

第3章

韓国の都市開発と都市財政

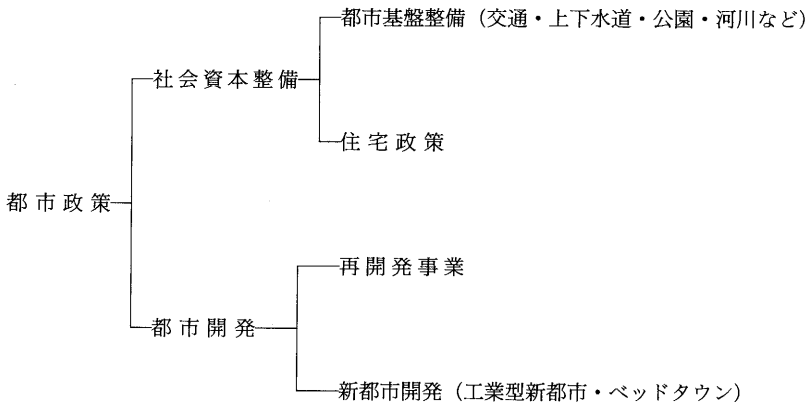
はじめに

1961年の第1次5カ年計画以来、韓国では急速な経済成長が進み、アジアNIEsの一員として注目を浴びるようになった。その過程で農村から都市への人口移動も激しくなり、とくにソウルを中心とする首都圏への一極集中は深刻な都市問題を生んだ。これに対処するためにさまざまな都市政策が施行されたが、それは必然的に都市財政の変化と膨張をもたらした。

このような人口膨張に対応する都市政策としては、図1のように社会資本整備と都市開発が代表的なものである。とくに、既存市街地の再開発事業と大都市周辺の新都市開発事業を内容とする都市開発は、高度成長期の韓国の都市政策を特徴づけている。

本章では、このような韓国の都市開発を支えている都市財政を分析する前提として、まず地方財政制度を概観する。韓国の地方財政は基本的に日本と類似しているが、最近まで地方自治制度が停止されていたこともあって、異なる点も少なくない。これを明らかにしたうえで、次に都市財政特有の構造について、地方財政全体の平均と都市財政の平均を比較するという視点と、典型的な事例としてソウル市の財政を分析するという視点から考察する。最後に、都市開発が都市財政の歳出だけで進められたのではなく、中央政府や公企業などによる資金投入も大きかったという実態をふまえ、その具体例として新都市開発にともなう財政問題を分析する。その際に、開発主体の違い

図1 韓国の都市政策



(出所) 筆者作成。

から生まれる特徴に注目したい。そしてこれらの分析を通じて、韓国のNIEs的な都市開発の特徴の一端が明らかになるだろう。

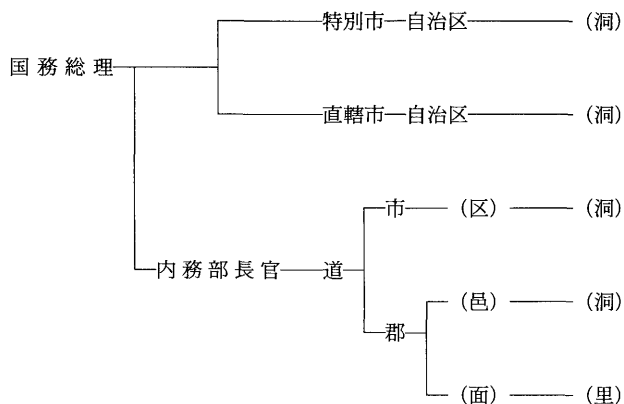
第1節 韓国の地方財政制度

1. 韓国の地方制度

韓国では、1961年の5・16クーデタ以降、地方自治制度が実質的に停止され、最近まで首長や地方議会の選挙が行われていなかった。その後1980年代末から始まった一連の民主化政策の一環として地方自治制度の復活が進められているが、その概要を示したのが図2である。ただし、地方自治制度が停止されていた間も、地方公共団体相互の関係はこの図とほぼ同様であった。

まず、全国が9つの道に分かれ、これが日本の都道府県にほぼ該当する。道の下には市・郡が置かれ、日本と違って郡が地方公共団体としての実体を

図2 韓国の地方制度



(出所) 筆者作成。

もっている。市・郡の下には邑・面・里が置かれ、これが日本の町村にほぼ該当するが、独自の権限は小さい。以上の地方公共団体は、内務部の管轄下に置かれている。

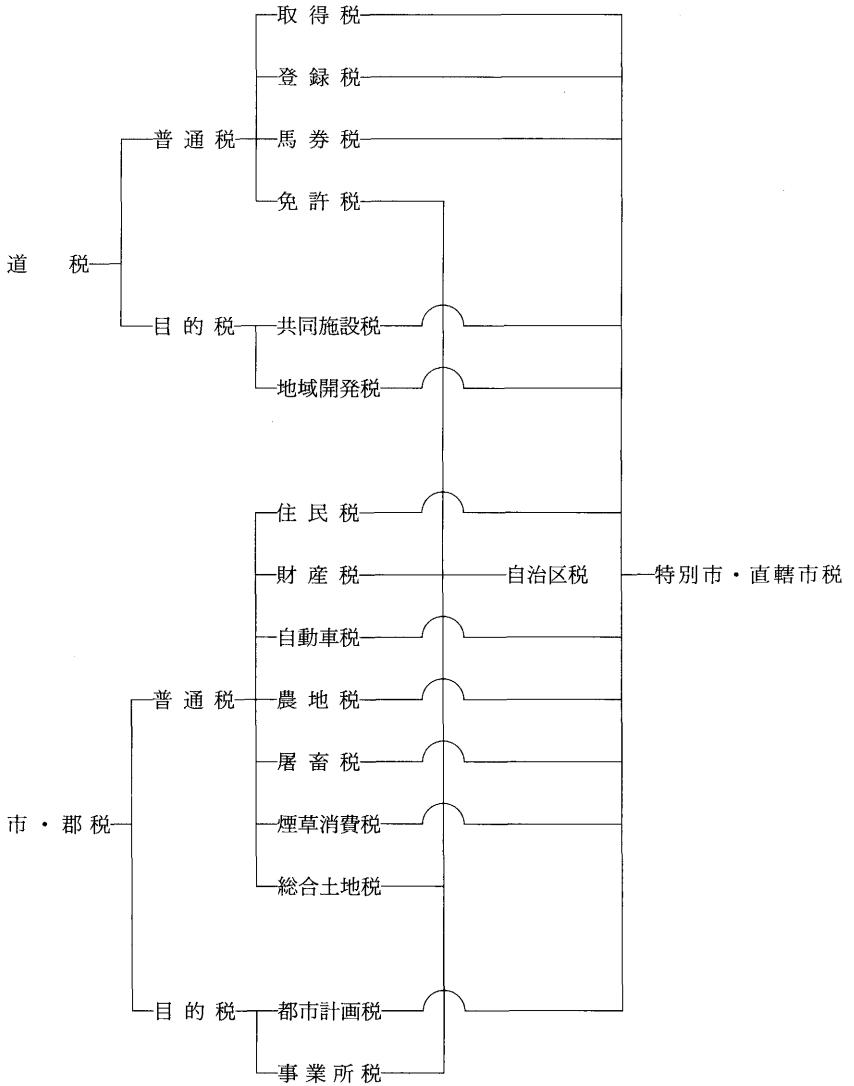
これとは別に、全国の大都市は国務総理の直轄となっている。ソウルは道と同格の特別市で、その下に自治区を設置している。大規模な市も、道と同格の直轄市とされ、1995年現在で5市（釜山，大邱，仁川，光州，大田）があり、今後も増加する見込みである。直轄市の下にも自治区が置かれている。

