

## 第10章 韓国における都市貧困層

著者	橋谷 弘
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	447
雑誌名	発展途上国の都市化と貧困層
ページ	335-353
発行年	1995
出版者	アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00013105">http://hdl.handle.net/2344/00013105</a>

## 第Ⅱ部

# 都市貧困層と住宅問題

## 第10章

# 韓国における都市貧困層

### はじめに

スラムの形成やスクウォッターの存在は、開発途上国の都市が共通して抱えている問題である。NIEsとして経済成長を続けてきた韓国の都市にも、多数の「無許可定着地」(スクウォッターとほぼ同義の韓国語で、本章でもそのまま使用する)が存在していた。韓国の研究者やジャーナリストは、この問題をしばしば「都市貧民」「都市貧困層」という言葉で論じている。もちろん、一般の開発途上国研究から出てきた「スラム」「スクウォッター」「都市インフォーマル・セクター」「周辺の労働」などのタームも使われているが、本章では韓国的・NIEs的な固有性に注目するために、この「都市貧困層」という言葉を使いながら、その特徴を考察してみたい。

このテーマに関しては、すでに韓国で多くの実態調査が行われている<sup>1)</sup>。その問題意識は大まかにいって、社会保障政策遂行の前提として都市貧困層の実態をつかもうとした調査と、いわゆる「運動圏」(在野の活動家層)の視点から都市貧民の生活に入っていった調査の2つの系列に分けることができる。また調査方法も、複数の地域で多数の標本を対象としたものや、特定の地域で少数の標本を長期間追跡したものなど、多様である。本章では、これら韓国における研究のなかから、1980年代のソウルを中心とした代表的な事例を紹介し、他の途上国都市のスラム住民とどのような共通点や相違点を

もっているのかを念頭に置きながら考察していきたい。

## 第1節 都市貧困層と無許可定着地の形成過程

朝鮮半島では、すでに植民地期から緩やかな都市化が始まっていた。そのなかで、ソウルなどの大都市周辺には雑業に従事する都市貧困層の集住地区が形成されており、今日的概念でいえば「過剰都市化」「都市インフォーマルセクター」などのタームで表せるような実態が生まれていた<sup>(2)</sup>。しかし、都市貧困層の存在形態は、今日まで一貫して同じ性格をもっていたわけではない。

たとえば鄭東益は、解放前の「土幕民」、解放から1950年代までの「板子村」、60年代以降の「タルトンネ」「山トンネ」という、それぞれの段階を象徴する言葉を使いながら、その段階的相違に注目している<sup>(3)</sup>。「土幕民」とは植民地期、とくに1930年代以降に都市周辺へ流入し、ムシロなどで作ったテント状の仮住居に住んでいた雑業層である。その人口は1940年代に入るとソウルだけで3万7000人余りに達したといわれ、当時のソウル人口の3%程度にあっていた<sup>(4)</sup>。また、「板子村」は、解放後に日本などから帰国した人々や、朝鮮戦争の前後に北から移住してきた人々が、都市周辺部にバラックを建てて居住したことによって形成された。

これに対して、1960年代以降の都市貧困層を象徴する「タルトンネ」は、直訳すれば「月の町」で、月に手が届くような山の中腹まで、斜面にへばりつくように住宅が建てられた無許可定着地のことである。これは形態的には前記の「板子村」と同じもので、実際1960年代以降も「板子村」という名称が残っていた。しかし、このような「タルトンネ」「山トンネ」が現れた背景には、以前とは比較にならないほどの都市貧困層の増加があった。その結果、無許可定着地も居住条件の悪い山上へと拡がっていかざるをえなかったのである。具体的には1964年にソウル全体で8万4000棟余りだった板子村は、

年10～15%の増加率で拡大し、70年には18万5000棟余りに達したといわれている。さらに、このような「タルトネ」の増加が、この時期のもうひとつの特徴である「都市再開発」政策の推進と、これに伴う「不良住宅」の強制撤去をもたらした。これについては後述するが、その結果生まれた「撤去民」の存在は、現在に至るまで韓国における深刻な社会問題として残されている。

このような都市貧困層の急増の原因は、朴正熙政権下で推進された第1次5カ年計画（1962-66年）による輸出指向型工業化の結果、都市と農村の格差が拡大し、いわゆる「向都離村」現象が激しくなったことである。すなわち表10-1に示されるように、圧倒的多数の貧困層は、経済的理由によってソウルに流入してきた。これは、解放直後の「難民」としての都市流入とは原因が異なり、また植民地期に起こった農村人口の流出とは規模が異なっていた。その結果、表10-2で都市貧困層の出身地をみると圧倒的にソウル以外の地方が多く、とくに開発の遅れた全羅道出身者が目立っている。もちろん非貧困層にも地方出身者が多かったが、表10-3で明らかのように、貧困層の方が農村・小都市出身者の比率が一層高くなっている。

また、貧困層のソウルへの移動経路をみると、表10-4のように外部からの流入者の大部分が、農村・地方都市からソウルへ直接移動している。他の開発途上国でみられるように農村から地方都市を経由したり、都市近郊で流入人口がプールされたりする段階的移動は、韓国では一般的でない。

