

[共同研究：体制移行と経済開発に関する総合的研究]

韓国の農村開発 ——外発型政策の回顧と内発的発展への展望——

竹 嶽 一 紀*

1. はじめに

韓国は日本と同様、「一極集中」の国土構造を持っている。しかし、その程度ははるかに日本を上回っており、大都市と農村の経済格差も日本より大きい。その理由にはさまざまなことが考えられるが、これについての分析は非常に大きなテーマであり、ここではひとまず脇におくことにする。本稿では、このような人口の一極集中と都市農村間あるいは地域間経済格差を是正するべく韓国政府が実行してきたさまざまな政策を回顧し、それらの問題点を整理するとともに、そうした中央政府主導の「外発型開発政策」に対する反省から生まれてきた、地域の資源や文化を活かした「都市農村交流」¹⁾による「内発的発展」²⁾をめざそうという、新しい取り組みについて紹介する。

以下、まず第2節では、大都市集中および地域間格差の実態と動向について簡単に見ておく。第3節と第4節では、地域開発政策および農村開発政策について年代を追って概観するが、特に第4節では、韓国農村開発の一大ムーブメントであったセマウル運動について、先行研究をもとにその特徴や問題点を整理する。第5節では、都市農村交流に関する政府の取り組みについてまとめた上で、韓国における都市農村交流の先行事例のひとつとされる全羅北道淳昌郡（図1）を取りあげ³⁾、今後の課題などについても検討する。最終節では、韓国農村の内発的発展への課題について論じることにする。

2. 大都市集中と地域間格差

1) 大都市への人口集中

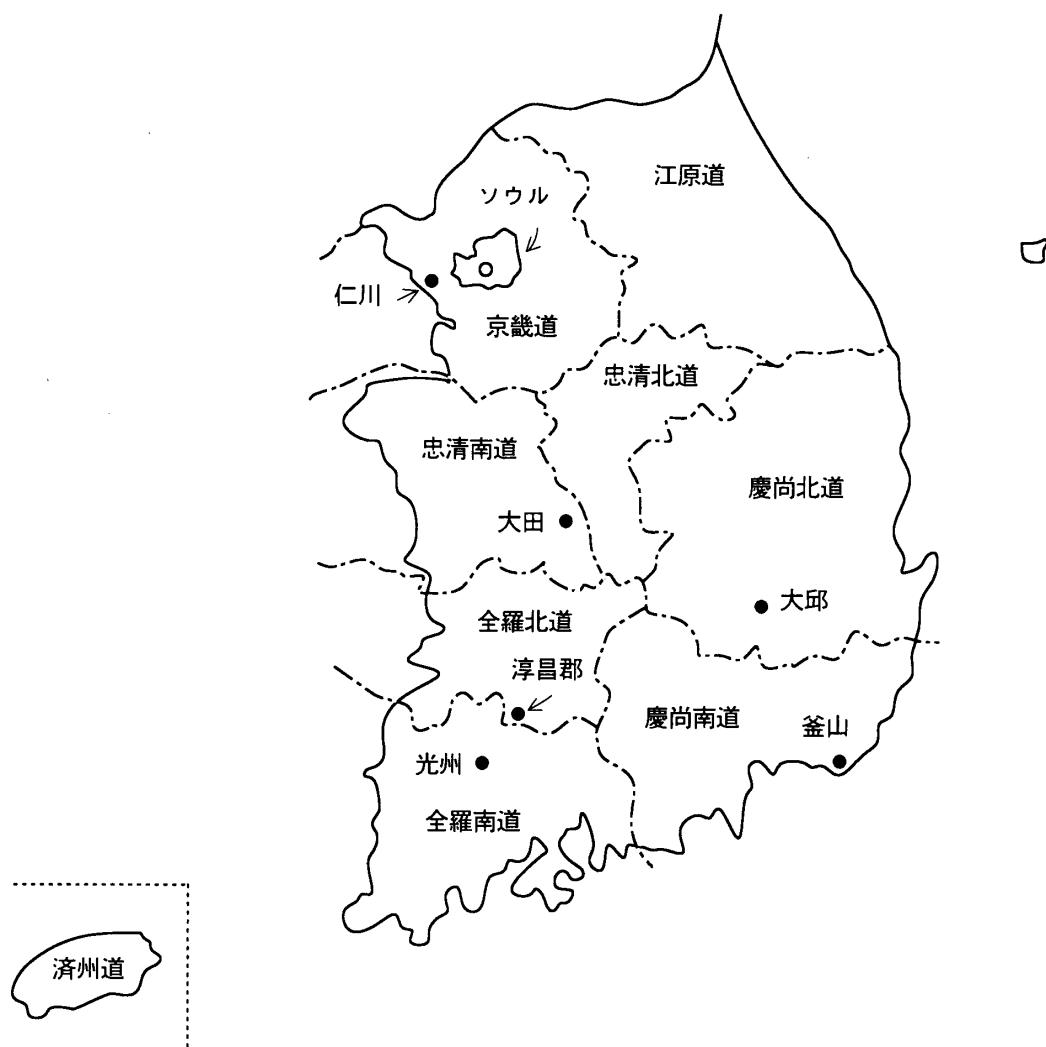
韓国では、大都市、特にソウルへ人口が集中しているのが大きな特徴である。図2に示されるように、全人口の4分の1ずつがソウルとその他の5広域市（釜山、大田、大邱、光州、仁川）⁴⁾に住む。1960年からの20年間で総人口は約60%増加しているが、その増加分のほとんどを大都市、特にソウルが吸収した。

ソウルへの人口集中は、住宅をはじめとした生活関連社会資本の不足をもたらし、その解決をはかることが、現在に至るまで韓国の国土政策上の大好きな課題となっている。首都機能の一

