

韓国の地方行政体制改編に関する住民設問分析： 釜山広域市の自治区改編を中心として

朴泳康* 姜成権**

目次

- I. 序論
- II. 自治区の改編基準と釜山市の改編対象
- III. 釜山広域市の自治区の住民設問調査の分析
- IV. 示唆点と結論

I. 序論

韓国では1991年4月に基礎議会が構成され、今年には地方自治が再開して20周年になる。地方自治実施以後、韓国の歴代政府は、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ていた。文民政府（金泳三政府）時期の1994年には、本格的な自治時代を築いて行く民選団体長の選出を控え“都農複合形態の市設置に関する法律”が制定され、1998年までに総41個の統合市が誕生した（趙成鎬, 朴石熙, 2009: 32; 許燾, 姜仁皓, 2009: 32-33）。このような統合市は、規模の拡大と都市地域・農村地域の相互補完を通してシナジー効果を期待したが、分析結果によれば、市・郡地域間の交流拡大と経済成長にある程度の肯定的な影響を与えた。そして行政費用の節減効果は薄く、農村外廓地域の落後性は改善されなかった。この自治団体の統合効果に対しては論難が提起されている（趙成鎬, 朴石熙, 2009: 49）。

以上の本格的な都農統合以後も地方行政の体制改編は部分的に成り立って来たが、参与政府に入りより根本的な体制改編に対する論議が現われた。この論議の促発は、2005年に參與政府の盧武鉉大統領が国会議員選挙制の改善のために‘中・大選挙区制’を提案するとハンナラ党が地方行政体制の改編論を提起してからだと言える。これによって与野の合意で国会に地方行政体制改編特別委員会を設置し、相当な意見の接近が成り立ったが、同委員会が報告書を採用することはできなかった（鄭世煜, 2009）。李明博政府以後、第18代国会ではハンナラ党の議員案を中心として多様な代案が現われ、全国の市・郡・区を統合して70個程度の広域市で再編され、現行の広域市と道を廃止して市・郡・自治区を広域化しようとする代案が有力に提示された。

* 韓国：東義大学校 行政学科 教授

** 韓国：釜山発展研究院 研究委員

しかし、この政治圏の代案は、広域市と道を廃止する代わりに道の境界を超える大圏域別に国家機関の仮称“広域行政庁”の設置を含んでいた。このことから地方自治を後退させるものと学界と世論の抵抗が現われ、結局貫徹されることができなかった。このような過程で第18代の国会では、地方行政体制改編の特委活動（2009.6-2010.4）を通して、2010年10月に“地方行政体制の改編に関する特別法”が制定され、既存に論議されて来た道の廃止案を廃棄し、現在の広域団体を維持しながら基礎団体の統合に焦点を置くようになった。

一方、2011年の下半期に入り、同特別法に根拠する大統領所属の審議・議決機構の地方行政体制改編委員会を中心とした基礎自治団体の統廃合に対する意見収斂の漸次が12月31日を時限に、12月の現在まで釜山市でも自治区の統合意見の収斂が漸次進行中である。同改編委員会の主要な業務は、地方自治団体の統合のための基準と統合案の樹立および調整であるが、将来は教育自治と自治警察および特別地方行政機関の事務の移譲などに関する事務も扱うことができる。

本研究では、釜山市の自治区のなかで、同改編委員会の基準によって潜在的の統合対象として指目されている6個の自治区の住民設問調査を分析したい。自治区の最終的な統合過程では該当自治区の住民投票の枠は自治区議会の同意がなければならず、どんな場合にも住民意見の収斂が重要である。そのために先行研究を土台に調査計画を樹立し、 χ^2 検定を通して交差分析を実施し、自治区別の住民の態度の差異を分析するとともに、住民たちが好む統合代案を把握したい。

II. 自治区の改編基準と釜山市の改編対象

1. 自治区の改編基準と節次

前述した“地方行政体制の改編に関する特別法”に根拠する大統領所属の地方行政体制改編委員会では、2011年9月に次のような基礎自治団体の改編基準と統合の手続きを発表した（地方行政体制改編推進委員会、2011）。

下表によると、1次的基準は人口と面積であり、2次的基準は地理・地形的の與件、生活・経済圏、歴史・文化的な同質性などで、この基準の判断は、1次的基準は該当の地方自治団体が、2次的基準は同委員会が判断することがわかる。

表Ⅱ-1 市・郡・区の統合基準

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 1次的基準：人口あるいは面積が過疎な地域 ○ 2次的基準：上の地域の中で次の条件の一部あるいは全部を充足する地域 <ul style="list-style-type: none"> - 地理・地形的な与件上、統合が不可避な地域 - 生活・経済圏が分離して住民生活の不便をもたらすと地域発展を阻害する地域 - 歴史・文化的に同質性が大きい地域 - 統合を通じて地域競争力が強化されることが出来る地域 * 上の基準にも関わらず地方自治団体の長、地方議会、地域住民は統合を建議することができる。 |
|--|

