助金などを加えた移転財源の規模は約29兆ウォンで、総国税収入の約25%となる。これも同年度の日本の地方交付税、国庫支出金などの移転財

図1 韓国の地方自治制度



注) は自治体を表している。

広域市は1994年までは直轄市と称していた。

区は人口50万以上の市にのみ設置。

出所)『韓国地方行政史』, 91ページ, を参照して作成。

表1 国と地方の税収配分比較 (2003年度当初予算)

単位: 億ウォン

区 分	中 央 政 府	一 般 自 治 団 体	備 考
①総租税収入	国税: 1,136,152 80%	地方税: 288,165 20%	
②国から地方財政への移転	- 293,414 地方交付税 130,152 地方譲与金 49,035 国庫補助金 111,074 増額交付金 3,153 (含農特)	+ 293,414 地方交付税 130,152 地方譲与金 49,035 国庫補助金 111,074 増額交付金 3,153 (含農特)	
③国から地方教育財政への移転	- 208,349 教育交付金 165,932 教育譲与金 40,910 教育補助金 1,507	+ 208,349 教育交付金 165,932 教育譲与金 40,910 教育補助金 1,507	
④実質的税源配分 (中央政府の立場)	①-②-③ 634,389 44%	①+②+③ 789,928 56%	教育財政を地方に含めた場合
⑤地方財政から教育財政への移転		- 55,556 地方教育税 36,688 市・道税転出 18,868	
⑥実質的税源配分 (地方政府の立場)	国: 634,389 44%	自治団体: 526,023 37%	教育庁: 263,905 19%

注) 地方の教育財政支援は地方教育税全額、市・道税の3.6%、たばこ消費税の45% (特別・広域市)、中等教員人件費、学校融資負担金などである。中等教員人件費支援は、ソウル100%、釜山50%、その他広域市、京畿道は10%である。教育庁財政には授業料など自体収入は含まれていない。

出所) 이재은 「자주재원 확충을 위한 세원이양방안」 전국시도연구원협의회 주최 2003정책세미나 (I)

『지방분권 및 지역균형발전의 과제와 실천방안』2003年4月30日, より。

源規模は約40兆円、総国税収入の約75%であることと比べると小さい規模である。

ともあれ、韓国の税財源配分においては、税源の中央政府への集中が著しく、自治体への財政調整の規模も、日本ほどではないにしてもかなり大規模におこなわれているといえる。しかし、ここで留意しておかなければならないことがある。実は韓国では、日本の自治体財政支出において大きな比重をしめている教育と警察行政が、自治体行政から分離されており、しかも教員と警察職員はいずれも国家公務員だということである。

まず警察行政については、自治体の仕事から完全に除かれており、国家が直接執行している。教育行政については、広域自治体ごとに設けられた地方教育機関によって処理され

ている。地方議会は、教育委員を選出し、予算案、使用料などに関する議決権は有しているが、それ以外のすべての教育事務の議決と執行は地方教育機関の管掌事務となっている。そして財政的にも、地方教育費特別会計で運用されている。その財源のほとんどは、教育交付金をはじめ中央政府からの移転財源でまかなわれており、地方自治体の負担分はわずかでしかない。この教育交付金等を加味した財源配分をみると、表1に示されているように中央政府の比重は44%となるのである。

さしあたりここではまず、韓国の政府間財政関係の総体的特徴として、税源の中央政府への偏在が顕著であり、そしてかなりの規模での財政調整がおこなわれているという日本

と同様の構造となっていることを確認しておきたい。

2. 地方税構造みる韓国地方財政の特質

そこで次に、こうした総体的特徴を自治体の歳入面から確認しておくとしよう。表2は、2000年度の団体ごとの歳入決算額の内訳を、表3は、同年度地方税収入の比率が最も高い自治体と最も低い自治体を示したものである。2000年度の地方税収は20兆ウォンほどで、総歳入の21.4%をしめている。最大の比率を示しているソウル市ですら48.7%、ソウル市内の自治区で最高の値を示している江南区は高額所得者が多く居住する自治体であるが、そこですら45.5%であることがわかる。最も税源が豊と思われるソウル市ですら、地方税で歳入総額の半分しかまかなえていないことに、先に指摘した税源の中央政府偏在の一端が現れているといえる。

