

地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較：地方分権推進法(1995年)と地方分権特別法(2004年)の比較

SHIN, YongCheol / 申, 龍徹

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法学志林 / Review of law and political sciences

(巻 / Volume)

104

(号 / Number)

2

(開始ページ / Start Page)

133

(終了ページ / End Page)

188

(発行年 / Year)

2006-12-22

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006427>

地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較

— 地方分権推進法（一九九五年）と地方分権特別法（二〇〇四年）の比較 —

申 龍 徹

はじめに

- 一 補完性の原理 (principle of subsidiary) と地方分権
- 二 日本の地方分権の法的枠組みとその内容
 - (1) 地方分権の前身
 - (2) 「地方分権推進法」の制定とその内容
 - (3) 地方分権推進計画の策定
 - (4) 地方分権推進委員会の役割と活動
 - (5) 地方分権改革の特徴
- 三 韓国の地方分権の法的枠組みとその特徴
 - (1) 戦後地方自治の制度的展開
 - (2) 中央行政権限の地方移譲
 - (3) 地方分権推進計画の策定過程
 - (4) 地方分権特別法の目的と主な内容
 - (5) 地方分権推進計画の策定
 - (6) 政府革新地方分権委員会の活動
 - (7) 「地方分権五カ年総合実行計画」の策定

おわりに：地方分権に関する法的枠組みの特徴と相違
(資料) 地方分権に関する基本法条文の日韓比較

はじめに

本稿は、地方分権改革の推進に関する法的枠組みとして制定された日本の「地方分権推進法」（一九九五年）と韓国の「地方分権推進特別法」（二〇〇四年）を比較分析するものである。⁽¹⁾

周知のように、一九九〇年代における官から民へという「規制緩和」と中央から地方へという「地方分権」の推進は、「ガバメント」から「ガバナンス」へという世界的潮流とあいまって、世界各国においては新たな制度設計が盛んに行われている。⁽²⁾このような地方分権の流れが形成された背景には、行過ぎた福祉国家の是正による「小さい政府」への転換、バブル経済の崩壊による経済状況の悪化、そして加速化している少子高齢化への対応など、世界共通の課題が潜んでいるといえる。

また、地方分権の推進は、欧米やヨーロッパの国々だけでなく、アジアの諸国においても重要な国政課題として取り組まれており、中でも日韓においては行政改革とともに最重要課題として推進されている。欧米諸国に比べ、官への高い依存をその特徴とする日韓両国において中央集権的行政運営システムからいわゆる分権型社会への転換は、多くの制度的・日制度的問題をはらむ非常に難しい問題であり、それが社会構造改革の基盤を形成する柱であることを考えれば、長期的な視点に立った制度設計が必要であることは言うまでもない。

終戦、戦後改革、そして高度経済成長という社会的条件において共通性を有する日韓両国における地方分権の比較は、地方制度の普遍性をもとより、両国における社会制度の共通理解を深めるものである。

本稿では、このような意味合いのもとで、日韓の地方分権推進法（特別法）の仕組みとその内容について比較検討を通じてその相違に対する「学際的理解の深化」と、地方制度ならびに地方分権改革がもつ今日的意義についての吟味をその目的とする。⁽³⁾

一 補完性の原理 (principle of subsidiary) と地方分権

……共通の遺産である理想と原理を守り・実現するため、加盟国間のより密接な統合を達成することにあることを鑑み、この目的を達成する方法のひとつが、行政分野における協定の締結であることに鑑み、地方自治体があらゆる民主主義的國家形態の本質的基盤のひとつであることに考慮し、公共的事項の運営への市民の参加権が、ヨーロッパ評議会の全加盟国に共通の民主主義原理のひとつであることに考慮し、この権利が地方のレベルにおいて最も直接的に行使されることを確信し、真の権限をもった地方自治体の存在が、効果的で市民に身近な行政を供給しうることを確信し、多様なヨーロッパ諸国における地方自治の擁護と強化が、民主主義と分権の原理に基づくヨーロッパの建設に対する重要な貢献であることを意識し、これには、民主的に構成された意思決定機関をもち、権限、権限行使の方法と手段、およびその実現に要する財源に関して広範な自律性をもつ地方自治体の存在が必要であること……。

上記の文章は、「ヨーロッパ地方自治憲章 (European Charter of Local Self-Government)」の前文において記されている地方自治及び地方自治体の存在意義である。「ヨーロッパ地方自治憲章」とは、一九八五年にヨーロッパ評議会の閣僚委員会において多国間協定として採択された文書である。

二〇〇〇年四月現在のヨーロッパ評議会に加盟している四一カ国のうち三七カ国で署名、三四カ国で批准されており、現在、国際連合において協議されている世界地方自治憲章は、項目・内容ともこのヨーロッパ地方自治憲章を大いに参考として検討されているとされる。⁽⁴⁾

このヨーロッパ地方自治憲章において注目すべきものは、その基本原理として位置づけられている「補完性の原理」の理念である。ヨーロッパの歴史的産物であるこの理念は、個人の自立の上での自己決定を基礎とし、自助・互助・共助による社会的課題の解決の意味合いをもっているといえるが、その概念・定義は多様であり、確定された概念ではない。⁽⁵⁾

この補完性の原理が日本に紹介され、地方分権改革の論議の中で用いられたのは、二〇〇一年の地方分権推進委員会の「最終報告」においてであり、二〇〇三年の地方制度調査会の中間報告「今後の地方自治制度のあり方について」においては、基礎自治体優先の原則においてこの補完性の原理が応用されている。⁽⁶⁾ このヨーロッパ地方自治憲章に対しては、二〇〇〇（平成二二）年二月に行われた地方六団体からの政府に対する意見申請の中で、「権限等の配分に当たっては地方自治体が優先されるべきこと、事務に見合った地方財源を確保すること等を基本とするものであり、我々がめざす地方分権の推進、地方自治の確立と軸を二にするもの」と述べている。

その後、このヨーロッパ地方自治憲章を拡大した世界地方自治憲章の制定が提唱されている。世界地方自治憲章の制定をめぐっては、国際自治体連合（IURA、都市・自治体連合UCLG：United Cities and Local Government）に組織変更）が主導しその制定を促しているものの、米・中・途上国諸国等の反対により、結局国連特別総会において、「効果的な地方分権推進・地方公共団体の権限強化に関わる課題についての対話強化」という宣言にとど

まった。二〇〇七年一〇月に韓国の済州道において開催予定の総会での制定が期待されている。⁽⁷⁾

二 日本 の 地方分権 の 法的 枠組み と その 内容

(1) 地方分権の 前史

沼田によれば、一九八〇年代以降の地方分権に関するフレームについて大きく次の三つに分けられるという。すなわち、①権限委譲論、②「受け皿」論、③中央政府の改革論がそれである。⁽⁸⁾ まず、権限委譲論は、自治体の性格や規模等の変化を求めずに国から地方への権限及び税財源を垂直的に移譲しようとする提案で、戦後改革以来のもっとも伝統的なモデルの一つである。

他方、「受け皿」論は、道州制や連邦制などの広域団体を設け、国からの「受け皿」をつくろうとするモデルであり、戦後の高度経済成長を支えてきた中央集権的行政システムの制度疲労により生じる様々な政策分野における危機的状况（政策危機 policy crisis）を回避するために、国の権限と税財政を地方に移譲し、国の担う役割を軽減しようとするモデルが「中央政府の改革論」である。

このモデルのうち、行政改革の流れを受け継いだ中央政府の改革論が、第二次行革審を媒介しながら、個人と地域の「選択と責任の原則」をうたった国側の分権論が「政治改革」の文脈ではない「行政改革」の文脈の中で主流となり、国と地方間の権限配分に重点をおきたいいわゆる狭い分権改革がスタートすることとなる。すなわち、分権改革の前史は、この第二次行革審に求められることである。

他方、こうした視点に対し、西尾は、「今次の分権改革は、行政改革の流れだけでなく、これに政治改革の流れが合流したことによって初めてその起動力を獲得した」と述べ、一九九三（平成五）年六月の「地方分権の推進に関する決議」（衆参両院）にその第一の起点を求めている。⁽⁹⁾

その第二の起点は、「規制緩和」と「地方分権」を行政改革の二本柱とする第三次行革審の最終答申であるが、ここでは従来においては見られなかった要素が新たに提示されている。すなわち、地方分権に関する立法化作業について①「内閣による大綱方針の策定」↓「国会による基本法の制定」という二段階の手順が明確になったほか、②現行の二層制を前提とした権限委譲、③国の権限を制限列举する発想の提示、そして④機関委任事務の全面廃止への端緒の四つである。⁽¹⁰⁾

こうした二つの起点の中で進められてきた地方分権改革の前史は、一九九五（平成七）年五月一五日に第一三三国会での「地方分権推進法」の制定をもって本格的な地方分権改革の幕開けとなった。すなわち、一九八八（平成元）年一二月の第二次行革審「国と地方の関係等に関する答申」、一九九三（平成五）年一〇月の第三次行革審最終答申のうち「第四章地方分権の推進」、一九九四（平成六）年九月の地方六団体の「地方分権の推進に関する意見書…新時代の地方自治」⁽¹¹⁾、同年一二月の第二次地方制度調査会の「地方分権の推進に関する答申」、同年一二月の「地方分権の推進に関する大綱方針」（閣議決定、内閣行政改革推進本部地方分権部会）、これに基づく一連のプロセスを経て地方分権推進法が制定されたのである。⁽¹²⁾

（２）「地方分権推進法」の制定とその内容

一九九五（平成七）年に地方分権の計画的な推進のために制定された「地方分権推進法」（法律第九六号）は、本則四章第一七条と三項の附則から構成されている。すなわち、第一章では総則が、第二章では地方分権の推進に関する基本方針が、第三章では地方分権推進計画が、そして第四章では地方分権推進委員会について、附則三項では、法律が五年間の時限法であることが定められたが、これは、地方分権が大きな時代の流れであって、もはや実行の段階あり、具体的な成果を挙げるためには計画の作成から実施まで、一定の期間内に集中的かつ計画的に取り組むことが効果的であるとの判断によるものであった。⁽¹³⁾

地方分権推進法は、「地方分権を総合的かつ計画的に推進すること」（第一条）を目的とし、「地方分権の推進は、国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現することを基本として行う」ことをその基本理念とした。

その第三章では、（一）政府は、地方分権の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、地方分権の推進に関する基本方針に即し、講ずべき必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を定めた地方分権推進計画を作成しなければならない、（二）内閣総理大臣は、地方分権推進計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない、（三）政府は、地方分権推進計画を作成したときは、これを国会に報告するとともに、その要旨を公表しなければならないと定められた。

また、地方分権の推進に当たっての国と地方公共団体の責務、すなわち、国に対しては「国は、基本理念にのっとり、地方分権の推進に関する施策を総合的に策定・実施すること」を、地方公共団体については「国の施策の推進に併せて地方行政の改善・充実に係る施策を推進すること」としたうえで、国・地方公共団体は「地方分権の推進に伴

い、国・地方を通じた行政の簡素効率化を推進する」ことをそれぞれの責務として定めた。

その上、地方分権の推進に関する基本方針として、(1)国と地方公共団体との役割分担(第四条)、(2)地方分権の推進に関する国の施策(第五条)、(3)地方税財源の充実確保(第六条)、(4)地方公共団体の行政体制の整備・確立(第七条)、(5)地方分権推進計画の作成と公表(第八条)を定めた。

