

# 韓国における住民投票制度の成立 — その成立過程における論争を中心に (二・完) —

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) (以上第 28 巻第 2 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 (以上本号)

### 第 3 節 1996 年の野党からの住民投票法の提案

1996 年には野党のみが住民投票法案を提出したが、その提案理由は、地方自治法第 13 条の 2 の規定が置かれてからすでに 2 年を経ながら、住民投票法の後続法が制定されず、その実施ができないままであったので、住民が積極的に行政に参加できる制度を作るためであるとされた<sup>(1)</sup>。

しかし、この野党 (国民会議<sup>(2)</sup>) 案は 14 章 169 カ条にも及ぶ条文数の多さが不評を買い、不誠実とさえ評された。例えば、辛奉起氏は次のように言う<sup>(3)</sup>。「この法案は、その構造上、公職選挙及び不正防止法の関連規定をそのまま借用したもので、住民投票の目的や意義に照らしてみるとあまりにも膨大な内容を含んでいる。そのうえ、この間の法案の審議過程をみると、法案の提

出者たちに果たして住民投票法を実際に制定しようとした意思があったかどうかについて疑問が生じるほど誠意がみられないものであり、失望せざるをえない」と。また、金喜坤氏も、その条文が「あまりにも膨大でありかつ詳細にすぎる」と批判し、住民投票法案の基本構想に関する方針については、「住民投票法では、基本的な重要事項のみを規定し、詳細な事項については下位法令または各地方自治団体の条例で定めるものとするのが望ましい」と提案した<sup>(4)</sup>。

このように、前記の法案は2年間も放置されてきた住民投票法の細則規定を提案したこと自体についての意義は存するものの、実際に可決成立を真剣に意図したものか疑わしいものであった。また、1994年7月の野党（民主党）案と比較しても、内容はほぼ一致しており、後述するようにただ2点の違いがみられるだけである。それにもかかわらず、1994年に初めて与野党から住民投票法案が提出されたときには、上記のような野党案そのものに対する批判がほぼ皆無な状況であったのは、当時は与党案と野党案の相違点に焦点が当てられたからであろう。それでも1996年の野党案によって初めて、住民投票そのものに関する詳細で具体的な検討が学者の間で検討が開始されることとなった。

さらに、この法案への批判は、住民投票に関する運動の過剰な規制にも及んだ。安成浩氏の懸念は次のような理由によるものである<sup>(5)</sup>。すなわち、「民主党案にみられる規制によっては投票運動に使われる費用節減はできる」ものの、有権者にとって住民投票に付された事案についての十分な理解という側面から考えた場合、「投票運動の本来の目的を達成できない」という点で、逆効果であることである。また、朴英道氏も、住民投票に関する運動についての規定が40カ条にわたって詳細に規定されていることを指摘して、住民投票制度が持つ、「主権者に最終的な決定権を返すという直接民主制原理の実現」という側面と、「地域民主主義の教育訓練の機会を共有できる」という側面の二つを勘案すると、副作用を最小にする規制に止まらなければなら

ないと指摘している<sup>(6)</sup>。

ここでは、1994 年の民主党案と 1996 年の国民会議（民主党）案の相違点についてみよう。まず第一に、有権者の年齢に相違がある。注目に値するのは 1994 年には 20 歳以上としていた投票年齢を 1996 年には 18 歳以上として、2 歳引き下げていることである<sup>(7)</sup>。このような選挙年齢の引き下げは「進歩的」とであると評価された<sup>(8)</sup>。ただし、支持者の年齢構成を考慮すれば、同党が 18 歳に引き下げる提案を行ったのは、単なる理想の追求とばかりもいえない<sup>(9)</sup>。

第二の相違点は、1996 年の提案に「同時投票に関する特例」という章（123 条～132 条で構成）が追加されていることである。「同時投票」とは、「投票地域の一部または全部が互いに重複する地域で二つ以上の住民投票を同じ投票日に実施する（123 条）」<sup>(10)</sup> ものである。同案はこの場合の特別な取扱いについて規定をおいている。

ここで、国会事務処法制室の整理に従って、この 1996 年の法案が成立に至らなかった原因となった争点のうち主要なものを整理しておこう<sup>(11)</sup>。まず、投票年齢を巡って、「投票年齢を 18 歳以上の住民であるとした点が、公職選挙及び選挙不正防止法における 20 歳以上の選挙年齢との不調和」をきたすという問題があった。次に、「住民投票の濫発を抑制しながらも、同時に地域住民の参加機会を保障することができるような住民投票対象事項の選定」に関する争点である。第三に、「住民の 5 分の 1 以上の連署を請求要件としたことの現実性と適切性の問題、過熱と経費の消耗で住民の対立が増幅されないようにするための住民投票運動の制限」に関する問題である。

こうした争点は、韓国に限らず住民投票制度を導入しようとした国においては、ほぼ共通してみられるものである。つまり、総じて言えば、ようやく復活した地方自治の運営にまだ不慣れな時期に、一面では進歩的な方向に踏み出しながらも、野党側にも政府と同様に、なお自治体に関連した政策や事業などを直接住民の決定に委ねることについての不安やためらいがあったと

思われる。

#### 第4節 2003年の野党案・政府案

2003年に入ってから、住民投票法案は、同年8月に野党、10月に政府（行政自治部<sup>(12)</sup>）、11月に与党から矢継ぎ早に提案されることになり、2003年末に可決されることとなった<sup>(13)</sup>。2003年後半にこの三つの住民投票法案の統合から可決に至るその事情について法案審査小委員会は次のような経過説明を行った。「第243回国会第5次法案審査証委員会（2003年12月9日）で、2003年8月にハンナラ党、10月に政府さらに11月には新千年民主党から提出された住民投票法案をそれぞれ審査し、三つの法律案を各本会議に付議せず、その内容を統合して委員会修正案として提案することにした。そして第244回第一次行政自治委員会（2003年12月23日）では、法案審査小委員会の審査結果を受け、住民投票法案を委員会修正案として審議議決したものである。」<sup>(14)</sup>

政府案と与党案は別個に提案されてはいるが、両案を比較してみると、実際には若干の差が見られるだけで<sup>(15)</sup>、元々その内容において注目に値する程の違いはない。また、2003年末に可決された住民投票法案はこの「統合案」であるが、結論から言うと、実際には、政府案を基本として若干の修正が加えられたものである。そこで以下、2003年の提案のうち、野党と政府からの2つの提案に基づいて、主要争点ごとに相違点に着目して検討を加えてみよう<sup>(16)</sup>。

