

特集／途上国の首都機能移転

韓国の首都移転計画と国内論争——行政首都建設から行政都市「世宗」へ

渡辺雄一

韓国では、二〇〇三年から二〇〇四年にかけて、盧武鉉大統領の意思決定によって「新行政首都建設」の国家事業計画が急ピッチにかつ半ば強引に推し進められた。当然、国民的合意形成を蔑ろにした大統領主導による拙速な首都移転計画には、世論の反対や批判も相次ぎ、国内は賛否両論入り交じり国論を二分するほどの大論争に発展した。同計画は結局、憲法裁判所による違憲判決（二〇〇四年一月）によって頓挫したかに見えたが、その後「行政中心複合都市建設」に衣更えして今日に至っている。

本稿では、盧大統領が火付け役となった行政首都移転計画の展開過程を概観するとともに、多くの国民を巻き込みながら過熱していった首都移転論争の内容を考察する。

●盧武鉉の行政首都移転構想

盧政権が精力的に推進した新行政首都建設計画の発端は、二〇〇二年一月に行われた第一六代大統領選挙戦に遡る。当時、新千年民主党の候補であった盧武鉉は、「首都圏の過密解消と国土の均衡発展のため、忠清圏に新たな行政首都を建設して青

瓦台（大統領府）や国会、中央行政機関を移転する」とする選挙公約を掲げた。盧武鉉が首都移転先として挙げた忠清圏は、国政選挙のたびにキャスティングボートとなる重要地域であるため、公約は「忠清票」を意識した政利政略であるとの批判を免れなかった。それでも、忠清圏だけでなく首都圏でも最大得票数を獲得した盧武鉉が大統領に当選したことで、首都移転推進に向けた条件が整えられた。

盧大統領の行政首都移転構想の骨子は、選挙公約にもあるように、人口や住宅、交通、産業などの首都圏への一極集中防止と国家均衡発展である。それらはまた、後述するように首都移転論争の争点にもなっている。とりわけ、国家均衡発展戦略において行政首都移転は、自主財政力の強化を含む地方分権の足がかりとして位置付けられている。さらに、それらを通じた国家競争力の向上も期待されている。

韓国の首都移転構想は、実は今回が最初の試みではない。一九七八年には朴正熙大統領が、同じく忠清圏への行政首都移転計画を策定していた。当時は、対峙する北朝

鮮からの攻撃に備えた国家安保上の要請が主たる理由であったが、莫大な財政負担がネックとなった。結局、翌年に朴大統領が暗殺されたことで計画は水泡に帰したが、その後忠清圏には陸海空の三軍本部（鶏籠山）や第三政府庁舎（大田）などが移転している。

●勢い増す推進派と反対勢力の台頭

盧大統領は、政権発足後早々に青瓦台に新行政首都建設企画団を、建設交通部に同支援団を設置して、本格的な事業推進に着手した。盧政権は、大統領が就任後に民主党を離党し、新たな少数与党を結成したため、多難な国政運営を余儀なくされた。しかし、野党側が行政首都移転に対して党論を固められない分裂状態のまま、二〇〇三年一月にはいわゆる国家均衡発展三大特別立法の一つとして「新行政首都建設特別措置法」が国会で成立した。

