まちづくりの国際比較

競争論理を導入した韓国の過疎化地域におけるまちづくり事業の現状

韓国全羅北道鎮安郡の取り組みを通して

鄭　有景
政治社会学

はじめに

近年、韓国の農山村地域では少子高齢化が加速化し、人口減少が予測される中、衰退している地域を活性化させるためのまちづくりの取り組みが全国各地で行われている。日本と同様に深刻な少子高齢化が進んでいる韓国において、農村地域の過疎化問題はより深刻である。このような現状の中で、農村開発政策という名のもとで韓国中央政府や各自治体によるまちづくり公募事業が推進されている。

韓国は１９８７年に六・二九民主宣言が提唱され、制度的民主主義国家に移行し、１９９５年に地方自治の時代が幕を開けることになった。とはいえ、長年にわたる権威主義的独裁体制の下におかれていたため、ボトム

アップの地方自治や住民自治はすぐに定着するようなものではなかった。２０００年代に入り、住民参加型のまちづくりが提唱されるようになってきたが、その背景には、従来の中央政府から自治体へのトップダウン型の農村開発政策に対する反省や住民主導のまちづくりや地域活性化への意識の高まりなどがある。

このような流れの中で、住民主導のまちづくりを目指したまちづくり公募事業を最初に提案した自治体がある。韓国全羅北道の鎮安郡という自治体である。

決断科学プログラムの統治モジュールでは、海外フィールドワークとして韓国を訪れ、少子高齢化が進んでいる韓国の過疎化地域における持続可能なまちづくりのあり方に関する調査研究を行っている。韓国全羅北道鎮安郡は、韓国の中では早くからまちづくりの取り組みが始まり、韓国のまちづくり事業の特徴とも言える段階的まちづくり公募事業のモデルを構築したところである。段階的まちづくり公募事業とは、住民の力を強化しながら、小規模から大規模へと段階的にまちづくり事業を進めていく仕組みである。

地域の景観・環境整備のような小規模のまちづくり活動から始まり、所得創出の事業などを経て、中央政府の公募による大型プロジェクトのまちづくり事業へと進むことが想定されている。すなわち、第1段階で選定された地域は、事業完了の際に審査を受け、その枠組みから選ばれた地域は第2段階に進み、その次は第3段階に進むような、いわゆる選択と集中によるまちづくり事業の形態であるといえる。

本稿においては、選択と集中によるまちづくり公募事業によるまちづくりの取り組みが韓国でどのように機能しているのかに関して、フィールド調査での結果をもとに、その効果や問題点などに関して検討を行う。これらを踏まえて、日本における選択と集中の議論との対照を行う手がかりにしたい。

1. 韓国の農村開発政策の変遷過程

韓国では、１９６０年代以後の権威主義的独裁政権による高度経済政策の推進、１９８７年の民主主義国家への移行、１９９５年の地方自治制度の実施にいたるまで、政治社会的な背景の中で、中央政府の農村政策は影響を受け変化してきた。

韓国政府による農村政策の変遷過程に関して以下の表1を参考にしてもらいたい。

従来の政府主導による農山村政策はハードウェアの整備に偏っていたため、農村の環境や所得開発、人材開発などのソフトウェアが重視されていないことを批判する声が高まった。従来の農村政策によって、政府主導の方式が固定化され住民の主体性は低下し、地域の特性を生かした農村開発にはならなかった。すなわち、地方政府は中央の農村開発事業をそのまま代行する役割を果たすに過ぎなかった。このような農村政策を再考すべく、近年の韓国の農村地域におけるまちづくりの現場では、

区分	年代	主な内容	推進主体
地域開発事業	１９５０～１９６０	住民組織化、指導力涵養、資源造成及び所得増大活動、生産基盤整備、生活環境改善	地域開発指導員、住民
農村セマウル運動	１９７０	セマウル指導者育成、住民組織化、生活環境改善、資源造成及び所得増大活動、生産基盤整備	政府公務員とセマウル指導者及び住民
農村地域総合開発	１９８０	都・農統合開発、中心都市育成、地域産業開発、教育・文化・医療など定住環境開発、環境開発	自治体、住民
定住生活圏開発	１９９０	中心マウル開発、住宅及び道路開発、上下水道開発、環境開発、マウルの公共及び便宜施設の開発	自治体、住民代行機関

表１．農村地域開発政策の年代別変遷と主要内容
（出典：송미령（2006）「마을만들기 정책의 변화와 최근 동향－“살기 좋은 농촌 만들기”를 중심으로」、건축역사연구 15、p.140. を参考に筆者作成）

