

論 説

韓国における住民投票制度の成立(一)

— その成立過程における論争を中心に —

金 玄 珠

はじめに

第1章 韓国における直接民主制

第1節 憲法と直接民主制

第2節 地方自治法における直接民主制

第2章 住民投票法の制定に至るまでの経緯

第1節 1994年の地方自治法改正における「住民投票制度」

第2節 与野党からの住民投票法の提案(1994年7月)(以上, 本号)

第3節 1996年の野党からの住民投票法の提案

第4節 2003年の野党案・政府案

第3章 韓国社会における直接民主制への要請

第1節 地方自治実施と社会変化

第2節 「住民投票」の政治的文脈

おわりに

はじめに

近年, 韓国においては, 学校周辺のラブホテル建設, 米軍基地移転や干拓事業, さらに放射性廃棄物処理場の建設等を巡って, 地方自治団体または国の行政に対する意思表示手段として住民投票を採用し, こうした争点に決着をつけようとする動きが急速に広まっている⁽¹⁾。実際に, 1994年に地方自治法に住民投票の規定がおかれて以来, 地域社会における対立が激しい懸案に関して住民の意思を問う意見調査という性格を持つものとして, 住民投票を実施した地方自治団体の例は少なくない⁽²⁾。つまり, 地域社会の解決困難な争点に決着をつける手段として住民投票が注目されるようになっており, 1994年以来的立法過程の紆余曲折を経て, 2003年末に最終的に「住民投票法」が成

立した。

ところで、韓国における地方自治レベルにおける直接民主制的な制度として、1994年の地方自治法改正によって、すでに住民投票制が導入されていた。ただし、住民投票の実施に関する細則は他の法律によって定めることとしていた。前述したように、この法律は1994年の地方自治法の改正から10年近く制定されず、2003年末になって地方分権の推進が強調される状況の中でようやく国会で可決・成立した⁽³⁾。

ここで、2003年12月に住民投票案が成立するまでの経年的過程をまとめてみると、次のようになる。

住民投票法の制定に至るまでの主な経緯

- 1994年3月：地方自治法第13条2項（住民投票制度）新設
- 1994年7月：「民自党（与党）」、「民主党（野党）」が法案提出；会期満了で廃棄
- 1996年9月：「国民会議（野党）」が法案提出；会期満了で廃棄
- 1998年2月：住民投票法制定を新政府100大課題として設定
- 2002年12月：16代大統領選挙で、ハンナラ党と民主党が住民投票法制定を公約
- 2003年7月：政府革新・地方分権委員会が、地方分権に関する「地方分権ロードマップ」を発表し、そのなかで住民投票制度を2004年に導入することを提示
- 2003年8月：ハンナラ党（野党）の権泰望議員が住民投票法案を代表発議
- 2003年10月：政府が住民投票法案を提出
- 2003年11月：新千年民主党（与党）の金忠兆議員が住民投票法案を代表発議
- 2003年12月23日：第244回国会（臨時会）第1次行政自治委員会で、住民投票法案（上記の2003年8・10・11月に提出された三つの住民投票法案を統合・補完し修正したもの）を審議
- 2003年12月29日（第244回 臨時国会）：出席議員187名のうち、186名の賛成で可決された。住民投票法は公布後6ヶ月間の準備期間を経て施行

上記の表から分かるように、「住民投票」制度導入後の4年間は、両党からの住民投票法案の提案がみられるが、それ以降6年間にわたって、住民投票法制定の声はあったものの、いわば無風状態が続き、本格的な立法作業は2003年後半に再開された。

10年近くにわたって住民投票法の制定が放置され、2003年の後半に入って急に成立するに至った原因は、いったい何に求めることができるだろうか。近年、韓国の地域社会における様々な住民運動の展開は、地方自治団体の政策の転換を生じさせることにとどまらず、国策レベルの政策にもその影響を与えるようになってきている。そうだとすれば、2003年後半の立法過程の急展開は、ひとまずこうした住民運動の趨勢によって促されたとみることもできよう。

他方で、2003年後半の半年という短い期間での提案・審議・可決という迅速な立法過程が示すように、この法律の制定を、政府自ら積極的に推進したとの印象も与えている。

しかしながら、住民投票制度が初めて導入された当時、姜明求氏がこの制度が「上からの必要性」によって提起された点に注意しなければならないと指摘したように⁽⁴⁾、今回の住民投票法が地方行政における住民参加の拡大あるいは民主化への途を開くという公式の動機説明はともかく、現政権が住民投票法の制定を必要とした固有の事情あるいは要因を検討する必要があると考えられる。

こうした問題意識から、2003年12月に住民投票法案が可決・成立するに至るまで、与野党がどのような提案を行い、またその内容がどのような相違点を見せていたのか、さらにそのような提案や相違点は、いかなる政治的・社会的な背景をもつのかを探ることが筆者の研究上の課題である。

そのために本稿では、まず、地方自治実施以降の直接民主制の導入を巡ってどのような議論が行われてきたかを確認する。次に、1994年における「住民投票」の導入から今回の制定に至る期間に与野党が提出した法案を素材と

して、具体的にはどのような立法構想で提案されたのかを分析する。最後に、直接民主制的制度の導入が、地方自治実施後間もない韓国社会に、どれほどの切実性をもって要求されるようになったかを、社会的・政治的状况を絡めて探ることによって、2003年末に成立した住民投票制度の性格を明らかにする手がかりとしたい。

第1章 韓国における直接民主制

第1節 憲法と直接民主制

直接民主主義の制度が求められる背景について、一般的に、そして世界的な傾向としてもしばしば言及されるのが、現代の代議制（間接民主制）の欠陥である。すなわち、議会の代表性についての疑念、特定集団の利益の過剰代表あるいは政策立案能力の欠如など、その代表機関としての資質・能力について疑念が抱かれ始めたことである⁽⁵⁾。こうした現象は、後述するように地方自治実施以降から、韓国社会の中でもみられ、住民の直接的な政治参加を求める声が高まっていた。

