

韓国における地域づくりの拠点に関する研究

A Study on Regional City Planning Centers/Organization in Korea

学籍番号 47-086750

氏 名 全 瑛美 (Jeon, Youngmi)

指導教員 北沢 猛 教授、清水 亮 准教授

序章 はじめに

1) 研究の背景と問題意識

韓国では1995年、民選自治制実施以降からまちづくり活動が活発に行なわれている。1970年代のセマウル運動に依拠する行政主導型の活動や、1980年代民主化運動から登場した市民団体による活動がある。しかし、急激な都市化による共同体意識及び定住意識の変化から、住民は地域に対する所属感を失い、一時的な滞留として居住する傾向が強い。住民の意識を転換させ、住民参加を促すため、行政及び市民団体は努力している。2006年、中央政府による「住み良い地域づくり事業」がその一つである。この政策に関して住民と自治体の関心誘導及び早期定着のため、2007年から「示範事業」を実施している。「示範事業」とは、自治体及び住民の事業計画を公募し、選定・支援する実践事業である。この事業では、2009年から選定された自治体において事業推進体系に地域づくり支援センターの構成及び運営方案を含むことを「義務化」している。

2) 研究の目的

本論文は、以下の3項目を研究の目的とする。

目的1. 韓国における地域づくり拠点の「登場経緯・必要与件」を明らかにし、その結果から中央政府の義務化の動きを判断する。

目的2. 韓国における地域づくり拠点の「実態把握」を通じて、現時点での役割、問題点及び課題を発見する。

目的3. 実態把握及び課題の発見から、今後の地域づくり拠点のあり方を提案する。

第1章 韓国における地域づくりの動向

1-1 地域づくりにおける環境変化と問題点

韓国の伝統的農耕社会として強い結束力を持った「マウル」単位の共同体は、急速的かつ強制的な近代史の流れによって変質・破壊・再形成された。結果的に、共同体意識の欠如、首都圏人口及び機能集中による国土不均衡の地域づくりにおける弊害要因が現れた。

1-2 中央政府による地域づくり

問題解決のため、中央政府は「第4次国土総合計画」において既存の「開発と成長」の概念から「均衡発展」へ大きく方向転換した。参与政府（盧武鉉、2003～2008）は「均衡発展」をより実現するため、首都圏の機能を地方に分散する「公営事業（2003～）」、各地域の自主的活動を支援する「住み良い地域づくり事業（2006～）」等を推進してきた。

1-3 市民団体及び住民組織による地域づくり

民主化運動、都市貧民運動の行政と対立関係から生まれた「市民団体及び住民組織」は、経済発展及び民主化宣言、民選自治制導入による安定化に従って、「対抗運動性」から「地域密着性」に性格を変化し、地域づくり活動を積極的に導いている。

1-4 個別的対応から協働の模索

上記の両者の過去における地域づくり活動は、個別的に分離されて行われた傾向がある。中央政府は「住みいい地域づくり事業」の推進において、既存の「トップダウン方式」から脱し、「下からの参加及び運営方法模索/体系構築」を図っていることが分かった。

第2章 地域づくりの事例分析

2-1 時期別傾向分析

第1期(1970年代～)は、一方的な中央政府の開発や住宅供給政策に反する「対立(都市貧民運動)」から継承された「住民組織」による「環境改善活動」が行われた。**第2期(1995年～)**は、民選自治実施以降、地方自治体による地域づくり活動が急激に増加した時期である。民主化運動を発端とする市民団体は、本来の反抗運動から地域密着へ性格を転換し、1990年代後半、韓国における地域づくり概念の定着に最も貢献した。**第3期(2000年～)**は、中央政府及び自治体による支援制度整備に従い、各地で地域づくり拠点が現れている。**第4期(2007年～)**は、「住み良い地域づくり事業」の「示範事業」が始まり、2007年から総計104カ所の事業が支援を受けてきた。2009年支援内容は更に詳述化され、事業対象自治体にお

いて、地域づくり条例制定及び支援センター設立を義務化している。

以上の結果、第1期にソウル及び大都市圏に集中していた地域づくりの事例は、時期の経過と共に全国的に拡散している。第3期から地域づくり拠点が登場、第4期は中央政府によってその設立が「義務化」されていることが分かった。