を離れることを余儀なくされることがしばしばあった。朝鮮戦争前後の農村地域は、一般的に地主・既得権・親日・親米・右翼対小作農・搾取・反日・反米・左翼の対立構図におかれていた。また、都市部あるいは日本へ留学し、新世界を経験して帰ってきた若者の中では、左翼指導者となり、朝鮮戦争後の左右対立の中で、殺され、あるいは北に渡ってしまうこともあった。

その後の長期にわたる独裁政権の下では、農民による民主化運動が弾圧をうけ、農村地域の住民組織は解体された。他方で、独裁政権による成長優先の高度経済政策により、農村地域は都市部へ労働力や食料を供給する基地として機能していた。その過程の中で、昔ながらの助け合いの精神は廃れ、地域共同体の維持が難しくなるなど、共同体はその機能を失いつつあった。

１９８７年に民主主義国家へ移行し、１９９５年に地方自治の時代を迎える中で、ソウルを中心とする都市部の問題や環境汚染問題に対して、それを引き起こす社会システムに人々は疑問を感じはじめた。それゆえ、中央主導、トップダウン、成長優先の近代化と地域開発のあり方に反省の動きが高まるようになった。そこで、都市部においては、都市部の問題を解決すべく、１９９０年代半ばから、住民が主体となる地域開発の形態を取り入れるようになり、試行錯誤の中で広がりつつある。一方で、農村地域においては、２０００代に入り、中央政府の農村地域政策を活用し、まちづくりが進められてきた。しかし、これまで上から下への一方的な農村開発や農村政策が長期にわたって続けられてきたため、住民が主体的に地域のために協働してまちづくりの活動に取り組むような基盤が弱かった。そこで、まずは、まちづくりそのものに対する理解やその目的、理念を農村地域の住民に理解してもらうことが課題として浮かび上がった。

2．韓国全羅北道鎮安郡における段階的まちづくり事業の構築

２０００年代に入り、韓国の農村地域における農村開発政策やまちづくりのあり方が見直される中、韓国の中でいち早く住民主導型のまちづくりに取り組んだのが、韓国全羅北道鎮安郡である。まず、鎮安郡において住民主導型のまちづくりが導入されるようになった背景について紹介しておこう。

全羅北道鎮安郡は、７８９㎢の面積でソウル市の約1．3倍の大きさであるが、人口は２６，４７４人（２０１４年）の過疎自治体である。行政区域は、１邑（ウップ）・１０面（ミョン）・７７法廷里（リ）※3・３００行政里※4となり、林野が８０．１％を占め、農地は１３．３％に過ぎない。２０００年に完工した龍壇ダム※5の建設によって農地の多くが水没した。鎮安郡の人口は、１９６６年をピークに急激に減少したが、近年の帰農帰村政策（移住者受け入れ政策）によって安定しつつある。しかし、高齢化率は２０００年２０．６％、２００５年

※1　朝鮮時代における郷村社会の自治規約。施行時期や地域によって、多様な内容を盛り込んでいるが、基本的に儒教的な礼俗を普及し、農民らを郷村社会に留め、土地からの離脱を防ぎ、共同体として結束させることで、体制の安定を図る目的で実施された。

※2　田んぼの農作業の際に、協力し合って作業を行っていた共同労働組織。

※3　里は韓国の邑（읍）・面（면）の下部行政区域である。法定里は、法律で定められている里。

※4　行政里は、人口と生活圏を考慮し、法定里の中に一から数か所設置した行政区域。２０～１００世帯が集まって暮らしている伝統的な村もしくは部落を基礎とする場合が多い。行政里はマウルと呼ばれ、韓国のまちづくり事業はマウル単位で行われることが多い。

※5　全羅北道鎮安郡龍潭面にある多目的ダム。１９９０年に着工し、２００１年１０月に完成した。

29．2%、2010年36．2%のように、急増している。

このような厳しい環境の中で、早くも危機感を感じていた鎮安郡の数人の公務員グループを中心に地域を何とかしようとする動きが始まった。このグループは、鎮安郡庁の公務員12人で構成された学習グループで、2003年7月18日に結成された。主な活動は、まちづくりに関する学習を行うこと、海外の先進地域を視察することであった。韓国は、日本に比べ、まちづくりの歴史が浅いが、まちづくりを展開している自治体の関係者や活動家は日本の事例を多く参考にし、取り入れている。鎮安郡の場合も、宮崎県綾町を視察に訪れたことをきっかけに、綾町とは今でもまちづくりをテーマにした交流が続いている。鎮安郡のまちづくりの初期段階では、地域がおかれている危機を改善するために、まちづくりを進めようとした公務員グループの役割が注目できる。このグループにおいて主導的な役割を果たしていた鎮安郡庁まちづくり担当のクァク・ドンウォン元課長からその経緯や当時のことに関して聞き取りを行った[※6]。

