

韓国における国土計画の経緯と現況

山口 広文

目次

はじめに

I 国土と都市の概況

- 1 国土の概況
- 2 都市の概況
- 3 首都の歴史的沿革と一極集中

II 国土計画の制度と展開

- 1 国土計画制度と歴史的経緯
- 2 第4次国土総合計画の概要
- 3 日韓の比較

結 び

はじめに

グローバリゼーションの進展により、経済活動の立地展開が国際化し、企業の生産部門はもちろん、管理部門、研究開発部門やサービス業なども含めた経済活動の様々な領域で、国際的な誘致競争が活発化している。国土政策の分野でも、こうした世界的動向、特に近隣諸国の動向を視野に入れた政策展開が不可欠のものとなっている。

わが国でも、現行の国土計画である「21世紀の国土のランドデザイン」（1998年策定）において、「アジア・太平洋地域を構成する諸地域の一つ、地球社会の一員としての地域という視点から各地域の国際交流機能、高次都市機能を構築」する方向性を示すなど、随所にグロー

バリゼーションのもとでの国土・地域のあり方を追求する考え方が提起されている。

こうした点から、これまでも増して、海外とりわけ近隣諸国の国土政策の展開には大きな関心を払う必要があるといえる。

韓国は、いうまでもなく、わが国の最も近い隣国であり、深い交流関係を持ち、今日では、ともにアジアにおける先進工業国として、様々な面で同様な政策課題を共有している。国土政策の分野でも、問題状況や政策展開の面でかなり類似した様相がみられる。

本稿では、韓国における国土と都市の概況をふまえ、国土政策の指針となる国土計画の歴史的経緯や現行計画の概要についてとりまとめておくこととする。

I 国土と都市の概況

1 国土の概況

朝鮮半島は、中国東北部から南方に向けて南北に伸びた半島である。東西で日本海（韓国では「東海」と呼ぶ。）と黄海に面している。その地形は、東側日本海寄りに大きな山脈（太白山脈）が南北に走り、東側には急峻な斜面、西側には緩斜面を形成し、盆地や広い海岸平野はほとんど西側に分布している。日本と同様に、全土の約3分の2が山地で占められている。半島の概ね南半分が大韓民国（以下、「韓国」という。）、北半分が朝鮮民主主義人民共和国（以下、「北朝鮮」という。）である。

表1 4カ国の国土概況

	韓 国	日 本	イギリス	フランス
面 積 (km ² 1999年)	99,268	377,829	242,900	551,550
人 口 (千人 1999年)	46,858	126,505	58,744	59,099
人 口 密 度 (人/km ² 1999年)	472	335	242	107
都市人口比率 (% 2000年)	81.9	78.8	89.5	75.4

(出典) 国際連合経済社会問題総局統計局『世界統計年鑑』46集, 2002, 原書房
 先進工業国で首都集中が顕著な国として、イギリスとフランスも取り上げ、比較の対象とする。(表2、表4も同様)

朝鮮半島の面積は、約22.1万km²で、イギリスの国土面積にはほぼ近い。このうち南半分を占める韓国は、9.9万km²の広さであり、日本の約4分の1に相当する。

ここに、韓国の総人口約4,700万人が居住し、これは日本の3分の1強であり、イギリスやフランスの水準に迫る。人口密度では、1km²あたり472人であり、日本はもとより、イギリス、フランスと比べて相当に高い。

都市人口比率は82%で、日本やフランスよりもやや高く、イギリスよりはやや低いが、世界的には都市化が進んだ部類に属するといえる。

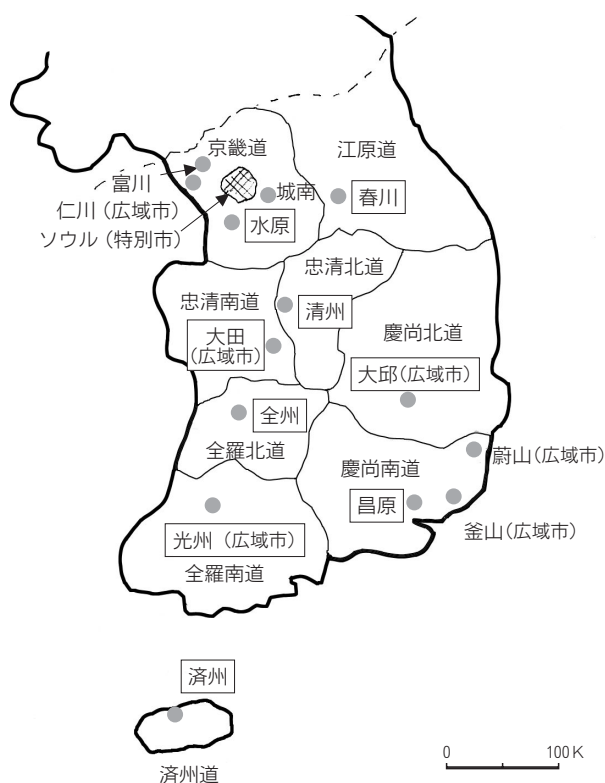
2 都市の概況

【主要都市群】

韓国においては、人口規模で上位に位置する主要都市として、首都ソウルを筆頭に、釜山(ブサン)、大邱(テグ)、仁川(インチョン)、大田(テージュン)、光州(クワンジュ)の6大都市が挙げられ、これら上位6都市の人口規模順位は、1960年以降変化していない。7位から10位に位置するのは、1960年代以降に急成長を遂げた蔚山(ウルサン)、城南(ソンナム)、富川(プチョン)、水原(スーウォン)といった都市群が並ぶ(図1、表2参照)。

