

# 地域発展の格差に関する 韓日間比較研究

鳥取県と江原道を中心として

海外招聘客員研究員

金柱元

## ・問題意識

経済発展と地域格差は不可分の関係である。経済発展の程度によって急激な人口移動による過密・過疎の地域格差問題が現われる。その程度が大きくなれば国家全体の発展を弱めるだけでなく、国民意識の一体化を阻害する要因にもなり得る。そのため、経済発展の結果である地域格差を解消する事は国家の重要な政策課題の一つである。経済的にも地域格差の解消は完全雇用とインフレ誘発を抑制する効果を持っているため重要である。社会的には、都市部では過密による環境汚染や住宅難や犯罪増加などの都市問題を誘発し、過疎地域では急激な人口の社会的移動によって地域社会体系の崩壊をもたらすこともあり得る。そのため、地域格差の縮小及び解消のための効果的な政策代案の模索は国家の競争力確保ということでも必要な当為の問題だ。したがってほとんどの国々が地域格差の緩和のため、国土の均衡発展を国家政策の最終目標にしている（N. Vanhove and Lea H. Klaassen, 1980: 17-31）。

このように経済発展による国内地域格差問題の発生に対しWTOでも地域格差に対する一定の基準を定めている。すなわち、WTOの規定によれば、該当地域の1人当たり所得、世帯当たり所得または1人当たり地域内総生産（GRDP）が全国平均の85%以下、または3年間平均失業率が全国平均の110%以上の場合、後発/低発展地域に当たり、補助金支給が許容されている。

経済発展に成功した韓国と日本の場合、急激な社会の変動により国内地域格差の問題が予想より深刻になっている。よって以下の仮説は疑問となる。資本と財貨、そして労働力（人口）が特定地域に集中され、過密と過

疎問題が現われ、それに資本と財貨がより自由に国際的に移動しながら国内の発展した地域の余剰が低発展地域に移動して均等化されるはずだ、というものである。さらに、産業構造の調整で製造業が衰退して知識基盤社会が到来したことで過疎地域はもっと深刻な状況に置かれるようになった。それにもかかわらず競争力の低い過疎地域は発展した地域と同じ立場で競争しなければならないことが現実である。科学技術の発達によって社会変化が加速され、“部分と部分の合体が全体になる”という公式が“部分がすなわち全体”である形態に変わりつつあり、地域問題に対する新しい接近が要求されることになった。したがって国内の地域別潜在能力を開発し、均衡発展をはかり、国家競争力を確保することこそが国家の重要な任務になったのである。

日本と韓国は国土計画において均衡発展の目標を第一国家課題に理念化して持続的に推進したが、投資の制約性と執行能力の限界性のため、意図した成果をおさめることができなかった。いわゆる分散と収斂の効果が現われなかったため、低発展地域では低所得などの悪循環が繰り返されている。この点から、地域格差の縮小及び解消のための効果的な政策代案の模索は当為性がある。これまで述べたように、地域格差の解消は国家競争力の向上と資源配分の効率性という側面においても、依然として重要な課題である。

当研究の目的は現時点（2005年9月末）での韓国と日本の地域格差の現状をみつめ、時間軸による格差の変容と、変化をもたらした要因を分析することで、政策的課題を導出して代案を検討することである。特に韓日両国で疎外された地域ながら地域的特性が似ている江原道と鳥取県における社会経済的指標の比較を通じて地域政策の課題と代案を導出してみようとする。

韓国と日本における地域間の格差を理論的・経験的に比較・分析する当研究の空間的範囲は日本の場合鳥取県、韓国は江原道を中心に両国の首都（ソウルと東京）全国広域団体を比較対象に分析した。

時間的範囲は資料収集が可能な期間である2003年を分析の最終年度として10年間の統計資料を分析した。一方、政策的課題を導出するために韓国と日本内の過疎地域を対象に公務員、地域代表、専門家たちとのインタビューを通じて地域格差に対する認識と改善方策に関する事例調査も試みた。

## ・地域格差に対する理論的な検討

### 1. 地域格差の概念と学派間の争点

地域格差は程度によって地域間競争を誘導する機能がないわけではない。また歴史・文化的なレベルでの地域格差は地域の正当性を意味するもので、むしろ地域競争力の源泉になることもある。また古今東西を問わず地域格差は普遍的な現象だけでなく、各地域の特性と潜在力が相互に違うので不可避でもある。しかし国家がすべきことの中で一番重要なことは、すべての地域の国民が平等で豊かに暮らせるようにすることであり、地域格差の最小化を通じた均衡発展は国家政策の第1目標だと言える。地域格差が長く持続すれば違和感ないし断絶感が誘発され、それがより深くなれば国民意識の一体化という側面で逆機能をもたらすこともある。

このような地域格差は相対的で曖昧な概念でありその概念を定義しがたい。しかも地域格差に対する概念を定義することは地域に政治、経済、社会、文化的に複雑な概念が包括されているためより難しい。単に地域間経済的格差だけの問題ではなく、これにより政治・経済・社会の諸問題が派生されるので必ず解決しなければならない課題でもある（朴成服, 1996: 386）。この地域格差の概念は大きく狭義と広義に分けられる。狭義概念は経済的側面、特に所得を中心にした格差を意味し、広義概念は社会的側面まで拡大されたことで地域住民の暮らしの質を中心にした格差を意味する。辞書で、格差は価格、資格、等級などの違いを意味し、隔差は貧富、賃金、技術などの違いを意味する。当論文では二つの意味を合わせた意味で使うこととする（国語辞典、岩波書店 広辞苑第4版 参照）。

地域格差概念は伝統的に所得など経済的概念を中心に

研究されてきた。また、経済開発を通じた地域間所得格差の意味で使われた諸概念は通常、住民1人当たり所得の差を含めた経済指標を中心に研究されてきた。経済的側面を中心にした研究は、地域間の質の差、そして住民たちの暮らしに密接な影響を与える部分に対する体系的究明が難しいという批判を受ける。これにより、地域格差の概念は経済的所得に限らず人間の暮らしの質を中心にした社会的意味を包括する広義の概念に発展している。このような意味で地域格差はただ量的な側面のみならず質的な側面、経済的側面ではなく社会的側面で把握するようになり、単に“地域格差”と言うよりは“地域発展格差”と考えるほうが妥当だと考えられる。

このように地域発展（成長）と地域格差の関係は密接な係わりを持って論議されている。一地域の発展（成長）は他の地域との格差を誘発する相対的な問題だからである。このような地域格差に関する理論は大きく分けて、地域の発展は時間が経つにつれ地域間の格差を解消するという地域均衡成長理論と地域間の格差をむしろ拡散させるという地域不均衡成長理論に区分することができる。均衡成長理論には申告前成長理論、成長拠点理論、基本需要理論があり、不均衡成長理論には累積成長論、産業構造論、地域従属理論がある。

### 2. 地域格差に対する研究傾向

#### 1) 地域格差に対するU字仮説の再検討

クズネッツ（Kuznets:1955）はアメリカ、イギリス、ドイツの長期データを分析して、経済発展の初期段階には所得分配の不平等性が高くなるが、経済発展が進めば所得分配の不平等性は低くなるという事実を発見した。すなわち経済的に成長することによって個人間の所得格差が初めには増加し、途中でまた減少する“逆U字型”仮説を紹介した。

その後、この仮説は地域間所得格差の変化を説明するのに応用されて来た。また、このような原理は低開発国や開発途上国の地域経済発展の戦略的な基礎になった。すなわち国家全体の経済成長は中心地経済の成長極大化を通じて行われることと仮定して、大部分の開発途上国で地域経済は政治的市場の先導役をしている首都を成長極にする発展のトリクルダウン効果（trickling down effect）を期待していたのである。このような論理は低開発国と開発途上国の地域経済発展の戦略的基礎になったし、日本と韓国も例外ではないと思われる。しかしトリクルダウン効果が発生する時点に対して議論が分かれ、空間経済の均衡は“市場の見

えざる手”を通じて達成しにくいという主張がされるようになった。

Williamson (1968) の研究によれば、1950-60年までのアメリカの資料を時系列分析した結果、所得格差は後進国であればあるほど大きくなり、先進国であればあるほど小さくなり、国家発展の初期段階では地域間格差がますます大きくなるが、発展過程のある時点に到達すれば地域格差が減少するという事実を見つけた。国家の発展段階では地域的に二重構造が存在して、初期段階には極めて選別的な人口移動が現われ、成熟段階になれば選別性が緩和されるということである。資本も初期段階には後発地域から中心地域に移動するが成熟段階になれば資本収益率の収斂化現象が現われるということである。地域間の連繋性も初期にはルート及び流れが欠けているが、成熟段階になれば地域間ルート及び流れが存在するということである。多くの国の横断的データと一国単位の時系列的データを利用して地域間の格差も経済の初期段階には増加し、後期段階に減少する逆U字形態に従うということを示した。地域格差の初期増加は一国のいくつかの選別された地域に所得を作り出す諸要因が集中するからであり、後期に減少する格差はこのような要因が分散するからである。このような増加と減少は地域の分散・収斂と密接な関連がある(邊炳獻, 1999: 157-158)。

