

韓国の広域自治団体統合に関する設問分析： 釜山蔚山慶南の統合を中心に

朴 泳 康* 姜 成 權**

目 次

- I. 序論
- II. 釜山・蔚山・慶南の統合論議
- III. 設問調査の分析結果
- IV. 示唆点と結論

I. 序論

地方自治実施以後、韓国の歴代政府では行政の効率性を高めるための行政体制改編に比較的大きな関心を持った。李明博大統領の政府がスタート以後に、国会では全国の市・郡・区を統合して 70 個程度の広域市を再編し、既存の広域市と道を廃止しようという案が提示された事があり、2011 年以後からは“地方行政体制の改編に関する特別法”の計画によって現在まで基礎自治団体の統合計画が継続している。

韓国の歴代の政府で推進してきた地方行政体制の改編方向は主として基礎自治団体の統合に力点を置いたが最近では、釜山市を中心にした東南圏においては、このような基礎団体の統廃合と一緒に広域自治団体の統合が必要という論議が提起にされている。このような事は、まず国家均衡発展側面で首都圏に対応する経済軸を形成するためには東南圏が一番有力し、強い統合力を持つためには行政的な統合が必要とされている。次に、行政区域の区分によるシナジー効果の減少を克服し、相生を通して発展に有利な方向にあると言いう見解が挙げられる。その他に済州特別自治道の事例と最近の外国で進んでいる行政体制改編方向も広域団体の統合を裏付ける論拠になることができると思う。済州特別自治道の場合は、圏域の拡大を企図したものではないが、基礎自治団体を廃止し広域団体だけ置くことで、内的の統合と分権を強化した場合には該当になるので、東南圏が統合になる場合、済州道以上の分権を享有できると見るからである。

外国の事例では、特にフランスと日本が示唆を与えていると思う。主旨するようにフランスでは 2007 年サルコジ政権の執行後、リージョン（region）を 22 個から 15 個で統合する方案を

* 韓国：東義大学 行政学科 教授

** 韓国：釜山発展研究院 研究委員

推進している、そして長期的に6個の超広域圏を検討している。日本は国際競争力強化と地域経済圏の形成に対応するために連邦制に準ずる道州制の改編を検討している。また、大阪府と大阪市の統合にも関心を高めている。特に日本で広域行政の効率化をするために域内に特別区とともに市町村のような基礎団体を置いている東京都の行政体制は東南圏の有力な統合モデルとして認識している。

本研究では釜山広域市の専門家と東南圏の住民に対する設問調査結果を土台に東南圏の望ましい統合方向と統合方式を摸索しようとする。このような過程で東南圏の統合と関連する諸般の論議をよく見るようになり、設問調査の設問項目は、このような論議の争点を中心に設定した。

II. 広域自治団体の統合論議

1. 外国の地方行政体制の改編動向

最近フランス、日本等は世界化と分権化の時代に対応して自立的な地域発展と国際競争力を高揚するために基礎自治団体の住民参加を活性化する一方、広域団体を拡張する傾向を見ている。フランスでは2007年サルコジ政権のスタート後、2008年には超党的な性格の地方自治団体改革委員会を構成して地域発展と競争力の向上のため地域統合を推進した。特に本土のリージョン (region) を22個から15個で縮小しようとして人口300～400万人を基準で統合を推進しており、長期的にはこれを6個の超広域圏で再編しようとする構想をしている。日本は地方行政の非効率と中央集権の限界を克服するために47の都道府県の代わりとして9～13の道または州を設置して地方自治団体を道州と市町村の2階層にしようとする論議が為されている。また最近では、大阪府で広域行政の効率を高めるために東京都と類似の大阪都の構想が現われている。このようなフランスのリージョンの地位及び権限の強化と日本の道州制の改編論議は韓国の広域政府の再編と権限の拡大方案に対する示唆を与える (姜成権外, 2011: 68-70)。今後の韓国の広域政府の改編は現行の広域経済圏 (5 + 2) の推進組織及び計画などに対する運営の経験と評価の土台で検討する必要がある¹。韓国の広域経済圏発展委員会は委員会の制度の運営で現われている問題点と限界を勘案して短期的では推進組織の機能を強化するところに力点を置いて、中長期的に委員会を執行力のある機構で改編する必要があるからだ。そして日本で広域行政の効率化を期するために既存の東京市を廃止する代りに自治区 (特別区) を設置する東京都の制度を導入したモデルは、今後において韓国の広域市と道の統合 (すなわち釜山広域市、蔚山広域市、慶尚南道の統合モデル) に大きな示唆を与える。過去、東京都では一般地自体である市町村が担当する日常の行政執行の業務を遂行するのに力点を置いたので広域地方政府の戦略的な機能の遂行が困難した。1975年の特別区の復活と一緒に東京都が担当した社会福祉等の一般の市政府の事務は特別区に移管になって、東京都は広域的、戦略的な機能だけ遂行するようになることで役割の分担が望ましくなったと評価される。最近に大阪府が広域行政の効率化のため大阪市を廃止し、現在の東京都と類似する大阪都の構想を検討している点も注目される。

