

# 日韓の条件不利地域政策

平成 26 年度新潟大学人文社会・教育科学系研究支援経費（学系基幹研究）報告書

平成 27 年 6 月



## 目 次

はじめに	澤村 明	1
第1章 日本の条件不利地域振興策、過疎対策、辺地対策	鷺見 英司	4
第2章 日本における離島地域振興策の変遷と現状	中東 雅樹	13
第3章 忠清南道における条件不利地域政策とその方針	長谷川 雪子	24
あとがき	澤村 明	32

執筆者一覧（掲載順）

澤村 明	新潟大学人文社会・教育科学系（経済学部）	教授
鷲見 英司	新潟大学人文社会・教育科学系（経済学部）	准教授
中東 雅樹	新潟大学人文社会・教育科学系（経済学部）	准教授
長谷川 雪子	新潟大学人文社会・教育科学系（経済学部）	准教授

発行日 2015年6月25日

# はじめに

澤村 明

## 1 本報告書の趣旨

本報告書は、平成 26 年度人文社会・教育科学系研究支援経費（学系基幹研究）による研究「北東アジアにおける辺境・条件不利地域振興策についての基礎的調査研究」の成果である。この研究では、以下のような目的・特色・必要性を訴えた。

本研究の代表者及び分担者を中心とする研究チームは中越地震以来、新潟県の中山間地域等の条件不利地域において「住み続ける」条件は何かをテーマとし、ソーシャル・キャピタルという視座を中心に調査研究を続けてきた。2008（平成 20）年度以降は 2 度の科研費を採択し、その結果の一部を「特集 中山間地域とソーシャル・キャピタル」『地域開発』550 号（2010）、澤村編著『アートは地域を変えたか』（慶應義塾大学出版会、2014）として刊行したほか、さまざまに発表している。

本プロジェクトの目的は、日本、韓国、中国、極東ロシアにおける辺境・条件不利地域政策の実態及びその効果検証に関する資料収集と、現地調査実現のための条件整理である。

本プロジェクトの特色は、以下の 3 点である。第 1 に、EU のような特定の国際機関の対象となっていない領域で条件不利地域政策研究の国際比較を行なうという試みが新しい。国家は国内で地域間の均衡を保つためにさまざまな政策を実施しており、また EU に代表される地域国際機関は当該領域の中で国境を超えて地域間の均衡を保つ政策を実施している。これらについてはすでに多くの先行研究がある。しかし、北東アジアのように、互いに国境を接し、人や物、金が国境を超えて移動し影響し合っている領域であっても、そこを対象とする国際機関が存在しない場合、国境を超えた条件不利地域政策がないだけでなく、その比較研究も行なわれ難い。そもそもどのような「条件」が地域に対してどのような「不利」をもたらしているのかなど、基礎的な概念の国ごとの共通点・相違点すら明らかでない。本プロジェクトでは、領域を覆う国際機関のない北東アジアの諸地域で辺境を含めた「条件不利地域」という考え方に始まり、その振興の主体、振興政策の内容、その効果検証を比較する。

本プロジェクトの第 2 の特色は、地域社会の単位としての「地域」の国際比較を試みる点にある。従来の条件不利地域政策の研究は一国単位あるいは国の連合体単位で行なわれ、その中で国際機関－国－地方自治体の関係が政策主体だけでなく政策の地理的単位となっている。また経済のグローバル化やサービス化が進み、一国の国民経済という前提が弱まり、商品を生み出す単位としての地理的な範囲が細分化している。本研究プロジェクトは、私たちの既往の研究業績を生かして、集落や町内など社会的実態のある地理的な範囲を地域振興の単位として、その積み重ねを捉えながら国際比較を行なう。

第3の特色は、条件不利地域政策を狭義の経済政策、国土政策の範囲に留めず、平和維持政策、人口政策などの多様な観点を踏まえた分析を試みる。北東アジアは、経済体制の異なる国で構成されており、また外交関係が正常な状態にない国家同士も含めて構成されており、各国の中央から見て周縁たる辺境・条件不利地域に期待されている役割も多岐にわたっている。そこで、本研究プロジェクトでは比較の観点をより広くもつこととする。

本プロジェクトでは、続く科研Bで上記諸点を明らかにするための基礎的研究であり、国内はおろか世界的にも珍しい研究を実現するための布石である。

本プロジェクトは平成27年度の科研費B取得のための準備を主たる目的としたが、結果として採択されなかった。単体のプロジェクトの成果としては、北東アジア諸国における条件不利地域振興策の収集を行ない、可能であればそれらの経済効果・非経済効果の検証に着手する。予想される成果としては、中露両国の辺境、すなわち中国東北部とロシア沿海州・シベリアにおける経済振興策、定住推進策、および韓国の東海岸・離島振興策の政策と実態の解明である。

これらと日本の中山間地域を中心とした農山村政策、離島振興策との対比の中で、経済発展の程度や政治体制の異なる諸国が、それぞれの辺境や条件不利地域にどのような政策を実施しているのか。さらには、その共通性や特異性を明らかにする。対象となる国家は国境を接していることから、当然ながら国防的な要素も含まれる一方で、とくに民主主義体制では財政面でナショナルな合意を得られなければならず、経済的な検証が求められる。本プロジェクトでは、その検証の端緒とする。

北東アジア地域は歴史的経緯等から良く似た面が存在する。それらの諸国内で、都市・地方間の地域差をどうしようとしているのか、その結果はどうなっているかの比較勘案は、単に社会科学における地域研究事例の蓄積にとどまらず、人口減少によって条件不利地域が辺境化する日本にとっての政策立案上の参考となりうる。

地域研究としても、上で紹介したような国家間・地域間格差に関する理論モデルに対し、実証結果を呈示することになる。すなわち条件不利地域は振興策によって経済成長可能なのか、あるいは中央に対する周縁でありつづけるのか、次は先進国・発展途上国関係での実証へ導きたい。

## 2 本報告書の内容

上記の趣旨に沿い、平成26年度に日本国内の条件不利地域政策の概括、韓国の制度と事例の把握、および中国の辺境である吉林省延辺朝鮮族自治州の視察を行なった。その成果をまとめたのが本報告書である。

第1章「日本の条件不利地域振興策、過疎対策、辺地対策」では、一括りに条件不利地域政策といっても法令別に多岐に及ぶものを整理する。第2章「日本における離島地域振興策の変遷と現状」では、島国日本の特徴といえる、離島振興策について、その変遷と現状をまとめた。

第3章「忠清南道における条件不利地域とその方針」では、韓国の条件不利地域政策について、忠清南道（チュンチョンナムド）での政策と、社会的企業の活動事例を取り上げた。

なお吉林省延辺朝鮮族自治州の視察については、延辺大学との交流協定の提携を兼ねてのものであるため、あとがきで触れる。

# 第1章 日本の条件不利地域振興策、過疎対策、辺地対策

鷺見 英司

## 1 はじめに

わが国では、過疎地域、特定農山村地域、振興山村地域、半島振興地域、離島振興地域、豪雪地帯（豪雪地帯、特別豪雪地帯）等の条件不利地域に対する振興策が長く実施されてきた。

本稿では、日本の条件不利地域振興策として、40年以上にわたって実施されてきた過疎対策法に基づく過疎対策と、市町村全体を対象とした過疎地域に対して、規模が小さい大字を対象とした地域振興策である辺地対策について整理することを目的とする。

本稿の構成は以下のようになっている。

第2節では、わが国の過疎対策について、過疎法の目的と変遷、過疎市町村数の推移、過疎対策債や行財政措置を中心とする過疎対策について整理する。第3節では辺地法の目的と辺地債による辺地対策について整理する。第4節では、条件不利地域の多くが多重条件不利地域であることを明らかにし、これまでの振興策の効果の効果検証と総合的対策の必要性を指摘する。

## 2 過疎対策<sup>1</sup>

### 2.1 過疎対策法

わが国の過疎対策は、1970（昭和45）年に10年間の時限立法として成立した「過疎地域対策緊急措置法」（以下、緊急措置法）がその起源である。1950年代半ば以降、高度経済成長の下で農山漁村地域の若年層が都市地域へ大規模に移動し、地域社会の基礎的生活条件の確保に支障が発生するようになったこと（つまり、過疎問題の発生）が端緒となっている。過疎地域の指定は、人口減少率と財政力指数が適用要件となっており、1945（昭和20）年から50年にかけて10%以上人口が減少した自治体で、かつ財政力指数が0.4未満の自治体とされた。緊急措置法では、人口の過度の減少防止、地域社会の基盤強化、住民福祉向上、生活水準・生産機能等の地域格差の是正が目的とされ、財政、行政、金融、税制上の特別措置の対策が講じられた。

高度経済成長の終焉とともに、1970年代半ば以降、地方圏における人口減少率は縮小したが、生活水準・生産機能の地域間格差がなおも拡大していることから、1980（昭和55）年からの10年を期限として、「過疎地域振興特別措置法」（以下、振興法）が制定された。ここで新

<sup>1</sup> 本節は主に総務省「過疎対策の沿革」、「過疎地域自立促進特別措置法（延長後）と過去の過疎3法の概要」に基づいている。

たに雇用創出が目的として挙げられるようになる。さらに、1990年代に差し掛かる頃になると、人口減少だけでなく、高齢化による地域活力の低下が過疎問題として捉えられるようになり、1990年から10年間の時限立法として、「過疎地域活性化特別措置法」（以下、活性化法）が制定された。

3次にわたる過疎法の下で、30年にわたって過疎対策が実施された結果、過疎地域の公共施設の整備水準は向上したものの、さまざまな格差が残された。特に、90年代には地方部から大都市部への人口移動は収束したものの、特に過疎地域は、さらなる高齢化の進行と自然減少による地域活力の低下に見舞われた。過疎地域自立、住民福祉向上、雇用増大、地域格差是正、美しく風格のある国土形成を目的として、2000（平成12）年から10年間の時限立法として、「過疎地域自立促進特別措置法」（以下、自立促進法）が制定された。

しかし、4次の過疎対策法下で行なわれた過疎対策にもかかわらず、人口減少と高齢化の勢いは止まず、過疎地域とその他の地域との間の公共施設水準の差、財政力の格差は解消されることはなく、2000年代に入ると、再び地方部から大都市圏への若年人口の流出が加速し、特に過疎地域では、人口自然減少が勢いを増し、さらに停滞感が強まった。そのため、2010（平成22）年「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」では、さらに6年延長され、過疎地域要件の追加、さらに過疎対策事業債のソフト事業への拡充と対象事業の追加が決定された。さらに、2012（平成24）年「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」では、東日本大震災の被災市町村における過疎地域自立市町村計画の事業進捗の遅れを理由に5年延長され、2014（平成26）年には、2010年国勢調査結果に基づく過疎地域要件追加、過疎対策事業債対象施設の追加を内容とする「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」が制定された。2014年法改正時の追加要件は表1のとおりである。

表1 2014年法改正時の追加要件

---

○人口要件
[長期]
・45年間(1965-2010)の人口減少率 33%以上
または、
・45年間(1965-2010)の人口減少率 28%以上
かつ、高齢者比率32%以上、若年者比率12%以下
[中期]
・25年間(1985-2010)の人口減少率 19%以上
○財政力要件
・財政力指数(2010-2012) 0.49以下
・公営競技収益 40億円以下

