

## 韓国における2004年住民投票法に基づく 4つの住民投票をめぐって

鄭 智 允

### はじめに

日本では「地方自治法」改正に関する議論が行われている。地方議会制度、議会と長との関係、直接請求制度、拘束型住民投票制度の創設、一部事務組合・広域連合等、がその対象になっている。対象になっているものから地方自治制度の「抜本改正」が言われたが、直接請求における税と手数料に関する除外規定の撤廃や大規模な公の施設に関する住民投票制度の導入が先送られることになり、第180通常国会に出された地方自治法改正案には含まれていない。

韓国では地方自治の一步前進と見なされた1994年第11次地方自治法改正で「地方自治体の首長は住民に過度な負担を与えるまたは重大な影響を及ぼす地方自治体の主要決定事項等について住民投票にかけることができる」（第13条の2第1項）、「住民投票の対象、発議者、発議要件、その他の投票手続き等に関しては別途法律で定める」（第13条の2第2項）という規定がおかれ、住民投票法の法的根拠が用意された。その後、2004年について住民投票法の制定に至った。これまで同法に基づいて5回住民投票が行われている。①済州道の行政階層構造の改編をめぐる住民投票、②清州市と清原郡の合併をめぐる住民投票、③中・低レベル放射性廃棄物処分場の誘致をめぐる住民投票、④ソウル特別市の無償給食をめぐる住民投票、そして⑤栄州市の一部地域を対象とする面事務所の移転に関する住民投票がそれである。

本稿では、住民投票法の制定にもかかわらず、当初期待されたほど住民投票の実施事例が少ない理由について、四つの事例<sup>(1)</sup>を紹介しながら原因を探ることにしたい。結論を

---

(1) 栄州市の住民投票は、2011年12月7日に、一部地域（平恩面）を対象とする面事務所の移転に関する住民投票であったが、本稿では地域全体を巻き込んだ住民投票を対象にして分析することにする。

先に述べると、韓国の住民投票は住民自治の拡充に資するものではない。国であれ、地方自治体であれ、それは為政者のための制度になっている。韓国の住民投票法制定後実施された住民投票の顛末は、日本での議論にも一定の示唆を与えることができるかも知れない。まず、韓国における住民投票をめぐる法制度と、それに基づいて今まで行われた住民投票の事例を紹介する。

## 1. 韓国における直接民主制度 — 住民投票を中心に

韓国の地方自治体における直接民主制度としては、【図表1】の通り、住民監査請求、住民発議、住民投票、住民訴訟、解職請求、住民参加型予算制が導入されている。一見、住民参加が進んでいるように見えるが、制度の導入だけで住民参加の質を押し量ることはできないものである。

【図表1 韓国の直接民主制度の導入現況】

直接民主制度	根拠法	施行
住民監査請求	地方自治法第16条	2000年3月
住民発議	地方自治法第15条	2000年3月
住民投票	住民投票法	2004年7月
住民参加型予算	地方財政法第39条	2005年8月
住民訴訟	地方自治法第17条	2006年1月
リコール	リコールに関する法律	2007年7月

日本における住民投票は、憲法・合併特例法・地方自治法・条例にその法的根拠をもっているが、それぞれ位置づけが違う。憲法では、憲法改正に際して、国民投票を義務づけている（第96条）。また、特定の地方自治体のみに適用される特別法については、当該地方自治体の住民による投票を実施することを規定している（第95条）。合併特例法では、合併予定の市町村間で設置する合併協議会に関して住民投票を認めている。そして、地方自治法では、条例の制定改廃、地方議会の解散、地方議員・首長・役職者の解職請求に関して住民投票を実施することを定めている。現行制度上個別の政策を争う住民投票についての一般法の規定はない。したがって、住民投票を実施する必要が生じた場合、それぞれ

の自治体で住民投票条例を制定するしかない。現在までに実施された住民投票事例の多くは合併特例法に根拠をもつものである。

一方、韓国では、1994年3月の地方自治法の改正によって、法第13条の2に「地方自治体の首長は住民に過度な負担を与えるまたは重大な影響を及ぼす地方自治体の主要決定事項等について住民投票にかけることができる」（第1項）、「住民投票の対象、発議者、発議要件、その他の投票手続き等に関しては別途法律で定める」（第2項）と規定し、住民投票法制定の根拠が用意された。しかし、地方自治法に住民投票のための土台がつくられたにもかかわらず、その後10年間も手続法たる住民投票法は制定に至らなかった。ただし、10年間法律の制定に関する動きがまったくなかったわけではなく、1994年には民主自由党（与党）と民主党（野党）から、1996年には新しい政治国民会議（野党）から各々法案が提出された。しかし、住民投票の制限対象、住民投票運動の制限などに関連する与野党間の意見の差により議決に至らず、国会任期満了によって廃案になった<sup>(2)</sup>。

住民投票法が制定されない状況でも住民投票は実施されている。例えば、1998年、麗水市・麗川郡・麗川市の合併に関する住民投票、そして火葬場や廃棄物焼却場などの迷惑施設の建設に関する住民投票が、首長の提案で行われた。また住民自らが主導した事例として、2004年2月14日の全羅北道扶安郡の中・低レベル放射性廃棄物処分場の誘致をめぐる住民投票がある。しかし、これらの住民投票は実施するたびに、その過程における賛否運動の過激化と混乱、住民投票結果に対する拘束力等様々な問題がとりざたされ、その都度法整備の必要性が指摘されてきた。

そのような状況を打開する契機となったのは、2003年、盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権の誕生である。新政権では、地方分権が重要課題として取り上げられ、その一環で住民投票法の立法化も急スピードに進められた。2003年12月29日、ついに「住民投票法」が国会を通過し、地方自治法改正から10年を経て、ようやく2004年7月から施行されることになった。まず、住民投票法制度について概観してみよう。

---

(2) ヤン・ヨンチョル『住民投票制度論』デヨン出版社、2007年、69～80頁参照。

## 2. 韓国の住民投票法制度

### (1) 住民投票の種類と手続き

韓国の住民投票法は国家政策に関する住民投票を規定しているのが大きな特徴である。本稿では、住民投票の種類を「地方自治体の決定事項に関する住民投票」そして「国家政策に関する住民投票」、の二つに分けて述べる。

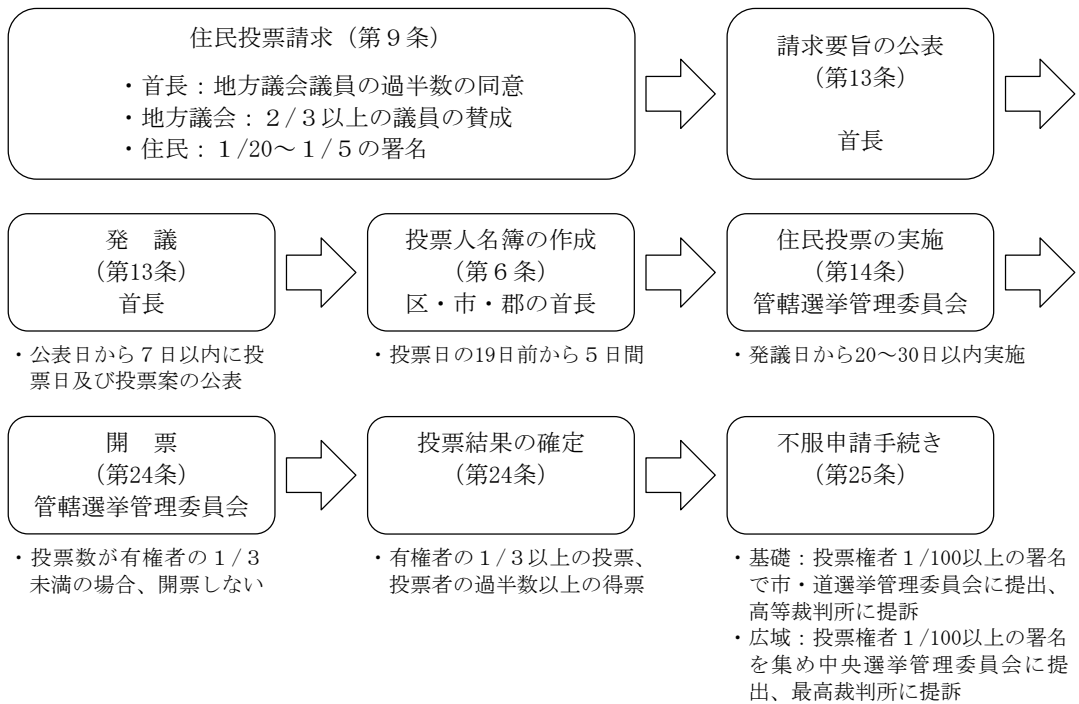
#### ① 地方自治体の決定事項に関する住民投票

住民投票法第7条第1項は、「住民に過度な負担を与えるまたは重大な影響を及ぼす地方自治体の主要決定事項として、その地方自治体の条例で定める事項は住民投票にかけることができる」と規定している。住民投票の発議には三つの方法がある（【図表2】参照）。第1に、住民が署名を集めて住民投票の実施を請求する方法である。そのためには地方自治体の条例で定める有権者（19歳以上の住民、一定の資格をもつ外国人）の20分の1から5分の1<sup>(3)</sup>以上の署名を集めて、地方自治体の首長に住民投票を請求することができる。第2に、地方議会は3分の2以上の議員の賛成で首長に住民投票の実施を請求できる。第3に、地方自治体の首長は地方議会議員の過半数の同意を得て住民投票を実施できる。