以上のような地方公共団体のうち、財政的に独自の財源をもっているのは市，郡，自治区のレベルまでである。そして都市政策を進める主体は、主として特別市，直轄市と一般の市ということになる。

2. 地方財政の歳入と歳出

韓国の地方財政の歳入は、大きく地方税，税外収入，地方交付税，国庫補助金に分類することができる。このうち地方税と税外収入が自主財源（韓国では自体財源ともいう）である。地方税は、図3のように大都市では特別市・直

図3 韓国の地方税体系



(出所) 『地方財政概要 1993年版』 서울, 韓国地方財政共済会, 1994年, 75ページ。

轄市税と自治区税があり、その他の地域では道税と市・郡税がある。大都市とそれ以外の地域を比べると、個々の税目は同一だが、徴収する自治体のレベルが異なっている。このような税体系になったのは、自治区が地方公共団体として独立した翌年の1989年度からである。

1960年代以降の地方税制は、大きく6段階を経て変遷してきた⁽¹⁾。まず1962年から国税と地方税が明確に分離され、さらに同一税源への二重課税が解消された。その結果、従来は国税だった農地税、遊園飲食税などが地方税に移され、国税の所得税、法人税、営業税に地方税分が附加され、さらに地方目的税として都市計画税、共同施設税が設けられた。次に1967年からは、国への依存度を下げるため国税附加税が廃止され、代わりに68年から地方交付税が増額された。続いて1973年からは均等割・所得割の住民税が新設され、地方税体系が一段と強化されるとともに、人口の都市集中を抑制するため政策的な税目附加が可能になった。さらに1977年から国税に付加価値税が導入されると、地方間接税の一部がこれに吸収され、代わりに不動産登記などの登録税が国税から移管され、ほかに目的税として事業所税が新設された。1985年からは郡税の5割を占めていた農地税が軽減され、代わりに中央財政から専売益金の一部を移転して煙草販売税が新設された。最後に、地方自治制復活に備えた税源強化のため1990年から従来の煙草消費税と専売益金を合わせた新たな煙草消費税が設けられ、同時に「土地公概念」(公益優先の土地利用概念)導入によって総合土地税(日本の固定資産税にあたる)が新設された。

地方税制はこのように変遷したものの、ある税源が削られると必ず代わりにの税源が設けられたため、国税と地方税の税源配分はそれほど大きく変化していない。つまり表1をみると、国税附加税が廃止されたときにいったん地方税の比率が下がり、その後10%を少し超える水準が続いた後、地方自治制復活によって再び比率が上昇するという比較的単純な推移を示している。さらに、地方交付税と補助金を移転した後の実質的税源配分をみると、変動は一層小さくなっている。ちなみに、韓国と地方制度の似ている日本の場合、表3に示すように租税総額に占める地方税の比率は35%前後であり、これに

比べると韓国の地方税の比率は低い。しかし、交付税や補助金を移転した後の比率をみると、日本ほどではないにせよ、同じ単一型のフランスやイギリスよりも地方財政の比率が高くなっている。

また、税外収入は図4に示すとおりで、最も広く定義すると自治体歳入か

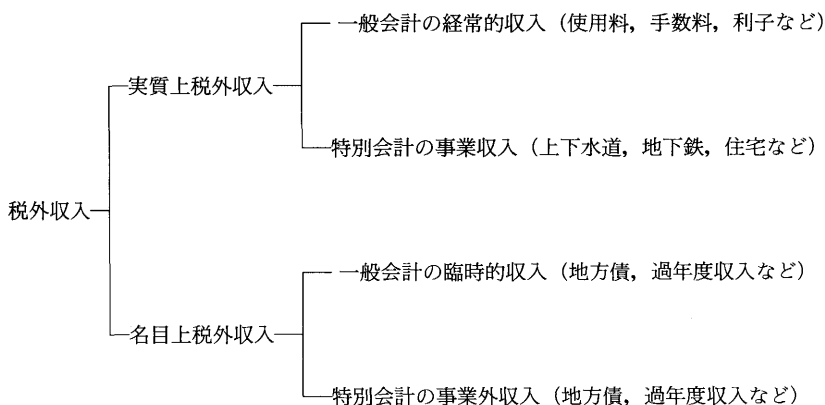
表1 中央・地方間の税源配分（一般会計予算）

（単位：億ウォン，カッコ内％）

	形式的税源配分		移 転 税 源			実質的税源配分	
	国 税(A)	地方税(B)	交付税	補助金	計(C)	中央政府使用 税源 (A - C)	地方政府使用 税源 (A + C)
1965	583(84)	114(16)			81	501(72)	195(28)
1970	3,649(92)	332(8)	511	207	718	2,931(74)	1,050(26)
1975	13,910(90)	1,588(10)	1,178	822	2,000	11,910(77)	3,588(23)
1980	58,077(88)	7,677(12)	4,100	3,269	7,369	50,708(77)	15,046(23)
1985	118,764(88)	13,972(12)	10,061	4,217	14,278	104,486(77)	30,824(23)
1990	268,473(81)	63,785(19)	27,657	20,192	47,849	220,624(66)	111,634(34)

（出所） 吳然天『韓国地方財政論』서울，博英社，1987年，87ページ／『地方財政年鑑』各年版，서울，内務部地方財政局。

図4 税外収入の種類



（出所） 吳然天『韓国地方財政論』서울，博英社，1987年，260ページ。

表2 地方財政の歳出・歳入内訳 (1992年度決算)

(単位:億ウォン, カッコ内は構成比%)

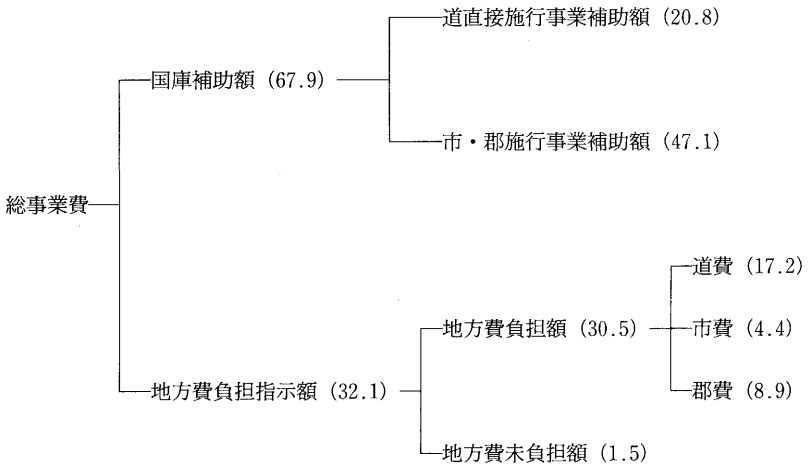
一 般 会 計				特 別 会 計			
歳 入		歳 出		歳 入		歳 出	
項 目	金 額	項 目	金 額	項 目	金 額	項 目	金 額
地方税	94,622(42.9)	議会費	1,441(0.9)	事業収入	41,395(26.4)	一般行政費	825(0.8)
税外収入	66,581(30.2)	一般行政費	39,983(25.1)	事業外収入	90,946(57.9)	社会福祉費	3,212(3.0)
地方交付税	39,251(17.8)	社会福祉費	25,982(16.3)	(うち地方債)	(24,530)	産業経済費	4,708(4.4)
地方譲与金	534(0.2)	産業経済費	20,783(13.0)	補助金	12,831(8.2)	地域開発費	98,409(91.7)
国庫補助金	13,359(6.1)	地域開発費	55,828(35.1)	地方譲与金	11,772(7.5)	文化体育費	92(0.1)
		文化体育費	7,059(4.4)	補填財源	—	支援諸費	87(0.1)
		民防衛費	4,790(3.0)				
		支援諸費	3,399(2.1)				
歳入合計	220,786	歳出合計	159,266	歳入合計	156,944	歳出合計	107,333

