

## 地域間不均衡の解決と経済広域圏の設定・行政区域再編 ：韓国の地域均衡発展政策の現在

申 龍 徹

### はじめに

近年の地方自治分野における大きなテーマの1つに「地域格差の是正」がある。経済的な格差はもとより、機会均等を妨げる様々な社会的格差により、地方分権の推進に当たって大きな課題として浮上している。この古くて新しい格差是正の問題の解決のために様々な政策が施されているもののその効果は明確なものではない。

韓国は1970年代以降、首都圏を中心とする開発政策の結果、首都圏への過度な人口・産業の集中を招き、国土の不均衡な発展が深刻な社会問題となっており、様々な対応策を施してきたものの、その成果はそれほど明確なものではなかった。

本稿では、開発と発展によってイメージされる韓国の地域間格差の是正に対する政策的対応について、戦後の開発政策の歴史を踏まえ、盧武鉉政府の均衡発展政策と李明博政府の広域経済圏政策の相違を通じて考察する。

同様の課題に対する異なった政策的接近は、多様な主義主張が混在する政治の世界においては当然のように思えるが、そこに住む住民にとっては主義主張の違いだけで片付く性質の問題ではない。戦後の高度経済成長の中において取り残された地域社会に対する発展を同一の目標としながら盧武鉉政府の地域均衡発展政策は首都圏に集中している政府機関と公共機関、企業を地方に分散させることに重点が置かれていたのに対し、李明博政府の広域経済圏政策は既存の行政区域に囚われないで地域拠点を中心に人口500万人程度を1つの経済圏として発展させるという内容として、自立と規模の経済を実現させるためには従来の画一的で細分された行政区域の概念では難しいという認識である。

こうした政治的な意図と経済的な意図が入り混じる「地域均衡政策」とともに、2010年の統一地方選挙を目指し動き出した「行政区域の再編問題」の交差は、道州制の議論に翻弄されている日本の状況にも当てはまる論点であり、地方政府の関わり方によって大きな

格差が出ることから決して無視できない課題である。

## 1. 戦後の国土開発の推進

韓国における本格的な国土開発のはじまりは、1972年から開始された「第1次国土総合開発計画」である。この計画は、これまでの個別的な河川流域の開発や資源開発などから脱皮し、「圏域」の設定による地域開発形式への転換を意味するものであり、道路・鉄道・電力・治水・通信などの社会間接資本の拡充による経済成長の下支えをその目的とするものであった。その開発方式においては、国家戦略である工業化を支援するために経済性の高い大規模事業を優先的に実施するとともに、拠点開発方式の採用により開発効果の全国的な波及を図った。

その後の「第2次国土総合開発計画」（1982-1991）は、従来の経済生産性の拡大に加え、新しい課題として登場した国土開発課題、すなわち、国民生活における便益の提供という時代需要に重点を置き、国土の均衡ある開発を進める必要性が認識され、その課題として、第1次国土総合開発計画がもたらした首都圏の過密化及び国土の両極化現象の是正が取り上げられた。そのため、1970年代の集積利益追求の方式から広域開発政策へとその範囲を拡大する一方、生産環境の重点的な開発から脱皮し、国民の生活環境の開発へとその重点を移し、地域生活圏の拠点育成を重点的に進めた。これにより相対的に遅れていた生活環境や施設の大幅な整備が進み、国民生活に必要な最低福祉水準が確保されたが、環境汚染の問題が工業化過程の歪みとして深刻化した。

1992年からの「第3次国土総合開発計画」（1992-2001）は、その目標を、①地域の均衡開発、②国土利用体制の確立、③国民福祉の向上、④国土環境の保全、⑤統一基盤の醸成とした。中でも、都市と農村におけるバランスの取れた開発を進めるために、首都圏集中型の国土骨格を地方分散型に転換することにその重点が置かれた。

その後の2002年からの「第4次国土総合開発計画」では、「21世紀型統合国土」というスローガンの下で、①ともに発展する均衡国土（地域間の統合）、②自然と調和する緑の国土（開発と環境の統合）、③競争力のある開放国土（東北アジアとの統合）、④ダイナミックな統一国土（南北の統合）を4大課題として策定した。また、そのための重点課題として、①次世代の国土骨格の形成、②地域別の競争力の高度化、③環境にやさしい国土管理、④高速交通・高速情報網の構築、⑤先進的な生活空間の確立、⑥文化・観光国土の

実現、⑦南北間の交流・協力基盤の構築の7つを取り上げた。

しかしながら、戦後の首都圏を中心とする開発方式の結果、2005年末現在、全国の人口の約48%が、そして中央行政機関の100%、公共機関の85%、100大企業の91%が集中しており、雇用の機会、医療や文化、教育などあらゆる部分においてメリットをもっており、首都圏への人口の吸引は止まっていない。

こうした首都圏一極集中現象は、生産力の面から国家の経済的損失を誘発し競争力低下の原因となる一方、非首都圏との格差によって生じる様々な問題は、地方分権の推進と相まって大きな政治的課題として早急な解決を迫られるようになった。

もちろん、過去の政府においても多様な地域（均衡）発展政策が推進されてきたものの、体系的な仕組みやそれを支える法制度の欠如により、一貫性・実効性のある政策としての成長はなかった。例えば、朴正熙政府においては、1964年に大都市人口分散政策を発表し、大都市の人口集中と自然環境の破壊に対し、一定の効果を上げたもののその後の人口集中が物語っているように、抜本的な政策ではなかった。

その後、全斗煥及び盧泰愚政府においては、1982年の首都圏整備計画法の改正により首都圏規制の法的な枠組みを設けたものの、新都市開発や住宅供給量の拡大により首都圏の肥大化はより進むこととなった。

また、工場の総量規制や過密負担金などの強力な首都圏抑制を目指した金泳三政府においても、開発促進地区の導入や準農林地の開発許容など、結果的に首都圏内の工場や住宅建設の加速化を誘発した。

さらに、金大中政府では、自治警察制や教育分権の推進のような地方化政策を推進し、地域の均衡ある発展に努力したにもかかわらず、その後のIMF危機の克服のために行われた外国人投資に対する首都圏立地規制の緩和、グリーンベルト解除など、開発誘導のための規制緩和政策の選択により不均衡が広がった。

一部の地域中心の拠点成長ではなく、国家全体の均衡ある発展を目指す均衡発展の制度的な形成は、1991年の地方自治の制度的復活以降であった。地方自治制度に対する可能性は、ソウル市や首都圏に集中した富の配分を意味するものであり、地域的な分裂政治（地域対立、地域感情）から脱皮し社会統合的な発展を進めるために、都市・農村間の均衡ある発展はその前提条件であった。

しかし、こうした均衡発展政策の必要性にもかかわらず、国政の重要課題として位置付けられるのは2001年に組織された「地方分権国民運動本部」の活動によるもので、当時の中心人物は、盧武鉉政府の主要ポストに起用されることとなる。

