

韓国における集合住宅供給の変遷

村上 心*・趙 美蘭**・高間英里***・川野紀江*

Shift in the supply of multi-family dwellings in Korea

Shin MURAKAMI, Jo Miran, Eri TAKAMA and Norie KAWANO

1 はじめに

1-1 研究の背景・目的

住宅ストックの不足による住宅難や住宅の質の不良、住宅供給における地域間、及び、所得者層間の不均衡問題など、各国は様々な住宅問題を抱えている。このような住宅問題の解決のためには、住宅の供給、及び、その質の改善を計画的に実施することが重要である。

本研究では、韓国における集合住宅供給に関する歴史的な変遷をとらえ、各年代における住宅問題への対応策としての住宅供給関連制度を概観することで、今後の韓国における住宅供給制度、及び、住宅の質の改善に向けての基礎的研究とすることを目的とする。

1-2 研究の位置付け

これまでに、韓国における住宅政策の動向としては、海老塚¹⁾が韓国の住宅所有形態の特殊性について明らかにしている。また金²⁾らは韓国における集合住宅のストック運用について明らかにしているが、期間毎の住宅問題、住宅政策関連を扱っていない。以上を踏まえた本研究の意義は、韓国における集合住宅供給を、各期の経済政策との関連を踏まえ、期間毎に整理している点である。

2 研究の対方法及び範囲

研究の方法としては、文献^{註1}により、下記の7つの期間毎の住宅問題、住宅政策の目標等を整理した。

- ①第1期：第1次経済開発期間以前の住宅開発（～1961年）
- ②第2期：工業化・近代化と共同住宅建設（1962年～1972年）

* 生活科学部 生活環境デザイン学科

** 大真大学 建築工学科

*** 生活科学研究科 修士1年

- ③第3期：高度経済成長とアパートブーム（1973年～1979年）
- ④第4期：経済沈滞と住宅建設の不振（1980年～1986年）
- ⑤第5期：経済好況と住宅市場成長（1987年～1996年）
- ⑥第6期：経済危機克服と乱開発（1997年～2004年）
- ⑦第7期：バブル経済と今後（2005年～現在）

3 集合住宅供給の変遷

3-1 第1期 第1次経済開発期間以前の住宅開発

【日本帝国による住宅開発と終戦】

1941年7月、日本を真似して朝鮮住宅営団が設立された。これにより、韓国での公共の住宅供給が始まった。設立と同時に2万戸の住宅建設の4ヶ年の計画を推進し、1945年の解放（終戦）前まで、全国（北朝鮮も含む）に住宅を12,185戸建設した。解放後の帰郷同胞やベトナム同胞などの増加により、ソウルの住宅難が深刻化し、混乱した米軍政下の住宅建設は、救護住宅を数棟建設しただけの状況であり、1948年、政府樹立の後にも住宅建設の実績は極わずかであった。また、6.25戦争により当時の住宅ストックの1/5に該当する596,000棟の住宅が破壊され、以後、外国機関の援助資金による住宅建設など、1,200戸の規模の戸建て住宅の建設事業が行われた。1957年以降、米国の援助が減少し、政府が自ら住宅を建設することを中断した。その代わり住宅資金を調達し、産業銀行および大韓住宅営団などの住宅建設の活動を支援した。

【住宅生産】

住宅生産においては技術と材料生産力が不十分な状況の中で、主に平屋の戸建て住宅の建設に限られ、低い技術力のために大きな規模の建物は工兵隊か外国の援助技術により建設を行った。1957年、韓美財団が3階・4棟のヘンチョンアパートをPSコンクリート技術を用いて建設した。貧弱な市街地の街路辺を整理する目的で建設した商街住宅は、保健社会部が計画を担当し、陸軍工兵団が施工し、資金は大韓住宅営団が担当した。



図1 チョンナムアパート

1958年当時、有力な民間建設業体であった中央産業がチョンナムアパート3ヶ棟（図1）、ゲミョンアパート1棟（1959）を建設することによって、「アパート」という住宅形式が国内に初めて紹介された。

3-2 第2期 工業化・近代化と共同住宅建設

【経済政策】

米国からの援助が減少する状況下で、農村から放出される豊富な労働力を基盤に、繊維など軽工業を中心に輸出指向的な工業化の政策が打ち出された。1965年以後、米国や日本

