

## 韓国 行政中心複合都市建設庁 訪問記

本記事は、平成29年1月に実施したインタビュー内容を取りまとめたものです。

## 世宗市における首都機能移転に伴う諸課題について

## 韓国 行政中心複合都市建設庁

- ▶ 行政中心複合都市の概要
- ▶ 行政中心複合都市の開発現況
- ▶ 行政中心複合都市建設事業の予算
- ▶ 都市特化事業
- ▶ 自立的な都市のための機能拡充
- ▶ 中央行政機関などの移転
- ▶ 行政中心複合都市の建設現況
- ▶ 中央行政機関などの移転によるメリットとデメリット
- ▶ 行政中心複合都市の将来計画
- ▶ 行政中心複合都市のあり方

## 行政中心複合都市の概要

**問** 韓国では、新しく世宗特別自治市が発足し、そうした中で行政中心複合都市の開発及び建設が活発に行われています。中央行政機関移転などの中心になっている行政中心複合都市についてお聞かせください。



行政中心複合都市の位置

(出典：韓国 行政中心複合都市建設庁の説明資料より)

**答** 行政中心複合都市は、韓国のバランスの取れた国土開発、国の競争力向上を目指し、世宗特別自治市の中に、行政中心複合都市建設庁（政府）が建設・管理する地域です。

韓国の中心に世宗市が立地し、その中に行政中心複合都市が立地しています。国土の中心に立地している地理的なメリットに加え、様々な広域交通網の拡充を通じて、国の主要都市へ2時間以内にアクセスできるよう整備しています。

現在、行政中心複合都市は面積が72km<sup>2</sup>、人口は146,653人です。行政中心複合都市の特徴は、都市の中心に緑を残して、22の地区をその緑地に沿って円型に配置し、交通渋滞などの様々な都市混雑を減らすように設計されたことです。また、内側と外側の二重円の交通網を持っています。内側の円は都市内部循環、即ち、公共交通網です。外側の円は都市外部の交通網とつなぐ広域交通網です。

都市の完成は2030年を目指し、目標人口は50万人で、自立的な都市になれるよう造成しています。2030年まで3段階に分けて造成中であり、現在は都市自立性・経済成長の拡充に集中する第2段階に入っています。

## 行政中心複合都市の開発現況

**問** 現在の行政中心複合都市の開発状況についてお聞かせください。

**答** 行政中心複合都市の最も大きな機能である中央行政機能において、現在40の中央行政機関が移転を完了し、約15,000人の公務員が勤めています。

2011年に800人台に過ぎなかった人口が2016年末には146,000人を超えました。行政中心複合都市住民の平均年齢は32歳という全国で最も若い都市であるだけでなく、出生率も1.9で全国第1位です。目標人口の50万人を収容するため、2030年まで20万戸の住宅供給が予定されています。学校は特別目的学校を含み63校が運営されています。これに加え、住民の生活の質を高めるため、商業施設、文化施設、福祉施設の整備、緑豊かな空間、公園の様々な複合的機能が造成されています。



政府世宗庁舎の全景  
(出典：『行政中心複合都市白書（2012-2015）』より)

中央行政機能と文化・国際交流機能などが入っている第1・2生活圏は造成を完了しました。現在は、第3・4生活圏が造成中です。



行政中心複合都市の建設状況  
(出典：韓国 行政中心複合都市建設庁の説明資料より)

## 行政中心複合都市建設事業の予算

**問** 行政中心複合都市を建設するための予算と予算執行についてお聞かせください。

**答** 行政中心複合都市建設事業の予算は、22.5兆ウォンで、その内中央政府から8.5兆ウォン、公企業であるLH（韓国土地住宅公社）が14兆ウォンを投資することになっています。それに加え、まだ、集計は出ていませんが、2016年末時点で民間から84.3兆ウォンの投資がなされたと予測しています。政府予算では約58%、全体予算では約28%が執行されました。

## 都市特化事業

**問** 行政中心複合都市の建設において、他のニュータウン建設に比べ、特徴的な点がありましたらお聞かせください。

**答** 行政中心複合都市内においては、公共及び民間により様々な新しい建築物が建てられています。他のニュータウンと比べると、行政中心複合都市内の建築物は、ユニークなデザインや新しい建築技術などを取り入れたものが多いところが特徴的といえるかもしれません。

