

2-4 国際過疎シンポジウム：

韓国過疎地域政策の変化と課題

Changing Korea's Policy for Depopulated Area and Future Tasks

Lee Chul Woo

(韓国慶北大学校)

1. 韓国農村・農業の展望と課題

グローバル化に伴う新自由主義開放政策は、韓国の農村と農業の存立を脅かしている。1990年以降、韓国の農政の基本理念は、農業の競争力向上のための生産性至上主義に埋没してきた。農業構造改善政策は、農業経営の大規模化と生産性の向上に寄与した。それにもかかわらず、農家の実質所得は停滞し、都市と農村間の所得格差は拡大した。言い換えれば、農業構造改善政策は、農村問題解決の役に立てず、深刻な過疎地域化という韓国農村問題の悪循環構造が固着する結果をもたらす要因となった。このような状況を脱皮するための農村政策の基本的な課題は、中長期的に農村(過疎地域)がどのように変化するかについての正確な診断と、これに基づくビジョンと戦略を策定することである。

今後の韓国農村は、高齢化の進展と都市との経済的格差の拡大によって過疎化がさらに深刻になると予想される。しかしその一方では、農村の優位性を積極的に評価する‘活気ある’農村住民と、農村的生活様式を志向して帰農・帰村する人々、農村のアメニティ (rural amenity) を探して農村に来る都市民が増加することが期待されている。また、国際結婚移住女性とその子供の増加に伴う急速な多文化社会への転換という韓国農村の特異な現象が重なり、伝統的な地域社会(コミュニティ)の解体が予想される。

したがって、韓国農村の機能と役割を未来志向的に再定義し、国民全体が農村の役割についての認識を共有せずには、いかなる農村(過疎)地域活性化政策も成功を担保することができない。すなわち、韓国の農村は、単純な食糧供給基地ではなく、すべての国民のためのオープンスペース、つまり生活空間、経済活動空間、環境・景観空間であり、このような農村の位置づけはしっかりと再設定されるべきである。

結論的に、農村地域政策の核心課題は、①現在の農村地域を国民全体と全地域住民の経済活動と生活の空間にどのように変化させるのかと、②韓国の伝統的なコミュニティとは差別性を持つ、いわゆる多文化社会を収容することができる新しい意味の農村コミュニティを再建することである。

2. 韓国農村地域(過疎地域)政策の動向、特性および問題点

地域政策とは、‘地域を対象とする政府の政策’であり、政策企画の最優先準拠が‘地域(空間単位)’で、空間中心の政策パッケージまたはクラスターの観点が核心である。すなわち、一つの政策手段をいろんな空間に散らす(部門別政策)ことではなく、設定される各空間単位(地域)に部門別の政策手段を込めて結合するということで、部門別政策とは差別性を持つ。特に、地方化時代における韓国農村政策は、既存の部門別政策から地域政策のパラダイムに転換すべきである。なぜなら、グローバル化(globalization)の過程で競争が激しくなって国境の意味が弱化され、競争の主体はもう国家ではなく企業に、競争の単位も国家ではなく地域に変化することで、地方化

(localization)が深化した。よって韓国は、1990年代末以降、従来の外生的開発戦略の中心から内発的発展戦略が導入された。

このような地域政策のパラダイム転換の影響で、似たような事業目的と内容を持って中央政府のいろんな省庁から空間的範囲を分割したまま分散的重複的に施行されてきた従来の部門別政策から脱皮し、地域政策としての本格的な農村政策が施行され始めたのは、盧武鉉政権(参与政府)以降である。盧武鉉政権は、2004年に「農業・農村総合対策」(2004～2013年、総事業費119兆ウォン)を策定した。これは李明博政権を経て、現在の朴槿恵政権の農村政策の根幹となり、現在も進行中である。

「農業・農村総合対策」の政策ビジョンは‘都市・農村の均衡発展’であり、政策目標は持続可能な農業(産業政策)、豊かな農業人(所得政策)、住みたい農村(農村政策)に設定した。特に農村政策の手段としては、複合産業の活性化(農外所得の増大)、社会安全網の強化、福祉インフラの拡充、農村地域開発を提示した。具体的な事業としては、接境地域支援事業、島嶼総合開発事業、奥地総合開発事業、小都市育成事業、農村総合開発事業、定住基盤拡充事業、田舎の村造成事業、緑の農村体験村事業、山村総合開発事業、漁村体験観光村事業、漁村総合開発事業、農村伝統テーマ村事業、開発促進地区支援事業、新活力事業がある。

