

政治的起業家と社会革新： ソウル市の事例研究

中京大学総合政策学部 羅 一 慶

1. 問題意識

大都市において、地域コミュニティが社会的経済組織 (social economy organization)¹を育てる一方、地域コミュニティを育てる社会的経済組織に関する政策をどのように融合させれば良いだろうか。そのような政策に対する一般住民からの政治的支持を得るためにはどのようにすれば良いだろうか。韓国のソウル市の朴元淳市長 (以下、パク市長と略称) は、「政治的起業家」 (political/public entrepreneur) として、自治区レベルにおける政治的起業家と社会起業家とのネットワークを重層的に形成し発展させる形で、まちづくりと社会的経済組織の政策を融合した新たな政策を推進している。さらに上記の二つの政策を住民参加型の都市再生政策によって統合させる政策革新を積極的に推進している。

上記の二つの問いを解くカギとなる概念が「マウル共同体」² (小規模の地域で形成される住民共同体、village community) である。朴元淳市政 (以下、パク市政と略称) が「マウル共同体事業」を始めた2012年以降、現在約3200個のマウル共同体が活動しており、7万名以上の一般住民がマウル共同体支援事業にかかわっている。また行政の支援対象になれなかったマウル共同体を含めれば、5000個以上のマウル共同体と10万名以上の住民がマウル共同体事業を通して登場したことになる (ヘラルド経済、2015年9月9日)。しかし、市民社会に新し

く登場した一般住民が最大10万名程度だとは言え、3人以上のメンバーであれば構成できる「マウル共同体」は点組織のような形で生まれており、現ソウル市マウル共同体担当官・ソジンア氏が指摘するように、「直接そのような共同体を体験しなければ」、マウル共同体は、その効果を体感しにくい (ヘラルド経済、2015年9月11日)。それにもかかわらず、パク市政の目玉政策である「マウル共同体 (事業)」は、韓国の最も保守的な新聞である朝鮮日報が授与する流通・消費者部門において2015年のヒット商品大賞を受賞する (朝鮮日報、2015年9月14日)。その理由はどこにあるだろうか。これが本稿の基本的な問いである。

結論を先取りして述べるならば、本稿では、その理由の一つは、マウル共同体がソウル市長にとって社会革新の「機会」を創出するための基盤として認知され、実際に社会革新を推進していく上でソーシャル・キャピタル (social capital) としての機能を持っていた点にあると思う。マウル共同体は、地域コミュニティを基盤とする福祉伝達体系の革新を可能にするソーシャル・キャピタルとして機能していた。また、マウル共同体は地域コミュニティを基盤とする「マウル共同体企業」 (以下、「マウル企業」と略称、village community-based business)) の設立と運営を可能にするソーシャル・キャピタルでもあった。さらに、マウル共同体は、「住民参加型の都市再生政策」の実現を可能にしたソーシャル・キャ

ピタルとして機能していた。このようにして、マウル共同体それ自体は「点」のように存在するものの、その効果は「住民参加型の都市再生政策」を通じて「面」として表れるようになったのである。マウル共同体のソーシャル・キャピタルとしての機能は、都市社会におけるマウル共同体の可能性の幅を広げ、発展可能性を示してくれたと言える。要するに、マウル共同体が地域を基盤とする社会的経済組織を育てる母体となり、「マウル企業」のような社会的経済組織は地域福祉と地域産業の革新を促進する基盤となり、さらにマウル共同体と社会的経済組織が主導する都市再生政策を可能にする基盤ともなっていた。マウル共同体は、革新的な福祉・経済・都市政策を可能にするソーシャル・キャピタルとして機能したのである。

もう一つの理由は、パク市政にとってマウル共同体の形成が「マウル企業」などの社会的経済組織を活性化するための政策手段だけでなく、「目標」であったことに関連する。パク市政にとって、育児、介護、教育、メディア、安全な食べ物、コミュニティカフェ、持続可能なエネルギー、リサイクル、環境などの分野における多種多様なマウル共同体は暮らしの豊かさを向上するものであり、福祉のセフティネットワークとして機能するものであった。したがって、中央政府の「社会的経済政策」³が雇用問題の解決と脆弱階層への福祉サービスの提供にあったならば、ソウル市の社会的経済政策は豊かなマウル共同体を形成し、この共同体を基盤とする地域福祉や地域産業の革新を行うことにあった。同じように、中央政府の都市活性化政策が再開発や再建設による建設景気やハードウェアとして都市再生にあったならば、ソウル市の都市活性化政策は豊かなマウル共同体の形成と、この共同体を基盤とする住民主導の持続可能な都市再生の基盤づくりであった。

ソーシャル・キャピタルは使用すればするほど増殖する特質を持つ。同じようにソーシャル・キャピタルとしてのマウル共同体も、パク市政の政策によって、社会的経済組織や都市再生の関連組織によって使用されることによってさらに活性化してい

たと考えられる。要するに、マウル共同体と社会的経済と都市再生は相互強化的な関係で結ばれ共進化していたのである。それでは、このような共進化が可能になった理由は何だろうか。これが本稿の2番目の問いである。

結論を先取りして述べるならば、本稿では、その理由を「小多強美」という言葉から探してみる。この言葉は、「小さい共同体でも多くなれば強くて美しいものになる」という意味を有する。この意味こそが、ソウル市におけるマウル共同体政策と社会的経済政策と都市再生政策の統合の根幹に存在した政策原理ではなかっただろうか。パク市長のインタビューなどの資料によれば、小規模のマウル共同体を豊かに形成することそれ自体が地域福祉と都市再生の豊かさを担保するものであり、地域福祉と都市再生の持続可能性を担保するものであるという考え方が何うからである（パク 2013）。

しかしながら、小多強美の政策原理に基づく政策が考案されたとしても、その政策に小多強美の魂を吹き込まなければ、効果的に実施されるはずがない。マウズ共同体事業、社会的経済事業、そして都市再生事業に小多強美の「魂」を入れなければ、旧来のしがらみ、地域の草の根既得権、義理、人情といったマウル共同体とは全く関係のない基準で革新的な政策の魂が変質されてしまうからである。それでは、パク市長はマウル共同体・社会的経済・都市再生の政策にどのようにして小多強美の魂を吹き込み、命を通わせることができたのだろうか。

この問いの答えを探る際に、本稿が着目したのはパク市長が重要視した協同組合型の「マウル企業」と「草の根起業家ネットワーク」である。パク市長は、社会的経済組織が地域を基盤として組織されるためには協同組合方式による組織原理が有効であると考えていたに違いない。2章で後述することになるが、パク市長のインタビューなどの資料によれば、パク市長は協同組合方式による「マウル企業」こそが、地域に埋め込まれているソーシャル・キャピタルを掘り起こし、醸成する上で最も有効だと考えたように見える。ハイブリッド型社会的企業とい

う概念(藤井敦史、原田晃樹、大高研道 2013)を借りるならば、協同組合方式の「マウル企業」はハイブリッド型社会的経済組織の典型である。「マウル企業」は、その組織構造を見ると、「マルチ・ステークホルダー組織」であり、市場からの事業収入と公的資金だけでなく地域コミュニティに根ざしたソーシャル・キャピタルなどの「多元的経済」(multiple-resource and social capital)によって形成される組織である。パク市長のインタビューや著書などによれば、「マウル企業」の組織構造が協同組合方式になれば、地域住民がマウル企業の出資者となり、購買者となり、生産者にもなることができ、マウル共同体を持続させる上で不可欠な様々な資源を動員できると考えていたことが窺える。まさにこの点が、パク市長が協同組合型の組織を通して住民の魂が吹き込まれたマウル共同体の持続可能性を確保するための新しい政策として「マウル企業」事業を進めた理由であろう。

本稿は、パク市長が様々な革新的な政策に小多強美の魂を吹き込むために選んだもう一つの手段は、基礎自治体のトップリーダーや社会的経済組織の活動家で構成される「草の根起業家ネットワーク」(public/private entrepreneur network)を構築することであったと考える。3章で詳細に述べるが、パク市長は、草の根起業家と資金源を共有することに加え、活動の効果を高めるための知識を与え、草の根起業家が互いにその知識をコピーすることが可能なネットワークを構築していた。そして、このネットワークを通じてマウル共同体によって得られるパイを大きくし、ネットワークの発展を支えるリーダーを育てることになる。このようなやり方は、ソウル市による革新を近隣の人々、地域社会、そして国や世界を制限なく広げ、社会運動のうねりを引き起こすことになる。このようにして、マウル共同体政策はソウル市内のそれぞれの自治区や村レベルにまで社会運動のように広がることになったのである。草の根起業家ネットワークは、最終的には、マウル共同体を活用した社会革新の大きな梃子の働きをすることになる。そこで本稿では、政治的起業家として

のパク市長が、草の根起業家ネットワークをどのように構築し、そのネットワークを活用してソウル市のまちづくり・社会的企業・都市再生の政策の革新をどのように行っていたのか考察することにしたい。

本稿は次のような構成で進める。まず2章では、本稿の理論的キーワードである「政治的起業家」の定義を行い、政治的起業家としてのパク市長の政策基調を検討する。3章では、政治的起業家を支える「草の根起業家ネットワーク」の定義を行い、そのネットワークに基づく協治の組織体系についての検討を行う。4章では、マウル共同体政策と、マウル共同体と社会的経済の融合を行った社会的経済特区事業を考察し、中央政府による既存のまちづくり政策や社会的経済政策との比較分析を行う。これによって、パク市政における革新性を浮き彫りにする。5章では、マウル共同体政策と社会的経済政策の成果が都市再生政策の中でどのように統合されていたのかを考察し、その政策の革新性を検討する。最後の結論では、マウル共同体と社会的経済と都市再生の理論的關係をソーシャル・キャピタルの概念から捉え直し、大都市におけるまちづくり政策と社会的経済政策のシナジー効果を考察することにしたい。

2. 社会革新の担い手としての政治的起業家

2.1. 政治的起業家の定義

本稿では、Bygrave and Hofer (1991)、Lumpkin and Dees (1996)、Morris and Jones (1999)のように、起業家の心理的な特性や個性の構成要素に興味を持たない。革新的なアイデアは革新の必要条件(Covin and Slevin 1989; Morris and Sexton 1996)であるものの十分条件ではない(Bernier Luc and Taieb Hafsi 2007)。アイデアがあったとしてもそれを実現する絶好の機会を発見し或いは創出しない限り、革新的なアイデアは絵に書いた餅にすぎなくなるからだ。リスクを恐れない実験精神は革新の重要な要因であるものの十分条件ではない(Bernier

Luc and Taieb Hafsi. 2007)。成果を伴わない実験は市民からの支持を失い、実験を継続して行うことができる制度的動力を失ってしまうからだ。革新の機会を活かして革新の障壁を突破していくカリスマ性は革新を「引き起こす」時には重要な要素となるが、革新を「継続」するための十分条件にはならない。企業の革新と比べ、「社会」革新はその規模が大きく、そのメカニズムも複雑であるので、革新のための取引費用は高く、ただ乗りや機会主義的な行動などの集合行為の問題もはるかに深刻である (Schneider M. & Teske. 1992)。だからこそ、社会革新を継続するためには革組織体制やそれを支える制度が特に不可欠である (Bernier Luc and Taieb Hafsi. 2007)。つまり、制度化されない革新や組織体制が整っていない革新は、カリスマ的なリーダーが退場する次第衰える。

