

韓国における特別地方自治団体の活性化を求めて

著者	鄭 再和
雑誌名	研究論集
巻	81
ページ	109-125
発行年	2005-02
URL	http://doi.org/10.18956/00006286

韓国における特別地方自治団体の活性化を求めて

鄭 再 和

I. はじめに

韓国の国会では2003年12月、「地方分権特別法」が5年間の時限法として立法化された。これは、地方分権の活性化を目指すロードマップの1課題として、中央政府と地方政府の間で行・財政権限の再配分を新たに定立することを目的とする。同法はまた、中央政府と地方政府の総体的かつ根本的革新を喚起する最も基本的な法律であり、地方分権型国家運営体制を構築し、地方政府の行・財政的活力を増進させ、国家発展を図ろうとする意思が介在している。

「地方分権特別法」の制定を受けて、今後は地方分権化がより拡大されるであろうし、地方行政環境においてもかなりな変化が予想される。中央政府の権限が大幅に地方へ委譲されると、地方政府は公共サービスの量的拡大と質的改善といった課題を抱えるようになる。故に、地方政府は、財源の確保と高品質サービスの生産・供給を実現すべく、専門性の強化という問題を解決すべきである。「地方分権特別法」は、地方自治団体が以上のような地方行政の環境変化に対応するために「特別地方自治団体」制度を導入し、同制度を活用することを奨励している。「地方分権特別法」第16条3項は「地方行政に関する諸般与件の急激な変化に積極的に対応し、地方自治を多様な形態で具現するため、国家及び地方自治団体は地方自治団体組合など、特別地方自治団体の諸形態を導入・活用するよう努力すべきである」と謳っている。

韓国では今や、「地方分権特別法」の制定で、中央の権限を地方政府に委譲するための基礎が確立されている。これを以って、地方政府は行・財政上の問題、すなわち、機能的なサービス行政業務や地域経済開発事業など、高度の行政業務処理技術や専門性が要求される分野で、予想されるさまざまな困難を克服することができるようになった。

韓国もすでに情報化社会に進入しており、従来からの地方行政区域では、地域開発事業政策や地方経済発展政策の諸局面において、その展開はすでに限界状況に至っている。多少遅くはなったものの、今こそこの問題を打開すべき時期に来ていると考えられる。そのためには、限界のある既存の一般地方自治団体よりはむしろ、どのような形であれ特別地方自治団体を設立

して、その活性化を図るべきであると判断される。

本稿では、特別地方自治団体をより発展的に活用せざるをえない時代的要請に鑑み、韓国における特別地方自治団体の実情と問題点を考察する。そして、地方分権化が相当高いレベルに達している主要4ヶ国での特別地方自治団体の組織・運営状況を検討するなかで、韓国において特別地方自治団体を活性化させるための具体的な方案を模索したい。

II. 特別地方自治団体 (Special Local Autonomous Entity)

1. 特別地方自治団体の意義

特別地方自治団体 (special local autonomous entity, special district, local authority for special purpose) とは、その区域、権能、組織などが特殊で、その存在が普遍的でない地方自治団体をいう。これは地方自治単位としては例外的範疇に属する。しかし、特別地方自治団体はたとえ例外的存在であるとはいえ、地方行政で重大な機能を遂行するケースが多いため、決してこれを軽視することはできない¹⁾。金洪琪教授は特別地方自治団体を、特定の制限された機能を効率的かつ広域的に提供するため、既存の行政区域に関係なく設置される、特殊な形態の地方自治団体と定義している²⁾。このように、必ずしも「広域的」であることに拘泥せぬ見解にも留意する必要がある。

特別地方自治団体の名称は国ごとに区々で統一されていない。韓国の場合には「地方自治法」第2条3項において、一般地方自治団体³⁾とは区別される特別地方自治団体として、地方自治団体組合だけが言及されている。日本では「地方自治法」第1条2項で、「地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする」と規定している。「特別地方自治団体」と命名される韓国に対して、日本では「特別地方公共団体」と称するように、呼称は国によって異なる。その下位概念も発達程度によって異なり、韓国では「地方自治団体組合」だけが存在するのに、日本では「特別区」「地方公共団体の組合」「財産区」「地方開発事業団」と4範疇が併存する。

「特別地方自治団体」は、一般地方自治団体とは違って、政策的な観点から一つまたはそれ以上の特定目的の行政事務を、複数の関連機関自治団体が共同で処理するため、法人格⁴⁾を有する公法人 (public corporate entity) として設置される。その構造は多様であり、「組合」の形態として設立される場合が多い。

2. 特別地方自治団体の価値

1) 特別地方自治団体の存在理由

普通地方自治団体が存立しているにもかかわらず、特別地方自治団体の設立を必要とする最

も一般的な理由は、特定の地方行政事務を住民にとってより便利で効率的に遂行するには、別途の管轄区域と行政組織を必要とする点にある。また、既存の普通地方自治団体の区域と組織は長い歴史を通じて設定されたものであるため、新たに生じた特定の地方行政事務の効率的処理に対応できない場合、特別地方自治団体の設立が必要になる。以上のような理由で設立される特別地方自治団体は、区域、組織、財務などをめぐって地方制度の複雑性と混乱を招き、行政機能間の統合・調整を困難にし、割拠主義を助長することにもなる。さらに、責任の所在を不分明にし、地方行政に対する住民の関心及び統制力を弱化させ、特殊機能中心の行政は、地方行政が特殊専門家や利害関係者の特別な利害に左右されやすくなる、という問題を惹起することもあろう⁵⁾。