(出所) 『地方財政概要 1993年版』 서울, 韓国地方財政共済会, 1994年, 43, 49, 244~245, 248~249ページ。

ら地方税, 地方交付税, 補助金を除いた残りにあたる。表2に示されているように, 一般会計の税外収入は地方税の3分の2ほどの比重にすぎないが, 特別会計は基本的に税外収入(事業外収入)と補助金でまかなわれている。したがって地方歳入総額では税外収入が半分近くを占め, 項目別で最も比重が高くなっている。

次に, 地方交付税と国庫補助金は中央政府への依存財源である。地方交付税は, 日本と同様に自治体間の財政格差を是正する目的で交付され, 用途を制限されない一般交付税と, 特別な事情が発生した場合に交付される特別交付税がある。地方交付税の総額の算定は, 現在まで4つの方式で変遷してきた⁽²⁾。1962年から68年までは, 間接税の個別税目の一定割合を財源とし, 内国税総額の5%強が交付されていた。次に1968年から72年までは, 内国税総額の16%を普通交付税, その10分の1を特別交付税とし, 合わせて17.6%が交付されることになり, 実績でも18%程度の比率になった。このような高率の交付税が中央財政の硬直化を招いたため, 維新体制下の重化学工業化政策が始まった1973年から, 中央政府の裁量によって交付税額が決定されるように

図5 国庫補助事業の財源分担構造 (1986年度予算, 比率%)



(出所) 図4に同じ, 326ページ。

なり, 内国税総額の11%程度まで比率が低下した。しかし, 1983年からは再び内国税の一定比率が交付される方式に戻り, 12.06%を普通交付税, その10分の1を特別交付税とし, 合わせて13.27%が交付される方式となって現在にいたっている。

また国庫補助金は, 地方自治体の事業費に対して交付される。総事業費に対する国と自治体の分担比率は, 図5のようになっている。また国庫補助金を中央の所管部署別にみると, 保険社会部関係が最も多く4割程度を占め, 農林水産部・建設部関係がこれに次いでいる。

一方, 最近の地方財政の歳出項目と金額は, 表2のようになっている。歳出については, 歳入以上に自治体間の違いが大きいので, その具体的な内容は都市財政の歳出構造にしぼって第2節で分析したい。

3. 政府間財政関係と地方財政の自立度

次に、中央と地方の政府間財政関係だが、韓国のように中央集権制が強い国と、連邦制など地方分権制をとる国では、当然、中央と地方の比重が大きく異なっている。表3は、それぞれのタイプの典型的な国を比較したもので、アメリカやドイツのような連邦型の国ではもちろん地方財政の比重が大きいが、相対的に地方分権の弱い単一型の国ではいくつかのタイプがみられる。つまり、イギリスやフランスは税源配分で地方税の比率がかなり低く、移転後の歳入・歳出でも地方財政の比率はあまり上昇しない。ところが日本は地方税の比率が相対的に高く、さらに移転後の歳入・歳出では地方財政と中央財政の比率が逆転している。韓国は、この両者の中間のタイプで、地方税の

表3 中央・地方財政の比重に関する国際比較 (1990年度決算)
(%)

	歳入 (上段) ・ 歳出 (下段)		租 税 取 入	
	中 央	地 方	国 税	地方税
単 一 型				
韓 国	67.0	33.0	80.8	19.2
	72.7	27.3		
フ ラ ン ス	82.0	18.0	83.6	16.4
	82.5	17.5		
イ ギ リ ス	73.5	26.5	93.0	7.0
	74.6	25.4		
日 本	42.1	57.9	65.2	34.8
	46.3	53.8		
連 邦 型				
ア メ リ カ	50.3	49.7	55.5	44.5
	55.9	44.1		
ド イ ツ	55.9	44.1	52.7	47.3
	59.0	41.0		

(出所) 表2に同じ、附表。

比率はイギリス並みに低いですが、移転後の地方財政の比率は3割程度に上昇している。

また、韓国の地方公共団体の財政自立度を示したのが表4である。前述のように韓国では地方税と税外収入を合計したものを自主財源(自体財源)と呼び、日本の自主財源と違って地方債が含まれている。この自主財源の比率を財政自立度と考えると、近年の自立度の上昇は著しく、全国では7割近くに達している。しかし、前述のように韓国では地方税に比べて税外収入の比率が高いのが特徴で、ここに示した自立度が必ずしも地方自治体の安定的な自主財源の比率の高さを示しているわけではない。団体別にみても自立度の違いは大きく、特別市、直轄市、市、自治区といった都市部では8割から9割以上になっているのに対し、農村部を抱える道や郡では4～5割の自立度にとどまっている。

表4 地方公共団体別財政自立度(決算基準)
(%)

	1985	1990
全 国	58.3	68.8
特 別 市	98.5	96.5
直 轄 市	91.3	85.7
道	41.8	41.8
市	57.5	83.3
郡	28.1	50.3
自 治 区	—	93.8

(注) 特別市はソウル、直轄市は釜山・大邱・仁川・光州・大田。

(出所) 表2に同じ、243ページ。

第2節 都市財政

1. 都市財政の一般会計歳出

表5で都市財政の一般会計歳出の構成比をみると、全国平均の項目別構成と、都市財政の項目別構成が異なっているだけでなく、特別市、直轄市では自治区との間で権限の分担がみられる。とくに目立つのは、第1に一般行政

表5 都市財政の歳入・歳出項目別構成比（1993年度決算）

(1) 一般会計

(%)

項目	歳 入					項目	歳 出				
	特別市	直轄市	自治区	市	全国平均		特別市	直轄市	自治区	市	全国平均
地方税	82.7	63.9	43.4	43.6	46.5	議会費	0.2	0.3	1.2	0.8	0.7
税外収入	15.9	20.2	55.7	35.8	25.3	一般行政費	2.9	7.9	38.8	26.4	18.0
地方交付税	0.0	4.2	—	18.0	18.6	社会福祉費	10.6	13.7	26.9	19.5	15.8
地方譲与金	—	1.7	—	—	0.3	産業経済費	3.0	8.3	2.5	8.0	15.9
補助金	1.3	5.9	0.6	0.4	7.4	地域開発費	45.5	29.8	27.4	36.9	31.3
地方債	0.1	4.2	0.2	2.2	2.0	文化体育費	11.8	9.5	0.8	6.0	5.3
						民防衛費	3.3	2.8	1.2	0.8	2.1
						支援諸費	22.7	27.7	1.3	1.4	11.0