- 1) 都市農村交流は都市と農村との間の人・モノの交流である。これには金銭を媒介にした形態と無償による形態両方があるが、農業・農村に対する新たな価値観にもとづくものであることが共通点といえる。具体的には、後述のグリーンツーリズムや、産直、棚田オーナー制度などが含まれる。
- 2) 内発的発展論の展開とその農山村問題への適用については、保母（1996）が詳しく論じている。そこで議論に従い、本稿では「内発的発展」を、地域の各種資源を活用し、環境に配慮した持続可能なやり方で、地域住民が主体となってすすめていく発展のあり方、と定義しておく。「外発型開発政策」についてはここでくわしく定義することはしないが、内発的発展とは逆の要素を持つものとする。
- 3) 韓国現地調査は、平成10・11年度日本学術振興会日韓科学協力事業共同研究「日本と韓国におけるグリーンツーリズムに関する比較研究」（研究代表者：京都府立大学教授・宮崎猛）によるものである。調査に際しては、全南大学経済学部の朴光淳教授および韓国農村経済研究院の柳承宇主任研究員をはじめとして、関係諸機関の多くの方々に大変お世話になった。記して感謝いたします。
- 4) 現在、蔚山が広域市に加わり、計6市となっているが、ここでは時系列比較のため、5市に限って数値を示している。

*本学経済学部

図1 韓国略図



部移転といった施策がとられているものの、抜本的な解決は見られない状況である。ただし、図2からも読みとれるように、1980年代に入ってソウルの人口増加は鈍化し、90年代に入ると若干の減少傾向を見せている⁵⁾。その分、5広域市の人口増加が進み、現在では5広域市の人口合計はソウルの人口を上回っている。

2) 農家人口・農村人口の減少

図3に示したように、1960年代以降現在まで、農家人口は一貫して減少を続けている。そして、郡部人口もそれと同様のペースで一貫して減り続けている。これは、農家人口の減少が、郡部内での非農家化ではなく、都市部への人口移動

5) ソウル市域のみの数値で、近郊の衛星都市を含んだものではない。

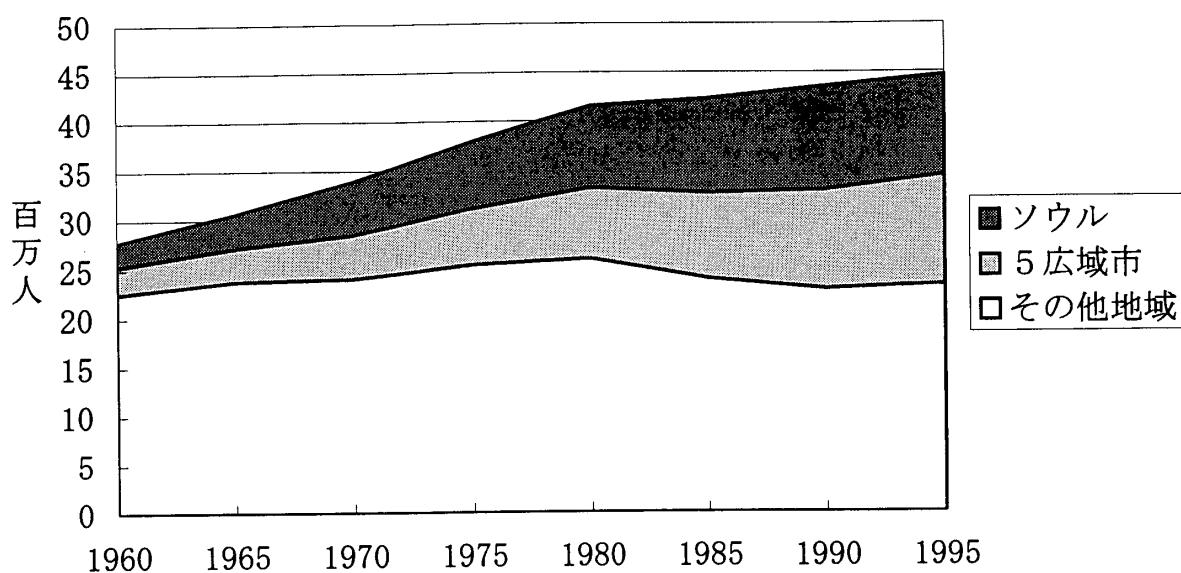
を伴うものであることを意味している。

1965年から95年までの30年間に、農家人口は4分の1近くにまで減少している。そしてこの減少傾向は、韓国経済が十分に発展をとげた90年代に入っても依然続いている。これを日本と比較してみると、日本では1960年から90年までの30年間に、農家人口は2分の1しか減少しておらず、しかも70年代に入るとその減少は緩やかなものになっている。

このように、農村からの流出による大幅な農家人口の減少が、韓国の都市・農村問題の一つの特徴である。この流出した農家人口が、ソウルの、そして各地方中心都市の人口をふくらませていったのである。

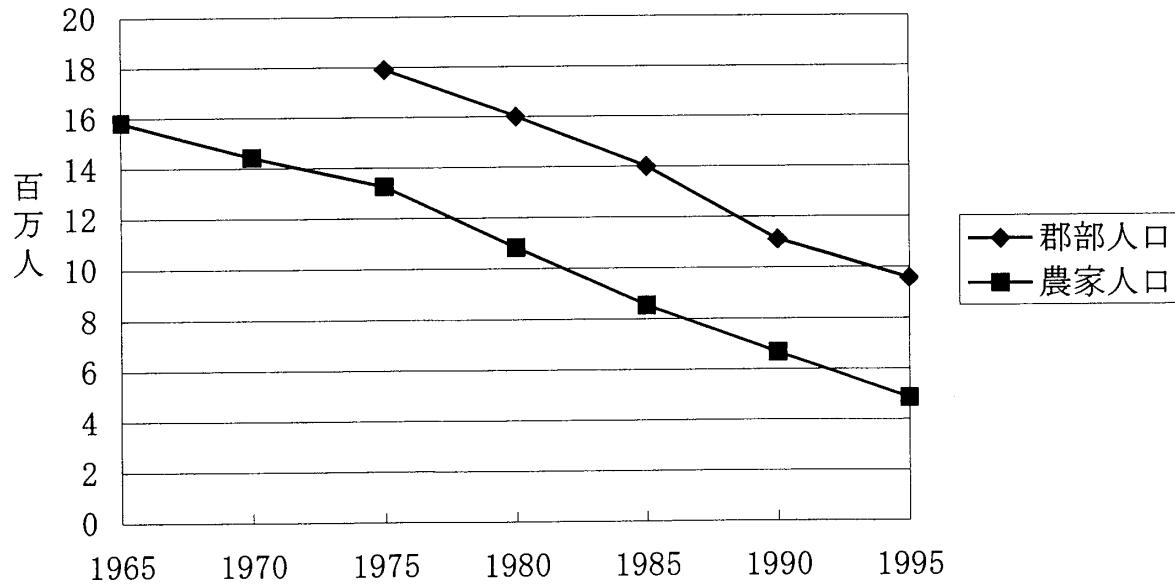
なぜ韓国では日本よりも大幅に農家人口が減少し、大都市への人口流入が著しいのかについ

