

韓国・李在明政権の「5極3特」地域均衡成長政策の展開 地方消滅対策としての行政統合特別市新設を中心に

申 龍 徹

＜要 旨＞

本稿は、2025年6月に誕生した韓国の李在明政権が打ち出した、地方自治分権及び地域均衡成長の中核政策である「5極3特」政策の内容と、それを受けて国会・自治体などが進めた行政統合特別市に関する取り組みを、時系列的に分析するものである。

首都圏一極集中の深化による地方衰退・地方消滅に歯止めをかけ、地方主導の成長を促すことを目的として、実用主義政治を標榜する李在明政権は、広域自治体間の行政統合を推進している。この取り組みは、保守対革新という従来の理念対立型政治構造の中で展開され、2026年6月3日の地方選挙・国会議員補欠選挙を経て、全南光州統合特別市が同年7月1日から新たな一歩を踏み出すこととなった。

地域均衡発展政策として進められる広域自治体間の統合特別市構想（広域合併）は、画期的な枠組みの転換によって地域均衡成長を実現し得るという期待がある一方で、中央政府主導による広域自治体統合の誘導であるとの批判も受けている。本稿では、地方衰退・地方消滅への処方箋として提示された「5極3特」政策の主要内容と、それに基づく広域自治体間の行政統合特別市誕生までのプロセスを分析する。

はじめに

本稿は、2025年6月に誕生した韓国の李在明政権の誕生以降、民主系政権のもとで急転している韓国の自治分権政策の主要内容及び広域自治体の統合内容の紹介とあわせて、その基本的な枠組みである「5極3特」政策の主要内容について分析し、1998年から続いたいわゆる保守対革新という理念対立型の制度・政策との相違点について考察するものである。

2022年5月10日就任以降、約2年半に及ぶ無能・無策の政治的墮落を露呈してきた保守系の尹錫悦政権による政治的混乱、そして独裁的な長期政権を目指した違法な非常事態の企ては、1990年代以降から構築してきた韓国社会の安定的な民主主義の営みを

一変させ、保守や極右の対立という社会的混乱を招いたが、1987年の民主化以降、成熟した民主主義は厳冬の中で市民の「光の革命」として現れ、現役大統領の逮捕や弾劾裁判、そして2025年4月に憲法裁判所による罷免を迎えることとなった。

この弾劾・罷免に伴う大統領選挙において誕生した民主系の李在明政権（通称、国民主権政府）では、非常事態の宣言による混乱を極めていた政治的・経済的な政策運営の立て直し（国政の正常化）を図る一方、今日の韓国社会が直面している国内外の難題に対する抜本的な政府改革を目指し、2000年代以降の固着した慢性的かつ百害無益な理念中心・イデオロギー対立の政権運営から脱皮し、全ての面において国益・実利を最優先とする実利型国政運営への大転換を図っており、その内容は、今後5年間の国政運営の方針と課題を示した「国政課題」において明

確に現れている⁽¹⁾。

本稿のメインキーワードの1つである「5極3特」にはその特徴がはっきり現れているが、ここでの「5極3特」とは、長年にわたって問題とされてきた首都圏一極集中を克服し、国家の均衡的な成長を目指した全国17の広域自治体（市・道）を「5つの超広域圏」と「3つの特別自治道」に再編する国家戦略である。「5極」とは、首都圏、東南圏（釜山市・蔚山市・慶尚南道）、大慶圏（大邱市・慶尚北道）、中部圏（忠清南道・忠清北道）、全羅圏（全羅南道）を指し、「3特」とは、済州特別自治道、全北特別自治道、江原特別自治道の3つの特別自治道のことを指す⁽²⁾。

新しい政権のもとでは、過度な首都圏一極集中がもたらす「地方消滅」の危機を打開し、多核分散型の均衡ある国家発展への画期的な転換を通じて、自治分権を基盤とする成長モデルとなることを目指している⁽³⁾。その主な内容は、①5極3特の経済圏・生活圏・行財政の3つの分野において11の戦略課題、144の細部課題に統合・調整、②超広域の大衆交通網（60分生活圏）と広域鉄道・道路の連携推進、③特別自治体の権限強化、広域連合自治体の統合支援、超広域特別協約・統合公募などのガバナンス体制の構築、④地域均衡成長の影響評価の導入などによる地方優遇予算配分体系の新設などが主な推進戦略となっている。

以下では、これまでの政権運営では見られなかった実用主義的な自治分権政策の全体像を把握することを念頭に、任期5年である李在明政権の国政運営

の青写真である「国政課題」（計123項目）の内容から自治分権にかかわる主要内容を紹介し、その内容的特徴を揭示する。

その次に、地方消滅対策の要とすべき「5極3特」の内容のうち、特に注目を集めている広域自治体の統合（韓国では、「行政統合」という。）の実例として、西南部の「全羅圏」における光州広域市と全羅南道（広域自治体）の広域統合の推進状況について時系列的に検討するとともに、統合のメリットとして打ち出されたIT関連企業誘致や公共機関の移転などについてもその効果の面での評価を分析することにする。

最後に、日本同様、人口減少や首都圏など都市圏への人口集中により加速している地方消滅に関する韓国政府のドラスティックな政策的対応が持つ影響と効果から政策的示唆を得たいと考えている。

1. 李在明政権における地方消滅対策の内容と意義

2025年8月13日に大統領直属の国政企画委員会（委員長イ・ハンジュ）が発表した「李在明政府国政運営5ヵ年計画（案）」は、任期5年における政権運営の青写真であり、同年9月16日の国务会議（日本の閣議）において「国政課題管理計画」が正式に決定され、国政運営の123の課題に対するロードマップとなった。

この「国政課題123」は、「国民が主人である国、共に幸せな大韓民国」という国家ビジョンの旗のもと

(1) この「国政課題」は、任期5年間における国政運営のグランドデザインであり、政策運営のガイドラインとしての役割を果たすものである。国政ビジョン・3大國政原則・5大國政目標とこれを実現するための123の国政課題（政治分野19課題、経済分野29課題、地域均衡成長分野23課題、基本社会分野37課題、安保・外交分野15課題）で構成されている。全文は、以下のアドレスから見る事ができる。韓国、文化体育観光部 <https://www.korea.kr/govVision/>（閲覧日2026年1月10日）。

(2) この5極3特に関する研究は始まったばかりであるが、本稿では、5つの広域経済圏の行政体制における責任性・自立性・民主性のあり方を分析し、地方自治体の政策課題を提案した以下の研究を参考にした。Kim、Ho-junほか（2026）「超広域協力機構はどのように作動するのか：5極3特戦略下の広域経済圏協議体の責任性・自立性・民主性の分析」『韓国地方自治学会報』第38巻第1号、215～269頁。

(3) 日本同様、韓国においても少子高齢化による「地方消滅」は最も関心度の高い社会課題であり、多種多様な研究が行われている。Lee、Min-juほか（2023）「地方消滅危機地域の類型化と特性の分析」『都市研究』第23号、93～137頁。Lee、Jae-ranほか（2024）「首都圏の人口集中と地方消滅に対する政策的考察」『土地公法研究』第17号、397～428頁。Huh、Ung-hoほか（2024）「地方消滅危機による都市の類型化と類型別の特徴の分析」『国土研究』第121号、73～90頁など。

とで、「傾聴と統合」、「公正と信頼」、「実用と成果」という国政の3大原則、また①国民が一つになる政治（3戦略19課題）、②世界をリードする革新経済（5戦略29課題）、③共に生きる均衡成長（4戦略23課題）、④基本が丈夫な社会（8戦略37課題）、⑤国益中心の外交安保（3戦略15課題）の5大政目標と23の推進戦略、123の課題で構成されている⁽⁴⁾。

政府が追求する価値と政策の方向性を集約した総合計画である国政課題は、政策の設計、執行、評価などの国政管理の全ての過程においてその基準となり、この国政課題を通じて政府が志向する核心的な価値が社会に共有され、政策推進過程においては優先順位が明確に設定されることになる。

この国政課題123のうち、国政目標3「共に豊かに暮らす均衡成長」の中には、戦略1「自治分権基盤の均衡成長」（国政課題49～63）が入っており、「自治分権基盤の均衡成長国家」が核心目標とされ、「自治分権基盤の均衡成長」・「活力あふれる民生経済」・「協力と双生の公正経済」・「希望を実現する農産漁村」の4つの推進戦略を設定した。