「農業・農村総合対策」が策定された盧武鉉政権では、国家均衡と地方分権を国政アジェンダに設定し、地方政府の責任を強調した。特に、農村地域政策では、農村政策を農業政策から分離し、農村政策の基本的枠組みを作り、生活の質の向上計画と国家均衡発展特別会計などの新しい財政システムを整えた。

次の李明博政権は、包括補助金を導入して統合的に農村を開発するため、事業と財政の統合化と予算の増加、政策対象が生活の質の領域に拡張するなどの政策領域が外延的に拡大された。事業推進の空間単位を地域共同体である村に設定し、住民参加を誘導することで、内発的発展の土台を築いた。また、農外所得の増大、都市と農村の交流、ソフトウェア分野の事業を重視し、公募を通じる事業推進方式を試みた。

現、朴槿恵政権では、市・郡別3～4ヶ所に拠点になる邑面所在地を農村の中心地として育成し、農村地域のサービスの供給中心地機能を強化する‘農村定住生活圏’という概念を積極的に導入した。住民主導のまちづくりをさらに活性化し、農村オーダーメイド型福祉支援も一層強化した。‘創造経済’という国政アジェンダの実践方案として、農村郷土資源の生産・加工・流通・観光などを融合・複合化した6次産業化を推進し、農村アメニティを活用した新たな付加価値を創出することに力点を置いている。

以上の2000年代の韓国農村政策の問題点としては、①中央政府主導の計画を自治体が踏襲するレベルで計画が策定・施行、②生活の質の政策は、地域の地理・社会・経済的特性を十分に反映してない、③分野別・事業別の領域区分があいまいで、分野別の目標と事業間に不整合が発生、④汎政府的推進体系の構築という推進戦略にもかかわらず、中央政府レベルで総括・調整・統制することができるコントロールタワーの不在のため、事業の統合性と連携性を確保することが困難、⑤政策評価システムの不備のため、事業効果が十分に発揮できないことが挙げられる。

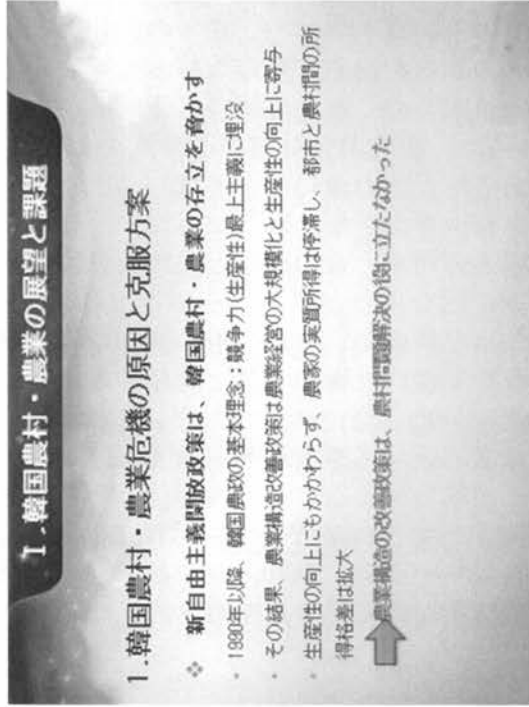
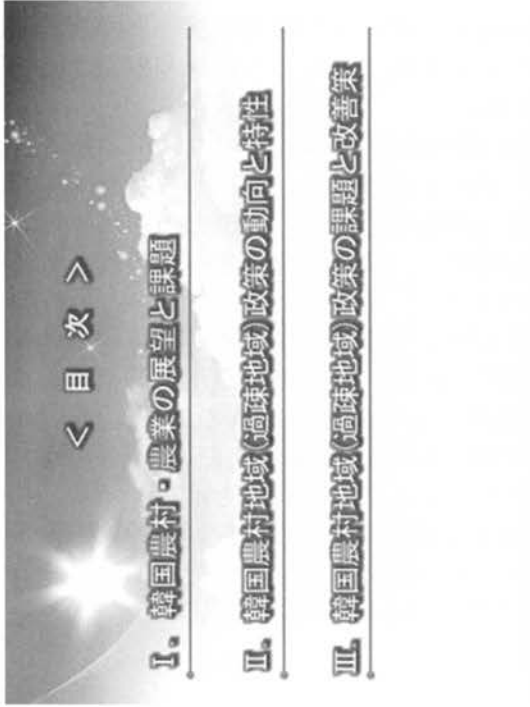
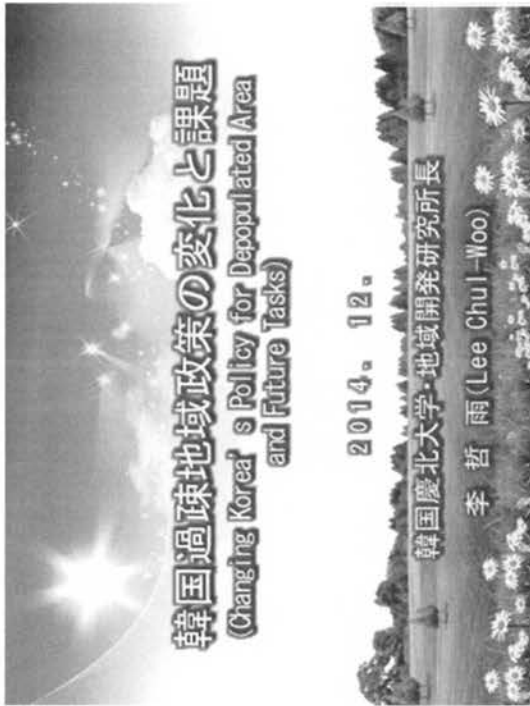
3. 韓国農村地域(過疎地域)政策の改善案