図2 人口の推移



資料) Lane (1998), 韓国経済主要統計 (1999)

図3 農家人口の減少



注) 郡部人口の1970年以前のデータについては、参照した資料に記載がないため省略した。

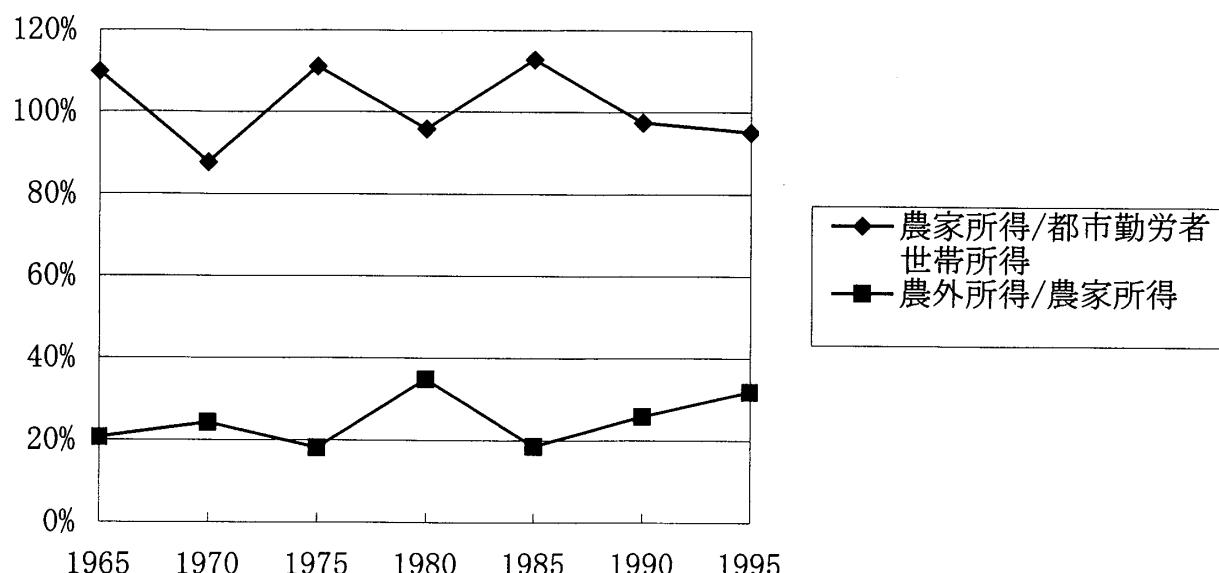
資料) 農林業主要統計 (1990)

て、すべての理由をあげることは容易ではない。経済的理由に限っていえば、それは、農村部における就業機会の不足ということができる。農村において安定した通勤兼業機会が日本ほど増えなかったことが、農村からの人口流出とその大都市への集中を招いた大きな理由である。

3) 都市勤労者世帯と農家世帯の所得格差

農村における安定兼業機会の不足は、農家所得の中で農外所得が占める比率の小ささにも現れている。図4からわかるように、農家所得に占める農外所得の割合は、1960年代からあまり大きく変化してこなかった。90年代に入ってやや大きくなる傾向が見られるが、それでも1995年で32%，97年で37%であり、80%に達してい

図4 農家所得に占める農外所得比率



資料) 農林業主要統計 (1999)

表1 道別平均農家所得 (1998年) (千ウォン, %)

	農家所得	農業所得	農外所得	農外所得の割合
京畿道	24,326	8,719	10,599	43.6
江原道	19,402	8,605	7,025	36.2
忠清北道	20,499	8,739	7,750	37.8
忠清南道	21,293	9,473	6,835	32.1
全羅北道	18,775	8,602	5,147	27.4
全羅南道	19,578	8,342	6,306	32.2
慶尚北道	18,942	9,718	5,036	26.6
慶尚南道	18,731	7,848	6,959	37.2
済州道	25,963	12,397	9,969	38.4
全国平均	20,494	8,955	6,975	34.0

資料) 農林業主要統計 (1999)

る日本と大きく異なる。

一方で、都市勤労者世帯と農家世帯の平均所得は、年によって変動はあるものの、ほぼ同水準にある(図4)。しかし、農家世帯では就業者の数が多いことを考えれば、農家世帯の平均所得が一般世帯のそれを上回っている日本に比べて、就業者一人あたりの所得格差は大きいといえる。

4) 地域間経済格差

韓国では、国全体としての都市農村間格差に加え、農村の地域間格差も大きい。表1は、

1998年における各道別の平均農家所得を示したものである。これを見ると、農業所得は8千ウォン⁶⁾から9千ウォンでほぼ差がない。一方、農外所得は最高の京畿道で1万ウォンを越えているのに対して、全羅北道や慶尚北道では5千ウォン少々と、約2倍の開きがある。すなわち、地域間の農家所得の差はほぼ農外所得の差によるものとなっている。農外所得の割合は、最も高い京畿道でも約44%と決して大きくなないが、全羅北道や慶尚北道では約27%と、所得の4分

6) 100ウォン=約9.6円 (2001年9月現在)。

表2 土地基盤整備の進展（累計面積：千ha）

年	灌漑田	区画整理田	干拓地	造成農地
1961	495	38	5	13
1970	745	144	13	151
1980	893	369	15	180
1990	948	577	—	—
1994	987	661	62	192

資料) Moon and Sul (1997)

の3を農業に依存した状態となっている。韓国では、農村での農外就業機会が平均的に見て乏しいこと、さらにその農外就業機会について大きな地域間格差が存在することを特徴として指摘することができる。

3. 第二次大戦後の地域開発政策

1) 日本の植民地支配と南北分断

現在のような地域構造ができた原因として、日本の植民地支配時代の開発政策、さらに南北分断の影響を見逃すことはできない。日本の植民地支配時代の政策として、工業開発は北部に偏っていた。その理由は、北部で豊富な水力による電力資源が得られたこと、工業原料となる石炭の産地である旧満州から近いことである。これに対して南部は、米作に適した地理的条件であることから、もっぱら日本本土に対する米の供給基地という役割を担わされていた。

