住民センター制度の持続と変化

―新制度論を中心に―

李　恩智

1. 問題の設定
　1-1. なぜ住民センターか
　1-2. なぜ制度の持続と変化か
2. 理論的考察 : 制度の持続と変化
　2-1. 3 つの新制度論
　2-2. 新制度論の進化
3. 分析の視角と課題設定

1. 問題の設定

1-1. なぜ住民センターか

本稿は、韓国の邑・面・洞住民センター制度の持続と変化に注目する。邑・面・洞[1)]は、地方自治法の規定により設置され、基礎自治団体である市と区（自治区を含む）の下部行政機関としての地位を有している。これらの 邑・面・洞を管理する住民センター[2)]は、行政階層における最も下位レベルであり

1)　邑・面・洞は、広域自治体、基礎自治体の下部行政組織として全国に設置されており、全国に邑は 221、面は 1,192、洞は 2,090 存在する（2017 年 12 月現在）。邑・面・洞には行政事務を担う邑・面・洞事務所、すなわち、邑・面・洞住民センターが設置されている。

2)　住民センターという名称は、2007 年の「住民の生活支援サービス改編」政策によ

ながら、法的に独立した行政機関ではなく、基礎自治体の首長の指示にしたがって、地域住民に総合的な行政サービスを提供する末端の行政機関である。

制度的な観点からすれば，現在の住民自治センターの前身として見ることができるのは町洞総代制度と町会・洞会である。朝鮮総督府は 1916 年 9 月、町洞総代設置規則によって、町と洞に町洞総代を設置した[3]。最初に事務所の形になったのは、1920 年の夏、コレラが発症した時期だという説がある[4]。当時のコレラの防疫の方法は、患者が発生した区域の住居や家財道具など，コレラにより汚染されたと思われるものすべてを焼却処分することであった。北村に住んでいる両班（朝鮮時代の最上級の階級）が自分の家や財産を保護するために三清洞を中心に集まって事務所を開いて自治組織を構成して、衛生関連業務を始めたことが邑・面・洞事務所の始まりと見るべきだろう。

以後、町会や洞会は、米軍政時代にもそのまま維持され、1947 年に町会は洞会に変更された。この洞会制度は大韓民国政府の樹立後にも維持されたが、邑と面とは違い、行政組織に編入されないまま任意協力組織として存続した。その後 1955 年 4 月 18 日に市の洞設置条例により洞組織が市の末端の地方行政組織となって、洞会は洞事務所に改称された[5]。また、1961 年の地方自治に関する臨時措置法に基づいて市と邑の下部機関に存在していた洞は邑、面と対

って変更された名称である。以前の名称は事務所であったが、事務所の機能変化に対する住民の認識を転換し、統合サービスを住民がより簡単にアクセスできるようにするため、名称を変更した。しかし、まだ多くの人々は、事務所と住民センターを混用して使用している。そこで本稿では、住民センターという名称で統一するが、時期ごとの区分が必要な場合は、2007 年以前のそれは邑・面・洞事務所、2007 年後のそれを住民センターという名称を使用する。

3) 姜再鎬（2001）『植民地朝鮮の地方制度』東京大学出版会、pp.267-268。彼は、町洞総代を、町と洞の住民代表であり、地方行政の下部組織であるもとして説明する。町洞総代は、町会・洞会とともに地域の事務を担当した。

4) イムドングン & キムジョンベ（2015）『メトロポリスソウルの誕生』バンビ出版社、pp.29-30。

5) チェグンヨル（2002）住民自治センターの運営実態分析と発展案 : 蔚山広域市の事例を中心に『韓国地方自治研究』4（1）、p.439。

等な地位を持つようになった。

1920 年代以後邑・面・洞事務所は、住民統制の手段として、また独裁政権の行政命令の伝達経路として活用されてきた。1970 年代からは、現在のような行政組織として地方公務員[6]で構成される体系が開始された。邑・面・洞事務所は、他国の同じ行政階層に類例を見ない行政機関として、住民の生活に密着した行政サービス[7]を提供している。しかし、広域行政事務の増加、情報通信網の発達などにより、現代社会では以前よりも少ない職員と資源で、より広い人口と面積の事務を処理することができるようになったことで、住民センターの役割は曖昧になっていった。

