

韓国における住宅供給と公共部門

楊 光 淳

I. はじめに

韓国経済にとって1960年代というのは、高度成長期に向かって、産業化と都市化が急速に進み、都市部での住宅需要は増加しつつあった時期である。しかし、急増する住宅需要には十分対応できず、1970年代には住宅投機ブームまで引き起こした経緯がある。その後、都市部を中心とする住宅の開発は1980年代にピークに達した。この傾向は1990年代の前半まで続いて後半の外貨危機によって急速に低迷した。最近、景気の回復とともに住宅市場は元気を取り戻したものの、住宅在庫（分譲住宅）は解消されていないのが現状である。この背景には住宅に対する認識の社会的变化があると考えられる。すなわち、住宅に対する認識は従来「所有の概念」であったが、これが「住居の概念」に転換している傾向にあることである。また、社会・経済発展とともに、ライフスタイルおよび家族形態の変化は住宅の質面での改善をも求めて「リモデリング」、「建替え」という新たな住宅需要を生み出している。

他方、住宅金融については、急増する住宅資金需要に対応するため、公共部門からは1967年に「韓国住宅銀行」を設立して1997年に民営化するまで住宅金融専門機関として重要な役割を果たしてきた。そして、政府は住宅融資返済の機能を強化するため、1981年には「国民住宅基金」¹⁾を設け、公共部門から住宅建設資金を提供している。一方、韓国住宅銀行の民営化

に伴い、新しく導入した住宅金融システムとして「住宅抵当債券流動化 (Mortgage-Backed Securitization: MBS) 制度」²⁾により、住宅金融市場には市場原理によって働くようになっている。この背景には、公共部門に対する民営化という波と、市場原理の重視という経済システム全般に広がっている底流が存在する。特に、韓国における1997年末の「外貨危機」は、経済全般に大きな衝撃を与えた出来事で、構造改革の議論の中で公的住宅金融に対しても例外なく、政治・政策論理よりも市場原理を重視する市場中心的体制に変換せざるを得なかった事情があった。

このような現状のなかで、外貨危機以降、低所得者の階層が大きくなっていることから、住宅供給に対する公共部門の役割はどのように果たせばよいのだろうか。住宅需要における絶対的な数量の減少傾向と選好の変化(リモデリング、建替え、一戸建て住宅)が住宅供給に与える影響はどのようなものなのか。そして、それを円滑に進めるための公共部門の役割はどのようにすればよいのか。今後の住宅事情と住宅建設の仕組みから見て、住宅供給のすべてを市場原理に任せたような現在の住宅金融システムが果たしてよいのか。すなわち、経済論理から見ると、確かに効率的に見えるかも知れないが、低所得階層への住宅供給や住宅建設のための貸出が円滑に行われるのかについては疑問が残る。

このような問題意識から、この論文では、韓国の住宅事情を踏まえたうえで、住宅供給に対する公共部門の役割について考察を行う。第2節では、まず、住宅政策の歩みと住宅普及について分析し、第3節では、住宅市場の規模や住宅金融システムについて考察する。最後には、今後の住宅政策の方向性と公共部門の役割について論ずる。

II. 住宅政策と公共部門

1. 住宅供給政策の変遷

住宅供給問題が重要政策課題としてあらわれたのは、1960年代のことであ

ある。国民経済が成長軌道に乗り、国民生活の向上につれて住宅への関心が高くなってきたのがその背景である。現在、集合住宅の主流になっている「アパート」(日本ではマンションと呼ばれるもの)³⁾という形態は、1932年ソウルに建設されたのが始まりと言われるが、本格的に建築が始まったのは1963年「大韓住宅公社」の創立からである。⁴⁾当時、住宅が不足した都市部においては、このアパートと呼ばれる鉄筋コンクリートの建物の集合住宅に関心がなく、むしろ一戸建ての住宅に人気があった。したがって、初期のアパート建設は高所得階層向けより庶民向けの小規模（一戸当たり15坪程度）のものが多くかった。しかし、1970年代半ばごろから高所得階層向けのアパートも多く供給されたこともあり、1970年後半はこれらのアパートを巡ってソウルをはじめとする不動産投機が発生し、住宅地の不足とともに住宅供給不足の副作用が現れた。これは、法的な未整備による住宅地の未確保と短期的な利益を追求する余裕資金が住宅部門に集中的に流れ込んだことに起因するものであった。すなわち、マイ・ホームへの関心とは別に「財テク」という形態であらわれたのである。その後、住宅政策は、量的な確保を目指して大規模のアパート団地を開発する方式に転換した。アパート団地の大規模化や建物の高層化にもかかわらず、需要に追いつ

