

都市，貧困，住民組織

韓国経済発展の裏側

五石 敬路

はじめに

- 1 貧困層に対する都市政策の展開
- 2 韓国貧民運動の歴史
- 3 民主化の進展と「自助」型組織の普及
 - 3.1 再開発の現状
 - 3.2 「抵抗」運動型
 - 3.3 「自助」運動型

結論

はじめに

本稿の目的は、戦後の韓国都市部（ソウル）における貧困層に関連した都市政策と、それに対応する住民組織の歴史と現状を分析することにある。

現在ではとても信じられないことだが、1960年までの韓国は一人あたりGDPで見れば、現在最貧困地域として知られるサハラ以南アフリカ諸国とほぼ同レベルの、非常に貧しい国であった⁽¹⁾。その後奇蹟的に韓国は人類史上稀に見るスピードで高度成長を遂げたが、これを可能にしたのは韓国社会における平等性と社会発展の水準の高さであったとされている⁽²⁾。ところが、矛盾したことに、80年代の韓国では都市部における貧困問題が大きな社会問題となり、各地で住民と行政との衝突も

(1) 購買力平価により基準化された一人当たりGDP（1985年基準）を見れば、1960年時点で韓国は904米ドルであり、一方マダガスカルは1191米ドル、ジンバブエは989米ドル、ザンビアは965米ドルと現在最貧地域とされる一部のサハラ以南諸国よりも低かった。データはNBERのPENN WORLD TABLESを使用した。

(2) 世界銀行による『東アジアの奇跡』は、特に産業政策の取り扱われ方に強く関心がもたれたためあまり注目されなかったが、平等度と社会発展水準の高さは東アジア諸国に共通する特徴として指摘されている。cf. World Bank, East Asian Miracle, 1993.

頻繁に発生したのである。

一方、最近の開発経済学の動向を見ると、貧困問題が経済発展における最重要課題として認識され、その解決こそが持続的な経済発展の条件だとする議論が支持を受けつつあり、さらにその方法としては住民参加型が有効だとされている⁽³⁾。こうした議論の妥当性を検証するには、実際に経済発展に成功した諸国や地域の経験を分析することが必要であるが、韓国の場合、このように非常に貧困層に抑圧的であったとする意見と、平等性を重視していたとする正反対の意見が奇妙に共存しているのが実情であって、検証のためにはまずこの矛盾の解明から始めなければならないだろう⁽⁴⁾。

本稿では、都市貧困層の動向を住民組織を中心に追うことによって、韓国経済における負の側面を分析したい。こうした韓国の住民組織に関する従来の研究は数少ないが、その中で河晟奎及び金秀顕の研究は、都市政策との関連での歴史的な概説を行っている⁽⁵⁾。しかし、組織内部の論理とその活動が住民の生活に及ぼす影響については触れられていない。また橋谷弘の研究は一部の組織に関して具体的な活動を紹介し、その評価も行っているが、しかし後述するように歴史的な視角と住民組織の全体的な構造に対する分析を欠いている⁽⁶⁾。こうした点をふまえ、本稿の分析から明らかになるのは、全体的な経済が速やかに成長していくなかで、そこから脱落した一部の都市貧困層が徹底的に疎外されていたという事実である。そして自らの生活防衛のためにつくられた住民組織も、強制撤去とそれへの激しい抵抗運動のために、住民の生活水準を向上させることは極めて困難であり、そうした日常生活の問題に配慮できる活動が行われるようになったのは、90年代に入ってからに過ぎないということがわかる。

以下では、第1章で特に貧困層に関連する戦後の都市政策を、第2章でこれに対応する住民組織の歴史的ななごれをおっていく。最後の章では都市再開発の現状と90年代における住民組織の特徴を概観する。

(3) 1990年に世界銀行が『世界開発報告』で「貧困」問題の特集し、またUNDPが1990年から『人間開発報告書』の発行を開始したことがエポック・メイキングとなった。

(4) 全体的な検証は別稿に譲らなければならないが、ここで筆者の結論だけ述べれば、平等度と社会発展水準の高さは一般的に持続的な高成長の前提条件であり、韓国はその代表例である。しかし本稿にあるように、韓国ではその過程で最貧困層が疎外された点を考慮すると、韓国の経験を成功例として規定することには一定の留保が必要である。また、実はこの結論は韓国が大企業中心であったという従来の認識と矛盾する。なぜなら、大企業中心であれば産業構造は資本集約型であると予測される一方で、平等度が高い社会であれば産業構造は労働集約型であると予測されるからである。この点の検証も別稿に譲るが、筆者は韓国が大企業中心であったという従来の認識は必ずしも正しくないと考えている。

(5) 河晟奎「韓国の居住運動 不良住宅の再開発と居住運動」(内田勝一、平山洋介編『講座現代居住 5 世界の居住運動』東京大学出版会、1996年、所収)。金秀顕(加藤光一・金大成・中川洋介訳)「韓国の低所得者層住宅政策と居住運動(上)(中)(下) 韓国公共賃貸住宅政策の展開過程と性格」『(北海学園大学開発研究所) 開発論集』59, 60, 61号, 1997年。

(6) 橋谷弘「韓国における都市住民組織 ソウルの事例を中心として」(橋谷則子編『発展途上国の都市住民組織 その社会開発における役割』アジア経済研究所、1999年、所収)。

1 貧困層に対する都市政策の展開

1950～60年代 「トリックル・ダウン」戦略

この時期の途上国における開発戦略においては、特に「貧困」問題のみを対象に議論することはあまりなかったが、その大きな理由として「経済全体の成長により自然と貧困層も恩恵を受ける」という「トリックル・ダウン (trickle-down)」的な発想が一般的であった点を指摘できる。

1950～60年代の韓国における都市スラム・スクオッター対策としては撤去が中心であった。新聞報道では解放直後から無許可建築物の撤去が報じられていたが⁽⁷⁾、政府が冬期に無許可建築物の撤去を一時中断するよう指示を出したり⁽⁸⁾、撤去民に対する収容所や移住団地の用意がなされるということはあったものの、この時期を通じて取締りと撤去という政府や市当局の政策基調は変わらなかった⁽⁹⁾。こうした政策は、都市スラム・スクオッターを「社会病理」とみなす発想から生まれたものであるが⁽¹⁰⁾、単に排除すれば問題が解決されるという考えの背景には、全体的な発展の恩恵が貧困層にも自ずと浸透するはずだという近代化への楽観的な見通しがあったものと思われる。

