韓国の落後地域政策の変化と新活力事業の特徴

—政策の目標、推進方式、推進体制などを中心に—

A Study on Paradigm Changes in Underdeveloped Regions Policy and Features of Revitalizing Project in South Korea

孫 銀一* 星野 敏** 金 斗煥** 金 永柱***

Eun-il SON*, Satoshi HOSHINO**, Duhan KIM**, Young-joo KIM***

(*韓国国際大学経営学科 **京都大学大学院地球環境学堂 ***慶尙大学地域環境基盤工學科)

(*Department of Business Administration, International University of Korea, **Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University,

***Department of Agricultural Engineering, Gyeongsang National University)

I はじめに

1 研究の背景と目的

韓国では首都圏および特定地域を中心にした成長拠点の政策を推進する中で、発展から疎外された「落後地域^{注1)}」が発生した。すなわち 1960 年代以降、首都圏及びソウルと釜山を結ぶ経済成長軸（後掲図 1）を中心に急速な産業化・都市化が進展し、その結果、首都圏に人口および産業が過度に集中して、国土の不均衡な発展が深刻な社会経済的問題となった。

そこで 1980 年代から首都圏の膨張を抑制するとともに「奥地開発」「島嶼総合開発」「開発促進地区事業」など、省庁別に落後地域の関連政策を実施してきた。その結果、農漁村の生活要件は過去に比べて大きく改善したが、ハードウェア事業に片寄り、所得と雇用機会を創出し、地域経済を活性化する施策は十分でなかった。中央政府主導によるトップダウン型の事業推進では、地域の自立性と責任、そして、創意工夫を基盤にする「内発的発展力^{注2)}」が醸成されてこなかった。

落後地域では依然として農山漁村が持続的経済発展から取り残されているため、韓国政府は 2004 年に「農漁業者の生活の質の向上および農漁村地域開発促進に関する特別法」と「国家均衡発展特別法」を制定した。当時の政府（ノムヒョン大統領の施政期（2003～2008））は、均衡発展社会を実現するため、地域特性を生かした発展とその地域連携に重点が置かれた。

ノムヒョン政権の国家均衡発展政策は、地方が自らの力量で自立する地域活性化を志向しており、地域も首都圏もお互いに共生発展することを通じて、一極集中型の国家から多極分散国家への転換を志向した。一方、国家均衡発展を成し遂げるために政府は、地域が自立し、発展することが大事であると考えた。

過去の集権・集中時代（ツォンドファン以前）には中央が指示すると、地域はこれに従うことが一般的であった。しかし新たな分権・分散の時代（ノムヒョン以降）では、全ての地域が主体となって能動的に地域の発展を主導しなければならないとされた。地域が自ら事業の企画力と推進力を強化し、推進体系を構築し、革新^{注3)}を創出・拡大することで、付加価値が増大できる地域を創出しつづけてこそ、地域の持続的発展が可能であると考えられた。

ノムヒョン政権は以上のことを考慮して、産業衰退、人口減少などによって立ち遅れた地域に革新を通じて活力を回復させる「新活力地域発展方案」を策定した。これは農村と都市を共に発展させる均衡発展社会づくりを意図したものであった。

その代表的事業が「新活力事業」である。後述するように、人口、産業・経済、財政力の指標を組み合わせた落後度を用いて基礎自治体の中下位 30% の市・郡（落後地域）を対象とする事業であり、自立的発展のための基礎力を増進することが意図された。70 の新活力地域は国土面積の 48.8% を占めているが、人口は全体の 7.4% にすぎない。図 1 は韓国の落後地域と新活力事業の対象地域を示したものである。新活力事業は、2005 年から 3 年間支援し、3 年ごとに対象地域を再選定して最大 9 年まで支援する事業であった。第 1 期事業は 2005 年から 2007 年まで、第 2 期事業は 2008 年から 2010 年まで推進され、この時点で新活力事業は事実上終了した。ノムヒョン政権からイミョンバク政権への政権交代があったためである。イミョンバク政権は、2009 年 4 月に国家均衡発展特別法を改正して 2010 年からは新活力事業財源である国家均衡発展特別会計を広域・地域発展特別会計に改編し、類似事業を統廃合して「包括補助金制度」を導入した。その結果、新活力事業をはじ

図1 落後地域と新活力地域の分布

Fig. 1 Distribution of Underdeveloped regions and Revitalizing regions

参考文献9)のp.26を参照筆に頭筆者作成。中央が新活力地域であり、周囲の4図は落後地域を構成する地域である。

め従来の落後地域開発関連事業は「一般農山漁村開発事業」^{注4)}に統一された。

包括補助金制度が施行されることによって、当初計画されていた第3期の新活力事業は頓挫した。また、従来農食品部、国土海洋部、行政安全部などの省庁によって分散推進されてきた15個の事業を農林水産食品部が全部担当することになった。そして自治体の自立性を強化して中央省庁はモニターリング・コンサルティング・評価機能を強化するなど、新活力事業の推進方式・体系と類似した組織体制に改編された。

また、新活力事業のプロジェクトにおいて6次産業の育成が導入されたが、それは現在、韓国政府の代表的な農業政策になっている。

韓国における落後地域は、いわゆる日本の過疎地域に相当する地域であるが、その根幹的政策は日本ではあまり紹介されてこなかった^{注5)}。本研究の目的は、韓国における落後地域をめぐる従前の政策とその問題を明らかにするとともに、そのような問題を克服するために創設された新活力事業の背景、政策ビジョン、推進体制、事業内容および推進方式などについて整序することである。合わせて、具体的な事例地区を取り上げ、同事業の取り組みの有り様とその成果を明らかにする。なお、本研究は、類似した地域問題を抱える日本の中山間地域振興政策にも参考になるものと考えられる。

