

住民運動の観点から見た韓国のまちづくりと 地域福祉の現況

2009年2月14日

イ・ホ

プルプリ（草の根）自治研究所 所長

引用する場合は著者の許可をとってください

1. 分権化に対する住民運動の立場

韓国の地方自治制度は、1991年の地方議会選挙実施により韓国社会に導入され、1995年の地方自治体首長選挙により定着した。しかし、韓国の地方自治制度は、住民の観点からよりも、主に団体自治の観点を中心に制度がつけられ、施行され、今日に至っている。このような状況で、盧武鉉政権は地方分権に関する議論を本格化させ、福祉政策に係る権限を大幅に地方自治体に移譲した。そして、都市計画分野においては、金大中政権の頃より、その決定権を地方自治体に大幅に移譲するという制度上の改革がなされた。

しかし、住民運動の観点からすると、このような分権化の進展は方向性に問題がある。その問題とは、中央政府が独占してきた権限を分け持つ主体として、住民が抜け落ちているということである。すなわち、中央政府の権限は主に地方政府間で配分されただけであり、地方社会の主権者である住民に対する権限配分がなされなかったのである。これは、韓国社会の地方自治制度が団体自治を中心に行っている問題を全く改善できないまま、分権化へのながれが生じたことを意味する。

無論、このような全般的な分権化のながれのなかで、都市計画における住民参加の可能性はより拡大され、住民主導のまちづくり事業が全政府的な政策として推進される等の革新的な案が導入された。また、地域福祉においても、「地域社会福祉協議体」が設置される等、地域社会福祉機関と専門家の参加と、さらにはそれらの役割を拡大しようという取り組みもなされた。しかし、これは基本的に分権化のながれのなかで行われたものではない。そして、このような制度の変化や政策は住民運動が目指す住民自治の発展という視点においても、その実際の内容は十分に満足のものではない。無論、このような変化を通じ、ハードウェア的に住民自治の可能性が拡大したという点自体を否定することはできない。しかし、このようなハードウェアが機能するためのソフトウェアに対する考慮が不足していたのである。

このソフトウェアを活性化させるためには、政府の政策的意思のみではなく、官民のパートナーシップとガバナンスをより強化するための努力がなければならないだろうが、これに対する実質的な関心が相対的に不足していたと思われる。特に、李明博政権になり、官民パートナーシップとガバナンスはより深刻な局面をむかえている。したがって、近年韓国で分権化が進められはしたものの、住民自治の視点を持つことができず、都市計画及び地域福祉における住民自治の可能性は、住民参加の動機及び参加住民の権限を強化する等のソフトウェア面における考慮が不足していたため、実効性をあげることができなかつたと判断される。

2. 都市計画とまちづくりに関連した現況

1) 都市計画

地方自治制度の実施以降、中央政府における多くの許認可権が地方自治体に移譲されたが、なかでも都市計画に関連した計画策定及び許認可権が大幅に地方政府に移譲された。

また、計画策定の段階で、住民の参加を強化する方向での制度改革も同時に進められた。都市基本計画と都市管理計画の策定主体を地方政府に移譲したことや、再開発関連の許認可権を地方政府に移譲し、その過程を大幅に簡略化したことは、その代表的な事例である。

しかし、このような都市計画関連の権限を、地方自治体に大幅に移譲し、その承認手続きを簡略化する等の取り組みは、分権化の観点からなされたものではない。これは、各種都市計画事業に対する規制を緩和する視点からなされたものである。また、この過程での住民参加もまた、実質的な参加とまではいかず、形式的なものにとどまっている。住民の意見をまとめるために設けられた関連法規の規定を見ると、多様な利害当事者を含んだ住民が実質的に参加することまでを想定していない。このような点で、都市計画と関連した地方政府の権限強化と住民参加の強化に関する改革は、地域社会の自主的な発展と住民自治の強化には実質的に至っていない。

その代表的なケースが、各種の再開発事業である。再開発事業に対する承認権が地方自治的に移譲され、さらに事業承認の手続きが簡略化されたが、これにより地域社会が一樣に病に患ってしまった。選挙を通じ執政権を握った地方自治体の首長は、自身の任期中、目に見える成果を残したいと思う。これにより、開発ブームが生じたのである。しかし、このような開発ブームは、地域の物理的環境が単純にリモデリングされるだけにとどまらない。利害当事者に対する十分な情報提供がなされず、借家人に代表される社会的弱者の参加を根本的に排除する等の問題が生じたのである。しかし、開発事業の過程で、低所得層の住居権等の問題は、地方政府を含む開発事業の推進主体にとって、重要な関心事ではない。地方政府は、開発事業を通じ、低所得層を追い出し、中産層以上の経済的に余裕のある階層が流入する機会を拡大しようとするだけである。そのような状態で、その地域における低所得層の住居問題に対し、開発事業に投入される建設企業が関心を持つことなどできるはずがない。

