

比較研究への一試論（II）

——日韓の大都市制度を中心に——

李 憲 模

はじめに

第一章…比較研究

- (1) 比較研究の意義
- (2) 比較研究の現状

第二章…日本の大都市制度

- (1) 大都市とは
- (2) 大都市制度
- (3) 政令指定都市制度の特徴
- (4) 政令指定都市制度の変遷（以上、本誌第一六巻
第一号）

第三章…韓国の大都市制度

- (1) 韓国地方自治制度の概観
- (2) 解放後の地方自治制度の沿革
- (3) 現行の地方自治団体の種類と体系
- (1) 大都市制度
 - (a) 特別市
 - (b) 広域市
 - (c) 特定市（以上、本号）
- (2) 大都市と他の自治体との関係（以下、次号）
 - (a) 特別市・広域市と自治区・郡道と特定市
 - (b) 道と特定市

結 論

第三章 韓国の大都市制度

本章では、韓国の地方自治制度を簡単に概観したあと、大都市制度について論じる。第二章では、日本の大都市制度なかならず政令指定都市制度を中心に、その沿革および制度の特徴の検討を試みた。その際、政令指定都市制度を範とし、新たな制度として誕生した中核市制度および特別市制度も視野に入れて検討・分析を行った。

本来、本稿の目的は、日韓両国の大都市制度を検討・分析することによって比較研究の可能性を探ることである。そのため、本章では、韓国の大都市制度である特別市制度、広域市制度そして人口五〇万以上の大都市制度に照準をあわせ、各々制度の沿革及び特徴を検討・分析していく。そうすることにより、最終的に日韓両国の大都市制度の比較が可能になるのではないかと考えられる。

(1) 韓国地方自治制度の概観

(a) 解放後の地方自治制度の沿革

周知のごとく、日本の敗戦によって植民統治から独立を迎えた韓国は、約三年間にわたる米軍政統治を経験した後、一九四八年八月一五日大韓民国という国名で名実ともに完全な独立国となる。日本による植民統治および米軍政統治という外部勢力によるほぼ四〇年間に及ぶ支配を受けてきた韓国は、独立を向かえ自主的な憲法を制定するにいたる。¹⁾この憲法の中には、地方自治に関する基本原則が規定された。²⁾この規定に基づき、一九四九年七月四日地方自治法(以下、「自治法」と称する)が制定・公布された。

自治法では、地方自治団体の種類を道とソウル特別市、及び市・邑・面の二種類とした。機関構成の形態は、議

決機関の地方議会と執行機関の長を分離する機関対立主義の形態で、執行機関は合議制でない独任制であった。こうした機関対立形態は、今日の地方自治制度の形態にもつながっている。各々の地方議会は、住民の直接選挙によって選ばれる任期四年の名譽職の議員によって構成された。市・邑・面には、任期四年の市・邑・面長を置き、当該の各議会において無記名投票で選出するようにした。これに対し、ソウル特別市長と道知事は、大統領が任命するようにしていた。

その後、地方議会選挙の実施時期をめぐる政争の末、一九五二年初めて自前の自治法に基づいた地方選挙が行われた。続いて五六年と六〇年にも地方選挙が行われ、韓国の地方自治制度は、幾度の制度改正を繰り返しながら、試行錯誤を重ねつつ定着していくかに見えた。だが、一九六一年五月一六日未明におきた軍事クーデター勢力によって地方議会が解散させられるなど、実質上地方自治は中断される羽目となった。

こうして長年にわたり、地方自治の冬眠が続いたが、漸く一九八〇年代半ば、民主化の進展と共に大統領の直接選挙などを柱とする九次憲法改正に基づき、地方自治法の全面改正も行われ、その後の制度復活のための整備期間を経、一九九一年に再び地方選挙が行われる運びとなった。その後、九五年と九八年そして二〇〇二年の地方選挙を経て現在に至っている。

このように、日本による植民統治から解放されてから一九九〇年代初、地方自治制度が完全に復活されるまでの約半世紀の間、韓国の地方自治は、市民社会に根付く機会にも恵まれないまま厳しい冬の季節に耐えてきたといえる。だが、一九九〇年代に入り、軍部独裁政治体制に終止符が打たれ、漸く地方自治は厳冬期に終わりを告げ、小春日和を迎えるようになる。というのは、九〇年代半ば頃から各政権は、「小さな政府」というモットーで、徐々にではあるが、中央集権体制から地方分権体制へとシフトしつつあると見受けられるからである。

なお、二〇〇三年二月に出帆した盧武鉉政権は、同年七月に「地方分権のロードマップ」を発表し、新行政府建設などを骨子とする、更なる地方分権と住民自治強化の青写真を打ち出した。ところが、就任一年を経ずして、盧大統領のリーダーシップにダメージを与えた弾劾裁判や憲法裁判所による行政首都移転の違憲判決などにより、地方分権推進に少なからぬ蹉跌をきたした。しかし周知のように、韓国は大統領中心制の統治構造の特性上、現政権の地方分権へ向けた意志と信念が断固たるものであれば、盧武鉉政権が「一二大國政課題」の一つに掲げている「地方分権と国家均衡発展⁽⁵⁾」という政策目標の達成の可能性が無きにしも非ずといえよう。今後の趨勢を注視して行きたいものである。

(b) 現行地方自治団体の種類と体系

一九八八年自治法の全面改正を受け、地方自治制度が復活された韓国では、自治団体の種類を広域地方自治団体の特別市、広域市（二〇〇四年末日までは直轄市）、道と基礎地方自治団体の市、郡、自治区に区分している。二〇〇四年一〇月末現在、広域地方自治団体としては、一特別市（ソウル）、六広域市（釜山、大邱、仁川、光州、大田、蔚山）及び九道（京畿道、江原道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、慶尚北道、慶尚南道、済州道）が存在し、基礎地方自治団体としては、道の区域内に七七市、道及び広域市内に八八郡、特別市及び広域市の区域内に六九自治区があり、基礎・広域をあわせて二五〇自治団体が存在する。以上の記述を踏まえ、現行の韓国の地方自治制度の体系を表したのが図1であり、自治体の区分と数を示したのが表2である。

基礎自治体と広域自治体との関係については、「基礎自治体優先の原則⁽⁶⁾」が自治法において規定されており、地域住民の日常生活と密接な関係を有する事務は基礎自治体、すなわち市・郡・区において処理する。一方、広域自治体である特別市・広域市・道は、基礎自治体の能力では処理できない事務をはじめ、広域事務、統一事務、国と

