

# 福祉の地方分権と地方財政

2009年2月14日

李在苑

国立釜慶大学行政学科教授

引用する場合は著者の許可をとってください

## I. 序：社会福祉の拡充と地方財政の争点

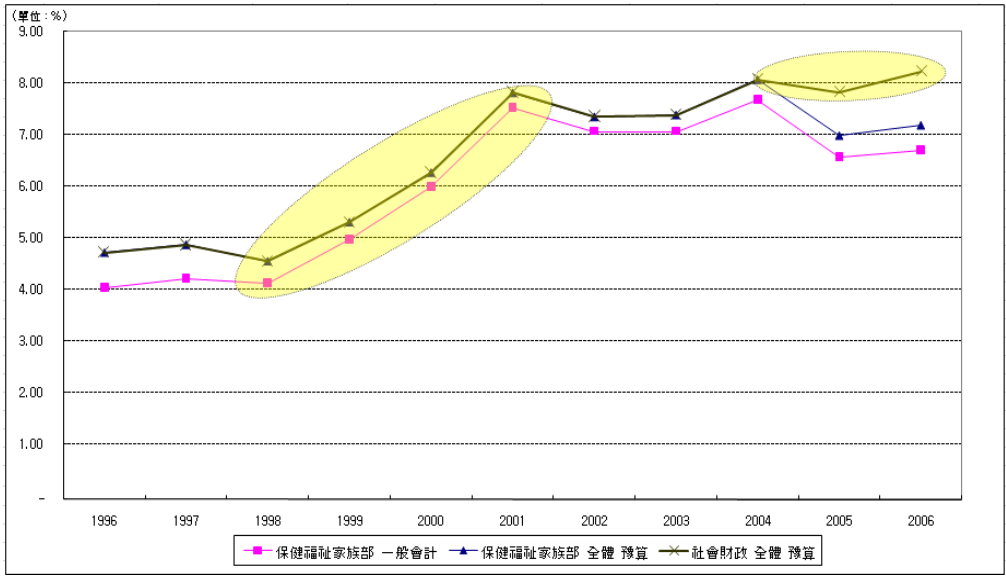
過去 10 年あまりの間、韓国は、金大中・盧武鉉政権を経て、国家財政では福祉費の比率が画期的に増大した。中央政府一般会計対比で保健福祉家族部の財政規模は、1996 年 4.7% から、2006 年 8.2% に急増した。政府当局者は 2008 年度には「ビジョン 2030」を発表し、社会福祉が国家財政において優先されるべき支出領域だと主張した。社会福祉部門が OECD 国家と比較して相当に遅れているという認識も、今や少しずつ変わってきている。

金大中・盧武鉉政権は、社会福祉財政を拡充したという点は同じだが、政策の基礎には違いがある。金大中政権は、IMF 経済危機にともなう経済停滞の状況において、相対的貧困に対応する残余的社会福祉政策を強化した。国民基礎生活保障法を制定し、所得保障と疾病管理を中心にした社会安全網の構築に焦点を合わせた。外形的な経済成長のみでは相対的貧困問題を解決することができないという韓国資本主義の社会構造が認識されたのである (Lee Yongwhan 2003)。このほか、消費的な福祉支出拡大に対する批判を意識し、自活後見事業を並行して行う相対的福祉政策の基礎を設計した点は、他の国と区別される韓国の特徴の一つである。

社会安全網と生産的福祉政策においては、地方財政と関連した特別な争点はなかった。当時、韓国は、OECD 国家のなかで社会福祉費支出が最下位の水準であり、社会安全網の支出は中央政府財政から主に充当され、関連補助事業における自治体に対する実効補助率は 75% 水準であった。ところが、盧武鉉政権の社会投資政策では、地方財政において小さい論争が生じたのである。