(2) 特別会計

(%)

項目	歳 入					項目	歳 出				
	特別市	直轄市	自治区	市	全国平均		特別市	直轄市	自治区	市	全国平均
事業収入	44.7	32.2	6.9	32.8	28.8	事業費用	61.5	57.7	83.6	64.9	63.9
事業外収入	22.5	43.8	50.6	42.5	38.6	事業外費用	38.5	42.3	16.4	35.1	36.1
地方剰余金	—	3.6	—	4.8	7.7	予備費	—	—	—	0.0	0.0
補助金	4.1	2.4	42.1	7.2	7.4						
地方債	28.7	18.0	0.4	12.7	17.5						

(注) 地方公共団体ごとに歳入・歳出の合計を100として、各項目の構成比を示してある。

(出所) 『地方財政年鑑 1994年版』 서울, 内務部地方財政局, 1994年, 596, 597, 636, 637, 660, 661ページ。

費が特別市，直轄市で全国平均を大きく下回り，自治区では大きく上回っていること，第2に産業経済費が都市部ではおしなべて全国平均を下回っていること，第3に地域開発費がソウル特別市で全国平均を大きく上回っていること，そして第4に支援諸費で特別市，直轄市が全国平均を大きく上回っていることである。

一般会計歳出を別な角度からみた表6でこの4項目をみると，特徴は一層はつきりしてくる。まず一般行政費は特別市，直轄市の置かれている地域では自治区が大半を支出し，道の下では市，郡が大半を支出していることがわかる。つまり，住民に身近な下位の自治体が一般行政を受け持つ比重が高いことを示している。また，産業経済費は道と郡だけで全国の8割以上を支出し，都市部の支出は少ないことがわかる。これは，産業経済費のうち農水産費が66.5%，林業費が8.2%を占めているためで，都市部に関連の深い工業部門への支出はほとんどみられない。これに対して地域開発費は特別市，直轄市（自治区を含む）だけで全国の41.3%，市を入れると59.9%を占めており，都市部中心の支出項目であることがわかる。その内訳は都市開発費20.9%，道路・治水事業費40.5%，地域開発事業費38.6%である。また，支援諸費は特別市，直轄市だけで約6割を占めているが，これは自治区との間で税源の

表6 一般会計歳出項目別にみた各地方公共団体の歳出構成比（1993年度決算）
(%)

項目	特別市	直轄市	自治区	道	市	郡	全国
議会費	4.4	5.9	23.3	16.4	20.1	29.9	100.0
一般行政費	2.0	5.7	27.7	8.0	23.1	33.6	100.0
社会福祉費	8.3	11.2	22.0	17.7	19.5	21.3	100.0
産業経済費	2.3	6.7	2.0	41.9	8.0	39.0	100.0
地域開発費	17.8	12.3	11.2	17.2	18.6	22.9	100.0
文化体育費	27.4	23.2	2.0	15.9	17.9	13.6	100.0
民防衛費	19.2	17.5	7.1	40.7	6.3	9.1	100.0
支援諸費	25.1	32.5	1.5	36.5	2.1	2.3	100.0

(注) 項目ごとに全国の合計を100として，各地方公共団体の構成比を示してある。

(出所) 表5と同じ，636，637ページ。

表7 ソウル市一般会計歳出決算額の推移

(単位：億ウォン，%)

	1970	1975	1980	1985	1990
一般行政費	36(14.6)	163(17.7)	978(24.0)	1,804(21.3)	1,074(5.5)
社会福祉費	41(16.5)	223(24.3)	676(16.6)	1,360(16.0)	2,811(14.4)
産業経済費	13(5.2)	42(4.6)	1,429(35.1)	106(1.2)	168(0.9)
地域開発費	118(47.6)	345(37.5)	253(6.2)	3,076(36.2)	6,931(35.5)
文化体育費	1(0.4)	0	0	0	2,503(12.8)
地域防衛費	0	0	165(4.1)	365(4.3)	677(3.5)
支援諸費	39(15.7)	146(15.9)	573(14.1)	1,776(20.9)	5,348(27.3)
議会費	0	0	0	0	17(0.1)
合計	248	920	4,075	8,488	19,529

(出所) 서울特別市『서울市統計年報』各年版，서울。

再分配を行う調整交付金という特殊な項目の支出が含まれているためである⁽³⁾。

このような現状にいたるまでの歴史的推移を、代表的な大都市であるソウル特別市について示したのが表7である。一般会計歳出は、この20年間に名目額で80倍近い伸びを示している。項目別では一貫して地域開発費の比重が高い。また、一般行政費は以前に大きな比重を占めていたが、区が自治体となった1988年以降比重が下がり、代わって自治区への移転支出のために支援諸費が増大している。こうしてみると、1970年代以来の変化は自治区の新設に基づく権限と税源の委譲だけで、地域開発費への支出が一般会計の中心であるという構造には変化がなかったことが確認できる。

以上のように、都市財政の典型を示す特別市や直轄市の一般会計歳出では、一般行政費支出は自治区に任せられ、その財源として調整交付金が移転されるようになった。また、産業経済費の支出が少ない反面、地域開発費の支出がとくに特別市で非常に大きな割合を占めている。このことは、韓国の都市財政にとって都市開発への支出が大きな比重を占めていることを物語っている。

2. 都市財政の特別会計歳出

次に表8を使って一般会計歳出に対する特別会計歳出の比率を計算すると、全国平均では67.4%だが、特別市、直轄市、自治区の合計では86.6%にのぼっており、都市財政における特別会計の役割の大きさが示されている。

特別会計歳出の項目を表9でみると、公営企業の上水道、公営開発、地下鉄運輸の比重の高さが目立ち、この3項目で全歳出の3分の1を占めている。これらの項目は都市政策に関連しているが、特別市、直轄市の歳出の占める比重をみると、公営開発だけは低くなっている。これは、ソウル市など都市開発のための公営企業をもっていない大都市があり、その場合には都市開発費が「その他特別会計」の項目に入ってしまうためである。したがって、この全国統計からは都市開発費の実態がみえてこないで、次にソウル市の特別会計を分析してみよう。

ソウル市の特別会計の規模と内容は、表10のようにこの20年間で大きく変化している。財政規模は一般会計と同様に、名目額で80倍以上の伸びを示している。項目別にみると、以前にはなかった都市開発事業費と地下鉄事業費

表8 地方公共団体別の歳入・歳出決算額 (1992年)

(単位：億ウォン, 1,000人, カッコ内%)

	一 般 会 計		特 別 会 計		人 口
	歳 入	歳 出	歳 入	歳 出	
特別市	31,799(14.4)	13,796(8.7)	29,463(23.4)	29,778(27.7)	10,871(24.8)
直轄市	35,782(16.2)	18,190(11.4)	26,291(20.8)	21,515(20.0)	10,325(23.6)
道	50,268(22.8)	17,186(10.8)	24,471(19.4)	11,265(10.5)	22,605(51.6)
市	35,349(16.0)	31,994(20.1)	31,413(24.9)	27,612(25.7)	
郡	47,975(21.7)	49,841(31.3)	14,099(11.2)	16,300(15.2)	
自治区	19,610(8.9)	28,255(17.7)	389(0.3)	856(0.8)	
全 国	220,786	159,266	126,132	107,330	43,801

