

鳥取県中山間地域活性化交付金制度と江原道新農漁村建設運動

招聘研究員 姜 鍾 原

1. はじめに

日本では農村地域、特に中山間地域の振興のために中山間地域振興政策を推進している。日本の中山間地域振興政策は直接支払い方式を通じて地域の活性化を図る方法である。鳥取県も中山間地域活性化政策を推進しており、県内の多くの地域が含まれている。しかし鳥取県の中山間地域活性化政策は他の地域と異なる点がある。それは一律的な基準による支援ではなく村の力量と意志がある所に支援をするということである。すなわち、住民自ら計画を樹立して、実践しようとする意志がある村に県が交付金を支援して地域を振興させるという点である。これは現在、日本全体でも一つのモデルになっており、大きな反響を起こしている。

ここでおもしろいのは、現在韓国の江原道で推進している農村振興政策と非常に似通っている点である。江原道では農村の活性化のために住民が積極的に参加して、住民が主導する新農漁村建設運動という交付金施策を展開している。新農漁村建設運動も韓国では新しい農村開発政策のモデルとして注目されている。

日本の鳥取県と韓国の江原道で推進する政策の最大の共通点は、「住民が自ら計画を立て、行政が計画の可能性を確認したうえで村の発展が期待できる所に交付金を支援する」ということである。さらに興味深いのは、10年間の交流を通じて友好を深めている鳥取県と江原道が、独自にそれぞれ類似の政策を展開しているという点だ。

本稿では江原道で推進している新農漁村建設運動を紹介しながら鳥取県の中山間地域活性化政策を比較することとする。しかし、日本と韓国の文化及び農村地域の発展状態に差がある状況で単純比較するには少し無理があり得ること、また、鳥取県の中山間地域活性化交付金制度については完全な研究に至っていないため、断片的な部分の比較であることをあらかじめ明らかにしておく。

2. 施策の導入背景と特徴

新農漁村建設運動は1998年、WTO加盟など国際的な変化及び韓国内農業の変化に対応した住みやすい農漁村を作るために始まった。新農漁村建設運動は韓国で最初に自治体レベルで試みた新しい政策である。また国レベルでも新農漁村建設運動のような方法で農漁村地域に政策を推進したことは初めてである。この成果によって最近韓国で推進されている一部国家政策において、新農漁村建設運動の推進方式と類似した政策が数多く提示されている。

新農漁村建設運動は「精神」、「所得」、「環境」という三つの理念と目標で推進される。第一に精神は、「国内外の環境変化、情報化、グローバル化などに農漁民が積極的に対応するためには人(農漁民)が変わらなければならない」という主旨だ。したがって精神は新農漁村建設運動の一番重要な部門であり、農漁民の意識転換、すなわち精神の再武装を最も重視している。

第二に、環境は、江原道の森と清らかな水、そして澄みきった空気など農漁村地域の環境価

値を大切に思わなければならないという理念である。住民たちの住居環境、村の景観、健全な生活様式、文化福祉施設、豊かな地域文化創出及び造成などを通じて、村住民の生活の質を高めようとするものである。

第三に、精神が備わっていてかつ環境が良い状況で住民たちが生きて行こうとすれば所得が高くなければならないということだ。既存の営農システムを自ら分析・評価して地域特性に相応しい所得作目の開発及び導入、環境適合型農漁業の追求、清浄農水産物の生産、高付加価値の実現、品質差別化、市場差別化などを通じて所得を高め、住民の生活安定を図ろうとするものである。

〈表1〉 新農漁村建設運動の理念及び目標

精神	意識と発想の転換 ⇒ 新知識人・自活力涵養
所得	最大付加価値創出 ⇒ 所得倍増・生活安定
環境	農漁村らしい環境造成 ⇒ 質の高い住居・村環境

一方、鳥取県の中山間地域も江原道農漁村地域と同じく後継者不足、高齢化、過疎化などにより村の集落機能の維持さえ難しい状況だった。このような状況を乗り越えようと 2001 年から中山間地域活性化交付金制度を実施している。この制度自体は日本全体の中山間地域振興交付金制度のフレームの中にある。しかし鳥取県が特徴的なのは、地域住民皆が参加(大人から子供までがそれぞれの時点で参加して企画実践する)して、地域がこれから進まなければならない方向を意欲的に研究し、「地域の自立」に向けて住民自ら村づくりをしようとする点である。鳥取県のこのような政策は、現在日本全域で新しい試みとして受け入れられ、模範事例としても知られている。