鎮安郡のダム建設による集落の水没や人口減少は、まちづくりが始まるきっかけとなった。従来の行政主導によるまちづくりや地域活性化の事業がうまく機能しなかったことを反省し、クァク氏は住民主導による民官協力のシステム構築の重要性を認識し、リーダー役の住民発掘、地域の調査による資源発掘、都市部からの人材誘致などの取り組みを行った。2000年代初めからの出来事である。

クァク氏によると、当時はまちづくりや地域活性化に対する住民の理解を得るのが大変だったという。そして、それまでまちづくりの事業に参加したことのない住民がいきなり国や地域の公募事業に応募することはほとんどなかった。そこで、まずは、住民の力を強化することに

※6　決断科学プログラム統治モジュールでは、2016年9月26日から29日まで鎮安郡を訪問し、まちづくりに関わる行政、まちづくり支援組織、住民代表に聞き取り調査を行った。本節は、この調査結果に基づいている。

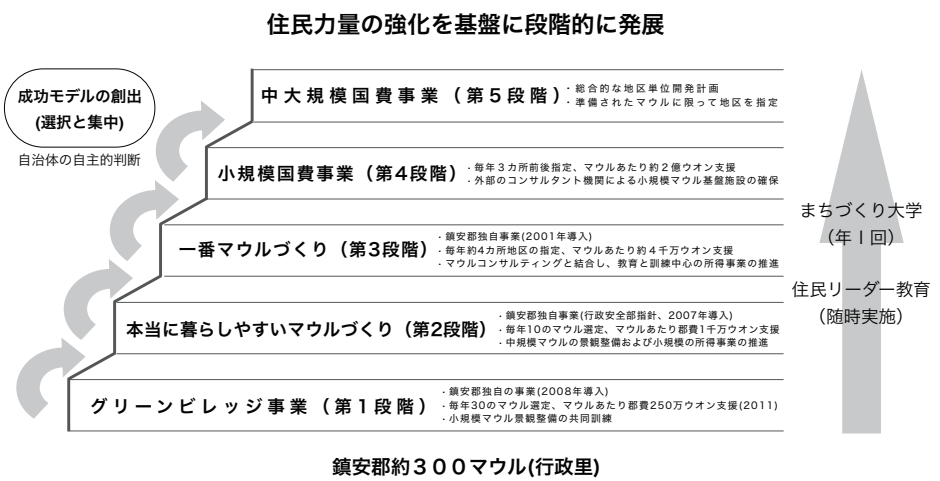

図１．鎮安郡における段階的まちづくり事業
（出典：鎮安郡庁まちづくり課担当者の資料より、筆者訳及び一部改変）

重点をおき、マウル[※7]の清掃作業、石垣の整備など環境や景観に関わる協働作業を仕掛ける公募事業を独自に作り出した。これが、2008年に導入したグリーンビレッジ事業（第1段階まちづくり事業）である。毎年、30カ所のマウルを選定し、250万ウォン（日本円で約24万円）を支援する事業であり、マウルの環境や景観を整備する小規模の活動を支援し、住民の協働訓練を図る内容である。

図1を見ると、段階を進むごとに、事業の予算や規模が大きくなっていることがわかる。3段階まで進むと、国の公募事業に応募できるようになる。鎮安郡では、マウルが国の公募事業に応募するにあたって、マウルの住民の力を強化させ、まちづくり活動に参加させる手段と

※7　まちづくりは韓国語でマウルマンドゥルギ（마을만들기）と訳される。まちはマウルに、つくりはマンドゥルギに日本語を借用している。韓国におけるマウルマンドゥルギは、マウル単位で行われることが多い。

して段階的まちづくり事業を活用している。２００１年に鎮安郡では一番マウルづくりという事業が実施されていたが、事業のスケールに比べ、マウルとマウル住民がその事業に追い付いていないことに行政の担当者が気づき、小規模の事業から始めることを考案したのである。現在、1から3の段階までは鎮安郡の事業として行われ、3段階を終えたマウルに対して、次の国の公募事業に進む準備が整えたと鎮安郡の判断ができた場合、鎮安郡を通して国の公募事業に応募できる。