しかし、アメリカを含めた先進国家の地域間格差に関する最近の研究は格差が逆U字型の最後の段階以後また増加するというを示している。したがって新古典的論理は発展した段階での地域間収斂以後に現われる格差の増加を説明するのに限界がある。アモスはこのような限界を乗り越える新しいモデルとして一国が発展途上国から先進国になれば地域間の発展格差は逆U字形以後また増加するという“発展した逆U字型”パターンを説いた。韓国産業研究院(2004)の世界112ヶ国を対象にした分析によれば、1人当り実質所得水準とジニ係数の関係を検証した結果、逆U字形パターンは観察されず、類似の経済構造と発展段階を持つ国々の間にだけ所得収斂現象が現われるいわゆるクラブ(club)収斂現象が現われることがわかる。

しかも韓国の江原道や日本の鳥取のような過疎地域の立場からすれば、むしろクラブ収斂現象がグローバル化の余波で国家間に現われることになる。したがって地域格差のU字仮説は一国内の問題ではなく国際的な問題で、韓国や日本国内で地域の均衡発展をもたらす収斂現象を直接的に期待することができない状況に至っていると考えられる。すなわち資本と労働など生産要

素の移動で生産要素価格が均等化になるという新古典学派の論理はこれ以上期待することができない状況に至っているのである。所得水準の上昇は両国の経済によるところが大きい。産業構造においては特定地域に固定化(locking)され、社会構造においては人口が減り、高齢化するという問題に発展している。

## 2) 日本の地域格差に対する研究傾向

日本の地域格差に対する研究は次の通りである。Mera (1975: 247-278) は1952-75年の間、日本の46県の人口と所得を分析している。この研究によれば経済は初期には人口集中と所得不均衡を誘導するが、経済が高い水準に到達すれば地域間所得不均衡が次第になくなることを見つけた。人口集中も緩和される傾向を見せるし日本はこのような結果に至るまで約30年が掛かったと言う。

Tabuchi (1988: 1-10) は1954年から1982年まで日本の各県の地域資料を使って地域所得格差と人口移動間の相互関係について研究した。この結果によれば地域間の所得格差は地域間人口移動から外生的であり地域間所得格差は人口移動の原因になり、逆に人口移動は所得格差を発生させないということを見つけた。

中村(2002)は最近の研究で所得格差と人口移動の因果関係に関して、日本は1955-76年の間は同時に進んだが、1980年-1998年には首都圏に転入人口が超過し、増加したため、他地域との所得格差が広がったと解釈した。そのことについて中村は所得格差と人口移動の因果関係は時代や期間によって可変的なものだと記述している。地域間の所得格差と大都市圏に純流入された人口の推移を提示し、この両者の間の時系列的データを分析した結果、地域間所得格差と大都市圏に流入された人口とは係わり合いがあり、特定年度に構造変化があるということを確認した。

また谷沢(2001)は18国家に関する地域格差と経済発展に関する国際比較分析を通じて地域格差の長期動向を分析し、ウィリアムソンのU字仮説と内生的成長仮説に対する検証を試みた。その結果、経済初期段階には格差が縮まる傾向を見せるが高所得国家では格差拡大傾向が広く存在し、経済発展水準も地域格差の水準と違うことがわかった。

さて、日本では地域格差に対する研究がそれほど多くはない。その理由は、日本では経済成長による成長の成果が他の地域にも肯定的な影響を及ぼすはずだという期待感が大きかったし、農業と漁業などの農水産物の価格が比較的安定していたからだと推定される。したがって

ほとんどの地域格差に関する研究で、地域間の格差は比較的小さいと研究されていた。一方で、地域の主体性に対する研究が比較的活発であり、地域活性化に対する研究も多く行われている。それは、日本は明治維新以後、地域間の文化格差が緩和され、まちづくり政策を通じて地域の主体性を中心とした地域発展計画を推進しているためと考えられる。また地域間格差を緩和するために高齢者福祉政策に重点を置いている点も特徴的だろう。

### 3) 韓国の地域格差に対する研究傾向

韓国での地域格差に関する研究は、国土面積が日本に比べて狭く、産業化が急激に進められたので経済開発計画を樹立してから始まった。特に地域格差については黄明燦と崔相哲など地域開発分野の研究に多くの貢献をした学者たちが60年代から研究しており、最近でも多くの学者たちによって研究が活発に行われている。

まず崔相哲(1974:34-48)は韓国の国家経済効率性と地域間公平性の力学関係を考察した事がある。彼はここで両者のトレード・オフ関係を前提に発展途上国の二重経済という構造的特徴を収容しながら60年代の地域開発を説明している。都市と農村の実質賃金率を比べた結果、1966年以前までは農村の過剰労働力が農村の生産力低下をもたらさないまま都市に移動したが、1966年以後は農村の限界生産が都市部門の限界生産より高いことを考えると農村労働力の都市移動は国民経済の総体的生産性を低下させ、新古典学派の説明にかなうと論じている。彼は農村の「新しい村運動」が始まる前の1960年代後半には、一般的に農村部門の政策配慮が低かったために、農村の若くて教育を受けた労働力が選別的に農村を離れた結果、農村労働力の限界生産性が低くなり、これによって国民経済の生産性が低下したという論理を主張している。

朴成服(1997:165-185)は8領域83地域の発展指標を使って広域自治団体の地域格差を測定した。その結果、8領域中、地方行政分野は格差が少なかったが、地方の国際化と係わった部分は格差がもっとも大きいことがわかった。特筆すべきことは、ここで既存のほとんどの研究で高い順位を占めることができなかった江原道、済州道が領域別総合発展度で3、4位を占めたということである。

洪準賢(1999:48-76)は地方自治が本格的に実施された1990年代、全国を5圏域に分けて24指標について変異係数とジニ係数を測定した。その結果ほとんどの指標において首都圏と非首都圏、嶺南圏と湖南圏の間に地域格

差が大きく存在していることを確認した。ただ、その格差の程度が90年代以降は少しずつ緩和されていることがわかった。

金徳準は6領域33個指標を使って58地域都市における時系列資料を分析した結果、一般的に地域間開発水準の格差が緩和されていると把握されるが、地域開発水準にもっとも大きい影響を及ぼす経済開発領域では相当な水準の格差が生まれている。興味深いのは、地域格差は外生的な原因というよりも地域自体の内生的な要素が重要だということである。

### 3. 地域格差分析のための個別指標設定

地域格差という言葉は、一般的に地域間の経済力格差を現わす用語として使われてきた。経済発展過程で現われた地域不均衡は部門間不均衡問題として、都市と農村間の都農格差などに関心が向けられた。しかし、地域格差は所得や経済力の格差に限らずに、社会的レベルにまで拡大され、地域住民の暮らしの質を中心とした全般的格差を意味している。

このような地域格差に対する既存の実証研究は活用された指標が何なのかによって多様な分析結果を提示している。このような問題のため、多くの研究がより正確で信頼できる指標体系の開発に分析焦点を設定してきたことも事実である。しかし、今まで設定された指標は主に経済的側面のみを代表したり、その数において分析の簡潔性はさておいて効率性までも低下するほど多数だったり、指標間の係わり合いが極めて重複的だったり、統計資料の制約を受け、広域単位でのみ分析されるといった問題点を持っている。当研究もこのような既存研究の処理方式を用いてまず地域格差を分析するための指標を、大きく人口を中心とした一般共通事項、物的・経済的レベルと政治・社会的レベルの三種類で整理・区分しようとする。そして物的・経済的レベルでは地域の経済所得水準、社会間接資本水準、生活便益水準の三領域を設定する。政治・社会的レベルは政治・行政サービス水準、教育サービス水準に分けて見ようとする。そして、それぞれの領域に関する個別指標を設定し、表1のような地域格差を分析するための指標体系を構成した。

表1 地域格差を分析するための指標体系

レベル	領域	個別指標	算定基準
物的・経済的レベル	経済所得水準	1人当り県民所得	地域総生産(経常価値)/総人口数
		完全失業率(%)	完全失業者数/総人口数
		1人当り 預貯金残高	預貯金残高総額/総人口数
		生活保護 実世帯数	生活保護 実世帯数/一般世帯数
	社会間接資本確保水準	道路実延長(km <sup>2</sup> )	道路実延長/総面積
		都市ガス供給区域 世帯比率	都市ガス供給区域内世帯数/一般世帯数
		上水道給水人口比率	給水人口/行政区域内人口
		新設住宅着工比率	新設住宅着工戸数/居住世帯当り住宅数
	生活便益水準	1人当り 都市公園面積	都市公園面積/総人口数
		人口100万人当り 博物館数	博物館数/総人口数
		人口100万人当り 図書館数	図書館数/総人口数
		人口10万人当り 医療施設従事医師数	医師数/人口総数
		千世帯当り PC 所有数	PC総数量/総世帯数
政治・社会的レベル	政治・行政サービス水準	人口1万人当り 行政職公務員数	行政職公務員数/人口総数
		人口1000人当り 警察官数	警察官数/人口総数×1000
		人口1人当り 住民税	住民税収入額/人口総数
		自主財源比率	
	教育水準	高等学校卒業率 進学率	
		教員1人当り 小学校児童数	小学校児童数/小学校教員数
		教員1人当り 中学校生徒数	中学校生徒数/中学校教員数
		教員1人当り 高等学校生徒数	高等学校生徒数/高等学校教員数

