

韓国の都市計画における地方分権と  
地方自治体・住民によるまちづくりの可能性

2009年2月14日

柳泰鉉

南ソウル大学 税務学科 教授

引用する場合は著者の許可をとってください

## I. はじめに

韓国は 1961 年に第 1 次経済開発五ヵ年計画を策定し、本格的な産業化の過程に入った。以降、IMF 為替危機が差し迫った 1997 年末に至るまで、中央政府主導の経済開発計画と国民の協力が調和することにより、全世界が注目する高度経済成長がなしとげられた。

韓国の産業化は都市化をもたらし、農村地域は急速に都市地域へと様変わりしていった。これにより、道路網、公園施設、交通体系等、社会的基礎設備 (social infra) が大幅に拡充され、国民の生活も非常に便利になった。一方、都市開発の進捗にともない、自然景観が損なわれる副作用をもたらし、さらに、各地域にあった長い伝統をもつ遺跡や文化財が開発という名のもとに破壊される状況がしばしば見られた。

一方、40 年あまりに渡る都市への人口移動は、各種都市問題を深刻化させている。車両の急増は交通難を悪化させ、さらに大気汚染、都市のヒートアイランド現象 (Urban Heat Island; UHI) 等の環境問題をもたらす主要な原因になっている。

米国、日本等の先進国は、急速な都市化が招いた問題点を解消する方法として、現代都市の機能的な便利性のみでなく、都市生活の質を共に考慮した Smart Growth や New Urbanism、Compact City、ESSD (Environmentally sound and sustainable development) を新たな都市開発の目標とみなしている。これらには、既存の都市開発において疎かに扱われていた分野に多くの関心が集まるという特徴が見られる。たとえば、快適な環境造成、個性と魅力を持つ景観の演出、周囲と調和した様々な形態の居住空間の創出、土地の複合的な利用増進、余暇活動の増大と文化水準の向上等、市民の生の質を高めようとする新しい都市づくり、まちづくりが模索されている。

従来の都市は、産業化過程において、農業地域が工業地域に変貌することにより自然発生的に形成され、短時間の間におびただしい数の人口流入が起これ、本質的に各種の弊害が内包されていた。産業化の産物として誕生した先進国と開発途上国の都市は、ほとんどその例外なく、交通難、犯罪発生率の増加、貧困層集団居住地域 (slum) の形成、深刻な環境汚染等の困難を抱えている。このような既存の都市が抱えている現実的な問題点を解決するためには、都市のすがたを新しく改造する都市の再創造が求められる。都市が抱えている当面する課題の円満な解決を模索しながら、都市の外形と内実を適切に整備する努力を都市づくりと行うことができる。

都市づくりは、都市に居住する市民の立場を反映する様に進められている。これは、地方自治体 (地方政府) や地域住民の役割を重視する方向で展開されていることを意味する。特に、住民の生活領域に該当する村や町内単位の整備は、実際にそこに居住する住民の意見を把握し、それを整備計画の策定や執行段階に積極的に反映することが核心課題となっている。

韓国では、1970 年代から、農村のみでなく、都市の環境を改善し、低所得階層の自立意欲を鼓舞することにより、彼らが自ら困難な経済的環境を克服することができるよう刺激

する大々的な国民運動が展開された。これをセマウル運動という。セマウル運動は、様々な側面から、韓国版まちづくりの始原だと言うことができる。

盧武鉉大統領の時期(2003年2月25日～2008年2月24日)を参与政府時代と言うが、この期間には地方分権が主要な国政課題の一つであった。参与政府時代には、地方分権が大きな話題となり、さらに住みたいまち、住み安い地域づくりの動きも活発に見られた。この時期に、参与政府により推進された住み安い地域づくりが本格的な意味でのまちづくりに該当すると言うことができる。

以下では、韓国の都市計画推進過程において、地方分権がどのように反映されているのかを見る。地方自治体と地域住民により展開されているまちづくりの事例とその特徴等を検討したい。

## Ⅱ. 韓国における地方分権型都市計画の推進の現況

現代人には各個人の生と日常生活における満足感を重視する性質があり、彼らが生きていく空間である地域を重要視する傾向がある。これにより、市民は生の質が高いまちや地域を選好し、都市ごとに特色を活かし、魅力的な空間とするため、多様な努力をしている。

都市をそこに居住する構成員が望んだとおりのものとするための多様な活動を、住みたい都市づくり事業と言うことができる。韓国は、「国土の計画及び利用に関する法律」に基づき、このような運動が芽生えようとしている段階にある。