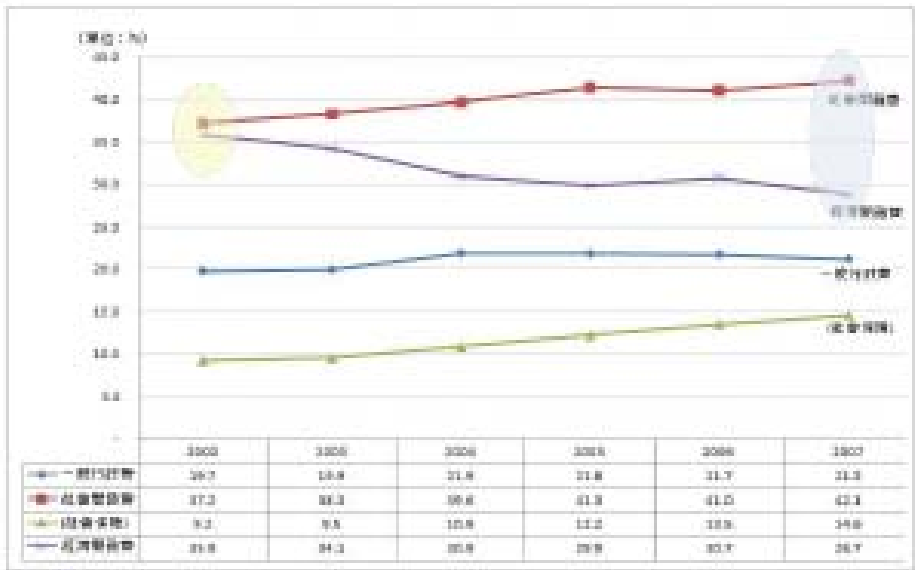
盧武鉉政権は、発足初期においてこそ、前の政権と似たような政策基調を維持したが、後期から社会福祉支出をより拡大した。社会安全網の消極的な支出を超え、福祉と成長の相互作用や、人的資本の拡充のような社会基盤投資の視点から、戦略的な福祉政策をおしすすめた。少子高齢化、社会両極化、勤労貧困、社会的排除と機会剥奪、階層の流動性喪失等のような新しい社会危機 (new social risk) に対する先制的な対応を目的としたものである。具体的には、女性、高齢者、児童福祉分野において、社会統合、機会均等、予防等を強調した社会投資政策が設計された。財政規模が大きな事業としては、保育料支援、基礎高齢者年金、長期療養保険 (訳注：日本の介護保険に当たる)、健康保険の保障拡大、そして各種の社会的助けあいサービス等があげられる。これらの事業の主要な特徴は、サービスの対象者を大幅に拡大する「普遍性」と、家族と地域社会の機能を代替する「社会サービス」中心の社会危機に対する対応を強調した点である。

<図 1> 中央政府 一般会計 対比 社会福祉財政の 比率 推移



資料: 保健福祉部、女性部、行政自治部 統計

<図 2> 地方財政 一般会計 歳出 機能別 比率 推移(決算 純計 基準)



資料: 行政安全部 財政庫 <http://lofin.mopas.go.kr/>

普遍的な社会サービス政策の導入は、地方財政に直接的な影響を及ぼし始めた。残余的な社会安全網への支出と異なり、普遍的な社会サービスの分野では、地方自治体財政の役割が相

対的に大きい。これまで自治体は、普遍的な社会サービスを財政の状況に応じて供給してきた。ところが、こうした社会投資の強化策は、自治体の意思を反映せず、十分な地方財政に対する支援を考慮していなかった。そのため、中央政府が定めた法律に基づき、自治体には義務的な福祉支出が要求された。福祉分野の国庫補助金事業は、大部分広域及び基礎自治体の地方負担が強制されるマッチング・ファンド方式により成り立っている。したがって、現行の政府間財政関係構造のなかでは、社会サービス政策が強化されれば、自動的に自治体の財政負担がともなうのである。

このような財政構造の特性を反映し、近年、自治体の財政において、社会開発費が経済開発費をはるかに凌駕している。地方財政一般会計（2007年決算純計基準 95兆ウォン）において、社会開発費と経済開発費の比率格差は、近年5年間で持続的に拡大してきた。10年前と比較すれば、地方財政規模の増加より2倍も速い速度で社会福祉費が増大した。単独事業の予算比率は2007年26.6%、自治区で特に17.4%と低かった。結局、中央政府の社会福祉支出の増大は、地方財政の自律性を相当に阻害する方向に働いている。