2 研究の方法

前述のように、新活力事業より前の政府事業はトップダウン型で推進されてきており、中央政府が事業の種類や規模を定め、これによって地方政府が予算を申請する方式で推進されてきた。一方、新活力事業は中央政府の大規模な事業制度の中で地方自治団体と地域団体・住民が事業の種類を決定して申請する大韓民国政府初のボトムアップ型の事業である（国家均衡发展委員会、2007）^{注6)}。新活力事業は従前の落後地域の事業とは様々な点で異なっている。このような新活力事業の特徴を明らかにするため、本研究では、研究論文、政府資料などの文献研究、市郡の新活力事業計画書および実績報告書、事例調査などの方法を活用して、落後地域政策、新活力事業の推進の背景、推進体制などをまとめた。また、筆頭筆者は、2005年から2010年まで事業の教育、評価、コンサルティングなどにずっと参画してきたが、その経験と知識を既存の文献と連携させて分析内容を補完した。加えて、河東郡の新活力事業計画書および実績報告書などを分析して事業の推進実態を明らかにした。こうした複合的な分析結果を通じて新活力事業の特徴を整理した。

表1 落後地域の問題

Table 1 Problems of the underdeveloped regions

・人口減少、高齢化 落後地域人口：800万人（1970年）→340万人（2000年） 非落後地域人口：2760万人（1970年）→4220万人（2000年） 65歳以上の高齢人口比率：18.4%（落後地域）、7.9%（非落後地域）
・第1次産業：87%（非落後地域：54%）－産業基盤が脆弱
・劣悪な地域財政－財政力指数：13.6%（非落後地域：47.6%）
・教育・文化・医療などの公共サービスが不十分
・若者の定住のための環境整備が不十分
・若者の地域外への流出による担い手不足

出典：参考文献7) のp.74-88を要約して引用

II 落後地域および落後地域開発政策

1 落後地域の現況および問題点

一般的に「落後地域」とは、人口減少と産業衰退によって開発から疎外された地域である。

落後地域は国土面積の49.8%を占めているが、人口は全体の7.7%にすぎない。落後地域の人口変化をみると、1970年非落後地域の人口は2760万人から2000年4220万人に増えたのに、落後地域は同期間800万人から340万人に減少した。また、落後地域の65歳以上の高齢人口比率（18.4%）は非落後地域の平均（7.9%）の2倍以上高い。このような落後地域の現況と問題点を表1に整理した。

第1次産業の比率は、落後地域の場合が87%、非落後地域の場合が54%である。落後地域は第1次産業が中心であり、成長原動力になる産業が足りない状況である。財政力指数は、落後地域の場合が13.6%、非落後地域の場合が47.6%である。落後地域の財政力は脆弱な状況である。落後地域では教育・文化・医療などの公共サービスの提供が不十分である。また、若者に対する生活環境と職場が不十分な状況であり、若年人口が都市に流出し、地域の担い手が不足している。

2 落後地域開発政策の問題

落後地域の不均衡問題が深刻な社会経済的問題となると、政府は1980年代から首都圏膨張を抑制するとともに奥地開発、島嶼総合開発、開発促進地区事業など省庁ごとに落後地域関連政策を打ち出した。このような政策の推進により、上・下水道、住宅、道路など農山漁村空間の基礎生活環境のハード整備で一定の成果があった。しかし、従前の落後地域開発政策では改善できない問題点もあった（表2）。これらの問題点を以下に解説する。

(1) トップダウン型計画体系と分散投資による非効率性

従前の農村地域開発政策では、事業内容を政府が企画して、事業対象地域も政府が選定した。これは供給者中

表2 従前の落後地域開発政策の問題

Table 2 Problems of the existing underdeveloped regions development Policy

①トップダウン型の計画体系と分散投資による非効率性
②ハード型の開発中心の問題
③地域の低自立性と地域資源活用の問題
④中央政府－道、市－郡間の連携協力の問題

出典：参考文献7) のp.74-88を要約して引用

心のトップダウン型の開発方式であり、地域の需要と優先順位を考慮していない開発方式であった。事業の対象地域を選定する際、自治体と地域団体・住民の参加が十分に出来ていなかったために地域の自立性と創意性が十分に活用されなかった。このような方式では、地域の問題を住民が把握し、住民が主体になって地域を発展させるための力量を醸成することが出来なかった。

ノムヒョン政権の誕生以降にも農村地域を対象に政府の農林部（部は日本の省に相当、以下同じ）、行政自治部、環境部、海洋水産部、建設交通部がそれぞれの政策目標に従って農村地域開発事業を行ってきた。事業の名は異なっても内容には大きな違いが無い場合もあった。また、縦割り行政により、省庁間の連携が難しかったため、政策の統合が不十分であった。加えて、中長期的なビジョンの提示が足りなかったことや省庁別に小規模で事業を行ってきたため選択と集中による「規模の経済」効果が期待できなかったことなど、個別分散投資による非効率性の問題があった。

(2) ハード型の開発中心の問題

既存の農村地域開発事業は道路の拡充、橋の建設、上・下水道などの生活基盤施設と耕地整理、倉庫の整備などの生産基盤施設など、物的施設と空間整備を中心に行われた。地域の歴史・文化・景観・郷土資源・人的資源の視点および所得・雇用を創出して地域経済を活性化する視点が足りなかった。

