



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：洞・邑・面単位の人口動向、過疎関連政策の展開に着目して

金, 斗煥
山崎, 寿一

(Citation)

神戸大学大学院工学研究科・システム情報学研究科紀要, 5:48-58

(Issue Date)

2013

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81006720>



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 -洞・邑・面単位の人口動向、過疎関連政策の展開に着目して-

金斗煥^{1*}・山崎 寿一^{1*}

¹工学研究科建築学専攻

(受付:March 6, 2014 受理:March 29, 2014 公開:April 30, 2014)

キーワード: 韓国、日本、過疎化、過疎政策、農村地域づくり

本稿では、日韓比較、地域計画の視点から、韓国の国土レベルの過疎化の実態と過疎政策の特徴を明らかにし、韓国の過疎政策・農村地域づくりの課題について検討した。ここでは近年制定された韓国の過疎政策の概要、過疎概念を整理したうえで、基礎自治体を構成する洞・邑・面を単位とする人口動向の分析、過疎関連政策の展開過程の分析を行い、考察をすすめた。

1. 研究の目的と方法

1.1 研究の背景・目的

韓国と日本は、文化、社会、環境面、さらに国土・経済発展の経緯にも類似性が認められる一方で、それぞれの国の独自性、固有性もはっきりしている。近年、農村計画・地域計画の研究分野での学術交流が活発化しているが、互いの農村・地域の実態や政策、その基盤となる社会的・環境的・文化的・経済的な特質についての認識は十分とはいえない。日本では2005年の人口減少社会の突入、限界集落・消滅集落問題を背景に過疎地域の持続・再生が、韓国では2004年の参与政府（盧武鉉大統領の政権期の別名称）による国家均衡発展政策¹⁾以降、過疎地域政策の確立が大きな政策課題・地域計画課題となっている。両国はともに過疎地域での人口・世帯数の減少、少子高齢化の進展、それに伴う社会構造の変化、集落機能の低下、地域の活力低下の問題に直面している。今後、共同研究や比較研究の進展が期待されるが、過疎地域の概念、実態、政策、研究の動向や、農村地域づくりの実態、評価に関する情報が相互に不足している現状がある。

このような状況を踏まえて、本研究は、韓国と日本の過疎地域および過疎集落を対象とする農村地域づくり研究²⁾の一環としてすすめるもので、本稿では、韓国の過疎の概念・実態と過疎政策の特徴を明らかにすることを目的とする。具体的には以下の手順で研究を進める。

①日韓比較の観点から、近年確立された韓国における過疎の概念、法制度の概要を整理すると共に国土における過疎地域の分布特性を明らかにする。

②韓国の行政区画の構成を示し、基礎自治体、地区（後述する洞、邑、面）を単位に1970年以降2010年に至る人口・世帯数の変容、国土における人口減少地域の分布特性、国土の空間構造を明らかにする。

③韓国の過疎地域を対象とする政策の展開過程と農村地域づくりの課題・視点について考察する。

1.2 韓国の過疎地域に関する研究動向

日本において、韓国の農村、農村計画、農村政策、特に過疎農村に関する情報は極めて少ない。

その中で地理学分野の金斗哲（キムドゥチュエル）が1995年に著した「過疎政策と住民組織—日韓を比較して」は³⁾、韓国の過疎の概念と面を単位とした1970年から1990年の過疎地域の実態を体系的整理し、日韓のフィールドワークに基づく内生的住民組織論を展開しており高く評価できる。

金斗哲は1995年当時の韓国の過疎政策の現状について、「過疎という用語がジャーナリズム的なものであり、学問的にせよ政策的にせよまだ一つ概念として確立されていない」と述べ、過疎指標や過疎地域の範囲さえも未確定であることを指摘している。また韓国の過疎地域の展開過程を時系列的に把握し、過疎の地域性をマクロレベルで解明することを目的に、過疎地域の把握指標として人口・世帯減少率、高齢化率、人口密度を用いて、行政の「面」を分析単位に研究を進めている。金斗哲の著書では、吳洪哲⁴⁾、李智皓⁵⁾、李中雨⁶⁾らの研究成果に基づく分析・考察が行われ、韓国の過疎化は1970年代から顕在化し、1980年代に国土全域に広がったこと、過疎地域の分布は1980年代には大きく江原道の白頭大幹の一角、慶尚南道と全羅南道の境にある白頭大幹の一角、1990年代には慶尚南道の北部と全羅北道の平野地域に過疎地域が広がったことを明らかにしている。

その他、近年の韓国の過疎研究では、ジョンギファン⁷⁾らが都市との距離、耕地率、農作物の分布という指標を用いて1990年代の過疎地域を類型化を示し、ソンジュインら⁸⁾は、2005年と2010年の面における過疎化集落の数の変化を比較し、全羅北道、全羅南道、忠清北道に過疎化集落が比較的多く分布していることを指摘している。

また、韓国で落後地域政策の代表的研究者として韓国地方行政研究院の金ヒョンホ⁹⁾をあげることができる。彼は日本など先進国の過疎政策と韓国を比較し、過疎政

策を総務省が総括し、過疎法による体系づけられた過疎対策が行われてきた点を評価し、韓国の国レベルでの過疎法とその対策・事業の整備を主張している。

吳洪哲、金斗哲らの過疎地域研究から約20年の歳月が流れ、過疎地域、過疎政策、過疎研究の課題も変容している。本研究では、この20年間の韓国の政策、地域の変容を踏まて、韓国の過疎の実態、過疎政策の特徴について報告するものである。

2. 韓国の行政区分と過疎地域

2.1 韓国における行政単位と行政里・マウル

過疎地域の整備、振興、計画に関連する政策の根拠は、日本の場合、国土総合開発法(1950年2月制定、法律第2005号)に基づく全国総合開発計画(現在、国土形成法、国土形成計画)、農業基本法(1961年制定、法律127号、現在、食糧・農業・農村基本法)であり、韓国では国土建設総合計画法(1963年制定、法律第1415号。現在、国土基本法)、農漁村整備法(1994年制定、法律4823号、2008年12月改正、法律9313号)である。それらの上位政策・法制度のもとで、各種事業・計画が策定され、国家および地方自治体の責任のもとで実施される。

日韓ともに過疎地域は、地方自治体を単位に指定され、政策の実施責任は国または地方自治体であるのが基本である。以下では、日本と対応させて、韓国の行政単位について説明しておきたい。

