

韓国無許可定着地（スラム）の形成と解消に関する実証的研究 —再開発と低所得層の居住運動—

主査 加藤 光一*¹

委員 李 浩*², 中川 洋介*³, 南 垣碩*²

現在、韓国無許可定着地の存在をソウルでは見出すことは極めて困難だ。スラム・クリアランスが進み、その跡地は高層アパート団地に姿を変えている。そこで、本稿ではかかる韓国無許可定着地の「形成と解消」について検討した。とりわけ、無許可定着地の解消過程がそのまま「再開発」過程であり、様々な社会的矛盾を生み出した。その「再開発」の韓国的特徴と「再開発」のもとで、住民（低所得層）がどのような「生業と営為」であったか、再開発以後、どのような状態にあるかを検討し、韓国無許可定着地の現代的形態を明らかにした。

キーワード：1) 無許可定着地, 2) 再開発, 3) 合同再開発事業, 4) 低所得層,
5) 撤去民運動, 6) 開発利益

AN EMPIRICAL STUDY ON FORMATION AND CLEARANCE OF SQUATTERS (SLUMS) IN KOREA

— Redevelopment and Housing Movement among Low-Income Population —

Ch. Kato Koichi

Mem. Lee Ho, Nakagawa Yosuke, Nam Won-Seok

At present, it is almost impossible to see squatters in Seoul, Korea. Slum clearance was deployed and high-rise apartment complexes are now built on the cleared lands. In this article, we studied “formation and elimination” of a squatter in Korea. Especially, we focused on the fact that the process of clearing squatters was actually the process of “redevelopment” which in turn produced various social contradictions. Based on characteristics of Korean “redevelopment” and concrete case examples of “redevelopment”, we studied how people (low-income population) “live and work” and what situation they have been in after the redevelopment and further clarified the modern form of squatters in Korea.

プロローグ

韓国は1997年アジア通貨危機からV字回復し、現在の首都ソウルの街並みは、ハングル文字の看板や表示がなければ、東京と見間違ふぐらいだ。しかし、ソウルを丹念に観察すれば、近代的な高層アパート団地が山腹（丘）の傾斜地に多く立地していることに気づく。この山腹（丘）の傾斜地に立地している高層アパートのかなりの部分がかつては無許可定着地であった。

ところで無許可定着地（squatter）とは、一般的に開発途上国等の低所得層＝貧民が、国公有地あるいは私有地を無断に占有して居住する地域を意味する。別の表現としては無許可不良住宅、無許可居住地などが利用されている。韓国では「タルトンネ」、「サントンネ」、「パンジャチョン」（板子村）等が、無許可定着地を指す言葉として利用されている。「タルトンネ」とは「月に近い山・丘に立地する町内」、「サントンネ」とは「山にある町内」、「パンジャチョン」とは「板で簡易に作った住宅

の村」と言う意味である。

韓国無許可定着地は「再開発」というスラム・クリアランスにより高層アパート団地に変貌した。そのために韓国では、「再開発」は現代版錬金術のひとつとして観念されている。「再開発」に関わる不動産・開発資本は巨額の「開発利益」を享受し、またそこで供給されたアパートは投資の対象（転売）にされ、本来、住居の供給を受けるべき低所得者は「蚊帳の外」におかれるという様々な矛盾と社会的葛藤を招来した。すなわち、無許可定着地の「再開発」は、一方では「錬金術」の一つとして観念され、他方では低所得者＝都市貧困層の「撤去反対運動」として認識されている。いまや「無許可定着地」＝「再開発」はひとつのディスクール（discours）^{註1)}として韓国では成立している。

本稿では、このような韓国無許可定着地の形成とその縮小（解消）が、どのようなものであったか、を実証的に検討しておきたい。その場合、分析の前提ないしは留

*¹ 信州大学 教授

*² 韓国都市研究所 研究員

*³ 岐阜大学大学院 博士課程

意していることは次の点である。第一に、発展途上国一般に成立しているスラムが「再生産され貧困が貧困を生む」^{注2)}という「蛸壺的な状態」であるのに対して、N I E S型韓国の無許可定着地はこのようなスラム一般とは違うという認識を前提にしていることだ。何故ならば、韓国無許可定着地は、何かの事情でそこに一時的に入ってきて、そこから抜けだし「プロパーの労働者ないしは中産階級」に上昇・発展していく階層もかなりの程度存在するからだ。その点からすれば、単なる「相対的過剰人口の貯水池」ではなく、「野戦病院的存在」^{注3)}である。第二に、韓国無許可定着地の形成・展開と縮小・解消過程は、同時に不良住宅の再開発という住宅開発手法過程でもあるが、再開発の過程を「他者」として明らかにすることを前提にしている^{注4)}。

本研究は、1995年から2004年末までほぼ毎年実施してきた「ソウル最大で最後のタルトンネ」と言われる、ソウル市冠岳区新林7洞、通称「ナンゴク」地域の住民調査およびC B O調査（居住者組織）のデータを基本としている。ナンゴクの調査を開始したのが1995年8月で、再開発が噂に上っていた時期であった。財閥系の建設資本が再開発に関わることが具体的に想定されており、ナンゴクには「再開発」をめぐる不動産屋が行脚し、一部ナンゴク以外の家屋主の買い占め等が横行していた。しかし、1997年のアジア経済危機が年末には韓国にも波及し、IMFの勧告を受け、未曾有の経済危機に陥った。そのために、ナンゴクの再開発計画は一時頓挫した。トンネに多くの失業者があふれていた98年初冬にも住民実態調査を実施した。その後、毎年夏に住民調査と若干のC B O調査を実施した。その後、韓国経済がV字回復する2000年6月に大韓住宅公社による循環方式の合同再開発事業（貰入者にも一定の賃貸住宅を用意する方式）が決定する。その後、一部住民の移動と移住が開

始され撤去が始まった。そして2003年4月までにすべての住民の移住が完了した。尚、ほぼ10年にわたる調査の本格的なモノグラフは本稿では紙数制限のために断念せざるをえない。

以下、第一に、韓国無許可定着地の形成・展開と縮小・解消の戦後過程を概観する。韓国無許可定着地とはソウル無許可定着地と同意語である。第二に、「合同再開発の政治経済学」としてそのメカニズムを検討し、第三に、かかる再開発とともに出てきた「再開発と低所得層の居住運動」を整理する。第四に、「ナンゴク」という具体的な地域における「再開発」の位相を若干検討しておきたい。

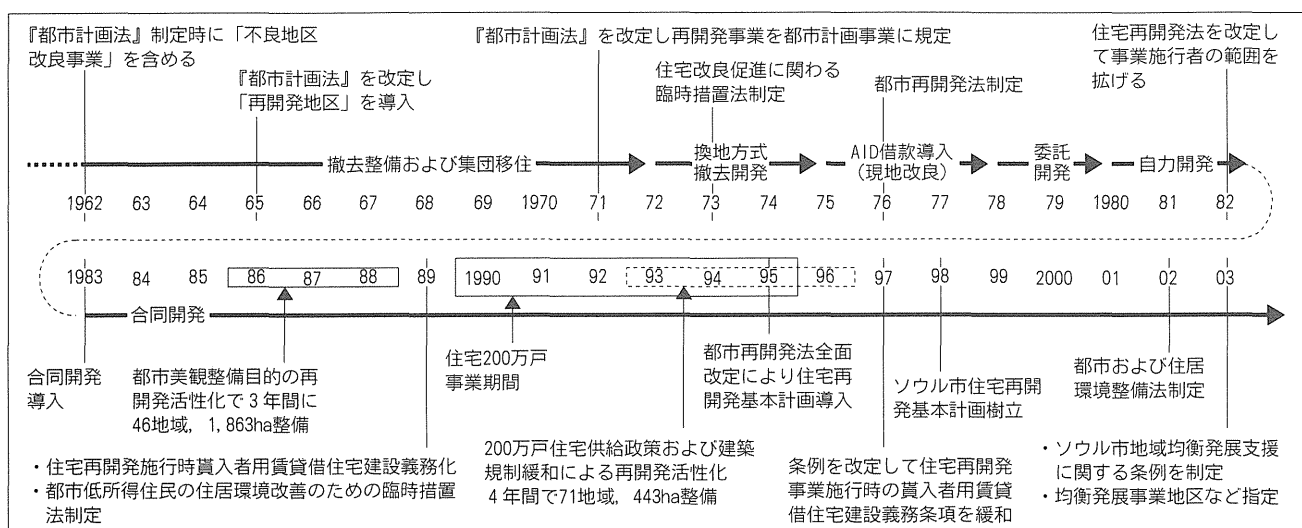
1. 韓国無許可定着地の形成・外延的拡大と停滞

—「非公式的住宅市場としての無許可定着地」—

韓国無許可定着地の形成・展開と縮小・解消過程を時期別に区分するのは、韓国資本主義の再生産構造の時期区分^{注5)}と照応させることが重要だが、本稿では、1983年の「合同再開発政策」が導入される以前と以後との違いを前提に、導入以前を「非公式的住宅市場としての無許可定着地」、導入以後を「公式住宅市場としての無許可定着地」として検討する。尚、以下は歴史的な過程を提示するので、図1-1の「ソウル市住居環境整備事業（無許可定着地等の解体・整備）の変遷過程」と表1-1の「ソウル市住宅再開発区域・住宅再開発事業による住宅供給の推移」を参考にしながら叙述したい。