主要争点	ハンナラ党案 (野党) (2003 年 8 月)	政府案 (2003 年 10 月)
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"> <li>・当該地方自治団体の選挙管理委員会が管理するのを原則とする。なお、相当の理由が存在して地方自治団体の長が必要と認定し、住民が納得できる合理的な理由があるときには選挙管理委員会とは別に条例によって住民投票管理委員会を置くことができる。</li> <li>・投票権に関する年齢及び具体的な事項に関しては、条例で定める。なお、一定の資格を有する外国人も住民に含める。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・当該地方自治団体の選挙管理委員会。</li> <li>・19歳以上の国民たる住民、20歳以上の外国人で、出入国管理法の規定により大韓民国に居住権を有する者は、地方自治団体の条例の定めるところより、住民投票権を有する。</li> </ul> <p>(可決案：19歳以上の投票年齢を、20歳以上に修正)</p>
②住民投票の発議者と請求要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・長：当該地方自治団体の条例で定める住民投票審議委員会の同意を得て発議。</li> <li>・議会：在籍議員の過半数以上の賛成で提案し、在籍議員3分の2以上の賛成で発議。</li> <li>・住民：広域自治団体は投票権者の100分の3以上、基礎自治団体は100分の5以上の署名で発議。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・長：地方議会または住民の請求によるか、地方議会の在籍議員の過半数の出席と、出席議員の過半数の同意を得て発議。</li> <li>・議会：在籍議員の過半数の出席と出席議員の3分の2以上の賛成で請求。</li> <li>・住民：住民投票権者の総数の20分の1以上、5分の1以下の範囲内で、地方自治団体の条例で定める数以上の署名で請求。</li> </ul> <p>(可決案：政府案と同一)</p>

③住民  
投票の  
対象

- ・住民投票の対象
  1. 地方自治体の廃置・分合
  2. 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
- ・住民投票の対象から除外される事項
  1. 地方議会議員、地方自治団体の長、委員会の委員及び地方公務員の法律関係
  2. 地方自治団体（地方公企業を含む）の予算および決算
  3. 地方自治団体の会計
  4. 地方自治団体の公租公課及び報酬
  5. 一般の参加が認定された公式的な行政手続、廃棄物管理法、大気環境保全法、水質環境保全法上の許認可または手続
  6. 訴訟の手続に関する決定
  7. 地方議会が法律上の管轄権を持たない事務
  8. 最近2年以内にすでに住民投票が実施された事項

- ・住民投票の対象
 

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で、その地方自治団体の条例で定める事項。
- ・住民投票の対象から除外される事項
  1. 法令に違反し、又は訴訟係属中の事項
  2. 国会あるいは他の地方自治団体の権限及び事務に属する事項
  3. 地方自治団体の予算、会計、契約及び財産の管理に関する事項、ならびに地方税、使用料、手数料、分担金等の各種公租公課の賦課または減免に関する事項
  4. 行政機構の設置・変更に関する事項、及び公務員の人事、定員等身分および報酬に関する事項
  5. 他の法律により、住民の代表が直接、意思決定の主体として参加することができる公共施設の設置に関する事項
  6. 同一事項につき、住民投票実施後2年を経過していない事項
- ・国家政策に関する住民投票

		(可決案：ただし、国家政策に関する住民投票に関して、若干修正が行われた。 <sup>(17)</sup> )
④住民投票の結果の確定とその拘束力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・投票結果の確定</li> <li>1. 投票権者の 4 分の 1 以上の投票で成立し、投票人の過半数以上の賛成で可決する。</li> <li>2. 投票者が 4 分の 1 に至らなかった場合には、地方議会が代わりに議決する。</li> <li>・拘束力：地方自治団体の長と議会は住民投票の結果を尊重し、行政に反映できるよう積極的に措置を取らなければならない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・投票結果の確定：投票権者総数の 3 分の 1 以上の投票で成立し、有効投票数の過半数賛成で可決する。</li> <li>・拘束力：結果のとおり行財政上の必要な措置を講じなければならない。</li> </ul> <p>(可決案：政府案と同一)</p>

まず、住民投票の管理については、両党とも選挙管理委員会が管理としている。野党案では地方自治団体の長が必要と認定する相当の理由が存在し、住民が納得できる合理的な理由があるときには条例によって選挙管理委員会とは別に住民投票管理委員会を置くことができるとした。また、投票年齢について、政府案では 19 歳としているが、野党案は地方自治団体の条例で定めるものとした。

特に野党案の「住民投票管理委員会を設置できる」とした点と、「投票年齢」を各地方自治団体の条例による点とは、1994 年に提案した民自党案と比べると遙かに地方自治団体の自律性に配慮している。ただし、「相当の理由が存在して、地方自治団体の長が必要と認定し、住民が納得できる合理的な理由があるとき」という規定については、首長の裁量に委ねるということであって、「必要性」の基準が曖昧であることは否めない。特に住民投票の結果に拘束力が付与されることを考慮すれば、公正性の確保は大事な点である。さらに、2003 年の両案では、一定の資格を有する外国人に投票権を付

与することを可能にした点も画期的であると評価してよい<sup>(18)</sup>。

次に、住民投票の発議者と請求要件に関しては、「地方議会の同意を要する」とする政府案と「住民投票審議会<sup>(19)</sup>の同意を要する」とする野党案の双方ともに首長の発議要件をより制限している。このような規定は、長の権限が地方議会のそれより強い状態におかれている韓国の現行制度から考えると、さしあたり首長の住民投票の濫用防止を意図しているだけでなく、地方議会を尊重しようとする配慮とみることができよう。

第三に、住民投票の対象として、国策に関わる争点についての諮問的な住民投票が導入された点が大きな特徴だといえる。「住民投票」の実施経験が少ない韓国において、国策問題に関して住民投票をどのように位置づけるかは大きな課題である。日本では1996年8月4日、新潟県巻町で全国初めて、条例に基づいた原子力発電所の建設計画の是非を問う住民投票が行われた。これは一地方自治体の住民投票でありながら、その対象が国のエネルギー政策に係わる事項であって、その結果が国や他の自治体に重大な影響を与えた事例であった<sup>(20)</sup>。

最後に住民投票の効力についてみてみよう。この争点では、両案の規定は微妙な違いを見せている。野党案が地方自治団体の長と議会に対して、住民投票の結果を「尊重し、行政に反映できるよう積極的に措置を取らなければならない」としたのとは対照的に、政府案は、「(投票)結果のとおり行財政上の必要な措置を講じなければならない」と、より直接的に義務を課している。政府案の規定と比較すれば、野党案ではあくまで「努力義務」に止まると言わざるをえないものであった。

最終的には政府案に沿って法律が制定されることになったが、こうした立場の違いはいかなる背景や要因に求めるべきであろうか。



### 第 3 章 韓国社会における直接民主制の要請

#### 第 1 節 地方自治の実施と社会変化

ここでは以上のような立法動向を生み出してきた直接民主制を要請する社会的背景、すなわち、今日の韓国社会に独特な事情を検討する。

言うまでもなく、このような社会の変化に大きな影響を与えたのは、1991 年の地方議会設置をはじめとした一連の改革である。1961 年 5 月 16 日の軍事クーデターによる地方議会の廃止と「地方自治に関する臨時措置法」(1961 年 9 月 1 日)によって実質的に地方自治が中断されて以来、韓国においては、30 年間にわたって地方自治団体の首長およびその議会の議員選挙が実施されなかった。1991 年になってようやく、議会の議員選挙だけが実施されたが、翌 92 年 6 月に実施予定であった地方自治団体長の選挙は、一度延期された後、ようやく 1995 年 6 月に統一地方選挙として実施された。これは広域地方自治団体の首長・議員、基礎自治団体の首長・議員の選挙を同時に実施したもので、いわば完全な地方自治の復活を画するものであった。

