

韓国の地方行政システム改編の論理

楊 光 洙
金 容 哲

I . 序論

現代の国家は、行政システムを基に様々な政策や事業を展開している。行政システムは、歴史的に政治・経済・社会・文化などの繁栄と密接に関係し、国の発展段階によってその役割や機能も変化してきている。すなわち、行政システムはその時代を反映した形で変化してきたといえよう。現在の世界はグローバル化と情報化によって、モノ・カネ・ヒトの移動が自由になるにつれて国際競争がますます激しくなっている。各国は国内的な行政効率化のみならず、国際競争に対応するためにも行政システムに国際競争の論理を導入する動きが本格化している。例えば、フランスは22個の地方行政機関を6個の広域地方行政機関に合併する方向で検討が行われており¹⁾、連邦制のドイツは16個の州を9個の広域地方行政機関に改編する構想を打ち出している²⁾。

日本は、47都道府県を10個程度の道州制に整備する方向で検討している。都州制は、北海道以外の地域に数個の州を設置し、国と地方の関係を見直し、現在の都道府県より多くの地方自治権（財源と権限）を与えることで、地域経済の活性化や財政健全化などの問題を解決する打開策として提案されている。2008年に発表した道州制に関する中間報告³⁾によると、明治維新以来の体制から現在の経済大国を成功させたが、これからの時代にはその有効性が喪失されたと指摘し、21世紀国際競争を勝ち抜くためには新し

い国の姿をつくることが主要課題であると位置づけている。

韓国においては1995年に部分的な行政区域の調整が行われたが、地方行政システム改編については2006年に実験として済州道を「特別自治道」に指定したことをきっかけに、2008年に政権交代によるハンナラ党のイ・ミョンバク政権に変わってからはその必要性がもっと強調され、議論が活発になっている。イ・ミョンバク政権は、国土発展を7個の広域経済圏に編成する「5 + 2 広域経済圏」という構想、すなわち首都圏、江原圏、忠清圏、大慶圏、湖南圏、東南圏の5 広域経済圏と江原圏・済州圏の2 特別広域経済圏にする「創造的発展方案」を進めている⁴⁾。

本研究の目的は、現在議論されている韓国の地方行政システム改編（地方自治体の階層構造及び行政区域の改編）について、その背景や現状を分析し、その論理を明らかにすることである。まず第2節では地方行政システム改編の必要性、第3節では近年の地方行政システム改編の歩み、第4節では現行の地方行政システム改編の方向、第5節では韓国における地方行政システム改編の論理を明らかにし、最後に、韓国の地方行政システム改編の意義について述べる。

Ⅱ．地方行政システム改編の必要性

韓国における地方自治体の階層構造及び行政区域の改編の議論（地方行政システム構想）は、単に地方自治体の行政費用の節減（経済性）や行政事務の能率（効率性）のみを考慮したものではなく、国の国際競争力を念頭に置いた地方自治体の規模や階層構造を調整するという視点（国際性）から始まったといえよう。この構想は、アジア通貨危機（IMF 借款）を乗り越え、21世紀のグローバル競争時代に対して「行政の高費用低効率」という現在の地方行政システムでは勝ち抜けられないという危機感が色濃く反映されている。

まず、国内的には、政治勢力の構造的変化（民主党からハンナラ党への

政権交代)、地方分権主義の台頭(1995年から地方自治法が施行されたが、地方分権の強化を求める傾向)、地域均衡発展の要求(1990年以降の広がる地域間経済格差への是正要求)などの視点からも地方行政システムの改編は必要性が強く求められている。

一方、国際的な視点から見ると、世界の都市と都市間の競争も激しさを増しているのも事実である(インチョン・ハブ空港建設がその一例である)。この意味でも地方行政システムの改編を国の国際競争力強化の重要な要素として位置づけていることがうかがえる。すなわち、韓国において地方行政システムの改編は、「グローバル競争時代への対応」という国際的な視点も前提になっている。

韓国において地方行政システム改編の必要性に対して与野党は、共通認識を持ちながらも進展がないまま現在に至っている。それには、まず地方行政システム改編に対する十分な国民の支持や理解が得られてないという世論がある。現在の地方行政システムに慣れてきた住民や利害関係者(地方自治体の長、地方議会委員、地方公務員など)の反発が根強くあるのもひとつである。そして行政効率性や国際競争力の強化の意義よりも政界における改編動機の相違(政党の利益や戦略、選挙区の区分けや議員数配分等)が根底にあるとも考えられる。

