

# 第1章 韓国の地方自治制度の沿革

## 第1章 韓国の地方自治制度の沿革

### 第1節 韓国の地方自治制度の変遷

#### 1 近代以前の地方制度

韓国は早くから中央集権体制が確立した国であり、一貫して中央集権的な官僚統治体制下にあったが、自治的な仕組みもいくつか存在したといわれている。

##### (1) 高麗時代

936年に半島を統一した高麗王朝は983年に地方を12牧に分けて中央官僚を派遣した。その後、全国は5道、2界に分けられ、道の下には3京・5都護府・8牧が置かれ、牧のもとに県と郡が置かれた。道に対しては長官として按察吏が、都護府・牧・県・郡には、それぞれ府吏・牧吏・郡事・県令が中央政府から派遣されていた。しかし、高麗時代には、すべての郡県に中央から官吏が派遣されたわけではなく、派遣されない県がより多かったといわれている。

郡県では、末端行政は戸長以下の郷吏が担当した。また、郷職団体という地方土着の豪族等に一定の職位を付与し、賦役を課したり租税を徴収したり秩序を維持する小規模な地方行政組織もあった。

一方、地方の郷吏の動静を探り地方勢力を牽制する目的で、その地方出身の官吏を事審官に任命して地方に派遣し、郷吏の推薦や監督に当たらせた。

##### (2) 朝鮮時代

1392年に建国された朝鮮王朝の時代には、地方行政区画は8道に分けられ、道の下に統治上の重要性や規模の大きさなどにより、4府・4大都護府・20牧・44都護府・82郡・175県が置かれた。中央政府から、道には觀察司(監司)、道の下に行政機関には、府尹、大都護府使・牧使・都護府使・郡守・県令がそれぞれ派遣されていた。朝鮮時代初期以降、郡守、県令の諮問機能的な存在であり郷吏を牽制し民意を代弁する機能を持つ「郷庁」(留郷所)があり、その役職には郷村の人望ある人が名誉職として住民の推薦により選任された。また、朝鮮時代中期以後、地方の両班、土豪、儒林等の階級を中心として展開した自発的な民間教化運動である「郷約」があった。

地域社会は、高麗時代の郷などの自然村が成長して、面・里制へと発展した。地域の区画は郡毎に邑内とその周辺地域に区分され、周辺地域は東西南北の4面に区画され、面の下には数10戸の自然村で形成されるいくつかの里、統が編成された。面・統・里の長を選任するに当たって住民の意思が反映されたり、公共事務の処理費用を原則として当該地域の住民の負担で賄ったりするなど、自治的運営がなされていたといわれている。特に面・里は、農村にあって、耕地・山林・堰といった共同財産の管理を行っていた。

1895年には、「郷会」が「郷会条規・郷約弁務規定」により地方政府機関として初めて制度化されたが、これは、地方公共事務の処理に住民の参与を保障するもので、従来の郷会制度と面・統・里自治制度の伝統の上に築かれたものであった。

### (3) 日本統治時代

1910年からの日本統治時代には、1913年に府制、1917年に面制、1930年に邑制・道制が施行されたことにより、道・府・邑・面には法人格が付与され、法制上地方自治団体となった。道には長官が総督府から派遣され、府には府尹、郡には郡守が長官から任命された。議決機関として府会、道会、邑会、諮問機関として面協議会があったが、中央集権的官僚統治の道具的なものに過ぎなかったといわれている。

### (4) 米国軍政時代

1945年からの米国軍政下における地方制度上の改編としては、京畿道の管轄から京城府が分離され道と同等の地位を持つソウル特別市に昇格したこと、道会、府会、邑会、面協議会が解散させられ顧問会が設置されたこと、全羅南道に属していた済州道が分離し道に昇格したことである。

## 2 政府樹立と地方自治法制定

韓国の地方自治制度は、1949年に制定・公布された地方自治法から始まる。

社会的な混乱の中で構成された初代制憲国会は1948年7月17日に韓国最初の憲法を制定・公布し、8月15日に大韓民国政府を樹立した。憲法第8条で地方自治を定め、第96条と第97条でその内容を規定した。自治団体の機能と議会の設置を明示し、必要な事項は法律で定めることとした。

それに基づき、政府は1949年7月4日に最初の地方自治法を制定・公布し、8月15日から施行した。韓国地方自治法は、団体自治の性格を強く帯びており、住民自治的要素が小さかった。自治団体の種類を道とソウル特別市、そして市・邑・面と定め、法人格を付与した。各自治団体に議会を構成し、議会議員は任期4年の名誉職とし、条例、予算、決算、地方税賦課・徴収、財産、争訟、補償、請願等に関する審議権を持つと規定した。