---

表2には、各過疎法下での過疎市町村数とその全市町村に占める割合を示している。緊急

措置法成立時の1970年では、全市町村に占める過疎市町村の割合は23.7%であったが、同時限立法の終了時には33.6%と10ポイント程度増加した。その後も30%台が続くが、「過疎地域自立促進特別措置法」が期限を迎える前の2006（平成18）年度には既に40%台となり、2014年度では46.4%に達している（ただし、一部過疎、みなし過疎も含む）。このように、平成の大合併で市町村数が減少したものの、近年では過疎市町村数が増加し、その割合も40%台後半に到達している。

表2 過疎市町村数とその割合

過疎対策法	年度	過疎市町村	全市町村	過疎割合
対策緊急法	1970	776	3,280	23.7%
	1979	1,093	3,255	33.6%
振興法	1980	1,119	3,255	34.4%
	1989	1,157	3,245	35.7%
活性化法	1990	1,143	3,245	35.2%
	1999	1,230	3,229	38.1%
自立促進法 (現行法)	2000	1,171	3,229	36.3%
	2010	776	1,727	44.9%
	2013	775	1,719	45.1%
	2014	797	1,719	46.4%

出所：総務省「平成12年4月1日以降の市町村数及び過疎関係市町村数の変遷」により作成。

## 2.2 過疎施策

現行の自立促進法の下では、具体的な過疎対策として、①国の補助の嵩上げ、②過疎地域自立促進のための地方債発行、③都道府県代行制度、④)行政上の特別措置、⑤金融措置、⑥税制措置、⑦)地方税の課税免除・不均一課税に伴う地方交付税の減収補てん措置が実施されている。以下では、総務省「過疎地域自立促進特別措置法の概要」に基づきそれぞれについて説明する。

### ①国の補助の嵩上げ

学校の統合に伴う小中学校校舎（1/2 → 5.5/10）、公立保育所（1/2 → 5.5/10）、公立以外の保育所（1/2 → 2/3）、消防施設（1/3 → 5.5/10）の整備にかかる国庫補助率が嵩上げなされる。

### ②過疎地域自立促進のための地方債

過疎市町村は、過疎地域自立促進市町村計画に基づいて行なう事業の財源として、過疎対策事業債（以下、過疎債）を発行できる。表3に示した通り、近年の過疎債発行状況は3,000億円弱程度である。過疎対策事業債の起債充当率は100%であり、元利償還金の普通交付税措置率は70%である。

対象事業については、ハード事業と過疎地域自立促進度別事業（いわゆる、ソフト対策事業）がある。ハード事業とは、産業振興施設、交通通信施設（市町村道及び市町村が管理する都道府県道・橋梁等）、厚生施設（下水処理のための施設、高齢者の保健又は福祉の向上又は増進を図るための施設等）、教育文化施設（市町村立の幼稚園、公立の小中学校の校

表3 近年の過疎債発行計画額と発行状況（単位：億円）

区分	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度
計画額	2,900	3,115	3,050	3,600
発行（予定）額	2,589	2,975	2,880	—

出所：地方財政調査研究会編（2014b）『事業別地方債実績ハンドブック』「7-2 過疎対策債」、p.107。

舎等）の整備である。ソフト事業とは、地域医療の確保、地域住民の日常的な交通手段の確保、集落維持・活性化や住民が将来にわたり安心して安全に暮らせる地域社会の実現のために必要と認められる事業（基金積立含む）である。

### ③都道府県代行制度

財政力の弱い過疎地町村に代わる都道府県代行制度には、基幹道路（基幹的な市町村道、農道、林道、漁港関連道）と公共下水道（幹線管渠、終末処理場、ポンプ場）がある。

### ④行政上の特別措置

自立促進法は国や都道府県に対して、医療の確保、高齢者の福祉増進、交通の確保、情報流通の円滑化及び通信体系の充実、教育の充実に関する配慮、地域文化の振興等に関する配慮規定、農地法等による処分についての配慮、国有林野の活用について、適切な配慮を求めている。

### ⑤金融措置

金融措置として、日本政策金融公庫に対して、過疎地域の農林漁業者に対する資金の貸付や国に対して、中小企業に対する資金の確保を求めている。

### ⑥税制措置

税制措置として、事業用資産の買い替えの場合の課税の特例や減価償却など租税特別措置の適用を認めている。

### ⑦地方税の課税免除・不均一課税に伴う地方交付税の減収補てん措置

製造業、旅館業、コールセンターに対する、事業税、不動産取得税、固定資産税、畜産業、水産業に対する個人事業税課税免除・不均一課税に伴う地方交付税の減収補てん措置を行なうことを認めている。

## 2.3 過疎と市町村合併

平成大合併の号令のもとで市町村合併が大きく進展し、市町村数は1998（平成10）年度末の3,232から2014年度末に1,718まで減少した。合併自治体が人口要件と財政要件に適合すれば適用されるが、以下の表4の通り、合併自治体がこの要件を満たさない場合でも、みなし過疎、一部過疎として過疎地域とされる。

表5は一部過疎、みなし過疎、本則適用過疎自治体数とその割合の推移を示したものである。平成大合併が大きく進展した2005年度以降に一部過疎とみなし過疎の割合が増加して、2014年度では、一部過疎が18.9%、みなし過疎が3.8%、本則適用の全域過疎自治体が77.3%となっている。

表4 合併市町村に関する過疎指定

過疎地域	内 容
本則適用（自立促進法2条1項）	市町村の全域が過疎地域である市町村
みなし過疎（33条1項）	過疎要件に該当しないが、総務省令・農林水産省令・国土交通省令に定める要件に該当する場合に、過疎地域とみなして措置対象とされた合併市町村
一部過疎（33条2項）	合併後の市町村の区域のうち、合併前に過疎地域市町村であった区域のみが過疎地域とみなされる市町村

表5 一部過疎、みなし過疎、本則適用過疎自治体数とその割合の推移

年度	一部過疎		みなし過疎		全域過疎		過疎市町村
2003	7	(0.6%)	2	(0.2%)	1,194	(99.3%)	1,203
2004	13	(1.1%)	5	(0.4%)	1,149	(98.5%)	1,167
2005	86	(9.6%)	33	(3.7%)	780	(86.8%)	899
2006	155	(21.0%)	71	(9.6%)	513	(69.4%)	739
2007	158	(21.4%)	72	(9.8%)	508	(68.8%)	738
2008	159	(21.7%)	73	(10.0%)	500	(68.3%)	732
2009	161	(22.1%)	72	(9.9%)	497	(68.1%)	730
2010	159	(20.5%)	35	(4.5%)	582	(75.0%)	776
2011	160	(20.6%)	34	(4.4%)	581	(75.0%)	775
2012	160	(20.6%)	34	(4.4%)	581	(75.0%)	775
2013	160	(20.6%)	34	(4.4%)	581	(75.0%)	775
2014	151	(18.9%)	30	(3.8%)	616	(77.3%)	797

出所：総務省「平成12年4月1日以降の市町村数及び過疎関係市町村数の変遷」により作成。

### 3 辺地対策<sup>2</sup>

#### 3.1 辺地法

高度経済成長による国民の生活水準の向上にもかかわらず、経済的条件、自然条件に恵まれない山間地、離島、その他の「へんぴな地域」においては、電気や水道等の基本的な生活インフラや医療受診機会が著しく乏しい状況が続いていた。これらの地域には、離島振興法、積雪寒冷単作振興法、医療法、離島航路整備法等により、電灯、医療施設、渡船等の施設整備が図られたが、総合的で有機的な施設整備の視点が欠落して、効果の発現が限定的であった。そのため、これらの辺地の公共施設の総合的かつ計画的な整備の促進を図るため、「辺地に係る公共施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律」（以下、辺地法）が1962（昭和37）年に制定された。

辺地法が定める「辺地」とは、山間地、離島その他のへんぴな地域であり、住民の数その他

<sup>2</sup> 本節は主に地方財政調査研究会編（2014）『最新 過疎・辺地債ハンドブック』に基づいている。

について政令で定める要件に該当する地域である。

まず、へんぴな地域とは、表6の交通条件、自然的条件、文化的要件を満たすような条件不利地域で、概ね「大字」を指す。つぎに、住民の数その他について政令で定める要件には、①面積と人口の要件、②へんぴな程度が総務省令で定める基準に該当している地域という2つの要件がある。①面積と人口の要件とは、地域の中心（宅地3.3m<sup>2</sup>当たりの地価が最高値である地点）を含む5km<sup>2</sup>以内の面積の中に50人以上の人口を有することである。②へんぴな程度が総務省令で定める基準とは、辺地度点数が100点以上であることである。辺地度点数とは、駅又は停留所、医療機関、郵便局及び小・中学校等までの距離と、駅又は停留所における交通機関の1日平均運行回数や無点灯戸数の全戸数に対する割合及び携帯電話が一社も通じない場合等のへんぴな程度を点数化したものである。

表6 辺地法のへんぴな地域

	具体的条件
交通条件	・地域の中心となる基準点から役場、医療機関、学校等までの距離が遠隔であること及び交通を利用した場合の所要時間が多くかかること
自然的条件	・気象及び地勢等が地域住民の生活に及ぼす不便度（冬季の積雪等により定期交通機関が停止すること）
文化的条件	・無点灯集落、飲用水を主として天水又は川水等から集めている集落である等、文化の恩恵に浴していないこと

### 3.2 辺地施策

辺地を有する市町村は、辺地法の定める「公共的施設」の整備のために、総合整備計画に基づいて行なう事業の財源として、辺地対策事業債（以下、辺地債）を発行できる。表7に示した通り、近年の発行状況は、400億円程度である。過疎対策事業債の起債充当率は100%であり、元利償還金の普通交付税措置率は80%である。

対象となる「公共的施設」とは、電灯用電気供給施設、道路及び渡船施設、小学校・中学校の児童・生徒の通学を容易にするための自動車・渡船施設・寄宿舍、診療施設、飲用水供給施設、及び辺地令で定める施設<sup>3</sup>である（表8参照）。

表7 近年の辺地債発行計画額と発行状況（単位：億円）

区分	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度
計画額	412	427	410	410
発行（予定）額	369	401	399	—

出所：地方財政調査研究会編（2014b）『事業別地方債実績ハンドブック』「7-1 辺地対策債」、p.120。

3 電気通信に関する施設、農道・林道、小中学校教員・職員の住宅、学校給食の実施に必要な施設・設備、小中学校の体育・音楽等の学校教育及び社会教育施設、公民館その他集会所、保育所・児童館、高齢者の保健・福祉向上・増進施設、母子健康センター、下水処理施設、消防施設（庁舎除く）、住民の交通の便のための自動車・雪上車、除雪機械、農林漁家の生活の改善・産業教育の拡充・保健福祉の増進等に資する総合的な施設、農林業経営の近代化のための共同利用施設、地場産業の振興のための施設、観光・レクリエーション施設。

表8 辺地債発行対象となる「公共的施設」

対象事業	対象施設
交通通信施設	・市町村道・橋梁 ・農林道 ・電気通信に関する施設 ・除雪機械 ・住民の交通の便に供するための自動車、渡船施設
厚生施設等	・下水処理のための施設 ・消防施設（庁舎除く） ・保育所・児童館 ・母子健康センター ・高齢者の保健・福祉向上・増進施設 ・診療施設 ・飲用水供給施設
教育文化施設	・公立の小中学校のへきち集会所、寄宿舎、教職員住宅、スクールバス・ボート、学校給食施設・設備 ・公民館その他集会所
産業振興施設	・農林漁家の生活の改善に資する総合的施設 ・農林業経営の近代化のための共同利用施設 ・地場産業の振興のための施設 ・観光・レクリエーション施設
その他	・電灯用電気供給施設