建国期以来、いわゆる「権威主義」<sup>(21)</sup> 的傾向が強かった韓国社会では、それを克服する努力がなされてきた。1991 年の地方自治の復活に加えて 1993 年には金泳三政権による初の文民政権が成立し、「民主化」が進展した。さらに、97 年に金大中が政権を獲得して 50 年ぶりに与野党が交替した。金大中政権は、民主主義と市場経済の並行発展というスローガンを掲げ「国民の政府」を標榜し、2003 年 2 月に就任した盧武鉉大統領も、「参与政府」というスローガンを掲げて「地方分権と国民参加」を唱え、国民を政治の主役として押し出すことによって、新たな時代の幕開けを迎えた。これらの中でも特に 30 年ぶりに復活した地方議会および地方自治団体長の公選制は、制度の定着までになお多くの課題を残しながらも、地方自治発展の起点として大きな意義を持っている。

例えば林承彬氏は、これまでの韓国における地方自治の実施について、それが「民主化を達成する」という目標の手段として扱われてきたため、「地域主義と軍事文化の打破」といった問題が地方自治の主要な論点になってきたとの認識を示しながら、他方で実際にはこのような憂慮に反し、「政治的な関心より、自分たちの生活の質に対する関心がたかまってきた」と、この間の国民の動静の変化について述べている<sup>(22)</sup>。

このような「自分たちの生活の質に対する関心」の高まりは、住民自らの地域社会に関する意識にもみられる。特に環境に対する意識の変化は大きい。例えば、地方財源の確保や地域経済の活性化のために実施されてきた地方自治団体主導の「開発指向重視政策」が、それによって破壊される環境を保護しようとする住民の運動側と対立するという事態も近年急速に顕在化している<sup>(23)</sup>。

さて、このように住民運動が活発化してきた背景として、さしあたり以下のような要因を指摘することができる。孫赫載氏は、これまでの権威主義的な政権下では、中央政府の政策が不当だと考えられても概して住民に受け入れられてきたのが、「民主化の進展」により、さらに地方自治の実施によって、住民や地方自治団体の中央政府に対する反発が現れるようになり、さらにそこから、「地域利己主義」<sup>(24)</sup>も始まったという<sup>(25)</sup>。

まず、「民主化の進展」という側面からみると1987年を起点に韓国の政治体制は大きく変化したことが挙げられる。具度完氏は、韓国の「政治的機会構造」<sup>(26)</sup>の変化が環境運動のみならず韓国社会全般に影響を与えたとし、以下のように述べている<sup>(27)</sup>。つまり、環境運動の成長とその「急進性」の衰退は、政治的機会構造が分析対象とする「政治体制の開放性と閉鎖性」と「政治的勢力関係の特性」という二つの要素に多大な影響を受けた。つまり、韓国の政治体制は、1960年代から1980年代に至るまでは閉鎖的で抑圧的であったが、1987年の「六月闘争」<sup>(28)</sup>以降、政治体制が開かれたものとなり、政治的勢力関係も変化したとする。特に六月闘争は、政治体制が相対的に開放

されたことによってむしろ、広範な政治的連帯は不可能となり、その結果急進的な社会運動がその勢力を弱め始め、逆に穏健な改革を指向する市民運動勢力が登場し、大衆的な運動へと変容していった。

このように 80 年代末から登場した市民勢力は、市民運動団体の増加や全国的な組織の形成などによってその影響力を増していった<sup>(29)</sup>。このような政治状況の「開放化」にともない、1991 年の地方自治の実施は、地域にその基盤をおいた住民運動の拡大に制度的な支援を与えることになった。

次に、地方自治実施以降に現れ始めた「地域利己主義」は新たな議論の対象となった。しかし例えば、金萬欽氏は、「中央集権的な権威主義体制下で一方的に統制され、抑圧されてきた各地方政府及び地域社会がようやく独自の声を出すことのできる民主化と分権という過程から生まれた現象」だと、これを肯定的に受け止めている<sup>(30)</sup>。また、趙元濟氏もやはり肯定的な評価を与えている<sup>(31)</sup>。すなわち、地域住民による「集団陳情」<sup>(32)</sup>の急激な増加は韓国では地方自治がもたらした地域利己主義の現象として否定的にとらえる傾向がある。しかし、これらの集団陳情の増加は、一方で韓国における 1987 年の「民主化宣言」以来の国政民主化の所産であり、他方で「地域の自己決定権」という側面から見た場合、地域の唯一の意思決定手段として地方自治法第 13 条の 2 に定める「住民投票」の手続きがあったにも拘らず実際に活用されることがなかったことを考慮すれば、これらの地域問題を単なる地域利己主義としてとらえられるべきものではない、とする。

いずれにせよ、このような政治的、社会的な民主化の進展や地方自治によって開かれる新しい政治への期待が、住民運動を活性化させる大きな要因として作用し、またそれが住民の地方行政に対する要求の増大を伴って、自治行政への直接参加が求められた背景になったと考えられる<sup>(33)</sup>。

ここで、地方自治の実施時期を境にその前後における住民運動の件数を単純に比較してみると以下のようなことになる<sup>(34)</sup>。

表1 住民運動の時代別推移

カテゴリ	対象部門		地域との関係			争点との関係			
	政府	民間	大都市	中小都市	農漁村	公害	財産権	便益施設	その他
1970年代	117		117			117			
	87	30	104	2	11	16	74	27	0
1980年代	137		137			137			
	81	56	83	14	40	41	79	17	0
1990～ 1994末	299		299			299			
	231	68	79	92	128	126	101	39	33
合計	553		553			553			
	399	154	266	108	179	183	254	83	33

表1によれば、1970年代、1980年代における住民運動は合計254件であったのに対して、1990年代に入ってから、1994年末までの5年間の件数だけでも299件に達しており、過去20年間を上回る件数となっている。さらに、その争点においても初期には財産権や便益施設に関連したものが多いが、80年代以降は公害問題が増加し、90年代に入るとその件数がさらに増えている。

特に90年代における住民運動件数の増大の要因はどこに求めるべきであろうか。陸東一氏はそれを、第一に住民の政府に対する不信感に求めている。すなわち、それまでの政策決定過程における「公開性と責任性の欠如」と「地域住民を無視した一方的政策推進」が政府に対する強い不信をもたらしていた状況で、「住民たちの教育や所得水準の向上に伴って、政治への参加や生活の質を向上させようとする欲求は、政策決定への直接・間接的参与欲求を増大させた」のである<sup>(35)</sup>。

しかし、こうした不信感を住民運動という形で表明するためには、新たな舞台が必要であった。それを提供したのが地方自治の復活であった。この点について、陸東一氏は以下のように説明している。「地方議会の運営と文民政府の成立により地方政府および中央に対する住民の期待感が上昇」し、住

民が「政府及び地方自治団体を住民運動に対する究極的な解決者」としてみなすようになった<sup>(36)</sup>。つまり、公選の地方自治団体長と地方議会は、当該地域住民から様々な問題解決者としての、そして住民の利益の代弁者としての役割を担われされるようになったのである。

