

韓国における公共賃貸住宅政策の動向

海老塚 良吉*

This study attempts to analyze policy for public rental housing in Korea. The public rental housing system for low income family was introduced in 1989, but national budget stopped in 1993. Seoul City Government continues to build public rental housing in redevelopment area for former low income rented housing family.

Key words ; public rental housing, housing policy, Korea

公共賃貸住宅、住宅政策、韓国

研究の目的

韓国の住宅政策については、日本ではこれまで十分に研究されてこなかったが、金[1997]により日本語で近年の低所得者住宅政策と居住運動が紹介された。本研究では、この文献とこれまでの行政資料等を用いて、合同再開発事業による従前借家人対策をきっかけとして採用された公共賃貸住宅に焦点を合わせ、韓国の住宅政策の近年の流れを整理し、住宅政策の比較研究する際の基礎資料とする。

中進国の中での韓国の特殊性

急速な経済成長をとげたNIE S諸国の中でシンガポール、香港では、国が住宅の分野に大きな関与をしてきている。シンガポールでは現在の住宅ストックの86%を住宅開発庁(HDB)が供給し、現在も新規建設の7割を占めている。シンガポールでは建設費用の半額近くを国が補助をして、国民の多くが少ない住居費で良質な住宅に居住できる政策をとってきた。香港でも同様に国の介入により国民の大多数が住宅を安価に入手できるような政策を採用してきた。

しかし、これら人口規模が小さく都市国家的な両国と異なる韓国では、近年は新規建設戸数の4割は公共が関与し、大韓住宅公社の建設する住宅が15%程度を占めてはいるものの、国の住宅に対する財政補助

は、シンガポールや香港のように大きくはなく、独自の政策をとってきている。

韓国の賃貸住宅の特殊性

韓国の住宅所有関係は、統計上は、持ち家、傳賃(チョンセ)、月賃(ウォルセ)、無償の4つに分類される。持ち家以外の傳賃、月賃、無償が賃貸住宅である。(表1)

ソウルでは賃貸住宅の傳賃(チョンセ)が43.8%と最も多い。チョンセというのは、住宅価格の3~7割を家主に預けて、期限を定めて住宅を借りる方式

表1 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・都市整備公団 住宅都市総合研究所

である^{注1}。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。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ず、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^{注2}。

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。公共賃貸住宅はこの中に含まれる。

低所得者層による不法占拠地の増大

持ち家にしてもチョンセにしても、一定のまとまった資金が必要であり、通常の賃貸住宅が少ない韓国では、低所得者階層はどのようにして、住宅を確保してきたのであろうか。

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の中の一部は、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年以降は都心の不法占拠者を撤去、移転させるようになり、9万世帯（39万人）が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250万戸の住宅建設10カ年計画を発表した。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、住宅の高密度が進んだ。

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カ所あまりの再開事業地区内で建設された住宅数は23万戸になる。^{注3}

従前借家人の反対運動

韓国でも日本と同様に再開事業では土地、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事業に反対し、大きな社会問題となった。86年の上溪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った。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反対運動が繰り広げられた。

韓国では1986年からの経済好況の下で国際収支は黒字に戻り、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、

注1 朴 信映[1998]、p89

注2 檜谷 美恵子[1997]、P103

注3 金 秀顕[1997]、p117～125

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。^{注4}

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して、1989年2月に「200万戸住宅供給計画」（1989年～93年）を発表し、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。^{注5}

財政から一定の補助を受けた賃貸住宅の建設戸数は、表2のとおりである。長期賃貸住宅とは5年間等の賃貸期間の後で分譲される住宅である。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、92年から公共賃貸住宅（50年賃貸）が供給された。