住民投票の結果については、「地方自治体の首長及び地方議会は住民投票の結果通り、行政・財政上の必要な措置を取らなければならない」（法第24条第5項）、  
「地方自治体の長及び地方議会は住民投票の結果確定された事項に対し2年以内にはこれを変更または新たな決定を下すことはできない」（同条第6項）と定めている。すなわち、地方自治体の決定事項に関する住民投票の結果は首長及び地方議会に対して拘束力をもつのである。また、拘束力をもつ住民投票の結果は、住民に大きな影響力をもつため、住民投票法第25条の2に、「住民投票の効力に関して異議がある住民有権者は住民有権者総数の100分の1以上の署名をもって住民投票結果が公表された日から14日以内に管轄選挙管理委員会委員長を被訴訟人として市・区

(3) 住民による住民投票請求に必要な署名数については、各々の地方自治体の条例で定めるとされている。広域自治体の場合は人口規模が大きいため住民投票請求に必要な署名数を20分の1と定めていることが多い。例えば、ソウル特別市、釜山広域市、大田広域市、仁川広域市、光州広域市などの広域自治体は20分の1と定めているところが多い。一方で、本稿であげている地方自治体の住民投票条例を見ると、済州道12分の1、慶州市14分の1、群山市11分の1、盈徳郡7分の1と定めていて、人口規模によって基準が異なる。

【図表2 地方自治型住民投票の投票過程（第7条）】



出典：行政安全部『住民直接参与制度の理解』2009年、5頁。

及び自治区においては特別市・広域市・道選挙管理委員会に、特別市・広域市及び道においては中央選挙管理委員会に請願できる」（第1項）、「請願に対する決定に関して不服がある請願人は管轄選挙管理委員会委員長を被告としてその決定書を受けた日（決定書を受けることができなかつた時には決定期間が終了した日）から10日以内に特別市・広域市及び道においては最高裁判所に、市・郡及び自治区においては管轄高等裁判所に訴えを提起することができる」（第2項）、と住民投票の効力をめぐる訴訟を定めている。

しかし、住民投票訴訟について、14日以内に有権者の100分の1の署名数を集める難しさ、個人が訴訟を起こす場合の時間と費用の問題、そして訴訟の対象を住民投票の全過程ではなく効力だけに制限していること、などが改善すべき点として指摘されている<sup>(4)</sup>。

(4) 前掲注(2)、ヤン・ヨンチョル、250～251頁参照。

## ② 国家政策に関する住民投票

韓国の住民投票法の大きな特徴は、国家政策に関する住民投票を規定しているという点であろう。多くの市民組織はこの項目の挿入によって住民投票が政府の免罪符として使われることを憂慮し、反対の立場を表明していた。しかし、2004年に制定された住民投票法にはこの項目が入り、その理由について「国家政策が住民の反対によって挫折する事例が多くなっているなか、国家政策とはいえ地域の問題となり得る政策については、地域住民と一緒に考えていくという積極的な対応をすべきだ」という趣旨からこの条項が入れられた」と説明している<sup>(5)</sup>。住民投票法に規定された国家政策に関する住民投票の内容を見てみよう。

住民投票法第8条は、「中央行政機関の長は、地方自治体の廃置分合または区域変更、主要施設の設置など、国家政策の策定に関して住民の意見を聞くために必要と認める時には、住民投票の実施区域を定め、関係地方自治体の長に住民投票の実施を要求できる。この場合、中央行政機関の長は予め行政自治部<sup>(6)</sup>の長官と協議しなければならない」（第1項）、「地方自治体の長は第1項の規定により住民投票の実施を要求された時には直ちにこれを公示し、公示日から30日以内に地方議会の意見を聴取しなければならない」（第2項）、「第2項の規定によって地方議会の意見を聞いた地方自治体の長は、その結果を関係中央行政機関の長に通知しなければならない」（第3項）と定めている。

この内容を整理すると、国家政策に関する住民投票は、(ア)その請求権が中央行政機関の長だけに限定されている、(イ)住民投票の結果には拘束力はなく諮問的なものである、(ウ)地方自治体の首長は中央行政機関の長の請求を拒むことができない、ということが分かる。また第2項では、住民投票の実施について地方議会の意見を聞くことが義務化されているが、地方議会が反対したからといって住民投票が実施されないことはなく<sup>(7)</sup>、あくまでも一つの過程に過ぎないことを指摘できよ

(5) 『National Assembly Review』 「議員立法Q&A/住民投票法」2004年、9・10月号（第455巻）、120～125頁参照。

(6) 日本の自治省・総務省に当たる。行政安全部の沿革は以下の通りである。

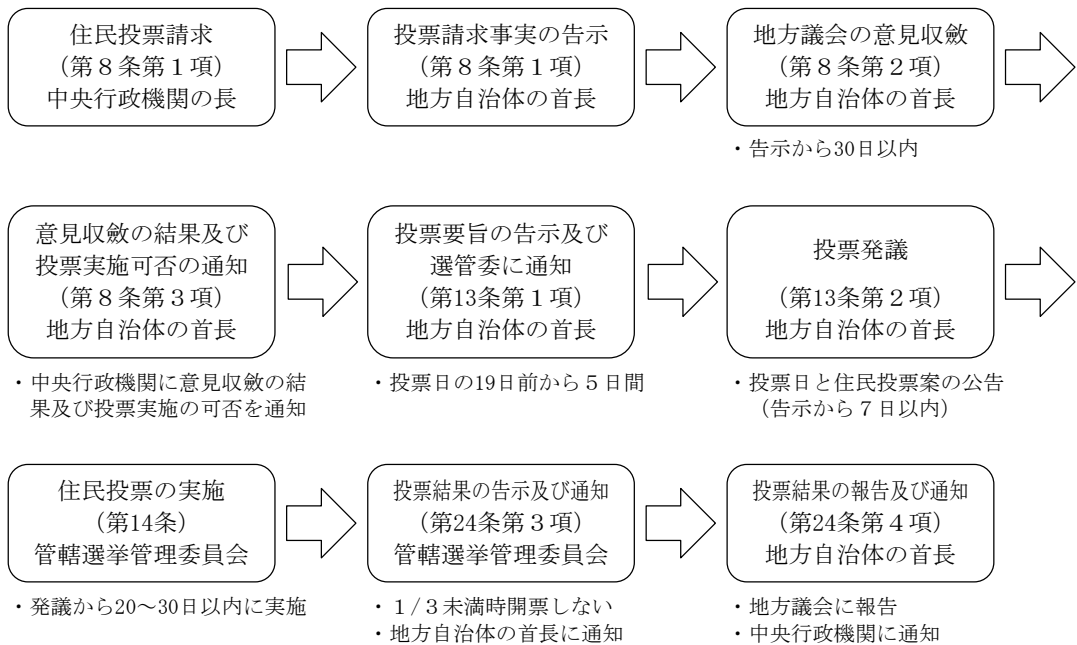
1948年11月：総務処と内務部を設置

1998年2月：総務処と内務部を統合して行政自治部を設置

2008年2月：行政自治部を行政安全部に改編（中央人事委員会、国家非常企画委員会、情報通信部の一部を統合）

(7) 後述する2005年に実施された清州市と清原郡の合併に関する住民投票は、国家政策に関する住民投票であった。当時、清原郡議会は住民投票実施について反対の意見を提出したが、住民投票はそのまま実施された。

【図表3 国家政策に関する住民投票の投票過程（第8条）】



出典：行政安全部『住民直接参与制度の理解』2009年、5頁。

う。また、地方自治体の決定事項に関する住民投票とは異なって、国家政策に関する住民投票は、投票の結果の効力をめぐる訴訟に関する規定がない。

## (2) 住民投票の対象事項

住民投票という制度設計におけるもっとも難しい論点の一つが投票対象である。対象事項については、大きく分けて、①住民投票の対象にできる事項を列挙するポジティブ・リスト、②対象にできない事項を列挙するネガティブ・リスト、さらに③二つのリストを併用する折衷型の三つの方法があるとされる<sup>(8)</sup>。ポジティブ・リストは、住民投票に消極的または慎重な立場で予め住民投票することができる事項を定めそれについてのみ住民投票を認めていく。それに対して、原則として対象事項を制限すべきではない、住民投票にはなじまないと考えられる事項を明確にしてネガティブ・リストとしてあげるといった考え方もある。

(8) 新藤宗幸編著『住民投票』ぎょうせい、1999年、189頁参照。

韓国の住民投票法は、上述したように、第7条第1項で「地方自治体の所管事項のうち重要なもの」をその対象とするポジティブ・リスト方式を採用している。一方で2項は、以下の通り住民投票の対象から除外する事項を定めている。