高度成長期以降、継続的な農村・農業政策の推進にもかかわらず、韓国の農村地域は、今後も世界の食糧市場の自由化と高齢化などで、過疎化が持続すると予想される。これが農村地域の活性化政策の必要性である。

今後の韓国農村開発政策の方向と改善策を提示する。第1に、農村開発政策の方向としては、農村地域の豊かな自然、美しい景観、伝統文化、特産物などの農村に存在

する資源（ヒト、自然、生活文化重視）に基づいて、都市と農村との連携を最大化、地域住民の力量強化を通じて政策の核心主体として育成することによって内因性的発展の人的資本の拡充、地域の先住民とは帰農・帰村者と国際結婚移住者などの移住民との和合を通じて新たな概念のコミュニティの復元、またこれらを基盤とする開発政策事業をめぐる主体間の葛藤解消が挙げられる。

第2に、農村開発計画の改善策としては、(1)農村開発政策の成否は、核心推進主体である住民の力量に大きく依存し、リーダーが能力を発揮し、住民からの自発的な影響力を引き出さなければならない。村の住民の組織化を通じ、役割分担を明確化し、地域外専門家、自治体などが相互に関連性を形成し、相互作用を通じて維持されていく継続的なネットワークを構築しなければならない。(2)住民総会を通して開発計画チームを構成し、住民主導の綿密な実態調査を通じて予想される問題点を把握する。それを基礎に計画の目標と課題を設定し、部門別計画と総合化する体系的な農村開発計画を策定しなければならない。(3)深刻な過疎化と地域社会内外の環境変化(都市民をはじめとする農村体験観光の需要増大、帰農・帰村、多文化家庭の増加など)による伝統的なコミュニティの解体と各種政策をめぐる主体間の葛藤を解消する実践的な方策として、地域ガバナンス(local governance)を構築しなければならない。(4)農村開発事業の企画・執行・成果段階別に成功と失敗の要因を具体的に分析し、各段階別に実質的な効率化方案を明示的に提示しなければならない。





I. 韓国農村・農業の展望と課題

2. 韓国農村・農業の課題

◆ 今後10年、あるいは20年後の農村(過疎地域)の正しい見通しに基づいたビジョンと戦略が基本課題

- ・ 展望① 農村は高齢化の進展と都市との経済的格差の拡大に活力を失った深刻な過疎地域
- ・ 展望② 一方では、農村の優位性を積極的に評価する‘活感ある’農村住民と農村的生活様式を志向して帰農・帰村する人々が増加
- ・ 展望③ 農村のアメニティ(Amenity)を探して農村に来る都市民も増加
- ・ 展望④ 回帰結婚・移住女性とその子供の増加

① 伝統的地域社会(コミュニティ)の解体と多文化社会への変化

◆ 農村・農業の役割：単純な食糧供給基地ではない

- ・ したがって、未来志向的に再構築し、共有する必要がある
- ・ 農村をすべての国民のためのオープンスペース、すなわち、生活空間、経済活動空間、環境・景観空間に発展させるための努力が要求される

↑
 結論的に、農村発展の核心課題は
 ① 住民全体と全地域住民の経済活動と生活の空間ごとのように変化させるのか
 ② コミュニティの再建

II. 韓国農村地域(過疎地域)政策の動向と特性

1. 地域政策の概念

◆ 地域政策とは?