鳥取県の中山間地域活性化政策と江原道の新農漁村建設運動は、難しい条件の中にある農漁村を活性化させようとする同じ背景を持っている。また結果的に両地域の政策が、国家政策化するほどにその成果を認められている。さらに農漁村住民たちの自立的開発力とその意志が高い村に支援をすることで地域を活性化させようとする二つの政策の根本的な目的は同じだと言える。

3. 施策の推進手続き

新農漁村建設運動は、村単位に作成された村発展計画と自立的村開発推進実績などを審査して優秀村に指定された村に事業費を支援することで村活性化事業を誘導するものだ。事業の推進体系は次のとおりである。

まず、第一段階として、市・郡の公務員たちが村別に施策説明会をし、参加を願う各村の長が中心になる新農漁村建設運動推進団を構成する。

第二段階では、村において推進団を中心に住民たちが自立的に推進することができる小規模村整備事業等を決める。村で推進する事業は村住民全体が参加する会議を通じて決まる。この時住民たちが願う事業を決定することになる訳で、このような会議を通じて村発展計画を樹立するのである。

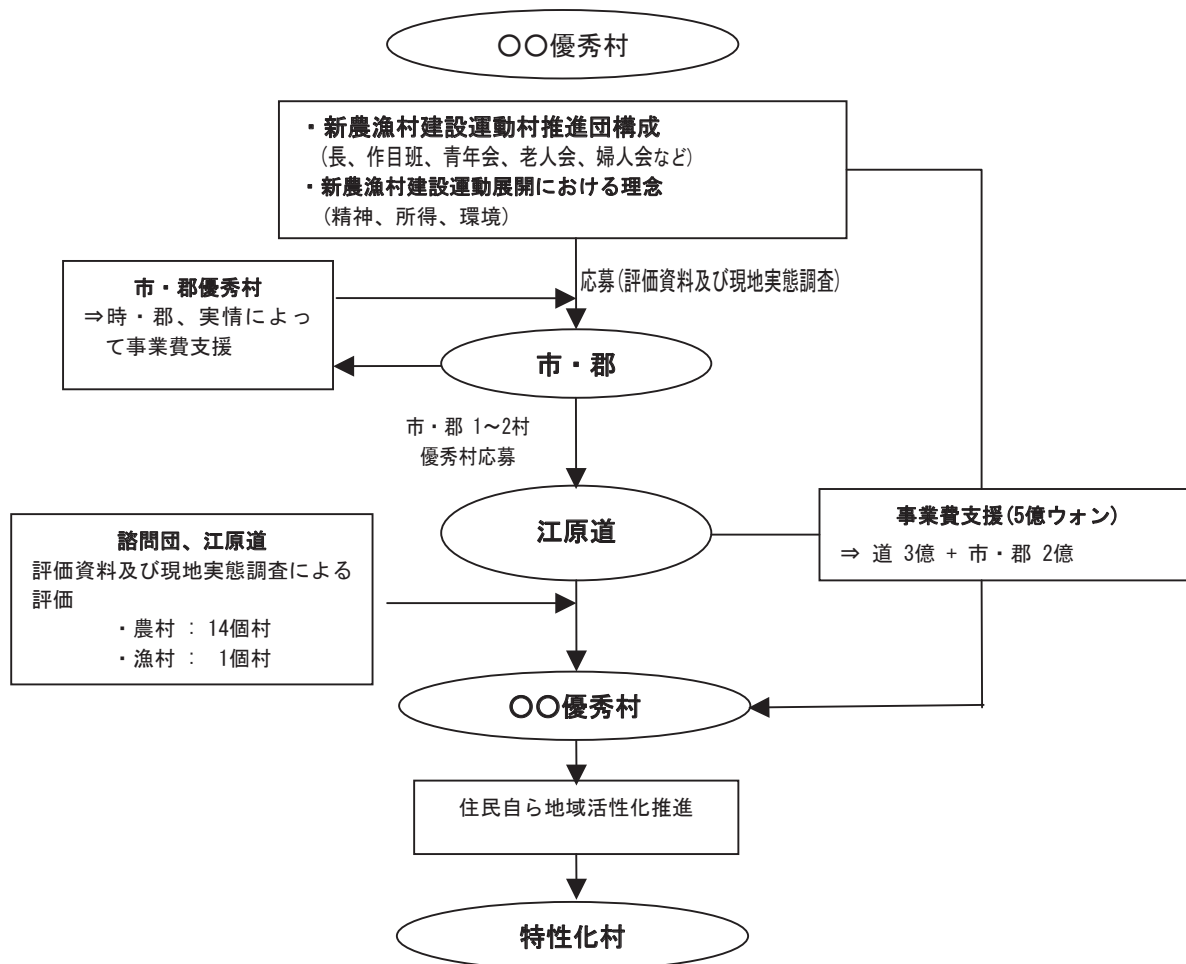
第三段階で邑・面(韓国の行政区域)別、市・郡別の評価を経て推薦された村を対象に、道によって構成された評価団が書類及び現場審査を通じて優秀村を最終選定する。優秀村評価の

