

第1章 韓国における地方分権論議の流れ

第1節 地方分権の時代的背景

1 韓国の地方自治制度の変遷

韓国の地方自治制度は、1949年に制定・公布された地方自治法から始まる。韓国政府は、1949年7月4日に最初の地方自治法を制定・公布し、8月15日から施行した。その後、1961年に軍事クーデターが勃発。朴正熙大統領による開発独裁政策の一環である「地方自治に関する臨時措置法（地方議会の解散ならびに停止）」により地方自治は停止された。その後、1987年6月に盧泰愚元大統領が大統領選挙への立候補に際して発表した「民主化宣言（6・29宣言）」を起点に本格的な民主化が進み、1991年に民選議会が復活¹、1995年には民選自治体首長制度の復活等へとつながった。

2 地方分権に対する時代的要求

地方自治復活後の地方政府にとって、中央政府に独占されている意志決定権を地方政府に降ろし、公的な意志決定が地方から中央に向けて形成されるようにすることが、新しい時代が要求する変化の核心であり、このための国家と地方間の新しい権力分配が、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。

（1）パラダイムの転換

韓国において、20世紀末から21世紀にかけて起こっている明らかな変化の一つに、経済構造の変化に伴う生活様式の変化がある。重厚長大産業を主軸とする大量生産構造から、自律と多様性を基盤とする知識社会・情報社会への変化である。大量生産構造が中央集権的・画一的体制のもとで推し進められていたのに対し、知識社会・情報社会は個々の自律的な意志決定と多様な創造性を基礎とすることで実現可能となるものである。

そのような転換の中、統治から協治へ、官から民へ、中央から地方へ、疎外から参加へ、という流れが自然と生じてきた。

（2）グローバル化に伴う国家・地方間の役割配分の変化の必要性

グローバル化の進展に伴い、国家の媒介なしに、地方が直接世界の様々な地域と結びつくようになったこと、それに伴い地方・地域中心の生活安全対策要求が生じてきたことなどから、国家・地方間の役割配分に変化が必要であった。

（3）地方分権の時代的命題としての台頭

中央集権国家が招いた非効率性と、中央政府の許容力以上に権限や仕事が集中している現状を改善するため、国家と地方とが情報を共有し、地方の主体性と責任性を確立することが必要とされていた。そのため、地方の個性と多様性に基礎を置く分権型国家運営が要求されている。

¹ 1961年の臨時措置法から、1991年に地方議会議員選挙が復活するまで、30年の間形式的な地方自治は維持していた。（地方の予算作成については地方自治体に任せていた）

第2節 韓国の国家・地方間の現状

1 中央への権限の集中

2002年現在、国家遂行事務が73%であるのに対し、地方遂行事務は27%（第2章の表2-3参照）²となっており、中央政府の許容力以上に権限や仕事が集中しているため、効果的な国政遂行が難しい状況である。

それに加え、地方政府に対する不合理で過大な中央政府の関与も問題視されている。

2 国家財政と地方財政の不均衡

租税総額中、国税と地方税の比率が8対2と国税が圧倒的に多い状況である。全国の155自治団体（全自治団体数の62%）が地方税だけでは人件費をまかなうことが困難な状況であるため、国家の関与が不可欠な状態を作り出している。

3 不完全な地方自治制度

地方自治制度の復活後も、消極的な地方分権推進のため、地方の自治権がまだまだ不十分であると言える。また、画一的制度と規定のため、地方の創意性と自立性の伸びも不十分である。そして、現在は警察、教育等に対して、地方自治団体の役割や責任がない状況である。

4 自治の力量と住民参加の不足

中央依存の慣行や市民社会の未成熟による自律的な問題解決能力の低さが見られる。また、住民参加制度の不備や市民の参加意識の不足も言われている。

中央と地方間、地方相互間の協力体制や機能も微弱である。

第3節 韓国の地方分権の現状

1 盧武鉉政権以前

1998年からの金大中政権下では、「中央行政権限の地方委譲推進等に関する法律」（1999年1月）が制定され、地方委譲推進委員会が発足した。そこで中央の権限と事務の委譲を進めた結果、これまでに456件の事務が委譲を完了した。しかし、これは地方委譲事務に確定した1,090件の事務の42%に過ぎない。また、地方自治体の行う事務についても、2002年現在で自治事務が24%、団体委任事務73%、機関委任事務3%³（韓国ではどちらの場合も中央政府の強力な関与がある。）であり中央政府に権限が集中しているほか、地方自治体の財政力に著しい格差があるなどといった状況にある。

2 「政府革新地方分権委員会」の発足以降

このような中、2002年の大統領選挙の過程で、地方分権拡大要求は徐々に大きくなり、国民的議論にまで高まった。そこで、2003年2月に発足した盧武鉉政権は、地方分権の推進を最重要課題とし、「政府革新地方分権委員会」を発足させた。政府革新地方分権委員会

²このデータは、法律・施行令からのみ事務数を数えたものであり、また例えば1つの条文に申請を受理しその結果を通知するとある場合には、申請受理と結果通知の2事務と数えている。

³このデータについても、注2と同様の事務の数え方をしている。

は5つの専門委員会⁴から成り、そのうちの「地方分権専門委員会」が2003年7月4日に、地方分権実現のための実践計画である「地方分権ロードマップ」（詳細は第3章）を発表した。盧武鉉政権の地方分権は、地方分権を通じて、国家全体の行政システムを再構築しようという点にもねらいがあり、2004年1月には、「地方分権特別法」（詳細は第4章）を施行、2004年6月には「地方一括委譲法」（詳細は第5章）の立法予告を行うなど、積極的に地方分権に取り組んでいる。また、2004年11月には、任期内に強力で効率的な地方分権を推進するため、そのガイドラインを示した「地方分権5カ年総合実行計画」（詳細は第6章）を策定している。