- ・ “地域”を対象とする政府の政策
- ・ 政策企画の最優先準拠が“地域”(空間単位)である
- ・ 空間中心の政策パッケージまたはクラスターの観点が核心
- ・ 設定される各空間単位(地域)に部門別の政策手段を込めて結合することであり、一つの政策手段をいろいろな空間に散らす(部門別政策)ことではない

II. 韓国農村地域(過疎地域)政策の動向と特性

1. 地域政策の概念

◆ 地域政策とは?

- ・ “地域”を対象とする政府の政策
- ・ 政策企画の最優先準拠が“地域”(空間単位)である
- ・ 空間中心の政策パッケージまたはクラスターの観点が核心
- ・ 設定される各空間単位(地域)に部門別の政策手段を込めて結合することであり、一つの政策手段をいろいろな空間に散らす(部門別政策)ことではない

II. 韓国農村地域(過疎地域)政策の動向と特性

朴槿惠政権の農村政策の特徴

- ・ ‘農村定住生活圏’ という概念を積極的に導入し、農村の中心地を育成
 - 市・郡別3~4ヶ所に拠点を農村所在地を農村の中心地として育成し、農村地域のサービスの供給中心地に指定
- ・ 住民主導のまちづくりがさらに活性化
 - 農村活性化支援センターを設置・運営し、住民主導の持続的な発展を促進する支援体系を構築
- ・ 農村オーナーターメード型福祉支援が一層強化
 - 農村施設利用の特性を考慮したオーナーターメード型サービスを拡大し、福祉サービスの広域体系を改善し、福祉の死角地帯(未保社会保険を受けるべきであるにもかかわらず、満足な社会保険の保護を受けられなかったこと)を解消
- ・ 新政府の国家経済戦略である‘創造経済’の力点事項として、農村部土産物の6次産業化を推進
 - 農村の天然資源を活用して生産・加工・流通・観光などを融合・統合・統合化した6次産業を活性化
- ・ 農村アメニティを活用した新たな付加価値を創出
 - 天然資源・生態資源と体験プログラムを連携、農村の首・無形の資源の068構築など、経済的活用基盤を構築し、これを農村にしたコンテンツ・ストーリー・マーケティング、ブランドなどの開発を促進して事業化

II. 韓国農村地域(過疎地域)政策の動向と特性

農村政策の問題点

- ① 中央政府主導の計画を自治体が推進するレベルで計画して難行
- ② 生活の質の改善は、地理の地理・社会・経済的的特性を十分に反映してない
- ③ 分野別・事業別の領域区分があいまいで、分野別の目標と事業とのミスマッチ
- ④ 現政府的推進体系の構築という推進戦略にもかかわらず、中央政府レベルで認知・調整・統制することができざるコントローラワーの不在のため、事業の整合性と連貫性を確保することが困難
- ⑤ 政策評価システムの不備のため、事業効果が十分に実現できない

III. 韓国農村地域(過疎地域)政策の課題と改善策

農村開発政策の課題

III. 韓国農村地域(過疎地域)政策の課題と改善策

農村開発政策の課題

Ⅲ. 韓国農村地域(過疎地域)政策の課題と改善策

■ 農村開発政策の方向

- 都市と農村の連携
- 農村資源の活用
- 開発主体は、地理住民
- 農村コミュニティの還元

- 農村地域の豊かな自然、美しい景観、伝統文化、特産物などの農村に存在する資源の活用(人間、自然、生活文化を重視)
- 主体は、農村に住んでいる農村住民(内発的発展)
- 農村住民と都市民との交流(農村と都市との結合)
- 先住民と移入民との調和(コミュニティの還元)
- 水平的ガバナンスの構築(主体間の協力を促進)

Ⅲ. 韓国農村地域(過疎地域)政策の課題と改善策

◆ 農村開発対象：村(マウル：むら)

- 快適な生活空間
- 活力ある社会空間
- 伝統文化空間
- 調和ある生産空間

村 (マウル・ムラ)

Ⅲ. 韓国農村地域(過疎地域)政策の課題と改善策

■ 農村開発計画の改善案

1) 体系的な農村開発計画の策定

住民総会
計画チームの構成 (村のリーダー・コミュニティメンバー)
村の現状調査
分析と問題点の検出
目標と課題の設定
専門別計画の策定
計画の統合と協定
共同村の協定 (他の村と連携する場合)