このような状況の中、1990 年代後半から住民センターの廃止論や機能の転換論など、さまざまな議論が登場した。1999 年からは邑・面・洞事務所に住民登録や社会福祉などの業務だけを残して、清掃・交通・地方税の納付などの業務は、市・郡・区役所への移管が推進された。こうした邑・面・洞機能転換の意義は、邑・面・洞事務所の機能移管で事務と人員が減少して生じた邑・面・洞事務所の余剰スペースを住民の文化・地域福祉・社会教育の空間として活用する住民自治センター[8]の開設である。2007 年には、行政自治部が邑・面・洞事務所で福祉、文化、社会教育などの住民生活サービスを住民に提供する統合サービス機関という意味で、名称を邑・面・洞住民センターに変更した。2013 年 5 月には「地方分権及び地方行政体制の改編に関する特別法」が新た

6)　住民センターには、事務を管轄する洞長があり、洞長は一般職の地方職員で基礎自治体首長が任命し基礎自治体首長の指揮・監督により自治体の事務を処理することができるように所属職員を指揮・監督する。

7)　住民センターが提供する行政サービスは住民登録証・家族関係証明書・印鑑証明書など各種書類の発給、住民登録証発給と社会福祉業務などがある。

8)　住民自治センターは、行政自治部（日本の総務省にあたる行政機関）の「住民自治センターの設置および運営条例改正準則（2002）」によると、「住民の便宜や福利増進を図り、住民自治機能を強化し、地域コミュニティの形成に貢献するようにするため、住民が利用できるように邑・面・洞住民センターに設置された各種文化福祉の便益施設やプログラムを総称」したものである。

に制定され、既存の住民自治センターの運営主体である住民自治委員会より多くの権限が付与された「住民自治会[9]」の設置が進んでいる。そして、2015年からソウル市は住民センターを地域福祉のハブとして移行を開始し、2016年には、行政自治部と保健福祉部[10]が、住民センターを福祉センターに改編する案を発表した。

このように住民センターは、住民統制や近隣地域管理制度の手段として機能していたが、邑・面・洞の機能縮小によって住民自治センターと共に置かれるようになり、行政管理制度としての邑・面・洞センターと住民自治制度としての住民自治会が並立している。最近では、住民センターは、近隣地域の住民自治と福祉サービスを提供する機関に変化してきている。そこで、上述のような住民センター制度をめぐる状況をふまえ、この住民センター制度がどのように持続と変化してきたのかを具体的に明らかにすることが本稿のねらいである。

1-2. なぜ制度の持続と変化か

住民センター制度は韓国の地方自治制度の中でその名称と位相を変化させながら長期間存続してきた。また、住民センター制度の変化は廃止論が続いているにも関わらず、既存のまま維持されている継続の側面がある一方、他の面に展開されている変化の側面が同時に存在する。したがって、住民センター制度の変化を包括的に分析するために歴史的な脈絡を考慮しながら制度の持続と変化という両面が現われるという点に注目する。

新制度論における制度の変化を説明する既存の理論は維続と変化を区分して、主に経路依存という概念を用いて説明する研究が多い[11]。制度の変化は、外生

9) 住民自治会は「自治の活性化と住民の民主的参加意識の高め（特別法第27条）」を目標にして、邑・面・洞に居住する住民の代表で構成される住民自治機構である。

10) 保健福祉部は日本の厚生労働省にあたる。

11) Mahoney, J.（2000）. Path dependence in historical sociology. *Theory and society,* 29（4）, 507-548.; Pierson, P.（2000）. Increasing returns, path dependence, and the

的要因を通じて説明する傾向にある。しかしながら、最近の新制度論では、外生的変数による制度変化の説明にとどまらず、制度変化の内生的要因を究明しようとする議論が進んでいる。制度の変化過程と原因を説明するための試みとして、既存の理論の統合を通じた分析[12]や、制度の漸進的な変化の具体例を提示し[13]、漸進的な変化をもたらす内生的要因としてアクターの行為やアイデア[14]等を説明する傾向もある。

---

study of politics. *American political science review*, 94（2）, 251-267.; David, P. A.（1985）. Clio and the Economics of QWERTY. *The American economic review*, 75（2）, 332-337.; Krasner, S. D.（1984）. Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative politics,* 16（2）, 223-246.　彼らは、制度の持続と変化を、経路依存における偶然に発生した事件による重大局面を通じて説明する。