出所：地方財政調査研究会編（2014a）『最新 過疎・辺地債ハンドブック』、p.100。

表9 過疎指定地域と他の地域振興指定との関係 2013年度

		過疎地域			全市町村に占める割合		
		指定外	指定	総計			
特定農山村地域	指定外	632	128	760	36.8%	7.4%	44.2%
	指定	312	647	959	18.2%	<u>37.6%</u>	55.8%
うち過疎地域割合		67.5%					
振興山村地域	指定外	765	221	986	44.5%	12.9%	57.4%
	指定	179	554	733	10.4%	<u>32.2%</u>	42.6%
うち過疎地域割合		75.6%					
半島振興地域	指定外	883	642	1,525	51.4%	37.3%	88.7%
	指定	61	133	194	3.5%	<u>7.7%</u>	11.3%
うち過疎地域割合		68.6%					
離島振興地域	指定外	911	698	1,609	53.0%	40.6%	93.6%
	指定	33	77	110	1.9%	<u>4.5%</u>	6.4%
うち過疎地域割合		70.0%					
豪雪地帯	指定外	799	544	1,343	46.5%	31.6%	78.1%
	指定	145	231	376	8.4%	<u>13.4%</u>	21.9%
うち過疎地域割合		61.4%					
特別豪雪地帯	指定外	913	605	1,518	53.1%	35.2%	88.3%
	指定	31	170	201	1.8%	<u>9.9%</u>	11.7%
うち過疎地域割合		84.6%					
過疎指定地域	総計	944	775	1,719	54.9%	45.1%	100.0%

注：全市町村に占める割合は、過疎地域と他の振興地域の指定と非指定の組み合わせの全市町村に占める割合。アンダーラインは過疎地域と他の振興地域が重複する市町村の全市町村に占める割合。

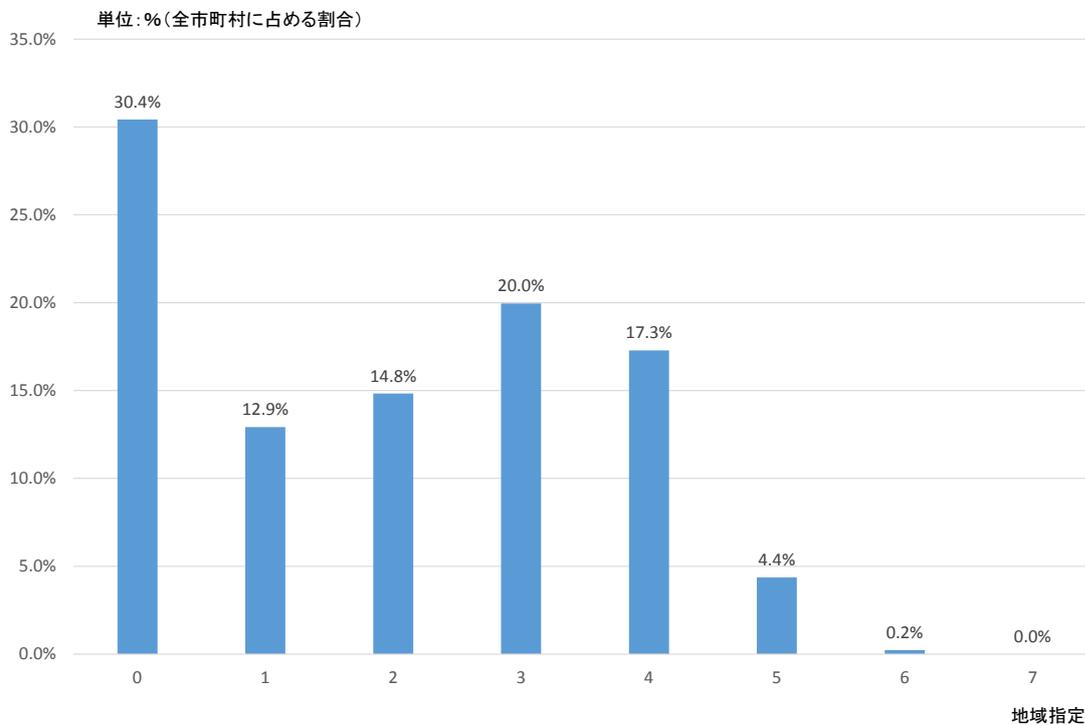
出所：総務省「過疎地域市町村等一覧（平成26年4月1日現在）」等により作成。

## 4 おわりに

過疎地域は、2013年度で市町村全体の45.1%に及んでおり、人口減少が続くなかで表2の通り、平成大合併後もその市町村数が増加している。

表9は、過疎指定地域と他の条件不利地域指定との関係を見たものである。特定農山村地域の67.5%、振興山村地域の75.6%、半島振興地域の68.6%、離島振興地域の70.0%、豪雪地帯の61.4%、特別豪雪地帯域の84.6%が過疎市町村であり、過疎地域とその他の条件不利地域指定とは高い割合で重複していることを示している。

図1 市町村の累積地域指定数の分布（2013年度）



注：地域指定は、各市町村が指定を受けた、過疎地域、特定農山村地域、振興山村地域、半島振興地域、離島振興地域、豪雪地帯、特別豪雪地帯域の累計。

出所：総務省「過疎地域市町村等一覧（平成26年4月1日現在）」等により作成。

上述の7つの地域指定のうち、一つ以上地域指定されている市町村の平均指定数は2.8であり、およそ三つ程度の地域指定を受けている。また、図1は、各市町村の累積指定数とその分布を示したものである。何の指定も受けていない自治体が30%程度存在する一方で、70%程度は何らかの指定を受けており、3指定の市町村が最頻値である。このことから、条件不利地域の多くが「多重」条件不利地域であることが確認できる<sup>4</sup>。

4 辺地地域は市町村単位の指定ではないが、辺地地域を含む市町村が都道府県によって公表されている。2015年3月31日現在の徳島県内の辺地地域を含む市町村は、15市町村存在するが、そのうち13市町村は過疎地域である（2市は過疎地域ではない）。大分県も同様に、辺地地域を含む17市町村のうち、15市町村は過疎地域である（2市は過疎地域ではない）。

将来の人口減少の進行によって、条件不利地域は拡大し、さらなる多重条件不利地域が誕生すると予測される。財政制約が強まるなかで、条件不利対策の効率性を高めることが強く要請される。そのためには、過去の振興対策の政策効果を検証するとともに、各対策を連携させる総合振興策の構築が不可欠であろう。

## 参考文献・資料

大分県「大分県辺地名一覧（平成 27 年 3 月 31 日現在）」

<http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/1001982.pdf>（2015 年 5 月 28 日閲覧）

総務省「過疎対策の沿革」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000288542.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000288542.pdf)（2015 年 5 月 11 日閲覧）

総務省「過疎地域自立促進特別措置法の概要」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000290499.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000290499.pdf)（2015 年 5 月 11 日閲覧）

総務省「平成 12 年 4 月 1 日以降の市町村数及び過疎関係市町村数の変遷」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000288546.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000288546.pdf)（2015 年 5 月 11 日閲覧）

総務省「過疎地域自立促進特別措置法（延長後）と過去の過疎 3 法の概要」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000288551.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000288551.pdf)（2015 年 5 月 11 日閲覧）

総務省「過疎対策の現況」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain8.htm](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain8.htm)（アクセス日 2015 年 5 月 11 日）

総務省「過疎地域市町村等一覧（平成 26 年 4 月 1 日現在）」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm)（アクセス日 2015 年 5 月 11 日）

地方財政調査研究会編(2014a)『最新 過疎・辺地債ハンドブック』（月刊「地方財務」平成 26 年 6 月号別冊付録）ぎょうせい。

地方財政調査研究会編(2014b)『事業別地方債実績ハンドブック』（月刊「地方財務」平成 26 年 8 月号別冊付録）ぎょうせい。

徳島県「徳島県辺地名一覧（平成 27 年 3 月 31 日現在）」

<http://www.pref.tokushima.jp/docs/2013022600095/files/henchi.pdf>（2015 年 5 月 28 日閲覧）

新潟県「市町村の地域指定の状況（平成 26 年 1 月 1 日現在）」

[http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML\\_Article/144/73/06%20tiikisiteki,0.pdf](http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/144/73/06%20tiikisiteki,0.pdf)（2015 年 5 月 28 日閲覧）

---

過疎地域ではない。新潟県では辺地地域を含む 21 市町村のうち、14 市町村が過疎地域である。したがって、両者は完全には一致しないが、かなりの程度重複している。

## 第2章 日本における離島地域振興策の変遷と現状

中東 雅樹

### 1 はじめに

辺境地域のなかでも離島は、近年国防の観点から重要視されている一方で、経済的には不利な状況にある。第二次世界大戦直後の国土総合開発においては、東西冷戦下で復興を急速に進める必要性から大都市周辺地域や工業地帯、平野部が優先され、離島の優先順位は相対的に低いものであった。こうしたことから、離島を対象にした振興策が求められ、1953（昭和28）年に離島振興法が議員立法により成立し、その後、1954年には奄美群島を対象にして奄美群島振興開発特別措置法、1969（昭和44）年には小笠原諸島振興開発特別措置法が制定され、これらの法律の下で、離島振興が進められてきた。

本稿では、辺境地域のうち離島をとりあげ、地域単位で振興対象となっている奄美群島および小笠原諸島以外の離島振興政策の変遷と現状の課題を整理することにある。本稿の構成は以下のとおりである。第2節では、離島振興政策の変遷を明らかにすることで、これまでの離島振興がどのように展開され、どういった課題に直面してきたかが明らかにされる。第3節では、現行の離島振興施策から、とくに定住問題と交通問題を取り上げ、これらの問題の現状と課題を整理する。第4節は本稿のまとめを述べる。

### 2 離島振興策の変遷

本節では、離島に対する政策措置のうち、奄美諸島および小笠原諸島のように地域で指定されているもの以外の離島の振興を目的とした離島振興法および離島航路整備法についてこれまでの変遷を概略的に説明する。

#### 2.1 離島振興法の変遷

離島振興法は、1953年に議員立法により10年の時限立法により成立した。その後、延長を繰り返して、現在第6次改正の法律が施行中である。離島振興法の目的は第1条に記されており、現行法においては、「離島の自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図るとともに、地域間の交流を促進し、もつて居住する者のない離島の増加及び離島における人口の著しい減少の防止並びに離島における定住の促進を図り、あわせて国民経済の発展及び国民の利益の増進に寄与すること」とされている。

表1では、これまでの離島振興法の延長に際しての改正内容をまとめたものである。表1の変遷を通じて分かることは、2000年代までの第4次改正までの離島振興においては、イン

フラ整備のような「ハード事業」が中心で進められている一方で、第5次改正以降は、離島振興において基礎自治体が主体的に担うことが重視され、インフラ整備以外のいわゆる「ソフト事業」が施策に盛り込まれるようになってきていることである。