### 1. 分権型都市計画体系の構築の必要性と開始

都市計画は、都市に立地する産業は無論、市民の日常生活と余暇活動が安全のうちに快適に効率的になされるよう未来を設計し、土地、建物、基礎施設等の都市基盤を合理的に構築するための準備のことを言う。これは、都市内の産業間の調和を模索し、秩序ある市街地の形成を導き、市民の健康と文化生活の水準の向上をもたらすために推進される土地の合理的利用と関連した総合計画と言うことができる。したがって、都市計画は、都市内の土地利用、基盤施設、開発事業等の方向性の決定を革新的な課題としているのである。

都市計画業務は、地域を中心になされる局地性が強く、住民の生活と直結する分野という点で、地方自治の要諦である。したがって、都市計画はその性格上地方自治体及び地域住民の立場が優先的に反映されることにより、適正な成果を得ることができる。

近年韓国では、都市の乱開発を防止し、地方自治体と住民が責任感を持ち、真の意味での生活者中心の地域づくりを可能とするためには、分権型都市計画体系の構築が重要だという指摘が提起されている。分権型都市計画は、国土利用の効率性の向上と地域の特色の維持を重要な目標としている。したがって、分権型都市計画が適切に遂行されるためには、

地方自治体が計画の権限を持ち、地域主導の都市計画を推進することができる条件が整えられなければならない、さらに、中央政府、地方自治体、地方議会、地域住民等、関連部門が互いに協力しあう体系をかたちづくることが求められる。地方自治体の計画の権限とは、地方自治体が管轄区域に対する地域的計画を自らの責任の下で行ったり、当該地方自治体と関連がある上位計画の策定の過程に参加する権利を指す。これは、主に空間計画または国土計画と密接な関係がある。

韓国の現行地方自治法第9条第2項各号に例示されている地方自治体事務には、都市計画事務が含まれていない。しかし、都市計画事務がその性質上、地方自治体の固有事務だという点には特に異論はない。ところが、韓国は現在まで住民の質を決める基礎となる地域の建築と土地利用に対する都市計画を中央集権的に行ってきた。そのため、地域に定住し、生活する構成員が望むような都市計画を行うことができなかつたのである。その結果、生活者中心の地域づくりがまともな結果を残すことができなかつたという評価を受けている。

このような反省とともに、2003年2月に発足した盧武鉉政権は、国政の核心課題の一つとして、地方分権を強調した。このようなながれのなかで、分権型都市計画の策定と推進が本格的な注目を集めるようになったのである。

## 2. 分権型都市計画体系の構築のための関連部門の役割の再調整

都市計画において、地域に主導権を与える分権化は、住民自治の向上、分権型社会構造の定着等、肯定的な評価とともに、地方自治体間の競争を激化させたことにより、乱開発と環境破壊という否定的な影響もあった。したがって、都市計画において、地方分権化が適切になされるためには、国家と地方自治体の役割分担が新たになされなければならない。

国家（中央政府）は、これまで地方自治体を指導、規制してきた惰性から脱し、地方分権時代にふさわしい姿勢を見せなければならない。かつてより改善されてはいるが、まだ都市計画過程における国家の干渉が多い状況である。たとえば、都市管理計画の立案と決定に関する小さくない権限が国家に集中しており、用途地域の指定と変更に関する事項等も、国家が決定するようになっているため、地方自治体が一貫性を維持し、独自の開発を行うことが容易でないという不満が噴出している。

これまで、韓国の中央政府と地方自治体間にもたらされた葛藤の原因として、地域の産業と経済及び住民生活と深い関連がある都市計画を推進する際の、中央の統制と干渉があげられる。したがって、国家は地域が自律と責任に基づいて分権型都市計画を遂行することができるよう、地方自治体に対する権限移譲をもう少し積極的に行うよう検討されるべきである。また、国家は都市計画の長期的方向を提示し、地方自治体間で発生する葛藤を調整し、相互協力を誘導することにより、全国土が特色のある発展を成し遂げることがで

きるような環境をつくる助力者の役割を果たすことに専念すべきである。さらに、国家は都市の特色により生の質を向上することのできる適切な基準と多様なモデルを提示し、地方自治体がこのような方向で都市計画を推進することができるように誘導しなければならない。

韓国の国土計画及び利用に関する法律は、都市計画決定権を広域自治体長である特別市市長、広域市長、道知事に与えている。したがって、都市基本計画の承認等の権限が広域自治体長に集中することにより、基礎自治体の土地利用や地域開発、管理に関与し、行政が非効率となる憂慮がある。したがって、広域自治体長が都市計画に関する権限の強化にともなう問題点を最小化するために、地方都市計画委員会の専門性の強化と、地方議会の審議機能の改善を前提とし、基礎自治体も該当地域の都市管理計画を主管することができるようにする措置を積極的に検討する必要がある。これは、都市計画が住民の福利と地域発展に及ぼす影響が莫大であることを考慮する場合、広域であれ基礎であれ、地方自治体が自身の管轄地域で計画権限を行使することが望ましいという点で改善が求められる。

