

## 地方自治構造の再編

—韓国濟州（チェジュ）特別自治道について—

李 憲 模

はじめに

- I 濟州特別自治道の現況および制定経緯
- II 濟州特別自治道制の内容
  - 1 基本戦略
  - 2 分権の主要内容
  - 3 核心産業育成の主要内容
- III 結びにかえて—濟州特別自治道制の問題点と課題

はじめに

韓国では、さる2006年7月1日、全部で16ある広域地方自治団体の一つである濟州道を他の広域地方自治団体とは異なる制度の適用を受ける「濟州特別自治道」として発足させた。制度の詳しい内容については、後述するが、有り体に言えば、現存の広域地方自治団体である特別市・広域市・道よりも事務や権限が大幅に移譲された、いわば特別に分権化された自治体に改編したのである。

近年日本においても、平成の大合併といわれる市町村合併が進んだ結果、規模も能力も拡大された市<sup>(1)</sup>の増大とともに市域を包括する広域自治体の都道府県のあり方をめぐる論議がなされている。その議論の中心にあるのが道州制といえる。道州制に関しては本稿の目的ではないので、割愛するが、道州制の議論も結局は既存の広域地方自治団体である都道府県のあり方の見直しを迫るものに他ならない。こうした事情は、韓国も例外

ではなく、既存の特別市・広域市・道から構成される広域地方自治団体のあり方をめぐる議論が絶えず行われてきた経緯がある<sup>(2)</sup>。そうした中で、この度、中央の権能を大幅に否ほぼ全幅的に地方へ移すのを骨子とする、いわば試験的ともいえる済州特別自治道という制度改編が行われたのである。

済州特別自治道制が直ちに日本の道州制論議に結びつくことはないとしても、既存の国・地方という重層制の地方自治構造に変化を求める動きにおいては一致する面がある。そこで、本稿においては、韓国の済州特別自治道制の内容を検討するが、それにより日本において行われている道州制論議を始め、地方自治の構造のあり方をめぐる議論の参考とされたい。本稿は、特別自治道という新たな自治制度の内容の検討を主な目的とするが、済州道にこうした試験的な特別自治道制度が導入された経緯を始め、今後の課題などについても触れたい。

## I 済州特別自治道の現況および制定経緯

### 1 済州道の沿革および現況

済州道は、韓国有数の観光地として知られる。韓国のハワイともいわれるほど気候も自然も恵まれた天恵の地としても知れ渡っている<sup>(3)</sup>。真夏の最高気温も34.7℃、真冬の1月の最低気温が-1.5℃、年間平均気温が16.4度で韓国の中でも寒暖の差が最も少ない穏やかな島である。島の総面積は1,848km<sup>2</sup> (1.9%/国土総面積) で日本の香川県と同程度であり、東西73km、南北41kmにおよぶ人口約56万の韓国最大の島でもある。済州は、島という独特の地理的環境とともに古代耽羅国の歴史が溶け込んでいる特異な民族文化で他の所では見られない固有の観光性を誇っている。また、済州は昔から「人の子はソウルへ、馬の子は済州へ」といわれるように馬の産地としても有名である。なお、済州には、石・女・風が多いことから三多島ともいわれてきた<sup>(4)</sup>。済州道の沿革や現況については、表1および表

表1 済州特別自治道の沿革

上古時代～三国時代	耽羅（タムナ）国
938年（高麗太祖21年）	耽羅国太子高末老が高麗に入朝
1105年（高麗肅宗10年）	耽羅国号を廃止、耽羅郡設置
1192～1259年（高麗高宗）	耽羅郡を済州に改編
1275年	耽羅国として回復、総館部を設置
1294年	再び高麗の帰属となる。名称が済州に戻る
朝鮮初期（太祖）	済州牧に郡安撫使を兼ねた牧使をおく
1416年	済州牧に旌義縣大静縣設置
1864年	旌義縣大静縣を郡に昇格、全羅道觀察使の管轄下に置く
1880年	再び縣に戻る
1895年	済州牧を府に改編、觀察使を置く
1906年	牧使を廃止、郡守を置く
1910年	旌義縣大静縣を済州郡に併合
1915年（日本植民地時代）	郡制を廃止、島制に改編
1946年	道制実施（2郡1邑12面）
1955年	済州邑が済州市に昇格（1市2郡）
1981年	西帰邑内文面と合併 西帰浦市に昇格
2006年6月以前	2市2郡7邑5面31洞
2006年7月現在	2行政市7邑5面31洞

表2 行政区域の現況

市別区分	邑	面	洞	出張所	洞里別		統	班	地域部落
					法定	行政			
合計	7	5	31	—	195	203	472	5,149	556
済州市	4	3	19	—	124	115	405	3,908	343
西帰浦市	3	2	12	—	71	88	67	1,241	213

市別区分	人口	世帯
合計	559,747	204,635
済州市	402,254	147,047
西帰浦市	157,493	57,588

資料 済州特別自治道ホームページ。http://japanese.jeu.go.kr/index.php

2を参照されたい。

## 2 濟州特別自治道の経緯

濟州道は、韓国の中でも島という地理的特徴もあり、古くから陸地とは異なる行政区域あるいは陸地の行政機関の管轄下に置かれる付属的な取り扱いを受けるなど、陸地と比べ比較的発展が遅れてきた。朝鮮朝時代は、政治的流刑地として利用されてきたことから濟州道は特殊な歴史環境を持つ地域であったともいえよう。なお、島という地理的な条件もあり、農水産業を中心とする第1次産業等を除くと、これといった産業が発達する余地は少なかった。しかも、解放後から冷戦構造の最中、そして朝鮮戦争等の混乱期においては4,3事件<sup>(5)</sup>等で知られる政治的弾圧が行われ、多くの人命が奪われ、農地や牧場が破壊される等の苦難の歴史を経験した。

