

韓国における地方分権型憲法改正論議の争点と課題

－ 2018 年の大統領の憲法改正案を中心に －

申 龍徹

Issue of discussion for an amendment to the constitution of the decentralization type in Korea
- Focusing on president's amendment to the constitution plan in 2018 -

SHIN Yongcheol

Abstract

This paper is analyzed about the main contents and an issue of amendment to the constitution discussion of the decentralization type argued according to the promotion of decentralization reform after 2000. Comparison analyzes a point of the main amendment to the constitution plan proposed after decentralization of power reform in 2003 in the first half, and the issue is made clear.

The second half introduces the main contents of the amendment to the constitution plan a Moon Jea-In president proposed in 2018 and explains the picture of the autonomy decentralization of power an innovation government tries to promote. Directionality of the future's decentralization type amendment to the constitution is viewed at the end.

キーワード：地方分権型憲法、自治分権、補完性の原理

key words: decentralization type constitution, Autonomy and Decentralization, principle of subsidiary

はじめに

本稿は、韓国において2000年以降本格的に展開された地方分権改革の推進とあわせて持続的に議論されてきた地方分権型の憲法改正に関する論議の主要内容と争点について紹介しその特徴を明らかにすると同時に、特に1980年代以降の韓国社会において民主化運動など社会変革のリーダーシップを発揮してきた革新系政権が目指す地方分権型国家の青写真について鳥瞰しようとするものである。

現代社会における地方自治は、近代国家の地方自治のような制度的保障だけで満足するものではなく、民主主義の発展を加速化する原動力として、基本的人権同様の価値を有するといえる。すなわち、地方自治制度は、憲法的な制度の1つとしての位相と権能だけではなく、民主主義の理念と価

値、国民の自由と価値の共有、多様性の共有のほか、権力分立と民主的統制に至る憲法が実現すべき複合的な価値を内在している点において憲法の中で充実に保障しなければならない。¹⁾

1987年の民主化とあわせて、同年10月27日の国民投票によって確定した第9回憲法改正においては、国民の基本権の拡大をはじめ大統領直選制・大統領任期の5年単任制、国会の権限強化、地方自治制度の復活などが盛り込まれ、以降32年間、最高法規としての役割を果たしているが、地方自治制度の復活以降、地方自治の運用や地方分権改革の中、現行憲法の集権的な性格により、地方自治の健全な発展を妨げる要素が散見され、地方自治を国政の柱として明確に位置づけるいわゆる地方分権型憲法改正に対する要請が各界各層から提案されるようになった。

周知のように、日本や韓国においては地方自治制度を憲法で保障する制度的保障を採択しており、日本においては日本国憲法第8章「地方自治」(第92条から第95条)に、韓国においては第117条及び第118条において地方自治に関する保障内容が規定されており、それぞれ憲法の委任を受けて「地方自治法」を制定し、基本法としての役割を果たしている。

制度化が順調に進んだ日本とは異なり、韓国においては、終戦後の混乱を背景に登場した軍事政権によって1961年に地方自治制度が留保され、1987年の民主化以降に地方自治制度が復活し、1995年から実質的な地方自治制度が軌道に乗った。社会民主化の一環として地方自治を位置づけ、特に革新政権においては地方分権改革を主要な社会改革の手段として活用してきた。2003年に登場した盧武鉉政権における地方分権改革の推進や済州道における特別自治道の推進は、革新政権における地方自治の意味合いを明確に示している証拠である。

保守系であった前職の朴勤恵大統領が国政運営における不祥事が原因で弾劾裁判により失職する中、2017年5月に新しい大統領となった革新系の文在寅大統領は、「自治分権」という新しいスローガンの下、2018年3月に憲法改正案を大統領が政府案として発議し国民投票を求めたが、反対する野党の欠席のため議決は行われないうまま成立しなかった。

しかし、2020年の4月15日に行われた総選挙で過半数以上の議席を獲得し、国政運営の面で絶対的な優位に立っている文在寅政権において、任期後半における最大の政治争点として憲法改正に動く可能性は高く、革新系の政権が求めてきた連邦制水準の地方分権型憲法を韓国社会の望ましい形として国民に問う憲法改正は必然であるといえる。

本稿では、2000年以降に提案された憲法改正案のうち、地方分権型の憲法改正についての提案内容を紹介し、それらに共通する論点及び争点の内容を明らかにする。その上、2018年に現職の大統領が発議した憲法改正案の内容とその特徴を抽出し、革新系政権が求めている地方分権型憲法

の全体像を鳥瞰するとともに、その実現に向けての課題を展望することとする。

1. 地方分権型憲法改正論議の背景

1948年7月17日に制定・公布された韓国の憲法は、時の政権の権力延長の手段化し、度重なる改正が行われ、制定後約40年の間に9回の改正を経験した。現行の憲法は、1987年6月の民主化抗争の後の同年10月27日の国民投票により改正され、「大統領の直接選挙」の導入や地方自治制度の実施などを取り入れた全面改正となった。

現在の憲法は、前文・総綱をはじめ国民の権利と義務、国会、政府、法院、憲法裁判所、選挙管理、地方自治、経済、憲法改正など10章第130条及び附則第6条によって構成されている。このうち、第10章「憲法改正」においては憲法改正に必要な要件と手続きが定められている。

韓国の憲法改正は、憲法に定められた改正手続きの規定(憲法第10章、第128条から第130条)に沿って、発議・公告・国会議決・国民投票・公布の順で行われる。改憲案の発議は、国会の在籍議員の過半数または大統領が発議し、発議された改正案について大統領は20日以上公告しなければならない。公告された日から60日以内に国会において議決しなければならない。憲法改正案が可決されるためには国会議員の3分の2の賛成が必要である。国会で可決された改正案は30日以内に国民投票を実施しなければならず、国会の議決と国民投票を経て確定する仕組みである。