こうした傾向は1961年5月16日にクーデターで権力を掌握した朴正熙政権時代に入っても維持され⁽¹¹⁾、政府は都市のハードウェアのみを重視し、撤去された居住民を「不法者」として扱うだけで、スラム・スクオッター地域が発生する根本的な原因である「貧困」の問題にはほとんど目を向けようとしなかった。

1961年からは道路開設等の都市計画作業の推進のために撤去された無許可住宅の住民に対して別の定着地が用意されるようになり⁽¹²⁾、こうした定着地は交通が極めて不便なソウル市の郊外にあてられた。ところが、都市化の進展とともに移住地用国有地の不足問題に直面するようになり、そこでソウル市長は1970年5月18日に京畿道広州郡の開発計画を発表し、人口分散とソウル市内撤去民の移住団地造成をはかった。この計画は、23万3千世帯にのぼる無許可建物と127万の住民を撤去し、その代替地としてソウル郊外の広州郡に人口50万の衛星都市を造成するというものであった。ソウル各地の撤去民達は軍用車等で移住させられ、72年春には人口は20万に達した。ソウル市は土地売却にあたって、暗躍しはじめたブローカーによる投機行為を防止する目的で、土地の払い下げ価格を高額に設定し、契約時一括払いを要求した上に、さらにソウル市と京畿道は土地及び家屋に対して重い取得税を賦課した。突如の移住によって生計手段を失った撤去民のほとんどは当時

(7) キム・クァンジュン，イ・インジェ，チョン・サンヒョック『ソウル市住宅改良再開発沿革研究』ソウル市政開発研究院，1998年，74ページ。

(8) 冬期の撤去一時中断措置は現在でも実施されている。98年12月から99年1月にかけて各撤去地域をインタビュー調査した際には、3月に撤去が再開されるという声をしばしば耳にした。

(9) キム・クァンジュン他，前掲書，74ページ。

(10) 同上書，72ページ。

(11) 同上書，75ページ。

(12) 同上書，77～79ページ。

失業状態にあったため、こうした措置に強く反発し、71年8月10日には土地払い下げ価格の引き下げ等を要求する大規模な「暴動」に発展、一時その数は5万にものぼった。この結果ソウル市長は、払い下げ価格の引き下げ、土地取得税免除のための積極的な努力等を約束し、事態は収拾をみたが、この後も70年代にわたって類似の自然発生暴動が何度か発生している⁽¹³⁾。

1970年代 トップダウン型福祉行政

60年代後半には、従来の「トリックル・ダウン」アプローチが有効に機能しないことが次第に明確になってきた。すなわち、ソウル市は1970年6月20日より市内の無許可建物の動向に関して調査を実施したが、1966年末以降新たに88990棟の建物が発生し、無許可建物は全部で187554棟に増加したとし、それまでの整理対策に対し否定的な評価を下したのである⁽¹⁴⁾。

このように一向に改善をみせない貧困問題に対して、朴正熙政権は「セマウル運動」の開始によって、国民の総動員による国家的な都市・農村の環境改善事業を意図した。この「セマウル運動」は当初農村と都市間の格差を解消するという名目で1970年代はじめに農村開発戦略として採用されたものであったが、72年に「セマウル運動」として本格的に開始され、住宅及び共同施設等の環境改善事業をその主な目的とした。

さらに「セマウル運動」の特徴は、その事業推進体系に明白に見られるように極めて中央集権的に組織化されていたという点と、その一方で「班常会（パンサンフェ）」と呼ばれる住民組織が基礎単位として末端に位置付けられ、この会が中心になって日常生活における住民の要求をくみ上げ、これを実現するために住民自らが参加するという複合的な性格をもっていた点である⁽¹⁵⁾。

この中で都市部のスラム・スクワッター対策としては、ソウル市では60年後半から後に「セマウル運動」の事業方式に組み込まれる政策が既にいくつか実施されていたが、これらは次の三つに大きく分類できる。つまり、「不良住宅」のある場所にそのまま「市民アパート」を設立する方式⁽¹⁶⁾、選別的に合法化（「陽性化」）を施し順次住居を改善させていく方式、さらに「現地改良」と呼ばれる地区環境の整備方式がそれぞれである⁽¹⁷⁾。これらの方式は、従来の撤去に対して、もとの住居をそのまま現地で改良するという特徴をもっていた。

一方、1973年3月5日には「住宅改良促進に関する臨時措置法」が公布され、いよいよ「再開発」に関する法体系が整備されることになった⁽¹⁸⁾。ソウル市は1978年には「委託再開発」方式を導入

(13) 同上書、9～80ページ。

(14) 同上書、76ページ。しかしこれを受けたソウル市は、それまでの対策の抜本的な見直しではなく、取締りをより一層強化することによって、これに対処しようとした。

(15) 国土開発研究院『住民自助ト都市サービス 自助活動ヲ通ジタ都市サービス供給改善方案研究』1982年。

(16) 1969年以降ソウル市が、無許可住宅の整理のために、無許可定着地に市費と入居予定者の自費で市民アパートを建設する政策をとったが、その一つの臥牛アパートが手抜き工事で崩壊しまい、以降市民アパートの建設は中断され、既存アパートの補強のみの計画修正を余儀なくされている。

(17) キム・クァンジュン他、前掲書、80～84ページ。

(18) 同上書、85～101ページ。

し、「共同住宅建立推進委員会」を通じて、住民主体を原則としながらも第三の開発者（つまり企業）を参加させる方法を考えるようになり、「アパート」や「連立住宅」⁽¹⁹⁾の建設等、建築規模の大型化がはかられた。この方式は、結局かつての撤去型への復帰を意味していると同時に、80年代以降に登場したマーケット・メカニズムの導入による徹底的な撤去と高層アパート群の建設という新自由主義の時代への序曲ともなった。

1980年代 新自由主義の席卷

1980年にクーデタによって新たに権力の座についた全斗煥政権は、当初都市開発事業に対してはむしろ抑制的な態度をとっていたが⁽²⁰⁾、1983年に導入された「合同再開発」方式によって都市部の再開発は急速に進むこととなった。これにともない、強制撤去への抵抗運動が各地で激化し、大きな社会問題となったのである。

