

## 韓国における改正地方自治法の主な内容と争点 — 32年ぶりの全部改正の政治プロセスを踏まえて —

申 龍 徹

### はじめに

本稿は、1987年の民主化の後の1988年に全部改正された後、32年ぶりの全部改正となった2020年の韓国の地方自治法の主要内容と争点について考察するものである。周知のように、韓国の地方自治制度は終戦後の1947年に韓国政府の建設とともにスタートするが、間もなく朝鮮戦争の勃発、休戦後の政治的混乱、そして軍事クーデターによる独裁政権の誕生と1972年の維新体制による大統領への権力集中という権威主義体制の形成の中で機能停止の休眠状態のまま民主化を迎えることとなった。中でも、1961年の5月に現役の軍人であった朴正熙の軍事クーデターで誕生した軍事独裁政権が制定した「地方自治に関する臨時措置法」により地方自治の制度運用が留保されたまま1987年の民主化を迎えることになる<sup>(1)</sup>。

後述する1987年の民主化により、社会民主化の中軸として期待され制度的復活を成し遂げた地方自治であったが、1949年の法律制定以降、1961年9月からの制度的中断と相まって、地方自治の経験不足は現行の憲法における2つの条文に明確に表れていた。言い換えれば、社会民主化の激動の中で規定された地方自治の憲法上の規定はわずか2つの条文に限定され、必要とされる地方自治の内容を制度的に保障する上であまりにも貧弱な内容であったといえる。

その後の地方自治制度の実際の運営を見る限り、この1987年10月の憲法改正における地

---

(1) この「地方自治に関する臨時措置法」(全11条)は、1961年9月1日に制定され、1988年5月の全面改正までに地方自治の制度的機能を無力化させた法律である。クーデターによる政権掌握に反発する地方自治団体を抑圧し、中央政府の統制力を強化するのが目的であり、第9条においては知事・直轄市長、市長・郡守・区庁長の任命制を、第11条では「地方自治法のうち、本法と抵触する規定は本法の規定による」とし、地方自治法は機能不全となった。

方自治の制度的保障及びそれに基づく1988年地方自治法の全部改正の法制度的な不完全さは、2003年以降の地方分権の推進において制度的不備の「法律と政治」の壁として逆機能することとなり、2008年から2017年の保守系政権の中での地方分権改革は一步前進二歩後退の状態に陥る結果となった。

ところが、2013年に誕生した保守系の朴勤恵政権が主要な国政運営に私人である友人を介入させたことで権力乱用や収賄などが問われたいわゆる「チェスンシルゲイト」(Choi Soon-sil Gate)の全容がマスコミに報道され、それに対する国民の反対デモが「ロウソク革命」として全国に広がった。2016年12月9日には国会において弾劾訴追案が可決、翌年の2017年3月10日には憲法裁判所(最高裁)において裁判官全員一致の決定により朴勤恵大統領は弾劾された。

この弾劾を受けて同年5月10日に行われた大統領選挙においては、革新系の文在寅候補が1,342万3,800票(得票率41.08%)を得て当選したが、当時、785万2,849票(投票率24.03%)を得て2位となった保守系の候補との差は約558万票であり、歴代の大統領選挙における最大の得票差での当選という圧倒的な国民の支持の中で約10年ぶりの政権交代となった。実質的な社会民主化のための社会構造改革を必要とする革新政権にとっての地方自治制度の実質化とそのための法制度の補完は、その後の地方分権型憲法改正論議として現れ、翌年の2018年には大統領自ら憲法改正案を政府案として国会に提案するなど、地方自治制度の強化が主要国政課題として進められている。

民主化直後に行われた1988年の地方自治法の全部改正が経験不足と地方自治制度の復活に焦点が置かれていたとすれば、今回の地方自治法の全部改正は1995年の全国同時選挙以降における民選自治の制度的課題を補完すると同時に、1998年以降の中央権限の地方移譲や2003年以降の本格的な地方分権改革の成果と課題を踏まえ、「団体自治」から「住民自治」への転換に向けて必要な制度・政策的補完のための全部改正であると言える。すなわち、今回の改正は、地方自治法の全部改正のみならず、地方財政の拡充と分権改革の実質化のために必要な「自治分権5法」(地方自治法全部改正、故郷愛寄付金法、中央地方協力会議法、住民条例発案法、警察法改正)の法制化であり、1988年の地方自治法の全部改正以降の制度運用の中で培った経験をもとに参加と熟議による住民自治の実現を加速化させるための改正である。

本稿では、こうした政治社会の環境変化の中で行われた地方自治法の全部改正について、全部改正案の提出をめぐる政府・与党等の政治プロセスとあわせて政治争点となっている主要内容について論点整理を行いその特徴を明らかにするとともに、課題を確認すること

にしたい。

## 1. 「6・29民主化宣言」と地方自治法の全部改正（1988）

1949年の法律制定以降、様々な困難を極めてきた地方自治制度は、1987年に民主化抗争が実を結び、当時の盧泰愚大統領が国民に対し約束した民主化への工程表である「6・29民主化宣言」によって民主化に向けた社会改革が約束され、1987年10月の憲法改正（第9次）、翌年の1988年には地方自治法の全部改正が行われた。この6・29民主化宣言には、次の8条の内容で構成されている。すなわち、①大統領の直接選挙を盛り込んだ憲法改正を行い1988年2月に平和的な政権交代、②大統領選挙法の改正により公正な競争の保障、③金大中氏の赦免復権と政局関連の政治犯の釈放、④人間の尊厳性の尊重及び基本人権の保障、⑤自由言論の保障、⑥地方自治及び教育自治の実施、⑦政党の健全な活動の保障、⑧ドラスティックな社会改革の推進、の8つである。

この民主化の波の中で1988年4月に全部改正された地方自治法（法律第4004号）には、①地方自治団体の種類は、特別市、直轄市・道及び市・郡・区（特別市・直轄市の区に限る）とする、②地方議会議員の定数は、特別市、直轄市・道は25人ないし70人、市・区は15人ないし25人、郡は10人ないし20人とし、議員の任期は4年の名誉職とする、③地方自治団体の長は、選挙により選出し、他に法律で定めるまでは政府が任命することが規定されたが、肝心の地方選挙の実施日程についての規定はなく、地方議会の選挙日程の明示は、翌年の1989年12月に制定された改正地方自治法（法律第4162号）によってであった。すなわち、1989年12月の地方自治法の一部改正において、「地方自治制度を早急に実施し、地方政治の民主化と均衡ある地域発展を促進させるために、地方議会議員の選挙を1990年6月30日までに実施する」ことが規定された。

しかし、同法律では、①市・道の副知事・副市長は当該の市長や知事が推薦した者を内務部長官の提唱で国務総理を経て大統領が任命することとし、この法律により最初に選出された市・道知事の任期満了時までは従前の規定による、②地方議会に行政監査権を付与することが盛り込まれた。

1987年の「6・10民主化抗争」から「6・29民主化宣言」を経て、同年10月の憲法改正、翌年の地方自治法の全部改正にいたる変化を時系列に見る限り、民主化宣言から地方自治法の全部改正までかかった時間はわずか半年であり、深度ある改革議論を進めるために時

