

韓国における国土・地域政策の新潮流

－均衡発展とイノベーション志向－

尹 明憲

はじめに

I 国土・地域政策の転換

II 第4次国土総合計画

1. 第4次国土総合計画の概要

2. 主要戦略

III 第1次国家均衡発展5カ年計画

1. 第1次国家均衡発展5カ年計画の概要

2. 革新主導型発展基盤の構築

むすび

<要旨>

1997～98年に韓国は「IMF危機」と呼ばれる深刻な経済危機を経験したが、それを前後して国土及び地域政策が大きく変遷を遂げてきた。危機以前には「成長」が優先され、地域間の不均衡が問題となったが、危機後は量的拡大よりも「均衡」と「イノベーション」の促進に重点を置くようになり、政策基調が大きく変化した。本稿では「第4次国土総合計画」と「国家均衡発展5カ年計画」などに見られる、このような韓国の国土・地域政策の新潮流について論じる。

<キーワード>

地域間格差 (Inequity between regions)、国土・地域政策 (Land and regional policies)、均衡発展 (Balanced development)、地域イノベーションシステム (RIS) (Regional innovation system)、革新クラスター (Innovative cluster)

はじめに

韓国経済が輸出指向工業化戦略の下で財閥主導で著しい成長を持続してきたのは周知のところである。しかし、韓国で1997～98年に「IMF危機」と呼ばれる経済通貨危機に直面して^①、韓国経済は未曾有の衝撃を受け、発展戦略のパラダイムを大きく転換せざるを得なかった。このことは国土政策及び地域政策においても当てはまる。1970年代から3次にわたって施行された国土総合開発計画では「成長至上」の指向性が埋め込まれて、その結果として地域間不均衡が構造的問題となった^②。ただし、第3次国土総合計画では地域産業の育成を目指す施策も取り入れられるようになり、それ以前の国土計画とは政策基調で変化が見られた。しかしながら、経済開発計画の下部計画としての位置づけと推進体制での中央集権的性格は依然として残っており、IMF経済危機を契機として従来の国土政策が制度疲労に陥ったことが明らかになったのである。

かくして、IMF経済危機後に2000年を起点として新たに策定された第4次国土総合計画では従来とは異なる政策基調が盛り込まれるようになった。IMF経済危機当時の金大中政権には、外国資本

の積極的誘致とともに成長源泉の転換（要素投入からイノベーション重視へ）を重視する方向に開発戦略のパラダイムの転換が図られたが、国土計画にもその点は反映されるようになった。

とりわけ、2003年に盧武鉉政権が成立してからは、5ヵ年計画の経済計画は「成長」よりも「均衡発展」に重点を置くものになり、国土計画の上部計画としてではなく、国土計画を具体化もしくは補完する性格を帯びるようになり、計画策定過程でも民間専門家や地方自治体関係者の参与を促すようになるなど、従来の経済計画とは性格が異なってきた。

以上の問題意識を踏まえて、本稿ではⅡでこのような国土・地域政策の転換に関してその背景について論じる。Ⅲでは2000年から2020年を計画期間とする第4次国土総合計画の概要と主要戦略について述べ、Ⅳでは2004年から2008年を計画期間とする第1次国家均衡発展5ヵ年計画についてまず概要を紹介して、次にそこでの主要戦略として位置づけられている革新主導型発展基盤の構築に焦点を当てて検討する。最後に、Ⅴでは今後の課題について簡単に述べて締めくくるとする。

I 国土・地域政策の転換

国土政策は、一方で社会間接資本の形成を通じて国民経済の競争力の基盤を形成すると同時に、経済成長の果実が地域間に均しく分配されるように誘導することも求められる。韓国の国土政策は、首都圏と慶尚南北道などの地理的に限られた範囲への社会間接資本投資を集中させ、これら地域へ企業立地を誘導して経済成長を加速化するのに貢献してきた。その反面、首都圏での過密と農漁村での過疎と両者間の所得格差というコインの裏表を成す「集積の不利益」をもたらした。そこで国土政策におけるジレンマが生じる。

1990年代に入って施行された「第3次国土総合開発計画」ではこのようなジレンマを解決するために、地方大都市の育成とハイテク産業を含めた地方産業の育成に重点が置かれるようになった。しかし、計画自体が「経済開発5ヵ年計画」を補完する下部計画としての評価しか与えられず、期間中にIMF危機に達したために、成果が現れないままに終わった。

IMF危機後の国土計画では政策基調での根本的なパラダイムの転換が図られた。まず名称については3次にわたる従来の国土計画では「国土総合開発計画」と付されていたが、「開発」という用語は削除され、「第4次国土総合計画」と変更された。この名称変更でも窺うことができるように、成長一辺倒で作成されてきた国土計画が地方の自立的発展とそれによる国土全体の均衡発展に主眼を置くようになった。特に、2003年に政権が金大中前大統領から盧武鉉現大統領に移ってからは、従来の5年単位で施行されてきた「経済開発5ヵ年計画」が「国家均衡発展5ヵ年計画」として2004年を初年度として開始され、また「第4次国土総合計画」も2006年を初年度として修正計画が施行されるようになった。そして、国土の均衡発展を実現する方途として、地域主導による地域イノベーション・システム（Regional Innovation System：RIS）の構築が政策課題として掲げられるようになった^③。

地域間格差を問題にする場合に、格差を表す指標として所得格差そのものも重要ではあるが、それよりも重要であるのは、地域経済発展の原動力となる成長源泉としての研究開発資源をどの程度備えているかということである。そこで、2002年の時点での韓国16広域市道について地域間格差を探るために、1人当たりGDPとともに研究開発関連の指標についてのジニ係数を算出してみると、表1の通りである。

