

韓国の住宅事情と住宅政策の概況

住宅・都市整備公団住宅都市総合研究所 海老塚良吉

はじめに

隣国、韓国の住宅問題・住宅政策について、これまで日本では紹介された論文の数はあまり多くはない。しかし、韓国の研究者は数多く日本に留学し、日本の経験や研究成果を取り入れて韓国の住宅政策、都市政策を立案する上で参考にしている。

地理的に近く、文化的な共通性の高い韓国の住宅政策の取り組みと経験は、日本にとっても参考になる点が多く、政策が実社会に与える影響を予測する上で重要な研究対象になると思われる。本稿では、1995年の人口及び住宅センサスを用いてソウルを中心とした住宅事情を概観し、これまでの住宅政策の流れと1997年の住宅対策を紹介したい。

ソウル首都圏への人口の集中

韓国では1945年以降、農村から都市への急激な人口移動が進み、とりわけ首都圏へ人口が集中した。ソウルの人口は1960年の224万人から1990年には1063万人へと4倍以上に増加している（表1）。ソウルの人口密度は169人/haと国内で最も過密な都市となっていて、住宅だけではなく交通や環境面でも深刻な都市問題に直面している（朴[1998]、p88）。しかし、首都圏の人口増加は続いているものの中心部のソウルの人口は90年から95年にかけて減少し始めている。

表1 韓国の首都圏への人口集中

（上段：千人、下段：％）

	1960年	1970年	1980年	1990年	1995年
全国	24,989 100.0	30,852 100.0	37,407 100.0	43,520 100.0	44,609 100.0
都市	6,997 28.0	12,685 41.1	21,401 57.2	32,397 74.4	35,037 78.5
首都圏	5,198 20.8	8,731 28.3	13,279 35.5	18,583 42.7	20,189 45.3
ソウル	2,445 9.7	5,536 17.9	8,364 22.4	10,627 24.4	10,231 22.9

*1 都市とは人口5万人以上の地域。

*2 首都圏とは、ソウル、仁川、京畿道の地域。

出典) 朴[1998]、p89

ソウルの住宅事情

ソウルの住宅事情を1995年の人口・住宅センサスから概観すれば次のようになる。

住宅の所有形態

ソウルの持ち家率は39.7%と全国平均の53.3%よりも低い。ソウルでは賃貸住宅のチョンセが43.8%と最も多い。傳賃(チョンセ)というのは、住宅価格の50%程度を家主に預け、期限を定めて住宅を借りる形態で、韓国だけの特別な賃貸借様式である。(朴[1998]、p89)。チョンセ金は、居住単位空間を専用利用する対価として住宅の所有者に支払われる保証金を意味する。チョンセ金は住宅価格の3~7割に及び、所有者はこれを運用することによって収益を得る。契約期間が満了すると全額借家人に返還しなければならないが、通常、新規に賃貸契約を結ぶ借家人が支払うチョンセ金が返済に当てられる(檜谷[1997]、P103)。月賃(ウォルセ)とは毎月賃貸料を払う通常の賃貸住宅形式であるが、ソウル、韓国全体ともに全世帯の15%とそれほど多くはない。

表2 住宅の所有形態(1995年)

(上段:千世帯、下段:%)

	総世帯	持ち家	傳賃	月賃	無償
ソウル	2,977 100.0	1,179 39.7	1,300 43.8	445 15.0	42 1.4
全国	12,958 100.0	6,910 53.3	3,845 29.7	1,875 14.5	328 2.5

出典) 朴[1998]、p90、表4。原典は1995年人口及び住宅センサス。

住宅水準

1世帯当たりの住宅規模はソウルでは専有面積16.2坪と全国平均の17.7坪より小さい。しかし、設備水準はソウルの方が全国平均よりも高く、水洗便所比率は81%、温室浴室専用率は79%などとなっている。一世帯一住宅比率は、住宅数の定義に後述するように注意する必要があるが、全国平均の82%より低い71%となっている。

