HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	＜国際共同研究＞東アジア文化と近代法：日本と韓国の比較研究を通じて(九)：報告一 韓国における国と地方自治団体の関係
Author(s)	趙, 文富
Description	資料
Citation	北大法学論集, 50(2), 71-114
Issue Date	1999-07
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/27956
Type	departmental bulletin paper
File Information	50(2)_P71-114.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

報告一　韓国における国と地方自治団体の関係

趙　文富

序論

韓国において一九九〇年代前半に、形ながらも地方自治制度が実施できるようになったが、このことは、民主主義の発展という歴史的事実として注目すべきことである。ただし、地方自治が制度的に実施されたからといって、直ちに、民主主義そのものが発展したとは言い難い。国家の民主的発展のためには、国と地方自治団体との関係を確立し、地方自治行政の民主性と能率性を向上させなければならない。のみならず、究極的には、これらの手段を通じて、また、住民自らの努力によって、住民の民主的力量を高揚させなければならない。ここにこそ、地方分権化と住民自治の問題の核心がある。

現行の韓国地方自治法には、次のような規定がある。「地方自治団体の種類とその組織および運営に関する事項を定め、国家と地方自治団体の基本的関係を定めることによって、地方自治行政の民主性と効率性を図り、地方の均衡的発展と大韓民国の民主的発展を企てることを目的とする」（同法第一条）。この規定は、地方分権および自治行政における民主性と能率性の問題が、国家を民主的に発展させる上で、不可欠な課題であることを示している。国と地方公共団体との関係の定立が、それだけで直ちに地方分権化を意味するものではない。また、地方分権化だけが、住民の民主的力量を高揚させる上での十分条件となるわけではないが、地方分権化なしに住民の民主性は期待すらできないという点で、それは少なくともその必要条件をなしているといえよう。

しかし、最近、韓国では、地方自治制が実施された後、中央

と地方の間、地方議会と執行機関の間、および地方自治団体と住民の間で、様々な紛争が頻発するようになった。その原因のひとつは、地方分権化が合理的に行われず、各機関の権限とその分限が不明確であったことにある。とりわけ、地方自治法では、「法令の範囲内で」の条例の制定および罰則事項に対する法律の個別委任を規定（第一五条）しており、法令と条例の関係において、相対的に法令の価値を高め、条例の価値を低下させることにより、中央政府と地方政府間に立法権の質的な差を招来させている。のみならず、地方自治の実施を前提としなかった時代（一九六〇－一九八〇年代）の産物である数多くの法令が整理されないまま、その範囲内で条例が制定されるようになっていることから、条例制定権が、事実上、制約されているのが、今日の実情である。

韓国のように、制度として中央に権力が過度に集中した状況が長く続いてきた国家では、なおさら地方への分権化が要請される。とりわけ、韓国では、立法機関に対する行政機関（大統領）優位の体制、つまり、行政機関が立法機関への統制を通じて立法権を支配しようとする傾向を帯びた体制をなしている。中央政府は、地方自治団体に対して、条例の指針、人事指針および予算指針などを通じて、政治・行財政面において統制するのが慣例化している。したがって、法制上、地方分権化がなされたとしても、地方自治団体のそれぞれの機関（執行機関、立法機関および住民）に与えられた権限は、中央の政治行政権力によって抑制されてしまう。のみならず、地方自治に対する住民の経験が少ないだけに、地方自治団体自らが、いかにして与えられた権限を自律的に行使すべきかが、地方分権化を推進するに当たって、法制上の問題に劣らぬほど重要な課題になっている。また、韓国のような政治的発展途上国においては、地方分権化と共に、もうひとつ重要な課題が住民の民主的力量を高揚させることにあることも銘記されなければならない。

地方自治と民主主義との関係のように、地方分権化と民主的な国家発展との関係が重要であるとすれば、地方分権化それ自体を論ずる前に、まず国と地方自治団体との関係において、なぜ地方分権化が必要不可欠なのか、あるいは、その範囲と程度が論究されなければならないであろう。そのためには、中央と地方の機能配分、すなわち権力分立の原則やその基準が定立されるべきであろう。またその上で、これに照らし合わせて、現行の法体制や行政組織が、どれほど中央集権的となっているのかを分析批判し、その問題点を指摘した上で、具体的な改善方案が論じなければならないであろう。本稿においては、地方分

権化の前提的理論となる国と地方自治団体との関係に焦点を当てて考察することにする。とりわけ、現代社会の変化と発展途上国としての現実を踏まえ、それを克服し発展させていこうとする動態的な観点から、その関係を考察することにする。

I. 政府間関係の理論的傾向

国と地方自治団体との関係は、政府間関係の概念とは異なったものであるが、今日の国と地方自治団体との関係を考察に当たっては、まずそれを政府間関係という視角から捉える必要があろう。その理由は、政治・経済・社会・文化・環境など各領域にわたる地方の問題がグローバル化しており、国が一方的に命令、指導、および監督を通じて解決したり、責任を負うことができなくなっているからである。むしろ、これらの問題に関しては、国と地方自治団体が相互に協力していかなければならなくなった。したがって、国と地方自治団体との関係を考察するに当たっては、まず「政府間関係の理論」から検討していく必要がある。

一. 政府間関係の概念

「政府間関係」とは、intergovernmental relation の訳語である。intergovernmental relation という用語は、一九五〇年代、アメリカのアイゼンハワー大統領当時、連邦と州および地方間の関係を再検討するために、大統領の諮問機関として、Advisory Commission on Intergovernmental Relations を設け、この委員会で従来の「政府諸関係」を「協力的連邦制」(collaborative federalism) と呼ぶようになったのが始まりである。一九世紀まで、アメリカの財源として、連邦政府は関税、州政府は間接消費税、地方は財産税を歳入源としていた。ところが、二〇世紀の初めに所得税制度が確立され、それが連邦政府の主な財源となってからは、連邦政府の歳入比率が次第に増加していった。ニューディール政策と世界第二次大戦を経た後には、連邦政府の租税収入比率が急上昇するようになり、補助金の比率が増加するに伴い、補助金行政をめぐって州と地方の間に論難が起こった。これが、「政府間関係」の用語が生まれた歴史的背景である。(1)

また、アメリカにおいては、一九世紀の末から多くの州にわたる通商、鉄道輸送および道路建設などの調整に連邦政府が多く介入するようになり、「国際」(international) に準ずる用語として、「州際」(interstate) という用語が定着するようになった。この「州際」という用語が成立して以降、「政府間」(intergovernmental) という用語が使用されるようになった。

ここで、「政府間」という概念には、その用語の生成経緯と関連して注意しなければならない点がある。ひとつは、「国際」と「州際」のふたつの概念がともに同等なレベルの水平関係を示しているのに対して、「政府間」という概念は、一般的には、上下、垂直的な関係である連邦政府と州、および地方間の相異なるレベルの関係を指し示していることである。にもかかわらず、「協力的連邦制」ということばにも現れているように、「政府間」という概念は、水平的な関係概念である「国際」あるいは「州際」と同一に使われている。もうひとつは、次の点である。「州際」という概念は、連邦政府が州と州の間の関係へ介入することを前提として生成されたものである。同じく、「政府間」という概念も、連邦政府が州間関係、州と地方間の関係、または地方相互間の関係への介入を背景として形成されている点である。すなわち、intergovernmental relation という概念は、連邦・州・地方という異なったレベルの政府が、各々自律的な政治単位であることを前提として、これら政府間に協力的な相互依存関係を形成していけるように、連邦政府が調整していくという関係を意味している。(2)

アメリカの政治構造、自治体の構造と性格、および、これに伴った調整の必要性という歴史的背景から形成されたこの intergovernmental relation という概念は、そのほかの国の政治構造にそのまま適用することはできない。けれども、国と地方自治団体間の関係のような問題を扱う上では、この概念を参考にする必要がある。ここで検討しなければならないことは、国家と地方自治団体との構造関係である。韓国の地方自治団体は、自治団体であると同時に、機関委任制度にもとづく下部機関である。また、総合行政である地方行政は、なるべく自治団体を通じて、この行政を主体として処理しようとする点において、国家と市・道や市・郡の関係は、アメリカの intergovernmental relation 以上に緊密な関係にあるが、自治団体の独立性および「協力的相互依存関係」という点では大きな違いがある。韓国のそれは、むしろ、日本の行政構造に近いともいえるが、日本よりも自治権が弱く、地方自治団体に対する国家の指導監督権が強い中央統制体制だといえよう。

次に検討しなければならないことは、国家と地方自治団体間の関係を政府間関係から捉えようとする場合、政府の概念を前提とする政府間関係の概念にもとづいて、地方自治団体をそもそも「政府」と考えることができるのかという点である。

「政府」(government) とは、行政府の機構だけを意味するのではなく、その政府機構を運営する統治をも含む。とりわけ、

民主制の下での統治は、国民の自己統治（self government）を意味する。地方自治団体が「政府」といえるためには、自律的な政治単位となっていなければならず、地方行政が中央政治の侍女となってはならない。地方政治が、独自的で個性豊かな行政で地方を発展させていこうとすれば、自治立法権が広範囲に認められなければならない。また、「政府」とは、立法・司法・行政の三権を具備したものでなければならない。地方自治体という「政府」には、執行機関としての団体長と立法機関としての地方議会はもちろん、両機関からある程度、独立した地位と身分をもつ行政委員会、監査委員会、オッブズマン、陪審員、および保安官などの司法的権限を有した諸機関が含められなければならない。

ここに、「政府間関係」と「国家と地方間の関係」との概念的な違いが現れてくるのである。しかし、後者に関する今までの理論は、主に国家の中央部署と地方自治体の行政関係を扱ってきたに過ぎず、地方自治団体の独立性や自律性を高揚させるための理論としては、貧弱であったといわざるを得ない。国家と地方自治団体との関係について、望ましく、正しい関係とはいかなるものかを正面から模索した理論は多くない。したがって、大陸型の行政統制の理論が中心となってきており、英米型の立法統制論は少なかったわけである。立法統制論でも、自治団体の立法過程への参加の問題があまり論議されてこなかったし、立法統制に伴った mandamus proceeding という司法手続の理論も不十分であった。[3] したがって地方自治団体の独立性、すなわち、中央統制の抑制方法としては、自治団体の行政府構成形態が重要視されなければならない。韓国や日本のように、画一的に首長制を取っていれば、機関委任制の便宜を提供することになる。けれども、自治団体の政府構成が、イギリスやアメリカのように委員会制や支配人制を取っていれば、中央政府による行政的統制が自治団体の細部にまで及ばなくなる。

「政府間関係」という概念は、国家と地方自治団体との関係よりも広範である。というのは、後者は、異なったレベルの政府間関係だけを意味するが、前者は、同等なレベルの政府間関係をも含むからである。今日、国家社会の問題を解決する社会機能主義の観点からは、国家事務と地方事務が性質を同じくする面が多いので、レベルの異なる国家と地方自治団体間の関係といえども、同等なレベルの政府間関係と密接不可分の関係にあると見ることができる。企業・福祉・環境・労働など、いかなる問題であれ、ある特定の基礎自治団体の問題は、ほかの基礎自治団体あるいは広域自治団体、または国家、さらに進んで

世界問題と結びつくからである。

基礎自治団体の範囲を超えたり、あるいは広域自治団体の範囲を超えて、このような問題を解決するための「広域行政」の方策としては、合併方式、個別共同処理方式、総合方式、権限逆移譲方式などがある。[4] 連合方式を採れば、より高く、新しいレベルの政府形態が生まれることになり、権限逆移譲方式を採れば、異なったレベルの政府間関係が逆に変動することになるであろう。合併方式が大規模に進行すれば、これはより広範な広域政府の再編構想へと続くようになる。先進国での Metropolitan Government あるいは Regional Government の論議、日本での広域市町村圏、道州制[5]案などの議論が、これに該当する。また、従来、国家と地方自治団体間の関係を論ずる場合には、国内での正規政府関係に対象が限定されるのに対して、「政府間関係」論は、正規の政府間相互関係に局限されない。対外的には、広く条約、決議、勧告、国際会議などを通じて、地方自治の運営に直接的にも間接的にも影響を与える国際機構である国連、ILO、WHO、OECD および先進国 SUMMIT などとの関係も論議しなければならなくなるであろう。対内的には、基礎自治団体下の狭い範囲である Community レベルの Neighborhood Government の創設を論ずる必要性も生じるかも知れない。言い換えれば、「政府間関係」論では、広くは国際政府の準ずる国際機関との関係を含み、狭くは、近隣政府に準ずる地域自治組織との関係を論議の対象としなければならないのである。[6]