間をかけることは、当時の盧泰愚政権にとっても、民主化を進める革新系の運動家らにとっても避けたいものであったといえる。すなわち、なるべく早い時期に民主化の成果が見える形でアピールしたい革新系の思惑とできるだけ改革の幅を狭め現状維持に持ち込みたい軍事政権の思惑が一致し、社会民主化改革の大きな柱である地方自治制度の法制度的な枠組みとして短期間でまとまったのが当時の地方自治法の全部改正案だったと考えられるからである。

「民主主義の学校」といわれる地方自治制度は軍事独裁の政権にとっては容認しがたいものであり、1961年の「5・16軍事クーデター」以降の歴代の軍事政権は地方自治制度の実施を極力妨げてきた。すなわち、1961年に登場した朴正熙軍事政権においては、地方議会と団体長を強制的に解散した上、「地方自治に関する臨時措置法」を制定し、休眠状態にした。その後も、1963年の憲法改正の際には附則に「地方議会の構成時期については法律で定める」としたが、1972年の維新憲法附則では「地方議会は祖国統一まで構成しない」と規定するなど地方自治制度の実施を遅らせてきた。また、1980年の「10・26クーデター」により政権を握った全斗煥政権では当年の憲法改正の際に附則に「地方議会は地方自治団体の財政自立度を勘案し順次構成し、その時期については法律で定める」とし、その実施を見送った。

1987年の民主化以降、憲法改正を通じて地方自治の制度的復活は行われたものの、1989年3月に国会において過半数を占めていた野党3党の合意により国会を通過した地方自治法改正案に対しては当時の盧泰愚政権の拒否権行使により挫折した。同年11月に再び地方自治法の改正案が国会で可決したものの、年明けの「3党統合」によりまたも泡となった。しかし、当時野党の平和民主党の党首であった金大中さんの命をかけた断食闘争に社会的関心が集まる中、共感した野党及び国民的な要求の前に政府与党がその実施を合意せざるを得なくなり、地方自治の実施が与野党の間で公式的に約束された。

その後、地方議会及び地方自治団体長の選挙が行われ地方自治制度の完全な実施となったのは1995年の全国同時地方選挙（統一地方選挙）であり、1987年の民主化から8年の年月が必要であった。欧米の経験から、戦後の韓国のような権威主義社会の民主化においての地方自治の役割と効用を理解していたのは知識人や野党の政治リーダーだけではなく軍事政権も同様であり、政権維持の上で地方自治はなるべく避けたいものであったことが理解できる。

## 2. 地方自治制度の復活と地方分権改革の推進

他方、1995年の第1回全国同時地方選挙により始まった本格的な地方自治は、1997年の通貨危機を背景に1998年に誕生した革新系の金大中政権及びその後の2003年に登場する盧武鉉政権の約10年間に大きく成長した。金大中政権では、2000年に政府の地方分権に関する審議・議決機構として初めて法的根拠を持つ「地方移譲推進委員会」を新設し、地方移譲事務の体系的な整理と推進を開始した。地方移譲に関しては、1991年に総務処の中に「地方移譲合同審議会」が設置され、年1回の移譲対象事務の調査を行っていたが、この審議会は法的根拠を持つ組織ではなかったため政府組織の参加は消極的であり、地方分権化の推進には限界があった。

1987年の民主化以降の歴代政権の中もっとも地方分権に積極的に取り組んだのは盧武鉉政権であり、特に、地方分権特別法のほか、国家均衡発展特別法、新行政首都建設特別法の3つの法律を束ねた地方分権3大特別法が制定された2003年12月以降の目まぐるしい地方分権の推進は、教育自治制度の改善、自治警察制の導入、済州特別自治道の推進、地方財政の拡充、地方議会の活性化等々、1961年以降止まっていた地方自治の時計の針を一気に動かすようなダイナミックでドラスティックな内容であった。

<表1> 1998～2012年における地方分権の枠組み

区 分	金大中政権 (1998-2002)	盧武鉉政権 (2003-2007)	李明博政権 (2008-2012)
推進機構	地方移譲推進委員会	政府革新地方分権委員会 地方移譲推進委員会	地方分権促進委員会
主要法律	中央行政権限の地方移譲 促進等に関する法律	地方分権特別法	地方分権促進に関する法 律
特 徴	法的基盤の整備	地方分権ロードマップ	事務区分体系の整備
主な政策	住民自治センター	済州特別自治道	教育自治制度

(出典) KO, kwong-yong (2015)、「韓国政府の地方分権化の成果及び制約要因に関する研究」、『韓国地方自治学会報』、27(1)、74頁表4及び行政安全部白書(1998-2012)より添削作成。

特に、済州特別自治道の推進は、盧武鉉政権における地方分権の価値を明確に示すものであった。済州特別自治道は2005年の7月27日に実施された住民投票によって従来の行政区域を廃止し一つの広域自治体として再編したもので、同年12月30日に制定された「済州

道行政体制に関する特別法」に基づき2006年7月に誕生した高度の自治権が認められた特別地方自治区域である。自治警察制の実施のほか、教育自治権の拡大、中央行政権限の移譲、自治立法権及び自治財政権の強化などの自治権の強化にくわえ、外国人投資を誘致するために教育と医療・観光産業に対する大幅な規制緩和を行い外国人医療法人や国際高等学校の設立・運営を可能にした実験的な取り組みであり、新しい自治のあり方を模索する実証実験として国内外からの注目を集めた<sup>(2)</sup>。

1998年の金大中政権以降2007年の盧武鉉政権までの10年間は、中央行政権限の地方移譲や地方分権改革の推進が意欲的に進められていた時期であったが、大統領選挙において保守系の李明博候補が当選し、政権交代となった2008年以降朴勤恵大統領が罷免された2017年の間は、地方分権改革よりは地方均衡発展へと政策方針の変更が行われ、また労働改革や社会構造改革においても使用者など保守層の視点に立った政策運用が行われた。

〈表2〉 1987～2017年における地方自治・地方分権の取り組み

年 度	政治方針	政 権	主な内容
1987	軍事政権	盧泰愚政権	民主化（6・29宣言、第9次憲法改正）
1988			地方自治法全部改正
1991			市・郡・区議会議員の選挙
1995	革新系	金永三政権	第1回地方同時選挙（統一地方選挙）実施
1998	革新系	金大中政権	第2回地方同時選挙の実施
1999			中央行政権限の地方移譲の促進等に関する法律の制定
			住民条例の制定・改廃請求制度の導入
			住民監査請求制度の導入
2002			地方分権国民運動本部の発足
2003	地方分権ロードマップ制定		
2004	革新系	盧武鉉政権	地方分権特別法の制定
			国家均衡発展特別法の制定
2005			行政中心複合都市建設特別法の制定
			住民訴訟制度の導入
2006			済州特別自治道制度の導入
			住民召喚制度の導入 自治体財政情報公開制度の導入（国家財政法の改正）
2008	保守系	李明博政権	地方分権促進に関する特別法の制定
			地方行政体制改編に関する特別法の制定

(2) この済州特別自治道の取り組み及び10年間の成果などに関しては、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』、32(2)、(2006)及び拙稿、「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」、『自治総研』、44(12)、(2018)を参照されたい。