ここでは数値が大きければ大きいほど、地域間の格差が大きいものと評価される。1人当たりGDPについては最も少ない大邱市が7,235千ウォン、最も多い蔚山市が25,534千ウォンであるが、算出さ

表1. 韓国広域市・道別に見た研究開発関連
指標の地域間格差 (2002年)

研究開発関連	指標項目	ジニ係数
1人当りGDP		0.159
人口万人当り研究費		0.501
人口万人当り研究員数		0.361
人口万人当り特許出願		0.491
人口万人当りSCI論文発表		0.505

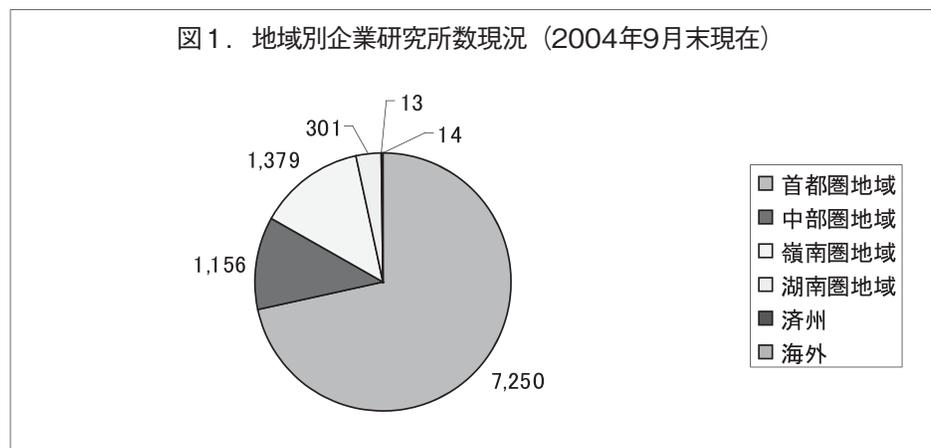
資料：韓国産業技術振興協会（2004）、318頁より算出。

れたジニ係数は0.159と比較的に大きくなかった⁴⁾。それに対して、研究開発に投入される資源としての研究費と研究員については、人口1万人当りの研究費では最小値が釜山の572百万ウォン、最大値が大田の14,129百万ウォンで、後者は前者の25倍弱にもなり、ジニ係数は0.501を示した。同様に、人口1万人当りの研究員数についても、研究費ほどの値ではないが、GDPのそれよりもはるかに高い0.361を示した。

研究開発の成果としての特許出願件数とSCI論文発表件数については、特許出願では全国平均(人口1万人当り4.5件)を上回るのは、ソウル(8.0件)と京畿道(8.0件)、大田市(7.4件)、忠清北道(6.3件)などに集中している。SCI論文発表では大田市(人口1万人当り14.5件)が圧倒的に多く、次いでソウル(4.8件)、光州市(4.0件)が続く。

また、2004年9月末現在で企業研究所の地域別立地状況を見ると、図1の通りである⁵⁾。この時点で企業研究所は全体で10,113ヶ所を数えるが、その内で7,250ヶ所は首都圏地域(ソウル特別市、仁川広域市、京畿道)に圧倒的に集中しており、次いで1,379ヶ所の嶺南圏地域(釜山・蔚山・大邱広域市、慶尚南道、慶尚北道)、1,156ヶ所の中部圏地域(大田広域市、忠清南道、忠清北道、江原道)、301ヶ所の湖南圏地域(光州広域市、全羅南道、全羅北道)、13ヶ所の済州道が続く。

このように見ると、地域間格差はGDPよりも将来の成長源泉となる技術(知識)及び知識創出基盤の面で一層明確に表れると言える。ただし、大田市の場合には国家的な科学技術研究団地が造成され



ている事情もあるので、大田市が特に研究費及び研究員数の実績で突出する形で地域格差が現れるのは、当然の帰結であると見なすことができ、その是正自体が政策課題になるわけではない。特に、知識創出及び研究開発で必須となる相互学習が従事者及び従事機関の間の密接な接触から生み出されるとすれば、研究機関が相互に遠隔地に分散しているのではなく、地理的に比較的狭い範囲で特定地域に集中していくことが望ましい。それがいわゆるクラスターとして形成される。

しかし、国土政策及び地域政策で国土の均衡発展を中長期的戦略目標と見なし、知識・技術源泉を地域主導で構築するように誘導していき、それによって地域間の格差の解消と国土全体の均衡発展を期するとすれば、「第4次国土総合計画」あるいは「国土均衡発展5カ年計画」の進行に伴って各地域において分野別にイノベーション基盤が形成されて地域経済の活性化に寄与し、計画期間最終年度には結果として表1に示したジニ係数の数値がよりも低い数値になっていることが期待される。次に、「第4次国土総合計画」と「国土均衡発展5カ年計画」を、特に地域革新体系構築に向けての模索としての側面から検討することとする。

II 第4次国土総合計画

1. 第4次国土総合計画の概要

韓国では、2001年を最終年度とする第3次国土総合開発計画に代って、2000年から2020年までを計画期間とする「第4次国土総合計画」（以下では第4次計画）の計画が施行されている⁶⁾。計画作成に当たって念頭に置かれた与件変化に伴う時代的課題として、①グローバル化に伴った国際競争の激化と東アジア経済の成長に対する対応が求められること。②地方自治制度の進展に伴って地域開発戦略の転換を迫られ、民間及び外国資本の地域への導入の重要性が増大し、地域構成主体による自律的な開発事業の展開が求められるようになったこと。③知識基盤産業の発展が展望される中で、情報通信インフラの整備など知識情報化に対応する国土与件の造成が必要となったこと。④人口増加の停滞や経済成長率の3～5%の安定水準への転換が展望されるので、高齢人口の地域での定住を促す国土整備が必要となるなどの点が認識された。

