

韓国の李明博政権の新地域発展構想に関する研究

- 「5+2 広域経済圏政策」に対する批判的視点からの考察 -

A Study on New Paradigm of Regional Development Policy in Korea

- Focused on the 5+2 Economic Regions System since Lee Myungbak Government -

李 起培 *
Gibea LEE *

Every country in the world promotes globalization as well as localization simultaneously. Korea aims to have all the regions strengthen a regional competitiveness. Lee Myungbak Government is pushing ahead with the 5+2 Economic Regions System as a means of new Regional Development Policy, strongly.

The objectives of this paper are to identify limitations of existing 5+2 Economic Regions System and to find out the facts that it is difficult for current Regional Development Policy to create competitive regions. This paper focuses on following four topics: i) direction of New Regional Development Policy, ii) delimitation of 5+2 Economic Regions, iii) role of Economic Region Development Committee, and iv) practical results of Economic Region Development Plan.

Keywords: Regional Development Policy in Korea, 5+2 Economic Regions, Economic Region Development Committee, Economic Region Development Plan, Rescale of the Regions

韓国の地域発展政策、5+2 広域経済圏、広域経済圏発展委員会、広域経済圏発展計画、広域化

1. 序論

(1) 李明博政権の新地域発展政策

2008 年 2 月 25 日、韓国の第 17 代大統領就任により樹立した李明博(イ・ミョンバク)政権がもはや 5 年任期の後半期に入っている。李明博政権の誕生は、金大中と盧武鉉の相対的進歩性向の政権が保守性向の政権に交代されたことであり、他方、以前政権時期の経済不況を回復させるリーダーとして李明博が選択されたという意味も持つ。ソウル市長、財閥の経営者などの経歴を背景に、李明博は選挙で「経済大統領」のスローガンを掲げて、当時多くの国民にアピール出来たのである。

李明博政権は国家ビジョンとして「先進化を通じる世界一類国家」を定め、「世界一類国家」を「経済発展と社会統合が実現する国」と定義した。また民間の自律性を増大させ、市場経済を促進させる政策を推進すると宣言し⁽¹⁾、国政全般にわたり、5 指標・21 目標・193 課題を設定し⁽²⁾、政権初期に重点的に推進する 7 施策を発表した。その中の一つが「広域経済圏の構想」である。「広域経済圏の構想」は 21 目標の一つの「創造的広域発展と実質的地方分権」に対応することで、自治体(本稿でいう「自治体」は広域自治体である「市・道」を指す)の行政区域⁽³⁾を越えた広域圏の競争力を強化するために、「5+2 広域経済圏⁽⁴⁾」を設定することが基本内容である。これは、李明博政権の国土及び地域発展政策の礎であると言える。

「5+2 広域経済圏」を基本とする李明博政権の地域発展政策は、1960 年代以来続いてきた地域発展政策とは基本的考え方を異にする。これまでの韓国の国土計画・地域計画の基本的考え方は、首都圏への人口集中の抑制と国土均衡発展であった。しかし「5+2 広域経済圏」政策は全国土を七つの広域圏に区分し、各々の広域圏別にその現況や特

性を基盤とし、経済活性化と地域競争力強化を進んでいくことである。これは韓国の国土計画・地域計画におけるパラダイムの変化であるとも考えられる。このように従来の考えとは異なる新しい地域発展政策を李明博政権は「創造的地域発展構想」または「新地域発展構想」と呼んでいる。

(2) 本稿の目的

本稿では現在李明博政権が推進している新地域発展政策の内容及び推進状況を調べ、批判的視点から考察を行うことを目的とする。本稿では大きく四つのイシューを取り上げて議論を行うこととする。

まずは、広域経済圏政策の基本方向と広域経済圏設定について考えてみる。新地域発展政策の目指している地域発展が実際に進んでいるかが論点になる。また、5+2 広域経済圏を設定した基準と方法は何かを調べる。次に、5+2 広域経済圏政策を具体化して進める主体である「広域経済圏発展委員会(事務局)」と政策を計画として表す手段である「広域経済圏発展計画」について議論を行う。これらの議論を通じて「5+2 広域経済圏政策」の評価を試み、ひいては今後韓国の地域発展政策の方向性までを考えるとすることとする。

韓国の新地域発展政策の推進は日本をはじめとする海外主要国の最近の動向とも無関係ではない。イギリス・イングランドの 9 広域圏政策や地域開発庁(Regional Development Agency)、地域議会(Regional Assembly)の運用、フランスの 6 広域圏政策や DIACT(旧、DATAR)の機能拡大、また日本の 8 広域ブロックによる広域地方計画の策定や広域地方計画協議会の構成などは、従来の行政区域を越える広域圏の経済活性化及び国際的競争力の強化を目的としている。これらの傾向は国境の意味が弱くなり、大都