韓国の憲法では、地方自治団体の統治構造において、代議民主制を基本原則として採用している。そのなかで直接民主制的制度がどのように位置づけられているかみてみよう。

現行大韓民国憲法第118条第1項は、「地方自治団体に地方議会を置く」と規定し、代議制をその意思決定の原則として採用している。このような体系の下で、地方自治団体の統治構造の中の直接民主制的な要素をどのように認め、位置付けうるかは、重要な政治的・理論的課題である。

韓国の学説は、これに関しては一般に代議制を原則として、直接民主制的要素はあくまでも例外にとどまるべきものであり⁽⁶⁾、代議制の欠陥および不完全性を補完する範囲内での直接民主制の導入は現行法下で許容されるという点において概ね見解が一致している⁽⁷⁾。

ところが、大法院は、代議制の原則をきわめて厳格に解釈している。例え

ば、全羅北道完州郡議会がその会議規則を改正し、「傍聴人の発言制」の導入を採択しようとした際に、大法院は違憲・無効判決を示し、代議制の原則を重視する見解を示した⁽⁸⁾。

この判決に関して、尹明善氏は、「住民の直接参与が憲法の基本原理の代議制民主主義と調和」することを考慮に入れなければならないとし、今日、多数の国が代議制の採用と同時に直接民主制的制度を補充的に導入している点からみて、「地方自治における住民の直接参与が代議制と矛盾するとは言えない」と批判的立場を示した。なぜなら、「代議制の欠陥を補完」しながら「国民主権主義の内実化」という側面から理解すれば、住民の直接参与を積極的に導入するほうが望ましい⁽⁹⁾、と。

また、洪井善氏も、本判決では問題解決の原理として「代議制原理が極度に重要な判断基準」とされていると考えられるが、「国会と地方議会はその本質上相異なるものである」ことに照らしてみた場合、「地方自治団体との関わりがある問題に関して、国家機関の構成原理を全面的に適用するのは妥当ではない」との大法院への批判的見解を示した⁽¹⁰⁾。

このような直接民主制の導入を肯定的に見ようとする動向と平行して、住民投票制度の法制化を積極的に進めようとする学者も現れ始めている。

例えば、朴英道氏は、「住民投票に関する細則を法律で定める点は、地方自治団体の自主立法権と符合しないし、さらに、法律で画一的に規定するのは地域の実情を無視する可能性もあるため、現行の地方自治法を改正して住民投票に関する基本的事項を規定し、その詳細は当該地方自治団体の条例として定めるものとするのが最も望ましい」と述べて、条例制定による住民投票の具体的制度化の方向を示している⁽¹¹⁾。

また、李琦雨氏は、住民投票法のいち早い制定を促すため、住民投票制度に関わる諸問題の検討を通じて、その効果を検証した上で、住民投票の法制化を進めることを主張している⁽¹²⁾。

さらに、辛奉起氏は、2000年に開催された「第1回地方自治団体改革博覧

会」における発表会などで住民投票制度についての検討を行い、それに基づいて自ら25カ条で構成した住民投票法案を提案していた⁽¹³⁾。

最後に、金榮三氏は、「住民参政制度」の中の住民投票と住民召還制度⁽¹⁴⁾を中心に地方自治制度の中での「住民参政制度」の活用状況を、アメリカ、フランス、台湾、日本等の事例とともに紹介し、地方自治の充実を図るため住民参政制度の導入の必要性を説いた⁽¹⁵⁾。

このような積極論の中でも特に、朴英道氏は、住民投票の導入について論じ、それが持つ憲法的正当性を主張する⁽¹⁶⁾。まず、「住民投票制度の導入とは、少なくとも直接民主制の制度も地方自治の本質に合致するというのが地方自治の立場であることを表明した」ものとされる。また、「代表民主制の機能低下により住民投票への期待増大という側面から考えた場合、重要事項に関する判断を主権者に直接に問うことは民主主義の理念に相応しい判断であるだけでなく、住民自治の原理を実現し、国民主権の原理を支えることによってその憲法的正当性を獲得する」ことになる、と。

このような、さしあたり学会における住民投票制度の立法化への積極的な取り組みからも分かるように、代議制を原則とする韓国においても、この時期に直接民主的な制度が必要だという認識が急速に高まってきたと考えられる。

第2節 地方自治法における直接民主制

次に、韓国における現行の地方自治法において、自治行政に関する要求や願望または政治的な意思を表明するための住民の直接民主制的な仕組みには、どのようなものがあるのであろうか。この点に関して、金南辰氏は複数の学者による直接参政制度についての紹介を行っているので、以下では金南辰氏による整理に依拠して概観してみよう⁽¹⁷⁾。

まず、金亨培教授は、「直接民主的制度の例」という項目を置き、①住民総会、②直接請求、③住民投票制度、④住民監査請求制度及び住民訴訟に関する説明のなかで「請願権」については、選挙権及び被選挙権とともに「参政

権’の一種と見なしている。特に直接請求制度に関しては、住民発議、事務の監査請求、解散・解職の請求及び旧地方自治法上の訴請制度を取り上げている。

次に、鄭世煜教授は、「住民統制の方法」という項目をたてた。その中には、①間接統制方法である選挙、②直接統制方法である住民総会と直接請求、③利益集団や政党への加入、④市民参加と住民組織、⑤世論とマスコミ、⑥審議会・懇談会・評価会、⑦請願と陳情という制度的・非制度的統制手段が取り上げられている。

