

韓国における住民投票法の改正と特徴について — 開票要件、電子署名、外国人住民の地方参政権を中心に —

申 龍 徹

はじめに

5年ぶりの政権交代に揺れた2022年の春、韓国では、住民投票の開票要件の緩和や電子住民投票の導入、投票権者の年齢を19歳から18歳に引き下げるなどの内容を盛り込んだ「住民投票法」が改正された。ここでの「住民投票」(Referendum)とは、地方自治体の住民が投票を通じて地方自治体の主要な決定事項に参加、意思決定を行うものであり、代議制による間接民主主義を補完する直接参加制度の一つである。

2004年の制度導入から18年を経過した住民投票は、全体有権者の3分の1以上の投票と過半数の得票という開票要件と確定要件の充足が難しいことから制度的な壁が高すぎるとの指摘を受けてきた。実際、2021年12月末時点で住民投票が進められたのは全部で33件であり、そのうち、12件のみがこれらの要件を満たし、実施されたものの、開票が行われたのは10件で、残りの2件は開票されなかった⁽¹⁾。

今回の住民投票法の改正では、公職選挙法などの各種選挙における投票権者の年齢と合わせて住民投票有権者の年齢を18歳に引き下げるとともに、これまでの対面投票の他に、時間・空間的な制約なく住民投票に参加できるように電子署名請求制度も導入され、電子住民投票を実施できる制度的根拠を設けたことも大きな特徴となっている。

韓国の地方自治においては、「住民投票」をはじめ、「住民発案」(条例改廃請求権)⁽²⁾、

(1) 「京郷新聞」、電子版、2022年4月5日付。

(2) 既存では「地方自治法」第19条(条例の制定と改正・廃止請求)において規定していたが、2021年10月に「住民条例発案に関する法律」(略称、住民条例発案法)を制定(2022年1月13日施行)した。

「住民召喚」、「住民監査請求」、「住民訴訟」、「請願」の他に、「住民参加予算」⁽³⁾を制度化しているが、中でも、住民に対し過度な負担を求める場合や重大な影響を及ぼす政策案件については地方自治体の長が選挙権を有する住民に意見を求め、住民の投票で決まる住民投票は、代議制の民主主義が持つ民の代表の問題を補完するとともに、公共的な問題（葛藤）の解決機能を有することで住民参加制度において最も重要な要素である⁽⁴⁾。

また、韓国では2006年5月の統一地方選挙から地方選挙における外国人住民の選挙権（地方参政権）が行使され、当時は約6,000人が有権者であったが、今回の6・1の統一地方選挙では、約12万人の外国人住民が参政権を有することになった。日本同様の少子高齢化が進み、人口減少が社会課題となった韓国では、多文化共生が最重要政策課題として考えられており、地方選挙や住民投票などにおける永住外国人の地方参政権への取り組みに関心が高まっている。

本稿では、2004年制定の住民投票法の制定過程と主な内容、実施状況、主要事例の分析、そして今回の改正住民投票法の主な内容について詳しく紹介するとともに、日本の住民投票制度の現状を踏まえて、外国人住民の地方参政権の現状及びその特徴から示唆を得ることとする⁽⁵⁾。

1. 住民投票法（2004）の制定過程と主な内容

地方自治制度の復活となった1994年3月の「地方自治法」（法律第4741号）の第13条の2において「住民投票法」の導入が規定され、制度的な根拠が設けられていたにもかかわらず

-
- (3) 韓国の住民参加予算制度とは、地方自治体の執行部主導の予算編成の限界を克服し、予算編成の透明性と民主性を確保できる参加民主主義ないし直接民主主義の手段として、2005年1月27日に一部改正された「地方財政法」（同日施行）において規定され、全国的に導入された。「市民予算参加制」とも言うが、2011年以降は地方財政法及び地方財政法施行令に根拠し、義務事項となった。制度の意義や国際比較、事例分析などについては、Kim, Myoung-su (2014)、「住民参加と地方自治の実現のための住民参加予算制に関する論議」、『弘益法学』、16(3)、205-231頁またはLee, Jang-wook・Seo, Jeoung-seoup (2019)、「地方自治団体における住民参加予算制運営の改善方向」、『地方行政研究』、33(2)、53-80頁が詳しく紹介している。
- (4) Kim, Byung-ki (2011)、「住民訴訟・住民投票・住民召喚を中心とする住民参加法制度の小考」、『地方自治法研究』、11(3)、38-39頁。
- (5) 2004年の住民投票法の制定過程と内容の詳細については、申龍徹 (2007)、「住民参加制度の日韓比較」、『自治総研』、33(6)、77-108頁を参照されたい。

らず、立法不作為により空白が発生していた。すなわち、地方自治の実施が本格的に復活したことで、住民の地方自治に対する直接参加の要求は高まり、事実上の住民投票が行われていた。すなわち、ゴミの埋立地建設（蔚山市北区）、ケーブルカーの設置（慶尚南道通永市）、行政洞の境界調整（ソウル市光進区）などの住民投票である。また、仁川市の江華郡の京畿道への帰属や仁川市富平区にある米軍施設の移転などの国家の権限に対する事案についても住民投票条例が制定されるなどの問題が発生していた。

一方、政治圏では、1994年に民自党、民主党から、1996年には新しい政治国民会議からそれぞれの法案が提出されたが、投票の禁止対象、投票運動の制限などについて与野党の間で意見が合わず法案は廃案となった。

2003年に誕生した革新系の盧武鉉政権では、地方分権を国政の主要課題として位置づけ、大統領諮問政府革新地方分権委員会を設置し、地方分権の推進を制度的に支えるために2003年12月に「地方分権特別法」、「国家均衡発展法」を制定した。この地方分権特別法においても住民投票制度を地方分権下における代議制民主主義がもつ間接民主主義の欠陥を補完する手段としてその早急な導入を模索していた⁽⁶⁾。