首都ソウルは、李王朝、日本統治下の朝鮮半島、そして大韓民国の政治中心地であり、突出した地位を保っている。これに次ぐ釜山は、代表的な国際港湾都市であり、同国南東部地域の経済的中心都市である。仁川は、ソウル西方の港湾都市であり、首都圏の一角に位置する。大邱、大田、光州は、道庁所在地であり、伝統的

図1 韓国の主要都市
 (首都、広域市、道庁所在地、10大都市)



な地方中心都市が成長を遂げたものである。蔚山は、1960年代以降の工業都市育成政策のもとで急成長を遂げた南東部地域の代表格であり、城南、富川、水原(京畿道の道庁所在地)は首都圏内のソウル衛星都市群である。

これらの主要都市は、光州を除き、首都圏と釜山とを結ぶ交通軸(ソウル-釜山軸)上に位置している。

表2には、日本、イギリス、フランスにおける人口規模10位内の都市と人口規模を示してあるが、4ヶ国ともに、首都の地位が、他の主要都市との関係でみて、かなり突出したものであることは共通している。日韓を比較してみると、

表2 4カ国の人口規模上位10都市

人口規模順位	韓国 (1995年)		日本 (2000年)		イギリス (1996年)		フランス (1990年)	
1	ソウル	1,023	東京	813	ロンドン	707	パリ	215 [932]
2	釜山(プサン)	381	横浜	342	バーミンガム	102	マルセイユ	80 [123]
3	大邱(テグ)	245	大阪	260	リーズ	73	リヨン	42 [126]
4	仁川(インチョン)	230	名古屋	217	グラスゴー	62	ツールーズ	36 [65]
5	大田(テジョン)	127	札幌	182	シェフィールド	53	ニース	34 [52]
6	光州(クワンジュ)	126	神戸	149	ブラッドフォード	48	ストラスブール	25 [39]
7	蔚山(ウルサン)	97	京都	147	リバプール	47	ナント	24 [50]
8	城南(ソンナム)	87	川崎	125	エジンバラ	45	ボルド	21 [70]
9	富川(プチョン)	78	福岡	113	マンチェスター	43	モンペリエ	20 [25]
10	水原(スーウォン)	76	広島	113	ブリストル	40	サンテティエンヌ	20 [31]

フランスの [] 内は都市圏人口 — パリの行政区画が狭く、都市人口規模の比較として適当でないため都市圏人口を付記した。
 (出典) United Nations, Statistics Division Homepage
 <<http://unstats.un.org/unsd/citydata>>

10大都市の人口規模がかなりにかよった分布を示しており、やや韓国の方が上位と下位の格差が大きいがわかる。両国の総人口規模が、3倍近い開きがあることからいけば、韓国では、上位都市への集中度がかなり高くなっている。

韓国、日本をイギリス、フランスと比べると、後者では首都以外の地方都市の規模が相対的に小さく、その点では、ソウル、東京以上にロンドンやパリが、より突出した存在であるといえる。

【地方自治制度】

韓国の地方自治制度では、日本の都道府県にあたる広域自治団体として、ソウル特別市、広域市、道がある。広域市は、釜山、大邱、仁川、大田、光州、蔚山の6都市である。

表3 道と道庁所在地

道名	道庁所在地
京畿道(キョンキド)	水原
江原道(カンウォンド)	春川
忠清北道(チュンチョンブクド)	清州
忠清南道(チュンチョンナムド)	大田(広域市)
全羅北道(チョルラブクド)	全州
全羅南道(チョルラナムド)	光州(広域市)
慶尚北道(キョンサムブクド)	大邱(広域市)
慶尚南道(キョンサムナムド)	昌原
済州道(チェジュド)	済州

道は、表3に示す9道があり、前記の広域市に道庁を置くところもある(図1参照)。ソウル特別市や広域市は、日本の東京都23区や政令指定都市と異なり、道には含まれない。広域自治団体のもとに、基礎自治団体として、市と郡が置かれている。

韓国では、建国後の1949年には地方自治法が制定され、1950年代には地方議会議員選挙が行われ、1960年にはソウル特別市・道知事選挙も実施されたが、1961年の軍事クーデター以降、地方自治が停止状態にあった。1988年の地方自治法改正以降、1990年代に、順次、地方議会の議員や自治団体の首長の選挙が行われ、地方分権化の動きが進みつつある。

【首都(圏)の概況】

首都ソウル(ソウル特別市)は、2000年時点では、面積606km²の区域に985万人が居住し、人口密度は1km²あたり1万6,000人を超える。これは、面積がほぼ同じ東京都区部と比較しても、2割以上多い人口を擁し、人口密度としてはかなり稠密な状況を呈している。行政区画としての広さの違いから比較には適さないが、ロンドン(比較的広域的な行政単位であるグレーター・ロンドン)の人口密度と比べてもなお大きな差がみられる(表4-1参照)。

また、大都市地域としてのソウルは、ソウル

表4-1 首都の概況

	ソウル 2000年	東京 2000年	ロンドン 1999年
範囲	ソウル特別市	東京都区部	グレーター・ロンドン
面積 km ²	606	621	1,580
人口 万人	985	814	729
人口密度 人/km ²	16,273	13,093	4,611
対全国比 %	21.4	6.4	12.2