こうした人口移動の結果、1965年には全国の貧困世帯の64%が農村居住者だったが、80年には都市居住者が62%と逆転し、貧困問題は農村から都市へと比重を移していった<sup>(5)</sup>。表10-5をみても、貧困層が密集する地域のうち3割が6大都市に集中している。こうして生まれた都市貧困層の実数は「貧困」の定義によっても異なるが、たとえば1979年のソウル市の調査では、市民の22%が低所得層に属しており、生活保護法で定める法定零細民だけでも20万人を超えていたと指摘されている<sup>(6)</sup>。

次に、都市へ流入した貧困層は、どのようにして無許可定着地へ集まった

表10-1 貧困層がソウルへ転入した理由

1982年ソウル全域 594 世帯調査		1984年奉天洞80世帯調査	
生活困難	28.6	経済的理由	54
職場を得るため	42.8		
子女教育	7.6	子女教育	27
その他	21.0	その他	19

(出所) 서울대학교 행정대학원 行政調査研究所 『零細民実態調査와 政策方向에 關한 研究』ソウル 1982年 97ページ。

鄭東益 『도시빈민연구』[都市貧民研究] ソウル 아침 1985年 72ページ。

表10-2 ソウルの貧困層の出身地

	(%)	
	1982年 全域 594 世帯 (直前居住)	1984年 奉天洞80世帯 (出生地)
ソウル	13.4	16.2
京畿道		10.0
全羅道	34.2	35.0
忠清道	20.8	30.0
その他	31.6	3.8

(出所) 表10-1 ソウル大に同じ 85ページ。

表10-1 鄭に同じ 71ページ。

表10-3 ソウルの貧困層と非貧困層

の出生地比較 (1984年・ソウル全域1297世帯調査)

	(%)	
	自活保護世帯	非零細民
ソウル	13.0	17.4
大都市	11.7	14.0
小都市	33.5	33.2
農村	41.8	35.4

(出所) 金泳模 『韓國貧困研究』ソウル 韓國福祉政策研究所 1990年 112ページ。

表10-4 貧困層のソウルへの移動経路

	(%)			
	ソウル生まれ	直接的移動	段階的移動	その他
1985年調査 奉天洞・新堂洞, 199世帯	10.5	72.9	12.6	4.0
1982年調査 ソウル全域, 594世帯	-	86.0	14.0	-

(出所) 洪起容編著 『都市貧困의 実態와 政策』ソウル 檀大出版部 1986年 130ページ。

表10-1 ソウル大に同じ 110ページ。

(注) 奉天洞・新堂洞の対象世帯のうち, 36%は非貧困世帯である。

表10-5 貧困層が集住する洞・邑・面の数 (1989年2月)

	100~200世帯	200~300世帯	300世帯以上	合計
6大都市	371	235	192	798
その他9都市	508	511	912	1,931
合計	879	746	1,104	2,729

(出所) 表10-3に同じ 9ページ。

表10-6 「貧民村」に居住した動機 (1982年調査)

	(%)				
	住居費が安い	庶民が暮らしやすい	交通が便利	友人・親戚がいる	集団定着後移住
鍾路区昌信洞	60.6	14.2	15.5	9.7	-
冠岳区奉天洞	62.9	10.6	0.8	6.1	19.7
道峰区上溪洞	35.1	22.1	3.1	4.6	35.1

(出所) 表10-1 鄭に同じ 67ページ。

ののだろうか。表10-6をみると、強制的移住を別にすれば、住居費の安さや暮らしやすさなど経済的理由が無許可定着地への集住の理由であった。この暮らしやすさのなかには、後に述べるような職業紹介なども含まれ、そこでは親戚・知人のネットワークが重要な役割を果たしていた。すなわち、1982年の調査では、居住地の斡旋者としてソウル在住の親戚が39.5%、同郷人や友人が19.9%、先に上京した家族が4.9%で合わせて64.3%にのぼっており、はじめて居住地を定めるときには血縁・地縁に頼っていることがわかる<sup>(7)</sup>。このような、無許可定着地への集住の背景は、多くの途上国都市と共通している。

そして、いったん定住した貧困層の転居回数は、同じ地域の一般世帯に比べてそれほど多いとはいえない。表10-7の事例では、10年間で1世帯当り2.362回転居しているが、これは非貧困世帯の2.347回と大差がない<sup>(8)</sup>。そして転居理由の上位を占めている住宅・就業の2つの条件が、逆に貧困層の移動を制限する要因となっている。住宅に関しては、法的に許可された住宅の居住者が平均4.29回転居しているのに、無許可住宅の居住者は1.62回しか転居していない<sup>(9)</sup>。無許可住宅の場合、売買価格が安いうえ、売買にも制約があるので転売しにくいためである。一方、職業別に転居回数をみると、都市インフォーマルセクターの就業世帯は平均2.10回の転居で、フォーマルセクターの2.88回より少ない<sup>(10)</sup>。これは、インフォーマルセクターの場合、とくに近隣住民相互の就業情報の交換が重要なため、簡単に地縁・血縁のない場所へ転居することができないからである。このように、貧困層になるほど転居が困難な条件が多いため、後に述べるような都市再開発事業による強制撤去が大きな軋轢を生じた<sup>(11)</sup>。