また、同じ2003年には行政安全部の中に住民投票制度に関する諮問団が構成され本格的な議論が進められ、2004年1月に「住民投票法」（法律第7124号）が制定された。

2004年1月に制定（7月施行）となった「住民投票法」は、その制定理由について、「地方自治行政における民主性と責任性を再考するために、地方自治団体の主要決定事項に対し、住民投票を実施できるよう住民投票の対象・要件及び手続きなどの必要な事項を規定する。」と述べている。

この住民投票法は、「地方自治法」の第13条の2の規定を根拠としており、その第1項に「地方自治団体の長は、住民に過度な負担を与え、重大な影響を及ぼす地方自治団体の主要決定事項などに対して住民投票を行うことができる。」とし、その第2項では、「住民投票の対象・発議者・発議要件、その他の投票手続きに関する事項は別途の法律で定める。」と規定していた⁽⁷⁾。

また、住民投票法の第2条（住民投票権行使の保障）では、「国家及び地方自治体は、

(6) Choi, Cheol-ho (2004)、「住民投票制度に関する研究 — 我が国と日本の住民投票制度の比較を中心に」、『公法学研究』、8(4)、356頁。

(7) 住民投票法の制定論議が行われていた2003年頃は、住民投票の実施可否を条例で定める内容の提案もあったが、自治行政の安定性などを考慮し、法律にその根拠を定め、法律から具体的な委任を通じて細部的な事項を条例により定めることとなった。国会（2003）、「住民投票法制定案 — 行政自治委員会検討報告書」、13頁。

住民投票権者が住民投票権を行使できるように必要な措置を取らなければならない。」とし、「公務員・学生または雇用されている者が投票人名簿を閲覧または投票するための必要な時間は保障されなければならない、これを休みまたは休業としてみてはならない。」と規定していた。全部で27条の条文と3条の罰則で構成された2004年制定の住民投票法の主要内容は、以下の通りであった。

- (1) 住民投票広報の発行、投票・開票管理のうち、住民投票事務の効率的な処理と客観性・公正性を再考するために住民投票に関する事務は管轄の選挙管理委員会が担当する（法第3条）。
- (2) 公職選挙及び選挙不正防止法上の選挙権年齢と一致させるために住民投票権者は20歳以上の住民とし、外国人も一定の資格を有する時には地方自治体の条例が定めるところにより住民投票権を付与する（法第5条）。
- (3) 住民投票の対象は、住民に過度な負担を与え、重大な影響を及ぼす地方自治体の主要な決定事項のうち条例で定めるとし、予算及び財産管理に関する事項、徴税に関する事項、行政機構の設置・変更に関する事項など、住民投票に附することが不適切な事項はこれを対象から除外する（法第7条）。

この第7条第2項では、①法令に違反または裁判中の事項、②国家または他の地方自治体の権限ないし事務に属する事項、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と地方税・使用料・手数料・分担金などの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・変更に関する事項と公務員の人事・定員などの身分・報酬に関する事項、⑤他の法律により住民代表が直接に意思決定の主体として参加可能な公共施設の設置に関する事項、⑥同一の事項に対して住民投票が実施され2年を経過していない事項については住民投票に附することができない、と禁止事項を規定している。

- (4) 中央行政機関の長は、地方自治団体の配置分合、主要施設の設置など、国家政策の策定に対する住民の意見を聞くために必要な時には、地方自治体の長に住民投票の実施を要求することができる（法第8条）。
- (5) 住民は、住民投票請求権者総数の20分の1以上5分の1以下の範囲の中で、条例が定める数以上の署名をもって住民投票の実施を請求できるようにするとともに、地方議会は在籍議員の過半数の出席と出席議員の3分の2以上の賛成により住民投票の実施を請求ことができ、地方自治体の長が住民投票を実施しようとする時は予め地方議会の同意を得るようにした（法第9条）。

- (6) 地域懸案に対する政策の選択という住民投票の特性を勘案し、住民投票運動に関する制限は最小限にする一方、住民投票運動の名目で事実上の選挙運動をするなどの副作用の防止のために公職選挙日前の60日から選挙日までは住民投票を発議できない（法第13条）。
- (7) 住民投票は地方自治体の管轄区域全体を対象に実施するが、特定地域または特定住民のみに利害関係のある事項の時には地方自治体の長が地方議会の同意を得て、関連する市・郡・区または邑・面・洞を対象に住民投票を実施できる（法第16条）。
- (8) 住民投票に附された事項は、住民投票権者の3分の1以上の投票と有効投票数の過半数の得票で確定し、地方自治体は確定された内容に従い行政・財政上の措置を取る（法第24条）。

他方、住民投票法は、次の内容を地方自治体の条例に委任している。すなわち、①外国人の住民投票の資格（法第5条第1項第2号）、②住民投票の対象（法第7条第1項）、③住民投票の実施要件（法第9条第2項）、④請求人署名簿の補正期間（法第12条第7項）、⑤住民投票請求に関する事項（法第12条第9項）、⑥夜間戸別訪問及び夜間屋外集会の禁止時間がそれである⁽⁸⁾。

この住民投票法は、2009年に一部改正を行ったが、その理由は、「住民登録だけを要件とし住民投票権を付与するのは住民登録を行えない国内に居住する在外国民を理由なく差別しているとの憲法裁判所の憲法不一致決定（2007、6・28宣告、2004憲マ643事件）に従い、国内に居住する在外国民も国内居所申告を行うことで住民投票権を行使するようにする一方、現行の20歳となっている住民投票権者の年齢を国民投票権者の年齢と一致するように満19歳と調定するため」と説明していた。

また、2016年の改正では、①在外国民用の住民登録証の発給制度の導入に伴い在外国民の住民投票権に関する事項を明確にした（法第5条第1項第1号及び附則第3条）、②投票人名簿の作成基準日及び投票日を「公職選挙法」に合わせ、投票日前の19日から投票日前の22日に変更し、これにあわせて住民投票の投票日を発議日から20日以上30日以下の範囲で決定するようにしたもの23日以上30日以下の範囲で決定するように調定した（法第6条第1項及び第14条第1項）、③中央行政機関の長の要請で実施する区域変更に関する住民投票の経費負担の主体を国家とする（法第27条第1項）ことが主な変更内容であった。