地方自治が実施され、開発事業に対する手続きが地方政府を中心に簡略化されるにともない、この問題は非常に深刻になった。多くの専門家は、韓国社会を「土建国家」または「土建社会」と呼んでいるほどである。また、このような現象は、地域社会を中心にした既存の既得権勢力（土豪勢力）が地方政府の権力まで掌握することにより生じたものと考えられている。

こうした現象は、深刻な環境破壊、地域住民の生存権と生の質が低下する問題を引き起こしている。地域に発生した開発事業に対する反対闘争は、最近になり従来とは異なる様相を呈している。それは、このような開発事業に反対する階層が非常に多様化し、幅広くなっているからである。かつては、開発事業による住居を失った貧しい借家人が開発事業に反対するほぼ唯一の階層ということができた。しかし、今は家主と借家人、そして開発事業者による環境の破壊を憂慮する多様な市民が開発事業の反対闘争に同調する傾向を見せている。それにも関わらず、開発事業によって利益を享受しようとする者や、開発事業を通じ政治的目的を達成しようという勢力らにより形成される地域社会の「開発連帯」の

威力は、不動産景気の下落によっても簡単には崩れていない。

しかし、都市計画に関連した地方政府の権限強化が常に否定的にのみ評価される理由はない。地域の特性を勘案した都市計画と、その過程で、住民の実質的な参加可能性もやはり高まったからである。清州市では、住民の実質的な参加により都市基本計画を作成した例がある。このような事例が可能であったのは、やはり都市計画に関連した地方政府の権限強化と、住民の参加を制度的に保障したためである。したがって、重要な点は、地方自治体の意思のみでなく、地域住民の政治的影響力がどれほど強化されたかにより、都市計画に関連した制度の変化がどのような方向に向かうのかが決定されるということである。そこで住民運動においては、運民の力量と政治的影響力を強化させる過程を通じ、このような問題に対抗する方向性がさらに明確にうちたてられようとしている。住民の力量と影響力強化の程度により、このような制度的変化の方向が決定され得る。したがって、現在立ち現われている問題点は、住民の力量と政治的影響力がそれほど脆弱であるために発生していると言うことができる。これは、住民運動においては、危機でもあり、チャンスでもある。

2) まちづくり

都市計画と関連した地方政府の権限強化が比較的望ましいかたちでなされているものの一つが、まちづくり事業の拡大である。盧武鉉政権は、その末期である 2005 年、「住み安い地域づくり」事業を全政府的に拡大しようという試みを始めた。これにともない、2006 年にはこれに関連した多様な議論と研究が進められ、2007 年以降、まちづくり事業に対する政府の支援が実質的になされるようになった。中央政府においては、行政安全部で「住み安い地域づくり」、国土海洋部で「住みたい都市づくり」、農林水産食品部で「住みやすい農村づくり」、文化体育観光部で「行きたい島づくり」等の事業が進められた。そして、このための予算の支援もまた拡大された。行政安全部の「住みやすい地域づくり」の場合、事業対象として選定された邑面洞当たり 2,000 万ウォンの予算が、市郡区の場合には 2 億ウォンの予算が用意された。また、国土海洋部の「住みたい都市づくり」の場合には、モデル都市として選定された場所に対し、最高で 3 億ウォンまでが支援された。このようなながれは、中央政府の支援のみでは決して終わらなかった。公共機関から民間団体に対し支援する内容においても、まちづくり事業が重要な項目となり、またいくつかの自治体ではまちづくり支援条例が制定され、まちづくり支援センターも設立された。また、現在ほぼすべての邑面洞に設置されている住民自治センターにも、まちづくり事業が積極的に勧められており、これに対する中央政府の支援も毎年増加する傾向にある。

しかし、韓国社会でのまちづくりは、政府のこのような政策が推進される遙か以前から、地域社会に根付いて活動している市民活動団体により進められていた。そして、こうした活動は日本の「まちづくり」が韓国に紹介される以前から存在していた。このような市民社会でのまちづくりは、都市計画に対する市民参加または物理的環境改善などの水準に対