(出所) 表2に同じ, 26, 29, 226ページ。

表9 特別会計歳出と都市開発 (1993年度決算)
(単位：億ウォン，カッコ内構成比%)

項 目	歳 出	特別市・直轄市の比重
公営企業特別会計		
上 水 道	16,964(12.3)	62.2
下 水 道	3,188(2.3)	80.1
公 営 開 発	19,776(14.3)	22.6
地域開発基金	9,112(6.6)	15.5
統合公課金	1,342(1.0)	66.1
病 院	66(0.0)	—
地下鉄運輸	14,515(10.5)	100.0
その他特別会計		
国 民 住 宅	918(0.7)	—
土地区画整理	3,412(2.5)	—
住 宅 事 業	4,453(3.2)	—
宅 地 造 成	1,492(1.1)	—
都市開発事業	6,676(4.8)	—
そ の 他	56,448(40.8)	—
計	138,361(100.0)	42.7

(出所) 表5に同じ，660～747ページ。

の比重が目立ち，1990年には合わせて総額の5割を超えている。都市開発については第3節で他の開発主体と関連させながら論じるので，ここでは地下鉄財政について具体的にみてみよう。

表11で地下鉄運営の損益状況を見ると，1993年度だけで1699億ウォンの純損失を計上している。その原因として，営業費用もさることながら，1347億ウォンにのぼる支払い利子が経営を圧迫していることがわかる。これは，貸借対照表から明らかなように，2兆7453億ウォンの資産に対して2兆6957億ウォンにのぼる膨大な負債を抱えているためである。

このような多額の負債に関して，現在進められている第2期地下鉄建設計画を例として示したのが表12である。この表から明らかなように，投資額のうち中央政府の支援は2割にすぎず，残り8割はソウル市が負担している。その財源として一般会計，特別会計から支出されるのは43.7%で，公債，

表10 ソウル市特別会計歳出の推移

(単位:億ウォン, カッコ内%)

	1970	1975	1980	1985	1990
国民住宅費	39(21.9)	99(16.5)	518(19.5)	1,026(12.0)	1,298(8.6)
住宅再開発費			71(2.7)	126(1.5)	244(1.6)
土地区画整理費	32(18.0)	112(18.7)	281(10.6)	896(10.5)	902(6.0)
下水処理場費	4(2.2)	12(2.0)	38(1.4)	873(10.2)	846(5.6)
有料道路費	1(0.6)	8(1.3)	41(1.5)	96(1.1)	271(1.8)
駐車場施設費				26(0.3)	171(1.1)
医療保護基金			17(0.6)	90(1.1)	241(1.6)
特定建築物整理費				33(0.4)	0(0.0)
都市開発事業費					4,695(31.2)
住居環境改善事業費					25(0.2)
統合公課金課微事業				13(0.2)	169(1.1)
交通放送事業費					30(0.2)
公企業特別会計				2,403(28.0)	6,145(40.9)
(水道事業費)	47(26.4)	186(31.1)	700(26.4)	1,720(20.1)	2,853(19.0)
(地下鉄事業費)		91(15.2)	940(35.4)	635(7.4)	3,171(21.1)
(病院事業費)			48(1.8)	48(0.6)	47(0.3)
(統合公課金)					75(0.5)
その他	55(30.9)	91(15.2)		584(6.8)	
合計	178(100)	599(100)	2,654(100)	8,569(100)	15,037(100)

(出所) 表7に同じ。

表11 ソウル市地下鉄の財政(1993年度)

(単位:億ウォン)

損益計算表				貸借対照表			
収 益		費 用		資 産		負債・資本	
総 収 益	3,580	総 費 用	5,279	資 産	27,453	負 債	26,957
(営業収益)	3,381	(営業費用)	3,685	(流動資産)	2,386	(流動負債)	4,633
(営業外収益)	199	(営業外費用)	1,594	(固定資産)	24,914	(固定負債)	22,324
当期純損失	1,699	(支払い利子)	1,347	(その他資産)	153	資 本	496
						(払込み資本金)	18,377
						(国庫補助)	50
						(累積欠損金)	17,931

(出所) 서울特別市『서울市政』1994年版, 151, 152ページ。

表12 ソウル市第2期地下鉄建設計画の財源負担・調達計画
(単位：億ウォン，カッコ内%)

	市内区間	城南区間	合計
政府支援	13,627	3,340	16,967(20.6)
ソウル市負担	65,223	—	65,223(79.4)
一般会計	26,320(40.2)		
特別会計	2,310(3.5)		
投融资資金	8,800(13.5)		
添加公債	11,073(16.9)		
OECF借款	4,518(6.9)		
海外起債	10,283(15.7)		
その他収入	549(0.8)		
工事予算	1,550(2.4)		

(出所) 表11に同じ，148～149ページ。

OECF借款，海外起債などによる借入金がこれに匹敵する39.5%を占めている。

このように，都市開発における特別会計の役割は非常に大きい，同時にその投資財源として借入金に頼らざるをえないという傾向も生まれている。

3. 都市財政の規模

これまで，韓国の地方財政における都市財政，とくに大都市の財政の比重の大きさを論じてきたが，その財政規模を人口と比較すると，必ずしも都市部が優遇されているわけではない。表8で人口1000人当りの財政規模をみると，特別市と直轄市（自治区を含む）では歳入が4億1000万ウォン，歳出は2億8000万ウォンであるのに対し，それ以外の地域ではそれぞれ5億9000万ウォン，4億4000万ウォンで，いずれも大都市を上回っている。つまり都市財政の規模は人口比では相対的に低くなっているわけで，とくに歳入より歳出で他の地域との差が開いている。

個々の都市をみても，たとえば財政自立度などの指標では財源に余裕のあ

るように見えるソウル市の財政は、都市基盤整備のために膨大な投資を必要としており、これを支えるための借入金も著しく増大している。

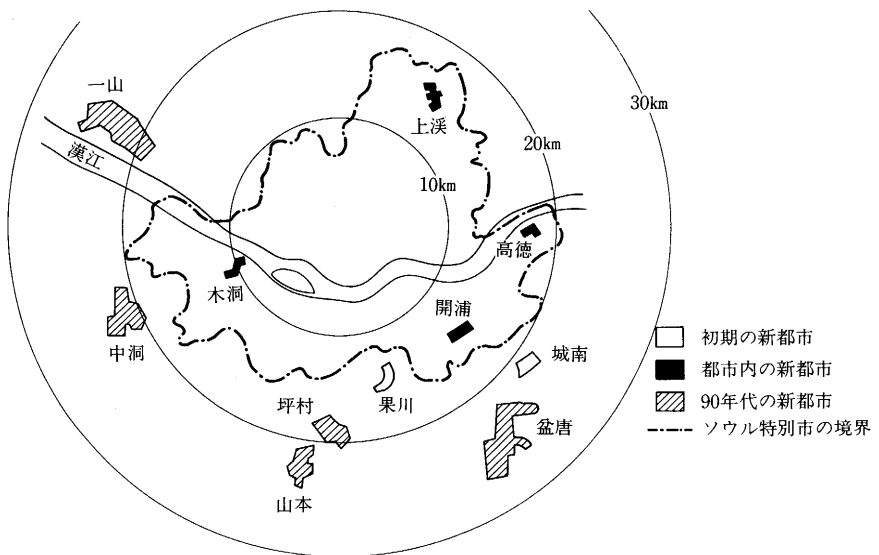
したがって、地方公共団体以外の開発主体が、都市基盤整備のための投資を分担しなければならない。その実態と問題点について、ソウルとその周辺のニュータウンを具体例としながら論じてみたい。