表3 各世帯の住宅水準(1995年)

	一世帯一住宅比率	世帯当り専有面積	水洗便所比率	立式台所専用比率	温水浴室専用比率
ソウル	71.2%	16.2坪	81.1%	86.7%	79.4%

全国	81.7%	17.7坪	68.6%	82.9%	73.4%
----	-------	-------	-------	-------	-------

出典) 朴[1998]、p90、表4、表5。原典は1995年人口及び住宅センサス。

住宅普及率

韓国では住宅問題を扱う場合に、住宅普及率という概念を頻繁に利用する。住宅普及率とは住宅不足率を示す指標で、普通世帯数(単身世帯を含む)に対する住宅数の比率であるが、住宅数及び世帯数の定義が日本と異なることに注意が必要である。

韓国の人口・住宅センサスでは、住宅とは構造的に独立したものであると同時に、一つの売買の単位でなければならない。日本の住宅統計では独立した住宅とされる専用の台所や便所を持った住宅でも、独立して売買の単位とならない住宅の場合は韓国では1住宅として数えられていない。

ソウルの全世帯数2,977千世帯のうち86.7%の2,581千世帯は専用の立式台所をもっているが、住宅数は1,688千戸となっている。

このように注意が必要な指標であるが、住宅普及率(住宅数/世帯数)はソウルでは62.1%で全国の86.0%より低く、ソウルの住宅不足が全国平均よりも深刻なことが理解できる。(1995年)。なお、ソウルの住宅普及率は75年から85年にかけては低下し85年には54.3%になったが、90年は56.0%、95年には62.1%と向上してきている。

表4 ソウルの住宅普及率の推移

(単位:千戸、千世帯、%)

	1975年	1985年	1995年
住宅数 A	744	1,176	1,688
総世帯数	1,376	2,324	2,966
普通世帯数 B	1,321	2,168	2,717
住宅普及率 A/B	56.3	54.3	62.1

出典) 朴[1998]、p90、表3(「総世帯-単独世帯」を「普通世帯」とする)。原典は1995年人口及び住宅センサス。

住宅の建て方

ソウルでは一戸建ては34%と少なく、多くは集合住宅形式である。アパートが42%と最も多く、連立及び多世帯住宅が21%を占める(表5)。後述するように、最近の韓国の新規住宅建設戸数の8割はアパートとなっている。

なお、韓国では、アパートとは、5階建て以上の住宅を意味し、多世帯住宅とは、4階建て以下の1棟の延床面積が200坪以下の共同住宅で、完全に区画されて区分所有が可能な住宅である。なお、区分所有することができない多世帯住宅は、多人口住宅と呼ばれる。(朴[1998]、p90、

檜谷[1997]、p103-p104)

韓国のアパートの大部分は分譲住宅である。賃貸アパートが韓国の住宅ストックに占める比率は5%、ソウル賃貸アパートは全住宅の2%未満に過ぎない。賃貸住宅のアパートには、2種類があって、多くは5年後に分譲住宅に転換される賃貸型アパートであり、賃貸住宅として継続して利用される住宅は永久賃貸住宅と呼ばれる。韓国の永久賃貸住宅は、大韓住宅公社と地方政府が供給した19万戸弱しかない(朴[1998]、p91)。これは全世帯の2%弱であり、日本の公的借家比率の7%よりも低く、アメリカの公営住宅費率1.4%に近い値である。なお、永久賃貸住宅の74%は大韓住宅公社が建設したものである(1997年3月の公社研修所李建築部長の報告会資料より)。

表5 住宅の建て方(1995年)

(上段:千世帯、下段:%)

	合計	一戸建	アパート	連立及び 多世帯住宅	非居住用 建物内住宅
ソウル	1,692 100.0	568 33.6	717 42.4	353 20.9	53 3.2
全国	9,216 100.0	4,383 47.6	3,447 37.4	1,062 11.6	321 3.5

