

【研究ノート】

韓国における人口動向と地方中心都市の都心部空洞化について

李 奉錫

日本において、最近のキーワードの一つとしてあげられるのが、「人口減少」である。今まで人口増加及びそれに伴う社会・経済規模の拡大を前提として作られてきた人間社会の仕組において、前提そのものが逆さに変化することを意味するのであり、人口減少が進展することは、単に人口の数が減るということだけでなく、社会全体の仕組・人々の思考構造を根幹から変えざると得なくなるということであり、特に都市関連分野においては、人口減少時代がもたらす多様な波及効果に対して、今後の都市のあり方や市街地整備のあり方について、たくさん議論が行われている。

韓国においても、近年になって、人口成長率の持続的下落が注目されるようになり、しかもその人口成長率下落現象が他の国からその前例が見られないほどの急激なペースで進行している点から、その深刻性はより大きい。そして、その人口成長率の急激な下落、そしてその行く先にある人口低成長、減少はこれからの韓国社会を根本的に変える大きな要因となりうる。こういう視点から今回の研究ノートでは韓国における人口動向、特に都市部における人口動向を整理するとともに、その中で現在の都市整備の現状と課題を人口低成長・減少の側面から再度整理を試みた。

1. 韓国における人口動向；人口出生率の急速な下落、そして人口低成長

韓国の人口動向をみると人口増加傾向を維持してはいるが、低い出生率によってその伸びが鈍っている。そして人口推計によると、2020年を境に人口減少に転じると推測されている。その一方で、高齢化へのシフトも止まらなく、2020年には高齢化率が15%を超える状況と

なると指摘されている¹。このような人口動向の一番大きな原因としては急激に下降した出生率があげられている。例えば、韓国統計庁が2005年に発表した“出生統計暫定結果”をみると妊娠可能期間と設定されている15～49歳までの女性1人当たりから予想されている平均出生児数（合計出生率と称する）は1.08名と集計され、2004年の1.16名よりもさらに下落している。2006年には1.13名最近の2007年には1.26名と、若干上昇傾向を示しているものの、日本の2006年数値1.32よりも低く先進国の中では最低水準の出生率を維持している²。ちなみに人口を現状維持するための出生率は2.1名と計算されているが、韓国の場合、すでにその半分以下まで下落しており、そのため低出生・高齢化が予想よりも早く進んでしまう可能性が非常に高くなっている。

