

CLAIR REPORT No.277

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、ご指摘・ご教示を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麴町 1-7 相互半蔵門ビル

(財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

韓国¹の地方分権政策 -地方分権5カ年総合実行計画策定-

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 277 (Oct 27, 2005)

財団法人自治体国際化協会
(ソウル事務所)

目 次

はじめに

概要	i
第1章 韓国における地方分権論議の流れ	1
第1節 地方分権の時代的背景	1
1 韓国の地方自治制度の変遷	1
2 地方分権に対する時代的要求	1
第2節 韓国の国家・地方間の現状	2
1 中央への権限の集中	2
2 国家財政と地方財政の不均衡	2
3 不完全な地方自治制度	2
4 自治の力量と住民参加の不足	2
第3節 韓国の地方分権の現状	2
1 盧武鉉政権以前	2
2 「政府革新地方分権委員会」の発足以降	2
第2章 韓国の地方自治制度概要	4
第1節 韓国の自治団体制度	4
1 制度の特徴	4
2 種類と体系	4
3 特別地方行政機関	5
第2節 国家と地方との関係	5
1 国家事務と地方自治団体事務の分類	5
2 韓国の地方自治団体の事務区分	7
第3節 韓国の地方財政制度	9
1 地方と国家の関係	9
2 地方税体系	10
3 韓国の地方財政への財源移転制度	11
4 地方債制度	12
第3章 地方分権ロードマップ	14
第1節 政府革新地方分権ロードマップ	14
1 5つのロードマップ	14
2 各ロードマップの役割	14
第2節 地方分権のビジョン	15

第3節	地方分権の推進原則及び推進基本方向と主要課題	15
1	地方分権推進3大原則	15
2	地方分権推進基本方向と主要課題	16
第4章	地方分権特別法	17
第1節	地方分権特別法制定の流れ	17
1	地方分権推進委員会発足	17
2	地方分権特別法制定	17
第2節	地方分権特別法制定の必要性	17
1	盧武鉉政権の分権意志の具体化	17
2	確固たる法的基盤の構築	17
3	地方分権の戦略的推進	17
第3節	地方分権特別法の主要内容	17
1	中央と地方の権限再構築	17
2	地方財政の強化	18
3	地方の自治行政力量強化	18
第5章	地方委譲推進法及び地方一括委譲法（案）	20
第1節	権限委譲の推進	20
第2節	地方一括委譲法（案）	22
第6章	地方分権5カ年総合実行計画	24
第1節	中央—地方政府間権限再配分	24
1	事務区分体系改善	24
2	中央行政権限の地方委譲	25
3	大都市特例制度強化	26
4	「済州特別自治道」の推進	27
5	教育自治制度改善	28
6	自治警察制度導入	29
7	特別地方行政機関の機能調整	31
8	地方分権化指標開発及び分権水準測定制度導入	32
9	自治団体管轄区域の合理的な調整	32
10	地方分権特別法制定	33
第2節	画期的財政分権の推進	33
1	地方交付税法定率の段階的上方調整	33
2	地方交付税制度改善	34
3	国税と地方税の合理的調整	36
4	地方税の新税源拡大	37

5	財産税と総合土地税課税表の導入	38
6	地方税非課税・減免の縮小	38
7	国庫補助金整備	39
8	地方予算編成指針廃止及び補完	41
9	地方債発行承認制度改善	42
10	地方譲与金制度改善	43
11	地方財政評価機能強化	43
12	自治団体複式簿記会計制度導入	44
13	自治団体予算支出の合理性確保	45
14	財政運営透明性・健全性強化	45
(参 考)	地方分権特別法	46

参考文献	51
------	----

はじめに

1961年の軍事クーデター以降、長きに渡り停止されていた韓国の地方自治の姿は盧泰愚（ノ・テウ）政権時代（1988年3月～1993年2月）から整えられはじめた。盧泰愚政権は市民社会の要求に押され、全面的な民選による地方議員選出制度を導入した。しかし、地方自治の核心である民選による自治団体長の選出制度は導入されなかったため、この時期の地方自治は名目上の自治制度の導入時期にあたると言える。

金泳三（キム・ヨンサム）政権（1993年2月～1998年2月）の時期は、民選による自治団体長の選出制度を導入することにより、一般行政分野において全面的な自治が始められた時期だったと言える。しかし、この時期においても官選首長を民選首長に入れ替えるレベルの形式的な地方自治であり、中央—地方間の実質的な分権や住民参加の活性化に対する努力は見られなかった。

金大中（キム・デジュン）政権（1998年2月～2003年2月）の地方自治は、地方分権に対する市民社会の要求と地方政府の要求に応じ、行政機構中心の事務分権を試みた時期だったと言える。実際に、多くの事務が地方に委譲され、分権化のための努力も可視的に現れた。1999年には、「中央行政権限の地方委譲促進等に関する法律」が制定され、円滑な委譲の推進のため、大統領直属の「地方委譲推進委員会」の設置を規定し、以後、持続的に地方に委譲可能な中央行政事務の発掘・委譲活動が推進された。

