

令和 6 年 6 月 13 日現在

機関番号：17701

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2023

課題番号：19K12479

研究課題名（和文）韓国済州特別自治道における住民自治制度と住民の主体形成に関する研究

研究課題名（英文）A study on the resident self-governance system and the formation of resident subjectivity in Jeju Special Self-Governing Province, Korea

研究代表者

金子 満 (kaneko, mitsuru)

鹿児島大学・法文教育学域法文学系・准教授

研究者番号：10513161

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,200,000 円

研究成果の概要（和文）：本研究は、韓国済州特別自治道の住民自治システムに着目し、同システムの成立過程及び「住民自治委員制度」ならびに住民自治に関する学習の機会を提供する「住民自治学校」の実践について調査分析を行った。本研究で明らかになった点は、以下の3つである。1つめは、条例により地域住民が政策立案や予算編成等に参加・参画できるようになったことを明らかにした。2つめは、地域住民の自治機能強化や地域課題解決に向けた活動や住民同士の交流促進のために新たに組織された「住民自治委員会」の内実について明らかにした。3つめは、「住民自治委員会」のメンバーになるための前提条件である「住民自治学校」の学習内容について明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

これまで「地域」概念の現代的再解釈を志向する「地域学習」への着目と自立的で主体的な住民の主体形成の視点から韓国の「住民自治委員会」及び「住民自治学校」に着目した研究は存在しない。本研究は「人間に基軸を置いた『地域』概念は、住民が『地域』そのものを何らかの契機によって認識しない限り、表象しない」という点について、一定の解を示せた。具体的には「住民自治学校」における住民自治に関する法律や制度、財政学習、主体形成に関する学習は、国家と地方自治体、開発と環境、住民同士の葛藤を題材にしつつ、地域住民の主体形成に大きく貢献しており、同時に地域住民による「地域」概念の獲得をも可能とする実践であるといえる。

研究成果の概要（英文）：This study focuses on the resident self-governance system in Jeju Special Self-Governing Province, South Korea, and investigates and analyzes the process by which the system was established, the "Resident Self-Government Committee System," and the practices of the "Resident Self-Government School," which provides opportunities for learning about resident self-governance. This study revealed the following three points. First, it revealed that the ordinance has made it possible for local residents to participate and be involved in policy planning, budget preparation, and the like. Second, it clarified the details of the newly organized "Residents' Autonomy Committee" to strengthen the local residents' self-governance functions, engage in activities aimed at resolving local issues, and promote interaction between residents. Third, it clarified the content of studies at the "Residents' Autonomy School," which is a prerequisite for becoming a member of the "Residents' Autonomy Committee."

研究分野：社会教育・生涯学習

キーワード：住民自治 地域学習 住民の主体形成 韓国済州特別自治道 住民自治センター 住民自治学校 住民自治委員会

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

「人口減少社会」へ突入した我が国では、戦後の社会システムに対するパラダイム修正が求められており、その文脈で総務省主導による「小規模多機能自治」システムが注目を集めている。しかし、地域限定の住民自治活動では、グローバルな課題と連動する現在の地域課題への解決の糸口がつかめなくなってしまう恐れがある。その際、着目できるのは社会システムに類似性を持つ、韓国の住民自治制度であり、かつ国際自由都市の造成と地域住民自治機能の強化との融合を志向する済州特別自治道の住民自治システムである。

研究対象である済州特別自治道は、2003年に大統領に就任した盧武鉉によって誕生した。本道は、韓国のグローバル化や国際化を進めていくことを目的とした「実験都市」である一方、司法や国防、外交を除いた高い自治権をもちつつ、自治の基盤に地域住民に参加、参画を位置づけている特殊な自治体である。特に、予算編成において地域住民の参加・参画を可能とする制度「住民投票制度」は、本道のみであり、地域住民による積極的な自治活動を推奨している点で特徴的であるが、開発や教育制度に対する外国資本の積極的導入等、様々な矛盾を抱えている地域でもある。また、現在韓国国内における移住先として人気を博しており、「従来の住民と移住者との意識の違いによる葛藤」などが生じやすい地域である。