表1 地域均衡発展政策の系譜

区分	時期	政策重点	主な政策	
			年	内容
混乱期	1948～1961	建国・戦災復興		電力・ダム・肥料・無煙炭
問題認識期	1962～1970	国土建設・工業化	1964	大都市人口集中防止対策
			1970	地方興行開発法
強力な分散政策	1971～1979	人口拡散防止・ 安保の強化	1971	開発制限区域の指定
			1972	第1次国土総合計画（5大都市圏、8中都市圏、17小都市圏）、成長拠点政策
			1973	公共機関の地方移転
			1975	ソウル市人口分散計画
			1977	首都圏人口再配置計画（臨時行政首都建設）
分散・均衡政策の緩和	1980～1992	オリンピック 開催・均衡発展	1982	第2次国土総合計画（5大都市圏、17地方都市圏、6農村都市圏）
				地方定住圏計画
				首都圏整備計画法（5つ圏域）
			1987	第2次国土総合修正計画（5大都市圏）
均衡と集中政策の混在	1993～2002	国際化への対応・ 地域開発	1994	首都圏整備計画法の改正（3つ圏域、工場総量制、過密負担金）
				国土利用管理法の改正（準農林地域の導入）
				地域均衡開発及び地方中小企業育成法の制定（開発促進地区指定）
			1998	開発制限区域の調整
強力な均衡・分散政策	2003～2007	均衡開発・ 地域革新・ 人口分散	2003	経済自由区域の指定及び運営に関する法律（制定）
			2004	国家均衡発展特別法（制定）国家均衡発展委員会・均衡発展特別会計の新設
				地域特化発展特区法（制定）
				企業都市開発特別法（制定）
				新行政首都建設法（憲法違反）
			2005	行政中心複合都市特別法
2007	革新都市特別法			

(出典) 国家均衡発展委員会資料 (2008)

## 2. 盧武鉉政府における地域均衡政策

盧武鉉政府は、戦後の拠点成長に基づく首都圏対非首都圏という「不均衡成長」から脱皮し、均衡ある発展に向けたパラダイムの転換を求めて、従来の限られた拠点開発から多数の発展拠点を育成する多核型、そして各地域の創造的な力量を伸張させる創伸型の均衡のある発展を目指すとともに、その推進に当たっては地域別の特性化と連携による開発に中心をおき、「革新政策」・「均衡政策」・「産業政策」・「空間政策」・「質的发展政策」の5つの重点分野によって構成された国家均衡発展政策を打ち出した。この国家均衡発展政策は、盧武鉉政府が掲げた12の国政課題の1つである。盧武鉉政府の4分野にわたる12の国政課題は、「外交統一国防分野」として、①朝鮮半島の平和体制の構築、「政治行政分野」として、②腐敗のない社会、奉仕する行政の実現、③地方分権と国家均衡発展、④参加と統合の政治改革、「経済分野」として、⑤自由かつ公正な市場秩序の確立、⑥科学技術中心の社会構築、⑦東北アジアにおける経済中心の国家建設、⑧未来を拓く農漁村の建設、そして「社会・文化・女性分野」として、⑨参加する福祉と生活の質の向上、⑩教育改革と知識文化の先進国実現、⑪国民統合と男女平等社会の実現、⑫社会統合的な労使関係の構築である。

この国家均衡発展政策においては、従来の地域開発の問題点として地方自治団体の「依存型発展」を取り上げ、すなわち、中央政府が集権的に配分する開発資源の誘致を目指した従来の方式では、国内資源の再配分が生じるのみであり、新しい資源と価値は生まれてこない。したがって、内在的な開発能力を育成し、内部革新と自立的な政策運営の力量を拡大させていくための戦略が必要との認識である。また、こうした自立的な発展のためには、地域における産業の育成が欠かせない部分であり、地域における戦略的産業を育成するための支援策、人材の育成、また産学の連携の促進などが盛り込まれた。

さらに、戦後における工業化・産業化においては、ソウル—釜山を中心とする産業ベルトの育成にその中心が置かれた結果、それ以外の北部の江源道や西部・南部の忠清道・全羅道において開発が遅れていることを勘案し、こうした地域に対する包括的な支援の一環として「新活力事業」の推進を決めた。

盧武鉉政府は、国家均衡発展の制度的な基盤として、①国家均衡発展特別法の制定、②国家均衡発展5か年計画の策定、③国家均衡発展特別会計の新設を進めるとともに、重点5分野における18の実行課題を盛り込んだ国家均衡発展政策のロードマップを策定した。

表2 国家均衡発展ロードマップ

基本課題	重点課題	細部課題	推進日程							所管部門	
			2003			2004		05	06		07
			2/4	3/4	4/4	上	下				
地域革新体制構築及び革新力量も強化	地域革新体系構築及び運営支援	地域革新体系の構築方案策定									産業資源部 科学技術部 教育人的資源部 情報通信部
		地域革新協議会ガイドライン提示									
		R I Sモデル開発／成功事例集発刊									
		モデル事業計画策定									
		モデル事業実施									
		R I S全国拡大									
	地方大学育成及び人的資源開発	地方大学発展方案模索									教育人的資源部 科学技術部 産業資源部
		地方大学育成細部計画策定									
		地方大学育成モデル事業実施									
		地方大学育成事業全面实施									
		大学構造調整課題と並行									
	地域革新主体の力量強化	地域革新教育プログラム基本計画策定									産業資源部 科学技術部 教育人的資源部 情報通信部
		革新主体の力量強化実行計画作成									
		地域革新教育プログラムモデル実施									
		地域革新教育プログラムの本格施行									
	政府R&D予算の地方支援拡大	政府R&D予算の地方支援拡大方案策定									予算企画処 科学技術部 産業資源部 情報通信部
		関係中央行政機関の協議・確定									
		関係中央行政機関の事業施行及び評価									
	新産学協力モデルの確立及び拡大	現行の産学協力政策の評価									産業資源部 教育人的資源部 科学技術部 情報通信部
		政府部門・専門家の意見収斂									
新産学モデルの確立											
全国拡大計画の策定及び推進体系の構築											
国家均衡発展の中長期計画策定	国家均衡発展第1次5か年計画の策定	5か年計画の策定指針の作成								産業資源部	
		5か年計画の試案作成									
		中央政府機関の部門別、市・道別総合調整									
		最終計画の作成									
自立型の地方化のための地域産業の育成	地域戦略産業の振興	主要戦略事業の進行政策の評価								産業資源部	
		4地域2段階事業の策定・推進									
		9地域の振興事業の推進									
		持続的な成果評価及び補完・改善									
	文化・観光資源を活用した自立型地域開発	文化・観光資源の個別方案の策定									文化観光部
		細部推進計画の策定									
		文化・観光資源の産業化事業の本格推進									

