

# 韓国における大都市特例及び特別自治制度の形成と特徴 ～特別自治道・特別自治市・特例市制度の導入を中心に～

申 龍 徹

## はじめに

本稿は、1988年の民主化に伴う地方自治法の全部改正以降、現在までの地方自治推進の中、行政の自律性を保障するために導入した大都市特例制度（1988）及び分権モデルとして誕生した特別自治制度について紹介・分析するものである。すなわち、革新系政権の下で地方分権改革の新しいモデルとして導入された「済州特別自治道」（2006）、首都機能移転の意味合いを持ちながら行政複合都市として誕生した「世宗特別自治市」（2012）、人口100万以上の都市を対象に導入した「特例市」（2021）、そして2022年6月の統一地方選挙の中で人口消滅地域の支援策として導入された「江原特別自治道」（2022）について紹介し、自治制度の多様性を進める政治的背景とそれぞれの制度の特徴について理解を深めるものである。

地方自治制度における大都市制度のあり方については、日本においても大きな課題の一つとして、第30次地方自治制度調査会では専門小委員会が設けられ、大都市制度のあり方について議論が行われ、新しい大都市制度の検討の一環として、東京都以外で指定都市の存する区域への特別区制度の適用、「特別市」（仮称）のような新しい大都市制度の創設が提案されている<sup>(1)</sup>。

また、指定都市市長会においても多様な大都市制度の早期実現を求める提言の中で、「特別自治市」の制度的可能性について、「市民サービスの向上はもとより、東京一極集中の是正と圏域の発展、日本の国際競争力を強化するとともに、地域社会の実現を図るもの」と説明しており、多様な大都市制度実現プロジェクトを立ち上げ、検討を進めてい

---

(1) 詳細な内容に関しては、第30次地方制度調査会（2013）、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（案）」（平成25年6月）を参照。

る<sup>(2)</sup>。政令市が道府県から独立し、権限や財源の移譲を目指す「特別自治市」構想をめぐる具体的な動きの一つとして、神奈川県横浜、川崎、相模原の3政令市は、「地域特性を踏まえた地方自治の実現が必要」として、特別市の法制化を目指す考えを改めて訴えた<sup>(3)</sup>。

周知のように、韓国の地方自治制度は、日本同様、戦後改革において憲法（第117条及び第118条）を根拠に導入されたが、朝鮮戦争（1950～1953）やその後の政治的混乱、そして1961年の軍事クーデターによって誕生した朴正熙政権による権威主義体制下では「祖国統一まで保留」となり、いわゆる「冬の時代」を耐えなければならなかったが、1987年6月の民主化抗争が実を結び、大統領公選制や地方自治制度の復活などを基礎とする1987年体制が成立した。

1987年の民主化を踏まえ、1995年には第1回統一地方選挙が行われており、1998年の政権交代を挟んで2003年には「地方分権特別法」を制定し、本格的な地方分権改革を進めた。1988年の地方自治法の全部改正以降の32年の経験を踏まえ、2021年には地方自治法を全部改正し、「自治分権2.0」<sup>(4)</sup>時代を宣言するとともに、住民自治の活性化に向けて、住民参加制度における制度的壁の緩和、大都市制度における多様な特例モデルの導入、そして少子高齢化の深化がもたらす地方消滅に対する制度的・政策的支援などが進められている<sup>(5)</sup>。

大都市特例制度に関しては、関心の高さを反映しているように、多様な内容の先行研究が行われているが、その内容を発表時期や研究対象などに基づき大まかに分類すれば、①諸外国、特に日本の特例市や政令指定都市など制度上の特例について分析し、その制度的

(2) この点に関しては、指定都市市長会（2021）、「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言」（令和3年5月24日）及び「多様な大都市制度実現プロジェクト」中間報告（令和3年5月17日）を参照。

(3) 「神奈川新聞」、電子版、2022年7月27日付。

(4) この「自治分権2.0」は特定の概念というよりは、1988年の地方自治法全部改正から2021年の地方自治法全部改正までの32年間との比較を通じて、「団体自治」から「住民自治」へ、団体の長中心から住民や地方議会中心へと転換する新しい地方自治のパラダイムを意味する言葉として文在寅政権の自治分権の改革スローガンとして用いられている。「東洋日報」、電子版、2022年1月11日付、「地方議会・住民主権中心の自治分権2.0時代の開幕」、行政安全部長官とのインタビュー参照。

(5) この「自治分権2.0」については、民主化以降の1988年からの「地方自治1.0」との比較において①政府間関係の変化、②団体自治から住民自治への変化、③地方自治の多様性の強化という側面から「自治分権2.0」を肯定的に評価した研究もある。HONG, Jun-hyun（2021）、「2021年全部改正の地方自治法は、自治分権2.0時代の幕開けなのか」、『韓国地方自治学会報』、33（4）、20～25頁より整理。

応用を図るもの（HYUNG, Shi-young : 2006など）、②政治的な立場を考慮しながら、制度的なメリット、デメリットについて説明しているもの（PARK, Chung-hoon : 2021など）、③法制度的根拠及び規定内容の詳細について説明するもの（CHOI, Cheol-ho : 2021など）、④憲法や個別政策などの特定のテーマとの関連において分析するもの（LEE, Sang-hun : 2016など）などの種類に区分することができる。

本稿では、こうした先行研究の成果を踏まえながら、戦後の地方自治制度における大都市特例制度及び特別自治制度の導入過程及び主な内容を時系列的に紹介する。その上、それぞれの制度導入の背景と意図を明らかにする。最後に、制度的変化をもたらす政治的・行政的要因について示唆を得ることとする。

## 1. 特別市・直轄市・広域市の誕生

現在のソウル特別市の「ソウル」とは、「首都」を意味する韓国固有のことばである。このソウルは、朝鮮時代には「漢城府」、日本植民地時代には京畿道管轄の「京成府」と呼ばれていたが、1946年の7月には「ソウル市」となった。同年9月の軍政法令により従来の京畿道から分離し、「ソウル特別自由市」（Independent City of Seoul）となったが、ここでの「特別」はspecialの意味ではなく、特別に道から分離された（specially separated from the province）の意味であり、1949年9月の「地方自治法」により、現在の「ソウル特別市」となった。

その後、1962年の「ソウル特別市行政に関する特別措置法」（1962～1994）の制定に伴い従来の「道」とは異なる国務総理の傘下の特別な地位を持つ広域団体として昇格した。すなわち、第2条では、「ソウル特別市を内閣首班直属下に置き、ソウル特別市長は所管事務に関して閣議に出席し発言することができる。」と明示し、その特別な地位を内外に示していた<sup>(6)</sup>。

一般的な行政特例の初めは、この「ソウル特別市行政に関する特別措置法」（第4条）であったが、1949年の地方自治法制定当時から、一定基準以上の地方自治体、すなわち

---

(6) この「ソウル特別市行政に関する特別措置法」（法律第1015号、1962年1月27日制定、同年2月1日施行）の制定目的について、「大韓民国の首都であるソウル特別市の健全な発展を図るためにその組織と運営に関する事項を規定しようとするもの」と規定していた。この法律は、1991年5月のソウル特別市議会の設置と同時に廃止となった。

「50万以上の市」には「区」の設置という最初の行政特例が付与されていた<sup>(7)</sup>。

他方、「直轄市」(Direct Control City、1963—1994)については、1962年の「釜山市政府直轄市に関する法律」(国家再建最高会議)により1963年に釜山直轄市が、その後の1981年には仁川直轄市・大邱直轄市、1986年には「光州直轄市及び松正市設置に関する法律」により光州直轄市、1989年には「大田直轄市設置に関する法律」が制定され大田直轄市がそれぞれ「直轄市」として誕生した。

社会の民主化に伴い1988年には地方自治法が全部改正され、1995年には地方自治法改正(附則第4789号第1条、第5条)により「広域市」に名称変更が行われたが、その背景には、地方自治の本格的な復活(1995)を前に「直轄市」の名称をそのまま使用することは、地方自治の精神に反するとの指摘による変更であった。この「広域市」(Metropolitan City)への名称変更により、広域団体は、ソウル(特別)市をはじめ、広域自治体の「市・道」となった。ただ、1995年に「蔚山広域市設置などに関する法律」によって広域市となった蔚山広域市は、直轄市の経験なく最初から広域市としてのスタートであった。

