

# 韓国における既成市街地整備手法の変遷と課題

安 相 景\*

## 1. はじめに

韓国での市街地再整備事業が初めて実施されたのは、ソウル市が1952年朝鮮戦争により廃虚と化した市街地の再建のために行った土地区画整理事業であった。しかし、それは現代的な意味での再開発とはほど遠いものであった。本格的な市街地整備事業は1970年代以降、法的制度が設けられたことにより始まった。その後、市街地整備のための事業手法は社会経済的な与件を反映しながら、変化・発展してきた。

しかし、このような既存の市街地整備事業は、主にソウル市に限られて行われていた。これは、ソウルが首都として600年余の長い歴史をもって発展してきたのと、20-30年間の短い期間に韓国の総人口のほぼ25%を占める1千万人以上の巨大都市として急速に成長してきたソウル市が持つ特殊性のためである。その過程でソウル市における既成市街地整備は、新市街地開発とともに都市空間構造の改編や体系的な都市管理のために、極めて重要な手法であった。それに対して、近代都市として歴史が短い地方都市の場合は、既成市街地の整備よりむしろ新市街地の開発に重点がおかれた。しかし、最近では、釜山、大邱、大田など急速に発展してきた一部大都市においても益々既成市街地の整備は重大な政策課題として登場しつつある。

現在、既成市街地の整備手法は都心地域内の再整備手段として、都心再開発事業、老朽化した住居地改善のための住宅改良再開発事業と住居環境改善事業、そして老朽化した共同住宅と連立住宅を対象とする再建築事業<sup>1)</sup>など、大きく4つに分けられる。住宅改良再開発事業は、住民自力開発方式と合同開発方式に、住居環境改善事業は現地改良方式及び共同住宅方式、そして現地改良方式と共同住宅方式を一緒に利用できる複合方式に細分される。

本稿では、まずどのような状況でこれらの市街地整備手法がどのような経緯で形成されたのかを把握することで、既存市街地整備政策の変遷過程に関して整理を行う。さらに、既存の既成市街地整備事業の中で、主に行われている合同再開発事業、住居環境改善事業、そして再建築事業を中心に、その仕組みや最近の動向、事業の効果及び今後の課題などを分析することで、韓国における既存市街地整備手法の内容を明らかにできる。

---

\*東洋大学国際地域学部；Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

## 2. 不良居住地整備政策の変遷過程

過去50年間の韓国の都市政策は激変する社会経済状況に対応しながら大きく変化してきた。朝鮮戦争のあった1950年代は、具体的な都市管理政策や制度を整備せずにやってきた。1960年に入ると、第1次経済開発5ヵ年計画の施行（1962-1966）とともに産業化政策が本格的に推進され始めた。産業化政策は急速な都市化を伴い、さまざまな都市問題を引き起こした。都市管理・開発のための制度が体系的に整備し始めたのはこの頃からである。その後、都市政策と制度は、社会経済の与件を反映しながら、大体10年単位で、展開してきた。既成市街地の整備対策も、基本的にはこうした都市政策の流れとともに変化してきた。

1962年1月20日に公布された「都市計画法」に一団の不良地区改良に関する事項を都市計画で決定し事業を施行できるようになったことが、都市再開発に関する制度の最初であると言える。その後、様々な試行錯誤を重ね、本格的な市街地整備対策が推進され始めたのは、1973年「住宅改良促進に関する臨時措置法」の制定以後であった。現在に至るまで採択されたきた手法の変遷過程は、次のように時代別に区分される。

### 2.1 撤去移住事業の時期（1961-1971）

1960年代は、急激な人口増加を経験した時期である。工業化と経済成長を目標とする総量的な経済政策は、農村からの大都市、工業地帯への人口移動に拍車をかけた。特に、第一次経済開発5ヵ年計画が成功的に終わった後、ソウルへの人口集中はピークに達した。1966年から70年の5年間にソウルの人口増加は全国人口増加分の77%を占める170万人、年平均増加率は12.6%に達した。

この時期の不良住宅地の整備政策は全面撤去方式と住民の集団移住定着方式で行われていた。爆発的な流入人口や自然的人口増加は、ソウル市が物理的に、受容きれない状況であった。さらに国家の財政投融资が産業資本に集中したため、労働力再生産のための消費部門には、投資がおそろかになり、低所得層の住居条件はより悪化した。このような状況下で、都市低所得の住民は、都心の遊休空間地に無許可定着地区（Squatter settlements）<sup>2)</sup>を形成することにより、住居空間を自発的に確保する方法しかなかった。彼らが定着した遊休国公有地、河川地域、丘陵地などは、定着初期に利用価値はあまり大きくなかったが、急速な経済成長とともに開発ブームが起これ、益々脚光を浴び始めた。結局、開発利益を狙う不動産資本と都市を整備しようとする行政側の要求が一致し、不法で占有した住宅の撤去が始まることになった。しかし、撤去方式は、撤去された住民についての事後対策が足りなかったため、スラムの場所的移動だけという結果を招いた。

一方、集団移住地への定着事業は、道路拡張や線路沿いの整備、都市計画などの理由で、都心に近接した無許可定着地を撤去し、都市周辺部へ移住、定着させる手法であった。しかし、集団移住政策は多様な問題を生み出したため中断された。その政策が失敗に終わった背景には、移住地がソウルの中心から遠いところに位置していたこと、移住地の都市基盤施設と社会的サービスの不足などにより生活の不便と住民負担を増加させたこと、土地投機や転売行為の蔓延で低所得層の住宅団