第3節 ニュータウン開発と投資財源

1. ソウル市と周辺のニュータウン

ソウル市への人口一極集中対策として、図6のように1970年前後から新た

図6 ソウル近郊のニュータウン



(出所) 筆者作成。

に衛星都市や地方都市を建設し、住宅と工場の分散を図る政策が始まった⁽⁴⁾。その最も早い例が、ソウルの南に隣接した城南市（当初は広州大団地と呼ばれた）の建設だが、ここはソウル都心部の再開発にともなって、低所得層（撤去民）の移転先としてつくられた都市だった。

これに対して1980年に「住宅500万戸建設10カ年計画」が発表されると、「都市内に建設された新都市」（New Town in City）として、ソウル市が本格的な大規模住宅団地の建設に着手した。一方、宅地開発促進法（1980年）によって韓国土地開発公社が宅地造成を行い、住宅建設促進法（77年）によって大韓住宅公社が住宅を建設するなど、公企業が開発主体となる事例がみられるようになった。こうしてソウル外郭部の開浦、高德、木洞、上溪に住宅団地がつけられたほか、ソウルに隣接して果川新都市が建設され、政府機能の分散が図られた。

さらに1990年代に入ると、既存市街地の開発余地がなくなり地価が高騰したため、ソウル市を取り巻く京畿道一帯で新都市建設計画がたてられた。そして、30～40万人規模の盆唐（城南市）、一山（高陽市）、17万人規模の坪村（安養市）、山本（軍浦市）、中洞（富川市）の各ニュータウンの建設が進められている。

次にこれらのニュータウンの開発主体と、それを支える財政基盤について検討してみたい。

2. 城南市の開発とその財源

城南市建設のきっかけは、ソウル都心部で急増した無許可住宅の撤去だった⁽⁵⁾。ソウル市は1968年から3カ年計画で無許可住宅13万6650棟のうち7万6650棟を強制撤去して新都市に移転させ、残りを現地改良とアパート建設で収容しようと計画した。その候補地として京畿道広州郡中部面を選定し、1969年8月に城南地区都市建設事業所、70年1月に広州大団地事業所を設置して、用地買収と建設事業を担当させた。一方、当初は京畿道と広州郡が行政を二

重に管轄していたが、人口の増加にともなって1971年8月に京畿道直轄の城南出張所が設置された。この間、強制撤去と移転先のインフラ未整備への不満から、1971年8月に住民の大暴動（8・10事態）が発生している。

このような経過を経ながら、1973年7月に住宅団地を中心とする地域に市政が施行され、城南市が誕生した。ここにいたるまでの開発計画の推移とその投資財源は、次のようになっている。

まず最初はソウル市が開発主体となり、1968～70年の3カ年で総額約56億ウォンを支出する「広州郡中部面地区一団の住宅地経営事業」計画が69年11月に確定された。さらに1971年3月には期間が6カ年に延長されて「広州大団地造成事業総合計画」となり、土地売却収入の増加を見込んで投資規模も約93億ウォンに増額された。その使途の45%は宅地造成で、土地買入れ代金は13%にすぎなかった。これは、利用地の6割が林、3割が田畑で⁽⁶⁾、しかも買入れ価格がかなり低く設定されていたためである。そして、その財源は造成した用地の売却によって調達することになっていた。つまり、未開発地や農地を低価格で買収し、その開発利益をニュータウン造成の財源にあてる手法がとられたのである。

表13 城南新都市開発の1968～70年の投資資金需給計画と実績
(1970年7月31日現在)

(単位：100万ウォン)

投 資			収 入		
項 目	計 画	実 績	項 目	計 画	実 績
土地買入れ	1,227	363	分 譲 地	2,220	—
宅 地 造 成	4,215	695	留 保 地	5,020	471
上 下 水 道	2,232	37	工 場 用 地	690	—
道 路	771	—	公 共 用 地	690	—
庁 舎 等	252	14	整 理 地	510	—
そ の 他	539	136	電 気 融 資 金	170	—
合 計	9,285	1,196	合 計	9,300	471

(注) 投資の内訳と合計が合わないが、そのまま集計した。

(出所) 権奇興編『城南市誌』서울, 英林書館, 1982年, 276, 278ページ。

表14 城南新都市開発の1971年に修正された投資計画
(単位：100万ウォン)

項目	総額	既投資	1971～73年投資
土地買入れ	870	473	397
宅地造成	3,845	2,448	1,397
上下水道	1,659	495	1,164
道路	2,013	120	1,893
その他	1,053	271	781
合計	9,439	3,806	5,633

(出所) 表13に同じ, 340～341ページ。

表15 城南新都市開発への1973年までの投資計画と実績
(単位：億ウォン)

	合計	投資主体		財源別 (1971～73年)		
		ソウル市	京畿道	中央政府	ソウル市	京畿道
計画	94	38	56	20	15	21
実績	78	38	40	14	10	16

(出所) 表13に同じ, 363ページ。

しかし、表13でその実績をみると、達成率はわずか13%、表14でも40%にすぎない。とくに上下水道や道路など生活基盤の整備の遅れが目立ち、これが8・10事態（住民暴動）の一因となった。結局、ソウル市の掲げた「先入住、後建設」というスローガンは、撤去民の移住を再優先して十分なインフラ整備を怠り、しかも宅地造成の遅れによる分譲の遅れによって投資財源の獲得ができなくなるという悪循環を生じることになったのである。

そこで1971年10月に開発主体が京畿道に変更され、あらためて総額約94億ウォンの「城南団地開発3カ年計画」が樹立された。その計画と実績は表14、表15に示されているが、83%の達成率で、初期のソウル市の計画に比べて投資の大幅な進展がみられる。また、この3年間の財源をみると、中央政府、ソウル市、京畿道の3者で財政的な分担をしていることがわかる。

やがて1973年に城南市が発足した後も、土地の売却利益を都市開発の財源

表16 城南市制施行後3カ年の一般会計収支

(単位：100万ウォン)

歳 入				歳 出			
項 目	1973	1974	1975	項 目	1973	1974	1975
地 方 税	57(3)	226(9)	438(14)	一般行政費	206(11)	631(25)	784(25)
財 産 収 入	607(33)	738(29)	1,241(39)	社会福祉費	270(15)	396(16)	653(21)
地方交付税	0(0)	355(14)	447(14)	産業経済費	45(2)	159(6)	284(9)
補 助 金	513(28)	262(10)	477(15)	地域開発費	940(52)	1,079(43)	1,136(36)
そ の 他	647(35)	926(37)	546(17)	地域防衛費	—	—	3(0)
				支 援 諸 費	363(20)	244(10)	290(9)
合 計	1,824	2,507	3,149		1,824	2,508	3,149

