



Title	韓国の住民参政制度に関する考察
Author(s)	鄭, 原昌; Chung, One Chang
Description	研究ノート
Citation	北大法学論集, 57(6), 155-215
Issue Date	2007-03-30
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/20547">https://hdl.handle.net/2115/20547</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	57(6)_155-215.pdf



# 韓国の住民参政制度に関する考察

鄭原昌

## I. はじめに

韓国の地方自治制度は一九四八年七月一二日に制定された憲法の第八章に地方自治に関する規定が定められ、これをうけて

一九四九年七月四日には地方自治法が制定され、一九五二年四月には住民の選挙による初の地方議会が構成された。それ以来韓国の地方自治制度は一九六一年五月一六日に起きた軍事クーデタによって地方議会が解散され、地方自治が中断されるまで

およそ九年間実施された。中断された地方自治制度が復活したのは九〇年代に入ってからのことである。九一年三月には基礎議会(市・郡・区)の議員の選挙が、同年六月には広域議会(市・道)の議員の選挙が行われ、先ずは、地方議会が住民の選挙により構成され、一九九五年六月には基礎自治体と広域自治体の首長を選ぶ同時選挙が行われたことよって本格的な地方自治時代の幕を開けた。それ以来韓国の地方自治制度はその短い歴史にも関わらず着実な発展を成し遂げている。特に、近年は地方分権を国政課題として掲げた金大中政権登場以降、現盧武鉉政権に至るまで体系的な分権改革が進められ、韓国憲法第八章に保障された地方自治の理念を具現できる分権型社会を実現するための様々な取り組みが行われている。<sup>1)</sup> こうした分権型社会に向けての改革過程の中で、特に地方自治の要である「住民自治」の理念を具現できる住民参政領域における法的整備には著しいものがある。現行韓国地方自治法上保障されている住民参政制度としては、住民投票制度(自治法一三条の二、二〇〇四年)、住民の条例制定・改廃請求制度(自治法一三条の三、一九九九年)、住民監査請求制度(自治法一三条の四、一九九九年)、住民訴訟制度(自治法一三条の五、二〇〇六年一月施行)、そして、最近は自治体の長及び議員を住民が投票で解任できるい

わゆるリコール制度が住民召還法の制定によつて完備された。この住民召還制度は二〇〇七年五月から施行される予定である。<sup>2)</sup> これで、すくなくとも韓国の地方自治法上における住民参政制度は他の自治先進国に比べても引けを取らないほど制度的には完備されたことになったといえる。

このように韓国の地方自治は短期間で住民参政の仕組みを整えており、地方自治の場で果たすべき住民の役割と権利はますます向上している。本稿はこうした韓国の地方自治における住民参政制度の中で二〇〇四年七月三〇日から施行された住民投票制度と二〇〇六年一月から施行されることとなった住民訴訟制度について、その制度化に至るまでの立法過程、制度の内容と実態等を取り上げることよつて韓国の地方自治制度における住民参政制度の現状を紹介することとする。

## II. 韓国の住民投票制度

### 1. 韓国住民投票法の立法までの経緯

韓国の住民投票制度は一九九四年三月一六日に改正された地方自治法の第一三条の二に住民投票に関する条項を新設したこ

とから導入された。同条第一項には「地方自治団体の長は、地方自治団体の配置・分合または住民に過度な負担を与え、又は重大な影響を及ぼす地方自治団体の主要決定事項等に対して住民投票に付することができる」と規定し、同条第二項には「住民投票の対象・発議者・その他投票手続き等に関しては、別法律で定める」と規定されている。同条頁に住民投票に付することができる事項として特に地方自治団体の配置・分合を明示的に定めている理由には当時、すなわち、一九九四年から一九九五年にかけていわゆる都農複合型都市の新設のため自治体の統・廃合が行われたが、その際住民の意思を問う住民投票を行う必要性があり、それを地方自治法上明文化したためである。当時、統廃合の対象になって自治体の住民を対象に各地で統廃合の賛否を問う住民投票が行われたが、住民投票法が未制定のまま都農複合市設置法を制定したことを理由に同法の違憲性を問う憲法訴訟が提起されたことがある。この事件で憲法裁判所は自治体の廃置・分合に関する事項は自治体の自治行政権の中で地域高権の保障問題であるが、対象地域の住民はそれにより人間にふさわしい生活空間で生きる権利、平等権、環境権などを侵害される恐れがあり、その点から見て基本権と関連があり、憲法訴訟の対象になりうるとしながら、住民投票については、

まだ住民投票法が制定されておらず、地方自治法二三条二は聴聞手続きの一環であり、その結果に拘束力もなく、従って当事件の法律制定過程において住民投票を実施しなかったとしても、直ちに適法手続原則に違反したとはいえないと示した。憲法裁判所判例一九九四・一二・二九憲マ二〇一及び一九九五・三・二三憲マ一七五決定

しかし、地方自治法において住民投票制度の根拠規定は設けられたものの、肝心の住民投票法の立法化が進められず、住民投票制度は形式的な形で運用せざるを得なかった。立法化が遅延された理由は住民投票の対象、投票権者の範囲、発議者の範囲と発議要件、投票結果の拘束力等を巡り、進歩側と保守側の間に意見が対立し政治界も立法化に消極的であったためであるが、進歩側は住民投票手続きにおける民主的開放性を最大限保証することを主張したが、保守側は投票の乱用と行政の混乱を恐れ投票の手續を厳格に制限することを主張した。

一九九四年七月には当時の与党(民自党)と野党(民主党)でそれぞれ住民投票法案が国会(第一四代国会)に提出されたが、政治的に微妙な規定を巡り意見が分かれ処理を遅延しているうちに国会の会期終了で自動廃棄されてしまった。

そして、第一五代国会に入って「民主党」から「新しい政治

国民会議」に党名を変えた野党から既存案を修正して一九九六年九月に住民投票法案を發議し、与党（新韓国党）も同年一月に与党案<sup>6)</sup>を發表したが、今回も政治的に微妙な規定対する意見がかみ合わず国会の会期終了で自動廃案されてしまった。

地方行政担当省である行政自治部は一九九九年四月に行政区域の調整、市・道庁等公共施設の設置を住民投票により義務的に決定し、原発、廃棄物処分場設置等の国家事業も住民の意見調査を経ることを内容とする住民投票法案をまとめる一方、八月には地方自治法を改正して第一三条の三及び第一三条の四に条例制定・改廃請求権及び住民監査請求権を盛り込み、住民参政制度を強化した。

二〇〇〇年に入っても住民投票法制定にむけての動きは継続するが、行政自治部は二〇〇一年に大統領に提出した新年の業務報告書において住民投票により地方自治団体長と地方議員を解職できる住民召還制度を導入する計画を明らかにする等住民投票法立法化への意欲を見せた。そして、二〇〇一年一月から二〇〇二年三月まで開かれた国会の政治改革特別委員会においては与野党間に住民投票法の立法化を確認したものの制定には至らなかった。

このように遅々として立法化が進められなかった住民投票法

は地方分権に力を入れている現政権の登場<sup>7)</sup>とともに、一気に加速することになり、住民の直接参政権拡大の手段として住民投票制度を実質化するための住民投票法の制定が進められ、二〇〇三年八月に法案が立法予告され、一〇月に政府の國務會議で議された。そして、二〇〇四年一月に国会で議決される運びとなり、地方自治法の住民投票に関する規定が盛り込まれてから一〇年の歳月を経て実現することとなった。<sup>8)</sup>

## 二. 住民投票法の内容及び特徴

### 一) 構成

住民投票法は五章三〇条と附則で構成されている。

#### ■第一章総則

目的（一条）、投票権行使の保障（二条）、住民投票事務の管理（三条）、情報の提供（四條）、住民投票権（五條）、投票人名簿の作成及び確定（六條）

#### ■第二章住民投票法の対象及び手続

住民投票の対象（七條）、国家政策に関する住民投票（八條）、住民投票法の実施要件、請求人代表者の選定と署名の要請等（一〇條）、署名要請活動の制限（一一條）、請求人署名簿の

審査・確認等（一二二条）、住民投票の発議（一二三条）、住民投票の投票日（一二四条）、住民投票の形式（一二五条）、住民投票実施区域（一六条）、住民投票公報の発行（二七条）、投票方法等（一八条）、投票・開票手続等（一九条）

■第三章住民投票に関する運動

投票運動の原則（二〇条）、投票運動期間及び投票運動ができない者（二一条）、投票運動の制限（二二条）、違法な投票運動に対する中止・警告等（二三条）

■第四章住民投票の効力

住民投票結果の確定（二四条）、住民投票訴訟等（二五条）、再投票及び投票延期（二七条）、住民投票経費（二七条）

第五章罰則（二八条、二九条、三〇条）

附則（施行日、地方自治法改正）

二） 主要条項の内容

■住民投票の対象（第七条）

住民投票の対象は事務の種類、事案の性格、規定方式によって区別することができる。事務の種類面では自治体の固有権限に属する事務を、事案の性格面では住民投票に不適合な場合（専門技術的な事案、地方税など財務関連事項、行政内部運

営事項等）は投票対象から除外した。規定方式面では法に例示された最小限の事項以外は条例で決めるようにした。

同条は投票の対象を「住民に過度の負担を与えたり、重大な影響を及ぼす自治体の主要決定事項として条例で定める事項」と包括的に定めている。また、住民投票の対象にならない事項として、法令違反事項、裁判中の事項、他機関の権限事項、予算、会計、契約及び財産管理事項、地方税・使用料等、行政機構、公務員身分等内部運営事項、他法律により住民代表が意思決定に参政できる公共施設の設置に関する事項（地方議会が請求した場合は除外）、同一事案で投票後二年が経過していない事項を挙げている。

■国家政策に関する住民投票特例（第八条）

住民投票法第八条は国家政策に関する住民投票の特例規定を設けているが、これは国家政策に関する住民投票は第七条の二項の規定により原則的に除外されているため、国家政策に関する諮問的な性格の住民投票を実施し、その結果を立法及び政策決定に参考するために設けられたと解される。

第八条一項には「中央行政機関の長は自治体の配置・分合又は区域変更、主要施設の設置など、国家政策の樹立に関して住民の意見を聞くために必要と認める場合は住民投票の実

施区域を定めて関係自治体の長に住民投票の実施を要求する事が出来る。この場合、中央行政機関の長はあらかじめ行政自治部長官と協議しなければならない」と定められている。

#### ■住民投票の実施要件

住民投票法九条は住民投票を請求できるものとして自治体の長、議会、住民を定めている。住民請求の場合は投票請求権者総数の二〇分の一以上五分の一以下の範囲内で自治体の条例で定める数以上の署名で長に住民投票を要求する事ができ、議会請求の場合は在籍議員の過半数の出席と出席議員の三分の二以上の賛成で長に住民投票を要求する事ができるとしている。

#### ■投票形式及び実施区域（第一五条、第一六条）

住民投票法第一五条には投票形式として特定の事項に関して賛否を問う形式、もしくは両者択一形式で行うとされており、同法第一六条には投票の実施区域として基本的には自治体管轄区域全体を対象とし、特定地域（住民）の利害関係が絡む事項の場合は長が議会の同意を得て関係地域を対象に住民投票を実施する事ができるとしている。

#### ■投票運動（第二〇条、二一条、二二条）

住民投票は一般公職選挙とは異なり、人物ではなく政策を

対象に投票する者であるため投票運動の自由を広く保障する必要がある。そこで、住民投票法二〇条は法律の規定により禁止又は制限される場合を除く、誰もが自由に投票運動をできるようにした。同法二二条は投票運動ができない者として、投票権がない者、公務員（当該地方議会議員は除外）、選挙管理委員会の委員、言論人（放送事業を営営もしくは雇用され、編集・取材などの業務に従事する者、定期刊行物を発行・経営もしくは雇用され、編集・取材などの業務に従事する者）を規定している。また、同法二二条は夜間訪問及び夜間屋外集会、投票運動を目的とした署名又は押捺を受ける行為、公職選挙法で禁止した演説禁止区域における演説行為と拡声装置及び自動車の使用制限等、四つの項目を禁止している。そして、住民投票が公職選挙において事前選挙運動として悪用されるのを防ぐために選挙日六〇日前から選挙日まで一切の住民投票関連行為（署名要請、発議、投票運動など）を禁止している（第一一条一項、第一三条、第一四条二項等）

#### ■投票結果の確定（二四条）

住民投票法第二四条は住民投票権者総数の三分の一以上の投票と過半数の賛成を確定要件としている。また、賛否同数の場合や全体投票数が投票権者総数の三分の一に達しない場

合は無意志の決定確定と看做しているが、これは再投票に伴う行財政上の無駄を避けるためであると思われる。

■住民投票訴訟（二五条）

住民投票の効力に関して異議がある投票権者は投票権者総数の一〇〇分の一以上の署名で投票結果の公表日から一四日以内に当該選挙管理委員会に訴請することができるとし、訴請に対する決定に不服がある者は選挙管理委員会を被告として決定書を受け取った日から一〇日以内に当該裁判所に提訴する事ができるとした。

三）特徴と問題点

韓国の住民投票法の特徴として、まず、第一に住民投票の類型として国家政策や国家の主要施設の設置などに関して中央行政機関の長が当該自治体の長に意見を聞くことができるいわゆる「諮問型」の住民投票と自治体の住民に過渡の負担を与えたり重大な影響を及ぼす事案に対して実施する「決定型」・法的拘束力はない」の住民投票を採用した事である。

第二に、住民投票法の細部的な執行事項と投票手続などを条例に包括的に委任している事である。例えば、住民投票請求要件についても請求権者の数を住民投票権者総数の二〇分の一以

上五分の一以下の範囲内で自治体の条例で決める事ができるよう委任しているほか、住民投票の対象、外国人の住民投票の資格等について条例に委任している。<sup>10)</sup>

第三に、外国人にも投票権を与えている事である。法第五条二項には、「二〇歳以上の外国人であり出入国管理法令の規定により大韓民国に引き続き居住できる資格をもち、自治体の条例が定める者は住民投票権がある」と定められているが、外国籍であっても、永住外国人等は納税をはじめとする一定の義務を負い、地方自治体のサービスも日常的に受け、自治体と密接な関係を持つている事などを考えれば、こうした外国人に自治体の問題に参与できる権利を与える事は住民自治の原則から当然の事であり、画期的な条項であると評価できる。

住民投票法の制定は韓国の地方自治法制に住民参政制度の充実を期した点で肯定的な評価を与える事ができる。しかし、法はいくつかの問題点を抱えているといわざるをえない。まず、第一に住民投票実施対象に関する概念がいまいなことである。例えば、住民に過渡の負担を与えたり重大な影響を及ぼす自治体の主要決定事項の中で条例で住民投票の対象を定める（第七条）としているがこうした不確定概念により住民投票の対象が限定されている。<sup>10)</sup>

第二に、自治体の予算・決算・その他財務に関する事項は住民投票の対象から除外されているが（第七条）、今日のように多様化・複雑化している自治体の行政においてはあらゆる行政活動が予算・決算・財務と関連していることを考えれば、財政に関する事項を除外していることは制度の運用を形骸化するおそれがある。

第三に、国家政策に関わる事項に関しては中央行政機関長に住民投票の実施権限を与えているが（第八条）、国家政策であっても特定の地域と関連のある事項に対しては自治体と住民に発議権を与えるべきである。

第四に、法二四条五項には自治体の長及び議会が住民投票の結果、確定した内容通りに行・財政上の必要な措置を取るべきであると定めているのみであるが、これは長や議会に対して住民投票の結果に対する法的拘束力がなく、政治的責任しか問う事ができない事を意味する。すなわち、住民投票の結果に対する担保手段が弱い事である。これを補うには長に対するリコール（解職）制度などを導入し住民投票の結果に対する法的拘束力を備えるべきである。

### 三、住民投票の事例

住民投票法が施行される以前にも実際には住民投票は行われてきた。前述した都農統合型市の創設に際して行われた事例以外にも、投票結果に対する法的拘束力はなかったものの、自治体の懸案問題や政策を決定する結果となった事例は多数見うけられる。これまで行われた住民投票の事例を見るとゴミ焼却場（釜山沙下区）、核廃棄施設（全北扶安郡）、火葬場設置（蔚山広域市北区、バスターミナル（京畿道安城市）などの公共施設の誘致・建設をめぐる住民投票<sup>①</sup>、自治体の統廃合に関する住民投票（天安市と天安郡の統合、全羅南道麗水市・麗天郡・麗天市の統合<sup>②</sup>）、高層ビルの建設めぐる住民投票（京畿道一山）、米軍基地の移転をめぐる住民投票（仁川広域市富平区）などが挙げられる。

特に全羅北道扶安郡で行われた住民投票は住民自らが「自らの問題は自らが解決する」という住民自治の基本原則を住民投票により確認し、公共事業におけるこれまでの国の姿勢や慣行を改める契機となった画期的な住民投票の事例として有名である。

住民投票法に基づいて実施された住民投票の事例として二つを紹介する。一つは住民投票法により実施された最初の住民投票として関心を集めた済州道の住民投票事例であり、二つは放

廃場（放射性廃棄物処理場）の誘致をめぐり四つの自治体で行われた住民投票の事例である。前者は行政区画の再編に関して当該地域の住民にその賛否を問うために行われた住民投票であり、後者は放廃場を誘致し地域の発展の契機としようとして誘致に名乗りを挙げた四つの自治体住民を対象としてそれぞれの地域で住民投票を実施し賛成率の高い自治体を放廃場建設地として確定するために行われた住民投票である。

#### 一）濟州道の住民投票

二〇〇五年七月二七日は濟州道で韓国の地方自治歴史においてはじめて法律に基づいて住民投票が行われた日である。濟州道の住民投票は濟州道行政区域の再編を進めてきた政府と濟州道が濟州道の住民にその意見を聞くために行われた諮問的な性格を持つ住民投票であった。この住民投票が行われた背景には濟州道をシンガポールや香港のように東アジアの中心的な国際自由都市として発展させようとする韓国政府の強い意志があった。すなわち、濟州道は一九九〇年代以降から地理的特殊性（韓国本土と隔離された韓国最大の島）を活用し、他地域と異なった制度を実施してきた。例えば、一九九一年には「濟州道開発特別法」を制定し、全国画一的基準から離れた独自の開発モデ