また、道知事とソウル特別市長は大統領が任命し、市・邑・面長は各地方議会で無記名投票による選挙を行った。道に郡を置き、ソウル特別市と人口50万以上の市には区を置き、市・邑・面と区には洞・里を置いた。郡の郡守は、道知事の提請（提案して要請すること。以下同じ）により内務部長官経由で大統領が任命、ソウル市の区長は市長の提請により内務部長官経由で大統領が任命、他の市の区長は市長の提請により道知事が任命、洞・里長は任期2年で住民の直接選挙により決定した。

地方議会は、自治団体長を不信任することができ、自治団体長にも地方議会を解散することができる権利を付与した。

## 3 憲法改正に伴う地方自治制度の変遷

### (1) 憲法制定から1961年まで

韓国の憲法は制定して以来、9次の改正（全文改正は1962年、1972年、1980年、1987年の4回）が行われ、それに伴い、地方自治に関する規定も変更されてきた。

1948年7月17日に公布された最初の憲法（第1共和国憲法）は、第96条にお

いて「地方自治団体は法令の範囲内において、その自治に関する行政事務と国家が委任した行政事務を処理し、財産を管理する。地方自治団体は法令の範囲内において自治に関する規定を制定することができる」と規定し、第 97 条では「地方自治団体の組織と運営に関する事項は法律で定める。地方自治団体にはそれぞれ議会を置く。地方議会の組織、議員の選挙は法律で定める。」と規定した。自治団体の事務を自治事務と委任事務に分け、地方議会を構成し、自治法規を制定する権限を付与すると同時に、その他具体的事項は地方自治法に委託し規定するように明示した。

1952 年の第 1 次改正と 1954 年の第 2 次改正では、地方自治条項に関する変更はなかった。1960 年 6 月 15 日に第 3 次改正された第 2 共和国憲法では第 8 章地方自治を第 11 章地方自治とし、「地方自治団体長の選任方法は法律でもって決定し、少なくとも市・邑・面の長はその住民が直接これを選挙する。」という条項を 97 条に新設し、市・邑・面長は住民の直接選挙により決めることを憲法で保障した。1960 年に第 4 次改正が行われたが、この改正では自治に関する変更はなかった。

## (2) 1961 年以後 1979 年まで

1962 年 12 月 26 日の第 5 次全面改正時（第 3 共和国憲法）には、自治団体に関する多くの項目が変更された。第 3 章の統治機構に第 5 節地方自治を設定し、第 109 条では「地方自治団体は住民の福利に関する事務を処理し、財産を管理し、法令の範囲内において自治に関する規定を制定することができる。地方自治団体の種類は法律で定める。」とされた。ここで、地方自治団体の権能は公共事務処理権と財産権及び自治法規制定権に限定されることとなった。

また、第 110 条では「地方自治団体には議会を置く。地方議会の組織・権限・議員選挙と地方自治団体長の選任方法及び地方自治団体の組織と運営に関する事項は法律で定める。」とし、附則第 7 条第 3 項は「この憲法による最初の地方議会の設置時期に関しては法律で定める。」と規定した。議会設置時期を法定事項として留保し、議会の設置を遅らせた。このため、地方議会の設置時期に関する法律の制定は、1969 年 10 月 21 日の第 6 次改正まで待つこととなった。

1972 年 12 月 27 日の第 7 次全面改正の憲法（いわゆる「維新憲法」といわれる第 4 共和国憲法）では、附則第 10 条で「この憲法による地方議会は祖国統一が成し遂げられる時まで設置しない」と規定し、地方議会設置の途を閉ざした。

## (3) 1980 年以後

1980 年 10 月 27 日に第 8 次全面改正（第 5 共和国憲法）があり、地方議会設置時期を附則第 10 条で「この憲法による地方議会は地方自治団体の財政自立度を勘案し順次設置することとするが、設置時期は法律で定める。」と規定した。1987 年 10 月 29 日の第 9 次改正（第 6 共和国憲法）では地方議会設置時期を再び別に法律で定めるよう規定した。

〈図表 1 - 1〉 憲法改正による地方自治条項の変遷

時代	改定日付	関連条文	自治団体権限	議会構成時期	法律制定事項
第 1 共和国	制定 1948.7.17	8 章 96・97 条	自治事務処理、 委任事務処理、 自治法規制定、 議会設置		団体の組織と運営 事項、議会の組織・ 権限・議員選挙
	1 次改定 1952.7.7	同上	同上		同上
	2 次改定 1954.11.29	同上	同上		同上
第 2 共和国	3 次改定 1960.6.15	11 章 96・97 条	同上 市邑面長は住民直 接選挙による		同上
	4 次改定 1960.11.29	同上	同上		同上
第 3 共和国	5 次改定 1962.12.26	3 章 5 節 109・110 条	公共事務処理、 財産管理、自治法規 制定、議会設置	法律で定める	自治団体の種類、議 会の組織・権限・議 員選挙、自治団体長 の選任方法、団体の 組織・運営事項・議 会の設置時期
	6 次改定 1969.10.21	同上	同上		同上
第 4 共和国	7 次改定 1972.12.27	10 章 114・115 条	同上	祖国統一成立後	同上
第 5 共和国	8 次改定 1980.10.27	8 章 118・119 条	同上	財政自立度を勘 案し、順次設置	同上
第 6 共和国	9 次改定 1987.10.29	8 章 117・118 条	同上	法律で定める	同上

