

論文の内容の要旨

地方分権時代の 韓国におけるマウルマンドウルギ(まちづくり) 条例の課題と可能性

尹 惠暎

韓国社会はこの半世紀間、圧縮高度経済成長と急速な都市化の進行とともに、政治的統制と独裁に抵抗する市民社会の民主的闘争など、急速な政治・社会的変動を経験してきた。この過程から、既存の地域共同体の結束力の弱化と共同体の崩壊、地域社会の絆の弱化、また人口の首都圏集中とソウルを中心とした政策の集中などにより都市問題の発生と地域格差の深化など、さまざまな都市社会的副作用が発生した。

一方、1990年代に入ってから、市民運動による民主的体制への移行及び地方自治法の改定による実質的
地方自治が行われることにより市民社会の関心も既存の理念的、イデオロギー的側面から生活の質の向上、
地域社会の絆・共同体の回復などを目的とする活動が増えており、地域の市民団体と住民の組織を基本単
位として生活環境や住環境の改善運動とその経験から共同体の回復を求めた事例が報告されている。また、
1990年後半になるとこのような住民による活動を既存行政主導的投資政策の形態に対する代案と認めその
可能性に関する研究が始まり、既に関連活動が定着した日本の用語を借用しマウルマンドウルギ(まちづくり)
の用語を使用することになった。2000年代に入ってから行政でも地方自治的観点として住民の意見や活動
の重要性を認識し、地域計画及び整備において意見を求めるための過程を編入する動きが見られ、特に200
0年後半の政府部処の補助金支援などマウルマンドウルギに関連する政策の施行により都市計画、整備に
住民参加を図ろうとする雰囲気造成された。

マウルマンドウルギ条例は、このような社会的雰囲気背景として2000年に初制定され、2012年まで全国244
自治体の中で62自治体がマウルマンドウルギ条例を制定し実質的事業支援のの根拠としていることが確認さ
れた。しかし、その制定及び制度による運用の経過及び様相については個別的事例の概括に依存して把握
しており、全体的現況と制度における影響要因など具体的改善方法に関する研究はまだ進んでいない。特に、
マウルマンドウルギ支援制度としての条例に関する研究は蓄積された時間が短いため初期段階である。

従って、本研究は上記の背景に加え市民の参加の経験が不足という特徴を持つ韓国社会においてマウルマ
ンドウルギ条例は参加制度として機能しているのかという問題認識の下、韓国の制度としてのマウルマンドウ

ルギ条例の制定及び運用の特徴と課題を整理し、以後のマウルマンドウルギ条例の方向性に対して提言することを目的としている。

本研究は住民参加を前提として行われるマウルマンドウルギの支援制度としてのマウルマンドウルギ条例を対象としており、その支援体系的特徴と計画・実行における住民の参加段階・参加体、また地域の多様な主体とのコミュニケーションに対する自治体の努力を研究の着眼点として設定し研究を進めた。

1章は序論として、本研究の背景と目的について説明しており、研究における着眼点と構成を確立し、本研究の体系を明らかにした。

2章ではマウルマンドウルギの既存研究の整理を行いその概念を把握し、住民主導の個別事業の形態から支援制度の制定による事業に至るまでの展開過程において概観した。また住民活動の支援を規定した制度としての特性を考慮して研究を実施するため、住民参加の体系及び評価、政策の過程で見られる住民参加の形態及びその参加水準、まちづくりとマウルマンドウルギ条例の分析における指標及び条例の法律的特性について既存研究と関連文献からの知見を総括に整理した上、本研究の位置を明らかにした。

3章では、韓国の政治的背景と社会的背景、またそのような背景から展開されたマウルマンドウルギ活動と市民団体の議論の展開について概括し、韓国社会の固有性を明らかにすることによりマウルマンドウルギへの理解の深化を図った。韓国社会は民主主義及び地方自治に関する法体系はその建国と共に備わったが、韓国戦争、長い独裁政権体制と政権の意図による憲法改正等により地方自治は長期間留保されており、また都市政策においても1980年に住民参加の規定が初めて明記されたが、その内容が公聴会等限定的であるなど、地方自治と住民参加に関する議論が始まったのは近年のことである。1988年以後地方分権が実施され都市政策に関する権限が一部自治体に委譲されており、自治体事業が増加し、住民の意見も重視される傾向である。一方、民主主義の回復を主要議題として活動した1980年代以前の市民団体は民主化以後、その議論が様々な方向に展開・拡散され、マウルマンドウルギ活動の一軸を担うこととなった。