(出所) 表13に同じ, 430~433ページ。

とする構造は変わらなかった。表16で当初3カ年の一般会計予算をみると、歳入では財産収入が3~4割を占め、地方交付税や補助金などの依存財源も3割ほどにのぼっている。財産収入のほとんどは造成地の売却代金である。一方、歳出は地域開発費が4~5割を占めているが、その大半は建設費と都市計画費である。

この後、流入人口の抑制策で土地売却がいったん減少したものの、1981年の段階でも財産収入は依然として28%で、基本的な構造は変化していない。また、自主財源の比率は当初3年間で70%台と低く、財政的自立が困難な様子が読み取れる。一方、歳出面では地域開発費の比重が依然として高いものの、一般行政費の比重も次第に増加している。

以上のように、韓国最初の本格的なニュータウンとなった城南市の開発は、地方公共団体がディベロッパーとしての役割を果たしながら、推進されていった。しかし、最初にソウル市が開発主体となった段階では、その膨大な財政負担に耐えられず、事業の遂行が大幅に遅れてしまった。これに代わって京畿道が開発主体となった段階では、造成地を売却して開発利益を吸収する手法が本格的に推進されると同時に、中央政府への財源の依存も増大した。そして、その手法は城南市の設置後も基本的に受け継がれ、初期の都市財政

に顕著な特徴をもたらすことになった。

3. 果川市の開発と大韓住宅公社

城南市から10年ほど遅れて始まった果川市開発の目的は、ソウルへの一極集中を緩和するための首都機能の分散だった。そのために政府第2総合庁舎を新設し、周辺に公務員のための大規模住宅団地を建設することによって、居住人口の分散化が計画された。しかし結果的には政府機能の分散は十分に進まず、団地住民もソウルへの通勤者が主となって、完全にソウルの衛星都市となって現在にいたっている。

計画は1978年9月に大統領の裁可を受け、89万6000坪、人口3万人の新都市開発が目論まれた⁷⁾。しかし、翌79年10月には計画が変更され、同じ面積に4万5000人規模の都市が建設されることになった。そして1981年11月に第1団地が着工された後、83年10月の第10団地まで次々に住宅団地が建設され、84年までに人口約7万人のニュータウンが出現した。

この果川市建設の過程を先ほどの城南市と比較すると、ここでは大韓住宅公社(住公)が開発主体となっている点が特徴である。表17に示したように、総投資額の7割近くを住公が出資し、全面買収方式による土地取得、住宅団地造成、住宅建設などの主要事業を担当した。残りの3割強を中央政府と民

表17 果川新都市建設の財源別投資計画

(単位：100万ウォン，カッコ内構成比%)

	住 公	政 府	民 間
都市基盤造成・環境整備	58,142	4,724	—
供給処理施設	3,203	21,109	52,825
都市建築物	3,441	33,203	178
住宅建設	143,220	—	—
調査・建設管理費	24,814	—	—
合 計	232,820(67.5)	59,036(17.1)	53,003(15.4)

(出所) 大韓住宅公社『果川新都市開発史』서울, 1984年, 277ページ。

間資本が折半し、政府が通信設備や公共建築物、教育施設などの公共施設を、民間が電力、ガス、地域暖房などを担当した。そして、城南市の場合と違ってソウル市、京畿道など地方公共団体の投資はみられない。

その結果、都市財政の内容も城南市と果川市では大きく異なっており、その違いは表18の歳入・歳出の構造にもあらわれている。一般会計歳入は、地方税の比重が最も高く、税外収入がこれに次いでいる。しかし、地方債をはじめとする税外収入の比重は、この間に次第に高くなっている。一方、一般会計歳出では一般行政費の比率が圧倒的に高い。これに対して公益事業費(地域開発費)の比重はさほどではない。つまり、果川の開発主体が地方公共団体ではなく住公だったことと、インフラ整備が特別会計によって推進されたことが、このような一般会計の構造をもたらしたのである。

このように地方公共団体以外の開発主体による新都市建設の手法を取り入れることで、建設後の地方財政の自立が容易になったことを一般的に証明したのが、呂相一の研究である⁽⁸⁾。呂は果川と工業新都市の昌原(慶尚南道)、安山(京畿道)を比較しながら、都市建設以降の財政運営を分析している。昌原は、1970年代の重化学工業化政策推進の一環として、機械工業団地建設のために計画された工業型新都市である。一方、安山の開発は建設部の計画下で産業基地開発公社が担当し、ソウルから公害工場を移転させ、同時に人口の

表18 果川の初期財政構成比(一般会計, 1983~88年度平均)
(%)

歳 入		歳 出	
地 方 税	43.4	公 益 事 業 費	18.1
税 外 収 入	28.7	一 般 行 政 費	49.4
地 方 交 付 税	17.5	産 業 経 済 費	1.9
国 庫 補 助 金	10.5	社 会 福 祉 費	11.0
		民 防 衛 費	12.3
		支 援 諸 費	12.8

(出所) 呂相一「우리나라 신도시의 재정운영에 관한 분석」[わが国新都市の財政運営に関する分析] (『地方行政研究』第7巻第4号, 1992年11月)。

分散化を図ることが目的だった。こうした建設の経緯は、ソウルのベッドタウンとして建設された果川市と対照的である。

これらの新都市の建設後の財政自立度を比較したのが表19である。これを見るとわかるように、どの都市も5～6年間でかなり高い財政自立度を実現している。ただし、ベッドタウンの果川の自立度が工業都市の昌原や中間型の安山よりも高いのは、地方債が自主財源に分類されているためで、実質的な自立度は独自の財源をもった工業型新都市の方が高いといえる。しかし、先ほどの城南市と比べると、果川市が市制施行3年目の1988年度に8割以上の財政自立度を示すなど、どの新都市も順調に自立度を高めているのは大きな違いである。

以上のように、地方公共団体が開発主体となった城南市に比べ、住公が開発主体となった果川市では地方財政の負担が軽減され、財政自立も容易に成し遂げることができたのである。

4. 木洞新市街地と「公営開発」

次に、ソウル市が開発主体となった市内の木洞新市街地の建設過程をみてみよう。ここは、「都市内の新都市」(New Town in City)として計画されたこと、そしてソウル市による「公営開発」が標榜されたことが特徴となって

表19 新都市の財政自立度比較
(%)

	昌 原		安 山		果 川	
1年次	1977	—	1980	11.8	1983	34.0
2年次	1978	19.6	1981	12.5	1984	32.4
3年次	1979	59.6	1982	21.9	1985	54.0
4年次	1980	58.0	1983	58.0	1986	56.0
5年次	1981	57.4	1984	76.0	1987	74.7
6年次	1982	59.2	1985	66.5	1988	84.1

(出所) 表18に同じ。

いる⁽⁹⁾。

「公営開発」の定義については韓国でもさまざまな議論があるが、「木洞開発はソウル市が事業の主体となって対象地をすべて買収し、全面的に計画を立て、本格的に開発を施行した、公営開発のなかでも本格的な公営開発である」⁽¹⁰⁾といわれている。韓国では、この前後から「土地公概念」、つまり土地の公共的利用の推進が提唱されていた。その観点からすると、「公営開発は原則的に土地の公概念から出発し、開発利益を公共的に還収することを目的として、協議買収や収用を通じて所有権を公共が所有することを原則とする」ということになる。