(3) 地域（自治体）の低自立性と地域資源活用の問題

農村地域の人的資源が都市に流出されて農村地域では、住民が自立的に事業計画を立てて実行する力量が弱く、政府に依存する傾向が高くなった。このような状況の中では地域資源の活用も不十分であり、地域の必要から乖離した内容が計画に定められて、結果的には農村地域の発展につながらないという問題があった。

(4) 政府－道、市－郡間の連携・協力の問題

農村地域の開発を担当する部署は政府、道（行政単位、日本の県に該当）、市、郡に担当組織が分散しているため、各行政間の連携協力が難しいという問題があった。

Ⅲ 落後地域政策の変化

1 落後地域政策の展開過程

今まで推進されてきた落後地域開発事業は道路建設や観光開発、農工団地開発など、地域特性とは関係なく画一的に施行されたため、限れた資源が分散投資され、選択と集中による効果が弱かった。今まで推進されてきた落後地域政策の変化をみると次のようである（表3）。

まず、1950年代から1960年代までは戦後の貧困克服と国土再建という国土開発が第1の目的で政府政策に落後地域開発という基本的認識さえなかった。

表3 国土開発過程での落後地域政策の変遷

Table 3 Underdeveloped regions policy changes in the process of national land development

年代	国土開発戦略	落後地域政策	
		落後地域開発	農漁村開発
1960	国土復旧、貧困解決 社会資本の拡充 産業立地造成	—	地域社会開発 (CD)
1970	成長追求 大規模成長拠点開発	—	セマウル運動面 単位の都市計画
1980	成長の配分 分散された成長拠点開発	島嶼総合開発 奥地総合開発	地方定住生活圏 開発
1990	世界化 地域化 広域拠点開発	開発促進地区	定住圏（文化村） 開発
2000	グローバル化 国家均衡発展 広域経済圏	接境地域開発、 地方小都市育成、 美しい町づくり 新活力事業	緑色農村体験マ ウル事業、漁村 体験マウル事業

出典：参考文献7）のp.78から引用

次に、1970年代は、開発政策と「セマウル運動」が本格的に推進された時期である。この時期は産業構造の高度化および経済成長の追求という目的の下に社会資本が特定地域に供給された時期で、落後地域政策はセマウル運動を通じた開発事業の拡大として現れた。全国的にセマウル運動が展開され、生活環境改善、所得増大事業、農村リーダー育成および住宅改良事業などが実施された。

そして、1980年代から1990年代の半ばまでは落後地域政策の胎動が始まった時期である。この時期は持続的な経済成長を通じて、絶対的貧困問題がある程度解消されたが、国家政策目標も経済成長より社会開発を重要視するようになった時期であった。落後地域に対する政策においては、地域均衡開発の基調の中に地域単位の総合開発事業を推進して、定住生活圏開発の概念を導入して落後地域の開発と関連した多様な措置と手段が整った。

1990年代後半から2000年代に入ってから落後地域政策が具体化された。大韓民国では1990年代後半になって初めて地域開発政策が導入された。国家均衡発展の面で広域圏開発制度と開発促進地区制度、境界地域支援、島嶼開発促進、奥地開発の促進など、様々な地域開発政策および落後地域政策が設けられた。また、地域資源を活用した緑色農村体験制度、文化村、伝統テーマ村造成事業など、都市農村交流による活性化政策も導入された。

2 落後地域政策の現況

韓国の落後地域政策は表4からわかるように、奥地、

表4 落後地域を対象とした個別事業制度

Table 4 Each projects system targeted at underdeveloped regions

区分	開発対象島嶼	奥地	開発促進地区	接境地域	新活力地域
根拠法	島嶼開発促進法 (1986.12.31)	奥地開発促進法 (1988.12.31)	地域均衡開発および地方中小 企業に関する法律 (1994.1.7)	接境地域支援法 (2000.1.21)	国家均衡発展特別法 (2004.4.1)
担当省庁	行政自治部	行政自治部	建設交通部	行政自治部	行政自治部（1期） 農林水産食品部（2期）
指定基準	－海上全島嶼（ジェジュ島 は除く） －10人以上居留	開発水準指標 －世帯および人口 －製造業従事者比率 －1人当たり所得 －1人当たり地方税など	指標による指定 －人口増加率 －財政自立度 －製造業従事者比率 －高齢化指数など	民間人統制線地域20km以 内 －人口増減率 －製造業従事者比率 －軍事施設保護区域占有比 率など	落後地域 選定指標 －人口変化率 －人口密度 －所得税住民税 －財政力指数
指定単位	島嶼	面	地区（首都圏およびジェジュ島 は除く）	市・郡、邑・面・洞	市・郡・區
指定現況	410の島嶼	399の面	全国31の地区（49の市・郡）	－15の市・郡 －98の邑・面・洞	70の市・郡（全国234の自 治団体中下位30%）
事業内容	－生活基盤施設 －所得増大事業 －文化福祉施設および環 境改善事業	－生活、産業基盤施設 －文化福祉施設 －住環境施設 －国土保全施設	－生産基盤施設 －基盤施設整備施設 －観光休養地造成	－企業に対する支援 －社会資本支援 －社会福祉および統一教育 支援	－地域革新体系構築と革 新力量強化 －生産と所得基盤造成 －生活の質の向上 －広報マーケティング強化
1件あたり平均事業規模	1個の島嶼当たり10億ウォンを10年間支援	1面当たり20億ウォン	地区当たり500億ウォン前後	単位地域当たり年間33億ウォン	市・郡当たり年間20-30億ウォン