こうしたなか、地方分権を核心課題と設定し、中央政府の福祉機能を地方に大幅に移譲する分権化が実施された。しかし、分権という一見良い価値観のもとで推進されたこの改革は、合理的な財政支援手段を設計することができず、むしろ地方財政の負担のみが重くなった。これにより、当初全く考えられていなかったが、財政分権というのは、地方財政に対する福祉費負担の転嫁であるという誤解も受けた。

韓国政府は、社会福祉の拡充と福祉機能の地方分権を推進するにあたり、国税の地方税転換等のような自主財源中心ではなく、移転財源中心の福祉財源支援（地方交付税と国庫補助金）により解決を図ろうとした。しかし、社会福祉財政に見られる地方財政の特性が体系的に考慮されず、新しい制度はどれも小さくない問題を抱えている。以下では、分権交付税、不動産交付税、普通交付税の基準財政需要算定、そして基礎福祉補助に対する段階的な補助率制度等を中心に、近年における福祉機能の地方分権を支援するための地方財政調整制度の内容と特徴を分析し、今後の政策課題を模索する。

## Ⅱ. 自治体の福祉財政支援のための地方財政調整制度の対応とその争点

### 1. 地方交付税制度を利用した福祉財政の支援

#### 1) 普通交付税の基準財政需要算定方式の改革

韓国の地方交付税は、自治体一般会計の約20%を占める重要な一般財源として、普通交付税、特別交付税、不動産交付税、分権交付税、地方譲与金支援措置等に区分され、運営されている。このうち、絶対的に高い比率を占めるのが普通交付税であり、各地方自治体

の基準財政需要額と基準財政収入額の差額である財政不足分を補填する財源である。

行政安全部では、毎年普通交付税の配分方式を部分的に改善し、地方財政の支出需要が基準財政需要に適切に反映されるよう調整している。ところが近年になり、地方財政において社会福祉需要が急増したものの、基準財政需要に適宜反映されていないという問題が指摘されている。基準財政需要の測定項目として、高齢者、児童、障害者等、社会福祉需要を追加的に考慮する等、福祉需要の変化を反映してはいるものの、部分的な対応にとどまっている。

〈表 1〉 地方交付税規模 及び 構成内訳の推移

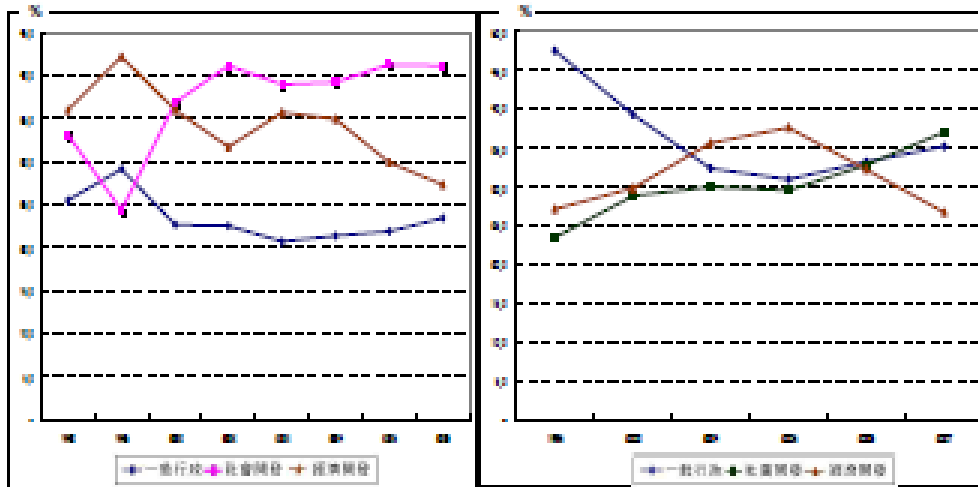
(単位：億ウォン)

	1995	2000	2004	2005	2006	2007	財源
①普通交付税	49,857	74,687	130,129	170,776	178,415	198,421	(⑥-③-④-⑤) × 96%
②特別交付税	4,986	7,469	13,013	7,116	7,434	8,268	(⑥-③-④-⑤) × 4%
③分権交付税	-	-	-	8,454	10,065	11,053	内国税の 0.94%
④地方譲與金事業分	-	-	-	8,500	8,500	8,500	2008年度まで限時的
⑤不動産交付税	-	-	-	10,200	10,200	18,892	綜合不動産税 總額
⑥合計	54,842	82,155	143,142	205,045	214,614	245,134	
内国税比率	13.25%	15.00%	15.00%	19.13%	19.24%	19.24%	