この「広域市」の設置に関しては、「特別市、広域市、特別自治道、道、特別自治市は、政府の直轄として置き、市は道の管轄区域の中に、郡は広域市や道の管轄区域の中に、自治区は特別市及び広域市の管轄区域の中に置く。」(地方自治法第3条第2項)とし、地方自治体の名称と区域は従前と同じで、名称と区域を変えるまたは地方自治体を廃止・設置・分離・合併する時には法律で定める(地方自治法第5条第1項)としている。すなわち、広域市の傘下には、基礎自治体として「洞」地域を管轄する「自治区」と邑・面地域を管轄する「郡」を置くことができる。

しかしながら、この広域市について法制度上の明確な指定要件はなく、行政区域実務便覧の「例」によれば、「通常人口100万を上回った後に設置、面積、地理的要件、他の地域に与える影響、財政自立度などを総合的に検討する。」と記されているのみである<sup>(8)</sup>。

広域市に昇格することで得られる大都市特例の利益としては、①市長や市議会議長は次官級となり、次官級の教育監が指揮する教育庁も新設可能である、②下部行政組織である「区庁」が基礎自治体の「自治区」に昇格され、当該地域の自治事務は自治区で処理することで市庁との役割分担ができる、③地方税の確保により財政的な自立度が高まる、④地

(7) 終戦後に制定された「地方自治法」(法律第32号、1949年7月4日制定、同年8月15日施行)の第145条では、「道に郡を置き、ソウル特別市及び人口50万以上の市には区を置き、市・邑・面と区に洞・里を置く」と規定していた。

(8) 行政安全部(2022)、「行政区域実務便覧」(2022年度版)、89頁。

域振興などで道を経由しないで中央政府との直接交渉ができ、補助金などの申請が円滑となる、⑤本庁と自治区の公務員採用計画が独自で可能である、⑥予算規模が拡大し、地下鉄など大都市行政需要への対応がしやすくなるなどである。

しかし、1995年の蔚山広域市の広域市昇格以降は、広域市への昇格の事例はないのが現状である。その理由として、①1995年の地方自治制度の完全復活以降は、以前の官選首長の時とは異なり、地方自治をめぐる利害関係が複雑化したこと、②広域市の昇格により既存の道の存立が危ぶまれる地域（京畿道など）が出てくること、③広域市の予備候補が人口の集中する首都圏に集中するため、特例市への昇格をめぐる地域間の衡平性が問題となることなどが考えられる。

## 2. 「差等的分権化」と市・郡統合のための大都市特例の導入

他方、地方自治法上の大都市特例制度は、1988年の地方自治法の全部改正の際に、産業化及び都市化の過程で生じる大都市の人口増加に対応し、大都市行政の自律性を確保することを目的に、人口50万以上の市に対して行政・財政面での特例を付与する制度として導入された。ここでの「大都市特例」とは、地方自治法により一定規模の人口を有する基礎自治体の「市」に追加的な権限を付与する特例を指し、広域自治体である市・道（特別市・広域市・道）は対象外である。

この大都市特例制度の必要性の背景には、地方自治体の規模と力量に相応しい機能及び役割の付与による「差等的分権化」（*asymmetrical decentralization*）<sup>(9)</sup>の必要性についての持続的な問題提起があったが、その理由は大都市における行政需要は一般的な地域と異なり、大都市特有の量的に膨大で質的にも高度の専門性を必要とするからである<sup>(10)</sup>。

グローバル化が進展した今日では、国内における都市間競争のみならず諸外国の大都市とのグローバルな競争も日常化しており、人口100万以上の大都市における政策競争は熾

---

(9) この差等的分権化は、2000年代初めの地方分権の世界的な流れを象徴する言葉であり、これまでの人口基準などの画一的な自治から政策成果や財政能力、政策意志などにより差等的に分権することを意味しており、米国の*partial preemption*、英国の*Beacon Council*、日本の特例市、スウェーデンの*free commune experiment*などが紹介されている。CHOI, Young-cheol、「差等的分権化に対する地方政府の対応」、「中部毎日新聞」、電子版、2003年6月5日付。

(10) SHIN, Yun-chang & Son, Chi-an (2016)、「韓国における大都市特例制度に関する研究：地方発展委員会の特例事務の選定過程を中心に」、『韓国比較政府学報』、170頁。

烈さを極めているといえる。そのため、国や地域を問わず、都市競争力の強化に向けた大都市特例が注目を浴びているが、その理由として、①政策成果の重視、②自治体間の競争と革新による地域発展と国際競争力の強化、③中央政府からの権限移譲の先導と促進などが挙げられている<sup>(11)</sup>。

他方、人口100万以上の大都市となれば、従来の広域自治体の市・道との関係も考慮しながら制度設計を行う必要があり、100万都市をそのまま広域市に昇格させるわけにはいかない。特に、道庁所在地が広域市として独立した場合に、道の行財政的な力量は弱体化せざるを得ないため、従来の広域自治体が反対するという政治的課題が発生すると同時に、広域市移行のための広域市設置法の制定も事実上不可能であることから、法制度的には特例市の方向に動いているのが自然といえる<sup>(12)</sup>。

導入当時の大都市特例制度は、地方自治法第10条第2項第2号の但し書きにより、道に代わって市が直接処理できる事務の権限が付与され、保健医療・地方公企業・住宅建設など18の分野の42の事務であった。また、個別法では大都市特例として「温泉法」など7つの法律27の事務に関しては人口50万の大都市の市長が直接決定できると規定しており、行政組織上の特例として「行政区」を設置できる権限を付与した<sup>(13)</sup>。

地方自治が本格的に動き出した2000年以降は、特に2008年頃の市・郡統合促進のための地方行政体制の一環として大都市特例が活用され拡大した。ここでの「市・郡統合」とは、行政区の統合、いわゆる市町村合併のことであり、1995年に制定された「都農複合市特例法」に基づき行われた「都・農統合」（都市・農村の統合）から始まり、2010年に昌原統合市の誕生まで、約15年にわたって行われた。1995年当時の内務部の発表によれば、この都・農統合の目的は、①国家競争力の向上、②国土の効率的な利用、③住民の利便性向上などであった<sup>(14)</sup>。すなわち、広域行政の遂行における効率性の確保、市・郡の二重行政問題の解消など行政費用の節約、「規模の経済」の実現、都市と農村の均衡発展などを

(11) HYUNG, Shi-young (2006)、「大都市行政の差等的分権化と行政特例に関する研究：日本の差等的分権と政令指定都市の発展事例を中心に」、『韓国地方自治学会報』、18(1)、190～191頁。

(12) CHOI, Cheol-ho (2021)、「特例市の法令上の特例と事務移譲に関する研究」、『地方自治法研究』、21(2)、79～80頁。

(13) JOE, Seong-ho (2019)、「大都市特例の推進方向」（専門家寄稿）、大統領所属自治分権委員会情報資料、[https://www.pcad.go.kr/section/board/bbs\\_view.html?seq=6269&PID=data](https://www.pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6269&PID=data)、最終閲覧日（2022年6月10日）。

(14) 内務部（1995）、「行政区画白書」、19～20頁。

図るために導入されたものであった<sup>(15)</sup>。

また、2013年に制定された「地方自治分権及び地方行政体制再編に関する特別法」（通称、地方分権法）第41条及び第42条においては、人口100万以上の大都市に対する特例事務及び補助機関などに関する行政特例を規定している。すなわち、「事務特例」として、①地域開発債券の発行、②50階以下の建築物の許可権限、③宅地開発促進法に従う予定地区の指定、④都市再整備促進地区の指定権など、⑤私立博物館・美術館の設立計画の承認、⑥火災予防・警戒・鎮圧及び調査、火災・災難・災害状況における救助・救急業務など、⑦農地転用許可申請書の提出、⑧5級以下の職級別・機関別定員の策定、⑨都市管理計画の変更・決定要請などを100万以上の大都市の長に付与するとともに、「補助機関の特例」として、「地方自治法」（第110条第1項）の規定（副市長1名）にもかかわらず、副市長を2名とした。

その上、同法第43条では、「財政特例」として、「地方財政法」（第29条）により配分される財政補填金とは別に、100万以上の大都市が徴収する道税のうち100分の10以下の範囲において一定比率を追加確保し、当該市に直接交付することにした。すなわち、人口50万または100万以上の大都市に対しては道税の6.2%に該当する金額を徴収交付金に追加し交付するとともに、消防施設に充当する特定不動産分の地域資源施設税は市税とすると規定していた<sup>(16)</sup>。

他方、2021年1月には、32年ぶりに「地方自治法」の全部改正が行われ、住民参加の活性化及び地方自治体の透明性・責任性の強化などを主な内容としているが、中には100万以上の大都市に関する特例（法第198条）として「特例市」の導入を明記し、大都市などに対する特例を認定した<sup>(17)</sup>。