1945年の植民地解放当時、工業の3分の2が北に位置していたため、南北分断により、南は強制的に農業中心の経済構造に陥ってしまった。さらに、朝鮮戦争により韓国全土の68%の工場が破壊されるなど、産業基盤が大きなダメージを被った⁷⁾。

2) 拠点開発による工業化

1953年の朝鮮戦争終了後、1950年代から60年代初めの工業化は、セメント、製鉄、肥料など輸入代替産業の拡大をめざしたものであったが、60年代前半には繊維など労働集約的な産業による工業化と輸出促進政策をとるようになり、引

き続いて60年代後半には重化学工業化戦略が開始された。

朴正熙政権下で策定された第一次経済開発5カ年計画(1962~1966)では、蔚山工業団地の建設計画が示され、60年代後半に建設が始まった。その他、馬山、浦項などでも臨海工業団地が建設された。また、第二次経済開発5カ年計画(1967~1971)では、ソウル-仁川、ソウル-釜山などで高速道路が建設され、交通輸送の近代化が図られた。

1970年代に入ると、第一次国土総合開発計画(1972~1981年)が策定された。それに基づき、60年代後半から建設された蔚山、馬山、浦項などの工業団地を中心に、東南海岸沿いに工業ベルト地帯が形成されていった。また、ソウル首都圏の工業集中を緩和する目的で大田など南東部の内陸都市にも工業団地が建設され輸出産業の基地となった。こうした東南海岸沿いに集中した工業化の進展は、その他の地域との経済格差を大きなものとした。

3) 食料自給を目指した農村開発

1950年代の朝鮮戦争後の復興過程では、政府の資金不足から、大規模な農村開発計画プログラムが実行されることとはなかった。60年代に入ると、経済開発5カ年計画にしたがって、増大する食料需要をまかなうための生産拡大を目的とした様々な農村開発プログラムが実施された。灌漑施設の建設、区画整理、干拓、農地造成などである。表2は、60年代以降の土地基盤整備の進展状況を示したものである。これを見ても、灌漑や区画整理、農地造成など、いずれも60年代に大幅に整備が進んだことがわかる。

7) 朴 (1989), p. 38.

しかし、これらの農村開発政策によってもなお、増大する食料需要に追いつくことは難しく、食料輸入が増加していった。さらに、上記のような工業化の進展によって、都市と農村の間の所得格差は拡大していった。そのため、70年代に入ると、さらに大規模な農村開発政策が進められた。例えば、大規模多目的ダムや発電所の建設を含む4大江（漢江、洛東江、錦江、栄山江）の流域開発プロジェクトや、西海岸各地の防潮堤建設による淡水化などである。さらに、農業の機械化を進めるために区画整理も積極的に行われた。60年代から70年代初頭にかけては、食料増産と農業所得の向上を目的に、大規模な農業基盤整備に農村開発政策の重点がおかれた時期ということができる。

4. セマウル運動と以後の農村開発政策

1) 農漁村所得増大特別事業

1960年代後半からの急速な経済成長に伴う都市農村間の所得格差の広がりを防ぐために、農漁村において副業的な所得獲得の機会を増やすことにより農漁家の所得向上を目指したのが、1968年から実施された農漁村所得増大特別事業である。第一期には90の団地が選定され、養蚕、畜産、商品作物栽培等を地域農民が共同で行うことに対して公的補助も実施された⁸⁾。

また、1967年には政府により農漁業開発公社(Agriculture and Fishery Development Corporation)が設立された。同公社はさらに23の会社を設立して、農漁村において農水産物を加工し販売することにより、農村での付加価値向上をめざした⁹⁾。

しかし、これらの取り組みはいずれも所期の成果をあげることはできなかった。その理由としては、放漫経営、販売ルートの不足に加え、農民の意欲や技術水準の不足といった農民の主体的な側面もあった。「農特事業が政府側の支援や働きかけだけでは成功せず、農民または農村共同体側の変化が前提条件になるという認識が、セマウル運動を推進させる背景にあったと見ら

8) 谷浦 (1980), p. 11.

9) Lee and Suh (1998), pp. 189-190.

れる」とされている¹⁰⁾。

2) セマウル運動の概要

セマウル運動は、1971年に朴大統領の発意により始まった。「自助、自立、共同」の精神により、農民が豊かな生活を実現することが目標であった。その中身は、1971年から72年にかけての第一次計画では、「精神開発・生活態度改善事業」「所得増大事業」「生活環境改善事業」の三つからなっていた。このうちまず農村の生活環境改善を重視し、それにより農民の精神改革を実現した上で、所得増大を図ることが考えられたのである。この生活環境改善事業としては、農道の建設、屋根の改良、道路の拡張、小河川の補修、簡易給水施設の設置、公共福祉施設の建設などが含まれる。

1972年からの第二次計画の直前に、朴大統領は非常戒厳令をしき、国会を解散して新憲法を施行した。これがいわゆる「10月維新」である。そしてセマウル運動も農村から都市へ拡大され、「10月維新」体制の精神的なバックボーンとして特に重要な位置におかれた。

第二次計画の中では、セマウル工場プログラムとして、全国の村すべて（地理的条件から建設可能なところのみ）につつづつ工場を誘致する政策が実施された。これは労働集約的な業種を指定して農村に進出する企業を募集し、企業は審査にパスすると進出地を選んで、政府から税・融資などの面で財政支援を受けるものである。しかし、農村ではすでに労働力流出が進行しており、実態としては労働集約的な産業を支えるだけの労働力が不足していたこともあって、多くの農村進出企業は成功を収めることができなかつた。

3) セマウル運動への評価

セマウル運動の特徴として、それが農村開発政策の形をとる一方で、精神面での啓発運動という色彩がきわめて強かったことがあげられる。この結果、農民の意識という面では、伝統的、

10) 谷浦 (1980), p. 12.

