THE GLOBALIZATION & GOVERNANCE PROJECT, HOKKAIDO UNIVERSITY
WORKING PAPER SERIES

地方自治団体の適正区域と韓国における自治体合併

Ⅳ－０２

姜　瑩基（韓国・忠北大学）

＊　この論考は 2003 年 1 月 21 日開催の第１回日韓フォーラム「韓国における地方自治体の合併からの教訓」の報告原稿として用意されたものです。

＊　著者の許可なく転用または引用することを禁止します。

地方自治団体の適正区域と韓国における自治体合併

韓国 国立忠北大学校 行政大学院長
姜　　瑩　　基

Ⅰ、適正区域の基準に関する議論

１、地方自治体の適正規模とは

地方自治団体の区域(規模)の適正化と合理化は、自治体の民主的･能率的な運営のための基本課題であります。区域は、住民参加と住民統制、そして自治行政の能率的運営、財源の確保、などの土台となるからです。最近まで、学者たちの間で地方自治団体の適正規模(optimum size of local unit)の基準がいかにあるべきかに関する議論が繰り返されてきました。そして、学者たちが重要視している適正区域の基準としては、①共同社会、 ②行政能率を維持することのできる行政量、③財政的自主性、④便宜性、 ⑤住民参加、等を挙げることができます。

２、古代は五千人が適正規模

しかし、この基準は時代と状況によってその比重が変わってきています。例えば、プラトン(427~348 B. C.)は、彼の著書(The laws)において、都市の規模を 5,040 人で構成することが、都市国家(city state)を運営するうえで最も理想的であると述べています。都市の規模を少なく主張した根拠は、当時の直接民主主義制度と肉声によって伝達するコミュニケーション、そして限られた食糧を外部に依存することなく、自給自足して調達するのに適切な規模を設定したのです。

プラトンの適正規模は、その後アリストテレス(384~322 B. C.)によって実際に適用され、具体化されました。アリストテレスは人間の身体的組織原理(human organism)を初めて都市構造に適用し、都市機能を有機的にとらえて都市の機能をボートに例え、

「ボートがとても小さければ本来の機能である乗客と貨物を運搬することができなく、必要以上に大きい場合、船体を運航させるために、あまりにも大きなエネルギーが必要である。したがって、適切な大きさを維持しなければならない」と指摘しました。また「都市の規模がそれ自体の能力により、市民を養い、統治し、教育させることのできる能力を超えてはならない」と主張しました。

プラトンとアリストテレスが生きていた当時の古代都市は、周辺都市と相互に協力する時代ではなく、絶え間ない戦争状態に置かれた時代でありました。したがって、都市が城壁と塁壁などによって囲まれていた時代では、敵から防御しやすい規模である小規模の都市が選ばれたということです。

３、産業革命以降は規模が増大

しかし、産業革命以後、イギリスの E.ハワードは、都市の適正規模を三万人として設計しました。無秩序に拡散したイギリスの都市が各種の都市問題に苦悩する現実を改善する根本対策として、都市の規模を三万人に制限しようとしたのが、その核心です。

プラトンとアリストテレスは、都市の規模やその都市が提供する機能を考え合わせ、調整しなければならないという点において、共通した見解を示しています。一方、1948 年、イギリスの地方自治団体境界委員会(Local boundary Commission)第 2 次報告書は「区域の問題は機能の再配分(redistbution of functions)の問題と密接に関わっており、決して両者を分離して議論することはできない」と指摘しています。これにより、イギリスは、より複雑で、増加した機能を考え合わせ、1974 年の大改革において基礎自治団体である「district」の人口水準を六万人以上にすることを改革の目玉にしていました。そして、今現在は人口規模が 30 万人以上の基礎自治体は中間自治体である「county」を経由しないまま中央政府とやりとりをしています。

ところで、プラトンとアリストテレスが、今日の少子・高齢化が進展している日本の中山間地域の地方自治団体を視察したならば、多分彼はこう言ったと思います。「ボートがとても小さくて、人を乗せることもできず、荷物を積むこともできない」。

４、規模経済論に立脚した区域が今日の規模

現在の自治体適正区域を論じるとき、環境が全く変わっています。それは、IT 革命により電子政府が可能になり、インターネットによって時間と空間の壁が壊され、いつでもどこでも行政に参加することができる電子民主主義時代において、空間の大きさはそれ以上、参加の制約要素とはならないからです。地域情報化により、行政と住民間の