さらに、地方分権の推進に当たっての具体的な方針等を担当する組織として、総理府に「地方分権推進委員会」の設置する法的根拠を設けた。その主な役割として、(1)地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告する、(2)地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視し、その結果に基づき内閣総理大臣に意見を述べる、(3)勧告又は意見の尊重義務と勧告の国会への報告、(4)委員及び委員会の構成、委員長を選出、(5)資料の提出その他の協力等、例えば、①必要があると認めるとき、国の行政機関、地方公共団体に対する資料・説明等の要求、②特に必要があると認めるとき、国の行政機関及び地方公共団体の業務の運営状況の調査の実施、③特に必要があると認めるとき、公私の者への協力の依頼のほか、(6)事務局の設置についての規定を設け、最後に時効として施行から五年間の時限が定められた。

他方、「地方分権の推進に関する大綱方針」であるこの「地方分権推進法」について、法的即効力を有するのは、この法律に基づいて設置される地方分権推進委員会の議論を踏まえ策定される「地方分権推進計画」においてであり、そこで具体的な改革方針や中身に関する計画の作成・決定過程こそ、分権改革の方向性を重要な要素であった。この点について、成田は次のように指摘している。⁽¹⁾

分権化を大幅に進めようとする力と分権に一定の歯止めをかけて既存の威信、権限、利権等を守ろうとする力とが真正面から衝突し、また、分権の論理と全国的公平性・統一性の維持という立場に立って既存のシステムを温存しようとする集権の論理とか、原点に立ち戻ってそれぞれの正当性を主張しあうことになりそうです。その段階では、情緒的なムード論だけでは乗り切れまい。

こうした状況の中で、それぞれ違った動機により始まった地方分権改革の状況を指し、「混声合唱状況」の分権改革とか、「同床異夢」の分権改革などと評されたが、こうした状況は一九八〇年代の行政改革の議論の中に芽生えていた。⁽¹⁵⁾

(3) 地方分権推進計画の策定

地方分権推進法の規定に基づき策定された「地方分権推進計画」(以下、推進計画という。)は、「基本的考え方」において、地方分権の推進について次のように述べている。

その地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るため、国と地方の役割分担を明確にし、住民に身近な行政をできる限り身近な地方公共団体において処理することが基本である。このため、地方分権推進法に定める基本方針に即しつつ、地方分権推進委員会勧告を最大限尊重して、地方分権の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るために必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講ずるもの。本計画を着実に実施するとともに、地方分権の一層の推進に向けて、今後とも積極的に取り組むこととする。

推進計画は、第一(地方分権推進の基本的考え方)、第二(国と地方公共団体との役割分担及び国と地方公共団体

の新しい関係)、第三(必置規制の見直しと国の地方出先機関のあり方)、第四(国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保)、第五(都道府県と市町村の新しい関係)、第六(地方公共団体の行政体制の整備・確立)、第七(地方分権の推進に伴い必要となるその他の措置)の部分と、別紙として、別紙一(従前の個別の機関委任事務のあり方)、別紙二(従前の個別の団体(委任)事務のあり方)、別紙三(権限委譲の推進の具体的な措置)、別紙四(必置規制の見直しの具体的措置)、別紙五(国庫補助金削減計画)、別紙六(国庫補助負担金の重点化(採択基準の引き上げ等))の部分によって構成されている。

推進計画の政府内での役割分担としては、内閣の内政審議室が全体的な調整を行い、第一及び第二のうち総務庁担当部分を除くもの、第四のうち地方税財源の充実確保等、第五・第六・第七のうち地方公共団体関連部分については、自治省が原案を作成し、別紙一及び別紙二について、各省庁が原案作成したものを自治省において調整を行った。

第二のうち地方事務官制度の廃止及び権限委譲の推進、第三、第七のうち国関連部分、そして、別紙三及び別紙四については、総務庁において原案作成・調整が行われた。また、第四のうち国庫補助負担金の整理合理化及び存続する国庫補助負担金の運用関与の改革、並びに別紙五及び別紙六については、大蔵省において各省庁と調整のうえ原案が作成された。⁽¹⁶⁾

(4) 地方分権推進委員会の役割と活動

他方、地方分権推進法に根拠し、一九九五(平成七)年七月に設けられた「地方分権推進委員会」は、諸井虎氏を会長として地方分権の推進に関する具体的な指針作成に取り組んだ。その記念すべき第一回目の会議において、諸井

委員長は次のように述べている。

我が国の地方制度は、明治維新における廃藩置県等により、その礎が築かれ、その後第二次大戦後に新憲法の精神に沿って民主的な変革がなされ、今日の姿となったところである。以後五〇年を経たが、新しい世紀を間近に控えた今こそ、これまでの国と地方とのシステムを本格的に見直し、二一世紀にふさわしい新たな仕組みづくり、いわば第三の改革を考えていかなければならないと考える。

その際には、単に国と地方との行政内部における権限配分の見直しのレベルにとどまってはならず、地方分権の推進により、住民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現し、その中で一人一人が多様な価値観、個性、創造性を最大限発揮できるようにしていくことが肝要である。

その上、地方分権推進委員会は、自らの任務について次のように述べている。

従来の中央省庁主導の縦割りの画一行政システムを住民主導の个性的で総合的な行政システムに切り替えること、「画一から多様へ」という時代の大きな流れに的確に対応することを今次の分権改革の基本目標に設定した。国、都道府県及び市区町村相互の関係を従来の上下・主従の関係から新たな対等・協力の関係に変えていくこと、さらにこれをおして地域社会の自己決定・自己責任の自由の領域を徐々に拡大していくことである。

その任務を遂行するに当たって、「現実的で実行可能な、着実な改革」を旨指すことをその基本方針とし、具体的な手法としては、地方公共団体の総意として地方六団体から数次にわたって提出された改革要望事項を調査審議の土台とすること、そしてまた地域づくり、くらしづくりの両部会に加え、行政関係検討グループ、補助金・税財源検討

グループ、地方行政体制等検討グループを設置し、これら三つの検討グループの委員・専門委員・参与が個別の検討事項ごとに関係省庁の幹部職員とインフォーマルな小会議方式で率直に意見を交換するグループヒアリング方式などによって行ったことを明らかにしている。⁽¹⁷⁾このグループヒアリング方式により関係省庁との合意が形成され、勧告を可能にしたとされる。⁽¹⁸⁾

それからの地方分権推進委員会の具体的な活動は、一九九六(平成八)年二月二〇日に「第一次勧告」を、一九九七(平成九)年七月八日に「第二次勧告」を、同年九月二日に「第三次勧告」を、同年一〇月九日には「第四次勧告」を、一九九八(平成一〇)年一月一九日に「第五次勧告」を、また二〇〇〇(平成一二)年八月八日に「意見」、同年の十一月二七日には「市町村合併の推進についての意見」を、そして、二〇〇一(平成一三)年六月一日に「最終報告」を内閣総理大臣へ提出され、その活動は幕を下ろすこととなる。

ここでもう少し、その内容を概略すると、「第一次勧告」では、現行の中央集権型行政システムの中核的部分を形づくってきた機関委任事務制度の廃止と廃止後の事務の区分と国の関与のあり方、国と地方公共団体との間の関係に関する一般ルール、各行政分野における権限委譲等などについての提言が、「第二次勧告」では、機関委任事務制度の廃止に伴う事務の区分と国の関与のあり方、国と地方公共団体の関係ルール、必置規制の見直しと国の地方出先機関のあり方、国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保、都道府県と市町村の新しい関係、地方公共団体の行政体制の整備・確立などについての提言が、「第三次勧告」では、社会保険関係事務及び職業安定関係事務に係る地方事務官制度の見直し、機関委任事務制度の廃止に伴う従前の機関委任事務のうち、(一)駐留軍用地特別措置法に基づく土地の使用・収用に関する事務、(二)駐留軍等労働者の労務管理等に関する事務の区分と国の関与のあり方

表1 地方分権推進委員会勧告

区分	主な内容
第1次勧告	国と地方の新しい関係 新たな地方自治制度の枠組み 地域づくりと地方分権 くらしづくりと地方分権
第2次勧告	国と地方公共団体の新しい役割分担 国と地方公共団体の関係についての新たなルールの創設 必置規制の見直しと国の地方出先機関のあり方 国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保 都道府県と市町村の新しい関係 地方公共団体の行政体制の整備・確立 地方分権の推進に伴い必要となるその他の措置
第3次勧告	地方事務官制度の見直し 駐留軍用地特別措置法に基づく土地等の使用・収用に関する 事務及び駐留軍等労務者の労務管理等に関する事務の区分
第4次勧告	機関委任事務制度の廃止に伴う従前の機関委任事務の取扱い 国の関与の基準と従前の団体（委任）事務の取扱い 国と地方公共団体との間の係争処理の仕組み 市町村の規模等に応じた権限委譲
第5次勧告	公共事業のあり方を見直し 非公共事業等のあり方を見直し 国が策定又は関与する各種開発・整備計画の見直し

地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較（申）

についての提言、「第四次勧告」では、機関委任事務制度の廃止に伴う従前の機関委任事務の取扱い、国の関与の基準と従前の団体（委任）事務の取扱い、国と地方公共団体との間の係争処理の仕組み、市町村の規模等に応じた権限委譲について提言、「第五次勧告」では、公共事業のあり方を見直し、国が策定又は関与する各種開発・整備計画の見直しなどについて提言がそれぞれ出された。

また、分権型社会の創造とサブタイトルが付された「意見」では、国庫補助負担金の整理合理化と当面の地方税源の充実確保策、法令における条例・規則への委任のあり方、個別法に関する諸点について提言が行われた。

さらに、「市町村合併の推進についての意見」では、市町村合併の意義、市町村合併の推進方策について提言が、最後の「最終報告」では、六年間に及ぶ当委員会の活動の回顧と今後の課題解決に向けた具体的な展望が示されていた。

このような状況認識と具体的手法により行われた諸活動に対して、地方分権推進委員会はその活動の総括の中で、次のように述べ、持続的な改革推進の必要性を強調した。

しかしながら、今次の分権改革の成果は、これを登山にたとえれば、まだようやくベース・キャンプを設営した段階に到達したにすぎないのである。委員会が中間報告以来掲げ続けてきた『分権型社会の創造』という究極目標に照らしてみれば、改革の前途の道筋は遼遠である。言い換えれば、今次の分権改革は第一次分権改革と呼ぶべきものであって、分権改革を完遂するためには、これに続いて第二次、第三次の分権改革を断行しなければならない。

その上、地方分権推進委員会は、これまで推進してきた今次の過程を「未完の分権改革」とし、これから更に完成に近づけていくために改革課題として次の六つを示した。

- ① 地方財政秩序を分権型社会にふさわしい新しい姿に再構築すること。
- ② 地方分権を実現するには、ある事務事業を実施するかしないかの選択それ自体を地方公共団体の自主的な判断に委ねることこそが最も重要であるため、地方公共団体の事務に対する国の個別法令による義務付け、枠付け等を大幅に緩和していくこと。

③ 平成一七年三月までの時限法である市町村の合併の特例に関する法律（昭和四〇年法律第六号）に基づいて進め

表2 地方分権の流れ

区 分	内 容
1995 (平成 7) 年	「地方分権推進法」の制定 (5月)
	地方分権推進法施行, 地方分権推進委員会発足 (7月)
1996 (平成 8) 年	地方分権推進委員会「中間報告」発表 (3月)
	地方分権推進委員会「第1次勧告」(12月)
1997 (平成 9) 年	地方分権推進連絡会議設置 (1月)
	地方分権推進委員会「第2次勧告」(7月)
	地方分権推進委員会「第3次勧告」(9月)
	地方分権推進委員会「第4次勧告」(10月)
	機関委任事務制度廃止後における地方公共団体の事務のあり方等についての大綱策定 (12月)
1998 (平成 10) 年	「地方分権推進計画」閣議決定 (5月)
	地方分権推進委員会「第5次勧告」(11月)
1999 (平成 11) 年	「第2次地方分権推進計画」, 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律 (案)」閣議決定 (3月)
	「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」成立 (平成 11 年法律第 87 号公布同 7 月 16 日)
2000 (平成 12) 年	「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」施行 (4月)

