

韓国における公共賃貸住宅政策

住宅・都市整備公団研究所 海老塚 良吉

はじめに

韓国では公共賃貸住宅¹政策を1989年に初めて導入し、大韓住宅供給公社と地方公共団体が生活保護世帯等の低所得者向けに建設を開始した。当初の計画では25万戸を1992年までに建設する予定であったが、1991年に19万戸に計画を縮小した。1994年以降、国が補助をする公共賃貸住宅の供給は停止して、再開発事業地域内に居住する従前の借家人（文献1では貰入者と訳しているが本稿では借家人とする）を対象に地方公共団体の財政支援で建設される公共賃貸住宅が制度としては残され、大韓住宅公社による公共賃貸住宅の建設は中断している。公共賃貸住宅の年間の建設戸数は1990年の6万戸をピークにして、1995年には1万戸以下に減少している。韓国の公共賃貸住宅がどのような社会的、政治的背景の下で導入され、どのような原因で建設が縮小されてきたか、そして今後の公共賃貸住宅の直接建設が韓国ではどのように展望されているか、その概要を文献1（金秀顯著『韓国の低所得者住宅政策と居住運動』）により紹介したい。

ソウルの人口急増と不法占拠者への政府の対応

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。市場では住宅を入手できない低所得者層は、未利用地等に無許可で住宅を建設して居住した。ソウルでは、解放以降1961年までは、このような公有地等への不法占拠者を放置してきた。しかし、1962年以降は都心から半径5～10km内の不法占拠者を撤去、移転させて15km内に再配置するようになった。10万世帯（55万人）の都心部の不法占拠者を荒れ地に過ぎなかった広州大団地に移住させようとした計画は、71年の暴動により中断されたが、2万世帯（約11万人）が半強制的に移転させられた。他地区を含めると9万世帯（39万人）がこの期間にソウル周辺部に移住させられた。

1972年、政府は「住宅建設促進法」を制定し

*1「公共賃貸住宅」の用語には注意が必要である。韓国では1989年以前にも「公共賃貸住宅」が建設されていたが、これは5年以内の賃貸後に分譲住宅にされる分譲条件付きの賃貸住宅であった。したがって、89年に新制度ができた際には、「永久賃貸住宅」として継続して賃貸住宅として使われることが強調された。1993年からは「永久賃貸住宅」は公式には使われなくなり、「公共賃貸住宅」と呼ばれるようになったが、建物の寿命とも言える50年間の間、地方公共団体や大韓住宅公社が管理をする公営公共賃貸住宅、以前の5年賃貸後に分譲する長期賃貸住宅を含んでいる。なお、韓国では、「公共住宅」と言う場合は、国民住宅基金などの公的に調達された資金を用いた分譲住宅を含むことが多く、民間が公的資金を利用して建設、管理して5年後に分譲する民営公共賃貸住宅も、公共賃貸住宅に含まれる。

250万戸の住宅建設10力年計画を発表した。大規模な開発が進められ江南開発ブームが起きた。政府は不法占拠地の約4万棟の住宅に対して占有権を認め、既存住宅の改良による安定化政策が行われて、住宅の高密化が進んだ。

80年代にソウル市内の開発適地が枯渇するに伴って、現代や三星などの大手建設業者により不法占拠地区の開発が、土地・建物等の権利者に一定の開発利益を与えながら進められるようになった。1983年になると合同再開発事業が施行される等、民間主体による開発が大規模に進められ、1983年から95年の間にソウル市内の全不法占拠地の70%以上がアパート団地に変貌した。200力所あまりの再開発事業地区内で建設された住宅数は23万戸になる。²

合同再開発では全てが建て替えられて、部分的な修繕や改良で対応可能な住宅も消滅させる問題点があることから、公共が事業主体となる現地改良を主とした住居環境改善事業（合同住宅方式）が1989年から開始された。財政支援がないために合同再開発よりも建物所有者に経済的に不利になる等、ソウル市内ではあまり活用されていない。しかし、この制度は借家人に対する住居対策を施行令で明文化して公共の責任を強調している。³

