

CLAIR REPORT No. 337

新しい地方自治体「済州特別自治道」の出帆

Clair Report No. 337 (May 18, 2009)

(財)自治体国際化協会 ソウル事務所



財団法人自治体国際化協会

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、ご指摘・ご教示を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル

(財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

目 次

はじめに

第1章 濟州特別自治道の基本概要	1
第1節 濟州特別自治道の基本概要	1
1 位置と面積	1
2 気候と降水量	1
3 人口	1
4 産業構造	2
第2章 濟州特別自治道の概念と誕生までの沿革	4
第1節 濟州特別自治道のビジョンと目標	4
1 濟州特別自治道のビジョン	4
(1) 濟州特別自治道のビジョン	4
(2) 濟州 VISION2011	4
2 濟州特別自治道の目標	5
第2節 濟州特別自治道の歴史	7
1 濟州特別自治道の歴史と行政区域の変遷	7
2 濟州特別自治道の開発の歴史	8
第3節 濟州特別自治道推進主要過程	11
1 濟州特別自治道出発までの主要過程	11
2 濟州特別自治道改編への住民投票と葛藤	12
(1) 行政改編の住民投票	12
(2) 推進過程での葛藤と憲法訴訟審判	12
第3章 濟州特別自治道の主要推進状況	13
第1節 制度改善推進経過	13
1 権限委譲数	13
2 権限委譲内容	14
(1) 1段階制度改善主要推進内容	14
(2) 2段階制度改善主要推進内容	15
(3) 3段階主要制度改善(案)	16
第4章 濟州特別自治道の力量強化	17
第1節 単一広域自治体への改編と行政権限の強化	17

1	単一広域自治体への改編	17
2	行政組織改編による行政市の設置と邑・面・洞の強化	17
	(1) 行政市の設置	17
	(2) 邑・面・洞の強化	18
3	自律立法権	18
4	人事制度の運営	18
	(1) 自治人事権の運用及び任用の自由	18
	(2) 済州特別自治道を先導する公務員の養成	18
第2節	住民参与制度の構築	19
1	従来の住民参与手段の補完	19
	(1) 住民自治センターの運営	19
	(2) 住民参政権の強化	19
2	新しい住民参与手段の導入	20
第3節	自主財政権の強化	21
1	自主財政権の強化	21
	(1) 地方交付税における特例	21
	(2) 国家均衡発展特別会計済州特別自治道勘定の設置	21
	(3) 宝くじ収入の安定的な配分	22
	(4) 国税制インセンティブ制度の施行	22
	(5) 地方債などの発行特例	23
2	済州特別自治道税の新設	23
	(1) 税の種類	23
	(2) 税率調整に関する特例	24
3	済州特別自治道の財政状況と今後の課題	25
第4節	済州特別自治道の特権的行政制度	26
1	自治警察	26
2	教育行政	26
3	監査委員会	27
第5章	特別地方行政機関の移管	28
第1節	特別地方行政機関の移管	28
第2節	組織・人員・予算・財産等の移管について	32

第3節	特別行政機関の移管による成果と課題	32
1	移管による成果	32
2	移管による問題点と今後の課題	33
第6章	国際自由都市と4+1の中核産業	34
第1節	国際自由都市の産業育成	34
1	4+1の中核産業選定過程	34
2	観光分野における成果	34
	(1) 観光客の推移	34
	(2) 主な推進内容と成果	35
3	教育分野における成果	36
4	医療分野における成果	37
5	クリーン1次産業及び環境保全	38
	(1) クリーン1次産業における権限委譲	38
	(2) 生態環境保護及び生態観光基盤造成のための権限委譲	38
6	投資環境の改善	39
第2節	済州国際自由都市開発センター（JDC）の役割	40
1	済州国際自由都市開発センターの役割と沿革	40
2	JDCの主要推進成果	42
	(1) 済州特別自治道6大中核プロジェクト推進状況	42
	(2) JDCの財源	43
第7章	済州特別自治道2年経過後の評価と今後の課題	45
第1節	国務総理と済州特別自治道の成果管理協約について	45
1	国務総理と特別自治道間の成果管理協約と目的	45
2	2007年度の実施内容と評価結果・分析	45
第2節	今後の課題	50

参考文献

はじめに

韓国の南端部に位置する済州道は、面積 1848.3 k m²で日本の香川県とほぼ同じ大きさの島であり、世界遺産に登録されている漢羅山をはじめ山・海などの豊かな自然条件と、年平均気温 15℃という気象条件により国内外から多くの観光客が訪れる観光地である。

済州特別自治道は、「特別自治道」と名前のとおり、韓国の他の地方自治体とは異なり、基礎自治体の廃止、また国から様々な権限が移譲された特別な単一広域自治体である。

済州は、12 世紀に高麗の行政区域に編入されてから、近現代では全羅南道の管轄下となっていたが、常に韓国の中央政府から疎外された存在であった。李氏朝鮮時代には流刑地として、また、1948 年 4 月 3 日に起こった左右派の対立による武装蜂起と虐殺事件「済州道 4.3 事件」と暗い歴史を持つ。

中央の関心が向き始めたのは 1960 年代からで、特有の文化・歴史的背景を持つ済州道を開発し、韓国経済の活性化を図ろうと様々な構想が策定されたが、条件不足、期待効果が得られない等の理由により、実現までには至らなかった。2002 年になってようやく韓国政府と済州道が共同で済州開発を本格的・総合的に推進することになり、「国際自由都市」と「平和の島」を目指すために「済州国際自由都市特別法」を制定し、済州道を 21 世紀のグローバル社会に対応できる外資誘致と国家競争力強化のための拠点都市として開発することになった。しかしながら、東アジアの主要地域に比べ、税制・価格・アクセス性など競争力の脆弱、また全国との均衡性維持論理により根本的制度改革ができない等、制度的基盤、政府支援、自治力量などの不足により開発推進上限界があった。そして何より、開発のための財源が不十分であった。

一方、韓国は、「漢江の奇跡」と呼ばれる経済成長、その後 70 年代以降の毎年 7 % の経済成長、そして 1997 年の外貨危機に陥るも、その後 5 年で再び経済規模世界 10 位と成長してきたが、21 世紀を迎え、経済成長を支えてきた製造業は、豊富な資源をもつ中国と技術革新を進めてきた日本との間に挟まれ競争力が縮小していくのではないかという危機感を持つようになった。また、韓国の 1 人当り国民所得が先進国の基準である 2 万ドル到達へ苦戦する中で、海外からの需要を韓国で吸収できないだけでなく、韓国内需要までが海外に吸収されているという危機があった。これらの課題を解決するために、産業構造の改革の必要性、特にサービス産業の強化にも目を向けるようになった。

このような中、国家の発展戦略の新たな提示となるよう、また済州のそれまでの開発の限界から抜け出すため、2003 年に就任した盧武鉉（ノムヒョン）大統領は、済州を、国防、外交などの国家存立事務以外において高度な自治権を持つ「新しい地方分権モデル」として、また人、物、資本が自由に移動できる「国際自由都市」の造成をめざした新体系の地方自治体である済州特別自治道の造成を目指し、「済州特別自治道基本構想案」を発表した。済州特別自治道が「新しい地方分権モデル」として選定さ

れた理由は、それまで推進してきた開発を更に一步前進したいという済州特別自治道の意思と、済州の特性と潜在力を最大限活かし韓国の成長動力としたいという国家の意思が合致したこと、また済州が島であるという地理的条件により負の影響が最小化できると国家が判断したことによる。

2006年7月1日に「済州特別自治道設置及び国際自由都市造成のための特別法」が公布され、済州特別自治道が誕生した。済州特別自治道は、これまでの開発の中で懸案であった財源問題も、地方交付税法定率（3%）の確保等の済州特別自治道への特権的財政の保障と、国際自由都市開発を推進している済州国際自由都市開発センターに、済州の免税店等の収益が繰入される等、その解決が図られた。

開発への財源を保障された済州特別自治道は、最終的には、高度な自治権を持ち、また大幅な規制緩和を段階的に推進することで、香港特別行政区（面積：1,095 k m²）シンガポール（面積：699 k m²）のような「国際自由都市」として、韓国における1国2体制に近い形を目指している。

このレポートは、済州特別自治道の概要、2006年の誕生から2年間における制度改正等の推進過程、現時点の課題を中心に紹介している。

日本の地方自治体をはじめとする皆様に、新しい地方自治体としての済州特別自治道の理解に役立てれば幸いである。

（財）自治体国際化協会ソウル事務所長

第1章 済州特別自治道の基本概要

第1節 済州特別自治道の基本概要

1 位置と面積

済州特別自治道を行政区域とする済州島は、東経 126 度 08 分～126 度 58 分、北緯 33 度 6 分～34 度 00 分の朝鮮半島の南端に位置する島である。

総面積は、韓国の 1.85%にあたる 1,848.3 k m²である。そのうち、林野が 912.6 k m²と済州特別自治道の約半分（49.4%）を占め、緑と海に囲まれた自然豊かな島である。

2 気候と降水量

亜熱帯性海洋気候である済州島は、四季がはっきりしている。年平均降水量は、済州市 872.5mm、西帰浦市 1,390.6mmで、年平均気温は、済州市 15.5℃、西帰浦市 16.2℃である。

3 人口

済州特別自治道の人口は、2007 年現在で 56 万人である。道全体の人口は毎年増加しているが、増加率は 1998 年 1.2%を記録した後は、1999 年 0.9%、2001 年 0.9%、2004 年 0.6%、2006 年 0.3%と縮小している。

（表 1－1）【人口推移】

（単位：人）

	1970 年	1980 年	1990 年	1999 年	2000 年	2001 年
済州 特別自治道	373,760	471,639	508,746	539,493	543,323	547,964
全国	32,240,827	38,123,775	42,869,283	47,542,573	47,976,730	48,289,173

	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
済州 特別自治道	552,310	553,864	557,235	559,747	561,695	563,388
全国	48,517,871	48,823,837	49,052,988	49,267,751	49,624,269	50,034,357

（出典）統計庁HP¹

¹ 1970 年～1990 年までは、「年齢別（市道）推計人口」より、1999 年～2007 年は「行政区域（市郡区別）住民登録人口」及び「行政区域（市郡区別）外国人登録人口」の合計数。

4 産業構造

済州特別自治道の産業構造は、第3次産業の占める割合が年々増加しており、現在7割以上を占める。済州特別自治道は、自然景観と島特有の文化と歴史を保有しているため、韓国内外から多くの観光客が訪れる観光地²であり、済州特別自治道民の77.8%³が観光関連サービス業種に従事している。

(表1-2) 産業別就業人数

(単位：万人、%)

	就業人数 総数	第1次産業		第2次産業		第3次産業	
			構成比		構成比		構成比
1990	239	99	41	10	4	130	54
1995	247	70	28	13	5	164	66
1999	243	68	28	8	3	167	69
2000	261	70	27	10	4	180	69
2001	264	66	25	12	5	186	70
2002	271	62	23	13	5	195	72
2003	281	72	26	12	4	196	70
2004	278	68	24	12	4	198	71
2005	284	67	24	12	4	205	72
2006	289	64	22	10	3	214	74
2007	289	63	22	8	3	218	75
2008	290	60	21	10	3	220	76
全国 2008	23,577	1,693	7	4,101	17	17,784	75
済州道 占有率 (%)	1.2	3.5	—	0.2	—	1.2	—

(出典) 統計庁HP「行政区域別・産業別就業者」

² 本文第6章第1節

³ 済州国際自由都市開発センターHP(2007年度の数値)より

済州特別自治道民の 1 人当りの GRDP は、2005 年基準で 14,149 千ウオンであり、韓国全国平均 16,989 千ウオンより低い。

(表 1－3) 地域内総生産 (GRDP)

(単位：100 万ウオン)

	当該年度価格			2000 年基準年度価格		1 人当 GRDP (千ウオン)	
	済州 (A)	全国(B)	A/B	済州(A)	全国(B)	済州	全国
1995	4,196,907	410,130,587	1.0	4,917,682	485,493,634	8,203	9,095
1996	4,531,796	459,378,982	1.0	5,165,769	516,296,494	8,818	10,091
1997	4,840,918	496,993,736	1.0	5,324,953	536,326,139	9,378	10,091
1998	4,607,646	479,823,673	1.0	4,729,745	486,246,063	8,875	10,815
1999	4,895,133	527,603,243	0.9	4,885,301	534,692,601	9,371	10,318
2000	5,289,484	577,970,942	0.9	5,289,484	577,970,942	10,091	12,295
2001	5,591,249	620,905,233	0.9	5,691,656	600,932,175	10,582	13,111
2002	6,301,741	685,946,405	0.9	6,003,038	647,259,430	11,811	14,404
2003	6,785,510	731,626,781	0.9	6,193,804	668,502,258	12,650	15,287
2004	7,343,063	786,362,375	0.9	6,276,810	702,088,402	13,619	16,369
2005	7,663,867	817,811,875	0.9	6,501,185	730,121,176	14,149	16,989
2006	7,565,795	857,443,992	0.9	6,574,390	767,887,366	—	—
2007	8,069,574	912,176,799	0.9	6,949,090	806,396,639	—	—

(出典) 統計庁HP「地域内総生産」

2 済州特別自治道の目標

済州特別自治道は、韓国政府と済州特別自治道が制度的戦略として、外交・国防・司法などを除くすべての国家事務と権限を段階的に委譲しながらの「自治権拡大」、規制緩和と法制・制度などのグローバルスタンダードを導入するための「国際自由都市実現のための特例」を段階的に進めることで「済州国際自由都市」を実現していくこととした。⁶