例えば、公共の建築物では世宗国立図書館、政府庁舎、大統領記録館などがありますがどれもユニークな形をしています。政府庁舎は、昨年（2016年）に最長の屋上庭園としてギネスブックに掲載されました。民間の建築物では特に集合住宅において、従来は価格だけに重点を置いていたのに対し、現在はデザインや住民の住みやすさなどの様々な分野に重点をおいています。

## 自立的な都市のための機能拡充

**問** 中央行政機関などは移転を完了していますが、その他に行政中心複合都市が自立するために行っていることがありましたらお聞かせください。

**答** 中央行政機能の移転だけでは都市成長の動力として十分ではないと考えられるので、公共機関の追加移転、総合病院及び大学病院、大型小売販売店、研究施設などを誘致するため努力しています。第4生活圏にはBT（Bio Technology）- IT（Information Technology）先端分野の企業と研究所が一ヶ所に集まれる産学研クラスターを造成しています。それ以外にも未来志向的で、かつ先端IT技術を活用したスマートシティ建設のため、様々な活動をしています。このような努力を通じて、未来の第4次産業革命や地球温暖化に備えています。また、行政中心複合都市の中で、エネルギー収支がゼロになる町であるゼロエネルギー・タウンの造成も推進しています。

## 中央行政機関などの移転

**問** 韓国では決定から10年余りで、途中李明博<sup>イミョンパク</sup>（第17代大統領）時代の中断もありましたが、現在行政機能の移転を完了されています。素晴らしい実行力だと思いますが、その進め方や実行する際の問題点・反省点についてお聞かせください。

**答** 首都機能移転は一つの都市又は一部地域の問題ではありませんので、国民の共感が非常に重要です。また、国民の共感があるとしても、既得権などの反発で長々と議論だけが続く状況になりやすく、実際に世界で首都機能移転が実施できた事例を見ると政治的リーダーシップを持っている人の決断が触媒になって進んだ場合が多いと考えます。韓国の行政中心複合都市の場合は前々大統領（第16代盧武鉉大統領）の選挙公約により触発されたことが首都機能移転の決定的な推進力だったと思います。

ただし、当初は行政「首都」として始まりましたが、途中で違憲判決により、当初案のおりは進みませんでした。そこで首都機能に関する問題を排除できるよう、各政党が大統領官邸と一部の部処（省庁）を除いた行政中心複合都市として合意し、現在に至りました。それによって、行政府は計画や予算などについて立法府と緊密に議論すべきことも多いのですが、このような構造のため、行政非効率に関する問題が続いています。現在、韓国では憲法改正に関する議論が起きています。そうした中で、このような非効率を解消するため、「行政首都」を憲法に明文化することに関する議論も出ています。ただ、行政中心複合都市は国家均衡発展のための政策から始まりました。その政策には、行政中心複合都市だけではなく、地方分権のための10の革新都市を共に進めることを心がけるべきだと思います。

現在、行政中心複合都市に本格的に住民の入居が始まり5年ぐらいい経過し、定住環境面では非常に高い評価を得ています。国家均衡発展にどのくらい貢献できたかに関する評価においては、首都圏人口増加率が減少傾向に転換するなど肯定的指標が見られますが、国家均衡発展のため、まだまだすべきことが多く残っており、都市の造成も初期段階なので、適切な評価するにはまだ早いのではないかと思います。

## 行政中心複合都市の建設現況

**問** 現在、行政中心複合都市の整備状況（計画に対して進んでいるものと遅れているもの）についてお聞かせください。

**答** 予算面では公共部分において60%くらい執行済みです。建設は50%くらい完了しています。概要で民間部分を含み28%と申し上げましたが、これは民間から予想される投資を含んでいますので、公共部分だけを考慮した方が理解しやすいと思います。李明博大統領

時代に当初の計画通り進めるかの議論があり、2年ほど停滞しました。そのため住宅供給などはまだ少し遅れていますが、それを除けば当初の計画どおりに進んでいると評価できます。

## 中央行政機関などの移転によるメリットとデメリット

---

**問** 立法府と行政府の一部がソウルにあり、行政府の残りが世宗市に移転していますが、距離が離れていることによるメリットとデメリットをお聞かせください。

**答** 立法府との緊密な協議に関わる局長以上及び長官（大臣）・次官にとっては、さすがに距離による不便さと非効率な部分はあります。しかし、一方で、世宗市に政府機関があることにより、地方との協力関係はむしろ望ましくなった面もあります。そうしたわけで、全体的には状況が悪化したとは言えません。