表1 離島振興法の改正における主要な変更点

	主要政策
第1次改正 (1963-72年度)	延長の際の改正：単純延長（内容の変更なし） 期間中の改正（1967年）：特別な助成の対象として義務教育諸学校移設整備、保育所及び消防施設の追加
第2次改正 (1973-82年度)	延長の際の改正 ① 離島の医療確保について、国及び都道府県の責任の明記 ② 簡易水道やごみ処理施設事業国庫補助率の引き上げ ③ 離島開発総合センター予算の確保
第3次改正 (1983-92年度)	延長の際の改正：単純延長（内容の変更なし）
第4次改正 (1993-2002年度)	延長の際の改正 ① 目的条項に、離島の果たす国家的役割の明記 ② 離島振興計画に含む事項の追加・見直し ③ 地方債、資金の確保等に関する配慮規定の新たな追加 ④ 新たな租税措置に関する規定の追加（租税特別措置法、地方税法）等
第5次改正 (2003-12年度)	延長の際の改正 ① 目的条項に、離島の自律的発展を促進することを明記 ② 国による離島振興基本方針策定および離島振興計画策定主体の都道府県への移管（基礎自治体を主体とした離島振興） ③ ソフト事業を含む非公共事業に対する国の助成措置を明記 等
第6次改正 (2013-22年度)	延長の際の改正 ① 目的条項に離島における定住の促進を明記 ② 基本理念および国の責務の明記 ③ 離島振興基本方針に含む事項の追加 ④ 離島活性化交付金等事業計画の制度創設 等

出所：国土審議会離島振興対策分科会（2014）および日本離島センター（2010）より筆者作成。

とくに2013（平成25）年から施行されている第6次改正は、離島振興策で大きく転換していると考えられる。これまでインフラ整備やソフト事業を通じて離島振興を実施していたが、結果的に人口流出を止められずにいる。そうした状況下で、離島振興法の目的に「人口の減少の防止」と「定住の促進」が明記されるとともに、離島の指定基準の変更も行なわれた（離島指定の基準については後述）。さらに、2013年度には「離島活性化交付金事業」を創設し、戦略産品の開発や輸送支援といった産業活性化事業や、定住を促す事業、交流拡大を目指す事業といった、基礎自治体などが離島地域を自立的な発展させることを国がサポートするような制度が指向されている<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 離島活性化交付金事業の詳細については、国土交通省の離島活性化交付金のホームページ（[http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chirit/kokudoseisaku\\_chirit\\_fr\\_000007.html](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chirit/kokudoseisaku_chirit_fr_000007.html)）を参照されたい。

## 2.2 離島の指定と指定解除

離島振興法および奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法の対象となる離島については、表2のように各法により定められているが、離島振興法の対象については、国土審議会離島振興対策分科会（旧離島振興対策審議会）において指定基準を設けている。2015（平成27）年4月1日現在で、有人島418のうち、離島振興法の対象となっている離島は77地域、259島である<sup>2</sup>。

表2 指定における必要条件

地域	定義
離島	四方を海等に囲まれ、人口の減少が長期にわたり継続し、かつ、高齢化が急速に進展する等、他の地域に比較して厳しい自然的社会的条件の下にある (指定要件) 国土審議会の意見を聴いて、第1条の目的を達成するために必要と認める離島の地域の全部又は一部を、離島振興対策実施地域として指定 (離島振興法第1条) (離島振興法第2条1項)
奄美群島	奄美群島（鹿児島県奄美市及び大島郡の区域） (奄美群島振興開発特別措置法第1条)
小笠原諸島	嬬婦（そうふ）岩の南の南方諸島（小笠原群島、西之島及び火山列島を含む。）並びに沖の鳥島及び南鳥島 (小笠原諸島振興開発特別措置法第4条)

出所：離島振興法および奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法より筆者作成。

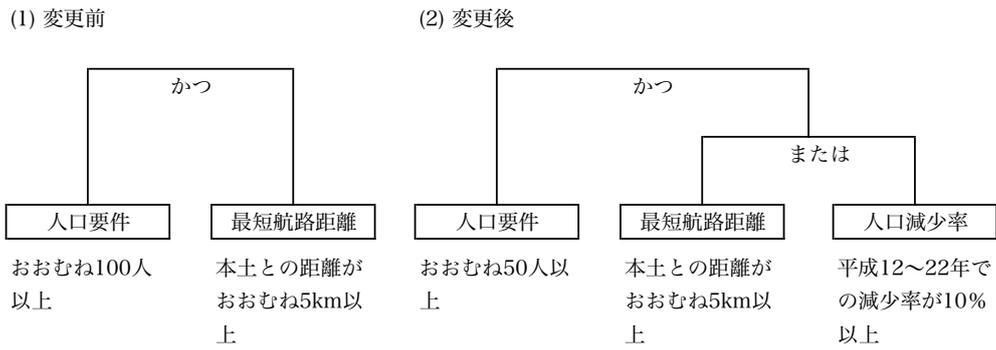
離島地域の指定基準は、離島振興法の施行時から存在しているが、数値に基づいた基準は、外海離島と内海離島については1957（昭和32）年に、離島一部地域については1964（昭和39）年に決定しており、その基準にしたがい離島指定がなされてきた。

この数値基準は、約50年にわたり変更はなされてこなかったが、2013年に延長された離島振興法では「人口の著しい減少の防止」という目的が盛り込まれたことに伴って、2013年4月に国土審議会離島振興対策分科会において見直しがなされた。新たな数値基準の特徴は2点あり、人口減少率が指定基準に新たに組み入れられるとともに、ソフト施策が重視されたことなどによって指定に必要な最低人口の引き下げや寄港回数の引き上げといった基準の緩和がなされた。この指定基準の変更に伴い、未指定の離島のうち6島が新たに離島振興対策地域に指定されることになった。

図1、図2、図3は、それぞれ外海離島指定基準、内海離島指定基準、離島一部地域指定基準の変更前後の条件を図で表したものである。

<sup>2</sup> 2015年4月1日現在、有人島418のうち法対象外の島は108である。法対象となっている310島のうち、離島振興法の対象となる島は259で、沖繩振興特別措置法の対象となる島が39、奄美群島振興開発特別措置法の対象となっている島が8、小笠原諸島振興開発特別措置法の対象となっている島が4である。

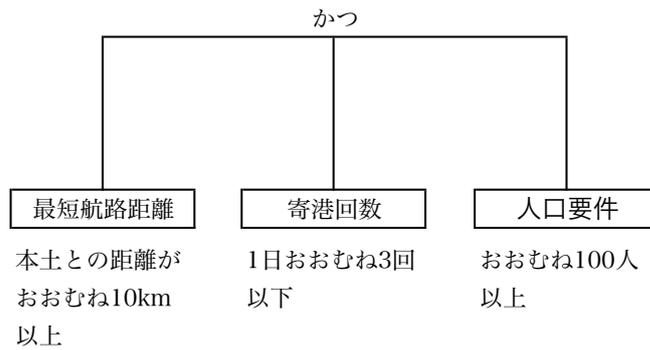
図1 外海離島指定基準の変更前と変更後の比較



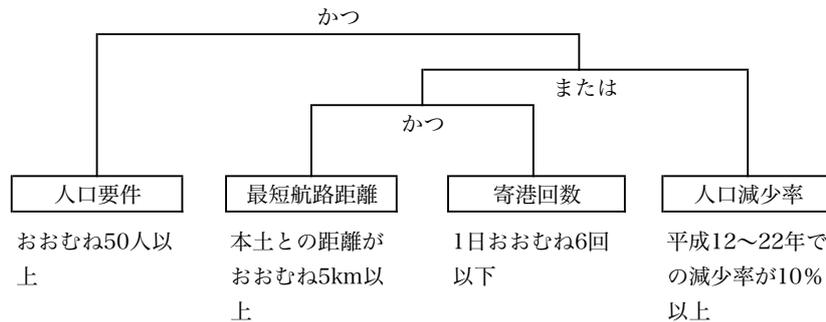
出所：国土審議会離島振興対策分科会（2014）、国土審議会離島振興対策分科会第10回配布資料より筆者作成。

図2 内海離島指定基準の変更前と変更後の比較

(1) 変更前

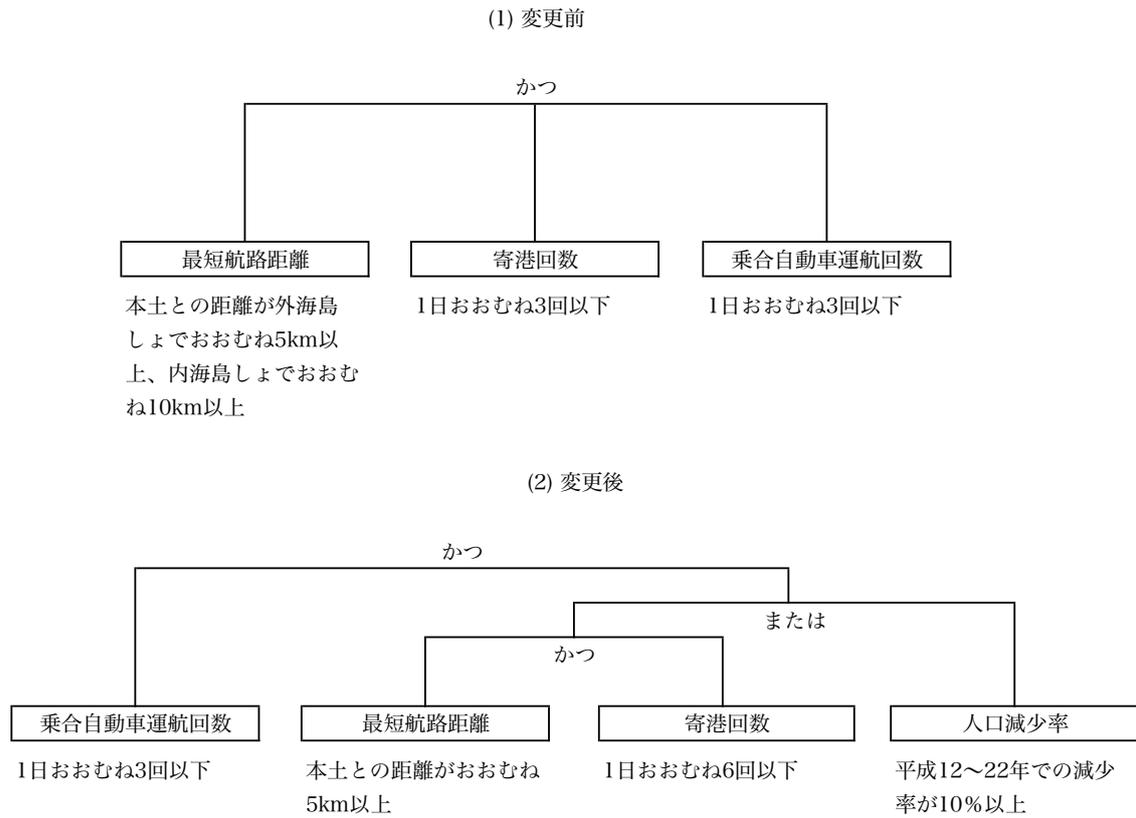


(2) 変更後



出所：国土審議会離島振興対策分科会（2014）、国土審議会離島振興対策分科会第10回配布資料より筆者作成。

図3 離島一部地域指定基準の変更前と変更後の比較



出所：国土審議会離島振興対策分科会（2014）、国土審議会離島振興対策分科会第10回配布資料より筆者作成。

また、指定解除は、架橋事業等が行なわれたことによって離島の全部または一部と本土との間に常時陸上交通が確保されることになった場合に、離島地域の全部又は一部について指定を解除するという基準を設けている。