その後、2022年4月には、「地方分権法」が一部改正され、大統領所属の自治分権委員会が人口100万以上の大都市に移譲すると審議・議決した6つの権限及び事務を追加移譲するとともに、「地方自治法」（第198条第2項）の規定同様、「特例市」として規定した。追加移譲する6つの事務とは、「環境改善費用負担法」による環境改善負担金の賦

---

(15) KIM, Seung-ryeol (2011)、「行政区域統合の効果分析：構造調整及び費用節約効果を中心に」、『地方行政研究』、25(3)、96～97頁。

(16) LEE, Sang-hun (2016)、「地方自治団体の行政区域統合における財政効率性の成果評価」（研究報告書2016-4）、韓国地方税研究院、iii頁。

(17) 2021年の地方自治法の全部改正及び特例市の導入をめぐる議論内容に関しては、申龍徹、「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——」、『自治総研』、47(2)、2021：20～21頁で紹介している。

課・徴収、「港湾法」による地方管理貿易港において市長・道知事が管理庁として遂行する港湾の開発及び管理に関する業務、「物流施設の開発及び運営に関する法律」による物流団地の指定・解除及び開発・運營業務などである。

### 3. 分権モデルとしての濟州特別自治制度の推進

地方自治法の全部改正を行った1988年以降の地方自治制度の枠組みに大きな影響を与えたのが、地方分権の推進に積極的に取り組んだ盧武鉉政権が打ち出した新しい分権モデルとしての「濟州特別自治道」の誕生であった。

韓国の最南端に位置する島である濟州島は、日本の植民地時代の1915年5月から全羅南道の傘下の「濟州郡」として運用されていたが、1946年に分離され「濟州道」に昇格した。2005年に行った行政区域の再編をめぐる住民投票の結果、従来の基礎自治体を廃止し、一つの広域自治体案が選択され、翌年2006年7月に施行された「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」（法律第7849号、通称、濟州特別法）に基づき2つの行政市をもつ単一広域自治体の「濟州特別自治道」（Jeju Special Self-Governing Province）となった。

濟州特別自治道の法的基盤となったこの濟州特別法は、全17章363条及び附則41条で構成された膨大な法律であり、その制定目的（法第1条）について、「自律と責任、創意性と多様性を背景に高度の自治権を保障する濟州特別自治道を設置し、実質的な地方分権を保障するとともに、行政規制の幅広い緩和及び国際的な基準の適用などを通じて国際自由都市を造成することで国家発展に役立てること。」と述べていた。すなわち、従来の濟州道を廃止し濟州特別自治道を設置することで、自治組織・人事権及び自治財政権などの自治権を強化し、教育自治制度の改善と自治警察制度の導入を通じて実質的な地方自治を保障することで先進的な地方分権モデルを構築する一方、濟州特別自治道に適用される各種の法令上の行政規制の幅広い緩和、中央行政機関の権限の大幅な移譲、クリーン産業及びサービス産業を育成することで、国際自由都市として造成・発展させるためのものである。主な構成内容は、次のとおりである。

#### 【1】自治分権分野

(1) 濟州特別自治道支援委員会の設置（法第7条及び第8条）

- (2) 法律案の提出及び立法への反映（法第9条）
- (3) 濟州特別自治道の設置及び法的地位（法第10条）
- (4) 中央行政機関の権限の段階的な移譲（法第12条）
- (5) 自治組織の自律性の強化（法第13条ないし第16条）<sup>(18)</sup>
- (6) 住民権利の拡大（法第23条及び第24条）
- (7) 住民召喚制の導入（法第25条ないし第40条）
- (8) 濟州特別自治道議会議員の定数及び選挙区に関する特例（法第41条ないし第43条）
- (9) 人事聴聞会（法第44条）
- (10) 濟州特別自治道議会の支援及び運営の自律性の強化（法第45条ないし第47条）
- (11) 人事制度及び運営の自律性の付与（法第49条及び第50条、第52条）
- (12) 成果中心の人事管理と人事充員制度の開放（法第53条ないし第56条及び第60条ないし第62条）
- (13) 監査委員会の設置・運営と監査の特例（法第66条ないし第71条）
- (14) 自治財政権の強化（法第72条ないし第77条）
- (15) 教育委員会の構成及び機能の強化（法第79条）
- (16) 教育監及び教育委員の住民直接選挙（法第80条及び第81条、第91条）
- (17) 行政市単位の教育庁の設置（法第98条）
- (18) 普通交付金及び教育特別会計転出比率の調定（法第101条及び第102条）
- (19) 濟州特別自治道知事所属の自治警察機構の設置（法第106条・第107条及び第109

---

(18) 主な内容は、①濟州特別自治道の地方議会及び執行機関の構成を別途の法律が定めるところにより決めるとし、その場合は住民投票を実施して住民の意見を聞く、②副知事の定数、資格基準及び行政機構の設置、運営に関する事項、直属機関・事業所・出張所の設置条件に関する事項、下部行政機構の設置に関する事項などは条例で定める、③濟州特別自治道の管轄区域の中に地方自治体ではない市（行政市）を置き、行政市には洞と邑・面を置くことができ、行政市の配置・分合、名称及び区域は条例で定めるなどである。

条)<sup>(19)</sup>

- (20) 自治警察の事務及び遂行方法（法第108条及び第110条）
- (21) 治安行政委員会（法第113条及び第114条）
- (22) 交通安全施設の管理業務の移管（法第138条及び第139条）
- (23) 特別地方行政機関の移管（法第140条ないし第151条）

## 【2】国際自由都市の要件造成分野

- (1) 観光振興関連の地方公社の設立・運営（法第170条）
- (2) 観光産業の権限移譲（法第171条）、外国人専用のカジノに対する文化体育部長官の権限を済州特別自治道知事の権限とし、関連する許可要件、施設基準を含む旅行業の登録基準、観光ホテルの等級決定などに関する事項を条例で定める。
- (3) 観光振興開発基金に関する特例（法第173条）
- (4) 外国人教育機関の設立対象の拡大及び設立要件の緩和（法第182条及び第183条）<sup>(20)</sup>
- (5) 小・中等学校運営の独自性の付与（法第186条及び第187条）
- (6) 医療機関の開設に関する特例（法第192条）
- (7) 医療産業に対する行政規制の緩和（法第198条ないし第200条）
- (8) クリーン第1次産業の育成のための要件整備（法第202条ないし第215条）

- 
- (19) 済州特別自治道のスタートとともに始まった自治警察制度は、地域特性を考慮した住民生活中心の治安サービスの提供と住民の福利増進を目的として、2007年から正式に運用している。生活安全活動に関する主な事務として、巡視及び施設運営、住民参加防犯活動の支援と指導、安全事故及び災害、児童・老人・女性などの社会的弱者の保護、学校や家庭における暴力の予防など、日常生活と関連した社会秩序の維持及び違反行為の指導、取り締まりである（法第108条）。その後、検察及び警察からの権力均衡の一環として全国に拡大した。制度全般に関しては、SONG, Young-ji (2014)、「自治警察制の問題点：済州特別自治道の事例を中心に」、『江原法学』、43号、339～370頁、また、歴代政権における自治警察制度の変遷については、YANG, Young-cheol (2015)、「歴代政権の自治警察導入における政策推進と政策的含意に関する研究」、『韓国警察研究』、14(1)、119～156頁が詳しい。
  - (20) 2011年から「済州国際自由都市の外国教育機関の設立及び運営に関する特別法」により設立された学校（国際学校）を指す。済州道には、韓国国際学校（Korea International School）、North London Collegiate School、Branksome Hall Asia、Saint Johnsbury Academy Jejuの4つの学校があり約5,400人の学生が学んでいる。2016年の初卒業生の中から国内外の名門大学への進学者が多数出しており、高い人気を集めている。

### 【3】国際自由都市の開発計画分野

- (1) 制限的な土地収用権の付与及び土地備蓄制度の拡大（法第234条及び第235条）
- (2) 国土の計画及び利用に関する特例（法第244条・第253条及び第254条）
- (3) 済州国際自由都市開発センターの機能強化（法第266条）

### 【4】環境・交通・保健福祉その他の分野

- (1) 建設・交通分野の権限移譲（法第248条・第249条・第252条ないし第260条及び第325条）
- (2) 環境管理分野の権限移譲（法第299条及び第300条）
- (3) 水資源の総合的な管理体系の構築（法第311条ないし第324条）
- (4) 保健福祉制度に関する特例（法第326条ないし第342条）
- (5) 段階的な規制自由地域化の推進（法第346条）