にもかかわらず特別地方自治団体が必要であるのは、次のようなメリットが想定されるからである。第1に、提供するサービスに要する財源は、サービスの受益者から調達される非課税収入によるため、一般国民には財政的負担をかけず、財政的自足を維持できる。第2に、その管轄区域は、特別地方自治団体の設立目的に応じてサービスの提供区域を画定できるため、場合によっては広域的であることも可能であり、区域画定に融通がきく。第3に、特別地方自治団体が提供する公共サービスは高度の技術的専門性を要するため、その分野に専門的な知識を持つ公務員、あるいは然るべき資格を有する当該地域の住民が重要構成人となるのが一般的であるから、技術的に専門性を要するサービスが供給可能で、組織運営上の効率も期することができる。第4に、特別地方自治団体の設置は、一般地方自治団体に統廃合などの影響を及ぼさず、行政事務においても互いの衝突を避けることができ、地域の特性に鑑みて必要な場合は、周辺の反対に抵抗なく円滑に行なうことができる⁶⁾。

2) 特別地方自治団体の類型

特別地方自治団体は、一つの一般地方自治団体が独自の処理できない、専門的で技術的に特殊な行政事務を処理する目的で、2つ以上の一般地方自治団体の協約により設立されるため、その類型は処理する行政事務の分類基準や設立目的によって異なる。また、国ごとに異なる様相を帯びている⁷⁾。

①企業経営団体

小規模の関連基礎自治団体が、単独での経営が不可能であるか、効率的な運営が困難な公企業を運営するために協約を結び、特別地方自治団体を設立する場合である。例えば、アメリカの上水道区、病院区、図書館区、公園及びリクリエーション区などのような大部分の特別区と、日本の財産区や地方開発事業団がこれに該当する。

②特殊事務団体

特殊事務団体は、地域住民が当該分野の専門家をその住民の中から選出するか、または外部

から招聘する形で構成される。特殊専門分野の事務を独自の処理するため、複数の基礎自治団体が協約を結んで設立するもので、アメリカの代表的な特別区である学校区 (school district)、スイスの各々の特別地方自治団体、日本の特別区及び財産区などがある。

③広域事務団体

広域事務団体は、関連基礎自治団体がその構成員となり、既存の一部機能を承継して設立される。フランスにおけるコミューン (commune) 組合、連合区及び都市共同体、ドイツにおける目的組合、ゲマインデ (Gemeinde) 連合及び広域組合、日本における地方自治団体組合及び地方開発事業団などがこれに該当する。

Ⅲ. 外国における特別地方自治団体

1. アメリカ

アメリカにおける地方自治団体の区域は、その大部分が長い歴史のなかで形成されたもので、数多くの問題を引き起こしてきた。このような問題を解決する目的で、その区域を変更することなく特定の機能を遂行するために特別区を設置しているが、この点を概略的に考察する。

アメリカの地方行政単位は、地方自治団体 (municipal corporation) と準地方自治団体 (quasi-municipal) に分類される。特別地方自治団体である特別区 (special district) は準地方自治団体に属し、一般地方自治団体の区域とは関係なく、一般地方自治団体の一部の区域内に、あるいは複数の地方自治団体の区域を包摂する広域的地域にも設置される。地方自治団体は、行政環境における多様な変化に、区域の変更や統廃合などでは敏感に反応しがたいか、または不可能であるような場合、これを補完する目的で設置・運営されることもある⁸⁾。

特別区 (special district) は一般地方自治団体と同様、州 (State) により設立される⁹⁾。行政サービスを提供する区域は、一般地方自治団体と重複することはあっても、それぞれが提供するサービスは重複してはならない。特別地方自治団体である特別区は、一般地方自治団体を含めた地方自治団体全体の36%を占める。この中では、中心都市の隣接地域における社会・文化的情況や交通問題などを考慮して設置される、公教育を担当する学校区 (school district)、行政の優先順位の低いサービスを提供するための衛生区 (sanitary district)、消防区 (fire protection district)、施設によるサービスを提供する高速道路区、下水処理区、給水区 (watering supply district) などが重要な特別区である。このほかに、大規模で専門性を要するサービスを提供する環境保全区、耕地整理区、住宅供給区、墓地区などもある¹⁰⁾。大部分の特別区は、憲法が許容する範囲内で一定形態の財政権を保有している。

特別区が以上のように高い比重を占めながらも、引き続き増加する趨勢にあるのは、これら特別区が高度の技術的専門性を要する良質のサービスを住民に提供しているためであり、また

地方分権を強化する必要性が増大しているからでもある。

一般地方自治団体と同様、特別区も地方公企業を設立し運営しているが、ほとんどは交通事業に関連するものである。財源は供給するサービスへの対価収入で充当し、独立採算制を採用している¹¹⁾。

