

韓国の「中央政府機関・公共機関の地方移転政策」について

現在、韓国の首都ソウル特別市には、韓国全体の人口約5,000万人のうち、約1,000万人が集中している。さらに、首都圏全体（ソウル特別市、^{キョンギ}京畿道、^{インチョン}仁川広域市）では、約2,500万人の人口が集中しており、政治・経済機能等の首都圏への一極集中が進んでいる。

このような中、中央政府機関の地方移転を目的とする行政中心複合都市世宗市の誕生、公共機関の地方移転を目的とする革新都市設置の取り組み等、一極集中から均衡発展を進める動きがある。

そこで今回は、地方の競争力を高めることで、国家の競争力を高めようとしている韓国の取り組みについて報告する。

1

一極集中から均衡発展を目指す経緯と背景

法政大学大学院公共政策研究科准教授 ^{シン}申 ^{ヨンチョル}龍徹

「漢江の奇跡」と一極集中の深化

一般的な「地域均衡発展」(Regional Balanced Development)は、各地域がその歴史・文化・産業的力量などを発揮できるように発展することを意味しているが、重点の置き方によりその進め方は大きく異なる。もちろん、「均衡発展」(Balanced Development)そのものが最も望ましい姿であるが、資源の制約や合意形成のプロセスにおいて、「均衡」(Balance)に重点を置くのか、「発展」(Development)に重点を置くのかの選択は、まったく異なった結果へと導かれる。

戦後の急速な経済成長を表す「漢江の奇跡」の言葉から連想される韓国の地域開発政策は、短期間に集中的な投資を通じて行われ、発展途上国における手頃な発展モデルとして採択されている。しかし、この戦後の開発を象徴する「漢江の奇跡」の裏には、地域間の不均衡な発展を生み出した首都圏中心の成長戦略が潜んでおり、この差別的とも言われる不均衡開発の背景には、「人の子はソウルに、馬の子は^{チェジュ}濟州島へ」ということわざが意味するとおり、儒教的伝統に支えられた都（みや

こ）中心の中央集権国家の歴史的な経緯があり、また、負の遺産として重くのしかかっている韓国固有の地域的な対立（地域感情）という政治的要素が絡み合う複雑な事情がある。地方分権改革の元年と言われた2004年末の状況を見れば、国土面積の11.8%の首都圏に全体人口の46%が住み、中央行政機関の約72%、100大企業の本社の88%、4年制大学の41%が集中し、その過密さがわかる。

もちろん、国土の均衡発展に関する政策的対応がなかった訳ではない。表1が示しているように、均衡ある地域開発は歴代政府においても共通する重要な国政課題であったが、経済成長を最優先課題とする1970年代からの地域均衡政策は、主に首都圏といくつかの地域拠点開発を中心とするいわゆる「不均衡成長戦略」を採択し、首都圏への人口集中は歯止めがかからない状況となっている。こうした首都圏への過度な一極集中の結果人口過密のほかに、交通や教育などの住環境の悪化に加え、非首都圏の人口減少、地方経済の沈滞など、その不均衡の連鎖は深刻化する一方である。

こうした戦後からの不均衡な地域発展の政策的是正の必要性は、2003年以降に登場した革新系の

表1 歴代政府の地域発展政策の比較表

区分	政府	主要内容
1962～1979	パクチョンヒ 朴正熙政府（第3・4共和国）	大都市人口集中防止法（1964） グリーンベルト（Green-Belt）指定
1980～1988	チョントフファン 全斗煥政府（第5共和国）	首都圏整備計画法の制定（1982） 首都圏の規制範囲の拡大
1988～1993	ノテウ 盧泰愚政府（第6共和国）	地域均衡開発企画団の設置（1989） 首都圏に5つの新都市建設 首都圏の工場総量制および過密負担金制の導入
1993～1998	キムヨンサム 金永三政府（文民政府）	開発促進地区の導入（1994） 準農林地の開発許容
1998～2003	キムデジョン 金大中政府（国民の政府）	外国人投資に対する首都圏誘致規制緩和 グリーンベルト規制緩和

ノムヒヨン
盧武鉉政府（2003～2008年）と保守系の李明博政府（2008年～現在）とも強く認識しているが、その打開のための戦略と制度的手段は大きく異なる。言い換えれば、両方とも同じく地域均衡発展を目指したが、前者は地域の「均衡」を、後者は地域の「発展」に重点を置き、2003年以降の現在までの約10年間の地域均衡発展政策は、「均衡」対「発展」という対立構造の中で混乱している。

地域の「均衡」と地方分権改革の推進

1993年の金永三政府は、従来の軍事政権とは異なり、国民の自由な選択により選ばれた文民政府であったが、地域均衡政策は、従来からの枠組みを乗り越えるものではなく、首都圏集中に対する是正と地方の均衡ある発展への要求は、1995年の統一地方選挙（1992年の地方自治制度の復活以降の本格的な地方選挙）においても明確な国政課題として認識されていた。

すなわち、1970年以降の歴代政府は、首都圏の抑制政策と地域発展政策を通じて地域均衡発展を目指してきたにもかかわらず、首都圏への集中と地域間の格差問題の解決にはほど遠いものであった。首都圏に対する集中は、歴史・文化的伝統および戦後の産業・経済的集中という求心力が大きく作用している一方、地方への分散や吸収という遠心力はほとんど作用しなかったことにその原因がある。

ところが、新公共管理（New Public Management）など新市場主義の影響下で形成され、1990

年代の世界的な潮流となった「分権化」と「民営化」（規制緩和）、また、1997年から翌年にかけて経験したいわゆる「通貨危機」（IMF管理体制）に触発された「第2の建国」運動（金大中政府）などの内外要因により、従来の地域発展政策は大きな転換を余儀なくされた。

まず、2003年に登場する盧武鉉政府は「参与政府」（参加政府）を標榜し、人口・資本・産業・教育文化などの首都圏集中をもはや放置できない深刻な問題として認識し、均衡ある地域開発および地方分権改革の推進に軸をおいた地域均衡発展政策を打ち出し、地域間の対立・葛藤の解消による国民統合の推進を目指した。2004年に制定された「国家均衡発展特別法」は、自立的な地域発展により首都圏と地方の間の均衡増進のための戦略とその制度的手段を明示したものである。この法律は、「地域間の不均衡を是正し、地域革新および特性化した発展戦略による自立型の地方を目指し、全国の地方自治体が個性のある豊かな地域社会の建設」をその目的としている。この目的達成のための手段として、「地方分権特別法」（2003年）および「新行政首都建設のための特別措置法」（2003年）などを提示した。

また、その推進役として2003年に設置された「国家均衡発展委員会」においては、さまざまな地域問題の中で、中央集権および首都圏集中による首都圏への過密と非首都圏の停滞を最大の課題として認識している。すなわち、この「過密」と「停滞」は高度経済成長の産物であるが、単純な地域格差の問題というよりは、権力の集中と地方