基本課題	重点課題	細部課題	推進日程							所管部門	
			2003			2004		05	06		07
			2/4	3/4	4/4	上	下				
自立型の地方化のための地域産業の育成	地域産業クラスターの活性化	産業集積活性化の計画策定								産業資源部	
		知識基盤産業集積地区の指定・運営									
		クラスター内のネットワーキング強化									
	地域産業の連関表の開発及び作成	地域産業体系（案）の検討								統計庁 韓国銀行	
		簡易試算表の作成									
		地域産業体系の編成作業の本格推進									
国家均衡発展のための制度的基盤構築	開発遅れ地域の開発方案作成	開発遅れ地域の制度改善方案の策定								行政自治部 建設交通部	
		開発遅れ地域の開発事業の推進計画策定									
		開発遅れ地域の開発事業の推進									
	全国最小基準関連政策の推進	全国最小基準の総合指標化の方案研究								行政自治部 建設交通部	
		全国最小基準の政策素案の策定									
		関係中央行政機関・地方自治体の意見収斂									
		全国最小基準の総合政策推進									
	国家均衡発展特別法の制定及び特別会計	特別法案の素案作成								予算処 産業資源部	
		関係中央行政機関・地方自治体の意見収斂									
		定期国会提出及び特別法制定									
		特別法の施行令及び施行規則制定									
		特別法上の各種施策推進									
		特別会計の運用									
	地域特化発展特区の推進	特区法律（案）作成								財政經濟部	
		法律案の部署間協議									
		法律制定									
		地域特化発展地区の指定									
		特区指定による施策の推進									
	国家均衡発展事業の評価体制の確立	既存評価体制の問題点分析								国務調整室 予算処	
		評価体制の改善法案模索									
		特別法上の評価根拠新設								行政自治部 産業資源部	
		総合的な評価システムの構築									
		評価実施及び結果のフィードバック									
	公共機関及び企業の地方移転	公共機関の地方移転	1次移転計画の方針策定							建設交通部 国務調整室	
1次移転計画の発表											
移転対象機関の移転推進											
2次移転対象機関の確定											
地域戦略産業の振興		中央行政機関間の協議・改善施策の策定								財政經濟部 建設交通部 産業資源部	
		移転促進改善対策の施行									
		地方移転の官民支援チームの構成・運営									

基本課題	重点課題	細部課題	推進日程							所管部門	
			2003			2004		05	06		07
			2/4	3/4	4/4	上	下				
首都圏の計画的管理法案の策定	首都圏と地方間の創生発展計画の構築	現行首都圏政策の評価									建設交通部 産業資源部 財政経済部 環境部
		首都圏政策の基本方針の策定									
		地方自治体・専門家の意見収斂									
		首都圏政策の方向策定及び施行									
	首都圏の空間構造の改編	首都圏内の現況調査									建設交通部 環境部 行政自治部
		空間構造の改編試算の作成									
		首都圏内の開発遅れ地域対策策定									
		首都圏・地方自治体の意見収斂									
		空間構造の再編及び施行									
	首都圏規制施策及び制度改善	現行の規制施策の評価									建設交通部 産業資源部 財政経済部 環境部
		規制施策の改善試案の作成									
		計画策定及び推進体系の改善									
		地方自治体・専門家の意見収斂									
		規制制度改善及び施行									

(出典) 国家均衡発展委員会資料 (2003)

その18の実行課題とは、次のとおりである。

(1) 制度構築分野【3】

- ① 国家均衡発展5か年計画の策定
- ② 国家均衡発展特別会計の運営と制度改善
- ③ 均衡発展の事業評価体制の確立

(2) 革新政策分野【3】

- ① 地域革新体制の構築及び運営支援
- ② 地方大学育成及び地域の人的資源の開発
- ③ 産学協力の活性化

(3) 均衡政策分野【3】

- ① 開発が遅れた地域の活性化
- ② 地域特化発展特区の推進
- ③ 文化観光資源を活用した自立型の地域開発

(4) 産業政策分野【3】

- ① 地域戦略産業の振興



② 産業団地の革新クラスター化の推進

③ 大徳研究開発特区の育成

(5) 空間政策分野【4】

① 新国土構想の策定・推進

② 首都圏の計画的な管理方案の策定

③ 公共機関の地方移転及び革新都市の建設

④ 首都圏企業の地方移転

(6) 質的发展政策【2】

① 住み心地の良い地域づくり

② 首都圏の質的发展

まず、「地域革新政策」については、従来の中央政府による後見的なコントロールから脱皮し、地方自治団体をはじめ地域社会に存在する企業や大学、市民活動などが地域の自律的な发展を目指して水平的な連携を形成することを主な内容としている。この地域革新の主体は、中央政府からの政治的介入を防ぐことを目的に新たに「地域革新協議会」を設けている。また、地域研究開発のため予算の拡大、地方大学の革新力量の強化、地域革新フォーラムのほかに、地域における大学と公共研究所の技術情報の共有、技術取引、技術移転などを促進するコネクトコリア（Connect Korea）事業が含まれている。

表3 国家均衡发展政策の類型と責任部門

国家均衡发展政策部門	責任部門
地域均衡发展及び地方経済活性化施策の総括・調整	財政経済部・企画予算処・行政自治部・建設交通部・農林部・中小企業庁
知識基盤経済发展施策の総括・調整	財政経済部・産業資源部・科学技術部
社会間接資本関連政策の協議・調整（産業立地・土地利用及び国土開発関連政策協議・調整）	財政経済部・企画予算処・行政自治部・建設交通部・産業資源部・農林部・文化観光部・環境部
地域情報化の総括・調整・支援	行政自治部・情報通信部
地域通商振興及び地域特化産業の育成・支援（中小企業・創業・技術革新・文化産業育成）	行政自治部・産業資源部・中小企業庁・科学技術部・情報通信部・文化観光部
開発の遅れた地域及び特殊地域の開発支援	行政自治部・建設交通部・農林部
人材育成支援（農村人材・職業能力開発）	行政自治部・情報通信部・文化観光部・労働部・教育人的資源部

「均衡政策」においては、首都圏を中心に傾斜してきた地域開発の歪みを是正するために、首都圏以外の地域の中から開発が遅れているにもかかわらず産業や人口の減少、財政的な基盤が弱い市・郡を集中支援する新活力事業が進められた。

「新活力地域」とは、産業の衰退や人口の減少などにより、活力を失った疎外された地域を支援し、地域革新を通じて新たな活力を生み出す地域を指すものである。既述とおり、これまでの地域開発政策は、中央政府の集権的な開発によって縦割りで進められたため、地域的な格差や様々な開発計画から取り残され衰退していく地域を必然的に生み出す結果を招いた。こうした地域に対する中央政府の支援プログラムでは多くの資源が投入されたにもかかわらず、縦割りや政治的なばらまき、または包括的かつ体系的な支援プログラムの欠如などにより地域主導の自発的な支援とは程遠いものであった。こうした地域間の不均衡な状況は、地域間の葛藤を生み出す要因となり、結果的には国民統合を阻害するのみならず、国家競争力の低下を招くことになる。

盧武鉉政府は、この開発における地域間格差という課題を国家均衡発展政策の重要な部分と位置づけ、戦後の近代化・産業化・都市化の波の中で取り残された格差地域に対し、2005年度から特別な支援を行うこととした。