(8) Ha, Sung-su (2004)、「住民投票法の施行上の問題点と課題」、『自治行政』、2004年2月、52頁。

2. 住民投票の実施状況

2004年に制定以降、現在まで、住民投票法に基づいて進められた住民投票の数は計15件であるが、表決まで行われた住民投票は12件である。この12件の中には、中央行政機関の長が請求権者である住民投票が6件含まれていることを勘案すれば、実際上の住民投票、言い換えれば、自治事務を対象とする住民投票は6件のみとなっており、住民投票制度が活用されず、健全に定着したとは言えない状況である。

表1が示すように、住民投票が活用されている分野は、自治体の行政区域の配置分合に関する住民投票や中央政府の施設誘致に関する住民投票が多いのがその特徴である。

中でも、原子力発電所の建設や主要施設の設置などは国家事務であることから中央行政機関の長だけがその実施に関する要求権を持っており、該当する事案に対して必ず住民投票を行う必要はないが、当該政策の推進過程における住民との葛藤を避けるために実施することが多い。2021年の住民投票法改正論議の中では、国家政策的な事案であっても地域及び地域住民に対して重大な影響を及ぼすことを想定すれば、当該地域住民に住民投票を要求できる権限を付与することは、中央政府の選択的な投票実施と便宜的な立地決定などを牽制する意味においても大きな意味があると言える⁽⁹⁾。

この15の住民投票事例のうち、実際に住民投票が行われた12件の「結果」では、「成立」は7件、「不成立」は5件であり、「請求権者」からその類型で見れば、中央行政機関の長が6件（①、②、③、⑥、⑧、⑪）で最も多く、地方自治体の長が3件（⑦、⑩、⑫）、個人や団体が3件（④、⑤、⑨）である。「内容」の面では、市町村の統廃合が4件（①・②・⑥・⑧）、施設の誘致・建設・移転が6件（③・⑤・⑦・⑩・⑪・⑫）などである。全体としては、中央行政機関の長が請求権者となっている事例と施設の誘致・建設・移転などに関する事例がそれぞれ6件で上位を占めている。

諸外国の住民投票制度に比べ、韓国の住民投票制度は請求要件、投票対象、投票の効力、投票運動の4つの側面において大きな特徴を持つと指摘されている⁽¹⁰⁾。すなわち、①住民投票の請求権者として住民、地方議会、地方自治体の長の他に、中央行政機関の長を請

(9) 国会（2021）、「住民投票法一部改正案に対する行政安全委員会主席専門委員検討報告書」、5頁。

(10) Jeong, Jeong-wha（2012）、「住民投票制度の運営実態と改善方案」、『韓国地方自治学報』、24(4)、93頁。

表 1 住民投票の実施状況（2021年12月31日時点）* 網掛けは未開票

区分	証明書 交付日	地域	請求権者	投票日	住民投票名 (実施理由)	投票率	投票結果
成立 (12件)	2005 6/21	濟州道	行政自治部 長官	2005 7/27	① 行政構造再編	36.7	広域自治 (57.0) 現行維持 (43.0)
	2005 8/12	忠清北道 青州市	行政自治部 長官	2005 9/29	② 青州市・清原 郡の自治体合併 (統合)	35.5	賛成 (91.3) 反対 (8.7)
		忠清北道 清原郡				42.2	賛成 (46.5) 反対 (53.5)
	2005 9/15	全羅北道 群山市	産業資源部 長官	2005 11/2	③ 放射性廃棄物 処分施設誘致	70.2	賛成 (84.4) 反対 (15.6)
		慶尚北道 浦項市				47.7	賛成 (67.5) 反対 (32.5)
		慶尚北道 慶州市				70.8	賛成 (89.5) 反対 (10.5)
		慶尚北道 盈徳郡				80.2	賛成 (79.3) 反対 (20.7)
	2011 2/8	ソウル市	個人	2011 8/24	④ 無償給食支援 範囲	25.7	未開票終結
	2011 9/14	慶尚北道 榮州市	個人	2011 12/7	⑤ 平恩面事務所 所在地決定	39.2	平恩里 (91.7) 五雲里 (8.3)
	2012 5/16	忠清北道 清原郡	行政安全部 長官	2012 6/27	⑥ 清州市との合 併	36.8	賛成 (79.0) 反対 (21.0)
	2012 9/5	慶尚南道 南海郡	南海郡守	2012 10/17	⑦ 南海エネ ルギーパーク誘致 同意書提出	53.2	賛成 (48.9) 反対 (51.1)
	2013 5/30	全羅北道 完州郡	安全行政部 長官	2013 6/26	⑧ 全州市との合 併	53.2	賛成 (44.7) 反対 (55.3)
	2017 3/15	江原道 平昌郡	個人	2019 2/1	⑨ 三壇面の住民 支援基金の管理 方法決定	61.7	賛成 (97.7) 反対 (2.3)
	2019 9/5	慶尚南道 居昌郡	居昌郡守	2019 10/16	⑩ 居昌拘置所新 築事業要求書の 提出	52.8	賛成 (64.7) 反対 (35.2)
2019 12/19	大邱市 軍威郡・ 義城郡	国防部長官	2020 1/21	⑪ 大邱の軍空港 の移転	友保 召保 比安	80.6 88.8	賛成 (78.4) 賛成 (53.2) 賛成 (89.5)
2020 6/3	忠清南道 天安市	天安市長	2020 6/26	⑫ 日峰山都市公 園開発	10.3	未開票終結	
不成立 (3件)	2009 11/30	京畿道 安山市	個人		⑬ 文化複合ド ーム球場建設事業 推進		署名簿未提出
	2014 12/31	慶尚南道	個人		⑭ 普州医療院再 開業推進		請求人代表者交付 申請拒否→拒否処 分取消判決→署名 簿提出→署名人数 不足で却下
	2015 10/1	慶尚北道 安東市	個人		⑮ 任乱文化公園 事業推進		署名人数不足で却 下