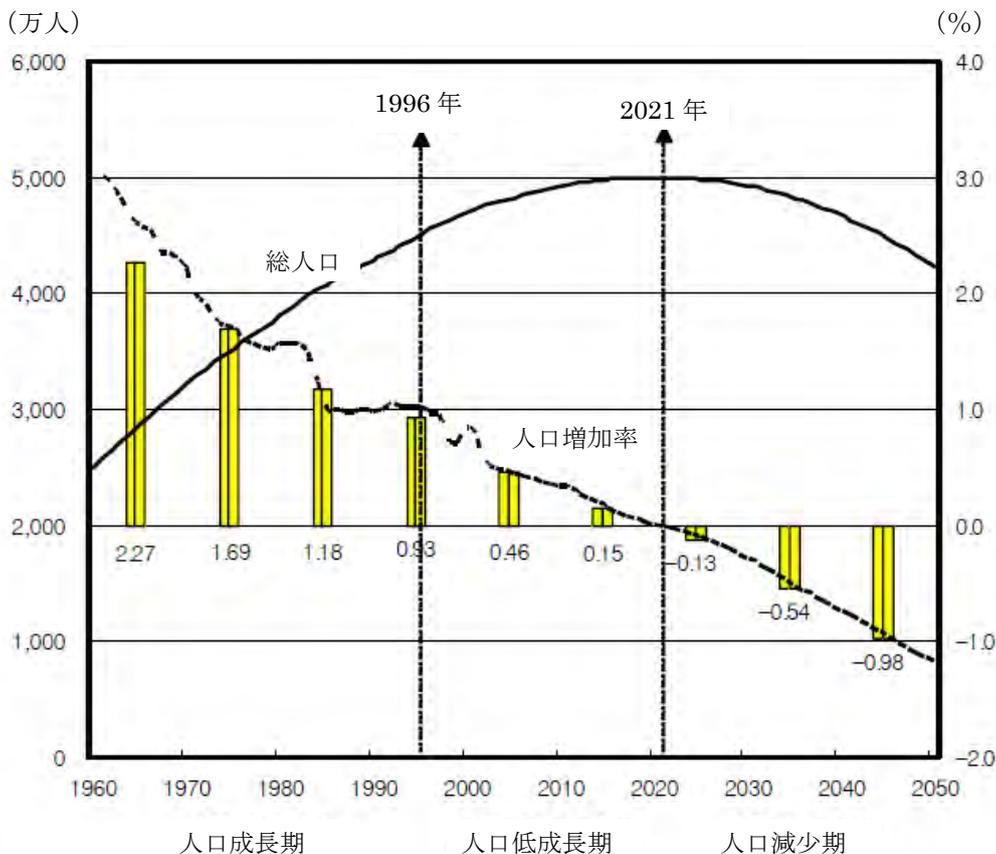
統計庁が2005年1月に発表した“将来人口特別推計”によると、2005年の時点で、人口のピークは2020年の4996万がピークと推算した。推計全体を整理すると、60年に2501万だった人口は、70年に3224万、80年に3812万、90年に4287万、00年に4701万と持続的な増加傾向を示している一方で、その伸び幅は段々減少している。そして、今後も伸び率は減少し続け、約4996万をピークとして、2021年から減少に転ずると分析している。

さらに、人口増加率を基準に再度分析すると、10年単位の年平均人口増加率を計算した場合、60年代は2.57%だったのが、80年代には1.18%、90年代には0.93%に下落し、2000年代には0.46%にまで下がることと推計されている。そして人口減少に転じる020年代に

1 第4次国土総合計画修正計画、2003より

2 参考として、2006年の場合、アメリカは2.101、ドイツ1.331、フランス1.956（統計庁、2008年、2007年出生統計暫定結果より）

図 韓国の人口動向推移（05年基準）



は年平均増加率が-0.13%とされている³。

上記のように進行している韓国の人口低成長は他の国と比較しても急激に進んでいることに問題の重大性が存在している。2005年に国連によって発表された世界の主要地域別の年平均人口増加率の展望⁴によれば、2000年から2005年までの韓国の年平均人口増加率は0.54%で、先進国平均の0.30%より高くなっている。しかし、2015年～20年までの時期において、先進国の0.13%増加率に比べ韓国は0.06%に過ぎないと推計されている。また2025年～2030年の場合は先進国の0.03%に比べ、韓国は-0.2%となっている。この計算からわかるように、韓国の人口低成長・減少のスピードは人口低成長をすでに経験している国家よりも、より早く進行される見込みとなっており、その波及効果もより深刻な

とになることが予想される。

前述した統計庁の特別推計によると、韓国の出生力減少の進行状況は、他の国においても類を見ないケースである。1970年～2003年の間で韓国の合計出生率は4.53→1.19と、3.34が減少した。同じ時期におけるイタリアの1.14、日本の0.84、イギリスの0.72、ドイツの0.69の減少幅に比べても、圧倒的に高い数値である。このような流れの中で韓国は2000年に高齢化社会となり、2018年には高齢社会、2026年には超高齢社会への突入が予想されている。

このような出生率の急激な下落の原因についてごく簡単に整理すると、女性の社会進出の増加、結婚及び離婚に対する社会文化的価値観の変化、養育費の急増、金融危機後に急速に進められた早期退職に対する不安などの要因が複合的に作用していると指摘されているがここではその詳細については割愛する⁵。

3 しかし、2005年1月の推計発表後、前述した出生統計暫定結果の数値が予想より低くなったため、人口減少開始時点が予想より1～3年は早まる可能性もあるとみている。