表4-2 首都圏域の概況

	ソウル首都圏 2000年	東京大都市圏 2000年	パリ大都市圏 1998年
範囲	ソウル特別市、仁川広域市、京畿道	東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県	イル・ド・フランス
面積 km ²	11,705	13,556	12,012
人口 万人	2,126	3,342	1,109
人口密度 人/km ²	1,816	2,465	910
対全国比 %	46.2	26.3	18.9

特別市の行政区画を越えて、西隣の仁川広域市や周辺の京畿道へ展開をしており、これら首都圏全体では、面積約1万2,000km²の区域に、2,100万人を超える人口を擁し、人口密度では1km²あたり約1,800人となる。こうした大都市圏レベルでは、面積の近い東京大都市圏（1都3県）と比べると、人口規模では東京大都市圏の方がかなり大きく、したがって人口密度もより高くなっている。パリと比べると、首都圏域にあたるイル・ド・パリは、面積的には近似するが、人口規模はソウル首都圏の半分程度であり、人口密度も低い（表4-2参照）。

そして、人口の全国的シェアという点では、ソウル特別市は、1990年時点の24.4%に比べると低下傾向にあるものの、なお21%の高水準である。首都圏全体では46%となり、韓国における人口の首都（圏）集中度は、日本、イギリス、フランスと比べてかなり高いものとなっている。

3 首都の歴史的沿革と一極集中

【首都の歴史的沿革】

朝鮮半島において、そのほぼ全域を版図とする統一国家は、7世紀後半の新羅による統一（半島北部の一部は渤海国の領土）を嚆矢とする。紀元前1世紀以後7世紀に至るまで、朝鮮半島は、高句麗（北部）、新羅（南東部）、百済（南西部）の鼎立する「三国時代」を経るが、新羅が唐と結んで、660年に百済を、668年には高句麗を倒し、さらに、676年には唐軍を排除して、朝鮮半島全域を統一した。以後、9世紀にかけて統一国家として、唐からの文化導入や中央集権国家の整備が進み、仏教文化の隆盛をみた。

新羅は、慶州（ギョンジュ）を都とし、同地は慶尚北道の南東部に位置し、新羅発祥の地とされる。条坊制の施行された都城であり、全盛時には人口78万余に及んだともいわれている⁽¹⁾。10世紀初頭、新羅の弱体化後、「後三国」の動乱時代を迎え、三国の一つ後高句麗（後に泰風と改称）の王建が他の二国を倒して、936年に高麗を建国し、朝鮮半島全域を再統一した。

高麗は919年、ソウルの北方にある開城（ケソン、現在は北朝鮮領内）の地を首都とし、李朝時代の初頭まで、約470年間王都としての地位を保った。開城は、城壁を持ち、形状は半径2kmの円形に近く、面積14km²の広さであった。

高麗は、「後三国」の分立を前史に持つことから、各々の国の旧王都である平壤（高句麗）、漢陽（百済）、慶州（新羅）の3都市を、開城と並ぶ「京」として宮廷を置き、国王は、これら4「京」の間を巡回した。特に、平壤は「西都」と呼ばれ、副都的地位にあった⁽²⁾。

1392年に、高麗の有力武将である李成桂は、高麗王朝を廃して李王朝を建てたが、まもなく1394年に、首都は、開城から現ソウルの地に移された。

(1) 『世界大百科事典 CD-ROM版』日立デジタル平凡社、1998.

(2) 吉田光男「朝鮮近世の王都と帝都」『年報都市史研究』7号、1999、pp.61-68.

遷都後の李朝時代、旧都開城は、商業都市として隆盛をみせ、ここを根拠地とする開城商人は、朝鮮人参、陶器、衣類などの行商で重要な地位を占めた。

李成桂による遷都は、風水の考え方にもとづき、「地徳」が衰えた開城から移転するために、適地を求めて風雨鑑定の特権家を全国に調査に派遣し、その上で決定・実施されたものである。漢城は、高麗時代の4「京」を廃して、唯一の「京」となり、王都とされた。本格的な計画都市であり、中国の伝統的な王都理念に則り、直接的には元代の北京を範とした都市設計がなされている。もちろん、天を祭る施設が置かれず、街路が不規則な構造を持つなど異なる面もある。

ソウルは、周囲を山岳に囲まれた要害の地であるとともに、その南側を東西に流れる漢江により黄海、内陸方面との水運の便が良い。

もともとこの地は、古くは、漢山、漢城と呼ばれ、高麗時代には、同王朝の別宮が置かれ南京、後には漢陽府と称された。さらに、李朝時代には、漢城と改称された。

漢城も、城郭都市として建設されており、城壁の総延長は18.5km、城壁内の面積は約20km²であった。人口は、李朝時代の初期には、10万人前後、その後李朝時代を通じて20万人前後にまで増加をみた⁽³⁾。

行政区画ごとの人口データが判明している1789年時点では、漢城の人口は19万人であり、次いで旧首都の開城が2.8万人、第3位が平壤であった。他にも6都市が1万人以上の人口を持っていたが、この中には、現在道庁所在地となっている全州、大邱が含まれる。漢城は、全都市人口の21.4%を占め、2位以下の都市に比べて極めて突出した地位を示している⁽⁴⁾。

