

住民参加制度の日韓比較

申 龍 徹

はじめに

本稿は、地方自治の制度的営みのうえで必須不可欠である住民参加制度について試論的観点から日韓比較を行うものである。

明治維新以降、制度の近代化を推し進めた日本における近代的な地方制度の形成は、大きく明治維新時代・三新法時代・明治憲法時代・新憲法時代の4つの時期に区分できる⁽¹⁾。絶対制から民主制への急激な変化がもたらした「二重の課題」を背景に、日本の近代的な地方自治が目指す目標は一貫していた。すなわち、戦後改革と新憲法において改革の対象であった「明治以来の絶対制的支配の常套手段であった中央集権によって窒息せしめられていた地方団体の《自治》に対する官僚制的拘束を打破とその自主性の解放」⁽²⁾がそれである。

他方、近代化の入り口において日本の植民地となった韓国における地方制度の近代的形成は、「日本的融合と反発」の相反する緊張の中で停滞し、1945年の解放によって初めてその意義を見出せることになった。すなわち、1948年の政府樹立、憲法制定に続き、1949年の地方自治法の制定によって初めて自律的な地方自治の土台が制度的に完成された。しかしながら、1950年の朝鮮戦争、1960年以降1980年代半ばにわたる「権威主義体制」の下で保留されたままであった。その後の1987年の民主化を経て、1991年に地方議会が復活、1995年に至って地方自治団体の長を選ぶことになり、名実共に地方自治制度は復活した。

大陸系の団体自治を土台に、内務大臣と官選の府県知事による強力な中央集権的官僚統制と、富福な地主及び新興ブルジョアジーによる地方議会の掌握という戦前における日本の地方自治制度の規範構造を植民地支配の下で伝播・移植された韓国の地方自治制度は、

(1) 西尾勝『行政学』（新版）、有斐閣、2001：72頁以下参照。

(2) 辻清明「地方自治の近代型と日本型」『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会、1972：117頁。

その制度的基盤において同一のルーツをもっている。と同時に、戦後処理において占領軍の「間接統治」による旧勢力の温存がもたらした制度規定と実際運用の間の乖離も地方自治の市民化を妨げる要因となっているという共通性も指摘しなければならない。

2004年の地方分権特別法の制定以降、急速な分権改革の進行に伴い、韓国においては日本の地方自治制度をモデルとして、地方自治に関する法制度の整備が急速に進められている。特に、住民参加に関しては、1999年の地方自治法の改正を通じて「条例の制定及び改廃」・「監査請求」が、2004年には「住民投票」（法）が、そして2006年からは日本の解職請求にあたる「住民召還」（解職請求またはリコールのこと、以下では、解職請求で表記）制度が導入された。

本稿は、こうした歴史的共通性と近年における法制度の整備を踏まえ、今後の日韓における地方自治の本格的な比較の手がかりとして、まず韓国の地方自治において制度的に新たに追加された住民参加制度について紹介し、その特徴を日本のそれを念頭に置きながら論じることとする。

1. 住民参加制度の現在的意義

近代的な地方自治制度の形成においての住民参加の制度的保障は、国・地域を問わず、重要な関心事である。特に、地方分権改革が新たな地平を迎えた1990年代以降の世界各地における政府間関係の変化は、地域及び自治体における様々な政策形成における住民の参加・決定を通じてその責任の強化を図ることの必要性を明確に自覚させ、その住民参加の制度的仕組みの補完とその実質的強化が求められるようになった。

地方自治をはじめ社会一般において使われる住民参加（citizen participation、citizen involvement、public participation）という用語は、非常に多義的な概念を含んでいるといえる。

「法制度上保障されている政治参加の枠にとどまらず、特定の地域住民の生活に影響を与える政策の形成・決定・執行の過程に当該地域の住民自身が直接参加」することを指す言葉として一般化されているこの住民参加は、市民の自主的自発的参加である市民参加に比べ、特定地域の特定問題をめぐる参加であり、ときには行政側からの働きかけによって住民を参加へと動員する場合もある。住民参加の具体的な形態としては、直接請求・特別法に関する住民投票・住民監査請求・住民訴訟・不服申立て・訴訟・請願・陳情などのほ

か、行政主導型といわれる委員会やモニター制度など、運動型といわれる住民運動による反対・請願・陳情などがある⁽³⁾。このような多様な住民参加は、大きく広義の住民参加と狭義の住民参加によって区分する場合もある。

周知のように、住民参加制度は、地方自治体の住民が地方行政と政治に直接参加できる権利を保障・確保する制度的仕組みであり、「住民発案（initiatives）」、「解職請求（リコール、recall）」、「住民投票（referendum）」は、直接民主主義の重要な柱といわれている⁽⁴⁾。

地方自治法をはじめ、関連する法制度の中で、主に直接請求制度と住民投票制度によって構成される住民参加の種類は、次のように区分できる。

(1) 「地方自治法」上の住民参加

①条例の制定改廃、②事務の監査権、③議会の解散、④議員・首長の解職のための直接請求、⑤住民監査請求、⑥住民訴訟

(2) 「個別法」が定める行政決定への住民参加

⑦公聴会、⑧意見書の提出（以上、都市計画法）、⑨請願、⑩陳情

(3) 制度化されていないが事実上の住民参加の形態

⑪一般の公聴、⑫世論調査、⑬懇談会への参加、⑭住民との対話集会、⑮条例に基づく住民投票

(4) 「市町村合併特例」上の住民参加

⑯合併協議会の設置の要求

(5) その他

⑰外部監査制度

これらの各種の参加制度は、多様な法形式によって区分されてはいるものの、自治体の政策運営において、①民主化機能、②権利保障機能、③科学化合理化の機能、④行政の適

(3) 阿部ほか編『地方自治の現代用語』学陽書房、1995：45頁。

(4) 室井力ほか編『現代地方自治法入門（第2版）』（現代法双書）、法律文化社、1992：99頁。

法性保障を含む行政監視機能を本来の機能として有するといわれる⁽⁵⁾。

2. 日本における住民参加の法規定と現況

日本における国民たる住民（外国人や法人は含まない）であって、一定の条件を満たすものは、①自治体の長、議員の直接選挙権（憲法第93条及び地方自治法第11条）、②地方自治特別法に対する同意（憲法第95条）、③条例の制定及び改廃、事務監査請求（地方自治法第12条）、④議会の解散請求、議員、長及び主要公務員の解職請求（地方自治法第13条）、⑤住民監査請求及び住民訴訟（地方自治法第242条、242条の2）などの権利が認められている⁽⁶⁾。

地方自治制度においては、地方公共団体の住民の選挙によって選ばれた首長や議員による間接（代理）民主制を採択しているものの、同時に住民が直接自分の意思を表示するための方策として広く直接請求を制度的に認めている。

この直接請求は、戦後の1946（昭和21）年の地方制度改革（第1次）において採択され、翌年制定された地方自治法にも反映された。地方自治法が定めている直接請求としては、「条例の制定及び改廃請求」・「事務監査請求」・「議会解散請求」・「解職請求」である。

地方自治の運営において住民による直接請求権の行使は、その乱用による政治的混乱を招く恐れのあることから、個人ではなく一定多数の住民意思の合致によりはじめて発動され、選挙や就任などから一定時間の経過後にその発動を認める制約条件が設けられている。

他方、地方公共団体の財務会計活動における公正な執行を確保するための制度的仕組みとしては、①地方公共団体の組織内部において自己検査のために設けられた監査委員による監査（地方自治法第198・199条）及び出納職員・物品管理職員・予算執行職員の賠償責任制度、②外部の住民による監視として、住民監査請求と住民訴訟制度が設けられている。住民監査請求は、1948（昭和23）年の『地方自治法』（第2次）改正により新設されたものである。

住民訴訟制度は、住民が地方公共団体の行財政を監視し、その適正な運営を確保するために、アメリカの納税者訴訟（taxpayer's suit）に倣い導入されたものであり、『地方自治

(5) 詳細については、室井力ほか編、前掲書、1992：133～135頁参照。

(6) 金子仁ほか『自治体行政法事典』1987：64頁。

法』（第242条住民監査請求）においては、住民訴訟の前置手続をなす住民監査請求の請求権者や対象事項、その手続について定めている⁽⁷⁾。

この住民監査請求及び住民訴訟制度が地方公共団体の財務会計の適正性の確保のための制度であるのに対し、財務会計事項以外の当該地方公共団体及びその執行機関の事務全体を対象とする「事務監査請求」⁽⁸⁾（地方自治法第75条）とは異なるものである。

表1 条例の制定や改廃に関する直接請求の現況（平成11・4～平成15・3）

区分	総件数	議 会		請 求 内 容				
		否 決	可 決 (修正含む)	議員の定数に関するもの	学校設置など教育に関するもの	環境保全施策に関するもの	住民投票に関するもの	その他
都道府県	1*	1					1	
市町村	152	128	16	20	2	1	93	36
計	153	129	16	20	2	1	94	36