表1 住宅普及現況

年度	総家口(千家口)	普通家口(千家口)	戸数(千戸)	住宅普及率(%)
1980	7,968	7,470	5,450	71.2
1985	9,571	8,751	6,317	69.8
1990	11,377	10,167	7,357	72.4
1995	12,995	11,133	9,570	86.0
1996	—	11,335	10,113	89.2
1997	—	11,542	10,627	92.0
1998	—	11,761	10,867	92.4
1999	—	11,984	11,181	93.3
2000	—	12,214	11,493	96.2

(注) 普通家口とは、単独家口と非血縁家口の除外である。

(資料) 建設交通部統計庁『住宅統計年鑑』2001年。

つかずアパートを巡る不動産投機は1980年代と1990年代にも何度か起り、その度住宅の値段は格段と跳ね上がり、庶民には大きな負担となっているのが現状である。

住宅の量的な普及を目指して政策を進めてきた結果、住宅普及率は、1980年に70%を超え、2000年には96.2%まで達している状況である。現在の住宅供給政策は、2003年に100%の住宅普及率を目標としている。(表1参照)

2. 住宅建設の推移

1975年以降の住宅建設推移を見ると、景気変動によって変化があるものの、傾向としては建設住宅数が大きく伸びている。特に、1981年からは、一戸建て住宅より集合住宅（アパート、連立住宅）の建設の戸数がはるかに多くなっている。これは、急速な都市化による住宅需要を吸収するため、住宅地の不足難を解消する対策として集合住宅を中心に開発したことによる。また、住宅需要者の選好が一戸建て住宅からアパートに転換した時期でもあったのである。その後、1990年代のアパートの建設は、団地化（アパート群）、高層化、高級化のもとで住宅建設の主流になっている。(表2参照)

1980年代以降の住宅建設実績（累計）の推移を公共部門と民間部門に区分して見ると、1987年までには公共部門（主に、大韓住宅公社）による建設の割合が半分以上を占めたが、それ以降は30～40%に留まっている。これは、アパートに関連した法律の整備による民間部門への緩和措置、民間部門の資本力の増加や建築技術の発達により、中高所得者向けの住宅に対しては民間部門に任し、公共部門は低所得者向けの住宅供給に政策方向を転換したことによるものと見られる。最近は、今まで分譲を目的とした住宅供給から賃貸を目的としたアパート（集合住宅）を中心に政策を転換したことが背景にあるとも言えよう。(表3参照)

表2 建設住宅数の推移 (単位:戸数)

年度	合 計	一戸建て	アパート	連立住宅
1975	179,951	131,850	37,828	10,273
1976	169,970	118,571	42,808	8,591
1977	203,545	138,360	53,857	11,328
1978	300,107	172,195	99,727	28,185
1979	251,048	132,354	88,432	30,262
1980	211,537	122,683	76,889	11,965
1981	149,837	50,861	86,693	12,283
1982	191,420	63,498	94,849	33,073
1983	225,990	93,548	101,509	30,933
1984	222,047	64,583	118,867	38,597
1985	227,362	50,210	132,114	45,038
1986	288,252	41,300	152,047	94,905
1987	244,301	61,377	147,748	35,176
1988	316,570	73,005	178,496	65,069
1989	462,159	61,883	310,377	89,899
1990	750,378	105,445	501,036	143,897
1991	613,083	69,189	424,082	119,812
1992	575,492	53,276	469,551	52,665
1993	695,319	52,004	540,006	103,309
1994	622,854	42,380	521,322	59,152
1995	619,057	104,572	497,273	17,212
1996	592,132	111,374	462,548	18,210
1997	596,435	92,267	484,949	19,219
1998	306,031	32,912	265,701	7,418
1999	404,715	51,730	345,345	7,640
2000	433,488	91,667	331,579	10,242