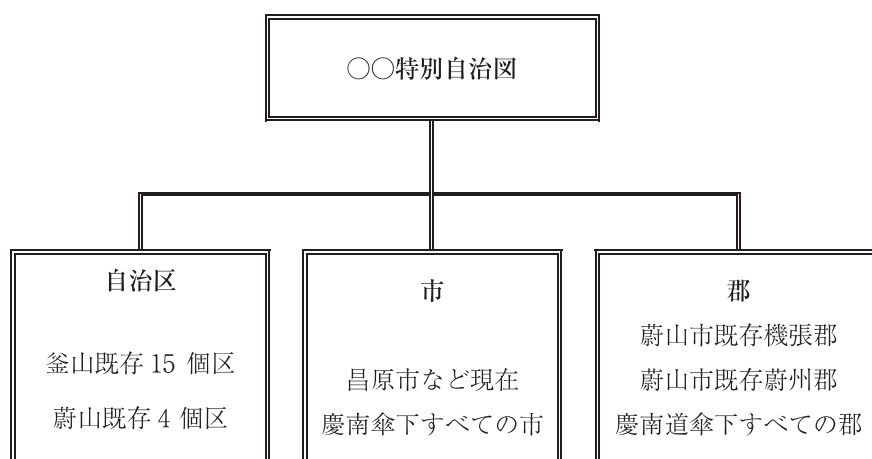
2. 釜山・蔚山・慶南の統合の必要性

釜山、蔚山、慶南の統合はフランスと日本等の行政体制改編の影響を受けている。韓国では地方分権と均衡発展の次元で論議になる傾向がある。周知するように韓国では首都圏の非正常的な膨脹が齎す地域経済の疲弊は勿論、地域社会の文化的な空洞化現象さえ招来されている。このような問題に対処するためには、何より首都圏に対応できる新しい経済圏の形成が必要であり、その唯一な代案が東南圏の統合ということである。このような論理に対して、現在、昌原市では統合によって惹起することによって起こりうる副作用を予想して行政的な統合よりは現行の広域経済権発展委員会を特殊公法人（営造物法人）形態で転換して人事、組織、予算、計画の自律性を強化する方案と緩やかな形態の統合政府を構成する方案等も提起されている。

しかし、釜山市や蔚山市のような巨大な広域団体が存続しながら新しい広域政府を構成するということは効率性の側面で受け入れにくい点が少なくない。特に、緩やかな形態の広域政府は地域内の投資優先順位の選定や地域開発事業の選定過程で調整力を発揮しにくいことがあるからだ。このような事情によって、最近の先行研究（姜成権外，2010）の設問調査によれば首都圏に対応できる東南経済圏を形成するためには釜山、蔚山、慶南の統合のような行政体制改編が必要だという立場が優勢を見せている。

現在、釜山市と慶南道と境界を一緒にする新港湾や経済自由区域の場合、管轄区域の分離によって円滑な業務推進が成り立つことができなく、釜山市としては背後地が脆弱して産業団地造成や上水道の原水の確保などの困難を経験している。慶南道でも教育、情報、交通インフラの不足で経済の活力が落ちているので釜山 - 慶南あるいは釜山、蔚山、慶南の統合は確かにシナジー効果を持ってくるという予想になる。この場合、さまざまな統合方案と難関があるが過去のように慶南道への回帰は時代的趨勢に当たらないので進展になった方式の統合体制が必要なことである。

このような方案では下の図 I-1 のように自治区を中心にする例外的に市・郡を置く特別自治道の方式が望ましいと思われる。このような方式は東京都の体制と類似し、現在の大阪府と大阪市の統合方案で論議される方式とも一致すると思う。そして釜山・蔚山・慶南の全体統合あるいは釜山 - 慶南との優先的な統合が不可能としたら次善策で梁山市と金海市あるいは旧鎮



<図 I-1> 釜山・蔚山・慶南の望ましい統合自治団体の模型

海市の住民らが希望する場合、釜山市への部分的あるいは全体的な編入も必要と思う。先行研究（姜成権外，2011: 125）によれば釜山市民らは財政的な負担があっても隣接市の一部あるいは全部を編入する代案に賛成する立場を見せて釜山市の接境地域の住民らの境遇にも釜山編入を選好する住民が多いからである。

Ⅲ．設問調査の分析結果

1. 釜山地域の専門家の設問調査

ここで提示になる設問調査結果は釜山発展研究院（姜成権外，2011）で実施したことで同研究院の報告書に載せられる内容を抜粋して再分類したことである²。

1) 調査概要

(1) 調査分野と測定項目

設問調査の項目は大きく2種の類型に仕分けされる。第一は釜山・蔚山・慶南の統合と関連になった基本的な争点に対する設問である。ここには統合の基本的な目標と予想になる問題点、統合時期、統合団体の具体的な機構形態等を包含させた。二番目は釜山と慶南の優先的な統合の場合に予想になる争点に対する設問である。このような設問を設定した理由は先行研究によれば釜山と慶南の場合、地域の住民らや地域の政治人らが統合に多少肯定的な傾向を見えるに比べて、蔚山では否定的な傾向が高く現われているからだ。ここには統合団体の名称や庁舎の立地等より具体的である争点に対する内容が包含されている。