(表 2 - 1)

区分		済州特別自治道	特別自治団体 ⁷	州政府	香港特別行政区	ソウル特別市
根拠		済州特別法及び特例法	地方自治法	連邦憲法	Basic Law	特別法
担当機能		総合的機能	特定機能	総合的機能	総合的機能	総合的機能
自治権	立法	○	○	○	○	○
	組織	○	○	○	○	○
	財政	○	○	○	○	○
	司法	×	×	○	○	×
	国防	×	×	○	×	×
	外交	×	×	×	×	×
独自の憲法		×	×	○	×	×
権限特例		○	×	×	×	○
モデル性		○	×	×	×	×

(出典)「済州特別自治道基本方向及び実践戦略」2004、P 59

国際自由都市の実現というビジョンと、自律的な決定権など特権を持つ済州特別自治道は、長期的には韓国での1国2体制に近接した自立的な地方政府として発展することを目指す。短期的には、自治権と特例を持つことで、住民参与を通じた責任行政を遂行する試験的、先導的、地方分権モデルを目指し誕生した。長期的に目指す体系に一番近いところとして、香港とシンガポールを挙げているが、他の地域と同じになる必要はなく、むしろ既存の都市や特区と差別化し、済州国際自由都市の競争力を探すことが必要だと考えている。⁸

このような意味で、済州が目指す国際自由都市の長期的目標⁹を大きく3つとすることができる。

⁶ 済州特別法第1条、第12条、第345条

⁷ 地方自治体間の紛争解決など特定の目的のために当該地方自治体が共同で設置する団体(地方自治法第149条)

⁸ 「済州特別自治道基本方向及び実践戦略」2004

⁹ 「済州特別自治道推進白書」2007、P 41

連邦州水準の自治モデル都市

- ・ 外交・国防・司法など国家存立に関連する事務以外は自律的に決定、執行できる特別自治地域
- ・ 自律性と相違性を活かし革新的アイデアを実行、住民の生活の質を高める都市

観光・保養・知識中心都市

- ・ きれいで美しいクリーンなイメージ、独特な文化により世界の人々から愛される複合的な保養都市
- ・ 国際的な観光事業を基盤として、医療、教育など知識基盤産業を発展させる都市

理想的自由市場の経済モデル及び国際交流の中心地

- ・ 合理的な規制運営を通して人・商品・資本が自由に移動する国際的交易都市
- ・ 世界に開かれる思考と相生¹⁰の伝統を基盤としたひとつの世界平和の島

¹⁰ 相生とは、五行説で、金から水、水から木を、木から火を、火から土を、土から金を生むという考え

第2節 済州特別自治道の歴史

1 済州特別自治道の歴史と行政区域の変遷

済州島の歴史は、石器時代から始まったといわれる。済州の名称は、時代により島夷（トイ）、東瀛州（トンヨンジュ）、涉羅（ソプラ）、耽牟羅（タムモラ）と様々な名前と呼ばれてきたが、後世は普遍的な名前として耽羅（タムラ）と呼ばれてきた。

1416年（李氏朝鮮：太宗16年）の時に、済州牧とし、旌義（チョンイ）県、大静（テジョン）県を設置した。1906年に牧制が廃止され済州郡と改編されたが、1915年の日韓併合により済州島制となる。1946年に済州道として全羅南道の管轄下から独立し、1道2郡（北済州郡、南済州郡）の道制が実施された。

1981年7月1日に、西帰（ソキ）邑¹¹と中文（チュウムン）面が統合され、西帰浦市となり、済州特別自治道となるまで2市（済州市、西帰浦市）、2郡（北済州郡、南済州郡）の行政構造が維持された。

特別自治道の地方自治の歴史は、1952年に始まるが、1961年の5・16軍事クーデターにより済州の地方自治も中断された。1991年に地方議会が再構成され、34年ぶりの1995年の統一地方選挙により、済州道においても直接選挙で自治団体長が選出された。

1105年	高麗肅宗（ソクチョン）時代に高麗の行政区域に編入、耽羅設置
1192年	高麗高宗時代に耽羅郡を済州に改編
1416年	済州牧とし、旌義県、大静県を設置
1915年5月	日韓併合、郡制廃止、島制に改変
1931年3月	済州面が邑に昇格、当時の済州島の行政区域は1邑12面
1946年8月	全羅南道の管轄下から独立し「済州道制」が実施
1955年9月	「済州邑が」が「済州市となる」（1市2郡）
1981年7月	「西帰（ソキ）邑」と「中文（チュウムン）面」を合わせ「西帰浦市」が新設される（2市2郡）

¹¹ 邑・面・洞は、基礎自治体（市・郡）の自治区下部行政単位。地方自治法題3条で、郡に邑・面を置き、市と区に洞を置くとしている。

2 濟州特別自治道の開発の歴史

国土開発の面において、歴史的・政治的に中央舞台から疎外されてきた島である濟州島は、1960 年から本格的に展開された国土開発が進む中、濟州の天恵の自然環境と地形学的利点、内陸地方と違う文化により、中央政府の関心のもと特化地域として開発がはじまった。このことは、2002 年の濟州国際自由都市の推進、2006 年の濟州特別自治道の誕生へとつながる。

しかしながら、開発の焦点と範囲は時代により異なる。初期では、濟州地域の自然資源に全面的に依存した柑橘産業及び観光産業分野を支援、また 1980 年代においては特定地域の観光団地造成など部分的・制限的である特例が中心となっていた。1990 年代まで、濟州地域発展に対する総合構想計画が設置されては不発に終わり、より実質的で総合的なビジョンの樹立と戦略の構築が要求された。

このような中、全国的、画一的な基準から抜け出し、濟州を独自の開発モデルとした最初の試みは 1991 年に制定された「濟州道開発特別法」ということができる。濟州道が主導権をもって地域開発を推進することを定めたこの法は、「道民が開発の主体となり、開発利益を道民に戻すことができる制度」をつくるという趣旨により制定され、濟州地域の特性に合う産業育成及び自然景観保全のための長期的で総合的な開発計画の樹立とその推進過程を制度的に保障するための内容を規定した。

1998 年、金大中大統領政府発足に前後し、濟州道と中央政府により、21 世紀の開放化、グローバル化に対応するため、濟州を外資誘致と国家競争力強化のための拠点都市として育成し、国際自由都市として開発する必要性が提起され始めた。2001 年から中央政府においても推進機構が設置され、濟州道、当時与党であった新千年民主団及び金大中政府が共同で細部的論議を始めた。この結果 2002 年「濟州国際自由都市特別法」が制定され、これを根拠として「濟州国際自由都市総合計画（2002 年～2011 年）」が樹立され、2003 年 2 月に発表された。

濟州国際自由都市特別法と総合計画の意義は、それまでの間、要件が未成熟等の理由で構想だけで終わっていた国際自由都市の推進を初めて実現化し、具体的な施策として濟州の長所を活用し開放化・知識産業化など世界的な流れに沿う先導的国際開発の拠点を整備することとしたことである。地域的側面では、観光および 1 次産業に依存していた濟州の産業構造を地域の潜在力を活かすことができる高付加価値サービス業育成などに再編し、より多様化した産業構造をもつ長期的濟州発展方向とその実践戦略を立てたことである。

また、このような背景により、盧武鉉大統領の新しい地方自治モデルと国際自由都市を目標とした「濟州特別自治道」構想の契機となったといえる。

(表 2 - 2) 濟州道開発計画及び経過

年度別	内容	推進結果
1963	○ 濟州道自由地域設定構想 (建設部) - ー外国人投資誘因方法として 濟州道全地域又は濟州市(濟州港)に限定して自由地域設定検討	○ 国務総理所属に、関連機関、企画管理室長により構成した「濟州道建設開発研究委員会」設置 ○ 香港と比べ競争面で不利であり、世界各国の自由港が次々に運用されている中、経済的利益の期待が薄い ○ 出入国・投資・所有・通関において広範囲な規制緩和は国家安保上の損失が大きいという判断のため自由港に対して否定的な結論となった
1966	○ 濟州道特定地域指定	○ 1963 年 10 月国土建設総合計画により、30 年間（‘66～’ 96）開発特定地域として指定 ○ 潜在資源を対象として基礎調査のみ実施
1975	○ 特定自由地域開発構想のため基礎調査 (建設部) - ー濟州自由港地区 (10 万坪) - ー西帰自由港地区 (7.4 万坪) - ー和順^{ファスン}備蓄基地自由港地区 (40 万坪) - ー城山^{ソンサン}原木基地 (180 万坪)	○ 貿易、観光、金融、輸出加工、備蓄基地機能などを検討 ○ 政策的な支援を得ることができず、実態的に効果を収めることができなかった
1980	○ 自由港構想 (建設部)	○ 「経済科学審議会」を中心として自由港設置検討 - ー中国との経済交流が盛んになる可能性がある中、濟州自由港設置を長期にわたり推進することで、韓国を対外的に押し出すことに大きく寄与すると判断 - ー「経済企画院」は成功可能性が不透明で投資所要額が莫大だという点等を上げ、自由港設

		置留保
1983	○ 国際自由地域構成計画樹立 （“特定地域済州道総合開発計画”より） －企画期間：1982～2001（20年） －投資規模：2兆8650億ウォン －区域範囲：64.75 k m²（1,960万坪） ・対象地区：中文及び和順地区 ・自由港：和順港 ・国際空港：西帰浦市大静武陵北^{テジョンムルン}（1案） ・西帰浦市安德南松岳北部^{アンドクナムソンアク}（2案）	○ 経済長官会議で、国際自由地域構成は発展可能性が不透明であり、投資経費が大きく、投資効果が不確実であるという理由で留保 ※‘85特定地域済州道総合開発計画確定 －建設部所管で85年から91年まで総6,353億ウォンを投資し、済州道を国民観光基盤として国際観光地として造成 －中文など3箇所観光団地と、西帰浦など14箇所を観光地区として開発
1991	○ 済州道開発特別法制定	○ 国家計画の「特定地域計画」と道計画の「済州道総合開発計画」の2面からの推進体系を一元化し、最初の長期総合的開発計画樹立及び推進
1998～2001	○ 済州国際自由都市計画 －企画期間：‘02～‘11 －区域範囲：済州道全域 －観光・保養・先端産業・ビジネス中心地として育成	○ 国務総理室、与党、建設交通部、済州道が共同で推進し「済州国際自由都市特別法」を制定、その間、構想だけで終わっていた国際自由都市を誕生させる

（出典）「済州特別自治道推進白書」2007

第3節 濟州特別自治道推進主要過程

1 濟州特別自治道出発までの主要過程

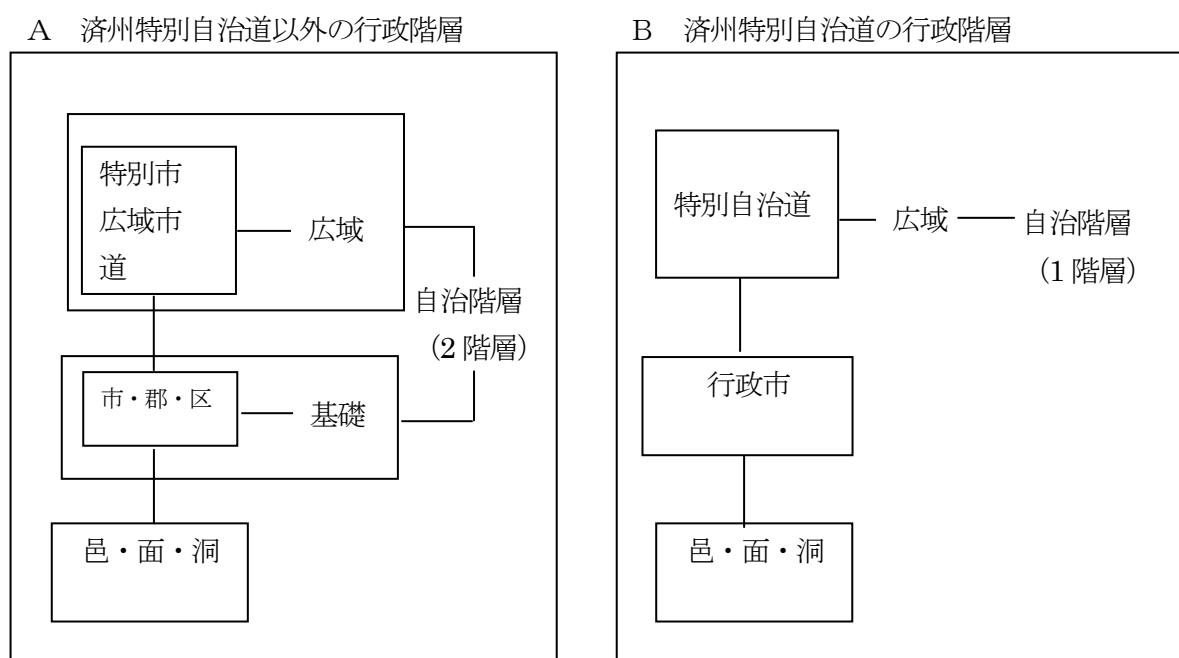
2003年に就任した盧武鉉政府は、それまでの地方行政における課題—中央集権・国家財政と地方自治体財政の不均衡・不完全な自治制度・地方自治体の自治力量不足と住民参加意識欠如—を解決するため「地方分権特別法」を制定し、地方分権を積極的に推進することとした。2003年2月当時、大統領当選者であった盧武鉉は、濟州道「地方分権モデル島」構想を発表した。これは、人・商品・資本の国際的移動により企業活動を保障する「濟州国際自由都市特別法」が2002年に制定されたことで、国際自由都市を目指す濟州道が、地方分権政策のモデルとなり得ると判断したことによる。2004年に盧武鉉政府が発表した「地方分権5ヵ年総合実行計画」¹²には、濟州特別自治道推進計画が施策のひとつとして含まれた。