また、「5極3特」（5つの超広域圏と3つの特別自治道）の育成による革新と雇用の拠点構築とあわせて行政首都の早期完成・第2次公共機関の移転を通じて均衡ある地方自治を実現するとともに、実質的な自治分権の制度的整備も行い、中央権限のドラスティックな地方移譲、地方の歳入拡充の強化、住民自治会の本格的な実施のほか、基礎自治体下の行政単位である「邑・面・洞」長に対する住民選択の公選制導入、地域教育の革新と消滅可能性地域に対するオンデマンド支援による地域人材の養成など、人口流入ができる循環構造を整備し地域の持続可能性を確保としている⁽⁵⁾。

2026年5月7日に国会本会議において議決された

「地方自治分権及び地域均衡成長に関する特別法」（以下、「地方分権均衡発展法」）⁽⁶⁾の一部改正は、李在明政権の「5極3特」の地域均衡成長戦略推進を制度的に裏づけるものであり、首都圏一極体制を克服し、地域自ら成長を主導する体制への転換を目指している点に特徴がある。主な改正内容は、①均衡成長影響評価の導入及び超広域協力事業の財政的支援の強化、②超広域協力の実施体制及び地方時代委員会の機能強化の2点である⁽⁷⁾。

この地方分権均衡発展法においては、特に自治分権及び地方消滅対策を主導していく中央政府の組織として、従来の「国家均衡発展委員会」（2018～2023）と「自治分権委員会」（2018～2023）を統合・一元化し新たに大統領直属の「地方時代委員会」（Presidential Committee for Decentralization and Balanced Development、委員長キン・キョンス）を設置した。この地方時代委員会は、地方分権均衡発展法第62条（地方時代委員会の設置及び存続期限）に基づき5年の時限的な組織として、2028年7月まで運用される予定である。

この地方時代委員会は、地域間の不均衡の解消、地域特性に合う自立的な発展及び地方自治分権を通じて全国どこでも住み心地の良い地方時代を実現すること（第62条）を目的とし、地方自治分権及び地域均衡発展の基本方向と関連する政策の調整など、次の内容を審議・議決する（第63条）とし、①地方自治分権及び地域均衡成長の基本方向と関連する政策の調整・国政課題の総括・調整・点検及び支援、②地方時代総合計画の策定、③地域均衡政策及び事業、地方自治分権課題などの推進・調査・分析・評価・調整、④機会発展特区の指定及び支援、⑤公共機関などの地方移転、革新都市の活性化及び新規公共機関の立地決定、⑥地域革新融合（複合）団地の指定・育成、地域発展投資協約の締結及び運営など

(4) 国務調整室報道資料「李在明政府123国政課題確定」、2025年9月16日。

(5) 前掲註(1)「国政課題123」、p. 16。

(6) この「地方自治分権及び地域均衡成長に関する特別法」（通称、地方分権均衡発展法）〔法律第21544号、2026年4月14日改正〕は、地域間の不均衡の解消、地域の特性に合う自立的な発展及び地方自治分権を通じて地域が主導する地域均衡成長を推進することで全ての国民が住む場所に関係なく均等な機会を受ける地方時代の実現を目的（第1条）とする法律（日本の地方自治法に当たる）である（国家法令情報センター）。

(7) 行政安全部報道資料「5極3特均衡成長の本格推進の基盤整備、地方分権均衡発展法改正案の国会通過」（自治分権制度課）、2026年5月7日。

が主な機能となっている。

この委員会は、国会議員と慶尚南道知事を歴任したキン・キョンス委員長（大臣級）をはじめ、副委員長1名（次官級）を含む定員39名で構成され、各部の長官のほか、地方団体の代表などの当然職委員、当該分野の学識と経験を有する21名（国会議長推薦4名、大統領委嘱17名）の委嘱委員も含まれている（第64条）。そのほか、専門委員会・諮問委員・地方時代企画団、広域レベルの市・道の地方時代委員会、基礎レベルの市・郡・区の地方時代委員会が設置されることとなった⁽⁸⁾。

この地方時代委員会の役割に関しては、「これまでの首都圏一極構造や17の市・道による広域体制では成長の限界があり、選択と集中のない均衡発展は不可能であると指摘され、首都圏を除く14の非首都圏の広域自治体が同等の資源を分け合う支援型では重複と浪費が発生し、戦略的な産業育成も難しい。地方から若年層が離れる理由は雇用不足であるので、地方における拠点大学の支援育成や公共機関の移転、AIなどの先端産業の特性化支援などの人材育成と雇用確保を同時に推進する必要がある」、との指摘の中によく現れていると言える⁽⁹⁾。

以下では、この戦略1「自治分権基盤の均衡成長」の推薦戦略（国政課題49～57）のうち、「5極3特と中小都市の均衡成長（国政課題49）」、「行政首都世宗（特別自治市）の完成（国政課題50）」、「第2次公共機関の移転など地域均衡成長拠点の育成（国政課題51）」、「住民生活の質の向上のための自治分権の力量強化（国政課題52）」、「地方財政の拡充による自治財政権の拡大及び地域経済の活性化（国政課題53）」、「消滅危機地域の再構築の

ための財政支援（国政課題54）」、「地域教育の革新を通じた地域人材の養成（国政課題55）」を中心に内容を分析する⁽¹⁰⁾。

2. 国土均衡発展の枠組みとしての「5極3特」の内容と特徴

李在明政権の地方自治分権及び地域均衡発展政策をもっとも端的に示すキーワードは「5極3特」であり、過去の革新系政権が進めてきた選択と集中による競争的自治という地方自治の戦略が継承されている⁽¹¹⁾。

この「5極3特」は、昨年6月3日に行われた大統領選挙の際に共に民主党の当時の李在明候補が提示した選挙公約の一つである。これからの均衡発展・地方分権・未来産業の基盤整備を同時に実現するためのもので、首都圏に集中した機能を全国に分散させる5つの広域圏と3つの特別自治道による国土空間の発展戦略である。その主な内容としては、中部地方における忠清圏の行政首都（世宗特別自治市）の完成、超広域経済圏の形成、地方消滅対応、地域均衡発展の財政確立、ソウル大学10校育成、AI国土・産業革新、空間構造・広域交通革新、スマート農水産、観光による地域活性化など10の目標が含まれていた⁽¹²⁾。

この「5極3特」については、当初は、2022年の大統領選挙の際に提示されていた構想であるが、その際、「国家均衡発展は配慮ではなく避けられない生存戦略であり、職業や文化、教育のために首都圏に移住することがないように地域発展を進めることが必要」との認識が示された⁽¹³⁾。すなわち、内陸

(8) 地方時代委員会の詳細に関しては、「地方時代委員会」、<https://www.balance.go.kr/base/main/view>参照（閲覧日2026年1月10日）。

(9) 「大田・忠南の行政統合が5極3特の成敗を決める」『中部毎日新聞』（電子版）2026年1月7日。

(10) そのほか、「北極航路時代を主導するK-海洋強国の建設（国政課題56）」、「交通革新インフラの整備（国政課題57）」が入っている。前掲註(1)「国政課題123」、p.46。

(11) この革新系政権における地方自治の政策的特徴に関しては、申龍徹（2018）「『済州特別自治道』の10年の成果と課題—特別自治の実験から地方分権型憲法改正論議へ」『自治総研』第44巻12号、pp.32—58において詳しく述べている。

(12) 「共に民主党、国土空間革新委員会出帆、5極3特均衡発展の実現」『OhmyNews』（電子版）、2025年5月13日。
https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003129138（閲覧日2026年1月10日）

(13) 「李在明、5極3特により地域均衡成長、高速鉄道中心の交通体系の構築」『ソウル経済新聞』（電子版）、2022年1月11日。<https://www.sedaily.com/NewsView/260TNRGAXV>（閲覧日2026年1月10日）

鉄道などの高速鉄道を中心とする国家交通体系の革新と国立ソウル大学のような力量を持った重点大学を地方に育成することで進学や就業のために地方を離れることがないようにするとともに、AIや新エネルギーなどの新成長分野の企業誘致を広域単位で戦略的に配置することで衰退していく地方に成長・発展の機会を付与しようとするものであった。