・ 地域発展格差の過程と分析内容

1. 韓国と日本の地域発展格差の発生過程

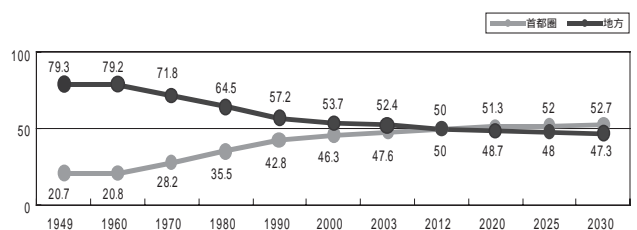
1) 韓国の地域発展格差発生過程

韓国の場合、60年代から始まった国家近代化過程の中、中央の論理だけ追い求めていたので国家の総量的な発展はあったが地域間均衡発展という側面が疎かになり、地域発展格差が深刻になった。政府主導で京釜軸を中心とした成長拠点開発政策は総量的な効率性を主な目標にして農村よりは都市、中小都市よりは大都市を中心とする不均衡政策を実施することで地域間において相当な格差を誘発することになった(朴鍾和ほか:1998)。また、1990年になって地方自治が本格的に始まり、地方自治体の間で地域発展のための競争が激しくなったが、京釜軸の対角線軸である全羅南・北道と江原道地域は地域条件の不均衡程度が相対的に大きくなりつつある。

国土総合計画の樹立と政府の積極的な対応で「漢江の奇跡」とまで呼ばれる経済発展を成し遂げたが、それは、ソウル-大田-大邱-釜山を軸にする不均衡発展戦略が中心であった。その後、第2、3次国土計画で均衡発展のため、江原道と全羅道軸に対する発展計画が拠点開発方式として進行されたが政府の投資意志が低く、成果はなかった。このような首都圏への人口及び産業の集中は、1960年代

以降の政府投資が偏っていたために現れたのであり、不均衡戦略の結果であると言える。特に不均衡戦略を守って3共和国・4共和国の首長である朴正熙政権が没落したことにより均衡発展に対する意志は低くなるしかなかった。その結果、首都圏には、面積は全国の12%に過ぎないのに人口の47%、製造業の57%、大学の41%、公共機関の85%など、生産要素及び重要機能が過度に密集されている。特に、首都圏の人口増加率は減少しているが、いまだに全国平均増加率の3倍に達しており、実状として毎年30万人ずつ人口が増加している。

図1 首都圏人口集中推移



資料: 国家均衡発展委員会 (2005)

実質的な首都圏と非首都圏間地域発展格差の問題は人口、生活の質、中枢管理機能、産業と雇用、新知識基盤などに対して体系的にアプローチしなければならない。首都圏集中のため、産業側面における地域発展格差の構造が90年代以後さらに拡大していることは産業構造が知

識基盤型に変化しているからである。特に90年になって、自由化、グローバル化、開放化と共に規制緩和政策が普遍化され、首都圏に対する経済的規制緩和も一緒に進められたので地方との格差がより大きくなった。2002年、国土基本法が新たに制定され、国土空間において親環境的な国土空間の新管理システムに転換されたことは国土空間管理側面で肯定的な変化である。しかし、国家均衡発展委員会が分析して発表した表を見れば、すでに首都圏はブラックホールのように変わっていて首都圏への集中は続くと考えられる。

## 2) 日本の地域発展格差の発生過程

日本で地域発展格差に対する問題が深刻に考慮され始めたのは1961年日本政府（経済企画庁）が全国総合開発計画政府案を発表してからであった。高度経済成長期になり、工業地域と後進地域間の格差を縮めると共に都市の過密を防止するためにこの計画案が作られた。

小彩彦（2000）は、日本の国土政策は国際競争力を強化して企業の合理性を基盤にする産業政策中心の地域開発政策だったとみなしている。地域開発で、開発は開発と保存の両方の意味を持っているが、日本の地域開発政策は開発を誘導する政策に焦点を合わせて推進されたと、その特徴を説明している。このような過程の中、4大工業圏（京浜、中京、阪神、北九州）、3大都市圏（東京、大阪、名古屋）が過密かつ過大化され、地域の経済的地域発展格差が広がった。すでに55年に大都市圏に66.2%、69年には太平洋ベルト内に72%の工業集中が進められた。これは日本通産省の工業統計表によって分析された内容である（瀬田史彦：2001,106）。

しかし、これらの地域を抑制する政策はなかった。このような拠点開発方式で推進された“太平洋ベルト地帯”と“新産業都市”なども工業用地と工業用地の不足、労働力確保の困難などのさまざまな問題点が予想より早く露出された。したがって過密の被害と後進地域の過疎問題に対処するための政策の必要性が出た。70年代中盤から1、2次にわたったオイルショックの影響で大都市の人口吸引力が徐々に減少し、地方都市の人口減少現象が鈍化されると同時に大都市に集中された産業及び人口が徐々に分散されることになった（黄明燦、2002: 648, 651）。しかし、このような現象は今まで東京中心1極集中が少し緩和されたという意味に解釈しなければならない。

日本の地域間格差が拡大されたのは石油危機調整過程であったと解釈されている。すなわち、県民所得統計に基づいて見ると、65年以前には格差が大きかったが65年から75年後半にかけて大きな変化はなかった。しかし、

80年以後、格差が急激に大きくなったと経済企画庁の調査レポート「地域経済の現況」から明らかになった。1、2次石油危機以後の調整過程で各地域の適応力格差が原因だったと考えられる。したがって、日本の70年代には産業間、企業間、地域間格差が大きくなり、“格差の時代”という言葉が使われるほど地域発展格差が大きくなった（鶴田俊正: 1985、52-53）。このように地域発展格差が大きくなった背景には、工業化と密接な関係があることを指摘できる。地域所得格差は工業化の程度が弱い地域で、1人当たり所得は工業化の程度が高い地域に比べて低く現われているからである。工業化と都市化がお互いに分離されるとは言えないが、産業化と都市化が人口移動と所得格差を大きくした原因であることは間違いない。

## 2. 韓日間地域発展格差（社会指標）の分析

### 1) 人口

地域発展格差で人口問題は共通した重要な問題に違いない。しかし、人口減少の根本的な原因については産業が特定地域に固定化されて現われた問題なのか、それとも世界的な傾向である都市化による問題なのか様々な見方が出来る。鳥取県や江原道内の都市地域で一部人口が増加する現象は、都市化が人口の社会的移動を促進したためであると推定することができるからである。しかし、江原道と鳥取県の広域的な立場から論議して見ると、人口の社会的移動の根本原因は産業が特定地域に固定化されたために現われた現象と推定される。鳥取県と江原道の人口問題は、人口構造的側面で高齢化割合が高くなっていることと持続的に減少しているということである。出産低下で韓日両国の人口増加が停滞しているが、江原道と鳥取県の人口は減少の傾向を見せている。江原道では95年から2000年まで停滞して2003年にさらに減少しており、鳥取県では95年度に停滞後、継続的に減少している。

人口密度は全国平均から見ても2003年を基準に日本が342.3人なのに比べ、韓国が490.2で高い。特異なのはソウルの人口密度が東京より3倍以上高いということである。一方、鳥取県（174.2）は江原道（92.3）より2倍程度高い人口密度を示している。したがって人口密度だけを考えれば過疎地域問題は江原道のほうがはるかに深刻な状況だと考えられる。

高齢化割合は日本での割合が韓国より2倍以上高い。ソウルは全国平均より低いのにに対し、東京は全国平均と同様の割合を示している。高齢化の割合で鳥取県は江原道より2倍以上高い。

表2 韓日間人口部門比較表

個別指標	国家区分	地域区分	90年	95年	2000年	2003年
人口増加率	日本	全国平均	0.33	0.43	0.19	0.14
		東京都	-0.07	0.02	1.92	0.75
		鳥取県	-0.08	0	-0.13	-0.21
	韓国	全国平均	0.99	0.96	0.71	0.49
		ソウル	-0.12	-1.42	-0.81	-0.76
		江原道	-0.98	0.08	0.24	-0.76
総面積1km <sup>2</sup> 当り人口密度	日本	全国平均	331.6	336.8	340.4	342.3
		東京都	5430.2	5384.4	5516.5	5629
		鳥取県	176	175.3	174.9	174.1
	韓国	全国平均	437.7	463.2	482.4	490.2
		ソウル	17,532.20	17,491.40	17,131.70	16,957.20
		江原道	93.3	92.5	94.1	92.3
高齢化比率	日本	全国平均	12	14.5	17.3	17
		東京都	10.5	13	15.8	17.6
		鳥取県	16.2	19.3	22	23.4
	韓国	全国平均	5.1	5.9	7.2	8.3
		ソウル	3.5	4.2	5.3	6.4
		江原道	6.7	8	9.8	11.5

資料：日本総務省統計局、社会生活指標

1995、2000、2005年

韓国統計庁、韓国統計年鑑、各年；江原道、江原統計年鑑、各年；ソウル市、ソウル統計年鑑、各年

2) 経済所得水準

鳥取県の場合、県民1人当りの経済所得は全国平均の84.9%、東京と比べて59.8%を占めている。WTO基準から見ると全国平均の85%に及ばないということで後発地域に分類することができる。特に日本全域の経済成長率が高かった95年には東京との格差(62.9%)がさらに大きかったが、大体同じ割合を示している。一方、韓国の場