### (1) 1960～80年代

このように、陸地に比べ、国の開発政策の恩恵から遠ざかっていた濟州道は、1960年代から70年代にかけて国の国際観光地開発という政策の下、急速に発展を遂げるようになる。具体的には、1963年国務総理所属に「濟州道建設研究委員会」が設置され、「自由地域」の可能性が検討されるが、この時が濟州道の開発のための国による開発政策が初めて試みられた時期だといえる。73年には濟州道の産業を観光主導型に育成・発展させる戦略のもと、「濟州道観光総合開発計画(72～82年)」により観光基盤を造成し、拠点開発方式で観光団地および集約的観光圏を集中的に整備するに至る<sup>(6)</sup>。

しかし濟州道は、80年代に入ると、こうした国の主導による開発政策が住民の反発を引き起こすこととなる。その主な理由として、①70年代までと比べて地域開発の投資を行わなかったこと、②70年代までの地域開発が拠点開発方式であったので、開発地域の地価と非開発地域(グリーンベルト地域や絶対農地地域)の地価に相当の格差が生じたこと、③付加価値の高い観光産業(主に大企業や外部資本)と付加価値の低い農業(主に地元住

民)との間に所得・階層格差が生じたこと、④投機的な不動産売買により、地元所有者の元値と新所有者さらに転売者の売値の差が拡大し、住民の間で不満が限界を超えるほど積もったこと<sup>(7)</sup>、などが挙げられる。このように、80年代からは、開発に伴う産業間・地域間の不均衡が甚だしくなり、産業間の所得格差(地元農業と外部観光産業)や地域間の地価格差(農業地域と観光開発地域)が農業地域住民と観光開発地域住民との間に感情的な葛藤を引き起こし、違和感を生じさせるに至ったのである<sup>(8)</sup>。

以上のように、開発に伴う様々な問題点が露呈されたものの、ともあれ、従来最も開発の遅れた貧しい地域だった済州道は、60年代から80年代にかけて国際水準の観光地造成という目標のもと、観光開発と地域開発が飛躍的に進むこととなった。

## (2) 1990~2000年代

90年代に入り、済州道は大規模観光拠点開発が推進される。91年には、「済州道開発特別法」が道民の厳しい反対運動に逢着しながらも紆余曲折の末制定され、94年から3カ所の観光団地、20カ所の観光地区の開発が推進されることとなる<sup>(9)</sup>。しかし、90年代半ば以降、韓国経済は国の倒産ともされる危機に陥り、外国の資金に頼って国の経済の立て直しをはからざるを得ない、経済危機に直面する。その影響で、国内経済においては新たな投資が激減し、当然ながら済州道の開発事業も事実上中断に追い込まれるはめとなる。

その後、経済危機から脱した政府は、2001年に物流・金融・観光等の複合型の開発を推進するために、「済州国際自由都市特別法」を制定し施行する。この法律は、済州道を国際的な観光・休養都市、先端知識産業都市などの複合的な機能の整った国際自由都市として育成・発展させるためのものである。ところが、済州道の更なる開発・発展を目的とする法律は制定されたものの、依然として中央政府頼りの開発と投資が振るわなかったため成果を見ることはなかった。

## (3) 済州特別自治道法の制定

歴代のどの政権よりも、地方分権に意欲を見せてきた盧武鉉大統領は、大統領に就任する前に済州道について、「済州道が分権あるいは自治権に強い意欲を見せるならば、済州道を分権のモデル道、地方自治のモデル道にする」<sup>(10)</sup>との構想を明らかにしたことがある。大統領に就任後、盧大統領は「組織・人事・財政権は勿論、課税権を含む自治立法権まで相当幅広く認める自治モデル都市を作るべき」と公言するに至る。こうした大統領の意向を受けて、政府は、2004年9月および11月に「済州特別自治道支援特別委員会」（「政府革新委員会」の中）および「済州特別自治道推進支援団」（行政自治部内）を設置する。

こうした政府の動きと歩調を合わせる如く、済州道は「特別自治道推進計画」を作成し政府へ提出する（2004.11.30）。政府は、済州道案を基に政府革新委員会の主管で「済州特別自治道基本構想」を確定・発表する（05.5.20）。それと時期をほぼ同じくして、国務総理室に「済州特別自治道推進企画団」が設置され、済州特別自治道の実質的な企画を担当することとなる。その後、済州道の行政体制の改編に関する住民投票が2005年7月27日行われ、単一広域体制の改編案が採択される（詳細については、後述する）。この結果を受けて、済州特別自治道の基本計画が確定され、審議過程を経て法案が国会に提出される運びとなり、公聴会等の手続きを経て2006年2月9日国会で可決される。法案は、従来の「済州国際自由都市特別法」の内容を補完し、吸収統合して一本化する形でまとめられた。そのため、「済州特別自治道設置及び国際自由都市の造成のための特別法」（以下、「済州特別自治道法」と称す）の制定に伴い、「済州国際自由都市特別法」は廃止されることとなった。「済州特別自治道法」は2006年7月1日から施行され現在に至っている。

## II 済州特別自治道制の内容

「済州特別自治道法」は、済州特別自治道の設置・組織・運営と済州国

際自由都市の造成のために必要な事項を規定した法律であり、その効力の面においては、濟州道地域のみに適用される地域的特別法である。同法は、制定目的について、「この法は、従前の濟州道の地域的・歴史的・人文的特性を生かし、自立と責任、創意性と多様性をもとに高度の自治権が保障される濟州特別自治道を設置し、実質的な地方分権を保障し、行政規制の幅広い緩和及び国際的な基準の適用などを通じて国際自由都市を造成することによって国家の発展に資することを目的とする」と第1条に明記されている。