1.1 1950年代

解放後（戦後）、急激な民族解放と国土分断、そして1950～53年の朝鮮戦争の歴史的経験は都市貧民の居住様式を一変させた。また日本の植民地時代に海外移住の形態で一時的に猶予されていた都市への人口集中は、海外



出典：『2010ソウル特別市 都市・住居環境整備基本計画 —住宅再開発部門／住居環境改善事業部門—』2004、p46～47を一部加工

図1-1 ソウル市住居環境整備事業の変遷過程

表 1 - 1 住宅再開発区域・住宅再開発事業による住宅供給

	年度別住宅再開発区域指定・施行認可・事業完了						住宅再開発事業による年度別住宅供給実績					備考
	区域指定		施行認可		事業完了		既存家口数	整備建築物(棟)	建立家口数(家口)	建立/整備	建立/既存	
	区域数	面積(ha)	区域数	面積(ha)	区域数	面積(ha)						
1973	146	824.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
74	-	-	4	14.1	-	-	4,859	2,209	1,665	0.75	0.34	都市美観 整備事業 時期
75	8	38.4	4	18.8	-	-	2,045	974	773	0.79	0.38	
76	-	-	9	48.7	-	3.7	9,711	3,638	4,382	1.2	0.45	
77	-	-	9	39.0	-	14.1	3,291	3,178	2,987	0.94	0.91	
78	-	-	13	86.5	2	.3	8,008	5,773	5,642	0.98	0.7	
79	-	-	13	80.8	4	80.8	7,835	4,960	5,845	1.18	0.75	
80	-	-	5	6.3	1	18.7	315	542	641	1.18	2.03	
81	9	42.3	4	29.4	27	.7	3,977	2,260	2,559	1.13	0.64	
82	3	11.3	4	7.4	5	-	1,974	811	701	0.86	0.36	
83	-	-	2	5.3	2	18.9	834	334	972	2.91	1.17	
84	8	19.0	8	25.2	-	10.1	2,393	1,447	3,289	2.27	1.37	
85	13	31.6	9	25.7	4	21.8	5,388	2,821	5,090	1.8	0.94	
86	-	-	25	87.0	4	29.1	14,456	8,012	17,019	2.12	1.18	住宅供給 促進時期
87	13	35.8	13	57.0	9	38.6	10,400	5,246	11,838	2.26	1.14	
88	3	9.7	8	39.2	13	31.7	9,417	3,939	7,990	2.03	0.85	
89	8	39.3	8	29.4	7	20.4	4,690	2,067	6,159	2.98	1.31	
90	3	8.7	9	27.8	11	33.2	5,160	2,222	7,038	3.17	1.36	
91	7	43.1	9	32.5	8	59.5	4,990	2,083	7,241	3.48	1.45	
92	15	54.3	8	62.3	9	32.4	8,294	3,377	11,611	3.44	1.4	
93	10	46.3	18	121.7	11	12.7	27,531	11,076	33,403	3.02	1.21	
94	11	33.4	15	110.4	5	23.4	24,136	10,896	26,963	2.47	1.12	
95	11	63.2	21	88.8	3	41.5	18,930	9,062	24,580	2.71	1.3	
96	9	20.6	17	119.1	7	30.2	23,049	10,878	29,449	2.71	1.28	
97	2	14.9	10	23.0	12	82.5	4,505	1,885	5,261	2.79	1.17	
98	9	19.3	9	42.3	10	171.7	9,918	5,199	9,940	1.91	1.	
99	16	39.0	8	40.0	18	86.4	7,742	3,340	7,948	2.38	1.03	
2000	11	19.9	12	39.7	23	30.3	6,623	3,129	7,390	2.36	1.12	
01	13	41.4	16	58.6	19	114.4	9,369	6,055	10,849	1.79	1.16	
02	4	11.2	13	30.9	7	-	5,469	3,314	6,408	1.93	1.17	
03	10	26.8	10	26.8	22	-	4,563	2,724	5,357	1.97	1.17	
総合計	342	1,493.7	313	1,423.5	243	1,007.1	249,872	123,451	270,990	2.2	1.08	

出典：ソウル市住宅改良課 内部資料

の韓国人同胞が大挙して帰国したことにより起こった。同時に、国土分断により北朝鮮から越南してきた避難民と、韓国戦争（朝鮮戦争）で廃墟になった農村からの移農民も都市に押し寄せた。1950年代後半には都市移入人口の大多数がソウルに押し寄せ、移入人口がソウル市総人口の2/3を占めるなど、ソウルは爆発的な人口増加を経験した。こうした急激な都市化過程で流入してきた大多数の都市貧民は、すぐには都市の経済活動に参加することが出来ず、失業人口として堆積され、都市貧民が中心となり都心空閑地ないしは近隣の河川敷（とりわけ漢江の）及び山腹に大規模な「パンジャチョン」を造成した。

この時期の無許可定着地政策は、無条件的な撤去政策であった、また北からの越南民、韓国戦争による被災民などが都市住民の大多数であった。政府は慢性的な財政不足から貧民の自救的な不法住宅建設をネガティブに温存させようとした。韓国戦争直後の災害復旧過程で、被災民を対象に市有地の一部の遊休土地を無償で貸与する措置、また特定地域に対する無許可住宅建設を許容する措置などは、不良住宅を制度的に量産するきっかけにもなった。

1.2 1960年代

この時期、農村労働力の移農・脱農が拡大し、移農民が大規模に都市へ移入した。彼らは相対的過剰人口としての役割を負われ、都市では都市貧民（低所得層）と下層の労働者が構造的に再生産された。1960年代以前か

ら形成された無許可定着地を中心に、拡大したり高密度化する現象が起こる一方で、新たな無許可定着地が「計画的」に調整された。とりわけ都心半径5～10km内外の無許可定着地を撤去させながら、市郊外地（周辺部）を中心に集団的に再定着地を調整して低所得層を移住させたり、市民アパートを建立したりして調整をはかった。

この集団的な再定着地を調整する方式は、1966年から71年まで施行された。こうした事業は市郊外地の遊休な国・公有地を活用している。その土地用途別構成は公園・林野が54%、河川・堤防が18%等であり、本来的な住居用地は実に20%でしかなかった。ソウル市は都心の無許可定着地（無許可板子村）の撤去により、撤去民を非住居用地の市郊外地に移住させた。この集団的な再定着地調整方式の事業により撤去・移転させられた。その数は1970年当時ソウル市内に、家口（世帯）数で15万世帯（家口）、65万人程度と言われているが、金秀顕の推計によると18万世帯、77万人程度で、当時のソウル市人口の実に13%にも当たるという^{注6)}。

この事業の代表的なものがソウル市近郊京畿道廣州郡（現在の城南市）の「廣州大団地」（正式名称：「京畿道廣州郡デューン面一帯住宅経営事業」という名による経営行政方式のもの）ある。当初、その計画は、荒蕪地の土地300万坪に、10万世帯、55万人の人口を移住させようとした。しかし、「廣州大団地暴動事件」が1971年に起こり中断した。それは1969～71年6月までに23,692世帯、114,455人のソウル市内の低所得層を半強制的に移住させたことによる。この「廣州大団地」以外

にも、本稿で後に明らかにする、新林洞および舎堂洞、上鷄洞、水塞洞などに集団定着地を調整し、都心地域の低所得者を市郊外地（周辺）へと強制移住させた。こうした「廣州大団地」造成と集団移住政策が失敗した背景には次の事情がある。第一に、強制ないしは半強制的に移住させられた大部分の住民が、ソウル都心部に仕事場を持っていたために、土地分譲権（団地入居権）を転売し、再びソウル（とりわけ別の無許可定着地）に移住したこと、第二に、移住民のための都市基盤インフラと社会的サービスを提供出来なかったことによる。生活不便を招来したこと、第三に開発を促進するために土地投機と転売行為が行われ、都市貧困層のための団地造成ではなく投機不動産資本の進出を起こしたためである。