の参加不足による排除の問題として位置づけ、これまでの「総量的な成長」から「均衡的な成長」へと大きく舵を切り、中央主導から地方主導へ、首都圏の規制強化から首都圏・地方の双生発展へ、物理的なインフラ整備から地方の自立性強化へ、一時的・分散的な地域政策から総合的・持続的な地域均衡発展へとパラダイムの転換を目指した。

盧武鉉政府の地域均衡発展政策の方向性は、首都圏の量的膨張の抑制と質的な発展、地方の経済的な自立を中心に組み立てられているが、その核心は「分散政策」として、中央行政機関をはじめとする公共機関や首都圏の大企業を地方に移転し、あわせて新都市政策を連携させる戦略である。ここでの新都市政策は、行政複合都市である「世宗市」、革新都市、そして企業都市建設政策を指す。中でも「世宗市」は、人口約50万の新行政首都の建設により、ソウルと首都圏に集中されている中央政府の行政機能の地方への分散を通じて、首都圏の過度な集中を解消するとともに、地方の自立的な成長を促進することを目的としている。

こうした盧武鉉政府の地方分散による地域均衡発展への方向性は、2003年に制定された「地方分権特別法」にも現われ、住民の自発的な参加に基づく政策決定と地方の創意性および多様性を柱と

する地方分権の体系的な推進も図られた。2006年には住民投票と地方自治法の改正により、従来の地方自治とは異なる高度な自治と経済的自由化を一体化した「済州特別自治道」が新しい自治の実験台として推進された。

急変する国際社会の変化の影響の中で進められた盧武鉉政府の地域均衡発展政策の最大の成果は、地域均衡発展政策を国政課題の中心に位置づけ、各種の分散政策と地方分権政策を本格的に推進したことにある。また、その制度的根拠や推進手段の整備が進められ、国家均衡発展特別法の制定、国家均衡発展委員会・地方均衡発展特別会計などが新設される一方、地方においては「地域革新5か年計画」とそれに基づく地域革新協議会などの制度・組織基盤が整備された。

地域均衡発展政策が、これまでの条件不利地域に対する単なる開発支援政策の枠を超えて、国際化に対応した地域競争力の強化のための基盤造成としての位置づけを明確にしたのが盧武鉉政府の地域均衡発展政策の最大の特徴である。

「双生」・「競争」の発展戦略

ところが、2007年の大統領選挙の結果、「新自

表2 盧武鉉政府と李明博政府の地域均衡発展政策の比較

区分	盧武鉉政府 (参与政府)	李明博政府 (MB政府)
開発圏域/方法	7+1 経済圏域/行政区域別の個別開発	5+2 広域経済圏域/経済圏域別の開発
推進戦略	強力な首都圏規制による地方分権および地域均衡発展の追求	首都圏規制緩和による広域経済圏の活性化および地域均衡発展の模索
推進方法/主体	市・道別の独自推進/地方自治体	広域経済圏内の市・道間の協議/中央政府
重点案件	強力な首都圏規制 地域均衡発展 新行政首都の建設	地域均衡発展 首都圏規制緩和
重点事業	3大戦略都市開発事業の推進 行政複合都市、革新都市、企業都市の建設	広域経済圏域別の先駆事業の推進 国家産業団地、地域戦略事業、SOC (社会間接資本) の拡大
メリット	自立型地方の実現 首都圏と地方間の格差縮小	強力な開発ドライブ (開発利益) 地域産業の基盤拡大のための産業用地の迅速な供給可能
デメリット	国家経済の下向標準化の懸念 地方自治体による開発推進の限界	首都圏と地方間の格差の拡大深化 革新都市、企業都市の建設縮小の可能性 開発事業 (土木事業) への傾斜の可能性
代表事例	行政複合都市の建設事業	4大河川の整備事業

由主義」の旗を掲げた保守系の李明博候補が当選し、2008年からの李明博政府においては革新系の盧武鉉政府が進めてきた地域均衡発展政策は大きな変更を余儀なくされた。例えば、2008年の「地域発展委員会」は、盧武鉉政府の地域均衡発展政策に対し、①行政区域への過度な執着による事業の重複や分け合い式開発の濫用、②規模の経済性および集積の効果に対する国政管理上の欠陥、③首都圏と非首都圏の葛藤増加と下向標準化による開発損失、④分権なしの均衡政策による新中央集権化、⑤実益のない短期的・可視的な効果と期待の過度な強調などをその問題点として指摘している。(表2)

また、2000年代に入り、欧米諸国では、「国内の地域間の比較」から「地域の国際的比較」が常識となりつつある現状を踏まえ、「地域均衡」から「地域特化」へと地域均衡発展の方向を転換すべきとの主張も提示された。

こうした反省を踏まえ、李明博政府の国家均衡発展委員会では、これまでの盧武鉉政府の地域均衡発展政策とは異なる方向性が示された。すなわち、①地域の多様性と差別性を認める相対的・力動的な均衡、②分権と自立に基づいた分権型の均衡発展、③規模の経済化と広域化、ネットワーク化による協力と競争システム、④首都圏と非首都圏の生産的・創造的な地域主義の指向、⑤東北アジア時代に向けた開かれた国土指向などである。

この政策方向の提示は、盧武鉉政府の目指した「均衡」・「革新」・「分散」の地域均衡発展政策を否定し、「双生」(win-win)・「競争」・「分権」を基調とした新自由主義を採択して、より経済性を重視した地域政策への転換を意味するものであり、同時に、国土利用・不動産政策・首都圏における規制緩和を暗示するものである。

李明博政府は、2008年の第1回の国家均衡発展委員会において、「双生跳躍のための地域発展政策の基本構想と戦略」を発表し、「地方分権」・「特化」・「協力／競争」・「広域経済圏」による基本方向を提示した。また、この基本方向を実現するための推進戦略として、①全国土の潜在的な成長力の最大化、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(革新都市など)の発展的補完の5つを示した。

この中で、「広域経済圏」に基づく「5+2広域経済圏」構想と30の核心プロジェクトは、李明博政府の地域均衡発展政策の中身であり、この核心戦略の狙いは、首都圏規制と地方の均衡に傾斜していた盧武鉉政府とは異なり、各地方を首都圏規模の広域経済圏に統合し、相互競争を通じて、地域競争力を高めようとするものである。具体的な骨格としては、①全国に7つの広域経済圏域を設定し、その広域圏域ごとに新成長拠点および交通・物流インフラ整備のための30の核心プロジェクトの選定(5年間50兆ウォン)、②圏域別の1~3つの核心先導産業の選定などの地域産業振興(5年間5兆5,000億ウォン)、③関連する人材育成のための拠点大学1~3か所の重点支援(3年間3,500億ウォン)、④地域産業基盤の育成のための国家産業団地の新規指定および老朽化した産業団地の再開発、⑤土地利用規制の合理化などオンデマンド型の規制緩和などである。

