

韓国における憲法と市民社会——地方自治の視点から

呉在一（全南大学校教授、光州・全南発展院院長）

1. はじめに

- ・ 2003年2月出帆した盧武鉉政権の“参与政府”は、憲法が定める分権型国家運営の実現のため、国政原理の一つとして、“分権と自律”を、また国政課題の一つとして“地方分権と国家均衡発展”を提示している。この国政原理に遵い、国政課題を実現させていくために、政府は大統領諮問の“政府革新地方分権委員会”を設けており、この委員会は参与政府の主な政策課題の一つである地方分権を政府革新との連結しながら推進している。
- ・ 2003年4月9日発足した政府革新地方分権委員会は、2003年7月4日、“参与政府の地方分権推進ロードマップ”を発表し、地方分権化政策の具体的な課題と日程表を提示した。
- ・ 参与政府の政府革新地方分権委員会は2003年12月国会で通過された“地方分権特別法”により、分権関連の政策においては法定機構としての役割も与えられている。

2. 憲法と地方自治

- ・ 憲法 第一章 総綱
 - 第1条 第一項：大韓民国は、民主共和国である。
 - 第二項：大韓民国の主権は国民にあり、すべての権力は国民から発する。
- ・ 憲法 第八章 地方自治
 - 第117条 第一項：地方自治団体は、住民の福祉に関する事務を処理し、財産を管理し、法令の範囲内において、自治に関する規定を制定することができる。
 - 第二項：地方自治団体は、法律でこれを決める。
 - 第118条 第一項：地方自治団体に議会をおく。
 - 第二項：地方議会の組織、権限、議員選挙および地方自治団体の長の選挙方法、その他地方自治団体の組織および運営に関する事項は、法律でこれを決める。
- ・ 憲法上の問題点
 - 地方自治に関する憲法の無条件的な法律委任は、地方自治に関する立法独裁の道を開いている。
 - ほとんどの国民は、まだ地方自治制度を憲法的な機構として認識していない。

3. 地方自治と市民社会

- ・ 憲法が保障している地方自治の強化のため、最近の市民社会の動向は次のとおりである。

<表 1> 韓国における最近の分権化運動の動向

1949年7月：地方自治法制定
1952年4-5月：地方選挙実施
1961年5月：5.16クーデターにより、地方自治中止
1991年3月：基礎自治団体の地方議会の構成（約30年ぶりの地方議会の復活）
6月：広域自治団体の地方議会の構成
7月：地方委譲合同審議会の構成（国務総理訓令）
1995年6月：自治団体の長の選挙（住民公選：4大同時地方選挙）
1999年1月：「中央行政権限の地方委譲促進等に関する法律」制定（一般法）
8月：地方委譲推進委員会の発足
2000年3月：地方自治憲章の発表（清州：全国約300個のNPO代表及び約300人の学者）
2001年7月：韓国の地方自治学会“地方分権のための釜山宣言”
9月：“地方分権のための全国知識人宣言”（ソウル：約3,000人の全国知識人）
2002年9月：“地方分権促進のための春川宣言”（全国の知識人とNPO代表）
11月：“地方均衡発展のための地方分権国民運動本部”発足（大邱）
10月：全国市長・郡守・区庁長協議会“地方自治発展のための汝矣島宣言文”発表
11月：全国市道・市郡区議会議長協議会“地方自治権確保のための決起大会”開催
12月：盧武鉉大統領候補者と地方分権国民運動本部“地方分権対国民協約”採決
2003年2月：盧武鉉政権の発足
4月：政府革新地方分権委員会の発足（大統領令）
5月：政府革新地方分権委員会下の“地方分権専門委員会”の発足
7月：政府革新地方分権委員会“参与政府の地方分権推進ロードマップ”発表
2004年1月：「地方分権特別法」制定
1月：「住民投票法」制定
9月：政府革新地方分権委員会“基礎中心の自治警察制度導入”の発表
11月：“地方分権5ヶ年総合実行計画”の発表
2005年1月：地方自治法改正による“住民訴訟制度”導入
6月：地方財政法改正による“住民参与型予算編成制度”等の導入
7月：住民投票法による最初の住民投票実施（済州道、自治階層の縮小問題）
8月：公職選挙法の改正による定住外国人への地方選挙における選挙権を認定
12月：済州道の行政体制などに関する特別法通過
2006年2月：済州特別自治道の設置及び国際自由都市の助成のための特別法通過
5月：第4回同時地方選挙実施予定

- ・ 地方分権推進ロードマップ上の分権課題は次のとおりである。

<表 2> 地方分権推進の基本方向と主な課題

基本方向	主な課題
Ⅰ. 中央-地方政府間の権限再配分	1. 地方分権推進の基盤の強化
	2. 中央権限の画期的な地方への委譲
	3. 地方教育自治制度の改善
	4. 自治警察制度の導入
	5. 特別地方行政機関の整備
Ⅱ. 画期的な財政分権の推進	6. 地方財政力の拡充及び不均衡の緩和
	7. 地方税政制度の改善
	8. 地方財政の自律性の強化
	9. 地方財政運営の透明性と健全性の確保
Ⅲ. 地方政府の自治行政力量強化	10. 地方自治権限の強化
	11. 地方政府の内部革新及び公務員の力量強化
Ⅳ. 地方議会の議政の活性化及び地方選挙制度の改善	12. 地方議会の議政の活性化の模索
	13. 地方選挙制度の改善
Ⅴ. 地方政府の責任制強化	14. 地方政府に対する民主的統制体系の確立
	15. 地方政府に対する評価制度の改善
Ⅵ. 市民政府の活性化	16. 多様たる住民参政制度の導入
	17. 市民社会の活性化のための基盤強化
Ⅶ. 協力的な政府間関係の成立	18. 中央-地方政府間の協力体制の強化
	19. 地方政府間の協力体制の強化
	20. 政府間の紛争調整機能の強化

