この資料は、韓国語を機械翻訳し、最低限の校正と訳注を加筆したものです。ご了承ください。

市民イニシアチブ、マウルから自治へ

―マウル（マチ・村）－協治－自治、2012~2020 ―

ユ·チャンボク（未来自治分権研究所所長）

# 1.「市民が市長だ」

「朴元淳（パク·ウォンスン）ソウル市政10年」を最もよく表す言葉は何だろうか。「市民が市長だ」。私は躊躇せずに、この言葉を思い出す。市民が直接投票で選出し権限を委任したのだから、市長のすべての権能は主権者である市民から出るものであり、したがって市民が市長であることが今更ということもないのに、なぜこの言葉が「朴元淳」と言えば一番先に思い出されるのだろうか。

朴元淳を代表するもう一つの言葉は、「革新と協治」である。革新とは「市民が参加し、『民』と『官』が協力し合って公共の問題を解決し、ひいては社会を革新していくこと」である。その中核が、市民の参加であり、「民」と「官」の協力、すなわち「協治」である。したがって、「市民が市長」という言葉には、「協治」によって革新を推進するという朴元淳の市政の哲学を含んでおり、（その際）市民が協治と革新の主体として立つことがカギとなる。

これまでの韓国社会における革新の主体は誰だったのか。1945年日本の植民地から解放されてすぐ朝鮮戦争（1950~53）を経験し、その後の「再建」の旗は、日帝時代の官僚たちと戦争を行った軍人たちが主導した。国家主導の経済開発が「漢江（ハンガン）の奇跡」を可能にしたという評価があるが、ボリッコゲ(春の端境期)を越え、共に暮らそうとした希望は両極化で絶望し、多くの人々が捕まり拷問を受け、誰も知らないうちに殺された。70年代の暗黒期を過ぎ、80年の民主化の春につながった希望は、再び5月に光州（クァンジュ）で鎮圧され、87年の民主化運動でよみがえた。大統領を直接選挙で選び、実質的な民主化に向けた革新は市民社会が担うようになった。委任された権限ではなく、自任の真正性で武装したいわゆる「市民活動家」たちは、教授や弁護士と協力して韓国社会のあちこちを革新した。金融実名制、漢方薬紛争の調停、小口株主運動、国民生活最低線（保障を求める運動）、東江（トンガン）ダム反対、戸主制の廃止、国家人権委の設置、歩行権条例など、今振り返っても大規模な革新の事例が90年代彼らの努力によって推進された。

しかし、2000年の総選挙連帯**[[1]](#footnote-2)**を頂点に、市民団体は外部的には政界とマスコミからけん制され、内部的にはいくつかの路線に分化して、各運動分野へと専門化していったものの、「市民のいない市民運動」という自省が出始めた。一方、市民団体がピークに達した2000年ごろから新たな動きが始まった。2002ワールドカップの応援で見せてくれた成熟した市民行動の文化は、ヒョスン・ミソン追慕[[2]](#footnote-3)、ノサモ[[3]](#footnote-4)、狂牛病ろうそくデモ、ついに朴槿恵(パク・グネ)弾劾ろうそくデモにつながって市民の新しい「直接行動」の様式を定着させた。「天理眼[[4]](#footnote-5)」とDCインサイド[[5]](#footnote-6)によって触発された世界最強の「オンラインネットワーク」は自発的かつ爆発的な市民行動の文化を可能にした。地域社会や地元の町で始まった「生活運動」の動きが、今ではかなり影響のある成功例として登場している。このような新しい社会的変化の兆しは新しい革新の主体をはらんでいた。

果たして朴元淳は、市民団体を引き継ぐ新しい革新の主体として誰に注目したのだろうか。彼は市民団体が代弁(advocacy)する市民社会ではなく、当事者として市民社会を直接主導する「市民」に注目した。朴元淳は、生活の場で日常生活を送る市民を、より幸せな生活のために革新する主体と考え、市民が自ら生活を革新していく時、社会革新が成し遂げられると信じた。国家が革新を主導した国家公共性、市民団体が主導した市民公共性の時代を経て、引き継ぐ新しい公共性の主体として「市民」当事者を呼んだ。2011年にソウル市長に就任した朴元淳市長が「市民が市長だ」と言った時、市民運動家出身だから市民団体と一緒にソウル市政を導こうかという周りの予想とは異なり、彼はソウル市民とともにソウル市政をリードしたかったのである。朴市長はソウル市民に「参加」を呼びかけた。

# 2.市民の登場と連結

## ナッジ戦略とマウル（マチ・村）共同体政策

しかし、多くのソウル市民は忙しく、暮らしに追われ、市政に関心を置くことができない。政策についての情報もアクセスが容易でなく、耳慣れてない。それに公務員たちと協力した経験はなおさらなく、あったとしても良い記憶があまり多くない。実際、公務員と市民は通訳が必要な関係だからである。そのため朴市長は「ナッジ（Nudge）戦略」を使った。大げさにソウル市政を共にしようと言う代わりに、「隣人とささやかに挨拶して会って、おしゃべりするように日常の必要を一緒に訴え、一緒に考えてみてほしい」と勧めた。まず、マウル（マチ・村）を「生活の必要を共に訴え、共に考え、協力して解決する過程で形成される隣人たちのネットワーク」と定義し、気が合うか、同じ考えを持つ3人以上の隣人たちと一緒に「ささやかで甘いマウル（マチ・村）の作戦」を試みることを提案した。