### 3 離島における現在の課題

離島振興において、これまでの施策を通じてインフラ整備、とくに生活基盤や産業基盤の整備の面では大きな成果を挙げていると指摘されている（阿比留 2012、日本離島センター 2010、山口 2009）。他方で、現在施行されている離島振興法では、人口の著しい低下の防止と定住促進がうたわれていることからすると、人口の著しい低下を防ぐことができずにいる現実がある。

そこで、本節では、人口移動に関するこれまでの研究を概観するとともに、離島における中心的な産業の一つである漁業に着目し、漁業における稼得状況について、農業や勤労者世帯と比較して明らかにする。さらに、離島生活者の生命線だけでなく、今後の観光振興において重要や役割を果たす離島交通について、現状と課題を明らかにする。

### 3.1 人口移動に関する研究の概観

本項では、人口流出を生み出す要因を、日本における人口移動に関する実証研究を概観することで明らかにし、離島における人口の著しい低下を防ぐために必要な施策について若干の示唆を与える。

人口移動は人口学だけでなく、地理学、経済学などで扱われている。そのなかで経済学の枠組みにおける人口移動は、自由な居住地選択のもとで、各地域の居住条件をふまえ、人々が合理的に居住地を選択する結果として生じる調整として説明される。

人口学的なアプローチにおいては、伊藤（2001）が日本を対象にした自身の研究を包括的にまとめながら、人口移動において代表的な仮説である所得格差説、つまり所得水準を原因とする人口移動が有力であることを示している<sup>3</sup>。

経済学的なアプローチにおいては、人口移動を労働移動の観点から捉えている。太田・大日（1996）や坂西（1997）は、地域間労働移動を現在居住している地域と潜在的な移動先との間での被雇用確率と雇用された場合の期待所得の差、および移動費用を考慮したうえで、居住地を移動するか否かを決定するという考え方に基づいている。これらの研究は都道府県データによる分析で、労働移動における統計的に有意な要因として、失業率格差や求人率格差、賃金格差、第1次産業比率の格差、第2次産業比率の格差、持家比率格差が挙げられることを明らかにしている。

さらに、Ohta（2007）や橘木・浦川（2012）は、都市圏と地方圏において生じている所得格差において、都市圏と地方圏間の人口移動の経験の有無との関係を分析している。これは、居住地選択が所得稼得条件やその他の要因によって決定しているのであれば、都市圏と地方圏で居住する人々の所得水準において、稼得水準の高い地域に移動してきたことによる影響が存在する、という考え方に基づいている。これらは、個人の選択行動の帰結をふまえて分析する必要があるため個票データが必要になるが、Ohta（2007）は日本家計パネル調査（Keio Household Panel Survey）、橘木・浦川（2012）は「地域移動と生活環境に関するアンケート調査」を用いて分析している。どちらも、地方圏から都市圏への人口移動の経験が所得水準をプラスに変化させている点からして、人口移動の要因として将来の稼得水準が無視できないことを示唆している。

ここで紹介した実証研究は、離島住民を対象にしたものではないものの、将来高水準の所得を得られる地域への人口移動が生じることは共通した帰結になっていることがわかる。このことをふまえると、離島の人口流出を食い止めるための方策としては、離島における将来の稼得条件をできるだけ本土の状況に近づけていく必要があることがわかる。

### 3.2 離島での稼得水準

前述のように、人口流出を防ぎ、かつ定住を促進するためには、離島で「食べていく」（日

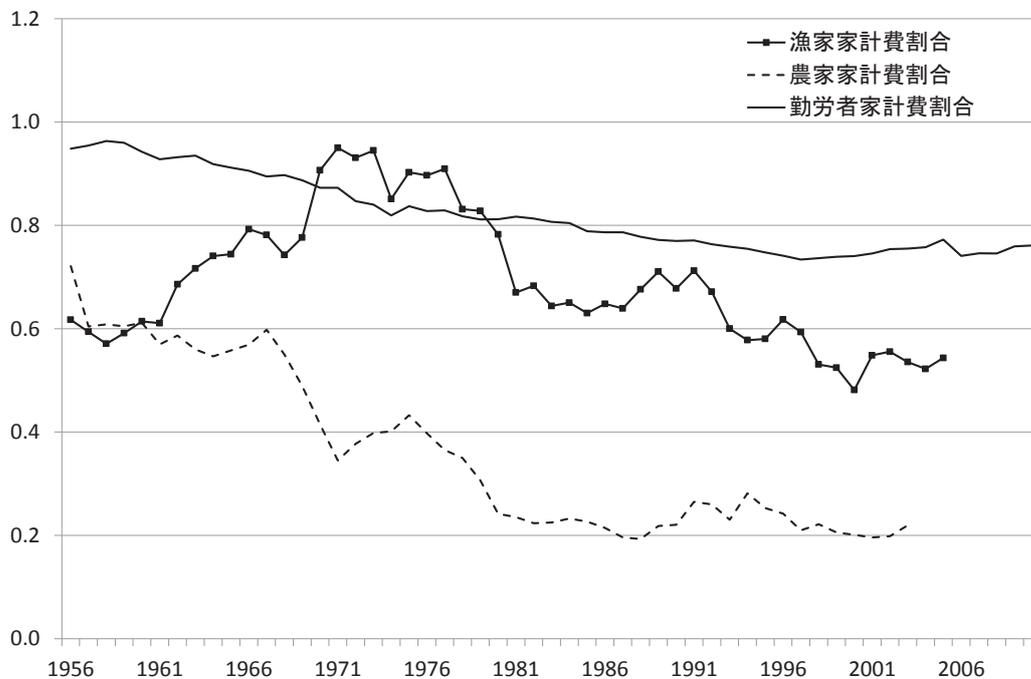
3 アメリカの州間人口移動について分析した Rebhun and Raveh（2005）は、1965年から1970年にかけての人口移動では所得要因は統計的に有意であったが、1985（昭和60）年から1990年にかけての人口移動では、所得要因が統計的に有意でなくなっていることを示している。

本離島センター 2010、p.14) ことができるようにする施策が必要である。とくに離島における産業の中心となるものは、海に囲まれているという地理的特性により漁業や観光になる。

そこで、離島生活者の経済状況をみるために、主に漁労により生計を立てている漁家世帯と農家世帯、一般的な勤労者世帯を対象にして、各世帯の家計費が本業の収入だけでどの程度賄えるかを、本業収入に対する家計費の割合で比較することで明らかにする。

図4は、勤労者世帯と漁家、農家について、本業による収入で家計費がどれだけ充足しているかの推移を示したものである。これは、どの家計でもほぼ同一の家計費がかかるとすれば<sup>4</sup>、本業収入だけでどれだけ生活できるかは、人口定住における重要な要素であると考えられる。なお、勤労者世帯の本業収入は世帯主の収入とし、漁家の本業収入は漁業所得、農家の本業収入は農業所得としている。

図4 本業収入により家計費充足率の比較



注：漁家は年度単位で測られており、家計は年単位、農家は、1995年以降は暦年だが、1994年以前は年度単位で測られている。

データ出所：総務省統計局『日本の長期統計』、農林水産省『産業経済調査報告（漁家の部）』より著者作成。

全体的にみると、農家における家計費充足率は、他の形態に比べて著しく低くなっていることがわかる。これは、農家は兼業形態をとることが容易である一方、漁家は兼業形態をとることが困難である事情も影響していると考えられる。ただし、農家であれ漁家であれ、家計費充足率の水準は、近年にかけて低下し続けていることがわかる。農家における家計費充足率は1970年以降急激に低下し、その後も一貫して低下し続けている。漁家における家計費充足率は、1970年代には漁家収入だけで家計費をほぼ賄える状況にあったが、1980年代以降は漁

<sup>4</sup> 本稿で使用したデータにおいて1人当たり家計費を比べると、勤労者世帯に比べて漁家の家計費は最大10%程度、農家の家計費は最大20%ほど高めている。ただし、これらのことを考慮しても以下に述べる結論は大きく変わらない。

家の収入だけで生計が成り立たない状況にあり、家計費充足率も低下し続けていることがわかる。他方で、一般的な勤労者世帯の家計でも近年は世帯主収入だけで賄うことは難しくなっているものの、農家や漁家に比べれば、有利な状況であることがわかる。

以上のことをふまえると、離島生活者は、本土の人々に比べて他の世帯構成員が何らかの稼得活動をしなにかぎり生計費を賄うことが困難な状況にあり、人口流出を引き留めるためには、漁業収入を増やすか、世帯構成員が離島内で漁業以外の手段で稼得できる機会を作り出す必要性があることが示唆される。

### 3.3 離島交通

日本離島センター（2010）や阿比留（2012）、山口（2009）といった離島振興を包括的に扱った論文では、かならず交通体系維持の困難性の問題が指摘されている。とくに、船体の老朽化問題や交通部門の慢性的な赤字経営問題が指摘されることが多い。本項では、離島交通のうち船舶航路について、2000年代の規制緩和以降の政策の展開について説明しつつ、残された課題を明らかにする。

離島交通を公共交通という枠組みのなかでみると、海上交通が中心であるために陸上交通と比べて移動手段の選択肢が限られ、さらに限られた移動手段のなかで民間部門との競合にも直面している。したがって、公共部門で離島交通を運営する場合、経営努力をしても必然的に赤字経営にならざるをえないと考えられる。

離島航路については、国がその維持や改善を図るための助成を可能にするために1952（昭和27）年に離島航路整備法が制定された。ただし、2000（平成12）年前後の規制緩和の流れを受けた2000年の海上輸送法の改正は、離島航路事業に影響するものも含まれている<sup>5</sup>。2000年の海上輸送法の改正で離島航路事業に影響するものとしては二点挙げることができる。一つは、一般旅客定期航路事業への参入における需給調整規制（免許制）が廃止されたことである。ただ、離島航路のうち離島等の住民の日常生活に不可欠な航路（「指定区間<sup>6</sup>」）と呼ばれる）への参入は、一定の海上輸送サービス（運航回数・輸送能力等）を確保するという条件が設定されている。

二つ目としては、総トン数5トン未満の小型船舶による船舶運航事業（海上タクシーなど）に対しても海上輸送法が適用されることになったことである。なお、海上輸送法が適用されると、事業開始の届出や安全規制及び利用者保護規制等の規定が適用されることになり、不定期航路事業の開始・廃止の届出や安全管理規程の届出、運賃、料金及び運送約款の公示義務、不当な差別的取扱いの禁止などが課されることになる<sup>7</sup>。

こうした規制緩和による離島航路への影響について、上羽（2010）は、2000年の規制緩和

5 2000年代初頭の交通政策の改革、および離島交通政策の変遷については、それぞれ国土交通省（2003）、田中（2010）を参照されたい。

6 指定区間は、国土交通大臣が関係都道府県知事の意見を聴いて指定することになっている。

7 海上輸送法の適用を受けた船舶運航事業に対して適用される規定については、国土交通省四国運輸局（2002）を参照して記述している。

後、離島航路の事業者数や航路、隻数が10%近く減少し、補助金額は、2005年までは40億円程度であったものが2008年には70億円に達したと指摘している。

近年では、国も地方公共団体も財政状況の悪化が止まらないなかで、補助金額をできるだけ削減しつつ、経済効率的な運営が可能になるように制度改革がなされつつある。2013年には、地域公共交通確保維持事業の一環で、離島航路について、運営費の補助や、上下分離方式を促すように航路事業者への貸し出しを目的にした地方公共団体の船舶保有に対する補助、効率化船舶の導入に対する補助の枠組みが導入されている<sup>8</sup>。