そして、以上の課題を実現させるための戦略として次の5つの項目が掲げられている。まず項目を挙げると、①開放型統合国土軸形成、②地域別競争力高度化、③健康で快適な国土環境造成、④高速交通情報網構築、⑤南北韓交流協力基盤造成などである。これらの一つ一つが重要な論点であるが、特に本書のテーマに関わる項目は、①開放型統合国土軸形成と②地域別競争力高度化であるので、これらについて論及することとする。

2. 主要戦略

(1) 開放型統合国土軸形成⁷⁾

従前の3次にわたる韓国の国土計画では国土を圏域単位で捉える場合がほとんどであったので、「軸」概念が導入された点が第4次計画の特徴の一つである。韓国でこれまで既成事実として形成されてきた国土軸はソウルと釜山を結ぶものだけしかなかった。第4次計画では、東北アジアにおける韓国の地理的特徴を生かして戦略的関門機能を発揮できる国土骨格の形成に眼目がおかれて国土軸が設定されている。そのため、国土軸として大きくは開放的国土の実現を視野に入れた「沿岸国土軸」と、国土均衡発展を実現するための「東西内陸軸」の2類型が設定されている。そして、表1に示すように、「沿岸国土軸」と「東西内陸軸」はそれぞれ次の3つに細分され、それぞれの特性に応じた発展

戦略が採択されている。

このように第4次計画で設定された国土軸は、東北アジアで関門としての機能を果たしうる韓国の地理的条件を踏まえて国際交流を前提とする開放型統国土軸として形成することを目指している。そのために環黄海軸と環南海軸に位置する主要産業都市を連結して新産業育成のための「新産業地帯網」を構築し、国際交通インフラを拡充し、「自由港地域」や「外国人投資地域」を設置することが計画に盛り込まれた^⑧。

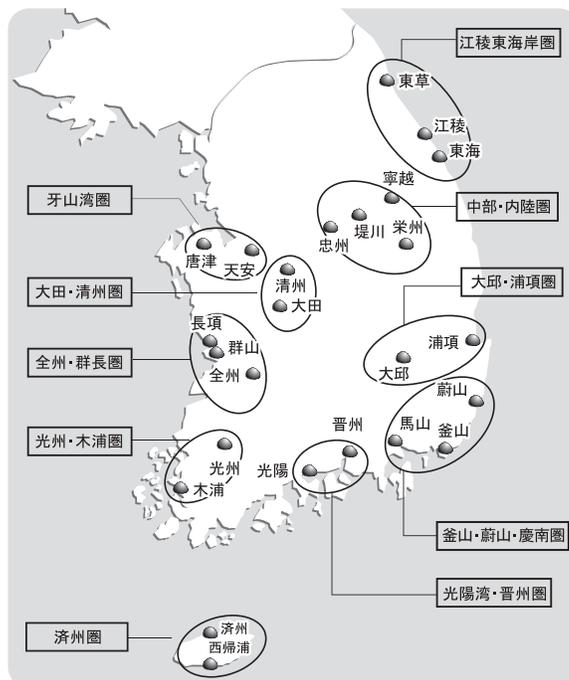
以上のような国土軸とは別に各地域ごとに10大広域圏が設定されており、この地方自治体の枠を超えて広域での地域発展拠点の形成と国際直交易基盤の育成が目指されている。これらの広域圏の間を国土軸が繋ぐことによって国土全体が構成されることになる^⑨。

表1. 第4次国土総合計画での国土軸

分類	名称	対象地域及び発展戦略
沿岸国土軸	環東海軸	釜山・蔚山 - 浦項 - 江陵・束草 -(北朝鮮 / 羅津・先鋒)-(極東ロシア)
		戦略基調：環東海圏国際観光及び基幹産業の高度化 ・雪岳山 - 金剛山の国際観光など東海 (日本海) 岸地域の観光ルート活性化 ・浦項 (製鉄)、蔚山 (自動車・重工業)、東海 (資源加工) などで基幹産業の高度化促進
	環南海軸	(日本) - 釜山 - 晋州・光州 - 木浦 -(中国・東南アジア)
		戦略基調：国際物流・観光・産業特化地帯に育成 ・釜山港・光陽港育成、南海岸観光ベルト造成、馬山・昌原、晋州・泗川 光陽・順天・木浦など産業特化地帯を育成
	環黄海軸	木浦・光州 - 群山・全州 - 仁川 - (北朝鮮 / 新義州) - (ユーラシア大陸)
		戦略基調：中国の成長に対応した新産業地帯網造成 ・仁川 - 牙山湾 - 群山・長項 - 木浦地域とつながる新産業地帯網の育成 及び相互補完発展
東西内陸軸	南部内陸軸	群山・全州 - 大邱 - 浦項
		戦略基調：嶺南及び湖南地方の均衡開発のための連携強化 ・群山・全州と撫州 - 金泉 - 大邱 - 浦項を結ぶ高速道路網構築及び地域間 共同の文化観光事業の推進、環東海圏と環黄海圏の連携交流活性化
	中部内陸軸	仁川 - 原州 - 江陵・束草
		戦略基調：首都圏機能分散受容及び山岳沿岸連携観光活性化 ・首都圏南部地域への機能分散及び首都圏と江原道を結ぶ山岳・沿岸 観光地域に特性化
ソウル・釜山軸	ソウル - 大田 - 大邱 - 釜山	
		戦略基調：産業構造改編及び整備基盤構築 ・地域競争力を高めるために、人口・産業の分散を図り、産業の 高付加価値化及び競争力のある産業に改編誘導