地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較 (串)

⑤

住民自治の拡充方策として、地方公共団体の組織の形態に対する地

④

られている市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、現行の都道府県と市区町村の二層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言の当否について、改めて検討を深めること。

ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある「補完性 (subsidiary) の原理」を参考にしながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進すること。

方自治法等による画一的な制度規制をどの程度まで緩和することが妥当なのか、真剣に議論すること。

⑩ 憲法第八章第九二条の「地方自治の本旨」の内容を具体化し、分権型社会の制度保障を確固たるものにする方策を構想すること。

であった。

地方分権推進委員会は、任期終了とともに、「中間報告」同様、地方公共団体の関係者及び住民への訴えとして、次の五点を提示した。すなわち、(1)意識改革の徹底と第一次分権改革の成果を最大限に活用した「自治能力」の実証、(2)中央地方関係の構造改革の推進に先導的な取り組み、(3)構造改革を推進と自主的な合併の推進、(4)男女共同参画社会の実現に向けた更なる自覚的努力、(5)地方公共団体の関係者と住民の協働による本来の「公共社会」の創造がそれであった。

(5) 地方分権改革の特徴

二〇〇〇年四月一日の「地方分権の推進のための関係法律の整備等に関する法律」(平成十二年法律第八七号、以下、地方分権一括法という)の施行により、地方分権改革は歴史的な一步を確実に踏み出した。この地方分権一括法は、地方自治法の改正(とりわけ、地方公共団体の役割・事務・条例等に関する緒規定の改正、機関委任事務制度の廃止、国等の関与及び紛争処理に関する緒規定の創設、各種必置規制の廃止、議会及び監査委員に関する諸規定の改正等)と、それ以外の、国家行政組織法及び各省庁関係の多数の法律の改正、それに加え、経過措置等によって構成されていた。

地方分権一括法の内容が示しているとおり、今回の分権改革の内容は次の四点に集約することができる。すなわち、①機関委任事務制度の廃止及び政府事務の再編（自治事務及び法定受託事務）、②地方事務官制度の廃止及び必置規制の縮小、③地方公共団体に対する関与のルール化及び係争処理仕組み（国地方係争処理委員会）の新設、④都道府県と市町村の関係がそれである。²¹⁾

この地方分権改革の性格を象徴する機関委任事務制度から自治事務への変化に分権改革の意義を求め、「分権改革の出発点」として位置づける辻山は地方分権改革の意義について、次のように指摘する。²²⁾

今回の分権改革は国・自治体の関係の改善にとどまるわけではない。長らく続いてきた右肩上がり（注）の社会の終焉。その時代をリードした行政、とりわけ中央主導の画一的な政策遂行の限界と他方での非政府分野の公共サービス領域への参入という、新しい状況がある。しかも、その新しい時代を切り開く主体としてNPOをはじめとする多くの市民団体が台頭してきている。ひとびとの暮らしや地域のありようを中央政府の決定と行政による充足に依存してきた時代は終わり、地域で自治体で自己決定し多様な主体がそれを実現していくために役割を担い合う時代へ条件整備、それが今回の地方分権である。

三 韓国の地方分権の法的枠組みとその特徴

（1）戦後地方自治の制度的展開

一九四五年の「八・一五解放」に伴い、一九四九年七月に「地方自治法」が制定され、議決機関としての地方議会と執行機関の設置とともに、ソウル特別市長と道知事は大統領が任命するなど地方自治の実施が期待されていたもの

表3 地方分権改革の流れ

区分	内容
1991年	地方自治制度の復活、基礎自治団体の地方議会（3月）・広域自治団体の地方議会（6月）の構成
	地方移譲合同審議会の設置（7月）
1995年	4大同時地方選挙の実施（基礎自治団体の長・議員、広域地方自治団体の長・議員）
1999年	「中央行政権限の地方移譲促進等に関する法律」の制定（法律第5710号、1月）
	地方移譲推進委員会の設置（8月）
2003年	政府革新地方分権委員会の発足（4月）
	「地方分権推進ロードマップ」の発表（7月）
2004年	「地方分権特別法」の制定（1月）、「住民投票法」の制定（1月）
	「地方分権5か年総合実行計画」の策定（11月）
2005年	濟州道の行政区域再編をめぐる住民投票の実施（7月）
2006年	濟州特別自治道の施行（7月）

の、「治安確保が最優先」という理由によりこの法律は保留された。

その後も、一九五二年の四月と五月に地方議会選挙が実施されたものの、この時期の地方自治は政権の長期化の道具として改悪されるなどその制度化の道は険しいものであった。すなわち、一九六〇年一月に地方自治法の改正に伴い、市・道・邑・面に対する地方自治の全面的実施が決まり、同一二月には改正された法律に基づき地方議会と地方自治団体の選挙が行われたものの、一九六一年六月に「軍事革命委員会布告第四号」により地方議会は解散されることとなった。また、同年六月の地方措置法第二〇条に基づき道知事・市長・郡守は任命制となり、同年九月の「地方自治に関する臨時措置法」においては地方自治団体の長を中央政府が任命する国家公務員として規定し、一九八九年の地方自治の制度的復活まで、近代史の舞台から姿を消すこととなった。

戦後の民主化運動が実を結び、一九八九年四月の四党合意（民政党・平民政党・民主党・共和党）により復活した新しい「地方自治法」に基づき、一九九一年には基礎議員選挙と広域議員選挙が行われ、地方自治は制度的に復活した。その後、一九九五年六月に基礎議員と基礎自治団体の長、広域議員と広域自治団体の長を選挙第一回全国同時選挙が行われ、一九四九年の地方自治法に基づく地方自治の完全実施となった。一九九九年八月に地方自治法の改正においては地方議会の会期制度を各地方自治団体の状況に応じて弾力的に運用することなどの改善が行われ、先進的な地方自治制度の定着に向けて制度改革が進行中であり、二〇〇六年五月三十一日には、第四回全国地方選挙が行われた。

(2) 中央行政権限の地方移譲

地方分権の推進については、一九八〇年代以降、地方分権の必要性についての議論は一部において散発的に行われたもののそれほど具体的なものではなかった。中央行政機関の権限を地方に移譲する動きが制度的な試みとして行われるようになったのは一九九〇年代に入ってからであるが、それは中央行政機関の必要性に基づくものであり、本来の分権化とはほど遠いものであった。

一九九一年から一九九八年にかけて中央政府は「地方移譲合同審議会」(国務総理訓令)を設け、行政事務の配分のための基礎調査を行い、三七〇一件の事務を調査・分析するとともに、その五四%に当たる二〇〇八件の事務を地方に移譲する事務として確定した。⁽²¹⁾

しかし、この地方移譲合同審議会は国務総理訓令以外の明確な法的根拠を持たなかったことにくわえ、審議会の運

官方法においても法制的な根拠が不備であったことにより、効果的な以上作業には至らなかった。⁽²⁵⁾

一九九八年に登場した金大中政府（国民の政府）は、こうした地方移譲合同審議会の問題点を参考に、地方分権改革の制度的枠組みとして、一九九九年一月に「中央行政権限の地方移譲促進等に関する法律」（法律第五七〇号、以下、地方移譲法という）を制定した。

この地方移譲法は「中央行政機関の権限を効率的に地方自治団体に移譲できるように制度的装置を設けることにより、中央政府機能の地方移譲を促進するとともに、地方自治団体の自律性・責任性を強化し、住民の福利増進と国家競争力の向上を図る」ことをその目的としている。その主な内容は、次のとおりである。

- ① 中央行政機関の権限を地方自治団体に委譲する場合には、地方自治団体の状況及び能力を考慮するとともに、地方自治団体の意思が尊重されるようにしなければならない。地方自治団体が自主的決定と責任のもとで事務を処理することができるように、可能な限り関連する事務の一切を同時に移譲するとともに、住民の福利及び生活便宜と直接関連する事務は市・郡・区に優先的に配分する（法第三条）。
- ② 国家と地方自治団体間において事務を配分するに当たって、地方自治法第11条に規定されている国家事務を除き、可能な限り地方自治団体に配分する（法第四条）。
- ③ 中央行政機関の長は、権限の地方移譲とともに委譲された事務が円滑に遂行できるように、行政的・財政的支援を平行して行い、その方法及び規模などに対しては中央行政機関及び地方自治団体間の財政支援の均衡維持などのために行政自治部長官と協議する（法第五条第一項及び第二項）。
- ④ 中央行政権限の地方移譲などを効率的に推進するために、大統領所屬下に地方移譲推進委員会を設置するとともに

に、地方移譲推進委員会に地方移譲対象事業の調査及び移譲決定権などを付与する（法第六条及び第七条）。

⑤ 地方移譲などの対象事務を確定するに当たって、地方自治団体の規模と能力などを考慮し、その差を設けることができるようにするとともに、既に移譲された事務の場合においても、地方自治団体より中央行政機関において処理することが合理的と認められる場合には中央行政機関の長又は地方自治団体の長が地方移譲推進委員会に還元決定を要請することができる（法第一八条）。

⑥ 所管事務に対して地方移譲の対象として通報を受けた中央行政機関の長は、地方移譲推進委員会が定める期限内に法令の改正などのために必要な措置を施す（法第一九条）。

この地方移譲法の制定とともに、二〇〇一年二月までを地方移譲の準備及び地方移譲の推進段階として設定し、具体的には一九九九年七月に同法施行令の制定・公布、同年八月には「地方移譲推進委員会」の設置、同年一〇月には「地方移譲推進実務委員会」・「地方移譲支援チーム」が設置された。二〇〇〇年二月には「地方移譲推進基本計画」を作成し、中央行政事務の実態調査を行うとともに、同年一月には「地方移譲行政・財政支援団」が設置され本格的な地方移譲がはじまった。この「地方移譲推進委員会」は、現在まで続いており、次のように区分することができる。すなわち、第一次（一九九九年八月～二〇〇一年九月）、第二次（二〇〇一年九月～二〇〇三年九月）、第三次（二〇〇四年六月～現在）である。

しかし、地方移譲推進委員会の意欲的な活動とは裏腹に、地方移譲の実績は期待とは程遠いものであった。すなわち、一九九九年には二二件、二〇〇〇年には二四四件、二〇〇一年には二六件、二〇〇二年には三六五件、二〇〇三年には二三三件など、計三三七四件の事務に関して審議を行ったものの、地方への移譲が確定された事務は全体の

三二%の一〇九〇件に止まった。また、広域地方政府から基礎自治団体に移譲された三九一件を除けばその件数はもっと小さくなる。

しかも地方移譲の決定とともに法令改正が伴われた事務の件数は、その約二五%の二五〇件に過ぎず、その成果は期待以下のものでは⁽²⁶⁾あった。

(3) 地方分権推進計画の策定過程

地方分権改革の土台を形成したこの中央行政権限の地方移譲の推進が期待以下の実績しか達成できなかった理由として、組織割拠主義ともいえる部署（省庁）の利益保護と、事務別の断片的な移譲方式、住民の関心と参加の低迷、地方自治団体の自律的な革新努力の不足などがあげられた。⁽²⁷⁾

こうした問題を踏まえ、一九九九年からの地方移譲推進委員会の活動を「総合的・体系的な地方分権の推進力の不足にくわえ、地方自治団体の自己革新の努力の欠如、国民の実質的かつ体験的な分権効果の貧弱」にあると評価する盧武鉉政府の地方分権改革の方向性は、地方分権改革を含む行政改革においての国民的関心を誘発する多様なプログラムの提供による「民主的かつ分権型の国政運営体制の確立」に集約されていくことになる。そして、地方分権に対する国民的関心の誘発という側面から考えられたのが、「ロードマップ (road map)」の作成である。盧武鉉政府は、二〇〇二年の一二月に行われた大統領選挙において、地方分権に関する特別法の制定を大統領の選挙公約の一つとして採択しており、主要政策課題として位置づけていた。

