

韓国鎮安郡での村づくり¹の取り組み

具滋仁 (Gu,Jain, gujain@korea.kr)

鎮安郡戦略産業課村づくり支援チーム長

1. はじめに

鎮安郡は、韓国においても有名な奥地の一つとして、20世紀の開発からは確かに遅れた地域である。しかしながら、そのことを逆手に様々な取り組みをやってきた。特に2001年から“集落が生き生きとして、地域社会も蘇られる”ということのスローガンに小さな集落から住民自治の力を肉付ける活動に取り組んできた。これまで目立つ成果は少ないであろうが、住民の自治力に基づく内発的発展の道を歩もうという意志や意欲は誰にも負けられない自信感をもっている。

今日は、この場をお借りして、鎮安郡の集落活性化事業を主とし、人材育成や支援ネットワーク構築など村づくり活動の一部を紹介させていただきたい。但し、内容の一部は私個人の考えであり、地域全体の共感まで得ているものではないことを記しておきたい。

<鎮安郡の概要>

- 位置：韓国全羅北道の東部山岳圏の高原地帯
- 交通：高速道路の開通(2007.12)でソウルより3時間以内
- 気候：標高300m以上で温度差が大きい。夏も熱帯夜がない、涼しく住みやすい
- 人口：19,945(2010センサス速報。1966年ピーク、10万人)、高齢化率：約34%
- 面積：789km²(田畑13.25%、林野79.35%、その他7.4%)
- 行政区域：1邑10面、77法廷里(大字)、295行政里(小字)、約600自然集落
- 行政組織：1室10課、保健所、農業技術センター、1邑10面
- 公務員数：約580人(日雇職除外)
- 産業構造：農林業71.3%、鉱工業9.0%、サービス業19.7%(従事者基準)
- 特産物：高麗人參、紅參、唐辛子、椎茸、つる人參、黒豚、種無し柿
- 観光地：馬耳山(Mai-san)、韓国一清流の蟾津江の源、全国5番目大きさの竜潭湖
- 行政の3大戦略事業
 - 1) 韓方薬草(紅參)産業
 - 2) アトピーゼロ事業
 - 3) 集落活性化(村づくり)事業

2. 韓国の農村と鎮安郡

(1) 韓国農村社会における日本とは異なる歴史的な一般状況

次の4点において、韓国の農村社会の歴史は日本とはかなり異なっており、その限界の上で村づくり活動が始まらざるを得なかった。

- ◆ 日本植民地(1910-1945) → 草の根共同体活動さえ独立として抑圧
- ◆ 南北分断と韓国戦争(1950)、長い独裁 → Red Purge, 刑務所行き
- ◆ 急速な都市化と国土開発 → 農村は低賃金労働力と食糧の供給基地
- ◆ 遅れた地方自治制度(1992, 1995) → 農村においては‘与えられた’成果

このような歴史的な限界から、農村社会には人材も少なく、リーダーが活躍できる状況でもあった。また、社会的葛藤も深刻であり、地域ぐるみの共同活動はなかなか上手く進まないのが現状であった。

¹) とりあえず、韓国において村づくりとは、「小さな集落や公民館、小学校圏域において、地域住民が主体になって取り組む様々な活動」を意味しており、日本とは意味が少し異なっている。それは、国の事業名として名づけられ、マスコミや住民がイメージとして意味づけた結果である。また、地方自治制度が遅れて整備され、集落単位の住民活動が重視された歴史的経緯からでもある。

(2) 2000 年前後における鎮安郡の状況

鎮安郡も上記の一般状況とは変わらず、その上、20 世紀末には次に示す 3 つの点とも重なり、地域住民の危機感は強まっていた。

- ◆ 1990 年代における国の補助事業 (UR 対策) → 行政に対する強い依存意識
- ◆ 1990 年代中旬から始まった竜潭ダムの建設と補償 → 68 集落の水没、1 万 3 千人の移住
- ◆ UR、WTO 体制による農産物開放の圧力 → 激しくなる地域間競争

このような危機感は、鎮安郡が今までの発展方式を反省しながら、内発的な発展の道に転換するきっかけとなり、専門契約職公務員の採用やボトムアップ式の集落活性化事業の導入など、全国最初の様々な取り組みが始まった。