すると2017年末基準で23万人余りのソウル市民が参加し、3人以上の「住民の集まり」はなんと1万人余りも登場した。また、登場した住民の集まりは「オジラッパ（오지라퍼:おせっかいな人）」を通じて路地から町へとつながり、「マウル（マチ・村）の集い」へと進化している。現在もソウルはつながっており、個人で孤立し断絶している地域社会で親密圏（intimate sphere)が復元されつつある。

【図1】住民の集まりとマウル(マチ・村)の集いの形成



## 革新の主体、市民の登場

このような関係の拡張は、公共性の深化と民主的コミュニケーションの文化を生む。「自分の必要が隣人の必要になれば問題が解決され、ひいてはマチ全体の必要になればその問題の解決のレベルが高くなる」。第2子を産んだ母親が第1子の世話で心配だったが、マチの同年代の母親らが一緒になると、週1回の助け合いで解決される。小学生の放課後会、乳幼児向け童話の会、マチ合唱の会、マウル（マチ・村）写生の会、写真館クラブ、マウル（マチ・村）祭り企画の会など···マチのいろいろな小さな集まりがみんな同じく一緒に集まる空間が足りない問題を抱えていたのに、オジラッパ（おせっかいの人）が前に出て、各小さな集まりの代表たち同士の会議を一度開いてみたら、マチの共同の空間を借りることが一気に決まって、結論が出た。保証金や家賃など、複数のチームが1/nで分担することになり、ようやくやる気になったのである。このように自分の必要で始めた集まりが、私たちの必要へとつながる瞬間、問題が解決されることを経験し、公共性が拡張され、公共性を扱う感覚と態度が生まれる。気の合う何人かの隣人同士のささやかな作戦が与える効能は、より大きな隣人ネットワークにつながるようにしながら、いわゆる公共圏（public sphere）が形成される。

しかし、関係の拡張は必然的に葛藤を生み、それによる日常の些細な困りごとは基本になる。「一人は寂しく、一緒だとつらい」と言っていたのではないか。しかし、これからも歩みを続けようとすれば、理解できないと思っていたことが、不思議なことに実際に理解できることもある。「理解できるから理解するのではなく、理解しようとすれば理解できる」という言葉を実感する。異なることと違うことを区別する言葉の感覚を身につけ、差異を認める態度が少しずつ生まれる。お互いの異なることを日常で耐えられる共感と同行の筋肉がいつの間にか付いていく。時には境遇と暮らし向きの差異を知り、必要と欲求の異なる点をあまねく把握するメタソリューションが登場する。初めて集団知性の創意が発揮されるのである。このようにマウル（マチ・村）で結んでいる緩い隣人同士の関係の網は、公共性の感覚と問題解決力、民主的なコミュニケーションと問題解決力を育てる「民主主義の学校」である。

もはや市民は個別化された政策の恩恵者、サービスの消費者に止まらない。請願者を超え、隣人との「緩やかな」関係を装着した公的な主体として登場し、問題を解決する革新の主体となる。「目覚めた市民の組織された力」とは、まさに日常の現場であるマチで、隣人とのゆるいネットワークを形成しながら暮らす公共的主体を指すのではないだろうか。何より朴市長はそう確信し、だから彼は新しい主体の登場を予感して道を切り開いたのではないだろうか。大衆がメシアを待っていたとき，彼は大衆の中にメシアが潜在していることを確信して市民を呼び出した.

# 3.市民の成長、洞面

## ソンパ(松坡)親子の死、トン(洞)に向かう革新

2014年、民選6期目の再選に成功した朴市長はドン（洞）に注目した。ソウルには424のドン（洞）がある。公務員が常駐する行政の最下機関であり、住民の日常が広がる生活世界に最も密接している行政の単位である。「ソンパ(松坡)三人の母娘」の心中という悲報に接した朴市長は、福祉の死角地帯をなくすことを決意する。無償給食をかけて当選した朴市長が普遍福祉の地平をさらに広げる「（直接）訪問する洞の住民センター」(別名「訪問洞」)政策を推進する。

同政策は、福祉伝達体系の画期的な革新を目標としていた。第一に、訪問する福祉、普遍的福祉の進展である。子供を持ったり、65歳に到達したすべての住民に生活の必要性を尋ね、不足している点を確認して必要なサービスを提供する。また、これは、切迫して（行政を）「訪れる」場合に限って選別的に対応していた方式ではなく、一つ一つの家を（行政が）訪問して必要を発見する「訪問する」福祉を実現するという計画である。第二に、死角地帯をなくすことである。孤立した都市で貧困に押されて訴えるところもなく生活したり、自殺に至るなどの不幸なことがないようにしようとすることである。洞住民センターの公務員が担当し、日常的かつ定期的な訪問などを通じて安否を確認することで、困難に直面した住民が長い間放置されないように1次警報システムを構築し、きめ細かな福祉関係ネットワークを構築することである。 「わがマチの主務官」制度がまさにそれであった。

洞を中心に福祉サービスの伝達体系を再構成する「訪問洞」政策は、近隣地域を政策の核心単位と見て、資源を集中的に投入することで、市民の体感的満足度を高めることを目指していた。 これは市民の日常の生活世界を政策の中心にし、制度化しようとする意志であり、朴市長の市民中心の哲学が進化したことと見ることができる。

## マウル（マチ・村）の公論場、マウル（村）の計画とマウル（村）の総会

民選第5期の3年余りの期間の間に確認した住民同士のつながろうとした意志とネットワーク形成の力量、さらにはネットワークを通じた公共的成長の可能性を見ながら、これからは「点・線から面へ」の戦略移動を計画した。オジラッパ（おせっかいの人）がゆるくつないで形成した「マウルの集まり」が，もっと拡張された公共議題に挑戦することを支援した。つまり、マチの集まりの住民たちが近隣地域の範囲でマウルの公論場を作り、討論を通じて「マウル計画」を樹立し、また同時に実行できるよう支援し、住民たちの関係のネットワークをさらに広げ、より深い公共性の感覚を身につけさせることであった。