＜表 1＞ 釜山市の専門家調査の設問項目

区分	設問項目（調査回数）
1. 釜山、蔚山、慶南の統合効果と推進方式	1) 釜山・蔚山・慶南統合行政体制の指向点（第1次）
	2) 統合のシナジー効果（第1次）
	3) 統合の推進時憂慮になる点（第1次）
	4) 統合の時期（第3次）
	5) 統合団体の望ましい形態（第1次）
	6) 統合団体の具体的形態（第1次）
	7) 統合に対する賛反意見（第3次）
2. 釜山・慶南の優先的な統合案	1) 可能性が高い方と先に統合する案（第2次）
	2) 統合が容易な地域（第2次）
	3) 統合に有利な地域（第3次）
	4) 釜山・慶南の優先統合案（第2次）
	5) 釜山・慶南の統合の時期（第2次）
	6) 釜山・慶南の統合のシナジー効果（第2次）
	7) 釜山・慶南の統合団体の名称（第2次）
	8) 釜山・慶南の統合庁舎の位置（第2次）
	9) 名称と庁舎の交換（第2次）
	10) 統合庁舎の譲歩の可能性（第3次）

註：調査は3回にわたって進行になったが、分析過程ではこれを区分しないで結果を提示する

(2) 調査対象と時期及び分析方法

釜山地域の地方政府所属の構成員と、教授及び市民団体など関連の専門家 100 名を標本で選定し、等しい専門家の集団を対象として 2011.4.21-4.30 期間に 3 回の設問調査を実施した。標本数と構成員の構成比は調査の回数によって多少の差がある。1 次の調査では、主として東南圏の全体的である統合と関連になった設問項目を設定し、2 次の調査では釜山と慶南の優先的な統合に関する設問項目を設定した。そして 3 次の調査では市民調査と対比のために、また代表的である設問項目を選定して実施した³。設問資料の分析は主として応答者を 3 集団で区分して χ^2 検証を通じる交差分析を実施した。本調査で応答集団は 6 個で区分して標本を抽出したが、交差分析過程では地方政府所属、教授及び研究員、市民団体其他などで再分類した、そして地方政府所属には地方議員と地方議会所属及び執行部公務員を包含させた。分析過程で交差分析での統計的に有意した差異が現われない分析結果は頻度分析の結果のみを提示した。

<表 2> 第 1 次 専門家の標本

職業	単位：名（％）
1) 地方議員	4 (4.8)
2) 地方議會所屬公務員および研究員	11 (13.1)
3) 執行部 公務員	18 (21.4)
4) 教授	33 (39.3)
5) 研究員	7 (8.3)
6) 市民団体 其他	11 (13.1)
合計	84 (100)

<表 3> 第 2 次 専門家の標本

職業	単位：名（％）
1) 地方議員	6 (6.6)
2) 地方議會所屬公務員および研究員	12 (13.2)
3) 執行部 公務員	21 (23.1)
4) 教授	34 (37.4)
5) 研究員	7 (7.7)
6) 市民団体 其他	11 (12.1)
合計	91 (100)

<表 4> 第 3 次 専門家の標本

職業	単位：名（％）
1) 地方議員	5 (5.0)
2) 地方議會所屬公務員および研究員	9 (9.0)
3) 執行部 公務員	21 (21.0)
4) 教授	33 (33.0)
5) 研究員	9 (9.0)
6) 市民団体 其他	23 (23.0)
合計	100 (100.0)

2) 釜山・蔚山・慶南の統合効果と推進方式に関する質問項目分析

(1) 統合行政体制の志向点

“釜山、蔚山、慶南の統合行政体制の指向点”に対しては“首都圏に対応できる強力な東南経済圏の形成”が51.2%で現われたし、次に“東南圏3地域の有機的である協力強化と域内の均衡的な発展”が39.3%で現われた。 χ^2 検証結果の集団間には有意な差異 ($P < 0.05$) が現われなかった。このような結果は全体の応答者らが釜山・蔚山・慶南の統合で圏域の競争力が増加になることで認識されたことをあらわれている。

<表 5> 釜山・蔚山・慶南 統合行政体制の指向点

単位：名（%）

尺度 区分	1) 首都圏に対応できる強力な東南経済圏の形成	2) 東南圏3地域の有機的である協力強化と域内の均衡的な発展	3) 周辺国の広域都市圏に対応するための競争力の確保	4) 其他	合計
全体	43 (51.2)	33 (39.3)	7 (8.3)	1 (1.2)	84 (100)

(2) 統合の効果が一番大きいような分野

“統合のシナジー効果が一番大きいような分野”に対しては“新港湾と経済自由区域の效率的な運営”33.3%、“広域の交通網の拡充”20.2%、“背後の産業団地の活性化”20.2%等で現われた。このような結果は釜山地域の専門家らが釜・蔚・慶の統合に対するより具体的な期待の効果が何かをよく反映とあるが、晋州市の南江ダムなどを活用する“広域上水道施設の拡充”の優先順位が落ちていることは、このような課題が将来の釜山と慶南の統合過程で論議になることができる重要な協商カードと作用になることができないと示唆している⁴。