情報の共有が可能になった今日、既に区域の大きさを決定する最も重要な要素は、民主的な参加のための規模ではなく、能率的な経営のための規模にその争点が集められています。地方自治団体の規模を論じることにおいて、同一のサービスを供給する際、一定の人口水準を満たすことができなければ、住民１人あたりの公共費用が大きく増加するという規模経済(economy of scale)に立脚した論理がますます説得力を持つようになっています。

規模経済理論に立脚した区域の議論とは、費用･便益分析(cost･benefit analysis)を通じて、各機能別に要する最小の区域を決定し、これを通じて様々な機能を総合的に遂行する地方自治区域の最適規模を判断しようとするものであります。

フランスのアレクシス･ド･トクヴィル(Alexis de Tocqueville)が既に述べたように、都市化が進行した社会では、住民たちが自身の住んでいる地域に愛着をもつことは、彼ら自身がそこで生まれたことに起因するのではありません。住民たちが地域に関心を持つことは、自分自身がその構成員になり、参加して、地域を動かしていく際に重ねた苦労よりも、さらに価値のある成果が自身に戻ってくるからです。また、住民たちにとって重要な意味を持つコミュニティ(community)とは、その地域で一緒に住んでいることからつくられるのではなく、自分自身が構成員になり、共に参加して、共に経営することにより、現実の中で共存でき、未来の価値を共有することができる参加体制によって確保できるものであります。したがって、私たちは過去の農耕時代につくられた狭い土地を境界にした「共同社会」の概念を乗り越えなければならないと思います。

今、日本の自治団体の区域も、昭和三十年代の大合併時代に作られた区域だと聞いております。しかし、昭和三十年代の自転車時代の高度経済成長以前に作られた制度を今の車社会、それからＩＴ社会という今の生活パターンに照らして新しくすべきだと思います。それは、IT 時代に適合した新しい地域共同社会(community)の概念を定立しなければならないからです。したがって、日本における自治体合併は、IT 時代に対応したこのような努力の一つとして、理解する必要があると思います。

II、自治体合併の効果と問題点

１、合併の効果

ところで規模経済理論に立脚して自治体合併を説明する場合、その効果はどのようになるでしょうか。自治体合併の効果としては、一般的には行財政基盤の充実強化が挙げ

られていますが、広域的な政策推進という観点から次の 3 つの効果が挙げられます。

第 1 に、広域的な観点からの地域づくり･まちづくりが進みます。すなわち、広域的な観点からのまちづくりを企画し、重点的な投資による基盤整備の推進、総合的な活力の強化、地域のイメージアップを図ることができるほか、環境問題、観光振興など広域的な施策の展開が可能となります。

(ア)従来の市町村の範囲を越え、広域的視点に立って、道路や公共施設の整備、土地利用及び地域の個性を活かしたゾーニングなど、より広いスケールでまちづくりを重点的、効果的に実施できます。

(イ)環境問題や水資源問題，観光振興や地域振興など広域的な計画調整、取り組みなどを必要とする課題を積極的に展開できます。

(ウ)より大きな市町村の誕生が，地域の存在感や「格」の向上と地域のイメージアップにつながり，企業の進出や若者の定着，重要プロジェクトの誘致などを図ることができます。

(エ)行政や各種団体におけるマンパワーを充実させ、地域振興のためのシンクタンク機能の創出が図られます。

(オ)地域分権型社会にふさわしい行政システム(情報公開、住民参与、政策評価など)の導入が促進され，住民主体による行政の展開が可能となります。

第 2 に、住民サービスの維持･向上、すなわち地域、住民のニーズに応じて行政サービスの選択の幅を広げるなど，生活者の視点に立った行政サービスの質の向上が図られます。

(ア)従来、個々の市町村では十分に確保できなかった専門職(社会福祉士、保健婦、理学療法士、土木技師、建築技師など)の増強を図り、専門的かつ高度なサービスの提供が可能となります。

(イ)人的物的サービスの基盤が充実することによって、一人一人の状況に応じた介護･福祉サービスの提供が図られます。

(ウ)行政のマンパワーが充実することにより、法制、企画、情報化、企業誘致、都市計画、国際化、産業振興、女性に関する施策などに専任の組織･職員を置くことができ、より多様な個性ある行政施策の展開が図られます。