※ 愛知県の「愛知万博」（2005年）開催の是非を問う県民投票に関する条例制定に関するもの（証明書の交付のみに終わったものや署名簿の取下げの8件は除く）。

（出所）総務省『地方自治月報』（第53号）、2005より再構成。以下、表7まで同じ。

表2 監査の直接請求の現況

区分	総件数	証明書の交付のみに終わったもの	署名簿を取下げたもの	請求を却下されたもの	請求書の受理されたもの
都道府県					
市町村	12		1		11
計	12		1		11

(7) 制定経過については、自治大学校編『戦後自治史Ⅶ』1960：194頁以降参照。

(8) この事務監査請求は、住民みずから監査することができず、監査委員に監査を請求することに限られ、請求代表者が監査結果に不服があるとしても、争訟は許されない点が住民監査請求との根本的な違いである。

表3 議会解散の直接請求の現況

区 分	総件数	投票を執行したもの			投票を執行しなかったもの		
		小 計	成 立	不成立	小 計	証 明 書 公布のみ	総辞職・解散
都道府県							
市 町 村	10	6	6		4	3	1
計	10	6	6		4	3	1

表4 解職の直接請求（長の解職）の現況

区 分	総件数	投票を執行したもの			投票を執行しなかったもの				
		小 計	成 立	不成立	小 計	証明書 公布のみ	取下げ	却 下	辞 職
都道府県	3(6)				3(6)	3(6)			
市 町 村	19(19)	2(2)	2(2)		17(17)	2(2)		1(1)	4(4)
計	22(25)	2(2)	2(2)		20(23)	5(8)		1(1)	4(4)

※（ ）は、人数。都道府県は、東京都及び愛知県。

表5 解職の直接請求（議員の解職）の現況

区 分	総件数	投票を執行したもの			投票を執行しなかったもの				
		小 計	成 立	不成立	小 計	証明書 公布のみ	取下げ	却 下	辞 職
都道府県									
市 町 村	14(14)	11(11)	11(11)		3(3)	1(1)		1(1)	1(1)
計	14(14)	11(11)	11(11)		3(3)	1(1)		1(1)	1(1)

表6 住民監査請求の現況

区 分	総件数	取下げ	却 下	棄 却	勸 告	監査結果 未 提 出
都道府県	899	15	461	381	40	2
市 町 村	2,656	50	851	1,531	195	29
計	3,555	65	1,312	1,912	235	31

表7 住民訴訟の提起状況（自治法242-2条による）

区 分	総件数	訴の理由		請求事項（242-2）				訴訟結果		公費負担	
		監査結果 不服	措置不服 その他	1号	2号	3号	4号	敗訴	勝訴	242- 2-7 (12)	242- 2-8
都道府県	241	234	7	35	8	42	156	88	10	1	21
	27	27		4	1	5	17	6			
	268	261	7	39	9	47	173	94	10	1	21
市町村	531	492	39	81	24	48	434	257	30	8	86
	109	104	5	14	4	15	84	11	3	2	
	640	596	44	95	28	63	518	268	33	10	86
計	908	857	51	134	37	110	691	362	43	11	107

（注）上段は平成14年改正前の規定に基づくもの、中段は平成14改正後の規定に基づくもの。下段はその小計。係属数には、（一部）取下げ・和解を含む。

表8 直接請求の推移（1992.4-2003.3）

区 分		1992.4- 1995.3	1995.4- 1999.3	1999.4- 2003.3	計
条例の制定・改廃請求	（都道府県）	3	6	1	10
	（市町村）	56	125	152	333
監査請求	（都道府県）	0	0	0	0
	（市町村）	30	36	12	78
議会解散請求	（都道府県）	0	0	0	0
	（市町村）	3	12	10	25
解職請求	長（都道府県）	0	2	3	5
	議員（都道府県）	0	0	0	0
	長（市町村）	8	17	19	44
	助役（市町村）	0	1	0	1
	議員（市町村）	22	9	14	45
住民監査請求	（都道府県）	174	853	899	1,899
	（市町村）	911	2,013	2,656	5,580
住民訴訟（都道府県）平成14年改正前		71	282	241	594
住民訴訟（都道府県）平成14年改正後				27	27
住民訴訟（市町村）平成14年改正前		263	596	531	1,390
住民訴訟（市町村）平成14年改正後				109	109

（出所）総務省（自治省）『地方自治月報』平成8、12、17年度版より作成

こうした多様な住民参加制度により自治体の行財政に対する「参加と統制」は、過去になく充実なものとなってきたが、一方においては、「粉飾機能」として比喻されるように、形骸化されている部分も少なくない。

特に、1990年代半ば以降、経済の不況とあいまって強化された合理化・経営化への傾斜は、従来に行財政運営に対する「説明責任」を問う重要な手段としてその重要性が高まっているにもかかわらず、直接民主主義との機能的誤解、行政関係者の認識不足や消極的な態度、さらにはその前提条件である情報公開が進まないことにより、閉塞的な状況に置かれているのが現状である⁽⁹⁾。

こうした、日本の状況を横目に見ながら、以下では、1999年の「地方自治法」の改正により直接請求や住民投票など新たに住民参加の制度化が図られている韓国の住民参加制度の現況について、制度的側面を中心に述べることにする。

3. 地方自治法上の住民参加制度（韓国）

1991年の地方議会の構成により約30年ぶりに制度的に復活した韓国の地方自治制度は、1995年の地方自治団体の長の選挙を踏まえ、1999年には地方自治法の大幅な改正を通じて、分権新時代の実現に動き出した。

その後、中央行政権限の地方移譲をはじめとする分権改革の試みが行われ、2004年には『地方分権特別法』が5年間の時限立法として制定され、2008年までの分権の道のりと責任機関を明確に示した「地方分権ロードマップ」に基づき、47課題に分類された地方分権改革が急速に進行されている⁽¹⁰⁾。

韓国の地方分権改革は、「政府革新（government innovation）」と地方分権改革を一体的に進めるいわゆる包括改革にあり、行政改革のほかに人事改革・地方分権改革・電子政府改革やその達成度を監視する評価体制によって構成されているのが特徴であり、その主導的役割を担っているのが「政府革新地方分権委員会」である。

2004年における『住民投票法』の制定や2006年における解職請求制度の導入は、先の地方分権ロードマップにおいて定められた改革対象の1つである。

(9) この点については、地方制度調査会（2000）「地方分権時代の住民参加制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」を参照。

(10) こうした動きについては、申龍徹『韓国行政・自治入門』公人社、2006を参照。

現行の『地方自治法』における直接請求をはじめとする住民参加の制度的仕組みとしては、①条例制定及び改廃請求（法第13条3）、②住民投票（法第13条2）、③住民監査請求（法第13条4）、④住民訴訟（法第13条5）、⑤解職請求（法第13条8）などがある。ここでは、この5つを中心に、その導入過程と内容について、法条文とともに見ることにする。

（1） 条例の制定及び改廃請求（法第13条の3、本条新設1999年8月）

「住民発議」と呼ばれている条例の制定及び改廃請求は、1999年8月の「地方自治法」改正により設けられ、20歳以上の住民（条例で認める外国人を含む）に対し、地方自治団体の条例の制定・改正・廃止の請求ができるようにしたものである。

住民発議の条例制定による直接民主主義の可能性を切り開いた側面と、現段階での制度の限界を明確に見せているのが、制度導入から4年を経た条例制定・改正・廃止請求の現住所である⁽¹¹⁾。

2002年以降2006年までの間に請求された123件の条例の制定請求のうち、4割を超える条例案が、議会を通過せず、廃案または却下され、住民意見を収斂できない地方議会の構造的な問題が浮き彫りとなった。

中でも、自動廃棄となった26件は、すべてが学校給食と乳幼児保育に関する条例であったが、膨大な予算を必要とする理由で、検討さえしないまま廃案となった。特に、財政自立度の高いソウル市・釜山市・仁川市・蔚山市の区議会が条例案の自動廃棄する一方、慶州・峰化・陽楊など財政自立度が30%に達しない地方自治団体は、これらの給食・保育に関する条例を原案どおり可決していたことが分かり、財政自立度より議会の傾向や性質の問題であることが注目を集めた。

表9 第3期地方議会中の住民発議の現況（2002・6～2006・6）

区 分	計	可 決		否 決			その他 ⁽¹²⁾
		原案議決	修 正	否 決	自動廃棄	却 下	
件 数	123	12	54	22	26	4	5

(11) 『京郷新聞』2006年11月21日版。

(12) その他の内訳は、保留1、未発議3、戻し1である。

表10 第3期地方議会中の住民発議請求の内容

内 容	件 数
学校給食関連	94
乳幼児保育関連	10
共同住宅支援関連	4
公職者召還（解職請求）関連	3
廃棄物処理関連	3
地方医療院設置関連	2
障害者関連	2
都市計画関連	1
行政区域関連	1
米生産流通調整委員会及び農家所得保全関連	1
農業発展基金設置関連	1
市民監査官関連	1
計	123