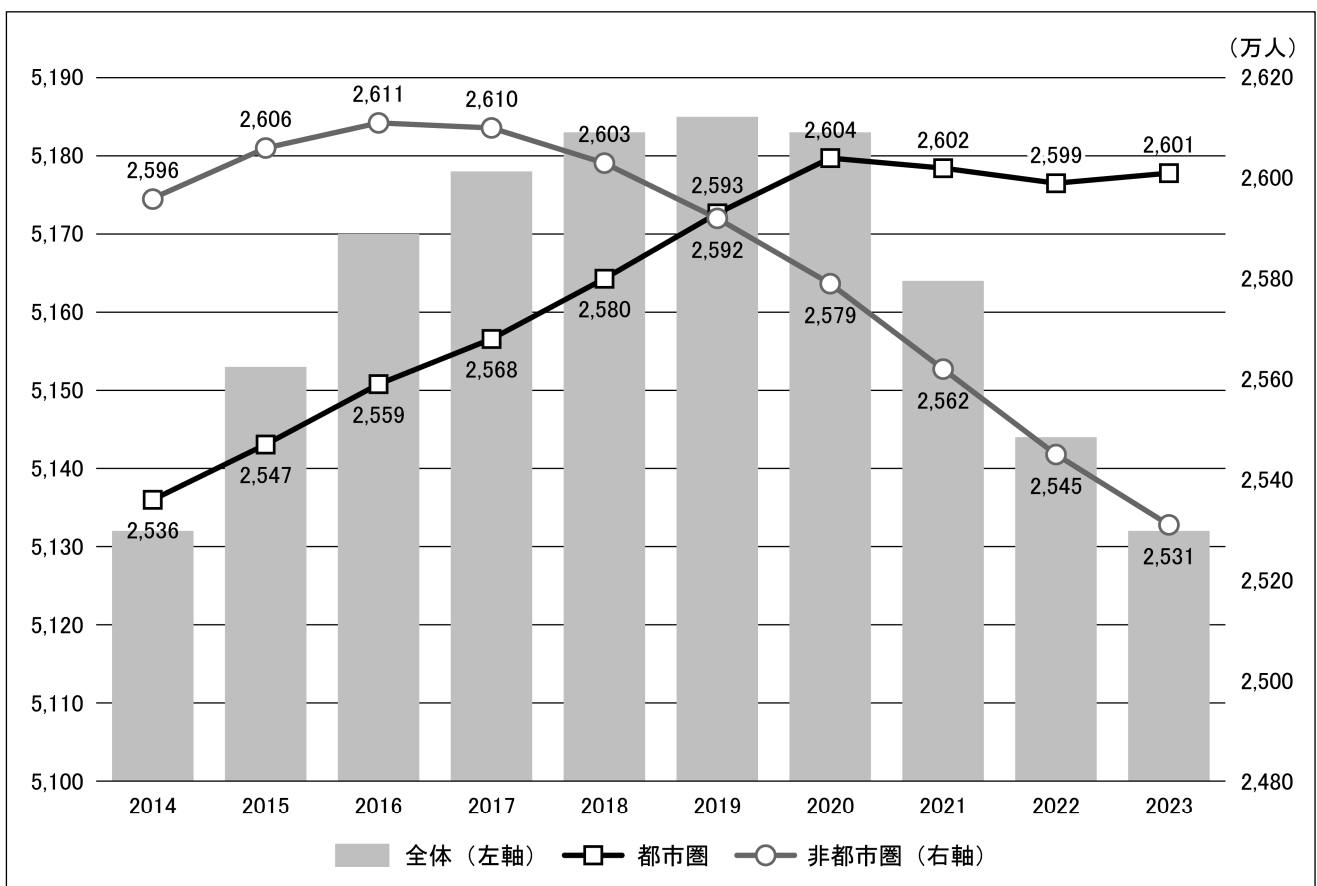
地方消滅の危機感が現実化し社会問題となった2020年以降の地域均衡成長において、成長ではなく成長を妨げる要因と化した「首都圏中心の1極体制」から「多極分散型の5極3特体制」への政策的転換は、中央政府による地方への一方的な資源配分による恩恵的な均衡発展モデルの終焉を意味するものである。

周知のように、韓国の統計庁によれば、2024年末時点において首都圏への人口及び資本、企業、大学の集中により国内人口の50.7%、経済活動人口の

51.6%が集中し、地方においては持続的な人口減少、青年層の流出、高齢化の加速化という三重苦により消滅危機が深刻化している（図1、図2）。もちろん、これらの首都圏1極集中に対しては、公共機関の地方移転や特別自治制度の導入、革新都市、企業都市、行政中心複合都市など、多様な地域均衡政策を試みてきたが、ほとんどの場合、中央政府による画一的かつ部分的な開発支援に終わり、地方の持つ特性や需要などを十分に反映できないという限界を露呈してきたと言える。

そのため、地方消滅対策の深化が社会全体の持続的発展のための必須条件となったことを踏まえ、これからの地域均衡発展を図る上で、医療・文化的な生活水準を確保する生活環境の改善、地域人材の確保と育成を担保する教育環境の確保、そしてAIやバイオ、新エネルギーなどの成長産業の地方立地による雇用の総合的な確保が必要であり、共食い型競

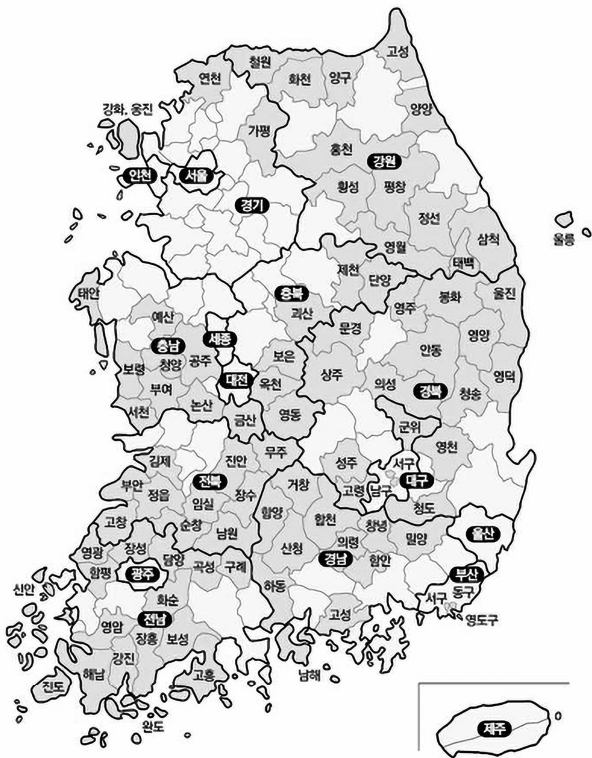
図1 韓国の都市圏と非都市圏の人口



出所) 『グッドモーニング忠清』(電子新聞)(2024年1月11日)のデータより筆者作成 <https://www.goodmorningcc.com/news/articleView.html?idxno=302839>

図2 人口減少地域の指定状況

指定—89の市郡区（網かけ部分）



出所) 韓国行政安全部報道資料 (2023年12月18日)

https://www.mois.go.kr/ft/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=105803

争を避け、体系的かつ合理的に分散された経済生態系を持ち「規模の経済」が機能する行政・経済の超広域化は不可欠な要素とも言える。

そこで、現在の17の広域自治体を超広域の5極：「地域均衡発展の中心として行政・科学首都となる忠清圏」・「海洋首都として宇宙航空産業の中心となる釜山・蔚山・慶南圏メガシティ（釜蔚慶圏）」・「AI・エネルギー産業と農業・生命の中心となる全羅圏」・「バイオ産業・医療ロボット及び交通のハブとしての大邱・慶北圏」・「グローバル経済と文化の中心となる首都圏」及び3特（3つの特別自治道、済州・江原・全北）に役割分担を含めて再構築し、国土空間の均衡発展・成長に向けた新しい枠組みとするのが「5極3特」である（図3）。