* 正会員・首都圏広域経済圏発展委員会(Capital Region Development Committee)、韓国

市地域を中心にする経済的競争が激しくなる世界経済の変化を背景としている。このような状況で海外の最新事例、特に日本と地理的、社会的与件が類似している韓国の地域発展政策の内容や仕組みを批判的に考察することは、今後日本の広域的な地域発展政策や広域プロジェクトの推進に示唆点を与えると考えられる。

一般的に公共政策を対象にする研究は、政策過程に関する研究、政策結果を評価する研究、情報やデータを提供して政策決定に影響を与える研究などがある。ラスウェルはこれらを政策及び政策過程に関する知識(knowledge of policy and the policy process)の生成と政策過程で使用される知識(knowledge in the policy process)の生成に区分した⁶⁾。ラスウェルの区分によると、本稿は政策を対象にする点では前者に該当し、議論を通じて政策改善を図る側面から見ると後者の狙いも持つ。

2. 「新地域発展政策」の基本方向について

(1) 「均衡発展」か、「地域発展」か?

新地域発展政策の推進の根拠は「国家均衡発展特別法(以下、「均特法」)である。均特法は盧武鉉(ノ・ムヒョン)政権初期の2004年に、地方分散を進めて地域間の格差を解消し、持続的に国土均衡発展を推進することを目的にして制定・施行された法令である。しかし李明博政権発足後の2009年4月に内容が全面的に改正された。当初の改正案では法令名を「地域発展特別法」とする提案であったが、改正過程で非首都圏地域の反発によって法令名はそのまま維持することになった経緯がある。

法改正では、法令の基本目的が変わり、従来の「均衡発展」と定義した部分を「地域発展」に替え、機構、計画、施策、予算などの名称においても「均衡」の用語が削除された。中央政府は、「改正法で導入した「地域発展」という概念は既存の「均衡発展」を含める概念であり、「均衡発展+地域特性が考慮された発展+地域間の連携と協力による発展」である」と説明しているだけであり、以前の「均衡発展」と改正法での「地域発展」に対して、何が異なるかが明確に説明されていない⁶⁾。

表1 2009年改正による均特法の体制変化

改正前		改正後(2009年)
1章 総則	⇒	1章 総則
2章 国家均衡発展計画など		2章 地域発展計画など
3章 国家均衡発展施策の推進		3章 地域発展施策の推進
4章 国家均衡発展委員会など		4章 地域発展委員会など
5章 国家均衡発展特別会計		5章 広域・地域発展特別会計

以上のように、「国家均衡発展特別法」という名称に変わりはないが、前政権において推進していた国土・地域政策に変化があったことは確かである。全国土を広域経済圏といった新たな圏域に区分し、地域の持っている特性にあわせた発展を追求しようとする法改正の内容や、前政権の強調していた「均衡と配分」に対応して現政権では「成長と競争」を強調していることを考慮すると、現在の韓国に

おける地域発展政策は「全ての地域の経済的富を一定のレベルに引き上げる均衡発展から、7地域の広域経済圏を中心に特性化した経済成長を図る方向に移っている」と判断できる⁷⁾。

(2) 依然続く「首都圏と非首都圏」に対する差別的施策

韓国の地域発展政策を一言で説明すると、5+2 広域経済圏別の競争力強化である。ところが、首都圏と非首都圏に対する差別的な施策と予算配分による矛盾が存在する。

韓国における首都圏政策の基本は「首都圏整備計画法(以下、「首整法」)である。1983年から施行されている(制定は1982年12月31日)首整法は人口集中誘発施設⁸⁾及び事業の規制、圏域区分及び圏域別行為制限や過密負担金賦課、首都圏整備計画の策定などを内容とする。特に圏域別(過密抑制圏域、成長管理圏域、環境保全圏域に区分している)規制は産業関連施設、大学・大学院、公共庁舎、大規模開発プロジェクトなどを対象しており、首都圏での開発や投資を直接的に制限する。

首整法の基本目的は首都圏の人口成長抑制であるといえるが、その最も直接的な手段が経済活動の立地や投資を抑制することであり、それによって非首都圏の経済を活性化できるという考えがある。しかし結果的には資源配分の非効率性を作り出し、首都圏集中解除の側面でも所期の成果を得られず、首都圏の生産力を弱体化させただけであるという評価が少なくない⁹⁾。

