

地方都市における人づくりの 実践と地域間交流の必要性

—韓国釜山の事例—

Practical Efforts for Improving the Planning Abilities in Local Cities
And Necessity of Resional Interchange between Local Cities
—An Example of PUSAN in KOREA—

呉允杓*, 鄭昌植**, 本多義明***, 川上洋司****

By, YUN-PYO OH, CHANG-SIK CHONG, YOSHIKI HONDA, YOJI KAWAKAMI

In order to make their own city plans in local cities, it is necessary to improve the Planning abilities of personnels involved in planning and organize them, to interchange various information between local cities.

In this paper, practical efforts in PUSAN and FUKUI basing on the above-mentioned recognition are introduced and their effects are described. And then the interchange between the planners groups of both cities are also introdused. Finally, what efforts should be in the future is discussed.

1. はじめに

韓国では第1次(1971年), 第2次(1981年)の国土総合開発計画に基づき、国土・地域開発が進められているが、これらは国家レベルの経済発展に重きをおいた国家主導型の地域開発計画であり、構想レベルを超えて、下位である諸地域(道、郡)の諸開発計画が規定されている。従って行財政的にも中央集権的であり、計画決定権限も中央に偏重するというシステムとなっている。第2の都市釜山ですら自前の計画を立てる機会ほとんどなく、民間だけでなく、行政内部においてすら計画専門家の数は限られている。地域・都市計画に関するコンサルタントが、首都ソウルに50

社集中しているのに対し、釜山にはわずか3社という現状がこれを物語っている。

しかしながら現在、民主化の動きの中で、民主主義の教育の場として地方が見直されつつあり、地域・都市計画上の行政権限の地方への委譲(分権化)、地域・都市間の均衡発展に向けての地方の自立化が図られようとしている。

本稿では、まず、韓国における地方自治制の実施の現状、都市計画決定の権限移管の実状を概観する。次に事例として、釜山市の交通現況と課題をとりあげ、地方都市主体での問題解決への取り組みの必要性を示す。さらに、そのための計画集団の構築の実例を示し、地域間交流の必要性について述べる。

* キーワード：人づくり, 地域間交流, 地方自治制

* 正会員 工博 韓国東亜大学校 教授

** 正会員 工博 釜山水産大学 教授

*** 正会員 工博 福井大学工学部 教授

**** 正会員 工博 福井大学工学部 助教授

2. 釜山市の都市発展と地方自治制の実施

1876年の釜山港開港の当時において、釜山の家口分布は現在の都心地区である草梁地区に100余戸、古舘に150余戸、釜山鎮に400余戸程度の閑散な漁村であ

った。開港以来、港湾施設の拡充と港湾機能支援施設設備の受容のための海岸埋立工事の進行により、はじめ近代都市としての胎動がはじまった。

1934年に朝鮮総督府による釜山市街地計画令が最初に発表されて、計画区域84㎡余の面積と路幅34mの大路を含めた 265個の路線の総延長 404,188 kmの街路計画網が確定された。当時の都市計画上の目標年度である1965年の計画人口は40万人として策定したが、わずか15年後である1949年には47万人を記録した。その年の8月15日に釜山府が釜山市に改正された。その後韓国動乱による避難民の大量流入定着により、1955年

には人口 100万人を突破し 1,049,363人となり、1965年には当初計画人口の 3.5倍を超える 1,360,630人の大都市に変貌した。

なお、1960年代の韓国は、第1、2次経済開発計画の成功により工業化に伴う急速な国家経済発展と共に大都市地域への人口集中現象が起こりはじめた。その結果、1975年から1986年までの計画人口を 300万人と策定したが、1977年ではすでに 270万人となり、1985年には 350万人を超えている。これは8次にわたる市境界の拡張、人口、経済、社会、文化の発達と成長からの結果である。表-1、図-1からわかるように釜山市の都市計画区域の変遷過程は自然発生的であった。

表-1 釜山市 都市計画区域の変遷

				(単位：千㎡)	
区分	告示	告示番号	面積	備考	
市街地決定	1937. 3.23	総督府告示第188号	84,156		
第1次拡張	1961. 6.24	内務部告示第598号	112,236	沙下地区編入	
第2次 "	1963. 1. 4	建設部告示第 20号	119,502	蓮山洞地域編入	
第3次 "	1965. 5.31	" 第352号	360,250	直轄市昇格、龍浦、沙上、北面、松亭里編入	
第4次 "	1972.12.30	" 第555号	384,582	都市基本計画再整備で埋立地追加	
第5次 "	1981.10.12	" 第379号	467,592	金海大渚地区編入	
第6次 "	1981.12.12	" 第450号	468,598	甘川港 共有水面	
第7次 "	1984. 4. 3	" 第105号	468,715	龍湖洞 公有水面	
第8次 "	1984. 4.11	" 第121号	468,743	金山港 公有水面	

