

熊本学園大学産業経営研究第 24 号抜刷

2005 年 3 月発行

< 研究ノート >

韓国の新行政首都建設をめぐる論争

野 間 重 光

熊 本 学 園 大 学

産 業 経 営 研 究 所

< 研究ノート >

韓国の新行政首都建設をめぐる論争

野 間 重 光

1. はじめに

首都移転は数百年に一度の国家の大事業である。それは地域間、社会階層間、時には民族間に軋轢を生み、それを乗り越えて実現する。一般的に首都は、国家中枢的な立法・行政・司法の三権が集まった所¹⁾と見られるが、現実は一様ではない。

ドイツの場合、1990年の統一条約に「首都ベルリン」が明記され移転事業はスタートした。ベルリンには連邦議会、大統領府のほか20の連邦部のうち12の連邦省庁が移転し、8つの部署はボンに残された。ボンは科学・情報技術や欧州国際協力の中心都市として再生が図られている。マレーシアでは、首都クアラルンプールの過密や連邦行政機関の散在による行政効率の悪化のために、1993年、先端情報大回廊地帯(MSC)建設の中心に位置するプトラジャヤに新行政首都の建設を決定、99年には首相府と関連省庁の移転が実現している。これは世界的な情報産業拠点をめざす地域開発と行政首都建設を一体化させたものであり、首都は移さず立法府と王宮はクアラルンプールに置いたままである²⁾。

わが国では、1987年の四全総で首都機能移

転は国土政策上の重要課題とされ、1992年に「国会等の移転に関する法律」を制定、阪神淡路大震災を意識した96年の「法改正」、そして99年の「移転候補地答申」へと検討がすすめられてきた。そこでは三権の機能移転が想定されている。しかし2003年5月に、最終候補地への絞込みを留保するという特別委員会の中間報告によって、以降、実質的な作業は中断されている³⁾。

本研究の対象は、2002年12月の大統領選の公約として登場し、2004年10月に憲法裁判所の違憲判決によって挫折した韓国の「新行政首都建設」をめぐる論争である。韓国の場合、表向きは行政首都でありマレーシアに近いが、基本構想段階から三権の国家中枢機能の移転が想定されていた点では首都移転=遷都である。一方、提起の大きな理由を首都圏一極集中の是正と国土の均衡的発展とする点では、わが国に似ている。とは言え、北との民族統一と新首都の決定時期をめぐって、推進論と時期尚早論が対立する点では、やはり韓国固有の理由が小さくない。これまでの首都移転は、近代国家の成立期における国民統合⁴⁾や、ドイツのような民族統一を機に実現するケースが多い。首都圏一極集中の是正を理由に実現した例は皆無に近いの

1) 「国会等移転調査会報告」平成7年12月13日、ただし国土交通省「国会等の移転ホームページ」

2) 韓国大統領政策室『新行政首都建設～このように推進しています』, 原文대통령 정책실 「신행정수도건설 이렇게추진하고 있습니다」2003.10, A5版90ページ

3) 国土交通省「国会等の移転ホームページ」

4) アメリカ合衆国の首都は、ニューヨーク(1789-1790年)、フィラデルフィア(1790-1800年)を経て、1800年にワシントンに移転した。カナダの首都は1867年にオタワに決定される以前は、キングストン、モントリオール、トロント、ケベックに置かれた(「アメリカ大陸地理情報館」などより)。

ではないかと考えられるだけに、その行方が注目された。行政首都建設を推進してきた政府与党は違憲判決を受けて、新行政首都後続対策委員会を設置して代案の検討を進めており、2005年2月末までには代案を固める予定であるといわれる。

本稿では韓国における新行政首都建設の経緯を振り返り問題点を探るとともに、「新行政首都都市基本構想」を紹介し、これをめぐる論争のうち、ソウル市長声明⁵⁾およびハンナラ党議員の公開質問状に対する新行政首都建設推進委員会の回答⁶⁾を中心に争点を整理してみたい。

[なお、5)、6)の資料は、収集面で在ソウル日本大使館専門調査員・藤川昇悟氏に、翻訳では韓国の大田大学生で札幌学園大学北見大学へ留学中の李貞熙、韓恩熙、姜芝蓮の3氏にご協力いただいた。記して謝意を表したい。]

2. 構想～違憲判決の経緯と問題点

新行政首都建設特別措置法に違憲判決

2004年10月21日、韓国の憲法裁判所⁷⁾は「新行政首都建設特別措置法(以下、行政首都法)は違憲」との判決を行った。これは同年7月12日にソウルを中心とする教授・企業家・市民ら169人で構成する市民団体が、憲法裁判所に憲法訴願していた「首都移転事業の仮処分申請」に対する最終審理結果であった。

9名の裁判官のうち1名は「慣習憲法の認定は難しく、国民投票は大統領の裁量権」にあるとして「却下」。1名は「首都移転は国家の重要な政策であり、憲法の国民投票権を侵害して

いる」として「違憲」。残り7名は「首都ソウルは慣習憲法に該当し、憲法改定の手続きを経ねばならない」として「違憲」判断を示した⁸⁾。これによって、行政首都法は効力を失い、新行政首都建設推進委員会を中心とする全ての活動が停止された。政府与党が行政首都建設を続行するためには、首都移転案の国会議決(在籍議員の2/3以上賛成)と国民の同意(有権者過半数の国民投票と過半数の賛成)が必要とされるが、与野党の議席数からみて与党案の国会通過は不可能であり、違憲決定によって首都移転事業は事実上、夢と終わったのである。

行政首都建設構想の発端

今回の新行政首都建設構想は、2002年12月の第16代大統領選挙において盧武鉉(ノ・ムヒョン)候補が公約に掲げたものであり、同氏の当選によって現実化したわけだが、行政首都移転構想はこれが初めてではない。