2-2 地域別傾向分析

特定の地域における活動の蓄積、推進主体の連携性、活動拠点の登場経緯を調査した結果、多主体連携による動きがある地域、単独主体の持続的な動きがある地域には拠点が登場することが分かった。推進主体が行政である場合は、単独主導かつ一時的活動でも拠点が設けられている。また義務化による支援センターを準備している8地域では、2009年以前の活動及び主体間連携は見られない。

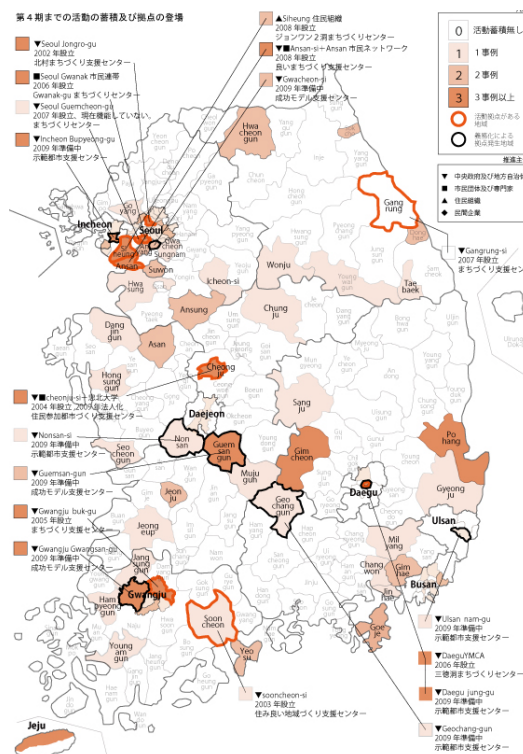


図2. 全国における地域づくり活動の蓄積及び拠点登場

第3章 地域づくり拠点の実態把握

3-1 拠点の類型化

設立経緯及び主導主体によって「開発事業・都市政策型」、「活動支援型」、「義務化による支援センター」の3つに類型化した。

「活動支援型」は、自治体/市民団体/大学の「単独/連携」による拠点であり、その組み合わせ方によってより詳細区分ができた。

3-2 拠点の実態把握

総計 19 カ所の地域づくり拠点に対して既往研究及び文献調査、インターネット上での情報収集を行った。そのうち7カ所においては、ヒアリング調査を行った。以上から、実態調査の結果に基づいて類型別に考察を行った。以下に詳述する。

1) 開発事業及び都市政策型

主機能は情報発信であるが、時間経過及び主体交替によって地域に密着していることが分かった。特定の地域において個別に行われてきた地域づくり活動を連携する場、新しく開発された地域と旧地域を連携する場として役割が期待される。

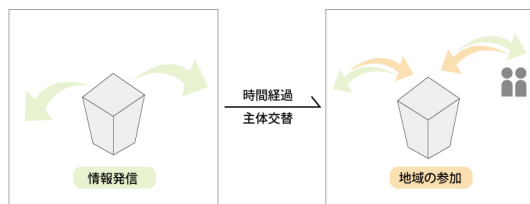


図4. 情報発信から地域密着への機能変換

また、各段階別に機能の変化が見られる。構想計画段階では主体が連携し、実行段階では事業推進を支援する。そして終了後には地域全体のマネジメントの場として機能していることが分かった。

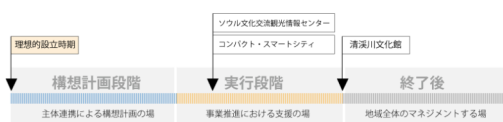


図5. 各段階別に機能の変化

2) 活動支援型

主導主体の性格、専門家の配置、主体連携の方法、対象地域の特性及び規模によって活動の内容が左右される。

自治体主導は、活動における形式的手段であり、消極的拠点である。トップの入れ替わりによって運営の持続性に問題が生じる。

市民団体主導は、行政と距離（財政・法律上の支援）が活動内容の多様性、地域密着性に影響を与える。物理的空間を媒介に各主体が連携され、物理的拠点（空間）と主体的拠点（人）が一致している。

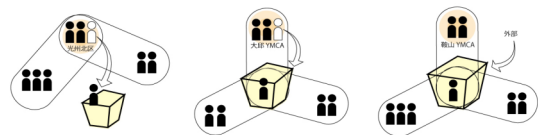


図6. 物理的拠点（空間）と主体的拠点（人）の関係
左から、光州（自治体主導）：形式的施設／大邱（大邱YMCA主導）：YMCA職員常勤、鞍山（市の財政・法律支援、市民ネットワーク主導）：事務局長として外部専門家を導入。