このように、濟州特別自治道法は、国際化・分権化・地方化時代に象徴される昨今の時代変化の中で、濟州道に他の自治体とは異なる大幅な権限を移譲し、なお各種の行政規制を大幅に緩和して高度の自治権が保障される国際自由都市を造成することによって、濟州道の地域発展ひいては国家の発展に資することを目的とするものであるといえよう。

## 1 基本戦略

国務総理室の「濟州特別自治道推進企画団」による『濟州特別自治道推進経緯と自治分権の主要内容』という報告書によると、濟州特別自治道の基本戦略が以下のように述べられている<sup>(11)</sup>。まず、この特別自治道制の趣旨は、濟州道自らが成長活力を最大限に発揮できるシステムの構築にあるとされる。そのためには、(1) 差等的分権を通じた高度の自治の実現を目指す。そのための具体的な戦略としては、①濟州の実情に見合う発展戦略を後押しするため、他の自治体とは差別化された先進的な分権モデルを導入し、究極的には国防・外交を除いた全領域の権限移譲を目標に各種権限を大幅に移譲する、②自治力量の涵養により権限移譲の効果を極大化させる、③住民参与・統制強化など自立に相応する責任性を確保する、と。続いて(2) 自由市場経済モデルの構築を通じた核心産業を育成するが、より具体的には、①香港、シンガポールと競争できる国際自由都市として発展できるよう政府規制を国際水準に自由化し、②規制の自由化を土

台に核心産業の育成、などが基本戦略として据えられている。

## 2 分権の主要内容

濟州特別自治道制の実施により、濟州道は他の道及び広域市・特別市といった広域自治団体とは異なる特別制度の適用を受けることとなった。従来の広域自治体として濟州道が有していた権能に加え、新たに認められたものをみると、①自治権の拡大、②自治力量の強化、③責任性の確保、という三つの側面に大別することができる。以下においては、その内容を詳細に検討する。

### (1) 自治権の拡大

自治権の拡大については、①他の自治体とは差別化された地位が保障された広域自治体<sup>(12)</sup>、②自治立法権の強化、③財政分権の推進、④自治警察制の導入、⑤特別地方行政機関の移管による総合行政の遂行、などが挙げられる。

①については、自治権の範囲、規制などにおいて既存の自治体とは異なる新しい広域自治体としての特別自治道を新設し、地域平衡性を図った。従来の地方自治法上の広域自治体は、特別市・広域市・道であったが、今回の改編で特別市・広域市・道・特別自治道に分類されることになった。なお、行政体制を住民投票の結果を反映し、単一広域自治団体を設ける「革新案」に改編した<sup>(13)</sup>。単一広域自治団体とは、従来の道と2市・2郡の2層制自治制度から特別自治道と2行政市となる単層制自治制度に改編されたものをいう（詳細については、表3を参照）。

②については、濟州特別自治道法の施行によって濟州特別自治道の自治事務は大幅に増加したが、特別自治道法においては、多くの事項を濟州特別自治道の条例をもって定めるよう規定している。一方、条例は「法令の範囲内で、その事務に関して条例を制定することができる」（憲法第117条及び地方自治法第15条）という規定があるが、濟州特別自治道法は、多くの条項において一般法上大統領令または部令（省令に相当）で定めること



表3 濟州道行政階層構造の改編【革新案】と【漸進案】の比較

区 分	【革 新 案】	【漸 進 案】
主な内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・濟州市、西歸浦市、北濟州郡、南濟州郡を各々統合</li> <li>・基礎自治体制を廃止し、自治体は濟州道に単一化</li> <li>・道知事が市長を任命</li> <li>・基礎議會を解散し、広域議會を拡大</li> <li>・有権者は広域団体の長と議員のみを選出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現在の道と市・郡の体制を維持</li> <li>・道知事、市長、郡守及び各議會議員の公選制</li> <li>・道と市・郡の機能及び役割を調整</li> </ul>
長所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・競争力が強化され、濟州特別自治道の推進に有利</li> <li>・行政費用の節減</li> <li>・地域間の均衡発展による行政の効率向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方自治の連続性を維持</li> <li>・基礎団体別の特性に見合う事業を独自の推進</li> </ul>
短所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民参政権の侵害</li> <li>・基礎自治体の公務員の剰余人力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・二重行政による高費用・低効率</li> <li>・濟州特別自治道推進名分の弱化</li> </ul>
行政構造	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1 広域自治団体（濟州特別自治道）、2 行政市（濟州市・西歸浦市）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1 広域自治団体（濟州特別自治道）、4 基礎自治体（濟州市、西歸浦市、北濟州郡、南濟州郡）</li> </ul>

となっている事項を直接道条例で定めることができるよう規定している。こうした場合に制定される道の条例は、一般的な法規命令と従属関係ではない独立的な関係に立つとみることができ、そうした範囲内で濟州特別自治道の自治立法権は強化された<sup>(14)</sup>といえよう。

このように、中央政府の権限を条例で定めることができるように大幅な権能が委任され立法機能の強化が図られた。と同時に、特別自治道知事に対し法律案提出要請権も付与されるなど、他の広域自治体には認められていない特例が設けられた。なお、議会の運営についても、実情にあわせた選挙区確定および職員任用、議会活動費、会期日数などを条例で定めるようにしている。

③については、地方交付税の3%および地方教育財政交付金の1.57%を毎年特別自治道に交付するなど、支援水準を法律をもって保障し、所要財

政の安定的な確保が図られる。その他にも、従来の市・郡税（9項目）と道税（7項目）を特別自治道税に一元化し、道全体の次元で統合的に管理する。また、税率調整、地方債発行などに関する中央政府の承認・制限の廃止により地方財政運営の自立性が強化された。