(出典) 行政安全部HP報道資料 (2022)

求権者として規定しており、住民請求の場合、署名人の数が比較的多い（法第8条）、②住民投票の対象が非常に狭い（法第7条、法第8条第1項）、③住民投票の効力を投票の種類により別々に規定している、すなわち、自治事務に関する住民投票は法的拘束力を付与しているが、国家政策に関する住民投票は、その結果を関連する中央行政機関の長に通知するだけで、その効力を国家政策に対しては適用しない、住民の意見を聞く諮問型として法的拘束力を付与していない（法第8条、法第24条第4項）、④住民運動を広範囲に制限する一方で、投票への不参加運動は投票運動として規定している点などである。

3. 事例分析で見られる課題

上述した住民投票の実施事例のうち、ここでは、地方自治に対してインパクトの大きかった済州道の行政区域の再編に関する住民投票（2005）、ソウル市の無償給食の実施をめぐる住民投票（2011）の2つの事例を紹介し、特に広域団体（済州道、ソウル市）における政策選択としての住民投票の事例分析において見られた特徴と問題点について述べることにする。

（1） 済州道行政区域再編に関する住民投票（2005）

住民投票の最初の事例となった済州道の行政区域の調整（行政構造という）に関する住民投票は、従前の市町村を廃止し、済州道を一つの広域行政単位として統合した事例であるが、その区域統合は特別自治道の推進のための前提条件であった。

済州道の行政体制（行政区域）の再編に関する論議は、2000年に済州道を国際自由都市に指定しようとする動きに合わせて本格化した。国際自由都市の推進に向けては他の地域とは差別化された特別行政区域（特別自治制度）の地位が必要であり、そのため従来の市・郡・区を廃止し、行政市に再編する単一行政階層案（1道2行政市）が革新案として提示された。2005年7月27日に実施された済州道の行政構造再編に関する住民投票は、有権者の36.7%が参加し、単一行政階層を内容とする革新案が57.0%を得て、43.0%を得た現行維持案を上回った⁽¹¹⁾。

(11) この済州特別自治道の推進経緯と住民投票の過程については、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』、32(2)、57-78頁が詳細に述べている。

この行政構造統合のための住民投票において対案として出された2つの案（革新的対案、現状維持案）は、それぞれにメリット・デメリットがあり、①4つの市・郡を2つの行政市に統合する革新案は、行政費用を大幅に減らせる一方、基礎自治体が廃止されることで住民の参政権を侵害するとの批判がある。それに対して②地方行政の連続性を維持しながら、基礎自治体の特性に合った事業を推進することができる現状維持案であるが、従来からの行政の高費用・低効率の問題がある。

画期的な自治権の付与により新しい自治モデルとして済州道を開発しようとする当時の革新系政府の腹案であり、1945年以降変わることのなかった済州道の行政区域が単一の広域団体として再編されるという重要な選択を前にしていたが、済州道民の関心はそれほど高いものではなかった。その原因について、道と基礎自治体の公務員の利害関係の対立や社会団体における仲間割れが住民反感を買い、その結果、低い投票率となったといえる⁽¹²⁾。

他方、住民投票の結果においては、投票率が36.7%と、辛うじて住民投票法上の開票要件を満たしたが、各種選挙の投票率が下降している中、住民投票の開票要件を3分の1（33.3%）に制限している住民投票法の規定が妥当なのか、また、投票率を高めるために住民投票に対する広報を厳しく制限していることも再考すべきだと指摘された⁽¹³⁾。

また、2022年3月に呉怜勲国会議員（済州市乙、共に民主党）によって代表発議された「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、済州特別法）の一部改正案は、済州特別自治道に新たに基礎自治体を設置するための住民投票の実施を主な内容としている。すなわち、道知事が道議会の同意を得て、行政安全部長官に住民投票の実施を要請する内容であるが、その背景には、2006年の済州特別自治道という単一の広域自治の運営において、帝王的な道知事体制の固定化、草の根民主主義の崩壊、基礎自治体の業務領域の限界、済州市と西帰浦市間の不均衡の深化などの問題提起が存在するからである⁽¹⁴⁾。

（2） ソウル市無償給食に関する住民投票（2011）

ソウル市の無償給食に関する論争は、2010年6月に行われた地方選挙における最大

(12) 「中央日報」、電子版、2005年7月26日付。

(13) 「京郷新聞」、電子版、2005年7月28日付社説。

(14) 「済州毎日新聞」、電子版、2022年3月14日付。

のイシューの一つであった。すなわち、学校給食の支援範囲をめぐって所得区分なく全面的に実施（完全無償）すべきだと主張する革新側と所得水準の50%以下に対する段階的な実施を主張する保守側の議論が真っ向から対立し、地方選挙の焦点となった。その後、与党であったハンナラ党の呉世勲さんが市長に当選した後に、当時の民主党所属市議員らが「ソウル特別市学校給食などの支援に関する条例」を発議したことで本格化した。ソウル市議会が議長直権により2011年1月6日に無料給食に関する条例案を可決したことを受け、予算案の審議において対立が激化し、呉世勲市長は無償給食の施行可否を住民投票で問うことを市議会に提案した。

しかし、市議会の過半数を占めていた民主党は、住民投票にかかる予算が膨大（182億ウォン、約18億円）であり、住民投票の実施が政治的意図を含んでいるとの理由で拒否した。これを受けて、保守傾向の市民団体などが連携した「福祉ポピュリズム追放国民運動本部」が主導し、約80万人の署名を集め、住民投票請求書を提出したことにより2011年8月24日に住民投票が行われた。結果は、全有権者（約838万人）のうち、25.7%の216万人が投票したが、投票率3分の1規定により開票されなかった。