出典) 朴[1998]、p90、表6。原典は1995年人口及び住宅センサス。

住宅政策の概況

韓国のこれまでの住宅政策の目標、建設戸数計画の流れを、国土総合開発10カ年計画、経済社会発展5カ年計画、住宅建設10カ年計画等の中から抜粋して示せば、表6のようになる。1960年代は住宅供給の拡大が目標とされ5年間で50万戸の住宅建設等が計画された。1970年代の後半には公共住宅建設を促進して、5年間で100万戸以上の住宅建設を行った。1988年からは住宅200万戸建設計画が始まり、倍増する目標がたてられこれを達成している。

1962年からの第1次経済社会発展5カ年計画以降の5年間ごとの住宅建設戸数は、図1のようになり、1980年代半ばまでは5年間で100万戸(年間20万戸)程度であったものが、80年代後半以降は200万戸を越えていることがわかる。

表6 各種計画における住宅政策目標

別紙1

図1 経済開発時期別の住宅建設状況

別紙2

韓国の1982年より95年までの毎年の住宅建設の推移を公共部門と民間部門の別に見れば表7のようになっている。この期間に建設された住宅543万戸のうち、57%が民間部門により供給されている。

近年の住宅建設戸数の大部分はアパート形式であり、例えば1995年の住宅建設戸数61万9千戸の場合、アパートが49万7千戸（80%）、連立住宅が6万6千戸（11%）、一戸建てが5万6千戸（9%）となっている。（建設交通部、建設統計年報より）

表7 住宅建設戸数の推移

（単位：千戸）

年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	91年	92年	93年	94年	95年
公共	68	82	114	132	153	167	115	162	269	164	195	227	258	236
民間	123	144	108	95	135	78	202	300	481	449	381	469	364	382
合計	191	226	222	227	288	244	317	462	750	613	575	695	623	619

出典) イム・スンジク[1997]、表10より作成。原典は大韓住宅公社、住宅通計便覧1996

1996年及び97年度の住宅建設計画は表8のようになっており、公共部門が20万戸、民間部門が30万戸前後となっている。

表8 1997年度住宅建設計画

（単位：千戸）

	96年計画	96年実績	97年計画
公共部門	200	232	200
公共分譲住宅	85	102	75
公共賃貸住宅	65	105	75
勤労福祉住宅	35	19	35
社員賃貸	15	6	15
民間部門	350	360	300～400
合計	500～600	592	500～600

出典) 李元宰[1997]、p19

住宅資金がどの事業主体に流れているかをみると、民間住宅建設業者が65%と最も多く、ついで大韓住宅公社の18%であり、地方自治体は8%と少ない。

表9 住宅資金の事業主体別貸出額（1996年）

(単位:上段 10億ウォン、下段 %)

合計	地方自治体	大韓住宅公社	民間住宅建設業者	宅地造成業者
4,628	376	833	2,998	420
100.0	8.1	18.0	64.8	9.1

出典) 参考文献 6、P17

大韓住宅公社と韓国土地公社

韓国の住宅供給に占める公的機関の役割は大きい。韓国では住宅建設は大韓住宅公社が、住宅地供給は韓国土地公社が分担してきた。

大韓住宅公社は1962年に設立され96年末までに約103万戸の住宅を建設してきた。62年以降、5年間ごとの建設戸数は表10のとおりとなっている。近年は年間7万戸程度を建設し、内訳としては分譲住宅3万5千戸、賃貸住宅1万5千戸、低所得勤労者住宅2万戸を想定していた。公社の職員数は7,060名、内訳は事務職1,371名、技術職2,392名、雇員3,297名となっている(1997年3月の公社研修所李建築部長の報告会資料より)。しかし、97年末からの韓国経済の不況下で建設戸数が激減し、現在は大幅な職員の削減が進められている。

表10 大韓住宅公社の5年毎の住宅建設戸数

(単位:戸)