2. 研究の目的

本研究の問題意識は、今後社会教育が、少子高齢化やグローバル化等の社会変動下において現代的「地域」概念を基軸とした「地域学習」活動と同学習に裏打ちされた住民の主体形成をどのように担っていくのかという視点である。「地域」概念について経済学者の岡田知弘は、「本源的には、社会的動物としての人間の生活領域」であるが、「紙幣や資本の発生と共に活動範囲が拡大し」生活領域も重層化しつつあるとし、その意味で「人間の生活領域としての地域」と「資本の活動領域としての地域」の空間的分離と矛盾がグローバル社会において極限まで推し進められ、「人間の生活領域」としての地域社会が急速に弱体化したと表現したと述べた。また、社会教育学者の宮崎隆志は、「近代社会において地域が意識されるのは、暮らしに関する課題意識の集団的な生成、すなわち日常生活に対する何等かの疑問や不安によって、日常生活に改めて向かう必要性が生じている場合」とし、住民がなんらかの地域の課題や事象と接点を持った時はじめて「地域」の表象が浮上するとした。

岡田と宮崎の論点を咀嚼するならば、人間に基軸を置いた「地域」概念は、住民が「地域」そのものを何らかの契機によって認識しない限り、表象しないということになる。その意味では、佐藤一子ら研究グループによる「地域学習の創造」の視点は先駆的であるといえる。佐藤の研究を踏まえ、宮崎は「地域学習論」を提唱しつつ「諸個人・暮らし・コミュニティ」の矛盾の意識化が重要であるとし、同学習の展開における「地域」概念の獲得プロセスに着目した。確かに、我々は、住居を示す際に行政区にもとづくが、その区画に地域住民意識があるかというとは定かではない。しかし、ごみ処理場建設問題など、自身の生活に大きく影響を及ぼす事象に対しては、今まで無自覚的であった地域意識が台頭し、反対運動に見られるような学習主体として確立していく可能性を秘めている。しかし、これらの活動を支える学習機会や拠点として機能した社会教育施設は弱体化しつつあり、地域づくりの拠点として期待されるコミュニティ協議会もこれらの受け皿として十分に確立しているとは言えない。むしろ、自治意識の高い地域住民が管理運営する自治公民館の実践に「地域学習」の展開が見て取れるが、今後の社会教育、とりわけ社会教育行政を考える視点としては不十分であると考えられる。

以上の問題意識のもと、本研究では、日本における「地域学習」と主体形成に関する研究成果を踏まえつつ、比較研究的な視点として、韓国の済州特別自治道における住民自治制度と住民の主体形成に着目する。具体的には、地域住民の自治活動の補助や推進、さらには、自治意識や主体意識の獲得をめざした「住民自治センター」を新設しつつ、住民自治に関する学習機関として、「住民自治学校」を設置し、地域学習を進め、新たに「住民自治委員会」を中心とした住民自治組織の再構築を行った点に注目している。

これらを踏まえ本研究では住民自治制度の確立と住民の主体形成を主な目的としている「住民自治委員会」制度と「住民自治学校」の内実について分析する。

3. 研究の方法

済州特別自治道が誕生する際に議論された行政資料ならびに先行研究を分析し（済州特別自治道庁関連部署、済州大学）、同制度の全体像を把握しつつ、同時に、これらの政策に対し様々なレスポンスを行ってきた住民による自治活動や住民参画の実態について文献並びに半構造化インタビュー調査によって明らかにした。（道立図書館、住民自治センター、住民自治組織）。また、2006年に施行された「済州特別自治道設置及び国際自由都市造成のための特別法」により新しい地方分権モデルとして済州特別自治道が誕生したが、その際、新たに2階層であった韓国の地方自治の構造を単一の広域自治体として1階層とする案に対する、済州道初の住民投票が行われた。その後、同道内の重要な政策や条例の立案、さらには予算案に対し、地域住民の参

加を保障する住民投票が行われた。その結果、政策と住民ならびに住民同士の葛藤が生まれつつあり、これら住民投票による参加や葛藤による住民自治意識の変容について半構造化インタビュー調査によって分析した。さらに、住民自治委員会の実態や具体的な住民自治学校の運営に関する参与観察ならびに半構造化インタビュー調査を行った。対象は、済州市一徒二洞及び同市一徒一洞であり、洞内の、「住民自治センター」並びに「住民自治委員会」さらには各種地域団体並びに地域住民とした。対象である二つの洞は、済州特別自治道内において先駆的な活動を実施しているコミュニティである。