資料：大韓民国政府 (2000)、19～21頁より作成。

図2. 第4次国土総合計画における10大広域圏



(2)地域別競争力の高度化⁽¹⁰⁾

第4次計画では地域の競争戦略の構築が前面に出されており、地域特性を活かした個性ある発展を実現させるために、首都圏、地方都市、農漁村それぞれに次のような発展戦略を掲げている。

首都圏： 首都機能の地方分散と体系的整備

地方都市： 地方大都市の「産業別首都化」(特定産業についての首都機能の分担)と地方
中小都市の機能の専門化

農漁村など落後地域： 農水産業の高付加価値化と保有する自然・文化資源の「新資源」
としての活用

ここで特に注目すべきは地域産業の発展戦略であるが、上記の「自由港地域」や「外国人投資地域」などを含めて、地域産業構造の高度化に資する戦略的産業立地を政策に盛り込んでいる。そのために、第1に、企業の立地需要に対応するために政府主導の産業団地供給方式を地方自治団体の自律的供給に委ねるようにするとともに、基盤施設、情報、技術など各種インセンティブの総合的支援体系を構築する。第2に、地域主力産業の知識化と新しい知識基盤産業育成に注力して、テクノパーク・メディアバレー・ベンチャー団地など多様な種類の知識産業団地を開発してベンチャー企業を効率的に育成し、特定産業に特化した各地域の間で相互協力を促して情報人材技術などでのネットワークを構築する。第3に、地域での技術開発及び創業にたいする支援基盤を強化し、地域大学を中心とする技術革新支援センターの設置などを通じて、地域での産学研連携や研究員のスピノフを支援しようとしている。

なお、金大中大統領の在任中に施行された第4次計画は、「参与政府」と称される盧武鉉大統領に政権が移ってから「第4次国土総合計画修正計画(2006~2020)」(以下では修正計画)として引き継がれた。基本的な方向性では大きな変化はないが、第4次計画開始以降の国内外の与件変化に対応するた

めに修正が加えられるようになった⁽¹¹⁾。その与件変化とは、①参与政府の新しい国家経営パラダイム、すなわち「国家均衡発展」を国土計画に反映させる必要が生じたこと、そして②中国の経済成長や自由貿易協定締結など地域主義の拡大などに現れるグローバル化の一層の進展に対応する国土次元の戦略を反映させることが必要となったのである。したがって、「開放型国土構造」と国家中枢機能の地方分散、地域革新体系(リージョナルイノベーションシステム：RIS)の構築による地域発展を戦略として一層鮮明に打ち出したことが主要な修正内容である。なお、RISについては、自治体、大学、企業、NGO、言論、研究所など地域発展主体間のネットワーキングと共同学習を通じて革新を創出するものとして修正計画で捉えられている。そして、地域産業の競争力を引揚げるために、従来の企業集積型産業政策から脱皮して、企業・研究所・大学・企業支援施設のクラスター化を推進して行き、「革新クラスター」を構築することを政策課題とした。

しかし、修正内容については5カ年計画として施行されている「第1次国家均衡発展5カ年計画」(以下では国家均衡計画と略称)と重なる所が多いと考えられるので、次に国家均衡計画を取り上げることとする。

Ⅲ 第1次国家均衡発展5カ年計画⁽¹²⁾

1. 第1次国家均衡発展5カ年計画の概要

前述のように、韓国では長年成長至上・要素投入中心の発展戦略が採られて、その結果が表1にも見られる地域間不均衡として現れてきた。金大中政権時に従来の発展戦略からの脱却が目指されて長期計画として第4次計画が実施されたのである。盧武鉉大統領の「参与政府」ではこのような地域間不均衡発展の問題を克服するために、要素投入中心の発展から技術、人材及び文化が成長の動力になる革新主導型地域発展への政策転換を推進しようとしている。2020年を目標年度とする長期展望が修正計画の中で提示され、それを実現するものとして国家均衡計画が施行されることになったのである。従来の経済開発5カ年計画と国家均衡計画との相違については表6-2に示す通りである。

国家均衡計画で掲げられている推進戦略は、①革新主導型発展基盤構築、②落後地域自立基盤造成、③首都圏の質的発展モデルの構築、④ネットワーク型国土構造形成の4項目が掲げられており、内容として第4次計画を補完するものとなっている。また、2004~2008年が計画期間とされる国家均衡計画は中長期的政策の第1段階として位置づけられ、第2次('09~'13)、第3次('14~'18)の計画推進を通じて韓国の源泉技術の保有、グローバル次元での競争力強化、世界水準の革新クラスターの

表2. 国家均衡発展5カ年計画と従来経済計画との相違

	経済開発5カ年計画	国家均衡発展5カ年計画
背景	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困の悪循環 ・ 農業中心経済構造 ・ 低成長陥穽 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域間格差の深化 ・ 要素投入型経済構造の限界 ・ 低技術 - 低革新陥穽
計画の特性	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政計画 ・ 自治体排除 - 中央政府主導 ・ 投入主導型成長モデル ・ 社会間接資本など物理的インフラ拡充 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法定計画 ・ 中央と地方のパートナーシップ ・ 革新主導型地域特性化発展モデル ・ 地域革新体系構築などソフトウェア的インフラ強化

資料：国家均衡発展委員会・産業資源部（2004）

構築を目指している。そして、自治体を排除して中央集権的な政策決定方式を採用しているのを改めて、広域市及び道などの地方自治体も革新主導型の地域経済を構築することを期して、「地域革新発展計画」が作成されるようになった点が注目される。