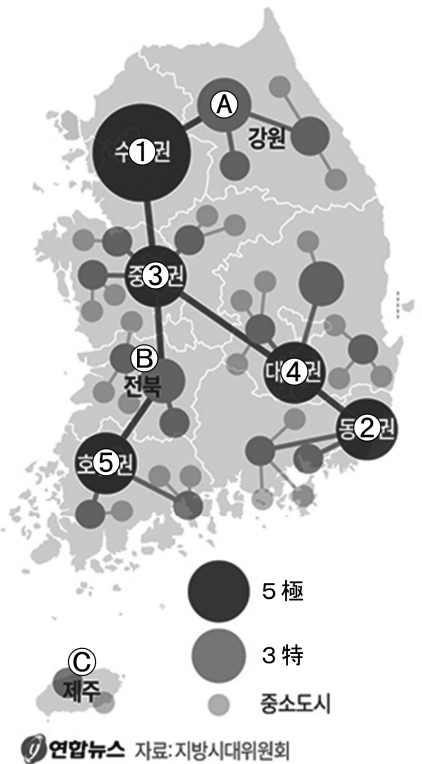
行政安全部（日本の総務省）及び国土部（同、国土交通省）が所管するこの「5極3特」の地域均衡発展戦略は、中小都市の均衡成長とリンクされ、「5極の超広域圏の統合支援」・「3つの特別自治道に対するオンデマンド型特例の付与」を主な政策目標としているが、主要内容としては、①特別地方自治体の統合支援（5極の超広域圏の設置・運営）、②行政体制の再編推進（公共サービスの広域化のための公共協約制度の導入、地域主導行政体制の推進による住民の生活質の保証と地域間競争の強化）、③特別自治道の成長支援（特別法の改正及び特化成長地域の造成・支援、済州型基礎自治体の設置支援）、④革新拠点及び雇用創出拠点の支援（戦略産業の選定・支援の制度的な基盤整備、圏域別の産業育成・国家産業団地の造成、企業・大学研究機能の融合化、外国投資誘致のための経済自由区域の活性化）、⑤広域交通網の連携（5極3特広域圏連携のための広域鉄道・道路の整備（中心都市と隣接生活圏域などの圏域内部を連携する広域交通手段の拡充））、⑥中小都市の育成（投資優遇地区、企業革新パーク、新都市再生などの経済拠点の造成、都市整備・観光拠点の育成による地域個性確保）などである⁽¹⁴⁾。

一方、この「5極3特」の枠組みが超広域的な市・道の統合とそれに伴う制度的支援を目指したいわゆるハード面での強化が目標であるのに対し、国政課題52の「住民生活の質の向上のための自治分権の力量強化」及び国政課題53の「地方財政の拡充による自治財政権の拡大及び地域経済の活性化」、そして国政課題54の「消滅危機地域の再構築のための財政支援」は従来の政策的対応に新しい考え方を加味する形でその政策の効果拡大を目指したものであると言える。

まず、「自治分権の力量強化」（国政課題52）については、中央・地方及び広域・基礎自治体間の協力体制の構築、地方自治権の強化及び住民自治の活性化、中央権限の地方移譲などによる分権力量の強化が目的とされ、自治権の実質的な保障により自律的な政策の執行と住民・地域主導の分権政策の推進

(14) 前掲註(1)「国政課題123」、p. 111。

図3 5極3特



5極3特		自治体	人 口
5極	①首都圏	ソウル特別市 仁川広域市 京畿道	2,610万人
	②東南圏 (釜蔚慶圏)	釜山広域市 蔚山広域市 慶尚南道	750万人
	③中部圏 (忠清圏)	大田広域市 世宗特別自治市 忠清北道 忠清南道	560万人
	④大慶圏 (大邱・慶北圏)	大邱広域市 慶尚北道	480万人
	⑤全羅圏	光州広域市 全羅南道 2026/7/1より 全南光州統合特別市	320万人
3特	A 江原特別自治道		150万人
	B 全北特別自治道		170万人
	C 濟州特別自治道		70万人

出所) 政府資料より筆者作成

地図出所) 韓国内務安全部2026. 05. 08政府政策ブリーフィング (2026年5月28日) に加筆
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148964072>

を通じて地方の創造性と多様性を確保する一方地方自治の民主性と責任性の確保が期待されている。

その主要内容としては、①中央・地方間の協力体制の強化（従来の中央地方協力会議を国家自治分権委員会に再編し、憲法改正を通じて憲法上の機構として格上げ）、②自治立法権の強化（条例により委任した内容を行政規則で制限できないように制度化、幅広い自治立法権の制度的保障）、③地方議会法の改正（地方議会の組織・運営などの法制化、議会運営における住民参加の参加拡大など地方議会の力量・責任強化）、④住民自治権の拡大（住民自治会の法的根拠整備、邑・面・洞における代表の直接選挙制度の段階的導入、住民召喚制（リコール）の制度的改善、住民自治強化のための総合計画の策定による草の根民主主義の強化）、⑤権限移譲の拡大（第3次地方一括移譲法の制定及び地域別のオンデマンド型の権限移譲の推進）などである。

次に、「自治財政権の拡大及び地域経済の活性化」

（国政課題53）については、地方における自主財源の拡充及び予算編成・執行過程における住民参加制度の拡大により地方財政の自律性及び透明性の強化、地域愛商品券が地域経済活性化の動力になるように安定的な発行の制度化・利用活性化の支援を政策目標とし、実質的な財政分権の基盤構築により地方財政の持続可能性を確保するとともに、地域愛商品券の安定的な運用による地域経済の活性化を強化することが期待されている。

主要内容としては、①地方の自主財源の拡充（交付税率の引き上げ、中央・地方の機能調整、地方の歳入拡大強化などの連携）、②国庫補助事業の革新（国庫補助事業の包括補助の拡大及び補助事業別の特性などを考慮し中央・地方間の合理的な機能調整）、③地方財政の責任性・透明性の強化（財政情報公開の拡大による透明性確保、財政運営に対する住民参加拡大、予算案に対する地方議会審議の内実化）、④里長・通長（行政の最下位単位、町内会）

に対する災難特別活動費の支援、⑤地域愛商品券の活性化（国家支援を義務化し、安定的発行及び発行規模の拡大支援）などである。

また、「消滅危機地域の再構築のための財政支援」（国政課題54）においては、人口減少地域などの消滅危機地域に対するオンデマンド型支援及び実際の滞留人口を基盤とする政策により人口流入の促進支援を目標に掲げており、①地方消滅対応基金の拡大（事業性と執行の効率性中心の制度補完、財政分権などと連携した基金の規模拡大）、②差別的支援体系の確立（首都圏との距離及び地域消滅の度合いによる差別的な支援の原則と基準の整備）、③ふるさと愛寄付制度の活性化（法人寄付制度の導入及びその活用方法の模索、基金使用目的の多様化などを含めた合理的な制度改革）、④複数住所制度の段階的導入（実生活圏を基盤とする政策設計のための生活人口登録制の導入、特別自治道や人口減少地域などを対象とする複数住所制度のモデル事業実施と拡大）、⑤生活圏中心の集約型都市（コンパクトシティ）の形成（人口減少地域において住居・交通・生活SOC（社会間接資本）などが集約されたモデル都市の造成・拡大）などが主要政策となっており、人口減少地域における人口流入の好循環体系を設計し、地域の活性化及び持続可能性の確保が期待されている。

そのほか、地域における教育環境の強化策として、国立ソウル大学に対応できる拠点大学を全国の10か所に設け、学生一人当たりの教育費をソウル大学の水準に引き上げるとともに、集中的な戦略的投資を行うことにより、首都圏の大学に進学しなくても地域において特性ある柔軟かつ高水準の教育が受けられるようにする地域教育の強化策や海洋水産部及び関連団体・民間の海運会社などのドラスティックな地方移転により第2の都市でありながら衰退の危機に直面している釜山市に対する集中的な支援策であ

る海洋首都政策、行政首都として造成している世宗特別自治市を中心に主要都市を1時間（全国を2時間）で結ぶ高速鉄道による交通網の整備などが含まれている。

3. 広域市・道行政統合による統合特別市の推進

李在明政権誕生の直後に核心政策として打ち出したこの「5極3特」による地域均衡成長政策への大きな転換により長い間議論されてきたものの実現されなかった広域自治体の市・道による超広域的な統合が実現に向けて急速に動き出している。

人口減少の弊害が社会的・国家的課題となった2020年以降、全国において都市間、市・道間の超広域的な行政統合、メガシティ（Megacity）化が地域課題として推進された。例えば、①大田広域市・世宗特別自治市・忠清南道・忠清北道における忠清圏行政統合（約553万人、停滞中）、②大邱広域市と慶尚北道による行政統合（2020～2024中止）、③釜山広域市・蔚山広域市・慶尚南道による釜蔚慶メガシティ構想（約800万人、停滞中）、そして④光州広域市と全羅南道による行政統合がそれである⁽¹⁵⁾。