資料：釜山市政白書、1985

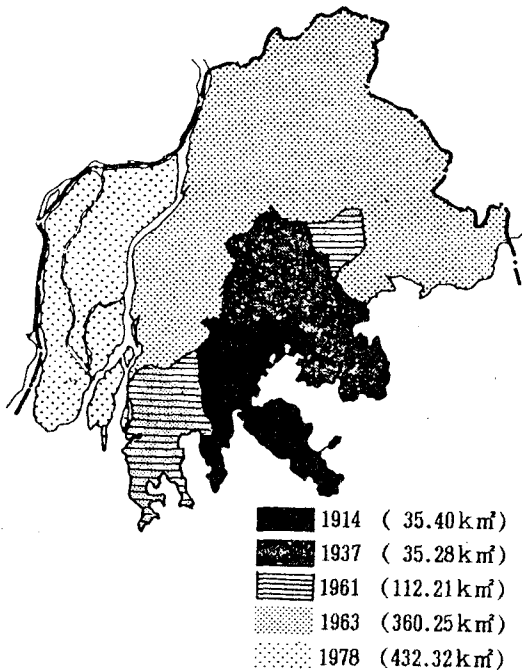


図-1 釜山市 行政区域変遷図

資料：釜山都市基本計画、1985

このように、数次にわたる区画整理と都市計画の変更ににもかかわらず、人口急増と産業発展に伴う港湾物流量を受容できない限界点に至る政府は、都市の無秩序な発展と人口の集中抑制のための釜山市総合開発計画を1971年に確定し、本格的な開発に着手した。その主要政策は次のとおりである。

- 1)釜山市の都市性格を国際都市として位置づける。
- 2)韓国の南部経済圏の基幹都市
- 3)水陸関門の港湾、商工都市
- 4)商工業に重点をおく生産都市
- 5)自然美と人口美が調和された観光都市

と規定し、釜山市総面積 384.582 km²の中で約40%にあたる居住可能面積については住居地域、商業地域、工業地域等の配置とともに地形的条件を考慮し、自然緑地を含め約60%の緑地地域を設定して釜山都市の理想的配置を計画している。1981年に第2次国土総合開発計画が公布されたことによって、釜山市の都市基本計画も再整備されるとともに1982年を基準年度とした2001年都市基本計画を樹立した。その概略は、表-2のとおりである。このように、2001年の釜山市は大都市生活圏の中心都市として広域開発体系の確立と広域都市圏体系のための圏域内定住、及び交通体系の再編

成を目指している。

このように、釜山市は韓国の東南圏の中心都市として経済、文化などいろいろな面で活発な開発が進められており、国際的には昔から中国、日本、ソ連、東南アジアなどの環太平洋の国家との交流の役割を果たしてきている韓国第一の関門都市である。加えて、この度30年ぶりに地方自治制を実施する釜山市は、来るべき太平洋時代の要求に答えるために活発な動きが始まりかけている。

表-2 釜山市2001年都市基本計画の内容

指標	年度	1980	1986	1991	1996	2001
計 画 人 口 (人)		3,160,000	3,850,000	4,200,000	4,600,000	4,800,000
1人当りGNP (won)		1,062,000	1,402,000	1,881,000	2,433,000	3,268,000
第1次産業比率(%)		3.4	1.9	2.7	2.5	2.4
第2次産業比率(%)		39.1	40.7	41.1	41.6	42.1
第3次産業比率(%)		57.5	57.4	56.2	55.9	55.5
行政区域面積 (km ²)		432.72	489.46	489.5	489.5	489.5
道 路 率 (%)		10.4	13.0	18.0	20.0	22.0
自動車保有台数(台)		62,419	136,000	202,600	282,400	365,700

資料：2000年の釜山、1985

地方自治制というのは、その地域あるいはその都市を計画する場合、その地域と都市の特性を基礎として、その地域の計画集団が独自で地域問題を解決しなければなら

ない。地方の問題を解決するためには、地方自立度を上げる必要がある。まず、釜山市の代表的な問題である、①財政難 ②人材難 ③交通難 ④用地難などの問題を地方自治制のもとで優先的に解決しなければならない。しかし今年には地方自治制の元年度であるため、先だって解決すべき問題が二つある。それが人材養成と、地方自治体首長に委ねられた事務内容及び行政機構の改編である。

