

論 文

2000年代以降の韓国地方財政改革の考察

— 集権主義の克服と財政民主主義の実現への道 — (下)

金 根 三[†]

第2節 財政分権の進展が進まない背景とは

(1) 民主化過程で相対的に優先順位が低い地方分権

韓国の憲法上の地方分権は憲法制定当初から消極的な記述があり、それに伴う地方自治制度の整備自体にも遅延が生じていた。自然に財政分権に関する憲法上の規定もいまだ公式に明記されていない。1948年の憲法制定以来、朝鮮戦争の最中である1952年に地方議会構成案が決定され1960年までに3回の選挙が行われたが、1961年の朴正熙^{パクチョンヒ}による軍部クーデータにより地方議会選挙の実施が全面的に途切れており、憲法における地方分権関連の記述は大幅に後退する。憲法で規定されている地方自治関連の条項を見ると、軍部政権に抵抗する民主化運動によって誕生した1987年憲法改正後にも、第117条の地方自治団体の種類と事務、第118条で地方議会の構成に関連する内容のみが記されており、国と地方自治団体間の権限や事務などに関する部分までは触れておらず、下位の法律の制定で補足されるようになった。その後、2003年に発足した盧武鉉^{ノムヒョン}政権の地方分権推進特別法の制定とそれに基づく本格的な地方分権改革の実施や特別自治道の推進までは、大きな変化がなかった¹⁾。

それ以降、盧武鉉政権期に憲法改正案が浮上しても国会で改正案は成立していない中で、文在寅^{ムンジェイン}政権になった2018年に新たな憲法改正案が出された。この内容の中で地方分権と関連が深い条項は、第1条第3項の「大韓民国は地方分権国家を志向する」という条文と、第9条(地方自治)の第121～124条である²⁾。申(2021)は、この改憲案の内容について、既存の憲法

[†] 志學館大学法学部講師

1) 1987年度憲法の地方分権関連条項は第117条と第118条であり、その内容は以下のものとなる。

第117条①地方自治団体は、住民の福利に関する事務を処理し、財産を管理するとともに、法令の範囲内で自治に関する規則を制定することができる。②地方自治団体の種類は、法律で定める。

第118条①地方自治団体には議会を置く。②地方議会の組織・権限・議会選挙及び地方自治団体の長の選任方法その他の地方自治団体の組織及び運営に関する事項は法律で定める。

2) 文在寅政権の憲法改正案 第9章 地方自治

第121条①地方政府の自治権は住民から生まれる。住民は地方政府を組織し、運営するところに参

より「補完性の原理（第121条第4項）」を強調しているほか、既存に「地方自治団体」に代わり「地方政府」を一般用語として市民権を獲得させたことで、強い地方分権の意志を示したと評価している³⁾。また、この改憲案で財政分権として欠かせない条項が第124条第2項と第3項に書かれている地方税条例主義である。この内容は「法律に違反しない範囲内での地方議会による自治税の種目と税率、徴収方法に関する条例を定めること」であり、地方政府の課税自主権の幅を憲法で保障する画期的なものである。憲法改正ができれば、後続の地方税法での課税自主権パートの改正も可能であり、財政分権の確かな進展が期待されるとも評価できる。ただし、文在寅政権の財政分権は、上述したように地方税に関する国税からの移譲が地方消費税率の引上げにとどまり、韓国版ふるさと納税という新自由主義的な競争が入った制度の導入にとどまった。何よりも、憲法改正案自体が文在寅政権の任期に成立できず、地方分権に関する内容は2025年時点、いまだ1987年憲法体制での条項のままである。

（2）国家事務移譲の停滞でみられる根強い中央集権

ここでは、歴代政権における中央行政権限の地方移譲に関して試みる。韓国の中央行政権限の地方移譲促進等に関する法律第2条第1号では「中央行政機関が法令に規定された権限を地方自治団体に移譲することで、中央行政機関の権限に属する事務を地方自治団体の事務にし、地方自治団体自らの権限と責任の下で事務を処理する」とことと規定している。韓国地方自治法第9条では、地方自治団体の事務として「自治事務」と「委任事務」に区分している。委任事務には機関委任事務と団体委任事務があり、機関委任事務は国家事務であるが、「地方自治団

加する権利を持つ。②地方政府の種類と区域など地方政府に関する主要事項は、法律で定める。③住民発案、住民投票及び住民召喚に関してその対象、要件などの基本的な事項は法律で定め、具体的な内容は条例で定める。④国家と地方政府の間、地方政府相互間の事務の配分は、住民に近い地方政府が優先するという原則に従い法律で定める。

第122条①地方議会は法律に違反しない範囲内で住民の自治と福利に必要な事項に関して条例を定めることができる。ただし、権利の制限や義務を賦課する場合は、法律の委任がなければならない。②地方行政の長は法律または条令を執行するために必要な事項と法律または条令において具体的に範囲を定めて委任を受けた事項に関して自治規則を定めることができる。

第123条①地方政府には住民が普通・平等・直接・秘密選挙で構成する地方議会を置く。②地方議会の構成方法、地方行政の類型、地方行政の長の選任方法などの地方政府の組織及び運営に関する基本的な事項は法律で定め、具体的な内容は条例で定める。

第124条①地方政府は自治事務の遂行に必要な経費を自ら負担する。国家または他の地方政府が委任した事務を執行する場合、その費用は委任する国家または他の地方政府が負担する。②地方議会は、法律に違反しない範囲内において自治税の種目と税率、徴収方法などに関する条例を定めることができる。③徴税による財源は、国家と地方政府の事務負担の範囲に符合するように配分しなければならない。④国家と地方政府の間、地方政府相互間で法律が定めるところにより適正な財政調整を施行する。