④については、他の自治体に先駆けて済州に自治警察制が実施されることとなった<sup>(15)</sup>。自治警察は、主に住民生活の安全、交通、地域警備、司法警察管理職務などを遂行するが、円滑な業務遂行のため不審検問、保護措置、犯罪予防などの職務遂行に必要な権限が付与されており、装備・服装なども国家警察と異にして運営されている。但し、一般的な犯罪捜査権は与えられておらず、犯罪発見・現行犯の逮捕時は国家警察に引き渡さなければならない。なお、国家警察との有機的な協力体制の構築のため、委員会共同運営、事務配分の協約などが締結される。

⑤については、特別自治道と重複する事務を処理する特別地方行政機関の業務が移管され、業務効率と住民便宜が高められる。特別自治道制の実施と同時に7個機関の業務が移管された<sup>(16)</sup>。この他の特別地方行政機関も段階的に移管を推進する計画であるという。

## (2) 自治力量の強化

自治力量の強化とは、地域住民および職員の自立性をもとに国際自由都市として発展できるよう自治・革新の力量を国際水準に引上げることがをいう。そのための具体的な手立てとして、①自立的な組織および人事制度の運営、②国際自由都市に相応しい職員の競争力の確保、③教育自治制を住民の意思が反映されるよう改編、などが挙げられる。

①については、執行機関（道知事）と議決機関（地方議会）との関係設定に対し、自立性を与える。具体的には、従来は首長と議会とを分立した機関対立主義のみが認められたことに対し、今後は、機関対立主義の他に住民投票による住民意見の反映、首長と議会による委員会形態などの統合型あるいは折衷型という特殊な形態も選択できるよう認められた。なお、自治組織・人事運営に関する自主性・自立性も従来より大幅に認められる

ようになった。

②については、職員の競争力を強化するため職員人事システムを開放し職員の専門性を高めることとなる。なお、職務成果による契約制、成果主義による報酬体系の強化など、能力と成果中心の人事管理システムが講じられる。また、職員研修などを通じ、革新力量の持続的な開発を可能にするとされる。

③については、従来学校運営委員会における選挙人団方式によって選出された教育監・教育委員の選出方法を住民による直接選挙制に改め、住民の代表性が高められた<sup>(17)</sup>。なお、教育委員会を道議会に統合するが、教育の専門性を鑑み、一般常任委員会とは異なる常任委員会化して機能重複を除く他、教育・学芸に関する住民意見の反映が強化される<sup>(18)</sup>。

### (3) 責任性の確保

広範な自主性・自立性の拡大が道政の放漫な運営に結びつかぬよう政治的・社会的統制システムの構築が図られる。そのためには、①住民の権利および参加拡大による道政の責任性・透明性を確保、②地方議会による統制機能の強化、③独立的な監査委員会による自主監視体制の確立、などが挙げられる。

①については、道知事、道議会議員、道教育監などに対する住民召還制(リコール)を導入し、主要公職者に対する住民の直接統制システムが強化された<sup>(19)</sup>。なお、請求要件も有権者総数の1/10以上の署名で請求できるようにしている。また、既存の住民投票制度の改善により、住民参加の機会が拡大された。つまり、大規模の財政投資事業に対する住民投票制の導入により、行政の透明性を高める一方、住民投票の請求要件も従来の有権者総数の1/20～1/5から1/50～1/5の範囲内において条例で定められるよう緩和されたのである(他の自治体の場合は、1/12)。また、条例の制定・改廃請求についても外国人住民も請求できるようにしており、請求要件も従来の1/20から1/50に緩和された。

②については、政務副知事、監査委員長などの主要公職者の資質を検証

するための人事聴聞会を実施するようにし、道知事の人事権に対するけん制権が設けられた。また、大規模の開発計画に対する報告を義務付け、執行機関に対するけん制装置が強化された。なお、議会内に政策諮問委員制度を導入し、地方議会活動の支援を強化している。

③については、国会と監査院を除いた中央行政機関の長による監査が原則的に不可能になり、済州特別自治道所属の監査委員会が監査を行うことになった。委員長を含む7人以内の委員で構成される監査委員会は、道の条例が定める資格を有する者の中で、道知事が任命または委嘱するが、委員中3人は道義会で推薦する者を任命するようにし、独立性の確保が図られる。

### 3 核心産業育成の主要内容

前述のように、今次の済州特別自治道法は、従来の済州国際自由都市特別法を統合し、特別自治道制の実施とともに済州道を国際自由都市として成長・発展させようとするものである。済州道が国際競争力を具えた国際自由都市として成長していくためには、既存の観光産業のみならず他の様々な産業分野の育成も同時に遂行されなければ国際自由都市としての成長は望めないといえる。そこで、済州特別自治道法には、自治制度における分権の推進とともに核心産業の育成に関する各種特例も数多く盛り込まれているが、以下においてその内容を検討したい。

国務総理室の「済州特別自治道推進企画団」によると、核心産業育成の基本方向は、①政府の規制緩和を通じ、他の地域と区別される核心産業育成の土台を構築する、②産業育成の戦略および社会福祉施策などを地域の実情に基づき、自立的に推進できるよう関連する権限を原則的に移譲する、③国際自由都市・親環境的生態都市に適合する出入国管理・環境資源の管理制度などの先進化、を基本方向として設定し、それを通じて規制緩和、権限移譲、制度先進化などを土台に核心産業を育成し、成長の動力を極大化するという。