島嶼、接境地域、開発促進地区などの名称で行政自治部、建設交通部などの事業制度で運営されている。省庁ごとの個別落後地域指定の現況は以下のである。

まず、奥地は、都市地域から遠く離れていて交通が不便で、住民所得および生活水準がかなり低い地域であり、116 の市・郡の 399 面が指定されている。開発対象島嶼は、防波堤や橋梁で陸地とつながっていない 37 の市・郡・区の 410 箇所の島嶼地域が、接境地域は民間人統制地

域以南の 20km 以内に所在する地域で地域発展水準が低い 15 の市・郡の 98 の邑・面・洞がそれぞれ指定されている。最後に開発促進地区は開発水準が著しく低い地域を対象に、建設交通部を通じて 5 次 にわたって 31 の地区（49 の市・郡）が指定されている。こうした奥地、島嶼、接境地域、開発促進地区を合わせた全体農村地域の面積は全国土の 49.8% を占めているが、全体農村地域の人口は約 377 万人で、全国人口の 7.7% を占めている（前掲の新活力地域と概ね同水準）。

IV 新活力事業による地域開発

1 ソフト型地域開発の概念と新活力地域選定

2000 年以後の農村地域開発事業ではソフト型の地域開発が強調された。ソフト型地域開発の概念は研究者らによって多様に提示されている。ソフト型地域開発とは、新たな独創的な概念であるというよりは、施設と空間を整備するハード型開発に対抗する概念として理解する必要がある。政府は「ソフト型開発事業とは地域の内発的・自立的な発展力を強化し、成長原動力が創出できる人材の育成、雇用・所得の創出、郷土資源の開発など地域の革新と発展が誘導可能な事業である。流動資産の性格に対する投資事業であり、物理的な施設事業に対比される概念である」⁸⁾と指摘している。ソフト型開発事業は具体的に地域革新体系構築事業、地域力量強化事業、研究開発事業、知的財産構築および消費者信頼向上事業、生産・所得基盤事業、マーケティング事業などがある。新活力事業においてハード型開発事業とはソフト型開発事業を達成するために必要な施設、空間の開発をさす。新活力事業では社会資本（道路、ダム、下水道など）の建設、生活環境基盤施設などインフラを整備する事業は不可であることを指針で示している⁸⁾。

人口減少と産業衰退が並進する落後地域を「地域革新によって新たに活力が回復されるべき地域」と位置づけ、都市と農村が共に発展する均衡発展社会を達成するために新活力事業が推進された。国家均衡発展委員会は人口減少率、人口密度、所得、自治体の財政力指数を用いて落後度を測って、全国の 234 の市・郡の内、下位 70 の市・

表 5 新活力地域の選定指標

Table 5 Revitalizing regions indices

部門	指標要素	算出方法	資料基準年度
人口部門	人口減少率	年平均人口変化率	1970 ～ 2000 年
	人口密度	人口 / 面積	2003 年
産業経済部門 財政部門	所得 財政力指数	所得税、住民税 基準財政収入 / 基準財政需要	2000 ～ 2002 年 2000 ～ 2002 年

出典：参考文献 9) の p.82-85 から引用

表 6 新活力事業の内容の類型

Table 6 Contents of type in revitalizing project

類型	市・郡	代表事業
郷土資源地域別 特性化	35	・発酵食品開発 ・柿の産業化 ・チーズベリー育成 ・世界的お茶の育成
地域文化観光資源 開発	12	・新環境有機農業・グリーンツーリズム ・博物館マウル育成 ・冒険スポーツクラスター育成
地域イメージ マーケティング	7	・生態健康山村地域マーケティング ・HAPPY700 ブランド強化 ・黄土のクニ（地域）開発事業
教育・人材育成	5	・外国語教育特別区造成
生命・健康食品 開発	6	・高麗人参、薬草の五感体験型特化事業 ・新環境漢方薬草産業育成 ・生薬草の特化地域造成
海洋・水産資源 活用	5	・海洋生物産業競争力強化 ・干潟体験型テーマ観光地造成

出典：参考文献 10) から引用

郡（30%に相当）を新活力地域に選定した（表 5）。

市郡別の落後度による事業費は、1 年間予算の場合、国費を基準にして、落後度が最も厳しい A グループ（下位 10%）の場合 30 億ウォン、B グループ（下位 11 – 20%）の場合 25 億ウォン、C グループ（下位 21 – 30%）の場合 20 億ウォンをそれぞれ受けることができる（1 ウォンは約 0.10 円）。V 章で紹介する河東郡の事例は C グループに属し、3 年間にわたり毎年 20 億ウォンの事業費を受けた。

最終的に確定された新活力事業計画には「郷土資源地域別特性化」「地域文化観光資源開発」「地域イメージマーケティング」「教育・人材育成」「生命・健康食品開発」「海洋・水産資源活用」など多様な事業を含んでおり、従前の落後地域開発事業と差別化されている（表 6）。

2 新活力事業の政策概要

(1) 新活力事業の政策ビジョン

新活力事業では、①産業化の過程で発生した都市と農村の葛藤と理解の不足を克服してお互いに助け合う共生の関係を構築し、②自治体（公務員）、住民、外部専門家などが連携を通じてパートナーシップを形成して地域革新力を強化して、③ 1・2・3 次産業の融合を通じて地域の活性化を図る。このような推進戦略を実施して最終的に

は地域に新たな活力（新活力）を吹き入れるというビジョンが定められている（図2）。

(2) 新活力事業の推進体制－ASP 推進体制

自治体と地域の住民が主導的に参加するボトムアップ型の開発事業である新活力事業を成功裏に推進するためには新たな推進体制が必要であった。新活力事業の推進方式は革新主体（Actor）、革新システム（System）、プロジェクト（Project）という三つの要素によって構築される推進体制によって担われる（図3）。

