

韓国の国土・地域政策の変化と動向

新井直樹

1. はじめに

わが国の隣国の韓国は1950～1953年の朝鮮戦争による国土の荒廃と戦後復興の混乱期を経て、国策として工業化を強力に推進し「漢江の奇跡」と称される急速な経済成長を成し遂げ、東アジアの先進工業国となったが、その成長の歪みとして、人口、産業等、諸機能の首都圏一極集中が進展した。こうした過程は、日本が、1941～1945年の第2次世界大戦により戦火の被害を受け、戦後復興の混乱期を経て、工業化を推進し高度経済成長を実現して、先進国となったが、首都圏一極集中が進展した状況と類似している⁽¹⁾。

このため、戦後復興期後の韓国においては時期的には先行した日本と同様に、首都圏一極集中、地域間格差の是正のための「国土の均衡ある発展」を基調とした国土・地域政策に取り組む必要に迫られた。その結果、戦後復興期後から1990年代までの韓国の国土・地域政策の基本構想を示した国土計画は、時期的には10年ほど先行して策定された日本の国土計画の後を追うかたちで極めて類似する取り組みが推進されてきた⁽²⁾。

しかし、2000年以降の韓国の国土・地域政策においては、1990年代までの取り組みのみならず、わが国の国土・地域政策と比べて、大きな変化や特徴が見られる様になったと筆者は考えている。

そこで、本論文では、まず、戦後復興期後から1990年代までの韓国の国土・地域政策の基本構想を示した国土計画の推移や背景について述べ、わが国の国土・地域政策との類似性について指摘する。

その上で、2000年以降の韓国の国土・地域政策の変化や特徴について、

論文

まず、国土計画をもとに政策基調の変化を明らかにした上で、それら変化に対応した具体的な取り組みから近年の動向を明らかにする。

わが国よりも、遥かに人口、産業等の諸機能の首都圏一極集中が著しく、貿易依存度の高さなどグローバル化の進展の影響も多大な韓国において⁽³⁾、2000年以降、国土・地域政策の基調がどの様に変化し、いかなる政策的な対応がなされているのかについて知見を得ることは、今後のわが国の国土・地域政策のあり方にも貴重な示唆を与えるものと思われる。

2. 戦後復興期後から1990年代までの韓国の国土・地域政策⁽⁴⁾

まず、戦後復興期後から1990年代までの韓国の国土・地域政策の基本構想を示した国土計画の推移とその背景を中心に見て行きたい。

図表1は、韓国における戦後復興期後の1970年代から1990年代までの国土、地域の開発、発展の構想や方向性を提示した「国土総合開発計画」の主要な目標や政策の概要をまとめたものである。また、本論文においては、韓国の道などの広域自治団体や都市が頻出するので、その位置については、

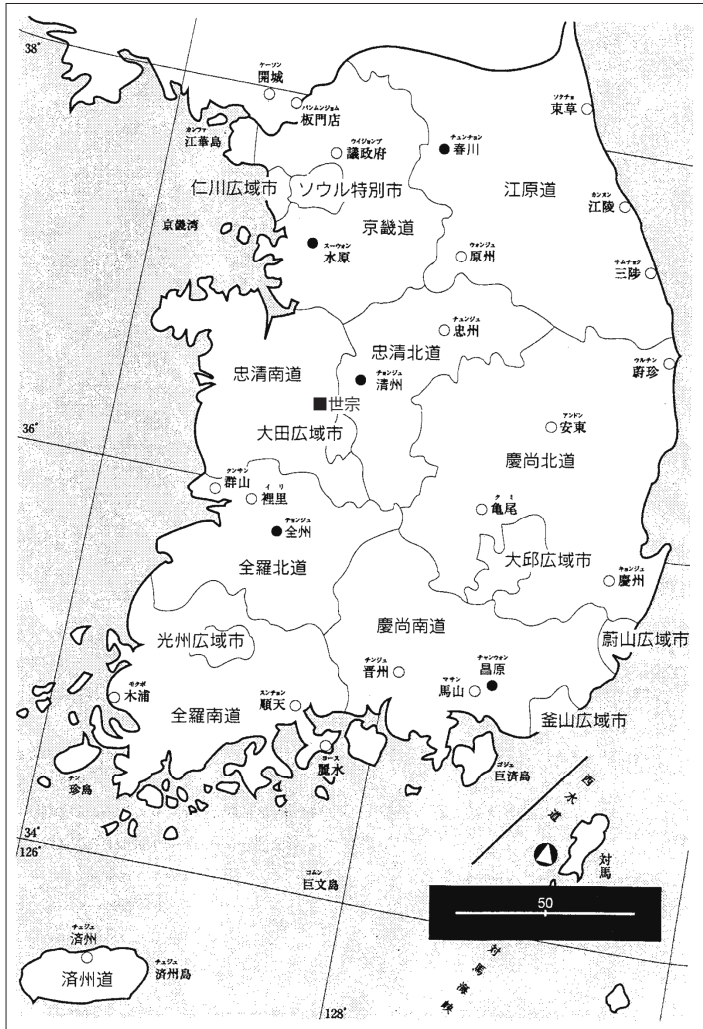
図表1. 戦後復興期後から1990年代までの韓国の国土計画の概要

策定年	国土計画の概要
1972	<u>国土総合開発計画(期間：1972～1981年)</u> (目標) ①国土利用管理の効率化、②社会資本の拡充 ③国土資源開発と自然保全、④国民生活環境の改善 (政策)「拠点開発方式」による大規模工業基盤整備
1982	<u>第2次国土総合開発計画(期間：1982～1991年)</u> (目標) ①人口の地方分散、②開発可能性の全国拡大 ③国民福祉の水準向上、④自然環境の保全 (政策)「成長拠点都市」「地域生活圏」の育成
1992	<u>第3次国土総合開発計画(期間：1992～2001年)</u> (目標) ①地方分散型国土骨格、②国際化に対応した国土 ③生産的で資源節約型の国土、④統一に備えた国土 (政策) 地方中心都市の育成、中央政府機関一部の大田市移転