## 第 2 節 地方自治法改正の経緯

### 1 概要

地方自治法は 1949 年に制定され、1960 年の第 4 次改定では住民自治の性格が大きく特徴づけられた。しかし、5・16 軍事クーデター後の 1961 年 9 月 1 日に制定された「地方自治に関する臨時措置法」によって地方自治法の相当部分の自治条項の効力が停止された。この臨時措置法は、5・16 以後の政治状況下で地方自治権の制限を目的とした一時的な法律であったが、27 年間 6 回の改定を経ながら引き続き適用され、1988 年 4 月 6 日の地方自治法第 6 次改定によってようやく廃止された。

## 2 地方自治に関する臨時措置法

5・16 軍事クーデター（1961 年）により地方自治は停止した。

9 年間実施された地方議会は解散し、9 月 1 日に制定・公布され 10 月 1 日から施行された「地方自治に関する臨時措置法」の規定によって、市・郡においては市・道知事が、市・道においては内務部長官が地方議会の機能を代行するようになった。すなわち、臨時措置法によって従前の地方自治法は事実上その効力を喪失し、国家中心の官治的地方行政制度となった。地方自治団体を道とソウル特別市及び市・郡とすることによって、従前の基礎自治団体であった邑・面の代わりに市・郡を基礎自治団体とし、自治団体の行政機構は、道とソウル特別市は閣令で、市・郡は内務部長官の承認を得た当該自治団体の規則で定めるようにした。また、市・郡に国家公務員を置けるようにし、邑・面長は郡守が、洞・里長は市・邑・面長または区庁長が任命、地方議会の議決を要する事項は、道とソウル特別市においては内務部長官の、市・郡においては道知事の承認を得て施行するようになった。

この臨時措置法は、その後 6 次にわたる部分的修正と補完が行われ、その間、ソウル特別市行政に関する特別措置法（1962 年 1 月 27 日）と釜山市政府直轄に関する法律（1962 年 11 月 21 日）、大邱直轄市及び仁川直轄市設置に関する法律（1981 年 4 月 13 日）などが制定された。

## 3 地方自治法第 6 次改正（1988）以後

全斗煥・盧泰愚政権下で地方自治法改正の検討が開始され、第 6 共和国（1987 年）以後の民主化の流れの中で、中断された地方自治法の復活論議が活発化した。1988 年 4 月 6 日には、全面改正された地方自治法が公布され、同年 5 月 1 日から施行された。この改正においては、特別市・直轄市に基礎自治団体として自治区が設置された。なお、自治の空白期間が長い間続いた結果、法の適用過程で多くの問題点が浮かび上がったことに加え、地方分権などの流れもあり、1989 年以降 2007 年まで合計 31 回の一部改正が行われてきた。主な改正は図表 1-2 のとおりである（地方自治法全文については、巻末の資料参照）。

<図表 1-2> 地方自治法の本来的改正経緯（1989 年～）

年月	主な改正内容
1989 年	・地方自治団体の長を住民が直接選挙することを明文規定した。 ・市・道の年間会議日数を 70 日から 100 日に延長した。 ・議員 10 人以上で議案発案を可能とした。
1990 年	※前回改正時の附則に定めた期限内に地方選挙を実施することが出来なかったため再び改正
1991 年	・非常勤組合長と地方議員の兼職を可能とした。
1992 年	・地方議会議員は名誉職であり、会期中、本会議または委員会に出席する時には日当だけを支給することができ、また、公務旅行に対しても支給できるようにした。 ・地方議会の本会議または委員会は、その議決する案件の審議等と直接関連した書類の提出を地方自治団体の長に対して要求できるようにした。