年 度	政治方針	政 権	主な内容
2013	保守系	朴勤恵政権	地方分権及び地方行政体制改編に関する法律の制定
2018	革新系	文在寅政権	地方自治分権及び地方行政体制改編に関する特別法の制定 自治分権総合計画の策定 地方分権型憲法改正案の発議 地方自治法の全部改正 住民条例発案法の制定 自治警察制度の導入（警察法改正）

(出典) 筆者作成。

この2008年における革新系から保守系への政権交代の影響は地方分権の推進にも色濃く反映され、革新系政権においては地方分権の象徴的な性格を持つ済州特別自治道の推進であったが、保守系政権の中での済州特別自治道の推進は、特別自治ではない全国の自治体に対する地域均衡発展という法と政治の公平性の論理に阻まれ、道半ばで頓挫する危機におかれるなど、2003年以降の地方分権改革の成果の可視化が危ぶまれる状況となった。

特に、実験法として制定された「済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」（通称、「済州特別自治道法」）に基づく特例主義については、本質的には個別法に従属されその実効性に疑問が提示される一方、個別法律の制定・改正によって他の広域自治団体との間で特別な地位を保障されないなどの法的限界が指摘され、政権交代という政治状況の変化とあわせて常に不安定な状況の中で推進せざるを得ないからである<sup>(3)</sup>。こうした特別自治制度に関する法的地位の不安定さについては2003年の特別自治制度の設計段階から指摘されており、連邦制水準の特別自治道の実験を成功裏に進めるための補完策として憲法における特別自治の明確な地位確認が必要との指摘が学界や政界から支持を集めるようになった<sup>(4)</sup>。

(3) CHOI, hwan-yong、「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)、(2012)、8-9頁。

(4) この点の主な議論については、CHOI, yong-zeon (2017)、「連邦制水準の改憲のための課題 — 済州特別法の事例を中心に」、『地方自治法研究』、17(3)、171-172頁。また、連邦制水準の地方分権のための課題として、①憲法における中央政府と済州特別自治道の相互間における暫定的な統治権の分割の規定、②済州特別自治道における立法権限と立法事項の目録を憲法で規定、③自治権を住民の権利として地方自治法に明記するとともに、憲法においても国民の権利と義務の中に明記するなど3つの提案を行っている。同論文、173-175頁参照。

### 3. 地方分権型憲法改正論議と自治法改正案（2018案） の提出

この連邦制水準の地方分権改革を具体化するための地方分権型憲法改正論議は、2017年の革新系の文在寅政権誕生以降、急激な潮流となり、各界各層から様々な改憲論が示される中、2018年には文在寅大統領自ら発議し、政府の憲法改正案として提出する異例の展開となった。1987年10月に改正された現行の憲法内容とは差別化された内容の憲法改正案には、地方分権国家の指向（総綱）、大統領任期の4年連任制、「土地公概念」の導入、「勤労者」から「労働者」への名称変更などが含まれており、野党の反対で議決が行われないまま廃案となったが、金大中・盧武鉉に続く革新系の政権が目指している地方分権国家へのビジョンが明確に表れているといえる<sup>(5)</sup>。

＜表3＞ 地方自治に関する憲法条文の比較

現行憲法（1987全部改正）	大統領案（2018全部改正）
<p>第8章 地方自治</p> <p>第117条</p> <p>1. 地方自治団体は、住民の福利に関する事務を処理し、財産を管理するとともに、法令の範囲内で自治に関する規則を制定することができる。</p> <p>2. 地方自治団体の種類は、法律で定める。</p>	<p>第9章 地方自治</p> <p>第121条</p> <p>1. 地方政府の自治権は住民から生まれる。住民は地方政府を組織し、運営するところに参加する権利を持つ。</p> <p>2. 地方政府の種類と区域など地方政府に関する主要事項は、法律で定める。</p> <p>3. 住民発案、住民投票及び住民召喚に関してその対象、要件などの基本的な事項は法律で定め、具体的な内容は条例で定める。</p> <p>4. 国家と地方政府の間、地方政府相互間の事務の配分は、住民に近い地方政府が優先するという原則に従い法律で定める。</p>
<p>第118条</p> <p>1. 地方自治団体には議会を置く。</p> <p>2. 地方議会の組織・権限・議会選挙及び地方自治団体の長の選任方法その他の地方自治団体の組織及び運営に関する事項は法律で定める。</p>	<p>第122条</p> <p>1. 地方議会は法律に違反しない範囲内で住民の自治と福利に必要な事項に関して条例を定めることができる。ただし、権利の制限や義務を賦課する場合は、法律の委任がなければならない。</p>

(5) この点に関しては、拙稿、「韓国における地方分権型憲法改正論議の争点と課題 — 2018年の大統領の憲法改正案を中心に —」、『山梨政策研究』、17号、(2021)、1—15頁において詳細に紹介しているので参照されたい。



現行憲法（1987全部改正）	大統領案（2018全部改正）
第8章 地方自治	第9章 地方自治
	2. 地方行政府の長は法律または条例を執行するために必要な事項と法律または条例において具体的に範囲を定めて委任を受けた事項に関して自治規則を定めることができる。
	第123条 1. 地方政府には住民が普通・平等・直接・秘密選挙で構成する地方議会を置く。 2. 地方議会の構成方法、地方行政府の類型、地方行政府の長の選任方法などの地方政府の組織及び運営に関する基本的な事項は法律で定め、具体的な内容は条例で定める。
	第124条 1. 地方政府は自治事務の遂行に必要な経費を自ら負担する。国家または他の地方政府が委任した事務を執行する場合、その費用は委任する国家または他の地方政府が負担する。 2. 地方議会は、法律に違反しない範囲内において自治税の種目と税率、徴収方法などに関する条例を定めることができる。 3. 徴税による財源は、国家と地方政府の事務負担の範囲に符合するように配分しなければならない。 4. 国家と地方政府の間、地方政府相互間で法律が定めるところにより適正な財政調整を施行する。

（出典） 筆者作成。

この2018年の文在寅大統領の憲法改正案の第9章は「地方自治」に関するもので、第121条から第124条までの4つの条文となっており、現行憲法の2つの条文（第117条・第118条）を大幅に補強した形となっている。特に第121条の第4項における補完性の原理や基礎自治体優先主義、第123条における条例制定の範囲を「法律に違反しない範囲」とするなど、2003年以降の分権改革において指摘されている課題に対応している点がその特徴となっている。

また、2018年3月に設置された自治分権委員会が同年9月に策定・公表した「自治分権総合計画」には、文在寅政権における地方分権の実践意思と課題が含まれており、先に発表した憲法改正案の内容を政策の形に転換したものであった。「わが生活を変える自治分権」というビジョンを実現するために、①住民主権の実現、②中央権限の画期的な地方移

議、③財政分権の強力な推進、④中央—地方及び自治団体間の協力強化、⑤自治団体の自律性及び責任性の拡大、⑥地方行政体制の再編及び地方選挙制度の改善等、6大戦略と33の推進課題を提案していた<sup>(6)</sup>。