2020年以降のこれらの広域自治体である市・道間の統合論議がうまく進まない背景には、国内外における成功事例の少なさ、自治体内部の意見対立や住民の反対などの内部的な要因もあるが、中央政府の先導的な意思表示や具体的な支援策などの不足による政策的な信用性不足にあると指摘している⁽¹⁶⁾。また、広域自治体間の統合による圏域強化と市町村の統合や機能再配分の方角性が必要との意見もある⁽¹⁷⁾。

このうち、李在明政権の誕生後に大統領自ら表明したソウル特別市同様の行財政的権限付与を含む地域均衡成長政策に対する積極的な政府支援を背景に、

(15) Kim, Geon-woo (2024) 「メガシティ論議と地方行政体制の再編：韓国型メガシティの特殊性と問題性を中心に」『韓国地方政治学会報』第14巻第2号、35～60頁を参照。

(16) 「市・道行政統合、中央政府が応える時である」『ソウル新聞』（電子版）、2023年4月18日。<https://www.seoul.co.kr/news/editOpinion/world-stories/2023/04/18/20230418030001>（閲覧日2026年1月10日）

(17) 韓国市道知事協議会（2024）「地方行政体制の再編の争点と課題：統合、拠点都市強化及び機能再配分を中心に」、『地方政府政策&イシュー』第11号、1～18頁。

広域自治体である市・道の行政統合である④光州広域市と全羅南道の統合論議が急浮上し、2026年6月に行われる地方選挙において統合自治体の首長を選出することを目標に本格的な準備が始まった。

(2026年6月3日に実施された。)

それより先の同年1月9日に行われた関係者会議の場において、全羅道地域における光州広域市と全羅南道の行政統合に関して中央政府としては財政支援の拡大や公共機関移転の優先的配置、関連する企業の誘致支援などの積極的な支援を表明し、関連する特別法の今年2月中の制定推進とあわせ統合支援に対する政府の具体的な支援策の発表を約束した⁽¹⁸⁾。

また、同年1月12日に発表された全羅南道庁の報道資料によれば、1月8日に道議会の議員総会において「光州・全南行政統合説明会」が開かれ、約100人の関係者が参加した中で、キム・ヨンロク道知事から行政統合の必要性、推進機構の発足、特別法案の発議など、統合までのロードマップを共有したとされる⁽¹⁹⁾。また、翌日の1月9日には光州市長・全羅南道知事が参加した光州・全南行政統合市道民報告会が行われ、行政統合に関する合意文書が交わされた。

一方、マスコミの報道から明らかになった今回の光州・全南行政統合に関する特別法検討素案は、ソウル特別市に準ずる自治権を持つ超広域自治政府モデルとして設計され、名称はその法的地位を反映する形で「光州・全南特別市設置特別法案」としていた⁽²⁰⁾。

この特別法案を国会に発議した共に民主党のジョン・ジュンホ議員（光州北甲）によれば、「人口と雇用、教育と文化の首都圏集中が固着化する中で、個別の市・道単位での努力ではもはや競争は難しい」

とした上、特別法は大きな枠組みの中で、各市・道の廃止と行政統合、それに伴う行政特例について扱っており、統合自治体に対する行政及び財政上の権限付与、統合に伴う費用の支援、交付税措置、行政機構の設置などが幅広く含まれ、また投資審査における妥当性調査や予備妥当性調査の免除などの特例条項も一緒に入ると説明している⁽²¹⁾。

この特別法案の条文体系は、8編24章2節288条の構成であり、その目的は、「5・18民主化運動に代表される護国・民主の歴史と南道文化の伝統を背景に光州市と全羅南道を統合した光州全南特別市を設置するとともに、人工知能（AI）・エネルギー・半導体などの先端産業を基盤とし大韓民国の新しい成長を促し、地方分権と地域均衡成長を図る」となっている⁽²²⁾。

その1編総則では、統合の目的とともに国家の責務と特別市の責務を明示し、統合を地域だけの選択ではなく国家の地域均衡成長政策の一環として位置づける内容が含まれる一方、2編では、特別市の設置と運営に関する規程として、特別市の設置、支援委員会の構成、中央行政機関の権限移譲、特別地方行政機関の事務移管、広域生活圏の指定など、中央政府の権限を特別市へ構造的に移譲する内容が含まれる。

3編では、特別法の核心ともいえるべき自治権強化に関する規定として、地方議会と自治行政、自治警察、監査委員会と自治財政に関する内容を明示するとともに中央政府が支援する財政上の特例についての具体的な内容が示される。また、5編では、育成すべき産業政策が規定され、人工知能・エネルギー・文化首都という政策目標の中で、人工知能・エネルギー・半導体・モビリティなどの先端産業分

(18) 「李大統領、光州・全南統合を後押し、政府と与党2月に特別法通過」『朝鮮日報』（電子版）2026年1月9日。
https://www.chosun.com/politics/politics_general/2026/01/09/AYX6YN0V5VEFLIG3URRO5EGXIU/（閲覧日2026年1月10日）

(19) 全羅南道庁報道資料「光州・全南行政統合 全羅南道議会議員総会」2026年1月12日。

(20) 「光州・全南特別市統合 特別法の素案の輪郭」『聯合ニュース』（電子版）、2026年1月12日。<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260112106300054?input=1195m>（閲覧日2026年1月10日）

(21) 「光州・全南統合、自治体・政府の思いが合う今が適時」『東亜一報』（電子版）、2026年1月12日。<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20260111/133133642/2>（閲覧日2026年1月12日）

(22) この成立した全南光州統合特別法の詳細については、Kim, Jae-kwang（2026）「全南光州統合特別法に関する法的争点と課題：人口減少と地方消滅を中心に」『国家法研究』第22巻第2号、35～66頁を参照。

野と文化・観光・気候環境・農水畜産・広域交通までを包括する国家の未来産業の拠点として特別市を育成する構想が明示された。

そのほか、6編では、社会安全網、地域循環経済、市民文化、地域均衡成長などの統合以降の市民の生活質強化のための諸規定、7編及び8編では補足と附則が入る。

4. 海洋水産部の釜山移転の波及効果

3年ぶりの民主系の新政権の誕生に伴い停滞していた地方消滅対策が地域均衡政策の「5極3特」と相まって急速に動き出している中、行政首都として推進されている「世宗特別自治市」についても2029年までには大統領府や執務室の移転完了をはじめ、停滞していた広域自治体の行政統合に対する制度的、行政財上の特別支援の実施が明示されたことにより超広域圏の合併議論が急加速している状況である。

まず、政治的な対立の中で紆余曲折を経て2012年7月1日にスタートした「世宗特別自治市」(Sejong City)は、首都圏・ソウル中心の首都機能を分散し、地域の均衡発展を図るために政府機関の移転を中心とした行政首都の試みである。その間、44の中央行政機関と17の政府出資機関の移転が行われ、スタート時に約10万人であった人口は、2025年には4倍の約40万人に達しているが、首都圏の過密抑制という当初の狙いからして、政府機関などの移転に伴い所属公務員の2万人とその家族のために約11兆ウォンを費やし、首都圏からの人口流入はわずかであったことを考えれば正しい選択であったのか疑問という指摘もある⁽²³⁾。後述する第2の公共機関の移転計画が可視化していることもあり、政治・行政の機能のみならず経済的な成長力を担保できる仕組みの構築が急がれている。

一方、新政権の誕生からまもない約半年の間に大きな成果を出しているのが、釜山市の事例である。北極航路の開拓により新しい成長動力を確保するとともに衰退している第2の都市釜山の再生を目指した李在明政権の強力な推進力で始まったのが海洋水産部(農水省)の釜山移転である。昨年夏に、海洋水産部の釜山移転が大統領指示により始まった際には、海洋水産部の公務員労働組合をはじめ、政府機関移転の本拠地であった世宗特別自治市や地元の釜山市からも政治的宣伝用との見方から反対の声が上がっていた。

しかし、大統領府の強力なリーダーシップのもと海洋水産部長官に地元釜山の政治家を任命し、関連する民間企業の釜山移転を後押しすることで当初は半信半疑の保守基盤の釜山市においても都市再生のチャンスになるとの期待が優勢になり、支援部署を設けるなど積極的な支援に回った。海洋水産部の移転にとって大きな課題の一つであったのが所属職員とその家族に対する移転支援策である。

釜山市では今回の海洋水産部の移転に対し、4年間にわたって総額約80億円の住居などの支援を明らかにしたが、宿舍(100棟)・移住支援金(1人あたり40万円)・生活支援金(月額40万円)、子供の教育・養育支援、引越し支援金などをパッケージにしており家族3人を基準に1世帯あたり総額470万円の支援規模となった。これらの支援のもと、海洋水産部の職員のみならず約160人の他部署職員が海洋水産部への異動を希望したと伝えられている⁽²⁴⁾。