まず、広域自治団体(16)を除く全国の234の市・郡・区に対し、人口変化率・人口密度・所得水準・財政状況の4つの指標を基準とし、産業衰退、人口減少、財政基盤などの総合評価の結果、下位30%以内で70の市・郡を新活力地域を選定するとともに、選定された市・郡には毎年2,000億ウォン規模の財源を3年間にわたって配分し、地域が策定した地域特性化発展戦略にあわせて活力を生み出すように配慮した。すなわち、この新活力事業は、従来のハード中心の中央政府主導のインフラ整備とは異なり、地域が主導権をもち官民共同で地域の内生的・自立的な発展を目指すソフト中心の開発事業である。

この新活力事業の効率的な推進のために、国家均衡発展委員会と関係する政府機関が参加する共同推進団を構成する一方、その重点的な推進課題として、①農山漁村型の地域革新体系の構築による革新力量の強化、②1・2・3次産業の融合による高い付加価値産業の創出、③5都2村活性化事業の推進、④疎外地域に対する社会間接資本の拡大、⑤教育・医療などの公共サービスの向上の5つを選定した。ここでの「5都2村」とは、週の5日は都市で、残りの2日は農村で過ごそうというもので、週末を過ごせる週末都市としてのアピールで活力を生み出そうとするものである。生活の生産的な機能から休養・余暇・教育・体験などへの誘導を通じて高齢者のニーズに応えるとともに、農山漁村地域においては環境にやさしい持続的な開発手段として考えられている。

表4 地域分類のための指標

区 分	加重値	指 標	内 容	
人 口	1	0.33	人口変化率	人口変化率（10年）
		0.33	人口密度	面積対比人口数
		0.33	高齢人口比率	総人口対比65歳以上の人口
産業・経済	1	0.25	1人当たり所得税・住民税	所得税・住民税／人口
		0.25	個別告示地価・平均地価	標準地の個別告示地価平均
		0.25	1,000人当たりの総事業体従業者数	総事業体従事者総数／人口
		0.25	総事業体従事者増加率	2001～2005年事業体増加率
財 政	1	0.33	財政力指数	基準財政需要対比収入比重
		0.33	1人当たりの地方税徴収額	地方税徴収総額／人口
		0.33	地方税徴収額増加率	4年間の地方税徴収額増加率
福 祉	0.5	0.25	1,000人当たりの医療病床数	医療病床総数／人口
		0.25	1,000人当たりの公共図書館座席数	公共図書館座席数／人口
インフラ	0.5	0.25	道路率	総面積対比道路面積
		0.25	上・下水道普及率	総人口対比給水人口 総人口対比下水道処理人口平均

（出典）国家均衡発展委員会（2007）

この新活力事業は、日本の「一村一品」運動から示唆されたASPモデルを基盤としているが、「A」は主体（actor）を指し、これらの地域を開発していくためのビジョンと人的資源の確保、リーダーシップなどを、「S」はシステム（system）として、地域の各アクターが相互協力のもとで体系的に機能することを意味し、そして「P」はプロジェクト（project）を指す言葉で、比較優位のもとで地域の特性を生かした産業の育成を意味する。このASPモデルを中心に、教育・ネットワーク・事業企画などを支援するのが「新活力事業」の役割である。

「産業政策」においては、2004年から開始された「第1次国家均衡発展5か年計画」において盛り込まれた地域戦略産業育成政策に基づき、全国の16の広域自治団体ごとに4つの戦略産業を育成していることに関連して、クラスターを中心とする「革新」と「企業活動」を統合し「革新クラスター」として育成する方法が採択された。これは、従来において造成された研究団地が生産から切り離されていた政策的失敗から学び、企業的生産と研究開発を連携させる産学連携のクラスター政策である。

「空間政策」は、首都圏の過密さを緩和し、首都圏がもつ空間的な質と生活の質をともに改善しようとするものである。すなわち、首都圏に集中している様々な機能を地方に分

散させることにより、首都圏においては一極集中からの脱皮を、地方圏においては機能移転による地域の活力を期待するものである。その主な内容としては、行政首都の建設、公共機関の地方移転、核心都市の建設、企業都市の建設などである。

このうち、核心都市の建設については、地方に移転する175の公共機関を産業機能別に分類し、地方に配置した後に、この公共機関を1つの核心都市に集中させることにより新しい11の地域を地域発展の拠点として造成するという多拠点戦略である。11の地域における公共機関の機能別移転は次のとおりである。

- ① 釜山広域市（海洋水産、金融産業、映画産業など）：東北アジアの物流ビジネスの中心都市、東南広域経済圏の中枢管理都市、第2の金融中心地、映像映画産業の集中育成など
- ② 大邱広域市（産業振興、教育学術振興、ガス産業など）：産業クラスター中枢都市、研究開発（R&D）拠点構築、人材育成の教育拠点都市
- ③ 光州広域市（電力産業）：エネルギー産業、広域クラスター中枢都市
- ④ 蔚山広域市（エネルギー産業、勤労福祉、産業安全など）：先進型産業福祉都市、既存の主力産業の多様化
- ⑤ 江源道（資源開発、健康生命、観光産業など）：健康生命産業のメカ化、東北アジアの観光ハブ地帯
- ⑥ 忠北道（情報通信事業、人材開発、科学技術）：バイオ産業と未来型情報通信事業、高度教育インフラの整備、人材養成支援都市
- ⑦ 全北道（国土開発管理、農業生命・食品研究など）：黄海経済圏の成長・交流基地、先端の農業生命、生物学産業クラスター
- ⑧ 全南道（情報通信事業、農業支援、文化産業など）：伝統産業と先端産業の調和、農業基盤の高度化による先進農業地域の実現
- ⑨ 慶北道（道路交通、農業技術革新、電力技術など）：先進型交通インフラの物流拠点
- ⑩ 慶南道（住宅建設、産業支援、国民年金など）：建設技術及び関連サービス産業の育成、知識集約型先端産業の育成
- ⑪ 済州道（国際交流、教育研修、国税管理など）：済州国際自由都市の育成、教育研修産業の特化による地域経済基盤の強化

他方、「質的空間政策」は、国民の生活水準の向上により、生活全般に対する量的部門より質的部門への関心が高まっていることに配慮し、生活と仕事、経済と環境などの要素

をより均衡あるものにしていくための政策であり、住み心地の良い地域づくりにその重点が置かれている。地域における空間の質の向上を目指すこの政策では、緑空間の拡大や景観の保全、住居や教育・医療・福祉などにおけるサービス水準の向上、地域共同体意識の醸成、地域の特性を活かした地域ブランドの創出などが盛り込まれている。

### 3. 国家均衡発展特別法の目的と主な内容

「国家均衡発展特別法」（制定2004年1月、法律第7061号）は、「地域間の不均衡を解消し、自立型の地方自治を促進し、国家の均衡ある発展を可能にするために国家均衡発展計画を策定するとともに、大統領諮問機構として国家均衡発展委員会を設置し、国家均衡発展計画の施行における財政的支援を行うための国家均衡発展特別会計を設置・運営を進め、一貫性のあるかつ持続的な国家均衡発展を図るため」とその制定理由を述べている。ここでの「国家均衡発展」とは、地域間の発展の機会均等を促進し、地域の発展力量の増進により生活の質の向上と持続可能な開発を図り、国家競争力を強化することを指す。主な内容は、次のとおりである。