(注) 一戸建てには、多世帯住宅が含まれている。

(資料)韓国建設交通部統計庁, <http://kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws999.cgi>, 2002年5月31日。

表3 住宅建設実績（累計） (単位：戸数、%)

年度	合計	公共部門	民間部門	公共の割合
1980	149,837	77,633	72,204	51.8
1985	227,362	132,070	95,292	58.1
1986	288,252	152,913	135,339	53.0
1987	244,301	166,754	77,547	68.3
1988	316,570	115,018	201,552	36.3
1989	462,159	161,732	300,427	35.0
1990	750,378	269,421	480,957	35.9
1995	619,057	228,232	390,825	36.9
1996	592,132	232,285	359,847	39.2
1997	596,435	219,025	377,410	36.7
1998	306,031	131,049	174,982	42.8
1999	404,715	151,327	253,388	37.4
2000	443,488	140,261	293,227	31.6

(資料) 建設交通部統計庁『住宅建設実績』1981～2001年。

III. 住宅市場と公的金融

1. 住宅市場の規模

現在、住宅投資の規模はGDPに対して1990年度の8.76%水準から2000年度には3.84%水準まで縮小され、年々減少傾向にある。特に1999年からは住宅投資が大きく減少している。これは、住宅普及率が同年度93.3%に達した量的な背景もあるが、景気の低迷による住宅需要の減少と、住宅購入予定者の資金調達の混乱に起因するものと見られる。今後もこの傾向はさらに強まると予測される。(表4参照)

他方、住宅金融に対する政策は、韓国住宅銀行(1967年)の設立から本格的に始まったと言えよう。そして、これとは別に政府は、国民住宅基金(1981年)を設けて住宅融資の返済のため必要な資金を提供している。公共部門から提供するこの二つの住宅資金は、低金利でしかも長期的に利用できる点で高く評価されている。当時、産業化と都市化の進展によって急増

表4 GDPと住宅投資 (単位:億ウォン, %)

年度	GDP(A)	総固定資本形成(B)	住宅投資(C)	B/A	C/A
1990	2,634,304	935,289	230,757	35.50	8.76
1995	3,773,498	1,384,386	280,269	36.69	7.43
1996	4,028,212	1,485,798	284,488	36.88	7.06
1997	4,230,067	1,452,946	266,678	34.35	6.30
1998	3,947,104	1,145,635	245,482	29.02	6.21
1999	4,377,094	1,187,729	205,063	27.14	4.68
2000	4,762,693	1,318,832	182,806	27.69	3.84

(注) 1995年不变価格。

(資料) 韓国銀行『国民計定』2002年。

した住宅需要に対応するためには、長期低金利の政策金融が必要となってきたことを反映したものである。一般市中銀行は、高度経済成長のための産業資金調達に追われ、住宅部門への資金提供には余裕がなかったからである。そこで、韓国住宅銀行の誕生は重要な意味をもっている。その後、この韓国住宅銀行が民間部門の住宅資金供給にも大きく貢献したことはいうまでもない事実である。しかし、韓国住宅銀行だけでは急増する住宅資金需要に対応して長期的・安定的な住宅資金調達はできず、慢性的な住宅資金不足に落いてきたのも事実である。この韓国住宅銀行も住宅金融市场を主導してきたが、近年の構造改革の中で1997年に民営化され、現在は公的住宅金融機関がない状況である。

住宅資金調達の内訳を見ると、公共部門（各地方自治団体）が管理している国民住宅基金による寄与度が依然として高く、その割合は全体の40%水準になっている。民間部門においては民営化された後でも住宅融貸出を専門的に取り扱う韓国住宅銀行の割合（30～40%）も大きい。これは、他の銀行や第2の金融機関が外貨危機以降、資金繰りに苦しい側面もあり、住宅に積極的に貸出を行うことができなかつたことに起因するものである。

(表5 参照)

表5 金融会社別新規住宅貸出推移 (単位:億ウォン, %)