その結果、2025年12月23日には臨時庁舎への移転を完了し、李在明大統領が参加する開庁式が行われたことで、全国の国民の目から地域消滅に対する李在明政権の強力な政策推進の本気度が可視化され、就任後の半年も経たないうちに4度の大統領訪問は海洋水産部の釜山移転に込められた海洋首都釜山への意思が明確に現れたものと言える⁽²⁵⁾。

(23) 「世宗市への行政首都移転は失敗ではないか」『京畿日報』(電子版)、2024年4月5日。<https://www.kyeonggi.com/article/20240404580120> (閲覧日2026年2月5日)

(24) 「釜山市 海洋水産部を受け入れる準備完了、12月開庁」『ネイル新聞』(電子版)、2025年12月2日。<https://www.naeil.com/news/read/569545?ref=naver> (閲覧日2026年2月15日)

(25) 「就任後4回目の釜山行き、後任の海洋水産部長官も釜山生まれを探す」『朝鮮日報』(電子版)、2025年12月24日。https://www.chosun.com/politics/politics_general/2025/12/24 (閲覧日2026年2月18日)

表 1 直近20年間ににおける主な広域自治体統合と特別自治制度の取り組み

区 分	形 態	目 標	人口規模（人）	経済規模（円） G D R P
大邱・慶北	特別市	2026年下半年	512万	17兆
光州・全南	特別市	2026年7月*	320万	15兆
釜山・蔚山・慶南	メガシティ	中長期	790万	27兆
大田・忠南	特別市	2026年7月*	360万	19兆
世宗特別自治市	2012年施行		40万	2,880億
済州特別自治道	2006年施行		68万	2.1兆
江原特別自治道	2023年施行		151万	6兆
全北特別自治道	2024年施行		172万	10兆

*網かけの部分が2026年6月3日地方選挙において統合特別市長が選出され、新しい全南光州統合特別市としてスタートした。

出所）関連資料より筆者作成

これまでの長い間、政権ごとに繰り返されていた「海洋首都釜山」の構想が半年という短い期間に現実となった今回の海洋水産部の釜山移転が重要な意味を持つのは、単なる公共機関の移転としての中央行政機関の地方移転の意味合いを超え、北極への海路（北極航路）の開発という経済安保及び外交、その拠点都市となる海洋首都の建設により国土均衡発展の軸とする狙いがあるからである。すなわち、海洋水産部の釜山移転に伴い、海洋関連行政機関の追加移転、HMMのような海運関連大手企業の本社、研究機関などが釜山市に移転・集約されることになり、海洋政策に関する政治・行政・産業経済などの政策生態圏が構築されることで、海洋都市としての釜山市の再跳躍に大きく寄与することが期待されている⁽²⁶⁾。

その一つの証として、釜山地域に所在する大学の入試に大きな変化が訪れている。2025年度に行われた2026年度入学試験において釜山地域の4年制15大学の入試競争率が2025年度の3.65倍から5.35倍へと大幅に伸びている。特に、海洋・水産系列の学科を持つ大学では、国立釜慶大学の競争率は14.6倍という開校以来の最高値を記録したほか、国立韓国海洋大学の平均競争率は6.71倍となり約17年ぶりの最高競争率を記録した。私立大学においても京成大学の

8.81倍をはじめ、新羅大学6.96倍、東西大学6.75倍、釜山カトリック大学6.38倍、釜山外国語大学6.28倍、東亜大学5.95倍など、昨年まで平均競争率が3.0倍を下回ったことから「桜咲く順に廃校する」という話が流行るほどの雰囲気が一気に様変わりし、ソウルに向かっていた若年層の視線が釜山に戻るようになったと言われている⁽²⁷⁾。

5. 広域自治体間の行政統合特別市の展開

この海洋水産部の釜山市移転による波及効果の影響を受けて急展開しているのが広域自治体間で進められている「光州・全南の行政統合」、「大田・忠南の行政統合」、「大邱・慶北の行政統合」であったが、保守系が優位を占めている「大田・忠南の行政統合」、「大邱・慶北の行政統合」については地方議会・市民グループ・政党内での混乱が続き、国会の法制委員会の審査対象にはならなかった。

まず、先に進んでいるのが光州広域市と全羅南道庁による「光州・全南行政統合」である。1986年に人口増加と都市化への対応のため光州市が全羅南道から分離し、「光州広域市」に昇格して以降、光州市は政治・行政・文化の中心として、全羅南道は農

(26) 「海沿いに行く海洋水産部、釜山時代への期待と心配」『アジア経済』（電子版）、2025年12月23日。<https://view.asiae.co.kr/article/2025122308132539565>（閲覧日2026年1月17日）

(27) 「大学に吹く海洋水産部の温風」『釜山日報』（電子版）、2026年1月15日。<https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2026011517584507884>（閲覧日2026年3月12日）

水産業と広域行政の中心として機能してきたが、光州市への医療・教育・商業インフラの集中により格差問題が表面化し、1990年代の全南都庁の移転問題以降、数回にわたって統合の必要性が提起されていたものの、都市競争力の低下（光州市）・財政負担及び地域疎外（全南都庁）の思惑が一致せず、名分と共感のないまま議論のレベルで終わっていた⁽²⁸⁾。

また、低成長・人口減少・人口流出などにより地域的な衰退・地方消滅が現実化し始めた2020年に当時の光州市長が「3段階統合」（双生発展協力・経済統合・行政統合）を打ち出したことから再び関心を集めたが、統合に対する地域間の異見、地元政界では「経済的な統合」を優先すべきとの主張が支配的であったこと、保守政権下での制度的支援の動きがないことが重なり、統合論議は低迷していた。

ところが、2025年6月の李在明政権の誕生と同時に、広域自治体間の行政統合に対する政府支援が明確になったことに触発され、低迷していた統合論が「先統合・後調整」の形で加速した。地方消滅に対する現政権の本気度により最後のチャンスかもしれないという地方の焦りと積極支援により「5極3特」の地域均衡発展の成果を短期間で可視化しようとする政権の思惑の一致がその背景にあると考えられる。

全羅南道庁の報道資料によれば、2026年1月12日、現職の光州市長・全南道知事をはじめ各界から集まった20人の委員で構成された「光州・全南行政統合推進協議会」が開かれ、同年の6月に行われる地方選挙の際に統合市の誕生に向けて特別法、市・道民の意見収斂、公論化方法などに関して議論し、統合に向けた市・道民の合意形成のために説明と懇談会などを段階的に推進していくことが確認された⁽²⁹⁾。

もう一つの大田市・忠清南道の行政統合の動きは、行政首都として成長しつつある世宗特別自治市に対

する警戒心の現れでもあるが、今回の行政統合は2025年9月30日に「大田忠南特別市の設置及び経済科学首都造成のための特別法」（以下、「特別法」）の国会発議によるものであった⁽³⁰⁾。この特別法案の発議は、過去30年間にわたって構造的に指摘されてきた権限及び財政の中央集権化の問題解決のための大田・忠南特別市の設置及び運営、自治権の強化、経済科学首都の造成などドラスティックな分権改革と政府支援が主な内容で、計296条項により構成されていたが、現在の野党（保守系、国民の力）の国会議員45名の連名によるものであった⁽³¹⁾。

この特別法案は、同年7月14日に大田・忠南行政統合民官協議体が作成し、知事と道議会議長に提案したもので、7編17章18節296条の構成で、総則、大田・忠南特別市の設置・運営、自治権の強化、経済科学首都の造成、特別市民の生活の質の向上、補則、罰則となっており、特に4編及び5編においては、特別市関連の特例、行政統合の実現のための3つの目標、「グローバル革新拠点の造成」、「国家戦略産業の振興」、「市民福利の増進のための方策」が含まれている⁽³²⁾。

一方、政府は、1月16日に国務総理の記者会見において、光州・全南及び大田・忠南の行政統合により誕生する「統合特別市」（仮称）に対しては、それぞれ年間5千億円、大統領の残余任期の4年間に最大2兆円規模の破格の支援を発表した。また、統合する地方政府の財政支援のための組織を設け、国会と協議し細部案を策定するとともに、制度に関しては現在のソウル特別市に準ずる地位の付与や中央政府が徴収する内国税・一般税収入の19.24%を配分する地方交付税とは別に「行政統合交付税」（仮称）を新たに設置し年間最大5兆ウォンの支援などの統合自治体に対するインセンティブ（表2）につ

