

[書評] 川瀬光義著 『台湾・韓国の地方財政』

著者	野上 裕生
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジア経済
巻	39
号	2
ページ	75-79
発行年	1998-02
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/360

川瀬光義著

『台湾・韓国の地方財政』

日本経済評論社 1996年 xiv + 232ページ

の が み ひろ き
野 上 裕 生

I

東アジアの経済成長とともに、アジアの環境問題や民主化というテーマが日本の社会学者の注目を集めている。ところで、環境保全や民主主義的政治の定着は地方自治や地方分権が有効に機能してはじめて可能である。そして地方自治と地方分権の実現には地方財政制度が有効に機能して、住民の要望を取り入れていく行政ができるようになっていなければならない。しかし、東アジアの地方財政の実態を地方自治と関連づけて比較考察した研究は、邦語文献では意外に少ない。川瀬光義氏による本書はこのような課題に取り組んだ研究成果として貴重な価値を持っている。

本書の構成は以下のようになっている。

はしがき

序 章 いまなぜ台湾・韓国の地方財政か——比較東アジア地方財政研究の課題——

第1章 台湾の地方自治と地方財政——孫文の建国構想はどう実現したか——

第2章 台北県にみる台湾地方財政の実態

第3章 韓国の地方自治と地方財政

第4章 韓国の地方税制

第5章 韓国・台湾の土地保有税——韓国の総合土地税を中心に——

第6章 台湾の土地増値税

第7章 韓国の地方財政調整制度

終 章 結びと展望

全体を通じて本書は、日本との対比を視野に入れて台湾と韓国の地方財政を比較する。そして地方財

政の「東アジア型」という類型を検出することをねらいとしている。その意味で、本書は日本、韓国、そして台湾の3カ国比較という方がより正確であると思われる。以下第II節で本書の内容を紹介し、第III節では評者から見た本書の貢献と今後の課題を示すことにする。

II

序章では本書の基本的な問題意識が述べられている。本書のような国際比較を意図している研究では、どのような視点から、何を基準にして比較をするのかが成果に大きく影響する。本書では高橋誠および池上淳の日本財政に関する先行研究の方法に依拠している^(注1)。まず高橋は地方財政の研究にあたって、(1)地方財政の形態、(2)政府間財政関係、そして(3)地方収入に占める地方税の地位という3つの指標に注目する。その結果、高橋は、日本の地方財政の特徴を「アジアにおける後進資本主義国ゆえの特殊性」と考える。著者川瀬氏は、高橋の整理した日本地方財政の特徴の中で、現在の日本についても依然として当てはまるものとして、(1)日本は近代的な課題と現代的な課題を同時に追求することを要請された後進国であること、(2)日本の地方自治体は地方固有の業務に加えて中央政府の国政事務の代行という役割も負っていること、(3)中央と地方の間で大規模な財政調整が行われていること、(4)地方財政の運営が画一化していること、の4つを指摘し、これらの特徴が台湾や韓国の地方財政を見るときに有効であるかを考察する。また著者は、池上が「地方所得税と課税自主権」という点に注目して地方財政の比較を行った研究を踏まえて、中央と地方の事務の配分のあり方、中央と地方の財政調整のあり方、そして課税自主権のあり方などといった観点から、台湾と韓国の地方財政を比較していく。

上述したように著者の基本的な問題意識は、地方財政の「東アジア型」というタイプを検出することにある。著者は地方財政の国際比較の作業仮説として、「途上国型」と「東アジア型」という類型を考える。途上国型というのは、戦前の日本の地方財政

制度に見られるように、乏しい税源が国税に極端に偏重しており、財政調整制度など国から自治体への財源の再配分の規模が相対的に小さく、その結果として軍事費などを中心に膨れ上がった国家財政が地方財政に対して圧倒的に大きくなっている財政構造のことを指す（6ページ）。これに対して東アジア型というのは、途上国型と対比されて提示されたものであって、先進国に比べてさほど小さくはない規模の地方財政をもっているような「アジアの後進資本主義国」に共通する地方財政構造を持つタイプとされている。日本の地方財政も戦後の財政改革や地方自治制度の改革、そして大都市の発展などを経て、このようなタイプの地方財政を形成したのであるが、戦後の韓国と台湾でも地方財政がかなりの比重で存在しており、それゆえ東アジア型というタイプを想定するのが適切であるというのが、本書の基本的な視点である。ここで提示された東アジア型という視点は、本書の考察を通じて検証され、終章で地方財政の類型としてまとめられている。次に台湾と韓国に共通する歴史的特徴として、(1)連邦国家ではなくて単一国家であること、(2)首都圏への一極集中という問題を抱えていること、(3)戦後の開発独裁の影響を被って民主的な地方自治が形成されておらず、民主化の途上にあること、という3つの点を指摘する。著者はこれらの視点に依拠して、台湾と韓国の地方財政の形成史を整理していく。