この済州特別法は、その後にも度々一部改正が行われているが、2011年に行われた一部改正（法律第10701号、2011年5月3日一部改正、同日施行）では、「済州特別自治道が自立的に政策を策定・実施できるように教育・文化・観光・国土開発・環境・産業などの分野において中央行政機関の権限を法律単位で一括移譲し高度の自治権を保障するとともに、移譲事務の各種規制を画期的に緩和することで済州国際自由都市が早期に完成できる要件の造成など、現行の制度の運営上において表れた一部の不備を改善・補完するため」と述べていた。主な内容は、①自治行政権限の拡大のための一括移譲及び特例、②教育自治の拡大のための一括移譲及び特例、③世界平和の島事業及び官民複合型観光美港の建設支援、④旅行者に対する付加価値税に関する特例、⑤創意的な電波活用地区の指定、⑥グリーン都市の造成の法的根拠の新設などであった。

他方、2016年には全部改正済州特別法（法律第13426号、2015年7月24日全部改正、2016年1月25日施行）が施行されたが、全部改正の理由について、「2006年7月1日制定以降、複雑化した条文体系を簡潔・簡単に改編（17章から6の編へ）にするとともに、用語をわかりやすく変えることで国民の法律に対する理解を増進させる一方、済州特別自治道の自治権拡大のための国家事務の追加移譲、観光・教育・産業などの中心産業の活性化に必要な特例の拡大を通じて外国人の観光の利便性を高め国際自由都市としての要件造成を図るため」と説明している。主な内容は、①地方分権など6つの分野を中心に法律体系の整備、②自治力量の強化、③自治警察事務の拡大及び自治警察の機能強化、④監査委員

会の独立性・政治的中立性の強化、⑤国際自由都市の開発・支援及び育成、⑥観光産業など重点産業の支援・育成及び環境保護、⑦報勲・労働・道路管理事務などの合理的な調整などであった。

#### 4. 行政複合都市の世宗特別自治市の誕生

「世宗特別自治市」(Sejong Metropolitan Autonomous City/Sejong City)は、韓国の中西部の公州市(百済の都であった)周辺に位置し、行政首都機能を兼ねるために2012年7月1日に誕生した特別自治制度の一つである。誕生当時の人口は約10万人であったが、2022年6月末時点での人口は385,915人である。傘下に基礎自治体を置かない単層制広域地方自治体であり、行政区域としては、1邑9面12行政洞である。

分権改革の一環として、国土の均衡発展を実現し、ソウル市への人口集中を解決するための行政中心複合都市が造成され、ソウル庁舎・果川庁舎・大田庁舎に分散されていた10部(省)3処3庁の政府機関を世宗庁舎に移転・集約した新行政首都である。

この世宗特別自治市の設置が本格化したのは、2003年の大統領選挙で当選し登場した革新系の盧武鉉政権においてであるが、大統領選挙に立候補した盧武鉉氏の公約の中に、首都圏への集中抑制と遅れた地域経済の根本的な解消・発展のために忠清圏域に行政首都を建設し、大統領府と中央行政機関を移転すると公約した<sup>(21)</sup>。

この忠清圏域とは、韓国の中心部にあたる忠清北道・忠清南道のことを指すが、戦後の韓国の政治史において、全羅道(湖南地方)・首都圏を支持基盤とする革新派(左派)、慶尚北道・慶尚南道(永南地方)・江原道を支持基盤とする保守派(右派)の激しい対立の中、「中原」と言われるのがこの忠清圏域であり、革新と保守の対立が激しくなればなるほど、この忠清道地域の政治的判断(票心)が大統領選挙をはじめ総選挙での政治的勝敗を決めると言われている地域でもある。

革新系の盧武鉉政権では、2003年4月に新行政首都建設的推進企画団・支援団を設置し、

---

(21) もちろん、首都移転の論議はこの時が初めてではない。朝鮮戦争における休戦状態のまま、北朝鮮と軍事的に対立していた朴正熙政権下の1977年に新首都建設計画(「白紙計画」)が立案され、いくつかの候補地のうち、現在の世宗特別自治市(当時の公州郡長岐面)が最終的に選ばれていた。「毎日経済新聞」、電子版、2013年2月25日付。

同年7月には「新行政首都建設のための特別措置法（案）」<sup>(22)</sup>を立法予告し、同年12月には同法案を与野党合意により国会で可決したが、翌年2004年10月には「ソウルが首都という慣習憲法が存在する」という憲法裁判所の判断が示され、首都移転は法律の改正ではない、憲法改正により行うべきとの違憲決定が出された。すなわち、当時の憲法裁判所の判断では、「朝鮮時代以降、600年に渡り首都はソウルという事実は慣習憲法であり、憲法改正なしに法律でその内容を変えることはできない」とのことで、継続性・常時性・明瞭性・国民的合意の側面から憲法条項において明文化されてはいないが、憲法において前提とされている規範として、慣習憲法として成立された不文憲法に該当するとのことで賛成8人、反対1人で違憲決定となった<sup>(23)</sup>。

この「新行政首都建設のための特別措置法」に関する違憲決定においては、多数意見と少数意見の間の論争は2つであり、①ソウルが首都であることが「憲法規範的な事実」として慣習憲法に該当するの否か、②京城が首都であることが慣習憲法であれば、この慣習憲法が成文憲法と同等な効力を持つのかであった<sup>(24)</sup>。

この違憲判決を受けて、2006年に改めて「行政中心複合都市建設庁」を設置し、新都市の名称を「世宗」と決定したが、2009年に誕生した保守系の李明博政権は、革新系の盧武鉉政権で推進されていた世宗市建設計画に対し「再検討」を表明し、2010年1月には中央行政機関の移転計画を全面白紙化するとともに、行政中心複合都市から教育中心の経済都市へと転換する修正計画を発表した。

しかし、忠清地域と野党の反対に加え同じ与党内での反対もあって、同年6月の国会国土海洋委員会において政府提出の修正法案は否決となった。その結果、世宗市の建設は、従来の行政中心複合都市計画に沿って推進され、同年12月に「世宗特別自治市設置に関する特別法」が制定（2012年7月施行）・公布され、2012年7月に「世宗特別自治市」が誕生した。

制定当時、全17条で構成されている「世宗特別自治市設置に関する特別法」は、第1条（目的）において、「行政中心複合都市として世宗特別自治市を設置し、その法的地位及

---

(22) 2004年1月に制定されたが、同年10月21日の憲法裁判所の違憲判決（2004憲マ554・566）により失効した法律である。法律制定の目的（第1条）として、①首都圏集中による副作用の是正、②世界化と地方化という世界的潮流への対応、③新行政首都建設の方法と手続きの規定、④国家競争力の強化と地域の均衡発展を挙げていた。

(23) 「中央日報」、電子版、2020年7月25日付。

(24) KO, Bong-jin (2015)、「慣習憲法の存在と効力：新行政首都建設のための特別措置法の違憲決定を中心に」、『法と政策』、21(2)、1～2頁。

び管轄区域などの関連する事項を規定することで住民生活の便益増進、地域開発及び均衡発展と競争力強化を図る。」としており、主な内容としては、①政府の直轄で世宗特別自治市を設置するが、基礎自治体は置かない（法第5条）、②世宗特別自治市の管轄区域（法第6条）、③世宗特別自治市の事務範囲（法第7条及び第10条）、④世宗特別自治市の中長期的な発展方案などを審議するために国務総理所属の支援委員会の設置する（法第8条）、⑤世宗特別自治市の設置に必要な事項を処理・支援するために設置準備団を置く（法第17条）などである。

この世宗特別自治市設置に関する特別法が制定された直後の同年12月に行われた大統領選挙では保守系の朴勤恵氏が当選し、翌年2013年2月には朴勤恵政権がスタートした。この朴勤恵政権の下で、2014年1月に行われた全部改正では、世宗特別自治市設置に関する特別法の全部改正の理由を次のように説明していた。すなわち、「特別市の設置目的に見合う法整備が遅れており、財政需要の急増にもかかわらず財源不足が生じていることから、特殊な法的地位に相応しい自治制度を改善・補完するとともに、不足する財源に対する政府支援を強化し特別自治市の成功的な推進を図る。」と述べている。主な改正内容は以下の通りである。