地開発というより投機資本の進出という問題を発生させたこと、がある。

## 2.2 合法化と現地改良の時期（1967-1973）

撤去を受けた住民の反発や、集団移住させられた住民の相当数が再びソウルに戻ってくる問題点を補完するために、政府は不良住居地を住民自助により改良しようとする手法を取るようになった。住居地としての適当な立地と地形条件をもっている不良住居地を選別して、住民自力で住宅と公共施設を含む住居環境を改善するという政策であった。撤去住民のための臨時措置として出発した合法化施策は、長期的な計画ではなかったが、ある程度低所得層の住居環境を改善し、住民生活の安定に大きく寄与した。しかし、個別住宅の改良及び外形的環境改善に傾き、地区の総合的かつ計画的な整備を難しくしたことで、持続性を持つことができず、現地改良事業の形に生まれ変わった。

合法化対策が都市計画を考慮せずに推進したことに対して、現地改良事業は、総合的な開発計画を立てた後、住宅改良と公共施設事業を並行実施する方法であった。しかし、この方式も法律的制度の不備により、大きな効果を得ることができなかった。特に、この事業が決定的に失敗した理由には、土地の権利関係に関する問題の解決がなく、建物だけを改良しようとしたことである。一時的な合法化で、住居に関する不安は多少解消されたのは事実であるが、結局は、改良された住宅が再び撤去の対象になる悪循環を招いた。

## 2.3 法的制度の整備時期（1973-1982）

1973年3月に制定された「住宅改良促進に関する臨時措置法」は、市が直接、事業施行者になって、区域内の道路及び公共施設を整備し、一定比率の土地を減歩して換地させた後、住民が自力で住宅を改良しようとした臨時の法的措置であった<sup>3)</sup>。

このような制度的な整備と並行して1976年には、最初の「都市再開発法」を制定するに至った。都市再開発法の制定は、今まで行われていた存置改良の手法が物理的な施設基準の向上を通じて都市環境の整備や都市機能の強化といった不良住居地開発事業の基本目的の達成に十分に機能してなかったという認識から始まった。特に、大部分の宅地が過小化されたことと、個別的行われた建築と零細建築業者の参入により建物の質が低下したこと、また違反建築物の発生や総合的な開発が不可能であることが、存置改良手法の問題点として指摘された。従って、都市再開発法ではこうした問題点を補完する方向に向いながら、不良住居地開発のための新たな事業技法を採択した。その法の特徴としては、一つは、道路及び、緑地空間を最大限確保し、大単位のブロック計画を通じ、集合住宅の建設を可能にしたこと、二つは、住宅の建設、分譲に伴って、異なる意見の調整や事業の執行を引き受ける住宅組合の結成を認めたこと。三つには、地区の計画的開発のために公共施設と建築基本計画は、市が立案し、住宅建設は選定された優良建設業者に施工させることにしたことが挙げられる。

#### 2.4 合同再開発事業の時期（1983- ）

この時期は、住居地再開発事業の転換期とも言える。住民自力開発による再開発事業が順調に進まなくなり、再開発事業を活性化させるために、合同開発方式を1983年から導入した。1986年、88年の国際スポーツ大会を控えて導入された合同再開発方式は、再開発事業の原動力となった。この方式は、区域内の賃借人を除くあらゆる事業参加者<sup>4)</sup>に、より多い開発利益が回るメカニズムを持つ。公共部門の場合は、開発に伴う費用負担がほとんどかからなく、その上、国・公有地を払い下げることによる売却収益が得られる。組合員と建設会社の場合も、一般分譲を通じて、事業費を回収し、開発利益を得られたため、住民による自力開発方式とは、比較できないほど活発的に事業が行われた。

しかし、合同開発方式は、全面撤去に伴う生活基盤の破壊、撤去と再開発の分配過程で発生する家主と賃借人との不公平性、不動産投機資本の進出、高密度開発による都市基盤施設の不足と周辺環境との不調和など、多様な問題点を招いていた。合同再開発事業は今でも不良住居地開発のための重要な手法として使われているので、次項に改めてみることにする。