（表1-1）地方分権推進の流れ

1949年7月4日	韓国で最初の地方自治法を制定・公布
1949年8月15日	同法施行
1961年10月1日	「地方自治に関する臨時措置法」施行により地方自治は停止
1987年6月29日	「民主化宣言」
1991年3月、6月	地方議員選挙実施（民選議会の復活）
1995年6月27日	第一次統一地方選挙実施（民選自治体首長制度の復活）
1999年1月29日	「中央行政権限の地方委譲促進などに関する法律」制定
1999年7月30日	同法施行
1999年8月30日	「地方委譲推進委員会」発足
2003年4月9日	「政府革新地方分権委員会」発足
2003年7月4日	「地方分権推進ロードマップ」発表
2004年1月16日	「地方分権特別法」施行
2004年6月10日	「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」（いわゆる「地方一括委譲法」）の立法予告
2004年11月9日	「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」策定

⁴ 専門委員会は「行政改革専門委員会」、「人事改革専門委員会」、「地方分権専門委員会」、「財政税政専門委員会」、「電子政府専門委員会」の5つである。

第2章 韓国の地方自治制度概要

第1節 韓国の自治団体制度

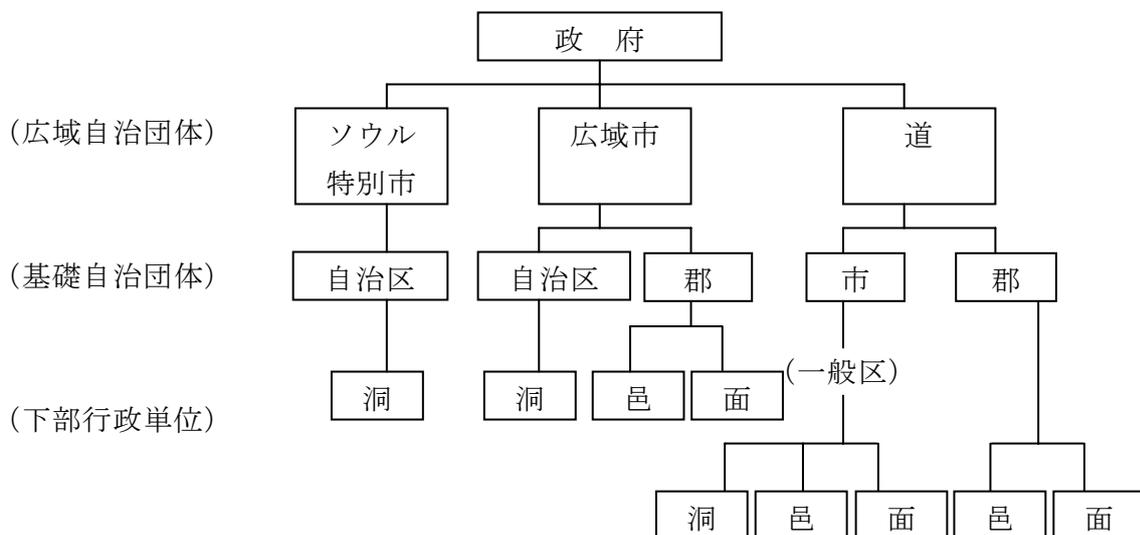
1 制度の特徴

地方自治団体としては、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。

広域自治団体と基礎自治団体の関係は、両者とも独立した公法人である。市は道の管轄区域内に、郡は広域市または道の管轄区域内に、自治区は特別市または広域市の管轄区域内に置かれるが、これは上下関係にあるのではなく、相互協力関係にあるということである。ただし、基礎団体の下部行政組織（一般区、邑、面、洞）は基礎団体長の指揮・監督を受けて国家事務及び地方自治団体の事務を処理するようになっている。

なお、広域自治団体と基礎自治団体が相互協力関係にある一方で、韓国では、国又は広域自治団体から基礎自治団体に対する団体委任事務及び機関委任事務が広汎に存在し、これらの事務について広域自治団体の長が基礎自治団体の長を指揮・監督することは多い。

<図表1> 地方自治団体の階層構造



2 種類と体系

広域自治団体は、1 特別市（ソウル）、6 広域市（釜山、大邱、仁川、光州、大田、蔚山）及び9 道（京畿道、江原道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、慶尚北道、慶尚南道、済州道）を指す。

基礎自治団体は、日本の市町村に該当するものであり、9 道内の市・郡、1 特別市及び6 広域市内の自治区・郡を指し、基礎自治団体は 75 市、90 郡、69 自治区を合わせた 234 の市・郡・自治区となる。現在の地方自治団体数は、広域自治団体が 16、基礎自治団体が

234 であり、合計で 250 団体となる。

基礎自治団体である市・郡・自治区は、地域住民の日常生活と密接な関係を有する事務を処理する団体である。

一方、広域自治団体である特別市・広域市・道は、基礎自治団体の能力では処理できない事務、多様な基礎自治団体を越えて処理しなければならない広域的事務を補完的に処理するとともに、中央政府と基礎自治団体との連絡調整などを行うことを目的とする。(地方自治法第 8 条～第 11 条)

3 特別地方行政機関

国の行政機関等が、その業務を地域的に分担し遂行する必要があり、専門性と特殊性から地方自治団体に委任するのに適さない場合に設置できる機関が特別地方行政機関である。

現在、国の特別地方行政機関としては、行政機能関連機関として、地方労働庁（地方労働事務所）、地方国税庁（税務署、支所）、税関（出張所、監視署）、地方警察庁（警察署、派出所）、地方矯正庁、出入国管理事務所（出張所）、高等検察庁（地方検察庁、支庁）、海洋警察署（支署）、地方公正取引事務所、地方調達庁（出張所）、地方報勲庁（支庁）、地方兵務庁（支庁）、統計事務所（出張所）、地方山林管理庁、地方中小企業庁（事務所）、環境管理庁、地方国土管理庁等がある。（括弧内はそれぞれの下級行政機関）