二〇〇三年四月に「政府改革の推進戦略と計画」という報告書を通じて、行政改革の全般にかかわる推進方法、先

導課題、国民の認識変化に対する戦略が示された。地方分権改革に関しては、「参与政府の地方分権のビジョンと推進方向」（二〇〇三年五月）という報告書の中で、地方分権の必要性、地方分権の現況、地方分権改革のビジョンと推進方向、推進原則と戦略、当面の課題と重点課題などを示していた。

この報告書の「当面の課題」においては、同年七月までは「地方分権推進計画」の作成・公表、同年九月までは「地方分権特別法」の制定、中央政府と地方自治団体間の画期的な権限委譲の推進、地方自治団体の自律性と住民参加の拡大のための自治立法、自治組織権の拡大、地方自治団体四大協議体の機能および協力の強化が盛り込まれていた。

（4）地方分権特別法の目的と主な内容

地方分権の計画的な推進のために、限時法として二〇〇四年一月に制定された韓国の「地方分権特別法」（法律第七〇六〇号）の制定目的は次のとおりであった。すなわち、「国家及び地方自治団体の総体的かつ根本的な革新に導くことができる地方分権の画期的な推進を通じて分権型の国家運営体制を構築することにより、地方の活力を増進し、国家発展を図るために、地方分権の推進に必要な国家的責務と課題を明示するとともにこれを効率的に推進する機構並びにその手続きを定めること」がこの法律の目的であった。主な内容は次のとおりである。

- ① 地方自治団体がその地域に関する政策を自立的に決定し、自己の責任のもとで執行できるようにするとともに、国家及び地方自治団体が合理的に役割を分担することにより実りのある地方自治の実現を地方分権の基本理念としたこと（法律第三条）。

- ② 国家は、地域住民と密接な関連のある事務については市・郡及び自治区の事務に、市・郡及び自治区が処理しにくい事務については特別市と広域市及び道の事務に、特別市と広域市及び道が処理しにくい事務は国家事務としてそれぞれ配分すること（法律第六八条）。
- ③ 国家は、特別地方行政機関が行っている事務のうち地方自治団体が遂行することがもつと効率的な事務は地方自治団体が担当し、新しい特別地方行政機関を設置するときにはその機能が地方自治団体において遂行している機能と類似又は重複しないようにすること（法律第一〇条の一）。
- ④ 国家は、地方教育に対する地方自治団体の権限と責任を強化し、住民参加を拡大する等、教育自治制度を改善すること（法律第一〇条の一）。
- ⑤ 国家は、地方行政と治安行政の連携性を確保し、地域特性に適合する治安サービスを提供するために自治警察制度を導入すること（法律第一〇条の三）。
- ⑥ 国家は、国税と地方税の税源を合理的に調整し、地方交付税の法定率を段階的に向上調整するとともに、国庫補助金制度を改善する等、地方財政の発展法案を設けること（法律第一条）。
- ⑦ 国家は、地方自治団体の自治立法権を強化し、組織運営及び人事管理の自律性を保障する等、地方自治団体の自治行政力量を強化すること（法律第二二条）。
- ⑧ 国家及び地方自治団体は、地方議会議員の専門性を高め、地方議会議長の地方議会所属公務員に対する独立的な権限が強化されるように努力すること（法律第一三条）。
- ⑨ 国家及び地方自治団体は、国民投票制度、住民召喚制度、住民訴訟制度の導入方案を模索する等、住民の直接参

加制度を強化すること（法律第一四条）。

- ⑩ 地方分権推進課題の総合的・体系的推進に関する事項を審議するために、大統領所屬のもとに地方分権推進のための委員会を置き、当委員会にして地方分権に関する実践計画の推進状況を評価し、大統領に報告すること（法律第一七条及び第二二条第一項）、そして、この法律の有効期間を施行日から五年としたこと（法律附則第二項）。

等であった。

この「地方分権特別法」において示された地方分権の必要性は、次の五つであった。すなわち、①国家（中央）と地方政府の共生的機能回復、②権力集中による腐敗の防止、③地域感情の緩和、④住民役割の活性化、⑤住民の便益と影響力の増大がそれである。

その上、地方分権を推進するに当たって「国家は地方自治団体の自律性を尊重し、住民の参加を最大限保障しなければならぬ」という「自律と参加の原則」（法律第七条）の下で、「前分権・後補充の原則」・「補充性の原理」・「包括性の原理」⁽³⁰⁾を地方分権の三大推進原則として採択し、集中的な分権改革を目指しているといえる。

さらに、「事務配分の原則」（法律第六条）を設け、国家と地方自治団体の事務配分の四大原則として、①重複排除、②補充性による配分、③包括的配分、④民間部門の自律性保障を規定している。

（5） 地方分権推進計画の策定

その後、二〇〇三年七月には、政府革新地方分権委員会が主体となって作成した「地方分権推進計画」（以下、地

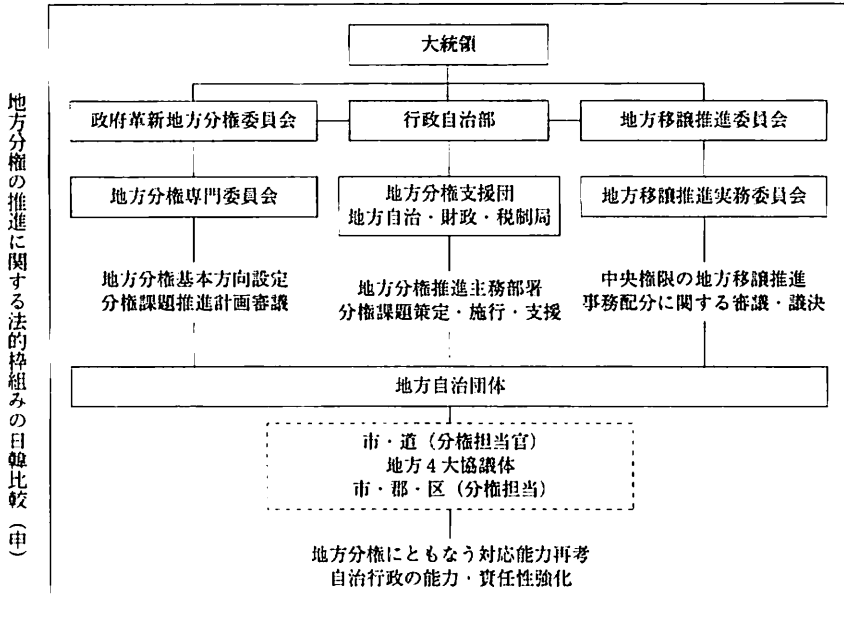
方分権ロードマップという)が発表された。この地方分権ロードマップは、「七大基本方針と二〇課題」(後に七大課題四七課題に拡大)によって構成されていた。⁽³¹⁾ 政府革新地方分権委員会は、地方分権を推進する上で、①分権の誘発効果の高い課題を先導課題として設定し優先的に推進する、②財政分権を分権戦略の革新戦略とする、③地方自治団体の自発的革新と連携することを推進戦略とし、中でも、「中央政府と地方政府間の権限再配分」及び「画期的な財政分権」に最優先順位が与えられ、権限移譲の連続線上において地方分権を進めることを明確にした。

地方分権推進計画の七大課題は、盧武鉉政府においての地方分権改革の基本的方向を明確にあらわすもので、その内容は、①中央政府―地方自治団体間の権限の再配分、②画期的な財政分権の推進、③地方自治団体の自治力量の強化、④地方議会の活性化及び選挙制度の改善、⑤地方自治団体の責任性の強化、⑥市民社会の活性化、⑦協力的な政府間関係の模索の七つに集約されることとなった。

また、二〇の課題としては、①地方分権推進の基盤強化、②中央行政権限の画期的な地方移譲、③地方教育自治制度の改善、④地方自治警察制度の導入、⑤特別地方行政機関の整備、⑥地方財政力の拡大と均衡の緩和、⑦地方税制制度の改善、⑧地方財政の自律性強化、⑨地方財政運営の透明性と健全性の確保、⑩地方自治権限の強化、⑪自治体の内部革新及び公務員の力量強化、⑫地方議会の活性化の模索、⑬地方選挙制度の改善、⑭地方自治団体に対する民主的統制体系の確立、⑮地方自治団体に対する評価制度の導入、⑯多様な市民参加制度の導入、⑰市民社会の活性化のための基盤強化、⑱中央地方間の協力体制の強化、⑲地方自治団体間の協力体制の強化、⑳政府間の紛争調整機能の強化がそれである。

この七大基本方針と二〇の課題の中には、地方分権改革に対するこの地方分権ロードマップの基本的な問題認識が

図1 地方分権の推進体系

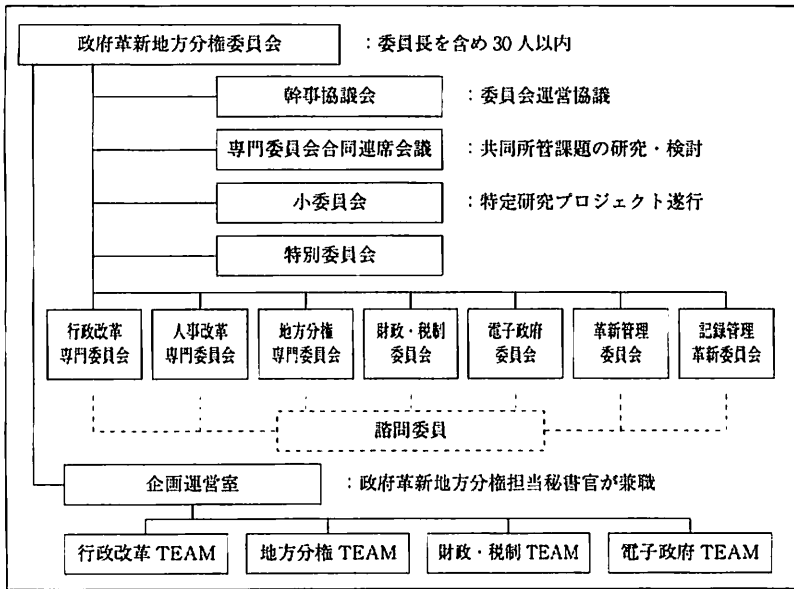


(出典) 政府革新地方分権委員会資料 (2004)

あらわれているといえる。すなわち、機関委任事務を含め国家全体の七六%を占める国家事務の多さ、八対二に及ぶ中央と地方の財政的不均衡、制度的に不完全な地方自治制度、住民参加制度の不備と自治力量の欠如などがそれである。こうした問題に対応する形で策定されたのがこの地方分権ロードマップであり、推進課題と推進日程、そして責任機関を明確に指定している点においては実効性の高い計画となっているといえる。

この地方分権ロードマップは、従前において進めてきた中央行政権限の地方移譲の過程において見られた問題点、すなわち、地方移譲推進法では地方移譲の対象事務に対しては一切規定しないまま、一括移譲方式よりは個別的な移譲方式を採択し、単件事務別の移譲を行った結果、地方への事務移譲が中央政府のご都合と反対により一部にとどまった経験が補完された。

図2 政府革新分権委員会の組織図



(出典) 政府革新地方分権委員会資料 (2004) より作成

地方分権ロードマップでは、既述のとおり、「先分権・後補完」・「補充性」・「補完性」の原則のもとで、先導課題の優先的推進、政府革新作業との連携推進、中央部署（省庁）の自発的参加の誘導、国民的な共感の拡大等が戦略的に取り込まれていた。

