

107. 韓国の貧困層コミュニティにおけるコミュニティ参加の展開

The Development of Community Participation in the Poor Community of Korea

全泓奎*

Hong-Gyu Jeon*

The aim of this paper is to analyse the development of community participation in Korea in order to provide a framework for understanding the particular characteristics of community participation which have addressed especially for the poor community. First of all, I reviewed community participation theory related in the South, and then I examined the development of urban redevelopment policy and community participation experienced in Korea so far. Finally this paper concludes that community participation in Korea is characterized by types of 'resistance(counter-eviction movement)', 'self-development(self-resettlement and cooperative community building)', 'cooperation(productive union by the poor themselves)', 'empowerment / partnership(productivism approach)', and is now ongoing process.

Keywords: Community Participation, the Poor Community, Urban Redevelopment, Enabling Policy Environment, Korea

コミュニティ参加, 貧困層コミュニティ, 都市再開発, 支援的な政策環境, 韓国

1. はじめに

本研究は、韓国の都市空間の変化を主導してきた居住地整備政策(とりわけ、住宅再開発事業・住居環境改善事業)を検討し、都市空間の一主体でもある貧困層コミュニティが、それらによる社会空間的な変化に対応しながら果たしてきたコミュニティ参加の特徴を明らかにすることを目的としている。まずはそれに先立ち、アジアにおけるコミュニティ参加関連の議論を概観してみたい。まず政府の態度の如何によるコミュニティ参加を分析した議論(チョギルのコミュニティ参加モデル)から、政府の態度のみならず政府とコミュニティ間の様々なアクターとの関係に注目し、その相互関係に着目した議論(ソーシャルキャピタル論)への展開が見られる。これらからはいわゆるプロセスとしてのコミュニティ参加が重んじられるようになったことがわかる。

韓国では政府の態度の如何によるコミュニティ側の対応や、その相互関係の変化を伴った新たな制度環境の形成により、コミュニティ参加の質の変化も見られるようになった。本研究では、以上のようなコミュニティ参加論に関する文献研究の中から得た知見を説明モデルとして用い、韓国のコミュニティ参加の歴史的な展開や属性を政府とコミュニティとの相互関係のプロセスに注目しその特徴を明らかにしたい。そのため韓国の関連事例における調査報告や当該機関発行の刊行物等を中心に文献研究を行い、加えて関係者へのインタビュー(2006年2月～3月)を経て得た質的なデータを基に分析を行った⁽¹⁾。

2. アジアの開発途上国の貧困・居住政策におけるコミュニティ参加

第二次大戦後アジアの国々で行われた開発政策は、欧米型の近代化モデルに基づき、産業と農業部門の急速な近代

化を推し進めてきた。しかし、このような近代化モデルは国のエリートを中心に進められたため国内で不均衡な発展が起り、実際に貧困層の手に届くような成果が挙げられなかったことが次第に露わになっている。それは、居住政策においても公共住宅の割当てが貧困層のニーズに合わず、結果的に市場で購買能力を持っている人の手に渡されてしまったことから見受けられる⁽¹⁾。このようなエリートや専門家中心の近代主義的な計画は、その後貧困層のセルフ・ヘルプによる自助開発へと視点を移し、それを支援する方向にその中心軸を移行することになる。以後、「スラム改善事業」等が成果を得ていたこともあって、88年に国連による「グローバル住宅戦略」の中でイネープリング原則が打ち出されることになる。つまり政府は直接供給するのではなく、その他のあらゆる関連セクターによる「居住形成能力」を最大限に開花させるべく、支援者の役に徹すべきだ、ということである⁽²⁾。しかし国の根幹に関わるような土地・金融制度の改革には時間がかかり、経済のグローバル化によるアジア経済危機は、イネープリング戦略の退場を促したのである⁽³⁾。しかし、一方ではNGOsの支援に基づきCBOsによって草の根からの貧困層居住地に対する居住環境改善のための様々な取り組みが行われており、その蓄積が行政を動かし、新たな開発パラダイムへの転換ももたらしている。一方、その影響は、計画や開発におけるこれまでのブループリント型の合理主義的な計画論から学習プロセスアプローチ(learning process approach)への転換をもたらし⁽⁴⁾。その後、90年代後半以降は、コミュニティ組織の形成支援、活動のための技術的支援、計画権限の付与、行政・制度改革とのリンケージ等に加えて、マイクロ・ファイナンス、ネットワークング、パートナーシップ等の核心的なキーワードを中心としたコミュニティ・エンパワ

*正会員 日本福祉大学COEプログラム (Nihon Fukushi University COE Program)

