

「済州特別自治道」の10年の成果と課題 — 特別自治の実験から地方分権型憲法改正論議へ —

申 龍 徹

はじめに

本稿は、2016年7月に、施行10年を迎えた韓国の「済州特別自治道」（以下、特別自治道という。）の成果と課題について分析するものであり、制度設計及び運用上において浮上してきたいくつかの課題について解説し特別自治制度施行10年の評価が示唆する内容を共有するとともに、2017年の政権交代をきっかけに高い関心を集めた「分権型憲法改正」（分権型改憲）論議の主要内容及び革新系政策の継承を標榜する文在寅政権の地方分権推進計画について、その特徴を明らかにすることを目的とする⁽¹⁾。

周知のように、1998年から2007年に及ぶ革新政権の下で、実験的かつ特別な自治分権制度として2006年7月にスタートした済州道の特別自治道制度は、その前提条件として単一の行政、すなわち住民投票による行政階層の再編や海軍基地の建設という非常に政治的な難題を経験しながら進められてきた。

この革新政権下で行われた特別自治道の制度的な試みについては、地方自治構造の再編や地方行政システムにおける画期的な変化が指摘され、1995年に完全復活した地方自治について希望と期待に満ちあふれた楽観的な展望が主流であった⁽²⁾。特に、戦後間もなく地方自治の制度的基盤を創りながらも、朝鮮戦争とその後の混乱、そして軍事独裁の中で地方自治制度の留保という辛い経験を有する韓国の人々からすれば、1987年の民主化とともに復活した地方自治制度やその制度的基盤の上で実験的とは言え、中央政府によって進

(1) 本稿は、2006年2月に発表した拙稿「済州特別自治道 — 韓国地方自治の新しい実験」（『自治総研』328）に対する10年の成果及び課題をフォローアップするものである。

(2) 例えば、申龍徹（2006）、「済州特別自治道 — 韓国地方自治の新しい実験」、『自治総研』（328）、李憲模（2007）、「地方自治構造の再編 — 韓国済州特別自治道について」、『中央学院大学法学論叢』、21（1）、楊光洙・金容哲（2010）、「韓国の地方行政システム改編の論理」、『長崎県立大学経済学部論集』、44（2）など。

められる特別自治道の試みは、それ自体が画期的なものであり、以降の分権自治のあり方を楽観的に展望するには十分な出来事であった。

2006年7月の船出から10年を経た特別自治道は、現行法制度の改善のために5回にわたり計5,189件の権限移譲や自治警察制度の実施など、地方自治の歴史の浅い韓国にとって分権改革の実験的な運用としては十分な成果であるにもかかわらず、当事者である済州道民の評価はそれほど高くないのが現状である。むしろ、これまでの取り組みにおいて中央政府側の関心が低いことを問題とし、特別自治道や世宗市（特別市）のような実験的な分権自治ではない憲法レベルでの地方自治の強化として自治立法権の拡大や地方税条例主義のほかにも、基本権として住民自治権を新設するなど地方分権型改憲の論議も進行中である。

本稿では、まず特別自治道の成果を確認するとともに、その推進をめぐる中央政府と特別自治道との見解の相違の原因を探る。言い換えれば、中央政府が提示した地方分権ロードマップの実験的な性格の強さに対する根本的な疑心なのか、高度の自主決定権を有しながらも可視的な成果の創出が乏しかったのか、それともほかの要因があるのか、この点を明確に理解するために、1998～2007年までの革新政権、2008～2017年までの保守政権における地域発展政策を確認する。

その上、同じ地方自治制度の下での済州道のみにも与えられる高度自治権における先導性と公平性の問題、特別制度における中央—地方の財政負担のあり方、政権交代による自治分権や地域政策の転換など、中央政府と特別自治道の間にも存在し続ける緊張関係について考察する。

最後に、現在の文在寅政権の自治分権政策の内容とあわせて、地方分権型憲法改正を目指して行われている自治分権の強化議論の論点整理を行い、特別自治制度として10年間の特別自治道の実験が示した成果と課題を共有する。

1. 先行研究の分析

特別自治道の取り組みに関する研究は、大きく①法的地位に関わる研究、②個別政策を扱う研究、③特別自治道の成果と評価の3つの領域に大別することができる。まず、①法的地位に関わる研究では、特別制度の法的根拠となっている特別自治道法に関する位置づけや法律の主な内容と特徴、憲法との関係、特別法としての限界などが主な分析対象である。例えば、「地方自治団体の法解釈権と特別自治道法」（イサンス2014）、「済州特別自治

道の憲法的根拠に関する小稿」（クオンヨンホ2009）、「済州島特別自治道法の憲法的限界と改善方向」（ピョミョンハン2009）などであり、主な論点では特別法として制定された済州特別自治道法の憲法との関係性を分析し、特別法が持つ限界についての指摘や、その改善に向けた対案として地方分権型憲法改正への提案を示すのが主流である。この類の研究は、特別自治道の誕生を前後してみられているが、特に改善方向に関しては2017年の地方分権型憲法改正論議と連動しており、政権交代後に集中しているといえる。

②の個別政策を扱う研究では、自治警察や監査委員会などの特別自治道の推進と関連する個別分野のほか、観光や土地開発など多岐にわたっているが、ここでは、前者の関連分野の研究に限定する。例えば、「済州特別自治道の自治警察制度の発展のための法的課題」（カンギホン、2012）、「済州特別自治道の監査委員会の機能強化のための法的争点の検討」（カンジュヨン2013）、「済州特別自治道法における自治警察規程の法的検討」（コホンハン2009）、「済州特別自治道における特別地方行政機関統合の成果と課題」（ヤンヨンチョル2009）などである。これらの研究は、特別自治道の推進にあたって特別に付与された制度や政策の定着過程及び評価に関する内容が多いが、済州島の視点からの研究が多いのも特徴である。

③の特別自治道の成果と評価に関する研究は、主に特別自治道施行10年を迎えた2016年以降に書かれたものが多く、その内容は法的地位の限界とその対応策として分権型憲法改正という制度設計に関するもの、特別自治道の総合的な評価（済州特別自治道庁、済州発展研究院）、個別分野に関する評価など多様である。例えば、「済州特別自治道の連邦制水準の自治権を付与する憲法改正方案」（ホンワンシキ2017）、「連邦制水準の改憲のための課題：済州特別自治道を事例として」（チェヨンジョン2017）、「地方分権改憲の関連における一般地方自治制と特別地方自治制の関係：済州特別自治道制の法的限界を中心に」（キムジェカン2017）、「済州特別自治10年の成果と制度改善方案：参加・監視・分権・そして調整の四重奏」（ヤンギルヒョン2018）、『済州特別自治道の10年評価及び今後の戦略』（済州発展研究院2016）などである。

2007年以来、10年ぶりに誕生した革新系の文在寅政権では、特別自治道に対する積極的な支援を盛り込んだ地方分権強化の方針を打ち出しており、また「地方分権型憲法改正」にも積極的な姿勢を示している状況を踏まえ、2017年以降、特別自治道に対する連邦制水準の自治権付与など、地方分権型憲法改正をテーマとする研究も増えている傾向にある。

2. 濟州特別自治道出発までの主要過程

まず、戦後からの濟州道開発の歴史を概略で紹介しておきたい。国土開発の面において、歴史的・政治的に中央舞台から疎外されてきた島である濟州島は、1960年から本格的に展開された国土開発が進む中、濟州の天恵の自然環境と地形学的利点、内陸地方と違う文化により、中央政府の関心のもと特化地域として開発がはじまった。

初期においては、濟州地域の自然資源に全面的に依存した柑橘産業及び観光産業分野の支援が中心であり、1980年代においては特定地域の観光団地造成など部分的・制限的である特例が中心となっていたが、1990年頃まで、濟州地域発展に対する総合構想計画が設置されては不発に終わり、より実質的で総合的なビジョンと戦略の構築が必要であった。

こうした必要性について、全国のかつ画一的な基準から抜け出し、濟州を独自の開発モデルとした最初の試みは1991年に制定された「濟州道開発特別法」であった。濟州道が主導権をもって地域開発を推進することを定めたこの法は、「道民が開発の主体となり、開発利益を道民に戻すことができる制度」をつくるという趣旨により制定され、濟州地域の特性に合う産業育成及び自然景観保全のための長期的かつ総合的な開発計画の策定とその推進過程を制度的に保障する内容であった。