4 UN, 2005, WORLD POPULATION PROSPECTS

5 国土研究院、2005、人口低成長時代における都市管理政策の方向に関する研究

2. 韓国における都市化の流れと人口構造の変化

韓国の都市化は独立及び朝鮮戦争を経て海外からの人口流入や北からの人口流入を通じて急激な人口増加が都市部に集中することから始まり、60年代に始まった経済開発計画による産業化とともに、本格的に進展することとなる。高度成長・産業化に加え、世帯構成の変化（核家族化）によって都市化される地域には住宅の需要が爆発的に増加し、その需要に対応するために70年代の関連法改正⁶及び土地開発公社の設立などを通じて公共によって実際された住宅団地の大量供給が実施され、その結果市街地の急激な拡大をもたらした。その結果、全国2万人以上の行政区域を基準として設定している韓国の都市化率を見ると、1960年の35.8%から、1970年には49.8%、1980年には66.7%、1990年は79.5%、そして2005年には86.5%と増加傾向をたどっている。人口数においても1960～2005年の間、全国の人口は2499万から4704万に1.9倍増加しているが、都市人口は1960年の895万だったのが2005年には4071万へと、4.5倍増加している。それが2020年にはさらに増加し、95%の人口が都市地域に暮らす見込みとなっている。また、2006年の国土研究院の調査によれば、地籍統計上に市街地（敷地+学校用地+工場用地+道路）面積は1970年を基準として88年には1.8倍が増えた反面、農地及び林野を含む緑地面積は85年には70年対比40%が減少したとされている⁷。

そして都市化の進展の中で、首都圏と地方との都市人口の格差も拡大されてきた。国土研究院の研究⁸によると、2000年以降韓国の地方における都市化は停滞気味である一方で、首都圏の人口は増え続けているとし、80年代には地方の都市人口が首都圏の都市人口より多かったのが、90年以降は逆転されて2005年の時点で全都市人口における首都圏都市人口の割合は53.2%とし、そして、その結果として首都圏の相対的都市人口集中指数⁹は1960～75年の1.08から、1975～85年には1.24、1985～95年には1.93、1995～05年には2.55と増加しつづけている。と指摘している。このように、韓国の

都市化は短期間で急速に進行され、しかも首都圏を中心とした都市定住システムを確立してきたといえる。

3. 都市化の過程における都市と農村間の人口移動の特徴、そして、近年の変化

前述したように、韓国の都市化は短期間で急速に進行されてきた。その過程で都市・農村間の人口移動の様子も急激に変わってきた。都市化が本格的に始まったとされる60年代の人口移動の様子をみると、60年～65年の間には全国において人口が増え、人口が減少された地域はごく一部に過ぎず、しかもソウル周辺の郡部において人口が減少する傾向が見られた。しかし、それが80～85年になると全く様子が変わって、全国においてはあまり人口増が見かけられない一方で少数の大都市においては人口が大幅に増加している。そしてソウルを中心とする首都圏においても、ソウルよりもその周辺地域の人口増加がより多くみられ、人口分布がいくつかの中心地域に集中している状況を示している。それが90年から2000年代に入ると、地方の大都市においても人口が減少する都市が現れはじめる一方で、首都圏への集中は一層進んでいる状況となっている。

例えば、1970年～2030年までの16市・道の年平均人口増加率（表1）をみると、80年代までは広域市単位で人口減少となった市は存在していないが、90年代からソウル市と釜山市で人口が減少しはじめ、2010年代にはテグ市が減少と転じ、さらに20年代には仁川と光州市も減少と転じると推計された。

じつてきにさらに、都市単位での人口動向を整理した場合、現在の韓国においては人口が減少する都市の数が増加していることから、地方のほうに人口低成長・減少の傾向が顕著化されていることがわかる。具体的にみると、70年代までは韓国都市の中で人口が減少した都市は存在しなかったし、80年代から人口減少を迎えた都市が登場しはじめるが、その対象となったのが、地方小都市（特に炭鉱地域）に限られていた。ところが、90年代に入ると様子が急変し、90～94年の期間中は全体の62都市の中に11都市で人口減少傾向を示し、95年～98年には82都市の中に21都市が、2000～2004年には84都市の中に37都市が人口減少傾向となっている（表2）。