しかし、「訪問洞」政策が推進されるにつれ、朴市長はマウルの計画を洞単位で推進することを提案する。 公務員と職能団体、マチ内の有志たちが主導する洞で住民参加型の民主的公論場を運営できるか懐疑的だったが、むしろ朴市長は、だからこそ洞を中心に民主的な公論場を作らなければならないと強調した。 こうして「近隣型」マウル計画は「行政洞」型のマウル計画に転換されたのである。

マウルの計画は、洞の住民なら誰でも参加でき、100人余りの自発的な参加住民で構成された「マウル計画団」が6ヶ月以上毎週または隔週単位で討論を経て、自分たちの洞で最も早急に解決すべき課題を選び出し、最終的にマウル総会に持ち込んで住民の投票で優先順位を決める。 決定された事業議題は翌年直接実行に移すことになる。 事業に必要な財政は、ソウル市と区庁が支援した。 マウル総会は平均3~400人の住民たちが参加して行われるが、マチに子供たちがこんなに多かったのかと思うほど、仲間同士で集まってくる子供たち、なんてことだと不思議がるお年寄りたちで町中がわいわい騒いで、まるでお祭りでもするかのようににぎわっている。

マウル総会の前に、分科別に約4ヵ月間、マウルの議題を集め、重要な議題を決める討論が続くが、個人の意見を出したり、マウルの人々の世論を集めて収れんしたりする。 こうして集まったいくつかの議題について何が重要なのか、住民たちが実行できるのか、何よりも最も緊急な問題は何なのかを討論し、総会に参加する住民たちにその重要性をどのようにうまく説明するのか工夫する。こうして住民たちはマウル総会まで1年近く「マウル」をめぐり民主的討論を行う。個人の必要性を超えてマウルの必要性を探し出し、討論を通じて合理的に合意·決定する「マウル公論場」は、朴市長の市民中心哲学の代表的な「制度」といえる。

## 融合と問題解決、市民参加の拡張と持続可能性

この他にも洞レベルの近隣地域で住民に差し迫った課題を直接解決することで、住民が体感的な効能を感じてもらうための様々な政策が試みられた。マウル関係網を経済的組織（マウル企業）に進化させようとするマウル経済、子どもたちがマウルで学習して成長できるマウルの学校、ケアサービスをマウル単位で融合的に提供しようとするコミュニティ・ケア・モデルを試みた社会的経済特区、衰退地域に活力を吹き込むための都市再生、原発一基削減などがそれである。 一方、若者が学業と進路の模索に苦しみ、基本的な健康と最小限の暮らしに余裕を持たせるため、青年手当制度を実施し、さらにソウル市行政内部に市長直属の青年庁を新設して、青年政策を総括させた。これらの政策は、これまで登場した市民が地域社会の多数の住民が共感し恩恵を享受できる問題に集中することで、市民の参加をさらに広げ、またそれが持続可能にする力を市民の参加の中で作ろうという試みであった。

# 4.　協治、「参加から権限へ」

「事業の失敗は容認しても、協治の失敗は容認しない」

民選6期半ばに入ると、地域や現場から不満の声が聞こえてきた。部署ごとに行われている補助金公募制への疲労が溜まっていたのである。事業期間は1年だが、実際は6ヵ月弱で成果を証明しなければならない。 補助金の使用も厳しく、現場の必要と変化に応じて柔軟に使用することはほぼ不可能であった。 国のお金だから厳しく使うものと思って納得しようと思うが、よほど不便なことではない。 また、民間委託方式で参加した中間支援組織も行政の「監視と追及」に窮屈で萎縮してていた。 朴市長の就任後、300以上の法定·非法定の多くの委員会が活気を帯びてきたが、やはり「諮問」を越えることができず、依然として「付き添い」に終わってしまう限界に陥る。 それでも大半の委員会が教授や市民団体、専門家たちを中心に構成されているため、市民たちが見るには「彼らだけのリーグ」であった。

実際、自治区に行くと実状はさらにひどい。 いわゆる「親疎[[6]](#footnote-7)ガバナンス」といえるほど自治区公務員の協治マインドは比較的遅れていた。朴市長は2015年9月のある日、市の局·課長幹部全員を集めて約4時間にわたるガバナンス・ワークショップを主宰した。 ここで彼は「事業の失敗は容認しても、協治の失敗は容認しない」と宣言した。このように、ソウル市の協治「政策」は本格化したのである。

## 「参加」と書いて「動員」と読む

協治とは何だろうか。 「通訳が必要な間柄」という市民や公務員はなぜ協力すべきか？ 「民」―「官」がお互いに協力するには何が必要だろうか？ 市民「参加」といっても結局「動員」になってしまう理由は何だろうか。 問題の核心は権限である。 権限のない参加は動員になってしまう。 しかし、行政は権限を市民に回すことに伴う責任への負担が大きい。 まず、その負担を減らし、そして市民と協力することで、問題がうまく解決するという期待を公務員自らが持ってこそ、その協力が着手され、持続される。