3) 申 (2021) pp.10-11。

体長」に委任し処理する事務⁴⁾であり、団体委任事務は委任先が「地方自治団体」である。問題は、地方自治団体の長は機関委任事務を処理する時に限って国の下級機関としての地位を有することとなり、本来の地方の自主性と自立性は阻害されてしまう。

盧武鉉政権では、2004年1月16日、地方分権特別法を制定し、「国家は事務配分の原則に沿ってその権限と事務を積極的に地方自治団体に移譲すべきであり、期間委任事務を整備するなど事務区分体系を調整しなければならない」とし、期間委任事務の整備を言及した。その後、李明博政権^{イミョンバク}が発足した直後の2008年2月29日、同法は改正され、「機関委任事務を原則的に廃止」することを明示した⁵⁾。この後、歴代政権では機関委任事務の廃止を試みてきたが、国会の反対により未だに廃止には至っていない。機関委任事務は2009年当時の総中央事務33,741個事業のうち1,092個から文在寅政権になった2019年では総中央事務50,497個事業のうち966個と小幅減少した。

歴代政府は中央権限の地方移譲推進機構を設置し関連する法改正を試みた。特に政府の地方分権委員会が決めた移譲確定権限および事務のうち移譲が完了されていない権限と事務を対象に関係法律規定の一括改正と必要な支援に関する法律を定めた「地方一括移譲法」を推進してきた。この法律は、2004年に最初の制定案が提出されたが、国会で個別の法案審査権を侵害した理由で拒否された。その後2010年にも、移譲対象事務の根拠法である個別法律の体系と規定を検討し、事務の主体を中央行政機関から市・道知事ないし市長・郡首・区庁長などに変更する法案改正を進行したが、法案に伴う具体的な推進案が不足したまま、国会へ法律発議をする機会すら逃した。また、地方移譲の方式が一括的ではなく、その都度の単位事務中心に行われてきたことにより、移譲の効果の実感が低下するのはもちろん、国会での法律改正における名分の不足を露わにした。たとえ中央事務の移譲が行われても中央の権限だけが移譲され、それに伴う人手と財源が同時に用意されていない点などで地方公務員が権限移譲を拒否する事態も表れていた⁶⁾。

地方自治発展委員会が2017年に行った調査によると、2000年から2012年の間に地方移譲が確定されている3,101個事務のうち、地方移譲が完了された事務は2,188個であり、同期間での各政権がそれぞれ掲げていた目標の7割しか移譲ができていない⁷⁾。結局、2017年5月以降、文在寅政権になってから長期間移譲が推進されていない事務の中で法律改正が必要な事務が「地方移譲一括法」として国会に提出された。具体的には12個の法律案に分割した形で国会の

4) 韓国地方自治法第11条の規定。

5) 韓国地方分権特別法第9条（権限と事務の移譲）。地方自治分権および地域均衡発展に関する特別法第33条にも同一な規定がある。

6) 韓国市道知事協議会대한민국시도지사협의회(2018) <https://www.gaok.or.kr/webzine/201804/page20.html> (2025年9月10日アクセス)。

7) 韓国地方自治発展委員会지방자치발전위원회(2017) pp.111-113。

各常任委員会で個別審議を受けた後、2019年11月29日に第1次地方移譲一括法案として、571個事務のうち400個事務が可決され、2024年5月29日の第2次地方移譲一括法では、全体36個法律261事務のうち16個法律120事務だけが議決された。また、地方移譲一括法では機関委任事務が多数含まれており、第1次では政府案356個事業のうち254個、第2次では68個事業のうち22個の機関委任事務が地方に移譲された点は評価できる⁸⁾。

(3) 財政分権の遅延に関わる各プレイヤーたちの事情

1) 行政部省の反発—企画財政部における根強い集権主義志向と行政安全部の消極的な対応
盧武鉉政権以来に地方財政における「財政分権」があまり進まなく、相対的に「均衡発展⁹⁾」のための政府間財源移転に政策のフォーカスが当てられるようになった理由の一つは均衡発展の主体として巨大化された企画財政部の分権への反対意思がある。

元々企画財政部は、李明博政権(2008～2013)が既存の盧武鉉政権(2003～2008年)の政府部省である「企画予算処」「財政經濟部」を統合し、「国務調整室」が持っていた経済政策調整機能を移譲して誕生させた政府部省である。盧武鉉政権は元々「既存の政策企画と調整機能が別々に遂行されてきているため、予算、租税、国庫の財政機能の政策統一性と財政健全性統制を維持することが困難」と判断した。その結果、予算運用、成果管理、税制、国庫機能を全て統合した財政機能の一元化をはかった組織である企画財政部が、李明博政権になってすぐ誕生したのである¹⁰⁾。しかし、企画財政部の主要な柱の一つである企画予算処は盧武鉉政権期に既に組織が拡大改編されていた。その大義名分はまさに「均衡発展」の推進である。

盧武鉉政権発足2年目の2004年3月に、国家均衡発展特別法の制定により国家均衡発展特別会計が新設され、その管理と運用業務は企画予算処傘下の財政企画室の業務として追加された。国家均衡特別会計は、既存の国庫補助事業、地方譲与金事業、一般会計事業および基金など様々な会計から別途運営されてきた地域均衡発展事業を単一の会計で統合運営している。また、実質的には国庫補助事業の要素に予算編成における地方側の裁量権が付与されているため、実質的な包括補助金として運営されている。また、均衡発展特別会計の所管部省の座を巡って、企画予算処以外も産業資源部と建設交通部などが対立したが、会計の特性上、政府の諸部省の業務を統括する必要があるという理由で企画予算処が主管することとなった。なお、2005年5月からは、企画予算処を「国家発展のための戦略企画本部として改編」という目標で成果