(i)人材養成の必要性と

このための胎動

地方自治制の実施で釜山市は社会民間団体の役割と活動の範囲が急速に拡大している。このために体制構築、人材養成が

緊急課題である。この様な認識の下に、2、3年前からいくつかの社会団体が組織され、地域計画樹立に対して準備が積極的に進められている。

(ii)都市計画決定の変化と行政機構の内容

地方自治制実施を前に、中央政府がもっていた当該都市の都市計画決定権の一部が地方自治体首長に委ねられた。釜山市の都市計画に関する都市計画決定の変化は表-3の通りであり、多くの権限が市長に移管されている。また、本年3月と7

月に開会された釜山市地方自治団体の基礎行政洞単位議会と釜山市議会は各 303人、51人で構成されている。

しかし、多くの権限が地方に移管されたことは、それぞれ地方主体で多くの計画課題を解決していく努力が必要とされる。以下では、釜山市の

交通現況と課題を示し、地方主体での解決のための計画集団づくりについて述べる。

表-3 釜山都市計画決定権変化比較表

区 分	施設名称及び内容	旧		新		備 考
		中央	市長	中央	市長	
基本及び再整備計画	都市基本計画 都市再整備計画（一部市長権限事項）	○ ○		○ ○		
区 域	都市計画区域	○		○		
地 域	住居地域 商業地域 工業地域 緑地地域	○ ○ ○ ○		○ ○ ○ ○		近隣商街地区 市長、中央政府
地 区	地区14個	○		○		
区 域	区域4個	○		○		
事 業	事業3個	○		○		都市再開発事業
都 市 計 画 施 設	鉄道、高速鉄道、運河、空港 道路、(高速道路、一般国道を除く) 広場 港湾 高速旅客自動車 停車場、緑地、公園、開発制限区域 内ゴルフ場、大学、終末処理場	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○		○ ○ ○ ○ ○ ○ ○		47個施設全部 地方自治体首長

3. 釜山の交通現況と課題

釜山市は韓国第一の港湾都市であって、過去20年間に急激な成長を見せ、1945年の約20万人であった都市人口が1990年現在、14倍に増加して 380万人に達している。しかし、このような都市の量的拡大に伴う交通

需要の急激な増加によって、最近数年間の交通問題は深刻な状況となってきた。

表-4からわかるように1980年のモータリゼーションの開始から、1984年に9万余台の自動車が1991年5月現在31万台となり、8年間で 3.5倍の高い増加率を記録している。このうち、輸送効率が最も低く走行空

間の拡大が要求される自家用乗用車が全体の53.1%を占めることから、大量輸送機関の経営悪化はもちろん、サービス水準の低下と輸送効率の低下を招来している。それにもかかわらず、交通施設の整備は相変わらず進展していない。

道路率を見ると1984年11.0%が1990年に12.4%に増加し、駐車容量も1984年の20,000面が1990年40,000面に増加したのみで、今後は交通の需要供給の差がもっと深刻になると思われる。また、背山臨海の地理的条件によって南北の帯状形の市街地構造が今日の都市構造となっており、市内の全交通量が図-2に示すように都心に集中するボトルネックの交通混雑を呈している。

表-5は、1984年から1988年までのコンテナ貨物輸送量の全国構成であるが、釜山が占める輸送量は全体の97%以上となっており、港湾貨物の道路輸送が最優先課題といえる。特に、釜山の交通の最大の問題である大量・大型の貨物交通量が都心から発生して、市内の全幹線道路へ混入して走行速度の低下、混雑度の上昇、交通事故の多発等の原因になっているため図-3に示すように迂回道路建設が何よりも急がれている。各種の交通統計資料によって将来（2010年）の釜山市内の幹線道路のサービス水準を予測してみると、渋滞は全街路に及び、走行速度は15km/h以下になって釜山の交通は麻痺状態になることが予想される。

表-4 釜山市の交通状況

区分 年度	自動車		道路率	駐車場	
	登録台数	増加率		駐車面	増加率
1984	93,783	-	11	20,960	-
1985	106,357	13.4	11	25,808	23.1
1986	124,460	17.0	11.1	31,517	22.1
1987	152,898	22.8	11.6	33,570	6.5
1988	187,609	22.7	12.1	34,705	3.4
1989	221,712	18.2	12.1	38,051	9.6
1990	287,058	29.5	12.4	55,492	45.8
1991	308,801	7.6	12.8	64,719	16.6