他方、却下された条例案の中には、上位団体に根拠規定がないことを理由に却下した団体もあったが、皮肉にも他の団体は、同一内容の条例案をすべて可決しており、法律解釈の論理が矛盾していることが分かった。

さらに、地域の実情を反映した住民発議の条例案を無視し、中央政府が示した標準条例案にそのまま当てはめた条例案を可決した議会があるなど、住民発議の条例案に対する議会の風潮を見直すためには、任期終了以前に提案された条例案を議決にかけることや、住民投票の請求要件を大幅に緩和するなど、地方自治法の補完を求む声が強くなった。

こうした、現況を踏まえ、住民本位の自治を強化する目的で、2006年1月に「地方自治法」の改正が行われ、従来20歳以上の一定数以上の住民連署で行うこととなっていた住民条例の制定・改廃請求及び住民監査請求の要件を大幅に緩和する内容であった。

第13条の3（条例の制定及び改廃請求）

地方自治団体の19歳以上の住民（公職選挙法第18条の規定により選挙権を有しない者は除く。以下、この条及び第13条の4において19歳以上の住民という。）は、市・道及び第161条の2の規定により50万以上の大都市においては19歳以上の住民総数の100分の1以上70分の1以下、市・郡及び自治区においては19歳以上住民総数の50分

の1以上20分の1以下の範囲内において当該地方自治団体の条例が定める19歳以上の住民数以上の連署をもって、当該地方自治団体の長に条例の制定または改廃を請求することができる。ただし、次の事項はその請求対象から除くとされる（改正06・1）。

- ① 法令に違反する場合
 - ② 地方税・使用料・負担金の賦課・徴収または減免に関する事項
 - ③ 行政機構の設置・変更に関する事項または公共施設の設置を反対する事項
2. 地方自治団体の19歳以上の住民が第1項の規定により、条例の制定または改廃を請求するときは、請求人の代表者を選定してこれを請求人名簿に記載しなければならない。つまり、請求人の代表者は条例の制定または改廃案を作成して提出しなければならない（改正06・1）。
 3. 地方自治団体の長は、第1項の規定により請求があったときは、請求を受け付けた日から5日以内にその内容を公表しなければならない。つまり、請求を公表した日から10日の間、請求人名簿及びその写本を公開された場所において閲覧できるようにしなければならない（改正06・1）。
 4. 請求人名簿の署名に関して異議のある者は、第3項の期間内に当該地方自治団体の長に異議を申請することができる。
 5. 第4項の規定により、異議申請があるときは、地方自治団体の長は第3項の期間が終了した日から14日以内にこれを審査・決定するとともに、その申請に理由ありと決定したときには請求人名簿を修正し、これを異議申請を行った者及び第2項の規定により請求人の代表者に通報しなければならない。その申請に理由なしと決定したときは、その旨を異議申請を行った者に通知しなければならない。
 6. 地方自治団体の長は、第4項の規定による異議申請がない場合、または同項の規定により行われたすべての異議申請に対し第5項の規定による決定が完了した場合、第1項の規定の要件を満たしたときには、請求を受理し、そうでないときには請求を却下しこれを請求人の代表者に通知しなければならない。
 7. 地方自治団体の長は、第6項の規定により請求を却下する場合は、請求人の代表者に意見提出の機会を与えなければならない（新設06・1）。
 8. 地方自治団体の長は、第6項の規定により請求を受理した日から60日以内に条例の制定または改廃案を地方議会に付議しなければならない。その結果を請求人の代表者に通知しなければならない（改正06・1）。
 9. 第1項の規定による19歳以上の住民総数は年度別に算定するものの、『住民登録

法』⁽¹³⁾の規定による住民登録票に基づき調査した前年度12月31日現在の人口統計による（改正06・1）。

10. 条例の制定及び改廃に関して必要な事項は、大統領令で定める（改正06・1）。

（2） 住民投票制度（法第13条の2）

『地方自治法』第2章（住民）第13条の2（住民投票）は、「地方自治団体の長は、住民に過大な負担を与える、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などに対し、住民投票にかけることができる」（改正04・1）と定められており、「住民投票の対象・発議者・その他投票手続きに関しては別途の法律」（同第2項）として、2004年1月に『住民投票法』（法律第7124号）が制定された。制定理由は、「地方自治行政の民主性と責任性を一層確立するために、地方自治団体の主要決定事項に対し住民投票を実施することができるように住民投票の対象・要件及び決定手続きに必要な事項を規定することを目的とする」とされる。主な内容は、次のとおりである。

- ① 住民投票広報の発行、投票・開票管理など住民投票事務の効率的処理と客観性・公正性を確立するために、住民投票に関する事務は管轄選挙管理委員会が担当する（法第3条）。
- ② 公職選挙及び選挙不正防止法上の選挙権年齢と一致させるために投票権者は20歳以上の住民とし、外国人も一定の資格を揃えたときは、地方自治団体の条例の定めにより住民投票権を付与する（法第5条）。
- ③ 住民投票の対象は、住民に過大な負担を与え、重大な影響を及ぼす地方自治団体の主要決定事項の中で、条例で定めるとともに、予算及び財産管理に関する事項、行政機構の設置・変更に関する事項など、住民投票の案件として不適切な事項はその対象から除く（法第7条）。
- ④ 中央行政機関の長は、地方自治団体の廃置・分合、主要施設の設置などの国家政策の樹立について住民の意見を聴取することが必要なときには地方自治団体の長に対して住

(13) ソウル特別市および広域市を除く市・郡または区の住民を登録させることにより、住民の居住関係などの人口の動態を随時に把握するとともに、住民生活の便益を増進させ、行政事務の適切な処理を図るために1962年5月に制定された法律（第1067号）として2001年1月まで12回改正された。法律は、22条文と付則で構成され、主な規定内容としては、事務の管掌・監督など、対象者、住民登録票の作成、登録の申告主義原則、申告事項、申告義務者、訂正申告、戸籍申告などによる住民登録票の整理、居住地の移動、他の法令による申告との関係、異議申請、住民カード、罰則に関する規定などである。

民投票の実施を要求することができる（法第8条）。

- ⑤ 住民は、住民投票請求権者総数の20分の1以上5分の1以下の範囲内で、条例が定める数以上の署名をもって住民投票の実施を請求することができ、地方議会は在籍議員の過半数の出席と出席議員3分の2以上の賛成で、住民投票の実施を請求することができるとともに、地方自治団体の長が住民投票を実施しようとするときには、予め地方議会の同意を得なければならない（法第9条）。
- ⑥ 地域懸案に対する政策の選択という住民投票の特性を勘案し、住民投票運動に関する制限を最小限にする一方、住民投票の名目で事実上の選挙運動をするなどの副作用を防止するために公職選挙の60日前からの住民投票の発議はできない（法第13条）。
- ⑦ 住民投票は、地方自治団体の管轄区域全体を対象として実施するとともに、特定地域または特定住民に対し利害関係がある事項のときは、地方自治団体の長が地方議会の同意を得て、関係市・郡・区または邑・面・洞を対象に住民投票を実施することができる（法第16条）。
- ⑧ 住民投票にかけられた事項は、住民投票権者の3分の1以上の投票と有効投票数過半数の得票で確定し、地方自治団体は確定された内容に従い行政・財政上の措置を行う（法第24条）。

このうち、選挙権年齢については、2005年8月に「公職選挙法」の改正により、20歳から19歳に下向調整となった。すなわち、同法第15条において、選挙権年齢を19歳に下向調整するとともに、出入国管理法令により滞在資格取得後3年が経過した19歳以上の外国人に対して、滞在地域の地方自治団体の選挙における選挙権を付与することが主な改正内容であった。

【住民投票の事例】

〈1〉 济州道行政区域再編をめぐる住民投票⁽¹⁴⁾

济州道において行政階層（区域）の構造再編をめぐる住民投票が2005年7月27日に行われた。今回の济州道の住民投票は、「住民投票法」の制定（2004・1）以降、国政にかかわる政策の行方を地域住民が直接選択する初めての事例であることから全国的な注目を集めた。

今回の住民投票は、2002年の12月に「济州島行政改革推進委員会設置及び運営に

(14) この济州道の行政区域の再編を巡る住民投票の詳細については、拙稿「济州特別自治道：韓国地方自治の新しい実験」『自治総研』（第328号）、2006年2月を参照。