期間	1962-66	1967-71	1972-76	1977-81	1982-86	1987-91	1992-96
建設戸数	5,159	7,739	54,420	154,031	186,678	274,961	346,145

韓国土地公社は、1975年に土地金庫として創立され、79年に韓国土地開発公社に拡大・改編された。89年には城南、盆唐などの新都市宅地開発事業に着手し、95年に韓国土地公社に改名された。1975年から95年の間に1万6千haの住宅地を取得し、1万4千haを開発し、1万5千haの住宅地を供給している(1997年3月の韓国土地公社土地研究所の林氏の報告会資料より)。

1985年から95年までの住宅地の供給実績は表11のとおりである(韓国土地公社の2時点の年報より作表)。ちなみに89年の2,104haの住宅地は25万9千戸の住宅用地として利用でき、92年の1,471haの住宅地は18万4千戸の住宅として利用できることとされている。住宅地の供給量は89年をピークとして95年には半減している。

表11 韓国土地公社の住宅地供給

(単位:ha)

年	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
住宅地	503	676	877	708	2,104	1,913	1,302	1,471	1,354	1,256	1,135

近年の住宅施策

1980年代末まで韓国の住宅市場は、慢性的に住宅が不足し、住宅価格が急騰した。しかし、

1988年の「200万戸住宅建設計画（1988-92年）」（盧泰愚大統領の選挙公約）の推進により、90年代に入ると毎年60万戸が建設されるようになり、1991年以降は住宅価格が安定的に推移している。近代的な設備を備えた高層住宅が供給され、月の村（屋根の破れ目から月が見えるような家の集まり、韓国のスラム地区のこと）などの老朽住宅が建て替えられてきた（李元宰[1997]、p17）。

韓国では1990年～95年の5年間に消費者物価は16.8%増加したが、住宅価格指数は8.5%下落した。住宅価格の対年収倍率は90年の11.6倍から95年には5.3倍に低下した。96年から住宅価格は上昇に転じているが物価上昇率を下回っている。（金[1997]、p23）

韓国では、住宅供給を確保するために、また、住宅価格の安定のために、これまで次のような施策を実施してきた。（李春照[1997]、p K-1-3～5）

国民住宅基金：1981年に設立され、低所得層が入居できる小型住宅の建設に融資される。96年末までに融資されたこの国民住宅の実績は245万戸で、同期間に建設された全住宅680万戸の36%になっている。

公共宅地の供給：82年から96年にかけて大韓住宅公社や韓国土地公社等の公共が供給した宅地は121百万坪（約4万ha）で247万戸の住宅を建設することに使用された。住宅の値上がりが社会的な問題として台頭していた1980年代末以後、ソウル周辺で5つの新都市が住宅供給の拡大に寄与した。

小型住宅建設の義務化：限定された宅地と財源で住宅問題に対処するため、1990年から小型住宅の建設義務比率制度を導入して、一定の住宅戸数を85m²及び60m²以下にするように義務化した。その結果、小型住宅の建設は増加したが、地域別の需要特性や団地規模を考慮しないで画一的に適用したため、未分譲住宅（売れ残り住宅）を生み出す要因となった。

アパート分譲価格統制：住宅価格の上昇を抑制して実需用者が低廉な住宅を購入できるように1977年に新規アパートの分譲価格統制が導入された。当初は坪当たり分譲価格を一律的に規制する方法だったが、89年からは原価連動性に転換された。統制は住宅取引の大部分を占める既存住宅には適用されず、住宅価格を安定させる効果はあまりなかった。新規の分譲価格より既存住宅の価格が高いために投機的な需要を引き起こし、住宅建設の投資意欲を減衰することになった。