4. 韓国における日本の憲法問題や靖国問題に関する最近の議論

5. 日本の憲法議論に向けてのリクエスト

《参考資料》

補足1. 市民社会の活性のための制度導入

■ 住民の直接参政制度の強化

① 住民投票法の制定（2004年1月29日）

- ・ 地方自治法第13条の2によるもの（1994年3月16日新設）。
- ・ 一定の要件を備える外国人に対し、自治体の条例で定める者には住民投票権が与え得る（住民投票法第5条の②）。
- ・ この法律による住民投票が2005年7月27日济州道で初めて実施（現在の二段階の自治階層から一段階の自治階層への変更を問う投票。济州道の人口552,297名）。
- ・ 外国人居住者にも初めて投票権が与えられた。

② 住民訴訟制度の導入（2005年1月27日新設、2006年1月1日施行）。

- ・ 監査請求前置主義採択
- ・ 住民訴訟の対象となる財務会計行為を特定化
- ・ 住民訴訟の請求類型を法定化
- ・ 訴訟を提起した者が勝訴した場合においては、当該自治体に対して弁護士報酬等の訴訟費用、監査請求手続きの進行等のための使われた旅費、その他の実費の報酬を請求し得る。

③ 住民監査制度の要件緩和（2005年1月27日一部改正、2006年1月1日施行）

- ・ 監査請求住民の数を大幅縮小調整：広域自治体は300人、人口50万人以上の大都市は200人、基礎自治体は100人という上限線を定め、その範囲内で自治体の条例として規定。

④ 外国人参政権の認定（公職選挙法第15条一部改正、2005年8月4日）

- ・ 自治体の議員及び長の選挙への選挙権が与えられる。
- ・ 永住の滞留資格の取得日後から3年が経過した19歳以上の外国人として、当該自治体の外国人登録台帳に登録した者。
- ・ 光州広域市の例（2005年末基準）：人口約141万名の内、外国人登録者数6300名（投票権者107名）

■ 地方選挙制度の改善

① 選挙年齢の引下げ（公職選挙法第15条一部改正、2005年8月4日）

- ・ 20歳から19歳へ

② 基礎自治体の議員の選挙における政党公薦（政党推薦候補者）の導入（公職選挙法第47条一部改正、2005年8月4日）

③ 基礎自治体の議員の選挙における比例代表制の導入（公職選挙法第23条一部改正、2005年8月4日）

- ・ 基礎自治体の議員における比例代議員の定数は当該自治体の議員定数の100分の10とする。この場合、単数は1と見做す。

④ 基礎自治体の議員の選挙における中選挙区制の導入（公職選挙法第26条一部改正、2005年8月4日）

- ・ 一つの選挙区で選出する議員の定数は2人以上4人以下とする。

- ・ 基礎自治体の議員の選挙区は広域自治体の議員の選挙区（小選挙区制）を基準とする。
- ・ 基礎自治体の議員地域区の名称、区域及び議員定数は広域自治体の条例で定める。
- ・ 基礎自治体の議員地域選挙区の公正たる画定のために広域自治体毎に基礎自治体の議員選挙区画
定委員会を各々置く。

⑤ 広域自治体の長の選挙における後援会制度の導入（政治資金法第6条一部改正）

⑥ 地方選挙における女性候補者の推薦拡大（公職選挙法第47条一部改正、2005年8月4日）

- ・ 政党が比例代表地方議会議員選挙において候補者を推薦する時には、その候補者の中100分の50以上を女性として推薦すべきである。その際、候補者名簿の順位の毎奇数には女性を推薦しなければならない。
- ・ 政党が任期満了に伴う地域区地方議会議員選挙へ候補者を推薦する時には、各々全国地域区総数の100分の30以上を女性として推薦するように努力しなければならない。

⑦ 地方議会議員の有給職化（議政活動費、月定手当など）

- ・ 支給基準は大統領令が定めることにより

⑧ 電子投票方式の段階的な導入

- ・ 中央選挙管理委員会は、この法の施行後最初に行われる任期満了に伴う選挙から原稿の投票及び開票事務管理方式と並行し、第278条（電算組織による投票、投票）の規定に従い、投票及び開票事務管理を電算化して部分的に示範実施しえる（公職選挙法付則第10条新設、2005年8月4日）。

■ 自願奉仕活動基本法策定（2005年8月4日）

補足2. 5. 31 地方選挙の意義と主な争点

- ・ 市民代表性を担保する地方選挙
- ・ 地方自治の分水嶺
- ・ 政治的な地形の再編制
- ・ 新自由主義の拡散と克服
- ・ 与党側の地方政府の審判論と野党側の盧武鉉政権の審判論
- ・ 地域性中心の選挙を乗り越えるかどうか
- ・ ローカル・マニフェストの導入：過去のネガティブ運動である落選運動とは異なるポジティブ運動である。5 SMART と 4 SELF 運動

5 SMART : Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed

4 SELF : Sustainability, Empowerment, Locality, Following