## (1) 核心産業の育成

### ① 観光

世界水準の総合観光・休養地および国際会議都市として造成できるよう関連制度を改善し、組織・基金などのインフラの拡充を図る。具体策としては、道全域を国際会議都市に指定し、北東アジアにおける国際会議の中心地として育成することを目指す。なお、内外の観光客の接近性の便宜のための制度改善を推進し、北東アジアの中心観光・休養地を目指す。詳細には、外国人専用のカジノの設立許可・監督権、観光宿泊業の等級決定、旅行業並びに休養コンドミニアム業登録、変更の基準手続きなどに関する権限の委任、そして観光振興開発基金の運用権限の移譲などが挙げられる。この他にも、観光客誘致の促進を図るため、内国人の免税店利用制限の緩和をはじめ、外国人観光客に対するノービザ入国の拡大などの出入国管理制度の改善が推進される。

### ② 教育

教育に関しては、全国画一的に適用される教育システムから学生の需要に合わせた自立的なシステムに転換し、公教育の競争力を向上させるとともに国際競争力をもつ教育機関を誘致し、国内の大学などに対する規制緩和を通じた国際教育の中心都市の育成を目指す。詳細には、外国の教育機関の設立・運営を大学のみならず、幼・小・中・高校といった教育機関まで拡大し、許可することで海外留学の需要<sup>(20)</sup>を吸収する一方、外国人投資企業の子女教育問題の解決も狙う。また、大学をはじめ、各種教育機関の自律性拡大を通じた国際競争力を高める。そのためには、教育課程および教科、教科用図書使用、校長・教頭および教諭の任用資格、学校評価、授業年限、学期、授業日数、教員および専門相談教諭の配置基準などにおいて他の自治体と区別される特例が認められる。

### ③ 医療

外国の有数医療機関を誘致し、医療関連規制を大幅に緩和し海外遠征の診療需要まで吸収できる医療観光の中心地として育成される。そのために

は、医療サービス産業関連の進入規制を緩和し、医療法の各種規制も国際自由都市に見合うよう改善することにより医療観光地としての育成を目指す。より詳細には、外国の営利法人が病院を設立・運営できるように医療法の規制を緩和し、投資誘致の効果などを考慮し健康保険は適用しない。また、外国医療機関による内国人の診療を許可することによって海外医療機関の誘致を促進するなど、済州型医療観光産業の育成のためのモデルの開発並びに支援体制を構築する。一例として、一定規模以上の投資を行うと、法人税などを減免し、国・共有地の長期賃貸および賃貸料減免の措置などが講じられる。

#### ④ 清浄1次産業

済州の地域特性に見合う親環境農業の育成と水産資源の管理、所得の保全施策を推進できるよう自立性が与えられる。済州は独自の農業管理体制に転換し競争力を強化するが、そのためには関連する権限の移譲は勿論、農漁村地域、農業振興地域などを済州道が実情に合わせ、指定できるよう権限が移譲される。また、水産資源管理の自立性を保障するため、地方漁港の指定および開発計画樹立の自立権が付与されるなど、各種権限が特別自治道に移譲される。

#### ⑤ 先端産業

先端産業の育成については、投資誘致が活性化されるよう減税・土地長期賃貸対象事業の拡大などを通じた支援体制を強化する。例えば、租税減免対象については、現行の総事業費1千万ドル以上を5百万ドル以上に、投資分野は観光・文化・シルバーなどの6分野からIT・BT・医療（営利）・教育の分野まで拡大する。また、外国投資企業に対する支援も強化される<sup>(21)</sup>。こうした支援を受け、済州道は済州先端科学技術団地の造成・管理計画を樹立し施行に移すこととなる。

(2) 国際自由都市としての産業インフラの拡充および開発環境の造成  
特別自治道が、国際競争力をもつ国際自由都市として成長していくためには国際自由都市に相応しい諸般環境や条件の整備が必要となる。例え

ば、外国人投資家を呼び寄せるためには安心かつ容易に投資できる制度の整備が必要であり、投資から利益が得られるという展望も立てられなければならないであろう。そのためには、濟州道がビジネスとしても可能性のある地域として評価されることが必要になって来ようが、濟州道のもつ恵まれた自然環境は勿論、資源と資本が合致し、利益を生み出せるためのインフラをはじめ、ソフトな面においても不便のないよう整備されなければならないのは言うまでもない。その意味で、特別法においても産業インフラや開発の環境造成のための特例が設けられているが、その内容については以下の通りである。

#### ① 建設・交通

道路、土地管理利用、都市計画、交通計画などの全般にわたる中央政府の権限が移譲され、投資誘致と開発事業を効率的に推進できるようにする。そのためには、土地利用・管理体系の自立性が最大限保障されるべきであり、各種建設・交通関連施設およびそれに伴う業務も一括して移譲されるのが望ましい。例えば、広域都市計画、都市管理計画、公園緑地計画などが独自の樹立できるよう中央政府の権限が移譲される。道路などについても、国道を地方道に転換し道知事が道内のすべての道路を管轄するよう委任される。なお、住宅建設事業などの各種建設・交通規制を一括移譲して規制撤廃如何・強度を自ら決定できるように委任されるのである。

また、開発事業が円滑に推進されるよう制度の改善が図られる。例えば、土地備蓄制度を拡充して開発用土地の早期確保および公共事業の円滑な推進を図る。そして都市開発地区の指定、宅地開発予定地区の指定および実施計画承認などの移譲を通じて事業推進期間の短縮などが図られるようにする。

#### ② 環境

環境については、環境を全国基準以上の範囲内で自主管理できるように権限を委任し親環境的な生態都市としての発展基盤を造成する。濟州特別自治道は、環境基本条例を制定するとともに生物圏保全地域を管理強化す

る。また、地下水などの水資源・大気汚染などについては、全国画一的な水資源管理政策、大都市中心の大気管理政策から分離し、地域実情に見合う差別化された環境管理制度を講ずる。そのためには、例えば、水質環境保全法による排出許容基準、排出施設および防止施設設置の許可、その他の水質汚染源の申告、廃水処理業登録などに関する権限およびその施行に必要な条例制定権が移譲される。

