

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和元年6月11日現在

機関番号：30107

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03857

研究課題名(和文) 韓国における地方政府の「まちづくり」政策と地域共同体の形成過程

研究課題名(英文) Community building policy of a local government and the formation process of local communities in Korea

研究代表者

内田 和浩 (UCHIDA, KAZUHIRO)

北海学園大学・経済学部・教授

研究者番号：60279445

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、韓国における地方政府がいかなる「まちづくり」政策を行っているのか。そして、その中で住民自身の主体的な地域共同体形成はどのように行われているのか。事例研究(4つの広域自治体=ソウル特別市・大田広域市・大邱広域市・忠清南道とそれぞれの基礎自治体=城北区・中区・寿城区・洪城郡)によって明らかにした。

「まちづくり」政策の特徴では、5つの視点から比較・分析し、その共通点と違いを明らかにした。具体的な地域共同体形成過程では、4つの視点から比較し分析した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

韓国で本研究を進めていた時期は、韓国国民による「ロウソク革命」でパク・クネ政権が倒れ、ムン・ジェイン政権がスタートした時期と重なっており、地方政府の政策である「まちづくり」政策も大きく変化していく時期であった。その変化の実態も本研究の中で分析することもでき、研究成果の学術的意義及び社会的意義はまさに韓国社会の「今、ここ」を分析できたことだと考える。

韓国での「まちづくり」は、日本における先駆的な「まちづくり」の事例に学んで取り組まれてきたが、すでに日本の事例を超えた韓国独自の先駆的な取り組みも見られ、学ぶべき実践も多く、それらを紹介できたことは社会的意義があると考えられる。

研究成果の概要(英文)：In this research, what kind of community building policy is implemented by local governments in Korea? And how are residents themselves forming their own community in that?

Case studies (4 regional governments = Seoul Special City, Daejeon Metropolitan City, Daegu Metropolitan City, Chungcheongnam-do and their respective basic municipalities = Seongbuk-gu, Jung-gu, Suseong-gu, Hongseong-gun) were clarified.

The characteristics of the community building policy were compared and analyzed from five perspectives, and their common points and differences were clarified. The specific regional community formation process was compared and analyzed from four perspectives.

研究分野：地域社会学

キーワード：韓国 地方政府 まちづくり(マウルづくり) 地域共同体 ライフ・ヒストリー

様式 C-19、F-19-1、Z-19、CK-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

研究代表者は、平成 23 年度～26 年度学術研究助成基金助成金（基盤研究(C)(一般)）「縮小社会」における持続可能な地域社会の発展に関する実証的研究（研究代表・内田和浩）を通じて、大都市における「小地域」においては、誰が担い手として「まちづくり」を担っているかが鍵であり、「小地域」における主体的な担い手の形成が最大の課題であると考えた。

一方、当時韓国では地方政府としての道・市(特別市・広域市)が競って独自の「まちづくり」政策を進め始めていた。たとえば、ソウル特別市では、2011 年 10 月に市民活動家出身のパク・ウォンスン氏が市長に当選し、「マウル（まち・地域）共同体の回復」が具体的な政策として進められていった。2012 年 2 月には、「ソウル特別市マウル共同体づくり支援等に関する条例」が制定され、「ソウル特別市マウル共同体総合支援センター」が設置された。パク・ウォンスン氏は、2014 年 6 月の市長選挙で再選し、ソウルにおける「マウル共同体づくり」の実践は引き続き市民に支持され、韓国全体に広がっていたのである。

そして上記研究においては、日韓比較研究として大田広域市でのフィールドワークも行ってきたが、2013 年度から「大田型良いまちづくり」がスタートしており、調査研究を行った。

したがって、本研究では、これまでの研究成果を発展させ「縮小社会」において持続可能な地域社会の発展のために、大都市が地方政府としていかなる「まちづくり」政策を行っていくことが有効なのか。そして、住民自身の主体的な「まちづくり」による地域共同体形成はどのように行われていくのか。そのことを韓国で現在取り組まれている実践事例によるフィールド・ケーススタディによって実証的に明らかにしていきたいと考えたのである。

2. 研究の目的

本研究では、当初 3 年間に韓国内の 3 つの地方政府と 3 つのケース(団体・組織)で文献資料の収集と聞き取り調査を行い、以下の点を研究期間内に明らかにしていきたいと考えていた。

一つは、それぞれの地方政府が行っている「まちづくり」政策の実態である。二つ目は、それぞれのケース(団体・組織)の活動の実態であり、これまでどのような地域共同体形成のプロセスがあったかである。三つ目は、それぞれのケース(団体・組織)のリーダーがそのような地域共同体形成のプロセスを通じていかなる意識変革を遂げて来たのか。また、そのようなリーダーの意識変革が地域共同体形成にいかなる影響を与えて来たかであり、ライフヒストリー研究として明らかにしていきたいと考えた。