		1996	1997	1998	1999	2000
公共部門	国民住宅基金	46,283 (46.8)	46,271 (33.9)	53,915 (47.1)	67,449 (39.5)	83,423 (39.0)
	農協	3,528 (3.6)	3,679 (2.7)	2,732 (2.4)	2,765 (1.6)	1,924 (0.9)
	小計	49,811 (50.4)	49,950 (36.6)	56,647 (47.2)	70,214 (41.2)	85,347 (39.9)
民間部門	銀行	韓国住宅銀行 27,150 (27.4)	40,257 (29.5)	34,325 (28.6)	61,376 (35.9)	89,466 (41.8)
		国民銀行 5,132 (5.2)	4,524 (3.3)	3,356 (2.8)	5,811 (3.4)	12,429 (5.8)
		他の銀行 10,621 (10.7)	11,523 (8.5)	16,488 (13.7)	15,082 (8.8)	21,763 (10.2)
	小計	42,903 (43.3)	56,304 (41.3)	54,167 (45.1)	82,269 (48.2)	123,658 (57.8)
	生命保険会社	6,211 (6.3)	6,244 (4.6)	5,578 (4.6)	12,163 (7.1)	3,268 (1.5)
	貸出専門金融会社	—	23,801 (17.5)	3,710 (3.1)	5,947 (3.5)	1,716 (0.8)
	小計	49,114 (49.6)	86,349 (63.4)	63,457 (52.8)	100,379 (58.8)	128,642 (60.1)
合計		98,925 (100.0)	136,299 (100.0)	120,104 (100.0)	170,593 (100.0)	213,989 (100.0)

(資料)韓国住宅銀行; イ ジュンヒ「韓国住宅金融システムの変化と発展」『住宅金融』第224号, 韓国住宅銀行, 2001年, 58頁より再引用。

2. 住宅金融システム

住宅金融市場において, 韓国住宅銀行が民営化されるまでには公共部門の国民住宅基金と韓国住宅銀行が主流となって, ほとんどの住宅資金を提供してきたと言えよう。しかし, 韓国住宅銀行の民営化に伴い, 住宅金融市場では, 市場原理に基づいた新しい住宅金融システムの構築に関する議論が活発になったのである。その住宅金融システムの構築に向けて, 新しい案として検討されたのが「住宅抵当債券流動化制度: MBS」である。この制度は, 住宅資産を債券化し, 資本市場の資金を住宅部門に活用しようとするもので, 米国の不動産投資信託 (Real Estate Investment Trust:

REITs)制度⁵⁾を参考にして韓国の事情に適用したものである。この制度については、十数年ぐらい以前から議論してきたものであるが、当時には法的な未整備と金融市場内部での障害によって実現できなかった経緯がある。ようやく、1998年12月になって「住宅抵当債券流動化会社法」が制定された。この法律に基づいて、1999年11月に「韓国住宅抵当債券流動化会社」が設立され、資本市場と住宅金融市場をリンクする役割を果たしている。⁶⁾これによって、現在の住宅金融市場では韓国住宅銀行が主導する第1の住宅金融市場と、住宅抵当債券を媒介とした第2の住宅金融市場が生まれ、住宅金融システムを構成している。これは、韓国住宅銀行を中心とした公的住宅金融市場の時代が終わり、資本原理を通じた資金調達が制度化された時代が始まったことを意味しているのである。