Ⅲ．地方行政システム改編の歩み

現在、韓国における地方行政システムは、広域自治行政階層(特別市1個、広域市6個、道8個、特別自治道1個など16個)、基礎自治行政階層(市75個・郡86個・区69個など230個)、下部行政階層(行政市2個、非自治区28個、邑214個、面1,202個、洞2,058個など3,616個)のように3階層構造に構成されている。下部行政階層の下には、最小組織単位として「通・里・班」がある。2010年1月1日現在、人口はソウル(Seoul)特別市が総人口の20.5%を占めており、釜山(Pusan)市、大邱(Daegu)市、仁川

表1 韓国行政区域現況(Ⅰ)

(2010年1月1日現在)

区 分		市・郡・区			行政市・非自治区		邑・面・洞		
		市	郡	区	市	区	邑	面	洞
特別市	ソウル Seoul			25					424
広域市	釜山 Pusan		1	15			2	3	210
	大邱 Daegu		1	7			3	6	134
	仁川 Incheon		2	8			1	19	121
	光州 Gwangju			5					92
	大田 Daejeon			5					76
	蔚山 Woolsan		1	4			4	8	44
道	京畿 Gyeonggi	31	27			20	32	110	397
	江原 Gangweon	18	7				24	95	74
	忠北 Chungbuk	12	3			2	14	89	51
	忠南 Chungnam	16	7			2	26	145	40
	全北 Jeonbuk	14	6			2	14	145	82
	全南 Jeonnam	22	5				31	198	66
	慶北 Gyeongbuk	23	10			2	36	202	93
	慶南 Gyeongnam	20	10				20	177	123
特別自治道	濟州 Jeju						7	5	31
	計	75	86	69	2	28	214	1,202	2,058

出所：韓国行政安全省『地方自治体の行政区域及び人口現況』2010年、4頁。

表2 韓国行政区域現況(Ⅱ)

(2010年1月1日現在)

区分		通	里	班	面積	世帯数	人口
特別市	ソウル	12,753		98,747	605.28	4,116,660	10,208,302
広域市	釜山	4,322	139	26,047	766.07	1,323,771	3,543,030
	大邱	3,241	248	22,814	884.11	906,470	2,489,781
	仁川	3,677	260	21,051	1,027.01	1,026,936	2,710,579
	光州	2,139		10,541	501.27	524,093	1,433,640
	大田	2,350		12,971	539.86	538,100	1,484,180
	蔚山	1,077	342	9,678	1,058.20	394,364	1,114,866
道	京畿	10,766	4,027	84,507	10,186.57	4,359,467	11,460,610
	江原	1,889	2,197	21,140	16,873.94	617,693	1,512,870
	忠北	1,690	2,894	18,352	7,433.17	599,204	1,527,478
	忠南	1,048	4,534	25,321	8,628.98	827,846	2,037,582
	全北	2,777	5,098	23,474	8,061.49	720,993	1,854,508
	全南	1,569	6,655	23,165	12,232.08	783,156	1,913,004
	慶北	2,586	5,150	39,396	19,029.15	1,073,367	2,669,876
	慶南	3,039	4,747	33,346	10,531.97	1,231,461	3,250,176
特別自治道	濟州	479	172	5,204	1,848.72	217,711	562,663
計		55,402	36,463	475,754	100,208.05	19,261,292	49,773,145

注：面積は、未復旧地域面積を含む。

出所：韓国行政安全省『地方自治体の行政区域及び人口現況』2010年、5頁。

(Incheon)市、光州(Gwangju)市、大田(Daejeon)市、蔚山(Woosan)市という五つの広域市が総人口の25.7%を占めるなど、特別市と広域市の大都市に総人口の過半数近くが居住していることがわかる。日本の県に相当する九つの道は、京畿(京畿道：Gyeonggi-Do)、江原(江原道：Gangweon-Do)、忠北(忠清北道：Chungcheongbuk-do)、忠南(忠清南道：Chungcheongnam-do)、全北(全羅北道：Jeonlabuk-do)、全南(全羅南道：Jeonlabuk-do)、慶北(慶尚北道：Gyeongsangbuk-do)、慶南(慶尚南道：Gyeongsangnam-do)、濟州(濟州道：Jeju-do)特別自治道がある。(表1、表2参照)