表2で国家均衡計画の特性として示すように、従来政策決定過程から排除されてきた地方自治体に対して、計画樹立と財政運営における自立性と責任性を強化するようになった。「革新主導型発展基盤構築」を主要推進戦略とする国家均衡計画では個々の地方においても地方主導で地域革新計画を樹立し、そのために組織された「地域革新協議会」の審議を経て競争原理に従って支援事業が決定されるようになり、その過程で中央政府は全体的なビジョンを提示するなど国家次元の調整を行う形で加わり、中央と地方のパートナーシップの増進が図られた。そして、社会間接資本・科学技術・産業など分野別国家計画と地域開発計画との連携の強化を図ることによって、地域開発事業の総合性・効率性の向上を目指している。

財政運用面では地域の投資優先順位に基づいて地域事業を体系的に支えるように、自治体補助金、剰余金事業を「国家均衡発展特別会計」に編入して運用されるようになった。そして、財政面で地方の自立性・責任性を強化するために、地方債を発行する際に個々の事業に対してではなく、総額限度の範囲内で地方が自らの裁量を発行し、財政運用評価を事前にではなく事後的に評価するように改めた。

5年間の国家均衡計画及び地域革新計画の予算規模及び財源は表3の通りである。国家均衡計画については、66兆5732億ウォンに上る所要事業費総計のうち、国費が66.9%に相当する44兆5732億ウォンで、国費のおよそ3分の2が「国家均衡発展特別会計」(均特会計)で調達される。地方費と民間資金はそれぞれ総額の21.7%、11.4%を占める。事業別に所要額が最も大きいのは、順に「地域戦略産業育成」、「地域生活環境インフラ拡充」、「落後地域開発」であり、それぞれ31.9%、15.9%、15.7%を占める。

地方自治体を主体として作成された総額60兆3694億ウォンの地域革新計画については、地方及び

表3. 国家均衡発展計画の予算規模及び財源
(2004~2008年の総計)

	所要事業費総計 総計 (億 ヲン)		地域革新計画 総計 (億 ヲン)	
		比重 (%)		比重 (%)
総投資所要	665,732	100	603,694	100
国費	445,349	66.9	289,901	48.0
・均特会計 ⁽¹⁾	278,751	41.8	235,586	39.0
・一般会計 ⁽²⁾	166,598	25.1	33,942	5.6
・その他			20,373	3.3
地方費	144,273	21.7	120,375	19.9
民資	76,110	11.4	193,419	32.0

資料：国家均衡発展委員会・産業資源部 (2004)、42・44頁。

注：(1)均特会計とは国家均衡発展特別会計を指す。

(2)一般会計とその他を含む。

民間資金の比重が国家均衡計画のそれよりも大きくなり、国費の比率が48.0%(均特会計39.0%)に対して、地方費19.9%、民間資金32.0%となっており、特に民間資金の誘致に重点が置かれていることが特徴的である。地域革新計画では、推進される事業の特性にしたがって国庫補助、融資、民資誘致、地方自治体の自己負担、外資誘致など財源調達元を多様化した。そして、自治体が自己責任下で金融市場で財源調達をすることができるように自治体と金融機関間の仲介機関として地域開発金融公社(仮称)の設立も計画されている。これは、プロジェクトファイナンス周旋、プロジェクトコンサルティング、民間投資拡大のための基礎投資、地方債(地方公企業債権)引き受けなどの機能を果たすものとして構想されている。

2. 革新主導型発展基盤の構築

次に、国家均衡計画で推進戦略の一つとして掲げられた革新主導型発展基盤の構築について踏み込んで検討する。韓国経済の成長戦略は技術模倣、物量拡大に重点が置かれ、中央集権的な方式で成長政策を施行してきた。しかし、国及び地域の競争力源泉として技術革新及びイノベーション(技術以外での新結合)創出能力が注目されるようになると、地域の役割は重要となる。

イノベーションが生じるためには、相互に密接なネットワークを持った企業・大学・研究所が集積した一定の地理的範囲で機関内及び機関間で相互学習が進められて新しい知識を創出する活動が行われる「知的クラスター」が形成されることが必要である。このような「知的クラスター」は、中央政府が上意下達で政策的に作り出せるものではなく、クラスターを構成する諸機関の構成員自らの発意で形成していかなければならない。クラスターを形成する上での中央政府の役割は、クラスター構成員が円滑に活動できる環境を側面から整備することである。

このような認識を背景として、国家均衡計画において「知的クラスター」形成を通じて地域経済活性化が主要政策課題として浮上してきた。従来の韓国の経済計画ではもっぱらマクロレベルでの経済成長の実現に比重が置かれ、地域政策にはさほど重視されなかった。しかし、国家均衡計画ではむしろ国土計画を補完する性格を帯びている。革新主導型発展基盤の構築については、(1)地域革新体系(RIS)、(2)地域革新力量増大、(3)産・学・研ネットワーク強化、(4)地域別革新クラスター構築の4項目が重点課題として掲げられている。

(1) 地域革新体系構築

地域においてイノベーション・システムを成功裏に構築させるために、次の4つの課題が掲げられ、遂行されることとなる。

①地域革新協議会

まず当該地域の主体の意思が反映されていることが必須である。したがって、大学、企業、自治体、市民団体、地域言論などの地域主体が参与して国家均衡計画と当該地域における地域革新発展計画に対する審議、地域内の重要事項に対する協議調整を行う「地域革新協議会」が組織されるようになった。これは、従来地方での政策執行に見られる中央集権的な統治構造から抜け出て、民主的協治構造(democratic governance)を定着させて地域内合意を導出しようとするものである。

②地域の革新力量に対する基礎調査

地域革新発展計画を施行するに当たって、地域における産業分布、大学及び研究所のR&D能力を国家均衡計画と整合するように把握しデータベース化することが求められるので、16広域市道の産業