本稿の政治的起業家についての理論的関心は、政治的起業家は社会革新の機会をどのように発見し創出したのか (Kirzner 1997; Klein, Mahoney, McGahan, Pitelis 2009)、政治的起業家が社会革新を行い推進するためにどのような組織体系を構築し、その組織体制を支える制度的改革をどのように行っていたのか (Bernier Luc and Taieb Hafsi. 2007)、政治的起業家は革新の動力となる起業家ネットワークをどのように形成し、どのように活用したのか (Schneider M. & Teske. 1992; Greve & Salaff, 2003; Klein, Mahoney, McGahan, Pitelis 2009)、政治的起業家は社会革新に必要な行政と市民社会の資源をどのように再配分し (Lewis 1980; Holcombe 1992; Foss 2007; Foss & Klein 2007)、そのために行っていた制度的改革は何だったのか (Klein, Mahoney, McGahan, Pitelis 2009)、政治的起業家は増分主義 (incrementalism) など社会革新が直面する官僚主義の壁をどのように乗り越えていたのか (Schnellenbach 2007)、政治的起業家は既得権を持つ勢力をどのように克服していたのか (Schneider M. & Teske. 1992; Klein, Mahoney, McGahan, Pitelis 2009)、政治的起業家は社会革新に対する一般市民からの政治的支持をどのように確保していたの

か (Schneider M. & Teske. 1992; Klein, Mahoney, McGahan, Pitelis 2009)、一般住民が主導する社会革新を行うために住民の参加をどのように引き出していたのかである。

政治的起業家と関連する上記の問いか窺えるように、本稿の政治的起業家に関する関心は政治・行政のトップリーダーと社会革新との関連性にある。そこで本稿では、政治的起業家を次のように定義したい。すなわち、政治的起業家とは、現在与えられている資源の制約に構わずに、社会革新の機会を発見し創出することができ、革新の機会を活かし進めるための組織体系を構築でき、その組織体系が革新を推進する際に不可欠な資源の再配分を可能にする制度的環境を造成することができ、そのような環境を造成するための政治的・行政的・財政的手段を活用することができる公式的な権限を持っている政治家及び行政リーダーである。社会起業家 (social entrepreneur) が社会革新の直接的な担い手であるならば、政治的起業家は社会起業家が行う社会革新の制度的環境を整う政策デザイナーであり政策執行者であると言える。本稿の政治的起業家は革新的な手法により行政の「経営効率性」を追求する起業家 (Roberts and King 1996) とは異なる。Shane and Venkataraman (2000) が強調したように、政治的起業家は資源の再配分と新たな組織体系を梃子にして、既存の秩序にじわじわと食い込んでいながら、全体システムを革新することに関わる政治や行政のリーダーである。

2.2. 政治的起業家としてのパク市長の政策基調

本稿が大都市における社会的企業とまちづくり政策の融合とその成果を論じる上で、政治的起業家に注目した理由は、2011年ソウル市に元社会起業家 (自称「ソーシャル・デザイナー」) が市長に当選されてから、「公共革新」(行政革新と市民社会の革新) がドラスティックに行われ、それが未だに進行・発展しているからである。イギリスの著名なイノベーターである Geoff Mulgan は「the guardian 誌」(2015年6月14日) にてパク市長を世界5大革新市長の一

人として評価するほど、パク市長による公共革新は世界的にも注目を集めている。市単位の公共革新だけでなく、市内の自治区やマウルという草の根レベルまでに公共革新が波及し拡散していく風景は、インタビューを通して触れるだけではあるが、筆者にとってもわくわくするほど改革の熱気が伝わってきた。ダグラス・G・ノース（1990）によれば、制度の経路依存性を断絶し制度の革新に大きな影響を与える要素の一つは、政治的起業家の信念構造である。そこで、ここでは政治的起業家の理念と信念が革新的な制度環境の創出にどのように影響を与えていたのかを検討する前に、まず政治的起業家としてのパク市長が持っていた社会革新と関連する政策信念がどのようなものであったかを先に考察することにしよう。

1) 現場との意思疎通

パク市長の政策基調を表すキーワードの一つは、「現場との意思疎通」である。パク市長は、市長に当選する前から、繰り返して言う。「現場にこそ答えがある。私が地域で発見したのは希望である。…現場は我々に問題の本質だけでなく、それを解決するための代案を供給する源泉である」（パク 2009年、7-8頁）。実際、市長に当選してからも、毎年、問題の当事者である市民の声を直接聞く「聴策ツアー」を30回以上行っている。また、ツイッターを通じて、政策発信を常に行い、現在120万を超えるフォロワーが付いているほど市民との意思疎通を積極的に行っている。

パク市長は、2012年の新年演説で言う。地域（の現場）から「希望を発見すべきです。いいえ、希望を創るべきです」と。彼にとって「答えは現場にしかなく、「絶望の井戸から希望を汲むところ」も現場だった（メディアダウム、2011年11月28日）。このようにパク市長にとって現場は、問題解決の手掛かりとなる情報（革新のアイデア）を提供してくれるところであり、市民の生活に密着した具体的に実現可能な政策の根拠を提供してくれるところであった。彼にとって現場は、問題の本質を当事者で

ある市民と利害関係者の立場で想像することを可能にしてくれ、政策実現の障害となる既得権の反対を乗り換えるヒントを提供してくれる場でもあった。また現場は、問題解決の障害となる制度的制約がどのように機能しているかを考察することができ、問題解決の実現を促す制度的環境がどのようなものであるかを想像できる場でもあった。

このような現場重視の考え方は、2013年の新年演説で「現場行政・開かれた行政・ツイッター行政」を強調した政策基調に反映される。パク市長は、「現場行政・開かれた行政・ツイッター行政」を通じて、問題の当事者や利害関係者の声に傾ける中で、市民一人一人の参加が有する重要性和、住民が主導しない形だけの協治の副作用を実感していたに違いない。このような政策基調は、臨場感溢れる革新的な政策の源となり、政策に対する官僚や政治家のイデオロギー的な反対を乗り越え一般市民からの支持を引き出す動力にもなっていた。2014年6月の市長選挙において目に見える大きな成果がないにもかかわらず、約50万の圧倒的な票差で再選したのがその証左の一つであろう。

2) 現場との意思疎通に基づく協治と革新

パク市政の第1期（2011年12月～2014年6月）の特徴が「現場行政、開かれた行政、ツイッター行政」という政策基調に基づくマウル共同体政策と社会的経済政策にあったならば、第2期（2014年7月～2018年6月）のそれは「現場との疎通に基づく協治と革新」であった（マニーツーデー、2014年10月7日）。パク市長によれば、中央政府はこれまでガバナンスを正しく理解していなく、効果的に活用することもできなかったが、その最も大きな理由は「現場との意思疎通」の不足であった。パク市長にとって政策の現場性は協治の有効性を担保するものでもあった。2015年11月、パク市長によって新しく新設された「ソウル市協治諮問官」であるユ・チャンボク氏⁴によれば、現場は「地域」のもう一つの名である。ユによれば、地域という現場の「場所性」は協治に基づく政策の有効性の決め手である。地域と

いう現場性を基盤とする政策でなければ、「問題の複雑性を捉えることができなく、政策の具体性が感じられなくなるからだ」。したがって彼は言う。「地域という場所性が協治システムに結ばれるべきだ」と。というのは、その時初めて、「地域社会に住民達の自生的な関係網が形成され、問題解決の経験と教訓も蓄積されることになる」からだ（ユ 2016）。協治諮問官と同じように、パク市長は2014年の新年演説で言う。現在のソウル市政では、「一方的な通報と形式的な手続きよりも双方向的な意思疎通と協業が定着しております。その結果、葛藤は減り、政策の実効性は強化されました。…私は2014年、ソウル市が全力を注げる革新的な市政として再度「意思疎通」を話したいです」。

パク市長にとって、現場との意思疎通を基盤とする新しい協治体制において重要なもう一つの要素は、協治システムが問題解決を目標とするものの、政策形成・政策執行・政策評価の場に一般住民がどれほど登場し、そのような住民が登場しやすい住民間のネットワークがどれほど構築されたのかである。つまり、彼が協治システムにおいて現場性を重視した理由は、住民団体や市民活動組織ではなく「一般住民」が主導する協治体制・「一般住民」の参加を保障する協治体制の構築にあった。このような意味からすれば、「市民が市長である」というパク市政の第1期のキャッチフレーズはスローガンに過ぎないものではなかったことが窺える。パク市長は12年の新年演説で言う。「人が中心となるソウル市において、市民は顧客ではなく、市庁は企業ではないです。市民は広報のマーケティングの対象ではないです。市民は主権者です」。また、彼は2014年の新年演説でも言う。「（現場との）意思疎通、参加、協治の三つの道を通して市民が市長となるソウル市を作ろうとしました」と。要するに、「市民がまさに市長」であるというパク市政のキャッチフレーズには、市民の「ための」市政だけではなく、市民に「よる」市政が可能となる市民主導の行政パラダイムの転換への意志が込められていたのである。協治の動力が最終的には自発的な市民参加にあると考えたパク市長

は、政治起業家としての革新の推進力も結局のところ市民からの政治的支持でしか出てこないということを感じていたのであろう。つまり、パク市長にとって協治体制の目標は、一般住民を変革の担い手に仕立てあげることであったと思われる。

パク市長は言う。「私にとって第1期市政のもっとも大きな成果は、政策的成果物よりも、行政の原則という行政のパラダイムを変えたところにあると思います。市民の声を聞き、それを政策に反映し、市民の参加を引き出す形で実質的なガバナンスを構築することができたと思います」（ニュース1、2013年10月1日）。協治システムの革新は「マウル共同体」のように一般住民にとってはその利益がすぐ実感できるようなものではない。パク市長もその点を気にしていなかったのではなかった。「ある人は次のように言います。意思疎通、参加、協治は過程であるのみだと、それが良いというのはわかるけれど、ご飯を食べさせ、お金を生み出し、雇用を創ることにほならないのでは…、今すぐ暮らしの危機に置かれている民生を助ける福祉と経済にはならない、と指摘します」とパク市長は2014年の新年演説で言う。そこでパク市長は、一般市民に向けて次のように訴える。第2期市政では「ソウル市に蒔いたガバナンスの種が花を咲く時期になるだろう」（ニュース1、2014年1月29日）と。彼にとって第1期の市政の革新が行政原理の革新にあり、その種がマウル共同体と社会的経済生態系であったならば、4章で後述することになるが、その実りとして期待していたのは「住民参加型の都市再生」であった。パク市長は、住民の参加を保障した協治に基づいて都市再生を行うことによって、行政の革新がもたらした利益が目に見えるような形になると考えた。

