

[学位論文審査報告]

申請者氏名 金 根 三

申請学位 博士(経済学)

論文題目 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——

2015年1月21日

審査委員

主査(氏名) 池上 岳彦 印

副査(氏名) 関口 智 印

副査(氏名) DeWit, Andrew 印

(ビジネスデザイン研究科教授)

副査(氏名) 兪 和 印

(茨城大学人文学部教授)

1. 論文の内容の要旨

本論文は、韓国の盧武鉉政権(2003~2008年)が実施した財政分権改革について、とくに少子高齢化に対応する社会福祉財源保障という課題に地方財政制度がどのように機能したかをを中心に考察した研究である。

序章「本論文の課題について」では、盧武鉉政権を研究対象とする理由として、この政権が「参与福祉」を掲げて成長よりも分配を重視し、かつ地方分権に本格的に取り組んだ政権である点で大きな特徴をもつことがあげられる。また、盧武鉉政権の財政分権改革が地方財政制度においてどのような意味をもったか、またとくに大きな改革が行われた移転財源がどのような機能及び問題点をもつかを解明する、と本論文の課題が設定されるとともに、韓国の社会保障財政、財政連邦主義の理論及び韓国の財政分権に関して、それぞれ先行研究が整理される。

第1章「金大中・盧武鉉政権期における社会保障政策の転換」では、1998年に成立した金大中政権が、アジア通貨危機によって発生した経済危機の下でIMF救済融資プログラムを受容する条件

として新自由主義的改革を強いられつつも、「生産的福祉」を唱えて社会的セーフティネットを強化することによって韓国の社会保障制度を確立したことの意味が強調される。また、同章では、金大中政権を継承した盧武鉉政権の「参与福祉」に至るまでの社会保障制度の変化に焦点が当てられる。まず、金大中・盧武鉉両政権の社会保障政策が簡潔に整理されたうえで、「福祉後発国」である韓国の社会保障関係支出及びそれを支える租税・社会保障負担が他の先進国と比較して相対的に少ないことが確認される。そのうえで、社会保障に関する国と地方自治団体との機能分担が整理され、地方自治団体が社会福祉サービスにおいて大きな役割を果たしていることが示される。さらに、地方自治団体の予算における社会福祉関連支出の財源保障が政府間財政移転制度に依存しており、そこに社会保障財政の中央集権的な性格が見出される。

第2章「盧武鉉政権期の財政分権改革における自主財源」では、まず韓国の地方歳入構造が確認されたうえで、盧武鉉政権が地方分権改革を推進した態勢と政策決定過程が分析される。そのなかで、政府革新地方分権委員会における議論の分析により、財政分権推進の重点が自主財源の拡充から移転財源の効率的運用へ変化していった事情が

解明される。それに続いて、地方自治団体の自主財源である地方税と税外収入及び地方債について、金大中政権期から盧武鉉政権期までの制度運営状況が検討される。とくに、国税と地方税の税源配分において地方税が財産課税に偏重しており、しかも財産課税における課税対象が偏っているために応益課税原則を満たしていないこと、また地方税における弾力税率制度が課税自主権としての実効性を持っていないことが明らかにされる。さらに、税外収入についても、国際基準に沿った形で検討することにより、自主財源としての適合性に乏しいことが指摘される。最後に、地方債の実態について、財政健全性の観点から考察される。

第3章「盧武鉉政権における政府間財政移転制度の考察」では、盧武鉉政権が実施した財政分権が主に地方交付税と国庫補助金からなる移転財源制度の改革であったとして、具体的には2005年に実施された政府間財政移転制度に関する3つの改革である「分権交付税の新設」、「地方譲与金の廃止」及び「国家均衡発展特別会計の新設」について、それぞれ考察される。同章では、地方自治団体の社会福祉財源調達において中心的な役割を果たしている移転財源制度の仕組み、その予算決定過程及び制度の運営実態について、地方自治団体の財政自律性に焦点を当てて検討される。とくに、盧武鉉政権による改革が移転財源を拡大するなかで、予算決定過程における地方自治団体の役割が拡大したことは評価されるものの、権限が拡大したのは広域自治団体にとどまること、また国庫補助金に係る地方費負担、資金配分方式及び使途制限に大きな変化が見られなかったことが、限界として指摘される。