1.3 1970年代

60年代の無許可定着地に関する政策は、無断占有・黙認であり、都心空間の整備が基本的なものであった。そのことにより、無許可建築物の整備がかなり進み、都心の無断占有の土地問題は一定解決する。しかし70年代には資本による私有地開発が重視されることになる。すなわち、政府は「住宅建設10か年計画」（1972年）で250万戸を建設する計画を発表し、「住宅建設促進法」（1972年）を制定した。それ以前の「チブジャンサ」（個人で家を建てて売買する）による住宅供給から、大型（財閥系）の住宅建設業の住宅供給にその中心が移された。また「住宅建設促進法改正」（77年と78年の二回）により、財閥系建設資本優位の指定業者制度と、資金調達を円滑化する先分譲制度を導入するようになり、財閥系建設業中心のアパート建設の促進される。かくしてこの時期に江南開発ブームがおり、不動産投機が社会問題ともなった。そのために、1977年「8.8措置」により、「無住宅実需者」を優先する請約制度が定着するようになる。但し、現実には「無住宅」は「低所得者層」「住宅必要階層」ではなく、中間層以上のための政策であったために不動産投機を生み出した。一方、かかる撤去民及び新規の追加的な移農民により、都心周辺地域の高台地帯、丘陵地、河川敷では、無許可定着地が絶えず増加していた。

前述の71年の「廣州大団地暴動事件」以後、撤去民の集団的な生存闘争が、政治性を帯びた大規模な「都市化社会運動」へと発展する萌芽が出てきた。そのために、無許可定着地の従来の大々的な撤去移転政策から、「住民自助活動」という美名のもと住民の参与と動員を通して住宅再開発を行うようになる。集団再定着地に対して現地改良と現地開発（1973～82年）では土地占有権を認定したり、「住宅促進に関する臨時措置法」（1973年）では自力再開発も施行されることになる。但し、基本的には、撤去・移住を一方で追求し、他方で、一定程度撤

去民の現地改良を認める二つの側面を持っていた。すなわち、70年代は無許可定着地の強引な撤去と都心周辺における無許可定着地の再開発により、無許可不良住宅は大きく減少した。しかし、政府は無許可定着地を形成する都市貧民が無許可不良住宅を集団的に造成する過程を無視したまま、無断占有土地の払い下げと不良住宅改良という物理的な環境改善だけに重点を置いたために、都市貧民はその居場所を別の方法で見つけるしかなかった。つまり、徹底した規制と取り締まりで市内での無許可不良住宅の新築が不可能になると、ソウル市郊外地域、とりわけ60年代末に造成された集団移住定着地とその周辺の無許可定着地へ移住した。かくして、かかる移住した地域の過密化・不良化が加速された。この70年代の無許可定着地は、拡大・拡散するというよりも、すでに成立している無許可定着地をより集約的に利用する高密度化・安定化する時期だったと言って良い。ちなみに、金秀顕は、再開発区域に指定された状況を参考に推計（1980年段階）し、無許可定着地にはソウル市人口の約12%が居住しており、最大限でも15%程度であろうと述べている^{注7)}。

2. 韓国無許可定着地の拡大の終焉と解体・解消 —「公式住宅市場としての無許可定着地」—

2.1 1980年代

1980年代に突入し当時の新政権（全斗煥）は、軍事開発独裁政権の政治的正当性を復旧させる戦略の一つとして、「中間層」を取り込み、「自家所有」(持ち家幻想)を実現させ、かかる「中間層」を体制内化することを検討した。それを「住宅500万戸建設計画」に政策として結実させた。この一環で、首都圏の宅地供給を活性化するための方策が議論され、その一つに無許可定着地の再開発が俎上に登る。これに照応するようにソウル市は、1970年末から始める「委託再開発」等の強力な再開発手法で整備しようとした。撤去と住宅再開発は、地域住民の反発と組織的な抵抗を増加させ、「強制撤去方式」と「自助的」再開発方式をともに推進することが出来なくなる。80年代当初の政治的危機打開、新政権の政治的正当性を復旧させ、撤去に抵抗する住民運動の拡大阻止をするために、「庶民生活安定」へと政策的旋回を実施した。「委託再開発」などの強制力を含んだ官主導型から、自力再開発などの住民参与の幅を持たせる民間主導型へと政策転換を余儀なくされた。

この時期にも1960年代に実施された大々的なソウルの空間整備が頻繁になる。都心地には高層ビル中心の再開発事業が進行し、無許可定着地は高層アパート団地に変わった。但し、以前の撤去との根本的な違いは、物理的な動員による撤去とともに、開発利益の一部を分配するというものであった。無許可不良住宅を占有している家

屋主に対して、「共同」再開発事業をととして開発利益の一部を分け与える（改良化）。しかし、結局は家主も転出させ、政治的混乱要因を減らしながらも都市空間を効率的に商品化させようとしたものであった。1983年以後、それ以前の再開発とは違う、住民主導の再開発方式の「住民と建設会社」の合同再開発事業（1983年から現在まで）が導入される。

かかる合同再開発を本格化するために、ソウル市は1984年1月に「合同再開発細部施行指針」作成した。その「細部施行指針」で合同再開発方式の基本を確認しておく（と次のごとくである^{注8)}）。

- ①合同再開発は地域住民が主体となり組合を結成し再開発を推進する。
- ②再開発組合は、再開発を施行するために参与事業者＝建設業者を選定する。
- ③建設会社は、移住補助金として家口（世帯）あたり500万ウォンを無利子で融資し、住民が移住後、既存住宅を撤去する。不法住宅については無補償で撤去し、合法住宅については鑑定価格に基づいて補償し撤去する。
- ④建設会社は、撤去家口数の1.5～2.0倍ぐらいのアパートを建設し、撤去住民に分譲した後、残余の家口分のアパートを一般分譲して投資経費を回収する。

このような合同再開発事業が、何故、1980年代中期以後活性化されたのかについては、若干の説明が必要だ。第一に、この時期のソウル市の住宅難である。ソウル市を横断する漢江の南側である、江南一帯の宅地開発を完了させながら、江北地帯の木洞、上溪・中溪洞の新市街地再開発事業を施行するものの、事実上、新規の宅地開発は枯渇状態になっていたからだ。第二に、NIES型韓国の経済発展を一方で支えていた、中東に進出した海外建設景気の下落だ。中東建設に向かっていた財閥系資本はイラン・イラク戦争のために、その資本を国内に向けざるをえなかった。政府は、不良住宅および都心再開発事業の活性化により、財閥系資本のために国内建設景気を維持させようとした。再開発事業は、財閥系建設資本の蓄積と密接な関係が存在する（かかるメカニズムは後節の「3. 合同再開発の政治経済学」で明らかにする）。第三に、1988年ソウルオリンピック景気を引きずられる形で、再開発事業推進が活性化したことにもよる。具体的には1984、85年頃からはじまる。オリンピックのための都市美観整備目的の再開発活性化で、1986～88年の三年間に46区域・183haの整備をおこなう。

かくして、合同再開発事業により、放置されていた無許可定着地は中間層以上の住宅需要（大型アパート）を充足し、かつ財閥系建設資本の蓄積の「場」となった。同時に、政府は直接的な財政的負担なしに民間活力を利用して、無許可定着地を解体していった。だがしかし、

後に明らかにするが、合同再開発事業に伴う「開発利益の分配」をめぐる、社会的葛藤を生み出した。とりわけ、再開発事業（具体的には再開発組合の構成メンバー）に参与（参加）することが出来ない、排除された「貰入者」（賃借人）の集团的、組織的な反発を引き起こした（「撤去民運動」は後節「4. 再開発と低所得層の居住運動」で明らかにする）。

2.2 1990年代

80年代の無許可定着地の整備政策は、国家が民間資本を導入し、韓国的表現をするならば「商業主義的方式」による無許可定着地の解体とすることが出来る。すなわち、「開発利益」を建設資本や投機資本に享受させた政策と言える。しかし、合同再開発事業から排除された「貰入者」の生活空間の解体に対する「撤去民運動」が激化し、ひとつの「社会運動」に結実した。

