

平成23年 4 月 26 日現在

機関番号：15301

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20520686

研究課題名 (和文) 新自由主義政策環境下の過疎地域の日韓比較研究－政策スタイルと住民組織に注目して

(英文) Comparative Study on Depopulated Areas in Japan and South Korea under Neoliberalism: Focusing on Policies and Self-organization

研究代表者

金 どう哲 (KIM DOO-CHUL)

岡山大学・大学院環境学研究科・准教授

研究者番号：10281974

研究成果の概要 (和文)：

本研究では、日韓の過疎政策と住民組織が近年の新自由主義という新たな政策環境の下で、どのように変容し顕在化しているかを明らかにした。その結果、韓国の過疎地域（全羅北道鎮安郡）では、従来「マウル(集落)＝基礎組織」単位で完結していた住民組織の議論構造や意志決定プロセスが複数のマウル(集落)の連合体へ移行しつつあることが明らかとなった。一方、日本の過疎地域（広島県安芸高田市）では、合併後に統一したガイドラインのもとに自治組織の再編を行ったにもかかわらず、合併前の住民組織の在り方により、合併後の住民組織の再編の方向性とその後

研究成果の概要 (英文)：

For the last three years, the author have conducted the fieldworks in Japan and South Korea, where rural development policies have oriented to Neoliberalism. The main interests of this study lies on how self-organization in depopulated rural areas have changed under Neoliberal policies. In South Korea, *Maul*, a fundamental organization in rural areas have undertaken administrative agglomeration in terms of organizing principal and decision making processes as well. In the case of Japan, however, the local government initiated a restructuring process of self-organization, which has led to the newly established local government transferring certain responsibilities, to the local community.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2009年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野：人文学

科研費の分科・細目：人文地理学・人文地理学

キーワード：農村地理学，過疎地域，新自由主義，住民組織，日韓比較

1. 研究開始当初の背景

近年、日韓両国における過疎地域の様子が大きく変わりつつある。日本では1960年代以降、韓国では1970年代以降の長い間に、人口減少、高齢化、交付税、無駄づかいなどのキーワードで形容されてきた静的な空間が、ともに2000年以後、静かにしかし激しく変わろうとしている。変化のキーワードは、一方では構造改革、地方の切り捨て、FTAと農業の破綻など、外的でネガティブなものだが、他方では、分権、地区組織の再編、自立促進などの内的で明るい可能性を示唆するものもある。これらの変化を推し進めてきた外的要因は何より両国が同じ時期に新自由主義的な政策基調へ大きく舵をきったことであろう。日本では小泉政権の誕生(2001年～)で、韓国では金融危機のさなかに登場した金大中政権(1998年～)により新自由主義への政策転換が本格化した。その間、日本では交付税の削減と平成の大合併が行われた。韓国では相次ぐFTAの締結と過疎関連補助金を一本化した「新活力事業」が導入され、従来の過疎地域の存立基盤が揺らいでいる。

以上のように日韓両国の過疎地域は新自由主義的政策環境下で質的な変化を遂げているが、変化の核心である住民組織の再編に注目した研究は管見の限り見あたらない。日本では、合併後の地域内分権の問題が本庁と分庁との関係に置き換えられ矮小化されてしまう。韓国では、「新活力事業」による成果のみが宣伝され、それがもたらす住民組織の変化には目を向けていない。

2. 研究の目的

本研究では、韓国の「新活力事業」の展開と実態を全国レベルで明らかにするとともに、

日韓の過疎地域で起こっている住民組織の再編を政策スタイルの変化と関連づけながら解明し、日韓の過疎政策と住民組織が近年の新自由主義という新たな政策環境の下で、どのように変容し顕在化しているかを究明する。