8) 韓国土道知事協議会대한민국시도지사협의회(2024) p.8-11。

9) もともと地域均衡発展は、個々の政府部省を超える共同対応が求められる。地域均衡発展に関わる主な部署としては、国土部、産業資源部、行政安全部が挙げられ、均衡発展の関連予算運用を企画財政部が担当する仕組みである。盧武鉉政権当時は「産業資源部」が国政課題を担当し「地域別雇用の均衡」のスローガンの下で主に首都圏の産業立地規制が重要視された。2020年代からは行政安全部が均衡発展の国政課題を担当する方式に代わった。

10) キム・ジョンボ김정표, ジャン・ヒョンジュ장현주, キム・スンオン김승언(2009) pp.21-24

中心の組織を目指しながら下部組織を拡大するほかに¹¹⁾、既存の大統領所属の「貧富格差・差別是正委員会」「雇用委員会」を統合し、企画予算処に移転設置するなど、盧武鉉政権後期の2007年は3室・3本部470人に至る巨大組織へと成長した。

問題は、この巨大化した企画予算処が企画財政部になる前から、地方予算における地方の裁量拡大や財政分権への要求について否定的なスタンスを取っていた点である。まず、企画予算処の「TOP-DOWN 予算」と公共機関における裁量権の制限が主な問題として挙げられる。TOP-DOWN 予算とは、企画予算処が一般会計、特別会計、基金に対して「総額配分自律編成」という名のもとで予算編成への方向と指針を提示すると、各政府部省はその指針を元に予算範囲内で予算編成の裁量権を行使する制度である。ただ、企画予算処の審議がマイクロ調整な方法で行われているため、裁量権を発揮することが実質的に難しい。特に、均衡発展特別会計で各政府部省事業として各地方自治体が遂行される事業に裁量権が制限されると制度がもつ包括補助金としての効果にも負の影響が出てしまう¹²⁾。

さらに、企画財政部は企画予算処時代から、財政分権自体に一貫して反対の姿勢を示してきた。歴代政権で推進した税源移譲は、企画予算処の統合的な財政管理が困難、地方政府の低い自治力量による財政成果・責任制確保の難しさなどを理由に政策の推進自体がうまく行かなかった。これは、歴代政権の財政分権と均衡発展のバランスが後者に偏るもっとも根本的な原因となっている。特に、財政分権の要である税源移譲に対しても企画財政部の反対は根強い。2000年代から今日に至るまでの税源移譲のもっとも代表的な成果であると言われる地方消費税の新設さえも、当初の税率引上げ案が企画財政部の強力な反対に直面するほどであった。李明博政権初期の2008年度から国税である付加価値税の5%を税源とする地方消費税を導入し、段階的に付加価値税の20%まで税率を引上げる案を進めていたが、結果的には政権末期の2013年に11%までの引上げで留まった。これも、李明博政権初期に行った内国税減税による地方税収減少分の補填の名目で企画財政部が税率の引上げに同意した結果であった。後任の朴槿恵^{パク・クネ}政権では、自治発展委員会で地方消費税を付加価値税の16%まで拡大しようとしたが、これも企画財政部の反対で推進ができなかった¹³⁾。

また、文在寅政権が国税対地方税の比重を既存の8:2から7:3に改善するために地方消費税税率を付加価値税の21%まで引上げようとする案についても企画財政部は税収不足と財政状況の悪化を理由に反対のスタンスを取った。しかし、彼らが強調した税収不足というロジックは、文在寅政権から尹錫悦^{ユン・ソクニョル}政権に代わった直後、59兆ウォンという大規模な補正予算の源として53.3兆ウォンの超過税収が発生したことで否定される。さらに、文在寅政権の後半である

11) 韓国政府政策ブリーフィング대한민국 정책 브리핑 2005年5月23日

<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=75083783> (2025年9月2日アクセス)。

12) キム・ジョンボ김정표, ジャン・ヒョンジュ장현주, キム・スンオン김승언 (2009) pp.21-24

13) Incheonnews, 2015年4月28日。

2021年度にも61.4兆ウォンの税収を過小推計した前例がある¹⁴⁾。韓国監査院は2022年4月と9月に、このような税収統計の不透明性を指摘し、推計モデルの誤り、最新歳入実績資料の未反映、企画財政部の部署間の意思疎通不足などの問題を指摘した¹⁵⁾。

一方、企画財政部とともに中央部省の要である行政安全部は、地方分権の担当主務部省であり、地方側の意見をまとめ地方分権関連の法律の制定や改正案を国会に積極的に提出する姿勢をみせていた。しかし、行政安全部は、基本的に地方政府を統制する側として位置づけられている。地方側が地方分権に関連する立法活動や政策提案をする時は、必ず行政安全部長官を通じた意見提示をしなければならない。また、国庫補助金制度の予算編成過程では政府部省と行政安全部の長官が協議した補助事業計画に従う規定や地方自治団体長の地方債務限度額の設定を最終的に協議するなど、構造的に政府間財源移転を管理し地方歳入を事実上に統制する立場である。また、地方交付税の法定率引上げによる一般補助金の拡大の件や財政分権の推進である地方消費税と地方所得税の税率引上げに件に関しては、企画財政部の反対に直面するときにも行政安全部が積極的に対応していなかったため、関連改革が長引く結果がもたらされた¹⁶⁾。

2) 立法機関の消極的な財政分権意志および財政分権への抵抗

立法部の国会は、2000年代以降から財政分権はもちろん地方への事務移譲に関する法律の審議過程で反対ないし消極的な対応を続けてきており、基本的には財政分権に友好的ではないスタンスをとっている。大統領主催の自治分権委員会によって地方自治法改正、機関委任事務廃止などが審議・議決され、関連法律の制定のため国会に送られたが、国会の審議過程で拒否されるなど法案の立法の遅延が発生した。例えば、政府事務の地方移譲を一括的に行う「地方一括移譲法」の場合、政府の行政安全部により2004年から国会に提出されてきたが文在寅政権まで立法に至っていない。その主な理由は、国会の常任委員会所管主義規定に違反するということである。これは、韓国国会の常任委員会所管主義とも関連がある。常任委員会とは、国会本会議に法案を附議する前段階で、法律案や予算案・決議案の請願を審査するために国会内に設置された委員会のことであり、韓国国会法第37条でその種類と所管事項が規定されている。本来この法は、「多数の立法案に対し、国会での法律案審議をより効率的かつ専門的に行う」ための目的をもっている。しかし、実質的には、憲法の下位法律である国会法で規定されている