合、表に示されているように所得格差が日本と比べて大きくないことがわかる。

預貯金残高は経済的余裕を現わす指標として重要だと考えられる。もちろん東京には大企業などの本社があるので鳥取県と単純比較は難しいと思われる。韓国の場合、年度別変化が大きすぎて統計の信頼性が低く、解釈しにくい。日本の場合、2002年を基準に44.8%に過ぎなく、

表3 韓日間経済所得水準比較表

個別指標	国家区分	地域区分	90年	95年	2000年	2003年
1人当り県民所得	日本(千円)	全国平均	2935	3115	3083	2971
		東京都	4455	4171	4401	4219
		鳥取県	2374	2625	2623	2524
	韓国(千ウォン)	全国平均	4483	9205	12568	14985
		ソウル	1527	9999	14054	17077
		江原道	4141	8216	11089	13459
完全失業率(%)	日本	全国平均	3	4.3	4.7	5.3
		東京都	3.1	4.9	4.8	5
		鳥取県	2.5	3	3.6	4.3
	韓国	全国平均	2.4	2.1	4.1	3.5
		ソウル	4	2.6	4.8	4.6
		江原道	0.9	0.8	2.6	2
1人当り預貯金残高	日本(単位:万円)	全国平均	643.6	719.5	775.2	785.3
		東京都	1624.2	1471.5	1424.8	1522.2
		鳥取県	484.7	623.6	686	683
	韓国(単位:万ウォン)	全国平均	193.7	345.9	879.9	1122.6
		ソウル	138.8	744.1	2.1	2.7
		江原道	2.2	185.6	402.8	517.9
生活保護受世帯数(1,000世帯当り)	日本	全国平均	15.3	13.7	16.1	18.6
		東京都	14.4	14.6	19.24	22.5
		鳥取県	16.9	13.87	13	14.5
	韓国	全国平均	-	-	43.7	42.3
		ソウル	-	-	23.5	22.6
		江原道	-	-	57.1	58.3

資料：日本総務省統計局、社会生活指標

1995、2000、2005年

韓国統計庁、韓国統計年鑑、各年；江原道、江原統計年鑑、各年；ソウル市、ソウル統計年鑑、各年

1) 2000年以前の日本の完全失業率は国家人口統計調査資料で、2003年の場合は労働力調査資料

表4 韓日間 社会間接資本確保水準比較表

個別指標	国家区分	地域区分	90年	95年	2000年	2003年
道路実延長(km <sup>2</sup> )	日本	全国平均	2.98	3.05	3.11	3.14
		東京都	10.31	10.48	10.67	10.76
		鳥取県	2.2	2.27	2.37	2.39
	韓国	全国平均	0.57	0.76	0.89	0.97
		ソウル	11.34	12.63	13.34	13.23
		江原道	0.3	0.42	0.47	0.53
都市ガス供給区域内 世帯比率	日本	全国平均	63.5	65.5	66.9	68.9
		東京都	95.3	97.6	98.5	101.8
		鳥取県	33.1	34	35.7	36.6
	韓国	全国平均	15.98	39.24	58.69	66.54
		ソウル	19.42	21.56	85.66	93.23
		江原道	15.84	56.11	34.56	45.96
上水道 給水 人口比率	日本	全国平均	94.1	95.1	95.7	96
		東京都	99.5	99.3	99.5	99.6
		鳥取県	93	94.4	96.4	96.7
	韓国	全国平均	90.4	82.9	87.1	90.2
		ソウル	99.6	99.9	100	101
		江原道	79.7	74.4	79.8	82.8
着工新設住宅比率	日本	全国平均	4.5	3.6	2.8	2.6
		東京都	5	3.3	3.3	3.6
		鳥取県	3.4	3.3	2.8	2.6
	韓国	全国平均				
		ソウル				
		江原道				

資料：日本総務省統計局、社会生活指標

1995、2000、2005年

韓国統計庁、韓国統計年鑑、各年；江原道、江原統計年鑑、各年；ソウル市、ソウル統計年鑑、各年  
 韓国の場合、都市ガス供給区域内の世帯割合は、都市ガス供給が行われている行政単位を基準に割合を計算した。

全国水準の87%で県民1人当たり所得とほぼ同じ水準であった。

経済的側面の質的な水準を反映すると思われる1千世帯当たり生活保護対象世帯は2002年を基準に14.51で東京の22.5や全国平均の18.62より良好であった。一方、韓国は生活保護実世帯数が全国の場合、日本より2倍以上高かった。東京とソウルも同じであった。特に鳥取県と江原道は4倍以上高かった。特に江原道は人口高齢化と共に貧困層が多いため積極的な対策が求められる。その一方で失業率は鳥取県よりむしろ低い。

### 3) 社会的間接資本水準

鳥取県の場合、道路実延長は全国平均に及ばない。東京都が都市中心地ということで道路実延長の違いが5倍近くに達すると分析された。韓国の場合、日本と比べ、全国平均が3倍以上低い水準であるが、ソウルはむしろ東京都より実延長が長い。これは韓国の場合、ソウルに道路投資が多く行われたことを意味する。鳥取県は全国より低い水準であるが、江原道は全国と比べて2倍程度低いので積極的な道路改善が求められる。全国平均都市ガス供給の場合、両国がほぼ同じ割合を示している。しかし、鳥取県と江原道は表に示されているように低い方である。上水道給水人口割合は両国でほぼ同じであるが

江原道のほうが少し低い水準である。着工新設住宅の割合で鳥取県は全国水準とほぼ同じだが、東京都とは格差があることがわかる。

### 4) 生活便利水準

鳥取県の都市公園面積は全国平均よりは少し高く、東京都よりは3倍近く高い。図書館数は全国平均より高く東京都とほぼ同じ水準であった。博物館数は鳥取県のほうが全国と東京都より少し多い。特異なのは博物館と図書館において90年代と比べ、相当改善されているということである。しかし、コンピューター保有水準は1999年調査資料ではあるが、全国平均と東京都より低い方である。図書館は韓国が日本に比べ、全体的に1/10の水準を示している。都市公園面積は全般的に韓国が高かった。特に江原道は鳥取県より3倍以上となっている。

人口10万人当たりの医師の数と関連指標は日本においても地方の医師の数が深刻に不足する中、重要な指標に違いない。特に大規模な総合病院や医科大学があるかどうか指標に大きな影響を及ぼす。70万にも及ばない人口過疎地域でありながら10万人当たり医師数が6位なのは、鳥取県内の鳥取大学に医学部があるということと鳥取赤十字病院のような大型総合病院があるからである。日本国内の地域別医師数が西高東低の現象を見せてはいるが人口過疎地域である鳥取県に医者数が多いというこ

とはその分医療環境が他の地域に比べて良いということと判断される(日経グローバル、2005:46-47)。一方、江原道は全国に比べ、医師数が足りない方である。そして、ソウルに多くの大型病院が設立された95年以後、毎年医師者がソウルへ集中する傾向が強くなっている。

全般的な生活便利水準は全国平均と東京都より鳥取県の方が良好であると判断される。一方、江原道は医師数が不足しているし、図書館等においても積極的な改善が必要であると判断される。

#### 5) 政治行政サービス水準

日本の場合、人口1000人当たり公務員数は全国平均と東京都の水準より高いことが分かる。特に全国平均と東京都は公務員数が90年代以後、持続的に減少しているのに対し、鳥取県の公務員は持続的に増加する傾向にある。韓国での全国平均は日本とほぼ同じだが江原道(8.79)は全国平均(18.64)に比べて2倍以上低いと分析された。IMF以後、公務員に対する構造調整が地域的特性を無視したまま一律的に行われた結果だと思われる。警察官数は江原道のほうが鳥取県より少し多い。

財政自立度は全国平均が持続的に減少しているのに比べ

に比べ般的数が足よ、癩同じ禍 卄 倅 熾 寇 葉 櫛 遵 才 磻

t7 !iPÈ•# êÂBš e ú(VðÂ@ «`€ Ù @ 9`c² tK”{/ N w + j “ ” K ” q  
+ j x ¶ ‘i(Ð706 9@<f;Pç°àðl•7 µÐ£é] [ j x ¶ m 7 } vÅa`€0àðx  
f`X q ‘•pH Z07@(Ð706 9P9 E{

°W ç M ~ T 'q l28 wīT 'UBTK uT+A; )' ' T #gE8A{3's "" '%Ç r{ / "È àU

表6 韓日間生活便利水準比較表

個別指標	国家区分	地域区分	90年	95年	2000年	2003年
人口1万人当り 行政職公務員数	日本	全国平均	15.37	15.62	15.08	14.65
		東京都	17.81	17.74	16.16	15.1
		鳥取県	18.87	19.71	19.66	19.58
	韓国	全国平均	18.47	20.26	18.41	18.64
		ソウル	-	5.3	4.74	4.55
		江原道	8.33	11.01	8.51	8.79
人口1000人当り 警察官数比率	日本	全国平均	1.79	1.78	1.82	1.86
		東京都	3.46	3.52	3.5	3.44
		鳥取県	1.79	1.82	1.85	1.91
	韓国	全国平均	1.8	2	2	1.9
		ソウル	-	-	-	2.3
		江原道	-	-	-	2.3
人口1人当り 住民税	日本(千円)	全国平均	119.4	105.6	100.2	88.1
		東京都	261.1	198.5	184.3	166.8
		鳥取県	67.5	72.5	76.2	63
	韓国(千ウォン)	全国平均	13.5	41.3	81	103.6
		ソウル	25	71	144.5	174.7
		江原道	5.6	22	39.4	65.2
自主財源比率	日本	全国平均	56.5	48	49.3	48.3
		東京都	90.4	75.3	84	85.6
		鳥取県	30.3	31.5	33.2	34.3
	韓国	全国平均	68.8	57.7	57.2	56.2
		ソウル	98	74.8	95.5	95.9
		江原道	27.9	37.1	28.9	26.2