ーメントが浮上している³⁾。そのような一連の流れから、都市貧困層に適切な開発が行われるには当該コミュニティの参加がもっとも重要であることが、一定程度の社会的な合意を得ているのが現状であるといえよう。さらに、開発プロジェクトへのコミュニティ参加は、他の領域においてもコミュニティの自覚を促すための機会ともなる。

2-1. コミュニティ参加の性格と分類

参加に関する一般理論として、60年代に市民権力の意味で市民参加(citizen participation)を明らかにしたアンスタインの参加モデルが挙げられる。しかし、アンスタインは発展途上国内の富裕層の利得を、貧困層が共有できるよう社会改革に導いていくためのプロセスを提案しているが⁵⁾、それは発展途上国でのコミュニティ参加には適用されにくい。これに対しチョーギルは、意思決定における個別的な市民参加は、コミュニティ全体に対しては利得が少ないため、市民参加ではなくコミュニティ参加を提案している。その中で特に発展途上国における参加のスケールは、プロジェクトを実施するに当たっての政府の意志の度合いによると述べ、以下で紹介するような8つのコミュニティ参加のレベルを示した⁶⁾。

チョーギルのモデルによると、支援的な政府の場合では、「エンパワーメント」、「パートナーシップ」、「同和(conciliation)」といった三つの水準の参加が見られるという。例えばフィリピンの「コミュニティ抵当事業」(CMP)は、政府によるコミュニティへの支援的な政策・制度の設定等のサポートに加え、コミュニティがNGOや他のコミュニティとの連帯を組んで事業やコミュニティそのものをコントロールする能力を築いており、エンパワーメントの事例として挙げられる²⁾。パートナーシップの事例としては、インドネシアの「カンボン改善事業」(KIP)が挙げられている。次にあまり支援的ではない政府の下では操作的な政策環境が形成され、コミュニティ参加は「偽装」、「外交的な手腕」、単なる「情報の提供」のみに止まっている。また貧困者が政府によって根絶されるべき不適當で歓迎されない集団として見なされる際に、政府の反対は恐ろしい「陰謀」として現れる。この場合、住民組織は非合法になろう。従ってNGOsは歓迎されず、コミュニティとのかかわりはもちろん、コミュニティ参加を行うことは想像しがたい。政府が資源や意志さえも持っていない最も極端な場面では、貧困者は自らの現状に対する抵抗としてしばしばNGOsと連帯を組み、「自主管理」に出始める。パキスタンの「オランギー・パイロット・プロジェクト」(OPP)がその代表例である。結論としてチョーギルは、貧困層コミュニティの居住環境改善におけるコミュニティ参加のプロセスは、政府の態度に関わっており、それによる結果もかなり異なっていると述べている。

2-2. 政府とコミュニティとのパートナーシップ:「ソーシャルキャピタル」

「ソーシャルキャピタル」は、社会に存在する「個人や集団間のネットワーク」、さらにはそうした社会関係の中に

存在する「信頼」や「規範」といった「目に見えないモノ」に着目し、これらが社会の成長、発展、開発にとって有用な「資本」であるとする主張で、90年代以降様々な分野で取り上げられている。このソーシャルキャピタル論をコミュニティ参加に関連して検討してみたい。

Evans(1996)⁸⁾は、政府と市民社会間の様々なアクターの関係を整理しながら途上国の開発における政府と市民社会のシナジーについて分析し、政府のガバナンスでもコミュニティでもない、その相互の関心に注目した。言い換えれば、それはトップ・ダウンでもボトム・アップでもない、一方が他方に対して働きかけ合うことの相互作用(=政府と市民社会のシナジー)が重要であるということである。以上のようなEvansのシナジー論がシナジー構築のメカニズム解明にあるとすれば、WoolcockやNarayanは、シナジーをマクロやミクロレベルの社会的紐帯という概念に置き換えて、どのような紐帯を築く必要があるのかという説明を試みている。例えば、Woolcock(1998)⁹⁾はグループ内の結束のみではなく、グループ外の他の集団や政府などとの連携を強める役割を果たすものもソーシャルキャピタルであるとし、それについてNarayan(1999)¹⁰⁾は前者を「結束型(Bonding)ソーシャルキャピタル」、後者を「接合型(Bridging)ソーシャルキャピタル」と呼び、特に開発に不可欠なのは後者の異なるグループ間の連携と政府の機能との関係、つまり政府の機能と接合型ソーシャルキャピタルとの関係であると述べた^{11) 12)}。