何よりまず、協治を市政の方向として定式化し、協治を促進する政策を樹立できる根拠を設けるために、協治条例を制定した。 副市長と市民代表が共同委員長となる協治委員会を設置し、協治委員会が諮問委員会の限界に陥らないよう実行委員会格の協治推進団を協治委員会の傘下に置いた。協治推進団は、民間から委嘱された協治諮問官が団長職を務め、団長が市の各室·局長が参加する常設会議を主宰し、部署間の融合と協力事項を調整するようにした。協治推進団が実行委員会の性格を持つとしても会議体に過ぎないので、自治区の協治を支援する地域共同体課と市政レベルのガバナンスを担当する民官協治課を事務局に置き、直接執行できるようにした。 ここにとどまらず、二つの課には民間の多様な領域で活動してきたいわゆる「オコン（어공）[[7]](#footnote-8)」を20人近く採用して「ヌルコン（늘공）[[8]](#footnote-9)」と顔を合わせて常時的に協力するようにした。 これにより、ソウル市は協治のための法的根拠を設け、「民」と「官」の協力的意思決定システムだけでなく、協力的実行組織まで備えることになった。

【図】ソウル市協治体制



## 公論の場と協治予算制

もはや残された措置は、作った制度（条例と組織体制）に血を通わせることだった。 参加する市民に権限を与え、その権限に実効性を与え、「民」と「官」の協力が実際に作動させることであった。 他ならぬ協治予算制を導入することであった。 市民は、政策の方向や事業の内容を決定するだけでなく、決定した政策を実際に執行できてこそ「参加の効能」を体感することができるが、そのためには予算が不可欠であるからである。 すでに実施されていた住民参加予算制の運営方式をさらに協治的に改善し、500億ウォンだった予算を800億ウォンに増やした。

一方、運営方式の改善は「公論の場」に焦点を合わせた。 参加資格が市民「個人」に限られていたものを「団体と機関」に拡大し、提案者は関連する市民たちとの協議過程をもつことを必須とした。 個人のアイデアにとどまらず、意志のある市民なら皆参加して自由な公論を通じて民主的に合意し、「熟議」を通じて問題解決力を高めるようにした。 協治予算の編成枠としては、大きく分けて市政協治、地域協治、近隣協治の三つに区分した。 市政協治は、広域市レベルの融合型事業を促進するためのものであり、地域協治は自治区レベルで計画型事業を推進するよう支援する協治予算である。 近隣協治は洞単位で編成されるが、やはり洞単位の計画型事業を誘導する協治予算である。

## 協治制度の改善

すでに制度化されてきた協治制度の改善も推進した。 いわゆる「診断と勧告」の名で進められたが、代表的な改善議題が「委員会と民間委託制」であった。 委員会制は、ソウル市だけでおよそ300余りの法定·非法的な委員会が構成されているが、活動する上で共通して指摘される問題が、委員会ごとに自主的な政策構成のための「事務局運営」を保障すべきだというものだった。 少なくとも1~2人の常勤および非常勤の幹事や事務員を有給採用し、行政との常時的な疎通を維持し、さらに委員会自体の疎通と協業を支援することで、独立的な議題設定ができるよう支援するということであった。 環境関連委員会は以前から類似の幹事制を運営しており、すでにその実効性が認められていたが、他の委員会には広がっていなかった。

二番目は民間委託制であるが、革新政策を行う中間組織は市民参加を促し支援する役割をするため、従来の厳格で硬直した民間委託の慣行では市民の参加をむしろ抑制する副作用を生むという指摘があった。 民間で現場活動をしてきた民間人であるだけに、受託主体の経験と判断を尊重し、自律性を大幅に認める運営管理制度を勧告した。 その他にも常時的な協治教育制度を設け、「民」と「官」がともに学習しながら相互理解を深め、さらに情報取得と学習にとどまらず親しくなるようにし、実質的な協力関係を築いていくことを支援する協治学校を運営するようにした。

# 5.地域社会の形成と地域協治の制度化

## 地域社会の登場と協業の要求

民選6期に入り、地域社会には大きな変化が生じた。 それこそ、マチに人が多くなったのである。以前なら地域で活動する人たちといっても市民団体の常勤者や会員所属者たちだけだったが、今ではいわゆる「素住民」と呼ばれる平凡なマチの人たちが集まってマウル祭りをする、子供たちの放課後プログラムを共同で運営するなど、多様な関係ネットワークが活発に動いている。 このような地域の小集まりが増え、彼らの活動が多くなるにつれ、自然に集まる「空間」の必要性が高まると、マウルの数十人が少しずつ出資したマウルのカフェをオープンすることもある。ソウル市または区庁別に実施するマウル共同体の公募事業に参加したチームが、自治区別に集まってそれぞれの活動経験を分かち合い、互いに情報を得たり、隣人と交流するネットワーク・パーティーを行うが、一度に100人ほど集まるのは普通である。

このように集まりが活性化し、集まり同士の交流が多くなるにつれ、自然に協業の必要が提起され、共通の課題を解決するための協力の議論が試みられることもある。 しかし、実際に議論を始めることはするが、実質的な結実はない。 会合ごとに議題が異なれば、主管する行政部署がまちまちであり、協業が容易ではない。 規模が巨大で部署の数も多いソウル市はそれにしても、互いにつながりそうな区役所が主管する事業の場合も、やはり行政の仕切りで協業が容易ではない。 一方、地域社会内部でも、さまざまな会合で活動する住民をあまねく招き、各会合が経験する共通の困難や地域の宿願課題を公論に付し、協議するネットワークがあまりない。 あっても、情報交流や親睦のレベルを大幅に越えない場合がほとんどである。 ネットワーキングというのはもともとかける手間と同じくらい成果が出るものだが、この仕事に集中する人（資源）がいないのである。 それさえも常勤者のいる機関や団体としてみたところで、みんな事業が厳しく財政的余力もないため、ネットワーキングに専念する人を出すのは難しい。