(出所)主要参考文献⑭211p、⑯53pなどをもとに加筆修正して作成

図表2の韓国の国土の地図を参照頂きたい⁽⁵⁾。

図表2. 韓国の国土



(出所)自治体国際化協会(2015)「韓国の地方自治」掲載の地図を一部加筆修正

論文

なお、韓国においては朝鮮戦争と戦後復興の混乱期を経て、国土政策の根拠法となる「国土建設総合計画法」が、1963年に制定され、その後、同法に基づき、国土・地域政策の上位概念となる「国土総合開発計画」が策定されている。戦後復興期後から1990年代にかけて、同法に基づき、1972年に韓国で初めての国土計画となった「国土総合開発計画」が策定されて以降、10年ごとに、1982年には「第2次国土総合開発計画」、1992年には「第3次国土総合開発計画」が策定されている。

まず、1972年に策定された「国土総合開発計画」（計画期間1972～1981年）の策定の背景や基本目標、政策の概要について述べたい。同計画は、戦後復興の混乱期を経た韓国が、国家産業の重化学工業化と国力の伸長を図るための産業基盤を形成することを主な目的とする地域開発政策であった。

具体的には、首都のソウルと第2の都市、釜山への人口、産業等の諸機能の集中の是正を図るために、それ以外の地域に重化学工業の新産業基地を建設、整備し、産業の均衡配置を図る「産業基地開発促進」に取り組むものであった。

開発方式としては、時期的には韓国よりも10年先行し、戦後復興期後の日本において初めて策定された国土計画となった「全国総合開発計画」（1962年）の「新産業都市」と同様の「拠点開発方式」が採用されている。「拠点開発方式」とは、国土の各地に産業開発の拠点を形成するために指定された拠点地域に集中的な投資、開発を行い、各地の拠点の経済成長、発展によって、周辺地域にも開発の効果が波及するという開発理論である。

韓国においても同方式に基づき、国土の南東部の臨海部を中心に慶尚北道の蔚山、浦項、亀尾や、慶尚南道の昌原、全羅南道の麗水などが「産業基地開発促進」の指定地として選定され、重化学工業の産業都市としての建設、整備が進められた。

また、これも時期的には先行した日本の「新全国総合開発計画（「新全総」）」（1969年）の「工場再配置促進法」と類似した、大都市に集中する工場の地方への移転、分散を図る「工場配置法」（1977年）も制定され、主にソウルから、それ以外の地方への工場の移転による人口、産業等の集中を是正する取り組みが推進された。

こうした取り組みの結果、韓国は重化学工業化への産業構造の転換を果たし、1960年代後半からの「漢江の奇跡」と称される高度経済成長期に入ったものの、日本の三大都市圏(首都圏、大阪圏、名古屋圏)を中心とした太平洋ベルト地帯の都市への人口、産業等の集中の進展と同様に、韓国においても首都、ソウルと国土の南東部の釜山を結ぶ京釜軸(ソウルから釜山の国土軸)にかけての地域開発が推進された事などから、人口、産業等の京釜軸の都市への集中が進展した。こうした中、国土における人口、産業等の過疎・過密化の進展と、急速な工業化や経済成長に伴う河川や大気汚染などの公害や、都市の生活居住環境が悪化するなどの問題が発生した。

これら課題に対応するために、1982年には「第2次国土総合開発計画」(計画期間：1982～1991年)が策定された。同計画は、これも時期的には先行した日本の「第3次全国総合開発計画(「3全総」)」(1977年)に類似しており⁽⁶⁾、①「人口の地方分散」、②「開発可能性の全国拡大」、③「国民福祉の水準向上」、④「自然環境の保全」などが基本目標として示された。同計画の具体的な地域開発政策としては、全国で15の「成長拠点都市」が選定され、この内、3つの都市では先導的成長産業の誘致が進められた。また、全国で28の「地域生活圏」が指定され、住宅、地方道路、上下水道等の生活居住環境の基盤整備、改善が進められた。

しかし、1980年代の韓国においては、プラザ合意(1985年)後の日本の円高が相対的にウォン安につながり、工業製品の輸出増加に伴う全体的な経済拡大と共に、サービス経済の成長やソウル五輪開催(1988年)に伴う大規模開発により、首都圏(ソウル特別市、仁川広域市、京畿道)への人口、産業等の一極集中がさらに加速化した。なお、韓国においては、1991年以降は、地価高騰等の理由からソウルからの人口転出超過が始まったが、隣接する首都圏内の仁川広域市、京畿道への人口転入超過が続き、首都圏の人口の増加が進展した。

こうした課題に対応するために、1992年に打ち出された「第3次国土総合開発計画」(計画期間：1992～2001年)においては、①「地方分散型国土骨格」、②「国際化に対応した国土」、③「生産的で資源節約的な国土」、④「統一に備

論文

えた国土」の形成が基本目標として示された。

一方で、これも時期的には先行するが、1987年に策定された日本の「第4次総合開発計画（「4全総）」においても、サービス経済化の進展などに伴い、より顕著となった首都圏一極集中の是正のための「多極分散型国土の構築」が目標として示されており、日韓両国で地方分散型の国土形成に取り組むなど、類似した政策基調となっている。

韓国の「第3次国土総合開発計画」では、国土の均衡発展のため、首都圏集中型の国土骨格を地方分散型に転換する事に重点が置かれ、地方中心都市の育成やこれまで開発が進んでいなかった西海岸地域の地域開発が推進された。また、1997年にはソウルから南方150kmの大田広域市に、中央政府機関から独立した外局の関税庁、統計庁、中小企業庁、特許庁など11機関（職員：約5,300人）が移転したが、全体としては小規模な首都機能移転であった⁽⁷⁾。