今回の憲法改正が国民的な注目を浴びたきっかけは、2018年3月26日に行った文在寅大統領による憲法改正案の発議であった。発議の前に、その内容を大統領府のホームページを通じて全文を公開し、国民の注目を集めたものの、与野党の激しい対立の中、野党の反対で憲法が定めた発議後の60日以内の国会での議決が行われない事態となり、改正案は廃案となった。

しかし、廃案にはなったものの、この2018年の文大統領による憲法改正案には、現行の憲法では見られない画期的な要素が数多く含まれている。詳しい内容の紹介は後述するが、公務員を含

む労働者全体に対する労働基本権の保障、情報基本権の新設、大統領の権限縮小、経済民主化の具体化など、2020年現在の韓国社会が抱えている様々な主要課題についての一連の処方箋を示したものであり、1988年憲法の補完を目指すものであるといえる。

1987年の「6・10民主化抗争」の後に行われた第9次憲法改正（現行憲法）から約30年が経過し、地方分権の側面からは大きく前進してきたにもかかわらず、現行の憲法において含まれていない様々な論点が散見され、多くの改憲案においてはその強化に対する提案が出された。現行の憲法の中では、地方自治に関する直接的な規定は、第117条及び第118条の2つの条文であり、次のように規定している。

第117条

1. 地方自治団体は、住民の福利に関する事務を処理し、財産を管理するとともに、法令の範囲内で自治に関する規則を制定することができる。
2. 地方自治団体の種類は、法律で定める。

第118条

1. 地方自治団体には議会を置く。
2. 地方議会の組織・権限・議会選挙及び地方自治団体の長の選任方法その他の地方自治団体の組織及び運営に関する事項は法律で定める。

第117条の第1項は自治権の保障として、住民の福利事務処理権、財産管理権、そして法令の範囲内での規定制定権を地方自治団体の権限として規定している。また、第118条では、地方議会を憲法上の必置機関として規定し、地方自治団体の種類をはじめ地方自治団体の組織及び運営に関する事項は法律に委任しているが、2つの条文のみによる地方自治の規定については、地方自治の制度的安定性を憲法の力で保障できないと指摘されている。²⁾

1949年には地方自治法が制定されたが、朝鮮戦争を挟んで、1952年に地方議会が構成され、1960年の4・19市民革命によって完全実施となっ

た地方自治制度は、その後の1961年の5・16クーデター以降の臨時措置法によって地方議会の解散や地方自治法の効力停止となり、1980年の第5共和国憲法では、地方自治制度は実施するが、その時期については法律で定めるとし、地方自治の実施が事実上の無期限留保となっていた。

こうした状況の下で、全面改正となった「1987年憲法」は、だった2つの条文により、民主化以降の地方自治の制度的根拠を担保したことになるが、これは民主化抗争で追い込まれていた当時の盧泰愚政権が第8次憲法から地方議会の構成を保留した附則（第10条）条項を削除することで従来の制度的仕組みをそのまま維持しようとする消極的な態度のあらわれであった。³⁾ すなわち、1987年憲法における地方自治制度の保障は、民主化による社会改革の中で当面の地方自治制度を運営する上で必要な最小限の制度的保障を宣言した過ぎなかった。⁴⁾

先進諸国に比べ憲法の中で明示された地方自治に関する規定が少ないことから地方自治の憲法的理念または地方自治の本来の価値（本旨）を実現する上で考えられる規定上の問題点として、①地方分権及び住民主権の理念の不在、②消極的な自治立法権の保障、③地方自治団体の種類及び事務配分基準の曖昧さが指摘されており、これらの要因により憲法の制度的保障の中に「補完性の原理」の確認を難しくしている原因となっている。⁵⁾ こうした憲法規定上の不備を補完することこそが今回の分権改憲の必要性を物語る部分である。

一方、この1987年憲法は伝統的な団体自治を制度的に含んでおり、同時に国民主権原理の下で住民の自己統治を実現する制度としての住民自治及び地方分権主義を基礎とする制度的保障であると理解されている。⁶⁾

しかし、その1987年憲法以降に提案された主な地方分権型改憲案の特徴は、1987年憲法の特徴である「制度的保障説」や「自治委任説」の範囲を乗り越え、より強化された地方分権型憲法を志向しており、特に「連邦制水準」の憲法改正や住民自治権の新設などが含まれていることに注意しなければならない。⁷⁾ 言い換えれば、地方自治

表1 歴代の憲法改正における地方自治関連条項の変遷

区分	地方自治関連条項	変更内容	後続措置
憲法制定～4次 (1948－1962)	第8章 第96条及び第97条	地方自治関連の2つの条文の規定	地方自治法制定(1949) 地方選挙実施(1952/1956)
3次～4次 (1960－1962)		市・邑・面の長に対する直接選挙制 の規定新設	第3次地方選挙実施(1960)
5次～6次 (1962－1972)	附則第7条	自治体の長の選任方法を法律で委任	地方議会の解散 自治体の長の任命制実施
7次 (1972－1980)	附則第10条	地方議会の構成を祖国統一の達成 まで保留	
8次 (1980－1987)	附則第10条	地方議会は財政自立度を勘案し 順次構成するが、その具体的な 構成時期は法律で定める(保留)	
9次 (1987－現在)	第10章第117条及び 第118条附則削除	地方議会の構成を保留した条項を 削除	地方議会議員選挙(1991) 地方同時選挙実施(1995)

(出典) Cha, Jea-Kon & Ju, In-Suk (2018)、前掲論文、125頁の表1を転載。

の本質(本旨)である住民自治と団体自治の融合という学説上の説明にもかかわらず、地方自治制度を支えている現行の法制度は明らかに「団体自治」及び「自治委任説」に傾斜しており、1987年憲法の制定から約30年の間に生じている社会変化に対しても、その変化に対応しながら経験を蓄積してきた住民の自治能力に対しても逆行しているからである。