韓国における地方行政システムについて、大きな改編が始まったのは、1995年に地方自治制の開始からである。特に、高度経済成長による行政需

表3 韓国の地方行政システム改編の動き

年月	議論内容
1995年	<ul style="list-style-type: none"> ・81市郡から40市郡に改編 ・生活圏と地方行政システムとの不一致、地方財政力の弱化、地域格差の深化、行政サービスの費用増加及び葛藤等の課題山積
2001年	<ul style="list-style-type: none"> ・民主党の提案(実現せず): 広域及び基礎地方自治体を統廃合し、130~160個の地方自治体に
2005年	<ul style="list-style-type: none"> ・民主党(ノ・ムヒョン政権)の「中大選挙区制」とハンナラ党の「地方行政システム改編」の提案: 国会で「地方行政システム改編特別委員会」設置に関する議論のみで終了。 - 内容: ①地方自治体の2階層構造を1階層構造に ②市郡区を広域化 ③邑面洞に限定的自治権、準地方自治体に転換 ④大圏域別「国家地方広域行政庁」の設置
2008年	<ul style="list-style-type: none"> ・ハンナラ党(イ・ミョンバク政権)は市郡区を合併し、70個の広域市への改編案を、民主党は3段階の地方行政システムに改編し、70個の地方自治体への改編案を提案、両党は現行の広域市・道を廃止、市郡区を広域化に基本認識に留まる。 ・自由先進党: 「強小国連邦制」で立法機能まで付与
2009年 10月	<ul style="list-style-type: none"> ・中央政府: 合併対象地域の6ヶ所選定 ・地方自治体から中央政府に合併意見提示(9月30日まで) ・18地域の46地方自治体が推進 - 当該住民の意見調査(10月24日~11月6日) - 住民の50%以上賛成地域 6地域選定(11月10日)
2010年 7月	<ul style="list-style-type: none"> ・馬山(Masan)市、昌原(Changwon)市、鎭海(Jinhae)市が合併成立、当該地方自治体の議会によって合併議決
2010年 (現在)	<ul style="list-style-type: none"> ・城南(Sungnam)市、廣州(Kwangju)市、河南(Hanam)市が合併交渉中 - 廣州市と河南市は議会議決済み(基本合意)、城南市は市議会保留中 ・その他の住民賛成50%以上の地域 - 世論調査の信頼性に疑問、政治的理由、主導権の論争等により、進展せず ・現在、3党(与党のハンナラ党、野党の民主党と自由先進党)による地方行政システム改編に関連する3法案が国会保留中

出所: 韓国地方自治学会『自治行政区域(階層)改編政策討論会』2009年、3~4頁、大田発展研究院『大田発展フォーラム』通巻32号、2009年、63頁、未来韓国財団『地方自治』第253号、2009年10月、53頁。

表 4 行政区域の変遷

	特別市	広域市	道	市	郡	区	邑	面	洞
1953	1		9	19	135	9	75	1,448	
1960	1		9	26	140	15	85	1,407	
1975	1	1	9	33	138	30	122	1,346	
1980	1	1	9	38	139	41	204	1,291	
1981	1	3	9	46	139	41	188	1,253	
1986	1	4	9	57	139	44	190	1,274	
1989	1	5	9	67	137	63	179	1,260	
1997	1	6	9	71	94	90	195	1,231	
2000	1	6	9	72	91	90	196	1,229	
2007	1	6	8	75	86	69	212	1,206	2,166
2010	1	6	8	75	86	69	214	1,202	2,058

注：各年1月1日現在、2007年と2010年は、特別自治道1ヶ所、行政市2ヶ所、一般区26ヶ所を含む。

出所：韓国行政安全省『地方自治体の行政区域及び人口現況』2010年、394頁～395頁より抜粋作成。

要の拡大やインフラ整備（交通・通信）の進展などをベースに政治的な要素（地方自治権の強化等）が加わり、地方自治体の行政効率性や財政力を確保するため、行政システムの改編が求められたのである。その後、2000年代に入り、民主党のノ・ムヒョン政権から選挙制度の改革提案（中大選挙区制）や選挙区の調整など本格的な議論が行われるようになった。しかし、政治的な合意が得られず、2008年政権交代（ハンナラ党のイ・ミョンバク政権）以降も地方自治体の階層構造や機能について論争が続いている。（表3、表4参照）

IV．地方行政システム改編の方向

韓国の地方行政システム改編は、政治主導で議論されており、政党の考え方や政治家の活動によって大きな影響を受けることになっている。地方自治体の階層構造及び行政区域の改編に関する3党（与党のハンナラ党、野党の民主党と自由先進党）の各改編案（法案）内容からみると、第1に、

基礎地方自治体(市・郡・区)を統廃合して広域化すること、第2に、広域地方自治体(広域市:プサン広域市、インチョン広域市、テグ広域市、クァンジュ広域市、テジョン広域市)を廃止して国家広域行政機関を新たに設置すること、第3に、地方行政システムを1階層化することについては、共通の認識を示している。




これらの共通認識からみると、「規模」を重視することがうかがえられる。すなわち、「人口」を基準にすることが多い。政治家にとって、これは選挙区と密接な関係があるからである。しかし、2009年総人口の90.8%が都市部に人口が偏っている韓国の事情を考慮すると、人口だけを基準にすれば都市部と農村部との地域間不公平性が生じるであろう。