二、政府間関係論の最近の傾向

政府間関係論は従来でも論じられてはきたが、それは、主に「地方制度」、「国家・地方関係」、「中央・地方関係」の理論から大きく脱することはできなかった。このことについては、日本のある報告書が適切に表現しているので、これを引用することにする。

一九六三年一二月に日本の第九次地方制度調査会が行政需要の拡大傾向と行政処理での広域性及び均等性の要請という実態分析の結果を基礎として、国家と地方公共団体との基本的関係について、「行政事務再配分に関する答申」をした。ここにおいては、「国と地方公共団体との関係は、歴史的に見れば国が後見的立場から地方公共団体を支配し、あるいは、国と地方公共団体が相互対立して、権限を分け持つ形態だと考えたときもあったが、現代の福祉国家における両者の関係は、・・・・国も地方公共団体も同じく国の統治機構の一環をなすものとして、

国は中央政府として、地方公共団体は地方政治としてお互いに国民福祉という共通の目的に向かって、各々の機能を分担し、相互協力して行政の処理に当たらなければならない。すなわち、現代の国家における両者の基本的関係は、各々の機能と責任を分担しながら、一つの目的に向かってお互いに協力しあう相互共同関係にならなければならない」との指摘がなされている。(7)

行政の量的増大と質的変化は、多様な形で、急激に変化する社会の変動に対応しつつある。社会変動の多様性と急変性は、すべての国家に共通した現象であり、国家あるいは公共団体が互いに共同してこれに対処していくことから生じる行政の量的増大と質的変化の現象も、すべての国家の発展過程に不可避なものである。旧西ドイツの場合、連邦と地方公共団体、特に、基礎自治団体（Gemeinde）との関係に関しては、整然とした法制をもっていた。「共通的事務（Gemeinshaftsaufgaben）の観念が、最近十年間、地方行政実務でひとつの標語（Schlagwort）になった」といわれている。(8)この共通的事務には、国家と地方公共団体のそれも当然に含まれる。(9)したがって、ここでの「国家とGemeindeは、共通の事務を遂行するために、国民にとって最善の利益を目標とし、共同することができ、かつ、そのようにならなければならない」とされている。(10)かつ、実定制度上でも、伝統的な固有事務・委任事務のいずれにも属さない義務的事務概念（Pflichtaufgabe）が採用されている。いうなれば、事務の二元性原理（dualistisches Prinzip）から一元性原理（monistisches Prinzip）に転換している州（land）も現れているのである。(11)しかも、現代地方行政法論では、間接国家行政の概念を、ひとつの最も基本的な道具概念としている。これも、国家と基礎自治体との密接な関係を実質的な基盤としているものと思われる。(12)

大陸系国家とは異なった形態の地方自治制度を採択しているイギリスでも、中央政府と地方公共団体が協力的な関係になければならないということは、理論的な面では早くから主張されてきた。例えば、ファイナーは、過去、イギリスの中央政府と地方団体間に緊張関係が存在していたことを認めながらも、次のように述べている。「地方団体と中央政府は、ひとつの政府組織の重要な部分であり、これらの間の関係は、共通の究極的な目的をもつ単一の組織体系の下にある。両者は、その目的のための統合的体系内における協力と協調の関係にある。地方団体は、実際上、このコンテキストから離れては、いかなる機能も目的も持つことはできない。したがって、それらの存在意義と問題は、このコンテキストの中でのみ認識することができる。

これは、もちろんのことだが、地方団体が純粋に自己自身にのみ関わる機能が全くないということを意味するわけではない。しかし、その機能における真の重要性は、それが統合によって調整される両者の協調に由来しているということである。イギリスにおける地方政府の発展、およびその重要な課題も、地方団体は単に、生き残った組織細胞のひとつに過ぎないということを認識しなければ理解できないのである[13]」。このような認識に照応して、地方団体は、実定法制においても、以前の立法的統制と司法的統制制度に加えて、組織的な統一こそはなされてはいないが、行政技術的な側面では、中央統制が行われていることは、周知の事実である。

アメリカでも、すでに検討したように、州と地方自治団体間の関係の密接化を前提とする見解が台頭している。すなわち、州－地方関係に関する委員会[14]（The Committee on State-Local Relations）は、報告書を通じて、州と地方間の望ましい関係を、次のような見解として披瀝している。「州と地方の事務はひとつの共同事務である。実質的にみて、これら政府が遂行するほとんどすべての機能は、分配されたものである。地方は、立法、基金の準備、水準の維持、そのほか多くのサービスを可能にさせるために、州に依存している。州は、多くの機能を効果的に遂行するために地方に依存している。このように、レベルの異なるふたつの政府は、同じ住民にサービスを提供するに当たって、完全に相互補完的な相関関係にある。また、これらは、共通に偉大な公共目的を達成するために、計画を策定し、執行するための共同の責任を負っているのである[15]」。

また、マドックスは、政府間関係の重要性に対する一般の認識が、最近に至って、顕著に増大してきてたことを前提としている。そして、とりわけ州と地方間の関係については、次のように述べている。「地方と州の行政機関の間に存在する日常的な接触の重要性は、事務の種類にしたがって、相当に異なるものである。州と地方の行政的な関係は、特に、教育、福祉、高架道路、財政の領域で重要である。これらの関係は、そのほとんどが今世紀に発展したものである。これらは、地方政府の活動に対する州の監督権限が大幅に強化された。以前、地方行政に対する州の監督は、地方議員によって遵守することが期待される法律の形式を採っていた。その違反に対しては、司法的活動が伴っただけである。このように不規則的な統制の産物だと見られていた体制は、政府の行政事務が比較的に単純であり、行政が複雑でなかった時代には適合していたかも知れない。しかし、政府が、Big Government 化するようになれば、主要事務

に対して能率的であり、統一的な行政が要請されるようになる」[16]。

以上で見られるように、地方政府のほとんどの問題は、同時に中央政府の問題である。中央政府の問題が、同時に地方政府の問題へと変化する社会変動の過程で、両者は、より緊密な協力関係が必要であるという論旨である。こうした状況をみれば、現代は、従来のように、外交・国防の問題は、国家の専権事項であって地方政府は関与できず、清掃、水道のような問題は、基礎自治団体の専権事項であって、中央政府は関与しないといったようなことがそのまま通じる時代ではもはやない。今や、相互間で協力しなければならない時代状況に立ち至っているのである。今までの理論のように、単純に、国家と地方自治団体の上下関係という前提に立った上で、統制関係なのか、あるいは協力関係なのかといった見方から、今の状況を捉えることはできない。したがって、「政府間関係論」の立場から論じることが必要となってきているのであり、またそう論じることが最近の傾向となってきているのである。

「政府間関係論」が主張されるのは、時代的変化にしたがって、地方自治団体が、対内的な関係においてだけではなく、対外的な関係においても多くの変化にさらされているために、地方自治団体の対外関係では外部からの自律性、内部においては自己統治といった地方自治の本質的基礎を強固にさせて、その自治の質的向上を図る必要がある、と考えられているためである。「政府間関係論」を主張する学者は、これによって期待される効果を次のように要約している[17]。第一には、錯綜した政府関係を再度、総合的に把握し直し、制度相互間の連動と波及関係を正確に分析できるようにすることである。その中でも、グローバル化時代に対応する新しい財政調整制度を構想して、その他の政府間関係とこの制度が整合するように改善することが急務であろう。第二には、地方制度調査会などで、「地方制度改革」として扱われた論点にとらわれずに、原点に立ち帰って多角的な構想をなしうるようにすることである。とりわけ、自治体の組織形態に対して、多様化できる余地を開拓し、自治体の国政参加に対して多角的な方策を構想することが、戦略的なポイントとなるであろう。第三には、これがより重要な点であるが、改革の対象が自治体のレベルだけではなく、国家のレベルにまで拡大していることである。したがって、「政府間関係論」は、単に、地方自治を擁護し、発展させるための範囲にとどまってはならない。これは、自治団体が、自ら改革すると同時に、国家社会を含めた国民社会の政治構造全体に対しても、

その再編構想を可能にさせるという意味をもつものなのである。国内外の生活環境の変化にしたがった国家社会全体の構造的な体質改善を、国家機関の努力によってのみ期待できる時代は過ぎた。今は、自治団体自らの努力によって、下からすくい上げる方式で国政を変革する時代になったのである。

日本では、一九八〇年代始めから自治団体を「地方政府」として扱い、「国家と地方公共団体の関係」ないしは「中央と地方の関係」という概念の代わりに、「政府間関係」という概念を用いて統治構造を考察し、自治体理論あるいは分権論を構想しようとする機運が起こるようになった[18]。しかし、一九八〇年代の行政改革の過程では、自治団体を「地方政府」と捉えられることはなく、政治過程への自治団体の関わりが、積極的に考慮されることもなかった。日本では、地方の自治裁判所を設置することはできないために、政府が持つべき司法権は地方にはないといえる。けれども、自治団体は、準司法権を有しているだけではなく、情報公開条例の施行による情報公開審議会の設置から見られるように、自治立法権を駆使して司法機能を創造できるようになっている。したがって、日本では、自治団体を「地方政府」だと主張する人もいる[19]。

中央と地方との関係を政府間関係だと捉えなければならない当為性の根拠は、次のようにいくつかの点にあると思われる。

第一は、自治団体を「地方政府」だと捉えて、中央と地方との関係を政府間関係と称するとすれば、政府概念の構成要素として立法・司法・行政の三権を保持しなければならないが、これと関連して自治団体に政治的統治能力を認め、これを高揚させるようにしなければならないことである。したがって、政府間関係と捉える必要があるのは、単に自治団体の「自治権」を向上させるためだけではない。地方政府という下部構造から統治能力を向上させて、国家全体の統治能力を高めるためでもある[20]。言い換えるならば、地方政府が政治的状況を整備して、政策決定能力を高めさせることにより、中央の集権的政策決定の独断性を牽制するためであり、中央の立法過程に地方政府の参与を認めさせることで、地方の具体的実情を中央に反映させて、中央の恣意を牽制するためである。こうしてこそ、両者の協力体制が出来上がるようになるのである。

第二には、地方自治団体を取り巻く国内外の関係が変化していることである。住民の信託による自治政府の機能は、一方では、自治団体内部の変化、すなわちNeighborhood Governmentを論議するほどまでに、狭い地域社会のコミュニティーレベルの社会的組織に自律性を認めようとする傾向[21]をもたらしている。

他方、外部との関係では、地方自治団体は、グローバルな観点から他国の地方自治団体との関係、国連、ILO、WHO および OECD などの国際機関との関係を形成している。そのような関係は、経済分野だけではなく、外交や国防にまで影響を及ぼす生活関係を形成しつつあるのである。もちろん、中央政府は、国際的協力関係を目標として外交機能を発揮しなければならない。中央政府の外交権は、中央政府の権限に限定される。けれども、地方政府においても、住民の実質的生活のために外国人との関係を支援しなければならないという点からみても、自治団体の外交権自体を否定しまうことはできない。最近に至っては、地方政府ではいうまでもなく、各種の企業、団体、市民などの多元的な主体が、外交の主役となる「分権外交」を展開しているのである。(22)

第三には、最近、中央と地方との関係において、機関委任事務の概念自体が変容することにより、機能的な側面からも政府間関係からそれを捉えなければならないということである。一九八〇年代、先進諸国が直面した経済危機に対処して、公共支出の赤字拡大を批判して登場したのが、「新保守主義」の諸政策であった。これと関連して、機関委任事務の改革が不可避になってきた。したがって、理論的には、集権－分権という軸に、融合－分離というもうひとつの軸を組み合わせることにより、政府間関係の位相を明白にしようとする理論と、(23) これに加えて、集中と分散、分立－統合の概念を追加しようとする理論が現れている。(24)

理論的には、国家社会の発展のために、政府間の役割分担は、「事務」の配分問題としてではなく、「権限」配分の問題として扱おうとする傾向もある。今日、自治事務のあらゆる分野の問題が、ある特定の自治団体にのみ限定できるものではない。ほかの自治団体あるいは国家の問題に関連するようになっているからである。外交や国防問題のような国家事務であっても、自治団体あるいは住民が、その主体として関わる面が多くなっているために、国家と自治団体間に事務によりこれを配分する必要性がなくなるようになったのである。このように変化した時代状況のゆえに、各レベルの政府により自給自足的に分立割拠する状態を創出することはできなくなっている。従来、国家や地方の事務として分配されたすべての事業が、各政府が各自の判断で関連づけができるような形態に変化してきており、政府間関係が次第に緊密になり、政府間調整の必要性が、徐々に増えざるを得なくなるであろうことが想定されている。問題は、ある事業のどのような側面について、誰が決定するのかという