1997年度の住宅政策

1997年度に重点を置いて推進すべき住宅政策の基本方向として、李元宰（建設交通部住宅政策課長）は下記のように述べている。（李元宰[1997]、p18）

「第一に、住宅の量的不足問題を早期に解消して、最近の住宅市場の不安定さに対応し、住宅価格の安定基盤を確固として維持していくため、住宅を安定的に建設、供給する計画である。このため、宅地、資金といった住宅の生産要素供給を円滑に行う一方、不動産投機を徹底的に抑えて、不労所得を防止し、実需用者中心に住宅が供給されるように図ることとしている。

第二に、住宅を持たない庶民の居住の安定を強化するため、政府の支援を引き続き傾けていく方針である。特に、自力で持家確保ができない賃借世帯の居住の安定のため、公共賃貸住宅建設を拡大し、公的住宅資金や宅地供給条件も改善し、低所得者の負担を出来る限り軽減することとしている。

第三に、所得増加や居住環境への関心の高まりにつれ、住宅需要が次第に多様化、高級化している傾向に対応し、良質で快適な住宅が供給されるよう、各種制度を整備していく計画である。民間企業の創意と活力が最大限発揮されるよう、各種規制を引き続き緩和する一方、住宅

団地開発の際にも交通、環境といった質的要素を考慮する方策も講じていく計画である。また、民間の賃貸住宅事業を健全に育成し、多様化する賃貸需要に対応するよう図っていく計画である。」

1997年度の住宅建設計画では（表8）、前年度と同様に20万戸の公共部門（無住宅庶民のために全戸数18坪、60m²以下）の住宅建設を予定しているが、分譲を7万5千戸と前年度より1万戸減らし、公共賃貸住宅を1万戸増加して7万5千戸にしている（5年後に賃貸住宅から分譲住宅に転換する住宅に対する国民住宅基金の戸当たり支援規模を1,800～2,000万ウォンに引き上げる）。低所得借家階層に対する傳賃資金援助も拡大し、世帯当たり融資限度額を750万ウォンに引き上げた。（李元宰[1997]、p19）

なお、公共賃貸住宅の建設に対しては、1992年～93年には資金の50%を財政から支援していたが、94年以降支援が中断され、国民住宅基金の支援を受けて民間が建設する賃貸住宅は大部分が地方部で供給されたため、庶民の居住安定に大きく寄与することができていない（金[1997]、P24）。

民間部門については、1997年1月から首都圏と大都市以外の地域における中・大型マンションの分譲価格規制を廃止、小型マンション（専用面積18坪以下）についても95年11月から97年7月にかけて4次にわたって段階的に緩和した。合わせて小型住宅義務比率制度も緩和し（売れ残りマンションの大半が小規模住宅に集中しているため）、住宅普及率の高い地域では廃止し、京畿道と光州については、25.7坪、80m²以下の義務比率を75%から60%に下げた。また、首都圏以外の地域では、マンション再当選制限期間を、国民住宅（28.5坪以下）は5年に、それ以外の住宅では3年に短縮して応募機会を拡大した。売れ残り住宅は95年に15万2千戸に達したのをピークに、97年4月には8万戸に減少している。（李元宰[1997]、p20、金[1997]、P24）

政府では、年間60万戸の住宅建設に必要な宅地量を1,890万坪と予測し、この内60%を韓国土地公社と地方公共団体の公共宅地開発により供給する計画で、残り750万坪を民間部門で供給する予定である。

その他の住宅関連制度として、住宅価格の安定のため、不動産実名制、土地取引許可制、不動産電算網などの投機抑制制度を続行して、投機が起きないようにする。

また、住宅再開発事業の施行の際に地方公共団体の公共施設整備の負担範囲を規定し、事業施工者の負担を軽減して事業の活性化を図る一方、居住改善事業を活性化するため、地区指定の面積制限（2,000m²以下）、住宅規模（18坪以下）の規制を緩和し、住宅改良に対する融資金（戸当たり300万ウォン）を引き上げる計画である。