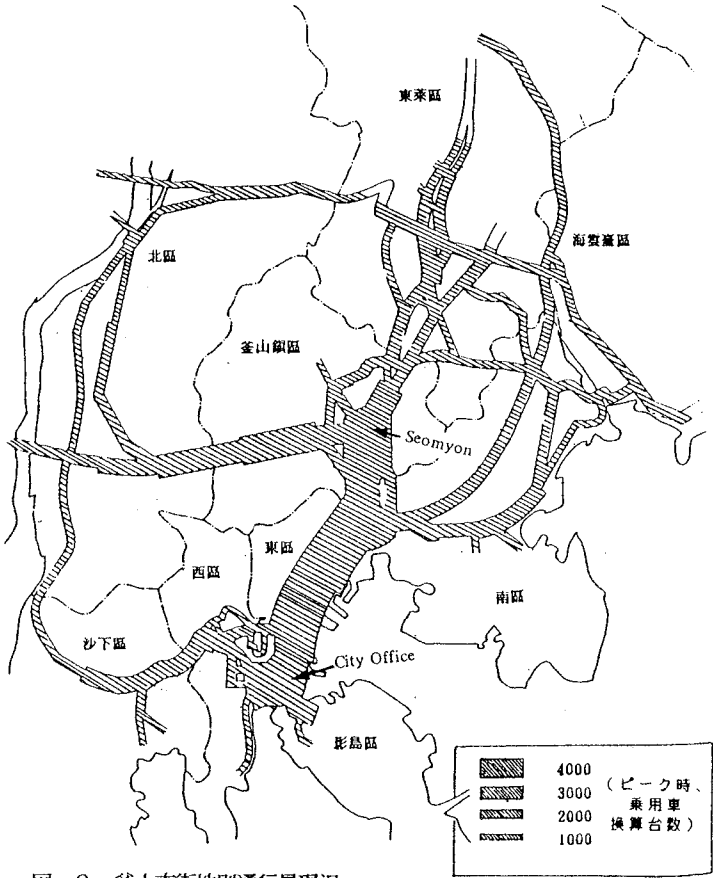


図-2 釜山市街地別通行量現況

資料：釜山市街別通行量現況

以上から大都市釜山が抱えている現在と将来の交通問題は次のように要約される。

- 1)都市交通体系の未整備
- 2)道路率の低さと自動車台数の増加による道路交通の混雑
- 3)駐車施設の不足
- 4)港湾貨物輸送量の都心幹線道路の通過
- 5)公共輸送機関の輸送力不足
- 6)交通事故の多発
- 7)交通行政の多元化による非効率性

しかしながら、従来多くの計画権限は中央にあり、釜山は計画の主体者としての意識は低く、これらの問題を主体的に解決する方策の立案が困難であった。しかし、地方自治制への移行により地域での計画立案能力の向上が望まれるようになってきた。

表－５ コンテナ貨物輸送量

年度	全 国		釜 山 市		仁 川 ・ 蔚 山 市	
	輸送量	構成比	輸送量	構成比	輸送量	構成比
1 9 8 4	1,985	100.0	1,909	96.2	76	3.8
1 9 8 5	2,164	100.0	2,093	96.7	71	3.3
1 9 8 6	2,855	100.0	2,765	97.2	80	2.8
1 9 8 7	3,519	100.0	3,437	97.7	82	2.3
1 9 8 8	4,099	100.0	3,983	97.2	116	2.8

4. 計画集団の構築

いままで中央集権的であった韓国の特性としてひとまとめに扱われてきた地域の課題をその地域がもっている特性を基盤に見直し、そこに地域のアイデンティティを活性化させる地域的多様性と当該地域に調和した計画づくりが必要である。このように、地方分権化を骨格とする地方自治法の実施は地方部において様々な立場の地域・都市計画専門家の役割と活動範囲を急速に拡大することになり、そのための計画集団づくり、人づくりが急務になっている。

この様な認識のもとに2～3年前から釜山市では2つの団体が組織され、自前の計画づくりに向けての準備が積極的に進められている。その一つは(財)釜山発展システム研究会であり、様々な関連分野の大学研究者10名で構成されている。

釜山の将来発展に向けての中央集権でない、地域に根ざしたプロジェクトの提言及びその一般市民への普及を大きな狙いとしており、この意味で人づくりと言うよりむしろ既存の専門家グループによる自前の計画づくりそのものを指向している。