また、政党(国会議員)の認識からは、地方行政システム改編の論理が地方自治理念との整合性が取れていない点もある。すなわち、地方分権のための改編ではなく、中央集権化のための改編ではないかという疑問があるからである。ここで、政党及び政治家による提案を端的にイメージ図から分析すると、まず、市を合併した上で道を存続させる案(A案)は、与党であるハンナラ党のコン・キョンソク委員によって出された提案で、既存の地方行政システムをほぼ維持するような形式をとり、混乱を避けられるメリットがあるが、変革には至らないイメージがある。

市を合併した上で道を廃止させる案(B案)は、ハンナラ党のホ・テヨン委員と民主党のウ・ユングン委員によって提案されたもので、今まで論争の中で、道の廃止案の論理性(道の無機能論)からは受け入れやすい案でもあるが、生活圏を中心とした自治体の規模の適正性が問われる問題を抱えている。広域道連邦(C案)は、野党の自由先進党と韓半島先進化財団によって出された提案で、現在の16ヶ所の広域地方自治体と230ヶ所の基礎地方自治体を、4~5広域地方自治体と100余りの基礎地方自治体に改編し、中央政府は外交、国防、教育、治安等を担当し、広域地方自治体は行政、教育、治安等を担当することを想定している。この案は連邦制を想定しているが、地域間格差が激しい現状の中で中央政府から相当の権限

と財源を連邦政府に移譲できるかは疑問が残る。いずれにしてもこれらの3案は、「道」という枠（行政区域）を超えない範囲での議論で、今日の道路・通信・生活圈・経済圏（国際事情）などと未来の発展を考慮した場合、既存の「道」の行政区域がどのような意味を持つだろうかについてまず議論すべきではないかと思われる。（図1参照）

図1 地方行政システム改編に関する3大方案のイメージ

市合併+道存続（A案）	市合併+道廃止（B案）	広域州連邦（C案）
		

出所：韓国朝鮮日報社『朝鮮日報』2009年7月9日。

最近の議論の方向を分析すると、政界では、地方行政システム改編について、与党ハンナラ党と野党自由先進党が方法論には異見ではあるが、原則論には合意したこと、野党民主党がこれに積極的な推進の姿勢を決定したことで論争が活発になっている。しかし、野党の進保新党と民主労働党は依然として反対の立場である。（表5参照）

自治体としては、江原道と京畿道は絶対反対の立場であり、釜山（広域市）と慶北（慶尚北道）は慎重に意見調整が必要であるという立場を示している。この反対の理由としては、地方行政システム改編が新中央集権型に変質させる可能性、住民と密接な福祉や基礎行政サービス等のための行政階層の追加発生、都市中心部の乱開発と農村地域の貧困化、既存の広域市や道の重点事業が失われる可能性、地域感情解消効果の不透明性などを

表5 行政区域に関する政界及び機関等の意見

政界及び機関	内容
新韓国党 (1996年)	広域:「道」廃止(特別市は5個に分割) 自治1階層化 基礎:50~60個に合併 その他:自治「区」廃止
Lee, Jaech 議員 (1996年)	広域:「道」廃止、特別市及び広域市調整 自治1階層化 基礎:48個に合併(100万人規模)
行政改革委員会 (1998年)	広域:規模縮小調整 基礎:都農統合的区域改編
ヨリンウリ党 (2005年)	広域:「道」廃止 自治1階層化 基礎:70個の広域市形態に合併
国会特委 (2006年)	広域:「道」廃止 自治1階層化 基礎:「市・郡」合併、自治「区」を行政「区」に転換
民主党 (2008年)	広域:「道」廃止 自治1階層化 基礎:60~70個の広域化(合併)
自由先進党 (2008年)	広域:6個程度の自治州(外交や国防以外の権限付与) 基礎:120~200個に改編 その他:強小国連邦制、地方自治体に立法権付与
Heo, Taeyul 議員 (2008年)	広域:「道」廃止(5~7個の広域行政庁設置) 自治1階層化 基礎:70個程度の広域市形態に合併
Kweon, Kyungsuk (2008年)	広域:現行維持(特別市自治区調整、広域市内の自治「区」廃止) 基礎:50~60個に合併 その他:「道」委理事務のみ遂行

出所:韓国地方自治学会『自治行政区域(階層)改編政策討論会』2009年、32頁。

指摘している。

学界は、概ね地方行政システム改編について賛成の立場であり、全面的・部分的改編論者と邑・面・洞まで自治権を与えるべきであるという主張など多様な意見がある。全面的改編論者達は、全国を広域市システムに転換することを焦点としている。部分的改編論者達は、広域地方自治体と基礎地方自治体に分離し、市・郡・区は合併、邑・面・洞は廃止することを主張している。また、現行制度の補完論者達は、準自治法人格を付与することを強調している⁵⁾。学者達の広域行政階層と基礎行政階層に対する主張を整理すると、次のとおりである。(表6参照)