1910年の日韓併合後は、漢城は京城と改称され、朝鮮総督府等が置かれ、朝鮮半島の行政中心地となった。日本による統治の終了後、1948

年8月には、ソウルと改称され、1948年大韓民国成立時にその首都となった。

このように、李朝時代以降現在に至るまで、現ソウルは、国家あるいは統治体制の形態は異なるものの、一貫して政治・行政中心地としての地位を占め続けている。しかも、中央集権的な性格を持つ統治体制を維持しており、他の諸都市との比較では極めて突出した地位を維持している。

【ソウル一極集中とその背景】

既に述べたように、首都ソウル（特別市）は、人口規模において、韓国全体の22.1%を占め、仁川広域市と京畿道を合わせた首都圏でみると、全人口の45.5%が居住し、その集中度は、日本の東京、イギリスのロンドン、フランスのパリと比べても極めて高い。

こうした人口集中は、様々な政治的、経済的、文化的な諸機能の集中と表裏一体のものといえる。

まず、政治的機能の面では、国会、大統領府以下の国家行政機関、最高裁判所といった国家統治機関が、ソウルに所在している。このこと自体、他国と同様に、人口と諸機能の集積によって大きな誘因をなすものであるが、特に韓国の国家体制として、伝統的に中央集権的性格が強く、1960年代から1980年代にかけては、軍事独裁政権下での地方自治の停止状態が続き、それだけ、国家権力の影響力が都市機能集積にも反映したとみることができる。

韓国の中央行政官庁は、主にソウル市内の世宗路地区にあり、中枢性が極めて高い外交通商部、統一部、行政自治部、国防部、文化観光部などが立地している。

なお、1980年代以降、首都ソウルの過密対策と地域的不均衡の是正を目的として、国家行政機関のソウルからの移転・再配置の政策が進められている。具体的には、ソウルの約15キロ南

(3) 『世界大百科事典 CD-ROM版』日立デジタル平凡社, 1998.

(4) 「韓国における都市システム」松原宏編著『アジアの都市システム』九州大学出版会, 1998.9, pp.155-203.

方に位置する果川（クワチョン）市と約150キロ南方の大田（テジョン）広域市への移転である。

果川市への移転は、1982年から移転が開始され、財政経済部、法務部、科学技術部、建設交通部ほか計12機関（約8,200名）が移転した。日本の本省（国務大臣を長とする省庁）に当たる官庁で必ずしもソウルに立地する必要がない機関が移転対象機関となっている。大田広域市への移転計画は、1997年に同地に庁舎が竣工し、関税庁、統計庁、中小企業庁、特許庁など計11機関（約5,300名）がソウルから移転した。これらは、日本では本省の外局に当たる独立的機関である。国土の均衡ある発展を主眼として行われた⁽⁵⁾。

次に、経済面では、地域別の生産額では、ソウル特別市だけで全国の21.4%を占め、首都圏全体では47.1%と、韓国全体の半分弱のシェアとなる。もちろん、これは人口の首都圏集中とほぼ対応するものであるが、単に生産額シェアという量的側面ではなく、経済活動のコントロール機能という点では、ソウルとその周辺地域の持つ役割は特別な地位にあるといえる。特に、企業本社の所在地をみると、ソウルに725社中の415社で57.2%、首都圏全体では550社で75.9%を占める（1995年時点）。本社立地で、第2位の釜山も42社であり、その10分の1程度にすぎず、その落差は極めて大きい⁽⁶⁾。

こうしたソウルへの行政面、経済面での一極集中のもとで、地方における中枢機能の集積都市（国の地方行政機関、企業の支所の立地都市）としては、釜山、大邱、光州、大田の4都市（広域市）が優位に立ち、他の地方都市と格差が大きい⁽⁷⁾。

このような韓国における人口や政治経済機能

の首都集中の背景・要因としては、次の諸点を挙げることができよう。

① 伝統的な中央集権的統治体制

新羅による半島統一以降、高麗王朝、李王朝と王制下で官僚制を発達させ、中央集権的統治体制を強化してきた。その状況を背景に、王都である首都が突出して都市成長を遂げた。

② 戦後の人口流入と都市化・大都市集中の促進

第2次世界大戦後、日本や大陸からの帰還者や北部地域からの難民が流入し、その大部分は首都ソウルをはじめとする大都市地域に定着した。

③ 急速な経済成長と基盤整備への集中的投資

1960年代以降の経済成長促進政策の一環として、首都圏地域や南東部の新興工業地域への重点的な公共投資が続き、それらの地域の成長を加速した。

II 国土計画の制度と展開

1 国土計画制度と歴史的経緯

【国土計画制度】

韓国では、国家による国土と資源の保護と均衡のとれた開発・利用のための国家計画について定めた憲法第120条と、国土建設総合計画法（法律第1415号、1963年制定）にもとづき「国土総合計画」が策定されている。同計画は、国と地方が実施する事業計画の目標や原則的方針となる包括的で基本的な長期計画である（同法第2条）⁽⁸⁾。

韓国では、国の経済運営を進める上での上位計画として、1962年以来、経済開発5か年計画が策定されてきた。国土全体の開発と保全に関

(5) 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巻4号, 2003.4, pp.72-92.