ルを進めてきたし、二〇〇一年一月には「濟州国際自由都市特別法」の制定を受け、二〇〇二年には「濟州道行政改革推進委員会」を設け、観光、投資、教育、環境等の領域で濟州道がもつ潜在力を引き出せる「濟州型の自治モデル」を開発して世界と競争できる濟州国際自由都市の計画を進めてきた。濟州道を国際自由都市として発展させようとする計画は現在の盧武鉉政権に入ってからより一層具体化するが、大統領当選早々濟州道を訪問した盧武鉉当選者は討論会の中で、濟州道の道民が分権又は自治権に強い意欲があるならば、濟州道を分権の模範道ないし地方自治のモデル道として発展させたい考えを示した。また、二〇〇三年一月三日に行われた濟州道道民との対話の中では濟州道が自らの発展の方向を提示すれば、濟州道を「特別自治道」として支援したい意向があることを示しながら、これは韓国の地方自治の水準を高めるモデルケースにもなりうるし、国から移譲される権限の範囲は税金の賦課及び減免、行政規制も自ら判断できる大幅な権限の移譲になるだろうと示唆した。そして、二〇〇四年三月三日に濟州道のマスコミ関係者とは行われた対話の中では濟州道は個性が強く全国画一的な政策には合わない。自治組織権、自治立法権、人事権、財政権等はもちろん、課税権も含めた自治のモデル都市を作ればならないと力説

した。<sup>(13)</sup>

こうした、大統領の済州道に対する強い分権意志を受け、二〇〇四年九月には政府内に済州特別自治道支援特別委員会を設け、二〇〇五年七月には国務総理傘下に推進企画団を発足する等、済州道を「特別自治道」として推進するための本格的な作業に取り組み事になった。済州道の住民投票はこのように済州道を連邦制国家における州のような高度の自治を持つ「特別自治道」として生まれ変わるための一連のプロセスの中で行われたものである。すなわち、済州道は一九四六年に全羅南道から分離され広域自治体である道に昇格されたが、当時済州道は一道二郡（北済州郡、南済州郡）で構成された。その後一九五五年には北済州郡で済州市が、一九八一年には南済州郡から西帰浦（ソギポ）市が分離・昇格され、現行の行政区域体制である一道・二市・二郡となったのである。

しかし、現行の行政区域体制は北済州郡と南済州郡の中間に済州市と西帰浦市が置かれていたため、区域が両分され当該地域の住民が行政上の不便を感じていた。そこで、一九八五年には北済州郡と南済州郡を廃止し、東郡と西郡に行政区域を再編する方案も出されたが実現されず、その後一九九四年に出された「済州道総合開発計画」では全国的・画一的基準から脱皮し

た独自の済州開発モデルを定立し、公共投資及び開発事業管理の効率化、地域利己主義の弊害を克服するために広域行政体制を強化すべきことが提案されたが、提案に止まってしまった。行政区域の再編に関する論議が本格的に始まったのは二〇〇〇年に入ってからである。済州道は低迷している地域経済を進展させるために政府に規制を緩和し人、情報、資本などが自由に行き来できる国際自由都市として指定することを要求する一方、オーストラリアの経営コンサルタンツ会社 (Jones Lang LaSalle) に済州道の国際自由都市構想に関するコンサルタンツを依頼した。この会社の報告では済州道が国際自由都市になるためには国内の他の地域とは異なった特別な行政区域としての地位を与えられるべきであり、市・郡を廃止し、単一の広域体制に改変することが提案された。これを受け済州道は前述の「済州国際自由都市特別法」による長期的課題として市・郡を廃止し行政区域を一層制にすること提示する一方、前述の「済州道行政改革推進委員会」を始め国内の研究機関に済州道の行政区域再編に関する諮問を求めた。こうした過程を経て、済州道の行政区域再編に関する論議は最終的には現行行政階層を維持しながら徐々に改編する案（漸進案）と、現在の四つの市・郡を二つの統合市（済州市と北済州郡、西帰浦市と南済州郡）

に改編し、済州道を一つの自治階層に単一化して市・郡議会を廃止する一方、統合市の行政を担当する市長を知事が任命する行政市長とする案(革新案)にまとまった。<sup>14)</sup>そして、この二つの案を決める方法として住民投票制度を活用することに済州道と政府の見解が一致し、二〇〇五年七月二十七日に韓国地方自治史上初めて住民投票法による投票が済州道で行われたのである。

投票の結果、「革新案」が有効投票数の一四五・三三八票の五七％の支持を得て、四三％を得た漸進案を上向き、済州道を単一の広域自治体とする革新案が採択されることとなった。<sup>15)</sup>投票率は三六・七％として住民の賛成率は低かったものの、韓国地方自治史上始めて法律による住民投票が行われた意味合いと住民の手で自分たちの未来を決める政策決定に自ら参政できた意義は大きく、今後増加すると予想される後続の住民投票に一つの先例になったものといえる。そして、この住民投票の結果、済州道はいわゆる「済州道特別自治道」としての新たな道を歩むこととなる。<sup>16)</sup>

済州道住民投票は次のような特徴を持った投票であるといえる。第一に、法律による最初の住民投票であることと、諮問的な性格の住民投票であったことである。住民投票法第八条一項

には地方自治体の廃置・分合又は区域変更<sup>17)</sup>、主要施設の設置等、国家政策の樹立に關して住民の意見を聞くために必要と認められるときは住民投票の実施区域を定めて關係地方自治体の長に住民投票を求めることができることとされてお

る。この投票はこの第八條の規

〈済州道住民投票の結果〉

市・郡	投票人数 (不在者) A+B+C	投票数 A+B	有効投票数(A)			無効得票数 (B)	棄権数 (C)	投票率 (%)
			単一広域 自治案 (革新案)	維持案 (漸進案)	計			
合計	402.003 (9.658)	147.656 (7.332)	82.919 (57.0%)	62.496 (43.0%)	145.338	2.268	254.347	36.7%
済州市	210.272	72.842	46.323 (64.5%)	25.550 (35.5%)	71.873	969	137.430	34.6%
北済州郡	74.624	31.487	17.688 (57.2%)	13.254 (42.8%)	30.942	545	43.137	42.2%
西帰浦市	61.181	20.916	8.956 (43.6%)	11.572 (56.4%)	20.528	388	40.271	34.2%
南済州郡	55.920	22.411	9.952 (45.1%)	12.093 (54.9%)	22.045	386	33.509	40.1%

資料出所：済州道選挙管理委員会

定により中央政府が済州道の廃置・分合に関して住民に意見を聞くために行われた諮問型の投票である。第二に、地方自治体の廃置・分合に関する住民投票は従来も行われたことがあるが、今回の済州道の住民投票は過去に前例のない自治体の階層構造の統合を対象としたものであった。すなわち、韓国の地方自治制度は道と市郡区による二層制の構造をとっているが、これを済州道に限って単層制に改編する非常に画期的な投票であったことである。第三に、国家主導による投票であったことより行われた投票が多かったが、今回の投票住民投票法第八条の一項に基づいて中央政府の発議により済州道を香港とシンガポールのような国際自由都市を実現するための特別自治道への転換という政策がその背景にあつて行われた投票であった。第四に、住民投票法第五条二項一八には「二〇歳以上の外国人の中で出入国管理関係法令の規定により大韓民国に引き続き居住でき資格（滞在資格変更許可又は滞在期間延長許可を通じて引き続き居住できる者を含む）を持つ者の中で地方自治体の条例が定める者は投票権を持つ」と外国人にも投票権を認めた画期的な条項が定められ、今回の済州道住民投票で三〇人の外国人が投票権を行使した。<sup>(19)</sup>

## 二) 放廃場（放射性廃棄物処理場）住民投票

住民投票法が制定されて行われた二つ目の事例として二〇〇五年一月二日に行われた放廃場誘致をめぐる四つの自治体で行われた住民投票がある。原子力廃棄物処理施設、ごみ焼却施設のないいわばNIMBY施設の建設をめぐる住民投票はこれまで住民投票法制定前にも幾度か行われていた領域である。特に、放射性廃棄物処理場の建設をめぐる扶安郡で行われた住民投票の事例は政府が進めた国策事業が住民の激しい抵抗で挫折した事例として有名である。

韓国政府は一九八六年から原子力発電所の廃棄物処理場、いわゆる放廃場（放射性廃棄物処理場）の建設を進め、候補地を選定してきたが（一九八九年の慶尙北道盈徳、一九九〇年の安眠島、一九九五年の掘業島等）地域住民の強い反発で挫折を繰り返してきた。そして、二〇〇〇年に入って再び放廃場の候補地を探してきた政府は二〇〇三年五月に核廃棄物管理施設誘致申請を公募したが、地域経済の発展の道を模索していた全羅北道扶安郡にある蛸島（ユド）という島の住民が中心となって核廃棄物誘致委員会に住民の八〇％以上の署名を得て扶安郡議会に誘致を請願した。しかし、議会は核廃棄物誘致に関する討論会を開いて反対決議をしたので扶安郡守（首長）議会の意思を

尊重し核廃棄場誘致に対する反対の意思を表明した。だが、翌日になってから郡守は突然態度を変え、核廃棄場誘致意志を表明する記者会見を開いて政府に誘致を申し込んだのである。これに対して地域の住民や市民団体は政府が建設を進めてきた干拓事業（いわばセマングム事業）により漁業地域の大半を失い、かなりの経済的・環境的被害を被っている中で、放廃場が建設されるとより一層被害が拡大することを恐れ、郡守と郡議会の議長が一方的に申し入れたという手続き上の理由で放廃場の誘致に反対し、反対のデモを行い、郡守の退陣を求めたが、政府は扶安郡蛸島を廃棄場候補地として最終決定し、その見返りとして地域住民への現金補償を約束した。しかし、核廃棄場誘致申請をした蛸島を現金補償の対象から排除したことから蛸島の住民も反対に側に加わり、政府と住民の意見は激しい対立をみせ、扶安郡住民の大半は生業を諦め、反対デモを行い（小学生なども登校を拒否し、大人の反対運動に加わるほどであった）、高速道路を占拠、警察と衝突し、多くの負傷者が出るなどデモは激しさをまし、二〇〇三年のマスコミにはいわゆる「扶安事態」として一年中世論の的となった。結局、廃棄場誘致をめぐる「扶安事態」の解決は住民投票により決着が着くことになる。

市民団体と扶安住民は住民投票による解決を提案し、二〇〇四年二月一四日に住民投票が実施された。投票率七十二%、誘致反対九二%という圧倒的反対の結果となり、政府もこうした住民の意向を受け入れ、ほかの地域に放廃場を探さざるを得なくなり、放廃場の誘致をめぐる「扶安事態」はようやく解決された。

長年にわたる放廃場建設計画が地元住民の反対で何度も失敗を経験した政府は核廃棄物の中・低順位放射性廃棄物と高順位放射性廃棄物に分離して施設を建設する計画に転じた。すなわち、既存の原子力発電所で臨時保管している中・低順位放射性廃棄物の場合保管期限が迫っており、比較的危険度も低いため、危険度の高い高順位放射性廃棄物と分離して建設することを決めたのである。そして、施設誘致自治体に対する三〇〇億ウォンの財政支援等を盛り込んだ「中・低放射性廃棄物処分施設誘致地域支援に関する特別法」<sup>20)</sup>を制定し、誘致候補地を公募し公募に名乗りを上げた自治体を対象に住民投票を実施させ、賛成率が一番高い地域を候補地として選定することとなった。<sup>21)</sup>

放廃場誘致に名乗りを上げたのは慶尙北道の慶州市、盈徳郡、浦項市、そして、全羅北道の群山市等四つの自治体であった。そして、二〇〇五年一月二日に住民投票法制定後二番目となる住民投票が四つの自治体で行われ、投票率七〇・八%賛成率八九・五%を見せた慶州市が放射性廃棄物処分場を誘致する自

治体として選定されることとなり、韓国政府が一九八六年から放廃場の建設計画を進めて以来一九九〇年目になってようやくかくその建設地を確保することができた。

### Ⅲ．韓国の住民訴訟制度

#### 一．立法の沿革

##### （一）概要

二〇〇六年一月から施行されることになった住民訴訟制度は韓国の地方自治法制史上、全く新しい制度ではなく、すでに旧地方自治法にもその規定が設けられていた。<sup>22)</sup>旧地方自治法二二第一五三条には地方自治団体の条例又は長の命令や処分が憲法及び法律に違反すると認められる場合は、住民一〇〇人以上の連署で広域自体は国務総理に、基礎自治体は一次的には知事に、二次的には国務総理に訴請することができる<sup>23)</sup>とされ、一五四条には訴請に対する決定に異議がある場合は決定通知書を受けた日から一〇日以内に大法院に提訴することができる<sup>24)</sup>と規定されていた。

しかし、この制度は当時、住民の自治意識の低さや制度に対

する認識不足で殆ど活用されず、一件の訴訟も提起されていなかったため一九六二年の地方自治法改正時に削除・廃止されてしまった。<sup>25)</sup>

その後、一九九〇年代に入って地方自治が復活した以来、学者や市民団体を中心に住民訴訟制度導入の必要性が主張されてきたが、立法化の契機になったのは二〇〇〇年一月に京畿道河南市の市民団体<sup>26)</sup>ら所属の市民二、六六名が河南市長を相手に「一九九九年河南国際環境博覧会関連補助金支給決定無効確認請求の訴<sup>25)</sup>」を地方裁判所に提起し、国民が国家や公共機関等の違法な財務会計行為に対して訴訟を提起し、無駄な予算の浪費を防ぎ、国家機関などの違法な予算執行を監視・統制できる納税者訴訟制度導入の必要性を世論にアピールしたことから始まる。当時の河南市民団体らは市民が原告適格がないため住民訴訟を提起できない現行法の現実を改善するため全国六七の市民団体と合同で「納税者訴訟に関する特別法案」を作り、二〇〇〇年二月に国会への立法請願を行ったが、これに基づいて与野党議員二五名が二〇〇一年三月に「納税者訴訟法案<sup>26)</sup>」を国会に提出した。しかし、国会では論議が進まず国会会期終了とともに自動廃案となってしまった。

住民訴訟に関する論議が政府レベルで取り上げられることに

なったのは地方分権の推進を国政の重要課題の一つとして掲げた現盧武鉉政権が登場してからのことである。地方分権を進めるために大統領諮問機構として発足した「政府革新地方分権委員会」は二〇〇三年七月に「政府革新地方分権ロードマップ」を発表したが、その中で地方自治団体の責任強化案として

住民訴訟制度の導入を提示した。そして、二〇〇四年一月に公布された地方分権を進めるための基本法である「地方分権特別法」にも住民訴訟導入の規定が盛り込まれることとなった。<sup>27)</sup>

そして、行政自治部には住民訴訟導入のための推進組織として学会と市民団体、公務員などで構成する「住民訴訟制度研究諮問団」を発足させ本格的な制度研究と法律案づくりを進め、一年間の論議を経て二〇〇四年一二月に国会で法案可決され、二〇〇五年一月に住民訴訟規定を盛りこんだ改正地方自治法法律案が公布された。そして、一年間の猶予期間をへて二〇〇六年一月一日から住民訴訟制度がスタートする運びとなった。

## 二) 立法過程における主要論点

立法の過程で論点となったものは次のようなものがあつた。

① 住民訴訟の立法形式・住民訴訟制度を地方自治法に含めるか、個別の法律として制定するかを巡って意見が分かれ

たが、個別の住民訴訟法を制定することは現行訴訟法体系上、混乱を来す恐れがあることから地方自治法に住民訴訟に関する基本的ことを定め、他の事項は行政訴訟法規定を準用することになった。

② 国民訴訟制度導入の検討・住民訴訟制度の対象を地方自治団体のみならず、国家まで広げて国民が違法な財務会計行為に対して裁判所にその是正を求めることができる国民訴訟制度を導入することについて意見があつたが、国家の場合独立した監査機関と国会による国政監視機能が可能であるため国民訴訟性導入の必要性は低いし、三権分立の原則の趣旨からもあわないとの反対意見が出された。すなわち、国会の議決を得て行われた財政執行や行政部の主要政策決定が国民の訴訟提起で司法部の判断対象になり、三権分立の趣旨からみて好ましくないことであつた。

③ 住民訴訟における訴訟対象の財務会計行為限定・住民訴訟の対象を違法な財務会計行為に限定するか、または一般行政領域まで広げて住民訴訟に行政全般に対する適法性の統制的機能を持たせるかの問題は住民訴訟制度を導入するに当たってもっとも核心的な立法政策的論点である。これに対しては住民訴訟の持つ行政監視と統制及び住民参与の

趣旨からみて住民訴訟の対象を一般行政領域まで広げることが望ましいが、現行訴訟法体系にあわないことで住民訴訟は違法な財務会計行為に限定することで意見が一致した。

すなわち、現行行政訴訟法は基本的に主観訴訟を中心にしており、例外的に民衆訴訟としての客観訴訟を認めており、従って民衆訴訟である住民訴訟は法律の許容する範囲内で認められる特殊な訴訟である。もし違法な行政作用一般を住民訴訟の対象とする場合、住民訴訟が当事者訴訟や抗告訴訟のような主観訴訟を代替することとなり、主観訴訟の形骸化を招き、行政訴訟法体系を崩壊させることになりかねない。従って、現行行政訴訟体系と調和を保ちながら住民訴訟制度が持つ機能を生かすには住民訴訟の対象を違法な財務会計行為に限定するのが望ましいとされ、住民訴訟の対象は地方自治団体の違法な財務会計行為を限定することで立法が進められた。

- ④ 住民監査請求前置主義・今回の住民訴訟制度は住民訴訟を提起する前に住民監査請求をその前提条件としているが、これを巡っては市民団体と地方自治団体と見解が分かっていた。地方自治団体は住民訴訟制度導入による混乱を避けるためには住民監査請求を事前的手続きとして経るこ

とを主張したが、これに対して市民団体は住民監査請求の前置は住民訴訟活性化の妨げになるし、住民訴訟の形骸化につながるとして監査請求を経ず住民が直接訴訟を起こす制度にすべきであると主張した。<sup>29)</sup> こうした論点に対して政府の見解は監査請求制度は行政機関の専門的知識を活用することができ、違法行為に限りて提起できる訴訟に比べ違法のみならず不当な事項に対しても監査請求が可能であるため住民の権益保護に役たつこと、違法性の法的判断に関する知識が弱い住民は監査機関の事前・有権解釈を通じて法的判断を求めることができ住民訴訟敗訴による負担を軽減することもできるのみならず、訴訟を提起する場合に監査結果によって得られた情報に基づいて十分な対応を行えるなどの長点があることを指摘し、住民監査前置主義を採択した住民訴訟案をまとめることとなった。

- ⑤ 住民監査請求における連署住民数・二〇〇〇年三月から施行されている住民監査請求制度は監査請求の要件として二〇歳以上の住民総数の一／五〇範囲内で当該地方自治団体の条例が定める二〇歳以上の住民数以上の連署で市・道においては主務長官に、市・郡及び自治区は市・道知事に当該自体とその長の権限に属する事務の処理が法令に違反