この様に1990年代までの韓国の国土・地域政策の基本構想を示した国土計画においては、先行して推進された日本の国土計画の後を追うかたちで、首都圏一極集中、地域間格差是正のための「国土の均衡ある発展」を基調とした取り組みが推進されてきた。

しかし、「第3次国土総合開発計画」の実施期間中の1997年に、アジア通貨危機の影響から生じた韓国の通貨金融危機は、朝鮮戦争以来の最大の国難とされる経済危機、所謂、「IMF危機」に発展し、政治経済、社会全般にわたり大きな混乱に見舞われた。このため、同計画は2001年までの計画期間を待たず、事実上、期間途中で頓挫する事となった。

3. 2000年以降の韓国における国土・地域政策⁽⁸⁾

次に、本章では、2000年以降から現在に至る韓国の国土・地域政策の基本構想を示した国土計画を中心に、その展開や背景について述べ、近年の韓国の国土・地域政策の基調の変化や動向について明らかにしたい。

前述した様に、1997年に韓国は「IMF危機」に見舞われ、当時の「第3次国土総合開発計画」は事実上、計画期間の途中で頓挫する事となった。こうした中、IMFによる国家管理下において触発された当時の金大中（キム・デ

ジュン) 政権(1998～2003年)は「第2の建国運動」とも称される国家的構造改革に迫られた。その結果、韓国は国家運営、産業経済のモデルを、それまでの日本を手本としたものから、通商貿易の自由化や外国資本誘致等のための規制緩和の推進など、米国型の国際スタンダード、グローバル化に対応した制度、システムにチェンジせざるを得なかった⁽⁹⁾。

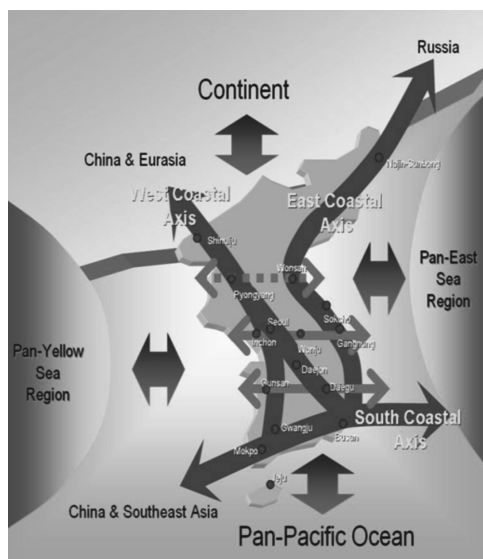
このような背景から、従来の国土計画も大幅に見直され、それまでの国土計画の根拠法である「国土建設総合計画法」が「国土基本法」に改正され、国土計画の名称も、それまでの「国土総合開発計画」から「国土総合計画」に改称され、計画期間も従来の10年から20年に変更した上で、2000年には「第4次国土総合計画」(計画期間・2000～2020年)が打ち出された。

「第4次国土総合計画」では基本理念の「21世紀の統合国土」の形成のための基本目標として、①「均衡のとれた国土と地域間の統合」、②「自然と調和する緑豊かな国土」、③「競争力のある開放的な国土」、④「統一した国土」の形成と言う4つの基本目標が示されている。そして、目標を実現する国土・地域政策として、①「開放・統合された国土発展軸の形成」、②「地域の競争力強化」、③「健康的で快適な環境の保全」、④「高速交通・情報通信ネットワークの構築」、⑤「南北協力のための多様な基盤の整備」の5つの主要戦略が示されている。

主要戦略①の「開放・統合された国土発展軸の形成」に関しては、これまでの京釜軸中心の国土軸を見直し、北東アジアにおける窓口として半島に立地する韓国の戦略的位置を活かし、図表3の通り、黄海、東海(日本海)、太平洋の三方の海に面した国土の沿岸地域における3本の開放された国土発展軸(西・東・南海岸)と、内陸部に東西の3本の内陸国土軸(北・中・南部)を設定し、各国土軸の都市、地域の連携、統合を強化し、その延長線上も視野に入れた対外的な国土を形成することが示されている。

具体的には、これら国土軸上に国際ハブ空港・港湾、新産業用地・経済特区等を生産流通の基盤として整備、強化し、対外的な地域の発展を推進するとしている。

図表3. 「第4次国土総合計画」における「開放・統合された国土発展軸」



(出所) 韓国開発研究院(KDI)提供資料

主要戦略②の「地域の競争力強化」に関しては、首都中枢的機能（中央政府機関等）の地方への移転、分散を積極的に推進し、首都圏の諸機能の一極集中を是正するとともに、個性的な地域の発展戦略を図る事が示されている。

さらに、現在は「第4次国土総合計画」を見直した「第4次国土総合計画修正計画」（計画期間：2011～2020年）を打ち出している。

同修正計画では韓国の新たな飛躍のための「グローバル・グリーン国土」形成がビジョンとされ、①「競争力のある総合国土」、②「持続可能なグリーン国土」、③「品格のある魅力国土」、④「世界に向けて開かれた国土」の形成と言う4つの基本目標が示されている。

特に同修正計画では、朝鮮半島の地政学的なメリットを活かし、前述した西・東・南海岸の3つの沿岸国土圏を「超広域開発圏」として、大陸と海洋に進出する戦略的な成長軸とすることや、長期的には朝鮮半島鉄道網と中国横断鉄道、シベリア横断鉄道との連結や、アジアハイウェイの連結を進める構

想も示され、「超国境国土経営」と言う国境を越えたグローバル化への対応や、より対外開放的で国際競争力の強化を志向した国土計画となっている。

この様に、2000年以降の韓国の国土・地域政策の基本構想を示した「第4次国土総合計画」においては「地域の競争力強化」のために首都中枢的機能の地方への移転、分散を積極的に推進し、首都圏の人口、諸機能集中を抑制するとともに個性的な地域の発展戦略を図ることや、「開放・統合された国土発展軸の形成」のために国土軸上に国際ハブ空港・港湾、新産業用地・経済特区等を生産流通の基盤として整備、強化し、対外開放的な国土を形成し、地域の発展を図ることが示されている。また、同修正計画においても「超広域開発圏」、「超国境国土経営」など、グローバル化への対応が強調されている。