新地域発展政策による首都圏のビジョンは「国家発展と国民経済を導くグローバルビジネス・ハブ」であり¹⁰⁾、集中的に育成する先導産業として「知識情報産業¹¹⁾」を設定している。知識情報産業を集中育成して首都圏のグローバル競争力を強化しようとする狙いであり、そこには首都圏の成長が国家全体、つまり他地方(非首都圏)まで肯定的効果を与えるという考えがある。

ところが、知識情報産業を中心に首都圏の競争力を強化するためには首都圏の資源及び与件を最大限活用して新規投資を誘致し、産業活動を支援することが必須条件になる。しかし首整法によって首都圏における新規投資や国家支援はほとんど出来ない。

中央政府は新地域発展構想による地域競争力の強化といった基本方向や目標を提示しているが、国土均衡発展という異なる目標を志向する首整法によって実行手段を確保できず、首都圏政策をめぐる「地域発展」と「均衡発展」の間に矛盾があると言える。

他方、国家予算の使用においても首都圏と非首都圏に対する差別的配分がある。韓国政府は5+2 広域経済圏政策を効果的に推進することを目的とし、既存の「均衡発展特別会計(以下、「均特会計」)」を「広域及び地域発展特別会計(以下、「広特会計」)」に改編した(2009年4月)。広特会計の予算を財源に活用して地域発展事業(地域経済の活性化のために中央政府が直接支援する事業)を施行する仕組みである(表3を参照)。広特会計は、自治体が自主的に

編成する「地域開発勘定」、中央部処(日本の中央省庁)が直接編成する「広域発展勘定」、そして済州特別自治道の事業を支援対象にする「済州特別自治道勘定」の3つの勘定から構成される。

表2 均衡発展特別会計と広域・地域発展特別会計の比較

区分	均衡発展特別会計	広域・地域発展特別会計
目的	国家均衡発展を支援	地域の特化発展及び広域経済圏の競争力強化を支援
構造と予算(ウォン)	<ul style="list-style-type: none"> ・地域開発事業勘定: 6.2兆 ・地域革新事業勘定: 2.0兆 ・済州特別自治道勘定: 0.4兆 ・合計: 8.6兆(2009年) 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域開発勘定: 3.7兆 ・広域発展勘定: 5.8兆 ・済州特別自治道勘定: 0.4兆 ・合計: 9.9兆(2010年)

表3 地域開発勘定と広域発展勘定の主要対象事業

地域開発勘定 (均別法 第34条2項)	<ul style="list-style-type: none"> ・成長促進地域、特殊状況地域、農山漁村などの開発事業として生活基盤の拡充に関する事業 ・地域社会基盤施設の拡充及び改善に関する事業 ・地域の文化、芸術、体育及び観光資源の開発及び拡充に関する事業 ・地域の物流、流通基盤の拡充など産業基盤の造成などに関する事業 ・地域の郷土資源の開発及び活用に関する事業
広域発展勘定 (均特法 第35条2項)	<ul style="list-style-type: none"> ・広域経済圏の活性化及び地域競争力の強化のための交通、物流網の拡充に関する事業 ・広域経済圏の地域先導産業及び地産戦略産業の育成と投資及び雇用創出の促進に関する事業 ・広域経済圏に属する地方大学の競争力向上及び地域人的資源の開発に関する事業 ・広域経済圏の科学技術の振興及び特化に関する事業 ・公共機関、企業及び大学など人口集中誘発施設の地方移転に関する事業 ・広域経済圏の主要成長拠点に対する支援など

既存の均特会計が「国家均衡発展の支援」と目的にしていたことに対し、広特会計は「地域の特化発展及び広域経済圏の競争力強化の支援」を目的にする。特に広域発展勘定は広域経済圏の活性化に関する事業を支援対象にしている。最近、中央政府が発刊した「2010年度中央部処の地域発展事業の便覧」では事業の空間的範囲と予算会計を基準にし、18中央部処の193事業内容をまとめているが、その中で広域経済圏を地域単位とし、広域発展勘定によって施行された41事業の対象地域を分析してみる。

表4 5+2広域経済圏政策のビジョンと推進戦略

ビジョン	グローバル競争力のある広域経済圏の創造 (5+2広域経済圏の特化発展の実現)	
推進戦略	先導プロジェクトの推進	<ul style="list-style-type: none"> ・核心先導産業の育成 ・地域人材養成 ・インフラの構築
	関連基盤の構築	<ul style="list-style-type: none"> ・開発及び産業用地供給の拡大 ・規制緩和
	推進体制の確立	<ul style="list-style-type: none"> ・広域経済圏発展委員会の構成 ・広域経済圏発展計画の策定