<p>1994 年 3 月</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現行の市と郡を統合した地域や人口 5 万以上の都市形態を持つ地域がある郡を、都・農複合形態の市とすることができるようにし、このような市には邑・面・洞を置けるようにした。</li> <li>・ 地方自治団体の長が地方自治団体の主要決定事項などに対して別途法律が定めるところにより住民投票に付することができるようにした。</li> <li>・ 地方自治団体が条例違反行為に対して条例により 1,000 万ウォン以下の過怠料を賦課することができるようにした。</li> <li>・ 地方議会議員の議政資料の収集・要求とこれのための補助活動に必要な費用などを補填するために毎月議政活動費を支給することができるようにした。</li> <li>・ 地方自治団体及びその長が委任を受けて処理する国家事務と市・道の事務に対して、国と市・道議会が直接監査しようとする事務を除き、それぞれ当該地方議会が監査を行うことができるようにし、国と市・道議会は必要な場合、当該地方議会に監査結果を要求できるようにした。</li> <li>・ 地方自治団体の長の定年退職事項を規定した。</li> <li>・ 地方自治団体の長は地方議会の再議決事項が法令に違反すると認定される時には大法院に訴えを提起できるようにした。</li> <li>・ 地方議会の再議決事項が法令に違反すると判断されるときには地方自治団体の長は大法院に訴えを提起することができ、その議決の執行を停止する執行停止決定を申請することができる反面、この場合当該地方自治団体の長が提訴をしないときには、内務部長官または市・道知事は当該地方自治団体の長に提訴を指示したり直接提訴及び執行停止決定を申請したりすることができるようにした。</li> </ul>
<p>1994 年 12 月</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本格的な地方自治時代を迎え、不適切だという指摘を受けてきた直轄市という名称を広域市に変更し、関連法規定を整備した。(第 2 条第 1 項及び第 2 項、第 3 条第 2 項及び第 3 項、第 5 条第 2 項など)</li> <li>・ 広域市の管轄区域内に自治区以外に郡も置くことができるようにし、都・農複合形態の市の区には洞以外に邑・面も置くことができるようにした。(第 3 条第 2 項及び第 4 項)</li> <li>・ 地方議会の監査・調査時、証人とは違い宣誓義務がない参考人は不出席などによる過怠料処罰対象から除外し国会の場合と均衡をとるようにした。(第 36 条第 5 項)</li> <li>・ 地方自治団体の長の在任期間は 3 期に限るようにした。(第 87 条第 1 項)</li> <li>・ 特別市の副市長は 2 人置くことができるようになっていたが、以後は 3 人まで置くことができるようにした。(第 101 条第 1 項)</li> <li>・ 地方自治団体が直属機関を条例で設置する場合、従来はすべて内務部長官の承認が必要だったが、大統領令が定めるところによるよう緩和した。(第 104 条)</li> <li>・ 特別市・広域市の自治区相互間の財源調達方法は内務部長官の承認を得て定めるという制限を廃止し、自立的に決めることができるようにした。(第 160 条)</li> </ul>
<p>1995 年 1 月</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方自治団体所属国家公務員を任用するとき、5 級以上公務員は地方自治団体の長の意見を聞いて所属長官の提請により大統領が任用し、6 級以下の公務員は地方自治団体の長の意見を聞いて所属長官が任用するようにしていたものを、地方自治団体の長の提請により大統領または所属長官が任用するとした。</li> </ul>

1995年 8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口が15万以上の郡で、郡内に人口2万以上の都市形態をもった地域が2箇所以上ある地域の人口をあわせて5万以上である場合にも都・農複合形態の市とすることができるように改善した。</li> </ul>
1999年 8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民の直接発案制の導入（条例制定・改廃請求権、住民監査請求権）、会期制度の変更、地方自治団体の長の権限代行規定、紛争調整制度の緩和（委員会に議決権を付与）、地方自治団体の長の協議体構成など新制度を導入した。</li> </ul>
2000年 1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>広域市の副市長及び道の副知事の定数はこれまで2人以内だったが、人口800万人以上の広域市及び道は3人以内とし、その事務分掌を大統領令で定めることとした。また、3人の場合にはそのうち1人を特定地域の事務を担当できるようにした。（第101条第1項第2号、第2項、第6項）</li> </ul>
2002年 3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>首長の権限の代行について、従来、空席の場合、控訴提起の後拘禁状態の場合及び医療機関に60日以上続けて入院した場合、副団長が代行することとしていたが、地方自治団体の長が禁固以上の刑の宣告を受け、その刑が確定されない場合にも副団長がその権限を代行するようにした。（第101条の2第1項）</li> </ul>
2003年 7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方議会議員を名誉職とする規定を削除した。（第32条第1項）</li> <li>人口15万人以上の都農複合形態の市の地域で、国家政策により、都市が形成され道の出張所が設置された人口3万人以上の地域は、都農複合形態の市を設置できるようになった。（第7条第2項第4号）</li> </ul>
2004年 1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民投票法定に伴い、住民投票に関連する条文を変更した。（第4条第2項、第13条の2第1項）</li> </ul>
2004年 1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政遂行範囲の拡大、行政需要の多様化などで大都市行政の新しい枠組みが要求されていることから、人口50万以上の大都市についてはその特性を考慮し、関係法律の定めに基づき、行・財政運営及び国家の指導・監督上の特例を規定できるようにした。（第161条の2）</li> </ul>
2005年 1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民監査請求のために連署が必要な住民（20歳以上住民）数の要件を、市・道は500人、50万以上大都市は300人、その他の市・郡・区は200人を超過しない範囲のうちで当該地方自治体の条例で定めるようにした。（第13条の4第1項）</li> <li>監査請求対象事務の請求期間を、その事務の処理日または終了日から2年とした。（第13条の4第2項）</li> <li>地方分権ロードマップの一環で、住民の直接参加による地方行政の公正性と透明性強化のため、住民訴訟制度を導入した。（法第13条の5及び第13条の6）</li> <li>地方分権ロードマップの一環として、地方議会運営の自律性を拡大するため、地方議会会期制限規定を削除し、地方議会が年間総会議日数の範囲内で定例会及び臨時会の会期を自律的に調整できることとした。（第41条第2項削除）</li> <li>違法な地方議会議決に対する統制強化のため、地方自治体の長が法令違反を理由に再議要求指示を受けたにもかかわらずこれに応じない場合および再議要求指示を受ける前に法令に違反した条例案を公布した場合、主務部長官または市・道知事が大法院に直接提訴及び執行停止決定を申請できるようにした。（第159条第7項）</li> </ul>