2. 日本

日本の地方自治法は、地方公共団体として普通地方公共団体と特別地方公共団体を認めている。特別地方公共団体は、地方自治法第1条3で「特別地方公共団体は『都の特別区』のほか『財産区』『地方公共団体の組合』『地方開発事業団』とする」と謳われており、これに依拠して設立される¹²⁾。その管轄区域、事務、組織及び権能に関しては、地方自治法に拠るため例外的であるが、事務処理方式は一般地方公共団体と大差ない。但し、「特別地方公共団体に関する法令の解釈は特別公共団体の特性に合わせて行なうべきである」との条項に拘束されるため、法解釈に関する限り一般公共自治団体とは一定の差異がある¹³⁾。

1) 特別区

東京都に設置される「特別区」は、2004年現在23区を数える。一般公共自治団体に置かれる行政区域上の区とは異なって、独立した法人格を持ち、準自治権が付与されているので、一般自治団体である市町村とは異なる、特別公共自治団体である。その事務は法規によって、都の事務との重複を避けるようになっている。

東京都は、「特別区」の事務に都条例を以って関与でき、都の特別区財政調整制度によって、都と「特別区」及び「特別区」相互間における財源の均衡化を図ることができる¹⁴⁾。広域地方公共団体と異なるのは、まさにこの点である。「特別区」の管掌事務は消防、上下水道、清掃などであるが、これらは都の事務と重複しない領域である。

2) 地方公共団体の組合

「地方公共団体の組合」は、協議会、委員会などの共同設置、事務委託の三方式とは異なり、前述のように独立の法人格が認められており、複数の地方公共団体で構成されなければならない。

「地方公共団体の組合」は、地方公共団体としての一般的な事務を行うものであるため、組合を構成する地方公共団体は、都道府県、市町村、特別区である。

共同で処理する事務の範囲によって分類した場合、「地方公共団体の組合」には(1)一部事務組合、(2)全部事務組合、(3)役場事務組合が区別される¹⁵⁾。2004年現在の設置数は、一部事業組合が2,630、広域事務を処理する組合は85である¹⁶⁾。

3) 財産区

「財産区」は、市町村や特別区の一部の住民だけで、山林、土地、墓地、原野牧野など特定の財産、あるいは用水施設、公会堂、公民館、温泉など公的施設を管理するために設けられる。これには以前から存在していたものと、合併や境界変更に際して関係地域住民の協議により設置されるものがある。「財産区」は、特別地方公共団体として、その財産や公的施設の管理、処理、廃止を行いが、固有の執行機関や議決機関は原則として持たず、その権能は「財産区」のある市町村や特別区の議会および長が行使する。しかし必要があるときは、財産区の議会または総会を設置し、あるいは財産区管理会を置くことができる¹⁷⁾。2004年現在、全国の設置数は4,140である¹⁸⁾。

4) 地方開発事業団

「地方開発事業団」は、新産都市を中核として地域開発事務を総合的・能率的・弾力的に実施することを主眼に、昭和38年の法改正で創設された特別地方公共団体である。特定地域の総合的な開発計画に基づき、(1)住宅、工業用水道、道路、港湾、水道、下水道、公園緑地その他の施設の建設、(2)そのための土地、工場用地などの取得または造成、(3)土地区画整理事業にかかる工事、といった諸事業を総合的に実施するため、複数の地方自治体によって設立される。

「地方開発事業団」は、複数の自治体によって設立され、事業計画も関係自治体のすべての議会の議決を経なければならず、起債(自治体の借金)にも制約が多かったことなどのため、設置数はあまり多くない。これとは対照的に、民間資金の導入によって敏速かつ弾力的に開発事業が行える地方公社の方は、増加の一途を辿っている¹⁹⁾。2004年現在では4「地方開発事業団」を数えるのみで、他の特別公共団体に比べて活用度は低い²⁰⁾。

3. ドイツ

ドイツの広域地方団体であるクライス(Kreis)、自由市(Kreisfreie Stadt)、基礎自治団体であるゲマインデ(Gemeinde)は規模が小さく、個別的な行・財政力では処理できない広域行政事務を処理するため、特別地方自治団体の設立が必要となった。その類型は以下のとおりである²¹⁾。

1) 上級・広域地方自治団体連合(Höcher Regionale Gemeindeverbände)

この自治団体連合はクライスと自由市がその構成員となり、通常は州政府管区(Regierungsbezirk)単位で設置される。この連合体は事務に対する基本権である自治権は持つものの、必ずしもすべての権限が与えられるのではない。その名称、管轄業務、構成員など

には、州ごとに多少の差異もある。基礎自治団体連合（Gemeindeverbände）が処理できない規制事務を統轄し、ゲマインデの監督、学校の監督、環境規制など、高度の専門的行政技術（Verwaltungstechnik）を要する事務処理を行なっている。

2) ゲマインデ大連合（Samtgemeinde）

この組織は規模の大きい3連邦州にだけ設置され、その名称もゲマインデ組合、またはゲマインデ連合となっており、構成員はクライス、自由市、ゲマインデである。小規模のゲマインデ連合が処理できない事務を処理するために設立される。

機関には意思決定機関である議会、合議制理事機関である理事会、執行機関である長がある。自治権を持ち、事務は制限されているが、概ね固有事務である自治事務と国家委任事務を行なっている。自治事務には義務的自治事務と任意的自治事務がある。義務的自治事務は青少年の保護育成、社会扶助、道路、風致・景観及び記念物の保護などで、任意的事務は専門病院、特別教育機関、専門学校、博物館、古文書館などの管理である。財政的収入は、各種税外収入と連合体構成員の連合割当金からなる。