3. 草の根起業家ネットワークに基づく革新体系

3.1. 草の根起業家ネットワークの定義

パク市長が住民の参加を保障する協治システムを

支える基盤として考えていたのは草の根起業家とのネットワークであった。ここで草の根起業家とは、起業家的な基礎自治体のトップリーダーと、自治区や村単位で活動する社会起業家（社会的経済組織やNPOの起業家的な活動家）を意味する。本稿では、草の根起業家ネットワークを次のように定義する。すなわち草の根起業家ネットワークとは、「ソウル市の政治的起業家と草の根起業家が共通の信念や理念を共有し、セクターや組織の枠を超えて問題解決のノウハウを共有し、さらに問題解決に必要な権限や信用力や資金なども共有するネットワーク」のことである。草の根起業家ネットワークの最も大きな基本的な機能は、連携力・協働力を強化し、より多くの人々に影響を与え、個々のセクターや組織を通じて行うよりはるかに大きな成果を実現できるところにある。現場に深く関わっている草の根起業家とのネットワークであるからこそ、行政にとっても草の根市民活動組織にとっても、進めたい政策の効果をより「多く」の地域社会により「深く」根付かせることができる。ネットワークを梃子として、影響力を高めるのである。したがって、革新的な政策を進めるに直面する、既得権を持つ勢力に対して政治的支持を巡る戦いを挑む時にも草の根起業家ネットワークは活用される。

勿論、草の根起業家ネットワークをより大きな社会革新の梃子として活用する戦略の実行は、それほど容易ではない。初期投資として多くのエネルギーと時間と資源が必要になるからだ。したがって、草の根起業家とのネットワークやその副産物としての草の根起業家同士のネットワークは、ネットワーク重視の考え方を有し、多くの行政資源を再配分できる公式的な権限を持つ政治的起業家の呼びかけによって形成され強化される。ソウル市のような大きな市単位の政治的企業家が有する行政資源は、草の根起業家が自治区や村の境界やセクターおよび部門の枠を超えて関係網の形成に参加しその関係網を強化するように働くインセンティブとなるからである。このようにして、政治的起業家は自分自信だけでなく、草の根起業家同士でも互いに効果的に協働

できるようにするネットワークの構築を通じてソーシャル・キャピタルの創出に寄与できる。一方、政治的起業家は草の根起業家とのネットワークを通して自らの政策を実現するために必要な様々な資源を動員できるようになる。政策形成と政策執行と政策評価の過程における革新を行うための資源として草の根起業家ネットワークを活用できるのである。

すべての答えは現場にあるという現場重視のパク市長の政策基調から、パク市長が地域の草の根起業家とのネットワークを重視したもう一つの理由が窺える。草の根起業家ネットワークは、現場の情報を具体的で実現可能な政策に反映するための機能を持っていたからである。また、草の根起業家とのネットワークは広域市の政治的起業家が社会革新の機会を発見し創出する上でヒントとなる情報を提供してくれる源だからでもある。後述するが、例えばパク市長が実現したいと考えている、一般住民が主導する協治を基盤とする「マウル志向的行政」は、草の根起業家ネットワークの協力がなかったならば、実現できなかった行政革新であった。

革新を進めるにはかならず既得権をもつ勢力に直面し、既存のイデオロギーとも対立する可能性が高い。特に、草の根レベルで既得権を持つ勢力は、社会革新が「発生」する段階よりも社会革新を「完成」する段階においてより大きな障害要素となる。社会革新を引き起こすのはトップリーダーの決断によって可能であるかもしれないが、革新的な制度や政策が実際に機能するのは現場であるので、既存の草の根保守主義勢によって革新的な制度や政策に機能不全に陥ってしまう可能性が高いからである。それでは、草の根保守主義勢力を革新の流れに巻き込み、あるいは乗り越える動力はどこにあるだろうか。パク市長にとってその動力源は草の根起業家ネットワークであった。草の根起業家ネットワークに基づく協治システムは、草の根保守主義ネットワークに基づく既得権を克服して革新を「実現」・「完了」するために動員可能な資源の宝庫だからである。草の根起業家ネットワークによって活性化された革新的な政策の社会的効用は、草の根レベルで既得権を持つ

勢力が管轄する地域の公共施設における独占的な地位や地域資源の排他的な所有権を弱める効果を持っていたからである。4章で後述するが、実際に草の根ネットワークに基づく協治による革新的な政策の公共価値に対する共感の広がりや、草の根レベルの既得権勢力と新しく登場したマウル共同体グループがイデオロギーの壁を越えて地域の共同資産を協働して管理することも可能にする要因にもなっていた。

3.2. 草の根起業家ネットワークに基づく協治システム

市全体における草の根起業家ネットワークは、影響力のある政治的起業家の呼びかけによって形成されることになる。ここでは、まず草の根起業家ネットワークに基づく協治組織の典型として、二つの中間支援組織の作り方を紹介することにしたい。

まず、ソウル市マウル共同体総合支援センターについて考察しよう（まちづくり全国ネットワーク2013、66-70）。2011年のソウル市補欠選挙で勝利したパク市長は、マウル共同体を活性化するための具体的な計画を練り上げるために、草の根レベルでまちづくり活動を行ってきた市民社会側に計画案を要請することになる。これに呼応して、ソウル市の最も有名なソンミサン・地域コミュニティを含め、複数の市民活動家が直ぐに議論を始める。2011年11月27日、ソウル市の25個の自治区の内、22個の自治区で活動する60程度の草の根市民団体が集まり、第1次会議を行い、ここで「マウル共同体タスクフォースチーム」が創られることになる。それから2012年8月にソウル市マウル共同体総合支援センターが設立される時まで10回以上の議論が行われる。

このような議論の結果、上記のチームは事業中心ではなく「人中心」、成果よりも「過程中心」、プロの市民活動組織ではなく一般住民が主導する「民官協力」（協治）という三つの原則を確認し、それに基づいた事業計画を立てる。そして、2012年2月に「マウル共同体支援条例」が制定されてから、「ソウ

ル市マウル共同体総合支援センター」を受託するための法人設立の準備を行うために、「社団法人マウル」を設立することになる。センターの主要な機能と関連しては、行政側と市民社会側との間に意見の食い違いが多くあった。例えば、ソウル市の担当者は、各部署のマウル共同体事業の住民の窓口など行政補助的な役割を重視していた。これに対し、「社団法人マウル」は独立的な民間主導的な協治モデルの実行、マウル共同体の専門家の育成とネットワーキング、そして活動分野間の協力などに重点を置いた。この意見の違いによる緊張関係は、パク市長の決断によって一段落する。つまり、マウル共同体総合支援センターは民間主導の中間支援組織として運営するようになったのである。

後述することになるが、「マウル志向的行政」という概念が確立したのは、このセンターを形成するための準備過程においてである。このセンターが活動した3年間はマウル志向的行政の中味を練り上げるための試行錯誤の期間であったと言える。（☒その試行錯誤の結果として生まれてきたのが協治諮問官制度である。）マウル共同体総合支援センター長を3年間歴任したユ・チャンボク氏は、現在、「協治諮問官」となり、マウル志向的行政のモデルをソウル市の各事業で行っているすべての協治モデルに適用するための活動を行っている。

次の、草の根起業家が主導した中間支援組織の事例は、「ソウル市社会的経済支援センター」である。先ほどの事例と同様に、社会的経済組織の当事者による社会的経済政策の準備過程もソウル市長の呼びかけによってスタートすることになる。ソウル市長になる前に社会起業家として活動し社会的経済組織に対する支援活動を行っていたパク市長であったからこそ、彼の呼びかけに対する社会的経済組織側の対応は早かった。2012年始めに、ソウル市で活動する認証・社会的企業⁵（雇用労働部の管轄）、自活企業（保健福祉部の管轄）、マウル企業（行政安全部の管轄）、社会的協同組合（企画財政部の管轄）、そして中間支援組織など社会的経済組織の代表者と専門家が集まり社団法人「ソウル市社会的経済ネットワー

ク」という組織が立ち上がる。それ以降、2012年7月からソウル市の公務員も参加する「ソウル市社会的経済政策企画団」という民官協議体が構成され、2013年2月まで協議を行うことになる。その結果、ソウル市社会的経済の基本方向と2013年の事業計画を作り、民民と民官の持続的な意思疎通と協力の枠組みを確立できることになる。その最も大きな成果が2013年1月に設立された「ソウル市社会的経済支援センター」である。社団法人ソウル市社会的経済ネットワークの理事長は言う。「このセンターの役割と運営のあり方をソウル市社会的経済政策企画団による議論から決めることができたことと、ソウル市社会的経済ネットワークがソウル市社会的経済支援センターの運営責任を担うようになった過程はそれ自体が協治の一つの典型だったと評価できます」と。このセンターは、中央政府の縦割り行政によって分節的に運営されてきた社会的経済における部門別組織と支援組織間のネットワークづくりを促進することをミッションとして掲げた。また、ソウル市レベルだけでなく、自治区における社会的経済の制度的環境づくりに貢献することにより、ソウル市全体における「社会的経済生態系」の造成をミッションとして掲げることになる。

最後に、パク市長は自治区の行政トップともソウル市の革新的な政策の理念と信念を共有するネットワークづくりに励む。メガシティの政治的起業家にとって革新を進める上で重要なもう一つのネットワークは、自治区の行政トップとの連携である。ソウル市のようなメガシティの政治的起業家が自分の価値と信念を共有する自治区の行政トップと政治的同盟を結ぶことは次のような意義を持っているからだ。まず政治同盟は、社会革新に対する一般住民の政治的支持を広げる上で重要な要因である。その支持は、ソウル市と自治区の行政トップの再選だけでなく、政策の執行コストにも大きな影響を与えるからである。次に、メガシティの政治的起業家にとって政治的同盟は、草の根レベルの既得権勢力の相対的な影響力を低下させる効果を有する。自治区の政治的起業家はメガシティの政治的起業家と比べ、草

の根レベルの既得権勢力に直接影響を与える資源再配分の権限をより多く持っているからだ。

パク市政にとって、2014年の地方統一選挙の結果は社革新の機会を生かせる政治環境を提供してくれたものであった。パク市長は第1野党である「共に民主党」に所属しているが、ソウル市議会では与党の議席(28議席)の2倍以上の議席(78議席)を占めている。また、ソウル市内の25の自治区の内、20の自治区の首長は「共に民主党」に属した政治家である。さらに、20の自治区の内、半分以上の首長はマウル共同体と社会的経済に関する政策を中点的な公約として掲げて当選しているが故に、パク市長と自治区の首長の利害関係は密接なものとなっている。このような政治環境はパク市長が社会革新を進めるための機会を創出しその機会を活かすために自治区の資源の利用可能性を高める政治的機会構造(political opportunity structure)を提供していた(Tarrow 1994)。すなわち、パク市政における統治連合は安定しており、政治的同盟者の利用可能性は高いので、社会革新の機会を創出し活用できる政治環境に恵まれていたと言える。このことから、パク市長が自治区との協力関係に積極的であったことは直ぐ理解できる。パク市長は2013年の新年演説で自治区との協力関係の重要性を次のように言う「市と自治区の協力なしではソウル市の民生対策も虚しいものになります。同様に(自治区に対する)ソウル市の協力なしでは、自治区の重要な政策の推進に必要な動力に限界あり、難しくなります」。ソウル市は、実際に、草の根レベルの社会起業家とのネットワークを通じて現場で実験されている革新のモデルを自治区と共有することに積極的であった。また、そのモデルを現場の専門家と官僚と大学の研究者が参加する協議会にて市全体の政策として練り上げ、他の自治区に拡散することにも積極的であった。さらに、パク市政は2015年7月に自治区のリーダーに自治区の基準財政需要充足度を現在の97.1%から100%水準ができるまで支援することを約束し、16年の予算計上の時、約3千億ウォンの財政交付金を配布し、自治区への財政分権を推進することになる