(6) 阿部和俊「経済的中枢管理機能からみた韓国の都市体系（1995）」『地理学報告』88号, 1999.6, pp.18-28

(7) 北田晃司「1960年代以降の韓国の主要都市における中枢管理機能の立地とその推移」『地理科学』52巻3号, 1997.7, pp.177-194.

する「国土総合計画」は、これと関連しつつ別に策定されてきた。この計画のもとで、ソウル首都圏内での立地規制や地方での開発拠点の整備などの具体的施策が推進されてきた。

日本でも同様に、経済計画⁽⁹⁾とともに、「全国総合開発計画」（国土総合開発法に定められた「全国計画」）が策定されてきた。そして、大都市圏中心部への集中抑制策や国主導による開発拠点（新産業都市、テクノポリス、地方拠点都市など）の整備が推進されてきた。

したがって、国家的な経済計画や国土計画が各々策定されることや、そのもとで、大都市とりわけ首都への人口集中抑制や地方振興に関する国主導の政策が展開している点では、極めて類似した面がある。

他国の例をみると、フランスでは、国の経済計画の一部として全国的な開発方針や具体的な地域整備計画が示されるが、全国的な国土計画にあたる計画は作成されていない。具体的施策としては、開発拠点への国からの助成、国主導の大規模開発事業が行われてきた。国主導という点では、日本と韓国に類似するが、計画体系は異なっている⁽¹⁰⁾。

イギリスでは具体策としては、国主導でロンドンの過密、地方工業都市の衰退に対応して、特定の地域（現在は "Assisted Area"）を指定し

て援助施策を講じ、また、大都市郊外でニュータウン建設を推進してきたが、全国的な国土計画の類は策定されていない⁽¹¹⁾。

【歴史的経緯】

前述のように、1963年に国土建設総合計画法が制定されたが、同法にもとづいて最初の国土総合計画が策定されたのは、1971年になってからである。ここでは、現行の第4次国土総合計画に至る経緯を概観しておく⁽¹²⁾。

1960年代には、第1次経済開発5ヶ年計画（1962年～1966年）と第2次同計画（1967年～1971年）のもとで、首都圏のソウルと仁川や慶尚道地域の釜山、大邱、馬山に輸出指向型の工業団地が建設され、以後、新たな都市・地域を加えながらも、首都圏と慶尚道地域に重点を置いた工業団地建設が続けられた。また1960年代には、ソウル・仁川間やソウル・釜山間の高速道路建設も進められた。

その後、第1次国土総合計画（1972年～1981年）では、基本的目標として、①国土の効率的な利用と管理、②基盤の強化、③資源の均衡ある開発と保全、④生活環境の改善が挙げられ、ソウル―釜山軸以外での拠点開発方式による中心都市の育成が図られた。

しかしながら、実際的には高度経済成長の基盤整備を目的として、首都圏と南東部臨海工業

(8) Government of the Republic of Korea "THE 4TH COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (2000～2020) IN KOREA"（「第4次国土総合計画」の英訳版、韓国建設交通部ホームページ <<http://www.moct.go.kr/EngHome/DataCenter/Policy>> last access: 2003.5.29) p.9.

(9) 経済自立5か年計画（1956年～1960年）を最初に、原則として5ヶ年計画として策定。現行計画は、経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針（1999年～2010年）

(10) より詳しくは、山口広文「国土計画の歴史的展開と現局面」『調査と情報-Issue brief-』297号, 1997.4. を参照

(11) より詳しくは、山口広文 前掲書を参照

(12) 以下の資料を参考にした。

Government of the Republic of Korea 前掲書

田 泰宇、東樋口 護 「韓国における国土空間構造変化と地域開発政策に関する研究」『都市計画』50巻3号, 2001.8, pp.96-104.

尹 明憲 「韓国の地域経済政策--国土総合開発計画を中心に」『北九州産業社会研究所紀要』41号, 2000.3, pp.77-94.

地域での成長中心地の形成策が推進された。

この計画期間中、高速道路や市内電話網の整備が進み、南東部臨海地域に重化学コンビナートが形成されるようになり、ソウルと釜山を結ぶ国土軸上への一層の集中化を招くこととなった。

さらに、第2次国土総合計画（1982年～1991年）では、基本的目標として、①人口の地方分散政策の導入、②開発可能性の全国的拡大、③国民福祉の水準向上、④自然環境の保全が掲げられており、首都圏における急激な人口増加を抑制し、地方への人口分散と生活環境の質的改善が追求された。

具体的施策としては、15の成長拠点都市と28の地域生活圏が設定され、各都市の位置付けや性格に応じた中心地としての機能強化策が打ち出された。

同計画の実施期間中に、地方道の舗装や住宅建設、上下水道の整備など生活環境の基盤整備が進んだとされるが、地域格差の拡大をどどめることはできなかった。また、交通部門への投資が相対的に遅れ、物流費用の増加が問題化した。

そして、第3次国土総合計画（1992年～2001年）では、基本的目標としては、①地方分散型国土骨格の形成、②生産的で資源節約的な国土利用体系の構築、③福祉の向上と自然環境の保全、④南北再統一に資する国土基盤形成が示された。

福祉の向上と自然環境の保全のために、西海岸地域と地方都市における産業中心地の育成による地方分散指向の地域開発に重点が置かれた。国土を9圏域に分ち、各々の中心都市の育成が図られた。特に、釜山、光州、大邱、大田の4大都市は、ソウルに集中した中枢管理機能の受け皿として、機能的な特化が想定された。そ