7つの広域経済圏域における先導産業の指定は、国内での過度な競争を抑制し、集約による国際的な競争力を保つための戦略であり、各広域経済圏の先導産業は次の通りである。

- ・**首都圏**(先進国家を先導するグローバルビジネスのハブ):金融、ビジネス、物流などの知識サービス産業
- ・**江原圏**^{カンウォン}(観光休養およびウェルビーイング(Well-being)産業のフロンティア):医療、観光
- ・**忠清圏**^{チュンチョン}(科学技術と先端産業の中心、韓国のシリコンバレー):医学バイオ、半導体、ディスプレイ
- ・**大慶圏**^{テギョン}(伝統文化と先端知識産業の新成長拠点):エネルギー、移動通信
- ・**湖南圏**(21世紀の文化芸術と環境にやさしいグリーン産業の創造地域):新再生エネルギー、光素材
- ・**東南圏**(環太平洋時代の基幹産業および物流中心地域):運送、機械、融合部品/素材
- ・**済州圏**(アジア最高水準の国際自由都市):物産業、観光/レジャー

こうした「双生」・「競争」を基調とする李明博政府における地域均衡発展政策の推進は、均衡発展の推進主体、首都圏の規制緩和および分散政策の進行をめぐる、地方自治体の排除の再現ではないかという懸念を指摘する声もある。なぜなら、先導産業の選定やその役割分担について広域経済圏内の広域自治体間の調整が不可避であり、その際の中央政府の介入は避けられないため、中央政府主導の開発政策ではないかという疑問の声も少なくないからである。

また、首都圏に対する開発抑制、規制緩和についても相反する意見があり、地方誘致・地方分散という反射利益として見る側面からは、これまでの首都圏規制政策を維持すべきとの意見が強い反

面、「首都圏整備法」による規制により効率的な開発ができないというのが首都圏を抱えている広域自治団体の主張である。

さらに、盧武鉉政府において策定された新行政複合都市や革新都市の建設、公共機関の地方移転などの分散政策の実行に際しての不協和音も首都圏の規制緩和が誘発する影響を受けたものであるが、紆余曲折を経て、分散政策は進行中である。

2003年の盧武鉉政府の誕生から現在の李明博政府の10年間に及ぶ地域均衡発展政策の経緯とその背景を中心に述べてきたが、「均衡」なのか「発展」なのかという理念の択一的な問題ではなく、「地域」の選択と責任に基づいた分権型の均衡発展こそが求められていると言える。

図1 5+2広域経済圏域（『自治総研』363号から転載）



2

行政中心複合都市「世宗特別自治市」

(財)自治体国際化協会ソウル事務所調査チーム長 **オム 泰浩**

はじめに

韓国の首都ソウルに代わり、事実上の新行政首都となる世宗特別自治市（以下「世宗市」という）が2012年7月1日に発足し、政府直轄の17番目の広域自治体となった。

世宗市は韓国中部の忠清南道・燕岐郡と公州市の一部、そして忠清北道の清原郡の一部を吸収する行政中心複合都市で、総面積は465.23km²（ソウル市の約3/4の規模）に上る。

2002年9月、盧武鉉大統領が大統領選挙の公約として「新行政首都建設」を掲げて以来、憲法裁判所の違憲決定に伴う行政中心複合都市（世宗市）の建設決定、現政権（李明博政府）に入り世宗市関連法修正案の推進および否決などの紆余曲折を経て、10年かけてスタートすることになった。

世宗市が出帆するまでの経緯

当初は全面的な首都機能の移転を目的に計画が立案されたが、途中の憲法裁判所による違憲判決や政権交代などにより、何度も方針転換を余儀なくされるなどの紆余曲折を経て、現在に至っている。（表1）

世宗市の概要

世宗市は、行政中心複合都市として既存自治体の行政区域から独立して2012年7月に誕生した。また、日本の都道府県レベルに相当する広域自治体としてのステイタスを有する自治体であるとともに、管轄区域には日本の市区町村に相当する基礎自治体を置かない特別な市となる。

表1 世宗市誕生までの主な出来事

年代	主な出来事
2002年 9月	盧武鉉大統領が大統領選挙の公約として「首都圏集中抑制と国土の均衡開発を目的に、青瓦台（大統領府）と中央省庁をソウルから忠清道に移転する」ことを表明。
2003年12月	新行政首都建設特別措置法が国会通過（16部4処3庁の政府部処移転計画）。
2004年10月	憲法裁判所による違憲判決「首都に対する規定は憲法で規定しなければならない事項であるが、現首都のソウルが首都たることは慣習として当然のことであると考えられたため、現行憲法に首都に関する規定がないだけである。そのため、首都移転は憲法で定めなければならない、法律で定めたのは違憲」。
2005年 3月	国が代案として「行政中心複合都市建設特別法」を国会に提出、通過。 青瓦台、国会、大法院（最高裁）、外交通商部、行政安全部等、3機関6部は移転しない。
2006年 1月	国の行政機関として行政中心複合都市建設庁を設置。
2006年12月	新たな都市名を「世宗市」に決定。 （世宗とは、朝鮮王朝の全盛期を築いた王様の名前に由来）
2007年 7月	世宗市（行政中心複合都市）建設着手。
2009年11月	李明博大統領が世宗市修正方針を表明「行政都市から先端企業・教育都市へ」。
2010年 6月	国が行政機関移転を白紙化する「世宗市計画修正案」を国会に提出するが、国会で否決。
2010年12月	世宗市建設計画の原案に基づいた「世宗市設置法」が国会通過。
2012年 7月	世宗市誕生。
2012年 9月	国務総理室および政府機関の移転開始。



建設中の世宗市の様子（写真提供：行政中心複合都市建設庁）

市組織は1室3局1本部25課からなり、総定員は一般職828人と消防職130人の計958人である。

「世宗市設置等に関する特別法（公布日2010年12月27日、施行日2012年7月1日）」に基づき市・郡・区という基礎自治体を置かず、広域事務と基礎事務を同時に遂行する。

初代市長は2012年4月の総選挙と同時に行われた市長選挙で当選を果たした前燕岐郡守の兪漢植^{ユハンシク}氏で、新庁舎は2014年7月の完成をめどに地下1階、地上6階建ての規模（延べ建築面積4万1,661㎡）で建設中である。