資料：日本総務省統計局、社会生活指標

1995、2000、2005年

韓国統計庁、韓国統計年鑑、各年；江原道、江原統計年鑑、各年；ソウル市、ソウル統計年鑑、各年

山が多く全国や首都地域と単純比較することは難しいが、教員1人当り学生数を見ると、教育環境はいずれも良い方であると思われる。

## 3. 韓日地域発展格差の同質性と差異

韓国であれ日本であれ、地域発展格差に対する現実は深刻な国家課題に違いない。また国土政策側面では相互

表7 韓日間教育関連水準比較表

個別指標	国家区分	地域区分	90年	95年	2000年	2003年
高等学校卒業生進学率	日本	全国平均	31.6	38.9	45.1	44.6
		東京都	33.3	43	52.5	52.5
		鳥取県	31.1	34.7	39.5	38.2
	韓国	全国平均	33.2	51.4	68	79.7
		ソウル	-	-	-	69.7
		江原道	-	58.1	74.9	84.2
初等学校教員1人当り 学生数	日本	全国平均	21.1	19.4	18.1	17.5
		東京都	21.9	20.4	19.5	19.3
		鳥取県	18.3	16.8	14.4	13.2
	韓国	全国平均	-	28.2	28.7	27.1
		ソウル	-	-	30.1	28.7
		江原道	-	20.7	21.5	21.6
中学校教員1人当り 学生数	日本	全国平均	18.8	16.9	15.9	14.9
		東京都	20.2	18.3	17.3	16.4
		鳥取県	17.8	16.4	14.7	13.1
	韓国	全国平均	-	24.8	20.1	18.6
		ソウル	-	-	19.4	18.5
		江原道	-	19.5	16.8	15.8
高等学校教員1人当り 学生数	日本	全国平均	19.7	16.8	15.5	14.7
		東京都	22.7	19.2	17.8	16.9
		鳥取県	17	15.2	13.6	12.3
	韓国	全国平均	-	21.8	19.9	15.3
		ソウル	-	-	22.8	16.9
		江原道	-	17	15.8	12.6

資料：日本総務省統計局、社会生活指標

1995、2000、2005年

韓国統計庁、韓国統計年鑑、各年；江原道、江原統計年鑑、各年；ソウル市、ソウル統計年鑑、各年

に違うところも似ているところもあると思われる。しかし、両国は地域発展格差に対する歴史性や対応策、または社会的現実が異なるため、同じレベルで説明するのは難しい。したがって同質性と差異をまとめることにした。

#### 1) 同質性

日本と韓国は行政階層構造の中央集権的性格が強く、中央政府・広域自治団体・基礎自治団体の3階層になっている。そして地域開発政策に関連して経済のための国土計画政策を中心に経済発展を成し遂げたという類似性がある。行政構造が中央集権的だったので首都圏中心に発展が行われたといえる。

また、韓国の国土政策が日本と同じような問題意識から出発し、同じく首都圏人口集中問題を経験した。また首都圏規制あるいは整備計画を立法して対策を講じたが、首都圏集中がさらに強化された。その結果、首都圏と地方間の地域発展格差がますます大きくなりつつあるということにも変わりはない。

不均衡発展戦略を選んだ韓国と日本は、経済発展には成功したが、西欧諸国とは違い、福祉国家とは言いがたい。つまり、福祉側面においても両国は同じような状況であると思われる。

江原道と鳥取県は山、海、農村田園風景などの自然環境が似ている。また、人口の継続的な減少と大企業がないために産業的特性がないということも同じである。道路のようなインフラの構築が必要だということもまったく同じである。

#### 2) 差異

まず、政治体制において韓国は大統領中心制、日本は議員内閣制である。また、日本は天皇中心の国家ということでも独特の政治的特性を持っている。だから天皇の住む東京都は他の地域と違って当然だという認識もあると思われる。一方、韓国は南北が対立しているという安保問題も抱えている。

韓国と日本の地域発展格差の違いは、日本の産業発展期間が韓国より相当長い期間にかけて行われたということである。すでに明治維新を通じて西洋の文物を取り入れ、1945年以前から国家経済的に軍需産業を発展させ、相当な水準の工業化が進んでいた。朝鮮戦争が戦後の経済危機を乗り越えるきっかけにもなったが、工業化はすでに戦前から始まっていたのである。韓国は1960年代後半から、5.16革命をきっかけに経済開発5ヶ年計画を樹立して工業化、産業化を本格化させた。実際、1970年代以後、本格的な経済発展が進められた。したがって地域発展格差に対する認識が日本に比べ、より大きいと思わ

れる。

また、韓国に比べ、日本の国土面積が広いと、韓国より日本の地域発展格差に対する認識が低いと思われる。実際、過疎地域が多い鳥取県の公務員とのインタビュー結果、地域発展格差はないと回答する場合もあった。特に韓国は日本より短期間に急激な社会変化があったので地域発展格差に対する認識が高くなったと判断される。

### 地域発展格差に対する 政策事例と示唆点

地域発展格差の問題は単純な接近では解釈しにくい。特に日本と韓国は互いに事情が異なるためより難しい。さらに地域住民の福祉水準に関する分析と対応策を作り出すことも困難である。

#### 1. 地域発展格差に対する韓国の対応策

##### 1) 政府レベルでの対策

参与政府（現政権）は国家均衡発展を最高の国政課題の一つに設定して大統領直属の国家均衡発展委員会を設置、運営している。この機構は自立型地方化を促進するための国家レベルの企画・調整機構で地方革新体系の構築を通じて地方の特徴的発展を誘導している。紆余曲折を経て忠清南道に行政複合都市を建設し、公共機関を全国に分散配置するなど、国家均衡発展のための画期的な政策を推進している。また、広域自治団体別に地域革新協議会を設置して首都圏に集中した国土問題を解決するための地方の役割も強化している。

政府は今まで首都圏集中による地域発展格差を解消するために国土計画と地域政策などを通じて多様な努力をしてきたが、いまだに首都圏集中は緩和されていない。現政府で国家均衡発展の一環で推進する多様な政策とも連携すると言える。盧武鉉政府は国家均衡発展のビジョンを“躍動的な地域発展を通じた国家再跳躍”にしているが、目標と基本戦略を“地域革新を通じた自立型地方化の実現”（国家均衡発展委員会：2005）に置いている。

盧武鉉政府は首都圏と地方の葛藤と対立構造を解消することができる共存発展方案として行政主導の代案、国家均衡発展、地方分権、北東アジア経済中心プロジェクトを統合パッケージ政策として推進する政策の効率性向上に焦点を合わせているが（国家均衡発展委員会：2005）、行政都市建設は憲法裁判所の違憲決定による世論分裂など、多くの問題点を露出した後、忠清南道に建

設すると決めている。また首都圏にある主要公共機関の移転政策は移転対象機関と移転対象地域を決めて発表し、各首都圏と忠清道を除いた広域単位地方自治体に革新都市を建設して移転させる政策を推進している。さらに、革新主導型地域発展のために地域特性に相応する戦略産業を育成するという前提で地域の比較優位と産業基盤、次世代成長産業などを考え、全国16の広域市道別に4つの戦略産業を選定して育成するという計画も樹立したが、江原道の場合、バイオ、医療機器、新素材/防災、観光文化である。したがってこの5ヶ年計画を推進するために均衡発展特別会計（'05年5.5兆ウォン、'08年7兆ウォン規模）も計画しているが（国家均衡発展委員会：2005）、効率的な財源配分の問題も検討しなければならない。現在バイオ産業と情報技術産業はそれぞれ12箇所、10地方自治体が戦略産業に選定したが、詳細重点分野を地域の条件に合わせ、差別化生産と研究開発機能が断絶された現在の研究団地と国家公団を、二つの機能が有機的に結合された革新クラスター（innovative cluster）に切り替えることになっており、これに対する内容のある分析も要求される。事業執行の総体的なシミュレーションが必要である。社会間接投資は定住環境改善と地域経済活性化を通じた地域成長促進を目的にする。特に地域所得創出のためのインフラ構築は接近性向上のために必要である。したがって国家計画の具体的な推進を通じて地域のインフラが生活圏を中心に優先的に構築されなければならないし、長期的には国土開発の軸と連携したインフラの構築が行わなければならない。

## 2) 江原道の対応

江原道は太白山脈を中心に農村、山村、漁村がたくさんあり、過疎地域が多い。さらに江原道南部地域である太白、精選、寧越、平昌には国内最大の石炭鉱山があり、石炭産業の衰退による人口の急激な減少で地域危機を経験した事がある。したがって廃鉱地域特別法を制定して積極的な地域活性化政策を推進している。すでにその代案で江原ランドという韓国人専用カジノを作り、その収益金の一部を地域発展基金として活用している。

