

韓国の特別市・広域市-自治区制度の改編論議が問いかけるもの

～大都市地域にふさわしい自治の仕組みを探る～

金 今善

KIM, Guemseon

(せたがや自治政策研究所・特別研究員)

1. はじめに

最近、韓日両国においては、人口が集中し、経済・産業の高度な集積が見られる大都市地域の自治制度をどのように設計すべきかを巡って、さまざまな構想が提起されている。

日本では、道府県から分離・独立させる「特別自治市」構想をはじめ、政令指定都市を解体もしくは再編し、広域自治体に大都市経営の機能を集約することを目指す「大阪都」構想、「都市州」創設案、「中京都」構想、「新潟州」構想などが提起されている¹。とりわけ、都と特別区の制度（＝都区制度）を下敷きにしたといわれる「大阪都構想」に呼応する形で、東京都以外にも特別区の設置を可能にする、5党7会派の共同提案による大都市地域特別区設置法案²が2012年8月29日に衆議院本会議で可決・成立した。

一方、韓国では、2005年半ば以降、政界から提起された地方行政体制改編論³をきっかけに自治階層の単純化と行政区域の広域化が過熱していく中で、2010年10月1日に、日本の地方分権改革推進法に匹敵する「地方行政体制改編に関する特別法（以下、「特別法」）」が成立した。現在、この特別法に基づいて同年11月に発足された大統領直属機関である地方行政体制改編推進委員会⁴を中心に、市・郡・区の統合及び統合自治体に対する特例、特別市並びに広域市の管轄区域内にある自治区と郡の法的地位及び機能の見直し、人口50万以上及び人口100万以上の都市を対象にした大都市特例、邑面洞レベルでの住民自治機能の強化などについて検討が進められている。こうした中、2012年6月、同委員会から、「ソウル特別市と6広域市に属する69自治区と5郡の議会を廃止するとともに、特別市を除く広域市の区長を任命制に変更する」、といった内容を盛り込んだ改編案が打ち出された。

こうした折から、本稿では、近年、韓国において国政の 이슈となっている地方行政体制改編に関する論議の中でも、とりわけ特別市・広域市の自治区制度に焦点を当て、大都市地域における自治制度のあり方を探っていく上で、韓国の自治区制度の見直しをめぐる議論が問いかけるものは何かを検討したい。

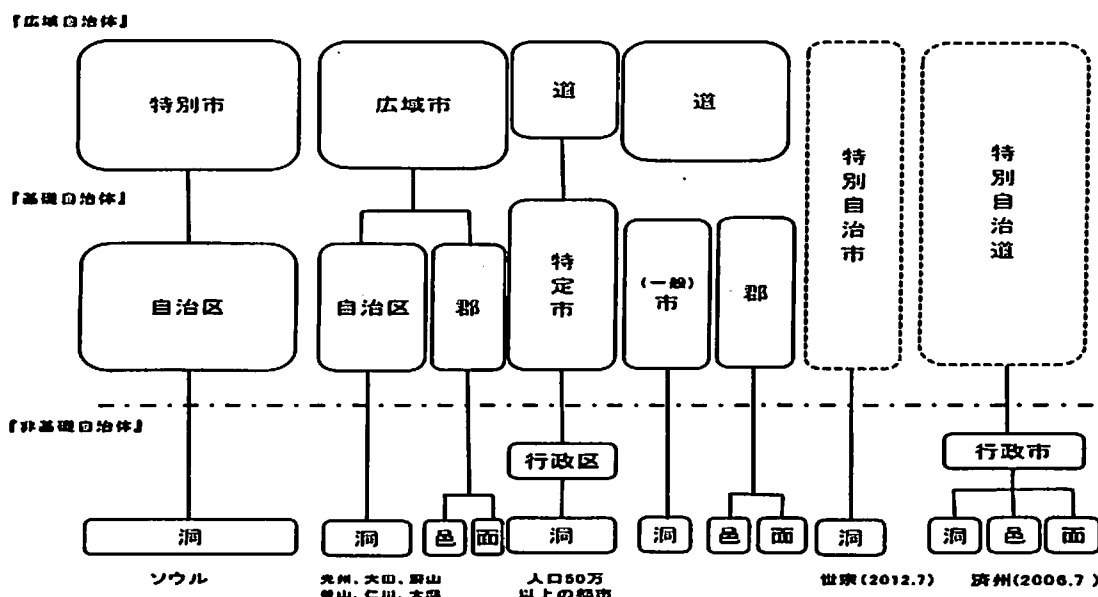
そこでまずは、自治区の法制度上の基本的性格及びその特徴、そして仕事及び財源、組織編成及び定員管理の面から自治区の実態を明らかにする。その後、国会や政府を中心として進められている自治区の法的地位及び機能の見直しに関する改編論議と、その補完策としての特別法上の住民自治会の制度化及び運用方向に関する議論について、その方向性と議論に通底する考え方を考察する。こうした作業を通じて、大都市地域における自治制

度の今後の展望への示唆を引き出すことを試みたい。

2. 韓国の自治区の基本的性格と特徴

2.1 自治区の階層構造上の地位

図表1 韓国の地方自治制度の基本構造



注：2012年9月末現在、広域自治体として1特別市、6広域市、8道及び1特別自治道、1特別自治市が、基礎自治体として75市、81郡及び69自治区が置かれている。そして、その下部行政機関として28行政区、1行政市、及び215邑、1,201面、2,061洞が置かれている。

韓国の地方自治制度は、図表1が示しているように、世宗特別自治市⁵と済州特別自治道⁶を除き、特別市・広域市・道の広域自治体と市・郡・自治区の基礎自治体の二層構造を基本としながら、市は道の管轄区域内に、郡は広域市または道の管轄区域内に、自治区は特別市または広域市の管轄区域内にそれぞれ置かれる（地方自治法第3条の2）。そしてその下部行政機関として市と自治区の管轄区域内には洞が、郡の管轄区域内には邑・面がそれぞれ置かれる。但し、人口50万以上の都市（＝特定市）には、特例措置として、自治区ではない、いわゆる法人格のない行政区が置かれる。したがって、自治区をその管轄区域内に存置しているのは特別市と広域市だけで、道の管轄区域内には自治区は設けられていない。これは、「自治区制の実施は、急速な社会変動に伴う多様な行政サービスの要求に対する行政の対応力の量的・質的水準の向上と、都市住民に民主主義訓練場を提供することで民主主義の早期定着を実現する」（李 2004：278）という指摘からも明らかに、大都市を取り巻く社会経済環境の急激な変化への対応と政治的民主化の実現⁷という制度導入当時の現実を反映して、その管轄区域内にあった従来の行政区に自治権を与えることで自治階層の重層化（単層制→二層制）が図られたためである。

この基礎自治体である自治区は、法制度上、広域自治体である特別市または広域市とは

相互独立した政治行政主体として、基本的に上下関係にあるのではなく、対等協力の関係にある。ただ、後述するように、自治区は、実質上の運営面にあつては、特別市又は広域市とは「対等な立場で事務を処理し、行政を行っているとは決して言い難い」（李 2004：226）、というのが実態である。

2012年9月末現在、ソウル特別市の区域内には25自治区、そして6つの広域市の区域内には44自治区、計69の自治区が置かれている。

2-2. 特別市・広域市の大都市地域における自治区制度とその特徴

韓国では日本と同様、“大都市とは何か⁸⁾”という法的規定はない（李 2004：12）。地方自治法や特別法上の大都市行政に関する特例の規定をもって大都市制度と呼ぶのが通例である（呉 2012：35）。それらの法規定から、韓国の大都市制度は、首都であるソウルにのみ適用される「特別市」制度（地方自治法第173条と174条の1、ソウル特別市の行政特例に関する法律）、概ね人口100万以上の大都市が、その指揮・監督を受けてきた道から分離・独立され、道と同等な地位や権限が与えられて運用される「広域市」制度（地方自治法第173条）、道の管轄区域内に置かれる人口50万以上の大都市に適用される「特定市」制度（地方自治法第175条と地方行政体制改編に関する特別法第2節「大都市に対する特例」）に大別され、それぞれに多様な特例が設けられている（参考資料1）。