12）　笠京子（2017）『官僚制改革の条件 : 新制度論による日英比較』勁草書房。彼女は、日英の官僚改革を分析するために、4 つの新制度論（合理的選択制度論、歴史的制度論、社会学的制度論、構成主義制度論）を用いて、5 つの仮説を立て、これを検証する。Hall, P. A.（2010）. Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. in Mahoney, J., & Thelen, K.（Eds.）（2010）*Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, 204-224, Oxford University Press.; Katznelson, I., & Weingast, B.（2005）. Intersections between historical and rational choice institutionalism. Preferences and situations, 1-26. 彼らは、歴史的制度論をほかの制度論と統合して分析することを主張する。

13）　Mahoney, J., & Thelen, K.（2010）. A theory of gradual institutional change. in *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. 1-37, Oxford University Press.; Streeck, W., & Thelen, K.（2005）. Introduction: Institutional change in advanced political economies. in Streeck, W., & Thelen, K.（eds.）.（2005）*Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, 1-32, Oxford University Press.; Hacker, J. S.（2004）. Dismantling the health care state? Political institutions, public policies and the comparative politics of health reform. *British Journal of Political Science*, 34（4）, 693-724. 彼らは漸進的な制度の変化のパターンとして代替（displacement）又は修正（revision）、堆積（layering）、漂流（drift）、転用（conversion）を通じて、漸進的な制度の変化を説明する。

14）　Schmidt, V. A.（2010）. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. *European political science review*, 2（1）, 1-25. 彼女は、アクター間の言説の過程が制度の変化に及ぼす影響を強調した言説制度論（discursive institutionalism）を既存の新制度論の代案として提示する。

本稿の目的は、「なぜ住民センター制度が廃止されなかったのか」という問いに答えるための理論的な枠組みを検討することである。住民センター制度の持続と変化の要因が何であり、具体的にどのように展開されるのかを分析するため、歴史的新制度論を中心に、近年の議論を含めて，理論的考察を行う。

2. 理論的考察 : 制度の持続と変化 [15)]

初期の制度論は、主に公式的な政治・社会制度に関する技術的な研究に偏っており、制度の中で活動するアクターの誘因構造の解明が疎かになっていた。このような限界を克服するために、制度と個人の行為との関係に焦点を当てる新たな制度論が登場したが、このようなアプローチを新制度論（New Institutionalism）と呼ぶ [16)]。

新制度論の関心は一つは、制度が個人の行為や政策にどのように影響を及ぼしているのかであり、もう一つでは、制度がどのように持続、あるいは変化するのかである。伝統的な新制度論の関心は主に前者、つまり制度の影響力に集

15） 新制度論に関する文献のレビューとしては，例えば次のような文献が存在する。笠京子（2017）前掲。; Schmidt, V. A.（2010）. Ibid.; Mahoney, J., & Thelen, K.（2010）Op. cit.; Steinmo, S.（2008）. Historical institutionalism. Approaches and methodologies in the social sciences: *A pluralist perspective*, 118-138.; 河野勝（2006）『社会科学の理論とモデル : 制度』東京大学出版会。; ハヨンソプ（2006）新制度主義の理論的進化と政策研究『行政論叢』44（2）、217-246。; Streeck, W., & Thelen, K.（2005）. Op. cit.; ポール・ピアソン、今井真士訳（2010）『ポリティクス・イン・タイム : 歴史・制度・社会分析』勁草書房。; Lieberman, R. C.（2002）. Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. *American political science review*, 96（4）, 697-712.; Hall, P. A., & Taylor, R. C.（1996）. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44（5）, 936-957. 本稿においてもこれらの文献を参照しつつ、理論的考察を行っている。

16） March, J. G., & Olsen, J. P.（1983）. The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American political science review*, 78（3）, p.734. 彼らは 1950 年代以降、主流社会科学理論の脈絡的、還元主義的、功利主義的、機能主義的、道具主義的な視角を批判し、代案として新制度論の視角の提示する。

中していたと言える。また、制度のそのものの変化を説明するというよりも、制度の形成・持続に関する研究が主に行われた。しかし、最近では、新制度論と呼ばれる理論潮流において、制度の変化に関する議論が活発に行われている。本章では、初期の新制度論における制度維持と変化に対する観点、そして近年の新制度論における制度の維続と変化に対する理論的進化を考察する。