2005年5月20日に、自治立法、自治財政、人事、組織と行政のすべての分野において高度な自治権を持ち、また人、物、資本が自由に移動できる国際自由都市に育成することを目標とする「濟州特別自治道基本構想案」が発表され、本格的に濟州特別自治道国際自由都市造成に向けて準備が行われた。

2005年7月に濟州の行政階層の構造再編に対して、韓国で最初の住民投票が実施され自治階層が1階層である濟州特別自治道となることとなった。（表2－3）

2006年7月1日に「濟州特別自治道設置及び国際自由都市造成のための特別法」の施行により、新しい分権のモデルとして濟州特別自治道が誕生した。

（表2－3）濟州特別自治道の自治階層と行政階層



¹² 2004年5月効率的な地方分権を推進するために、課題別推進日程、役割分担等、具体的な推進体系を構築するガイドライン（参照：CLAIR REPORT no277）

2 済州特別自治道改編への住民投票と葛藤

(1) 行政改編の住民投票

済州特別自治道への移行過程では、単一行政階層になることで、行政の効率化は高まるとされる一方で、民主主義が侵害されると市民社会団体による反対運動が行われた。また、済州道内の市長・郡守、各議会、協議会は、地方自治権の否認、地方財政の縮小、公共部門の雇用の縮小などを理由に行政改編に対し反対の立場をとった。このような中、2005年7月27日全国ではじめての住民投票¹³が実施された。

済州特別自治道の行政構造を決定するための選挙で、単一広域自治体とした済州特別自治道の下に行政市2市を設置する革新案と、済州特別自治道の下に基礎自治体を維持する現状維持案の2つの案に対する投票であった。

有権者数402,003人中、147,656人が投票し、投票率は36.73%となった。開票の結果、革新案が、82,919票を獲得し、有効投票の57%を占めた。¹⁴

(2) 推進過程での葛藤と憲法訴訟審判

2005年12月に、済州地域有権者の参政権の一部（基礎自治団体の長及び基礎地方議会の選挙権と被選挙権）を不平等に制限されたという理由で憲法訴訟審判が提起された。しかしながら、その他の部分で参与権が拡大されているので、制限されたとはいえないと請求を棄却した。

この憲法訴訟に対し憲法裁判所は、「憲法第117条第2項は地方自治団体の種類を法律で決めるように規定するのみであり、地方自治団体の種類及び構造を明示しているのではなく（省略）一定地域に限り該当地域内の地方自治団体である市・郡をすべて廃止し、中層構造を単層化することも同様に立法者の選択範囲に含まれる（省略）例え、基礎地方自治団体の廃止により住民の自治団体構造に対する参加機会が一部喪失したといっても、それに対し補完策として広域地方自治団体水準の参与権が拡大し、また済州道が中央政府の規律から抜け出し自治権を広げることにより実質的に住民達が地域行政に参加し影響を与える範囲が拡大することで、住民の民主的要求を受入れる地方自治体の機能が以前に比べ縮小されたとみることはできない」と理由を挙げ、憲法訴訟審判請求を棄却した。（憲法裁判所 2006.4.27.2005 헌마 1190）

済州道は、このような反対住民・団体との葛藤を解消するため、各市民社会団体長、女性団体など多様な分野の代表者が参加する「済州道民和合推進委員会」を構成した（2005年9月23日）。委員会は、道民が参加する懇談会や、市・郡守との公開提案の会議、麗水市での葛藤事例の把握のための現地訪問など、17回にわたり全体会議及び委員長団会議を開催し、済州特別自治道への住民、民間団体の理解を得るために努力をしてきた。

¹³ 「住民投票法」は2004年7月に制定された。住民投票は、地方自治団体の主要決定事項に関する住民投票と国家政策樹立に関する住民投票と二種類あり、その結果は法的効力をもつ。

¹⁴ 「韓国行政・自治入門」2006、第6章 P147

第3章 濟州特別自治道の主要推進状況

第1節 制度改善推進経過

1 権限委譲数

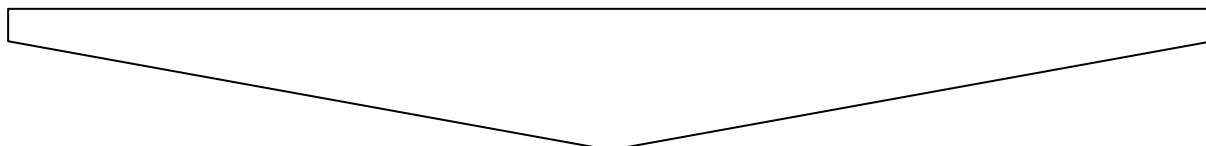
濟州特別自治道は、新しい地方分権モデルとして、また理想的自由市場経済体系の構築のため、中央政府からの権限委譲と規制緩和を段階的に進めている。2006年7月1日に濟州特別法が施行され、第1段階として、中央行政から濟州特別自治道に1062件（権限委譲688件・条例委任374件）の事務が移譲された。

2007年8月の濟州特別法改正による2段階制度改善では、274件（条例委任274件）委譲され、中核産業育成に必要な制度改善を中心に推進された。

第3段階の制度改善は、観光分野3法¹⁵の一括委譲と濟州英語教育都市造成に向けた画期的な制度改善を中心とした391件の事務の委譲を検討中である。

条例委任された648件（1段階374件、2段階274件）に対し、145件（1段階97件、2段階48件）の条例が制・改定されており、この中で109件（1段階91件、2段階18件）の条例の公布が完了している。¹⁶（2008.7現在）

	第1段階 (2006年7月)	第2段階 (2007年8月)	第3段階 (2008年 ～検討中)	第4段階・・・
事務委譲 件数	1062件	274件	391件	・・・



国際自由都市・濟州特別自治道の完成

¹⁵本文第6章第1節

¹⁶「濟州特別自治道出帆2周年、その間の成果と課題」2008.7

2 権限委譲内容

(1) 1段階制度改善主要推進内容

まず、済州特別自治道は、基礎自治団体と広域自治団体を統合することで、重複した事務を廃止し道全体で事務分掌を配分できるよう行政の効率化と、国際自由都市としての環境整備を目指すため、単一の広域自治体へと改編された。

大幅な権限委譲により、実質的な生活自治を推進する住民参与の拡大、他地域と差別化するための「選択と集中」により選定された「4 + 1 中核産業」育成のための特例が付与された。

主な条例委任としては、住民投票に関する特例、道人事委員会など人事運営に関する特例等を道条例で定めることとした。権限委譲の主な内容としては、国土管理事務の移管による特例、中小企業事務の移管による特例等がある。

(表 3 - 1) 1段階制度改善

行政体系 改編	・ 単一広域自治体である済州特別自治道の誕生により国際自由都市を推し進める効率的な行政体系基盤を構築 (1道4市郡→1道2行政市)
大幅な権限委譲 と新しい地方分 権制度の試験的 導入による高度 な自治権付与	・ 自治立法権拡大 ・ 自治組織・人事制度の自由権拡大及び外国人公務員採用特例認定 ・ 地方議会権限の強化、政策諮問委員制導入 ・ 住民自治センターの設置、予算編成への参加等による住民参加の拡大 ・ 自主財政権の強化、地方交付税法定率（3%）、済州勘定設置など国庫支援方式改善 ・ 職務上独立した監査委員会の設置 ・ 国の機関である特別地方行政機関（7機関）を道に移管 ・ 警察自治・教育自治の先導的实施 ・ 国務総理と済州特別自治道間の成果管理体制の構築
4 + 1 中核産業 育成基盤構築	【観光】 ・ 観光産業：出入国管理制度改善（169カ国→180カ国拡大） ・ 済州観光振興公社の設立推進 ・ 観光振興開発基金委譲 ・ 教育産業：小中等過程外国教育機関設立許容、自律学校・国際高等学校設立 ・ 医療産業：外国営利医療法人設立許容、非専属診療、遠隔診療等 ・ クリーン1次産業：環境に優しい農業育成及び水産資源管理体系強化 ・ 先端産業：投資進行地区インセンティブ強化

（２） ２段階制度改善主要推進内容

国際自由都市実現に向けた４＋１中核産業の本格的推進、医療ビザ導入などの新しい観光事業による他地域と差別化された戦略、国土計画、農地、山林など規制運用権限委譲による投資環境の差別化など、経済的分野で大きく権限が移譲された。

また、委譲された権限・委任条例は、住民意見の収集と研究を通して済州の地域特性に合うものとして制定され、手続きの簡素化、承認期間等の短縮を図った。

例）住宅建設事業等の管理に関する条例：事業計画承認期間短縮（６０日→５０日）

旅客自動車運送に関する条例：事業用車両の車検年数延長（タクシー、レンタカー用自動車、特種旅客運送事業用乗合自動車等２年～３年延長）等

（表３－２） ２段階制度改善内容

３大中核課題推進	・ 航空自由化：外国航空会社に対する第５自由運輸権拡大許容 ・ 国内観光客の免税店利用拡大：購入限度及び利用回数制限緩和（年４→６回）酒類購入限度拡大（１２→４０万ウォン） ・ 済州地域企業に対する法人税減免優待法案整備
４＋１ 中核産業制度改善	・ 観光産業：新種レジャースポーツ（ＡＴＶ、模型レースカーなど）を観光産業として育成 ・ 教育産業：済州英語教育都市の造成計画 外国教育機関の韓国人入学比率の調整、国際中学校など設立許可 ・ 医療産業：外国法人営利病院開設許可、非専属診療制度導入、医療療養ビザ導入 ・ クリーン１次産業：水産業育成基盤設備及び環境影響評価制度の改善

(3) 3段階主要制度改善（案）

1段階、2段階と制度改善を推進してきたが、これらは分野の中の一部権限委譲に過ぎず、3段階制度改善においては、大胆な中央権限委譲と規制自由化が必要となり、観光産業に関する3法律を一括委譲する等、中核産業の育成のための制度改善を一括委譲して重点的に推進することとした。

また、済州英語教育都市造成のための制度的基盤を整えた。

(表3-3) 3段階推進状況（案）

観光産業の高付加価値化	- 観光産業に関する3法律の権限・規制を一括委譲（済州特別法にその内容を制定する一括委譲方式導入） - 空港・港湾以外の市内地域に観光免税特区を指定、運営することで道全域免税化を段階的に実現
教育・医療産業関連 より適した規制緩和	- 済州英語教育都市事業の推進と国内外の優秀教育機関及び講師、学生誘致のための規制緩和推進 - 英語専用小・中学校設立制度準備。英語教育都市敷地譲渡時、譲渡税額減免。学歴認定及び教科書使用などに対する特例。私立学校及び国際学校敷地賃借設立許容 - 国際学校設立許容範囲拡大、外国教育機関営利法人許容など - 医療産業本格育成のための土台構築 - 国内医療機関に対する営利法人の設立ができるよう、外国人免許所持者が従事できる認定範囲の拡大、医薬品など輸入許可基準改善
国際自由都市に足並みそろえた投資環境構築	- 国内外他地域と差別化をし、低く単純化した法人税率体系構築（現行25%・13%の税率→13%の同一税率化） - 特別道知事への制限範囲内の国税（法人税）減免権付与 - 一定期間内における投資振興地区などへの入居企業に対する法人税減免権付与を通じた協商力提供（例示：投資金額が500万ドル以下である場合は5年間減免、1千万ドル以上7年間減免などインセンティブ提供（道知事裁量））
未来産業育成及び域外収入源の創出など財政拡充	- 済州のクリーンな地下水を活用した水産物育成土台構築（酒税率引き下げ調整などを通じた地域麦酒事業活性化） - 制度補完（国際船舶乗船に対する所得税非課税範囲拡大など）を通じた国際的船舶特区を整備 - 持株会社の誘致を通じた金融産業育成基盤を造成し、済州地域に移転してきた地方企業及び済州自治道に設立した地方公社と済州開発センターなどから徴収された法人税額を地域に還元し地方財政拡充に寄与

第4章 濟州特別自治道の力量強化

第1節 単一広域自治体への改編と行政権限の強化

1 単一広域自治体への改編

濟州特別自治道に改編するにあたり、従来の市・郡が廃止され、単一広域自治体となった。また、国の機関である7つの特別行政機関¹⁷と警察事務が濟州特別自治道に移管された。

(表4-1) 濟州特別自治道組織改編に伴う定員の変化

区分	改編直後	改編前(人)	増減(人)	事由
総計	5,169	4,900	269	特別行政機関からの移動(145人) 自治警察新設(127人)、合計272人
議会	105	56	49	議会人員の保障
道	2,886	1,683	1,203	市・郡・事業所・広域行政業務職員・ 特別行政機関からの移動
行政市	1,202	2,411	-1,209	事業所、広域行政業務職員の移動
邑・面・洞	976	750	226	邑・面・洞の人員保障