- ① 世宗特別自治市の行政体制の特殊性を関連法令の中に持続的に反映するとともに、運営目標及びその達成度に対する評価などを通じて特別市が国家均衡発展を先導する中心的な役割を遂行できるように国家の責務を規定する（法第3条第1項及び第3項）。
- ② 国務総理と世宗特別自治市の成果目標及び評価に関する協約を締結し、これにより国務総理が特別市に対する成果評価を実施するなど、世宗特別自治市の責務を規定する（法第4条新設）<sup>(25)</sup>。
- ③ 世宗特別自治市支援委員会の審議事項として、国務総理と世宗特別自治市長の成果評価協約の締結及び評価結果の活用に関する事項を追加する（法第9条第1項第4号の新設）。
- ④ 世宗特別自治市の地域間の均衡発展のために条例で定めるところにより総歳出予算額の一定比率以上を地域均衡発展事業に投資する（法第12条）。
- ⑤ 世宗特別自治市の普通交付税及び地方教育財政交付金算定のための財政不足額の補正

---

(25) この法律に基づき行われた2015年度の成果評価では、成果指標として、①住みたい都市（35項目）、②躍動する成長都市（17項目）、③信頼されるコミュニケーション都市（35項目）が用いられ、短期・中期・長期の計87項目に対する評価が行われた。国務調整室（2016）、「2015年度世宗特別自治市の成果評価報告書」、1～331頁。

期間を現行の5年から8年に3年延長する（法第14条）<sup>(26)</sup>。

- ⑥ 世宗特別自治市の公務員の自治行政遂行能力の向上と能力開発のための国家及び公共機関などとの人事交流を実施する（法第16条新設）。
- ⑦ 世宗特別自治市の地域区市議会議員の定数を11人から13人に調整する（法第19条第2項）。
- ⑧ 条例の制定・改正及び廃止に関する請求要件を19歳以上の住民総数の100分の1以上20分の1以下の範囲内において条例で定める（法第20条）。
- ⑨ 世宗特別自治市長の所属で職務において独立的な地位を持つ監査委員会を設置し、必要な事項を規定する（法第21条から第27条まで新設）。
- ⑩ 世宗特別自治市の発展のために安定的な財政確保に向けて広域・地域発展特別会計に別途の計上（計定）を設置し支援する（法第28条）。
- ⑪ 「地方自治団体基金管理基本法」により地方自治体が基金を新設・運営する場合、基金の存続期限を条例で定める（法第29条）。
- ⑫ 予算編成過程において住民が公募方式などにより参加できる（第30条新設）。

また、2017年の政権交代によって誕生した革新系の文在寅政権下の2021年12月に行われた世宗特別自治市設置に関する特別法一部改正では、「地方自治体が自律性及び責任を持って地域の事務を解決できるように国家の財政と機能を地方に移譲する必要があるとする指摘があり、国税及び地方税比率調整などによる財政分権の推進方案を議論した結果、地方消費税の比率を21%から25.3%に引き上げ、その一部を国家から地方へ移転する事業の費用保全とこれにより減少する調整交付金及び教育費特別会計の転出金保全に優先配分する。これにより世宗特別自治市の教育費特別会計の転出金保全の算定財源である世宗特別自治市税総額から移転事業保全に活用する地方消費税額を除外しようとするもの。」と改正の理由を述べていた。

この時期の行政中心複合都市建設庁が発表した内容によれば、2017年1月時点での中央行政機関及び政府出資研究機関の移転状況は、40の中央行政機関14,699人の公務員と15の政府出資研究機関3,545人の研究員、計55の機関の18,244人の移転となった<sup>(27)</sup>。詳細は、次の通りであった。

- 第1期（2012年）……国務総理室、国土交通部など15の中央行政機関（5,842人）

---

(26) その後、この普通交付税及び地方教育財政交付金の補正期間は、さらに2023年まで延長となった（2020年10月20日一部改正・同日施行）。

(27) 行政中心複合都市建設庁報道資料（16-434号）、2016年12月20日付。

- 第2期（2013年）……保健福祉部など16の中央行政機関（4,716人）、韓国開発研究院（KDI）など2の政府出資研究機関（618人）
- 第3期（2014年）……国税庁など5の中央行政機関（2,341人）、韓国徴税財政研究院など12の政府出資研究機関（2,574人）
- 第4期（2015～2017年）……国民安全処など4の中央行政機関（約1,800人）、国土研究院（353人）

表1 圏域別の人口変化の推移（単位：千人、％）

区分		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	平均
全国	人口	50,948	51,141	51,328	51,529	51,696	51,779	51,826	51,850	51,829	51,547
	増減	—	193	186	201	167	82	48	24	-21	110
	率	—	0.38	0.36	0.39	0.32	0.16	0.09	0.05	-0.04	0.21
首都圏	人口	25,133	25,258	25,364	25,471	25,590	25,680	25,797	25,926	26,038	25,584
	増減	—	124	106	107	120	89	118	129	113	113
	率	—	0.50	0.42	0.42	0.47	0.35	0.46	0.50	0.43	0.44
世宗市	人口	113	122	156	211	243	280	314	341	356	237
	増減	—	9	34	55	32	37	34	26	15	30
	率	—	7.99	27.81	35.07	15.25	15.24	12.15	8.42	4.48	15.4

（出典） KIM, Jeong-whan (2021)、「世宗市の首都圏過密解消と国土近郊発展効果に関する評価：人口と付加価値を中心に」、『政策開発研究』、21(2)、50頁より転載。

国土の均衡発展や首都圏の人口過密の解消という世宗特別自治市の設置目的について、人口推移と付加価値の側面から分析した研究結果によれば、世宗市の人口及び付加価値の吸収は首都圏より忠清圏の方が強く、特に人口の吸収の面においては首都圏の2.6倍に達している。言い換えれば、首都圏の遠心分離機という設置目的よりは、近隣である忠清圏域のブラックホールとしての機能が強く働いたとの結論である。その原因としては、現行の大学入試が私的教育に基づく修学能力試験の成績を中心としていることが考えられると指摘されている<sup>(28)</sup>。

(28) KIM, Jeong-whan (2021)、前掲論文、41頁、要約。

## 5. 100万以上の大都市に対する特例市の導入

2020年12月9日に人口100万以上の大都市に対し「特例市」という名称を付与する地方自治法全部改正案が国会の本会議で成立し、水原市・高陽市・龍仁市（以上、京畿道）、昌原市（慶尚南道）の4つの市が人口100万以上の大都市として、改正地方自治法が施行される2022年1月13日から「特例市」となった。ここでの「特例市」とは、広域自治体と基礎自治体の中間的な形態として誕生した地方自治体の一種である。

上述したように、1988年の地方自治法の全部改正により基礎自治体である一般市も人口50万以上の都市は、地方自治法第175条を根拠とし、行政及び財政運営上の特例が付与されている。

その後、2013年の「地方分権及び地方行政体制改変に関する特別法」の制定当時は、「人口100万」以上の大都市（市）に対して、行政事務特例（法第41条）、行政組織及び定員の特例（法第42条）、財政特例（法第43条）を設けていた。このように人口50万及び100万以上の市に対して特例を設けている理由は、これらの市において広域市同様の行政需要が発生しているにもかかわらず、基礎自治体という地位により地域的な課題に対し能動的に対応することが難しいためである<sup>(29)</sup>。

特例市が政治争点の一つとなったのは、2017年に行われた第19代大統領選挙において、当時の革新系の文在寅候補が打ち出した選挙公約の中に「大都市特例の拡大」が含まれ、当選した直後の2018年に策定された「自治分権総合計画」では33の重点課題の中に大都市特例の拡大も含まれていた。

さらに、2019年2月に策定された「自治分権施行計画」の中でも、①既に検討された189大都市事務特例（50万都市150件、100万都市39件）の法制化推進、②交通・福祉・建築などの多様な分野における特例事務の検討・審議・確定、③大都市に関する名称の付与（同年3月に出された地方自治法改正案では、「特例市」と命名）などが含まれていた。

他方、行政安全部が2018年10月30日に発表した地方自治法の全部改正案では、特例市を「人口100万以上の広域市級」として明示したが、2019年7月2日の改正案では「100万以上または50万以上で一定の要件を備えた大都市」にその基準を緩和した。

---

(29) HA, He-young (2020)、「地方自治団体の特例市導入現況と主要争点」、『イッシュュと論点』、第1731号、1～2頁。

表2 人口50万以上の市一覧（設置順、2022年1月1日時点）\* 網掛け：特例市

自治体名	設置年度	特別自治類型	人口数（人）
ソウル特別市	1946	特別市	9,505,926
釜山広域市	1963	直轄市・広域市	3,348,874
大邱広域市	1981	直轄市・広域市	2,383,858
仁川広域市	1981	直轄市・広域市	2,949,150
光州広域市	1986	直轄市・広域市	1,441,636
大田広域市	1989	直轄市・広域市	1,451,272
蔚山広域市	1997	広域市	1,121,100
済州特別自治道	2006	特別自治道	676,691
世宗特別自治市	2012	特別自治市	374,377
水原市（特例市）	2022	特例市	1,184,404
高陽市（特例市）	2022	特例市	1,078,924
龍仁市（特例市）	2022	特例市	1,076,830
昌原市（特例市）	2022	特例市	1,031,948
江原特別自治道	2023	特別自治道	1,539,005
成南市			931,072
華城市			887,910
清州市			848,797
富川市			804,990
南揚州市			734,013
天安市			658,150
全州市			656,766
安山市			652,036
平澤市			565,827
安陽市			548,654
金海市			537,601
始興市			512,092
浦項市			503,404