なお、地方自治団体に所属する特別地方行政機関としては、地域教育庁がある。

第 2 節 国家と地方との関係

1 国家事務と地方自治団体事務の分類

(1) 国家事務（地方自治団体が処理できない事務）〔地方自治法第 11 条〕

- ア 国家の存立に必要な事務 : 外交、国防、司法、国税等
- イ 全国的に統一的な処理を要する事務 : 物価政策、金融政策、輸出入政策等
- ウ 全国的規模の事務 : 農林・畜・水産物及び穀物の需給調整と輸出入等
- エ 全国的規模または同等規模の事務 : 国土総合経済開発計画、国家河川、国有林、国土総合開発計画、指定港湾、高速国道、一般国道、国立公園等、郵便、鉄道等
- オ 全国的に基準の統一及び調整を要する事務 : 勤労基準、測量単位等
- カ 地方自治団体の技術及び財政能力で担うことが困難な事務 : 高度な技術を要する検査・試験・研究、航空管理、気象行政、原子力開発等

(2) 地方自治団体事務

地方自治法第 9 条第 2 項に例示された地方自治団体の事務（表 2 - 1 参照）は、次のような配分基準で配分される。〔地方自治法第 10 条〕

ア 広域自治団体（市・道）事務

- (ア) 行政処理結果が2個以上の市・郡及び自治区に及ぶ広域的事務
- (イ) 市・道単位で統一した基準により処理しなければならない性質の事務
- (ウ) 地域的特性をいかしながら市・道単位で統一性を維持する必要がある事務
- (エ) 国家と市・郡及び自治区間の連絡・調整等の事務
- (オ) 市・郡及び自治区が独自の処理するには不適當な事務
- (カ) 2個以上の市・郡及び自治区が共同で設置することが適當だと認定される規模の施設の設置及び管理に関する事務

イ 基礎自治団体（市・郡及び自治区）事務

- (ア) 上記で示した市・道が処理することになっている事務を除いた事務。ただし、人口50万人以上の市については、道の行う事務の一部を直接処理することができる。

なお、上記の配分基準による地方自治団体の種類別事務は大統領令で定められている。また、市・道と市・郡及び自治区はその事務を処理するにあたり、お互い競合しないようにしなければならない。その事務がお互い競合する場合には、市・郡及び自治区で優先的に処理すると規定されている。

(表2-1) 国家事務と地方自治団体事務の区分〔地方自治法第9条、第11条〕

国家事務	地方自治団体事務
外交、国防、司法、国税、物価政策、金融政策、輸出入政策、農林・畜・水産物及び穀物の需給調節と輸出入、国家総合経済開発計画、国家河川、国有林、国土総合開発計画、指定港湾、高速国道・一般国道、国立公園、勤労基準、測量単位、郵便、鉄道、高度な技術を要する検査・試験・研究、航空管理、気象行政、原子力開発 等	①地方自治団体の区域、組織及び行政管理等に関する事務 管轄区域内行政区域の名称・位置及び区域の調整、条例・規則の制定・改廃及びその運営・管理、傘下行政機関の組織管理、傘下行政機関及び団体の指導・監督、所属公務員の人事・厚生福祉及び教育、地方税と地方税外収入の賦課及び徴収、予算の編成・執行及び会計検査と財産管理、行政設備管理・行政電算化及び行政管理改善、公有財産管理、戸籍及び住民登録管理、地方自治団体が必要とする各種調査及び統計の作成 ②住民の福祉増進に関する事務 住民福祉に関する事業、社会福祉施設の設置・運営及び管理、生活困窮者の保護及び支援、老人・児童・心身障害者・青少年及び婦女の保護と福祉増進、保健診療機関の設置・運営、伝染病及びその他疾病の予防と防疫、墓地・火葬場及び納骨堂の運営・管理、公衆接客業所の衛生改善のための指導、清掃・汚物の回収及び処理、地方公企業の設置及び運営 ③農林・商工業等産業振興に関する事務 小溜池等農業用水施設の設置及び管理、農林・畜・水産物の生産及び流通支援、農業資材の管理、複合営農の運営・指導、農外所得事業の育成・指導、農家副業の奨励、公有林管理、小規模畜産開発及び酪農振興事業、家畜伝染病予防、地域産業の育成・支

	<p>援、消費者保護及び貯蓄の奨励、中小企業の育成、地域特化産業の開発と育成・支援、優秀土産品の開発と観光民芸品の開発</p> <p>④地域開発及び住民の生活環境施設の設置・管理に関する事務</p> <p>地域開発事業、地方土木・建設事業の施行、都市計画事業の施行、地方道・市郡道の新設・改修及び維持、住民生活環境改善の奨励及び支援、農村住宅改良及び集落構造の改善、自然保護活動、地方1級河川・地方2級河川及び小河川の管理、上水道・下水道の設置及び管理、簡易給水施設の設置及び管理、道立・郡立公園・緑地等観光・休養施設の設置及び管理、地方軌道事業の経営、駐車場・交通標識等交通便宜施設の設置及び管理、災害対策の樹立及び執行、地域経済の育成及び支援</p> <p>⑤教育・体育・文化・芸術の振興に関する事務</p> <p>幼稚園・幼稚園・初等学校・中学校・高等学校及びこれに準じる各種学校の設置・運営・指導、図書館・運動場・広場・体育館・博物館・公演場・美術館・音楽堂等公共教育・体育・文化施設の設置及び管理、地方文化財の指定・保存及び管理、地方文化・芸術の振興、地方文化・芸術団体の育成</p> <p>⑥地域民防衛及び消防に関する事務</p> <p>地域及び職場民防衛組織（義勇消防隊を含む）の編成と運営及び指導・監督、火災予防及び消防</p>
--	--

2 韓国の地方自治団体の事務区分

韓国の地方自治団体の事務区分は、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。

自治事務は、地方自治団体設立の本来の目的に該当する、住民の福祉増進を進めるための住宅、上下水道、医療、環境、福祉施設等の自治的な事務（2002年 24%程度）である。

委任事務は、国家または上級自治団体から委任を受けて、地方自治団体がその委任者の統制下において執行する戸籍、兵役、国会議員選挙、伝染病、失業対策等の事務で、自治団体自体に委任する団体委任事務（2002年 73%程度）と団体長等の機関に委任する機関委任事務（2002年 3%程度）がある。