図1 韓国の地方自治制度の体系

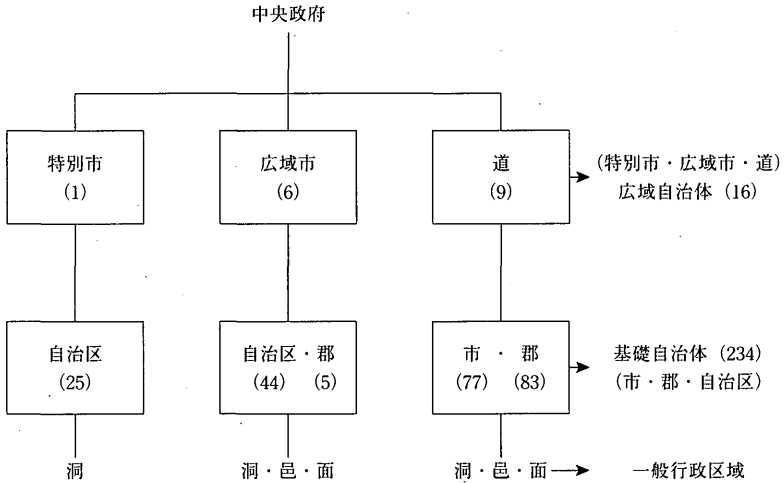


表2 地方自治団体の区分と数

2004年10月末現在

区分	広域地方自治団体			基礎地方自治団体		
	特別市	広域市	道	市	郡	自治区
合計	1	6	9	77	88	69

市・郡・自治区間の連絡・調整事務などを行う（自治法第八条、第一一条）。特別市、広域市、道は広域自治体として同等の権限をもつが、ソウル特別市は首都としての特殊性の故、その地位・組織・運営において他の広域市及び道とは異なる特例的な取り扱いを受けている（詳しいことは、後述する）。

なお、基礎自治体である一般の市の中で、人口数五〇万を超える大都市については、行政遂行範囲の拡大、行政需要の多様化などによる大都市行政の特殊性が考慮され、行財政及び国の指導・監督上において特例的な取り扱いがなされている（自治法第一六一條二項）。その他、自治団体ではないが、自治法上の位置づけを持つ下部行政単位として邑・面・洞などがある。⁽⁷⁾

(2) 大都市制度

韓国の大都市制度としては、首都ソウルのみ適用されている「特別市」制度と概ね人口一〇〇万以上の大都市に適用している「広域市」制度、そして人口五〇万以上の大都市に適用している「特定市」制度がある。⁽⁸⁾ 特別市、広域市はともに広域自治体であり、特別市は首都ソウルのみ適用されており、その区域内に法人格を有する二五自治区が存在する。広域市は、一九九五年一月から従来の直轄市から広域市に名称が変更されたものである。

他方、基礎自治体である一般の市の中で、人口五〇万以上を擁する大都市については、大都市としての特性が考慮され特例的な取り扱いがなされているのは、前記したとおりである（これに関する詳細な事項は、後述する）。

さて、以下においては、現行の大都市制度である特別市制、広域市制及び特定市制についてそれぞれ制度の沿革及び特徴を検討していく。

(a) 特別市

① 特別市制の沿革

前記したとおり、特別市制度は、韓国の首都であるソウル市のみにも適用されている大都市制度である。周知のように、ソウルは韓国の首都であり、人口一千万人を超える世界有数の大都市でもある。ソウルは、「国全体人口の二三%、GNPの三分の一が集中しており、総合所得税の四〇%、そして法人税の七〇%がここソウルから徴収されている。ソウルは全国土の〇・六%の面積に過ぎないが、ここに集中されている集中度は、ある平凡な数値を離れて『ソウル共和国』をなしているといえよう。韓国を『大韓民国』と呼ぶならば、ソウルを『小韓民国』と呼んだらどうか⁽⁹⁾」という表現に象徴されるように、ソウルへの一極集中は世界でも類がないほど甚だしいものがある。

ソウルは、朝鮮王朝時代(一三九二—一八九七年)の遷都(一三九五)によって首都となつて以来、これまで幾度の名称変更や地位の浮き沈みを経験しながらも、依然として韓国最大の大都市として威容を誇っている⁽¹⁰⁾。ソウルは、朝鮮王朝時代から首都としての特殊性が認められ、他の都市とは取り扱いが異なっていたが、現行の特別市という名称が初めて言及されたのは、米軍政統治期である⁽¹¹⁾。米軍政当局は、一九四六年九月一八日「ソウル特別市の設置」に関する法令第一〇六号を公布し、「ソウル市は、朝鮮の首都として特別市とする。ソウル市は、道と同等な職能及び権限を有する」(第二条)とした。

この措置により、ソウル市は「ソウル特別市」となつた⁽¹²⁾が、現在のように、他の大都市に比べ特例が認められたわけではなかった。名称こそ「特別市」となつたものの、その取り扱いにあつては、「特別市設置法」第二条に明記されているように、他の道と同等の職能と権能が付与されたに過ぎない。このことは、米軍政当局が、ソウルの位置づけをそれ以前の「植民統治時代のソウル(京城府)の地位は、京畿道の管轄下に置かれていた」すなわち、

「漢城府」時代の地位に戻したに過ぎない。

ところが、ソウルを京畿道の管轄から分離・独立すべしとする動きは、この時が初めてではなかったことは特筆すべきである。植民統治期の一九三九年当時京城府は、人口八〇万以上を擁する大都市に成長すると、財源調整や事務の処理をめぐって京畿道との間に摩擦が頻繁に起こるようになり、京城府を京畿道の管轄から分離・独立すべしとする請願や建議書が総督府に出されたのである。京城府が人口規模においても朝鮮第一の大都市であり、大都市としての特殊な行財政ニーズが生じている半面、京畿道の指導・監督下にあるが故に発生している「二重行政」、「二重監督」の弊を、道の管轄から分離・独立させることによって解決し、京城府を「特別府」にしようとしたものである。結局、京城府が京畿道から分離・独立されることにはならなかったが、府の下部機関である出張所を区に昇格させるなど、行政単位の改編が行われた。⁽¹³⁾

その後もソウル特別市は、解放後制定された地方自治法においても道と同等の政府直轄の地位に止まっていた。だが、一九六一年のクーデターによって政権を握った軍事政権は、地方議會を解散させるなど中央集権体制を固める傍ら、ソウル特別市に対しては、韓国第一の大都市であり首都という特殊性を考慮し、翌年「ソウル特別市行政に関する特別措置法」(以下、「特措法」と略す)を制定・公布し、従来とは異なる地位や特例を付与する。

この特措法を制定した理由は、「首都であるソウル特別市の健全な発展を図るため、その組織及び運営に関する特別措置を規定することにより、能率的な行政の確保を期することを目的」とすると明記されている(第一条)。その内容は、「ソウル特別市は、内閣首班直属下に置く」、「ソウル特別市長は、所管事務に関して閣議に出席して報告することができる」(第二条)とし、ソウル特別市の地位を他の広域自治体である道と異にしている。

特措法の制定に基づき、ソウル特別市は、特例の適用を受けるようになったわけであるが、まずソウル特別市を

内閣首班(後に國務総理に改正)の直屬下に置くことによって、ソウル市の地位が、道より上位に位置づけられることとなった。というのは、当時の政府組織法によると、「内務部長官は、…地方自治団体の事務を監督する」(第二五条第二項)と定められているが、ソウル市も法的には厳然とした地方自治団体であり、その意味では、他の自治体同様内務部長官の指揮・監督を受けざるを得ない。