6 77年に今までの公営住宅法に代えて、住宅建設促進法を制定し、住宅の大量供給を可能とする法的根拠を設けた。

7 国土研究院、2006、人口低成長時代の都市圏空間構造の変化と政策対応方向：日本を中心に、p90

8 国土研究院、2006、前掲書

9 期間中の首都圏都市人口集中指数＝同期間中の首都圏都市人口増加分／非首都圏都市人口増加分

表1 市・道別年平均人口成長率

	70年代	80年代	90年代	00年代	10年代	20年代	*範囲
全国	1.69	1.18	0.93	0.46	0.15	-0.13	1.82
ソウル市	4.12	2.09	-0.38	-0.01	-0.11	-0.38	4.50
釜山市	4.93	1.40	-0.19	-0.52	-0.34	-0.56	5.48
大邱市	3.85	1.96	0.98	0.01	-0.31	-0.47	4.32
仁川市	4.54	4.23	2.89	0.48	0.23	-0.03	4.57
光州市	2.98	2.56	2.08	0.56	0.13	-0.07	3.05
大田市	4.11	2.36	3.03	0.80	0.49	0.10	4.00
蔚山市	6.80	3.83	2.69	0.85	0.44	0.19	6.61
京畿道	3.65	4.70	4.35	2.63	1.28	0.61	3.04
江原道	-0.48	-1.54	-0.30	-0.50	-0.65	-0.73	0.25
忠清北道	-0.45	-0.54	0.85	-0.12	-0.30	-0.46	0.02
忠清南道	-0.82	-0.95	-0.58	0.54	0.52	0.16	-0.98
全羅北道	-0.67	-1.28	-0.60	-1.24	-1.27	-1.22	0.55
全羅南道	-1.47	-1.80	-1.96	-1.75	-1.61	-1.47	0.00
慶尚北道	-0.66	-1.42	0.14	-0.93	-0.95	-1.01	0.35
慶尚南道	-0.18	0.11	0.90	0.17	-0.19	-0.33	0.15
済州道	2.35	0.76	0.30	0.46	0.08	-0.11	2.47
網掛けされた地域は全国平均より高い地域							
*範囲:20年代年平均成長率-70年代年平均成長率							

表2 全体都市の中で人口減少都市の数

年度	全体都市	人口減少都市 (そのうち50万以上 の都市の数)	割合(%)	
70~74	2	9	0(0)	0.0
75~79	3	2	0(0)	0.0
80~84	3	8	1(0)	2.6
85~89	5	3	2(0)	3.8
90~94	6	2	11(0)	17.7
95~99	8	4	21(4)	25.0
2000~2004	84	84	37(2)	44.0
2006	8	4	38(2)	45.2

資料出処: 行政自治部、韓国都市年間、統計庁、全国住民登録統計より

その結果、人口が集中する大都市地域においては過密・過大化による都市問題に悩まされ、人口が流出されてしまった農村や地方都市の場合は過疎による都市問題が登場してきている。つまり、国の空間構造においてソウル市を中心とした首都圏とその他の地域という二重構造が形成され、その間にかつての地方の中心都市が苦戦を強

いられているという状況となっている。その中で、人口低成長・減少の傾向が進むに連れ、地方の中小都市だけでなく、地方大都市の人口減少などが顕著化されると予想され、首都圏と他の地域との不均衡はさらに深刻化されるとともに、都市問題への対処も今までとは異なる方向に向かわざるを得なくなると思われる。