3) ゲマインデ行政協力組合（Verwaltungsgemeinschaft）

ゲマインデにおける一般的な協力方式で、独自のには効果的に処理できない事務を複数のゲマインデが協力し、共同処理するために設立する特別自治団体組合である。協力方式には行政協定方式と目的組合方式の2通りがある。

①行政協定（Verwaltungsvereinbarung）方式

複数のゲマインデが互いに協議し、確定した事務を限定された期間内で公法上の協定に基づき協力する方式である。構成自治団体（ゲマインデ）の施設物の利用や特定の施設物の運営を効率的に行なう目的で利用される。

②目的組合（Zweckverband）方式

複数の小規模ゲマインデが、特定の事務を共同で処理した方が効率的である場合、ゲマインデ連合ないし公法上の社団・財団を組んで設立する、技能的連合体である。これは、ゲマインデと同じ性格を持つゲマインデ連合体ではなくて、むしろ公法上の公共組合に近い。この類型は、任意的目的組合と義務的目的組合に二分される。

4. フランス

フランスにおける基礎自治団体（commune）は、1995年現在およそ36,500を数えるが、その数の膨大さに由来する行・財政問題を解決するため、自治団体間の協力増進方策を推進している。1992年2月6日、「共和国地方行政に関する基本法」が制定された。同法は、地方自治

団体間の協力義務、その発展のための研究総括、地方間協力に関する広域基礎計画案の策定、自治団体間の協力と利害関係を調整する協力体の設置を謳っている。その結果として「コミュニケーション共同体」「新都市組合」「都市間共同体」が新しく誕生し、既存の地方協力団体である「コミュニケーション組合」「ディストリクト」「市地域共同体」などを初め、6種の地域間協力体が成立している²²⁾。

1) コミューン組合 (syndicate de communes)

1890年法により、利益を同じくする複数のコミューンが協力して一つの公役務を実施することが認められた。組合には、単一目的型、多目的型及び選択的組合型の3種があるが、現状では単一目的型が最も数が多く、15,000を数える。その事業領域をみると、上水道、学校・課外活動、エネルギー関連が群を抜いて多い。次に、多目的事業組合は2,500を数えるが、その事業領域は道路、家庭廃棄物の収集・処理、下水道が上位を占め、次いで学校・課外活動、上水道、観光、通学用輸送、スポーツ、文化普及の順となっている²³⁾。

2) ディストリクト (district)

ディストリクトは、法人格を持つ公的機関として1959年に設置された。その設立目的と機能はコミューンの単一機能組合及び多機能組合に酷似し、コミューンの権限の一部が義務的にディストリクトに移転される仕組みになっている。ディストリクトの特徴は次のとおり²⁴⁾。

- ①ディストリクトの設立と適用地域の設定が自由である。
- ②運営は所属するコミューン間の自由な合意による。
- ③コミューンにおける権限の一部は義務的にディストリクトへ移転されるが、それ以外は所属するコミューン間の合意により自由に移転される。
- ④財源は所属するコミューンの地方税から、経済活動の結果と関連する事業税の一部あるいは全部が、また国家財政補助金からも調達される。

3) 市地域共同体 (communauté urbaine)

市地域共同体は、1996年12月の法令によって設置された。関連コミューンが有する権限の一部²⁵⁾が法律にもとづき強制的に移転されるため、コミューン組合やディストリクトに比して、より厳格な性格を帯びている。

市地域共同体は関連コミューンの自由意思で設立される。その設立目的は、第1に、全国でとりわけ重要な性格を持つ都市とその周辺コミューンが相互間の連帯を強化し、第2に、都市の重要な社会間接資源とそのサービスを受ける周辺コミューンの中で、公平な費用分担を図ることに求められる。市地域共同体を構成する住民の財政的負担は大きいものの、そのサービス

の質が優秀であるため、1995年現在既設の9共同体には、269のコミューンと400万人の住民が所属している。中央政府によって強制的に設置された4共同体以外は、コミューンの意思にもとづいて自発的に設立されたものである²⁶⁾。

4) コミューン共同体 (communauté de communes)

コミューン共同体は法人格を有する公共自治機関で、都市よりはむしろ農村地域において、人口2万未満の小規模コミューン間の協力を目的として設立される。管轄規模はディストリクトより小さい。設立には関連コミューン議会の同意を要し、コミューンに帰属する権限の一部が義務的に移転される。

コミューン共同体の業務は、義務的業務と任意的業務へ二分される。所属するコミューンにおける地域整備事業と経済発展事業が義務的業務で、任意的業務は、社会間接資本にかかわる事業、スポーツ、文化施設の設置・運営と学校教育に関する一部の事業である。コミューン共同体は独自予算制度により運営され、財源は国の運営総合補助金、建築物土地税、住居税、観光税、ごみ収集税、広告税などで充当される。

5) 都市間共同体 (communauté de villes)

人口2万以上の都市化されたコミューン間の協力体。その性格及び設置手続きはいずれもディストリクトや市地域共同体と類似している。2万人以上の人口を有するコミューンは、当該共同体委員会で3分の2以上の同意が得られるならば加入できる。すべての業務は都市間共同体委員会の決定により処理されるが、委員会は関連コミューンの人口数に比例して配分される委員で構成され、関連コミューン議会の議員がその委員となる²⁷⁾。