資料：地方行政体制の改編推進委員会（2011.9）、「地方行政体制の改編に関する特別法」による市・郡・区 統合建議の関連マニュアル。

下図には市・郡を含めた自治区の具体的な統合手続きを示す。統合建議は、市長・郡守・区庁長による建議、地方議会による建議、住民による建議の3種類の方式があり、住民による建議は、住民投票権者の総数の1/50以上の連書を受け、建議人署名簿と統合建議書を該当市長・郡守・区庁長に提出することになっている。改編委はこの建議書を土台にして統合方案を大統領と国会に提出し、地方議会の意見聴取あるいは住民投票により実質的に統合可否が決定される。この場合、改編委は該当自治団体の建議がなくても、自体的な判断によって統合方案を勧告し、地方議会の意見聴取あるいは住民投票を実施する手続きを踏むことができる。

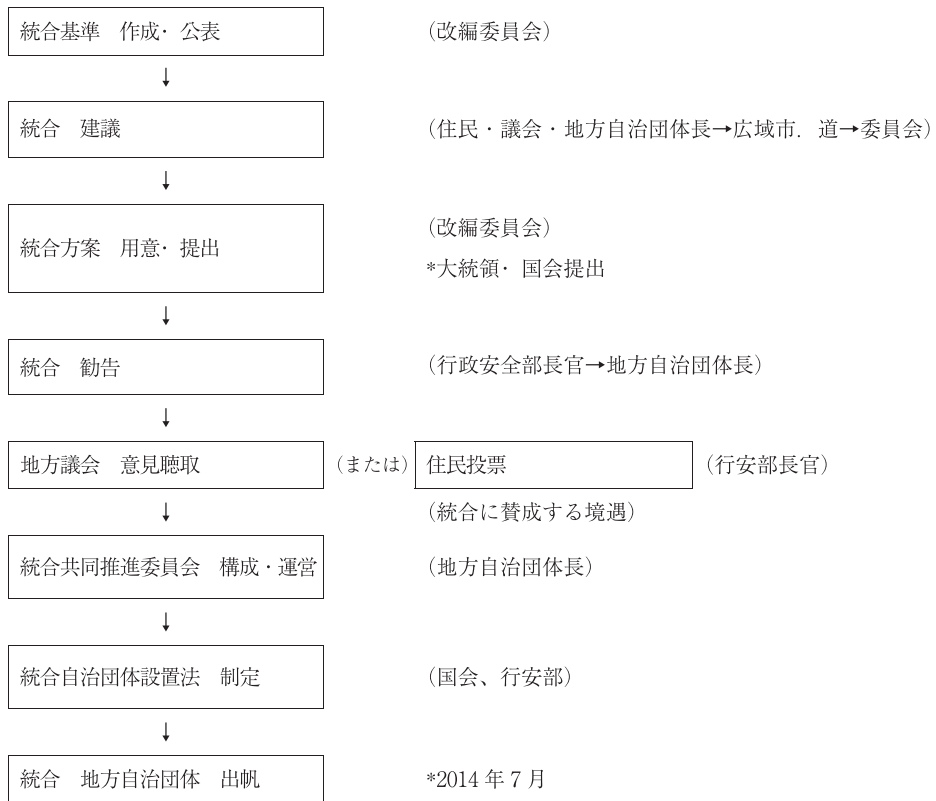


図 II - 1 地方行政体制改編委の市・郡・区の統合節次

資料：地方行政体制改編推進委員会（2011.9）、「地方行政体制改編に関する特別法」による市・郡・区 統合建議関連マニュアル。

2. 釜山市の改編対象の自治区

下表には釜山広域市の自治区の人口と面積の現況を示す。全国の自治区に比して釜山市の自治区は、人口や面積の狭い所が多くある。同改編委が人口と面積を基準に設定する時、統合の検討対象となる釜山市の自治区は、中区、東区、西区、影島区、水営区、蓮堤区などの6カ区である。人口が非常に少ないため対象から除外された江西区は、開発が制限されるグリーンベルトと農地が多く含まれている地形的な特性があった。中でも特に小規模の自治区は、行政費用の増大による住民への行政サービス水準の落後と市全体の財政の負担をもたらす原因になって

いる。したがって、釜山市の全体あるいは地域住民のためにも適切な範囲で統廃合を進めることが当面の課題である。

表Ⅱ－２ 釜山広域市自治区の人口現況

単位：千名

区分	全国計（個）	釜山市自治区
10万未満	5	中区（49）、江西区（62）
10万以上 20万未満	10	東区（101）、西区（126） 影島区（146）、水営区（178）
20万以上 30万未満	15	蓮堤区（212）、金井区（255）、沙上区（257）、 東来区（282）、南区（298）
30万以上 40万未満	15	北区（312）、沙下区（358）、釜山津区（395）
40万以上 50万未満	16	海雲臺区（426）
50万以上 60万未満	5	
60万以上	3	