また、貧困層が転居する場合には、再び同じような環境の地域に移る場合が多かった。表10-8の事例では、再開発地域(撤去される無許可定着地)の住民のうち、他の「山トネ」や撤去地域から移ってきた者が半数近くを占めていた。同表の調査地区である舎堂洞は、漢江の南の外縁部にあり、都心部に比べて遅くまで無許可定着地が残ったため、このように多数の住民が他の無許可定着地から流れてきたのだろう。前に示した表10-6の奉天洞や上溪洞

表10-7 貧困世帯の過去10年間の転居回数と動機（奉天洞・新堂洞，1985年，127世帯調査）

動 機	回数（カッコ内：％）
住 宅	141（48）
就 業	125（43）
子女教育	6（2）
徹 去	6（2）
事業失敗	16（5）
1世帯当り回数	2.362

（出所）表10-4に同じ 141ページ。

表10-8 再開発地域住民が直前に居住していた地域（舎堂洞，1989年，115世帯調査）

	（％）
農 村	9.6
ソウル「山トンネ」	35.1
ソウル住宅地	34.2
地方都市	7.9
撤去地域	13.2

（出所）김영석『한국사회성격과 도시빈민운동』[韓國社会性格と都市貧民運動] ソウル 아침 1989年 50ページ。

の場合も、他の地域から撤去によって移ってきた住民が多かった。

以上のように、ソウルを中心とする都市貧困層の形成は、1960年代以来の高度成長によって引き起こされた「向都離村」現象が原因となっていた。農民は経済的原因で農村を離れ、地縁・血縁を頼って直接ソウルをめざし、仕事や住居の得やすい無許可定着地に集住した。定着後は住宅・就業などの条件の厳しい者ほど転居しにくく、また、転居する場合も同じような無許可定着地に水平移動する場合が少なくなかった。このような都市貧困層の形成過程をみると、NIEsとして高度成長を続けてきた韓国で、無許可定着地が根強く残った原因を理解することができる。次に、無許可定着地内部における、貧困層の生活の実態を探ってみよう。

## 第2節 都市貧困層の就業と近隣関係

都市貧困層の生活の実態については、これまで韓国でさまざまな報告書が出されているが、ここでは彼らの就業のメカニズムを中心に、その特徴をとらえてみたい。



都市貧困層の就業を考える場合、まず問題になるのが「都市インフォーマルセクター」の概念である。韓国でも、この概念の適用をめぐる議論が続いているが、最近では相対的過剰人口論に立脚した尹辰浩の研究など、インフォーマルセクター論に批判的な論調が現れている<sup>(12)</sup>。たしかに、他の途上国以上に韓国では都市インフォーマルセクター論を適用しにくい面がある。それは理論的な問題だけでなく、零細な縫製工場の不安定就業者が輸出向け衣類を生産している事例に代表されるように、フォーマルセクターとインフォーマルセクターの間に多様な連続性がみられるためである。

とはいえ韓国の労働市場は、先進資本主義国とかなり異質な側面があることも確かである。都市貧困層の職業や就業上の地位、事業所の規模など客観的な基準をもとにインフォーマルセクターを定義し、これにしたがって実態調査の結果を整理した趙明来の研究によれば、表10-9のように貧困世帯の7~8割がインフォーマルセクターに属するといわれる。実際、大企業労働者を含めた不安定就業者の存在は、韓国の労働市場に特有の現象である。

また、都市貧困層の居住地に張りめぐらされた職業紹介のネットワークの存在も、重要な特徴といえる。たとえば、表10-10の事例をみると、町内の

表10-9 地域別・貧困程度別の公式・非公式部門就業者  
(世帯, %)

地域	相対貧困世帯			絶対貧困世帯		
	公式部門	非公式部門	計	公式部門	非公式部門	計
新堂3洞	14 (25.9)	40 (74.1)	54 (100.0)	3 (13.0)	20 (87.0)	23 (100.0)
奉天5洞	24 (32.9)	49 (67.1)	73 (100.0)	10 (27.8)	26 (72.2)	36 (100.0)
計	38 (29.9)	89 (70.1)	127 (100.0)	13 (22.0)	46 (78.0)	59 (100.0)

(出所) 表10-4 洪起容に同じ 62ページ。

(注) 相対的・絶対的貧困の定義は、全都市世帯の平均値との比較で独自に定義されたものである。詳しくは、同書第2章を参照。

表10-10 無許可定着地で仕事を  
紹介された  
相手 (1989  
年・舎堂洞  
115世帯調査)  
(%)

同じ町の人	42.4
他の町の人	10.1
職業紹介所	4.1
自身で知った	43.4

(出所) 表10-8に同じ 51ページ。

知り合いから仕事を紹介されるケースが圧倒的な比重を占めている。この銅雀区舎堂洞で、強制撤去前後の1986年6月から88年2月まで、長期間の標本調査を行ったチョ・ウンとチョ・オクラが、そのメカニズムを具体的に紹介している<sup>(13)</sup>。