この「合同再開発方式」というのは、土地を提供する住民と、事業費一式を負担する建設業者が「合同」で再開発をするという意味でつけられた用語だが、その核心は、高層化による土地の高度利用で高収益を確保するという市場原理に基づいた方法で、財政的な自立をはかるという点にあった⁽²¹⁾。また70年代後半から容積率、建蔽率といった諸規制が緩和されてきており⁽²²⁾、こうした自由化措置によって不良住宅の撤去、住宅の大量供給という目的は達成されたものの、交通混雑、学校の不足、下水道や公園といった都市の基本的な公共サービスの不足、地価の高騰等といった様々な問題をひきおこした⁽²³⁾。

なかでも貧困問題との関連で最大の問題点は、事業施行者となる住民の組合が建物及び土地の所有者のみに限られ、借家人層が排除されてしまった点にあった。後述するように、地価の高騰ともなって撤去後も移転先をみつけだすのが困難な借家人層によって、80年代中盤より抵抗運動が組織される、深刻な社会問題となっていたのである。

また1989年にはノ・テウ大統領によって住宅200万戸建設が宣言され、この政策により新都市開発を目的としたソウル郊外における大規模な宅地開発が撤去問題をひきおこした⁽²⁴⁾。

(19) 韓国の法律では「住宅」の区分として、一世帯が独立した住居生活を営むことができるものを「単独住宅」、二世帯以上が居住するものを「共同住宅」としており、また「共同住宅」のうち、三階以下のものを「連立住宅」、四階以上のものを「アパート」（日本でいうマンション）と規定している。

(20) キム・クァンジュン他，前掲書，101ページ。

(21) 河晟奎，前掲書。金秀顕，前掲書。

(22) キム・クァンジュン他，前掲書，108～109ページ。

(23) ソウル市政開発研究所権寧徳研究員のレクチャーによる（98年8月24日）。

(24) ただ、新都市開発では事業施行は公的セクターが担っていたという点で、民間主体の合同開発とは異なっている。

2 韓国貧民運動の歴史⁽²⁵⁾

1970年代まで 自然発生した暴動と貧民運動の嚆矢

この時期には政府による徹底した取締りがあり、また住民達を組織化する方法や手段もあまり発達をみせていなかったため、撤去に抗議する住民の声は自然発生的な「暴動」がほとんどであった。先述した広州団地での「暴動事件」はその先駆的な例と言える⁽²⁶⁾。

この一方で、組織的な貧民運動の嚆矢が誕生したのもやはりこの時期である。ここで米国のサウル・アリンスキーの組織化理論の導入と、超教派で行われたキリスト教のスラムにおける宣教活動が重要な役割を果たした⁽²⁷⁾。このアリンスキーという人物は、1930年代から米国の黒人居住区で住民の組織化を行った急進的なオーガナイザーとして知られるが、60年代以降彼の影響を受けた組織が全米に広まり、米国における「抵抗」型あるいは「対決」型の住民組織の間ではアリンスキーは今日でもなお強い信奉を得ている⁽²⁸⁾。この中で、やはりアリンスキーに影響を受けた長老派教会の牧師であるヘルベルト・ホワイトが1968年に韓国、1970年にフィリピンを訪れ、アリンスキー理論を伝えたことがきっかけとなって、アジアの各地でスラムの住民組織がつくられるようになった⁽²⁹⁾。

アリンスキー理論によってつくられた組織の特徴は、外部者である「活動家（オーガナイザー）」がスラムに住み込み、住民と共に暮らし、そこで住民の中から「指導者（リーダー）」を育て上げるという方法を原則としているという点である。ソウルにおいても、1970年代から活動家として当時のスラムに住み込み、現在なお活動している人物を各地で見出すことができる⁽³⁰⁾。

韓国では、このような組織化された貧民運動の嚆矢とされるのは、1968年9月に延世大学内に設置された都市問題研究所である。当時の都市問題研究所では、貧民地域や市民アパート等の場所で活動する活動家達の訓練が主要なプログラムであった。1969年1月に最初の訓練が実施されて以降、訓練生は直接スラムに住み込み、日常生活を住民と共におくることによって徐々に住民の信頼を得ていった⁽³¹⁾。

(25) 本稿では、都市貧困層による住民組織を韓国では一般的な「貧民運動」という用語で表わすが、現在ではこれに代わり「地域運動」あるいは「住民運動」という用語が定着しつつある。しかし本稿では便宜上「貧民運動」で統一する。

(26) 鄭東益『都市貧民研究』アチム、1985年、147～168ページ。

(27) なお、こうしたキリスト教を中心とした宗教団体が中心になって運動を展開しているのは、この時期からの韓国貧民運動の特徴の一つであるが、この傾向は現在に至るまで変わっていない。

(28) アリンスキー理論に関しては、ホルヘ・アンソレーナ、伊従直子『スラムの環境・開発・生活誌』明石書店、1992年を参照。

(29) ホルヘ・アンソレーナ、伊従直子、前掲書。

(30) しかし現在実働している活動家や住民指導者の中には、70年代のアリンスキー理論を知るものはほとんどおらず、むしろ80年代後半の民主化運動時の経験の方が影響が強い。

(31) 第一期生の一人である金恵敬氏へのインタビュー（98年9月8日）。なお彼女は現在冠岳区区議会議員をつとめている。

また，プロテスタント，カトリック信徒達が共同でつくった「首都圏都市宣教委員会（または首都圏特殊地域宣教委員会）」は，従来の社会事業が住民を自立させることなく，むしろ活動家らに依存させてしまっていると批判し，「住民自らによる自主的な問題解決」を目的に1971年9月1日に設立され，当時の貧民運動における中心的な役割を担った。活動内容としては，撤去で被害を受ける住民や重い課税に反対する露店商のデモの組織化，住民のための病院の設立，市場の児童労働者のための学校の開設等があったが⁽³²⁾，ところが1972年の「10月維新」によって取締りが強化されると，大部分の活動は中断に追い込まれてしまった。以降も政府は関係者の連行と釈放を続けたが，このように当時の政治状況下においては持続的な活動が非常に困難で，なかなか効果的なプログラムを形成するには至らなかったのである⁽³³⁾。