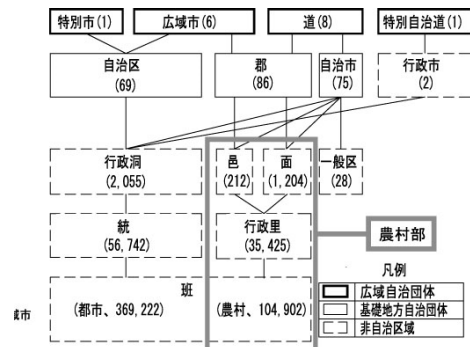
日本の東京都の特別区は、韓国ではソウル特別市、政令指定都市は6つの広域市、都道府県に相当するのが8つの道と済州特別自治道、市が自治市、日本の郡(町村)が郡(韓国は行政権をもっている)となる。

これらの基礎自治体のなかに、日本の地区・地域に相当する邑(ウプ、中心地区)、面(ミョン、一般農村)がある。そして邑・面を構成している町内会・地区に相当する行政里が存在する。

曖昧な点もあるが、韓国の行政里は複数のマウルからなり、マウルが日常の社会的・空間的なまとまりの単位となっている。マウルは日本のむら、集落と類似した地域単位・コミュニティ単位である。都市部の特別市、広域市では行政権をもつ自治区、さらにその下に行政洞、統、班の構成をなっている。

Fig.1に韓国における行政単位を示した。韓国における地方自治体は、特別市1、広域市6、道8、特別自治道1で17、それに特別市・広域市の行政洞が69、郡が86、自治市7、特別自治道のなかの行政市が2の計248となる。(韓国の基礎自治体は248)

韓国では統計上、特別市・広域市・自治市の「洞」を都市地域、郡の邑と面を農村地域としている。2010年時点の行政洞は2055、邑の数は212、面の数は1,204であり、邑と面が農村地域となる。ここでは詳述しないが、郡の邑、面の下に行政里があり、行政里はいくつかのマウル(農村、集落)から構成されている。



* () 中の数は該当行政区画の数である。2009年の韓国の行政区画要覧から引用した。

Fig. 1 韓国の行政区画

2.2 過疎の概念と国土における分布特性

1) 過疎の概念と法制度—国家均衡発展特別法

日本において「過疎」という用語は、1967年の経済審議会地域部会中間報告で初めて用いられ、1970年に時限立法として過疎地域対策緊急措置法(旧過疎法)が制定される。日本の過疎地域に対応する用語として、韓国では1970年代から「落後地域」の用語が明確に定義されないうまに使われていた。

このような状況にあつて、2003年に参与政府(盧武鉉政権)によって制定された国家均衡発展特別法(制定2004年、法律7061号)で、落後地域が正式に定義され、国家による政策体系が整備された¹⁾。

この法は落後地域を制度的に公式に使用したはじめての法律で、同法の第2条5項では、落後地域を「辺境地」(奥地開発促進法第2条)、「開発対象島嶼」(島嶼開発促進法第4条1項)、「接境地」(接境地支援法第2条1項)、「開発促進地区」(地域均衡開発および地方中小企業育成に関する法律第9条1項)、「その他生活環境が劣悪であり、開発水準が堅調に遅れている地域として大統領令が定める地域」と規定している。この法で示された落後地域は個別の法によってその概念と指定基準が提示されている。

Tab.1に、落後地域関連の個別法と国家均衡発展特別法の関係を整理し、Fig.2に、韓国の個別法による地域指定と国家均衡発展特別法による落後地域(成長促進地域)の分布を示した(参与政府時)。

韓国の過疎地域は、個別法によって指定された地域の重ね合わせであり、奥地(辺境)、島嶼といった地形的要素・経済立地的要素、接境・新活力地域といった政策的要素によって指定されていることがわかる。後述するが、なかでも新活力地域の指定は、それと対応する新政策事業と関連している点が過疎政策のポイントである。

2) 国家均衡発展特別法の改正後の落後地域

MB政府(李明博大統領の政権期の別称)に代わった2008年には、国家均衡発展特別法が改正され、「落後地域」という用語が削除された。「国家均衡発展特別法」第2条では、特別な配慮が必要な地域として「成長促進地域」、特殊な支援が必要であるとして「特殊状況地域」が新たに規定された。成長促進地域は、人口密度、人口変化率、所得税割住民税、財政力指数、地域接近性によつ

Tab.1 落後地域関連の個別法と国家均衡発展特別法 出典：韓国地方行政研究院（2011）より引用・作成

		区分	法的根拠	選定基準	指定現況
落後地域	国家均衡発展特別法以前	辺境地(奥地)	奥地開発促進法	・1人当りの住民所得が全国の面地域の平均以下の地域(10指標)	392面(開発対象島嶼は除外)
		開発対象島嶼	島嶼開発促進法	・10人以上の人口が常住する島嶼(自治体が申請)	372箇所(無人島嶼は除外)
		接境地域	接境地域支援法	・民間人統制線以南20km以内の市・郡・邑・面・洞の中で、最近5年間の人口増減など五つの指標の中で三つの指標が全国平均より低迷な地域 ・民間人統制線から北の農業生産基盤整備事業地区および韓国と北朝鮮間の交流協力事業の推進地域など	15の市・郡 98の邑・面・洞
		開発促進地域	地域均衡開発および地方中小企業育成に関する法律	・人口増加率および財政自立度の中で1つ以上が下位30%未満であり、製造業従事人口比率、道路率、乗用車保有比率、医師比率、高齢化指数、あるいは都市的土地利用比の中で1個以上が下位30%未満に属する市・郡 ・地域産業が急速に衰退する農漁村地域 ・広域開発圏および特定地域として地域間均衡発展のために集中開発が必要な地域	31地区 19市・郡 (市・郡の一部指定可能、市・道面積の10%と制限)
	国家均衡発展特別法により追加	新活力地域	均衡発展特別法	・人口、産業、財政的側面の四つの指標が全国下位30%に属する市・郡	70の市・郡