最後に洪井善教授は、「地方自治と住民参与」及び「参与方法」という項目を設けたが、その中では、①選挙への参与、②名誉職活動、③単純協力、④有権住民集会、⑤住民質問、⑥訴請制度、⑦共同決定制度（住民発案・住民決定・住民召還）を取り上げている。

このように、住民直接参与制度の範疇分類は学者ごとに異なっており、狭い意味の住民直接参与から、広い意味の住民直接参与までその幅が広いことが分かる。それでも、上記の三者が取り上げた制度の中には、直接請求制度の一環として住民発案、住民召還および住民投票が共通して存在している。

上記のような整理・分類を念頭に置きながら、地方自治団体の意思決定に住民の意思を直接反映させるために、地方自治法が規定している代表的な制度を取り上げると以下のようなものがある。

まず、地方自治団体の不当な命令や処分から住民の権利・利益を保護するための請願制度（同法65条から68条）⁽¹⁸⁾と住民訴請制度⁽¹⁹⁾、ついで1994年3月の改正によって設けられた地方自治法の13条の2に規定された住民投票制度である。さらに1994年に住民投票の規定が置かれて以来、金大中政権の時期には、「地方自治発展10大課題」の一つとして、“住民の直接参加の拡大”が提示されたが、その具体的な内容として‘住民投票法’の制定推進と住民による自治団体の条例制定・改廃請求、監査請求を内容とした‘住民発議制’の導入の検討が明らかにされた⁽²⁰⁾。そのような直接参政推進気運の増大の影

響を受けて、1999年には、同法13条の3及び4で、新たに条例制定改廃請求制度と住民監査請求制度が導入されるなど、住民の直接参与制度は次第に導入・拡大されてきた⁽²¹⁾。

このような立法の動向には、それまで消極的に対応してきた住民直接参与を積極的に受け入れ、自治行政過程に対する住民の関心と参与欲求を高めようとする政府側の意図を窺うことができるが、13条2第2項の求める住民投票に関する細則に関する法律は、なお未制定のままであった。

第2章 住民投票法の制定に至るまでの経緯

第1節 1994年の地方自治法改正における「住民投票制度」

1994年に導入された地方自治法13条の2の第1項は、「地方自治団体の長は、地方自治団体の廃置・分合または住民に過度の負担を与え、もしくは重大な影響を及ぼす地方自治団体の主要な決定事項等について住民投票に付することができる」とし、さらに同条2項は「住民投票の対象、発議者、発議要件及びその他の投票手続などに関しては、別途の法律の定めるところによる」と規定する。

まず、上記の規定が設けられた背景について、以下の事実を指摘しておこう。すなわち、辛奉起氏も言うように、1994年から1995年にかけて全国規模で、「『都市・農村複合形態市』を設置する際に住民の意思を問うための方法として、住民投票の実施が必要であったため、地方自治法にそれを明文化することが積極的に推進された」ものとみることができる⁽²²⁾。しかし内務部は、この規定を根拠とする住民投票実施を一旦は考えたものの、具体的な細則規定が制定されていなかったため、住民投票を実施せず、実際には住民意見調査で代替させた。

そうした措置は当然多くの批判を受けることになる。例えば、李南栄氏は、「住民意見調査も一種の準住民投票的な性格を持つ」ものと見なし、いったん結果が出された以上、現実にはそれに反する措置は取れないとし、「法的に

は住民意見調査にすぎないが住民投票と同じような効力を持っているものと評価すべきだ」と主張する⁽²³⁾。また、李琦雨氏は、内務部のこのような行動は、「住民の意思を形成する時間を与えず、地方議会の議決の前にこれを行うことで、結果的に地方議会を軽視し、地方議会の意思と住民意見の矛盾をつくり出すという前例を残した」と批判する⁽²⁴⁾。さらに、崔在松氏によると、当時の市・郡統合において訪問調査のような形式による住民意見調査が政府によって行われた動機は、「住民投票の形式による手続き上の制約がない」というメリットがあったためであった⁽²⁵⁾。

しかし、「都市・農村複合形態市」の設置において、地方自治法13条の2の規定による住民投票と同法第4条の第2項「地方自治団体を廃置・分合によりその名称または区域を変更するときには関係地方自治団体の議会の意見を聴かなければならない」⁽²⁶⁾とした規定を巡って、この住民意見調査の結果と地方議会の意見が一致しない幾つかの地方自治団体から問題が提起された。それでも、このような問題に関して何の解決策も提起することなく、「95年に実施される地方選挙の日程に追われていた内務部は住民と議会の意見が異なる場合に道議会の意見を聴くが、道知事はできるだけ統合を推進するものとする」という指針を示しただけであった⁽²⁷⁾。これらの事態を巡って憲法訴訟が提起されたが、憲法裁判所から出された「住民意見調査結果と当該地方議会の意見はあくまでの参考的事項で法的拘束力がない」という判断は⁽²⁸⁾、当時の住民投票と地方議会の位置づけからすれば妥当であったといえよう。

このように、住民投票の導入が、「都市・農村統合」を想定にして新設されたにもかかわらず、実際には実施に至らなかった理由はどこに求められたのか。辛奉起氏はそれを端的に当時の政治日程上の事情に求めている。すなわち住民投票条項の新設当時は、「総選挙と重なって、公職選挙法、政党法および政治資金法などの政治関係法の制定・改正が目前にあって、これら法律と同時に審議が進行した住民投票条項には、容易に合意が成りたらず、後に改めて実施細則を審議・制定することにし、地方自治法第13条の2のかたちで

規定することで止まってしまった」と⁽²⁹⁾。

他方で、崔在松氏は、政府が市・郡統合政策の急いだのは、内務部の公式見解が述べていたような地方財政の危機の克服のためというよりは、公選による第一回地方自治団体団体長選挙以後の地方自治団体へのコントロールの確保をねらったものだったのではないかと推測している⁽³⁰⁾。換言すれば、住民投票法の制定を待つことなく、都市・農村統合を強行した背景には、1995年の公選首長の誕生をひかえていたという、中央政府にとって不都合な状況があった。