3. 韓国鎮安郡の概要と村づくりの 3 大戦略

(1) 鎮安郡の概要

鎮安郡は、林野率 79% の典型的な山間の高原地帯である。面積は 789 km² でソウルの 1.3 倍にもなるが、人口は 19,945 人に過ぎず (2010 年センサス速報)、高齢化率は 34% に達する典型的な過疎自治体である。住民の職業は農林業従事者が 71.3% であり、特産物は高麗人参とそれを加工した紅参である。

交通は、2007 年 12 月に高速道路の IC が開通し、ソウル市までは 3 時間以内で行けるよう便利になった (図 1)。道庁所在地の全州市までは、1997 年に完成した 4 車線の 26 番国道により 40 分に過ぎず、公務員の 7 割、教師の 9 割が全州から通勤している。

行政区域は、11 の出張所 (1 邑 10 面)、77 法廷里 (大字)、290 行政里 (小字)、約 600 自然集落からなっている。公務員数は、580 人 (日雇職除外) である。行政は、2007 年から韓方薬草 (紅参) 産業、アトピーゼロ、集落活性化を 3 大戦略事業として取り上げている。



図 1 鎮安郡の位置と主要都市との交通

(2) 鎮安郡における村づくりの戦略

様々な試行錯誤を繰り返してきたが、私は、地域再生のための村づくりの基本戦略 (理論) として次の 3 点を挙げるようになった (2005 年)。

1) 補完的な内発的発展論

内発的発展論を基本哲学にしながら、韓国農村社会の歴史的な状況を踏まえて、初期段階には徹底した住民教育、公共性のある住民グループの育成、行政の積極的な支援、外部人材の UI ターンに力を入れ込んだ。

2) 草の根が丈夫な住民自治論

地域再生や地域発展の目標として、地域自給経済や共同体経済のようなコモンズ部門を丈夫にすることを基本にした。それは、行政や市場のような貨幣部門が突出する地域社会ではなく、住民自治に基づく農村らしさを復元する戦略でもあった。

3) 住民と行政、専門家による協働ガバナンス論

韓国の農村社会は、住民と行政、専門家との協同活動の経験が少ないのが現状である。よって、地域再生の主体形成のために相互学習の過程を繰り返し替えながら対立や相互不信の地域風土を克服することに集中している。行政の様々な事業や政策は地域の人材育成と協力システムづくりにメインを置いている。

4. 韓国鎮安郡における村づくりのための様々な活動事例

韓国における町づくり或いは村づくりとは、小さな集落や公民館、小学校圏域において、地域住民が主体となって取り組む様々な活動を意味しており、日本とは少し異なっている。

以下の報告は、鎮安郡の村づくりチーム(係)が関わっている活動に絞って紹介することにする。これらは、客観性に少し乏しいかも知れないが、集落活性化やU・Iターン、グリーンツーリズムなどの分野において、全国的に多く知られるようになった事例である。また、国の報告書にも多く取り上げられている。活動の範囲はかなり広いが、その活動の一部と成果を紹介する。

(1) 集落活性化事業

筆者の前任者である劉博士が2001年に鎮安郡で独自に導入した「ナンバー1の村づくり事業」は、住民主導型集落活性化事業として全国最初の試みであった。筆者はその成果を引き継ぎ、住民教育やリーダー育成、制度的整備などを行った。基本的な発想は内発的発展論にあった。

そして、集落単位の国の様々な補助事業と連携し、必要となる新しい集落事業も導入した。特に、2007年2月に「村づくりチーム」が新設されたことをきっかけに、縦割り行政を超える協調会議を設け、また住民代表の連帯組織も設立した。その成果を集め、2007年から全国大会やまつりも始まった。近年は、年間100チーム、2,000人以上の訪問団や取材・調査チームが訪れるほど、全国に先進モデルとして紹介されている。

(2) U・Iターン支援事業

しかし、地域に人材が少ないため、集落活性化や村づくりに関わりを持ち、公共的な活動が可能な都市部の人材の誘致する事業にも力を入れた。2006年からは、1年間の準備期間を経て、U・Iターン者中心の集落幹事制度を設けた。集落のリーダーは名誉職であり、長期間働くとし計が厳しくなることに着目し、その内発的活動を手伝える人を外部から派遣する形で支援する制度である。集落に住み込み、農村の生業を学びながら自分のU・Iターンにも役立つことを狙った。現在、22人が活動中である。