(表 2 - 2) 自治団体事務の類型別比較

区 分	自治事務	団体委任事務	機関委任事務	〔参考〕 国家事務
法的根拠	地方自治法第 9 条第 1 項前段及び第 2 項	地方自治法第 9 条第 1 項後段及び第 2 項、同法第 94 条	地方自治法第 93 条、第 94 条、第 95 条、地方組織法第 6 条第 1 項	地方自治法第 11 条
事務の性質	地方自治団体が自己の責任と負担の下に、住民の公共福利のため処理する、地方自治団体の存立目的のための事務 ・住民の公共福利（土木事業・都市計画・衛生等）に関するものであって、当該区域内に限定される事務	法令の個別的規定に基づく国家又は地方自治団体から他の地方自治団体に委任された事務 ・地方自治団体自体に委任され所屬された事務（地方自治法第 9 条、第 94 条） ・必ず個別的・法的根拠を要する事務 ・直接的に当該地方的利害関係があるだけでなく、全国的利害関係がある事務	法令等に基づく国家又は上級地方自治団体から地方自治団体の機関に事務処理を委任する事務 ・国家的利害関係が顕著な国家事務 ・事務を処理する時、委任者である国家又は上級地方自治団体の機関の地位で処理する事務	・外交国防、国税等国家存立に関する事務 ・物価管理政策等、全国的統一性を要する事務 ・農政・食料需給調節等、全国的規模の事業等の事務
経費負担	法令に明文の規定があってもなくても、補助することができると表現される事務（地方財政法第 17 条） 地方：自主財源 国家：奨励的補助金	事業費の一部を国家が負担する事務（地方財政法第 18 条第 1 項） 地方：自主財源 国家：負担金	全額国費補助であり、交付金の性格を持っている事務（地方財政法第 18 条） 地方：なし 国家：負担金	国 家

国家の監督	消極的監督	消極的監督及び制限された範囲内の積極的監督（合目的性の監督のみ可能で、予防的監督は排除）	消極的監督と積極的監督 一消極的監督：矯正（取消・停止）監督及び合法性監督 一積極的監督：予防的監督及び合目的性監督（違法・不当事項）	国家自体が内部監督を実施
地方議会関与	関与できる	関与できる	事務遂行に必要な経費負担に関する事項以外には事務処理に関与することはできない	関与できない
賠償等結果責任	地方の責任	国家・地方の共同責任	国家の責任	国家の責任

（表 2 - 3）2002 年国家事務全数

対象法令	3,353 個
総事務数	<input type="checkbox"/> 法令上全事務：41,603 個 <input checked="" type="checkbox"/> 国家遂行事務：30,240 個（73%） <ul style="list-style-type: none"> ・中央部処事務：17,172 個 ・特別行政機関事務：3,798 個 ・傘下（所属）機関事務：9,090 個 ・国家事務民間委託：180 個 <input checked="" type="checkbox"/> 地方遂行事務：11,363 個（27%） <ul style="list-style-type: none"> ・市道事務：5,318 個 ・市郡区事務：2,950 個 ・市道／市郡区事務：3,095 個 ※委任事務：1,311 個（3%）含む

第 3 節 韓国の地方財政制度

1 地方と国家の関係

地方自治団体の財政運営の基本原則は、収支均衡の原則に従った健全財政と国家施策の

具現である。(地方自治法第 113 条、第 114 条)

地方と国家の関係では、次のようなルールが定められている。

(1) 不当な影響の禁止

自治体財政の健全な運営に努め、国家の政策に反したり、国家や他の自治体の財政に不当な影響を与えてはならない。(地方財政法第 2 条)

(2) 地方財政計画の策定

自治団体長は地方財政計画を作成し、国に提出しなければならない。(地方財政法第 16 条)。これは、地方予算編成・財政運用の基本計画であり、毎年 1 月に自治団体長が行政自治部長官に提出する。

(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、地方税法の制度改定、交付金・譲与金・補助金の交付、地方債発行承認、予算・決算報告、会計監査実施

予算編成基本指針とは、関係法令の遵守、地方財政の方向性、基準経費の設定など自治体が予算編成を行うに当たっての指針であり、毎年 7 月末に国が地方自治団体に示達するものである。指針ではあるが、現在では実質法規としての取り扱いがなされている。

2 地方税体系

(1) 租税体系

ア 国税

国税は内国税、関税、教育税、交通税、農村開発特別税の 5 つに分かれ、そのうち内国税は以下のとおり区分される。

(ア) 直接税

所得税、法人税、相続・譲与税、土地超過利得税、資産再評価税

(イ) 間接税

付加価値税、特別消費税、酒税、電話税、印紙税、証券取引税

イ 地方税

(ア) 特別市税・広域市税

特別市税・広域市税は普通税と目的税に分かれ、以下のとおり区分される。

a 普通税

取得税、登録税、レジャー税、住民税、自動車税、走行税、農業所得税、たばこ消費税、屠畜税

b 目的税

都市計画税、共同施設税、地域開発税、地方教育税

(イ) 道税

道税は普通税と目的税に分かれ、以下のとおり区分される。

a 普通税

取得税、登録税、免許税、レジャー税

b 目的税

共同施設税、地域開発税、地方教育税

(ウ) 自治区税

自治区税は普通税と目的税に分かれ、以下のとおり区分される。

a 普通税

免許税、財産税

b 目的税

事業所税

(エ) 市郡税

市郡税は普通税と目的税に分かれ、以下のとおり区分される。

a 普通税

住民税、財産税、自動車税、走行税、農業所得税、たばこ消費税、屠畜税

b 目的税

都市計画税、事業所税

(2) 地方税の構成比

韓国では、国税・地方税全税収に占める地方税の構成比は22%程度である。

(表2-4) 国税と地方税の構成比較

(単位：億ウォン)

年度別	計	国 税	地方税	地方税構成比率
2002	1,221,052	938,443	282,609	23.1%
2003	1,349,598	1,043,431	306,167	22.7%
2004	1,458,536	1,124,880	333,656	22.9%

3 韓国の地方財政への財源移転制度

(1) 中央政府の地方財政への財源移転

中央政府の地方財政への財源移転は、地方交付税、地方譲与金（日本の地方譲与税に相当）、国庫補助金によって行われている。このうち、地方交付税が43.9%を占め、重要な役割を果たしている。