他の一つは、1989年12月に設立した自前の計画づくりに向けての人づくりを主目的とする釜山圏未来学会であり、官民学から約40名のメンバーを集め、その目的達成に向けての活動を開始している。いずれも地域の自立化に向けての胎動と言えるが、それが急務であるが故に、この面で先行している日本の地方都市の経験、ノウハウの移転を必要としている事も事実である。

特に釜山市は、地方自治制実施における社会民間団体の地域に関する問題分析とその研究成果を十分に受容及び反映する必要に迫られている。そのためには釜山の地域特性に合う行政機構の改編を早急に行わなければならない。また、これと同時に釜山行政の専門家



図－３ 釜山市の道路網計画

の養成及び確保のために、釜山市において独自に採用できる制度的処置の整備を急ぐ必要がある。

5. 地域間交流の意義・方法

地域間交流そのものの意義については、相互に見聞、知識を広め合うこと、刺激し合うこと、さらには比較にもとづいた共同研究の価値、互いの地域におけるアイデンティティの確認などの点で異論はなからう。ここでは、福井の計画者集団であるREF（福井地域環境研究会）と前述した釜山圏未来学会との交流を通じて考えてみる。

地域・都市の計画づくりには、様々な人々が様々な立場で関与する。従ってあらゆる立場の人々の計画策定能力を向上させ、かつ集団化させる必要がある。こうした「人づくり・集団化」を効果的に推進していくためには、そのための体制・組織づくりが先ず必要とされる。

以上を背景として、福井においては1979年に「福井地域環境研究会（Research Group of Region and Environment in Fukui、以下REFという）」が設立された。母体は1973年以来、大学研究者と行政計画担当者によって自主的に続けられていた「福井交通研究会」であり、それが民間（主に地元計画コンサルタント）をも加えて発展的に組織化されたものである。REFの目的とするところは、「福井地域における地域環境に関わる諸問題について、地域の特性を踏まえた調査・研究活動を行い、技術的、理論的水準の向上を図るとともに、地域の発展に寄与すること」にある。

設立当初、官民学の3所属機関からなる27名の会員でスタートしたが、以後着実に会員数を伸ばし、現在会友を含めて官民学がバランスとれた構成で約120名の規模に至っている。転勤等の移動に伴う退会はあるものの、定着率は非常に高く、また諸活動においても特定の会員に偏することなく、全会員が積極に参加している。

釜山と福井との交流という点についてみると、片や行政的にみて地方都市的とはいえ、約360万の人口を抱え、経済成長という国家レベルの養成に牽引され今後も成長途上にあり、福井市とは地域としてその抱える問題の程度、内容、解決への方策において、全く次元が異なっているように思える。しかしながら、自前の

計画づくりに向けての福井の試み、経験は、釜山に対して多くの示唆を与えることになろうし、共通の問題認識のもとでの意見交換は両地域にとって意味深いものがある。

以上のような交流の意義の確認のもと、両都市に根を下ろす研究グループ（REFと釜山発展システム研究所、釜山圏未来学会）間の交流が始められている。これまでに、意見交換レベルの交流がそれぞれの都市で合計5回行われ、すでに交流の意義についての共通認識が図られた。今後さらに互いの持つ具体的なノウハウの交換、共同研究のレベルまでその交流を深める方向で検討が進められている。こうした中央主導でない、地方という草の根レベルでの国境を超えた地域間交流は、地方の自立化のさらなるグレードアップ、あるいは地方の国際化に向けてますます重要となろう。

6. おわりに

本稿では、地方分権化の流れの中にある釜山市での、自前の計画のための受け皿づくりへの胎動と、こうした面での福井との地域間交流の意義とその動きを紹介した。

釜山市における計画集団づくりは今始まったばかりである。今後、福井の計画集団との地域間交流を進めるとともに、産官学より構成される自発的な集団づくりを強力に進めていく必要がある。

なお、報告書作成に際し、福井大学工学研究科、大学院生の高田茂樹君の協力を得た、ここに感謝する。

（参考資料）

- 1) 本多義明：地方都市の独自性と交通、S60, 61, 62年度科学研究費補助金（総合研究A）研究助成報告書（代表花岡利幸）、pp84～91, 1987
- 2) 花岡利幸：活気ある地方都市、魅力ある地方都市の創造、地方を考えるシンポジウム資料（山梨地域計画研究会）、1989
- 3) REF 福井地域環境研究会機関誌（第1～11号）、1981～91
- 4) 大韓建築士協会釜山直轄市支部：釜山市色彩環境改善研究、1990
- 5) 土木学会：地方都市の交通を考える、第21回土木計画シンポジウム、1987