そして、2000年以降の韓国の国土・地域政策においては、上述した首都中枢的機能の地方への移転、分散や、国際ハブ空港・港湾、新産業用地・経済特区等を生産流通の基盤として整備、強化することや、「超広域開発圏」などの構築に向けた取り組みが、短期間で急速に展開されるなど、実際の政策展開においても、1990年代までの政策基調の動向とは大きく変化している。

そこで、第4章においては、2000年代以降の韓国における首都機能移転の取り組みについて述べる。さらに、第5章においては、2000年以降の韓国における経済特区や「超広域経済圏」の構築など、グローバル化に対応した地域政策の取り組みについて述べ、近年の韓国の国土・地域政策の変化や動向について明らかにしたい。

4. 2000年以降の韓国における首都機能移転の取り組み⁽¹⁰⁾

本章においては、前章でふれた2000年の「第4次国土総合計画」の主要戦略で示された、②「地域の競争力強化」などに基づき、2000年以降の韓国において実際に短期間で、大規模な開発を伴って推進されている首都機能移転の取り組みについて述べたい。

ところで、韓国においては、1977年に当時の朴正熙（パク・チョンヒ）政権（1963～1979年）下で、首都ソウルが南北国境線から約40kmとあまりにも近接しているための国防上の理由と、人口、産業等のソウル一極集中は正

論文

を図るために、忠清南道の予定地域に南北統一までの「臨時行政首都」を建設する首都移転、遷都が計画されたが、朴大統領が暗殺されたため、計画は白紙となった。

その後、首都一極集中・過密抑制や有事対応施設建設のため、1982年にはソウルの南方約15kmの京畿道の果川市に中央政府期間の一部、12機関(職員:約8,200人)がソウルから移動したが、首都圏内への首都機能移転であった。また、前述した様に1997年にはソウルから大田広域市に中央政府機関から独利した外局11機関(職員:約5,300人)が移転したが、全体としては小規模の首都機能移転に止まっていた。

ところが、2000年以降の韓国においては、「第4次国土総合計画」や、盧武鉉(ノ・ムヒョン)政権(2003～2008年)の「国家均衡発展政策」などにに基づき、1990年代までとは、次元の異なる大規模な地域開発を伴った首都機能の地方への移転、分散が短期間で現実に推進されている。

なお、これら首都機能の地方への移転、分散は、従来あった国防上の理由ではなく、主に首都圏過密化による経済的損失の低減とともに、2000年の「第4次国土総合計画」の基本戦略でも示された「高速交通・情報通信ネットワークの構築」によって首都に所在する必要がない中央行政機関、行政機能は、地方へ移転、分散させても問題がないと捉えていることから推進されている。同時に、首都圏から移転、分散した中央政府機関や政府出資機関、公社、政府研究機関などを活用して、各地域が独自の地域発展戦略を推進し、地方への人材の定着を図る事が、大きな目的、特徴となっているが、計画としては、大規模な都市建設、公共事業、インフラ整備を含むもので地域開発志向が強い計画となっている。

2000年以降の韓国における首都機能移転の具体的な取り組みとしては、ソウルから大規模に中央行政機関を移転した行政中心複合都市、世宗(セジョン)特別自治市(以下、世宗市)と、全国の地方10都市に首都圏の公共機関を移転、分散した「革新都市」の建設、整備である。

まず、世宗市の建設について述べたい。2003年に当時の盧武鉉政権は「第4次国土総合計画」や同政権が推進する「国家均衡発展政策」に基づき、中央

省庁のみならず大統領府、国会等を含めた中央行政機関を全面的に忠清南道の指定地域に移転する「新行政首都建設特別措置法」を制定し、首都移転を計画した。しかし、2004年の憲法裁判所の同法に対する違憲判決によって、2005年には、大統領府、国会、大法院（最高裁）を除いた中央行政機関15部2処18庁のうち、9部2処2庁の36機関をソウルから移転する「行政中心複合都市建設」に計画を変更した。

なお、この計画が決定した当時の世宗市へ移転する中央行政機関と、移転せずソウルに残る中央行政機関は、図表4の通りとされたが、その後の中央行政機関の再編等によって、実際に移転された機関の中には名称等が変更されたところも存在している。また、韓国の中央行政機関の部は、日本の省に相当する。

図表4. 世宗市への中央行政機関移転計画

	移転数	中央行政機関名(計画当初時の名称)
世宗市へ 移転	12部	経済財政・教育人的資源・文化観光・科学技術・農林・産業資源・情報通信・保健福祉・環境・労働・建設交通・海洋水産部
	4処 2庁	企画予算・国家報勲・国家公報・法制処 消防防災・国税庁
移転せず ソウルに	3機関	大統領府(青瓦台)、国会、大審院(最高裁)
	6部	統一・外交・国防・法務・行政自治・女性部

(出所)主用参考文献⑦54pをもとに加筆修正して作成

2007年には、ソウルから南東へ120km離れた忠清南道の燕岐郡を中心とした地域に世宗市の建設(総事業費22兆5千億ウォンを予定)が着工され、政権交代による計画再検討の動きなどで停滞期もあったが、順次、庁舎や公共施設が整備され、2012年から中央行政機関の段階的な移転が開始され、同年には同市の人口も10万人を超えた。

移転計画は政府組織の改編などにより、図表4に示したのから変更はあったものの、2017年1月までには、首都圏から20の中央行政機関と、20

論文

の所属機関（職員14,808人）と15の政府出資機関（職員3,641人）の世宗市への移転が、10年余りで完了した。世宗市（市全体面積は約465km²、行政複合都市計画対象区域の面積は約72km²）の人口は約25万人（2017年1月）となり、今後も住宅、生活、商業、教育文化等の施設の整備を進め、2030年の都市完成段階の同市の目標人口は50万人とされている。