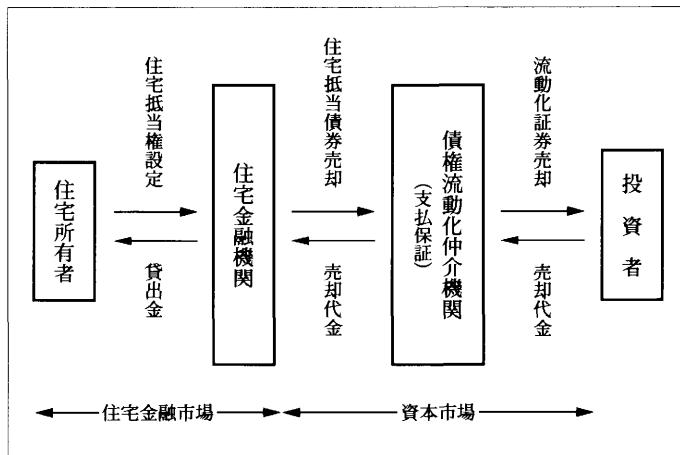
3. 住宅抵当債券流動化の仕組み

まず、債権流動化とは、債権保有者が運用資金を早期に回収するため、保有している債権の変化を通じて資産の流動性を高めることである。これには、保有している債権を第3者に売却する方法、債権保有者自らが直接に証券化する方法、仲介機関に売却してそれをもとに証券を発行して投資家へ分散・売却する方法などの3つの方法がある。現在、韓国が導入している制度は、第3番目の方法である。すなわち、韓国住宅抵当債券流動化会社法（第2条の第1項）には、次のように定めている。第1に、住宅抵当債券流動化会社が金融機関から住宅抵当債券の譲渡を受け、これを基に住宅抵当担保付き債券を発行し、元利金を支払う行為、第2に、住宅抵当債券流動化会社が金融機関から住宅抵当証券を発行し、その住宅抵当債券の管理・運用および処分による収益を分配する行為と定義している。⁷⁾

韓国における住宅抵当債権流動化制度とは、住宅所有者が自分の住宅を担保にして住宅金融機関から融資（貸出金）を受ける際に、住宅抵当権の設定を容認し、住宅金融機関はこの住宅抵当権を債券化して流動化仲介機関（例：韓国住宅抵当債券流動化会社）に売却し、流動化金融機関はその

住宅抵当債券を証券化して投資家に提供するものである。これによって、資金不足の住宅需要者は、金融市場を通じて住宅資金を得ることができる。

韓国の住宅抵当債券流動化の仕組み



(資料) キム・ムンヒ「債権流動化制度の問題点と発展戦略の模索」『住宅金融』第225号、韓国住宅銀行、2001年、29頁より作成。

この仕組みから見ると、住宅を債権流動化するためには、住宅を担保とした貸出、すなわち法律的に抵当権が設定されなければならない。この抵当権は、借入者が元利金を返還しない場合、銀行など住宅資金貸出機関は他の債権者より優先して貸出金を回収できる権利を与えるもので住宅抵当債券あるいは住宅抵当証書と表記するものである。⁸⁾また、住宅金融機関が直接的に住宅抵当債券を投資家に単純売却したり、資産流動化会社を通じて発行したりすることは想定していない。銀行など住宅金融機関は、住宅を担保にして住宅需要者に一次的に住宅資金を貸出し、その住宅に対して住宅抵当権を保有する。住宅金融住宅抵当債券を債権流動化会社に売却譲渡し、その債権流動化仲介機関は資本市場を通じて流動化証券を発行し、資金を調達システムである。この際、貸出の対象は、住宅抵当債券流動化会社法の改正（1999年12月）によって、住宅の購入または建築に所要され

た資金を補填するための貸出金まで広がるようになっている。

現在は、上述の住宅金融システムが確立しているとは言えないが、住宅抵当債券流動化制度の導入によって、住宅需要者の資金調達がよくなつたことは確かである。まだ、公共部門からの貸出システムと民間部門からの貸出システムには、競争が生まれ、顧客を誘致するため競合が激しくなっている。

IV. 結　　び

ここでは、韓国における住宅供給政策と住宅金融制度を中心に公共部門の役割について考察してきた。住宅供給政策については、その普及率から見た限り、公共部門の役割は一定の成果を得たと言えよう。しかし、集合住宅（アパート）を中心とした開発方式は、建替えやリモデリングの際、大きな問題を抱えていると言えよう。すなわち、建替えには新しい建物が完成されて戻るまでの臨時的な居住住宅の確保問題、リモデリングには構造的な改造による安全性の問題などが挙げられる。

一方、住宅資金調達面については、まだ公共部門への依存度が高いことが明らかになった。これは、長い期間「官主導型」の住宅金融システムを運営してきたことに起因するが、最近、新しく導入した住宅抵当債券流動化制度は、住宅資金供給面において、新しい仕組みとして住宅需要者の資金調達に役に立つと期待できる。しかし、公共部門による住宅資金の供給は、その割合が年々と減っている傾向から今後の民間部門への活性化に繋がると予測できる。