これがどのような税源配分によってもたらされているであろうか。表4は、韓国と日本の主要な税目の2001年度決算額をみたものである。この表から、日本も韓国も、国税は所得課税と付加価値税を基幹税としている点は同じであるが、自治体の基幹税に大きな違いがあることがわかる。すなわち、日本の場合、道府県の基幹税は道府県民税と事業税であり、市町村の基幹税は市町村民税と固定資産税である。このように、日本では道府県・市町村ともに基幹税が明確であり、また、その基幹税のうち道府県民税、事業税、市町村民税はいずれも所得課税であり、国税の所得税・法人税と課税基盤が競合している。

これに対し韓国では、広域自治体の基幹税は取得税・登録税といった不動産流通税となっている。なお、2001年度より実施された地方教育税が取得税とほぼ同じ税収をあげているが、これは従前の教育税（国税）のうち地方税に賦課していた分を転換したものである²⁾。他方、基礎自治体の場合、住民税が最も多くの比重をしめているが、たばこ消費税・自動車税といった間接税、財産税・総合土地税といった不動産保有税も、一定の比率をしめており、何

が基幹的税目であるかが不明確であるといっていよい。

また、この表では明らかでないが、ソウル特別市と広域市の大都市税源は一般市とは異なる。1988年に区に自治権が付与されるまで、特別市・広域市は、すべての地方税に対する課税権を有していたが、88年に免許税、財産税、総合土地税、事業所税の4税目が自治区税となった。そのため、現行の特別市・広域市税はこの4税目を除くすべての地方税で構成される。その一方、特別市と広域市は、自治区に対して調整交付金という財政調整の機能を果たさなければならない。

ともあれ、韓国においては所得課税と付加価値税をほとんど国が独占し、自治体の税源は住民税を除くと国と税源が競合しない税目で構成されているのであり、そのことが日本以上に中央政府への税収の偏在が著しいことに反映されているのである。これは実は、1961年の軍事クーデターによって朴正熙政権が発足してまもなく制定された「国税と地方税の調整に関する法律」により、税源の競合が原則として禁じられていることによるものである。その法律のねらいは「第1次経済開発5カ年計画を支えることができる国内財源調達を促進し、一定水準の財政自立を維持する」³⁾ ことにあった。つまり、軍事政権の中央集権的開発政策を支えるための税源配分の名残が、こうした国への税源の偏在をまねいているのである。政治体制の民主化が成し遂げられ、地方自治が復活して10余年を経た今日、地方分権の一環として税源配分の見直しが求められるのは、こうした軍事政権による開発政策を支える体制を転換することにつながるとも言える。

さらに問題と思われるのは、現行地方税の基幹税目の脆弱さである。まず第1に、最も多くの税収をあげている取得税と登録税の税収の不安定さである。この両税は、日本では不動産取得税と登録免許税にほぼ相当する。課税対象は、不動産のみではないが、2001年度税収実績をみると、取得税は約4兆ウォンのうち約3兆3千億ウォンを土地と建物の取得によっている。また登録税も約6兆ウォン

表2 2000年度歳入決算

単位：百万ウォン

	特別・広域市		道		市		郡		自治区		計	
地方税	9,437,125	37.1%	4,384,258	22.2%	4,182,868	15.6%	1,068,897	7.2%	1,527,266	16.2%	20,600,414	21.4%
税外収入	10,207,715	40.2%	4,633,895	23.4%	12,381,997	46.2%	4,856,581	32.5%	3,221,029	34.2%	35,301,217	36.6%
地方交付税	236,504	0.9%	1,721,301	8.7%	2,877,188	10.7%	3,526,289	23.6%	67,009	0.7%	8,428,291	8.7%
地方譲与税	372,048	1.5%	1,304,763	6.6%	1,078,515	4.0%	1,003,550	6.7%	600	0.0%	3,759,476	3.9%
補助金	3,040,056	12.0%	6,645,605	33.6%	4,638,630	17.3%	4,037,067	27.0%	2,311,074	24.5%	20,672,432	21.5%
調整交付金	0	0.0%	0	0.0%	974,995	3.6%	213,774	1.4%	2,248,599	23.9%	3,437,368	3.6%
地方債	2,111,267	8.3%	1,095,957	5.5%	654,978	2.4%	233,758	1.6%	38,564	0.4%	4,134,524	4.3%
計	25,404,715	100.0%	19,785,779	100.0%	26,789,171	100.0%	14,939,916	100.0%	9,414,141	100.0%	96,333,722	100.0%