全般及び主要産業の状況と特徴、戦略産業の選定及びその特性、当該大学・研究機関の力量とその戦略産業を主とする革新支援の現況などについて調査がおこなわれた。

③地域革新事業の総合調整推進

従来多くの政府部署が類似の事業を推進して事業の重複も見られたが、それを避けるために、多くの部署が関連する多様な地域革新事業の間でパッケージ化を行い、予算検討・企画・調整・評価での連携を強化して、効率性の向上が図られる。そのために、大学、企業、研究所など革新主体間のネットワークが進められ、共同学習を活性化するために地域の需要と特性にあった事業を地域レベルで発掘して地域革新特性化事業として推進していく。

④地域革新博覧会の定期的開催

国家均衡計画及び地域革新発展計画の施行に伴って地域革新の雰囲気を全国的に拡散する必要から、テクノパークや地方大学による産・学・研連携プログラムなど革新成果の展示行事や地域革新成功事例発表会などを各地で開催して、革新文化の創出及び相互学習の場に活用する。

(2) 地域革新力量増大

今日の韓国が地域革新体系 (RIS) の構築を通じた地域経済の活性化を目指そうとするとしても、地域において研究開発投資や研究人材が脆弱であれば不可能となる。そのために、当該地域で情報と技術を体化した人的資本を輩出する地方大学を育成し、地域内での科学技術の振興を図ろうとしている。地域革新力量増大については、次の4つの課題が掲げられている。

①地方における人的資源開発及び地方大学育成

地域の初中等教育の充実と生涯学習を通じた地域単位の人的資源開発の推進を図る。地方大学については「地方大学革新力量強化事業」(5年間で計1兆3700億ウォン投資する計画)を推進して競争力のある分野に特性化を進めるとともに、産学連携活動を活発化して地域戦略産業育成のための人材育成に注力する。そして、地方人材の有効活用のために大学を中心に研究所、地方自治体、雇用安定センター、企業などが地域における就業ネットワークを構築して、地域人材の採用を促進していく。

②地域科学技術の振興

政府R&D予算の中での地方支援に当てる割合を引き上げ(2003年27%→2007年40%)、支援方法も関連事業のパッケージ方式に転換して地域の実情に適合したものに改善する。次に、E-Scienceビジョンの下でR&D情報の総合データベースを構築して、これを土台に地域の科学技術情報インフラを支援する。そして、地域所在の科学技術団地の地域R&D拠点への育成、政府出捐研究機関の地方移転や自治体による出捐研究所の設立など研究開発主体の育成も図ろうとしている。また、「地域科学技術革新ロードマップ」(2012年为目标年度)を策定して、地域戦略・特化分野関連、核心技術導出及び技術開発戦略の樹立を促している。

③地域戦略産業の革新力量強化

従来不振であった産業団地については各種規制緩和を行い、首都圏所在企業及び外国人企業の入居を促進する。そして、ベンチャーキャピタルの地方進出や創業手続の簡素化、創業インキュベーターの充実などで地域中小企業の創業も活発化し、特に技術革新型中小企業を発掘・育成することに注力する。

(3) 産・学・研ネットワーク強化

技術革新(イノベーション)が起こるためには革新主体による相互学習が絶対に必要であり、その

ためには企業（産）と大学（学）、研究機関（研）間のネットワークが強化され、従来の供給者(研究機関)中心の連携活動を需要者(企業)中心の連携活動に転換していく必要がある。その促進のために、次の課題を掲げている。

①「産学協力中心大学」の育成と地方大学の「産学協力団」運営活性化

産業団地などの近隣集積地の技術革新活動を支援するのに適した理工系大学を「産学協力中心大学」として公募・選定して、産学一体型研究開発及び教育訓練を推進する。また、地方大学の産学協力活動（産学協力契約、技術移転、知的財産権管理、創業支援など）を総合管理する「産学協力団」を設置・支援する。それによって当該産業集積地の企業間協力の活性化を図り、「革新クラスター」への転換を促進する。

②「INNO-Café」の設置などを通じた産・学・研協力活性化

大学・企業・研究所間で緊密な意思疎通と知識交流を提供する場として「INNO-Café」を設けて、相互の出会いを通じて暗黙知の共有と革新創出を促していく。「INNO-Café」は、2004年には24ヶ所設置されたが、2008年には150ヶ所まで増やす。

③産・学・研協力ネットワークの構築及び活性化

産業研究院（KIET）主管で地域革新体系構築の専門家人材プール（349名）を構成して企画能力の不十分な自治体に活用できるように支援する。また、各種企業支援機関を網羅するネットワーク・ハブを構築して全地域に拡大し、地域別に特化した企業支援サービスを提供する。さらに、産業クラスターの地域別実態調査を行って産業クラスター別統合データベースを構築し、これをE-Cluster情報網として活用する。

(4) 地域別革新クラスター構築

国家及び地域の競争戦略において「クラスター」の重要性が高まっている。韓国でも産業発展に伴って企業または研究機関の集積地が形成されてクラスターとしての性格を帯びるようになったが、クラスターとしての集積が一定程度形成されているのは、亀尾工業団地のように生産機能中心のクラスターであるか、大徳研究団地のようにR&D中心のクラスターかのいずれかである。しかし、より競争力を持つのは、新知識・技術の創出を組み込んでいる上に、生産機能を兼ね備え、需要者のニーズに直ちに対応して、経済成果に結びつける革新クラスターであり、米国のシリコンバレーに代表される。したがって、既存の集積地を「革新クラスター」に転換していく必要がある。そのための課題として次のものが掲げられている。