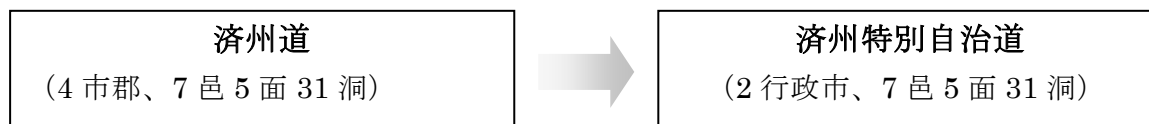
(出典)「濟州特別自治道出帆1年 推進成果及び今後の計画」2007、P4

2 行政組織改編による行政市の設置と邑・面・洞の強化

(1) 行政市の設置

濟州特別自治道は、従来の4市郡(7邑5面31洞)から、濟州特別自治道の下に2つの行政市(7邑5面31洞)を設置し、単一広域自治体へと改編した。

この行政市は、地方自治団体である市ではなく、濟州特別自治道の下部行政機関である。行政市の配置、統合、名称及び区域は道条例で定め、道知事はその結果を行政安全部長官に報告しなければならない。¹⁸ 行政市長は、一般職または契約職地方公務員とみなし¹⁹、同知事が任命する。これに伴い、市・郡条例制・改定、基礎議会などの基礎自治体の事務が廃止され、企画、調整機能を道に一元化し、自治権がない市となった。



¹⁷ 本文第5章

¹⁸ 濟州特別法第16条

¹⁹ 濟州特別法第17条

（２） 邑・面・洞の強化

一方で、住民と行政の距離感を縮小するために、済州特別自治道内の邑、面、洞の権限を強化した。このことは予算の増額²⁰及び職員数の増加にも現れている（表４－１）。2007年度基準で、邑・面・洞長の裁量事業費は、前年度、洞 5 千万ウォン、邑・面 5 千万ウォン～3 億ウォンから、洞 1 億ウォン、邑・面 3 億ウォンへと増額した。

その他、屋外刊行物、煙草販売所、公衆食品衛生業申告、福祉、税務業務など住民密着型サービス事務等が移管された。

また、邑・面・洞には、住民自治を保障する手段として住民自治センターを設置する等の機能を強化した。

3 自律立法権

法律改定建議より 1 次元高い法律案提出要請権が付与された。済州特別自治道知事は、済州特別自治道議会在籍議員 3 分の 2 以上の同意を得て、法律に反映する必要がある事項に対する意見を、支援委員会を通じ関係中央行政機関の長に提出できるとした。²¹

4 人事制度の運営

（１） 自治人事権の運用及び任用の自由

行政機構の設置と所属公務員の定員管理に対する総額人件費²²を排除し、機構の設置及び定員制定の自律性を持つようになった。

外国人の任用について、分野・機関・手続きを道条例で定めることとした。²³ また、専門性が要求される分野において、民間の専門家等を任用できるように開放型職位の指定及び採用²⁴をできるようにし、現在、環境副知事の設置など済州独自の職位を設置している。²⁵

このように行政機構の設置及び定員基準、新規・昇進、任用、行政機構の定員などに関して、中央政府の関与を排除し、済州特別自治道に合う組織運営を可能にした。

（２） 済州特別自治道を先導する公務員の養成

済州特別自治道を先導できる能力ある公務員を養成するため、①能力と成果を基本とする人事システムの構築②公務員力量強化のための教育訓練システムの整備③道・行政市・

²⁰ 邑・面・洞の予算額は、2007 年度 367 億ウォン、2008 年度 382 億ウォンである。

²¹ 済州特別法第 9 条

²² 行政機関において、運営の自律性の提供と、成果と報奨の連携強化を図るため、2007 年 1 月から本格的に実施されている制度。各行政機関が、人件費の一定範囲において、組織、定員、報奨等の予算を各機関の特性に合うよう自律的に運営できるようにした。

²³ 済州特別法第 50 条

²⁴ 職位の指定・任用条件とその手続き・試験の実施期間及び細部運営に関して必要なことを道条例「済州特別自治道開放型職位の運営に関する条例」で定めることとした。

²⁵ 済州特別法第 60 条

邑・面・洞間の公正な均衡人事システムの定着と3大目標（20課題）を挙げたロードマップを作成し、短期・長期計画に沿って段階的に実践してきた。1段階（2006～2007.3）では、改善が急がれる分野・法律の制・改定など基本制度の整備を中心に進め、2段階（2007.4～2007.12）では、成果中心の人事管理制度を構築してきた。3段階（2008.1～）では、2段階まで進めてきた制度の定着を目指し、長期課題として取り組んでいる。²⁶

主な済州型人事制度として、外国人公務員採用の特例、開放型職位の運営及び職位公募制度の拡大、室局長などの高位職的確審査制度の導入（3級以上）、職務成果の契約制（4級以上）、成果主義報酬体系の強化等が実施されている。また、全国で最初の環境副知事の設置、監査委員長に対しての人事聴聞会制を導入している。

これまでの成果として、2006年、2008年に人事運用において、行政安全部長官の人事運用最優秀賞などを受賞した。

第2節 住民参与制度の構築

1 従来の住民参与手段の補完

（1）住民自治センターの運営

住民参加手段を広げるため、住民自治センターと住民自治委員会の設置について法定化し、43か所の邑・面・洞全部に住民自治センター・住民自治委員会を設置した。²⁷また、住民自治センター業務を支援するため専門の職員を配置し、住民参加を促すよう制度を整備した。

予算支援規模は、2006年12億ウォンから、2007年28億ウォン、2008年34億ウォンと大幅に拡大した。

43の自治センターで141プログラムが運営されており、また自治能力向上のための住民自治学校を運営している。

各住民自治委員会の委員は、20人以上30人以下で構成するように定められているが、1,093名中617名を公募で選定した。²⁸

（2）住民参政権の強化

2006年7月1日済州特別法の制定により、全国初の住民召還制度、教育監、教育委員の直接選挙等、他の広域地方自治体より住民直接参政権が強化された。その後、全国でも「住民召還に関する法律」と「地方教育自治に関する法律」が制定、施行されたことにより、済州特別自治道との差別化は縮小されたといえる。しかし、依然として、教育監、教育委員に対する住民召喚権、条例制定と改廃請求要件の緩和等、済州特別自治道住民において拡大された権限がある。

²⁶「済州特別自治道型 人事システム構築ロードマップ」2006

²⁷ 済州特別法第22条

²⁸「済州特別自治道出帆2周年、その間の成果と課題」2008、P48

区分	他の市・道	済州特別自治道
住民召還対象	首長、地方自治体議員	道知事、地域区道議員、道教育監、教育委員
住民投票	予算・会計・契約は、住民投票の対象から除く※住民投票法第7条第2項	3千億ウォン以上の大規模財政投資事業は住民投票の対象とする（済州特別法23条）
条例請求	請求人：19才以上の住民 請求要件：住民総数1/100～1/70の範囲内での署名	請求人：外国人も可能 請求要件：住民総数1/100以上の署名
住民自治	地方自治法施行令別表1 行政部指針及び条例上の運営	法律上に運営保障を明示 ※済州特別自治道法第22条

（出典）行政安全部資料

2 新しい住民参与手段の導入

住民投票の対象として除外されている予算についても、済州特別法では、条例が定める額以上の予算に対して、住民投票の対象としている。

予算編成過程の住民参与について、韓国内で住民参加予算制度として採用している地方自治体²⁹があるが、済州特別法第78条では、「道知事は予算編成過程で住民が公募方式などで、参加できるようにしなければならない」と義務として規定しており、住民参与予算委員会の構成・運営、予算編成のための委員会の設置、住民対象の予算研修の実施、住民参与予算研究会の構成などを規定した、「住民参与予算条例（案）」が提出された（2008年9月）。³⁰現在、済州特別自治道では、予算学校の運営、住民意見収集、優先投資分野に対するアンケート調査及びアイデア公募、住民参与予算関連研究会などを実施している。

2007年2月から、道民と一緒に進めていくという「ニュー済州運動」が推進されており、済州の治安・秩序、観光サービスの向上に対して、官・民一体となった取り組みを実施している。その主な内容としては、“1地域1名品 名所ブランド化事業推進”（43箇所 邑・面・洞）、地域住民も一緒になって企業等投資誘致を行う“マウル投資誘致団”（18箇所マウル）などがある。³¹

²⁹ 大邱広域市、仁川広域市、光州広域市、釜山広域市、蔚山広域市東区など

³⁰ 2008年9月道議会に提出されたが、追加して住民の意見収集が必要ということで否決された。

³¹ マウルとは、邑・面・洞をさらに区切った里・自然部落をさす。

第3節 自主財政権の強化

1 自主財政権の強化

濟州特別自治道において、特別自治法の第9章で、地方交付税の特例、濟州勘定の設置、濟州特別自治道税の新設など財政自立性を強化するために濟州特別自治道の特例を制定している。

その主な内容は次のとおりである。

(1) 地方交付税における特例

国庫支援の方式を改善し、財政自律性を強化し普通交付税の地方交付税法定率（3%）³²を確保できるように制定し、国税の増加に連動し増加する総額割当方式の支援として安定的財源確保ができるようにしている。³³

（表4-2）濟州特別自治道の地方交付税予算額

	2007年度	2008年度	2009年度
地方交付税予算額 （前年比）	6,668 億ウォン	7,753 億ウォン （16.2%増）	8,443 億ウォン （8.9%増）
濟州特別自治道一般会計予算総額 （前年比）	18,521 億ウォン	19,791 億ウォン （6.8%増）	22,189 億ウォン （12.1%増）

(2) 国家均衡発展特別会計濟州特別自治道勘定³⁴の設置

濟州特別法第76条2項で「国家は、濟州自治道の発展のための安全的な財政確保のため、中央行政機関の権限委譲と各種国家補助事業の遂行などにかかる所要費用に対して「国家均衡発展特別法」の国家均衡発展特別会計に別途勘定を設置し支援できる」と規定している。これを基に、2007年1月1日濟州特別自治道の事業推進のための「濟州特別自治道事業勘定（以下「濟州勘定」）」が施行された。この新設された濟州勘定は、総3,476億ウォンで、134国家補助事業、7特別行政機関事業、自治警察運営経費などが含まれた。

2008年度の濟州特別自治道事業勘定としての額は4,070億ウォンとなり、2007年度

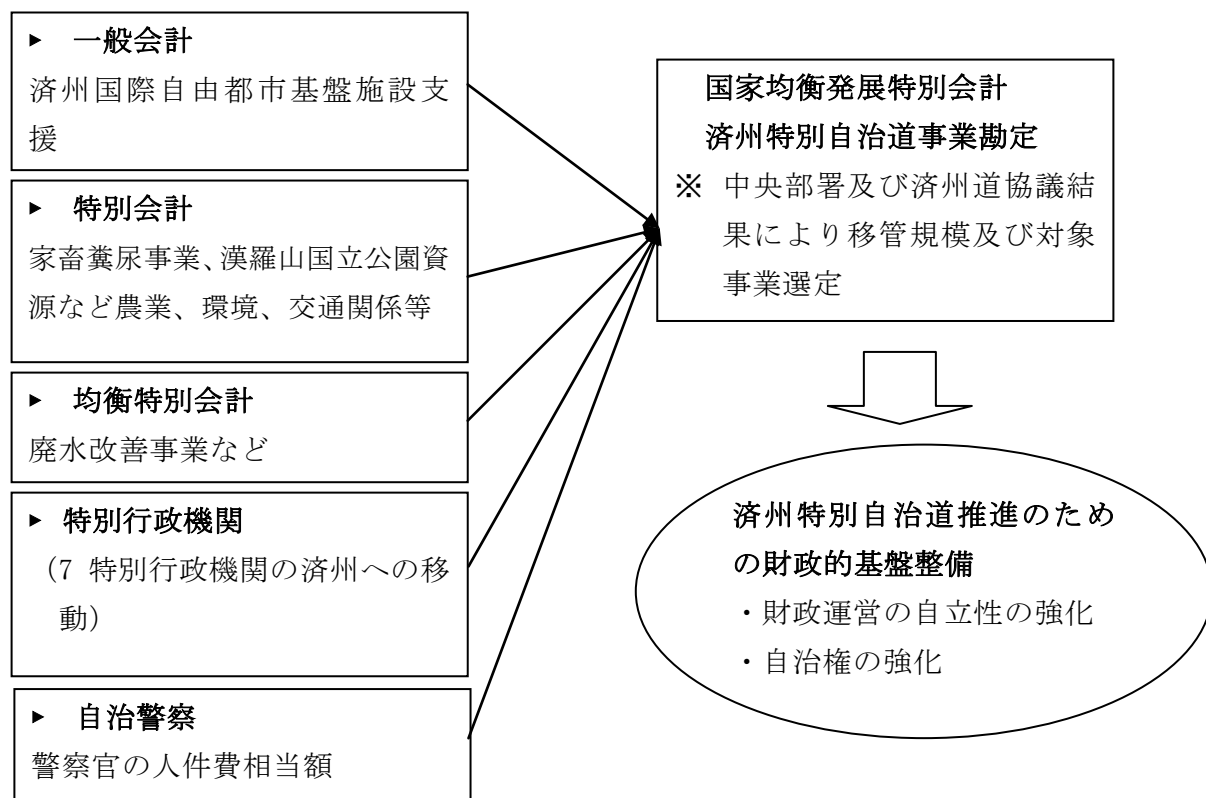
³²地方交付税法定率の3%は、濟州道の地方交付税法定率2003年～2005年平均2.82%、2005年2.93%から確定された。

³³「2008 道政の暮らし向きはこうなります」

³⁴国家均衡発展特別会計は、盧武鉉政権の時、地域均衡発展のため、各中央部署が、一般会計など各種別の会計を通して分散推進していたものを一つの会計に統合するためにつくられた地方への補助事業会計の一つである。諸島、過疎地域など開発の必要な地域を支援し、安全で便利な生活環境を構築するためのSOC（社会間接資本）事業をするための「地域開発事業勘定」と、地方主導の先導的で新成長動力を創出するための地域戦略産業と地域人的資源開発事業を支援する「地域中核事業勘定」がある。