註：全国の自治区平均 328 千名、最大 685 千名（ソウル松坡区）、最小 49 千名（釜山の中区）

資料：地方行政体制の改編推進委員会（2011.9）、「地方行政体制の改編に関する特別法」による市・郡・区 統合建議関連マニュアル

表Ⅱ－３ 釜山広域市自治区の面積現況

単位：km²

区分	全国計（個）	釜山市自治区
10 km ² 未満	5	中区（2）、東区（9）
10 km ² 以上 20 km ² 未満	15	水営区（10）、蓮堤区（12）、西区（13） 影島区（14）、東来区（16）
20 km ² 以上 30 km ² 未満	14	南区（26）、釜山津区（29）
30 km ² 以上 50 km ² 未満	15	沙上区（36）、北区（39）、沙下区（40）
50 km ² 以上 100 km ² 未満	11	海雲臺区（51）、金井区（65）
100 km ² 以上	9	江西区（180）

註：全国自治区平均 49 km²、最大 222 km²（光州光山区）、最小 2 km²（釜山の中区）

資料：地方行政体制改編推進委員会（2011.9）、「地方行政体制の改編に関する特別法」による市・郡・区 統合建議関連マニュアル。

先行研究によれば、大都市内の自治区の適正人口の規模は下表のように示されている（姜成権・外5人，2009）。釜山市の自治区の適正人口は33万名の規模であり、現在論議されている改編対象の6個の自治区は、経済的な効率性を求める規模には及んでいない。

表Ⅱ－4 自治区の適正人口に関する先行研究

○独逸ベルリン 12 個の準自治区は 2001 年 23 個から 12 個で統合後、人口：最小 233,867 名から最大 367,455 名で平均 285,867 名（2008 年現在）
○日本東京都 23 個の特別区（自治区）：最小 45,632 名、最大 864,385 名で平均 382,624 名（2009 年 9 月現在）
○フランスパリ 20 個の準自治区：最小 18,048 名、最大 234,642 名で平均 110,670 名（2009 年 12 月現在）
*ベルリン、東京都、パリの場合区は韓国の洞事務所（住民センター）のような組織を置かない
○釜山発展研究院（2009）によると釜山市の自治区の適正人口は 33 万名の規模で調査した事がある

Ⅲ. 釜山広域市の自治区の住民設問調査の分析

1. 調査設計

1) 設問の構成

最近の釜山広域市の地方行政体制の改編に対する関心は大きく 2 種ある。一つは首都圏に対応する経済圏を形成するため検討される隣接地域との統合であり、もう一つは中央政府で推進する自治区の統合である。釜山市としては、自治区の統合よりも隣接地域との統合に関心が多く、釜山広域市と慶尚南道および蔚山広域市の 3 個の広域団体の統合、または釜山広域市の隣接都市の梁山市、金海市の全部あるいは一部の編入させる方案を打ち出した。

釜山市ではそのために 2009 年度から持続的に住民世論調査を実施し、自治区に関する様々な側面の調査を並行した。今年の 4 月には、下表の内容の問項を設け、5 個の自治区の住民 500 名を対象に電話調査を実施した（姜成權・外 5 人，2011）。本研究は先行研究を補完する次元から自治区の具体的な統廃合の代案を摸索する目的として実施した。また、できるだけ設問の項目数を縮小した。

表Ⅲ－1 設問の構成

区分	先行研究の設問問項（2011.4）	本研究の問項（2011.11）
自治区 統廃合関連	1) 自治区の統合の時期 2) 自治区の統廃合の範囲 3) 自治区の統廃合の人口規模 4) 人口と面積外の考慮点 5) 統廃合の効果の発生時期	1) 過疎の自治区の統合の必要性（全体） 2) 自治区の統合で重視すべき点（全体） 3) 自治区の統合の決定方式（全体） 4) 個別の自治区が選好する統合対象地域（6 個の自治区別の区分）
その他事項	1) 広域・基礎間機能と財源の配分方向 2) 区・郡の自治制を廃止する方案 3) 自治区の廃止と住民自治機構の活性化 4) 洞事務所の廃止方案 5) 洞事務所の機能の住民自治機構の移譲	除外

2) 標本の特性

本調査の時期は 2011 年 10 月 20 日から 11 月 10 日までとし、該当 6 個の自治区の住民を対象として年齢別、性別で標本を割り当てる電話調査方式で実施した。下表では統計的に応答者の特性を示す。居住地域別、年齢別（30 代以下、40 代、50 代以上の 3 等級基準）、性別の分