第1章では台湾の地方財政の特質が、戦後台湾の歴史を振り返る形で考察されている。すなわち、台湾では孫文の建国構想を基本としながらも、中国共産党との「内戦」という状況によって、当初の構想が歪められることになった。そのために、土地関係税は地方自治体に集中し、所得税と国有企業収益は中央政府に集中するという財政構造が形成された。また、財政の調整は中央政府が行うのではなく、省政府と県政府との間で行われるという構造が形成された。著者は、孫文の地方自治思想の中心にあるのは、共和制国家樹立の前に過渡期として人民が地方自治の訓練を受けることが必要であること、民権主義を実現して専制を防止するために地方自治が不可欠であること、そして地方自治の仕事の内容をば

きりさせることが大切であること、この3つであるという。孫文の地方自治思想の中で、地方自治の仕事として特に重視されていたものは、土地改革と土地の取引に関する税を地方の財政収入にすることによって、地方自治体の財政基盤を確立することであった。その具体的な手段として孫文が考えたものは、税率を1%にした土地保有税と土地取引を政府の管轄下におくことによって地価上昇分を地方財政に吸収させることであった。そして、土地改革とともに、これらの税制が地方自治体の財政基盤の確立に貢献することが孫文の地方自治思想における目標とされたのであった。

実際の台湾の地方財政制度の形成は1949年1月の陳誠の台湾省主席就任に始まる。このとき土地改革とともに地方自治が実施されるようになる。本章のこの部分では、台湾の行政制度がわかりやすい形で解説されており、台湾の状況をよく知らない読者にも便利な手引きとなっている。本章のまとめによれば、台湾では省、県、郷鎮市の三層制がとられており、省と県は「政府」と呼ばれ、日本の市町村にあたる郷鎮市は「公所」と呼ばれる。郷鎮市には固有の税源はないが、税収の再配分によって独自の財源が確保されている。

このような第1章での考察を踏まえて、第2章では台北県の場合を例にして、台湾の地方財政制度の考察が行われている。台北県は台北市の大都市化による人口増加を経験している。また台北県は商業サービスや工業の集積県である。それらに反して台北県の行財政水準は低く、行政需要に応じられないという不均衡状態にあるという。このような意味で、台北県は台湾の地方財政制度の問題点がよく現れている地方自治体である。この章では、台北市と台北県との行政上の「格」が均衡していないことが、台湾の地方財政にどのような影響を与えているかが分析されている。本章の考察によれば、台北県は行政に対する需要に比べて職員数が少なく事務配分が不明確になっており、現実の地方自治は中央政府の行政命令によって行われる傾向の強いものとなっている（53ページ）。また教育などの基礎的なサービスは県政府によって行われており、郷鎮県轄市の歳出

は社会資本などの経済発展関連支出に比重が置かれている。

第3章では韓国の戦後の地方自治制度の変遷が説明されている。韓国の場合、税源の中央遍在が日本以上に進んでいて、財政調整の規模も大きいという特徴がある。また、日本や台湾とは違って、韓国では戦後地方財政や地方自治制度に大きな変更が行われたという特徴もある。その一方で、韓国の地方財政制度は日本とよく似た側面を持っているので、比較研究として興味ある事例である。著者は、1961年の軍事クーデター以来、韓国では一度地方自治が機能停止となったが、それ以降少しずつ復興の試みが行われていることを述べている。

著者の整理によれば1950年代は地方自治制度が整備されたのに対して、地方財政制度の整備は行われず、地方財政の運営は朝鮮戦争の戦後処理に終わった。このために1950年代には「財政自立度」（韓国での用語であり、地方財政の歳入に対して地方税と税外収入が占めている割合のこと。68ページ）は低下することになった。この時の地方自治制度は韓国の憲法に根拠をおいているが、1947年7月4日に制定公布された地方自治法では公選の地方議会の設置や財政権・条例制定権を認めている一方で、特別市長や首長は中央政府による任命制であり、市邑面長も直接公選ではなかった。また自治体の事務として国の機関委任事務を認め、国家公務員を地方自治体に配置することも認めている。また韓国では1949年末制定の教育法によって教育行政が地方自治体から分離されており、このような点から判断すると、韓国の地方自治制度は日本や台湾より中央集権という性格が強いものとして出発することになった。

1961年の軍事クーデターによって、基本法である地方自治法のうち臨時措置法に抵触する部分は効力がなくなり、韓国の地方自治は事実上機能が停止してしまう。この時期には警察行政、教育行政、事務配分と権限、そして人事配置のいずれの領域においても中央集権的な性格が強められるようになる。しかしその一方でこの時期には、国家の経済開発に貢献することを目的として、1950年代には行われなかったような地方財政制度の基本的整備が本格的に行