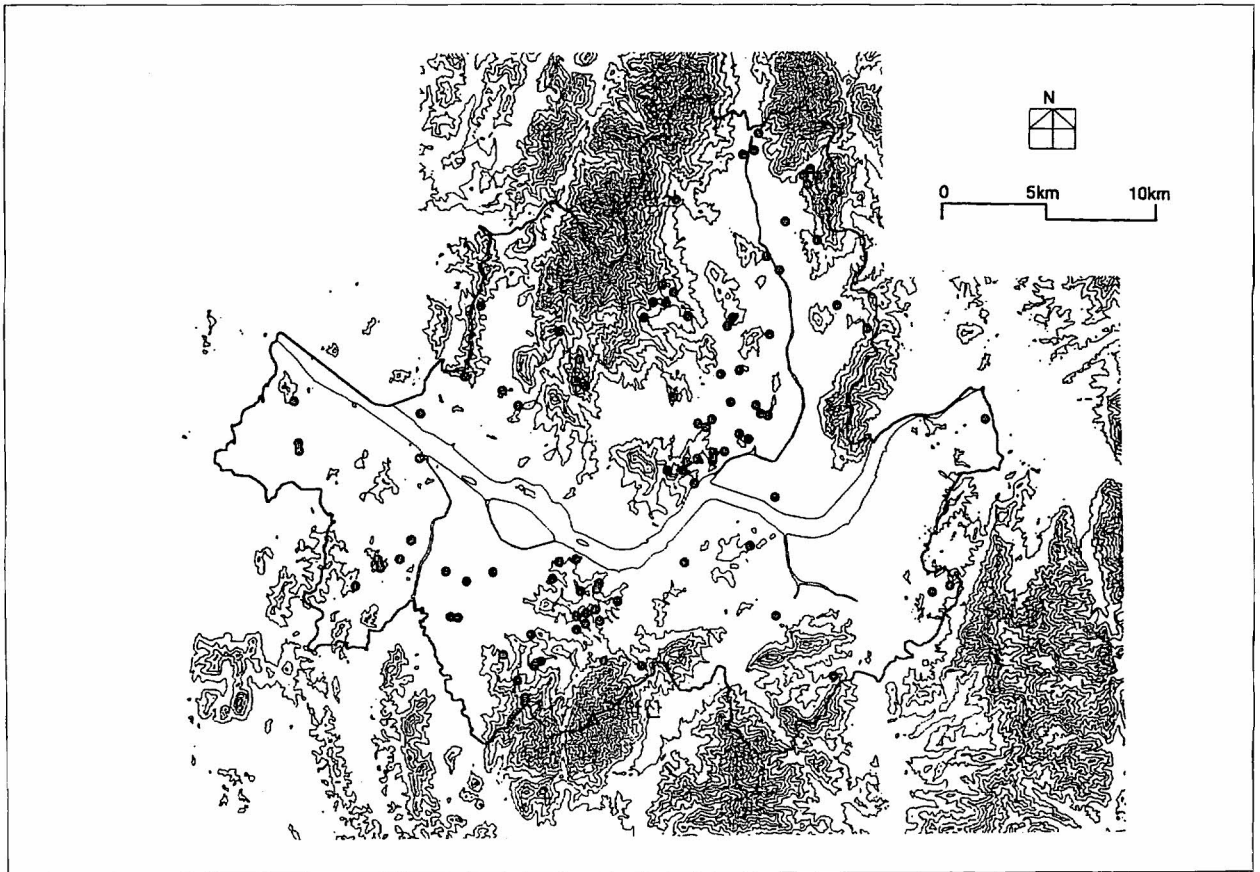


図1 低所得層居住地の位置（1996年現在）

## 2.5 住居環境改善事業と再建築の時期（1989- ）

住居環境改善事業とは、粗末な住宅が密集し、上下水道、道路などの都市基盤施設が設置されていないので、災害の危険度が高い地域を対象とする事業である。指定された地区に対して建築法、都市計画法の基準緩和や融資金の支援、国・公有地の払下げなどを通じて住民の意思に従って住宅の建設と建築物の改良を行う方式である。その際、公共は国・公有地の売却代金を使って道路、上下水道などの公共施設を整備する。この方式は、元住民の再定着率を高め、地区内の賃借人の問題を解決するためには、今まで施行されてきた合同再開方式を止揚し、住民の同意にもとづく現地改良方式を実施すべきであるという認識から出発された。1989年に「都市低所得住民の住居環境改善のための臨時措置法」が制定され、住居環境改善事業が本格的に実施され始めた。この方式に関しては次節で具体的に考察する。

これと共に、1990年代に入ると、いわゆる再建築ブームが起きた。再建築事業（建替え事業）とは、構造的に老朽化した低層アパートや連立住宅を撤去して、その場所に、再び高層アパートを建築する再開事業である。再建築事業が、合同再開事業と住居環境改善事業と異なる点は、事業対象区域を指定しないで、事業地区内の住民が組合を構成し、民間建設業体の協力を通じて事業を進めている点である。最近、ソウル外郭の新規住宅地が段々遠隔化し、20年を経過した低層アパートが増加していることで、再建築の需要はますます増えると予想される。