布は非常に均等で標本の代表性は高いと言える。

ただし、自治区別では200名水準で標本を抽出したため、住民の態度に誤差が生じることを考慮しなければならない。

表Ⅲ－２ 年齢別の分布

単位：名（％）

地域 年齢	中区	東区	西区	影島区	蓮堤区	水営区	合計
20代	26 (13.0)	42 (20.9)	41 (20.5)	37 (18.5)	33 (16.5)	29 (14.5)	208 (17.3)
30代	40 (20.0)	24 (11.9)	24 (12.0)	29 (14.5)	34 (17.0)	37 (18.5)	188 (15.6)
40代	65 (32.5)	65 (32.3)	66 (33.0)	65 (32.6)	64 (32.0)	65 (32.5)	390 (32.5)
50代	20 (10.0)	25 (12.4)	27 (13.5)	22 (11.6)	35 (17.5)	34 (17.0)	163 (13.5)
60代以上	49 (24.5)	45 (22.3)	42 (21.0)	46 (23.1)	34 (17.0)	35 (17.5)	251 (20.9)
全体	200 (100.0)	201 (100.0)	200 (100.0)	199 (100.0)	200 (100.0)	200 (100.0)	1200 (100.0)

表Ⅲ－３ 性別の分布

単位：名（％）

地域 性別	中区	東区	西区	影島区	蓮堤区	水営区	合計
男	101 (50.7)	100 (49.7)	99 (49.5)	98 (49.9)	100 (50.0)	100 (50.0)	598 (49.9)
女	98 (49.2)	101 (50.2)	101 (50.5)	100 (50.5)	100 (50.0)	100 (50.0)	600 (50.8)
全体	199 (100.0)	201 (100.0)	200 (100.0)	198 (100.0)	200 (100.0)	200 (100.0)	1198 (100.0)

2. 自治区の統合に対する一般的な態度

ここでは6個の自治区別で χ^2 検定を通して交差分析の結果を示す。分析結果は、統合対象の自治区別の住民の共通した態度と特性を把握することができる。

1) 政府の行政費用を減らすための自治区の統合の必要性

いま行政費用を減らすために小規模な自治区を統合しようとする政府の政策に対しては、全体で非常に必要が16.7%、比較的必要が31.5%、まあまあだが30.3%、比較的不必要が14.9%、非常に不必要だ6.4%の結果となった。全体で必要とする肯定的な応答が48.2%で、否定的な応答が21.3%となり、潜在的な統合対象の自治区の住民は政策に共感していることがわかる。また、 χ^2 検定では、自治区別でも有意な差 ($P < 0.05$) を見せており、特に東区と西区で肯定的な応答の割合が高い結果となった。

<問項>いま政府では行政費用を減らすために規模が小さな自治区を統合しようとしています。このような政府の政策をどのように見ますか？

単位：名（％）

尺度 地域	非常に必要	比較的 必要	まあまあだ	比較的 不必要	非常に 不必要	合計
中区	28 (14.0)	59 (29.5)	54 (27.0)	33 (16.5)	26 (13.0)	200 (100.0)
東区	45 (22.3)	52 (25.8)	65 (32.3)	27 (13.4)	12 (5.9)	201 (100.0)
西区	34 (17.0)	81 (40.5)	50 (25.0)	24 (12.0)	11 (5.5)	200 (100.0)
影島区	33 (16.5)	47 (23.6)	98 (49.2)	20 (10.0)	1 (0.5)	199 (100.0)
蓮堤区	38 (19.0)	73 (36.5)	37 (18.5)	35 (17.5)	17 (8.5)	200 (100.0)
水営区	23 (11.5)	67 (33.5)	60 (30.0)	40 (20.0)	10 (5.0)	200 (100.0)
全体	201 (16.7)	379 (31.5)	364 (30.3)	179 (14.9)	77 (6.4)	1200 (100.0)
統計量	$\chi^2 = 93.9032$ 、自由度 = 20、P = 0.0001					

2) 自治区の統合で一番重視しなければならない点

自治区の統合で一番重視すべき点は、全体で行政費用の減少が 31.5%、庁舎訪問の不便解消が 11.6%、住民意見の反映と参加が 51.1%の結果となった。また、交差分析では、自治区別で有意な差異 (P < 0.05) を見せており、特に中区と東区で住民意見の反映と参加を相対的に重視する結果となった。

<問項>自治区の統合で一番重視しなければならない点は何だと見ますか？

単位：名（％）

尺度 地域	行政費用の 減少	庁舎訪問 不便解消	住民意見の 反映と参加	その他 (分からない)	合計
中区	51 (25.5)	27 (13.5)	113 (56.5)	9 (4.5)	200 (100.0)
東区	47 (23.3)	22 (10.9)	116 (57.7)	16 (7.9)	201 (100.0)
西区	71 (35.5)	18 (9.0)	108 (54.0)	3 (1.5)	200 (100.0)
影島区	54 (27.1)	27 (13.5)	104 (52.2)	14 (7.0)	199 (100.0)
蓮堤区	68 (34.0)	30 (15.0)	95 (47.5)	7 (3.5)	200 (100.0)
水営区	88 (44.0)	16 (8.0)	78 (39.0)	18 (9.0)	200 (100.0)
全体	379 (31.5)	140 (11.6)	614 (51.1)	67 (5.5)	1200 (100.0)
統計量	$\chi^2 = 50.0655$ 、自由度 = 15、P = 0.0001				