1) 革新主体の育成

政府主導のトップダウン型の事業推進方式では地域団体・住民の役割が制限的であった。しかし、住民主導のボトムアップ型の推進方式を用いて推進する新活力事業

図2 新活力地域の政策ビジョン

Fig. 2 The vision of revitalizing regions policy

出典：参考文献9) のp.30 から引用

図3 新活力事業の推進体制－ASP 推進体制

Fig. 3 ASP model for Revitalizing Project

出典：筆頭筆者が作成

では住民の役割が重要である。事業に積極的に参加し事業を導く推進主体が必要である。そこで、新活力事業では住民のリーダー及びリーダーの役割をする組織を創設し、「革新主体」と名付けた。革新主体は地域または集落の単位で革新を行う主体である。新活力事業は「人づくり（人材養成）」から始まる。新活力事業では革新リーダーを養成するために多様な住民教育のプログラムとリーダー育成教育プログラムを行う^{注7)}。

2) 革新システムの構築と主体間の信頼関係の構築

新活力事業では地域団体・住民、専門家、公務員など多様な構成員が参加して事業を推進するために構成員間の信頼と協力関係を確保して推進システムを構築することを重視している。構成員が持続的に交流・協力することを可能にし、かつ、事業推進に貢献しうるガバナンス体系を構築することが重要である。このようなガバナンス体系を「革新体系（Innovation System）」という。ガバナンス体系を構築する際に構成員の間に信頼・協力関係を形成することが必要であり、これを「革新ネットワーク」という。新活力事業を推進するために組織する「地域革新協議会」は地域革新体系の一つである。同協議会は住民、行政、産業、専門家などを結集した協議体であるが、地域の発展ビジョンを議論し、事業の優先順位を決める役割に加えて、構成員間の協力を活性化する役割も果たすことが期待されている^{注8)}。

3) プロジェクトの選定と効果的推進

新活力事業では多様な主体を結集して革新システムを構成し、必要な事業を議論し、優先的に推進するプロジェクトを選定する。農産物の生産、加工、流通、マーケティング、サービス、行政支援、祭り、経済効果の共有、外部資源の誘引など様々なプロジェクトを地域の状況に合わせて企画、結合させることが可能である。

以上、ソフト地域開発の概念と新活力地域の選定、新活力事業の内容と類型、政策ビジョンと推進体制などを確認した。従来の落後地域事業と新活力事業の比較を既存文献と筆者の専門家として6年間事業に参加して得た知識と経験を総括してまとめたものが表7である。

表7 既存落後地域事業と新活力事業の比較

Table 7 Comparison of exiting underdeveloped regions project and revitalizing project

区分	既存開発事業	新活力事業
事業計画樹立	・ 政府が計画樹立（トップダウン型）	・ 住民応募による計画内容の選定
計画評価	・ 計画内容に評価システムが無かった	・ 計画内容に対する評価及びコンサルティングを導入
事業推進主体	・ 中央政府の省庁＋自治体：行政主導	・ 自治体および地域革新協議会、RIS
事業内容	・ 生活環境施設建設などハードウェア型の事業	・ 地域革新力の強化のためのプログラム開発および支援などソフトウェア性格の事業
対象地域	・ 邑、面、洞単位（事業別に相違）	・ 新活力地域70の市・郡（全国の地方自治体の30%）
財政支援	・ 事業量によって支援、細部事業単位支援	・ 落後度による傾斜配分的な支援 ・ 新活力地域全体に対する包括支援
事業実績評価	・ 予算審議以外の評価は無い。	・ 評価結果をフィードバック ・ 評価の結果によってインセンティブの差別的な支援

注：既存開発事業の特徴は参考文献5) から引用したものであり、新活力事業は筆者らの経験に基づいたものである

V 新活力事業の取り組み事例－河東郡の場合

本章では、新活力事業の具体事例から取り組みの実態を明らかにする。従前の落後地域政策との違いを強調するため、事業公募－事業選定－事業計画－事業の実施－モニタリングと評価－フィードバック体系を中心に紹介する。

1 事業計画－住民応募による事業テーマの選定

事例地区は、慶尚南道河東郡である。新活力事業における計画内容の選定のプロセスは以下の通りである。

まず、事業を推進するために、新活力事業推進団(以下、推進団)を構成する(図4)。推進団は地域革新協議会(前述)と専門コンサルタント、生産加工流通チーム、研究開発支援チーム、緑茶観光チームから構成される。専門コンサルタントはコンサルタント会社と大学の教授から構成されており、事業と政策に関する諮問をする。地域

図4 河東郡における新活力事業推進団の組織構成

Fig. 4 Revitalizing Project organization of Ha-dong county

出典：参考文献11) のp.91-92 から引用

表8 事業テーマに対する住民の応募－河東郡の場合

Table 8 Proposed type of revitalizing project in Ha-dong county

区分	内容
地域教育環境	－高校学校の寮新築、通学バス購入・運営支援など
農産物販売・流通	－農産物総合販売センター運営支援、HP構築
観光ネットワーク	－河東地域総合情報センター育成、観光テーマバス運営など
体験観光基盤プログラム	－集落単位総合体験農場の設置、自然休憩森の造成など
観光団地施設開発	－海洋博物館建設、ペンション団地建設など
河東緑茶産業の育成	－野生緑茶体験地造成、河東緑茶競争力強化など
地域資源利用	－柿の生産団地造成、野菜類加工工場の設置
生活質の向上	－下水道処理施設拡充、農村複合福祉施設造成