こうした状況から考えると、当時の「都市・農村複合形態市」を設置する際に、住民の意思を問う手段として住民投票の導入の必要性が唱えられたものの、住民の参加の拡大という意味ではなお不十分であったといえる。また、同法第13条の2第2項の求める立法は行われておらず、現実には住民投票実施は不可能であった。それでも実際に住民意見調査という形式で活用された幾つかの事例があったことを考えるなら、その投票結果がどのような性質をもつものと把握するのかという問題を残すことになった。

しかし他方で、韓国の場合、注(2)で説明したように、地域懸案の問題を住民意見調査という形式で解決した事例が多くの地方自治団体でみられるようになった。このように現時点まで活用されてきた住民投票は、「住民投票制度の限界が十分に認識されないまま、代議制の欠陥を補完できる唯一の手段として期待され頻繁に用いられている」という指摘もある⁽³¹⁾。つまり、今までの住民投票事例は、制度そのものに関する理解不足もあったため、その結果が問題にされた例はほとんどみられないが、今後「迷惑施設」を巡ってこのような制度が利用されるに当たっては十分注意を払わなければならない状況に置かれていると言える。

次に、地方自治法の13条の2の規定それ自体に問題点はないであろうか。まず、13条の2における住民投票の対象について、李琦雨氏はひとまず肯定的評価を与えている。「住民投票の対象として、住民に過度な負担を与え、ま

たは重大な影響を及ぼす地方自治団体の主要決定事項等として規定したのは正しく、これを列挙的に規定するのはかえって地方政治の硬直性をもたらすので妥当ではない⁽³²⁾。また、辛奉起氏も、「地方自治団体の主要決定事項を住民投票対象とする」と明確に示したことは、「住民投票対象の拡大可能性を意味する」という特徴があるとした⁽³³⁾。両氏とも、住民投票対象事項は、一般概括主義によって規定し、除外されるべき事項は例外事項として規定するという方法により、住民投票の濫用を防止するのが妥当だとしており、この点での評価は安定していると言えよう。

ところで従来、上記の規定に関して、第13条の住民投票の発議権が、自治団体長のみ属する点に問題があると指摘されてきた。たとえば、李琦雨氏は、「住民投票が特定事項において地方議会の議決に代替できるという機能の側面から考えると、本来の議決機関である地方議会にも発議権を与え、さらに地方行政に対する最終的な責任を負う地位にあるという観点からすれば住民にも発議権を与えなければならない」と批判的に評価している⁽³⁴⁾。

13条の2の規定は、既述のように、行政区域の改編を巡って住民の意思を問う方法として住民投票で行うのか、住民意見調査で行うかが大きな争点であって、結局住民意見調査で代替した点が問題として提起されることになった。従ってまた、国会は早急に住民投票法を制定することが求められるようになった。

第2節 与野党からの住民投票法の提案 (1994年7月)

すでにみたように、地方自治法第13条の2に住民投票の規定がおかれて以来、国会では住民投票法の制定が急を要するという論議が起こった。それを受けて、第14代国会 (1992—1996) に際して、与・野党 (当時の民自党・民主党) から法案が提出されることになったが、結局、具体的な事項に関する合意が成立せず、廃案になったのである⁽³⁵⁾。以下では、この時提出された両党の法案について、その主要な内容と争点を取り上げてみたい。

まず、法案の提出理由について、両党とも“地方自治法第13条の2の規定

による住民投票実施に関して必要な事項を規定しようとする”ものとし、その必要性については、一致した見解をみせている。

次に、両党の法案間の主要争点について図示すれば、次の通りである⁽³⁶⁾。

主要争点	野党案 (1994. 7. 8)	与党案 (1994. 7. 11)
①住民投票事務の管理者と有権者年齢及び資格	<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票事務は中央選挙管理委員会が統合・管理し、各々の選挙管理委員会が担当する。 ・20歳以上の住民（大韓民国の国民でない者を除外する）として、投票人名簿作成基準日現在、当該地方自治団体の管轄区域に住民登録がされている者。 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票の事務は自治団体別に住民投票管理委員会が管理するが、必要な場合には各々の選挙管理委員会に委託できる。 ・20歳以上の住民であって、投票人名簿作成基準日現在、90日以上当該地方自治団体の投票実施区域に住民登録がされている者。
②住民投票の発議者と請求要件	<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票は当該地方自治団体の長が発議して実施するものとし、地方議会又は住民はその請求ができる。 ・地方議会は在籍議員の過半数の議決で地方自治団体の長に請求できる。 ・住民は投票権を有する者の1/5の連署をもって地方自治団体の長に請求できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票は地方自治法第13条の2の規定に基づいて、当該地方自治団体の長が発議する。
③住民投票の対象	<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票の対象は地方自治団体の廃置・分合または住民の過度の負担をあたえ、もしくは重大な影響を及ぼす地方自治団体の主要な決定事項とする。 ・住民投票から除外される事柄 <ol style="list-style-type: none"> 1. 法律違反事項 2. 地方自治団体の権限を越える事項 3. 訴訟係属中の事項 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票の対象は地方自治団体の廃置・分合又は住民に過度な負担をあたえ、もしくは重大な影響を及ぼす地方自治団体の主要な決定事項として大統領令で定める事項とする。 ・住民投票から除外される事柄 <ol style="list-style-type: none"> 1. 法律違反事項 2. 選挙に重大な影響を及ぼす事項 3. 訴訟係属中の事項 4. 当該地方自治団体の権限を越える事項