4. 研究成果

2002年に発足した盧武鉉政権は、済州島をグローバル経済への対応として外国企業誘致を積極的に行う試験的で挑戦的な戦略都市として位置づける一方で、条例の制定や予算案に対する住民の直接的参加を保障する先駆的な地方自治モデルとして支援を行った。その結果、現在、一定規模の公共事業や財政出動に対し、住民投票の結果によって計画が見直される等、ダイナミックに実践が展開しており、その背景には、「済州特別自治道住民自治センター設置・運営条例」に基づく、住民自治センター及び住民自治委員会の存在、そしてそれらを支える人材を養成する「住民自治学校」の存在が大きいと考える。特に、①規制緩和や法制・制度などのグローバルスタンダードを目指す方向に、住民の参画を法的にしっかりと位置付けている点。(住民投票に関する法律)、②予算編成過程における住民の参画を条例として位置づけるとともに、予算に関する住民に対する学習の機会や、意見収集、アイデア公募なども条例で位置づけている点、③地域性を無視した住民の意図にそぐわない大規模な開発に対し、実際に開発が停止した事例がある住民投票制度は、住民の関心度が高い点などが注目に値するといえる。また、行政の広域化に対し、住民自治センターの役割を強化するとともに、住民自治委員会制度等により広域行政と住民とを直接的につなごうとしている点も見逃せない。これまであまり注目されなかったが、韓国国内における住民自治制度のスターター的実践は、主に済州特別自治道が発祥である。現在韓国全土に広がる「住民自治センター」の運営を審議し決定する住民自治委員会のメンバーは、自治体の長が委嘱し、その他、必要に応じて公募により選出されているが、済州特別自治道においては、地域住民の参加の公平性を確保するため、公募者の中から抽選によって選抜することを条例(済州特別自治道住民自治センター設置・運営条例)に盛り込もうとしている。さらに、同条例において「道知事は住民自治が活性化できるように常時的な教育支援を積極的に遂行しなければならない」とし、「住民自治学校」の運営推進が明示されるとともに、住民自治委員に対し同学校の教育課程の履修を義務付けた(同条例第17条5項)点も注目できる。「住民自治学校」の具体的なカリキュラム内容としては、「民主主義の歴史や理念」「憲法や条例と住民自治」「リーダーシップやコミュニケーション」「具体的地域づくり実践」「予算の申請や運営」など理念的概念的なものから具体的な地域実践やマネジメントに至るまで住民自治に関する幅広い見識を深めるような内容となっている。これらの取り組みはまさに、地方分権を支える住民の主体形成に関する重要な方策の一つである。また、日本における「小規模多機能自治」制度の弱点であるグローバル化や広域的課題と住民自治との連携連動についても参考になる実践ではないかと考える。本研究の重要な研究的視角である「人間に基軸を置いた『地域』概念は、住民が『地域』そのものを何らかの契機によって認識しない限り、表象しない」という点について、韓国の済州特別自治道における「住民自治学校」の実践は一定の解を示してくれている。すなわち、住民自治に関する法律や制度に関する学習、リーダーシップに関する講義や地域の環境学習等を通じた主体意識の涵養のための学習、財政学習を通じた権利意識の涵養などのプログラムは、国家と地方自治体、開発と環境、移住民と原住民などにみられる様々な葛藤を題材にしながら、それらを乗り越えようとする住民の主体形成に大きく貢献していることは疑いのない事実であり、同時に地域住民による「地域」概念の獲得をも可能とする実践であるといえる。また、地域学習により定着した「地域」概念と権利能力を有する住民としての主体意識が単なる自身の身近な生活領域への問題関心から、より広域的な社会課題への関心へと広がりを見せているという点で興味深い。あらためて地域を創造する学びとしての地域学習の重要性が「住民自治学校」の実践から指摘できるといえる。

一方、残された課題も存在する。「住民自治学校」が地域学習の拠点として位置づいてはいるものの、そのプログラムを受講する住民側の動機の多くは、住民自治委員就任の必須条件であるためという観は否めず、必ずしもこれらの学習の機会が住民に広く認知・共有されているわけではないという点である。住民自治委員が地域内における名誉職であり、その条件の獲得が住民の生活の現実においてどのような意味を持つのかについての詳細な分析が必要であると考えられる。すなわち、住民自治委員という権限が住民統制として機能するという内的矛盾を抱える可能性について注意深く吟味されなければならない。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 1件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 金子満	4. 巻 49
2. 論文標題 韓国済州特別自治道における住民の主体形成に関する研究	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 九州教育学会研究紀要	6. 最初と最後の頁 掲載内定中
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 金子満
2. 発表標題 韓国済州特別自治道における住民自治活動に関する研究
3. 学会等名 九州教育学会第73回大会自由研究発表
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 金子満
2. 発表標題 韓国済州特別自治道における住民の主体形成に関する研究
3. 学会等名 第72回九州教育学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 金子満
2. 発表標題 韓国における住民自治制度と住民の主体形成に関する研究 - 済州特別自治道における住民自治センターの取り組みを中心に
3. 学会等名 九州教育学会第71回大会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------