表 6 行政区域に関する学界の意見

学者名	内 容
Choi, Changho (1981年)	広域：一部調整（12道設置） 基礎：指定市制度の導入（50万人以上を市） その他：市昇格を活性化
Kim, Anje (1984年、1988年)	広域：「道」の規模縮小及び細分化（1984年、1988年） 行政階層化（1988年） 基礎：「郡」の規模縮小、50万人以上「市」特例制度導入
Choi, Sangchoel (1985年)	広域：16個の市 基礎：「郡」の拡大（10万人以上「郡」、5万人未満は合併） その他：「邑」の市昇格活性化
Choi, Yangboo (1988年)	広域：16個（半径64km） 基礎：144個（半径16km、定住生活圏） その他：「邑・面・洞」廃止
Lee, Jongsoo (1996年)	広域：廃止 自治1階層化 基礎：調整 その他：「邑・面・洞」廃止
Hong, Junhyun (1996年)	広域：5個の大圏域または18個の中圏域（地域間移動形態考慮） 基礎：調整（定住圏、通学人口50%未満の地域は合併） その他：「邑・面・洞」段階的廃止
Kim, Inshik (1996年)	広域：4個の「道」に改編（中部道、西部道、東部道、南部道）
Pak, Seungju 外 (1998年)	広域：「道」廃止 自治1階層化 基礎：59個の広域市 その他：自治区、準自治体化（区長直選、議会廃止）
Kim, Byungguk (2006年)	広域：現行維持（1階層）、国家行政機関（2階層） 自治（1階層） 基礎：市と郡は合併
Shin, Dochoel (2008年)	広域：4個の広域地方自治体 基礎：100個に合併 その他：広域市（1基礎自治体または50万人程度に分割）
Kum, Chanho (2008年)	広域：8個の圏域に調整 基礎：自律合併 その他：既存広域経済圏と連携して圏域画定

出所：韓国地方自治学会『自治行政区域（階層）改編政策討論会』2009年、31頁。

以上の意見の論点を整理すると、第1案としては現行の自治2階層を維

持する案で、広域自治体はそのまま基礎自治体は合併して拡大すること、第2案としては現行の自治2階層は維持するが、広域自治体を4～8個に合併し、基礎自治体は合併して都市化すること、第3案としては広域の「市・道」を廃止し、自治1階層にし、また基礎自治体は合併して都市化することに要約できる⁶⁾。

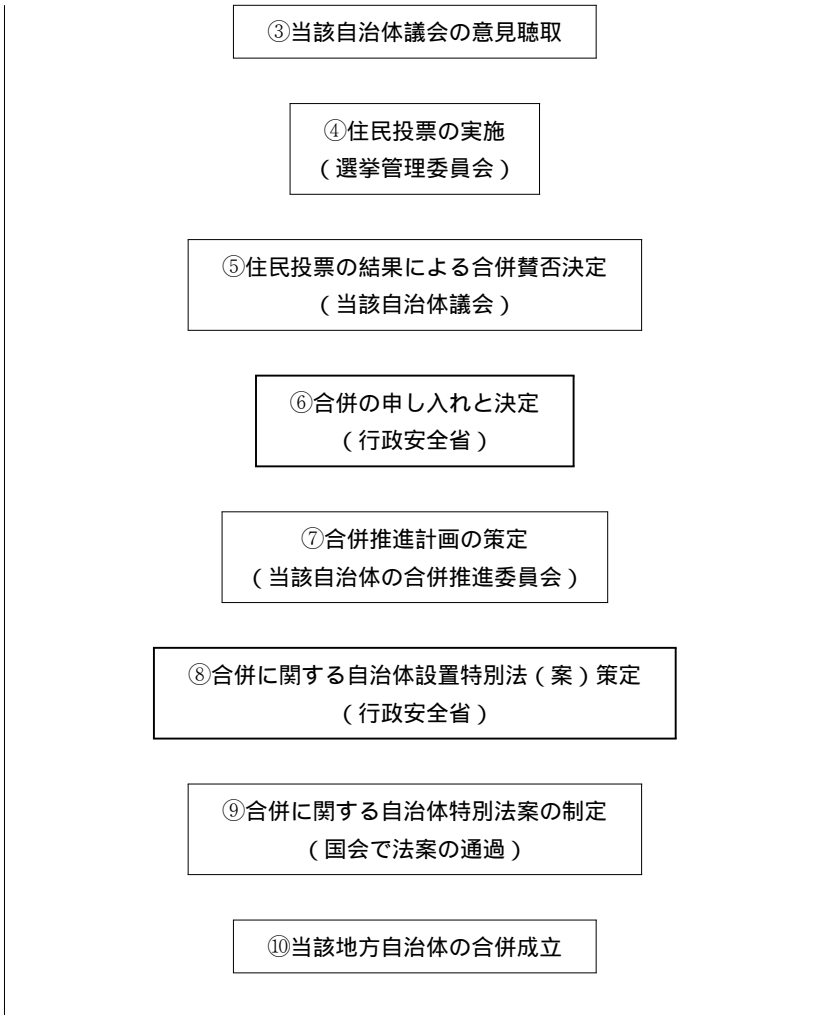
地方行政システム改編を議論するための基本前提としては、まず国民的な共感が重要で、明確な地方分権を制度化するためには憲法の関連条項⁷⁾の改正が必要とされている。地方行政システム改編の原則としては、階層性、経済性、民主性、実現性等が提示されている⁸⁾。また、改編の基準としては、行政能率、共同体意識、住民参加、財政均等化、便宜生活等があげられており⁹⁾、基本方向としては地方行政階層の単純化、行政区域の広域化等が議論されている¹⁰⁾。