特に、前述したように、特別市並びに広域市の大都市地域には基礎自治体としての性格を持つ自治区が置かれているが、その導入にあたっては、「特別市・広域市と自治区間にお

図表2 各国の大都市における「区」制度の比較

	アメリカ(ニューヨーク)	ドイツ(ベルリン)	イギリス(ロンドン)	フランス(パリ)	韓国(ソウル)	日本(東京)
自治階級	1階級	1階級	2階級	1階級	2階級	2階級
市(郡)の法的地位及び事務配分	・カウンティとシティ等の設置づけを併せ持つ ・広域と基礎の機能を併有	・都市州で、州、タライス、グマインデの設置づけを併せ持つ ・広域と基礎の機能を併有	・大ロンドン(区A) -ごみ処理・消防等以外の広域と基礎の事務を行う(公共交通、地域計画・住宅政策、経済開発・都市計画、環境保全、警察、消防・緊急時計画、文化・メディア・スポーツ、保健衛生等)に係る企画調整と戦略策定) ・シティは独自のシティ警備を有する	・デパルタマンとコミューンの設置づけを併せ持つ ・広域と基礎の機能を併有 ・警備権限は国に留保	・広域自治体 ・広域と基礎の機能を併有 ・基礎自治体の事務のうち、一部は事務は、大都市の特殊性に鑑み、自治区ではなく特別市が処理 ・「ソウル特別市行政特例に関する法律」が定められており、監査、計画策定等に関する国際総理(首相)の関与等の特例	・広域自治体 ・広域と基礎の機能を併有 ・基礎自治体の事務のうち、一部は事務は、大都市の特殊性に鑑み、特別区ではなく東京都が特別市が処理
区の法的地位	・SBorough ・行政区(法人格なし)	・12Berish ・行政区(法人格なし)	・32London Borough Councilと1 City of London Cooperation ・自治区(基礎自治体)	・24Arondissement ・行政区(法人格なし)	・25自治区 ・自治区(基礎自治体)	・23特別区 ・自治区(特別地方自治団体)
機関構成	・直接公選の区の代表(Borough President) ・区議会未構成 ・区政協議会(区選出市議会議員と区内のコミュニティ委員会の長がメンバー、区庁長が委員長)	・区議会(直接公選、区政事会の委員選出、審議・議決機関) ・区長(区議会の多数党が候補推薦) ・区政事会	・区議会(区によっては、リーダーが執行部の構成員を委任) ・区長(各警備又は直接公選)	・区議会(直接公選、パリ市議会議員を兼職) ・区長(区議会で互選)	・区議会(直接公選) ・区長(直接公選)	・区議会(直接公選) ・区長(直接公選)

出典：指定都市市長会(2010)と自治体国際化協会「各国の地方自治制度」、第30次地方制度調査会提出資料を基にして筆者作成

ける行政の重複処理の防止はさることながら、特別市・広域市全体の有機的な一体性の確保」（李 2004：281）という観点から、特別市並びに広域市が広域自治体の事務権限に加えて、基礎自治体である自治区の事務権限の一部まで所管するように制度設計された。

この特別市並びに広域市における「区」制度の特徴を諸外国との比較において見てみよう。

図表 2 は先進諸国の大都市における「区」制度を横断比較したものであるが、その仕組みや運用は各国の特有の中央地方関係や制度形成の歴史、地域的特性などを背景に、各々異なっている（土岐 2009；山下 2012）。

例えば、ニューヨークやベルリン、パリの大都市地域では、大都市に広域政府である州や県と同格の権限を付与し、州・県行政との競合と国・州（県）による二重監督を排して大都市の自律性を高めようとして、一層の自治構造を形成している。そしてその管轄区域内には法人格を持たない行政区を設けて、国や大都市の委任事務のみならず、一定範囲内で固有事務も行うようにしている。

これに対して、ソウルやロンドン、東京の大都市地域では、広域自治体から独立しその区域内に法人格を持つ自治区を置く、二層の自治構造を基本としながら、大都市が広域自治体の事務と基礎自治体の事務を併せて行うという仕組みが採り入れられている。ただ、韓国の特別市・広域市の 69 自治区とロンドンの 32 区には基礎自治体としての法的地位が付与されているのに対して、東京の 23 特別区は、「都の区は、これを特別区という」という地方自治法第 281 条の規定に端的にみられるように、一般の市町村とは異なる特別地方公共団体として位置付けられている。

そして韓国の特別市・広域市の大都市地域では、東京の 23 特別区と同様に、特別市・広域市のみならず、自治区ごとに住民の直接選挙で選出される首長と地方議会とが政治的代表的機関として置かれる。

3. 特別市・広域市-自治区間の関係構造と現行制度の運用の実際

前述したように、現行自治区は、元々自治権が与えられず、住民サービスの向上のために特別市・広域市の管轄区域内に設置された、行政事務処理の単位（行政区）に過ぎなかった。ところが、大都市の行政事務の処理量が膨大になり、単独で処理することの負担が重くなっていたため、1988 年 4 月に地方自治法を改正し、従来の行政区を一般の市郡と同格の「基礎自治団体」に昇格させることで、大都市が抱える問題の解決を模索しようとした。しかし、自治区が法制度上の基礎自治体になったとはいえ、現行の自治区は、市道・市郡と性格を同じくする地方公共団体とは受け止め難く、むしろ「未完の自治体」（金 2007：159）あるいは「制限自治体」（キム 2003：32）としての性格が強い⁹。

例えば、法制度上、広域自治体と基礎自治体との間で事務区分が明確にされておらず、機能の独立性が弱いことから、市との二重行政の弊害に直面しており、自治区の遂行事務の相当部分が広域自治体である特別市・広域市からの委任事務によって構成されている¹⁰。

また、個別法に見られる様々な指導・監督に係る規定のため、おのずとその行為能力に制限が多く、委任事務はもちろん固有事務においてさえ、自治区は特別市・広域市とは垂直的な統制関係に置かれる場合が少なくない（金 2007；ゾ 2012）。

さらに、人口 50 万人以上の市が大都市行政の特殊性を認められ、道の事務の一部（18 分野 42 事務）を直接処理しているのに対し、自治区は本来独自に処理すべき事務の一部（14 分野 44 事務）を特別市・広域市において処理するようにしている¹¹。このことから、図表 3 も示すように、一般の市郡が地方税として 5 税目を有するのに対して、自治区は免許登録税・財産税の 2 税目しか有していない¹²。とりわけ、この中の財産税については、ソウル特別市の場合、その 50% を自治区の自主財源にしているが、残りの 50% はソウル特別市と自治区の共同税として課税・徴収するように制度設計され、調整交付金として人口割などに応じて各自治区に再配分される。東京都の都区財政調整制度に似通った仕組みと言える。

図表 3 韓国の地方税体系（2009 年改正）

区	分	特別市、広域市税 (9)	自治区税 (2)	道税 (6)	市・郡税 (5)
普通税	取得税	○		○	
	レジャー税	○		○	
	登録免許税		○	○	
	住民税	○			○
	財産税		○		○
	自動車税	○			○
	地方所得税	○			
	たばこ消費税	○			○
	地方消費税	○		○	○
目的税	地域資源施設税	○		○	
	地方教育税	○		○	

出典：指定都市市長会（2010）をもとに筆者作成

また、地方税及び税外収入の一般会計歳入決算額に占める割合である「財政自立度¹³」を見ると、2009 年末現在、69 自治区の平均財政自立度は 37.3% で、一般の市の 40.7% と比べるとやや低いが、同じ大都市地域である特別市（90.4%）と広域市（57.9%）の平均財政自立度 74.2% を遥かに下回っている（図表 4）。さらに、自治区間の財政自立度を比較してみると、最高のソウル市江南区（85.7%）と、最低の釜山広域市影島区（13.6%）との間には約 6 倍以上の格差を見せている。これは自治区間の行政サービスの不均衡問題を引き起こす要因の一つとなっている。例えば、ソウル特別市の 25 自治区における、老人福祉施設である敬老堂と 65 歳以上の高齢者に対する年間支援額（2011 年予算基準）を比較してみると、敬老堂の場合、1 館当たりの支援額が、最低の 4,791 千ウォンから最高の 18,217 千ウォンと 3 倍以上の開きを見せており、65 歳以上の高齢者一人当たりの支援額も最低の 13.6

千ウォンから最高の47.3千ウォンと3倍以上の格差を見せている。また、一人当たりの教育支援経費補助金を比較してみると、最低の6,100ウォンから最高の33,130ウォンと5倍以上の格差を見せている（ゾ 2012：19-20）。

図表4 自治体別の財政自立度の現状（2009年末現在）

（単位：％）

	全国平均	特別市	広域市	道	市	郡	自治区	特別自治道
平均	43.3	90.4	57.9	33.9	40.7	17.8	37.3	24.9
最高値	-	90.4	75.7	64.1	72.9	56.7	85.7	24.9
最低値	-	-	42.9	10.4	9.9	7.2	13.6	24.9

出典：行政安全部 HP をもとに筆者作成

また、自治体別の一般会計歳入財源の比重（図表5）を比較すると、自治区における地方税と税外収入の比重は48.6％と、特別市・広域市の平均82.8％を遥かに下回っている。つまり、財源の相当部分が中央政府や市から交付される調整交付金や財政補填金、補助金などの依存財源によって賄われている。さらに、人件費さえ充当できない自治区が80％にも上っている（図表6）。

これらのことから、自治区は、基本的な支出や経常的な経費の支出のために、特別市・広域市や中央政府からの財政的な支援に大きく依存していることが窺える。

図表5 一般会計歳入財源の比較（2005年一般会計決算基準）

（単位：％）

区分	全国平均	特別市/ 広域市	道	市	郡	自治区
地方税	29.3	65.3	34.7	19.6	6.4	13.9
税外収入	25.1	17.5	12.3	33.7	30.5	34.7
地方交付税	16.3	3.7	12.0	20.9	36.1	3.8
調整交付金・ 財政補填金	4.7	0.0	0.0	6.2	1.6	25.3
補助金	23.1	10.5	39.1	18.2	25.2	22.2
地方債など	1.5	2.9	1.9	1.4	0.2	0.2

出典：ナソンリン・ウォンユンヒ(2007)、62頁より抜粋。

図表6 地方税収だけで人経費を賄えない自治体（2007年予算）

（単位：個）

区分	合計	特別市・広域市 /道	市	郡	自治区
自治体全体	246	16	75	86	69
未解決自治体	140 (57%)	-	16 (21%)	69 (80%)	55 (80%)