保守的価値観から合理的、科学的価値観への一定の変化をもたらしたといわれる¹¹⁾。

しかし、精神的な側面が強調されるあまり、運動自体が強迫性を持ち、マウル(村)間の競争を加熱し¹²⁾、さらには農民に対し、用地や資金などの半強制的な「喜捨」という形での負担を強いた。1971年から78年までの8年間におけるセマウル運動による投資額約2兆ウォンの内、約70%が住民負担によるものであった。セマウル運動による農村開発事業の多くが住民の自己負担で行われたのである¹³⁾。

セマウル運動の背景として、都市農村間の所得格差の広がりを抑え、農村での所得源を創出していく必要性があったことは、すでに述べたとおりである。しかし、この面でセマウル運動が成功を収めたとは言い難い。セマウル運動の成果として、現実に農村を物的に変えたのは、生活環境の部分が大きい。特に住宅建設には多くの資金が投入された。しかし、加熱したセマウル運動の下でのいわば住宅改良競争により、本来生産基盤投資に向けられるべき資金が住宅建設にあてられ、農民自身も負債を増やすという結果ももたらした¹⁴⁾。

4) 80年代以降の農村開発政策

1979年に朴大統領が暗殺された後、セマウル運動は自然消滅していった。この後、全斗煥政権において、第二次国土総合開発計画（1982～1991年）が策定された。そしてこれと連動して、農村地域総合開発計画が実行された。この農村地域総合開発計画では、各地域からのボトムアップ・アプローチをとったことが、まずそれまでの農村開発政策と異なる点である。さらに、農村に限定した開発政策から、農村生活圏開発

表3 農工団地の現況

指定団地数		295
指定面積	(千ha)	13,400
造成費支援	累計 （百万ウォン）	1,052,333
	国費	524,465
	地方費	527,868
進出工場数	計	3,744
	電気電子	345
	機械金属	1,015
	繊維縫製	437
	化学	506
	食品	427
	石材	126
	その他	888

注1) 1998年現在。

2) 進出企業数には予定企業数も含まれる。

資料) 農林業主要統計（1999）

として、農村工業化、農村都市開発、教育・文化・交通の向上なども含んだ、農村と農村中心都市および農業部門と非農業部門両方の発展をめざした総合的な政策であることも大きな特徴としてあげられる¹⁵⁾。

これに伴い、工業・サービス業の誘致による農漁村の所得向上を目指して、農漁村所得源開発促進法¹⁶⁾が制定された。さらに、この法に基づいて農漁村地域工業開発促進地区(農工団地)が指定された。これは、地方自治体が農工団地を指定し、インフラ整備を行った上で工業用地として進出工場に分譲するというものである。進出企業は融資や租税面での優遇措置を受けることができる。表3に示したように、1998年現在で、農工団地の数は295、進出工場は3744で、業種としては機械金属業が最も多い。また、農工団地の造成費は国費と地方費とが半々となっている。

しかし、これらの諸施策も所期の成功を収めたとは言い難い。農村地域総合開発計画は、総合的であるが故に計画が複雑化し、関連諸機関の連携が必ずしもうまくいかなかった¹⁷⁾。また、

11) 桜井（1975），p. 30。

12) マウルはその発展水準に応じて、基礎マウル、自助マウル、自立マウルに区分され、後にはそれらに加えて、勝者マウル、代表勝者マウルという高位の段階が加えられ、マウル間の競争をあおることになった（谷浦，1980；p. 14）。

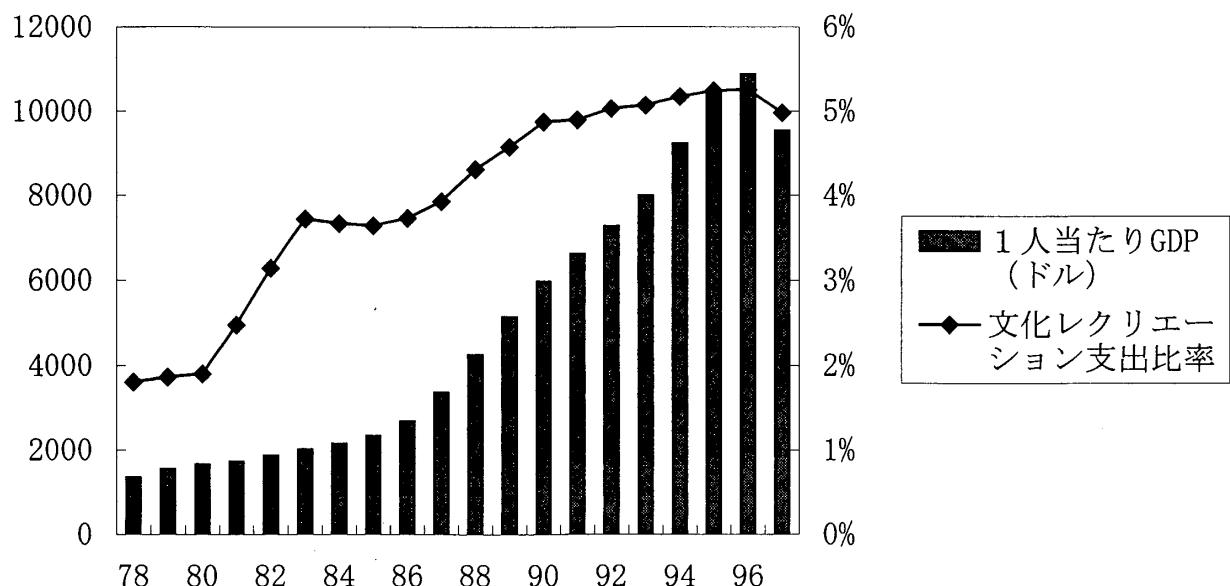
13) 投資額については、韓国内務部による数値である（李，1984；p. 56）。

14) 谷浦（1980），pp. 20-21。

15) Chung (1999), p. 187.