- ① 法令に違反するまたは裁判中である事項
- ② 国家または他の地方自治体の権限・事務に属する事項
- ③ 地方自治体の予算・会計・契約及び財産管理に関する事項並びに地方税・使用料・手数料・分担金等各種の公課金の賦課または減免に関する事項
- ④ 行政機構の設置・変更に関する事項並びに公務員の人事・定員等、身分と報酬に関する事項
- ⑤ 他の法律により住民代表が直接意思決定の主体として参加することができる公共施設の設置に関する事項（ただし、第9条第5項の規定により地方議会が住民投票の実施を請求する場合を除く）
- ⑥ 同一な事項（すでに実施された住民投票の事項と趣旨が同一な場合を含む）に関する住民投票が実施されてから2年が経過していない事項

このように、韓国の住民投票法はその対象を、重要なものを対象事項とするポジティブ・リストと公務員の身分・報酬そして地方自治体の予算等をネガティブ・リストとしてあげる、折衷型になっている。

日本においても、今回の地方自治法改正にも大規模な公の施設の建設を住民投票の対象にするという議論があったが、地方六団体の反対で頓挫した。現在、日本は住民投票法を制定していないため、住民投票の対象事項等を地方自治体の条例に任せている部分が多い。一方、韓国の場合、対象事項を法律で固めた。その結果、これまでに住民投票法に基づいて住民投票が行われた地方自治体の住民投票条例の内容はいずれもだいたい同じで、地方自治の豊かさを発見することは難しい。

### 3. 住民投票の事例

住民投票法のあらまは以上の通りだが、いまだに課題が多いと指摘されている。以下では住民投票法制定後行われた住民投票の事例を見てみよう。住民投票法に基づいて実施された4件の住民投票のなかで、①済州道の行政階層構造の改編をめぐる住民投票、②清



州市・清原郡の合併をめぐる住民投票<sup>(9)</sup>、③群山市、浦項市、慶州市、盈徳郡における中・低レベル放射性廃棄物処分場の誘致をめぐる住民投票、はすべて国家政策をめぐる住民投票である。そして、住民の請求によるソウル市の無償給食をめぐる住民投票が唯一の地方自治体の決定事項に関するものである。

### (1) 済州道<sup>(10)</sup>の行政階層構造の改編をめぐる住民投票

住民投票の実施前まで、済州道は1道・2市・2郡で構成されていた。1980～90年代にかけてたびたび済州道に特化した総合開発が議論されていた。特に、「済州道国際自由都市特別法」（2003年制定）に基づいて策定された国際自由都市総合計画では、市・郡を廃止し済州道の地方政府を一層制にすることを長期的な政策課題としてあげている。また、当時の済州道知事である禹瑾敏（ウ・グンミン）は「済州道行政改革推進委員会」（以下、改革推進委員会）を設置し、単一階層の必要性をアピールし、国の方針に歩調を合わせていた。

しかし、2004年4月禹知事は公職選挙法違反で失職したため、その後行われた6月の出直し知事選挙で金泰煥（キム・テファン）知事が当選した。金知事も、選挙公約として特別自治道を掲げており、行政階層構造の改編にも積極的な立場であった。そのため、当選後にも前知事に続いて行政階層構造の改編に関する世論調査や住民投票についての審議を改革推進委員会に諮問した。2005年3月3日、改革推進委員会は、行政階層構造の改編にあたっては、住民投票を執行すること、2か月の広報期間を設け、住民投票案に関する住民の認知度調査で住民の認知度が50%以上になるまで広報を続けること、を答申した。また5月26日に実施した3回目の調査<sup>(11)</sup>で認知度が74.4%に達すると改革推進委員会は知事に住民投票の実施を提案した。金知事は住民投票実施に対する道議会の同意を経て、行政自治部に住民投票の実施を要請した。6月21日、行政自治部は金知事に住民投票実施を要求し、金知事はすぐさま住民投票要請の事実を公表、7月27日を投票日と決めた。

済州道の住民投票は、賛成・反対を選ぶのではなく、現行維持案（漸進案）、単一広域自治案（革新案）の二つの案から一つを選ぶ、二者択一の方式であった。①漸進

---

(9) 韓国において、市町村の廃置分合の処分は国の権限に属する。

(10) 済州道は、2006年に済州特別自治道へ名称を変更しているが、本稿では済州道という。

(11) 住民の認知度調査は、1回目は40.0%（2005年3月17日）、2回目が47.4%（2005年4月9日）だった。前掲注(2)、ヤン・ヨン Chol、263頁参照。

案「現行行政階層体制を維持しながら、役割と機能を調整する現行維持案」と、②革新案「済州道を一つの広域自治体に改編し、現行の四つの基礎自治体（済州市、北済州郡、西帰浦市、南済州郡）を二つの行政市（済州市と西帰浦市）に統合する、首長は道知事の任命制とする、基礎議会を廃止し、道議会の機能・役割を拡大する単一広域自治案」の二つの案から一つを選ぶことになった（【図表4】参照）。

【図表4 済州道住民投票の案】

現行維持案（漸進案）	単一広域自治案（革新案）
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 現行の道と市・郡の階層を維持</li> <li>● 首長及び地方議員を直接選挙制とする</li> <li>● 道と市・郡の機能と役割を調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 広域自治体である道の一つの地方自治体として改編</li> <li>● 四つの基礎自治体（済州市、北済州郡、西帰浦市、南済州郡）を二つの行政市（済州市と西帰浦市）に統合し、首長は道知事の任命制とする</li> <li>● 基礎議会を廃止し、道議会の機能・役割を拡大</li> </ul>

出典：中央選挙管理委員会『委託選挙管理総覧』2006年参照。

さて、選挙結果は、有権者402,003名中147,656名が投票を行い、投票率は36.73%（北済州郡42.2%、南済州郡40.1%、済州市34.6%、西帰浦市34.2%）で、住民投票開票基準である総有権者数の3分の1をкаろうじて超える数字であった。済州道の選挙投票率（総選挙、大統領選挙）がつねに60%を超えていたこと<sup>(12)</sup>と、2か月を超える広報期間、中央政府・地方政府（主に済州道）の全面的な後押しがあったことから考えると、住民の関心が低かったことがうかがえる。

投票の結果、革新案の支持率が57%、漸進案の支持率が43%で、革新案が採択されることになったが、その差は14ポイントしかなかった。また経済・行政の中心地である済州市・北済州郡は革新案を支持している（64.5%、57.2%）のに比べ、南済州郡や西帰浦市は漸進案を支持している（各々54.9%、56.4%）ことから、基礎自治体ごとに意見の差があったことも分かる。

(12) 2000年代に入ってから、済州道住民の選挙への関心が低くなったという指摘を度々受けていたが、選挙管理委員会の統計資料を見ると、国会議員選挙67.2%（2000年）、地方選挙68.9%（2000年）、大統領選挙68.6%（2002年）、国会議員選挙61.1%（2004年）の投票率であった。そのすべての投票率は全国の平均投票率を上回っている。

済州特別自治道選挙管理委員会ホームページ（<http://jj.election.go.kr>）参照。

## 課 題

この住民投票は住民投票法制定後最初の住民投票であると同時に、韓国の基本的な地方自治体の階層構造である二層制を単一階層制にするもので注目を集めた。しかし、住民投票は、韓国の住民投票制度の欠陥を浮き彫りにしたものであった。基礎自治体である市・郡の廃止について、その可否を聞く住民投票であるにもかかわらず、中央政府は市長・郡守<sup>(13)</sup>ではなく、済州道知事のみ住民投票の実施を要求した。また道知事も基礎自治体の首長・議会の意見を聞くことなく、道議会の同意を得て中央政府に報告している。このことについて、基礎自治体の自治権を侵害したという批判が湧き上がった<sup>(14)</sup>。

また、済州道の住民投票は、事実上基礎自治体の廃止を問うものであったため、廃止される基礎自治体と権限が拡大される広域自治体との間における対立が激しくなり、住民への情報提供にも偏りが生じた。投票運動も公務員がその中心となり、住民中心の投票運動が行われなかったのも問題として指摘された<sup>(15)</sup>。

一般に、合併の際には行政の効率性をメリットとしてあげることが多いが、済州道の行政階層の単一化も行政の効率性を理由としてあげていた。革新案は、「地方自治体の階層構造を単純化することで行政機関と人員を削減し行政の効率性を高めることができる」という研究結果<sup>(16)</sup>に基づき推奨された。しかし、行政の効率性という観点から研究したというが、草の根の民主主義の現場とも言える基礎自治体を、中央行政機関と広域自治体を中心となって廃止させたということを行政の効率性の観点から正当化できるのか、疑問が残る。

民主主義の損失を心配する声に対し、道議会の役割や機能を強化することで道知事をけん制することができるためこれにより民主主義の存立を補うことができるというのが済州道や中央政府など革新案側の意見であった。しかし、道議会は、2008年12月の臨時議会で「済州道における研究委員会の設置及び運営に関する条例」を制定し、