からの積極的な借款導入，越南戦争特需により輸出増大を達成した。輸出指向的工業化政策は，農業中心の産業構造を輸出主導型の工業構造へ転換させることを目標とし，国家の可用資源を生産部門に集中させる政策であった。

【民間依存的な住宅建設政策】

低迷した住宅状況を解決するため，1962年始まった第1次経済開発5カ年計画から，住宅政策目標が公式的に位置づけられた。輸出指向的工業化政策の中，住宅部門への政府の直接的な寄与は微々たるものであった。1967年第2次経済開発5カ年計画の期間中には，政府が大韓住宅公社とソウル市などの公共部門による住宅供給拡大に努力したため，第1次期間に比べて住宅部門に対する投資が大幅に増加したものの，不足した住宅を十分に建設するには至らなかった。このように，国の可用資源を生産部門に集中させた経済政策下で推進された住宅政策は，必然的に民間部門に依存するしかなかった。そのためこの時期を経て，韓国の住宅政策は民間依存の，かつ市中資金依存の性格が固定されたといえる。

【住宅生産】

1962年，韓住宅公社法を制定，大韓住宅営団の法的地位と機能を大幅に強化させ，大韓住宅公社に再整備し，生産能力を集中させる政策を並行した。1963年6月，経済企画院の傘下にあった国土建設庁を建設部に昇格し，住宅建設課を設置し，同年12月には保社部内国民住宅課を閉鎖，建設部住宅建設課を住宅課に改編して住宅関連の業務を一元化した。1967年，韓国住宅金庫（1969年，韓国住宅銀行に変更）を設立し，住宅事業に対する金融支援政策を開始した。産業化による都市人口の急増現象の中で，中間所得層も大きく増加し，大都市を中心に住宅需要が蓄積されつつあった。この時期に主要な建築材料であるセメントの生産能力も急激に拡大した。



図2 麻布アパート

ソウル市と住宅公社は，1962～1972年の間，ソウル地域に約4万戸のアパートを建設した。1960年代中盤以降から政府は都市地域にはアパート団地の開発を，農村地域には住宅改良を主とした住宅供給政策を推進した。住宅公社は，政府の財政的支援無しで中間所得層のための住宅の供給に力を注ぎ，漢江マンション，バンポー団地など，大規模の住宅団地の建設を施行した。韓国初のアパート団地として開発された麻布（マーポー）アパートが1962年に建設された。しかし政府の資金不足により，庶民住宅の建設のための財政支援の役割は自治体に集中された。汝矣島の開発による土地売却費用を主要な財源とし，1969年から1971年までの3年間，市民アパート2千棟を含め，約9万戸の建設計画を推進した。1970年4月に起った蝸牛アパートの崩壊事故の余波で中断されるまでに，ソウル市内の32ヶ所の地区に，計426棟・16,963戸の市民アパートが建設された。当時，ソウル市内の傾斜地の至る所に市民アパートが登場した。

3-3 第3期 高度経済成長とアパートブーム

【経済政策】

1970年代初頭にオイルショックで国内の経済は沈滞し、1960年代の後半の高度成長は一時的に停滞した。重化学工業の育成政策は、鉄鋼・造船・機械・電子・化学などの6つの戦略業種に対する支援と投資に集中した。投資財源は国際金融資本および日本資本の莫大な流入と、国内的には国民投資の助成、貯蓄増大、租税増加などによって設けられた。これは必然的に、通貨膨脹とこれによるインフレを引き起こし、これはまた土地や住宅の価格の暴騰へとつながった。

【アパートブーム】

1970年代の前半以後、民間建設業者らによるアパートの建設のブームが起こり、住宅の建設量が急増した。1977年12月住宅建設促進法全面改正で大規模民間住宅建設業者を指定し、政府の住宅建設促進政策に寄与するようにした。1978年3月住宅建設指定業者を指定しながらこれらに恩恵を与える一方、一定規模以上の住宅建設を義務化、建設延面積の40%以上を25坪以下の住宅で建設するように規定した。民間住宅建設促進のための政府の措置は、工業化推進による社会間接資本拡充と中東建設ブームによって成長した大企業らを国内住宅事業に参加誘導し、その結果、住宅建設産業が急成長することとなった。