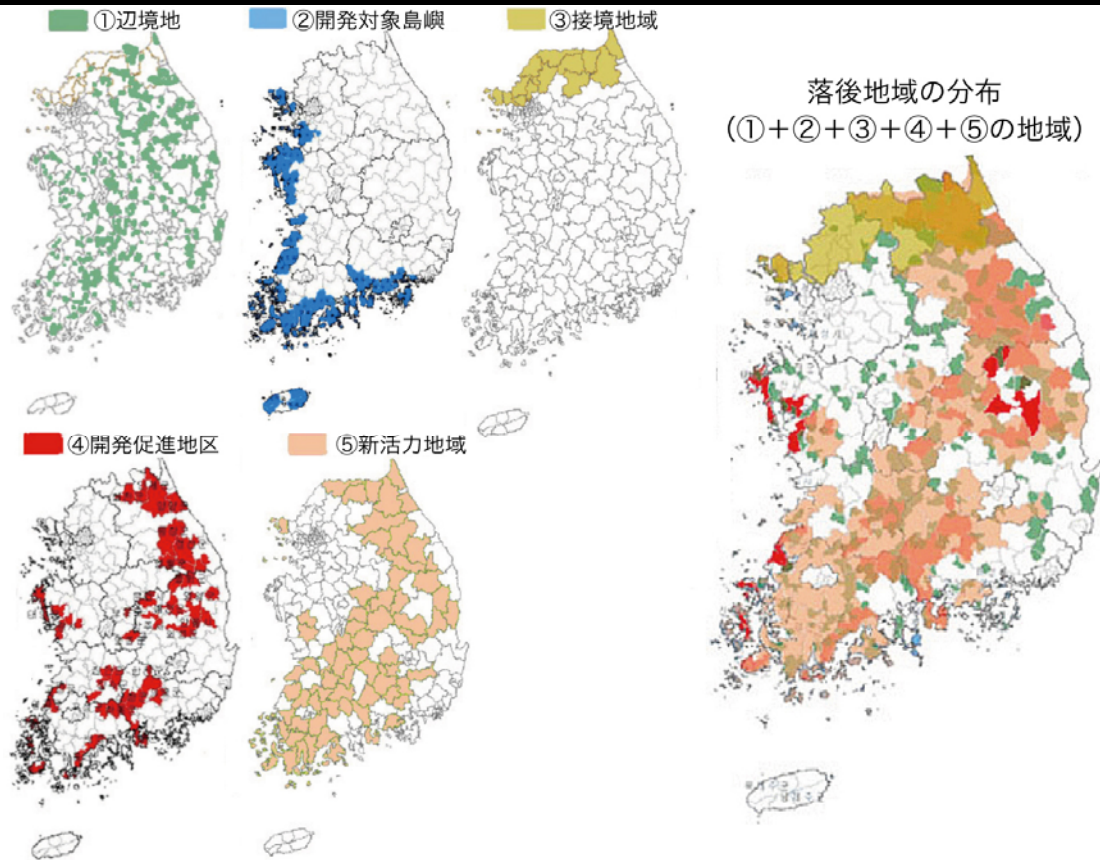


Fig.2 個別法と国家均衡発展特別法による落後地域の分布図(参与政府時)
出典：国土海洋部(2008) p13、建設交通部(2007) p10より編集し作成

て選定された70 地域(市・郡)である。特殊な状況の地域は、韓国と北朝鮮の分断という状況および急激な経済社会的要件の変動によって構造的に不利な環境におかれ、一定の期間に関係行政機関による行政支援が必要な地域である。

3) 韓国の地形と過疎地域の分布

韓国の行政区域は、国土の地形の構造と対応している。韓国の国土の軸となっているのは「白頭大幹」で、北朝鮮の白頭山から、朝鮮半島の東海岸に沿って連なり、さらに白頭大幹から枝分かれする中山間地を形成する。韓国の国土に占める山地の割合は約7割で、日本とはほぼ同じだが2000mを超える山がない点が日本とは異なる(最高峰は済州島のハルラサン 1950m、半島ではチリサン 1915m)。以下に示す過疎化が進展している奥地山村は、辺境地に指定され、地域振興が計られている。

3. 人口増減からみた 国土の空間構造

3.1 人口増減地域の分布特性

1970～2010年における10年毎の人口減少地域の空間的分布をFig.3に示した。ここでは10年間での人口減少率が40%以上の地域と30%から40%までの地域を表示している。尚、1970年代、1980年代の分析図は、先に紹介した金斗哲の著書からの引用で、面を単位とした分析図で、都市部や郡の邑は除外されている。1990年代、2000年代の分析図は、本研究での分析作業を再構成し、1970年代、1980年代に合わせて作成したものである。

尚、Fig.3の○枠は、ソウルの場合は100km圏、釜山は70km圏、大邱、太田、光州などの主要な広域市は50km圏を示している。

3.2 年代別(10年毎)過疎化動向

Fig.3の各年代の分析図を並べてみると、①年率3%、10年で30%以上の人口減少地域が最も多いのは1990年代、続いて1980年代であり、国土全域に広がっていること、②1970年代の人口減少地域は、ソウルでは100km離れた江原道との境界、山間部、釜山は70km離れた北部、他の広域市では約30kmはなれた地域に散在するか国土の中央を貫く山間部に分布する傾向があること、③1980年代と1990年代の人口減少地域は、大都市の圏域を除く国土全域に広がっており、④1980年代に30%ランクだったところが40%ランクになっている地域も目立つことなどが読み取れる。

3.3 年代別・地域別人口増減地域の分布特性

本研究では、分析単位を国土全域の洞、邑、面に広げて分析を進め、さらに精緻に実態を把握した。分析結果の概要を、以下に整理しておく。

1) 1970～1980年の人口増加地域は、首都圏と大都市(広域市)、広域市以外の地域の拠点中小都市(以下、拠点中小都市という)とその周辺の邑・面の一部である。

2) 1970年代に人口が約20%以上減少した地域は、「白頭大幹」周辺の中山間地域の邑・面である。その地域は、北から①「江原道の中西部、北西部」とその境界である

「京畿道の東部」、②「江原道の南西部」・「忠清北道の東北部」、③「忠清北道の東部」・「慶尚北道の西部」、④「慶尚南道の西部」・「全羅北道・全羅南道の東部」で、特に「江原道の中西部、北西部」が人口減少傾向が著しい。

3) 20%以下の減少を示した地域は、上記の人口減少地域と大都市・中小都市との間にある農村地域の邑・面であり、「慶尚北道の東部」、「全羅北道・全羅南道の南西部」、「忠清北道・忠清南道の西部」である。