資料: 地域発展委員会のウェブサイト(<http://www.region.go.kr>)。

41事業の中、6事業は特定地域を対象にするもの(例えば、智異山圏、南海岸圏など)であり、25事業は道路を建設する小規模事業である。残り10事業が全国の広域経済圏の地域発展を支援する事業になる。広域経済圏政策の主要推進戦略である先導産業育成や地域人材養成に関する事業がこれに該当する(表4を参照)。

しかし10事業の中、4事業が首都圏を支援対象から排除している(表5)。特に先導産業支援育成や人材養成事業は規模も大きく、広域経済圏政策の核心である。従って、事業対象地域から首都圏を排除することは5+2広域経済圏政策の基本的考え方や広域特別会計の目的に反することである。また、広域経済圏連携協力事業⁽¹²⁾は首都圏を含めてはいるが、その比率は11%に過ぎない(表5)。

表5 首都圏を排除する広域経済圏事業(2010年度)

事業名	予算(百万ウォン)
広域経済圏先導産業の育成事業	275,500
広域経済圏先導産業の人材養成事業	102,000
広域経済圏地域拠点研究団の育成事業	14,500
地域人材育成の活性化事業	4,000
※ 広域経済圏連携協力事業	54,000(首都圏は6,000に限定)

資料: 地域発展委員会(2010)「2010年度中央部処の地域発展事業の便覧」

3. 5+2広域経済圏設定の妥当性について

(1) 5+2広域経済圏の設定基準の不在

5+2広域経済圏は李明博政権の地域発展政策のキーワードである。以前にも「4大圏・8中圏」(第1次国土計画、1972-81)、「広域開発圏」(第4次国土計画、2002-2020)などがあったが、計画策定のための空間単位としての意味が強かった。5+2広域経済圏は法律によって制度化され、広域経済圏発展委員会の設置や国家予算と連携されることから、以前の計画空間単位とは異なる。

広域経済圏は「地域間の連携及び協力を通じて地域競争力を効率的に向上させるために経済圏・産業圏と歴史・文化的同質性などを考慮して設定」する圏域であり(均特法第2条)、2つ以上の広域自治体(韓国には16市・道がある)を含める。これによって2つ以上の広域自治体を含める5広域経済圏が設定され、また広域経済圏を形成することが出来ないと判断された2つ広域自治体は独自に特別広域経済圏として設定された。従って「5+2広域経済圏」と呼ばれている。

表6 5+2広域経済圏の設定現況

5+2広域経済圏	広域自治体	人口(2010年)
首都圏広域経済圏	ソウル特別市、仁川広域市、京畿道	23,616,493人(49.0%)
忠清圏広域経済圏	大田広域市、忠清北道、忠清南道	5,009,561人(10.4%)
湖南圏広域経済圏	光州広域市、全羅北道、全羅南道	4,942,360人(10.2%)
大慶圏広域経済圏	大邱広域市、慶尚北道	5,027,182人(10.4%)
東南圏広域経済圏	釜山広域市、蔚山広域市、慶尚南道	7,638,986人(15.8%)
江原圏特別広域経済圏	江原道	1,456,207人(3.0%)
済州圏特別広域経済圏	済州特別自治道	528,383人(1.1%)
-	-	48,219,172人(100.0%)

主: 人口は「2010年人口住宅総調査の暫定集計」である(統計庁、2010.12.29発表)

均特法では7広域経済圏に該当する市・道を明示しているが(施行令の別表1)、設定基準については示していない。設定基準に対しては、中央政府が2008年発表した報告書で「地域の人口規模、インフラ、産業集積度、歴史的・文化的特殊性と地方行政及び地域情緒などを総合的に考慮し

設定した⁽¹³⁾」と説明したこと、同年 1 月 24 日の報道資料で「海外経済圏と競争し、優位を確保するために地方広域圏を人口 5 百万程度とし、「規模の経済」を図ろうとした⁽¹⁴⁾」と説明したことが全部である。

実際に使用したデータや、分析の基準と方法、判断の根拠などについては何も明確にされていない。



図1 5+2 広域経済圏の設定

(2) 既往研究で提案した広域経済圏設定

広域経済圏の設定案を提案した二つの既往研究に注目したい。イ・ドンウ他(2003)の「自立的地域発展のための地域単位設定の研究」とキム・クァンイク他(2008)の「国土競争力強化のための広域経済圏設定及び発展構想」である。共に中央政府出捐研究機関の国土研究院で行われた研究で、研究背景は李明博政権の地方発展政策の背景及び方向と同様である。二つの研究は、データ分析や専門家アンケートなどを通じて広域経済圏設定案を具体的に提示した。