また、2007年からは、国の公募事業を活用した新しいU・Iターン支援事業もスタートした。国の補助事業であるが、ボトムアップ式の事業方式であり、鎮安独自のプログラムを設けることが可能であった。その成果を認められ、2期目の補助事業が始まり、2010年で4年目になる。2009年12月末の調査では、2009年の1年間に159世帯が新しくU・Iターンしたことが分かった。毎月100件以上の相談があるほどで、「U・Iターンの一番地」として呼ばれている。

(3) 集落調査団の運営とエコミュージアム

韓国農村は20世紀の植民地や戦争、独裁などから歴史的記録がほとんど残されていない。そこで、「年寄り1人が亡くなると博物館1つが無くなる」という考えで、2006年6月から295の集落の全数調査を始めた。集落調査団は、今年で5年目を迎え、2011年までに全集落調査を終了する予定である。去年の12月には独立の社団法人も立ち上げた。

また、「農村丸ごと生活博物館」とも翻訳されるエコミュージアムの考えに結びつけ、農村のすべてが宝物であるという認識を広げ、様々な事業も始めた。集落ごとの活動を空間的に広げたネットワークをつくり、また面所在地の中心機能を強化する活動を行っている。例えば、商店の看板改善事業、公共美術作業、小さな図書館づくり、手作り観光地図作成、昔の街道復元などがある。

(4) 学習活動とネットワークづくり

集落単位から始まった様々な事業は、空間的にも領域的にも益々広がり、近年は全体のネットワークづくりに力を入れている。例えば、約30の集落が集まる地産地消市場が毎週金曜に郡役場前で開かれており、今後は常設直売所や郷土料理食堂、電子商売なども行う考えである。毎年8月初めに開かれる全国大会や村まつりも、村づくりのネットワークをつくるための努力の一環である。

勿論、その根底には学習活動による人材や専門グループの育成という考えがある。住民との討論や合意に基づく地域活動を転換するためにも、様々な学習クラブの活動は必須である。そのため、住民に様々な教育チャンスを与え、学習クラブを募集し、教育方法論も改善しつつある。

5. 韓国鎮安郡における村づくり活動の発展段階と当面課題

地域間競争が激しいグローバル時代において、農村自治体が一定の成果を出すためには、戦略事業を設定し、その分野ごとに専門チームを構成し、縦割り行政構造を乗り越えられる協力体制をつくることが大切である。また、それに対応する形で、住民主導の活動を支える民間専門グループの育成も緊要である。

(1) 韓国鎮安郡における村づくり活動の発展段階

上記において、わずか一部の活動しか紹介していないが、鎮安郡の村づくり活動は次の3段階を経て、現在10年目である。

- ◆ 基礎形成期（2001～04）：点的な集落活動、住民教育が中心
- ◆ 基盤構築期（2005～07）：集落間の線的なつながり、外部人材の補完
- ◆ 発展拡散期（2008～10）：集落間ネットワーク、様々な専門チームの設立

村づくり活動の10年間において、首長や専門契約職が変わっても基本戦略や政策は変わらず続いており、韓国社会では珍しいと評価が高い。また、地方公務員は1～2年おきに業務が変わる‘循環補職制’という一般の常識とは異なり、3人が4年以上一つのチームで働いていることも特徴の一つである。

(2) 行政組織の整備、民間専門組織の設立、条例の制定

筆者は、前述したように2007年2月に村づくりチームを新設し、2008年3月には韓方薬草産業やアトピーゼロ事業を開始し、戦略産業課も新設した。それぞれのチームには、契約職公務員が採用されたり、民間の専門グループが張りついた。

- ◆ 村づくりチーム：当初3名から現在は4名、専門契約職の採用
- ◆ 村づくり行政協議会議：縦割り行政の中で横のつながり
- ◆ 民間専門組織の設立：最近の4年間において7つの組織の設立