実際にフィールド・ケーススタディとして取り上げたのは、4 つの地方政府(広域自治体であるソウル特別市・大田広域市・大邱広域市・忠清南道)とその 4 つの基礎自治体(順番に、城北区・中区・寿城区・洪城郡)であった。

本研究は、韓国における現在進行形の新しい形の「まちづくり」政策における地域共同体形成過程を実証的に研究するものであり、我が国の「縮小社会」における地域社会(特に大都市)での持続可能な「まちづくり」の在り方に対して、新たな視点と示唆を与えてくれることを研究目的としたのである。

3. 研究の方法

研究の方法として、まず 4 つの地方政府に対して、当該地方政府が行っている「まちづくり」政策の実態＝文献資料の収集と分析・担当部局への聞き取り調査を行い、5 つの視点から整理し、その共通点と違いを明らかにした。

さらに、それぞれの基礎自治体における地域共同体形成の代表的な実践事例を一つずつ取り上げ、その団体・組織の実態、及びこれまでにどのような地域共同体形成のプロセスがあった

かについて、文献資料の収集と分析・当事者への聞き取り調査を行い、そのプロセスを明らかにした。そして、当該団体・組織のリーダーがそのような地域共同体形成のプロセスを通じていかなる意識変革を遂げて来たのか。また、そのようなリーダーの意識が地域共同体形成のプロセスにいかなる影響を与えて来たかについて、リーダーのライフヒストリー調査を行おうと考えた。

4. 研究成果

フィールド研究を通じて、まず韓国における地方政府の「まち(マウル)づくり」政策の特徴を以下の5つの視点から比較し、その共通点と違いを明らかにした。

①広域自治体の政策と基礎自治体の政策との関係

ソウル特別市と忠清南道では、首長によるリーダーシップとそれに呼応した基礎自治体の動きと関係が見えた。しかし、大田広域市では首長の交代もあり、リーダーシップは見られないが、基礎自治体側にも政策的な動きは見られなかった。一方、大邱広域市は首長には明確な政策は見られず、市民側からの政策づくりが行われており、基礎自治体の政策とも連動しておらず、寿城区では区長のリーダーシップによる独自の政策が行われていた。

②条例及びセンターの特徴

忠清南道では、「暮らしやすい希望マウル支援条例」がつくられ、条例に基づくセンターは、「マウルづくり支援センター」が設置された。洪城郡でも、「暮らしやすいマウルづくり支援条例」がつくられ、「マウルづくり支援センター」が設置された。センターは、行政と民間を繋ぐ中間支援組織として位置付けられていた。

ソウル特別市では、「ソウル特別市マウル共同体づくり支援等に関する条例」が制定され、条例に基づく「ソウル特別市マウル共同体総合支援センター」が設置された。城北区では、「城北区マウルづくり支援条例」が制定され、条例に基づく「城北区マウルづくり支援センター」が設置されたが、後に「城北区マウル社会経済センター」に名称変更された。

大田広域市では、「大田広域市社会関係資本拡充条例」が制定され、条例に基づく「大田広域市社会関係資本支援センター」が設置された。大田広域市は、他とは異なりマウルづくりを社会関係資本との関係で位置付けていた。一方中区には、同様な条例・センターは制定されていない。

大邱広域市では、「大邱広域市マウル共同体支援などに関する条例」が制定され、条例に基づく「大邱広域市マウル共同体づくり支援センター」が設置された。寿城区では、「寿城区共に幸せな都市再生支援センターの設置・運営および支援条例」が制定され、条例に基づく「寿城区共に幸せな都市再生支援センター」が設置された。

比較すると、センターの性格には、マウルづくりと社会経済を関連させたタイプ（ソウル、忠清南道も）とマウルづくりと都市再生を関連させたタイプ（大邱・寿城区、大田も）があることがわかる。ただし、大田の場合前市長は社会関係資本との関係でマウルづくりを捉えており、他とは少し異なる視点が見られた。

③センターの担い手

忠清南道では、忠南研究院(道の外郭団体)が受託しているが、洪城郡では社団法人地域協力ネットワークが受託しており母体は市民活動団体である。

ソウル特別市では、センターの初代所長には、「ソンミサンマウル」で活躍したユ・チャンボク氏が就任し、社団法人マウルがつくられ受託した。城北区では、「共に暮らす城北社会的協同組合」が受託しており、母体は市民活動団体である。