しかし、同法によると、「國務総理は、…各中央行政機関の長を指揮・監督する」(第一四条第一項)とされており、当然内務部長官は國務総理の指揮・監督下に置かれる立場にある。となると、ソウル特別市は、内務部長官を通り越して國務総理の監督を受ける立場にあるため、他の自治体が内務部長官の監督下にあることは対照的に、その上位の職である内閣首班の直屬下にあるため、当然序列上、他の自治体より上位の立場であると解釈されるのである。

そして行政運営上においても、首都であり最大の大都市であるソウル特別市が、内務部長官の指揮・監督から外されることで、他の広域自治体の監督機関は内務部、そしてソウル特別市の監督機関は國務総理という風に二分化されるのである。⁽¹⁴⁾そこで、当然國務総理によるソウル市の指導・監督と、内務部長官による他の広域自治団体の指導・監督という不合理性も生ずる。他方、ソウル市長は、法的地位も強化された上、人事権が道知事等よりも大幅に認められており、法的地位及び職権上においても、他の広域自治団体の長のそれを上回る特権を享受するようになった。⁽¹⁵⁾

しかし、一九八〇年代の民主化の進展の結果、地方自治制度が復活されるようになると、皮肉にもソウル特別市の立場は追い込まれることとなる。というのは、一九六二年特措法が制定されて以来、特別市としての特例を享受してきたソウル市は、一九八八年度の自治法の全面改正の際に、⁽¹⁶⁾「ソウル特別市行政に関する特別措置法は、ソウ

ル特別市議会の構成と同時に廃止する」(附則第六条)という規定が新たに盛り込まれたが、一九九一年に地方議会選挙が行われ、ソウル特別市議会が構成される運びとなったため、ソウル特別市特例に関する別途の立法化が不可避となったのである。

この新たな立法化の過程では、当然のごとく、既存の既得権ともいえる「特例」をそのまま維持しようとするソウル市側と、特措法制定以前、すなわちソウル市だけが特例を受けることなく、単に政府の直轄であった時に帰属させようとする中央政府側とのせめぎ合いが激しく展開された¹⁷⁾。

このように、ソウル市側と中央政府、すなわち内務部(当時)との間で特例の範囲をめぐって対立していたが、結局、妥協する形で決着がつき、一九九一年五月「ソウル特別市行政特例に関する法律」(以下、「特例法」と称す)が制定された。そこでは、ソウル市を「政府の直轄下に置くが、この法の定める範囲内で首都としての特殊な地位を有する」(第二条)と規定されている。こうしてソウル特別市の地位が、既存の「国務総理の直轄下」から「政府の直轄下」に変更された。これはある意味、ソウル市の地位や格付けが、以前は他の道及び直轄市より上位に位置していたが、今後は、道及び直轄市と同等の政府直轄に格下げされたといえよう。但し、首都としての特殊な地位という象徴的かつ抽象的な地位は残された。

② ソウル特別市の特例

ソウル特別市が、大都市行政の特例を受けることを定めている法律的根拠は、自治法第一〇章である。すなわち、第一〇章「ソウル特別市等大都市行政の特例」にその根拠を求めることができる。自治法の第一六一条では、「ソウル特別市の地位・組織及び運営においては、首都としての特殊性を考慮して法律が定めるところにより、特例を置くことができる」とし、具体的な内容等については特例に留保している。この自治法の委任を受け、「ソウ

ル特別市行政特例に関する法律」が制定され、ソウル市の地位や組織・運営などを規定しているのは、前述したとおりである。現在のソウル特別市が特例法の規定に基づき、特例の適用を受けている内容を示したのが、表3である。

表3で見るように、ソウル市の特例というのは以前、要するに一九八八年の自治法全面改正以前のほどでは決まっていなかった。まず、ソウル市の地位は、従来の国務総理の直屬下から政府の直轄となり、他の道及び直轄市（後に広域市）と同等の地位になった。これは以前ならば、国務総理の直屬下で他の中央行政機関の長の監督が行き渡り難かっただけでなく、中央行政機関と同等の位置にあったことと比べれば、特例法の制定過程でソウル市側の譲歩が相当あったものと受け止められる。

一般行政上の特例に関しては、地方債の発行の際に内務部長官（現行政自治部長官）が承認し、これを国務総理に報告するようにし、自治事務に関する監査を行う時も国務総理との調整を必要としている。このように、長官が国務総理への報告や調整を義務付けているが、他の政府直轄下にある道及び広域市の場合には、行政自治部長官が国務総理に報告や調整する義務を負わないため、同じ政府直轄とはいえ、差異を設けているといえる。

次に、人事権に関しては、四級以下の一般職及び機能職の国家公務員の任免・懲戒・その他の任用に関する権限と研究職国家公務員に対する任免・懲戒その他の任用に関する権限をソウル市長が行使することとなっている。その他、ソウル市職員に対する叙勲の推薦などに関する特例が認められている。そして最後に、首都圏地域においてソウル市と関連する事務・事業が関連主務部長官と意見を異にする場合、他の法律に規定がない限り、国務総理がこれを調整する特例が設けられている。¹⁸⁾

さて、前述したように、従来の特措法が廃止され、新たに特例法が制定されることにより、ソウル特別市の地位

表3 ソウル特別市の特例内容

(2000年1月1日改正現在)

項目	内容
地位	○ 政府の直轄、首都としての特殊な地位
一般行政運営上の特例	<p>① 行政自治部長官が、地方自治法第115条第1項の規定により、ソウル特別市の地方債発行の承認如何を決定しようとする際は、国務総理に報告しなければならない。</p> <p>② 行政自治部長官が、地方自治法第158条の規定によりソウル特別市の自治事務に関する監査を行おうとするときには、国務総理の調整を経なければならない。</p> <p>③ ソウル特別市所属の国家公務員の任用などに関する国家公務員法第32条第1項乃至第3項、第78条第1項・第4項及び第82条の規定による所属長官または中央行政機関の長の権限中、大統領令に定める事項はソウル特別市長がこれを行い、これと関連する行政訴訟の被告は同法第16条の規定にもかかわらずソウル特別市長となる。</p> <p>④ ソウル特別市所属公務員などに対する叙勲の推薦は、賞典法第5条第1項の規定にもかかわらずソウル特別市長がこれを行う。</p>
首都圏広域行政運営上の特例	○首都圏地域においてソウル特別市と関連した道路・交通・環境等に関する計画樹立とその執行において関係中央行政機関の長とソウル特別市長が意見を異にする場合には、他の法律に特別な規定がない限り、国務総理がこれを調整する。

や位置づけに変更があった。しかも一九八八年の自治法の全面改正の結果、ソウルの自治階層構造は、既存の一般行政区が自治区に変わったため、単層制から市の区域内に自治区を存置する二層制（もしくは重層制）になった。これは当然ながら、従来の単層制下での市本庁と区役所間の関係のままではあり得ないことを意味するものであり、本庁と自治区間における新たな関係定立が必要となったことを意味する。