<表 6> 釜山・蔚山・慶南の統合時シナジー効果が一番大きいような分野

単位：名（%）

尺度 区分	1) 広域交通網の拡充	2) 広域上水道施設の拡充	3) 南海岸観光ベルトの活性化	4) 背後産業団地の活性化	5) 新港湾と経済自由区域の效率的運営	6) 人的資源の確保と力量提高	7) 文化芸術の振興	8) 其他	合計
全体	17 (20.2)	4 (4.8)	2 (2.4)	17 (20.2)	28 (33.3)	7 (8.3)	1 (1.2)	8 (9.5)	84 (100)

(3) 統合の推進時、一番憂慮になる点

“統合の推進時、一番憂慮になる点”に対しては“統合の求心点の不在による混乱”50.0%、“地域内の投資優先順位の調整問題”19.1%、“中央政府あるいは特定地域の反対”17.9%の順で現われた。このような結果は統合を主導する主導勢力や求心勢力なしに釜・蔚・慶が対等な当事者の資格で統合をする境遇には統合初期に現われることができる庁舎や名称問題より持続的で複雑な問題が現われたことを示唆している。

<表 7> 釜山・蔚山・慶南 統合の推進時 一番憂慮になる点

単位：名（％）

尺度 区分	1) 統合の求心点 の不在による混 乱	2) 地域内の投資 優先順位の調整 問題	3) 新庁舎の位置 と名称を取り囲 んだ葛藤問題	4) 中央政府ある いは特定地域の 反対	5) 其他	合計
全体	42 (50.0)	16 (19.1)	8 (9.5)	15 (17.9)	3 (3.6)	84 (100)

(4) 統合の望ましい時機

釜・蔚・慶の統合の時機に対しては全体的に“十分な論議を経て、より中長期的に推進”に 83.0%が応答した。交差分析によれば三つの集団間に有意な差異 ($P < 0.05$) が現われたが、教授及び研究員の集団で他の集団に比べて“現政府の任期内の推進”の比率が相対的に高い 23.8%で現われたが、回答の順位が変わる程度の差異は現われなかった。

<表 8> 釜山・蔚山・慶南 統合を推進する場合望ましい時機

単位：名（％）

尺度 区分	1) 現政府の任期内推進	2) 十分な論議を経てより 中・長期的に推進	合計
地方政府	7 (20.0)	28 (80.0)	35 (100)
教授および研究員	10 (23.8)	32 (76.2)	42 (100)
市民団体 其他	0 (0.0)	23 (100)	23 (100)
全体	17 (17.0)	83 (83.0)	100 (100)
統計値	$\chi^2 = 6.3143$, 自由度 = 2, $P = 0.0425$		

(5) 統合団体の基本的モデル

釜・蔚・慶の統合団体の基本的な形態で望ましいことでは“基礎団体に自治区を置く統合型” 53.6%、“基礎団体に市、郡を置く分権型の模型” 38.1%で現われて、釜山市の専門家らは現行の特別市あるいは広域市の方式の統合体を選好しているという事実を見せている。

<表 9> 釜山・蔚山・慶南 統合団体の基本的モデル

単位：名（％）

尺度 区分	1) ソウル特別市のように基礎団 体に自治区を置く統合型な模型	2) 京畿道のように基礎団 体に市、郡を置く分権型な模型	3) 其他	合計
全体	45 (53.6)	32 (38.1)	7 (8.3)	84 (100)

(6) 統合団体の望ましい行政体制

釜・蔚・慶の統合時、望ましい行政体制に対しては“2層制の統合型の特別自治道の方式”が 63.1%で現われた。同代案は統合団体を特別自治道にするが基礎団体には基本的に自治区を置いて例外的に市と郡の体制を言う。

<参考>

- ① 2層制の統合型の特別自治道の方式：釜山広域市・蔚山広域市と慶尚南道を廃止し、広域市傘下の自治区・郡を統合し、慶南の零細な市・郡を部分的に統合する。これは現在の東京都と類似して最近の進行中である大阪都の構想とも近い方。
- ② 2層制の現状維持的な特別自治道の方式：慶尚南道を廃止し、釜山市と蔚山市は基礎団体になり、自治区は行政区で転換になる。このような2層制の方式は現在の大阪府（広域）- 大阪市（基礎）と類似し、勢力が大きい釜山・蔚山市の存在で強い統合力を持ちにくい。
- ③ 部分的3層制の現状維持的な特別自治道の方式：慶尚南道を廃止し、現在の釜山市と蔚山市に特例を適用して自治区の自治権を賦与し、慶南道と統合。このような方式も巨大な釜山・蔚山の存在で強い統合力を持ちにくい。
- ④ 2層制の分権化になった特別自治道の方式：釜山光域市を3個程度で分割して一般市で転換し、蔚山市も一般市で転換させる。同時に自治区には自治権を賦与しないし、必要時行政区で残しておく。

<表 10> 釜山・蔚山・慶南 統合時 一番望ましい行政体制

単位：名（％）

尺度 区分	1) 2層制の統合 型特別自治道方 式	2) 2層制の現状 維持的特別自治 道方式	3) 部分的3層制 の現状維持的特別 自治道方式	4) 2層制の分権 化になった特別 自治道方式	5) 其 他 方式	合計
全体	53 (63.1)	14 (15.5)	5 (6.0)	10 (11.9)	3 (3.6)	84 (100)