1995 年以後の住民運動については、政府自らが地方自治実施以降に発生した住民運動事例とその実態を調査し、その解決策を検討した文献を用いて検討を加えてみよう。政府は地方自治実施以降の住民と政府との紛争の実態を把握するため、公選 1 期目の 1995 年から 1998 年まで 3 年間にわたって発生した地域の対立・紛争事例をまとめた『地方自治時代の紛争事例集 1・2』（以下、『事例集』と略記）を発行している。そこでは、最近になって、いわゆる「迷惑施設」の設置を巡るそれを典型とする地域社会における紛争・対立が一段と深刻になってきたこと、およびその解決に取り組もうとする政府の積極的な動きをよみとることができる<sup>(37)</sup>。その具体的な内容については、概略次のようにまとめることができる<sup>(38)</sup>。

『事例集』で取り上げたこの 3 年間に発生した紛争事例は 327 件あり、そのうち 196 件 (60%) が解決済である<sup>(39)</sup>。紛争主体別にみると、中央政府と自治体間または自治体同士の紛争が 154 件で、中央政府と住民間または自治体と住民間の紛争は 173 件であり、中央政府または自治体と住民との対立がやや多くなっている。紛争の内容別では、地方行・財政の分野が 11.6%、残りの地域開発分野が 88.4% を占めている。地域開発分野では、迷惑施設<sup>(40)</sup> (48.8%)、道路及び開発広域供給施設<sup>(41)</sup> (22.1%)、地域開発事業関連施設 (14.9%)、河川関連 (14.2%) の順に多くなっており、迷惑施設の設置をめぐる紛争の解決が深刻な問題として浮上してきたことがわかる。

また、各主体別の紛争の内容については、中央政府（公社・公団を含む）と自治体間は、大規模な地域開発事業とそれに関連した権限紛争、自治体間同士では地域間の道路連繋などの広域供給施設関連の対立やゴミ処理施設、上下水道、河川など隣接地域間の対立が主である。また、中央政府と住民間

とでは、「危険・忌避施設」を巡る国策事業についての政府と住民との対立が多く、代表的な事例としては、嶺越ダム建設による建設交通部と嶺越地域住民との対立、釜山の古里・全羅南道の靈光・慶尚北道の蔚珍などの原発建設や放射線廃棄物処理施設などの建設問題がある。この主な原因は、地域的または個人的な財産権の侵害や、地域のイメージの損失への憂慮である。特にこれらの問題が発生した際に環境団体や市民団体の活動によって全社会的な 이슈に転化し、中央政府と住民との対立に複雑な影響を与える事例がよく見られた<sup>(42)</sup>。地方自治団体と住民間との紛争では、地域開発問題に関わるものが大部分であり、そのなかでは迷惑施設関連を巡る問題が70件と最も多い<sup>(43)</sup>。

つまり、こうした社会構造およびそれに伴う政治意識の変容に由来する住民の価値観の多様化により、住民が自らの意思を表明し、実現を求めるための動きが活発になってきた。このような背景からみれば、地方行政において住民による参加と統制手段の確保、そして住民が自由に発言できるような議論の土俵を整備することが要請されて来たのは必然であったといえよう。

## 第2節 「住民投票」の政治的文脈

地方自治実施以後、現在、公選首長の任期は3期目に入っている。しかし、地方自治団体の首長や地方議会議員が、例えば税収増加をねらって各種開発計画を立案し、それに関わって賄賂を受けるなどの不祥事が多発してきた<sup>(44)</sup>。こうした「自治の実態」に対して、住民は、公選首長に対してはその不正と独断的な行動に、地方議員に対しては彼らの本来の役割である監視・牽制の機能を果たさず腐敗し無能ぶりを晒していることに懸念を抱き、首長や地方議会議員への統制や牽制の手段を求める声が強くなっている。

このような状況において、官選知事制度から公選知事制度への移行は、地方自治団体の首長や議員への統制や牽制制度のあり方にも大きな影響を与えることとなり、住民投票もこのような手段の一つとして浮上してきた。この

統制や牽制の手段ということには、二つの意味が含まれていると考えられる。一方で、中央政府による地方自治団体への統制であり、他方で国会議員の、いわば潜在的ライバルというべき首長に対する牽制という意味である。

まず、前者からみてみよう。政府側が地方自治団体を統制するためにこのような積極的な姿勢を見せたことは、国会の政党構成と以下に示された地方自治団体におけるそれとの対比からもその背景を探ることができる。

表 2 広域自治団体の団体長と議員及び基礎自治団体長の時期別の政党構成<sup>(45)</sup>

選挙 実施年度	広域自治団体の団体長			広域自治団体の議会			基礎自治団体長*		
	1995 年	1998 年	2002 年	1995 年	1998 年	2002 年	1995 年	1998 年	2002 年
民自党	5	6	11	284	224	431	70	74	140
民主党	4	6	4	353	271	121	84	84	44
自民連	4	4	1	86	82	29	23	29	16
無所属	2	0	0	152	39	26	53	44	30
その他	0	0	0	0	0	2	0	1	2
合計	15	16	16	875	616	609	230	232	232

\*基礎自治団体の議員選挙の場合には、政党推薦制度はない。

表 2 によって公選の首長の選挙が実施された 1995 年以降の政党別所属状況をみると、2002 年の 3 期目には与党所属の首長や議員数はほぼ半減し、与党の地元への影響力が低下している。国と地方の間のこのような「ズレ」の下で、公選首長が与党所属ではない場合に、中央政府の意図を貫くための何らかの方策が切実に必要となったといえる。

このような構図を前提とすれば、地方自治実施以降の中央政府による地方自治団体への様々な統制制度導入の構想と実施の試みの動機は充分理解できる。1995 年から 2002 年にいたる時期にみられた、中央政府による統制手段導入に関して以下のようにまとめることができる<sup>(47)</sup>。

まず第一に、導入の背景には、当然のことながら、地方自治実施が「地方

自治団体に対する人事統制権の喪失」をもたらし、その結果「各種運営上の統制権の喪失」につながるという考え方がある。そうした不安に駆られて、政府は、破産宣告制度（1995年）に始まり、国策事業特別法（1996年）、地方公企業経営診断制度（1999年）、地方自治団体の評価制度（1999年）、書面警告制度（2000年）、職務移行命令制と代執行制強化（2000年）、副団体長国家職転換（2000年）、そして住民請求懲戒制度（2001年）に至るまで、多様な制度を構想してきた。また、中央による統制手段として国会議員による基礎自治団体長任命制転換（1998年／2000年）のような提案もなされた<sup>(48)</sup>。

しかしながら第二に、こうした方法のなかで権力的統制手段の性格をもつ制度の導入はほぼ挫折し、非権力的な性格をもつ地方財政診断制度、地方公企業経営診断制度、地方自治団体評価制度の三つだけが導入されることになった<sup>(49)</sup>。権力的統制手段の導入が実現されなかったのは、それがもつ影響力が大きく社会的認知も高かったため、地方自治の推進を訴える人々の積極的な反対活動を引き起こしたからである<sup>(50)</sup>。上述のような動きに対して、学界や市民団体から、このような制度は地方自治の本旨と調和しないとの批判の声が挙げられ、むしろ地方自治団体に住民投票制・住民召還制度を導入し、また住民監査請求制度の実効性を高める等の自立的な統制手段の強化が図られるべきであるとの提案がなされた<sup>(51)</sup>。