米国等の先進国は、都市計画策定の発議、計画案の策定、及び最終確定に至る業務を、住民の代議機関である地方議会が管掌しているものとして知られている。しかし、韓国の地方議会は、地方自治体長が作成した都市管理計画を立案する過程で意見を提示するという水準程度の役割しか与えられていない（国土計画及び利用に関する法律 第12条及び第28条）。これは、地方議会が、関連法令に該当する地方自治法と国土計画及び利用に関する法律により地方自治時代にふさわしい代議機関の役割を果たすことができるような権限が与えられていないことを意味する。住民の意思を代弁する地方議会の位置づけと役割の強化は、都市計画が適切な方向で推進されるために要求される重要な項目である。したがって、地方議会が市・道知事の権限に該当する都市基本計画と都市管理計画の承認権及び決定権を決議することができるよう、それに相応した役割を果たすことができるようにするか、もしくは地方議会が都市計画の同意権もしくは承認権を持つことができるようにする法案も検討される必要がある。ただし、地方議会が住民からの得票を意識し、合理的な判断をすることができない状況を未然に防ぐため、会議を地域放送、インターネット等を通じ、外部に公開するかたちで統制する案もともに考えられなければならないだろう。また、地方議会が都市計画決定を遅らせる場合に備え、議案の処理期間を定めておく等の案も検討する必要がある。

様々な条件が不十分であることをはじめ、韓国における都市計画の推進過程では、地域住民の意思を十分に反映することができない。その理由は、都市計画に対する地域住民の専門知識が不足し、都市計画過程で地域住民が参加することができる道が大きく制限されているためである。しかし、地方議会が復活することにより、都市計画に対する住民の関心が増大している。それにも関わらず、まだ都市管理計画の立案過程に住民が意見を開陳する水準を超える参加を実現することは容易でない状況である。今日、都市計画過程において、住民参加は必要不可欠な条件となっており、都市計画が成功するかどうかを決定す

る重要な要因の一つとすることができる。都市計画過程における住民の参加は、都市計画過程を透明にし、住民の実質的な権利を保護する装置の役割を果たしている。現行の国土計画及び利用に関する法律も、都市関係計画決定と関連し、住民参加方式を通じた都市管理計画案の提案と住民の意見の聞き取りを認めている。したがって、住民の立場からは、地域問題と都市計画にさらに積極的な関心を持つべきであり、地域の発展をもたらすための合理的な提案を持続的に開陳し、都市計画過程をモニタリングし情報をながすことにより、発生し得る試行錯誤を低減することができるよう協力の姿勢を示さなければならない。

### Ⅲ. 韓国の地方自治体と住民によるまちづくり

韓国は、1970年代に「セマウル運動」をはじめ、地域のすがたをその構成員の自発的な参加を通じ改善しようという大々的な革新を行った。セマウル運動は、住民の参加、中央政府と地方自治体の支援、地域環境の改善等を内容としているため、様々な側面からまちづくりと類似した点が多い。ただ、セマウル運動は、時間のながれにともない、官主導方式によって進められたことにより副作用をもたらした。

韓国は、参与政府の発足以降、地方分権の推進と、さらに地域問題を地域住民の意見をまとめ解決しようという努力を促しており、地方自治体は適切な地域の特色を産み出すため、地域のすがたを改善するまちづくりに相当な関心を見せている。

#### 1. 「セマウル運動」の性格と評価

韓国の朴正熙大統領は、1970年4月22日、旱害対策地方長官会議において、「まちづくりの自発的な意欲が見られないまちは5年経っても同じであろう。まちの住民がやってみようという意欲を持ち立ち上がれば、政府が少しばかり助けるだけで、2~3年で活気ができます。現場の行政責任者がこのような雰囲気をつくらなければなりません。われわれは生活が豊かでないことを一つの宿命と考えるのではなく、われわれ自身が自分のまちは自分の手でつくりあげるという自助、自立精神をよびおこし、汗水ながして働けば、すべてのまちが遠くない日に豊かで優雅なまちへと、そのすがたが変わっていくものと確信しています。近年では、住民の力により道をつくり、橋をかけなければなりません。(中略) この運動を「セマウル(新しいまち)づくり運動」と言ってもよく、「充実したまちづくり運動」と言ってもいいでしょう」という即席の演説をした。この演説が「セマウル運動」の出発点であった。このように、「セマウル運動」は当初その名称も「セマウルづくり運動」であり、運動の定義や理念も整理されていなかったばかりでなく、体系性のある短中期的な事業計画を策定し推進したのでもなかった。1970年に田植を直前にした春、日照りが深刻化した際、天災を国民の意志で克服しようという朴正熙大統領の呼びかけが「セマウル