その上、2003年の盧武鉉政権による地方分権推進特別法の制定とそれに基づく本格的な地方分権改革の実施や特別自治道の推進など約15年以上の時間が経過しているにもかかわらず、国民が体感できるほどの根本的な変化は現れておらず、地方自治分権のために中央政府の責務と国会に対する立法措置の関する様々な規定なども、時の政権の影響が強く反映される現状では憲法や地方自治法など法律体系もうまく機能できないことが浮き彫りになるなど、憲法上の限界が明確になったといえる。⁸⁾ そのため、現在の地方分権型憲法改正論議の中心には、1987年憲法の「団体自治及び自治委任説」から「住民自治及び固有権説」へのパラダイムの変化が色濃く反映されており、憲法改正の論点そのものも部分的な行政・財政的分権のための改正ではない、地方自治法制の改善に向けたより抜本的な憲法改正を目指しているといえる。

2. 主な地方分権型改憲案の内容

地方分権型の憲法改正が政治的な潮流に乗った最大に理由は、現在の文在寅大統領が2017年の大統領選挙の際の選挙公約の中に、役割を終えた1987年憲法(現行憲法)を時代の憲法にあわせて改正することを掲げているからである。⁹⁾ 当時の文在寅候補者は、時代の変化に合う国民中心の憲法改正、地方分権と協治の憲法改正を目指し、大統領選挙後には憲法改正に関する特別委員会を設置するとともに、2018年の初めころまでには国会において憲法改正案を可決し、同年6月の地方選挙において国民投票を推進するとの計画を打ち出していたこともあって、2018年を前後として各界各層から多くの憲法改正案が立て続けに発表されていた。中でも、①2018年1月に出された「国会改憲特別委員会諮問委員会の報告書」、②2018年3月13日に諮問案を提出した「大統領所属国民憲法諮問特別委員会諮問案」、そして③2018年3月26日に国会に発議された「憲法改正案」の3つが代表的な改憲案である。

まず、①の「国会憲法改正特別委員会諮問委員会」(以下、改憲特委という。)の報告書である。この改憲特委は、国会議長の委嘱により2017年1月に発足した特別委員会であり同時に設けられた諮問委員会の支援を受ける形で、各界各層から

推薦された53名の委員で構成され、同年12月まで 憲法改正案を作成した。基本的な論議は、「基本権・総綱」・「経済・財政」・「地方分権」・「政府形態」・「政党・選挙」・「司法」の6つの分科に分けられ、特に「地方分権」に関する分科会では、6名の委員で論議が進められた。

また、この改憲特委では、2017年9月に、より幅広い国民の意見を反映するために分野別の争点事項（11争点）を中心に「憲法改正主要議題」を作成し、地域別の憲法改正国民大討論会の基本資料として活用した。この内容は、①国家の正当性の明確化及び強化のための憲法前文及び総綱の改正、②自由・平等などの憲法価値の強化のための現行の基本権条項の改善、③多様な社会変化を反映するための新しい基本権の新設（生命権・安全権・情報基本権など）、④国家の均衡発展のための地方分権の強化、⑤財政・経済民主主義の実現のための制度改編、⑥帝王的大統領の出現を防ぐための分権と協治に基盤する政府形態への改編、⑦民主主義の実現のための立法府の機能及び責任性の再考、⑧円滑な国政運営の保障のための行政府の構成方式の改善及び責任性の再考、⑨政党の民主化実現及び民意に応答する選挙制度の構築、⑩司法府の独立と基本権の保障のための司法府の構成方式の改善、⑪国民主権の実現のための憲法改正手続きの変更の11争点である。

その後の2018年1月に出された国会諮問委員会の試案は、住民主権型の地方自治モデルを採択しており、地方分権を国家権力と地方権力の垂直的な権力分立機能として考えていることが分かる。すなわち、試案では、これまで権限の再配分と調整による地方分権の実現、実質的な自治行政、垂直的な財政分権を含む自治財政権を法律制定権の中央政府との分担を通じて実現することや国民主権を乗り越えた住民主権を憲法に明記していることも特徴的である。¹⁰⁾

次の②の「大統領所属国民憲法諮問特別委員会」（以下、大統領特別委員会という。）は、2018年2月に大統領の諮問により設けられ、大統領特別委員会のホームページに5つの 이슈ーで計22の論点を掲載し、その意見を聞く手法がとら

れた。その5つの 이슈ーは、「地方分権強化」・「第2の国务会議の設置」・「自治立法権の強化」・「自治財政権の強化」・「首都の明示」であった。

この大統領特別委員会では、同年3月13日に大統領に対し憲法改正に関する諮問委員会案である「国民憲法諮問案」を提出したが、この「国民憲法諮問案」には、①大統領の4年連任制の導入（現行は5年単任制）、②大統領選挙における決選投票制の導入（過半数ではなくても最多得票で当選）、③監査院の独立機関化（現行は大統領所属）、④赦免審査委員会を独立機構とし、大統領の特別赦免権の制限（現行は法務部所属）、⑤首都に関する条項の新設、⑥憲法前文に釜馬抗争、5・18民主化運動、6・10民主化抗争を含む（現行は、3・1運動、4・19民主理念あり）、⑦国会議員の国民召喚制、国民発案制の新設、⑧小商工人の保護・支援に関する根拠条項の新設、⑨安全及び品質向上を消費者権利として新設のほか、「同一価値労働・同一賃金」の明示や公務員の労働基本権を原則的な許容、地方分権の関係では、自治財政権及び自治立法権の強化などの内容は含まれていた。

そして、③の大統領により2018年3月に発議された「憲法改正案」は、1987年の憲法改正から約30年が経過しており、その間の時代の変化を踏まえ、国家の役割と責任、国民の権利強化などの時代精神を反映すべく憲法改正の必要性を強調していた。改正案の具体的な内容としては、持続可能な国家成長のためには地方自治の強化が不可欠であり、地方政府に対し自治組織権の付与、自治行政権・自治立法権の強化、地方財政権の保障などのほか、住民参加の制度的補完として住民発案・住民投票・住民召喚などの制度的根拠を憲法において新設するなどの内容が含まれていた。