(6) 政府革新地方分権委員会の活動

地方分権特別法の規定（第一七条）に基づいて「地方分権推進のための委員会」として設置されたのが政府革新地方分権委員会である。すなわち、「地方分権推進課題の総合的・体系的推進に関する事項を審議するために」設けられた委員会であり、その主な機能は、①地方分権の基本方向の設定及び推進計画の策定に関する事項、②第九条（権限及び事務の移譲）及び第一六条（国家と地方自治団体の協力体制の確立）の規定による地方分権推進課題の推進に関する事項、③第一号及び第二号に規定された事項の点検及び評価に関する

る事項、④その他の委員長が必要と認める事項であった。

地方分権の強力な推進体系の必要性においても地方移譲委員会の経験は十分に生かされているといえる。すなわち、中央省庁の長官（四人）・道知事（一―三人）などを含め約二〇人によって構成されていた地方移譲委員会は、代表性の確保という側面からは正当性をもっていたものの、長官及び道知事の不参加による定員の確保が難しく、大統領による恣意的な委員の委嘱により地方の意見が反映されない、また立法院との連携が欠如し立法過程においても多くの問題が指摘された。

また、地方分権特別法の第十九条（委員会の構成・運営）の三において、「地方自治法第一五四条の二の規定による地方自治団体の長等の協議体から推薦された者」と規定し、地方自治団体協議会に対し、委員の推薦権を付与したことは重要な意義をもつものであった。³²

その上、地方分権の推進を効果的に進めるための制度的措置として「大統領への定期的報告」や「中央行政機関の長に対する地方分権実践計画の策定及び委員会への提出」を義務付ける（第二〇条）とともに、各中央行政機関の地方分権推進を具体的に履行させるために、委員会では中央行政機関の進捗状況を点検・評価し、その結果を國務会議・大統領に報告すること、その評価結果によっては中央行政機関の長に対し必要な措置を勧告することができるようにする（第二一条）等、委員会の権限強化が図られていた。

（7）「地方分権五カ年総合実行計画」の策定

他方、二〇〇四年一月の「地方分権五カ年総合実行計画」の策定の背景には、現在の盧武鉉政権の任期内におい

地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較（申）

表4 地方分権主要課題と推進日程(2004)

区分(課題数)	内 容	推進日程(年)
1. 中央・地方間 権限配分(10)	①事務区分体系の改善	2004～2006
	②中央行政権限の地方移譲	2004～2006
	③大都市特例制度の強化	2004～2007
	④済州特別自治道の推進	2004～2006
	⑤教育自治制度の改善	2004～2006
	⑥自治警察制度の導入	2004～2006
	⑦特別地方行政機関の整備	2004～2006
	⑧地方分権化の指標開発及び分権水準測定	2004～2005
	⑨自治団体の管轄区域の合理的調整	2004～2008
	⑩地方分権特別法の制定	完了
2. 画期的な財政 分権(14)	①地方交付税の法定率の段階的上向調整	2005～2007
	②地方交付税制度の改善	2004～2005
	③国税と地方税の合理的調整	2004～2006
	④地方税の新税源の拡大	2004～2006
	⑤財産税と総合土地税の課税現実化	2004～2006
	⑥地方税の非課税減免縮小	2004～2006
	⑦国庫補助金の整備	2004
	⑧地方予算の編成指針廃止及び補完	2004
	⑨地方債発行の承認制度改善	2004～2005
	⑩地方余剰金制度の改善	完了
	⑪地方財政の評価機能強化	2004～2005
	⑫自治団体の複式簿記会計制度の導入	2004～2007
	⑬自治団体の予算支出合理性確保	2004～2006
	⑭財政運営の透明性・健全性強化	2004
3. 自治行政の能 力強化(8)	①自治立法権の拡大	2004～2006
	②自治組織権の強化	2004～2006
	③分権型都市計画の体系構築	2004～2005

地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較(申)

	④自治団体の自体革新体系の構築	2004～2005
	⑤地方公務員の教育訓練の革新	2004～2005
	⑥地方公務員の人事制度改善	2004～2006
	⑦地方自治団体の人事の公正性の再考	2004～2005
	⑧中央—地方間の人事交流の活性化	2004～2005
4. 地方議会の活性化及び選挙制度の改善 (2)	①地方議会活動の基盤強化	2004～2006
	②地方選挙制度の改善	2004～2006
5. 自治団体の責任性強化 (5)	①自治団体に対する監査体制の改善	2004～2006
	②住民監査請求制度の活性化	2004～2005
	③住民訴訟制度の導入	完了
	④住民召喚（リコール）制度の導入	2004～2005
	⑤自治団体に対する評価制度の改善	2004～2006
6. 市民社会の活性化 (5)	①条例制定・改廃請求制度の改善	2004～2005
	②住民自治制度の改善	2004～2005
	③自願奉仕活動の奨励・支援	2004～2005
	④地域内専門家の政策過程への参加拡大	2004～2005
	⑤住民投票制度の導入	完了
7. 協力的政府間関係 (3)	①中央—地方自治団体間の協力体制の強化	2004～2005
	②地方自治団体間の協力体制の強化	2004～2006
	③紛争調整機能の強化	2004～2006

(出典) 政府革新地方分権委員会『地方分権五カ年総合実行計画』(2004・11)

て効率的な地方分権をもっと具体的に進めたいという政府意思の表明がある一方、地方分権特別法の制定や住民投票制度の導入、地方譲与金法の廃止、住民訴訟制度の導入（地方自治法改正）以外のほとんどの地方分権課題に対するロードマップの日程が大幅に遅れていることへの懸念があらわれているといえる。その結果、当初の地方分権ロードマップの日程であった二〇〇三～二〇〇七年の計画日程は、二〇〇四～二〇〇八年へと変更された。

この分権五カ年計画の策定に際しては、主管部署である行政自治部との協議（二〇〇四年二月～四月）のほか、関連する中央部署及び地方四大協議体との意見交換を行った（二〇〇四年五月）⁽³³⁾。その結果、中央省庁においては、中央と地方の構造調整の連携や地方消費税の新設等が要請され、地方自治団体からは国政における地方の参加及び自律性の拡大、課題の推進時期の調整等が建議された。

おわりに…地方分権に関する法的仕組みの特徴と相違

以上においては、日韓両国における地方分権の制度化に関する一連のプロセスを基本法の制定と推進計画の策定、分権委員会の活動に焦点を合わせ記述したつもりである。法形式的な側面から、日韓両国の地方分権の推進を具体的に担保するための基本法の性格を有する「地方分権推進法」と「地方分権特別法」の基本的な構成は次の表5のとおり相当の制度的類似性を有していることが分かる。

しかし、このような法形式上の類似性が直ちに制度・政策の類似性に結びつくとは限らない。なぜなら、地方制度の位置づけは一國の政治体制・統治システムに密接に関わっており、地方分権の推進が共通の課題であっても、その

表5 日韓における地方分権推進の法的枠組みの比較

区分	地方分権推進法 (日本)	地方移譲促進法 (韓国)	地方分権特別法 (韓国)
法制定目的	地方分権の基本理念の 定立、中央・地方間の 責任明確化、地方公共 団体の自律性向上、分 権化関連基本施策の決 定、分権体制の整備計 画推進	事務の合理的配分、地 方自治団体の自律性向 上	地方分権の方向性提示、 地方分権の戦略的推進お よび分権課題の明確化、 地方自治団体の自律性向 上
基本理念および原則	中央・地方間の基本 的・一般的役割規定、 中央の行財政支援義 務、地方自治団体の行 政改革と市民参加の拡 大	地方自治団体優先の原 則、基礎自治団体優先 の原則、地方自治団体 の能力向上のための中 央義務規定	地方分権の基本理念、中 央と地方自治団体の責 務、事務配分の原則、自 律と参加の原則
分権化関連の主要分野	権限の移譲、必置規制 の緩和および廃止、国 家関与の縮小および廃 止、補助金制度などの 改革	権限および税源の移 譲、移譲のための計画 作成（財政支援計画を 含む）	権限および事務の移譲、 特別地方行政機関の整 備、地方財政の拡充・健 全性強化、自治行政の責 任性強化など7分野20 課題の選定
推進機構の構成	地方分権推進委員会 (総理大臣直属)	地方移譲推進委員会 (大統領直属)	政府革新地方分権委員会 (大統領直属)
制定年度	1995	1999	2004
法律の時限	時限法（5年、2000年 失効）	規定なし	時限法（5年、2008年失 効）
後続措置	地方分権一括法の施行 (2000)、地方分権改革 推進会議設置（2001）		

(出典) 政府革新地方分権委員会資料（2004）に追加作成

位置づけや意味合いは非常に複雑なものである。

以下では、地方分権に関する基本的フレームワークである「地方分権推進法」(日本、一九九五、全一七条)と「地方分権特別法」(韓国、二〇〇四、全二二条)の法条文の内容を比較することとする(資料参照)。

まず、法条文上の構成においては、両法とも、地方分権の基本理念、国と地方の責務・役割分担、推進機構(委員会)の構成とその機能、そして施行から五年という有効期間を設けた時限法である側面からは、ほぼ同じである。

「地方分権推進法」の構成に比べ、「地方分権特別法」の条文構成上の特徴としては、次の点を挙げることができる。すなわち、①地方分権の定義(第二条)、②他の法律の制定・改定の原則(第四条)、③事務配分の原則(第十八条)、④自律と参加の原則(第七条)、⑤地方分権の政策の実験的实施(第八条)、⑥地方議会の活性化と地方選挙制度の改善(第一三条)、⑦大統領への報告(第二〇条)及び履行状況の点検・評価等(第二一条)である。その他にも、「地方分権推進法」の第七条(地方公共団体の行政体制の整備及び確立)に比べ、「地方分権特別法」はその内容が自治行政力量の強化(第二二条)、住民参加の拡大(第一四条)、自治行政の責任性の強化(第一五条)などに細分され規定されている上、地方財政について「地方分権推進法」が地方税財源の充実確保(第六条)という表現にとどめているのに対し、「地方分権特別法」では、地方税の税目の拡大や自主課税権の行使範囲の拡大、国庫補助金制度の合理化などが細かく規定されていることが特徴であるといえる。

こうした法的フレームワークの構成を踏まえ、「地方分権推進法」並びに「地方分権特別法」のもとで行われている地方分権改革の特徴は、次のように整理することができる。すなわち、「地方分権推進法」を頂点に行われてきた日本の地方分権改革は、「上下・従属の関係」から「対等・協力の関係」へとという政府間関係の歴史的転換であった

という評価は周知のとおりであるが、①地方分権の争点が事務の再配分、広域行政などの行政の効率性の向上に重点が置かれたため、住民の負担と責任、住民参加などの住民自治の強化が弱かった、②地方公共団体の政策形成能力に対する疑問として適されてきた対案、例えば、道州制・連邦制・府県合併論などは現実的な面において実質的な成果は見られなかった、③国と地方公共団体との関係から地方分権の論議が事務権限の移譲という「行政的分権」にとどまり、「改革が留保された戦後改革の遺産」であるとの指摘も提起された⁽³⁴⁾。また、自主決定権の制約、法定受託事務の縮小維持、地方税財源の改革に欠けていたことなどにより、地方分権改革に対する総括評価においては、「総論中の序論」・「未完成改革」・「改革の第1ラウンド」といった表現が並ぶこととなった⁽³⁵⁾。

他方、まだ完了してはいないが「地方分権特別法」を基点に進められている韓国の地方分権改革は、一九六〇年代以降構造化されてきた集権・集中型の統治体制に代わる分権型の国家運営のパラダイムを明確に提示したことに比べ、今後五年間における実質的かつ具体的な分権改革の推進を国政目標として位置づけたことは肯定的に評価されるべきものである。また、韓国の地方分権改革は、「政府革新」(Government Reinventing) という国家目標を中心に、「行政改革分野」・「人事改革分野」・「税財政分野」・「電子政府分野」・「記録管理分野」・「政策広報分野」・「革新分権評価分野」の六つのロードマップと合わせて総合的に推進されており、その意味においては、「ガバメントからガバナンスへ、官から民へ、中央から地方へ、疎外から参加へ」という、市民社会の力動性に基礎した社会構造改革であるといえる。