イの研究では世界化の進展に最も効率的に対応できる、いわゆる経済的に自立できる空間単位を設定しようとした。通勤圏、旅客通行権、商品販売圏、中心都市との距離などを分析して 28 基礎経済圏(職と住のバランスを強調)を設定し、それに産業構造(産業多角化度)や人口移動の分析結果を追加して 7 広域経済圏(生産の自立性を強調)を設定した。また、専門家の意見と産業競争力の強化方を考慮して 5 広域経済圏(脆弱圏域を補完)を設定し、最後に首都圏と非首都圏の均衡のとれた 3 超広域経済圏を提案した。

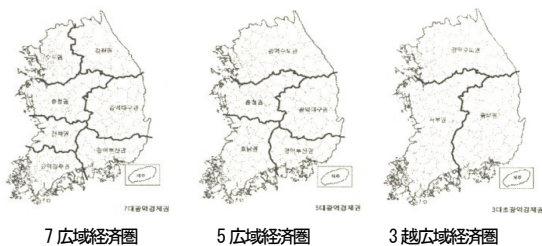


図2 イ・ドンウの広域経済圏の設定案

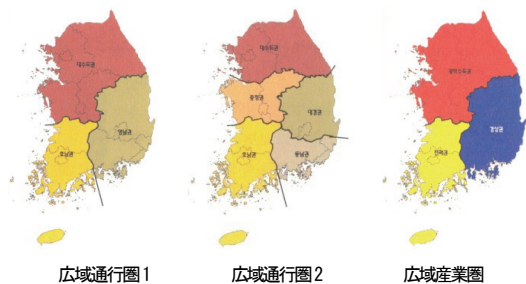


図3 キム・クァンイクの広域経済圏の設定案

キムの研究は 2008 年当時、中央政府が発表した 5+2 広域経済圏を検討し、対案を提示することを目的とした。研究では通勤、通学、業務通行、人口移動、観光、高速道路通行などのデータを分析し、通行の側面から地域連携を示す広域通行圏を提示し、産業構造を分析し産業の側面から地域連携を示す広域産業圏を提示した。また、これらの分析結果に基づき、5+2 広域経済圏を更に広域化することを提案した。

現在、5+2 広域経済圏は既往研究で設定した圏域とは異なる。それは、中央政府が発表した「人口 500 万人程度の規模」だけでは説明できない(表 6 を参照)。5+2 広域経済圏設定は新地域発展政策の基本枠組みである。広域経済圏は達成しようとする目標を具体的に定め、その目標を最も効率的に達成できるように設定されることが望ましい。しかし 5+2 広域経済圏は設定基準や方法も知られておらず、政策の成果や効果に対しても未だ議論されていない。今からでも広域経済圏設定の妥当性や成果について議論し、議論結果に土台に、広域経済圏の再設定や更に広域化することも可能であると考えられる。

4. 広域経済発展委員会の役割

(1) 広域経済発展委員会の目的と構成

広域経済圏政策の特徴の一つは、全国 7 広域経済圏に「広域経済発展委員会(以下、「広域委員会」と略称する)を設置したことである。均特法では広域委員会の目的を「広域経済圏事業などの効率的推進」と定めており、委員会の事務に対して表 7 のように規定している。

表 7 広域委員会の事務(均特法第 28 条 2 項)

第 28 条 ② 広域委員会は次の各号の事務を遂行する。 1. 広域圏画及び広域施行計画の樹立に関する事項。 2. 広域経済圏内の市・道間の協力事業の発掘に関する事項。 3. 広域経済圏内の市・道間の連携・協力事業に対する財源の分担に関する事項 4. 該当広域経済圏事業の管理・評価に関する事項 5. その他、広域経済圏協力事業を効率的に推進するために必要である事項
--

広域委員会は該当広域自治体の長(市長・都知事)を含めて 15 人を構成員としており、市長・都知事が共同委員長になる(例えば、首都圏広域委員会はソウル特別市長、仁川広域市長、京畿道知事が共同委員長になり、他の 12 人は広域委員となる⁽¹⁵⁾)。

委員会は広域経済圏事業などを審議、議決する意思決定機構であり不定期に会議が開催されるが、委員会の事務処理のために事務局を常設組織として設置した。事務局の職員は事務総長 1 人を含めて広域経済圏は 13 人、特別広域経済圏は 8 人になる。職員は広域自治体から派遣された公務員と契約職員とされる⁽¹⁶⁾。