行政首都移転構想は、1971年の大統領選で朴正熙氏と争った金大中氏(第15代大統領)が選挙公約として初めて掲げた。その後1977年に朴正熙大統領が忠清圏への臨時行政首都移転計画作成を指示し、2年をかけて膨大な報告書が作成された。移転のねらいは、ソウルへの人口集中抑制と休戦ラインに近すぎるといふ国家安保上の問題である。朴大統領の考えはあくまで統一を前提とした「臨時行政首都」の建設なのである。報告書が提出された1979年7月から3ヶ月後、朴大統領は暗殺されたことにより行政首都移転計画は白紙となった。とはいえ、そのご実現した独立記念館、鵝龍台への三軍

5) 李明博ソウル特別市長「首都移転は必ず再考されねばならない」、原文서울특별시장 이명박「首都移転은 반드시 재考되어야 합니다」2004.8.15, A4版26ページ

6) 新行政首都建設推進委「ハンナラ党の政策委員会議長・李漢久議員公開質問書に対する答弁」、原文신행정수도건설추진위원회「한나라당 정책위의장 이한구의원 공개질의서에 대한 답변」2004.8.10, A4版37ページ

7) 憲法裁判所：韓国では1988年創設。9人の裁判官から成り、法律の違憲審判、弾劾審判、政党の解散審判、国家機関間・国—地方間・地方自治団体間の権限争議審判、憲法訴願審判を行う(「韓国 web 六法」)。

8) 朝鮮日報 2004.10.22

(陸海空)本部移転、大田第三政府庁舎、清州国際空港はすべて忠清圏に設置されており、この臨時行政首都移転計画と深い関連をもっているという⁹⁾。

盧武鉉政権の新行政首都計画

盧武鉉氏が選挙公約に掲げた「新行政首都建設」は、建設地域を最初から忠清圏に限定して提起されたことから、票集めを意図した政略との批判も多かった。「始めに忠清圏ありき」の方針はそのまま「新行政首都都市基本構想」や行政首都法に盛り込まれることとなった。政権発足直後から、忠清圏内の候補地と目される市郡やその中心都市・大田広域市では地価が急騰し不動産バブルが到来した。建設地域を最初から限定した経緯もあってか、その他の非首都圏は当初から冷めたものが感じられた。行政首都建設の熱気に包まれる忠清圏と移転反対の首都圏という構図が出来上がったように思われる。そこには、地域性が政治勢力図に大きく投影されるという韓国の特性も加味されたかも知れない。

03年4月には新行政首都建設推進企画団と実働部隊である同支援団が設置され、基本構想案づくりや立地基準案づくりが本格化する。また首都圏一極集中緩和と国土の均衡発展の実効性を高めるために、行政首都法のほかに「国家均衡発展特別法」と「地方分権特別法」が用意され、この3つは三大特別立法として同時成立が図られた。行政首都法には冷やかな忠清圏以外の地方圏も、「国家均衡発展特別法」と「地方分権特別法」は積極支持した。盧武鉉氏を大統領に押し上げた民主党は分裂してヨルリン・ウリ党が誕生、盧武鉉氏はウリ党を支持基盤とする少数与党となったため、国会運営の困難さは誰の目にも明らかであったが、政治的駆け引きなどが効を奏して、03年12月末に三大特別立法は成立したのである。

盧武鉉政権はスタートから大きな危機に立たされる。04年4月の総選挙を前にした大統領発言などをめぐって与野党の対立が深まり、3月半ば野党の発議によって「大統領弾劾」が国会議決されたのである。これは韓国の憲政史上初めての事件であり憲法裁判所の裁定に委ねられたが、5月15日「弾劾棄却」となる。この間、ハンナラ党はじめ野党の政略に国民は離反し、4月の総選挙でウリ党は49議席から152議席へと大躍進を遂げ、過半数議席を獲得する。弾劾裁判による作業の遅れを取り戻すかのように、以降、移転計画は急ピッチで進められた(表1)。

移転計画作業本格化で高まった反対運動

6月には国家均衡発展特別法にもとづき新行政首都外移転を目的とした「公共機関地方移転計画」、新行政首都へ移転する85国家機関の発表、15日には新行政首都4候補地が発表された。それから20日後の7月5日、4候補地の評価結果が発表され、事実上、移転地は最高得点した忠清南道公州市と燕岐郡にまたがる地区に決まったのである(表2)。

このような移転計画作業の進捗に対して、首都圏を中心に反対勢力の活動も活発化した。ソウルの三大新聞も反対の論陣をはり、世論形成に大きな影響を与えた。とくに6月8日に発表された「新行政首都へ移転する85国家機関」に対しては、大統領府＝青瓦台のほか国会、司法部、憲法裁判所なども含むとされたことから、行政首都建設ではなく遷都ではないか、として遷都反対へと行政首都移転反対運動は勢いを増した。このような激しい反対に対して政府は、新行政首都へ移転するのは73機関で立法・司法部は各機関の判断に任せる、として反対運動の沈静化を図った。しかし、6月9日には首都移転反対国民連合が新行政首都建設法の廃止を国会に請願、7月12日にはついに冒頭で述べ