---

(13) 基礎自治体である郡における公選首長である。

(14) 住民投票実施前である7月8日、革新案に反対していた基礎自治体（済州市・西帰浦市・南済州郡）の首長と住民等は、済州道と中央政府（行政自治部）を相手どり憲法裁判所に住民投票無効の権限争議審判を請求した。しかし、憲法裁判所はその請求を却下した（2005年12月22日）。済州日報2005年7月9日記事とロー・イッシュー（インターネット新聞）2005年12月22日記事（<http://www.lawissue.co.kr/news/articleView.html?idxno=1463>）参照。

(15) 図表4『委託選挙管理総覧』740頁参照。

(16) 済州発展研究院「済州特別道の基本方向及び実践戦略研究報告書」2004年参照。

単一行政システムに待ったをかけた。同条例は、研究委員会が特別自治道の権限の強化、議決機関と執行機関の統合型構造と対立型構造、基礎自治体の復活の可否、特別地方行政機関の運営改善などを扱える、と定めるものである。道議会の動きに対し、道知事は道議会に条例の再議を要求した。再議の結果も条例案が再可決されると、知事は道議会が行政の附属機関設置を条例の制定で要求するのは議会の権限を超え、首長の権能を侵すものであり地方自治法に違反すると道議会を最高裁判所に提訴した。結局この条例は裁判所に無効判決を下されたが、いまだに済州道の行政階層構造をめぐる議論は続いている<sup>(17)</sup>。

## (2) 清州市と清原郡の合併をめぐる住民投票

同じ2005年、清州市と清原郡でも合併をめぐる住民投票が実施された。韓国では、1994年に中央政府の主導で合併に関する議論が盛んになっていたが、清州市・清原郡もその合併の対象の一つであった。当時の金永三（キム・ヨンサム）政権は、1995年から本格的に地方自治を実施するにあたって、脆弱な財政状況におかれている地方自治体を減らす必要があると判断した。都市部と農村部を合併することで脆弱な財政状況を立て直すことができると考えた政府は「都市・農村統合行政区対象地域」を選定し合併を促した。1994年3月17日、内務部は清州市・清原郡も合併勧誘対象地域として選定して清州市・清原郡に合併指針を通達した。当時は住民投票制度が整備されていなかったため、代わりに住民意見調査を行った。その結果、清州市は合併賛成が76.5%であったのに比べ、清原郡は反対が65.7%であった<sup>(18)</sup>。政府は、ある一方の地方自治体が反対する際は合併できないという原則を決めていたため、両地域におけ

(17) 2011年12月20日に開かれた第289回臨時議会の行政自治委員会で、道が依頼して行った韓国行政学会の「済州特別自治道の行政体制改編モデルの導入」の中間報告に対し、議員たちは基礎自治体の復活をもっと綿密に検討するよう、要求している。韓国行政学会は、済州道の行政体制改編について①基礎自治体の復活、②基礎議会をおく市長任命制、③基礎議会がない市長公選制、④邑・面・洞の準地方自治体、⑤現行維持、の五つの対案を提示した。済州特別自治道議会ホームページ参照 (<http://www.council.jeju.kr/>)。

(18) ナム・キホン「清州・清原再統合運動のためのいくつかの戦略」『持続可能な清州・清原共同発展ビジョンづくり』討論会資料集、2007年。

る合併に関する議論もこれ以上進むことなく終わった<sup>(19)</sup>。

しかし、その後も選挙シーズンになるたび、清州市・清原郡の合併は議論的になった。その背景には近隣の地方自治体が拡大化しつつあることが影響していた。例えば、大田市は広域市で、天安市は合併によって拡大し、そして燕岐郡・公州市も2012年7月に世宗特別自治市<sup>(20)</sup>として生まれ変わる予定である。反面、清州市は拡大の兆しが見えないなか、清州市の首長と議会は清原郡との合併だけが拡大への道につながると考えたのである<sup>(21)</sup>。

地理的に清州市は清原郡に囲まれていてほかの地域の合併は難しい状況である。面積から見ると、清州市は153.4km<sup>2</sup>で清原郡(814.3km<sup>2</sup>)の5分の1にも満たないが、人口は62万9,000人で清原郡(11万9,000人)の5倍以上多い(2005年現在)。都市型地方自治体である清州市は、増えつつある人口のためベッドタウンの確保が必要であった。一方で清原郡は農村型地方自治体であり、農業に従事する人口が多く、地域有力者の力が強い。地域有志や農業関係者は、合併によって主な行政・経済の機能を清州市に奪われ、迷惑施設だけが移転されることを憂慮し、合併について反対の立場を堅持してきた。もちろん、清原郡の郡守・議会も清州市との合併によるメリットを感じず、反対の立場であった<sup>(22)</sup>。

合併が再び議論を呼んだのは、清州市と清州市議会が「清原郡・清州市の合併によ

(19) この合併の流れで、40の市と38の郡が合併して39の市が誕生した(1995年現在)。地方自治体数を見ると、1994年283であったのが1997年には250になっている。

【韓国における地方自治体数の変遷、行政安全部内部資料(2011年1月1日現在)】

区 分	1949年	1963年	1981年	1994年	1997年	2011年
広域自治体	10	11	13	15	16	16
基礎自治体	162	184	221	268	234	228
総計	172	195	234	283	250	244

出典：地方行政研修院編集『地方自治制度』2011年、12頁参照。

(20) 首都圏集中を抑制するため、行政機能を世宗特別自治市に移転させるねらいで、盧武鉉政権が推進した行政首都移転計画である。李明博(イ・ミョンバク)政権に入ってから計画の規模を縮小しようとする動きがあったが、野党・市民団体・地域住民の反対にあって、現在も移転計画は推進中である。

(21) 戦後の日本において、大規模自治体を前提とする事務の移譲、権限の移譲のためには自治体の大規模化が必要であるという、区域問題をめぐって地方自治体の大規模化指向があったと説明している。この大規模化指向は、韓国における地方自治体の区域問題の動向にも現れている。金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年、124～126頁参照。

(22) 清原郡は農村型自治体であるが、比較的財政状況はよく、合併によって行財政の権限を清州市側に持っていかれることを警戒していた。

る履行事項に関する決議文」を公表してからである。その主な内容は、合併した際は清州市の既得権を放棄し、清原郡が要求する事項を履行するというものであった<sup>(23)</sup>。また、清州市市長は合併後の選挙には出馬しないと宣言した。このことをきっかけに、清原郡郡守は合併賛成にまわり、7月28日に清州市市長とともに「清州市・清原郡の合併のための合意文」を採択するに至る。また、清州市市長と清原郡郡守は行政自治部長官に住民投票実施を要請した。8月12日、行政自治部長官は両地方自治体に合併をめぐる住民投票の実施を要求し、9月29日に、清州市・清原郡の合併に関する住民投票が実施された。

清州市・清原郡の合併をめぐる住民投票の結果は、清州市35.5%、清原郡42.2%の投票率で、開票基準を超える投票率であったため開票されることになったが<sup>(24)</sup>、清原郡の合併反対の投票率が53.5%に達し、清州市と清原郡の合併は放棄された。

【図表5 清州市・清原郡の住民投票結果】

	投票権者数（うち不在者投票数）	賛 成	反 対	投票率
清州市	445,182 (9,541)	143,794 (91.3%)	13,699 (8.7%)	35.5%
清原郡	92,492 (4,455)	18,022 (46.5%)	20,752 (53.5%)	42.2%
合計	537,674 (13,996)	161,816 (82.4%)	34,451 (17.6%)	36.7%

出典：中央選挙管理委員会『委託選挙管理総覧』2006年、756頁参照。

## 課 題

韓国の基礎自治体は、人口または面積からして他国のそれより規模が大きい方だが（平均人口21万人程度）、合併に関する論議は後を絶たない状況である。清州市・清原郡における住民投票も合併に関するものであったが、政府の高い関心とは裏腹に住民の関心が低いことが【図表5】の投票率からうかがえる。清原郡の郡守は、合併という問題が地方自治体の重要事項であり、住民投票法に従って地方自治体が主体になって住民投票を実施できるにもかかわらず、住民や議会の意見を集約するために努力することなく、独断で中央政府に住民投票を要求している。合併は地方自治体の存

(23) 前掲注(2)、ヤン・ヨンチョル、306頁。

(24) しかし、この投票率は投票前調査による予想をはるかに下回る投票率であった。清州市と清原郡が韓国ギャラップ調査研究所に依頼して実地した世論調査では、両地方自治体ともに住民投票に参加するという意見が各々89.8%、87.4%であったと発表している。前掲注(2)、ヤン・ヨンチョル、323頁。

立にかかわる重要な事項であり、地域住民の意見を問うことこそが住民投票の目的であるべきであろう。にもかかわらず、これを国の政策に関する住民投票として中央政府に発議を委ねる行為は地方自治を損なうものであった。このことは住民投票を郡守の出世欲・政治的野望のため使ったという批判<sup>(25)</sup>にもつながっている。

住民投票の手続き面としての問題点として、不在者投票率をめぐるものがある。清州市の場合、不在者投票を行った者が9,541名であるが、この数字は、2004年の17代国会議員選挙時と比べ5倍も増加していた。また、不在者投票率は81.3%に達し、合併推進派であった清州市側の公務員が投票率を上げるために関与していたという疑惑をもたらした。また、清原郡も不在者登録が17代国会議員選挙時と比べ14.7倍も増加していた<sup>(26)</sup>。