その後、1998年の金大中政権の誕生を背景に、21世紀の開放化、グローバル化に対応することを目標に、濟州を外資誘致と国家競争力強化のための拠点都市として育成し、国際自由都市として開発する必要性が提起され、2002年に「濟州国際自由都市特別法」、「濟州国際自由都市総合計画（2002年～2011年）」が策定され、2003年2月に発表された。

特別自治道の実質的なスタートは、2003年2月当時、大統領当選者の盧武鉉氏が濟州道「地方分権モデル島」構想を発表したことから始まるが、その背景には人・商品・資本の国際的移動により企業活動を保障する「濟州国際自由都市特別法」が2002年に制定されたことで、国際自由都市を目指す濟州道がこれまでない地方分権政策のモデルとなり得ると判断したことによる⁽³⁾。

2003年に就任した盧武鉉政府は、それまでの地方行政における課題——中央集権・国家財政と地方自治体財政の不均衡・不完全な自治制度・地方自治体の自治力量不足と住民参

(3) 岡内ゆりか(2009)、『新しい地方自治体「濟州特別自治道」の出帆』(Clair Report No.337)自治体国際化協会。「はじめに」。

加意識欠如 — を解決するため「地方分権特別法」を制定し、地方分権を積極的に推進することとした。また、2004年に盧武鉉政府が発表した「地方分権5ヵ年総合実行計画」には、特別自治道推進計画が施策の一つとして含まれた。

さらに、翌年の2005年5月20日に、自治立法、自治財政、人事、組織と行政のすべての分野において高度な自治権を持ち、人、物、資本が自由に移動できる国際自由都市に育成することを目標とする「済州特別自治道基本構想案」が発表され、本格的に特別自治道国際自由都市造成に向けて準備が行われた。

その後、2005年7月に済州の行政階層の構造再編に対して、韓国初の住民投票が施行され単一階層である特別自治道となることとなった。これを受けて、2006年7月1日には「済州特別自治道設置及び国際自由都市造成のための特別法」が施行され、新しい分権モデルとして特別自治道が誕生した⁽⁴⁾。

この準備プロセスの中で、もっとも困難を極めたのが、行政区域の再編をめぐる住民投票の実施であった。この行政区域の再編をめぐることは、2003年に済州道が策定した「済州国際自由都市総合計画」において、特化された自治モデルの推進のためには従来の行政階層構造の再編と広域行政機能の構築という二つの要件が求められていた⁽⁵⁾。すなわち、従来からの自治階層を維持しながら階層間の機能の再配分や行政区域を再編する「権限調整モデル」と既存の自治階層を一つの単一層に転換する「単一自治区域モデル」が提示され、短期的には前者の権限調整モデルを導入し行政市の責任性を確保し、業務の重複と非効率を改善することとし、長期的には市・郡の廃止し、単一の自治区域に再編していくことの必要性が強調されていた。

こうした済州道の自治モデル開発をめぐる行政区域の再編議論は、2003年1月の「済州道行政改革推進委員会の設置及び運営に関する条例」の制定を皮切りに、学識経験者や市民、公務員など30人で構成された「済州道行政改革推進委員会」での議論、韓国地方行政研究院と済州大学が共同実施した「済州型自治モデル開発に関する研究」の結果などを踏まえ、「斬新案」と「革新案」の二つの案で住民投票を実施することとなった。前者の斬新案は、従来の自治階層及び行政区域を維持しながら運営システムの再編を通じて国際自由都市のビジョンを効果的に実現する内容の案であり、後者の革新案は、自治階層及び行政区域、運営システムを再編し、単一自治階層に転換する内容の案であった。

(4) 申、前掲論文、2006参照。

(5) 済州発展研究院(2016)、『済州特別自治道の10年評価及び今後の戦略』(報告書)、p. 77。

約40万人の有権者のうち、約14万7千人が投票し、投票率は36.7%となった住民投票の結果は、斬新案43%、革新案57%で、革新案が選ばれた。その結果、従来の基礎自治団体である4つの「市・郡」が廃止され、一つの議会（特別自治道議会）と2つの行政市を持つ一つの自治階層として、特別自治道が誕生した。

3. 濟州特別自治道の10年の成果

濟州道の自治階層及び行政区域、議会の統合による「濟州特別自治道」誕生に先立って、2006年2月には「濟州特別自治道の設置及び国際自由都市造成のための特別法」（以下、濟州特別法）が制定された。この濟州特別法の制定目的については、法律第1条に、「この法律は、従来の濟州道の地域的・歴史的特性を生かしながら、自立と責任、創意性と多様性を基盤に高度の自治権を付与し、濟州特別自治道を設置し、実質的な地方分権を保証するとともに、行政規制の幅広い緩和、国際的な基準の適用による国際自由都市の造成により国家発展に寄与する。」と規定しており、その後の基本構想においても、他の地域とは差別化された法的な地位と権限を付与し、外交・国防・司法の国家存立事務を除く高度の自治権が付与されることを明確にしている。すなわち、①「機能的分権化」（行政機能・事務・財政の地方移譲）、②「権力的分権化」（中央政府の権限の分権化、自治立法権の強化）、③（準）「連邦的分権化」（地方政府の自己決定権の強化）の段階的な改革を描いていたといえるが、2006年のスタート以降の10年間は、①の「機能的分権化」のステージとして評価されている⁽⁶⁾。

特別自治道の実施10年間の成果については、下記の表1の成長指標が示すように、一定の成果が得られたという評価である。特に、外国人観光客や投資、観光収入の増加など、全体的に急成長したことが分かる。こうした成長の背景には、特別自治道の推進にともなう権限移譲が大きな役割を果たし、その移譲権限の約82%が活用されていることなどが挙げられた。

(6) パクウォンチョル(2017)、「濟州特別自治道の成果と限界——憲法的地位確保の必要性と課題」（「地方分権の強化のための憲法改正の方案模索のための専門家セミナー」資料）、p.15。

表 1 特別自治道10年の変化 (2006→2015)

区 分	2006	2015	増減率 (%)
人 口	56万人	64万人	14.3
人 口 流 入	1,908人	14,257人	
経 済 成 長 率	1.9%	4.8%	
地 域 総 生 産 (GRDP)	8兆5千億ウォン	13兆9千億ウォン	63.5
観 光 客 数	531万人	1,366万人	157.3
外国人観光客数	46万人	262万人	469.6
国 税	3,736億ウォン	11,978億ウォン	220.6
地 方 税	4,337億ウォン	11,240億ウォン	159.2
予 算 規 模	2.7兆ウォン	4.1兆ウォン	51.9
財 政 自 立 度	29.9%	31.2%	
外国人投資誘致	595億ウォン	15兆ウォン (累積)	
公 務 員 数	5,933人	7,587人	27.9

(出典) 済州発展研究院 (2016)、前掲報告書、p.48及びパクウォンチョル (2017)、前掲資料、p.18より筆者作成。

2006年の特別自治道の出帆以降、5回の制度改善のための権限移譲が行われ、5,189件の権限が特別自治道に移譲され、中でも観光関連3法などの包括的な移譲、英語教育都市の造成、投資誘致のための分野などは大きな成果が出た。

権限移譲の7つの分野は、①自治分権（分権強化、自治組織人事、地方議会、住民参加、自治警察、教育自治、自治財政、監査委員会）、②核心産業（文化観光、教育、医療、1次産業、知識経済産業）、③投資環境整備（投資環境改善、保健福祉、雇用労働）、④産業インフラ（産業開発、建設、建築、河川管理、港湾）、⑤都市・交通（都市開発、道路、交通）、⑥環境、⑦その他である。

また、制度改善のための5次にわたる権限移譲の内容を示したものが下表2である。その内容を概略すれば、まず「第1次」では、特別自治道の設置、組織・人事・財政運営の自立性の確保、特別行政機関の移管、自治警察及び監査委員会の設置、「第2次」では、教育、観光、医療、クリーン産業（1次）、先端産業育成のための権限移譲による規制緩和、「第3次」では、観光3法の一括移譲、英語教育都市の指定など、観光及び教育分野の自立圏の拡大、「第4次」では119の法律の一括移譲などによる包括的な自治権付与及び規制自立化システムの構築、「第5次」では、権限移譲の不足分を補完しつつ、投資振