ことである。これは、「事務」概念で処理するのではなく、「権限」概念で処理しなければならないであろう。機能分担論でいわれる「機能」概念も曖昧にならざるを得ないのである。[25]

したがって、「政府間関係論」は、その関係を「対等な政府間の協力的な相互依存関係」と捉え、このような関係が成立するためには、政府間コミュニケーションが下向式であるか、あるいは上向式であるかといった一方的な方向ではなく、相互間で双方的なものでなければならない、と考える。現在の韓国の政府間関係は、国家の意思が下向きという一方的な方向に降りていく統制ないしは官治型となっている。これを双方型のコミュニケーションに改善しようとすれば、国家の意思が下向きに向うことに対応して、国民の情報獲得のレベルが高まり、住民の意思が基礎自治団体のコミュニティーのレベルから高まって統合されて、順次上昇し、広域自治団体を経て国家に至るような調整型・自治型のルートが形成されなければならない。各政府の自律性を認める以上、「政府間関係」の課題は、「統制」ではなく、「調整」でなければならない。調整の方法は、「下達」ではなく、「協議」ないし「交渉」でなければならない。自治団体の先導的な施策が、国家の施策として採択されなければならないだけでなく、基礎自治団体が、広域自治団体の政策決定に参与できなければならない。すべての自治団体が、国政に参与できなければならない。だが、そのためには、自治団体が、まずその意思を調整し、統合するメカニズムを確立していかなければならないのである。[26]

Ⅱ．機能配分の原則と発展的変数

従来の中央－地方関係の理論は、国家社会のすべての行政機能を担当する主体を国家と地方自治団体と捉えて、この主体が担当する行政機能の遂行形態を、①官治行政、②機関委任行政、③団体委任行政、④自治行政とに分け、これにしたがって中央政府と地方自治団体の機能配分を行うものと考えられてきた。[27]この場合、機能配分の原則あるいは基準は、明確に定められたものでなければならず、これにもとづいて行政業務が配分されなければならない。もっとも、このようにして業務を配分する場合でも、業務配分の主体が、国家なのか、あるいは地方自治団体なのかにしたがって事情は異なりうる。このような業務配分は、国家により、かつ時代によって違ってくる。英米系の住民自治形態をとっている国家では、自治団体の業務をまず定めて、その後に国家の業務を決定した。ところが、二〇世紀に至っては、中央集権化が進行し、国家業務が増加するようになって

いる。これに対して、大陸系の国家では、二〇世紀後半に至って、地方分権化の傾向が増え、自治団体の事務が増えている。したがって、機能配分の原則と基準は、国家の業務と自治団体の業務を配分する基準になることもあり、また、中央集権と地方分権を評価する基準にもなりうる。ただし、現代社会では、地方化とグローバル化の現象により、地方事務と国家事務の区分・限界が不明確になっており、地方事務が、同時に国家事務となり、国家事務が、同時に地方事務になっている。両者は、相互に協力関係に立たなければならない。したがって、事務の種類にしたがって国家事務と地方事務に分類するのではなく、事務の性質によって国家が担当しなければならない役割と、地方が担当しなければならない役割とが区分されるべきである。したがって、韓国のような発展途上の国家では、国家社会の発展を目標とする事務の性質にしたがって、同じ事務に対しても、国家と地方がどのように役割分担をしなければならないのか、という役割体系の確立が課題となるべきである。役割体系の問題は、過程ごとに目標設定・計画・施行で区分し、役割を分担するようにして、各過程で決定権の主体と協力主体および範囲を定めるようにしなければならないであろう。

一・機能配分の原則と問題点

(1) 機能配分の原則

国家と地方自治団体が担当する業務を区別するために、機能を配分する原則と基準を定める場合、この原則と基準は、国家社会の与件あるいは政治行政文化の特殊性により異なるし、事務の性質によっても違ってくる。

機能配分の原則を例にとれば、次のようなものがある。①行政責任の明確化、能率化、基礎自治団体の優先などの原則を挙げる場合、[28] ② 民主制、能率性、総合性などの原則を挙げる場合、[29] ③現地性、総合性、経済性などの原則を挙げる場合、[30] ④地域性、能率性、総合性など原則を挙げる場合、[31] ⑤地方自治団体の監督禁止、総体的移譲、単位治自治団体への配分および地方行政別の専門化、経費の完全補償、漸進的移譲などの原則を挙げる場合[32]などである。

しかし、以上の原則による機能配分は、九〇年代に至って修正せざるを得なくなった。日本の場合、一九八九年一二月二〇日、臨時行政改革推進審議会は、「国家と地方の関係などに関する答申」を行った。これは、①基本的思考の観点、②国家・地方間の機能配分などの再検討と国家地方間の調整など、③地域行政主体の整備・多様化、広域行政へ対応、④地方財政の制

度・運営の改革と団体間財政格差の是正、⑤補助金などの制度・運用の改革、⑥地方自治団体の自己改革の推進、⑦地域活性化施策の総合推進、⑧改革の推進体制などの項目に及んでいる。[33]

このうち、第二項目である国家・地方間の機能分担などの再検討と国家・地方間の調整などに関する答申内容は、次のように要約できる。[34]

A．観　点

(i) 答申内容は、多様な経過を経て、現行の国家・地方間の機能分担制度の基本的骨組みをなしている国土及び経済社会の多極化を目標にする行財政機能の抜本的な再配分のために、国家・地方間関係と地方制度などを大幅に改変する必要がある。

(ii) とりわけ、地域活性化の観点から、地方の役割が増えている今日、国家・地方間の機能分担などに関する見方は、地域の主体性強化と地域の多様な行政現実のために、国家機能を可能な限り純化するという方向から、国家から地方への権限移譲と地方行政に対する国家関与などの改善を積極的に推進する。

(iii) 国家・地方間の機能分担に対する再検討のためには、基礎自治団体を重要視し、市町村の規模と行財政能力などに相応した機能配分をする。とりわけ、地域の中核的都市に対しては、行政権限の重点的な移譲を推進しなければならない。

(iv) 多くの行政事務は、国家、広域自治団体、基礎自治団体が全体として有機的連関性をもって実施される。国家・地方自治団体間の関係は、本来、その責任と役割分担として共通の行政目的を実現させるために協同するべきものである。国家・地方間機能分担などを再検討するに当っては、国家行政に対して地方の意見を反映させたり、基準にしたがった国家事務の実行を確保させるために、国家・地方間の調整装置を改善することが重要である。また、国家・地方間の機能分担などの再検討のために、まず、不要・不急な行政事務と事業を整理して、国家・地方間に共通して関連する行政事務の協力関係化と効率化のためにも、国家・地方間機能分担などの再検討が積極的に推進されるべきである。

B．改革方策

(i) 国家・地方間機能分担などの再検討

a．行政事務・事業の整理

国家・地方を通じて公的規制を緩和させて、民間能力の活用などを積極的に推進する。必要のないあるいは急がない行政事務・事業の整理を推進する。

b．権限移譲などの推進

イ．地域経済の振興、地域造成あるいは住民生活に密接に

関連する行政分野は、国家から地方への権限移譲を推進する。このためには、様々な事務の性格などを勘案して、地方への権限移譲を再検討する。今後、法令などの立案においても、このような観点から国家の事務権限を必要最小限度に縮小する。具体的には、①事務処理基準などの明示と地方で実施可能な事務の移譲、②手続上、地方自治団体の経由段階で実質的調査・審査をする事務への委譲、③広域自治団体の処理事務の内、住民生活と密接な関連事務の行財政能力による基礎自治団体への委譲などが必要である。

ロ．広域自治団体の区域を凌駕する広域行政体制の整備のために、その規模、処理する事務・事業の内容などにしたがい国家事務の権限委譲の範囲を拡大する。

ハ．地域中核都市に対しては、広域自治団体事務の権限を大幅に委譲する。そのために、必要な制度を整備し、その他の市に対しては、人口規模、行財政能力などにしたがった委譲を画策する。また、基礎自治団体の広域行政体制整備に対応した広域自治団体の事務と現行の政令指定都市（直轄市および広域自治団体下の市として、総理令で指定した市）に対する国家および広域自治団体事務の権限委譲の範囲を拡大する。

ニ．機関委任事務および国家の地方機関に対しても、事務処理の現地性と完結性を高めるために、事務および機関の性格などを勘案して、地方機関としての国家権限委任の拡充を図る。

c．国家関与と必置規制の廃止および緩和など

イ．権限委譲分野を重点として国家の地方行政に対する関与、必置規制の廃止および緩和の推進のために、諸般事務の性格などを勘案して、国家関与および必置規制に対する再検討を推進する。今後、関連法令などの立案においても、同じ観点から国家関与と必置規制の規定を必要最小限に限定させる。

第一に、国家関与の廃止および緩和の観点は、①可能な限り、事務処理基準などの明示による一般的関与への限定と、個別事案に対する個別関与の廃止、②広域的調整のための国家関与は、ひとつの広域自治団体の区域にその影響が限定したり、あるいは、隣接広域自治団体の協議に委任可能な事案の廃止、③地方公共団体の内部組織と一般的行政事務運営などに関係した関与の廃止原則、④国家関与の継続を必要とすることは、事前関与から事後関与（監査・報告など）への移行、基準などの大幅的弾力化による普通自由・例外関与への移行、許認可などに対する権力的関与から指導・勧告など非権力的関与の移行、基礎自治団体に対する国家及び広域自治団体の二元的関与事項の広域自治団体による関与の一元化、などのような基準の基本的改善

の推進、⑤国家関与に関する事務手続きの簡素化・迅速化を図ることである。

第二は、必置規制の廃止および緩和の観点は、①施設、機関などに対する運営実態などから常設の実質的意味がなかったり、名目化している場合、または、効率的配置を阻害している場合の廃止、②職員の基準または配置問題として効果や必要性の欠乏、効率的配置の阻害または必要以上に細分化されていることなどを廃止、または、統合整理すること、③必置規制を存置する必要があることに対する地域社会や時代の特性に即した基準への弾力化のようなものである。

ロ．国家関与・必置規制と補助金などの補助条件と表裏関係に置かれていることに対しては、これを併合して補助条件などを再検討する。

ハ．法令の規定によることなく、示達、補助金交付の要領などに立脚して行う関与・必置規制に対しては、特に必要がある場合に限って、右のイ項の観点にしたがい廃止するものとして再検討する。

ニ．広域自治団体が、基礎自治団体の行政に対して、関与する場合にも、イ項の観点にしたがって再検討するようにする。

d．機関委任事務の整理合理化

臨時行政調査会の答申および旧臨時行政改革推進審議会の答申による指摘にしたがい、持続的に機関委任事務の整理合理化を推進する。

e．改善などの実施推進

右のような四つの項目にしたがい、政府は、改革方策を着実に実施するものとする。改革推進体制で作成した改革推進綱領により、別紙に具体的に列挙する事項とその他関係省庁による再検討を実施する。

(ii) 国家・地方間調整装置の改善

a．国家に対する意見上申など

イ．地方自治団体長などの全国的連合組織が、地方自治団体の事案に対する中央政府への意見開示および陳述の方途を備える制度的装置を検討する。

ロ．中央政府の各種審議会などに、関係地方自治団体の代表が参与できる機会を拡充する。

b．国家による関与基準および実行確保

イ．事務権限の委譲、国家関与などの廃止・緩和の推進などと共に、国家および地方自治団体で必要な監査検査機能の充実を図る。

ロ．地方自治法などによる国家の地方自治による助言・勧

告の範囲を拡大すると同時に、特に必要な行政事務に対して緊要な場合には、是正勧告・是正要求などを行える制度に関しても検討する。

c. 基礎自治団体による広域自治団体行政への参加

広域自治団体の行政に基礎自治団体の参加機会を拡大する。とりわけ、地域の中核都市の参加機会を拡大することを重視する。

d. 地方自治法の早期改正などである。

それ以外に、(3) 国家・地方間に共通・関連する行政事務の効率化、(4) 国家の地方行政機関の整理合理化などが主張されている。

(2) 機能配分の問題点

このような日本の機能配分に対する改革法案は、国家と地方間の協力のための関係増進という点から、われわれ韓国で参考にできる点がなくはない。ただし、その法案には、零細な地方自治団体の育成などを通じた均衡的な発展といった方策が欠如している。例を上げれば、中核都市に対しては、思い切った権限委譲や、行財政能力にしたがった権限委譲などが主張されてはいるが、行財政能力の弱い基礎自治団体の育成に向けた推進方策はそこには見出し得ない。その結果、都市と地方間の格差は、一層深化し、国家社会の構造的な健全性を維持し、都市と地方を問わず国民の生活上の問題点を解決するということが困難になるであろう。対等な相互間の協力関係を形成するためには、行財政能力の弱い基礎自治団体の育成を前提としなければならない。とりわけ韓国においては、中央集権主義体制により拠点開発方式で各地方を開発した結果、さまざまな発展の不均衡が現れてきた。この不均衡を是正するためには、行財政能力の弱い基礎自治団体の育成が一層必要となるので、これに関する方策がより要請されるといえよう。したがって、中央政府と自治団体の協力による、零細な基礎自治団体の育成政策が整備されなければならないであろう。