日韓の地方分権に関する法制度的な枠組みの相違は、地方分権改革が如何なる目的とプロセス、社会的合意の中で進められたかという問題に直面する。この点について、韓国の地方分権改革に参加した経験をもち、日本の地方分権

に精通した呉は、日韓の分権化政策の類似・相違を次のように指摘している。⁽³⁶⁾

一つは、世界的な流れである「地方化」への対応策として地方分権政策が推進されていること。二つは、五年間の時限法として地方分権関連の特別法によって進められていること。三つは、行政府の最高責任者の強い関心と支援があったこと。次に、相違点は何か。一つは、歴史的に封建制度が存在したがどうかである。二つは、日本においては制度的改革よりも中央からの関与の縮小及び廃止に重点をおいているのに対し、韓国においては、中央権限の移譲をはじめとするシステム改革中心の総合的な進め方をしている点です。三つ目は、日本においては政界、財界、マスコミなどの国民からの支持が高かったのに対し、韓国においては政界、財界、マスコミなどの国民的支援が弱かった点です。

こうした指摘の背景には、一般論として、戦前・戦後に連続する地方制度改革という大きな流れがあり、特に高度経済成長に支えられてきた福祉国家に対する反省、その後の一九八〇年代からの修正過程の中で一連の行政改革のプロセスが結論的に見出した「規制緩和」及び「地方分権」が集権的行政システムの制度疲労とあいまって、分権システムの必要性が高まったことという共通の認識に基づくものである。

しかし、戦後改革によって培われてきた日本の地方自治とは対照的に、韓国においては終戦直後の制度化とは別に、一九六〇年代から一九八〇年代の後半まで続いた「開発独裁」（朴正熙軍事政權）によって構造的な強化を余儀なくされた反民主的中央集権の歴史があることに注意しなければならない。

その上、地方自治に関する法制度的類似性とは裏腹に、その運用上の慣行においては、公務員制度をはじめ様々なサブシステムが異なっている点を看過してはならない。すなわち、法制度の規定内容と運用上の実態のズレは、日韓

の社会制度の特徴であり、地方自治においても深刻な課題の一つであるが、とりわけ韓国においては制度運用上のズレは中央政府を困らせる要因の一つでもあることから、日韓の比較においては十分に考慮すべき要素である。

最後に、地方自治の本質的な部分に係わるものとして、地方自治の位置づけについても注意を払うべきである。地方分権の推進を分権型社会の前提条件と考える日本の分権改革と比べ、韓国においての地方分権は「国家競争力の強化」という大義名分においてその意義を持つことを理解すべきである。すなわち、韓国の「地方分権特別法」の第一条に示されているとおり、「国家および地方自治団体の地方分権に関する責務を明確にすると同時に地方分権の基本原則・推進課題・推進体系等を規定することを通じて地方を発展させ、国家競争力を高めること」が地方分権の意義であるといえる。その一つの事例として、盧武鉉政府が進めている地方分権改革は、地方分権、国家均衡発展や新行政首都の建設といった三つの法による地方化政策の推進というパッケージ戦略を採択している。この中で、国家均衡発展は、歴代政府が経済発展の大義名分として位置づけてきたものであり、そのため、地方分権は国家均衡発展のための手段の一つとして認識され、地方分権改革に優先順位を置くのが理論的な側面において望ましいだけではなく、戦略的な側面からも成功の可能性が高いとの指摘も出ている。⁽³⁷⁾

(1) 本来、地方分権に関する制度改革は長いスパンを持っており、それを比較の視点から論じるには膨大な資料とその検証を要するが、本稿はその比較作業の導入部として、地方分権の法的枠組みとして制定された基本法の制定過程とその特徴、それに基づく地方分権推進計画の中身を中心に論じる。その実行過程や評価については、韓国の地方分権改革（ロードマップ）が終了する二〇〇八年まで待たなければならぬ。稿を改め論じることとする。

(2) この点については、竹下謙監修・著『世界の地方自治制度』（新版）、イマジン出版、二〇〇二年を参照。

地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較（申）

- (3) 地方制度を比較する意義について、森田は、次のように述べている。「何よりも一般的テーマとして、第一に、地方制度を想定している要素を明らかにするうえで重要である。それに加えて、第二に、各国が置かれている政治・行政状況の特質を理解するうえで有意義であるし、第三に、それぞれの国において、制度改革を検討するうえでも貴重な情報を提供してくれる。そして、第四に、日本の地方制度の特質を探り、その形成過程そして今後の制度のあり方を考えるうえでも必要な研究と考えられる」。森田朗編著『アジアの地方制度』東京大学出版会、一九九八年、一―二頁。この種の比較研究を扱ったものとしては、山下茂・谷聖美・川村毅『比較地方自治―諸外国の地方自治制度』（増補改訂版）第一法規、一九九四年及び前掲書、二〇〇二年などがあるが、その意義については大同小異である。
- (4) 詳細については、全国知事会・自治制度研究会報告書『地方自治のグランドデザイン』二〇〇四年を参照。
- (5) この補完性の原理についての概念定義は多義にわたるが、ここでは、昇秀樹『補完性の原理』と地方自治制度『都市問題研究』五五(七)、二〇〇三年、三二頁以降の整理を参照した。
- (6) 全国知事会、前掲書、二〇〇四年、一〇〇頁。
- (7) 自治体国際化協会資料(二〇〇六年)。
- (8) 沼田、一九九五年、三四―三五頁。
- (9) 西尾勝「地方分権改革の前史」『分権型社会を創る―その歴史と理念と制度』ぎょうせい、二〇〇一年、三頁。
- (10) 西尾、前掲書、二〇〇一年、八一―八二頁。
- (11) この意見書は、地方自治法第二六三条の第三項に基づき行われた意見書であるが、全国的連合組織の意見申出権による最初の意見書である。ちなみに、第二回目の意見書は、今年の六月七日に行った地方共有税の提案などを盛り込んだ「地方分権の推進に関する意見書」である。
- (12) 成田頼明「地方分権推進法の成立と今後の課題」『自治研究』(第八五八号)、良書普及会、一九九五年、三頁。
- (13) 「地方分権推進法」法令解説資料総覧(第一七七号) 第一法規、一九九六年、七頁。
- (14) 成田、前掲論文、一九九五年、五頁。
- (15) この点については、辻山幸宣「混声合唱〈地方分権〉」『地方分権と自治体連合』敬文堂、一九九四年が詳細に述べている。
- (16) 山口英樹「地方分権推進計画について」『地方自治』(第八〇六号)、一九九八年、七頁。
- (17) 西尾、前掲書、二〇〇一年、四三―四六頁。

(18) その反面、①調査審議事項の範囲が地方公共団体の総意として提出された改革要望事項に限定されがちであったこと、②勧告事項が関係省庁との合意に達した事項に限られたこと、③グループヒアリングの場での実質的な意見交換に関する情報が非公開とされたことなどがマイナスイメージとして指摘された。西尾勝「分権改革の到達点と課題」『自治体の構想』課題①(岩波講座) 岩波書店、二〇〇二年、七頁。

(19) 地方分権推進委員会「地方分権推進委員会最終報告——分権型社会の創造——その道筋——」(第四章)、二〇〇一年参照。

(20) 中間答申「まえがき」において、「全国三〇〇有余の地方公共団体は、国への「従属と依存の意識」を克服し、これまで以上に行政の公正性と透明性の向上、住民参画の拡大に努めるとともに、新たな分権型社会の創造をめざして、創意工夫に満ちた地域づくりとくらしづくりの個性的な構想を積極的に提示してほしい。そして、国の関係省庁においては、地方分権推進法制定の趣旨に鑑み、時代の流れを先取りして、この機会に地方公共団体に対する「指揮監督と保護後見の意識」を払拭し、国と地方公共団体の間に対等・協力の新しい関係を構築するという建設的な方向に、その広い視野と深い識見を生かしてほしい」と述べている。

(21) 詳細な内容については、小早川光郎・小幡純子編「あたらしい地方自治・地方分権」(ジュリスト増刊)二〇〇〇年・五月を参照。

(22) 辻山幸宣「地方自治改革の出発点」今村都南雄編著『自治・分権システムの可能性』(自治総研叢書一〇)所収、二〇〇〇年、一八頁。

(23) この審議会は、地方自治団体及び中央政府の課長級公務員で構成された非常設協議体として地方自治団体と中央行政機関から権限委譲の対象となる事務を年一回の調査を行い、合同で審議するために設けられた。

(24) 行政自治部・政府革新地方分権委員会・韓国行政研究院「民選地方自治一〇年の評価(一)」二〇〇五年、六七頁。

(25) Kim, Sunun「地方分権政策に関する評価」推進手続き及び過程を中心に「地方行政研究」(第五五号)、二〇〇三年、一三三頁。

(26) Kim, 前掲論文、二〇〇三年、一六頁。

(27) 政府革新地方分権委員会「参与政府の地方分権ビジョンと推進方向」二〇〇三年。

(28) 地方政府と市民社会に対する信頼を基盤とし、市民社会と地方政府に対する懐疑的かつ否定的な観念から脱皮し、分権改革を優先的にを行い、そこから生じる分権の副作用については市民社会と地方政府が自ら治し自浄する能力を補完していく原則を指す。

(29) 機能配分の原則に基づき市民社会に近い政府に優先的に管轄権を認める国家組織原理で、民間が処理できる場合には国家共同体が関与してはならない、また、身近な地方政府が処理できる業務について広域地方自治団体(市・道)や中央政府が関与してはならない原則(「補完性の原理」)を指す。

地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較(申)

(30) 既存の地方移譲が個別的かつ部分的な移譲であり、また、中央政府と地方政府との連携不足から重複の問題などが生じたことを勘案し、地方政府に移譲される事務が自主的な決定と責任の下で処理できるよう移譲される事務と関連する一切の事務を包括的に移譲する事務移譲の原則である。一九九九年に制定された「中央行政権限の地方移譲促進等に関する法律」(法律第〇五七〇号)の第三条「地方移譲および事務配分の基本原則」に規定されている。

(31) この地方分権ロードマップに関する詳細な内容については、拙稿「韓国における地方分権改革・地方分権ロードマップの策定を中心に」『自治総研』(第三二八号)二〇〇五年及びシリーズ「第二次地方分権改革への展望(第三回・完)」『ジュリスト』(第一三〇八号)、二〇〇六年、六四一六七頁を参照。

(32) Kim, Sunun「地方分権政策に対する評価」『地方行政研究』(第五五号)二〇〇三年参照。

(33) 「地方四大協議体」とは、日本の地方六団体に類似するもので、①「全国市・道知事協議会」(二〇〇〇年三月設立)、②「全国市長・郡守・区庁長協議会」(二〇〇〇年四月設立)、③「全国市・道議会議長協議会」(二〇〇〇年六月設立)、④「全国市・郡・自治区議会議長協議会」(二〇〇〇年四月設立)の四団体である。一九九一年の地方自治の復活により地方議会が構成され、それぞれ情報交換や地方自治団体の利益増進のために活動してきたが、これらの団体は法的地位が保証されない任意団体であった。その後、一九九九年の八月に行われた地方自治法の改正により、第一五四条の二に地方自治団体の長などの協議体に関する規定が新しく設けられ、地方自治に直接的な影響を及ぼす法令の制・改定などについて行政自治部長官を経由し政府に意見を提出することができるようになった。