(国民日報、2015年11月10日)。

これにより、ソウル市と自治区との政治的同盟関係をより深めることになったと考えられる。このようにして、ソウル市の様々な革新的な政策は中央政府と他の地方自治体へと「拡散」されていくことになる。このような新しい協治モデルの成果について、パク市長は2016年の新年演説で言う。これまでソウル市は、「市民の暮らしの質を担保する福祉予算を増やし、セフティネットワークとしてのマウル共同体を活性化し、その過程において社会的経済を振興させることができました。全面撤去方式の再開発と再建築方式の都市計画と決別し、人を活かし、地域コミュニティと社会的経済を活性化させる都市再生の新しい道を切り開きました。外的成長、土建開発、市場万能主義から脱皮し人が中心となる新しい成長の道を模索しました。これからも革新に基づく経済で…新しい価値、新しい産業、新しい市場、新しい雇用を創出します」。

草の根起業家ネットワークに基づく協治体制は、草の根起業家を成長させる機能も持っていた。パク市政の第1期では起業家の公務員への登用を控えていたが、第2期に沛ってからは、上記の中間支援センターなどで活躍していた草の根起業家が行政組織内に多く抜擢されることになる。例えば、2014年にはソウル革新企画官、マウル共同体担当官、政策特補などの重要な政策ラインに草の根起業家出身の人材が採用される。さらに2015年には協治諮問官に前マウル共同体総合支援センター長を登用し、2016年には政務副市長にもソーシャルデザイナーとして活躍していた人材が加担することとなる。ソウル市の重要な政策・政務ラインの事務室がソウル市庁の6階にあるために、ソウル市の公務員達の間ではソウル市に聞きたいことがあれば、「6階の人々に聞いて欲しい」と言うほどである(ソウルPUBLIC NEWS、2016年、1月19日)。上記の人々の任期は基本的に2年であるので、朴市長と残りの任期を一緒に終える展望である。このような人事再編は、パク市政が協治に基づく革新を本格的に推進したいという意志の表れであろう。一部の市民活動団体から

は、市民活動団体の役割が「マウル共同体づくり」にあるかのように、市民活動団体の資源がソウル市政にあまりにも多く動員されてしまったと批判されるほど(メディア今日、2014年12月19日)、朴市政と草の根起業家とのネットワークの密度はさらに高くなっていると言える。

4. マウル共同体政策と社会的経済組織政策の革新性

4.1. 革新的な政策①：マウル共同体事業

2012年に制定された「マウル共同体づくり支援などに関する条例」(第2条2項)によれば、マウルとは「住民が日常生活を営みながら経済・文化・環境などを共有する空間的・社会的範囲」を指す。そしてマウル共同体とは、隣人間の間に互恵的關係網が構築された状態を意味する。パク市長は、2012年、「ソウル革新企画官」という行政部署を作り上げ、その下に「マウル共同体担当官」を置くことになる。この担当官は、「マウル企画チーム」、「マウル協力チーム」、そして「マウル事業チーム」を管轄する。また2012年2月には、民官ガバナンス機構として「マウル共同体委員会」を設置し、さらに2012年8月にはソウル市の広域中間支援組織として「マウル共同体総合支援センター」を開所し、その運営を草の根起業家ネットワークに委託する。このような支援体制の整備とともにマウル共同体政策は本格的に実施され、マウル共同体総合支援センターは都市社会における「マウル共同体」の重要性を知らせる運動の先鋒に立つ。

先ほど述べたように、ソウル革新企画官の部署に草の根起業家を直接登用することをパク市政の第1期では、マウル共同体担当官以外には、控えていたものの、社会革新の担い手となる中間支援組織を草の根起業家ネットワークに委嘱していた。これからは、まずマウル共同体総合支援センターが社会革新の先頭に立って行ったマウル共同体事業の革新性に

ついて考察してみよう。まず、マウル共同体事業の革新性の一つは、都市社会におけるマウル共同体の社会的・経済的意義を立証したことにある。パク市長は、韓国社会で発生している社会問題の多くはマウル共同体が崩壊しているからであり、そのような意味において「マウル共同体は選択ではなく必須である」と言う(オマイニュース 2012年5月8日)。パク市長にとってマウル共同体は、韓国型福祉国家の革新的な動力になりえる可能性を秘めたものであった(オマイニュース 2013、218)。少子化、離婚、独居老人の問題、居住不安、失業、格差、性暴力に至るまで、韓国社会の数多くの矛盾の根底にはマウル共同体の解体があると考えたのである。そこでパク市長は、まず地域社会の親密圏(intimate sphere)で共同体的な「関係」を回復させることこそが福祉国家の根幹になると考えた。パク市長は言う「マウル共同体は、私達の生活の真ん中で作動する暮らしの福祉、生活福祉と言えます。お金だけで福祉を行う時代は終わりましたから。…多様で複雑になった市民の欲求を満たすためには、人々の関係、参加を通じて、社会が満たせない隙間を埋めることが必要です」(オマイニュース 2013、220~221)。パク市長にとってマウル共同体は、行政と市場が満たせない隙間を埋める存在であり、福祉サービスの供給者と受益者の関係が見えるようにする暖かい福祉のセフティネットワークであったのである。

このような信念に基づいたマウル共同体事業によって生成された多種多様な地域コミュニティは、10万名ほどの一般住民を市民社会に登場させる成果を遂げる。また、後述するように、マウル共同体の持続可能性を担保するマウル企業(village business)も活性化することになる。マウル共同体事業に対して手応えを感じたパク市長は、マウル共同体を地域経済の生態系と都市再生の基礎として位置付けることになる。パク市長は、2013年の新年演説で、「マウルという地域社会で回復された近隣所共同体はソウル市の福祉生態系の回復だけでなく、経済生態系の基礎にもなるはずである」と言う。また2013年4月1日には、ニュータウン・再開発中心の既存の

都市計画体制を「マウル共同体を基本とする都市再生体制へ」と再編するという新たな政策の方針を宣言していた。マウル共同体は、成長と開発一辺倒の都市政策を「人中心」の都市開発原則へと変える基礎になったのである(ソウル経済新聞、2013年4月1日)。このようにして、第2期の市政では、マウル共同体は本格的に都市再生策の基礎になったのである。

マウル共同体事業の2番目の革新性は、既存のマウル共同体事業への申請条件を変えて、市民活動に参加できる一般住民の「登場」を促したことである。従来は10名から15名程度が集まらなければ、マウル共同体のような地域コミュニティ事業に申請することができなかったが、パク市政はこの条件を3名へと下げたのである。さらに「探していくサービス」などを行い、行政書類の作成に負担を感じる住民の参加を促した。実際、2012年の事業初期には各種の既存の市民活動組織がマウル共同体事業の主体として登場していた。例えば、2012年、一般住民と住民団体の事業への申し込み比率はそれぞれ14%、86%であった。しかし、市民活動に興味のある一般住民を「探していくサービス」などの政策により、2014年には住民と市民活動組織のマウル共同体事業への申し込み比率はそれぞれ62%、38%と逆転される(ヘラルド経済 2015年9月11日)。これらの政策によって、マウル共同体は6つの領域・15個の事業分野⁶で約3千のマウル共同体が生まれ、その共同体には10万名程度の住民が関わることになる。住民の登場を容易にするために、予算の使い方も、大規模の予算支援ではなく、小規模の予算(150万ウォン~500万ウォン)で地域の親密圏に根ざした小規模の住民共同体形成を支援する政策を行う。このようにして登場したマウル共同体は、既存の形式的なガバナンスを克服できる基礎となる。一般住民が協治の当事者として登場するようになったのである(ユ 2014)。

マウル共同体事業の3番目の革新性は、一般住民が「マウル企業」の主体として登場できるようになったことである。パク市長は、市長になる前であ

る社会起業家の時代から繰り返して言う。「私は、冗談半分で憲法1条を大韓民国の国民はすべて小企業の社長になりうると変えましょうと話す。…私達に最も切実なのは起業家精神である。企業が誰かの占有物ではなく、私達すべてができるという事実を認識することが大切なのである」(パク 2011、9頁)。そして彼は、いつかは、社会的経済組織が「野の花のように咲き川のように流れる日が来るだろう。そして、それは地域とマウル(村)で始まるべきだと信じている」(パク 2011、9頁)と言う。パク市長にとって「生活圏としての地域社会」(マウル)は、マウル企業の起業に必要なソーシャル・キャピタルや人的資源などが埋め込まれている宝庫であり、そのようなソーシャル・キャピタルを再生産するためのも場でもあったからであろう。パク市長は、マウルの可能性を最大化できる組織構造の原理として「協同組合方式」に注目していた。協同組合方式に基づく組織構造は、多元的経済とマルチ・ステークホルダー組織としての社会的経済組織の特徴を強化し、地域の多様な資源を動員する上で有効だと考えたからだ。

協同組合方式の組織構造を有するソウル市のマウル企業政策は、その他の側面においても、他の既存の社会的経済組織の政策とは異なる特徴を持っていた。安全行政部のマウル企業の目標が地域の雇用創出と所得増大にあったとするならば、ソウル市の「マウル企業」は事業活動によって地域のソーシャル・キャピタルを掘り起こし蓄積することで互恵的な連帯と地域経済の好循環関係を創出することにその目標があった。ソウル市の「マウル企業」は認証を行う際に、事業体としての自立可能性よりも、「マウル企業」を作ろうとする住民がその他の住民や地域団体との間に協同的な関係網を構築しているかどうかを重視していた。また「マウル企業」に関する評価を行う際にも、自らの事業体が提供する社会サービスや製品の公共性だけでなく、そのような社会的価値を実現する過程において地域コミュニティがどれほど活性化されたのかを重視した(イ 2014、29-30)。要するに、行政安全部のマウル企業は物

的・経済的資源の源泉として地域性を強調しているだけであって、地域の共同体性を高めるための組織構造のハイブリッド性がほとんど考慮されなかったが、ソウル市の「マウル企業」は協同組合方式によるハイブリッドな組織構造によって地域の共同体性を高めようとしたのである。2013年現在、ソウル市では110個程度のマウル共同体企業が活動しており、700程度の予備マウル共同体企業が活動している。マウル共同体企業の活動分野を見ると、教育分野が22.1%でもっとも多く、次に「製造」(18.9%)、「文化」(14.8%)、「資源再活用」(9.8%)、「その他」(9.8%)、「カフェ・食堂」(9.0%)、「福祉」(5.7%)の順となっている(ソウル市 2014a)。

マウル共同体事業の4番目の革新性は、協治の主役として一般住民を登場させるための「マウル志向的行政」という行政革新に挑戦したことである。マウル志向的行政は、パク市政がマウル共同体事業を推進しながら生み出した新しい政策概念である。マウル志向的行政とは、住民の生活と密着した地域現場に親和的な観点から行政制度と慣行を再設計することを意味する。その制度とは、行政手続き、予算、評価指標などマウル共同体事業の企画段階から評価にいたる段階まで住民主導性を保障するための原則を基本とする。マウル志向的行政は、住民便宜性と迅速性の増大を原則とし、マウル共同体に対する総合的な支援を可能にする制度設計を強調する。また、政策形成・政策執行・政策評価のすべての段階において住民主導的な協治を強化するために、市よりも自治区、自治区よりも洞、洞よりは村という単位への権限委任を可能にする行政組織の再編を重視する。また住民の行政資源の利用においても、住民が必要である時に行政資源を持っていくことができる制度、つまり「配食ではなくbuffet式」⁷の予算支援システムを整うための改革を行うものである(ユ 2013、2014)⁸。