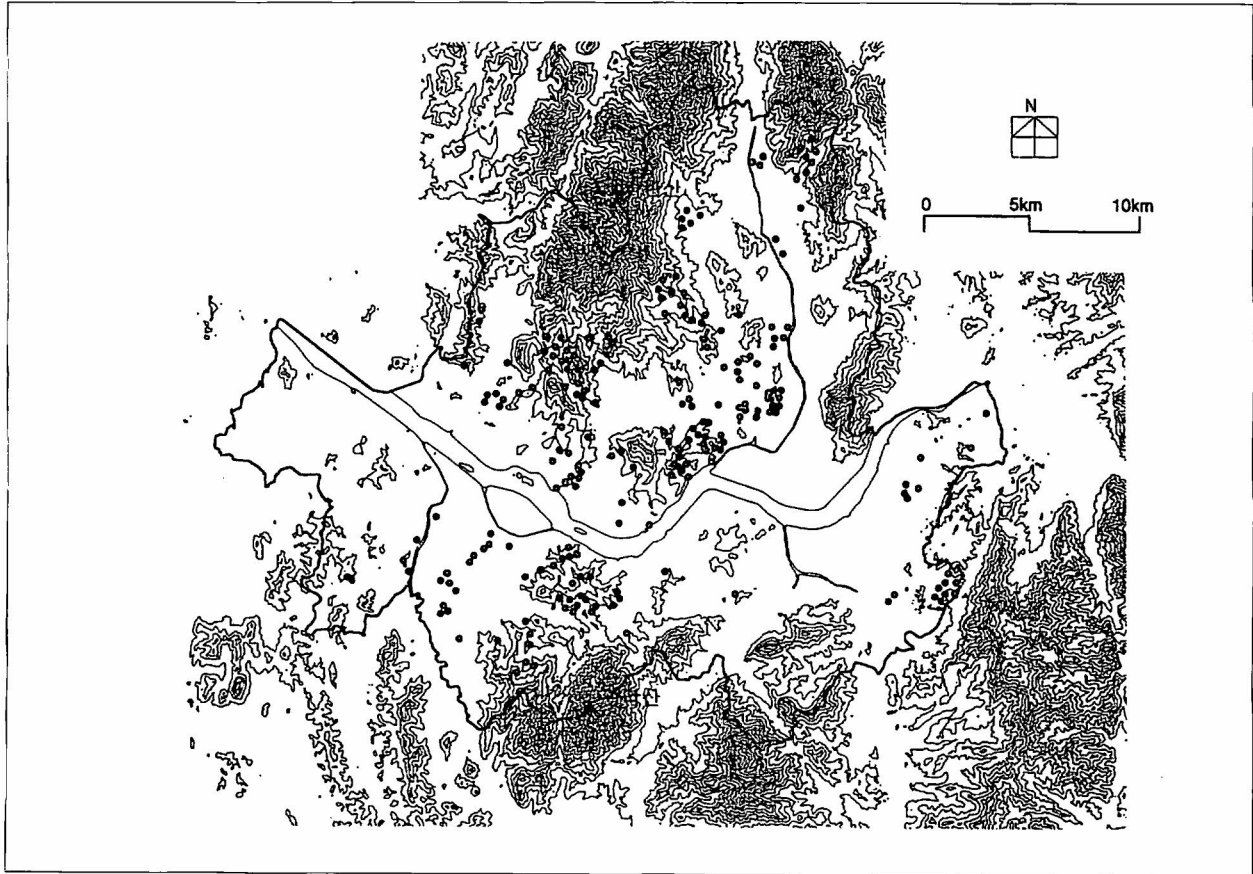


図2 住宅改良再開事業地域の位置（1996年現在）

表1 不良老朽居住地の整備制度の流れ

年度	制 定 及 び 改 定 の 内 容
1962	都市計画法 ・一団の不良地区の改良に関する事項を都市計画で決定できるように規定
1965	都市計画法第14条新設 ・不良地区改造事業を促進するために、必要な時には「再開発地区」を指定できる。 ・再開発地区内に建築制限条項を改定
1971	都市計画法に再開発の施行基準を設ける
1972	特定街区開発促進に関する臨時措置法の制定 ・特定街区整備地区を指定できるように規定
1973	住宅改良促進に関する臨時措置法の制定 ・住宅改良事業を別の都市計画事業として規定 ・再開発区域の指定の際、従前用途の廃止や変更の可能性を与える ・国・公有地を当該自治体に無償譲与
1976	都市再開発法の制定 ・住宅改良再開発事業で国・公有地の無償譲与に関する条項を削除 ・建物の不良度を測る基準を設け、それに基づく再開発区域の指定基準を設定 ・住宅改良再開発事業に関する別の事業手続きを規定
1977	都市再開発法施行令を制定
1978	ソウル市都市再開発事業条例の制定
1981	都市再開発法を改定 ・都市再開発区域を地区に分割して施行できる。 ・総建物所有者の2/3以上の同意を必要とする。 ・住宅撤去は臨時収容のための措置を設けた後、施行するような条項を新設 ・都市再開発法施行令を改定
1982	都市再開発法を改定 ・都市再開発事業を住宅改良再開発事業と都心再開発事業に区分 ・再開発事業施行者の範囲を拡大 ・施行者に収用権を認定
1983	都市再開発法施行令を改定 ・合同再開発方式の導入
1984	ソウル市が合同再開発事業の施行指針を制定
1987	建設部が都市再開発事業指針を制定
1989	都市低所得住民の環境改善のための臨時措置法及び施行令を制定
1991	都市低所得住民の環境改善のための臨時措置法及び施行令を改定 ・建築法など適用の特例条項
1992	住宅建設促進法を改定 ・老朽した住宅の再建築を規定
1993	住宅建設促進法施行令を改定 ・老朽不良住宅の範囲を設定 ・再建築組合の設立について

### 3. 合同再開方式

住宅改良再開事業は、施行主体によって、公営再開、自力再開、合同再開の3つに区別される。この中で、住民自力再開方式は、70年代半ばから1983年合同再開方式の導入以前まで、代表的な開発方式であったが、その後は、ほとんど施行されず、合同再開が主流を占めるようになった。ただ、法的には現在もその効力を持っている。一方、公営再開方式は、再開事業が実施されて以来、ただ、一ヶ所にとどまっている。したがって、ここでは、今、住宅改良再開事業の主流を占めている合同再開事業を中心に詳しく述べることにする。

#### 3.1 事業の構造と参加者の役割

合同再開の仕組みを簡単に要約すると、まず地区内の土地と建物の所有者が組合を結成し事業施行者になり、事業資金を先行投資する建設業者を参加組合員で加入させる。建設業者は、組合員に仮移住費用を無利子、あるいは、低利融資方式で支援し、地区内の建物を撤去した後、組合員総数の1.5—2倍程度の高層共同住宅と団地内に付帯施設などを建設する。その後、建設されたマンションを組合員に1戸ずつ供給し、残りの分は、再開地区外の住民に分譲し、投資費用を回収する方式である。