以上のように、2017年の文在寅政権の誕生以降に、急流を形成している憲法改正案のうち、特に「地方分権」を主な内容とするいわゆる「地方分権型憲法改正案」の中では、概ね次のような内容の提案が行われた。すなわち、①地方分権の原理、②補完性の原理、③自治立法権の強化、④自治組織権の強化、⑤自治財政権の強化、⑥住民参加の強化、⑦地方自治体の国政参加、⑧地域均

衡発展などである。¹¹⁾ 以下では、文在寅大統領によって発議された2018年の憲法改正案についてその概要を吟味することにする。

3. 大統領の改憲案(2018)の主な内容と特徴

革新系の文在寅大統領は、2017年の大統領選挙への立候補以降、2018年の6・13地方同時選挙と憲法改正のための国民投票の同時実施を公約しており、1987年の民主化以降30年という時間が経っていることを踏まえ、時代の要請に応答的な憲法への改正の必要性を強調していた。¹²⁾

2018年2月13日に設けられた「国民憲法諮問特別委員会」(特別委員会)は、憲法関連の主要学会や機関、団体などとの懇談会をはじめ、各種の討論会、世論調査、ホームページ上での意見収れんなど、各界各層の意見を総合し、2018年3月13日に憲法改正の素案を諮問したが、その内容は「国民主権」・「基本権の強化」・「地方分権の強化」・「牽制と均衡」・「民生改憲」を5大原則としていた。¹³⁾

この特別委員会は、大統領の憲法改正案の素案準備を担当する諮問会議であり、委員長を含め32名の委員、「総綱・基本権」、「政府形態」、「地方分権・国民主権」の3つの分科会、そして国民の多様な意見を収れんするための「国民参加本部」によって構成された。特別委員会では、「国民の自発的な参加により30年ぶりの憲法改正を最初の国民参加改憲の形」にしたいと述べており、多様な国民意見の反映を目指し、公式のホームページ上において国民主権及び基本権の強化、地方分権、選挙制度、政府形態、憲法前文など22に及ぶ憲法改正の争点を示し、幅広く国民の意見を聞いた。¹⁴⁾

その後、2018年3月22日に公開された文在寅大統領の憲法改正案は、憲法前文、11章137条及び附則となっており、現行の構成(前文、10章130条及び附則)と比べ、1章7条が増えている。大統領の改憲案では、現行憲法において第2章の「行政府」の中にあった監査院を切り離し第7章としたうえ、既存の第7章の「選挙管理」は第8章「選挙管理委員会」に名称変更した。また、第

2章の「国民の権利と義務」は、「基本的権利と義務」に名称変更した。¹⁵⁾

現行の憲法が定めている5年単任の大統領の任期を4年とし1回に限り連任できるようにした任期制の変更のほか、地方分権の指向、監査院の独立、大統領の恩赦権の制限、大法院長の人事権の縮小、選挙年齢の18歳への引下げ、団体行動権の付与など労働者の権利強化及び公務員の労働基本権の保障などが主要な変更点である。

2018年3月22日から24日にかけて発表された大統領の改憲案の内容は大きく3つの部分に分けられている。すなわち、①憲法前文と基本権、②地方分権及び総綱、経済分野、③権力構造がその3つである。以下では、この3つを中心にその主要内容について概説する。

(1) 前文と基本権

大統領の改憲案の「前文」においては、現行の憲法にも含まれている「4・19革命」(1969)の他に、民主化運動の過程において重要な意義を持ち、法制度の中で公認された「釜馬民主抗争」(1979)、「5・18民主化運動」(1980)、「6・10民主化抗争」(1987)の民主理念を継承していることを明確に示している。

第1条の第3項を追加し、「大韓民国は、地方分権国家を指向する」ことを明確にするとともに、第3条第2項にも「大韓民国の首都に関する事項は法律で定める」とし、これまでなかった首都に関する条文を新たに憲法上に設けた。

基本権に関しては、現行の憲法の基本権を改善・強化・新設する内容とし、改善としては「基本権主体の拡大」を、強化としては「労働者の権利強化及び公務員の労働基本権の保障」を、新設としては「生命権と安全権の新設」・「情報基本権の新設」・「性別・障害など差別改善努力義務の新設」・「社会安全網の構築及び社会的弱者の権利強化」・「国民発案制及び国民召喚制の新設」などをそれぞれ追加する一方、「検事の令状請求権条項」・「二重賠償禁止条項」を削除した。

① 基本権主体の拡大

国家を乗り越え普遍的に保障されるべき基本権

について、「国民」から「人」へと拡大した。具体的には、「人間の尊厳性と幸福追求権」(第10条)、「生命権」(新設)、「平等権」(第11条)、「身体的自由」(第12条)、「私生活の自由」(第17条)、「良心の自由」(第19条)、「宗教の自由」(第20条)、「情報基本権」(新設)、「学問・芸術の自由」(第22条)などである。

② 労働権の強化(第32条及び第33条)

労働者に対する正当な処遇と両極化の解消、持続可能な成長のための労働者の基本権を画期的に強化する。日本帝国及び軍事独裁体制の中で使用者の視点から作られた「勤労」という用語を「労働」に変える。

また、雇用の安定と増進政策の施行を努力から義務に変更強化、同一価値労働同一水準賃金支給の努力義務の新設、ライフ・ワーク・バランス政策施行義務の新設、労働条件に関する労使対等決定の原則の追加とともに、労働者が労働条件の改善とその権益保護のための団体行動権を有することを明確にする。

その上、公務員に対しても原則的に労働基本権を認め、現役軍人など法律において定めた例外的な場合においてのみこれを制限できるよう改善する。これらの強化を通じて、労働者の権利を国際的な水準に引き上げるとともに、社会経済的な民主化の土台とする。

③ 生命権と安全権の新設

セウォル号惨事のような大型事故、通り魔殺人などの発生により国民の生命と安全が脅かされる現状を踏まえ、憲法において生命権及び安全権を新設し、すべての国民が安全に生活できる権利を有する点を明確にした。