出所) 行政自治部『FY2000地方自治団体財政分析総合報告書』2002年, 326頁

表3 2000年度地方税収の動向

単位：百万ウォン

	最 高			最 低			平均
	団 体	金 額	%	団 体	金 額	%	
特別・広域市	ソウル	5,360,465	48.7	光州	412,799	22.3	37.1
道	京畿	2,493,112	43.8	全羅南道	190,600	8.0	22.2
市	クミ	131,654	28.1	ムンギョン	11,735	5.0	15.6
郡	ウルジュ	58,948	34.5	シナン	4,528	1.9	7.2
自治区	ソウル江南区	138,939	45.5	仁川東区	4,999	4.9	16.2

出所) %は歳入総額にしめる地方税の比重。

出所) 表2に同じ, 59頁。

表4 韓国・日本の主要税目と2001年度税収額

単位：単位：億ウォン, 億円

	韓 国			日 本		
	税 目	金 額	%	税 目	金 額	%
国 税	国 税	957,928	78.2	国 税	499,684	58.4
	所 得 税	186,630	15.2	所 得 税	178,065	20.8
	法 人 税	169,751	13.9	法 人 税	102,578	12.0
	付加価値税	258,347	21.1	消 費 税	97,671	11.4
地 方 税 (広域自治体)	道 税	141,328	11.5	道府県税	155,303	18.2
	取 得 税	37,825	3.1	道府県民税	43,824	5.1
	登 録 税	55,867	4.6	事 業 税	41,018	4.8
	地方教育税	34,777	2.8			
地 方 税 (基礎自治体)	市 郡 税	125,321	10.2	市町村税	200,185	23.4
	住 民 税	35,665	2.9	市町村民税	81,846	9.6
	財 産 税	7,632	0.6	固定資産税	90,651	10.6
	総合土地税	13,650	1.1			
	たばこ消費税	25,086	2.0			
	自動車税	18,894	1.5			

注) 比率は総税収にしめる割合

出所) 韓国は『国税統計年報2002』および『地方税政年鑑2002』, 日本は『地方税制関係資料』より作成。

のうち4兆3500億ウォンを不動産登記によっている。こうした不動産流通税が大きな税収を上げているのは、韓国における不動産取引の活発さを反映したものといえる。しかしいうまでもなく、この両税は課税対象となる物件の取引や登記がないと課税が発生しないという不安定性を内包している。例えば、外国為替危機を契機とした不動産不況が深刻になった98年度の税収は、地方税収全体では97年度と比べ6.8%の減収であったのに対し、取得税は25.2%、登録税は20.4%もの減収となった。これは、特別市と広域市における自治区への調整交付金の減収にもつながり、自治区財政運営の困難を招いたのである。

第2は、財産税と総合土地税における課税自主権の制約である。韓国における不動産保有税は、基礎自治体の基幹的税目であると同時に、土地住宅政策課税としての役割をになっている。例えば、土地保有税についてみると、総合土地税の前身である財産税（土地分）および土地過剰保有税の時代から、用途別差別課税と累進課税を導入してきた。つまり、土地の有効利用を促すための遊休地重課税、大土地所有者の負担を重くすることによる資産不均衡是正という政策目的も追求されてきた。その流れを受け継いで1990年に創設された総合土地税においては、全国すべての土地を名寄せして累進税を課す構造となっている⁴⁾。しかし、全国レベルで名寄せをおこない累進税率を適用するには、全国同一のしくみで税務行政が執行されなければならない。それは自治体の課税自主権という点からみると、税率決定権の喪失を意味する。実際、1997年以降多くの地方税には自治体がみずから税率を決定できる「弾力税率」の適用が認められたにもかかわらず、総合土地税はその対象外となっているのである⁵⁾。

また、この両税について絶えず問題となるのが課税標準額が実勢価格と比べて低いことである。そのため、地価が高騰すると必ず政策課題として浮上するのが、評価額を実勢価格に近づけること、すなわち「課税標準現実化」である。例えば、80年代末および、2001年後半から02年にかけて生じた土地住宅価