興地区の管理権限の知事への移譲などが行われた⁽⁷⁾。

表2 制度改善の時期別内容

区 分	議決年月	移譲件数	主 な 内 容
1次移譲	2006・2	1,062	財政・組織・人事など自治分権の拡大 特別行政機関の移管、自治警察・監査委員会等の新設
2次移譲	2007・3	278	「4＋1核心産業」に対する差別化拡大 外国教育機関・医療機関の設立・運営の規制緩和 航空自由化等国际自由都市の基盤強化
3次移譲	2009・3	365	分野別・機能別一括移譲方式に転換 観光3法（観光振興法等3つの法律）の一括移譲 教育・飼料産業の特区に向けた規制緩和
4次移譲	2011・4	2,134	海軍基地周辺の地域支援強化 「済州支援委員会」の存続期限の延長 観光客向け付加価値税の返還制導入
5次移譲	2015・6	41	投資振興地区の管理権限を道知事へ移管 外国教育機関への国庫補助金支援の根拠策定 行政市の人事委員会の設置、監査委員の身分保障

(出典) 済州特別自治道広報資料(2015)。

権限移譲については、大きく2つの方法で行われた。一つ目は、1～3次までの権限移譲方式である「ポジティブ方式」(ボトムアップ)であり、二つ目は、4～5次の権限移譲方式として「ネガティブ方式」(トップダウン)であった。前者は、基本的に特別自治道の要請事項を反映し、執行権限中心の個別単位の事務移譲であり、全部で1,705件であった。他方、後者は権限移譲の基準を設定し、政策決定権中心の法律単位の一括移譲であり、全部で2,175件であった。

この5次までの権限移譲がもたらした影響について、もっとも高い成果が得られた分野は自治組織及び人事権に対する特例が多かった「自治行政分野」であり、国際自由都市及び核心産業と関連した「経済分野」に対する体感水準は低い水準となった。それは、国際自由都市に不可欠な全地域の免税化、規制の自律化、財政特例などの核心事案に対し、全国的な公平性や国内の徴税体系の問題により実現されなかったことがその原因として考えられている。

他方、この5,189件の権限移譲のうち、活用された権限は4,246件であり全体の81.8%に

(7) 済州発展研究院(2016)、前掲報告書、pp.71-72。

該当し、残りの18.2%の943件の権限は活用されなかった。この活用された4,246件の権限は、特別自治道法の分析により5つ類型に分けることができる。すなわち、①類型Ⅰ（特例Ⅰ型；一般法または個別法にもかかわらず条例で定める）、②類型Ⅱ（特例Ⅱ型；一般法または個別法にもかかわらず特別法で定める）、③類型Ⅲ（権限移譲型；大臣の権限を知事へ移譲）、④類型Ⅳ（事務移譲型；施行令で定めた事項を条例で定める）、⑤類型Ⅴ（その他の特例型；施行令で定めた事項を条例で定める、特別法の規定により、他の地域にはない権限または機関を特別自治道だけに付与または創設する）の5つである⁽⁸⁾。詳細については、**下表3**に示されているとおりである。

表3 活用された権限の類型別内訳

(単位：件・%)

区分	権限移譲			活 用						未 活 用		
	小計	活用	未活用	小計	類型Ⅰ	類型Ⅱ	類型Ⅲ	類型Ⅳ	類型Ⅴ	小計	類型Ⅰ	類型Ⅳ
1次	2,090	1,953	137	1,953	78	113	858	276	628	137	1	136
	100.0	93.4	6.6	100.0	4.0	5.8	43.9	14.1	32.1	100	0.7	99.3
2次	441	394	47	394	6	9	149	164	66	47	0	47
	100.0	89.3	10.7	100.0	1.5	2.3	37.8	41.6	16.8	100.0	0	100.0
3次	504	446	58	446	13	50	134	188	61	58	0	58
	100.0	88.5	11.5	100.0	2.9	11.2	30.0	42.2	13.6	100.0	0	100.0
4次	2,104	1,408	696	1,408	5	11	417	924	51	696	0	696
	100.0	66.9	33.1	100.0	0.3	0.8	29.6	65.6	3.6	100.0	0	100.0
5次	50	45	5	45	1	6	10	12	16	5	0	5
	100.0	90.0	10.0	100.0	2.2	13.3	22.2	26.7	35.6	100.0	0	100.0
計	5,189	4,246	943	4,246	103	189	1,568	1,564	822	943	1	942
	100.0	81.8	18.2	100.0	2.4	4.5	37.0	36.9	19.4	100.0	0.1	99.9

(出典) 済州発展研究院 (2016)、前掲報告書、p.73。

また、権限移譲においては、事務遂行の主体である中央行政機関の長の権限を特別自治道の知事に変更したものが31.8%として中心であり、大統領令（施行令）から特別自治道の条例に委ねたものが全体の54.6%として特別自治道の政策決定の自由を大きく伸ばしたと評価されている。

(8) 済州発展研究院 (2016)、前掲報告書、p.73。

表4 権限移譲の内容

(単位：件、%)

区 分	1次	2次	3次	4次	5次	合 計
自 治 分 権	199 (11.1)	15 (3.7)	12 (2.5)	104 (5.0)	21 (34.4)	351 (7.3)
核 心 事 業	258 (14.3)	130 (31.9)	227 (46.5)	504 (24.3)	8 (13.1)	1,127 (23.3)
投資環境整備	229 (12.7)	81 (19.9)	42 (8.6)	187 (9.0)	5 (8.2)	544 (11.3)
産業インフラ	417 (23.2)	71 (17.4)	64 (13.1)	449 (21.6)	5 (8.2)	1,006 (20.8)
都 市 / 交 通	168 (9.3)	72 (17.6)	44 (9.0)	412 (19.9)	2 (3.3)	698 (14.4)
環 境	302 (16.8)	27 (6.6)	94 (19.3)	301 (14.5)	9 (14.8)	733 (15.2)
そ の 他	227 (12.6)	12 (2.9)	5 (1.0)	117 (5.6)	11 (18.0)	372 (7.7)
合 計	1,800 (100)	408 (100)	488 (100)	2,074 (100)	61 (100)	4,831 (100)

(出典) ハヘヨン(2017)、「地方分権の強化のための改憲論議と課題」(「地方分権の強化のための憲法改正の方案模索のための専門家セミナー」資料)、p.19。

以下では、各分野における権限移譲の内容について概略する。

(1) 自治分権分野

自治権強化として、①中央権限を法律単位で一括移譲し、包括的な自治権を付与、②組織・人事運営の自立性の確保、③道議会の機能強化(道議員選挙区画定の条例委任、政策諮問委員会の導入など)、また自治制度の実験として、①特別地方行政機関の移管(7つの機関)、②自治警察制度の導入、③監査委員会の新設及び職務の独立性の保障が行われた。

その上、特別自治制度の財政的基盤強化のために、①普通交付税総額の3%(法定率導入)、②地域発展特別会計のうち「済州特別自治道会計」新設、③税額減免の特例付与(地方税減免額50%範囲内で加減調整)、④税率減免の特例付与(地方税一定税目100%範囲内で加減調整)、⑤地方債の発行特例(道議会の議決により地方債発行限度額を超過し発行可能)が設けられた。

(2) 観光産業分野

観光産業分野では、①観光分野関連の3つの法律（観光振興法、国際会議産業育成法、観光振興開発基金法）の権限・規制の一括移譲、②ビザなし入国許可対象国家の拡大（約180か国）、③観光振興開発基金の特別自治道への移譲、④観光客に対する付加価値税（消費税）の返還制度の導入（2015年施行）、⑤釣り船のスキューバダイバーの乗船許容（2016年施行）などが行われた。

(3) 教育サービス分野

教育サービス分野では、①国際的な教育環境造成のための済州英語教育都市の建設（指定根拠の新設）、②教育行政及び学校運営に対する自治権の拡大（済州道型の自立学校制度の導入により地域特性に応じた教育課程の運営、小中高、大学以上の私立学校法人及び教育機関の設立・運営に関する権限の移譲）、③地域の実情に応じた教育自治の実現と住民参加の拡大（道教育監・教育委員の住民直選制の導入、道議会に教育委員会の設置、教育・学芸に関する審議・議決）、④各級学校の設置・運営などに関する権限移譲（私立大学など学校法人及び教育機関の設置・運営と指導・監督権の移譲、幼稚園、小・中等学校関連の権限移譲）などが行われた。