二〇〇四年前半には大統領弾劾訴追案の棄却や総選挙での与党の大躍進などが追い風となり、首都移転計画はとんとん拍子に

表 1 行政首都移転計画に関する主要日誌

02.12.19	第 16 代大統領選挙。盧武鉉候補が当選
03.02.25	盧武鉉大統領が就任
03.04.14	新行政首都建設推進企画団・支援団が発足
03.06.25	新行政首都建設推進調査団を構成
03.10.21	「新行政首都建設特別措置法」が国会提出
03.12.29	「新行政首都建設特別措置法」が国会本会議で可決
04.04.17	「新行政首都建設特別措置法」が施行
04.06.08	新行政首都建設推進委員会が 143 中央行政機関のうち 85 機関の移転計画を発表
04.06.09	首都移転反対国民連合が「特別措置法」の廃止請願書を国会に提出
04.06.15	新行政首都建設地に 4 つの候補地域が選定、発表
04.07.05	4 候補地の評価結果発表
04.07.12	「新行政首都建設特別措置法」の憲法訴願が憲法裁判所に提出される
04.07.21	73 機関の移転計画へ修正（立法・司法府は各機関による判断）
04.08.10	主要国家機関（行政府）の移転計画が確定、公示 新行政首都建設基本計画が確定、公示
04.08.11	新行政首都建設の最終候補地が確定（公州・燕岐地域）
04.08.15	李明博ソウル市長が首都移転反対声明を発表
04.09.16	李明博ソウル市長と孫鶴主京畿道知事が共同で首都移転反対声明を発表
04.10.21	憲法裁判所が「新行政首都建設特別措置法」の違憲判決を宣告
04.11.18	新行政首都後続対策委員会が発足
05.03.02	「行政中心複合都市建設特別法」が国会本会議で可決
05.03.18	「行政中心複合都市建設特別法」公布
05.04.07	行政中心複合都市建設推進委員会が発足
05.06.15	「行政中心複合都市建設特別法」を違憲とする憲法訴願が提出される
05.10.05	中央行政機関などの移転計画が樹立、公示
05.11.24	憲法裁判所が「行政中心複合都市建設特別法」の憲法訴願を却下
06.01.01	行政中心複合都市建設庁が開庁
06.05.03	行政中心複合都市建設基本計画案が発表
06.07.31	行政中心複合都市建設基本計画が確定
06.11.29	行政中心複合都市開発計画が確定
06.12.01	「行政中心複合都市建設特別法」の改正案が国会本会議で可決
06.12.21	行政中心複合都市の名称が「世宗」（セジョン）に決定

（出所）行政中心複合都市建設庁ホームページ（<http://www.macc.go.kr/>）、『アジア動向年報』より筆者作成。

進行していった。同年の六月から八月にかけては、具体的な移転対象機関が公表され、移転地も忠清南道公州・燕岐地域に決定した。忠清圏では経済波及効果を期待して歓迎ムードが高まり、移転予定地の周辺では地価も急騰して不動産ブームに沸いた。行政首都の建設費用は、「新行政首都建設基本計画」（同年八月）によると、二〇三〇年までに合計四五・六兆ウォン（政府一・三兆ウォン、民間三四・三兆ウォン）と見積られていた。そのうち政府負担の財源は、現首都圏の政府庁舎の売却代金などで賄われ、投資が集中する期間でも年平均一兆ウォン程度（同年国家予算の1%

程度）の支出に抑えられるとしている。

移転計画作業の加速化にあわせて、反対や異議を唱える世論も高まっていった。特に、六月に発表された移転対象機関には青瓦台のほかに立法府や司法府もリストアップされていたため、行政首都建設を通り越して事実上の遷都だとして、反対論が急速に盛り上がった。その先頭に立った首都ソウルは、李明博市長自らが反対声明を出したり、首都移転反対の広報用に特別予算措置まで講じた。反対勢力の鎮静化のため、政府は翌七月には移転機関の削減と立法・司法機関の移転留保を決めた。しかし、ついに大学教授や市民らから成る反対グループが、政府の行政首都移転決定を違憲とする憲法訴願を憲法裁判所に提出する事態に至り、賛否両論の対立は激化していった。

●行政首都移転論争の争点

国論分裂の様相を呈するほどに活発化した行政首都移転論争の争点は、主に以下の四点に集約されよう。

①首都圏集中・過密をめぐる問題

韓国は国土の10%ほどに過ぎない首都圏（ソウル・仁川・京畿道）に全人口の半分近く、製造業企業の半数以上が密集し、租税収入でも70%以上を首都圏が占めている。そのため、移転賛成派は首都圏への一極集中は集積効果による利益よりも、住宅供給不足や不動産価格の暴騰、交通渋滞、環境汚染や公害など社会的費用の増大を招

いていると主張する。したがって、行政首都移転により人的・物的資源の地方分散を促すことで、首都圏集中に起因する経済的損失を減らし、ソウル周辺の生活環境や効率性を改善することが、国土の有効利用という点から見ても望ましい。また、それら首都圏集中の弊害の背後にある「ソウル中心志向」という国民的価値観の緩和にも、行政首都移転は一役買うとしている。