この地域では、世帯主の60～70%が建設関係の日雇労働者だが、彼らのために町の入口の大通りに面した劇場の前で、毎朝5時から7時頃まで「日雇労働市場」が開かれていた。ここには「什長」(人夫頭でオヤジ [오야지] とよばれる)が中心となった6つの「固定チーム」と、必要に応じて当日限りの契約をする2つの「非固定チーム」がある。固定チームは、それぞれ10～30名、繁忙期には50～80名の労働者を抱えている。一方、非固定チームのひとつには150～250名の労働者が集まってくる。個別事例として紹介されている固定チームはコンクリート関係の労働者を集めており、「オヤジ」を中心に36名のメンバーがいる。調査時点から3～4年前には100名の労働者を抱えていたが、作業の機械化とともに必要な労働者数が減少した。このうち22名が舎堂2・3洞の居住者で、残りも近隣の居住者が多く、遠くから通うのは以前に「オヤジ」と一緒に仕事をした経験者である。彼らは、親戚・友人・同郷者などの関係で結び付いている。そして、建設関係の仕事がなくなる冬期にも、固定チームのメンバーを通じて仕事の情報を交換しあっている。

一方、女性の「家内下請業」、つまり内職にも紹介のネットワークがある。同じ調査で明らかにされた舎堂洞の「セーター・アジュマ」(セーターおばさん [세터 아주마])とよばれるグループは、中心になる女性が近隣の下請企業から輸出用セーターの孫受けの注文を取り、本人も仕事をしながら知り合いに紹介して口銭を取っている。仕事をくれる下請企業は10余社の工場と取引があり、一種の仲介商人のような性格もっている。グループの中心となる女性(オヤ [오야] とよばれる)は3～4社の下請企業と関係をもち、条件の良い業者を選びながら仕事を引き受ける。下請企業からの手間賃は2カ月に1回しか支払われないため、「オヤ」は代金を立て替えるために50～60万ウォンの資金を用意する必要がある。この「オヤ」の下には、12名の女性が組織さ

れているが、このうち4名は同じ「統」(洞の1段階下の行政単位)に属し、残りも近隣の統に住んでいる。また、移転した女性が移転先でさらに別の女性たちを組織して「オヤ」となり、元の「オヤ」からの仕事を仲介する事例もある。さらに、このメンバーのうち6人は、「オヤ」を中心とする「契」(頼母子講)を結成し、金融面でも結び付いている。

このほか、露天商の事例も紹介されているが、ここで注目したいのは以上2つの組織の性格である。日雇労働や家内労働という就業形態、あるいは地縁・血縁関係で結ばれた非制度的な職業紹介のネットワークなどに注目すれば、これらの事例が典型的な都市インフォーマルセクターの具体例であるようにみえる。しかし男子労働者の事例では、その就業先は機械の導入されたビルのコンクリート工事であり、女子の場合も輸出向けセーターの生産だった。つまり、無許可定着地内部のメカニズムはインフォーマルであるにもかかわらず、それが外部ではフォーマルセクターに直結されているのである。

したがって、韓国における不安定就業は、多くの途上国でみられる二重経済的なインフォーマルセクターとは性格が異なっている。たとえばフィリピンのスラムの実態調査を行った中西徹の研究によれば、都市インフォーマルセクターからフォーマルセクターへの労働力の参入は困難だとされる<sup>(44)</sup>。これに対して韓国では、「近代部門の生産・単純労働が都市雑業とその労働の質、所得において大差はなく、同じ労働力のプールから供給された」<sup>(45)</sup>という点が、特徴であった。さきほどの表10-9をみても、貧困世帯の2~3割はフォーマルセクターの労働者であり、一方そのうち半数近くは臨時雇にすぎない。フォーマルセクターの職業紹介に関しても、九老・永登浦などソウルの工場地帯で門前に「旋盤工〇名募集」などという掲示が目につくように、非制度的な紹介網に依存する部分が多い。

このように、インフォーマルセクターとフォーマルセクターの結び付きが強く、階層的にも相互に重複する部分が存在しているのが、韓国の都市貧困層のNIEs的な就業形態の特徴だと考えられる。したがって経済成長の過程でも、直接・間接にフォーマルセクターと連結された都市貧困層は、縮小す

ることなく根強く残存し続けた。しかし、一方で都市貧困層内部で完結するような生産・流通の固有のシステムが存在しないため、今後の経済成長で労働市場の構造変化が起こった場合、これらの貧困層は次第に消滅していく可能性が高い。すでに、韓国ではその兆しが現れているように見える。

### 第3節 「都市再開発」と「撤去」の実態

スクウォッターの広範な存在がみられる開発途上国の都市では、行政当局によるスラム・クリアランスが試みられているが、ほとんどの国で成功していない。しかし韓国では、いわゆる「不良住宅」地域の撤去政策を強力に推進し、これを次々に完了してきた。もちろん、その過程でいわゆる「撤去民」問題をはじめとする激しい社会的摩擦を伴ったが、ともかく一般の途上国とは、かなり異なる結果をもたらしている。次に、こうした「都市再開発事業」の実施過程と問題点を探ってみることにしよう。