〈図 3〉 地方自治体 一般会計 歳出機能別 推移と 普通交付税 基準財政需要の推移

(A) 一般会計歳出機能別の推移

(B) 普通交付税 基準財政需要の推移



注：2004年までは決算、2005年は最終予算、2006年は当初予算の資料：自治総合情報センター(www.jachi.co.kr)；行政自治部(2007)

2000年以降、地方財政の一般会計歳出では、経済開発よりも社会開発の比率が高くなっている。ところが、同じ期間、普通交付税の基準財政需要では、経済開発と一般行政需要が相対的に高めに反映された。すなわち、自治体の福祉支出需要が基準財政需要に十分に反映されていなかったのである。このような問題を遅れて認識した行政安全部は、2007年度の基準財政需要算定において、社会開発の比率を最も高く設定した。この措置に対しては、地方交付税制度に内在する体系的な装置を通じ改善したのではなく、一時的に福祉分野の将来財政需要の要素を認めた任意的な反映にすぎないという批判もあった。中央政府の福祉政策と地方財政政策運営の間に、時差問題が生じたということである。

しかし、現在の基準財政需要の体系を維持したままで、現象的な財政需要を大幅に反映させれば、財政力があり普通交付税の支援を受けないソウル特別市のような大都市不交付団体が交付団体に転換する等、新たな争点が発生し得る。数十年前の骨格をそのまま維持している基準財政需要体系において、部分的な改革のみでは、新しい地方の財政需要を能動的に反映するには限界がある。

## 2) 地方移譲のための財源措置としての分権交付税

盧武鉉政権においては、国政の中心課題である地方分権を本格的に推進するための一環として、補完性原則により、2005年度に149件、9,580億ウォンに達する国庫補助金事業

を地方に移譲した。これと関連した財政措置として、内国税の 0.94%を財源とする分権交付税を新設し、地方交付税制度の枠組みの中で、5 年を時限として運営することとなった。当時、自主財源主義は地域間財政不均衡を招く懸念があったため、一般財源主義が適切であるという意見が優勢であり、地方交付税制度を活用した財源支援方式をとったのである。

分権交付税事業のうち、保健福祉家族部の社会福祉事業が 67 件で 45%を占めており、該当財源は 5,959 億ウォンで 62.2%に達した。そのため分権交付税の争点は、社会福祉事業の地方移譲をめぐる争点と等しいものと考えられるようになった。ところが、社会福祉需要が急増した時期、毎年の財政需要が安定しなかった 17 件の非経常的事業の予算が 21%であり、これをめぐる争点は体系的には検討されなかった。分権交付税制度の執行過程において生じた多くの問題はこの部分に集中していた。当時、地方移譲対象事業の「選定」段階で、関心が集中した一方、これに対する合理的な財源支援の方法に対しては深く考慮されなかったことが、善意のもとに推進された福祉分権が正当性を持ち得なかった最も大きな理由となった。

分権交付税は一般財源である地方交付税に編入されているため、数値上は地方自治体の財政自律性が高まった。しかし、総量的な財源規模が十分に保障されず、現場では以前のように個別事業単位で管理・監督され、既存の国庫補助金と同一の形態により運営された。保険福祉家族部と自治体の地方移譲に対する準備が不足していたため、福祉分権により効率が向上しなかった。一部の福祉事業では、財源支援の規模が既存の個別補助方式に比べ不利になり、制度全体に問題が生じたという批判もされた。

分権交付税は、2010 年から普通交付税に統合されるよう規定されており、この間、政府と学会の議論が展開されてきた。保健福祉家族部は、社会福祉事業のみ別途に分類し、社会福祉交付金を新設しようと主張するが、企画財政部は、予算運営における硬直性の問題を指摘し、これに否定的な立場をとっている。社会福祉学会及び関連した市民団体の一部では、かつてのような個別補助方式に戻すことを要求している。