以下では上記に検討してみたコミュニティ参加に関連する諸議論に基づき、韓国における居住地整備政策の展開やそれに対するコミュニティ参加について分析を行いたい。

3. ソウル市における貧困・居住地整備政策の展開

ソウルで初めて集団的な無許可不良住宅地の形成を見たのは、1920年代である。それは「土幕村」と呼ばれる集住形態で、都心周辺の山や鉄道脇、川原等の非衛生的な過密居住生活を特徴としていた。韓国における都市化はこの時代から穏やかに展開し始め、今日概念で「過剰都市化」、「都市インフォーマルセクター」のような状況が生まれていた^{13) 14) 15)}。その後都市貧困層は、1950年代までの「板子村」(パンジャチョン、粗末な素材で建築された住居の集住地)、60年代以降の「ダルドンネ」、「サンドンネ」とその存在形態が変わっていった。両者とも当時の代表的な都市貧困層集住地を表象する用語で、そのほとんどは国有地であり、それを無権利で占有していた。このような居住地は60年代に入り激増するが、それは当時輸出志向型工業化政策が本格化するにつれて都市と農村の格差がますます拡大し、逼迫した農村からの大規模の都市への人口流入がもたらされたことがその背景にある。1960年代は、居住政策が経済政策の一部門に従属していた時期でもあった¹⁶⁾。その後それらの無許可住宅は、本格的な「不良住宅再開発」政策の推進と共に、現在ではほとんどが高層マンションに入れ替わってしまった。以下では、そのような居住地に対する具体的な政策対応の展開や手法的な変化を時期別に概

括してみることにしたい。

3-1. 住宅再開発政策の展開

1973年、ソウル市の要請により「不良住宅改良の促進に関する臨時措置法」(以下「臨時措置法」)が国会を通過した。「臨時措置法」は、都市計画法による再開発事業に関する特例を規定することを目的としたもので、国公有地の無償譲与等の特例規定を盛り込み、1981年までに消滅する時限立法の「特別法」であった。しかし、この中央政府による破格的な国公有地譲与政策は、事業推進のための公共財政の不足問題が最も大きな障害となって頓挫し、引き続き新たな事業方式が追求されるようになった。以降ソウル市における不良住宅再開発は、時期別に多様な変化を経ることとなった。その中で、整備対象地区内の権利者である住宅及び土地所有者が組合を構成し、直接住宅再開発事業を行う方式で、事業施行に必要な資金と施工は住宅建設事業者が担当する「合同再開発」事業が始まる。組合員は権利者に対する権利変換方式を通じて事業後に住宅(マンション)を提供され、住宅建設事業者は組合員に提供した後のあまりの一般世帯分マンションの分譲を通じて資金を回収する。つまり、住民の立場では土地及び建築物の提供で新規住宅を確保することができ、建設会社としては一般分譲を通じて収益性が保障され、当該自治体は財政支援無しに住宅供給と居住環境改善、そして税収拡大等が可能であったため、合同再開発方式はそれまでの住宅再開発に比べると一つの転換点をなしたのである。しかし、「合同再開発」方式は、より多くの開発利益の確保のため高層高密度の開発が行われ商業主義的な色合いを増してきたことにより、物理的・社会経済的側面で様々な問題を生み出す結果となった。

3-2. 住居環境改善事業の実施

1989年より既存の全面撤去中心の合同再開発方式の他に「都市低所得住民の住居環境改善のための臨時措置法」(1989)によるオン・サイト改良中心の「住居環境改善事業」が並行されるようになった。その背景には、1987年より合同再開発事業がテナントの人々からの組織的な抵抗に直面するようになり、かつ使用可能な住宅さえも撤去することによる住宅早期滅失の問題点が指摘されたことがあった^{17) 18)}。

民間部門の不動産資本と土地及び住宅の所有者が主導する住宅再開発事業とは異なり、「住居環境改善事業」は公共の役割が強化された居住地整備事業で、テナント対策をはじめ、住宅再開発事業の問題点として指摘された撤去再開発が抱える問題点を解消するため、住民による漸進的な改良方式を導入したことに意義がある。何よりも公共の積極的な支援意志が投影されている事業である点に評価すべき点がある。しかし、再開発事業に比べると公共の支援と寄与が大きいのは事実ではあるが、その支援の水準が十分ではないため、低所得住民の負担が大きくなり元居住者の再住にはまだ問題が多いことが指摘されている¹⁹⁾。