韓国における都市再開発事業は、表10-11のように、1970年代初期を契機として単純撤去政策から既存住宅改良政策へと方針を転換してきた<sup>(16)</sup>。当初は解放後の帰国民や難民の流入と、朝鮮戦争による都市の荒廃を背景に、都市内の無許可定着地を強制撤去し、近郊の国有地に移住させる政策がとられていた。ところが、こうした無許可定着地の住民の大半は都心部で露店・行商・雑業などに従事していたため、遠隔地への移住は彼らの生活基盤を奪うことになり、また、移転先のインフラ整備も十分ではなかった。このため、1971年8月には光州大団地（現・城南市）で住民の暴動が発生するほどの軋轢を生み出した。

一方、1960年代末になると、1世帯当り8坪（日本と同単位）で5階建ての市民アパートを建設し、移住民の不満を抑えるとともに、土地の有効利用を進めて代替地不足を補う政策が始まった。ところが、経済力不足から入居にあたって融資された資金が返済できず、居住権を転売する事例が多発した。そ

表10-11 ソウル市の不良住宅地区整備の沿革

	方法	施行年度	施行方法	施行対象
施策事業	定着地助成移住	1955~71	都市災害地域および公共施設抵触撤去民を、6~30坪規模の定着地を造成し、集団移住させる	20地区 43,509世帯
	市民アパート 建立移住	1969~71	高地代の不良無許可建物を全面撤去後、撤去地域周辺に市民アパートを建立、収容する	19,071世帯建立
	光州大団地 造成移住	1969~70	都心撤去民を、集団で京畿道光州（現・城南市）へ移住、定着させる	18,287世帯 159,275坪
	良性化事業	1969~71	既存の無許可建築物を自力で改良（美化・加飾）した場合、合法建築として認定	49地区 11,343棟計画
	現地改良事業	1972~73	良性化事業をセマウル事業と連携させ、ソウル市の支援で道路拡張	220地区 7,887棟計画
再開事業	自力再開発	1974~86	法令によって再開発区域に指定し、区画整理の手法によって土地交換、住民が自力建築する	41区域 15,857世帯建立
	借款再開発	1976~78	AID借款によって存置改良の方法で施行し、建築物の現況による土地交換で、撤去を最小化	6区域 2,064棟改良
	委託再開発	1979~80	土地交換の規模を大型化し、連立住宅およびアパートを建立。ソウル市が直接施工者を指定	15区域 2,677世帯建立
	住民自律施行	1981~82	事業施行抑制。既存建築物の機能回復に重点、改補修許容	4地区 1,026世帯建立
	合同再開発	1983以後	住宅建設事業者の参与による組合が施行	75地区 54,257世帯建立

(出所) 조은·조옥라『도시빈민의 삶과 공간』[都市貧民の生活と空間] ソウル 서울대학교 出版部 1992年 164ページ。原資料は、『서울市政』1990年版。

のうえ、1970年4月に市民アパートが手抜き工事のため倒壊するという事故が起こり、これを機に市民アパートへの移住事業は中断してしまった。

これらの政策に代わって1969年に登場したのが、既存の不良住宅を改良して再開発を図るという「良性化事業」だった。しかしこの段階では小手先の改良にとどまり、本格的な再開発事業の展開は1973年の「住宅改良に関する臨時措置法」の制定によって開始された。さらに1976年には、住宅改良だけでなく都心商業地域の再開発をも含んだ「都市再開発法」が制定された。

このような再開発事業は、初期の集団移住政策と違って、住民の移動を最小限にとどめながら居住環境の改善を進めるのが建前だった。しかし、この方針とは裏腹に、再開発に伴う住民の移動は避けられなかった。たとえば、国土開発研究院が1982年に行った事例研究によれば、再開発予定区域では他の零細住宅地から移住してきた住民が56%、他の再開発地域からの住民が10%、農村や小都市からの住民が16%で、ほとんどが零細民だった。ところが再開発が完了すると、撤去再開発完了区域では住民の57%、改良再開発完了区域では52%が、同一市内の定常住居地から移住してきた人々によって占められてしまった<sup>(17)</sup>。また、舎堂洞から再開発で転居した734世帯の追跡調査によれば、12%が再び他の無許可定着地へと移動しており、この比率は実際にはもっと高いはずだといわれている<sup>(18)</sup>。つまり、再開発事業は都市貧困層の定住化の決め手にはならず、彼らは追い出されて別の無許可定着地に移り、環境の整備とともに転入した富裕層と入れ替わってしまったことがわかる。結局、都心部周辺にあった無許可定着地が70年代に漢江の南に移り、さらにこの周縁部の無許可定着地も80年代に撤去されるという経緯をたどり、都市貧困層が玉突き的に郊外化していったのである。

このような事態を招いたのは、資金力のない都市貧困層の現実を無視して再開発が進められたためだった。最近の再開発事業は、住民自身が再開発組合を結成して推進する「自力開発」、住民が土地を提供して建設会社がアパートを建てる「合同開発」、ソウル市が再開発地域付近にアパートを建てて住民を収容しながら順に事業を進める「循環開発」の3方式で行われている<sup>(19)</sup>。