①大徳研究団地の革新クラスター化

既存のR&D機能に付け加えて、産・学・研協力活動の活性化を通じて研究成果の実用化を促進して、革新クラスターへの転換を図る。そのための特別法を制定する。

②産業団地の革新クラスター化推進

上記の「産学協力中心大学」などとの連携を通じて産・学・研連携を強化して、当該地域での地域革新の求心体としての役割を遂行する。そして、産業団地の各種インフラを充実するとともに、当該産業に関連する研究所・企業支援機関など公共機関の地域移転を促して産業団地内でのネットワークを強化する。そのために、まず7ヶ所の既存産業団地（昌原、亀尾、蔚山、光州、半月・始華、原州、群山）をモデル・クラスターに集中育成して、その成果を土台として全国に波及させていく。さらに、団地別に類似した海外の革新クラスターとの協約締結、専門家交流などを通じて情報提供、販路開拓な

ど支援強化していく。

③ 4+9 地域産業振興事業の革新クラスターとの連携推進

全国16自治体(特別市・広域市・道)の内で首都圏(ソウル、仁川市、京畿道)を除いた13自治体の中で、特に地域産業振興事業が比較的先行している釜山市、大邱市、光州市、慶尚南道など4地域については、2004～08年の期間に国費1兆2036億ウォンを投じて事業を推進する。そのため、各地域別特性を反映した戦略産業を追加で選定して、地域特化センター設立、特化技術開発、人材養成、企業支援サービスなどソフトウェア面での政策支援を推進して、産業クラスターの活性化を促す。

それ以外の9地域については、2002～07年期間に年次別投資計画にしたがって1兆1067億ウォンを投じて、地域特化事業(地域企業に対する技術移転及び設備の共同活用、企業集積の促進など)、地域特化技術開発事業(企業・大学へのR&D資金の支援)、地域戦略産業発展計画の樹立および技術開発課題発掘・企画などを推進しようとしている。

④ 革新クラスター構築促進のための外国人投資誘致推進

外国人企業専用団地を拡大し、外国人投資に対するインセンティブも強化して積極的に外国人企業を誘致しようとしている。そのために、外国人学校の設立要件緩和も含めて居住外国人に対する生活環境の改善も推進する。2012年までに1,000億ドル規模の純流入をもたらし、総投資額に対する外国人投資も先進国平均水準(14%)に上昇することが目標とされているが、それによって新技術の導入、イノベーション活動の刺激などの効果をもたらし、韓国における革新クラスターの成長に大きく貢献することが展望されている。

⑤ 革新主導型企業の集積誘導

戦略産業の集積可能性が高い地域を「知識基盤産業集積地区」に指定して、基盤施設の拡充、企業間ネットワーク強化、企業経営環境の改善誘導などパッケージで支援する。

むすび

21世紀に入って施行された第4次計画と国家均衡計画においては、いずれにしても一方で韓国の東北アジアにおける役割を念頭に置いた開放的なネットワーク型国土構造の形成とともに、他方でイノベーションを基盤とする各地域の均衡発展が重視されている。そこでは、①各地域の特性に応じた戦略産業のクラスターとしての育成、②特定産業クラスターを支えるための当該地方大学を中核とする研究機関の間のネットワークの形成、③企業と研究機関相互間の産学連携の強化、④これらの通じた「革新クラスター」としての結実という経路をたどる発展が展望されている。このような発展へのビジョンは、要素投入に偏重して結果的に「集積の不利益」をもたらした従来の国土及び地域政策から照らせば、画期的な意義を持つと言える。

本稿では韓国で行われている施策について述べてきたが、日本では本格的な人口減少時代を迎えることを前提としてそれに対応するために、経済産業省によって「新経済成長戦略」が発表されたり⁽¹³⁾、新しい国土計画のあり方が模索されている⁽¹⁴⁾。近年韓国の合計特殊出生率(一人の女性が生涯に産む子供の数)が急速に低下して、2005年には1.08と日本(1.25)を下回り世界最低水準に落ち込んだことが各種メディアで報道された⁽¹⁵⁾。したがって、少子高齢化による人口減少は日本だけでなく韓国にとっても共通の問題であるが、少子化のスピードは日本よりも韓国が急速であり、より深刻な問題となりうる。したがって、韓国にとって「革新クラスター」の形成による成長活力の維持はより切迫した政策課題となる。

ところで、「新経済成長戦略」においても新しい国土計画においても東アジアとの連携と研究開発・技術革新を主とする地域産業振興が重視されている。そして、北九州市（2006）に見るように、北九州市においても同じような方向で多くの施策を展開しようとしており、韓国とは直面している課題も講じようとしている政策も共通するところが見られる。周知のように、北九州市は2004年に「東アジア経済交流推進機構」を設立して、その4つの分科会の1つとして設置された「ものづくり部会」では半導体や電機、自動車など環黄海地域の主要産業について加盟各都市間で技術や人材の相互交流を促進するネットワークを構築しようとしている。この「東アジア経済交流推進機構」でネットワークが充分機能するようになれば、各国・都市で施行しているイノベーション政策を相互に学習する場にもなりうると考えられる。本稿で取り上げた韓国の地域政策が成果を充分発揮するかどうか、今後も見守る必要があるが、分野によっては北九州市にとっても適用しうる韓国の政策もありうるし、逆に北九州市で施行している政策が韓国で取り入れられることもありうる。このように、「東アジア経済交流推進機構」などが技術・人材の個別項目での交流だけでなく、双方向での政策・制度の相互学習のネットワークとなることが期待される。（都市政策研究所 助教授）