		<p>5. その他, 頻繁な変更が要求される事項等, 住民投票の濫用防止のため必要だと認めて大統領令で定めた事項</p>
<p>④住民投票の結果と効力</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・投票結果の決定: 投票権者の過半数が投票し, 有効投票の過半数。 ・効力: 住民投票の結果は当該地方自治団体の意見とみなされ, 地方自治団体の長及び議会は確定された内容のとおりに必要な措置を取らなければならない。 ・住民投票訴請: 住民投票の効力に関して異議がある投票人は, 投票権者10分の1以上の連署で選挙管理委員会に訴請(異議申立て)できる。訴請の決定に不服がある訴請人は, 管轄選挙管理委員会委員長を被告とし訴えを提起することができる。→住民投票無効の判決があった場合には, 再投票を実施する。 	<p>住民投票の結果を住民投票管理委員会が地方自治団体の長に通知し, 地方自治団体の長はこれを公表することとする。</p>

この表に基づいて主要争点からみると, まず, 住民投票事務の管理に両党の意見の違いが見られる。野党案は, 選挙管理委員会が管理し, 他方で与党案は, 地方自治団体別の住民投票管理委員会が管理するとした。また投票人については, 両案とも国民のみを住民として限定している。これについて, 金明淵氏は, 今日の住民が国籍を超えて生活共同体の構成員として拡大している趨勢を考慮すれば, 一定の期間以上居住する外国人にも投票資格を与えることが望ましいという見解を示した⁽³⁷⁾。

次に, 住民投票の発議者と発議要件に関して, 野党案は, 地方議員の過半数, 投票権者の5分の1以上の連署による発議を追加している。これに対して, 与党案は, 発議者をただ地方自治団体長のみとするという規定にとどま

っている。

住民投票の発議権を誰に与えるかについては、後に再度検討するが、韓国の中央、地方の政治構造の特質に関わる争点という性格を持っている。孫赫載氏もいうように、与党案のように団体長のみが発議権を認めることは、それが実施された場合、「地方自治の次元において権力の集中が強まり、地方議会の無力化を伴って行政独裁が現れる危険性をもつおそれがある」からである。その意味で、野党案が発議権を住民にも、地方議会にも与えたことは、「制度的に自治精神を保障する措置である」、とひとまず評価できるであろう⁽³⁸⁾。

ところが、住民代表者が有権者の5分の1以上の連署をもって請求できるという提案については、熟考を要する問題がある。例えば、ソウル特別市の有権者数は、およそ770万人に至るため、約5分の1の約150万名の署名を集めなければならない。京畿道の場合、最も小さい自治団体に有権者数が約4万人、最も大きい自治団体のそれは70万人に至るため、それぞれの5分の1は、8千及び14万であり、これだけの数の署名が必要となる。その実現性を考慮すればあまりにも住民発議権を制約するものと言わざるを得ないであろう⁽³⁹⁾。また、韓国の地方自治団体の規模は、基礎自治団体であれ広域自治団体であれその規模の差はかなり大きく、画一的に5分の1以上の署名を獲得するものとするのは不適切であり、人口の規模による請求要件の調整も考えられるべきだろう。

実際、有権者の50分の1の署名とする日本においてすら、都道府県レベルで「住民投票」請求が成立したのは、1996年に沖縄県における例が唯一あるのみである。

このような懸念から、孫赫載氏は、住民投票の実現性を高めるために、基礎自治団体と広域自治団体との住民投票発議要件の緩和が必要である、という対案を提起することになった⁽⁴⁰⁾。

次に住民投票の管理について、孫赫載氏は野党案に近い立場をとっている⁽⁴¹⁾。すなわち与党案のように、「住民投票管理委員会に任せる場合、自治の精神が

よりよく実現されているといえるが、逆にその公正性の確保が問われる」ことになる。例えば住民投票にかけることの是非をめぐって、「特定事案に対する当該委員会の管理能力に対して、不信を根拠とする政府による干渉の恐れが強いし、さらに、投開票の過程の効率的管理が必ずしも保障されない」ことである。従って結論としては野党案どおりに「憲法上の期間である中央選挙管理委員会が担当するのが効率的で、公正な法案」だということになる。このような孫赫載氏の考え方は、住民投票管理委員会なるものの管理能力に対する不信感の表明とみてよいであろう。

住民投票の対象に関しては、両党とも法律違反事項、当該地方自治団体の権限を越える事項および訴訟係属中の事項の三点を除外することに関しては共通の見解をみせている。しかし、与党案は、これに加えて、「選挙に重大な影響を及ぼす事項」と「その他の頻繁な変更が要求される事項」、及び「住民投票の濫用防止のため必要と認めて大統領令で定めた事項」を追加し、住民投票の対象をより一層制限している。

この点に関して、李琦雨氏の見解をみてみよう⁽⁴²⁾。まず、与野党双方の法案に共通する除外事項である法律違反の事項について、法律問題は本来住民投票による政治的解決になじまないものである。ただ、その前提として、そもそも何が法律問題に当たるかという問題があり、この判断は結局裁判所が行うことになる。従って、住民投票の効力に関する訴訟を提起する途を開いておけば、あえて法律問題を住民投票対象事項から除外する必要はない。ついで、地方自治団体の権限に属さない事項が住民投票対象事項に含まれないのは当然であるとする。さらに、与党案にある「頻繁な変化が必要な事項」を除外事項とすること自体は妥当であるとする。ただし、これを具体的に規定する法令の形式は、大統領令ではなく、法律とすべきであるとしている。最後に、与党案にある「選挙に重大な影響を及ぼす事項」の除外は理解できないとする。なぜなら、「地方自治団体の重要な事項で選挙に影響を及ぼさないものは、実際には存在しない」からである。