格高騰に対する政策として、やはりこの課税標準現実化政策が打ち出された。しかしながら「投機抑制と貧富格差解消のために不動産保有税を引き上げる必要があるが、民選地方自治団体長が住民の反対を押し切って地方税を引き上げることは難しい」⁶⁾のが実情である。

投機的な価格上昇にあわせて不動産保有税の負担を引き上げることに對し、生活レベルから一定の批判が出るのは必然のことといえる。その調整のためにこそ、自治体の課税自主権、とくにある程度の税率決定権が必要なのであるが、全国レベルで名寄せし課税するという課税構造では、課税自主権を発揮する余地はない。不動産所有の実態を把握するために名寄せは必要な作業であるが、課税のための名寄せは課税主体である自治体の行政区域内にとどめておくべきではないだろうか。

3. 繰越金と補助事業

1) 税外収入の特異性

ところで先の表2をみると、税外収入が地方税を上回る比重を示していることがわかる。韓国では一般に地方税と税外収入を「自体収入」と、地方交付税、地方譲与金、調整交付金を「依存収入」と総称している。とくに、歳入総額に占める自体収入の割合を「財政自立度」と呼び、それが高いほど「歳入徴収基盤がよいことを意味する」⁷⁾として、歳入面における自治体の財政評価の指針として最も重視している。

表2からその財政自立度をみると、特別・広域市が78.8、自治区が50.4、市が61.3と、都市的自治体が高い数値を示しているのに対し、道45.6、郡39.7と農村的自治体が相対的に低くなっていることがわかる。当然のことながら、この数値が高いほど依存収入の比重が低くなるので、その限りでは確かに「自立」しているといえる。しかし、その「自立」の中味をみると、地方税よりも税外収入の比重が大きく、とくに市郡自治区といった基礎自治体においてその傾向が顕著であることがわかる。問題は、この税外収入に毎年大量に発生している繰越金が含まれていることである。

それがどれくらいの規模であるかについて、2000年度の歳入・歳出決算をみた表5で確認しておきたい。それによると、全自治体で約96兆ウォンの歳入総額に対して歳出は75兆ウォンで、歳入の22%にもものぼる21兆ウォンもの剰余金が発生していることがわかる。このような大量の剰余金の発生は、2000年度だけの特殊現象ではない。96年度以降についてみると、96年度18兆ウォン（歳入の29.5%）、97年度18兆ウォン（同26.7%）、98年度17兆ウォン（同20.8%）、99年度19兆ウォン（同21.2%）と、毎年歳入総額の20%をこえる剰余金が発生しているのである。

そしてその21兆ウォンの剰余金のうち13兆ウォンが繰越金でしめられていることがわかる。これは全体の税外収入35兆ウォンの1/3以上をしめているのである。とくに、市・郡といった基礎自治体におけるその比率の高さが目につく。このような前年度の使い残しである繰越金を当該年度の税外収入に含め、財政の「自立」を測る指標とすることには疑問を感じざるを得ない⁸⁾。ではこの繰越金は何に起因しているのか、次に歳出面からその要因を探ることとしたい。

2) 歳出にみる韓国地方財政の脆弱性

韓国においても、歳出の自治を縛る機関委任事務の廃止など、事務配分の見直しは長年重要な課題となっている。例えば、金大中政権時代には、中央権限の大幅な地方委譲を国政改革100大課題の一つに設定し、「中央行政権限の地方委譲促進などに関する法令」が制定された。そして99年8月には大統領直属機関として地方委譲促進委員会が発足した。委員会は7363件の委譲事務を発掘し、うち779件の事務委譲が確定した。しかしそのうち、委譲が完了したのは165件にすぎない。こうした作業にもかかわらず、地方自治体が処理している1万7300件ほどの事務のうち、約3/4が機関委任事務だといわれている⁹⁾。