### ③ 福祉

社会福祉に関する中央政府の権限委譲に伴い、条例の制定を通じて、社会福祉関連の事項を特別自治道が自ら決定し、国のナショナル・ミニマム以上の福祉サービスの提供を可能にする。具体的には、社会福祉館の設置・運営をはじめ、児童福祉、老人福祉などに関わる事項の権限移譲などが挙げられる。

その他にも、外国人の生活環境の改善のための外国語サービスや住宅供給、子女専用保育施設の設置などに関する特例も設けられており、済州道の美観を損なわないよう屋外広告物の許可または申告に関する事項と広告物などの禁止または制限事項などを道の条例で定めるようにし、済州特別自治道の特色を生かした国際自由都市としてのイメージの変身を試みる。

## III 結びにかえて一済州特別自治道制の問題点と課題

これまで済州特別自治道制実施の経緯とその内容について検討してみた。経緯はともあれ、特別自治道制は、中央政府の事務・権限を大幅に特別自治道に移譲しており、今後更なる移譲を進め、最終的には国防・外交といった国でなければ処理できない事務・権限のみを残し、ほとんどすべてを移譲する、地方分権のモデルとして構想されているようである。そうした特別自治道制も船出から既に1年が経過している。最後に、特別自治道制の抱えている問題点および課題に触れて本稿の締め括りとしたい。

第一に、特別自治道内の基礎自治体の廃止の問題である。前述の通り、



特別自治道は既存の基礎自治体の市・郡を統合し2つの行政市に改編する、単一広域自治体制に改められた。すなわち、済州特別自治道には自治体としては、済州特別自治道のみが存在し、従来の基礎自治体は統合された行政市として運営されることになったのである。確かに、中央政府の事務や権限を地方政府に移譲し、地方の自立を図る分権は望ましいものであるといえよう。だが、済州道の場合、従前の基礎自治体が廃止されたことにより、分権によって増大した事務・権限などはすべて特別自治道に集中するようになった。

このことは、中央政府の視点からすると紛れもない地方分権に違いはないが、他方、済州道民の立場からすると、分権というよりはむしろ集権が図られた結果となってしまったと言わねばなるまい。このことは取りも直さず、地方分権を目標に特別自治道制を推進した結果、済州特別自治道は以前より集権化された単一広域自治体として様変わりしたのである。勿論、自治体の適正規模に関しては様々な意見があろうが、今度の改編で住民に最も身近な自治行政の実現や草の根民主主義の具現が萎縮されかねないと言わねばならない。なお、済州道民にとっては、他の自治体の住民の持っている基礎自治体を持たなくなったことをも意味する。この点、憲法で謳われている国民の参政権・平等権が侵害されることになりはしないのか、と疑問が生ずる。

勿論、こうした選択は、済州道民による住民投票の結果を受け入れたものであるが、投票率が僅か30%を若干上回るに止まり、しかも賛否の結果も僅差<sup>(22)</sup>であったことを考え合わせれば、特別自治道制は出発段階から波乱含みのままのスタートだったといえよう。今後、特別自治道は、基礎自治体が廃止された代わりに邑・面・洞といった行政単位の機能を強化、住民自治委員会を法定機構化して制限された範囲内での自治機能が与えられるが、自生的な草の根民主主義が萌芽できるよう上手く活用することが望まれる。

第二に、多くの中央政府の事務・権限が特別自治道へ移譲されたが、そ

れとともに、国の委任事務などが特別自治道の自治事務になったため、特別自治道の事務や権限は大いに増加した。事務や権限の増加に伴い、済州特別自治道は増大する行政需要に充分に対応し得る体制を整えなければならない。なお、大いに増えた事務や事業を円滑かつ効率的に遂行するためには、事務や事業の遂行に伴われる財源の確保が必至となる。そこで、特別自治道には、従来の道税と市・郡税を統合し一元化したり、地方債発行の自立性が認められるなど、多様な自治財政権が認められた。しかし、特別自治道は財政自立度が40%台に過ぎないという、厳しい財政状況の現実の中で行政需要に対応しながら自治行政を円滑に運営していくための努力と能力が求められるが、現状は厳しいと言わざるをえない。

第三に、特別自治道は、観光産業を始め、核心産業の育成・発展はさることながら国際競争力を持つ国際自由都市への成長・発展をも目指している。そのため特別自治道の主導による内発的な成長・発展モデルの構築や地域経営の能力などが要求される。しかし今までの済州道の開発・発展戦略は内発的な成長動力の活用というより、主に外部的な要因を動員し活用して行われてきたといわざるを得ない。それが国であれ、外部資本であれ、今後も済州道は外部的な要因による成長・発展が軸となると思われるが、どれだけ内発的な要因を動員・活用させ、外部と内部要因を同時に成長させていくのか、が大きな課題として残されているといえよう。

第四に、第三とも関わることだが、今後特別自治道は更なる発展・成長を追い求めて進むこととなるだろうが、外部要因（例えば、外部資本や新自由主義経済モデル）に依存ないしは過信するあまり、済州道内部における地域格差、道民と外部人との格差などの問題に直面することになりはしないか。また、済州道の独自の発展力量を高めていくためには、従来のような中央政府依存の論理に支配されてはならず、済州特別自治道のあらゆる力量を引き出せるようなりーダーシップの発揮が待たれる。

最後に、この度、済州道のみにも適用されるようになった特別自治道制は、今後韓国における地方分権のモデルとして試されることとなる。とこ

ろが、この制度は、可視的な成果が重視されたため、十分な議論と検討に時間がかけられず見切り発車のまま船出したと思えてならない。そのため、特別自治道特別法が既存の「济州国際自由都市特別法」を統合した膨大な量になる（〔資料〕济州特別自治道特別法の内容を参照）法案に出来上がっているが、中央の権限移譲や特別自治道知事に対する権限委任、他の法令との関係などの規定で、重複が見られたり、複雑で分かり難くなっている。なお、制度整備もまだ十分に具備されているとも思えない。今回の実施が、「先分権、後補完」を原則として行われたためであろうが、今後、特別自治道制の実施過程で露呈された問題や課題について、今度は時間をかけて改善すべきものは直していかなければならない。