4) 1980年代には、首都圏と大都市への人口集中現象がより高く、拠点中小都市の人口増加も著しい。

5) 1970年代には人口が増加していなかった拠点中小都市も人口が増加する。一方で、人口増加地域の周辺の郡の邑・面では、人口減少が目立つ。このことは、農村部から大都市へ人口が移動する「広域的人口移動」のみならず、地域内の邑・面から地域の拠点中小都市へ人口が移動する「地域内の人口移動」の傾向とも読み取れる。

6) 人口減少地域は「首都圏・大都市」「拠点中小都市」「その周辺の邑・面」を除いた国土全域の邑・面である。

7) 1990年代の人口増加地域は、首都圏と大都市と拠点中小都市で、人口減少傾向は1980年代と同様である。

8) 2000年代の人口増加地域は、首都圏と大都市であり、「江原道の東部」、「忠清北道の北西部」、「慶尚北道の北部・全羅北道・全羅南道」の拠点中小都市は人口増加率が2000年以前と比べて下がる傾向にある。

9) 2000年代の人口減少地域は、減っており、各「道」の大都市から比較的遠い一部の邑・面に限られる傾向となっている。

3.4 40年間の集約：過疎化の空間構造モデル

Fig.4は、1970年以降40年間の人口増減の集約図である(基礎自治体、洞・邑・面単位のデータベースによって作成)。この間の人口増加地域は、「首都圏」・「大都市」・「その周辺地域」・「拠点中小都市の一部」に限られている。図中に示された黒い地域、すなわち人口が40%以上減少した地域が国土全域を覆っており、その大部分が農村部の邑・面である。

このように韓国では40年間に「首都圏」「大都市」に人口が極端に集中し、反対に国土全域の農村地域では人口減少が進行した。この傾向は、世帯数増減でも同様だが、郡の一部の「邑」・「拠点面」では世帯数が維持・やや増加した地域もあることは指摘しておきたい。

以上の分析結果を総括し、人口減少地域の国土における分布状況を模式図として示したのが、Fig.5である。大都市との関係、地形との関係に対応して人口減少地域が国土全域に分布している構造となっている。過疎化の空間構造は、集落レベルにまで精緻に捉えることが必要であるが、今後の課題としておきたい^{註1)}。

4. 韓国の過疎政策の展開と特徴

4.1 韓国における過疎政策の展開とその内容

以下では、Fig.6に示した韓国の落後地域政策の展開過程に関する図を用いて報告する。

1) 国家均衡発展政策以前：1950年代—2003年

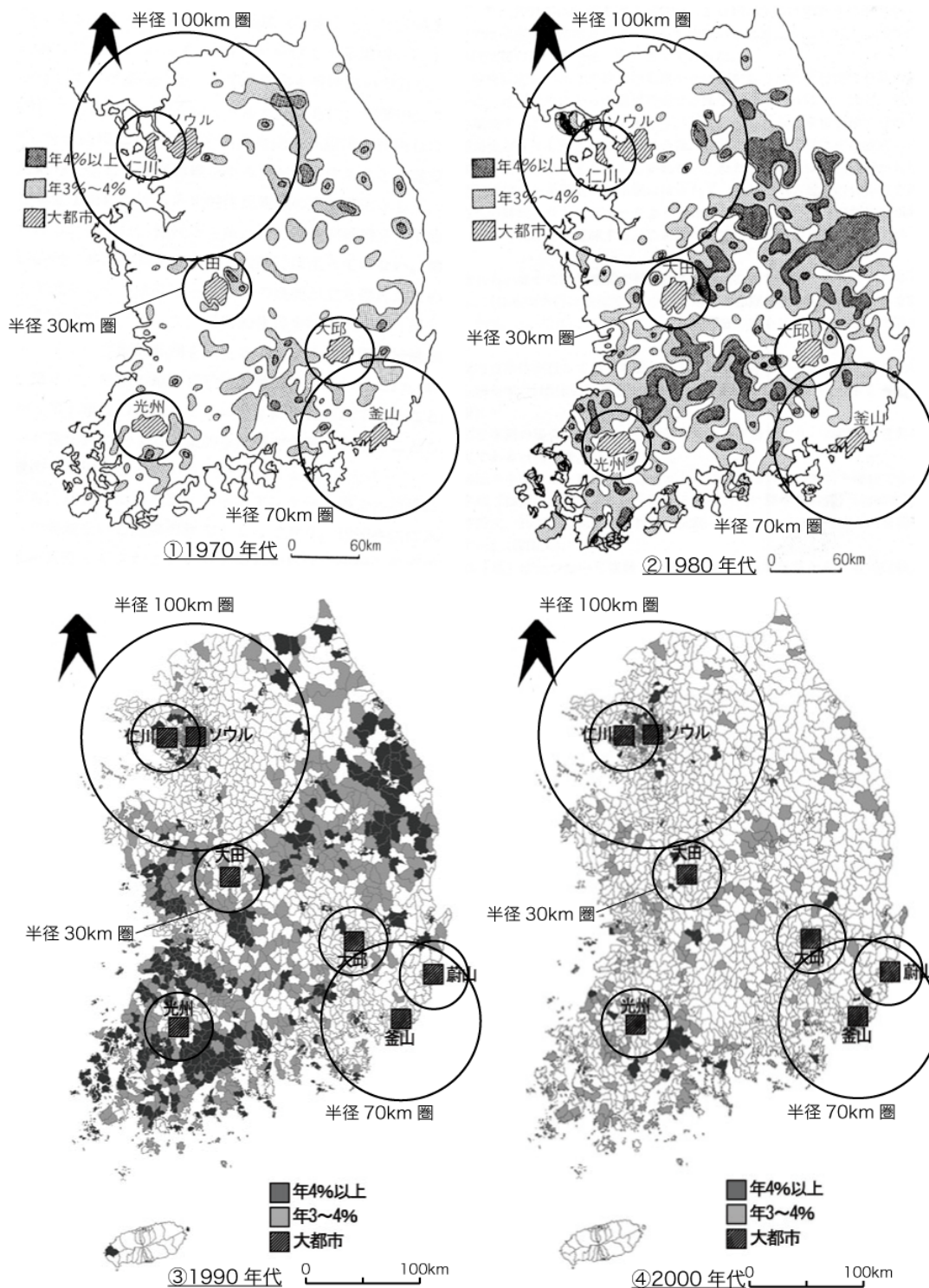


Fig.3 韓国における人口減少地域 (1970年代、80年代、90年代、2000年代)
 ①1970年代、②1980年代は、出典5) (pp.32-33) の人口減少地域の図を引用し、圏域を加筆。③、④は新たに作成