2005年 3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方分権を通じた先進自治を実現するため、自治区でない区（一般区）、邑・面・洞の名称及び区域変更に関する行政自治部長官及び市・道知事の承認事務を廃止し、その変更結果を市・道知事に報告することとした。（第4条第3項）</li> <li>・地方自治団体事務所所在地の設置・変更に関する行政自治部長官または市・道知事との協議関連事務を廃止した。（第6条第1項）</li> <li>・市・郡・区の行政機構設置時の、市・道知事による承認事務を廃止した。（第102条第1項）</li> </ul>
2005年 8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方議会議員に対して会期により支給される会期手当を、職務活動に対し支給する月次手当に転換することにより、地方議会議員が専門性を持って議院活動に専念できる土台を用意し、手当の支給基準は大統領令が定めるところにより当該地方自治体の議政費審議委員会で決定する範囲の内で当該地方自治体の条例に定めるようにした。（第32条第1項第3号及び第2項）</li> </ul>
2005年 12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国家公務員法改正により高位公務員団制度が導入され、これに伴い5級以上の国家公務員だけでなく、高位公務員団に属する一般職公務員も当該地方自治団体長の提請により所属長官を経て、大統領が任命することとした。（第103条第5項）</li> </ul>
2006年 1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・済州道を廃止し、済州特別自治道を設置するよう地方自治体の種類に特別自治道を新設した。（第2条第1項第1号ほか）</li> <li>・済州特別自治道の行政体制の特殊性を考慮し、別途法律により特例を設けることができることとした。（第161条第2項）</li> <li>・条例の制定及び改廃並びに監査請求に関して、年齢要件（20歳以上→19歳以上）、請求に必要な住民数を緩和するなど関連制度を改善した。（第13条の3及び第13条の4）</li> <li>・国家が地方自治団体またはその機関に委任した事務の手数料などに対する標準料率を制定できるようにした。（第130条第1項）</li> </ul>
2006年 2月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「済州特別自治道設置及び国際自由都市造成のための特別法」制定に伴い、済州特別自治道に限り自治警察機関を条例で定めることにより、直属機関として設置することができるようにした。（第104条第1項）</li> </ul>
2006年 4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方議会で地方議会議員の倫理綱領及び倫理実践規範を条例に定めなければならないこととした。（第34条の3）</li> <li>・地方議会の委員会には、委員長と委員の自治立法活動を支援するために専門知識を持った専門委員を置くこととした。（第51条の2）</li> <li>・これまで地方議会の年間会議総日数をこの法律で定めていたが、年間会議総日数と定例会・臨時会の会期を条例で定めることとした。（第41条第3項）</li> <li>・地方議会議員の倫理審査及び懲戒に関する事項を審査するために倫理特別委員会を置くことができることとした。（第50条の2）</li> </ul>
2006年 5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・選挙で選ばれた地方自治体の長及び地方議会議員（比例代表議員を除く）に対する住民による統制装置として、住民召還制度に関する根拠規定を置き、住民召還の投票請求権者・請求要件・手続き及び効力などに関しては、別に法律で定めることとした。（第13条の8）</li> </ul>
2006年 12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「地方教育自治に関する法律」の改正に伴い、地方自治団体の長と地方議会議員の兼任禁止職から、地方教育会の教育委員を除いた。（第33条第1項第2号及び第88条第1項第1号）</li> </ul>