3) 自治区の統合方式で一番適切なこと

自治区の統合方式で一番適切なのは、全体で地方議会の議決方式が 12.7%、住民の投票方式が 77.9%の結果となった。また、交差分析では、自治区別で有意な差 (P < 0.05) を見せており、特に中区では住民投票方式が一番好む結果となった。

＜問項＞次のうち、自治区の統合方式で一番適合することは何だと見えますか？

単位：名（％）

尺度 地域	地方議会の 議決方式	住民の投票方式（費用が たくさん発生する）	分からない （相関なし）	合計
中区	19 (9.5)	172 (86.0)	9 (4.5)	200 (100.0)
東区	22 (10.9)	163 (81.0)	16 (7.9)	201 (100.0)
西区	33 (16.5)	160 (80.0)	7 (3.5)	200 (100.0)
影島区	18 (9.0)	146 (73.3)	35 (17.5)	199 (100.0)
蓮堤区	39 (19.5)	143 (71.5)	18 (9.0)	200 (100.0)
水営区	22 (11.0)	151 (75.5)	27 (13.5)	200 (100.0)
全体	153 (12.7)	935 (77.9)	112 (9.3)	1200 (100.0)
統計量	$\chi^2 = 48.9063$ 、自由度 = 10、P = 0.0001			

3. 自治区別の統合に対する態度

ここでは、自治区別に住民たちが選好する統合対象地域を頻度分析で示す。

1) 影島区の分析結果

影島区は島だが橋梁で中区と西区地域に繋がっているため、地域間の部分的、あるいは全体的な統合に対する問項を設定した。

(1) 影島区と中区の統合可否

影島区民の態度は、肯定的な応答が43.0%で、否定的な応答の23.5%に比べて高くなった。

＜問項＞影島区と中区の統合に対してどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	45	22.5	45	22.5
比較的賛成	41	20.5	86	43.0
まあまあだ	67	33.5	153	76.5
比較的反対	34	17.0	187	93.5
非常に反対	13	6.50	200	100.0

(2) 影島区・中区・東区の同時の統合方案

影島区、中区、東区の同時の統合に対しては、反対の立場が38.0%で、賛成の立場が23.0%を見せ、反対の割合が高いと見られる。

＜問項＞影島区と中区および東区を同時に統合する方案をどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	15	7.5	15	7.5
比較的賛成	31	15.5	46	23.0
まあまあだ	78	39.0	124	62.0
比較的反対	59	29.5	183	91.5
非常に反対	17	8.5	200	100.0

(3) 影島区・中区・東区・西区の統合方案

影島区と中区、東区、西区の統合方案に対しては、反対の立場が54.0%、賛成の立場が8.0%を見せ、反対が半数を超えた結果となった。

<問項>影島区と中区、東区、さらに西区と統合する方案をどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	8	4.0	8	4.0
比較的賛成	8	4.0	16	8.0
まあまあだ	76	38.0	92	46.0
比較的反対	71	35.5	163	81.5
非常に反対	37	18.5	200	100.0

(4) 一番選好する統合方案

影島区民は、影島区と中区が42.5%、影島区と中区および東区が7.5%、影島区と中区+東区+西区が5.0%、すべての統合に反対が31.0%を見せ、影島区と中区の統合を一番選好することがわかった。

<問項>どの統合の案に一番賛成ですか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
影島区、中区	85	42.5	85	42.5
影島区、中区、東区	15	7.5	100	50.0
影島区、中区、東区、西区	10	5.0	110	55.0
すべての統合に反対	62	31.0	172	86.0
分からない	28	14.0	200	100.0

2) 水営区の分析結果

水営区は南区から分離したため、情緒的には南区と近いが、地理的には蓮堤区と接している。

(1) 水営区と他自治区の統合與否

水営区民の態度は、賛成が37.0%、反対が33.5%を見せ、ほぼ同じ割合である。

<問項>水営区を他自治区と統合する方案をどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	16	8.0	16	8.0
比較的賛成	58	29.0	74	37.0
まあまあだ	59	29.5	133	66.5
比較的反対	47	23.5	180	90.0
非常に反対	20	10.0	200	100.0

(2) 水営区・南区の統合方案

水営区と南区の統合に対しては、賛成が41.0%、反対が30.0%を見せ、賛成の割合が高いと見られる。

<問項>水営区と南区の統合に対してはどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	26	13.0	26	13.0
比較的賛成	56	28.0	82	41.0
まあまあだ	58	29.0	140	70.0
比較的反対	41	20.5	181	90.5
非常に反対	19	9.5	200	100.0

(3) 水営区・蓮堤区の統合方案

水営区と蓮堤区の統合に対しては、反対の立場が60.0%と高く、統合は難しいと見られる。

<問項>水営区と蓮堤区の統合に対してはどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	7	3.5	7	3.5
比較的賛成	23	11.5	30	15.0
まあまあだ	50	25.0	80	40.0
比較的反対	71	35.5	151	75.5
非常に反対	49	24.5	200	100.0