すでにみたような脆弱な地方税制と機関委任事務が多くをしめる下で、どのような歳出構造を示しているか。表6は、2000年度の性

質別歳出決算額をみたものである。市・郡・自治区といった基礎自治体において人件費が相対的に高い割合を示しているが、何といても、どの自治体においても公共土木事業を意味する事業費の比重が半分を超えていることが目につく。日本の都道府県のように、小中学校教職員および警察職員の人件費を負担していない広域自治体において事業費が多く、その比重をしめるのは、ある程度予想がつく。しかし、この表で注目すべきは、基礎自治体である市、郡、自治区における事業費のしめる比重が、それぞれ65.7%、70.5%、57.1%と大きな比重をしめていることである。さらにこの約47兆ウォンの事業費の内訳をみると、単独事業は1/3ほどの約16兆5千億ウォンで、残りは国庫補助事業22兆ウォン、地方譲与金事業4兆5千億ウォン。市・道補助事業が4兆ウォンとなっているのである。要するに、韓国の自治体財政においては、広域自治体・基礎自治体を問わず、人件費などの経常的支出の比重が低く、公共土木事業を中心とした財政支出構造になっており、その公共土木事業も、補助事業の比重が高くなっているのである。

実は、歳出面に現れたこうした補助事業依存がすでに述べた繰越金の大量発生と密接に関わっているのである。この点について江原道春川市の財政資料にもとづいて確認しておくこととしたい¹⁰⁾。

春川市2002年度決算書によると、一般会計の歳入予算額3040億ウォンに対し決算額は3743億ウォン、歳出予算額3796億ウォンに対し決算額は2773億ウォンとなっている。歳出予算額が歳入予算額より多いのは前年度繰越金756億ウォンを含めているからであり、繰越金を差し引いた歳入・歳出予算額は同額となる。

ともあれ、この決算額からして歳入決算額の1/4にもものぼる970億ウォンの剰余金が生じている。そしてこのうち858億ウォンが翌年度繰越金として処理されている。表7は、繰越金のほとんどが生じている「社会開発費」と「経済開発費」におけるその内訳をみたものである。韓国の予算書においては、日本に

表5 2000年度歳入歳出決算

単位：百万ウォン

	歳入総額 (A)	歳出総額 (B)	剰 余 金 (A - B)				
			計		繰越金	純歳計剰余金	補助金使用残額
特別・広域市	25,404,715	21,430,251	3,974,464	15.6%	2,723,346	1,226,741	24,377
道	19,785,779	17,107,399	2,678,380	13.5%	1,068,153	1,580,281	29,946
市	26,789,171	18,565,301	8,223,870	30.7%	5,372,010	2,787,381	64,479
郡	14,939,916	10,742,265	4,197,651	28.1%	3,082,349	1,048,297	67,005
自治区	9,414,141	7,220,376	2,193,765	23.3%	907,182	1,230,291	56,292
計	96,333,722	75,065,592	21,268,130	22.1%	13,153,040	7,872,991	242,099

注) 剰余金の比率は歳入総額にしめる比重
出所) 表2に同じ, 53頁。

表6 2000年度性質別歳出決算

単位：百万ウォン

	経常費		うち人件費		事業費		債務償還		その他		計
広域・特別市	2,395,347	11.2%	1,031,282	4.8%	11,079,548	51.7%	1,445,764	6.7%	6,509,592	30.4%	21,430,251
道	1,360,482	8.0%	638,644	3.7%	12,487,058	73.0%	1,236,266	7.2%	2,023,593	11.8%	17,107,399
市	4,309,542	23.2%	1,940,994	10.5%	12,198,100	65.7%	1,171,545	6.3%	886,114	4.8%	18,565,301
郡	2,468,144	23.0%	1,187,003	11.0%	7,576,691	70.5%	365,561	3.4%	331,869	3.1%	10,742,265
自治区	2,883,570	39.9%	1,528,554	21.2%	4,126,256	57.1%	41,133	0.6%	169,417	2.3%	7,220,376
計	13,417,085	17.9%	6,326,477	8.4%	47,467,653	63.2%	4,260,269	5.7%	9,920,585	13.2%	75,065,592

出所) 表2に同じ, 339頁。

表7 春川市における繰越金（2002年度決算）

単位：万ウォン

社会開発費	3,173,619	経済開発費	4,408,322
教育及び文化費	622,959	農水産開発費	579,067
うち事業予算・補助事業	433,574	うち事業予算・補助事業	548,127
保健及生活環境改善費	1,548,626	地域経済開発費	411,635
うち事業予算・補助事業	1,518,626	うち事業予算・補助事業	386,070
社会保障費	385,393	国土資源保存開発費	3,417,620
うち事業予算・補助事業	292,280	うち事業予算・補助事業	2,172,391
住宅及地域社会開発	616,642		
うち事業予算・補助事業	199,154		
事業予算・補助事業 計	2,443,635	事業予算・補助事業 計	3,106,588