今後の住宅事情を考慮すると、住宅市場での公共部門の役割とは、規制より市場自律性を拡大する方向に進むと考えられる。したがって、公共部門の住宅市場介入による量的な住宅供給拡大から脱皮し、住宅価格の安定や住宅市場から疎外された低所得階層に向けた住居安定政策、たとえば、最低住居基準の確保、分譲住宅より賃貸住宅の供給拡大、担保能力の補填

できる住宅金融の支援策などが必要であろう。このような住宅政策の下で、住宅市場の全般的な安定と均衡を維持し、住居環境改善が可能になるであろう。

他方、本稿では住宅政策として議論していないが、住宅供給政策の柱として採ってきた集合住宅開発方式（アパート、連立住宅）があまりにも大規模（高層化、団地群）のため、新たなコミュニティ形成の問題が生じている。すなわち、アパート居住者同士はもちろん、周辺地域住民との交流について、公共部門（地方自治体）がどのような連携でいくのかという課題がある。したがって、コミュニティ形成にかかるアパート団地内での住民活動支援策、周辺地域住民との連携に関する政策が必要であろう。そして、住宅普及率の高さの裏腹には、実際の住宅需要者に提供されていない住宅が多くある。すなわち、いまだに住宅を資産の増殖対象として位置づけて投機的目的で購入している部分がかなりあることで、実際の住宅需要者に提供できるシステム作りについての問題が今後重要な課題になりつつあると指摘できよう。

注

- 1) この基金は、住宅建設促進法によるもので、主に国民住宅建設資金（主に18坪以下の住宅、1999年以降は25.7坪以下の住宅までに適用）、敷地調整資金、分譲住宅の分割金、農村住宅改良資金、多世帯住宅建設資金などに融資を行っている。
- 2) この制度については、Joseph Hu, *Basics of Mortgage-Backed Securities*, Frank J. Fabozzi Associates, 1997 と、キム・ムンヒ『債権流動化制度の問題点と発展戦略の模索』『住宅金融』第225号、韓国住宅銀行、2001年を参考せよ。
- 3) 韓国での「アパート」とは、日本より棟当たり世帯数や団地規模が大きい。また、日本での「集合住宅」を韓国では「共同住宅」と呼ぶ。
- 4) ウ・ヨンジェ・キム・ヨンチョル『集合住宅管理実務論』白山出版社、1998年、51頁。
- 5) REITsの制度については、John A. Mullaney, *REITs: Building Profits with Real Estate Investment Trust*, John Wiley & Sons, Inc., 1998 と、National Association of Real Estate Investment Trust, *REIT Handbook*, NAREIT, 2000 を参考せよ。

- 6) キム ムンヒ, 前掲書, 28頁。
- 7) 同上書, 30頁。
- 8) イ ジュンヒ『住宅経済論』博英社, 1997年, 276頁。

参考文献

- Hu, Joseph, *Basics of Mortgage-Backed Securities*, Frank J. Fabozzi Associates, 1997.
- Mullaney, John A., *REITs: Building Profits with Real Estate Investment Trust*, John Wiley & Sons, Inc., 1998.
- National Association of Real Estate Investment Trust, *REIT Handbook*, NAREIT, 2000.
- イ ジュンヒ『住宅経済論』博英社, 1997年。
- ウ ヨンジェ・キム ヨンチヨル『集合住宅管理実務論』白山出版社, 1998年。
- イ ジュンヒ「韓国住宅金融システムの変化と発展」『住宅金融』第224号, 韓国住宅銀行, 2001年。
- キム ムンヒ「債権流動化制度の問題点と発展戦略の模索」『住宅金融』第225号, 韓国住宅銀行, 2001年。
- 韓国銀行『国民計定』2002年。
- 韓国建設交通部統計庁『住宅統計年鑑』2001年。
『住宅建設実績』1981~2001年。
- 韓国建設交通部統計庁, <http://kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws999.cgi>, 2002年5月31日。