1988年オリンピック以後、いわば「バブル経済」が不動産を中心に現れ、無許可定着地の合同再開発事業を円滑化するために、住宅再開発施行時に「貰入者」用公共賃貸住宅建設が義務化された。さらに、既存の撤去一辺倒の合同再開発方式の他に、1989年に「都市低所得住民の住居環境改善のための臨時措置法」が10年間の時限立法で成立した。これは主として現地改良の住居環境改善事業である。この制度は事業施行主体が貰入者に対する住居対策を必ず実施しなければならないと施行令の中に明文化している。しかし、一般的合同再開発方式と違い、一般分譲が制度的には不可能であり、かつてのような「開発利益」を享受することが極めて少ないために、ソウル市の推進実績は極めて少ない。かくして80年代の「民営再開発」に対して、90年代のそれは、無許可不良住宅に居住する住民の立場にたった、国家主導の住居環境改善を行う「公営再開発」と位置づけることが出来る。

何故「公営再開発」といえるかは、次のような事情からである。都市全域にかけて大々的な合同再開発を実施することにより、60年代後半に市郊外地に造成した集団移住定着地、例えば上溪洞、新林洞、奉天洞などの大規模無許可定着地が解体され、80年代末になると、山腹の傾斜の強い、施工上開発が難しい地域とか、また過密住居地域のため家主に与えるアパートが多くなり（一般分譲部分が少ない）、「開発利益」を充分享受することの出来ない小規模再開発地域だけが残ることになった。また、1990～95年までの「200万戸住宅建設計画」（新都市建設）と建築規制の緩和により、民間建設会社の投資機会が拡大し、不動産投資ブームにより流動性資本の投資領域が拡大した。そのために、無許可定着地の再開発に対する不動産資本の投資が減少し、その結果、合同再開発は推進する原動力（民間の）も、推進主体も失った。かくして、住居環境改善事業を国家が介入して様々

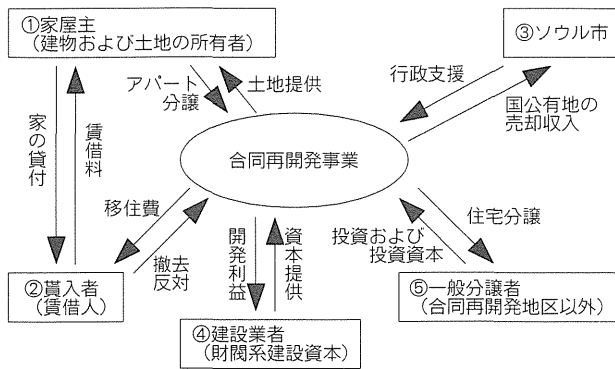


図3-1 合同再開発事業のメカニズム

な援助・補助をせざるを得なかった。

1989年以後の90年代の韓国の無許可定着地政策は、「商業主義的」再開発（「開発利益」を前提とする再開発）の問題点が深刻になったために、一方では賃入者に対する公共賃貸住宅供給を行い、また他方では、現地改良主義の政策を行ったのである。

2.3 2000年代現在

1997年アジア通貨危機、時限立法の「都市低所得住民の住居環境改善のための臨時措置法」が切れる1998年には、まず97年にはソウル市は条例を改定して住宅再開発事業施行時に賃入者用賃貸借住宅建設義務条項を緩和し、98年には「ソウル市住宅再開発基本計画」を樹立した。アジア通貨危機から脱出し始める99年から、再開発がまた増加し始める。

「都市および住居環境整備法」（2002制定・03年施行）により、今後は従来の合同再開発事業は行わないことになった。ソウルは江南に比べ開発が遅れた江北の再開発は若干は実施するとしているが、かつてのような大規模無許可定着地の解体・再開発は存在しなくなる。このことは、無許可定着地の解体と解消が実質的に終了したことを意味する。

3. 合同再開発の政治経済学

3.1 合同再開発方式 —その組織と手法—

一般的に「合同再開発」を実施する場合、その実施区域内の住民のうち、土地または建築物の所有者が再開発組合の組合員の有資格者であり、彼ら三分の二以上の同意を得ることにより組合の設立が可能になる。

「合同再開発」には①家主（土地または家屋所有者）②賃入者（借家の賃借人）③政府（ソウル市）④建設業者（財閥系建設資本）が関わる。この他に、建設されたアパートの需要者として⑤一般分譲者がいる。（図3-1参照のこと）。

まず、①家主（土地または家屋所有者）は、「再開発」を通じて経済的に得られる利益が極めて大きい。土地を持っている場合には土地を提供するし、家屋を所有

している場合には家屋を提供するかわりに、第一に、移住費という名目で500万ウォン以上の融資が得られ、第二に、再開発終了後は建設されたアパート（高層マンション）の分譲を受けることが出来る。第三に、分譲権が優先的に与えられ、その価格も一般の分譲価格に比べて低廉なものとなっている。したがって家主には数戸の家屋を持つものもあり、その場合には分譲権を転売することが出来る。事実、再開発され、実際に入居する場合もあるが、数戸もっている場合はかならず転売する。例えば、再開発地域指定が決定する3か月前に家主であれば、当然、前述の権利が成立する。したがって、再開発が噂される地域では数年前から、その地域には多くの不動産屋やブローカーが行脚することになる。

②賃入者（借家の賃借人）が、いわゆる圧倒的に多いスラムの住民だ。ところが、彼らには再開発の組合員になる資格すらない。当然、本来的には住居が必要な階層であるにも関わらず、一切の権利はない。移住費という名目で支払われるだけだ。他の地域への住居移転をせざるをえず、必然的に強制撤去という方法がとられる場合がある。

③政府（ソウル市）は、再開発地域にある公有地については、一定額、路線価格で再開発組合に売却する。無許可定着地とは普通、公有地である場合が多い。とりわけ、行政はこれまでは居住することを、黙認していた訳であり、また移住させてきた経過からすれば、行政的な支援は必然だ。しかも「合同再開発方式」になり、従来の官主導型の再開発事業と違い、形式的には民主導での再開発を遂行しているという大儀名分を得られることになる。

④建設業者（財閥系建設資本）は、事業費を調達しなければならない。しかし、大規模開発であるためにこのアパート群（団地）のうち、組合員に分譲された分を除く残余部分を一般分譲し、事業費を調達する。かかる再開発事業が何ら支障もなく遂行されれば、必要十分な開発利益は保証される。そのために建設資本間の競争が激しくなる。

⑤一般分譲者（合同再開発地区以外の）は、建設されたアパート団地のうち、組合員の分以外の残余部分の分譲を得ることが出来る。但し、再開発アパート団地の分譲の競争率は極めて高い。何故ならば、韓国の場合には新規アパート団地の分譲価格は規制され、分譲価格と市場価格の乖離は大きいからだ。通常、新規分譲アパートの分譲価格は中古アパート団地価格より30%以上安いのが一般的だ。再開発地域の条件が良いところで市街地に近く、再開発アパート団地の分譲に当選すれば、財産の増殖をもたらすことになる。

以上が、再開発をめぐる組織と手法だ。このために様々な矛盾を生み出している。

1. 敷地面積: 約 15,300 坪
2. 建築面積: 39,176 坪 (商店舗: 3,800 坪, 住宅: 35,376 坪)
3. 予想工事費: 坪当 829,000 ウォン
4. 予想分譲価格 (単位: 千ウォン)
(1) 16 坪型 坪当単価 1,150 棟当 18,400 世帯数 612 総額 11,260,800
(2) 22 坪型 坪当単価 1,150 棟当 25,300 世帯数 348 総額 8,804,400
(3) 26 坪型 坪当単価 1,150 棟当 29,900 世帯数 348 総額 10,405,200
(4) 34 坪型 坪当単価 1,240 棟当 42,160 世帯数 96 総額 4,047,360
(5) 39 坪型 坪当単価 1,340 棟当 52,260 世帯数 144 総額 7,525,440
総世帯数 1,548 総額 42,043,200
(6) 商店舗 7,599,900
総分譲価格 49,643,100
5. 予想収益 (単位: 千ウォン)
(1) 工事収益
予想工事費 32,476,904 (商店舗: 坪当 35 万ウォン, 住宅: 坪当 50 万ウォン)
工事費原価 19,018,000
予想収益 13,458,904 建設会社の正常利益
(2) 土地払下利益
敷地価格 15,300 坪×60 万ウォン (坪当時価) = 9,180,000
ソウル市 15,300 坪×30 万ウォン (払下価格) = 4,590,000 ソウル市の国有地売却収入
差益 4,590,000 家屋主・建設会社の開発利益
(3) 分譲過程の開発利益
総分譲価格 49,643,100
工事費 32,476,904
敷地価格 9,180,000
分譲利益 7,986,196 家屋主・建設会社の開発利益