だが、ソウル特別市本庁も、その区域内の自治区も、ソウルという巨大都市の構成要素であることに変わりはなく、大都市行政の総合性・有機的な一体性などが求められる場合もあれば、広域行政への対応などが重要な課題として浮上するケースも想定できる。とりわけ、ソウル特別市のように面積が狭く、なおかつ人口密度の高い地域では、自治区に自

表4 特別市・広域市が処理する自治区の事務

(1995. 7. 1日改正現在)

事務分野	単位事務
1. 地方自治団体の人事及び教育等に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・市と自治区、自治区相互間の人事交流 (6級以上) ・地方公務員任用試験及び各種資格試験の実施 ・地方公務員の教育・訓練実施 (職場教育を除外)
2. 削除 (1994. 7. 6)	
3. 地方財政に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・土地の等級設定及び修正の承認 ・財産税課税時価標準額の決定承認
4. 埋葬及び墓地等に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・公設墓地・公設火葬場又は公設納骨堂の設置・運営
5. 清掃・汚物に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・一般廃棄物 (し尿・ごみなど) 処理施設の設置・運営 ・一般廃棄物処理手数料の料率決定
6. 地方土木・住宅建設等に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・国民住宅建設事業の施行 ・国民住宅事業特別会計の設置・運営 ・アパート地区開発に関する基本計画樹立 ・民営住宅投機加熱地区の指定
7. 削除 (1995. 7. 1)	
8. 都市計画に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・都市基本計画の樹立 ・都市計画地域の立案 ・都市計画施設の立案 ・都市計画用途地区の立案 ・都市計画に関する基礎調査 ・都市計画事業の施行 ・都市計画事業の受益者負担金の賦課徴収 ・都市再開発事業の基本計画樹立及び施行
9. 道路の開設と維持・管理に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・幹線 (12メートル以上) の道路として路幅と路線の重要度を勘案して特別市・広域市の条例で決めた道路の維持・管理

10. 上水道事業に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 上水道の新設・改築及び修繕とこれの維持・管理 ・ 上水道公債発行 ・ 上水道事業特別会計の設置・運営 ・ 水道事業所の設置・運営
11. 公共下水道に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共下水道整備基本計画の樹立・施行 ・ 公共下水道の設置・改築及び修繕 ・ 下水道終末処理場の設置と維持・管理
12. 公園等観光・休養施設の設置・管理に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 都市公園及び遊園地造成計画立案 ・ 都市公園・遊園地の設置及び管理 ・ 都市公園・遊園地の入場料・使用料・占用料の徴収 ・ 公園・遊園地・野外公演場などの市民休養施設の設置・維持 ・ 公設運動場・体育館・博物館・図書館・美術館・市民会館等の設置・運営
13. 地方軌道産業に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方軌道産業運営計画の樹立 ・ 地方軌道産業の設置・運営 ・ 地方軌道産業特別会計の設置
14. 大衆交通行政に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 都府鉄道の設置・運営と市民利用に関する行政 ・ 市内バス・市外直行バスの運行など大衆交通行政関連事務 ・ 大衆交通手段の調整・統制
15. 地域経済育成に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方工業団地の造成・管理 ・ 公設市場・屠畜場・農水産物の共販場関連事務 ・ 流通団地の指定申請・造成及び運営 ・ 農水産物の卸市場の開設・運営
16. 交通信号機、安全表示灯の設置・管理等に関する事務	

治権が大幅に移譲された場合、市の管轄区域内における分割行政が、広域行政を困難にするため行政の非能率を招きかねない。そこで、ソウル特別市と広域市は、その区域内の自治区に代わって事務を処理することを自治法で規定している。表4は、特別市及び広域市が自治区に代わって処理している事務を例示したものである。

以上のように、ソウル特別市は、自治区に対する広域地方自治団体の地位を有する。しかも首都として特殊な地位を持つ。特別市制度は、一九四六年米軍政当局によって「特別市」という名称が付与されて以来、これまでソウル市のみ適用された名称である。それ故、二〇〇五年二月末現在、特別市はソウル市のみとなる。

特別市に関する法律的な根拠は、前記の通り、自治法の規定に基づき、「ソウル特別市行政特例に関する法律」が制定されたことで、他の大都市である広域市とは異なった法的地位が保障されている。また、具体的には、特例法の保障に基づき、他の広域自治団体である道及び広域市に比べ、より強化された自治権の行使が可能であるといえよう。

(b) 広域市

① 直轄市制度

広域市の前身は直轄市である。直轄市は、一九六二年釜山市が第一号として指定されて以来、一九九五年一月一日から名称が広域市に変更されるまで、一九八一年仁川市・大邱市、一九八六年光州市、一九八九年大田市が直轄市の指定を受け、合計五市が直轄市として運営されてきた。韓国の地方自治法及びその他の法令などでは、「直轄市」や「政府の直轄」といった用語がよく目に付くが、ここでいう「政府の直轄」とは、政府直属の傘下団体という意味ではなく、これらの間には、他の自治団体を置かないという意味で、これらと中央政府が直接交渉し連絡する⁽¹⁹⁾という意味である。

直轄市は、大都市行政需要に應えるため、基礎地方自治団体から中間地方自治団体へと、その階層上の地位が格上され、中央政府による直接の管轄を受ける市である。²⁰⁾直轄市の設置基準は法令上存在しないが、大体一般大都市が人口一〇〇万人前後になると、行政内部基準に従い基礎自治団体である市を格上させ、政府が直接統括する制度である²¹⁾とされる。直轄市制度の適用を受けた大都市は、直轄市の名称が広域市に変わるまで、釜山市をはじめ五市だけであった。直轄市制度が誕生した背景には、一九六〇年代の国家の経済政策による産業化の進展に伴い、農村人口の都市部流入による都市人口等の膨張がまず考えられる。そして国土の均衡ある発展というモットーで、各地方の拠点となる大都市が指定を受け、中央政府の直轄となったといえる。

ところが、直轄市制度誕生のより根本的な背景は、一九四九年制定の地方自治法に起因することを見落としてはならない。韓国初の自治法では、自治団体の種類を特別市・道で構成される広域自治団体と、市・邑・面で構成される基礎自治団体に分類したが、基礎自治体である「市」の規定こそが将来の大都市の誕生を予想していなかったのである。すなわち、当時基礎自治団体の「市」については、その規模・行財政能力などが一切考慮されず、一九四九年当時人口五〇万にほぼ肉薄している釜山市と人口五万程度の一般市を同一線上において制度設計されたのである。²²⁾

こうした大都市の状況を一切考慮せず、単に「市」として一括し、上位団体である道の管轄下に大都市も属していたため、六〇年代の経済成長とともに、都市部への人口流入なども加速化され、大都市は膨張一辺倒になり、そのため、大都市を抱えている道から大都市を分離・独立させ、中央政府の直轄である直轄市とし、大都市行政の需要に應えようとしたのが、直轄市制度誕生の根本理由であるといえよう。