二. 機能配分の発展変数と地方自治団体の発展的機能

(1) 機能配分の変数と発展的変数

機能配分の変数としては、状況的与件にしたがって機能を受動的に配分する静態的変数と、状況あるいは与件を改善しようとする発展志向的な動態変数とに分けることができる。これは、組織社会において、能力により適材適所に人材を配置する人事政策と、構成員の能力啓発のような教育訓練を目的とする人事

政策とにそれぞれ対応するような性格をもつものである。従来では、一般的に前者の場合には、地方自治制度、自治行政の経験、民主化と能率化の要求程度、自治行政の環境、科学・技術と交通・通信の発達程度などを変数として、状況と地方自治団体の能力に従って機能を配分するというやり方がある。[35] しかし、このような状況的与件を前提にした上での受動的な機能配分の論理の下では、基礎自治団体の自治能力が向上するときまで、権限委譲を留保することになり、権限委譲がなされなければ自治能力が向上できない事情との間に、悪循環が生じることになる。したがって、発展志向的動態という観点から機能配分が要請されることになるわけだが、その場合には、機能配分の発展変数が問題となる。

今までは、発展途上国家の発展機能の主変数として行政主導型を前提とした行政を挙げるのが一般的であった。そこにおいては、中央政府と地方自治団体間に国家発展のための機能配分をしようとする試みはほとんどなされなかった。その主な理由としては、①発展行政論の学問的年輪の日が浅いということ、②開発途上国のほとんどが伝統的に中央政府の機能だけを重視したこと、③開発途上国のうち、地方自治団体を構成しない国家があり、地方自治団体を構成した国家であったとしても、地方公務員にまで発展を志向する有能なエリートを配属するのが難しく、事実上、本来の発展志向的な任務を遂行できなかったこと、などが挙げられる。[36] 事実、開発途上国では、中央集権化あるいは新中央集権化の傾向を無批判的に受容し、行政を当然に中央行政と同一視し、機能配分の発展的変数を別に考慮しない傾向が強かった。

その結果、行政のうちにどんな行政が、中央政府に属し、どんな行政が地方に配分されるのか。あるいは、地方の発展のために中央の行政と地方の行政は、各々どんな役割をし、どのように相互協力をするのかを考究する傾向は少なかった。しかも、開発途上国では、行政の展示効果的な効率性に重きが置かれ、それ以外の能率性あるいは民主性は疎かにされてきた。その結果、より長期的な眼目から、行政の政策と企画・計画あるいは執行の副作用を考慮しない単線構造（mono-culture structure）のメカニズムが固着化してきたのである。他方、開発途上国では、能率性と民主性のための組織社会の生産性の高揚、社会的生産性の高揚のための住民啓発・指導などのような分野の行政指導的な機能が不十分である。

しかし、発展途上国であればあるほど、行政の地方分権化を通じて、地域特性に合った行政を行うことにより、地域社会を

発展させるだけではなく、地方公務員と地域社会の住民に創意力を啓発し、責任性を昂揚させていく必要があるといわなければならない。エミール・セディは、分権化された自治団体が国家発展に寄与する重要な要素として、①政府指導者による細部的・地方的事務の自治団体への委譲による中央政府機能の硬直化防止、②経済・社会発展事業への国民の理解および参与促進、③自治行政に対する住民の訓練機能、④国民的統合の強化などを挙げている。[37] ここでは、②③④の機能が行政の指導機能に属するといえるが、その主体が中央政府なのか地方政府なのか、または両者の協力なのか、さらにその効果は何かを考察する必要がある。

第一に、中央政府が計画し、推進する経済・社会発展事業に対しても、国民の理解と参与を促進させることができる。ただし、これは、住民の立場から見れば、受動的であるために、それだけ能力啓発のためには、消極的であり、創意力と責任性の昂揚に大きな効果を期待できない。したがって、このような事業に対しても、関連地方自治団体の意見開陳、協議あるいは役割分担を通じた協力体制を設けることが望ましい。一方、地方自治体が計画し、推進する場合には、より創意力と責任性を昂揚させることができるが、計画と推進過程での専門人力と資金の不足などが問題となりうる。それで、中央政府は、地方自治団体の不足した専門人力と資金を支援する。中央政府は、この過程で指導をするが、効率性と共に、能力啓発を通じた能率性と民主性を同時に指導しなければならない。

第二に、自治行政に対する住民の訓練のためには、地方自治団体が推進主体となって、住民自治への参与機会を拡大し、住民の自治能力の啓発を通じて、試行錯誤を減らしていくようにしなければならない。中央政府は、このための専門性と予算支援をするようにしなければならない。

第三に、国民的統合の強化の意味は、各地方の住民がその地方自治団体への所属感を強めるとともに、各地方自治団体が自らの地域利己主義を打破して国家への帰属感を増大させるようにすることである。開発途上国においては、一般的には国民統合の歴史的基盤が弱く、地域的利己主義が強い。中央政府は、地方自治の育成計画と共に、住民による国民統合の促進計画をも同時に推進するようにしなければならない。地方自治団体は、住民が地方自治への参与機会の拡大と共に、中央政府による国家政策を理解し、協力できるような地方自治の実施が望ましいのである。

(2)　地方自治団体の国家社会発展のための機能

国家社会発展のための地方自治団体の機能としては、住民に対する精神的、知的能力の啓発を通じた住民の自治能力の啓発と社会経済的な共同体系の開発のような無形的機能と、生活環境の整備あるいは社会経済の開発のような有形的な機能とに分けることができる。

(i)　無形的機能

イ．住民の自治能力の啓発

地方自治団体の主体的構成員である住民は、地方自治の経験と訓練を通じて、政府依存的な価値観あるいは意識構造から脱皮して、創造的自律性、協同性および責任性を自ら向上させるようにしなければならない。また、地方自治団体の長と地方議員も、地方自治の経験を通じて地方自治に関する見識と能力を自ら向上させながら、住民の意見を把握し、これを地方自治に反映させていかなければならない。のみならず、住民の自治意識を改革し、自治能力の啓発のための指導的役割を果たさなければならないであろう。(38) このためには、中央政府も、計画を立てて予算支援と専門的および技術的支援をしなければならないであろう。地方自治の経験が少ない場合には、個人的・集団的利己主義が支配的となり、住民が、共通の代表的な意見を形成することが容易ではなく、情報・資料の収集、分析能力の不足により、未来の予測能力が不足し、自ずから事業計画を設計することにも困難がある。しかも、このようなことを実践する際に要求される協動能力、役割分担能力も不足している。したがって、中央政府あるいは地方自治団体が事業を計画し、推進しようとする場合にも、住民は、その公益性と実現可能な方法を認識できず、反対したり、協力に消極的であったりという現象が現れるのが一般的である。中央政府あるいは地方自治団体は、このような住民の実状を正確に把握し、住民の啓発指導計画を立ててそれを推進していかなければならない。ただし、この場合には、地方議員と地方公務員が、啓発指導を通じた指導的な役割を果すようにしなければならない。住民のなかにも、指導的な人材を選抜し、地方自治の教育をする必要がある。ここでは、地方自治育成の専門家による教科過程の作成が重要である。

ロ．社会経済的協同体系の開発

人間が、他人との人間関係において、意欲を持ち、旺盛な活動を積極的に行い、葛藤を克服調節していこうとする際の動機がいかなる性質のものであるのかは、伝統的な文化によって左

右される。欧米社会では、このような動因を利害関係（interest relations）といい、葛藤関係の解決も、説得（persuation）、協商（bargaining）あるいは政治（politics）などの方法によってなされるといわれている。[39] 一方、東洋の場合には、韓国の儒教や中東の回教の場合に見られるように、権力が、絶対的に追求され、庇護されることが多いが、その動機は、伝統化された宗教的価値であるといえる。利害関係を重視する欧米のような文化風俗の下では、物質的利害関係を追求しながらも、公益と私益を区別し、これを調和させようとする傾向がある。[40] アメリカの文化的伝統からいうならば、政治は、個人の利益を追求するための手段ではなく、コミュニティーの生活を向上させる手段である。政治や地方自治で最も重要なのは、社会全体の公益を明らかにさせて、これを追求することである。公益を常に優先させ、私益を排斥する倫理が高いのが、アメリカのアングロサクソン系の白人である。これは、彼らのもつプロテスタンティズムの文化に色濃く現れた政治的エートスである。[41]

東洋文化においては、儒教、仏教あるいは回教などの宗教において、物質的利害関係を超越した秩序体系を絶対的価値化し、その秩序価値で権力を強力に追求することによって、国民の生活観が伝統化されていった。そして、人間関係も、このような秩序体系下に従属するに過ぎないものと見られたわけである。このような東洋文化においては、人間中心の利害関係観が軽視されてきた。その結果として、公益と私益の区別やその間の調和問題も軽視されてきた。その葛藤の調節も、権力によって行われるということに、疑いの念をもたなかったのである。[42] しかし、第二次世界大戦後、物質文明が押し寄せてきたが、その結果としての経済第一主義が生み出した物質万能主義は、公益と私益の調和という利害調整の観念をもたらす余裕がなかった。その結果、公益と私益の区別と調和という価値は、権力的価値と物質的価値との間に埋没し、蘇生し難いものとなった。こうして、人間の動因も、権力的、物質的価値に左右されることとなり、公益と私益の調和という価値は、嘲笑の対象となってしまった。[43] このような文化的伝統が、公益と私益の調和を前提とする生産的協同体系の確立を困難なものとしてしまったのである。

韓国では、最近、持続的な政経癒着、不正腐敗の現象、生産性向上を度外視した労使紛糾の現象、地方自治団体長の浪費的善心行政、猟官主義的な人事行政や許認可行政の現象および政府と住民間の私益的利己主義による葛藤現象など、生産的社会体系だというよりも、浪費的社会体系の徴候が色濃く現れてい

る。韓国のような開発途上国における地方自治の課題は、住民が情緒的、排他的利己主義を抑制し、合理的な公益主義を尊ぶようにする住民意識の改革を通じた公益と私益の区別および両者の調和を優先的な価値とし、これを目標した活動を積極的に奨励して、このような社会心理的・社会意識的な基盤の上に生産的協同体系を構築することにある。そのためには、住民の間においてや、住民と地方議会または地方自治団体長間に、生産的協同体系の構築のための協議体を常設化させる必要があるであろう。

(ii) 有形的機能

イ. 住民の生活環境とは、自然環境、社会・経済的環境などを包括した概念である。生活環境の整備は、観点にしたがって、その方向や形態はさまざまに異なりうる。すなわち、生活環境を整備するに当たって、住民の意識と地方自治団体の政策を、未来志向の発展的な観点に立つのか、それとも現状に迎合し現実を重視する観点から整備を進めるのかにより、生活環境の整備方向や形態は異なったものとなってくる。後者の観点に立つ場合、環境に対する意識あるいは政策は、現実に惹起された問題点だけを解決しようとする消極的な弥縫策に過ぎなくなるであろう。前者の観点に立つ場合には、未来を予測し、未来のための設計にしたがい、より積極的に環境を整備しようとすることになるであろう。

自然環境の整備においても、後者の観点に立つ場合には、破壊された環境を復旧することに止まるであろう。前者の観点に立つならば、未来のための環境の創建あるいは環境破壊の予防に主眼を置くことになろう。社会経済的な環境整備においても、後者の観点においては、構造矛盾の解決よりも外形的物量的な変化をもたらす地域開発あるいは規制政策にだけに力点が置かれるようになる。しかし、前者の観点では、体系性のある長・短期間計画により、基盤施設あるいは生産、流通、消費、貯蓄などの施設に体系性を持たせることによって、構造的な健全性と生産性を確保しようとすることになろう。文化的環境整備においても、後者の観点によると、過去の文化財を発掘・保全しようとすることにのみ主眼点を置くが、前者の観点によれば、これに止まらず、情報化社会の構築、あるいはこれに関連する教育・文化政策にまで広げるなど、より積極的に未来のための整備を行うようになるであろう。