1950年代～1960年代までは朝鮮戦争後の混乱からの復興と国土再建という国土開発路線が基調で、目立った特に落後地域を対象とする政策はなかった。この時期の落後地域政策を挙げると、UNの開発途上国の農村開発プログラムによる集落(以下、マウル)単位の農村指導

事業と営農技術革新事業などが行われた程度で、日本の助長法による農村普及活動との類似点は認められる。(韓国国家均衡発展委員会¹⁾)。

1970年代は国土開発政策とセマウル事業^{注2)}が本格的に推進された。落後地域政策は「セマウル事業」のな



Fig. 4 韓国における人口増減地域の分布
(邑・面・洞単位、1970～2010年まで)

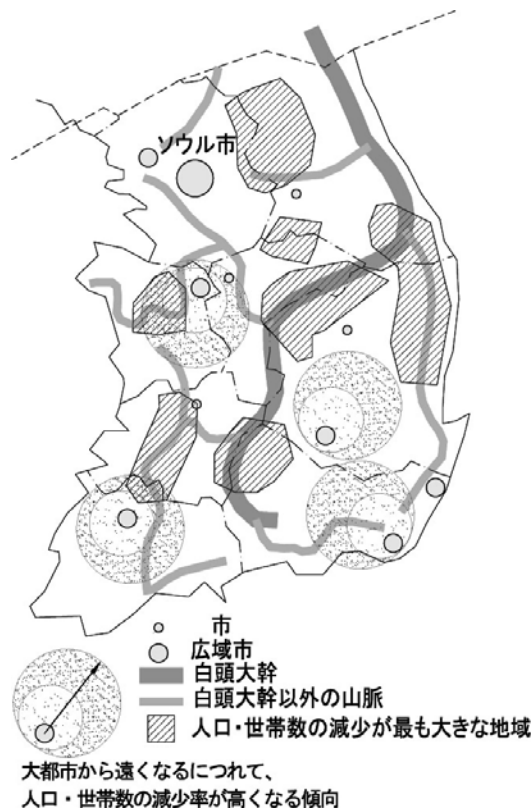


Fig. 5 韓国における人口減少地域の分布モデル (模式図)

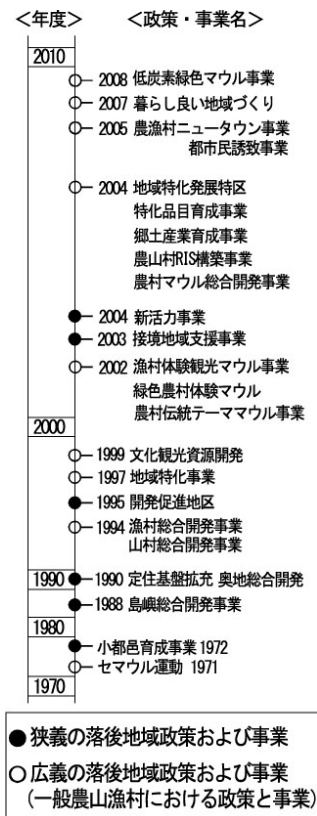


Fig. 6 韓国における農村整備および落後地域に関する政策・事業

かで行うこととされた、農村から全国にセマウル事業が展開されると同時に、環境改善および所得増大事業、農村指導者育成および住宅改良事業が行われた。セマウル運動は集落を単位とする農村の近代化推進事業であったが、中央政府主導の農村建設事業に重点が置かれた。この時期には、産業構造の高度化と経済成長という開発優先の政策がとられ、社会間接資本施設が特定の地域に供給された(韓国国家均衡発展委員会¹⁾)。

1980年代～1990年代前半までは、本格的な落後地域政策が生まれた時期である。この時期には以前の期間から継続する経済成長によって、絶対的貧困の問題もある程度解消された。それに伴い、国家政策の目標も経済成長よりも社会開発を相対的に重要視する方向に展開された。落後地域に対する政策は、地域均衡発展の基調の中で、農村における「地域単位総合開発事業」を推進して、「定住生活圏開発」の概念を導入し、落後地域開発と関連した多様な措置と手段づくりが始められた(韓国国家均衡発展委員会¹⁾)。

その後、1990年代後半から現在において、落後地域政策が具体化された。

韓国では1990年代後半には具体的な地域開発政策が導入された。国家均衡発展の側面から「広域圏開発制度」「開発促進制度」「接境地域支援」「島嶼開発促進」という多様な地域開発政策と落後地域政策が策定された。ハード型の過疎対策が主だったため所得創出や雇用創出に

直接繋がらないという批判はあった(韓国国家均衡発展委員会¹⁾)

2) 国家均衡発展政策(改正前) - 参与政府

① マウルを単位にした単一目的のソフト型事業の開始

一方、落後地域の資源を活用した「緑色体験事業」「文化マウル事業」「伝統テーママウル造成事業」など都市農村交流を通じた活性化政策が導入された。これは特定の目的を有する小規模のソフト型事業である。

② 新活力事業の実施: 経済活性化を中心としたソフト型の総合的な落後地域政策

2003年「参与政府」(盧武鉉大統領の政権期の別名称)が発足した。上記のように落後地域における開発が行われてきたが、落後地域の衰退に歯止めは掛からず、慢性的に発展が滞っている状態から脱出できなかった。

「落後地域」という「場所的烙印」が押され、都市に比べて相対的に剥奪感が深刻な状況であった(韓国国家均衡発展委員会¹⁾)

衰退し続けている落後地域をこれ以上放置すると国家の発展と統合が期待できない。参与政府はこのような「国土の不平等」を解消し、全国の個性を持ちながら全体的に良く暮らせる社会を建設するためには、「国民統合」と「国家競争力」を強化することが国家的課題となることを認識し、「国家均衡発展」を「最優先国政目標」と設定した。

国家均衡発展政策は「3大原則」があり、それに立脚

した「7大課題」を提起した。7大課題には農村地域のうち特に落後地域に対する特別対策も盛り込まれた。この点は特に注目に値する（韓国国家均衡発展委員会¹⁾）

参与政府は「落後地域の再生」と落後地域住民の活力を通じて達成可能な「地域力強化」を重視した。落後地域における地域力強化は、臨機応変的な方策からは達成できず、根本的かつ総合的な処方箋が必要であることと、地域住民を中心に地域自らが自立可能な土台を形成する方法に進行しなければならないことを参与政府は指摘した。