運動」のはじまりとなった。

近年、セマウル運動は自助、協働精神を根幹に、「もっといい生活をしよう」という素朴な運動である。セマウル運動の実質は、まちづくりとセマウル精神（勤勉、自助、協働）の実践にある。セマウル運動は、自分一人だけではなく、自分の近隣、自分のまち、さらに皆が共にいい生活をおくるための運動という性格を持っている。この場合、「いい生活をおくること」は、物質的のみでなく、精神的にもいい生活を送ることを意味している。さらに、今日のわれわれのみでなく、子孫もさらにいい生活をおくることのできる生の基盤をつくろうというより大きな意味も含んでいる。

整理すれば、セマウル運動は、その基本精神である勤勉・自助・協働の精神をもとに、われわれが生きているまち（地方）と社会、そして国家を新たに建設することであり、これを通じ、真の生きがいと価値を追求していく実践運動である。したがって、セマウル運動は、ひとつのまち、ひとつの地域、ひとつの国家といった共同体がともにいい生活を送ろうという全人類の共通の念願を含んだ運動だということができる。

1970年代のセマウル運動は、次のような2つの要因が結合することにより、大きな成果をあげてきた。まず、1960年代から輸出主導型の工業化が進展し、1970年代からは都市・農村間の格差が顕著となり、農民も危機意識とともに「自分たちも一度いい生活を送ってみよう」という自覚がされるようになった。次に、1960年代はじめ、韓国経済の実情としては、政府が農民の自助事業を支援することのできる最小限の物資（セメント、鉄筋等）までも供給することのできる財政力がなかったが、1970年代に入ってからそれが可能になった。

以降、1980年代、1990年代を経て、産業化が大きく進展し、これにともない農村人口が急減する事態が発生した。そのため、農村に活力を取り戻す力が大きく減ってしまったのである。また、所得水準の向上にともない、国民の間でいい生活を送ろうとする意志が大きく減じ、官主導の運動が持つ各種の弊害が続出したことにより、セマウル運動は過去の名声を大きく失ってしまった。しかし、セマウル運動が韓国の経済発展に大きな一つの役割を果たしたことは言うまでもなく、依然としてその精神と趣旨は非常に有効なものと考えられる。

### 3. 近年における韓国のまちづくりの動向

日本では、1960年代における高度成長期を経て、中央集中の弊害と限界が顕在化してきた。1970年代後半に至り、中央集権から地方分権、国家統制から市民自治、中央文化から地域文化、そして画一主義から分散主義へと価値観が変化した。そしてこの変化により困難を克服しようと努力を始めたものとされている。このような地方化政策のなかで代表的な事例のひとつがまちづくりだということができる。

日本のまちづくり運動は、所得増大が必ずしも生の質を保障しないという認識をもとに、

物理的な機能改善を中心とした既存の都市計画制度を補完するという視点から展開された。これは、政府のマクロ的で表面的な鳥の目ではない、市民が生活のなかで体験し感じた蟻の目で市民自ら生活環境をかたちづくり、都市の特色を発掘、回復していこうという市民運動だと言うことができる。このような日本のまちづくり運動は、官の主導する方式ではない住民参加を核心としており、日本全域に拡散するほどの発展を遂げた。

日本のまちづくりは、1970年代はじめには急速な産業化により発生した公害問題に抗議する形で活動が展開され、1970年代中盤以降は、次第に日常生活に必要な施設や都市整備、または再開発事業等の制度化された事業に至るまで、多様な領域に拡大してきた。1980年代以降は、まちづくりの骨格が形成されはじめ、これにともない全国の地方自治体は都市デザイン室やまちづくり課等を設置し、住民参加によるまちづくり事業に対する支援を強化した。要訳すれば、日本は、まちづくりが本格的にはじまった1970年代後半以降、30年以上の時間を経て、多くの試行錯誤を経験しながら、時代と地域により多様なまちづくりの方法を開発し、住民参加を増やし発展させていったと評価される。特に、1980年代と1990年代を経て、中央政府、地方自治体、地域住民のパートナーシップが大きく強化され、住民が地域政策の策定段階から執行に至るまで、全過程に参加しなければならないという認識が広まった。また、多くの地方自治体がまちづくりを体系的に支援する目的で条例を制定、運営しており、まちづくり情報センターの設置、まちづくりファンドの助成、まちづくり組織間のネットワーク形成等、まちづくりの領域と意味がさらに拡大する傾向を見ている。特に、まちづくりは都市計画、地区計画、建築等、多様な分野の制度的または非制度的領域までを包括する意味で使われている。