14) キョンヒャン新聞경향신문 2022年5月12日記事

<https://www.khan.co.kr/article/202205122126005> (2025年8月2日アクセス)

15) 中央日報중앙일보「기재부 ‘세수오차’ 때린 감사원…」 소통 부족에 이자 1400억 나가」 2022年9月15日記事

<https://www.joongang.co.kr/article/25101856> (2025年8月2日アクセス)

16) ハ・ヘス하혜수 (2020) pp.36-37

常任委員会所管主義が憲法40条で規定した立法権利を否定することが起こる根拠となっている¹⁷⁾。その後、政府の地方自治発展委員会が法案の制定必要性への国会での公聴会など討論会を主催するなどの活動を重ねることで国会での関連法案への理解は上がった時点で、自治分権を強調して発足した文在寅政権に代わった2018年5月、地方一括移譲法が再度審議された。この時は与野党が常任委員会対象の例外事項として議論することに合意し、国会運営委員会で法案を受け付けることを決めることで、やっと国会での法案の審議と議決が行われるようになった。結局、地方一括移譲法は2020年1月に16年の歳月を経て議決されることとなった。

そもそも国会が地方自治関連の法律の改正に消極的であるのは、第3節で後述するように立法過程に地方の参加が排除されていること、中央政党による地方議会選挙の候補者公認システムの存在などによる中央政党が地域政治への積極的な介入、地方選挙区への政府間財源移転による財源配分が国会議員の成果と広報などと相まって地方分権に友好的なスタンスを根ざすことが難しい環境がその背景にある。また、国会は特定補助金（国庫補助金）を支持するスタンスをとっている。事業の権限、所属に関係せず、補助金予算を自分の選挙区に誘致すること自体が国会議員の功績として掲げられる傾向は根強い。2025年現在も、政党を挙げて財政分権や、地方分権を支持する政党はまだ台頭していない。

3) 地方側の分権への意志不足と力不足

地方分権、特に財政分権は地域住民に身近な政府である地方自治体における地域民主主義の実践においてより多くの自由を与える。特に日本よりも集権的な構造である韓国の地方自治体にとって自主財源の強化は、地域民主主義の実現の幅をもっとも保障する。しかし、地方自治団体にとって財政分権による恩恵はその自治体における元々の自主財源比重によって異なるため、全体として統一した行動を期待することは難しい。

まず、地方税移譲や新たな税目の発掘の方向で財政分権が強化されると財政力が豊かな首都圏とそうではない非首都圏との間で格差が一層広がることを恐れ、両者間の対立が広がる。首都圏の中でもソウルの方は、税源移譲を歓迎するが、同じ首都圏である京畿道では財政的に豊かな南部地域の地方自治団体は財政分権を支持するのに対して相対的に発展が遅れている北部地域の地方自治団体では、税源移譲より政府間財源移転の強化をもっと支持している。こういった流れは2020年代の京畿道における京畿南道と京畿北道の分道議論で明らかになっている。

そもそも京畿道は、財政自立度（歳入のうち自主財源の比重を意味する韓国の指数）では、62.8%とソウルの79.1%に次いで相対的に財政力が高い地域であり、この数値は全国平均48.6%をも大きく上回る水準である。しかし、京畿道の基礎自治団体のレベルでみると、2025年度基準で、南部の中心都市である水原市（42.9%）、城南市（53.7%）、龍仁市（47.9%）など40

17) キム・スヨン・김수연 (2020) pp.41-42。

～50%台の財政自立性を示しているのに対し、北朝鮮と隣接した北部の坡州市（28.5%）、漣川郡（15.3%）、加平郡（17.1%）などは10～20%の非常に低い数値を表している¹⁸⁾。結局、これら北部の基礎自治団体が連合し京畿道から分離する場合は、既存より広域団体基準の地方交付税の規模および国庫補助金の差等配分率¹⁹⁾も増加することが期待できる。言い換えれば、実質的に首都圏の一部団体を除くと財政分権より政府間財源移転に頼るインセンティブが勝る地域が大多数であるのが現実である。

結局、こういった地方側の地方交付税の強化をはじめとする政府間財源移転への依存の声は一層高まることになり、歴代政権はこれに対応する形で2000年代のうち、地方交付税の法定率を内国税の13.27%から19.24%まで漸進的に上げてきており、地方交付税制度中で分権交付税や消防安全交付税などの新たな移転財源を追加させるほか、国庫補助事業の包括補助金化（地域発展特別会計の導入）を図っている。しかも、数少ない財政分権の成果である地方消費税にも清算過程で地域別差等配分と地域相生発展基金という政府間財源移転の要素が一部入った形をとっている。

（４）新自由主義的競争と結合した不安定な自主財源確保策としての故郷愛寄付金制度

韓国版ふるさと納税である故郷愛寄付金制度は、2017年発表された文在寅政権の財政分権課題として導入が本格的に議論され、尹錫悦政権に代わった1年後の2023年1月をもって正式に制度が実施されるようになった。

故郷愛寄付金の目的は、故郷愛寄付金法第1条「故郷に対する健全な寄付文化を助成し、地域経済を活性化することにより国家均衡発展に貢献する」と記されており、最初から財政分権より均衡発展の延長であることを明らかにしている。韓国の「地方自治分権および国家均衡発展に関する特別法」の第2条第2項では均衡発展を「地域間の発展における機会の均等を促進し、地域の自立的発展の力量を増進することで持続可能な発展を図り、全国がそれぞれの個性を持ったまま格差がない社会を具現する」と定義する。しかし、その格差是正の目的のため寄付金控除による地方間の寄付金誘致競争を必要としている。