また、参与政府は過去の開発事業のような「単発的な支援金の投入主義の支援体系」から「地域革新体系構築」を進め、地域自らが自立可能な発展の要件を提供することが必要であると指摘した（韓国国家均衡発展委員会¹⁾）

参与政府は、このような点を考慮して、産業衰退、人口減少が深刻な落後地域を、地域革新を通じて新たな活力を回復できる地域として「新活力地域」と位置付け、「新活力地域発展案」(=新活力事業^{註3)})を推進した。

落後地域を新活力事業に変化させるために、①「農村漁村型地域革新体系の構築」、②「落後地域のSOC拡充」、③「公共サービスの向上」、④「1次・2次・3次産業の融合」、⑤「5都2村活性化」という5つの課題を推進した（韓国国家均衡発展委員会¹⁾）

新活力事業が行われた時期には、多様な主体の連携による「農村漁村型地域革新体系の構築」と「1次・2次・3次産業の融合」の課題に対応する事業の推進体制と地域の経済活性化が落後地域づくり政策において重視された（韓国国家均衡発展委員会¹⁾）

しかし、事業に関連する一部の関係者^{註3)}だけが参加する事業であり、地域を単位とする共同体による地域づくりという主体形成に繋がる効果はほとんどなかった。

3) 国家均衡発展政策（改正後）－ MB 政府の場合

①「成長促進地域」と「特殊状況地域」制度に転換

MB 政府（李明博大統領政権）は、基礎生活圏（市（広域市は除外）・郡）を「成長促進地域」「特殊状況地域」「一般農山漁村地域」「都市活力増進地域」という4つの類型に区分した。この内、「成長促進地域」「特殊状況地域」を先の落後地域、新活力地域とみることができる。

成長促進地域は、所得、人口、財政状態などの地域発展水準によって別途に定まる落後地域で、特殊状況地域は韓国と北朝鮮が対立している特殊な状況によって不利な条件に置かれている地域である。

このように MB 政府における落後地域政策は、別の落後地域政策があるわけではなく、基本的に基礎生活圏政策の一環として位置付けられている。

4. 2 韓国の落後政策の展開過程の特徴－日韓の農村整備および地域づくりの観点

Table 2 に日韓における過疎関連の政策と事業の展開を整理した。

1) 日韓における農村・過疎政策の実施時期の比較

韓国の国土計画の本格的なスタートは1972年で、日本（1962）より約10年遅れて始まった。日本の山村復興法（1965）に相当する韓国の奥地開発促進法（1988）は日本の約20年後に、日本の離島振興法（1953）に相当

する韓国の島嶼開発促進法（1986）は日本より約30年後に制定された。日本は旧過疎法が1970年に制定されるが、日本の過疎法に相当する韓国の国家均衡発展政策は2004年始まる。

このように韓国は日本より政策が約10～30年遅れて実施されてきた。

2) 韓国の過疎政策の特徴（日韓の法制度と事業等の流れからみた整理）、

①過疎化・小規模集落・限界集落問題に対する政策関心

日本は、1970年に「過疎地域対策緊急措置法」（旧過疎法）（昭和45～54年：1970～1979年）が制定されて、10年間の過疎対策の結果、道路をはじめとする各種の公共施設の整備、改善が行われ緊急的な目的は達成された。しかしながら、過疎地域の十数年にも及ぶ人口流出の後

Table2 日韓における過疎関連の法制度と事業等のながれ

年	日本	韓国
1953	・離島振興法（10年ごと）	
1960	・国勢調査「DID」設定(=都市認識の高まり) ○国民所得倍増計画	
1961	・産炭地域振興臨時措置法	
1962	○全国総合開発計画決定（地域間の均衡ある発展） ・豪雪地帯対策特別措置法	
1963	・全国山村振興連盟、(財)山村振興調査会設立	
1964	・奥地等産業開発道路整備臨時措置法	
1965	○山村振興法 ○中心集落整備	
1966	・経済審議会地域部会中間報告：「過疎」ネーミング	
1967	・豪雪山山村開発総合センター計画（経企庁）	
1968	・過疎地域対策促進協議会（全国知事会） 過疎地域振興法（仮称）要綱草案作成、政府に提出	
1969	○新全国総合開発計画（豊かな環境創出） ○過疎地域対策緊急措置法（旧過疎法） ・全国過疎地域対策促進連盟、(財) 過疎地域問題調査会設立 ○集落再編モデル事業費補助金制度（経企庁）	
1971	○過疎地域集落整備補助金制度（自治省→国土庁）	○セマウル運動
1972	○第2期山村復興計画＝山村地域農林業特別対策事業（集落整備事業）	○1次国土総合開発計画 ○小都邑開発事業
1974		○農村所得増大事業
1977	○第3次全国総合開発計画（定住圏構想）（人間住居の総合的環境の整備）	
1985	○半島振興法(10年ごと)	
1986		○島嶼開発促進法
1980	○過疎地域振興特別措置法(振興法)	
1982		○2次国土総合開発計画
1987	○第4次国土総合開発計画（多極分散型国土の構築）	
1988		○奥地開発促進法
1990		○定住圏開発事業
1992		○第3国土総合開発計画
1994		○開発促進地区
1998	○21世紀の国土のグランドデザイン（多軸型国土構造形成の基礎づくり）	
2000	○過疎地域自促進特別措置法(自立促進法)	○国土総合計画 ○接境地域支援法
2003		○国家機能発展特別法
2004		○新活力事業 ○農村マウル総合開発事業
2006		○国土総合計画修正
2007		○住みよい地域づくり
2008	○国土形成計画	
2010	○過疎地域自立促進特別措置法（改正） 2018年まで5年間延長	

遺症は大きく、公共施設の整備をはじめ多くの点で非過疎地域との間に依然として大きな格差が生じていた（長谷川昭彦¹¹⁾）。

一方、韓国の場合 2000 年代以前まで、農村の生活環境施設、集落の基盤などを整理するハード型の整備が行われてきた。

日本では 1972 年「集落再編モデル事業費補助金制度」が制定され、過疎地域の小規模集落の維持・移転の問題が注目されてきた。また、1991 年には大野晃により限界集落問題が指摘される¹²⁾。さらに 2008 年の国土形成計画では消滅集落問題の懸念が指摘された¹³⁾。