9) 安成浩「新行政首都建設の論拠と課題」大韓地理学会誌第38巻第2号2003年、PP298-311。

野間重光

表1 新行政首都建設事業ドキュメント

事件月日	事項	内容
02年12月19日	第16代大統領選挙	盧武鉉(ノ・ムヒョン)政権誕生
03年4月14日	新行政首都建設推進企画団、同推進支援団設置	企画団(青瓦台)は政策室秘書官・行政官で構成。支援団は関係省庁・民間専門家など28人。
03年11月6日	新行政首都都市基本構想および立地基準案発表	必要性、都市像、開発類型、財源調達、立地基準など
03年12月29日	三大特別立法可決	韓国国会は「新行政首都建設特別措置法」「国家均衡発展特別法」「地方分権特別法」を可決
04年2月24日	大統領から「統一首都論」	24日の放送クラブ会見席上、北と統一した場合の「統一首都論」飛び出す。開城、板門店が候補。
04年4月17日	「特別措置法」と施行令正式発効	「新行政首都建設のための特別措置法」と施行令正式発効。
04年6月3日	「公共機関地方移転計画」発表	新行政首都移転対象外公共機関のうち180-200機関、35000人を2012年までに地方移転完了
04年6月8日	移転対象85国家機関公表で大手新聞各紙「遷都論」批判	新行政首都建設推進委が143国家機関中85機関の新首都移転発表、青瓦台のほか国会、司法部、憲法裁判所も含んだため「遷都」だと批判
04年6月9日	首都移転反対国民連合、「特別措置法」廃止国会請願	元老学者および法曹人105人で構成する首都移転反対国民連合、「新行政首都建設のための特別措置法廃止」を国会に請願
04年6月15日	「新行政首都」4候補地発表	忠清北道鎮川・陰城、忠清南道天安、忠清南道公州・燕岐、公州・論山を選定
04年7月5日	4候補地の評価結果事実上、燕岐・公州に決定	新行政首都建設推進委(第4回)発表、公州・燕岐88.96点で最高値。
04年7月12日	「首都移転」憲法訴願提出	教授・企業家・市民ら169人で構成、憲法裁判所に移転事業停止の仮処分申請
04年7月21日	政府73機関の新行政首都へ移転計画決定	立法・司法部は各機関の判断へ。73機関18000人を2012-14年に移転。
04年8月11日	新行政首都候補地が確定	新行政首都建設推進委(第6回)決定
04年8月10日	民労党が首都移転反対確定	政界で行政首都移転反対は民労党がはじめて
04年9月1日	「行政首都」広域都市計画着手	9月中に3つの研究機関に委託、05年9月末に広域都市計画最終案を用意
04年9月1日	12月に行政首都設計国際懸賞募集公告予定	新行政首都建設推進委(第7回)決定。10月には世界の建築家など集めシンポジウム
04年9月16日	ソウル市長と京畿道知事が首都移転反対声明	李・ソウル市長と孫・京畿道知事が首都移転反対で共同声明。
04年9月17日	「首都移転反対全国運動本部」発足式	ハンナラ党所属議員78人と全国の広域および基礎自治体議員、市民団体の関係者など
04年10月21日	憲法裁判所、行政首都建設特別措置法は違憲の決定	ソウルは首都であることが不文憲法として規範化されており、これを廃止するならば憲法改正が必要であり、国民投票しなければならない。

(出所) 大手紙(朝鮮日報、東亜日報、中央日報)および大田日報記事から作成。インターネット等による。

韓国の新行政首都建設をめぐる論争

表2 新行政首都候補地の評価結果

	(加重値)	鎮川・陰城	天安	燕岐・公州	公州・論山
国家均衡発展効果	35.95	23.02	25.18	31.85	30.62
国内外との接近性	24.01	16.77	19.44	21.43	17.99
周辺環境への影響	19.84	13.75	14.75	18.40	14.78
生活基盤の自然条件	10.20	7.04	8.22	8.93	8.10
都市開発費用と経済性	10.00	6.29	7.43	8.35	8.88
総合点	100.00	66.87	75.02	88.96	80.37

(出所) <http://www.president.go.kr> 2004. 7. 5

たような教授・企業家・市民による「憲法訴訟」が提出されたのである。



世論調査結果にみる賛否

憲法裁判所の「違憲」決定理由は、韓国の憲法には首都に関する条項はないが、朝鮮王朝以来ソウルが首都であることは確かな事実であって不文憲法として規範化されており、これを廃止するのであれば憲法改正が必要になる、それには国民投票が必要である、というものである。違憲判決が発表された10月21日、MBCとコリアリサーチが実施した世論調査結果は、違憲判決は「よくやった」63%、「よくなかった」28%、KBS放送文化研究所の同調査結果は違

憲決定に「賛成」63.8%、「反対」32.2%で、両調査結果はいずれも違憲判決支持が不支持の2倍に達した。

与党が進める首都移転に関して、「首都移転」そのものに対する考えと事業の進め方に対する意見はかなり異なることがわかる(表3)。すなわち「首都移転」の賛否では、04年2月までは過半数が「賛成」で、遷都批判が出始めた6月8日の翌日の調査から「賛成」が過半数を割り、その後、「反対」が上回るようになった。一方、国民投票で国民の意思を確認すべきだ、との質問に対しては、一貫して「すべき」が圧倒的に多い。すなわち、首都移転を公約にした大統領選で勝ち、行政首都法も国会で圧倒的多数で可決しているから国民投票は不要とする政府与党に対して、首都移転という国家の一大事ゆえに、国民投票によって国民の意思をもう一度確認すべきだ、が世論の大部分を占めたと言えよう。

このような世論の動向が憲裁決定に影響を与えるものであるか否かは不明であるが、首都移転の賛否以前に、その手続きに関して国民の合意形成が不十分であった点は否めない。屋根に上げられ梯子を外された忠清圏住民の怒りと政治不信は当然であるが、国民的レベルまで議論を尽くせなかった原因は、首都移転にあいまいな態度をとり続けた最大野党・ハンナラ党にも向けられるべきであろう。国論が二分された状

表3 「新行政首都」に関する各種世論調査結果

実施月日 (調査実施機関)	国民投票		首都移転に	
	すべき	必要ない	賛成	反対
03年12月5日 (リサーチ&リサーチ)			49.7	43.1
04年2月 (ハンギョレ新聞 リサーチプラス)			57.1	39.4
04.6.9 (リサーチ&リサーチ)	71.0	25.1	47.5	43.3
04.6.12 (ハンギョレ新聞 リサーチプラス)	64.7	27.9	40.2	42.9
04.6.15 (東亜日報 コリアリサーチ)	59.9	36.5	41.1	50.5
04.6.16 (朝鮮日報 韓国ギャラップ)	64.9	30.2	46.2	48.0

(出所) 新聞記事等から作成

況下での違憲決定は、このような政治運営の空白を突いたものであったと言える。

3. 新行政首都都市基本構想

(本章は、신행정수도연구단 『신행정수도 도시기본구상및 입지기준(시안)』2003.11.6, 新行政首都研究団 『新行政首都都市基本構想及び立地基準(試案)』のうち、基本構想部分を翻訳原文の70%程度に圧縮したものである)。