(7) 統合に対する賛反の意見

東南圏の発展のための釜山市と蔚山、慶南の統合に対しては全体的に賛成 89％、反対 11.0％が現われて、釜山市の専門家らは統合の必要性に大きく共感させられた。

<表 11> 東南圏の発展のための釜山・蔚山・慶南 統合

単位：名（％）

尺度 区分	1) 長所が多くて賛成する	2) 副作用が多くて反対する	合計
全体	89 (89.0)	11 (11.0)	100 (100)

3) 釜山・慶南の優先統合の方案に関する問項の分析

(1) 可能性が高い方と先に統合する方案

“可能性が高い方と先に統合する方案”に対しては“戦略的に必要する”という応答が 81.0％で大勢を成している。このような結果は現実的に同時の統合よりどの一方との優先的な統合がより可能性が高いという認識を見せてくれる。

＜表 12＞ 釜山・蔚山・慶南の同時の統合が難しい場合、可能性が高い方と先に統合する方案

単位：名（％）

尺度 区分	1) 戦略的に必要とする	2) 難しいとしても同時の統合を推進しなければならない	合計
全体	72 (81.0)	17 (19.1)	89 (100)

（2）統合が容易な地域

釜山市の立場で統合が、より容易な地域に対しては“慶南道と統合”が63.0%で大勢を成している。このような結果は“蔚山市との統合は当分の間論議しにくいこと”という輿論とも一致を見せている。

＜表 13＞ 釜山市の立場で統合がより容易な地域

単位：名（％）

尺度 区分	1) 慶南道と統合	2) 蔚山市と統合	合計
全体	51 (63.0)	30 (37.0)	81 (100)

（3）統合に有利な地域

慶南と蔚山市の中で統合すれば、より有利な地域では慶南道が64.6%で比較的高く現われた。このような結果は新港湾と経済自由区域を共同で運営し、上水道の資源などを持った慶南が釜山市の立場ではより利害関係が高いという点を反映している。

＜表 14＞ 釜山市の立場で統合すれば有利な地域

単位：名（％）

尺度 区分	1) 慶南道	2) 蔚山市	合計
地方政府	22 (64.7)	12 (35.3)	34 (100)
教授および研究員	30 (76.9)	9 (23.1)	39 (100)
市民団体 其他	10 (43.5)	13 (56.5)	23 (100)
全体	62 (64.6)	34 (35.4)	96 (100)
統計値	$\chi^2 = 7.0754$, 自由度 = 2, P = 0.0291		

（4）釜山 慶南の優先 統合の方案

東南圏の同時統合が難しい場合、釜山市と慶南を先に統合する方案”に対しては“相互の利益になるので先に統合しても良い”が86.9%で大勢を成している。このような結果は慶南道が統合に容易して有利するはずだという設問項目結果と一致を見せる。

＜表 15＞ 釜山・蔚山・慶南の同時統合が難しい場合、釜山市と慶南を先に統合する方案

単位：名（％）

尺度 区分	1) 相互利益になるはずなので先に 統合しても良い	2) 問題点が多いだろうので統合する 必要ない	合計
全体	73 (86.9)	11 (13.1)	84 (100)

(5) 釜山 慶南 統合の時機

釜山市と慶南だけの統合を推進する場合、望ましい時期に対しては“中長期的に推進”が 61.1%で大勢を成していて現実的に統合には少くない期間が所要になることが予想される。

＜表 16＞ 釜山市と慶南だけの統合を推進する場合、望ましい時機

単位：名（％）

尺度 区分	1) 政府の今度地方行政体制改編の時機 と一緒に推進して実現するようにする	2) 十分な論議と代案の検討を経て より中長期的に推進	合計
全体	35 (38.9)	55 (61.1)	90 (100)

(6) 統合のシナジー効果

釜山と慶南の統合によるシナジー効果では“新港湾と経済自由区域の效率的な運営” 41.6%、産業団地の活性化 33.7%などの順で現われた。これは第 1 次の調査の“釜・蔚・慶の統合時のシナジー効果”設問との比較のためのことで本設問では第 1 次の調査で比重が低い設問を掲載し、最近の懸案になっている“新空港の協力的な推進”を包含させたが応答結果は釜・蔚・慶の統合のシナジー効果と類似した順位で現われる特徴を見せている。

＜表 17＞ 釜山と慶南の統合時シナジー効果が一番大きいような分野

単位：名（％）

尺度 区分	1) 広域交通網の拡充	2) 背後産業団地の 活性化	3) 新港湾と経済自由 区域の效率的運営	4) 新空港の協力的推 進 其他	合計
全体	13 (14.6)	30 (33.7)	37 (41.6)	9 (10.1)	89 (100)

(7) 統合団体の名称

釜山市と慶南道を統合する場合、望ましい名称に対しては全体的に“東南特別自治道” 54.1%、“釜山特別自治道” 33.0%で現われた。しかし大学教授など地方自治の専門家と其他グループで区分した交差分析結果によれば集団の間に有意した差 ($P < 0.05$) が現われ、専門家の場合“釜山特別自治道”に対する選好度がより高く現われた。専門家らが“釜山”と言う名称を選好する理由は“東南”と言う用語が方向が現われ、国際的な観点では不適合という認識が高いからだと思われる。