マウル志向的行政を通じてマウル共同体に対する総合的支援を強調した背景には、縦割り行政の弊害がある。というのは、マウル共同体事業は、育児、介護、文化、教育、経済に至るまでいろんな部署と

機関が関わるので、縦割行政の副作用が最も深刻に表れる可能性があるからだ。例えば、パク市長がマウル共同体を強調することになった場合、各部署はマウル共同体政策を樹立し多くの予算を投入するはずである。その結果、福祉部署は福祉共同体を、経済部署は強い経済共同体を、文化部署は文化共同体を、教育部署は教育共同体を作ることになる。しかしマウル共同体では、福祉、経済、文化、教育などが別々に動かない。マウルの生活は、それぞれの政策が相互関連しながら様々な部門が混じり合っているからだ。要するに、福祉、経済、文化、教育などの総合体がマウル共同体であり、だからこそマウル共同体に対する総合的支援が必要となる（ユ 2013、2014）。この点は、ソウル市が民官の協治機関としてマウル共同体総合支援センターを設立した理由の一つでもある。マウル共同体総合支援センターを通じて、ソウル市の様々な部署で行われる地域コミュニティ活動の手続きを一元化することができるからである（パク 2013、223）。

マウル志向的行政は、性急な成果主義を警戒し、「過程主義」に基づいた行政支援を重視する原理に基づいた行政制度でもある。既存の行政組織では、政策評価を行う場合、政策の成果は1年単位で測定することになる。しかし、マウル共同体の形成は少なくとも10年程度の周期でその成果が現れてくる。だからこそ、マウル共同体事業では「1年の呼吸と10年の呼吸」を調和させる成果測定が必要となる（ユ 2013、164～165）。つまり、性急な成果主義ではなく、過程主義に基づいた政策評価が必要となる。このような観点から、マウル志向的な行政では、一般住民が地域に登場する過程において、住民同士で関係網が作られ、その関係網がマウル共同体を形成する際に重要な資源として使用できる点を評価指標として用いる。マウル（村）次元のソーシャル・キャピタルがどれほど蓄積されたのかを評価指標として使用するのである（ユ 2013、169）。

マウル共同体事業の5番目の革新性は、マウル共同体事業がスタートして3年目になってから、点のような小さなマウル共同体が互いに協働し、地域社

会全体の社会問題に関わる組織へと拡大し、地域社会全体の変貌を確認できる事例が増えてきたことである（朝鮮日報、2015年9月14日）。例として、ソウル市城北区キルム洞の「マウル共同体事業団」による地域活動がある。キルム洞では、キルム総合福祉館、キルムニュータウン入居者協議会、キルム音楽バンド、社会福祉協同組合、住みやすいまち、ソリ村住民協議会などキルム洞内の9区のマウル共同体が互いにまちづくり活動のノウハウを分かち合うために「真のキルム共同体事業団」を2015年に設立し、地域全体に関わる問題解決活動を行っている。この事業団は、人的・物的資源の連携を通じてキルム洞内の社会問題を解決し、地域共通の行事を通じて、様々なマウル共同体が互いに意思疎通を行う場として使われている（朝鮮日報、2015年9月14日）。

またもう一つの例として、既存の住民センターを画期的に革新した事業が2015年末からスタートしたことが挙げられる。その事業の一つが、2015年12月、既存の「洞住民センター」⁹に開館したソウル市衿川（グムチョン）区のドクサン4洞の「マウル活力素」の設立である。マウル活力素の目的は、人口2万程度の地域において住民自らが地域の問題を発見し、解決するための地域計画を立てることにある。この組織は、従来の行政の最末端組織であった洞住民センターの一部をマウル共同体に参加していた住民が主体となり運営する自治空間である。衿川（グムチョン）区ドクサン4洞のマウル共同体は、洞住民センターを自らの地域特徴に合わせた自治空間へと転換するために、まず既存の住民自治委員会や公務員と一緒に住民自治を企画し協議することができる「民官参加団」を作った。この参加団が主体となり住民自治の企画を練り上げて作ったものが「マウル活力素」である。現ソウル市マウル共同体担当官は言う。「洞レベルにおいても、一般住民が公務員や住民自治委員会と公的な協力関係を持つことができたので、住民主導の民官協力と住民自治をさらに強化することができるだろう」（ファイナンシャルニュース、2015年12月28日）。洞レベルで存在していた既存の住民自治委員会の多くは実際には

洞住民センターの運営を公務員に任せていたが、マウル共同体事業によって登場した一般住民が洞住民センターの管理・運営を行い、公務員と責任を分かち合うことができるようになったのである。マウル共同体が既存の住民団体の資源を活用できる可能性も高める梃子として機能したのである。ソウル市は2015年12月にマウル活力素の造成事業をソウル市25個自治区の423洞に実施することを決めている。

マウル共同体が梃子となり地域のソーシャル・キャピタルをより有効に活用できたもう一つの例として「訪ねていく洞住民センター」が挙げられる。パク市長は、2015年の8月から、「洞住民センター」を「訪ねていく洞住民センター」へと再編し、きめ細かい福祉サービスとマウル共同体が融合した事業をスタートしたことである。パク市長は、2016年度の予算編成において、訪ねていく洞住民センターの事業に542億ウォンの予算措置を行うほど（国民日報、2015年11月10日）、マウル共同体事業の成果を基盤とし福祉伝達体系の革新事例として高い期待を寄せている。パク市長は2016年の新年演説で次のように言う。「福祉伝達体系の革新は、新しい共同体と連帯に対する夢の種になってくれるはずです。2015年80個の洞で始めた、訪ねていく洞住民センターは2016年には282個の洞、2017年にソウル市全域に拡大し、市民一人ひとりに希望を与える希望福祉センターへと生まれ変わります。福祉の死角地帯が存在しないソウル市の福祉の夢を叶えることとなります」。このように、既得権勢力が主導していた洞住民センターの革新を行い、マウル共同体を基盤とする福祉事業を行っていくにつれて、今後、マウル共同体の社会的価値もより多くの住民に体感できるようになるとと思われる。

これまでの考察から、マウル共同体政策は、行政のパラダイムを官中心から住民中心に変え、効率性を中心とする政策の羅針盤を地域という現場を基盤とする共同体の回復へと変革を行った政策であったと評価できよう（メディアダウム、2011年11月28日）。このようなパラダイム転換を象徴するマウル共同体は、一般住民が地域市民社会に登場するこ

とを可能にし、マウル志向的行政という新たな行政システムへの挑戦を出来るようにし、既存の既得権勢力を巻き込み、より社会的価値の高い活動を可能にする基盤として機能することになった。さらに、マウル共同体の形成を目指す行政パラダイムの変換は、社会的経済政策や都市再生政策にも適用され発展することになる。まずマウル志向的行政が社会的経済政策や都市再生政策の執行体制にも提供できることになる。このような可能性は、マウル共同体政策が推進され始めた時から潜んでいた。例えば、パク市長の第1期市政のマウル共同体担当官であったキム・ナクジュンは言う。「私はすべての事業がマウル志向的行政の方式をとってほしい」（オマイニュース 2012年9月12日）と。

次に、マウル共同体は社会的経済生態系と都市再生の基盤であると同時に目標でもあったので、後述するように、マウル共同体の形成に投入できる予算規模も大きくなっていく。特にまちづくり政策の予算と比べはるかに大きな予算が必要となる都市再生政策の予算がマウル共同体の形成と発展に投入できるようになったからである。その背景には、パク市長がマウル共同体の社会的価値に手応えを感じたこともあったと思うが、予算の再配分によってまちづくり政策を成功させたいというパク市長の戦略的な考え方もあったと思われる。例えば、元マウル共同体担当官であったキムは言う。「マウル共同体のために別途の予算を確保することよりも既存の予算をマウルへと焦点を当ててその可能性を探してみることが重要です」（オマイニュース、2012年9月12日）。彼はさらに、「社会的経済も都市再生もそれぞれの政策の方向性と予算の効果的な使い道をマウル共同体に焦点を当てて、その可能性を探してみるべきである」という（オマイニュース 2012年9月12日）。

4.2. 革新的な政策②：地域を基盤とする社会的経済生態系造成政策

ソウル市の社会的経済政策の最も大きな特徴は、セクター間の協力が可能な社会単位として自治区な

どの地域社会に着目し、この地域基盤の社会的経済生態系の造成を政策目標として挙げている点にある。パク市政では、社会的経済組織の社会的価値として脆弱階層の雇用創出と社会サービスの提供機能を重視した中央政府とは異なり、地域コミュニティと社会的経済組織の好循環関係の形成が社会的経済組織に関する政策の目的となる。このような政策志向は、既存の中央政府による社会的経済組織に対する直接支援政策に関する反省に依拠していた。パク市政にとって、個別の社会的企業に対する政府の財政支援などの直接支援は、ノ・デミョン（2009、145）が強調したように、「一種の化学肥料のようなもの」であった。というのは、化学肥料をあまり多く投入し、あるいは長期間投入することになれば、結局のところ、土壌を駄目にする結果を引き起こすからである。しかも、一度駄目になった土壌を回復するには多くの時間を要する。パク市政にとってマウル共同体は社会的経済組織の土壌であると同時に作り上げるべき目標であったので、マウル共同体を基盤とする地域全体の共同体性の回復は「社会的経済生態系造成政策」という形で推進されるようになったのである。

社会的経済生態系政策の革新性は、マウル共同体政策と既存の社会的経済政策を融合したところにある。この融合政策の基本方針は「①資本中心から人中心へ、②競争から協働へ、③個人から共同体へ」である。ソウル市の社会的経済政策の目的は「地域コミュニティを基盤とする協力的な社会的経済生態系の基盤構築」にあり、資本よりも人、競争よりも協働の価値に重点を置いた。またパク市政は、社会的経済政策の推進体制においても、①マウル共同体や地域コミュニティを基盤とする住民主導の方式と、②住民が主導する民官の協治システムを市レベルと自治区レベルで構築することを強調する。さらに政策の推進戦略においては、①人件費中心の直接支援ではなく、成長段階別の支援方式、②雇用創出のための量的拡大ではなく、社会問題の解決を行う革新的な社会的経済組織の発掘、③政策の優先順位として社会的経済生態系造成の基盤づくりを最優先し、

地域別・特性別の中間支援システムの構築を強調した。その結果、社会的経済組織の社会的価値も、脆弱階層の雇用創出と脆弱階層への社会サービスの提供機能から社会革新の担い手としとしての機能へと変わり、脆弱階層と地域の他の様々なアクターが協働して脆弱階層だけでなく一般住民にとっても住みやすく居心地の良い地域社会の形成に貢献できることへと変わる。

マウル共同体政策と社会的経済政策の融合の背景には、中央政府が支援していた社会的経済組織がその活動を持続できるかどうかという問題が存在していた。2010年以降、社会的経済組織がその活動を持続できかどうかの問題が浮き彫りになっていた。パク市政では、この問題の手がかりもマウル共同体にあると考えていた。すなわち、パク市政がとった政策対応の戦略は、社会的経済の「地域化戦略」とマウル共同体の「経済化戦略」であった（オマイニュース 2015年11月20日）。社会的経済組織とマウル共同体組織が協働して地域のニーズを充足し、マウル共同体を基盤とする生産と消費の関係を再組織して、地域内の経済循環の構造を創り上げることが、社会的経済組織とマウル共同体組織それぞれの生存戦略として有効だと考えたのである。