住民投票法では、公務員に関しては住民投票関連運動を禁止している。日本では、住民投票の法制化をめぐる議論のなかで、公職選挙法や地方公務員法等による制約を外すことで自由な投票運動ができるようにするという提案がある<sup>(27)</sup>。地方自治の歴史がまだ浅い韓国では、地方自治体における首長の権限は強力なものであるため、住民投票の際にも公務員は地域のことを第一に考えるより現職の首長の手先となって住民投票運動に参加することが多い。そこで、住民投票法第21条では住民投票運動をすることができないものとして公務員（その地方議会の議員を除外する）を定めている<sup>(28)</sup>。地域の住民であるすべてのものが政策決定過程に参加することは重要で、いずれ公務員法と公職選挙法の規制を排除することは必要であるが、上述した現状から慎重な議論が求められる。

住民投票後、2006年に当選した清州市の新たな市長も清原郡との合併を公約としてあげており、両地方自治体の合併に関する議論はまだ終わっていない。

### (3) 中・低レベル放射性廃棄場処分場の誘致をめぐる住民投票

2005年韓国では、7月の済州道行政構造改編に関する住民投票を皮切りに、9月に

---

(25) 合併の失敗を郡守の責任と見なす分析が多い（ハンギョレ新聞2005年9月30日記事）。

<http://www.hani.co.kr/kisa/section-001004000/2005/09/001004000200509300048296.html>

(26) 前掲注(15)『委託選挙管理総覧』749～750頁参照。

(27) 今井照「自治体行政からみた住民投票制度の論点」『地方自治職員研修』2010年5月号、23頁参照。

(28) 同法第21条では、公務員以外にも、住民投票権がない者、選挙管理委員会の委員、放送法による放送事業関係の従事者、定期刊行物関係の従事者の投票運動を禁じている。

は清州市・清原郡の合併に関する住民投票、そして11月2日には放射性廃棄物処分場の選定をめぐる住民投票が立て続けに実施され、住民投票の元年のような一年だった。

どの国においても、放射性廃棄物をめぐる施設は、その立地選定過程で激しい住民反対運動に直面するケースが多い。日本においても、条例に基づいて行った最初の住民投票は、1996年新潟県巻町で実施された原子力発電所の建設をめぐるものであった。韓国でも原子力関連施設の建設には激しい住民反対運動の歴史がある。特に2004年、放射性廃棄物処分場の候補地と選定された扶安郡では郡守を中心とする行政側と住民との間における対立のため合意点を見出せず、住民は自主的に住民投票を実施することを決めた。その結果は、投票率72%で反対が91%であった。法的拘束力をもたない住民投票であったにもかかわらず、高い住民参加に抑えられ、政府は処分場建設の計画を廃棄せざるを得なかった。

1986年から政府が進めた放射性廃棄物処分場の候補地ではすべて住民の激しい反対に遭い、選定に失敗している<sup>(29)</sup>。その上、既存の中・低レベル放射性廃棄物の貯蔵施設が2008年に飽和状態に到達するという予測も出ていて、この扶安郡の自主的住民投票の結果を受け、政府にとって次の処分場の予定地の選定は絶対失敗してはいけない課題となった。

このような状況のなかで、2005年1月25日に「中・低レベル放射性廃棄物処分施設の誘致地域の支援に関する特別法」（以下、特別法）が、3月31日に国会を通過した。同法は、誘致地域について「住民投票法第8条の規定に従って住民投票を経て誘致地域を選定すべきである」（第7条）と規定している。この特別法を根拠に、政府は6月16日、誘致地域の公募を行った。公募の内容は、「8月31日まで地方議会の同意を得て申請をした地方自治体のなかで、適合していると判断された地方自治体を対象として住民投票を行い、もっとも賛成率が高い地域を誘致地域とする」というもので、自治体間で競争をあおるものであった。また、政府はそのインセンティブとして放射性廃棄物処分場の誘致地域が確定される場合、3,000億ウォン規模の特別支援金を補助する、遅くとも施設の運営開始日前に支援を完了させる、そして原子力関連施設（研究所や韓国水力原子力の本社）を誘致地域に移転する、と発表したものであった。

この支援計画は財政力が乏しい地方自治体の関心を引き起こす誘因となった。政府

---

(29) 政府は、忠清南道安眠島、仁川広域市堀業島、全羅南道靈光郡、慶尚北道蔚珍郡など、9回も放射性廃棄物処分場の候補地を選定しようとしたが、すべて住民反対運動によって失敗に終わった。



が立ち上げた「放射性廃棄物の立地選定委員会」は誘致申請をした地方自治体を調査し、最終的に群山市、盈徳郡、浦項市、慶州市の四つの地方自治体を誘致候補地として選定した（9月15日）。これを受けて、産業資源部長官は直ちに四つの地方自治体に対して放射性廃棄物処分場の誘致の賛否に関する住民投票の実施を要求した。10月4日、四つの地方自治体の長は同時に住民投票の発議を行い、11月2日に同時に住民投票を実施することを公表した。住民投票の結果は、慶州市が有効投票数14万7,636票のうち賛成数13万672票で、四つの地方自治体のなかで賛成率（89.5%）がもっとも高かったため、最終的に放射性廃棄物処分場として選定されることとなった。

【図表6 中・低レベル放射性廃棄物処分場をめぐる住民投票結果】

地 域	区分	有権者数	投票数（投票率）	反対（得票率）	賛成（得票率）
全羅北道群山市	不在者	77,581	65,336	5,438（8.5%）	58,367（91.5%）
	一 般	119,399	72,856	15,805（21.8%）	56,785（78.2%）
	合計	196,980	138,192（70.2%）	21,243（15.6%）	115,152（84.4%）
慶尚北道浦項市	不在者	82,637	63,851	16,937（27.3%）	45,169（72.2%）
	一 般	292,060	114,735	40,368（35.3%）	73,955（64.7%）
	合計	374,697	178,586（47.7%）	57,305（32.5%）	119,124（67.5%）
慶尚北道慶州市	不在者	79,599	70,521	4,138（6.0%）	65,093（94.0%）
	一 般	129,008	77,115	11,208（14.6%）	65,679（85.4%）
	合計	208,607	147,636（70.8%）	15,346（10.5%）	130,772（89.5%）
慶尚北道盈徳郡	不在者	10,319	9,523	707（7.6%）	8,634（92.4%）
	一 般	27,217	20,584	5,475（26.8%）	14,987（73.2%）
	合計	37,536	30,107（80.2%）	6,182（20.7%）	23,621（79.3%）
合 計		817,820	494,521	100,076（20.5%）	388,669（79.5%）

中央選挙管理委員会『委託選挙管理総覧』2006年を参考に筆者作成。

## 課 題

この住民投票もまた様々な課題を残した。

まず、この住民投票は住民投票を実施する本来の趣旨に合うものなのかという点である。先述の通り、住民投票は地方自治体における重大な事項に関する賛否両論を聞くために実施するものである。済州道の住民投票は行政階層構造の改編に関する賛否を、清州市・清原郡の場合は地方自治体の合併に関する賛否を問うものであった。二つの住民投票は選択肢などの問題こそ指摘されたが、個別地方自治体における政策の

賛否を問うものではあった。一方、放射性廃棄物処分場の誘致をめぐる住民投票は、一つの地方自治体を見ると誘致に関する賛否を問うものであったが、四つの地方自治体のうちもっとも賛成率が高い地域に処分場を建設するという中央政府の意図の下で行われた。特に、政府が提示した特別支援金は、誘致を希望する地域間の過剰な競争を呼び起こす結果をもたらした。中立を保つべき公務員や地域マスコミの偏った情報提供が目立った<sup>(30)</sup>。誘致を目標とする各地域政府と地域マスコミは、放射性廃棄物がつま危険性に関する情報提供を渋り、国からの支援金による地域発展だけを大きく宣伝し、住民の冷静な判断を妨げた。また、従来から指摘されている地域感情による選挙行動は住民投票にも影響し、「全羅北道か慶尚北道か、どこに誘致するのか」だけに注目が集まり、地域間の亀裂をさらに深める結果になった。

次に、放射性廃棄物処分場の選定方法をめぐる問題がある。国家政策に関する住民投票であるという理由から住民投票に関する過程を中央政府が主導し、住民投票の時期、方式等の手続きに関するものをすべて中央政府が決める、地方自治体はそれに従うだけの存在に位置づけられていることはもっとも憂慮すべき点であろう。【図表6】の投票率からすると、盈徳郡は投票率が80%を超え賛成率も79.3%であったが、賛成率で上回った慶州市が選ばれた（慶州市：投票率70.8%、賛成率89.5%）。もっとも安全な放射性廃棄物処分場の候補地を探すことより住民の賛成率だけを基準として誘致を決めた政府の行為は、国家政策の正当性を担保するため住民投票を利用したという批判を受けることとなった<sup>(31)</sup>。

さらに近隣地域との関係をどのように整理するかという問題も浮き彫りになった。今回の放射性廃棄物処分場の立地は行政区画としては慶州市に属しているが、隣の市である蔚山広域市にも近接している。そのため蔚山広域市の行政機関と住民や市民社会組織は慶州市への誘致反対運動を展開した<sup>(32)</sup>が、当該地方自治体の意見ではない