われている。このような地方自治のあり方は1987年の民主化宣言以降大きく変化することになり、88年には地方自治法と地方財政法が全面的に改正され、特別市・直轄市内の区に自治権が付与され、現在に至っている。

本章の最後で著者は、韓国の地方財政の特徴を、地方教育財政の規模が大きいかかわらず、これらは地方教育特別会計という別枠で計上されていること、教育支出が別枠である点を踏まえても資本支出の比重が大きく公共投資中心の地方財政運営となっていること、また一般会計の公債への依存度が低いことである、としている。また中央と地方の事務配分の決定ルールは、「例示的包括主義」、「原則的画一主義」、「下降的接近法」という特徴を持っているとされる。そして補助金の比重が低下する一方で地方税と地方交付税の比重が大きくなるという興味ある点を指摘している。

第4章では韓国の地方税制制度の特質が検討されている。まず著者は韓国の地方税制の概観を行い、1980年代以降総税収入に占める地方税の比重が上昇していること、また韓国では税収の中央政府への遍在が、日本や台湾に比べて著しいことが特徴として指摘されている。著者は韓国の地方税制の歴史的変遷を辿ることによって、このような韓国の税制の形成要因を探っている。著者が韓国の税収の中央遍在として重視しているものは、地方税収に占める資産課税の比重の大きさ（60%程度）、および所得税の低さ（10%程度）である。つまり韓国は所得税と付加価値税を全て国税としているわけである。これは日本の地方税が所得課税中心であること、および台湾の地方税制が付加価値税と土地増値税であることと対照的である。このことが韓国の税制を、日本や台湾以上に税源の中央遍在の大きいものにして

韓国の地方税制の制度的な基礎は1949年12月制定の韓国地方税法にあるが、この内容は日本の植民地時代の制度を踏襲したものであり、付加価値税中心のものであった。本格的な税制改革は1961年末に行われる。この時に国税と地方税の調整に関する法律が制定され、税目の整理が始められる。この時の意図は「第1次経済開発5カ年計画を支えることがで

きる国内財源調達を促進し、一定水準の財政自立を維持する」(101ページ) ことであった。この1961年改革を契機として韓国地方税制の独立税制化が進められるようになる。

このようにして形成された韓国地方税制は、1980年代・90年代に再度大きな変化を経験する。第1は農地税の比重低下と、それにかわる財源として設置されたたばこ販売税およびたばこ消費税である。それまでの農地税は米穀よりも法定の特殊作物(果樹園や茶園の生産物など)を生産する農地により高い税率を適用する差別課税であり、公正性の点で大きな問題があることが早くから認識されていた。このため農地税にかわって設けられたものがたばこ関連税であった。また1980年代後半は韓国において深刻な地価高騰の時期であり、土地の騰貴抑制と土地の有効利用の必要性が認識された。このような事情を背景にして、1990年には総合土地税が制定された。しかし1987年の民主化宣言以降の地方税収の増加に対して、これらの新税の効果はさほど大きなものとは言えず、地方税収の増加は、土地取引の増加による不動産などの取得税の増加、および自動車の普及による登録税の増加によるとされる。

第5章と第6章では韓国と台湾の土地関連税制の考察が行われる。韓国と台湾は国土が比較的小さい上に急激な経済成長と都市化を経験しており、土地をどのように有効に利用するかが公共政策にとって重要な課題となっている。その意味で、これらの章は都市問題や環境問題に関心のある読者にとっても有益である。第5章では韓国の総合土地税が解説されている。韓国の地方税としての土地保有税はまだ30余年の歴史を持つにすぎないが、早くから用途別差別課税や累進課税を導入するなどして、遊休地の利用促進と土地の投機的保有の抑制を図ってきた。1980年代後半は韓国において深刻な地価高騰の時期であり、土地の騰貴抑制と土地の有効利用の必要性が認識された。このような事情を背景にして、それまでの土地に対する政策課税の集大成として総合土地税が1990年に制定された。これは対人別に全国全ての土地を名寄せして累進税を適用するものである。この税制は1990年に一挙に実施されたという点で大

変興味深いものであるが、著者はこの税制の意義を考察している。

著者の考察によれば、土地の時価に比べて課税標準が低いこと、工場用地など本来重課税の対象になるべき土地が、住宅用地と合算されて比較的低い税率が適用されているなどの問題点がある。しかしその一方で、税制が簡素であること、および公正な課税を実現するために名寄せ集計が正確に行われるように土地情報が整備されているという点で日本の土地保有税よりすぐれていると著者は評価している。