### 3) 総合不動産税の新設と不動産交付税を通じた福祉財政の支援

首都圏を中心にした不動産投機が深刻な社会問題として台頭したことを背景に、2003 年 10 月、韓国政府は「不動産保有税改編方案」により総合不動産税を新設した。総合不動産税は、不動産の過多保有者に対する課税強化、不動産投機の抑制、そして不合理な地方税体系の改革といった目的をもって導入されたもので、2005 年から施行された。地方財政との関連では、このうち「不合理な地方税体系の改革」の部分が特に重要である。総合不動産税を通じ、保有課税を強化する代わりに、取引課税である取得税と登録税の税率を引き下げ、総合土地税は廃止した。2006 年からは、課税対象が住宅の場合には国税庁基準時価で 6 億ウォン超過、住宅のない土地の場合には公示地価で 3 億ウォン超過に変更された。また、2005 年には個人別に合算され賦課されていたのが、2006 年には世帯別に合算され課

税されている。

2008 年度における総合不動産税の規模は 3 兆 1,770 億ウォンで、一般会計の 3%程度を占めるが、税収全額は地方交付税を通じ地方自治体に一般財源として配分される。すなわち、財産税制改革にともなう税収不足分を補填した後に残った財源については、財政条件（50%）、社会福祉需要（25%）、地域教育需要（20%）、不動産保有規模（5%）等の基準で基礎自治体に交付される。社会福祉需要は、社会保障費指数、高齢者人口指数、高齢者保護指数、基礎生活受給者数、障害者数等を基準に算定される。

しかし、近年法院から、総合不動産税の世帯別合算課税に違憲判決が下り、課税標準が 9 億ウォンから上げられ、2009 年度における総合不動産税の収入は 2008 年度対比で 40%以上減少となる 1 兆 8 千億ウォンと推計される。これにより、自治体における選択の裁量が大きくない社会福祉費支出負担が相対的に増大するものと懸念されている。

## 2. 基礎福祉関連の段階的補助率制度

社会福祉支出の急増が及ぼした影響は、自治体の類型別に異なる。特に、自治区の財政負担が相対的に高くなった。自治区の予算比率は、2007 年 33.4%（広域市自治区は 40.3%）で、市（14.5%）と郡（13.2%）より高い。このような傾向は、大都市人口の集中傾向とともに、今後も持続するものと予測されている。そのため、韓国政府は 2007 年末、2008 年度から基礎生活保障及び幼児保育等 2 つの事業に対し、段階的な補助を行うことを決めた。歳出予算における社会保障費比率、財政自主度（前々年度）の 2 つの指標を使い、基準補助率を基準に 10%をそれぞれプラスマイナスする引き上げ補助と引き下げ補助の段階的補助率を適用することとした。

自治体の財政条件を考慮し、補助金に段階的な補助率を適用するという政策の趣旨には説得力があり、大都市自治区に対する福祉財政の追加支援として、緊急を要する現状に対してはある程度の対応策となった。しかし、実際の施行方法に関し、十分な考慮と議論の過程を省略し、急いで制度を設計したため、小さくない問題点が潜在している。

<表 2> 段階的補助にともなう基礎生活給付の財源構造

	現 行		改 革 案					
	ソウル	地方	ソウル			地方		
			引下げ	維持	引上げ	引下げ	維持	引上げ
中央	50	80	40	50	60	70	80	90

広域	25	10	18	25	28	9	10	7
基礎	25	10	42	25	12	21	10	3

まず、財政自主度と社会保障費の指標自体の妥当性に関する批判がある。すなわち、これらが相対的指標であり、事後的な財政分析には有効であるが、事前的な政策設計のための絶対的な指標として活用するには限界があるということである。次に、特別・広域市と道、そして市郡と自治区を同一の文脈で段階化しており、地方財政の多様性を十分に考慮できていない。財政構造において、広域市と道、道と市郡、市と自治区の関係は異なっている。これを考慮することなく、同じ指標と評価基準を適用しているのである。第三に、段階的補助率制度を適用した結果、2008年予算では、大都市自治区のみ有利に反映され、財政事情が劣悪な郡の小都市と郡地域から公平性の問題が指摘された。