＜表 18＞ 釜山市と慶南を統合する場合望ましい名称

単位：名（％）

尺度 区分	1) 東南特別自治道	2) 釜山特別自治道	3) 慶尚南道	4) 釜山特別光域市	合計
専攻者	12 (36.4)	14 (42.4)	6 (18.2)	1 (3.0)	33 (100)
其他	29 (50.0)	16 (27.6)	3 (5.2)	10 (17.2)	58 (100)
全体	41 (45.1)	30 (33.0)	9 (9.9)	11 (12.1)	91 (100)
統計量	$\chi^2 = 9.3860$, 自由度 = 3, P = 0.0246				

(8) 統合庁舎の位置

釜山市と慶南を統合する場合、統合庁舎の位置に対しては“現在の釜山市庁” 40.5%、江西区など慶南と隣接した釜山市域” 39.3%と現われた、このような結果は応答者らの大部分がどんな形態でも統合庁舎の位置は釜山地域になければならないという立場を表明したことで見られる。

＜表 19＞ 釜山市と慶南を統合する場合、統合庁舎の望ましい位置

単位：名（％）

尺度 区分	1) 現在の釜山市庁	2) 江西区など慶南と隣接した釜山市域	3) 慶南 金海市	4) 慶南昌原市	5) 其他	合計
全体	36 (40.5)	35 (39.3)	3 (3.4)	6 (6.7)	9 (10.1)	89 (100)

(9) 名称と庁舎の交換

名称と庁舎の交換に対しては“庁舎を取得すべきこと” 42.9%、“名称を取得すべきこと” 40.7%で現われて似ている立場を見せている。

＜表 20＞ 名称と庁舎の交換が必要したら釜山市側で望ましい交換

単位：名（％）

尺度 区分	1) 名称を取得すべきこと	2) 庁舎を取得すべきこと	3) 皆を取得しなければ統合は不必要	4) 其他	合計
全体	37 (40.7)	39 (42.9)	6 (6.6)	9 (9.9)	91 (100)

(10) 統合庁舎の譲歩の可能性

統合庁舎が核心的である争点になったら釜山で譲歩できるのかに対しては全体応答者の 63.3%が肯定的である応答を見せた。交差分析結果三つの集団の間に有意した差が現われたし、教授及び研究員の場合、肯定的な応答比率がより高く現われた。

<表 21> 統合庁舎が核心的な争点になったら釜山の譲歩可能性

単位：名（％）

区分 \ 尺度	1) 統合の効果を考慮する時 庁舎は慶南に譲歩できると思う	2) 統合にならないとしても慶南に 庁舎を譲歩することはできない	合計
地方政府	18 (51.4)	17 (48.6)	35 (100)
教授および研究員	31 (77.5)	9 (22.5)	40 (100)
市民団体 其他	13 (56.5)	10 (43.5)	23 (100)
全体	62 (63.3)	36 (36.7)	98 (100)
統計値	$\chi^2 = 6.0476$, 自由度 = 2, P = 0.0486		

2. 釜山市民の設問調査

1) 調査概要

標本は釜山市の5つの自治区の地域を選定して、それぞれ100人ずつ標本を抽出し年令別、性別分布を均等にした。調査期間は2011年4月8日～2011年4月30日まで電話調査方式で実施し、ここでは全体的な応答結果である頻度分析結果だけ標示した。

<表 22> 釜山市民調査の標本分布

居住地域	単位：名（％）
1) 東区	100 (20.0)
2) 釜山鎮区	100 (20.0)
3) 西区	100 (20.0)
4) 中区	100 (20.0)
5) 海雲臺区	100 (20.0)
全体	500 (100)

2) 分析結果

(1) 東南圏の発展のための釜・蔚・慶の統合の賛反与否

全体的な応答は“長所が多くて賛成する”48.8%、“副作用が多くて反対する”46.0%、“わからない”が5.2%と現われて慎重な対応が必要とすることを示唆している。

<表 23> 東南圏の発展のための釜山市と蔚山、慶南の統合方案

単位：名（％）

区分 \ 尺度	1) 長所が多くて賛成する	2) 副作用が多くて反対する	3) 分らない	合計
全体	244 (48.8)	230 (46.0)	26 (5.2)	500 (100)

(2) 釜・蔚・慶の統合を推進する場合、望ましい時期

統合時機に対しては十分な論議を経てより中長期的に推進しなければならないという立場

が 55.0% で高い比率が現われた。

<表 24> 釜・蔚・慶の統合を推進する場合望ましい時機

単位：名（%）

尺度 区分	1) 現政府の任期内 に推進	2) 十分な論議を経てより 中長期的に推進	3) 反対あるいは 分からない	合計
全体	74 (14.8)	275 (55.0)	151 (30.2)	500 (100)

(3) 釜山の立場で統合に有利した地域

釜山の立場で統合に有利した地域では“慶南” 38.0%、“蔚山” 47.8% で現われて、前述した専門家の応答で慶南に対する選好度が高いことと大きい差異を見せている。

<表 25> 釜山の立場で統合すればより有利した地域

単位：名（%）

尺度 区分	1) 慶南道	2) 蔚山市	3) 分からない	合計
全体	190 (38.0)	239 (47.8)	71 (14.2)	500 (100)