(4) 医療サービス分野

医療サービス分野においては、①外国人が設立する法人に関して外国医療機関開設の許容（総合病院、療養病院）、②外国人専用薬局の開設及び国民の利用許可（外国人利用期間の処方箋を有する者）、③外国人医療スタッフの許可（医者、薬師、看護師、医療技師など）、④医療法人の付帯事業の拡大（観光宿泊業、沐浴場業、洗濯業、旅行業、国際会議業、観光客利用施設業、学院などの営業許可）などが進められた。

(5) クリーン1次産業分野

このクリーン1次産業分野では、「農業分野」については、①農業振興地域の指定・変更・解除権限及び制度の移譲（農業振興地域3,798haの全部解除）、②農地転用許可などの権限及び制度の移譲（農地転用許可時の農地管理委員会の確認省略、農地転用面積の拡大1,000㎡→3,300㎡）、③済州農水産物の海洋運送費の支援（2016年施行）、「森林・畜産分野」については、①山地の効率的な管理のための権限移譲（山地転用の許可及び変更、取消関連）、②高品質の畜産物の生産基盤構築のための

権限移譲（防疫・消毒などの実施対象・方法・手続きなどに関する事項の移譲）、
「水産業・港湾分野」については、①公有水面の埋め立て及び管理、沿岸管理、漁村・漁港に関する権限などの移譲が行われた。

（6） 投資誘致分野

「投資誘致分野」では、①不動産永住権制度（開発事業地域内において外国人が5億ウォン（\$50万ドル）以上の休養、滞在施設を購入した場合、5年滞在後に永住権を付与する、2015年末時点で1,330名に対し「F2」（滞在資格）を発給、投資額1兆1,272億ウォン）、②済州投資振興地区の指定制度導入（インセンティブ、法人税・所得税・地方税の減免、指定手続き・方法・管理に関する事項の移譲）、③投資誘致のための「土地備蓄税」の導入（土地備蓄所要財源の捻出のための土地特別会計の設置・運営）が行われた⁽⁹⁾。

（7） 地域開発分野（地域実情にあった権限の確保）

「地域開発分野」においては、①土地の適正な開発・管理のための特例の設け、独自の環境管理システムの構築、②各種の土地利用行為の制限基準を道条例へ権限移譲（用途地域・地区内での行為制限、建ぺい率・容積率の基準など）、③都市開発、建築関連基準の道条例への権限移譲（都市公園、緑地基準及び占用料算定基準など）、④自然・都市景観維持のための建築計画審議の特例導入（建築計画審議対象の拡大など）が行われた。

（8） 環境保全分野

「環境保全分野」においては、①水資源に対する公的管理の法的根拠の導入（地下水法、飲み水法、温泉法の規程を包括し、地域特性にあわせて改善）、②風力発電の公的管理制度の導入（風力発電事業の許可対象、地区指定などの管理権限の移譲、風

（9） 公共土地問題の根本的な解決のために公的主体による土地備蓄の必要性が絶えず指摘され、2009年に「公共土地の備蓄に関する法律」（法律第9439号）が制定された。この法律は、公益目的のために将来的に利用・開発が必要な多様な用途の土地をあらかじめ確保しておき、効率的に活用するための国家全体の土地需給管理システムを導入し、公共開発に必要な土地の事前確保により公益事業用地を円滑に供給するとともに、土地需給調節を通じて土地利用の安定に期することが制度導入の趣旨である。ジヒョンヨン（2009）、「現行土地備蓄法制の改善方案に関する研究」、『地方自治法研究』、9（3）、pp. 197-198。

力発電の電気事業許可権の移譲)、③国が定めた環境管理体系の基準を上回る基準の設定(大気・水質・騒音振動・廃棄物に関する管理基準の設定権限の移譲)、④済州「コッサワル」(Jeju Gotjawal)の法的定義及び支援根拠の設定が行われた⁽¹⁰⁾。

こうした各分野における権限移譲のうち、以下では自治行政分野の中で、全国への拡大を念頭に置きながらモデルとして取り組まれている特別地方行政機関の移管、自治警察制度の導入、そして監査委員会の設置と運用現況について概略的な考察を行うことにする。

(9) 特別地方行政機関の移管とその成果

特別地方行政機関の移管は、2006年の特別自治道の誕生とともに、中央政府から7つの機関、①済州地方国土管理庁、②済州地方中小企業庁、③済州環境出張所、④済州報勲支庁、⑤済州地方労働委員会、⑥光州地方労働庁済州支庁、⑦済州地方海洋水産庁であり、移管の後に①道路管理事業所、②企業支援課、③生活環境課、④済州報勲庁、⑤済州地方労働委員会、⑥済州雇用センター、⑦海運港湾課及び水産政策課へとそれぞれ組織変更が行われた。

この特別地方行政機関の移管は、2003年の盧武鉉政権下で行われ、その後は移管審議に止まっている現状を勘案すれば、この移管が結果的には唯一の事例となった。移管の内容として、7つの特別地方行政機関の移管定員は140名(移管前定員238名)、予算は758億ウォン(約65億円)となった。

国務総理室が主管する特別自治道の5年評価結果においては、地域特性の繁栄及び重複事務の解消を主な成果として取り上げており、人員の専門性確保・十分な予算の確保・中央政府との情報共有・業務連携の補完が課題として指摘されている。

他方、特別自治道が自治分権の強化を目的に特別地方行政機関の運営成果を行った自治分権評価の結果も国務総理室の5年評価とほぼ同じ内容となったが、指摘されている限界を補完するための対策においては多少の相違点があり、各分野における対策は次の内容である⁽¹¹⁾。

① 国土管理事務：所要財源の安定的な確保が必要、今後の道路需要に対する国家負

(10) コッサワルとは、済州島固有の方言として、「ゴッ」は森を、「ザワル」は石や石ころを指す言葉で、森と石や石ころが混在している状況を表すことばである。

(11) クンチャンホ・チェヨンチュル(2016)、「済州特別自治道の特別行政機関の運営現況と中央政府の役割方向」、『韓国自治行政学報』30(4)、p. 450。

担について法的担保が必要

- ② 海洋水産事務：一部機能の追加移譲が必要、追加移譲された権限に対する財政及び人的支援が必要
- ③ 中小企業事務：全国的な統一性を確保・維持すべき業務、一部機能の還元が必要
- ④ 雇用労働事務：中央政府の支援不足、内部力量の強化、人員補充による激務の緩和
- ⑤ 労働委員会：職員の専門性強化、組織・人事における独立性・専門性の確保
- ⑥ 報勲事務：報勲業務の専門性確保、業務の特性により移管後にサービス低下
- ⑦ 環境事務：増加した事務に対する追加支援の必要、2013年以降移管された9つの事務に対する財政支援の必要

特別地方行政機関の地方移管の必要性は、中央政府と地方自治団体の機能重複と政府間関係の設定にかかわる問題であり、地方分権の基本原則である補完性の原理と責任性を踏まえた合理的な権限移譲の基準と範囲の設定の問題でもある。その上、現実的な問題として、所要費用や人員に関する正確な事前推計が必要であるとともに、事務の移管とあわせて人員と予算を明確に規定する立法的な支援策が必要と指摘されている⁽¹²⁾。

(10) 自治警察制度の導入と運用

特別自治道が運用している自治警察制度（Jeju Autonomous Police、Jeju Municipal Police）は、国内初の取り組みであり、全国的に拡大される可能性が最も高い分野である。特別自治道における自治警察制度の運用が円滑に行われ確実に定着できるかの可否が今後の全国的な拡大を判断する上で重要な基準となると考えられている。

濟州特別法は、第105条から第139条において自治警察の設置及び運営に関する内容を規定しており、自治警察事務の遂行は「警察官職務執行法」を準用しているが、国家警察と区別可能な制服の着用（第118条）などの規定もあり、国家警察との相違を明確にしているのが特徴である。

