

第3章 地方と国、地方間の関係

第3章 地方と国、地方間の関係

第1節 地方と国の関係

1 行政の関与

地方自治団体と国家機関の相互関係は、基本的には独立して支援・協力・調整を行う非権力的な監督関係であり、例外的に国政の統合性の確保等のために権力的な監督手段が認められるにすぎない。しかし、国家委任事務（団体委任事務及び機関委任事務）においては、国の強い監督下にある。

〈図表3-1〉行政権による関与

準立法的関与	大統領令等の命令の制定、条例準則・訓令等の制定など
準司法的関与	行政審判制度
行政的関与	非権力的関与及び権力的関与

〈図表3-2〉行政機関（国家）による行政的関与の例

非権力的関与	権力的関与
資料提出の要求	行財政監査の実施
報告の受領	承認、許認可
技術的助言又は勧告、指導	命令、取消などの処分
協議、調整	

(1) 地方自治団体に対する国家の指導・監督・支援・調整

ア 国家の指導・監督関係

- ・ 地方自治団体の行政機構と地方公務員の定員に係る勧告（地方自治法第112条第3項）
- ・ 地方自治団体の事務に対する助言・勧告・指導とそれに関する資料提出要求（地方自治法第166条第1項）
- ・ 国家委任事務処理についての指導・監督（地方自治法第167条）
- ・ 違法・不当な命令・処分の是正命令（地方自治法第169条）
- ・ 国家委任事務不履行時の職務履行命令及び代執行（地方自治法第170条）
- ・ 地方自治団体の自治事務についての監査（地方自治法第171条）
- ・ 地方議会の違法議決事項等に対する再議要求と提訴（地方自治法第172条）

イ 国家の支援関係（地方自治法第166条第2項）

- ・ 財政支援：国家補助金、地方交付税など
- ・ 技術支援：科学・技術の開発・普及など

ウ 紛争及び協議事項の調整

- ・ 地方自治団体（の長）間の紛争に対する行政安全部長官による調整（地方自治法第148条第1項）
- ・ 行政協議会において市・道間で合意形成されない場合における行政安全部長官

による調停（地方自治法第 156 条第 1 項）

- ・ 中央行政機関と地方自治団体間の長の間の意見相違の場合の協議調整のため、国務総理所属下に行政協議調整委員会を設置（地方自治法第 168 条第 1 項、同法施行令第 105 条第 1 項）

〈図表 3 - 3〉 指導・監督者の区分

対 象	指導・監督権者
広域自治団体	行政安全部長官又は主務部長官（国）
基礎自治団体	広域自治団体の長（広域自治団体） …第 1 次的 行政安全部長官又は主務部長官（国） …第 2 次的
国 家 事 務	行政安全部長官又は主務部長官（国）

（2） その他

ア 国家公務員の配置

地方自治団体の職員のほとんどは地方公務員であるが、法律で規定する場合には国家公務員を置くことができる（地方自治法第 112 条第 5 項）ほか、地方自治団体のいくつかの職は国家公務員とされている。たとえば広域自治団体の副団体長（副知事・副市長）が 2 名以上の場合 1 名以上は政務職又は一般職の国家公務員を任命することとなっている（地方自治法第 110 条第 2 項）。

なお、地方自治団体に勤務する国家公務員の数は、地方自治団体に置く国家公務員の定員に関する法律により制限されており、現在の定員は 59 名となっている。

（地方自治団体に置く国家公務員の定員に関する法律施行令第 2 ～ 4 条、中央・地方間の人事交流を除く）。

イ 監査院の検査及び監査

（ア） 必要的検査事項

国家機関である監査院は、地方自治団体及び地方自治団体が資本金の 2 分の 1 以上を出資している法人の会計を検査することとされている（監査院法第 22 条第 1 項）。

（イ） 選択的検査事項

監査院は必要と認める場合あるいは国務総理の要求がある場合には、次の事項について検査できる（監査院法第 23 条）。

- a 地方自治団体以外の者が地方自治団体のために取り扱う地方自治団体の現金・物品又は有価証券の受払
- b 地方自治団体が直接又は間接に補助金・奨励金・助成金・出捐金等を交付し又は貸付金等で財政援助を供与した者の会計
- c b の者がその補助金・奨励金・助成金・出捐金等を交付した場合、その交付された者の会計
- d 地方自治団体が資本金の一部を出資した者の会計
- e 地方自治団体が資本金の一部を出資した者の出資先の会計

- f 地方自治団体が債務を保証した者の会計
- g 民法法人又は商法法人以外の法人で役員の一部又は全部が地方自治団体から任命されたり任命承認された団体等の会計
- h (ア) 又は b～f の者と契約を締結した者のその契約に関連する事項に関する会計