ところが、この住民投票の実施をめぐって呉世勲ソウル市長が市長の職をかける一方、民主党では住民投票への不参加を主張し組織的に不参加運動を行うなど、多くの問題点が現れた事例であった。すなわち、①政策投票の住民投票を政治的な信任投票に歪曲・変質させたこと、②住民投票の対象と方式に問題があったこと（本来ならば、市議会が議決した条例案に対して住民投票を行い、否決の場合は条例の効力を消失させるのが住民投票本来の意味のはず）、③複数案に対する選択的住民投票による住民意思を歪める可能性が高いこと（住民投票法第15条では、住民投票は特定の事項に対して賛成または反対の意思表示または2つの事項のうち一つを選択する形式で実施しなければならないと規定しており、住民意思の深刻な歪曲を誘発する。この住民投票では、2つの案に対して反対する場合は選択肢がなく、投票する人の本来の意思と投票によって表現される意思の間で不一致が発生する）、④条例による住民投票の制限（ソウル市議会は、市議会が審議・議決した予算による事業の施行時期・支援範囲・支援方法など、確定された主要事項は住民投票の対象から除外することを主な内容とする条例案を発議していた）、⑤住民投票不参加運動の展開（住民投票への不参加運動の展開は、住民投票の本来の機能を麻痺させるのみならず、秘密投票の原則にも違反する）、⑥開票のための最小投票率（法第24条が規定する総有権者の3分の1の投

票と有効投票数の過半数の得票で確定し、3分の1に達しない場合は開票しないという規定のため、住民投票は参加した人の意思より、参加しなかった人の意思が尊重される結果をもたらす) などである⁽¹⁵⁾。

以上の2つの事例を含む代表的な住民投票の事例分析から改善課題を追究した研究では、住民投票制度の実効性を高め、政策的・立法的改善に向けた3つの提案が行われている。すなわち、①制度運営の効果を強化する視点から住民投票の請求要件を緩和するとともに、国家事務に対する住民投票対象の拡大や開票基準を30%に緩和する、②投票運動の公正性の確保に向けては地方自治体の長及び公務員の中立性の強化とあわせ、地域コミュニティの中で、里長・班長・統長（彼らは、行政の末端組織のリーダーであり、地域コミュニティの世論形成に強く関わっている）を公務員に準ずる投票運動の禁止対象に含めるとともに、不在者投票及び居所投票の手続も整備する、③討論過程の審議性を強化するためには住民投票の実施以前に地域社会の合意形成擬制として審議民主主義的な意思決定方式を活用し、討論委員会を設立するなどがそれである⁽¹⁶⁾。

4. 住民投票法（2022）の改正理由と主な内容

他方、行政安全部は、住民投票法の一部改正案が4月5日の国会本会において可決したことを明らかにした。今回の改正住民投票法は、住民投票の開票要件の廃止及び確定要件を緩和するとともに、住民投票に電子署名請求制度を導入し住民の投票権を拡大した。それは、情報通信技術の発達に従い電子住民投票の法的根拠を設けることで住民参加の活性化を図ることに重点が置かれており、現行の住民投票法における開票要件と確定要件を満たすことが難しく制度的壁が高かったことへの反省を踏まえ、住民参加の活性化に向けた制度的枠組みを大きく転換したと言える⁽¹⁷⁾。

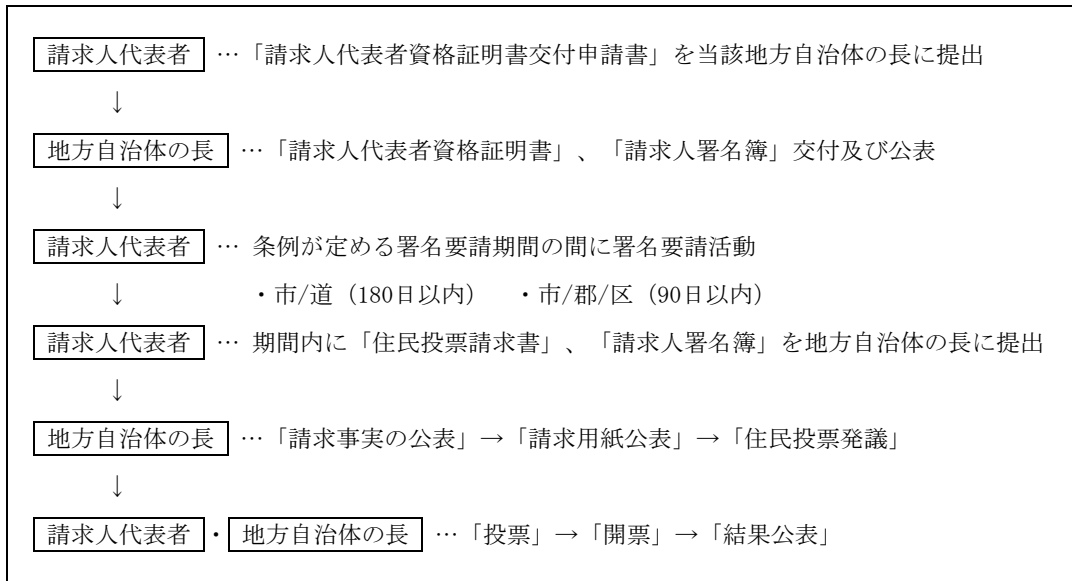
2022年4月26日の一部改正・同日施行となった今回の改正住民投票法（法律第18894号）は、一部改正の理由について、「住民投票制度の活性化による地方自治行政の民主性と責