この自治警察は、従来の国家警察に比べ、多様な治安サービス体制を構築することによりサービス強化が図られるだけでなく、警察の政治的中立性と透明性を確保す

(12) ジョンフン（2018）、「特別地方行政機関の整備と中央政府の役割」、『地方自治法研究』18(1)、pp. 20-21。

るという意義とともに、地方分権の実現という重要な意味合いを持っているといえる⁽¹³⁾。

自治警察の導入をめぐる議論は、1980年代後半以降の民主化とともに具体的な提言が行われるようになったが、その背景には政治権力から警察の政治的中立を確保するためであった。さらに、1990年代後半以降の分権改革が推進されるようになってからは、地方自治の制度的定着の補完的な手段として自治警察の議論が行われ、地域の特性と地域住民の安全ニーズを充足するための警察制度として自治警察の導入の必要性が提起された⁽¹⁴⁾。

しかし、こうした自治警察の導入の必要性については、1987年の民主化以降の歴代政権において議論が進められ共感する雰囲気醸成されたものの、対立が続く南北関係の現状を踏まえ、警察制度の効率性確保の側面から現行の国家警察制度の維持が不可避との意見が支配的であった⁽¹⁵⁾。

このような状況の中、革新系政権により進められた自治警察制度は、2008年制定の「地方分権促進に関する特別法」の第11条第3項に自治警察制度の導入が明示され、自治警察制度の導入方案などが提案されるなど活発な論議が展開されたものの、自治警察の設置単位、国家警察との権限配分、自治警察の財源など、重要な部分に対する合意形成ができないまま現在に至っている。

2006年に導入された特別自治道の自治警察は、国家警察とは異なり捜査権が制限されており、特別法において定められた環境・森林・公衆衛生など22分野の69の法律違反行為に対してのみ特別司法警察として捜査することができる仕組みで、酒気帯び運転や暴行などの事案に対しては直接捜査することができない制度的な限界を有している。2017年時点での特別自治警察団が捜査する犯罪は、環境・森林・観光・食品公衆衛生・自動車の5分野のみである。

また、特別自治道を管轄している自治警察団の総数は2017年末時点で自治警察公務員137名、一般職公務員18名の計155名、予算額は97億ウォン（約9億円）⁽¹⁶⁾であり、

(13) ウォンソヨン・ホンイピョ（2012）、「自治警察制導入のための主要争点の分析と示唆：済州自治警察制度を中心に」、『人文社会科学研究』36、p. 163。

(14) 地方自治発展委員会（2017）、「地方自治発展白書」、p. 211。

(15) 1980年代後半以降の歴代政権の自治警察の推進に関する議論については、シンミンギョ・パクジョンソン（2018）、「成功的な自治警察制導入のための提言：文在寅政権の自治警察制推進案を中心に」、『韓国警察学会報』20（1）、pp. 156～161参照。

(16) 済州特別自治道、「2017年度自治警察団予算現況」参照。

権限をはじめ人員と予算の面において不足しているのが現状である⁽¹⁷⁾。

他方、2018年4月に自治分権委員会（大統領直属）は、文在寅政権の国政課題でもある自治警察制が2020年に全国において導入されるという「自治警察制導入のロードマップ」を発表した。発表では、2018年度内に「自治警察法」（仮称）に関連する法令の制定・改正を行うとともに、2019年度内には、特別自治道・世宗特別市など5つの市・道において自治警察制を先行導入し、2020年度には全国17の市・道において自治警察制を施行することを明らかにした。また、自治警察制導入のための研究会が発足し、捜査権を含む権限移譲の内容と範囲、組織と人員の配置、自治警察に対する民主的な統制のあり方などを議論中であることも明らかになった⁽¹⁸⁾。

しかし、こうした議論の中では、国家警察の組織は維持したまま全国の市・道に自治警察本部を設置し、一部の民生関連犯罪に対する捜査権に限定し権限移譲する警察改革委員会の改革案が有力となったことに対して批判が集中している。この警察改革委員会の改革案は、自治警察に対する捜査権に関する権限移譲は、地域的な勢力や政治権力とのトラブルに巻き込まれる可能性が高く、自治警察を自立かつ円滑に運営するまでには達してないという受け皿論が主な論拠となっているため、このままでは「模様だけの自治警察」になりかねないとの指摘がなされている⁽¹⁹⁾。

(11) 監査委員会の設置と運営現況

2006年の特別自治道の誕生とあわせて権限移譲が行われ、その多くの権限が道知事に集中する結果となったが、この帝王的な権限の牽制と自治理念に応答的な民主的・自律的な監査システムを構築するために、独立性を担保した合議制機関として「監査委員会」が設置された。

この監査委員会は、済州特別法の第131条（監査委員会の設置及び機能）の規定に基づき、自治監査を遂行するために設置され、①特別自治道の監査権の独立及び強化、②中央政府による過剰な監査実施や重複などの弊害を解消し、監査の独立性及び専門性、責任性の強化、③外部監査を廃止し、自治理念に応答的な民主的・自律的な内部

(17) 「国民日報」（電子版）、2018年1月20日。また、現行の特別自治道の自治警察団は、自治警察というよりは警察補助員に過ぎないため失敗モデルであるとの指摘も多い。「中央日報」（電子版）、2017年5月29日。

(18) 「韓国日報」（電子版）、2018年4月2日。

(19) 「釜山日報」（電子版）、社説「模様だけの自治警察制原点に立って再検討すべき」、2018年5月3日。

統制システムの構築をその目的として掲げている。

また、主な機能として、本庁及び関連行政機関の監査及び処分をはじめ、道知事の監督を受ける地方公企業・団体・法人・組合に対する監査と処分、教育庁と関連教育機関及び教育行政機関の監査と処分、移管された特別地方行政機関に対する監査及び処分、公務員の懲戒及び引責処分要求、公務員のサイバー犯罪調査、市民監査官の運営など多様な業務を行っている⁽²⁰⁾。監査対象は、直接監査63機関、代行監査43機関、依頼監査398機関であり、具体的には①本庁・消防本部・労働委員会・議会事務局（4機関）、②道直属機関や事業所（24機関）、③行政市（2機関）、④下部行政組織の邑面洞（43機関）、⑤教育行政機関（11機関）、⑥教育機関（学校・学校法人・図書館）（292機関）、⑦私立大学・法人（6機関）、⑧地方公社など出資機関（16機関）、計398機関である⁽²¹⁾。

組織構成において7人以内で構成される監査委員会の委員は、人事聴聞会を経て、道議会の同意を得て任命される。監査委員長をトップとする監査委員会は、監査課・調査課・審議課の3課と腐敗防止支援センターで構成され、職員の定員は54名である。

この監査委員会の導入は全国に先駆けて特別自治道に導入されたが、導入時から様々な課題が指摘されていた。例えば、国政監査や監査院（会計検査院）の監査との重複による自治監査の縮小問題⁽²²⁾、監査委員の専門性問題⁽²³⁾、道知事所属となっている監査委員会の構造的な限界、すなわち、監査委員会の職員の人事権や予算権を道知事の権限となっている問題⁽²⁴⁾などである。

中でも、監査委員会の独立性及び専門性の確保は持続的な問題として関心を集めており、自治監査の全国への拡大を考える上で大きな課題であるといえる。例えば、済州住民自治連帯が地方選挙の際に各候補者に提示した5大政策課題の中には監査委員会の強化も含まれており、その主な内容は、①監査委員会の実質的な独立性の強化、②監査委員に関する道知事の推薦権の廃止、③監査委員長・監査委員の公募制の推進、

(20) 定員などの指標は2018年10月末現在。済州特別自治道監査委員会ホームページを参照（アクセス日、2018年11月22日）。

(21) 済州監査委員会（2015）、資料「主要業務報告」を参照。

(22) 例えば、ピョウミョンハン（2010）、「済州特別自治道の監査体系の公法学的な検討と改善方案」、『土地公法研究』、49。

(23) 例えば、コンヨンジュ（2008）、「地方監査委員会の可能性：済州特別自治道の事例を中心に」、『韓国自治行政情報』、22（2）。

(24) 例えば、カンジュヨン（2013）、「済州特別自治道における監査委員会の機能強化のための法的争点の検討」、『ヨーロッパ憲法研究』、14。

④上級職における監査職列の新設及び事務局の独立性強化などであった⁽²⁵⁾。

こうした監査委員会の構造や運用上の課題について、監査委員会の設置目的の明確な規定（自律的な監査体系の構築と地方自治の理念の実現）、済州特別法における監査委員会の人事権・予算権の確保明記、監査委員会の設置及び運用に関する新しい法律（地方自治監査委員会法）の制定などの提案⁽²⁶⁾のほか、教育プログラムや人事交流など、監査委員会所属公務員の専門性強化のための提案も行われている⁽²⁷⁾。