6) 新都市組合 (syndicate d' agglomération nouvelle)

「新都市組合」の設置に直結する法律は1970年7月10日に整備されたとはいえ、新都市 (ville nouvelle)、すなわちニュー・タウンの造成はすでに1960年代から始まっている。この組合は、複数のコミューンにまたがるニュー・タウン造成地域において、住宅建設及び雇用創出を積極的に推進することで、都市圏の均衡のとれた発展を目指すものである。

この組合は、とりわけニュー・タウンの建設・整備や都市計画をめぐる基本的事項を決定する権限を保有し、また公的施設の管理権限も確保している点が、その大きな特色である。開発及び整備事業を推進するのは「開発整備公社」であるが、土地基盤整備後の売却、建築業者の監視、道路や下水道、緑地などの工事、学校・文化・スポーツ関連施設等のチェックは、組合自身が厳しく行っている²⁸⁾。

IV. 韓国における特別地方自治団体の実態

1. 現況

特別地方自治団体には、さまざまな類型の自治団体協力組織が内包されるのが先進諸国では一般的であるのに対し、韓国では2004年4月現在、特別地方自治団体の下位概念として、地方自治団体組合だけが法律で認定されるのみ。但し、実際はいずれも画餅である。

1) 特別地方自治団体

特別地方自治団体に関する法規は、「第1項に定める地方自治団体のほか、特定の目的を遂行するため必要な場合は、別途に特別地方自治団体を設置することができる」（地方自治法第2条3項）、「特別地方自治団体の設置・運営に関して必要な事項は大統領令で定める」（同4項）の両項だけが実在するのみである。これらの条項から明らかなように、特別地方自治団体の設置・運営に関する規定が当該地方自治法には欠如し、必要な事項は全面的に大統領へ委任されている。しかしながら、2004年4月現在、特別地方自治団体に関する規定は大統領令にも存在せず、特別地方自治団体組合も実在しない。

2) 地方自治団体組合の性格と種類

地方自治団体組合の設立に関する法的根拠は、地方自治法と地方公企業法に見出される。そこで、両法規によって地方自治団体組合の性格と種類を考察する。

(1) 性格

地方自治法²⁹⁾によると、地方自治団体組合とは、広域自治団体及び基礎自治団体がその権限に属する1つまたは2つ以上の事務を共同処理するため、2つ以上の関連自治団体が互いの自由な合意により設立する、法人格を有する自治団体間の協力組織体である。

(2) 種類

i) 地方自治団体組合

地方自治団体組合は、共同の事務処理の必要性に同意する自治団体が規約を定め、当該地方自治団体議会の議決を経て、広域自治団体の場合は行政自治部長官の、基礎自治団体の場合は自己が属する広域自治団体長の承認を受けて設立される。関連基礎自治団体が2つ以上の広域自治団体にまたがる組合は、行政自治部長官の承認を受けて設立される。この組合は法人格を有する³⁰⁾。

組合には、組合規約が定めるところにより選任される組合会議とその委員、組合長及び事務職員を置く³¹⁾。組合会議は、組合の規約が定めるところにより組合の重要事務を審議・議決し³²⁾、組合が提供するサービスなどに対する使用料、手数料あるいは分担金を、地方自治

法第130条1項の規定により条例の範囲内で定めることができる³³⁾。

組合同規約には、組合の名称、関連自治団体、共同処理する事務の種類、事務所の位置、組合会議の組織及び委員の選任方法、執行機関の組織及び選任方法、組合の運営及び共同事務処理に必要な経費の負担及び支出方法、その他、組合の構成及び運営に関する事項が定められている³⁴⁾。組合の指導・監督に関しては、広域自治団体組合が行政自治部長官の、基礎自治団体組合は一次的に市・道知事の、2次的には行政自治部長官の指導・監督を受ける。この組合の構成員である市・郡・自治区が2つ以上にまたがる場合は、行政自治部長官の指導・監督を受ける³⁵⁾。

ii) 公企業経営のための地方自治団体組合

公企業のための地方自治団体組合は、「地方公企業法」第44条によると、複数の（基礎）地方自治団体が1つまたはそれ以上の事務を共同で処理する必要がある場合、規約を定め、基礎自治団体である市・郡・自治区は各所属議会の議決を経て当該市・道知事の、そして広域市・道は各所属議会の議決を経て、行政自治部長官の承認を得ることで、公法人である自治団体組合を設立できるとされる。設立組合の経営する地方公企業には管理者を置かず、その組合の代表者が管理者としての権限を行使する³⁶⁾。

組合の規約には、(a) 組合の名称、(b) 組合を構成する地方自治団体、(c) 組合事務所の位置、(d) 組合の事務、(e) 組合会議の組織及び委員の選任方法、(f) 執行機関の組織及び選任方法、(g) 組合の運営及び事務処理に必要な経費の負担及び支出方法、(h) その他、組合の構成及び運営に関する必要事項などが定められている³⁷⁾。