図3 江南アパート団地

【住宅生産】

維新直後に250万戸住宅建設10ヶ年計画を樹立した。政府はこれを後押しするためにソウル江南（カンナム）地域に大々的な都市開発政策推進（図3）、汝矣島（ヨイド）開発と永東（ヨンドン）1地区（1967年）、ヨンドン2地区（1970年）および蚕室（チャムシル）地区（1971年）に対する宅地開発推進を行った。1972年12月住宅建設促進法を制定、民間住宅開発事業に対する公共資金支援を制度化し、公共住宅の概念が国民住宅に変わったのである。1973年以前までは大規模アパート団地開発は住宅工事やソウル市など公共部門が中心で、民間業者は1、2棟のアパート建設する程度の水準に留まったが、1973年ヨンドンおよび狎鷗亭洞（アックジョンドン）での民間アパート団地建設を始め、ソウル江南地域の大規模アパート団地建設に民間企業等が参加した。以後、都市の住宅団地開発は従来の戸建住宅やテラスハウス中心から、アパート団地中心に急激に変わることになった。

3-4 第4期 経済沈滞と住宅建設の不振

【経済政策】

1979年第2次オイルショックと世界経済恐慌といった外部的条件と、重化学工業の過剰投資による金利下落という内部的条件が重なり、経済危機に陥った。経済危機は高度成長

過程で拡大した階層間経済的不平等に対する社会的不満を爆発させながら、政治的危機へ展開した。新軍部勢力によって成立した新政府は、一連の経済安定化政策を行った。1980年代中盤までは、このような経済政策下で全般的に不況の基調が持続した。

【住宅生産】

このような経済条件下で住宅建設実績は極めて不振に陥った。1978年好況期に300,107戸に達した年間住宅建設量は、1979年252,048戸、1980年211,537戸、1981年149,837戸と急減したのである。空間計画の側面では設計および発注業務量低減を狙った標準設計体制の定着、容積率向上などが実施された。1983年都市再開発法に民間開発業者の参加を許容する合同再開発事業方式が導入されたものの、その間国家財政投資不足で不振を免れなかった。そのため、大都市内不良住宅地再開発事業が急速に進展した。大都市内の宅地枯渇で新規宅地確保に困難を有した民間建設業者らは、事業内容が不動産価値増殖に重点を置いた方向に展開することによって様々な問題点を露出した。主に傾斜地に位置した不良住宅地で、事業性確保のために①都市景観阻害、②周辺地域の基盤施設利用量増大による環境弊害、③開発利益極大化のために不動産価値が高い中大型規模の住宅中心に再開発された。しかし、大多数の低所得層の既存住民が再定着することにより、中産層のための住宅団地に変化することとなった。結果的に低所得層用下位住宅の市場が解体されることとなった。

この時期の共同住宅開発のもう一つの特徴は、多世代・多所帯住宅と高級テラスハウス（マンション）の登場である。これらは1980年代後半から中低所得層向け住宅として多く建設され、都市環境を破壊する主犯として批判を受けることになる。

3-5 第5期 経済好況と住宅市場成長

【経済政策】

1980年代末は、韓国経済が今までにない好況を経験して急成長をとげた。社会・経済・文化のすべての側面と共に、住宅市場に新しい局面が展開する転換点を成し遂げたのである。この経済好転と貿易収支黒字による通貨膨脹により、1988年頃からは不動産ブームが再燃、地価と住宅価格が急騰した。特に、1980年代の景気低迷で供給実績が極めて振るわなかった住宅は、通貨膨脹に力づけられた投機需要とかみ合わさりながら価格が暴騰した。1989年から第1期新都市開発が行われた。その開発の主な目的は、首都圏の人口増加に伴う住宅需要に対応できる住宅供給である。これらの都市の建設は、「住宅200万戸建設計画」の下に行われた。

【住宅生産】

1988年にスタートした第6共和国政府は住宅価格安定のために1992年を目標とし、住宅200万戸建設計画を公表、推進した。この計画は不動産ブームおよび住宅建設ブームにのり、1991年早期に達成された。200万戸建設計画と首都圏5個新都市など政府の宅地供給拡大に力づけられて、住宅建設量は1987年244,301戸、1988年316,570戸、1989年462,159戸、1990年750,378戸と急増した。以後経済成長下落傾向の中でも、政府の持続的な景気浮揚策と住宅供給拡大政策に力づけられて、年間60万戸水準を維持し続けた。