これまでの制度改革をみると、離島地域の人口減少によって赤字の縮小そのものは実現できていないものの、他の交通手段や他の規制産業で進められてきた経済効率性を高める方策は随時導入されており、潜在的には経済効率性が向上していると考えられる。近年、新井（2013）などのように、離島航路を対象にした経済分析を扱った研究がなされており、今後の研究蓄積を通じて、離島交通においてこれまで以上に経済効率的な運営を可能にする制度設計の材料となりうるだろう。

他方で、こうした施策を追求していったとしても、離島地域が完全に自立し、離島交通の黒字化が達成されることが困難であることも事実である。そのなかで、敢えて残された課題を挙げるとすれば、更なる経済効率性の追求と、離島航路に対する財政補助の明確化である。前者については、中条（1983）で指摘されているように、異なる形態での輸送手段の体系化、たとえば、海上旅客輸送と海上貨物輸送、航空による輸送を一体的に考慮した輸送体系の構築において、経済効率性の改善の余地があると考えられる。また、後者については、人口減少により赤字の縮小が実現困難であることを前提にして、離島航路を維持するのに必要な財政規模を安定的に確保できる財政システムの構築が必要であろう。

## 4 おわりに

本稿では、辺境地域のうち離島に着目し、離島振興政策の変遷を追跡することで離島振興が直面してきた課題を明らかにするとともに、現行の離島振興施策については、とくに離島での人口流出問題と離島交通問題を取り上げ、これらの問題の現状と課題を整理した。

離島振興策は、2000年代までは、インフラ整備といったいわゆる「ハード事業」が中心で進められてきていたが、2000年代以降は、基礎自治体が離島振興を主体的に担うことが重視され、インフラ整備以外のいわゆる「ソフト事業」が施策の中心になりつつある。また、離島における生活は本土での生活と異なる側面を多く持ち、経済面では稼得活動への制約の存在、離島交通では交通手段の選択肢は限定的であるため、人口流出を止めることができないでいる。そうしたなかで、離島振興では、地方自治体を中心となり自立的な発展を促す仕組みが導入されるとともに、離島航路に対しては経済効率的な制度設計が導入されている。ただし、こうし

<sup>8</sup> 航路だけでなく陸上交通を含めて、規制緩和後の交通政策の評価に関する論文を包括的に紹介したものとして、原田・暮・山内（2013）が有用である。また、秋山・吉田編著（2009）は、陸上の地域公共交通の基本的な考え方や制度設計について具体的に記載されていて有用である。

た施策を追求していけば離島地域が完全に自立して離島交通の黒字化が達成されることはあり得ず、離島振興において財政的な補助は必須であり、離島振興への財源を安定的に確保するための財政システムの構築も必須であると考えられる。

## 参考文献

- Ohta, Souichi (2007) “Interregional Earnings Differentials and the Effect of Hometown on Earning in Japan,” ESRI International Collaboration Projects 2006 Paper, pp.69-99.
- Rebhun, Uzi and Adi Raveh (2005) “The Spatial Distribution of Quality of Life in the United States and Interstate Migration, 1965-1970 and 1985-1990,” Social Indicators Research, 78, pp. 137-178.
- 秋山哲男・吉田樹編著(2009)『生活支援の地域公共交通—路線バス・コミュニティバス・ST サービス・デマンド型交通』学芸出版社。
- 阿比留勝利 (2012)「離島振興総論—これからの離島振興を考える」『人間環境論集』12(1)、pp.5-20。
- 新井圭太 (2013)「離島航路における経営課題と公的補助に関する考察」『生駒経済論叢』10(3)、pp.1-15。
- 伊藤薫 (2001)「戦後日本の人口移動に対する所得格差説の説明力と今後の課題」『地域と社会』4、pp.9-38。
- 上羽博人 (2010)「航空・海運における規制緩和とその見通し」香川正俊・澤喜司郎・安部誠治・日比野正己編著『都市・過疎地域の活性化と交通の再生』成山堂書店、第8章。
- 太田聰一・大日康史 (1996)「日本における地域間労働移動と賃金カーブ」『日本経済研究』32、pp.111-132。
- 国土審議会離島振興対策分科会 (2012)『離島振興対策実施地域の指定及び解除の基準』国土審議会離島振興対策分科会第1回離島指定検討部会 参考資料2  
<http://www.mlit.go.jp/common/000986596.pdf> (2015年6月3日閲覧)
- 国土審議会離島振興対策分科会 (2014)『平成25年度に離島の振興に関して講じた施策～離島振興対策分科会報告～』国土審議会第12回離島振興対策分科会 資料3  
<http://www.mlit.go.jp/common/001043487.pdf> (2015年2月12日閲覧)
- 坂西明子 (1998)「地域間移動の要因分析」『大阪府立大学経済研究』44(1)、pp.45-60。
- 橘木俊詔・浦川邦夫 (2012)「住民の地域移動の要因」『日本の地域間格差—東京一極集中型から八ヶ岳方式へ』日本評論社、第3章。
- 田中健作 (2010)「政策転換期における離島航路維持の展開—瀬戸内海を中心とした不採算航路を事例として—」『経済地理学年報』第56巻、pp.1-15。
- 中条潮 (1983)「離島航路補助政策再考」『三田商学研究』25巻6号、pp.835-854。
- 日本離島センター (2010)『島の将来を考える研究会報告書』

<http://www.nijinet.or.jp/Portals/0/pdf/about/workshop.pdf> (2015年2月12日閲覧)  
原田峻平・幕亮二・山内弘隆 (2013) 「規制緩和後の国内旅客輸送事業の分析に関する論文紹介—交通基本法案検討のための材料提供として—」『運輸政策研究』15(4)、pp.50-55。  
山口広文 (2009) 「離島振興の現状と課題」『調査と情報』第635号。

## 第3章 忠清南道における条件不利地域政策とその方針

長谷川 雪子

### 1 はじめに

忠清南道は、韓国の中央部に位置しており、昔から嶺南（慶尚道）と湖南（全羅道）に通じる三南の関門である。また、ソウル・木浦を通る国道、京釜・湖南線の鉄道、京釜・湖南高速道路、京釜・湖南高速鉄道や西海岸高速道路などが通っている韓国交通上の要地である。ソウルまでは1時間台、釜山や木浦までは3時間台の距離にあり、利便性が高い地域ともいえる。首都圏への規制により忠南北部の工業地帯には道が4大産業と位置付けている自動車・ディスプレイ・鉄鋼・石油化学産業を中心とした大規模製造業が流入し、関連産業の発達とともに域内総生産が上昇している。一方南部は中山間地に該当するような箇所も多く、農業の割合が高い地域となっている。産業比率は、韓国の平均と比較すると、第一次産業・第二次産業の比率が高い。海、山に面し、高速鉄道・道路等の首都圏への交通の利便性、産業比率からみると、新潟県との共通点も多い。また、農業の比率が全国平均よりも高いが、所得は低いのも特徴である。

韓国の農林水産業は1970年代中盤ごろまでは高い付加価値額を誇り、サービス部門に次ぐ第2位の主力産業であった。しかし、1970年代後半には製造業を下回り産業別付加価値額が最も低い割合となっている。その背景には、農業人口の低下と、急激な高齢化が進んでいることが挙げられる。また、農林水産業とそれ以外の産業の所得の格差も生じており、農業従事者の割合が多い忠南にとっては、農漁業分野の活性化が大きな課題の一つである。農業政策は規模拡大による競争力強化が掲げられる一方、競争力をもたない小規模農家に関しては安全性の高い環境にやさしい農業の実現により付加価値を高めることが方向性として挙げられる。

今回、忠清南道庁と、忠南発展研究院を訪問し、忠清南道の地理的・経済的概要の説明を受けたうえで、忠清南道が力を入れている政策である「三農革新」と「社会的経済」、現在研究院で調査が行なわれ、政策提言を行なっている「限界マウル」を中心にインタビュー調査を行なった。

なお、忠南発展研究院とは、1995年6月忠清南道と15都市郡が共同出資して設立した総合政策研究機関である。今回訪問した農村農業研究部と社会的経済支援センター、第六次産業支援センターは安熙正知事が就任した2012年にそれぞれ研究員8名、3名、3名を加えて設置された。精力的に忠清南道域の農漁村の調査・研究を行ない、調査結果は公開されているものが多い。

## 2 三農革新と限界マウル

### 2.1 「三農革新」と「住みよい希望まちづくり」

安知事は「三農革新」をスローガンとして、2011年に「農漁業者、消費者、都市民が共存する持続可能な忠南農漁業、農漁村社会」をビジョンとして設定した。そのうえで目標として、

- (1) 農漁業者をはじめとする農漁村住民の所得と生活の質の向上
- (2) 忠南道民と国民の安全な食物に対する権利の実現
- (3) 都市と循環・共生する農漁村コミュニティの作成

の三つを挙げ、農漁業分野を忠心とした生活の底上げを目指している。2011年から掲げられたこの計画は当初の事業計画を毎年整理・統合し、見直しを行ないながら、現在は以下の五つの戦略を掲げている。

- ・生産の革新 環境にやさしく、安全で高品質な農水産物を提供できる生産環境を作る。
- ・流通革新 地域循環食品システムを構築し、地産地消を促進する。
- ・消費革新 消費者もともに変化する必要があるとして、農漁村と都市の交流を積極的に行ない、農漁村の価値の再認識を促進する。
- ・地域革新 「住みよい希望のマウルづくり」を通して、持続的・内発的な発展ができるようなマウルを目指す。
- ・人の革新 地域リーダーの育成プログラムを作成する。

それまでの農漁業分野に対する政策と異なる点として、従来は行政主導による農漁業生産基盤や生活環境等のインフラ整備といったハードでの支援であったところが、現在は、官民共同によるソフト面の整備の支援を行ない、地域内での内発的な発展を目指しているところが挙げられる。また、中央政府ではなく、地方自治団体が主導して農政の方向を設定したという側面、そして公共部門だけでなく、民間部門まで政策過程に参加したという面で、従来の農政政策と大きな違いをもっている。

これらの三農革新を体現するための政策の一つが「住みよい希望のマウルづくり事業」である。2012年から始められたこの事業は、マウル<sup>1</sup>がもつりソースと住民の取り組みに対する姿勢等を診断し、マウルのレベルを四つに分類することから始まっている。調査を通じてマウルの改善に関心が少なく、力量が不十分なマウルを「一般マウル」、マウルの発展に関心をもち、なおかつ小規模事業推進を希望するマウルを「希望の芽マウル」、発展のために関連事業を推進しながら、連携事業を並行しようとするマウルを「希望の花マウル」、マウル改善の意志が形成されているが、さらに活性化事業を希望するマウルを「希望の実マウル」に区分する。調

<sup>1</sup> マウルは日常の社会的・空間的なまとまりの単位であり、日本の「むら」、「集落」に似た地域・コミュニティの単位であるが、日本でいうむらよりは小さく、集落よりは大きい規模であることが多い。