このような考え方に基づいて、パク市政は、2012年以降、地域内の社会的経済組織同士のネットワークだけでなく、業種別のネットワークに基づく共同事業の機会提供を目的とする「社会的経済地域生態系造成政策」を推進することになる。そして、その成果を踏まえた上で、2015年からは「社会的経済特区事業」を推進することになる。社会的経済特区とは、地域の社会的経済生態系を基盤とし、地域特性に合わせた社会的経済の事業モデルを開発することによって、地域の問題解決と社会的経済の成功事例を創り上げるためのモデル地域を意味する。この事業は、ソウル市の16か所で2012年から展開した「社会的経済地域生態系造成事業」の延長上で行われることになる。社会的経済生態系造成事業団の目的が自治区単位の社会的経済生態系の可能性を検討するための調査活動や社会的経済組織間のネットワー

クの形成にあったとすれば、社会的経済特区事業はそのようなネットワークが行政や市場の企業など他のセクター組織とも連携し地域産業のイノベーションなど次のような目標を達成することにあつた。まず、地域社会を基盤とする社会的経済組織間のネットワークを活かすことによって、人的・物的な資産の集積を行う問題解決のシナジー効果を創出することにある。次に、社会的経済セクターの共有資産を構築し、それを基盤とする社会的経済組織の持続可能性を確保することも社会的経済特区政策が目指す目標である。また、地域内の都市型製造業などと連携し、または中小商人などと連携することで、既存の製造業を社会的経済へと転換することである。最後に、地域の社会的課題に対応した社会的経済組織の発掘と住民参加型の社会的経済のビジネスモデルを開発することである（ソウル市 2014b）。

ソウル市は、2015年8月に6ヶ所のモデル特区を指定し、18年6月まで12ヶ所の社会的経済特区の育成を最終目標としている（ソウル市 2014b）。2015年8月に指定された社会的経済特区事業は同年12月までモデル事業を行い、その成果に対する評価を踏まえた上で、2016年2月から本格的に施行することになる。ソウル市では、特区ごとに5億ウォンを支援する。特区の類型は、2~3個の洞で構成される近隣生活型（小生活圏）、産業基盤型、そして2~3個の自治区が含まれる圏域型（大生活圏）がある。近隣生活型の対象地域は社会的・経済的・物理的な立ち遅れが深刻であるものの、社会的経済組織の発展可能性が高いところである。この類型では、生活密着型ビジネスモデルの構築や小商人の社会的経済への転換を図ることが主な戦略となる。産業基盤型の主要な戦略は、産業集積地内の問題を解決するための主体やビジネスモデルの構築がと後方産業との効果的な連携を推進することである。圏域型は社会的経済の成長可能性が高い地域であり、自治区の垣根を超えた社会問題を抱えている地域が対象地域であり、この地域では圏域型のビジネスモデルの構築と大学との連携による社会的経済の新たな可能性の模索が重要な戦略事項となっている（ソウル市 2014b）。

社会的経済地域生態系造成政策と社会的経済特区事業の特徴は、社会的経済の地域化戦略が本格的に行われてことにある。行政が社会的経済を支援する単位が個別の企業から地域へと変わり、各地域の特徴を活かすような形で支援方式を行うことになったことである。このような政策パラダイムの変更は、社会的経済の業種別のネットワークを活性化し、地域内のセクター間の協力を促していた（ソウル市社会的経済支援センター 2014）。また、ソウル市と自治区の行政間の協力を活性化することで、社会的経済の発展に不可欠な経済的資源の効率的な使用と情報の共有を可能にした。

5. 都市再生政策：マウル共同体と社会的経済の融合

5.1. 住民参加型居住環境管理事業¹⁰

パク市政にとって住民参加型居住環境管理事業は、マウル共同体政策と社会的経済生態系の活性化政策を融合した政策であった。社会的包摂の機能を持つ社会的経済組織の可能性を最大化することで、居住環境の物理的再生に止まることなく、問題当事者の居場所としての地域コミュニティを復元・活性化し、その過程において社会的経済組織が脆弱階層のための雇用を創出し新たな社会的経済組織を生み出すことによって、マウル共同体と社会的経済組織を基盤とする社会的経済生態系を構築することで、地域の総合的な再生を図ろうとしたのである。

パク市長は、全面撤去型のニュータウン開発事業の最も大きな問題点はマウル共同体の解体にあると考えた（羅 2015、103-106）。マウル共同体がもっている歴史性と文化を掃き出すような全面撤去型の開発によって、隣人を失い、友人を失い、思い出を失い、低所得者が住める住宅がなくなり、とりわけ脆弱階層に対する配慮が足りない地域が残ってしまうことに大きな問題点があると考えたのである。そこでパク市長は、既存の居住環境管理事業に「社会経済的再生」と「マウル共同体の再生」という新たな

な概念を加え、「ソウル市住民参加型再生事業」という名称で居住環境管理事業を再編することになる。

これまでの居住環境管理事業は、物理的環境の改善に集中していた。これに対し、住民参加型地域再生事業では、居住地、すなわち居住する生活区域の単位別にコミュニティを形成し、住民自らが居住環境の改善に参加し、その過程において新たな雇用を創出することを通して生活の質を高めていこうとする事業であった。『ソウル市住民参加型再生事業(居住環境管理事業)白書』(2013b)によれば、住民参加型再生事業とは、「住民が中心となり、自発的意志と参加を通して、小規模の地域コミュニティにおける物理的再生と社会的再生と地域経済の再生を行い、その過程を通して場所(とハードウェア)を中心とする居住地の再生の考え方を換え、持続的に生活できるコミュニティを形成すること」であると定義される。そして、同白書によれば、その目的とは、空間・基盤施設の改善などを通じた物理的改善と住民力量の強化、地域特性の強化に基づくコミュニティの再生(社会・文化的再生)、地域コミュニティの経済力増大という経済的環境の再生が、「複合的に」、住民・専門家・コンサルタント・市民社会組織・行政の協力によって行われ、都市再生・管理を通じたコミュニティ活性化を図ることである(ソウル市 2013b)。

既存の居住環境管理事業と異なり、住民参加型再生事業の政策においてハイブリッド型組織としての社会的経済組織の位置づけは非常に大きい。パク市政では、物理的再生だけでなく、経済的・社会的再生を同時に行う社会的企業に対しては二重の支援を行った。脆弱階層の雇用創出を目的とする認証・社会的企業とは異なり、パク市政では社会問題の「革新的な解決」に寄与する社会的企業の支援政策を独自に行い、物理的・経済的・社会的再生を同時に行う社会的企業を支援していた。また、住民参加型再生事業の政策によって地域を基盤とする社会的企業やマウル企業に対する支援を行うことで住民参加型再生事業における社会的経済組織が活動できる可能性を広げていた。ソウル市にとって社会的経済組織

は、社会的な地域再生、つまりマウル共同体を活性化の上で必要なソーシャル・キャピタルを掘り起こして地域コミュニティを形成できるスキルを持っている存在として期待されていた。また、ソウル市にとって社会的経済組織は、地域コミュニティに埋め込まれているソーシャル・キャピタルとその他の多様な資源をミックスさせて、地域コミュニティの経済的側面を活かす可能性を持っている組織でもあったからだ。要するに、社会的経済組織はマウル共同体を基盤とする持続可能な都市再生の動力を形成できる機関として位置付けられたのである。

このような考え方に基づいた住民参加型再生事業は、ソウル市城北区(ソンプック区)と恩平区(ウンピョン区)で大きな成果を遂げる。城北区では社会的企業・「隣近所大工」が、恩平区では社会的企業・「ヒキガエルハウジング」が中心となり、地域コミュニティ、地域市民社会、行政との間に社会的・経済的な好循環関係を構築することで、地域の物理的再生のみならず、社会的再生と経済的再生に成功したモデル地域として脚光を浴びることになる。上記の事例に関するマスメディアによる報道数が急増し、それによってマウル共同体や社会的経済組織に関する一般市民の関心も高まることになる¹¹。社会的経済組織が主導する住民参加型居住管理事業の成功は、社会経済的な都市再生事業へと発展していくことになる。

5.2. 社会経済的な都市再生事業

ソウル市の住民参加型の居住環境管理事業は、マウル共同体と社会的経済組織との間に相互強化的な関係が存在していることを証明した事例であった。この事業によって、社会的経済組織だけでなく、マウル共同体組織も、それぞれの効果が「点」ではなく、「面」として表れることになるという点を経験したことは、その後の都市再生事業に大きな影響を与えることになる。住民参加型再生政策の「面」としての効果は、政治的起業家にとっても、草の根起業家にとっても、政治的支持を広げることができるという意味で重要な意味を持っていた。社会的経済

組織が主導する都市再生政策は、社会的経済とマウル共同体の社会的価値をそれぞれの政策の受益者や利害関係者だけでなく、一般住民に知らせる機会としての効果も持っていてからだ。このことはパク市政における住民参加型再生政策の予算が毎年増加した理由の1つであったと思われる。このようにして、マウル共同体と連携した都市再生政策は、パク市長の第2期市政の核心政策となっている。

それでは、まず社会経済的な都市再生事業の内容について考察することにして。ソウル市の社会経済的な都市再生事業の法的根拠になったのは2013年6月に制定された「都市再生活活性化及び支援に関する特別法」である（ガン・セジン 2014）。この法律によれば、その制定目的は次のようになっている。「都市の住居・経済・社会・文化的環境を健全で持続可能な形で管理し再生するのが…課題になっているにもかかわらず、現行の制度では都市再生に必要な各種の物理的・非物理的な事業を市民の関心と意見を反映して体系的・効果的に推進することが難しい。この法を制定することによって計画的で総合的な都市再生の推進体制を構築し、物理的・非物理的な資源を通じて民間と政府の関連事業が都市再生に繋がるようにすることで、究極的には持続的な経済成長および社会統合を誘導し都市文化の品格を向上する等国民の暮らしの質を向上させることに寄与すること」である。

この法律によって都市政策のパラダイムは次のように変わる。すなわち、都市政策の目的は住宅の再開発と再建築のような物理的な整備から経済・社会・文化を含める総合的な再生の方向へと変わり、政策の推進体制も縦割り行政による都市政策から「場所」中心に各部署が連携し協業する推進体制の構築が強調されることになる。この法律により、各自治体には「都市再生支援センター」が設置することとなった。また、この法律に沿った形で策定された「国家都市再生基本方針」によれば、住民の力量強化および共同体の活性化が都市再生政策の主要な目標となる（国土交通部 2013）。さらに、都市再生の推進戦略を見ると、「地域・住民の創造性に基づいて自律的

に推進」することが強調されている。上記の基本方針によれば、住民は「都市再生計画樹立の過程において地域資源を新たに発掘し、独創的で特色のあるアイデアを提案し、事業遂行と事業後の維持・運営管理の段階において積極的に参加」する存在となり、「住民協議体を構成し、地方自治体、政府、民間投資者及び企業などと協力体系を構築する」が求められることになる。つまり、都市政策の収益者であった住民を都市再生政策の主体として位置づけているのである。