以上で概括してみた戦後50年間の時期は、韓国における近

代的な都市貧民や貧困層居住地の形成から、居住貧困当事者と国家権力・資本間の葛藤と妥協の過程でもあった。しかし、1987年の民主化抗争から始まる社会の一大激変の過程の中で、高まる市民意識を基に居住の権利の実現に向けた居住貧困当事者の権利要求や、立法化過程への参加を通じた積極的な市民的・政治的な権利の向上も見られた時期であった。一方1989年の住宅200万戸建設によって永久賃貸住宅制度が作られ、その後、合同再開発事業においても公共賃貸住宅(=再開発賃貸住宅)等、居住貧困層のための新たな社会的制度が導入されるようになったことは大いに評価すべきである。しかし、それにもかかわらず、住宅再開発事業による元居住者の再住率は低い水準に止まっており、その後実施された住居環境改善事業においても実質的な低所得層の居住水準の向上は見られていない。その理由として、これまでの居住貧困地域が物理的な居住環境の整備というハード面に対する事業を中心としており、当該地域に居住している居住貧困層の社会経済的なニーズには十分な答えを導いてこなかったことを指摘することができよう。そのような理由で、近年、住居地整備においても物理的な環境整備に加え、雇用や教育、そして健康及び保健・衛生のような人的資源の開発や、防犯など地域社会環境の改善を取り入れた社会・経済的水準に対する課題に取り組んでいけるよう整備事業の方向を「整備」から「再生」へと改めるべきであることが提案されている^{18) 19)}。また都市や地区単位だけではなく、コミュニティ単位の整備の重要性についても主張されるようになった²⁰⁾。

4. 貧困コミュニティにおけるコミュニティ参加

下記では以上で考察した居住地整備政策の展開において、貧困コミュニティがどのような形でコミュニティ参加を果たしてきたのかについて明らかにしたい。その際2章で取り上げたコミュニティ参加の関連議論を説明モデルとして使いたい。とりわけ、参加関連議論に関してはコミュニティ参加における政府とコミュニティとの相互関係のプロセスに最も着目し、これまで韓国で展開されたコミュニティ参加の特徴を明らかにしたい。その際政府の無視・排除に対する即時的な対応を「阻止・抵抗型」、政府に頼らずコミュニティとNGOが連携を組み現状を打開していく形を「自主管理型」、そして近年政府の貧困層向けの政策展開とコミュニティ同士の相互関係資源のネットワークの拡大を特徴とする「エンパワーメント・パートナーシップ型」に分けて分析を試みる。

4-1. 阻止・抵抗型の対応から自主管理型のコミュニティ参加へ

(1) 阻止・抵抗型住民運動の展開

先述したように都市貧困居住地の初期形成期でもあった1950~1970年代は、まだコミュニティは利害に対する反射的な対応の程度に止まっていた時期であった。一方都市再開発が本格化し始める1980年代~90年代になると、組織化・連帯化が図られるようになる。それによって当時横行していた暴力を伴った非人道的な強制撤去は国際社会で告

発される^{21) 22)}に至った。1980年代に入り、木洞(1984)・舎堂洞(1985)・上溪洞(1986)闘争等を経て「ソウル市撤去民協議会」(1987)という撤去民の連帯組織が結成される。それに続き住民組織の連合体として「居住権実現のための国民連合」(1990)という組織が創立されることとなり、本格的な「居住の権利」を目標として掲げた運動を展開していくことになる。その他にも都市貧民の生存権確保のための露天商連合組織や、宗教社会運動の一環として活動していた「天主教都市貧民会」・「基督教都市貧民宣教協議会」等はこの時代を中心に展開してきた代表的な運動組織である。

(2) コミュニティ主導の自助開発型コミュニティ参加

① 再定住のまちづくり・コミュニティ参加:「ボグンジャリ」・「ハンドク住宅」・「モクファ・マウル」

「ボグンジャリ」とは、発音上は「鳥の巣」あるいは「懐かしい我が家」を意味するが、漢字を使う場合は「福音」という宗教的なメッセージが含まれることもある重義的な用語である。そもそもはソウル市内の楊坪洞で始められたコミュニティセンターの名称である。1977年にソウル都心のスラムに対する強制立ち退きに対し、郊外へと集団移住を決意し集まった住民たちが、土地ならしからセルフ・ヘルプによる住宅やインフラ建設を始めた。それに止まらず様々なコミュニティワークを展開し、やがて地域名としても使われることとなった。また、このような活動を住民に初期移住の準備段階から働きかけていたグループの名称も「ボグンジャリチーム」と呼ばれていた。

その後、1979年にソウル市内各地から強制立ち退きを受けた住民が集まり、「ボグンジャリ」コミュニティの近隣に新たに「ハンドク住宅」が、また1985年～86年には、ソウル市の「木洞新市街地開発計画」による立ち退きを受けていた住民の再定住コミュニティとして「モクファ・マウル」がそれぞれ開発され、それら全体を合わせて通称「ボグンジャリマウル共同体」と呼ばれるようになった。