(3,689 億ウオン) に比べ 10.3% 増である。これは、国全体の均衡特別会計 2008 年予算増加率 (6 %) に比べ 4 % 以上増の確保となる。

(表 4 - 3)



(出典)「济州特別自治道推進白書」2007、P 203 を参考に作成

(3) 宝くじ収入の安定的な配分

济州特別自治道は、宝くじ収入の配分において、収入金 30% 中、济州配分として 20.145% 配分されている。これは、「宝くじ及び宝くじ基金法施行令改正 (’09.4 月)」以降も継続して維持することとなった。

2008 年度济州特別配分額は、総額 42,684 百万ウオンで、その内訳は、济州特別自治道独自配分額、40,010 百万ウオン (収入金 30% である 1,986 億ウオンの 20.145%) と、自治分権配分額³⁵2,674 百万ウオンである。

(4) 国税制におけるインセンティブ制度の施行

2007 年度国税徴収額から、济州特別自治道における国税の徴収額増加率が全国平均より超過した時は、一定金額を財政インセンティブとして济州特別自治道に支給することとした。(超過徴収額の最大 50% の範囲内、2 年間分割)

³⁵ 自治分権配分額は、行政安全部が地方自治体に配分する額である。

（５） 地方債などの発行特例

地方債を発行する際、行政安全部の長官の承認制を廃止した。済州特別自治道知事が道議会の議決を得れば、大統領令が定める発行限度額（前々年度予算額の 100 分の 10 の範囲内）³⁶を超えて発行することができる。

2009 年度の地方債発行予算額は 1,506 億ウォンで、済州特別自治道の自主財源 8,548 億ウォン（地方税税外収入 4,472 億ウォンと税外収入 4,076 ウォン）の 17.6%となり、地方債を除いた全体予算額 25,456 億ウォンの 5.9%に該当する。

２ 済州特別自治道税の新設

（１） 税の種類

済州特別自治道は、市・郡が持っていた地方税目を済州特別自治道税とした。基本構想案（2005.05.20）の中にあった国税の済州特別自治道移譲は、以前として実施されていない。

（表 4－4）

区分	他の道（特別・広域市）	済州特別自治道
地方税科目	道税（7 種類） （普通税）取得税、登録税、 レジャー税、免許税、 （目的税）共同施設税、地 域開発税、地方教育税 市・郡税（9 種類） （普通税）住民税、財産税、 自動車税、走行税、屠殺 税、農業所得税、タバコ 消費税、 （目的税）都市計画税、 事業所税	（普通税） 取得税、登録税、 レジャー税、免許税、住民税、 財産税、自動車税、走行税、農 業所得税、屠殺税、タバコ消費 税（11 種類） （目的税） 共同施設税、地域開発税、 地方教育税、都市計画税 事業所税（5 種類）

³⁶地方財政法第 11 条、第 12 条、第 13 条

（２） 税率調整に関する特例

濟州特別法第 74 条では地方自治法の規定による税率にかかわらず、表（４－５）の
おり、濟州特別自治道において弾力税率調整範囲が拡大されている。

（表 4－5）

対象税目	税率形態	弾力税率調整範囲	
		地方税法	濟州特別法
取得税 登録税 住民税（均等割） 財産税※ 自動車税 地域開発税※ 地方教育税	標準税率 ³⁷	50%加減	100%加減
共同施設税	標準税率	50%加減	100%加減、火災危険建築物に対しては200%加減
都市計画税	制限税率	1000 分の 23 以内	100%加減
屠殺税	制限税率	1000 分の 10 以内	1000 分の 20 以内
事業所税	制限税率	財産割 1 m ² 250 ウォン以内 従業員割給与 0.5/100 以内	財産割 1 m ² 500 ウォン以内 従業員割給与 0.5/100 以内
レジャー税 免許税 農業所得税	標準税率	弾力税率なし	100%加減
走行税 タバコ消費税	一定税率 ³⁸	30%加減	

（※は濟州特別自治道で実際に弾力税率を適用している税目）

濟州特別法上で付与されている税率調整特例の中で濟州特別自治道が活用している税目は、財産税と、地域開発税である。

財産税において、高級船舶を除いた船舶と航空機の税率に対して、濟州特別法で地方税より低く定められている。船舶は、地方税では、課税標準額の 1000 分の 3 と規定されて

³⁷標準税率は地方自治体が地方税を賦課するときに通常適用しないといけない税率のことをさす。弾力税率は、標準税率を基本とし地方自治団体別に法律の範囲内で、条例により税率の加減を定めることができる。

³⁸一定税率は、税率を大統領令で定めることになっているため、地方自治体は税率を定める裁量権はない。

いるが、済州特別自治道税条例では、課税標準額の 1000 分の 2.5 となっており、航空機は、1000 分の 3 のところ、1000 分の 1.8 となっている。

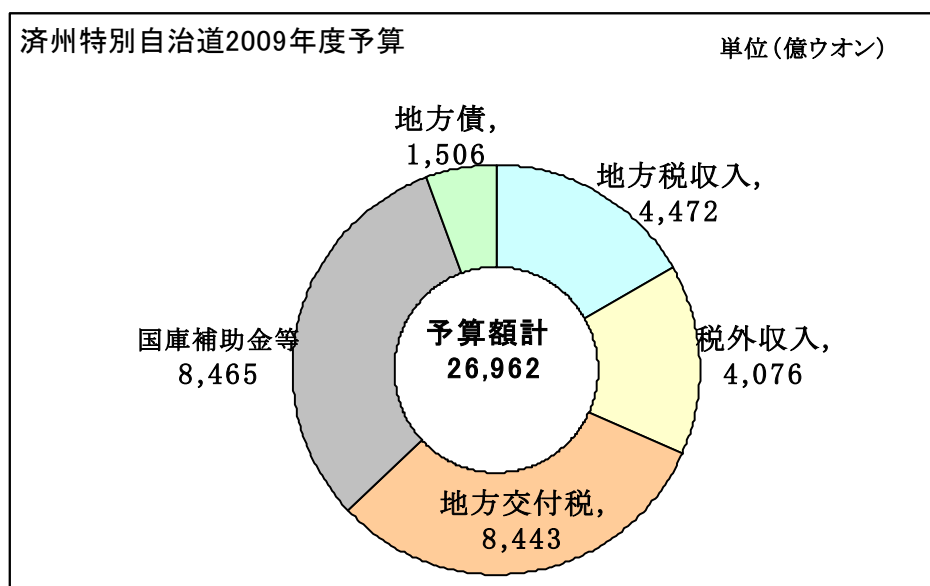
地域開発税は、済州特別自治道では、採取する水の課税標準額を 1 m³当り 300 ウオン（地方税法：200 ウオン）、沐浴用水の場合 1 m³当り 150 ウオン（地方税法：100 ウオン）、その他地下水の開発の場合は 1 m³当り 30 ウオン（地方税法：20 ウオン）と各 50%増で規定している。

3 済州特別自治道の財政状況と今後の課題

2009 年度の予算をみると、予算総額 26,962 億ウオンのうち、国家からの財源（地方交付税収入+補助金）は 1 兆 6908 億ウオンであり、全体の 62.7%を占めており国家への依存度が高いといえる。

また、財政収入の地方自治体独自の充当能力を測る財政自律度³⁹は 2008 年度は 25.9%であり、全国平均 53.9%と比較しても低いといえる。財政自立度を高めるためにも、国家からの財源移譲の特例だけではなく、依然として実現していない道全域における免税化などの推進が必要であるといえる。

（表 4－6）



（出典） 済州特別自治道 2009 年予算書を参考に作成

³⁹財政自律度（%）＝自治財源（地方税+税外収入）／一般会計予算規模×100

(表 4－7) 2008 年度地方自治体別 地方財政自立度

自治体	全国平均	済州特別 道	ソウル 特別市	釜山特別 市	仁川特別 市	京畿道
財 政 自 立 度 (%)	53.9	25.9	88.3	60.5	71.0	76.3

(出典) 済州特別自治道 2008 年度予算概要より

第 4 節 済州特別自治道の特権的行政制度

自治モデル都市として、自治警察及び監査委員の設置、教育行政の権限強化、監査委員、特別行政機関の委譲（参照：第 5 章）など済州特別自治道で実施された。

1 自治警察

済州特別自治道の改編にあたり、済州特別自治道の特性を反映した地域密着型治安サービスを提供できるように、国の機関である警察行政の一部を移管した「自治警察制度」を導入した。

自治警察運営などに関する条例など関連条例を 3 件制定し、観光、環境、保健分野での犯罪予防、取締りなどの治安活動を遂行している。

済州特別自治道の一般職員と警察官が連携することにより、効果的な摘発・捜査ができるようになった。地域の祭り等の行事会場での秩序維持や交通法規違反の取締り、また自然環境保護地域で不法行為の取締り件数が増加した。済州国際空港では、常勤警察官を配置することで、秩序維持、取締り・即決審判に効果を上げている。

2 教育行政

済州特別自治道では、教育自治の先導的实施と国際自由都市に適合する教育サービスを提供できるように制度改善を進めている。

教育自治の先導的实施の 1 つ目は、全国初めての道教育監と教育委員の直接選挙による選出である。

2 つ目として、地方自治体として初めて教育委員会が済州特別自治道議会の常任委員会として統合され、審議・議決が一括してできるようになり、事務の重複、非効率性などが解消された。例としては、従前、3 ヶ月かかっていた予算・条例処理期間が、1 ヶ月以内に短縮された。また、教育問題を済州特別自治道全体で審議できることは大きな意味をもつこととなった。

3 つ目は、教育に関する普通交付金の特例として、地方教育財政補助金法定率（1.57%）を確保できるように制定したことである。

国際自由都市に適合する教育サービス提供のための制度改善としては、グローバル社会に適合する自律性を確保した小・中学校を設立・運営できるようにしたことである。外国

語講師、国際水準に合わせた教科課程の運営などにおいても自立性を認め、入学、授業料、教科書、カリキュラムの選定の自由を認めている。このような制度改善を通し、国内外の優秀な学校の誘致を推進している。⁴⁰

3 監査委員会

中央部署から独立した監査委員会を設置することで、監査の重複を解消するとともに、監査機関の専門性及び責任制の強化を図ることにより、済州特別自治道の行政遂行の責任性を向上させている。2006年11月「自治監査規程」を制定し、監査計画が議決された。

2007年実施された監査は194機関、対象件数は1053件である。

⁴⁰本文第6章第1節

第5章 特別地方行政機関の移管

第1節 特別地方行政機関の移管

韓国の地方行政体系は地方自治体と中央政府の特別地方行政機関と二元化されている。

特別地方行政機関は、1950年代初頭に教育委員会が設置されて以来、2001年まで継続的に増え、2007年12月時点で労働部など23部署の機関が、全国に4,510箇所設置している。

国家事務も地方で執行する場合は、地方自治体に委任し処理することが原則であるが、業務の地域的分担遂行の必要性及び専門性・特殊性により自治体委任に適さない場合は、特別地方行政機関を設置することとしている。

しかしながら、特別地方行政機関は、地方自治体の権限の制約、地方自治体との類似機能・重複事務による非効率性等により、特に1998年外貨危機以降、その機能を地方自治体に移管しようとしており、特別地方行政機関の事務を地方自治団体に移管することを公約に挙げていた盧武鉉（ノムヒョン）政府は、2004年に「地方分権特別法」を施行し、特別地方行政機関が遂行する事務の中で地方自治団体が遂行可能で効率化できるものは、地方自治団体ができるよう法的根拠が準備された。⁴¹

このような背景の中、新しい地方分権モデルとして誕生した済州特別自治道において、全国にさきがけて済州地方国土管理庁など6部署、7特別地方行政機関が、済州特別自治道に移管された。移管対象機関を検討する際、政策的なシナジー効果の有無、住民利便性また現地の要求等を検討し決定した。

その移管内容を要約すると（表5-1）のとおりである。未移管の事務は、釜山地方海洋水産庁、釜山地方済州海洋管理団と光州・全南中小企業庁、済州試験・分析センター、光州地方労働庁勤労監督3課が遂行するものとした。⁴²

現在のところ、済州地方国土管理庁と労働委員会において、中央から事務を一括移管された。

（表5-1） 移管対象7特別地方行政機関現況 （2006年2月現在）

機関名	組織	人員（人）	‘05 予算規模（億ウォン）
済州地方国土管理庁	3課1室	75	684億
済州地方中小企業庁	2課1チーム	23	10億
済州地方海洋水産庁	7課1事務所	132	1,097億
済州報勲支庁	3課	23	35億
済州環境出張所	—	9	3億
光州地方労働済州支庁	事務局	9	4億
済州地方労働委員会	3課1センター	43	33億
合計		314	1,866億

⁴¹地方分権特別法第10条（特別地方行政機関の整備など）

⁴²「済州特別自治道推進白書」2007、P198

(表 5 - 2)