このうち主流となった合同開発方式では、土地を提供した住民をアパートに入居させ、その残りを建設会社が一般に分譲することになっている。しかし、主に床面積の広い高級アパートが建てられたため、住民は提供した土地との差額を支払わなければ入居できず、入居後も高額な管理費を負担しなければならなかった。したがって、貧困層がこのようなアパートに入居するのは不可能である。さらに、再開発計画が決まると投機家が該当地域の不良住宅を買収し、家主として形式的に事業に参加してアパートの入居権を手に入れ、これを転売して利益を得ることが横行した。こうしたなかで本来の住民のうち、自家所有者は投機家に家屋を売却して自ら進んで転居し、残った貧困層は移転を拒んで強制的に撤去されることになった<sup>(20)</sup>。いずれにしても、再開発地域の住民は地域外へ転居する結果になったのである。都市貧民運動を進めているキム・ヨンソクは、再開発事業は政府と建設会社と投機家が一体となって開発利益を享受するものとなってしまったと批判している<sup>(21)</sup>。

ところで、このように強制撤去によってスラム・クリアランスを行う手法は、他の開発途上国でも行われている。にもかかわらず、なぜ韓国だけが問題を含みながらも不良住宅や無許可定着地を次々と一掃することに成功してきたのだろうか。

その背景として、1980年代まで軍人出身の大統領のもとで権威主義的政治体制が続いたことや、住民の声を反映すべき地方自治制度が完全に廃止されていたことなどをあげることができる。しかし、これだけでは他の途上国との違いを説明したことにはならない。そこで、韓国特有の条件をいくつか考えてみよう。

まず第1に、旧来の住民が再開発地域に戻って、再び不良住宅を建設する可能性が封じられていた。前述のように、再開発地域にはすぐさま高層アパートが建設され、その居住権は投機を目的として転売され、地域外から高所得層が入居してきた。ソウルなどの大都市では貧困層以外の住民においても恒常的な住宅不足が続いており、再開発が進めば直ちに別の入居者が殺到したのである。このような状況では、再開発地域が放置されたり、再びスラ

ム化する余地は残されていない。

第2に、ソウルを中心とする首都圏では、再開発地域の住民が地域外に移転しても、都市の膨張とともに、それなりの生計基盤が確保できた。もちろん、前述のように都心部から引き離されることは、さしあたって雑業層にとって大きな打撃となった。しかし、すでにみたように他の地域にも無許可定着地が残されており、そこへ移転すれば今までのような生計基盤を得ることも可能だった。また市域の拡大とともに、周辺部でも一定の仕事が創出された。しかも、地下鉄をはじめ交通網が郊外へと拡がり、通勤の便もある程度確保された。したがって、たとえば舎堂洞から転居した98名の事例をみると、転居によって都心・副都心で働く者の比率は低下し、世帯主では転居前の81.5%から転居後は77.7%へ、その妻が81.9%から69.7%になったが、通勤が可能なためとくに世帯主の低下率は小さい。その一方で、ソウル外郭や衛星都市で働く者が増え、とくに妻の場合、9.3%から転居後は21.2%へと急増している<sup>(22)</sup>。こうして、困難に直面しながらも、元の居住地へ戻らずに生活していく余地が残されたのである。

第3に、前述のように、韓国では都市貧困層と一般市民との間に決定的な階層的断絶がないため、状況が変化すれば両者の間に流動性がみられることがあげられる。他の途上国では、たとえばC・ギアーツがファーム・エコノミーとバザール・エコノミーと呼んだような両部門の断絶が存在している<sup>(23)</sup>。しかし韓国では、財閥系企業のホワイトカラー層も屋台で飲食するし、雑業層がデパートで買い物をして不思議ではない。つまり、両者の間に格差はあっても断絶はみられないのである。したがって、不良住宅地域の貧困世帯でも、テレビ・冷蔵庫・電話などを備えているのは珍しいことではない<sup>(24)</sup>。こうした消費生活の向上がもたらされるなかで、都市貧困層の生活水準の底上げが実現すれば、無許可定着地が外見的には、なし崩しに消滅していく可能性も考えられるのである。

以上のように、韓国がスラム・クリアランスを推進することができた背景にも、NIEsとしての韓国の特徴が現れていることを見逃すことはできない。



## おわりに

本章では、第2章で論じたようなNIEs的都市化を遂げた韓国で、なぜ他の開発途上国と同じような都市貧困層が大量に生まれて根強く残存したのか、その理由を考察した。その結果、都市貧困層が韓国の経済成長の構造的特質を象徴する存在であることが明らかになった。

まず、不十分な農業政策と不均等な地域開発によって、農村や地方都市から大都市への人口移動が激化したことが、都市貧困層を生み出した原因だった。彼らは地縁・血縁を頼ってソウルなどの大都市に流入し、就業や住居の便が得られる無許可定着地に集住した。こうした大量の過剰人口が、一般市民の都市生活や都市建設を進めるための雑業層や単純労働者の供給源となり、同時にフォーマルセクターでも低賃金の不安定就業者の供給源となった。したがって、韓国の都市貧困層は伝統的部門の担い手ではなく、多様な形で近代的部門と結び付き、それを底辺で支える存在であった。つまり、都市貧困層はNIEs的高度成長の矛盾の産物であると同時に、高度成長の一端を担う役割を果たしていた。