ロ. 社会経済開発

地方自治団体は、中央あるいは住民たちと共に、地域社会の地政学的、産業立地的な条件にしたがって、地域社会開発を推

進しなければならない。長・短期計画にしたがいその開発を総合的に行い、そこに有機的な体系を持たせるように推進しなければならない。有機的体系を持たせるとは、市場経済の論理にしたがい各分野が円滑に流通するように、横的に相互に関連性を持たせることを意味する。のみならず、時代の変化により十分に対応する機能を果たすことができるように、縦的にも相互に関連性をもたせることを意味する。

韓国は、地方自治団体長の選出以後、地方自治団体に広がっていった社会経済開発政策に、いくつかの問題点が現れている。第一には、中央依存的な性向がいまだ色濃く残っていることである。社会経済開発のために、予算の不足を中央で補なおうとする傾向が高い反面、その予算の有効性には、あまり関心が向けられていないのである。第二に、中長期計画を立てるだけの専門性が欠如しているので、政策評価あるいは計画評価の過程を経ないまま、非体系的な短期計画による試行錯誤が多いことである。第三には、優先順位の決定が非科学的であり、善心行政への関心が高く、選挙に影響を及ぼす事業に順位を優先させていることがある。第四には、これに関連して、生産的な経済基盤の構築に力点を置くよりも、社会福祉などの名目で、消費性の社会政策により重点が置かれるようになっていることである。第五に、経済的施設への投資の場合にも、次期選挙を意識し、展示効果の高い物量的、外形的施設にのみ高い比重を置いており、技術啓発あるいは経済的創意力の啓発のための生産的な構造の構築施策は、疎かにされていることである。これらの諸点が、社会経済開発政策の問題点として挙げられよう。

これらの政策は、社会経済的な発展のための地方自治の原理には逆行しているというべきであろう。地方自治の実施が、むしろ、社会経済的な基盤を構造的に弱化させているのではないのか、という疑念すらなくはない。それで、地方自治の理念あるいは目標を住民の繁栄を通じた福祉向上に置き、社会経済的開発の目標も、住民の社会経済的な活動能力の高揚に置いて、中央政府と地方自治団体は、これに適合した社会経済的な施設投資をするようにしなければならないであろう。

Ⅲ．韓国における国家と地方自治団体の関係

一．地方自治の理念

韓国は、憲法に「地方自治団体は、住民の福利に関する事務を処理し、財産を管理し、法令の範囲内で地方自治に関する規定を制定することができる」（憲法一一七条一項）と規定して

いる。地方自治法には、「・・・国家と地方自治団体との基本的な関係を定めることにより、地方自治行政の民主性と能率性を図り、地方の均衡的な発展と大韓民国の民主的な発展を基とすることを目的とする」と規定されている。その内容は、地方自治法に規定された文言を分析すれば、① 国家と地方自治団体との関係の定立、② 地方自治行政の民主性と能率性を図ること、③ 地方の均衡的発展、④ 国家の民主的発展の四つに要約できる。

現行法上、このような規定には、次のような問題点が内包されている。第一には、地方自治の構図は、本来、住民－地方自治団体－国家の関係として定立でき、地方自治を発展させようとすれば、むしろ住民－地方自治団体の関係がより重要視されなければならないのであるが、現行法にはこのような観念が欠如しており、国家と地方自治団体との関係定立に主たる目的が置かれている点である。第二は、地方自治行政の民主性と能率性には関心が置かれているけれども、地方自治（住民による政治的基盤の形成）が除外された結果、行政があらゆる課題を担うようになり、行政主導の地方自治が不可避となる印象を持たせている点である。言い換えるならば、住民の民主性と住民による社会的効率性を考慮する余地がなくなっているのである。第三に、地方の均衡的発展ということについては、地方間の均衡的発展のみならず、中央と地方間の均衡的発展がより重要な意味を持つが、地方自治を通して地方が発展するようになれば、中央の負担が軽減されるだけではなく、中央と地方と間の差異による相対的な貧困感とこれによる不満感がなくなり、政治的な安定性をもたらすようになることである。ところで、地方の均衡的発展は、中央の調整あるいは支援によってなされるよりは、住民たちの自生力によって実現するようにさせることが望ましい。このような社会的な土台の上に、国家は、政治・経済・社会・文化のあらゆる面で民主的に発展しなければならない。

要するに、韓国の地方自治法で打ち立てられている理念は、上向式の民主化ではなく、下向式の民主化を目指している。憲法には「住民の福利に関する事務を処理」させるという規定を置いているにもかかわらず、地方自治法では、住民の立場を考慮していない点で、住民自治の側面よりも団体自治を念頭に置いているものと思われる。自治権の本質も、新固有権説に立脚せず、制度的保障説だと主張するが、伝来説に近い立場に立脚しているといえよう。その結果、地方自治の発展も、国家（中央）にもとづいてなされるほかないということになってしまうのである。これにより、住民による自律性と、この自律を通じ

た地方自治の発展は期待することが難しくなっている。というのは、住民の自律性の成長は、自律的になされねばならないからである。

一九八〇年代の中頃から加熱した学生の民主化運動を先頭として、教授たちの支持声明、在野政治人の民主化運動、宗教界からの多数の支持態度および勤労者の労働運動、これに対する国民多数の支持などが、第五共和国末期に地方自治の実施を含めた民主化宣言（六・二九宣言）をもたらした。これに続き、第六共和国末期である一九九一年に地方議会が構成されるようになった。これは、国民の要求によって地方自治が実施されることになったという意味で、国民の民主化意識がそれだけ成熟したことを背景としている。中央権力の必要により六・二五戦争という戦時に実施された一九五二年当時の地方自治とは、その性格が異なるのである。

今日の地方自治は、このように、より成熟した国民の民主化意識を背景としてはいる。ただし、国民の民主化意識には、ふたつの側面で問題点がある。そのひとつは、進歩的、左傾的な意識である。もうひとつは、中央権力への依存的保守主義の性向である。前者は、ちょうど日本の革新自治体を輩出させた背景と似通った社会主義的な性向と、イデオロギーを超越した民族主義的な統一観から由来している。後者は、反共イデオロギーから出発し、無批判的に権力の現実に安住してきた惰性に由来するものである。民主化という観点から見るとき、両者には、共通した欠陥が内包されている。すなわち、その現実において、ともに権力志向主義に転落するものであって、人間主義（humanism）を本質とする民主主義とは逆行している点である。前者は、社会主義や民族主義を絶対的な名分として、権力を振り回している。後者は、国益を絶対的な名分として権力を振り回す国家主義（statism）であって、それも人間の本質を無視するという点では変わりがない。文民政府が誕生し、地方自治が実施されてはいるが、韓国の国民意識にはいぜんとして変化がなく、為政者あるいは識者の間にもこれに対する正しい処方を出せないでいる。

かくして、今日、韓国で展開されている学生運動、労働運動、在野団体の政治運動あるいは集団的利己主義による反公害運動などの諸般の国民運動や住民運動は、感情的次元を脱しきれない非合理主義に縁由しているものであると結論づけることができる。かつ、各地で崩壊した施設物とあらゆる社会的構造において露呈している不正腐敗の現状も、人間軽視の非合理主義から縁由したものであるといえる。このような韓国の構造的矛盾

の現実と韓国の統一、国際化ないしはグローバル化の価値基準を勘案して、地方自治の理念を定立しなければならない。けれども、元来、プープル民主主義である地方自治には、人間の本性を回復するという意味と使命があるので、韓国の現実を治癒し、未来の基盤を構築する理念と価値基準もここに置かれなければならないであろう。

二、現行法制上の関係

韓国の憲法は、第八章に地方自治の章を設けて、地方自治団体の自治権と種類および地方議会の組織、運営に関する事項を規定し、その根拠を憲法に置くことにより、地方自治を憲法の必須事項として設定している。そして、地方自治団体の種類および地方自治団体の組織と運営に関する事項を法律で定めるようにし（憲法一一七条二項、一一八条二項）、法令の範囲内で自治に関する規定を制定することができるようにしている（憲法一一七条一項）。しかし、この規定には、法律を規制する規範を設定しなかったために[44]、中央集権主義体制の下で、立法府が行政府の侍女となり、立法権が形骸化されがちとなり、中央の政治・行政権力が地方自治の本質を侵害する法を制定する可能性が高い。かくして、地方自治法は、その目的の点でも、住民の福利に関する文言は排除された。重要な条例制定権も、法令の範囲内でのみ行使できるようになっている。法律の個別的委任のない罰則事項はもちろん、権利制限、義務賦課の事項も、条例では制定できないのである（地方自治法一五条）[45]。これに対しては、包括的な自治権を付与した憲法の趣旨に反するものであり、他国の立法例にもないものであるとの理由で、違憲だとの主張がなされている[46]。実際にも、条例案の提案が議会でなされたものは、一八・四％に過ぎなず、執行機関で提案されたものが、八一・六％にも達する[47]。執行機関の案の多くも、自律的に提案されたものではなく、中央の指針と準則に依拠して提案されたものである[48]。このように地方自治は形骸化しているといえよう。

現行の地方自治法は、第九条一項で、管轄区域の自治事務と、法令により地方自治団体に属する事務とを処理する、と規定している。二項には、自治事務として、地方自治団体の区域、組織、および行政管理などに関する事務、住民の福祉増進に関する事務、農林・商工業などの産業振興に関する事務、地域開発および住民の生活環境施設の設置・管理に関する事務、教育・体育・文化・芸術の振興に関する事務、地域民防衛および消防に関する事務などが列挙され、地方自治団体の種類別や事務配

分の基準（十条）と、地方自治団体が処理できる国家事務を規定している（一一条）。一方、第九三条では、法令に異なった規定がない限り、国家事務は、市・道と市・郡および自治区の長に委任して行うものとしている。これが機関委任事務である。ここで問題となるのは、自治事務に対する国家の関与または協力の程度と、法令により地方自治団体の長に委任するものと定められた国家事務の妥当な客観的範囲である。つまり、中央政府の自治事務に対する関与あるいは協力の恣意性と、中央政府による国家事務委任の恣意性を排除したり、調整したりする制度的装置こそが問題の核心なのである。

また、地方自治法第九章には、「国家の指導・監督」という章を置き、地方自治団体の長に対する指導・監督と地方議会に対する指導・監督関係を規定している(49)。この自治団体の長に対する国家の指導・監督関係は、中央行政機関の長が、地方自治団体の事務に関して、助言、勧告、指導、資料提出要求、財政または技術援助をもできるよう規定されている（一五五条）。機関委任事務はもちろん、団体委任事務に対しても、主務部長官が指導・監督できるようになっているわけである（一五六条）。自治団体の事務に対してもまた、自治団体の長の命令・処分が法律に反したり、公益に著しく違反するときには、主務部長官が期間を定め、書面で是正命令をし、期間内に履行しないときには、これを取り消したり、停止させることができる。法令に違反したときは、自治事務に対し、このような措置を取ることができるようにする。これに関する命令あるいは処分の取消または停止に対して、自治団体の長が異議があるときには、取消または停止処分の通報を受けた日から一五日以内に大法院に提訴ができる（一五七条の二）。内務部長官は、地方自治団体の自治事務に関する報告を受け、法令に違反したときは、書類・帳簿または会計を監査できるようにもなっている（一五八条）(50)。

次に、地方議会に対する指導・監督関係は、次のように規定している。地方議会の議決が、法令に違反したり、著しく公益を害すると判断されるときには、内務部長官あるいは市・道知事は、再議を要求でき、再議要求が受け入れられれば、地方自治団体の長は、地方議会に再議の要求をする。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再議決が確定する。けれども、再議の結果が法令に違反すると判断されるときには、再議決の日から二〇日以内に地方自治団体の長が、大法院に提訴でき、議決の執行停止を申し立てることができる（一五九条一、二、三項）。再議の結果、法令に違反すると判断されたに

もかかわらず、地方自治団体の長が期間内に提訴しないときには、内務部長官が地方自治団体の長に七日以内に提訴の指示をし、地方自治団体の長がその後七日以内に提訴をしないときには、内務部長官が七日以内に直接、提訴できる（一五九条四、五、六項）[51]。

以上のような国家と地方自治団体の関係に関する現行法の規定には、次のようないくつかの問題点がある。

第一に、国家は、地方自治団体に対して協力関係にあるのではなく、指導・監督関係にあるということである。指導といっても、助言・勧告・財政および技術支援がなされているに過ぎず、自治能力の高揚のための指導には、関心が向けられているわけではない。

第二には、地方自治団体の事務を区分するに当たって、自治事務を除いた機関委任事務はもちろん、団体委任事務までも公益的な判断対象として、国家の監督の下に置いている点である。