4. 特別自治制度と歴代政権の地域政策

特別自治道の推進に積極的であった革新政府では、2003年4月に「政府革新地方分権委員会」（日本の地方分権推進委員会に当たる）を設置し、21世紀の分権型先進国家建設のための国家システムの再整備という目標の中で、特別自治制度の推進を進めたが、革新政府から保守政府への政権交代にともない特別自治（「モデル自治」）という制度的差別化による分権改革ではない「地域発展政策」による地域間で均衡のとれた分権化へと政策の方針が大きく転換した⁽²⁸⁾。

特別自治制度の推進の中で、特定地域だけに限定された特例、例えば、包括的な自治権の付与、財源保障、核心的な権限の移譲など、に対する批判が度々提起されたことにより、保守政権の下では地域間の公平性や自治力量を理由に包括的な権限移譲について慎重かつネガティブな傾向へと転換したといえる。

この点に関して、地方分権を阻害する典型的な事例として、「効率性・公平性・自治力量・中央政府との認識のズレ」の4点が繰り返し争点となっている点、また政権交代によって特別自治制度に関する理解が大きく異なっていることが指摘されている⁽²⁹⁾。

(25) 済州住民自治連帯（2014）、「自治分野政策対案」を参照。

(26) コホンハン（2016）、「済州特別自治道の監査委員会の運営実態と主要争点に関する法制度的考察」、『ヨーロッパ憲法研究』、20、pp. 347～349。

(27) コジョンソク・キムドンウク（2014）、「済州特別自治道における監査委員会の機能強化のための制度改善方案：済州監査委員会の組織現況分析を中心に」、『韓国地方自治学会報』、26(3)、p. 191。

(28) カンチャンミン（2011）、「済州特別自治道における制度改善の方向と課題」、『済州発展フォーラム』済州発展研究院、38、p. 89。

(29) 「済州日報」（電子版）、2018年1月26日。

表5 地域政策の流れ（1998～2017）

区分	金大中政府 (1998-2002)	盧武鉉政府 (2003-2007)	李明博政府 (2008-2012)	朴槿恵政府 (2013-2017)
政 策 目 標	地域戦略産業の競争力強化 地域均衡発展	地域均衡発展 (分散化・分権化・分業化)	地域のグローバル競争強化	地域住民の体感型地域政策の実現
政 策 手 段	特化産業育成	地域戦略産業	広域先導産業 広域連携協力事業	連携協力事業
空 間 単 位	4つの地域（釜山・大邱・光州・慶南）	13の市・道（首都圏を除く）	5 + 2 広域経済圏	地域生活圏（2～4の市・郡）
特 徴	産業クラスター概念の導入、新自由主義的発展戦略の提示	国家均衡発展特別法の制定、地域戦略産業の拡大、地域産業拠点の構築	地域産業のグローバル競争力強化、広域単位の産業ネットワーク構築	生活圏単位的生活インフラ整備、医療・教育・福祉・文化など住民事業の推進
済 州 地 域	—	済州地域戦略産業の推進	特別経済圏（済州圏）	済州地域生活圏

（出典） イソンリョンほか（2013）、「政府の地域政策による済州地域の地域発展効果及び対応戦略」、『済州発展研究』、17、p.131。

この表5は、1998年から2017年までの20年間における4つの政権の地域政策の内容をまとめたものである。特別自治道の取り組みは、2003年からの革新政府の下で推進されたが、2008年の政権交代によって誕生した保守派の李明博政権では、特定地域に対する特例方式ではなく地域間の競争強化を基本とした広域経済圏（5 + 2 広域経済圏）へと大きく政策を転換した⁽³⁰⁾。

その後の朴槿恵政権においては、広域ではなく2～4の市・郡を一つの単位とする地域生活圏構想が打ち出されるなど、政権ごとの政策方針の変化が大きいことがわかる。こうした政権及び中央政府の政策方針の転換が行われる度に特別自治道の推進は大きく揺れ動くこととなるとともに、「特別自治」の推進なのか、「地域間均衡」の推進なのか、という論理の対立が政権交代の度に蒸し返されることとなった。

(30) この李明博政権の広域経済圏については、申（2006）において詳しく紹介している。

表6 歴代政権の地方分権推進体系

政 権	主な法律・計画	推進組織
金大中政権（革新）	中央行政権限の地方移譲促進に関する法律（1999） 地方移譲基本計画	地方移譲推進委員会
盧武鉉政権（革新）	地方分権特別法（2004） 地方分権5か年総合実行計画（2004～2008）	政府革新地方分権委員会
李明博政権（保守）	地方分権促進に関する特別法（2008） 地方行政体制改編に関する特別法（2010） 地方分権の基本方向の設定および推進計画（2010）	地方分権促進委員会 地方行政体制改編推進委員会
朴槿恵政権（保守）	地方分権及び地方行政体制改編に関する特別法（2013） 地方自治発展総合計画（2013）	地方自治発展委員会
文在寅政権（革新）	地方自治分権及び地方行政体制改編に関する特別法（2018） 自治分権総合計画（2018）	自治分権委員会

（出典） キムカンソク・オチャンギョン（2014）、『慶尚北道における地方分権推進方案』、p. 20
に追加作成。

そのため、10年を迎えた特別自治道の評価においても、特別自治に対する歴代政権の温度差を指摘する声が多く、特に特別自治の積極的な推進を擁護する立場からは、改めて憲法において特別自治制度を明確に位置づけることが必要との意見が多くみられるようになったといえる。

5. 特別自治制度の憲法論議と自治分権ロードマップ（2018）

ここでは、特別自治道のほか、ソウル（特別）市や世宗特別市のような特別自治制度の憲法上の地位をめぐる展開された議論について紹介し、その論点整理を行うことにしたい。

2006年に、「済州特別自治道特別法」を基盤としてスタートした特別自治道は、革新政権の下での地方分権の実験としての性格が強く帯びながら推進されてきており、21世紀の自治分権の先進的なモデルである一方、政権交代の中で、実験に止まる可能性も潜んでいるといえる。それは、特別自治道の推進が政権交代にともない政府の推進意思が大きく異なるという大きな問題にくわえ、権限移譲の過程において顕著となった中央省庁の排他的姿勢、そして特別自治制度の推進に対する他の自治体からの公平性論議の提起などが足を

引っ張っているからである。例えば、革新政権の下で進められた2007年の第2次制度改善（権限移譲）は1年という短いスパンで行われたが、保守政権の下で行われた第5次制度改善は4年（2012～2015）を所要したことから推測できる⁽³¹⁾。

他方、特別自治道の推進が限界に直面しているという主張も強い。その根拠は、次の5点に集約されている。すなわち、①制度改善として行われた5次にわたる権限移譲件数4,537件のうち、35.7%に当たる1,619件が道知事に集中しており、自治分権分野への権限移譲は7.7%（351件）に過ぎないため、過度な権限が集中した「帝王的知事」を誕生させたこと、②保守政権の下での支援委員会の協力意思不足、③徴税や規制法律主義の侵害など、制度的公平性をめぐる違憲論議の頻発、④権限移譲にともなう経費補てんや支援意思の欠如、⑤経済成長に傾斜した発展パラダイムによる外形的な成長にもかかわらず住民自治の体感や幸福度の低下、がそれである⁽³²⁾。

他方、下の表7が示しているように、権限移譲の際に中央政府に受け入れられなかった（不受容）175件の大半は、自治財政権・自治立法権・自治行政権の分野であり、具体的には地方（行政）分権分野が73件、財政（地方税制）分野が40件、そして教育開放関係が21件などの順である。地方分権分野が全体の65%を占めていることがわかる。