しかし、道から大都市を分離・独立させるということは、大都市を包括している道の立場からすれば、大都市が

管轄内から離れることで財政面等において、痛手になることは想像に難くない。そのため、大都市を道の管轄から分離・独立させることに對し、道は激しく抵抗し、中央政府や国会などに反對の陳情や建議書を提出するなど積極的に反對運動を展開するに至る。だが、直轄市の指定が行われたのは、いずれも軍事独裁政権下でのことであり、しかも開發独裁政治が続いた時期でもある。当時は經濟成長原理が何よりも優先視され、しかも強力な中央政治の地方支配が當然視された時期でもあったため、道側による抵抗は奏功することなく泡沫に終わってしまった。⁽²³⁾また、興味深いのは、同年に制定された「特別市」と「直轄市」を、同じく「政府の直轄」という地位にして置きながら、ソウル市は「特別市」とし、一方の釜山市は「直轄市」にした理由は何だったのか、という点である。⁽²⁴⁾

ともあれ、人口一〇〇万前後の大都市を農村型自治体とされる道の管轄から分離・独立させ、独自のな大都市行政の展開を可能にし、大都市行政の需要に応えようとしたのが、直轄市制度であることは間違いない事実である。しかし、前記したように、直轄市の指定条件や手続き等に関しては、特別市が「特別法」によって法的根拠が具備されていることは対照的に、法律的な設置規定が存在しない。ただ、直轄市昇格を行うたびに、その都度「特別法」を制定しているに過ぎない。直轄市昇格の理由については、いずれの特別法もその趣旨において、「…住民生活の便益を増進し、地域開發と国土の均衡ある發展を図るのを目的」としている。

確かに、直轄市として指定を受けた五市を全国的なバランスという観点からみると、全国の拠点たる所に位置していると言えなくもない。だが、仮に人口一〇〇万以上の市は直轄市にするとか、明確ではないにしても、ある程度目安となるような、準拠すべき基準がないまま直轄市昇格が行われたことについては、後にまた別の問題を招くことになる（それについては、次号で詳しく取り上げる）。しかも準拠すべき根拠がなく、政府当局の判断によって昇格が行われることが可能であれば、政治の論理によって恣意的な判断が介入される余地も少なくないという点を指

表5 光州市と大田市の直轄市昇格時の市勢比較

(光州は1985年末、大田は1988年末現在)

	昇 格 年 度	人 口	面 積	決 算 額		1人当地方 税負担額	洞 数	
				金 額	自体財源費		行政	法定
光州	86.11.1	906,129	215.11	49,390,322	33,139,292	32,331	72	99
大田	89.1.1	1,020,613	539.90	90,222,303	66,466,388	71,736	75	176

備考：(単位：人口：人、面積：km²、額：千ウォン)

資料：光州市は『韓国都市年鑑』1986年、大田市は『韓国都市年鑑』1989年による。

摘せねばなるまい。

例えば、一九八六年直轄市に昇格した光州市と、それに遅れること三年後に昇格した大田市の場合、それぞれ両市の昇格年度における人口数や諸統計資料を見ても大田市が光州市に遅れをとって直轄市に昇格されなければならない合理的な理由は見当たらないのである(表5を参照)。但し、直轄市昇格の際に制定された「特別法」の中で、「地域の均衡ある発展を図る」ことを目的として掲げていることを考え合わせると、仮にそうした目的で直轄市の指定が行われたのであれば、説得力に事欠くことはないかもしれないが、しかしそこにこそ、政治論理の介入や中央政府の恣意的な判断が働く余地が十分あるといわざるを得ない。

② 広域市制度

広域市は、既存の直轄市が一九九五年一月一日から名前変えをして誕生した。従来の直轄市が、広域市に名称が変わってから一九九七年七月一日に第一号として蔚山市が広域市に昇格したため、二〇〇五年二月末現在広域市は、既存の五直轄市と蔚山市を合わせて六市である。広域市制度の設立理由や昇格の基準というのは、前述の直轄市制度のそれをそのまま受け継いでいるので改めて論ずるまでもないと思われる。

巷では広域市というのは、直轄市の名称変えを行っただけだと受け止められがちであるが、注意しなければならないことがある。まず、名称変えについては、一九九五年地方自治制度の完全復活を迎え、既存の「直轄市」という名称が、「政府の直属」

表6 大都市区域内の基礎自治団体現況

(2005年2月末日現在)

区 分	合計	ソウル特別市	釜山広域市	大邱	仁川	光州	大田	蔚山
基礎自治体数	74	25	16(1)	8(1)	10(2)	5	5	5(1)

備考：() 内の数字は郡の数を表す、その他はすべて自治区を表す

あるいは「政府が直接管轄する」といった語意的なイメージが強いつつ、「新しい地方自治の時代」を迎えるにあたり、名称として相応しくないとといった理由で、議論の末、広域市に変更された経緯がある⁽²⁵⁾。

なお、直轄市の名称変更と共に、一九九四年一二月の自治法改正では、新たに船出する広域市の管轄区域内に基礎自治体である「郡」を置くことを可能にした。このことは、直轄市時代、すなわち一九八八年の自治法改正により、直轄市区域内にある一般行政区が法人格を持つ自治区に変わってから、直轄市の管轄区域内には自治区しか置けなかったのだが、今次の改正で典型的な農村型自治体とされる「郡」が、大都市である広域市の区域内に編入されることが可能になったのである。この法改正により、その後「郡」が広域市内に編入され、表6で示しているように、二〇〇五年二月末現在四広域市の区域内に五郡が置かれている。

このように、大都市自治体の区域内に農村型自治体である郡の編入を可能にしたのは、そもそも基礎自治体である「郡」の自治体としての土台の脆弱さに対する懸念からだと考えられる。郡は、典型的な農山漁村を中心区域にしている基礎自治体であるが、その面積が広大なだけに、充実した住民自治の実現が困難であるとともに、財政自立度においては郡全体の平均でも二〇%を若干上回るなど、果たして自治体として存立できるかどうかといった懐疑論が多いのが事実である。

そこで、郡自治制を活性化させる打開策としてとられたのが、一九九四年に自治法改正と共に「都農複合形態の市設置に伴う行政特例等に関する法律」が制定され、既存の農村型自治体であ

る郡がある程度都市的要素を整えば、都農統合市（あるいは、都農複合市ともいう）に指定し、中央政府や道から補助金、地方交付税、財政投融资などの財政上の特例と、教育行政などの特例を認める、といった都農複合形態市の新設である。しかも法改正により、大都市である広域市内にも郡を置くことが可能にするなど、財政的な側面および住民自治の充実強化という面で脆弱性を露呈している郡自治制の基盤を強化しようとしているのである。

ともあれ、広域市制度は、決して直轄市から広域市に名前だけが変更されたものではない。既存の自治区以外に、農村型自治体とされる「郡」が編入されることで、広域市の行政単位としては、既存の自治区と行政単位であった「洞」以外に、新たに農村型行政単位である「邑・面」といった行政単位も入り混じることになったのである。