(2) 広域経済発展委員会の業務

広域委員会事務局は 5+2 広域経済圏政策に関する業務を実際に行う推進機構である。全国 7 事務局の業務計画を分

析してみると 4 部分の業務を遂行していることが分かる(表 8 を参照)。

表 8 広域委員会事務局の主要業務

区分	業務
法定事務(均特法及び中央政府方針に基づく)	・広域発展計画の策定、広域施行計画の策定、地域発展事業の評価、連携協力事業の発掘・提案など
関連機関間の交流やネットワークキングの活動	・関連機関協議会の構成・運営、広域セミナー・ワークショップの開催など
広域政策及び事業関連業務	・研究の委託施行、諮問団の運営、政策提案など
広報活動	・説明会の開催、広報物・ニューズレターの発刊、アイデアの公募など

資料：7 広域委員会の 2010 年度、2011 年度業務計画を分析、整理した。

まずは法律や中央政府(知識経済部⁽¹⁷⁾及び地域発展委員会⁽¹⁸⁾)の方針によって行われる法定事務がある。主に中央政府が推進する政策に関係し、同時期に推進されることが多い。第 2 に、該当地域を中心に関連機関間の交流を図る活動がある。「連携と協力」という広域経済圏政策のキーワードにより、自治体別に類似する業務を担当する関連機関を対象に協議会などを構成し、相互交流やネットワークキングの機会を提供する。第 3 は、広域政策や事業に関する業務である。広域的研究課題に対する委託研究事業、自治体の協力事業の推進、諮問⁽¹⁹⁾や政策提案などがこれに含まれる。そして、第 4 に委員会(事務局)や地域発展に関する各種広報活動がある。

前述したように、5+2 広域経済圏政策は創造的・特性化した地域発展構想である。そのためには中央政府ではなく自治体自らの積極的な広域協力が必要であり、それによってシナジー効果が発生できる。広域委員会事務局の第 3 の業務が最も重要な広域委員会事務局の役割である。

しかし、実際に事務局の自治体間協力のための政策提案や事業調整に関する成果は見られない。つまり、表 8 の第 3 業務が自治体行政まで影響を与えられておらず、また第 2 業務を通じて政策がまとめられることが望ましいが、協議会やゼミナールは問題提起にとどまっている。

(3) 広域経済発展委員会事務局の限界

広域委員会事務局の広域政策や事業に関する業務が活発に行われていない理由としては、次の 4 つが考えられる。一つは、まだ自治体レベルでは広域行政或いは自治体間協力の必要性に対するコンセンサスが形成されていない。言い換えれば、自治体立場では広域的視点によるシナジーより協力によって発生する自己自治体の利益と損害を計算している。

二つ目は、広域委員会の決定は自治体の行政に対して強制力を発揮できず、事務局は独自に実行することも出来ない。自治体長を中心にする委員会ではあるが、決定事項は、再び自治体内で検討されることになる。事務局は委員会の運用だけを支援しており、例えば、委員会開催の結果を自治体に通報する程度にとどまっている。

三つ目は、事務局職員のほとんどが自治体からの派遣公

務員であるので、自治体から自立性を確保するには限界がある。なお、平均 1 年程度の勤務後、本来所属していた機関に復帰することになり、業務の持続性や専門性を確保することは難しい。契約職員があるが研究機能を遂行しておらず⁽²⁰⁾、委託研究事業の管理、法定事務の処理などを担当している。また、契約職員も 2 年を契約期間にするので専門性を固めることに困難がある。

最後に、中央政府では知識経済部が広域経済圏政策を主導しており、他の中央部処は広域経済圏政策に積極的に取り組んでいない。従って、委員会と事務局の役割も産業政策や協力プロジェクトに限られる傾向がある。例えば、国土空間計画を担当している国土海洋部、観光政策を担当している文化体育観光部や、環境管理の環境部、人材養成の教育科学技術部などの共助と共同参加が必須である。

5. 広域経済圏発展計画の位置づけと内容

(1) 広域経済圏発展計画の位置づけ

5+2 広域経済圏政策は広域発展計画(以下、「広域計画」として表れると言え。広域計画は均特法第 6 条に基づく計画で 5 年を計画期間にし⁽²¹⁾、広域委員会が策定する⁽²²⁾。

広域計画知識経済部長官の方針(2008. 10)によって策定されることが特徴である。知識経済部は産業、技術及び貿易、投資、エネルギー、資源に関する事務を管掌し、広域特会計を担当する部処である。実際、広域計画の内容は主に産業の発展と振興に焦点を合わせており、広域計画を総合計画とは言えず、産業に関する部門計画であると見なすことが妥当である。

表 9 広域計画の内容規定(均特法第 6 条 2 項)

第 6 条 ② 広域計画には次の各号の事項が含まれる。
1. 広域経済圏の発展目標に関する事項
2. 広域経済圏の現況と与件分析に関する事項
3. 産業育成、人材養成、発展拠点育成、交通・物流交通網拡充、文化・観光育成など広域経済圏の発展に関する事項
4. 河川などの資源とサービスの共同利用及び管理に関する事項
5. 広域・地域発展特別会計に支援される市・道の発展に関する事項
6. 投資財源の調達に関する事項
7. その他、広域経済圏の発展のために必要な事項