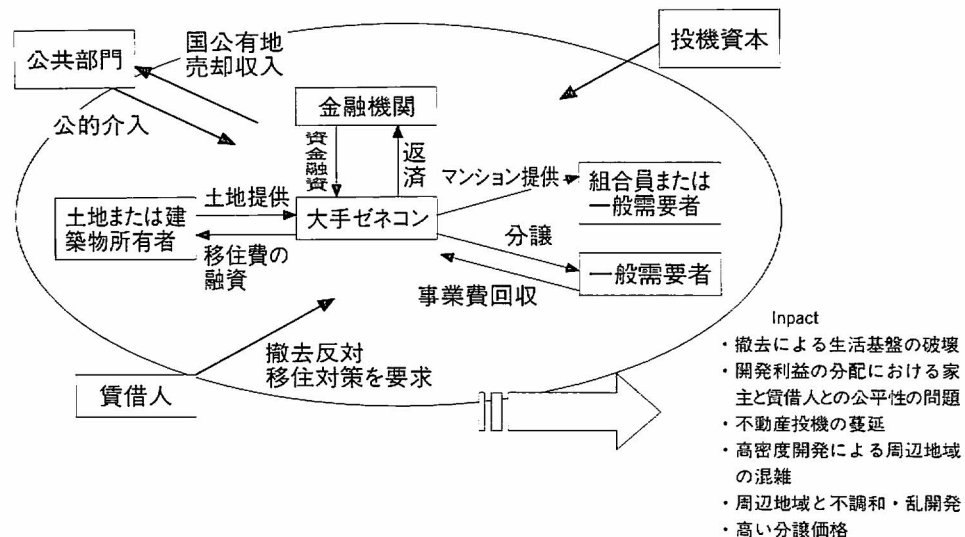


図3 合同再開における Actors と事業構造

ここで、事業の詳細な理解を求めるために、事業に参加する利害関係者の役割と開発利益の分配過程を詳しく見てみる。利害関係者は、おおむね土地・建築物の所有者、地区内の賃借人、自治体、建設業者の4グループに分けられる(図3)。

まず、土地あるいは、建築物所有者は、事業施行者として組合を結成し、土地提供、事業同意、支障物の撤去および移住、事業施行の認可申請、管理処分・清算などを引き受ける。事業の完了後、残余住宅の分譲と保留施設を売却することによって事業費用を清算し、余った金額と不足分は組合

員が受領または負担する。

事業が始まると、一般的に、組合員は、建設会社から仮移住費という名目で無利子融資および、低利融資を受ける。借りの金額は地区によって異なっている。たとえば、約2,000万ウォンの無利子融資とともに低利の利率で1,000—2,000万ウォンの有利子融資を受ける。そして、事業が終わると、以前より、より広い住居面積を持つマンションの分譲を優先的に受けることができる。住宅需要に比べて住宅供給が制限されており、新規分譲の競争が激しくなっているソウル地域において、分譲を受けられる権利が与えられることは、大きな利益が保証されることを意味する。しかも、分譲価格も、政府の分譲価格の規制政策で、一般市場価格に比べて非常に安くなっている。この結果、大部分の権利者（組合員）は、その差益（一般市場価格—分譲価格）を狙って入居以前に分譲権を売買している。分譲権の譲渡は、法律では1回に限って認められているが、実際には、数回にわたって転売されている。

建設業者は、住民総会（施行認可前の場合）または、組合総会の決議で選定され、住宅建設と施工監理などの役割を担当する。建設業者は事業を施行するために、事業費を調達しなければならないという経済的負担を抱えてはいるが、建設されたマンションを組合員に分配した後、残余分を一般分譲することができるので、事業費の調達が保証される。また大部分の再開発の地区が都心から近いところに位置していることで、事業が順調に進むと、大きな建設利益と開発利益が保障される。このため、建設業者の間に合同再開発事業の受注競争は極めて激しくなっている。

反面、自治体は、事業の調整、認・許可、行政支援の役割を担当する。自治体の場合、少ない費用負担で市街地を整備できるし、事業地区内の国・公有地を払い下げることにより、売却収益がえられる。また、いままで、財産税が免除された無許可の建物が撤去され、マンションが建設される

表2 地区内賃借人対策の流れ

年度	主要内容	細部内容
1985	アパートの部屋に入居できる権利、または住居対策費	合同再開発地区内の賃借人に7坪アパート、部屋一室、あるいは1ヶ月分の住居対策費の中で選べる
86. 11. 29	〃	事業決定告示日を基準で1ヶ月以上居住してきた賃借人に2ヶ月分の住居対策費を支給
87. 5. 15	〃	住居対策費、あるいは地区内の小型アパートの部屋一室を入居する権利の中で選べる
88. 5. 10	〃	賃借人から入居希望住宅に関する意見書(7坪規模のアパート、またはアパートの部屋1室の中で選べる)を受け取り、建築計画に反映
89. 1. 24	〃	1ヶ月以上の居住世帯は2ヶ月分の住居対策費を支給 3ヶ月以上の居住世帯は3ヶ月分の住居対策費を支給
89. 4. 25	再開発賃貸住宅に入居または住居対策費	区域内の賃借人のために組合が建設した賃貸アパート(専用面積7—10坪)をソウル市が買入した後、それを賃借人に賃貸する。またはソウル市が直接再開発賃貸アパートを建て賃借人に賃貸する。または住居対策費の中で選べる。
92. 12. 31	〃	再開発賃貸住宅の対象者を拡大



ことで、税収の確保にも役に立つ。

最後に再開地区内の賃借人は、組合員の資格が付与されないため、開発利益の分配過程で、完全に排除されている。このような構造は、賃借者の生活の場を奪われてしまう結果を招き、組合側との間に激しい葛藤と摩擦が生じた。したがって、賃借人は再開事業に対する撤去反対運動と闘争を行った。1983年の合同再開事業の施行初期には賃借人のために何の対策も設けられなかったが、強い反発や闘争から、地区内に賃借人のための賃貸住宅を建てることになった。現在では、賃借世帯に賃貸住宅への入居権か3ヶ月分の住居対策費どちらかを、選択することができるようになってきている（表2）。