16) 1983年施行。1990年に農業農村開発特別法にとって代わられる。

図5 1人当たりGDPと文化レクリエーション支出比率



注1) 両方の数値とも3年間の移動平均値である。

2) 1人当たりGDPは名目値。90年以降は新SNAによる1人当たり総国民所得(GNI)の数値である。

3) 文化・レクリエーション支出比率は、「家計所得支出調査」による1ヶ月当たりの値から、消費支出に占める比率として算出した。

資料) 韓国経済主要統計(1999)

農工団地については、農村の人手不足による賃金の上昇、土地価格の上昇、ソウル地区での工場立地要件の緩和などにより、農村への工場立地にメリットが少なくなったことから、進出工場数は次第に減少していった。一方この間、韓国農業全体としては、農産物市場自由化の圧力をうけて、これまでのような農業保護政策をとることができなくなってしまった。この結果、80年代には都市農村間の所得格差が拡大することになった。

5. 内発的発展を目指す新たな試み

1) 政治経済の変化

韓国経済は政治の安定した1980年代半ばから、再び年10%を越える成長率を記録し、1人当たりGDPは80年代末に5千ドルを突破、90年代半ばには1万ドル台に達した(図5)。OECDにも加盟し(1996年)、名実共に先進国の仲間入りを果たした¹⁷⁾。

17) Chung (1999)による。農工団地については、Lee (1997)も詳細な分析をしているが、こちらはより積極的な評価も下している。

18) 1997年後半からの経済危機により、失業率は一

このような経済成長により国民の可処分所得が向上する中で、必然的に文化・レクリエーションサービスに対する需要、支出が増加していく。図5には、1人当たりGDP(ドル)と共に、家計消費支出に占める文化・レクリエーション支出の比率を示している。この比率は、70年代までは、2%以下であったが、80年代に入ると急速に上昇し、90年代には5%台になっている。これまで、所得の増加に向かってひた走ってきた韓国国民も、次第に暮らしにゆとりを求めてきていることがわかる。

また、政治システムの面でも民主化がさらに進み、1995年には地方自治体の首長選挙も35年ぶりに行われた。このことにより、これまで中央集権的に決定されてきた各地域の開発プログラムなども、それぞれの地域で独自のプランを作成し、それを住民が主体的に選択することが

時的に8%を超え、1998年の実質GDP成長率は-5.6%であった。しかし、内外の強力な政策により、急速な回復をとげ、1999年の成長率は10.7%を示した。韓国の経済危機問題は、農村に対して一時的には影響を与えたものの、農村開発政策そのものに大きな変更を迫るものではなかったと考えられる。

表4 農村休養資源開発事業の現況 (箇所、百万ウォン)

	計	休養団地		観光農園		民泊村	
		支援額	数	支援額	数	支援額	数
97年までの累計	135,538	8	14,600	373	104,238	205	16,700
98年	12,187			24	8,588	30	3,599
99年(計画)	13,507	1	1,000	24	8,733	20	3,774

資料) 農林業主要統計(1999)

できる余地が増した。これは、これまでの外発型農村開発政策のあり方を変える可能性を持つ重要な環境の変化として指摘しておきたい。

2) 都市農村交流を目指した取り組み

このように韓国経済が成熟してきた一方で、図4で示したように、農家経游に占める農外所得の比率は依然40%未満と低く、農家・非農家間の所得格差は80年代半ば以降拡大傾向にある。しかも、先進国グループに加わったのと引き替えに、WTO体制にも加わらざるを得ず、農産物市場自由化の圧力はさらに強くなっている。このような状況下で、韓国農業の新たな存在基盤が求められるようになってきた。

こうした中で韓国でも、先に述べたような都市住民の余暇ニーズの高まりに応えて、農村をこれまでの食料生産の場としてだけ見るのではなく、休養・レクリエーションの場として積極的に活用していこうという考え方が出てきた。このような考え方に沿って都市農村交流を推進していくために政府が打ち出したのが、休養団地、観光農園、民泊村への支援を柱とする農村休養資源開発事業である。

休養団地は、地方自治体・農協等が農林漁業展示館、学習館、農産物販売施設、休養施設などを設置し、都市農村交流を通して農村地域の開発と農家の所得増大を図るものである。観光農園には様々な形態があるが、基本的には農家が個別または共同で宿泊施設やレストラン、体験・レクリエーション施設、農産物販売所などを経営するもので、韓国の都市農村交流事業としてはもっとも一般的なものである¹⁹⁾。また、

19) 近年、当初の目的とはやや異なる性質の観光農園が増加し、国の推進施策も転換しつつある。

民泊村は、いわゆる農家民宿が村当たり5戸以上まとまったものをいう。これらの数と支援額については、表4に示したとおりである²⁰⁾。

3) グリーンツーリズムに取り組む自治体

－全羅北道淳昌郡の事例－

「グリーンツーリズム」とは、都市住民が豊かな自然や美しい景観、都会では失われた伝統文化を求めて農山漁村を訪れ、交流や体験を通じて楽しむ余暇活動である²¹⁾。グリーンツーリズムは従来型の観光と次のような点で異なる。第一に、特別な観光資源に依存するのではなく、あるがままの農山漁村を資源とし、必ずしも不特定多数の観光客を対象にはしないことである。第二に、地域内の経済連関と住民の主体的取り組みを重視することである。第三に、地域の環境に配慮した持続的な発展をめざしていることである。

このように、グリーンツーリズムは都市農村交流の一つの重要な形態であり、内発的発展への契機となり得るものである。ただし、日本の場合には、ヨーロッパでの「ルーラルツーリズム」とは異なり、「グリーンツーリズム」という行政用語の下に政府が積極的に事業を推進し、各種の施設も自治体が直接・間接に運営しているものが多い。そのため、内発的発展への住民の主体的取り組みという点では不十分なケースも少なくないのが現状である。

韓国で進められている先述のような都市農村

20) こうした韓国のルーラルツーリズム推進プログラムについては、Lee, Ryu and Moon (1998) や、Chung (1999) を参照。

21) グリーンツーリズムについては、宮崎 (1997)などを参照。

交流事業は、ヨーロッパと同様「田園観光（ルーラルツーリズム）」の名称で呼ばれており、個別農家による経営がほとんどすべてである。地方自治体による経営、あるいはそれも含めた地域ぐるみの取り組みはまだほとんど例がないという点で、日本のグリーンツーリズムの現状とは大きく異なっている。しかし、先に述べたような政治経済状況の変化に伴って、自治体主導による、地域的なグリーンツーリズムの取り組みを始めるところもわずかではあるが現れています。ここではその一つとして、全羅北道淳昌郡の事例を紹介する。