- ① 中央政府は国家均衡発展を促進するために国家均衡発展の目標と地域革新体系の構築などに関する事項などが含まれる国家均衡発展計画を、特別市長・広域市長及び道知事は、市の革新力量を強化するために地域革新発展の目標と地域現況の分析などに関する事項が含まれた地域革新発展計画をそれぞれ5年単位で策定・施行する（法第4条及び第6条）。
- ② 中央政府及び地方自治団体は、地域の条件と特性に適合する地域革新体系を構築するために、地域革新体系の類型開発、産・学・研の協力の活性化などに関する施策を推進するとともに、地域戦略産業を育成するために地域戦略産業の構造の高度化及び投資誘致の促進などに関する施策を推進する（法第10条及び第11条）。
- ③ 中央政府及び地方自治団体は、地方大学の発展と地域発展に必要な優秀人材の養成、地域革新に必要な科学技術の振興、地域情報化の促進及び情報通信の振興、地域の文化及び観光の発展、開発が遅れた地域及び農山漁村の生活環境の改善、雇用創出及び地域の活性化などのための施策を推進するとともに、特性のある地域革新及び地域開発を図る（法第12条から第17条）。
- ④ 中央政府は、公共機関の首都圏集中を抑制し、首都圏に所在している公共機関のうち、

大統領令が定める機関を段階的に地方に移転するための公共機関地方移転施策を推進するとともに、移転する公共機関及びその従事者に対する財政的・行政的支援及び生活環境改善などに関して支援することができる（法第18条）。

- ⑤ 中央政府は、国家均衡発展の主要施策に関する報告書を作成し、毎年国会に提出する（法第21条）。
- ⑥ 国家均衡発展の効率的な推進のための関連する主要政策に対し大統領の諮問に応じるための機構として、大統領所属の下に国家均衡発展委員会を置き、委員会は、委員長1人を含む30人以内の委員で構成する（法第22条及び第23条）。
- ⑦ 国家均衡発展委員会の事務を処理するために委員会の所属の下に国家均衡発展企画団を置き、企画団の業務を支援するために産業資源部に国家均衡発展支援団を、その他の中央行政機関に国家均衡発展支援チームを置くことができる（法第26条及び第27条）。
- ⑧ 特別市・広域市、道に「地域革新発展計画」の策定、地域の国家均衡発展の重要事項に対する協議・調整に関する事項などを審議するために「地域革新協議会」を置く（法第28条）。
- ⑨ 国家均衡発展計画の推進を財政的に支援するために「国家均衡発展特別会計」を設置し、特別会計は地域開発事業と地域革新事業に区分し、企画予算処長官が管理・運営する（法第30条から第32条）。
- ⑩ 国家均衡発展特別会計の地域開発事業のうち、酒税の100分の80、過密負担金などをその歳入とし、開発が遅れた地域及び農山漁村の開発などの関連事業に対する補助などをその歳出で行う一方、地域革新事業は酒税の100分の20などをその歳入とし、地域革新体系の構築及び活性化関連事業に対する出資・補助または融資などをその歳出とする（法第34条及び第35条）。
- ⑪ 企画予算処長官が予算編成指針を作成するときは、国家均衡発展特別会計予算の特殊性が反映されるように関係する中央行政機関の長および地方自治団体の長の意見を収斂するとともに、中央行政機関の長は、地方自治団体の長が提出した予算申請書及び国家均衡発展委員会の意見を基礎に予算要求書を作成する（法第38条）。
- ⑫ 中央政府は、国家均衡発展特別会計の歳出予算を編成するに当たって地方自治団体の財政状況、国家均衡発展施策の施行実績に対する評価結果などを考慮し、支援規模・補助比率などにおいて偏差をおくことができる（法第39条1）。

#### 4. 李明博政府の広域経済圏政策

昨年の李明博大統領の当選以降、大統領職引受委員会においては、新しい経済開発の一環として、全国を5つの広域経済圏に再編する計画が発表された。すなわち、首都圏をはじめ、忠清圏、湖南圏、大慶圏、東南圏の5つの圏域であり、江源圏及び済州圏は特別広域経済圏（+2）として開発を進める計画である。

新政府の国土均衡発展戦略は、盧武鉉政府が進めてきた既存の行政区域中心から脱皮し、経済的な単位によって地域発展を推進し、効率性を高めるとともに、首都圏との均衡発展を図り、実質的な地方分権の定着をその目標としている点が、盧武鉉政府の国家均衡発展政策との相違点である。

大統領職引受委員会の発表では、「既存の市・道の行政区域を越え、広域経済圏の設定によりグローバル時代の国家競争力を強化する」ことを目的としており、この広域経済圏構想の推進により、地域の持続的な経済成長と地域間の共同繁栄を保障し、実質的な地方分権を進めるとともに、「創造的な広域発展」体制の構築が期待されると述べている。

表5 広域経済圏（5+2）の経済指標

区分	面積 (km <sup>2</sup> )	人口 (千人)	GRDP (兆ウォン)	大学数
首都圏	11,730	23,602	370.0	68
	(12%)	(49%)	(48%)	(38.9%)
中部圏	16,572	4,876	87.6	29
	(17%)	(10%)	(11%)	(16.6)
西南圏	20,629	5,054	72.4	26
	(21%)	(10%)	(10%)	(14.9%)
大慶圏	19,910	5,170	80.5	22
	(20%)	(11%)	(10%)	(12.6%)
東南圏	12,342	7,780	130.8	20
	(12%)	(16%)	(17%)	(11.4%)
江源圏	16,613	1,474	17.0	8
	(17%)	(3%)	(3%)	(4.6%)
済州圏	1,848	542	6.6	2
	(2%)	(1%)	(1%)	(1.1%)
全国	99,644	48,498	767.4	175

(出典) 国家均衡発展委員会資料 (2008)

広域経済圏は、拠点都市を中心に産業と、教育、医療、文化などのすべての分野の機能が結集された人口約500万人の経済圏を指し、地域の人口規模及びインフラ、産業集積度、歴史文化的な特殊性、地域情緒などを考慮し、特化された発展戦略が推進される点に大きな特徴があるといわれる。この構想により、中央政府の主導により主に公共機関の分散に集中してきた盧武鉉政府の均衡地域発展構想とは異なり、地方主導の地域競争力、経済活性化、均衡発展の戦略を結合させた政策構想であることから、既存の地方特性化の政策方針に大きな変化が予想される。

大統領職引受委員会は、この広域経済圏構想のための6大戦略、すなわち、①広域経済圏に関連する事業の活性化、②規制改革など市場開放的な地域経済の活性化促進、③広域経済圏における基幹インフラの整備拡大、④開発が遅れた地域に対する集中投資、⑤首都圏と地方の共同発展体制（win-win体制）の形成、⑥協力、統合、分権的な広域経済圏の推進体制の構築の6つを策定するとともに、各地方においては自律型の地域本部体制を設置し、広域経済圏の活性化と民間資本の参加を促進することとした。

