

第3章

韓国における都市住民組織

——ソウルの事例を中心として——

はじめに

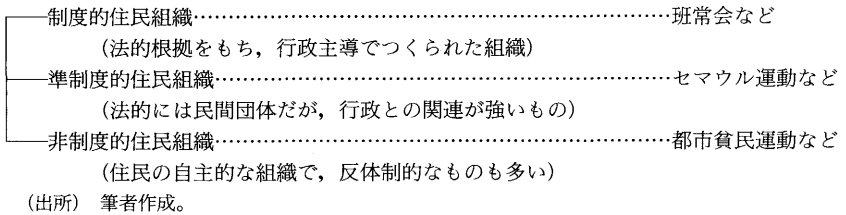
韓国における都市住民組織の概念を、一様に論じることは難しい。発展途上国のなかには、都市住民が自主的に居住環境の改善を図るための組織を結成したり、政府が国民統合や治安維持のために官製の住民組織を結成する事例が少なくない。しかし現在の韓国では、自主的な組織は活動範囲が限定され、官製の組織は活動が形骸化しがちで、どちらも広範に存在する典型的な住民組織とはいいがたい。

さらに現時点での住民組織の性格づけを難しくしている要因が、1990年代にはいつてからの地方自治制強化の動きである。韓国では1961年の5・16クーデタ以来、地方選挙が実施されず、住民自治の制度が停止していた。しかし、80年代後半から始まった民主化と文民政権の登場によって、91年に地方議会選挙、95年に自治体首長選挙が復活し、住民の自治意識も高まりをみせている。これにともない、既存の都市住民組織も転換期にさしかかっている。

以上のような状況を前提として、本章では韓国の都市住民組織について、法的根拠を基準としながら図1のような三つの類型を設定してみたい⁽¹⁾。

まず第1の制度的住民組織は、法的な根拠をもった行政主導型の住民組織で、行政機関の補助・下請けの役割を担っている。例としては地方自治法の規定にしたがって全国一律に設置された班常会があげられ、ほかに開発諮問

図1 韓国における都市住民組織の概念



委員会、社会浄化推進委員会、地域発展協議会など各種の諮問委員会、協議会が含まれる。

第2の準制度的住民組織は、組織的には民間団体だが、設立に際して行政機関が主導権をもち、活動資金の一部に公的資金が補助されている組織である。その典型は、農村の改善運動から始まって都市や工場へと波及したセマウル(新しい村)運動にみることができる。このような組織は、国家の強力な主導のもとで経済成長を進めるために、国民統合の必要から生まれたもので、1970年代まで第1の類型に近い性格をもっていた。しかし、次第に行政機関による直接の統制が薄れてきており、現在では第1の類型と同列に論じることができない。

第3の非制度的住民組織は、設立経緯、組織、資金などいかなる面でも行政機関と直接の関係をもたないもので、むしろ反体制的な性格をもつ場合も多い。具体例としては、韓国の特徴ともいえる都市貧民運動があげられるが、この運動はスクウォッター地域における生活防衛と居住環境改善運動から始まり、さらに都市再開発事業の推進に対して、住宅撤去反対や居住権確立を掲げて展開されてきた(崇実大学校基督教社会研究所[1990])。このほか、1980年代末以降の民主化の動きとともに、環境保護運動、地域生協運動、民主化を求める市民運動など、新しいタイプの都市住民組織も誕生している。

以上のような3類型のうち、本章では制度的住民組織の典型としての班常会と、非制度的住民組織の典型としての都市貧民運動の具体例をとりあげ、それが近年の韓国社会の変化のなかでどのような問題点をかかえているかを

検討する。準制度的な住民組織、とくにセマウル協議会については、制度的組織として発足したものが非制度的組織へと再編される途上の過渡的な形態とみなせること、元来は農村を中心とする運動であったこと、などの理由で、本章の考察からは除外した⁽²⁾。

第1節 制度的な都市住民組織としての班常会

1. 班常会の起源と沿革

韓国において、法的な裏付けをもって制度化された、行政主導型の住民組織として代表的なものが班常会である⁽³⁾。

現在の班常会は、「行政洞・里においては自治団体に条例を定めることによって下部組織をおくことができる」(第4条第6項)という地方自治法の規定に基づき、市・郡の統班設置条例で「行政施策の円滑な推進と洞里行政を効率的に遂行するために洞里に統・班をおく」(第2条)、「班長が必要と認めるときは、班内に居住する世帯主または主婦で構成される班常会を設置することができる」(第7条)という条文を根拠として全国に設置されている。洞・里は日本の町・村にあたる行政単位で、班常会の数は1996年現在、都市部で40万379、農村部で7万996、1班当たり平均世帯数は都市部で31、農村部で28となっている。

現在のような班常会が制度化されたのは1976年のことだが、「班」という名称の組織は日本統治下の17年に洞・里を単位として設置されたのが始まりである。その後30年に「愛国班」と改称され、やがて解放を迎えて愛国班が解体されたあと、大韓民国建国後の49年に「国民的団合と反共活動」のための組織として「国民班」が復活した。しかし、「班」という名称が日本色を感じさせるとして、57年に「国民防」と改称された。この国民防は、李承晩政権下で不正選挙を支える組織として利用された。その後、61年の5・16クーデ

夕で朴正熙政権が成立すると、地方自治法第145条の規定に基づき市・郡別に班設置条例が制定され、最末端の地方行政単位である洞・里の下部組織としていわゆる「再建班」が設置された。また、朴政権下でセマウル運動が始まると、運動推進のために一部の地域では73年から「セマウル班」という名称に改称する例もみられた。