④ 情報基本権の新設

私生活の秘密と自由、通信の自由や言論・出版の自由のような消極的な権利だけでは第4次産業革命の時代への対応は難しいことから、知る権利及び自己情報統制権を明確にするとともに、情報の独占と格差による弊害を予防・是正に関する国家の努力義務を新設する。

⑤ 平等権の強化

現行の憲法にける「性別・宗教・社会的身分に

よる差別の禁止」の内容を強化し、差別禁止の事由として障がい・年齢・人種・地域を追加するとともに、性別と障害などによる差別の是正と実質的な平等の実現に向けた努力義務を新設した。

⑥ 社会安全網の構築及び社会的弱者の権利強化

すべての社会構成員が各自の尊厳と価値を守りつつ、健康で快適な生活を維持できるように社会保障を国家による恩恵的義務から国民の基本的権利に変更するとともに、住居権及び国民の健康権を新設する。また、子ども・青少年・老人・障がい者などの社会的弱者も独立的な人格体として尊重し、多様な領域において社会一員として同等な権利を有することを明確にする。

⑦ 国民召喚制及び国民発案制の新設

国民が国会議員を召喚できる規定及び国民が法律案を発議できる規定を新設することで、直接民主主義を拡大し、既存の代議制を補完するとともに、民主主義の発展に大きく寄与することを期待する。

(2) 地方分権及び総綱、経済分野

地方分権及び総綱、経済分野に関しては、(A)「地方分権の強化」として地方分権型国家の指向性の明示・自主組織権の付与・自治立法権の強化を、(B)「総綱」においては、首都条項を、(C)「経済分野」については経済民主化の補完・土地公概念の導入・消費者保護の強化について改正を行った。

① 地方分権国家の指向性の明示(第1条)

国家の持続的な成長のためには地方分権の強化が不可欠である。これまでの地方自治を一段発展させるためには自治力量を強化し地方政府が地域の状況に対応した行政を行うことが出来なければならない。

② 自主組織権の付与

地方政府の組織構成における自主権を付与し、中央と地方が従属的・垂直的な関係ではなく、自主的・水平的な関係であることを明確に示すために「地方自治団体」を「地方政府」に名称変更する。また、地方政府の組織及び運営に関する基本事項は法律で、具体的な内容については条例で定める。

③ 自治立法権の強化

地方政府の自治立法権をより幅広く保障するた

めに、「法令の範囲内で」を「法律に違反しない範囲で」に修正するとともに、法律において定められていない事項に関しても条例で定めることができる。また、住民の権利制限や義務賦課の場合は、法律の委任が必要である。

④ 首都に関する条項 (第3条)

憲法裁判所においては首都移転のためには憲法改正が必要と判断したことから、今回の改正を通じて国家機能の分散及び政府組織などの再配置、首都移転の必要が台頭する可能性を鑑み、首都に関する事項は法律において定めることとする。

⑤ 経済民主化の補完

現行における「経済主体間の調和を通じて」を「経済主体間の双生と調和を通じて」に修正し、双生による不公平と不公正を是正する。また、改憲を通じて経済的協力関係に関する多様な政策と立法を進める。

⑥ 土地公概念 (第122条)

土地の公共性と合理的な使用のために必要な場合に限り、特別な制限または義務を賦課することができるようにする。土地公概念の内容を明確にするとともに、経済民主化の意味を明確にし、限定された資源である土地に対する投機がもたらす社会的不平等の深化問題を解決する。

⑦ 消費者保護の強化 (第124条)

企業に対し相対的に脆弱な消費者の権益保護のための消費者権利を新設し、現行の憲法の定める消費者保護運動の保障規定より幅広い概念である消費者運動に改正する。また、国家は安全かつ優秀な生産品とサービスを利用することができる消費者の権利を保障し、必要な政策を施行するよう追加の規定を設ける。

(3) 権力構造

権力構造に関連する分野では、「すべての権力は国民から生まれる」(憲法第1条第2項)の内容をより充実することを目的に、(A)「選挙主権の強化」として選挙権年齢の引下げ・国会議員選挙における比例性原則の明示を、(B)「国会の権限強化及び大統領の権限分散」として大統領の国家元首としての地位の削除・大統領の特別赦免

権の統制・国会の予算審議権の強化・政府による法律案提出件に対する国会の統制強化を、(C)「政府形態及び運営」に関しては大統領4年連任制を、(D)「司法制度の改善」に対しては一般法官の任命手続きの改善・裁判運営制度の改善を、そして(E)「憲法裁判の制度改善」としては憲法裁判所裁判官の人事制度の改善をそれぞれ改正した。

① 選挙権年齢の引下げ (第24条)

現行の憲法では法律(公職選挙法)への委任となっている選挙権年齢(現行20歳)に関しては、選挙権の年齢を18歳に引き下げ明示し、青少年の選挙権を憲法において保障するとともに、青少年が生活と直結した教育・労働などの領域において自身の意思を公的に表現し、反映できるきっかけを設ける。

② 国会議員選挙における比例性原則の明示 (第41条)

現行の法律においては選挙区と比例代表制などに関しては法律(公職選挙法)に委任となっているが、憲法案では「国会の議席は投票者の意思に比例し配分すべきもの」と明示する。現在の地域区の国会議員の選挙方式では過剰の死票が発生しており、政党独表と議席比率の不一致により有権者の意思が歪められる問題が出てくることから、この問題を解決するために選挙の比例性原則を憲法に明示する。

③ 大統領の国家元首としての地位の削除 (第66条) 及び大統領の特別赦免権の統制 (第79条)

現行の憲法では「国家の元首であり、外国に対して国家を代表する」となっている憲法規定を「国家を代表する」と変更し、また憲法では規定がない「特別赦免(恩赦)権」に関しては、「赦免委員会の審議を経なければならない」と変更することにより、大統領の権限を分散し、国会の権限を強化する。