しかし、韓国の場合、人口減少による過疎化問題が生じているが、日本のように小規模集落、限界集落の維持への関心は低い。韓国では 2013 年に忠南発展研究院¹⁴⁾により初めて限界集落に対する政策を導入するための基礎研究が行われたが、政策面での対応はほとんどなされていない。この点について、忠南発展研究院の研究発表者からのヒアリングによると、彼は忠清南道の行政に韓国にも限界集落の問題があり、その対策を施す必要があることを指摘したが行政担当者は関心を示さなかった。それは韓国の落後地域政策は空間及び箱物を整備する物的整備が中心で、限界集落問題やコミュニティの維持に政策の重点が置かれていないからということだった。

②農村地域振興と総合的視点の農村地域づくり

日本では、特に人口・世帯数の減少、高齢化の進行に伴う地域社会の機能低下、活力が失われている状況に対し、将来の発展を考慮した「地域振興」が必要となってきた。このようにして旧過疎法の次に「過疎地域振興特別措置法」（新過疎法）（振興法）（昭和 55～平成元：1979～1989 年）が時限立法として制定された。この時期には旧過疎法に比べて、所得および雇用創出のための事業費の比率がやや増加する（長谷川昭彦¹¹⁾）。

韓国においても同様の傾向がみられる。若年層の流出により人口は高齢化し、活力が失われているため、地域振興のための経済対策が行われてきたが、その効果は少なかった。

日本の新過疎法は、「これらの地域の振興を図り、住民福祉の向上、雇用の増大および地域格差の是正に寄与すること」を目的としている。また、過疎対策の計画的な推進を図るため、都道府県知事が定める「過疎地域振興方針」に基づいて、市町村および都道府県はそれぞれの「過疎地域振興経計画」を策定し、相互に密接な連携をとりながら過疎対策を実施することが定められている。そして「個性的な活力ある地域社会の建設」「住みよい地域社会の形成」「魅力と活力ある地域社会の創造」など、表現に若干の差異はあるものの単なる地域格差・所得格差の是正に留まらず、医療の確保や高齢化対策等の福祉対策はもとより、コミュニティ復興、文化振興を含めた人間居住の総合的な環境づくり、人間定住のための諸条件の総合的整備を目標として掲げる都道府県がほとんどであった（長谷川昭彦¹¹⁾）。

一方、韓国の場合、このような過疎地域対策が総合的視点から本格的に落後地域の振興として実施されるのは、2000 年代に入ってからである。その代表的事業として

「農村マウル総合開発事業」が挙げられる¹⁴⁾。

③農村自立活性化と農村地域づくり

日本では「過疎地域活性化特別措置法」（活性化法）（平成 2～11 年：1990～1999 年）が時限立法として制定された。この法の目的は、「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の活性化を図り、住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正に寄与すること」である。

続いて「過疎地域自立促進特別措置法」（自立促進法）（平成 12～21 年：2000～2009 年）が時限立法として制定された。この法の目的は、「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与すること」である（長谷川昭彦¹¹⁾）。

このように日本の過疎政策では、当時の過疎化の状況に応じた政策が総合的につくられてきた点が大きな特徴といえる。しかし韓国では個別法によるハード型の整備が中心であった。2000 年以降に、本格的に総合的な観点から過疎対策とソフト型の政策が行われることになった。

最も規模が大きい落後地域政策である新活力事業は、高く評価でき、期待もたれる。しかし集落（マウル）を基盤とする地域を単位とした地域づくりの主体の育成、組織の持続性に難点が残っている¹⁵⁾。

韓国政府が本格的に政策として地域づくりを導入するのは、2007 年の「暮らし良い地域づくり政策」からである（韓国国家均衡発展委員会¹⁵⁾）。ここでは、暮らし良い地域づくり政策において、特に「地域共同体」としての地域づくりが強調されている。その点からいって、韓国の過疎地域の農村地域づくりは萌芽期とみることができる。

5. 結論

本研究では、韓国と日本の過疎地域および過疎集落を対象とする農村地域づくりに関する研究を進めるための予備的考察として、韓国の過疎地域を対象とする地域実態、法制度を紹介し、国土均衡発展特別法に示された落後地域の概念と政策、この法制度以前の過疎対策・地域政策、制定後の変化を整理し、報告した。制定されて間もない韓国の過疎地域政策の現状を日本に紹介した点、過疎地域政策の展開過程を系統的に整理し、国土政策レベル、農村地域政策レベル、農村地域づくりレベルでの制度・事業・基本理念の特徴を明らかにした点は、本研究の成果である。

また統計情報・政策情報の入手が困難な韓国において、落後地域の分布状況、地域情報を把握し、統計・地図情

報として示した点も大きな成果といえる。また韓国の農村計画研究の基礎となる行政区域の構成を示したうえで、基礎自治体及びそれよりミクロな洞、邑、面の地域単位レベルの人口・世帯数のデータベースを作成し、国土全域における人口増減地域の分布、変容特性を示したことは、今後の韓国の農村計画、地域計画分野の基礎情報として貴重な成果といえる。

本研究で作成した韓国の国土全域の基礎自治体別、都市・農村別、洞・邑・面別の地域情報データベースは、人口・世帯数の情報に限られたものだったが、都市との関係を示す指標、経済・所得関連の指標、高齢化や福祉関係の指標を設定し情報を追加することにより、より有効な活用が可能である。また洞・邑・面ステールから近隣社会単位・集落単位（里・マウル単位）の情報を加味することによって、農村地域づくりとリンクしたデータベースとしての可能性がひろがると思われる^{注4)}。

本研究の成果を踏まえ、日韓の比較、過疎地域の農村地域づくりの観点から、今後の課題についてふれておきたい。

韓国と日本は、経済発展の歩みや国土政策・農村地域政策の展開において、共通性がある中で、発展のステージに開きがある。日本の過疎化のピークは、1960年代、1970年代であるが、韓国は1980年代、1990年代である。また類似した国土政策、農村地域政策をもつが、日本の過疎法は1970年、韓国の地域均衡発展特別法は2004年と約35年の開きがある。日本では、「旧過疎法」→「過疎振興法」→「過疎自立促進法」という流れで、国レベルの明確な過疎法により、時代のニーズに対応しながら体系的に過疎政策が行われてきたが、韓国は国レベルの過疎法が整備された段階である。現在の日本は人口減少社会に突入し、限界集落問題をはじめとする集落・農村の持続が課題となっている。韓国も2020年から2025年間に人口減少社会に突入することが予測されており、日本の直面している地域再生の課題に対する関心も芽生えている。