3. 研究の方法

日韓両国の過疎地域における新自由主義政策環境下の住民組織の再編を明らかにするため、次のような研究調査を行った。まず韓国に関しては、①「新活力事業」を韓国の過疎地域における新たな外的政策要因として捉え、新活力地域として指定されている70の過疎自治体を対象に、新活力事業計画の目標と主な手段、取り組み体制と策定プロセス(外部有識者との連携、住民組織との協治の方法等)、住民組織再編の方向性と進捗状況について分析し、全国レベルで「新活力事業」の実態を把握した。②新活力地域の一つである全羅北道鎮安郡を事例に、「新活力事業」の導入による住民組織の再編について集団面接などの方法を用いながら、基礎組織なる「マウル(集落)」と様々な機能組織との関係や意志決定過程の変化の把握に努めた。

日本に関しては、①市町村合併による住民組織再編の実態を全国レベルで把握し、自治組織再編の内容を合併のパターン(過疎+過疎→過疎、過疎+非過疎→過疎、過疎+非過疎→みなし過疎、過疎+非過疎→一部過疎)別に類型化した。②合併に伴い地域自治組織の再編を行った広島県安芸高田市を事例に、韓国での調査と同様の方法で、自治組織の再編に関するフィールドワークを行い、その結果を韓国の事例と比較検討した。

4. 研究成果

(1) 韓国の過疎山村における住民組織の再編

韓国では従来の規制中心の縦割り政策から「地域提案型」の過疎対策へと変わり、受動的な立場にあった自治体や住民組織に新たに企画能力が求められている。これらの質的な変化の中身をみると、以下の通りである。従来の韓国農村部では地方自治制度の不在による中央集権的な政策過程と大都市中心の拠点開発戦略により、自治体の政策企画力が極めて制限的であった。しかし他方では、行政の地域コミュニティへの干渉が弱かったため、激しい過疎化の進展にもかかわらず内生的住民組織が形骸化せず地域開発の受け皿として機能していた。ところが、1995年の地方自治制度の復活後、韓国の農村部には従来とは全く異なる政策環境下で目まぐるしい変化が生じている。開発独裁下で画一的な政策を強いられた反動が一気に噴出し、各自治体は多様な政策を次々と打ち出し、地域性抹殺の時代から無限の地域間競争の時代に突入している。これらの変化を後押ししているのが新自由主義政策の国内版とも言うべき「新活力事業」である。2004年から始まった「新活力事業」は、各省庁が縦割りで掌握していた過疎関連の補助金制度を一本化し、過疎自治体の提案に基づいて補助金を配分する制度であり、縦割り行政の調整役として中央に「国家均衡発展委員会」を、各地方に「地域革新協議会」を設け、過疎自治体の計画を審議し、インセンティブとペナルティを決める。このような政策スタイルの激変により、規制中心の政策執行に慣れていた過疎自治体は住民組織との協治(local governance)に転じざるをえず、住民組織も政策提案のできるスケールに再編されつつある。

このような変化の渦中にある全羅北道鎮安郡は、人口2万強の典型的な過疎自治体であるが、乏しい企画力を補強するため、博士号

所持者を含む地域開発の専門家9人を採用し、政策開発チームを立ち上げるとともに、内発的発展論に基づく「マウル幹事制度」を導入した。また、「新活力事業」を導入し、住民組織とのローカル・ガバナンスを推し進めている。調査の結果、鎮安郡では従来「マウル(集落)=基礎組織」単位で完結していた住民組織の議論構造や意志決定プロセスが複数のマウル(集落)の連合体へ移行しつつあることが判明された。このような住民組織とその空間単位の再編は、「新活力事業」が提案型の事業を誘導しているが、従来のマウル(集落)は過疎化の進展により政策の受け皿として機能するには人口が少なすぎるのが要因と考えられる。その結果、全羅北道鎮安郡では、積極的に事業を受入ながら小学校区単位に再編した住民組織と、従来のマウル(集落)単位住民組織が混在する結果となっていた。

また、マウル(集落)あるいは新たな小学校区単位組織と各世帯との関係に関する調査では、基礎組織なる「マウル(集落)」が依然として意思決定プロセスにおいて重要な役割を果たしているが、一部の開発に関わる事項では小学校区単位で新たに形成された住民組織がマウル(集落)を介さず、直接各世帯とやりとりすることも確認された。