一方、反対派は首都圏集中によりもたらされる便益やメリットにより着目すべきだと主張する。例えば、人口や経済活動の都市集中はインフラ建設や交通網などで取引費用の節減につながるし、何より韓国が「漢江の奇跡」と呼ばれる短期間の経済発展を遂げたのも、労働力や資本のソウル一極集中によるところが大きい。韓国民に根付く「ソウル中心主義」は、社会的文化的な要因とも関連が深く、首都ソウルは歴史的にも自然発生的に形成されてきた。それ市場原理にも反する形で人為的かつ強制的に移転させれば、逆に国家経済的な損失や非効率を招来するであろうし、現にこれまでになされてきた首都圏工場総量制や過密負担金制といった首都圏の集中抑制政策は効果を発揮してこなかった。また、行政首都の建設が完了する時期には、韓国はすでに人口減少社会に突入しているため、首都圏の過密も自然に解消されるとしている。

②国家均衡発展、地方分権、競争力

首都移転推進派である政府側の論理によ



れば、国家均衡発展の原則

は、国民がどの地域に居住していても生活水準や雇用の教育などで基本的に同等の生活機会を共有できるようにすることである。地域発展における機会均等は、首都圏に偏在している人口や

経済社会的機能の地方分散

を促し、地方でも特色ある町づくりに向けた地域間競争や地方の自立化を促進する。ひいては国家全体の競争力強化にもつながる。行政首都移転は、そうした地域均衡発展

↓地方分権→国家競争力強化という有機的な連鎖を構築するうえで初期投資である。

それに対して反対派は、現在のグローバル化時代には、都市や地域も国際的な競争に晒されているため、すでに資本や知識が集積して一定の競争力を有しているソウルの付加価値を集中によりさらに高めていくことが国家競争力の強化につながると考える。一国内の地域間競争力の均質化という分配的思考では、逆に国家全体の国際競争力を弱体化しかねないという主張である。

他方、別の反対論者は、首都移転はあくまで「分散」であって、「分権」に直結する施策ではないとする。物理的に行政首都を移転させても中央集権構造が依然残存するようであれば、自律的な地方発展は望めない。したがって、国家均衡発展のためには、首都移転という手段よりも直接的な地

方分権化政策を優先させるべきだとする。

③首都立地をめぐる問題

新行政首都の候補地のなかで最適地として選出された忠清南道公州・燕岐地域は、ソウルから一二〇キロほど南下したところに位置している。メトロポリス化が懸念されるほど現首都に近接しておらず、人や設備の移転にかかる費用に鑑みても過剰なほど遠隔地でもない。また、同地域は全国各地へ抜ける高速道路が接続し、高速鉄道が通過する交通の要衝でもあり、利便性にも優れている。

それに対して反対派は、高速鉄道や高速道路でわずか一時間ほどの距離しかないことを考えると、忠清圏と現首都圏が社会経済面で事実上統合してメガロポリス化しかねないと主張する。そうなれば、新首都圏と非首都圏の格差は今以上に拡大し、結果的に国土不均衡をさらに助長しかねない。それならば、これまで発展の恩恵を十分に被つてこなかった南部地方（嶺南・湖南地域）に行政首都を建設するほうが均衡発展を促進するうえでより効果的ではないかとする論者もいる。

また、反対論のなかには、首都移転やその立地問題は南北統一後に再び議論の対象となるだろうから、現在南側だけで首都移転計画を進めるのは時期尚早であるという意見もある。

④移転費用問題

前述の「基本計画」によれば、新行政首

都の推定建設費用四五・六兆ウォンのうち、政府負担はわずか一・三兆ウォンにすぎず、残りの三四・三兆ウォンは民間資本の受け入れによって住宅や商業施設の建設に投入する。用地補償や政府庁舎、交通施設の建設などにかかる政府支出は、分散投資によって段階的に投入するため、国家財政への負担も最小限に抑えられるとしている。また、行政首都建設は財政政策の側面からも新規雇用の創出や建設産業の活性化といった景気浮揚効果が期待できるとしている。

一方の反対派は、莫大な移転費用に比して得られる分散効果の大きさを疑問視する。近年の成長減速や悪化する財政事情、福祉や統一費用といった将来の財政需要などに鑑みれば、大規模な国策事業は大幅な国家負担増をもたらしかねない。計画段階での所要経費の見積りも過少である。巨額の民間資本を誘致するといっても、このようなリスクの高い事業に担い手が現れるかどうか、現政府庁舎の売却先も決まるかどうか疑問である。行政首都移転に伴い移動する国民や企業らが負担せざるを得ない交通・時間・取引費用といった、「基本計画」には盛り込まれていない追加的な社会的費用も考慮に入れるべきだとしている。また、莫大な公的資金を一地域に偏重投資するよりも、地方全体へ配分投資したほうが地域の均衡発展にとってより有効だとする意見もある。南北統一後に再度首都移転問題が浮上してくれば、重複投資による無駄が発