2. 問題点

1) 法体系上の問題

(1) 「地方自治法」第2条3項は「特定の目的を遂行するため必要な場合は、別途に『特別地方自治団体』を設置することができる」と規定する一方、第149条1項では「複数の地方自治団体が1つまたはそれ以上の事務を共同で処理する必要がある場合、規約を定め、当該地方議会の議決を経て、市・道は行政自治部長官の、市・郡及び自治区の場合は市・道知事の承認を得て『地方自治団体組合』を設立することができる」と謳われている。この場合、特別地方自治団体と地方自治団体組合の関係が不分明である。他方で、「地方公企業法」による限り、「地方自治団体は、自らが直接設置・経営するか、法人を設立して経営する企業の運営に関して、必要な事項を定め…」(第1条)と、「地方自治団体が直接設置・運営できる事業を具体的に明示し、その他の事業は制限する」(第2条)という両条項は、上記「地方自治法」の関連条項との間で齟齬をきたしている。地方公企業法は地方自治法の下位法であることを考慮すると、ここにも問題はあるといえる。

(2) 2003年12月に制定された「地方分権特別法」は、地方自治団体組合を特別地方自治団体に包摂される(第16条3項)としている。

(3) 「地方自治法」によれば、「特別地方自治団体の設置・運営に関する必要な事項は『大統領令』で定める」(第2条4項)とされており、「大統領令」に頼らなくては、たとえ地方自治団体間に必要かつ緊急を要する事務が発生したとしても、特別地方自治団体を自律的な意思で設置・運営することはできないことになろう。しかも、上位法である「地方自治法」を下位法の「大統領令」が制限するのは、法理論の上でも不適正であるばかりか、これに関する具体的な規定は「大統領令」にも見出すことができない。

(4) 特別地方自治団体が遂行する事務ならびに事業は、広域性と企業性に鑑みて、既存の自治団体の区域に制限されることのないよう、明瞭かつ具体的に列挙さるべきであろう。

(5) 特別地方自治団体という名称自体も、学術理論的に明確な概念が確立されているわけではないが、「地方自治法」にその名称が言及される以上、その概念は明確にすべきである。外国の場合もそうではあるが、特別地方自治団体的性格を帯びる各種地方自治団体協力組合は、名称が非常に多様かつ曖昧である。

2) 地方自治団体間の協力の問題

今日の韓国では、急速な産業化の結果として、予想もできなかった複雑な問題が国民生活を脅かしている。例えば、有害物質を発生させる大小の生産工場の出現、乱開発に起因する環境問題、教育問題、道路交通問題、上下水道問題など、早急に解決すべき深刻な問題が山積している。しかしながら、経済性と収益性の両面を顧慮して総合的に対処すべきこれらの問題は、一地方自治団体がその行政能力を全面発動したとしても、自助努力には限界がある。以上のような諸問題を解決するためには、自治団体間の協力による公共サービスの拡充事業が切実に要請される。

去る2003年に発生した、過去に類のない台風 MAEMI による大災害も、もしも済州道と全羅南道及び慶尚南道の間に災害防止のための協力体制が樹立されて、相互に十分な情報交換がなされていたならば、その被害は相当程度減らすことができたと考えられる。しかし、韓国ではいまだに地方自治団体間の協力体制に対する認識が、先進諸国に比べて頗る低調である。

3) 住民における意識の問題

地方行政サービスの質と量が全面的に住民の意思に左右される時代が到来している。しかしながら、地方行政サービスの供給源は地方政府であり、住民はこれを受動的に消費する顧客であるという官僚制的思考が、いまだに韓国社会では根強く残っている。かかる事態を脱却する努力こそ、地方自治行政の改革である。このような改革を主導する主体は住民であり、住民の

意識がその出発点となるべきにもかかわらず、住民の意識はいまだ休眠中のように見える。

地方自治行政への住民の参与は、その生活において質的価値感を支える物質的・非物質的価値をはじめとする、生活の質と深い関係がある。地域住民が自ら地域の問題を共に論議・決定する場に参加し、その結果にも責任を負うといった住民意識を発揮する時、その社会は民主的に発展し、地方政府もその正統性を確保することができる。しかし、韓国社会の住民はいまだ漠然と、地方政府が主導して住民の福利を担保してくれるという考えから脱却できていない。韓国の地方政府におけるサービス行政の処理水準は非常に低いが、その理由は高レベルで処理できる、専門性を有する技術官僚とそれを支える制度的装置が不足しているという点にある。特別地方自治団体の必要性はさらに強調すべきだが、特別地方自治団体に対する住民の低い関心も問題として指摘すべきであろう。

V. 韓国における特別地方自治団体の活性化方策

1. 地方自治法の整理

1) 地方自治法には、特別地方自治団体に関する独立した章が追加されるべきである。その権限、管轄区域、組織及び設立・運営に関する規定を具体的に定めるべきである。特別地方自治団体は、その設立目的、区域、組織及び権能が特殊であって、構成自治団体が特定事務を共に処理する一種の地方自治団体である以上、境界を明示する法規定がなければ、一般地方自治団体との間で葛藤が生じ、その効率性を高めることが困難となる³⁸⁾。

2) 新しく制定された「地方分権特別法」の第16条3項に依拠しつつ、「地方自治法」第3条の地方自治団体組合を同第2条3項と連係させて、特別地方自治団体の章に統合すべきである。加えて、特別地方自治団体は、法人格を持つ一般地方自治団体と同格に扱い、その法的地位を具体的に明記すべきである³⁹⁾。

3) 特別地方自治団体の代表的な共同事務であるごみや糞尿衛生処理など、住民生活に直結する分野、そして農業用水、農水産物流通施設、災難防止事務などは、本来的に広域的な性格が強い。かかる諸事務を効率的に処理するために、具体的な法規定がなければならない。