表7 権限移譲段階別の不受容提案の現況

移譲段階	件数	主 な 内 容
第1次	23	国税及び地方税の特別自治道への転換、国家予算の法定率支援、国有財産に対する特例、法人税率の引下げ（営業利益に関係なく単一税率10%適用）、出資総額制限の緩和など18件
第2次	55	宝くじ基金の配分と用途、宝くじ収益金使用計画の承認特例、法人税の特例税率（25%→13%）、観光ホテルに対する投資税額の控除、道全域の免税地域化の推進など50件
第3次	40	学校会計剰余金の他会計への転出（過失送金の許容）、学校法人の組織変更許認可権を道教育監へ移譲、私立学校の設立要件である校地・校舎の所有規制緩和（テナント可能）、専門大学の専攻深化課程の登録資格の基準移譲、国際学校小中学校の設立許容など35件
第4次	21	国税の自律権付与、自治財政権の強化、監査職公務員の職列新設、国有財産の一括譲与に対する特例、指定免税店の運営効率性の強化など16件
第5次	36	権限移譲所要財源の済州会計への参入、道議会人事組織権の拡大、道議員補佐官制度の導入、自由貿易地域の特例導入など30件

（出典） ヤンヨンチョル（2017）、「中央政府の権限移譲の拒否根拠に関する実証研究：済州自治道の10年間の権限移譲事例を中心に」（韓国地方自治学会夏季学術大会発表資料）より筆者作成。

(31) 「京郷新聞」（電子版）、2017年4月6日。

(32) パクウォンチョル（2017）、前掲資料、p.19。

この175件の不受容の主な理由であるが、①他の地域との公平性の違反、②効率性の阻害、③徴税・規制法律主義の侵害などが主な理由とされており、特別自治道議会が提案した自治財政権関連の提案がほとんど不受容となった。その具体的な提案内容は、道内免税店における売上額の1%未満を済州観光振興基金として納付する提案、免税店収益の5%を地域農漁村進行基金として出資する提案、地方消費税の配分基準を見直す提案などである⁽³³⁾。

以上で見てきたように、特別自治道は特別自治制度の安定的かつ持続的な成長のために、地方消費税の改善、権限移譲にともなう所要財源の補てんなど、自治財源の拡大と教育、医療などの核心産業に対する規制緩和及び特例の拡大などの意見を提案しているが、他の自治体との公平性問題や徴税制度の侵害などを理由に重要な提案が受理されない問題に直面している。

しかし、10年目の特別自治道が直面している課題は、現行の特別法に基づく権限移譲という特例方式では本質的な面で限界があることである⁽³⁴⁾。すなわち、単位事務の移譲方式の限界として、中央政府の積極的かつ持続的な支援なしでは特別自治道の推進が困難であり、包括的な権限移譲が要求されているにもかかわらず部分的な権限移譲と統制力維持を基調とする現行の憲法や特別法の規定では包括的な権限移譲などは不可能である。言い換えれば、特別自治制度に関する憲法上の保障がなければ、「空約」（空約束）に過ぎないとの指摘である。そのため、特別自治制度の推進と言われながらも、中央政府と特別自治道の間で機能配分がうまく機能しないまま、中央統制下の下請け機関との指摘⁽³⁵⁾や、制度と実態のかい離として特別自治制度の法的地位の不安定及び自治行政の困難をもたらす原因であると指摘されている⁽³⁶⁾。

(33) ヤンヨン Chol (2017)、「中央政府の権限移譲の拒否根拠に関する実証研究：済州自治道の10年間の権限移譲事例を中心に」、『韓国社会と行政研究』（ソウル行政学会）、p. 173。

(34) この特別自治道特別法の性格について、コンヨンホ (2014) は、①地域法、個別法、計画的な性格、②宣言的性格の法、③モデル的な性格の法、④国際自由都市のための特例的な地位を有する法であると指摘し、特に④の特例に関しては、他の地方自治団体への拡大される先導的・模範的な特例とは異なり、済州島に限定して付与された特権的な性格を持っていると分析している。コンヨンホ (2014)、「済州特別自治道特別法の限界」、『土地公法』、64、pp. 214-217。

(35) ヤンヨン Chol (2012)、「済州特別自治道の政策的意味合いと課題」（韓国地方自治学会夏季学術大会発表資料）、p. 437。

(36) チェハンヨン (2012)、「済州特別自治道の自治行政の活性化のための法的課題」、『地方自治法研究』、12(1)、p. 9。

2017年10月に、「憲法改正特別委員会諮問委員会」⁽³⁷⁾が行った国民討論会において議論された地方分権関連の主要案件は、①地方自治の拡大及びその水準、②地方自治団体の自治立法権の拡大、③地方税条例主義の導入、④中央—地方間の事務配分における補完性の原則の規定、⑤憲法条文に地方分権国家の宣言、⑥地方自治団体の種類の明示、基本権としての住民自治権の新設の可否などに関するものであった⁽³⁸⁾。

その後の地方分権型憲法改正論議における地方自治及び分権をめぐる憲法上の争点については、①法律の制限による自治立法権の制限として条例制定範囲の制約、②地方への権限移譲問題として政府間の事務・権限・責任の不明確、③財政分担問題として中央政府中心の財政制度による財政の構造的な問題、④政府の立法及び政策決定における地方自治の参加排除の問題、⑤国家監査範囲の問題などが指摘された⁽³⁹⁾。

2018年2月、文在寅政権の地方自治分権のビジョンである「地方自治分権ロードマップ」が発表され、「連邦制に準ずる強力な地方分権」を目標とし、核心戦略としては、①中央権限の画期的な地方移譲、②強力な財政分権の推進、③自治団体の自治力量の強化、④草の根の住民自治の強化、⑤ネットワーク型地方行政システムの構築などである。また、地方分権型憲法改正についての提案では、①地方分権国家の宣言、②自治立法権の拡大、③自治団体の事務範囲の拡大、④課税自主権の拡大、⑤地方財政調整制度の新設、⑥第2国務会議の新設、⑦地方政府の名称変更などが含まれている⁽⁴⁰⁾。

そのほかに、「自治分権事前協議制」の導入により中央権限の画期的な移譲のための明確な事務区分の基準を設けるとともに、法令の制定や改正の際に政府間の事務配分の適正性を検討する一方、広域単位の「自治警察制」を導入し、住民に密着した治安サービスの提供を目指す。特に地方自治分権の核心的な課題である「財政の分離」について、地方の自主財源を拡充するために現在8：2の国税・地方税の比重を6：4に変更する一方、新しい地方税源の発掘や非課税、減免制度の管理強化、地方財政の均衡機能を強化するため

(37) 2016年12月29日には36名の委員による憲法改正特別委員会が設置され、地方分権、政府形態、基本権などの主要課題を対象に憲法改正に関する議論が進められた。また、2017年2月には委員53名による憲法改正特別委員会諮問委員会が設置され、全国11の地域において国民討論会を行った。委員6名の地方分権関連の分科では、住民主権の実現のため中央集権の権力構造から脱皮し、中央政府内の水平的分権と政府間の合理的な分権を目指すことが確認された。

(38) 「国会憲法改正特別委員会地方分権分科改憲報告書」、2017年10月20日発表。

(39) イジョンス（2013）、「地方自治型分権憲法の改定」、『記憶と展望』、28、pp. 372—373。

(40) 行政安全部発表資料、2018年2月27日。

に地方自治団体間の水平的財政調整機能を拡大することも盛り込まれた⁽⁴¹⁾。

この自治分権ロードマップは、地方団体などとの協議を経て、2018年9月に「自治分権総合計画」（以下、総合計画という）として正式に策定・公表された。6大推進戦略と33課題によって構成された総合計画の主な内容は次のとおりである。

- ① 住民参加の拡大による住民主権の実現
 - ・住民自治会に実質的な権限を付与し、コミュニティ問題の直截な解決
 - ・住民直接民主主義（住民投票、住民発案、住民参加予算など）の強化
- ② 国家事務の画期的な地方移譲⁽⁴²⁾
 - ・国家事務を地方へ一括移譲する地方移譲一括法の制定
 - ・法令制定・改正の際に自治権の侵害可否の事前審査
 - ・自治警察制の導入により住民に密着した治安サービスの提供
- ③ 地方財政の拡充など強力な財政分権の推進
 - ・地方消費税・所得税の比重の拡大による地方税の拡充
 - ・ふるさと愛寄付金に対する税額控除の付与
 - ・国民の最低水準保障型福祉事業に対する国家責任の強化
- ④ 中央—地方及び自治団体間の協力の強化
 - ・大統領と地方自治団体の協議の定例化
 - ・管轄区域を超えた特別地方自治団体の設置可
- ⑤ 自治団体の自律性と責任性の強化
 - ・自治団体の組織・人事・財政の自律性の大幅な拡大
 - ・住民による自治団体形態の選択可