最後に、住民投票制度において理論的にも実務上も最も鋭い対立がみられる住民投票の効力についてはどうであろうか。野党案は、住民投票の結果に法的拘束力を付与するものとしている。一方、与党案は住民投票の結果を住民投票管理委員会が地方自治団体の長に通知し、地方自治団体の長はこれを公表することになっているが、あくまでも諮問的な性格を有するものとされている。従って、野党案と比べて、与党案は住民投票対象事項の制限を広くとり、その効力を非拘束的なものにとどめるという点から考えて、住民投票制度を実効的な住民参政制度として確立しようとする意図があまりくみ取れないものであった、といえよう。

これに関して、法的拘束力を認めるべきであるとする李琦雨氏は以下のよう述べる。「住民投票が代議制民主主義を補完するための制度」という側面から考えると、「住民投票の結果は地方議会の意思決定に代えるものとしてみるのが妥当である。従って、住民投票の結果は地方自治団体を拘束する効果を持つ」べきである。また、「住民投票で決定された事案については地方議会の議決より強い効力を認めるのが妥当である」。それ故、投票結果については、「地方議会の議決による変更は、一定期間認めないこととすべきである」⁽⁴³⁾。

以上のような両党の法案は、多くの相違点を見せているが、そのいわば総体的な位置づけはいかなるものとなるであろうか。この点に関して、孫赫載氏の両案についての以下のような評価は本論の関心からすれば、傾聴に値するものである。

まず、与党案について孫赫載氏は、それが抽象的な表現を多く使い、重要な事案はすべて大統領令に委任にするという文言からも容易に推測されるように、「住民投票の実施対象自体を中央政府が統制しようとする発想」と、他方で「住民投票を中央政府の意図を地方に貫徹させるための道具」として見る傾向が強く現れている。言い換えれば、地方自治の推進による中央政府の権限の縮小という与党の側の憂慮は、「住民投票の形式を借りて地方議会の権限を牽制」すると同時に、住民投票を通じて「中央の方針に沿って地方政策

を一定方向に誘導」しようとする制度設計を行わせたという判断も可能である⁽⁴⁴⁾、と。

これに対して、野党案は、「住民投票制度の趣旨に沿って地方自治の本質により接近している点で合理的であり、肯定的に評価できる」と。しかし同時に、孫赫載氏の次のような評価は、以下の検討作業との関連で注目すべきであろう。すなわち、野党の民主党案が、「来るべき地方自治団体長の選挙において、政権与党に比べて相対的に劣勢に置かれると判断して、主に基礎自治団体の次元で政党としての影響力を行使し、住民投票を利用して民自党出身の団体長の権限を牽制しようとする意図に偏ったあまり、住民投票の本質に対する十分な考慮を看過している」と⁽⁴⁵⁾。

以上で見たように、孫赫載氏の評価は、この住民投票制度構想にみられる与野党間の対立を、中央・地方を貫く、いわば政党間対立という文脈において説明しようとするものと言ってよいであろう。後にも言及するように、こうした説明・解釈に一定の妥当性が認められるような政治構造が、この時期の韓国の自治体にみられることも確かである。

1994年の時点では、国会議員や政府においてなお、法整備のための制度作りへの不慣れや制度そのものへの認識不足などが見られた。他方で住民側にもやはり制度そのものに初めて接したため、この住民投票制度を、法的決定権の行使としての住民投票というよりむしろ、なお住民意思のアンケート調査のようなものと受け止める認識が優勢だったと考えられる。

- (1) こうした事例は少なくないが紙幅の都合上、ここではセマングム干拓事業の一例のみ取り上げ、簡単な紹介をおこなってみよう。この事例は、国益と広狭の地域利益が複雑に絡み合い、韓国の住民運動の中でも特異な様相を示しているが、その意味で「住民投票」という手段の有効性を問う、格好の事例といえる。

セマングム干拓事業への反対運動は2003年韓国社会において国策問題について地元住民の意向とどのように折り合いをつけさせるかという争点を浮き上がらせた。この干拓事業は、全羅北道の群山市、金堤市、扶安郡一帯に総延長33kmの防潮堤を

築き、開発面積40,100haのうち、土地造成28,300ha、淡水湖11,800haを建設する韓国最大の干拓事業である。事業期間は1991年から2004年まで、総事業費は2兆510億ウォンになっており、現在まで9,000億ウォン以上が防潮堤工事と補償の費用として支出されている。また事業費総額は、工事期間の延長と環境保全施設の追加工事のため増加すると見込まれている。

現在、セマングム事業の総括企画と埋立免許の交付は農林部が担当し、設計・工事・管理などの業務は農漁村振興公社、地域開発と補償業務は全羅北道が担当している。

1998年末で56%の工程進捗率となっている。事業を主管する農林部と農漁村振興公社は公有水面埋立法と環境影響評価法の規定による事業計画の変更や影響評価など手続きを無視し、当初の‘農地造成’という目的を変更、1994年から都市・工業団地および農水産用地が含まれた‘複合商業団地’へと土地利用計画を変更した。

1996年には、始華湖の水質汚染が問題となり、環境団体は淡水湖として造成されるセマングム湖の汚染問題を提起し、事業の白紙化を要求した。このようなセマングム地域住民と環境運動関連団体から提起された工事中断への要求によって、2003年7月15日にはセマングム干拓事業に対して裁判所から執行停止命令がだされ、本案判決宣告まで全面的に中断されることになった。