(4) 一番選好する統合の方案

水営区民は、水営区と南区が52.0%、水営区と蓮堤区が12.5%、すべての統合に反対が30.3%を見せ、南区との統合を一番選好することがわかった。

<問項>どの統合の案に一番賛成する方ですか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
水営区と南区	104	52.0	104	52.0
水営区と蓮蓮堤区	25	12.5	129	64.5
すべての統合に反対	60	30.0	189	94.5
分からない	11	5.5	200	100.0

3) 中区の分析結果

中区は釜山市の自治区の中で一番人口が少なく、東区、西区、影島区と隣接しており、以前から東区との統合が必要だという論議がある地域である。

(1) 中区と東区の統合可否

中区住民の態度は、賛成が44.0%、反対が41.0%を見せ、ほぼ同じ割合である。

<問項>中区と東区の統合に対してはどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	33	16.5	33	16.5
比較的賛成	55	27.5	88	44.0
まあまあだ	30	15.0	118	59.0
比較的反対	48	24.0	166	83.0
非常に反対	34	17.0	200	100.0

(2) 中区・東区・西区の同時の統合方案

中区、東区、西区の同時の統合に対しては、反対の立場が55.5%で、賛成の立場が22.0%を見せ、反対の割合が高いと見られる。

<問項>中区、東区、西区を同時に統合する方案をどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	16	8.0	16	8.0
比較的賛成	28	14.0	44	22.0
まあまあだ	45	22.5	89	44.5
比較的反対	69	34.5	158	79.0
非常に反対	42	21.0	200	100.0

(3) 中区・東区・西区・影島区の統合方案

中区と東区、西区、影島区の統合に対しては、反対の立場が71.5%と高く、統合は難しいと見られる。

<問項>中区と東区、西区、さらに影島区と統合する方案をどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	7	3.5	7	3.5
比較的賛成	15	7.5	22	11.0
まあまあだ	35	17.5	57	28.5
比較的反対	76	38.0	133	66.5
非常に反対	67	33.5	200	100.0

(4) 一番選好する統合の方案

中区住民は、中区と東区が35.5%で、残りの割合は低く、統合は難しいと見られる。

<問項>どの統合の案に一番賛成ですか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
中区と東区	71	35.5	71	35.5
中区と東区、西区	32	16.0	103	51.5
中区と東区、西区、影島区	16	8.0	119	59.5
すべての統合に反対	64	32.0	183	91.5
分からない	17	8.5	200	100.0

4) 東区の分析結果

東区は中区と隣接し、釜山市ではこの二つの自治区から各1名の国会議員を選出している。

(1) 中区と東区の統合可否

東区住民の態度は、賛成が69.5%で、反対が13.5%で、賛成の割合が7割近く見られる。

<問項>東区と中区の統合に対してはどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	72	36.0	72	36.0
比較的賛成	67	33.5	139	69.5
まあまあだ	34	17.0	173	86.5
比較的反対	16	8.0	189	94.5
非常に反対	11	5.5	200	100.0

(2) 東区・中区・西区の同時の統合方案

東区、中区、西区の同時の統合に対しては、反対が42.5%で、賛成が25.0%で反対の割合が高く見られる。

<問項>東区、中区、西区を同時に統合する方案をどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	15	7.5	15	7.5
比較的賛成	35	17.5	50	25.0
まあまあだ	65	32.5	115	57.5
比較的反対	47	23.5	162	81.0
非常に反対	38	19.0	200	100.0

(3) 東区・中区・西区・影島区の統合方案

東区と中区、西区、影島区の統合に対しては、反対が67.5%と高く、統合は難しいと見られる。

<問項>東区と中区、西区、さらに影島区と統合する方案をどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	10	5.0	10	5.0
比較的賛成	11	5.5	21	10.5
まあまあだ	44	22.0	65	32.5
比較的反対	56	28.0	121	60.5
非常に反対	79	39.5	200	100.0

(4) 一番選好する統合の方案

東区住民は、東区と中区が58.0%と高く、残りの割合は低く、統合は難しいと見られる。

<問項>どの統合の案に一番賛成ですか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
東区と中区	116	58.0	116	58.0
東区と中区、西区	16	8.0	132	66.0
東区と中区、西区、影島区	14	7.0	146	73.0
すべての統合に反対	32	16.0	178	89.0
分からない	22	11.0	200	100.0

5) 蓮堤区の分析結果

蓮堤区は東萊区から分離した自治区で、東来区と水営区とに隣接した地域である。

(1) 蓮堤区と他自治区の統合可否

蓮堤区民の態度は、反対が 53.5%、賛成が 23.5%を見せ、他の自治区との統合にあまり積極的でないことがわかった。

<問項>蓮堤区を他自治区と統合する方案をどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	10	5.0	10	5.0
比較的賛成	37	18.5	47	23.5
まあまあだ	46	23.0	93	46.5
比較的反対	57	28.5	150	75.0
非常に反対	50	25.0	200	100.0