この広域経済圏構想の推進にあたっては、各広域経済圏においてその拠点となりうる「新成長動力拠点」を選定し、戦略的な新産業基地として造成する方針が検討された。すなわち、現在開発が進行中のセマングン世界経済自由基地及び光陽湾経済自由区域、湖南圏における大三角プロジェクト、行政中心複合都市と連携する国際科学ビジネスベルト、南海岸のサンベルト（sunbelt、日照量が多く気候条件に恵まれた地域）の造成などが具体的な事業として提案された。この構想に伴う財源調達に関連し、既存の国家均衡発展特別会計の代わりに関連中央行政機関の補助金の一部と交付税の財源の一部、そして新規財源による広域経済圏特別会計を設置・運営するとともに、民間資本の誘致にも力を注ぐことが明らかになった。

また、2008年9月に開かれた李明博政府の第2次国家均衡発展委員会において発表された「広域経済圏における新成長先導産業の発展方針」は、全国を7つの広域経済圏に再編し、各経済圏において2～3の先導産業を指定し、集中育成することを主な骨格としている。

この発展方針の背景には、1999年から首都圏を除く既存の13の市・道に対し、約2兆3,000億ウォン（約2,300億円）の支援にもかかわらず、戦略産業の地域間の重複や市・道単位の事業実施により生じた資源投資に対し効率性の課題があったと指摘し、その問題点を克服するために、13の地域戦略事業のリーモデリングを通じて、7つの広域経済圏への統合を進めると説明している。



まず、政府が広域経済圏別に例示した先導産業については、ソウルを中心とする「首都圏」においては金融・ビジネス・物流などの知識サービスに関する産業の育成により「グローバルビジネスハブ」としての機能が設定された。

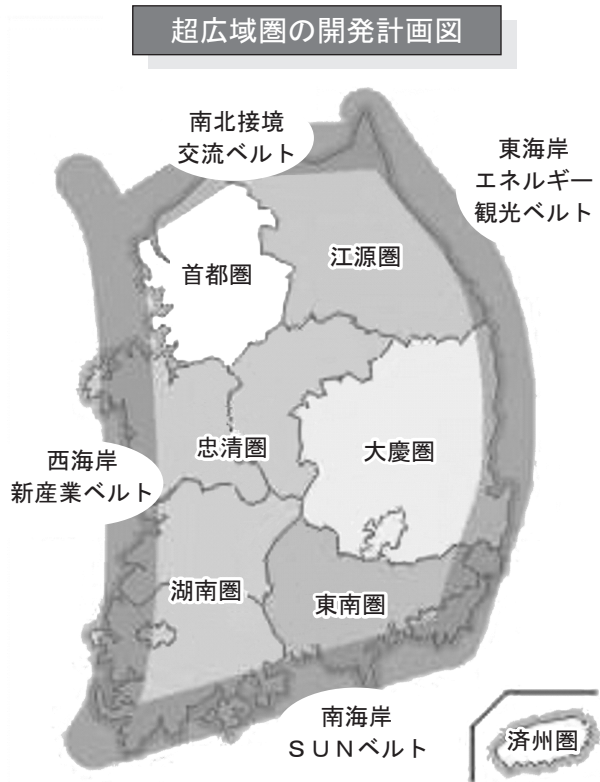
次の「江源圏」においては医療及び観光などを中心に、「忠清圏」においては医薬バイオ産業と半導体・ディスプレイなどに集中的に投資し、科学技術と先端作業の中心地としての育成が設定された。

そして、大邱や慶北地域を中心とする「大慶圏」はエネルギーと移動通信産業を集中育成し、釜山や蔚山を中心とする「東南圏」においては輸送機器や融合部品・素材産業に対し集中的な支援を行い基幹産業と物流中心の地域に成長させることが明らかになった。

光州を中心とする「湖南圏」に対しては、新生・再生エネルギーと光素材産業を、「済州圏」においては水産業のほか観光産業に投資し、アジア最高水準の国際自由都市に育成する計画である。

政府の計画に従えば、先導産業の育成を含め、各地域産業の振興についてこれから5年にわたり5兆5,000億ウォン（約5,500億円）の投資計画を策定し、広域経済圏の推進事業に来年度は2,017億ウォン（約200億円）を配分する予定で、2012年には地域産業政策予算の約42%をこの事業に配分することのほか、国家予算における配分枠の拡大を図っていくことを明らかにした。

李明博政府の地域発展戦略は、国家均衡発展委員会を中心に進められており、今年（2008）の7月及び9月の国家均衡発展委員会の会議上においてその具体的な全容が明らかになった。まず、地域発展戦略推進戦略会議と重なった7月の国家均衡発展委員会の会議において、「双生跳躍のための地域



発展政策の基本構造と戦略」が発表され、「雇用と生活の質が保証される競争力のある地域の創造」をビジョンに、基本方向として、①世界化に対応する広域経済圏の構築、②地域個性を活かした特性化された地域発展、③地方分権・自律による地域主導の発展、④地域間の協力・双生による同伴発展という4大基本方向が示された。

その上、雇用と生活の質の保証の全国的な実現のために5つの推進戦略、すなわち、①全国土における成長潜在力の最大化、②新成長動力の発掘と地域の特化発展、③行財政権限の地方移譲拡大による地方分権の強化、④地方と首都圏の双生発展、⑤既存の均衡発展施策（核心都市など）の発展的補完がそれである。

「全国土の成長潜在力の最大化」においては、全国を3つの圏域、すなわち、「超広域開発圏」・「広域経済圏」・「基礎生活圏」に分け、重層的かつ多元的な地域開発を進めるとするのが基本的コンセプトである。「超広域開発圏」は、3つの海岸ベルト（南海岸・西海岸・東海岸）に、近年その重要性が高まってきた北朝鮮との境界線である国境ベルトを加えた4つの圏域を超広域開発圏として位置づけ、対外開放型の開発地域として育成し、国家競争力の向上を目指すものである。超広域開発圏としての「南海岸ベルト」は、首都圏に対応する成長拠点（sunbelt）を構築し、環太平洋に向けた基幹産業・物流・観光産業の中心地として育成する一方、「西海岸ベルト」は、中国の環黄海圏に対応する次世代のIT・自動車・鉄鋼・物流など主力産業を統合した融合産業（新産業ベルト）の育成拠点として、「東海岸ベルト」は、新・再生エネルギーなどのエネルギークラスターの造成及び環東海圏の観光・レジャーの拠点として育成することを目的としている。また、北朝鮮に接する地域には「国境ベルト」を設置し、平和の定着や南北交流の活性化などの南北交流団地のほか、生態環境の資源保全などを集中的に育成する計画である。