の一環として、前述した太田への行政機関の移転が推進されることとなった。

交通基盤に関しては、南北7軸、東西9軸の格子型幹線道路網の構築による地域間の均衡ある発展が意図された。

しかしながら、グローバリゼーション、自由化、地方分権化といった潮流が十分織り込まれておらず、また、WTO（世界貿易機関）発足のような基本的な条件変化も生じたことで、新計画の策定へと展開することとなった。

2 第4次国土総合計画の概要

第4次国土総合計画（以下、「4次計画」という。）は、閣議に付された後、2000年1月に大統領令により公示された⁽¹³⁾。

4次計画策定の背景となる問題状況として、①過度の首都集中と地域間の不均衡、②環境破壊による生活の質的低下、③基盤の不備による国家的競争力の低下が示されている。

4次計画は、まず、環境保全を重視し、都市開発や産業立地、観光開発などの国土計画の中心的事業と環境との調和を強く求め、持続可能な国土開発を進めるために、開発と環境の調和を確保する運営戦略を主眼としている。

また、地方自治体や市民の意見を積極的に求め、ボトムアップ型の計画策定方式をとったことも特徴とされている。

そして、長期的展望に立って、2000年から2020年までを計画期間とし、高速道路網や国際空港、主要港湾などの中核的施設の完成を2020年頃と見込んでいる。

計画では、基本理念として、「21世紀の統合国土」の実現が掲げられている。その「統合」の意味するところは、①朝鮮半島南部地域（韓国領）における諸地域の統合、②南北朝鮮の統合、③北東アジアとの統合という地域間

(13) Government of the Republic of Korea 前掲書

他に、第4次国土総合計画の内容に関して、下記文献を参照した。

国土庁計画・調整局計画課「韓国の国土計画について」『人と国土』26巻4号、2000.11、pp.35-41.

の一体化であり、さらに、④ 開発と環境の統合である。

この基本理念のもとに、次の四つの基本的目標が示されている。

- ① 「均衡のとれた国土」の形成 — 地域の特色を生かした均衡ある開発により、地域間の統合を実現
- ② 「緑豊かな国土」の形成 — 開発と環境の調和を図り、持続可能な開発と国民生活の質的向上を追求
- ③ 「開放的な国土」の形成 — 北東アジア地域との統合を指向し、交流の中心的役割を追求
- ④ 「統一した国土」の形成 — 平和的な再統一を指向し、南北の協力基盤を形成

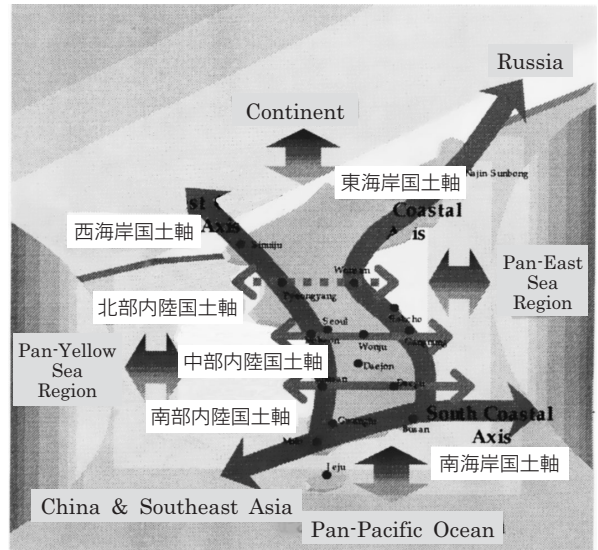
以上のような、基本的な理念と目標を実現する方策として、次のような五つの主要戦略が提示されている。

a. 開放的統合国土軸の創造

北東アジアにおける窓口としての韓国の戦略的位置を生かし、交流センターとしての国家的役割を増進するために開放的で統合された国土軸を創造する。

具体的には三方の海に面して、沿岸地域における西海岸国土軸、東海岸国土軸、南海岸

図2 沿岸国土軸と内陸国土軸



(出典) Government of the Republic of Korea "THE 4TH COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (2000~2020) IN KOREA" (筆者が一部加筆修正)

国土軸が、さらに、内陸地域における三本の東西内陸国土軸（北部、中部、南部）が設定されている（図2参照）。

これらの国土軸上に、新産業用地、国際的なハブ空港（仁川国際空港）、ハブ港湾（釜山港・光陽港）といった生産・流通の国家的基盤を配置する⁽¹⁴⁾。また、新たな戦略拠点として無税の「自由港地区」や海外からの投資を誘致するための「外国投資地区」を創設する⁽¹⁵⁾。

(14) 仁川国際空港 — ソウル特別市の西方に位置する仁川広域市内の2島を埋め立てて建設された新たな国際空港である。ソウル都心部からは約50km西方に位置し、高速道路経由で約50分で到達可能とされる。2001年3月に開港した。敷地面積1,174haで3,750m滑走路2本を備え、年間取扱旅客数3,000万人、取扱貨物量270万トンとなっている。北東アジアの国際ハブ空港を目指して、最終的な完成予定の2020年には、敷地面積4,744haで4,200m滑走路4本を備え、年間取扱旅客数1億人、取扱貨物量700万トンに拡大する計画となっている。(吉川和広「韓国・仁川国際空港等視察調査レポート」『新空港レビュー』285号, 2002.7, pp.67-76.)