このようにマウルマンドウルギの必要性や意義に対する認識は徐々に広がる傾向にあるが、長年にわたり政府主導で推進されてきた都市政策の慣行による権威主義及び行政的な効率性の重視、住民のマウルマンドウルギに対する理解の不足と参加経験の不足による未熟などはマウルマンドウルギ事業の実施における最終的な課題であり、交流、学習など一般住民の理解の強化を通じて社会的コンセンサスを得ることが課題である。

4章では韓国の自治体が制定・運用しているマウルマンドウルギ関連条例の条項を対象として、その目的及び対象事業の規定の分析から性格と特徴を把握し、また事業支援体系と住民の参加体系に関する内容の分析を行い、現段階における実態を明らかにした上で今後の課題を提示した。

韓国のマウルマンドウルギ条例はその制定に当たって政府の政策及び上位の自治体などに影響を受ける傾向があり、またその制定目的は主に住民の活動支援と生活の質の向上、住民自治など基本権的性格があるが、実際の対象事業は物理的事業が多く規定されている。

支援体系においては、財政支援と行政支援は比較的具体的な体系を有しているが、その他の教育、専門家、広報及びネットワーク等、事業の活性化・持続性に係る支援においてはその規定が充分ではなく、また多くの場合中間支援組織である支援センターの機能として規定されていることがわかる。また参加体系においては、その事業申請に関わる主体が多く、複雑な段階を経て申請するよう規定した条例、また事業申請単位主体を細かく規定するなど、申請においての障害要因と考えられる規定もあるが、全体的傾向としてはその段階が縮小、簡略化される様相を見せている。また、事業申請・評価に関する審議、議決の機能を持つマウルマンドウルギ委員会の委員としての参加においては、委員の数とその位階(委員長等)により行政の権限・影響力が

比較的大きいことがわかり、そのような不均等を解消するため、委員長を民間とする規定の導入、また共同委員長を明示するなどの方式を採用したケースも現れた。

以上の内容からその課題を把握すると、韓国のマウルマンドウルギ条例は支援事業・対象事業内容により多様な対象を設定し推進する必要があり、また内容面では、財政・行政・参加体系及び委員会に対する体系規定に対してある程度の問題認識と改善のための工夫が進められているが、教育・学習など一般住民のマウルマンドウルギ事業への認識の拡大に関する支援体系は改善が必要であると判断され、このような役割を担当する中間支援組織の設置の重要性が強調された。

5章ではマウルマンドウルギ事業の支援主体である行政の認識によりマウルマンドウルギ事業の現況及び課題について把握することを目的としており、全35つの自治体のマウルマンドウルギ事業担当者を対象にアンケート調査を実施し25自治体から回答を得た。その結果と、調査の内容から導出された課題を以下の3つにまとめる。

1) マウルマンドウルギ条例の制定に当たっては、その背景に自治体関連事業及び住民の関連活動など、すでに事業の基盤があった。一方、制定過程において住民及び地域専門家、市民団体との交流はあまり行われていないことがわかった。

条例の制定に住民など関連主体との積極的交流を規定する体系がないため、行政の積極的コミュニケーションの努力と専門家、市民団体、住民の主導的な参加が必要となり、各参加の積極性における社会的共感を形成することが今後の課題となる。

2) マウルマンドウルギ条例による事業の全般的体系においては、条例公布の過程及び方式、委員会及びマウルマンドウルギセンター、そして条例が地方自治体と住民に及ぼした影響等について調査した。その結果、条例の公表過程においても多くの自治体が掲示板、ウェブサイトでの掲示など間接的な方式のみを採用していることがわかり、前述した積極的コミュニケーションの必要性がさらに強調された。一方、このような難点にもかかわらず、共同体の形成及び回復について肯定的な役割を果たしている側面があることが明確になった。

マウルマンドウルギ支援センターにおいては、4章の分析によりその支援の役割から設置・運営が求められるが、実際には全自治体のうち40%の自治体がセンターを設置・運用しており、その運営方式も行政の直接運営などが含まれるなど、設置と運営方式に関する課題がある。