（出典） 国家統計ポータル（2022）より筆者作成。

ところが、2020年12月の国会において合意された改正案では、「人口50万以上」の基準が削除され、「国家均衡発展、地方消滅危機などを考慮し、行政安全部長官が定める市・郡・区も特例市として指定することができる。」という表現となった。

その後の同年12月12日に国会の本会議で可決した地方自治法の全部改正案では、「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危機などを考慮し、大統領令が定める基準と手続きに基づき行政安全部長官が指定する都市に対し特例市の名称を付与する。」と明示された。

この全部改正された地方自治法の規定により、2022年1月13日に水原市を含む4つの市が特例市となった。この特例市には、中央行政機関が担当していた大都市圏広域交通の管

理など86の部門で383個の事務が付与されたが、中でも、地域開発債券の発行権、建築物許可、宅地開発地区の指定、農地転用許可、開発制限区域の指定及び解除、5級以下職員の職級・定員の調整、地方研究院の設置・登記などの8つの権限を持つこととなった。

その上、2022年4月5日の国会本会議では、「地方自治分権及び地方行政体制改変に関する特別法」（地方分権法）の改正案が可決され、人口100万以上の大都市である特例市に対して追加の権限が付与された<sup>(30)</sup>。すなわち、環境改善負担金の賦課と徴収、地方管理貿易港の港湾施設の開発と管理、地方管理貿易港の港湾区域内における公有水面の管理、山地転用許可、地方建設技術審議委員会の構成・機能及び運営、物流団地の開発及び運営などである。そのほか、中央行政機関の長及び広域自治体である市・道知事に付与されていた非営利民間団体の登録及び登録取り消し、非営利民間団体に対する補助金の支援などに関する権限を特例市の長に付与する内容の非営利民間団体支援法改正案も同日成立した<sup>(31)</sup>。

しかし、特例市の場合、事務移譲については法律改正が必要であり、4つの特例市で構成する特例市市長会が当該の広域自治体及び中央行政機関に要請した移譲事務は383事務であるが、このうち、大統領所属の自治分権委員会において議決され、移譲が承認された事務は18であった。しかしながら、国会を通じて事務移譲の手続きが終了した事務は8つのみで、全体の2%に過ぎないのが現状である<sup>(32)</sup>。

こうした現状に対し、水原市など4つの特例市で構成された「全国特例市市長協議会」は、450万人の特例市の規模に似合う実質的な行政権限と自治権を確保するために合同TFを構成し、特例市の事務と財政権限を確保するとともに、政府に対して要求する事務の検討・発掘を行うなど、第2次地方一括移譲法の制定を通じて特例事務の移譲を目指すこと、そして新しい自治分権のモデルとしての特例市の推進を強調した<sup>(33)</sup>。

他方、この特例市の導入をめぐるっては、特に広域自治団体の長らを中心に反対世論が形成され、特例市指定を要求する基礎自治体の長らと対立することとなった。市・道知事協議会では、地方自治法全部改正案の審議の中で、特例市に関する条項の削除を公式に要求

---

(30) 「中部日報」、電子版、2022年4月5日付。

(31) 行政安全部報道資料、「地方分権法の改正による特例市の特例事務追加」、2022年4月6日付。この報道資料によれば、行政安全部と4つの特例市は合同で、「特例市支援協議会」を設置し、8回の検討を経て383個の事務を特例事務として自治分権委員会に審議を要請し、その後は各部処（省庁）において受け入れられた事務が関連法律の改正を通じて特例事務として移譲されることを説明している。

(32) 「京仁日報」、電子版、2022年5月31日付。

(33) 「畿湖日報」、電子版、2021年4月26日付。

するなど、首都圏の拡大に対応するための広域的な行政統合（大邱・慶北、釜山・蔚山・慶南、光州・全南）の議論が活発に行われている状況の中での特例市制度の導入はあり得ないとの立場を明確に示した。

広域自治体の立場では、競争力を持つ基礎自治体が特例市として広域自治体から独立した場合、他の市町村との衡平性や地域間の緊張誘発などを理由に特例市制度の導入には否定的である。事実上、取得税、登録税などの広域税が特例市の財源として転換された場合、広域自治体の収入が減り、財政的に不利な市・郡に再配分する財源を縮小せざるを得ないからである。特に、特例市の対象が100万都市の場合は3つの市、仮に50万都市の場合では10団体となり、全体の市・郡数の3分の1に当たる首都圏の京畿道では、地方自治、地方分権の精神に反するもので、地域差別につながるなどの理由で特例市の指定を中止するように政府に要請するとともに、特例市の名称の変更、国税の移譲を含めた財政移譲について広域自治体による共同対応を提案するなど、特例市制度の導入に否定的な気流形成をリードしてきた<sup>(34)</sup>。京畿道では、不平等な行政サービス改善のために特例市は必要という賛成意見と、大都市に対するさらなる特例であり、地域不均衡や国家均衡発展を阻害するという反対意見が拮抗した<sup>(35)</sup>。

2021年5月に京畿道議会、京畿研究院、韓国地方税研究院が共催した特例市制度と地方財政・税制発展のための共同政策討論会において発表された内容では、特例市の導入により、広域行政の複雑性が増加し、特例市と一般市・郡の事務処理基準の二元化が発生する可能性が増加し、特例市が増えれば広域自治体の権限が大幅に縮小すると指摘された<sup>(36)</sup>。

## 6. 地方消滅への対応と江原特別自治道の推進

日本において2040年までに全国の市町村の半数が消滅する可能性があるという大きなインパクトを与えたいわゆる「増田レポート」（日本創成会議、2014）は韓国においてもベストセラーとなり大きな社会的話題となった。日本同様、人口の高齢化が急速に進むと同時に低出産・少子化による人口減少が社会的課題となった韓国では、首都圏への人口集中

(34) 「韓国日報」、電子版、2020年11月25日付及び「ソウル新聞」、電子版、2020年10月15日付。

(35) 「中部日報」、電子版、2020年10月14日付。

(36) PARK, Chung-hoon (2021)、「大都市特例と京畿道の対応」、特例市制度と地方財政・税制発展のための共同政策討論会資料（京畿研究院）、24頁。

や大都市への人口流出が相まって地方消滅という危機意識が一気に広がり、地方だけではない社会全体の死活問題として政界からその対案模索が本格化した。

所管である行政安全部では、地方における人口減少の深刻さを受け、2021年10月に年平均人口増減率・人口密度・高齢化比率・出生率・財政自立度などの人口・財政関連の8つの指標を総合した「人口減少指数」を基準に全国の89地域を「人口減少地域」として指定するとともに、2022年1月には「地方自治団体基金管理基本法」及び同法施行令を改正する形で「地方消滅対応基金」を設置した。2022年の7,500億ウォン（750億円）をはじめ毎年1兆ウォン（約1,000億円）を今後10年にわたり、広域自治団体に25%、基礎自治団体に75%の財源を配分することで人口減少の危機に対応すること、また、国会において論議中の「人口減少地域の支援特別法（案）」を迅速に成立させ制度的なバックアップを強化するように努力することを明らかにした<sup>(37)</sup>。