④ 国会の予算審議権の強化(第54条及び第56条) 及び政府の法律案の提出権に対する国会の統制 (第52条)

改正案では、「国会が政府提出の予算案を審議し、予算法律で確定する。政府は予算案を会計年度開始の120日前まで国会に提出する」と規定し、

現行の「会計年度開始の90日前」を「会計年度開始の120日前」と変更するとともに、政府に対する法律案の提出権について、「10名以上の（国会議員の）同意を得て国会に法律案の提出が可能」と変更し、国会による政府に対する統制権をより強化する。

⑤ 大統領任期の4年連任制（第70条）

現行の「5年単任」の規定を「4年とし、連任の場合のみ1回の重任が可能」と変更する。この間のロウソク革命を通じて民主主義に対する国民の政治的力量が政界の力量より進んでいることが確認されたことを踏まえ、より責任のある政治を実現し国政を安定的に運用できるように大統領の任期について「4年1回連任制」を採択する。

⑥ 一般法官の任命手続きの改善（第104条第4項）

現行の「大法院会議の同意を得て、大法院長が任命」を改憲案では「法官人事委員会の提唱手続きの追加」に変更することにより、大法院長の人事権の内容及び手続きを改正し、法官が大法院長の人事権を意識しないで憲法と法律、良心のみに従い裁判が出来る環境を再構築する。

⑦ 裁判運営制度の改善（第102条）

現行の「司法権は法官で構成された法院に属する」について、改憲案では「国民は法律に従い陪審またはその他の方法により裁判に参加できる陪審制などの根拠を設ける」に変更する。国民の裁判参加は司法の民主化の前提条件であり、法律の定めに従い国民が裁判に参加できるようにする。国民の司法参加により職業法官による独善的な裁判権は牽制され、司法の民主化が進むことになる。

⑧ 憲法裁判所の裁判官の人事制度の改善（第111条第2項）

現行の「法官資格を要求する」内容について、改憲案では「法官資格の要件を削除する」へと変更し、法官の資格のない人でも憲法裁判官になれるようにする。憲法裁判官の構成を多様化し、少数者及び社会的弱者を含めた社会各層の立場が均衡の中で反映できるようにする。

以上で見たとおり、現職の文在寅大統領により発議された2018年改憲案は、2017年の大統領

選挙時の公約内容である「地方分権及び協治の推進」を念頭に置いた内容となっており、大統領府の発表が示すように、分権憲法的な特徴を有する「分権憲法」であることが最大の特徴である。こうした分権憲法としての性格が強い2018年改憲案の特徴は、次の6つの点にまとめることができる。すなわち、①分権国家の宣言、②国家と地方の関係の再設定、③住民の主体性・地方政府・住民参加の憲法明記、④事務及び権限配分原則の提示、⑤地方組織の自律性、⑥自治立法権の正常化である。¹⁶⁾

4. 2018改憲案における地方自治の内容規定

2018年改憲案における地方自治に関する条文は、第9章「地方自治」となっており、第121条から第124条までの4つの条文となった。現行の第117条及び第118条の内容を大幅に補完し、制度的保障を強化した内容となっている。少し長くなるが、4つの条文をそのまま引用し、その特徴について分析を行うことにする。

第9章 地方自治

第121条

- ① 地方政府の自治権は住民から生まれる。住民は地方政府を組織し、運営するところに参加する権利を持つ。
- ② 地方政府の種類と区域など地方政府に関する主要事項は、法律で定める。
- ③ 住民発案、住民投票及び住民召喚に関してその対象、要件などの基本的な事項は法律で定め、具体的な内容は条例で定める。
- ④ 国家と地方政府の間、地方政府相互間の事務の配分は、住民に近い地方政府が優先するという原則に従い法律で定める。

第122条

- ① 地方議会は法律に違反しない範囲内で住民の自治と福利に必要な事項に関して条例を定めることができる。ただし、権利の制限や義務を賦課する場合は、法律の委任がなければならない。
- ② 地方行政の長は法律または条令を執行する

ために必要な事項と法律または条令において具体的に範囲を定めて委任を受けた事項に関して自治規則を定めることができる。

第123条

- ① 地方政府には住民が普通・平等・直接・秘密選挙で構成する地方議会を置く。
- ② 地方議会の構成方法、地方行政府の種類、地方行政府の長の選任方法などの地方政府の組織及び運営に関する基本的な事項は法律で定め、具体的な内容は条例で定める。

第124条

- ① 地方政府は自治事務の遂行に必要な経費を自ら負担する。国家または他の地方政府が委任した事務を執行する場合、その費用は委任する国家または他の地方政府が負担する。
- ② 地方議会は、法律に違反しない範囲内において自治税の種目と税率、徴収方法などに関する条例を定めることができる。
- ③ 徴税による財源は、国家と地方政府の事務負担の範囲に符合するように配分しなければならない。
- ④ 国家と地方政府の間、地方政府相互間で法律が定めるところにより適正な財政調整を施行する。

新たに4つの条文で示された改憲案における地方自治の内容は、大きく3つであり、①地方政府の権限の画期的な拡大、②住民参加の実質的な拡大、③地方分権関連条項の迅速な施行がそれである。地方分権型改憲の始まりは地方分権国家の宣言というように、改憲案の第1条第3項には「大韓民国は地方分権国家を指向する」という条文を新設追加し、国家運営の基本方向が地方分権にあることを明確にした形であった。

改憲案では、「補完性の原則」を採択し、事務配分において地方政府を優先することが確認されるとともに、現行の「地方自治団体」を「地方政府」に、地方自治団体の執行機関を「地方行政府」として名称変更を行う一方、地方政府の自律性の強化の一環として機関構成の多様性を認めた。その上、「地方税条例主義」を導入し、「法律に違反

しない範囲内で」自治税の種目と税率、徴収方法に関して条例を制定することができるようにしたほか、住民の法律上の権利であった住民発案、住民投票、住民召喚制度を健保において規定し、その実質化を図ったものであった。