(28) 「分離から統合まで、光州・全南、40年ぶりの統合になるか」『無等日報』（電子版）、2026年1月4日。<https://m.mdilbo.com/detail/0kIA7d/751775>（閲覧日2026年1月17日）

(29) 全羅南道庁報道資料「光州・全南行政統合推進協議体、12日に初会合」2026年1月12日。

(30) 同じ忠清圏の忠清北道に関しては、2023年に道民100万人分の署名のもと、「中部内陸支援特別法案」を発議したものの国会での審議は低迷中であり、内容面においても、規制緩和や徴税減免、予備妥当性調査の免除などは入っておらず、今回の特別法案の内容に比べると内容面で劣る。「中部内陸支援特別法の全面改正を急げ」『忠北日報』（電子版）、2025年6月19日。<https://www.inews365.com/news/article.html?no=902415>（閲覧日2026年1月30日）

(31) 大田広域市庁報道資料「大田・忠南行政統合特別法案の国会発議、立法手続が本格化」、2025年10月1日。

(32) 忠清南道庁報道資料「行政統合官民協議体の特別法案、市・道知事・議会議長に提案」2025年7月14日。

表2 特別法における行政統合特別市へのインセンティブ内容

財政支援	統合特別市の財政環境改善、住民生活の質改善、地域内の格差解消
・統合特別市（仮称）に対して年間最大5兆ウォン、4年間最大20兆ウォン水準の財政支援 ・行政統合交付税（仮称）・行政統合支援金の新設など国家財源の再配分推進 ・関係部署合同の「統合地方政府財政支援TF」設置による細部支援策の策定	
法的位置づけ	競争力のある地方政府モデルとして地域発展先導の基盤構築
・ソウル特別市に準ずる法的地位付与、副団長4名（次官級）に拡大・引き上げ ・消防本部長と企画調整室長などの核心補職を1級運用 ・地域特性を反映した室・局設置、所属公務員の人事運用の自律性強化	
公共機関優先移転	産業発展動力の創出及び主要企業誘致
・第2次公共機関移転（2027年推進予定）の際、統合特別市地域を優先 ・現在の統合市内における国所属の特別行政機関業務の移管（関連法の整備） ・公共雇用の創出による青年人口の流出防止、生活インフラの整備による生活環境改善	
産業活性化	雇用増加による人口流入、所得増加など地域経済活性化の推進
・企業に適した創業中心都市のための支援強化 ・立地企業に雇用補助金、教育訓練支援金の支援、土地賃貸料及び開発事業地方税の減免 ・特殊地区に対する支援強化、開発事業の承認手続簡素化、規制緩和と優先の推進	

出所）国務調整室報道資料、2026年1月16日より転載。

いて具体的に表明した⁽³³⁾。

また、2026年度内に策定される公共機関の移転（第2次公共機関移転）に際してこれらの行政統合市に優先的かつ集中的に財源配分することも表明された。2010年から2019年にかけて韓国教育研究院などの国出資研究機関や映画振興委員会の政府委員会など計105の公共機関が10の革新都市や世宗特別自治市など12の地域を対象に行われた第1次公共機関の移転事業は、首都圏に集中する公共機関を地方へ移転することで自立型の革新都市建設が目標であり、地域均衡政策に一定の成果を上げている⁽³⁴⁾。政府は、2027年度からの第2次公共機関の移転計画を策定しており、約350～400の公共機関をその対象としている⁽³⁵⁾。

しかし、これらの政府の支援策に対し、現職のキム・テフム忠南道知事（保守系）は、一時的な支援になる、自治体が要求した257の特例に比べて政府

の支援案は期待以下だと述べ、より幅広い権限移譲と支援が必要と主張し、野党は（6・3地方選挙のための）「選挙用買票行為」と批判した⁽³⁶⁾。

6. 全南光州統合特別市の誕生とスタート準備の本格化

2026年6月3日に行われた地方選挙の主要な 이슈でもあった韓国初の広域自治体間の行政統合となる「全南光州統合特別市」は、地方選挙の結果、圧倒的な賛成の中で、政府与党である共に民主党候補が当選し、初代統合議会の議会選挙においても全体91議席のうち83議席（91.2%）を与党の共に民主党が占め、初代の特別市長・教育監（教育委員会委員長）、特別市議会において与党の絶対的優位のもとで、2026年7月1日から統合特別市がスタートす

(33) 「統合特別市に4年最大20兆ウォン支援、ソウル市に準ずる地位付与」『連合ニュース』（電子版）、2026年1月16日。<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260116047100001?input=1195m>（閲覧日2026年1月18日）

(34) 国会予算政策処（2026年5月）『第1次公共機関の地方移転事業の成果と時事点』（報告書）、12～14頁。

(35) 「公共機関350地方移転始動、自治体の誘致合戦激化」『朝鮮ビーズ』（電子版）、2026年6月6日。https://biz.chosun.com/real_estate/real_estate_general/2026/06/06/OCZLRGBNCBEG5AAC2IU6WHQBLU/（閲覧日2026年6月11日）

(36) 「統合特別市に4年間40兆ウォン、青一言で支援額2倍になる」『朝鮮日報』（電子版）、2026年1月17日。https://www.chosun.com/politics/government/2026/01/17/HTKTB7PZCRHS7EP2UQTCU4R53I/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news（閲覧日2026年1月18日）

ることとなった⁽³⁷⁾。

人口320万の初代全南光州統合特別市長に当選したミン・ヒョンベ氏は、引継ぎ委員会の人選を進める中で、前サムスン電子の社長を委員長に任命し、中央政府からの20兆ウォン（約3兆円）の財政支援をベースにした「先端産業の成長戦略・財政運用と圏域別の発展戦略・市民参加型行政の構築」を初代市政の重点課題として位置づけた。中でも、半導体などの先端産業にかかわる企業誘致、産業団地の造成、戦略産業の基盤施設に財源の80%を投資する構想とともに、この統合の成果を光州圏（A I・自動車・文化・医療）、全南東部圏（鉄鋼・石油化学・港湾・観光）、西部圏（海洋観光・水産・空港・島政策）、中部圏（エネルギー・バイオ・農食品・革新都市）の4つの圏域に配分する地域特化戦略の策定を進めると発表した⁽³⁸⁾。

一方、同年6月4日には「全南光州統合特別市」の行政組織運用の基盤となる自治法規制定案が立法予告された。この中には、全南光州統合特別市の行政機構設置条例及び規則、統合特別市の事務委任条例及び規則、統合特別市の事務先決処理規則など計5件が含まれ、前述した全南光州統合特別法の内容が反映されている。この立法予告の内容によれば、初代統合特別市の機構は、4室・7本部・24局（2・3級担当官5つ含む）・139課担当官・38直属機関・1地域本部・30事業所・1出張所・3合議制行政機関となるが、組織再編のポイントは、事務次官級である4人副市長（政務職の国家公務員2名・政務職の地方公務員2名）体制の導入と室・本部長の指揮体制の一元化による人事・行政構造の効率性強化である⁽³⁹⁾。

また、全南光州統合特別市議会選挙で当選した市議会議員による懇談会も開かれ、統合特別市議会の

開院準備も進められた。懇談会では、7月1日からスタートする統合特別市議会の運営体系及び組織構成、臨時会の開催場所・議長団の選出方法・常任委員会の構成・交渉団体の運営基準・統合自治法規の整備方法などについて議論された。統合特別市議会は、スタートする7月1日の午前中に臨時会を開き、当日9時から始まる統合特別市の公表・施行が円滑に進むように議長の選出、会期の決定、必須条例案の処理などを行う必要がある。統合特別市議会は従来の全南道議会及び光州広域市の議会における14の常任委員会の再編や議員定数の増加に伴う交渉団体の構成基準、統合特別市のスタートのために議員発議の条例案56件、市長提出の条例案480件、教育監提出の条例案97件など数多くの条例整備を行う必要があるが、従来の全南道庁及び光州広域市の条例の中で廃止対象条例を統合特別市の必須条例案とあわせて一括処理する方法が検討されている中で、存置可否を慎重に検討すべき条例まで廃止される可能性も指摘されている⁽⁴⁰⁾。