2-1. 3 つの新制度論

一般的に新制度論は、合理的選択制度論（rational choice institutionalism）、社会学的制度論（sociological institutionalism）、歴史的制度論（historical institutionalism）の 3 つの理論的潮流が存在する[17]。これら 3 つの新制度論の制度の維持と変化に対する議論を中心に整理する。

第一に、合理的選択制度論によると制度とは均衡状態を意味する。この理論では、均衡状態が崩れるような外生的な衝撃が加えられなければ制度は変化しないと捉えられる。制度の変化は、効用の極大化を追求する合理的なアクターを通じて説明される。アクターが制度を変化させて得られる利益が費用より大きければ、制度が変化すると考えられる。

第二に、社会学的制度論では、制度を文化・規範などの非公式制度と認識し、制度の形成は文化から形成された慣例を受け入れることだとしている。制度の変化は、従来の慣行の正当性が弱体化されると現れるが、制度の変化の因果関係についてこの理論は説明ができなかった。したがって、社会学的制度論も外生的要因を通じて制度の変化を説明している。

第三に、歴史的制度論は、制度を持続する慣性を持っていると把握し、制度

17）　新制度論を 3 つの潮流としてとらえたものとしては、Kato, J.（1996）. Institutions and rationality in politics–three varieties of neo-institutionalists. *British Journal of Political Science*, 26（4）, 553-582.; Hall, P. A., & Taylor, R. C.（1996）. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44（5）, 936-957. などがある。本節においてもこれらの文献を参照しつつ、理論的考察を行っている。

の変化は戦争・恐慌などの外生的衝撃によって現れるとするものである。この理論では制度変化の外生的要因だけを強調しており、外生的要因によって制度が変わるのであればアクターが制度変化に及ぼす影響は過小評価されている。

しかし、実際にはほとんどの制度には戦争・恐慌などによって急進的な変化ではなく漸進的な変化が起きて、新制度論では漸進的な制度変化を説明できる議論が展開された。

2-2. 新制度論の進化

本稿は、漸進的な制度の変化の原因を外生的要因ではなく内生的要因から探す流れを新制度論の進化と言う。本節では、住民センター制度の持続と変化を歴史的な脈絡を考慮するために、歴史的制度論を中心に考察する。初期の歴史的制度論は、制度の変化を急進的な変化と外生的要因によって説明しているものであり、漸進的な変化は説明できなかった。そこで、制度を複合体として把握すること、制度の持続と変化の意味で経路依存の可能性を考察すること、アクターの行為を説明すること、制度の変化に影響を及ぼすアイデアを強調することが進められている。それゆえ、本稿は上記の 4 つの議論を中心に歴史的制度論の進化を考察する。

(1) 制度の構成要素

新制度論では、制度を複合体として認識する理論が展開されている。Thelen (2003) は、制度の変化の例として堆積を「所与の制度の一部の要素の部分的再交渉と一部の要素の維持がつき物である」と説明した[18)]。このように、制度を多様な要素で構成された複合体として捉えると、制度を構成している要素が状況や環境の変化によって衝突を起こす場合、制度の変化が現れると考えられ

18) Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press., p.225. を ポール・ピアソン、今井真士訳 (2010) 前掲、p.180。が再人用。

る[19]。制度を構成している要素間の衝突や対立が起こるという議論によると、既存の制度理論が制度の形成と変化を外生的な衝撃のみで説明しているという限界を超えて、内生的要因による制度変化を説明することができる。

制度の多様な構成要素に注目すると、制度の変化は全く異なることに転換するのではなく、制度を構成する様々な要素の結合方式が変化する事象であると捉えることができる。すなわち、複合的要素で構成された制度の場合、制度の変化とは新しい制度が従来の制度を「代替（replacement）」するのではなく制度の構成要素を「再配列（reconfigurations）」することである[20]。

しかし、新しい制度が既存の制度を構成している要素だけで再配列するという訳ではない。新たな制度が、既存の制度を構成していた要素に加えて、新たに結合して作られる可能性もある[21]。また、制度研究において時間的概念を含むと、制度は複数の異質的な要素で構成されているだけでなく、それぞれの要素がお互いに異なる時期に、特定の目的のために導入されたものである[22]。そして、制度は持続性をもつために、特定時点で制度を見ると異なる時期に形成された異質な要素が併存している。そのため、制度変化の要因は、異なる時期に必要な要素や論理を含んでいるために生じる制度の構成要素間の葛藤ということで考えられる。

(2) 持続と変化の意味での経路依存

制度が従来の要素の再配列を通じて変化すると従来の制度が新たな制度に持続的に影響を及ぼすことになり、これは経路依存（Path Dependence）につながる。ここで経路依存とは、一旦特定の選択肢が選択されると、他の代替的な

19)　Lieberman, R. C.（2002）. Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. *American political science review*, 96（4）, p.703.