次に「革新都市」の建設について述べたい。2007年に盧武鉉政権は、世宗市に移転予定の機関を除く首都圏の公共機関の地方への移転、分散を進めるために「公共機関の地方移転に伴う革新都市の建設及び支援に関する特別措置法」を制定した。同法に基づき、首都圏と世宗市の立地する忠清南道以外の全国の地方10広域自治体に各1都市、全国で計10都市の「革新都市」の建設、整備が進められている。

「革新都市」は、選定された首都圏に立地する175の公共機関（公社、政府研究機関等）を地方に移転、分散させ、各地域の特性に応じた産官学の革新環境を整備し、地域独自の産業振興や定住環境の整備を通じた人材の定着を図る事が目標とされている。全国10の「革新都市」と主要移転公共機関は、図表5（次ページ）の通りである。

また、「革新都市」の建設、整備においては、2007年から2030年の間が計画期間とされており、以下の3期に分けて計画が進捗中である。2017年現在は第2期にあたるが、既に各地の「革新都市」の建設、大規模な開発が完了し、首都圏から公共機関の移転、分散が実施され、その定着を図る時期とされている。

①第1期(2007～2012年)移転公共機関の定着段階

移転公共機関と関連企業の従業員数は約2,500～4,000人、誘発人口は15,000～25,000人

②第2期(2013～2020年)産官学の定着段階

移転公共機関と関連企業の従業員数は約4,000～8,000人、誘発人口は、15,000～25,000人

③第3期(2021～2030年)革新の拡散段階

最終的な雇用と誘発人口は各革新都市によって規模が異なる。

図表 5. 「革新都市」と主要移転公共機関

都市(数)	移転産業/機能	主要移転公共機関名
釜山(12)	海洋水産 金融・映画	韓国海洋研究院、韓国海洋水産開発院 韓国資産管理公社・映画振興委員会
大邱(11)	産業支援 教育學術	産業技術評価管理院、韓国産業団地公団 韓国教育學術情報院、韓国私学振興財団
光州・全南 (16)	電力通信 農業	韓国電力公社、韓国インターネット振興院 韓国農漁村公社、韓国農村経済研究院
蔚山(9)	エネルギー 勤労福祉	韓国石油公社、エネルギー経済研究院 勤労福祉公団、韓国産業人力公団
江原(12)	観光 健康生命	韓国観光公社、国立公園管理公団 国民健康保険公団、大韓赤十字社
忠北(11)	情報通信 人材開発	情報通信研究院、情報通信産業振興院 韓国教育開発院、中央公務員教育院
全北(12)	国土開発 農業生命	大韓地籍公社 農村振興庁、国立農業科学院、国立食糧科学院
慶北(12)	道路交通 農業支援	韓国道路公社、交通安全公団 国立農産物品質管理院、国立種子院
慶南(11)	住宅建設 産業支援	韓国土地住宅公社、住宅管理公団 中小企業振興財団、韓国産業技術試験院
済州(8)	国際交流 教育研修	韓国国際交流財団、在外同胞財団 国土海洋人材開発院、国税公務員教育院

(出所)主要参考文献⑤16pから修正して作成。(数)は移転機関の数

「革新都市」の計画は、現在、進捗中であるが、首都圏の公共機関の地方への移転、分散によって、人口、産業や諸機能の首都圏一極集中の是正と、各地域の革新的な発展の両立を図ることが期待されている。

5. 2000年以降の韓国におけるグローバル化に対応した地域政策⁽¹¹⁾

第3章において前述したが、2000年に策定された「第4次国土総合計画」では「開放・統合された国土発展軸の形成」のために国土軸上の国際ハブ空港・港湾、新産業用地・経済特区等を生産流通の基盤として整備、強化し、対外開放的な国土を形成し地域の発展を推進することが示され、同修正計画においても「超広域開発圏」、「超国境国土経営」の構想など、よりグローバル化への対応が強調された。

上述した計画などに基づき、2000年以降の韓国においては、経済特区の創設や「超広域経済圏」、「広域経済圏」などの構築に向けた大規模な取り組みが、短期間で急速に展開されている。

本章においては、これら2000年以降の韓国におけるグローバル化に対応した地域政策の取り組みについて述べ、近年の韓国の国土・地域政策の変化や動向について明らかにしたい。

2000年以降の韓国においては、仁川国際空港（2001年開港）や釜山、光陽港のハブ機能が実際に整備、強化されるとともに、空港・港湾を含めた指定地域において大規模な減税、規制緩和を実施し、外国資本を含め地域ごとに特色ある産業誘致を図る経済特区の「FEZ」（「Free Economic Zone」：「経済自由区域」）の創設が推進されている。

2004年には「仁川」、「釜山・鎮海」、「光陽湾圏」が最初の「FEZ」に指定され、その後、2008年には「黄海」、「大邱・慶尚北道」、「セマングム・群山」、2013年には「忠清北道」、「東海岸圏」の8地域が「FEZ」に指定され、地域の整備が進むなど、グローバル化に対応した地域政策の動きが短期間で、大規模に展開されている。（次ページ、図表6参照）

これら、「FEZ」指定地域に進出する企業、特に、外国資本企業に対しては、業種や投資規模に応じて、地方税（市郡区税）の財産税（7年間100%、3年間50%）や取得・登録税（15年間100%）が、大幅に減免されるのみならず、国税（所得税・法人税）が、5年間減免（3年間100%、2年間50%）、関税（資本輸入材）が5年間、全額減免されるなどの減税措置のほか、賃貸料減免や立地補助金、教育訓練補助金、雇用補助金を受けられるなど、様々な手厚い