3．段階的まちづくり事業の展開：マウルの取り組み

２００８年、段階的まちづくり事業が開始され、鎮安郡の多くのマウルではまちづくりの取り組みが活発に行われてきた。この事業は、マウルのスケールで実施されており、約３００カ所あるマウルすべてに段階的まちづくり事業の第1段階の機会がほぼ提供されたという。

まちづくりの取り組みは、マウルの歴史や背景、資源、住民の力量など、マウルの特徴に左右されることが多い。そのため、まちづくりの具体的な形態やあり方はそれぞれのマウルにより異なる。

本節では、決断科学プログラム統治モジュールの海外フィールド調査での内容をもとに鎮安郡の段階的まちづくり事業を活用したまちづくりが実際にどのように展開されているのかについて、３つのマウルの事例を紹介する。

3．1．ウォンヨンザンマウル：女性住民代表のリーダーシップによる段階的まちづくり事業の推進

ウォンヨンザンマウルは、３０世帯７０人程度の人口の過疎地域である。２００８年に第1段階事業を始め、現在は4段階まで進んでいる。このマウルの場合、第1、2段階ではマウルの環境や景観の整備に重点をおき、マウルの共同作業に住民が自主的に参加することで団結力

を高めてきた。第3段階の事業では、作業場を設置し、地元の野菜を利用した加工食品づくりを通して収入を創出し、第4段階では、農家レストランや直売所の運営を通して財源を確保することができ、現在では行政に頼らずとも経営できるようになっている。

ウォンヨンザンマウルのまちづくりを進めてきた住民代表のシン・エスック氏は、段階が進むにつれて住民会議に住民全員が参加するなど、住民の主体性や地域の団結力が高まった印象をうけたという。女性住民代表のシン氏は、自治体や国の公募事業の情報を収集し、住民を集め、積極的にまちづくりを行っている。住民の力を強化させながら、小規模から大規模へと、段階的まちづくり事業を進めている事例である。

3．2．ボンゴクマウル：教育・文化・福祉事業によるまちづくり

ボンゴクマウルは、２０１４年に段階的まちづくり事業を始めているが、それ以前の２０００年代半ばからまちづくり推進委員長のリ・ジェチョル氏を中心としたまちづくりの活動が行われていた。リ氏はボンゴクマウルにＩターンした移住者であり、移住した当時は、ゆかりのないボンゴクマウルにとけ込むのに時間がかかったという。自然と命、人とのつながりの大切さに信念が強かったリ氏は、それらを取り戻すことが今の農村地域に必要であると考えていた。最初は、農村開発事業の公共部門の仕事に就いていたが、所得事業によってマウルの住民の間で利害対立が生じることを目の当たりにして、建物を立てたり所得をあげたりする事業よりマウルに必要なことを考えたという。それは、その地域で生まれ暮らし続けてきた住民の帰属意識や地域に対する愛着を高めることであった。高齢者の住民の多くは、文字が読めず、田舎者というコンプレックスを抱いている傾向が強かったという。これに気づいたリ氏は、所得事業ではなく、教育や文化、福祉事業を通して地域の住民の幸福度を高めることを試みた。その取り組みとして、廃校になった小学校を活用し、２００９年にマウル博物館を造成し、「幸せな老人学校」という名前で、ハングル教室を運営

するなど、高齢者の住民の自信や生き生きとした暮らしを取り戻すことを図った。リ氏が主体となって取り組んできた活動は、段階的まちづくり事業を進める原動力となっている。現在は、第1、2の段階的まちづくり事業を通して、景観・環境整備の活動を行い、地域住民の参加による共同体の回復を図っている。次の段階的まちづくり事業では、所得創出の事業を計画しなければならないが、ボンゴクマウルでは敢えて次の段階に進まない選択肢も想定している。ボンゴクマウルの取り組みは「まちづくり事業のためのまちづくり」ではない事例として、今後も検討に値する。

3．3．ドゥウォンマウル－Uターン者によるまちづくりの展開

ドゥウォンマウルは、ウォンヨンザンマウルのように、着々と段階的まちづくり事業に進んでおり、2010年に第1段階事業を始め、現在では第4段階に進んでいる。このマウルのまちづくりの特徴は、Uターン者の人々が主導し、地域住民をまちづくり活動に巻き込んでいることである。ドゥウォンマウルの人口は、60年前には350人ほどであったが、2006年には25人にまで減ったという。そこで、ソウルを中心とする都市部にいたドゥウォンマウル出身の人々が、過疎化する地元の状況に危機感を感じ、Uターンを決めたという。2010年には、10世帯のUターン者が移住し、その一人は住民代表を務めている。住民代表の金氏の話によると、故郷への愛情が強い土地柄があり、Uターン者が多く、彼らがまちづくりの主導的な役割を果たしてきたという。Uターンした彼らは、都市部での生活や仕事の経験を活かしてまちづくりの計画立案、実行を進めている。