しかし、都市貧困層は近代的部門に完全に吸収されることなく、経済成長とともに解消するどころか、むしろ拡大してきた。それは、たとえば本章で紹介した彼らの就業形態をみればわかるように、都市貧困層内部で転入・就業・金融など多くの面で独自の非制度的なネットワークが不可欠だったためである。また、無許可定着地の不良住宅も、逆説的にいえば韓国の大都市の住宅政策の不在を補完し、さしあたって底辺労働者が生存可能な条件を作り出していったとみることもできる。結果論ではあるが、貧困層のアンケートにあった「庶民が暮らしやすい」という環境が、NIEs的成長を支えるための低賃金・不安定就業者を温存することになったのである。その意味で、貧困層の存在は都市問題だけでなく、韓国の労働市場や企業経営のあり方にもつ

ながる問題であった。

しかし、ソウル全体の人口急増と、オリンピックなどを契機とする都市インフラ整備の必要性が、無許可定着地の存在を物理的に許さなくなった。だが、1970年代から活発になった都市再開発事業は、問題を根本的に解決することはできなかった。当初の強制的な撤去政策から、住宅改良による現地定着政策へと転換したものの、高級アパートや公共建築の建設を主とする再開発は、結局、都市貧困層を居住地から追い出す結果を招いた。そして貧困層は別の無許可定着地へと水平的移動をくり返したため、彼らは玉突き的に都市外縁部や衛星都市に拡散することになった。ソウル市域の拡張や首都圏との一体化が、結果的にこうした貧困層の拡散を支える制度的・社会的条件を提供した。

しかし、このような問題の先送りは、そろそろ限界に近づきつつある。撤去後に都市貧困層が移り住む新たな無許可定着地の余地がなくなったとき、撤去民を順送りに移転させるような小手先の解決方法は通用しなくなる。つまり、都市貧困層の存在自体を解消しないかぎり、問題の根本的な解決は望めないのである。1980年代に入ると、韓国では社会保障政策の観点から貧困問題を論じる研究が増加し、生存権の保障による問題解決の方向が模索される兆しがみえている。同時に、これも1980年代に入って大企業を中心に内部労働市場形成の動きがみえはじめ、これまでのようなフォーマルセクターにおける不安定就業が解消される可能性も現れてきた。さらに、耐久消費財の普及など消費生活の向上は、いわゆる相対的貧困を拡大する恐れもあるが、逆に生活の均質化を促す可能性も否定できない。

いずれにしても、このような新しい動きはまだ端緒にすぎず、それが定着するかどうか未定数である。この問題が根本的に解決されたとき、それは単なる都市問題の解決にとどまらず、韓国がNIEs的な経済成長から別なタイプの経済構造へと踏み出したことを意味するであろう。

## 〔注〕

- (1) 主な調査報告の紹介は、金泳謨『韓国貧困研究』ソウル 韓国福祉政策研究所 出版部 1990年 第1章。
- (2) 橋谷弘「植民地都市としてのソウル」(『歴史学研究』第614号 1990年12月)。
- (3) 鄭東益『도시빈민연구』[都市貧民研究]ソウル 아침 1985年 43-47ページ。
- (4) 市木孝嗣「激増する土幕」(『京城彙報』第255号 1943年2月)。
- (5) 임희섭「韓國에 있어서 貧困問題」(『韓國社会開發研究』I 1979年)。
- (6) 서울(ソウル)特別市『低所得市民의 生活実態에 관한 基礎調査와 政策方向에 관한 研究』1979年 13ページ。ちなみに、低所得層の定義は法定零細民、準零細民、施設収容者、零細勤労者、住宅改良再開発地区住民の合計である。
- (7) 서울大学校行政大学院行政調査研究所『零細民実態調査와 政策方向에 관한 研究』ソウル 同研究所 1982年 118ページ。
- (8) ただし、比較されている一般世帯も無許可定着地付近の住民であり、高所得層も含めた市民の平均ではない。また同上書の119ページでは3回以上転居した世帯が57.5%、서울特別市、前掲書の29ページでは平均転居回数3.78回になっており、地域や時期によって若干数字が異なっている。
- (9) 洪起容「貧困家口の 移住実態」(同編著『都市貧困의 実態와 政策』ソウル 檀大出版部 1986年) 155ページ。
- (10) 同上書 167ページ。
- (11) 念のために付け加えておけば、同上書149、151ページによると、低所得で小規模な住宅に住んでいる者の転居回数が多いが、これは単身者や若年者の数字が影響しているためで、本文の結論と矛盾しない。
- (12) 尹辰浩「韓國의 不安定就業層에 관한 研究」(서울大学校博士学位論文)未刊 1990年。
- (13) 조은・조옥라『도시빈민의 삶과 공간——사당동 재개발지역 현장연구』[都市貧民の生活と空間—舍堂洞再開発地域現場研究]ソウル 서울大学校出版部 1992年 第三章。このほか、許碩烈「도시 無許可定着地の 高요구조—사례연구」[都市無許可定着地の雇用構造——事例研究](『한국사회연구』[韓國社会研究] 1 1983年6月)にも事例研究がある。
- (14) 中西徹『スラムの経済学』東京大学出版会 1991年 137-138ページ。
- (15) 倉持和雄「経済的条件 3 労働力の供給と農村の変容」(服部民夫編『韓國の工業化—発展の構図』アジア経済研究所 1987年) 189ページ。
- (16) 鄭 前掲書 125-137ページおよび李克一「不良住居地 再開發과 都市庶民의 住宅市場」(洪編著 前掲書)。
- (17) 李克一 同上論文 275ページ。