財政支援がなされている⁽¹²⁾。

図表6. 韓国の「FEZ」(「経済自由区域」)の概要

指定地域	指定年	所在地	主な重点誘致産業
仁川	2004	仁川市	IT, 国際金融, 観光レジャー
釜山・鎮海	2004	釜山・鎮海市	海運物流, 自動車, 機械, 造船
光陽湾圏	2004	光陽湾周辺地域	海運物流, 素材産業
黄海	2008	西海岸地域	自動車部品, IT, 物流
大邱・慶尚北道	2008	大邱市・慶尚北道	教育, 医療, IT, ファッション
セマングム・群山	2008	全羅北道	自動車, 造船, 環境産業, 素材
忠清北道	2013	中清北道	バイオ, 医療, 先端産業
東海岸圏	2013	江原道	環境, 部品素材

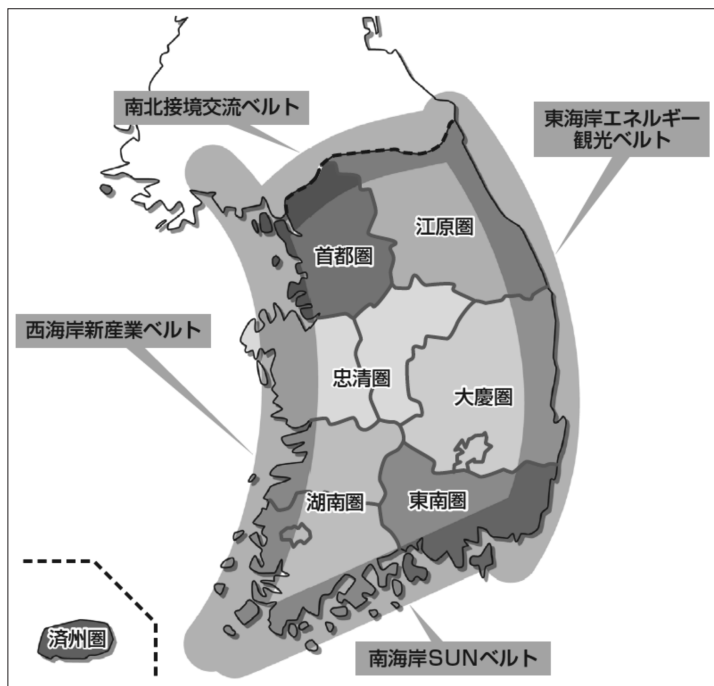
(出所) JETRO ソウル事務所(2015)などをもとに作成

また「第4次国土総合計画」や同修正計画などを受けて、李明博(イ・ミョンバク)政権(2008～2013年)においては、グローバル化に対応した国土・地域政策として、図表7(次ページ)に示した様に「超広域経済圏」、「5+2広域経済圏」構想の推進が打ち出されている。

まず、「超広域経済圏」構想においては、「第4次国土総合計画」や同修正計画において示された西・東・南海岸の3本の沿岸国土軸・経済圏を3つの海岸ベルトとした上で、南北国境線地域を「南北接境交流ベルト」として加え、4つのベルトの圏域を「超広域経済圏」として対外的な開発地域として、経済成長を促し、国土・地域の国際競争力の強化を志向している。

「超広域経済圏」の「西海岸新産業ベルト」においては黄海を挟み接する中国に対応するためのIT、自動車、鉄鋼、物流などの産業を統合した新産業ベルトの拠点を構築するとしている。

図表7. 「超広域経済圏」・「5+2広域経済圏」構想



(出所) 主要参考文献⑤ 6pより

「南海岸SUNベルト」は、対馬海峡を挟み接する日本や太平洋に向けた自動車、造船等の基幹産業、物流、観光などの中心地として、また首都圏に対応したSUNベルト地帯として、成長拠点を構築するとしている。「東海岸エネルギー観光ベルト」においては、新エネルギーや観光産業の拠点を構築するとしている。さらに北朝鮮に接する国境地帯の「南北接境ベルト」においては、南北の平和や交流の促進、交流団地や生物自然環境の保全、保護を推進するとしている。

いずれも国土の中で、大陸、海洋、国境に面する地域を「超広域経済圏」と捉え、地域の特性を活かした産業の越国境的な国際的展開を視野に入れ、対外開放的な経済成長を志向するなど、国土・地域のグローバル化への対応が

大きな特徴となっている。

次に「5+2広域経済圏」構想について述べたい。同構想では広域自治団体(道9、ソウル特別市、広域市6)を、5つの広域経済圏と2つの特別広域経済圏に再編し、既存の行政枠を超えた、広域的な地域戦略を推進することで、地域経済のグローバル競争力を強化している。

具体的には、設定された各広域経済圏域において主要な核心先導産業を指定し、その拠点や関連する大学、研究機関とともに、交通・物流等のインフラの整備に財政的支援を行うほか、土地利用の規制緩和を行い、産業クラスターの生成を集中的に支援している。また、各広域経済圏の核心先導産業については、地域の特性に応じて選定し、同一産業の国内他地域との過度な競争を排除した上で、産業クラスターを生成、強化し、特定産業の集積のメリットを高め、地域産業の国際競争力を向上させるとしている。

「5+2広域経済圏」の5つの広域経済圏の取り組みと主要な核心先導産業の概容は、以下の通りである。

①首都圏(京畿道、ソウル特別市、仁川広域市)

物流、金融、IT、知識産業中心のグローバルビジネスハブ。

②忠清圏(忠清北道・忠清南道、大田広域市)

半導体、ディスプレイ、先端科学技術中心の韓国のシリコンバレー。

③湖南圏(全羅北道・全羅南道、光州広域市)

環境緑色産業、新素材と文化芸術の創造地域。

④大慶圏(慶尚北道、大邱広域市)

モバイル通信、メカトロニクス、先端産業と伝統文化の新成長地域。

⑤東南圏(慶尚南道・釜山広域市、蔚山広域市)