I 新行政首都建設の必要性

1. 首都圏集中現況及び問題点

1) 我が国の首都圏集中度は世界的にも類例を見ない位に深刻な水準

国土の11.8%に過ぎない首都圏に全人口の47.2%、公企業本社の83.2%、製造業企業の56.4%、預金貸し出しの66.0%が集中。

2) このような首都圏集中は、集積の利益を越して住宅・交通問題、環境汚染など社会的費用を誘発。

住宅坪当たり分譲価格('02年): ソウル 823万ウォン, 釜山 509, 大邱 404, 光州 367, 大田 404

都心平均運行の速度('02年): ソウル 16km/h, 釜山 23, 大邱 28, 光州 19, 大田 24
首都圏の年平均NO₂排出量が地方より40%高い水準

3) 地方は自立基盤が弱化し、これによって地域間格差が深まり国家競争力が低下

国家競争力('03 IMD): 韓国 15位('02年10位), マレーシア 4位, 台湾 6位, 日本 11位, 中国 12位

2. 建設の必要性

1) 首都圏集中圧力の物理的分散を通じて、国土の均衡発展を企図

- ・ソウル一極中心の歪んだ国土空間構造を多重心の国土構造へ転換

- ・首都圏に集中した人口、機能などを分散して首都圏の国際競争力を向上

2) ソウル志向的価値観を打破し、多様で個性的地域社会の構築

- ・分権、分散、分業を土台にソウル第一主義を乗り越えて、各地域住民が故郷に対して誇りを持つ“多様な社会”への転換

3) 地方分権・均衡発展施策と並行推進し、国政運営システム革新の土台を構築

- ・地方の自律性が尊重され、中央と地方がパートナーとして共に発展する“分権国家”への転換

- ・地域の個性を活かして全国が等しく共存発展する“分散した分業国家”への転換

- ・地域間の健全な競争と協力を土台に“個性と活力”あふれる北東アジアの中心に成長

II 都市基本構想

1. 理念及び未来像

1) 建設理念

- ・国民統合，国家均衡発展そして 21 世紀の北東アジア経済中心を包括する『共存と跳躍』

共存：地域・世代・階層間葛藤が解消，人と自然が共存して全国民が良く暮らす‘調和な韓国’

跳躍：未来指向的・進取的，国民所得 2 万ドル時代を達成し北東アジア経済を主導する‘躍動する韓国’

- 2) 新行政首都の未来像『21 世紀大韓民国を象徴する未来指向的都市』

- ・国民統合と均衡発展をリードする政治・行政都市

国家中枢管理機能を忠清圏に移転してソウル第一主義の価値観を打破。

- ・自然と人間が調和する快適な親環境都市
市民親和的な緑地空間を造成して快適な住宅地建設。自然生態系を保全。
- ・便利性と美しさを共に取り揃えた暮したくなる人間中心都市
大衆交通及び歩行者中心の尖端交通体系を形成。新行政首都の象徴性と市民生活の便宜性が調和した都市開発
- ・伝統文化と尖端技術が調和する文化・情報都市
韓国的な美を表わした建築物の文化空間を造成。世界と交流する情報通信網構築。

2. 移転対象機関

1) 行政府

- ・中央行政機関は原則的に全部移転，業務関連性が高い一部分の所属機関も移転（従事者 1 万 9 千名余推定）

- ・除外機関

大田（第三庁舎）にある中央行政機関（関税庁，調達庁など）。業務特性上，移転が困るか移転費用が大きい中央行政機関（海洋警察庁，気象庁，農業振興庁）。立地する必要性が低い所属機関。地域単位または特定施設別に行政サービスを提供する所属機関など。

2) 立法府，司法部，憲法機関

- ・立法府（4,724 名）は中央行政機関との業務関連性が大きいので移転する必要性が大きい。
- ・司法部（1,135 名）は外国の首都移転事例を勘案し移転が望ましい。
- ・憲法裁判所，中央選挙管理委員会など憲法機関（352 名）は原則的に移転が望ましい。

国会承認など別途の意思決定を経て移転可否を決定。

立法府，司法部，憲法機関の全部移転を前提に，新行政首都基本構想をおこなう。

3. 都市開発類型及び規模

1) 都市開発類型

- ・既存都市と一定の距離を維持し独立の形態で開発する“新都市型”と，既存都市と接して市街地を拡張する“新市街地型”がある。
- ・新行政首都としての象徴性などを考慮すると“新都市型”で開発を推進する

(1) 外国の新首都開発類型

国	新首都	類型	首位都市との距離
オーストラリア	キャンベラ	新都市	シドニー 300 km
カナダ	オタワ	新都市	トロント 400 km
ブラジル	ブラジリア	新都市	サンパウロ 1,015 km
パキスタン	イスラマバード	新都市	カラチ 1,000 km
マレーシア	プトラジャヤ	新市街地	クアラルンプール 25 km

首都圏人口分散効果，地域間誘致競争緩和，象徴性とイメージ，環境の質，機能遂行の効率性，適地確保容易性，開発費用節減など7つの観点で評価

2) 都市人口規模

- ・新行政首都の適正人口規模決定に人口分散効果など5つの基準を適用

人口規模基準：首都圏人口分散効果，忠清圏都市体系との調和，移転機能収容，自足機能確保，用水供給

- ・人口規模 50 万人規模を最適案として設定
50 万名以上規模は人口分散効果はあるが，忠清圏内都市体系，安定的用水供給に問題。50 万名以下規模は忠清圏既存都市体系とは調和するが，人口分散効果と自足機能確保側面で不足。
専門家アンケート調査結果 (03.7.21~8.4, 大韓国土/都市計画学会)：50 万人 (40%)，100 万人 (32%)，70 万人 (20%)，その他 (8%)

3) 都市機能及び開発面積

- ・都市機能
新行政首都に政治・行政の国家中枢管理機能を移転，残りの公共機関は地方に分散移転。
- ・人口密度
先進国の場合，大部分の新都市を低密度で開発，可住土地が不足な我が国の実情を勘案すると，住居用地平均密度 300 人/ha の中低密度で開発，立地与件上やむを得ない場合は 350 人/ha も検討可能。

- ・都市開発面積
人口 50 万人と人口密度 300 人/ha を適用すれば，新行政首都開発に 2,291 万坪が必要。中心地では住居地域など市街地面積 1,716 万坪。国家中枢管理機能収容面積 (外交団地含む) 90 万坪，外郭緑地ベルト 485 万坪。