4) 地方自治法第8章「地方自治団体相互間の関係」では、地方自治団体間の協力や紛争調整方式の一環として、事務の委託及び行政協議会と併せて地方自治団体組合を規定している。性格・機能の双方から見て特別地方自治団体にほかならぬ地方自治団体組合を、自治団体間の協力関係方式として一括規定するのは、組合の法的地位を曖昧にし、法体系上の混乱を招くだけである⁴⁰⁾。したがって、その機能的領域は、既存の行政区域や特別自治団体が遂行する事務の機能区域などと併せて、独立した章のなかで具体的に規定すべきである。

5) 地方自治法第150条の地方自治団体組合に対しても、外国の事例に倣って条例制定権を

有する議会（組合会議）とその組織・運営に対する権能が付与され、自治権が担保されるべきである。現状は、制限された条例制定権や自治組織権の一部が付与されるに過ぎず、その権限は職員の採用に限るなど、権限面は非常に微々たるものに留まっている。

6) 地方自治法施行令では、広域自治団体である市・道と、基礎自治団体である市・郡・自治区との間で、機能配分関係が頗る曖昧である。例えば、「廃棄物処理基本計画樹立」は広域事務とされ、他方で「一般廃棄物処理基本計画樹立」は市・郡・自治区にその権限と責任が付与されているが、かかる管轄区分についても明文規定が必要である。

7) 地方公企業法は、関連地方自治団体が共同で事務を処理するために設立・運営する特別地方自治団体の設立を制約している。これは下位法である地方公企業法が上位法の地方自治法を制限する法制上の矛盾であり、是正されるべきである。

8) 広域自治団体は公園、図書館、空港、病院、電気及び水道供給事業などに関するサービスを供給し、基礎自治団体は農産物災害対策事務、沿近海漁業生産関連事務、文化財関連事務、体育施設関連事務などを担当するが、両者間で事務の重複する局面も少なくない。然るべく特別地方自治団体を組織することで、重複是正の問題も容易に解決されるであろう。

2. 地方自治団体間の協力増進

1) 広域自治団体間、広域自治団体と基礎自治団体間、あるいは基礎自治団体相互間での各種政策面における競合と葛藤で、政策が漂流するか、地域の発展エネルギーが浪費される事態が現実に頻発している。地方分権が進めば進むほど、地方自治団体による政策推進は強化されるわけだが、自治団体間の協力関係が首尾よく進捗しないと、自治団体間の葛藤が却って深化することは明白である。自治団体間の協力の不在は、地方政府の順調な政策推進やその成果の最大化を妨げるだけでなく、特別地方自治団体の能率的な目的達成も阻害せざるを措かぬから、地方自治団体間の協力は必須である。

2) 広域自治団体と基礎自治団体の関係は従属的か、それとも競合的かという設問はそれ自体が不適切であって、両者はむしろ相互依存的に発展すべきである。両者間の業務重複から派生する責任転嫁や、それに伴う各種の浪費を回避するためにも、特別地方自治団体は活性化させるべきである。

3) 各種地方自治団体間の葛藤は、地方自治団体相互間に善意の競争を促進させ、力動的な発展の契機を与えるという順機能もあるが、持続的な葛藤の悪循環は合理的な意思決定に障害となり、その被害は結局、住民に向けられる。特別地方自治団体の活性化は、このような逆機能を制止するためにも必要である。

VI. おわりに

先進諸国では、複数の一般地方自治団体が特殊で専門的なサービスを共同で創出し、そのサービスを住民に提供することを目的として、特別地方自治団体が設けられた。政府次元の政策との認識が深まっていくにつれて、その数は増加し、自立的に改革していく趨勢にある。しかるに韓国の地方自治制度では、特別地方自治団体の制度が活性化からはいまだ程遠く、事実上一方だけが機能していると言っても過言ではない。

韓国の特別地方自治団体を名実ともに完全な制度として確立させるためには、先進諸国のように、何よりもまずはより広範で具体的な法制を整備することが求められる。例えば、一般地方自治団体のように法人格を持ち、条例制定権を持つ議会や、議会で決定されるサービス行政業務を執行する機関を組織すべきである。また、執行機関が独自に行使できる自治組織権や、一般地方自治団体の指導・監督に準ずる指導・監督権も認められるべきであり、先進諸国のように財政面でも、独自の予算編成権が認められる水準の自律権まで保障され、自治財政権も確保されるべきであろう。

先進諸国では、地方自治団体が単独で、あるいはまた複数の地方自治団体が合意にもとづき、直営するか独立の公企業を設立して、経営することを許容する法制がよく整備されている。しかし、韓国の地方自治法では、地方自治団体組合にささやかながら1節を設けて規定するものの、特別地方自治団体の設置・運営について必要な事項は大統領令に依存するなど、法制上の不備を露呈している。かかる問題の改善も急ぐべきである。