大田広域市では、社団法人草の根の人々が受託して運営し、母体は市民活動団体である。

大邱広域市では、市民活動団体である社団法人大邱市民センターが市から委託されている。寿城区では、社団法人知識プラス教育研究所が委託され運営している。

中間支援組織としてのセンターの在り方としては、ソウルのセンターが見本となって全国に広がって行ったとみることができる。

④担当行政部局

忠清南道では、農政局に「農村マウル支援課マウルづくりチーム」が設置され、知事の政策を支えていた。洪城郡では当初副郡守をトップとする親環境農政発展企画団(専門職の契約公務員2人を採用)を設置したが、現在は農水産課農政チームの中に「親環境農政企画団担当」として配置している。

ソウル特別市では、市長直轄の「ソウル革新企画官地域共同体担当官」が設置されており、城北区でも企画経済局に「マウル民主主義課マウル企画チーム」が設置された。

大田広域市では、「都市再生本部都市再生課共同体支援担当」が担当となっているが、中区では明確な担当部局が明らかになっていない。

大邱広域市では、自治行政局の「自治行政課自治協力チーム」が担当しているが、寿城区では都市局の「都市デザイン課都市再生チーム」が担当している。

このように担当行政部局は、自治体個々の重点政策や他の政策との関わりとの関係で位置づけが大きく異なっている。

⑤首長の関わり方と政治的立場

忠清南道のアン・ヒジョン知事は、マウルづくり政策に主導的な関わりを持ち「共に民主党」(ムン・ジェイン大統領の政党)に所属しているが、洪城郡のキム・ソクファン郡守は、消極的で「自由韓国党」(セヌリ党(前・パククネ大統領の政党)から名称変更)に所属している。ソウル特別市のパク・ウォンスン市長及び城北区のキム・ヨンベ区長は、マウルづくり政策に主導的な関わりを持ち、「共に民主党」に所属している。大田広域市のクォン・ソンテク市長及び中区のパク・ヨンガップ区長は、消極的であるが「共に民主党」に所属している。大邱広域市のクォン・ヨンジン市長は、消極的で「自由韓国党」に所属しているが、寿城区のイ・ジヌン区長は、同じ「自由韓国党」でありながら、主導的で積極的な関わりを持っている。

一般的には、「共に民主党」の首長がマウルづくり政策に積極的と見られるが、大田広域市は少し特殊な事情もあり、積極性は見られない。

次に、具体的な基礎自治体内の地域共同体づくりの事例(城北区東仙洞・寿城区上洞)をフィールド・ケーススタディによって整理分析し、その地域共同体形成過程を以下の4つの視点で比較し分析した。

①担い手としての地域住民の階層

東仙洞での担い手は、女性を中心であった。住民自治会の副委員長となり、当初よりマウル活力所やマウル計画団でもリーダーとして活躍しているBさんは、現在は子育てをほぼ終えた50歳代であるが、Cさんをはじめ他の中心メンバーの多くが30歳代から40歳代の特に子育て中や子育てを一段落した主婦層が多く担い手として活動している。

上洞での担い手の中心は、中高齢の男性であった。特に退職者や自営業の50歳代から70歳代が多く、女性も主婦層というよりも自営業者や中高齢者が中心といえる。一方、同じ上洞のエリアでも、「ハッピータウンプロジェクト」の対象地域であった低層住宅密集地域にある「上洞ハンドゥル」での漢方シャンプーづくりと販売は、高齢女性が担い手の中心であった。

②区公務員(洞役所)及び区の支援センター職員(中間支援組織)の関わり方

東仙洞では、区の契約公務員であるAさんが、東仙洞住民センターに勤務しマウルコーディ

ネーターとして、当初はマウル活力所の活動やマウル計画団の活動を支え、現在は住民自治会の活動を支えている。一方、区の社会的経済支援センター職員は、マウル活力所やマウル計画団、そして住民自治会に対する教育プログラムの実施等、間接的な支援が中心となっている。

上洞では、区の上級公務員である上洞行政福祉センターのD洞長が、大邱広域市マウル共同体支援センターの公募事業や区の事業から予算を持って来ながら、積極的にマウルづくりを支援し、住民自治委員会のメンバーを巻き込みながら、「上洞成章マウル」を成立させ、住民中心の活動へ展開できるように支援していた。一方、区の都市再生支援センター職員は、「都市再生」の一環としてマウルづくりへの支援を行っており、上洞では低層住密集宅地域にある「上洞ハンドゥル」への支援が中心になっている。

③拠点となる施設

東仙洞での地域共同体形成の活動拠点となる施設は、洞住民センターの2、3階のスペースであり、マウル図書館(東仙洞の中心地域にある)、そして「近所の庭 トゥルアン」(大通りを挟んで旧・東西門洞側)であった。

上洞での地域共同体形成の活動拠点となる施設は、民間ホール「響き」であり、コミュニティセンター「上洞ハンドゥル」であった。洞行政福祉センターは、東仙洞の洞住民センター等と違い行政機能や福祉機能が強く、住民自治活動の拠点となる場所も少ない。