20)　Stark, D.（1991）. Path dependence and privatization strategies in East Central Europe. *East European politics and societies*, 6（1）, pp.21-22.

21)　Streeck, W., & Thelen, K.（2005）. Op. cit., pp.22-24.

22)　ポール・ピアソン、今井真士訳（2010）前掲、pp.70-75。

選択肢が存在し、たとえその選択肢が長期的により効率的な代案であったとしても、初期の選択肢からの変更にはコストが掛かるため、すでに選択した経路から脱することが難しいということを意味する[23)]

経路依存によると制度は、偶然に発生した事件によって重大局面を迎えて、これを通じて形成された制度が自己強化（self-reinforcing）、又は正のフィードバック（positive feedback process）を通じて持続される[24)]。また偶然の事件によって重大局面を迎えるようになって、制度が変化する過程を繰り返す。しかし、このような断絶平衡（Punctuated Equilibrium）によって制度変化の過程を説明すると、制度の漸進的な制度変化を説明することが難しい[25)]。なぜなら、制度の変化に関する偶発的の事件は、大半が外生的な衝撃を意味するからである。そして、経路依存は、時間という概念を制度分析に導入したにもかかわらず、外生的要因だけの分析にとどまる。

Streeck&Thelen（2005）は制度の変化を、制度の漸進的な変化が累積されて制度の変革的な変化が現れることと捉える[26)]。彼らの議論は、制度の変化の原因として、既存の制度の要素の再配列、新しい要素の追加などの内因生的要因に注目する[27)]。このように制度の変化の過程を理解すると、経路依存は断絶だけでなく制度の持続と変化という意味を同時に持つことになる。

(3) アクターの行為と権力関係

歴史的制度論は、制度の変化過程におけるアクター間の権力関係に注目する[28)]。制度が均衡状態のように見えるのは、現在の制度から恩恵を受ける人た

---

23) Levi, M.（1997）. A model, a method, and a map: Rational choice in comparative and historical analysis. *Comparative politics: Rationality, culture, and structure*, p.28. を Pierson, P.（2000）. Op. cit., 94（2）, p.252. が再引用。

24) Pierson, P.（2000）. Op. cit., p.25.

25) Mahoney, J., & Thelen, K.（2010）. Op. cit., p.6.

26) Streeck, W., & Thelen, K.（2005）. Op. cit., p.8.

27) Streeck, W., & Thelen, K.（2005）. Op. cit., p.18-30.

28) Hall, P. A.（2010）. Op. cit., pp.217-219.

ちがそうでない人たちの要求や抵抗を統制できる権力を持っているためである。このような権力の均衡が変化すれば、制度は変化することになる。このような観点によると、制度の持続は、無意識的な守りによって維持されるのではなく、制度を通じて利益を得る人たちが権力を行使した結果として保たれているのである[29]。時間が経過すると、アクター間の不平等な権力関は固着すると考えられる[30]。また、歴史的制度論はアクターの意図は政治・経済・社会的環境と相互作用を起こしつつ、制度的文脈の中から生じることだと考えて、「意図しない結果」を強調する[31]。制度の変化はアクターが意図しない副産物であることを認めている[32]

すなわち、歴史的制度論は、制度をアクター―の行為を制約することで考える[33]。このような視点は、アクターの意図と意図を持つ行為を説明することが難しい。それゆえ、制度が全てのことを決めるという制度決定論にはまり込む可能性がある。しかし、制度は、多様な要素で構成されているために変化することはできるが、制度の要素間の葛藤を増幅させることはアクターの行為によって可能である[34]。アクターは、制度を解釈して、解釈した通りに行動する[35]。つまり、制度はアクターの不平等な権力関係の形成と固着に影響を及ぼす一方、アクターが制度を解釈して権力を調整する過程で変化することで考えられる。

29）　Hall, P. A.（2010）. Op. cit., p.217.