ただ、故郷愛寄付金制度における地方間の寄付金誘致競争は地方税控除ではなく国税控除の恩恵の獲得を目的としている。図4で示しているように、日本のふるさと納税が寄付金により主に地方所得税の控除が行われ、地方と地方間の競争が発生することに対し、故郷愛寄付金は所得税の91%が国税である韓国の税制構造上、国税から税額控除が圧倒的に多い。そのため、国税から地方所得税への「制限的な税源移譲効果」が行われ、地方と地方間の財源移転より国と地方間の財源移転がより大きい規模で行われる。結局、故郷愛寄付金制度は消費税と所得税

18) 京畿研究院경기연구원 (2024) pp.239-243。

19) 韓国の国庫補助金制度は財政力指数により補助率をもっとも豊かなソウル基準20～30%ほど追加で国費支援が差等的に適用される。

における制限的な規模の税源移譲以外に追加的な財政分権が進まない中で、地方間に競争による追加的な税源移譲が許されるという不安定な財源確保策として位置づけられている。何よりも、文在寅政権期に既存の地方消費税以外に新たな税目における税源移譲がなされていない段階でこの制度を導入したのは、財政分権の強化としては効果的とはいえない。むしろ、寄付金により国から所得税控除分が地方政府に事実上移転されることは、普通交付税につぐ追加的な移転財源としての性格も孕んでいる。しかも、導入当時の2023年度の実績は、650億ウォンであり、普通交付税額の0.1%に過ぎない非常に少額であり、地方の歳入増加としては限定的な効果しか持っていない。

図4 ふるさと納税・故郷愛寄付金制度の税額控除でみる個人・国・地方の負担

①日本のふるさと納税に係る税額控除のイメージ

ふるさと納税 30,000円			
【適用下限額 (個人負担)】	【所得税(国税)】 所得控除による軽減	【個人住民税(地方税)】 税額控除(基本分)(注2)	【個人住民税(地方税)】 税額控除(特例分)→所得割額の2割を限度
2,000円	(30,000円-2,000円) ×20%(注1) =5,600円	(30,000円-2,000円) ×10% =2,800円	(30,000円-2,000円) ×(100%-10%-20% (注3)) =19,600円
所得税と合わせた控除額 28,000円			

注1：年収700万円の給与所得者（夫婦子なし）が地方自治団体にに対し30,000円のふるさと納税をした場合の控除額である。
注2：対象となる寄付金額は、所得税は総所得金額等の40%が限度であり、個人住民税（基本分）は総所得金額等の30%が限度である。
注3：所得税の限界税率であり、年収により0～45%の間で変動する。なお、平成26年度から平成50年度については、復興特別所得税を加算した率となる。
資料：総務省 HP https://www.soumu.go.jp/main_content/000254924.pdf（2024年6月12日アクセス）。

②韓国の故郷愛寄付金制度に係る税額控除のイメージ

故郷愛寄付金 300,000ウォン				
個人負担	全額税額控除100,000ウォン (A)		100,000ウォン超えの税額控除 (B)	
【税額控除されない個人負担】	【所得税(国税)】	【地方所得税】	【所得税(国税)】	【地方所得税】
300,000 - (100,000(A) + 33,000(B)) =167,000	100,000×100% ×100/110 =90,909	100,000×100% ×10/100 =9,091	200,000×16.5% ×100/110 =30,000	200,000×16.5% ×10/110 =3,000

出所：韓国行政安全部 HP. <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/hometownLovedonation/screen.do>（2024年7月10日アクセス）および2024年4月1日基準「韓国所得税法」「韓国地方税法」をもとに筆者作成。

第3節 集権的体制を助長する TOP-DOWN 体制の克服

地方財政改革における財政分権が政府間財源移転により相対的に遅れているのは、単なる優先順位だけの問題ではない。むしろ、財政分権を含む地方財政における、あらゆる政策議論を主導的に行いながら関連細部政策をデザインする側が国であり、地方側がそれを受容するという TOP-DOWN 体制が行われている点が、財政分権が定着していないもっとも大きな要因である。では、なぜ TOP-DOWN 形式を改善できないのか。それは、歳入予算のうち政府間財源移転の比重が依然と高いことと、地方財政関連の国政に地方の参加が制限されていることに起因する。

まず、予算のうち、もっとも TOP-DOWN 形式を支えているのは、政府間財源移転のうち、国庫補助金関連制度（国庫補助事業＋均衡発展特別会計事業）である。国庫補助金は、日本の国庫支出金と同様に国が補助水準を設定し、政府間の協議よりは垂直的な上下関係で配分が決定される方式で運営されている。ここ20年間の歳入予算のうち国庫補助金関連財源の比重は13%から最大30%弱まで増加した。同時期の地方税収は税源移譲が行われていたにも関わらず30%から38%までしか伸びていない。