このように、「班」の性格は洞・里の下部組織であり、日本による植民地統治以来、近年まで一貫して官製の上意下達組織であった。そして、1976年3月には内務部から「班常会運営強化指針」が出され、班員の定期的な集まりとして班常会が制度化されることになった。班常会は毎月末日に名誉班長または班長の自宅で開かれ、その議題は、(1)新たな行政施策や関係機関の広報（肥料、農薬、電気、電話、就学など）の周知、(2)翌月の「セマウルの日」に行う事項や肥料の配分、共同農作業の日程、マウル貯蓄金庫の運営、班員の希望事項などの討議、(3)軽微な「民願事項」の処理（住民登録の班長経由確認など）、(4)民防衛訓練の実施などであった。

班常会には公務員が参席し、議題の説明や議決事項の復命などを通じて会議運営を指導することになっていた。そして、班常会の運営実績に関して行政機関が年1～2回の評価を実施し、優秀班に対する表彰制度などが設けられた。また、都市部では邑・面・洞長（公務員）が委嘱する名誉班長の制度が設けられ、2カ月交代で知名人が名誉班長を務めることもあった。

このように、内務部が制度化した班常会は、農作業の打ち合わせなど若干の事項を除いて、完全に行政の末端機構としての役割を担うものだった。1976年5月31日に初めて公式に班常会が開催されたとき、夕方6時から9時の間に全国25万5000あまりの班で一斉に常会がもたれ、その出席率が全世帯の80%に達したという状況は、班常会が住民自身の自主的な組織でなかったことを示唆している（『朝鮮日報』1976年6月2日）。

2. 班常会の「自律化」

1980年代末から韓国政治の民主化が進展し、91年に地方議会、95年に首長の公選制が復活すると、班常会の性格も大きく変化することになった。

これを象徴するのが、1995年10月25日に内務部が出した「班常会運営自律化ならびに活性化勧告」である。この勧告では、基本方針として(1)班常会の基本的枠組みを変えない範囲内で最大限の自律化を図る、(2)政府の一方的議事伝達窓口から住民の自律的集まりへの性格変化を支援する、(3)地域の実情と住民の関心が反映される運営方法を講究する、(4)建議事項の早期解決など活性化のための支援施策を多様化する、(5)市・郡中心の運営体制を定着する、という5項目の主旨が掲げられた。つまり、班常会を中央政府や道・市からの上意下達機関とせず、住民生活に密着した組織に改編しようという方向が示されている。

具体的には、班の組織単位や開催方法を地域の実情に合わせて多様化したり、住民に密着した生活情報を提供する「班会報」の発行をめざすなど、班常会を自治的な住民組織へと脱皮させる構想が提案されている。しかし、公選された市長や区庁長が登場したあと、条例を改正して班常会を廃止する自治体も出ているといわれ、住民の間にも政府の下請け的な従来の班常会への拒否反応は強い。「地方化時代」へ向けて班常会がその中核的な組織になりうるのか、それとも官製組織として活動が形骸化していくのか、現在はその岐路に立たされているといえるだろう。

3. 班常会の運営実態

現在の班常会の数は前述のように47万あまりだが、班数でも構成世帯数でも8割以上が都市部に集中している。その活動内容は、次のようなもので、都市生活にかかわる問題が中心になっている。

(1) 国民生活に関する請願

班常会を通じて1976年以来20年間に提出された請願は349万1996件あり、そのうち85%にあたる296万6256件が行政当局の手で一定の解決をみた。分野別には、道路交通23.3%、上下水道13.0%、電気通信12.5%、保健衛生10.7%、建築9.2%、営農4.3%、山林1.2%、その他25.7%で、都市生活のさまざまな問題の解決に班常会が一定の役割を果たしている様子がうかがえる。

(2) 生活情報提供

『班会報』を通じて健康・営農などの情報を伝達したり、医師や弁護士などによる生活相談が実施されている。

(3) マウル共同事業推進

宿願事業(住民の要請による共同倉庫、道路、会館などの建設)、治安秩序確立(防犯隊、消防施設の設置)、所得増大事業(高所得作物栽培、マウル金庫運営)、消費節約運動(中古品交換など)、環境保護運動、青少年善導活動(読書室)などの事業が、行政機関の支援も受けながら展開されている。

(4) 班常会運営基金

廃品回収やバザー、募金などを通じて、8万の班によって456億ウォンの運営基金が積み立てられ、班常会の活動に生かされている。

(5) 近隣援助運動展開

高齢者や低所得世帯など、地域内の社会的弱者に対する支援運動が展開されている。

(6) 奨学事業推進

奨学金の供与などで進学困難な学生を援助する。

(7) 都市農村間姉妹結縁推進

農産物の売買や援農などを通じて、都市と農村の班を結びつける活動が行われている。

(8) 趣味活動展開

従来の官主導の班常会活動にかわり、住民の自発的企画によって最近増加しているもので、生け花、登山、スポーツなどの趣味活動を、2万5000の班

が実施している。

以上のように多彩な活動が展開され、都市住民の生活にそれなりに寄与している面もあるようだが、班常会を構成する世帯に対する出席世帯の比率は1990年代にはいって低下傾向をみせ、86年の73.6%から96年には55.4%になった。

また、班長は住民のなかから選ばれ、1976年には男性が94%だったが96年には48%に減少し、とくに都市部では女性の班長が59%を占めるほどで、最近では主婦の活動が目立つといわれている。職業別には商業47%、農業24%で、会社員の世帯主が班長となるような例は非常に少ないことがわかる。