近年、地方自治団体は協力体制を構築すると中央政府からの予算を確保しやすく、共同事業を推進する場合には行政力の浪費も減らせるという理由で、互いに足並みを合わせる事例が増えつつある。例えば、蟾津江水界の8ヶ市・郡は「蟾津江環境行政協議会」を結成して、蟾津江蘇生の動きが見られる。また京畿・仁川など5ヶ市・郡が参加する西海圏市・道知事協議会も、近頃は実務協議会を開催して、黄砂予防共同基金を助成することを決めた⁴⁾。地方自治団体間の協力体制構築や、その必要性に対する認識は、このように広がりを見せている。これは、特別地方自治団体の必要性に対する認知が周知されてきたことの証左とも考えられる。現実的な理由により、特別地方自治団体を受け入れる土壌が形成されつつある今こそ、早急に制度的な整備がなされるべきである。その際は、先進国における特別地方自治団体の経験を十分に咀嚼し、国際社会に通用する展望のなかで、韓国地方自治のひとときわ高い成熟を期待したい。

注

- 1) 崔昌浩『地方自治의 理解』(서울:三英社)、2001、92頁
- 2) 金漢琪『地方自治制의 理解』(서울:大永文化社)、1999、66頁
- 3) 一般地方自治団体 (local self-government for general purpose) は、当該地域内で総合的な機能を遂行する自治団体である。これを普通地方自治団体と称する。単に地方自治団体という場合は、このような一般自治団体を意味する。
- 4) 法人格とは権利と義務の主体になり得る資格をいう。法人格は潜在的な地位または資格であり、権利そのものではない。韓国の「民法」が第3条で「人間は生存する間、権利と義務の主体となる」と明記するところが即ち、法人格を意味する。法人格は、一般人はもちろん、法人もこれを有する。法人には公法人と私法人があるが、地方自治団体と公共組合などの公共団体を公法人という（行政学研究会『行政学辞典』새정교미디어、1999、313頁）。
- 5) 鄭再和『韓国地方自治論』大眞大学校出版部、2002、201項
- 6) 崔昌浩、上掲書、93項
- 7) 崔昌浩、上掲書、93-94項
- 8) 内務部『미국의 地方自治制度』内務部地方自治企画団、1988、64項
- 9) アメリカにおける特別地方自治団体はその類型と規模が非常に多様であるが、その中でも規模と運営の面で最も代表的なものはニューヨーク・ニュージャージー空港公社 (The Port Authority of New York and New Jersey) である。およそ7,600人に及ぶ職員の業務は、空港、ターミナル、鉄道、不動産賃貸、ニューヨーク州とニュージャージー州間の橋梁及びトンネルに関する仕事などで、およそ1,200万人の住民がサービスを受けている。その次に位置するのがシカゴ交通公社 (Chicago Transit Authority) で、シカゴ市と隣接37地域を事業区域として1945年に設立され、1947年からは鉄道とバス運行事業を行なっている。
- 10) Louis A. Picard & Raphael Zariski (eds.), *Subnational Politics in the 1980s*. New York: Praeger Publishers, 1987, p.19
- 11) アメリカでは学校区が特別区全体のおよそ50%を占めており、韓国で毎年繰り返されるような、小・中・高校生の学校割当て問題をめぐる教育当局と父兄間の摩擦、即ち公教育上の問題はほとんどない。
- 12) 田村 明『自治体入門』岩波書店、2000、3項
- 13) 任昇彬・金必斗『現地에서 본 日本의 地方自治實際』韓国地方行政研究院、1997、217項
- 14) 金益植『特別地方自治団体の 活性化方案』韓国地方行政研究院、1999、79項
- 15) 園部逸夫・田中館照橋『セミナー地方自治法』ぎょうせい、1982、746-747項
- 16) 岡本全勝『地方自治入門』時事通信社、2004、30項
- 17) 磯村英一・星野光男『地方自治読本』東洋経済新聞社、1985、67-68項
- 18) 岡本全勝、上掲書、30項
- 19) 磯村英一・星野光男、上掲書、68項

- 20) 岡本全勝、上掲書、30項
- 21) 朴準洙『EU와 独逸地方自治制度』제민각、1999、77～78項
- 22) Marie-Christine Bernard-Gelebert, *L'internationalité. Crédit local de France & L.G.D.J.*, 1996, p.5
- 23) 下條美智彦『フランスの行政』早稲田大学出版部、1999、121-122項
- 24) 白潤哲、尹光在『프랑스의 地方自治学』螢雪出版社、2000、269項
- 25) ①土地と都市計画に関する権限、②設備と投資に関する権限、③公共サービスの運営に関する権限。
- 26) 白潤哲、尹光在、上掲書、285項
- 27) 白潤哲、尹光在、上掲書、289項
- 28) 下條美智彦、上掲書、126項
- 29) 韓国地方自治法 第149条1項
- 30) 韓国地方自治法 第149条
- 31) 韓国地方自治法 第150条
- 32) 韓国地方自治法 第151条1項
- 33) 韓国地方自治法 第151条2項
- 34) 韓国地方自治法 第152条
- 35) 韓国地方自治法 第152条
- 36) 韓国地方自治法 第44条
- 37) 韓国地方自治法 第50条3項
- 38) Margaret Bowman & William Hampton, *Local Democracies. A Study on Comparative Local Government.* Melbourne: Longman Cheshire Ltd., 1983, p.53
- 39) 日本の地方自治法第1条2項の「地方公共団体の種類」は、地方公共団体の組合を法人格を持つ特別公共団体と明記し、その地位を明確に規定している。
- 40) 金益植、上掲書、191項
- 41) 『東亜日報』2004年3月16日付

(チョン チェ ファ・外国語学部助教授)