出典：ナソンリン・ウォンユンヒ(2007)、63頁より抜粋。

また、自治区の組織編成及び定員管理にかかる現行法制度は、人口規模別の基準によって算定された範囲内で行政機構改編・名称変更・事務分掌などを自律的にを行うことを可能にしている。しかし、その基準となる変数には大都市行政の複雑性、業務の難易度、業務量、昼間人口と夜間人口の深刻な差などの自治区の実態が反映されておらず、その範囲を超えて地方行政機構の増設または定員を拡大する場合には行政安全部長官の事前承認が義務づけられているなど、自治区の独自判断に基づいた組織の増設及び定員の拡大は大きく制約を受けているのが現状である¹⁴。

以上のように、自治区は、法制度上、一般の市郡と同じく基礎自治体としての法的地位を持っていながらも、特別市・広域市との関係においては、その自治権の範囲に関する特例的地位と下級行政機関としての地位を併せ持っている。

特に、ソウルの25自治区の存する大都市地域では、大都市行政の効率性及び統一性に加えて、「首都」という特殊性と象徴性が強調され、「ソウル特別市行政特例に関する法律」に基づいた特例措置（参考資料1）が設けられている。これにより、この地域ではソウル大都市地域を一体的な観点から捉えた「広域政府の機能」を中心にした自治構造が形成されている（金 2007：182）。

さらに、ソウル特別市の25自治区は、市郡とは異なって、地方自治体としての歴史的な沿革が浅く、当該地域住民の所属感や連帯感も薄い純粋な行政区域であったにもかかわらず、ソウル特別市がもつ政治的影響力のために、権力分散の観点から導入された歴史的経緯を持っている（金 2007；シム 2010；キムスンウン 2012）。その結果、管轄区域内にある個々の自治区には、当該地域の住民の意向とはかかわりなく、特別市の存する区域を通じてソウル特別市が一体的に処理するという地域的特性が形成されている。

以上、検討したように、現行自治区は、法制度上は独立した政治行政主体であるものの、その意思決定における自律性と行財政運営における自主性、そして当該地域住民の意思の具現という団体自治・住民自治の基盤を実質的に構築しているとは受け止め難い。こうした自治区の自治の基盤を支える制度の脆さをもたらした要因の一つに、制度そのものの内面的な側面を整備し充実させるといった、より根本的な課題が「特例の範囲」を巡るソウル特別市と中央政府（当時の内務部）との間の対立調整にとらわれ過ぎたため、疎かにされたという制度形成の歴史的経緯もあることを指摘しておきたい（李 2004：291）。

4. 政界・政府の自治区制度の改編に関する議論の経過と特別法上の「住民自治会」

さて、今日、自治区を取り巻く環境は急激に変化している。とりわけ、都市化及び産業化等による住民の生活と活動は既存の行政区域を越えて行われており、それに伴って行政サービスの提供においても広域的な対応がますます求められている。それと同時に、1991年の民選区議会による地方自治の実施以後今日まで培われてきた住民自治の基盤の上で、改めて住民に最も身近な地方政府として、これまで以上に自律性の高い政治行政主体とな

ることが求められている。

しかし、既述のように、特別市・広域市からの自治区に対する指導・監督は依然として根強く、自治区側からは「固有事務に対する市の監査は自治権の侵害」（金 2007：176）、という厳しい声さえ上がっている。また、観光宿泊施設の新築にかかわる建築基準の緩和の要求など、自治区が独自に施策を打ち出していく上で、特別市・広域市との間で利害が対立する場面も多くなってきた。

一方、住民の活動範囲の広がりや意識変化、自治区間のサービス不均衡の深化、市の総合行政の推進を巡る自治区との対立¹⁵、自治区間の公共施設の競争的設置に伴う行財政資源の浪費、市議員と区議員の役割分担の不明確化など、さまざまな社会経済環境の変化及び従来の政治行政システムの機能不全を背景に、自治区の廃止や行政区域の整備を通じた行政の効率性・統一性を強調する声も高まっている（ゾ 2012：18-21）。

以下では、以上のような自治区を取り巻く社会実態の変化を踏まえながら、2005 年半ば以降、政界を中心として進行している自治区の法的地位及び機能の見直しに関する改編議論と、2014 年 7 月 1 日からの全面実施を控えている特別法上の住民自治会の具体的な仕組みづくりに関する議論を中心に、その検討過程、改編議論の方向及びその底流にある考え方について検討を行う。

4.1 自治区制度の改編議論の方向性

第 17 代国会（2002 年 6 月～2006 年 5 月）は、2005 年 10 月に「地方行政体制改編特別委員会」を設置し、地方行政体制改編に関する事項について審議検討を行い、翌年の 2 月に与野党合意で改編案を打ち出した。その主な内容は、①道を廃止し、二層制の自治階層を単層制に単純化する、②市郡を統合し、203 の基礎自治体を 70 あまりの広域市に改編する、③邑面洞の行政機能を廃止し、準自治団体に転換する、④道が処理してきた国家委任事務と特別地方行政機構（国の出先機関）の事務を総合的に処理できるよう、道の区域を超える大圏域別に国家地方行政庁を設置する、ということであった。しかし、自治階層の単層化に対する道の反発や大統領選挙などの政局の都合に直面して、委員会としては結論を見出すまでには至らず、第 18 代国会に持ち越されることになった（李 2011：12）。

18 代国会（2006 年 6 月～2010 年 5 月）では自治区改編を含む議員立法案が 8 件¹⁶も出されるなど、地方行政体制改編に関わる議論が以前よりも活発になっていた。こうした中、2010 年 4 月 27 日、8 つの議員立法案を統合・調整したとされる「地方行政体制改編に関する特別法案（代案）」が同委員会委員長の提案により発議された。そのうち自治区制度の改編案を見てみると、①特別市及び広域市の管轄区域内に設置されている自治区の中で人口又は面積が過小な区は適正規模で統合し、②準自治団体化（地方議会を構成せず、区長は住民公選）を図るとともに、③区の予算案や規則などを審議・勧告するための区政委員会を設置する、といった内容を盛り込んでいた。

しかし、同年 10 月 1 日に制定された「地方行政体制改編に関する特別法」では、野党の

反対から自治区の準自治区化（地方議会廃止）と区政委員会の設置条項は削除され、自治区制度の見直しは同特別法に基づいて同年11月に発足された「地方行政体制改編推進委員会（以下、改編委員会）」の議論に委ねられることになった。

以下の図表7は、改編委員会による自治区廃止案が提示される前までに提出された自治区改編案の中で主なものを比較分析したものである。

図表7 これまで打ち出された自治区改編試案

	自治区統合案	区議会選出・自治区統合案	準自治区案	行政区案
法的地位	法人格をもつ自治体		制限された自治性	市の下部行政機構
機関構成	公選区議会 公選区長(機関対立型の場合)	公選区議会 区長は市長が任命	区議会なし、公選区長	区議会なし、区長任命
立法権	条例・規則制定権		条例・規則制定権	条例・規則制定権なし
予算権	区議会審議・議決		市議会審議・議決	
租税権	賦課徴収権保有		賦課徴収権なし	
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・区間格差の緩和 ・行政の効率性の向上 ・自立性の向上と行政費用の節減 	<ul style="list-style-type: none"> ・葛藤の減少及び大都市の競争力向上 ・団体長の選挙費用の節減 ・区間格差の緩和 	<ul style="list-style-type: none"> ・大都市競争力の強化に寄与 ・議員選挙費用と議会維持費用の節減 ・特別市・広域市と自治区間の対立の解消 ・住民意思の政策への迅速な反映 	<ul style="list-style-type: none"> ・大都市競争力の強化に寄与 ・自治区間の格差緩和と均等発展の確保 ・行政の効率性の確保及び行政費用の節減 ・生活圏と行政圏の一致を通じて外部効果の最小化
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・市区間の葛藤存続及び大都市統合行政の推進を阻害 ・自治区の責任行政を阻害 ・大都市競争力の阻害 	<ul style="list-style-type: none"> ・特別市・広域市の政治的影響力の肥大化 ・自治区の責任行政の阻害 ・民願処理のスピード遅延 ・区民の意思反映の不足可能性 	<ul style="list-style-type: none"> ・特別市・広域市の政治的影響力の肥大化 ・住民の民願処理の不便が生じる可能性 ・自治区長に対する牽制機能の不足 	<ul style="list-style-type: none"> ・特別市・広域市の政治的影響力の肥大化 ・区民の公務担任権と参政権など基本権侵害の可能性 ・住民参与の脆弱化 ・住民意思の迅速な反映不足

出典：ソクジュ(2012)と地方行政体制改編推進委員会圏域別討論会配布資料を基に筆者作成

①自治区統合案

自治区統合案は、人口又は面積の小さい自治区を適正規模で統合することにより区域の広域化と行政の統一性・効率性の向上を図ろうとしたもので、統合自治区には、現自治区と同様に、法人格を持つ基礎自治体としての地位が付与される。とともに、住民の直接選挙による区議会と区長（機関対立型の場合）が置かれる。この案は行政の効率性の向上や自治区間の格差緩和といったメリットはあるが、大都市の競争力の阻害や大都市行政の円滑な推進の困難といった問題が依然として残る。