関する条例」（条例第2371号）に基づき「済州島行政改革推進委員会」が推進してきた行政構造の改編について、済州道知事の住民投票建議から行政自治部長官の要請を受け、済州道知事が投票発議公告を行う形で実施された。

済州道と政府は、「済州特別自治道」及び国際自由都市を効率的に推進するためには自治モデルとして出された「単一広域自治案（革新案）」が望ましいと表明したのに対し、済州道内の市長・郡守と基礎議会委員、一部の市民・社会団体などは「本来の地方自治が毀損される恐れがある」という理由から政府の革新案に対する反対を表明し、政府・広域自治団体の「革新案」と基礎自治団体の「現状維持案」が激突した形となった。投票は、投票権者の総数の3分の1以上の投票と有効投票数の過半数得票で確定する仕組みであった。

<2> 放射性廃棄物用地選定をめぐる住民投票

「放廃場住民投票」とは、中低順位放射性廃棄物処理場の建設予定地を巡る住民投票のことで、1986年の事業開始以来、その予定地選定を巡って漂流してきた放射性廃棄物処理場用地選定問題が、2004年に制定された「住民投票法」により、その受け入れを表明した自治体において住民にその真意を問う住民投票として各地において同時に行われた。

この放射性廃棄物の処理場の用地選定は、1986年から始まり、慶北道の栄徳のほかいくつかの地域を対象に進められたものの、放射性廃棄物処理場という施設に対する拒否感により過去19年間にわたり、9回の推進計画がすべて失敗した国策の中の難題の一つであった。

政府は、こうした失敗から、国家的課題であるものの国家による選定という強圧的なイメージから脱皮し、地域の住民が最終的に選択することにより住民の意見を反映しながら事業の具体化を進めていく方針転換の下で、その用地選定を自治体の手に委ねることとした。すなわち、従来の用地選定の手法が、国策という性格を前面に打ち出したため、国民の同意が得られず、また、その安全性に対する不安の払拭ができなかったことに加え、民主的な手続きの欠如であったことを考慮し、住民による選定という民主主義的な手続きの保障と合わせて、用地選定に対する見返りとして、誘致地域に対する支援の法制化などを同時に進めることとした結果によるものである。

政府は、この放射性廃棄物選定に当たって、処理する放射性廃棄物の範囲を、原子力発電所や病院などで使用済みの衣服・医療機器などに限定し、その安全性を保

つとともに、誘致する自治体に対し、3,000億ウォン（約360億円）の特別支援のほか、韓国水力原子力本社の移転、陽性子加速器事業の支援など巨大な経済的支援を約束・法制化した。こうした支援策を見込んで、慶州・郡山・栄徳・補港など4つの自治体はその誘致を申請し、第1段階として、地方自治団体の長が用地の誘致申請を中央政府に行うために地方議会の同意と、第2段階として、住民投票により賛成率のもっとも高い自治体を選ぶという方式を採用し、この4つの自治体が同時に住民投票を行うこととなった。その結果、もっとも賛成率の高かった慶州が誘致することとなったが、この用地選定のための住民投票を巡って多くの課題が浮き彫りとなった。すなわち、核施設の必要性に対する市民環境団体の根強い反対はもとより、誘致に伴う経済的利権がもたらした地域間・自治体間の加熱した誘致競争の中で、投票率・賛成率を上げるために不在者投票が奨励された。そのため20～40%に達する不在者投票率の異常さに加え、選挙不正・虚偽・代理申告、金権・官権が横行する結果となった。また、僅差で敗れた住民投票の結果に不服とする自治体間の訴訟提起、環境団体の訴訟提起など、新しい葛藤の構造が浮かび上がり、政策選択の難しさを改めて認識させた結果となった。

（3） 住民の監査請求（法第13条の4）

住民監査請求は、地方自治団体の長及び地方議会議員などの地方自治団体の行政遂行に参加する公職者を選出する行為を通じて自治行政に間接的に参加する選挙権とは異なり、住民の多数意見を踏まえ直接行政に参加・関与できる仕組みである。この住民監査請求の法制度的意義は、①直接参加制度、②行政統制の直接的な手段、③公益的な権利救済の手段などである。

この住民監査請求が新設される以前は、1996年1月にソウル市の「市民監査請求制」の導入を契機としてその後釜山市などの広域自治団体（3団体）のほか、基礎自治団体（27団体）や自治区（6団体）において地方自治団体の条例または規則、内部指針などに根拠して運用されていたものの、その活用度は高くなかった。

住民監査請求が地方自治法上の根拠を持つようになったのは、1999年8月の『地方自治法』の改正においてであった。1998年からの金大中政府において「国政100課題」の1つとして位置づけられていた住民監査請求制度は、1999年2月に全国で初めて制定された海南郡（全羅南道）の「海南郡住民監査請求手続き及び運営等に関する条例」を筆頭に、同年8月の地方自治法の改正とあいまって全国の地方自治団体において制定された。

これまでの市民監査請求に比べ、地方自治法の改正によって「条例の制定及び改廃」規定とともに新しく導入された「住民監査請求制度」の特徴は、次の3点に集約することができる。1つ目は、その請求先の違いである。すなわち、市民監査請求が該当地方自治団体に直接請求し、内部の監査官室において監査を行うのに対し、住民監査請求制度は上級の行政機関に対して監査を申請し、その是非を判定してもらう仕組みであり、その面から上級行政機関による代理監査である。

2つ目は、市民監査請求制度に比べ、住民監査請求制度は監査請求のために要件（連署の規模）が、大幅強化されたことである。

その3つ目は、住民監査請求は、他の機関において監査を終了または実施中の事項に対しては監査請求対象から除外し、市民監査請求制度よりその対象を狭めたことである⁽¹⁵⁾。

住民監査請求は、住民発案・解職請求・住民投票という住民に行為の結果が直接に効力を発揮するのに対し、請願権や訴請権とともに、住民の行為が上級行政機関を通じて発議され、効力をもつ面がその特徴である。すなわち、住民監査請求は、市・郡は道において、区は広域市において、市・道の場合は国家が、そして請願権は地方議会が、訴請権は管轄選挙管理委員会がそれぞれ処理する仕組みである。

現行の地方自治法では、住民監査請求（本条新設は1999年8月改正）について、次のように定めている。

第13条の4（住民の監査請求）

地方自治団体の19歳以上の住民は、市・道においては500人、第161条の2の規定による50万以上の大都市は300人、その他の市・郡及び自治区は200人を超えない範囲において当該地方自治団体の条例が定める19歳以上の住民数以上の連署で、市・道においては主務部長官に、市・郡及び自治区においては市・道知事に当該の地方自治団体とその長の権限に属する事務の処理が法令に違反または公益を著しく害すると認められる場合は監査を請求することができる。ただし、次の各号の一に該当する事項は、監査請求の対象から除く（改正06・1）。

- ① 調査または裁判に関与することになる事項
- ② 個人の私生活を侵害する恐れのある事項
- ③ 他の機関で監査をしたか監査中の事項。ただし、他の監査機関において監査した

(15) 許燾「住民監査請求制度の運用実態と改善方案」『韓国地方自治学会報』15(1)、2003: 9頁。

事項であっても新しい事項の発見または重要事項が監査からもれた場合、第13条の5の第1項の規定により住民訴訟の対象となる場合はその限りではない

- ④ 同一な事項に対し第13条の5の第2項の各号のある一に該当する訴訟が継続中またはその判決が確定された事項
2. 第1項の規定による請求は、当該事務処理があった日また終了した日から2年を経過した場合は提起することができない（新設05・1）。
 3. 主務部長官または市・道知事は、監査請求を受理した日から60日以内に監査請求された事項に対して監査を終了しなければならず、その監査結果を請求人の代表者と当該地方自治団体の長に書面をもって通知し、これを公表しなければならない。ただし、その期間内に監査を終了することができない正当な事由があるときには、その期間を延長することができる。この場合、これを事前に請求人の代表者と当該地方自治団体の長に通知し、公表しなければならない。
 4. 主務部長官または市・道知事は、住民が監査請求した事項が他の機関において既に監査を行った事項または監査中の事項の場合は、その機関が実施した監査結果または監査中の事実と監査終了後その結果を通知するのとを請求人の代表者に通知するとともに、当該機関にも通知しなければならない（新設05・1）。
 5. 主務部長官または市・道知事は、住民監査請求を処理するにあたって請求人の代表者に必ず証拠提出及び意見陳述の機会を与えなければならない（新設05・1）。
 6. 主務部長官または市・道知事は、第3項の規定による監査結果に従い機関を定め必要な措置を要求することができる。この場合、当該地方自治団体の長はこれを誠実に履行するとともに、その措置結果を地方議会と主務部長官または市・道知事に報告しなければならない（改正05・1）。
 7. 主務部長官または市・道知事は、第6項の規定による措置要求内容と当該地方自治団体の長の措置結果を請求人の代表者に書面で通知し、これを公表しなければならない（新設05・1）。
 8. 19歳以上の住民の監査請求に関して必要な事項は大統領令で定める（改正06・1）。
 9. 第13条の3の第2項ないし第6項の規定は、19歳以上の住民の監査請求に関してこれを準用する。この場合、“条例の制定または改廃”を“監査”に、“地方自治団体”は、“主務部長官または市・道知事”とみなす（改正06・1）。