政府機関の職員の場合、最初は機関移転によって個人の意思とは関係なく移転しなければならないということで、不満が非常に高い傾向にありました。しかし、ソウルでは住宅の購入も難しく、通勤時間も平均1時間以上かかります。また、残業も多い文化の下で働いていました。一方、世宗市では仕事をさらに効率的に行う新しい文化が定着しました。それに加え、仕事だけではなく家族との関係など個人の暮らしに時間を使えるようになり、ワークライフバランスを取れるようになったという肯定的な面があります。このような部分も生活満足度が高くなっている理由の一つではないかと思っています。

もちろん、職位・役割によって立場と評価は異なると思います。移動時間だけでもここから国会まで、五松駅とソウル駅を通じて1時間半くらいかかります。それをどのように評価するかは個人によると思います。ドイツのベルリンでは飛行機で移動しなければならないと伺っていますが、そのようにどこまでを非効率として扱うかの問題だと思います。国家均衡発展のための政策という大枠から見ると個人的には国会での協議のため往復することは大きな問題ではないと思います。

## 行政中心複合都市の将来計画

---

**問** 行政機関の移転は完了していますが、これから計画変更・新たな計画の立案などがありましたらお聞かせください。

**答** 行政非効率に関する問題提議が続いており、政治的なことで計画が変更になる可能性を常に秘めた都市です。そのような側面で、先ほどお話しした憲法改正について、次期大統領選挙の候補者の中には、行政首都を明文化しようと主張している候補者もいます。もしそのとおりに進めば、国会の移転が何より議論されると思います。それに加え、大統領官邸まで移転されるようになると既存の都市計画の修正が必要になる場合もあります。そのような状況を弾力的に受け入れるため、行政中心複合都市内には、計画が変更になった場合でも対応できるような保留地が多く残っています。

## 行政中心複合都市のあり方

---

**問** 行政中心複合都市のあり方についてお聞かせください。

**答** 行政中心複合都市は2030年までに、国の成長・発展のリーダーになることを目指しています。行政中心複合都市の建設は、行政中心複合都市をはじめ、世宗市、周辺地域ひいては国全体まで、この都市の建設を通じて多くの経済波及効果が起こることを期待されています。また、行政中心複合都市の建設が一つのモデルとして、世界に輸出できて広く伝えられる都市になることを期待しています。

## 寄稿文

本記事は、平成28年10月に実施したインタビュー内容を取りまとめたものです。

## 首都機能移転による多重ネットワークの形成

韓国 選挙研修院制度研究部教授

高 選圭 氏



- ▶ [首都機能移転実現の理由－統治構造、ソウル・地方の大きな格差](#)
- ▶ [世宗市への移転は行政の効率化の一つのきっかけ](#)
- ▶ [多重ネットワークによる時代の変化への柔軟な対応](#)
- ▶ [国民全体を意識した政策立案・資源配分へ](#)
- ▶ [日本における首都機能のあり方－各地域を起点とするネットワーク構築を](#)
- ▶ [高選圭氏プロフィール](#)

## 首都機能移転実現の理由－統治構造、ソウル・地方の大きな格差

**問** 首都機能移転について、日本では長く議論していますが、韓国では盧武鉉大統領時代に始まってからわずか10年余りで現実のものとなり、「世宗市」と名づけられた新都市が誕生し、中央政府の部処（省庁）の多くが既に移転を完了しました。この対比をどのようにお考えですか。

**答** 首都機能移転が日本では実現せず、韓国では実現した理由として、1つにはリーダーシップ、大統領制の韓国と日本では統治構造のシステムが違うということがあります。韓国の場合は大統領の権限が強く、利活用できる政策手段が多いので、進めやすい環境が整っていると思います。もう一つは、韓国は日本ほど地方分権や分散が進んでいないということがあります。ソウルへの過度な一極集中は、首都機能移転の必要性やその政策の正当性にも大きな影響を与えます。

日本でも東京一極集中と言われますが、韓国はソウルに京畿道、仁川を加えた首都圏には国の人口の半分以上が集中しており、日本の東京圏より集中度が高い状態です。韓国では地方に住むことはルーザー（落ちこぼれ）であるという意識さえあります。そういう韓国社会の問題を突破することが求められました。

首都機能移転は、韓国の民主化と平等志向的な価値観と深く関わっています。軍事政権が1987年に終わって民主化を進める中で、何より平等が重んじられました。最初は国民ひとりひとりが自分の1票で大統領を選べるようになり、また国会議員が小選挙区制になって国民が政権政党を直接選べるようになりました。次に経済面の平等が求められ、労働者の権利を要求し組合活動が活発になりました。マスコミの民主化も進みました。政治の民主化は権力者と有権者の関係、経済の民主化は使用者と労働者の関係、それからマスコミの民主化はメディアと市民の関係をより平等に見直す過程でもありました。

