

韓国における地方自治：地方分権の経過と済州特別自治道

申龍徹（法政大学）

■目次

- (1)行政体制の変遷
- (2)地方分権の流れ
- (3)済州特別自治道の取組と現状
- (4)韓国事例の政策的示唆

■狙い

- (1)韓国における地方自治及び地方分権は地域自立を促進するものとなっている。
- (2)その中で済州島については 2006 年から済州特別自治道として新たな地方自治（道州制）の形を模索する政策が進められている。
- (3)こうした韓国における地方自治、地方分権の経過と済州島における取組を通して、第 7 期北海道総合開発計画を推進する際の参考にする。

1. 行政体制の変化

■政府組織の変化（1955～現在）

地方自治団体の種類

地方自治団体（広域 16＝市 7・道 9）

麻浦区（ソウル市）の行政区域

■韓国の自治行政の特徴

- 日本的特性（ハード）と欧米的特性（ソフト）の融合
- 伝統文化（縦）と競争的企業文化（横）の融合
- 戦後の自治行政の運用原理：「民主性」・「能率性」
- 権威主義体制（1961～1987）の「形式的能率」重視
- 韓国：形式的能率→民主性→実質的能率（開放的競争）

- 日本：民主性（形式的能率）→ 実質的能率（制限的競争）
- 中央集権＋インセンティブ分権化戦略→「自治コンテスト」
- 大統領制の政治的ダイナミズム（5年リセット）・過熱選挙政治
- 展示行政・広報行政「見せる力」→全省庁に対する利用者満足度調査（予算・人事反映）、欧米モデルの多用
- 制度いじり（導入の早さ）、適用のスピード、競争する自治

2. 地方自治及び地方分権の流れ

■動向

事例 1) 住民自治センター

地方自治法第 8 条（住民の便宜/福利増進）「洞事務所」（行政中心）

→（機能転換）→「住民自治センター」（住民中心）

事例 2) 「25 時民願感動センター」（安山市）

地方自治団体の改革模範事例（年中無休 24 時間民願サービスの提供）

事例 3) 昌原統合市の誕生

国際・地域競争力の強化を目指す人口規模 108 万人の統合市

（基礎自治体最大）→全国を 60～70 の広域団体化

■地域政策の流れ

- 1960 年代：近代化の波、農村人口の都市流入、首都圏の人口集中・都市問題の発生・農村疎外・解体の加速化：開発独裁（統制型地域開発、不均衡開発、重点開発、一極集中）
- 1970～1980 年代：首都圏の人口過密の抑制、首都圏整備計画、地域均衡発展政策の策定、首都圏における開発制限（成長制限政策）
- 1994 年、直接規制→間接規制、工場総量制、過密負担金、準農林地の開発行為の緩和
- 1998 年～、先地方育成・後首都圏自律化の分権化政策の推進、地域間不均衡の是正
- 2003 年～、国家均衡発展、地方分権改革、「国家均衡発展特別法」（2003）、革新都市、企業都市、行政中心複合都市、公共機関の地方移転など

- 2008 年～、グローバル化に対応する地域政策、広域経済圏の推進、地方分権と自律強化、首都圏と非首都圏の間の発展分業と相互協力、大運河政策

■地域革新政策の新しいパラダイム

- 地域発展の戦略的枠組み
- 地域革新戦略の体系
 - 4+α 超広域経済圏（国家戦略レベル）
 - 5+2 広域経済圏（広域団体レベル）
 - 163 基礎生活圏（基礎自治体レベル）
- 163 基礎生活圏の競争力分析
- 地域競争力指数（RCI、Regional Competitiveness INDEX）：163 の基礎自治体を対象に、地域経済力、生活サービス、住民活力、空間資源の 4 つ項目の 31 の指標
- 地域生活環境指数（LCI、Living Condition INDEX）調査：子女の教育・生活環境、引退後の生活環境の 2 分野を分析
- 地域発展戦略への反映、支援
- 地域間競争の誘発、地域発展の合意形成

■行政区域再編と経済圏域の融合

- 競争力のある自治体統合（100 万都市）
- 小規模自治体の統合加速
- 行政サービス重視 → 経済成長重視
- 60～70 自治体論、郡・区議会の廃止
- 済州特別自治道、1 自治体（2 行政市）
- 広域経済圏域構想：国家競争力の確保

■革新都市(InnoCity : innovation city)