出典: 韓国都市研究所『撤去民から見た撤去 -ソウル市撤去民運動史-』1998 年 (韓国語), 58~59 頁, を加工

図3-2 サンゲ(上溪)洞 173 番地再開発区域の開発予想収益(1986 年段階)

3.2 何故「開発利益」を前提にしているのか

「再開発」をめぐる諸問題を決定づけているのは、第一に、韓国が経済発展したにもかかわらずその分配構造に問題の所在がある。住宅問題の解決は、持ち家政策か、公共住宅政策か、のどちらに重点が置かれているかによって、その性格は大きく違う。公共住宅政策をとる場合、財政的基盤が問題になり、「大きい政府」論が見え隠れする。韓国のそれは、前者の持ち家政策を基本的な住宅政策のスタンスをとっているために、いきおい政策的努力にもかかわらず、中・高所得層に大きな利益がもたらされるシステムになっている。結局、政府は「民間資本」を利用することにより、それへの「開発利益」を担保させることになる。第二に、急速な経済成長にもかかわらず都市住宅問題は容易に解決されず、住宅の普及率は時代とともに下がる傾向を示すが、また所得階層間格差による住居水準の格差を拡大している。とりわけ、ソウルは他の地域に比べて住宅ストックが慢性的に不足している。年所得に対する住宅価格水準 (housing price to income rate: PIR) は日本より高く、住宅賃貸料の上昇率は、物価水準、賃金水準の上昇率よりも高い。このことが一部の階層に「開発利益」を享受させることになる。そのために、低所得層の住宅問題は極めて深刻だ。こうしたことが存在するために、必然的に「再開発」は、「開発利益」を前提にしている。

では図3-2で確認しておきたい。この図は、1986年段階にキリスト教関係の団体が具体的な上溪洞における再開発に関わる収益計算をした結果^{注9)}である。具体的な数字を積算することが極めて困難な中、こうした「開発利益」のシステムを明らかにしており、極めて貴重なものである。

前述したように、建設資本の中東での海外建設景気の不振部分をこの「合同再開発」で開発利益を担保させ、

かつソウル市は、再開発地区に存在する国有地を売却して財政収入を得て、財産税を免除していた無許可建築物も撤去し、アパートを建てることにより新しい課税対象を確保した。合同再開発は一般的な自力による再開発に比べて、開発利益の一部を家屋主にも分け与えた。同時に、家屋主には撤去移住補助金の融資とともに、再開発後には入居費用の相当部分が占有または所有している土地の持ち分により充当することが出来るため積極的に再開発にも参加するようになった。

本来、社会的に解決しなければならない貰入者 (借家の賃借人) の住宅問題は何ら解決されていない。そのために貰入者の生存権を求める社会運動が展開することになる。

4. 再開発と低所得層の居住運動

再開発と関連する居住運動を韓国では「撤去民運動」と呼ばれて、再開発地区の貰入者 (賃借人、その多くが低所得層) の撤去に対する反対闘争と結びついている。前述した 1980 年代の「合同再開発事業」(1983 年) プログラム以後、韓国の居住運動は深刻な社会問題となる。尚、かかる「再開発と低所得層の居住運動」に関する研究は河晟奎氏のものを私たちは享受している^{注10)}。

4.1 一揆散発的・非組織的運動 (70 年代)

1960 年代末以降からの、ソウル市内の不良住宅撤去に伴い、市郊外地 (周辺部) への集団移住政策が盛んに行われ、「撤去民運動」が一揆散発的のものとして出現する。それはあくまでも小規模な非組織的な運動でしかなかった。その中にあって、前述した大規模な集団移住地として有名な広州大団地暴動事件は、住宅を撤去された住民の不満と政府に対する不信が暴動を引き起こしたものだ。撤去移住させられた住民に対する政府の約束不履行と劣悪な居住環境 (ライフラインも未整備という状況等) に対する不満である。しかし、それはあくまでも過激な集団的行動の暴動でしなく、決して自発的でかつ組織的なものではなかった。

4.2 合同再開発プログラム以後の撤去民運動 (80~90 年代)

合同再開発の導入時、撤去民は個別に政府当局や再開発組合に対して主張を申し立てる程度のものでしかなかった。しかし、ソウルをはじめとする大都市での合同再開発は、撤去民を多数排出し、再開発での利潤が低所得層、とりわけ貰入者に還元されるのではなく、投機筋や一部の中産層、建設業者に吸収されるシステムであることが認識されるようになった。また同時にかかる合同再開発により低所得層=貧困層の居住空間は狭められ、住居不安が深刻化し、撤去民の貰入者を中心にした再開

発地区間の連帯や組織化が出てくる。80年代前半の重要な争点は「貰入者対策」と「公共賃貸借住宅の供給」であった。撤去反対及び貰入者対策を要求する座り込み・デモ等が頻繁化し、当時の韓国社会の重要な社会問題となった。こうした運動に賛同にするキリスト教系宗教団体の参与が、以後の運動に大きな影響をもたらした。

1980年代後半、とりわけ韓国における民主化運動の高揚は、歴史的な1987年「6.29の民主化宣言」を獲得するようになる。これに照応するように、再開発地区における撤去民と貰入者の組織的住居権運動も組織化されるようになる。1987年7月に結成された「ソウル市撤去民協議会」は、ソウル市の再開発事業によって撤去された住民を中心として組織され、政府に対する貰入者の要求事項も公共賃貸借住宅の供給にまで及んだ。また、1988年ソウルオリンピックを契機とした大規模な都市整備、前述した都市美観整備目的の再開発活性化により、合同再開発が活発に行われる。と同時に、撤去民闘争も本格化した。その後、韓国のバブル経済は不動産投機・騰貴をもたらした。貧困層の住宅賃借料の高騰、住宅賃借料の負担増に伴う自殺問題が生じるという社会問題をクローズアップされた。こうした中で、「都市低所得住民の住居環境改善のための臨時措置法」が1989年に10年間の時限立法として制定され、政府は再開発地区に低所得者のための公共賃貸住宅を供給し、貰入者が入居できるようにした。この点は居住運動等の組織化の成果である。しかしながら、財政的な問題から再開発地区の公共賃貸住宅の供給は充分ではなかった。

その後、1997年のアジア通貨危機に遭遇し、一時的に再開発も停滞することになる。

4.3 撤去民運動から居住権運動へ（現段階）

1997年アジア通貨危機は、「1987年民主化宣言・抗争」以後の韓国社会の第二の転換点となった。文民政権・金大中大統領にもかかわらず、90年代後半に獲得してきた公共賃貸住宅供給も限界を示し、低所得層を含めた広範な国民的な居住権運動が展開される状況にはない。事実、韓国の居住運動は、合同再開発地区の撤去民運動の域を出ていない。但し、無許可定着地も少なくなり、実質的なスラム・クリアランスはほぼ完了したと言える。かつて撤去民運動を担っていた運動圏^{注11)}にいた人材が、現在、文民政権の政策立案にかかわるポストに多く登用されている。それが具体的な政策の場面でどのように出てくるかは、今後の楽しみでもある。

5. ナンゴク —ソウル最大で最後のタルトンネの「成立と解体」—

「ナンゴク」は、「ソウル最大で最後のタルトンネ」と称されるが、ナンゴクが再開発されるということは、ソ

ウル無許可定着地のスラム・クリアランスが実質的に完了することを意味する。このことを反映して、韓国では「ナンゴク」が新聞そしてテレビでも話題となった^{注12)}。韓国無許可定着地の解消（消滅）の象徴としての「ナンゴク」のほぼ10年間の定点調査の概要をもとに、無許可定着地の「再開発」が如何なるものであったのかを、若干検討しておきたい^{注13)}。

5.1 「ナンゴク」の成立と解体

（1）成立

ナンゴク（漢字で表記すると「蘭谷」）は、ソウル市冠岳区新林7洞を中心にして新林3、4、11洞にかけて広がる地域を指す。調査対象地域の住所表記は「新林7洞山101番地」で、市販している「住宅地図」を見ると無許可不良住宅が存在するにもかかわらず「白紙」になっている。