公共賃貸住宅政策の登場

韓国では上述のように1980年代の経済成長の下で都市への人口が集中し、とりわけ首都ソウルでは住宅建設の需要が高まって、公有地などの不法占拠地区の再開発が進められた。韓国でも日本と同様に再開発事業では土地、建物の所有者が関係権利者であって、借家人には権利が認められていない。通常は住居対策費の1~3ヶ月分程度の立ち退き料が払われて借家人は新たな住宅を確保しなければならないが、働き場に近い既成市街地での住宅の確保は、借家人層にとっては容易ではない。

1984年の木洞開発事業では、立ち退きを求められた借家人たちが地区内に籠城して再開発事業に反対し、大きな社会問題となった。86年の上渓洞の反対運動をきっかけにして、宗教界、人権団体、学生運動等が参加するようになり、上渓洞の地域が撤去された後は、明堂聖堂で籠城が行われた。1987年10月には借家人に1部屋入居権を与える方式の妥協策が提示されるようになったが、紛争は収まらなかった。1987年には「ソウル市撤去民協議会」が結成され、再開発事業に伴う従前借家人の住宅運動が広がっていった。1988年にはソウルでオリンピックが開催されたが、大規模なデモや再開発反対運動が繰り広げられた。1988年9月のACRH (Asian Coalition for Housing Rights) の訪韓調査では、韓国の再開発事業に伴う従前借家人の立ち退き対策が他国と比較して不十分なことが指摘された。⁴

韓国では1986年からの経済好況の下で国際收支は黒字に戻り、株価も急騰した。賃金も上昇したが、物価や住宅価格も急騰した。1988年から89年にかけては民間分譲マンションが4ヶ月間で62%も上昇するなど、一方では土地建物の値上がり利益を享受できる人々を生み出し、他方では生活の基盤である住宅を確保できない人々を生み出した。このような中で市民や運動団体、研究者などが支援して、1989年7月に「経済正義実践市民連合」が結成され、住宅問題に対するキャンペーンや政策代替案を提示するなど、住宅・土地問題が広く社会問題として取り上げられるようになった。

1987年に就任した盧泰愚大統領は、医療保険制度や最低賃金制度を実施し、趙副大統領や文経済企画院長は、土地公概念、金融実名制などの改革的な政策を推進した。1988年4月の総選挙で少数与党となり政治的支持が低下した盧政権は、国民の住宅問題に対処するために思い切った政策を採用することを検討した。

*2文献1、p117~125

*3文献1、P129~130

*4文献1、P117

永久賃貸住宅の建設計画

政府は、住宅価格の高騰は需要に対して供給が不足していることが原因と判断して、1989年2月に「200万戸住宅供給計画」（1989年～93年）を発表してこれまでの年間30万戸前後の建設戸数を年間40～50万戸に増大させる政策を打ち出し、この計画の中で、所得10分位の第1分位である零細民（月収23万ウォン、10ウォン1円換算で2万3千円以下）を対象に永久賃貸住宅を25万戸建設することを発表した。

永久賃貸住宅の供給主体は、大韓住宅公社と地方公共団体で、専有面積7～12坪、財源としては政府財政で事業費の85%をカバーして残り15%を入居者からの保証金で賄う計画とした。事業費の4兆1400億ウォンを建設戸数で割り戻すと1戸当たりの事業費は1700万ウォン（約170万

円）である。⁵

公共賃貸住宅の建設戸数は、表1のとおりである。永久賃貸住宅としては1989年から93年まで供給され、大韓住宅公社が14万戸、地方公共団体が5万戸を建設した。1993年からは永久賃貸住宅の制度はなくなり、93年、94年の2年間で公社1万戸、地方自治体1万戸が供給された。そして、再開発区域内の借家人を対象とするソウル市の公共賃貸住宅が90年以降95年までに約4万戸、建設されている。

この3種類の公共賃貸住宅の制度を比較すると表2のようになる。生活保護等の低所得者を対象とした永久賃貸住宅や公共賃貸住宅（50年賃貸）は、1995年からは事業が中断し、再開発区域内の借家人を対象とした公共賃貸住宅だけが供給されている。