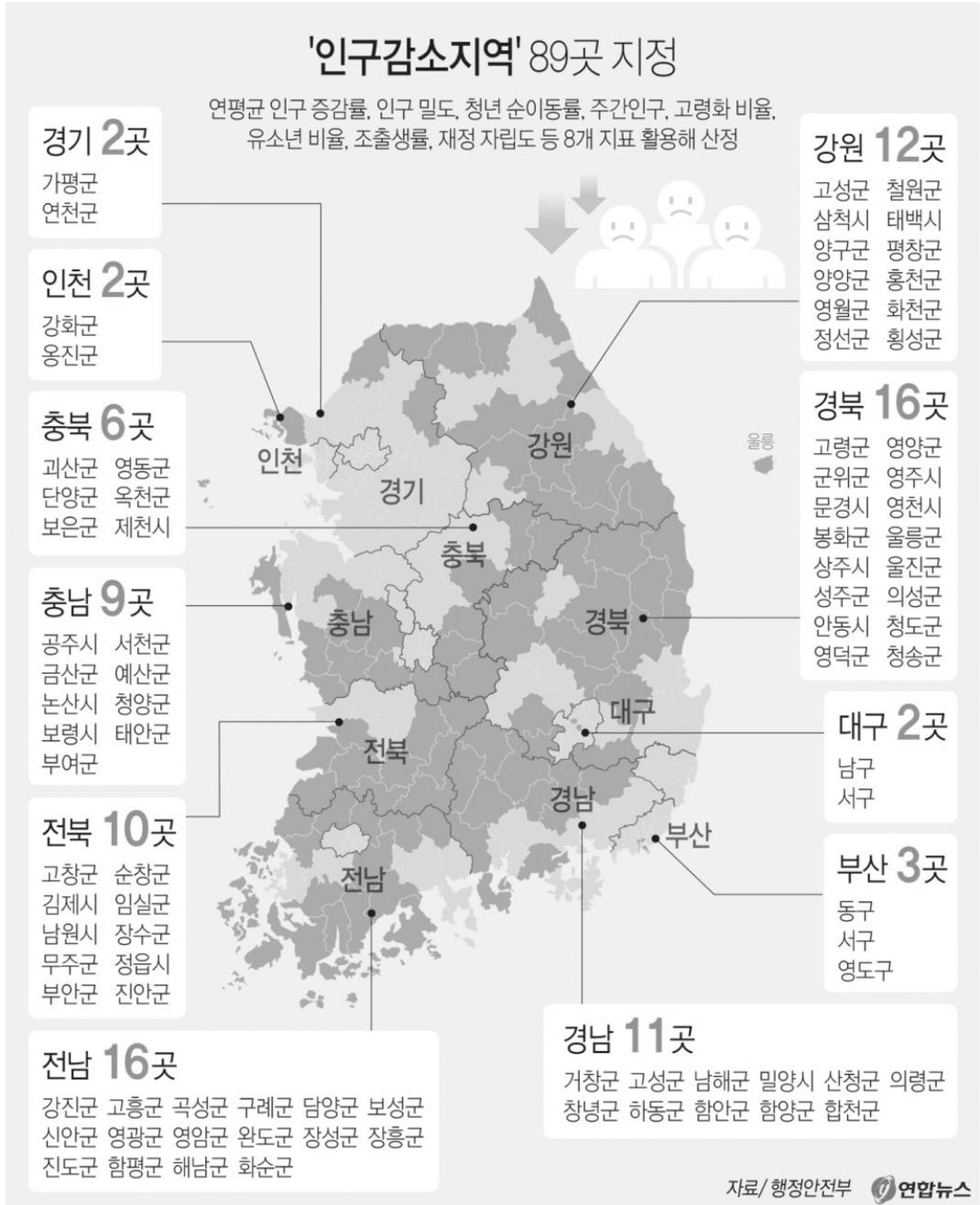
また、2022年6月1日の地方同時選挙直前の5月29日には、「人口減少地域支援特別法案（代案）」が原案どおり可決され、同年6月10日に公布された。この人口減少地域支援特別法は、提案理由について、「人口の自然減少と首都圏への人口集中（50.2%）による不均衡により一部の地域において活力低下の問題が生じ、さらに人口の社会的流出を引き起こす悪循環が起きている。そこで、この人口減少問題の悪循環を断ち切るためこれまで政府主導の対応体系を地域主導の対策に再編するとともに、政府と地方自治体の連携と協力に基盤するきめ細かな政策の形成と支援が必要で、人口減少への対応は中央政府と地方自治体の共同の責任として協力し対応する必要がある。これに『人口減少地域支援特別法』を制定し、人口減少問題への対応のための支援体系を構築するとともに、仕事、住居、交通、文化、教育、医療などの多様な分野に対し総合的な支援を行うため」と説明している。

主な内容としては、①人口減少の危機対応のための市・郡・区及び市・道の人口減少地域対応計画（5か年）、国家の人口減少地域対応計画の策定及び施行（法第5条ないし第8条）、②地方自治体が策定した計画の審議などのために地方自治体の長所属の市・道及び市・郡・区の人口減少地域対応委員会の設置・運営（法第10条）、③地方自治体の相互協力により住民の生活便宜の増進などのための生活圏の設定（法第11条）、④青年及び中長年などの定着支援のために仕事、創業、住居などの関連事業を優先的に支援（法第17条）、⑤人口減少地域の保育、教育、医療、住居・交通、文化、外国人、老後・遊休施設

---

(37) 行政安全部報道資料、2022年2月8日付。

图1 政府指定の人口減少地域89か所（網掛け、全243団体）



(出典) 「連合ニュース」、電子版、2021年10月18日付より転載。

管理、産業団地などの分野に関する特例新設（法第21条から第28条）、⑥行政安全部長官は、人口減少地域として指定されなかった地方自治体も人口減少問題に先制的に対応できるように実態調査及び計画策定などの予防措置を行う際に行政及び財政上の支援を規定（法第34条）などである<sup>(38)</sup>。

さらに、同じ5月29日には、済州特別自治道に続き、「江原特別自治道の設置に関する特別法」（2022年6月10日公布、以下、江原特別法という）が国会本会議において賛成多数で可決され、1年後の2023年6月6日には、2番目の特別自治道が誕生することとなった<sup>(39)</sup>。

この「江原道」という名称は、1395年に代表的な地名である「江陵」（カンルン、市）と「原州」（ウォンジュ、市）の名称から生まれ、628年の年月を経て特別自治道として新たなスタートとなるが、その背景には、北朝鮮との軍事境界線を有することで軍事・環境・森林規制などの多重的な規制による低発展状態を克服するために2012年から推進してきた特別自治道の設置努力が実を結んだといえる。

ただ、済州特別自治道は国際自由都市の建設、世宗特別自治市は行政中心複合都市の建設という国家的なビジョンの下で計画され、特別法の内容もこれらの課題を実践していくための特例条項で構成されている反面、江原特別自治道の推進は、先に地位を確保することが目標となっていたため、具体的な推進課題が抜けているとの指摘を受けている<sup>(40)</sup>。

それは、2022年における大統領選挙や地方同時選挙の中で国会での成立を目指した江原特別法は、与野党の反対を避けるためにこれまで論議されてきたメインの「平和特例」及び「環東海経済自由特区」を抜きにして法案の成立を優先してきたためである。大統領選挙での与野党の支持が拮抗したことを受けて、地方選挙での勝利を目指した与野党の候補がともに特別自治道の推進を公約に掲げ、中央政治も揃って特別自治道の推進を支援するとの共感が形成されたことが法案成立の原動力になったといえる。

この江原特別法の目的（第1条）では、「従来の江原道の地域的・歴史的・人文的な特性を活かし、高度の自治権が保証される江原特別自治道を設置することで実質的な地方分権を保障するとともに、地域の競争力を強化し道民の福利増進と国家発展に寄与する」と

---

(38) 行政安全部報道資料、2022年5月29日付。

(39) 「連合ニュース」、電子版、2022年5月29日付。

(40) 「江原道民日報」、電子版、2022年6月7日付。

述べており、主な内容は次のとおりである<sup>(41)</sup>。

- ① 従来の江原道の地域的・歴史的・人文的な特性を活かし、高度の自治権が保証される江原特別自治道の設置（法第1条及び第6条）。
- ② 江原特別自治道に対し特別支援、国家均衡発展特別会計の計定設置、自治事務の委託、住民投票、人事交流及び派遣、地域人材の選抜採用などの特例を付与（法第7条ないし第14条）
- ③ 江原特別自治道に監査委員会を設置し、自治監査を実施（法第14条ないし第21条）
- ④ 江原特別自治道内の市・郡が江原特別自治道知事と協議を経て行政安全部長官に要請し、「地方自治法」及び関連法律により特例を付与（法第22条）

現在18の市・郡で構成されている江原道の自治権をそのまま維持しながら、中央政府との間で事務機能が配分され、中央行政機関の権限が包括的に移譲されるとともに、市・郡にも移譲される。

江原道では、地域別の特化産業として、①軍事境界線地域における経済活性化による成長動力の確保、②閉鉱地域における経済活性化及び代替産業の育成、③5大圏域別の特化成長産業の集中育成<sup>(42)</sup>、④大関嶺（デカンリョン）の森林観光などの活性化のための規制特例の法制化、⑤雪岳山五色ケーブルカー設置など地域開発を制限する環境規制の緩和、⑥横城の上水源保護区域の解除及び産地分野の規制緩和などの6つの課題を推進すると報道されている<sup>(43)</sup>。