当面は燕岐郡庁を本館として、また、隣の住宅土地公社の世宗市地域本部ビルを別館として借用し、使用する。

市議会は2014年の統一地方選挙まで暫定的に燕岐郡出身の忠清南道議会議員3人、前燕岐郡議会議員10人、公州市と清原郡の議会議員各1人の計15人で構成される。

表2 世宗市の概要

位置	ソウルから南へ120km、大田広域市と清州市から10kmの距離
面積	市の区域：465.23km ² （ソウル特別市の約3/4の規模） 開発対象区域（中心部面積）：73km ²
行政区域	現在の忠清南道燕岐郡、公州市の一部、忠清北道清原郡の一部を編入（1邑9面14洞）
公務員数	958人（1室3局1本部25課）
初代	・市長（兪漢植、先進統一党、年齢63歳） ・国会議員（李海瓚、民主統合党、年齢60歳）
人口	・12万1,000人（2012年7月現在） ・50万人（2030年目標人口）

表3 韓国の政府直轄広域自治体

特別市	ソウル
広域市（6）	釜山、仁川、大邱、光州、大田、蔚山
特別自治市	世宗
道（8）	京畿、江原、忠清北、忠清南、全羅北、全羅南、慶尚北、慶尚南
特別自治道	済州

図1 世宗市の位置（韓国の地図）



市行政区域は、現在の1邑11面から1邑9面14洞に変更される（邑面洞は基礎自治体である市郡区の下部行政区画に当たる）。

行政安全部は世宗市の人口について、発足時の12万1,000人から2020年に30万人、完成時期となる2030年には50万人に増加すると予想している。

世宗市が誕生した背景

① 地方分権と地域均衡発展の必要性

地方分権と地域均衡発展を重要な国政課題とし、国政改革を遂行した盧武鉉政権（2003～2008年）は、21世紀の知識情報化社会・世界化・地方化時代の新しい政治環境に符合し、国家主導の一方的な統治の限界を乗り越えるためには、地方中心の国政運営と地方自治体および市民社会の合意が必要だということを力説した。

これは、韓国政府樹立後、半世紀近く行われてきた中央集権方式による行政遂行方式に慣れた行政体系では、これ以上の効率的な行政を遂行することができなくなったという事実に起因している。

したがって、中央に集中している権限と機能を徐々に地方政府に委譲しなければならないし、それによって地方政府の自立権が増し、責任行政が強化されなければならないという必要性が提起されたと言える。

②首都圏の過密化による問題点

盧武鉉政府は行政首都移転の具体的な理由として首都圏（ソウル、京畿、仁川）の過密化による天文学的な社会的費用を問題として指摘した。現在、韓国は国土の約12%にすぎない首都圏の面積に総人口約5,000万人の半分ほどが暮らしている。このように首都圏へ人口の流入が続く場合、2012年には総人口の過半数を越え、2020年には52.3%、2030年には53.9%に達することが予想されている。

さらに、2002年を基準に首都圏人口の集中による被害を経済的に換算して見れば、交通渋滞により発生する損失費用等を計算した交通混雑費用12兆ウォン、大気汚染改善費用10兆ウォン、環境改

善費用4兆ウォンなどとなった。このように莫大な費用を行政都市移転を通じて低減することができるという判断が作用した。

このように首都圏の人口集中の弊害と国土の不均衡発展の問題を改めようと盧武鉉政権は新行政首都都市建設のカードを選択するようになったと言える。

世宗市の都市計画ビジョン

行政中心複合都市「世宗市」の建設は、韓国最大規模の国策事業であり、世界に類を見ないモデル都市建設を目指している。以下の7つの特徴的な都市計画ビジョンを掲げている。(表4)

世宗市出帆に関連する機関別機能

「世宗市設置等に関する特別法」は国務総理室所属で世宗市支援委員会（委員長は国務総理）と実務支援団を置き、行政安全部には世宗市の出帆準備団を設置するようにした。また、忠清南道など5つの自治体が世宗市の実務準備団を設置して出帆を準備するようにした。

その機能は表5のとおりである。

表4 世宗市の都市計画ビジョン

都市計画のポイント	主な内容
①世界最初の環状型都市構造	<ul style="list-style-type: none"> ・中心部の緑地空間を自然のまま残し、その周辺に住居空間を配置（中心部の緑地面積は全地面積の52.4%） ・住居空間の外環をさらに緑地が取り囲む二重の緑地ベルト構造
②品のある統合デザイン概念の導入	<ul style="list-style-type: none"> ・国際公募を通じた公共施設の建築設計 ・都市全体の屋外広告の表示制限 ・国内最初の街路空間および公共施設物（44か所）の統合設計
③最先端の知能型 Smart City建設	<ul style="list-style-type: none"> ・国内最大規模の「都市統合情報センター」の建設 ・IT技術を駆使した都市大衆交通網（BRT）の制御・管理 BRT=バス高速輸送（Bus Rapid Transit）の略
④世界的水準の教育環境の構築	<ul style="list-style-type: none"> ・1クラス20人（OECD平均）基準の学校を150校設置 ・保護者に人気の高い外国語高校、科学高校、芸術高校を設置 ・国内外からの大学キャンパスの誘致
⑤人に優しい定住条件の造成	<ul style="list-style-type: none"> ・「5無」都市の実現（電柱・ごみ箱・立て看板・広告看板・路上駐車） ・アートセンター、博物館団地、韓国文化団地等の建設
⑥世宗大王の名前にふさわしい韓国らしさの具現化	<ul style="list-style-type: none"> ・町名・道路名・公共施設名等に韓国らしい名前（韓国固有語）を付与 ・世宗大王を象徴する文化・観光アイテムの開発
⑦多様かつ滞りのない交通網の構築	<ul style="list-style-type: none"> ・2017年までに7路線の広域幹線道路を建設 ・市民の公共交通利用を促すためのBRTや循環道路等の建設

表5 世宗市出帆に関連する機関

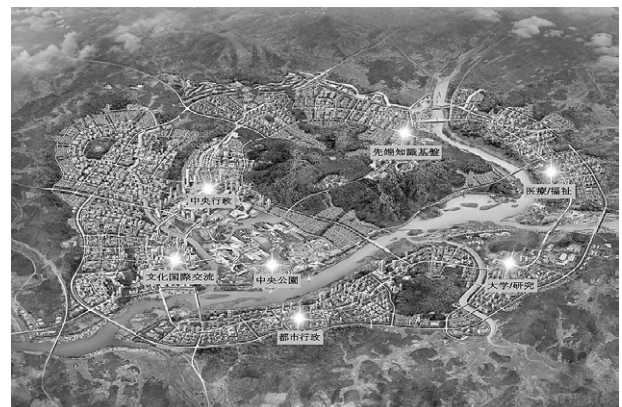
区分	世宗市 支援委員会	世宗市 出帆準備団	世宗市 実務準備団
所属	国務総理室	行政安全部	関係の自治体
構成	<ul style="list-style-type: none"> ・委員長：国務総理 ・委員：19人 (政府委員：長官級11人、民間委員：専門家8人) ・実務支援団 (1団、1企画官、2課、1チーム) 	職員：19人（1団、2課）	忠清北道・忠清南道・燕岐郡・公州市・清原郡にそれぞれ設置
機能	<ul style="list-style-type: none"> ・世宗市中短期発展方案 ・世宗市関連業務の総括調整 ・中央部処移転関連の業務および庁舎活用方案など ・世宗市の定住環境造成業務 	<ul style="list-style-type: none"> ・世宗市出帆準備支援 ・世宗市に必要な業務環境造成 ・条例、規則など自治法規整備 ・教育自治出帆準備など 	<ul style="list-style-type: none"> ・出帆準備団の業務支援 ・各自治体別財産移管、承継等の準備 ・情報システム統合支援 ・請願行政サービス準備
期間	世宗市の出帆前から安定的都市基盤が造成されるまで	存続期間：2012年10月15日	存続期間：2012年10月15日