2007年 4月	・「河川法」改正に伴い、地方河川に関連する条文を変更した。(第9条第2項第4号)
2007年 5月	・条文について、難しい用語や複雑な文章は体系を整理し、簡潔に整えた。
2009年 4月	・地方議員の兼職禁止及び営利行為制限を強化した。(第35条1号) ・国内居住外国人・在外国民の住民参加権を拡大した。(第15条) ・埋立地が属する地方自治団体の決定に関する手続きを制度化した。(第4条第3項から第6号、第7項から第9項)
2010年 6月	・憲法裁判所の決定趣旨を反映し、監査実施要件を強化した。(第171条第2項)
2011年 5月	・地方議会が実施する行政事務監査及び調査の実効性を高めるため、監査期間の延長(第41条第1項)や書類提出拒否などに対する罰則の新設(第41条の2)等を行った。
2011年 7月	・世宗特別市設置に伴い、関係条文を変更した。
2012年 3月	・地方自治体が徴収する手数料について大統領令で定めた標準金額のとおり徴収する場合には別途の条例制定がなくても徴収することができるようにした。(第139条)
2013年 7月	・議会事務局職員の任用権を地方議会事務局長に委任した。(第91条)
2014年 1月	・国家行政機関の新設・運営等による費用負担を地方自治体に転嫁しないよう明文化した。(第122条第3項)

### 第3節 地方自治団体の区域改編

#### 1 都農分離式区域改編

1948年の政府樹立以後、行政区域設定に関する最も大きな特徴は、都市化の進展に従い、邑が市に、大都市が広域市に昇格して郡や道から分離独立し、邑を郡から分離させて市に昇格させるといういわゆる都・農分離式の区域改編を選択してきたことである。特に1960年から1970年にかけては、高度成長を達成するために都市中心の工業化が要求され、膨張する都市を効率的に管理するためには、都市を農村から分離して管理することがより望ましいと考えられた。

1949年から1994年までの市・郡数の推移を見ると、市の増加に比べて郡の増加が少ないことが、この都農分離式の区域改編を物語っている。

#### 2 都農統合式区域改編

##### (1) 1995年の市・郡統合

しかしながら、過去の都市部と農村部を分離して郡を市に昇格させた「分離型」の行政区画再編は様々な問題をもたらした。

##### ア 行政能力の低下

同一生活圏でありながら行政官庁が分離したために、行政機関の増設、公務員数の増加、公務員職級の調整による人件費過剰など、行政の濫費を招く要因が生じた。

##### イ 市・郡間の葛藤

上下水道、ゴミ処理場、交通問題、公害対策、下水道処理場建設などの問題は、隣接する市・郡に深く関係しており、両者の便益と費用をめぐる葛藤が生じた。

##### ウ 地域の総合的開発の困難性

同一生活圏でありながら、郡地域の空洞化や都市地域の土地不足などの問題をうまく調整できず、地域の総合的開発が困難となり地域発展が阻害される傾向があった。

##### エ 郡の行・財政力の低下や地域一体感の低下

中心地がなくなった郡の行・財政力は低下し、地域開発が制約されることとなったほか、都市と周辺地域の住民の地域一体感を弱めた。

このような中で、1995年下半期から始まる本格的な地方自治時代に備えるとともに、1993年ウルグアイラウンド交渉妥結による米市場開放に備え、農村部の地方自治団体の競争力強化を図るため、都農統合式の区域改編が行われた。

##### (2) 第1次市・郡統合及び第2次市・郡統合

内務部は、1994年3月に市・郡統合の対象地選定基準など、次のような推進指針を発表した。

ア 1995年の地方自治団体長選挙を勘案し、統合作業を1994年内に完結する。

イ 統合対象地域は、統一生活圏が、過去の行政区域改編において人為的に分離されていた全ての市・郡を対象とする。

ウ 統合の可否は、地域住民の意思を最大限に尊重して決定する。

エ 統合地域の地位は地域住民の情緒を勘案して市とし、郡地域の立場も考慮して、

都・農統合型（都市と農村部の統合）として推進する。従来の農村地域が享受していた特例はそのまま認定する。

オ 統合により削減される公民の身分を保障するとともに統合市の財政のための特別対策を検討する。

このような指針に基づき、内務部は、まず、統合勧誘対象地域の選定に入った。全国 68 の一般市（当時）の中から隣接地域に郡がない市、また、郡が独自に発展する可能性のある地域を除外し、48 市 43 郡の地域を第 1 次の統合勧誘地域として選んだ。その後、統合勧誘対象地域別に公報及び公聴会が実施された。

続いて住民意見調査が行われた。地方自治法には既に住民投票の規定が盛り込まれていたが、未だに実施法等が制定されていないために住民投票は実施できず、代わりに該当する市・郡全域の世帯に対し住民意見調査（個別配布または郵送で後日回収）が実施された。この住民意見調査では、統合対象地域の中で 33 の地域において 50%を超える住民が賛成した。

住民意見調査の結果を受け、統合対象の市・郡議会が統合の是非を議決し、さらに広域自治団体の道議会が市・郡議会の議決を再度審議した後に、内務部に建議する作業が行われた。一部の市・郡では統合案が否決される事態も生じた。

1994 年 5 月には、政府は最終的に 33 市・32 郡の統合と支援策を決定した。次いで、各市・郡議会及び広域自治団体の道議会が統合市の名称を議決し、内務部は 6 月と 7 月に統合市の名称を発表した。市と郡の名称が同一である 16 地域はそのまま統合市の名称となったが、市と郡の名称が異なる 17 地域の場合は、10 地域において市の名称が、7 地域において郡の名称がそれぞれ統合市の名称となった。また、遅れて 2 市・2 郡の統合も決定した。