韓国は、参与政府の発足を契機に、地方分権を国政の核心課題として設定し、地域の役割強化を目的に、地域均衡発展特別会計の新設等、様々な制度の改編を断行した。このような雰囲気の醸成にともない、法、制度的に都市計画過程に地方分権が大きく反映される傾向が現われており、日本のまちづくりとその性格が類似した事例が見られるようになっている。

近年、韓国の一部地域で行われている都市づくり事業は、適切な成果をあげているものと評価される。代表的な事例として、ソウル特別市冠岳区サダン 3 洞のヤンチ公園造成、大邱広域市中区サムドク洞の垣根取り払い運動、釜山広域市金井区のクムセム・マウル等をあげることができる。

ソウル冠岳区サダン 3 洞のヤンチ公園造成は、便宜施設が少なく、住民による利用がななく放置されていたため、ごみの不法投棄場になってしまっていた 1870 m<sup>2</sup>にもなる駐車場予定地を公園に変えたという事例である。少数市民が、そこに駐車場を設置する代わりに、公園の整備を提案し、この提案に対し多くの住民が応え、専門家、公務員等がともに力を合わせ、住民が好む美しい公園（ヤンチ公園）が誕生したのである。大邱広域市中区サムドク洞の垣根取り払い運動は、近隣と近隣の壁となっている垣根をとりはらい、互いに交流し、地域住民全員が一緒になれる共同体をつくるための努力として評価される。一方、

釜山広域市金井区のクムセム・マウルは、住民同士のいきいきとした人情味あふれる交流、あふれだす、愉快的気持ちの広がり、格調高い文化の創造、厚い住民連帯の形成、住民参加を通じた生き甲斐と楽しみを感じずるまちの共同体づくり、共に暮す新しい故郷づくりを実践する代表的な事例という称賛の声があがっている。

以上の事例が示すように、韓国のまちづくり事業は、まだ初歩段階にとどまっている。日本と比較した際、韓国のまちづくりはその重要性和価値を今まさに認識し始めた出発点の段階にあると言っても過言ではない。まだ、大多数の住民は、まちづくりの意味と価値等に対する理解が不足し、その発展方向と実践方式に対する研究も不十分である。しかし、地方の役割と重要性が以前よりも大きく認められてきたながれに照らして見ると、遠くない将来に韓国方式のまちづくりが定着する可能性が高いものと考えられる。

#### IV. 韓国のまちづくりの発展方向

日本のまちづくりが成果をあげた原因として、次のような点を指摘できる。まず、日本のまちづくりは、行政サービス方式を止揚しながら、地域の構成員の愛情と手が差し伸べられた共同体の創造を目標としている。

次に、住民が主体となり、行政は住民の自発的な活動を支えるかたちで、まちづくりが進められている。これは、まちづくりが成果をあげることができるためには、地域住民と行政（公務員）が互いに協力しなければならないことを意味する。この場合、地域住民と行政を結ぶ橋として、まちづくりセンターを設置、運営する方法が有効に働いている。まちづくりセンターは、公務員、民間人、そしてボランティア等により構成される半行政、半民間組織に該当する。

第三に、地域の名跡や伝統、そして文化をとどめた歴史的な場所、名所等の長所を活かし、まちのすがたを改善する方式が、積極的に活用されている。特に、地域の自然景観を損なわず保存しながら自然と現代の調和を追求する方式をとっている。

日本で成功したまちづくりの事例は、韓国のまちづくり事業が目指した成果をあげるためには様々な準備が必要とされることを示唆している。まず、まちづくりが順序だてて推進されるためには、その事業を主管する担当組織の設置と、安定的な財源調達的方式が検討されなければならない。つまり、まちづくりセンターやまちづくりファンドの設置等により、まちづくり事業を推進する制度的装置を準備しなければならない。

次に、住民が協力してともに居住する空間を発展させようという共同体意識を育てることが求められる。住民の間における共同体意識の形成と普及は、まちづくりの成功を導く非物質面での土台となる。

第三に、まちづくりは、住民が参加し主導するかたちで進められなければならない。その理由は、まちづくりを推進する究極的な理由が、住民の幸福を増進させることになるか

らである。地域住民が真の幸福を得るためには、彼らが主導し、願う方向に、まちづくりが進められなければならないということには、反論の余地がないであろう。