(30) 例えば、慶州市の地方紙である慶北新聞は、「慶州市民団体、放射性廃棄物処分場支持」（2005年10月19日）、「慶州地域の四つの大学の総学生会、放射性廃棄物処分場の誘致賛成」（2005年10月20日）、「活火山のような放射性廃棄物処分場の誘致運動」（2005年10月25日）、という記事の見出しで放射性廃棄物処分場の誘致運動の様子を報じている。

(31) ハ・スンス、イ・ホ、キム・ヒョン編著『韓国の直接・参与民主主義制度の現在』民主化運動記念事業会、2009年、100～101頁参照。

(32) 慶州市の放射性廃棄物処分場の誘致に関して、近隣地域である蔚山市の北区の区長は「慶州市の放射性廃棄物処分場の誘致申請に対する蔚山市北区庁の立場」という声明書を出した（2005年8月16日）。また、23日には記者会見を開き、慶州市に対して放射性廃棄物処分場の誘致申請を撤回すること、産業資源部に対して誘致決定のため住民投票を実施する際には影響を受けるすべての地域の住民を対象にすること、等を要求した。

という理由で無視されてしまった。放射性廃棄物の処分場をはじめ廃棄物関連施設などの迷惑施設の設置をめぐる、住民の意向を聞くように法律が規定している場合が多い。しかし、住民投票を実施する際、その範囲をどこまでとするのか、迷惑施設による影響を受ける地域が行政区域に止まるのではないため、慎重な議論を必要とする喫緊の課題である。

最後に、清州市・清原郡の住民投票同様、不在者投票率をめぐる問題である。既存の選挙（2002年の大統領選挙、2004年の総選挙）における四つの地方自治体の不在登録者の割合は有権者数の2～3%程度であったが、今回の住民投票における不在者登録率は群山市39.4%、慶州市38.2%、盈徳郡27.5%、浦項市22.1%で10～20倍に達していた（【図表6】参照）<sup>(33)</sup>。このような非常に高い不在者登録率に、またも地方公務員の組織的な介入が疑われた<sup>(34)</sup>。

#### （4） ソウル特別市の無償給食をめぐる住民投票

もっとも新しい事例であるソウル特別市（以下、ソウル市）の住民投票は無償給食をめぐるものであったが、その結果は今後の韓国における福祉政策の行方に影響するものと見なされ全国の注目を集めた。

無償給食をめぐる衝突はすでに2010年6月の地方統一選挙結果<sup>(35)</sup>で予見されていた。2010年のソウル市長選挙では、約442万6,000人のソウル市民が投票を行い、約208万人が与党であるハンナラ党推薦の現職の呉世勲（オ・セフン）市長に票を投じた。呉市長は47.43%の得票率で当選したが、民主党推薦候補に0.6ポイントという僅差での勝利であった。一方、ソウル市議会はハンナラ党27議席に比べ、民主党が79議席を占め、首長と議会が対立する構図になった。また同時に行われたソウル特別市教育監<sup>(36)</sup>に

---

(33) イ・ヒョンミン「核廃棄場の推進政策における問題点」『民主社会と政策研究』2006年夏季（10号）96～97頁参照。

(34) 反核国民行動は、多くの地方公務員が不在者登録を集めるため不法運動を行った情報を集めている。反核国民行動ホームページ（[www.eco-center.org](http://www.eco-center.org)）参照。済州の声「不在登録者の割合が40%とは？」2010年10月11日記事（<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=11638>）参照。

(35) 2010年の地方選挙の結果については、拙稿「韓国の第5回全国同時地方選挙をめぐる」自治総研2010年7月号参照。

(36) 日本の教育システムとは異なって、韓国では教育事務を担当する機関として、執行機関＝「教育監」と審議・議決機関＝「教育委員会」が各々設置されている。教育監とは、広域自治体の教育に関する事務の執行機関（独任制）であり、首長からは分離・独立した執行機関になっている。すなわち、教育監は、首長の指揮・監督を受けず、教育に関する事務（条例案等の議案提出権、予算の編成・執行権など）を執行するなど、大きな権限が与えられている。

も学校給食の完全無償化を掲げる郭魯炫（クァク・ノヒョン）が当選した。選挙戦では、郭教育監も民主党と同じく無償給食を公約として掲げていたため市長との間にねじれを生じさせていた。

選挙前、呉市長とハンナラ党は無償給食に慎重な立場であったが、選挙結果を受けて態度を修正し、選別的に所得下位30%の子供に対して無償給食を実施すると発表した。しかし、ソウル市教育庁は無償化の所得制限に反発し、2011～2014年まで年次別に普遍的無償給食を拡大していく計画を立てた。ソウル市議会は、教育庁の計画の支援のため、ソウル市の無償給食の支援計画の策定と給食経費の支援を規定する内容の無償給食条例を制定した。同条例は、無償給食の実施時期について、「義務教育機関に対する無償給食は小学校を2011年から、中学校は2012年から施行する」と定めている。そのため、呉市長を中心とするソウル市側の反発は必至であった。

#### 住民投票をめぐる利害関係者の動き

ここで、条例制定をめぐる動きを詳しく見てみよう。無償給食条例は、2010年11月18日に市議会の常任委員会を通過し、12月1日にハンナラ党議員が参加しないなか本議会で議決された。呉市長はすぐさま議会に再議を要求したが、ソウル市議会は30日再び同条例を再可決した。この結果に対し、呉市長はソウル議会の多数席を占める民主党が単独で通過させたという理由で無償給食条例の公布を拒否した。同時に、最高裁判所に無償給食条例が法律に違反するという理由で無効訴訟を提起した。呉市長が無償給食条例の効力をめぐって最高裁判所に提訴したことは地方自治法上可能な措置である（地方自治法第107条）。その後は裁判所の判決を待つべきであり、その間条例は合法的なものとして尊重すべきであった。

しかし、呉市長は裁判所の判断を待たず<sup>(37)</sup>2011年1月10日に記者会見を開き、無償給食に関する市民の意思を聞くための住民投票の実施をソウル市議会に提案した。これに対し、民主党は年695億ウォンで実施できる給食の無償化の是非を問うために182億ウォンをかけて住民投票を実施するのは浪費であると反発した。一方、呉市長を中心とするソウル市は、民主党の反発に対し「住民投票のためにかかる費用は有権者の判断のため必要な費用であり、全面無償給食には最少4,000億ウォンが必要で福

---

(37) 韓国の住民投票法は、裁判中である事項については住民投票を禁止している（第7条第2項第1号）。

祉政策は一度施行すると中断できないためさらに費用が増える」と主張した<sup>(38)</sup>。また、全面無償給食は「福祉ポピュリズム」だと規定し、「財政破たんをもたらす」と加えた。呉市長の発言をきっかけに、約160の保守系市民団体が集まり、住民投票請求のため「福祉ポピュリズム追放国民運動本部」（以下、国民運動本部）が結成された。

さらに、ソウル市教育庁は、今回の住民投票について、①予算に関する内容は住民投票にかけることはできない、②無償給食の実施は教育監の所掌事務である、③現在裁判中である事項は住民投票にかけられない、という点をあげて無償給食住民投票の実施に反対し、憲法裁判所に権限争議審判の訴えを、行政裁判所に無償給食投票の執行停止仮処分の申請を、各々行った。ソウル市側は、無償給食が教育監の権限であることを認めながらも、今回の住民投票は住民の請求を受けて施行する行政主体としての権限を行っているだけだと反論した。

投票結果は、投票率が25.7%に止まり、開票に至らなかった。以下、住民投票過程から見えてきた課題を見てみよう。

## 課 題

ソウル市の住民投票は、呉市長主導とはいえ表面的には住民投票法制定以降初めて行われた住民請求による住民投票であった。住民投票請求代表者の受付、署名集め、審議、発議、投票運動、投票に至るすべての手続きが初めてのことで、手続きにおける合法性・透明性に注目が集まったが、種々の問題点が浮き彫りになった。

第1に、住民投票の請求対象が途中で変わったことである。2月9日に国民運動本部が提出した住民投票の請求対象は「全面無償給食反対のための住民投票」であった。しかし、6月16日に国民運動本部の署名簿の提出とともに告示された住民投票の請求対象は「段階的無償給食政策と全面的無償給食政策のなか、一つを選択する住民投票」と変更されていた。住民投票法第10条第1項は、「住民投票を請求しようとする者は請求趣旨と理由を記載して地方自治体の長に提出し、代表者証明書の交付を受けるべきであり、地方自治体の長はその事実を告示せねばならない」と定めている。この規定は、署名の趣旨・理由と手続きを告示することで、署名する人の意思が歪曲さ

---

(38) 2011年現在、無償給食に関する予算は2,292億ウォンで、ソウル教育庁が50%、ソウル市が30%、区が20%を各々分担している。2014年にすべての中学生を対象にすると、4,000億ウォン以上が必要になるという。