第三には、中央政府は、法令と公益を根拠として指導・監督を行うことになっているわけであるが、法令には中央集権主義体制の下で地方自治の実施を前提としていないものが多く、これに対する整備が必要なのであるが、それにも関わらず、これを改正せず、従来の法令を根拠とすることが可能であるために、地方自治の実効を収めることができない点である。公益の判断主体は、法院ではなく、中央政府であるので、判断基準を客観化できず、政治的状況に左右されやすく、政治的に中央が地方を容易に支配できるのである。

第四には、中央と地方間に協力と役割分担のための規定が欠如しており、地方自治団体が中央の政策、法案および計画の成立に参与したり、あるいは、意見の開示および陳述をする機会を付与する規定が欠如していることである。

第五には、法制の整備が、急変する現実に追いつくことができないという法制上の問題があるために、法制がどんなによく整備されたとしても、現実に対応できず、これを公正に執行できなかったり、あるいは、脱法・不法の道具として悪用されたり、その繰り返しが社会の慣習化をもたらしたりして、結局、そのような慣行が正当化されてしまうことになる点である。したがって、このような法制上の限界を克服するための方法は、良識にしたがって法令を運営することだといえる。法制の改正と共に、その運営の民主化、能率化のための方案が、並行して模索されなければならない。このことが、次に述べる開発途上国の重要な課題となっているのである。

以上の問題点を勘案し、地方自治法の改正あるいは関係法令

の整備を行うと共に、その運営のための対策を進めていかなければならないであろう。

三、政治行政的な権力構造の関係

政治行政的な権力構造は、政治的状況と政治文化の産物であり、政治家と国民によって形成されるのである。韓国は、解放後の混乱、南北の対決、冷戦体制、朝鮮戦争およびその後の経済建設の必要性などが、強力な中央集権主義を生み出すこととなった。これは、一方でのカリスマ的な権威主義や軍事的な思考方式を持った政治家の主導と、他方での民主主義や地方分権の必要性を認識できなかった多数の国民がこの中央集権主義を直接、間接的に支持したという要因によって形成されたものといえる。このようにして形成された中央集権主義的な権力構造が長期化されたことが、惰性化した政治家あるいは行政家が構造的な体制のなかに縛られたことと相俟って、中央集権主義的な思考方式や行動様式を改善することができなかったのである。政治・行政的方法としての法制度を能率的に改善したり、あるいは、運営していくこともできなかったのである。[52] 文民政府になってから、さまざまな改革が試みられたが、政治行政社会の体質は改革できたわけではない。地方自治法が改正されはしたが、地方議会の条例制定権はいまだに制約を受けている。のみならず、地方自治が実施される前の個別法令が改正できないままでいる。政党の民主化が実現できず、国民の政治意識が、地域的、集団的な利己主義を脱しきれず、公共の利益のための倫理意識が確立できないでいる。いまだに、行政公務員の不正と不条理が相当数あるということがこれを物語っている。

このような現状は、中央権力による統制が限界に来ていることを示すものであり、独裁の出現を可能にさせるか、さもなくば、政治社会の自律的な調整能力が必要となっている。前者の場合よりも後者の方が望ましいのはいうまでもない。政治問題を含めた社会のすべての問題が自律的に調整されていくためには、国民が政治的に訓練されなければならない。したがって、中央の政治・行政は、国民に訓練を受けさせる方向へ進んでいかなければならない。そのなかで重要な方法のひとつが、地方自治であることはいうまでもない。地方自治を発展・成功させようとすれば、実際上の水準よりも多くの権限が地方に移譲されなければならず、地方議会と住民にも、より多くの権利が付与されなければならないであろう。地方議会と住民は、効果的な試行錯誤の中で、権利行使の水準を高めていかなければならない。したがって、韓国の今までの政治行政的な権力構造は、

上部中心の効率的な構造から下部構造中心の民主的・能率的な構造に改編されなければならないのである。

四．政治文化と意識構造

政治的体制が長期化すれば、同一類型の政治的思考方式と行動様式が数代にわたって反復・蓄積することにより、政治文化が形成されるようになる。と同時に、政治文化が形成されようになれば、その文化のなかに生きる社会構成員に、その文化が影響を及ぼし、その思考方式や行動様式を束縛し、そのパターンを拭い去ることを難しくさせる。したがって、法制度の改革を通じてその意識と行動の方向を改革しようしても、その法制度自体の改革にも限界が生じる。また、法制度を改革したとしても、意識と行動の現実が、法制度の水準に及ぶことができなくなる。他方、教育の拡散と社会の変動は、法制度の趣旨や水準を凌駕し、既存の政治文化を形成した価値観あるいは秩序を崩すようになることで、伝統的なアノミー現象を引き起こすのである。(53)

韓国の場合、伝統的な儒教文化に立脚する家父長的権威主義が、政治文化の中にも現れてきている。(54)選挙意識あるいは政治意識には、合理主義的な要因よりは、血縁・地縁・学縁など、感情的な要因が多く作用している。制度や政策中心の政治的関係よりも、人物中心の派閥的な政治関係がより色濃く現れている。このように、上向式構造の政治意識より、下向式の構造をもった政治意識が本来的なものと考えられているのである。例えば、会議の構成員に上下関係がある場合、そこでは、政治的合理主義による意思交換がおこなわれるというよりは、感情として表に出された権威と、その権威に服従する感情との交流が優先することになる。(55)会議の構成員が対等の場合でも、政治権力的な権威に近かかったり、あるいは、情的に近い者の意見に同調することによって、支配的意見が形成されたりする。その支配的意見に賛成・同調する者が、政治的利益を獲得するようになり、でなければ、感情的対立で自己の意見と主張を絶対化する。つまり、目の前の利害関係によって会議が支配されるという傾向が強いわけである。このような現象は、選挙時の投票結果にも反映される。(56)

五．関係改善の方向と課題

韓国は、様々な課題を抱えている。政治的次元では、政治の民主化であり、経済的次元では、国際競争力を持続化させる生産構造の形成である。社会的には、安定と福祉の追求であり、

文化的には、伝統的要素を土台としながらも、情報化社会に適合した未来志向的な価値観を確立することである。このためには、各個人の能力を啓発するようにしながら、社会的構造の能率性を確保することが必要である。この個人と社会の能率性を確保する最善の方案こそが、中央と地方の関係改善を通じて地方自治を発展させることである。この意味において中央と地方の関係を改善していく方向と課題としては、次のようなことを考えることができる。

(1) 意識改革

このような課題を解決するためには、制度改革と共に、意識改革が必要であろう。両者を共に兼ねることができないとするならば、意識改革がより重要視されなければならない。制度は、運営のための手段であり、運営のための創造性は、意思の産物であるといえよう。というのは、制度による意識改革は、強制が伴うけれども、意識による制度改革は、それだけ副作用が少なく、むしろ、自然的なものだからである。よく意識改革は、教育によってなされるといわれる。家庭教育、学校教育および社会教育が重要視されるが、これは、経験の現場からかけ離れることもある。したがって、これらの教育は、観念的になりやすく、間接的な効果のほかには期待することが難しい。われわれに必要なのは、各地方の住民の現実的な経験を通じて、社会統合としての個人能力を凝集させる社会的結集力であり、社会を歴史の現実へと導きながら国家を発展させ、人類社会に貢献できる組織能力である。住民による地方自治こそが、このような社会的力量を経験的に訓練育成させる訓練場となるのである。したがって、自治意識の経験的育成は、基礎自治団体における地方自治を通して実現されなければならない。このような地方自治の発展が、まさに必要な国民意識改革の進展を意味するものなのである。

韓国のような、中央集権的体制から地方分権的体制に移行する過渡的段階にある国家においては、権限と権利が中央から地方にまず委譲されなければならないが、そこでは委譲者の姿勢が重要である。今日でも住民の自治意識と自治能力の未熟さを理由に地方自治の時期尚早論が広がったり、準自治体論を主張して制限的な実施論を主張する者がいる。このように、地方議会の権限あるいは住民の権利を制限させようとする傾向が強く存在しているわけである。しかし、そうなればなるほど、逆に、中央に対して抵抗したり、中央に依存する性向ないしは対中央に責任を転嫁する無責任さが増えるようになる。その結果、権

(57)

限と権利意識が成熟できず、地方自治を発展させる社会基盤は、それだけ自生力を獲得できなくなる。社会生活の具体的な現実において、権限と権利の行使は、社会によって肯定的に評価されなければならない。そのためには、これに相応した意識が先行しなければならない。このような意識を創出しようとするならば、精神的、知的活動が観念的ではなく、経験的に先行しなければならない。したがって、権限あるいは権利は、現実的水準よりも高まるのかどうかということが、立法政策上、考慮されなければならない。それが高まれば高まるほど、多少の試行錯誤はあったとしても、その成長にそれだけ寄与するようになるからである。したがって、権限と権利を下部に委譲しながら、その行使の水準を向上させることができるような方案も、同時に講究されなければならないのである。

地方自治発展の阻害要因の主たるものとしては、中央による権限の独占的な我執がある。住民に与えられた権利と権限が発展志向的に行使できないことも、重要な要因のひとつとなっている。したがって、中央では、住民の権利意識と権利行使能力の未熟さを挙げる。他方、住民あるいは地方議会議員は、与えられた権限と権利が不足しているのを恨むことになる。[58] こうして、中央と地方間で、権限をめぐって互いに不信と責任転嫁の悪循環を繰り返す。これが国家社会発展の阻害要因となっているのである。これ自体が、地方自治に対する価値と自治意識の必要性と方向に対する意識の欠如の原因となっているといえよう。中央は、大幅に権限を委譲し、地方は期待効果以上の権限行使を行うことができなければならず、そうできない場合の実質的な損失と責任は、究極的には、地方と国家がともに担うようにならなければならない。かくして、地方自らの自治意識の涵養と地方自治の発展が要請せざるをえないこととなる。しかも、自治意識は、受動的に形成されることもあるが、自律的に形成、成長することがより有効的である。[59]

ところで、自治意識こそは、住民自らの自律性と責任性を土台として、地域社会と国家を生産的な構造へと発展させる所以のものであるから、韓国では、改革するに当ってまず第一に必要とされる意識である。このような自治意識は、地方自治を発展させる要素であると同時に、全国民の意識改革にも必要不可欠なものである。

(2)　政治的民主化

地方自治の発展が、政治の民主化を成し遂げることを意味するのは、いうまでもないところである。なぜなら、地方自治は、

民主主義の訓練場であるからだ。しかし、地方自治が形式的な制度だけしか備えず、地方自治団体を構成する主体である住民あるいは地方議員が、民主主義の思考方式と行動様式を持って、地方自治に臨みえない限り、その自治は民主主義の訓練場とはなり得ず、政治の民主化もなしえないであろう。したがって、民主主義の思考方式とか行動様式とかがいかなるものであり、非民主的な伝統的思考方式と行動様式は、どのようにすれば民主主義的な思考方式と行動様式へと転換させることができるのかが、地方自治を経験できなかった国民には重要な課題となるのである。民主主義の本質とその本質をどのように国民が体質化していくのかが問題となるわけである。

民主主義の本質は、A.D.Lindsay が指摘するように[60]、自由と平等にあるということができる。民主主義の本質が自由と平等にある、という命題はわれわれすべてが記憶しているところでもある。しかし、われわれの実際生活のなかでこれを実践することは容易なことではない。その理由は、概念の不明確性と伝統的文化のゆえにそれを生活化していくことが困難なためである。概念の問題とは、自由と平等の概念がいかなるものであり、いかにしてこのふたつの概念を両立させて生活を実践していくことができるのかに関わるものである。伝統的文化との関係では、われわれの生活様式が儒教の「仁」を基とした社会倫理により規律されているために、文化葛藤ないしは文化衝突が生じ、そのことが自由・平等の実践を困難にさせているといえる。

自由には、制度的なもの（liberty）と情緒的なもの（freedom）がある。消極的な意味の自由（freedom from）と積極的な意味の自由（freedom to）がある。消極的な意味の自由とは、ある拘束状態から解放されることを意味する。積極的な自由とは、あることを選択し実行することを意味している。この積極的自由の意味には、ほかの下等動物と区別された創造的思惟過程（creative reflection process）がある[61]。哲学的に見るとき、人間の本性には、本質的に「・・・からの自由」な状態が前者に属し、サルトルがいう「人間は、自由意志の産物であり、自由選択により、彼が現在、存在するところに存在する」というのは、後者に属する概念である。政治思想史的には、政治的権力からの自由を内容とする自由権は、ホッブスなどがいう「拘束の欠如」状態を意味する。ジョン・ロックがいう「行為者が自身の精神ないし思考の自主的決定にしたがい、特定の行為を行うのか、あるいは行わないのかを決定する能力」を意味する積極的な意味の自由は、創造的奉仕的な活動をする自由権を内容としている[62]。したがって、自由は、人間的、社会的自由を意味する。