(15) Lee, Ki-wu (2019)、「住民投票法改正案の問題点と補完方案」、『韓国地方自治学会報』、31(3)、181-183頁。

(16) Jeong, Jeong-wha、前掲論文、2012：110頁。

(17) 行政安全部報道資料、2022年4月5日。

図1 住民投票の請求及び投票手続き



（出典）住民e直接（<https://www.juminegov.go.kr/rerComm/page/voteInfo>）より転載

任性の強化のために、住民投票の有権者の年齢を従前の19歳から18歳に引き下げるとともに電子署名を利用して住民投票請求のための署名ができるようにする一方、住民投票の参加率を高められるように投票率による投票結果の開票要件を廃止するなど、現行の制度の運用上に表れた問題点を改善・補完するもの」と述べている。主な改正内容は、以下のとおりである。（下線は筆者）

（1）住民投票権者及び住民投票請求権者の年齢の引き上げ（法第5条第1項及び第9条第2項）

住民投票権を拡大し住民投票制度を活性化するために住民投票権者及び住民投票請求権者の基準年齢を19歳から18歳に引き下げる。

（2）住民投票の対象の拡大（法第7条第1項）

従前には住民に対し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地方自治体の条例で定める事項を住民投票に附することができたが、これからは住民に対し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は全部を住民投票に附するようにした。

（3）電子署名による住民投票請求の根拠新設（法第10条及び第12条）

住民投票請求のための住民投票請求権者の署名方式を従前では書面による署名に限

定していたが、これからは行政安全部長官が定める情報システムを利用する「電子署名法」に従い電子署名でもできるようにした。

- (4) 住民投票の投票日と投票運動期間などの変更（法第14条第1項及び第21条第1項）
- ① 住民投票の投票日は、住民投票発議日から23日以上30日以下の範囲から地方自治体の長が管轄する選挙管理委員会と協議し定めていたが、これからは住民投票発議日から23日以降の初めての水曜日とした。
 - ② 住民投票の運動期間は、住民投票発議日から住民投票日の前日までとしていたが、これからは住民投票日前の21日から住民投票日の前日までとした。
- (5) 住民投票実施地域の設定及び手続の整備（法第16条）
- ① 特定の地域または住民だけに利害関係のある事項に対する住民投票の場合、従前では地方自治体の長が地方議会の同意を得て関連する市・郡・区または邑・面・洞を対象に住民投票を実施することができたが、これからは市・郡・区または邑・面・洞の単位に限定せず、地方自治体の長がその地方自治体の管轄地域中の一部を対象に地方議会の同意を得て住民投票を実施することにした。
 - ② 請求人代表者が住民投票実施地域をその地方自治体の管轄地域中の一部に指定することを地方自治体の長に申請できるようにした。
- (6) 電子投票及び電子開票方式の導入（法第18条の2及び第28条第6号新設）
- ① 地方自治体の長は請求人代表者または地方議会の要求、直権により電子投票及び電子開票を実施できるようにするものの、管轄の選挙管理委員会は電子投票を実施する場合においても現場の投票所を設置・運営させるようにした。
 - ② ハッキング、コンピュータ・ウィルス、論理爆弾、メール爆弾、サービス拒否または高出力電子機波などの方法で電子投票を行うまたは電子投票の結果に影響を与える行為を禁止し、これに違反した者は5年以下の懲役または5千万ウォン以下の罰金に処する。
- (7) 住民投票結果の確定要件の調定及び開票要件の廃止（法第24条）
- ① 従前では住民投票に附された事項が住民投票権者総数の3分の1以上の投票と有効投票数の過半数を得票した場合に住民投票の結果として確定されたが、これからは住民投票権者総数の4分の1以上の投票と有効投票総数の過半数を得票した場合には住民投票結果として確定できる。
 - ② 全体の投票数が住民投票権者総数の3分の1に足りない場合は開票しないように定めた規定を削除し、これからは住民投票を実施した場合はすべて開票する。

5. 住民参加オンラインサービス「住民e直接」の運用

今回の住民投票法の改正では、電子投票及び電子開票方式の導入（法第18条の2及び第28条第6項の新設）が行われた。所管の行政安全部によれば、2022年2月8日から行政安全部と17の市・道（広域団体）・226の市・郡・区が共同で住民参加オンラインサービスである「住民e直接」プラットフォームの運用を開始したと発表した⁽¹⁸⁾。

このオンラインサービスにより、住民が地方自治体を訪問することなく、PCとスマートフォンなどのオンラインで住民条例、住民投票、住民召喚を請求すること、また、各種証明書の発給や結果の照会などができるようになった。

この「住民e直接」オンラインサービスは、2022年1月から「住民条例の発案に関する法律」の施行にあわせて導入された。この法案は、住民条例の請求を活性化させるために既存の地方自治法及び下位の法令で規定していた事項を分離し制定した個別法である。こ

図1 「住民e直接」プラットフォームの概念図（政策資料）



(出典) 韓国政策ブリーフィングHPより転載⁽¹⁹⁾。

(18) 行政安全部地方自治分権室発表資料、2022年2月8日。

(19) 韓国政府公式政策ブリーフィングサイト、最終閲覧日2022年6月5日。
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148898770>

の「住民e直接」オンラインサービスの運用開始により、地方自治に対する住民の参加度が高まることに加え、地方自治体の担当業務が手作業から自動化されることで行政効率の向上も期待されている⁽²⁰⁾。

また、「住民e直接」は、利用可能なサービスとして、住民請求現況を一目で確認可能にすることで、住民参加制度は住民の参加機会を拡大し、住民中心の地方自治の強化に寄与している。

請求権に対する電子署名を通じて住民参加制度の請求に対する支持意思の表明が可能で、簡単な民間認証サービスとモバイルの電子署名が導入され、請求人がいつでも便利に住民主権を行使することができるようになったことで、役所に行かなくてもプラットフォームを通じて各種証明書を簡単に発給できるようにした。こうした自動確認検証システムの拡大により、地方自治体と地方議会においてはサービス処理期間が短縮され業務効率の向上が見込まれている。

このプラットフォームへの接続の際の本人認証手続きは簡単で、本人の基本事項の入力後に携帯電話を通じて認証を受ける仕組みである。共同認証書やカカオトーク、ペイコなどを利用した簡単認証も可能である。