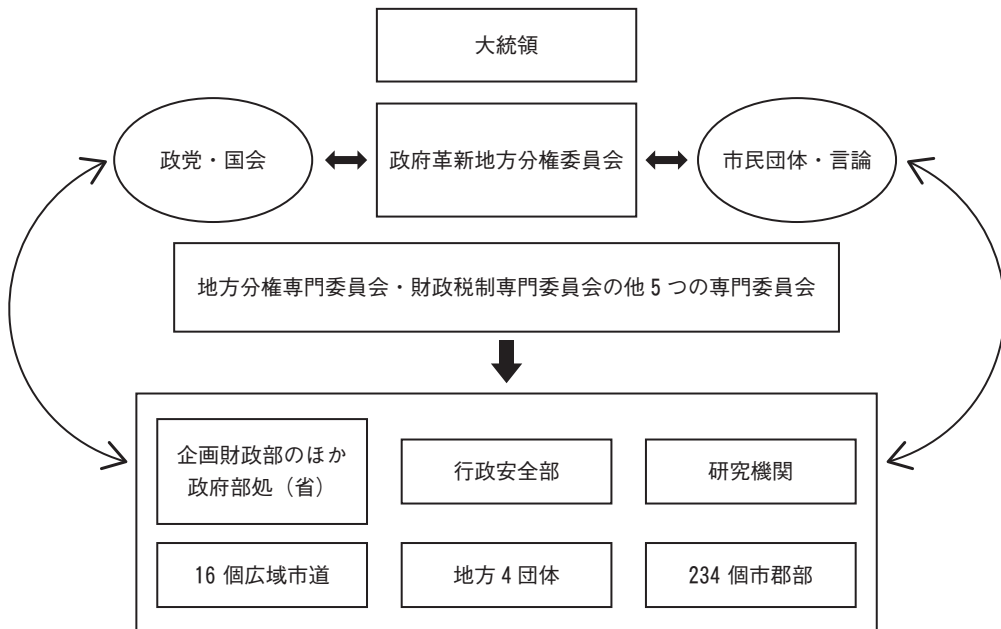
国庫補助金の歳入財源と歳出事業の管理の主体は国の各都道府県別に運用している。ここ20年間、各政権で行った社会保障関連国庫補助事業の大幅な増加と、李明博政権のような保守政権期の減税による新たな地方税源移譲の相殺効果などと相まって地方側にはむしろ国庫補助事業を誘致する傾向が広がった²⁰⁾。また、国庫補助事業のうち均衡発展目的に特化されて導入された均衡発展特別会計に場合も基本的には国庫補助金制度の枠組みであるが、歳入予算を企画財政部が総括的に管理し、各事業は国の各都道府県が管理する変形的包括補助方式で運営される。この方式では、個別事業を一つのブロックとして分類し、財源の総量を計量化した算式を通じて TOP-DOWN 形式で地方自治団体に配分する。地方側からはブロック化された個別事業の予算は総額の中である程度は自律的に増減させることはできるが、そもそも地方費負担が発生する定率補助金であることには変わりがない。このように地方財政制度運営が必要以上に国主導に設計されているのは、以下のように地方自治団体側の国政参加に根本的な制限が設けられていることに起因している。

第1に、地方自治団体同士の権力構造による意思決定問題による制限である。そもそも地方自治団体の権力構造が各団体長と地方議会に二元化されたうえで、広域団体と基礎団体に区分された二階層的な地方自治システムでは、地方政府同士の一貫性および統一された国政参加が難しい²¹⁾。実際に地方自治団体の国政参加の方法は、①立法過程においては広域団体・基礎団

20) イ・ジェウォン이재원 (2016) pp.27-28.

21) ハ・ヘス하혜수 (2018) pp.81-112

図5 盧武鉉政権期以来の地方分権推進ネットワーク



注：名称変更や人数における若干の変化はあるが、基本構成は不変。

資料：韓国政府革新地方分権委員会（2007）p.55 および各政権政府革新地方分権委員会資料。

体ともに請願、公聴会・聴聞会、政府立法予告段階、②政策決定過程においては広域団体の行政部市長・副知事会議と基礎団体の市郡区長会議および議会議長協議会でそれぞれの中央・地方間の政策討論・立法課題に関する討論・協議・評価、③地方自治団体協議体（特に、全国市道知事協議会、全国市道議会議長脅威会）の3つのみであり、これらの全ての過程において地方間の交流と共同の対応を主体的に行うことは難しい。

第2に、国と地方の間の協議と調整を目的に設置されている諸委員会のメンバー構成で国主導の運営が行われている点である。図5で示しているように、地方分権に関する内容を地方からのボトムアップ体制ではなく、地方への移譲対象である権限と財源をもっている行政府、それも大統領所属で地方分権推進機構の管理を一任したシステムであり、地方からの代表の参加自体が制限されている。地方自治法（第168条）上に中央行政機関と地方自治団体の長が事務処理における意見違いなどがある場合は、まず、国と地方の共同組織ではなく、国務総理の所属で行政協議調停委員会が置かれるように規定されている。同委員会の人員構成をみると全体の13人の委員の中で政府部省である企画財政部長官、行政安全部長官、国務調整室長、法制処長の4人、国務総理指名の専門家4人、そして、関連案件の政府部省の長官と市道知事のうち国務総理が任命した5人で構成され、地方の立場を代弁する委員の数は圧倒的に少ないので地方の声が届きにくい。また、同じく国務総理室所属の地方財政負担金審議委員会では地方財政法第27条により、地方財政上の負担になる事項や地方税収入に重大な影響を与える事項を審議

するため、地方財政負担審議委員会を設置している。この審議会ではまさに財政分権のうち地方税収入の増加にもつながる案件を審議するわけであるが、15人の委員構成のうち、委員長は国務総理で副委員長に行政安全部長官と民間委員が入り、企画財政部長官と関係政府部省の長、行政安全部長官と国務総理が任命した専門家まで11人が国寄りの人事となっている。残りの4人は地方4団体（協議体）から1人ずつ選抜しているだけで、「普段の地方歳入の増減」に関する事項に対応している。