- 公共機関の地方移転+産・学・研・官の連携
- 首都圏所在の公共機関 345 機関のうち、180 の公共機関が移転対象
- 釜山市など 11 か所、財政支援（機関・職員）
- 地域発展効果に期待（13 万人の雇用創出）、生産誘発効果：1 兆円

■企業都市（Enterprise City）

- 自足的複合都市（新成長動力）
- 民間主導の企業都市、投資活性化、雇用創出、均衡ある地域発展
- 全国の6都市選定、開発費用の支援、減税など特例
- 26万人の雇用創出、生産誘発効果：2・5兆円

3. 濟州特別自治道の推進

■濟州道特別自治道の背景

- 従来の制限的/部分的なアプローチを脱した総合的な濟州ビジョンの設計
- 規制緩和及び『4+1 中核産業』の育成に基づいて「濟州国際自由都市」の実現
- 地域の自立と自治に基づく新しい形の地方自治の試み

■濟州道の開発計画流れ

- (1)1963年 「濟州道自由区域設定」構想
- (2)1966年 「濟州道特定地域」指定
- (3)1975年 「特定自由地域開発」構想
- (4)1980年 「自由港」構想
- (5)1983年 「国際自由地域造成計画」（20年）
- (6)1991年 「濟州道開発特別法」制定
- (7)1998年 「濟州国際自由都市計画」（10年）
- (8)2006年 「濟州特別自治道推進基本計画」

■経過

- | | |
|--------------|--------------------------|
| 2003. 2. | “地方自治のモデルケース道”推進表明 |
| 2004.11. | 濟州道、特別自治道推進計画（案）を政府に建議 |
| 2005. 5. | 政府、「濟州特別自治道基本構想案」を確 |
| 2005. 7. | 濟州道行政構造の改編に関する住民投票実施 |
| 2005. 8.~11. | 濟州特別自治道基本計画の策定及び 特別法案の確定 |
| 2006. 2. 21. | 濟州特別自治道特別法の公布 |

2006. 7. 1. 濟州特別自治道の発足

2006. 8. 1. 濟州特別自治道支援委員会の発足

■特別自治道推進の基本方向

(1)自治権の大幅な拡大で高い自治を実現

- 自治立法・組織・人事・財政など自治行政のあらゆる分野にわたる
- 画期的な権限の移譲
- 道民・公務員の自治力を高め、分権効果を最大化
- 住民の参加・自主統制の強化

(2)自由市場経済モデルの構築による中核産業の育成

- 香港、シンガポールと競争できるように、規制を国際レベルに緩和
- 規制の自由化をもとに 4+1 中核産業の育成
⇒ 観光・教育・医療・クリーンな1次産業 + 先端産業

■濟州特別自治道特別法（2006）の内容

(1)高いレベルの自治権の付与

- 地方自治法の改正（特別自治道の追加）
- 自治権の強化（立法権、組織/人事権など）
- 行政構造の特例（4の市・郡→1の特別自治道）
- 住民参加の拡大及び道議会の機能強化
- 自治財政権（交付税率の固定3%）
- 教育自治制の強化及び自治警察制の導入
- 特別地方行政機関の移管（地方国道管理庁など7つ）

(2)革新産業の育成

- 観光産業の活性化（許認可権の一括移譲）
- 教育サービスの自律化（各種学校の設置・運営）
- 特化した医療サービスの提供（外国法人オープン）
- クリーンな1次産業の育成（関連権限の移譲）
- 先端産業の育成（育成支援の強化）

■今後の課題

(1)規制改革の本格推進

- 航空の自由化、済州全地域の免税化、法人税率の引き下げ

(2)中央行政権限の段階的な移譲

- 権限移譲の基本計画策定・関連法令の開催

(3)特別自治道の成果管理体制づくり

- 成果と連動した行財政のインセンティブ強化

(4)充実な自治基盤づくり

- 財政自主権の拡大、自治能力の強化

4. 韓国事例の示唆「競争する自治」

(1)Global Standard(世界基準)の積極的な導入

ガラパゴス化の克服、国際的な競争力の強化

(2)グローバル化の内容

開放 *Open*、競争 *Competition/Contest*、スピード *Speed*

(3)「民主性」重視 → 「能率(経済)性」の重視

戦後型フレームワークの再構築

ご静聴、ありがとうございました。

shin@hosei.ac.jp