(表2-5) 2002年度中央政府移転財源の構成比

(単位：億ウォン)

区 分	計	地方交付税	地方譲与金	国庫補助金
金 額	269,340	118,211	43,496	107,633
構成比	100.0%	43.9%	16.1%	40.0%

(2) 地方交付税

ア 目的

地方自治団体の行政運営に必要な財源を交付し、財政を調整することで地方行政の健全な発展を図ることが目的である。(地方交付税法第1条)

イ 機能

(ア) 財源の均衡化（財政調整機能）

(イ) 財源の補障（財源補障機能）

ウ 財源の性格

(ア) 地方自治団体の固有財源

国税として国家が代わりに徴収するが、合理的基準によって再配分するもので、地方の固有財源的な性格を持つ。

(イ) 地方の一般財源

地方交付税の使用目的は、地方自治団体の自主的な判断に任せてあり、国家がその使用目的を制限するような条件をつけるものではない。

この点から、地方交付税は国庫補助金と根本的に違う性格を持っており、地方税と同様、憲法（第 117 条、第 118 条）で保障された地方自治の理念を実現させるための重要な一般財源である。

(ウ) 国家と地方の税源配分を補完

国家と地方間の税源不均衡を垂直的に調整し、税源配分を合理的に補完する。

(3) 地方譲与金

ア 目的

国税の一部を地方に譲与し、地方自治団体の財政基盤拡充、道路整備事業など法令が定める特定目的の事業需要に充当する地方財政支援制度である。（地方譲与金法第 1 条）

イ 対象事業

道路整備事業、農漁村地域開発事業、水質汚染防止事業、青少年育成事業、地域開発事業など。（地方譲与金法第 4 条）

ウ 財源

酒税の 100%、交通税の 4.2%、農村開発特別税の 23/150

(4) 国庫補助金

韓国の国庫補助金とは、日本の国庫負担金、国庫委託金、国庫補助金をまとめたものであり、すなわち日本という国庫支出金に相当する。

4 地方債制度

(1) 地方債の意義と規模

地方自治団体が財政収入の不足を補うため、課税権を実質的な担保として行う資金調達によって負担する債務である。証書借入または証券発行の形式をとる。

なお、韓国の地方財政では、均衡予算の原則が強く維持されており、地方債の発行割合は高くなく（一般会計の地方債依存率は 1999 年の 5.3% をピークに低下し 2002 年は 0.9%）、地方債残高も一般会計で 75,060 億ウォン（2002 年一般会計財政規模 540,900 億ウォンの 14%）にとどまっている。

(表 2 - 6) 年度別地方債発行推移

(単位：億ウォン)

年度別	総規模			一般会計		
	総規模	地方債	依存率	規模	地方債	依存率
1996	532,062	40,271	7.6%	378,769	8,736	2.3%
1997	695,716	44,580	6.4%	507,650	13,361	2.6%
1998	575,401	51,934	9.0%	424,733	21,398	5.0%
1999	609,931	51,626	8.5%	446,635	23,647	5.3%
2000	771,761	32,276	4.2%	576,532	8,224	1.4%
2001	791,099	36,038	4.6%	605,474	7,930	1.3%
2002	713,933	29,072	4.1%	540,900	5,082	0.9%

(2) 根拠法令

地方自治団体の長は、その地方自治団体の恒久的利益となり、又は地方災害復旧等の必要があるときには、行政自治部長官の承認を受けた範囲内において地方議会の議決を得て地方債を発行することができる。(地方自治法第 115 条第 1 項)

(3) 地方債の種類

政府資金債：政府管理特別会計、基金等

地方公共資金債：地域開発基金、庁舎基金等

民間資金債：銀行など金融機関融資金など

借款：外国の公共借款導入、地方で転貸方式起債

第3章 地方分権ロードマップ

第1節 政府革新地方分権ロードマップ

1 5つのロードマップ

分権委員会は5つの専門委員会（図表2参照）からなる。それぞれがロードマップを作成しており、「行政改革ロードマップ」（2003年7月22日発表）、「人事改革ロードマップ」（同4月9日発表）、「地方分権ロードマップ」（同7月4日発表）、「財政税制改革ロードマップ」（同7月29日発表）、「電子政府ロードマップ」（同8月14日発表）の5つのロードマップを合わせて「政府革新地方分権ロードマップ」と呼ぶ。

2 各ロードマップの役割

（1）行政改革ロードマップ

弾力的な行政システムの構築、高品質の行政サービス提供、公開行政の拡散、国民参加の拡大、国民の信頼回復に努め、「国民と共に行う、仕事のできる政府」を目指して作成されたものである。行政の効率化、質向上等に主眼がある。