ボグンジャリは、NGOs及びCBOsに対する政府の認識の欠如や、行政支援が非妥協的であったことから、再定住に際し、ボグンジャリチームというNGOが中心になって海外援助機関からの財政的援助を可能にし、再定住の途を拓いた。また、セルフヘルプ・ハウジング(ボグンジャリ)、信用組合、家内工場、生産協同事業等のコミュニティワークを通じ、住民自らのケイパビリティを向上させる可能性を広げ、コミュニティの自主管理能力を実現させた。その他にも共同体意識を高めるため、演劇、運動会、キャンプ活動等を通じ、貧困者の共同性を向上することに寄与した。その結果、住民は再定住の費用として借り受けていた融資金の返済を全額無事に終えることができたのである²⁴⁾。ボグンジャリは、再定住の後にもコミュニティ参加を促進させながら人間的な相互作用のある自主管理的な「コミュニティ」を形成していったのである。

② 地域協同共同体型のコミュニティ参加:「住民協同共同体実現のための錦湖(クムホ)・杏堂(ヘンダン)・下住(ハワン)

企画団

韓国の住宅開発事業等における撤去反対運動は、約20年もの歴史を持っている。その過程で亡くなった人は29名を数え、撤去に抗する運動の典型は阻止型運動が代表格であるとも言える²³⁾。主な運動の主体は借家人である。その運動の性格は、初期の非組織的な阻止・抵抗型から居住の権利を次第に主張し始め、代替的な居住として再開発地区内の公共賃貸住宅建設や工事期間中の臨時居住施設の供給を主張するようになった。しかし、住民の多くはその過程で保証金や移住費を受けた後、地域から去っていく場合が多かった。一部臨時居住施設によりやく入居できたとしても、運動が力尽きてしまったりする場合が多かった。しかし、その中で運動の目標を、居住の権利を守り住民の生活防衛を果たすことだけに止まらず、生活向上や住み続けられるまちづくりに置き始めたグループがあった。そのグループは、再開発事業の初期段階からコミュニティ同士の水平的な相互訪問交流・ワークショップ等を実施し、住民による総合的なまちづくりプランを構想し始めたのである(表-1参照)。なおそれを実現させる機構として「企画団」を組織し、表-1にあるそれぞれの「協同共同体部門」を中心とした自助戦略を遂行しながら地域の空間的・生活環境的な再編に向けて取り組み始めた。それらは、既存の社会の制度的な枠組を変更あるいは活用することを通じ、また活動内容においても住民自身の持っている技術が用いられるよう試みながら推進された点に特徴がある。

表-1 錦湖・杏堂・下住地域マスタープラン実践構想

区分	年度	地域変化	段階	推進内容							
初期	1987	5年日常生活期	センター活動	臨時居住施設で生活する住民(6地区、250世帯)							
	1992										
第1期	1993	再開発本格化	再開発本格化	住民参加型共同方式の住民運動展開							
	1994				構想	対策委から臨時居住団地自治会へと転換					
	1995				地方自治4代選挙	企画団発足	経済協同	生産協同	生活協同	社会福祉	
	1996				第15代総選挙	分野	分野	分野	分野		
	1997				大統領選挙	準備及び実験期	経済共同体	協同作業場	地域消費者	地域住民の	
	1998				地方自治選挙	住民協同	協同組合	協同組合と	協同組合と	教育、社	
第2期	1999	本格化期	協同組合の設立	協同組合の実験	協同組合の展開	協同組合の展開	協同組合の展開				
	2000							地方再編(再開発完了)	協同組合の展開	協同組合の展開	協同組合の展開
	2001							公共賃貸住宅入居及び生活基盤造成	協同組合の展開	協同組合の展開	協同組合の展開
	2002								協同組合の展開	協同組合の展開	協同組合の展開
第3期	2003	分界別安定期	分界別安定期	1 各分野専門実務力の確立 1) 経済協同: 協同の哲学+実務力+管理能力	2) 生産協同: 住民の持つ技術の協同化+資本金の形成+販売網構想	3) 生活協同: 食品、環境等の協同化+農村生産者との出会い+共同購買力向上	4) 社会福祉: 社会福祉資格取得+地方自治体との協力+住民福祉共同体の開発				
	2004							住民運動の拡大	本格的な地域自治活動の展開		
	2005							まち共同体の実現			
	2006										
	2007										
	2008										
	2009										
2010											