- ・土地利用配分
住居用地は快適性を確保するために都市全体面積の 22.1%。公園緑地と成長管理緑地ベルトなど緑地面積は 48.4%確保。住民の文化・余暇活動を支援するために，文化福祉空間を既存都市の 3~4 倍水準の 68 万坪に配分。

4) 段階的開発推進

- ・都市の成熟に長期間が要するため段階的な開発を推進
初期には移転機関及び支援機能従事者中心に人口が流入するので，2020 年まで 30 万人規模で開発 (第 1 段階)。人口が追加流入して自足性が増大する 2030 年までに 50 万人規模の都市を建設 (第 2 段階)。

- ・新行政首都の計画的な開発が完了した以降は，都市の外延的拡張を抑制
追加的な人口流入が予想される場合，近隣都市，邑，面を整備して開発需要を吸収し，新行政首都と周辺地域の連携発展を図る。

5) 忠清圏既存都市及び周辺地域との関係

- ・行政首都移転をきっかけに忠清圏中心都市との機能分担を推進
大田 (先端科学技術)，清州 (バイオ産業)，天安 (半導体) など，既存都市を機能特化。

(2) 人口規模決定基準別適正人口規模

決定基準	適正規模
首都圏人口分散効果	50 万人以上
移転人口収容 * 中央行政機関等移転 (2 万 5 千人)，忠清圏人口 65 万人増加	50 万人以上
自足機能の確保	50 万人以上
忠清圏内の都市体系と調和 * 大田 142 万，清州 60 万，天安 45 万	30 ~ 50 万人
用水確保	100 万人以下
財政負担	50 万人以下

新行政首都には中央政府次元の政府政策決定を支援する経済・社会分野国策研究機関。民間企業に対する政府次元の one-stop 行政サービス。

- ・ 忠清圏に 65 万人の人口が流入する展望であり周辺地域を計画的に整備
周辺地域の計画的整備を通じて追加的な開発圧力を吸収。新行政首都周辺の広域次元の都市成長管理及び集落整備。
- ・ 新行政首都と大田，清州，天安で人口 350 万人規模の地域経済圏を形成。

4. 都市の空間構造

1) 中心地

- ・ 新行政首都の象徴軸造成
中心地区に象徴軸を造成し新行政首都のイメージを形象化する造形物を設置。市民活動の場として緑地と広場を造成。象徴軸の両端に国会議事堂と造形物/記念館を配置。国会議事堂が新行政首都のランドマーク (Landmark) になるよう都市景観を計画。
- ・ 活力ある中心区を造成
中心地区には政治・行政機能だけでなく商業・業務など多様な機能が一団となるように混合的に配置。住居・文化機能も含んで都心空洞化を防ぎ，中心地区の活力を夜間も維持。
- ・ 市民親和的で個性ある政府庁舎建築
国民が近付きにくい権威主義的庁舎を脱皮，屋外空間は市民のための空間に活用。

アメリカ連邦首都計画委員会は，政府庁舎 1 階を食堂，記念品店などに専用する方を提示

2) 住居地域

- ・ 快適で個性ある住居環境造成
国内最低水準である 300 人/ha の田園的な住宅団地を造成。共同住宅と一戸建てを配置，画一的な box 型アパートから脱し，団地別に建築物形態を差別化。

3) 公園・緑地

- ・ 新行政首都全体面積の 48.4% を公園・緑地

に確保

市街地面積の 34.4% を公園・緑地に計画，都市外郭の乱開発防止のために 485 万坪規模の緑地ベルトを造成。都市内外の生態系が連結するようにクサビ型緑地体系を形成。

- ・ 河川，人工湖など水際空間を文化芸術公演場や市民の余暇活動空間に造成

4) 交通・情報通信

・ 広域交通体系

全国主要都市から 2 時間以内で新行政首都にアクセスできるように交通網体系を構築。周辺高速道路と直結する高速道路建設，利用しやすい地点に高速鉄道駅舎を設置，既存鉄道網と結ぶ鉄道も建設。仁川国際空港との近接性を高めるため西海岸高速道路と連結する高速道路建設。清州空港との直結路線を開設。清州空港の国際及び国内航空路線も拡大。

・ 都市交通体系

新行政首都外郭は循環・射型，中心地区は格子型道路網を構築。都心通と交通量の遠回り及び周辺高速道路との連係のために外郭循環高速道路を建設。

・ 人間中心の都市交通体系構築

自転車と徒歩で都市全域に通えるよう緑地体系と連係した自転車・歩行者道路網構築

・ 先端情報通信体系

新行政首都は国内外どこでも情報をリアルタイムで交流できる完璧な情報都市を建設。このために次世代高度情報通信体系である広帯域統合網 (BCN) を設置，電子政府システムと共に国民が政府の政策決定に参加できる GFC (Government for Citizen) の基盤整備。

5. 建設費用及び財源調達方案

1) 建設費用推定

- ・ 新行政首都建設に 2030 年まで 45.6 兆ウォン必要

政府財政は，国会・政府庁舎・市庁など公共建築物建築や広域交通施設の建設などに 11.2 兆ウォンを投入。民間は住宅・商業・

業務施設建築などに 34.4 兆ウォンを投入。

・部門別事業費 (推定値)

用地補償費 4.6 兆ウォン / 都市基盤造成費 9.9 兆ウォン / 広域交通基盤施設費 3.0 兆ウォン / 公共庁舎建築費 5.0 兆ウォン (中央政府 3.4 兆ウォン, 地方自治体 1.6 兆ウォン) / 民間建築費 23.1 兆ウォン (住宅 17.6 兆ウォン, 商業・業務用 4.8 兆ウォン, その他総合病院・放送局・大学など 0.7 兆ウォン)

2) 財源調達方案

・建設費用は新行政首都の段階的開発によって 2030 年まで分散投資

・政府庁舎の移転が完了すると予想される 2016 年までに総事業費の 56.2% を集中投入
政府投資が集中される 2007~2011 年期間中も、財政所要が年平均 1.1 兆ウォン水準で財政運営に大きい負担はならない見込み。