世宗市における組織設計（自治法規）の 主な内容

世宗市は、2012年8月末現在、条例172件、規則61件、訓令11件、例規2件に基づいて組織設計を行っており、主な内容は次のとおりである。

- 行政機構設置 = 行政副市長は国家職高位公務員団に属する公務員で、政務副市長は地方管理官または1級相当特別職地方公務員とし、室・局長および議会事務処長は地方3級、消防本部長は地方消防准監、課長・担当官は地方4級（企画官は3・4級）に任命する（韓国の地方公務員は9級から始まり1級までとなっている）。
- 邑・面・洞の役割再定立 = 1自治2行政階層（広域市－邑面洞）の特性に合わせて邑・面・洞機能を強化し役割を再定立する。特に旧都心中核である鳥致院邑チョチウオンに「民願専担」を設置し、コミュニケーション機能強化、生活不便民願処理など為民行政を強化する計画である（鳥致院邑長を4級または5級に任命できるようにする市特例適用）。
- 均衡発展牽引けんいん = 予定地域と編入地域の均衡発展を先導するため「均衡発展・投資誘致・地域開発」など3つの均衡発展専門部署を設置する。
- 民願統合サービス提供 = 生活不便請願など住民生活と密接な行政サービスを強化するため民願統合サービスを提供する。

- 保健福祉強化 = 福祉環境の急激な変化および医療環境が劣弱なため、社会福祉および保健機能を補強する（人口増加および編入地域の高齢化・外国人増加などに伴う行政需要の変化に合わせて本庁および邑・面・洞に人員を拡大・配置）。
- 地域特化発展 = 農・畜産分野の経済力向上と親環境農業育成のため「農業・山林・畜産分野専門部署」を設置し農業技術センターと連携して、多様な農村支援事業を推進し地域を特化する計画である（世宗市は都農複合都市として1次産業の比重が30%を占める）。
- 世宗市の人事運営 = 世宗市の公務員をグローバル時代の世界的模範都市として導いていく主役に育成するための人材管理プログラムを用意し推進していく。



世宗市完成イメージ図（写真提供：行政中心複合都市建設庁）

表6 世宗市に移転する中央政府機関と移転時期

移転時期	中央行政機関 (16)	所属機関 (20)
2012年 (12機関4,139人)	国務総理室、企画財政部、国土海洋部、環境部、農林水産食品部、公正取引委員会 (6機関)	租税審判院、中央土地収容委員会、航空鉄道事故調査委員会、中央海洋安全審判院、宝くじ委員会、中央環境紛争調停委員会 (6機関)
2013年 (18機関4,116人)	教育科学技術部、文化体育観光部、知識経済部、保健福祉部、雇用労働部、国家報勲処 (6機関)	教員訴請審査委員会、海外文化広報院、経済自由区域企画団、地域特化発展特区企画団、貿易委員会、電気委員会、鉱業登録事業所、研究開発特区企画団、中央労働委員会、最低賃金委員会、産業災害補償保険再審査委員会、報勲審査委員会 (12機関)
2014年 (6機関2,197人)	法制処、国税庁、消防防災庁、国民権益委員会 (4機関)	韓国政策放送院、郵政事業本部 (2機関)

政府機関の移転

世宗市の誕生に伴い、9部2処2庁（15部2処18庁のうち）等、36の中央政府機関が、2012年9月の国務総理室の移転を皮切りに、2014年までに順次移転する予定である。（表6）

最初の集落入居者のための定住条件

2007年7月に工事を始めてから4年あまりで住民の入居が始まり、住民が定住して生活できる最初の集落のアパート団地には、現在までに2,242世帯中1,963世帯が入居し、入居率は88%、転入人口は5,340人に達し、世宗市の人口が12万人（外国人を含む）を超える一助となった。

住民の生活便宜のため、住民センター、保健所支所、119安全センター、警察地区隊、郵便局などの行政機関も入居を完了した。団地内商店街も82店舗中77店舗（94%）の入居が完了し、これから英語塾、文化センターなども入居する予定である。

入居者の交通の便をよくするため、この集落を経由し首都圏、大田圏、忠清圏と連結する市外バス路線をはじめ大田広域市、清原郡、公州市、鳥致院と連結する市内バス路線も開通し、入居者に交通の便宜を提供している。

2012年6月から第2段階目の集落のアパート団地4,278世帯入居が始まり、住民たちの生活の便宜を図るため商店街、病・医院、塾、クリーニング店、食堂などが早期に入居するよう最善の努力

をする予定である。今年には民間のアパート1万3,000世帯が供給され、移住公務員たちの住宅難解消とともに活力があふれる都市の姿が具備されていくものと期待されている。

おわりに

世宗市は2002年盧武鉉大統領候補の公約として出された後、多くの紆余曲折を経て2012年7月1日に歴史的な出帆となった。

世宗市は単純に自足型都市（新都市住宅、教育、医療施設、各種の便宜施設などを整えた都市）を一つ造るというわけではない。韓国でさる40年余りの間、解消できなかった首都圏過密を解決し、さらには国土の均衡発展をなすため国費22兆5千億ウォンを投入し、意図的に造る都市である。

また、世界的な都市計画の専門家たちが新しい概念の公共デザインを導入しグリーン都市、新大衆交通都市そして最先端ユビキタス都市として建設される予定であり、今後名品都市（誰でも住みたい都市、活力があふれる都市）として誕生できるか世界が注目している。

世宗市のもう一つの特徴が基礎自治体を持たない特殊な形態の広域自治体として「自治一階層」という点である。韓国政府が最近、地方行政体制改編を通して邑・面・洞を活性化するという計画とも軌を一にしているため、地方分権推進と関連し、その成功の可否も注目されている。

3

革新都市

3-1 革新都市の概要と課題

韓国 大統領直属地域発展委員会政策研究官 **申 斗燮**

革新都市の概要

革新都市の政策開発および計画は、2003年6月、国家均衡発展のために公共機関を地方へ移転する推進方針として発表された。その後、翌年の4月国家均衡発展特別法に公共機関の地方移転の法的根拠が備えられた。公共機関の地方移転と革新都市の建設は、首都圏の過密を緩和し地域特化発展を求めるものである。