②区議会選出案

区議会選出案は、人口又は面積の小さい自治区を適正規模で統合することにより区域の広域化と行政の効率性の向上を図ることや住民の直接選挙による区議会が置かれるという

点では自治区統合案と同様であるが、公選の区長は置かず、代わりに市長による任命という点で自治区統合案とは異なっている。大都市の競争力の強化や自治区間の格差緩和などがメリットとして挙げられる一方で、責任行政の欠如や、特別市・広域市の政治的影響力の肥大化などが問題点として指摘される。

③準自治区案

準自治区案では、区議会は構成せず、住民公選の区長だけが置かれる。大都市の競争力強化に重点が置かれているため、一般の市郡とは異なって自治区の一部の事務及び機能が制限される。大都市の競争力強化に寄与し、住民意思を政策に迅速に反映することができるなどのメリットはあるが、自治区の長に対するけん制メカニズムの欠如や大都市の政治的影響力の肥大化などがデメリットとして挙げられる。

④行政区案

行政区案は、現自治区を廃止する代わりに、市の下部行政機関に過ぎない行政区を設置する案である。法人格はもちろん、住民公選の区議会と区長もない。自治区間の格差緩和及び大都市の競争力強化といったメリットを有する反面、自治区が解体され市に統合されることによる集権化や、行政区域の拡大に伴う行政と住民間の距離が遠くなることによる行政サービスの供給の非効率化、特別市・広域市の政治的影響力の肥大化などがデメリットとして挙げられる。

このように政界から自治区及び郡制度の見直しに関する様々な構想が提起される中、2012年6月13日、改編委員会は、これまでの構想案を踏まえ、「特別市・広域市の自治区と郡の地位及び機能に関する改編案」をまとめて大統領と国会に報告した。同改編案は、自治区・郡制度の見直しの必要性として、「区議会が独自に有する課税権などにより財政が豊かな区と苦しい区の格差が広がっており、市が総合計画を実施しようとしても区や郡の反発によりうまくいかないケースが多く、広域市の区議会に多くの費用が掛かる」ことを示したうえで、こうした社会実態に対処するために、特別市及び広域市に属する自治区・郡の議会を廃止するとともに、ソウル市は首都という特殊性を考慮し、区長の公選制を維持するものの、区議会は全廃し、また釜山・大邱・仁川・光州・大田・蔚山の6広域市は区議회를廃止するだけでなく、区長も任命制に変更することを提案している。

このように、同改編案は、自治と分権の視点が部分的に考慮されていないわけではないが、全体的に自治階層の縮小による大都市行政の統一性・効率性や大都市の競争力強化により重点が置かれていた。特に、首都という特殊性と象徴性に加えて、1000万人以上の人口を擁する巨大な都市ソウルの抱える課題と、概ね100～300万人の人口規模をもつ広域市の課題との間には大きな相違があるとし、特別市には準自治区案を、広域市には行政区案をそれぞれ導入することを提案している。

もちろん、同改編案に対しては、図表7にも示されているように、特別市長並びに広域市長の政治的な影響力の肥大化や、区議会の廃止に伴う住民自治の脆弱化などが懸念事項

として挙げられる。また、「委員会が6月に迫った大統領と国会議長への報告の期限を念頭に置き、無理に改編案を打ち出した」¹⁷として手続き上の問題を指摘する者もいる。

今回打ち出した案は、2014年の統一地方選挙から適用することとしているが、そのためには、国会での審議を経て、法律を改正する手続きを取らなければならない。しかし、区議会や区長たちなど利害関係者の反発も無視できない中、今後、改編案の具体的な制度化に向けた国会での審議は難航が予想される。

4.2 住民自治機能の拡充と地方行政体制改編特別法上の「住民自治会」

以上の自治区の法的地位及び機能の見直しに関する改編論議を見てきたが、大都市地域における自治制度のあり方を探っていく上で他に特筆すべきは、住民自治機能の強化に向けた仕組みづくりをめぐる議論であろう。

(1) 住民自治センターの現状と特別法上の「住民自治会」

金大中政権（1998年2月出帆）の「邑・面・洞機能転換政策」の推進による邑面洞の事務再配分に伴い生じた洞事務所の余裕空間に、地域住民の生涯学習活動の支援及び交流の場として「住民自治センター」の設置が図られた。その結果、2012年1月現在、全国で計2,699カ所の住民自治センターが設けられた（図表8）。

しかし、住民自治センターの管理運営全般について協議・審議する役割を担う住民自治委員会に対しては、その構成において職能団体代表やその会員など特定団体の属性に偏りが生じていることや、洞長及び一部の地方政治家など地域有力者の主導の下で形式的に運営されていること、専門性を備えた委員が委嘱されず、それがプログラムの編成及び運営の質を低下させていること、そのためプログラムの多くが文化余暇及び市民教育に偏っていることなど住民自治センターの管理運営をめぐる批判¹⁸が少なくない（金 2008；シム 2012）。

一方、ソウル特別市麻浦区による過小洞の統廃合を皮切りに全国の自治体が「大」洞制に向けた統廃合論に渦巻くところと化している中、2007年1月2日、当時の行政自治部（日本の総務省に当たる）から、邑面洞レベルにおける福祉、文化などの住民生活支援サービスの効率的な供給を図るための、過小洞¹⁹の統廃合推進計画と洞事務所の名称変更方針が打ち出された（図表8）。

図表8 全国の邑面洞及び住民自治センター設置現況

住民自治センターを設置した邑面洞の数				名称使用実績						
合計	邑	面	洞	合計	住民自治センター	自治会館	住民自治会	住民会館	自治センター	その他
2,699	138	587	1,974	2,699	1,995	395	214	2	3	90

出典：行政案全部 HP「住民自治センター設置及び運営現況」（2012年1月1日現在）

こうした住民自治センターの現状や、全国的な洞の統廃合の流れ、そしてこれを後押ししている邑面洞レベルにおける行政機能の見直しに向けた中央政府の働きかけ、さらに都市化、少子高齢化に伴う地域コミュニティの希薄化、多様化・複雑化する地域課題への効果的な対応を背景に、邑面洞レベルにおける住民自治の実践の場をどのように制度設計すべきかが地方行政体制改編に関わって重要課題として浮上した。その結果、「住民自治会」の設置が地方行政体制改編に関する特別法の中に盛り込まれることになった（特別法第 20～22 条と附則第 4 条）。

（2）特別法上の「住民自治会」の性格

まず、特別法第 20 条は、「草の根自治の活性化と民主的参加意識の高揚のために、邑・面・洞に当該行政区域の住民で構成される住民自治会を置くことができる」とし、同法第 21 条第 1 項は、住民自治会の機能として、「邑・面・洞の行政機能を地方自治団体が直接遂行するものの、関係法令、条例又は規則に定めるところにより地方自治団体事務の一部を住民自治会に委任又は委託することができる」と定めている。そして、住民自治会が所掌する業務として、同法第 21 条第 2 項は、「住民自治会区域内の住民和合及び発展のための事項や、地方自治団体が委任又は委託する事務の処理に関する事項、その他に関係法令、条例又は規則で委任又は委託した事項」を挙げている。さらに同法第 22 条第 1 項は、「住民自治会の委員は、条例で定めるところにより地方自治団体の長が委嘱する」としている。

以上の法規定をみると、特別法上の住民自治会は、その構成員は選挙ではなく、地方自治団体の長が委嘱するという点から厳密な意味で住民代表性はないものの、当該地域の住民代表によって構成される、一種の住民自治組織である。しかし、区域内の住民和合及び発展のための事項（例えば、地域共同体の形成及び管理、住民の利害関係の調整など）のほかに、地方自治団体からの委任又は委託事務（例えば、住民自治センター関連事務、生活福祉関連事務、印鑑証明などの発給業務、委託事務処理など）をもその分掌事務としているという点で、特別法上の住民自治会は「準自治行政機関」として位置づけることができよう。

（3）住民自治会の 3 モデル

しかし、特別法は、住民自治会の設置及び機能、構成等の基本的事項のみを規定しているだけで、具体的な設置時期、構成、財政等については別途の法律に留保している（特別法第 22 条の 2）。そして附則第 4 条は、「住民自治会の設置及び運営に参考にするために住民自治会を示範的に設置・運営することができ、このために行政的・財政的支援をすることができる」、と規定している。これら条項に基づき、改編委員会は、住民自治会の全面実施に先立って、その設置及び運営のための具体的な仕組みづくりについて検討を行い、以下の図表 9 が示すように、住民自治会の地位と権限、既存の行政機関との関係を基準に協

力型、統合型、住民組織型という 3 つの住民自治会モデルを提示している（キムヒギョム 2012 : 12）。

図表 9 3 つの住民自治会モデルの比較

形態	協力型	統合型	住民組織型
法的地位	社会团体又は私法人	公法人	公法人
機関構成	・現行と同様、区の下部行政機関 ・邑面洞の長は市郡区が任命	・邑面洞の長は事務長に転換(別定職又は契約職、住民自治会で選任)	・自律
機能	条例制定権及び課税権なし	条例制定権及び課税権なし	条例制定権・課税権あり
財政	市郡区の支援金、手数料、使用料、寄付金など	市郡区の支援金、手数料、使用料、寄付金など	地方税、国庫補助金、交付金
邑面洞行政機能	固有行政業務	○	×
	国庫・国庫補助金業務	○ (住民自治会直接遂行)	○ (住民自治会協議・審議後、邑面洞事務所で遂行)
	委任・委託行政業務	○	○
住民自治機能	○	○	○
委任・委託事務知照機能	○	○	○