主要基準は精神分野、所得分野、環境分野、市・郡の関心度などだ。

第四段階で選定された優秀村に対して事業費5億ウォンが支援される。

第五段階で5億ウォンの事業費のサポートを得た村は、村で樹立した計画によって村別に活性化事業を推進する。これを通じて各村は優秀村に選定された以後、村自体で住民たちが自ら決めた目標によって「特性化村」が造成される。(〈図1〉参照)

〈図1〉 江原道新農漁村建設運動の推進体系



新農漁村建設運動の推進は住民たちが中心になる「新農漁村建設運動村推進団」だけでなく作目班、営農会、婦人会、生産者団体などが構成されて自ら実践計画を樹立・推進する。

また、江原道では新農漁村建設運動の持続的発展のために諮問団を構成して運営している。諮問団の大きな二つの役割は、第一に新農漁村建設運動全般に関する諮問及び発展方案を提示すること、第二に諮問団1人が最終選定された優秀村の諮問役を担当することである。選定された優秀村に対する諮問を行う目的は、各村の持続的な発展を誘導することである。

鳥取県の中山間地域活性化交付金制度の地域づくりは3つのステップに分けられる。

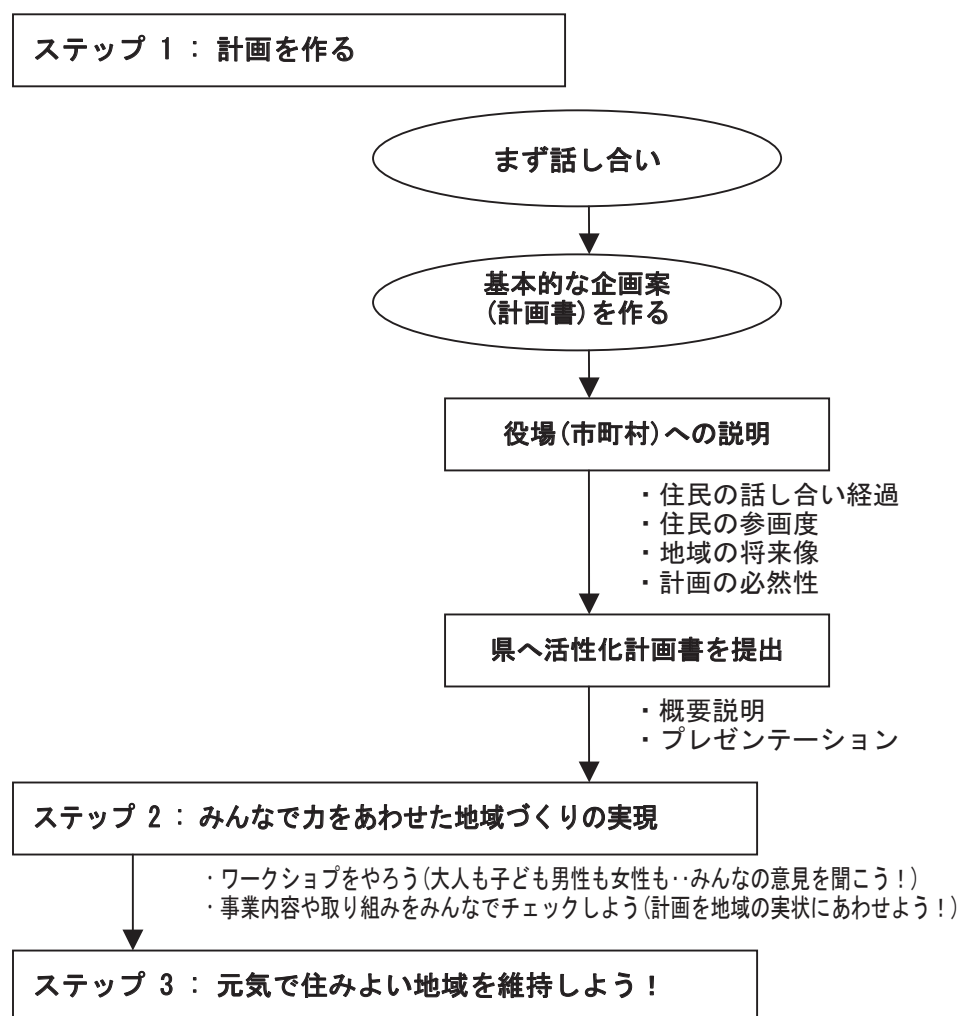
ステップ1は計画を作る段階だ。住民たち自らが村に何があれば村を活性化できるかを考え、全員が話をする。村の活性化は住みやすく、元気で美しい村を作ることに重点を置く。住民たちが集まって村づくりを推進することを決めれば、次に企画案(計画書)を作る。計画書を作れば住民たちは役場(市役所)に村づくりの計画を説明する。市町村では計画に対する