### 3.2 事業をめぐる利害関係

合同再開方式は、独立採算の原則で施行される再開事業である。土地・建築物の所有者は、自分の土地を提供し、事業に投資される費用として移住費、住居対策費、調査測量、設計及び監理費、団地造成、建築工事費、国・公有地買入費、公共施設の設置費、その他経費などを参加組合員である建設会社に先行投資させる。建設会社は、建設したアパートの住戸を地区内の土地・建築物所有者に、従前の土地及び建物の価格にあわせて供給した後、残りの戸数と付帯施設の売却代金で、諸事業費に充てる。

このような事業構造になっていることで、事業後、建設される住宅や付帯施設が多ければ多いほど、即ち容積率が高くなることで、組合員と建設会社の収益は増大し、容積率が低くなるほど収益は減少することになる。したがって、組合が、設計の際、最大限の住宅及び付帯施設を建設しようとしていることに対して、自治体は周辺の社会基盤施設、都市美観などを考えて、乱開発を防げるための土地利用計画と設計を組合側に要求する。ここで、両方の利害が対立することになる。

また、公共施設の確保と公共施設の設備費用を施行者が負担するかわりに、事業を通じて発生する開発利益は、施行者の分にする構造を持つ。自治体から公共施設の設備や寄付債の要求が多ければ、それを負担しなければならない組合としては、収益の減少と費用の増加をもたらす。その際、組合は最小限の公共施設の設置を自治体に要求することになり、組合と自治体の間に利害が対立する。また組合が一括的に購入することになっている地区内の国・公有地の買入金額が高ければ、自治体の収入は増加する反面、組合員の収入は減少することになる。そのため、組合は、国・公有地の購入金額を最小化しようと努力する。

組合と建設会社との対立は、資材と人件費の上昇、設計変更に伴う工事費の増加で組合員の収入減少と費用増加が発生するときに現れる。賃借人との関係においても、賃借人のための住居対策費や仮収容施設の設置、賃貸住宅の建設などの費用は組合が負担していることで、組合の費用構造に大きく影響を与えている。ここで、組合は、最小の費用で賃借人対策を立てようとしているし、賃借人は、できる限り多い恵沢を受けようとする。

それ以外の利害関係は組合員の間でも存在する。事業過程での誤謬や非合理的な決定によって利益を得られる人が現れると、一方では、収益が減少する者が現れることになり、さまざまな葛藤が生

じる。

### 3.3 事業の問題点

合同再開発事業が、再開発事業の促進、住宅の物理的改良、土地の効率的利用、一般住宅市場への住宅供給において、大きな成果を上げてきたことは事実である。しかし、事業の利益を最大にしようとする利潤追求の論理によって、元住民の生活実態とはかけはなれる規模の住宅が建設され、元住民の権利変換が多発し、これらの住宅が投機の対象になるとともに低所得階層の住宅ストックをむしろ減少させた。元住民の再定着率が10%に過ぎないという数値が示しているように、合同再開発により低所得階層はむしろ生活の場を失っている反面、民間建設業者と地区外から新たに入居してきた中産階層、投機屋などが開発利益を独占してしまう結果を招いた。

また、周辺地域との不調和、高密度開発に伴う都市基盤施設の不足、都市美観を考慮しない乱開発など、多様な問題点があらわれている。

## 4. 住居環境改善事業

住居環境改善事業の推進は、70年代の住民自力開発方式と80年代の合同再開発方式の問題点を克服するための政策的な模索から始まった。撤去による再開発が低所得層住民の生活の場を失ってしまう副作用があるため、全面撤去ではなく住民自らの努力による漸進的な改良方式の導入の必要性が強調された。また、社会福祉的観点から賃借人の生活権も保障すべきであるという声も高まり、実質的に低所得層の要求に対応した開発手法を求めようになった。このような状況下で、新しく出てきた住居環境改善事業は、原住民を再定着させ、賃借人の住居を保障しながら、地区の特性に伴って事業手法を差別化する方式であった。

住居環境改善事業の施行者は原則的に市長、郡守<sup>5)</sup>であるが、共同住宅を建設しなければならない場合や緊急を要する事業を施行する際には、大韓住宅公社も事業に参加できる。この事業は合同再開発方式と違って、地区指定の際、地区内に居住する賃借世帯主の半分以上の同意を要する<sup>6)</sup>。

### 4.1 事業の種類と内容

事業施行方式には現地改良方式、共同住宅方式、複合方式の三つの類型がある。現地改良方式は、合同再開発方式による施行が適切でない場合や住民が合同再開発方式による施行を好まない場合に、住民が自ら再開発を進めるという方式である。その方式では、住宅は所有者により改良されるが、公共施設は市長・郡守により整備される。過去の住民自力方式が住民自ら住宅を改良する制度が不十分であり、地区の物理的特性を反映せずに、画一的に適用された。また、合同再開発方式では建物の所有者と賃借人の再入居率が低かったが、現地改良方式ではこういった点を改善するよう多様な誘引策を設けた。

まず、住民の経済的負担を減らすよう融資の支援幅を広げた(表4)。また事業の公共性を強化するために、法的施行者は自治体の長になるようにした。自治体が全般的な事業計画を立て、それを