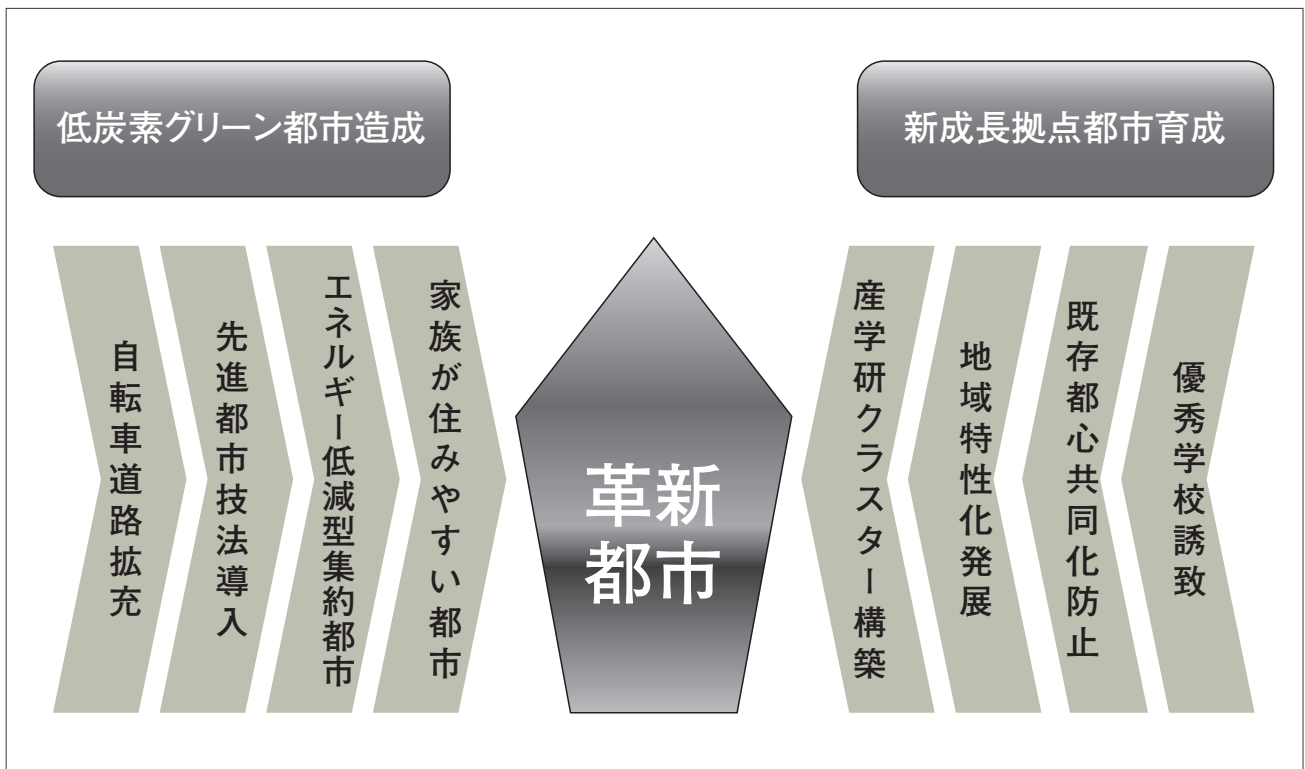
この発想は、地域の競争力が国家の競争力であるというものであり、政府は148の公共機関の地方移転を持続的に推進していくことで競争力の確保に努めている。去る1973年、1980年、1985年な

ど3回にわたって60の公共機関を地方へ移転させた。さらに、2005年6月に確定された公共機関の地方移転計画では、首都圏に所在した176の機関を地方に移転する計画が立てられた。

この革新都市の発展方向は低炭素グリーン都市造成や新成長の拠点都市育成を基盤としている。その詳細は以下の図のとおりである。(図1)

この背景には、首都圏所在の公共機関の地方移転と革新都市の計画は、「国家均衡発展のため公共機関の地方移転の推進方案」の発表(2003年11月、参与政府第30回国政課題会議)、国家均衡発展特別法の制定を通じた公共機関の地方移転の法的根拠の備え(2004年4月)、政府と市・道間の

図1 革新都市の発展方向



基本契約の締結（2005年5月）と労政の基本契約の締結（2005年6月）、公共機関の地方移転計画に対する国務会議の審議および発表（2005年6月）を基に本格的に推進された。2011年12月末に地方（世宗市、革新都市、個別立地）に移転する159（公企業先進化方案による統・廃合の後、148）の機関すべてに対して移転承認が完了され、庁舎の新築などが行われている。

公共機関の地方移転や革新都市の建設は、地方の自主的な発展を支援する積極的な地方育成の政策でもある。従って、政府は自治体中心の革新都市の発展方案を備えた。

148の移転機関のうち、114の機関が10の革新都市へ移る（図2）が、2012年6月末の敷地造成の工程率は、87.6%の水準を達成し、2012年度内には敷地造成の工事を終える予定である。