1.1 兆ウォンは 2002 年全国道路投資額 (16.5 兆ウォン) の 6.6% に該当

・財源調達方案

財源の安定的確保のために「新行政首都特別会計」設置、首都圏政府庁舎売却代金 (2.8 兆ウォン推定) を活用、道路、環境施設など SOC 施設に民間資本誘致を推進して替え地方式など土地所有者との共同開発により財政負担を緩和する方案を積極検討。

6. 建設事業施行方案

1) 新行政首都の体系的な建設

・「新行政首都建設推進委員会」が事業推進を統括し、推進団と建設交通部が執行
広域都市計画、開発計画など基本計画策定段

階では、推進団が計画立案し委員会審議を経て確定。開発計画策定過程で国際懸賞設計 (コンペ) を実施し、その結果を土台に都市計画・設計の総合性及び一貫性を維持。実施計画策定および建設段階では、建設交通部が主管して重要な事項は委員会の審議を経て施行。

・政府投資機関が建設事業を施行して民間部門との共同開発方式も導入

住居団地・余暇施設造成などには民間代行方式を通じて民間の創造性・効率性を積極活用。

マレーシアのプトラジャヤの場合、国営企業と民間建設会社が合作会社を設立して都市を造成、民間企業は政府庁舎、住宅、橋梁などの建設事業に参加

2) 不動産投機防止

・不動産投機抑制対策

投機の恐れがある地域は土地取引許可区域、投機過熱地区、投機地域に指定して、投機的取引、分譲権専売などを制限して譲渡所得税を実取引価格に課税。

候補地公開による不動産投機防止のために、予定地域指定市まで制限的に開発行為許可を制限 / 予定地域では、03.1.1 公示地価を基準に売買し、地代上昇を狙った土地売買を抑制 (筆者注: その後、基準地価は 04.1.1 公示地価に変更された) / 不動産過多取得者及び短期専売者に対しては、国税庁で資金の出所を厳格に調査し、地方自治体の仲介業者に対する監督強化

(3) 事業期間別投資配分

	計	2007-11 年	2012-16	2017-21	2022-26	2027-30
政府	112,787	53,890	29,469	11,950	10,716	6,673
民間	343,681	59,623	113,623	76,521	66,419	27,494
計 (億ウォン)	456,468	113,623	143,092	88,471	77,135	34,167
比率 (%)	100.0	24.9	31.3	19.4	16.9	7.5

韓国の新行政首都建設をめぐる論争

7. 波及効果

1) 国土空間部門

・首都圏人口の分散

行政首都が忠清圏に移転する場合、2030年まで首都圏人口は51.3万人が減少、忠清圏人口は65.1万人が増加する見込み。忠清圏人口増加分の4/5は首都圏から、残り1/5は非首都圏から流入すると想定。新行政首都建設と公共機関の地方分散が並行して施行される場合、首都圏人口は170万人減少。嶺南圏の人口は72万人が増加して湖南圏は34万人増加するなど、実質的な首都圏人口分散が可能。

・全国での交通接近性が改善

新行政首都～全国主要都市間の通行時間・距離が、ソウル～全国主要都市間より短縮。道路利用の時、通行時間16.6%減少、通行距離

17.9%減少。鉄道利用の時、通行時間1.4%減少、通行距離8.9%減少。

・圏域間の通行量が変化

首都圏人口分散によって首都圏内部及び首都圏非忠清圏との通行量が減少。首都圏内部通行量4.2%減少、首都圏と非忠清圏との通行量3.8%減少。忠清圏内部通行量は30.3%増加して忠清圏との通行量は12.0%増加。

・交通費用節減効果

全国的に年間1.1兆ウォンの交通費用を節減(170-168.9兆ウォン)。首都圏は2.8兆ウォン、非忠清圏は0.7兆ウォンそれぞれ減少、忠清圏は2.4兆ウォン増加。

2) 首都圏環境部門

・廃棄物、大気汚染、下水道流入減少など、首都圏環境汚染が2.2%減少して、これによって年間1,060億ウォンの環境費用を節減。

(4) 年度別の人口増加見直し

年度	首都圏人口の減少	忠清圏人口の増加
～2015	236,575人	297,125人
～2020	301,412	381,270
～2025	396,237	502,591
～2030	513,245	651,552

(5) 交通費用節減効果 (単位: 億ウォン/年)

	通行時間費用	運行費用	事故費用	物流費用	合計
首都圏	20,352	6,249	1,383	83	28,067
忠清圏	17,334	5,388	1,243	47	23,918
非忠清圏	4,851	1,440	477	130	6,898
全国	7,869	2,301	617	260	11,047

(6) 首都圏環境汚染低減効果 (単位: トン/日)

	廃棄物	大気汚染物質	上水道	下水流入量
一日の発生量	26,541	1670.24	9,152,000	11,897,600
一日の減少量	580	36.5	200,000	260,000

3) 国民経済部門

・国民経済効果

GDPは投資額が多い2010～2011年に最大0.41%増加し以降縮小/物価は建設期間の中で最大0.46%上昇する/建設産業雇用は2030年まで延べ人員36.9万人の新規創出を予想。

・不動産価格に及ぶ効果

行政首都移転によって首都圏の地代は1.5%、住宅価格は1.0%下落する見通し。

4) 社会部門

・「ソウル第一主義」という偏向した価値観が大きく緩和

ソウルが独占してきた情報生産、政策決定機能などを各地域が分担、ソウルと地方という両極端的思考から協力と補完構造に転換。地方に居住しても個人の能力によって高級職場を求めることも文化活動を楽しむことも可能となり「ソウル志向」の根本原因が解消。

・地域格差緩和で地域間の摩擦が解消

新行政首都建設をきっかけに、雇用・教育など多様な分野にかけて首都圏と地方間の格差が大幅に緩和。地方も国家の発展を牽引する主体として再認識するようになり、故郷に対する自尊心が高くなる。

4. 主な争点と要旨

ア) 国家の一大事に対する国民的合意形成について

(批判)