そのほかにも江原道では非武装地帯（DMZ）に接している鉄原、揚口、高声、麟蹄郡の場合、接近地域開発促進法を制定して地域活性化のための政策を推進している。その他にも過疎地域に対する対策として開発地域促進に関する法律を制定して民間投資を誘導する政策を施行しているが、まだ著しい成果はない。

地方自治制が実施された1995年以後、江原道は特別法制定を通じて過疎地域が多い江原道の地域活性化のため

に中央政府の政策支援を誘導し、江原ランドのように過疎地域問題を解決することができる象徴的な事業を施行した。

その他にも江原道の戦略産業育成のために江原道内の主要都市である原州、春川、江陵の3都市を中心にした3角テクノ戦略産業を選定している。すでに原州が医療機器産業の中心都市として発展しているし、最近政府が推進している企業都市として選定され、発展可能性がますます高まっている。その他にも公共機関の地方移転を拠点化して発展させる革新都市選定も広域自治団別別に選定して発展させるようになるだろう。春川はバイオ産業都市に、江陵は新素材産業を中心に戦略産業を發展させている。特に江陵は韓国科学技術院分校を誘致して地域戦略産業を發展させるために努力している。最近の政府政策では地方所在大学を中心に多様な産・学・官連携事業が推進されており、期待が集まっている。

その他に江原道では過疎地域である農村、山村、漁村の地域住民参加を誘導するため、全国で初めて“新農漁村建設運動”を施行、村単位別の住民参加を誘導して大きい成果を挙げている。特に中央政府に、江原道の面積が広く、交通が不便だということを考慮し、情報化モデル地域を作ることを提案したが、この事業が全国事業で發展した。

特に江原道は過疎地域の問題を乗り越えるための特別法を中央政府に積極的に要請し、地域問題を解決するための努力をした。また“新農漁村運動”のように過疎地域住民たちが参加する政策を江原道が主導して提案したということは高く評価することができると思われる。

## 2. 日本の地域発展格差に対する認識と対応事例

### 1) 地域発展格差に対する認識

主に鳥取県内の公務員に地域発展格差についてインタビューをした結果、概ね東京都と比べて見た時、格差は認めるが鳥取県内での生活に満足しているという回答を得た。

鳥取県庁から一番遠く離れている山村地域である日南町の場合、地域発展格差に関する認識についてインタビューした結果、東京都と比べると、とても差が大きいと回答している。しかし、社会文化的側面で都市が便利ではあるが自然環境は農林地帯のほうが優れている。どういう立場で発展を見るのかによって違うが、人間生活の便利さを言うなら、東京都と比べて格差は大きいと思うという慎重な回答をした。特に東京都の人口集中について10%の面積に90%の人口が暮しているということは暮らしやすいからではないかと反問した。しかし、最近、人

間の生活で都市の便利さよりもきれいな自然環境を重視する傾向もあるので大都市地域から日南町に移住を希望する問い合わせもたまにあると言う。

生活が不便で他の地域に引っ越す場合もあるかという質問に対しては、あると回答した。特に農業と林業等の第1次産業が衰退し、高等教育を受けた若者達の働き口がなくなっているのが持続的に人口が減少する。日南町の場合、1997年から人口減少を防止するために定住奨励金を条例として制定して運営している。結婚祝い金、定住奨励金、同居奨励金、住宅など補助金、出産祝い金、仲人保費金など、多様な奨励金制度を運営しているが実効性は未知数である。すなわち奨励金が多く支給された2002年（15,573千円）の翌年の2003年にむしろ人口流出が激しくなっていた。地域発展格差はあるが、この地域での生活で便利なところを聞いたところ、外地から入って来た人と昔から暮らしている人とは立場が違うだろうが、こちらでの生活で便利なところは、自然環境が良くて生活費が安いことだと回答した。一方、日本では長男は家を継がなければならないという意識があるので親族と家族、土地、山林を管理するために自分が生まれた地域を守る場合も多いと言う。その他にも誰がこの地域へ来たのかが分かるくらい対面的な関係が可能だし、福祉関連の行政サービスが充実しているのでこの地域に住んでいると回答した。

智頭町や日南町のほか、多くの公務員を対象にインタビューした結果、概ね、東京都のような大都市と比べると、地域発展格差が大きいということは認めるが、鳥取県で生活することについてプライドを持っているという立場であった。

## 2) 危機意識と地域アイデンティティを基盤にした倉吉市の地域づくり事業“赤瓦”

住民自治の主人公は地域住民であるため、地域住民の参加のない自治は失敗する。倉吉市は、住民参加を誘導するために住民参加関連条例を制定、実践しており、ここから得られる示唆は多い。地域住民ひとりひとりの知識、経験、創造力、実行力などが結合されて地域が作られるので地域住民の参加は大事である。

設立経緯を見れば人口の減少と高齢化により、小学校教育生徒数が急激に減り、商店が廃業するなど、倉吉市内の商圈が衰退するようになった。“商業中心 倉吉市”というスローガンで危機を乗り越えるための努力を80年代末から推進してきた。また政府から倉吉市の市内中心地域が伝統地区として指定管理されることになり、95年から商業地域促進に関する特別措置法に基づき、基本構想に

関する報告書を作成し、国内では珍しいまちづくり会社“赤瓦”が設立された。事業をより具体化するために会社事業研究会を作り、事業を検討し始めた。紆余曲折を経て1998年4月に赤瓦1-3号館が始まり、2000年には8号館まで開かれた。さらに2000年には鳥取県の名産品である梨をテーマにした梨博物館が設立され、観光客数が急激に増え始めた。この事業が始まる前には毎年の訪問者数が8万人に過ぎなかったが、伝統地区と梨博物館が出来、毎年30万以上が訪問する観光地に生まれかわっている。

特徴的なことにこの事業ははじめから株式会社形態で運営されているということである。職員が11人位で、9億ウォン（9000万円）だが幹部級職員たちは無報酬で働いていることも他の会社と違う。この会社への投資者は倉吉市を含め、金融機関、協同組合形態の会員らの78人に上る。不透明な事業にもかかわらず投資者が比較的多い理由は、中心地の人口が激減するようになったという危機意識が作用したからである。特に倉吉市の伝統を基盤にしたアイデンティティを維持しながら事業へ発展させたということで、地域ブランドを活かした経済活性化によって過疎地域の問題を乗り越えた代表的な事例だと思われる。

## 3) 智頭町の地域づくり事業

### (1) 地域づくり事業 1/0運動

智頭町では地域自立対策として1/0運動とひまわりシステムを運営している。1/0運動は無から有を創造するということを意味する。すなわち、無限の挑戦、未知の世界に対する挑戦の意味を持っている。特に自分の村のビジョンを自分たちが描き、自分自身が創造力を発揮して短期、中期計画を作る。10年後にどのような村を作りたいという絵を描くようになる。村住民たちが夢を描き、役場に申し込む。この運動の特徴は、村の宝物を見つけ出し、住民たちが計画を立てるということである。また、国内外交流を活発にさせて村の文化を再評価し、付加価値を高める地域経営を行うということである（岡田繁夫、2000：17）。このような村発展計画を樹立しているにもかかわらず、他の過疎地域と同じく人口が減り、高齢化率が35%に至っている。このように地域共同体の維持が難しくなり、地域発展のためには地域住民たちが参加する意見交換の場が必要であった。特に村で会議をしても、年配者や高齢者が世帯を代表して参加する機会が多かった。したがって新しい発展的アイディアが出にくかった。このようなことから旧世代（高齢者）と新世代（若者）が共に地域発展を協議しようという主旨でこの運動が始

まったと言う。

この運動は1996年に準備され、本格的に始まったのは1997年である。2005年現在で9年目である。この運動に参加する村には10年間、役場から補助金が支給されることになる。現在、智頭町内の80村の中で16村が選ばれ、事業を進めている。代表的な成功事例村としては新田が挙げられる。村単位では日本内で初めてNPOが作られた村でもある。特に文化講座を運営し、都市との交流も活発に行われている。

#### (2) 老人福祉施策のひまわりシステム

高齢化比率が高くなり、地域住民へのサービスを充実させる方法がないか悩む中、郵便局職員が毎日郵便物を各村に配達しながら独居老人たちを対象に安否の確認をし、必要な物品を購入するサービスを始めた。当初は薬の注文を受けたりもしたが、医療関係法が改定され、処方せんが必要になり、今は物品を購入する場合はほとんどなくなった。ただ、独居老人たちに対して郵便局職員が話し相手になったり、安否を聞いたりすることなどは、依然としてサービス満足度が高いと思われる。また、智頭町の高齢化比率がますます高くなっている中で自発的に福祉サービスを運営しているということは示唆に富む。

その他にも智頭町は高齢者向けの病院を2004年に開院して老人福祉サービスの拠点として活用している。この施設の中では老人福祉施設、給食施設など多様な老人福祉サービスが行われている。

#### 4) 日南町地域福祉政策

日南町は鳥取県内で最も高齢化比率が高い地域である。したがって高齢化に対する積極的な対策を実行している。2004年、高齢者福祉施設を開設したほか、日南病院に地域老人福祉医療体系を構築して運営している。その結果、日本国内の約1,000地域病院の中、貢献度、管理側面の評価が10位内に入り、総理大臣賞を受賞した。地域医療体系を構築して高齢化している過疎地域に対する対応モデルを作ることが目標であり、そうした病院を運営しているという院長の回答が印象的であった。高齢化割合が高い地域で地域住民と行政がともに積極的な地域保健と福祉向上のために地域医療体系を構築しているということの示唆するところは大きいと思われる。