スマートフォンにアプリを追加することも可能である。いつも持ち歩く携帯電話を通じて住民主権の行使ができる点で新しく、主権行使の容易な接近性と利便性を実感することができる。ただし、住民参加制度の請求はPC端末を通じてのみ可能である⁽²¹⁾。

6. 外国人住民の地方参政権の現状とその特徴

韓国において外国人住民に地方参政権が付与されたのは2006年5月31日に行われた第4回地方選挙からであり、当時は永住権の取得後3年以上が経過した約6,000人の外国人住民が投票を行った。

韓国では、2005年に国会の政治改革特別委員会において国内に長期滞在する外国人住民に対して地方選挙の参政権（地方参政権）を付与することについて与野党が合意したことにより外国人住民の地方参政権が実現した。当時の住民投票法第5条第2項では、「出入

(20) 「東亜日報」、電子版、2022年2月9日付。

(21) 行政安全部報道資料、2022年4月7日。

国管理に関する法令により、韓国に継続的に居住できる滞在資格を有する19歳以上の外国人は住民投票権を有する。」として法律の内容に沿う形となった。

その上、「公職選挙及び選挙不正防止法」の改正案が成立し、2005年の済州道の行政区画再編をめぐる住民投票を皮切りに、全国単位の選挙では2006年5月の地方選挙から一定の資格を有する外国人住民の地方参政権が広く行使されている。

当時の第4回（2006）地方選挙の時点での外国人住民の有権者（全有権者の対比外国人有権者の割合）は6,726人（0.02%）であったが、第5回（2010）では12,878人（0.03%）、第6回（2014）では48,428人（0.12%）、第7回（2018）では106,205人（0.25%）、そして2022年3月末時点では126,688人として飛躍的に増加しているが、その背景には投票権が付与される永住者（ビザF-5の取得者）が持続的に増加していることから外国人有権者の増加傾向は続くことが予測されている。すなわち、2022年3月末時点での永住者は170,487人で、前年度対比（前年約162,000人）で4.6%増加しており、この増加傾向は持続的なものである⁽²²⁾。

他方、外国人有権者の多くは、ソウルを中心とする首都圏に集中していることもその特徴の一つである。例えば、第6回地方選挙（2014）における外国人住民の選挙権者は48,428人であり、第5回の12,878人より35,550が増加し、地域別の分布では、ソウル市37.8%（18,321人）、京畿道29.4%（14,239人）、仁川市6.8%（3,299人）として、10人のうち7人が首都圏に分布していることが分かった。

また、外国人住民の全体投票率は、17.6%であり、性別別では、女子が21.5%、男子が12.4%と女子の方が高く、年齢別では60代が22.9%と最も高く、20代の後半が7.9%と最も低かった⁽²³⁾。

周知のように、韓国において外国人住民に対して地方参政権を付与する契機となったのは、1990年代に在日韓国人に対する地方参政権を「相互主義の原則」において日本政府に要求するために国内に導入したのがその背景である。

しかし、現在は、少子高齢化の深化に対応する多文化共生社会の実現という側面が強いことから地域社会を構成する地域住民としての参政権という実用的な視点でのアプローチが主流となっていると考えられる。それは、地方参政権をはじめ国政選挙において帰化した外国人による内政干渉の手段として参政権が使われる可能性への指摘やそのほとんどが

(22) 「連合ニュース」、電子版、2022年5月24日付。

(23) 中央選挙管理委員会（2014）、「全国同時地方選挙投票率分析」（外国人投票率分析）、16頁。

中国人有権者（外国人全体の78.9%）であることから生じる特定の利益による地域世論の操作、特定候補を支持することで地方選挙を牛耳る危険性などの問題が提起されてはいるものの、実際にはそれほど大きな社会課題にはなっていないのが現状である。地方選挙の際の関心についても、政策イシューに対する政治的性向よりは、外国人のための生活公約や対外政策への関心度が高いことが分かった⁽²⁴⁾。

また、外国人住民の投票率は、平均的な投票率より低いことも明らかになっている。第6回（2014）の地方選挙では、17.6%に留まっており、第7回（2018）の地方選挙でも13.5%に下がっている。例えば、2021年のソウル市長の補欠選挙の際の外国人住民の投票率分析では、25区のうち中国人住民が多く居住する冠岳区（11%）・永登浦区（10.8%）・九老区（8.8%）の投票率は、それぞれ10%、9.9%、8.8%として、有権者全体の投票率58.2%や外国人投票率平均の14.7%にも届かない低い水準であったことから、外国人有権者の「票心」（意向）が全体の民意を歪める可能性はそれほど大きいとは言えない。ちなみに、外国人住民の投票率が最も高かったのは瑞草区（29.1%）であった⁽²⁵⁾。

外国人住民の投票率が全体的に低い理由としては、①投票した経験が乏しいため投票方法についての理解が低い、②生計が厳しいことから選挙など政治的活動にあまり関心を持たない、③外国人特有の出入国政策や外交政策などは国政の課題が多く地方参政権で問われることはほとんどない、④韓国語以外の外国語で提供される選挙関連の各種資料が不足していることから語学的な課題のある外国人にとっては地方選挙が関心の対象にならないなど、現実的な問題が指摘されている⁽²⁶⁾。

おわりに

日本での住民投票は、日本国憲法（第95条）をはじめ、地方自治法、市町村の合併の特例に関する法律などに基づくもののほか、個別の条例を制定して行われ、一般的には「拘束型住民投票」と「諮問型住民投票」に区分されている。2002年に高知県高浜市住民投票条例が制定されたことを契機にいわゆる「常設型住民投票条例」が広がった。