この「自治分権総合計画」には、「住民主権」という新しい用語が使われ、従来の「国民主権」に対峙しているが、国民主権が中央集権体制を擁護する概念であり、団体自治の形式を重視するのに対し、住民主権は中央政府の法令に違反しない限り、広範囲な自治立法権及び補完性の原理を土台に住民自治の実現を目指す意味合いである<sup>(7)</sup>。

その上、憲法改正案において示した「地方政府」という用語を具体化し、相互対等な中央—地方関係の形成のために「中央—地方協力会議」を設置し、役割分担・協力・財源負担・制度改革・財政等広範囲にわたる論議を可能にしたほか、住民自治に関する制度的根拠を地方自治法への変更や2013年以降モデル事業として実施されてきた「住民自治会」を全国的に拡大し、行政・財政の支援ができるように法改正を行った点なども注目すべき変化であるといえる<sup>(8)</sup>。

こうした政治的情勢を反映する形で、2018年11月13日には、行政安全部において「地方自治法の全部改正法律案」が立法予告された<sup>(9)</sup>。立法予告によれば、今回の地方自治法の全部改正の理由について、「1988年の地方自治法の全部改正と1995年の民選自治のスタート以降、変化した地方行政環境を反映し、画期的な住民主権を実現し自治団体の自律性強化及びこれに相応する透明性と責任性を確保するとともに、中央と地方の関係を協力的なパートナー関係へと転換することで新しい時代に相応しい住民中心の地方自治を実現するため」と説明していた。主な内容は、以下のとおりである。

## (1) 画期的な住民主権の実現

- ① 住民の権利の明確化
- ② 条例制定、改・廃請求制度の改善
- ③ 住民の直接参加制度の改善
- ④ 住民自治会の根拠制定及び活性化

---

(6) 大統領所属自治分権委員会政策資料、「自治分権総合計画」、2018年9月11日発表。

(7) KIM, soon-un (2018)、「文在寅政府における自治分権総合計画策定の意義」（自治分権委員会専門家寄稿、2018年9月21日）

(8) KIM, soon-un (2020)、「<序言>地方自治法全部改正の意義」、『地方自治政策ブリック』（100号特殊、韓国地方行政研究院）より参照。

(9) 行政安全部公告第2018-676号、2018年11月13日。

⑤ 自治団体の形態の多様化の根拠制定

(2) 実質的な自治権の拡大

- ① 事務配分の原則確立及び「自治分権影響評価制度」の導入
- ② 組織運営の自律性拡大
- ③ 地方議会の運営自律化及び力量強化

(3) 地方自治団体の責任性及び透明性の再考

- ① 住民の知る権利保障のための情報公開の拡大
- ② 地方議会の倫理性及び責任性の強化
- ③ 国家と地方自治団体の連帯及び協力義務の新設
- ④ 基礎自治団体の事務遂行の責任性の強化

(4) 中央—地方の協力関係の確立及び自治団体の事務遂行の能率性強化

- ① 中央—地方の協力関係の制度化
- ② 団体長の引継ぎ委員会の制度化
- ③ 特別地方自治団体の設置、運営の具体化
- ④ 自治団体間の協力制度の改善
- ⑤ 大都市特例の付与

(5) その他の制度改善事項

- ① 地方財政関係法律との体系の整備
- ② 住民の参政権条項の整備

この地方自治法の全部改正案は、全部で11章207条文であり、現行法の第10章175条文に比べ20条文以上増えた形となっている。全部改正案の主要内容は、①住民参加権の保障及び参加制度の実質化、②自治団体の実質的な自治権の拡大、③自治団体の自律性強化とそれに相応する透明性・責任性の確保、④中央と地方の協力関係の確立及び自治団体の事務遂行の能率性向上などであった。また、主要争点としては、①大都市特例市の指定及び名称付与、②地方議会の人事権の独立、③地方自治団体の自治組織権の拡大、④地方自治団

体の形態の多様化などであった<sup>(10)</sup>。

この地方自治法の全部改正法律案に対するパブリックコメントにおいては、2018年12月18日に市民運動団体である「参与連帯」（参加自治地域運動連帯）から意見書が出され、立法予告内容についての多くの賛成意見のほか、今回の全部改正案の中に含まれていない内容、すなわち、①住民訴訟関連の住民監査の前置主義の廃止（現行法第17条）、②条例と上位法令との関係の改正（現行法第22条<sup>(11)</sup>）、③地方議会における人事聴聞会の規定新設、④条例案に対する最小予告期間（5日）の延長（現行法第66条の2）、⑤地方議会議員の懲戒種類の改正（現行法第88条）などである<sup>(12)</sup>。2019年11月に出された地方自治法全部改正法律案（2018案）は、与野党の対立が激化する中で、野党反対のため審議されないうまま第20代国会の任期満了により、2020年5月20日付で廃案となった。

#### 4. 4・15総選挙と改正地方自治法（2020）の成立

ところが、この廃案に先立ち、コロナが猛威を振るう中の2020年4月15日に行われた総選挙（国会議員選挙）においては現職の文在寅大統領が率いる与党の「ともに民主党」が過半数（150議席）を大きく上回る180議席を獲得し、国会における与党優位の中で、第21代国会がスタートすることとなった。大統領制度の下で一院制を採択している韓国の政治において総議席（300議席）のうち与党が6割を占め、憲法改正以外のすべての法律案を単独で可決させることのできる絶対多数となった経験はなく、大きな転換の前に直面していることは間違いない。

こうした政治的な情勢の変化の中、政府では、新しい国会開会前の2020年6月30日に国務会議を開き、「地方自治法全部改正法律案」及び関連する法律の制定・改正案、すなわち、「故郷愛寄付金法」（制定）、「住民条例発案法」（制定）、「中央・地方協力会議法」（制定）、「警察法」（改正）、「地方公務員法」（改正）、「地方公務員教育訓練法」（改正）、「地方自治分権及び地方行政体制再編に関する特別法」（改正）の国会提

---

(10) HA, hea-young (2019)、「地方自治法全部改正法律案の主要内容及び争点」、『イッシュと論点』、第1623号、国会立法調査処を参照した。

(11) 現行法の「法令の範囲内において」という内容を「法令に違反しない範囲」において条例制定ができるように現行の地方自治法第22条の改正を指すものである。

(12) 参与連帯 (2019)、「地方自治法全部改正案の立法予告に対する意見書」を参照した。

出を決定し、同年7月3日に国会に提出した。今回の全部改正法律案は、2019年提案の法律の内容を一部修正・補完した形で再提出されたもので、1988年の地方自治法の全部改正以降、32年ぶりの改正となった今回の全部改正では、住民を地方自治の主役として明確に位置づけるとともに、慢性的な課題として指摘されてきた地方自治団体の自治権の不足及び責任性・透明性の不足の問題を解決するための改正とされた。

所管の行政安全部では、今回の地方自治法の全部改正の必要性について、国と地方行政の環境変化への対応を取り上げ、少子高齢化の深化や4次産業革命など、新しい環境変化に対し国・中央省庁中心の画一的な対応では社会的な難題に対する解決が難しいことにくわえ、地域の創意性・多様性を土台に地域の特性にあった自生的な成長戦略の推進や住民の多様かつ差別化された地域づくりを進めるとともに、地方自治の実質的な主権者として住民の参加を実質化するための制度的保障を設けることにあると説明している。