日南町は自然環境がきれいな山村地域であるため畑作が多い。また、高齢者中心の農業が発達している。そのため、行政が中心になって少量の多様で新鮮な農産物を商品化している。大都市である岡山まで2時間はかかる

ので新鮮な朝採れ野菜を販売する仕組みを発展させるために努力している。まだブランド化されてはいないが、都市部の人脈を通じて行政と住民が一体になって新鮮な野菜の供給のために努力している。これを通じて都市消費者たちの信頼を得ようとしているため、徐々に販売先が広がっている。

#### 5) 日本地域発展格差に対する現状と課題

今後の地域発展格差を解消するために最も積極的に努力する必要がある主体は基礎的地方自治体、広域団体、中央政府の順序であると回答している。基礎自治団体が最も重要だと思う理由は地域実情を一番よく知っているからであろう。広域団体と中央政府の順に回答したのもまったく同じ理由のためであると解釈される。特に中央政府が地域発展格差を解消するために重点を置かなければならない点については、第一に、高速道路、鉄道のような社会間接資本に対する投資を優先させ、第二に、十分な財政支援が必要であるという回答である。智頭町は近隣地域に高速道路が建設中なので期待感が大きくインターチェンジが設置される予定である。智頭町は林業が発達した地域だったが貿易自由化以後、木材価格が下落し、地域産業が大きく萎縮している。したがって林業発展のために政府の積極的な支援を希望していた。

次に、今の段階で地域発展格差を解消するために主眼点を置かなければならない部分については、企業誘致促進や県内中小企業に対する支援をまず挙げ、次は計画樹立を通じたビジョンと戦略の提示、そして公平な財政支援だと回答していた。今の段階では企業を誘致するとか県内中小企業を支援して企業を発展させることがまず県の発展のために必要だという立場であった。智頭町は3企業（電子製品、衣類会社、チューブ会社）を誘致したが、現在チューブ会社だけが運営されている。このような企業誘致経験から、今の段階で戦略的に企業を育成して支援する方式が必要だという立場であった。そして計画の樹立と公平な財政支援を求めていた。今の段階で、産業部門に対する戦略的接近が必要であるならどの分野を戦略的に選択する必要があるかと言う質問に対しては、新知識基盤型産業、食品産業、観光産業の順だと回答した。

今後の地域発展格差の解消のために最も積極的に努力する必要がある主体は中央政府と基礎自治団体が挙げられた。その次、広域団体地域住民あるいは経済団体等の役割が必要であると回答した。人口過疎による地域発展格差問題は現在だけの問題ではなく過去にもあった歴史的問題である。そのため、地域発展格差をどんな立場か

らどのレベルまで解決するかによって主体が違って来る。日南町のように高齢化割合が高い地域の所得は低く、高齢化世帯の生活に対する国家政策的アプローチが求められる。そのために中央政府の役割は大きい。また地域の実情をよく理解している基礎自治団体が地域問題に対する認識を土台に代案を探し、中央政府に支援を要請する形で過疎地域の問題を解決しなければならないという立場であった。

日本の地域発展格差が大きいにもかかわらず不満や中央政府に対する要求あるいは認識が低い理由は東京1極集中の形で国家が運営され、地方の意見が国家に伝わらない問題があると指摘されている。日本政府が緊縮財政を運営してから日南町の予算は700億円台から500億円台になり、200億円減っている状態である。しかし、地域住民たちは過去とまったく同じ行政サービスを要求している。特に日南町は地域内を運行するバスさえ直接運営しなければならない。収支採算が合わなくて民間会社が運営をしないからである。水道料までも人口減少により運営が圧迫され、値上げすることになった。また隣の地域と合併しなければ財政支援をしないという日本政府の方針がある。合併する場合、大都市との統合はメリットがあるが、同じような条件の農村地域同士の統合はシナジー効果を期待しにくく、統合を拒否する立場であった。

特に地域発展格差問題を解決するために中央政府が重点を置かなければならない事は何かという質問に対して、十分な財政支援が挙げられた。財政削減により圧迫されている状況で一番切実な問題は政府の十分な財政支援であると思われる。次に、日南町教育文化面の基盤がしっかりしていないのでこの部分に対する支援を望んでいた。今の段階で地域発展格差解消のために重点を置かなければならない部分は何かと言う質問に対しては、日南町は鳥取県内では最も県庁から離れている地域なので県境地域と連携した発展計画に期待感を持っていた。今の段階では計画樹立を通じたビジョンと戦略が必要だと指摘した。特に基礎自治団体に対する徹底的な指導を求めている。そして企業誘致と県内中小企業支援を通じて仕事を作り出すことが重要だという立場であった。

県の発展のために戦略的に近付かなければならない分野はどの分野かという質問に対して、鳥取県は山と海があり、農水産物が豊かなので食品産業を戦略的に発展させることが必要であるという立場であった。そしてグリーンツーリズムを中心に観光産業を発展させる必要性があると指摘した。その他にIT産業のような新知識基盤型産業を発展させなければならないと主張した。

### 3. 地域発展格差解消に対する公共部分の役割と対応

#### 1) 中央政府の地域発展格差解消に対する役割

##### (1) 地域発展格差認識の問題

地域発展格差解消のための問題はまずどのように認識するかという点から出発しなければならない。先述の理論的検討で見られるように多様な学派間の異なる主張があるということを考えてみなければならない。特に経済効率性に目的を置くのか、それとも分配の公平性に政策の焦点を置くのかによって異なるからである。もちろん両方が適切に均衡の取れた政策を運営する知恵が要求されるが、最近は新自由主義路線の下、大多数の政府政策が効率性を中心に運営されているので地域政策に対する分配の公正性を中心にした運営は容易ではない。しかも効率性中心の地域政策を運営する場合、地域発展格差の解消は難しくなる。

##### (2) 地域発展格差解消の手段の問題

中央政府が地域と係わった主要政策を推進する時、効率性に焦点を合わせながらも地域均衡発展を誘導することができる国土計画を推進する必要がある。特にその必要性に対する認識を土台にインフラと係わるハード面の政策と福祉部分に対しては中央政府が担当し、ソフトウェアに対しては地方自治体が主に担当するのが望ましいと思われる。特に中央政府の政策においては効率性をいかにするためにインセンティブ型地方主体型政策を開発して、中央政府が審査する形で運営する方式を多様に取り入れていく必要がある(金周源:2004)。しかし、このようなインセンティブ型政策事業の短所は、効率性を中心にしているので初期には特定地域に偏重されるという問題点がある。しかし、過疎地域の問題点を乗り越えるための模範的な成功事例を拡散させるためには不可避であると判断される。ただ、インセンティブ型は過疎地域に政策的刺激を与えるための方案として持続的に推進するが、過疎地域の根本的な問題点を乗り越えるためには国家が福祉政策に対する推進を通じて解決した方が望ましいと思われる。

##### (3) 地域間格差縮小のための過疎地域 産業振興特別基金の運営

特に地域発展格差克服のためには財政制度への新しい接近が要求される。財政自立度が低い地域の場合、その根本原因は雇用の場が大都市に集中されているので生じた問題である。特に韓国の場合、分権政策の推進過程で国税と地方税の調整を通じて地方の財政運営の融通性を付与するさまざまな主張がある。しかし、もしかすると

過疎地域と発展した地域間の格差をより大きくさせる問題点があるので慎重になる必要がある。したがって発展した地域と過疎地域でまったく同じように国税と地方税を調整することは、また別の格差をもたらす可能性が大きい。過疎地域を発展させようとする政府の意志があるなら特別法の制定を通じて過疎地域に対する問題に対処する方向が望ましいと思われる。特に日本で施行した過疎法を制定し、過疎地域に対する政策的支援をすることが望ましい。老人福祉施設に対しては介護保険によって財政支援が行われている。しかし、過疎地域の特性をいかした地域社会の体制が維持されるためには産業振興政策を推進する必要がある。特に特別基金の運営を通じて、農産物の付加価値を高めるための事業を支援することを検討する必要がある。国家補助金支給を通じて支援は可能だが十分な財政支援が難しいので特別基金を運営する必要がある。特に経総（韓国経営者総協会）のような大企業の基金とテクニカルサポートを誘導することも必要だと思われる。最近、韓国では過疎地域の農産物と都市部、企業間の姉妹締結事業を通じて農村は農産物販売をはかり、姉妹提携を結んだ都市部と産業体は農村体験と新鮮な農産物を食べられる一石二鳥の効果をもたらしている。このような事業をより早期に定着、活性化するためには大企業の参加も要求される。都農交流レベルではなく財政の後援、テクニカルサポート、販売先の確保のような積極的支援が切実だからである。

## 2) 広域自治団体レベルの過疎問題に対する接近

広域自治団体の役割は基礎自治団体と中央政府の業務の中継機能を中心である。日本や韓国で行政区域と階層構造に対する調整が必要だというさまざまな主張と論議がある。しかし、地域発展格差問題を解決するために最も重要な役割を果たさなければならない公共機関は広域自治団体だと思われる。何故ならば中央政府は地域の実情に詳しくなく、基礎自治団体は自らの地域の問題だけ取り上げる可能性が高いからである。