(1) 淳昌郡でのグリーンツーリズムへの取り組みの経緯

全羅北道淳昌郡は、光州市（全羅南道）から高速道路経由で30～40分のところに位置する農村である。人口は1999年現在約3万8千人で、この20年間にほぼ半減している。また、農業従事者約2万人に対して製造業従事者約7千人と、農業以外大きな産業はなく、工業誘致にもあまり力を入れてこなかった。財政自立度は約13%と低い。

淳昌郡は、景観にすぐれた郡立公園や紅葉の名所などもあり、もともと自然環境には恵まれている。また、韓国の伝統的食品であるコチュジャン（唐辛子味噌）の特産地でもある。こうした自然環境や特産品を活かして地域活性化を図ろうというのが背景にある。また、淳昌郡は福岡県浮羽町との姉妹関係があり、浮羽町でのグリーンツーリズムへの取り組みが参考になったということである。

1996年からはグリーンツーリズムの推進について、日韓の大学教授の訪問、助言をうけ、1997年には「田園観光農村建設基本計画」を策定した。また、同年4月には、アジア・グリーンツーリズムの会発足会が開催されたのに引き続き、1999年10月には同会の第三次総会が開催された。このように淳昌郡では、自治体が積極的に関わる日本型のグリーンツーリズムを柱に、地域活性化および国際交流を図ろうとしているところである。

(2) 淳昌伝統コチュジャン民俗村

淳昌郡の伝統的特産品であるコチュジャンを集客の目玉にするべくつくられたのが、「淳昌伝統コチュジャン民俗村」である。これは、郡内に散在していたコチュジャン製造農家を一ヵ所にまとめ、直売施設などをあわせて建設したものである。1997年末に完成し、1998年から開業している。運営は「淳昌伝統コチュジャン加工営農組合法人」である。建設にあたっては、郡が土地を購入、整備し、個人に分譲する方法をとった。整備費約72億ウォンのうち、国が34億ウォンを出費し、残りを道、郡が負担した。個々の農家が分譲地を購入する際には、郡と道が低利融資を行った。

ここでは、「民俗村」の名称が使われているよう、伝統的景観が作り出されている。建物自体は新築であるが、伝統的な農家の外観を持つよう自主規制されている。また、道路に面する壁については、これも伝統的な形に郡が整備した。この民俗村には全部で54戸の農家が入居しているが、そのうち現在コチュジャンを製造販売している農家は47戸である。当初は上記営農組合による共同販売を行っていたが、現在は70%が個人の営業ルートによるものとなっている。

1998年の来訪者は8～10万人で、うち40%が直売所あるいは各農家で買物をした。今後は、コチュジャンの販売だけではなく、旅行会社と連携して民泊を推進しようとしているところである。

(3) K観光農園

K観光農園は淳昌郡でもっとも規模の大きい観光農園である。1997年に宿泊施設を開設し、1999年に新館を建設した。全体の敷地は2万5千坪、本館、新館、食堂、宴会場、プールなどがある。一日最大160名の宿泊客を受け入れ可能である。来訪客は年間7～8千人、ほとんどが食堂の利用者で、宿泊客は千人以下である。夏はほとんどが光州、全州方面からで、冬は慶尚道からが70%を占める。また、紅葉の見頃には、全国から来訪者がある。また、しいたけ狩り、ハウス野菜の収穫、田植え、稲刈りなどを体験

できるほか、キムチ、コチュジャン、とうふ作りなども行っている。これらには50家族ほどがリピーターとして参加している。

観光農園の経営者には比較的若い人が多いが、このK観光農園も経営者は42歳である。これまでの投資額は約2億ウォン、年間売上額は約1億5千万ウォンである。負債もあるが、観光農園向けの低利融資は受けていない。これは、通常の利率で採算性を考えるべきという経営者の考え方と、低利融資に伴うさまざまな制約条件に縛られるのを避けたことによるものと思われる。

(4)淳昌郡におけるグリーンツーリズムの今後の課題

このように、淳昌郡では3、4年前から、郡の政策としてグリーンツーリズムを推進しようとしている。しかし、これまでのところ、グリーンツーリズムとしての訪問先は、郡立公園、コチュジャン民俗村と2、3の観光農園のみで、総合的な取り組みはまだこれからの状態である。恵まれた資源をどう活かすか、どのような施設をつくり、どうそれらを連携させていくかなどが、これから検討課題である。

郡の役割としては、こうした総合的な計画作りに加えて、グリーンツーリズムの概念そのものの普及、およびそれを担う人材の育成といったことがあげられている。日本のように郡自体がさまざまな施設の経営に関与するといったことは、まだ予定になく、何よりもそうしたことなどを可能にする財政的な仕組みが整っていない。グリーンツーリズムの運営を民間中心で行うこととは望ましい面もあるが、経営者が郡の方針をよく理解して地域的な取り組みを行うことができるかどうかが課題であろう。

また、淳昌郡の人口空洞化をどうするかも基本的な課題である。現在でも人口流出は著しく、特に子女の教育のために光州市に居住し、そこから淳昌郡へ通勤する人も少なくない。したがって、淳昌郡で就業機会を創出しても、そこで働く人がほとんど郡外から通勤してくるようであれば、単なる場所貸しになり、グリーンツー

リズムによる地域活性化も、その効果は低下せざるを得ない。郡内への定住化を促進するために、教育・交通などのインフラ整備もあわせて重要な要素となる。

6. 内発的発展への課題

韓国では、人口の大都市集中と都市農村間の所得格差は正のため、さまざまな農村開発政策を実施してきた。しかし、それらのほとんどが所期の成果をあげられなかったというのが、現実である。そうした中で、経済の成熟化に伴う農業・農村の新しい役割を模索し、地域の資源、伝統文化などを活かした内発的発展をめざした動きが出てきたのは、上で述べたとおりである。

グリーンツーリズムを含めたこうした取り組みが定着するかどうかは、少なくとも日本や韓国など急速な発展をとげた東アジアの国々において、相対的に取り残された農山村の内発的発展が普遍的可能性を持つかどうかを測るものとして、日本にとっても関心が持たれる。そこで、最後に、韓国において農山村の内発的発展を進めていくための課題をやや大きな観点から指摘しておきたい。