(2) 広域経済圏発展計画の内容(プロジェクトの提案)

2009 年に 7 広域委員会は各々の広域計画を確定した。計画は 7 章で構成され、4 章と 5 章が中心内容になる(表 10 を参照)。4 章は広域経済圏のビジョンを設定する部分であり、5 章では以前から施行されている継続事業を整理した上で、広域経済圏という枠組みの中で今後 5 年間推進するプロジェクトを提案している。

当初、広域計画樹立の背景には広域経済圏政策を具体化できる協力プロジェクトの必要性があった。中央政府は毎年 500 億ウォン程度の予算を協力プロジェクトに支援する計画を持ち、広域委員会と自治体は国家予算の支援を受けようとするプロジェクトを広域計画を通じて提案した。

表 10 ○○圏広域計画の内容構成

1章 計画策定の概要	2章 広域経済圏の与件分析
3章 既存の地域革新5 個年計画の推進実績の評価	
4章 広域経済圏のビジョン推進戦略	
5章 広域経済圏の発展力量及び競争力の強化方案	
6章 活力ある地域共同体の形成	7章 推進法案及び評価体系

しかし結果的に広域計画で提案された新規推進プロジェクトの全ては国家予算の支援を受けることができなかった。広域計画確定後、知識経済部及び地域発展委員会は、提案プロジェクトの全部は広域経済圏政策の目的に適合しておらず、自治体間の連携や協力が十分ではないと判断し、予算を支援しないことを決定した。

新規推進プロジェクトの提案が広域計画策定の最も重要な内容であったにも関わらず、プロジェクトが実行されることはなく、結局に7 広域計画は実現性を失うことになったのである。

それ以来、知識経済部及び地域発展委員会は、自治体間連携協力プロジェクト(2 つ以上の自治体が協力するプロジェクトであり、自治体予算と国家予算が共に支援されるプロジェクトである)を新たに公募し、総 30 プロジェクトに 540 億ウォンの国家予算を支援することを決定した⁽²³⁾。広域計画のプロジェクトは自治体間の協議によって提案されたことであったが、新たな公募プロジェクトは民間部門を含めて実際にプロジェクトを施行する機関から提案を受けたことである。

6. まとめ

本稿では最近、韓国で推進されている 5+2 広域経済圏政策に対して批判的議論を行おうとした。本稿を契機に、現政策の問題点や今後方向性に関する討論が始まることを期待する。韓国の 5+2 広域経済圏政策にはグローバル大都市圏競争という世界パラダイムの変化がよく反映されていると考えられる。しかし広域経済圏政策は始まったばかりであり、試行錯誤であるかも知れない。

これまでの 2 年余りは広域経済圏政策の基盤を構築時期であったと言ってもよいが、これからは成果を作り出すことが必要である。そのためには、本稿で提示した問題点、つまり、明確な政策目標の設定と目標達成手段の確保、妥当性のある圏域設定と広域協力コンセンサスの拡散、委員会事務局の役割強化と実効性のある計画策定、そして中央部処の共助などを改善しなければならない。

一つ、前提になることは、地域発展政策が政治的論理によって左右されないことである。政権交代とは関係ない、合理的で持続性を持つ政策が推進されることが必要である。これに対しては、政治家(いわゆる、政策決定者)より学者の関心が求められる。