また、今回の全部改正により、①住民が地方行政に幅広く参加することで地方自治に対する住民満足度の向上と民主的な正当性を担保することができる、②住民からの多様な政策ニーズに迅速かつ効果的に対応し、地域の実情にあった多様な住民サービスが可能となり、住民サービスにおける生産性・効率性の向上につながる、③情報公開の拡大・統制機能の強化及び自治事務—委任事務の空白のない行政執行により住民サービスの責任が高まる、④全国の243の自治団体の地域競争力を強化し、地方自治の新しい成長動力となることが期待されると述べている。今回提案された「地方自治法全部改正案」の主要内容は以下のとおりである。

### (1) 住民主権の実現

- ・ 住民自治原理の強化（目的規定に「住民自治原理」の明示）
- ・ 住民参加権の強化（住民が地方行政に積極的に参加できる権利の新設）
- ・ 住民条例発案制度の導入（住民が議会に直接条例の制定、改廃を請求）
- ・ 条例制定、改廃請求要件の緩和（人口規模別の請求要件の細分化）
- ・ 住民監査請求人数の引き下げ（市・道：500→300、市・郡・区：200→150）
- ・ 請求権の基準年齢の緩和（住民条例発案、監査請求18歳）
- ・ 住民投票制度の改善（請求対象の拡大、開票要件の廃止、確定要件の導入）
- ・ 住民召喚制度の改善（人口規模別請求要件の細分化、開票要件の廃止、確定要件の導入）

- ・ 「住民自治会」の活性化（地方自治法に設置・運営の根拠新設）<sup>(13)</sup>
- ・ 形態の多様化（住民投票で形態の変更可能、別途の法律で具体的な事項規定）

## （２） 自治権限の拡大

- ・ 国家－地方の事務配分（事務配分の原則及び順守義務の新設、自治分権影響評価制度の導入）
- ・ 組織運営の自律性の拡大（市・道の特定目的の副団体の任用自由化）
- ・ 地方議会の人事権の独立（市・道議会議長に事務職員の任用権付与）
- ・ 政策支援のための専門スタッフ（立法、予算などの議会活動の支援）
- ・ 地方議会運営の自律性拡大（会議運営委などに関する事項を条例に委任）

## （３） 地方自治団体の責任再考

- ・ 情報公開の拡大（情報公開の義務・方法などに関する一般規定の新設、議会活動の公開）
- ・ 連帯・協力義務の根拠新設（国家－自治団体間、自治団体相互間の連帯・協力義務の新設）
- ・ 自治事務遂行の責任強化（市・郡・区の違法な処分などに対する国家の補完的関与）
- ・ 地方議会の責任性確保（倫理特別委員会及び倫理諮問委員会の設置義務化）

## （４） 中央－地方協力及び事務能率の強化

- ・ 中央－地方の協力関係の制度化（自治発展協力会議の義務化）
- ・ 団体長の引継委員会の制度化（市・道20人、市・郡・区15人以内）
- ・ 特別地方自治団体（規約・形態・運営の規定新設）
- ・ 行政協議会の活性化（手続きの簡素化、中央政府の支援根拠の新設）
- ・ 大都市特例（人口100万以上の特例市の行政名称の付与）

以下では、通常国会の最終日前日（2020年12月9日）に本会議で賛成多数で可決・成立

---

(13) 「住民自治会」とは、2013年に住民参加を拡大し草の根民主主義を定着させることを目的に全国公募の末、31か所のモデル地域を選定し始まった事業であり、住民自ら地域共同体の問題を話し合い解決する自律的な官・民協力の近隣自治モデルとして導入された。『地方分権特別法』第29条第4項は、行政安全部長官は住民自治会の設置及び運営に参考するために住民自治会を実験的に設置・運営することができ、このために行政的・財政的支援を行うことができると規定している。安全行政部報道資料、2013年6月4日を参照した。

した『改正地方自治法』（法律第17893号、2022年1月13日施行）の主な内容を新旧比較の形でその違いを確認することにした<sup>(14)</sup>。

### （1）住民参加の制度的保障による住民主権の強化

改正法律では、住民の地方行政への参加に関する事項を規定することを「地方自治法」の目的として明示し、地方の政策決定及び執行過程に対する住民の参加権を新設した。また、「住民条例発案法」を制定し、住民が議会に直接条例案を發議することができるようにしたほか、住民監査・住民訴訟とともに請求年齢を19歳から18歳に引き下げるなど、参加要件を緩和し幅広い住民参加を促進する。

＜表4＞ 画期的な住民主権の実現

分野	旧（1988法）	新（2020改正法）
住民自治の原理強化	団体自治が中心	目的規定に「住民自治の原理」明示
住民参加権の強化	住民権利の制限性 ① 自治団体の財産と公共施設の利用権 ② 均等な行政サービスを受ける権利 ③ 参政権	住民権利の拡大 住民生活に影響を与える政策決定及び執行過程に参加する権利を新設
住民条例発案制の導入	条例案の制定、改廃の請求時、条例案を団体長に提出	条例案を議会に直接提出
条例発案請求要件の緩和	市・道・50万以上大都市 ：有権者総数の1/100～1/70 市・郡・区：1/50～1/20	800万以上：1/200以下 100～800万未満：1/150以下 50～100万：1/100以下 10～50万：1/70以下 5～10万：1/50以下 5万未満：1/20以下
住民監査請求要件の引き下げ	署名人数の上限 市・道：500名 50万以上の大都市：300名 市・郡・区：200名	上限の引き下げ 市・道：300名 50万以上の大都市：200名 市・郡・区：150名
請求権年齢の引き下げ	19歳以上、住民請求可能	条例発案、住民監査、住民訴訟：18歳以上、住民請求可能
機関形態の多様化確保	二代表制のみ 団体長中心型で画一的な仕組み	住民投票を経て機関構成の選択権保障（機関分離型、統合型等）*

\* 今後の条件の成熟度、住民要求などを勘案し、別途の法律の制定推進

(14) 行政安全部報道資料、「32年ぶりの地方自治法の全部改正推進」、2020年7月3日。表4から表7は、同資料から転載している。

## (2) 地方自治団体のための力量強化及び自治権の拡大

中央の恣意的な事務配分を防ぐために補完性・不競合性・自己責任性の事務配分の原則を新設し、国と自治団体の順守義務を賦課するとともに、急増する行政需要に弾力的に対応できるように特定業務を遂行する市・道の副団長1名（人口500万以上は2名）を自治団体が自律的に置くことができ、また、人口100万以上の大都市及び50万以上の都市のうち大統領令が定める都市のほか、行政需要・均衡発展・地方消滅危機等を考慮し、大統領令が定める基準と手続きに沿って行政安全部長官が指定する市・郡・区に対し「特例市」の名称を付与する根拠を新設した。この「特例市」は、地方自治団体ではない行政上の名称であり、地方自治団体間の財政的な格差を勘案し、他の地方自治団体の財源減少を誘発する特例を設けてはならないことが所管委員会において付帯された。