Ⅲ. 韓国農村地域(過疎地域)政策の課題と改善策

2) 農村開発政策の主体の力量強化

- 主体の力量強化の重要性
- 農村開発政策の成功は、推進主体の一つである住民の力に大きく依存
 - 住民の力量は、推進リーダーの存在と住民の積極的な参加が核心であり、リーダーが能力を発揮し、住民からの自発的な影響力を引き出さなければならぬ
 - 状況認識は先進地視察を通じ、村の発展目標を構成員が共有する契機とする
- 組織化
 - 村の住民の組織化を通じ、役割分担を明確化
 - 地域外とのネットワーク構築(官民パートナーシップ)
 - 地域農業の発展のためには、住民、専門家、自治体などが相互に連携性を形成し、相互作用を通じて維持されていく体系的なネットワークを構築

Ⅲ. 韓国農村地域(過疎地域)政策の課題と改善策

◆ 主権部の意識解消

- ・ 地域意識の解消のための条件
 - 地域社会が分裂して反目する状況をそのまま放置することは望ましくない
 - 集約-分散型の両方が政府に対する不信が大きかったという点を再認識
 - 地域社会自らも自主的・積極的な取り組みを促す
 - 意識と関連した研究の活性化
 - 運営方法の視覚化(集約と分散方法の簡易化)
 - 指導者の保護と教育
- ・ 紛争の緩和のためのガバナンスの構築
 - 地域ガバナンスとは?
 - ▶ 地域革新政策の強制的な推進のため、執行と決定の過程において中央および地方政府だけでなく、様々な利害関係者が直接に参加して協力する代表的な統治管理する内容・プロセス・結果
 - ▶ 地域の意思決定の過程、世話を仰いで共通の目標を目指しながら異なる意見の公平に議論する雰囲気、異なる意見を調整するシステムを通じて問題を解決していくことが、地域の発展と関連したガバナンスの基本的な性格

Ⅲ. 韓国農村地域(過疎地域)政策の課題と改善策

3) 農村開発事業の効率化方策

◆ 成功要因

- ▶ 企画段階
 - ・ 住民の需要調査と専門家のコンサルティングを重視し、事業の優先順位と対象地域を確定
 - ・ 地域住民と専門家の間、地域住民の需要が多い事業などを優先に推進し、意識度の向上
- ▶ 執行段階
 - ・ 他の事業との連携、創造的なアイデアを通じ、シナジーを作り出す一方、地域住民の名譽監督官制度の運営、民間投資誘致などの予算削減の努力
 - ・ 現場活動員から活動の開始、設計チームの構成によって削減の削減と現場に合った設計
- ▶ 成果段階
 - ・ 住民満足度調査、モニタリング、他の自治体の優秀事例の監製と不採の理由に對する今後の改善方向の検討など、継続事業の円滑な推進を図る

Ⅲ. 韓国農村地域(過疎地域)政策の課題と改善策

◆ 失敗要因

- ▶ 企画段階
 - ・ 集約化などの画一的にハードウェア重視構築に重点を置き、事業計画の段階で予測可能な問題に対処できず、事業遅延が発生
 - 事業計画が通常の・日常化した手順に従っており、積極性や創造性が不十分
- ▶ 執行段階
 - ・ 土地確保問題、文化財発掘のなどによる事業費の増大が確保が遅延する事例や、住民協議の不十分によって計画期間内に事業が完了しない事例などが多発発生
 - 事業対象地の文化財発掘の不十分による事業遅延、地面掘削協議の遅れなどによる類似の事例が発生
- ▶ 成果段階
 - ・ 事業完了後、事後管理システムの不十分、波及効果と住民満足度調査の形式的な実施、事後評価報告書を作成する際の証拠資料の不十分など、完成度が不十分な事例が発生

Ⅲ. 韓国農村地域(過疎地域)政策の課題と改善策

事業の段階別効率化方策

◆ 企画段階

- ・ 包括補助事業制度の趣旨を主とし、事業間の連携と他の省庁及び部署の事業との連携・協働が必要
 - ・ N/PO事業とN/PO事業との連携も強調
- ▶ 執行段階
 - ・ 専担組織の設置、事業全過程にモニタリングの徹底付け、事業遅延と不振を解消するためには立地選定段階から計画者と住民との積極的な協議、行政のワンストップ処理、IT/ITチームの構成などの努力が要求される
- ▶ 成果段階
 - ・ 目標対比の予算執行率確保・推進実績だけでなく、事業間の統合化・連携化の成果を評価するための実用的な指標の開発

↑ 各段階別の主体間葛藤への理解と解消が核心要素



ありがとうございます