4. ソウル市における班常会の実態

以上のような班常会が、現代的な都市住民組織としてどのような機能を果たしているかを検討するために、ソウル市の具体的事例を考察してみよう。

ソウル市とその周辺で行われた班常会のサンプル調査としては、李承衍(李 [1988], 以下 I と表記)、金基文(金 [1990], 以下 II と表記)、丁還寿(丁 [1992], 以下 III と表記)、金仁成(金 [1993], 以下 IV と表記)の研究がある⁽⁴⁾。ただし、これらの調査は地方自治制度の復活途上で行われたものであり、その結論が現在でもあてはまるかどうかを再確認しなければならない。そこで筆者も、1997年10月27日にソウル市瑞草区庁ならびに瑞草区瑞草4洞のYアパートで調査を行った。瑞草区はソウル市内の代表的な住宅地の一つで、区庁の行政への取り組みも模範的とされている自治体なので、近年の問題変化をみるには適当な地域だといえる。ただし、班常会に関してはわずか1カ所の調査しか実施できず、高級住宅地という特殊性やサンプル数の少なさを考えると、これをそのまま一般化することもまた問題である。そこで、上述の先行研究と随時比較することによって、先行研究の結論の現時点での妥当性の確認と、筆者の調査の限界に対する補完を行いながら、考察を進めてみたい。

瑞草区はソウル市の南東部にあり、隣の江南区と並ぶ高級住宅地である。この地域がソウル市に編入されたのは1963年のことで、60年代末から土地地区画整理など都市開発事業が急速に進み、88年に江南区から分離する形で瑞草区が新設された。97年1月現在の人口は40万5576人(13万4485世帯)、面積は4万7354平方キロメートルで、住宅の形態はアパート5万3345戸(63.6%)、単独住宅1万7024戸(20.3%)、連立住宅1万3514戸(16.1%)である。6割を占めている「アパート」は、日本でいえば高級分譲マンションに相当するもので、瑞草区は高所得層の比重が高い典型的な新興住宅地だといえる(瑞草区企画予算担当官編 [1997])。

瑞草区には18の洞があり、洞事務所と洞長(公務員)がおかれている。さらに、その下に733統、4314班が設置されており、1班は平均31.2世帯、94.0人の住民で構成されている。班長は住民のなかから3名以上の推薦を受けて区長が任命するが、実質的には住民が3カ月交替で順番に務める⁽⁵⁾。表1で瑞草区の班長をみると、性別では女性が、職業では主婦がそれぞれ8割を超え、前述の全国平均で多かった農業、商業などの有業者はほとんどみられない。これは、主婦を担い手とする都市住宅地における班常会の典型的な特徴を表わしている。班常会の開催場所は、回り持ち84%、固定場所12%、屋外4%で、各家庭で順番に開催される形式がほとんどである。平均出席率は95年

表1 瑞草区班常会における班長の特徴 (1997年)

(%)

総数(人)	性別		年齢		職業		学歴	
4,281	男 女	10.8	～30歳	1.9	仲介業	0.3	国民学校卒以下	2.1
		89.2	31～40歳	19.3	商業	5.0	中学卒	10.7
			41～50歳	47.0	自営業	5.4	高校卒	58.3
			51～60歳	24.7	会社員	1.7	大学卒以上	28.9
			60歳～	7.1	主婦	84.4		
					その他	3.2		

(注) 職業分類は原資料のまま用いたが、「自営業」は仲介業・商業を除く自営業者のことだと思われる。

(出所) 瑞草区庁における聞き取り調査の際の説明資料による(未刊)。

表2 建議事項とその処理 (1996年度)

(単位：件)

	計	道路交通	上下水道	清掃環境	建築住宅	保健衛生	その他
接 受	67	32	4	16	4	6	5
処 理	64	30	4	16	3	6	5

(出所) 表1に同じ。

78.2%，96年73.3%，97年70.1%と年々低下しているが，現在でも低い数字ではない。ソウル市や近郊では，班の取り決めで欠席者から「罰金」を徴収し，班の維持費などにあてるところが多いようである。

また，前述のように班常会の主要な機能の一つに住民建議の伝達があるが，表2のように，その内容は生活に密着した事項が中心で，処理件数も良好である。

また班常会の「会報」にあたるものは，瑞草区の場合，実質的には区庁の広報紙としての性格をもっている。班常会の開催日にあわせて発行・配布される『瑞草区消息』は，発行人が区庁長（区長），編集人が文化広報担当官で，各洞の住民から1名ずつ募られるボランティア記者による執筆などの住民参加も行われている。掲載記事の内容は区政ニュースや区のお知らせが大部分で，日本の自治体の広報紙とよく似ており，住民の意見などを主張するメディアではない⁶⁾。

次に，実際の班常会の運営をみるために，筆者が調査した瑞草区瑞草4洞Yアパートの班常会の事例を紹介したい。Yアパートのある瑞草4洞は人口2万8224人（8719世帯），住宅7501戸のうち7340戸がアパートで，生活保護対象世帯がわずか11世帯にすぎないという典型的な富裕層（韓国では「中産層」とよぶ）の住宅地である⁷⁾。ここには71統309班が設置されており，1班当たり平均28.2世帯，91.3人で構成されている。

調査対象のYアパートは36坪型でこの地域では広いほうであり，やや古いが高級アパートである。訪問した班は，36世帯，103人で，統長・班長とも40代の女性であった。住民の所得が高いためか，班常会欠席者に対する「罰金」

表3 瑞草4洞Yアパート班常会の出席者

(単位：人)

職業	性別		年齢		居住年数	
(1)公務員・教員	2	(1)男 0	(1)20代	0	(1)1年未満	1
(2)会社員・勤労者	0	(2)女 18	(2)30代	0	(2)1年以上5年未満	7
(3)商業・サービス業	0		(3)40代	14	(3)5年以上10年未満	10
(4)主婦	16		(4)50代以上	3	(4)10年以上	0
(5)その他	0					

(出所) 筆者の調査により作成。

は3万～5万ウォンと非常に高く、平均出席率は78.4%になっている。班常会は回り持ちで開催されており、筆者が訪問した日もYアパートの当番世帯の1室に18名が参加して開かれていた。