(ウ) 職務監察

監査院は、地方自治団体の事務と当該団体に所属する地方公務員の職務、法令に基づき地方自治団体の事務を受託・代行する公務員・準公務員の職務を監察することとされている（監査院法第 24 条）。

2 立法による国家の関与

憲法の規定によって、地方自治団体の組織と運営などは法律で定める。法律の制定を通じて地方自治制度を具体化してその活動の領域と自由を事前に保障・制限することもできる。

地方自治団体の種類、地方議会の組織、権限及び議員選挙並びに地方自治団体の長の選任方法、その他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（憲法第 117 条第 2 項、第 118 条）。国会は法律又は予算の審議権を通じて、地方自治団体の活動を間接的に統制する。

立法による関与は本来、行政の全国的統一を維持する必要があることに関して行政の目的と水準の基準を定めることであるが、行政範囲の拡大とともに地方自治団体の事務に関連する立法が増大している。

さらに、地方自治団体の組織及び運営に関連する事項を法律で定めるとともに、これを補うために行政立法、すなわち大統領令等により規定することも少なくない。

3 司法の関与

司法機関による関与は、地方自治団体の権限行使に対して、その適法性の有無を裁判するという事後関与の形で現れる。

例えば、地方議会の議決が法令に違反すると判断される時は地方自治団体の長による再議要求のみならず上部行政機関が地方自治団体の長に再議要求を行うことを求めることが可能である。地方議会がそれを再議決した際には、地方自治団体の長は大法院に提訴することができる（地方自治法第 107 条第 3 項、第 172 条第 3 項）が、当該地方自治団体の長が提訴しなければ、上部行政機関が地方自治団体の長に提訴を指示したり、直接提訴できる（地方自治法第 172 条第 4 項）。

憲法は自治団体の違法な処分に対する抗告訴訟、自治団体に対する公法上の権利関係に関する訴訟、その他自治団体が当事者となる訴訟を裁判所の管轄とし（憲法第 107 条）、裁判所は判決を通し、間接的に自治団体に対する法規監督を行う。

4 国と地方又は地方間の権限争議の審判

韓国には憲法裁判所があり、国家機関相互間、国家機関と地方自治団体間及び地方自治団体相互間にその憲法的権限・義務の範囲や内容について争いが生じた場合、当該国家機関又は地方自治団体が憲法裁判所に権限審判請求をすることができ、口頭弁

論により審判を行うこととされている。

憲法裁判所の権限争議決定に対しては、関係国家機関又は地方自治団体は、その処分や不作為を是正しなければならない。なお、他の国家機関や地方自治団体も憲法裁判所の決定を尊重しなければならない（憲法第 111 条、憲法裁判所法第 61 条～第 67 条）。

第 2 節 地方間の関係

1 基本原則

地方自治団体は独立した法人格を持つ団体として、相互間には対等・独立した関係を持つ。その前提で、地方自治法は、地方間の協力の仕組みを定めている。

なお、国家委任事務など一定の範囲内においては、広域自治団体の長が基礎自治団体を指導・監督する仕組みとなっている。

2 地方公共団体間の協力・支援関係

(1) 行政協議会

地方自治団体は、2 個以上の地方自治団体に関連する事務の一部を共同処理するために、関係地方自治団体の行政協議会を構成することができる（地方自治法第 152 条第 1 項）。

関連する事務とは、広域計画及び執行、公共施設の共同設置などであり、2018 年 12 月末現在、90 の行政協議会（圏域別 41、機能別 49）が設置・運営されている。行政協議会の中には特定の課題への対処を目的とするものも多く、観光開発・交通・教育・エネルギーなど、行政が扱う幅広い課題が含まれる。その他、各地域・都市圏毎の行政協議会等があり、情報交換や懸案問題に対応し、自治団体間の紛争の予防にも繋がっている。

(2) 地方自治団体組合

2 以上の地方自治団体が相互間の事務を共同処理するために、法人である地方自治団体組合を設立することができる（地方自治法第 159 条）。なお、公益上必要な場合、行政安全部長官が地方自治団体組合の設立や解散又は規約の変更を命じることができる（地方自治法第 163 条第 2 項）。2016 年 12 月末現在、釜山・鎮海経済自由区域の各種許認可や外資誘致等の事務を行う「釜山・鎮海経済自由区域庁」等 6 つが存在する。