査当初は約70%のマウルが一般マウルと診断されたが、2020年までにすべてのマウルが希望マウルになることが最終的な目標として掲げられている。

この計画のもとで道は508の村を対象に、「マウル学校」運営や地域リーダーの育成、まちづくり事業のサポートのためのフォーラムの運営、関連主体間の協力体制構築のためのまちづくり大会の開催、まちづくりの先行事業の推進、まちづくり支援条例改正推進など、さまざまな事業・政策を推進してきた。忠清南道では、これらの事業を通じて、住民が主体となってマウルを育て、住民自ら地域共同体を構築し、マウル別の特性と地域住民の能力に合った戦略をとることによるマウルの発展を期待している。農村農業研究部第6次化産業センター（2014）は、これらの取り組みの成果として、まずは地域住民にまちづくりに主体的にかかわる必要性を認識させたこと、忠南の取り組みは、韓国中央政府の農山漁村地域開発事業の支援体制にも影響を与えたことを指摘している。また、上記のような自立的な計画策定に対する支援を行なった結果、一般政府が公募して支援する事業への採択が大きく増加した。例えば、2015年の一般農山漁村地域開発事業に応募した80以上のマウルのうち、評価の結果、76件が妥当であると評価された。そのうちの68事業が希望マウルの事業であったということである。

一方問題点もあることも指摘されている、まずは、中央政府の既存の支援策との関連性が明確でなく、競合している事業、同一名称を使用する異なる事業が存在したこと、希望マウルになるための啓発を目的とした事業は多く取り組まれた一方、より進んだ段階に進むマウルへのサポート事業が少ないこと、資金援助方法が一時的であり、事業継続のサポートが少ないこと、関係機関の意欲や理解が不十分なまま数値目標を設定したため、住民や地域のリーダーの意識づけの浸透よりも事業計画を出すことが優先された結果、リーダー交代や住民参加の少なさによって事業を中断する案件が複数発生したことなどが挙げられている。とくにインタビューにおいては、ボトムアップを目指しているが、未だ、行政の指示に従った行動をとるケースが多く、継続的な内発的発展につながらないことを問題点として強調していた。とくにリーダーが不在の過疎化・高齢化が進んだマウルでは、事業を行なう際の単位としては小さすぎる場合がある。その場合の支援単位の選定の難しさであろう。大きくなると行政としては効率化する一面もあるものの、住民の帰属意識、参加意識の低下、また地域の特性に合わせた戦略やそれに合わせた支援が困難となり、結果的に画一的なプランのみが挙げられることとなる。

## 2.2 限界マウル

「住みよい希望マウルづくり事業」などは、地域住民の力によるその地域に即した事業を行なうことによってマウルの内発的な発展を促しているが、人口減少・高齢化により、過疎化が進んだ結果そのように自らで改革する力のないマウルも存在する。忠南発展研究院（2013）では、日本における限界集落の定義をマウルに導入し、限界マウルの状態を「人口の空洞化」、「経済基盤の空洞化」、「新規コミュニティの空洞化」が生じているマウルと提案した。また一般的に50人以下の規模の町が限界マウルに近い特徴を示したため、「人口の空洞化」の基準を人口50人に設定している。そのうえで、聞き取り調査を行なった結果、限界マウルは以下のよ

うな特徴をもっていた。

- ・小作人中心の農業活動と脆弱な所得構造をもっている。
- ・土地の効率的な活用が困難である。
- ・都市基盤施設が不足して開発行為がほとんどない。
- ・アクセシビリティが落ちる場合が多い。
- ・能力を備えたリーダーが不在である。
- ・新しいコミュニティが形成されていない。

ジョ(2014)は、限界マウルの再編の方向性を日本の先行事例を参考にして、複数示しているが、その中で、限界マウルに関する関心が政策担当者、マウルの住民ともに非常に低いことを指摘している。

この取り組みを始め、条件不利地域に対する政策の流れは日本と類似した点を多くもつが、農村を取り巻く状況が似ていることが大きな理由だと考えられる。過疎化・高齢化は日本の方が早く顕在化しているため、韓国の条件不利地域に関する政策研究の多くは、日本の先行研究や政策を引用したうえで、それに基づいた政策提言を行なっている。しかしながら、日本の過疎地政策のベースとなっている生活・生産共同体としての「むら」と「マウル」は性質が異なるといわれる<sup>2</sup>。どのように日本の政策を韓国の状況に適応させていくのかは注視すべき課題であろう。

### 3 社会的経済と社会的経済組織——公生公消の事例

#### 3.1 社会的経済

忠清南道では三農革新とともに、重点的に推し進める取り組みとして、「社会的経済」についても支援を強化している。「社会的経済<sup>3</sup>」とは、生活の質を改善し、貧困、疎外の克服などの公共の利益という社会的価値の実現のために協力と相互作用に基づいて社会的経済組織の生産、交換、分配、消費が行われる経済システムと定義されている。(忠清南道社会的経済育成支援に関する条例2条1項)。また、「社会的経済組織」は、社会的な目的をもち、非営利的な活動を行なっている企業・団体の総称とあってよいだろう。上記の条例では、公共の利益という社会的目的を追求しながら、財貨・サービスを生産、交換、分配するか、または消費する「社会的企業」、「マウル企業」、「協同組合」、「自活企業」、「中間支援組織」などをいう(2条2項)。

なお「社会的企業」とは脆弱階層に社会サービスや仕事を提供して、地域住民の生活の質を高めるなどの社会的目的を追求しながら、生産・販売などの営業活動をしている企業として、雇用労働部長官の認定を受けた機関であり、認証社会的企業と、要件を現在満たしていないが、将来的に満たす可能性がある予備社会的企業の二種類が存在する。2014年12月現在において、

2 品川(2010)で日本の農村と韓国の農村の違いについて「韓国には『むら』がない」という表現を使用し説明している。

3 山本(2014)は社会的経済についてその原則を①利潤よりもメンバーはコミュニティへの貢献を目的とする。②自主的な管理、③意思決定過程における民主性、④所得分配における資本にたいする人間と労働の優位性と位置付けている。

忠南では、認証社会的企業が54カ所、予備社会的企業は85カ所認定されている。「マウル企業」は行政自治部の推進事業で、町の住民が主導的に地域資源を活用し、安定収入および雇用を創出するマウル単位の事業であり、2014年12月現在には90カ所存在し、その約半数が農林水産業である。「自活企業」は2人以上の国民基礎生活保障法による受給者を含む低所得層が相互に協力して共同事業者等の形式で脱貧困のための自活事業を運営する会社であり、75カ所指定されている。上記の企業はそれぞれの設立の背景にある法律や担当部局は異なるものの、認定されると、政策の支援を受けることが可能である。

「協同組合」は協同組合基本法によると、「財貨または購買、生産、販売、提供などを協同で営むことにより、組合員の権益と地域社会に貢献する事業組織」である。韓国において、従来は個別法で規定された八つの分野以外における協同組合の設立は不可能であったが、2012年に、「協同組合基本法」が制定され、他分野であっても5名以上の組合員がいれば、容易に協同組合を設立することが可能になった。現在、韓国では協同組合の結成が盛んであり、忠南でも2014年12月現在ですでに202カ所存在している。また、協同組合のうち、非営利目的であり、地域社会への貢献や、脆弱階層への支援を目的としているものは「社会的協同組合」となり、認可されれば、税制において優遇を受けることができる。

このように、「社会的経済」が必要とされるようになったのは、1997年の経済危機とIMFの介入<sup>4</sup>が大きなきっかけとなっている。IMFの融資条件をうけ労働市場の流動化を進めた結果、韓国における失業率は大きく上昇し、格差・貧困の問題が大きな社会問題となった。失業者に対する社会保障制度の構築が急務となったのである。その中で社会的企業により雇用を創出し、地域社会の社会的弱者に仕事を提供することにより、地域社会のコミュニティを強化し、最終的には生活の質を向上させ、社会的コストを減少させることが可能であるとして社会的企業への関心が高まった。2007年に中央政府により「社会的企業育成支援法」が施行された。2008年には「社会的企業育成の基本計画」も策定され、社会的な目的のために活動を行なう企業、団体の設立を手厚く支援しており、現在は第2次計画期間中である。

2008年末の時点において国内で218個の社会的企業が法律に基づいて認証されたが、忠清南道の企業は4社のみであり、社会的企業は全国と比較しても大変少ない状況であった。そのため、「社会的企業育成支援条例」を制定し、社会的企業の設立の支援を行なってきた。しかし、社会的企業の収益に関する脆弱性などから、普及しつつも、脆弱階層の雇用確保において大きな成果を挙げられるほどにはなりきれないことに加え、2012年に協同組合基本法が施行され、協同組合も選択肢として含まれるようになり、社会的企業と同様の役割を果たす団体も含めた支援を行なう必要が生じた。よって2012年に条例を改正し、「忠南社会的経済育成支援条例」のもと、「忠南社会的経済推進5か年計画」を策定し、普及を強力に推進している。

組織体系としては、まず「忠南社会的経済特別委員会」を設置し、中長期的な計画の策定など、政策方針を決め、庁内に社会的経済推進のための施策実施組織として「社会的経済TFチーム」を設置している。また、前線でのサポートとして、調査、広報、教育などの中間支援機能

4 韓国の「社会的企業育成支援法」の制定までの流れは、秋葉（2014）が詳しい。

を果たす組織として忠南発展研究所に「忠南社会的経済支援センター」を設置、加えて、社会的企業、マウル企業、協同組合の総合支援機関である「忠南社会経済的ネットワーク」と、会員である社会的企業間の交流を行なうとともに社会的企業・マウル企業の展示会等を開催しサポートする「社会的企業協議会」の計三つの組織が連携をとりながら社会的経済の推進の役割を担っている。

このように社会的経済組織は、さまざまな性質の企業や団体を含み、根拠となる法も担当部署も異なる。その中で、社会的経済という性質のもと、横断的な支援システムを作ることにより、それぞれの企業・団体の実情に合わせた支援が可能になる組織づくりを行なっている。

### 3.2 公生公消

公生公消(コンセイコンショウ)は、地産地消を促進するために設立されたマウル企業である。地域の零細農家が生産した地域の農産物を会員に送る活動を行なっている。先に消費者にインターネットを通じて会員を募り、注文を受け付け、収穫できたものを届けるシステムである。

公生公消を立ち上げた代表によると、福岡に研修旅行に来た際、農家レストランなどを見学し、地産地消のシステムに感銘を受けたのがきっかけであるということであった。地域の利用可能な資源を調べたうえで地域の農家を誘い、2010年に株式会社を立ち上げている。

まずは、周知のためにシンポジウムを開催することや世宗市や公州市等の都市で直接販売を行ない、地元野菜の質の高さをアピールする活動を行なっている。また、直売店や、生活協同組合とも提携し、販売網の拡大を目指している。価格面では大規模農業には劣るため、関係性マーケティングの概念を取り入れ、SNSの活用、生産農家と消費者で調理を行なうコミュニティキッチンを開催する、農産物の宅配は、直接生産者が届けるなど、生産者と消費者の関係を緊密化することによって、顧客を繋ぎ止める方法をとっている。2014年3月現在において、生産者の会員は64名、消費者は550名ほどである。生産者の80%は零細農家や高齢者であり、独力で販売網を開拓することが困難な生産者に、高付加価値の生産物を提供し、生計を安定させる役割を担っている。