出典：「特別、広域市の自治区及び郡の改編と邑面洞の住民自治会設置方案」（地方行政体制改編推進委員会圏域別討論会資料）とシムイクソプ（2012）「住民自治会の制度化方案と発展方向に関する研究」を参考に筆者作成。

改編委員会から提示された 3 つの住民自治会モデルの間には、表 9 が示しているとおり、法的地位や機関構成等においていくつかの異なる点が見受けられるが、共通している点として以下の 6 つが挙げられる。

まず、住民自治会は邑面洞エリアごとに 1 住民自治会の設置を原則とする。

二つ目は、委員は 20～30 名の範囲内で 2 年任期の無報酬のボランティアによって構成される。

三つ目は、委員の選出方法及び構成比率、選出管理などのための、邑面洞レベルにおいて 9 名以内の「委員選定委員会」を設置する。なお委員の選出にあたっては、性別、年齢、所得水準などを踏まえ、地域代表（住民総会からの選出、或いは統・里長の中から互選又は輪番制）と一般住民（原則公募）、職能代表（公募による委員選定委員会で選出）など分野別にその選出方法を異にする。

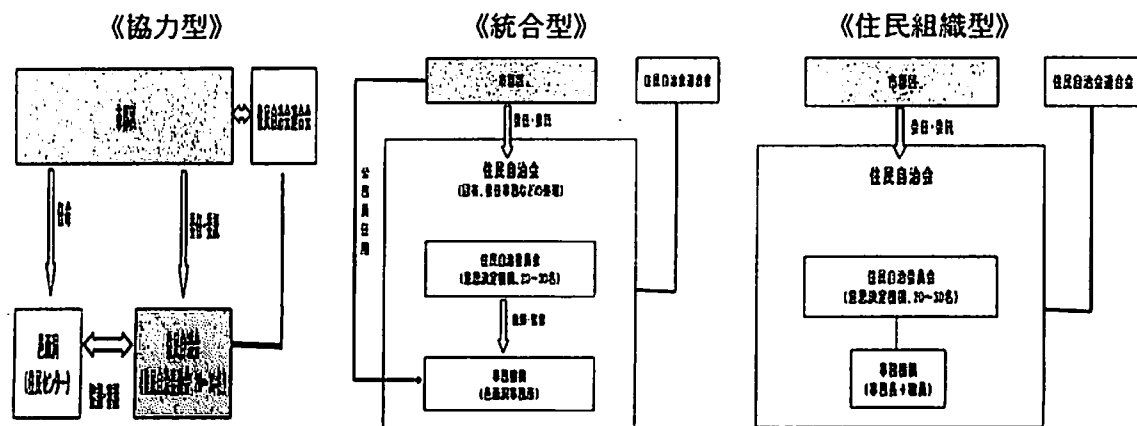
四つ目は、委員は特別法に基づいて地方自治団体の長が委嘱し、役員会や分科委員会などの下部機関の構成及び会議開催時期、開催要件、意思決定方式など会議運営に必要な具体的な事項については人口、地理的条件などを考慮して条例に定める。

五つ目は、必要に応じて住民総会（邑面洞の下にある統・里単位で設置）を構成することができ、任意団体として住民自治会連合会も市郡区単位に設けることができる。

最後に、住民自治会は現住民自治委員会の権利・義務を継承し、現住民自治センターは住民自治会の活動の場・空間として活用する。

以下の図表 10 は、改編委員会が 2011 年 10 月 20 から 11 月 4 日にわたって行った圏域別討論会において提示した、3 つの住民自治会モデルを図示したものである。

図表 10 住民自治会の 3 つのモデル



出典：シムイクソブ（2012）「住民自治会の制度化方案と発展方向に関する研究」より抜粋。

①協力型

協力型は、現行の住民自治センターと住民自治委員会を補完・発展させたモデルとして、現行法制度のもとでも実施可能なモデルである。

住民自治会は社会团体又は私法人という法的な性格をもつが、独立した自治体ではないため、条例制定権や課税権は有しない。

邑面洞事務所は現行と同様に区の下部行政機関として機能を遂行し、その長は市郡区から任命される。一方、住民自治会は、住民自治機能、委任・委託事務処理機能のほかに、邑面洞の行政機能の中で住民生活に密接関連した事項に対して協議・審議する権限が付与される。また、必要時は住民自治委員会を支援するための公務員の派遣を要請することもできる。

②統合型

統合型は、住民代表によって構成される議決機関としての住民自治委員会と職員によって構成される事務機構（既存の邑面洞事務所）を統合した形態である。

住民自治会は公法人の地位を持ち、協力型と同様に、条例制定権や課税権はない。一方、地方自治団体の長は事務機構の組織及び人事に関する権限を持つが、事務機構の長を任用する際は住民自治委員会との協議を必要とし、その身分は別定職又は契約職になる。さらに住民自治会は、邑面洞の行政機能と住民自治機能、委任・委託事務処理機能など包括的な機能を有する。特に、このモデルで目を引く点は、邑面洞事務所と住民自治会が水平的な関係ではなく、住民自治委員会の長が所属職員の業務・サービスに対して指揮・監督権をも

っていることである（シム 2012：71）。すなわち、住民自治委員会の長は、委員会の長の役割に加えて、洞長に対する CEO 的な役割も持ち合せている。

③住民組織型

住民組織型は、住民自治委員会が住民自治会の所掌事務を直接決定し、執行する形態で、住民自治及び近隣自治という観点からは 3 モデルの中で最も理想的なモデルである。

住民自治会は公法人としての地位を持ち、その機関構成は該当地域住民の自律的な選択に委ねられる。そして住民自治機能はもちろん、必要時は一部の行政機能を地方自治団体から委任・委託を受けて、住民自治会が独自に処理することができる。また、協力型と同様に、必要時は住民自治委員会を支援するための公務員の派遣を要請することができる。

しかし、このモデルは邑面洞事務所の廃止を前提としている点では革新的な案であるが、制度化するためには地方自治法の改正を要するなど、現段階ではその実現可能性が最も低い形態である。

改編委員会は、2012 年 6 月末、住民自治会に関する以上の内容を盛り込んだ基本計画を大統領と国会に報告した。今後、2014 年の全面実施にあたって、2013 年から 1 年間の試験実施を経て、その適用可能性を探索し、最終的な案を決めていくプロセスを踏むことになる。

今後、住民自治会の全面的な実施は、近年の洞の統廃合の動きとともに、既存の住民自治委員会やその基盤となる地域団体の再構成を必然化するものと考えられる。

5. 特別市・広域市-自治区制度の改編論議が問いかけるもの

以下では、大都市地域にふさわしい自治の仕組みや地方政府のあり方を展望する上で、これまで考察した韓国の特別市・広域市-自治区制度に関する改編論議が問いかけるものは何かを検討し、そこから見出されるいくつかの基軸となる論点と課題を提示したい。

5.1 自治区制度の見直しに関する改編論議の争点とその論拠

韓国における地方行政体制の改編をめぐる最近の議論は、多種多様な内容を含んでいるがゆえに、一定の基準によって分類することは容易ではない。しかし、大まかにみれば、地方行政体制の改編議論の争点は、階層構造と区域改編の問題に集約される（ソソンホ他 2008；李 2011）。具体的には、現在の二層制の自治階層構造を単層制にするか、それとも現在の二層制の基本構造を維持するかどうかの問題、それから区域改編と関連して広域自治体もしくは基礎自治体を統合し、その規模を現在より広域化するかどうか为核心的な争点となっている。

これまでの考察からも分かるように、政界や政府を中心に、最近まで、繰り広げられてきた特別市・広域市-自治区制度に関する改編論議も、この階層と区域という二つの観点からの、自治階層の単層化と区域の広域化の効果をめぐる論争であったと言える。そしてそ

の際、論拠になった考え方は、現行の自治階層の縮小（二層→単層）と自治区の統廃合による行政区域の拡大を通じて、二重行政・二重監督の弊害の解消や行政経費の削減、生活圈と行政圏の一致及び規模の経済などを実現し、大都市の一体性の確保と行政の効率性の向上を図るという発想に立っている。

5.2 階層構造と機能配分のあり方をめぐる争点

まず、その論拠となる主な考え方の一つは、多層の階層構造が二重行政・二重監督や、行政の非効率性などの問題を引き起こしているという議論である。しかし、これらの問題は階層構造の多層制による問題というよりは、むしろ本稿の「3.」で指摘しているように、「国と地方政府の間、又は広域自治体と基礎自治体との間で事務区分が明確にされておらず、機能の独立性が弱い」ことから生じている問題ではないか、と推察される。例えば、若干古いデータではあるが、行政自治部（現行政安全部）の2002年度調査²⁰によると、法令上にある総単位事務41,603個のうち、国の遂行事務が30,240個で73%を占めているのに対して、地方の遂行事務は11,363個と、総事務の27%にすぎない。そしてその地方遂行事務11,363個(100%)のうち、市・道の事務は5,318個(47%)、市・郡・区の手務は2,950個(26%)を占めている。特に、市道と市郡区が共同に処理する事務が3,095個(27%)にも上る。このことから、地方自治法や地方分権法が定めている「不競合の原則」、「基礎自治団体優先の原則」²¹とは整合していない現状がうかがえる。これは、以下の地方自治法第10条第1項の規定からその要因を見出すことができる。すなわち、韓国の地方自治法は、基礎自治体は広域自治体の機能を除いた事務を遂行するというところだけを規定し、基礎自治体は一体いかなる機能を有するかについて積極的に説明されることはない。そのため、国と地方の役割分担が「基礎自治団体優先の原則」に見合う形で、基礎自治体の権能が最初に定められていて、それを基準として、広域自治体の権能が積み上げられていく形式ではなく、広域自治体の権能が国と地方の役割及び事務配分の基準となっている。