(エ)従来、主に旧町村単位で利用していた旧町村立の体育館、図書館、文化ホール、保育所などを新町単位により利用が図られます。

(オ)行政サービスの提供区域が広域化することで、住民票の発行などの窓口サービスが住居や勤務地の近くの買い物など多くの場所で利用が図られます。

第 3 に、行財政の運営の効率化と基盤の強化、すなわち行財政運営の効率化により、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能になるとともに、総合的な行政が展開

できます。

(ア)総務、企画などの管理部門の効率化が図られ、相対的に住民サービス提供や事業実施を直接担当する部門並びに行政の情報化推進、企業誘致、商工業の振興など、これまで対応が困難であった部門などを手厚くするとともに合理的･重点的な人員配置が可能となります。

(イ)三役や議員、各市町村に置くこととされている委員会や審議会の委員など特別職、事務局職員などの総数が減少し、その分の経費の節減が図られます。

(ウ)事務の処理又は事業の遂行に当たって、住民一人当たりの職員数や管理経費が節減されるという規模の利益が働きます。

(エ)広域的観点からスポーツ施設、文化施設などの公共施設が効率的に配置され、住民の利用の広域化が図られるとともに、狭い地域で類似施設の重複がなくなることなどから､新たな整備案にあたってはより重点的な投資が可能となります。

(オ)職員の経験、知識、ノウハウなど全ての分野で既存のマンパワーの充実が図られ、組織体の能力が向上するとともに、職員間にも競争原理が導入され、職員の能力向上が図られます。

(カ)行財政運営に対するノウハウを相互に活用できるとともに、問題の発生や災害などの発生時には機動的に対応できるなど､行政の危機管理能力が向上します。

(キ)人材育成のための専門的な組織の設置が可能となり分権時代にふさわしい行政を担う職員を養成するための研修などが活性化します。

２、合併に際して懸念される事項への対処

合併を進める上で障害、合併に消極的となる理由として、一般的に以下の項目が挙げられますが、これらの合併に際して懸念される事項への対処策として、平成 11 年の合併特例法の改正を含め､自治体合併の推進のための支援策が拡充強化されたところです。

具体的に懸念される事項とその対策例については以下のとおりです。

(ア)合併後の自治体内の中心部と周辺部で地域格差が生じたり、歴史や文化への愛着や地域への連帯感が薄れるといった懸念があること

(イ)住民の意見の施策への反映やきめ細かなサービスの提供ができにくくなるという懸念があること

(ウ)関係市町村間の行政サービスの水準や住民負担の格差の調整が難しいこと及び市町村によっては財政状況に著しい格差があること

(エ)合併に伴い新たな財政負担を招来する行政需要が生ずることや，一定期間

経過後には交付税が減少すること

III、韓国の自治体合併の事例と教訓

韓国の場合は、多くの人々が自治体合併の効果を知っているが、既得権と地域の利己主義に陥り、総論賛成、各論反対の無意味な論争に時間を無駄に費やすことが問題でありました。過去、東ドイツと西ドイツが統合しようとしたとき、これに最も反対した人々は官僚と弁護士、そして指導者層たちでありました。同様に、韓国の地方自治合併も、反対の論理を先頭に立って主張した人々は、今まで地域から最も大きな恩恵を受けてきた指導者層でありました。それでは、韓国の場合、自治体合併に成功をおさめた地域では、どんな要因が作用したのかを紹介致しましょう。

１、韓国の合併事例

韓国の総人口は今、約 4,500 万人です。自治団体の種類は、日本の都道府県レベルにあたる広域団体の地方自治団体は、ソウル市をはじめ 16 あります。それから、日本の市町村レベルの基礎地方自治団体は 232 ですが、基礎地方自治団体は市と郡および自治区で構成されています。この中でも、合併の対象は主に市と郡であり、最近、韓国の市、郡の合併作業は、４回にわたって推進されました。

もともと、韓国も日本と同じく、基礎地方自治団体は市町村でありました。しかし、1961 年の軍事政府により、一斉に町村の自治体の法人格をなくしてしまいました。その結果、現在は郡と市、それから自治区が基礎地方自治団体となりましたが、郡と市も狭すぎると評価されて、４回にわたって合併が推進されました。そして、４回の合併により、以前の 66 の市と 136 の郡から、2001 年 3 月 1 日現在、71 の市と 87 の郡になりました。

韓国の合併の流れは、第一次合併が 95 年 1 月に、第二次合併が 95 年の 5 月にありました。第三次が 96 年 3 月、第四次合併が 98 年 4 月でした。時間の問題もあるので、第四次合併をモデルにして話しをします。