説明を聞いて、住民の対話経過、住民の参加度、地域の将来像、計画の必然性などを検討して、発展の可能性と住民の意志があれば県に活性化計画を提出する。県では村の計画書について住民たちから直接プレゼンテーションを受け、将来性がありかつ住民意志が確かなものに支援を決める。

ステップ2では、住民が皆の力を合わせて地域づくりを実現する。県では支援を決定した場合、1地域あたりにつき、地域振興事業に2,500千円～20,000千円、地域創造事業に2,500千円～10,000千円、ワークショップ開催サポート事業に最大200千円の交付額を支援する。交付金を交付された村は地域づくり実現のために大人、子ども、女性などすべての住民が参加して意見を提示するワークショップを行う。また事業内容や計画を地域の実情に合わせるために皆がチェックして、村づくりを実現する。

ステップ3では、一過性の村づくりに終わるのではなく村が本当に元気で住みやすい地域を維持するために住民皆が努力をする。(〈図2〉参照)

〈図2〉鳥取県の中山間地域活性化交付金地域づくりの3つのステップ



江原道の新農漁村建設運動と鳥取県の中山間地域活性化交付金による村づくりの推進手続きにおいて、両国の文化の違いによって方式に少し違いがあるが、大きい流れでは似ている点を見つけることができる。

第一に、各村に対する説明を市町村で始めるという点だ。もちろん二つの施策が住民たちの自立性と自発的な点を強調しているが、施策を住民たちが正しく理解させる必要があるからだ。

また村の発展計画樹立のために住民たちの絶え間ない対話を要求するという点だ。村の活性化のために実質的に住民たちの願う事業が何かを掘り出すための作業である。また住民たちの対話を通じて計画を樹立すれば、交付金のサポートを受けて実際に事業を執行する際に事業の成功確率が高くなるからだ。