日本の事務監査請求と住民監査請求の折衷型とされるこの住民監査請求制度は、請求要

件の硬直性、例えば、請求人数の多さや請求資格などにより監査処理の実効性（訴訟手段の不在）などに疑問がもたれた⁽¹⁶⁾。そのため、住民監査請求制度の実効性確保の観点から、請求事案が政治的・住民自治的な要素をその内容とするもので、該当地方自治団体の自律的な解決が期待できない財務会計的な違法・不当事項の場合は、住民が監査結果に不服があるときの最終的な司法的手段として住民訴訟との連携を図る必要が不可欠であるとの指摘が多数見られた⁽¹⁷⁾。

【住民監査請求の事例】

〈1〉 仁川大公園の有・無料化に関連する住民監査請求（仁川市）

仁川市の南東区の「南東市民の集い」は、建設交通部（日本の国土交通省にあたる）に対し、仁川大公園入場料金の有料化・無料化における税金の浪費の責任を問うことを目的に、仁川市及び仁川市議会への監査請求を行うための市民の署名を集め、必要数である300人の署名を2時間で受けたという⁽¹⁸⁾。

今回予定中の住民監査請求は、これまで無料であった仁川大公園（仁川市所在）の入場料金を有料化し、1年半後に再び無料化する過程において、その施設設置などのために29億ウォン（約3億5,000万円）の浪費が生じ、結果的に市民がそれを負担することへの責任を問うものであった。市民団体によれば、1996年に開園した仁川大公園は、仁川市民の休憩地として親しまれてきたが、2003年に仁川市が、「使用者負担原則」を掲げ、入場料を徴収する条例改正案を市議会に提出により、2,000ウォンの駐車料金と入場料500ウォンを徴収することになった。隣接する南東区の住民の反対にもかかわらず、有料化が進み、公園の周辺を囲むフェンスの設置及び入場券の販売のために有人・無人の販売場・機の設置など（18億ウォン）、また入場券の確認・回収のための人件費（5億ウォン）、その他市民負担6億ウォンなど、計29億ウォンが、直接また間接的な形で、市民のポケットから消え去ったという説明である。

さらに、公園の有料化に伴い、以前年間450万人に達していた利用市民の数も、

(16) このような住民監査請求制度の本質的な問題については、チェ、チャンホ（CHOI、Changho）『地方自治学』三英社、2000：649頁以下参照。

(17) 例えば、オ、イクチョル（OH、Ikcheol）「住民監査請求制度の改善方案に関する研究」『監査論集』監査院、2003：192～193頁。

(18) 『東亜日報』2006年12月13日。

有料化後は135万人へと急激に減少した。こうした入場市民数の減少と市民グループの反対などが続く中、2006年9月議会において無料化を主な内容とする条例改正が行われ、2007年1月以降、再び無料化されることとなった。

こうした事態に対し、市民グループは、「政策決定過程における市民意見の収斂が不十分で、その結果公園から市民を遠ざける結果を招いた。慎重でない政策決定の責任について誰かは責任を取るべきだ」としており、その結果が注目されている。

〈2〉 蔚山東区の行政改革に関連する住民監査請求（蔚山市）

この住民監査請求は、蔚山市東区住民が東区を相手に行う予定のもので、同住民会が蔚山市住民監査請求審議委員会に提出した書類によれば、民選3期6月の区運営に対する評価を通じて、9つの項目について「行政改革のために改善要求事項」を2回にわたり同区に発送したものの、これに対する回答がなく、そのため住民監査請求を行うとし、「業務推進費の不合理的な運営」・「住民参加予算制の形式的な運営」・「社会団体補助金の不当な支援」などの予算執行に関する問題とともに、「葛藤と対立の行政運営」・「行政改革推進の低迷」・「選挙公約の無理な推進及び履行努力の不足」・「各種委員会の形式的な運営」など、行政全般に対して問題提起を行っている。

特に、区長の就任後半年の間、接待費として支出された340万ウォンのうち、1人あたり3万ウォンと規定されている支出規定を3回違反しており、前区長の離職の際の餞別金を業務推進費として支出していることなどについては、住民監査請求の対象としてしかるべき批判を受けるべきとした。また、東区住民会は、個人的用途で支出された業務推進費475万1,000ウォン（約57万円）の返還とともに、上級公職者の2007年度編成予算における業務推進費の10%削減、業務推進費の支出を厳格に制限する条例の制定及び使用内訳の具体的公開、無理な公約事業の中断及び年度別公約事業の推進状況の公開などを求めることとした。

（4） 住民訴訟（法第13条の5）

住民訴訟制度の導入の背景には、2003年からの盧武鉉政府（参与政府）における地方分権の推進という大きな課題があった。すなわち、地方分権改革とそれに伴う自治力量の強化による責任行政の実現という国政課題の下で、政府革新地方分権委員会の「地方分権ロードマップ」の課題の1つであった住民訴訟制度の導入は、2004年の『地方分権特別

法』の制定などにおいて住民の直接参加制度の導入根拠が制定され、「住民による自律的な統制を通じて地方行政の競争力・透明性」の強化や「中央政府、各種監査などを通じての画一的・一方的な行政統制方式の改善」の一手段として位置づけられていた。

この住民訴訟制度の導入目的として、次の4つがあげられる。すなわち、①住民の直接参政権の拡大を通じて地方行政の責任性・民主性強化、②地方財政の運営過程における透明性・効率性再考、③住民の自発的・主体的参加を通じて成熟した地方自治の基盤構築、④地方自治の革新要素である住民による参加民主主義の実現がそれである。

この住民訴訟制度が、『地方自治法』に盛り込まれた背景には、1995年の「民選自治」実施以降の地方財政の運営過程に生じる問題、すなわち、地方自治団体長のバラマキ型事業の推進など放漫な財政運営に起因する財政的逼迫及び各種利権をめぐる不正腐敗の存在があり、また、行政内部の統制・監視及び自立的是正努力には制度的な限界があり、各種監査及び自治団体の自律的な自浄努力と地方議会の牽制と監視による統制やその実効性に対する疑問も少なくなかった。そのため、地方行政における民主性・責任性を再考し、財務行政の適正運営を図るために住民による訴訟制度の必要性が市民団体などから強く求められていた。

政府においては、その改善方向として、地方自治団体の違法な財務会計行為を住民自ら権利・利益に関係なくその是正を法的に請求できる住民訴訟制度の導入、住民参政権の拡大と訴訟法体系の混乱を防ぐことに配慮し地方自治法の改正推進をはかるとともに、制度導入に伴う地方行政の混乱予防と法院の負担緩和、行政内部の自律的統制及び専門性などを考慮し、必須として住民監査請求前置主義を採択する一方、頻繁な訴訟提起による地方行政の萎縮、政治的目的による悪用、訴訟の乱発などの弊害を最小化するための対策策定の一環として、①外国の事例分析、住民訴訟制度研究諮問団の会議、公聴会・市民団体説明会、関係部署との協議など（2004年）、②住民訴訟制度の導入のための地方自治法（施行令）の改正及び住民訴訟制度の導入後の後続措置（住民への広報、関係公務員の教育など、2005年）を経て、2006年1月に住民訴訟制度の施行を迎えた。

政府は、住民監査請求制度の導入の推進に当たって、①地方自治法の改正により住民訴訟制度の法案作成（現行の地方自治法との調和、住民直接参加を拡大という趣旨にあわせ地方自治法に収容する方向で改正）、②住民監査請求制度の改善（住民訴訟制度は住民監査請求の前置主義として監査請求の連署に必要な住民の数を下向調整し、住民参加の活性化を図る（市・道は500人、50万以上の大都市は300人、市・郡・区は200人の範囲において条例で定める）、③住民訴訟の対処となる地方自治団体の違法な財務会計行為は他の機

関の監査有無に関係なく住民監査請求を可能にし、住民の権利を実施かつ積極的に保障（以前は、監査済みや監査中の事項に関しての住民監査請求は不可能であった）を柱とする推進方針を示した。

2006年1月から施行された住民訴訟制度の下で、5件の住民訴訟が提起された。主な内容は次のとおりである。すなわち、①京畿道成南市、成南タン川周辺の不法道路工事、水原地方法院（2006年4月）、②京畿道光明市、食品ごみ処理施設非稼働放置による予算の浪費、水原地方法院（2006年7月）、③忠清南道西川郡、業務推進費などの予算浪費、大田地方法院（2006年8月）、④仁川市富平区、業務推進費など予算浪費、仁川地方法院（2006年9月）、⑤ソウル市城北区、業務推進費など予算浪費、ソウル市行政法院（2006年9月）である。2005年1月に新設された住民訴訟制度の地方自治法上の規定は、次のとおりである。