第3に、国政に関する立法過程での制限が挙げられる。そもそも法律案の提出権利は韓国憲法上の規定により、国会と行政府にしか与えられていない²²⁾。地方自治団体が立法で国政に参加できる範囲は国会での立法過程における請願と公聴会のみである。また、当該法案の利害関係者としての参加が認められる。このような制限された参加機会では、個々の地方自治団体でなく、地方自治団体の長と地方議会議長が相互交流と協力を増進し共同の問題を協議するための全国的協議体を通じることが効果的である²³⁾。例えば、地方分権推進に関しては市道知事協議会が17個市道共通に適用できる法令・制度改善要求、市道次元での政策的判断が必要な事案を各市・道の意見を纏めて該当する政府部省に提案し政府政策へ反映させる活動をするなどが挙げられる。しかし、上述したように、地方分権関連の各種委員会で地方代表は主導的な活動が難しく、間接的な意見収斂に留まっているのが現実である。また、国会で地方自治に関する法律の改正・廃止などの地方側に直接的に影響がある事案に関しても、行政安全部長官を通じた書面での意見提示のみが可能であった。例えば、李明博政権期に行われた取得税減税措置に対して地方4団体は頑固な反対意見を固守したが、結局、法案の通過を阻止することはできなかった。後続措置として地方消費税が導入されたが、これは既に盧武鉉政権期で導入案が決定された事項であり、財源規模も取得税減税分も完全に相殺するには不十分な規模であった。このように財政分権が事実的に後退する時も、地方が選択できる政策参加手段は制限されているため、地方の意見をより反映できる新たな組織の設立と法的根拠が今後の課題となっている。

むすびに

韓国歴代政権における地方分権改革のうち、特に財政分権に大きな進展が見られないのは、軍部政権以降の地方自治断絶と直接民主主義を回復する中で優先度が後回しにされたことに起因する。民主化運動以降に改正された現在の憲法体制では、地方自治の形式的な条項があり、分権に関する内容はまだ入っていないなかで、地方に対する中央集権的な体制が70年以上続いている。

こういった中で2003年に発足した盧武鉉政権は、民主主義の回復段階でいまだ進展が相対的

22) 韓国憲法第55条。

23) 韓国地方自治法第165条第1項

に遅い地方分権を本格的に推進した。既存の中央集権的な環境を打破すべく、地方分権政策の中でまずは均衡発展を行う財源として、政府間財源移転の効率化と一般財源や包括補助金の比重上げを行ったうえで、税源移譲や新税源拡充などの財政分権を斬新的に行おうとした。しかし、地方分権が進展できる環境づくりが十分に整備されていないままで行われた地方財政改革は次第に均衡発展に偏ったままで進行された。国から地方への権限と税源の移譲は行政内部の反発に直面し、地方分権に関する各種法整備と憲法改正も立法機関である国会の反対や消極的な対応で大きな進展に至らなかった。ただ、均衡発展の方は、財源配分の司令塔となった企画財政部、政府間財源移転を業績にできる国会議員、地域格差の是正を最優先する地方側から幅広い支持が得られてきた。そういう中で盧武鉉政権以降の歴代政権は、盧武鉉政権のグランドデザインを消極的に継承しつつ、財政分権に関する大幅な追加的改革を行うことに躊躇した。

今日まで停滞している財政分権の推進のためにまず必要なものは、権限と税源の大幅な移譲である。権限の移譲としては、中央事務の追加的な積極的な移譲が必要であり、特に機関委任事務の廃止が至急な課題である。税源移譲の面では、地方消費税は国税に付加される税であるため、真の独立した税源の移譲とみるのは限界がある。地方所得税は、所得税の10%水準という非常に低い比重の再調整が要求される。また、税源移譲の規模が小さいうえで、歴代保守政権の減税によって税源移譲効果が相殺されることも財政分権の進展を阻害する要因となっている。結局、当面の課題としては地方所得税率の追加の引上げと独立税源としての役割の強化とともに、新税源の発掘と税源移譲の再推進が要求される。それは、盧武鉉政権の財政分権構想の真の完成でもある。また、文在寅政権以降導入された故郷愛寄付金制度のような寄付金控除制度は、自主財源増加に限定的な効果があり、根本的な処方にならない。所得税のうち地方所得税の比重が低い段階では、国税の控除が多いことは、地域間競争により獲得できる税源移譲である点では不安定な自主財源確保策である。

均衡発展と財政分権は両方とも地方分権を通じた地域民主主義の定着のため必須不可欠な要素である。首都圏と非首都圏の経済力格差の是正のための地域均衡政策の必要性は重要なアジェンダとして有効であるが、財政分権との併存のために、国主導のTOP-DOWN型の推進ではなく、地方側が同等な国政パートナーとして地方分権を主導的に行う構造的な変化が必要である。

参考文献

- 池上岳彦（2004）『分権化と地方財政』岩波書店，pp.3-17。
井上博夫（2007）「韓国政府間財政関係と盧武鉉政権下の地方財政改革」『アルテスリベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要）第81号，pp.121-126。
大津浩（2014）『分権国家の憲法理論 フランス憲法の歴史と理論から見た現代日本の地方自治論』有信堂，pp.255-341
金根三（2015）「韓国における財政分権改革の研究—社会福祉財源保障を中心に—」2014年度博士学位論文 pp.51-54。