(2) 日本の過疎山村における住民組織の再編

近年右上がり経済を前提とした手厚い地方保護政策はどん詰まりの状況に陥り、その打開策の1つとして平成の大合併が行われた。市町村合併により、従来住民自治機能の多くを行政が肩代わりしてきた過疎地域では、いわゆる「住民サービス」の低下が懸念され、住民組織による地域自治の復活が求められている。すなわち、多くの過疎地域では、行政(自治体)と地域コミュニティ間の距離が遠くな

り、広域化した過疎自治体は従来行政が主導してきた行事の多くを地域コミュニティに委譲せざるをえなくなった。そのためには住民組織の再編が不可欠となり、「地域自治区」や「地域協議会」等の名称で住民組織の再編を推し進められている。しかし、過去3回の町村合併により隣接した過疎地域間でも住民組織の規模やあり方は多様であり、実質的な住民組織の再編は難航しているのが実情である。

そこで本研究では、47%を越す高齢化率にもかかわらず、十数年間コミュニティ活動を行ってきた広島県安芸高田市川根地区を取り上げ、多様なコミュニティ活動が行われた背景と原因を住民組織の運営方式に及び住民の自発的参加の仕組みから分析し、住民組織主導による地域自治機能がいかなるプロセスで維持されるかを検討した。

川根地区における川根振興協議会は1972年発足後3度の転機を経て、多様かつ幅広い活動を行っている。第1の転機は全戸加入した川根振興協議会が行事の実施主体として、地域全体を対象にした活動を始めた段階である。第2の転機は、川根振興協議会が地域コミュニティを代表して地域開発に取り組みはじめた段階である。この段階では行政側に対しては政策の受け皿として機能する一方で、政策の提案を行うパートナーとして位置づけられる。第3の転機は、川根振興協議会が既存の集落機能にはなかった個人の土地資源の管理や個人向けの福祉サービスを始めた段階である。様々な活動は組織の8部が中心となり、実行委員会を結成したりして実施している。振興会は単なる行政の末端機能に止まることなく、地域自治機能を有しながら行政と対等な立場で地域づくりを行っている。川根振興協議会はこのように実質的な基礎組織として機能しており、行政との関係でも行政側に依存するより、むしろ距離を置きながら行政に提案と

要求をしながら地域づくりを行う対等な立場である。行政と対等な立場で行う地域ガバナンス、そして基礎組織としての役割と機能は、地域住民を主体として位置づけ、振興会のキャパシテーション（問題解決能力）を向上させる鍵となっている。まさに、住民組織の再編による自治能力の保持を40年も先取りした川根地区の事例は、平成の大合併後に「無い物ねだり」から脱皮できない多くの過疎地域の指南となると言えよう。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計3件)

①夫 惠真・金 科哲、過疎山村における住民組織の自治機能の維持-広島県安芸高田市川根地区を事例に-, 人文地理, 査読有, 62-1, 2010, 17-32.

②森井亜衣・金 科哲、岡山県都市部における地産地消への取り組み, 瀬戸内地理, 査読有, 17, 2009, 17-21.

[学会発表] (計5件)

①Doo-Chul KIM and Hye-Jin BU, Coping with Depopulation and Demographic Ageing in Rural Japan: From Government to Local Governance, 17th Annual Colloquium of the IGU Commission on the Sustainability of Rural Systems, 2009年7月13日, マリボル大学, スロベニア.

②夫 惠真・金 科哲、住民組織主導による過疎山村の維持-広島県安芸高田市川根地区を事例に-, 人文地理学会, 2008年11月9日, 筑波大学.

[図書] (計1件)

①戒能通厚, 明石書店, アジアにおける経済発展と環境問題-社会科学からの展望, 2009, 102-112.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

金 どう哲 (KIM DOO-CHUL)

岡山大学・大学院環境学研究科・准教授
研究者番号: 10281974