#### 〔資料〕济州特別自治道特別法の内容

- 第1章 総則（第1条～第6条）
- 第2章 济州特別自治道支援委員会等（第7～9条）
- 第3章 济州特別自治道の設置及び法的地位（第10～11条）
- 第4章 自治事務及び自治組織（第12～22条）
  - 第1節 自治事務の拡大（第12条）
  - 第2節 自治組織の自律性（第13～22条）
- 第5章 住民参与の拡大（第23～40条）
  - 第1節 地方自治法上の住民権利に関する特例（第23～24条）
  - 第2節 住民召還制度（第25～40条）
- 第6章 道議会の機能強化（第41～48条）
  - 第1節 道議会の議員定数と選挙区（第41条～43条）
  - 第2節 人事聴聞会（第44条）
  - 第3節 道議会支援及び運営の自律性強化（第45～48条）
- 第7章 自治人事（第49～65条）
  - 第1節 人事制度及び運営の自律性（第49～52条）
  - 第2節 能力及び成果中心の人事管理（第53～56条）
  - 第3節 優秀人材に対する優待（第57～59条）
  - 第4節 人事充員制度の開放及び専門性強化（第60～64条）

第5節 教育訓練の専門性強化（第65条）

第8章 自治監査体系の確立（第66～71条）

第1節 監査委員会の設置及び自治監査計画（第66～67条）

第2節 自治監査の結果処理等（第68～71条）

第9章 自治財政（第72～78条）

第10章 教育自治（第79～104条）

第1節 教育委員会の設置及び構成（第79～80条）

第2節 教育委員（第81～83条）

第3節 教育委員会（第84～90条）

第4節 道教育監（第91～96条）

第5節 補助機関及び所属教育機関（第97～100条）

第6節 教育財政（第101～104条）

第11章 自治警察（第105～139条）

第1節 総則（第105条）

第2節 自治警察の組織と事務（第106～110条）

第3節 自治警察活動の目標・評価及び運営（第111～112条）

第4節 治安行政委員会（第113～114条）

第5節 自治警察の職務遂行（第115～118条）

第6節 警察相互間の関係（第119～121条）

第7節 自治警察に対する支援及び監督（第122～124条）

第8節 自治警察公務員（第125～137条）

第9節 交通安全施設の管理（第138～139条）

第12章 特別地方行政機関の事務の移管（第140～151条）

第13章 国際自由都市の与件造成（第152～221条）

第1節 総則（第152～155条）

第2節 外国人の自由往来及び意思疎通の促進等（第156～168条）

第3節 観光及び郷土文化の振興（第169～181条）

第4節 国際化教育環境の造成（第182～189条）

第5節 国際化のための医療サービスの増進（第190～200条）

第6節 清浄1次産業の育成（第201～214条）

第7節 産業発展のための特例（第215～221条）

第14章 国際自由都市の開発に関する計画（第222～290条）

第1節 開発に関する計画の樹立（第222～226条）

第2節 開発事業の施行（第227～260条）

第3節 濟州国際自由都市開発センター（第261～290条）

## 第15章 環境・交通・保健福祉・安全 (第291～344条)

第1節 清浄自然環境の保全 (第291～309条)

第2節 地下水の保全・管理 (第310～323条)

第3節 交通産業の特例 (第324～325条)

第4節 保健福祉制度に関する特例 (第326～342条)

第5節 消防制度に関する特例 (第343～344条)

## 第16章 補則 (第345～352条)

## 第17章 罰則 (第353～363条)

## 附則

## 注

- (1) 「市」にも、いわば「政令指定都市」、「中核市」、「特例市」、「一般市」に分類できる。市町村合併とともに「政令指定都市」や「中核市」の指定条件も緩和され、今後更なる指定都市や中核市などの増加が予想される。そうすると、道府県からの事務や権限の移譲を受けて成り立つ指定都市などが増加することにより、相対的に道府県の役割が縮小されることが予想される。
- (2) 韓国でも、1995年地方自治体の首長選挙の復活以来、地方行政体制に対する改編の論議が行われてきた。与野党を問わず政界では既存の市・郡・道を廃止し、市・郡を統合し、全国を人口100万以下の60～70広域市体制に改編する案が主張されてきた。こうした既存の2層制の地方自治構造を単層制にする案により、ソウル特別市を5～8広域市に分割すべしとする提案が与野党から提示されている。
- (3) 以下の済州道の紹介については、済州特別自治道のホームページを参照。  
<http://www.jeju.go.kr/>。
- (4) この他にも、済州は「三無島」としても有名である。三無とは、「乞食」、「泥棒」、「門」が文字通りないことに由来する。済州の人々は、昔の耽羅国の子孫として、あるいは島に政治的に流刑された士大夫の子孫たちが多いことから、名誉を重んじるのみならず、狭い島という特性から住民どうしが顔見知りで門も泥棒も存在しなかったと言い伝えられている。
- (5) 済州4・3事件とは、1943年3月31日を起点に1948年4月3日発生した騒擾事態および1954年9月21日まで済州道で発生した武力衝突と鎮圧過程で住民らが犠牲になった事件をいう（「4・3特別法」第2条）。具体的には、47年3月1日警察の発砲事件を起点にして警察・右翼団体の弾圧に対する抵抗と単独選挙、単独政府の反対を掲げ48年南労党済州道党武装隊が