しかし、国家都市再生基本方針に関する行政と住民の理解が進んでいなく、未だに都市再生を再開発や再建築のもう一つのバージョンとして理解している公務員が多い。例えば、都市再生事業をコミュニティセンターの建設だと理解し、そのようなセンターの建築のための予算案を備えようと努力しているが故に、コミュニティセンターを運営するマウル共同体の形成については工夫しないわけである。一般住民も再建築や再開発に慣れており、都市再生を「受益者」の観点から受け入れがちである（オマイニュース、2015年7月24日）。そこで、都市再生活活性化及び支援に関する特別法を制定したにもかかわらず、国土交通部が2014年から推進している都市活性化事業は停滞状況にある（慶州新聞社、2016年1月15日）。

一方、ソウル市は住民参加型居住環境管理事業を通じて国家都市再生基本方針を実践したことがあったので、中央政府よりも一歩進んでソウル市固有の都市再生政策を推進することになる。例えば、都市再生の先導地域を選定する際にも、中央政府は都市再生が至急で波及効果が大きい地域を選定の基準としているが、ソウル市ではその条件とともにマウル共同体が形成されているかどうかを追加している。また、ソウル市の近隣再生型の都市再生の対象地域を見ても、「人口減少、産業構造の変化、居住環境の老朽化などにより都市が衰退している」地域の中、「地域共同体の発掘と育成を通じて経済的・社会的・物理的環境の活性化が可能な地域」であるかどうかを選定基準として追加している。さらに、ソウル型

都市再生事業では、都市再生推進のための段階プロセスにもソウル市固有の基準を設けている。中央政府では、都市再生の計画を樹立し都市再生の対象地を選定する「計画段階」、都市再生事業の施行を行い自立の基盤を形成する「実行段階」、そして地域による自生的な運営管理と持続可能性を確保するための「事後管理段階」という3段階プロセスを設けている。これに対して、ソウル市では「計画段階」の前段階として「準備段階」を設け、近隣型都市再生事業の必要性が高い地域の中、都市再生への住民の参加意欲が高い地域を対象とする「希望地」選定の手続きを設けている。さらにソウル市都市再生支援センターが「訪ねていく住民説明会」などを通して都市再生の主体としての役割を果たせる住民の登場を誘導しているが、この手法は「ソウル市マウル共同体総合支援センター」の3年間の経験が多く反映したものと思われる。

ソウル市の都市再生事業では、社会的経済特区事業と都市再生事業を融合した政策も取り組み始めている。つまり、都市再生の推進に地域を基盤とする社会的経済組織を参加させ、マウル共同体を回復しマウル共同体の持続可能性を高める戦略を取り入れている。言い換えれば、社会的経済特区になっている地域に都市再生政策の資源を投入することによって社会的経済組織の力量をさらに強化し、そのような社会的経済組織の成長が都市再生の持続可能性を担保する動力となる戦略を取り入れたのである。

ここで、ソウル市城北区における都市経済政策と社会的経済特区政策の結合の事例を簡単に考察してみよう。城北区ザンイ1洞の人口は23,793名であり、9,650世帯が生活している地域である。この地域は、2005年全面撤去方式の再開発地域、いわゆる「ニュータウン事業」の地区として指定されていた。しかし、事業性が高くないという理由により、事業の着手が遅れ、結局のところ、2014年ニュータウン事業地区が解除されることになる。ザンイ1洞は、多文化家庭と脆弱階層の子供達が多いものの、放課後教育施設が足りない地域であり、再開発をめぐる住民間の葛藤により地域コミュニティに亀裂も生じ

ていた。また、新築してから20年以上経過している建築物の割合が75%程度にいたるほど住居環境も劣悪であった。さらに縫製業の従事者が多い地域であるが、縫製業の活気が衰えており縫製業従事者の福祉状況もよくない地域であった。

ザンイ1洞の都市再生事業では、まず住民自らが中心となり、マウル共同体の強化のために住民が交流できるマウル図書館を建立し、老朽住宅や空き家をリノベーションして世代間交流のためのコミュニティ空間を造成することが計画された。また、老朽した住宅の修理やリノベーションの仕事を行うための協同組合の運営も計画している。さらに、ザンイ洞の都市再生計画において特徴的なことは、一般住民と城北区の「マウル・社会的経済センター」が連携し、地域住民に多様な社会サービスを提供できるセンターを設立し、このセンターを最終的には協同組合方式で運営する「地域管理企業」へと転換する計画が含まれていることである。地域管理企業とは、住宅管理、地域のごみ、宅配保管サービス等の資源管理、都市民泊やブックカフェ等の文化サービスの管理、時間制保育サービス、トワイライトスクールやマウル図書館等のサービスを提供できる協同組合方式の社会的経済組織を意味する（イ・ジュウォン「地域再生は社会的経済をもる器」2015年）。この事例は、社会的経済方式によって都市再生を進めている地域の典型である。つまり、問題の当事者である住民とその住民を登場させるマウル共同体が、協同組合、社会的企業、マウル企業、自活企業のような社会経済組織と協業して都市再生事業に参加し、その過程においてマウル共同体の規模を広げさらに強化し、それを基盤とする新たな社会的経済組織を社会的経済特区事業の資源を活用して創り上げることで、地域コミュニティと都市再生の自生的な持続可能性を確保するアプローチと取り入れているからだ。

6. おわりに

これまでのソウル市におけるまちづくり政策と社会的経済組織政策を統合する都市再生政策に関する分析から、マウル共同体と社会的経済組織と都市再生の理論的關係を説明するキーワードとしてソーシャル・キャピタルに注目したい。マウル共同体政策が「ソーシャル・キャピタルの地域化戦略」に基づいたものであるならば、社会的経済特区政策は「地域を基盤とするソーシャル・キャピタルの経済化戦略」に基づくものであり、住民参加型再生政策は社会的経済組織が「ソーシャル・キャピタルの地域化戦略と経済化戦略」を取り入れて、持続可能な物理的・経済的都市を担保できる豊かなマウル共同体を形成することにそれぞれの特徴があったと言える。ここでソーシャル・キャピタルの「地域化戦略」とは、地域の近隣関係に埋め込まれているソーシャル・キャピタルを掘り起こしてマウル共同体を形成し、マウル共同体組織の社会的価値を体感できる住民を増やし繋げることによって地域基盤のソーシャル・キャピタルをさらに醸成するための戦略を意味する。ソーシャル・キャピタルの地域化戦略は、社会的経済組織が地域で動員可能なソーシャル・キャピタルの蓄積に寄与することができるという意味で、社会的経済特区事業の成功可能性を高める機能を有していると言える。次に、ソーシャル・キャピタルの「経済化戦略」とは、地域のセクター内外に埋め込まれているソーシャル・キャピタルを掘り起こして活かせるハブを自治区単位の地域に造成し、マウル共同体の経済的効用を分かち合えるマウル企業やその他の社会的経済組織の間にセクター間の垣根を超えたネットワークを構築しそれに基づく経済事業を創出し継続させることで、ソーシャル・キャピタルの経済的シナジー効果をもたらすための戦略である。ソーシャル・キャピタルの経済化戦略とはマウル共同体が社会的経済組織へと転換するコストを取り下げるだけでなく、多種多様なマウル共同体が社会的経済組織として持続することができる可能性を広げるという意味で、豊かなマウル共同体の発展に

寄与できると言える。最後に、ソーシャル・キャピタルの地域化戦略と経済化戦略を取り入れた住民参加型再生政策とは、地域再生という器にマウル共同体と社会的経済を盛ることによって、持続可能な都市再生を可能にするソーシャル・キャピタルを蓄積するための戦略に基づいたものである。住民参加型再生政策は点や線という形で活動するマウル共同体と社会的経済組織のそれぞれ社会的価値を地域という面という形で示すことを可能にし、マウル共同体と社会的経済組織に対する一般住民からの政治的支持を広める効果を持っていると言える。

マウル共同体組織と社会的経済組織の好循環関係とその関係に基づいた住民参加型再生政策を可能にしたものがソーシャル・キャピタルであったならば、そのようなソーシャル・キャピタルの発掘と醸成の担い手になっていたのは草の根起業家ネットワークであった。草の根起業家ネットワークは地域の埋め込まれたソーシャル・キャピタルを掘り起こす手法によってマウル共同体政策において一般住民を登場することを可能にした。草の根起業家ネットワークは橋渡し型ソーシャル・キャピタルを醸成することによってマウル共同体を連結しマウル共同体の社会的経済組織への転換を促していた。草の根起業家ネットワークはマウル共同体組織と社会的経済組織間のネットワークだけでなく、セクターの枠を超えて市場の営利企業とのネットワークを形成することによって、都市再生政策に利害関係者が主体的に参画させることを可能にしていた。このような草の根起業家ネットワークがなかったならば、政治的起業家としてのパク市長が革新の機会を発見し創出することができなかったであろう。自治区内の社会起業家間のネットワーク、自治区の枠を超えた社会起業家同士のネットワーク、市と自治区のトップリーダー間の政治的同盟は、パク市長が社会革新を進めていくための組織体制の動力になっていた。草の根起業家ネットワークに基づく協治システムは、社会革新のための協治体制を担える市民社会の人材を育て政策アジェンダを見つけることを可能にし、マウル共同体、社会的経済、都市再生の政策を一般住民

が主導的に実施することができるようにした。草の根起業家ネットワークは、政治的起業家にとって、行政と一般住民の協働を可能にしたソーシャル・キャピタルとして機能していたと言えよう。

これまでの考察から、パク市政による社会革新政策の根底はソーシャル・キャピタルとして機能する「マウル共同体」の概念が存在していたことが分かる。パク市政は、マウル共同体を大都市社会におけるソーシャル・キャピタルの政策的重要性を示す概念として捉えることで、マウル共同体という用語に付きまとう昔の農村のイメージを覆す発想の転換を行った。すなわち、パク市長は福祉政策も経済政策も都市政策もマウル共同体という観点から見る時にその全貌がより鮮明に見られ、マウル共同体という観点から解決策を模索した時により効果的な政策が導き出されると考えたのである。これまでの考察から分かるように、パク市政は、マウル共同体は福祉セフティネットワークを可能にするソーシャル・キャピタルとして機能し、地域を基盤とする社会的経済生態系の形成に不可欠なソーシャル・キャピタルの宝庫であり、都市問題が生じる余地をなくし持続可能な都市再生を可能にするソーシャル・キャピタルとして機能するという考え方をそれぞれの政策設計と執行と評価の体制に取り組んでいた。また、ソーシャル・キャピタルとして機能するマウル共同体の活性化をそれぞれの政策間の統合を行うための基本方針に組み入れていた。

マウル共同体の社会的価値を中軸とする各種の政策の財政は、社会福祉、地域経済、都市再生の予算を再配分することによって賄われていたが、マウル共同体の「理念」がそれぞれの政策間の統合過程において息づき、政策執行過程においてしっかりと地域に根を下ろすまでにはまだ解決すべき課題が多く存在する。本稿では、その行方を左右するのはパク市長と草の根起業家ネットワークとの協働に基づく協治体制の効率性とその協治体制によって生み出された一般住民の自発的な政策参加がどれほど活性化するかにあると考えている。ソウル市の研究機関であるソウル研究院(2016)による最近のアンケート