第二に、住民計画に対して住民たちの直接説明(プレゼンテーション)を聞いて決めるという点だ。ここで少し異なる点はあるが基本的には住民たちが樹立した計画に対して住民が直接説明して、村の計画の可能性と住民の意志を見て交付金支援を決めることには共通点を見せている。

第三に、交付金の支出が、行政機関の交付金の使用だけに終わることなく、住民が立てた計画によって住民自ら事業を実施して、村の活性化のために努力するという点をあげることができる。

しかし推進過程においては、二つの施策の差異も見ることができる。第一に、新農漁村建設運動は計画の樹立段階で住民たちが主導的に計画を樹立するのだが、地域にいる専門家たちの助けを借りる村もあるという点だ。一部の村では最小限の費用を支払ってまで外部の助けを借りているが、大部分の村は村と関連がある専門家たちにボランティアとして村発展計画に助けを借りている。

第二に、交付金サポート決定のための評価過程で鳥取県の中山間地域活性化交付金制度の場合は今後の計画に対する可能性に対する評価が成り立つが、江原道の新農漁村建設運動は交付金の支援がない状態でまず先に住民自ら運動を始めなければならないという点だ。両者とも交付金サポートの決定においては、今後の計画に対する評価がまず行われるが、江原道は、その間(最小限2～3年)の運動推進過程に対する評価も一緒に行うという点で異なっている。また評価は江原道の公務員だけで行うのではなく地域の専門家とともに評価をして現地の実態調査も兼ねている。

第三に、交付金は、江原道では優秀村に選定されれば5億ウォンの交付金を支援するが、鳥取県は事業の性格と村の必要に応じた程度の交付金を支援するという点で差異を見せている。鳥取県は、村を活性化するための核心的な事業を中心に交付金を支援しているのに対し、江原道は、村総合発展計画の性格次元で一律の交付金を支援するという点に大きな差異を見せている。

二つの施策の推進過程を比較してみると核心的部分では一致するということがわかる。それは、村の活性化事業推進の主体が住民という点である。事業の推進は行政機関の決まった指針による上意下達型の推進方式ではなく、村住民自ら計画して実践する事業に対して審議して支援するボトムアップ型の方式を選んでいるという点だ。

4. 施策の推進成果

新農漁村建設運動は1999年に10地域の優秀村の選定に始まり、2003年までに70地域の優秀村を選定した。5年間の施策推進の結果、江原道内の農漁村地域住民たちの反応は非常に良好で、相当な成果を収めている。行政機関の一方的な村整備方式と違い、住民が直接村の発展計画を樹立して村の整備にも参加する機会が提供されたことが、何よりも意義があった。このことは鳥取県の中山間地域活性化制度も同じであると言える。新農漁村建設運動の最大の成果は、“成せば成る”という自信と農漁村地域住民たちの“意識転換”をもたらしたことである。

村の住民たちは新農漁村建設運動推進を通じて村が発展し、所得が高くなるなど自信を得るようになった。このような自信は沈滞していた農漁村の雰囲気を一掃する効果をもたらした。

第二に、住民たちの団結力と愛郷心を鼓吹させたことである。新農漁村建設運動は住民全体が参加することを基本にし、これによって村の共同の目標と計画は住民全体会議で決まる。選定された多様な計画にすべての住民が参加して一つ一つ実現させる過程の中で、村の住民をより団結させるきっかけになった。また運動の推進過程で、村は村からの転出者との交流を活性化させた。村からの転出者との交流を通じて村では農産物販売を通じて所得を向上させ、村からの転出者は、村に頻繁に訪問することで故郷に対する愛郷心をより持つようになった。

第三に、江原道全体の農漁民及び農漁村社会に活力を吹き入れるきっかけを作ったことである。新農漁村建設運動を通じて村の住民たちは精神の変化、所得の向上、村の発展で自信を持つようになった。また新農漁村建設運動をしている他の村の発展を見て、この運動に参加しなかった村も運動を始めることで村の発展のきっかけになり、農漁村の多くの村に活力を吹き入れるようになった。