出典：参考文献11) のp.49-51 から引用、ゴチック：採択テーマ

革新協議会は河東郡の郡委員3人、教授6人、関連部署の公務員8人、関連民間団体14人(農協、農村公社、婦人会会長、女性団体協議会長、河東地域出身者会長、新聞記者、中学校校長、農業経営者連合会長、河東

文化委員長、河東郡セマウル会長)から構成された。また、各チームは関連部署の公務員と関連参加主体から構成された。

次に、新活力事業のテーマについては住民に広く公募した。住民からは地域農業に関わる教育環境、特産物販売のための流通システムの改善、観光ネットワークの構築、農業体験基盤プログラムの構築、観光団地施設の造成、河東緑茶産業の育成支援、地域資源を利用した所得事業開発、生活環境施設の整備などが応募された(表8)。地域革新協議会の審議を経て最終的に「河東緑茶産業の育成支援」が事業テーマに決まった。つまり新活力事業の課題公募をはじめ、地域革新協議会のワークショップおよび会議開催、専門家諮問会議、現地調査を通じた住民意見の吸い上げ、住民説明会など10回余りの手続きを経て最終的に事業が選定された。これらは、従前の事業計画の策定にはなかった手続きである。

河東郡は人口が5万人、高齢化率は19%である。第1次産業が66%、第2次産業が3%、第3次産業が31%である。河東郡では緑茶、梨、梅、イチゴ、柿を生産している。特に、河東郡で生産される緑茶は全国生産量の24%を占めているが、1戸当りの緑茶栽培の面積は0.4haであり、農家の規模は小さい。茶の認知度は低く、茶のブランド化が課題であった。お茶は農家が個別に販売していたため、地域ブランドという概念に対する認識が緑茶生産農家には不足していた。そこで新活力事業では、河東郡で生産される緑茶に「河東緑茶」というブランドの確立がテーマとして選ばれた。緑茶のブランド化を目指した理由は、河東郡で生産される緑茶はいい土壌で栽培される野生の緑茶であり、品質はよいが、緑茶販売による付加価値が少なかった。そこで、ブランド化によって緑茶の付加価値を高めることは住民の所得向上につながると判断したためである。河東緑茶のブランド化を含めて、「河東緑茶産業育成」を新活力事業のテーマに決めた。

河東郡の例に限らず、一般に計画段階で地域団体・住民の要望を受け入れて、地域革新協議会で審議を経て計画テーマを決めている^{注9)}。

2 事業の実施－主体連携と1・2・3次産業の融合

河東緑茶産業育成における具体的な計画内容は表9の通りである。河東緑茶産業育成は、推進体制構築、緑茶競争力強化、グリーンツーリズム活性化から構成される。

表9 河東緑茶産業育成の事業計画内容

Table 9 Business plan contents of Hadong green tea industries

区分	合計 百万ウォン	年度
河東緑茶産業育成事業	11,105	
I 推進体制構築	350	
1. リーダー発掘と組織ネットワーク構築	300	2005～07
2. 推進協議会運営	15	2007
II 緑茶競争力強化	6,565	
1. 生産部門－有機栽培緑茶造成支援	660	2005
2. 加工部門－緑茶共同加工施設新築	2,780	2005～07
3. 流通部門－広報、マーケティング支援	1,925	2005～07
4. 研究部門－緑茶研究所支援	1,200	2006～07
III グリーンツーリズム活性化	4,190	
1. 緑茶体験集落造成	830	2005～07
2. 野生緑茶畑観光資源化	1,150	2005～07
3. 緑茶文化センター機能活性化	1,390	2005～07
4. 野生緑茶文化祭り国際化支援	820	2005～07

出典：参考文献 11) から引用

写真1 緑茶農園の全景

Green tea fields (Ha-dong county)

出典：参考文献 9) の p.99 から引用

写真2 緑茶葉取り体験

Tea picking experience

出典：参考文献 11) の p.66 から引用

緑茶競争力強化プログラムは生産、加工、流通、研究の部門に分かれている。1次商品では有機栽培による緑茶を生産した(写真1)。それを加工して抹茶、発効緑茶、緑茶アトピークリーム、緑茶スルメ、緑茶チョコレートを開発して第2次産業に発展させた。グリーンツーリズム活性化プログラムを利用して、緑茶葉取り体験(写真2)、緑茶生産体験、緑茶試飲体験などの緑茶関連体験を開発し、第3次産業に発展させた。また、以前から行われていた河東野生緑茶文化祭りで開発した商品を販売するとともに、体験プログラムを実施した。

河東郡ではこのような活動を実施するための住民の能

表10 新活力事業による経済効果

Table 10 Economic effect of the revitalizing project

(Ha-dong county)

区分	2004 年	2006 年
農業所得	130 億ウォン	225 億ウォン
新規雇用者	97 人	165 人
観光客誘致	284 千人	401 千人

出典：参考文献 9) の p.98 から引用

注) 点線のボックスは革新主体の役割を示している。

図5 河東郡における新活力事業推進団の主体の役割と連携

Fig. 5 Roles of revitalizing project organization and networks

(Ha-dong county)

出典：参考文献 11) の p.92-93 から引用

力を高めるために、「高品質緑茶生産教育」など28件の住民参加教育プログラムを実施した。これを通じて住民は自らの能力が地域競争力の源になるという認識を共有することになった。また、河東郡は緑茶研究所と連携して、緑茶の品質を高める方法を緑茶栽培農家に普及した。このように主体間の連携によって事業を進めた(図5)。