残りの34の移転機関のうち16機関は世宗市へ移り、18機関は個別に移転することとなっている。

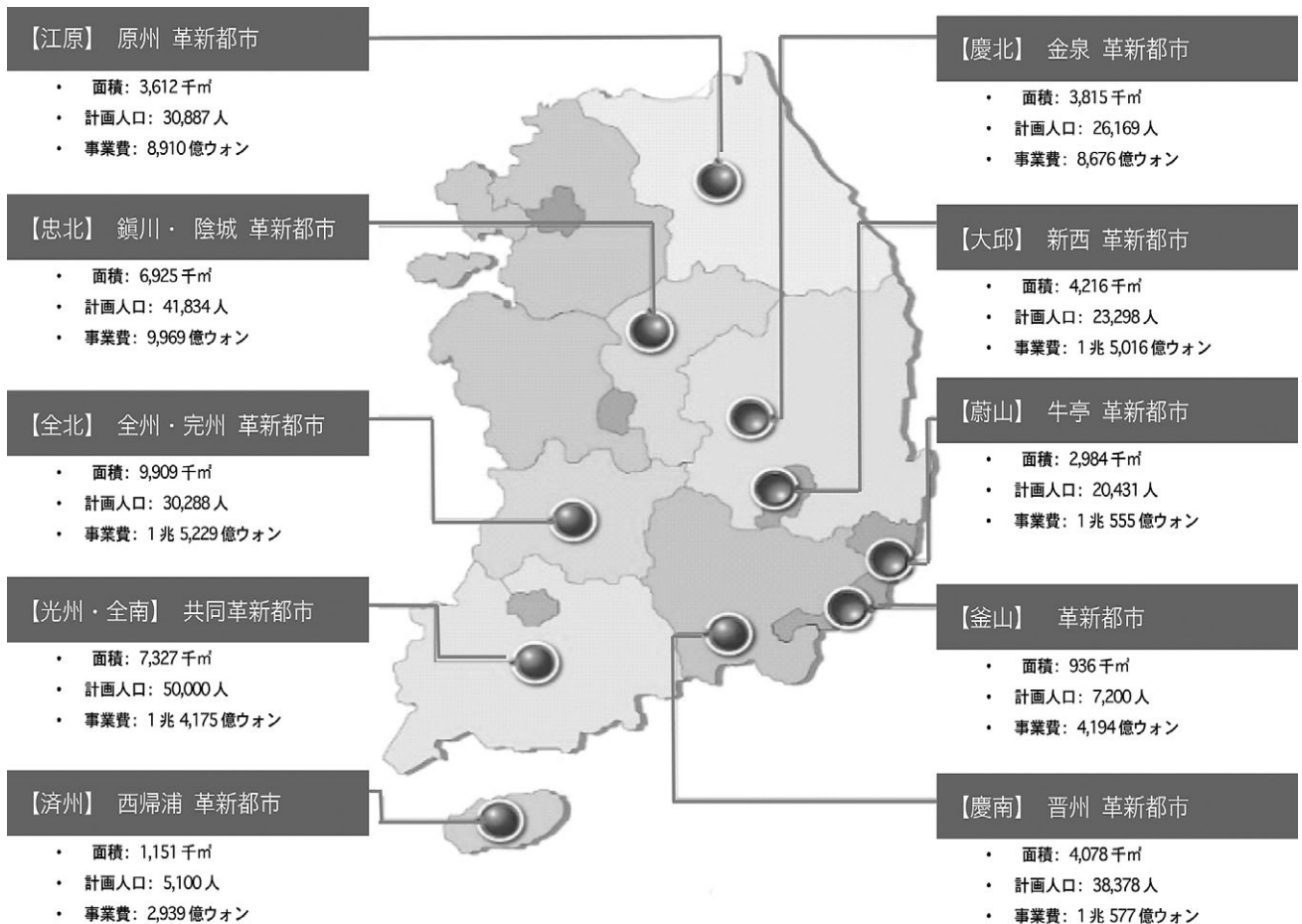
国家は革新都市の基盤施設の設置のため総計7,501億ウォンを年次別に投入し、進入道路（革新都市ごとに1か所）や上水道の設置工事を進めているところである。（表1）

表1 革新都市の工程率

期間	2009年	2010年	2011年				2012年
			3月	6月	9月	12月	
工程率 (%)	22.6	55.6	58	65.2	71.8	80.5	87.6
増加 (%P)	-	-	2.4	7.2	6.6	8.7	7.1

分譲状況は、10の革新都市のすべての有償供給面積（2,724万㎡）のうち、2012年6月現在で66.8%（1,819万㎡）の分譲が完了した。主要機関の着工などによって機関移転が本格的に行われていると思われる。さらに、単独住宅（62%）、共同住宅（72.9%）、業務用地（36.8%）などの民間敷地の分譲が活発に進められている。

図2 革新都市の位置



さらに、基盤施設建設の状況は、国家が10の進入道路（都市ごとに1か所）、上水道の設置費として総計7,501億ウォンを年次別に支援し、建設中である。

2012年6月末、工程率は進入道路82.8%、上水道90.8%で、敷地造成を行い、2012年完工を目標としている。

公共機関の地方移転および革新都市の建設が持続的に推進されている反面、革新都市が地域の発展拠点として成功するためにはいくつかの問題点を改善しなければならない。

参与政府の均衡発展政策での革新都市は多極分散型の国土構造を実現するための空間政策の一環として行政中心複合都市（世宗市）と企業都市とのパッケージ政策で段階別のロードマップを持って行われている。この反面、李政権の地域発展政策においては、革新都市を5+2広域経済圏の構図の中で地域の発展拠点に育成させようとの政策を提示した。これを具体化する実践的な戦略と計画が必要である。

公共機関の地方移転と革新都市の建設過程での低い人口流入率、高い造成原価による企業誘致の制約、周辺都市との連携発展方案の不足、関連主体間の明確な役割と責任不在などの問題点が提示されてきた。革新都市別の2020年の目標人口を2万～5万人（家族同伴移住を前提）に設定しているものの、単身移住の意思を表したのが半分程度で、目標人口を達成することは簡単ではない。

革新都市は公園緑地率、道路率などが高いため隣地の産業団地に比べて立地環境が良好であるが、相対的に分譲価格が高いため企業誘致の障害になっており、これは革新都市内の産学研のクラスターの構築にも否定的な影響を与えていると考えられる。

革新都市の主要推進課題

これからの革新都市推進のためにはいくつかの課題が挙げられる。

第一に、公共機関の移転を本格化することである。革新都市の建設において、公共機関の移転のための敷地造成と道路や上水道などの基盤施設の

建設をいち早く完工させるべきである。公共機関の移転に関して、2011年の時点で移転が進んでいない機関の移転を進め、先に移転を進めている機関を中心に2012年から庁舎を逐次完成させていくことで移転の推進を行う。さらに、グリーン庁舎の建築のための財政支援を通じて現在のエネルギー効率の1等級より50%以上向上させた模範事業を推進し、グリーン建築文化の拡散を計画している。

第二に、既存不動産の売却を活性化させることである。2012年の本格的な庁舎の建築などに多くの財源所与が予想され、積極的な売却の活性化の推進が必要である。特に公共部分の買い入れの活性化のために公共機関に対する適正手数料の支給などのインセンティブの付与および自治体の買い入れの活性化のための制度改善の推進が必要である。さらに、一般売却の活性化のために移転機関と自治体などと連携した合同マーケティングの支援などの多角的な活性化の方案の推進が必要である。

第三に、革新都市の定住条件について適宜造成を進めていくことである。このために、まず、本格的な機関移転に備え、関係部署および自治体との協議、住宅や学校など、定住施設の供給対策を進めるべきである。支援対策としては住宅資金の支援、優秀学校の誘致など政府や自治体の支援対策を機関移転時期にあわせて段階的に移行させていくことである。

第四に、地域主導の革新都市の特化発展の基盤を備えることである。すなわち、革新都市の建設と公共機関の移転を通じて地域経済の活性化や仕事の創出にも寄与するべきである。さらに、地域発展に積極的な参加ができるように移転機関長の協議体を構成・運営し、移転機関と地域間の自立的な連携を促進していくことが必要である。

最後にクラスターの構築の基盤造成をしていくべきである。移転機関および地域の産業特性を反映し、移転機関と自治体が共同して産学研のクラスターの構築を誘導していくことが重要である。

3-2 釜山革新都市の紹介

(財)自治体国際化協会ソウル事務所所長補佐 宮下 豊大 (愛媛県派遣)