自律的に合併する自治体には、多様な特例措置を与え、行財政上の不利益や住民に新しい負担が発生しないようにする。合併後に超過する公務員数は、定員外として認めるとともに、合併に使われる直接費用を予算内で支援することとなっている。このように、全面的な地方行政システム改編に先立って部分的には、地方自治体間の自律的合併を促している。その合併方式は、まず、地方自治体当事者間の合意が得らえると、それに関する特別法を制定し、支援政策を決定する方式をとっている。その具体的な過程は、次のとおりである。

自律的な合併手続の過程

①当該自治体の合併意見の提示
(住民、議会、自治体長)

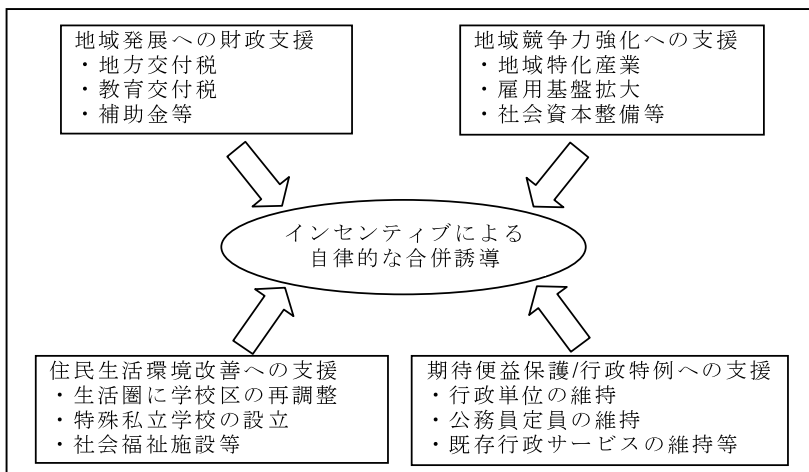
②当該自治体の世論調査



しかし、この合併方式であれば、地方自治体当事者間の合意が得られても立法の段階で政治的な事情によって合併が成立しない場合がある。したがって、韓国の合併方式は、当該地方自治体の住民の意向よりも政治的な意向が優先される仕組みになっているといえよう¹¹⁾。また、自律的な合併

の際には、財政・行政サービスなどあらゆる分野に規制緩和や制度改善に関係する優遇措置の支援が行われる。特に、1990年以降の地域間経済格差を是正するための経済分野への支援や地域住民の関心の高い教育分野への規制緩和及び強化政策は非常に注目すべき点がある。(図2参照)

図2 自律的合併の支援政策



今後、地方行政システム改編は、現在国会で審議中の「地方行政システム改編に関する特別法」を軸に進められると見られる。その骨子を見ると、特別法の内容は、地方行政システム改編のための推進機構及び手続き、基準と範囲、国の支援等が含まれている。大統領の直属として設置される「地方行政システム改編推進委員会」は、改編に関する基本計画、国と地方及び広域・基礎間事務と財源の配分、合併自治体の国家支援及び特例に関する事項の審議・議決する機関である。市・郡・区の自律的な合併は、2012年6月までに自治体の議会議決や住民投票を経て、関連の法案が制定されれば合併が成立することになっている。特別市・広域市・道の場合は、自治体として存続するが、2013年6月まで道の地位と機能の再整備計画案を

大統領と国会に報告するようになっている。

V．地方行政システム改編の論理

韓国における地方行政システム改編の論理は、まず、自律的合併の事例にも現れているように、当該地方自治体や住民の意向よりも政治的判断（政党の政略等）によって左右されているようにも見える。すなわち、地方分権や地方自治という根本的な議論が明確ではないように見える。地方行政システム改編は、基本的には地方自治体の効率性（行政能率性）から始まるが、行政区域の視点からみると、ひとつは、「規模の経済空間」を基準とする「広域自治圏」の形成、もうひとつは、「日常生活空間」を基準とする「基礎自治圏」があると考えられる。もちろんこれら二つの自治圏は、歴史的・文化的・社会的・政治的な同質性及びアイデンティティ等を尊重することを根幹としている。また、それぞれの都市及び地域には、それぞれの伝統や文化があり、この歴史が古いほど合併・改編に大きな焦点（共同体意識）になっているのも事実である。しかし、時代の潮流や変化を見越して将来のための変革であれば、一定の合意の下に斬新な発想で改革するのも必要であろう。