出所: ジョン・イルウ(=ジョン・デイリー)・朴在天²⁴⁾

(3) 協同組合型のコミュニティ参加: 生産協同組合活動

1990年代に入ってからは貧困層による自主的な生産協同組合活動が様々な形で本格化され始めた。残念ながらこれらの活動は、概ね失敗に終わることが多かった。しかし諦めず試行錯誤を繰り返しながら、貧困層の手持ちの技術を生かし、資本主義社会の矛盾を越えたオルタナティブを求めた活動に乗り出して行った。その結果、多くの貧困地域で生産的協働を通じたコミュニティづくりを目指し、住民とコミュニティワーカーの共同で多様な形の生産協同組

合が作られるようになったのである。協同生産方式を目指したこのような流れは、今では引き続き(後述する)「自活後見機関」による「自活共同体」の試みとして制度的にも包摂されるに至っており、これまでの貧困層自らによる生産的実験に対する肯定的な評価から社会的合意を得ることができたと言っても過言ではないのである。

4-2. エンパワーメント・パートナーシップ型コミュニティ参加の展開

都市貧困層における上記のようなコミュニティ参加の展開は、今やその一部は脱貧困政策として制度的に包摂され、様々な形での取り組みがなされるようになってきている。これらこそ貧困層自らのニーズによって打ち出されたプロセスを取り入れた対応であり、支援的な政策環境の下で行われるエンパワーメント・パートナーシップ型コミュニティ参加の例であると言えよう。

(1) 「自活事業」の推進: 「自活後見機関」と「自活共同体」

「自活事業」は、既存の生活保護に代わり2000年から施行された「国民基礎生活保障制度」の受給者の中で、勤労能力を持っている人を対象に教育及び勤労活動に参加することを条件に給付を受けられるようにする条件付賦課制度の一環として実施された。「自活後見機関」は、そのような「自活事業」を実施する機関として位置付けられるが、保健福祉部(日本の厚生労働省に当たる中央省庁)が運営費を出して民間に委託・運営させており、その規模は全国232か所に達している(2004年3月現在)。「自活後見機関」の役割は、一般の労働市場への就労が困難な貧困層の自立のための「自活勤労」や、「自活共同体」起業へのサポート等の実施である。「自活勤労」は、本人の欲求及び勤労能力の度合いにより、「就労型自活勤労事業」とより一層の経済的自立を目指す「市場型自活勤労事業(アップグレード型)」とに区分されている。「自活共同体」は、貧困層住民の参加に基づき、協同作業チームを結成・運営し自立基盤をつくる組合形態の組織で、自治体を実施する事業の優先的な委託や、自活促進のための各種事業に対するサポートを受けられる仕組みになっている。主な事業内容として、修理の必要な低所得層(=基礎生活保障の受給者)住宅に対する無償修理を行う「家屋修理自活事業」、「生ゴミリサイクル事業」の他、「ホームヘルパー」や「無料看病」等のような「社会的企業」の意味を持つものが挙げられる²⁵⁾²⁶⁾。

(2) 社会連帯銀行

社会連帯銀行は、これまで貧困層の自主的な生産協同組合等に対し資金援助を行ってきた「ミョンレバン信用組合」やバングラデシュのグラミン銀行からアイデアを借り、韓国版マイクロクレジットを掲げて活動を始めた「楽しい組合」などの先験的な事例を引継ぎ2002年に設立された。上記で取り上げた「自活事業」とも緊密な関係を持っており、主として貧困層の創業や自活事業による「自活共同体」を支援対象としており、創業資金の貸し出し、教育・訓練、経営・技術サポート等を活動内容としている。社会連帯銀行の役割は、既存の金融機関にアクセスできない貧困層、つま

り担保や保証能力を持っていない人々に貸し出しや保証サービスを提供し、労働市場への参加を可能にするよう支援することである。また経済的な収益は少なくとも社会的な効用性が高い零細企業のための創業資金を貸し出し、社会的市場を拡大することや、創業資金を貸し出した後も持続的な事後管理を通じて事業が安定的に定着できるよう支援すること等もその役割の一つである。これまで合計81の創業に総12億3千7百万ウォンを支援しており、一起業当たりの平均支援金額は約1千5百万ウォンである²⁷⁾²⁸⁾。以上のように社会連帯銀行は、既存の再分配的な貧困アプローチとは異なり、貧困層に対する生産主義的な(productivism)社会的プログラムとして機能していくための一つの試みなのである。