この地域は1963年京畿道始興郡から編入され、同年にソウル市龍山区解放村の撤去民239世帯が集団移動して形成された。1965年の漢江大洪水で、その被害者が個別に移住し、67年から68年にかけて国際産業博覧会のために銅雀区大方洞の不良住宅が撤去され100世帯が集団移住してくる。この移住の時にソウル市から8坪ずつ払い下げられる。現在でもその規模の家屋が多く残っている。68年から70年にかけて、ソウル駅周辺、龍山区二村洞、九老区九老洞、銅雀区大方洞、龍山区龍山洞等のソウル各地で大規模撤去が行われ、撤去民の集団移住定着地となった。集団移住が始まった当時は交通手段もなく、上下水道、電気等のライフラインに関する社会資本は皆無で、当初は分配された8坪の敷地にテント生活をし、それが出発点となり不良住宅を形成することになった。同時に、農村からの移住民も加わり、大規模な無許可定着地＝貧民地域を形成した。

（2）解体

再開発区域の概要（1998年9月現在）			
1. 総面積	171,878㎡	(2) 山林庁	3,137,760㎡
(1) 私用地	7,763㎡	(4) 文教部(学校)	440㎡
(3) 建設部	2,274㎡	(6) 冠岳区	2,264㎡
(5) ソウル市	21,377㎡		
2. 無許可住宅	2,600棟		
3. 許可住宅	9棟		
4. 世帯数	3,352家口	(2) 貰入者	2,438家口
(1) 家屋主	914家口		

資料：新林7洞事務所での聞き取り調査

図5-1 ナンゴク再開発地域（新林1区域）の特徴

1997. 8. 12	: 該当貰入者適応基準日
1997. 11. 12	: 再開発区域指定（新林1区域）
2000. 3	: 協約書締結（推進委員会+大韓住宅公社）、5月：権利者総会
2000. 9	: 該当貰入者の新林10洞賃貸住宅へ移住（850世帯）
2000. 5月, 6月	: ナンゴク地域再開発のための公聴会（第1次、第2次）
2001. 4	: 再開発非常対策委員会（家主主）結成
2001. 7. 27-8. 27	: 再開発事業公覧
2001. 9. 10	: 貰入者説明会（ナンゴク地域団体協議会主催）
2001. 9. 20	: 事業施行認可
2003. 4	: 撤去民移住完了

資料：ナンゴク住民組織からの聞き取り調査ノートより

図5-2 ナンゴク再開発推進過程と貰入者権利

1998年9月段階の新林7洞事務所での聞き取り調査によると、図5-1に見るように私有地は僅かではなく、そのほとんどが国・公有地である。しかもそこには無許可不良住宅が2,600棟、一棟あたり、1.3家族も入居している。それも一棟あたり8坪前後でしかない。これをもとに再開発組合が結成され、再開発事業は、ソウル市（および国）と大韓住宅公社と家屋主の三者の事業主体のもとに行われた。具体的なナンゴク再開発のタイムスケジュールは図5-2のように行われた。このスケジュールには若干の説明が必要である。当初、地域循環型の大韓住宅公社による「合同再開発」ではなく、「三星」「東亜」の財閥系建設資本による再開発の予定であった。しかし、貰入者賃貸住宅供給を前提にする「合同再開発」では、この地域の特性と「開発利益」が少ないことから、一時頓挫していた。それに拍車をかけたのが1997年末のアジア通貨危機で、再開発は白紙状態になる。2000年になり大韓住宅公社による地域循環方式による合同再開発が決定することになった。何故ならば隣接の周辺に公共賃貸住宅を供給している大韓住宅公社は、貰入者に用意出来る住宅を保有しているために「再開発」費用を捻出することが出来るからだ。

5.2 「再開発」以前のナンゴク

「再開発」以前のナンゴク地域の住民の生活の場が、どのようなものであったがみておきたい。2001年4月に韓国『中央日報』は「ナンゴク地域」という特集を組んでいる^{注14)}。低所得層200世帯を対象にアンケート調査をしているが、それによると「再開発」以前は、劣悪な居住環境にもかかわらず、「住み易い」と考えている。ナンゴクという「地域共同体」は、いわば「貧困の共有」の場であり、「生業と営為」の場なのだ。以下、わたし達の調査結果の概要（標本数は合計で84世帯）でみておきたい^{注15)}。

（1）何処から 一移入・転居の理由一

ナンゴクの形成との関係でみれば、ナンゴク住民構成がどのようなものかは自ずと明らかだ。第一に、家口主（世帯主）の出身地は全羅北道・南道と全羅北道に近い忠清南道が比較的多い。また出身地での職業は農業というのが圧倒的に多い。このことは韓国の離農の動向と一致している。すなわち、1960年代後半に挙家離村による離農世帯が大挙して移入し、70年代後半になると単身離農形態が主流になり、離農世帯の移入は減少する。尚、単身離農での移入はナンゴクがソウル最大の工業団地である九老工業団地と隣接しているためだ。また農村からナンゴクに直接ダイレクトに移入してくるのは少なく、ナンゴク以前の居住地も「無許可定着地」である場合が多い。第二に、以前の居住地の中で多いのは永登浦区、西大門区、銅雀区、九老区、冠岳区で、いずれも無許可

定着地が多く存在し、また存在していた所だ。強制撤去等による撤去民である場合が実に全体の40%も占めている。すなわち、「玉突き的撤去」とでも言うべき形態で、撤去地から撤去地へ（優等地から劣等地へ）という都心に近い無許可定着地から周辺の無許可定着地へという「無許可定着地の移住法則」が成立している。第三に、無許可定着地等からの移入が多いことを反映して、移入前の職業は、建設日雇及び掃除夫、守衛などの雑役、店員、家政婦等のものが多く、次に大工、左官、現場監督などの技能的建設労働者、零細自営の行商、露天商などのサービス商業的雑業層が多い。但し、移入してくる時期により違いを示し、80年代以降の移入者は、運転手や工場労働者等の「技能的労働者」も多くなる。すなわち、60年代から70年代に移入してくるのは、農村からの前述の「雑業層」的職業の場合が多い。しかし、80年代以降になると「技能的労働者」やサービス業等への就職者が多くなる。全体的には、低所得層が多いことを反映して一般労働者の末端に位置づけられる職業（「都市雑業層的」）に就いている場合が多い。注目すべきは少数であるが、財閥系資本の会社員、セマウル金庫（日本的には信用金庫）や地方公務員等も存在していることだ。

（2）居住環境 一家屋主・貰入者一

住居規模としては、ナンゴクが無許可定着地の移住地として形成されるときにソウル市から払い下げ（利用の黙認）られた8坪水準が圧倒的に多い（65.8%）。二戸分の16坪というのも全体の中で約20%も占めている。これは家屋主が「買い足し」により一戸分にしている場合である。また部屋数は8坪水準の場合、二部屋がほとんどで、16坪になれば3～4部屋というのが多い。ほぼ「8坪・二部屋水準」の場合、平均して家族数は3人～4人である。但し、注意を要するのはこの8坪水準には、玄関口・炊事・洗濯等の部分も一緒になった水準である。一部屋は3坪前後でしかない。居住空間が如何に劣悪であるかは明らかだ。トイレを個別に持つ家は極めて少ない。必然的に共同トイレということになる。ほぼ二戸共同のトイレというのが一般的だ（当然のことながら汲み取り式の簡易なもの）。また沐浴施設はほとんどない。台所と称するところで沐浴・シャワーする場合もある。暖房施設であるオンドルは練炭や豆炭を利用している（55%）。

こうした劣悪な居住環境は、家屋主と貰入者の違いにより存在する。家屋主には、「1970年代前半強制撤去による移住」型と「再開発による開発利益期待移住」型、「ナンゴク不在開発利益期待型」の三つのタイプが存在する。「1970年代前半強制撤去による移住」型がわたし達が調査した家屋主の40%を占める。すなわち、ここナンゴクに移住する前に永登浦区、西大門区、銅雀区、九

老区、冠岳区等の無許可定着地から強制撤去されてナンゴクに來た、ナンゴク第一世代である。彼らは、8坪払い下げられたために住居に関わる家賃・地代は発生していない。「再開発による開発利益期待移住」型は、再開発による開発利益と自家所有アパートを目当てに移住してきている。このタイプは極めて少ないが、1990年代に再開発が噂されだしてから移入である。「ナンゴク不在開発利益期待型」のタイプは、ここには住まず完全なる開発利益期待の家屋主だ。