表1 公共賃貸住宅の建設戸数の推移

年度	永久賃貸住宅		公共賃貸住宅 (50年賃貸)		公共賃貸住宅 (再開発地域)	合計
	自治体	公社	自治体	公社	ソウル市	
1989	13,227	30,026				45,253
1990	19,250	40,754			2,057	60,004
1991	15,432	34,175			3,257	52,864
1992	1,583	35,123			3,574	40,280
1993	176		5,000	5,000	13,163	23,339
1994	中断	中断	5,000	5,000	9,107	19,107
1995			中断	中断	7,525	7,525
合計	49,668	140,078	10,000	10,000	38,683*	248,429

注：建設実績は着工ベースである。ソウル市住居改善事業共同住宅方式で供給された公共住宅は含めたが、地方都市建設分（約2000戸）は含めなかった。

* 2000年までに約17,000戸追加建設の予定

資料：建設交通部、ソウル市、国土開発研究院資料をもとに構成。

出典）文献1、p133

*5文献1、127～128

表2 現行の公共賃貸住宅制度（1996年5月現在）

	永久賃貸住宅	公共賃貸住宅 (50年賃貸)	公共賃貸住宅 (再開発地域)
制度の導入	1989年	1993年	1989年
入居対象者	<ul style="list-style-type: none"> ・生活保護対象者の居宅保護及び自活保護者 ・保勲対象者の自活保護者の所得水準以下の者 ・従軍慰安婦 ・保護対象母子世帯 ・帰順北韓同胞 ・請約貯蓄加入者 ・他に建設部長官や市道知事が認めた者 	<ul style="list-style-type: none"> ・撤去借家人 ・保勲対象者 ・従軍慰安婦 ・請約貯蓄加入者 	再開発区域内（住居環境改善事業合同住宅方式を含む）に事業計画決定告示日現在3ヶ月以上居住している無住宅借家人
財源調達	<ul style="list-style-type: none"> ・1989年 財政85%、賃貸保証金15% ・1991年以降 財政50%、国民住宅基金融資20%、賃貸保証金30% 	<p>財政70% 賃貸保証金30%</p> <p>但し、1994年からは財政支援を中断して国民住宅基金で対応</p>	<p>自治体財源70% 賃貸保証金30%</p> <p>但し、1994年からは国民住宅基金で50%融資</p>
家賃水準	<p>ソウルの12坪基準 ・法定零細民 保証金2,757、家賃51.3 ・請約貯蓄加入者等 保証金5,920、家賃66.9</p>	<p>ソウルの13坪基準 保証金8,727 家賃 134.7</p>	同左

出典) 文献1、p133

公共賃貸住宅の実態

永久賃貸住宅の供給対象層である法定零細民（所得10分位の第1分位、月収2万3千円程度）にとっては、入居時に支払う保証金276万ウォン（約28万円）と家賃5万ウォン（約5千円）は支払うのが困難な金額であり、生活保護世帯の多

くが永久賃貸住宅に入居できなかった。1989年入居開始の中渓示範団地の場合、入居資格のある対象世帯の30%が入居権を放棄した。その理由の30%は住居費の負担が重いためであった。

また、永久賃貸住宅は用地が確保しやすい江西区や蘆院区などに大規模団地として建設され、低所得者が多く居住している冠岳区や城北区で建設されていない。勤務先等の関係で居住地の

移動が厳しい低所得者層にとっては永久賃貸住宅の立地は希望に合わないものとなった。一方、低所得者が新たに多く流入した江西区では94年に区議会が公共賃貸住宅の建設反対を決議している。

低所得者が入居を嫌って永久賃貸住宅に空き家が生じると、政府は対象層を請約貯蓄⁶加入者等に拡大した。保証金は592万ウォンと法定零細民の約2倍にし家賃も7万ウォン弱とやや高めにしたが、数少ない賃貸住宅を相対的に所得の高い世帯にも解放することにした。入居者の所得の上限を一応は都市勤労者の平均所得の80%としたが、これまでに所得がオーバーしたとして退去させた事例はない。ソウル市では96年に所得制限を廃止している。上道5区域の127世帯を対象とした事例調査では、基準所得を超えている世帯（月収121万ウォン以上）は45%いて、また、名義人の子供夫婦が実際には居住するなどのケースが11%見られた。