永久賃貸住宅と公共賃貸住宅の制度を比較すると表3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

表2 賃貸住宅の建設実績（公社とは大韓住宅公社のこと。単位：戸）

年	全住宅戸数	賃貸住宅	長期賃貸住宅			永久賃貸住宅		公共賃貸住宅			社員賃貸住宅		
			自治体	公社	民間	自治体	公社	自治体	公社	民間	自治体	公社	民間
1982-86	1,155,071	77,719	14,025	34,994	28,700								
1987	244,301	51,918	135	20,070	31,713								
1988	316,570	52,218	1,164	25,188	25,866								
1989	462,159	82,475	11,025	10,020	18,177	13,227	30,026						
1990	750,378	144,544	4,173	12,117	48,600	19,250	40,754				5,324	5,873	8,453
1991	613,083	76,391	3,500	8,690	2,884	15,432	34,175				2,674	6,359	2,677
1992	575,492	62,679				1,583	35,123	9,899	5,222	0	1,991	4,372	4,489
1993	695,319	41,525				507		1,957	5,055	23,900	458	5,000	4,648
1994	622,854	74,862						3,088	15,551	47,112		3,547	5,564
1995	619,057	82,032						1,276	15,537	60,771		2,700	1,748
1996	592,132	111,063						2,206	16,188	86,254	984	0	5,431
1997	596,435	108,728						1,057	15,941	91,117		0	613
合計	7,242,851	966,154	34,022	111,079	155,940	49,999	140,078	19,483	73,494	309,154	11,431	27,851	33,623

注4 金 秀顕[1997]、118

注5 金 秀顕[1997]、127～128

出典) 朴信映[1998-2]、原典は建設交通部住宅政策課、1997年12月31日資料

表3 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 保助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 保助対象者 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% 	財政70% 賃貸保証金30% 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	自治体財源70% 賃貸保証金30% 但し、1994年からは国民住宅基金で50%融資
家賃水準 (ウォン)	ソウルの12坪基準 <ul style="list-style-type: none"> 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 	ソウルの13坪基準 保証金8,727 家賃 134.7	同左

出典) 金 秀顕[1997]、p133

を対象とした公共賃貸住宅だけが供給されている。

公共による住宅建設戸数

公共賃貸住宅の担い手となった公共住宅の全般的な状況は、どのようになっているのであろうか。

韓国で1982年より95年までに建設された住宅543万戸のうち、57%が民間部門により供給されている。1996年の建設戸数は合計で59万2千戸であるが、民間が36万戸、公共が23万2千戸(分譲住宅10万2千戸、賃貸住宅10万5千戸、勤労福祉住宅1万9千戸、社員住宅6千戸)となっている。

公共の住宅供給に占める大韓住宅公社の役割は大きい。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。近年は年間7万戸程度(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)建設している。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ている。

注意すべきなのは韓国での賃貸住宅とは、建設後しばらくは賃貸され、その後、居住者に分譲される形式が大部分を占めていることである。

大韓住宅公社等による賃貸住宅供給の歴史

公共賃貸住宅の担い手となった大韓住宅公社は、これまでも賃貸住宅アパートの供給をしてきた。1962年に、大韓住宅公社は、韓国で初めての賃貸住宅アパートである麻布アパート(9坪~15坪型)を建設している。しかし、財源及び管理上の問題により1年後に分譲した。公社は1971年に13坪型の賃貸住宅(1年後分譲)を供給開始し、1980年までに65,000戸弱を建設した。

1982年に政府は「賃貸住宅育成法案」を発表し、

企業が従業員向けに13坪以下の賃貸住宅（5年後分譲）を建設する場合に低利融資（戸あたり530万ウォン、年利13%、20年償還）と税制支援を行ったが供給は進まなかった。1984年12月「賃貸住宅建設促進法」が制定され、一般向けの賃貸住宅（5年後分譲）を供給する住宅事業者に対して低利融資と税制支援を開始した。1984年には賃貸住宅（20年後分譲）も建設されるようになったが、資金回収の遅れが問題となって5,000戸を供給したに過ぎなかった。^{注6}

公共賃貸住宅の実態

このような中で登場した永久賃貸住宅であるが、供給対象層である法定零細民（所得10分位の第1分位、月収約2万3千円以下）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、生活保護世帯のかなりは永久賃貸住宅に入居しなかった。1989年入居開始の中溪示範団地の場合、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廬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^{注7}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勞