このように政府は地方自治団体に対する統制手段の強化を図ったが、思い通りにならず、結局、住民による地方自治団体統制手段の制度整備に方向転換したと考えられる。例えば、2000年10月12日の国会主催の‘地方自治フォーラム21’で、行政自治部長官は次のように発言した<sup>(52)</sup>。すなわち、行政自治部は「地方自治団体長に対する住民召還制の制限的導入を推進中である」。というのも「地方自治団体長については懲戒手段がないため、地方自治団体長が人事・財政権でも専横状態にある」からである。したがって「住民による統制という次元から‘住民召還制の制限的導入’が検討され」なければならないし、住民参加の強化のための「住民投票制度の導入も検討中で



ある」。つまり、政府・与党は、公選首長に対する懲戒手段を導入するために、地方自治の制度と運用に対する見直しとして、住民召還制度（リコール）と住民投票を検討したが、結局、現行の住民投票制度のみが導入されることになったのである<sup>(53)</sup>。

次に、国会議員と首長（知事・市長・郡守・区庁長）との潜在的対立関係という視点から、住民投票制度を見てみよう。言い換えれば、国会議員が首長に対する牽制の手段としてこの制度を用いることも意図として導入を進めたのではないか、あるいは、住民投票制は国会議員と首長との対立において首長を攻撃するために使われる可能性をはらんでいるという評価ないし疑念である。

例えば盧隆熙氏は、地方自治を嫌う勢力の一つとして国会議員を取上げ、次のような見解を示している。「いままで三〇年間地方自治が中断されていた時代も、軍事クーデターの後の一年半を残しまして、みな国会がありました。国会議員が地方議員の役割を代行したわけです。地方の代表者として、中央にでましても国会議員、地方にきては地方行政を牛耳る親分になったわけです。ところが地方議員や自治団体の長が選挙されたら、同じ地盤を共有して住民を代表しているというものの、いままでの既得権を失うわけです」<sup>(54)</sup>。

このような状況は、それまでの国会議員の実際的な活動基盤や活動スタイルを考慮すれば、地方自治団体長や地方議員は強力なライバルとして立ち現れたということであり、このことは公職選挙法 53 条 3 項の改正内容からもよく分かる<sup>(55)</sup>。つまり、同法の改正（1998 年 4 月）の内容をみると、「地方自治団体の長はその任期中にその職を辞退して大統領選挙、国会議員選挙、地方議会議員選挙および他の地方自治団体長の選挙に立候補できない」とし、この法律は与野党満場一致で可決された。ただ、結果的に違憲決定（1999 年 5 月）によって失敗に終わったものの、この改正を巡っては、「国会議員が表面的には団体長の公職出馬をめぐる地方行政の大混乱を防止するとの趣旨

の主張」をしながらも、実際には「潜在的競争者を葬る」ためのもので、立法権を恣意的に濫用した国会議員の「職域利己主義」であるという批判の声があった。

さらに、2000年11月には与野党の国会議員42名が基礎自治団体長の選挙を廃止し、広域市長・道知事が任命することを内容とした地方自治法改正案が提案された。このような国会議員による公選首長の牽制を意図した一連の働きに関する提案の理由と背景について、金顯昭氏は大略以下のように述べている<sup>(56)</sup>。まず、その提案の理由は、地方自治実施後の地方自治団体の長の職務怠慢と人事権濫用、また、無分別な地域開発や人気取り政策による地方財政運営の深刻化をもたらしたのがその理由である。また、官選知事の時代には、地域住民らは国会議員が地域の利益を代表する役割を果たしていると考えており、また彼らが、官選知事の任命にも影響を及ぼしたため、官選知事は国会議員に従属していた。しかし、公選になってからこのような状況は完全に変化し、さらに首長が国会議員選挙に出馬し、有力な対立候補者となる不安を感じるという状況であった。このような背景のもとで、一部の団体長の不祥事事件が国会議員にこういった提案を提出させる口実を与えた。

こうした国会議員の不安は、2000年4月に実施された第16回総選挙における首長と地方議員の出馬状況をみても裏付けられる。つまり、同総選挙では立候補のために辞職願を提出した団体長と議員は全国で34名（地方自治団体長4名、副団体長2名、広域議員23名、基礎議員5名）に達したのである<sup>(57)</sup>。また、2004年の第17回総選挙における首長と地方議員の総選挙出馬状況では、団体長の4選が制限されたため、事前に出馬が取りざたされていた団体長は43名に上り、実際に全国で辞職願を提出した団体長と議員は13名（広域団体長1名、基礎団体長11名、基礎議会議員1名）であった<sup>(58)</sup>。このような団体長の総選挙出馬問題に関して否定的な考えを持つのは既存の国会議員であって、当該地域で10年近く地域活動をしてきた首長の出馬にはかなりの危機意識を持たざるをえなかったのである<sup>(59)</sup>。

国会議員側のこのような動きは、逆に地方自治の枠の中で自治体の自己責任を高める制度を模索しなければならないとする人々を組織化することに役立った。そしてそのためにもリコール制度や住民投票制度を通じた住民の統制を強調する提案がなされることとなった。つまり、地方自治団体の責任と効率性の確保を大義名分として掲げながら、公選首長と議員に対する住民からの牽制手段がないことへの懸念とその必要性を表明したのである<sup>(60)</sup>。国会議員と自治団体長を巡る以上のような対抗関係を考慮すれば、国会議員にとって、住民投票制度は自治団体長に対する強力な牽制手段を確保させる可能性をもっていたという一面は否定できない。

こういった意味で、住民投票制度は、住民参加の道を拡張するためという大義のもとで導入された。とはいえ、同時に政府側は公選首長をコントロールする統制手段としての、また現職国会議員の潜在的ライバルへの牽制手段としての機能もそこに見いだしていたと言えよう。

## おわりに

1995年の統一地方選挙実施を前にして地方自治法の中に初めて住民投票制度条項が付加された背景は、既述のように住民自治のために住民参加を充実させる制度作りというよりはむしろ、政府側の都・農統合推進という事情のためだったと理解すべきである。つまり、韓国における住民投票制度は、当初、明らかに‘上からの必要性’によって導入された。

しかしながら、本稿で住民投票制度成立の経緯を検討した結果からも分かるように、それが2003年末になって最終的に具体化された背景は、決して単純ではなかった。つまり、以下に述べるような三つの要因が相まって当該法案の可決・成立に至ったと考えられる。