又は公益を著しく害すると認められる場合に限り監査を請求することができる（改正まで二〇〇五年一月改正まえ自治法第一三条の四第一項）とされていた。そこで、住民訴訟の前提要件として監査請求をへることを義務づける場合、訴訟の提起をさけるために地方自治団体が条例を改正し連署の条件を強化するおそれがあるとの指摘をうけ、政府の最初の法案には市・道は三〇〇名、五〇万以上の大都市は二〇〇名、市・郡・区は一〇〇名を超えない範囲内で当該地方自治団体の条例で連署住民数をきめることとした。しかし、市民団体側は住民監査請求前置主義の採用には原則的に反対の立場を表明し、監査請求を採用したとしても一人でも自由に監査請求ができるようにすべきことを主張した<sup>30</sup>。これに対して地方自治団体側はあまりにも低い連署条件は住民訴訟の乱用を引き起こし、地方行政の萎縮を招くおそれがあるとの指摘し、連署条件の強化を主張した。この論点は国会の立法審査過程でも大きな争点となったが、連署条件の緩和は訴訟の乱発になるおそれがあると主張する野党側の主張を受け入れ、最終的な法案は市・道は五〇〇名、人口五〇万以上の大都市は三〇〇名、市・郡・区は二〇〇名で連署住民数をきめることとなった。

⑥ 第四号訴訟を巡る論点…住民訴訟制度はその訴訟類型として地方自治法第一三条五の第二項に四つの訴訟を定めているが、第四号訴訟の訴訟形態を巡り意見が分かれた。第四号訴訟は「当該地方自治団体の長及び職員、当該行為と関連がある相手方に損害賠償請求又は不当利得返還請求を行うことを要求する訴訟」と規定されているが、これは違法な財務会計行為を行った当事者を直接被告とする訴訟形態ではなく、当該地方自治団体の長（機関としての長）を被告として責任ある当事者に損害賠償などの請求を義務づけるいわば義務履行訴訟の形をとったものである。

こうした第四号訴訟の案について市民団体側は、二重の訴訟手続きを踏むことになり、訴訟経済に反すると指摘し二〇〇二年改正前の日本の住民訴訟第四号訴訟のように住民が直接地方自治団体を代位して地方自治団体の財政に損失を与えた者に訴訟を提起するようになすべきであると主張した。他方、賛成の立場をとった論者の主張は、改正前の日本の第四号訴訟の事例を取り上げ個人の身分で地方自治団体の職員が訴訟に対応するのは精神的・金銭的・時間的にも支障来すのみでなく、裁判に伴う負担を地方公務員が直接背負わなければならないため、政策判断の過度の慎重

化や業務遂行における責任回避などの弊害を生じるおそれがある」と指摘し、現行日本の住民訴訟を参考とすべきことを主張した。そして、最終的な政府案は日本の現行四号訴訟の形態をとることとなった。

### 三、住民監査請求制度

二〇〇六年一月から実施されることとなった住民訴訟制度は住民監査前置を採用し、一定数以上の住民の連署で上級機関に住民監査を請求し、その監査結果に不服がある場合に、監査請求に参加した住民に限り住民訴訟を提起することができる。そこで、現行韓国の住民監査請求制度について概観することにする。

#### 一) 住民監査請求制度の沿革

韓国では一九九五年から地方自治団体の首長を住民が直接選ぶ公選制がスタートし、本格的な地方自治が実施されるようになってきたが、初期段階においては首長の行政能力の不足による政策ミス、利権を巡る地元土着勢力との癒着、職権乱用や首長と関わる様々な非理などが多く発生した。しかし、これを統

制・監視するための地方議会の機能は不十分であったのみならず、執行機関を監視できる法的仕組みも微弱であったため地方自治体や長の行った違法・不当な事務内容や非理が発覚されても殆ど注意事項に止まるのみで、責任追及や再発防止はできなかった。そこで、一部の自治体では独自の監査制度を設け地方行政の透明性と責任性を高めようとしたが、その始まりとなつたのがソウル市の住民監査請求制度である。ソウル市は一九九六年一月に全国で初めて「市民監査請求制度」を導入したが、これを受け釜山市（一九九七年導入）など他の自治体でも同様の制度を条例や規則を作って住民監査請求制度を実施する自治体が増えてきた。<sup>31)</sup> こうした自治体の動きをみた国も一九九八年七月に住民監査制度の導入にふみきり、住民監査制度を盛り込んだ地方自治法改正案が同年九月に国会で可決され、一九九九年八月の地方自治法改正で公布され、二〇〇〇年三月から実施される運びとなった。<sup>32)</sup> この住民監査請求制度は国の法的不備を地方自治団体が条例や規則で補充・先導し、国が地方自治団体の政策に追隨した事例として評価されている。<sup>33)</sup>

#### 二) 住民監査請求制度の内容

住民監査請求の請求資格は当該自治体の二〇歳以上の住民に

与えられている。一人の請求は認めず、一定数以上の署名を必要とする。すなわち、人口五〇万以上の大都市は三〇〇名、その他の市・郡及び自治区は二〇〇名を超えない範囲で当該地方自治団体の条例で定める一九歳以上の住民数以上の連署で請求することができる。このように一定数以上の住民の連署を請求条件としているのは監査請求の乱用による行政機能の萎縮と頻繁な監査請求による行政力の無駄と低下を招くおそれが懸念されたからである。しかし、現行地方自治法には連署に必要な住民総数の上限基準のみを規定しており、具体的な連署住民の数はそれぞれの地方自治団体の条例に委任しているため条例で一人の監査請求を認めることも可能であるが、実際一人の請求を認める地方自治団体の条例は殆どない。

監査を請求できる機関は市・道（特別市、広域市及び道を意味する）<sup>34</sup>の場合は主務部長官に、市・郡及び自治区の場合は市・道知事に監査請求を行う。すなわち、広域自治体は上級行政機関が、基礎自治体は市・道知事が請求機関になるわけであるが、基礎自治体の事務に対する監査請求機関として広域自治体の長が監査機関になることに批判はそれほどないものの、広域自治体の監査機関として国の上級機関が審査機関になることについては批判が多い。このような監査仕組みになったのは日本の監査

委員制度のような執行機関と独立した監査委員による監査システムがないために、監査の中立性と公正さを確保することが困難であり、従って少なくとも広域自治体においては国の上級機関による監査システム設計になったものとされる。

住民監査請求は地方自治団体とその長の権限に属する事務の処理が法令に違反し又は公益を著しく阻害すると認められる場合に監査を請求することができる（地方自治法第一三条の四第一項）。従って、法令が特に国家又は他の地方自治団体の権限とされている事務以外は、原則的に当該地方自治団体又は長が処理するすべての事務に対して住民監査請求を行うことができる。すなわち、監査請求の対象になる事務は当該地方自治団体又はその機関が処理するすべての事務を意味し、自治事務のみならず機関委任事務<sup>35</sup>も監査請求の対象に含まれる。

しかし、①捜査又は裁判に関わる事項、②個人の私生活を侵害する恐れがある事項、③他の機関で監査済み又は監査中の事項（但し、他の機関で監査した事項でも新しい事項が発見されるか又は重要事項が監査から抜けた場合と、地方自治法第一三条の五第一項の規定により住民訴訟の対象になる場合はその限りではない）<sup>37</sup>④同一事項に対して地方自治法第一三条の五第二項各号のいずれかに該当する訴訟が係属中であるか又はその判

決が確定された事項は監査請求の対象から除外される（地方自治法第一三条の四第一項但し書き）。

住民監査請求の手続きは地方自治法施行令に規定されているが要約すると次のような流れになっている。

- ① 監査請求人代表者証明・一九歳以上の住民の中で監査を請求しようとする請求人の代表者は主務部長官又は市・道知事に文書で代表者証明書交付申請
  - \* 市・道↓主務部長官、市・郡・区↓市・道知事に監査請求
- ② 監査請求人署名要請・代表者は証明書を交付した日から市・道においては六月以内、市・郡・区は三月以内に住民を対象に請求した名簿に署名要請
  - \* 一九歳以上の住民の中で条例が定める一定数以上の住民署名必要
- ③ 監査請求人名簿提出・署名要請期間が経過した日から市・道においては一〇日以内、市・郡・区においては五日以内主務部長官と市・道知事に請求人名簿提出
  - \* 主務部長官、市・道知事は請求人名簿を公開された場所に配置・閲覧
- ④ 請求人名簿補正・主務部長官又は市・道知事は請求人名簿に署名した住民数に達しない時には代表者に対して市・道は五日、市・郡・区は三日以内の補正を許す
  - \* 請求人名簿の異常有無については監査請求審議会が審査
- ⑤ 監査実施結果通知・主務部長官又は市・道知事は監査請求を受理した日から六〇日以内に監査を終了し、監査結果を代表者と地方自治団体の長に書面通知・公表
  - \* 監査期間を延長する時は代表者と地方自治団体の長に書面通知・公表
- ⑥ 監査結果措置要求・主務部長官又は市・道知事は当該地方自治団体の長に監査結果によって期間を定めて必要な措置を要求
  - \* 期間内に監査終了が難しい正当な事由が発生した時は監査期間延長
  - \* 主務部長官又は市・道知事は監査結果措置要求内容の通知・公表
- ⑦ 措置要求履行及び報告・当該地方自治団体の長は措置要求を誠実に履行し、その措置結果を地方議会と主務部長官又は市・道知事に報告
  - \* 主務部長官又は市・道知事は首長の措置結果を通知・

公表

⑧ 住民訴訟提起・住民監査請求事項が違法な財務会計行為と関連した場合は次の各号の事由が発生した場合に限り住民訴訟を提起

- a・・主務部長官又は市・道知事が定められた監査期間内に監査を終了しなかった場合
- b・・主務部長官又は市・道知事の監査結果又は監査結果に伴う措置要求に不服がある場合
- c・・当該地方自治団体の長が主務部長官又は市・道知事の措置要求を履行しなかった場合
- d・・主務部長官又は市・道知事の措置要求に対して行った当該地方自治団体の長の履行措置に不服がある場合

四．住民訴訟の概要

一）住民訴訟の当事者

住民訴訟の原告と被告の定義については住民訴訟の導入過程において大きな争点の一つであった。前述のように監査請求なして一人でも直接に住民訴訟を提起できるような仕組みを主張する市民団体や学界の反対を押し切って行政自治部や地方自治

団体の主張通り監査請求前置主義が採択されることになったわけであるが、従って、住民訴訟を起すには必ず住民監査請求を経なければならず、「監査請求をした住民」のみが原告資格を持つ。そして、監査請求に参加した住民であれば一人でも住民訴訟を起すことができる。住民は「地方自治団体の区域内に住所を持つ者」で、一九歳以上の住民でなければならない<sup>(38)</sup>(地方自治法第一三条の四第一項)。

法人は「一九歳以上の住民」に属しないため住民監査請求や住民訴訟を提起することができない。これは、市民団体などの法人による住民訴訟の激増を恐れた地方自治団体側の意見を受け入れたためであるが、この点、監査請求法定化前に地方自治団体の条例によって行われていた監査請求制度においては法人の請求を認めていたが、法定化によってむしろ後退したと市民団体などからの批判が多い。

次に、被告適格の場合は訴訟類型と内容によって異なるのでその対象を具体的に明示せず、行政訴訟法上の被告適格に関する一般的な基準に基づいた規定となっている<sup>(39)</sup>。すなわち、当該地方自治団体の長又は当該事務処理に関する権限を持つ所属機関の長(当該事項の事務処理に関する権限を所属機関の長に委任した場合はその所属機関の長)を相手に訴訟を提起すること

になつており（地方自治法第一三条の五第一項）、当該地方自治団体の長のほかに権限ある所属機関の長にも被告適格を与えた趣旨は、権限が委任された場合は所属機関の長が当該業務の管理者であり、その業務に詳しいので管理者を被告としたほうが訴訟を行うのに適しているからである。

当該事務処理に関する権限をもつ所属機関とは地方自治団体の長が条例又は規則によってその権限に属する事務の一部を委任した補助機関、所属行政機関又は下部行政機関と地方公企業法に基づいて地方自治団体が直接設置・経営する地方直営企業を指すとされる（自治法第九五条、地方公企業法第二条<sup>(4)</sup>）。

韓国の住民訴訟は訴訟類型である第一号訴訟から第四号訴訟に至るまで一貫して「当該地方自治団体の長」を相手方として訴訟を提起することができるとされ、地方自治団体の職員個人を相手に直接的な訴訟を提起することはできない<sup>(4)</sup>。これは地方自治団体の職員個人が被告になつた場合、訴訟に巻き込まれ精神的・金銭的・時間的な負担となり、公務に支障を来し、訴訟負担による政策判断の慎重化、積極的な政策推進を困難にする要因になるなどの問題が発生することを防ぐ趣旨であるとされる。また、当該地方自治団体の長が機関として被告となり訴訟

に臨むと、地方自治団体に説明責任などが求められるので当該地方自治団体がもつ証拠及び資料を活用しやすく、審理を充実化することができ、将来の違法な行為を抑制・予防するための適切な対応もしやすいという点などから機関としての長に被告適格を認めたものである。

次に提訴期間について見てみると、九〇日以内と定め監査請求後住民訴訟を提起できる事由<sup>(5)</sup>に提訴期間を明らかにした。すなわち、地方自治法一三条五の第四項には、一・主務部長官又は市・道知事が監査請求を受理した日から六〇日を過ぎても監査を終了しなかつた場合は当該六〇日が終了した日、二・監査結果又はその措置要求に不服がある場合は当該監査結果又は措置要求内容に対する通知を受けた日、三・主務部長官又は市・道知事の措置要求を地方自治団体の長が行わなかつた場合は当該措置要求の際、指定した処理期間が満了した日、四・地方自治団体の長の履行措置に不服がある場合は、当該履行措置結果の通知を受けた日から九〇日以内に訴訟を提起しなければならいと提訴期間を定めている。

従つて、住民訴訟の提訴期間九〇日と監査請求期間（行為があつた日又は終了した日から二年以内）を含めると二年三ヶ月不服期間を設けたことになる。

提訴期間を定めた理由は無期限に住民訴訟の提起ができるようにすると法律関係が不安定となり、行政の信頼が失われるのを防ぐためである。

二) 住民訴訟の対象<sup>(44)</sup>

住民訴訟の対象になるのは違法な財務会計行為に限定され、財務会計行為を四つに類型化している。すなわち、①公金の支出、②財産の取得・管理・処分、③当該地方自治団体を当事者とする売買・賃借・請負、その他の契約の締結・履行、④地方税・使用料・手数料・過怠料(過料)など公金の・賦課・徴収を懈怠した事項を監査請求した住民は、その監査請求した事項と関連ある違法な行為及び懈怠事実に関して当該地方自治団体の長(当該事項の事務処理に関する権限をその所属機関に長に委任した場合はその所属機関の長)を相手に訴訟を提起することができる(自治法第一三条の五第一項)。

住民訴訟の対象を財務会計行為に限定した理由は住民訴訟の目的が地方行政全般の適法な運営を確保するのにあるのではなく、地方自治団体の財務会計行政の適法性を確保することにあるからである。

① 「公金の支出」

「公金の支出」とは最狭義の意味では現金などの支出行為を、狭義の意味では支出及び支給命令を、広義の意味では支出原因行為<sup>(45)</sup>を指すが、広義の概念として解される。なお、この種の財務行為は地方自治団体の行政作用の大半が財政支出を伴うものであることから住民訴訟が一番多く提起される分野になると予想される。

② 「財産の取得・管理・処分」

「財産」とは地方財政法第一〇章で規定されている「公有財産、物品、債権・債務、公共施設及び基金」を指す。「財産の取得」とは行政処分・契約などにより地方自治団体に財産取得の効果を発生する目的で行う地方自治団体の機関及び職員の間を意味し、「財産の管理・処分」とは財産に対してその財産価値を維持・保全又は実現を直接目的とする地方自治団体の機関又は職員の行為を意味する。

③ 「契約の締結・履行」

地方自治団体を当事者とする売買・賃借・贈与・請負等の契約を締結する行為及びその履行行為は住民訴訟の対象になる。契約は行政処分ではないので取消及び無効確認訴訟の対象にならないが、差止請求は可能であり、その他損害賠償・不当利得返還等四号訴訟は可能である。

④「地方税・使用料・手数料・過怠料（過料）など公金の・賦課・徴収の懈怠」

地方税・使用料・手数料・過怠料（過料）など公金の・賦課・徴収の懈怠とは、地方自治団体が公権力により一方的に特定人に対して具体的な金銭納付義務を負担しなければならない時にこれを履行しなかった場合のことであるが、この類型については住民訴訟の趣旨は予算執行という作為と関連する地方予算の浪費を防止するために必要なものであり、不作為を統制するための制度ではないので「公金の賦課・徴収の懈怠に関する事項」を住民訴訟の対象にする必要はないとの意見も出されたが、<sup>46</sup>公金の賦課・徴収の懈怠は適法な手続によって税金などを納入した善良な住民の立場からみて平等原則に違反する者であり、税金などを納入しなかった住民には不当な利益を与える結果になるので住民訴訟の対象に含めるのが妥当である、日本の住民訴訟やアメリカの納税者訴訟の場合でも「公金の賦課・徴収の懈怠に関する事項」が訴訟対象となっていることなどからも訴訟類型として含めることとなった。

### 三三 住民訴訟の類型

地方自治法第二三条の五第二項には住民訴訟の類型を規定し

ているが、次のような四つの訴訟類を提示している。第一号訴訟（中止請求訴訟）…当該行為を続ける場合回復困難な損害を発生する恐れがある場合に当該行為の全部又は一部の中止を求めめる訴訟、第二号訴訟（取消又は無効等確認訴訟）…行政処分である当該行為の取消又は変更を求めるか、若しくは効力の有無又は存在有無の確認を求めめる訴訟、第三号訴訟（懈怠事実の違法確認訴訟）…当該懈怠事実の違法確認を求めめる訴訟、第四号訴訟（損害賠償請求、不当利得返還請求及び弁償命令請求訴訟）…当該地方自治団体の長及び職員、地方議会議員、当該行為と関連がある相手に損害賠償請求又は不当利得返還請求を行うことを求める訴訟、但し、当該地方自治団体の職員が地方財政法第一一五条又は会計関係職員等の責任に関する法律第四条の規定により弁償責任を負わなければならない場合は当該弁償命令を行うことを求める訴訟。このように住民訴訟の請求形態を法定化した理由は行政訴訟法等に規定されている法定訴訟の形式以外の新しい無名訴訟の乱立を防止するためである。