輸送機器、造船、機械の基幹産業と環太平洋時代の港湾物流の中心地。

次に、2つの特別広域経済圏の取り組みと主要な核心先導産業の概容は、以下の通りである。

①江原圏(江原道)生命、健康、医療、環境産業の中心地。

②済州圏(済州道)観光、医療、福祉、環境産業中心のアジアの国際自由都市。

また、上記の「5+2広域経済圏」における各広域経済圏の主要な核心先導

論文

産業は、前述したFEZ指定地域の主な重点誘致産業や「超広域経済圏」構想で示された重点産業と共通しており、各地域が特色のある産業を集積させ、国際競争力の強い産業クラスターを形成することが推進されている。

これら、李明博政権の「超広域・広域経済圏」の構築を推進する国土・地域政策は、首都機能の地方への移転、分散による地域の発展戦略を志向した前政権の盧武鉉政権の「地域均衡政策」と比べ、地域産業の国際競争力強化や国土、地域のグローバル化への対応が重視されたものとなっている⁽¹³⁾。

6. おわりに

本論文では、まず、戦後復興期後から1990年代までの韓国の国土・地域政策の基本構想を示した国土計画の推移や背景について述べた。同時期の韓国の国土・地域政策は、当初の「拠点開発方式」による地域開発や、その後の首都圏一極集中、地域間格差の是正など「均衡な国土の発展」を政策基調とし、時期的には先行した日本の国土・地域政策と極めて類似し、言わば日本をキャッチアップする取り組みであったことを確認した。

その上で、2000年以降の韓国の国土・地域政策の変化や動向について、まず、国土計画をもとに政策基調の変化について指摘し、その具体的な動向として首都圏一極集中、地域間格差の是正の取り組みとともに、グローバル化に対応した地域政策の取り組みから詳細を明らかにした。

その結果、2000年以降の韓国の国土・地域政策においては、1990年代までの政策基調や政策展開と比べて、大きな変化が見られた。

一つ目の変化としては、わが国よりも顕著に進展する人口、産業等の諸機能の首都圏一極集中と地域格差の是正を図るために、1990年代までとは次元の異なる、世宗市や「革新都市」の建設、整備と言った大規模な首都機能(中央政府機関等)の地方への移転、分散が短期間で推進されていることが挙げられる。

もう一つの変化としては、朝鮮戦争以来の国難とされる1997年の「IMF危機」と、その後の「第2の建国運動」と称された国家的構造改革を経た、2000年以降の韓国の国土・地域政策においては、同国の国家、企業戦略と

同様に、それまでの日本をモデルとした戦略から転換し、よりグローバル化に対応した展開が急速に進んでいることが挙げられる。具体的には「FEZ」の創設や超国境的な「超広域経済圏」構想や地域産業の国際競争力強化を志向した「広域経済圏」構想の取り組みなどが挙げられる。

これら2000年以降の韓国の国土・地域政策の変化と動向が、韓国の政治経済、社会にどのような影響を及ぼすのかについては、中長期的な視点からの検証が必要と思われるが、2017年10月時点までの現状や課題について言及したい。

まず、一つ目の変化の首都機能の地方への移転、分散に関しては、韓国統計庁の人口移動調査によると、2010年～2015年の首都圏の転出入人口は、約16万3千人の転出超過となっており、首都圏からの人口転出超過は同庁が本格的に人口移動調査を始めた戦後復興期後の1970年以降、初めてのことだと言う。この理由として、統計庁も世宗市や「革新都市」への首都機能の移転によって、わずかながら人口の地方分散の兆しが見られると言及している⁽¹⁴⁾。

しかし、一方で、世宗市への首都機能移転が、大統領府や国会などの主要中央行政機関を伴わない中途半端な移転のため、行政府と立法府が分離され、行政運営が非効率になっているとの批判や課題も指摘されている⁽¹⁵⁾。

また、もう一つの変化であるグローバル化に対応した国土・地域政策や対外的な「超広域経済圏」構想については、近年の核、ミサイルなど北朝鮮問題を巡る緊迫した朝鮮半島情勢の影響を受け、大きな混乱に見舞われている。

具体的には、韓国国内に高高度防衛ミサイル（THAAD）の配備を巡って、最大の貿易相手国である中国との関係が悪化した、2016年以降から、中国への輸出や観光（訪韓中国人旅行者数）など経済交流が大幅な減少傾向にある。また、北朝鮮との関係悪化に伴い国境地帯の「南北接境交流ベルト」に韓国が主導して創設し、南北経済交流事業の象徴であった開城工業団地も閉鎖されるなど、グローバル化に対応した国土・地域政策や対外的な「超広域圏経済」構想が外部環境の変化や、安全保障、外交の問題の影響を受けて大きく揺らいでいる。

論文

さらに、2015年に、財閥・大企業と中小企業の経済格差や世代間格差の是正のみならず、首都圏と地方の地域間格差の是正を公約として大統領となった朴槿恵（パク・クネ）政権が、一連の不祥事によって2017年3月には大統領職を弾劾罷免され、その後の大統領選挙の結果、同年5月には政権交代した文在寅（ムン・ジェイン）政権が発足するなど、近年の韓国の政治経済、社会は内外において大きな混乱に見舞われている。

こうした中、2000年以降の韓国の国土・地域政策の変化と動向のみならず、今後の方向性や展望がどの様に変容し、韓国の国土、地域や政治経済、社会にどのような影響を与えるかについては、より中長期的な視点で検証していく必要があり、今後も研究課題として注視して行きたい。