れることを防ぐためのものであるが、今回の住民投票では法律の趣旨が守られなかった。

第2に、住民投票の選択肢の内容をめぐる問題である。無償給食をめぐる住民投票は、「所得下位50%の学生を対象に2014年まで段階的に無償給食を実施する」、「所得区分なくすべての学生を対象に小学生（2011年）、中学生（2012年）に全面的に無償給食を実施する」、の二つのうち、どちらかを選ぶことになった。

韓国の「学校給食法」は、国家と地方自治体が給食費の一部または全部を支援するよう規定している（第9条第1項）。また一部を支援する場合には、生活保護対象者、次上位階層<sup>(39)</sup>に属する者、一人親家族支援法による保護対象者、島嶼僻地における学校の学生、農漁村学校とこれに準ずる地域の在學生、そして教育監が必要であると認めた学生を優先的に実施するように規定している（同条第2項）。しかし、呉市長は、学校給食法の基準に従うのではなく、無償給食の対象範囲を所得下位50%とすることを提案している。この場合、「所得」の基準の分母は全国であるのか、それともソウル市民の所得のみを対象にしているかが定かではない。またなぜ30%または70%ではなく、50%であるべきなのか、財政的にどのような影響を与える数字なのか等、所得下位50%という基準設定の理由に関する説明はなかった。住民に選択を押しつけながら、選択肢に関する説明の責任は果たされていない。

第3に、署名集めをめぐる問題点を指摘したい。ソウル市は、2月8日160余りの市民社会団体に構成された国民運動本部に対して無償給食に反対する住民の署名を集めるための請求代表者証明書を交付した。法的には180日間、総有権者数（836万83人）の5%（41万8,000余人）以上の署名を集めて住民投票を請求することができる。6月16日、国民運動本部は、80万1,263名の署名を集め市に提出している。しかし、民主党はこの署名数について違法なものが多いと疑義を提起した。ソウル市が7月4～10日まで行った署名簿の検証作業では、異議申請件数だけで13万4,469件にも達した。ソウル市は署名簿の審議のため弁護士、教授、市議会議員、市民団体代表など11

(39) 「国民基礎生活保障法施行令」では、「次上位階層とは生活保護者ではないが、実際の所得が最低生計費の100分の120未満の者である」（第36条）と規定し、暫定的な貧困者と見なしている。現在、韓国では、生活保護者レベルを少し上回る所得で生活している人、例えば、就職浪人、失業者、非正規職などが増えつつある。彼らは生活保護者が受けている社会セーフティーネットにも救済されず、生活保護者より劣悪な状態におかれることもある。「次上位階層」とは、このように生計に困っている人を救済するために導入された概念で、条件さえ満たせば保健福祉部に申請することができる。

名で構成された「住民投票請求審議会」（以下、審議会）を立ち上げたが、この審議会は市長の人選であるため、公正さに欠けると民主党は審議会の問題点を指摘した<sup>(40)</sup>。7月19日、審議会は異議申請件数をすべて除いても住民投票の請求要件に達する署名数であり、署名は有効であると審議結果を発表した。

一方、呉市長の市政に対する反対運動を行うために発足した「呉世勲審判・無償給食実現・ソウル漢江運河反対市民行動準備委員会」（「悪い投票を拒否する市民運動本部」の前身。以下、住民投票反対委員会）は国民運動本部を名義盗用などで告発し、行政裁判所に住民投票署名簿証拠保全を申請した。民主党も、7月17日に行政裁判所に住民投票請求受理処分に対する執行停止を申請し、21日は最高裁判所に住民投票請求受理処分の無効確認訴訟を起こした。しかし、行政裁判所は、7月25日に住民投票反対委員会が提起した住民投票署名簿の証拠保全申請を、続いて8月16日に民主党の住民投票請求処理処分の執行停止の申請を棄却した。署名集めをめぐる不法性の議論は、行政裁判所の判決で一段落したが、今後同じような問題が起こり得る余地はなお残っている。

第4に、投票運動について考えてみよう。今回の住民投票の成立には、まず署名数が集まるか、そして総有権者数の3分の1が投票場に足を運ぶか、という二つの大きな壁があった。住民投票をめぐる運動は賛否に分けられ、呉市長を中心とする住民投票に賛成する国民運動本部と、全面無償給食を支持する市民団体グループ及び民主党を含む野党が激しく対立した。なかでも、公務員の住民投票に関する運動は法律で禁止されているにもかかわらず、特別公務員たる呉市長は様々な場面で住民投票への参加を促す運動をしたとされる。

一方で、住民投票そのものを違法な手続きによるものと見なす民主党を中心とする野党と市民団体は「悪い投票を拒否する市民運動本部」を立ち上げ、住民投票そのものを拒否する運動を展開した。様々な選挙運動過程において、進歩勢力と言われる野党や市民団体は、これまでは若者に対し「あなたの1票が世の中を変える」というキャッチフレーズで選挙への参加を促してきた。しかし、今回の住民投票では、住民投票そのものへの参加を拒否することを促した。この動きに対し、呉市長をはじめ国

---

(40) 連合ニュース（7月15日記事）参照。

民運動本部は民主主義を破壊するものであると猛烈に批判した<sup>(41)</sup>。

上述したように、住民投票法は紆余曲折を経て、法的手続きが民主的に制定された。内容に問題こそあれ、その点に意義がある。しかし、今回の住民投票はまたも為政者の手によって民主主義的な手続きを無視された。「悪い投票を拒否する市民運動本部」が主張するように、拒否というのも住民の意思の表れであろう。と同時に、為政者の不法な動きに対する民主的な手続きを守るための新たな投票運動であったと思われる。

第5に、開票要件に関する問題がある。様々な考えをもつ人々が時には対立し、議論し、妥協点を見出すのが民主主義の真髄だとすれば、今回の住民投票は対立・衝突があっただけで、合法的手続きによる妥協点を見出す努力は見えなかった。住民投票制度における様々な問題を浮き彫りにした無償給食をめぐる住民投票の結果は、投票率25.7%に止まった。住民投票の成立要件である「有権者数の3分の1の投票」に至らなかったため投票箱が開けられることなく、住民投票は終わった。

近年の選挙における投票率の低下によって代表者としての正統性が問題視されている。代議民主制を補完するための直接民主制的手法である住民投票がその正統性を保つためにはどの程度の得票率が必要であろうか。この質問に答えるのは簡単なことではない。そこでもう一度なぜ住民投票が導入されたのかを考えると、地域の重要な決定事項に関する住民の直接参加を保障するというねらいがある。そのため、住民投票における投票率は特定の事項に関する住民の意思を表すことになり、投票率は投票結果の正統性を示すことにもつながる。投票率に関係なく最高得票で選ばれる選挙とは異なって、住民投票は33.3%という開票基準をおくことで特定の政策に関する情報を提供し、住民の間における議論を通じて賛否世論を起こし、さらに33.3%という開票要件を超えることで住民投票の正統性を保とうとしているのである。ソウル市の無償給食をめぐる住民投票において、この開票基準は不法な手続きを取る長に対する防波堤としての役割を果たし、さらに結果の正統性＝住民の意思の表れ（全面的な無償給食への賛成意思）にもつながったと考えられる。

最後に、暴走する首長について考えてみよう。ソウル市の無償給食をめぐる住民投票は呉ソウル市長から始まり、呉ソウル市長で終わったと言っても過言ではない。呉

---

(41) 済州道の住民投票の時も、革新案に反対する市民団体は投票拒否運動を行った。当時の中央選挙管理委員会は、賛成運動、反対運動はもちろん、拒否運動も正当な住民投票運動であると判断した。それ以来、拒否運動は正当な住民運動として見なされてきた。



市長は、合法的な手続きによって議会が再議決した無償給食条例について、「福祉の仮面をかぶせた亡国的ポピュリズム政策を拒否する」と反対の意見を表し、条例の効力に関する裁判を起こした。また、裁判中である事項を住民投票にかけ、法に従って行政を行うべき公務員としての義務に背く行為をした。さらに、8月12日には突然次期大統領選挙には出馬しないと宣言し、選挙日3日前である8月21日には「投票率が33.3%に及ばないまたは開票の結果、段階的無償給食が過半数の支持を得られなかった場合は市長職を辞職する」と宣言した。住民投票を呉市長の信任投票に変質させてしまったのである。

自らをドジョウに例えて国民の歓心を買った宰相もいるが、同じドジョウでも韓国では「ドジョウ一匹が川全体を汚す」という諺がある。自分の利益のためなら他人のことは眼中にない行動をする人をドジョウに例えて言う。ソウル市で行われた無償給食をめぐる住民投票では地方自治という川を汚すドジョウがいたように思われる。住民投票が広く使われているスイスやアメリカでは、国や地方自治体の機関が自らの政策を支持するか否かを有権者に問う住民投票をプレビシットといい、住民投票（レファレンダム）と明確に区別している<sup>(42)</sup>。ソウル市の住民投票は住民請求による住民投票という表の顔とは裏腹に行政機関（特に首長）の都合による住民投票であり、今後も警戒すべき動きであると思われる。