第4章「盧武鉉政権における地方交付税の福祉財源保障の考察」では、使途自由な一般財源である地方交付税による福祉財源保障の実態が、普通交付税と分権交付税に分けて分析される。普通交付税については、その算定方式を詳しく検討することにより、地方自治団体の社会福祉施設面積などが基準財政需要額の算定に反映されていること、社会福祉財政需要の拡大に応じて基準財政需要額

における社会福祉費の比重が急増したことなどが明らかにされる。また、韓国に特有の制度である分権交付税は、財政需要算定及び配分の過程は普通交付税と類似しているものの、これは国庫補助事業を地方移譲したことにより新設された制度であり、包括的補助金の一種といえる。同章では、分権交付税事業の金額の7割が社会福祉事業であり、その意味では分権交付税は地方自治団体の福祉財源保障に貢献しているものの、事業の実施に際しては地方費負担を伴い、一部の需要額については既存の国庫補助金の方式のまま運営されている点で特定財源の性格が残っている、と評価される。

第5章「盧武鉉政権における国庫補助金による高齢者福祉財源保障の考察」では、国庫補助金制度における社会福祉財源の実態が、主に高齢化関連の事業を中心に検証される。韓国の国庫補助金は定率補助金であり、事業を行う地方自治団体の地方費負担を伴う。同章では、社会福祉関連の国庫補助事業における地方費負担率が全般的に高いものの、地方自治団体の自主財源の比重を考慮して国庫補助率に差をつける差等補助の仕組みがあり、それが財政力格差是正の要素を含む、と評価される。その実態を検証するために、盧武鉉政権期について、財政力が高いソウル特別市、財政力が平均に近い釜山広域市、そして財政力が低い全羅南道の3つの広域自治団体間の高齢者福祉関連国庫補助事業に関する比較分析が行われ、その結果、現実の補助率には公式の差等補助率よりも大きな差があることが明らかにされる。

終章では、論文全体の内容が整理され、盧武鉉政権期の財政分権改革が社会福祉事業の地方移譲とそれに関連する移転財源拡大の面で成果をあげたものの、「歳入の分権」や「歳出の分権」に至らず、「歳出の分散」ととどまった、との評価が示される。

2. 論文審査の結果の要旨

21世紀を迎えた韓国における地方財政制度の実

態を研究した本論文は、以下の点で大きな意義をもつ。

第1に、本論文は、盧武鉉政権が実施した財政分権改革の趣旨、内容及び実態について、社会福祉サービスに焦点を当てた分析を展開する。とくに金大中政権の「生産的福祉」と盧武鉉政権の「参与福祉」の共通性を確認するとともに、地方分権を重視した盧武鉉政権の独自性を強調するのが本論文の特徴である。両政権は、従来の政権が成長重視の路線をとっていたのに対して、分配重視の視点を掲げて社会保障の拡充を進めた。そのなかでも、盧武鉉政権は国民の政治参加を意味する「参与政府」を唱えて地方分権を重視し、かつ韓国においても顕在化した少子高齢化現象に対処するという課題を抱えていた。そこで、地方自治団体が担う社会福祉サービスの財源保障システムを評価することが重要になる。本論文は、これらの課題を同時に追求することが地方財政制度の改革につながったこと、ただしそれは従来の財政連邦主義理論が主張する政府間税源配分及び政府間財政移転とは異なる方向へ進んでいることを明らかにした。