それは、情緒的でありながらも、合理的な自由であり、消極的自由（客観的自由、行為の自由）と積極的自由（主体的自由、倫理的自由、意志の自由）を意味する。

平等思想は、すでにギリシャやローマ時代から主張されてきた。平等思想は、自由と共に、基本的人権観念としてその基礎を確立するようになった。国家との関係で、万人の平等を説破するようになったことは、神の前での平等を教義とした中世のキリスト教思想に縁由している。とりわけ、その主張は、カルビン派の運動により、身分と階級的な権力支配の撤廃にまで拡大されていく。政治および法の領域でも、自然法の前での万人の生来的平等思想に転換・発展させられていくようになったのである。このような平等思想は、アメリカ・バージニアの権利章典およびアメリカ独立宣言においても公表され、フランス大革命の人権宣言で宣布されて以来、各国家で基本的権利として憲法に採択されるようになった(63)。しかし、平等思想は、キリスト教思想にだけ存在するのではなく、平等界、平等観（万有は一切平等であるという見方）、平等心（一切衆生に対して、差別する心を引き起こさず、同等に愛憐れむ心）など、仏教思想にも存在していた。それは、ただ近代化以後の憲法にその思想を基本権として現実化させることができなかっただけである。

自由と平等は、人間にだけ享有できる生来的なものである。それは、社会的な動物である人間の社会生活を前提とする。人間は、生まれた身体的条件、家庭環境、社会環境および文化環境などがそれぞれ異なっており、この点では平等だと見ることはできない。だが、社会生活における人間本性を持ち、精神的・知的にその生活を創造的に営んでいくことができる自由を持っているという点では平等である。社会生活においてある構成員の自由が束縛されることがあれば、不平等になるのである。それだけ創造的原動力が制約されるのである。しかし、創造的原動力となる同じ自由をもったとしても、その自由を消極的な意味の自由と考え、解放感にだけ陶酔するのか、あるいは、それを積極的な意味の自由と考え、創造的に活用するのかにしたがって、その生活は、個人的に社会的に後退するのか、あるいは進歩するのかが決定される。実際においては、その自由を行使した結果として、不平等を招来することもある。したがって、誰でも創造できる自由を持つという点で平等だとしても、この自由をどのように活用するのかにしたがって、平等と不平等の結果が現れる。これが、人間生活における競争となる。このような競争において不平等になった結果、低い位置に立つようになった者は、優越的な位置に向かって平等を追求するようになる。

優越的な位置に立つようになった者は、低い位置にある者に愛憐の情で援助をするのが人間の本性である。それは、とりわけ、創造的自由の力によるものである。したがって、自由と平等は、相互に矛盾し両立できないものではなく、相互に補完的である。

このような自由と平等を伝統的文化との関係から見てみよう。自由の観念から見るとき、われわれは、人間的、情緒的、消極的自由の観念には親しみを感じることが多いけれども、社会的、合理的、積極的自由の観念には疎く、疎遠に感じるのが通例である。その理由は、韓国の歴史においては、自由や民主主義の観念が外来語であって、これを生活化して、実践しえたのは、積極的意味の自由ではなく、消極的な意味の自由であったに過ぎないからである。平等の観念から見るときにも、韓国の伝統文化では、儒教文化の影響を受けていることから、上下間の縦的秩序を倫理化したものとなっている。契約思想の不在、フェア・プレイ精神の不在などに左右されて、平等観念を生活化、社会化することができなかった。このようなことは、意見交換や会議の過程で、権力の妥当根拠を考慮せず、上下関係の権力的背景により、その意思決定が支配的意見に落ち着くという傾向がこのような現象を生み出しているのである。

民主政治を実現するに当たっては、権力構造や政治制度の民主化も必要であるが、民主主義の本質である自由と平等を実際生活において実践していけるようにすることも重要である。このような原理が社会基盤となるとき、J. S. ミルが『自由論』で「愛国者の目標は、統治者がコミュニティーに対して耐えなければならない権力の制限を設定することである。これは、彼らの自由によりその権力を制限しなければならないことを意味するのである」といっているように(64)、中央政府の政治権力がコミュニティーに対して自ら権力を抑制するようになるのである。自由と平等の観念を生活化、社会化できなかったわれわれの場合、このように自由と平等を実践していくということに問題の核心があり、本質的な課題となっている。この課題を解決するための最善の方策が、地方自治であることはいうまでもない。したがって、地方自治の理想と目標は、第一義的には、民主主義の本質である自由と平等を生活化し、社会化することに置かれなければならない。これを通じて、個人の生活と社会生活が創造的に活性化するように体質化するところに、その目標が置かれなければならない。地方自治が発展するとは、まさに、このような状態に到達するということを意味するのであり、この状態が国家社会発展の土台となることをいうのである。したがって、地方自治の発展は、このような政治的民主化が成し遂げら

れるということを意味するものだといえる。

(3)　社会経済的な構造の健全化と活性化

中央と地方間の関係改善のためには、社会経済的な構造の健全化と活性化が必要である。社会経済的構造が不安となり混乱すれば、中央集権主義は不可避となる。しかし、中央集権主義のままでは、国家社会の発展に限界があるので、中央は、地方自治の下部構造から地方自治が発展するようにしむけていかざるを得ない。地方自治の発展は、地方自治団体構成員の個人の能力と個人の社会生活を通じて形成される社会的能力が社会的に組織化し、能率化し、その産出効果が極大化していくことである。言い換えれば、社会生活を通じて、社会構成員である個人の能力を向上するようにさせ、個々人は、社会的力量を蓄積させ、社会的生産力を向上させるように役割を分担し、分担した役割の産出効果が統合し、効率性が極大化するのである。そのためには、組織社会の単位、個別の組織社会、地域社会で各々の役割を遂行する過程で、常に問題を発見して解決・改善しようとする創造的姿勢を持ち、創造的効果を上げるようにしなければならない。ところで、このような創造的効果は、自然科学的な技術の発達をもたらすことだけではなく、社会的技術の発達をもたらすことも見過してはならない。かくして、個人的に新しいアイデアを啓発することも重要だが、集団的にアイデアを啓発し、実践することがより重要なのである。

韓国では、個人間で行われる競争が激しい結果、他の国に比べ、個人的には優秀な人が多いが、集団になると弱いという傾向がある。個人間の資料や情報の独占と非公開により個人の利益を優先視する傾向がある。個人間の競争も、フェア・プレーにならないために、姑息な方法や不当な方法、他人の弱点を悪用したり、あるいは、社会公益を害する方法、脱法的であったり、法を避けた方法などが用いられ、集団的・社会的力量とその競争力を、むしろ弱化させる傾向が強いのである。しかも、産業化、都市化が進展しながら、他人の生活に干渉しないことを美徳と考え、他人の不幸や苦痛に無関心だけではなく、社会的な暴力や不正を見逃してしまうかと思えば、他方で、感情にまかせて罪のない人を誣告する現象が多いことも、社会の不健全さを現しているといえる。したがって、公衆道徳を守ることも知らず、公共用施設や公共用の物を愛用できずに、公益観が弱まることが、社会的な弱点として挙げられる。これに加えて、国税や地方税を脱税・横領したり、社会経済的活動基盤となる間接施設を手抜き工事したりというように、国庫の浪費現象を

招来する出費と非生産的な社会基盤が構造化されているといえる。

このような問題は社会経済的構造の問題だということができる。これは、総体的な危機だとも、意識構造だともいえる。このような社会経済的構造の問題、意識構造の問題を解決する方法は何か。

その方法が中央集権主義による官僚体制の強化だとすれば、今まで現れた病幣の原因を強化し反復する結果になるであろう。中央集権体制に由来する病弊は、住民に社会経済的な問題を自律的に解決するようにする生活態度と能力を育成させることができず、むしろ、その成長を阻害したところにある。そして、その解決方法は地方自治にある。地方自治で追求しなければならない方向は自明である。全国の各地方が、地方分権化による地方自治の発展を通じて、社会に対する自律性と責任性のある自治意識を育成し、社会経済的な構造を健全にさせ、その土台の上に、創造的、生産的なアイデアを持ち、中央と地方が相互に協同していく社会的基盤を構築することである。地方自治発展の歴史的意味は、まさに、ここにこそあるというべきであろう。

結　論

韓国は、地方自治の発展に不利な背景と与件を抱えている。これと関連して、今日、政治・経済・社会および文化の各分野で、様々な問題点が露呈している。このような諸般の問題が起こる理由は、中央集権主義体制の下で物量的経済だけを急成長させようとしてきたところにある。ほかのあらゆる分野は、これによって影響されてきた。この体制と価値観のなかから半世紀が過ぎる間、意識構造も硬化してきた。今、中央集権主義体制あるいは行政主導型の発展は、その限界を露呈するようになった。そして、地方自治の発展は、このような矛盾を是正することを必須の課題として登場するようになった。したがって、地方自治の発展という課題は、単純に、地方自治それ自体に限られるのではなく、あらゆる分野にわたった病弊を是正する万病痛治の薬効が期待され、さらに、社会の健全化と活性化の原動力となりうるものと期待されるようになった。

このように難しい与件と多くの課題を解決することを期待し、出発した地方自治の展望は平坦なものではない。しかし、地方自治の目標を明確に定立し、この目標を達成する方策を模索し、着実に推進すれば、事態はそれほど悲観的なものではない。ま

ずは、国家と地方間の関係を制度的に再整備し、教育と国際交流を通じて意識改革を推進し、各界で専門家を輩出し、平等に政治に参与させることにより、物量的に発展した経済の構造を改善し、健全で生産性の高い構造分化と統合化を成し遂げていくことを目標とする必要がある。地方自治は、一旦は地域社会の発展に目標を置かなければならないが、単純に地域社会の発展にのみ視野を局限するのではなく、国家社会の全般的な発展を目標としなければならないのである。

韓国の文化構造あるいは意識構造において、重要でありながらも難しい課題は、互いに役割分担をし、協同していこうとする社会統合を達成していくことである。このために、小規模集団からその訓練を積み上げていくことである。初期段階では、地方議会のような中間階層の知識集団において、教育と推進プログラムを作成、推進するようにしていかなければならない。この過程で専門家の援助が必要であろう。集団の組織体の中では、利害関係あるいは情緒の交流などで同質的な点が多いので、協同は実現されやすい。だが、異質的な地域社会では、利害関係の衝突などで合意を導いたり、あるいは、役割分担を通じた協同を実現することは難しいであろう。地域社会では、コミュニティーのような基礎社会の体制を制度化する必要があり、このコミュニティーで試行錯誤を経ながら訓練を受けて、経験を積む必要がある。

しかし、韓国では、地方自治の発展のための諸般の制度は、条例によるのではなく、法令に基づいて実現される体制を採っている。それゆえ、まずは、地方自治法第一五条をはじめとした国家と地方自治体間の関係に関する諸規定が改正されなければならない。このためには、各地方議会が協議会を組織し、住民たちを意識させ、住民と協力して、中央の政治舞台で法改正がなし得るように影響力を行使しなければならない。この役割を遂行するのは住民と地方議員であり、地方自治の発展方向もまずはここから始めなければならないであろう。

註

（1）西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会、一九九〇年）三九三―三九四頁。

（2）西尾勝・前掲註（1）三九四―三九五頁。

（3）上級法院により下級法院又は公務員・社団法人に対して職務執行命令状を発し、職務を執行させる司法手続をいう。これについては、宇賀克也「職務執行命令制度の比較法的考察」新藤宗幸編『自治体の政府間関係』（学

陽書房、一九八九年）二九－三六頁参照。

（4）西尾勝・前掲註（1）三九七頁。

（5）日本の道州制案等の論議に対しては、太田正造『国家と地方自治のあり方』（ぎょうせい、一九八一年）一一二－一一六頁、塩野宏『国と地方公共団体』（有斐閣、一九九〇年）二七八－二八三頁参照。

（6）西尾勝・前掲註（1）三九七－三九八頁。

（7）第九次地方調査会「行政事務再配分に関する答申」自治研究四〇巻三号（一九六四年）一三八頁。

（8）Junker, *Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat und Gemeinden (Gemeindeverbänden) in der Selbestverwaltungsgarantie, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, 1961, S. 79. 塩野宏・前掲註（5）四七頁により再引用。

（9）*Vgl.*, Junker (Fn. 4) S.80.

（10）Junker (Fn. 4) S.93. W. Weber も、ほとんど同じ事実認識から、これを行政連合（Verwaltungsverbund）と捉える。（vgl., W. Weber. *Kommunalaufschift als Verfassungsproblem, Aktuelle Probleme der Kommunalaufschift*, 1963, S.35).