一方、この改憲案の内容を反映するように、2018年11月には「地方自治法の全部改正法律案」が立法予告された。可決されれば、32年ぶりの全部改正となるこの地方自治法の全部改正案は、全部で11章208条文であり、現行法の第10章175条文に比べ20条文分以上増えた形となっている。

全部改正案の主要内容は、①住民参加権の保障及び参加制度の実質化、②自治団体の実質的な自治権の拡大、③自治団体の自律性強化とそれに相応する透明性・責任性の確保、④中央と地方の協力関係の確立及び自治団体の事務遂行の能率性向上などであった。また、主要争点としては、①大都市特例市の指定及び名称付与、②地方議会の人事権の独立、③地方自治団体の自治組織権の拡大、④地方自治団体の機関構成の多様化などであった。¹⁷⁾

この地方自治法の全部改正法律案に対するパブリックコメントにおいては、2018年12月18日に市民運動団体である「参与連帯」(参加自治地域運動連帯)から意見書が出され、立法予告内容についての多くの賛成意見のほか、今回の全部改正案の中に含まれていない内容、すなわち、①住民訴訟関連の住民監査の前置主義の廃止(現行法第17条)、②条例と上位法令との関係の改正(現行法第22条)、¹⁸⁾ ③地方議会における人事聴聞会の規定新設、④条例案に対する最小予告期間(5日)の延長(現行法第66条の2)、⑤地方議会議員の懲戒種類の改正(現行法第88条)などである。¹⁹⁾

この地方自治法の全部改正法律案も、与野党の激しい対立の中、審議されることなく2020年5月20日に第19代国会の任期満了とともに廃案となったことはとても残念なことであったが、同年4月15日の総選挙で政府与党である「ともに民主党」が過半数を上回る180議席を獲得し、与党

優位の形で始まった第21代国会（2020～2024）の中で、前回の国会で廃案となった地方自治法の全部改正法律案を一部の内容の修正・補完する形で再上程した。

おわりに

本稿は、2018年に現職の文在寅大統領の発議で国会に上程された「地方分権型憲法改正法律案」を素材とし、2010年以降地方分権型の憲法改正案が提案されるようになった社会的な背景や法制度上の問題をはじめ、地方分権型憲法改正に関する重要な提案及び2018年に現職の大統領によって発議され廃案となった改憲案の詳細な内容について考察し、その特徴を明らかにすると同時に、1980年以降の社会民主化の中で、金大中・盧武鉉・文在寅へとつながる革新系の政権が一貫して目指してきたいわゆる地方分権型国家や社会の姿を鳥瞰してみることが主な目的である。

1987年の「6・29民主化宣言」によって始まった韓国社会の民主的な構造改革は、分断国家の状況が生み出す「イデオロギーの対立」にくわえ、時の政権の政権維持において助長されてきた「地域対立」（地域感情）が複雑に絡み合うカオス的な状況の中で「二歩前進、一歩後退」の繰り返しであったといえる。すなわち、革新系の政権が進めた社会改革に対し、保守系の政権が元に戻すことがしばしばであり、こうした状況を指して、「特急で進んだ道を各駅で戻る」といった表現が使われた。

2018年の改憲案に含まれている内容の多くは、現行の憲法が定める内容とは大きくかい離している部分が多く、国会審議においては熟慮が必要であり、簡単に片付くような性質のものでもなく、また、時の政権の数の論理の中で一方的に決められても困る難題である。特に、憲法だけではなく、地方自治法など関連する法令などとの整合性も重要な課題である。2020年10月現在、32年ぶりの地方自治法の全部改正法律案が国会の行政安全委員会の所管審査を経て、法制司法委員会において議論されているが、改正法律案に使われている「地方政府」の用語については、現行の憲法上に

において「地方自治団体」が正式用語として使われており、「地方政府」という用語自体の社会的な認知度は低く、一般用語としての市民権を得ているとは言えないとの指摘もある。²⁰⁾

また、「首都の明記」については、国家機能の分散や政府組織の再配置などの必要があり、将来的には首都移転の必要性が台頭する可能性もあることから、この度の改憲を通じて首都に関する事項を法律で定めると説明されているが、この背景には2004年の盧武鉉政権における首都移転計画（新行政首都法）が当時の憲法裁判所の慣習憲法違反という判断によって挫折し、行政首都ではない「行政都市」の移転へと方向転換せざるを得なかった苦い経験がある。この慣習憲法の違反という憲法裁判所の判断を覆すのは、国会での与野党の合意だけでは変更ができないため、その変更には国民的な合意の形成というプロセスが不可欠であり、国民投票による憲法改正が必要である。²¹⁾

憲法の改正は、一国の国政運営の方向性を示す重要な課題である上に、各界各層の意見を踏まえた国民世論の収れん、利害関係や党利党略に囚われない国民の代表としての国会における深みのある議論（審議）、厳正かつ公正な国民投票を通じて国民の最終的な判断を仰ぐことが必要であることを忘れてはなるまい。

革新系の現職大統領の発議という異例な形で行われた2018年の改憲案において示された自治分権の精神と地方分権型社会への指向は、最高法規である憲法において自治分権の精神と地方分権国家の指向を明記することで、時の政権における「法律と政治」の影響から脱皮し、普遍的な権利として自治分権が営まれる社会こそ、革新系の政権が目指す民主化社会の姿であると言える。言い換えれば、韓国社会における「地方分権」は統治システム上の地方制度の分権という手段的な意味を持ちながら、他方では伝統的かつ20世紀的な「韓国型集権体制」を打破し、社会運営原理としての民主主義が確実に機能する上で欠かせない基盤条件としての意味合いをもつからである。