者の平均所得の80%としたが、これまでに所得が上回る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。

大韓住宅公社が管理する永久賃貸住宅の入居世帯12万6千世帯の中で零細民世帯は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する一方で、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効率的であるとの意見があることを金氏は紹介している。^{注8}

盆唐の永久賃貸団地の現況

大韓住宅公社による永久賃貸住宅の建設は、93年以降は中断しているが、これまでに建設された永久賃貸住宅は、現在でも公社により管理が続けられている。

その中の典型的な団地の一つである、ソウルの南西、地下鉄で40分余りの城南市の盆唐（ぶんとん）ニュータウン内にある大韓住宅公社が管理しているハンソル団地の現況を1998年8月に調査した。

注6 朴 信映[1998-2]

注7 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）

注8 文献1、P137～142

ここは1994年8月末に入居した8棟の高層住棟から構成される1,420戸の団地で、住宅の床面積は12坪～14坪、敷地面積は51,270m²となっている。したがって、1戸あたり敷地面積は約36m²、地区内の道路や公園等を含めた住宅の容積率が約100%ということになる。事業金額は39億円（戸あたり約280万円）である。住棟以外に便利施設（商店、医院、薬局等）が1棟、福祉館（内部には託児所、老人集会室、銭湯）1棟、運動場4カ所、プレイロット5カ所がある。

入居者1,420世帯の内訳は生活保護対象世帯464世帯、一般世帯（請約貯蓄加入者）956世帯であり、低所得者層の入居比率は3分の1と小さくなっている。

保証金、家賃、管理費は表4のようになっている。表3の永久賃貸住宅の家賃水準では一般世帯（請約貯蓄加入者）に対する生活保護対象世帯（法定零細民）の家賃水準は76%、保証金は47%とされていたが、表4では、家賃水準は約40%、保証金は約26%の比率と生活保護対象世帯の負担をとりわけ保証金については大幅に低くしている。

表4 盆唐の永久賃貸住宅の保証金と家賃

住宅規模	種類	賃貸保証金	賃貸料	管理費
12坪型	一般請約者	584,300円	7,750円	2,883円
	生活保護対象者	153,300円	3,151円	2,085円
14坪型	一般請約者	697,800円	8,918円	3,364円
	生活保護対象者	181,900円	3,845円	2,417円

出典) 呉鎮旭[1998]

参考文献

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
 朴 信映[1998-2]「韓国の賃貸住宅の供給現況」1998年8月22日資料
 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
 金 秀顕著[1997]、加藤光一・金大成訳、『韓国の

生活保護対象者の管理費について、公社は商店街賃貸料の一部を活用して支援している（1戸あたり月額冬季2400円～2800円、夏期800円～900円）^{注9}。

大韓住宅公社は、政府からのある程度の支援はあるものの、公企業として独立採算で運営されている組織ではある。しかし、家賃支払額の少ない生活保護世帯等が居住する公共賃貸住宅を、内部財源をやりくりしながら、しっかりと維持管理していた。

結論

NIES諸国の中で、韓国は、住宅に対する国の財政補助をシンガポールや香港のように大きくしない住宅政策を採用してきた。通常の賃貸住宅が少なく、チョンセという独自の賃貸住宅が多い韓国では、公共（永久）賃貸住宅は、1980年代後半の再開発事業に伴う従前借家人の居住運動等、国民の住宅要求を背景として1989年に導入された。その後、大韓住宅公社は公共（永久）賃貸住宅の管理を継続している。

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

呉鎮旭[1998]（大韓住宅公社京畿本部住宅管理部）「盆唐ハンソル永久賃貸団地現況」1998年8月22日資料

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、翻訳所収）

注9 呉鎮旭[1998]

参考文献

- 文献1、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
- 文献4、朴 信映[1998-2]
- 文献5、呉鎮旭（大韓住宅公社京畿本部住宅管理部）「盆唐ハンソル永久賃貸団地現況」1998年8月22日資料
- 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