### 住民投票後のソウル市行政

先述通り、ソウル市の住民投票は開票せず、終わった。その結果、全面的無償給食案と段階的無償給食案すべて否決されたことになり、投票率が開票に及ばない場合市長職を辞職すると宣言していた呉市長は26日に市長職を辞職した。したがって、ソウル市は10月の補欠選挙まで副市長が市長職を代行することになり、10月の補欠選挙では弁護士出身の市民活動家である朴元淳（パク・ウォンスン）が選ばれた。

朴市長は2004年の扶安郡の放射性廃棄物処分場をめぐる住民主導の住民投票実施の際、住民投票委員会の委員長を担当していた人物である。当時の住民投票が制度化された後の住民投票よりもっと住民投票の本質を尊重するものであった<sup>(43)</sup>という評価を得られたことには朴現市長の力が大きかった。市長当選後の挨拶では、福祉政策を

---

(42) 岡本三彦「ローカル・ガバナンスと意思決定への参加」（山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局、2008年）70～72頁参照。

(43) 前掲注(31)、ハ・スンズ等、72～82頁参照。

全面的に支援する方針<sup>(44)</sup>を表明し、ソウル市民の期待が高まっている。また、朴市長は住民の意見が政策に迅速に反映されるように工夫している。2011年7月29日に民主党議員が中心になって制定した「住民参与基本条例」に、やっと2012年2月16日に施行規則が制定された。そこには、各種の委員会、公聴会、予算編成などへの住民参加を定めていて、特に、5,000名以上のソウル市民の連署を集めると、市政に対する討論会を市長に要求することができ、市側は15日以内の開催日時と場所等を決め、請求人に通知するよう定めている（第9条）。朴市長誕生後、政策ワークショップ等を通じて市民から様々な政策提案が出されているが、このような動きがこの条例を通じて拡大されるかどうか今後の動向に注目したい。

## 結びにかえて — 住民投票を国法で定めることについて

韓国の地方自治法は1949年7月4日に制定された。しかし、1961年5月16日、軍事クーデターが発生し、同年9月1日に地方自治に関する臨時措置法が施行され、地方自治はなごらく冬眠状態であった。1987年、当時の大統領である盧泰愚（ノ・テウ）の民主化宣言をきっかけに地方自治の実施のための準備が始まり、1995年6月27日の地方自治体の首長選挙をきっかけに、再び地方自治が全面的に実施されることとなった。その後、代議制を補う、直接民主主義制度（【図表1】参照）が次々と導入されている。地方自治に関する制度の導入にまだ早いということはない。「民主主義の学校」である地方自治は多くの試行錯誤を経験して漸進するからである。しかし、本稿で紹介した住民投票の事例はこのような期待を裏切る結果であったと言わざるを得ない。

では、なぜこのような結果がもたらされたのか。ソウルの住民投票を除く、3件の住民投票は、すべて中央行政機関が請求したものであったことに注意すべきである。住民投票法の制定時、中央政府側にも請求権を与えることによって、住民投票を住民参加を促す制度ではなく、中央政府の独断的な政策推進に免状を与える法律になるという批判的な意見があった<sup>(45)</sup>。また、国家政策に関する住民投票は中央政府だけが請求できるため、地域の主権者である住民が地域に影響を与えうる国家政策を住民投票にかけるという直接・参

(44) 毎日新聞に載せられた湯浅誠の「私の社会保障論 興味深い新市長のあいさつ」（2011年12月16日記事）で朴市長のあいさつが紹介されている。

(45) 前掲注(31)、ハ・スンズ等、216頁参照。

加民主主義の道を閉ざしてしまったためである<sup>(46)</sup>。

韓国では、軍事独裁時代、独裁者が自分の任期を延ばすため国民投票を利用してきた歴史をもつ。そのため、制度設計においては、独裁者が現れないように、十分注意を払うべきであった。しかし、住民投票法に見たように、国家政策に関する住民投票は住民自治の拡充とは程遠い結果をもたらしている。また、地方の政治は中央政党とのつながりが強いいため、地方政治家は地域の将来より自分の政治的出世欲のため制度を使い、ときには中央政党の操り人形となり、ときには独裁者に変貌してしまうことも多々ある。このことは韓国に限らず、長に住民投票の請求権のあるところでは同じことが起こっている。

本稿であげた四つの住民投票事例からも依然として脆弱な地方自治の実態は明らかであった。歴史的教訓が活かされていない制度設計になっている。地方制度に関する法律を定める際は、地方自治を損なうことがないように細心の注意が必要である。現在の韓国の住民投票法は多くの制限を設けることによって地方自治に足かせをかけた結果をもたらしているように思われる。

今のような状況を打開するためには、まず国家政策に関する住民投票を通じての中央政府の関与を廃止すべきである。地方自治体や住民の自治を従属させるということは早々に排除せねばならない。また、地方自治体の決定事項に関する住民投票に関しても対象の制限などの細かい部分に関して条例に委ねるべきである。さらに、首長に与えられている住民投票の請求権についても議論が必要であろう。筆者は、首長には請求権を与える必要がないと考える。代議制を導入している地方自治制度で、首長には政策を議論するチャンネルはすでに十分用意されている。

しかし、住民投票には多数決による賛否しかないことに注目すべきである。格差と貧困が蔓延している社会で弱者の立場や多様性を考慮し、様々な立場を代表する人々で構成される議会での熟議が求められている。また、地方自治における首長には、何でも一人で決めようとする独裁者ではなく、議会でも議論・協議ができる住民を代表する代表者としての資質と制度が求められる。さらに、議会と首長との議論の場に、住民が参加できるチャンネルを増やすことで議論はさらに深めることが可能である。議論を重ねても結論が出ない問題について、切り札として住民の意見を直接聞く住民投票が使われる仕組みが必要とされていると思う。

---

(46) 実際に、2007年済州道に海軍基地を設置する問題について、地元住民は中央政府に対し住民投票の実施を要求したが、中央政府は軍事政策であるということで住民投票にかけることを拒否した。

(ジョン ジュン 公益財団法人地方自治総合研究所特別研究員)

## 【ソウル市の無償給食住民投票までの経緯】

- 2010年11月18日：市議会の常任委員会において「無償給食条例案」通過
- 12月1日：市議会の本会議において「無償給食条例」議決  
(⇒呉市長：市政に関する市議会との協議を中断し、議会への出席拒否を宣言)
- 12月3日：呉市長、市議会に対し「無償給食条例」の再議を要求
- 12月30日：市議会、「無償給食条例」を再可決  
(⇒呉市長：条例の公布を拒否、最高裁判所に無償給食条例に関する無効確認訴訟を提起)
- 2011年1月6日：市議会、議長の直権で「無償給食条例」を公布
- 1月10日：呉市長、市議会に対し無償給食をめぐる住民投票を提案
- 1月31日：ソウル市、住民請求による無償給食住民投票の手続きに対する説明会を開催
- 2月1日：ソウル市教育庁、小学校1～4年生に対する義務給食の実施を発表
- 2月9日：ソウル市、無償給食反対投票の署名集めのために結成された「福祉ポピュリズム追放国民運動本部」(以下、国民運動本部)に請求人代表者証明書を交付
- 6月16日：国民運動本部、80万1,263名の署名を集め、無償給食をめぐる住民投票の請求書を市に提出
- 6月19日：ソウル市選挙管理委員会、無償給食に関する不法投票運動行為の取り締まりを開始
- 6月27日：「呉世勳審判・無償給食実現・ソウル漢江運河反対市民行動準備委員会」(以下、市民行動委員会)の発足
- 6月27日：ソウル市、無償給食住民投票の請求権者署名簿の検証作業に着手
- 7月4～10日：電算照会、署名簿の閲覧、異議申請等の作業  
(異議申請件数だけで13万4,469件に達する)
- 7月7日：民主党、無償給食住民投票の署名について操作・代筆の疑惑を提起
- 7月12日：市民行動委員会、国民運動本部を名義盗用などの疑惑で告発
- 7月12日：ソウル市、有効署名数は54万8,342件(全体署名数の67.2%)と発表
- 7月15日：市民行動委員会、行政裁判所に住民投票署名簿の証拠保全を申請
- 7月19日：市民行動委員会と民主党、行政裁判所に住民投票請求受理処分の執行停止を申請
- 7月21日：民主党、最高裁判所に住民投票請求受理処分の無効確認訴訟を提起
- 7月25日：行政裁判所、市民行動委員会が提起した住民投票署名簿の証拠保全申請を棄却
- 7月27日：呉市長、集中豪雨のため28日に予定していた住民投票の発議を延期(同日、ハンナラ党、住民投票を党レベルで支援することを決定)

- 8月1日：呉市長、住民投票の発議（24日を投票日と決定）
- 8月1日：ソウル市教育庁、市を相手どり、憲法裁判所に権限争議審判を請求、行政裁判所に無償給食住民投票の執行停止仮処分を申請
- 8月2日：「福祉ポピュリズム追放国民運動本部」と「悪い投票を拒否する市民運動本部」が各々住民投票運動の賛否代表団体としてソウル市選挙管理委員会に登録
- 8月16日：行政裁判所、民主党の「住民投票請求受理処分の執行停止」申請を棄却
- 8月24日：住民投票実施、住民投票の投票率未満（25.7%）で投票箱は開票されず、終わる