その次に、空間的、地理的な平等、すなわちソウルと地方の格差対策もまた国民の要求となりました。

財源を地方分権化してもそれだけでは地方の人たちの目には見えぬ実感できません。これに対し、首都機能の移転は中央政府の部処（省庁）の建物が地方に移り、公務員も移ってくるわけですから、これは目に見えるし経済効果も雇用効果もある。また、単なる物理的な意味だけでなく、ソウル対地方の関係を変えるというイデオロギー的、価値的な意味もある。それを盧武鉉大統領がうまく設定して「新

行政首都」を建設しようとし、これに憲法裁判所が違憲判決を下しましたが、今度はその判決に対して猛反発が起こり、「行政中心複合都市」として実現しました。今の朴槿恵大統領を含め、政治家は首都機能移転を拒否することはできませんでした。

日本の場合、東京の過密化、一極集中という理由だけでは首都機能移転を実現する力が弱かったのだと思います。従来の問題解決だけでなく、未来社会に向けた新しい価値の実現（韓国の場合は、中央と地方の平等な社会）をより強調する必要があったと思います。

制度ということでは、日本でも近年は総理大臣の権限が飛躍的に高まり、韓国に近い形になりました。一方で日本では中央政府の財源が厳しくなりましたから、価値の配分をこれまでとは異なる形で行うことが求められます。国のあり方に関するパラダイム転換といったものが必要ではないでしょうか。

また、構想を実現するにはプレーヤーのコミュニケーション能力と言いましょうか、資源を動員し、国民に対して働きかけ、説得する能力も必要です。

## 世宗市への移転は行政の効率化の一つのきっかけ

**問** 韓国では、当初は一括的な行政首都の構想だったものが、憲法裁判所の違憲判決を受けて、大統領府や国会をソウルに残したまま、中央政府の部処（省庁）の多くが世宗市に移転した結果、政治と行政が地理的に分離する形になりました。この形態についてどのようにお考えですか。

**答** 行政機関が世宗市に移ったため、公務員の移動時間が長くなり、世宗市とソウルとの間の高速道路上にいる時間が長いと批判するマスコミ報道は確かにあります。しかし、日本のように公務員が机にしがみつきの、国会議員から電話があったらすぐ説明に駆けつけるのが今の時代のあるべき姿でしょうか。

行政と議会との関係は、時代とともに、技術とともに変わるべきものです。韓国では行政文書の情報公開が進んでいますから、国会議員はソウルにいても行政文書を見ることができます。

世宗市への移転が、行政が効率性を求める一つのきっかけになったと言えるでしょう。

世宗市に移転したことにより、公務員の仕事の仕方も変わりました。週のうち木・金曜日はソウルで情報収集や会議をするようにしたり、また、役所がソウルにあったときは、公務員は「お上」ですから民間人を役所に呼びつけていましたが、今は公務員が自ら足を運ぶようになりました。公務員の出張費や移動時間のコストが増えたのは否定できませんが、「民」を見る「官」の側の姿勢の変化によるメリットはそれを上回るものがあると思います。

日本の皆さんは韓国の首都機能移転をどのような基準で評価されるのでしょうか。政策決定に時間がかかるようになったことや、交通コストが増えたことから、「馬鹿なことをしたな」と思われているかもしれません。しかし、韓国社会全体にもたらした効果、国民の行政に対する満足感、各部署の自律性の高まりといった基準で評価すると、見えてくるものが違ってくるのではないのでしょうか。

## 多重ネットワークによる時代の変化への柔軟な対応

**問** 韓国では分散的な首都機能移転を行いました。当初意図したものとは異なる効果が表れてきたと言えるのでしょうか。

**答** 最初に盧武鉉大統領が首都機能移転を進めたとき、分散的な形で移転した現状では異なっていますし、今後の進化していく姿に注目していくべきだと思います。

当初どこまで意識されていたかはさておいて、移転によって複数のネットワークが構築され、ハブが多数できたということは、リスク回避の点でも、また結果として時代の変化に柔軟に対応できるという点でもプラスの面が大きいと思います。