ここで簡単なアンケート調査を実施したが、その結果をまとめたのが表3、表4である。

Yアパートの班常会の出席者は、表3に示すように、すべて女性であった。そして、表4の問1をみると、この班常会では女性だけ出席するのが普通である。他の調査と比較しても、女性の出席する場合がI 57.0%、II 50.3%、IV 74.8%にのぼり、世帯主の出席はI 34.0%、II 43.4%、IV 16.2%にとどまっている。Yアパートほどではないにせよ、ソウルの班常会は主婦層が中心となって運営されていることがわかる。

そして、この日の出席者にかざれば自発的参加意識は高く、出席頻度も高い(問2, 3)。班常会非参加者を含む他の調査をみても、I 56.0%、II 54.5%、III 37.2%が自発的に参加すると答えており、一般に班常会への参加意識は高いようである。

また、このYアパートでは、班常会が自律的に運営されて班の共同課題を討議していると考える住民が大半である(問4, 5)。しかし、この点に関しては他の調査で「ほとんどそう思わない」、「まったくそう思わない」の合計がI 42.0%、II 67.6%、IV 61.5%となっており、一般的には自律性を否定する見解が半数強を占めている。また議題に関しては、班の共同課題がI

表4 瑞草4洞Yアパート班常会におけるアンケート調査集計

問1. あなたの家では主に誰が班常会に出席しますか	(1)世帯主 0	(2)婦女子 18	(3)夫婦同伴 0	(4)その他 0
問2. あなたが班常会に出席する動機は何ですか	(1)自発的に参加 18	(2)班長の勧誘で 0	(3)出席しないと不利益を招くので 0	(4)その他 0
問3. あなたは班常会にどの程度出席していますか	(1)毎月または毎回 17	(2)2カ月ないし3カ月に1回またはときどき 0	(3)たまに 1	(4)まったく出席しない 0
問4. 班常会の雰囲気はどのようだと思いますか。	(1)班の共同課題を真摯に討議する 13	(2)行政機関の伝達事項にとどまる 0	(3)政治・社会的な問題を討議する 0	(4)近隣の人々のあいさつ・つき合いの場だ 5
問5. あなたは班常会が市民によって自律的に運営されていると思いますか	(1)非常にそう思う 12	(2)少しそう思う 6	(3)ほとんどそう思わない 0	(4)まったくそう思わない 0
問6. 班常会の設置目的のなかで最も重要だと思うことは何ですか	(1)洞民協同・親睦を図る 17	(2)官民協同体制の達成 3	(3)政府施策の効果的伝達と啓蒙 11	(4)環境整備と美化事業 12
	(5)所得増大事業への寄与 0	(6)国家安保と治安確保の組織 1	(7)世論の把握と政策への反映 6	(8)セマウル事業の効果的推進 3
	(9)民主政治実現の訓練の場 1			
問7. 班常会に建議された事項はどのように処理されていますか	(1)非常によく処理されている 11	(2)ある程度処理されている 4	(3)処理されることもされないことも半々だ 3	(4)処理されないことが多い 0
問8. 班常会の議題は適切に選ばれていると思いますか	(1)非常に適切で有益だ 5	(2)だいたい適切で有益だ 13	(3)不必要なものもある 0	(4)われわれの生活と関係ない 0
	(5)不適切で無益だ 0			
問9. 地域発展のために最も必要な集まりは何だと思いますか	(1)行政諮問委員会 0	(2)セマウル推進協議会 0	(3)班常会 12	(4)地域開発委員会 5
	(5)浄化推進委員会 0	(6)4Hクラブ 0	(7)青年会や婦人会 1	(8)その他 0
問10. 住民参与がよく成し遂げられるにはどんな人が地域指導者になるべきだと思いますか	(1)行政機関の長 0	(2)地域有志 1	(3)信任されたボランティアの指導者 13	(4)誰でも関係ない 4
問11. 地域発展に最も大きな貢献をした人は誰だと思いますか	(1)住民 12	(2)班長 2	(3)指導者 3	(4)行政機関 1
問12. あなたは市民が市政に参与すべきだと思いますか	(1)必要だ 16	(2)必要ない 0	(3)どうでもよい 2	(4)わからない 0

(出所) 筆者の調査により作成。

50.0%，II23.9%，行政機関の伝達事項がI32.0%，II56.8%と，調査によって評価が逆転しており，IVでは班運営の問題と建議事項を合わせて83.3%と高率である。そして，Yアパートでは全員が議題の選択は「非常に」あるいは「だいたい」適切だと考えているのに対し（問8），同様の設問を設けたIIIでは両者の合計は55.9%で，「不必要なものもある」と答えた者が28.3%いる。これらの結果を総合すると，班常会の自律性や議題の内容・妥当性について，かなり評価は分かれているようである。

これと関連して，班常会の設置目的については，「洞民協同・親睦」，「政府施策の効果的伝達と啓蒙」，「環境整備と美化事業」をあげたものが多い（問6）。同じ設問を設けたIIIでも，上記の3選択肢がそれぞれ68.3%，53.1%，41.3%と最も高い比率になっており，このあたりが一般的評価と考えてよいのだろう。

また，班常会の主要機能の一つである行政機関への建議については，61.1%が「非常によく処理されている」と答えている（問7）。しかし，同じ項目についてIIIでは，「非常によく処理されている」7.8%，「ある程度処理されている」26.3%，「処理されることもされないことも半々」30.4%，「処理されないことが多い」21.9%となっていて，否定的な評価が強い。ほかの調査でも「非常によく処理されている」と答えた者はI13.0%，II8.2%，III7.7%にすぎず，一般的に評価は厳しいようである。

地域指導者としては信任されたボランティアをあげているものが72.2%だったが（問10），IIの同じ設問では誰がなくても関係ないとするものが80.8%にのぼっている。しかし，地域発展に最も貢献した者が住民だと自負するのは問10で66.7%，IIでも73.2%で一致している。

地域発展のために必要な組織としては，66.7%が班常会をあげ，ほかに地域開発協議会や婦人会をあげている（問9）。しかし，IIIでは班常会は21.0%にすぎず，地域開発協議会24.2%，セマウル推進協議会21.3%がほぼ並んでいる。