区分	移管された事務	移管対象から除外された事務 ⁴³
済州地方国土管理庁	地方国土庁の全事務 ー国土建設及び維持管理、国家河川建設及び維持管理の全部移管 ー国土維持事務所（出張所含む）移管 ー都市建設本部道路管理団を設置し移管 ー本部長は、済州特別自治道公務員とする ー移管された国家公務員はすべて済州特別自治道職員として配属	
済州地方中小企業庁	ー中小企業庁事務と道の中小企業支援業務を一元化 ー既存済州地方庁舎にある企業支援課を廃止し、道本庁内へ移管 ー地方中小企業庁業務（試験・分析業務除外）と道が支援する業務（国内販売、企業支援）中、重複事務などを統合 ー技術開発及び技術指導地方委譲	ー試験分析に関する事項除外 ー試験分析事務 ー済州観光工芸品研究開発事務 ー公共購買の性能認証事務 ※光州・全南地方中小企業庁傘下済州試験研究センターで担当
済州地方海洋水産庁	ー港湾・漁港管理開発、水産管理など 13 分野 131 箇所事務移管 ー海洋水産本部（1 局 3 課）を設置し、道の実情に合う港湾開発・管理など推進 ー済州特別道職員が本部長、移管された国家公務員は全員地方公務員として配属 ー公有水面管理に関する条例など 6 件制定 ー海洋水産資源研究所内の漁業指導課を新設し移管	ー海上安全に関する事項は移管除外 ー公安保安業務、開港秩序業務、海上運送事業、船舶登録業務、荷役業、給水・給油など付帯事業、船員管理など未移管 ※釜山地方海洋港湾庁済州海洋管理団が担当

⁴³ 済州特別自治道第 141 条

済州報勲支庁	－住民からの請求の不便を解消し、報勲業務の簡易迅速化を促進 －国家有功者の礼遇及び支援に関する法律改定完了（2006.12）、国家有功者など登録業務を移管・継続し措置	－国家有功者の登録、決定に関する事項は移管除外
済州環境出張所	－済州特別自治道の全域農工団地の廃水・下水終末処理施設及びマウル下水道施設の指導、点検及び放流水質検査実施 －環境影響評価から検討意見の回答期間を専門機関が指定告示し、環境部長官の意見を省略、処理期間短縮（30日→10日）	- 公共機関の遂行する開発事業に対する協議は除外 ※環境部が担当
光州地方労働庁済州支庁	－総合雇用支援センター設置以後、雇用安全事務（55件）が完全移管推進中 －職業相談員の配置及び運営に関する条例制定 －地方労働委員会名称及び位置に関する条例制定	→勤労監督に関する事務移管除外 ※済州地域の労使支援、勤労監督、産業安全業務は光州地方労働庁所属、勤労監督3課（済州特別自治道所在）で担当
済州地方労働委員会	－地方労働委員会の予算、人事、教育訓練以外の事務の総括、職員の指揮、監督 －知事による労働委員会の委員長任命権	

(表 5－3) 移管確定定員 (2006 年 6 月現在)

(単位：人員)

機関名	定員	移管後組織名	定員	残留 ⁴⁴
済州地方国土管理庁	49	都市建設本部道路管理団	49	
済州地方中小企業庁	17	知識産業局企業支援課	12	5
済州地方海洋水産庁	99	海洋水産本部	35	64
済州報勲支庁	23	済州特別自治道報勲庁	23	
済州環境出張所	8	環境政策課	2	6
光州地方労働済州支庁	33	職業安全雇用センター	10	23
済州地方労働委員会	9	労働委員会	9	
合計	238		140	

(表 5－4) 2007 年度 済州特別自治道事業勘定に含まれた支援額

機関名	金額 (億ウォン)
国土交通部	768
中小企業庁	7
海洋水産庁	711
報勲支庁	10
環境部	1
労働部	17
中央労働委員会	5
合計	1,519

⁴⁴ 残留は、未移管事務担当等、中央機関に残留した定員数。

第2節 組織・人員・予算・財産等の移管について

7つの特別行政機関の移管にあたり、職員については、国家公務員から地方公務員へと身分転換することになり、そのことで不利益を被ることがないように配慮しなければならないとした。

庁舎等の財産については、済州報勲支庁建物、労働支庁と雇用支援センターの全財産（839百万ウォン）など済州特別自治道の帰属とした。

特別地方行政機関予算の人件費・運営費・事業費は、各機関に直接移管するのではなく、済州勘定に組み込まれた。⁴⁵

第3節 特別行政機関の移管による成果と課題

1 移管による成果

特別地方行政機関の組織及び予算規模の大部分が済州特別道に移管することで、行政の効率化など成果が見られた。その内容は、国が管轄する国道と道が管轄する地方道の開発業務統合、貿易港及び沿岸港の開発及び権利に関する事務統合、中小企業支援の業務統合など、基準の類似するものや重複する業務を効率化し、予算負担を縮小することができた。

また、道路、港湾など社会間接資本（SOC）に対する投資と地域開発事業の雇用創出とを連携させることでの雇用安全対策や、労使会合などの事務を済州特別自治道が遂行することで、地域雇用安全化を確保することができた。道民とより密接な機関となることで道民の便宜を向上するとともに、済州自治道議会及び監査委員会の機能など道民が統制を強化することができるようになったことも成果のひとつである。

★ 主要成果事例★

- 中小企業事務：類似重複業務調整により効率性増大
- 雇用支援センター事務
 - ・ 従前の市・郡で処理していた雇用促進訓練と就業斡旋業務を統合し、失業者関連業務のシナジー効果増大
- 道路管理業務：国道・地方道を統合し、自治道の実情に合う道路管理が可能
- 環境関連業務：業務処理期間が大幅に短縮（30日⇒10日）
- 海洋水産業業務：港湾開発時、主要開発事業と連携し重複投資を防止
- 報勲業務：道・一般行政と連携しながら総合的サービス強化
 - ・ 道の家庭・保健業務との連携を強化し、総合的な福祉行政サービス向上
 - ・ 従前の地方報勲庁で受付・処理をしていた民願業務を、邑・面・洞の住民自治センター（移動民願室で）処理し、顧客便宜性を向上

⁴⁵ 本文第4章第3節（表4－3）

2 移管による問題点と今後の課題

移管による問題点の大部分は、以前として未移管事務があることにより生じる非効率性である。

海洋分野については、未移管である港湾保安業務が、新設された釜山地方海洋港湾庁・済州海洋管理団と済州特別自治道の海洋水産局の二箇所に分かれ遂行されているため警備が不十分になった。船舶入出港の申請及び港湾課税も移管されず、その事務は釜山または仁川の港湾公社に委託されている。海上運送事業は、国際的な開拓が必要であるにもかかわらず国土海洋部の業務となっているため、済州特別自治道の努力が反映されない点が課題である。

労働分野については、総合雇用支援センターの機能以外の労使支援関連事務、勤労監督関連事務、産業安全関連事務などが移管されておらず、これらの事務は光州地方労働庁が担当しているため、道民にとって距離的に不便になったといわれる。

中小企業事務については、技術支援、経営支援、販路支援、試験検査などのうち、試験検査は光州、全南中小企業庁傘下済州試験研究センターに移り、それ以外については、済州特別自治道へ移管されたため、公共購買の性能認定などにおいて、従前のワンストップサービスから、中小企業庁と済州特別自治道と二箇所訪問が必要になる等手続きが不便になった。

このような非効率性を解消するためには、より完全な権限委譲、特別行政機関の大幅な財産譲与が必要である。

現在、李明博政権は、全国においても、2009年度は、▲国土・河川▲海洋・港湾▲食・医薬など3分野の特別地方行政機関、そして将来的に▲労働▲勲章▲山林▲中小企業▲環境など5分野について移管することを検討中であるが、そのためにも完全な権限委譲等による済州の問題解決は不可欠であると思われる。⁴⁶

⁴⁶ ソウル新聞 2009年1月21日

第6章 国際自由都市と4＋1の中核産業

第1節 国際自由都市の産業育成

1 4＋1の中核産業選定過程

2005年5月20日に発表された「済州特別自治道基本構想案」に、国際自由都市を目指すための済州地域の特性に適合する3大中核産業（観光、教育、医療）とIT（情報技術）、BT（バイオ技術）などの先端産業を育成する3＋1中核産業の育成を盛り込んだ。

その後、「済州特別自治道基本計画」では、済州の産業を支えてきた1次産業をクリーン1次産業として中核産業に追加し、「4＋1中核産業」として育成することとなった。以下、中核産業である観光、教育、医療分野と投資誘致について成果をみていく。

2 観光分野における成果

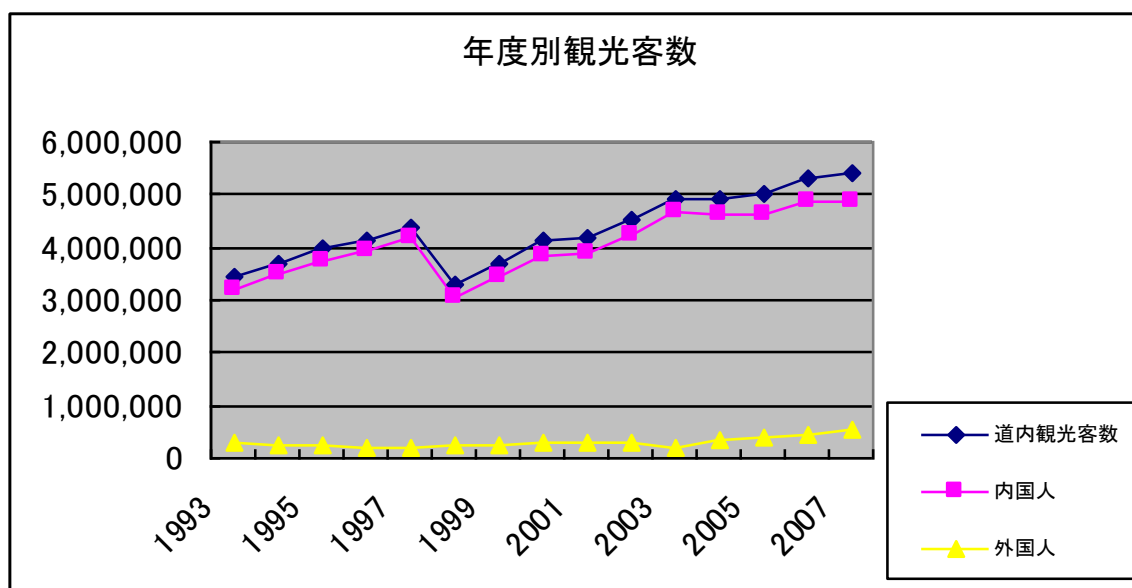
（1）観光客の推移

済州特別自治道は、国内外から多くの旅行客が訪れる観光地であり、その訪問外国人の中で日本人観光客が一番多い。

外国人観光客の誘致政策として、無査証入国許可対象国家を169カ国から180カ国に拡大した。（表6－2）にあるよう2007年から無査証入国許可対象国となった中国の観光客は急激に増加している。

（表6－1）

（単位：人）



(表 6－2)

(外国人観光客国別推移)

(単位：人)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
合計	290,050	289,496	221,017	329,215	375,723	460,360	541,274
日本	158,026	140,779	101,808	140,351	151,419	183,168	183,240
中国	71,650	92,805	69,671	101,236	115,199	142,912	176,878
台湾	2,414	940	9,893	21,435	39,552	57,358	93,169
香港	20,329	7,838	5,173	7,609	8,582	8,376	8,683
シンガポ ール	9,506	11,363	8,762	13,472	13,841	18,167	21,699
マレーシア	—	—	—	—	—	—	10,270
米国	10,935	12,005	10,753	17,518	18,528	19,329	20,478
その他	17,190	23,766	14,957	27,594	28,602	31,050	26,857
(参考) 内国人	3,907,524	4,226,019	4,692,373	4,603,297	4,641,552	4,852,638	4,887,949

(出典) 済州特別自治道HP 観光政策課資料

(2) 主な推進内容と成果

4＋1の中核産業のひとつである観光分野において、済州火山島と溶岩洞窟の国内最初の「世界自然遺産」の登録（2007.6）など高付加価値化し、済州「ブランド」として他地域と差別化を図るとともに、政策面でも済州独自で進めていくことができるよう多くの権限が委譲された。

済州特別自治道では、内陸地方と異なる文化を観光資源化し、豊かな自然環境を活かした施設の造成等、観光政策を積極的に進めてきており、国際会議の誘致を推進している。

観光インフラ整備等の財源として、2006年から済州観光振興基金（済州内カジノ売上高10%＋出国納付金1万ウォン以内）を設置した。これを利用した観光産業融資支援規模は、2007年180億ウォン、2008年400億ウォン、2009年600億ウォンとなっている。

2段階制度改善においては、国際直航路線の拡大のため第5自由⁴⁷運送権を許可し、国内の観光客を誘致するために、韓国内旅行者でも免税店を利用できるようにした。⁴⁸

また2008年には、サービス等の競争力強化のために、済州観光公社を設立した。

2009年1月現在、済州特別法の改正において、道内観光産業体系の自由性を確保するため観光3法「観光振興法」、「国際会議産業育成法」、「観光振興開発基金法」の適用が排除され、済州独自の規制緩和により観光事業誘致を進めることができるようになった。国際会議産業育成に関する法的根拠の強化を図り、また、基金においては、財源納付、賦課、徴収、運営に関する諸般事項が道条例に移譲され、済州独自の基金運営体系を持つことができるようになった。

3 教育分野における成果

まず、済州の教育分野での大きな事業は、国家プロジェクトである国際的教育特区の造成「済州英語教育都市」⁴⁹である。教育内容と居住において外国と同じ環境を提供することで、韓国内及び東北アジアの海外留学需要を吸収し、東北アジアの教育ハブとなることを目指す。誘致のための規制緩和として、小・中・高等学校の国際学校設立許可、韓国人入学許可人数の制限を緩和（5年間30%・5年後10%→5年間50%・5年後50%範囲内で学校長が定める）し、また果実送金の許容、外国人留学生のビザ延長などの制度を整えた。