このような地方分権化の流れの中スタートした盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権（2003年2月～）は、大統領選挙時にも中央行政事務の持続的な地方委譲を公約に採択し、就任後は「政府革新地方分権委員会」の発足、「政府革新地方分権ロードマップ」の策定、「地方分権特別法」の制定、そして、つい最近では「地方分権5カ年総合実行計画」の策定等、当該政権任期内の地方分権達成を目指しているところである。

本レポートでは、こうした韓国の地方分権化の流れを、盧武鉉政権における各種施策、特に2004年11月に発表された「地方分権5カ年総合実行計画」を中心に紹介する。

このレポートにより、韓国の地方分権施策が広く日本の地方自治体の方々に紹介され、韓国の地方分権施策に対する理解を深めていただく一助となればうれしい限りである。

(財)自治体国際化協会ソウル事務所長

概 要

第 1 章 韓国における地方分権論議の流れ

地方自治停止の時代を経て、再び地方自治が復活した地方政府にとって、国家と地方間の新しい権力分配は避けることのできない時代的な課題として台頭してきた。

20 世紀末から 21 世紀にかけての経済構造の変化に伴う生活様式の変化、グローバル化に伴う国家・地方間の役割配分の変化、時代的命題としての地方分権の台頭等、中央から地方へ、という動きが自然な世の中の流れであるともいえる。

韓国においては、中央への権限集中、国家財政と地方財政の不均衡等といった国家・地方間の問題点が指摘されており、金大中政権のもとで最初の地方分権への取り組みが始まり、その取り組みは現盧武鉉政権へと引き継がれた。

第 2 章 韓国の地方自治制度概要

韓国の自治体制度は広域自治団体（特別市、広域市、道）と基礎自治団体（市、郡、自治区）の 2 層構造であるが、地方行政組織として見ると、下部行政単位としての一般区・邑・面・洞を含めて 3 層構造をなしている。

自治体の行う事務の種類は、自治事務と団体委任事務、国家の指導・監督を受けて処理する機関委任事務に分かれる。

また、地方財政制度に関する地方と国家の関係では、①不当な影響の禁止、②地方財政計画の策定、③地方財政運営への国の関与（国の予算編成基本指針遵守等）といったルールが定められている。

第 3 章 地方分権ロードマップ

政府革新地方分権委員会は 5 つの専門委員会からなり、それぞれが「行政改革ロードマップ」、「人事改革ロードマップ」、「地方分権ロードマップ」、「財政税制改革ロードマップ」、「電子政府ロードマップ」という各ロードマップを作成している。

そのうちの「地方分権ロードマップ」では、地方分権を実施することで、地域社会革新、地方政府革新、中央政府革新の 3 つを達成し、国家構造の再構築を図るとともに、最終的には「地方活力を通じた分権型先進国家」を目標としている。

第 4 章 地方分権特別法

盧武鉉政権の分権意志を具体化し確固たる法的基盤の構築を行うとともに、地方分権を戦略的に推進するために、2004 年 1 月 16 日、「地方分権特別法」が施行された。

同法の主要内容としては、①中央と地方の権限再構築、②地方財政の強化、③地方の自治行政力量強化といったものが盛り込まれている。

第 5 章 地方委譲推進法及び地方一括委譲法（案）

金大中政権時に「中央行政権限の地方委譲推進等に関する法律」が制定され、これまで

に地方委譲対象事務として4,880件の事務を発掘、その中で審議を経た3,374事務のうち、1,090事務を地方委譲事務に確定、実際に456件の事務が委譲を完了している。

盧武鉉政権では、政府革新地方分権委員会が組織されたが、同委員会は中央行政権限の地方委譲を一括して推進することを目指し「中央行政権限の一括的委譲のための関係法の整備等に関する法律」（通称、「地方一括委譲法」）を立法予告している。地方委譲を決定した事務1,090件中、今まで各部処で委譲が確定していない事務515事務（80法律）のうち、地方一括委譲法（案）では、357事務（70法律）を一括委譲対象事務の対象としている。なお、すでに閣僚会議で審議を終えたり、委譲事務以外の事務と連携しておりやむを得ず個別法で推進しなければならない158事務（10法律）は除外している。

第6章 地方分権5カ年総合実行計画

政府革新地方分権委員会は2004年11月9日、閣僚会議報告により「分権型先進国家建設のための地方分権5カ年総合実行計画」を確定した。

地方分権特別法第18条で、政府革新地方分権委員会が地方分権の基本方向設定及び推進計画を樹立するよう規定されており、現盧武鉉政権任期内に強力で効率的な地方分権を推進するため、課題別推進日程の具体化や課題別役割分担、点検・評価等明確な推進体系を構築するなどのガイドラインを提示したものが、この「地方分権5カ年総合実行計画」である。

計画書では、地方分権のビジョンと推進戦略、推進課題、推進体系を示すとともに、以下の7つの地方分権課題別に細部推進計画を策定している。

- ①中央—地方政府間権限再配分
- ②画期的財政分権の推進
- ③地方政府の自治行政力量の強化
- ④地方議会の活性化及び選挙制度の改善
- ⑤地方政府の責任性強化
- ⑥市民社会活性化
- ⑦協力的政府間関係の構築

このうち、本レポートでは、地方分権課題の中心でもある「①中央—地方政府間権限再配分」と「②画期的財政分権の推進」の2つの課題及び細部推進計画について紹介する。