（二）第一号訴訟（差止訴訟）…当該行為の全部又は一部の差止を求めめる訴訟

第一号訴訟は「当該行為（公金の支出、財産の取得・管理・

処分、契約の締結・履行等の作為を意味）を続ける場合回復困難な損害を発生する恐れがある場合に当該行為の全部又は一部の差止を求める訴訟」である（自治法第一三条の五第二項第一号）。地方自治団体又は職員の違法な行為に対して事前に差止又は制限を求める訴訟すなわち不作為を求める給付訴訟である。韓国の現行行政訴訟法上はこのような訴訟は許されていないが、<sup>(47)</sup>地方自治法は財務会計行為に限ってこのような差止訴訟を例外的に設けたものである。

第一号訴訟の例としては、職員に対する給与・退職手当の支払い、補助金の交付等の公金支出の差止訴訟、土地の買収契約・工事請負契約等の契約締結の差止訴訟、契約の履行行為としての引渡行為や登記手続きの差止訴訟、校舎の取り壊し訴訟などを挙げることができる。<sup>(48)</sup>

差止請求は「当該行為がなされる以前か又は当該行為が現になされつつあるとき」、「当該行為がなされることが相当の確実をもって予測される場合」、当該行為により地方自治団体に回復困難な損害を生ずる恐れがある場合に可能とされる。<sup>(49)</sup>法は第一号訴訟の要件として、当該行為を差し止めることで生命又は身体に重大な危害発生の恐れがあるか、その他の公共福利を著しく阻害する恐れがある場合は訴訟を提起できないとしている

（自治法第一三条の五第三項）<sup>(50)</sup>。

（二）第二号訴訟（行政処分たる当該行為の取消・無効等確認訴訟）

第二号訴訟は「行政処分たる当該行為の取消又は変更を求めるか効力の有無又は存在の存否に対する確認を求める訴訟である（自治法第一三条の五第二項第二号）。第一号訴訟が違法な当該行為の事前抑制手段であるのに対して、第二号訴訟は事後救済手段である。訴訟の対象たる財務会計行為が行政処分としての性質を持った場合に、その行政処分の公定力を排除するための取消請求と、行政処分が無効ないし不存在であつて公定力が発生しないことを確認するための無効確認請求を住民訴訟の類型として設けたものである。

二号訴訟でいう「行政処分」については行政訴訟法上の「処分」概念と同様と解される。<sup>(51)</sup>行政訴訟法第二条は「処分」について「行政庁が行う具体的事実に対する法執行としての公権力の行使又はその拒否と、その他これに準ずる行政作用」と定義している。

行政訴訟法上無効等確認訴訟には提訴期間の制限はないが、第二号訴訟の無効等確認訴訟には自治法第一三条の五第四項第

二号によって当該監査結果又は措置要求内容に対する通知を受けた日から九〇日以内に提訴しなければならない。また、取消請求の提訴期間も行訴法第二〇条の規定（取消訴訟は処分などがあったことを知った日から九〇日以内に提起）によらず、自治法第一三条の五第四項第二号の規程による。

(三) 第三号訴訟（懈怠事実の違法確認訴訟）

第三号訴訟は「当該懈怠事実の違法確認を求める訴訟」である。第三号訴訟は財務会計行為のうち、懈怠事実という不作為を対象とする点で積極的行為である公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行を対象とする第一号訴訟や第二号訴訟と性格を異にする。第三号請求の趣旨は、地方自治団体が違法に公金の賦課・徴収又は財産の管理を怠った場合、公の財政に損失を与えるとともに、財務行政の公正性の点からも放置できないことから、かかる怠慢を監視して地方自治団体の財産的利益を守るために設けられた訴訟類型である。

第三号訴訟と行訴法上の「不作為違法確認訴訟」は行政庁の違法な不作為を対象としている点で類似しているが、不作為違法確認訴訟は主観訴訟として個人の権利保護を目的としているのに対し、三号請求は、財務会計行為により地方自治団体が被

る損害発生を回避するという公益実現のための客観訴訟（民衆訴訟）であり、前者の対象は行政処分限定されているのに対し、後者は懈怠事実としての「公金の賦課・徴収」と「財産の管理」<sup>(52)</sup>に限定されている点で異なる。

三号訴訟は地方自治団体の長などの責任を追及するためのもではなく、地方自治団体の長などに積極的な権限の行使を促して地方自治団体の財務上の損害を防止・是正するためのものであるから、「懈怠事実」を問題とすることはできず、現に「怠っている」事実が存在することが請求要件となる。また、単に「懈怠事実」があるだけでは認められず、その不作為が違法であることが請求要件として必要である。

三号訴訟に係る公金の賦課・徴収を怠る事実及び財産の管理を怠る事実に関しては、監査請求期間（当該事務処理があった日又は終わった日から二年）の制限は原則として適用されないとされる。<sup>(53)</sup>

(四) 第四号訴訟（履行請求又は弁償命令要求訴訟）

第四号訴訟は住民が個人としての地方自治団体の長や職員を被告とするものではなく、地方自治団体の長を被告として違法な行為に対して責任ある当事者（個人としての団体の長、職員、地方

議會議員、当該行為と関連がある相手方」に損害賠償又は不当利得の返還を請求することを求める訴訟（但し、当該地方自治団体の職員が地方財政法第一一五条又は会計関係職員等の責任に関する法律第四条の規定により弁償責任を追わなければならない場合はその弁償命令を行うことを求める訴訟<sup>54</sup>）類型である。

第四号訴訟は本文訴訟（損害賠償請求又は不当利得返還請求を行うことを求める訴訟）と但書訴訟（弁償命令を行うことを求める訴訟）に分けることができ、さらに本文訴訟は「当該職員等」に損害賠償請求又は不当利得返還請求を行うことを求める訴訟（全段訴訟）と「相手方」に損害賠償請求又は不当利得返還請求を行うことを求める訴訟（後段訴訟）に分けることができる。

全段訴訟は「当該職員」（地方自治団体の長及び職員）と「地方議會議員」等に損害賠償請求等を行うことを求める訴訟であるが、違法な給与の支給、補助金の交付、公有地の売却等が行われ地方自治団体に損害が発生した場合に地方自治団体がその違法行為を行った当該職員等に対して損害賠償等を請求することを求める訴訟がその典型的な例とされる。<sup>54</sup>ここで「当該職員」とは違法な当該行為（公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行）等を行った当該職員と違法に「公金の賦課・

徴収、財産の管理を怠った当該職員のことであり、機関としての職員ではなく私人としての職員個人であり、法令上財務会計行為を行う権限を本来的に有する者及びその者から権限を受けるとして権限を有するに至った者を意味する。<sup>55</sup>

後段訴訟は「相手方」に損害賠償請求などを行うことを求める訴訟である。「相手方」は「違法な当該行為と関連がある相手方」と「違法な懈怠事実と関連がある相手方」を意味する。住民は「違法な当該行為（公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行等）」と関連のある相手方」に対して地方自治団体が取得した損害賠償請求権、不当利得返還請求権を行使することを求める訴訟を提起することができる。

四号訴訟において損害賠償又は不当利得返還の請求を命じる判決が確定した場合、地方自治団体は当該判決が確定された日から六〇日以内の期限内で該当事者にその判決によって決定された損害賠償金又は不当利得返還金の支払いを請求しなければならない。但し、損害賠償金又は不当利得返還金を支払うべき当事者が地方自治団体の長である場合は当該地方議会の議長がその支払いを請求しなければならない（自治法第一三条の六第一項）。また、支払い請求を受けた者が期限内に損害賠償金又は不当利得返還金を支払わなかった場合は損害賠償又は不当利

得返還の請求を目的とする訴訟を提起しなければならない。この場合、その訴訟の相手方が地方自治団体の長である場合は当該地方議会の議長が当該地方自治団体を代表する（自治法第一三条の六第二項）。

会計関係職員に対する弁償命令の場合は当該判決が確定された日から六〇日以内を期限として当該職員に弁償命令をし、これに応じないときは地方税滞納処分 の例に従い強制執行が可能である。この弁償命令に不服があるものは行政訴訟を提起することができる。但し、「行政審判法」による行政審判請求はできない（自治法第一三条の七第一項、二項、三項）。

#### 四）その他

##### （一）裁判管轄

住民訴訟は当該地方自治団体の事務所所在地を管轄する行政裁判所（行政裁判所が設置されていない地域の場合は行政裁判所の権限に属する事件を管轄する地方裁判所本庭）が管轄する（自治法第一三条の五第九項）。これは、住民訴訟の被告は当該地方自治団体の長（又は権限ある所属機関の長）であることから行政訴訟上の裁判管轄規程（取消訴訟の第一審管轄裁判所は被告の所在地を管轄する行政裁判所とする）行政訴訟第一三

条の五第九項）を反映して地方自治団体の事務所所在地を管轄する行政裁判所が第一審裁判所になるように土地管轄を明らかにしたのである。但し、現在行政裁判所はソウルのみ置かれており、行政裁判所が設置されていない地域には当該地方自治団体の事務所所在地を管轄する地方裁判所本庭が管轄することに<sup>56)</sup>した。

##### （二）監査請求との同一性

住民訴訟は監査請求前置主義を取っているため監査請求の対象行為と住民訴訟の対象行為との間に同一性が必要とされる。住民訴訟の内容と監査請求の内容との間に対象の同一性が無い場合には、当該住民訴訟は、監査請求前置を欠く不適法な訴えとして却下される。また、住民訴訟は監査請求の結果の当否を争うものではなく、地方自治団体の財務の違法状態を除去し、損害の予防、回復を図ることに目的があるから、監査請求の対象と住民訴訟の対象が完全に一致する必要はなく、事件としての同一性があればよいとされる。<sup>57)</sup>

##### （三）別訴の禁止

住民訴訟が係属しているときは他の住民は同一の事項に対し

て別途の訴訟を提起できない(自治法第一三条の五第五項)。

これは、住民訴訟は監査請求をした住民であれば誰もが訴訟を提起できるため、同一の請求に対してそれぞれ別々の訴訟を自由に認めてしまうと別訴の弊害を招き、訴訟経済上も好ましくないため設けたものである。

## 五. 住民訴訟の特徴と問題点

二〇〇六年一月からスタートすることになった住民訴訟制度は先述したようにその導入過程において市民団体の果たした役割は大きかったといえる。制度導入の必要性を世論にアピールし、法案を作った国会に立法請願を行うなど市民団体の積極的な活動が制度導入の実現に至った原動力になったと思われる。しかし、出来上がった住民訴訟制度の実態は市民団体が当初描いたものとはかけ離れた仕組みになってしまった。立法過程において行われた公聴会に市民社会の意見を反映できる専門家は一、二名しか参加できず、行政自治部に置かれた「住民訴訟制度諮問委員会」にも市民団体の主張や意見は反映されなかった。制度導入のきっかけを作ったのは市民団体であったが、立法過程は政府主導で一方的に行われたといえる。

制度実施の初期段階であるために、出来上がった今の制度が地方自治団体の長や職員、地方議会議員を監視・統制する手段として効果的なものであるかどうかはまだ評価できる段階ではないが、今後判例の形成などにより試行錯誤を経ながら、住民が司法を通じてその執行機関や職員の不正・違法を正すことによって、地方自治団体の健全かつ適正な自治を確保しようとする住民訴訟の持つ本来的な機能を果たす制度として定着していくだろうと思われる。とりあえず、現行住民訴訟制度に対する市民社会からの要求は次のようなものである。

第一に、住民監査前置主義を廃止又は監査請求前置主義を採用しても一人でも監査請求ができるようにすること。そもそも監査請求前置主義は監査の独立性が保障されなければ意味がないものである。韓国は日本のように地方自治団体のレベルの独立した監査機構<sup>(8)</sup>が存在しない現状では住民監査前置主義を取るの<sup>(8)</sup>は余計な時間的・行政的無駄を招くばかりである。

第二に、監査請求における監査請求期間が当該事務処理があった日又は終わった日から二年を経過すれば提起できないようになってきているが(自治法一三条の四第二項)、住民が行政機関内部で行われる腐敗行為や非理を二年以内に把握することは極めて困難である。これを五年と延長すべきである。

第三に、第四号訴訟を改正前の日本の四号訴訟のように住民が直接地方自治団体長や職員を相手とする代位訴訟制度に変更すべきである。現行制度では住民が地方自治団体長等を相手とする地方自治団体長や職員個人に損害賠償請求又は不当利得返還請求を行うことを求める訴訟を提起し、この訴訟で勝訴すると再度地方自治団体長等が地方自治団体長や職員個人を相手に支払請求を求めるものであるが、こうした二重の手続きは時間と労力の無駄である。日本で四号訴訟を改正した主な理由として自治体の首長や職員が個人として被告になった場合弁護士費用など応訴負担で公務に支障を来し、加重の負担となるのを避けるためであるとされるが、この改正については日本においても住民訴訟の機能を縮減し、空洞化する改悪であるとの批判があり、反対の意見が多かったとされる<sup>(59)</sup>。

その他、不正・違法を知っている内部者が内部告発するのを活性化させるため訴訟を提起した原告が勝訴し地方自治団体が財政的な利益を得た場合にその一部を補償金として支給する方案も提示されている<sup>(60)</sup>。

住民訴訟制度施行がされて半年が過ぎた現在（二〇〇六年一月現在）まだ五件の訴訟しか提起されていないが、これは、現行自治法の規程では住民訴訟の提起は二〇〇六年一月一日以

降行われた監査請求に対して認められていることと、まだ住民には馴染みない制度であり、自治法上住民訴訟に関する規程第一三条の五）が一七項で構成されていくかなり複雑であり、また、監査請求前置主義を採用しておりしかも監査請求には一定数以上の住民の連署が必要としているなど、その要件が厳しいことによるものと思われる。

しかしながら、一九九一年に地方議会が復活され、一九九五年には地方自治団体長が住民の直接選挙で選任されることとなり本格的な地方自治制度が施行されてから、地方自治団体長や職員、地方議会の議員などをめぐる不正・非理がしばしば問題となり、これを住民が統制する手段を持たなかった以前と比べると、住民訴訟制度導入による効果はすでに現れていると言える。例えば、人口二六〇万人の大都市である仁川市の西区議会が「議会運営共通経費」で登山服と、登山靴を購入したことに ついて市民団体である「平和と参与をめざす仁川連帯」はそれを不当な予算使用であるとして二〇〇六年二月に西区住民三四〇名の署名を受け、西区議会に対する監査を仁川市長に請求したところ、住民訴訟の提起を恐れた区議会議員一三名と議会事務局職員らが使った費用を返上した。これは、住民監査請求制度しかなかった以前と比べて住民訴訟制度が自治体の不正・非

理を防ぐ手段としていかに効果的な制度であるかを物語っている事例であるといえる。

#### IV. おわりに

日本と比べて韓国の住民投票制度は別途に住民投票法を制定し法定化したことに大きな違いと意義があると思われる。住民投票法制定後に行われた済州道の住民投票と原子力廃棄物処理場であるいわば放廃場（放射性廃棄物処理場）の誘致を巡る住民投票は国の国家政策や国の施設設置に関して地域の住民に意志を問う手段として行われた。今後、この種類の住民投票が主流になると思われる。一方、住民訴訟制度の場合基本的骨格は殆ど日本の住民訴訟制度の仕組みをそのまま取り入れた形となった。これは、韓国の地方自治法を含めた地方自治制度の体系が日本のそれと非常に似通っていることから長い間住民訴訟の経験を持つ日本の仕組みを採用した方が韓国の地方自治法制度上マッチし、これからの運用においても日本の経験が参考になるからではないかと思われる。今年（二〇〇七年七月）から予定されている住民召還制度も実施されれば、韓国の地方自治法制度において住民自治の手段は殆ど完備されたことになる。

問題は制度よりもその運用の仕方である。住民自治の柱であるこれら二つの制度が健全な民主主義の運営と発展に不可欠な制度として定着して行くにはそれを権利として主張し援用できる住民の力量にかかっていると思われる。

本稿は近年の韓国における地方分権改革の成果とも言える住民参政制度（住民投票制度、住民訴訟制度）について紹介することを通じて隣国韓国の地方制度事情について理解してもらう目的で書いたものであるが、韓国の地方自治制度について関心を持っている研究者の研究資料として役に立てば幸いである。

(1) 一九九五年の地方選挙を契機に韓国でも本格的な地方の時代が到来したが、それは単に住民が自治体の首長と議員を選挙で選ぶことになり、地方議会が復活したのみであって、中央政府から権限と財源の移転が伴わず、以前として中央集権的な行政体制が維持されているままであった。地方分権に力を入れるようになったのは金大中政権登場以降である（もちろん、金大中政権前にも地方分権の努力がまったく行われなかったわけではない。政府は行政機能及び行政事務の再配分のために一九九一年から一九九八年まで「地方移譲合同審議会」を政府内に

設け、行政機能の再配分に必要な基礎資料を分析し、三、七〇一件の事務を審議・分析し、その五四％に当たる二、〇〇八件を地方移譲の対象として確定し、その中で八一・六％に当たる一、六三九件の行政事務を地方に移譲したが、権限移譲に対する中央省庁の反発や消極的な姿勢等により事務移譲に伴う権限と財源の移転が行われず、形式的な事務移譲に止まりその成果は微々たるものであった。金大中政権は「地方移譲合同審議会」による分権推進が地方よりも国家の主導で機能が配分され、財政と人力の移譲が伴わず、地方の負担と不満を招いたことに対する反省から、一九九八年一二月に地方分権をより体系的に推進する目的で「中央行政権限の地方移譲促進などに関する法律（以下、地方移譲促進法という）を制定し、その推進機構として「地方移譲推進委員会」を設置した。地方移譲促進法は第一条に法の目的として「中央行政機関の権限において住民の福利増進と地域の発展に寄与できる権限を地方自治団体に最大限移譲すると共に、地方自治団体間の事務を合理的に配分し、地方自治団体の自立性を高め、国民生活の便益を図ることを目的とする」とし、中央行政権限の地方移譲等の基本原則として、同法第三条に一項に、①地方自治法第九条第二項各号に例示された事務を地方自治団体において独自に処理するようにすること、②地方自治団体の立場と能

力を考慮し、地方自治団体の意志を尊重すること、③地方自治団体に移譲された事務を自主的な決定と責任を持って処理できるよう移譲される事務と関連する全ての事務を出来る限り同時に移譲すること、④地方自治法第一〇条に規定された地方自治団体間の事務配分基準を遵守すること、⑤住民の福利及び生活便宜と関連した権限と事務は市・郡・区に優先的に配分すること、⑥市・郡・区が処理する事務の中で、市・郡・区の専門的・技術的能力を超えたり、その業務の性格から市・道において処理することが合理的な事務は市・道に移譲することが規定されている。また、同法第四条には国と地方自治団体間の事務配分の基準として、①国と地方自治団体間の事務を配分するに当たっては自治法第一条に規定された国家事務を除く、出来る限り地方自治団体に配分しなければならない、②地方自治団体が処理する事務の中で、地方自治団体の専門的・技術的能力を超えたり、その業務の性格上中央行政機関が処理することが合理的な事務は中央行政機関に移譲しなければならないと規定している。そして、同法第五条には地方自治団体がその移譲された事務を円滑に処理できるように行政的・財政的支援を行うことが規定されている。この「地方移譲促進法」の制定は行政事務の地方移譲を制度的に推進できる法的根拠を設けたことに意義があり、地方移譲推進委員