## おわりに

本稿は、民主化とともに地方自治法が全部改正された1988年以降、韓国における特別自治制度及び大都市特例について、時系列的な紹介と分析を行うものである。1987年の民主

---

(41) 国会行政安全委員会委員長提案、「江原特別自治道の設置などに関する特別法案（代案）」、2022年5月16日。

(42) ここでの「5大圏域」とは、①春川（保健医療データ活用速報の制定によるデータベース産業の育成）、②原州（医療データ及び医療機器の融合、デジタルヘルスケア産業の育成）、③江陵（冬季オリンピック遺産を活用したメタバースプラットフォームの構築）、④江原北部（未活用軍用地の開発による畜産スマートファームの造成）、⑤江原南部（水素エネルギー産業の育成）である。

(43) 「ニューシス」、電子版、2022年6月10日付。

化以降、すんなり行きそうだった地方自治の制度的復活は、1995年の第1回統一地方選挙の実施までに紆余曲折があった上、1998年のIMF通貨危機と政権交代が続き、安定した制度運営とは程遠いものであったといえる。

しかし、「危機はチャンス」という言葉のとおり、1998年の革新系の金大中政権以降、地方自治及び地方分権改革は、貯めてきた分権自治のエネルギーを一気に爆発させ、1998年からの権限移譲を皮切りに、2003年の地方分権特別法の制定後は、分権モデルとして新しい済州特別自治道の実験を進めており、その後の保守政権の下でも世宗特別自治市が誕生した。

さらに、2017年には保守系政権の不正に対する怒りが国民のロウソク革命を引き起こし、弾劾された大統領の職には、新たに革新系の文在寅政権が誕生し、大統領自ら分権型憲法改正案を国会に出す一方、32年ぶりの地方自治法の全面改正、住民投票法の全面改正など、団体・長中心の自治から住民・議会中心の自治（分権自治2.0）の時代へと進めた。

本稿で紹介した特別自治制度及び大都市特例が誕生する背景には、①自治分権を社会民主化の最重要課題とする革新系政権の国政哲学が色濃く反映されていること、そして、②過去30年間の経験により自治分権の重要性についての社会的学習が進んでおり、政治的な保革が自治分権改革を妨げる要素にはなれないこと、そのため、③政治的な保革に関係なく、大都市特例の拡大など自治制度の多様性を実質的に保証する制度的配慮が欠かせなくなった点があったといえる。

戦後において持続的に進んできた大都市への人口集中は、日本同様、韓国においても深刻な社会課題である。統計庁が発表した2020年の「人口住宅総調査」では、2020年末時点で全人口の50.2%である2,604万人がソウル、京畿道など首都圏に集中し、第2の都市といわれてきた釜山市までもが衰退の危機に直面する歪な状況が生じている<sup>(44)</sup>。大都市への人口集中と地方消滅の急速な進行の前に、それぞれの地域の成長戦略及び存続可能な地域政策のための多様性を保障するより有効かつ効果的な制度・政策の実行が求められているといえる。

日本や諸外国の制度的模倣から始まった戦後における韓国の地方自治は、分断と民主化、制度復活という経験の中、自治行政のトレンドとして「政治化・市場化・専門化」を経験しながら新しい自治分権2.0の時代へと躍進している<sup>(45)</sup>。人口減少という未曾有の課題に

---

(44) 「世界日報」、電子版、2021年7月29日付。

(45) この点については、申龍徹（2020）、「1990年代以降の韓国における公務員制度改革の3つのトレンド：政治化・市場化・専門化」、『山梨国際政策』、第15号、25～36頁を参照。

対し、多文化共生とダイバーシティに配慮する多様性のある住民自治の実現に向けた持続的な改革こそ、自治分権2.0の真の課題であると言える。

(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：特別自治制度／特別自治道／特別自治市／大都市特例／特例市

【参考文献（論文・その他、年度順）】

- HONG, Jun-hyun (2021)、「2021年全部改正の地方自治法は、自治分権2.0時代の幕開けなのか」、『韓国地方自治学会報』、33(4)、1～32頁。
- CHOI, Cheol-ho (2021)、「特例市の法令上の特例と事務移譲に関する研究」、『地方自治法研究』、21(2)、77～100頁。
- KIM, Jeong-whan (2021)、「世宗市の首都圏過密解消と国土近郊発展効果に関する評価：人口と付加価値を中心に」、『政策開発研究』、21(2)、41～76頁。
- 申龍徹 (2021)、「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 —」、『自治総研』、47(2)、1～24頁。
- PARK, Chung-hoon (2021)、「大都市特例と京畿道の対応」、特例市制度と地方財政・税制発展のための共同政策討論会資料、19～26頁。
- HA, He-young (2020)、「地方自治団体の特例市導入現況と主要争点」、『イッシュと論点』、第1731号、1～2頁。
- 申龍徹 (2020)、「1990年代以降の韓国における公務員制度改革の3つのトレンド、政治化・市場化・専門化」、『山梨国際政策』、第15号、25～36頁を参照。
- JOE, Seong-ho (2019)、「大都市特例の推進方向」（専門家寄稿）、大統領所属自治分権委員会情報資料、[https://www.pcad.go.kr/section/board/bbs\\_view.html?seq=6269&PID=data](https://www.pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6269&PID=data)、最終閲覧日（2022年6月10日）。
- LEE, Sang-hun (2016)、「地方自治団体の行政区域統合における財政効率性の成果評価」（研究報告書2016-4）、韓国地方税研究院、1～131頁。
- SHIN, Yun-chang&Son, Chi-an (2016)、「韓国における大都市特例制度に関する研究：地方発展委員会の特例事務の選定過程を中心に」、『韓国比較政府学報』、20(4)、167～188頁。
- KO, Bong-jin (2015)、「慣習憲法の存在と効力：新行政首都建設のための特別措置法の違憲決定を中心に」、『法と政策』、21(2)、1～25頁。
- YANG, Young-cheol (2015)、「歴代政権の自治警察導入における政策推進と政策的含意に関する研究」、『韓国警察研究』、14(1)、119～156頁。
- SONG, Young-ji (2014)、「自治警察制の問題点：済州特別自治道の事例を中心に」、『江原法学』、43号、339～370頁。
- KIM, Seung-ryeol (2011)、「行政区域統合の効果分析：構造調整及び費用節約効果を中心に」、『地方行政研究』、25(3)、93～124頁。

- HYUNG, Shi-young (2006)、「大都市行政の差等的分権化と行政特例に関する研究：日本の差等的分権と政令指定都市の発展事例を中心に」、『韓国地方自治学会報』、18(1)、187～207頁。
- 行政安全部報道資料(2022)、「年1兆地方消滅対応基金人口減少地域に集中投資する」、2022年2月8日付
- 行政安全部報道資料(2022)、「地方分権法の改正による特例市の特例事務追加」、2022年4月6日付
- 行政安全部報道資料(2022)、「人口減少地域支援特別法国会本会議で成立」、2022年5月29日付
- 行政安全部(2022)、「行政区域実務便覧」(2022年度版)
- 国会行政安全委員会委員長提案(2022)、「江原特別自治道の設置などに関する特別法案(代案)」、2022年5月16日
- 指定都市市長会(2021)、「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言」(令和3年5月24日)
- 指定都市市長会(2021)、「多様な大都市制度実現プロジェクト 中間報告」(令和3年5月17日)
- 国務調整室(2016)、「2015年度世宗特別自治市の成果評価報告書」
- 行政中心複合都市建設庁(2016)、報道資料(16-434号)、2016年12月20日付
- 第30次地方制度調査会(2013)、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供体制に関する答申(案)」(平成25年6月)
- 内務部(1995)、「行政区域白書」
- 「ニューシス」、電子版、2022年6月10日付
- 「江原道民日報」、電子版、2022年6月7日付
- 「京仁日報」、電子版、2022年5月31日付
- 「連合ニュース」、電子版、2022年5月29日付
- 「中部日報」、電子版、2022年4月5日付
- 「東洋日報」、電子版、2022年1月11日付
- 「連合ニュース」、電子版、2021年10月18日付
- 「世界日報」、電子版、2021年7月29日付
- 「畿湖日報」、電子版、2021年4月26日付
- 「韓国日報」、電子版、2020年11月25日付
- 「ソウル新聞」、電子版、2020年10月15日付
- 「中部日報」、電子版、2020年10月14日付
- 「中央日報」、電子版、2020年7月25日付
- 「毎日経済新聞」、電子版、2013年2月25日付
- 「中部毎日新聞」、電子版、2003年6月5日付