(24) 「連合ニュース」、電子版、2022年5月25日付。

(25) ソウル市選挙管理委員会報道資料、「ソウル市長補欠選挙外国人投票者投票率」、2021年4月15日。

(26) 「マニトゥディ」、電子版、2022年5月31日付。

総務省の資料によれば、「住民投票は、住民が直接その意思を表明することができることから、住民自治を確かなものとする上で有効であり、拘束的住民投票を含め、幅広く活用されるべき」と述べており、法制化に向けては、①投票結果の効果、②投票の対象事項、③投票の発動要件が最も基本的な論点であると指摘している⁽²⁷⁾。

1996（平成8）年8月に行われた新潟県巻町の住民投票を「重要争点型」とし、市町村合併に伴う「合併型」と区分する研究では、2021（令和3）年3月末時点で、重要争点型は45件、合併型は約350件が実施されており、多くの経験が蓄積されているが、重要争点型の条例を求める直接請求の約9割は否決されていると指摘されている⁽²⁸⁾。

本稿で紹介した韓国の住民投票法の改正では、投票年齢を18歳に下げ、電子投票の仕組みを導入するとともに、請求や開票などの条件を緩和しているが、近年では、「自治分権2.0」時代に相応しいより活性化する住民自治のための環境づくりに制度化の方向が向いており、地域における外国人住民との多文化共生の実現についても多少なりとも制度的・政策的配慮が進められている。

昨年の東京の武蔵野市における外国籍住民の投票権を認める住民投票条例の提案をめぐる一連の偏向的な主張は、住民投票制度に対する理解不足と指摘されているが、地域の大事な課題について意見を表明するのは、表現の自由として保障された基本的人権であり、ダイバーシティを尊重する地方自治の一つの形であることを是非とも理解していただきたい⁽²⁹⁾。

保守・革新の政治的対立ばかりが目立つ韓国であるが、2000年代以降の情報化の成果を地方自治の現場にも積極的に導入・活用する一方、2021年には32年ぶりに「地方自治法」を全部改正し、遅れていた住民投票や住民条例などの住民参加制度の活性化に向けて制度の枠組みを変更するなどの改革が進められ、2003年からの本格的な地方分権改革以降、特別自治制度や大都市特例などの多様な自治制度の導入により実感できる地方自治の実現を目指している。中でも、特別自治制度の一環として、特別自治道（済州道）、特別自治市（世宗市）が導入済みで、2021年には新たな大都市特例制度として「100万特例市」が加わり、2022年には江原道に対する特別自治道の特例が導入され、2つ目の特別自治道の取

(27) 総務省資料（2010）、地方行財政検討会議第一分科会（第7回）、最終閲覧日2022年6月5日、https://www.soumu.go.jp/main_content/000087296.pdf

(28) この点に関しては、武田真一郎（2017）、「日本の住民投票制度の現状と課題について」、『行政法研究』、21号、1－48頁及び地方自治研究機構、住民投票に関する条例、最終閲覧日2022年6月5日、http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/046_referendum.htmを参照した。

(29) 「東京新聞」、電子版、2021年12月2日付社説。

り組みが始まった（2003年以降の特別自治制度及び大都市特例については稿を改めて論じることにする）。16の広域自治体のうち、最も開発の遅れていた江原道に対する特別自治制度の適用は地方消滅の問題が深刻化する地方自治の現状を反映しているとも言えるが、時の政権による特別自治制度の乱用にはならないか、注意深く見届ける必要があるのは言うまでもない。

(シン ヨンチョル 山梨県立大学国際政策学部教授)

キーワード：住民投票法／開票要件／電子署名／外国人住民の地方参政権

【参考文献（年度順）】

- 国会（2003）、「住民投票法制定案——行政自治委員会検討報告書」
- Ha, Sung-su（2004）、「住民投票法の施行上の問題点と課題」、『自治行政』、2004年2月、52頁。
- Choi, Cheol-ho（2004）、「住民投票制度に関する研究——我が国と日本の住民投票制度の比較を中心に」、『公法学研究』、8（4）、355—380頁。
- 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』、32（2）、57—78頁。
- 申龍徹（2007）、「住民参加制度の日韓比較」、『自治総研』、33（6）、77—108頁。
- 総務省資料（2010）、「地方行財政検討会議第一分科会（第7回）、最終閲覧日2022年6月5日、https://www.soumu.go.jp/main_content/000087296.pdf」
- Kim, Byung-ki（2011）、「住民訴訟・住民投票・住民召喚を中心とする住民参加法制度の小考」、『地方自治法研究』、11（3）、33—71頁。
- Jeong, Jeong-wha（2012）、「住民投票制度の運営実態と改善方案」、『韓国地方自治学報』、24（4）、89—113頁。
- Choi, Woo-yong（2013）、「済州特別自治道の住民自治強化に関する法的争点と課題」、『地方自治法研究』、13（1）、65—95頁。
- 中央選挙管理委員会（2014）、「第6回全国同時地方選挙投票率分析」
- Kim, Myoung-su（2014）、「住民参加と地方自治の実現のための住民参加予算制に関する論議」、『弘益法学』、16（3）、205—231頁。
- 武田真一郎（2017）、「日本の住民投票制度の現状と課題について」、『行政法研究』、21号、1—48頁。
- Lee, Ki-wu（2019）、「住民投票法改正案の問題点と補完方案」、『韓国地方自治学会報』、31（3）、175—197頁。
- Lee, Jang-wook・Seo, Jeoung-seoup（2019）、「地方自治団体における住民参加予算制運営の改善方向」、『地方行政研究』、33（2）、53—80頁。

ソウル市選挙管理委員会報道資料（2021）、「ソウル市長補欠選挙外国人投票者投票率」、2021年4月15日。

国会（2021）、「住民投票法一部改正案に対する行政安全委員会主席専門委員検討報告書」

Choi, Seung-pil（2021）、「住民投票制に対する法的検討とその争点」、『地方自治法研究』、21（1）、38—65頁。

地方自治研究機構（2022）、「住民投票に関する条例」、最終閲覧日2022年6月5日、

http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/046_referendum.htm