武装蜂起した以来、1954年9月21日漢拏山禁足地域が全面開放されるまでに済州道で発生した武装隊と討伐隊との武力衝突と討伐隊の鎮圧過程で数多くの住民が犠牲になった事件をいう。これまでの調査では、正確な犠牲者数の把握は困難だとされるが、およそ25,000~30,000人に推定されるといふ。詳しい内容については、「済州4・3事件真相究明および犠牲者名誉回復委員会」のホームページを参照せよ。<http://www.jeju43.go.kr/>

- (6) 70年代に国際水準の観光地造成を目的に71年西歸浦市を中心とする中文観光団地の開発が行われた。中文観光団地には、韓国最大規模の総合観光団地として総68万坪の団地内には、最高級の宿泊施設、植物園、ゴルフ場、観光漁村、海水浴場などの施設や観光資源が集中されている。
- (7) 趙文富「韓国の地方自治と地域開発—済州島の場合を中心に」(小原隆治・趙文富編『日韓の地方自治と地域開発』第一書林、2005年) 191~192頁。
- (8) 同上、194頁。
- (9) この法案は、済州道民の意見反映を疎かにした上、法案作成の手続きにおける政府主導、作業の拙速性などにより、法案の賛否をめぐって済州道民のみならず与野党の政治家も巻き込んだ攻防戦が繰り返されたが、政府与党が反対を押し切った形で成立させた経緯がある。詳細については、趙文富前掲論文195~199頁に詳しく紹介されている。
- (10) 第16代大統領に就任する前の2003年2月12日に行われた盧武鉉大統領当選者の「大統領当選者全国巡回討論」の席上での発言である。
- (11) 以下において述べられる基本戦略および分権の主要内容の項目などについては、國務總理室済州特別自治道推進企画団『済州特別自治道推進経緯と自治分権の主要内容』に基づいていることを断っておく。
- (12) 「この法は済州特別自治道の管轄区域内に限って適用する」(第3条)及び「この法は済州特別自治道の組織・運営、中央行政機関の権限移譲及び規制緩和などにおいて他の法律の規定に優先して適用する。…」(第6条)とある。
- (13) 2005年7月27日に済州道の行政階層(区域)の構造再編を決める住民投票が行われた。韓国では、2004年1月に住民投票法が制定されていたが、今回の住民投票が国政に関わる政策の行方を地域住民が直接選択するという目で注目を集めた。今回の住民投票では、政府や済州道による「革新案」と基礎自治体の「漸進案」に対する賛否が問われた。投票は、総有権者数402,003人中、有効投票者は145,388人で投票率は36.73%であった。投票の結果、政府と済州道が提案した「単一広域自治案」を支持する数は、

82,917 (57.0%) で、他方の基礎自治体の「現状維持案」を支持する数は 62,469 (43.0%) だったため、最終的に、既存の 4 つの市・郡を 2 つの総合行政市とする単一広域自治案が採択されることとなった。

- (14) 尹良洙『地方自治法と済州特別自治道法』（韓国語文献、은누리）2007年、198頁。
- (15) 済州自治警察制は、特別自治道の施行とともに船出をしたが、自治警察の定員と任用・人事交流などに関連した条例の準備期間の不足などにより、2007年 2月28日ようやく実施される運びとなった。しかし自治警察の定員が127名であるのに対し、2007年 8月現在まで83名しか採用されておらず、不足人員の採用が経費負担を理由に引き伸ばされているという。2007年 8月 5日付済民日報による。
- (16) 特別自治道の施行とともに業務が移管された所は、以下のとおりである。

対象機関	主要移管業務
・済州地方国土管理庁	・国土維持・管理および建設工事の普請防止点検
・済州地方中小企業庁	・地域中小企業支援および中業企業団体の協調
・済州地方海洋水産庁	・港湾施設運営および共有水面の管理
・済州環境出張所	・指定廃棄物の管理および水道施設の管理
・済州叙勲支庁	・国家有功者の支援および叙勲団体の管理
・済州地方労働委員会	・労働争議の調整および仲裁
・済州地方労働事務所	・職業能力開発訓練および雇用安定

- (17) 2006年 5月31日の統一地方選挙の際、教育委員は住民の直接選挙により選ばれた。教育監についても2008年から住民による直接選挙で選ばれるようになる。
- (18) 特別自治道は、教育課程を自律的に運営できる自律学校と国際学校の設立が可能である。また、幼・小・中学及び大学は勿論、外国教育機関の設立・運営が可能である。教育委員に続いて2008年からは教育監も住民の直接選挙で選ばれる。なお、教育監は自律学校・国際学校・外国人学校の設立・運営に全権を行使することになる。
- (19) 住民召還制の投票権をもつのは、19歳以上の住民として済州自治道の管轄区域に住民登録されている者と19歳以上の外国人として出入国管理法の規定に基づく永住の滞在資格の取得後 3年が経過した者である。なお、2006年 5月31日に実施された統一地方選挙においては、公職選挙法の改正に基づき、上記資格の永住外国人にも選挙権が初めて認められた。

- (20) 近年韓国では大学だけでなく、小・中・高校生の海外留学が急増しているが、2004年度の統計で見ると、海外で学んでいる韓国人留学生数はおおよそ40万人に上り、それにかかる留学経費は年間8兆ウォンに及ぶといわれる。しかも年々海外への留学生は増加する傾向にある。
- (21) 濟州道は、内国人・外国人を問わず500万ドル以上を投資すれば、財産税を10年間免除する。IT, BT などの先端産業は国・共有地を50年間賃貸し、場合によっては延長も可能となる。賃貸料も最低基準市価の1%にする。外国人の投資家には15年間の住民税免税、無住宅外国人のための住宅供給特例などが設けられている。
- (22) 注(13)を参照。