参考文献

- Cha, Jea-Kon & Ju, In-Suk (2018)、「地方分権型改憲の論議過程において表れた地域別の国民世論の差異分析」、『政治・情報研究』、21 (2)、115～148頁。
- Choi, Bong-Seok (2018)、「地方分権型改憲と地方自治法の発展方案—2018年の憲法改正案の評価と分析」、『地方自治法研究』、18 (4)、3～35頁。
- Choi, U-Yong (2008)、「地方自治の観点から見た憲法改正」、『地方自治法研究』、8 (3)、173～197頁。
- Choi, Yong-Jeon (2018)、「最近の憲法改正案に表れた地方分権型改憲の方向と課題」、『地方自治法研究』、18 (1)、135～161頁。
- Ha, He-Young (2019)、「地方自治法全部改正法律案の主要内容及び争点」、『イッシュと論点』(国会立法調査処)、第1623号、1～4頁。
- Jeon, Hun (2018)、「地方分権と憲法改正—国会の憲法改正特別委員会諮問委員会の改正案試案第117条及び第118条を中心に」、『法学論攷』、第61号、1～26頁。
- Kang, Ki-Hong (2015)、「地方分権型国家のための地方自治法の改正方案」、『公法学研究』、16 (3)、243～266頁。
- Kwon, Ja-Kyung (2019)、「自治分権型の憲法改正(案)提案の主体別の比較分析」、『韓国地方自治学報』、31 (2)、325～351頁。
- Lee, In-Ho (2018)、「大統領発議の憲法改正案に関する批判的検討:自由主義憲法のための弁護」、『公法研究』、46 (4)、65～95頁。
- Lee, Kook-Woon (2018)、「地方分権型の憲法改正案小考-21世紀の地方立法の展望」、『立法学研究』、15 (2)、101～130頁。
- Mun, Sang-Duck (2018)、「現行の地方自治法の限界及び改善方案」、『地方自治法研究』、18 (2)、3～33頁。
- 国会憲法改正特別委員会諮問委員会編 (2018)、『国会憲法改正特別委員会諮問委員会報告書』、1～475頁。
- Lee, Kook-Woon ほか (2015)、「地方分権型の憲法改正案研究」(韓国憲法学会委託研究報告書)、1～302頁。
- Jung, Jong-sub(2008)、『憲法学原論』、1～1663頁、博英社。
- ともに民主党 (2017)、第19代大統領選挙政策公約集「国を国らしく」、1～195頁。
- 参与連帯 (2019)、「地方自治法全部改正案の立法予告に対する意見書」
- 「ソウル新聞」、電子版、2018年3月20日。
- 「ヘロルド経済新聞」、電子版、2018年3月13日。
- 「ソウル経済新聞」、電子版、2018年2月20日。
- 「連合新聞」、電子版、2018年3月22日。

注

- 1) Choi, Bong-Seok(2018)、「地方分権型改憲と地方自治法の発展方案—2018年の憲法改正案の評価と分析」、『地方自治法研究』、18 (4)、4頁。
- 2) 現行憲法における第8章の地方自治に関する限界は、①2つの条文による宣言的な性格、②自治立法権の過度な制限、③地方自治団体の種類に関する法律留保による不安定性、④地方財政の保障不備などである。Lee, Kook-Un ほか (2015)、「地方分権型の憲法改正案研究」(韓国憲法学会委託研究報告書)、6頁。
- 3) Cha, Jea-Kon & Ju, In-Suk (2018)、「地方分権型改憲の論議過程において表れた地域別の国民世論の差異分析」、『政治・情報研究』、21 (2)、125頁。
- 4) Kang, Ki-Hong (2015)、「地方分権型国家のための地方自治法の改正方案」、『公法学研究』、16(3)、243頁。
- 5) Choi, U-Yong (2008)、「地方自治の観点から見た憲法改正」、『地方自治法研究』、8 (3)、176頁。
- 6) Jung, Jong-sub(2008)、『憲法学原論』、818頁、博英社。
- 7) Choi, Yong-Jeon (2018)、「最近の憲法改正案に現れた地方分権型改憲の方向と課題」、『地方自治法研究』、18 (1)、136頁。
- 8) こうした地方自治法の限界として、①地方自治権保障の不備、②過度な団体長中心構造の問題、③地方議会の地位及び権能の弱化、④自治立法権の制約、⑤住民自治の軽視及び住民参加の不足、⑥中央政府による行政監督中心の関与及び法治主義的な統制の不備、⑦地方選挙における政党公薦制の副作用などが指摘されている。Mun, Sang-Duck (2018)、「現行の地方自治法の限界及び改善方案」、『地方自治法研究』、18 (2)、5～11頁。
- 9) この点については、ともに民主党 (2017)、第19代大統領選挙政策公約集「国を国らしく」が詳しいので参照されたい。
- 10) Jeon, Hun (2018)、「地方分権と憲法改正-国会の憲法改正特別委員会諮問委員会の改正案試案第117条及び第118条を中心に」、『法学論攷』、61号、22頁。
- 11) Kwon, Ja-Kyung (2019)、「自治分権型の憲法改正(案)提案の主体別の比較分析」、『韓国地方自治学報』、31 (2)、325頁。
- 12) 「ソウル新聞」、電子版、2018年3月20日。
- 13) 「ヘロルド経済新聞」、電子版、2018年3月13日。
- 14) 「ソウル経済新聞」、電子版、2018年2月20日。
- 15) 「連合新聞」、電子版、2018年3月22日。
- 16) Choi, Bong-Seok (2018)、前掲論文、各項目についての詳しい内容は、6～26頁を参照した。
- 17) Ha, He-Young (2019)、「地方自治法全部改正法律案の主要内容及び争点」、『イッシュと論点』(国会立法調査処)、第1623号、3頁を参照した。
- 18) 現行法の「法令の範囲内において」という内容を「法

令に違反しない範囲」において条例制定ができるように
に現行の地方自治法第22条の改正を指すものである。

- 19) より詳しい内容については、参与連帯（2019）、「地方自治法全部改正案の立法予告に対する意見書」（行政安全部HP、2020年10月20日閲覧）が詳しいので参照されたい。
- 20) 「国際新聞」、電子版、2020年9月21日。
- 21) 「京郷新聞」、電子版、2020年7月27日。