4. 人口低成長・減少の今後の波及効果

前述したような韓国における人口低成長・減少は経済成長の大きな足枷¹⁰になるとともに、高齢化の進展などとあいまって生産人口の減少や労働人口の高齢化及び生産性低下、貯蓄率の低下や消費萎縮などの経済活動の低下、社会福祉のための負担増、財政への圧迫など、社会・経済全般に大きな影響を及ぼすことが予想される。そして、都市整備や開発分野においても大きな影響を与えることとなる。韓国の場合、短期間に都市部への人口が集中したため、住宅や生活に必要なインフラ・サービスの提供が優先され、その結果、開発への制約が比較的に少ない既成市街地の外延部の土地を中心に大規模開発を進めてきた。その結果、都心部の空洞化が進み、市街地は拡大されてきた。そして、その前提には人口の増加、都市部への人口の集中があった。しかし、前述したように、人口が低成長・減少局面に入りつつあり、しかも都市部においても人口減少を迎える地域が増えてきており、今までの都市整備・開発の分野においてその前提が変わることになる。つまり、これからは今までのような新規需要の増加はあまり見込めず、しかも人口動向の変動によって都市内の公共施設の需要も大きく変わり、低・未利用地が既成市街地に出現し、生活環境の悪化をもたらす可能性が高くなる。一方、高齢化が進むにつれ、高齢者向け施設の需要は増え、それに対応するののも一つの課題となる。そして人口低成長・減少は生産可能人口の減少、土地・住宅価格の停滞または下落、貯蓄率の減少、経済成長率の下落などとあいまって、都市整備・開発のための財政が厳しくなる一方で、支出は増える見込みとなる。そのため、都市整備・開発のための財源確保の問題が顕著化する可能性が高い。実際、地方都市の場合、かつての地方の社会・経済中心の役割を担ってきた地方中心都市において、市街地の拡大・都心部の空洞化はかなり進んでおり、今後の人口低成長・減少傾向の中で、至急の対応が求められている。

10 例えば、韓国中央銀行等によって2005年発表された資料によると、2006年から2050年まで2.87%と予測し、特に2021～2030には3.33%、2031～2040には2.64%、2041～2050には1.45%と下降傾向を迎えると予測しており、90年代以前のような高い成長率は現実的に期待できないとしている。

5. 地方中心都市の都心空洞化の現状

この節では特に首都圏への一極集中の深化と人口低成長の間で苦戦を強いられている地方中心都市の動向についてスポットを当てよう。韓国の地方中心都市の場合、60年代から急速に進められた産業化やそれに伴う経済発展を通じて都市全体の人口は増加してきた。特に1980年～2000年までの20年間、韓国の地方中心都市は人口が2倍も成長した(表4)¹¹。また、都市計画区域に設定されている面積も急激に増えており(表3)、都市の拡大・外延化の急激な進行状況はうかがえる。しかし、その一方で、国土研究院の調査(2003年)によると、都心部¹²の常駐人口は80年後半から減少する傾向を示している。また、都心部の高齢化も進んでいる。(表5、6)¹³

そして、主要地方中心都市の都心昼間人口も減少傾向をたどっており、都心が従来もっていた機能が衰退していることを示している。参考として2000年調査された人口移動統計によると、地方中心都市の都心部の場合、大田市を除いては転入より転出が多く、しかも総移動ともさほどの差は持っていないことから、都心からの人口流出の経路は市外への移動よりは同一市内の別の行政区画への移動がメインとなっていることを示している。このような都心部の人口減少は、特に住居機能中心の都心周辺部における人口の減少がその原因である。そして、このような人口減少は郊外への拡大による人口移動と関連性を持っている。(表7)

11 そのような急激な増加の中には、90年度の制度改正に伴って、地方中心都市が広域市(日本の政令指定都市に当たる)に指定され、行政区画が拡大されたことが上げられる。