3) マウルマンドウルギ事業の実施においては、事業選定の際に住民の熱意、参加度などの積極性と、アイデアの斬新性を主な基準に設定しているが、事業の好感度は物理的事業が高く、選定基準においての事業の多様性を確保する根拠を追加し明示する必要がある。一方、事業申請及び施行は期間を定めて実施し、期間外でも関連事業及び活動に対する議論が継続されるための仕組みを整備するという課題がある。

一方、実施において住民参加の不足とマウルマンドウルギに対する認識水準の低さ、自治体の経験不足や予算などに対する課題が挙げられており、また条例の規定としてマウルマンドウルギ担当部署の設置及び住民の参加・支援の体系を明示する必要があることが分かった。

6章では4章と5章の内容に基づき、各自治体の条例や現況を1)基礎自治体の位階であること 2)民間の力量及び条例制定経緯 3)事業の活性化及び先駆性を基準として評価し、光州広域市北区、京畿道安山市、京畿道水原市を選定し、事例分析を行った。その結論は以下の3点にまとめられる。

1) 光州広域市北区の条例の場合、韓国内の自治体の条例制定において先行的側面があり、実質的自治の実施前半期に行政の住民自治と住民主体の活動に対する肯定的認識をもとに関連活動の支援から条例の制定に発展した。一方、初期の実施に当たっては、事業の選定に1洞1事業的体系として実施され、事

業内容と参加度に偏りがあり、また事業の実施中に自治体長の交代により大きな影響を受けた。中間支援組織の役割に関しては実質的関与がなく、行政・洞住民自治委員会の二元体系で行われ、行政の権限が大きく作用する仕組みになっていることがわかった。このような点から、制度整備を通じて行政の影響、特に自治体の長の認識から比較的自立する装置を整備することが課題であり、また中間支援組織の積極的支援の体系の整備が必要であることがわかった。

2) 安山市の場合、マウルマンドウルギ支援センターが事業全般で担当する役割が極めて大きく、行政の場合、行政的・財政支援及び事業報告、支援センターの評価による管理監督の役割を担当し、マウルマンドウルギ委員会は選定された事業の決定と事業評価の役割を担当している。このような体系においては、マウルマンドウルギ支援センターの事業に対する理解度と透明性、そして役割を分担する民間組織とのネットワークが重要となり、また行政との連結、コミュニケーション体系の確立が必要である。一方、安山市の事業の実施においては関連市民団体、地域内大学・専門家など民間ネットワークによる参加プログラムは整備されているが、行政組織内にマウルマンドウルギ担当部署が不在で、そして事業の性格上関連部署となる都市課、建設課等との連携が整備されていないことから、実際に事業の実行において課題となっていることが分かった。事業の円滑な実行のためには、支援センターの自立性と共に、行政とのコミュニケーションと行政支援を明示しその体系を構築することが必要であると考えられる。

3) 水原市のマウルマンドウルギ条例による事業の実行はまだ初期であるが、行政と地域内市民団体の積極的・肯定的認識により進行しており、民間委託形態で運営される支援センターの組織及び行政内担当部署と行政協議体の設置等、事業実施基盤が整っている。一方、事業に対する住民の理解が物理的事業に偏った側面があり、また自治体規模と行政・委員会など他の事業影響主体の規模に比べて事業を選定、支援する役割を担当する中間支援組織の規模が相対的に小さく、全体事業に対応しにくいことなどが課題であり、住民支援のための教育・広報プログラムなどの実施による共感の形成と、事業支援を分担する民間組織の養成が必要であることがわかった。

自治体別規模及び全般的な事業実施の内容など、個別特性による差異はあるが、各事例の検討から行政と民間の権限に対する均衡と各事業主体別コミュニケーションシステムの確立、そして民間のネットワーク形成と役割の分担、住民の認識の拡張とコンセンサスの形成における課題は、共通の課題であると考えられる。したがって、今後の制度整備においては、事業実施に関する体系の整備だけでなく、自治体の特性と韓国社会の全般的背景などを考慮する必要があり、特に社会的共感と行政の影響で比較的自由な実施体制の確立が重要であると考えられる。