大韓住宅公社が管理する永久賃貸住宅の入居世帯12万6千世帯の内で零細民世帯は48%、他は

これを上まわる一般世帯で、22%は零細民資格を失った世帯、29%は請約貯蓄加入世帯である。

永久賃貸住宅は各都市毎の低所得世帯数に合わせて全国的に均等に建設されたが、住宅事情が深刻なソウルでは住宅が不足しがちな一方で、地方都市では空き家を生じている。

また、住宅の規模は専用床面積が7～13坪で画一的な小規模の住宅しかなく、家族数の多い世帯では不満が多い。そして、大部分の公共賃貸住宅は、500戸以上の大規模な団地に建設されているが、各種福祉施設の計画も不十分で、住宅のコスト削減の検討ももっとされるべきである。

このような問題点を解決するためには、公共賃貸住宅政策と平行して低所得者に対して家賃補助等を行って公平化を図る、これまでの生活圏に近接して小規模の団地を建設する、住戸規模を多様化して住み替えを高める、低廉な民間借家がある地方都市では直接建設よりも家賃補助の方が公的であるとの意見があることを金氏は紹介している。⁷



合同再開発予定地区内で
居住の権利を求めてテント
生活を続けている借家人。
(ソウル杏堂地区)

*6規制価格の新築共同住宅を優先的に購入できる権利がついている預金（高野義樹「韓国の住宅金融システムと言語の動向」『月刊住宅着工統計』建設物価調査会、1998年4月号、p11）

*7文献1、P137～142



合同再開発の団地と一般住宅地(ソウル)

大韓住宅公社の永久賃貸住宅(ソウル郊外の盆唐)

公共賃貸住宅政策の今後の展開

ソウル市内の大規模な再開発事業は2000年頃には一段落すると見られており、今後は小規模な住宅改良が主体となった事業が不可避であるされている。公共賃貸住宅はこのような住居環境改善事業(合同住宅方式)の対象地区内でも従前借家人対策として建設が予定されているため、戸数としてはそれほど多くはならないものの今後も継続して建設していくことが予想される。金秀顕氏は今後の対応策として、次のことが必要と述べている。

・公共賃貸住宅の建設の際には、これまで従前借家人は権利者ではないとして建設計画等に参加させていなかったが、居住を予定している借家人を認定して、彼らに住戸の設計や施設計画について意見を求め、また、入居後は管理に参加してもらって管理の質を高めることを検討

すべきである。

・公共賃貸住宅に入居できない低所得者については、所得等に応じた家賃補助を行うことなどが必要である。韓国では所得や財産の確認が困難ではあるが、福祉の現場職員の判定を利用するなどの方法も検討すべきであろう。

・最低居住水準を設定して市場ではこれを確保することが困難な世帯数を計算し、公共賃貸住宅の建設戸数を計画する必要がある。国土開発研究院は全住宅ストックの10%の公共賃貸住宅が必要であり、そのためには毎年5万戸の建設が必要と推計している。また、一部の政党は、5~10%の公共賃貸住宅ストックが必要としているが、きちんとした推計をすべきである。

金秀顕氏は、全般的な経済水準と比較して劣悪な韓国の住宅事情について、市民社会がこれを政治的問題として取り上げる機運が今後生まれるかどうかが、今後の公共賃貸住宅や家賃補助等の低所得者向けの住宅政策が進展するため

の鍵になるだろうと述べている。⁸

参考文献

- 文献 1、金秀顯著、加藤光一・金大成訳、『韓国 の 低所得者住宅政策と居住運動』北海学園大学開発研究所開発論集第59号、1997年3月
- 文献 2、安相景「韓国における既成市街地整備手法のしくみと動向」『月刊住宅着工統計』建設物価調査会、1999年3月号
- 文献 3、海老塚良吉「韓国の住宅事情と住宅政策の概況」『月刊住宅着工統計』建設物価調査会、1998年12月号

⁸文献 1、p146