住宅建設量急増と共に、住宅市場の規模が大きく拡大し民間部門の住宅建設能力が急成長した。今まで住宅工事など公共部門が主導した共同住宅供給は、以後、民間企業等によ

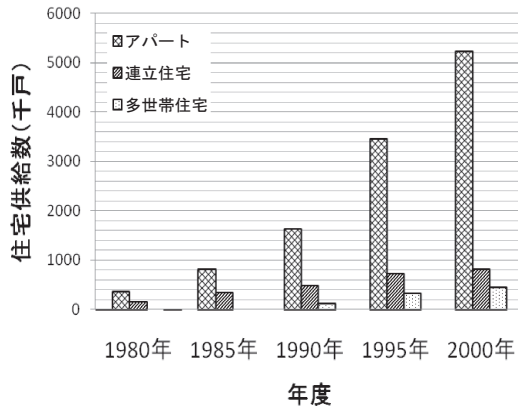


図4 住宅類型別^{注2} 供給の推移³⁾ (単位：千戸)

る供給が主流を形成していった。

第1期新都市開発では、1989年4月27日盆唐（プンダン）、一山（イルサン）新都市開発発表で始まった首都圏新都市開発事業によって、城南（ソンナム）分党、高揚日産（69,000号）、安養（アンヤン）、坪村（ピョンチョン）（42,164号）、富川（プチョン）、中東、軍浦（クンポ）、山本（サンボン）等5個新都市総30万戸規模の住宅団地開発が行われた。200万戸建設計画が終了した1993年以後にも、大都市圏周辺地域を中心に、大規模宅地開発事業が続いた。

3-6 第6期 経済危機克服と乱開発

【経済政策】

1997年12月に、韓国は前代未聞の経済的危機に直面した。しかし、国民と政府の努力の結果、韓国経済は1999年あたりから急速な回復を遂げた。そして2001年8月にIMF（国際通貨基金）からの借入金を全額償還した。韓国の経済危機は、今まで見直されてこなかった韓国の構造問題を見直す機会となった。2003年にはこれまでの「住宅建設促進法」に代わり「住宅法」が制定され、量から質の充足に政策は転換された。

【住宅生産】

この時期は住宅団地の高密度化、超高層化が急速に深刻な問題となった（表1）。持続する宅地価格上昇と住宅価格安定のための分譲価格規制下で、建設業者らは宅地費節減のために政策を打ち出した。住宅価格の急騰により住宅供給量拡大が至上課題であった政府当局も、限定された宅地に建設量を増やさなければならないという条件の中で、距離規制緩和などを奨励する措置を繰り返した。しかし、住宅団地環境悪化に対する憂慮は自然に超高層開発を誘導する政策につながった。今まで15階に留まったアパート団地であったが、20～30階の超高層アパート団地が出現し、急激に変化していった。このような超高層化の主な目的が屋外空間量の増大よりは、開発密度の増大を支援するところにあったため、一般的な住宅団地環境の質が悪化する結果となった。

新規宅地が枯渇した大都市内部地域では、民間建設業者が参加する合同再開発事業による不良住宅地再開発がより一層拡大した。

韓国における集合住宅供給の変遷

表1 竣工年度別のアパートの階高の変化⁴⁾ (単位: 千戸)

竣工年度	階高	5階以下	6階以上	11階以上	16階以上	21階以上	合計
1970年以前		7,661	4,697	282	399	273	13,312
1971-1980		78,362	12,346	55,511	278	0	146,497
1981-1990		67,468	15,154	216,696	10,402	2,078	311,798
1991-		6,927	10,403	194,102	59,689	3,935	306,056
合計		160,418	42,600	466,591	70,768	37,286	777,663

3-7 第7期 バブル経済と今後

【経済政策】

現在の韓国の不動産価格の上昇率は非常に高く、アパート価格は適正価格よりも高い水準にあり、不動産バブルの状況下にあるといえる。不動産価格上昇の要因としては、高価格住宅保有者や複数住宅保有者に対する不動産関連税負担の引き上げなどによる、不動産規制効果が挙げられる。また、ソウル郊外に新都市を開発し住宅供給を増やす政策が、供給量が不十分であるうえ、新都市ブームにより周辺都市の不動産価格急騰を招いた。