(34) 佐々木信夫「地方分権と地方自治」岩波書店、一九九九年参照。

(35) この点については、成田頼明「地方分権の動向と課題」『月刊自治フォーラム』(第四二二号、一九九五年)、西尾勝「未完の分権改革」岩波書店、一九九九年、佐藤宮緒「新地方自治の思想」(敬文堂、二〇〇二年)を参照。

(36) 呉在一「鼎談・韓日の分権改革に参画して」(シリーズ「第二次地方分権改革への展望」『ジュリスト』(第一三〇六号)、二〇〇六年、八四頁。

(37) Kim, 前掲論文、二〇〇三年、三九頁。なお韓国の地方分権改革の全体象については、申龍徹「韓国行政・自治入門」(公人社、二〇〇六年を参照。

(追記)

本稿の脱稿・校正の最中に、本稿で論じた一九九五年の「地方分権推進法」の内容を引き継ぐ第二の地方分権枠法ともいうべき「地

地方分権推進改革法案」の国会提出という大きい動きがあったことから、その内容を追記しておく。

二〇〇六年九月に誕生した安倍内閣は一〇月二十六日に「地方分権改革推進法案」を国会に提出し、国会審議が始まった。今回の法案は、新たな分権改革に踏み出す手順を定めた三年間の時限立法として、内閣府に有識者七人の「地方分権改革推進委員会」を設置するなど主要内容としている。また、同委員会の勧告を受け、政府は「分権改革推進計画」をまとめ、地方分権一括法案を作成し、二〇一〇年にも国会に提出する運びとなった。主な内容は、次のとおりである（以下、法案の概要は総務省公表資料）。

地方分権改革推進法案（概要）

一 基本理念

地方分権改革の推進は、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として、次の基本理念に基づいて行う。

・国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にする

・地方公共団体の自主性及び自立性を高める

ことよって、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進する。

二 国及び地方公共団体の責務等

(1) 国は、地方分権改革を集約的かつ一体的に実施するための推進体制を整備し、地方分権改革に関する施策を総合的に策定・実施。

地方公共団体は、行政運営の改善・充実に係る施策を推進。

(2) 国及び地方公共団体は、地方分権改革の推進に伴い、国及び地方公共団体を通じた行政の簡素化及び効率化を推進。

(3) 国は、地方分権改革の推進に関する施策の推進に当たり、地方公共団体の立場を尊重し、密接に連絡するとともに、国民の関心と理解を深めるよう適切な措置を講ずる。

三 地方分権改革の推進に関する基本方針

(1) 国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、次の措置等を講ずる。

地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較（申）

- ① 地方公共団体への権限移譲の推進
 - ② 地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付けの整理・合理化
 - ③ 地方公共団体に対する国又は都道府県の関与の整理・合理化
- (2) 国は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、(1)の措置に応じ、国庫補助負担金、地方交付税、国と地方公共団体の税源配分等の財政上の措置の在り方について検討。
- (3) 地方公共団体は、行政及び財政の改革を推進するとともに、行政の公正の確保及び透明性の向上並びに住民参加の充実のための措置その他の必要な措置を講ずることにより、地方公共団体の行政体制の整備及び確立を図る。

四 地方分権改革推進計画

政府は、地方分権改革の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、講ずべき必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を定めた地方分権改革推進計画を作成（閣議決定）。

五 地方分権改革推進委員会

- (1) 内閣府に、地方分権改革推進委員会を設置。
- (2) 委員会は、委員7人をもって組織。委員は両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命。
- (3) 委員会は、地方分権改革推進計画の作成のための具体的な指針を勧告。

六 施行期日等

公布の日から六月を超えない範囲において政令で定める日から施行（委員の国会同意に係る規定は、公布の日から施行）。この法律は、施行期日から起算して3年で失効。

今回の法案提出に対し、地方六団体は、「今回の地方分権改革推進法案の提出により、次の地方分権改革に向けた確かな一歩が踏み出されたものと評価する。今後は、地方力を活かして地域を活性化させ、中央と地方の格差を是正し、国と地方が力を合わせて国全体

が活力を持つ日本をつくっていくべきである。地方の活力なくして国の活力はない。そのためには、地方分権改革の推進により地方の自己決定権を確立することが不可欠であり、国と地方の役割分担の見直し、国から地方への権限及び税財源のさらなる移譲、国と地方の二重行政の解消による行政の簡素化などの改革を一体的に進めるべきである。国会で活発な議論が行われ、地方分権改革の機運が高まり、法案が早期に成立することを期待する」(二〇月二七日)との談話を発表した。

今回の「地方分権推進改革法案」は、一九九五年の「地方分権推進法」に基づく地方分権改革の第二の幕開けとしての位置づけとなるが、国・地方ともに、一〇年前の状況とは大きく異なっている。地方公務員の厚遇・不祥事問題や地方財政の再建など、昨今の状況を打破するためにも抜本的な社会構造改革としての地方分権改革の迅速な推進が要求されているといえる。

(資料) 地方分権に関する基本法条文の日韓比較

区分	目次	改正	目的	定義	基本理念
地方分権推進法 (日本)	第一章 総則 (第一条〜第三条) 第二章 地方分権の推進に関する基本方針 (第四条〜第七条) 第三章 地方分権推進計画 (第八条) 第四章 地方分権推進委員会 (第九条〜第十七条)	平成一九九五年五月一九日 (法律第九六号)	(目的) 第一条 この法律は、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊要性にかんがみ、地方分権の推進について、基本理念並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定め、並びに必要な体制を整備することにより、地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。	(地方分権の推進に関する基本理念) 第二条 地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政	(地方分権の推進に関する基本理念) 第二条 地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政
地方分権特別法 (韓国)	第一章 総則 (第一条〜第八条) 第二章 地方分権の推進課題 (第九条〜第十六条) 第三章 地方分権推進機構及び推進手続き (第十七条〜第二十一条)	二〇〇四年一月一六日 (法律第〇七〇六号)	第一条 この法律は、国家および地方自治団体の地方分権に関する責務を明確にすると同時に地方分権の基本原則・推進課題・推進体系等を規定することを通じて地方を発展させ、国家競争力を高めることを目的とする。	(定義) 第二条 この法律において「地方分権」とは、国家および地方自治団体の権限と責任を合理的に配分することを通じて国家および地方自治団体の機能がお互い調和されることをいう。	(地方分権の基本理念) 第三条 地方分権は、住民の自発的参加を通じて地方自治団体がその地域に関する政策を自律的に決定し、自己の責任の下で執行するとともに、国家と地

	<p>を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする。</p>	<p>方自治団体間または地方自治団体相互間の役割の合理的な分担により国政の統一性を確保し、地方の創意および多様性が尊重される内実ある地方自治の実現をその基本理念とする。</p>
	<p>(国及び地方公共団体の責務) 第三条 国は、前条に定める地方分権の推進に関する基本理念にのっとり、地方分権の推進に関する施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。 二 地方公共団体は、国の地方分権の推進に関する施策の推進に呼応し、及び並行して、その行政運営の改善及び充実に係る施策を推進する責務を有する。</p>	<p>(他の法律の制・改定の原則) 第四条 地方自治と関連する法令を制定または改定する場合には地方分権の基本理念に適合するようにしなければならない。</p>
<p>責 務</p>	<p>(国家と地方自治団体の責務) 第五条 国家は、地方自治団体が行政を総合的・自律的に遂行することができるように国家と地方自治団体間または地方自治団体相互間の事務を住民の便益増進、執行の効果等を考慮し、お互いに重複しないように配分しなければならない。 二 国家は、第一項の規定により事務を配分する場合には、地域住民の生活と密接に関連する事務は原則的に市・郡および自治区の事務に、市・郡および自治区が処理しにくい事務は特別市と広域市および道の事務に、特別市と広域市および道が処理しにくい事務は国家の事務としてそれぞれ配分しなければならない。 三 国家が地方自治団体に事務を配分する場合、地方自治団体が事務を他の地方自治団体に再配分する場合には、配分または再配分された地方自治団体はその事務を自己の責任の下で総合的に処理することができるように関連する事務を包括的に配分しな</p>	<p>(国家と地方自治団体の責務) 第五条 国家は、地方自治団体が行政を総合的・自律的に遂行することができるように国家と地方自治団体間または地方自治団体相互間の事務を住民の便益増進、執行の効果等を考慮し、お互いに重複しないように配分しなければならない。 二 国家は、第一項の規定により事務を配分する場合には、地域住民の生活と密接に関連する事務は原則的に市・郡および自治区の事務に、市・郡および自治区が処理しにくい事務は特別市と広域市および道の事務に、特別市と広域市および道が処理しにくい事務は国家の事務としてそれぞれ配分しなければならない。 三 国家が地方自治団体に事務を配分する場合、地方自治団体が事務を他の地方自治団体に再配分する場合には、配分または再配分された地方自治団体はその事務を自己の責任の下で総合的に処理することができるように関連する事務を包括的に配分しな</p>

地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較 (申)

	<p>ればならない。</p> <p>四 国家および地方自治団体は、第一項ないし第三項の規定により事務を配分する場合には民間部門の自律性を尊重し、国家または地方自治団体の関与を最小化し民間の行政参加の機会を拡大しなければならない。</p>
	<p>(事務配分の原理)</p> <p>第六条 国家は、地方自治団体が行政を総合的に・自律的に遂行できるように、国家と地方自治団体の間、地方自治団体相互間の事務を、住民の便益増進、執行の効果等を考慮し、重複しないように配分しなければならない。</p> <p>二 国家は、第一項の規定により、事務を配分するとき、地域住民の生活と密接に関連する事務については、原則的に市・郡及び自治区の事務に、市・郡及び自治区が処理しにくい事務は広域市及び道の事務に、特別市と広域市及び道が処理しにくい事務については国家の事務として、それぞれ配分しなければならない。</p>
	<p>(自律と参加の原則)</p> <p>第七条 国家は、地方分権政策の推進において地方自治団体の自律性を尊重し、住民の参加を最大限に保障しなければならない。</p>
	<p>(地方分権政策の実験的実施)</p> <p>第八条 国家は、地方分権政策の推進において必要</p>

		<p>な場合には当該地方自治団体の実情に合わせた実験的・段階的実施ができる。</p>
	<p>第二章 地方分権の推進に関する基本方針</p>	<p>第二章 地方分権の推進課題</p>
<p>役割分担</p>	<p>(国と地方公共団体との役割分担) 第四条 地方分権の推進は、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、地方公共団体においては住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うべきことを旨として、行われるものとする。</p>	<p>(国家と地方自治団体の協力体制確立) 第一六条 国家は、地方自治団体との相互協力関係を維持するために地方自治法第一五四条の二の規定による地方自治団体の長等の協議体の運営を積極的に支援すべきであり、同協議体と関連する地方自治団体の意見が国政に積極的に反映できるようにしなければならない。 二 国家および地方自治団体は、国家と地方自治団体間または地方自治団体相互間において発生する紛争を効率的に解決するための紛争調整機構の機能を活性化させ、紛争調整体系を整備する等、紛争調整機能を強化しなければならない。 三 国家および地方自治団体は、地方行政に関する諸般条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において具現するために地方自治団体組合等、特別地方自治団体制度を導入・活用するよう努力しなければならない。</p>
	<p>(地方分権の推進に関する国の施策) 第五条 国は、前条に定める国と地方公共団体との役割分担の在り方に即して、地方公共団体への権限の委譲を推進するとともに、地方公共団体に対する国の関与（地方公共団体又はその機関の事務の処理又は管理及び執行に関し、国の行政機関が、地方公</p>	<p>(権限および事務の移譲) 第九条 国家は、第六条の規定による事務配分の原則に従いその権限および事務を積極的に地方自治団体に移譲しなければならないし、機関委任事務を整備する等事務区分体系を調整しなければならない。 二 国家は、権限および事務を地方自治団体に包括</p>