（2）人事改革ロードマップ

公務員の質向上や人事システムの再構築を目指して作成されたものである。

（3）地方分権ロードマップ

地方政府への権限委譲や地方政府、地方議会、市民社会の活性化策を通して、地域住民中心の社会を目指して作成されたものである。

本レポートでは、地方分権ロードマップにある施策について報告することとする。

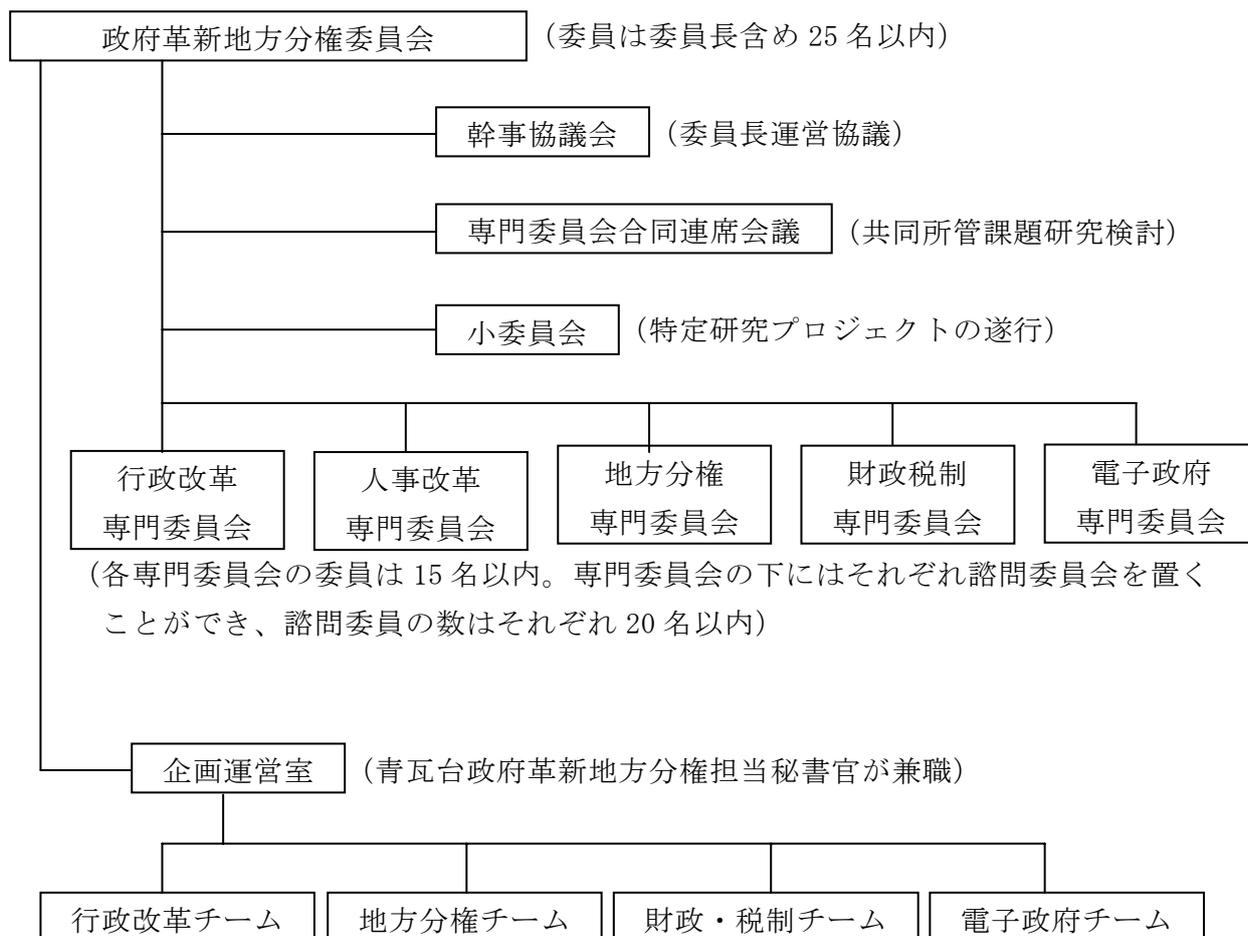
（4）財政税制改革ロードマップ

国庫補助金事業や地方交付税制度の見直し、国家財政運用計画の樹立、成果管理システムの段階的導入等により、地方財政の自立性や健全性を高めることを目指して作成されたものである。

（5）電子政府ロードマップ

すべての行政業務についての電子化及び情報共有を拡大し、情報資源を統合管理することで、リアルタイム行政が可能になるように効率性を上げることを目指して作成されたものである。

〈図表 2〉 政府革新地方分権委員会運営組織図



第 2 節 地方分権のビジョン

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（住民の自発的参加と連帯）、地方政府革新（自治力量強化と責任性の確保）、中央政府革新（全国的な課題解決に力を集中させる）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、

- ①住民と共に歩む身近な政府
- ②下位からの持続的な自己革新が可能な政府
- ③地方の創意性と多様性が尊重される社会
- ④自律と責任、共同体精神に基づく社会

で構成された、「地方活力を通じた分権型先進国家」を目標としている。

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

1 地方分権推進 3 大原則

(1) 補充性の原則

この原則は、住民生活と密接に関わる権限については、住民に身近な政府にまず権限を

配分するということである。また、地方自治団体が遂行できない機能については中央で処理するということである。

(2) 先分権・後補完の原則

この原則は、地方政府と市民社会の自治の力量に対する信頼に基づき、先に分権を推進して行くということである。

(3) 包括性の原則

この原則は、中・大単位の事務を中心に包括的に委譲を行うということである。

2 地方分権推進基本方向と主要課題

地方分権ロードマップは、地方分権推進の 20 の主要課題を 7 つの基本方向に分類し提示している。

(表 3 - 1)

基本方向	主要課題
I 中央・地方政府間権限再配分	1) 地方分権推進基盤の強化 2) 中央権限の画期的地方委譲 3) 地方教育自治制度の改善 4) 地方自治警察制度の導入 5) 特別地方行政機関の整理
II 画期的財政分権の推進	6) 地方財政力の拡充と不均衡の緩和 7) 地方税政制度の改善 8) 地方財政の自立性の強化 9) 地方財政運営の透明性・健全性の確保
III 地方政府の自治行政力量の強化	10) 地方自治権の強化 11) 地方政府の内部革新と公務員の力量強化
IV 地方議会の活性化と選挙制度の改善	12) 地方議会の活性化 13) 地方選挙制度の改善
V 地方政府の責任性の強化	14) 地方政府に対する民主的統制体系の確立 15) 地方政府に対する評価制度の改善
VI 市民社会の活性化	16) 多様な住民参加制度の導入 17) 市民社会の活性化の基盤強化
VII 政府間の協力的関係の構築	18) 中央・地方政府間の協力体制の強化 19) 地方政府間の協力体制の強化 20) 政府間の紛争調整機能の強化

第4章 地方分権特別法

第1節 地方分権特別法制定の流れ

1 地方分権推進委員会発足

盧武鉉大統領当選後、韓国政府は「韓国における首都圏集中と地方の萎縮はこれ以上放置できない。したがって、行政、教育、産業面での地方育成による地方分散、すなわち地方分権が不可欠である。」との基本認識に基づき、2003年1月から地方分権に関する全国討論会やワークショップを開催、同4月9日には「政府革新地方分権委員会」が発足し、同委員会が行政システム刷新と地方分権化計画樹立を預かることとなった。