まずは総合計画樹立を通じた戦略的接近が要求される。特に生活拠点機能を有する都市部に対する産業発展計画と農山村のような過疎地域に対する対策を総合的に検討する必要がある。すでに都市地域内にも空洞化現象が現われているため、都市内地域発展格差の問題が発生している。自動車が普及し、大型ショッピング店が都市郊外にできたために現われた現象である。江原道や鳥取県の主要都市ではこのような現象は一般的である。従来市場の活性化を通じて多様な対策を出しているが、商人の間の利害関係のために大型ショッピング店との競争

に限界がある。農山村地域では高齢化問題、農産物価格不安定と売り口の問題、開放化による不安などさまざまな問題が複合的に起きている。このように広域自治団体内のさまざまな問題点を解決するためには、より総合的で戦略的な計画の樹立が要求される。

総合計画の樹立と係わり、住民参加を通じた統治が得られるよう計画を立てる必要がある。江原道は分権アカデミーを通じて自治精神について教育する学校を運営している。また、鳥取県は毎年、自立塾を運営している。このように自治精神をいかせる、哲学的論議をより具体化できる方法と統治を前提にした計画を立てる必要がある。地方自治体は、基礎自治団体の意見を最大限尊重し、住民の意見を取り入れた計画を立てなければならない。すでに鳥取県で予算を編成する時、地域住民たちの意見を取り集めて推進していることは示唆に富んでいる。これをより具体的に発展させるためには、短期よりは中長期計画を樹立して対応したほうがいいと思われる。

すでに韓国と日本で産・学・官を連携させた地域産業発展プログラムが進められている。過疎地域の問題を共に解決するためには農山村地域と連携することができる産業発展プログラムが必要である。江原道の生命と健康をテーマにした産業発展計画は今後の農山村地域の活性化計画と連携する時、シナジー効果があると思われる。鳥取県もすでに食品と観光産業に対する戦略的接近を行っているのをこれをより具体化する必要があると思われる。特に鳥取県には山、海などの自然資源が豊富にあるので食品産業を観光産業と連携させればシナジー効果が大きいと思われる。過疎地域である農山村地域の問題を解決するためには農産物の付加価値を高めるのが一番重要だからである。

過疎地域問題の克服のためには広域自治団体レベルのより戦略的な対応が必要である。過疎地域は客観的に地域の問題として扱われないだけでなく、他の地域との公平性の問題で感情的に対応しやすいからである。限定された財源では過疎地域の問題を乗り越えにくいので江原道が推進したように特別法制定を通じて中央政府に支援してもらうことも必要である。また広域レベルで過疎地域を発展させるための戦略を樹立した後は、後発地域に対する説得と協力を得る努力が必要である。

その次は地域発展を誘導することができるリーダーの発掘と育成が要求される。財政支援だけでは過疎地域の問題を乗り越えにくい。地域の問題に対する認識を共有し、乗り越えるためにはリーダーの発掘と育成が必要である。地域の大学と連携したリーダー育成プログラムの導入と研修教育プログラム、事例研究発表会、国内外現

場学習など多様な教育プログラムを取り入れて運営する必要がある。農村発展のための多様な計画を樹立して研究する智頭町の場合のように、地域人材育成に対するより積極的な努力が要求される。

### 3) 基礎自治団体の立場から過疎問題に対する分析

基礎自治団体は地域住民に直接サービスを提供するために中央政府と広域団体とは違う立場だと思われる。そのほかに地域の問題を最もよく知っているからこそ地域問題解決の責任も大きいと思われる。すべての地域住民の要求を解決することはできないが、地域の複雑な利害関係や公務員の責任問題のため地域問題解決に消極的になる場合もある。あまり地域の立場だけを代弁する姿勢も望ましくないとと思われる。またすべての問題を公共部分から解決しようとすることも避けるべきである。

結局、このような問題点を乗り越えるためには、地域住民と絶え間ない対話を通じて地域発展を達成させることができる方法を模索する事だと思われる。基礎自治団体の立場ではなく地域住民の立場ですべての政策を運営しなければならない。鳥取県倉吉市で準備している住民参加条例の制定はこのような意味で示唆するところが大きいと思われる。条例制定を通じて開かれた行政を作っていくことは本当の地方自治を実現する近道である。

地域社会の体系を維持するためには農山村地域の過疎地域に対する適切な対応が必要である。特に韓国と日本では村単位で多様な形の住民主体型の村単位事業を支援している。村の競争力を高めて村単位問題に対する解決策を求めることができるということでより多い村がこのような事業に成功するよう適切な関心と指導が要求される。

## 結論

結論になるが、地域発展格差に関する研究結果は、どのような指標を基準にするのかということと、どの程度の規模で分析するのかによって違ってくる。すなわち、地域分析単位が小さければ小さいほど格差は大きくなるということである。韓国と日本でも最も疎外された鳥取県と江原道を研究対象にして分析した結果、両国に対する示唆は次のようである。

まず国家統治単位として広域行政区域間の均衡発展問題は国家のすべき重要な課題の一つである。そのため、広域行政単位を中心にした地域政策に対する総合的な支

援が必要と思われる。過疎地域の場合、広域行政単位中心の均衡発展政策は中央政府が財政支援をする方向で行われなければならない。単に空間の均等発展ではなく地域住民たちの意志が反映された政策開発と執行で実効性を確保する必要がある。

このためには地域住民たちが政策開発と執行に参加する積極的な方策がなければならない。特に成長の成果に対する単純均等配分ではなく、地域間の創造的な競争と民主的参加で各地域の潜在力を最大限いかすことができる機会が保障されるような、住民参加型の地域発展が目指されなければならない。すなわち、地域住民たちによって空間の民主的発展が行われるように、地域計画に地域住民たちの意志が反映されなければならない。

地域発展格差の解消のためには地域発展目標をはっきり提示しなければならない。事例などを利用して類似した目標を立てても、明確な差別化や特徴が生かされていなければ狭い範囲で競争対象を増やすだけである。他の地域とは違うこの地域だけの潜在力を最大限にいかした地域発展目標を設定しなければならない。また、その地域発展目標が地域住民の大多数の合意による場合、その成功可能性が高いと思われる。江原道や鳥取県は農山村、漁村と都市部が共存する地域であり、地域発展目標に関する合意点を見つけ出すことは困難である。江原道の生命を中心にした地域発展目標は、過疎地域の問題まで収めることができるという意味で示唆に富んでいる。

## 参考文献

### 韓国語資料

- 韓国国家均衡発展委員会 建設交通部『首都圏発展対策における推進方針』(2005)
- 韓国産業研究院『経済成長と地域間の格差』(2005)
- 洪俊玄「1990年代における韓国の地域格差の実態分析」『韓国行政研究』第8巻3号(1999)
- 金相浩「地域成長による地域格差に関する研究傾向の考察・評価」『全北行政学報』第12巻(1998)
- 朴成龍「地域発展と地域不平等度の測定」『韓国行政学報』第31巻3号(1997)
- 金徳俊「地域開発格差の測定と原因分析に関する研究」『行政論集』第41巻7号(2002)
- 崔相哲「地域格差の二重経済的な接近：政治経済的な側面から」『政治行政』第2巻1号(1974)
- 黄明燦『地域開発論』(法文社、1992)
- 江原道『江原統計年鑑』(各年度)
- ソウル市『ソウル統計年鑑』(各年度)

韓国統計庁 『韓国社会指標』(各年度)  
 韓国統計庁 『韓国統計年鑑』(各年度)  
 国家均衡発展委員会建設

#### 英文資料

N. Vanhove and Lea H. Klaassen, Regional Policy: A European Approach (Westmead: saxon House, 1980) .  
 J. G. Williamson, "Regional Inequality: A Description of the Pattern," Regional Analysis (Baltimore: Penguin Books, 1968) .  
 Friedmann, J. & Clyde Weaver, Territorry and Function, Univ. of California Press,1980.  
 Mera, K., The changing Patterns of Population Distribution in Japan Its Implications for Developing Countries, Growth Pole Strategy and Development Planning. UNCRD, November, 1975.  
 Tabuchi, Takatoshi, Interregional Income Differenbals and Migration: Their Interrelationships, Regional Studies, 22( 1 ), 1988

#### 日本語資料

谷沢弘毅 「地域間格差と経済発展の関係に関する試論」  
 『札幌学院商経論集』 第17巻第3号(通巻88号)  
 鶴田俊正 「地域間成長率格差の拡大と政策選択」 『地域開発』 1985年7月号  
 中村昶平 『地域間格差と地域発展』、RP、2002 no.3 vol.9  
 日本農林統計協会 『政策評価手法論 - 農村地域のソフトシステム型計画における』(2005)  
 日本総務省 統計局 『社会生活統計指標 - 都道府県指標』 (2000)  
 日本総務省 統計局 『社会生活統計指標 - 都道府県指標』 (2005)  
 岡田憲夫 『地域からの挑戦』(岩波書店、2000)  
 澤田廉路 『歴史的まちなみの再生』(とっとり政策総合研究所センター、2004)  
 瀬田史彦 「地域格差是正政策」 『日経グローバル』 N0.31 (2005.7)