## 自治区分権と地域協治体制の構築

ソウル市の協治政策は、市政レベルの民官協力を促進するための事業とは別に、地域社会、すなわち自治区レベルの民官協力を支援するための制度に注目した。 「地域社会革新計画」がそれである。 その自治区は財政的に苦しく、常に上位の政府が提供する助成金を獲得するために公募に力を入れている。しかし、上位政府の補助金支援はほとんどマッチング制で行われているため、補助金を誘致するためには自治区の財政も充当しなければならない。 そのため、自治区が独自の政策自律性を実施することが難しく、マッチングする財政がないことで必要な補助金公募をあきらめるケースも発生する。 このような上位政府の公募式補助金支援は、現場の特性を考慮せず、政策の画一化を招き、政策効果を半減させる。結局、予算が浪費される結果がもたらされる。

「地域社会革新計画」は、まさにこのような自治区の財政的困難を補い、自治区が独自の政策目標を持って上位政府の画一的政策基調に揺さぶられない「裁量予算」を提供するための協治予算制度である。予算の使途についての制限はなく、単に地域社会の民間主体との「協議と合意」を条件に掲げた。 自治区庁と地域社会の民間主体が、協治公論場(協治委員会及び協治フォーラム)を構成し、主要議題と事業設計及び予算配分を民官合意で定めれば、ソウル市は別途の指針なしに10億ウォンを提供することになる。 これを通じて、自治区庁の公務員が地域社会の民間主体と緊密な関係を結び、協力の土台を作るよう誘導するためのものであった。 民や官や多少ぎこちない関係で始まっても、公式的な協議が何度も進められながら意見の違いを調整し、相手の状況を理解することで実戦を通じた協力文化と関係が築かれることになる。

一方、少なからぬ自治区で民官協治公論の場に参加し、持続的な協議を続ける民間主体を構成することさえできない場合があり、民官協治に先立ち、民間主体内部の協治を支援することがまず必要であった。 事実、行政の仕切りのせいにするが、民間の仕切りも決して少なくない。 そこでまず、民間内部の協治の力量を高めることを目標に、「市民協力プラットフォーム」政策を導入した。 この政策は、まさに地域社会で活動する民間の主体が自治区レベルの公論の場を設け、相互理解を深めるだけでなく、民間の主体が直面する共通の課題と自治区全体で緊急問題を選定し、これを解決していくために民官協治を促進する方案などを協議できるように支援するものである。 最も重要な支援内容はネットワークの人件費を支援することであった。 民間主体間の協力的ネットワークを作り、活動が軌道に乗ると、その次のステップとして「地域社会革新計画」に参加するようにした。 このように、地域社会における民間主体が日常的な協力ネットワークを形成し、これに基づいて自治区庁と共同の協業課題を協議して事業計画を樹立し、「民」―「民」―「官」が協力して共同の実践を実行に移すことで、「民」―「民」協治と「民」―「官」協治をバランスよく構築することができた。

市民主体は、個別の請願者を超えて緩やかに結ばれた隣人ネットワークへと進化し、さらに地域ごとに異なる議題で実践する主体が集まってネットワークを構築し、融合的協力を行う段階にまで進化した。 つまり、初めて革新政策を駆けつけて行く市民主体が、地域別に大規模に組織されていったのである。 このようにソウルは「革新と協治の二つの翼」として羽ばたきを続けていた。

# 6. 協治制度の急進化、ソウル民主主義委員会

民選第7期を迎え、ソウル市は市民主導の持続可能な協治のための転換を模索した。政策過程に民間が実質的に参加するために設けられた核心制度の構造をさらに高度化し、市民参加制度、委員会制、民間委託制の実効性を強化し、協治の懸案を合理的に改善することにした。 転換の核心内容は、ソウル民主主義委員会の設置、熟議民主主義、5%市民熟議予算制、協治親和評価制の4つに要約される。

## ソウル民主主義委員会

ソウル民主主義委員会は組織の性格に注目しなければならない。 大半の委員会が諮問及び審議機関であるのに対して、ソウル民主主義委員会は処分の力を持つ行政行為の主体、すなわち行政機関である。 普通の行政機関とは違って、委員会が行政機関の役割をするのである。 ソウル市の高位幹部と民間の代表で構成される、いわゆる民官協力型「合議制」行政機関である。 ソウル市には合議制の行政機関として監査委員会、市民監査オンブズマン委員会がある。 このようにソウル民主主義委員会は行政部署と同様に行政行為の権限を持つため、部署間の協議·調整を実質的に主導することができ、傘下に実行部署を置いて協治事務を統合的に直接遂行することになる。 したがってソウル民主主義委員会は、協治制度としては最高の地位と権限を持つようになった。

## 熟議民主主義

ソウルの民主主義を熟議民主主義段階に引き上げるため、オンラインとオフラインの両方に市民参加の公論プラットフォームを設置して運営する。 オンライン市民参加の公論場である「民主主義ソウル」は、従来の単純提案と建議のレベルを超え、オンライン公論場を活性化し、行政の責任ある回答を誘導する統合プラットフォームとして機能するよう強化する。 オフライン公論場である「ソウル市民会議」は、ソウル市民3千人規模で構成し、政策議題別に必要な市民参加委員会を別途に組織·運営する。 市民参加委員会は市民公募を通じて地域、性、年齢、代表性を考慮した開放型委員会プール(pool)を作り、必要に応じて事案別に構成·運営することになる。 ここではイシューの発掘と公論調査、市民陪審機能はもちろん、政策の優先順位選定と予算編成の決定、主要制度や事業に対するモニタリングと評価などの機能を担当する。