する関心にとどまらなかった。当時のまちづくりは、住民のコミュニティを形成し強化しようという関心から始まった。また、市民社会団体のまちづくりは、住民が自らオルタナティブとなるコミュニティを建設する過程を通じて、実践的な民主市民教育の場として機能し、住民自治運動としての意味を持っていた。

このように、政府が政策として推進したことにより、韓国の地域社会では、まちづくり事業が非常に活性化した。しかし、このような政府の政策としての推進は、それにとともなう多くの問題点もやはり抱えている。それは、まちづくり事業が主に可視的な成果がともなう物理的な環境改善事業を中心に進められている点と、民間の主体性よりも政府支援の有無により事業展開が決定される等である。こうした事情により、従来のまちづくり事業におけるコミュニティの形成と強化という意義よりも、可視的な成果が現れる計画をたてて、政府の支援を受け事業を推進しようというような考え方が見られるようになった。また、市民の主体的な参加による計画の策定と実践の代わりに、行政が外部専門家を動員し深く介入しようという動きも強く見られた。これは、従来の韓国社会において市民社会団体が推進してきたまちづくり事業の歪曲を意味する。

住民運動の立場からすれば、このような現象もまた危機とチャンスの一両性を帯びている。まちづくり事業の理念が住民の主体的な参加を前提とすることにより、事業を媒介に官民協力の実践的な経験が蓄積されているという点と、さらに民間の事業の成果が官から一定程度の認定を受け、韓国社会の全域に広くいきわたる可能性があるという点は、明らかに肯定的な変化だといえることができる。しかし、まちづくり事業が可視的な成果を重要視し、そうすることにより、住民の自発的で主体的な参加よりも、外部の専門家と行政の介入による効率的な推進が重要視されているという点等は、むしろ民間が主導していた時期のまちづくりを歪曲する側面もある。このような長所を生かし短所を補うことも、やはり住民運動の課題だといえることができる。

3. 地域社会福祉に関する現況

韓国社会の公式的な地域社会福祉は、総合社会福祉館が低所得層の密集地域を中心に設置され始めた1980年代から始まったといえることができる。しかし、民間の視点からは、1970年代以降、大都市の大規模再開発事業にともなう強制撤去に対し居住権を主張した頃に、地域社会福祉運動の起源を見出すことができる。また、従来の地域社会福祉を土台にした総合社会福祉館は、主に韓国社会の不十分な公的扶助を支える役割を果たすものと考えられた。しかし、政府の十分な財政支援がなく、収益事業に神経を注いだことから、地域社会福祉館としての役割を十分に果たしてきたとはいえない。一方、貧しい被撤去民の居住権獲得闘争の持続的な展開と、1980年代末から始められた貧民地域における住民自治組織の創設により、福祉等の問題を共同体として解決しようという動きは、韓国社会で地域社会福祉の非常に先進的な経験であったといえることができる。そして、このような住民運動における地域社会福祉運動が、政策的に受け入れられたのが、金大中政権以降、設置、運

営され始めた自活後見機関である。

自活後見機関は、金大中政権が主張した「生産的福祉 (workfare)」の代表的な政策といえることができる。この機関は、貧困階層の自立と自活の支援をその目的とし、貧民地域の住民運動において多様に展開されてきた生産的協同組合方式の共同体運動をモデルにしたものである。しかし、自活後見機関については、低所得層の自活のための共同体創出に成功したというより、政府による単純な社会福祉サービスの供給システムの一つに陥っているという批判が内外から提起されている。無論、自活後見機関で働く多くの職員は、住民の自助的な組織を通じた自活という住民運動の精神を実現するための努力を依然として続けている。しかし、一部では成果をあげたものの、全般的には先述の批判をまぬがれることはできない状況にある。

盧武鉉政権になり、地域社会福祉に関連し多様な政策上の変化が実施され、社会福祉に関連した政策の決定権限は、大幅に地方自治体に移譲された。また、地域社会の社会福祉サービスの供給システムを改善するための多様な試みがなされもした。