(4) 統合過程で釜山市の財政的な負担与否

“隣接地域との統合や一部の編入過程で地下鉄や基盤施設の設置によって釜山市の相当な財政的負担があったらどんな立場を取るか” の設問に対しては“釜山市の発展のために不可避する” 54.1%、“財政的な負担が大きければ編入する必要ない” 46.0% と現われた。しかし反対の比率が少なくないので統合過程ではこのような点も念頭に置かなければならないことで現われた。

<表 26> 統合過程で釜山市の財政的な負担がある境遇の立場

単位：名（%）

尺度 区分	1) 釜山市の発展のために 不可避する	2) 財政的の負担が大きければ 編入する必要がない	合計
全体	267 (54.1)	227 (46.0)	494 (100)

(5) 他の地域の住民調査結果の対比

下の表には 2011 年の釜山広域市の市民調査と類似した時期に実施した 6 個の地域住民設問調査の結果が要約した。表で釜・蔚・慶の統合と関連して釜山市と梁山市ではどの程度の輿論が造成されて肯定的である傾向を見せているが、残り地域では反対の意見が高く現われた。同時にすべての地域で、これを長期的な課題で認識しているという結果が現われた。このような結果を勘案すれば釜・蔚・慶の統合は域内の住民らが必要性を感じる懸案課題がないので政策当局もこのような目標を追求するには難しいと思う。特に、重要な当事者のひとつである蔚

山地域で反対の雰囲気が高いことも政策推進が難しい理由の一つだと言える。一方、慶南地域の場合、統合対象で蔚山市に比して釜山市に対する選好度は高いのである。したがって代案で釜・蔚・慶の同時統合より釜山 - 慶南の優先的な統合を指示する必要がある。

<表 27> 東南圏 住民設問調査の対比

地域 \ 焦点	標本地域（標本数）	釜・蔚・慶の統合に対する応答
釜山広域市	全域で 5 個 地域 区分 標本 抽出 (500 名)	・賛反 類似 ・長期 課題
蔚山広域市	全域で 4 個 地域 区分 標本 抽出 (822 名)	・反対 優勢 ・長期 課題
慶南 梁山市	釜山市 接境, 非接境で 4 個 地域 区分 標本 抽出 (500 名)	・過半数 賛成 ・長期 課題
慶南 金海市	釜山市 接境, 非接境で 3 個 地域 区分 標本 抽出 (400 名)	・過半数 反対 ・長期 課題
慶南 昌原市 (旧 鎮海市 地域)	釜山市 接境で 3 個 地域区分 標本 抽出 (300 名)	・過半数 反対だが釜山市 接境地域 は賛成 ・長期 課題
慶南 巨堤市	全域で 4 個 地域 区分 標本 抽出 (435 名)	・過半数 反対 ・長期 課題 ・釜山 慶南 優先統合にも 消極的

資料：姜成権 外 5 人（2011），国家競争力向上と東南圏発展のための地方行政体制改編方案、釜山発展研究院：181 で再構成。

IV. 示唆点と結論

1. 調査結果の示唆点

1) 専門家調査結果

釜山市の専門家 100 名を対象にした設問調査によれば釜・蔚・慶の統合行政体制の指向点は首都圏の対応競争力の強化という認識が過半を成して、釜・蔚・慶の統合の必要性に対しては賛成比率が 89%程度で高く現われた。しかし統合時機に対しては中長期的に推進することが望ましいという比率が 83.0%で高く現われた。

釜・蔚・慶の統合が難しい場合、慶南との優先的な統合が望ましいという意見が支配的だが、その推進時期に対してはやっぱり釜・蔚・慶の統合と同じく中・長期的に推進することを希望することが大勢であると現われた。慶南との統合時に統合団体名称に対しては東南特別自治道が 54.1%で現われたが、地方自治の専門家の場合、釜山特別自治道をより選好することで現われた。統合庁舎の位置に対しては大多数が釜山市域に置くのを希望するが、統合過程で重要な交換条件で作用する場合、庁舎の所在地を慶南で譲歩できるという立場が 63.3%で比較的高く現われ、統合がより重要な課題であることを示唆している。

2) 地域住民の設問調査

住民設問調査は専門家調査を土台で東南圏の統合と関連して一番基本的な争点に対する有権者の態度を把握するための目的に実施になった。釜山市民に対する調査結果は専門家の集団に比べて明らかな差異が見られる点がある。まず統合時期に対しては専門家の集団と類似するように十分な論議を経て中長期的に推進しようという立場を見せた。しかし釜・蔚・慶の統合に対する賛成比率は専門家に比べて大きく下がり、統合選好地域も蔚山という応答比率が高く専門家とは立場を異にしている。一方、蔚山市と慶南道内の標本地域の住民を対象にした住民設問調査によれば慶南梁山市を除外してむしろ統合に否定的である立場を見せている。このような住民設問調査結果は釜・蔚・慶はもちろん釜山と慶南の優先的な統合は、やはり専門家の次元で論議になる水準にとどまっている、域内の住民らには、未だに共感帯の形成になった議題ではないという点を示唆している。