行政都市建設予定地周辺の景観
(2007年3月、筆者撮影)

生ずる可能性も否めないため、より長期的な視点に立つて再考すべきだとして、当面の首都移転反対を唱える論者もいる。

●違憲判決、そして後続対策へ

首都移転論争が大部分の国民を巻き込みながら過熱するなか、二〇〇四年一〇月に憲法裁判所は反対派の提出した憲法訴訟願に対し、違憲性を認める判決を下した。判決内容は、「憲法に定める国民投票権の侵害」、及び「首都ソウルは慣習憲法に定められているため、首都移転には改憲手続きが必要」というものであった。

違憲決定により、盧大統領の行政首都移転計画は事実上雲散霧消したかに見えたが、政府与党はすぐさま後続対策委員会を設置して代案の検討に急いだ。政府与党は前計画の推進過程における違憲性への反省から、後続対策作りでは国民の合意形成が得られるよう国民向け広報を積極的に行ったり、与野党協議に十分に時間をかけるなどの手続きを踏んだ。その後、翌二〇〇五年三月には、野党側の一部の反発に遭いながらも、「新行政首都建設特別法」の代案となる「行政中心複合都市建設特別法」を国会で早期に可決させた。同法案は首都機能の一部移転を強調しているものの、従来通り忠清南道公州・燕岐地域への中央行政機関の移転を骨子としている点で、前計画との間に大きな差異は見られない。

行政中心複合都市建設をめぐっても、首

都ソウル市をはじめ反対グループらが、事実上の首都移転であり違憲であるとする憲法訴訟を再度提出したが、今回は棄却された(二〇〇五年一月)。二〇〇六年からは移転先地域の用地買収が本格化し、行政都市の名称も「世宗」に決まった。今後は二〇〇八年から庁舎建設、二〇一二年から移転作業が進む予定である。

●政治対立の産物としての首都移転計画

行政首都建設から都市開発へ名目を変更してまでしやにむに推進しようとする盧大統領の首都移転計画には、彼の政治理念やスタイルが色濃く反映されている。盧大統領は政権発足以来、「四大改革」(国家保安法廃止、韓国史清算・親日派糾明、新聞法改正、私立学校法改正)を国政運営の軸に据え、「右派守旧政治と既得権益層の打破」を掲げて階級闘争的な理念を前面に押し出す政治手法を展開してきた。時に正面突破で改革を断行しようとするやり方は、与野党や世論、マスコミとの間に無用な摩擦や葛藤を惹起してきた。一連の首都移転計画もまた、政治・経済・社会面で既得権益化する首都ソウルの力を相対化することを狙った進歩的改革の一環と考えられる。

韓国では、二〇〇七年末の次期大統領選挙を控えて政界再編や民心獲得に向けた動きが活発化しつつある。行政都市建設の是非が再び争点化すれば、従来の嶺南湖南

という地域対立のほかに、首都圏―非首都圏という対立軸も重なって論争が再燃する可能性もある。目下、下馬評で先頭を走る野党陣営の李明博前ソウル市長は、行政都市建設自体に反対姿勢を示しているため、彼が次期大統領に当選すれば、首都移転計画は完全に御破算となりうる。それこそ、一連の計画推進に費やした国家資源の浪費以外の何物でもない。大統領選を挟んだ今後の展開が注目される。

(わたなべ ゆういち／アジア経済研究所地域研究センター)

《参考文献》

- ①石崎菜生他「二〇〇四年の韓国」『アジア動向年報二〇〇五年版』二〇〇五年。
- ②石崎菜生他「二〇〇五年の韓国」『アジア動向年報二〇〇六年版』二〇〇六年。
- ③キム・スミ「行政首都移転政策に関する研究―政策決定過程の参与者を中心に」梨花女子大学校政策科学大学院修士学位論文、二〇〇六年。
- ④金泰瑛「行政首都移転に対する賛反論議事例研究」『韓國政策學會報』第一三卷五号、二〇〇五年。
- ⑤姜明求「行政首都移転、分権、そして均衡発展―さらに別の話」『行政論叢』第四四卷一、二〇〇六年。
- ⑥安成浩「新行政首都建設の論拠と課題」『大韓地理學會誌』第三八卷二、二〇〇三年。