(c) 特定市

① 特定市制度の概要

韓国の大都市制度である特別市・広域市は、いずれも広域自治体としてその管轄区域内に自治区（特別市・広域市）、郡（広域市のみ）を有し、同じ広域自治体である道とは完全に分離・独立され、法的地位上においてもまったく同等の自治体として運用されているのが特徴である。だが、上記の特別市・広域市の他に一般の市、すなわち基礎自治体に分類されている市の中で、人口数五〇万以上の市については、特例を与え、ある程度、独自の大都市行政が可能にしている、いわゆる「特定市」⁽²⁶⁾というものがある。

特定市の設置基準となる根拠は、地方自治法にある。すなわち、自治法第一〇条第二項には、「人口五〇万以上の市に対しては、道が処理する事務の一部を直接処理させることができる」と定められており、人口数五〇万以上の大都市については、道の事務の一部の移譲を受け、直接処理することが可能な特例を設けている。この第一〇条

表7 人口50万以上の大都市の特例現況

区 分	内 容
機関設置 (自治法第3条)	・人口50万以上の市は自治区ではない区(一般区)が設置可能
機構設置 (機構定員規定第10条)	・人口50万以上(区未設置) : 室局5個、室課25個 ・人口50万~70万(区設置) : 室局4個、室課19個 ・人口70万以上(区設置) : 室局5個、室課22個 ※人口50万未満の市は、規模に応じて室局2~5個、室課14~22個設置
事務処理の特例 (自治法第10条及び同法施行令第10条)	・人口50万以上の市は、地方公企業・住宅建設・都市計画など18分野42個の道事務を市が直接処理できるようにしている
財政保全金制度 (地方財政法第24条の2)	・市・道知事は、市・道税の27%(50万以上の市は47%)該当額を財政保全金として確保し、人口などの基準に応じて市・郡に配賦

の規定に基づき、現在特定市が受けている特例の現況を表しているのが表7であり、道から移譲される事務の具体的な内容をまとめたのが表8である。

特定市制度は、人口50万以上の大都市について、大都市は他の一般市とは異なる特殊性が発生するため、一般市同様の取り扱いをすると、大都市の自立性が阻害されるのみならず、道との間で二重行政・二重監督の桎梏から弊が生じかねないため、道から事務の移譲や行財政上の特例を認め、大都市として自主的かつ独自の行政運営ができるようにしようとする制度である。

これは換言すれば、人口が一定規模に達する場合(現在一〇〇万)、一般市から直轄市に昇格させてきたこれまでの制度から派生された多くの弊害を防止しながら、他方においては、実質的な直轄市昇格の効果をあげる⁽²⁷⁾という狙いもあるといえよう。

また、特定市制度設置の重要な理由として考えられるのは、仮に人口一〇〇万前後の大都市が誕生した場合、従来通り、広域市として昇格させ道から完全に分離・独立させた場

表8 人口50万以上の市が直接処理できる道の事務 (2000. 7. 1改正現在)

区 分	事 務 内 容
1. 保健医療に関する事務	・病院級以上の医療機関設置及び指導・監督
2. 地方公企業に関する事務	・地方公社の設立・運営 ・地方公団の設立・運営
3. 住宅建設に関する事務	・市・道の条例で定める一定規模以上の住宅建設事業計画の承認（地方自治団体が事業施行者となる場合を除外） ・貸地調整事業計画の承認及び竣工検査（地方自治団体が事業施行者となる場合を除外）
4. 土地区画整理事業に関する事務	・土地区画整理事業に伴う換地計画認可 ・負担金及び補助金の執行残額許可
5. 都市計画に関する事務	・行政庁が施行する都市計画事業実施計画認可及び変更認可と行政庁ではない者に対する都市計画事業施行許可承認及び変更承認 ・都市計画事業実施計画認可告示 ・軽微な都市計画の変更決定 ・都市計画の地籍承認事務 ・都市計画事業に対する竣工検査
6. 都市再開発事業に関する事務	・再開発事業施行者指定申請 ・再開発事業施行の指導・監督
7. 環境保全に関する事務	・排出施設の設置許可及び変更許可 ・環境汚染物質の除去命令 ・産業廃棄物再生利用者への申告受理及び管理 ・畜産廃水浄化施設の設計施行業の登録及び指導・監督 ・飛散ごみ施設の改善命令 ・飛散ごみ施設事業の中止及び施設などの使用中止・使用制限命令
8. 削除（1995. 7. 1）	
9. 建設機械管理に関する事務	・建設機械登録及び登録抹消 ・建設機械登録事項の変更申告など

10. 自動車運送事業に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・自動車運送事業（貸切バス・一般区域貨物自動車及び特殊旅客自動車運送事業に限る）免許とこれに関連する事務 ・自動車運送事業（タクシーに限る）計画変更認可
11. 削除（2000. 7. 1）	
12. 地方公務員人事及び定員管理に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・行政自治部令の定める基準定員範囲内における6級以下の定員策定事務
13. 地籍に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・土地の地番更訂承認 ・地籍公簿の搬出承認 ・縮尺変更承認 ・地籍測量検査 ・地籍測量代行人の指導・監督
14. 熱使用機資材に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・熱使用機資材製造業の許可
15. 食品製造業（有加工品製造業及び食品製造業に限る）	<ul style="list-style-type: none"> ・許可・変更許可及び是正命令 ・施設の改修命令 ・廃棄処分 ・許可取消
16. 墓地・火葬場及び納骨堂の運営管理に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・墓地・火葬場及び納骨堂の許可 ・墓地・火葬場・納骨堂の区域及び施設変更と廃止の許可 ・屍体運搬業の許可
17. 社会福祉施設に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉施設の利用者からの費用収納の承認
18. 高圧ガスに関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・高圧ガス製造業許可
19. 都市ガスに関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・都市ガス供給施設の設置工事計画の承認及び変更承認
20. 地方債発行承認申請	

合、大都市と周辺地域との調和の問題や残された残存郡部をどうするかといった問題が生じる。しかも何よりも大都市の有する財政力に道財政の多くを依存せざるを得ない道としては、潔く大都市を道から手放すわけには行かない。

そこで、道と大都市間で分離・独立をめぐり、当然対立や摩擦も起こりかねないし、住民同士の感情を害することもあり得る。そのため、大都市を道から分離せず、既存の二層制（道—大都市）を維持したまま、行政上・財源配分上などの特例を認めることで実質上、広域市に類似した大都市制度の効果を得ようと設計された制度であるといえよう。そのため、「人口五〇万以上大都市」を「特定市」と呼ぶ一方で、特定市が前述した広域市に類似した特性を帯びていることから「準広域市」と呼ぶ向きもある。

② 特定市の現況

二〇〇三年八月末現在、人口五〇万以上の大都市である特定市は、表9にみるように、一一市存在する⁽²⁸⁾。これまで特定市として大都市制度の特例を受けてきた大都市は、道からの更なる事務・権限・財源等の移譲を要求し、中央政府をはじめ、地元出身の国会議員などに接触し大都市への分権を促進させるために必要な法案化に向け働きかけてきた。