5. 都市住民組織としての班常会の展望

以上、瑞草区Yアパートの班常会におけるアンケート結果からは、班常会の活動に対する住民の評価は高いようにみえる。しかし、同じ日にYアパートの別の班では、選挙前の時期に住民が集会をもつのは好ましくないという理由で常会を中止し、文書回覧に切り替えていた。比較した調査事例をみても、班常会への消極的な反応が目立っている。

Yアパートにおける参加意識の高さは、生活水準も均質であり、全員女性だということもあって、制度化された組織というより大規模な「井戸端会議」のように菓子をつまみながら話がはずむという雰囲気が寄与しているように感じられた。さらに、住民と行政機構を結ぶ機能だけでなく、班常会がYアパートの自治会的な役割を果たしていることも、活動の形骸化を防いでいる一因かもしれない。調査時に出席者に配布されていた資料のなかにも、『瑞草区消息』のほかに、アパート管理事務所の作成した「班常会の資料」と題するコピーがあった。内容は地下駐車場利用案内、監視カメラ設置、水タンク清掃日程、暖房工事遅延の通知、消火器販売など住民にとって身近な事項で、このような情報伝達の場としても班常会が機能しているようである。

しかし、情報伝達だけなら文書で行うことも可能であり、そのほかに、都市住民組織として班常会独自の機能は考えられるのだろうか。この点に関して、瑞草区庁の担当者からの聞き取りでは、前述の全国的な傾向と同様の指摘がみられた。つまり、最近では班常会の開かれる単位が商店街、同好会など日常生活に密接につながる組織を母体とするよう変化しており、従来の行政広報、施策協助という画一的な機能から、生け花、登山、スポーツなど個人の趣味活動の情報交換の場になっているというのである。瑞草4洞の資料でも、1997年度に150名の住民による登山を定期的に行って、住民の親睦を図る計画がたてられている。

こうした趣味活動への支援は、日本の公民館などでも行われており、一定

の生活水準を実現した都市住民のニーズにも合致していると思われる。しかし、行政広報や建議・請願の媒介という従来の班常会の機能とは大きく性格が異なることも否定できない。趣味活動は一面では班の日常活動を活性化させる可能性もあるが、反面、全世帯の強制参加によって月1回の定期的会合をもつ必然性も薄れていくわけで、班常会のあり方も転換期にさしかかっているようである。

第2節 非制度的な都市住民組織としての貧民運動

1. 都市再開発事業と都市貧民運動

韓国の都市における非制度的な住民組織は、これまで都市貧民運動、撤去民運動にかかわるものが中心で、それは住宅改善事業にともなって発生してきた。韓国の都市における住宅改善政策は、再開発事業と再建築事業の二つの手段を通じて遂行された(徐[1996])。再開発事業は、無許可定着地の不良住宅を撤去し、新たに高級アパート団地を建設する政策であり、再建築事業は老朽化したアパートや連立住宅(アパートより格の下がる集合住宅)を新しい高層アパートに建て替える政策である。

再開発事業は1960年代から始まったが、初めのうちはスクウォッターの強制撤去と集団移住によってスラム・クリアランスを行う手法がとられ、のちには「良性化」とよばれる不良住宅の現地改良や、住民の自力による共同住宅建設など、さまざまな方法が導入された。そして1980年代から主流になったのが「合同再開発」で、事業の推進主体として住民と民間の建設会社が組合を組織したうえで、実質的には建設会社が主な業務を担当する方式であった。再建築事業でも、この方式が取り入れられることが多かった。

再開発と再建築の二つの事業のうち、住民と摩擦を起こしがちだったのは、再開発事業だった。再開発事業が急増したのは1980年代後半以降で、現在ま

でにその大半が完了している。この点で、90年代にはいって活発化した再建築事業とは時期的な差異がみられる。再開発事業の対象地域は低所得層の居住する無許可定着地であり、しかも補償の不十分さと再開発後の住宅価格の高さが原因となって、従来の借家人がそのまま入居できる可能性はなきに等しかったので、事業の遂行は大半の住民にとって死活問題となった。

したがって、1980年代後半からソウル市内の各地で再開発事業にともなう撤去反対運動が活発に展開された。このような撤去反対運動と、貧民地域の居住環境改善のためのさまざまな運動が都市貧民運動の起源であり、その担い手は住民だけでなく、キリスト教団体や学生活動家など外部からも広範な支援があった。

2. 借家人の居住権獲得のための住民組織——城東区松鶴マウルの事例

前述のように、再開発事業にともなって家主には一応の補償が行われていたが、借家人の権利補償はきわめて不十分だった。したがって、再開発に反対する運動が頻発したが、その多くは強制撤去反対を主眼とした短期決戦型のものであった。しかし最近になって、再開発後の良好な居住環境の確保まで視野に入れながら、長期的な展望をもつ運動が出現してきた。こうした居住権獲得運動が最も活発に展開された地域の一つとして、ソウル市城東区杏堂洞（下往十里）にある松鶴マウルの運動を見てみよう（송학마을 [1995], 朴 [1996]）。

松鶴マウルのある下往（下往十里）2-1区域の再開発組合は1993年3月に設立され、8月から再開発事業が本格的に開始された。これに対して、同年5月に借家人の運動体として「下往2-1地区貫入者（借家人）対策委員会」が結成され、強制撤去に対する抗議運動が展開された。この地域の運動の特徴は、再開発事業の必要性を基本的に認めながら、その推進にあたって借家人の居住権の保障を目標として掲げたことである。例えば94年6月に城東区庁長に対して提出された質疑書には、借家人対策の改善案として、(1)公共賃

貸住宅への完全入居の保障、(2)事業遂行中の仮収容施設(仮設住宅)設置、(3)公共賃貸住宅団地内の共用空間確保、(4)区域内撤去に関する事項、の4項目の要求が掲げられていた。