### Ⅲ. 電子給付体系による社会サービス供給と福祉ガバナンスの変化

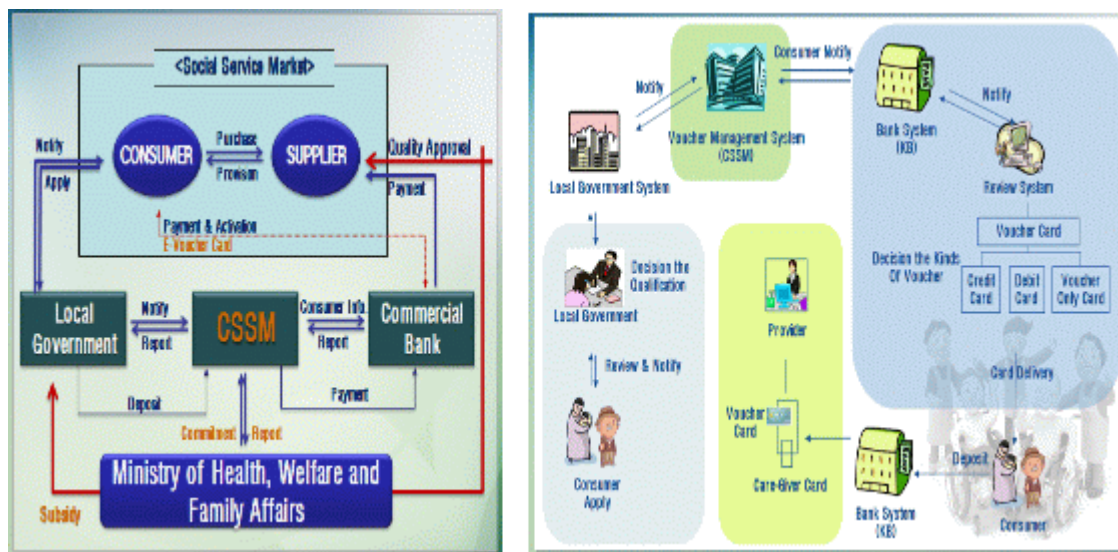
#### 1. 社会サービス電子バウチャー制度と電子給付システム

保健福祉家族部では、2007年から、費用効果的な社会サービス供給のため電子バウチャー（E-Voucher）システムによる需要者中心の社会サービス政策を設計、執行した。予算規模は2千億ウォン制度と大きくはないが、社会福祉サービス供給体制における普遍性、市場、開放、産業、電子給付等のような新しい価値要素を複合的に導入した。この他にも、地方財政に関し注目する必要があるのは、社会サービス事業設計と運営過程において、自治体の裁量が大幅に拡大し、補助金関連の支払い清算業務を中央の電子給付システムにより一貫代行し、管理方式が一新されたことである。

電子バウチャー事業予算の半分程度が割り当てられた地域社会サービス投資事業では、2007年度運営予算において、基準補助率70%を適用し、児童数と人口数等を基準に予算を包括的に割り当てた。この後、総額の範囲内で自治体が独自に開発・申請した事業を中央政府が承認するかたちで事業予算が支出された。事業執行の過程で予算の過不足が生じれば、自治体の範囲を超え、財源を再割り当てした。政府は、電子バウチャーで管理するため、予算執行過程をリアルタイムでモニタリングすることができる。

<図 4> 保健福祉家族部の社会サービス電子バウチャーの政策及びシステム構造

(A) 社会サービス電子バウチャー政策構造 (B) 電子バウチャーシステムの業務のながれ



電子バウチャー方式の核心は、電算カードと携帯用決済端末機である。保健福祉家族部と自治体が提供する社会サービスが設計されると、自治体は住民から申請手続きを受け付ける。以降、サービス適格対象者に銀行のクレジットカードやチェックカード、そしてバウチャー専用カードのうち一つが発給される。保健福祉家族部では、サービス供給機関のため、移動式決済端末機を開発・供給し、サービスの購買・決済過程を電算化した。これにより、バウチャーの流通・管理に必要な行政サービスが大幅に減った。