30）　ポール・ピアソン、今井真士訳（2010）前掲、pp.45-47。

31）　Hall, P. A., & Taylor, R. C.（1996）. Op. cit., p.17.

32）　Mahoney, J., & Thelen, K.（2010）. Op. cit., pp.23.

33）　河野勝（2006）前掲、p.13。彼は、制度を、「アクターの行動に課されるパターン化された制約」と「アクターの現実理解や行動を意味付けるもと」で分けて整理している。歴史的制度論における制度は、前者に与える。

34）　Mahoney, J., & Thelen, K.（2010）Op. cit., pp.18-22. 彼らは、制度の漸進的な変化を政治的な文脈と制度の特徴を通じて分析する。そのうちに、制度の特徴はアクターの裁量による制度の解釈と執行で説明する。

35）　Streeck, W., & Thelen, K.（2005）. Op. cit., pp.11-16.

(4) アイデア

制度の変化が制度の構成要素の再配列によって行われるならば、制度の構成要素の再配列を媒介する要因に対する分析が必要である。制度的な構成要素を再配列する主体はアクターである。そこで、アクターがどのように構成要素を再配列させ、どのように制度を変化させるのかについて分析を行う際に指針を提供することとして、近年注目を集めているのはアイデアという概念である。アイデアの定義は論者によって異なり、アイデアに対する定義と類型分類が試みられている。ハ（2006）はアイデアに関する論議をまとめて、アイデアを大きく３つに区分されるとする[36)]。

第一に、プログラムとしてのアイデアである。これは政策エリートたちが政策問題に対して持っている具体的な解決策を意味する。プログラムアイデアは、問題を解決して目標を達成する手段を提供することである。第二に、パラダイムとしてのアイデアである。パラダイムアイデアはどんな現象を問題として定義するかに関連することである。パラダイムは政策エリートたちが問題をどのように認識し、受容可能な問題の解決策の範囲はどの程度かを判断する基準になる。プログラムアイデアが、特定の政策に対する問題の解決策を意味するなら、パラダイムアイデアは、政策の方向性を提示する規範的枠組みを意味する。第三に、国民の認識としてのアイデアである。パラダイムが政策決定者や専門家たちの仮定を意味するなら、国民の認識は、国民が持っている問題の解決策に対する仮定を意味する。問題に対する解決策が役に立ても、国民の規範や認識と大きく外れて正当性を確保することができないなら、政策として採択される可能性は低くなる。国民の認識に反する場合、パラダイムやプログラムはい

---

36) ハヨンソプ（2006）前掲、p.232。は、Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton University Press.; Blyth, M. M. (1997). “Any More Bright Ideas?” The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*, 29, 229-250.; Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993). Ideas and foreign policy. in Goldstein, J., & Keohane, R. O. (Eds.). (1993). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. 3-30. Cornell University Press. のアイデアにおける定義と種類に分類を整理してアイデアを３つに区分する。

ずれも長期的に持続しにくくなる。

制度の変化に対するアイデアの影響力は、新しいアイデアを導入させ、アイデアを通じて、従来の制度の構成要素を再配列して、制度に変化を及ぶ例えば、他の国で活用されているアイデアやモデルを受けて、既存の要素と結合する場合もある[37]。しかし、制度変化に影響を与えるアイデアがどのように導入・解釈・拡散・執行されるかを説明するためには制度的脈絡を考えなければならない[38]。

3．分析の視角と課題設定

本稿は、なぜ住民センター制度は廃止されずに継続しているかという問いから始めた。韓国の地方自治制度の中で長期間に存続してきた住民センター制度は、時代の経過とともにその必要性が低下したという理由により廃止が主張されたこともあった。しかしながら、住民センター制度は現在に至るまで廃止されず、時代によりその機能を変化させながら持続してきたのである。したがって、住民センター制度の持続と変化を分析するために、新制度論における制度の持続と変化について理論的考察を行った。

本稿は、韓国の住民センター制度の持続と変化を分析する枠組みとして、3つの新制度論の議論の中から、歴史的制度論を採用した。その理由は、次の通りである。

第一に、住民センター制度の経路の起源を分析することができるからである。前述したように、韓国の住民センター制度の起源は、日本の町洞総代と町会制度である。しかし、今はかなり異なる形態に変化していて、同じ根を置いた制度ということができない。歴史的制度論は、同じ制度や政策が国ごとに異なる

37）Weyland, K.（2008）. Toward a new theory of institutional change. *World Politics*, 60（2）, p.290.