韓国では1970年代に「セマウル運動」があり、集落レベルの農村地域づくりの動きとみなせるが、それが住民主体の農村地域づくりには発展せず、農村整備事業に留まったという経験がある。2000年代に入ってから、農村地域づくりへの関心が始まり、2007年になって中央政府レベルの農村地域づくり政策が制定され、これからの展開が期待されている。

韓国の農村地域づくりでは、農業振興の関心が高く、農業経営、地域経営面での実績もある。韓国の一村一社運動や条件不利益地域の直接支払制度などの先進事例も多い。また同族間での人間関係が強く宗親会や郷友会の存在、マウル企業の実績も大きい。過疎化が進行するなかで、地域での生活をいかに維持、充実させていくのか、地域社会の基盤がぜい弱化している過疎地域における展望が必要である。

本研究では、人口・世帯数の増減に着目して地域の実態を把握したが、そこには限界も多い。今後は、より生活に密着した地域実態・生活実態の把握につとめ、過疎

地域の集落・近隣地域レベルに焦点を定めた研究へと発展させたい。

注

注1) 日本の場合、長谷川昭彦は機能的関連性の発達による中心と周辺という原理により農村地域でも、「末端集落—中核集落—田舎町—地方都市—大都市」というように、地域の再編成が進み集落系列化が進んでいくという。このような系列化のなかで、消滅集落、限界集落、過疎集落（＝末端集落）、普通集落（＝周辺集落）、増加集落（＝中核集落）のような類型別の構造を模式化して示している（長谷川昭彦⁹⁾）。韓国においても同様の傾向が予想されるが、集落を単位とした過疎化の実態分析は行っていない。

注2) 「セ」(new, refresh) とは新しいあるいは新たなという意味である。セマウル運動とは1970年代に生活環境改善、所得増大を目的とした、朴正熙大統領により提唱された、国（韓国）を挙げた地域社会開発の運動である。

注3) 新活力事業は日本の「一村一品」の運動を参考にした地域開発に関する事業である。韓国の落後地域に該当する市・郡（日本の場合、市町村）に一つの特化した商品を開発し、地域経済の活性化と住民の能力を強化する事業である。例えば、慶尚南道の河東郡を取り上げると、同郡は緑茶の育成をテーマに、高品質の緑茶の生産、加工、ブランド化、関連テーマプログラムなどを開発し、都市農村交流活動を行った。親活力を推進する郡は推進組織を発足する。その構成員は、①郡の関連部署、農業技術センタの担当者、②河東緑茶研究所（研究機関）、③河東農業（支援機関）、④地域住民（緑茶生産農家、商業人会、河東緑茶発展協議会）、⑤製菓業者、⑥地域の言論・社会団体などが参加した。このように一般住民の参加より、テーマに関連した人を中心に住民参加が行われている限界点もある。新活力事業の評価については、以下の論文も参照ください。孫銀一、星野敏、金斗煥：内発的地域発展のための韓国・新活力事業の推進モデルの評価、農村計画学会誌論文特集号、32巻、2013.11

注4) 農村マウル総合開発事業の「マウル」は集落の意味。この事業に関しては、張京花、山崎寿一：韓国・松月圏域における農村マウル総合開発事業の特徴と所得基盤事業の評価：韓国のボトムアップ(上向)式農村計画の展開とその評価に関する研究、農村計画学会誌論文特集号、30巻、2011.11を参照。

参考文献

- 1) 韓国国家均衡発展委員会：『国家均衡発展のビジョンと戦略』、ドンドウォン、2004
- 2) 金斗煥：日韓の過疎地域における農村地域づくりに関する研究-主体間・地域間の連携に着目して、神戸大学 博士論文、2014.1
- 3) 金斗哲：過疎対策と住民組織-日韓を比較して-、古今書院、pp.59-96、2003
- 4) 吳洪哲：過疎地域の教育環境と政策的対応、地理環境 5、東国大学校地理環境研究所、pp.17-40、1987
- 5) 李智皓：韓国の地域別人口増減に関する研究-1960年代の人口移動と関連して-、地理学と地理教育 13、pp.48-74、1975
- 6) 李中雨：農村の実行移動Ⅱ、教育研究誌 27、慶北大学校師範大学、pp.17-40、1985
- 7) ジョングファン・ムンスンチョル・ミンサンギ：農村人口過疎化地域の類型別特性と対策、韓国農村経済研究院、1999
- 8) ソンジュイン、チェジョンヒョン：農漁村の過疎化集落の実態と政策課題、韓国農村経済研究院、2012
- 9) 金ヒョンホ：韓国の落後地域政策の推進方向、地域経済、2008
- 10) 吳洪哲：僻地村落の人口減少による農村減少と政策対応、東国大学校地理環境研究所、1992
- 11) 長谷川昭彦：『過疎化のなかの村落-農村社会の生活構造と集団組織』、日本経済評論社、1997
- 12) 長谷川昭彦：『農村家族と地域社会』、御茶の水書房、1993
- 13) 大野晃：『山村環境社会学序説 - 現代山村の限界集落化と流域共同管理』、京都新聞出版センター、2005
- 14) 国土交通省：『国土形成計画（全国計画）』、2008
- 15) 忠南発展研究院：『過疎・高齢化に対応した「限界マウル政策」導入のための基礎研究』、2013
- 16) 韓国国家均衡発展委員会：『暮らし良い地域づくり』、高麗プリンテック、2007
- 17) 農村開発企画委員会：『中山間過疎地域における集落の消滅・農地の荒廃-集落再編に関する調査(1)、農村工学研究 54、1992

Study on Regional Space Structure and Policy about Depopulation in Rural
Areas of South Korea
- From the Point of View in Japan and Korea Comparison-

Duhan KIM¹, Juichi YAMAZAKI¹

¹*Graduate School of Engineering, Department of Architecture*

Key words: South Korea, Japan, Depopulation, Depopulation Policy, Rural Community Development

It is important to apply and refer to rural community development, depopulation policy of both countries, understanding of them and each other in Japan and Korea. Thus, in this study, the characteristics of the depopulation policy and depopulation of Korea have been revealed from the point of view of Japan and Korea comparison. As a result, it has been discovered that regional structure of the country by depopulation is similar to Japan and Korea, but policy interests have different parts from the viewpoint of rural community development in depopulation problems.