一方、国と地方間の財源や権限の配分問題について、真の地方自治を実現するためには、国（中央政府）は超地方自治体の事務以外を地方に移譲することが前提とされるべきであろう。広域地方自治体においては、政治及び地域経済の以外を基礎地方自治体に移譲する。基礎地方自治体は、住民生活の便宜性を確保することを主管とするのが望ましいであろう。

地方行政システム改編の推進方法としては、国民投票（他律的合併：法的合意）を重視する方法と、住民投票（自律的合併：関係者間合意）を重視する方法がある。前者の場合は一定の法的基準が満たされればそれに相当する地方自治体の地位を与えることで、政治的な要素が決定要因として作用される。一方、後者の場合は住民や地域与件が主な決定要因となり、

交渉相手との利害関係によって決定される場合が多い。いずれにしる一般的には両方法を混合するケースが普通であろう。

地方行政システム改編を政治的論理に基づくと、国と地方自治体間の権力構造や利害関係に敏感になるが、成立すれば政治的葛藤が解消できるというメリットもある。しかし、合理的論理に基づいた場合は、合併賛成の主な意見として共同体意識、行政需要対応、過剰投資回避などが主張される反面、合併反対の主な意見としては政治的・行政的混乱、行政組織関係者反発などが生じてくる。実際に自律的合併の際、よく取り上げられる事項として名称、庁舎の配置、地域ビジョンの提示等の課題を考慮すると、段階的アプローチがとられ、地域内共通認識の導出、合併対象の地方自治体間協議、住民投票による確定(地域住民の賛否世論の確認)、法的措置の処理等の過程がよいかも知れない。

政治的・経済的・国際的な視点から地方行政システムの改編の論理を整理すると、第1に、一律的な行政機構の設置による非効率性の解消(いわゆる同じ組織の設置や縦割り行政の弊害等)、第2に、公共財供給の過剰投資または立地葛藤の解消(無駄な地域間競争等)、第3に、生活経済圏と地方行政サービス圏の不一致による不便の解消(情報化の進展や通信・交通の発達等)、第4に、地方自治体間行政サービス葛藤問題の解消(水源の利用やゴミ処理のような利害問題の対立等)、第5に、地方自治体の自生力及び発展力の向上(中央政府からの財源と権限の委譲による自治権の確保)、第5に、国際競争力の強化への対応(地域特性を生かした外交の実現等)などがあげられる。

一方、地方行政システム改編に伴う課題としては、第1に、一時的ではあるが政治的・行政的な混乱が生じること(行政区域の変更による選挙区の変更と政党間の優位度変化、組織変更による行政サービスの混乱)、第2に、地方自治体数の減少による政治家の政治的・社会的影響力の減少すること(地方自治体の統治構造と政治家の存続問題で非常に敏感に反応)、第3に、都市部と農村部の合併の際、財政的負担の不公平性が発生するこ

と（合併交渉に最大な焦点）第4に、行政組織の縮小及び人員減縮による公共サービスの低下や公務員の抵抗があること（行政サービスの維持及び向上、公務員の既得権の維持等）などが予想される。

VI．結論

近年、あらゆる分野のグローバル化の加速と国際競争の激しさに対応するため、各国は対外政策の刷新のみならず地方行政システムを改編することで、その打開策を求める傾向がある。地方行政システムは、それぞれの国の発展水準、時代の潮流、国際環境などに対応すべく、現在まで絶えず変化してきたといえよう。本研究では、現在、韓国で議論されている地方行政システム改編（地方自治体の階層構造及び行政区域の改編）の背景や現状を分析することでその論理について考察してきた。

まず、韓国が地方行政システムの改編を行う必要性として、まず、国内的には、地域の交通・通信の発達、地域経済圏や社会生活圏の拡大及び不一致、政治勢力の変化（政権交代、政党戦略の変化、地方自治主義の台頭等）、行財政能力の向上（国内外ニーズへの対応等）、地方自治体の財政的自立の要求（地方の均衡発展等）などがあげられる。また、国際的には世界経済の自由貿易主義への転換とボーダレス化、情報化社会の進展（IT技術やインターネットの普及等）、諸分野のグローバル化の加速（例：金融分野での世界金融危機等）、国際競争の激化（国レベルの対応や地域レベルの対応の必要性と規模の経済性）、国家戦略の変化（国家の生存のためのグローバル企業と地方配置の必要性）などがあるといえよう。