その努力が奏功したのか、二〇〇四年一月には、地方自治法の改正が行われ、新たに自治法第一六一一条に「大都市に対する特例認定」という項が書き加えられるようになった。すなわち、「ソウル特別市と広域市を除外した人口五〇万以上の大都市の行政、財政運営及び国家の指導・監督においては、その特性を考慮して関係法律が定めるところにより、特例を置くことができる」（第一六一一条第二項）と規定するに至ったのである。

さらに、こうした動向に鼓舞されたのか、二〇〇四年四月には、京畿道水原市など全国一一市長で構成された

表9 人口50万以上の大都市の現況 (2003年8月末現在)

区分	人口数 (人)	面積 (km ²)	財政自立度 (%)
水原市	1,027,430	121.1	74.4
城南市	946,396	141.83	84.8
高陽市	849,619	267.24	84.8
富川市	828,318	53.45	81.4
安山市	641,520	145.92	73.4
全州市	622,955	206.22	51.0
清州市	613,398	153.33	67.4
安養市	598,322	58.52	83.5
龍仁市	550,662	591.52	79.0
昌原市	511,548	292.69	72.9
浦項市	510,420	1,127.69	58.7

注：人口数及び財政自立度については、地方自治法中改正法律案検討報告資料（2003年11月国会行政自治委員会）

「全国大都市市長協議会」を発足させた。この協議会は、政府や国会などを相手に、大都市への更なる分権化を求める統一した意見を表明し続ける一方、大都市同士の結束をも固めつつある。

このように、自治法の中に「特定市」に対する特例を根拠付ける規定が付け加えられたことで、中央政府（行政自治部）は、全国大都市市長協議会側と懇談会を開くことを皮切りに、特例認定の範囲などを調整するための具体的な作業に取り組んでいる。なお、行政自治部は、各中央部庁及び京畿・慶北・忠北・全北道など、当該広域自治団体と協議を行っている、という。大都市協議会は、広域的に統合や調整が必要な部分を除くすべての事務を移譲するのは勿論のこと、財政・人事・組織の特例も要求している。これに対し、当然ながら広域自治団体である道は、道勢の弱化などを理由に難色を示しているのが現状である。⁽²⁹⁾

地方自治法に特定市に対する特例の根拠規定が盛り込まれたことで、今後、道から特定市へ事務・権限・財源

表 1 韓国地方自治制度の変遷史

(1949~1961年まで)

	自治体の種類	地方議会		自治体の長の選任	
		構成	任期	広域団体	基礎団体
地方自治法 制定 (1949. 7. 4)	○ソウル特別 市・道 ○市・邑・面	上級官庁が代行	4年	任命制	議会による 選挙
第1次改正 (49.12.15)	同上	第1代構成 ○道：52. 5. 20 ○市・邑・面： 52. 4. 25	同上	同上	任命制 (議会が構成 されるまで)
第2次改正 (56. 2. 13)	同上	同上	3年	同上	公選制
第3次改正 (56. 7. 8)	同上	第2代構成 ○道：56. 8. 13 ○市・邑・面： 56. 8. 8	同上	同上	第1代選挙 56. 8. 8
第4次改正 (58.12.26)	同上	同上	4年	同上	任命制
第5次改正 (60.11. 1)	同上	第3代構成 ○特別市・道： 60.12.12 ○市・邑・面： 60.12.19	同上	公選 第1代 60.12.19	公選第2代 選挙 60.12.16
地方自治に関 する臨時措置 法制定 (61. 9. 1)	○道・ソウル 特別市・ 直轄市 ○市・郡	中断 上級機関代行	中断	任命制	任命制

等の更なる移譲が行われる可能性が高まってきた。しかしその一方で、広域自治団体である道と特定市との間で事務・権限等の配分をめぐる対立、そして人口五〇万未満の中小都市の反発などが、今後ますます顕在化してくると言っても間違いではないだろう。(以下、次号に続く)

(1) 一九四八年五月一〇日南朝鮮(韓国)のみの総選挙によって開院した制憲国会で憲法制定に取り組み、同年七月七日に制憲憲法を公布するに至る。因みに、その後、これまで九回にわたる憲法改正(最後の改正は一九八七年)が行われてきたが、近年、大統領の任期を五年一回限りとしている現行規定を改正すべきとするなど、憲法改正へ向けた世論が形成されつつあると見受けられるので今後の帰趨が注目される。

(2) 一九四八年制定の憲法には、第八章で「地方自治」に関する規定を設けているが、その内容は、次のとおりである。第九六条「地方自治団体は、法令の範囲内で自治に関する行政事務及び国家が委任する行政事務を処理し、又財産を管理する。地方自治団体は、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。第九七条「地方自治団体の組織及び運営に関する事項は、法律で定める。地方自治団体には各々の議會を置く。地方議會の組織、権限及び選挙は法律で定める」とされている。

(3) 韓国における日本の植民統治から解放後の地方自治制度の成立過程や展開の詳しい内容については、李憲模「韓国における近代的地方自治制度の形成と発展(I・II)」(『早稲田政治公法研究』早稲田大学大学院政治学研究所、第五七及び五八号)を参照されたい。

(4) 一九四九年地方自治法が制定されてから一九六一年地方自治制度が実質上中断されるまでの制度変遷を表したのが、表1である。

(5) 盧武鉉政権の発足当時掲げた「一二大政課題」の一つに「地方分権と国家均衡発展」があるが、より細分化してみると、①地方分権化・快適な首都圏、②新行政首都建設、③地域戦略産業育成と地方経済活性化、④地方大学の集中

育成、等に分けられる。

(6) 自治法では事務配分基準について、「市・道と市・郡及び自治区は、その事務を処理するにおいて互いに競合しないようにしなければならず、その事務が互いに競合する場合には、市・郡及び自治区で優先的に処理する」(第一〇条三項)と規定し、基礎自治体優先の原則を明示している。

(7) 下部行政組織である邑・面・洞および統・里・班などの位置づけや役割などについては、李憲模『比較地方自治論—日本と韓国の大都市制度を中心に』敬文堂、二〇〇四年、二二三—二二六頁を参照されたい。

(8) 「特定市」という名称は、大都市制度としての正式な名称ではない。地方自治法においては「人口五〇万以上の大都市」と記しているだけである。二〇〇三年一月大都市特例の根拠を付与する地方自治法改正案を審議した国会の委員会でも、「人口五〇万以上の大都市」に対して「特定市」という名称を使用することは、地域不均衡を招きかねないという理由で、改正原案から削除され、「人口五〇万以上の大都市」に修正された経緯がある。しかし、人口五〇万以上の大都市については、従来研究者や実務者の間で広く「特定市」として呼ばれてきた経緯がある。従って、本稿においても便宜上、「人口五〇万以上大都市」を「特定市」と表記することを断っておく。

(9) 金源「わが国の大都市行政とソウル市分割論」(韓国語『自治行政』第三三号)七頁。

(10) ソウルは、朝鮮王朝による遷都のときの名称は「漢城」であった。一四一三年の地方行政組織の全面改正によって漢城は、中央直轄地の漢城府としての地位を得ていた。その地位も道と同格であった。しかしその後、日本の植民地となってから「漢城府」が「京城府」と名前が変わり、その地位も同格だった道の管轄下となり、格下げさせられた経緯がある。