- (18) 조은他 前掲書 75 ページ。
- (19) 鄭 前掲書。
- (20) 조은他 前掲書 第VI章。
- (21) 김영석『한국사회성격과 도시빈민운동』[韓國社会性格と都市貧民運動] ソウル 아침 1989年 第2章。このような事態は、現在も続いている。1994年9月4日には、「ソウル撤去民連合」が創立大会を開いた。その際に配られたビラによれば、「建設会社は、撤去用役会社から撤去ヤクザ(철거깡패)を、管轄区庁と警察署からは戦警(機動隊のこと)を動員して、強制撤去を無慈悲に恣行しています。最近8月25日に恣行された上溪1洞を一掃する強制撤去では、コサン用役という用役会社に雇用された撤去ヤクザ600余名と、公共の目的にのみ動員されるべき公権力である戦警7個中隊が動員されました」と述べられている。
- (22) 조은他 前掲書 75 ページ。
- (23) C. Geertz, *Agricultural Involution : The Process of Ecological Change in Indonesia*, Berkeley : University of California Press, 1963
- (24) 1980年代に入ると白黒テレビはほぼ全貧困世帯に普及するようになり、冷蔵庫や電話も2~3割の普及率になった。最近では、ソウル市の低所得層におけるカラーテレビ・冷蔵庫・電話の普及率が7~8割になったという報告もある。居宅保護世帯に限っても、カラーテレビ39%、冷蔵庫36%、電話25%の普及率である。韓国産業研究院『서울시 低所得層 実態把握과 对策樹立에 관한 研究』서울特別市 1989年 4ページ、109ページ。

## 主要文献

- (1) 鄭東益『도시빈민연구』[都市貧民研究] ソウル 아침 1985年  
著者は月刊『달』[マル]の編集長などを務めたジャーナリストで、撤去反対を要求する都市貧民運動の側に立って、問題を総合的に論じている点が特徴である。同じ出版社から他に3冊の「都市貧民研究」と題されたシリーズが出されており、とくに김영석『한국사회성격과 도시빈민운동』[韓國社会性格と都市貧民運動] 1989年には、「舍堂洞闘争報告書」など運動の経過がわかる資料が掲載されている。
- (2) 洪起容編著『都市貧困의 実態와 政策』ソウル 檀大出版部 1986年  
アカデミックな組織と方法論による、都市貧困層の実態調査の代表的な成果のひとつである。第1篇では1985年にソウル市奉天洞・新堂洞で行われた調査の結果が分析され、

第2篇では現状分析をふまえた政策提言が行われている。実態調査では、相対貧困線・絶対貧困線・主観的最低生計費を統計的に推計して分析の基礎としているのが特徴である。

(3) 金泳謨『韓国貧困研究』ソウル 韓国福祉政策研究所出版部 1990年

韓国社会福祉学会・社会学会の会長を歴任した著者が、貧困層の実態調査と理論研究の成果をまとめたものである。第1章の「貧困研究の動向と課題」では1980年代までの主要な調査や研究論文が紹介され、その調査方法や概念規定の差異と問題点が指摘されており、韓国における研究動向を把握するのに有益である。

(4) 金炯国編著『불량촌과 재개발』[不良村と再開発] ソウル 나남 1991年

「不良村の発生と実態」「再開発政策の経験と教訓」「政策対案の模索」の3部12章構成で、不良村（無許可定着地）の実態紹介と再開発政策の批判的検討が行われている。他の単行本や雑誌に発表された内容と重なる論文もあるが、都市貧民問題を概観するためには便利な本である。

(5) 梁鉉在『저소득층의 주거지 형태 연구——거대도시 서울의 또다른 삶터』[低所得層の住居地形態研究——巨大都市ソウルのもう一つの生活の場] ソウル 열화당 1991年

著者はソウル大環境大学院教授を務める建築家で、本書は1985年から88年にかけて、ソウルの主要な不良住宅地10カ所で建築学の立場から実態調査を行った報告書である。各住宅地の街路・敷地・建物について、平面図・写真・スケッチが豊富に収められており、大変ユニークかつ有益な研究である。

(6) 조은・조옥라『도시빈민의 삶과 공간——사당동 재개발지역 현장연구』[都市貧民の生活と空間——舎堂洞再開発地域現場研究] ソウル 서울대학교出版部 1992年

ソウル市舎堂洞で、再開発のため撤去直前だった1986年6月から88年末まで2年6カ月間、調査を続けた報告書である。再開発による一地域の解体過程を長期間にわたって観察している点と、類型的なアンケート調査だけでなく少数の調査対象世帯に多面的な設問を試みている点で、他の実態調査では得られない貴重な情報が数多く盛り込まれている。