済州英語教育都市の概要

- ★教育と生活がすべて英語でできるような教育都市（常住人口3万人規模）
- ★事業規模：西帰浦市一体 3,807 千㎡／14,288 億ウォン（予算）
- ★英語専用国際学校（小・中・高）、英語教育センター、外国教育機関など設置
- ★英国のノースロンドンカレッジエートスクール（North London Collegiate School）とキングスカレッジ(King's College School)の誘致を進めている。

また国外だけではなく、国内の優秀な教育機関を誘致するためにも、済州型自律学校の設立を目指し、教育課程・入学方法・教科用図書などを道条例で定められるようにし、自律性を拡大した。済州型自律学校の試験校として、2007年3月から、外国語補助教師の拡大配置、校長または講師が生徒を自由に選抜できる転入推薦権（50%）の付与、外国語だけではなく、済州の言葉や平和教育など特色ある科目を持つ済州型自律学校として7校（小学校4・中学校2・高等学校1）を選定し、2年間運営をしている。その結果を踏まえ、2009年からは25校に指定拡大する予定である。

⁴⁷ 第5自由とは、外国航空会社が経由地（例、済州空港）を経由し第3国に行く場合、経由国で旅客を有償で搭乗させることができることをいう。

⁴⁸ 本文第3章第1節（表3-2）

⁴⁹ 本文本章第2節

4 医療分野における成果

済州特別自治道では、規制緩和を通し国内外から優秀な医療機関を誘致し、アジアの医療中心地を目指すとともに、済州ヘルスケアタウンプロジェクトとして健康をテーマとした世界的水準の医療保養複合団地⁵⁰を開発している。

主な規制緩和は、下記の表のとおりである。（表 6－3）

済州特別自治道では、中核産業である、観光（保養）、医療、R & D（研究と開発）などを連携させ、医療観光の都市として基盤を整備し地域経済の活性化を図ることを目指している。

医療観光の実績としては、海外（台湾）から医療観光客 34 名が訪れ、血液透析などの診療をした。（2008 年 5 月現在）

また、外国営利法人である米国 PIM-MD（フィラデルフィア 9 病院連合）の誘致等を推進中である。

（表 6－3）

項目	主な内容
外国人営利病院開設許可	・ 道条例により、外国法人の営利病院設立許可 ・ 医療機関開設時の中央政府長官の事前承認廃止（事前合意に変更）
外国営利病院の運営に必要である諸条件緩和	・ 外国病院での韓国人診療を許可 ・ 外国人専用薬局開設許可 ・ 外国医療機関で使用する医薬品・医療機器の輸入基準・手続き許可 ・ 外国人免許保持者の医療業務範囲拡大（医療技師含む） ・ 病床数に関係なく特殊医療整備（MRI,CT）などの設置基準緩和 ・ 道内のテレビ、ラジオなどのマスコミによる医療 PR 許可 ・ 外国医療機関を専門の研修機関として指定許可
医療法人の付帯事業範囲を拡大し、ホテル業などを運営許可	・ 旅行業、観光宿泊業（ホテル・コンドミニアム）、沐浴場業、クリーニング業許可
医療診療ビザ制度導入	・ 医療診療ビザ導入により、外国人患者及び家族の長期在留（在留期間 4 年）が可能
非専属診療制度導入	・ 道に居住しない有名医療人の道内診療を許可

⁵⁰本文本章第 2 節 2

道内医療機関中、外国人診療所指定	・ 通訳配置等により、外国人への診療サービス向上を目指す ・ 外国人診療所 6 箇所指定（総合病院 4、歯科医院 2）今後追加予定
保健医療発展計画樹立	・ 年度別実施計画樹立（2008 年～2011 年）

（出典）「済州特別自治道出帆 2 周年、その間の成果と課題」2008

5 クリーン 1 次産業及び環境保全

済州特別自治道は、地域総生産の 1 次産業が占める割合は、経済成長とともに徐々に下がってきているが、依然として全国平均と比較すると高い割合を占めている。⁵¹

済州開発を進める中、柑橘類をはじめとする農業、畜産物、海産物、林業などの 1 次産業が常に主な産業として位置づけられてきた。

このような背景により、1 次産業をクリーン 1 次産業として中核プロジェクトのひとつとし、豊かな自然環境を保全する基盤を整備することで、自然環境と調和した国際都市の造成を目指している。

（１） クリーン 1 次産業における権限委譲

水産資源開発関連の規制緩和においては、水産資源管理、水面の管理及び利用の規定を制定する際の中央政府の事前承認を廃止した。また、出入港の申告を通信網で活用できる漁船の範囲を 2 トン以下から 5 トン以下と拡大した。その他、水産資源助成金の賦課基準、徴収・納付手続き、水産物加工業の登録基準・申告手続きを道条例に移譲した。

農畜産物育成関連については、地域実績に合う家畜防疫体系を構築するため空輸の制限及び運営に関する事項、農業振興地域の指定、農地専用許可・取消などに関する事項を道条例に委譲した。

済州牛として有名な牛の実態調査、遺伝資源の収集、保存、管理などに必要な事項に関しての法的根拠の整備を進めている。

その他、指定港湾の管理など港湾の管理・運営に関する権限委譲により、従前、国家税収であった貿易港港湾施設使用料を道税収とした（2007 年 13 億 4 千万ウォン）。また、港の整備など国際クルーズ船入港支援を通して、クルーズ観光客も増加している。クルーズの入港回数は、2005 年 6 回（3,205 人）、2007 年 23 回（11,265 人）、2008 年 24 回（17,285 人）となっている。

（２） 生態環境保護及び生態観光基盤造成のための権限委譲

生態環境保護及び生態観光基盤造成に向けて、自然保養林の指定・解除の権限を委譲し、造成計画承認基準・手続きなどを道条例に委譲した。湿地保護地域（道知事指定）の出入

⁵¹ 本文第 1 章第 1 節（表 1-2）

水資源の効率的管理として、雨水利用施設設置対象、設置及び管理の基準を道条例に委譲した。2008 年 4 月には、「環境に優しい農業試験島」として宣布し、道全域を安全農食品生産地域とした。

投資誘致を促進するため、インセンティブと規制緩和により環境改善を推進している。

また、投資振興地区の指定審議権限を国家から済州特別自治道に移すことで、開発事業の初期着工が2～3ヶ月短縮された。

各種行政手続きも権限を済州特別自治道に委譲し、簡素化を図っている。工場入地・建築、登録に関する指導・監督権は済州特別自治道に委譲されている。19種類の建築・都市開発関連権限も一括委譲された。

投資手続きにおける民願処理については、開発及び投資誘致を担当している済州国際自由都市開発センター（以下「JDC」とする）が、済州特別自治道や大韓貿易投資振興公社（以下「KOTRA」とする）などに寄せられた投資相談を一元化し、ワンストップサービスで運営し、投資者の便宜を図っている。

観光開発において、ワンストップサービスを実施することで承認期間が 22 ヶ月から 10 ヶ月と 1 年短縮された。また、開発産業承認を申請する際、行政手続を簡素化するため 36 法令 73 事務をみなし処理により承認期間の短縮を図るとともに、関係行政機関長の合意期間についても、設定した日程（30 日）を過ぎた場合は、合意されたものと見なすこととした。

```
graph LR; A[投資家（企業を含む）] --> JDC[J D C]; B[済州特別自治道] --> JDC; JDC --> KOTRA[K O T R A]; JDC --> JejuHQ[済州本社]; JejuHQ --> Seoul[ソウル事務所]; JejuHQ --> Project[プロジェクト担当指定]; Seoul --> Project; Project --> Consult[投資相談実施]; Consult --> Analysis[投資類型分析]; Analysis --> Intention[投資意向書作成]; Intention --> Materials[資料提供 現地回答]; Materials --> Decision[投資決定]; Decision --> Support[許可・支援];
```

(表 6 - 4)

投資インセンティブ

区分	済州投資振興地区		※外国人投資区域
	団地型	個別型	個別型
法令 根拠	済州特別法		外国人投資促進法18条
指定 目的	国内外から投資を誘致し、国際自由都市・中核産業育成のため		外資誘致
指定 位置	教育・観光等大 統領令で定める 地域	制限なし	制限なし
指定 権者	済州特別自治道知事が指定 ※済州特別自治道支援委員会審議（委員長 国務総理）		
租 税 減 免 要 件	・観光業・その他事業：事業費500万米ドル以上 ※観光業、観光食堂、文化産業、代替エネルギー開発、教育、医療、生物、情報通信産業など22業種		・外国投資企業 ・製造業：3千万米ドル以上 観光業：2万米ドル以上 物流業：1千万米ドル以上 研究開発：6百万米ドル以上
関 税 減 免	・法人税，所得税：3年間免税 2年間50%減免 ・財産税：10年間免税 ・登録税、取得税：免税 ・輸入資本財に対する関税：免税		・法人税、所得税：5年間免税 2年間50%減免 ・財産税：15年間免税 ・登録税、取得税：免税 ・関税、特別消費税、賦課価値税：免税
賃貸料 減免	75%範囲内で減免		100%範囲内で減免

(出典) 済州国際自由都市開発センターHP

※外国人個人投資家においては、外国人投資地域の指定要件に該当する場合は、外国人投資促進法による租税減免を受けることができる。

第2節 済州国際自由都市開発センター（JDC）の役割

1 済州国際自由都市開発センターの役割と沿革

済州特別自治道で、4 + 1 中核産業の開発及び投資誘致は、JDC が進めている。JDC は、済州特別法 261 条に設立根拠を定められており、国土海洋部傘下の準市場型の公企業

⁵²である。

JDC と済州特別自治道の関係は下記の図のようにになっている。

(表 6－5)



(出典) JDC 資料

1960年代から済州を自由地域と定め企業誘致を進めようという構想がありながら、十分な開発成果が挙げられない原因として、持続的な国家支援不足と開発財源の調達不足、開発推進専門担当機構の不在が理由だと考えられた。2002年1月26日「済州国際自由都市特別法」が制定・公布された際、過去40年間の失敗原因を踏まえ、済州特別自治道の開発成果を十分に挙げるためには、国家支援を備え専門的な機構が必要ということで、2002年5月「済州国際自由都市開発センター」が創立された。

JDCは、2002年12月に韓国内旅行者が利用できる指定免税店を設立（空港1箇所、港湾2箇所）し、その収益を開発財源として安定的に確保できるようにした。

2006年済州特別自治道の出帆とともに、済州特別自治道と協力関係のもと（表6－5）4＋1中核産業を推進しており、済州特別自治道に国内外からの投資誘致を通じた共同開発を行っている。

JDCの主要任務は主に下記の4つとされる。

- 4＋1（観光、教育、医療、クリーン1次＋先端）中核産業開発
- 国際自由都市の建設のための投資誘致及び広報/マーケティング

⁵² 公共機関運営に関する法律第5条に規定する公企業（土木、住居、水、道路等の工事）

- 開発事業基礎資金調達のための JDC 指定免税店の運営等収益事業
- 道民所得向上及び国際化のための支援事業

JDC は、4 + 1 の中核事業を通して、国内外の企業の入居環境を改善するため国際的なネットワークを構築・提供し、投資・支援体系を構築することで、済州の経済を牽引するとともに、国内外からの移転による居住人口の増加、住民の生活の質を上げることを目的とする。

2 JDC の主要推進成果

(1) 済州特別自治道 6 大中核プロジェクト推進状況

JDC は、国内外の民間投資誘致を通じた共同開発を実施しており、6 大中核プロジェクト（先端科学技術団地、ボジャヤ済州リゾート、神話・歴史公園、ヘルスケアタウン、西帰浦観光美港開発、英語教育都市の造成）と、更なる観光客誘致を目的に戦略プロジェクト（ショッピングアウトレット、済州空港自由貿易地域、中文観光団地拡大、第二先端科学技術団地、生態公園の造成）に分け推進している。

現在、済州特別自治道が推進している 6 大プロジェクトの具体的な事業の内容は次のとおりである。

<済州特別自治道 6 大中核プロジェクト推進状況>

④先端科学技術団地造成 ・位置/面積：済州市 我羅洞/ 1,096 千㎡ ・事業期間/事業費：03～11/4,274 億ウオン ・導入施設：IT・BT など先端産業、国策研究所、総合支援センター等 ・推進状況：05. 6 着工、07. 7 産業施設用地分譲開始、08. 6 入居企業個別工事着工	
④ボジャヤ済州リゾート（保養型住居団地造成） ・位置/面積：西帰浦市 猊來洞/744 千㎡ ・事業期間/事業費：08～15/約 18,000 億ウオン ・導入施設：住居・医療・保養文化施設等 ・推進状況：05.10 事業承認、08. 4 ボジャヤ社との合資契約締結、09 上半期 建築工事着工	

● 神話・歴史公園 ・位置/面積：西帰浦市安徳面/4,043 千㎡ ・事業期間/事業費：04～14/14,884 億ウォン ・導入施設：神話・歴史館、映像産業、世界食文化体験公園等 ・推進状況：06.12 事業承認、07.12 敷地造成工事着工、11：テーマパークオープン予定	
● ヘルスケアタウン ・位置/面積：西帰浦市東烘洞/1,448 千㎡ ・事業期間/事業費：06～11/3,150 億ウォン ・導入施設：ウェルニスパーク、メディカルパーク、R&D パーク ・推進状況：05.6 妥当性調査実施、08.4 ソウル大学病院業務協約締結	
● 西帰浦観光美港開発 ・位置/面積：西帰浦市西帰港/198 千㎡ (29 千坪) ・事業期間/事業費：03～13/1,430 億ウォン ・導入施設：海洋文化施設、散歩道等 ・推進状況：06.5 基本計画承認 08. 上半期 2 段階事業開発計画樹立	
● 英語教育都市 ・位置/面積：西帰浦市大静邑 /3,807 千㎡ ・事業期間/事業費：08～15/14,288 億ウォン ・導入施設：教育機関、住居、商業、文化施設、英語教育センター等 ・推進状況：07.9 基本計画樹立 08.12 下半期 敷地造成工事着工	