「上洞成章マウル」の事務局が置かれた民間ホール「響き」には、地下にコンサートもできるホールがあり、現在は区からの予算もあり「上洞成章マウル」のコミュニティセンターとしての機能も担っている。コミュニティセンター「上洞ハンドゥル」は、民間の平屋建て一軒家を区がコミュニティセンターとして借り上げた施設である。

④区の政策

東仙洞のある城北区は、ソウル特別市が進める「マウル共同体づくり」政策の先駆者であり、区長のリーダーシップによりマウル民主主義を進める政策が積極的に進められてきた。東仙洞における住民自治会の創設も、「ソウル型住民自治会」の一つとして、城北区のモデル条例によって実験的に実施されている取り組みである(東仙洞と鐘岩洞のみ)。

上洞のある寿城区は、大邱広域市と同じ保守系の区長が続いており、大邱広域市が市長及び市の政策としてではなく、市民活動の盛り上がりの中でマウル共同体づくりが進められてきた経過があるのに対して、区長による「都市再生」政策の一環としてマウルづくりのソフト事業も位置付けられてきた。そして、上洞での「上洞成章マウル」の発足は、区の政策との関係ではなく、1人の洞長のマウルづくりへの思いによって進められてきたといえる。

これらを踏まえて、大都市基礎自治体における地域共同体形成の課題を考察した。

まず東仙洞では、区による住民自治会という制度整備とマウル民主主義という政策が先行して進んで来ており、担い手たちは制度や政策に放浪されているという印象を受けた。特に子育て中や子育てを一段落した主婦層にとって、子ども図書館活動や居場所づくり活動は重要なマウルづくりの課題であり、そのような活動への積極的な参加要求は強いが、それ以外の活動も自分たちで担わなければならないという負担感は大きかった。

一方上洞では、制度や区の政策ではなく洞長の個人的思いが先行しているように見える。もちろん、それに共鳴して一緒に行動している住民もいるが、多くの住民自身の中に真の担い手がまだ充分育っていない印象を受けた。

結論として、基礎自治体での地域共同体形成にとって、「マウルの拠点となる施設にマウルづくりを支援することを仕事とする力量のある人間が存在しつづけられるかどうか」だと考えた。

また、そのような担い手の力量や力量形成の事例研究として、マウルづくり支援センターで

ある大田広域市社会関係資本支援センターのセンター長(50歳代女性)への継続的なライフヒストリー調査を行い、韓国の「386世代」と呼ばれる学生運動から市民運動へと関わってきた人々のマウル共同体支援への思い、特に市民の力量形成を支えることへの思いを深く知ることができた。

5. 主な発表論文等

[紀要論文](計4件)

- ①「韓国・忠清南道におけるマウルづくり政策とその課題」『経済論集』第63巻第4号(北海学園大学経済学会)2016年3月
- ②「韓国における地方政府によるマウルづくり政策とその比較」『経済論集』第65巻第3号(北海学園大学経済学会)2017年12月
- ③「リーダーのライフヒストリーから見る韓国「大田型マウルづくり」」『経済論集』第65巻第4号(北海学園大学経済学会)2018年3月
- ④「韓国の大都市基礎自治体における地域共同体の形成過程～ソウル・城北区東仙洞と大邱・寿城区上洞を事例に～」『経済論集』第66巻第3号(北海学園大学経済学会)2018年12月

[雑誌論文](計1件)

- ①「フィールドノート 大邱、忠南、そしてソウル」『東アジア社会教育研究』No.22(東京・沖縄・東アジア社会教育研究会)2017年9月

[学会発表](計4件)

- ①「韓国・忠清南道「暮らしやすい希望マウルづくり」政策と農村マウルづくり」(コミュニティ政策学会第15回研究大会報告)2016年7月7日
- ②「韓国における自治体「マウルづくり」政策の進展状況とその比較」(コミュニティ政策学会第16回研究大会報告)2017年7月2日
- ③「ライフヒストリーからみる韓国マウルづくりの主体形成」(日本社会教育学会第42回北海道・東北地区六月集会報告)2018年6月10日
- ④「韓国の大都市自治体における「マウルづくり」の現状と課題」(コミュニティ政策学会第17回研究大会報告)2018年7月8日 *台風のため大会中止

6. 研究組織

(2) 研究協力者

研究協力者氏名：呉 泰均

ローマ字氏名：(OH, tegun)

北海道大学大学院・文学研究科・博士研究員

研究協力者氏名：朴 志淑

ローマ字氏名：(PARK, chisuk)

ソウル大学大学院教育学研究科博士課程(2018年8月修了)

研究協力者氏名：崔 敏奎

ローマ字氏名：(CHOI, mingyu)

東北大学大学院教育学研究科博士後期課程(2019年3月修了)