## 熟議予算制、1兆ウォン

ソウル市の一般予算の基準で5%に当たる約1兆ウォンの範囲内で市民(住民)が直接決定できる熟議予算制を運用する。 既存の予算の中から市民生活と密接な関係のある分野を熟議予算の対象として選び、広域単位と自治区単位で民官合同の市民熟議を経て予算計画を策定する。 事業の実効性を強化するため、段階的に予算規模を拡大し、実行に伴う事後評価·フィードバック体系を確立し、プロセスを次第に高度化していく計画である。 2018年に事業の準備を経て年次別に規模を拡大し、2021年には5%まで熟議予算を樹立できるようにする予定である。

## 協治親和型評価制度

成果一辺倒の是正評価制度から脱却し、協治の「プロセス」と「努力」までを包括的に評価する統合的成果管理制度を導入する。 現在のBSC[[9]](#footnote-10)基盤の成果評価体系に協治基盤の造成努力と政策推進過程における協治遂行力量に対する評価を結合し、ソウル市のガバナンス環境と目標に合致する特化した成果管理制度を導入する。 また、民間委託成果評価、地方補助事業成果評価など市政の主要評価体制にも社会的価値志向と協治遂行力量評価を追加することになる。 計画策定、指標選定、フィードバック等評価プロセス等の市政評価制度全般にわたって民間主体の参画を保障し、行政主導の閉鎖的·一方的評価プロセスを全面的に改善し、民官間の協力を誘導する参画型評価プロセスを構築する。

## 「社会的友情庁」

民間で活動経験の多い民間主体が主導して運営する中間支援組織ではあったものの、（行政や市民同士の間での）仕切りは克服することができなかった。 結局、ソウル民主主義委員会とは（異なる）別の組織として、融合する実践を支援する専従組織を新設することにした。 いわゆる「社会的友情庁」である。地域社会ごとに切実で緊急な問題がすべて異なり、たとえ問題が同じだとしても、その解決策はまちまちである。 そのため、その地域のその問題に踏み込み、ひたすらその問題の解決だけに集中できる問題解決型の実践組織（ワーキンググループ）を構成し、支援する役割が必要であった。 マウルと都市再生、社会的経済、50+と若者などの議題と主体を区別せずに問題解決の意志がある主体が協力し、問題解決に必要な資源を融合するプロジェクトを優先して選定し、実行に移すことである。

社会的友情庁は、民選5、6期にわたる行政発で始まった革新を、民間に安着させることで革新政策を「社会革新に転換」させるテコの役割を果たした。 しかし、民選7期の任期初め、公約を政策に転換する過程で社会的友情庁プロジェクトが頓挫した。 朴市長の革新-協治政策で残念でならない。 民選第5、6期の成果を一段階高めて実を結ぶための非常に有力な手段だったからである。 さらに、今コロナを通じて地域社会の重要性がより強調されている状況で見ると、なおさら残念である。

# 7. 市民イニシアチブと住民自治会

## 草の根民主主義と住民自治会

民選5期の間、ソウル全域に形成された大小の近隣単位のマウルの集まりは、民選6期に入り洞単位「マウル計画団」事業の土台となり、洞単位の住民たちが見せてくれた感動的なマウル総会は洞単位の公論の場が可能であることを証明した。マウル計画-マウル総会の全過程を通じて、平凡な住民の中から信望を受けるマウルのリーダーが誕生し、より民主的な住民公論場の必要を痛感し、住民自治委員会が真の住民代表機関になってほしいという希望を抱くようになった。 民選6期初めから「マウル計画団」事業に1次的に飛び込んだ4つの区役所(道峰区、城北区、城東区、衿川区)を中心に民選6期半ばから住民自治会への転換が始まり、民選7期の任期が終わる2022年以内に424の全ての洞を転換するという大胆な計画、「ソウル型住民自治会」政策が樹立された。

転換される住民自治会が、既存の住民自治委員会と区別される決定的な違いは、機関の性格である。住民自治委員会が審議―諮問機構にとどまれば、住民自治会は名実ともに住民代表機関として自律的な意思決定と独自の事業推進権限を持つ。 つまり、自治計画を立て、住民総会を開催し、住民の総意を集めて決定し、決定された自治計画を実行するための予算を編成·執行することができる。 財源には住民税（個人均等分）、参加予算、ソウル民主主義委員会の協治予算などが使える。

「ソウル型住民自治会」は名実共に草の根民主主義の基礎をソウルの隅々に構築するプロジェクトである。 「参加から権限へ」を核心内容とし、決定の権限を官から民に移動することであり、少数の住民が占めた権限を多数の住民に拡大する政策である。そのために権限を広域から基礎（単位）に、ひいては生活世界の現場である洞に再び移すのである。すなわち、ソウル型住民自治会政策の目標は「権限の民主化」であり、生活世界の住民が主人となる民主主義、「草の根民主主義」を制度として構築することである。

## 代表性と民主性、そして公論の場

住民自治会が住民自治機構として権限を持つには、それに相応する住民代表性と民主性を持たなければならない。 少数の地域有志を中心に運営される慣行から脱皮しなければならず、関心のある住民なら誰でも参加が保障されなければならない。 所定の研修を受講することで、参加する意思を表明する住民の中から抽選を通じて委員を選定する抽選制が導入された。 抽選の際には性別と年齢別クォータを適用し、洞住民の人口比例が自治会の構成に反映されるようにした。 特に、参加年齢の下限を15歳に下げ、参加の幅を広げた。 委員の定員を25人から50人に拡大することで参加委員の多様性を盛り込もうと努力し、住民自治委員会委員の「脱落」に対する懸念と不満を減らすことで、円満な制度転換を考慮した。