日本は行政組織と国民のネットワークが東京からの一つしかありませんね。韓国はソウルからのネットワークに加えて世宗市からのネットワークができました。また、首都機能移転とは別の政策ですが、様々な国の機関を地域特性に応じて各都市に分散し、例えば医療や保健に関する国の機関を原州<sup>ウォンジュ</sup>という地方都市に移転しました。それらの機関からのネットワークがあります。以前は地域の発展のためにイベントなどを誘致する発展戦略がとられていましたが、今はそれぞれの地域資源を活かした政策立案が重要ですから、多重のネットワークによって結果的に今の時代の変化に柔軟に対応できるようになったと思います。

## 国民全体を意識した政策立案・資源配分へ

**問** 公務員の意識や姿勢も、世宗市への移転を契機として変わってきたのでしょうか。

**答** 公務員はかつて、青瓦台や大臣を向いて仕事をしていました。それが自らのポストにとっても重要でした。今では、一般国民を意識して政策を進めるように変化してきました。

また、以前は市民団体の行政監視を最も恐れていましたが、ホームページができ情報公開が進んだ今は、一般国民の目、国民からの批判を最も気にして仕事をするようになりました。

世宗市への移転と社会的な価値の変化があいまって、公務員は利害関係者よりは国民全体を意識して政策を立案し、資源を配分するようになってきました。ソウル中心の既得権益やしがらみから自由になったので、可能になったと思います。

韓国では最近、行政に対する国民の満足度が高まっています。オープンで透明、目に見える政府が実現するようになりました。国民が

言ったことをまずは聞いてくれるし、申請したことがどう処理されているか目に見える。行政のオンライン化が進み、住民票でも税金でも自宅のパソコンで手続きできるし手数料もかからない。そうした明確なメリットもありました。要するに、行政のオンライン化・オープン化が進んだ時代には、行政機関の所在地や首都機能の位置が持っている意味は変わってくると思います。日本では電子政府があまり進んでいないようですね。

**問** 大統領府（青瓦台）のあるソウルから離れたことによって、大統領と各部処（省庁）との関係も変わったのでしょうか。

**答** 韓国では以前は大統領の権限が非常に強く、カリスマ的、王様の如くすべてを決めることができ、そのために非合理的なことが行われることもありました。今は大統領と省庁との関係が変わりつつあります。以前より各省庁の自立性が高まり、官僚が縦割りや自己利益に走るのではなく、情報を公開し、国民に監視され、国民の満足度を高めるように仕事をするようになってきました。世宗市に移って青瓦台から距離が遠くなり、時代の変化とあいまって、大統領との関係を冷静に見直すことが可能になったのだと思います。

**問** 将来的にも、大統領府や国会はソウルにとどまり、世宗市に移転した国の行政機関と離れたままでも差支えないとお考えですか。

**答** それについては、地理的な場所ではなくて、機能的な観点からみる必要があります。もし各省庁がバラバラでそれを総合調整するコーディネーター組織ができていないのか、もしできていないのであれば、そのコーディネーター組織を世宗市に置くのがよいかもかもしれません。しかし、単に大統領や大臣や国会議員に報告するために近い方がいいという議論には、与する必要はないと思います。

## 日本における首都機能のあり方—各地域を起点とするネットワーク構築を

**問** 日本のこれからの首都機能のあり方に対して何かコメントを頂けますでしょうか。

**答** 機能的な移転にプラスして、移転により多重なネットワーク、つまり政策アイデアのネットワークや専門家のネットワーク、資源配分のネットワークを構築し、共有していくこと、それが日本の今後どう役に立つかを議論し、国民との関係を作り直すことを考えるべきだと思います。今のような東京から全国へのネットワークだけでなく各地域を起点とするネットワークを構築することを考えるべきでしょう。単に、京都から江戸・東京に移ったものをそのままどこかに移すというだけの議論は意味がないと思います。

### 高選圭（ゴ・ソンギョ）氏 プロフィール

1968年生

東北大学大学院情報科学博士

ソウル特別市策電子政府研究所企画部長

世宗研究所日本研究センター研究員

韓国 中央選挙管理委員会選挙研修院教授

著書・論文等

- ・『選挙管理の政治学』（共著、有斐閣、2013）
- ・『ネット選挙が変える政治と社会—日米韓に見る新たな「公共圏」の姿』（共著、慶応義塾大学出版会、2013）
- ・『被災地から考える日本の選挙』（共著、東北大学出版会、2013）
- ・『日韓政治制度の比較』（共著、慶応義塾大学出版会、2015）

---

国土交通省 国土政策局 総合計画課