これらの事例については、環境運動連合のホームページ (<http://kfem.or.kr>) を参照。

- (2) 具体的な事例の詳細な内容については、李相八「住民投票事例の類型、問題点、政策的含意」『立法調査研究』、ソウル、国会図書館立法調査分析室、第250号(1998年4月)、125頁以下参照。また、『中央日報』(2001年5月17日)によれば、現在(2000年5月)まで実施された住民投票は、行政区域の統廃合などに関連するものが18件であり、特定施設の誘致に対する住民投票は蔚山市北区庁における火葬場建設問題に関連したのがはじめてである。
- (3) 『朝鮮日報』(2003年12月29日)によれば、国会では12月29日、本会議で、新行政首都建設特別措置法、国家均衡発展特別法、地方分権特別法など、地方均衡発展に向けた3大法律案が可決された。特に地方分権特別法は地方自治の強化のため、自治警察制、住民投票制、リコールおよび住民訴訟などの内容を盛り込んでいる。
- (4) 姜明求「地方自治と住民投票制：比較(地方)政治的含意を中心に」『韓国行政学報』、ソウル、韓国行政学会、第28巻第3号秋(1994年11月)、914頁。
- (5) 陸東一「地方議会半世紀の回顧と評価」『地方自治』、ソウル、2002年5月、14頁以下参照。「99第1回地方自治議政発展討論会」『自治行政』、ソウル、自治行政研究所、1999年3月、47頁の以下参照。金秉準「地方議会の構成と運営」『韓国行政研究』、ソウル、韓国行政研究院、1998年5月、71頁以下参照。

- (6) ここでいう「例外」というのは、建国以来の数度の憲法において、国家レベルでも直接民主制が採用されていることに由来する。たとえば、現行憲法においては第130条第2項の憲法改正案についての国民投票制と、第72条の「大統領が必要であると認めるときは、国家安危に関わる重要政策を国民投票に付することができる」という規定が設けられている。これまで国政レベルでは、六回に亘って国民投票が実施されたが、国民発案と国民召還制は憲法条項としてなお採用されてない。六度の国民投票の時日と争点は以下の通りである。1962年12月17日の最初の国民投票の実施、1969年10月17日の憲法改正、1972年11月21日の維新憲法の採択、1980年10月22日の憲法の採択、1987年10月27日の憲法の採択、1975年2月12日の維新憲法に対する賛否と政府の信任を問う国民投票の実施。(千柄泰「地方自治法上の代表民主制と直接民主制(2):住民召還制度を中心に」『地方自治』,ソウル,現代社会研究所,1997年5月,68~69頁。)
- (7) 金明淵『住民直接参与の活性化のための法制整備方向』,ソウル,韓国法制研究院,1999年,44頁。李琦雨「地方行政に対する住民の参与と統制」『公法研究』,ソウル,韓国公法学会,第24輯第3号(1996年6月),74~75頁。金南辰「地方自治と直接民主主義」『考試研究』,ソウル,大名孝試研究会孝試研究社,1993年12月,24頁。さらに、地方自治法に規定された住民投票法を巡って、地方自治法上の直接民主制の導入に関する議論も活発に行われている。例えば、姜明求「住民投票の理論と実際」『地方行政情報』,ソウル,韓国地方行政研究院,1996年12月,2~5頁。千柄泰「地方自治法上の代表民主制と直接民主制(3):住民投票制度を中心に」『地方自治』,ソウル,現代社会研究所,1997年7月,63~67頁。
- (8) 大法院1993年2月26日,92チュ109。
 「議会代表制下で住民は議會議員とは厳格に異なる地位を持ち、議員とは違って政治的・法的に何の責任を持たないため、住民が本会議または委員会の案件審議の途中、案件に関して発言するのは現行法上の選挙制度を通じた代表制原理に真っ向から違反するので許容できないと解する。ただし、間接民主制を補完するため、議会代表制の本質を害せず、議会の機能遂行を阻害しない範囲内で住民が議会の機能遂行に参加できること—例えば公聴会における発言または本会議,委員会における参考人,証人,請願人としての資格で発言することは許容される。」
- (9) 尹明善「民主主義と地方自治」『憲法学研究』,ソウル,韓国憲法学会,1(1995年11月),129~130頁。この判決に関して、金南辰氏も完州郡の事例に関して同様の意見を示している。すなわち、「我が国は何人かの学者たちにより住民の直接参加について関心が示されたが、ただ、住民による直接参政制度と代議制との調和をどこまで可能にするかについての研究はあまりなされてない」。(金南辰,前掲論文,19頁)

- (10) 『法律新聞』, ソウル, 第2219号 (1993年5月24日)
- (11) 朴英道『住民投票法の立法方向』, ソウル, 韓国法制研究院, 1996年, 63頁。
- (12) 李琦雨「住民投票制度の立法方向」『公法研究』, ソウル, 韓国公法学会, 第27輯第1号 (1998年12月), 485頁以下参照。
- (13) 辛奉起「住民投票制の実効性確保のための論議」: 行政自治部/経済正義実践連合主催の「第1回地方自治団体改革博覧会」で報告した際の原稿 (2000.10.24~27), 203頁以下参照。
- (14) 住民召還制度の概念に関して、「住民召還とは、有権者の一定数以上の連署により、地方自治団体の長、議會議員、その他主要幹部公務員の解職、または議会の解散などをその任期満了以前に請求して住民投票 (又は議会の同意) で決定する直接参政制度である」と説明している。(金榮三「住民参政制度に関する考察」『韓国での基本権理論の形成と発展: ジョンチョン許宮博士華甲記念論文集』, ソウル, 博英社, 刊行委員会編, 1997年, 437頁。)
- (15) 金榮三, 前掲論文, 407頁以下参照。
- (16) 朴英道, 前掲書, 6頁。その他の学者も同じ意見を示している。例えば, 李琦雨「住民参与活性化のための法制整備」『法制研究』, ソウル, 韓国法制研究院, 1995年, 第9号, 98頁。
- (17) 金南辰, 前掲論文, 17頁。金南辰論文で取上げられた著者は以下の通りである。金亭培『地方自治論』, ソウル, 啓明社, 1998年, 157頁以下参照。鄭世煜『地方行政学(全訂版)』, ソウル, 法文社, 1990年, 256頁以下参照。洪井善『地方自治法論』, ソウル, 法英社, 86頁以下参照。また, 金明淵論文では, 韓国の場合, 代表的行政法教科書や地方自治法に関する解説書は住民直接参与制度に関する項目を設定しているが, その概念については厳密な定義を下さないのが普通であると述べる。(金明淵, 前掲書, 16頁。)
- (18) 地方議会に請願をしようとする者は, 議員の紹介で請願書を提出しなければならない(地方自治法第65条)。住民は法令に違背したり裁判に干渉する内容でない限り, どのような事項についても地方議会に請願することができる(同法第66条)。請願が受理されると地方議会は, 委員会又は本会議に回付し審議することになる(同法第67条)。ただ, その地方自治団体の長が処理するのが妥当だと認められる請願は, その意見書を添付して長に移送され, 地方自治団体の長はその処理結果を直ちに地方議会に報告することになっている(同法第68条)。
- (19) ソン・ギグンによると, 「1988年4月6日以前の旧地方自治法では, 住民は地方自治団体の条例や, その長の命令・処分が憲法や法律に違反すると認められるときに, 100人以上の連署をもって, 市・道では國務総理に, 市・郡においては第一次的に市・道の知事, 第2次的に國務総理に訴請することができた。しかし, 現在は地方選挙