調査は、協治に関する公務員と一般住民との認識の差を浮き彫りにしている。公務員達は住民や民間専門家の「意見を聞くこと」を協治だと考えているが、住民や市民活動家は政策を直接決定し実行に参加した時こそが協治であると見なす。このような認識の差を克服することを含め、協治への一般住民の登場を促すために、パク市政では2015年末から興味深い取り組みを行っている。パク市長は、2015年11月にソウル市政全体における協治体制の効果を向上させるために「協治諮問官」という新たな制度を導入している。協治諮問官は、2016年度に新たに設置される「ソウル市協治協議会」のメンバーにもなるが、ソウル市協治協議会の事務組織である「ソウル協治推進団」の団長となり、ソウル市の部署別に行ってきた協治の効果を検討し、それから協治を高めるための政策アジェンダを発掘するための活動と自治区単位で行われる協治の改善案を提示する役割を果たすことになる。協治諮問官に着任したユ・チャンボク氏は、マウル志向的行政の定着を誰よりも主張し実際にその実現のために活動してきた人でもあるためにマウル志向的な行政に基づく行政システムの改革が期待される。パク市長は、2017年度には協治システムの構築と関連する事業に100億ウォンの予算措置を約束するほど(連合ニュース、2016年1月14日)、一般住民と民間専門家の声をこれまでより積極的に反映するために行政システムを改革したいという意志を明らかにしている。この実験を通じて、パク市政が2012年以降行ってきた協治体制をどのような方法でアップグレードするか。この改革の行き先を見守りたい。

【参考文献】

- 〈日本語の単行本〉
 藤井敦史、原田晃樹、大高研道(2013)『戦う社会的企業：コミュニティ・エンパワーメントの担い手』勁草書房
 羅一慶(2015)『ソーシャルビジネスの政策と実践：韓国における社会的企業の挑戦』法律文化社

〈韓国語の論文および単行本〉

- イ・ジュウォン (이주원) (2015) 「地域再生は社会的経済をもる器」
- イ・ヨンエ (이영애) (2014) 「地域調査と議題発掘の概念と理論」ソウル特別市『異なる経済、新しい希望：ソウル市マウル共同体企業』。
- オマイニュース取材チーム (2013) 『マウルの帰還』オマイブック
- ガン・セジン (강세진) (2014) 「共同体住宅：都市再生、社会的経済、マウル共同体の活性化の基盤」新しい社会を切り開く研究院
- キム・ナクジュン (김낙준) (2013) 「結局のところ、マウルが福祉である」オマイニュース取材チーム (2013) 『マウルの帰還』オマイブック
- 国土交通部 (2013) 「国家都市再生基本方針」
- ノ・デミョン (노대명) (2007) 「韓国の社会的経済の現況と課題」『市民社会とNGO』第5巻第2号
- まちづくり全国ネットワーク (2013) 『まちづくり支援センターの全国的な現場と展望』国土研究院
- パク・ウォンスン (박원순) (2009) 『マウルで希望を会おう』ゴンヅンソ
- パク・ウォンスン (박원순) (2011) 『マウル会社』ゴンヅンソ、2011年
- パク・ウォンスン (박원순) (2013) 「恋愛するようにマウルと出会う」オマイニュース取材チーム (2013) 『マウルの帰還』オマイブック
- ユ・チャンボク (유창복) (2013) 「行政では住民によるまちづくり」オマイニュース取材チーム (2013) 『マウルの帰還』オマイブック
- ユ・チャンボク (유창복) (2015) 『都市で幸せなマウル共同体は可能なのか』ヒュマニスト
- ユ・チャンボク (유창복) (2016) 「協治ソウル2.0：協治、持続可能な革新のために(場所基盤・関係志向・市民主導)」(未発表論文)

〈韓国語の報告書〉

- ソウル研究院 (2016) 『ソウル型ガバナンスモデルの構築方案』
- ソウル市 (2013a) 『マウルは形成されているのか：マウル共同体支援事業の現況と可能性』
- ソウル市 (2013b) 『ソウル市住民参加型再生事業白書』
- ソウル市 (2014a) 『ソウル・生活・人：2013年ソウル市マウル共同体白書』
- ソウル市 (2014b) 「社会的経済特区運営計画案」
- ソウル市マウル共同体総合支援センター (2014) 『インフォグラフィックスでみる2013ソウル市マウル共同体総合支援センターの成果資料集』

- ソウル市社会的経済支援センター (2014) 『ソウルの社会的経済：春、風 (ソウル市社会的経済地域生態系造成事業の成果報告会資料集)』

〈韓国語の新聞などの資料〉

- オマイニュース、2012年5月8日
- オマイニュース、2012年9月12日
- オマイニュース、2013年4月8日
- オマイニュース、2013年9月31日
- オマイニュース、2015年7月24日
- オマイニュース、2015年11月20日
- 慶州新聞社、2016年1月15日
- 国民日報、2015年11月10日
- ソウル経済新聞、2013年4月1日
- ソウルPUBLIC NEWS、2016年、1月19日
- 朝鮮日報、2015年9月14日
- ニュース1、2011年11月25日
- ニュース1、2013年10月1日
- ファイナンシャルニュース、2015年12月28日
- ヘラルド経済、2015年9月9日
- ヘラルド経済、2015年9月11日
- マニーツデー、2014年10月7日
- メディアダウム、2011年11月28日
- 連合ニュース、2016年1月14日

〈英語の論文および単行本〉

- Bernier Luc and Taieb Hafsi. (2007) The Changing Nature of Public Entrepreneurship, *Public Administration Review*, Vol. 67, pp. 488-503.
- Bygrave, William D. and Charles W. Hofer (1991) Theorizing about Entrepreneurship, *Entrepreneurship Theory and Practice*, Vol. 16, pp. 13-22.
- Covin, Jeffrey G. and Dennis P. Slevin (1989) Strategic Management of Small Firms in Hostile and Benign Environment. *Strategic Management Journal*, Vol. 10, pp. 75-87.
- Foss, K., Foss, N. J. & Klein, P. G. (2007) Original and Derived Judgment: An Entrepreneurial Theory of Economic Organization, *Organization Studies*, Vol. 28, pp. 1893-1912.
- Greve, A. & Salaff, J. W. (2003) Social networks and entrepreneurship, *Entrepreneurship: Theory and Practice*, Vol. 28, pp. 1-22.
- Holcombe, R. (1992) Political entrepreneurship and the democratic allocation of economic resources, *Review of Austrian Economics*, Vol. 15, pp.143-59.
- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public*

- Policies*, 2nd ed., New York: Longman.
- Kirzner, I. M. (1997) Entrepreneurial discovery and the competitive market process: An Austrian Approach, *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, pp.60-85.
- Klein, Peter G., Joseph T. Mahoney, Anita M. McGahan, Christos N. Pitelis. (2010) Toward a Theory of Public Entrepreneurship, *European Management Review*, Vol. 7, pp.1-15.
- Lewis, Eugene. (1980) *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Power*, Bloomington: Indiana University Press.
- Lumpkin G. T., and Gregory G. Dees (1996) Clarifying the Entrepreneurial Orientation Construct and Linking It to Performance, *Academy of Management Review*, Vol. 21, pp. 135-72.
- Morris, Michael H., and Donald L. Sexton (1996) The Concept of Entrepreneurial Intensity: the Case of Public Sector, *Entrepreneurship Theory and Practice*, Vol. 24, pp. 71-91.
- North, D. C. (1990) , *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge Univ. Press. (ダグラス・C・ノース、竹下公視訳 (1994) 『制度・制度変化・経済成果』晃洋書店)。
- Roberts, Nancy C. and Paul J. King (1996) *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Schneider M. & Teske. P. (1992) Toward a theory of the political entrepreneur: Evidence from local government. *American Political Science Review*, Vol. 86, pp. 737-47.
- Schnellenbach, J. (2007) Public entrepreneurship and the economics of reform, *Journal of Institutional Economics*, Vol. 3, pp.183-202.
- Tarrow, Sidney (1994) *Power in Movement*, Cambridge, Cambridge University Press.

【注】

- ¹ 社会的経済組織とは、社会的価値を創出する経済活動を行う事業体や支援組織を意味する。この概念の定義に関する韓国での議論については羅 (2015) を参照されたい。
- ² マウルとは、「住民が日常生活を営みながら経済・文化・環境などを共有する空間的・社会的範囲」を意味し、マウル共同体とは住民の多種多様な相互扶助的な関係網を意味する。
- ³ 社会的経済政策とは、「マウル企業」だけでなく、認証・社会的企業、社会的協同組合、自活企業などのような社会的経済組織の制度的環境を整うための政策である。それぞれの社会的経済組織の制度的根拠や歴史的背景については、羅 (2015) を参照されたい。
- ⁴ ユ・チャンボクは、ソウル市馬浦区のソンミサンマウル共同体の設立メンバーとして活動した元住民活動家であり、マウル共同体の専門家であった。
- ⁵ 認証・社会的企業は、2007年の「社会的企業育成法」の制定以降、中央政府が一定の基準を満たしたソーシャルビジネスの事業体に対して支援を行う資格を与えるために作られた制度によって認められた社会的企業のことである。その実態については、羅 (2015) を参照されたい。
- ⁶ 6つの領域は、「経済共同体」、「文化共同体」、「居住共同体」、「福祉共同体」、「センター事業」、「マウル共同体担当官室が主導する事業」で構成されている。そして、それぞれの領域ごとに次のような共同体事業が行われる。「経済共同体」ではマウル共同体企業と商店街マウル共同体が、「文化共同体」では地域メディア、芸術創作所、ブックカフェ、伝統家共同体が、「居住共同体」では安全共同体、共同住宅共同体、エネルギー自立共同体が、「福祉共同体」では共同育児、多文化地域、青少年の休憩カフェ、父母コミュニティが、「ソウル市マウル共同体総合支援センター事業」では我がマウル共同体プロジェクトが、最後に「マウル共同体担当官室」では住民提案事業が行われる (ソウル市 2013a)。
- ⁷ これは総括予算制度のようなものである。つまり、総額は決めているが、使用方式や時期は住民が自律的に調整できるような予算である。
- ⁸ マウル志向的行政の重要な課題の一つは、「場所専門家」としての公務員を育成することである。パク市政のブレインの一人であるソンソク氏は言う。「行政は機能中心に組織が作られる。担当者も機能専門家である。しかし、マウルは機能専門家ではなく、さまざまな仕事を知り、それらを統合的に行うことができる場所専門家が必要となる」(オマイニュース、2013年9月31日)。例えば、橋本町であれば、その地域の問題をよくわかり、その解決策に関わることができる人材がどこにあるのかをよく分かっている橋本町の専門公務員が必要である。このような公務員を育成することは、マウル志向的行政における今後の課題であろう。
- ⁹ ノ・ムヒョン政権 (2003年～2008年) の時に起きた地方分権改革によって、行政の最末端組織である「洞事務所」を「住民自治委員会」によって運営・管理される「住民センター」へと変えることになる。しかし、実際に起きたのは住民センターの「文化センター」への変質であった。

¹⁰ 住民参加型の居住環境管理事業の説明は、羅（2015）の第4章から抜粋した内容で構成されている。

¹¹ 上記の2つの事例に関する詳細な説明は、羅（2015）の第4章を参照されたい。