次の「広域経済圏」は、既存の「5+2広域経済圏」をガイドラインとし、広域経済圏内の自治体による自律的な協議体の設置を促す一方、制度的な基盤である「国家均衡発展特別法」の改正を通じて、広域経済圏の定義、発展計画、推進機構、財政支援などを明確にするとともに、均衡発展特別会計の再編を通じては広域経済圏の財政支援を強化し、国庫補助率の向上やインセンティブの強化、既存の事業の後期経済圏事業への転換、また、「地域及び広域発展特別会計」の設置などによりその財政的支援を強化することを主な内容としている。最後の「基礎生活圏」では、大都市を除く全国162の市・郡を中小の都市や農山漁村に連携し、基礎生活圏として設定する一方、教育・医療・文化などの定住に必要な生活環境を改善し生活の質を高めるとともに、農山漁村をレジャーや休養拠点として再生し、雇用の創出や所得の拡大を図ることを主な内容としている。

「新成長動力の発掘による地域特化発展」においては、地域の意思を尊重し、地域発展を牽引できる先導的なプロジェクト（例えば、新空港建設、国際科学ビジネスベルトの建設、複合医療産業団地の造成など）を推進するとともに、既に推進中の戦略産業のうち、連携や融合できる分野に対しては、その統合を図り、新産業の創出や広域経済圏においてグローバルな競争拠点となるクラスターの造成が含まれている。

他方、「行財政権限の地方移譲の拡大による地方分権の強化」では、執行機関の性格が強い特別地方行政機関を地方に移管するとともに、地方の財政自律性に考慮する一方、地域開発関連の国庫補助金の包括補助金への転換、各種の許認可権限の地方移譲及び地方の開発計画に対する権限を強化する内容が含まれている。

また、もっとも大きな課題を抱えている「首都圏と地方の双生発展」においては、地方の企業誘致と投資拡大を促進させるための政府支援を拡大する一方、地域経済の活性化を図るための規制緩和の推進などの制度的な改善（例えば、地方専用の投資ファンドの設置、地方移転の企業に対するインセンティブの付与など）を図るとともに、新都市開発や宅地開発などの首都圏の開発利益を地方に還元する方案についての検討が盛り込まれている。

最後の「既存施策の発展的補完」においては、核心都市や行政中心複合都市などの既存施策の推進を広域経済圏の開発に連携させ、成長拠点都市に育成する一方、行政中心複合都市には大学や先端企業などの誘致に必要な各種インセンティブを付与することが含まれている。

他方、この国家均衡発展委員会において参加した4つの関連行政機関のうち、地方分権及び地域葛藤事業における協力と円滑化を担当する「行政安全部」（日本の「総務省」にあたる。李明博政府の政府組織再編により以前の行政自治部から名称変更された。）は、①特別地方行政機関の整備、②地域葛藤事業の協力及び円滑化、③地方財政制度の改善による地域経済活性化について報告を行った。

まず、「特別地方行政機関の整備」に関しては、計21の中央行政機関傘下の4,579の特別地方行政機関のうち、地方への移管が検討されたのは、8分野（国土河川、海洋港湾、食・医薬品、中小企業、労働、環境、報勲、森林）の201機関であり、所属公務員は11,130人である。

この特別地方行政機関の地方移管に関する基本方針として、政策的・広域的な機能は中央政府に、現地性・執行性の機能は地方へ移管する原則の下で、国土河川、海洋港湾、食・医薬品の3つの分野を優先推進分野とし、施設管理・許認可・指導・取締りなどの執行的な機能を優先的に移管する一方、残りの5つの分野に関しても段階的に移管していく

ことを明らかにした。

次の「地域葛藤事業の協力及び円滑化」については、その現況において生活の広域化が進むにつれ自治体間の協力や広域行政への対応が政策課題として増大しているにもかかわらず、選好施設に対する過剰投資と非選好施設に対する過少投資が社会的問題として発生しており、その過程における自治体間の紛争と葛藤関係が多発していることが問題として指摘された。この課題への対応としては、重点事業の中心の選定・推進、費用と便益の交換による協力の促進、計画段階からの参加ガバナンスの構築、地域協力のインセンティブの新設のほかに、国家均衡発展特別法の改正の際、地域協力推進に関する規定を設け、地域間の協力の原則と定義、行財政的な支援などについて盛り込むこととした。

また、「地方財政制度の改善による地域経済の活性化促進」においては、地域経済活動の成果と地方財政の収入の連携による自治団体の経営マインドの拡散や中央行政権限の地方移譲に伴う地方財政力拡充、地方分権を支える地方財政の自律性確保が課題とされ、その対応としては、地域経済の活性化に対するインセンティブの付与や国家—地方間の財源の再調整、地方税制の総合的な整備（例えば、地方税の税目体系の簡素化、地方税法の分法、地方税非課税減免など）が取り上げられ、早期の法制化を進めることとなった。

## 5. 行政区域再編の本格化

ここまでの議論は戦後の不均衡政策による地域間の格差是正に関する議論と政策の主な流れであるが、均衡発展政策は、地方分権改革にも大きく関連していることに注意しなければならない。すなわち、盧武鉉政府が目指した国家均衡発展政策は、地方分権による地方化を進める上で欠かせない前提条件であり、地域対立政治の弊害を経験した盧武鉉政府にとっての国家均衡発展政策は21世紀の地域和合による分権型社会の実現のための最大の難関であったといえる。

ところが、この国家均衡発展政策の背景には、地方行政体制（行政区域）の再編という政治課題が控えており、既に指摘したように、この地方行政体制の再編に向けた国家レベルでの議論は、与野党を問わず、一定の方向に向けて走り出している。

ここでは、2006年2月に出された「国会地方行政体制再編のための特別委員会」の活動報告書（以下、活動報告書という。）の議論を参考し、地方行政体制の再編のシナリオがどのような形で形成されてきたのかを整理しておくことにする。

行政区域の再編に関する議論は、1980年代以降、政治的なイシューとして提案を繰り返してきた。建国以降、9回もの憲法改正が行われたにもかかわらず、行政区域は1896年の制度のまま維持されており、生活圈・経済圏・情報網など21世紀のデジタル時代とは大きな隔離があるという共通の認識はすでに浸透しており、何らかの形での行政区域の再編は避けて通れない課題であると考えられている。

この活動報告書は、①地方行政体制の再編特別委員会の構成と経過、②地方行政体制の再編特別委員会の会議経過、③地方行政体制の再編特別委員会の海外視察概要、④地方行政体制の再編特別委員会の活動結果、そして付録として、①公聴会の陳述要旨及び質疑・答弁要旨、②圏域別の地方自治団体及び関連する中央行政機関の意見収斂内容、③行政自治部の報告資料、④国内及び海外主要国の地方制度並びに行政階層に関する資料によって構成されている。

この特別委員会の活動報告書のはしがきには、1896年以降の地方行政制度が100年以上、大きな変化なく持続されてきたが、1991年以降の本格的な地方自治の制度的復活による地方分権時代に対し、現在の地方制度は多くの問題点を抱えていることを指摘し、現行の地方行政の階層構造に対する社会各層からの問題提起にそって国会においてはこの問題に対する国民的な意見の収斂とともに、望ましい行政体制の再編方案を総合的に検討するために特別委員会が設けられたと述べている。

そのため、特別委員会では客観的かつ合理的な方案の作成に向けて、3回にわたる公聴会を開催し学会・市民団体の専門家の多様な意見を収斂するとともに、海外主要国の地方行政制度の特徴や近年の改革動向、運用実態などについて視察を行い、国内の地方制度との相違点について研究を進めてきたことが記されている。