第13条の5（住民訴訟）

第13条の4の第1項の規定により公金の支出に関する事項、財産の取得・管理・処分に関する事項、当該地方自治団体を当事者とする売買・賃貸・下請その他の契約の締結・履行に関する事項または地方税・使用料・手数料・過怠料などの公金の付加・徴収の懈怠（かいたい）に関する事項を監査請求した住民は、次の各号のある一に該当する場合に、その監査請求した事項と関連のある違法な行為や懈怠や懈怠事実に対する当該地方自治団体の長（当該事項の事務処理に関する権限を所属機関の長に委任した場合には、その所属機関の長をいう。以下、この条及び第13条の6においては同じである。）を相手として、訴訟を提起することができる。

- ① 主務部長官または市・道知事が監査請求を受理した日から60日（第13条の4の第3項ただし書きの規定により監査期間が延長された場合は、延長期間が終了した日を経過しても監査を終了しない場合
 - ② 第13条の4の第3項及び第4項の規定による監査結果または同条第6項の規定による措置要求に不服のある場合
 - ③ 第13条の4の第6項の規定による主務部長官または市・道知事の措置要求を地方自治団体の長が履行しなかった場合
 - ④ 第13条の4の第6項の規定による地方自治団体の長の履行措置に不服のある場合
2. 第1項の規定により住民が提起することのできる訴訟は、次の各号である（改正06・1）。

- ① 当該行為を継続する場合、回復の困難な損害を発生させる恐れがある場合は、当該行為の全部または一部の中止を求める訴訟
 - ② 行政処分である当該行為の取消または変更、効力の有無または存在可否の確認を求める訴訟
 - ③ 当該懈怠事実の違法確認を求める訴訟
 - ④ 当該地方自治団体の長及び職員、地方議会議員、当該行為と関連のある相手に損害賠償請求または不当利益返還請求を行うことを求める訴訟。ただし、当該地方自治団体の職員が、『地方財政法』第94条または『会計関係職員等の責任に関する法律』第4条の規定により弁償責任を負う場合、当該弁償命令を行うことを要求する訴訟をいう。
3. 第2項第1号の規定による訴訟は、当該行為を中止することにより生命または身体に対する重大な被害発生の恐れがあり、またはその他の公共福利を顕著に害する恐れがあるときはこれを提起することはできない。
 4. 第2項の規定による訴訟は、次の各号のある一に該当する日から90日以内にこれを提起しなければならない。
 - ① 第1項の第1号の場合：当該60日が終了した日（第13条の4の第3項のただし書きの規定により監査期間が延長された場合は、延長期間が終了した日をいう。）
 - ② 第1項の第2号の場合：当該監査結果または措置要求内容に対する通知を受けた日
 - ③ 第1項の第3号の場合：当該措置要求時に指定した処理期間が満了した日
 - ④ 第1項の第4号の場合：当該履行措置結果に対する通知を受けた日
 5. 第2項各号の訴訟が継続中のときは、他の住民は同一の事項に対し別途の訴訟を提起することができない。
 6. 訴訟の継続中に訴訟を提起した住民が、死亡または第12条の規定により住民の資格を失ったとき、訴訟手続きは中断される。訴訟代理人がいる場合においても、同じである。
 7. 監査請求に連署した他の住民は、第6項の規定による事由が発生した事実を知った日から6月以内に、訴訟手続きを受継ぐことができる。この期間内に受継ぎ手続きが行われない場合、当該訴訟手続きは終了する。
 8. 法院は、第6項の規定により訴訟が中断された場合、監査請求に連署した他の住民に訴訟手続き中断の事由と訴訟手続き受継ぎの方法を、速やかに通知しなければなら

ない。この場合、法院は、監査請求に記載された住所に郵便で発送することができ、郵便物が通常到達できるときに監査請求に連署した住民は、第6項の事由が発生した事実を知ったとみなす。

9. 第2項による訴訟は、当該地方自治団体の事務所所在地を管轄する行政法院（行政法院が設置されていない地域においては行政法院の権限に属する事件を管轄する地方法院本院をいう。）の管轄とする。
10. 当該地方自治団体の長は、第2項第1号から第3号の規定により訴訟が提起され、その訴訟の結果に従い権利または利益の侵害を受けた第3者がいる場合、その第3者に対し、第2項第4号の規定により訴訟が提起された場合は、当該職員・地方議会議員または相手に対し、訴訟告知を行うことを法院に申請しなければならない。
11. 第2項第4号の規定により訴訟が提起された場合、地方自治団体の長が行った訴訟告知申請は、当該訴訟に関する損害賠償または不当利益返還請求権の時効中断に関する『民法』第168条第1項の規定による請求とみなす（改正06・1）。
12. 第11項の規定による時効中断の効力は、その訴訟が終了した日から6月以内に裁判上の請求、破産手続き参加、押さえまたは仮押さえ、可処分を行わない場合はその効力は生じない。
13. 国家、上級地方自治団体及び監査請求に連署した他の住民と第10項の規定により訴訟告知を受けた者は、法院に継続中の訴訟に参加することができる。
14. 第2項の規定による訴訟において当事者は法院の許可がない限り、訴の取下げ、訴訟の和解または請求を放棄することはできない。この場合、法院は許可する以前に、監査請求に連署した他の住民に、これを通知しなければならない。通知した日から1月以内に許可の可否を決定しなければならない。上記の通知に関しては第8項後段の規定を準用する。
15. 第2項の規定により訴訟は、『民事等認知法』第2条の規定による所定の非財産権を目的とする訴訟とみなす（改正06・1）。
16. 訴訟を提起した住民は、勝訴（一部勝訴を含む。）した場合、当該地方自治団体に対し、弁護士報酬などの訴訟費用、監査請求手続きの進行などのために所要した旅費、その他の実費の補償を請求することができる。この場合、当該地方自治団体は、請求された金額の範囲内で当該訴訟を進行するのに客観的に所要されたと認められる金額を支給しなければならない。
17. 第1項の規定による訴訟に関して、この法律が規定したものを除き、『行政手続

法』による（改正06・1）。

【住民訴訟の事例】

〈1〉 光明市（京畿道）

光明市の「経済正義実践市民連合」（以下、「光明経実連」という。）と、「共にする市民行動」（以下、「市民行動」という。）が、全光明市長及び光明市ごみ処理場の不実工事責任者を相手取り、浪費予算20億ウォン（約2億4,000万円）の賠償を請求する住民訴訟を提起したのは、2006年7月のことである。

光明市ごみ処理場は、2005年8月に竣工され、月約100トンの飲食物ごみを処理する目的で建設されたものの、竣工時点での処理量が計画予定の10%である10トンであるにもかかわらず、この時点での竣工処理により、その後の正常稼働が遅延され、遅延されたごみ処理など、結果的に約20億ウォン程度が、追加負担されたと主張し、前市長をはじめ、施工者・監理者などにその賠償を求め、水源地方法院に提出した。これより先の同年3月に、「光明経実連」が、市民320人の署名を集め、広域団体である京畿道に対し、監査を請求したものの、他の機関の監査が進行中であることを理由に棄却され、これに不服した「光明経実連」と「市民行動」が共同で、住民訴訟に踏み切った形となった。

〈2〉 舒川郡（忠清南道）

他方、舒川郡（忠清南道）では、舒川郡守による業務推進費の無駄使いに対する住民訴訟が提起された。2006年8月に、大田地方法院に出された訴状によれば、原告は住民監査請求を申請した請求人の代表者で、舒川郡守が相手であり、「舒川郡は、舒川郡守に対し、2004年から2005年にかけて使用された郡守の業務推進費（活動費）のうち、違法に執行された9,326万ウォン（約1,100万円）の賠償を請求する」というのがその旨である。この訴訟は、モデル住民訴訟運動を支援する「共感」（公益弁護士の集い）と「共にする市民行動」（以下、「市民行動」という。）の協力のもとで行われたものである。

これら市民グループによれば、舒川郡守は、2004年から2005年にかけて、①業務推進費の現金支出を30%以内で制限している地方自治団体予算編成指針（行政自治部）に違反し、その制限を24万ウォン超過しており、②現金5,200万ウォン（約625万円）を12人に対し、73回にわたって支給しながらもその使用内訳の記載がなく、③特定1人から内容客接待用の物品を購入し、提供しながらもその内訳に関する記録