こうした要求の背景には、韓国特有の住宅事情があった。これまで韓国では、日本の高度成長期に広がった「団地」のような公共賃貸住宅がほとんど建設されず、都市の住宅は高級分譲マンション(「アパート」と、劣悪な賃貸住宅や貸間の両極に分かれていた。賃貸の場合、一般的には入居の際にまとまった金額を家主に預け、契約期間が終わると預け金が返済される「伝貰」(チョンセ)とよばれる方式がとられている。伝貰の場合、毎月の家賃はなきに等しく、家主は「契」(頼母子講)など高利の民間金融で預かり金を運用して利益を得る仕組みである。このため、借家人は契約期間が切れるたびに家主から預け金の大幅値上げを要求されたり、応じられないと追い立てを食うなど、借家権が非常に不安定だった。

そして再開発が施行された場合、借家人は新たに建設される分譲アパートへの入居権を得られたとしても、高額な購入資金を準備することができず、再開発完了まで住むところを確保するのも困難だった。したがって、従来は入居権を転売して他の地域に移転するケースが多かった。これを防ぐために、仮設住宅と公共賃貸住宅を要求する声が生まれたのである。

この松鶴マウルの場合、2年5カ月の闘争を経て1995年10月に再開発組合の建てた仮設住宅に入居することができた。住宅はプレハブ2階建て1世帯当たり5~9坪(多くは7~8坪)の小さな3DKである。しかし、そこに入居したのは再開発地への入居権をもつ借家人1043世帯のうち、わずか102世帯、378名にすぎなかった。一般に日雇など不安定就労者の多い再開発地域の住民にとって、長期の闘争に専念することは困難であり、補償が得られなくても当面の生活の場を求めて他の無許可定着地へと転出せざるをえないという事情が背景にある。

しかし参加者は少数になっても、松鶴マウルの運動は、周辺の運動と合流して新たな目標を掲げるようになった。すなわち、入居した仮設住宅での生

活と、将来入居する公共賃貸住宅における生活を視野に入れながら、地域住民の共同体を作る運動が開始されたのである。

運動は1995年4月に「住民協同共同体実現のための金湖・杏堂・下往地域企画団」の結成によって開始された。この組織は、ソウル市城東区の三つの地域の住民と、都市貧民運動の活動家が結成したもので、以下のような活動を目指している。

- (1) 経済協同住民共同体（信用協同組合の設立など）、
- (2) 生産協同住民共同体（共同作業場の設立など）、
- (3) 生活協同住民共同体（生活協同組合の設立など）、
- (4) 社会福祉住民共同体（社会福祉館・コンパニ=子供たちの学習室の設立など）(기획단 [1996])。

現在までの進行状況を見ると(기획단 [1997, pp. 13-80])、まず信用協同組合は1996年7月に発起人会が結成され、99年以降に認可申請を行う準備を進めている。

縫製共同作業所は1995年11月設立、96年11月現在で350万ウォンが出資され、松鶴マウル仮設住宅に設けられた98平方メートルの作業場にミシン6台、裁断機1台などが設置されている。96年12月現在の労働者は、裁断師1、ミシン師4、補助ミシン師1、仕上師1、下働き3の計10名(男3、女7)である。月給は裁断師、ミシン師がそれぞれ100万ウォン、補助ミシン師65万ウォン、下働き60万ウォンと規定されたが、設立以来13カ月間のうち規定額の80～100%支給されたのが5カ月、50～80%が5カ月、無支給が3カ月となっている。96年11月末までの納品額は月平均428万5650ウォン、設立以来の累計は5142万7800ウォンである。

生活協同組合は生協中央会などを通じて学習を続けているが、周辺の市場との競争は困難とみて、現在のところ生活必需品や季節商品の注文販売を行っている段階である。

社会福祉に関しては、周辺の地域住民にも開かれた組織をめざして法人化の準備を進めている。そのような例は、すでにソウル市冠岳区の「社団法人

冠岳社会福祉」で実現しており（기획단 [1997, pp. 72-80]), 資金と人材さえ確保できれば不可能ではないだろう。

以上のような「住民協同共同体実現のための金湖・杏堂・下往地域企画団」の活動は開始されたばかりで、まだ評価は定まっていない。しかし、都市貧民地域で住民の共同体をめざす新たな運動は各地で展開されており、これまでにない新しいタイプの住民組織を生み出す可能性も否定できない。だが、信用組合や生協のように資金面の裏付けが必要な事業や、社会福祉館のように自治体の施策と競合する事業が含まれており、実現には多くの困難が伴うことが予想される。共同作業場を採算ベースに乗せるのも非常に難しいようである。次に、都市住民の協同組合運動のかかえる問題点を検討してみよう。

3. 都市貧民地域における協同組合運動とその問題点

1990年代にはいと、表5のようにソウル市を中心とする都市貧民地域で、協同組合運動が目立つようになった。前述の松鶴マウルの場合もその一つである。その多くは生産協同組合で、都市貧民地域の不安定就業者の生活保障を目的とするものだった。しかし、大部分の協同組合は設立後3年以内に解散してしまった。

その原因として、次の3点が指摘されている（李 [1996b, pp. 245-247]）。まず、理想と現実が乖離しており、経営能力や資金などが不足していた。また、その業種は縫製業と建設業に集中していたが、これらの産業は低賃金の下請けによって支えられており、適正な賃金を払いながら収益を確保することが難しかった。さらに、こうした運動はスペインのバスク地方におけるモンドラゴン協同組合複合体の事例から大きな影響を受けたが、バスク民族主義やカトリックを背景にもつモンドラゴンと韓国社会では条件が異なっていた。

具体的な事例（허 [1996], 李 [1996a], 조 [1996]）でみると、労働者トゥレは1992年に6億ウォンの工事を受注したが2000万ウォンの損失を出し、93年には12億ウォン受注で8000万ウォンの損失を出した。その原因として、一般