会が下した地方移譲の決定に法的拘束力を与え、行政事務の地方移譲の促進が図られることとなった。

他方、「地方移譲促進法」に基づいて設けられた「地方移譲推進委員会」は、①中央行政権限の地方移譲及び地方自治団体間の事務配分に関する基本計画の策定と施行、②中央行政権限の地方移譲及び地方自治団体間の事務配分のための対象事務の調査、③中央行政権限の地方移譲及び地方自治団体間の事務配分対象の決定、④法令に規定された事務の国又は地方自治団体の所管区分に関する事項を決定・議決することが主要機能であり、地方移譲又は還元することが確定した事項は、国務会議の審議を経て大統領に報告され、中央行政機関の長は実施計画を策定・提出し、法令の改正など必要な措置をとることになった。一九九八年八月に構成された地方移譲推進委員会は中央行政権限の地方移譲及び地方自治団体間の事務再配分のために励んできたが、それほど大きな成果を上げることができなかった。一九九九年から二〇〇三年までの成果をみると、一九九九年に二二件、二〇〇〇年に二四四件、二〇〇一年に二二六件、二〇〇二年に三六五件、二〇〇三年に二三三件等、審議された三、三七四件の事務のうち、移譲が確定されたのは三二％に過ぎなかった。移譲が確定された一、〇九〇件の事務のうち、国の事務から地方事務に移譲確定されたのは四六五件、

市・道事務から市・郡事務に再配分されたのは三九一件、その他二三四件であった。

国民の政府と言われた金大中政権下で進められた地方分権の改革は結果的には大きな成果を上げることが出来なかったと評価される。それは、地方移譲促進法に基づいて進められた地方分権改革が「地方分権」という広い目標を持って進められたものではなく、「事務移譲」という限定された目標を持って進められたことと、権限移譲に対する中央省庁の反発、地方自治団体の消極性等の要因を挙げることができる。

金大中政権下で進められた地方分権改革はいわゆる「参与政府」といわれる現盧武鉉政権になってからより具体化・確実化することとなる。盧武鉉政権（以下参与政府という）は前政権の地方分権改革がその改革の過程の中で国民の参加が欠如したまま進められ、結果的に失敗したと結論付け、国民が気軽に参加できる参与の仕組みを盛りこんだ分権改革を進めることになる。参与政府は政府革新と地方分権に関する政策を大統領に諮問する機構として「政府革新地方分権委員会」を二〇〇三年四月に発足させたが、ここには七つの専門委員会が設けられ、その中に地方分権に関する政策提言を行う地方分権委員会が構成された。この地方分権委員会においては、次のような七つの課題に対する検討が行われてきた。すなわ

ち、①中央行政権限等の地方移譲、②地方財政力拡充等財政分権の推進、③地方自治行政力量の強化、④地方議会の活性化及び選挙制度の改善、⑤地方自治の責任強化、⑥住民参加制度の導入等市民社会の活性化、⑦中央・地方政府間の協力的関係構築である。そして、同委員会は二〇〇三年五月に作成された「参与政府地方分権のビジョンと推進方向」という報告書において、「二一世紀の知識情報化社会の変化された政治環境は国家運営パラダイムの転換を求めており、ガバメントからガバナンスへ、官から民へ、中央から地方へ、疎外から参与へと転換を必要としている。又、世界化現象は国家役割の変化と地方の役割の増大を求めており、二一世紀政治環境は知識情報の共有、主体性と責任性の確立、個性と多様な発現に基づいた分権型国家を求めているので地方分権の必要性を強調する。こうした時代的な要求と変化の中で、韓国においても地方分権が時代の命題として台頭されるようになったのは過去の圧縮成長時代の中央集権体制がこれ以上効率性を発揮できず、むしろ国家発展の阻害要因となってきたためである」とし、地方分権の必要性を強調し、その推進戦略を提示した。そして、これに基づいて同委員会は同年七月に、短期間（二〇〇三年から二〇〇七年まで）で強力な地方分権を推進するための具体的な日程と課題を盛りこんだ基本計画として

「地方分権ロードマップ」を発表した。このロードマップには次の表一のような七つの基本方向と二〇の基本課題に関する青写真が示された。

表一 地方分権ロードマップの基本方向と課題

I 中央地方政府間権限再配分	一、地方分権推進受け皿強化 二、中央権限の画期的地方移譲 三、中央教育自治制度改善 四、地方自治警察制度導入 五、特別地方行政機関の整備
II 画期的財政分権の推進	六、地方財政力拡充及び不均衡緩和 七、地方税政制度改善 八、地方財政の自律性強化 九、地方財政運営の透明性と健全性確保
III 地方政府の自治行政力量強化	一〇、地方自治権強化 一一、地方政府内部革新及び公務員力量強化
IV 地方議政活性化及び選挙制度改善	一二、地方議政活性化 一三、地方選挙制度改善
V 地方政府の責任性強化	一四、地方政府に対する民主的統制体系確立 一五、地方政府に対する評価制度改善
VI 市民社会の活性化	一六、多様な住民参政制度導入 一七、市民社会活性化基盤強化

Ⅶ 協力的政府間関係  
 定立

- 一八. 中央・地方政府間協力体制  
 強化  
 一九. 地方政府間協力体制強化  
 二〇. 政府間紛争調整機能強化

この地方分権ロードマップは今後韓国の政治・行政体制が分権型の統治構造に変化していく道程を示したものであり、これまで韓国社会の発展を支えてきた中央集権システムがもはや発展の原動力ではなくなり、むしろ制度疲労の要因となり社会の健全な発展を抑制していることへの自覚から発露されたものである。また、ロードマップには地方分権の時代的要求と必要性について、知識情報社会の到来、世界化、市民社会の成長等三つの時代的潮流に対応するには、ガバメントからガバナンスへ、官から民へ、中央から地方へ、疎外ら参与へと国家運営パラダイムの転換を図り、集権型国家から分権型国家へと変わらなければならないと提示している。

参与政府の地方分権改革推進のもう一つの柱は五年間の時限立法として二〇〇四年一月に制定された「地方分権特別法」である（ここで、この「地方分権特別法」と関連が深い「新首都特別法」と「国家均衡発展特別法」について少し補足しておく。「地方分権特別法」は他の二つの関連法案と共に国会に提出され同時に可決されたが、それが、「新首都特別法」と「国家均衡発展特別法」

である。前者は、首都圏への集中化・過密化による弊害を解決するために首都機能を地方に移転する目的で制定されたが、首都の忠清道地域への移転と、候補地域の選定基準、立地の選定までの手順を定めた法である。後者は地域間の格差の解消・地域の特性ある発展を目標に、地域戦略産業の育成、地方大学の育成、地域情報化産業の促進、地域金融・経済の活性化、公共機関の地方移転、農村漁村の開発推進等を掲げた法であるが、これを推進するための財源として「国家均衡発展特別会計が設けられ、その諮問機構として大統領直属の「国家均衡発展委員会」が置かれた。これら三つの特別法はいわゆる三大特別法といわれ政府の国土均衡発展政策を推進するための柱となる法であり、互いに連携しており密接な関わりを持つ。ところが、「新首都特別法」は立法過程においても首都圏にある自治体と首都圏に既得権を持つ議員や野党の反対で法案の成立が難航し、紆余曲折を経て可決されたものであるが、同法に不満を持つ人達が同法の施行は「ソウルが首都であることはいわゆる不文憲法に該当する憲法事項であるため、首都移転には憲法改正手続に準じる国民投票権を実施すべきところ、これをせず首都移転を行うことは国民の基本権を侵害するものであり、また、首都移転には膨大な費用がかかり国民の血税が投入されることから、納税者の財産権を侵害するもの

である」と主張し、憲法裁判所に同法の違憲確認を求める憲法訴訟を二〇〇四年八月に提起したが、同年一〇月に同法に対する違憲決定が憲法裁判所から下された。これで、参与政府が国政課題として掲げた首都圏過密化解消と国土均衡発展政策は宙に浮かぶことになるが、政府は直ちに対策委員会を構成し対策を講じた。又、政治界も与野党の議員が新行政首都対策特別委員会の構成に合意し、論議の末政府機関の七割に当たる一二部四處二庁を新首都に移転することを柱とする「行政都市特別法」を二〇〇五年三月に成立させた。しかし、これも又同年六月に違憲確認を求める憲法訴訟が提起されたが、今度とは却下の決定が同年一月に憲法裁判所から下された。これで、政府の首都機能移転計画は軌道に乗ることとなり、二〇〇七年から首都機能移転の候補地である忠清南道の公州市、燕岐郡一帯にいわゆる「行政中心複合都市、以下、行政都市という」を建設し二〇一二年から段階的に首都機能移転する計画である。計画通りに進めばソウルは政治機能のみを行う首都となり、行政都市は行政機能のみを行う首都としての役割を果たすことになる。すなわち、首都機能が分割されるわけである。なお、政府は首都権機能を分散し国土の均衡発展を図るため二〇一二年までに行政都市の建設と共に一一の革新都市、五の企業都市、四の首都圏クラスターを建設し、これまでの

首都圏一極構造から多極分散型へと国土構造を変革する計画である。

「地方分権特別法」は地方分権推進の基本原則、課題、体系等を明確に示したものであり、地方分権推進に関する包括的・宣言的内容を規定した法である。同法には地方分権とは「国及び地方自治団体の権限と責任を合理的に配分することによって国及び地方自治団体の機能調和を図ること」と定義し（第二条）、地方分権の基本理念として「住民の自発的参与に基づいて地方自治団体がその地域に関する政策を自立的に決定し、自己の責任の下で執行すると共に、国と地方自治団体の間又は地方自治団体相互間の役割を合理的に分担することによって国政の統一性を確保し、地方の創意性及び多様性が尊重できる内実ある地方自治を実現すること」を掲げている。さらに、同法第六条には国と地方自治団体の事務配分の四大原則として、①重複排除の原則（国は地方自治団体が行政を総合的・自律的に行えるよう国と地方自治団体の間又は地方自治団体相互間の事務を住民の便宜増進、執行の効果等を考慮して重複しないように配分しなければならぬ）、②補充性による配分の原則（地域住民生活と密接な関連がある事務は原則的に市・郡及び自治区の事務に、市・郡及び自治区が処理することが困難な事務は特別市と広域市及び道の事務に、特別市と広域市及び

道が処理することが困難な事務は国の事務として配分しなければならぬ)、③包括的配分の原則(国が地方自治団体に事務を配分したり、地方自治団体が他の地方自治団体に事務を再配分する場合は、事務を配分又は再配分された地方自治団体がその事務を自己の責任をもって総合的に処理できるように関連事務を包括的に配分しなければならぬ)、④民間部門の自律性保障の原則(民間部門の自律性を尊重して国又は地方自治団体の関与を最小限に止め、民間の行政参与機会を最大限保障しなければならぬ)。

そして、同法第九条から一六条までには地方分権の具体的な推進課題として、次のような推進課題を提示している。すなわち、①国と地方自治団体間の権限再配分(国と地方自治団体間の事務配分、機関委任事務の整理、一括移譲に関する措置等)、②特別地方行政機関の整備等(特別地方行政機関の自治団体における類似・重複機能は地方に移譲、地方業育制度の改善、自治警察制度の早期導入、行政区域の調整に関する制度の整備)、③地方財政の拡充及び健全性の強化(地方課税自主権の拡大、国家政策において地方税非課税・減免時の財源保全対策実施、交付税の法定率の段階的上方調整、国庫補助金制度の合理的な改善及び地方自治団体間の財政力格差是正)、④自治行政能力の強化(条例制定権の拡大、地方自治団

体の組織運営と人力管理における自律性の保障、地方公務員の力量強化、地方自治団体間の人事交流活性化)、⑤地方議会の活性化及び地方選挙制度の改善(地方自治団体の主要政策事項に対する地方議会の審議・議決権拡大、議員の身分・地位・専門性強化)、⑥住民参加の拡大(住民投票制度、住民訴訟制度、住民召還制度の導入)、⑦自治行政の責任性強化(自治行政の公正と透明性を確保し、責任を強化できる行政体制を整備、地方自治団体に対する監査制度の合理化、地方自治団体の行政運営に對する合理的評価基準の構築)、⑧国・地方自治団体間、地方自治団体相互間の協力的関係強化(国政運営における地方自治団体協議体の意見反映、国と地方自治団体又は地方自治団体間の紛争調整機能の強化、地方自治団体組合など特別地方自治団体制度の導入・活用)。

さらに、前述の「政府革新新地方分権委員会」は二〇〇四年一月「地方分権五カ年総合実行計画」を発表したが、これは、地方分権特別法及び地方分権ロードマップに基づいて二〇〇四年から二〇〇八年までに実行すべき分権課題を四七項目に分類し、その具体的な推進日程を作成したものである。今後、二〇〇八年までには地方分権計画に設定された課題に実現に向けて分権改革が進むものと期待される。以上、近年韓国で進められている分権改革について制定された分権関連法を中心に補足を加

えてきたが、韓国の分権改革はこれまで社会発展の原動力となっていた中央集権型政治・経済体制がもはや機能不全と制度疲労を起し、国家競争力を阻害する要因となっていることから、これを克服するには地方の活力を生かせる分権型国家、首都圏中心の発展ではない国土の均衡ある発展こそが不可欠である自覚から進められていくものであり、そのために制定された「地方分権特別法」「行政都市特別法」「国家均衡発展特別法」「地方移譲促進法」等の関連法が絡み合いながら法に基づいた総合的な分権改革が進められていると評価できる。

近年の韓国の分権改革に関する動きについては、<http://www.macc.go.kr>「行政中心複合都市建設庁」、<http://www.mogaha.go.kr>「行政自治部」、<http://www.innovation.go.kr>「政府革新地方分権委員会」・キム・スンウン「韓国の地方分権の問題と課題」『韓国社会行政研究』第一二巻二号、二〇〇一、五七―七五頁・イ・ゴンチョル「地方分権の現状と制度的推進方案」『二一世紀国家発展戦略と国土均衡発展』行政自治部地方移譲支援チーム、二〇〇一、一一―二五頁・河正鳳「日韓の地方分権政策に関する比較研究」二〇〇四、筑波大学大学院社会科学研究科博士論文、ナヘジョン『韓国地方分権改革内容分析と発展方向に関する研究』二〇〇四、延世大学大学院行政学科修士論文、キムヒョウジン『地方分

権に関する法的考察』二〇〇〇、建国大学修士論文等を参照。

(2) 自治法第一三条の三第一項には「地方自治団体の一九歳以上の住民は、市・道及び大都市においては一九歳以上住民総数の一／一〇以上一／七〇以下、市・郡及び自治区においては一九歳以上住民総数の一／五〇以上一／二〇以下の範囲内において当該地方自治団体の条例で定める一九歳以上の住民数以上の連署で当該地方自治団体の長に条例の制定・改廃を請求することが出来る」とし、住民の条例制定・改廃請求権を保障している。しかし、請求できる範囲については、同条同項但し書きに、①法令を違反する事項、②地方税・使用料・手数料・負担金の賦課・徴収又は減免に関する事項、③行政機構の設置・変更に関する事項又は公共施設の設置を反対する事項については請求できないとし、制限を加えている。このように、請求対象に制限があることと、実際に条例請求を行ってもその条例案を制定するかどうかの最終的な決定権は議会にあること、請求に必要な署名者数の基準が高いこと等の理由からその運用実態はそれほど活性化されていない。二〇〇〇年三月から施行された以来、二〇〇六年四月現在まで一四六件の請求が行われ、議決された条例は原案議決が一六件、修正議決が三八件である。請求内容を見ると、学校給食支援及び保育施設支援

関連条例が一〇七件として圧倒的に多く、建築及び遊技施設距離制限等都市計画関連条例一九件、住居及びゴミ埋立場等生活環境関連条例一三件、市民監査制度及び予算参政制度関連条例七件である。

(3) 住民召還法は基礎自治体の長は有権者の一五%以上、広域自治体の長は有権者の一〇%以上、地方議員は広域・基礎を問わず有権者の二〇%以上の賛成で住民召還投票を請求することができ、有権者三分の一以上投票で過半数が賛成すれば解任できるとされている。しかし、就任後一年以内と任期末一年以内の長や議員に対する召還はできないとされている。

(4) 都農複合型都市とは都市と周辺農村との均衡ある発展を図るため都市と農村を統合して誕生した市をいうが、都市と周辺の農村を統合することによって農村の都市化を誘導し、都市近郊の乱開発防止、都市の過密化解消及び荒廃化の防止、地域利己主義の克服、行政サービスの向上を図り、都市の持つ産業部門と農村の持つ農業部門がそれぞれ相互補完し合いながら発展していく地域開発戦略である。このような都農複合型行政区域の改編が行われた理由は、韓国の地方行政区域は一九四五年以来主に政治的・行政的便宜上の改編が行われたためその間の社会・経済の変化を反映されておらず、都市と周辺農村の深刻な格差問題が指摘されてきたが、これを是正する

ため政府は九四年三月に地方自治法を改正してその第七條の二頁に都農複合型の市をつくることのできる規定を新設し、行政区域の再編を行った。その結果、九四年から九八年にかけて市と隣接郡を統合した新しい四一の統合市が誕生した。

(5) 住民投票法の立法化をめぐり進歩側は住民投票制度の導入は、①自治行政への住民の参政を向上させる、②地方議會の代議制機能を補完、③自治体の政策に対する住民の葛藤を住民自ら調整・統合などの期待効果を主張し、保守側は①住民投票の結果をめぐり住民の分裂の恐れ、②住民投票の乱用による行政混乱と、議會機能の悪化、③長や議會の責任回避手段になる恐れ、などの問題点を指摘し、立法化に消極的であった。金ソンホ「住民投票制度における長と議會の対応」自治行政二〇〇四年八月号、三二項。

(6) 当時提出された与党案の内容は、①住民投票の実施を地方自治団团长の發議又は地方議會在籍議員の過半数の議決、投票権がある住民一／五以上が団团长に要求することができるとする。ただし、大統領、国会議員、地方議會議員及び団团长選挙九〇日前と選挙後三〇日までは住民投票を実施することができない。②実施区域を公告し、投票権ある住民過半数以上が参政と過半数以上の賛成で住民投票案が確定する。③住民投票の効力について異議又