(2) 蓮堤区・東萊区の統合方案

蓮堤区民の態度は、反対が 54.5%で、賛成が 29.0%で、反対の割合が高いと見られる。

<問項>蓮堤区と東萊区の統合に対してどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	17	8.5	17	8.5
比較的賛成	41	20.5	58	29.0
まあまあだ	33	16.5	91	45.5
比較的反対	53	26.5	144	72.0
非常に反対	56	28.0	200	100.0

(3) 蓮堤区・水営区の統合方案

蓮堤区民の態度は、反対が 58.5%で、賛成 22.0%で、反対の割合が高いと見られる。

<問項>蓮堤区と水営区の統合に対してどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	12	6.0	12	6.0
比較的賛成	32	16.0	44	22.0
まあまあだ	39	19.5	83	41.5
比較的反対	65	32.5	148	74.0
非常に反対	52	26.0	200	100.0

(4) 一番選好する統合の方案

蓮堤区民は、蓮堤区と東來区が24.5%、蓮堤区と水営区が23.0%、すべての統合に反対が46.5%で、反対の割合が最も高いと見られる。

<問項>どの統合の案に一番賛成する方ですか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
蓮堤区と東來区	49	24.5	49	24.5
蓮堤区と水営区	46	23.0	95	47.5
すべての統合に反対	93	46.5	188	94.0
分からない	12	6.0	200	100.0

6) 西区の分析結果

西区は中区と影島区に隣接する自治区である。

(1) 西区と中区の統合可否

西区住民の態度は、賛成が61.5%で、反対が17.5%で、賛成の割合が高く6割を超えている。

<問項>西区と中区の統合に対してどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	42	21.0	42	21.0
比較的賛成	81	40.5	123	61.5
まあまあだ	42	21.0	165	82.5
比較的反対	21	10.5	186	93.0
非常に反対	14	7.0	200	100.0

(2) 西区・中区・東区の同時の統合方案

西区、中区、東区の同時の統合に対しては、反対が50.0%で、賛成が31.0%で、反対の割合が高いと見られる。

<問項>西区、中区、東区を同時に統合する方案をどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	11	5.5	11	5.5
比較的賛成	51	25.5	62	31.0
まあまあだ	38	19.0	100	50.0
比較的反対	74	37.0	174	87.0
非常に反対	26	13.0	200	100.0

(3) 西区・中区・東区・影島区の統合方案

西区と中区、東区、さらに影島区との統合に対しては、80.0%が反対の立場を見せ、統合はかなり難しいと見られる。

<問項>西区と中区、東区、さらに影島区と統合する方案をどう思いますか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
非常に賛成	3	1.5	3	1.50
比較的賛成	15	7.5	18	9.00
まあまあだ	22	11.0	40	20.00
比較的反対	61	30.5	101	50.50
非常に反対	99	49.5	200	100.0

(4) 一番選好する統合方案

西区住民は、西区と中区が52.0%、西区と中区、東区が19.5%、西区と中区、東区、影島区が8.5%、すべての統合に反対が18.5%を見せ、西区と中区のみが半数を超えた。

<問項>どの統合の案が一番賛成ですか？

尺度	度数	百分率	累積度数	累積百分率
西区と中区	104	52.0	104	52.0
西区と中区、東区	39	19.5	143	71.5
西区と中区、東区、影島区	17	8.5	160	80.0
すべての統合に反対	37	18.5	197	98.5
分からない	3	1.5	200	100.0

IV. 示唆点と結論

1. 要約と示唆点

本研究によると小規模な自治区を統合する必要性に対して、潜在的な統合対象地域の6個の自治区の住民からは、全体に必要であるが48.2%、不必要であるが21.3%を見せ、統合の必要性が高いとの態度が見られた。自治区の統合過程で重視しなければならない点は、住民意見の反映と参与が51.1%、行政費用の減少が31.5%を見せ、経済性よりも民主性をより重視することがわかった。選好する自治区の統合方案では、全般的に2個の地域を統合する小統合の割合が高く見られた。特記すべきは、中区と隣接している影島区、西区、東区の3区は、中区と

の小統合を愛好し、特に東区では最も高い割合を見せている。しかし、中区の場合、東区との統合を最も愛好するが、統合に対する賛成の割合は相対的に低いようである。このことは区勢が相対的に小さい中区民の境遇や、隣接自治区に吸収される認識を持っていることが考えられる。

その他には水営区民のように、水営区と南区の統合に賛成であるが、水営区と蓮堤区の統合には反対する立場を見せている自治区もある。これは南区から分離したことで文化的に同質性を感じているからと見える。また、蓮堤区民のように、どんな統合にもすべて反対の立場を取る特性を見せた自治区もある。下表には分析結果を要約したものを示す。