表5 1990年以後の都市貧民地域協同組合活動

名称	創立年	整理年	地域	分野
ヘニム女性会共同副業	1989	1995	仁川市シプチョン洞	共同副業
トゥレ協業社	1990	1992	仁川市ソンリム1洞	縫製
麻浦建設	1990	進行中	ソウル市	建設
労働省トゥレ	1991	1994	ソウル市城北区下月谷4洞	建設
糸と針	1992	1994	ソウル市蘆原区上溪4洞	縫製
ナソム建設	1993	1994	ソウル市冠岳区奉天洞	建設
ソルセム作業場	1993	進行中	ソウル市道峰区弥阿1洞	縫製
ミョンレバン協同組合	1993	進行中	ソウル市	信用協同組合
ナレ建設	1994	1995	ソウル市	建設
住民協同共同体実現のための金湖・杏堂・下住企画団	1995	進行中	ソウル市城東区	縫製作業場

(出所) 李 [1996b, p. 245]。

に貧民地域の日雇労働者には技術が不足していたこと、技能工の共同作業が円滑に進まなかったこと、40代以下の技能工の労働倫理が確立していないこと、注文主との間で費用や建築の質について意見が合わなかったこと、などがあげられている。こうした問題点の反省に基づいて92年に労働者協同経営研究所が設立され、その成果を生かしながら94年にナレ建設が設立された。ナレ建設は労働者トゥレのように洞単位の組織ではなくソウル全体に広がりをもち、ナソム(出張)とトゥレ(結)を結合した形態をとった。しかし、この組合も同様の原因ですぐに活動を停止してしまった。

一方、存続している麻浦建設は、1990年に日雇労働者センターとして設立された。このセンターは、1万ウォンで会員を募り、一般の紹介所より安い月額2000ウォンで仕事を紹介していたが、経費をまかなえずに閉鎖された。その後92年に設立された麻浦建築は、組合員を中心に家屋修理の請負を行った。しかし、一組合員が巻き込まれた事件によってこれも閉鎖された。こうした経験のあと、96年6月に株式会社として麻浦建設が再建され、さらに消費者(注文主)組合員も含めた組織化が計画されている。このような経緯につい

て、上記の労働者トゥレやナレ建設と違って、長期的な計画のもとで十分な準備期間をおいたという自己評価がなされている。しかし、厳しい見方をすれば、それは紹介業や請負業としての試行錯誤と挫折の歴史であり、新たに始めた建設業が成功するか否かは予断を許さない。

また、縫製業の組合「糸と針」も結果的に2年で解散したが、その原因として、残業・欠勤・作業態度などをめぐる組合員相互の対立、一般の工場にみられるような緊張感や強制力が欠けていたこと、経営の執行力や指導力の欠如、市場調査や商品開発などを行う経営能力の不足、熟練工の不足と劣悪な作業環境などがあげられ、さらに縫製業自体が斜陽産業であることも指摘されている。

たしかに、韓国の高度成長によっても解消しなかった都市貧困層への対策として、住民を組織して生産協同組合を結成することは魅力ある処方箋である。しかし、その理想とは裏腹に、現実の成功例はほとんどみいだすことができない。韓国のような大企業中心の資本主義社会では、小規模な協同組合が独自の活動によって利益をあげていくことは非常に困難である。そのうえ、上記の事例で当事者が率直に指摘しているように、組合員の力量不足や人間関係の難しさも大きな問題のようである。

発展途上国のなかには、企業や政府などの制度化された社会システムが十分に機能しないために、非制度的な住民組織が経済的にも一定の機能を果たしている事例がみられる。しかし、それと条件の異なる韓国では、住民の連帯によって相互扶助を図るという理念と、現実とその経営を可能にする経済的基盤の確保を両立させることは、難しい課題のようである。

おわりに

以上、韓国における都市住民組織を、制度的組織と非制度的組織という2類型から具体的に検討してきた。そこで特徴的なのは、いずれのタイプの都

市住民組織も転換期にさしかかっているということである。

これまで政府の後押しで展開されてきた制度的な住民組織としての班常会は、民主化の進展によって従来の上意下達機関としての特権的地位を失ってしまった。そして地方自治制度の拡大とともに、自律化・分権化を進め、住民の自主的参加を促す方法が模索され始めている。しかし、自律化や機能変化が進めば進むほど、地域単位で全世帯の参加を強制するという班常会の組織形態の必然性は薄れていく。今のところ、都市化によって希薄になりがちな近隣関係を強化し、地域行政にも一定の提言を行うという班常会の特質は残されているようである。このような利点を生かしながら、住民の関心をつなぎ止めていく運営方法の模索が、今後の課題であろう。

一方、非制度的な都市貧民運動のほうは、住民の自主的な参加意識が非常に高い。しかし韓国の場合、上下水道や道路など基本的な公共財・公共サービスの供給は行政機関によって行うことが原則とされ、行政の代替機能をもつような住民組織の必要性は小さい。したがって、従来は目前に迫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。さらに、住民共同体の構築という新しい問題意識も生まれている。しかし、実際に協同組合運動などの形でそれが実践されると、政府、企業、銀行など既存の制度との競合が大きな壁となって立ちほだかってしまう。

このように、NIEsから先進国へ向かいつつある韓国では、国民統合のための官主導型の住民組織も、居住環境改善のためのNGO型の住民組織も、ともに成立する余地が狭まっている。しかし、依然として劣悪な住宅事情に加え、環境破壊や住民の連帯感の喪失など、先進国とも共通する都市問題は深刻化している。同時に、住民自治の回復という政治的課題も抱えている。本章で紹介したように、さまざまな分野でそうした課題にこたえるための模索が始まっているが、その方向はまだ完全には見えてこないというのが現状であろう。