は不服がある場合、異議申請と提訴により効力の有無を決定できる。(4)法律に違反する事項、裁判に係属中の事項、地方自治団体の権限の範囲を超える事項等は住民投票を実施することができない。(5)一部地域のみ利害関係がある場合当該地方自治団体が地方議会の議決を得て当該地域限って住民投票を実施することができる。

(7)二〇〇三年に執権した盧政権は地方分権を国政課題の一つとして掲げ、そのための具体的な推進課題として①中央権限の地方移譲、②地方財政力拡充等の財政分権の推進、③地方政府の自治行政力量強化、④地方議政活性化及び選挙制度改善、⑤地方政府の責任性強化、⑥住民参政制度導入等の市民社会活性化、⑦中央・地方政府間協力的関係構築等を掲げ地方分権の推進を図っている。

(8)住民投票法は二〇〇四年七月三〇日から施行されたが、行政自治部は住民投票制度の円滑な実施のため同年四月に「住民投票条例モデル案」を全国の自治体に提示し、これを参考に施行日にあわせて全国始どの自治体が生民投票条例を完備した。また、同年同月には地方分権の基本原則・推進課題・推進体系等の地方分権を推進するための基本法として「地方分権特別法」が、地域間の格差を是正し自立型の地方化を押し進め国家の均衡ある発展を推進するための法律として「国家均衡発展特別法」が制定された。

(9) 条例に委任した事項

条項	委任事項	委任要旨
五条二項	外国人の住民投票資格	出入国管理法令の規定により、大韓民国に継続的に居住できる者で条例が定める者は住民投票権がある。
七条一項	住民投票の対象	住民に過渡の負担を与えたり重大な影響を及ぼす自治体の主要決定事項であり、条例が定める事項は住民投票にかける事ができる。
九条二項	住民投票請求要件	住民投票請求者総数の二〇分の一以上五分の一以下の範囲内で自治体の条例で定める数以上の署名で自治体の長に住民投票を請求する事ができる。
一二条七項	請求人署名簿正期間	提出された請求人署名簿の署名が無効と判定され、請求人数の要件に達しない時は補正できる期間を条例で定める。
一二条九項	住民投票請求に関する細部事項	請求人代表者証明書の交付、署名要件、請求人書名簿の作成及び提出方法、署名に対する審査・確認など住民投票請求に関して必要な事項を条例で定める。
一二条二項	夜間戸別訪問及び夜間屋外集会禁止時間	夜間戸別訪問及び夜間屋外集会禁止時間は当該自治体の条例で定める。

出所：ハ・スンス「住民投票法の施行上の問題点と課題」『地方行政』二〇〇四年一月号五二頁。

(10) イム・スンビン、前掲書、三七頁。

(11) 公共施設の建設をめぐる住民投票の場合、いわゆるNIMBY施設（非選好施設）は住民投票により否決されたケースが多く、PIMBY施設（選好施設）の場合誘致を希望する地域が多くて住民投票により決められたケー

が多い。例えば、バスターミナルの移転をめぐり京畿道安城市で行われた住民投票の場合、多くの地域で誘致合戦を繰り広げた結果、住民投票により決着を付けた。

同市では一九八九年にバスターミナルの移転計画を立て、移転地を定めたが、周辺地域住民の反対で決定を取り消し、市内の各区に誘致を公募した。そして、一〇つの地区住民が誘致を申請し、それを各地区の住民代表による住民代投票を一九九七年四月二五日に実施し、長年の懸案であった「安城バスターミナル移転敷地」に関する件を住民投票で確定した。

一方、ゴミ焼却場のようなNIMBY施設に対する住民投票の事例として、釜山広域市のゴミ焼却場に対する住民投票がある。これは釜山広域市が産業廃棄物処理のため沙下区新平洞に一九九六年に産業廃棄物焼却場を建設したが、住民の反対と区の使用承認保留で稼働中止となり、施工業者が住民と区庁を相手に稼働遅延による損害賠償請求訴訟を釜山地方裁判所に提起した。そして、裁判所から「区庁の使用承認保留は不当である」との決定が出されたものの、住民の反対で稼働することができなかった。そこで、業者は住民代表による環境影響調査と、試験稼働に問題がない場合稼働すること等を内容とする提案を提示、これを住民投票で決めることを求めたが、投票の結果反対多数で提案は否決された。また、もう一

つNIMBY施設に対する住民投票の事例として、水質汚染施設に対する住民投票の事例がある。これは江原道旌善郡のある養殖業者が自治体の定めた汚染物排出許容基準を維持しながら長年営業を続けてきたが、一九九六年には養殖場からの排出物が長年にわたり河川を汚染させ河川の浄化能力を喪失させたとして住民投票により養殖場の営業再許可を決めることとなり、住民投票の結果、地域住民全員が反対したことで養殖場は廃業することになった。

(12) 忠清南道の天安市と天安郡は行政の効率を高めるため市・郡統合を何度も試みたが、実現できなかった。そこで住民投票による統合を試み、一九九六年に住民投票を実施した結果、投票率八二・二%、賛成率七五・五%で統合が実現し、人口三一万の統合市として発足した。また、全羅南道にある麗水市・麗天郡・麗天市は一九九八年四月に統合され麗水市として発足したが、これは市民団体等を中心とした住民主導により推進されたものである。元々この三つの自治体の住民は同一の地域に属し同一の生活圏内で生活していたが、行政の便宜上三つの自治体に分かれているだけであったため、それが住民生活に不便をきたし地域発展の障害要因にもなっていた。そこで、地域住民のイニシアティブにより統合運動が進められ住民投票を用いて統合することとなり、投票率四

五・三％、賛成率八八・四％で統合が実現され、人口三  
 三万の統合市として発足した。

(13) 二〇〇五年八月二三日に青瓦台で全国地方マスコミの  
 編集局長を招いて行われた懇談会の中で、盧大統領は済  
 州道に対して持っている自治の構想は一種の連邦制国家  
 における州に匹敵する自治になるだろうと明らかにし  
 た。

(14) 済州道の行政区域改編案

行政区域	現行維持型(漸進案) 四つの市・郡を維持	単一広域自治案(革新案) 二市(済州市+北済州市、 西帰浦+南済州郡)
議会及び市長	現行公選制維持	市・郡議会廃止、統合行 政市の市長は知事が任 命、道議会拡大
利点	混乱なし、市・郡の特化 事業の独自推進、地域共 同体維持、地方行政の連 続性維持	経費節減、広域事業の効 率的運営、地域利己主義 の克服、迅速な行政サー ビス
短点	地域競争力の弱体化、高費 用・低効率、特別自治道 の推進の趣旨にあわな い	自治後退の恐れ、地域固 有性の喪失

(15) ところが、今回の済州道住民投票過程においては住民  
 投票の発議により廃置の対象となった基礎自治体の長  
 (済州市長・北済州郡守・西帰浦市長・南済州郡守、以  
 下、請求人という)らが済州道知事及び行政自治部長官  
 を相手に住民投票実施日前の七月八日に、「行政自治部

長官の住民投票要求行為と済州道知事の住民投票発議公  
 告行為は請求人の住民投票実施権限を侵害するものであ  
 り、著しく自治権限を侵害する恐れがある」とし、憲法  
 裁判所に行政自治部長官の住民投票要求行為と済州道知  
 事の住民投票発議公告行為に対する無効確認と、済州道  
 内の全ての基礎自治体の廃止は憲法第一一七条第一項、  
 地方自治法第二条第一項及び同法第一〇条第一項に基づ  
 いた請求人の存立と自治権限を本質的に侵害し、憲法に  
 違反すると主張してその確認を求める権限争議審判(国  
 家機関や自治体相互間又は国家機関と自治体間の権限争  
 いを解決するために憲法裁判所に設けられた審判制度の  
 一種。ある国家機関又は地方自治団体が他の国家機関又  
 は地方自治団体で行われた処分又は不作為によって、自  
 分の権限が侵害又は侵害される恐れがあることを主張  
 し、憲法裁判所にその権限の当否を求める裁判制度であ  
 る。憲法裁判所は裁判官全員九名で構成される全員裁判  
 部において審判を行い、被請求人が行った処分又は不作為  
 が請求人の権限を侵害したと認める場合はこれを取消  
 又はその無効を確認し、憲法裁判所が不作為に対する審  
 判請求を認容する決定をした場合は、被請求人は決定趣  
 旨に基づいた処分をしなければならない)を請求した。  
 これに対し、憲法裁判所は次のような決定を下し、請求  
 人の権限争議審判請求を却下した。①住民投票法第八条

は国家政策の策定に参考するための住民投票について規定しているが、規定している文言からして中央行政機関の長は実施可否及び具体的実施区域に関して相当な裁量を有していると解釈できる。これを考慮すれば、中央行政機関の長から実施要求を受けた地方自治団体又は地方自治団体の長にとっては、住民投票発議に関する決定権限、議会の意見表明等の投票施行に関連する権限を持つことになったとしても、地方自治団体が中央行政機関の長から第八条の住民投票実施要求を受けてない状況においては中央行政機関に実施要求を行うことを要求できる権限を持つていないとは言えない。したがって、被請求人行政自治部長官が請求人に住民投票の実施要求をしてない状況で請求人に実施権限が発生したとは言えず、その権限の発生を前提とした侵害の余地もなく、これを争う請求は不適合である。②地方自治団体の廃置は国会の立法により行われるものであり、基礎地方自治団体である請求人らの市・郡が必然的に配置されることを前提に自治権限侵害を争う請求はまだ存在せず、立法者でない被請求人によって行うことの出来ない行為を対象としているので不適合である。一方、反対意見の裁判官は「地方自治法上には地方自治団体の統・廃合の際、関係地方自治団会議会の意見を聞くことが出来るようにし、住民投票法第八条の住民投票でこれを代替することができると

定めている。したがって、住民投票法第八条に基づく住民投票の実施要求を行い、これを実施するから配置される当事者としての請求人が排除されてはならないと解釈すべきである。四つの市・郡と利害関係が対立する当事者である済州道のみ投票要求を行い、その結果に基づいて市・郡廃置を進めることは請求人の住民投票実施権限を侵害するものである」とし、反対意見を述べている。

(16) 済州道の住民投票後、住民投票の結果を反映した済州道行政体制等に関する特別法案を含む済州道を国際自由都市に推進するための特別自治道関連三法案(済州特別自治道設置及び国際自由都市助成のための特別法案、済州道行政体制等に関する特別法案、地方自治法一部改正法律案)が作られ、二〇〇五年一月には済州道行政体制等に関する特別法、地方自治法一部改正法律と二月には「済州特別自治道設置及び国際自由都市助成のための特別法」がそれぞれ国会で可決された。この「済州特別自治道設置及び国際自由都市助成のための特別法」は済州道に他の自治体には与えられていない高度の自治権(外交・国防・司法を除く全ての分野で高い自治権を与え、いわば連邦制国家における州に匹敵する権限を付与、例えば、自治警察制度の施行、教育自治権の拡大)を付与することで実質的な地方分権を保障すると同時に規制緩和と国際的な基準の導入を通じて革新産業(観光、

医療、教育等)を育成することで済州道を国際自由都市として発展させる目的で制定されたものである。この特別法に基づいて済州道は高度の自治立法権、自治財政権の保障、全国初の自治警察制度の導入、教育自治権の拡大、一〇〇〇件以上の中央行政事務の移譲等が行われ連邦制国家の州に匹敵する自治権をもつ「済州特別自治道」として二〇〇六年七月からスタートすることになった。この「済州特別自治道設置及び国際自由都市助成のための特別法」は全文三六三カ条で構成されており、膨大な内容になっているが、その主要内容は次の通りである。

#### 一 自治分権分野

##### (一) 済州特別自治道支援委員会の設置

国務総理所属下に済州特別自治道支援委員会を設置し、済州特別自治道との協約締結等を通じて済州特別自治道及び国際自由都市推進成果を点検して中央行政機関の長と協議・調整を行う。

(二) 法律案提出要請権 済州特別自治道知事は済州特別自治道と関連して他の法律に反映する必要がある事項を済州特別自治道支援委員会に提出することができ、関係中央行政機関の長は二ヶ月以内にその内容に対する妥当性を検討して関係法律に反映し、又は意見を支援委員会に報告

(三) 済州特別自治道の設置及び法的地位 済州道を廃止し、済州特別自治道を設置して特別な地位を与え、この法の趣旨に従って、地方分権及び国際自由都市実現のために努める。

(四) 中央行政機関権限の段階的移譲 済州特別自治道支援委員会は外交・国防等国家存立事務を除いた事務を対象に、済州特別自治道の地域与件、財政能力などを考慮して段階的に済州特別自治道に移譲するための計画を立てる。

##### (五) 自治組織の自律性強化

・ 済州特別自治道の地方議会及び執行機関の構成は法律の定めに基づいて他の自治体と異なることができる。

・ 済州特別自治道の管轄区域内には地方自治団体ではない市(行政市)を設け、その廃止・分合及び名称・区域は条例で行うことができる。

##### (六) 住民参与の拡大

・ 済州特別自治道は大規模投資事業に対する住民投票を行うことが出来、住民投票請求権者総数の一／五〇以上一／五以下の範囲内条例が定める数以上の署名で住民投票の実施を請求することが出来る。

・ 済州特別自治道の一九歳以上の住民総数の一／五〇分の範囲内で条例が定める住民数以上の連署で済州

特別自治道知事に条例の制定又は改廃を請求することができるとが、

(七) 住民召還制導入

・ 濟州特別自治道知事、教育監(教育委員会の長)、道議会議員に対して一九歳以上の住民総数の二〇〇／二〇〇以上三〇〇／一〇〇〇以下の範囲内で条例で定める総数以上の署名で濟州特別自治道選挙管理委員会に住民召還投票の実施を請求することが出来る

・ 住民召還投票は一九歳以上の住民総数の一／三以上投票し、有効投票票数の過半数以上が賛成する場合に召還が確定する

(八) 監査委員会の設置及び運営と監査特例

・ 濟州特別自治道知の所屬機関として監査委員会を設け、その職務においては独立の地位を与える。監査委員会の構成及び運営と事務局の職務及び運営に関する事項は条例で定める

・ 中央行政機関の長は国家事務及び国家の補助を受けた事業に対する監査が必要な場合はそれに対する監査を監査委員会に依頼し、中央行政機関の長は濟州特別自治道に対して行政全般又は特定の業務及び予算等に対する監査を行うことが出来ない。

(九) 自治財政強化

・ 地方税を濟州特別自治道税とし、税率調整対象目

拡大、税率調整権大幅上方調整及び減免が必要な場合は条例で定め、濟州特別自治道の実情にあう財政自主権を拡大

・ 普通交付税総額の二九三／一〇〇〇〇〇に該当する金額を普通交付税と算定して安定的な財源確保を図る

・ 外債発行と地方債発行総額限度超過分に対しても中央政府の承認なしで議会議決で可能

(二〇) 教育自治制度実施

・ 地方議会と教育委員会の二元化による非効率的な対立問題を解決するために教育員会を「道議会の特別委員会」として教育自治事務に関する議決機関を一元化する

・ 教育委員と教育監は住民の直接選挙で選出して住民参与を通じた代表性を確保

・ 教育財政の安定的確保のため普通交付金総額の一五／一〇〇〇を法定率として交付し、条例で定める道税総額の一定比率を濟州特別自治道一般会計から教育費特別会計として転出

(二一) 自治警察制度実施

・ 濟州特別自治道知事所屬として自治警察機構を設置

して企画・調整機能を遂行し、行政市に執行業務を行う自治警察隊設置・運営

- ・自治警察は住民生活と密接な生活安全・地域交通・地域警備事務及び地方自治団体所管特別司法警察管理の職務を行う。国家警察との役割分担に対しては濟州特別自治道知事と濟州地方警察庁長が協約を締結するが、その協約締結に関する権限を行政市長と国家警察署長にそれぞれ委任して処理する

- ・自治警察事務を処理するに当たって国家警察と自治警察間の協議・調整及び民間の参与を図るため審議・議決機構として濟州特別自治道知事所属下に治安行政委員会を設ける

二 国際自由都市助成分野

(一) 観光及び郷土文化の振興

- ・観光産業及びコンベンション産業振興のために濟州特別自治道を国際会議都市として指定・育成
- ・外国人専用カジノ業の許可権限を移譲し、外国人投資促進のためのカジノ業適用特例を設け、観光振興開発基金に関する特例を設けて濟州観光振興基金を独自に設置

(二) 国際自由都市に適した教育環境助成

- ・小・中学過程の外国教育機関の設立を許容し、教育課程及び教科書使用等の特例を認める学校設立を許

容して小・中学過程における外国語講義、国際水準の教育過程運営を図る

- ・外国の優秀な大学の誘致を図るため国内大学に外国大学の教育課程の設置を許容し、土地、施設等の財政的支援を行う

(三) 良質の医療サービス提供のための規制緩和

- ・国内及び海外の法人が濟州特別自治道に医療機関を設立できるように規制を緩和し優秀な医療機関の誘致を図る

- ・外国人診療所及び外国人地域応急医療センター指定制度を運営する等、外国人専用医療システム確立
- ・保健医療発展のための主要施策と医療観光活性化方策、公共医療育成及び医療機関の公共性と競争力確保方策等、公共医療サービス拡充のために濟州特別自治道知事は保健医療発展計画を樹立・施行する
- ・濟州特別自治道に適合した医療サービス産業育成のために外国との遠隔医療、医療人の医療機関非専属診療活動及び医療公告を許容し、医療機関が行う事業等の範囲を含む必要な事項は条例で定めるよう委任

(四) 独自のクリーン第一次産業育成

- ・環境に優しい農業育成計画樹立、漁村整備、漁場資源・沿岸管理、農畜産業統計作成、農漁村地域の指

定・告示等の権限を移譲

(五) 外国人投資企業に対する他の法律適用を排除

・ 濟州特別自治道への外国人投資企業に対しては高齢者、国家殊勲者等の義務雇用制度の適用を排除

(六) 土地利用・開発の自律性強化及び迅速な意志決定のための中央政府権限の大幅移譲

・ 国土の計画及び利用に関する法律（日本の都市計画法に該当）における広域計画権の指定、都市管理計画の決定、市街化調整区域の指定等の権限を濟州特別自治道知事に移譲し、条例で用途地区の新設、建坪率・容積率等を規定できるようにする

・ 建設産業・測量業、旅客自動車運輸事業登録等建設・交通分野の各種規制事項を一括移譲して規制の度合いを地域の実情に合わせて自ら決定するよう委任し、開発事業の迅速な事業のため都市開発区域の指定、宅地開発予定地区指定及び実施計画承認等の権限を移譲する