12 ここでの都心部は、地方中心都市各市の中心的行政区画を指すものであり、都心部として特定された区域を指すものではない。

	釜山市	大邱市	仁川市	光州市	大田市
都心部行政区	中区	中区	中区	東区	中区

13 国土研究院、2003、地方中心都市都心の機能活性化及び快適性向上に関する研究

表3 地方中心都市の都市計画区域面積の変化

年度(km2)	釜山	大邱	仁川	光州	大田
当初面積	84.16	9.21	27.89	34.91	34.43
～1970年	373.23	178.34	237.43	738.60	227.58
1971～80年	284.58	178.34	310.99	738.60	556.72
1981～90年	647.01	740.73	478.92	738.60	556.72
90～2000年	849.79	1001.71	661.11	744.21	557.30

表4 主要地方中心都市 都心の人口変化

(単位:千人、%)	釜山		大邱		仁川		光州		大田	
	市	都心	市	都心	市	都心	市	都心	市	都心
1980年	3157	98	1604	218	1081	83	727	314	652	283
1990年	3798	77	2229	153	1818	82	1139	192	1049	297
2000年	3782	59	2227	82	2244	61	1225	110	1390	267

(80, 90, 00年は人口センサス、2007年は住民登録データ、統計庁より)

表5 主要地方中心都市 都心人口の比重変化

年度	釜山	大邱	仁川	光州	大田
1980年	3.1	13.3	8.1	43.1	43.4
1990年	2.0	6.9	4.5	16.9	28.3
2000年	1.5	3.6	2.7	9.0	19.2

表6 高齢人口の比重動向

年度	釜山	大邱	仁川	光州	大田
1995年	7.1	6.9	3.1	6.0	5.4
2000年	9.1	10.5	10.6	9.2	6.7

表7 2000年における主要地方中心都市 都心の人口移動(2000年)

単位:人		釜山	大邱	仁川	光州	大田
区間 移動	転入	7998	12208	9777	16171	47964
	転出	8784	15310	10908	19829	42160
	純移動	-786	-3102	1131	-3658	5804
総移 動	転入	9931	15902	13606	25212	63592
	転出	11206	19559	14745	30146	57253
	純移動	-1275	-3657	-1139	-4934	6339

出処:人口移動統計、2000、統計庁

以上のように、都市化の進展とともに人口や都市面積において拡大を続けてきた地方の中心都市において、都心部からの人口流出によって人口比重の減少や人口構成の高齢化が進んでいる。問題は、首都圏への一極集中が

深刻化されている中で、人口低成長・減少局面を迎えることが予想される地方中心都市において、既成市街地の再整備・都心部の活性化は今後の至急課題となりつつある。

6. まとめ

今回の研究ノートでは、近い将来に人口減少局面を迎える韓国の人口関連動向を整理し、その人口低成長・減少の状況を概括するとともに、その中から急速な都市化の流れの中で地方の社会・経済の中心的役割を担ってきた地方中心都市の人口動向、そして特に都心部の空洞化・高齢化の状況を整理し、これからの人口低成長・減少時代を迎えるにあたって、現状把握を試みた。韓国の場合、人口低成長・減少に対する議論や対策が出生率の面に集中している傾向が見られ、都市整備や開発の分野において、これからの人口動向の変化への対応、ひいては都市整備・開発の仕組みの見直しといった議論は十分とはいえない状況である。しかし、その中で人口減少や中心市街地の空洞化などの現実問題に悩まされている地方都市において、これからの対応策を自ら探ろうとしている動きが少しずつ見られる。その辺のテーマについてはまた今度整理することにする。

参考文献

- ・統計庁、2005、将来人口特別推計
- ・韓国建設交通部、第4次国土総合計画修正計画（2006～2020）
- ・韓国国土研究院、2003、地方中心都市都心の機能活性化及び快適性向上に関する研究、国土研究院研究報告書
- ・国土研究院、2005、人口低成長時代における都市管理政策の方向に関する研究、国土研究院研究報告書
- ・国土研究院、2006、人口低成長時代の都市圏空間構造の変化と政策対応方向：日本を中心に、国土研究院研究報告書
- ・UN、2005、WORLD POPULATION PROSPECTS
- ・統計庁管轄国家統計ポータルHP、www. kosis. kr

[い ほんそく]

【(財)土地総合研究所 調査部研究員】