がないなど、その執行において顕著な問題があると指摘された。

これより先の同年2月に、広域団体である忠清南道に対し、郡民680人の署名を集め、郡守の不当な執行行為について住民監査請求が行われ、同年6月に出された忠清南道の監査結果において住民の指摘が大半認められたものの、下位職公務員数人に対する懲戒勧告が示されたのみで、執行された業務推進費の返還や郡守自身に対する問責など、本質的な是正措置が示されなかったことが、今回の住民訴訟に発展した背景である。

(5) 解職請求制度（法第13条の8）

解職請求制度に対する必要性は、以前から議論されてきたものの具体的な動きはなく、その導入可能性を可視化したのは、2003年7月に政府（政府革新地方分権委員会）が発表した「参与政府地方分権ロードマップ」においてであった。このロードマップでは、2004年度中に、解職請求制度に関する導入方案について検討を行い、2005年度には制度の導入を行うこととしており、2004年1月の『地方分権特別法』の第14条第1項においても解職請求制度の導入が明示され、その議論は本格化した。

2006年に制定された『住民召還（解職請求）に関する法律』の制定以前の解職請求に関する自治体条例制定の動きとしては、光州広域市の試みが有名であった。すなわち、2004年に全羅南道の光州広域市では、市民団体を中心に構成された「住民召還（解職請求）条例制定運動本部」が設置され、条例請求が行われた。こうした解職請求の条例化に対する要求の背景には、首長と上位職公務員を巻き込んだ公職の不正・腐敗に対する市民の批判があった。にもかかわらず、当時の地方自治法では、選出職公職者の不正や予算浪費などに関して用いる住民の統制手段がなく、解職請求に対する制度的根拠すら設けられていなかった。

しかし、法的根拠がなくても補完性の原理に基づく、解職請求の事例は海外では多く見られており、市民団体を中心に条例案の提示が試みられた。地方自治団体の長および地方議会議員など、選出職公職者をその召還対象とし、その手続きと方法を明示する条例案の内容は、次のとおりであった。すなわち、①解職請求の対象（第1条）、②解職請求の請求者と要求内容（第2条）、③解職の請求（第3条）、④請求の成立要件（第4条）、⑤解職請求の投票（第5条）、⑥解職請求の例外（第6条・第7条）、⑦解職請求費用の保全（第8条）、⑧選挙管理委員会の業務処理（第9条）がそれである。

こうした解職請求条例の制定の動きにより、2004年7月に光州市及び全羅南道において

「住民召喚（解職請求）条例」が制定されるものの、同10月の大法院において、「上位法の未整備」を理由に、解職請求条例の効力無効判決が下され、解職請求に関する論議は、国政にその場を移すことになった。

中央政治レベルにおける解職請求に関する法制度の導入は、2002年の地方選挙において各政党が主要公約の1つとして掲げたものであり、特に、「開かれたウリ党」（与党）と「ハンナラ党」（野党）の間では、2004年の総選挙以降における解職請求制度の導入が約束（5・3政治協約）されたにもかかわらず、その後の動きはなく、地方自治団体の公選職の不正腐敗は、益々深刻な社会問題化しつつあった。言い換えれば、この解職請求制度の導入に最も大きな影響を与えた要因は、地方自治団体の選出職公職における不正腐敗の蔓延であった。

例えば、行政自治部の「地方自治団体の長と地方議会議員の司法処理現況」によれば、第1期地方選挙以降、2005年の7月間に、選挙法・政治資金法違反や収賄、公金横領などにより起訴された地方自治団体の長は、計161人に上っており、第1期（95・7～98・6）23人、第2期（98・7～02・6）60人、第3期（02・7～06・6）78人と、期を重ねるごとに増加する傾向にある。また、1991年の地方選挙以降の地方議会議員の場合、計763人が弁護司法違反や収賄・経済犯罪などで起訴され、第1期（91・4～95・6）82人、第2期82人、第3期224人、第4期（02・7～06・6）293人と、こちらもやはり期を重ねるごとに増加する傾向にある。中でも、第4期地方議員のうち、起訴された293人のうち、110人は委員職を消失している。

こうした、地方自治団体の選出職公職の腐敗状況に対する1つの選択肢として、その必要性を増大させていたのがこの住民召還制であった。

その後、2005年における市民団体による各種公聴会の実施による注意喚起とともに、議員による立法発議が続き、2006年4月には解職請求に関する法律案が国会行政自治委員会主催の公聴会を経て、立法案が委員会を通過し、同年5月の国会本会議において可決・公布された。この解職請求制の導入に際しては、2006年4月の第259回（臨時）国会の第3次「法案審査小委員会」において、2004年の7月に発議された「選出職地方公職者の住民召還（解職請求）に関する法律案」、2005年11月及び2006年3月のそれぞれの「住民召還（解職請求）に関する法律案」に対し、この3つの法律案を補完・統合し、法案審査小委員会において提案として示され、行政自治委員会（第6次）が本会議に提出、議決された。この解職請求法制の導入に関する検討に際して、「短期的な人気迎合による地域社会の分裂の危険」が危惧される意見もあったが、長期的な視点においては住民の直接的な監視に

よる地方分権の強化と首長及び議員に対する牽制機能の整備が図られるという肯定的な意見が多数を占めた⁽¹⁹⁾。

2006年5月の『地方自治法』改正によって新設された「解職請求」制度に関する条文は、次のとおりである。

第13条の8（解職請求）

住民は、当該地方自治団体の長及び地方議会議員（比例代表地方議会議員は除く。）を召喚する権利を有する。

2. 解職請求の投票請求権者、請求要件、手続き及び効力などに関しては、別途に、法律を定める。

この新設条文に基づき、新たに制定されたのが『住民召還（解職請求）に関する法律』（制定2006年5月24日、法律第7958号、施行2007年5月25日）である。

今回の法律案は、提案理由を次のように述べている。すなわち、「地方分権化と地方自治の拡大に伴う地方自治団体の長及び地方議会議員の権限強化に従い、地方自治団体の長の恣意的な権限行使と地方議会の非効率・非合理の運営が生じているにもかかわらず、これに対する牽制機能が不備しているのが現状である。従って、選出職地方公職者である地方自治団体の長または地方議会議員の違法不当行為、職務遺棄または職権乱用などを統制し、住民の直接参加を拡大する解職請求制度を導入し、地方自治行政の民主性・責任性の最高と住民福利の増進を図ること」をその目的としている。主な内容は、次のとおりである。

（1）解職請求投票権者（法第3条）

住民投票の投票権者は、解職請求投票人名簿作成基準日現在、当該地方自治団体の長と地方議会議員に対する選挙権を有する者とする。

（2）解職投票の請求（法第7条）

(19) キム、ヨンギ（KIM、Younggi）は、アメリカにおける一般的な住民召喚に関する賛否論を次のように整理している。「賛成論」としては、①住民統制の強化、②選挙失敗の是正、③有権者に対する教育機会の提供、④予防的措置や規制の緩和効果、⑤公職（任期）期間の延長効果、⑥葛藤管理の手段、⑦弾劾代行を、「反対論」としては、①少数による解任可能性、②選挙に続く失敗可能性、③悪用可能性、④公職希望者の減少、⑤共和制原理の破壊、⑥社会的費用の増加等である。キム、ヨンギ「住民召喚制の導入方案」『地方行政研究』（55）、2003：184～186頁。

- ① 解職投票請求権者は、前年度12月31日現在、住民登録票及び外国人登録票に登録された当該地方自治団体の長と地方議会議員に対する選挙権を有する者とする。
- ② 解職請求投票の対象は、選出職地方公職者で該当地方自治団体の長及び地方議会議員を対象とするが、比例代表市・道議員及び比例代表自治区・市・郡議員は除く。
- ③ 解職請求投票の請求署名人数は、市・道知事は当該地方自治団体の住民召還投票請求権者総数の100分の10以上、市長・郡守・自治区の区庁長（以下、区長と表記）は、当該地方自治団体の解職請求投票請求権者総数の100分の15以上、地域区の市・道委員及び地域区の自治区・市・郡委員は当該地方議会議員の選挙区内の解職請求投票請求権者総数の100分の20以上とする。
- ④ 市・道知事に対する解職請求投票を請求するに当たって、当該地方自治団体の管轄区域内の市・郡・自治区の全体の数が3つ以上の場合には3分の1以上の市・郡・自治区においてそれぞれ解職請求投票請求権者総数の10000分の5以上1000分の10以下の範囲内において大統領令が定める数以上の署名を受けることとし、市長・郡守・自治区の区長及び地域区の地方議会議員に対しては、市長・郡守・自治区の区長及び当該地域区の地方議会議員選挙区内の邑・面・洞において市・道知事の場合と同一の基準の署名を受けることとする。

(3) 解職請求投票の請求制限期間（法第8条）

選出職地方公職者が任期開始日から1年が経過しないとき、選出職地方公職者の任期満了日から1年未満のとき、該当選出職地方公職者に対する住民召還投票を実施した日から1年以内のときには、解職請求投票を請求することができない。