「セマウル運動」はまさにこうした政治状況下においてなされていたわけで，当時のトップダウン的な住居改善事業が，「班常会」というかたちでいかに住民の自発性を形式的に制度上組み込んでいようが，住民の「参加」という点で大きな限界をもっていたことがわかる。

1980年代 組織化された抵抗運動

1980年代における抵抗運動の先駆的存在は，先述した1984年から85年にかけての木洞における抵抗運動である⁽³⁴⁾。もともとこの地は1964年にソウル各地で強制的に撤去された住民が，ソウル市によって指定された定着地として移住してきた場所で，当時おおよそ5200世帯，3万2千名が居住していた。そして1983年4月12日「無住宅庶民のための公営化方式」，「庶民の住宅を安い価格で供給」といったキャッチフレーズで木洞の新市街地開発がはじまったのだが，事業が進展するにつれ，高層アパートの建設へと計画が変更されてしまったのである。

これに対して住民は，家主に関しては「適切な補償，アパート入居権の付与」，借家人に関しては「賃貸アパートの保障」といった要求を掲げ，座り込みやデモを連日のように繰り返した。結局この木洞での抵抗運動は，大規模な警察権力の導入と，住民に対する相次ぐ拘束あるいは手配によって，住民組織が弱体化し幕を閉じたが，これを契機にしてソウルの各地で同様の運動が展開されるようになった。

特に80年代には「合同再開発」方式によって再開発が一気に進み，特に財産権をもたず，組合の構成員から除外された借家人達は「借家人対策委員会（韓国語では貰入者対策委員会であり，略称は貰対委：セデウィ）」等の組織を結成し，居住権を主張するに至った。

ここで，80年代における抵抗運動の盛り上がりの過程で二つの特徴が指摘できる。その一つは，運動の目的が次第に政治性をおびていった点である。

(32) 韓国基督教社会問題研究院『民衆ノ力，民衆ノ教会 都市貧民ノ人間ラシイ生ノタメニ』民衆社，1987年，4～5章。

(33) 韓国基督教社会問題研究院，同上書，6章。

(34) 韓国都市研究所『撤去民が見た撤去 ソウル市撤去民運動史』1998年。なお同書は，前掲の『ソウル市住宅改良再開発沿革研究』が行政側の再開発通史であるのに対抗して，貧民運動と関係の深い韓国都市研究所によって，撤去される側から見た再開発の歴史をまとめたものである。

例えば85年から87年にかけての舎堂三洞での抵抗運動では、住居権獲得という経済的な要求とともに「軍事独裁打倒」という政治的なスローガンが同時に掲げられていたという点で注目された⁽³⁵⁾。しかしここでも暴力団の投入によって、87年11月5日から6日にわたって撤去が強行されたのである。さらに86年から87年にかけての上溪五洞での抵抗運動は、「撤去自体に無条件反対」を掲げ、以降の貧民運動の象徴的な事例として知られた⁽³⁶⁾。特に87年4月14日に強制撤去を受けて以降は、韓国における民主化闘争の牙城でもある明洞聖堂に集団移住し、そこに設けたテント村で当時の多くの活動家達に食事と寝所を提供し話題を集めた。

また、80年代における抵抗運動の特徴としてもう一点は、それまで各地域でなされていた運動が中央組織によってネットワーク化されるようになった点である。こうした動きは80年代後半に入って一気に加速したが、途上国における都市部スラムのネットワーク化がそれほど容易な作業ではないことを考えれば、この点は現在にいたるまでの韓国における貧民運動の主な特徴の一つと言える。ネットワーク化が比較的短期間に可能になった背景には、80年代において当時の政治情勢が非常に緊迫していたという外部要因もあるが、それとともに強制撤去に対する居住権の獲得という住民のさしめさせた単一の要求があったことや、また運動の主体が借家人層であったために、利害の衝突が少なく、構成員の同質性があったことなどから、組織化が比較的容易であったという内部的な要因も指摘できよう⁽³⁷⁾。

1980年代末 運動の転換期

しかしこうした動きとともに、民主化の進展に従い、運動路線をめぐる組織内部での意見対立が激化するようになった。すなわち、1987年11月10日に国民運動本部内に設立された「都市貧民共同委員会設置」は、各貧民団体の連帯を目的とした最初のものであったが、政治的な闘争を指向する中央と、生活基盤の防衛におわれる各地域の間に大きな断絶があり、その限界性が当初から指摘されていた。続いて88年8月28日に設立された「都市貧民共同闘争委員会」は、オリンピックを前に激化した撤去作業に抵抗したものだだったが、その運動は集会の共同開催を実施できる程度のものに過ぎなかった⁽³⁸⁾。

これらの反省をもとに、各貧民団体の連帯組織結成への動きが活発化した。その組織方法をめぐって当初から意見の対立が表面化した。

すなわち、1989年4月に「全国都市貧民連合（略称全貧連）準備小委員会」が設置され、続いて同年11月4日に当時の貧民運動における主要団体⁽³⁹⁾が集まり討論会が開催され、この後同年11月

(35) 同上書。

(36) 同上書。

(37) 具体的にはネットワーク化への動きは、1987年に「ソウル撤去民連合会（略称ソ撤連）」という撤去民の連帯組織結成へと続いた。

(38) イ・ホ「都市貧民運動ノナガレ」（韓国都市研究所編『住民運動関連教育資料集』1996年、所収）。

(39) ソ撤連、全国露店商連合会（略称全露連）、天主教都市貧民会（略称天都貧）、基督教都市貧民宣教協議会（略称基貧協）、地域社会託児所連合会、ソウル地域勉強会連合会の全六団体。

18日に「全貧連」は正式に設立に至ったが、この時「ソウル撤去民連合会（略称ソ撤連）」及び「全国露店商連合会（略称全露連）」（後に「南部建設日雇労働組合」が加わる）を除いた各組織は「全貧連」の参加を拒否した。この時参加拒否をした組織の主な理由は、日常の生活現場で一般の貧民地域住民を組織化することが必要だ、というものであった⁽⁴⁰⁾。