その他、市・道が有する市・道議会の職員の任用権をすべての地方議会の議長に付与し、議会の独立性を強化するとともに、地方議員の自治立法・予算審議・行政事務監査などを支援する「政策支援専門スタッフ」（政策補佐官）の導入の根拠が設けられ、地方議会議員2名あたり1名とし、施行する年から2年にかけて人材を確保することで地方議会の独立性及び専門性の強化が図られた。

<表5> 力量強化及び自治権の拡大

分野	旧（1988法）	新（2020改正法）
国－地方事務配分の明確化	国－地方間の事務配分原則及び順守義務などの規定がなく、国中心の事務配分	補完性、重複排除、包括的配分などの事務配分の原則及び順守義務規定の明記
組織運営の自律性拡大	ソウル・京畿、副団長：行政2、政務1 その他市・道、副団長：行政1、政務1	市・道に必要な応じて、特定分野担当の副団長1名（500万以上は2名）
特例市の名称付与（指定）	50万以上の他、大都市指定基準の根拠なし	人口100万以上の大都市及び大統領令が定める基準に沿って「特例市」として指定
市・道議会の人事権の独立	市・道議会所属の事務職員の任命権：市・道知事	地方議会所属の事務職員の任命権を地方議会議長へ移譲
政策支援の専門スタッフ	濟州特別自治道のみ議員定数の1/2の範囲内で「政策諮問委員」運営（21名）	すべての地方議会に政策支援の専門スタッフの運営根拠新設、立法・予算審議など支援
地方議会運営の自律性拡大	会議運営方式など、地方議会関連事項は法律で詳細に規定	条例に委任し、地域特性にあわせて自律的に定める



### (3) 自律性強化に相応する透明性・責任性の確保

他方、地方議会の活動、執行部の組織・財務など、自治団体の情報を積極的に提供するとともに、情報公開システムを構築し住民の情報接近性を再考するとともに、身内に甘い懲戒を予防するなど地方議会の倫理性と責任性を強化するために「倫理特別委員会」及び民間委員で構成される「倫理審査諮問委員会」の設置を義務化した。

また、地方議会議員が職務を通じて不当な利益を得ることを予防するために兼職禁止義務規定もより具体的に規定し、兼職が許容される場合でも義務的に兼職内訳を公開するようにした。さらに、市・郡・区の違法な事務処理に対し市・道が適切な措置を取らない場合、国が補完的に是正・履行命令ができるように違法な行政に対する中央政府の指導・監督の措置を補完した。

<表 6> 責任性及び透明性の再考

区 分	旧 (1988法)	新 (2020改正法)
情報公開・接近性の強化	自治団体の情報公開の義務・方法など規定なし 議会活動の分散的な公開	議会活動、執行部の組織・財務などの情報公開の義務・方法などに関する規定新設（情報プラットフォームの設置による接近性強化）
国政統合性の根拠新設	規定なし	均衡ある公共サービスの提供、均衡発展などのための国・自治団体、自治団体相互間の協力義務新設
市・郡・区の事務遂行の責任性の強化	市・郡・区の違法処分・不作為に対する国の是正・履行命令が不可能（根拠なし）	（市・道の対応がない場合）国による補完的な是正・履行命令の根拠新設
地方議員の兼職禁止の明確化	兼職禁止の内容が不明確のため辞退拒否事例などが発生、兼職申告内容の未公開	兼職禁止対象の内容を具体化及び兼職申告内容の公開義務化による実効性の強化
地方議会の責任性確保	倫理特別委員会の設置規定（任意）、倫理審査諮問委員会の設置（規定なし）	倫理特別委員会の設置義務化 民間委員で構成される倫理審査諮問委員会の設置及び意見聴取義務化

### (4) 中央・地方協力関係の確立及び行政能率性の再考

地方に大きな影響を及ぼす国の主要政策決定過程に地方の主要主体が参加できるように地方自治法に根拠をおく「中央地方協力会議法」を制定するとともに、大統領と市・道知事との懇談会を定例化した。

また、行政区画と生活区域が異なることから強いられている住民の不便を迅速に解決するために地方自治団体間の境界調整について合意ができない場合は「中央紛争調停委員会」を通して解決する手続きを新設するとともに、地方自治団体間の協力を通じて交通・環境など地域の共同対応が必要な問題を効果的に解決することができるように協力促進のための国の支援根拠を新設し、地方自治団体の長の職を円滑に引き継ぐことができるよう「引継委員会」を制度化した。

＜表7＞ 中央－地方間の協力関係の確立及び行政能率性の再考

区 分	旧 (1988法)	新 (2020改正法)
国政参加機構の制度化	大統領と市・道知事の懇談会 (法的規定なし)	「中央地方協力会議」の新設
行政区画決定手続きの改善	埋立地の管轄に関して意見がない場合にも中央紛争調停委員会の決定を経由するため手続きの長期化	埋立地の管轄に意見がない場合、審議・議決・決定手続きの簡素化
境界調停手続きの新設	行政区画の調停に関連し自治団体間で不都合の場合、問題解決が長期化	自治団体間の自律的調停を推進し、不都合の場合は中央紛争調停委員会による仲裁手続きの新設
団体長の引継委員会の制度化	根拠、運営基準など規定なし、恣意的指針による運営で混乱	広域団体20名、基礎団体15名以内、任期開始30日内で引継委員会の設置
行政協議会の活性化	設置の際、議会の議決必要 行財政の支援規定なし	議会に対する報告で設置簡素化 中央・市・道による行財政支援の規定新設
特別地方自治団体	細部規定なし	広域事務の効率的な処理のための運営等細部規則の規定新設

その他、地方自治法の全部改正に関連する法律の制定・改正が同時に行われたが、主な法律としては、①『住民条例発案に関する法律』（住民条例発案法）の制定<sup>(15)</sup>、②『中央地方協力会議の設置及び運営に関する法律』（中央地方協力会議法）の制定<sup>(16)</sup>、③

(15) 住民条例発案の機能強化のために、地方自治法から分離し、別途法律として制定するもので、住民条例発案の請求に関する年齢要件を従来の19歳から18歳に引き下げるとともに、必要な署名人数も縮小、条例の発案は従来の団体長の経由ではなく、住民が地方議会に対し直接発議するほか、条例案に対しては1年以内の審議・議決を義務化した。

(16) 国と地方自治団体間のコミュニケーションと協力の強化のため協力機構の制度化を図るもので、大統領（議長）、国務総理及び市・道知事協議会長（共同副議長）、市・道知事、関連する中央省庁の長をその構成員とし、地方自治・均衡発展などの主要政策を審議することが主な目的である。

『故郷愛寄付金法』の制定<sup>(17)</sup>、④自治警察制度の導入のための『警察法』の改正<sup>(18)</sup>、⑤『地方公務員教育訓練法』の一部改正<sup>(19)</sup>、⑥『地方自治分権及び地方行政体制再編に関する法律』の一部改正<sup>(20)</sup>、⑦『地方公務員法』の一部改正<sup>(21)</sup>などである。このうち、日本のふるさと納税と類似する「故郷愛寄付金」制度については、文在寅政権の100大國政課題の1つに取り上げられており、2018年の「自治分権総合計画」の中でも関連する法律の制定が予告されていた<sup>(22)</sup>。