第一に、地方自治体がそれぞれの地域の総合的なマネジメントにさらに関与していく必要がある。日本では、町や村が施設の運営をはじめ、いわゆる「まちおこし」を推進しているケースが多い。行政の過度の関与には問題もあるが、地域の公共財的資源を活用した内発的発展のためには、地方自治体の積極的な関わりは不可欠である。しかし韓国の場合、こうした観点からの地方自治体の取り組みはまだ進んでいないのが現状である。

第二に、上記のようなことを進めていくために、地方自治体の自立度をさらに高めていくことが必要である。韓国の場合、財政的にはもちろんのこと、行政的にも各地域の自立度はまだ低いレベルにある。今後は、各地域それぞれがアイデアを出し、それに対し国が適切に財政的支援を講じていく仕組みがますます必要になってくるであろう。これについては、日本の諸制度がその長所・短所を含めて参考になるのでは

ないかと思う。

第三に、農村の生活環境整備をさらに進める必要がある。淳昌郡の事例のところでも述べたように、農村からの人口流出の要因として、教育の問題が大きい。たとえ産業の振興に一時的に成功したとしても、常住人口が減少してしまい、都市からの通勤が多くを占めるような状況では、持続的な発展は望めないのであろう。教育・文化・医療・保健・交通といった各面での農村生活環境の整備も必要不可欠である²²⁾。

第四に、農村の内発的発展には、農村住民自身が中央依存体質から脱却し、企業家精神を發揮して自らの地域を発展させていくという意識の醸成が必要である。これは難しい課題であるが、最も根本的な課題であり、日本にも共通した課題といえる。

こうして見ると、1970年代のセマウル運動がめざしたもの、すなわち、農民の意識改革、農村の自助努力、生活環境整備、産業振興といったことは、韓国の農村開発における課題としてすべて残されており、それら課題の新たな形での解決が求められている。

参考文献

- Chung, Ki-Whan (1999). "Rural Development." J. Lee and S. S. Lim eds. *Agriculture in Korea*. Korea Rural Economic Institute, ch. 4.
- 保母武彦 (1996)『内発的発展と日本の農山村』岩波書店。
- Hong, Sung-Woong and Jay-Hyung Kim (1997). "Regional Development and Infrastructure Construction." D. S. Cha et al. eds. *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision*

for the 21st Century. Korea Development Institute, ch. 15.

韓国経済主要統計 (1999), 韓国政府統計局。

Lane, David W. (1998). "Political Bases of Rural Industrialization: Korea and Taiwan, China." Y. Hayami ed. *Toward the Rural-Based Development of Commerce and Industry: Selected Experiences from East Asia*. The World Bank, ch. 9.

Lee, Dong-Phil (1997). "Developmental Situations & Performance of the Rural Industrial Park Program in Korea." *Journal of Rural Development*, vol. 20, pp. 225-244.

Lee, Dong-Phil, Seung-Woo Ryu, Soon-Cheol Moon (1998). "The Implication, Performance, and Strategy for the Rural Tourism Development in Korea." *Journal of Rural Development*, vol. 21, pp. 29-48.

Lee, Jung-Hwan and Chong-Hyuk Suh (1998). "Rural Entrepreneurship and Industrial Development in Korea." Y. Hayami (1998), ch. 8.

李素玲 (1984)「韓国の農村開発—『セマウル運動』と地方行政ー」『アジア経済』25巻8号, pp. 52-64。

宮崎猛 (1997)『グリーンツーリズムと日本の農村ー環境保全による村づくりー』農林統計協会。

Moon, Pal-Yong and Kwang-Eon Sul (1997). "Agricultural Policies and Development." D. S. Cha et al. (1997), ch. 11.

農林業主要統計 (1999), 韓国政府農林部。

朴仁鎬 (1989)『韓国地域発展論』多賀出版。

桜井浩 (1975)「セマウル運動と韓国の農村」『アジア経済』16巻2号, pp. 24-36。

谷浦孝雄 (1980)「韓国における農村政策の展開ー1970年代のセマウル運動を中心にー」『アジア経済』21巻10号, pp. 4-21。

22) 1990年からは、農村定住生活圏開発事業により、農村生活環境の改善が進められている (Chung, 1999; pp. 188-191)。

Rural Development in Korea: Retrospect of Exogenous Policies and Prospect of Endogenous Development

Kazuki TAKETOSHI

In Korea, rural population has migrated to some big cities and a large income disparity has existed between rural and urban areas. The Korean government has implemented several policies for rural development since the 1960s. In the 1960s, the development policies were mainly for the purpose of promoting food production. In the 1970s, the Saemaul Movement prevailed in the rural areas. This movement aimed to improve farmers' living environment and to raise their income. The Saemaul Movement is now characterized as a spiritual movement as well as a rural development project. In the 1980s, the government started a new rural development policy with a bottom-up approach, which integrates both agricultural and non-agricultural sectors.

The Korean central government has strongly taken the initiative in the rural development policies since the 1960s. However, these policies, which are "exogenous" to each area, have been mostly unsuccessful. Although the Korean economy attained remarkable growth, the rural-urban income disparity was not reduced.

Korea became a member of OECD in 1996. The demand for leisure has been increasing with the economic development. Rural areas are more considered to be a place for recreation and tourism, while the reduction of agricultural protection is inevitable. On the other hand, the elections for local governors restarted in 1995. Local governments and residents are now able to plan their original development policies.

These changes in economic and political conditions are the basis for recent policies that aim at "endogenous development" through "rural tourism" or "green tourism." The Korean government promotes the Rural Tourism Development Projects, which subsidize tourism farms, home-stay villages, and resort complexes.

Sunch'ang County in Chonbuk Province is described in this paper as a pilot case of rural tourism organized by a local government. The population of Sunch'ang County has decreased by half in these 20 years and has few industries other than agriculture. The local government of Sunch'ang County is planning economic vitalization by "Japanese-style green tourism" projects, in which local governments involve more than the conventional rural tourism in Korea. A natural park, a folk village, and a few of tourism farms are located in the county. A general plan to integrate these facilities and human resources to promote the green tourism are required for further development.

Finally, this paper points out some issues for endogenous rural development in Korea. First, local governments should manage each area to more extent. Second, local governments should be more independent both fiscally and administratively of the central government. Third, living environment in rural areas should be more improved. Fourth, local residents should have entrepreneurship to develop each area. These have been always important issues for rural development in Korea, some of which are common to Japan.