さらに、地方政府の行政の責任性を低下させ、自律性を制約している、いわゆる日本の分権改革以前の機関委任事務制度²²が存在していることがその原因として挙げられる。

「広域的事務、同一基準事務、統一的な事務、連絡・調整事務、独自処理にふさわしくない事務、大規模施設設置・管理事務を広域自治団体の事務とし、基礎自治団体はこれらを除いた事務を遂行する」（地方自治法第10条第1項）

故に、階層構造の改編を議論する前に、「中央政府と地方政府、そして広域自治体と基礎自治体との権限及び機能の再調整が専決されるべき」（李 2011: 17 再引用）であろう。

ただ、大都市圏の自治体には、一般の自治体とは異なる、大都市圏の自治体ならではの特有の行政需要や課題があるかもしれない。だとするならば、大都市圏における自治体のあり方や事務権能について検討していく際、基準にすべきものは、当該自治体の実態で

はないだろうか。実際に、通常の基本自治体で所掌すべきと観念されている身近な事務の中には、例えば、上下水道、都市計画などの事務は、自治体に代わって特別市、又は広域市において処理するようにしている（参考資料1）。こうした実態からすれば、「大都市地域においては実態として制度が予期する論理と必ずしも整合するとは限らない」（大杉 2013：83）という面にも目を向ける必要がある。すなわち、以下の大杉（2013）が指摘しているように、大都市地域においては、自治体の事務配分のあり方を、必ずしもこれまでの基礎・広域という法令上の考え方に囚われることなく、通常の見識とは異なる事務分掌（権限・仕事の範囲）のあり方も考えられよう。

「通常であれば都市が担ってくれるような事務であっても、大都市地域でいえば、ネットワーク状に形成されることでより利便性が高く効率性も高い事務に関しては、はたして基礎自治体・広域自治体という区分を当てはめて考えるだけでよいかどうか、もう一度考え直しても良いのではないか」（大杉 2013：83-84）

今日、人口規模や、社会経済的特性において自治体の多様性が広がっている。したがって、自治体の事務や仕事の範囲を国が人口や財源の見通しのみを基準にして一律的に決定するのは、多様な自治のあり方を否定することにつながるものと考えられる。むしろ、自治の多様性を重視し、自治体それぞれが有する自らの行政需要や課題、潜在的な力量等を踏まえながら、住民福祉の増進に向け、通常、基本自治体の事務と観念されている事務であっても、当該自治体の住民の選択と判断如何によっては当該自治体の事務とはしないということも場合によっては考えられる。反対に、通常は基本自治体の事務と観念されていない事務であっても、住民福祉の増進のために当該自治体では実施したいと考える事務もありうる（新宿区 2009：31）。

したがって、大きな方向性としては、基本自治体でできることは基本自治体を実施するという原則の下、大都市圏を構成する自治体全体で実施した方が効率的・効果的な事務については、その構成自治体による共同処理や、構成自治体間あるいは大都市圏域外の近隣自治体との連携、広域自治体である特別市や広域市への委託など、大都市圏を構成する個々の自治体が住民の立場から主体的に選択できる仕組みを構築することが必要である。

5.3 適正規模、地域の一体性をめぐる争点

二つ目の論拠は、規模が大きくなるほど効率性が向上するという議論である。つまり、規模の経済が働くということが前提になっている。しかし、規模＝行政能力（＝人口規模と財政規模の大規模性が行政能力の大きさを意味する）との間に常に正の関係があるかという点、必ずしもその相関は明らかではなく、実質的に適正規模というのは存在しないと言っても過言ではない（アン 2009；益田 2010；李 2011；金井 2012）。むしろ、大規模性に伴う弊害の是正の仕組みをどうするかがより大きな論点になってこよう。すなわち、

自治区が廃止され特別市、又は広域市に統合されることによる集権化と民主主義、行政区域の拡大と市民参加、それと同時に大都市の一体性と都市内分権とをどのように折り合いをつけるかをめぐる論点である。

既述したように、韓国の自治区制度は特別市並びに広域市がもつ政治的影響力のために、権力分散の観点、すなわち特別市長及び広域市長に対するけん制措置として導入された歴史的な経緯がある（金 2008：182；キムスンウン 2012：23）。特に、ソウル特別市の25自治区は、行政区域の大規模化に起因する「市長の独走」という弊害を是正するために導入された面が大きい。今般の改編委員会によるソウル特別市に対する準自治区案（区議会は構成せず、区長は公選とする）も、巨大な都市ソウルの抱える社会経済的な実態及びそこから波及される行政的な課題の大きさもさることながら、このような直接選出される行政区長による権力の多元的な均衡を模索するといった政治的な側面がより大きく影響したのではないと思われる。

一方、広域市の場合、自治区の廃止に伴う広域市長への権力集中の問題が争点の一つになっていたが、広域市の抱える社会経済的な実態や、市区間の無用な対立による総合行政の困難などを理由に、大都市の一体性の確保及び行政の効率性の向上という観点がより重視され、行政区案（区議会は構成せず、市長の任命による区長）の導入が提案されている。

しかし、以下の日本の政令指定都市の行政区の実態が語っているように、行政区はむしろ市長への権力を集中させ、官僚制の肥大化をもたらし、それによって管理と統制が難しくなるとともに、政治家と住民間の距離が遠くなることによって、公共サービスの質的向上に対する住民の要求が市政に反映し難くなる、という問題が浮かび上がってくる。

「政令指定都市制度には、政令指定都市の為政者の権力的・官僚制的な膨張欲求を制約できる政治的・行政的勢力は存在しない…行政区は非常に弱体化された調節メカニズムであるが、…」（金井 2012：30）

もちろん、行政区の設置によって、区職員との直接の接触といった物理的な距離は確かに縮まるが、住民の地方自治への関心といった精神的距離が縮まるとは限らない（益田 2011：37）。ここに、大都市の行政区レベルでの住民自治の拡充を積極的に考えていかなければならない理由がある。

このような背景から、近年、諸外国では、比較的規模の大きな自治体において、都市内分権という形で、役所の出先機関をいくつか設置し、そこに地域のなんらかの代表によって構成される合議体としての住民代表組織を置き、権限も移譲していく傾向が強まってきている。

本稿で取り上げた改編委員会の提示した3つの住民自治会モデルも、こうした自治階層の単層化と区域の広域化に伴う民主性の赤字や住民近接性の問題に対応するための補完策であろう。今後、その具体的な仕組みづくりに当たっては、住民代表性の確保から委員の

選出方法及び構成をどうするか、委員及び職員の専門性をどう確保するか、さらに地域住民による自律的な選択を模索するための手順のあり方等、住民自治機能の充実化に向けた民主的で効率的な制度設計が基本に据えられるべきであろう。

大都市地域における自治の仕組みや地方政府のあり方を検討する際、検討すべきテーマとしては、他にもグローバル都市間競争、経済の右肩下がり、少子高齢化・人口減少、大都市住民の孤立など、今日、大都市が直面している社会経済実態と大都市・大都市制度の役割との関係などが挙げられよう。

6. 終わりに

以上、韓国の特別市・広域市-自治区制度をめぐる改編論議を題材に、大都市地域における自治制度のあり方を検討する際、基軸となる論点と課題について検討を行った。今後、大都市地域にふさわしい自治の仕組みや地方政府のあり方を検討する際は、本稿で取り上げた行政の効率性のみならず、民主性、近接性などの論点も含めて、大都市が置かれている現状などをも十分に考慮しながら、もっと柔軟なあり方を考えていく必要があるだろう。