第2に、本論文は、韓国の地方財政をめぐる政治制度と政策過程を分析した点に特徴がある。盧武鉉政権は「財政・税制改革ロードマップ」を示すなかで財政分権を推進する方針を掲げ、政府革新地方分権委員会を設置した。本論文は、同政権全体としての地方分権推進ネットワークを明示的に整理したうえで、政府革新地方分権委員会において、行政自治部及び地方分権専門委員会に集まった地方分権派と財政経済部・企画予算処及び財政税制専門委員会に集まった国家均衡発展派との対立があったこと、そのなかで国家均衡発展の視点が重視されるようになり、地方税などの自主財源を重視する「歳入の分権」の視点が後退して「歳出の分権」に焦点が移り、最終的には特定補助金の性格を残した「歳出の分散」という枠内の改革にとどまった過程が解明されている。本論文が、「財政分権」という看板の下でも、政権内部の対立によって国主導で公共投資を推進する「国家均衡

発展」が主流派となっていった政策過程に踏み込んで改革の実態を解明した点は高く評価される。

第3に、本論文は、日本における地方分権改革との比較を強く意識した研究という面で特徴をもつ。2003～2006年度、日本では小泉純一郎政権の下で地方財政制度に関する「三位一体の改革」が実施された。そこでは、国税である所得税から地方税である個人住民税への税源移譲、国庫補助負担金の整理・縮減及び地方交付税の見直しが一体的に進められた。本論文は、それと同時並行的に進められた韓国の財政分権改革が、日本とは異なり、国税から地方税への税源移譲ではなく、政府間財政移転の改革という枠にとどまった、という限界が強調されている。とくに、地方分権の内容を議論するうえで、審議機関において地方分権専門家が少なかったことなどが指摘されていることも重要である。

第4に、本論文は、地方財政の財源保障と地方自治団体間の財政力格差是正を同時に担う財政調整制度として、韓国の地方交付税をどのように評価するか、という課題を取り上げている。地方交付税の中心となる普通交付税は、基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた財源不足額に応じて交付される点では日本の普通交付税と共通点をもつ。ただし、韓国の場合、交付総額はあくまでも内国税の一定割合にとどまり、財源不足総額がそれを上回る場合は調整率を適用して各団体の財政不足額を圧縮してしまう。そのため、財政力格差是正機能はあるものの、財源保障機能は不十分になってしまう。また、分権交付税は、それが充当される事業に地方費負担が伴う点で特定補助金と共通点をもっており、また普通交付税の不交付団体にも交付される点で、本論文が評価する通り、使途制限を緩和した包括的補助金である。

第5に、本論文は、差等補助率に着目した調査を行うことにより、一部の社会福祉事業に関して、財政力の低い地方自治団体への補助率が制度上も高く設定されているうえ、実際にはさらに高い補助率が適用されて地方費負担が大きく軽減される例があることを見出した。本来、財政力格差の是

正は、一般財源としての財政調整制度である地方交付税の役割である。ただし、本論文が指摘する通り、地方交付税の増額が困難である場合、使途制限のある国庫補助金も財政力格差是正の機能をもつ。なお、日本においても公共事業に係る国庫補助負担金には差等補助率の制度があるが、その対象や措置内容を再検討する可能性についても、本論文は示唆を与える。

以上の理由により、本論文は韓国の地方財政制度に関する研究水準を高めることに貢献しており、博士論文としての水準に達していると評価できる。今後の課題としては、盧武鉉政権に続く李明博政権・朴槿恵政権との政策比較、地方税制と地方債制度の展開に関する分析、地方自治団体の財政運営に関する実態分析、東アジア諸国の地方財政制度及びその改革動向との比較分析といった観点から研究をさらに発展させることが望まれる。

3. 最終試験の結果の要旨

(1) 学位論文、およびそれに関連する科目

学位論文審査委員会は、2015年1月9日午後2時から、論文の最終面接を行うとともに、申請者に対し、提出された論文に関連する専門知識に関する試験を口頭で実施し、合わせて立教大学研究活動行動規範の遵守について確認した。その結果、申請者の応答は満足すべきものと認められ、合格と判定した。

(2) 外国語

立教大学学位規則第9条の適用により免除。

4. 学位授与の可否 (意見)

金根三氏に博士(経済学・立教大学)の学位を授与することを可とする。