地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較(申)

<p>地方財源の充実</p>	
<p>（地方税財源の充実確保） 第十六条 国は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図るものとする。</p>	<p>共同体又はその機関に対し、許可、認可等の処分、届出の受理その他これらに類する一定の行為を行うことをいう。）、必置規制（国が、地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならぬものとするをいう。）、地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務及び地方公共団体に対する国の負担金、補助金等の支出金の地方自治の確立を図る観点からの整理及び合理化その他所要の措置を講ずるものとする。</p>
<p>（地方財政の強化および健全性強化） 第一条 国家および地方自治団体は、各地方自治団体が事務を自主的・自立的に遂行できるようにするために地方財政を拡充するとともに地方財政の健全性を強化する等、地方財政の発展方案を立てなければならない。 二 国家は、国税と地方税の税源を合理的に調整する方案を施さなければならないし、地方税の新しい税目を拡大し非課税および減免を縮小する等、地方自治団体が自主的に課税権を行使できる範囲を拡大しなければならない。 三 国家は、事務の地方移譲等と連携し、地方交付税の法定率を段階的に向上調整し、国庫補助金の統・廃合等包括的な支援方案を立てる等、国庫補助金制度の合理的な改善および地方自治団体間の財政力格差を緩和する方案を模索しなければならない。</p>	<p>的・一括的に移譲するために必要な法的措置を施さなければならない。</p>

	<p>(地方公共団体の行政体制の整備及び確立)</p> <p>第七条 地方公共団体は、行政及び財政の改革を推進するとともに、行政の公正の確保と透明性の向上及び住民参加の充実のための措置その他の必要な措置を講ずることにより、地方分権の推進に応じた地方公共団体の行政体制の整備及び確立を図るものとする。</p> <p>二 国は、前項の地方公共団体の行政体制の整備及び確立に資するため、地方公共団体に対し必要な支援を行うものとする。</p>	
<p>(自治行政力量の強化)</p> <p>第二二条 国家は、地方自治団体の自治立法権を強</p>	<p>(特別地方行政機関の整備等)</p> <p>第一〇条 国家は、特別地方行政機関が遂行している事務のうち、地方自治団体が遂行することがもつと効率的な事務は地方自治団体が担当するようにしなければならないし、新しい特別地方行政機関を設置しようとする場合にはその機能が、地方自治団体が遂行している機能と類似または重複しないようにしなければならない。</p> <p>二 国家は、地方教育に対する地方自治団体の権限と責任を強化し、地方教育に対する住民参加の拡大等教育自治制度を改善しなければならない。</p> <p>三 国家は、地方行政と治安行政の連携性を確保し、地域特性に適合な治安サービスを提供するために自治警察制度を導入しなければならない。</p> <p>四 国家は、地方自治団体が地域開発の程度、地理的条件等を考慮し必要な場合には、その住民の意思に従い管轄区域を調整することができるようにもつと合理的な制度を作らなければならない。</p>	<p>四 地方自治団体は、自体収入を拡充し、予算支出の合理性を確保するために努力しなければならない。</p> <p>五 地方自治団体は複式簿記会計制度を導入する等、予算・会計制度を合理的に改善しなければならないし、財政運営の透明性と健全性を確保すべくである。</p>

地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較(申)

		<p>化するために条例制定範囲を拡大できるようにする等、必要な措置をしなければならない。</p> <p>二 国家は、地方自治団体の組織および定員に関しては必要最低限の基準のみを定め、地方自治団体の組織運営と人力资源管理の自律性を最大限保障しなければならない。</p> <p>三 国家および地方自治団体は、地方公務員の専門性を高め力点を強化するために国家と地方自治団体間または地方自治団体相互間の公務員人事交流を活性化し教育訓練制度を改善する等、必要な措置をしなければならない。</p> <p>(地方議会の活性化と地方選挙制度の改善)</p> <p>第一三条 国家および地方自治団体は、地方自治団体の主要政策事項に関する地方議会の審議・議決権を拡大する等、地方議会の権限が強化されるように努力しなければならない。</p> <p>二 国家および地方自治団体は、地方自治団体の長と地方議会議員の選出方法を改善し、選挙区を合理的に調整し、選挙公営制を拡大する等、地方選挙制度の改善のために努力しなければならない。</p> <p>三 国家および地方自治団体は、地方議会議員の専門性を高め、地方議会の議長は地方議会所属公務員の人事に関する独立的な権限が強化されるように努力しなければならない。</p>
<p>(住民参加の拡大)</p> <p>第一四条 国家および地方自治団体は、住民参加が</p>		

<p>地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較（申）</p>	<p>第三章 地方分権推進計画</p> <p>（地方分権推進計画）</p> <p>第八条 政府は、地方分権の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、前章に定める地方分権の推進に関する基本方針に即し、講ずべき必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を定めた地方分権推進計画を作成しなければならない。</p>	
	<p>（自治行政の責任性強化）</p> <p>第十五条 地方自治団体は、行政の公正性と透明性を確保し責任性を強化することができるように行政体制を整備する等、必要な措置をしなければならない。</p> <p>二 国家および地方自治団体は地方自治団体に対する監査が重複しないようにする等、監査制度を合理的に改善しなければならない。</p> <p>三 国家は、国政の統一と地方行政の責任性を強化するために地方自治団体の行政および財政運営に関する合理的な評価基準を設け、これに従い診断・評価を実施することができる。</p>	<p>活性するための住民投票制度・住民召喚制度・住民訴訟制度の導入案を模索する等、住民の直接参加制度を強化しなければならない。</p> <p>二 国家および地方自治団体は、住民の志願奉仕活動（ボランティア活動）等を奨励し、支援することを通じて住民の参加意識を高められようにならなければならない。</p>

<p>二 内閣総理大臣は、地方分権推進計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。 三 政府は、地方分権推進計画を作成したときは、これを国会に報告するとともに、その要旨を公表しなければならない。</p>	<p>第三章 地方分権推進機構および推進手続</p>
<p>委員会の構成</p> <p>第四章 地方分権推進委員会</p> <p>(設置)</p> <p>第九条 内閣府に、地方分権推進委員会（以下、委員会）を置く。〔改正〕平一一法一〇一一</p>	<p>第三章 地方分権推進機構および推進手続</p> <p>(推進機構)</p> <p>第一七条 地方分権推進課題の総合的・体系的推進に関する事項を審議するために大統領所屬下に「地方分権推進のための委員会」(以下、委員会)を置く。</p>
<p>(所掌事務)</p> <p>第一〇条 委員会は、この法律に定める地方分権の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づいて、第八条に定める地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告する。</p> <p>二 委員会は、地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視し、その結果に基づき内閣総理大臣に必要な意見を述べる。</p> <p>第一条 内閣総理大臣は、前条第一項の勧告を受けたときは、これを国会に報告するものとする。 (二項削除) 平一一法一〇一一</p>	<p>(機能)</p> <p>第一八条 委員会は、次の各号の事項を審議する。 ① 地方分権の基本方向設定および推進計画の樹立に関する事項 ② 第九条ないし第一六条の規定による地方分権推進課題の推進に関する事項 ③ 第一号および第二号に規定された事項の点検および評価に関する事項 ④ その他の委員長が付議する事項</p>
<p>(推進状況の報告等)</p> <p>第二〇条 委員会は、第一八条の規定により審議し</p>	<p>(推進状況の報告等)</p> <p>第二〇条 委員会は、第一八条の規定により審議し</p>

<p>地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較(甲)</p>	<p>(組織) 第二二条 委員会は、委員七人をもって組織する。 (委員) 第二三条 委員は、優れた識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。 二 前項の場合において、国会の閉会又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないときは、内閣総理大臣は、同項の規定にかかわらず、同項に定める資格を有する者のうちから、委員を任命することができる。 三 前項の場合においては、任命後最初の国会で両議院の事後の承認を得なければならない。この場合において、両議院の事後の承認が得られないときは、内閣総理大臣は、直ちにその委員を罷免しなければならない。 四 内閣総理大臣は、委員が破産の宣告を受け、又</p>	<p>た事項と地方分権と関連する政策の推進状況に関して定期的に大統領に報告しなければならない。 二 委員会は、第一項の規定による報告を終えた時は関係する中央行政機関の長と地方自治団体の長に報告内容を直ちに通報しなければならない。 三 第二項の規定により通報を受けた関係中央行政機関の長は、迅速に地方分権に関する実践計画を樹立、委員会に提出し、関連法令を制定または改正する等必要な措置をとらなければならない。</p>
	<p>(委員会の構成・運営) 第一九条 委員会は、委員長を含め二〇人以上三〇人以内の委員により構成する。 二 委員会の委員は、次の各号の者とする。 ① 大統領令が定める関係中央行政機関の長およびこれに準ずる職位にある公務員 ② 地方分権に関する学識と経験が豊富な者のうち大統領が委嘱する者 ③ 地方自治法第一五四条の二の規定による地方自治団体の長等の協議体が推薦した者 三 委員長は第二項第二号の委員のうち大統領が委嘱する。 四 委員の任期、会議、事務機構等委員会の構成および運営に関して必要な事項は、大統領令で定める。</p>	

<p>は禁錮以上の刑に処せられたときは、その委員を罷免しなければならない。〔改正〕平一一法一五一</p> <p>五 内閣総理大臣は、委員が心身の故障のため職務の執行ができないと認めるとき、又は委員に職務上の義務違反その他委員たるに適しない非行があると認めるときは、両議院の同意を得て、その委員を罷免することができる。</p> <p>六 委員は、職務上知ることができた秘密を漏らしはならない。その職を退いた後も同様とする。</p> <p>七 委員は、非常勤とする。</p>	<p>(委員長)</p> <p>第一四條 委員会に、委員長を置き、委員の互選によりこれを定める。</p> <p>二 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。</p> <p>三 委員長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する。</p>	<p>(資料の提出その他の協力等)</p> <p>第一五條 委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、行政機関及び地方公共団体の長に対して、資料の提出、意見の開陳、説明その他の必要な協力を求めることができる。</p> <p>二 委員会は、その所掌事務を遂行するため特に必要があると認めるときは、行政機関及び地方公共団体の業務の運営状況を調査し、又は委員にこれを調査させることができる。</p> <p>三 委員会は、その所掌事務を遂行するため特に必</p>
---	---	---

	<p>要があると認めるときは、第一項に規定する者以外の者に対しても、必要な協力を依頼することができる。</p>		
	<p>(事務局) 第一六条 委員会の事務を処理させるため、委員会に事務局を置く。 二 事務局に、事務局長のほか、所要の職員を置く。 三 事務局長は、委員長の命を受けて、局務を掌理する。</p>		<p>(政令への委任) 第一七条 この法律に定めるもののほか、委員会に關し必要な事項は、政令で定める。</p>
<p>附則 (抄)</p>	<p>三 この法律は、附則第一項の政令で定める日から起算して六年を経過した日にその効力を失う。(改)</p>		<p>地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較 (甲)</p>
		<p>(移行状況の点検・評価等) 第二一条 委員会は、第二〇条第三項の規定による地方分権に関する実践計画が円滑に移行されるように關係中央行政機関の推進状況を点検・評価し、その結果を國務會議の審議を経て大統領に報告しなければならぬ。 二 委員会は、第一項の規定による評価結果に従い關係中央行政機関の長に必要な措置を勧告することができる。</p>	
<p>附則 (第七〇六〇号、二〇〇四〇一一六)</p>	<p>一 (施行日) この法律は、公布した日から施行する。 二 (有効期間) この法律は、施行日から五年間その</p>		<p>一八七</p>

法學志林 第一〇四卷 第二号

「正」平二法〇七一

効力を持つ。

(注) 韓国の「地方分権特別法」は、「地方分権推進法」の構成にあわせて再構成した。