また、『改正警察法』（2021年7月施行）については、現在の国家警察は行政安全部、自治警察は済州特別自治道（市・道）の所属組織として運営されていたものが、今回の改正により、自治警察は警察庁参加組織として統合され国家警察となった。この改正によれば、警察事務を国家警察事務と自治警察事務に分けるとともに、自治警察制度の法的根拠を設け、市・道警察委員会が自治警察事務を指揮・監督することにした。自治警察は住民の生活安全、交通法規違反の取締及び支援・捜査、施設・イベント警備を主要事務とし、児童福祉法、児童・青少年の性保護に関する法律、軽犯罪処罰法など14の法律において処罰する犯罪の捜査を担当することとなっている<sup>(23)</sup>。

(17) 日本のふるさと納税と同様の制度であるが、日本のふるさと納税が税金控除方式であるのに対しこの故郷愛は寄付金控除方式を取っており、居住する地方自治団体を除くすべての地方自治団体に対して寄付を可能にした制度である。劣悪な地方財政の拡充と地域活性化のために約10年前の2007年の大統領選挙において初めて提案されたが、低い関心の中で、提案と廃案が繰り返された。

(18) 自治警察制度は、1997年の大統領選挙の際に金大中候補がその導入を公約したことからはじまり、現在は済州特別自治道において限定的に施行されている制度である。本来の目的は、警察権力の民主的制度化により地方分権を実現し、治安行政と地方行政の連携による住民密着型の治安サービスの強化であったが、その施行地域及び自治警察の役割が制限的であり、地方自治の実質化のためには警察権限の分権化と地域の特性にあった治安サービスの提供が必要との指摘や自治警察制度の全国的な施行に対する持続的な要請に応えるための改正である。

(19) 市・道議会議長に対する所属公務員への教育訓練の責務の賦課及び公益上必要と判断する場合、教育訓練施設を無償で使用し、教育訓練のプログラムなどを無償で提供できるようにした。

(20) 国—自治団体間、自治団体相互間の事務配分の原則及び住民自治会の設置・運営などに関する事項を「地方自治法」に移管した。

(21) 地方議会の人事権の独立に伴う任用権者、人事委員会、懲戒などの人事関連規定の整備のほか、執行機関と地方議会との間の人事交流に関する規定を新設した。

(22) 「中央日報」（電子版）、2019年7月23日。

(23) 「京仁日報」（電子版）、2020年12月3日。

## 5. 改正地方自治法の主な争点

今回の改正地方自治法に関する国会常任委員会（行政安全委員会）の審議の中でもっとも議論的になった問題は、「特例市」の根拠新設及び地方議会における政策形成をサポートするための「政策支援専門スタッフ」の導入をめぐるものであった。すなわち、①大都市特例としての「特例市」制度の導入、②地方議会の人事権の独立及び専門性の強化である。以下では、この2つの争点について論点整理を行う。

### （1）特例市制度の導入

「改正地方自治法案」（第198条）においては、行政・財政運営及び国家の指導・監督に対して、その特性を考慮し関連する法律の定めるところにより追加で特例により設置できる「特例市」（ソウル特別市、広域市及び特別自治市は除く）の指定要件について、「人口100万以上の都市と実質的な行政需要、国家均衡発展及び地方消滅等を考慮し、大統領令が定める基準と手続きに従い行政安全部長官が指定する都市」と規定している。

この特例市の規定については、行政需要に関するより具体的な内容が必要との指摘にくわえ、首都圏と非首都圏の人口基準を分ける意見、非首都圏の大都市の場合は面積基準を含めるとの意見などが出されており、特例市の導入とあわせて、人口消滅地域の自立のための「特例郡」を設置することを主な内容とする議員立法が出された<sup>(24)</sup>。

この特例市をめぐる国会行政安全委員会の議論の中では、特例市に対する広域地方自治団体（市・道）及び基礎地方自治団体（市・郡・区）による財政特例措置への反対であった。すなわち、法案通過の条件として、「他の自治団体の財源減少の誘発、基礎自治団体に対する市・道の基本計画の承認権限を侵害する特例を設けてはならない」という付帯意見が追加され、特例市に対する財政措置などの特例への反対意見が反映された結果である。

今回の特例市の新設により誕生する4都市、すなわち「水源市・高陽市・龍仁市・昌源市」のうち、慶尚南道の昌源市を除く3つの市は首都圏の京畿道傘下の自治団体

---

(24) HONG, jun-hyun (2020)、「Ⅲ地方自治法全部改正法律案の主要争点」、『地方自治政策ブリーフ』（100号特殊、韓国地方行政研究院）を参照した。

であり、財政的な特例措置などが行われる場合、広域団体である京畿道や近隣の市・郡における税収の減少などを誘発する可能性が高いと指摘されている。例えば、京畿道の道税である取得税を道内の3つの特例市として転換した場合、3つの特例市は計1兆2,642億ウォン（約1,100億円）の税収増加の一方、残りの28の市・郡では4,113億ウォン（約380億円）、京畿道では8,529億ウォン（約710億円）の減収となり、道税の特例市税への転換は困難との意見であるが、新設される4つの特例市では、地方消費税の調整と地方所得税の拡大など、国税の地方税転換を要求しており、これから進められる施行令の制定・改正をめぐって全国17の市・道と4つの特例市とのパワーゲームが予測される<sup>(25)</sup>。

## （2） 地方議会の人事権の独立及び専門性の強化

一方、「改正地方自治法案」（第103条第2項）は、「市・道議会の議長が市・道議会の事務職員を指揮・監督し、法令と条例、議会規則が定めるところによりその任免・教育訓練・服務・懲戒などに関する事項を処理する」と規定し、地方議会の人事権を市・道議会の議長に付与した。しかし、市・郡・自治区議会の事務職員については、市・郡・自治区議会の議長の推薦を受け、市長・郡守及び自治区の区庁長が任命すると規定しており、地方議会の人事権の独立の対象は広域議会に限定されている。

この広域地方議会の人事権の独立に関しては、広域議会の長が議会事務処長の任命権を持つ場合、公正な人事や政治的中立の確保のためには議会事務処長の任命及び人事委員会の構成の際に、議会本会議における承認を義務づけることや規模の大きい市議会に対しても人事権の独立の対象とすべきとの意見が出された<sup>(26)</sup>。

また、「改正地方自治法案」（第41条）は、「地方議会議員の議会活動を支援するために当該の地方自治団体の条例により地方議会に政策支援のための専門スタッフを置くことができる」と規定しており、同条の第2項では政策支援のための専門スタッフを地方公務員として任用し、職級・職務及び任用手続きなどの必要事項は大統領令で定めるようにした。この専門スタッフの新設については、職務の範囲及び性格に対し政治的中立性を求めるか否か、政党活動は可能か、議会活動のための職務の範囲をどこまで許容するのかなど、意見の対立が見られた<sup>(27)</sup>。