韓国の憲法では「大統領は、必要だと認められた場合、国家の安危に関する重要性を国民投票で決められる」と規定している。首都移転のような重大な国家政策は、必ず国民投票を通じて、国民の意思を直接的に問うのが憲法の本質だ。

盧武鉉大統領自らも、大統領選挙時や当選の後、何度も「首都移転は国民投票を通じて最終決定する」と公けに約束してきた。首都移転に対する国民投票を行うのが憲法精神はもちろん、健全な社会規範のためにも必要だ。

行政首都法は、国会の立法過程に重大な欠陥があり違憲だ。国会は2003年12月、十分な検討や国民的な合意なしに通過させた。この点は同法に賛成した野党が認めて遺憾を表したことでもある。

行政首都法は首都移転地を忠清圏に限定し、他の地域は初めから検討の対象から除かれた。これは憲法で定めた平等権の侵害である。首都移転は、国家の全地域を対象として十分に検討してから決めるのが順理である。

(弁護)

制定された法律があるにも関わらず、国民の同意をまた通さなければならないという主張は、今まで国会と政府が行って来た政治的、行政的、法律的過程を否定する結果になる。新行政首都建設は去る大統領選挙で一番核心的な公約事項であったし、去る総選挙でも重要な争点であった。代議民主主義の政治体制で大統領選挙と国会議員選挙は、国民の総意を確認して反映する大事な過程である。

行政的には現政府スタート後、法律が国会で通過されるまで10ヶ月余りの間24回の各種公聴会・シンポジウム・セミナーを開催して国民意見を取り集めた。法律的な側面でも第16代国会で行政首都法が出席議員の86%の賛成(出席議員194人中167人)で通過したので、国民意見が立法過程に十分に反映された。

イ) 首都が行政首都かの認識について

(批判)

ソウルは百済と朝鮮王朝の首都で長年の歴史を持つ都市である。ソウルは韓国の歴史や文化の象徴であり、経済成長と近代化の母胎でもある。ソウルオリンピックや韓日ワールドカップを経て、ソウルは韓国を象徴する都市となった。

ソウルは地理的には韓半島の中央に位し、用水と物流の調達地である漢江が流れている。三国時代以来、漢江はいつも熾烈な争覇の対象になってきた。ソウルは漢江流域の戦略的

な要衝地であり、文物交流の中心地である。首都移転は国家の一大事である。首都を移した他の国の場合、独立や建国、統一など、国家体制の変革期に明らかな目標を持ってこれを推進した。国民の支持なしに首都移転をむりやりに推進した国々は、衰退の一途をたどった。

(弁護)

新行政首都建設は、政治・行政・経済・文化など韓国のすべてのインフラが集中した首都圏から政府機能だけを移す計画であり、遷都とは根本的に違う。政府機能移転に影響されるほどソウルは脆弱な都市ではない。むしろ世界的な経済都市に生まれかわるきっかけになる。

新行政首都建設以後もソウルは韓国を象徴する代表都市であり、ソウルの象徴性と伝統性はもっと価値が高くなる。新行政首都建設は「ソウルをソウルらしく活かそう」という政策的な意志である。

政府は首都圏の生活の質が向上して、ソウルが世界的な経済中心都市に跳躍するようあらゆる努力と支援を行う。首都圏集中抑制のために施行していた各種規制を緩和することができれば、都市の効率性が増大し競争力ある世界的な都市に生まれ変わる。

ウ)「首都圏の過密解消」「国土の均衡的発展」への効果について

(批判)

莫大な費用投入に比べ、首都移転効果は微々たるものである。逆に忠清圏への首都移転は首都圏の南部地域や忠清圏の北部地域の成長を促進させ、両地域間の統合やメトロポリス化をもたらしかも知れない。そうなれば、ソウルから忠清圏に至る巨大な「首清圏(首都圏+忠清圏)」が生まれる。

韓国は京釜軸(ソウル~釜山)に沿って経済活動が集中している。このような成長軸に沿って行政首都が建設されれば、他地域の人口や資本、情報を吸いこむ「巨大なブラックホー

ル」が形成され、国土不均衡と地域葛藤をより深化させる。

新行政首都に入居する頃には首都圏の人口増加は安定段階に入る。首都圏集中緩和を目標にした首都建設の主旨は、その時になれば色あせるしかない。首都圏の今後の重点課題は、首都圏内部の不均衡と乱開発防止など、広域次元の成長管理である。

(弁護)

新行政首都を忠清圏に建設した場合、首都圏の人口は51万人減少、公共機関の地方分散施策を合わせて推進した場合170万人の人口分散効果がある。新行政首都建設による人口分散は「政府機関集中 経済力集中 人口集中」という悪循環の輪を切って首都圏人口増加を反転させる契機となり、国土の多核化を先導することが期待される。

ソウル中心主義という現実に対して、国民の意識と価値観、生活様式など社会的面での変化にも大きな影響を及ぼす。ソウルと首都圏が独占していた情報生産、政策決定機能を各地方が分担することで首都圏と地方という両極端的思考から協力と補完の関係に切り替えるきっかけになる。

専門家はメトロポリス化の可能距離を80km以内と判断、候補地の評価時にもメトロポリス化の可能性を評価項目に反映している。新行政首都の候補地の中で最も高い点数を取った燕岐(ヨンギ)郡・公州(コンジュ)地域はソウルから120km以上離れている。

エ) 首都移転と国家競争力の関連について

(批判)

国境のないグローバル競争の時代では、大都市の競争力がすなわち国家の競争力である。世界の主要都市は世界都市に成るために熾烈に競争している。ソウルは東京、北京、上海などの東北アジアの都市と競争関係にある。ヨーロッパの主要国家は70~80年代式の分散政策を止め、大都市育成に政策を転換している。首都圏の集積した経済はグローバル競

争時代における国家発展の原動力である。ソウルは韓国の代表ブランドである。ソウルのこのような象徴性は、数百年にわたって蓄積されてきたものであり、行政首都移転はそのブランド価値を放棄することである。熾烈なグローバル競争の時代にあつて、国家競争力の源泉であるソウルを積極的に活用しなければならぬ。