第6章では、台湾の土地増値税改革にまつわる論争が整理されている。そこでは、台湾の土地政策の基本理念である「平均地権」の概念が説明されている。ここでの興味ある点は、台湾で土地の公共性がどのように認識されていたのかがわかりやすく説明されていることである。また本章の表6-1(163ページ)ではギャピタルゲインに対する課税にとって重要な譲渡所得税制度が日本、韓国、台湾で比較対照されており有益である。

第7章では韓国の地方財政調整制度の仕組みがわかりやすく解説されており、この分野に関する文献が少ないなかで、韓国の地方財政制度に関する貴重な展望を与えている。

終章では、地方財政の「東アジア型」に関する著者の検証作業のまとめが行われている。台湾が最近まで「連邦国家」という建前にこだわったのに対して、韓国は中央集権制による財政制度を維持してきたという違いがあるにもかかわらず、台湾と韓国の両国には次のような共通した特徴が見られる。第1は所得課税が中央政府に集中しており自治体の課税自主権がないことである。第2は中央集権的な事務配分が行われており地方自治体は国の下請け機関に近い役割をしていることである。第3は投資的支出の割合が高い歳出構造があるのに対して地方債への依存は少ないという特質があることである。そして最後に、台湾、韓国ともに地方財政の基盤が安定しておらず、台湾の郷鎮県轄市の財政の場合では補助金によって財政運営が左右されてしまい、また韓国の地方財政では繰越金が慢性的に発生していることである。

最後に著者によって今後の研究課題が提示される。それは第1に、地方財政制度の確立におけるアメリカと日本の影響の検出である。特にシャープ勧告では国と地方との財源分離が提唱されたにもかかわらず日本では実現しなかったのに対して、台湾と韓国では国と地方の財源分離が成立したのはなぜかという問題は興味深い。第2は、地方財政の「東アジア型」がどのくらい普遍的なものであるのかという問題の検出である。

III

本書は台湾と韓国の地方財政制度について、両国の資料を駆使して丹念な検討を行っている。これまでアジアの地方財政の仕組みや歴史的背景は日本の研究者に知られることが少なかったと思われるので、本書の価値は高い。また本書は地方財政という視点から見た台湾と韓国の比較地域研究と位置づけられる。その意味で、発展途上国の公共政策に興味のある読者、台湾や韓国の地域研究者に広く読まれるに値する書物といえるだろう。

最後に、本書の貢献を高く評価した上で、評者としてコメントを加えたい。まず第1に、著者は後発国アジアにおける地方財政の国際比較を試みているのであるが、国際比較の方法論についていまだ少し周到な準備が行われていたら、著者の東アジア型という類型が開発財政にとって持っている意味ははっきりしたのではないかと思われる。特に、後発国の開発では成長と社会的公正の両立という困難な課題を抱えており、開発経済学での財政研究もこのような問題意識の下で行われてきた^(注2)。財政の中央集中の緩和や地方自治の実現はそれらの目標に大きく貢献すると思われるが、著者の検出した東アジア型の地方財政がこれらの課題にどう結びつくのか、もう少しつっこんだ考察が付加されていれば、と惜しま

れる。

第2は実証研究の方法についてである。著者の論理展開は台湾と韓国の地方財政制度を、日本の制度を軸にしながら比較考察するという形で行われている。しかし、東アジア型としてこれらの3カ国に固有の財政類型を検出しようとするなら、もう少し広い範囲の国のデータを集めて国際比較を行い、その上で東アジアに固有の性格を確定することが試みられてもよかったのではないかと思われる。東アジアの財政制度は多かれ少なかれ他国、特にアメリカの影響を受けているし、経済発展という普遍的な課題に応えるように形成されたと思われる。そのために財政制度においても国際的に見て標準的と判断された制度へと向かう傾向があると考えられるからである。

本書の分析は、地方財政の類型の検出に重点を置いており、それは本書の利点になっているのであるが、経済発展や地域間の不平等の是正といった政策目標に対して、台湾や韓国の地方財政制度がどのような効果を発揮できたのかという点の考察が少ないように思われる。台湾や韓国の発展における政府の役割は開発経済学の重要課題であり、本書は両国の地方財政という、これまで日本の研究では手薄であった領域に取り組んでいる書物であるだけに、この点を今後一層深く分析されることを強く願うものである。

(注1) 高橋誠『現代イギリス地方行財政論』有斐閣 1978年／池上淳『管理経済論』有斐閣 1984年。

(注2) この点については、たとえば、R. A. Musgrave and P. B. Musgrave, "Development Finance," Chapter 34, in *Public Finance in Theory and Practice*, Fifth Edition (New York: McGraw-Hill, 1989) を参照されたい。また最近の研究動向については加賀美充洋・丹本憲「財政」(『アジア経済』第36巻第8号 1995年8月) 42~53ページが有益である。

(アジア経済研究所総合研究部)