98 年 4 月 1 日当時の全羅南道麗水市の人口は 18 万 8,300 人で、麗川市は 7 万 9,890 人でありました。麗川郡の人口は 6 万 2,400 人余りでした。これを合併して一つの麗水市にしました。この麗水市の場合を見ると、94 年と 95 年、二度にわたる住民意見調査

で反対が多くて、合併に失敗した地域でありました。それが市民団体が主動的な役割を遂行することによって合併を成功させました。

２、合併の教訓

１）指導者層の既得権放棄

　韓国の市・郡合併の事例から得る教訓が何かを取り上げると、４点あります。合併に成功したところは、やはり指導者層の献身的な役割がありました。

　代表的なケースは、全羅南道順天市と昇州郡が合併して、誕生した順天市のケースであります。

　順天市と昇州郡に選挙基盤を置く二人の代議士は「合併の後、地域基盤を喪失することがあっても構わない。地域の百年の大計のために、必ず合併をなし遂げなければならない」という立場を表明し、地域の反対勢力を説得する誠意を見せて、地域の雰囲気を賛成の方向に好転させるようになりました。「自治体を合併すると、二人の議員の選挙区が一つになる可能性があるが、構わない。未来のために合併すべきだ。」と言い、説得した代議士があったから、合併することができました。

　特に、韓国の場合は、合併に一番反対する勢力は地方議会の議員でありました。自分の立場がなくなるからであります。それから首長を始め、肩書きを持っている地方の指導者層ですが、代議士の努力により地方議会議員及び地域の公務員が合併に積極的になるよう指導したのです。代議士は「自分の選挙区がなくなってもいい」と言いながら、説得する際に、地方議会議員と公務員が先頭に立つようになりました。特に、韓国の場合、合併してしまうと公務員も定数が減るので、未来の自分のポストを恐れて反対する声がありましたが、やはり代議士が献身的な役割を担うことにより、この地域は合併することができました。

　これを見ると、地域の指導者層の献身的で既得権を放棄する姿勢が重要であることが、よくわかります。合併とは、次の世代が生き残るための今の世代からの贈り物であります。ですから、やはり指導者層の役割が大きいと思います。

２）市民団体の先導的な役割

　次は、市民団体の先導的な役割であります。韓国の場合、市、郡合併は地域の既得権を有する層からの抵抗を避けては通れない道でした。市、郡合併に反対する論理は多様でしたが、最も解決困難な問題は、既存の既得権を有する層の抵抗が大きいということでした。このような状況で、既得権を放棄させ、地域全体の発展を志向し、これを先導

するには、やはり市民団体の役割が絶対的でありました。最近、合併を成立させた麗水市のケース（麗水市、麗川市、麗川郡の合併の事例）は、良い例になると思います。

二度にわたる合併の失敗を経験した麗水市の場合、市民団体である麗水愛郷協議会の代表を中心にした市民団体が、三つの地域の住民の心の統合に絶対的な役割を果たしました。麗水愛郷協議会とは、97 年 3 月にライオンズクラブの会長と JC 会長、ワイズメンクラブ会長など、98 人の指導者層たちで作られた組織です。麗水市の人々は合併に賛成しましたが、麗川郡と麗川市の人々は反対しました。特に、麗川市と麗川郡の首長と議会議員、それから国会議員はみんな合併に反対していました。それで、麗水愛郷協議会のメンバーは、特に反対の声を持っていた麗川郡の代議士、地方議会の議員、首長を訪問して説得作業を繰り返し、合併の作業が始まりました。初めは、反対する人は次の選挙で必ず落選させると表明しながら、合併するように誘導しました。

次に、地域の国会議員、市郡首長及び議会議長、商工会議所の所長など、地域の指導者によって構成された麗水半島発展協議会に三麗地域の都農統合及び麗水半島総合計画を樹立させ、住民公聴会等、世論収れん過程を経るに際して、主導的な役割を担ったのがこの市民団体でありました。その結果、三麗首長が将来合併しなければという旨の声明書を発表することになりました。この例は、単に麗水市のケースに限定されず、合併を成功に導いた大部分の市についても当てはまります。すなわち、合併過程では市民団体の役割がはかり知れないぐらい大きいということです。