首都移転は首都圏の競争力を弱体化させる。生産性の高い首都圏から相対的に低い忠清圏に政府の核心的人材や国家中枢機関を移転させれば、全国民の所得は減少する。

(弁護)

新行政首都建設と並行した公共機関の地方移転、企業都市などの国家均衡政策がシナジー効果を発揮して非首都圏地域の生産性が上昇する。地方の限界生産性は首都圏より高いので国全体の効率性も高まる。

首都圏の場合も、人口集中が緩和されると計画的な管理を通して付加価値の高い物流・ビジネス・先端産業を中心に質的な改編ができる結果、効率性が改善される。従つて全国の全ての地域が生産性が高くなるので国家競争力も共に高くなる。

ソウルは都会化が速く、過度な建物の密集、非効率な交通体系、不足する緑地空間、無秩序な都市景観など復元不可能な段階に至つた。多国籍企業が立地決定の時、従来は市場、資本、労働、接近性を重視したが、今日では開放性、居住環境、文化インフラなどをもっと大事する。言い換えれば「快適性」が都市競争力である時代になつた。

オ) 遷都論議は「統一」前か後かについて

(批判)

大韓民国は地球上の唯一の分断国家である。国家百年の計である首都移転は、必ず、平和統一という国民的な念願や、韓半島という国家的な次元で構想されねばならない。統一という民族的・国家的・歴史的な課題を負つている現実の中で首都を移転するのが妥当かど

うかの、最小限の論議さえ欠けたまま首都移転計画が強行されている。

忠清圏への首都移転は統一と東北アジア時代に逆らう政策だ。韓半島が統一されれば、東北アジア全域で活発な交流が成り立ち、韓半島の地政学的な意味も大きく変わるはずだ。首都を南へ移転するのは、時代的な要求に当たらない。

首都立地は統一で最優先に考慮すべき核心事項である。統一になれば民族的な同質性を回復して、経済成長の恵みを韓国と北朝鮮の全地域に拡散させなければならない。求心点や成長エンジンの役目を遂行できるソウルのような都市が必要である。

(弁護)

南・北間の長年の分断による政治・経済・社会的異質性、経済的格差、国際情勢、北朝鮮体制の安定度などを考慮して段階的で漸進的な統一を追求している。和解協力段階と南北連合段階を通じて統一国家を完成して行くという計画で、これには相当な時間がかかる。新行政首都建設を統一後に延ばせば、首都圏・地方間の不均衡問題はさらに深化し、成長動力を長期間回復することが難しくなる。統一後に予想される北からの首都圏への人口流入に備えるためにも、国土空間構造を多極化しておく必要性はもっと切実だ。

韓国が志向している国土空間構造は「多極分散型」であり、統一後の首都位置が必ず国土の中央に位置する必要はない。交通・通信・先端施設が急速に発達する 21 世紀には、地理的・空間的な概念の意味は大きくない。

5. 若干のコメント

盧武鉉政権が意図した「新行政首都建設」は、基本構想に示されるように、国家中枢的な行政機能移転に止まらず最終的には立法、司法機能の移転も想定されていた。04 年 6 月 8 日にそれが新行政首都建設推進委員会から明らかにさ

れたことで、マスコミは連日「遷都」批判を報じた。推進委は直ちに立法、司法機能の移転の可否はそれぞれの機関の判断に任せる声明を出したにもかかわらず、以降、新行政首都建設＝首都移転の世論認識が定着し、移転反対運動を勢いづけたと言ってよい。かくして、行政首都が首都かの論議が尽くされることなく世論は分裂し、04年10月21日の憲法裁違憲判決を迎えたのである。

第1の問題は、最終的には三権移転をとまなう首都移転を目指していたにもかかわらず、新都市の性格があいまいにされ続けたことである。首都の性格と移転後のソウルの性格をめぐる国民的コンセンサスが未成熟な状況では、首都圏住民の多くが心情的あるいは経済的不安を増幅し、反対の立場を強めていったのは当然であろう。人口の半分近くを占める首都圏住民を説得できなければ、首都移転事業はいちじるしく困難になる。首都と経済中心都市が明確に分離した国は少なくないことが国民に十分理解されていただろうか。

第2に、また数百年に一度という国家の大事業が、当初から忠清圏に移転地を限定して選定作業が行われた点も、それ以外の地域にとっては平等権の侵害と受け取られても止むをえまい。この国家の大事業に対して、忠清圏以外の非首都圏地域は当初から冷めていたように感じられた理由も、出発点での設定自体に問題があった

ように思われる。

第3に、最後の分断国家である現実をふまえ、近未来の「統一」を視野にいれた首都構想作業を避けて通るわけにはいくまい。首都移転は統一段階でいいではないか、という慎重派(あるいは反対派)に対して、統一前に実現することの意味と統一後の「新首都」との関連シナリオを示す必要がある。

憲法裁違憲判決を受け入れた政府与党は、新行政首都建設推進委員会に代わる「新行政首都後続対策委員会」を設置して、燕岐・公州を建設対象とした代案を検討中である。大統領府＝青瓦台を除いた中央省庁が移転する「行政特別市」、青瓦台、外交・安保部処を除く大部分の中央省庁が移転する「行政中心都市」、教育・科学部処だけが移転する「教育・科学研究都市」の3案に絞られているという。忠清圏地域の怒りと中央への政治不信を鎮静化することと、憲法裁判所の違憲判決に抵触しない範囲で推進しようというものであるようだ。前2者のいずれかに決まるとすれば、実質的には新行政首都に近い相当な規模の移転事業になる。そうであればあるほど、後続対策には、「代案」と新行政首都の主要争点との関連性や「代案」が統一まで視野に入れた新首都論シナリオにどのように体系的に位置づけられるのかが明示されねばなるまい¹⁰⁾。

(2005年2月7日脱稿)

10) 韓国の新聞各紙によれば、05年2月5日、与党のウリ党所属議員149人全員と無所属の2人は単独で「燕岐・公州地域行政都市建設特別法(案)」を臨時国会に提出した。移転規模や費用などをめぐり論戦が予想されるが、本稿ではこれ以上扱わない。