(出典) JDC 資料を基にクレアソウル事務所が作成

(2) JDC の財源

JDC は免税店の運営と屋外広告事業の収益事業をとおり、済州国際自由都市造成事業のための財源の確保をしている。

免税店の総売上額は毎年増えている（表 6－6）。2007 年には国内旅行客誘致を図るための国内旅行客の免税店利用回数拡大（4 回→6 回）と、購入限度額（12 万ウォン→40 万ウォン）の緩和により、韓国人旅行者の利用も増加している。

JDC 指定免税店実績

(表 6－6)

(単位：億ウオン)

年度区分	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年
総売上額	1,000	1,169	1,535	1,815	1,954	2,327
純利益	254	322	461	539	553	—

(出典) 2003 年～2006 年については、「今済州人達は、希望を歌う」2007

2007 年～2008 年については、JDC 聞取り調査

第7章 濟州特別自治道2年経過後の評価と今後の課題

第1節 国務総理と濟州特別自治道の成果管理協約について

1 国務総理と特別自治道間の成果管理協約と目的

濟州特別自治道は、国務総理と濟州特別自治道知事が「成果目標及び評価に関する協約」を締結し、毎年成果評価をすることとしている。この管理評価は、濟州特別自治道に付与された権限委譲及び規制緩和などに対し活用実態と運用成果を点検し、不備な点を補完すること、また地方分権の先進事例として国際自由都市の造成法案、施策を検討することを目的とする。

2006年8月23日に「国務総理と自治道知事の成果管理協約」を締結した。2007年7月に国務総理室により実施された「点検評価」は、自治道出帆1年ということで特例の活用など運用実績全般の点検をおこなった。成果管理協約による最初の評価は、2008年3月～4月に実施された。

2 2007年度の実施内容と評価結果・分析

評価方法は、原則として書面評価と現地調査による「目標達成度評価」と、住民、公務員、観光客を対象としたアンケート調査による「住民満足度調査」の二つであった。

「目標達成度評価」は、総合・自治分権・国際自由都市など3分野29指標について、「住民満足度」は、認知度、成果体感度、民願満足度などを中心に実施された。

「目標達成度評価」の結果については、濟州特別自治道の特化された自治分権と中核産業の育成のための制度的基盤において、相当部分で「優秀」、「向上」と高い評価結果となった。しかしながら、濟州特別自治道が出発して間もないということもあり、具体的に目に見える雇用率などに対しては、低い評価となった。

全体的に高い評価であった「目標達成度評価」に比べ、「住民満足度調査」は、7点満点の点数により評価し、期待点数（4.33）より高いか否かで満足度を図ったが、期待点数に達しない項目が多かった。その中で、民願サービス、特別行政機関サービスについては、「満足」という結果であった。特に民願サービスにおいては、処理手続きの簡素化、処理時間の短縮、処理過程の公正性、機関訪問便宜性において満足という結果であった。

このような「目標達成評価」と「住民満足度調査」の結果が相反する結果となった理由として、出発して2年目ということで、制度的基盤構築など環境整備を中心に推進されているため、住民が体感でき、目に見える推進成果となるには時間的な限界があったことが挙げられる。

また、道民が要求している法人税率の大幅な引下げと道全域の免税化、濟州新港の建設などの課題が実現されていないことにより、「不満足」という結果となったといえる。

このため、濟州特別自治道は、成果が具体的に現れるように、大幅な権限委譲をし、画期的な規制緩和を独自で進めることができるよう更なる自治権の強化を要求し、濟州特別自治道が自らの努力により濟州の特性を活かした発展戦略を樹立・推進できることが必要であるとしている。

また、目標達成と住民満足度の結果の差を埋めるために、成果目標を設定する際に、専

門家、住民の意見を収集し、評価の信頼度を向上させることを課題としている。

2008 年度成果評価は、総合部門、自治分権部門、国際自由都市部門の 3 部門 52 項目の成果指標について、目標達成度及び移行過程の適正の可否を、国務総理が構成した外部民間評価団が実施する予定である。

【2007 年度目標達成度評価】（実施期間：2008 年 4 月）

①総合部門（短期 5 件）

戦略目標	成果目標	成果指標	細部成果指標	評価
道民所得増大及び雇用活性化	雇用機会創出拡大	雇用実績	失業率及び青年失業率	優秀
			雇用率	普通
道民の生活の質向上	環境親和的都市造成	環境改善実績	地下水水質基準超過率（努力率）	向上
			生態系 保存実績	向上
			廃棄物発生量及び再利用率	向上

②自治分権部門（短期 14 件）

戦略目標	成果目標	成果指標	細部成果指標	評価
済州特別自治道ガバナンス体系確立	道議会運営の活性化	道議会議政活動実績	道議会（教育委員会含む）運用実績	優秀
			議政活動に対する住民満足度	普通
	中央政府との新しい協調体系構築	中央政府特例付与の付随要請事項反映実績	不法入国者捜査及び取締り協調実績	優秀
		移譲された権限の効率的活用	移譲権限を活用した新しい施策発掘実績	優秀
			拡大された権限を活用した条例制・改定実績	向上
財政運営の健全性及び効率性提供	人件費など経常運営の効率性向上	人件費など経常経費運営実績	人件費比率	優秀
			経常経費比率	優秀
成果中心の組織及び人的支援管理	組織運営を成果中心に改革	成果中心の組織運営実績	済州特別自治道機能配分の適正性	向上
			民願サービス道民満足度調査	向上
	能力と成果中心人事体系確立	優秀人的支援確保及び効率的運営実績	全国的募集地域人材選抜及び開放型人力採用比率	優秀
			公務員国際化能力開発実績	優秀
済州特別自治道運営の効率性向上	安全で秩序がある自治道実現	住民密着型自治警察運営実績	顧客が体感するサービス向上度	向上
			特別司法警察事務違反司法取締検挙率	優秀
	移管された特別行政機関サービス品質改善	移管された特別行政機関業務の初期政策	顧客の体感するサービス向上度	向上

③ 国際自由都市部門（短期 10 件）

戦略目標	成果目標	成果指標	細部成果指標	評価
企業活動に良い条件造成	各種規定を競争促進型, 投資誘致型に改善	投資誘致実現	内国人投資誘致実績（努力度）	優秀
国際水準の教育競争力確保	国際競争力をもつ教育サービス中心地として育成	外国教育機関誘致実績（努力度）	外国教育機関（小中学校など）誘致実績（努力度）	優秀
国際水準の医療産業育成基盤造成	東北アジア医療観光中心地として育成	医療産業育成及び患者診療実績	医療産業育成推進実績	優秀
		その他公共医療改善実績	公共医療機関利用増加率	優秀
観光産業育成	世界的水準の総合観光保養地として育成	国内外観光客誘致実績	観光客誘致実績	向上
			観光収入増加率	向上
			観光客満足度	普通
クリーン 1 次産業の競争力向上	地域特性に合う環境に優しいクリーン産業育成	1 次産業の従事者の実質所得改善実績	1 次産業従事者	向上
			農水畜産物競争力向上推進実績	向上
国際自由都市建設	国際自由都市インフラ拡充	国際自由都市開発プロジェクト推進実績	開発プロジェクト推進実績（努力度）	向上

（評価採点基準）

優秀・・・85 点以上

向上・・・84 点～70 点

普通・・・69 点～55 点

不足・・・54 点以下

【2007 年度住民満足度調査】（実施期間：2008 年 4 月）

①総合部門

アンケート調査	評価
①失業問題②20 歳以上青年失業問題 ③雇用創出について	不満足
地下水の水質	満足

②自治分権部門

設問調査	評価
①道議会条例制定の道発展②道議会の行政部牽制③道議会の道民意見反映④道議会委員の地域発展活動⑤道議会政治活動関連情報公開⑥道議会の請願・民願処理⑦道議会の地方教育政策	不満足
①民願サービス②自治警察サービス ③特別行政機関サービス 10 項目	満足

③ 国際自由都市部門

設問調査	評価
①濟州特別自治道の技術的支援②行政的支援③財政的支援④企業支援関連法制度⑤企業の入地関連規制緩和⑥企業活動のための建築関連規制緩和⑦企業設立関連規制緩和⑧企業の資金及び人材調達関連規制緩和⑨企業の生産関連規制緩和⑩企業の販売関連の規制緩和⑪企業の流通関連規制緩和⑫規制緩和における全般的な企業活動⑬公共医療サービス	不満足

（出典）濟州特別自治道及び国務総理室資料を基に作成

第2節 今後の課題

濟州特別自治道は、自治モデル都市として住民投票、教育自治、自治警察など全国に先駆け導入され、その後、住民投票、教育参政权など全国に拡大されることとなった。

特別行政機関の移管についても、李明博大統領は全国に拡大することを検討中であり、濟州の事例がテストケースとなっている。

このように様々な自治権の強化、規制緩和政策をしてきた濟州特別自治道は、2年間の推進の中で5つの課題をあげている。(2008年7月)

1つ目は、自治力量を強化するための道民の力量向上の必要性である。濟州特別自治道の成功は、大きく道民の力量にかかっているとしている。他の地方自治団体より広い範囲の自治権を確保し活用するためには道民の参与なしでは成功できず、そのためにも濟州特別自治道庁とともに道民の力量と責任が強化されることが必要であるとする。

2つ目は、制度改善方式を個別委譲ではなく、分野別・機能別の一括委譲が必要であるとする。3段階制度改善において観光3法や国際学校関連においては、試験的に一括委譲が導入されたが、今後は環境など他の分野においても継続的に委譲されることにより、濟州の地域性を最大限に活かした国際都市造成ができるとしている。

3つ目は、1,700余件の委譲権限と新設制度、国際自由都市インフラを構築するためには、安定的な財政支援が必要であるとともに、財政の自律的決定・管理が可能である税制システム構築が必須であるとする。(表4-7)にあるように、ソウル特別市、京畿道の首都圏に比べると自立性がまだまだ低い。濟州特別自治道の成果と連携し自ら財政自立機能基盤を備えるまでは、中央政府の安定的財政支援は必要である。

4つ目は、全国的な規制緩和の流れの中、他との差別化・特化を維持するために「濟州特別法の先導的効果」を有効に活用することが必要であり、また、今後も継続して、創意と努力により濟州独自の中核となる課題を発掘し、「選択と集中」により国際自由都市を造成していかなければならないとしている。

5つめは、法律的效果を持つ道条例を制定できる「自律立法権」という革新的な制度があるにもかかわらず、条例立法の限界など現行法体系上の限界により、権限活用に限界がある。他の地域との差別化を図るためにも、憲法的地位など、より高度な差別化された地位の確保が必要であるとする。

権限委譲、規制緩和の不十分など未整備な部分が残っており、4+1中核事業に関連する民間や道の投資もこれから段階的に進められるため、現時点では、濟州特別自治道のする取組みの成否を評価する段階ではない。しかしながら、現段階において、他の自治体に先駆けての住民参与や特別地方自治体の移管など地方分権モデルとしての役割を果たしているといえる。今後、単一広域自治体としての濟州特別自治道がどのように発展していくのか、また日本の地方自治体のモデルケースとなり得る部分があるか引き続き注目していきたいと思う。

協力団体

済州特別自治道

済州国際自由都市開発センター

行政安全部

国務総理室

参考文献

済州特別自治道 HP (<http://www.jeju.go.kr/index.php>)

済州国際自由都市開発センターHP (<http://www.jdcenter.com/>)

国務総理室 HP (<http://www.pmo.go.kr/>)

統計庁 HP (<http://www.nso.go.kr/>)

行政安全部 HP (<http://www.mopas.go.kr>)

国家法令情報センターHP (<http://www.law.go.kr/LSW/Main.html>)

「済州特別自治道推進白書（제주특별자치도 추진백서）」2007、済州特別自治道

「済州特別自治道の理解（제주특별자치도의 이해）」2008、대영문화사

「済州特別自治道出帆2周年、その間の成果と課題（제주특별자치도 출범 2주년, 그 간의 성과와 과제）」2008.7、済州特別自治道

「済州特別自治道出帆1年 推進成果及び今後の計画

（제주특별자치도 출범 1년 추진성과 및 향후계획）」2007、済州特別自治道

「2008 道政の暮らし向きはこうなります（도정 살람살이 이렇습니다）」2008、済州特別自治道

「済州特別自治道型 人事システム構築ロードマップ

（제주 특별자치도형 인사시스템 구축 로드맵）」2006、済州特別自治道

「済州特別自治道基本方向及び実践戦略

（제주특별자치도 기본방향 및 실천전략）」2004、양영철他著、済州發展研究院

「今済州人達は、希望を歌う（이제 제주인들은 희망을 노래한다）」

2007、済州国際自由都市センター

「地方行政の類似重複機能（지방행정의 유사중복기능）」2008、

금창호・권오철著、博英社

「韓国行政・自治入門」2006、申龍徹著、公人社

「韓国の地方分権政策－地方分権5ヵ年総合実行計画策定－」CRAIR REPORT No.277

「済州道における総合開発計画」CRAIR REPORT No.108

ソウル新聞 2009.1.21

済州の声（제주의소리） 2009.1.30 (<http://www.jejusori.net/>)

執筆者

クレアソウル事務所所長補佐 岡内 ゆりか