（11）義務的事務の概念については、vgl., Gönnenwein, *Gemeinderecht*, 1963, S.104 ff. による。

（12）E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltugsrechts*, 8. Aufl., 1961, S. 412, 419. ここで、Forsthoff は、間接国家行政の概念について『直接国家行政庁によってではなく、独立的法人格を持つ主体によって行なわれる国家的事務（staatliche aufgabe）であり、これは、いわば、分権的行政（dezentralisierte Verwaltung）である』という。これは、実質的、直接的には、固有事務と委任事務区別の相対化、自治行政の Genossenschaft 的性格の喪失、国家監督の増大、経済・社会・文化の諸領域における公的性格を持つ自治的団体の登場という第一次世界大戦後のドイツの自治行政上の諸現象を前提にした概念である。詳細なことは、塩野宏・前掲註（5）九八－一〇〇頁参照。

（13）Finer, *English Local Government*, 1950 (n.9), p.9.

（14）The State-Local Relations は、一九四五年州政府委員会議によって設立され、一九四六年に「州－地方関係」（State-Local Relations）という報告書を提出したのである。

（15）The Committee on State-Local Relations, *State-Local Relations*, 2nd Print., 1948, p.8.

（16）Maddox-Fuquay. *State and Local Government*, 1962. p.572. 成田頼明「地方自治の保障」宮澤俊義先生還暦記念『日本国憲法体系』第五巻（一九六四年）一八七頁参照。

（17）西尾勝・前掲註（1）四〇一頁。

（18）新藤宗幸編『自治体の政府間関係』（学陽書房、一九八九年）一九五頁。

（19）西尾勝「『政府間関係』概念の由来・構成・意義」季刊

自治体学研究一六号（一九八三年）四頁。

(20) 新藤宗幸・前掲註（18）一九七頁。

(21) 西尾勝・前掲註（1）三九八頁。

(22) 松下圭一編『自治体の国際政策』（学陽書房、一九八八年）序文二頁、二五五―二九〇頁、佐々木信夫「自治体の国際政策交流」同『自治体の国際政策』五頁。

(23) 天川晃「変革の構想―道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』（東京大学出版会、一九八六年）、辻山幸宣「機関委任事務概念の変容と新たな展開」新藤宗幸・前掲註（18）四頁。

(24) 西尾勝「集権と分権」国家学会編『国家と市民』第二巻（有斐閣、一九八七年）、辻山幸宣・前掲註（23）四頁。

(25) 西尾勝・前掲註（1）三九九頁。

(26) 西尾勝・前掲註（1）三九八―三九九頁。

(27) 鄭世煜『地方行政学』（ソウル、法文社、一九九五年）一七四頁。

(28) 一九四九年日本の財政顧問 Carl S.Shoup が、アメリカの連合国最高司令官に提出した報告書（Report on Japanese Taxation）である。鄭世煜・前掲註（27）一七五頁。

(29) 一九六一年日本の全国市議会議長会と都市行政懇談会における「人口二五万以上の市に対する行政事務の移譲に関する意見書」による見解である。時事通信社編『行政の改革』（時事通信社、一九六七年）一九〇頁、鄭世煜・前掲註（27）一七六頁。

(30) 一九六四年日本の臨時行政調査会で答申した「行政事務の配分に関する改革意見」で提言している。時事通信社編・前掲註（29）一九五頁。

(31) 一九八三年第二次臨時行政調査会の答申「行政改革に関する第五次答申（最終報告）」による提言である。本間勝「『市町村の規模・能力に応じた事務再配分について（中間報告）』の紹介」地方自治四四六号（一九八五年）二九頁、鄭世煜・前掲註（27）一七六頁。

(32) フランスの「市・邑・面、道、レジョン、及び国家間の機能配分」に関する一九八三年一月七日付の法律（法律第八三―八号）上の原則、鄭世煜・前掲註（27）一七七―一七九頁。

(33) 臨時行政改革推進審議会事務室監修『「地方の時代」の新展開―新行革審答申―』（ぎょうせい、一九九〇年）一四五頁。

(34) 臨時行政改革推進審議会事務室・前掲註（33）一一―一六頁。

(35) 鄭世煜、「国家의 地方自治団体間의 機能配分論」金雲泰의『韓国政治行政의 体系』（博英社、一九八四年）一七四―一七九頁〈表四―一〉参照。

(36) Département des affaires économiques et sociales, *Décentralisation en vue du développement national et local*, New York:

Nations Unies. 1964, pp.59 et ss. 参照、鄭世煜・前掲註（27）一九七－一九八頁。

(37) Emil J.Sady. "Improvement of Local Government and Administration for Development Purose."in *Journal of Local Administration Overseas*, Vol.I.No 31 (July 1962), p.138.

(38) マックス・ウェーバー（Max Weber）によれば、非知識人である大衆の救済（Heil）要求－すなわち、困窮、飢餓、旱魃、病魔、苦難と死亡というUnheilから救われたいという要求－は、それ自体としては無定型、無方向であり、知識層の提供する「世界像」に媒介され、その世界像に対する態度決定の表現に現われたとき、始めて「救済」信仰（∨Erösungs∧-Glaube）として定型化され、確固な方向に志向することになって、独自的な意義を獲得することになるという。知識層には、学者、宗教的司祭、官僚、貴族および小市民等が含まれるとする。折原治「Intellektualismus と Rationaisierung」大塚久雄編『マックス・ウェーバー研究』（東京大学出版会、一九七九年）二四七頁。

(39) アメリカでは、葛藤関係において、利害関係のために資源や timing に対する相互依存度が高いのであるが、このような性格を無視して、power の強弱によって解決しようとすれば、文化的逆機能（cultural disfunction）が生じうるという。J.G. March and H.A. Simon, *Organizations*, John Wiley, New York, 1958, p.131, 趙錫俊、*op. cit.*, pp.92-93. p.308.

(40) アメリカの場合も、貧寒な黒人底辺層達には、ただ "me-ism", "now-ism" のみがあるといい、(Robert A. Alleshire, "Power to the People: An Assesment of the Community Action and Model Cities Experience," in *PAR*, Vol.XXXII, Special Issue,Sep. 1972, p.436) 一九六六年アメリカの Massachusetts 州 Cambridge で活動し始めた UPA (Urban Planning Aid) の実践家の一員として参與した Lisa R. Peattie は、貧困層の利益を実質的に代表している住民団体を探すことがむづかしかった。このような意味での代表性を備えた住民団体があるにしても、極少数の活動家による非定型的運動体に過ぎず、その構成員や代表者も明確でなく、或る日突然、改造に抗議する数人が空地に不法占拠すれば、これに同調する人々が日毎に増えてはすぐに去っていく集団である。これは、参加者の範囲が時々刻々に変動する非合理的情緒的離合集散を特徴としている。Risa R.Peattie, "Drama and Advocacy Planning." in *Journal of the American Institute of Planners*, Vol.36, No.6 (Nov. 1970)、参照。

(41) 中邨章『アメリカの地方自治』（学陽書房、一九九一年）二二頁。

(42) 韓国においては、権力的変数が調整に影響を与えると

いう。趙錫俊、*op. cit.*, p.306-310.

(43) 韓国人達も、多くの場合、公と私を混同するという。趙錫俊『組織論』(ソウル、法文社、一九七三年) 四八頁。

(44) 日本の憲法第九二條には、「地方公共団体の組織と運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて法律で定める」と規定して、「地方自治の本旨」という法律を羈束する規範がある。

(45) 日本の憲法には、法令の範囲内で條例が制定されるのではなく、「法律の範囲内で條例を制定しえる」(第九四條) と規定し、地方自治法でも法令に違反しない限り、條例を制定しえるようにしたし (同法一四条一項)、法令に特別な規定のある場合を除いては、二年以下の懲役又は、禁錮刑まで処せるように罰則を條例で定められるようにした (同法一四条五項)。

(46) 金甫炫・金庸來『地方行政의 理論과 実際』(ソウル、法文社、一九八二年) 三六四－三六五頁、崔昌浩『地方自治制度論』(ソウル、三英社、一九八八年) 二六四頁、鄭世煜『地方行政学』(ソウル、法文社、一九九〇年) 一四九頁、崔仁基・李鳳燮『地方議会論』(ソウル、法文社、一九九三年) 九四－九五頁、金南辰『行政法Ⅱ』(ソウル、法文社、一九九四年) 一一四頁。

(47) これは、一九九三年一～一二月までの條例議決に関する全国の平均である。自治行政九三年一二月号一二四頁参照。

(48) 濟州道議会の専門委員との面談結果によるものである。

(49) 日本の地方自治法は、第一一章に国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体の相互間の関係として、指導・監督という用語を排除している。

(50) 日本の地方自治法の場合、助言・勧告・資料提出要求 (二四五條)、財務監視 (二四六條)、内閣総理大臣による是正改善要求措置 (二四六條の二)、監査委員会を通じての検査・監査及びそのための協助 (二四六條の四)、條例の制定改廃報告 (二五二條) 等の規定を設けている。

(51) 日本の地方自治法においては、議会の議決又は選挙に対する長の権限、再議要求権、提訴権 (一七六條)、収入・支出に関する議決についての長の権限、再議権及び原案執行権 (一七七條) 等を規定している。

(52) 尹天柱、『韓国政治体系』(ソウル、서울大学校出版部、一九八七年) 二八三－二八六頁。

(53) 教育水準の高い層と、二十代の若い層は、政治的に活発な活動をし、情報追求活動と抗議活動も活発で、黙従型とは対照を成すといっている。韓培浩・魚秀永『韓国政治文化』(ソウル、法文社、一九八九年) 二八二頁。

(54) 尹天柱・前掲註 (52) 二九一－二九四頁、韓培浩ほか・前掲註 (53) 六三頁、三〇五－三〇六頁。

(55) 韓培浩教授らは、韓国の下位政治文化を黙従型、擬人

主義（personalism）、形式主義（formalism）等に規定している。韓培浩ほか・前掲註（53）二四八―二七八頁。

（56）一九九一年の地方議会議員選挙結果を分析したところによれば、大部分の地方議会議員達は、自身の貯蓄と親戚及び親友の財政的後援に依存したのだが、これは、選挙費用の総額の八〇％以上を占める。後援会や住民誠金、社会団体の後援、政党の後援、銀行融資等は、微々たるものであるとして、基礎議院の六八・九％、広域議員の六三・五％が地域利益の優先主義を唱っていることを報告している。韓国地方自治学会、鄭世煜外、『地方議会議員選挙 分析을 위한 研究』、（韓国地方行政研究院、研究報告書、第一四五巻、一九九一年）二六―三〇頁。

（57）韓国の清州市と光州市において、情報公開の條例を制定したのは、その例になるが、日本の場合、一九七〇年の反公害住民運動を契機に中央に先き立って、各地方自治団体が環境権に関する條例を制定したのがその代表的な例になろう。

（58）全国の市・道議会議長協議会で、一九九三年一〇月一七日付朝鮮日報（第二二四九一号）の一面に、六項目にわたる地方自治法等の改正を要求した決意文の発表が、そのよい例になるであろう。

（59）このような住民の自治意識を住民自らが向上させ、快適な自然環境と社会環境を形成して、住民生活の質的向上のための努力が先進諸国で展開されている。これがコミュニティー（community）活動であり、中央の支援と住民運動によって展開されている。アメリカでは、一九六四年に経済機会法（Economic Opportunity Act）による「コミュニティー活動事業」（Community Action Program）が、代表的な例である（西尾勝『権力と参加』〔東京大学出版会、一九七五年〕三〇頁）。日本では、一九六九年に政府の国民生活審議会で、『コミュニティー生活の場における人間性の回復―』が決定され、一九七六年に神戸市の『新・神戸総合基本計画』においてそれが扱われたのが、その例になる（神戸市都市問題研究所編、『コミュニティー行政の理論と実践』〔勁草書房、一九八〇年〕一八―二六頁）。韓国においては、これに関する研究が着手されていない状態である。

（60）Alexander D.Lindsay, *The Essentials of Democracy*, Oxford University Press, London, 1929, Chap,1. cf.

（61）佐々木斐夫「自由」社会科学大事典編輯委員会『社会科学大事典九』（鹿島研究所出版会、一九七四年）二七頁。

（62）趙文富의『地方自治와 濟州道』（濟州地方自治研究会、一九九〇年）六頁。

（63）田口精一「法の下の平等」社会科学大事典編輯委員会『社会会科学大事典一七』（鹿島研究所出版会、一九七四年）五五―五六頁。

(25) Stefan Collini(ed.), "John Stuart Mill, On Liberty and Wrightings" in *Cambridge Texts in the History of Political Thought*, New York: Cambridge University Press, 1991, p.viii.