(3) 事務の委任・委託

所管事務の一部について、他の地方自治団体に委任・委託して処理することができる。（地方自治法第 104 条、第 151 条第 1 項）。

(4) 広域自治団体による基礎自治団体への財政・技術支援

市・郡及び自治区に対しては、市・道から財政及び技術の支援が提供される（地方自治法第 166 条第 2 項）。

3 一定の範囲内の指導・監督・調整関係

(1) 広域自治団体による指導・監督関係

国家による指導・監督と同じように、市・郡・区に対する広域自治団体の長（以

下「市・道知事」という)による指導・監督も存在する。

- ・地方自治団体の事務に対する助言・勧告・指導とそれに関する資料提出要求(地方自治法第166条第1項)
- ・国や市・道の委任事務についての市・道知事の指導・監督(地方自治法第167条)
- ・違法・不当な命令・処分の是正命令(地方自治法第169条)
- ・国や市・道委任事務の不履行時の職務履行命令及び代執行(地方自治法第170条)
- ・市・郡・区の自治事務についての監査(地方自治法第171条)
- ・地方議会の違法議決事項等に対する再議要求と提訴(地方自治法第172条)
- ・市・郡・区の地方自治団体組合に対する指導・監督。なお、市・道の地方自治団体組合に対する指導・監督は行政安全部長官による指導・監督を受ける(地方自治法第163条)。

(2) 地方自治団体相互間の紛争調整

地方自治団体相互間や地方自治団体の長相互間の事務を処理する時に紛争が生じた場合、行政安全部長官や市・道知事が当事者の申請により調整できる(地方自治法148条第1項)。

なお、行政協議会において合意形成されない事項に対しても、行政安全部長官や市・道知事が関係自治体の長の調整要望により調整できる(地方自治法156条第1項)。

ア 中央紛争調停委員会による調整(地方自治法第149条)

行政安全部内に地方自治団体中央紛争調停委員会を設置し、協議事項の調整に必要な事項を審議・議決する。中央紛争調停委員会が審議・議決する事項は、以下のとおり。

- ・市・道間又はその長の中の紛争
- ・市・道を別にする市・郡及び自治区間又はその長の中の紛争
- ・市・道と市・郡及び自治区間又はその長の中の紛争
- ・市・道と地方自治団体組合間又はその長の中の紛争
- ・市・道を別にする市・郡及び自治区と地方自治団体組合間又はその長の中の紛争
- ・市・道を別にする地方自治団体組合間又はその長の中の紛争

イ 地方紛争調停委員会による調整(地方自治法第149条)

中央紛争調停委員会が行う調整以外のものについては、市・道内に地方自治団体地方紛争調停委員会を設置して協議事項の調整に必要な事項を審議・議決する。

第3節 地方自治団体の長の協議体・連合体

1991年の地方自治の復活とともに、地方自治団体の利益を代弁する全国連合組織が順次結成されてきた。

地方自治法第165条第1項では、地方自治団体の長又は地方議会の議長は相互間の交

流と協力を増進するとともに、共同の問題を協議するため、次の区分に従い、それぞれ協議会を設立できるとし、全国連合組織に法的根拠を与えている。

- 1 市・道知事
- 2 市・道議会議長
- 3 市長・郡守・自治区庁長
- 4 市・郡・自治区議会議長

また、これら4種の協議体が全て参加する地方自治団体の連合体も設立可能である（地方自治法第165条第2項）。

協議会又は連合体を設立した場合には、その代表者はそのことを遅滞なく行政安全部長官に申告しなければならない（地方自治法第165条第3項）。協議会又は連合体は地方自治に直接的な影響を及ぼす法令等に関し、行政安全部長官を経由して政府に意見を提出できるとされている（地方自治法第165条第4項）。

〈図表3-4〉 韓国の地方自治団体全国連合組織

名 称	発足年	会 長	事務局所在地
大韓民国市道知事協議会	1999年	宋河珍（全羅北道知事）	ソウル特別市中区
全国市長・郡守・区庁長協議会	1999年	黃明善（忠清南道論山市長）	ソウル特別市永登浦区
全国市・道議会議長協議会	1991年	金漢宗（全羅南道議会議長）	ソウル特別市永登浦区
全国市郡自治区議会議長協議会	1991年	姜必求（全羅南道靈光郡議会議長）	ソウル特別市松波区

（2020年12月現在）

また、最近の動きとして、国や地方自治団体間の協力に関する協議を行うため、「中央・地方協力会議」の設置法案が国会上程中（2020年9月現在）である。大統領が議長を、国務総理と大韓民国市・道知事協議会長が共同副議長を務め、17の広域自治団体の長全員がメンバーとして参加。また、経済副首相、社会副首相、行政安全部長官などの主要な中央行政機関長と全国市長・郡守・区庁長協議会長、全国市・道議会議長協議会長、全国市郡区議会議長協議会長も正式メンバーである。

協力会議では、国家-自治体間の協力、権限・事務・財源配分など、地方自治との均衡発展に係る事項が幅広く議論される予定であり、国と地方自治団体は、会議の結果を尊重し、誠実に履行する義務がある。

円滑な会議運営のために実務協議会も構成される。実務協議会は、行政安全部長官と市・道知事1人が共同議長を務め、市・道副団体長及び関係省庁次官らが参加する。