これからは運営の民主性（が重要）である。 住民に権限を戻し、住民をきちんと代表するように、住民自治会を中心に権限の民主化と実質化を進めるならば、逆に住民（市民）が負うべき責任は何か？ 「公論の場」を民主的に運営することである。 公論の過程は常に多様な利害関係の衝突、状況と境遇の違いによる不協和音を伴う。 したがって、相違と共存しながらついに合意に至ってこそ、初めて協力的行動が可能になる。この過程は、他でもない「市民性」が発現し、住民が市民として成長する過程である。 「自分と異なる」を（乗り越えられない）「相違」ではなく、（個性のような）「差異」として受け止め、状況が異なり、意見が異なる人々と共存して同行できる筋肉を育て、ひいてはお互いの差異を越えてともに満足させることができる代案を模索する多重知性の文化（市民性）がつくられ作動するところが、まさに公論の場である。 このような文化をつくっていく主体がまさに市民であり、公論場は市民がつくりその中で市民として成長する民主主義の学校である。「ソウル型住民自治会」は、韓国社会の「実質的民主主義」を実現し、「市民性」の大衆的拡散を可能にする草の根民主主義に向けた大胆な「政治プロジェクト」である。

## 問題解決力、融合と協力の場

住民自治会の構成において住民が代表性を持って民主的に運営されれば、権限を与えられて行使する資格を持つことになる。 それなら与えられた権限で何をするのか。

民選第5、6期を経て、市民の登場とつながり、緩いネットワークを通じた公共的進出という画期的な成果をあげると、市民は地域社会で活動する主体同士の交流を拡大していき、自然に民間相互間の協力の必要性を強く感じるようになった。 一方、それだけ行政の仕切りに対する不満は同時に高まった。 さらに参加する市民が増えたとはいえ、全体から見るとまだ5%前後の「少数」であり、市民の参加がさらに拡大してこそ参加した市民のネットワークが強固になり、また持続可能になる。。 参加が拡大するには多様な環境と境遇の市民が参加できなければならず、そうするには「やりがい」を越えて「恩恵」を期待できなければならない。 生活に役に立つか、多少でも収益が出なければならない。

つまり、地域社会に住民たちが共通で感じる問題を解決したり、多くの住民たちが恩恵を受けられる課題を成就してこそ、はじめて生活するのに忙しい住民たちが手間取って参加できる。 問題解決のためには資源を複合的に投入し、多様なソリューションを持った主体が融合的協力をしなければならない。 すなわち、行政の仕切りを越えて民間の仕切りを取り払い、それこそ問題解決型の実践活動が集中的にできなければならない。 住民自治会がまさにマチの人々が生活の恩恵を期待して参加できる空間にならなければならず、実際に問題を解決するための必要な資源が融合し、問題解決の意志がある人々が協力する場である。

# 8.気候危機と地域回復力

## 気候危機とグリーン・ニューディール

気候変動（climate change）は今や危機局面に達し、気候非常事態（climate emergency）に差し掛かっている。 今のまま炭素排出を続ければ、平均温度2℃上昇は近い将来現実となる。平均温度2℃上昇により自然界への「フィードバック」効果が発生し、地球温度が急速に上昇し、人間の力ではコントロールできない破滅状態に陥る。 科学者らは今、10年あまり残った2030年を、破局の決定的な時期として取り上げている。時間がない。

気候危機を克服するためのグリーン·ニューディール政策の核心目標は、第一に、今後30年内に炭素排出純増をゼロにすることである。 それにはまず今後10年以内に炭素排出を半分に減らさなければならない。 第二に、不平等の緩和である。 不平等がピークに達した1930年代の大恐慌期より深刻な不平等状態の今、不平等の原因を根本的に揺るがしてこそ、不平等も気候危機も克服できる。 気候危機の原因と不平等の原因には、炭素を排出する産業基盤の強力な既得権体制が働いているからだ。 第三に、「正義なる転換」と雇用創出である。 脱炭素産業の転換は必然的に大量の解雇者を出すことになるだろう。 適切な生計対策や転職の計画がなければ、脱炭素転換は不可能である。 すでに深刻な不平等状態であり、災害によりさらに不平等が加速化している状況下で、社会的セーフティネットが切に求められている。 最も確実なセーフティネットは雇用である。

朴市長は「原発一基削減」に続き「太陽の都市」を掲げ、気候危機に対する警戒心を目覚めさせ、都市の「転換」を推進した。 炭素ベースの産業体制を脱炭素に転換し、都市が気候危機を克服する方向に再構成されなければならないと考えた。 広域自治体としては初めて体系的な脱炭素グリーン・ニューディール政策を発表した。

## 災害の不平等性、ローカル・ニューディールとローカル・レジリエンス

「災害の被害と苦痛は、最も脆弱な場所にまず最初に、最も深く訪れる」。

朴市長は、MERS事態とコロナ防疫を直接陣頭指揮し、災害の不平等性を誰よりも最も切実に感じていた。 コロナより一層強力に訪れる気候危機に対処するため、地域社会が地域住民と共に協治を通じて炭素排出を削減し、社会安全網を構築することで、災害状況でも日常を維持できるよう「地域レジリエンス(Local Resilience)」を強化しなければならないという事実を見抜き、政策で備えることを強調した。