このマウルでは、毎年、都市部に住むドゥウォンマウル出身の人々が集まる地域行事が開かれるなど、地域アイデンティティや帰属意識の涵養はまちづくり活動の重要なゴールの一つとなっている。ドゥウォンマウルの事例は、地域への愛着がまちづくりを推進させる要素になっていることを示している。

結びに

本稿では、韓国のまちづくり事業の特徴とも言える段階的まちづくり事業に関して、鎮安郡の事例を通して現状把握を行った。紹介した鎮安郡の事例のように、まちづくりは、自然や文化、歴史、産業など、地域の有する特徴や資源によって多様な様相を呈している。その際に、段階的まちづくり事業はマウル住民の力や団結力を高め、よりスケールの大きいまちづくり事業を進めていく仕掛けとして活用されている。

日本のまちづくりにおいて、国による選択と集中の仕組みが導入され、コンパクトシティのようなまちづくりのあり方も議論されている。その背景には、郊外居住が進展し、公共施設も郊外移転するなど、郊外開発によってまちの空洞化が進み、中心市街地が衰退したことがある。それと同時に人口減少や高齢化が進展し、財政の選択と集中の必要性が増大した。そこで、大規模商業施設や公的施設の郊外立地が抑制され、商業施設、事務所、住宅、公的施設などを中心市街地へ誘導するコンパクトなまちづくりへの議論が登場したのである。すなわち、急速な高齢化や人口減少に伴い、厳しい財政状況の中で、選択と集中の必要性が求められている。韓国においても都市部の空洞化を防ぎ、中心市街地の活性化を図るコンパクトシティの造成が求められてきている。

しかし、本稿で取り上げた段階的まちづくり事業における選択と集中は、まちづくりに取り組む地域を選択し集中的に住民の力を強化していくという、教育的効果を含んでおり、コンパクトシティのような選択と集中の議論とは意味合いが異なる。つまり、段階的まちづくり事業は、主体的な住民を形成していく過程の中での手段となっている。

鎮安郡の場合、300程度のマウルは、第1段階の事業の機会が提供されたが、その中には、住民にやる気がなく、それ以降の段階には進まないマウルも当然ながら存在する。行政の役割は、これらのマウルを排除するのではなく、まちづくり支援組織を含めて住民の参加を促すようにサポートすることであろう。

本稿で紹介したマウルは、現状ではうまくまちづくり

が進んでいるが、後継者の不足や住民の高齢化など、持続可能性を考える際に多くの課題を抱えている。まちづくり事業の運用のあり方と地域の持続可能性に関しては、ひきつづき現場学習を通して検討すべき課題であろう。

鄭有景　ちょん　ゆぎょん

九州大学助教　持続可能な社会のための決断科学センター　統治モジュール

1978 年韓国釜山生まれ。鹿児島大学大学院人文社会科学研究科修了。
博士（学術）。専門は、政治社会学。主要論文に、「한국과 일본의 공해문제 해결의 월경적 전개：1970,80 년대의 일본 공해기업수출문제를 중심으로（韓国と日本の公害問題解決の越境的展開：1970、80 年代の日本公害企業輸出問題を中心に」『일본의 재해학과 지방부흥（日本の災害学と地方復興）』（2016）（共著）ほか。

フランスの地区評議会による住民参加型まちづくり

江口　久美

都市工学

1．2002年の近隣民主主義法

1．1．日本における住民参加の必要性

近年日本において、住民の意思を生かした、住民参加型のまちづくりが大いに注目を集めている。住民発意の都市に関わる運動として、1960年代における京都・奈良・鎌倉などの古都の開発に対する反対運動が知られている。都市工学の世界においては、その後の都市保全の流れは評価されているものの（西村，2004※1）、近年において住民の力を、世間一般が認識することとなった出来事は、1998年の特定非営利活動促進法（通称NPO法）の施行であった。この法律は、1995年の阪神・淡路大震災の被災地において、多数のボランティアが現地で活躍した事実の評価により成立した背景を持つ。N

※1　西村幸夫（2004）『都市保全計画』、東京大学出版会