(4) 署名要請活動の制限（法第10条）

解職請求投票権を有しない者、『高等教育法』第14条第1項及び第2項の規定により総長・学長・教授・副教授・助教・専任講師である教員を除いた公務員、該当選出職地方公務員選挙の立候補予定者・立候補予定者の家族及び彼らが設立・運営している機関・団体・施設の役・職員などは、署名活動を行うまたは活動を企画・主導するなど署名要請活動に関与することができない。

(5) 解職請求投票の実施（法第13条）

- ① 解職請求投票日は、解職請求投票公告日から20日以上30日以内の範囲において管轄選挙管理委員会が定め、解職請求投票対象者が自ら辞退、被選挙権の消失または死亡などにより補欠となったときには住民召還投票は実施しない。
- ② 解職請求投票公告日から90日以内に『住民投票法』による住民投票、『公職選挙

法』による選挙・再選挙及び補欠選挙（大統領選挙と国会議員選挙は除く）、同一または他の選出職地方公職者に対する解職請求投票があるときには、その解職請求投票に統合または同時に実施することができる。

(6) 権限行使の停止及び権限代行（法第22条）

解職請求投票対象者は、解職請求投票議案を公告したときから解職請求投票結果を公表するときまでその権限が停止され、地方自治団体の長の権限が停止された場合は副自治団体長がその権限を代行する。

(7) 解職請求投票の結果の確定（法第22条）

解職請求は、解職請求投票権者総数の3分の1以上の投票と有効投票総数の過半数で確定する。

(8) 解職請求投票の効力（法第23条）

解職請求が確定されたときから解職請求投票対象者は、その結果が公表された時点からその職を消失し、その職を消失した者は、そのため実施される該当補欠選挙の候補者として登録することはできない。

(9) 解職請求投票訴訟など（法第24条）

解職請求投票の効力に関して異議のある該当解職請求投票対象者または解職請求投票権者は、解職請求投票の結果が公表された日から14日以内に、管轄選挙管理委員会委員長を被訴人として訴請を提起することができ、訴請に対する決定に不服のある訴請人は、管轄選挙委員会の委員長を被告として、その決定書を受けた日から10日以内に訴訟を提起することができる。

【解職請求の事例】

今年の7月から施行される解職請求制度に対し、すでいくつかの地方自治団体においてその準備が進められている。例えば、馬山市においては市民団体の代表により馬山市長に対する住民召還が準備されているといわれているが、その理由は、まちづくりと関連する7つの理由が取り上げられている。また、河南市においては大規模な火葬場の建設をめぐる住民の反対にもかかわらずその建設を進めようとする市長に対し、解職請求が予告されている。この河南市の火葬場建設の背景には、市長と議会議員の多数が同じ政党出身であり、多数決の力で事業を進めようとする狙いが明確になっていることから地方権力の独占阻止という意味合いが濃く作用している。

さらに、和順郡（全羅南道）の住民召還の動きは、郡守の人事権に対するもので、郡労働組合は、「原則なしの人事」として強く反発し声明を公表した。これに対し、郡守の方からは名誉毀損に当たるとし、郡公務員労組に14の抗議公開質疑書を出すなど、郡守と郡公務員労組との間に、法的措置や解職請求の実施予告など、溝は深まるばかりである。

中でも、マスコミの注目の的となっているのが、住民監査請求や住民訴訟の事例にも登場した光明市の市長に対する住民召還の動きである。セクハラ波紋や姉妹都市の恣意的変更など、様々な物議を起こしている現職市長に対する住民の不信感は根強く、7月の施行にあわせて、最も確実に解職請求対象となる情勢である。

このほかにも、業務推進費など予算の執行や行財政運営の不透明な運営など、様々な事柄に対し、解職請求の提起が予告されており、夏以降の地方自治団体の対応に注目が集まっている。

4. おわりに：情報公開の推進と住民参加制度の相違

以上は、地方自治の強化を目指して制度的仕組みの整備を進めている韓国の地方自治法上の住民参加制度について制度と実態について見てきた。日本の住民参加制度が制度化の次元を超えて自治体行財政に対する有効な監視役としての機能を果たしているのに比べれば、韓国のそれは制度化の一步を踏み出したことに違いない。法制度の設計だけではなく、その運用過程における日本の経験は大いに参考されるはずである。

他方、こうした住民参加制度の法制化に伴い、地域住民の目線から地方自治体の行政を見えやすくするための工夫も多く見られるようになった。例えば、日本においては「情報公開」の一貫として、地方自治法の改正を通じて自治体の人事行政の運用状況等に関する情報の公開を義務づけ、各自治体においては条例などに根拠して、自治体職員の給与、勤務条件などについてHPなどを通じて公開するようになった。韓国においては、その所管である「行政自治部」において、地方自治体の運営状況を一目で確認できる「地方行政情報公開システム」（www.laiis.go.kr）を構築・公開することとなった。地方自治体の行財政の運営状況を総合的に公開・提供するこの地方行政総合情報公開システムの公開対象は、すべての地方自治体の基本現況をはじめ、成果情報、財政情報、組織・人事情報、評価・

監査結果情報など、5つの分野で計247項目である⁽²⁰⁾。

この検索システムの利用により、例えば、警察公務員一人当たりの担当公務員数、主要犯罪検挙率、上水道の一日一人当たりの給水量、用途別給水使用率と使用料金などのデータのほか、住民生活に密接な情報の検索ができる。また、各指標には、全国の平均値はもちろん、最低・最高のデータも表示され、地域間・自治体間の比較・分析も可能だという。

その上、自治体の首長の活動費用や1,000万円以上の契約の実績や各種行事の費用など、情報公開請求を申請しない限り、公開されなかった情報の多くもこのシステムの中で把握でき、住民自らが自治体運営の監視役として、住民参加の実用化に一歩近づくことが期待されている。

以上において見てきたとおり、韓国の法制度上の住民参加とそのための情報公開は、日本同様、制度的にはある程度整備されたことになる。こうした住民参加に関する法制度の整備が一段と進んだことは大いに評価すべきことであり、実際の自治の現場においてその活用が図られることを期待したい。

他方、日本の住民参加制度を念頭においた場合、急速に進んでいる韓国の住民参加制度は、その内容において日本のそれとは異なる諸特徴を有していることも気づくはずである。以下では、そのいくつかの相違について述べて本稿を締めくくりにしたい。

まず、住民参加制度における外国人住民の参政権付与である。定住外国人に対する参政権の付与問題が足踏み状態となっている日本の状況とは異なり、韓国においての定住外国人の参政権は、2004年の住民投票法の制定とともに、地方参政権に限り付与されることとなった。すなわち、地方自治団体の住民として、入出国に関する法令などにより滞在に必要な資格を得て3年が経過した19歳以上の定住外国人に対しては、地方自治団体の条例により地方参政権が与えられ、既に済州道の行政区域の再編を巡る住民投票（2005・7）や統一地方選挙（2006・5）により定住外国人の地方参政権に基づく選挙が実施された。

次に、住民監査請求及び住民訴訟における提起要件の違いである。日本の場合、1人の住民によって住民監査請求や住民訴訟が可能なのに対し、韓国の場合、地方自治団体の条例により市・郡・自治区においても200人以上の連署をその提起要件としていることである。

3つ目は、住民訴訟の被告規定の違いである。すなわち、日本における住民訴訟の被告

(20) 『韓国経済新聞』2007年1月9日版。

は、「当該執行機関の長及び職員」となっているのに対し、韓国の場合は、4つの住民訴訟の類型、すなわち、①第1号訴訟（中止請求訴訟）、②第2号訴訟（取消または無効等確認訴訟）、③第3号訴訟（懈怠事実の違法確認訴訟）、④第4号訴訟（損害賠償請求、不当利益返還請求及び弁償命令請求訴訟）、において共通的に「当該地方自治団体の長（当該事項の事務処理に関する権限を所属機関の長に委任した場合はその所属機関の長をいう。地方直営企業の長などを意味する）」と規定しており、その理由としては、訴訟の遂行は地方公共団体の費用と努力でまかなわれることから原因提供者である公務員などの対応は必要がなく、職員の安定的な公務遂行を保証するためとされる。

1990年代以降、急速に進んでいる社会改革の中で、地方分権に対する関心は、両国において共通であり、「団体自治」による地域自治の運営から「住民自治」を中心におく実質的な自治へと変化しつつある。地方分権に関する制度改革は、その「器」を用意したものといえる。その「器」に盛られる中身（政策）が、個性豊かで地域個性に富むものなのか、画一的に与えられた貧弱なものなのかを決めるのは、その地に住む「住民の選択」である。分権が自治を活性化させるか否かは、住民というエネルギーにかかわっている。

（シン ヨンチョル （財）地方自治総合研究所特別研究員）