つまり、従来の抵抗運動は、住居権の保障という直接的な目的とともに、これを「軍部独裁打倒」という政治運動と結び付けることによって、ラディカルな対決型の運動方針を志向していた。これに対して、実際運動に参加する住民指導者や住民自身の生活への犠牲は極めて大きく、失職のみならず家庭崩壊にまでたち至るといったケースも少なからず発生したのである⁽⁴¹⁾。また実際に運動に参加する住民は実は数的には少数で、組織化されない多くの住民は撤去にあうとそのまま他地域に移転してしまっていた。以上のような事情は、さしせまった強制撤去に対決するかたちで運動を展開する際には不可避な過程であったのもまた事実であるが、「全貧連」参加を拒否したグループは、対決をどの程度まで行うか（端的に言えば合法にするか、非合法にするか）、という点で比較的穏和な路線をとっていたと言える。

一方、従来型の徹底的な対決路線を批判し「日常の生活現場」レベルでの組織化を重視する主張に対して、依然徹底的な対決路線をとる「ソ撤連」においても、前者の方針に対して拭えない不信感をもつ大きな理由があった。それは前者の運動が、「貧民」自身によって担われず、弁護士や教授などといった外部からの支援グループが主導権を握ろうとしているように思われたことである⁽⁴²⁾。

こうした両者の意見対立は以降も歩みよりを見ないまま分裂、現在にまで至っている⁽⁴³⁾。

3 民主化の進展と「自助」型組織の普及

この章では、再開発の現状と、90年代における貧民運動における二つの中央組織を「抵抗」型と「自助」型に分類し、その特徴及び現状を概観する。

3.1 再開発の現状

次の図は、韓国における貧民運動の構図を把握するための、再開発に関連した一連の事業の流れを簡単に示したものである。

まず再開発が実施された地域の住民は、そのほとんどが他地域に移住する。地域内の仮設住宅設

(40) イ・ホ，前掲論文。

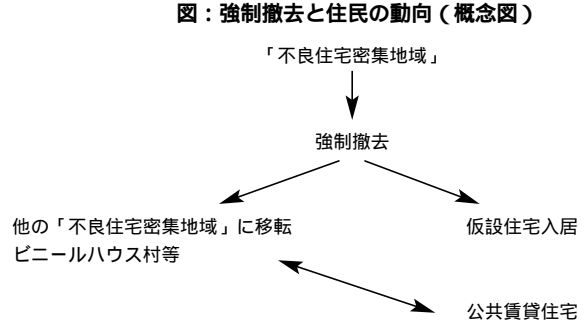
(41) ソウルの各再開発地域における活動家あるいは住民指導者へのインタビューで、こうした体験談はしばしば聞かれた。

(42) 後述の「全国撤去民連合会（略称全撤連）」傘下の地域でのインタビュー調査で、こうした問題に関する「住居圏実現のための国民連合（略称住居連合）」（後述）への不信感がしばしば聞かれた。

(43) 現在の韓国住民運動において最も深刻な問題の一つに、組織間の確執がある。すなわち「全撤連」と「住居連合」の両者が協調姿勢を見せず、競って住民の組織化をはかるため、なかにはこれが住民同士の対立に転化することによって、運動自体が立ち消えになってしまうケースがあることである。

置を要求し、それが認められ入居できるのは、割合として実はほんのわずかでしかない⁽⁴⁴⁾。その後は公共賃貸住宅への入居に至るが、90年代以降、政府が再開発にともなう低所得住民対策として公共賃貸住宅の建設をうたっていたにもかかわらず、供給の絶対的な不足と住民らの賃貸負担能力の不足によって、その実効性は一向に上がらなかった⁽⁴⁵⁾。

こうして住居を追われた世帯の多くは、再び他の「不良住宅密集地域」に向かったが、90年代以降はソウル市街に低廉の住居をさがすことが困難になってきたため、多くは郊外にばらばらで移動したものと考えられている⁽⁴⁶⁾。また一部は、ソウル市内にある私有地や公有地を占拠し、ピニールハウスを住居がわりにしている世帯が集まり「ピニールハウス村」を形成した⁽⁴⁷⁾。



（出所）筆者作成。

このように90年代に入り「貧困」の様相は明らかに変質してきており、また従来のように集住形態をとれなくなったため、その実態が非常にわかりにくくなってきているのが現状である。

しかし一方で、「住宅改良再開発地域」と「低所得者層居住地」の分布がおおよそ一致しており、不良住宅密集地は低所得者層が集住している地域だということを考慮すれば⁽⁴⁸⁾、80年代以降の大規模な再開発とともにこうした地域が現在ほとんど見かけられなくなったのは、かつての貧困層が

(44) 仮設住宅は1998年ソウル都市圏で13箇所確認されている。チョン・ホンギョ「韓国貧民地域 住民運動ノ現況ト課題」（未発表論文）参照。例えば、ソウル北方に位置する弥阿六洞では、50年代後半以降からの罹災民や離農者が集住する典型的な貧民地域とされてきた。撤去以前の94年時点で総世帯数は3611世帯、総人口14753名、許可建築物569棟（無許可が872棟）、住民の70%が日雇労働者や零細商人といった低所得者層で占められていた。95年12月より始まった合同再開発によって以前の不良住宅はほぼ撤去されたが、残った借家人56世帯のみがソウル市より提供された仮設住宅に入居した。弥阿洞の住民指導者であるキム・ソンフン牧師へのインタビュー（98年2月4日）。

(45) 例えば、90年代半ばにおいて、全住宅に占める公共住宅の比率を見ると、先進国では英国の19%から米国2%まで幅があるが、韓国は2%と低い（日本は5%）。ソ・ジョンギョ「永久賃貸住宅、分離ト排除ノ空間」『都市ト貧困』97年9・10月号、13ページ。

(46) 「住居権連合」の活動家は、次の注47にあるような住所不定世帯は韓国全国で40万世帯あるとしている（正確には現在の住所が住民登録と一致しない世帯）。しかし、この数字全てが低所得が原因で住所を喪失した世帯だということはないであろう。

(47) 94年10月現在の数字で、ピニールハウス村はソウル市内だけでも一万世帯あり、首都圏全体では二万世帯にもものぼるとみられている。韓国都市研究所『韓国社会変化ト貧困ニ関スル研究』1995年を参照。

(48) キム・クァンジュン他、前掲書、26～27ページ。

生活水準を向上させた結果であることも事実である⁽⁴⁹⁾。

3.2 「抵抗」運動型

「抵抗」型の運動組織として代表的だった「ソ撤連」は、1994年に「全国撤去民連合会（略称全撤連）」という全国組織として拡大し、現在この「全撤連」が「抵抗」運動型における極になっている。