しかしここには大きな問題があります。韓国の事例を見ると、合併に賛成する例は都市部分で、反対する地域は農村部分であります。しかし、賛成する地域の市民団体の声が多すぎ、反対する側が圧倒されて、合併をだめにした事例もあります。だから、市民の運動を起こす際には、合併を賛成する地域の市民運動よりも、反対する地域の市民も巻き込まなければならないということです。

３）客観的な情報提供

合併に成功した地域の共通点は、自治団体の客観的な情報提供が合併に大きな役割を果たしたということです。合併に失敗したケースと、成功したケースの相違点の一つとして、合併を成し遂げようとする都市側の一方的な姿勢に、農村地域、郡の反発を呼び起こすことがありました。都市側が妥当性や客観性がないバラ色の青写真を提示し、合併すると郡地域全体があらゆる恩恵を受けられるという過大宣伝をした場合は、むしろ不信感だけを引き起こしました。合併に成功した麗水市の場合も、過去の合併に失敗したときとは異なり、合併が地域住民に及ぼす影響を客観的に提示することにより、郡地域、農村地域の住民の共感を得ることができました。

また、既得権の喪失を憂慮する地域の指導者たちは、合併により引き起こされる問題点だけを過大宣伝し、住民が合併に反対するように誘導することもありました。しかし、

この問題は、地方自治体が合理的かつ客観的な情報を住民に提供することによって解決されるようになりました。住民たちが IT 時代に対応した地方政府の望ましい形に対する情報を手にすることによって、反対意見が減ってきました。

４）地域の未来の発展を共感・共有する勢力づくり

最後に、合併に成功した地域の共通点のもう一つは、未来に対する共感と利益の共有を通じた合意の導出であります。

麗水市の場合、合併後の市庁舎の統合に際して、合併に最も主導的であった麗水市ではなく、麗川市に市庁舎を置くようにしました。人口では麗水市がはるかに大きかったのですが、市庁舎は合併に反対していた麗川郡に置くことを約束したのです。新たに誕生する麗水市の地方議会議員の定数も、都市区域である市と、農村区域である郡が同じ人数にするようにしました。これは合併を積極的に推進する側が、犠牲にならなければならないという話です。

例えば、韓国の議会議員は、洞という行政区域ごとに一人ずつ選びます（小選挙区）。そのとき、麗水市は、29 人の地方議会議員を選びます。それは、29 の行政洞があったということであります。しかし、麗水市の議会議員と麗川市の議会議員の人数を同じくするために、麗水市の行政洞を削るしか方法がありませんでした。それで、29 の洞を 14 にしました。だから、麗川地域もこれ以上反対の声を出すことができなくなりました。

今まで 20 年間、韓国の都市と農村が合併するとき、農村地域が反対する一番大きな理由の一つは、迷惑施設ばかり農村につくられることでした。それで、今後 20 年間麗川地域には迷惑施設の設置を禁止するという内容を総合計画に明文化することにより、合併に反対した住民たちを説得することができました。すなわち、合併を主導した市では、市民及び市議会の議員の相当な既得権を放棄したという点を挙げることができます。このように、合併に主導的な勢力がみずからの既得権を放棄して、地域の未来の発展を共感し、利益を共有する勢力を作っていくとき、初めて合併作業を成功に導くことができると思います。

Ⅳ、まとめ　―　過去の手法にこだわらないこと

米国クリントン大統領の政府改革の手本になった本として、「Reinventing

Government」という本があります。その中には、「21 世紀を迎えている我々の新しい発見とは、新大陸を発見するのではなく、自分自身の視野を、見る目をチェンジすることが大発見だ。われわれの見る目が変わると、私の前には新しい世界が置かれている」という内容があります。それは、今までの見方では未来をよくすることはできないということです。企業コンサルティング会社の専門家たちは、成功した企業の社長に対して「あなたがたは今までは成功したけれども、今までのように再び成功する希望を持っているならば、今まで成功した経験と事例をすっかり忘れないと、これからも再び成功することはできない」と力説します。人は今まで自分が成功した事例を繰り返しやってみたいと希望するけれども、今まで成功した経験では、未来にも成功することは絶対にできないという話です。それは、これから我々が解決しなければならない現実の問題は、今までの現実とは全く違うからです。

日本の合併問題も、日本の地方自治も、よそ者の目から見ると、これから置かれている問題を解決するためには、今までの思想、考え方、見方ではできないことも多いと思います。日本の、新しい大陸を発見するためには、今までの見方を変えなければならないこともあると思います。