事業による経済効果(表10)を見ると、農業所得は2004年に130億ウォン、2006年に225億ウォンである。雇用者を見ると2004年に97人、2006年に165人が雇用された。観光客数は2004年に284千人、2006年に401千人である。このように新活力事業の前後で、農業所得、雇用者数、観光客が増加した。河東郡の場合、生産－加工－流通－体験・観光という1・2・3次の連携を通じて、地域経済の活性化を実現した。

同一の成果指標について2006年以降のデータは入手

できなかったが、郡の統計数値（農漁村企業の売上高、雇用創出数、地域リーダー養成数など）の推移を見る限り、2006年以降も堅調に成果を維持していることが推察される（表は割愛）。

3 モニタリングとフィードバック体系の構築

河東郡では、新活力の性格と地域の特性を生かした計画が推進できるように、民・官の専門家から構成される諮問委員会が事業計画段階から計画内容を検討し、修正した。また、毎年の推進実績をモニタリングする評価システムが構築された。河東郡の場合、地域革新協議会が住民の意見を受けるとともに地域の特性を生かした事業内容を選定した。政府の諮問委員会のモニタリングと評価結果（成果目標の調整、過度なR&D予算の調整、住民参加プログラムの調整など）を地域革新協議会で検討し、事業計画を補完した。このようなフィードバック（政府の諮問団のモニタリング結果→地域革新協議会の検討・反映→年末評価で反映有無の確認→総合成果評価）を着実に実行した結果、河東郡は毎年の評価で優秀地域に選定され、17億ウォンのインセンティブ（事業費の追加助成）を受けることができた。

VI おわりに

従前の落後地域政策の問題点を克服して落後地域を活力が溢れる地域に変貌させるために新活力事業が創設された。新活力事業は従前の落後地域事業とは多くの点で異なっている。本研究は、従前の落後地域事業と新活力事業とを比較し、その特徴を明らかにするとともに、河東郡の事例によって実際の実施状況とその成果（経済効果）を合わせて示した。新活力事業の特徴は、以下のよう

に要約できる。

第1に、中央省庁中心のトップダウン型推進方式から自治体中心のボトムアップ型事業に転換して地域の自立性を強化させた。第2に、地域の内発的力強化のための推進主体育成および民官産学などのネットワークによる地域革新体制の構築に特徴がある。第3に、官主導だった事業推進方式を地域団体・住民の参加を通じた方式に転換した。第4に、社会資本建設、生活・定住環境改善などハードウェア性格の事業推進から地域革新力強化教育、ブランド化、研究開発、マーケティングなどソフトウェア中心の事業にシフトさせた。第5に、事業対象地域を人口、産業・経済、財政など一定基準によって選定された70の落後地域に限定して投資を集中させた。第6に、新活力事業の推進体制は、選択と集中原則の導入、ASPモデル、1・2・3次産業の融複合、成果目標管理、

推進過程のモニタリングおよび評価とフィードバックなど新しい試みが組み込まれた。

具体の事例において、新活力事業の取り組み状況を示し、経済効果を確認した。当該事例では大きな経済効果が得られており、新活力事業の優良性を示唆するものであった。ただし、事業制度の評価については、より多くの事業対象地区について計量的な分析が必要である。

このような新活力事業の特徴を通して、いくつかの示唆を得ることができる。まず、自治体の自立性を強調する事業内容と推進方式の重要性である。新活力事業は、地域特性を生かした独創的で創意的な事業計画を樹立して中央省庁に提出するボトムアップ型の事業であった。このような計画・実施過程を通して、地域住民と自治体の関心と参加度を高めたと考えられる。一方、政府は自治体に自立性を与える代わりに、自治体の責務を果たすことを重視した。そのため政府は自治体から事業の推進状況を定期的に報告させるなど、モニタリングシステムを強化した。この意味で、新活力事業は成果目標管理と事業推進過程のモニタリング、評価フィードバック制御系の重要性を確認した事業でもある。

地域の持続的な発展のために推進体系構築と力量強化が必要である。新活力事業の効率性と実効性を高めて、持続可能な地域発展に向けた核心的な活動が産・学・研・官・民の信頼と協力を通じた地域革新体系の構築であった。このような地域革新体系の構築過程は、地域の力量強化に大きな影響を与えたと推察される。

一方、自治体と地域住民の意志と力量によって、事業成果に違いがあるという点に改めて留意する必要がある。そして、このような違いを克服するためには、地域力量の強化が重要となる。新活力事業は、地域革新力量強化の事業といえるほど、村のリーダーや組織を育成した。河東郡の事例でも紹介したが、最も大きな成果の一つは、地域住民達が自ら企画して先導事業を推進できる自信を取り戻したという点である。

しかし、落後地域支援に向けた課題も多い。その中で最も重要で急務と考えるのは、政策の一貫性と持続性が担保されるように、落後地域の包括的な法律の制定である。現在、落後地域の事業推進は国家均衡発展特別法、個別法、個別法関連規定などに複雑に依存し、重疊的に絡みあっているため、これが政策実施の隘路となっている。落後地域の開発政策を包括的に規定する法律を制定し、落後地域の特性に配慮して、長期にわたり支援する政策を確立する必要がある。