(七) 制限的土地収容権付与及び土地備蓄制度拡大

・ 投機を抑制し、迅速な土地買収を通じて開発事業を円滑に進めるために民間事業者、濟州国際自由都市開発センター等に制限的（観光団地・遊園地）土地収容権を付与し、濟州特別自治道知事が土地備蓄を施行し、条例で土地特別会計の設置・運営を行わせ

る

(八) 開発と保存が調和された環境管理政策推進

・ 中央政府が統合的に行ってきた環境管理権限を移譲し、地域特性にある環境政策を樹立・施行し、管理基準は最小限の国家基準を満たすようにし、民間開発事業に対する事前環境性検討・環境影響評価等の権限を移譲し、専門機関の検討を受ける

・ 地域特性に合う環境保全計画を樹立し、生物圏保全地域を管理し、地下水法・飲み水管理法・温泉法規定を含めた地域の特性に合う地下水管理体系を構築し、独自の地下水・温泉開発関連許可制度の施行を許容し、水資源管理総合計画の樹立を義務化

(九) 段階的規制自由化のための実践計画規定

・ 濟州特別自治道委員会は濟州特別自治道と各部處の意見に基づいて必須規制を選定しこれを別途の法律で規定することで必須規制に含まれない行政規制は別途法律施行後は濟州特別自治道に適用されないよううにし、必須規制は三年ごとに再検討し関連法に反映する

濟州特別自治道の設置は韓国地方自治史上経験したことのない初の試みとしていわば新しい自治制度の実験とも言われており、盧武鉉大統領の強い意志で実現された

ものである。他の自治体と差別化された高度の自治権の付与と規制緩和により、観光・教育・医療・クリーン第一次産業と先端産業（いわゆる四十一核心産業）を育成し（核心作業の育成については次項の表を参照）、濟州道を国際自由都市実現するのが今回の濟州特別自治道設置の目標である。上記の「濟州特別自治道特別法」から分かるように、濟州特別自治道には他の自治体にはない高度の自治権が保障されている。特に、自治立法権が強化され条例制定の範囲が拡大したことで、法律案提出要請権（道知事は議会在籍議員の二／三の同意を得て濟州特別自治道と関連して法律に反映する必要がある事項に対する意見を濟州特別自治道支援委員会に提出、関連中央省庁はその意見が妥当な場合関係法律にそれを反映するように努めなければならない）が与えられたことは注目すべきである。すでに濟州特別自治道の発足時に一四四分野一、〇六二件の中央事務が移譲れ条例の制定範囲が拡大しており、今後、外交・司法・国防等の国家存立事務を除く全ての事務が段階的に自治事務化される予定である。また、職務上独立性をもつ監査委員会の設置及中央省庁による監査排除（但し、国会及び監査院―日本の会計検査院に該当―による監査制度は維持）、教育委員会の長及び委員の住民直選制、全国初となる住民召還制度の導入（道知事、教育委員会の長、道議員等の公選公職

者に対するリコール制度二〇〇七年七月から全国的に実施される予定であるが、それに先駆け実施）、全国初の自治警察制度の実施（二〇〇七年七月がら全国実施の予定であるが、それに先駆け実施する。現行国家警察システムは維持したまま、道には自治警察団を行政市には自治警察隊を設置し、住民生活の安全・防犯活動、災害・災難からの住民保護、家庭・学校・暴力予防、交通安全及び取り締まり、環境・衛生・森林等一七分野の司法警察管理職務を行う。但し、一般犯罪に対する捜査権は付与されていない）、そして、肝腎な自主財政権においては国庫支援方式を交付税の一定比率（三／一〇〇）に法定化し、国家均衡発展特別会計に濟州計定を設けて国家事務の移譲事務及び国家補助事業に対する安定的な国庫補助を行い濟州特別自治道に対する国の財政支援を保障したこと、濟州特別自治道の発展に必要な場合道議会の議決を経て地方債発行の超過も出来るようにする等、財政自主権を強化して濟州道が国際自由都市として発展していくうえで必要な財政能力を備えられるよう配慮している。

今回の濟州特別自治道設置の究極的な目標は濟州道を香港やシンガポールのような国際自由都市を実現することであり、そのために連邦制国家並みの高度の自治権と政府の特別支援を与えたものである。今後、濟州道が観

分野	観光産業
教育産業	<p>■ 出入国管理制度を改善して外国訪問客を増大</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 無ビザ対象国拡大</li> <li>・ 外国人経営者・留学生等の滞在期限拡大</li> </ul> <p>■ 自治に基づいた観光産業の国際競争力向上</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 金道を国際会議都市に指定、国際コンベンション産業育成</li> <li>・ 外国人専用カジノの育成、観光客増大のための支援強化</li> </ul> <p>■ 小・中学教育課程において外国語講義、国際水準の教科課程が可能な教育実施、外国教育機関による小・中課程教育機関の設立許可</p> <p>■ 外国の大学誘致促進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国内大学における外国大学の教育課程設置許可</li> <li>・ 大学設立規模者に対する支援強化（土地、施設の提供など）</li> </ul>

光、教育、医療、クリーン第一次産業（新環境農業等）、先端産業等の育成を通じて人・物資・資本の移動が自由な国際自由都市を実現していくことに成功すれば、財政をめぐる環境が厳しくなる中で様々な活路を見出している日本の自治体にも参考となるよい事例になるだろうと思われる。

濟州特別自治道については、<http://special.jeu.go.kr>「特別自治道推進団」、<http://www.jeu.go.kr/>「濟州特別自治道」、濟州日報、ダイナミック濟州（濟州道政新聞）等を参考。

濟州特別自治道の核心産業育成計画

医療産業	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 国際教育中心城市育成のための外国語教育強化</li> <li>・ 大規模外国語教育タウン建設</li> <li>■ 医療サービス産業に対する規制緩和</li> <li>・ 外国医療機関の誘致促進</li> <li>■ 医療と観光を連携し、医療観光の中心地として育成</li> </ul>
先端産業	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ IT産業、BT産業育成</li> <li>・ 先端産業業に対する国有土地の長期提供及び賃賃料減免、税制優遇、投資振興地区指定等</li> </ul>
クリーン第一次産業	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 環境に優しい農業の育成、</li> <li>・ 陸地と差別化された濟州特有の高所得クリーン農産物栽培</li> <li>■ 地域特性に合う水産資源管理体制構築</li> <li>・ 沿岸管理と公有水面の使用及び埋立に関する権限移譲等</li> </ul>

「濟州特別自治道特別法説明資料」濟州特別自治道ホームページ公開資料より作成

(17) 自治体の廃置・分合又は行政区域変更などの自治体階層構造の変更に関する事項は自治法第四条に規定が置かれている。第四条一項には「地方自治体の名称及び区域は、これを変更し、又は地方自治体を廃置・分合するときは法律で定め、市・郡及び自治区の管轄区域境界変更は、大統領令で定める」。同条二項には、「地方自治体を廃置・分合し、又はその名称又は区域を変更するときは、関係地方自治体の議会の意見を聞かなければならない」と規定されている。

(18) 外国人にも投票権を与えたこの住民投票法五条二項の

規定は外国人にも参政権を与えるべきという議論の引き金にもなり二〇〇五年は公職選挙法が改正され、地方自治体の選挙に選挙権をもつようになった。改正された公職選挙法第十五条二項の二には、出入国管理法第一〇条の規定による永住の滞在資格取得日後、三年を経過した一九歳以上の外国人の中で、当該地方自治体の外国人登録名簿に記されているものは地方自治体の議員と長の選挙権を持つと定められた。

(19) 今回の投票で参政資格を持つ外国人は一四名であったが、三名は日本人、一一名は華僑であった。実際に投票した外国人は三〇名であったが、殆ど華僑であった。韓国の華僑は一九世紀末頃朝鮮に派遣された清朝の軍隊とともに来た商人がその始まりとされる。彼らはソウルと仁川を中心に中国と韓国の朝鮮の貿易事業に携わり、金を儲け経済的基盤を築き、一九四六年には韓国の貿易輸入総額の八二%を占めるほど成長し、韓国政府が樹立される一九四八年まで韓国社会で経済的有力層となっていた。しかし、韓国政府成立後は華僑に対する経済的差別措置（外貨使用規制、華僑経営の飲食店に対する規制など）により経済的な力を失いつつあったが、特に、一九六一年に当時の朴政権により出された「外国人土地所有禁止法」により多くの華僑が土地を放棄せざるを得なくなり、大きな経済的な打撃を受けた。その後、一九七〇

年には「外国人土地取得及び管理に関する法」により華僑の持つ店舗や住宅などに制限を与え、より一層経済的制限をうけた。そこで多くの華僑は韓国を離れアメリカや台湾などに流出し、一九六〇年代に四万ほどいた華僑は、現在、二万ほどである（韓国に滞在資格「F-2ビザ」をもつ華僑は二〇〇一年統計で二二、九一七名）。

(20) この特別法には核廃棄物処分場選定過程において住民投票を必須的な要件として定めており、誘致地域に対する特別支援金の支援等が盛り込まれ、核廃棄物処分場選定過程における透明性と民主的手続を強調している。

(21) 今回の特別法に基づいて行われた核廃棄物処分場選定過程は、①誘致申請段階として、誘致を希望する自治体の長が地方議会の同意を得て産業資源部長官に誘致申請書を提出する、②投票要求段階として、申請地域の中で適合判定を受けた地域に対して産業資源部長官が住民投票の実施を要求する、③住民投票発議段階として、住民投票実施の要求を受けた自治体の長は地方議会の意見を集め、住民投票発議を決定する、④投票実施及び敷地選定段階として、発議地域を対象に同時に住民投票を実施し、投票権者の一／三以上の投票及び有効投票数過半数の賛成票を獲得した地域の中で賛成率が一番高い地域を候補地として選定する。政府はこうした手続を通じて安全性、透明性、住民参政による民主性を高めることで過

去のように住民の抵抗を招かず核廃棄物処分場を確保しようとしてきたのである。

(22) 韓国の地方自治法は一九四九年七月四日に制定されたが、その第七章に第一五三―一五六条に住民訴訟の規定が定められていた。すなわち、第一五三条一項には「地方自治団体の条例又はその長の命令や処分が憲法及び法律に違反すると認められる場合には住民一〇〇人以上の連署で道とソウル特別市は大統領（一九六〇年一月の地方自治法改正で国務総理に変更）に、市・邑・面は第一次に道知事に、第二次に大統領（一九六〇年一月の地方自治法改正で国務総理に変更）に訴請することができる。第二二項には「道知事又は大統領は訴請を受けたときにはその日から六〇以内にこれを決定し、公告すると同時に関係人に書面で通知しなければならない」と規定されていた。また、第一五四条には「前条による決定に対して異議があるときには決定通知書を受けた日から一〇日以内に大法院に提訴することができる。その期間内に提訴しないときにはその決定は確定される」とされ、訴請という用語で事実上住民訴訟の制度を設けていた。

(23) ジャン・ピヨング『地方行政論』、螢雪出版社、一九九五、一〇四頁 参照。

(24) 河南省の市民団体である「河南民主連帯」と全国レベ

ルの市民団体である「参与連帯」、「共にする市民行動」という三つのNGO主導で訴訟が提起された。周知のとおり、韓国の市民運動は一九八〇年代末から活性化し、政治、社会、経済改革の先頭に立って活躍しており「参与連帯」、「経実連」（経済正義実践市民連合）、「環境運動連合」、「グリーン連合」などは、国政に影響を与え、大きな社会勢力となっている。例えば、一九九三年に金融取引の透明化と合理的な課税基盤を整えるために導入された金融実名制度（金融実名制度とは個人又は法人等が金融機関に預金等をする際に自分の名前と住民番号又は法人名と納税者登録番号等を明らかにして取引を行うことで金融資産の名義人が誰なのかをはっきりさせる制度である。韓国では金融貯蓄の不足を補う方法として一九六一年からいわゆる金融仮名制度（非実名主義）を実施、預金、貯金などに対して秘密を保障することでより多くのお金が銀行に集まるようにすることで不足がちな国内の資金を確保するのがその目的であった。ところが、この制度でより多くの資金が銀行に集まるようになった反面、脱税、資金隠蔽等の手段となり、闇経済を助長するなどの弊害をもたらした。そして、一九八二年に起きた闇経済スキャンダール、いわゆる「張英子事件」をきっかけに「金融実名取引に関する法律」が制定されたものの、その施行は先延ばされてきた。「経実連」の

主導で、実現されたし、公職者及び公共機関にかかわる腐敗行為を根絶し、内部告発者を保護する目的で二〇〇一年に制定された「腐敗防止法」、公益訴訟運動、不正・腐敗政治家を落選させるために二〇〇〇年の国会議員総選挙の際に展開した総選市民連帯運動等は、「参与連帯」の主導で行われ、腐敗・無能な多くの旧政治家を政界から退かせた。そのほか、「韓国女性団体連合」などの女性団体の主導で性売買女性の人権保護と性売買を根絶するためのいわゆる性売買防止法（性売買斡旋など犯罪の処罰に関する法律及び性売買防止及び被害者保護などに関する法律）が二〇〇四年に制定されたのをはじめ、二〇〇五年には日本植民地下の残存制度として長い間女性団体から女性の人権を抑圧し、女性に対する性差別的制度としてその弊害が指摘されてきた戸主制度の廃止を柱とした民法改正案が国会で成立し、二〇〇八年から施行されることとなった。そして、環境運動の領域では「環境運動連合」などの環境団体が主導した「セマングム干拓事業」反対運動は政府の大型公共事業のあり方が問われる契機となった。この「セマングム干拓事業」は韓国建国以来最大規模の干拓事業であると言われているが、一九九一年から始まったこの事業は韓国の全羅北道西海岸にある海を埋め立て三三キロの防潮堤を設置して面積四〇、一〇〇haに至る農耕地と淡水湖を設ける計画で

ある。しかし、この事業により韓国有数の西海岸沿いの干潟がなくなり、生態系を破壊する問題点と、米が余っている現状では農地確保という事業の名目に経済的妥当性がないという理由で環境団体から工事中止を求めめる声が高かった。そして、工事中止を求めめる環境団体の提訴で二〇〇一年から工事が中断されていたが、二〇〇六年三月に最終審（大法院）で原告側の敗訴で工事が再開され、翌四月に三三キロの防潮堤が完成した。これまで投じられた総工費は凡そ二兆五〇〇億ウォンであり、完成目標年度である二〇一一年まで凡そ六兆ウォンの工費がかかる見通しである。この「セマングム干拓事業」をめぐる市民団体の運動は、工事を中止させることはできなかつたものの公共事業が過去のように行政側の独断で実施するのははやでなくなつたことを国や地方自治団体に痛感させる契機にもなつたといえる。

上記で掲げた事例からみられるように韓国社会においていまや市民団体存は無視できない社会勢力として国の政策形成に大きな影響力を発揮している。本稿で取り上げられる住民訴訟制度もその立法過程において制度導入に必要性を世論にアピールし、立法案を提示するなど市民団体が制度創設に多く関わっているため、ここで韓国の市民運動に関する補説を加えてみた。

(25) 同訴訟は韓国初の納税者訴訟ともいわれているが、納

税者訴訟制度が法制化されていなかったため裁判所から却下された。これは一九九九年に河南省で開催された「河南国際環境博覧会」が運営ミスと非理で一八六億ウォンの莫大な赤字を出し、これを市民の血税で賄ったとして市民団体が河南省の予算執行の違法・不当を理由に予算の還元を強制するための行政訴訟を提起したものであるが、水源地方裁判所は現行行政訴訟法上河南省民には予算執行の違法性を問う原告資格がないことを理由に却下した。

(26) 当時国会に提出された「納税者訴訟法案」の主な内容は次の通りである。

まず、その前文に法案の提案理由として、「今韓国は中央政府と地方自治団体ともに過度の債務に苦しんでおり、これは次世代に相当な負担となる。国家が執行する予算は国民の血税で用意されたものであることを思うと、予算浪費を防ぐための事前の努力とその還収のための事後的な努力が必要である。特に、内部監査機関のみでは予算浪費を防ぎ、浪費された予算を還収することは難しいので納税者である市民の参与を保障することで予算浪費を防ぎ、財政健全化に国民が参与できる道を開くためにアメリカ・イギリス・日本など先進国でいわゆる「Taxpayer's Suit」として活用されている納税者訴訟制度を導入する」とし、一五条の規定を定めた。その第一条

には、公共財政の健全性確保と参与民主主義の実現のため国家、地方自治団体、公共機関の財政に関する納税者の権利を保障し、納税者訴訟制度の手続に関して規定することを目的とすると明らかにした。

同法案第二条第一項と二項には、国民は国家、地方自治団体などの予算の編成・執行、公金支出、債権・債務現況、財産管理現況その他財政関連情報を十分勝つ迅速に提供される権利及び国家などの財政に損害を与える違法行為を予防又は是正できる権利があることを規定した。

同法案第二条第三項には、国家等は国民の立場で財政の適法性・効率性・透明性を確保するために財前を尽くすべき義務を規定した。

同法案第三条には、国家等（国家、地方自治団体、大統領令で定める公共委機関）の違法な公金支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る行為、財産の管理を怠る行為により損害を被る恐れがあるか損害を被った納税者はその損害の予防、回復のために納税者訴訟を提起できると規定した。

同法案第四条には納税者訴訟の裁判管轄について（被告所在地を管轄する行政裁判所、又は大法院所在地行政法院が管轄）、第五条には訴訟参加、訴訟承継について（納

税者訴訟の係属中に原告が死亡した場合、他の国民は裁判所の許可を得て訴訟を引き受けることができる。第六条には重複提訴の禁止について（裁判所に係属中の事件については同一の訴訟を提起することはできない）、第七条には判決の効力について（納税者訴訟に対する確定判決は第三者についても効力がある）と規定した。

同法案第一〇条には補償金の支給について（国家等が納税者訴訟の結果により損害発生を事前に予防でき、履行又は執行などで実際に経済的利益を得た場合はその利益の一〇／一〇（一〇億ウォン限度）を訴を提起した原告に支給）規定した。

同法案第一三条には費用に償還について（納税者訴訟を提起した原告が勝訴した場合は国家等に法廷訴訟費用その他訴訟による全ての費用の支給を請求できる）規定した。

同法案第一五条には原告の保護について（納税者訴訟を提起した理由で訴訟の原告になった国民に解雇・懲戒などの不利益を与えてはならない）と規定した。

上記のような納税者訴訟法案の内容は立法化には至らなかったものの、以降住民訴訟制度の導入へのきっかけとなり、最近では国民訴訟制度と名称を変更した形で議論されている納税者訴訟論議に引き継がれている。

(27) 地方分権特別法第一四条一項には「国家及び地方自治

団体は住民参与を活性化するために、住民投票制度・住民召還制度・住民訴訟制度の導入法案を講じる等住民参与制度を強化すべきである」とされ、住民訴訟制度導入のための国家と地方自治団体の努力義務を規定している。