1995 年 1 月付けで、33 市・32 郡の統合（第 1 次市・郡統合）（南楊州市、春川市、原州市、江陵市、三陟市、忠州市、提川市、牙山市、公州市、瑞山市、保寧市、群山市、井邑市、南原市、金提市、順天市、羅州市、浦項市、慶州市、安東市、栄州市、金泉市、慶山市、尚州市、永川市、聞慶市、亀尾市、昌原市、馬山市、晋州市、統営市、巨濟市、密陽市）及び 2 市・2 郡の統合（第 2 次市・郡統合）（光陽市、蔚山市）が実施された。なお、3 月には、釜山、大邱、仁川の 3 広域市の市域拡張（周辺部編入）が行われている。

### （3）第 3 次市・郡統合及び第 4 次市・郡統合

引き続き、1995 年 3 月に内務部は第 3 次市・郡統合を行うことを発表した。これは、第 1 次及び第 2 次市・郡統合において住民が統合に同意したものの、市・郡議会の反発などで統合が見送られていた 3 地域の統合を再推進するとともに、行政区画が生活圏と合致していない一部の市・郡の行政区域を再調整するものであり、順次、第 1 次及び第 2 次市・郡統合と同様に公聴会、住民意見調査などが進められた。

この結果、5 地域において過半数の住民が統合に賛成したため、5 地域の統合が確定され、5 月に第 3 次市・郡統合（平澤市、天安市、泗川市、益山市、金海市）が実現した。

さらに、1998年4月には、3市・郡合併（第4次市・郡統合）が行われ麗水市に統合された。

(4) その後の区域改編

- 2001年 3月 京畿道 2郡が市に昇格（華城市、広州市）
- 2003年 8月 忠清北道 1郡を新設（曾坪郡）
- 2003年 9月 忠清南道 1郡が市に昇格（鷄龍市）
- 2003年 10月 京畿道 2郡が市に昇格（楊州市、抱川市）
- 2006年 7月 済州道が特別自治道へ移行（広域自治体）、2市2郡の廃止（基礎自治体）、2行政市（済州市、西帰浦市：基礎自治体ではない）の設置
- 2010年 7月 慶尚南道 3市が合併し（昌原市・馬山市・鎮海市）、昌原市が発足
- 2012年 1月 忠清南道 1郡が市に昇格（唐津市）
- 2012年 7月 世宗特別自治市の発足に伴い、忠清南道 1郡が廃止（燕岐郡）
- 2013年 9月 京畿道 1郡が市に昇格（驪州市）

〈図表 1 - 3〉 韓国地方自治団体数の変遷

年	広域自治団体					基礎自治団体				総計	備考 (団体数は年末現在)			
	特別市	広域市	道	特別自治道	特別自治市	合計	市	郡	自治区		合計	邑		面
1949	1		9			10	19	(134)		1542	1552	75	1448	市・邑・面が基礎自治団体
1953	1		9			10	19	(135)		1542	1552	75	1448	
1954	1		9			10	18	(140)		1540	1550	78	1444	
1955	1		9			10	24	(140)		1533	1543	73	1436	
1957	1		9			10	26	(140)		1518	1528	80	1412	
1960	1		9			10	26	(140)		1518	1528	85	1407	
1962	1		9			10	27	140		167	177	市・郡が基礎自治団体に		
1963	1	1	9			11	30	139		169	180	釜山市直轄市昇格		
1969	1	1	9			11	30	140		170	181			
1973	1	1	9			11	33	138		171	182			
1980	1	1	9			11	36	139		175	186			
1981	1	3	9			13	46	139		185	198	大邱市・仁川市直轄市昇格		
1986	1	4	9			14	57	139		196	210	光州市直轄市昇格		
1988	1	4	9			14	56	138	46	240	254	自治区制度化		
1989	1	5	9			15	67	137	56	260	275	大田市直轄市昇格		
1992	1	5	9			15	68	136	56	260	275			
1995	1	5	9			15	67	94	65	226	241	第1～3次市・郡統合		
1996	1	5	9			15	72	93	65	230	245			
1997	1	6	9			16	71	94	69	234	250	蔚山市広域市昇格		
1998	1	6	9			16	72	91	69	232	248	第4次市・郡統合		
2001	1	6	9			16	74	89	69	232	248	2郡が市に昇格		
2003	1	6	9			16	77	88	69	234	250	2郡が市昇格、1市・1郡新設		
2006	1	6	8	1		16	75	86	69	230	246	済州道が特別自治道に移行 済州道の2市2郡を廃止		
2010	1	6	8	1		16	73	86	69	228	244	3市が合併、1市発足		
2012	1	6	8	1	1	17	74	84	69	227	244	1郡が市に昇格 世宗特別自治市の発足、それに伴い1郡廃止		
2013	1	6	8	1	1	17	75	83	69	227	244	1郡が市に昇格		