1984年の木洞よりはじまった抵抗運動は、大きな社会的な関心を集めることに成功したが、その結果運動構成員の多大な肉体的精神的な犠牲をとめないながらも、ソウル市は借家人層に対して、徐々にではあるが段階的に保障措置をとっていった⁽⁵⁰⁾。また1989年には「都市低所得住民の住環境改善のための臨時措置法」が制定されることによって、住環境改善事業が実施され、借家人の居住権への配慮や行政の責任強化が図られた⁽⁵¹⁾。このような政策上の変化は、「抵抗」型の運動組織が持続的に活動し、撤去問題を大きな社会問題化させることに成功した結果得られたものと評価できよう。

しかし、以上のような運動の成果をあげてきた「抵抗」型の運動組織にはいくつかの問題点が指摘されている。すなわちその問題点とは、次に紹介する「住居権連合」の傘下組織と比較して構成員となる世帯数が全体的に少ない点、仮設住宅要求地域を除いてほとんどの地域組織は活動が停止中である点などであるが、この事実は先述したように、「全撤連」の運動が非合法をも辞さない非常にラディカルな全面対決主義で行われるという点を主な要因としている⁽⁵²⁾。

(49) 80年代以降盛んになされた貧困世帯に関する実態調査の多くは、彼らの生活水準が向上せず、貧困階層に没落した以降その状態にとどまり続ける傾向にあると結論付けているが、これらは貧困世帯の密集地域で実施されているため、その地域から抜け出すことに成功した世帯の把握ができていない。すなわち、貧困世帯の階層移動を分析するものとしては、これらの調査はサンプル・バイアスを含んでいる。さらに、密集地域が現在ほとんど見られなくなったことを考慮すれば、実態調査の結論は再検討が必要である。

(50) これを時系列で示せば次のようになる。

1986.11.29 ソウル市、「公共用地取得及び損失保障に関する特例法施行規則」により、借家人に対して家族数にしたがい二ヶ月分の住居対策費を支給するとした。

1987.6 ソウル市、「ソウル市住宅改良再開発事業業務指針」の改定によって、借家人に対して、小型アパート一部の分譲権または二ヶ月分の住居対策費のうち一つを選択できるようにした。

1988.5 ソウル市、借家人に対して、七坪規模のアパート分譲権を選択条項に追加。

1989.1 ソウル市、「ソウル市住宅改良再開発事業業務指針」の改定によって、借家人に対して、住居対策費二ヶ月分を三ヶ月分に増額。

1989.4.1 「都市低所得民の住環境改善のための臨時措置法」が制定されるが、これは10年の時限立法。

1989.5 ソウル市、「ソウル市住宅改良再開発事業業務指針」の改定によって、借家人に対して、借家人用の公共賃貸住宅入居権及び住居対策費のうち一つを選択するものとした。

(51) 安相景「韓国における既成市街地整備手法の仕組みと動向」(第一住宅建設協会編『日韓両国の住環境整備における改善方策の研究』、1999年、所収)。

(52) これはアリンスキー方式によるスラム住民運動の共通した問題点でもある。

3.3 「自助」運動型

「自助」運動型組織としては、1990年に結成された「住居圏実現のための国民連合（略称住居連合）」が代表的である。また、「自助」運動型にはこの住居連合とは別に地域に密着したレベルで運動を展開している運動団体の事例もいくつかある。こうした組織の最大の特徴は、撤去に対する居住権獲得運動だけでなく、居住概念をさらに広くとらえ、必要な場合には従来対立関係にあった行政との協調関係をとりながら、日常生活の福祉向上をはかるための実に多様な取りくみがなされている点にある⁽⁵³⁾。

こうした「自助」運動型としてまとめられる90年代の新しい動きを最も象徴的にあらわしているのは、地域に密着した協同組合の設立があいついでいることである。これらは、従来の住民福祉が中央政府の再分配政策に依存していたのに対して、地域に密着した活動によって自ら福祉を向上させようとしている点に特徴がある。韓国におけるこうした協同組合の活動をサーベイした橋谷弘は、技術力の不足等によって経営を継続させることが困難であり、操業の停止におこまれる組合が多いとしているが⁽⁵⁴⁾、しかし橋谷のサンプルは新規に設立された組合、合併した組合等が十分に補足されておらず、結果として操業停止した組合に偏りを見せている。実際には、全体として見れば、新たに設立された組合の数は操業を停止した組合のそれを上回っており、各地域へ急速に普及がなされているのが現状である。後述するように、経済危機後にはさらにこうした組合の必要性が再認識され、様々な形態の活動がなされるようになってきた。

こうした各種協同組合の実際の活動は、地域におけるより包括的なコミュニティ組織の一部として機能しているケースが多い。以下では、こうしたコミュニティ組織の代表的なタイプを「職場創出型」、「政治参加促進型」、「地域コミュニティ形成型」として分類し、それぞれの代表的な事例をみとみる。

職場創出型（自活支援センター） 「住民自活支援センター（以下自活センター）」は、従来対立の激しかった政府と貧民運動組織の協調によって設置された90年代の新しい流れを象徴する代表的な事例として注目される。

(53) 韓国では、韓国開発研究院の権純源が提唱した「生産的福祉」という概念が、官民の関係者に強い影響を与え、こうした転換をもたらした一因となっている。権は、80年代後半以降、UNDP・世界銀行・IMFといった国際機関により「貧困削減（poverty reduction）」が重視されるようになったことを指摘し、さらに従来の保護型の福祉から生産的なそれ（「生産的福祉」）への転換をはかる「新しい視角」の導入を提唱した。権純源「貧困対策ノ再照明 協同組合ヲ通ジタ脱貧運動ノ活性化を中心に」（権純源、李廷雨、金梅慶編『低所得層ノ生活安定ト自立対策』韓国開発研究院、1993年、所収）。また、この議論の結実の一つが後述する「自活センター」設立だったというわけである。クォン・チュンテック「冠岳自活支援センター」ノ意義ト課題」（韓国都市研究所編『都市庶民ノ生ト住民運動』発言社、1996年、所収）。なお現在の金大中政権は、「民主主義」及び「市場経済」とともにこの「生産的福祉」を三大政策の一つに掲げている。