【住宅生産】

住宅供給における再開発・建替え事業の増加により、環境汚染、維持管理の放棄、住宅価格の上昇などの問題をかかえた。そのため、行政は建替えを抑制しながら、住宅のリモデリングの活性化・住宅の長期耐用化の法案を打ち出した。新築に対しては2001年に「リモデリングを考慮した建築物設計基準」を作成した。この基準は共同住宅と一般建築物におけるリモデリングに伴う施工的な問題点を認識して、建築・構造・設備部門の計画・設計において配慮することを促す基準である。

現在は、政府が新築を原則禁止したため住宅価格が高騰し、既存ストックに対して無分別な建替えが行われている。大胆な間取り変更や、内装工事、外部空間の改修などによるリモデリングブームである。しかし、構造的な信頼性や駐車場不足が深刻な中で、さらに高容積化することには懸念がある。また、本来建替をすべき住宅がリモデリングされるなど、今後の住宅供給を取り巻く課題は多い。

4 まとめ

各時代の集合住宅の供給実績と特徴を整理すると、以下のとおりである(表2)。

①第1期: 第1次経済開発期間以前の住宅開発(～1961年)

戦後の住宅供給は、政府による住宅建設の実績は極わずかであり、国機関の援助資金による住宅建設が行われた。住宅生産においては技術と材料生産力が低く、工兵隊が外国の援助技術により建設を行った。有力な民間建設業体より、「アパート」といった住宅形式が国内に初めて紹介された。

表2 韓国における住宅供給の変遷と背景

時期	経済側面から見た背景	主な政策	代表的アパート・団地建設	その他
1950	朝鮮戦争			住宅不足, 物資不足
～1961	第1次経済開発期間以前の住宅開発		チョンナムアパート(1957, 152戸) ゲミョンアパート (1959)	
1962～1972	工業化・近代化と共同住宅建設	都市計画法(1962) 建築法(1962) ソウル都市開発計画(1966)	マーポーアパート(1962, 最初の団地) 公務員アパート(1966～1969) 鐘路 落山 市民アパート(1969) ハンガンアパート(1970) トンプーイチョン団地(1966～1971) 汝矣島示範アパート ケボンアパート(1972, 最初の賃貸アパート)	1970年オイルショック 最初の中産層マンション 競争率13:1
1973～1979	高度成長とアパートブーム	住宅建設促進法(1972) アパート地区指定(1976) 住宅建設促進法修正(1977) 江南区誕生(1975)	バンポーアパート(1973) ザンシル地区(1975～1978) 鴨鳴亭団地(1978, 総6148戸) ウンマーアパート(1979.12)	大規模住宅政策 アパート需要急増 中東進出による経済豊饒 ソウルアパート価格急騰 江南高層団地ブーム
1980～1986	経済沈滞と住宅建設の不振	宅地開発促進法(1980)	江南アパート団地拡張 木洞, 上溪洞新市街地	壁式コンクリート構造 高級連立住宅 多世帯・多家口住宅
1987～1996	経済好況と住宅市場の成長	4年間の200万戸建設計画(1988～1992) 首都圏5個新都市開発計画	アジア選手村アパート(1986) オリンピック選手村アパート	
1997～2004	経済危機の克服と乱開発	第1期新都市開発住宅法(2003)	5ヶ所: 盆唐, 一山, 坪村, 山本, 中洞	高層アパート量産 無分別な建替え, 再開発
2005～現在	バブル経済と今後	建替抑制 第2期新都市開発	マポー龍江アパートリモデリング オサン外人アパートリモデリング タワーパレス(2002) 4ヶ所: バンギョー, 華城, キンポー, パジュー	2001年, リモデリング法 アパート・団地の「ブランド」化

②第2期：工業化・近代化と共同住宅建設（1962年～1972年）

輸出指向的な工業化の政策が打ち出され、住宅への投資は軽視された。そのため建設政策は、民間部門に依存することとなった。都市人口の急増現象の中で、中間所得層も大きく増加し、大都市を中心に住宅需要が蓄積されつつあった。そのため政府は都市地域にはアパート団地の開発を行った。

③第3期：高度経済成長とアパートブーム（1973年～1979年）

1972年住宅建設促進法を制定、民間住宅開発事業に対する公共資金支援を制度化し、民間主導的住宅供給政策とアパート団地開発が本格化した。1973年以前までは大規模アパート団地開発は住宅工事やソウル市など公共部門が中心だったのに対し、ソウル江南地域の大規模アパート団地建設が行われた。