こうした議論を前提に、まず1983年に木洞地区開発事業所が設置され、基本設計案を公募して、5点の当選作をもとに基本計画が確定された。そして年末に造成のための土木工事の起工式を行い、翌年4月にはアパート建設に着工した。これと並行して1984年8月からアパート分譲公告が出され、85年11月から順次当選者の入居が始まった。さらに、賃貸アパートの入居者募集や商店街の分譲が続き、1989年には新市街地がほぼ完成して、11月に開発事業所が解散した。

このような木洞新市街地の建設過程は、ソウル市が開発主体になったという点で、城南市の初期段階に似ているように見える。しかし、その投資計画には根本的な違いがある。つまり表20からわかるように、膨大な投資計画資金を開発利益で調達するという構造は城南と同様だが、たんなる土地売却でなくアパート分譲が収入の大半を占めている。つまり「先入住、後建設」をスローガンとした城南開発と明らかに異なり、木洞ではアパート建設を前提とした確実な入居者の獲得によって財源を確保することができたのである。

その結果、表21から明らかのように、当初2年間は収入を大幅に上回る初期投資が必要だったが、アパート入居が始まった3年目から収入が投資を上回るようになり、次の2年間で収入計画の半ば以上を達成している。

このように、木洞ではソウル市が土地を全面買収し、その開発利益の独占によって投資費用を捻出し、そのかぎりでは財政的に成功を収めた。しかし、

表20 木洞新市街地の投資額と財源

(単位：億ウォン)

投 資		収 入	
団地基盤整備	2,034	アパート分譲	8,732
アパート建設	6,084	土地売却	2,148
地域暖房施設	361	団地内商店街	
団地内公共施設	319	福祉施設売却	713
周辺整備	712	その他	961
補償	1,997		
付帯費(経常費)	391		
起債利子	656		
合 計	12,554	合 計	12,554

(注) 木洞地区開発事業所が解体されたあと1990年に集計された数字である。

(出所) 서울 特別市『木洞公営開発評価報告書』서울, 1991年, 122ページ。

表21 木洞新市街地開発の年度別投資計画

(単位：億ウォン)

年度	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990以後	合計
投資	644	697	1,500	3,589	2,566	2403	784	372	12,554
収入	200	347	1,724	3,050	3,433	1291	1627	883	12,554

(出所) 表20に同じ, 120~121ページ。

その過程で「公営開発」の内容に大きな転換が起こっていた。すなわち、当初は開発利益を低所得層向けの住宅建設など公益事業に投資するはずだったが、結果的には住宅分譲価格の高騰や高所得層向けの住宅建設によって、ソウル市に大きな利益がもたらされることになったのである。この点で、木洞開発は財政的には成功したものの、社会政策的な問題点が残されることになったといえる。

おわりに

本章で検討したように、韓国の財政制度や地方制度の基本的な構造は日本と類似する面が多かった。そして、中央・地方間の財政関係をみると、税源配分ではむしろイギリスやフランスのように中央偏重の傾向が強かった。しかし、地方交付税や国庫補助金の制度を通じて再分配が行われ、結果的には日本ほどではないにせよ、地方への財源移転が次第に強化されている。

また、都市財政の一般会計歳出では地域開発費の比重が高く、都市政策にあてられる特別会計の役割も大きかった。そして都市財政の自立度は農村部より高かったが、地方債などの借入金に依存する部分も多く、しかも財政規模は人口に比べて十分とはいえないため、都市当局や都市住民に大きな負担をもたらしてきた。

さらに都市開発のためには、都市財政だけでなく中央政府や公企業からの支出や、開発利益の還元による財源調達が重要な役割を果たしている。その具体例としてのニュータウン建設の過程では、造成地の売却、地方債の募集、地方公共団体以外の開発主体による事業遂行など、一般的な地方財政の範疇を超えるさまざまな財源調達と投資の手法が動員されていた。そして、地方公共団体が開発主体となる場合と、住公などの公社が開発主体となる場合では、都市財政に与える負担は当然ながら大きく異なっていた。しかし、いずれの場合にもニュータウン建設では用地の全面買収を実施し、その開発利益を投資財源とする手法がとられた点は共通している。

ところが、この方式が初発の段階でつまずくと、財政的に破綻をきたす危険も大きい。たとえば城南の場合、ソウル市が撤去民の移住政策を優先し、宅地造成やインフラ整備を怠ったために、財源となるべき宅地分譲ができなかった。しかも、開発主体が住宅建設を行わず、宅地だけの分譲に頼ったことが問題をさらに深刻にした。

これに対して住公が担当した果川とソウル市が担当した木洞では、開発主

体が土地の全面買収・造成だけでなく、アパートの建設・分譲を行うことによって、投資財源の調達に成功した。その方式は「公営開発」として注目されたが、一方で開発利益の還元について問題を残すことになった。とくに公共的な開発主体が解決すべき低所得層への住宅供給が十分でなく、また、計画地からの撤去民の発生や買収価格の妥当性などが社会的な批判を生んだ。つまり、財政的には成功を取めたものの、社会政策としての成果に問題が残ることになったのである。

このような問題点は、この間に進んだ民間企業による住宅団地の建設も含めて⁽¹¹⁾、韓国の住宅問題解決のために残された大きな課題となっている。

〔注〕

- (1) 吳然天『韓国地方財政論』서울, 博英社, 1987年, 77~85ページ/全国經濟人連合会『韓国經濟年鑑』서울, 各年版。なお, 韓国の會計年度は1月1日から12月31日までで、曆年と同一である。
- (2) 吳『韓国地方財政論』298~305ページ。
- (3) 沈定根『都市財政論』서울, 法文社, 1993年, 240~252ページ。
- (4) 以下の時期区分は、朱鍾元「韓国的 新都市 開發을 위한 研究」[韓国的 新都市開發のための研究] (『市政研究』第10巻, 1991年6月)による。
- (5) 城南市の歴史については、権奇興編『城南市誌』서울, 英林書館, 1982年, 第1編第2章・第4章, 第4編各章を参照。また、無許可定着地の撤去政策を批判的に概観した研究としては、장세훈「도시화, 국가 그리고 도시 빈민—서울시의 무허가 정착지 철거정비 정책을 중심으로」[都市化, 国家そして都市貧民—ソウル市の無許可定着地撤去整備政策を中心に—] (金炯国編『불량촌과 재개발』[不良村と再開発] 서울, 나남, 1989年)。
- (6) 権編『城南市誌』245ページ。
- (7) 果川市の建設経過については、『果川新都市開發史』서울, 大韓住宅公社, 1984年を参照。
- (8) 呂相一「우리나라 신도시의 재정운영에 관한 분석」[わが国新都市の財政運営に関する分析] (『地方行政研究』第7巻第4号, 1992年11月)。
- (9) 木洞新市街地の建設過程については, 서울特別市『木洞公營開發評價報告書』서울, 1991年を参照。
- (10) 同上書, 401ページ。
- (11) 本章では民間部門が都市開発や住宅供給に果たしている役割と, その問題点に

ついてふれることができなかつたが、韓国の場合はこの点も非常に重要である。たとえば「特輯／民間主導型都市開発」（『도시문제』[都市問題] 第28巻第297号，1993年8月）／Yoon Il-Seng, *Housing in a Newly Industrialized Economy: The Case of South Korea*, Hampshire: Avebury, 1994などを参照。