(54) 橋谷、前掲書、118～120ページ参照。また橋谷は、こうした活動の成立余地が狭まってきている要因として韓国が先進国化してきている点をあげているが（120～121ページ）、これは70年代以降先進国において、労働者協同組合等の形態で同様の活動が活発化している点を見れば妥当とは言えない。富沢賢治他編著『労働者協同組合の新地平 社会的経済の現代的再生』日本経済評論社、1996年を参照。

「自活センター」は1996年5月から試験作業がはじめられた⁽⁵⁵⁾。現在全国計10ヶ所で運営されている「自活センター」の活動内容としては、大別すると創業指導，職業斡旋，自活教育の三分野である。このうち創業指導は，低所得の地域住民が共同で事業を構想しているものに対して信用貸出等の支援サービスを行い，職業斡旋は，協同組合設立（縫製，洗濯等）による協同作業場の提供，清掃や派出婦等の労働派遣会社の設立，さらに印刷物包装等簡単な副業作業場の提供等を行い，最後に自活教育は就職を希望する女性に短期的な職業適応訓練を行う等している。またこうした全ての事業に対して，企業等の民間団体は仕事提供等の協力を求められ，政府や地方自治体は予算や多様な行政サービスの提供が行われることになっている。

こうした事業は，撤去をめぐって政府や財閥と敵対してきた韓国貧民運動の歴史からすれば，非常に画期的なことである。

政治参加促進型（冠岳住民連帯） ソウルの南部に位置する冠岳区はソウルでも代表的な都市低所得層密集地域であるが，ここはそもそも1960年代に，政府・ソウル市の移住政策により，ソウル市中心部付近にあった貧民地域から住民の集団移住がなされることによって形成された地域である。経済発展にともないソウルの市街地は急激に拡大し，地下鉄の開通，ソウル大学の移転等を契機に冠岳区も次第に活気をおび始め，90年代に入ってからこの地域で急激に大規模な再開発事業が進められるようになった。これに対して各地域では居住権闘争が展開されていったが，活動家や住民指導者の間では，従来の洞別組織だけではイシューを共同で組織したり，活動を密集させることには限界があるという意識が次第に生じるようになった。そうして結成されたのが，この「冠岳住民連帯」である。

まず冠岳区住民連帯が最初にとりくんだのは，95年4月に区議会に提出された再開発地域借家人の保護に関する請願運動であった⁽⁵⁶⁾。このために冠岳住民10000名の署名を集め，これに対し区議会は会期を延長した上でこの事実を審議し，満場一致で通過させるという成果を生んだ。こうした活動を通じて，冠岳住民連帯内において，持続的な地域政治に対する関心を呼び起こすきっかけとなり，以降も区長候補，区議員候補，国会議員候補を招請しての討論会を主催したり，「不正腐敗法」制定のための署名運動を展開するなどして，地域住民の地方自治政治への参加意識を着実に高めている。また1998年6月初めに実施された区議会議員選挙では，冠岳住民連帯のメンバーが3名出馬し，2名（全議員27名）の当選者を輩出した。このように，冠岳住民連帯の活動の特徴づけるものは，地方自治への積極的な取り組みである。従来の運動が，政府と対決することによって住民らの意識改革を図っていたのに対して，冠岳住民連帯では地方自治への住民参与という方法でこれを達成しようとしている点で注目を集めている。

韓国では91年より地方自治が再開したが⁽⁵⁷⁾，これとともに貧民運動にとり組んできた活動家や

(55) 以下の記述は，冠岳区自活センターでのインタビュー（98年2月10日）による。

(56) カン・インナム「冠岳住民連帯3年ノ経過ト展望」『(韓国住民運動情報教育院)住民運動』1998年7月号。

(57) 朴正熙時代以降，韓国では地方議会が解散させられ，地方自治体の長も政府から任命される状態が続いていたが，91年には地方議会選挙が，95年には地方自治体の長の選挙が実施された。

住民指導者は、地方政治レベルで再開発に関連する制度や政策の変更をめざすべく、同年に「都市貧民地方自治体共同対策委員会」を結成するなど積極的な対応を見せている。また立法レベルでも94年には「低所得住民のための不良住宅住居地域再開発法」の制定運動を、また98年には「住居基本法」の制定運動を繰り広げ、再開発で被害を受ける住民らの居住権の保障を求めた。

地域コミュニティ形成型（錦湖・杏堂・下往企画団） 再開発地域の中には、より中長期的な地域共同体の形成を目的に「地域企画団」を設立している事例も見られる。これらの多くの事業はまだ計画段階にあるが、公共賃貸住宅入居後のコミュニティづくりまでを視野に入れた極めて野心的な試みとして評価される。

その中で最も事業が活発な事例が、「住民協同共同体実現のための錦湖・杏堂・下往地域企画団」（以下錦湖・杏堂・下往企画団）である⁽⁵⁸⁾。同企画団では、従来から見られる抵抗運動と、臨時施設・賃貸住宅へ入居した後のコミュニティ生活への準備が同時に協力してなされている点が最大の特徴である⁽⁵⁹⁾。この組織は、地域運動の中心課題を「協同組合方式の住民運動」においており、企画団内の各分科もこのような目的に基づいて設置している。すなわち、その内部構成を見ると、「経済協同住民共同体分科」、「生活協同住民共同体分科」、「生産協同住民共同体分科」、「社会福祉住民共同体分科」の計四つの分科から成り立っており、現在のところ、生産共同分科が95年11月22日に縫製共同作業場を設立し、経済共同分科が97年11月28日にノンゴル信用協同組合の認可を受けた。また、残りの生活共同分科は仮設住宅内で小さな購買所を運営しながら、生活共同組合を準備中の段階であり、社会福祉分科は公共賃貸住宅入居後の地域福祉活動を構想中である

また、こうした「錦湖・杏堂・下往企画団」の活動は、他の再開発地域に確実にインパクトを与えつつある。すなわち、他地域の活動家や住民指導者を対象に研修やワークショップが度々催され⁽⁶⁰⁾、こうした経験の交流から実際に他地域でも独自の試みがあちこちでなされるようになってきている⁽⁶¹⁾。