5. 韓国におけるコミュニティ参加の総合

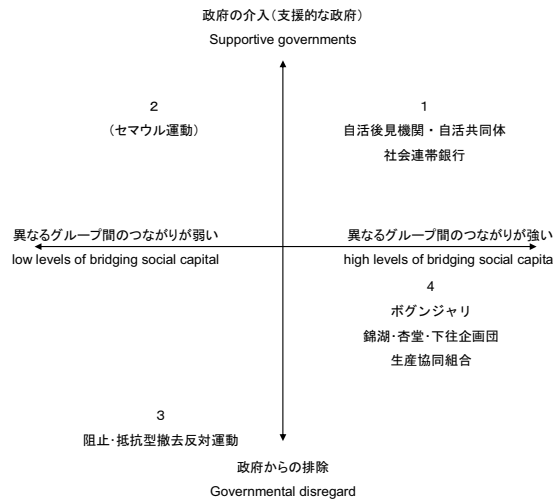
これまで、アジアの発展途上国におけるコミュニティ参加の概念や実践を検討し、それらに関係付ける形で韓国の事例について分析を行った。概括してみるとチョーギルは政府の態度に重点を置きコミュニティ参加を分析しているが、ソーシャルキャピタル論では単なる政府の態度のみならず政府とコミュニティとの相互作用(=シナジー)の重要性を論証している。なおコミュニティにおいても内部の結束だけではなく、接合型ソーシャルキャピタル、つまり異なるグループや政府などとの関係の重要性が指摘されている。本論文では先述したコミュニティ参加関連の議論を説明モデルとして用い、それに韓国での諸事例を当ててみることにする。それに伴い図-1縦軸では政府の態度あるいは介入の向き(貧困コミュニティに対する態度が支援的か、無視や排他的なのか)を、横軸ではコミュニティ同士、またはコミュニティを取り巻くマクロ的な制度環境等へのアクセス等の度合いを示し、以上で取り上げた代表的なコミュニティ参加事例を当てて分析する(図-1参照)。

先述したように、3象限と4象限におけるコミュニティ参加は、現在の1象限で位置付けられているそれぞれのプログラムの形成に多くの影響を与えてきた。しかし、その間には、4象限の段階で数えられないほどの失敗と挫折の経験が積み重ねられているのは既述のとおりである。現在の政府は、貧困政策や居住政策について以前のどの政権に比べても支援的である。しかし、その背景にはやはりこれまでの貧困コミュニティからの働きかけによる影響があることを見逃してはならない。従って、1象限の展開には、4象限のコミュニティの持つ経験的・関係的資源が蓄積された結果が反映されており、それに加え、支援的な行政とパートナーシップを組むなど、新たなコミュニティ参加が進められている。2象限の時代は、政権はある意味では支援的であったが、コミュニティ同士の繋がりや政府との関係が一方向的であった。この場合は本稿では取り上げなかったものの強権的な政府主導で行われてきた「セマウル運動」が代表的である。しかし、最悪の場合、政府の貧困層に対する無視や排除、さらにはコミュニティ外部の資源や組織とも繋がりを持っていなかった時期には、「阻止・抵抗

型」の対応がなされたこともあった。4象限の場合は、政府がコミュニティの自主的な開発について関心を示さず、コミュニティの自主管理によってコミュニティ参加が進められる。この点においても1象限は4象限からの先験的な影響を受けているのである。現在、それは行政とのパートナーシップという制度的包摂の形で展開されている。

以上で概観したように、韓国におけるコミュニティ参加の展開は様々な過程を経てきたことがわかる。それは場合によっては政府に対する権利主張という形でそれまで無視され排除されてきた貧困者の声を組織したり、またある時には無能な政府に代わってコミュニティ参加を通じ開発の主導役を演じてきたこともあった。既に言及したとおり、現在の韓国におけるコミュニティ参加はそのようなコミュニティからの途切れない挑戦の結果でもある。しかし、経済的には資本のグローバル化が進む中で社会的にも二極化が進められ、路上にはホームレスが増えている。また働いても貧困線の底辺から抜け出せない労働貧困層(working poor)もますます都市問題化されてきている。それらの問題は韓国のコミュニティ参加においても新たな挑戦と課題を意味することになる。これまでのコミュニティ参加で蓄積した実践の制度化という異なる政策・制度的な環境の中で、既存の活動理念を保ちつつ、新たな制度的な環境を取り込んでどのようにこれらの問題に取り組んでいけるかが問われている。また、同時に慣習的で伝統的な貧困アプローチとは異なる、新たな理念と実践が求められている。