注

- 注1) 韓国では国家均衡発展特別法2条5項によって落後地域が規定されている。具体的に奥地開発促進法によって規定されている奥地、島嶼開発促進法による開発対象の島嶼地域、(北朝鮮との)接境地域支援法による接境地域、地域均衡開発および地方中小企業育成法による開発促進地区、その他生活環境が劣悪であり、開発の水準が顕著に低い地域として大統領令が定めた地域である⁷⁾。なお、落後地域は自治体である市・郡単位に指定されている。
- 注2) 新活力事業でいう「内発的地域発展」とは、地域に内在している問題に対して地域の主体が客観的にそれを認識し、解決のための提案を策定する開発方式であり、地域社会を構成する主体が地域の資源を発掘・開発・活用し、地域に発展的な変化をもたらす過程をさす。内発地域発展には多様な主体の組織化と力量の強化、地域資源の有効な活用および保全問題に対する活動が重要である⁶⁾。このような認識に基づいて政策が設計された。
- 注3) ここで言う「革新(Innovation)」とは、先端技術の分野のみならず、政治・経済・社会・文化など多様な分野において、新たなアイデア・知識・技術を創出して生産性を高める活動をさす。このような革新の概念が地域という環境に適応すると「地域革新」になる。地域革新のための政府の政策を「地域革新政策」とよぶ。韓国では革新という用語が企業の革新などに使われてきたが、ノムヒョン大統領の政権(2003～2007)から社会全般に用いられるようになった。新活力事業でも「革新リーダー」「地域革新力の強化」「革新体系」「協議会を地域革新協議会」というように「革新」という言葉が多用されている(引用文献⁷⁾ p.375を参照)。
- 注4) 一般農山漁村開発事業は農村生活環境整備事業、農村総合開発、田園造成、農村生活用水開発、小都市建設、暮らしやすい地域づくり、山村生態町、開発促進地区支援、暮らし環境の改善、小規模用水開発、新活力事業など15個の事業を称する。
- 注5) 韓国の過疎地域政策については、金¹²⁾、金ら¹³⁾の研究がある。
- 注6) 新活力事業をボトムアップ型と形容しているが、これは韓国のそれ以前の政策が政府直轄によるトップダウン型であったことと比較した場合の特徴である。新活力事業では、地方自治体と民間関係者で結成した地域革新協議会で事業内容を決定する仕組みが新たに採用された。
- 注7) 地域革新協議会を対象にした代表的な教育プログラムの

科目構成は、地域革新優秀事例の研究、問題解決能力の向上、プレゼンテーションスキルの向上、革新人材の価値と革新環境分析、変化主導型リーダーシップの教育および優良事例視察であり、実践を通じた学習方式(learning by doing)が採用されている。

注8) 地域革新協議会の設置およびその役割(審議事項)は国家均衡発展特別法に規定されている。

注9) 最終的に選定された事業に対しては、事務局が事業計画を立てる。推進体制構築など大きなカテゴリは新活力事業指針を参照して決め、あわせて関連専門家への諮問等も行う。地域革新協議会が投資計画を含む最終計画案を審議し、議決する。

引用文献

- 1) ウンソク(2004): 落後地域開発のための新活力事業の適切な推進戦略に関する研究, 国土研究, 43, 21～36(韓国語)
- 2) キムソンギ・キムヒョンホ(2006): 新活力事業の推進実態分析と改善案, 韓国地方行政研究院, 35-54(韓国語)
- 3) バクジュヨン・ソンミリョン(2007): 新活力事業推進の論点と課題, 農村経済, 10(3), 83～108(韓国語)
- 4) イドンブ他(2007): 新活力事業支援事業評価: 成果測定のための指標開発及び郷土産業育成のための体系的支援方策・評価資料開発, 韓国農村経済研究院, 49-93(韓国語)
- 5) 孫銀一他(2009): S/W中心の農山漁村政策の成果管理方策に関する研究, 韓国農林水産食品部, 7-61(韓国語)
- 6) 孫銀一・星野敏・ソンミリョン(2012): PDCAサイクルを適応した新活力事業の成果管理実証分析, 韓国農村経済, 第35巻, 4号, 19-39(韓国語)
- 7) 国家均衡発展委員会(2004): 『国家均衡発展のビジョンと戦略』, ドンドウォン, ソウル, 74-119(韓国語)
- 8) 国家均衡発展委員会(2006): 『新活力事業推進指針』, 1-15(韓国語)
- 9) 国家均衡発展委員会(2007): 『均衡発展政策教本—新活力事業』, (株)コリアブリンテック, ソウル, 12-91(韓国語)
- 10) 農林水産食品部(2011): 『新活力事業成果分析及び発展方策』, 11-83(韓国語)
- 11) 河東郡(2006): 『新活力事業報告書』, 46-99(韓国語)
- 12) 金ドゥ哲(2003): 『過疎政策と住民組織—日韓を比較して』, 古今書院, P.255
- 13) 金斗煥・山崎寿一(2013): 韓国の農村地域における過疎化の空間構造と過疎政策に関する予備的考察, 神戸大学工学部工学研究科・システム情報学研究科紀要, 5, 48-58

Summary: This study summarized the current status and problems of underdeveloped regions policies in Korea, and paradigm change in Korea's underdeveloped regions policies and revitalization project were identified. As an idea for a more balanced development of the nation, the revitalization project was expended during 6 years in two 3-year phases from 2005 to 2010 for the underdeveloped regions. In order to identify, the problems of exiting underdeveloped regions policy are analyzed and the case of Ha-dong country is examined.

キーワード(Key words): 新活力事業(Revitalization project), 落後地域(Underdeveloped regions), 落後地域政策(Underdeveloped Regions Policy), 韓国(Korea)

(2013年9月25日 原稿受理)
(2014年12月5日 採用決定)