※1 広域市は、1995年1月までは、直轄市。

1995年3月から広域市にも郡設置が認められ、釜山1、大邱1、仁川2、蔚山1。  
※2 基礎自治団体合計数は1962年までは市・邑・面、1963年～1987年は市・郡、1988年以後は、市・郡・自治区。

※3 済州特別自治道内の行政市は、上表に含まれない。

参考：「地方自治団体行政区域及び人口現況」（2014.1.1現在）安全行政部

#### 第4節 地方分権の推進と権限移譲

##### 1 地方分権の推進

1999年 中央行政権限の地方移譲推進等に関する法律制定

地方移譲推進委員会発足

2003年 政府革新地方分権委員会発足

2004年 地方分権特別法制定

2008年 地方分権特別法全部改正、地方分権に関する特別法に名称変更

地方分権推進委員会発足

2010年 地方行政体制改編に関する特別法制定

2011年 地方行政体制改編推進委員会発足

2013年 地方分権と地方行政体制改編に関する特別法制定

(地方分権に関する特別法、地方行政改編に関する特別法は廃止)

地方自治発展委員会発足

(地方分権推進委員会と地方行政体制改編推進委員会の統合)

※下線は現存する法令、機関

地方自治発展委員会は、「地方分権と地方行政体制改編に関する特別法」を根拠に設置された大統領直属の諮問委員会であり、27名の委員で構成される。存続期間は2018年5月までの5年間である。

主な機能は、自治制度、地方分権、行政体制に関する再編案の策定、地方自治発展総合計画の策定及び年度別施行計画の策定・施行、地方自治関連法令の制定・改訂時の意見提出、省庁及び自治体の実践計画の履行状況の点検・評価など。

〈図表 1－4〉 地方分権と地方行政体制改編に関する特別法

区 分	主要内容
第 1 章 総則	<ul style="list-style-type: none"> <li>・目的、定義、国と地方自治体の責務、地方自治の発展総合計画の策定及び年度別施行計画の策定・施行</li> </ul>
第 2 章 地方分権	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方分権の基本原則 ...地方分権の基本理念、地方自治関連法令の制定・改正、事務配分の原則、地方分権政策のデモンストレーションの実施</li> <li>・地方分権の推進課題 ...権限委譲や事務区分体系の整備、特別地方行政機関の整備等、地方財政の拡充と健全性の強化、地方議会の活性化と地方選挙制度の改善、住民参加の拡大、自治行政能力の強化、国と地方自治体協力体制確立</li> </ul>
第 3 章 地方行政体制改編	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方行政体制改編の基本的な方向 ...住民自治と地方行政の階層の適正化、住民の生活便宜増進のための自治区域の調整、地方自治団体の規模と自治能力に適合する役割と機能の付与、住居単位の近隣自治活性化</li> <li>・特別市・広域市の区・郡統合、地位、機能などの再編</li> <li>・道の地位と機能の再定義</li> <li>・市・郡・区の再編</li> <li>・統合地方自治体の設置及び統合手続き・統合機構及び名称等</li> <li>・住民自治会の設置及び構成</li> <li>・統合地方自治体の特例</li> <li>・大都市の支援特例発掘</li> </ul>
第 4 章 推進機構及び推進手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方自治発展委員会の設置・機能</li> <li>・地方自治発展委員会の構成・運営及び事務機能</li> <li>・推進状況の報告及び履行状況の点検・評価等</li> <li>・地方自治団体等との協力</li> <li>・国会の立法措置</li> <li>・委員会の存続期間</li> </ul>
附則	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施行日及び他の法律の廃止</li> <li>・事務移管と事務整理のための経過措置、適用例</li> </ul>

## 2 権限移譲の完了現況（2012年12月現在）

多角的な視野から移譲事務についての掘り起こしを行い、2000年から2012年12月現在まで、3,101件の事務について地方自治団体に移譲することが確定している。そのうち法令改正等を通じて移譲が完了している事務は1,982件（全体の63.9%）となっている。



〈図表 1－5〉 歴代政府移譲完了現況

区分	移譲が確定している件数	移譲が完了している件数				移譲が未完了の件数 (単位：件)
		小計	金大中 政権	盧武鉉 政権	李明博 政権	
計	3,101	1,982 (63.9%)	232 [7.5%]	987 [31.8%]	763 [24.6%]	1,119 (36.1%)
金大中政権	612	610 (99.7%)	232 [38%]	374 [61%]	4 [0.7%]	2 (0.3%)
盧武鉉政権	902	856 (94.9%)	—	613 [68%]	243 [26.9%]	46 (5.1%)
李明博政権	1,587	516 (32.5%)	—	—	516 [32.5%]	1,071 (67.5%)