【注記】

- (1)1990年代に多くのアジア諸国は外資導入を目的に資本市場の開放・自由化を実施したが、とりわけ韓国はOECD（＝先進国入り）を目指して、貿易・投資の自由化を積極的に推進してきた。それによって先進国からの資本流入が急増した反面では、それをコントロールする政策・制度が充分には整備されなかった。かくして、97年夏にタイに端を発してアジア通貨危機が韓国に波及し、一旦流入した外国資本が大量流出に転じて、従来の成長過程で形成された構造的問題点が一挙に露呈して経済危機に陥った。経済危機に対処するために、韓国はIMFをはじめとする国際金融機関と先進諸国に救済融資を要請せざるを得なくなった。OECD加盟を果たした先進国入りしたはずの韓国がIMFに頼らざるを得ない状況に陥ったため、韓国では「IMF危機」と呼ばれている。
- (2)韓国の地域間の不均衡をもたらした産業化過程については、金大煥（1994）の参照を、過去3次の国土総合開発計画については、尹 明憲（2000）の参照を乞う。
- (3)地域イノベーション・システムについては、尹 明憲（2006）の参照を乞う。
- (4)ここでのデータは、韓国産業技術振興協会（2004）、318頁に依拠。
- (5)データは、韓国産業技術振興協会（2004）、75頁。
- (6)第4次国土総合計画は、修正計画が発表されて2006年から施行されているが、ここでは修正前の計画を取り上げ、修正計画については機会を改めて論じることとする。
- (7)計画内容は、大韓民国政府（2000）、19～24頁、参照。
- (8)「自由港地域」とは、国際空港・港湾及びその背後地など一定地域を指定して、関税・所得税・法人税など税制での優遇措置、情報通信網を含めた各種インフラの整備、文化医療余暇施設の拡充を通じて、物流、中継貿易、加工生産などの自由な交易活動のためのビジネス環境を提供しようとする制度である。他方、「外国人投資地域」は政策的支援を積極的に行って外国人投資を誘致しようとする制度であるが、その指定は政府ではなく、地方自治体が行う。韓国では一定規模以上の外国人投資は基盤施設などの支援条件に対して政府と企業間の投資協約を締結するが、「外国人投資地域」において中央政府が支援を行う場合には地方自治体の裁量を認めて、それによって均衡発展を図ろうとしている。

(9)日本においても多軸形国土構造の構築に主眼を置く第5次全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」(目標年度2015年)で地域の広域連携の重要性が認識されており、「広域圏」としてよりも「地域連携軸」の概念が取り入れられている。「地域の自立を促進し、活力ある地域社会を形成するため、異なる資質を有するなどの市町村等地域が、都道府県境を越えるなど広域にわたり連携することにより、軸上のつらなりからなる地域連携のまとまりとして「地域連携軸」を形成し、全国土に展開する。地域連携軸は、地域の持つ資源、魅力を広域的に共有し、相互の機能分担と連携を進めるもので、地域の選択に基づく連携を基本に形成される」(国土庁編(1998)、14頁)。「地域連携軸」の概念については、矢田俊文編(1996)、矢田俊文(1996)が詳しい。

(10)計画内容は、大韓民国政府(2000)、25～37頁、参照。

(11)大韓民国政府『第4次国土総合計画修正計画(2006～2020)』、2006年。

(12)本節は、国家均衡発展委員会・産業資源部(2004)に拠る。

(13)「新経済成長戦略」については、経済産業省(2006)の参照を乞う。

(14)山崎朗(2004)では、国土交通省の傘下にある国土審議会で2050年を目標年とする新しい国土計画の審議が行われていることが言及されている。山崎朗(2004)によると、従来の国土計画が人口増加に伴う土地利用の観点が必要視されたのに対して、新しい国土計画では人口減少下における国土利用という正反対の観点を取り込まなければならない点で、まったく異質の性格を有している。

(15)『日本経済新聞』2006年8月7日付、など。

【引用・参考文献】

<韓国語>

国家均衡発展委員会・産業資源部(2004)『第1次国家均衡発展5ヵ年計画－総括及び部門別計画』、2004年8月

韓国産業技術振興協会(2004)『2004年版 産業技術白書』、2004年12月

韓国国土研究院(1999)『第4次国土総合計画案』、1999年7月

シン・ジョンチョル(1999)「市・道別計画樹立の推進経緯」『国土』(韓国国土研究院)、1999年11月

大韓民国政府(2000)『第4次国土総合計画 2000～2020』、2000年

大韓民国政府(2006)『第4次国土総合計画修正計画(2006～2020)』、2006年

<日本語>

北九州市(2006)『北九州市国際政策推進大綱・2006－東アジアの価値創造都市を目指して－(案)』(北九州市ホームページによる)。

金大煥(1994)「不均等産業化と地域格差」(翻訳尹明憲)『北九州産業社会研究所紀要』第35号、北九州市立大学北九州産業社会研究所、1994年3月。

鞠重鎬(2005)「主要統計から見た地域間格差の日韓比較」(ERINA Discussion PaperNo.0503)、環日本海経済研究所(Economic Research Institute for Northeast Asia: ERINA)、2005年7月

経済産業省(2006)『新経済成長戦略』、2006年6月(経済産業省ホームページによる)

国土庁編(1998)『21世紀の国土グランドデザイン－地域の自立の促進と美しい国土の創造－』、大蔵省印刷局、1998年3月

矢田俊文(1996)『国土政策と地域政策』、大明堂、1996年

- 編 (1996) 『地域軸の理論と政策』、大明堂、1996年
- 山崎朗 (2004) 「人口減少下の国土計画」(堀江康熙編著『地域経済の再生と公共政策』、中央経済社、2004年、所収)
- 尹 明憲 (2000) 「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』(北九州大学北九州産業社会研究所) 第41号、2000年3月
- (2006) 「地域におけるイノベーション・システムと「知的クラスター」－環黄海地域における「知的クラスター」の連携に向けて－」『北九州産業社会研究所紀要』(北九州大学北九州産業社会研究所) 第47号、2006年3月