(28) 前述のように市民団体が起こした河南省納税者訴訟が契機となって納税者訴訟法案が国会に提出されるなど納税者訴訟制度に対する国民的関心と世論が高まったわけであるが、法案が成立せず、廃棄されてしまった。そして、その後議論されるようになった国民訴訟制度とは納税者訴訟の名称が租税抵抗という印象を与えやすいため用語としては不適切であることで、国民訴訟という名称に変更したわけである。この国民訴訟制度導入に対する議論は最近関心の的となっている。韓国の司法制度改革を推進するために大統領の直屬諮問機関として二〇〇五年一月に発足した司法制度改革推進委員会は、司法制度改革の一環として国家機関などの違法な財務会計行為に対して国民が直接訴訟を提起できる国民訴訟制度の導入を推進しているが、最近（二〇〇六年六月一九日）国民訴訟制導入方案に関する公聴会を開いた。この日の公聴会で参席した学界、市民団体などの民間関係者は制度導入に前向きな意見を述べたが、判事、検察官、保健福祉部事務官などの政府側の関係者からは、地方自治団体

の違法な財務会計行為を統制するために導入した住民訴訟制度を国家レベルまで拡大するのは無理であり、訴訟乱用による国家政策の遅延などの恐れがあり、制度導入に否定的な見解を述べた。同委員会は公聴会の結果に基づいて議論が続けたが、結局、立法を諦め政府への政策提言に止めることとなった。しかし、最近の世論調査(市民団体である「透明社会協約実践協議会」が成人男女一〇〇〇人を対象に行ったアンケート調査)では八割の市民が、政府は予算運営を誤っており、公務員の予算浪費を防げる納税者訴訟制度を導入すべきであると考えていることが明らかになった。

- (29) 市民団体は住民監査請求前置主義の採択は監査の独立性が保障されないと無駄な行政的・時間的浪費を招くおそれがあること、そのために住民訴訟の提起が難しくなること、住民監査請求制度が制度導入以来、活用の実績が低いことからみて(制度導入は九九年八月、制度施行は二〇〇〇年五月からであるが、監査請求件数の累計は二〇〇五年九月の時点で五二件)、住民監査請求前置主義の採用は住民訴訟を形骸化させかねない」と主張した。(政府の住民訴訟案に対して二〇〇四年六月三日に全国七三の市民団体が政府に提出した反対意見書から)
- (30) 二〇〇四年六月に全国七三の市民団体が共同で政府に提出した反対意見書には、「住民訴訟を起すすまゑに連

署による住民監査請求を経ることを義務づければ、①署名を募集する過程で監査請求を行おうとする動きが感知され、住民に対する圧力や誘いが発生する恐れがある、②住民訴訟の重要な意味は一人でも司法判断を求めるところにあるが、住民監査請求前置主義を採用するとしても一人でも監査請求ができるようにするのが住民訴訟の実効性を確保する上で望ましいとし、監査請求前置主義に基本的反対の立場を明らかにした。

- (31) ソウル市の「市民監査請求制度」導入をきっかけに地方自治法に住民監査請求制度の法的根拠を明らかにした条項が盛りこまれるまで四つの広域市と二七基礎自治体が条例や規則を制定して一定の資格を持つ団体、又は一定の住民数以上の連署で当該自治体に行行政監査を請求することができるようにした。

- (32) 地方自治法に規定された住民監査請求制度が実施された以降、二〇〇五年九月まで監査請求された事例は二〇〇〇年(六件)、二〇〇一年(二二件)、二〇〇二年(一七件)、二〇〇三年(七件)、二〇〇四年(四件)、二〇〇五年九月現在(六件)であり請求件数が少ないといえるが、これは請求要件が厳しく(二〇〇五年改正前の地方自治法には「二〇歳以上の住民総数の一／五〇範囲内で当該地方自治団体の条例が定める二〇歳以上の住民の連署」で請求することになっていた)、住民監査請求制

法定化以前の自治体による市民監査請求運営時には市民団体や公益団体などにも請求権を認めていたが(例えば、ソウル市の市民監査請求制度の場合、一〇〇人以上の非営利民間団体に請求権を認めた)法定化後はこれらの団体に請求権を認めなかったこと、そして、監査請求を審査する審査機関が独立しておらず、地方自治団体の長又主務部長の所属化に置かれて、委員の任命も地方自治団体の長の権限になっているなど審査機関の中立性と公正性に問題があり、請求人が監査結果に信頼感を持つことが困難であったことによるものとされる。ホ・フン「住民監査請求制度の運用実態と改善方案」『韓国地方自治学会報』第一五巻第一号、二〇〇三、三、一九一―二二頁。

(33) 国の法令の不備や立法怠慢を補うために地方自治団体が独自の条例や規則などで国に先がけ先行した行政領域として監査請求制度のほかに情報公開制度をあげることができる。韓国の情報公開法は一九九六年一月に制定されたが、自治体のほうではすでに一九九二年一月から清州市が「清州市行政情報公開条例」を全国で初めて制定し、自治体レベルで情報公開制度を実施してきた。その影響で他の地方自治団体にも情報公開条例の制定が広がり、国のほうもようやく情報公開法「公共機関の情報公開に関する法律」を制定するに至った。

(34) 韓国の地方行政階層構造は自治権を行使する自治階層と行政業務のみを行う行政階層に二元化されている。自治階層は広域地方自治団体として特別市(一)、広域市(六)、道(九)があり、基礎自治体として市・郡・自治区があり、二階層制の構造をとっている。一方、行政階層はこうした二段階の自治階層に邑・面・洞が加わり、自治階層と行政階層を含めると三段階の階層になるわけであるが、人口五〇万以上の市には市と洞の間に行政区を置くことができるためこれを含めると韓国の地方行政階層構造は三階層又は四階層の構造をとっている。すなわち、純粹な自治階層は二層制であるが、行政階層を含めると三段階又は四段階の構造になるわけである。

(35) 韓国における地方自治団体の事務区分は講学上は自治事務、団体委任事務、機関委任事務に区分しているが、実定法上は自治事務と機関委任事務に区分し、団体委任事務は自治事務の概念に含めて規定している。地方自治法施行令の別表一に自治事務、別表二には機関委任事務を例示している。機関委任事務に対しては条例制定権が及ばない。

(36) 改正された地方自治法第一三条の五には住民訴訟の対象になる事項について規定しているが、「公金の支出に関する事項、財産の取得・管理・処分に関する事項、当該地方自治団体を当事者とする売買・賃借・請負、その

他の契約の締結・履行に関する事項又は地方税・使用料・過怠料等、公金の賦課・徴収の懈怠に関する事項を監査請求した住民は、その監査請求した事項と関連ある違法な行為及び懈怠事実について当該地方自治団体の長を相手に訴訟を提起することができる」とし、住民監査請求事項が違法な財務会計行為と関連がある場合に住民訴訟を提起することができることを定めている。

(37) 二〇〇五年の地方自治法改正時に住民訴訟の対象となる地方自治団体の違法な財務会計行為は他の機関の監査とは関係なく監査請求ができるようにした。これは住民訴訟制度が監査請求前置主義を採択したことから他の機関で監査済みの事項又は監査中の事項を住民監査請求の対象から除外することは、現実に監査の情報を知ることが困難な住民の立場からすると事実上住民訴訟の提起を妨げることになるため、住民訴訟の対象になる事項は例外としたのである。

(38) 制度新設当初(二〇〇五年一月)の規定では二〇歳以上の住民となっていたが、二〇〇五年八月に地方自治法上の住民監査請求や住民訴訟規定の準用法律となつている公職選挙法が改正され、従来の「二〇歳以上の国民」から「一九歳以上の国民」に選挙権が引き下げられたため、それに併せて二〇〇六年一月に年齢規定が一九歳以上の住民に引き下げられた。

(39) 韓国行政訴訟法上の被告適格関連条文

第一三条(被告適格) ①取消訴訟は、他の法律に特別な規定がない限り処分などを行った行政庁を被告とする。但し、処分などがあつた後にその処分などに関係する権限が他の行政庁に承継された場合には、これを承継した行政庁を被告とする。

②第一項の規定により行政庁がなくなった場合には、その処分などに関する事務が帰属する国又は公共団体を被告とする。

第一四條(被告更正) ①原告が被告を誤つて指定した場合は、裁判所は原告の申請により決定を持って被告の更正を許可することができる。

(40) 地方自治法第六章には執行機関に関する規定が定められ、具体的な機関の例示がされているが、その一節には地方自治団体の長、第二節には補助機関(副知事、副市長、副郡首、副区庁長)、第三節には所属行政機関(直屬機関・消防機関・教育訓練機関・保健診療機関・試験研究機関・中小企業支援機関等、出張所、合議制行政機関)、第四節には下部行政機関(一般区、邑・面・洞)について規定されている。これらの機関の長は住民訴訟の被告適格をもつ。また、地方直営企業は地方公企業法に規定されている事項を除いて、原則的に地方自治法の適用を受け、組織運営上にも地方自治団体の事業所・補

助機関の形態で運営されているため直営企業の財務会計行為に対しては住民監査請求と住民訴訟の対象になる。

- (41) この被告適格に関するところが日本とかなり異なる点であるといえる。日本の住民訴訟に関する地方自治法上の規定では被告適格に関して「当該執行機関又は職員」(自治法二四二条二第一項一号、三号、四号の規定)となっており、韓国は「当該地方自治団体の長」が一号訴訟から四号訴訟に至るまで被告となる。

- (42) この九〇日という提訴期間の設定は現行行政法関連法律に規定されている提訴期間等を考慮した結果である。

すなわち、現行行政審判法は処分があったことを知った日から九〇日以内、処分があった日から一八〇日以内の審判請求期間を設定しており、行政訴訟法は取消訴訟の場合、処分等があった日(又は裁決があった日)から一年以内と提訴期間を設定している。また、国税基本法などその他の法律でも行政審判をへた事項に対して行政訴訟を提起できる提訴期間を九〇日と規定した趣旨などを反映して九〇日と設定された。行政自治部『住民訴訟制度業務編』、ソウル、二〇〇五年、九二～九四頁。

- (43) 住民訴訟導入前の旧監査請求制度においては請求期間を定めていなかったが、住民訴訟制度の導入に伴い、地方自治団体の財務会計行為が住民訴訟の提起で長期間不安定となり、地方自治団体の行政行為を信頼した第三者

に被害を与える恐れがあるなど、行政上の法律関係が不安定になるのを防ぐ必要性から監査請求期間を設けることとなった。そして、当初国会に提出された政府案では監査請求期間が五年と設定されこの程度の期間であれば住民の訴訟権利を保障するのに十分な期間であると判断されたが、国会での審議過程であまりにも長い監査請求期間は地方行政の不安定を招く恐れがあるとの意見が出され、二年と縮小された。前掲注(四二)、九三頁。

- (44) 前掲注(四二)、四一～四七項、園部逸夫編『住民訴訟』(最新地方自治法講座四)、行政、二七～三八項、参照。

- (45) 支出原因行為とは「地方自治団体の支出の原因になる契約その他の行為」を指す(地方財政法第六七条第一頁)。

- (46) 住民訴訟法案に対する国会の法制司法委員会における審議。

- (47) 現行行政訴訟法には抗告訴訟の種類として、①取消訴訟、②無効等確認訴訟、③不作為違法確認訴訟が許容されており、差止訴訟は法定化されていない。しかし、最近行政訴訟法改正論議(司法制度改革の一環として二〇〇二年四月に大法院に設置された行政訴訟法改正委員会において改正論議が行われ、二〇〇四年一〇月に改正案が出された)において予防的禁止訴訟(差止訴訟)と義務づけ訴訟を法定化する案が出されたが、まだ、法の改正には至っていない。

(48) 伴義弘・大塚康男『実務住民訴訟』ぎょうせい、一九九七、一二九頁。

(49) 前掲注(四二)、一三三～一三四頁。

(50) 本条の趣旨は、違法な財務会計行為に対する差止請求訴訟は司法部が行政に対する直接的な関与を招く恐れがあるから特別の緊急性ないし回復不可能性が生ずる場合に限定する必要がある、また、差止請求の乱用により行政運営に支障を来たし、公共の福利を阻害し、私人の生命又は身体に危害を及ぼす恐れがある場合はこれを提起できないように制限規定を設けたものである。前掲注(四二)、八七項。

(51) 二号訴訟の「行政処分」について日本の通説的見解及び判例は、行訴法上の処分と同一の概念として解されているが、韓国でも同様と解される。園部逸夫編『住民訴訟・自治体争訟(実務地方自治法講座四)ぎょうせい、一九九〇、一九一頁。

(52) 三号訴訟の対象として自治法第一三条の五第一頁には住民訴訟の対象となる「懈怠に関する事項」として「地方税・使用料・手数料・過怠料等公金の賦課・徴収の懈怠に関する事項」のみを規定しているが、同項の前段に住民訴訟の対象として「財産の取得・管理・処分に関する事項」が規定されていることから「財産の管理に関する事項」には「財産の管理の懈怠に関する事項」も含ま

れると解される。

(53) 前掲注(四二)、一四二～一四六頁。

(54) 会計関係職員に対する弁償命令訴訟規程を設けたのは地方財政法、会計関係職員等の責任に関する法律等で会計関係職員の過失に対する弁償責任の根拠規程が置かれているのを考慮して会計関係職員に対してはその業務と関連して損害賠償又は不当利得返還を請求することを求める訴訟類型とは別の弁償命令を求める訴訟類型を設けたのである。前掲注(四二)、七九頁、一三九頁。

\* 地方財政法第一一五条(会計関係公務員の責任) ① 会計関係公務員がその職務を行うに当たって故意又は重大な過失でその地方自治団体に損害を与えたときには弁償の責任を負う。物品を使用する公務員が故意又は重大な過失により使用中の物品を亡失又は壊してその地方自治団体に損害を与えた場合も同様である。

\* 会計関係職員などの責任に関する法律第四条(会計職員弁償責任) ① 会計関係職員は故意又は重大な過失により法令その他の関係規程と予算に定められたところに違反して国家・地方自治団体その他監査院の監査を受ける団体等の財産に対して損害を与えた時には弁償の責任がある。② 現金又は物品を出納。保管する会計関係職員は善良な管理者としての注意を怠り、自分が保管する現金又は物

品が亡失又は壊れた場合は弁償の責任を負う。

(55) 前掲注(四二)、一六一頁

(56) 裁判所組織法(附則第二条)・・行政裁判所に関する事項の施行当時、行政裁判所が設置されてない地域における行政裁判所の権限に属する事件は行政裁判所が設置されるまで当該地方裁判所本院が管轄する。韓国の行政裁判所制度は一九九八年から導入されたが、現在ソウルのみで置かれており、予算と人力の関係上他の地域まで広がっていない。

(57) 秋田仁志・井上元編『住民訴訟の上手な対処法』民事法研究会、二〇〇三、一八七項。

(58) 韓国の現行自治法上日本の自治法のような監査委員の規程は存在しない。独立した監査機構の代わりに地方自治団体長所属の監査機構が置かれている。例えば、ソウル市の場合市長・行政副市長の下に監査官が置かれ、その下に監査担当官、調査担当官、民願調査担当官が置かれている。そして、ソウル市は一種のオンブズマン制度である「市民監査官」制度を一九九七年から運用している。これはソウル市が行った行政処分により侵害を受けた市民の権利を救済し是正するための制度としてスタートし、ソウル市長の任命により市長の所屬下に置かれているが、その権限に属する業務を独立的に遂行する地位を持つ。

(59) 当時日本では住民訴訟の改正案を巡って学者や実務界から反対の意見が多く出されたが、特に「日本弁護士連合会」は二〇〇一年五月に次のような意見書を出し改正案を批判している。

「改正案は住民の直接的な訴権を奪い、住民参政の制度を後退させるものであり、地方自治の本旨に反し不当といわざるを得ない。現行の住民訴訟では一回で解決できたものが、改正案では二段階の訴訟となり解決まで長時間を要し訴訟経済に反する。特に、第一次訴訟で住民が勝訴しても、当該職員等から取消訴訟を提起されると、その取消の判決が確定するまで第二次請求は訴訟手続を中止しなければならず、解決を著しく遅延させる結果となる。また、住民は第一次訴訟には参加できるものの、第二次訴訟手続には参加できず、第二次訴訟手続では地方公共団体とその職員が当事者であるから、馴れ合い訴訟の危険がある。改正案のような行政による自己統制方式に重点を置くのは時期尚早であり、現行の裁判所による司法統制方式に重点を置くべきである。」

日弁連ホームページ <http://www.nichibenren.or.jp>、参照。  
ホームページ、参照。

(61) 現在裁判所に提起された住民訴訟は五件である。五件の訴訟共に市民団体の主導で提起されたものであるが、

そのなかで世論の関心を集めた二つの事例を紹介する。まず、一つは全国初の住民訴訟としてマスコミの注目を集めた事例である。これは、韓国京畿道にある城南市が開設しようとする道路の一部区間が飛行安全区域を超えるものであるとして工事の中止を求めた空軍の反対にも拘わらず一八〇億ウォンの予算をかけて無理に工事を強行し、道路を開設したところ四ヶ月後には道路を原状回せざるを得なくなってしまう、住民の血税を浪費してしまったとして、城南市にある市民団体「城南参与市民連帯」が二〇〇六年二月に京畿道知事に監査請求を行ったが、その監査結果を不服として、同年五月に城南市長を被告として違法な行為に責任ある当事者に損害賠償を行うことを求める訴訟を水原地方裁判所に提起した事例である。もう一つは、仁川市にある人口五五万の自治区である富平区が海外視察をした区議会議員、区の出入り記者及び区の幹部職員等に対して食費・現金激励金等の名目で公金を不正に流用したとして市民団体「平和と参与をめぐす仁川連帯」が二〇〇六年二月に仁川市に監査請求を求めたものであるが、監査の結果、区議会議員、区の出入り記者及び区の幹部職員等に対して二〇〇四年に副区長の業務推進費から二、八〇〇万ウォンを支出し、区議会議員の団体運動服、海外視察激励費等、二〇〇四、二〇〇五年併せて合計三、〇〇〇万ウォンを支出したこ

とが明らかになった。仁川市は監査結果に基づいて関連公務員を一名懲戒処分したが、「仁川連帯」は住民訴訟を通じて不正に流用した業務推進費を還元するために九月に訴訟を提起したものである。五件の訴訟共に地方自治団体の予算浪費に対するものであり、これからもこれらの種類の訴訟が増えていくものと思われる。

<http://www.snppd.net> 「城南参与市民連帯」

<http://www.ispp.or.kr> 「平和と参与をめぐす仁川連帯」

ホームページ参照。

(62) 前掲 <http://www.ispp.or.kr>、参照。