表Ⅳ－１ 分析結果の要約

地域	統合案 1		統合案 2		統合案 3	
	2 個地域	意見 (比率)	3 個地域	意見 (比率)	4 個地域	意見 (比率)
影島区	影島区 - 中区	賛成 (43%)	影島区 - 中区 - 東区	反対 (38%)	影島区 - 中区 - 東区 - 西区	反対 (54%)
水営区	水営区 - 南区	賛成 (41%)	—	—	—	—
水営区	水営区 - 蓮堤区	反対 (60%)	—	—	—	—
中区	中区 - 東区	賛成 (44%)	中区 - 東区 - 西区	反対 (55.5%)	中区 - 東区 - 西区 - 影島区	反対 (71.5%)
東区	東区 - 中区	賛成 (69.5)	東区 - 中区 - 西区	反対 (42.5)	東区 - 中区 - 西区 - 影島区	反対 (67.5%)
蓮堤区	蓮堤区 - 東来区	反対 (54.5%)	—	—	—	—
蓮堤区	蓮堤区 - 水営区	反対 (8.5%)	—	—	—	—
西区	西区 - 中区	賛成 (61.5%)	西区 - 中区 - 東区	反対 (50%)	西区 - 中区 - 東区 - 影島区	反対 (80%)

註：本調査は 5 点の尺度で構成した。賛成（非常に賛成・比較的賛成）と反対（比較的反対・非常に反対）で区分し、中立意見は提示しなかった。

2. 総合的結論

本研究では、現在の韓国で進めている基礎自治団体の行政体制改編中で、釜山広域市の自治区の統合の可能性を検討するために住民設問調査を実施し、結果を分析した。先行研究によれば、経済性を基準とする時、釜山市の自治区の適正な人口の規模は 30 万名内外とあるが、潜在的な統合対象地域の住民に対する設問調査では、20 万名内外の統合を最も愛好する結果となり、住民の態度からは、経済性よりも住民参与の民主性を愛好することがわかった。

地方行政体制の改編に関する特別法による地方行政体制改編の委員会では、逐次このような住民の考えと異なる改編案を勧告することもできるが、究極的に自治団体の統廃合は住民の意思によって自律的に成立されるべきであり、住民の態度を尊重しなければならない。それに中区は、人口と面積が全国で最も小さい境遇と、行政費用の節減や他自治区との衡平性を勧案すると、またの機会に統合するのが望ましいと思われる。

一方、現在行っている基礎自治団体の統廃合は、中央政府が主導となり、広域自治団体が

基礎団体の意見を収斂して伝達する通路としての機能を遂行しているに過ぎない。そのため過疎自治区だからと言って積極的に統廃合することは簡単ではない。自治区の境遇や、中央政府よりもむしろ広域市が行政的、財政的により強い影響力を及ぼすことができるからである。したがって政府としては過疎自治区の統廃合を推進する意思があるなら、今からでも広域団体にもっと積極的に協力を求めなければならない。

参考文献

- 姜成權外 5 人（2009）、政府と国会の地方行政体制の改編論議による釜山広域市の対応方案、政策研究 2009-23、釜山發展研究院
- （2011）、国家競争力の向上と東南圏の開発のための地方行政体制改編の方案、懸案研究 2011-10、釜山發展研究院
- 鄭世煜（2009）、地方自治団体の区域および階層構造の改編論議と方向、韓国地方自治学会討論会資料集（2009.4）
- 趙成鎬、朴石熙（2009）、地方行政体制の改編に関する費用－効果の分析：市、郡の統合方案を中心として、韓国地方自治学会報、第 21 卷、第 4 号：27-53
- 地方行政体制の改編推進委員会（2011.9）、「地方行政体制の改編に関する特別法」による市、郡、区の統合建議関連マニュアル
- 崔炳虎、鄭鐘弼、李根載（2008）、基礎自治団体の最小効率の人口規模および混雑効果の分析、地方政府研究、第 12 卷、第 1 号：87-106
- 許燠、姜仁皓（2009）、地方行政体制改編に対する専門家意見調査と望ましい推進方向、韓国地方自治学会報、第 21 卷、第 2 号：29-56

An Analysis of Citizens' Attitude of Administrative Structure
Reform: Focused on Autonomy Districts
in Busan Metropolitan City, Korea

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

*Busan Development Institute

**Department of Public Administration at Dongeui University

Abstract

The purpose of this study is to examine citizens' attitude of local administrative structure reform in autonomy districts in Busan Metropolitan City (BMC), Korea. Information was obtained questionnaire surveys from citizens of 6 small size autonomy districts in BMC. According to the surveys the following facts were found out: First, most of all the citizens recognized needs of integration of small size districts. Second, the citizens preferred small level integrations (between two districts) to large level of integrations (above three districts). Finally, each of 3 districts (Seo-gu, Dong-gu, Yungdo-gu) citizens hoped integrating with the most smallest neighbor district, Jung-gu.