(58) 住民協同共同体実現のための錦湖・杏堂・下往地域企画団編『錦湖・杏堂・下往地域 住民運動ノ10年ト未来』1998年。前掲の橋谷は、同企画団の解説をする中で、「従来は目前にせまった撤去反対闘争が目立ち、近年になって居住権確保のための仮設住宅要求運動が新たな展望を切り開いてきた」としているが（前掲論文、121ページ）、これは誤解である。本稿の記述にあるように、従来の運動も撤去自体に反対していたものは少なく、「居住権確保の運動」はむしろ一般的でさえあった。

(59) 当初公共賃貸住宅入居予定は99年4月であったが、経済危機のため延期され、99年7月から入居がすすんでいる。これまで「借家人」という利害を共にするものだけで組織化をすすめてきたが、今後市街地の再開発が終了し公共住宅への入居が進むと、他住民と共にコミュニティづくりをすすめていかなければならないという新たな課題が待ち構えている。

(60) 筆者も韓国滞在中（97年12月～99年3月）にこうした会に幾度か参加する機会をもったが、その中では日本の「まちづくり」が盛んに研究されていた。

(61) ソウル南部にある奉天洞5,9洞の「共同体企画団」、ソウル北部にあるサムヤン・チョンルンの「地域グループ」、さらにソウル西部にあるムアク洞の「ムアク村共同体」等はこうした代表的な事例であり、弁当作りや食品加工等の事業をてがけている。

こうした地域での活動は、97年末に韓国をおそった経済危機を契機にさらに活発化した。失業率、貧困率が急上昇する中で、今回の危機におけるこうした市民運動組織によるセイフティ・ネットは、公的なものとともに非常に重要な役割を果たし、むしろ低所得層におけるカヴァレッジの点では公的なそれ以上の働きをしたと言っても過言ではなかった。その代表的な事例が、1998年6月22日から始められた「失業克服国民運動」であり、同運動は宗教界の指導者が呼びかけ人となり、テレビ等を通じて継続して募金を呼びかけ、募金は1億ウォン以上を集めた。実際、韓国労働研究院の調査によれば、調査対象の低所得600世帯のうち（30%は失職）、就業者中28%が公共勤労事業に従事していた一方で、「失業克服国民運動」の利用率は調査対象世帯の36%にもものぼったのである⁽⁶²⁾。この「失業克服国民運動」は直接国民にサービスをするのではなく、民間団体からプログラムを募集して、そこから選抜方式で有効と思われるプログラムを提示した民間団体に支援が与えられるというものである。

その中の代表的な事例として、フード・バンク（Food Bank）というプログラムは、市場の商人らが余った農産物を無料で提供し、必要と思われる世帯や地域に食べ物を配布したり、住民が独自に加工することによって収入を得、家計の安定に役立てるという事業である。いわば、リサイクルと生活保護が一緒になったようなプログラムと言える。プログラム運営や地域のネットワーク化等の点で中心的な働きをしたのが、ソウル各地域の住民運動メンバーであった。

例えば、先述したソウル南部の冠岳区では、各地域の住民運動団体、失業者事業団等がネットワーク化を進め、「一つの家族運動」を展開した⁽⁶³⁾。そのうちの奉天9地区は1995年から再開発が進み、強制撤去を受けた借家人らが居住権を主張し組織化を図り、地域内の仮設住宅設置を認めさせた。そうした中で経済危機を経験したこのグループは、「失業克服国民運動」の他にも韓国政府からも支援を受け、フード・バンクから提供されるだいこんの葉を加工して「シレギ」という食品を製造し、これをホームレス等に配給する事業を展開した⁽⁶⁴⁾。

またソウル西部の松坡区では、「愛の食べ物わかちあい運動」がすすめられた。これは「カラック市場」の商人らが余った農産物を提供することによって、市民運動団体のメンバーが中心になって、必要と思われる世帯や地域に食べ物を提供するというプログラムである。「国民運動」からは募金7700万ウォンを受け、その他に独自に集めた募金1億ウォンをもとで、1999年度中に総計9000世帯に食物を届ける予定をたてた⁽⁶⁵⁾。この地域には、強制撤去と家賃高騰の前に行き場を失った人々が、私有地や公有地を不法占拠してビニールハウスを建て生活する世帯が600程ある。2000年1月にここで火が発生し、100世帯程が焼け出された。原因は不法にひかれた電線の漏電である。住民は区当局に支援を要請しテントでの共同生活をはじめたが、結局住居の立て直しの費用や焼け出された住民らに対する食料等の生活支援は、全て民間からの募金でまかなわれた。この

(62) 『ハンギョレ新聞』99年6月7日付。

(63) 『ハンギョレ新聞』98年11月24日付。

(64) 99年8月29日現地インタビュー調査による。

(65) 『ハンギョレ新聞』99年4月5日付。

中でも「失業克服国民運動」の支援は大きく、フード・バンクは継続して住民らの生活を支えたのである⁽⁶⁶⁾。

結 論

韓国の経済政策や社会政策は概して貧困層の生活条件を安定化させるものであったと言えるが、しかし低所得者層が集住する地域の中でも最も生活が不安定な階層（借家層）に対しては、政府は強制撤去によって生活をより不安定化させる政策をとってきた点は否定できない。これに対して住民らは居住権を主張して抵抗運動を組織し、80年代の後半以降、公共賃貸住宅と仮設住宅の設立というかたちで部分的な成果をあげてきた。しかしこうした運動があまりに激しいものであったため、成果を享受できる住民はごく一部分にとどまり、また運動の過程で生活を崩壊させるものもあとをたたなかった。

90年代以降は、民主化の進展とスラム・クリアランスの完了にともない、従来の抵抗運動は協同組合の設立をともなった新しい自助型の運動へと転換をとげつつある。また政府や地方自治体もこうした活動を支援し、両者が協調する姿勢を見せ始めている点は、80年代までと根本的に異なっている。

その成果はまだ不十分なものであるが、97年末におこった経済危機はこれまでの住民組織による活動の経験が大きく生かされるきっかけとなった。確かに、韓国の平等度と社会発展水準の高さにもかかわらず、都市貧困層に対する政府の政策と住民組織の活発さあるいは有効性は確認されなかった。これは最初に述べた最近の開発経済学における議論が必ずしも妥当するものではないことを示している。しかし、対立の中でつちかわれたこれまでの経験は、経済危機に陥った韓国社会の構造変化を今底辺で確かに支えているのである。

（ごいし・のりみち 東京大学大学院経済学研究科博士課程）

⁽⁶⁶⁾ 99年7月18日現地インタビュー調査による。