大学主導は、官民の間における「専門家」の役割を「大学」が果たしている。ただし、拠点の運営管理主体が大学院生であり、その入れ替わりが頻繁であるため、持続的運営に関する工夫が必要である。

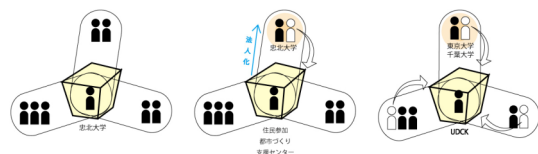


図7. 左から、清州（大学主導）、法人化後、日本のUDCK

3) 義務化による支援センター

事業対象に選定された各自治体における支援センターの設立が求められている。事業に関わる主体の並列な関係形成を計画にて提出しているが、支援センターの言及/位置づけを示してある地域は3カ所のみである。

第4章 地域づくり拠点に関する考察

4-1 主体関係と拠点の相関性

地域づくりに関わる主体が積極的に連携をとっていると判明した地域は4カ所である。その他、単独主体による拠点13カ所のうち、民単独による拠点は2カ所のみである。

| 主体関係 | 主体連携 | 行政単独(義務化) | 民単独 |
|------|------|-----------|-----|
| 地域の数 | 4 | 11(8) | 2 |

表1. 拠点がある地域における主体関係

4-2 行政主導の限界:主体連携の議論

韓国における地域づくりは、「住み良い地域づくり事業」によって普遍化し、かつ活性化されたと考えられる。中央政府による下からの参加及び運営方法の模索、体系構築を図ったものの現れである。一方、中央政府による条例の制定及び支援センター設立の2点の「義務化」による枠組みづくりに関しては、多様かつ自由な活動を行ってきた既存の民主導の活動が無視され、自治体による固定的・画一的な地域づくりが展開してしまう可能性がある。そのため主体が連携していくような体制構築が模索される必要があり、行政による縦割りの地域づくりから官民協働及び学の地域への介入、つまり柔軟な組織が要求される。

第5章 結論

第1の目的に対して、韓国における地域づくり拠点の「登場経緯・必要与件」を明らかにした結果、拠点が登場する地域は、以前に地域づくり活動の蓄積及び主体連携による展開が見られることが分かった。しかし自治体による単独主導の場合は、一時的活動においても拠点が登場しており、中央政府の義務化の動きによる拠点は、後者に当てはまる。また、中央政府による地域づくり拠点のネットワーク化から、一部「民」主導の拠点は除外され、行政による固定

的・画一的な地域づくりに繋がる可能性があると予測した。

第2の目的に対して、韓国における地域づくり拠点の実態把握調査、役割及び問題点を考察した結果、拠点は各主体による個別的な活動の手段であり、運営において持続性の問題があることが分かった。官主導の場合は形式的であり、使用頻度が低く、民主導の場合は専門性欠如及び財政の問題を抱えていた。自治体と市民団体、自治体と大学の連携による拠点が設けられた鞍山/清州の事例は先進的な連携の場であるが、契約スタッフ及び大学院生による運営のため、持続的な活動展開に課題を抱えていた。

最後に、これら2つ結果を踏まえて今後の地域づくり拠点のあり方を提案する。今後は、各主体の主体連携の場として機能する仕組みが必要であり、本論では、地域の特性に合わせた主体連携の場、専門家の効果的な配置、その組織及び仕組みの持続的運営を提案する。これは、行政の限界から新しい公の領域を構築できるという点で有益であり、既存の資源を活かしながら、個々の地域に沿ったまちづくりの活動を促進することができる。また、今後の課題は義務化による支援センターを準備中の地域であり、この点については更に実態把握調査を行い、今後の活動の展開を精査する必要がある。

参考文献

- (1)都市のデザインマネジメント-アメリカの都市を再編する新しい公共体. 2002 北沢猛+アメリカンアーバンデザイン研究会
- (2)公民学連携型まちづくり組織の設立と始動-UDCKの初年度. 2008 前田英寿、北沢猛、丹羽由佳理
- (3)まちづくりセンターの活動特性と拠点となる空間に関する研究-UDCKの創設期を事例として. 2007 砂川亜里沙
- (4)まちづくり組織の類型に関する研究. 2009 関谷進吾
- (5)均衡発展核心政策-住み良い地域づくり. 2007 国家均衡発展委員会