グリーン・ニューディールを地域社会で地方政府が住民と協力して推進する実践戦略がローカル・ニューディールである。 ローカル・ニューディールは近隣レベルの洞単位で活動するコミュニティが中心になって、災難が迫ってもどうにか一緒に生き残ることができる回復力(resilience)を作って築いていくことである。 近隣に公園とマウルの庭を作って、マウル・ケア・ネットワークを構築して、廃棄物を捨てない資源循環システムを稼動しなければならない。 何よりエネルギーを節約し、太陽光エネルギーを生産して、分散型仮想発電所体制を作らなければならない。 都市を歩行にやさしい方向に変えて、歩いたり、自転車で移動できるようにしなければならない。老朽化した建物をリフォームし、ローカル・フードで給食と菜食のための食べ物対策を立てなければならない。 このようなローカル・ニューディールの課題は、市民参加が基本原則である。 市民参加は地域社会が必要な財貨とサービスを自ら生産―調達し、その過程で雇用を創出する「地域循環経済」（社会連帯経済）の構築を目標にしなければならない。 市民の参加水準は意見提出の程度ではなく、地域で最も切実で急がれるサービスが何かを直接決定できなければならない。 参加の効能が生まれてこそ、持続的な参加を活性化させることができるためである。

さらに、住民が決定したことを住民が自ら実行に移すことができるようにしなければならない。地域社会の住民が最も切実かつ緊急に考えている問題を優先順位に置いて共に解決し、必要だと決定したサービスを住民たちが直接生産し、供給して利用する「共同生産者（co-producer）」の役割ができるよう支援しなければならない。 そうしてこそ地域で雇用と仕事が生まれる。マウル共同体が自分たちに必要な財貨とサービスを直接生産して消費する経済システムに進化し、社会的経済が地域社会に根付く時、地域循環経済（社会連帯経済）が実現できる。 そうしてこそ、地域の回復力（local resilience）が生まれる。 災害時代において持続可能性は、地域の回復力にかかっている。 そうしてこそ、災害に見舞われても日常に戻り、何とか生き延びることができる力が生まれる。

## グリーン・ニューディール副市長と地域革新本部

2020年7月0日、朴市長は「グリーン・ニューディール総合対策」を発表した。 そして、ソウル市の組織再編案を確定した。再編案の中核は、グリーン・ニューディール専担副市長制とローカル・ニューディールとローカル回復力を担当する地域革新本部であった。現在の担当部署である気候環境本部を副市長レベルに格上げし、市の関係部署を統合的に指揮できるよう融合的なグリーン·ニューディール政策を推進するというものであった。地域革新本部は、地域共同体課と小商工人関連部署を統合する部署で、自治区と近隣地域レベルで住民の参加を極大化し、融合的な実践を促進するためのものであった。 それこそ過去十年間、それぞれ推進されてきた革新政策を気候危機対応という差し迫った時代的課題に集中させ、シナジー効果を極大化させ、社会経済的弱者を助け合い、相互の支えになる社会安全網を近隣レベルで細かくするため、行政組織を改編することにしたのである。気候危機への対応とローカル回復力の強化に対する彼の意志の表現であった。

気候危機への対応とローカル回復力の強化は、朴市長が渾身の力を尽くした10年にわたる革新政策を網羅して総合し、その革新政策の成果を気候危機を克服する力として証明する課題であった。政策から出発させた革新を、気候危機を克服し、脱炭素文明基盤の都市を再構成する社会革新に転換させるための決断であった。しかし、今はもう遺訓になった。

**[終わり]**

1. （訳注）2000年の総選挙の際、公職不適格者を落薦・落選するため、韓国の460の市民団体によって結成された「2000年総選挙市民連帯（総選挙連帯）」を指す。同年の1月から4月までの総選挙にかけて、「総選挙連帯」は、不適格な候補者名を発表、政党に公認しないように呼びかけた。 [↑](#footnote-ref-2)
2. （訳注）2002年、議政府で発生した米軍装甲車による女子中学生が公道で轢死された事件の被害者の追慕**。** [↑](#footnote-ref-3)
3. 韓国の第16代大統領、盧武鉉の支持団体の「ノムヒョヌル・サランハヌン・モイム（노무현을 사랑하는 모임；盧武鉉を愛する会）」の頭文字を取った略称。 [↑](#footnote-ref-4)
4. 1980年代からPC通信やインターネット・サービスを提供していたポータブル・サイト。2000年代韓国におけるインターネットによるコミュニケーションを活性化させた代表的なサービス。 [↑](#footnote-ref-5)
5. 日本の「2ちゃんねる」のような[韓国](https://ja.wikipedia.org/wiki/%25E5%25A4%25A7%25E9%259F%2593%25E6%25B0%2591%25E5%259B%25BD)の電子掲示板サイト。元来はデジタルカメラおよび[写真](https://ja.wikipedia.org/wiki/%25E5%2586%2599%25E7%259C%259F)の情報を交換するための専門サイトであったが、投稿される様々な画像やネタを求めて人が集まり、次第に様々な話題を扱う韓国最大級のコミュニティーサイトへと拡大した。 [↑](#footnote-ref-6)
6. 親しいか、遠い関係であるのかという関係に基づいて行われるガバナンス。「お友達」を利するガバナンスともいえる。 [↑](#footnote-ref-7)
7. 期限限定に勤める公務員を指す韓国語のスラング。任期を持つ選出された公務員や有期契約で任命された公務員を指す韓国語のスラング。 [↑](#footnote-ref-8)
8. 「いつも公務員」を指す韓国語のスラング。公務員試験を経て、定年まで「いつも」公務員であることを意味する。 [↑](#footnote-ref-9)
9. Balanced Scorecard [↑](#footnote-ref-10)