釜山新港 — 釜山港は、現在香港、シンガポールに次ぐ世界第3位のコンテナ取扱港である。北東アジア地域のハブ港湾を目標として、15バースを備え585万TEUの処理能力を持つ新港湾の建設が2011年の完成に向けて進められている。周辺には、複合物流団地37万坪などが整備される。

(15) 国による経済特別区域委員会、広域市・道知事による特区内の総合行政機構の設置、特区内における工場立地、派遣労働への規制緩和、外国人投資企業に対する税制優遇措置、外国人居住者への外国語による行政手続、医療・教育面での規制緩和などの生活支援といった海外からの「知識産業」の誘致を主眼とした特例措置が講じられる。仁川広域市、釜山広域市内の国際空港、新港湾の隣接地域などが地域指定される。(趙佑鎮「アジアのビジネス・ハブと知識産業誘致を目指す韓国の経済特区政策」『地域開発』460号, 2003.1, pp.13-18.)

2002年11月、経済自由区域法が制定され、経済特区が制度化されている（2003年7月施行）。

広域的な地域発展を先導するために、10の広域開発地域を設定し、首都圏と並ぶ地域発展とグローバルゼーションの拠点として育成する（図3参照）。

b. 各地域の競争力強化

首都圏における人口と諸機能の集中抑制（工場・大学の総量規制）を持続するとともに、首都圏内での機能分散・地域的再編成を進める。中枢的な機能（中央政府の機関・権限、企業本社・工場など）の地方分散・移転の積極的誘導により、個性的な地域の発展戦略を推進する。また、首都圏の国際的機能を強化し、その世界都市としての成長基盤を構築する。地方大都市を、国を代表するような「産業別首都」として育成するとともに、中小都市については、特定の機能に優れた都市としての育成を図る。

産業立地について、産業構造変化に対応できる企業ニーズに応えた産業用地の造成、多様な知識産業団地（テクノパーク、メディアバレー、ベンチャー団地）の開発を進める。

7つの文化観光地帯を整備し、北東アジアの国際的観光センターとする。

c. 健康的で快適な国土環境の保全

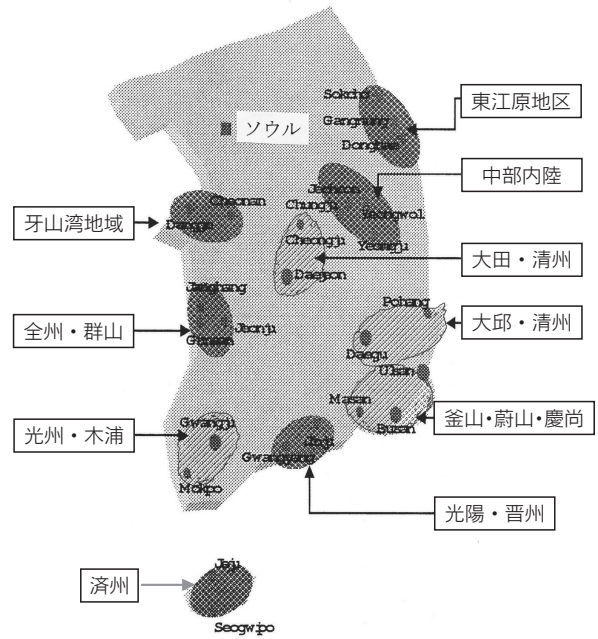
自然と調和した持続可能な開発の概念を、国土総合計画のすべての箇所に適用し、国家的環境管理システムを確立する。山岳、河川、海岸を結ぶ統合的な自然生態ネットワークを形成し、環境汚染の最小化と生態系の保全・回復を推進する。

d. 高速交通・情報網の構築

体系的に整備された国際交通基盤（国際空港・港湾、高速鉄道）により北東アジアの玄関としての役割を実現する。全国どこでも30分以内に主要な全国交通網にアクセス可能とし、単一の生活圏を形成し、流通コストを削減する。

「デジタル国土」の形成に向けた情報通信基盤の整備により、高度技術・知識社会における公平な情報共有を可能とする。

図3 広域開発地域



(出典) Government of the Republic of Korea "THE 4TH COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (2000~2020) IN KOREA" (筆者が一部加筆修正)

e. 南北間協力のための多様な基盤の整備

南北交流と環境保全で戦略的役割を担う南北境界地帯において、南北交流地帯の構築や強力事業の展開を図る。

南北間の交流・協力の基盤として、南北間で不通となっている陸上交通路の復旧を段階的に進めていく。

以上のように、第4次国土総合計画は、①経済のグローバルゼーション、②北東アジア地域の世界的地位、③知識経済を強く意識し、朝鮮半島の地理的位置状況をふまえて、北東アジアにおける窓口、交流センターとして役割を追求するものである。

もちろん、従来からの首都圏への人口と諸機能の集中を抑制し、地方における人口定住や産業振興の方針を引き継ぎ、国土軸整備を中心的概念として、都市整備、産業振興の地方展開に向けた様々な方策が示されている。他方同時に、首都圏の国際的機能の強化や仁川国際空港の国際ハブ空港としての整備が協調されている。グローバルゼーションの趨勢を切実に受け止め、従来の国土総合計画に比べ、国際的機能に特化