最後に個人主義が広まった社会において、村の住民一人ひとりの利益よりは村全体の共同利益を優先し、結果的に村の住民に対する生活の質を進めようと努力したことなどを挙げるができる。

鳥取県の中山間地域活性化交付金制度の成果は次のようなことが考えられる。第一に、地域に活気があふれるという点である。過疎化、高齢化、少子化などで多くの村は活気がなかった。しかし地域振興事業、地域創造事業、ワークショップなどの事業を通じて村全体に活気が生ずるようになった。また本事業を推進することにより、都市－農村間の交流を通じて村に外の人が尋ねて来るきっかけになり、より一層活気がある村に変貌するようになった。

第二に、収入源が多様になり所得が増加した点をあげることができる。従来は、所得源は農業に限定されたが、本事業を始めることで農産物加工、工芸品販売、イベントなどの開催、ホームステイなど多様な事業をしており、これを通じて過去より所得が高くなっている。

第三に、雇用創出効果が現れていることである。農産物の加工品や工芸品などの生産により、生産に関わる労働力が必要になった。これによって 1年以上の安定的な雇用ができる雇用創出効果が現れた。

第四に地域の実情に相応しく、住民の意見を反映した事業の推進と地域の自由な発想を通じて村が活性化されていることである。住民たちが自ら村づくりを行い、また地域の特性を十分に活用した村の活性化を図ることにより、村をさらに発展させる結果となった。

5. 課題

鳥取県の中山間地域活性化交付金との比較から江原道の新農漁村建設運動における課題を見てみよう。第一に、江原道は多くの交付金を支援しているという部分を指摘することができる。もちろん村の総合発展計画という性格があるが、少々、額が多い側面がある。第二に、江原道の場合、交付金支給決定の過程が鳥取県より複雑であるという点である。市・郡で選抜して江原道に推薦し、さらに江原道における選抜過程を通じて優秀村を選定する一連の過程が約6ヶ月以上かかることによって住民たちの負担を増加させるという問題がある。第三に、村の総合計画という性格から住民たちが鳥取県に比べてさまざまな事をしなければならない状況になっている点である。主力になる事業を重点的にするのではなく、一度にさまざまな事業を総合的

に実施しなければならないため、困難な面がある。

逆に、江原道新農漁村建設運動から見た鳥取県の中山間地域活性化交付金制度の課題を見てみよう。第一に、鳥取県は、事業の可能性と住民の意志に対する評価だけで交付金支援を決めるという点をあげることができる。新農漁村建設運動は、2～3年の間、村が先に運動を推進しながら今後の計画を樹立し、優秀村の選定は既存の運動の推進過程と今後の計画に対して評価する。鳥取県もより正確な判断のためには、住民たちの推進過程も評価の対象として見る必要があるだろう。第二に、江原道の場合、村ごとに諮問委員を選定している。もちろん村の特性は村の住民たちが一番よく分かるが、住民の場合、専門性が不足する部分がある。村ごとに諮問委員を置かないとしても、活性化交付金を受けた村とこれから申し込みをしようとする村のために諮問を受けることができる方策を用意する必要があるだろう。

二つの施策が共通して解決しなければならないことは、交付金を受けた村が今後とも持続的に発展することができる方案を作らなければならないという点である。決して持続的に交付金を支援しようというのではない。現在支援された交付金で各村たちは活性化させることができるきっかけになった。今後ともこの村たちがもっと発展することができるネットワーク方策など、ソフトウェアの開発及び提示が必要だと言える。

6. おわりに

これまで日本及び韓国ともに農漁村地域に対する多くの政策が施行された。しかしこれらの大部分の政策は住民の意志と関係なく政府の意志どおり一方的に施行され、住民たちが満足することができる政策とは必ずしも一致しなかったということがある。このような側面から見た場合、鳥取県の中山間地域活性化交付金制度と江原道の新農漁村建設運動は住民が計画して住民が願う部分に支援するという点に中央の政策と差異を見せている。また二つの施策が各国で注目を集めており、成功を収めているという評価を受けていることは住民が直接計画して参加して事業を推進する点にあると言えるだろう。