参考資料1 韓国の大都市制度の概要

区分	特別市	広域市 (旧直轄市)	人口 50 万以上の都市 (特定市)	
各都市の概要	沿革	1962 年	1991 年 (1963 年)	
	法的地位	広域自治体 (首都)	広域自治体	
	特例の法的根拠	特別法と地方自治法	地方自治法	
	該当市 (2012 年 9 月現在)	ソウル (1962 年) の 1 箇所	釜山 (1963 年)、仁川 (1981 年)、大邱 (1981 年)、光州 (1986 年)、大田 (1989 年)、蔚山 (1997 年) の 6 箇所	昌原、水原、城南、高陽、富川、安養、安山、龍仁、南陽州、清州、天安、全州、浦項、金海、華城の 15 箇所
	最大・最小人口 (2010 年末現在)	1,058 万人	341 万人 (釜山市) / 108 万人 (蔚山市)	107 万人 (水原市) / 51 万人 (浦項市)
大都市の特例	事務	<p>・基礎自治体である自治区の事務のうち、一部の事務は、大都市行政の特例に組み、自治区ではなく特別市が処理。</p> <p>例えば、人事交流、任用試験、教育訓練、土地等級・財産税課税標準の設定、墓地・火葬場・一般廃棄物処理施設、国民住宅建設、都市計画、幹線道路、上下水道、公園、地方軌道・都市鉄道・バス、工業団地・公設市場、信号機・安全表示など 14 分野 44 事務</p>	<p>・基礎自治体である自治区の事務のうち、一部の事務は、大都市行政の特例に組み、自治区ではなく広域市が処理。</p> <p>例えば、人事交流、任用試験、教育訓練、土地等級・財産税課税標準の設定、墓地・火葬場・一般廃棄物処理施設、国民住宅建設、都市計画、幹線道路、上下水道、公園、地方軌道・都市鉄道・バス、工業団地・公設市場、信号機・安全表示など 14 分野 44 事務</p>	<p>・道の事務のうち、一部の事務を市 (特定市) が処理。</p> <p>例えば、地方公企業に関する事務 (地方公社及び地方公団の設立・運営)・土地区画整理、都市計画、環境保全、土地再開発、自動車運送 (事業免許など) 住宅建設、職員の定数管理事務 (6 級以下の定員策定) など 18 分野 42 事務</p> <p>・ただし、人口 100 万以上の大都市に対しては、地域開発債券の発行、一定規模以上の建築物の建築許可、宅地開発予定地区の指定、都市再整備居住地区の指定及び再整備促進計画の決定、私立博物館・美術館の設立承認、消防、緊急時の救助、濫地専用許可申込書の提出、5 級以下の公務員の定員の策定、開発制限地域の指定・解除に関する都市管理計画の変更決定の要請という特例が与えられる (地方行政体制改組に関する特別法第 33 条)。</p>
				<p>・自治区ではない、法人格を持たない行政区を置くことができる。</p>

区分	特別市	広域市（旧直轄市）	人口 50 万以上の都市（特定市）
組織	/		<ul style="list-style-type: none"> ・行政機関設置上の室局の数、室課の数において特例がある。 ・人口 100 万以上の大都市の補助機関などに対しては、副市長を 2 名（この場合、副市長 1 名は一般職・別定職又は契約職の地方公務員で補することができる）、行政機関及び定員は、人口、都市特性、面積などを考慮して、大統領令で定める（地方行政体制改編に関する特別法第 35 条）。
税財政	特別市税である取得税・登録税のうち条例で定める一定額を自治区相互間の財政調整財源として調整交付金を確保し、自治区に還元	広域市税である取得税・登録税のうち条例で定める一定額を自治区相互間の財政調整財源として調整交付金を確保し、自治区に還元	<ul style="list-style-type: none"> ・財政補填金（道税の 47%）とは別に、該当道から徴収する道税の中から 100 分の 10 以下の範囲で一定の比率を追加確保し、市に直接交付（地方行政体制改編に関する特別法第 36 条第 1 項）。 ・ただし、人口 100 万以上大都市の場合、消防施設に充当する地域資源施設税は市税とする（地方税法第 11 条）。
その他	<p>首都であるソウル特別市に関しては、地方自治法とは別途に「ソウル特別市行政特例に関する法律」（1991 年）が定められており、監査、計画策定などに関する国務総理（首相）の関与などの特例が定められている。</p> <p>例えば、行政安全部長官が地方債券の発行を決める際に国務総理に報告、自治事務についての監査をする際に国務総理を経由、所属公務員についての叙職の推薦等はソウル特別市長に属する、ソウル特別市に関連した道路・交通・環境等の計画樹立と執行において関連中央行政機関の長とソウル特別市長が意見を異にしている場合は、国務総理が調整。</p>	/	

出所：自治体国際化協会「韓国の地方自治」（2008 年）、国会図書館『地方行政体制改編 一目で見る』（2010 年）、第 30 次地方制度調査会議事資料、『韓国地方自治法』、行政安全部 HP を参考に作成した。

〔注〕

1 「特別自治市」とは、政令指定都市市長会が、「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択『特別自治市』～」によって2011年に示した構想で、大都市地域においては、広域自治体・基礎自治体という従来の二層制を廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」を創設した上で、「特別自治市」は、「地方が行うべき事務の全てを一元的に担うことを基本とすることが提案されている。

一方「大阪都」構想は、大阪府地方自治研究会が最終報告(2004年10月)の中で示した「大阪新都構想」や大阪大都市制度研究会が報告書(2006年3月)の中で示した「スーパー指定都市構想」が同構想の出発点といわれており、その主な内容は大阪府と政令市域を統合し、大阪都と特別自治区に再編するというものである。そして、大阪都区内の特別区と市町村に中核市並みの権限と財源を与え、各特別区の税収格差については、透明性の高い客観的で公平なルールに基づく財政調整制度を構築するものとした。

「都市州」創設案とは、横浜・大阪・名古屋の3市による大都市構想研究会が提起した「日本を牽引する大都市—『都市州』創設による構造改革構想—」により、2009年2月に提案されたものである。

「中京都」構想は、2012年2月に大村秀章氏が知事選出馬表明の際に提唱した案で、愛知県を廃止して「中京都」を設置し、名古屋市との一体化を進める構想のことである。

「新潟州」構想は、2011年1月25日の泉田裕彦新潟県知事と篠田昭新潟市長の共同会見で発表されたもので、県と政令市との二重行政を廃止し、政令市が有する高度な行政機能を全県に波及させるとともに、地域の課題は住民に身近なところで解決できるよう、基礎自治体の自治権の強化を図るということを目的としている。

2 同法案の主な内容は、道府県の区域内において、関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続ならびに、特別区と道府県の事務の分担並びに、税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置を定めるものである。その対象地域は200万人超の政令指定都市だけでなく、指定市と隣接する市町村を含めた地域でも特別区の設置ができるようにしている。

3 「地方行政体制」という用語は、地方自治階層と地方行政階層、地方自治区域と地方行政区域及びそれらの関係を包括する概念として使われている。主に、政界でこのような意味合いとして使われ始め、「地方行政体制改編特別委員会」の名称に使われてから、社会一般にも広く使われるようになった。

4 (委員) 総27人。うち当然職委員3人(企画財政部長官、行政安全部長官、国務総理室長)及び民間委員24人(大統領推薦6人、国会推薦10人、地方4大協議体推薦8人)

(役割) 地方行政体制改編に関する基本計画樹立、国—地方及び広域—基礎間の事務及び財源配分、統合自治体に対する国の支援及び特例に関する事項などを審議・議決する。

(推進委員会の基本計画)

2012年6月30日まで大統領及び国会に提出・報告

5 2012年7月1日から出帆した世宗特別自治市は、特別市・広域市や道と違い、その下に郡・市・区を置かない特殊な形態の広域自治体として、国土の均衡発展の価値を実現して首都ソウルの過密化を解決するために推進している革新都市建設と連携される都市である。

6 2006年7月1日からスタートした済州特別自治道は、管轄区域内に自治体がない唯一の広域自治体として、その区域内には2つの行政市(地方議会が構成されず、市長も済州特別自治道知事によって任命される)が置かれており、軍事・外交・司法以外の高度な自治権が付与されている。

7 韓国では、1961年軍事クーデターより地方議会が解散となり、地方自治に関する臨時

措置法で地方自治法は事実上停止し、それ以降 30 年に渡り地方自治は進展せず経過していた。その後、1987 年の民主化を求める反政府デモが活発になり、6 月の民主化宣言を反映し 10 月に憲法改正、翌 88 年の地方自治法全面改正によって現在の韓国の地方行財政制度の礎が形成されている。

⁸ 韓国において「大都市」とは、人口の規模によって階層別に分類する際、中小都市と区分する意味で人口 50 万以上の都市に付している相対的な概念である（呉 2012：35）。これは、金井（2012）も指摘しているように、韓国においても「大都市」というのが特段の根拠のない、社会実態として一定の都市化・市街化がなされた空間を法制的な立法行為によって追認的に制定されたことがその起因になっているのではないかと考えられる。

⁹ 詳しくは、金（2007）を参照されたい。

¹⁰ 例えば、ソウル市政開発研究院の調査（2004）によると、ソウル市の総事務 10,459 件のなかでソウル市遂行事務は 6,521 件（62.4%）であり、自治区遂行事務は 3,938 件（37.6%）である。その自治区遂行事務 3,938 件（100%）のうち、自治区固有事務は 1,945 件（49.4%）であり、中央政府またはソウル市から委任された事務は 1,993 件（50.6%）である。そのなかでソウル市から委任されたソウル市自治事務は 907 件（45.5%）であり、中央政府から委任された国家事務は 1,086 件（54.5%）である。

¹¹ 韓国では、広域自治体と基礎自治体との事務配分については概括例示方式が採られている。この方式によると、まず、地方自治法第 9 条は広域・基礎を問わず、地方自治体が遂行する事務を例示しており、同法第 10 条第 1 項は地方自治体の種類別基準に従い、広域的な事務、同一基準事務、統一的な事務、連絡・調整事務、単独処理に相応しくない事務、大規模施設設置・管理事務を広域自治体の事務とし、基礎自治体はこれらを除いた事務を遂行すると規定している。特に、同法第 2 条第 2 項は、自治区を市・郡と同様に「基礎自治団体」としながら、「地方自治団体の区（以下“自治区”とする）は、特別市及び広域市の管轄区域中の区に限り、自治区の自治権の範囲は、法令が定めるところにより市・郡と異なるものとするができる」と規定している。さらに、この規定に基づいて同法施行令第 9 条（自治区事務の特例）は、「…市・郡と異なって自治区において処理せず、特別市・広域市において処理する事務の例示は別表 2 のとおりである」と規定している。これらの規定により、同じく基礎自治体である市・郡とは異なって、自治区の 14 分野 44 単位事務は自治区に代わって市・道が直接処理するようになっている。すなわち、自治法第 9 条第 2 項で列挙されている 57 種の自治体事務のうち、自治団体の区域・組織、行政管理などに関する 11 種の共通事務を除いた 46 種 301 件の単位事務を広域自治団体が担当しており、340 件を基礎自治体が担当している。しかし、同法施行令第 9 条が、基礎自治体の事務である 14 種 44 単位事務を市・道が直接処理するよう規定しているため、自治区の実質的な担当事務数は 296 件であり、市（特別市・広域市）は 345 件の事務を処理していることになる（金 2007：159-160）。