本稿では問題提起を主要内容にし、代案の提示までは出来なかった。これまでの 5+2 広域経済圏政策に対する綿密な評価や代案提示は今後の研究課題にしておく。

【補注】

- (1) 第 17 代大統領職引受委員会百書：第 1 巻、p. 36。
- (2) 第 17 代大統領職引受委員会百書：第 1 巻、pp. 36-217。
- (3) 韓国の自治体は広域自治体である市・道(特別市、広域市、特別自治道、道)と基礎自治体である市・郡(市、郡、自治区)に区分される。
- (4) 5 広域経済圏と 2 特別広域経済圏を合わせ、5+2 広域経済圏と呼ぶ。
- (5) Lasswell, H. D. (1970). *The emerging conception of the policy sciences*. Policy Sciences 1:3-14.
- (6) 知識経済部・韓国産業技術振興団(2009)、新地域発展構想、pp. 67-76。
- (7) 法改正の公聴会(知識経済委員会、2008. 12. 3)で法改正法案に対して「国土の均衡発展の放棄である」、「憲法で規定している、国家の均衡発展義務に反することである」などの議論もあった。
- (8) 人口集中誘発施設とは、学校、工場、公共庁舎、業務用建築物、販売用建築物、研修施設、その他人口集中を誘発する施設であり、細部種類や規模は同法施行令で定める。
- (9) キム・ウンキョン他(2007)、キム・ウンキョンとキム・ゾンテ(2007)、ユン・ヒョンホとキム・ソンジュン(2006)、イ・ボンソン(1998)などの研究がある。
- (10) 首都圏広域経済圏発展計画で設定している(本稿の 5 章を参照)。
- (11) 知識を創出、変形、開発して付加価値を創出したり、技術と情報を基礎にする製品の生産、設置に関連する産業のことをいう(首都圏広域経済圏発展計画(2009)、p. 99)。
- (12) 広域経済圏連携協力事業については、本稿の 5 章の 2 で説明される。
- (13) 第 17 代大統領職引受委員会百書：第 2 巻、p. 152。
- (14) 第 17 代大統領職引受委員会の報道資料、2008. 1. 24、p. 2。
- (15) 12 人の委員は共同委員長と地域発展委員会が推薦する。
- (16) 事務局職員の規模は、中央政府の「小さい政府」の基調によって最小になった。5 広域経済圏は「事務総長 1+派遣公務員 6+契約職員 6」なり、2 特別広域圏は「公務員 6+契約職員 2」になる。
- (17) 中央政府における広域経済圏に関する事務は知識経済部が管掌する。
- (18) 地域発展委員会は「地域発展の効率的推進のため、大統領直属に設置される諮問機構(均特法第 22 条)」である。地域発展政策に関する事項の審議や調整を行う。委員長 1 人を含め 29 人に構成されており、委員会の事務処理のために地域発展期格団が設置されている。
- (19) 広域委員会では「広域諮問団」を運用している。諮問団は多方面の専門家(主に、大学教授や研究機関研究員である)60 人以内にて構成される。
- (20) 広域委員会事務局の業務や予算内訳を見ると、自体の研究活動は行われていない。研究課題に対しては全て外部研究機関に委託している。
- (21) 中央政府(知識経済部と地域発展委員会)は広域計画と部門別発展計画を基礎にし、全国計画である「地域発展 5 個年計画」を策定する。地域発展に関する計画枠組みについては、均特法第 4 条乃至第 7 条の 2 で規定している。
- (22) 計画案は市・道出捐の政策研究機関が作成した。例えば首都圏はソウル市政開発研究院、仁川発展研究院、京畿開発研究院が共同で作成した。
- (23) 知識経済部広告(第 2009-468 号)、「2010 年度広域経済圏連携協力事業の需要調査の広告」。

【参考文献】

- 1) 岩崎義一・相茶正彦(1993)、「立地政策と広域経済圏」、産業立地、第 3 巻 4 号、18-26。
- 2) 大前研一(1995)、『地域国家論』、東京：講談社。
- 3) 矢田俊文(1993)、「広域経済圏戦略と国土軸・地域軸」、産業立地、第 3 巻 2 号、28-33。
- 4) イ・ドンウ他(2003)、『自立的地域発展のための地域単位設定の研究』、韓国：国土研究院。
- 5) イ・ボンソン(1998)、「土地利用規制と首都圏企業の競争力」、規制研究、第 7 巻 2 号、1-25、韓国：韓国経済研究院。
- 6) キム・ウンキョン他(2007)、『首都圏競争力の強化戦略』、韓国：京畿開発研究院。
- 7) キム・ウンキョン、キム・ゾンテ(2007)、『首都圏規制改革の経済波及効果分析』、韓国：京畿開発研究院。
- 8) キム・クァンイク他(2008)、『国土競争力強化のための広域経済圏設定及び発展構想』、韓国：国土研究院。
- 9) キム・ドンジュウ他(2009)、『国土のグローバル競争力強化のための広域経済圏発展方案研究』、韓国：国土研究院。
- 10) ゾン・ヒユン他(2009)、『首都圏広域経済圏の運用システムの改善方案』、韓国：ソウル市政開発研究院。
- 11) 第 17 代大統領職引受委員会(2008)、『第 17 代大統領職引受委員会百書』、韓国：第 17 代大統領職引受委員会。
- 12) 地域発展委員会(2010)、『2010 年度中央部処の地域発展事業の便覧』、韓国：地域発展委員会。
- 13) 知識経済部・韓国産業技術振興団(2009)、『新地域発展政策構想』、韓国：知識経済部・韓国産業技術振興団。
- 14) ユン・ヒョンホ、キム・ソンジュン(2006)、「首都圏規制政策の効果に対する実証分析」、政策分析評価学会報、第 16 巻 4 号、277-294。