(25) 「中部日報」（電子版）、2020年12月14日。

(26) HA, hea-young (2019)、前掲論文、3頁。

(27) 2020年12月3日、国会行政安全委員会法案小委員会会議録。

国会の行政安全委員会の法案小委員会での議論の結果、地方議会に条例案の法律的な検討や政務的な判断などの助言などの政策支援のための専門スタッフを置く場合、2022年12月31日までは地方議会定数の4分の1の範囲内、2023年12月31日までは2分の1の範囲内で増員することとなった。ただ、地方議会の人事権付与及び政策支援のための専門スタッフの新設について、人事権の付与は配置換えや昇進における影響力の増加にはなるが、国会のような別途採用には及ばない半分の改革であり、主に6級水準の政策専門スタッフの職級に優秀な人材が集まるかという疑問や議員2人あたり1人ということで専門スタッフの職務分担の二元化の問題が指摘された<sup>(28)</sup>。

他方、今回の改正においては争点にはなっていないものの、自治体の機関形態を選択できる「地方自治団体の機関形態の多様性確保」に関する条文も含まれている。地方自治体の機関形態の多様性に関する近年の具体的な提案は、2018年に大統領所属自治分権委員会が発表した「自治分権総合計画」によるものであり、主には団体長中心の機関統合型、地方議会中心の機関統合型などが中心的なものであった<sup>(29)</sup>。現在の機関対立型の制度運営において現れた限界について、①執行機関と議決機関の間における権限の不均衡のため消耗的な対立が多発している点、②団体長に対する地方議会の牽制と均衡が政党の関与により崩れ、野合政治の弊害が発生している点、③画一的な形態により地域社会の特殊性の反映ができない上、住民に対する応答性や行政の専門性発揮ができない点などが指摘されている<sup>(30)</sup>。

## おわりに

以上では、1987年における民主化を踏まえ、1988年の地方自治法の全部改正以降、32年ぶりの全部改正となった2020年の改正地方自治法の政治的なプロセス、主な内容と争点について述べてきた。

通常国会の最終日前日である2020年12月9日夕方に国会本会議において賛成多数で可

---

(28) 「毎日新聞」(電子版)、2021年1月17日、「地方議会30年(下)」。

(29) KIM, tea-young (2018)、「自治分権の推進と地方議会の位相と役割に関する探索的研究：機関構成の形態に関する論議」、『韓国地方行政学報』、15(3)を参照した。

(30) SHIN, whan-cheol (2015)、「地方政府の機関構成形態の転換に関する論議」、『地方自治行政学報』、29(4)、34-35及びAHN, young-hun (2006)、「地方自治団体の機関構成の多様化方案」(韓国地方行政研究院報告書)、38頁を参照した。

決・成立した『改正地方自治法』は、住民投票により地方自治体の政府構成形態を選択できるようにした点や特別地方自治団体を構成し、地方自治体間で連合行政を行えるようにした点、「特例市」の法的根拠を新設した点など、従来の地方自治法と比べ画期的な点が多く、32年間の地方自治制度の運用経験、特に1998年以降の地方分権改革において見られた様々な改革課題にも配慮しつつ、地方分権型憲法改正論議に沿う内容の改正となっている。改正前の世論調査において約70%の国民が改正案に賛成するとの結果や地方自治体から改正案の国会での早期の成立を望む声が多かったことからその必要性が分かる<sup>(31)</sup>。

しかし、山積した課題が解決されたわけではない。首都圏では、2000年代以降のさらなる人口集中による過密が進み、住宅・交通など大都市特有の行政サービスの質が落ちる一方で、基礎自治団体の226の市・郡・区のうち、半分に近い46%にあたる105の自治体において通常の行政サービスを維持できないほどの人口減少が進み消滅の危機に直面している。

また、こうした少子高齢化の影響や慢性的な財政難の中、地方自治団体の財政自立度は悪化し、広域団体である17の市・道の財政自立度の平均は50.4%であり、53.7%（2017年）、53.4%（2018年）、51.4%（2019年）と毎年低くなる傾向であり、基礎自治団体である226の市・郡・区の2020年度の財政自立度の平均においても、市（75団体）は33.5%、郡（82団体）は17.3%、自治区（69団体）は29.0%と慢性的な財政難の状況がつづいている。そのため、地方自治団体の財政基盤の強化に向けて地方交付税を内国税の19.24%から25%以上に引き上げるべきとの声が大きくなる一方であるが、国会での審議は進まないのが現状である<sup>(32)</sup>。

他方、今回の『改正地方自治法』では、国会での審議の中で与野党の意見対立から法案から削除した内容もあり、中でも「住民自治会」の削除は、住民が主人公となる住民自治の推進という側面から遺憾なことである。周知のように、「住民自治会」は、2013年にモデル事業として始まり、2020年6月末時点で全国118の市・郡・区の626の邑・面・洞（自

(31) 「ソウル新聞」（電子版）、2016年3月30日。全国市・道議会議長協議会及び韓国マニフェスト実践本部が合同で行った「地方自治法改正関連地域有権者認識調査」（全国の男女1,000人に対する電話調査）では、国民の76.8%が地方自治法改正に同意する結果となった。また、第8回地方自治の日（2020年10月29日）を記念し行われた地方4大協議会及び自治分権委員会が18歳以上の成人男性1,000人を対象に行った世論調査（地方自治団体及び地方議会の役割と権限など自治分権関連世論調査）においても、地方自治団体の権限水準について応答者の48.4%が不足と回答しており、住民自治権の強化に対しては83.6%が賛成している。詳しい内容は、自治分権委員会ホームページを参照されたい。

(32) 「連合新聞」（電子版）、2020年12月27日。

治体の中で生活の基盤を形成している行政単位)において7年目のモデル運用を行っており、当初の改正法案の中では、「住民自治会の運営と機能の遂行に必要な行政的・財政的支援を行う」とし、現行の住民自治施行の限界を乗り越え、住民自治会の運営と支援を地方自治法に明記することで法的根拠を明確にしようとするものであったが、与野党の協議の結果、次の改正に委ねられた。住民自治の強化という時代の要請に欠かせない要素である以上、より充実した内容での復活を望みたい<sup>(33)</sup>。

地方分権の強力な推進と住民の自治参加権の強化という二つの柱で構成されている今回の『改正地方自治法』は、1988年以降、32年間にわたり行われてきた韓国社会における地方自治の制度的復活と地方分権の試験的運用の結果を踏まえているが、他方では1945年以降、韓国社会が続けてきた民主化のプロセス、すなわち、権力機関の分立と牽制、権力の地方分割という民主主義の両輪のうち、後者を強化するための制度的措置である。

文在寅政権において自治分権の旗振り役を担当する自治分権委員会は、2021年には地方自治制度の実施30年を迎えこの間の地方自治を「自治分権1.0時代」とすれば、新しい30年は「自治分権2.0」とし、ポストコロナ19と人工知能(AI)、超少子高齢化の時代を生き抜くための知恵と革新が必要であると述べているが、『改正地方自治法』が地方自治の現場において定着でき、「自治分権2.0」に相応しい住民自治の実現のためには慢性的な財政難の改善に向けた根本的な改革が先決課題であるといえる。

(シン ヨン Chol 山梨県立大学国際政策学部教授)

キーワード：民主化／地方分権型憲法改正／自治分権改革／自治分権2.0

---

(33) 「中央日報」(電子版)、2020年12月25日。