貰入者の場合、家主に対して家賃を支払わなければならない。その家賃形態とその水準は入居時期とも関連している。まず、家賃形態としては韓国特有の「伝賃」（チョンセ）と言われるものと、月々に支払う「月賃」（ウォルセ）、これらの二つの中間形態である「保証金付き月賃」が存在する。「伝賃」の場合、家屋の売買価格の約6割ぐらゐを入居時に家主に支払い、それを家主は運用し、その運用した金額が家賃として家主に入る。かくして、入居時に用意した伝賃金を入れておけば、貰入者は月々の家賃を支払わなくても良い。また退去する時は家主が入居時に預けた伝賃金は貰入者に返却される。「保証金付き月賃」とは、保証金とは敷金であり、それを預けて月々に家賃を支払うが、この場合には月賃のような一定まとまった金額を用意することはせず、ほぼ伝賃金の約半分ぐらゐで、月々の家賃が月賃の五分の一の20%ぐらゐですむ。但し、この形態は調査時点では一戸存在しただけであった。尚、貰入者で70年代から移住しているのは極めて少なく、老人寡婦世帯ぐらゐである。その他は、ほとんどが90年以降の移住である。この貰入者も二つに形態が分かれる。「事業失敗・リストラ」型と「公共賃貸住宅希望」型である。前者は、事業に失敗したり、会社のリストラによる失業のために、家賃が安いという理由で移住してきたもので入居してきた時期は、比較的最近の貰入者である。後者は、再開発されて公共賃貸住宅に入ることが出来ることを希望して移住してきている。

（3）就業構造と地域共同体

低所得層が多く存在するナンゴクでは、その就業構造に特徴がある。前述したように、ナンゴクに移住してくる以前の無許可定着地からの職業を踏襲しており、建設日雇及び掃除夫、守衛などの雑役、店員、家政婦等のもが多く、次に大工、左官、現場監督者などの技能的建設労働者、零細自営の行商、露天商などのサービス商業的雑業層が多い。また運転手や工場労働者等の「技能的労働者」も多い。全体的には、低所得層が多いことを反映し一般労働者の末端に位置づけられる職業の「都市雑業層的就業」が多い。とは言え、少数であるが、財閥系資本の会社員、セマウル金庫（日本的には信用金庫）や地方公務員等への勤務も存在する。

こうした低所得層であるが故に、人的ネットワークが存在する。それは第一に日常における隣近所との紐帯、第二に、仕事の斡旋・紹介を含めたネットワーク、第三に、同じ地域内における内職ネットワーク等を通じた地域共同体が形成されていることだ。基本は、近隣世帯との生活水準の「同一性」が、「貧困の共有」をもたらしている。もちろん、ナンゴクに移住・転居して来るということは、様々な理由が存在する。従って、欠損家族が多いことも特徴的だ。そのことが「不利」となるような一般の地域社会とは違い、「不利」なことを前提にして成立している地域共同体である。「不利」な状況が「一般」として認識される地域社会は、市場万能主義の「地域社会」とは違って、人間関係は極めて正常だ。

（4）住民運動 ―その形成と発展的解消―

一般的に韓国では、貧困層の住民運動と撤去反対運動は同意語として扱われている。事実、無許可定着地における住民運動は撤去反対、住居権確保という観点から展開した。韓国の住民運動の特徴は外部から活動家が無許可定着地に住み込み、住民と一緒に生活し、住民運動の担い手を育成するという方法がとられ、且つまた同時にキリスト教の無許可定着地における宣教活動が重要な役割を果たした。ナンゴクも例外ではない。その住民運動も様々な局面を経験し、単なる撤去反対運動に矮小化されない「社会運動」としての性格を持っている。

現在、韓国の民主労働党の代表になっている金恵敬女史がナンゴクに活動の場をみいだしてからナンゴクの住民運動・地域運動が始まる。金恵敬女史は、1969年に延世大学の当時の「都市問題研究所」の「都市貧民宣教実践者教育」のプログラムを受講し、東大門区の不良住宅地で活動した後、1973年にナンゴクに入り活動する。1979年にソウル大学の学生による夜学活動を行った。その夜学チームの活動過程でナッコール教会が設立され、軍事独裁政権下で合法的な地域活動を展開することになる。この二つの活動が形式的には別のものとして存在したが、密接な関係を持つ一つの「ナンゴク住民運動・地域運動」として続けられた。

表 5-1 ナンゴク地域の再開発事業による移住対策

		移住対策
家主	区域内居住者	①公共賃貸住宅へ移住時に賃貸保証金と賃貸料無料、管理費だけ直接納付 ②民間賃貸住宅への移住時に、家主と相互補償を通し2000万ウォン支援
	区域外居住者	貰入者伝賃金返還資金で1000万ウォン支援
貰入者	該当者	①公共賃貸住宅に優先入居 ②民間賃貸住宅移住時に家口員数によって住居対策費を支給
	非該当者	引っ越し費を支給（住居対策委員会の活動で59家口が公共賃貸住宅に入居、150余の家口に住居対策費（90%水準）支援

出典：調査資料より

表 5-2 ナンゴク住民の移住地

	公共賃貸住宅	近隣洞	近隣区	その他ソウル	京仁地域	その他	合計
家口数	878	628	193	157	156	54	2067
構成比(%)	42.5	30.4	9.3	7.6	7.6	2.6	100.0

出典：調査資料より

5.3 移住対策と「再開発」事業がもたらしたもの

ナンゴク地域の再開発事業に伴う移住対策及び移住現況と、再開発事業以後のナンゴク住民たちの生活変化＝再開発事業がもたらしたものを見ておこう^{注16)}。

(1) 「再開発」と移住対策

「再開発」事業に伴い移住対策の対価をめぐって様々な矛盾が生ずる。ナンゴクの住民の中で、再開発組合の構成メンバーは家屋主（権利者）であるが、その家屋主がすべて再開発されたアパートに入居出来るのではない。そのためには、巨額の購入資金が必要であり、必然的に再開発されたアパートに実際に入居するものは極めて少ない。従って、公共賃貸住宅への入居者もかなり出てくる。もちろん、貰入者の多くは公共賃貸住宅に入居する。では具体的な移住対策がいかなるものかをみてものが表5-1である。

家主。公共賃貸住宅に入居する家口（世帯）の場合、賃貸保証金と賃貸料については無料で、管理費だけ支払えばよい。また民間賃貸住宅に入居する場合、家主相互補償で2,000万ウォンを支給する（権利者である家主には再開発事業で生じる開発利益の一部を利用する）。また、ナンゴク地域に在住していない不在家主は、貰入者伝賃金返還資金で1,000万ウォン支援する。

貰入者。公共賃貸住宅に入居する家口と民間賃貸住宅へ入居する家口、および該当者家口と非該当者家口ではその対策の内容は異なる。公共賃貸住宅入居資格は、再開発事業計画決定日（1997年11月12日）の3ヶ月前までにナンゴクに居住していなければならない。公共賃貸住宅に入居する該当者家口に対しては優先に入居させた。公共賃貸住宅に入居する意志のない該当家口者には住居対策費を支給した。住居対策費は家口員数（世帯員数）に比例し、都市勤労家口の平均家計支出3ヶ月前の金額が支給された（世帯数により算出基礎数字は違うが、世帯員4人標準的な家口で6,621,300ウォン）。非該当家口には公共賃貸住宅の提供や住居対策費の支給からは除外され、移住に必要な「引っ越し費」支給は支援してもらっている。但し、表5-1で明らかのように、前述した「ナッコール教会」が指導した住居対策委員会の活動の結果、非該当者のうち59家口は公共賃貸住宅に入居が可能であったし、また150余りの家口も住居対策費のほぼ90%が「引っ越し費」として支援された。

2003年4月に最後まで残った14家口の移住により、すべての家口の移住が完了した。「新林総合社会福祉館」の調査結果によると、2000年9月から2002年6月までに2,067家口が転出した。表5-2によると大韓住宅公社の公共賃貸住宅に42.5%、近隣洞に30.4%が転出している。すなわち、ナンゴク周辺に全体の約73%が居住しており、当該再開発地域から離れることが出来ないことを示している。また、これを家主と貰入者別にみる

と、家主のほぼ50%の222家口が公共賃貸住宅に入居し、貰入者の該当者の47%の594家口と非該当者の59家口を合わせると貰入者の653家口が公共賃貸住宅に入居している。