また、去年の5月には、今までの活動や成果を基にして、鎮安郡村づくり基本条例が制定された。条例の制定により、今後の活動はより安定化し、組織間のネットワークもより強くなるであろう。

(3) 中長期的ビジョンと当面課題

鎮安郡の村づくり活動は、“住みよい、住みたい村づくり”をビジョンにして、生涯学習と住民自治、経済自立、相互扶助の村づくりという4つの戦略と12の課題を提案し、様々な活動に取り組んでいるところである。

- ◆ 生涯学習：学習と討論に基づく主体的かつ内発的な力量の強化
- ◆ 住民自治：地域住民主導の、行政に頼らない自治システムの構築
- ◆ 経済自立：住民所得の向上のための基盤の強化
- ◆ 相互扶助：自然と社会的弱者と共に生活できる地域風土の形成

上記の全ての課題に、同時に取り組むことは可能ではないことは十分承知しているが、行政と住民の協働体制をつくりながら段階的にゆっくりゆっくりと進んでいる。

2012年までは、次の2点を当面の課題として考えており、それをきっかけに鎮安郡における村づくりは、民間主導の活動になるための一つの区切りになるであろう。

- ◆ 常設の産直市場と食堂の開設
 - 集落と住民に所得を還元するための必須施設としての位置づけ
 - 2008年5月から始まった金曜市場の成果を活かし、常設化を志向。売り残りの農産物を活用した薬膳料理屋を並行する予定。
 - 2010年11月から常設中央市場の一角に移転し、2011年1月には村づくり地区協議会にローカルフード事業団が設置

- ◆ 村づくり支援センターの設立
 - ―集落活性化、UI ターン支援、グリーンツーリズム、村まつり、等々約 10 の組織が参加する民間のネットワーク
 - ―地域の研究所、地域学会の事務局、地域密着のコンサルタント、日韓交流のメインセンターなどの役割を遂行する予定
 - ―農業技術センターの移転地に 2012 年に建物のリモデリングによって設立される予定。
 - ―設立の予算の一部は確保されており、今年には地域議員や有志からの同意を得る手順を踏む予定

(4) 個人的な悩み

今まで鎮安郡の村づくり活動は、遡って 10 年の歴史になり、私は 7 年目になる。契約職公務員として行政と民間の間で端がけの役割を主にしながら、住民自ら問題を解決しうる力を育てるように人材育成や新たな組織の立ち上げに取り組んできた。専門家というよりも Codinator や Facilitator、或いは Social・Designer のような活動であった。成果も少なくなく、生きがいも多くあるが、個人的な悩みもある。鎮安での取り組みの課題でもあるが、次のことを挙げたい。

- ◆ 集落単位を超える横のネットワークづくり：
 - ―生涯学習や住民自治、社会福祉など様々な分野との連携を心がけているが、なかなか広がらない。縦割り行政のせいもあるが、首長や住民リーダーの意識そのものがそれらを総合化する力がないからであろう。
 - ―当面は、私が担当する事業を活用しながら様々な NGO グループとの連携を心かけていくつもりである。
- ◆ 個々の民間組織の安定化：
 - ―われらの活動により、多くの中間組織が設立され活動しているが、始まったばかりであり、数人の犠牲的な献身に頼る場合が主である。
 - ―民間組織として安定になるように会員の確保、事務局長の生活安定にも心かけるべきであろう。
 - ―国の Community・Business 事業を活用しながら、組織の整備や収益分野の開拓などが行われるように多くの情報を流している。
- ◆ 私個人の忙しさそのもの：
 - ―受験生以上の忙しい生活が長く続いており、肉体的にも精神的にも疲れが溜まりつつある。最初から 10 年間を予定にした現在の活動であるが、幾つかの分野に絞って集中する必要があるだろう。
 - ―現在は、2014 年の自治体選挙を境目に今までの活動が跳躍できるように、その以前に基盤を整備しようと考えている、

参考文献

- 具滋仁、“韓国における契約職公務員制度の現状と課題：韓国鎮安郡の事例を中心に”、『地域開発』、2010 年 9 月号。
- 具滋仁、“鎮安郡における村づくり活動の経験”、第 21 回有機農業推進大会 in 綾町 事例報告レジュメ、2009 年 11 月 15 日。