広域自治体間の統合というスケールメリットを活かした新しい地域均衡発展政策の李在明政権のバックアップを背景に、半導体やデータセンターなどの成長部門で世界的企業であるサムスン・現代・SKハイニックスなどがこの全南光州統合特別市の圏域に史上最大の大型生産拠点を建設するとの方針を明らかにしたほか、これから始める第2次公共機関の移転の際にも従来の地域間の配分とは異なる集中的な移転が示唆されるなど、新しい統合特別市への特例的な配慮が可視化されていることにより、地域活性化はもちろん首都圏への若年層の人口流出の原因となっている上質な雇用確保対策への期待が高まっている。

(37) 「共に民主党、光州区庁長圧勝、統合議会議席も91.2%確保」『ニュースウォークス』（電子版）、2026年6月4日。<https://www.newsworks.co.kr/news/articleView.html?idxno=842837>（閲覧日2026年6月7日）

(38) 「全南光州特別市、初代市政のキーワード 成長・均衡・市民主権」『連合ニュース』（電子版）、2026年6月7日。<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260605065000054?input=1195m>（閲覧日2026年6月7日）

(39) 「次官級副市長4人体制、全南光州統合特別市の組織改編案、4日立法予告」『南道日報』（電子版）、2026年6月6日。<https://www.namdonews.com/news/articlePrint.html?idxno=912730>（閲覧日2026年6月7日）

(40) 「初議会場所から条例整備まで、統合特別市議会のスタート準備本格化」『連合ニュース』（電子版）、2026年6月7日。<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260605130600054?input=1195m>（閲覧日2026年6月7日）

おわりに

ここまで2025年6月に誕生した李在明政権が進めている地方自治分権と地域均衡成長の制度的・政策的内容の具体的な事例として「5極3特」政策の内容と広域自治体同士による行政統合特別市（全南光州統合特別市）の成立の経緯を中心に分析し、特徴について考察を行った。

日本においても神奈川県横浜市、川崎市、相模原市を中心に特別市の創設が全国の政令指定都市の同調もあって政治的な関心事となってきたところである⁽⁴¹⁾。政令指定都市を道府県から独立させるこの特別市構想をめぐっては、政令市と他の自治体の間の意見対立は鮮明であり、全国知事会は猛反発している⁽⁴²⁾。

日本と韓国の自治制度に高い関心を持つ立場からすれば、東京一極集中が深化し、地方消滅が危惧される日本の状況は韓国と類似しており、その解決に向けた中央政治の対応力を今後とも注視したいと考えている。

周知のように、大統領制を採択している韓国では、1998年の金大中政権以降、保守対革新という理念対決型政治が続き、大統領選挙や国政・地方選挙の際、政治的イデオロギーをめぐる対立、いわゆる色が選挙の争点として機能してきた。共に民主党を中心とする革新（進歩）系は青色、国民の力に代表される保守系は赤色として、政治の世界のみならず、タレントの服色や体育館の観客席の色をめぐり論争になるほどである。

このような理念対立型政治の原因については歴史的要素、経済的配分、地域的な対立感情など多種多様であるが、尹錫悦前政権下で明らかになったのは、既得権を形成する特権層（政治・司法・経済・マス

コミなど）カルテルによる社会利益の不均衡な配分の存在であり、その利益が首都圏に集中してきたことである。

2026年6月8日に就任1年を迎え行われた記者会見において、様々な国政課題への取り組みと成果を披露し、特にソウル一極体制の弊害と「5極3特」の地域均衡成長政策の重要性を改めて強調し、初めての試みとなった全南光州統合特別市への支援を再確認した。全南光州統合特別法が定めている特別な支援のほかに、半導体やAIなど成長分野企業の誘致支援、第2次公共機関の移転計画においても統合特別市への優先的配分を取り上げており、中央政府からの最大限の支援を示唆したことから李在明政権における地域均衡成長への意気込みを見ることができる。

もちろん、中央政府主導の広域自治体の統合誘導について批判がないわけではない⁽⁴³⁾。行政首都であり特別自治市である世宗特別自治市は海洋水産部の釜山移転に対し行政首都の趣旨に反するということで反対を表明したほか、従来の公共機関の移転から見られた弊害、例えば、平日は地方で勤務するが週末になると多くがソウルなど首都圏に戻るため地域の成長とは無関係であるとの批判や多くの政策が短期的かつ自立性のない一回性の支援策のため限界があり、地域の維持・成長に不可欠な雇用の創出の面での効果はあまりないとの批判などである⁽⁴⁴⁾。

振り返ってみれば、1998年の分権改革を踏まえ特別自治制度の嚆矢となった済州特別自治道（2006）の施行からちょうど20年を迎えた年に韓国史上初めて広域自治体間の合併により「全南光州統合特別市」が誕生することになった。その間、韓国第二の都市と言われた釜山広域市は産業の空洞化と大企業の衰退などで持続的な若年層の人口流出が起り高齢者しか住まない「老人と海」という異名を、また、不

(41) 共同通信電子版、2025年8月26日、「特別市の早期法制化を国へ要請、横浜、川崎、相模原の3政令市」、（閲覧日2026年3月19日）、<https://news.yahoo.co.jp/articles/68cb22317201b34eafe6172a31e8103d3616f5dc>

(42) 「日本経済新聞」、電子版、2026年6月11日、「道府県から独立、特別市構想、政令市と知事会对立鮮明、地方をリード/混乱生じる」、（閲覧日2026年6月12日）、<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO96824750Q6A610C2L61000/>

(43) Kim, Min-gonほか（2017）「公共機関の地方移転が地域経済成長に与える影響に関する研究：行政中心複合都市及び革新都市を中心に」『国家政策研究』第31巻第4号、336～337頁。

(44) Cho, Gyu-minほか（2020）「公共機関の地方革新都市移転後の地域活性化の効果に関する研究」『国土研究』第107号、74頁。

動産価格の高騰により新規購入を諦めた人々がソウルよりは安い京畿道に移る傾向が著しく従来から不動産を所有している高齢層しか住まない「老人とアパート」という異名を持つようになった。少子高齢化の影響は、地方のみならず都市にも深刻な影響を与えており、地方消滅は地方だけの問題ではなくなったことを明確に示している。

地方活性化、地方創生など地域均衡発展政策の枠

組みである李在明政権の「5極3特」政策が有効かつ効果的に展開されるのかは未知数であるが、ICT時代の利点を活用したスケールメリットのある広域自治体間の統合の試みが人口オーナス社会における地方創生の有効な処方箋となることを期待しながらその成果と課題について注意深く見守りたいと考えている。

(しん よんちよる 山梨県立大学国際政策学部教授)

キーワード：地方消滅／5極3特／地域均衡成長政策／行政統合特別市

【参考文献】

- Cho, Gyu-minほか (2020) 「公共機関の地方革新都市移転後の地域活性化の効果に関する研究」『国土研究』第107号
- Huh, Ung-hoほか (2024) 「地方消滅危機による都市の類型化と類型別の特徴の分析」、『国土研究』第121号
- Kim, Geon-woo (2024) 「メガシティ論議と地方行政体制の再編：韓国型メガシティの特殊性と問題性を中心に」『韓国地方政治学会報』第14巻第2号
- Kim, Ho-junほか (2026) 「超広域協力機構はどのように作動するのか：5極3特戦略下の広域経済圏協議体の責任性・自立性・民主性の分析」『韓国地方自治学会報』第38巻第1号
- Kim, Jae-kwang (2026) 「全南光州統合特別法に関する法的争点と課題：人口減少と地方消滅を中心に」『国家法研究』第22巻第2号
- Kim, Min-gonほか (2017) 「公共機関の地方移転が地域経済成長に与える影響に関する研究：行政中心複合都市及び革新都市を中心に」『国家政策研究』第31巻第4号
- Lee, Jae-ranほか (2024) 「首都圏の人口集中と地方消滅に対する政策的考察」『土地公法研究』第17号
- Lee, Min-juほか (2023) 「地方消滅危機地域の類型化と特性の分析」『都市研究』第23号
- 韓国市道知事協議会 (2024) 「地方行政体制の再編の争点と課題：統合、拠点都市強化及び機能再配分を中心に」『地方府政策&イシュー』第11号
- 国会予算政策処 (2026) 「第1次公共機関の地方移転事業の成果と時事点」(報告書)
- 申龍徹 (2018) 「済州特別自治道の10年の成果と課題：特別自治の実験から地方分権型憲法改正論議へ」『自治総研』第44巻12号