¹² 1988 年当時の自治区税は、財産税、免許税、土地過多保有税、事業税の 4 税目であったが、2005 年の税制改正により、事業税は廃止され、土地過多保有税は総合土地税に代替されたが、以後財産税と総合土地税は財産税に統合された。その後、2009 年 6 月に地方税法が全面改正され、地方税は 16 税目から 11 税目に統廃合された。この際、登録税（取得関連以外）+免許税=登録免許税となった（指定都市市長会 2009：75）。

¹³ 財政自立度 = (地方税 + 税外収入) ÷ 一般会計歳入額 × 100

¹⁴ 詳しくは、金今善（2007）を参照されたい。

¹⁵ 例えば、大田広域市の都市鉄道路線決定に関わって、関係する自治区から市決定の路線に問題を提起するなど市と自治区との間に紛争が生じた（ソ 2012：19）。

¹⁶ 国会議員による特別区・広域市の自治区改編関連の発議内容は次のとおりである。

区分(免議日)	特別・広域市	自治区
クンギョク議員 (2008.11.3)	ソウル特別市及び広域市は従来と同様に地方自治団体	・特別市は自治区を統合して統合自治区を設置 ・統合自治区内の区と広域市の自治区・郡は行政区にする
ウユンギン議員 (2008.12.2)	ソウル特別市及び広域市は従来と同様に地方自治団体	・自治区・郡を統合して行政区及び行政郡にする ・行政区の長は住民直接選出、地方議会は構成しない
イミョンス議員 (2009.3.31)	広域行政機能の強化のため、近接の市・道間の統合	・区域調整
パクギチュン議員 (2009.6.24)	ソウル特別市は存置。広域市は統合	・ソウル特別市の自治区は統合 ・広域市内の市・郡は統合して統合市に改編
ホテヨル議員 (2009.6.25)	ソウル特別市及び広域市は従来と同様に地方自治団体	・自治区人口が100万以上の場合、自治区を設け、 以下の場合は行政区
チャミョンジン議員	ソウル特別市は存置。広域市は統合	・自治区間の行政区調整
ベクジヒョン議員	ソウル特別市は存置。	・ソウル特別市の自治区は統合して5つの自治区を設置
チェイグ議員 (2009.10.30)	ソウル特別市及び広域市は従来と同様に地方自治団体	・ソウル特別市:自治区統合、100万未満の区庁長は選出するが、区議会は構成しない ・広域市:団体長は選出するが、議会は構成しない

出典：ソソクジュ(2012)、13頁より作成。

¹⁷ 「地方行政体制再編推進委員会、再編案を議決。国会審議で難航が予想」『朝鮮日報』(2012年4月16日付)

¹⁸ 詳細は、金今善「韓国における「地域行政」と自治の行方?～邑・面・洞機能転換～」首都大学東京・都市政策研究会編『都市政策研究』(第2号、2008年3月)を参照されたい。

¹⁹ 過小洞の統廃合の対象選定においては、地域によって人口2万人未満、面積3㎢を対象とし、統廃合の適正規模は人口2～2.5万人、面積3～5㎢と見ていた。また、分洞の基準としては人口5～6万以内とされ、洞長の職級は人口7万以上に対しては現5級洞長から4級洞長に向上調整することで洞規模の拡大を図ろうとしていた。

²⁰ 国会行政自治委員会『地方分権・地方事務配分改善案に関する公聴会』2005年

²¹ 地方自治法第10条第3項と「中央行政権限の地方移譲促進などに関する法律」第4条である。すなわち、地方自治法第10条第3項は「市・道と市郡及び自治区はその事務を処理するにあたって相互に競合してはならない。その事務が競合する場合は市・郡及び自治区が優先的に処理する」としている。

²¹ 韓国の地方自治法第93条は、「市・道及び市・郡及び自治区において施行する国家事務」、いわゆる「機関委任事務制度」を設けている。

【参考文献】

（韓国語文献）

- アンソンホ（2009）「地方自治体制改編と規模政治」『Public Administration Focus』第9巻第10号
- イザソン（2012）「邑面洞住民自治会の主な争点及び今後の課題」慶南発展研究所『慶南政策 Brief』第19号
- イソングン（2012）「大都市特例」『地方行政』第61巻第701号
- 韓国地方自治法学会（2009.10）「行政体系改編と地方自治法制の改善案－最終報告書－」
- キムサンドン・イセグ・イジュウォン（2009）『大都市レベルにおける政府間ガバナンス研究』ソウル市政開発研究院
- キムサンドン（2010）「外国の特・広域市自治区制度研究」『自治発展』第182号
- キムスンウン（2012）「特別・広域市の自治区改編に関する考察：自治区の地位を中心に」『地方行政』第61巻第701号
- キムソンギル（2003）「自治区制の改編方向に関する考察」『社会科学論集』第22巻第一号
- キムヒギョム（2012）「地方行政体制改編基本計画の概要」『地方行政』第61巻第701号
- キムビルド（2011）「2012年自治行政の動向及び展望」韓国地方行政研究院『KRILA Focus』第42号
- 国会図書館（2010）『地方行政体制改編 一目で見る』
- シムイクソプ（2010）「特・広域市自治区の未来志向的改編案」『自治発展』第182号
- （2012）「住民自治会の制度化方案と発展方向に関する研究」韓国地方行政研究院『地方行政研究』第26巻第4号
- ソウル市政開発研究院（2004）「ソウル市と自治区間事務及び財源の合理的な配分に関する研究Ⅰ」
- ソクジュ（2012）「地方行政体制及び自治区改編動向と政策提言」韓国地方行政研究院『KRILA Focus』第46号
- ソソンホ・ソンサンフン・イヨンファン（2008）「地方行政体制改編論議に対する診断と分析」京畿開発研究院『政策研究』第65号
- 地方行政体制改編推進委員会（2012.6）『地方行政体制改編基本計画』
- 地方行政体制改編推進委員会 HP www.clar.go.kr

（日本語文献）

- 伊藤政次（2012.7）「大都市制度改革論と「特別自治市」構想」『地方自治職員研修』第45巻第8号
- 李貞満（2011）「韓国における地方行政体制改編論の争点と課題」京畿開発研究院『GRI 研究論叢』第12巻第1号
- 李憲模（2004）『比較地方自治論』敬文堂
- 今村都南雄（2013）「都政改革から自治制度を考える」辻山幸宣・岩崎忠編著『大都市制度と自治の行方 ー第27回自治総研セミナーの記録ー』公人社
- 大杉覚（2009.7）『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.11 日本の自治体行政組織』（財団法人自治体国際化協会，政策研究大学院大学比較地方自治研究センター）
- （2013）「地方制度調査会での議論 ～大都市制度をめぐって～」辻山幸宣・岩崎忠編著『大都市制度と自治の行方 ー第27回自治総研セミナーの記録ー』公人社
- 呉在一（2012）「韓国における大都市制度の現況と問題点」『るびゅ・さあんとる』第12号

-
- 金井利之 (2012) 「大都市制度という幻像」『季刊行政管理研究』第 139 号
- 金今善 (2007) 「大都市における自治区の現状と課題」首都大学東京・都市政策研究会編『都市政策研究』第 1 号
- (2008) 「韓国における「地域行政」と自治の行方? ～邑・面・洞機能転換～」首都大学東京・都市政策研究会編『都市政策研究』第 2 号
- 国立国会図書館調査及び立法考査局 (2010.11) 「【韓国】地方行政体制改編論に関する特別法の成立—地方自治制度再編」『外国の立法』
- 新宿区新宿自治創造研究所 (2009) 「基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について《大都市基礎自治体》としての新宿区—」『2009 年度 新宿自治創造研究所 活動報告書』
- 指定都市市長会 (2010.3) 『諸外国の大都市制度に関する調査』
- 自治体国際化協会 (2003) 『ドイツの地方自治』
- (2010) 『英国の地方自治(概要版)—2009 年改正版—』
- 崔祐溶 (2010.10) 「韓国の基礎自治体合併と自治」『地方自治職員研修』第 43 巻第 1 号
- 土岐寛・加藤普章編 (2006) 『比較行政制度論(第 2 版)』法律文化社
- 土岐寛 (2009) 「東京都制と大都市制度」土岐寛・平石正美・斉藤友之・石見豊著『現代日本の地方自治』北樹出版
- 増田知也 (2011.10) 「市町村の適正規模と財政効率性に関する研究動向」『自治総研』通巻 396 号
- 山下茂 (2012) 「国際比較でみる大都市の自治制度」『都市問題』第 130 巻第 4 号
- 第 30 次地方制度調査会諮問事項「大都市制度のあり方」関連資料