2 地方分権特別法制定

政府革新地方分権委員会は2003年7月4日、「地方分権推進ロードマップ」を発表し、当該ロードマップを通して地方分権の目的と理念、推進原則、分権課題等を訴え、地方分権推進に対する市民団体や地方政府等の理解を求め、各界各層からの意見収斂と十分な協議を行ってきた。

韓国政府は、このように社会全体で集約された意見を基に、同年10月15日の閣僚会議で「地方分権特別法案」を審議・決定、同年12月30日の国会の議決を経て、2004年1月16日に同法が施行された。

第2節 地方分権特別法制定の必要性

1 盧武鉉政権の分権意志の具体化

盧武鉉大統領が選挙運動時に掲げ、選挙公約などを通して提示した分権意志を改めて明らかにし、国民に対する約束を履行するという強い決意を具体化する必要があった。

2 確固たる法的基盤の構築

既存法令（「中央行政権限の地方委譲推進等に関する法律」）の部分的改正では、地方分権の目標、戦略、課題などに対応することは困難であると判断した。また、特別措置法的な性格ではなく、地方分権推進に関する包括的・宣言的な内容の基本法的な性格の法律を制定する必要があった。

3 地方分権の戦略的推進

地方分権特別法制定を通して、国会、地方自治団体、市民団体が地方分権推進に対する認識を共有し、効率的な履行力を確保する必要があった。

第3節 地方分権特別法の主要内容

1 中央と地方の権限再構築

中央政府の事務と財政など中央の権限を地方に委譲し、住民の生活と直結する教育自治制度の改善、自治警察制の導入を行うと共に、特別地方行政機関の実態を総合的に把握して、地方自治体が遂行することがより効率的な事務は地方自治体が担当するようにする。

2 地方財政の強化

地方分権特別法では、地域発展のための財政拡充方案として、国税と地方税の財源を調整して地方自治団体の自主財源を拡大することや、交付税を段階的に上方修正して国庫補助金制度を改善することが規定されており、また、自治団体間財政格差を緩和すること等も盛り込まれている。

3 地方の自治行政力量強化

地方の自治行政力量強化のために、地方の条例制定範囲を拡大して自治立法権を高め、組織・人材管理の自立性を保障するほか、地方議会の活性化を図り、地方選挙制度を改善する。またその一方で、住民監視と住民参加を保障するために住民投票法を制定するようにしている。

〈表 4 - 1〉 地方分権特別法の主要内容

区 分	主要内容
第 1 章 総則	○目的、定義、基本理念、他の法令との関係、国家・地方の責務、事務配分の原則、参加と自律の原則、分権政策の試験的实施
第 2 章 地方分権推進課題	○権限および事務の委譲 …事務配分の原則に従っての事務委譲、機関委任事務整備、包括的・一括的な委譲措置など ○特別地方行政機関の整備など（重点分権課題） …特別地方行政機関の整備、教育自治の改善、自治警察制の導入、行政区域の調整などの関連制度の整備など ○地方財政の拡充および健全性の強化 …地方の課税自主権拡大、非課税及び減免の縮小、機能委譲と連携した交付税の法定率を段階的に上方修正、国庫補助金制度の改善、予算・会計制度の改善など ○自治行政力量の強化 …条例制定範囲の拡大、組織・人材管理の自律性保障、地方公務員の専門性の高揚、人事交流、教育訓練制度の改善 ○地方議会の活性化と地方選挙制度の改善 …主要政策事項に関する地方議会の審議・決定権拡大、議員の専門性強化および議長の地方議会所属公務員に対する人事権強化、団体長・議員の選出方法の改善、選挙公営制の拡大などの選挙制度改善 ○住民参加の拡大 …住民投票・住民召喚・住民訴訟制度導入方案の工夫、ボランティア活動の奨励・支援 ○自治行政の責任性強化 …行政体制の整備、監査制度の改善、行財政の診断・評価 ○国家と地方自治団体の協力体制の定立

	<p>…自治団体協議体の支援および意見を国政に反映</p> <p>…紛争調整機能の強化・協力体制の構築、特別自治団体の活性化</p>
第3章 地方分権推進機構および推進手続き	<p>○推進機構：大統領所属の委員会、委員 20～30 名で構成</p> <p>…分権の基本方向の設定、推進計画の樹立、分権課題の推進審議、推進状況報告および推進実態の点検・評価</p>
附 則	※公布する日から施行、施行日から5年間の効力を持つ

※ 法効力期間を5年で設定した期限立法になっており、盧武鉉政権任期内に地方分権を集中的に推進し、また顕著な推進を確固たるものとするようにしている。

第5章 地方委譲推進法及び地方一括委譲法（案）

第1節 権限委譲の推進

韓国では、1991年に地方自治が復活した後、中央政府から地方自治体への権限委譲にも取り組んできた。韓国政府は、中央行政権限の地方委譲のため、1991年から1998年までの7年間、地方委譲合同審議会を運営しつつ、委譲対象事務として総数3,701件について審議し、その中の2,008件の地方委譲を決定、確定した。この中で1,743件（86.8%）は委譲を完了した。

1998年2月に金大中政権がスタートしてからは、中央行政権限委譲を通じた地方自治発展と国家競争力発展のために「中央行政権限の地方委譲推進等に関する法律（地方委譲推進法）」が制定されることとなった（1999年2月）。1999年8月には、地方委譲推進委員会が発足し、国の事務の地方委譲を推進してきた。調査結果によれば、3,353の法令に明示された国・地方事務は41,603件で、国の事務は30,240件（73%）、地方の事務は11,363件（27%）である。地方委譲推進委員会は、地方委譲対象事務として4,880件の事務を発掘し、その中で審議を経た3,374の事務のうち、1,090の事務（32%）を地方委譲事務に確定している。これまでのところ法令改正等を通じ実際に委譲が完了した事務は456件である。