売上は、1億2000万ウォン程度であり、その他に補助金を受けているが、この規模だと、補助金で従業員1名の給与を賄うのみに過ぎず、代表は無報酬に近い状況となっている。

上記の例は、社会的経済組織の特徴、利点、そして問題点を示す典型的な例と考えられる。地域で強力なリーダーシップをもつ人材が立ち上げ、推進しており、市場の競争の中では脱落する可能性のある脆弱層を取り込んでいる。しかし、継続はリーダーの社会的目的に対する強い信念で支えられており、財務上は厳しい状況であることが挙げられる。ソン他(2013)は社会的企業とマウル企業にアンケート調査を実施し、その多くの企業で事業を通じた純利益がなく、雇用構造も脆弱で、平均給与が最低賃金水準に及ばないと回答しており、政府の支援は人件費などの費用負担から、経営および、販路拡大やマーケティング等支援など、経営体質強化支援にシフトすべきと主張している。長期的に社会的経済組織を継続・発展させていくためには、社会的目的をもちつつ、安定した経営体質の実現が求められている。

## 4 おわりに

本稿は、条件不利地域における韓国の政策を調査する手がかりとして、忠清南道庁と政策研究機関である忠南発展研究院へのインタビュー調査から、忠清南道が推し進める政策の特徴、また問題点などを洗い出すことを目的にしたものである。

今回の調査においては、特に忠清南道が推し進める「三農革新」と「社会的経済」について焦点があてられたが、「社会的経済」は「条件不利地域」そのものに対する支援というよりも、都市部・農村部関係なく、社会に生じている脆弱層全体への支援である政策であった。一方、「三農革新」や、その一環である「住みよい希望のマウルづくり事業」は特に限定しているわけではないが、比較的條件不利地域にあたると思われる農村部への支援になると思われる。しかし、双方に共通しているのはコミュニティの強化、地域づくりを通じた内発的な発展を再生の大きな柱としているところであろう。その担い手をどう育成し、どう継続させていくかは、引き続き大きな課題になると思われる。過疎化・高齢化が進行し、現時点で担い手がない場合はもちろん、担い手の高齢化によって、将来的には事業の継続が難しくなる場合もあろう。また、尹（2014）が指摘しているように、韓国における内発的発展は、一部の運動家やリーダーが主導して展開される住民運動の側面をもつという。その場合、地域住民が積極的に関与せず受け身になる場合が多い。長期的に地域づくりの機能を維持するためには、一部のリーダーに頼らず、地域住民が積極的に関与し、一定の役割を果たせるようなシステムを構築する必要がある。

今回の調査に関する留意点として、忠南地域は条件不利地域に該当する地域が多くないということが挙げられる。金・山崎（2013）において、複数の法律で定義される条件不利地域を統合して地図上に提示しているが、忠清南道地域は少ない状況にある。これは、もともと、都市部に比較的近接しており、交通網が整備されたことによって、都市部へのアクセスが改善していることが挙げられよう。また、都市部の雇用状況が悪いことに加え、帰農支援を含めたU・Iターン支援が効果を及ぼしているため、流入者は増えており、人口減は抑えられているということである。先に挙げた「限界マウル」について政策的関心が低いのは、このような事情も関連していると思われる。比較的過疎地域が多く分布している、南西部、辺境地域、東北部地域におけるさらなる調査を行なう必要がある。

### 参考文献

秋葉武（2014）「韓国の社会的企業」山本隆編著（2014）『社会的企業論 もうひとつの経済』法律文化社、pp.138-149。

金斗煥・山崎寿一（2013）「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・面退院の人口動向、過疎関連政策の展開に着目して－」神戸大学大学院工学研究科・システム情報学研究科紀要 第5号。

- 清水真由子・尹誠國・谷垣岳人・大矢野修（2013）『東アジア中山間地域の内発的発展 日本・韓国・台湾の現場から』公人の友社。
- 品川優（2010）『条件不利地域農業 日本と韓国』筑波書房。
- ジョヨウンジェ（2014）「消える農村 限界マウル政策導入の必要性」忠南レポート第 101 号、忠南発展研究院（原文韓国語）。
- ソンヅボム・バクチュンソプ・キム・ジョンズ・ジャンヒョナイ・ホンウンイル（2013）「忠清南道社会的企業と町の企業の実態調査と課題」忠南レポート第 77 号、忠南発展研究院（原文韓国語）。
- 忠南社会的経済支援センター（2015）「忠清南道社会的経済について」インタビュー調査時配布資料（原文韓国語）。
- 忠南発展研究院（2013）『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』（原文韓国語）。
- 忠南発展研究院農村農業研究部第 6 次産業化センター（2014）『三農革新の中間監視および持続性の向上策の研究』（原文韓国語）。
- 山本隆（2014）「社会的経済、サードセクター、非営利セクター」山本隆編著（2014）『社会的企業論 もうひとつの経済』法律文化社、pp.12-19。
- 尹誠國（2014）「韓国における内発的発展の現状と課題」清水真由子・尹誠國・谷垣岳人・大矢野修（2014）『東アジア中山間地域の内発的発展 日本・韓国・台湾の現場から』公人の友社、pp.33-66。

# あとがき

澤村 明

## 1 延辺にて

2014（平成 26）年 11 月末、吉林省延辺朝鮮族自治州を訪れた。主たる目的は、新潟大学経済学部と延辺大学経済管理学院との国際交流協定を締結することであった。吉林省延辺朝鮮族自治州は面積約 42,700km<sup>2</sup>で、吉林省の総面積の約 4 分の 1 に当たる。2012（平成 24）年現在、総人口約 218 万 6,000 人、うち朝鮮族が約 79 万 8,000 人、自治州人口の 36.5% を占める。（吉林省の人口は 2011 年で約 2,749 万人、李紅梅（2013））。

延辺大学は自治州政府所在地の延吉にあり、朝鮮族の教育を目的として、中国語と朝鮮語で講義が行なわれる。延吉市内も、看板等は中国語とハングル双方を見かけた。韓国への出稼ぎで経済的には豊かであり、聞いたところでは延吉に「リトル明洞」と呼ばれる一角もあるらしい。

一日、同じ自治州内の琿春市を案内してもらった。吉林省はその東部でロシア沿海州と、南部で北朝鮮に接しており、その出入国検査場のある都市である（図 1、2）。中国における辺境といってよい。この街では中国語、ハングル以外に、キリル文字も見かけることになる。たまたま、国境の行き来はさほど見かけなかったのだが、街の中にはロシア料理レストランもあり、交易による賑わいの一端を見ることができた。

延吉での最終日、当地の北朝鮮レストランへ案内された（図 3）。北朝鮮の若い女性が歌って踊るショーが売り物の店である。朝鮮族だけでなく漢族らしき客も多く、若い朝鮮女性の舞台を楽しむのであるが、北朝鮮らしい光景もいくつか確認できた。

まず踊り子への祝儀が渡せない。定価の決まった花籠を店内で購入し、ひいきの踊り子へ渡す。渡すと記念撮影に応じてくれる。すかさず花籠を買っていない別の客と一緒に写ろうとすると踊り子はするりと逃げる。人気によって受け取る祝儀に差が出ないように、花籠の売上で均等に支払うのであろう。

また踊り子は給仕も兼ねており、開店中は給仕をしていてショータイムになると何人かが衣



図 1 中露国境検問所（撮影：巖成男）



図 2 中朝国境検問所（撮影：巖成男）



図3 北朝鮮レストラン（撮影：巖成男）

装を替えたり替えなかったりで舞台上がる。給仕をしたり、注文を聞く際は笑顔であるが、それが済むと不機嫌な顔になる。さらに彼女たちは調理場ではジーパンにティーシャツとなり皿洗いなども行なう。

現地関係者によると、このスタイルの北朝鮮レストランは中国国内に何カ所もあり、北朝鮮の若い女性が切望する仕事であるという。ただし中上流の階層でないと従事できず、本国で基礎訓練を受け、中国でこのように出稼ぎをし、成績が優秀であると帰国してさらに良い職に就くという。

一つ興味深い光景を見た。延辺大学の教員との懇親会でのことである。年少の教員、女性教員は盃を受けると、横を向いて飲み干していた。朝鮮文化圏では儒教の伝統としてそのような慣習があるとは聞いていたが、韓国ではついぞ見たことがない。柳田國男が「蝸牛論」で唱えた方言周縁論のように、古い文化が周縁にあたる延辺に残っているのであろうか。

ただし、現地関係者の話では、朝鮮族自治州の朝鮮族人口の割合は減りつつあり、漢族の割合が増えているという。特に漢族と結婚した朝鮮族の子弟は朝鮮系の学校へ通わない傾向にあるらしい。延辺大学も学生数に占める朝鮮族の割合の下限を定められているため、学生集めに課題があるという。

今でこそ、韓国・朝鮮との交流交易によって経済的に潤っているが、漢族が優勢となり朝鮮族を介さなくとも経済的利益が享受できるようになったら、どうなるのだろうか。中国において朝鮮族は当地を中心に192万人とされているが、これは少数民族の人口順では13位である(2000年現在、李文哲(2008))。人口規模で上回るウイグル族(840万人、5位)やチベット族(542万人、9位)のことを考えると、中国と北朝鮮、韓国との外交関係も関わり、将来は不透明であろう。

なお本稿での現地情報については、当地出身者である、巖成男(新潟大学人文社会・教育科学系・准教授)と李紅梅(吉林大学東北亜研究院世界経済研究所・准教授)、及び延辺大学教員による。

## 2 辺境、周縁と中央

日本の辺境、あるいは境界といえば、琉球諸島や対馬、あるいは北海道であろうか。いずれ

も中央からの補助金によって地域社会のある部分が成立している。しかし、近代国家以前には、琉球にせよ、対馬にせよ、蝦夷地にせよ、交易によって豊かであった（村井章介 [2014]）。

一般に中央は豊かであり、辺境は貧しい。それぞれの国家内で、その格差に対する対策が取られている。一方、地球には先進国・発展途上国がある。国際的には、かつて先進国に続いて発展途上国も経済的に豊かになるというロストウの「経済発展段階説」があり、その後はウォーラーシュテインの「近代世界システム論」のように中央・周縁関係という見方もある。これらの国家間の関係と同じ関係がそれぞれの国内にも見られる。多くの国家で、そうした地域差を平準化するために条件不利地域を振興する政策がさまざまに行なわれている。

歴史的に見れば、かつて豊かであった辺境が中央よりも条件不利になることもあった。また延辺のように国際関係の変化によって豊かになる辺境もあるが、その将来は不透明である。ただ歴史的に達観しても現実の条件不利地域のありかたには資せず（ケインズ曰く「長期的にはわれわれはすべて死んでいる）、本プロジェクトの延長としては、各国の辺境・条件不利地域振興策をさらに調べるとともに、国境を越えた交流のありかたも模索することになろう。

## 参考文献

村井章介（2014）『境界史の構想』敬文社

延辺概況 <http://www.yanbian.gov.cn/tpl/tpl2012031611081743.jsp?infolid=16840>

（2015年5月9日閲覧）

李紅梅（2013）「中国東北地域における財政運営の現状と展望」ERINA REPORT No.113、pp.16-22。

李文哲（2008）「中国延辺朝鮮族自治州での少数民族政策」千葉大学大学院人文社会科学研究科研究プロジェクト報告書第156集『身体・文化・政治』  
<http://mitizane.ll.chiba-u.jp/metadb/up/irwg10/Jin-H156-09.pdf>