出所) 『春川市2002会計年度決算書』, より作成。

において性質別経費を集計する基準となる「節」区分に相当するものは、「経常予算」(人件費、経常的経費)「事業予算」(補助事業、自体事業)に分類されている。この表では、各項目ごとの繰越金のうち、事業予算の補助事業に起因するものを摘出している。社会開発費の繰越金317億ウォンのうち8割近い244億ウォンが、また経済開発費については441億ウォンのうちほぼ7割に相当する310億ウォンが、事業予算の補助事業によるものであることがわかる。

この春川市の実情は、韓国の地方財政における慢性的かつ大量の繰越金の発生は、公共土木事業の補助事業が歳出総額において圧倒的に多くの比重をしめていることと関連していることを示唆している。

おわりに

韓国の政府間財政関係は、中央政府への税源偏在が著しく、大規模な財政調整がおこなわれているという、日本とよく似た様相を呈している。

しかしながら、日本と比べると自治体の課税基盤はきわめて脆弱であった。韓国の地方税源は日本のように国税との競合がほとんどないが、それは軍事政権下で税源配分が形成されて以来、国が有力な税源を独占し続けてきたことの裏返しでもある。韓国の自治体数が日本の10分の1ほどしかないことも、この課税基盤の脆弱さと密接に関わっているとされる。

そして教育と警察といった人件費を多く要する公共サービスが自治体の仕事からまったく切り離されているなかであって、広域自治体・基礎自治体を問わず、補助金に依存した公共土木事業が歳出の圧倒的比重をしめており、そのことが慢性的かつ大量の繰越金発生の主要因となっているのである。

冒頭に紹介した「知識人宣言」は、韓国の地方自治の実情について、財源も権限もきわめて不十分な上に、「地域発展のためには地域革新も必要だが、これを推進する人的・物的資源は貧弱なまま」と指摘している。その

「貧弱」さの一帰結が、上記のような財政システムの下で、多くの自治体が主に補助事業の執行機関にとどまり、慢性的かつ大量の繰越金を発生させる事態につながっているのではないだろうか。

注

- 1) 内務部・韓国地方行政研究院『韓国地方行政史』1988年、81頁。
- 2) 付加税が課される地方税は、登録税、馬券税、住民税均等割、財産税、自動車税、たばこ消費税、総合土地税である。
- 3) 呉然天『韓国地方財政論』博英社、1987年、79頁。
- 4) 韓国の土地保有税の歴史については、蔣炳九『地方土地税制論』汎論社、1993年、川瀬光義『台湾・韓国の地方財政』日本経済評論社、1996年、を参照。
- 5) もっとも、地域開発税を除いて、この弾力税率が活用された事例はまだない(안종석『지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조 변화 분석』韓国租税研究院、2001年、75頁)。
- 6) 2003年5月9日に開かれた経済・社会部次長官会議における金振杓副総理兼財政經濟部副長官の発言(『東亜日報』2003年5月10日付より)。
- 7) 行政自治部『FY2000地方自治団体財政分析総合報告書』2002年、84頁。
- 8) 同様の指摘は、안종석、前掲書、64頁、でもされている。また、柳漢晟は「地方歳入のうち未使用部分が繰越金という税外収入の項目を通じて税外収入拡大をもたらしている。慢性的で大量の繰越金を発生させていること自体が放漫な財政運用の結果」(柳漢晟『韓国財政史』光教、2002年、411頁)と述べている。
- 9) 「이젠 지방시대다 ①」『한겨레新聞』2002年11月27日付。韓国における事務配分の状況については、김병준「우리나라에서의 분권화 개혁의 현황과 과제」김형기編『지방분권 정책대안』한울、2002年、を参照。
- 10) 春川市の人口は約25万人で、江原道道庁所在都市である。江原道は、朝鮮半島中央部の東岸に位置しており、軍事境界線によって南北に分かれている。

●
付記

本稿は日本学術振興会特定国派遣研究者事業
(2002年度) による成果の一部である。