(11) 韓国の首都をソウルと公式に呼び始めたのは、一九四六年八月一五日解放後初の「光復節」の時からである。その以前に任命された二人のソウル市長は「京城府尹」として就任した。ソウルの名称は、一三九五年朝鮮王朝の漢陽遷都後五〇〇年の間「漢城」だったが、一九一〇年韓日合邦とともに「京城」に変わった。光復後、新しい国の出発という

意味を込めてソウルとなった、とされる。朝鮮日報、二〇〇五年一月二〇日付。

(12) 在朝鮮米國陸軍司令部軍政庁の名で公布された「ソウル特別市の設置」と題する法令第一〇六号は、一九四六年九月一八日公布され、公布一〇日後に効力が発生すると定められている。

(13) 東亜日報、一九三七年七月三日付「府權益拡張の特別府制運動の具体化、府の財源独立を図る」及び同紙一九三九年四月一五日付「京城の特別府建議案提出また延期することに」を参考。

(14) 特措法には、「中央行政機関の長は、ソウル特別市の命令または処分が違法または不当であると認められる時は、内閣首班の事前承認を得て、その命令または処分を取り消しするか停止させることができる」(第三条三項)とある。このことは、中央行政機関の長、すなわち各部長官によるソウル特別市への指導・監督が可能と考えられるが、逆に、各部長官がソウル特別市に対して指導・監督を行おうとしたら、長官の上官にあたる内閣首班、つまり國務総理と事前協議をして承認を得なければならない制限がかけられることで事実上、ソウル市は、各部長官の指導・監督からは、他の自治体に比べれば、自由であったと見ることができる。

(15) ソウル特別市には、市長を一人置き、國務総理の推薦により大統領が任命した。市長は、政務職で待遇は長官級であり、國務委員に準ずる地位を有していた。また、市長を補佐する副市長を二人置くことができ、副市長も市長の推薦で内閣首班が任命することになっている(特措法第四条)。なお、ソウル市長は、三級以上の國家公務員の任免については、内閣首班に提請することができ、四級以下の國家公務員の任免は専行するようになっており(特措法第六条)、地方自治団体の長であると同時に、主務部長官に等しい人事権の行使が可能であった。

(16) この時、地方自治法が全面改正された。地方自治団体の構成は、特別市・道・直轄市から構成される広域地方自治団体と、市・郡・自治区の基礎地方自治団体に分類された。そこで、当然ながら従来、ソウル特別市の区域内にあった区は、ソウル市の下部行政単位であったが、今次の改正で行政区から法人格を持つ自治区へと分離・独立することで、ソウル特別市の行政単位も従来の単層制から二層制に変わった。

- (17) 金源「ソウル特別市行政の特例―特例法制定を中心に―」(韓国語『自治行政』第四号、一九九一年一月号) 一四頁を参照。
- (18) 国務総理が紛争調整にあたる事項は、次の通りである。①道路・交通及び運輸関連事項、②環境汚染防止及び環境保全に関する事項、③水資源などの利用に関する事項、④その他、首都圏の広域行政上必要な事項
- (19) 李周熙『地方自治法解説と事例』(韓国語、機文堂、二〇〇三年) 四一頁。
- (20) 朴秀栄「大都市行政制度の比較国家的研究」(韓国語『国土研究』国土開発研究院、通巻第一四号、一九九〇年) 一八一頁。
- (21) 李周熙前掲書、三六頁。
- (22) 一九四九年自治法制定当時の釜山市の人口は五〇万程度だったが、その翌年勃発した朝鮮戦争の時には、最大の避難地だったこともあり、急激な人口の増加現象が起こる。その後、釜山市の人口は増え続け、一九六〇年度には一二〇万近い人口数を記録している。また、当初の自治法における「市」となる規定は、「人口五万以上」(第五条) だけであった。
- (23) しかし、クーデターによって政権を握った軍部が、いかに強力な統治体制を整えても民衆の意思に背くことは難しい選択とならざるを得ないはずである。一九六二年釜山市を慶尚南道から分離・独立させ、「直轄市」とする発表を行う席上で、「釜山市を政府直轄市としたのは、単なる人口膨張によるものではなく、急激に国際港口都市として発展させるため」であるとし、「今後人口一〇〇万を超える都市ができて、ソウル特別市と釜山市以外は、政府直轄市を置かない」と公言している。朝鮮日報、一九六二年一月一日付「再調整された全国行政区画」による。
- (24) ソウル市を「特別市」とし、釜山市を「直轄市」と区分した正確な理由については知る術がないが、一九六二年釜山市を政府直轄に昇格させるための法律を制定する際、慶尚南道から分離される釜山市をどのような地方自治団体にすべきかについて議論が行われた。その際、釜山市を以前昇格したソウル特別市のように「釜山特別市」とするのは、ソ

ウルの首都的性格と首都の唯一性という性格上、困難であるという主張があり、結局、直轄市という名称に決着ついた経緯がある、という。盧隆熙「釜山市政府直轄に関する法律」(韓国語『地方自治』一九九〇年一月号)七七頁。なお、釜山市の直轄市昇格のための運動過程や慶尚南道の反対理由及び釜山市が、ソウル市のように「特別市」となり得ず、「直轄市」となった背景などについては、李憲模前掲書、二五五―二六〇頁を参照されたい。

- (25) 「直轄市」から「広域市」へ名称が変更された理由及び経緯については、李憲模前掲書二六一―二六二頁に詳しい。
- (26) 「特定市」という名称は、注(8)で前記したように、自治法及びその他の関連法令によって規定されている正式名称ではない。これまで学者や研究者及び実務者は勿論、マスコミの間でもそれぞれ「指定市」「特定市」「特例市」というふうに、統一されずに呼ばれていた。近年人口五〇万以上の大都市による協議会(全国大都市市長協議会)では、現行の特例の非効率性を指摘し、準広域市水準の「特例市」新設を主張してきた。しかし、国会は、①事務配分・権限などに関連し道と市間の葛藤を招く、②道単位の広域行政遂行の困難、③五〇万以上の大都市へ人口が集中され、道の機能縮小による空洞化発生、などを考慮し、「特例市」の名称は削除された。当初、議員が発議した改正案には、人口五〇万以上の大都市の意見が反映された「特定市」という名称を使用したのが、審議過程で地域不均衡を招きかねないという理由で、「人口五〇万以上大都市」に修正可決された経緯がある。だが、本稿では前述したように、便宜上「人口五〇万以上大都市」を「特定市」と記す。
- (27) 金益植「指定市制度は果たして必要なのか」(韓国語『地方自治』現代社会研究所、一九九〇年、三月号)七九頁。
- (28) 表9の中の一市以外に、忠清北道の天安市が二〇〇五年二月末日現在人口数五〇万九千五百一人を記録し、特定市の候補都市として二番目に仲間入りを果たしている。
- (29) 二〇〇四年一月二三日付、ソウル新聞の記事を参考。