こうしたプロセスを踏まえて、この活動報告書が指摘した地方行政体制の再編の必要性は次のとおりである。①交通・通信などの飛躍的な発達により従来の行政区域が狭くなり、広域化する行政ニーズに対し機動的な対応ができなくなったこと、②多段階の行政体制により機能の重複・人材と予算・時間的な高費用・低効率の問題の発生と住民サービスの不便を助長していること、③人口の流出や出生率の低下、地域経済の崩壊による自治基盤の維持困難が生じていること、④階層は縮小、区域は広域化、事務は地方化といった世界的潮流への対応不足、⑤高度の集権的システムが地方自治・地方分権化を妨げていること、⑥構造的な再編のない権限移譲は、自治体間の貧富の格差を拡大させ不均衡を深化させる危険性があること、などが地方行政体制の再編を目指す理由として取り上げられた。

表6 国会地方行政体制再編特別委員会（2006）の与野党の提案

開かれたウリ党（与党）	区 分	ハンナラ党（野党）
64の統合市に再編 （2～5市郡の統合）	再 編 方 向	約70統合市に再編 （2～5市郡の統合）
廃 止	道（広域自治団体）	廃止、4～6大圏域の国家地方 行政庁の設置
ソウル特別市は5つ、釜山広域市は2つ に分割（国務総理が兼任するソウル特別 市存続）、その他の広域市は現行のまま	特別市・広域市	特別市・広域市は段階的に統廃 合推進（道優先）
準自治団体（区議会構成なし、区長は議 会同意を得て市長が任命）	自 治 区	準自治団体（自治権の制限）
社会福祉センターに転換	邑・面・洞	制限された自治権の付与
2010年まで住民投票により決定	推 進 手 続 き	2010年まで住民投票により決定

こうした問題点を克服するための方策として、特別委員会は、①高費用・低効率の中小規模の行政体制を低費用・高効率の簡素・広域体制へ転換、②生活自治の完結ができる自治体の力量強化（人口・面積・権限・経済力など）、③住民便益の向上・住民自治の活性化の仕組み構築、④広域的な開発に際し、地域エゴ・重複投資などの問題が発生しない専門的・中立的・体系的な地域均衡政策ができる体制の構築という基本的な認識の下で、基本方向として次の4点を打ち出している。すなわち、①行政階層の1段階化（補充性と近接性の原則の下で、現行の3～4の多段階重複階層を2～3層に再編する。この場合、広域団体である道がその対象である）、②市・郡・区の広域化（道の機能を広域市・郡・区が担う形態）、③邑・面・洞の準自治団体化（補充性と住民接近性に基づき、住民自治の基礎単位として位置づけ）、④中央政府と地方の役割再調整による地方広域行政体制の構築（国家地方広域行政庁の設置により国会委任事務及び出先機関の機能的統合）である。

その上、こうした地方行政体制の再編に向けた課題として、①国民的な合意形成のための広範囲な世論化の必要、②行政体制再編及び地方分権のための政府の責任認識、③国民投票の活用による再編の断行を取り上げている。

しかし、行政区域の再編が政治的に敏感な課題であるとともに、地域間の葛藤を抱えている韓国社会の現状では、国民的なコンセンサスを必要とする行政区域の再編は政権にとっても大きなリスクを負うものであり、各層各界での意見は乱立気味である。特に、行政区の再編によって、自治団体が削減される場合、首長のほかに議員定数の削減、公務員の削減などが行われる可能性も少なくないため、こうした利害関係・既得権に対する対応

をめぐっては統一した解答は出されていないのが現状である。

こうした状況にもかかわらず、政治主導で進めた行政区域再編論議では、与野党が提案を出し合い、その中から住民投票による実現が合意されており、2010年の地方選挙を控え、再編に関する論議が具体化しつつある。この与野党提案を踏まえ、議論される共通的な内容は、現在の行政区域における高費用—低効率の問題を克服するために、現行の特別市、広域市・道、市・郡・区、邑・面・洞のような3～4層の行政区域を1～2層に簡素化しようとするものである。すなわち、現行の16の広域自治団体を解消したうえ、234の市・郡・区を2～5単位に束ね、全国を約70の市（広域市）に統廃合する内容となっている。

この広域市案に対しては、野党の民主党では「地方行政体制の再編のための特別法」の制定を通常国会の重点課題としており、与党のハンナラ党においてもこれに対し同調する反応が出ており、政治的な妥協の可能性も少なくはないとみられている（「文化日報」電子版、2008年9月1日付）。

他方、全国の「広域分権化」に関する主張（「朝鮮日報」電子版、2008年9月9日付）も提案され、16の広域市・道による行政区域体制について人口規模500～1,500万人を単位に4～5の広域単位に再編し、その上、財政、教育、行政、治安などの中央政府の権限を大幅に移譲しようとする内容であり、既述の広域市案との違いはこの中央政府の機能縮小にあるといえる。この案も大都市を単位とする広域的な国家間競争が激化する世界的潮流に対応しようとするものの1つである。

## おわりに

周知のように、分権化・地方化の世界的なトレンドの形成に伴い、世界各国においてはスケールメリットが活用できる行政区域の再編とともに、国家的・地域的な競争力の強化を目指し広域的な地域開発体制の構築を進めてきた。例えば、日本における広域地方計画圏や英国における9つの広域開発圏の設定などはその典型的な事例である。

こうした世界的な流れに対応した国際化戦略としての李明博政府の広域経済圏の設定は、従来からの地域不均衡の是正という課題にも対応しており、基礎生活圏・広域経済圏・超広域開発圏によって構成された地域空間政策としての精度は非常に高いといえる。

しかし、こうした戦略的かつ革新的で精度の高い地域空間政策を進めていく上で最も必要な要素は、地域によるイニシアティブであり、そのための制度的仕組みである。言い換

えれば、これまでの地域開発がもつ中央集権的な統制システムの下では、画一的なナショナルミニマムの保障は可能であっても、地域革新や地域主導の開発には限界がある。1987年の民主化、1991年の地方自治の制度的復活以降、地方の均衡ある発展を謳った各政府の地域均衡発展政策は、計画した成果を達成できないまま、政権の交代とともに歴史の表舞台から消え去っている。

今回の李明博政府の地域均衡発展政策の6大戦略のなかには、「分権的な地域開発と地方自治の基盤醸成」が入っており、その内容は、地方分権の推進において必要とされる地方財政の拡充や計画・開発権の強化、包括補助金制度の導入など、これまで課題とされてきた部分が多く含まれている。ただ、こうした対策は、それ以前の政府においてもすでに指摘されたものであり、そのための政策も数多く存在してきた。にもかかわらず、それらの問題の抜本的な解決には今後も多くの時間がかかるだろう。政権の交代によって消え去っていく地方均衡政策よりは、何代の政権交代にも変わらない地方分権政策をしっかりと進めて頂きたいものである。

(シン ヨン Chol 法政大学大学院政策創造研究科准教授)