表4 不良老朽居住地に関する事業方式別の金融支援

	支援類型	支援内容
住居環境改善事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>国民住宅基金融資</li> <li>財特資金融資</li> <li>国・公有地売却</li> </ul>	分譲住宅：1戸当たり1200-1400万ウォン（年利7.5-9.5%） 賃貸住宅：1戸当たり2100ウォン（年利3%） 1戸当たり300-500万ウォン（年利6.5%） 年5%一回納付（20年分納可能）
住宅改良再開発事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>国民住宅基金融資</li> <li>国・公有地売却</li> </ul>	分譲住宅：1戸当たり1200-1400万ウォン（年利7.5-9.5%） 賃貸住宅：1戸当たり1500万ウォン（年利3%） 国有地占有者：年8%（10年分納） 国有地転買者：年8%（5年分納） 公有地占有者：年5%一回納付（10年分納可）
再建築事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>国民住宅基金融資</li> </ul>	分譲住宅：1戸当たり1200-1400万ウォン（年利7.5-9.5%）

建設部長官が審議する形をとることにより公共性を強化した。公共施設の負担の一部を公共部門が担うことにより事業に対する住民の負担を軽減させた。そして不良住宅地の物理的な特性にあわせて建築法、都市計画法、駐車場法などにおいての規制も緩和したのである。そのうち、最も大きな効果をもたらしたのは建築基準の緩和である。これは他の支援制度とともに相乗作用をもたらし、住居環境改善事業を活性化させる契機となった。

共同住宅方式は合同再開発方式と現地改良方式との中間の性質をもつ事業である。これは過度な人口密集や無秩序的な道路網により現地改良方式では施行が困難となる場合、共同住宅を建設し、地区内の住民に分譲する方式である。現地改良方式と同様、「都市低所得層住民の住居環境改善のための臨時措置法」に基づいているが、事業の施行方式は相当異なっている。撤去後に共同住宅を建設するという面では合同開発方式と類似しているが、合同開発方式が民間建設業者により行われているのに対して、共同住宅方式は自治体が事業の施行者として事業計画を立案し、実際の事業施行

表5 現地改良方式と共同住宅方式の比較

区分	現地改良方式	共同住宅建設方式
施行者	住民	自治体の長あるいは公共機関
住宅建設	一戸建て、共同住宅あるいは改良	<ul style="list-style-type: none"> <li>分譲アパート建設                             <ul style="list-style-type: none"> <li>土地、建物所有者</li> </ul> </li> <li>公共賃貸アパート建設                             <ul style="list-style-type: none"> <li>土地、建物所有者の中で希望者</li> <li>賃貸者</li> </ul> </li> </ul>
土地	所有権の変化なし	土地補償
移住対策	公共施設に利用される土地や建築物 一土地、建物所有者：補償金を支給 一賃貸者：住居対策費或はアパート入居権を付与	土地所有者：補償金を支給 賃貸者：住居対策費或は公共賃貸住宅への入居権を付与
事業支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>改良資金の融資</li> <li>18坪土地以下                             <ul style="list-style-type: none"> <li>建築法の特例を適用</li> <li>敷地最小面積：27坪から9坪</li> <li>建蔽率：60%から80%以下に</li> <li>道路幅：4mから既存道路の利用</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住宅資金融資（専用60㎡以下）</li> <li>公共基盤施設の設置</li> </ul>
施行節次	建築許可申告一改良資金申請一竣工検査	改善計画の立案一住宅建設事業計画の承認・申請一工事着工一住宅供給

は、自治体以外の地方公共団体（ソウル市の場合は都市開発公社）や大韓住宅公社によるものも可能にした。また、すべての住宅規模を国民住宅規模と限定し、原則として地区内住民に限り分譲及び賃貸できるようにした。その他にも事業主体の負担を減らすため、国公有地を無償で払い下げた。

一方、複合方式とは現地改良と共同住宅建設を併行する方式である。地区の特性や住民の好みを考慮して一つの方式では事業の円満な推進ができない場合のために最近導入された。共同住宅方式で建設・供給される住宅規模は、分譲または長期賃貸住宅の場合、専用面積は60m<sup>2</sup>以下となっているが、永久賃貸住宅は20-40m<sup>2</sup>に制限される。住宅の供給対象者は、基準日現在、土地や建物の所有者、また当該地区内で3ヶ月以上居住してきた賃借人に限られている。

#### 4.2 事業の推進実績と評価

1996年末現在、住居環境改善事業地区に指定告示された地区は、整備の対象とされた地域502地区、16万3千戸のうち、80%を占める406地区、11万4千戸である。その中で306地区は現地改良方式で行われ、残りの100地区は共同住宅建設方式あるいは複合方式で行われた。

共同住宅方式が事業計画の立案後の2,3年内に完了されているのに対し、現地改良方式の事業施行期間は4,5年かかっている。当初計画された施行期間が過ぎても住宅の改良が、まだ完了されていない場合の大部分は、住民の資金調達能力によるものである。1999年末に法令が終了されるが、1996年末現在、住居環境改善事業地区として指定された地域のうち、事業を完了した地域は、わずか56地区1万戸にとどまっている。

住居環境改善事業が不良老朽住居地域に居住する低所得層の住居安定に寄与してきたのは事実である。しかし、地域共同体の維持や公共政策の強化という側面においては不十分な点も現れている。階層間の公平性の次元から検討すべき問題点として挙げられるのは、持ち家世帯のみに事業の効用が偏り、地区内の低所得住民や賃借人にはその効用が必ずしも十分に及んでいないということである。特に賃貸住宅を供給する共同住宅方式とは異なって、借家に対する対策が設けられていない現地改良方式においては、住宅の質の改善に伴う賃貸料の上昇により、賃借人に住居負担を加重させる結果をもたらした。これゆえに住宅を所有する世帯のうち、80-90%は再定着するのに対し、賃借人のほとんどは事業施行後、地区内に定着できず、再び近隣の不良地区に移住している。