第一に、民主的改革の進展や地方自治の実施に伴って、これまで沈黙を守ってきた住民が、国や地方自治団体の政策に対して自らの意思を表明するよ

うになった。このような社会情勢の中で次第に国民の合意が醸成されてきたし、この合意が10年近く放置されてきた住民投票法を今回制定することに大きな影響を与えたのは間違いない。第二に、地方自治実施以降、次第に増加してきた地方自治団体の首長および地方議会議員の不祥事や財政悪化などには、何らかの統制手段が必要とされた。そのため、中央政府は様々な統制手段を導入しようとしたが、少数の非権力的統制手段を除いて、それに失敗した。また、中央政府は、その意思を地方自治団体へ貫徹する制度的裏付けとなっていた知事任命権などを失っていた。このような状況の下で、中央政府は、地方自治団体への統制手段を拡充させておくことを望んでいたのである。最後に、国会議員による公選首長への牽制手段の確保という側面も否定できない。つまり、国会議員と首長との対立関係のなかで、前者が後者に対する牽制手段としての意味も住民投票制に見い出していたのである。

地方自治実施後10年を経た現在、制度面において住民の直接参加の拡大、分権化のための様々な動きがみられるようになった。特に、今回の住民投票法においては、国策レベルの争点についての諮問的な住民投票が導入されており、この点では地方自治の歴史が浅く自治の経験が短い韓国にとってきわめて画期的なできごとである。

- (1) 1996年9月20日（議案番号：150112、提案者：李海瓚議員など10人、その他70人）、1頁。
- (2) 1992年以降の、韓国における政党の変遷は概略次のように説明できる。当時与党であった民自党は、新韓国党（1995年～1997年）、ハンナラ党（1997年から現在に至る）へ、また、当時野党であった民主党は、国民会議（1995年～2000年）、新千年民主党（2000年～2003年）、開かれた我が党（2003年から現在に至る）へと党名を変えた。国民会議（当時）は1997年の大統領選挙で勝利し、与党として現在に至る。韓国の政党の離合集散と党名の変遷についての詳細は、以下の邦語文献を参照のこと。（森山茂徳『現代韓国政治』、東京大学出版会、1998年、172～181頁。古田博司／小倉紀臈編『韓国学のすべて』、新書館、2002年、41頁。）
- (3) 辛奉起「住民投票制の実効性確保のための論議」、ソウル、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 年 10 月 24 ~ 27 日)、208 頁。

- (4) 金喜坤「地方自治法上住民投票制度の異議及び課題」『公法研究』、ソウル、韓国公法学会、第 27 集第 1 号 (1998 年 12 月)、478 ~ 479 頁。
- (5) 安成浩「住民投票法制定の論拠と改革課題」『韓国社会と行政研究』、ソウル、ソウル行政学会、第 12 巻第 1 号 (2001 年 5 月)、16 頁。
- (6) 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、67 頁。
- (7) 最近の日本における市町村合併の是非を巡る住民投票においても、投票年齢の引き下げは珍しくない。日本の場合、2003 年 7 月の時点で、条例に基づく住民投票が行われた自治体のうち、未成年者に投票権を与えている地方公共団体は 14 あり、永住外国人に住民投票権を付与している地方公共団体は 22 ある。また、愛知県高浜市と広島市における常設型住民投票条例においても投票年齢は 18 歳以上とされ、両市では、18 歳以上で 3 ヶ月以上住所を有する永住外国人にも投票権が与えられている。(野口暢子「2001 年以降の住民投票」森田朗・村上順編『住民投票が招く自治』、公人社、2003 年、215 ~ 216 頁。)
- (8) 安成浩、前掲論文、17 頁。
- (9) 有権者の政党支持状況に関して、1995 年地方選挙が実施される直前である 6 月 14 日から 26 日までの 13 日間、都市化の程度 (大都市、中小都市、邑・面) と人口規模、そして性別、年齢、学歴等の分布比率を考慮した質問紙を用いた方法で実施された。そのなか「年齢別による支持政党分布」をみると以下のようなになる。(アン・ビョンマン/キム・インチョル/ソ・ジンワァン「6.27 地方選挙で現れた有権者の自治状況と投票動向」『韓国政治学学報』、ソウル、韓国政治学会、29 輯 4 号 [1996 年 2 月]、379 頁。)

	民自党	民主党	自民連	無所属	計
25 歳以下	16.7	20.1	16.1	23.1	20.2 (228)
26 - 35 歳	27.5	39.4	27.6	36.0	34.7 (391)
36 - 50 歳	40.8	31.0	37.9	32.7	34.2 (385)
51 歳以上	15.0	9.5	18.4	8.2	10.8 (122)
計：% (人)	100.0 (233)	100.0 (378)	100.0 (87)	100.0 (428)	100.0 (1126)

- (10) 前掲注 (1) の議案、72 頁 ~ 75 頁。
- (11) 「第 15 代国会任期満了で廃棄された議員発議の法律案の分析 - 第 16 代国会で再び発議される可能性が高い法律案の選別を中心に -」『法制懸案』、ソウル、国会事務処法制室、第 2000-5 号 (2000 年)、11 頁、63 頁。

121- 韓国における住民投票制度の成立（金）

- (12) 日本での相当省庁は総務省である。
- (13) 2003年8月28日（議案番号：162572、提案者：権泰望議員など25人）／2003年10月21日（議案番号：162765、提案者：政府）／2003年11月3日（議案番号：162858、提案者：金忠兆議員など10人）
- (14) 2003年12月26日（議案番号：163087、提案者：行政自治委員長）、1頁。
- (15) 政府案と新千年民主党案は、全5章30ヵ条で構成されており、第8条（国家政策についての住民投票）と第13条（住民投票の発議）で若干の相違点がある。
- (16) 図の作成において、2003年12月に可決された案は、政府案の下にゴシック体で示すものとし、可決案についての評価は次の機会に譲る。
- (17) 第8条（国家政策に関する住民投票）
- ①中央行政機関の長は、地方自治団体の廃置分合、主要施設の設置等の国家政策の樹立につき、住民の意見を聴くために必要と認める時は、住民投票の実施区域を定め、関係地方自治団体の長に対し住民投票の実施を要求することができる。この場合、中央行政機関の長は予め行政自治部長官と協議しなければならない。
  - ②地方自治団体の長は、第1項の規定による住民投票の実施を要請された場合、これを遅滞なく公表しなければならないし、公表日から30日以内に地方議会の意見を聴かななければならない。
  - ③第2項の規定によって、地方議会の意見を聴いた地方自治団体長は、住民投票を發議するか否かを決定し、その結果を関係中央行政機関の長に通知しなければならない。
- 可決案では政府案の第3項を「第2項の規定によって、地方議会の意見を聴いた地方自治団体長は、その結果を関係中央行政機関の長に通知しなければならない」と修正した。
- (18) 韓国に居住する外国人に対する参政権付与の動向について、今のところ実現には至っていないが、2002年の第3期地方自治選挙から外国人に投票権を付与する動きがあった。政府は5年以上居住する20歳以上の外国人に地方選挙権を付与する特例法を制定すると発表したのである。政府の外国人地方参政権付与の動きの表面的な理由は、外国人の人権拡張であるが、他方で、日本に対して在日韓国人への参政権付与を求めていることとの関連も否定できない（『テハンメール』1999年9月27日、『朝鮮日報』2001年12月13日）。
- (19) この「住民投票審議会」がどのような構成でどのような権限を持つのかに関しては、不明である。
- (20) 例えば新藤氏は次のように述べている。「かつて日本の近代化がナショナル・ゴールとして国民に共有されていた時代には、『国益』『公益』なる言葉は、一種のカリスマ性をもちえた。そえゆえに、『国益』『公益』実現のための事業は、その適否につい