（表5-1）「地方委譲推進法」における委譲確定事務

部 処	事務数	主な事務の種類
財政経済部	2 法令 21 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・タバコ卸売業の登録 ・タバコ輸入販売業の登録 ・消費者生活協同組合の設立認可 等
教育人的資源部	13 法令 18 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・教育機関指定・告示 ・教師・教員資格証明 ・学校給食に関すること 等
法務部	2 法令 2 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・戸籍事務の掌握 ・戸籍事務の費用負担
行政自治部	21 法令 63 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体事務所の所在地設置・変更 ・地方自治体の名称変更 ・地方公務員教育訓練 ・農漁村道路整備 ・屋外広告物に関すること ・国際都市間姉妹提携 等
科学技術部	1 法令 12 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・科学館の登録・取り消し ・私立科学館設立計画の承認・取り消し 等

文化観光部	16 法令 89 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・観光便宜施設業指定 ・観光宿泊業などの登録 ・国内外旅行業指導・監督 ・観光地等造成計画 ・観光特区の指定 ・国民体育振興 ・映画上映の制限・営業停止 等
農林部	14 法令 83 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・農業用水管理のための水利系の組織と運営 ・農水産物の安全性調査 ・農産物原産地表明調査 ・動物病院の登録 ・農薬販売業管理 ・家畜伝染病拡散防止 ・優良種子普及種の生産・供給 等
産業資源部	16 法令 108 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・高圧ガスの製造許可・取り消し ・一般都市ガス供給施設の臨時使用・改善命令 ・石油販売業の登録 ・石炭加工業の登録 ・液化ガス事業の許可・取り消し ・大規模店舗の開設登録 ・電気工事業登録 等
情報通信部	1 法令 7 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・情報通信工事業の登録・取り消し ・情報通信工事完了時の検査 等
保健福祉部	13 法令 115 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・食品製造・加工業の営業申告 ・調理士の免許・取り消し ・理容師および美容師の免許 ・公衆衛生営業者に対する衛生指導・改善命令 ・老人福祉施設の設置・運営 ・医療機関開設許可・取り消し ・漢方薬業の許可・取り消し・管理 等
環境部	19 法令 185 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・下水終末処理施設の設置認可 ・廃水処理業登録・取り消し ・自動車排出ガス等運行点検・規制 ・工場騒音・振動の規制 ・土壌環境保全 ・湿地保全 ・飲料用水製造許可 等

女性部	3 法令 15 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・要保護者の管理 ・性暴行相談所の設置 ・家庭暴力相談所の設置 等
建設交通部	24 法令 195 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・一般建設業登録および指導監督 ・専門建設業の登録 ・都市基本計画承認 ・住居環境改善地区指定 ・旅客自動車運送事業の登録 ・自動車貸与事業の登録 ・宅地開発予定地区指定 等
海洋水産部	7 法令 119 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・漁港施設の使用許可 ・公有水面埋立て免許 ・公有水面の管理事務 等
文化財庁	1 法令 6 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・文化財修理技術者の登録・取り消し 等
山林庁	2 法令 24 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・天然保護林などの管理人指定 ・山林保護職員の配置 ・樹木園造成計画承認 等
中小企業庁	2 法令 9 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業協同組合の設立認可 ・地域信用保証財団業務の承認 等
海洋警察庁	1 法令 4 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・水上レジャー活動安全協議会構成・運営 等
公正取引委員会	1 法令 3 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・訪問販売業者に対する営業の停止 等
青少年保護委員会	1 法令 12 事務	<ul style="list-style-type: none"> ・青少年有害媒体物などの管理 等

第 2 節 地方一括委譲法（案）

政府革新地方分権委員会と行政自治部は、2004 年 6 月 10 日付け官報とインターネットを通し、「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」（以下、「地方一括委譲法」）の立法予告を行った。

行政自治部によれば、地方一括委譲法（案）による委譲対象事務は、1999 年の地方委譲推進委員会スタート以来、地方委譲を決定した事務 1,090 件中、これまで各部処で委譲が確定していない事務 80 法律 515 事務のうち、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）を除外した 357 事務（70 法律）を一括委譲対象事務としている。

なお、地方一括委譲法の制定については、そういった前例がない、審議の体制が整っていないとの理由から、そもそもの国会の協力体制が構築されておらず、国会決議がなされていない状況である。⁵

（表 5 - 2）地方一括委譲法（案）の主要委譲対象事務

⁵ その後、地方一括委譲法の制定は見送られ、個別法律の改正で地方委譲が図られることとなり、49 法律（227 事務）が対象とされた。2005 年 6 月現在では、そのうち 46 法律の改正が議決され、残り 3 法律の改正については協議中である。

部 処	委譲元	委譲先	委譲対象事務内容
財政経済部	国	市道	消費者生活協同組合の設立認可及び取り消し
教育人的資源部	国	市道	学校給食対象選定
行政自治部	国	市郡区	セマウル金庫の設立認可
	〃	市道・教育 監	地方公務員教育訓練関連事務
	市道	市郡区	基礎自治団体行政機構設置承認
文化観光部	市道	市郡区	登録体育施設業（9種中6種）承認
	国	市道	不法営業（レコード、ビデオ物、ゲーム物）の閉鎖及び撤去（除去、回収）
農林部	国	国・市道	家畜防疫措置の勧告
産業資源部	国	市道	塩田開発及び塩製造業の許可
	市道	市郡区	電気事業者の他人土地出入許可など
保健福祉部	市道	市郡区	理・美容師の免許など
	〃	市郡区	病院級医療機関の開設及び変更許可など
環境部	国（市道）	市道（市郡 区）	道立公園（郡立公園）指定承認
	国・市道・ 市郡区	市郡区	狩猟場の設定及び告示
	国	市道	下水終末処理施設の設置認可
建設交通部	市道	市郡区	専門建設業の登録
	国	市道	自動車指定整備業者指定取り消しなど
	〃	市道	宅地開発予定地区指定及び施行者指定など
海洋水産部	市道	市郡区	漁獲物運搬業の登録
山林庁	市道	市道・市郡 区	山林病虫害の駆除予防措置
	国	市道	採種林などの指定、樹木園造成計画の承認