マンションの維持管理が重要な問題としてなってきたため、共同住宅の管理令を改正して、不法構造変更に関する基準を明確に規定し、管理主体と入居者団体の役割を具体化する一方、大韓住宅公社の下に維持管理専門会社を設立し、この分野に関する研究及び制度整備方策を推進する計画である。（以上、李元宰[1997]、p21-22）

韓国住宅銀行が97年8月に民営化されて商業銀行に転換され、金利自由化がされた。公共住宅金融である国民住宅基金に対する財政の貢献度は依然不十分であった。（李元宰[1997]、P25）なお、韓国住宅銀行は1967年に設立された政府出資の特殊銀行で唯一の住宅金融専門機関であった。韓国住宅銀行は国民住宅基金の業務も受託していることから、96年末には全住宅資金貸出残高のうち87%を取り扱っていた。（参考文献6、p6）

今後の住宅政策の課題

金京煥（西江大学経済学科教授）は今後の住宅政策の課題として、次の点を上げている（金

[1997]、P25-27)。

居住問題を自力で解決できる階層に対しては、住宅市場と金融が円滑に機能するように整備し、自力で解決できない階層に対しては、住宅ではなく人が中心になる方式で政府が支援をする。

高齢化や単身世帯の増加に弾力的に対応できるように各種規制を緩和し、価格規制や小規模住宅建設義務比率を廃止する。

ソウル市は1997年、最低居住水準と誘導基準を世帯人員別に定めた。最低居住基準未済世帯の解消のためには、公共賃貸住宅の供給拡充と傳賃保証金融融資制度の改善と賃貸料補助制度の導入が重要である。公共賃貸住宅の建設及び維持管理財源確保のために地方公共団体住宅基金の設立も考慮する必要がある。この場合、国民住宅基金に投入される第1、2種国民住宅債券収入の一部と不動産関連の地方税収入の一部が財源になりうるだろう。

市場の需給と関係のない住宅普及率に代わり、世帯所得に対する住宅価格比率や世帯所得に占める家賃割合、居住水準の量的、質的指標などを政策指標として活用し、最低基準に達していない世帯に関する統計を周期的に作成して、低所得層住宅政策の効果を評価すべきである。

おわりに

ソウルでは土地所有者が組合を設立し、民間建設業者が既存住宅を取り壊して高層住宅を建設する住宅事業が広範に実施されている。容積率を400%まで許容し、住棟間の規制を緩和して建設を促進してきたが、居住環境や従前居住者対策など大きな問題をもたらしている。これらの事業の内容や課題については別の機会に紹介したい。

写真1 大韓住宅公社の永久賃貸住宅(ソウル郊外プンタンニュータウン)

写真2 ソウル市内の低層住宅密集地(冠岳区蘭谷地区)

参考文献

- 1 朴 信映[1998]「ソウルの再開発と住宅問題」『市政研究』No.118,大阪市政調査会、1998年1月
- 2 檜谷 美恵子[1997]「韓国の住宅問題の性格と住宅政策の課題：日本の1960年代と比較して」『市政研究』No.116,大阪市政調査会、1997年7月
- 3 李元宰[1997](建設交通部住宅政策課長)「韓国の住宅政策の動向」『国土』1997年4月号、国土開発研究院。周藤 利一『韓国の住宅・都市・土地：政策と法制』1998年3月、土地総合研究所、に翻訳が所収
- 4 金 京煥[1997](西江大学経済学科教授)「金泳三政権下の住宅政策の評価と課題」『国土』1997年12月号、国土開発研究院。周藤 利一『韓国の住宅・都市・土地：政策と法制』1998年3月、土地総合研究所、に翻訳が所収
- 5 李 春照[1997](建設交通部住宅都市局住宅政策課長)「住宅分野における公共と民間の役割分担」『日韓住宅会議資料』1997年
- 6 高野 義樹[1998]「韓国の住宅金融システムと今後の方向」『月刊 住宅着工統計』1998年4月号
- 7 イム・スンジク[1997](大韓住宅公社住宅研究所)『韓国の持家政策の評価』翻訳資料