釜山革新都市概要

釜山広域市は、人口約360万人の韓国第2の都市であり、古くから海運都市として栄えてきた。また、1996年から韓国最大規模の映画イベントである釜山国際映画祭が毎年行われており、市民にとって映画が身近なものとなっている。

釜山革新都市では、現在の釜山の特性を活かし、海洋・水産、映画、金融の中心としての海洋水産機能群、金融産業群および映像産業群の公共機関を移転し、映像・映画のメッカでありながら、国際会議等を開催することで東アジア交易の中心都市に育成することを目指している。

移転対象機関および移転の目的

①海洋水産関連機関

世界的な港湾物流および国際的な水産流通の拠点化を通して、大陸・海洋連結の関門機能の強化を目的としている。そのため、地域固有の産業である水産業、港湾・物流の中心地の特性を考慮し海洋水産関連機関である、「韓国海洋研究院」、「韓国海洋水産開発院」、「国立海洋調査院」を移転する。

②金融産業関連機関

釜山経済自由区域の開発などと連携して広域経済圏の中心地として国際的金融・貿易センター機能の向上と東南圏域の産業支援のインフラとしての役割遂行を目的としている。そのため、韓国証券先物去来所、技術信用保証基金をはじめとした金融機関と連携して、首都圏に次ぐ第2の金融中心地の育成のために金融産業関連機関である、「韓国資産管理公社」、「韓国住宅金融公社」、「韓国預託決済院」「大韓住宅保障株」を移転する。

③映画振興関連機関

釜山国際映画祭など、地域内の映画産業基盤を

考慮して、映画関連機関である「映画振興委員会」、「映像物等級委員会」、「ゲーム等級委員会」、を移転する。

④その他

韓国第2の都市として、大都市に立地する必要性などを勘案して、「韓国南部発電株」、「韓国青少年相談院」を移転する。

このように、釜山革新都市では、地域固有の産業である海洋水産、金融産業、映画振興産業等の移転を目指している。上記③の映画振興関連機関については、釜山国際映画祭が行われ、事業費1,678億5,000万ウォン（市費1,078億5,000万ウォン、国費600億ウォン）を投じて建設された「映画の殿堂」の隣に建設中であり、既存施設と連携した相乗効果を期待している。

その他の機関についても機能別に分散して釜山広域市内に移転を予定している。

革新都市の今後の展望

他の革新都市においても、それぞれの地域産業と関係の深い公共機関を中心に移転していく予定である。(16ページ一覽参照)

今後、首都圏一極集中からの脱却を図り、地域別に特色ある都市の開発を進めるため、移転機関と地域間の連携を深め、相乗効果による地域均衡発展を進めていく。



建設中の映画振興委員会・映像物等級委員会・ゲーム等級委員会庁舎

革新都市別移転対象機関一覧

H24.9.14現在

革新都市名	移転機関数	移転関連機関	移転機関名	
釜山	12	海洋水産関連機関	韓国海洋研究院、韓国海洋水産開発院、国立海洋調査院	
		金融産業関連機関	韓国資産管理公社、韓国住宅金融公社、韓国預託決済院、大韓住宅保障(株)	
		映画振興関連機関	映画振興委員会、映像物等級委員会、ゲーム等級委員会、	
		その他機関	韓国南部発電(株)、韓国青少年相談院	
大邱	11	産業支援関連機関	産業技術評価管理院、韓国産業団地公団、信用保証基金	
		教育・学術関連機関	韓国奨学財団、韓国私学振興財団、教育科学技術研究院、韓国教育学術情報院	
		その他機関	韓国ガス公社 (KOGAS)、韓国鑑定院、中央身体検査所、中央119救助隊 (個別)	
光州・全南	16	光州 電力産業機関	韓国電力公社、韓電KPS(株)、電力去来所、韓電KDN(株)	
		全南	情報通信関連機関	郵政事業情報センター、韓国インターネット振興院、電波研究所、韓国電波振興院
			農業基盤関連機関	韓国農漁村公社、韓国農水産食品流通公社、韓国農村経済研究院、農水産食品研修院、農林水産食品技術企画評価院
			その他機関	韓国文化芸術委員会、韓国コンテンツ振興院、私立学校教職員年金公団
蔚山	9	エネルギー産業	韓国石油公社、エネルギー管理公団、エネルギー経済研究院、韓国東西発電(株)	
		勤労福祉関連機関	韓国産業人力公団、勤労福祉公団、労働部顧客相談センター、韓国産業安全保健公団	
		その他機関	国立防災研究所	
江原	12	観光機能群	韓国観光公社、国立公園管理公団	
		健康・生命機能群	国民健康保険公団、健康保険審査評価院、大韓赤十字社、韓国報勲福祉医療公団	
		支援開発機能群	韓国鉱物資源公社、大韓石炭公社、韓国鉱害管理公団	
		公共サービス機能群	道路交通公団、国立科学捜査研究所、韓国地方行政研究院	
忠北	11	情報通信関連機関	情報通信政策研究院、情報通信産業振興院 (韓国ソフトウェア振興院+韓国電子取引振興院)	
		人材開発関連機関	韓国教育開発院、韓国教育課程評価院、中央公務員教育院、法務研修院、韓国雇用情報院	
		その他機関	韓国科学技術企画評価院、韓国ガス安全公社、韓国消費者院、技術標準院	
全北	12	国土開発関連機関	大韓地籍公社	
		農業生命関連機関	農村振興庁、国立農業科学院、国立園芸特作科学院、国立食糧科学院、国立畜産科学院、韓国農水産大学	
		その他機関	韓国電気安全公社、韓国食品研究院、地方行政研修院、韓国刊行物倫理委員会、国民年金公団	
慶北	12	道路交通関連機関	韓国道路公社、交通安全公団、韓国建設管理公団	
		農業支援関連機関	農林水産物検査本部、国立農産物品質管理院、国立種子院	
		その他機関	韓国電力技術(株)、郵政事業調達事務所、大韓法律構造公団、韓国法務保護福祉公団 (旧韓国更生保護公団)、気象通信所、調達物品質管理団	
慶南	11	住宅建設関連機関	韓国土地住宅公社 (旧大韓住宅公社)、住宅管理公団(株)、韓国施設安全公団	
		産業支援関連機関	中小企業振興公団、韓国産業技術試験院、韓国セラミック技術院	
		その他機関	韓国南東発展(株)、韓国昇降機安全管理院、国防技術品質管理院、中央管制分析所、韓国著作権委員会	
済州	8	国際交流関連機関	韓国国際交流財団、在外同胞財団	
		教育研修関連機関	国土海洋人材開発院、国税公務員教育院	
		技術研修機関	国税庁酒類免許支援センター、国立気象研究所	
		公共業務	公務員年金管理公団、国税庁顧客満足センター	