2. 総合的結論

本研究では最近の論議になる東南圏の統合可能性と統合過程で提起になることができる争点に対する代案を摸索するために釜山市中心に専門家の調査と市民調査を対比しようとした。このような過程で東南圏での広域団体の統合は未だに住民らに拡散ができなかったことが議題で明かされたので、将来統合政策を推進する場合、このような点を一番念頭に置かなければならないのである。それにもかかわらず専門家の調査を通じて現われた主要な結果は統合政策の代案を樹立する過程で有用な示唆を与えている。第一、統合過程で求心点の不在による混乱が路程されることができるので釜山、蔚山、慶南の同時的な統合は非常に危険であるということ点である。したがって安定的である統合のためには前段階で相互交流と利害関係が大きい釜山と慶南の優先的な統合戦略が必要だと見る。第二、東南圏の統合時望ましい行政体制に対する示唆する点を提示するという点である。特に、釜山慶南の優先的な統合過程で既存の広域団体を解体し、仮称“特別自治道”方式で統合する場合、主とした基礎団体を自治区にして例外的に市と郡を置く代案が選好になっている点は国際競争力の向上次元でも望ましいである。第三、統合庁舎の位置に対しては大多数が釜山市域に置くのを希望するが、統合過程で重要な交換条件で作用する場合、庁舎の所在地を慶南に譲歩できるという立場を見せた点は将来統合をより容易にする触媒的な作用をすることで期待することができる。周知するように地方自治団体の統合過程で統合庁舎の立地は大変重要な影響を及ぼし釜山慶南が統合する場合、地理的な側面を勘案する時、慶南地域で庁舎を移さざるを得ないからである。

[注]

¹ 李明博政府では政府投資事業の効率性を高めるために 16 個の市道である行政区域とは別途で規模の経済が可能するように人口 500 万程度を基準で広域経済圏政策を樹立して運営している。5 大の広域経済圏は首都圏と忠清圏、湖南圏、大邱慶北を包含した大慶圏、釜山慶南を包含した東南圏であり、別途で江原道と済州特別自治道を特別広域経済圏で設定することで 5 + 2 の構造を取っている。このような政策を推進するために圏域別で広域経済圏委員会を設置して投資事業の調整と共同事業を推進しているが実際では行政区域の壁を越すことができなくて成果は充分ではない方だ。

² 筆者らは同設問調査の責任を引き受けて報告書の執筆に同参した。

³ 設問調査を3回にかけて実施したことはデルファイ (Delphi) 方式を適用したからなので第3次の調査問項では1、2次と重複的である問項が包含になった。しかし本研究ではこのような調査の順序を区分しないで主要な結果を中心に分析結果を提示した。

⁴ 釜山市の宿願事業の中で一つは安全な上水道の確保である。このために慶南の晋州市に所在する南江ダムを釜山市の上水道の一部で活用する方案が提起になっているが慶南では反対の立場を取っている。しかし2010年末頃に慶尚南道では釜山と慶南の統合条件で慶南で上水道の水源を提供し、統合庁舎を昌原市に置く一方、新空港を密陽市に置くことを暗示する統合提議をした事がある。

<参考文献>

姜成權外 (2009)、政府と國會の地方行政體制の改編論議による釜山廣域市の對應方案、政策研究 2009-23、釜山發展研究院

—— (2011)、國家競爭力の向上と東南圏の發展のための地方行政體制改編の方案、懸案研究 2011-10、釜山發展研究院

金燦東 (2008)、日本の地方行政體制と行政區域の改編、地方自治情報誌、166号、漢陽大 地方自治研究所：45-53.

朴海育 (2008)、獨逸の行政區域の改編と現況、地方自治情報誌、166号、漢陽大 地方自治研究所：35-44.

裴俊録 (2004)、フランスの地方分權、圖書出版 金井.

—— (2010)、釜山圏の行政體制と發展課題、圖書出版 金井.

吳在一 (2007)、日本の行政區域改編に関する考察、韓國ゴボノンス學會報、4(2): 349-371.

蔡源互 (2008)、日本の道州制の構想研究、韓國ゴボノンス學會報、5(2): 187-209.

韓國地方自治學會 (2006)、21世紀型の中央—地方政府間 關係 再定立 モデル研究：行政階層構造の改編を中心として、全國市道協議會 研究報告書.

許燾・姜仁皓 (2009)、地方行政體制改編に対する専門家意見調査と望ましい推進方向、韓國地方自治學會報、21(2): 29-56.

A Questionary Analysis on Integration of Local Government in Korea: Integration of Busan Metropolitan City, Ulsan Metropolitan City and Kyeongnam Province

Yung-Kang PARK*, Sung-Kwun KANG**

*Department of Public Administration at Dongeui University

**Busan Development Institute at Busan Metropolitan City

Abstract

Recently, a need for integration of large local governments(upper tier level) has occurred, especially in the southeast parts of Korea. The purpose of this study is to examine the attitude of specialists and citizens on integration of three big local governments in the southeast parts of Korea. Information was obtained via questionnaire surveys from specialists and citizens in Busan Metropolitan City (BMC). According to the surveys, the needs of three government integration was not widely spreaded among citizens in BMC. But, specialist's answers gave some important suggestions as listed below. First, there would be much more synergy effects if the three governments were integrated. Second, to avoid confusions of the three governments integration, strategic approach is needed to integrate BMC and Kyeongnam Povince first. Finally, Spcial Province composed mainly of autonomous distrects is a desirable administration structure of the two governments integration.