2004年7月、地方分権の強化という名目のもと、国庫補助金制度の改革が実施された。これには社会福祉分野も含まれ、中央政府の社会福祉政策のうち67事業が地方自治体に移譲された。しかし、67事業に必要な総予算に比べ、実際に地方自治体で編成された予算が不足するという問題が発生した。これにより、地方自治体によっては、関連福祉事業が縮小またはまったく施行されない地域が生じた。そして、これは地方間の福祉格差の拡大という現象を惹起した。すなわち、財政自立度が低い農村地域または低所得層が多く居住する都市地域であればあるほど、多くの福祉予算を必要とするが、こうした地方政府の財政自立度は特に低く、福祉に割り当て可能な予算がさらに不足するという問題をさらに悪化させたのである。

また、2003年6月、社会福祉事業法の改正にともない、2005年9月からは地域福祉協議体の設置と地域福祉計画の策定が法定化された。地域福祉協議会の設置は、社会福祉特有の問題点であった福祉サービスの供給を官民協力体制の整備により改善しようという目的を持って進められた。これにともない、全国的に地域福祉協議体が設立されたが、大部分の地域では、十分な機能を果たすことができず、名前のみあるという状況になっている。こうした事態を引き起こした最も大きな理由は、地方政府がこのような民と官の協力体制に対する認識が不足し、実質的な権限を与えていないことである。

このような盧武鉉政権の地方分権と関連した地域社会福祉制度の変化は、地域社会福祉において市民社会の積極的な参加を可能にした変化だといえることができる。すなわち、地域市民社会の立場からは、自らの活動の力量を行政との協力のもとでより拡大することができるようになったという点で、これらの制度の変化を肯定的に評価することができる。しかし、地方政府の予算不足、地方行政と地方議会の市民社会に対する認識不足等により、実質的な効果はわずかなものでしかない。

こうした問題点があるにも関わらず、これらの制度的な変化は、基本的に地域社会を基

盤にした住民運動の立場からすると、多くの希望をもたらすものとなっている。まず、地域社会福祉とは、住民組織化（community organizing）を主な実践方法論としている。すなわち、地域社会福祉は、住民が福祉サービスの一般的な受給者にとどまるのではなく、コミュニティ組織化を通じ必要な福祉サービスを創出し供給する主体として位置づけられることを目的としているのである。地域社会福祉における裁量の増加にともない、住民の組織化を通じて、地域住民の力量と政治的影響力が強化され、地域社会福祉の方向性が大きく変わってくる。

実例として、天安市で活動する「福祉の世界を切り開く市民の集まり」では、10年あまりにわたる活動の成果を通じ、これまでに二度、地方自治体の首長選挙において政策的に関与し、多くの成果を得た。すなわち、地域の民間福祉団体が選挙時に政治的影響力を発揮し、提案した福祉政策の大部分が採り入れられるという成果をあげたのである。また、最近では、数年間にわたり天安市の予算を分析し、福祉予算の代案を市に提案する活動を展開することに成功した。市当局からも、非常に適切で影響力のあるオルタナティブの活動として認められている。しかし、このような活動は、天安市の「福祉の世界を切り開く市民の集まり」の事例にのみ見出されるものでは決してない。地方行政に及ぼす影響力に団体ごとの差こそあれ、これと類似した活動が全国的に様々な場所で展開されている。そして、これらが地域福祉運動ネットワークを形成し、必要な情報を交換し、専門的な領域において共同で対処する等の活動を繰り返しているのである。

4. おわりに

地方分権は基本的に中央政府の権限を地方政府に移譲することだけではなく、地域住民の参加を通じ権限が共有されることによってはじめて意味を持つ。そのためには、基本的に官民のパートナーシップまたはガバナンスの基盤が充実されるプロセスが必要である。盧武鉉政権においては、これに対する考慮が十分ではなかった。しかし、大きな視点から見れば、地方分権の進展は、様々な問題点にも関わらず、地域の住民運動の陣営において、自らの能力及び影響力の強化の程度により多くの権限を行使できる可能性を秘めている。このような可能性は、韓国の市民社会運動においても大きな注目を集めている。これにより、韓国の市民社会運動全体において、地域社会を基盤にした住民運動が、重要な社会運動の方向として注目を集め、その活動の経験と成果が継続的に拡大しつつあるのである。

近年では、ここ数年進められてきた官民のパートナーシップ、ガバナンスまでもがかなり縮小あるいは歪曲される兆しが見られる。特に、市民社会団体に対する政府の牽制と関係断絶のながれは、この間、市民社会、特に住民運動の陣営から始められたまちづくりと地域社会福祉の領域においても、一定の影響を受けているという点で、非常に憂慮される状況にあると言える。