での深刻な論争を地域社会に生み出さずに受け入れられていた。しかし、近代化を達成し終わった今日、地域社会は自らの視点からその将来を構想する動きを強めた。そもそも、政府がいかに関心『国益』『公益』を強調しようとも、それは特定の事業として実施されない限り実現をみない。地域社会は、『国益』『公益』を大義名分とする事業をかつてのように受容するのではなく、それらを地域社会の将来を考える一ファクターとして捉える。それが地域社会の将来に貢献しないと判断するならば、地域の住民はそれらを拒否することもいとわなくなっている」(新藤宗幸「いま、なぜ、住民投票なのか」新藤宗幸編著『住民投票』、ぎょうせい、1999 年、4～5 頁。)

- (21) 韓国政治における、いわゆる「権威主義」に関しては、李考善「韓国社会での権威主義の歴史的背景」『社会科学研究』、ソウル、第 3 集 (1990 年 3 月)、中央大学校社会科学研究所、101～140 頁。また、日本語訳としては、韓培浩著、木宮正史／磯崎典世訳『韓国政治のダイナミズム』、法政大学出版局、2004 年、3～6 頁を参照のこと。
- (22) 林承彬「韓国における地方自治の現状と課題」小林良彰編著『地方自治の実証分析』、慶應義塾大学出版会、1998 年、75 頁。
- (23) 「環境保全と経済成長の相対的重要性に関する認識度」についての具度完氏の調査によると、1982 年には 6.6%、1987 年には 2.8 %、1992 年には 35.1 %となっている。(具度完著、石坂浩一／福島みのり訳『韓国環境運動の社会学』、法政大学出版局、2001 年、76 頁。) 90 年代に入ってから急に高い数値を示すようになったことから、最近の環境への関心は 1992 年より高くなっていると推測できる。
- (24) 「地域利己主義」とは、後掲注 (32) の「集団陳情」にみられるような風潮をいう。
- (25) 孫赫載「住民投票法の望ましい制定方向」『法と社会』、ソウル、創作と批評社、第 13 号 (1996 年上半期)、254 頁。
- (26) 「政治的機会構造」という概念に関して、具度完氏は、社会運動の発生・展開・結果に影響を分析する際にその国家の性格や国際関係上の位置といったその国の政治的機会構造が非常に重要な影響をおよぼすと述べている。ここでいう「政治的機会構造」とは、その国の政治的背景が開放的であるかまたは閉鎖的であるかを表したものである。(具度完、前掲書、33～34 頁。)
- (27) 同上、57～60 頁。
- (28) 「六月闘争」に関しては、森山茂徳、前掲書、110～123 頁を参照のこと。
- (29) 韓国における代表的な市民団体として注目されるのは、1986 年に組織された「経済正義実践市民連合 (経実連)」、さらに「公害追放運動連合」、「参与民主社会市民連帯」、「環境運動連合」等の市民運動団体であり、全国的に組織され各地に支部を設置している。また、韓国における市民団体の数だけを見ても、その半数以上が 90 年代

に結成されている。すなわち、1960年代以前に結成された団体は5.7%、60年代は7.2%、70年代は9.0%、80年代は21.6%、90年代は56.5%となっている。以上については、金榮鎬『現代韓国の社会運動—民主化以後・冷戦後の展開—』、社会評論社、2001年、210頁。

- (30) 金萬欽『韓国政治の再認識』、ソウル、プルピッ、1997年、373頁。
- (31) 趙元濟「韓国地方自治の現状」『都市問題研究』第49巻第4号（1997年4月）、ぎょうせい、96頁。
- (32) 「集団陳情」にはさしあたり二つのタイプがある。ゴミ・産業廃棄物処理施設、原発などの「嫌悪（迷惑）施設」の設置への反対運動（not in my back yard）および、それとは逆に、駅などの施設を要求する地域への利益誘導運動（please in my front yard）である。（同上、96頁。）
- (33) 地方自治の実施による住民の行政に対する認識の変化について、金基成氏は以下のように述べている。第一に、中央を中心に行われてきた政治が地域に根ざす政治に変わらなければならないとの認識の変化があり、住民が地域政治に参加しながら政治に対する統制力を拡大するのが真の民主主義であるという認識が広がり始まっている。第二に、行政というものは統治機関としてそれに服従すべきものであり、または自分に関わらないほうがよいものだという認識を改め、地域住民の生活を豊かにするための道具なのだという認識をもつことになったということである。（金基成「韓国の政治変動と民主化以後の課題」『立命館法学』通巻264〔1999年9月〕、187頁。）
- (34) イ・ソンベ『韓国の住民運動が行政に及ぼした影響』、ソウル、漢陽大学校博士論文、1990年、37～55頁。陸東一『地域集団利己主義に関する実証的研究』、ソウル、延世大学校博士論文、1995年、57～65頁。両論文は住民運動を比較検討する際に、ともに朝鮮日報・東亜日報の記事を対象とし、分析のカテゴリーの設定においてもほぼ同じ方式をとっており、その限りで時期別の把握において一貫性をもつと考えられる。表1は両論文に掲載されたものを筆者がアレンジしたものである。
- (35) 陸東一、同上、59～60頁。
- (36) 陸東一、同上、64～65頁。
- (37) このことは、同書序文に記された刊行事業の目的によく現れている。それは「（前略）二、紛争実態についての全般的な分析と類型別紛争解決事例に対する深層的な分析を通じて今後増大すると予想される地域間競争と拡散現象による紛争の否定的波及効果を最小化できる合理的な施策を導くことである」とされる。（『地方自治時代の紛争事例集1—紛争の発生実態と解決—』、ソウル、韓国行政自治部／国土研究院／韓国地方行政研究院共編、1999年、5～6頁。）
- (38) 同上、31～67頁。
- (39) ただし、この『事例集』のデータを参照する場合、全体の紛争件数や紛争の解決件



数にも注意しなければならない。なぜなら、それは「類型別に代表的な紛争事例を選定」して、増加し続けている「紛争の解決模索のための指針を導き出せる成功裡に解決をみた事例を取上げた結果」だからである。(同上、注記く1)とく2)再引用、31～32頁。)つまりここに取上げられた327件は、多くの住民運動の中から選別されたもので、実際には327件を上回る数の紛争が発生しているのである。