【注】

- (1) 国土交通省(2017)「東京一極集中の状況等について」では首都圏の人口集中を諸外国(欧米、東アジア)と比較し、首都圏の人口比率が高く、かつ上昇を続けている国は日本と韓国の他は見られないとしている。
- (2) 日韓両国の国土・地域構造や国土計画・政策の類似性については、主要参考文献⑨、⑪、⑭、⑯においても指摘されている。
- (3) 韓国の首都圏(ソウル特別市、仁川広域市、京畿道)の面積は約1.2万km²、日本の首都圏(東京都、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県)の面積は1.3万km²とほぼ同じだが、2010年の両国の首都圏の人口、地域内総生産(GRP)の対全国比は、韓国・ソウル首都圏は人口・49.1%、GRP・48.9%と約5割に対し、日本・東京首都圏は人口・27.8%、GRP・32.4%と約3割となっており、日本より韓国の一極集中の方が著しい。
また、2016年のGDPに対する貿易依存度は、韓国が64.8%、日本が24.8%と、わが国と比べ2倍以上の高さとなっている。
参考文献⑫やUNCTAD(United Nations Conference on Trade and Development)資料より。
- (4) 第2章は、主要参考文献の拙稿①、②、③をもとに、⑥、⑨、⑩、⑪、⑭、⑮、⑯などを参照して執筆した。
- (5) 韓国の広域自治体は、京畿道・忠清北道・忠清南道・全羅北道・全羅南道・慶尚北道・慶尚南道・済州(特別)道、江原(特別自治)道の9道と、ソウル特別市、6広域市(仁川・大田・光州・大邱・釜山・蔚山)と、本論文でも述べる世宗(特別自治)市(2012年発足)である。
- (6) 先行した日本の「3全総」においても、開発一辺倒ではなく総合的な地域の

居住環境を整備することを目的とした「定住圏構想」が示され、全国44地域がモデル定住圏として指定された。

- (7) 自治体国際化協会HP、海外事務所便りを参照。
<http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/articles/jimusyo/110SEOUL/INDEX.HTM>
- (8) 第3章は、主要参考文献の拙稿②、③をもとに、⑩、⑯、主要参考URL②、④などを参照して執筆した。
- (9) 金堅敏(2012)「韓国企業の競争力と残された課題」『研究レポート』(393) 富士通総研等を参照。
- (10) 第4章は、主要参考文献の拙稿②、③をもとに、④、⑤、⑥、⑦、⑮、⑯などを参照してまとめた。
- (11) 第5章は、主要参考文献の拙稿②、③をもとに、⑤、⑧、⑪、⑯などを参照してまとめた。
- (12) JETRO(日本貿易振興機構)ソウル事務所(2015)「韓国における外国人投資環境」を参照。
- (13) 主要参考文献⑤、⑧に詳しい。
- (14) ハンギョレ新聞(2017年4月20日)を参照。
<http://japan.hani.co.kr/arti/economy/27112.html>
- (15) 主要参考文献④に詳しい。

【主要参考文献】

- ① 新井直樹(2007)「地域産業政策の変遷と産業集積における地方自治体の役割に関する一考察」『地域政策研究』第9巻第3号, 高崎経済大学地域政策学会
- ② 新井直樹(2013)「韓国の国土・地域政策の変化と動向」『日本地域政策学会第12回全国研究大会発表要旨集』20-21p, 日本地域政策学会
- ③ 新井直樹(2014)「日韓の地域・観光政策の比較考察」『地域活性学会研究大会論文集』第6回大会号25-28p, 地域活性学会
- ④ 国土交通省(2017)「首都機能の移転に関する海外事例分析調査報告書」
- ⑤ 自治体国際化協会(2012)「韓国の『中央政府機関・公共機関の地方移転政策』について」『自治体国際化フォーラム』277, 2-16p,
- ⑥ 自治体国際化協会(2015)「韓国の地方自治」
- ⑦ 自治体国際化協会(2017)「大韓民国の概要」
- ⑧ 申龍徹(2009)「地域間不均衡の解決と経済広域圏の設定・行政区再編：韓国の地域均衡発展政策の現在」『自治総研』(363)39-62p, 地方自治総合研究所
- ⑨ NIRA(1999)「国際協力時代の日韓国土政策」『NIRA政策研究』Vol.12 No.4
- ⑩ 野副伸一(2009)「韓国一危機と改革一」『アジア経済読本』東洋経済新報社
- ⑪ 福沢康弘(2014)「韓国における地域政策の変遷と地域縁故産業育成事業の登場」『北海学園大学経済論集』62(1), 37-62p, 北海学園大学経済学会

論文

- ⑫ 町田俊彦 (2017) 「人口・生産活動の『首都圏集中』と政府間財政関係」『専修大学社会科学研究所月報』647, 1-36p, 専修大学社会科学研究所
- ⑬ 百本和弘・李海昌 (2012) 「韓国経済の基礎知識」日本貿易振興機構 (JETRO)
- ⑭ 矢田俊文・朴仁鎬 (1996) 「国土構造の日韓比較研究」九州大学出版会
- ⑮ 山口広文 「首都の特質と首都機能再配置の諸形態」『レファレンス』53 (4) 72-92p, 国立国会図書館調査及び立法考査局
- ⑯ 山口広文 (2003) 「韓国における国土計画の経緯と現状」『レファレンス』53 (9) 43-53p, 国立国会図書館調査及び立法考査局
- ⑰ 李舜禎 (2011) 「韓国の地域発展政策および広域経済発展戦略」『九州経済調査月報』65 (777), 9-14p,

【主要参考 URL】

- ① 韓国統計庁 HP <http://kostat.go.kr/portal/eng/index.action>
- ② 韓国開発研究院 (KDI) HP <http://www.kdi.re.kr>
- ③ 国土交通省国土計画 HP <http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/index.html>
- ④ 国土交通省「各国の国土政策の概要」HP
<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index.html>
- ⑤ 自治体国際化協会ソウル事務所 HP
http://www.clair.or.kr/basic/korea/korea_summary.asp
- ⑥ 総務省統計局 HP <http://www.stat.go.jp/>
- ⑦ 大韓貿易投資振興公社 (KOTRA) HP <http://kotra.or.jp/>