において選挙人が選挙あるいは当選の効力について異議があるときに、市・郡・自治区選挙においては市・道選挙管理委員会に、市・道選挙においては、中央選挙管理委員会に訴請を提起することができる（公職選挙及び選挙不正防止法第219条）。

（ソン・ギグン「住民直接参政制度の拡大」『自治議政』，ソウル，地方議会発展研究院，1999年，11・12月，64頁。）ところが，1988年の地方自治法改正では，「住民訴請はそれまで活用された事例がなかったという理由で廃止」された。（金明淵「地方自治法の改正内容と法的・諸問題点」『法制研究』，ソウル，韓国法制研究院，通巻第17号〔1999年12月〕，151頁。）また，このような措置に関して，尹明善氏は，これは住民の直接参与制度の後退だと評価している。（尹明善，前掲論文，129頁。）

- (20) 金之淳「地方自治発展10大課題の推進方向」『自治行政』，ソウル，自治行政研究所，1997年8月，55頁。
- (21) この改正地方自治法は，日本の地方自治法上の住民直接請求制度をモデルとし，その内容のうちの一部である条例の制定・改廃請求制度と住民監査請求制度を導入した（住民監査請求制度は名称上，日本の地方自治法第242条の住民監査請求制度と同じであるが，内容と手続きをみると，日本地方自治法第75条の事務監査請求制度を導入したものである。〔金明淵，前掲論文「地方自治法の改正内容と法的・諸問題点」，133頁。〕）他にも，白鍾仁「日本の地方自治法上の住民自治実現のための制度の実証的考察と構造的相関関係」『公法研究』，ソウル，第27輯（1999年6月），428頁。洪準亨「住民直接請求制度の導入（第13条の3，第13条の4）」『自治行政』，ソウル，自治行政研究所，1998年11月，16頁。
- (22) 辛奉起，前掲報告，206頁。
- (23) 李南永「住民投票制度と住民自治」『自治行政』，ソウル，自治行政研究所，1994年6月，54頁。
- (24) 李琦雨，前掲論文「地方行政に対する住民の参与と統制」，77～78頁。
- (25) 崔在松「地方改革と住民投票」『韓国行政研究』，ソウル，韓国行政研究院，第12巻第1号（2003年春），56頁。
- (26) なお，4条2項には，2004年1月29日の改正により，「ただし，住民投票法第8条の規定により住民投票を実施するときは，この限りではない」，という文言が追加された。
- (27) 『東亜日報』1994年5月14日
- (28) 憲法裁判所1994年12月29日，94ホンマ201/憲法裁判所1995年3月23日，94ホンマ175
- (29) 辛奉起，前掲報告，219頁。
- (30) 崔在松，前掲論文，55頁。
- (31) 金榮三，前掲論文，416頁。

207 一 韓国における住民投票制度の成立 (一) (金)

- (32) 李琦雨, 前掲論文「住民参与活性化のための法制整備」, 98頁。朴英道「住民の直接参与通路拡大」『自治行政』, ソウル, 自治行政研究所, 1997年9月, 71頁。
- (33) 辛奉起「韓国とドイツの地方自治法上の住民投票制度に関する研究」『公法研究』, ソウル, 韓国公法学会, 2000年6月, 399頁。
- (34) 李琦雨, 前掲論文「住民参与活性化のための法制整備」, 97頁。
- (35) 「第14代国会自動廃棄法律案中, 第15代国会で再論の可能性が大きい法律案は何か?」『法制懸案』, ソウル, 国会事務所法制予算室, 第96-2号(1996年), 32~33頁。
- (36) 1994年7月6日(議案番号:140685), 提案者(趙世衡など15人, その他83人)/1994年7月11日(議案番号:140694), 提案者(黄潤鎭など4人, その他27人)
- (37) 金明淵, 前掲書, 63頁。
- (38) 孫赫載, 前掲論文, 259頁。
- (39) 自治団体ごとの有権者数に関しては, 韓国の中央選挙管理委員会のホームページ(<http://home.nec.go.kr>)を参照。
- (40) 孫赫載, 前掲論文, 259~260頁。
- (41) 孫赫載, 同上, 262頁。
- (42) 李琦雨, 前掲論文「住民投票制度の立法方向」, 498~499頁。
- (43) 李琦雨, 前掲論文「住民参与活性化のための法制整備」, 100頁。これに関して, 金明淵氏も同じ見解を示している。(金明淵, 前掲書, 64~65頁。)
- (44) 孫赫載, 前掲論文, 265~266頁。
- (45) 孫赫載, 同上, 266頁。