38）Bradford, N.（1999）. The policy influence of economic ideas: Interests, institutions and innovation in Canada. *Studies in Political Economy*, 59（1）, pp. 20-26.

原因を、国家間で異なる政治体制や制度などで説明する。歴史的制度論の視点から住民センター制度に関連する制度を分析することにより、住民センター制度の経路の起源を把握することができるだろう。

第二に、住民センター制度が廃止されず、継続されている原因を分析することができるからである。歴史的制度論は、形成された制度は環境の変化にもかかわらず、持続する属性を持つと考える。住民センター制度は変化し続けてきたが、既存の経路を逸れないで持続されてきた。歴史的制度論の視点から、その原因を把握することができるだろう。

第三に、住民センター制度の変化の原因を分析することができるからである。本稿では、歴史的制度論の理論的進化を考察した通り、初期の歴史的制度論は、外生的な衝撃による急進的な変化だけを分析した。しかし、歴史的制度論の進化は漸進的な制度の変化を分析するために制度の内生的要因に関心を持つ。これらの理論的進化は制度を複合体として把握し、制度の変化を制度の構成要素の再配列として説明する。また、このような視点では、新しい制度も既存の経路の延長線上にあると把握して、経路依存は制度の継続と変化の両方を説明することができるようになった。また、制度決定論の限界を克服するために制度変化におけるアクターの行為の影響を強調して、アクターの行為に影響を与える要素としてアイデアを考える。それゆえ、新制度論における進化的な議論によって、住民センター制度の漸進的な変化を分析をすることができるだろう。

上記の視点から、住民センター制度について、次のような論点を指摘できる。第一に、住民センター制度の構成要素は何か。住民センター制度の経路依存を生じさせる既存の制度を構成する要素は何であり、既存の制度を構成する要素が衝突して、制度が変化するのか。住民センター制度の構成要素は、地方自治法や地方行政体制改編に関する特別法などの上位制度、邑・面・洞の単位に存在する行政機関という属性、地方職員で構成された組織などがある。住民センター制度を構成する要素が何かを特定し考察することで、このような要素が歴史的時期と状況によってどのように再編成を生じさせるのかを分析する必要がある。

第二に、住民センター制度の構成要素を再配列させるアクターは、どのように相互作用して制度が変わるのかという点である。制度の構成要素を再配列する方法やどのような要素を強調するのかについては、主に政治家や政策立案者たちである。住民センターの廃止論を支持するアクターと、これに反対するアクター間の権力関係はどのように作用し合ったのかを歴史的な文脈と共に考察する必要がある。また、廃止論の代わりに機能の転換論が登場して、それ以後の制度変化もいくつかのアクターがどのように相互作用をしたのかを分析する必要がある。

第三に、住民センター制度の変化をもたらしたアイデアは何かという点である。どの時期にどのような新しいアイデアが導入され、既存の制度を構成していた要素を再編成したのであろうか。また、アイデアがどのように執行されたのか。住民センター制度の変化をもたらしたアイデアは、住民センターの廃止論を引き起こした行政改革のアイデア、住民センターの機能転換をもたらした住民自治と社会教育に関するアイデア、住民センターから福祉センターへの変化をもたらした地域社会福祉に関するアイデア、外国のモデルなどがその候補として考えられよう。アイデアの具体的な内容は、時期に応じて異なり、政治家、政策立案者、そして国民の世論と結合して選択的に適用されるため、時代的状況と脈絡を合わせて分析する必要がある。

本稿は、韓国の住民センター制度を分析するために、新制度論の議論を考察し、今後の課題を考察した。歴史的制度論の視点によると、現在に生じている住民センター制度の変化も過去の制度的遺産と現在の政策環境との相互作用の結果であるので、住民センターの時系列的変化に対する理解が必要である。したがって別稿では、本稿での検討に基づいて韓国の地方自治法が復活した 1988 年から福祉センターへの変化を始めた 2016 年までの住民センター制度の持続と変化の分析に関する研究を進めることとしたい。