図-1 韓国におけるコミュニティ参加の説明モデル



<謝辞>本論文の執筆において日本福祉大学の穂坂光彦教授より貴重なコメントをいただいたことをここに記して感謝したい。

【補注】

- (1)社会連帯銀行・自活後見機関(低所得層向け家屋修理事業団)等に対し参加活動の内容・行政や他の関連機関とのパートナーシップ・ネットワークの度合い・特徴等についてインタビューを行った。
- (2)タイの「都市コミュニティ開発事務局」(UCDO、現在はコミュニティ組

織開発機構(CODI)も同様の事例として挙げられよう。詳しくは、ソムスック⁷⁾を参照。

【参考文献】

- 1)ESCAP(1996), *Living in Asian Cities*, UNDP.
- 2)穂坂光彦(1997),「アジアのインフォーマル居住地への政策対応」、日本寄せ場学会、『寄せ場』(No.10)
- 3)城所哲夫(2001),「開発途上の都市貧困地域における住民主導型の居住環境改善事業と計画思潮」、『都市計画』(234)
- 4)穂坂光彦(2001),「オランギー地区環境整備の都市計画論的考察」、穂坂・篠田編、『南アジアの都市環境マネジメント』(文部省科学研究費・特定領域研究(A)「南アジアの構造変動とネットワーク」)
- 5)Amstein, S. R.(1969),“A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35(4), pp. 216-224.
- 6)Choguill, M. B. G.(1996),“A Ladder of Community Participation for Underdeveloped Countries,” *Habitat International*, vol. 20(3), pp. 431-444.
- 7)ソムスック・ブーンヤンチャ(2005),「スラム住民による自治を可能にした支援策」、『オルタ』(2005年5月号)、アジア太平洋資料センター
- 8)Evans P.(1996),“Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy,” *World Development*, Vol.24, No.6, pp.1119-1132.
- 9)Woolcock, M.(1998),“Social Capital and Economic Development: Toward a theoretical Synthesis and Policy Framework,” *Theory and Society*, Vol.27, pp.151-208.
- 10)Narayan, D.(1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Poverty Group, PREM, World Bank.
- 11)坂田正三(2001),「社会関係資本と開発：議論の系譜」、佐藤寛編、『援助と社会関係資本：ソーシャルキャピタル論の可能性』、アジア経済研究所
- 12)辻田祐子(2001),「政府と市民のシナジー：都市環境衛生のパートナーシップの問題点」、佐藤寛編、『援助と社会関係資本：ソーシャルキャピタルの可能性』、アジア経済研究所
- 13)アジア経済研究所(1995),『発展途上国の都市化と貧困層』
- 14)ソウル市政開発研究院(1996),『ソウル市住宅改良再開発沿革研究』(韓国語)
- 15)ソウル市政開発研究院(2001),『ソウル20世紀空間変遷史』(韓国語)
- 16)河晟奎(2000),「住宅政策評価ト省察」、河晟奎他、『住宅、都市、公共性』、ソウル：博英社(韓国語)
- 17)金秀顯(1996),「韓国公共賃貸住宅政策ノ展開過程ト性格」、ソウル大博論(韓国語)
- 18)大統領秘書室社会統合企画団(2003),『住居地整備事業ノ葛藤様相ト公共性提高方案』(韓国語)
- 19)ベ・スンソク(2001),『老朽不良住居整備施策改善ノタメノ韓・英共同研究』、安養：国土研究院(韓国語)
- 20)ホン・インオク(2000),「コミュニティ中心ノ住居地整備ト公共参与」、河晟奎他、『住宅、都市、公共性』、ソウル：博英社(韓国語)
- 21)ACHR(1989), *Battle for Housing Rights in Korea*, Bangkok: ACHR.
- 22)ACHR(1991), *Urban Poor Housing Rights in South Korea & Hong Kong*, Bangkok: ACHR.
- 23)韓国都市研究所(1998),「撤去民ガ見タ撤去」(韓国語)
- 24)ジョン・イルウ・朴在天(1998),「共同体形成ノ意味：シフン・ボグンジャリ・マウルト 錦湖・杏堂・下往地域事例ノ場合」、『不良住宅再開発論』、ナムナム出版(韓国語)
- 25)韓国自活後見機関協会 <http://www.jahwal.or.kr>(韓国語)
- 26)保健福祉部・韓国自活後見機関協会(2002),『全国自活後見機関事業案内：希望ヲ分チ合ウ仕事場』(韓国語)
- 27)李ゾンス他(2004),『自活支援ノタメノ民間創業支援期間運営方法論研究：社会連帯銀行ヲ中心トシテ』、大統領諮問貧富格差・差別是正委員会(韓国語)
- 28)社会連帯銀行 <http://www.bss.or.kr/web>(韓国語)