〔注〕 _____

- (1) 韓国では親睦組織，利益団体，ボランティア組織などを住民組織に含める考え方もある（韓国地方行政研究院 [1988]）。
- (2) セマウル協議会の概略については，橋谷 [1997] の第3節，および同論文の参考文献参照。
- (3) 以下，全国の班常会に関連する事項は，内務部 [1996] による。
- (4) 4本ともすべて碩士（修士）論文である。李 [1998] は，ソウル市東大門区43洞から20洞を選び，各洞から約10名ずつ無作為抽出して200名の回答を回収した調査（調査時期不明）である。金 [1990] は，ソウル市城北区（現・道峰区）弥阿5洞と6洞の住民のうち，弥阿国民学校5・6年の児童を通じて父母に600部のアンケート用紙を配付し，392通回収したもの（1990年9月20日）のうち有効な380通について分析したものである。丁 [1992] は，ソウル市・城南市・利川市の住民（抽出方法不明）に対して1992年8月から11月にかけて8回にわたって実施された調査で回収した1000通を分析したものである。金 [1993] は，ソウル市とその衛星都市から住民参与実績の高い35洞を選び，各洞から10名を無作為抽出してアンケート用紙を配付し，234通を回収（93年9・10月）したものである。それぞれ，標本の抽出方法があいまいだったり，回収率が明らかでないなど問題点を含んでいるが，ほかに大規模な実態調査は行われていないようである。
- (5) 以下，瑞草区全体の班常会に関するデータは，区庁で配布された説明資料，および聞き取り調査による。
- (6) 『瑞草区消息』1997年10月27日号は，タブロイド判4ページで，主な見出しは次のとおり。〔1面〕「街路灯表示板が位置を教える」「老人亭・ケーブルテレビ無料設置」「生ゴミ減量化機器設置」，〔2面〕「休息・文化空間を備えた洞事務所」「多目的体育公園造成」「夜道が明るくなる」「都市高速道路開通」「江南聖母病院交差点に地下車道」，〔3面〕「瑞草区告知板」，〔4面〕「瑞草区あれこれ（写真）」「わが洞のニュース」「不法猟具類自己申告」「瑞草先生（漫画）」。
- (7) 瑞草第4洞 [1997]。以下，瑞草4洞に関するデータはすべてこの資料による。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 橋谷弘[1997]「韓国における都市住民組織」(幡谷則子編『発展途上国の都市住民組織』アジア経済研究所所内資料)。
 朴在天[1996]「杏堂洞・松鶴村の誕生とコミュニティ運動」(『住宅建築』9月号)。

〈韓国語文献〉

- 金基文[1990]「地域社会開発事業 遂行에 있어 住民参与 改善方案에 관한 研究——地域 班常会를 中心으로」(地域社会開発事業遂行における住民参与改善方法に関する研究——地域班常会を中心として)明知大学校社会教育大学院地域社会開発学科碩士論文。
 金仁成[1993]「班常会 運營實態에 관한 研究」(班常会運營實態に関する研究)建国大学校行政大学院碩士論文。
 内務部[1996]『반상회 이렇게 달라졌다——반상회 운영 20년 성과』(班常会, どのように変わった——班常会運營20年の成果)内務部地方行政局行政課。
 徐宗균[1996]「재개발·재건축사업의 전개와 주거권운동」(再開發·再建築事業の展開と住居權運動)(하비타트 주거환경위원회『하비타트 지역화를 위한 주민운동 정책 워크샵 자료집』〈하비타트地域化のための住民運動政策 워크숍資料集〉하비타트 주거환경위원회〈하비타트住居環境委員會〉)。
 瑞草区企画予算担当官編[1997]『1997年度区政基本現況』瑞草区。
 瑞草第4洞[1997]『'97洞政業務報告』1月13日。
 송학마을(松鶴마을)[1995]『함께 어우러지는 공동체를 향하여』(ともに一団となる共同体へ向けて)。
 崇実大学校基督教社会研究所[1990]『도시·주민·지역운동』(都市·住民·地域運動)。
 李承衍[1988]「市民参与 制度에 관한 研究——班常会에 对한 市民의 満足度 提高方案에 关하여」(市民参与制度に関する研究——班常会に対する市民の満足度を高める方法に関して)韓国外国語大学校大学院行政学科碩士論文。
 李浩[1996a]「봉제협동조합 ‘실과 바늘」(縫製協同組合‘針と糸」(韓国都市研究所編『도시서민의 삶과 주민운동』〈都市細民の暮らしと住民運動〉서울, 발언)。
 ——[1996b]「빈민지역의 협동조합운동 실험」(貧民地域の協同組合運動実験)(韓国都市研究所編『도시서민의 삶과 주민운동』서울, 발언)。

- 丁還壽[1992]「地方行政에 있어서의 市民參與에 關한 研究——班常會를 中心으로」(地方行政における市民參與に関する研究——班常會を中心として) 東國大學校行政大學院行政學科碩士論文。
- 조병철[1996]「건설노동자협동조합 ‘마포건설’」(建設労働者協同組合‘麻浦建設’) (韓國都市研究所編『도시서민의 삶과 주민운동』서울, 발언)。
- 기획단(正式名稱は, 주민협동공동체 실현을 위한 금호·행당·하왕지역 기획단 <住民協同共同体實現のための金湖·杏堂·下往地域企画団>)[1996]『더불어 사는 주민협동공동체를 향하여』(ともに生きる住民協同共同体へ向けて) 1996年版。
- [1997]『더불어 사는 주민협동공동체를 향하여』1997年版。
- 韓國地方行政研究院[1988]『住民組織實態調査에 關한 研究』(住民組織實態調査に関する研究)。
- 허병섭[1996]「‘일꾼 두레’와 ‘나레건설’」(‘労働者トゥレ’と‘ナレ建設’)(韓國都市研究所編『도시서민의 삶과 주민운동』서울, 발언)。