④第4期：経済沈滞と住宅建設の不振（1980年～1986年）

住宅建設実績は極めて不振に陥った。傾斜地に位置した不良住宅地で、事業性確保の

韓国における集合住宅供給の変遷

ために①都市景観阻害、②周辺地域の基盤施設利用量増大による環境弊害、③開発利益極大化のために不動産価値が高い中大型規模の住宅中心に再開発された。しかし、大多数の低所得層の既存住民の再定着することにより、中間層のための住宅団地に変化することとなり、結果的に低所得層用下位住宅の市場が解体されることとなった。

⑤第5期：経済好況と住宅市場成長（1987年～1996年）

経済好況と貿易収支黒字による通貨膨脹により、1988年頃からは不動産ブームが再燃し、地価と住宅価格が急騰した。政府は住宅価格安定のために1992年を目標とし、住宅200万戸建設計画を公表、推進した。住宅建設量急増と共に住宅市場の規模が大きく拡大して、民間部門の住宅建設能力が急成長した。

⑥第6期：経済危機克服と乱開発（1997年～2004年）

住宅団地の高密度化、超高層化が急速に深刻な問題となった。これにより、全般的な住宅団地環境の質が悪化する結果となった。住宅価格の急騰により政府は、距離規制緩和などを奨励する措置を繰り返した。

⑦第7期：バブル経済と今後（2005年～現在）

現在の韓国は、不動産バブルの状況下にある。住宅供給における再開発・建替え事業の増加により、多くの問題をかかえた。そのため、行政は建替えを抑制しなから、住宅のリモデリングの活性化・住宅の長期耐用化の方案を打ち出した。しかし、新築を原則禁止したため、既存ストックに対して無分別な建替えが行われている。

本研究では、韓国における集合住宅供給を7つの期に分類し、各年代における住宅問題、及び、その対応策としての住宅供給関連制度を概観した。今後は、韓国における住宅供給制度、及び、住宅の質の改善に向けて、研究を展開する予定である。

注

注1 各期の記述は、以下の文献を参考とした。

- ・「2006 Year book of housing & urban statistics」Korea national housing corporation 2006年
- ・「Annual National Accounts — Comparative tables based on exchange rates and PPPs.」OECD
- ・「住居環境統計」韓国建設交通部 2006年
- ・「韓日住宅リモデリング技術と状況」韓国建設技術研究院 2006年
- ・「韓国・マレーシア・シンガポール戦後ニュータウンの各国固有文化を踏まえた再生手法」村上心 平成18年度～平成19年度科学研究費補助金（基盤研究(C)）研究成果報告書

注2 住宅類型は、アパートを「階数が5階以上である住宅」、多世帯住宅を「延べ床面積（地下駐車場除外）660m²以下で4階以下の住宅」、連立住宅を「延べ床面積（地下駐車場除外）660m²を超過した4階以下の住宅」とした。

参考文献

- 1) 海老塚良吉「韓国における公共賃貸住宅政策の動向」都市住宅学29号 2000年3月
- 2) 金要善、松村秀一、森田芳郎「韓国における集合住宅のリモデリングに関する研究——韓国リモデリングの現地調査を通じて——」日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1 2005年9月
- 3) 趙美蘭 シンポジウム「韓国の団地再生／リモデリング」資料、2009年11月

- 4) 梁成旭 シンポジウム「韓国の団地再生／リモデリング」資料, 2009年11月
- 5) 前田幸栄, 村上心, 趙美蘭「アジア諸国における「持続可能な集合住宅地」に関する研究——ソウル・シンガポール・クアラルンプル・名古屋を対象として——」日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1 2008年9月
- 6) 川野紀江, 村上心, 前田幸栄「韓国・マレーシア・シンガポールにおける住宅ストックの更新状況——アジア諸国ニュータウンの固有文化を踏まえた再生手法(その2)」椋山女学園大学研究論集 自然科学篇 (39), 2008年3月
- 7) 川野紀江, 村上心, 前田幸栄, 喜田祥子「住宅ストック更新状況に関する国際比較-アジア諸国ニュータウンの固有文化を踏まえた再生手法(その1)」日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1 2007年8月