- (40) ここでいう「迷惑施設」とは、ゴミ処理施設、下水・糞尿処理施設、危険・忌避施設、社会福祉施設という項目を指している。
- (41) 道路及び開発広域供給施設とは、地域間の道路開設、鉄道などの交通施設、広域上水施設という項目を指している。
- (42) 住民の反対運動過程における環境団体や専門社会団体による情報提供や教育実践は、これを社会的なホット・イシュー化と政策議題化に寄与するからである。実際にいくつかの研究調査によると環境汚染に対する抗議や告発方法について、地方政府よりも市民環境団体に告発するという比率が高いという結果が出ている。民間環境団体などの社会団体に対する信頼性が高いことは、対立解決のための第三者による調整が期待できるということだとの指摘もある。(イ・スン Chol「地方政府と住民間の葛藤管理方案の模索」『韓国行政論集』、ソウル、大邱・慶北行政学会、第8巻第3号〔1996年〕、647頁。)
- (43) このような紛争全体の発生原因を『事例集』では、①分権化または民主化による社会的状況の変化、②費用と便益配分における不均衡性、③技術水準に対する不信とマイナスの波及効果への不安、④意思決定過程における住民参加の排除と透明性の欠如、⑤紛争を事前に予防するための調整機構と制度の不備、⑥漠然とした心理的・文化的拒否感、といった六つにまとめている。(前掲書、『地方自治時代の紛争事例集1』、22～30頁。)
- (44) 『朝鮮日報』(2000年2月12日)によると、当時在任中の第2期の公選の団体長248人のうち18.5%に当たる46人が逮捕されるなどの強制捜査を受けた。具体的にみると贈収賄が19件、賄賂が1件、業務上背任が1件、選挙法違反が20件などではほとんどが‘汚れた金’と関係があった。これは1期の公選団体長で強制捜査された人数(21人)の2倍以上に当たる。

また同じく『朝鮮日報』(2000年12月29日)によると、監査院は、2000年5月と6月に、全国16の広域地方自治団体及び40の基礎自治体を対象に地方財政運営実態の監査を実施した。その結果は次の通りである。「無分別な地方債の発行」については、95年度に8兆6649億ウォンであった16広域自治体の債務総額が、99年末現在で15兆5776億ウォンにも達し、4年で2倍近くに増加した。さらに、地方自治団体が財政状況と事業の適正性などを十分に検討しないまま、都市鉄道・体育館・図書館などの公共施設の建設を競って推進し、16広域市・道の地方債の年間発行額は、95年に4兆316億

## 117- 韓国における住民投票制度の成立 (金)

ウォンだったものが、99年には5兆3264億ウォンにまで増加した。特に釜山広域市と大田広域市は、その歳出のうち地方債償還費が占める割合が行政自治部統制基準である20%を越え、財政の安定性が危険水準に達している。

- (45) 民自党と民主党のその後の変遷に関しては、前掲注(2)を参照。なお、表2は、韓国の中央選挙管理委員会のHP (<http://home.nec.go.kr>) により作成。
- (46) 崔昌壽「民選団体長体制の出帆と中央統制手段の変化」『韓国行政学報』、ソウル、韓国行政学会、第38巻第3号〔2004年6月〕、185～198頁。
- (47) ただし、この点に関しては、後に国会議員による公選職への牽制のところで取上げる。
- (48) 1994年までの段階では、中央政府が提案した権力的統制手段や非権力的統制手段は、ほとんど批判を受けることなく導入・実施されていた。(キン・ソッテ「誇示的分権と技術的集権：90年代地方分権化」『行政論叢』、ソウル、ソウル大学行政大学院、第38巻第1号〔2000年6月〕、111～134頁。)
- (49) このような権力的統制手段の導入論議は、「地方自治の縮小」といった印象を与え、中央政府と地方自治団体公務員のみならず地方自治を推進しようとする学界や市民団体など、多様な集団からの注目を集め社会的関心と批判の対象となった。特に2000年末からこのような政府の統制手段への強化に対抗して、広域市長・道知事協議会、市・郡・区庁長の協議会、広域議会議長協議会、基礎議会議長協議会、学界、市民団体らは、“自治憲章の制定のための市民社会ネットワーク”を出帆させ、2001年3月には「自治憲章」を制定し、中央政府の動きに組織的に対応した。(崔昌壽、前掲論文、195～196頁。)
- (50) 鄭世煜「国会議員の基礎自治団体長の任命制主張に痛烈に反駁する」『地方自治』、ソウル、現代社会研究所、2000年12月、14～15頁。金秉準「一部国会議員の自治団体長任命制の転換論議をみて」『市民と弁護士』、ソウル、通巻85号(2001年2月)、ソウル地方弁護士会、68～69頁。金顯昭「基礎自治団体長の任命制の論議と背景」『自治公論』、ソウル、韓国自治開発研究、2001年2月、74～76頁。パク・キョン「韓国の地方自治の状況と地方分権の展望」『住民と自治』通巻469号(2002年5月)、自治体研究社、50頁。
- (51) 辛奉起、前掲報告、203頁。
- (52) ただし、住民召還制度に関する動向については、「その召還の対象範囲を巡って国会議員は自治団体長のみを住民召還の対象にし、自治団体長は公選職の全てを対象にすることを主張した。国会議員と自治団体長の利害関係が複雑に絡んでおり、導入自体が不透明な状況であり、事実上、論議さえ中断されている」といった状況である。(『テハンメール』〔2003年8月30日〕) さらに、全国市長・郡守・区庁長協議会における住民投票および住民召還に対する考え方は、「住民投票を通じて地域の重要事項

- を決定することに賛成」という立場を示したが、「住民召還制度の導入もともに検討されなければならない」とし、この場合、「国会議員を含む全ての選出職の公職者を住民召還の対象に含まなければならない」という見解を示している。(ファン・デヒョン「住民投票法制定が優先である」『地方自治』、ソウル、現代社会研究所、2003 年 4 月、20 頁。)
- (53) 盧隆熙「韓国の民主化と地方自治」『名古屋大学法政論集』141 号 (1992 年 3 月)、215 頁。
- (54) チェ・ジュンホ「‘金バッジはどけ’、一部団体長の来年総選挙における出馬の既定事実化」『地方自治』、ソウル、現代社会研究所、1999 年 7 月、22 ~ 26 頁。本論文の題名を言いかえれば、国会議員は辞めてしまえという意味である。
- (55) 金顯昭、前掲論文、68 ~ 78 頁。
- (56) 『朝鮮日報』(2000 年 2 月 14 日)
- (57) チェ・ジュンホ「17 代総選挙これから」『地方自治』、ソウル、現代社会研究所、2004 年 1 月、28 ~ 29 頁。なお、比較対象としての地方自治団体の数は、表 2 を参照。
- (58) 現行の国会議員選挙には、1994 年に小選挙区と比例代表制を混用することとなった。総数 299 議席のうち 46 議席が全国区に、253 議席が小選挙区制による地域区に割り当てられている。それ以前は 1 区 2 人選出の大選挙区制であったが、与野党間の実質的競争を阻害しているという理由から小選挙区制が採用された。(李甲允「日韓国会議員選挙の実証分析」『レヴァイアサン』第 23 号 [1998 年秋]、54 ~ 55 頁。) また、政党推薦制がとられており (公職選挙および選挙不正防止法 47 条)、政党推薦をえられない候補者は 300 人以上 500 人以下の有権者の推薦をうけて立候補することはできる (48 条 2 項) が、当選することは現実的に難しい。両制度とも国会議員選挙の候補者間競争を激化させる要因となっている。
- (59) ホ・テヨル「住民投票制導入の際の主要考慮事項」『地方自治』、ソウル、現代社会研究所、2003 年 4 月、18 ~ 19 頁。バツ・ゾンウ「草の根の民主主義の完結版、住民投票制」『地方自治』、ソウル、現代社会研究所、2003 年 4 月、17 頁。