(2) 再開発事業以後のナンゴク住民の生活変化

無許可定着地の住民に対する、「対策のない強制撤去」と言われる韓国の不良住宅再開発事業は、この間の公共賃貸住宅の供給をはじめとして地域住民の住居安定のための様々な法律的・制度的整備がなされたにもかかわらず、ナンゴク地域の事例が示すように、依然として「誰れのための再開発なのか」というアポリアは解決されていない。では、次にナンゴク住民の生活変化＝ナンゴク「再開発」事業のもたらしたものが、いかなるものかをみておくと次のように言える。

第一に、不十分な移住対策である。特に、民間賃貸住宅への移住を選択する貰入者に支給される3か月分の住居対策費は4人家口でも約600万ウォンぐらいでしかなく、移住・転居するにはあまり役にたっていない。再開発事業は住民、とりわけ低所得層の貰入者家口の経済的負担を加重させる結果になっている。

第二に、再開発事業による住民の住居安定のために供給される公共賃貸住宅が、低所得家口の住居福祉にあまり寄与していない。毎月30万ウォン前後の賃貸料と管理費、毎年上がる賃貸保証金と賃貸料は、低所得家口が公共賃貸住宅を忌避する要因として作用しており、公共賃貸住宅政策の基本理念が有名無実化している。

第三に、地域共同体の解体による心理的・精神的苦痛を緩和する手段がまったくない。ナンゴクの場合、15年以上居住した家口が再開発対象住民の半分ぐらいを占めていた。彼らは長い間苦楽を共にしながら緊密な紐帯関係の中で地域共同体を形成していた。この地域共同体のなかで近隣間の固い情緒的・紐帯を造成し、経済的貧困をともしする「貧困の共有」が生活の支えであった。しかし、このような地域共同体の解体は、住民の心理的・精神的苦痛に作用し、住民の日常生活を萎縮させる結果を生んでいる。実は、以上のような問題は、再開発事業で発生した「便益」が地域の住民に均等に配分されない韓国の既存の再開発事業の根本的な問題から派生している問題だと言える。今後の再開発事業が、住民の暮らし（生業）の質を向上させるためには、安定的に居住することができる低廉住宅の確保と地域共同体の維持が注意深く考慮される必要があることは当然だ。

エピローグ

韓国における無許可定着地の形成と解消の過程を概観してきた。とりわけ、ソウルの無許可定着地の「最大で最後のタルトンネ」と言われる「ナンゴク」の再開発事業が進められ、実質的なソウルのスラム・クリアランス

は終了したことになる。そのことにより都市貧困層を解消させることが出来た訳ではない。むしろ、「場」・トポスとしての貧困層の「場」が無くなっただけである。

では、韓国の無許可定着地のスラム・クリアランスは、発展途上国のスラム・クリアランス政策に一定の教訓を与えたであろうか。むしろ、韓国のクリアランス過程を知ることにより、その手法が決して発展途上国のスラム解消の教訓にならないことを知ることが出来た。

「対策のない強制撤去」の段階から、公共賃貸住宅の供給をはじめとして地域住民の住居安定のための様々な法律的・制度的整備がなされたにもかかわらず、現実には結局のところ「誰れのための再開発なのか」というアボリアは解決されていない。

しかし、韓国の無許可定着地に関する研究、とりわけ具体的な地域である「ナンゴク」調査を継続して来て得られた結論は、次の点に集約できる。かつて「再開発」地域で住民運動を「担い」または援助していた多くの関係者が、単なる地域運動で終わることなく、国家の政策立案の中核または、新たな「地域運動」の担い手として活躍するという状況にある。民主化以後の韓国社会の変動が、ややデフォルメして言えば、無許可定着地問題から形成された「社会運動」により「創造」されたと言えることである。

<注>

- 1) 韓国では、無許可定着地は「小説」の題材にもなり、かつ「映画やドラマ」の映像でも題材にされ、「再開発」（チェケバル）は、「言説」として認識されている。ディスクールとして「再開発」は、開発利益という「錬金術」の一つとして認識され、かつ「撤去民運動」が恒常的なものとして存在するという現実を内実させているからである。
- 2) オスカ・ルイスは、貧困の悪循環と貧困文化がスラムで発見されると位置づけている。Lewis, O. "Culture of Poverty", Scientific American, Vol.215, No.4, 1966.
- 3) 何故わたしが「野戦病院」と位置づけたかについては、韓国KBS放送の『日曜スペシャル』のドキュメンタリー番組を参照されたい。韓国KBS放送の『日曜スペシャル』2001年12月30日放送「ナンゴクの四季—ソウル最大の最後のタルトンネの一年間の記録」（韓国語）。この放送は、ほぼ10年間夏にナンゴクを調査している加藤の調査風景とインタビューも含まれている。
- 4) 韓国都市研究所『撤去民から見た撤去—ソウル市撤去民運動史—』1998年（韓国語）、金秀顕『韓国の低所得層住宅政策と居住運動』（上・中・下）（加藤光一・金大成・中川洋介訳）北海学園大学開発研究所『開発論集』第59号・第60号・第61号、1997・1998年、河晟奎「韓国の居住運動—不良住宅の再開発と居住運動—」『講座・現代住居5 世界の居住運動』東大出版会、1996年、および韓国都市研究所で蒐集した膨大な内部資料と筆者（加藤）の調査資料をもとに検討している。
- 5) 筆者（加藤）の次の著書を参考にしてもらいたい。加藤光一『アジア的低賃金の《基軸》と《周辺》—日本と韓国の低賃金システム—』日本経済評論社、1991年、加藤

光一『韓国経済発展と小農の位相』日本経済評論社、1998年及び本間義人編『韓国・台湾の土地政策』（加藤光一稿「第一部・韓国の土地政策」）東洋経済新報社、1991年。

- 6) 前掲の金秀顕『韓国の低所得層住宅政策と居住運動』（中）（加藤光一・金大成・中川洋介訳）北海学園大学開発研究所『開発論集』第60号、120頁。
- 7) 前掲の金秀顕『韓国の低所得層住宅政策と居住運動』（中）、123頁
- 8) 前掲の韓国都市研究所『撤去民から見た撤去—ソウル市撤去民運動史—』1998年（韓国語）、57頁。
- 9) 前掲の韓国都市研究所『撤去民から見た撤去—ソウル市撤去民運動史—』1998年（韓国語）、58～59頁
- 10) 前掲の河晟奎「韓国の居住運動—不良住宅の再開発と居住運動—」『講座・現代住居5 世界の居住運動』東大出版会、1996年は、1990年代前半までで整理している。
- 11) 韓国で運動圏という場合、かつての軍事独裁政権に対する在野の人をいう。とりわけ、多くの知識人、大学教授、弁護士、宗教人等のことである。
- 12) 前掲の韓国KBS放送の『日曜スペシャル』2001年12月30日放送「ナンゴクの四季—ソウル最大の最後のタルトンネの一年間の記録」（韓国語）。および『中央日報』2001年に「ナンゴク」に関する記事を数回特集し、それらに対してこの年の韓国新聞協会の「報道大賞」を受賞している。
- 13) 1995年から2004年まではほぼ毎年実施してきた10年間の「ナンゴク調査」は多岐にわたっている。この10年間の調査結果を全面的に取り入れることは本稿では紙数制限のために困難なので、加藤光一『ナンゴク—韓国無許可定着地・スクォッターの社会経済学—』（日本経済評論社）を上梓する。
- 14) 韓国『中央日報』の特集「ナンゴク地域」は2001年4月9日～13日まで、第1回「絶え間ない掛け金」（4月9日）、第2回「劣悪な教育環境」（4月10日）、第3回「遙かに遠い求職」（4月11日）、第4回「新貧困政策を建てよう」（4月12日）、第5回「編集後記、私説及び読者寄稿」（4月13日）の5日間連載している。取材チームは2001年1月末～4月始めまで「ナンゴク」に住み込み取材している。
- 15) 本格的な各戸訪問面接調査を実施したのは、1997年夏（サンプル数31家口＝世帯）、1998年夏（25家口）、2000年夏（28戸）である。「再開発」以前という意味で、この本格的な調査のデータをもとに述べる。また毎年調査を実施しているが、それらは抽出標本調査と関係機関、関係組織の調査である。また、2003年調査は「貫入者」アンケート調査で移住前と2004年調査は移住後のアンケート調査である。
- 16) この間の変化については、「新林総合社会福祉館」の調査結果（2002年11月）と韓国都市研究所・ソウル市政開発研究院の面接調査結果（2003年）および加藤の調査結果概要（2002, 2003年）をもとに概要のみを見ておく。

<研究協力者>

崔 允禎（Choi Yoon-Jung） 祥明大学校非常勤講師