このような財源運営方式は、社会サービス分野の市場の失敗と、分権交付税においてみられた自治体の失敗に対する中央政府の新しい対応である。社会サービスは、適正利潤を創出することが難しい分野が多く、市場では十分に供給されない典型的な市場の失敗の領域である。そして、地域単位別に多様な個人別対応が必要だという点で、地方の積極的な財政機能が求められるが、現実的に分権交付税の事例のような、まだ地方自治機能が円滑に働いていない自治体の失敗の現象が続いており、中央政府の直接的な役割が依然として重要だという点が考慮されたのである。

## 2. 電子バウチャーシステムによる福祉ガバナンスの変化

保健福祉家族部の電子バウチャーシステムには、既存の福祉サービス供給体系とは異なる3つの特性があり、それを支えているのが、(財)社会サービス管理センターである。

まず、受給者・提供機関の垂直的な利用構造を変え、相互選択が可能な水平的な需要者・供給者からなる社会サービス市場構造が設計、形成された。いわゆる市場と需要者中心の社会サービス供給体系が構築されたのである。

次に、新しい中央電算網を構築せず、地方自治体が既に使用している福祉電算網をそのまま利用し、保健福祉家族部と自動的に業務を連結できるよう、ネットワーク型の電算体系が構築・運営されている。また、供給部門と民間金融電算網を結合する新しい福祉金融決済システムが構築された。独立したバウチャー決済システムを構築する場合には、数百ウォンのシステム開発費用がかかるが、既存の民間電算網を活用すれば、関連経費を大幅に減らすことができる。

三番目に、中央・地方間の協力的な福祉ガバナンスのための代案的なモデルがつくられた。国庫補助金の支払い業務を、中央政府が電算システムを通じ支援し、使用者のサービス利用情報を集積し、自治体に提供する。これにより自治体は、予算管理事務よりもサービス利用者に対する事例管理といった福祉政策の役割を強化し、地域社会の福祉サービスをより強化できるようになった。中央政府が管理統制するのではなく、自治体の行政業務を助け、共同で社会サービス事業を開発する協力的な福祉ガバナンスをつくることができる。

#### IV. 今後の展望と政策課題

社会福祉分野の政策基調は、近年、李明博政権の成立とともに、小さくない変化がおきている。これまでのような福祉分権と福祉財政支援の政策が持続する可能性は大きくない。何より、社会福祉中心だった国政の課題が経済成長に転換し、国家財政支出の優先順位が変わった。さらに、経済危機局面において、政府財政の経済的な役割が強調されるという急速な環境変化は、李明博政権の政策基調をより強化している。したがって、これまでのような社会基盤の拡充のための普遍的な社会サービス政策が国家政策において優先される可能性は少ないものと予測される。

福祉分権に対する展望もやはり肯定的ではない。地方に対する財政支援のために設計された分権交付税制度に対する批判が多く、短い期間で急増した自治体の福祉費負担のため、分権による社会福祉の拡充を期待するのは困難となった。社会福祉分野では、自治の失敗現象が持続する可能性が大きい。さらに、景気停滞により、自治体の主要自主財源である財産課税の収入が悲観的な見通しである現実を考えると、社会福祉分野に対する自治体の積極的な対応には限界があるものと展望される。

以上のように、中央と地方の状況を展望すると、福祉支出と関連した政府間財政関係の争点は、しばらくの間、水面下に隠される可能性が大きい。しかし、議論がないからと言って、問題が解決されるのではない。複雑な論点は隠されてしまう可能性がある。疾病と貧困に対応する伝統的な社会危機は、社会安全網を中心にした残余的福祉支出を通じ適正水準で管理することができる。韓国でも、この分野の支出には義務的支出規定があり、受給者の資格に該当すれば、安定的に福祉給付を受けることができる。しかし、低出産・高

齢化、階層の両極化、社会的機会の喪失、そして勤労貧困等の問題に対応するための普遍的な社会サービス分野の事業は、近年の政策環境の変化にともなう否定的な影響を直接的に受ける可能性が大きい。新しい社会危機が持続的に進展している現時点では、社会サービスの拡充による積極的な対応が何より重要であり、このための地域社会中心の社会サービス体系づくりが必要とされる。