表6 日本と韓国の国土計画

韓 国	日 本
国土建設総合計画法（法律第1415号）制定（1963年）	<p>国土総合開発法（昭和25年法律第205号）制定（1950年）</p> <p>全国総合開発計画（1962年） （開発方式） 地域間の均衡ある発展 — 「拠点開発方式」 （展 開） 新産業都市の建設などにより地方における工業開発を推進 → 過密・過疎の深刻化</p> <p>新全国総合開発計画（1969年） （目標と開発方式） 人間のための豊かな環境の創造 — 「大規模プロジェクト方式」 （展 開） 新幹線建設、大規模工業開発基地などを推進 → 環境問題、資源・エネルギー問題の重大化</p> <p>第3次全国総合開発計画（1977年） （目標と開発方式） 人間居住の総合的環境の形成 — 「定住構想」 （展 開） 従来の施策に加えてモデル定住圏整備などを推進 → 一時的な地方分散化の後、東京一極集中化の再燃</p> <p>第4次全国総合開発計画（1987年） （目標と開発方式） 多極分散型国土の形成 — 「交流ネットワーク構想」 （展 開） 首都圏内業務核都市の整備や地方での大規模リゾート開発などを推進 → バブル崩壊後の長期不況、工業立地の海外展開（産業空洞化）</p> <p>21世紀の国土のグランドデザイン（1998年） （目標と開発方式） 多軸型国土構造の形成 — 「参加と連携」による国土づくり ・多自然居住地域の創造 ・大都市のリノベーション ・地域連携軸の展開 ・広域国際交流圏の形成</p>
<p>国土総合計画（1972年） （基本的目標） ①国土の効率的な利用と管理、②基盤の強化、③資源の均衡ある開発と保全、④生活環境の改善 （展 開） 首都圏と南東部臨海工業地域での成長中心地の形成策推進 → ソウル・プサン（釜山）国土軸上への集中化</p> <p>第2次国土総合計画（1982年） （基本的目標） ①人口の地方分散政策の導入、②開発可能性の全国的拡大、③国民福祉の水準向上、④自然環境の保全 （展 開） 首都圏での急激な人口増加抑制、地方への人口分散と生活環境の質的改善の追求 → 具体的な政策手段の欠如、地域格差拡大</p> <p>第3次国土総合計画（1992年） （基本的目標） ①地方指向の開発に向けた国土構造形成、②生産的で資源節約的な国土利用体系の構築、③福祉の向上と自然環境の保全、④南北再統一に資する国土基盤形成 （展 開） 地方分散指向の地域開発に重点 → グローバリゼーション、自由化、地方分権化といった基本的条件変化</p> <p>第4次国土総合計画（2000年） （基本的目標） ①均衡のとれた国土、②緑豊かな国土、③開放的な国土、④統一した国土の形成</p>	

(出典) Government of the Republic of Korea "THE 4TH COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (2000~2020) IN KOREA"
山口広文「国土計画の歴史的展開と現局面」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』297号, 1997.4 など

した首都圏の整備が強調されているようにみえる。

3 日韓の比較

日本と韓国の国土計画を比べると、経済計画と関連付けられる別個の計画であり、国主導の政策展開の指針となる点では、計画制度としては酷似しているといえる。

表6には日本と韓国の国土計画の策定状況を簡略にとりまとめた。

根拠法の制定やその中で規定された全国計画（日本の全国総合開発計画、韓国の国土総合計画）の策定では、日本が約10年程先行している。い

ずれも、法律制定から全国計画策定まで約10年の歳月を経ていることは共通した経緯である。計画内容の推移をみると、両国ともに当初は、産業基盤の整備を重視し、その後は環境重視へとシフトする展開をみせることも類似した傾向であるといえる。

しかも、数次に及ぶ双方の計画の基調をなす主題は、大都市特に首都（圏）への人口集中を抑制し、地方における経済開発、中心都市整備、人口定着を推進する方策である。両国とも、戦後のある時期に急速な経済成長を遂げ、それと相まって、大都市とりわけ首都への人口集中が問題化した共通の背景にもとづくものといえる。

さらに、現段階では双方ともに、グローバル化への対応が強調され、世界都市機能や国際的ハブ機能の増進を戦略的課題とする点では、軌を一にするところといえる。

結 び

韓国における国土の状況と国土計画の内容について概観してきたが、首都一極集中の問題状況や計画制度、これまでの計画内容の変遷など、時期的には日本に先行性がみられるものの、多くの面で類似性が見出される。現時点に至っては、両国の現行計画には、グローバル化、IT革命、情報化（「知識経済」）などの潮流への対応を重視している点など、益々接近しているように見える。

国際的なハブ機能の強化という点で、ソウルと釜山の2大都市の役割を強調し、各々の空港・港湾整備の推進を掲げ、これと関連付けて海外企業誘致のための特区整備を示し、既に事業実施や法制度化が進みつつある。韓国では、主要目標への重点的取組みがなされているような印象を受け、決定・実施過程の迅速さも感じられるところから、特に隣国として注視していく必要があるといえる。

今後一段と、北東アジアの経済的連携関係が進展し、地域間、都市間の競争と協働関係も深化していくものと予想される。国土計画も国際的視野に立つことが必要であり、韓国の政策動向に対しても、深い関心と的確な分析が求められるものといえる。

（やまぐち ひろふみ・調査企画課）