- 金根三 (2016) 「韓国李明博政権の地方消費税制度の導入と課題」『立教経済学研究』第70巻第2号
- 金根三 (2020) 「韓国における無償保育改革と地方の保育財政の考察—2013年改革の形成と影響—」『日本地方財政学会研究叢書』第27号
- 金根三 (2025) 「韓国版ふるさと納税「故郷愛寄付金制度」—地方分権改革としての課題を中心に」『志學館法学26号』, pp.1-35。
- 高東柱 (2024) 「韓国の地方分権についての一考察」『椙山女学園大学研究論集』第55号, pp.43-55。
- 申龍徹 (2021) 「韓国における地方分権型憲法改正論議の争点と課題—2018年の大統領の憲法改正案を中心に」『山梨国際研究 山梨県立大学国際政策学部紀要』No.16, pp.10-11。
- 林宜嗣 (2004) 「応益課税としての固定資産税の評価」『経済学論究』(関西学院大学経済学部研究会 第58巻第3号, pp.267-285。
- 半谷俊彦 (2003) 「ドイツの財政調整制度—調整効果の分析と問題点の整理を中心として」神野直彦・池上武彦編『地方交付税何が問題か—財政調整制度の歴史と国際比較—』東洋経済新報社, pp.123-157
- アン・ソジン안소진 (2024) 『2024年度地方所得税の現況と理解 2024지방소득세 현황과 이해』p.3。
- イ・ジェウン이재은 (2022) 「財政分権改革の錯綜—理論と現実の間隙 재정분권개혁의 착종: 이론과 현실의 간극 ‘한국지방재정논립’ 제27권제2호 pp.1-66
- イ・ジェウォン이재원 (2016) 『国庫補助事業運営の効率性向上のための政策課題 국고보조사업 운영의 효율성 제고를 위한 정책과제』韓国地方税研究院, pp.27-28。
- イ・ジェウォン이재원 (2019) 「文在寅政権が推進する連邦制水準の分権のための政府間財政関係における改編課題 문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제」『韓国地方財政論集 한국지방재정논집』vol.24, no.1, pp.33-64
- キム・ジョンボ김정포, ジャン・ヒョンジュ장현주, キム・スンオン김승언 (2009) 「政府政策決定システムの実態と効率性向上の方案—経済分野と情報通信分野を中心に 정부 정책결정 시스템의 실태와 효율성 제고방안: 경제분야와 정보통신분야를 중심으로」『国会立法調査處政府政策決定システム政府政策決定システムの実態と効率性向上の方案報告書 국회입법조사처 “정부정책결정시스템의 실태 및 효율성 제고방안 보고서” pp.21-24。
- キム・スヨン김수연 (2020) 「地方一括移譲法の意味と限界および今後の課題 지방일괄이양법의 의미와 한계 및 향후 과제」『韓国地方自治法研究 지방자치법연구』第68号第20巻4号, pp.41-42。
- キム・テヨン김태영 (2019) 「財政分権に関する理解と誤解 재정분권에 대한 이해와 오해」『韓国地方行政学報한국지방행정학보』第16巻第3号, pp.201-220。
- ハ・ヘス하혜수 (2020) 「我が国(韓国)の地方分権水準はなぜ低いのか—地方分権仮説に関する探索研究 우리나라의 지방분권 수준은 왜 낮은가 — 지방분권가설에 관한 탐색적 연구 —」『韓国地方行政学報한국지방행정학보』第17巻第2号, pp.25-47。
- ラ・ソヨン라소영 (2024) 「政府間関係が基礎自治団体の政策道具活用の多様性に与える影響 정부간 관계가 기초자치단체의 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향」『地方行政研究 지방행정연구』第38巻第1号 2024. 3. pp.33-66
- Balme, Richard and Ye, Qi, (2014) “Multi-Level Governance and the Environment: Intergovernmental Relations and Innovation in Environmental Policy” *Environmental Policy and Governance* Vol. 24, No.3, pp.147-154
- Weingast, Barry R. (2007) “Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development”, Working Paper, Hoover Institution, Stanford University.
- 総務省 HP https://www.soumu.go.jp/main_content/000254924.pdf (2024年6月12日アクセス)。
- 韓国行政安全部「各年度地方財政概要」。

韓国行政安全部「各年度地方財政年鑑」。

韓国行政安全部「各年度地方税統計」。

韓国行政安全部 HP <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/hometownLovedonation/screen.do>
(2024年7月10日アクセス)。

韓国国会予算政策処국회예산정책처 (2024)「2024年度大韓民国地方財政」p.7。

韓国国政企画委員会국정기획위원회 (2017)『文在寅政府国政運営5か年計画문재인 정부 국정운영 5개년 계획』p.112。

韓国市道知事協議会대한민국시도지사협의회 (2024)「機関委任事務の地方移譲現況と今後の課題」
『地方政府政策& 이슈-지방정부정책 & 이슈』Vol. 9, p.8-11。

韓国市道知事協議会대한민국시도지사협의회 (2018)「新政府の中央権限移譲政策の転換 새 정부의 중앙권한 이양정책의 전환」

<https://www.gaok.or.kr/webzine/201804/page20.html> (2025年9月10日アクセス)。

韓国政府政策ブリーフィング대한민국 정책 브리핑 2005年5月23日

<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=75083783> (2025年9月2日アクセス)。

韓国国政広報処국정홍보처 (2008)『参与政府国政運営白書第6卷「均衡發展」 참여정부국정운영백서 제6권 균형발전』pp.23-25

韓国政府革新地方分権委員会한국정부혁신지방분권위원회 (2007)『参与政府の地方分権 참여정부의 지방분권』p.55

韓国地方自治發展委員会지방자치발전위원회 (2017)「地方自治發展白書 지방자치발전백서」,
pp.111-113

京畿研究院경기연구원 (2024)『京畿道北部特別自治道特例の発掘研究경기북부특별자치도 특례의 발굴연구』pp.239-243

キョンヒョン新聞경향신문「企画財政部, 税收推計2年連続大きな誤差-民主党「責任を問う」 기재부, 세수 추계 2년 연속 큰 오차 ... 민주당 “책임 묻겠다”」2022年5月12日

<https://www.khan.co.kr/article/202205122126005> (2025年8月2日アクセス)

Incheonnews「企画財政部に取り回される地方自治發展委기획재정부에 휘둘리는 지방자치 발전위」
2015年4月28日

<https://www.incheonnews.com/news/articleView.html?dxno=76847> (2025年8月3日アクセス)

中央日報중앙일보「기재부 ‘세수오차’ 때린 감사원…」소통 부족에 이자 1400억 나가」2022年9月15日記事

<https://www.joongang.co.kr/article/25101856> (2025年8月2日アクセス)