(41) 自治分権委員会ホームページを参照した（アクセス日、2018年10月17日）。

(42) このうち、国家事務の画期的な地方移譲については、「地方移譲一括法」の制定案が示され、歴代政権下で地方への移譲が決まったにもかかわらず長期間にわたって移譲されなかった19の中央部署所管の518の国家事務が対象となった。その内訳では、海洋水産部が地方管理湾港湾施設の開発・運営など119事務をはじめ、国土部の92事務、環境部の61事務、女性家族部の53事務、雇用部の34事務、森林庁の24事務の順となっており、類型別においては、許認可130事務、申告・登録97事務、検査・命令131事務、過料などの160事務である。

結び — 特別自治の一般化に向けて

ここまでの考察の中で、施行から10年を経た特別自治道に対する評価は、大きく割れていることが指摘できる。すなわち、これまでなかった特別な自治制度に基づき高度な自治分権と経済成長を期待した濟州島サイドからすれば、もう少し特別な措置が必要であったという意見が多数を占めているのに対し、他の広域自治体（市・道）から見れば、いくら新しい自治への先導的な取り組みとはいえ、特定地域に対する過剰な特別扱いは全国均衡の側面から見て容易く許容できるものではないという意見が多数である。こうした「特別対「均衡」という構図が、特別自治道をめぐる10年間の実情だったといえる。

特別制度の内容をめぐる議論は、地方分権型憲法改正論議として紹介したとおりであるが、10年を経た特別自治道の推進過程において見られたネガティブな指摘も少なくはない。新自由主義下での過度な開発主義への傾斜による弊害がそれである。言い換えれば、特別自治道の導入による行財政的な支援の強化や観光分野における飛躍などポジティブに評価する部分がある反面、新自由主義を政策基調とし、開発至上主義に合わせて設計された行政体制と環境破壊の進行、開発利益や土地など濟州道民の財産の流出、人口増加がもたらす犯罪などの社会的課題の増加など、基礎自治団体の廃止による住民自治の精神的崩壊、不十分な権限移譲下での過度な開発による自然環境の破壊など分権と自治が開発主義の道具として変質したことで発生したネガティブな部分も少なくないとの指摘である⁽⁴³⁾。また、特別自治道と国際自由都市のミスマッチによる各種弊害の部分が多いことから、特別自治道の推進方向と基本的なフレームワークについての全面的な修正が必要との意見も提起された⁽⁴⁴⁾。

他方、特別自治道の導入にあわせて行った住民投票の結果により廃止された4つの基礎自治体の復活に関する議論も盛んである。最近の議論では、特別自治道の2つの行政市長に対する直選制の導入や区域の再調整案が検討されていることが明らかになったが、特別自治道議会では基礎自治体の復活に関しても行政体制の再編に含めるべきとの意見が提起されている⁽⁴⁵⁾。

この基礎自治体の復活に関しては、2010年6月にも大きな話題となった。当時、特別自

(43) 「濟州トゥデイ」（電子版）、2017年2月22日。

(44) 「濟州島民日報」（電子版）、2017年4月14日。

(45) 「漢羅日報」（電子版）、2018年9月4日。

治道の知事選で当選したウミングン氏が行政市長の人事権を道知事が持つことにより道知事の権限だけが強化されたと批判し、基礎議会のない基礎自治体の長のみを直接選挙で選ぶことを主な内容とする基礎自治体復活についての提案を出したが、特別自治道にかかわる各種の特別措置との関係性が整理されないまま議論自体が収縮された。この時の議論の主な内容は、現行の3層の行政階層（特別自治道—行政市—邑・面・洞）を何層の行政階層にするのか、その際、中・下層の行政階層に対し自治団体の性格を付与するか否かの2点であった。

2018年6月13日に行われた第7回全国同時地方選挙（統一地方選挙）の結果を受け始まった特別自治道議会の定例議会においては、基礎自治体の復活を含めた行政体制の再編論議が再燃した。この行政体制に再編に関しては2017年6月に、特別自治道の行政体制再編委員会が行政市長の直選制案を道知事に勧告しており、現行の2つの行政市の圏域を4つに再調整すべきとの提言をまとめていたが、地方分権型改憲論議の中で留保されていた議論が再び論点となったといえる⁽⁴⁶⁾。

最後に、地方分権型改憲の論議の中からその方向性についてもっとも注目を集めたのは、韓国憲法学会の改憲提案である。2015年に韓国憲法学会が提案した地方分権型憲法改正案では、前文において、地方分権国家であることを明示し、住民の自治権を基本権として保障するとともに、中央政府と地方政府の関係を補完性の原則に沿って設定している。地方自治体の自治権について、法律並みの自治立法権、徴税自治法律主義・自治税・共同税を含む自主財政権、自治裁判所（法院）を保障する自主的な立法権・司法権・行政権を憲法に明示している。また、地方自治体の法律制定権として禁固刑及び懲役刑を賦課することができ、選挙管理委員会に関する法律制定権、地域代表型の上院を設けた⁽⁴⁷⁾。

こうした具体的な提案などを論点として行われている地方分権型改憲論議の方向性においては、地方分権の憲法上における明文化の必要性、地方分権型国家像の明示と主権論の再解釈、地方議会の憲法的な地位の再設定、そして住民の自治権の新設などが主要な論点として指摘されている⁽⁴⁸⁾。

特別自治道の施行10年の評価を目的とする本稿では、特別自治道のスタートから権限移譲をはじめ、特別地方行政機関の移管・自治警察・監査委員会などの現状と課題、地方分

(46) 「連合新聞」（電子版）、2018年9月4日。

(47) 韓国憲法学会（2015）、「地方分権型憲法改正案の研究」（報告書）を参照。

(48) チェヨンゾン（2018）、「最近の憲法改正案に現れた地方分権型改憲の方向と課題」、『地方自治法研究』、18（1）、pp. 147-153。

権型憲法改正をめぐる議論、基礎自治体の復活問題など10年間にわたる取り組みとそこから派生してきた課題について考察を行った。

大統領制を採択している韓国においては5年ごとの政権交代の結果によって政策内容が変わるという政治行政上の特徴を持っており、革新系政権下でデザインされた特別自治道の取り組みもその例外ではなかった。保守系の李明博政権の誕生とあわせて特別自治道の推進動力は弱まり、特例による特別自治の推進よりは広域的な役割配分による地域均衡の推進が政策基調となったことで、済州道における特別自治制度の実験は大きな壁に直面したが、2017年の大統領選挙で革新系の文在寅政権の誕生は消えかけていた特別自治の光をよみがえらせた。

自治分権の推進と地域的な均衡発展は地域政策の両輪であり、ゼロサムの関係ではない。首都圏への人口集中の半面、地方では人口流出や産業の空洞化により閉塞状況が深化しつつある現状から、地域発展と自治分権は相互補完的な関係でなければならない。これまでの韓国社会においては相互の関係を政治的な利害関係から緊張関係や戦略的な調和として捉える傾向が強かったといえる⁽⁴⁹⁾。

特別自治道が推進してきた高度な自治分権の追求と国際自由都市としての試みは、一つの広域自治体における自治分権と地域発展の統合を目指した実験であるが、10年の年月の中で、特別自治から一般自治へとその位置づけが変化しようとしている。言い換えれば、中央と地方の間に、自治分権と地域の均衡発展をめぐる「協力的なガバナンス」の可能性が拡大しつつあることである。済州道の次なる10年を期待しながら本稿を締めくくることにしたい。

(シン ヨンチョル 山梨県立大学国際政策学部准教授)

キーワード：特別自治／自治分権／分権型改憲

(49) キムスンウン (2018)、「自治分権と地域均衡発展の双生的推進戦略」、『地方行政研究』、32(1)、pp. 49-57。