このような背景の中で、韓国の地方行政システム改編の論理は、地方分権本来の議論よりも地方行政システムの階層構造（権力と財源の配分）及び行政区域に関心があるように見られる。他方、地方行政システム改編の緊急性や当為性からみると、国民の支持を得るためには、地方分権や地方自治の意識を向上させ、地方自治体の機能強化が地域間諸格差の是正に寄

与することを喚起させる必要がある。資源がない国であるため、地方自治体の国際競争力(地域力を強化)を高めるためにも改編が絶対的要件であることも強調すべきであろう。そのためには、党略よりも地方行政システム改編の論理を早く明確にすることと、改編の主体を政治家だけでなく当該地域住民と一緒に展開させることが望ましいであろう。そして、少子高齢化が急速に進む中、将来を見越して基礎生活圈重視の行政サービスを考慮して基礎地方自治体を強化することに大きな意義があるといえよう。

注

- ¹⁾ 韓国地方行政研究院『外国の地方行政システム改編事例研究(Ⅱ)』2007年、200～295頁。
- ²⁾ 韓国地方行政研究院『外国の地方行政システム改編事例研究(Ⅰ)』2007年、135～219頁。
- ³⁾ この報告書によると、道州制の性格について、中央政府は外交と国防等の必修機能のみを担当し、地方政府として1千万人規模の10個程度の道州が行政・教育・治安等を担当する方向性を示している。こうすることによって、中央政府の不必要な人力と予算が削減できるとともに、地方政府は独自の行政ができ、国と地方が同時に行政効率性を高めることができる」と提案している。現在、日本は広域行政サービスを目指して市町村合併が進行中である。
- ⁴⁾ 現在、イ・ミョンバク政権は、「5+2広域経済圏」と「4大川整備事業」を積極的に推進している。これが今後の地方行政システム改編に影響があると見られる。
- ⁵⁾ Donggi Lee『地方行政システム改編の内容及び方向』全羅発展研究院、2008年、1～2頁。
- ⁶⁾ 韓国地方自治学会、『自治行政区域(階層)改編政策討論会』2009年、33～34頁。
- ⁷⁾ 憲法第117条、①地方自治体は住民の福利に関する事務の処理と財産を管理し、法令の範囲の中で自治に関する規定を制定することができる。②地方自治体の種類は法律で定める。第118条、①地方自治体に議会を置く。②地方議会の組織・権限・議員選挙及び地方自治体の長の選考方法、他の地方自治体の組織と運営に関する事項は法律で定める。このように地方分権に関する明確な明記がないということが指摘できる。
- ⁸⁾ 韓国地方行政研究院の見解。
- ⁹⁾ これについては、Gilsoo Choi・Yeongje Kim「地方行政システム改編に関する研究」『現代社会と行政』大栄文化社、2007年を参照せよ。
- ¹⁰⁾ Iksup Shim「住民のための行政区域改編」『地方行政』大韓地方行政共済会、2006年、16～26頁。
- ¹¹⁾ 韓国が地方自治体間合併の合意が得られた地方自治体に応じて関連の特別法や支援政策を決定するのに対して、日本は事前に市町村合併に関する法律の制定や支援政策を決定しておいて、その与件を満たせば合併が成立できるという大きな違いがある。

参考文献

- Choi, Gilsoo・Yeongje Kim 「地方行政システム改編に関する研究」『現代社会と行政』大栄文化社、2007年。
- Shim, Iksup 「住民のための行政区画改編」『地方行政』大韓地方行政共済会、2006年。
- Lee, Donggi 『地方行政システム改編の内容及び方向』全羅発展研究院、2008年。
- 大田発展研究院 『大田発展フォーラム』通巻32号、2009年。
- 韓国地方行政研究院 『外国の地方行政システム改編事例研究（Ⅰ）』2007年。
- 韓国地方行政研究院 『外国の地方行政システム改編事例研究（Ⅱ）』2007年。
- 韓国地方自治学会 『自治行政区域（階層）改編政策討論会』2009年。
- 韓国行政安全省 『地方自治体の行政区画及び人口現況』2010年。
- 韓国行政安全省 『地方自治体の行政区画及び人口現況』2010年。
- 韓国地方自治学会 『自治行政区域（階層）改編政策討論会』2009年。
- 未来韓国財団 『地方自治』第253号、2009年10月。
- 韓国朝鮮日報社 『朝鮮日報』（朝刊）2009年7月9日。

付記：本研究は、韓国中部大学社会科学部 金容哲（Kim, Yongcheol）教授との共同研究として、2009年度長崎県立大学学長裁量教育研究費の助成によるものである。