### 5. 再建築事業

#### 5.1 導入の背景

再建築事業が制度化されたのは、1987年「住宅建設促進法」に再建築に関する規定が導入されてからである。導入の背景となるのは、何よりも60年代と70年代の間に建てられたアパートの一部が老朽化し、質的に低下しはじめたことである。それらの地区では、当時の施工技術が現在と比べてかなり劣っていたことや、維持・補修及び管理に対する住居者と管理者の認識不足などがその原因になり、住居環境が深刻な状況に陥った。このような共同住宅をそのまま放っておいたら、大規模のスラム団地になる恐れがあったため、居住者の間から住居環境改善要求の声があがった。

政府側も、住居機能がかなり低下し、事故の危険を抱えている住宅をはやめに整備するべきであると考えた。また、老朽住宅を再建築すると、既存の住宅より多くの住宅が供給できるという点を重要視した。新規住宅地が確保できない大都市においては、再建築事業は住宅建設に必要な宅地を供給するという一つの方法として使われた。

それに加えて1983年以降には、合同再開発事業が活発になり、老朽アパートに対する再開発が速めに進められ、老朽化された既成市街地の一般住宅まで改良再開発区域として指定されるに至り、共同住宅の再建築への欲求が益々増大した。このような欲求は、1960年代に建てられたアパートから噴出された。これらの共同住宅は容積率が100%未満で、1987年当時の建築法での容積率250%、高さ25階に建設すると、面積が2-3倍以上増加できる。結局、面積増加を通じ経済的利益を求めようとしたこれらの要求が、再建築制度を活性化させる直接的なきっかけとなった。

1987年に「住宅建設促進法」が改正され、翌年6月に施行令に再建築に関する条項が新設されることにより、再建築事業は法的根拠をもつようになった。1988年12月に麻浦アパート再建築組合が最初に事業認可を得て以来、再建築事業は急激に増加している。

再建築事業は「住宅建設促進法」に基づき、安全上の問題のある住宅、あるいは竣工から20年経過後、経済的損失をもたらす恐れのある住宅をその対象としている。「住宅建設促進法」第3条8号では、老朽住宅を撤去し住宅を新たに建設するために既存の住宅所有者が設立した組合を再建築組合と定義している。同法施行令4条2号では老朽不良住宅の範囲を規定し、一戸建て住宅や多世帯住宅なども地形要件、周辺環境により、事業が不可避の場合は一部を含めることができるように規定している。

## 5.2 事業推進状況

ソウル市の再建築事業の推進現況を見ると、1988年から1996年3月までに534の組合が組織され、そのうち、約48%に当たる255の組合が事業承認を得て、63,695戸を建設した。現在事業承認を得た組合を基準としてみると、連立住宅が、世帯数が少ないことから事業推進が容易であり、既存住宅の容積率が低くなっているため、再建築事業の収益性を高めることで、再建築組合の66%を占めて

表6 ソウル市の再建築事業の推進現況 (1996年3月31日基準)

年度	一戸建て			連立住宅			アパート			計		
	組合数	既存世帯数	計画世帯数	組合数	既存世帯数	計画世帯数	組合数	既存世帯数	計画世帯数	組合数	既存世帯数	計画世帯数
-90	1	110	583	7	372	412	2	450	499	10	932	1,494
91	1	60	146	3	183	1,152	5	1,725	2,642	9	1,968	3,940
92	2	501	2,030	10	703	1,814	4	678	1,416	16	1,882	5,260
93	7	573	1,660	26	1,718	4,299	11	1,607	3,115	44	3,898	9,074
94	11	1,069	5,056	37	1,689	4,543	7	1,457	3,119	55	4,215	12,718
95	10	1,061	4,512	72	4,664	12,048	19	5,632	10,674	101	11,357	27,234
96.3	3	453	1,508	14	888	2,334	3	494	1,018	20	1,835	4,860
計	35	3,827	14,693	169	10,217	26,519	51	12,043	22,483	255	26,087	63,695

出典：ソウル市住宅企画課

いる。

1993年には再建築事業の容積率が大きく緩和されてから、事業は急激に増加する。1993年には49の組合が認可され、1995年には91、1996年には122に増加した。とりわけ、容積率が100%から400%に緩和されたことにより、低層アパート団地も連立住宅と共に再建築の対象として大きく脚光を浴びるようになった。再建築事業による階数の変化をみると、アパートの場合、平均4-6階から18-25階以上の超高層アパートへと変わっている。

再建築の対象住宅の経過年数をみると、住宅竣工から再建築の組合結成までの時期を基準として、相当数の対象住宅がまだ20年も経ってないことが分かる。1995年3月現在、事業計画の承認を得た再建築組合のうち、経過年数が20年を越えた建物は、アパート29.3%、連立住宅47.5%、一戸建て住宅23.2%に過ぎない。特に対象住宅のうち、連立住宅は建築から15年も経っていない組合が83%に及んでいる。

表7 再建築対象アパートの経過年度（組合設立基準）

単位：組合数

	10年以下	10-15年	16-20年	21-25年	26-30年	30年以上	合計
一戸建て	1	1	5	10	5	1	23
連立住宅	10	29	3	14	—	1	47
アパート	1	9	9	10	—	—	29
合計	12	39	17	24	5	2	99

出典：ソウル市住宅企画課

最後に、<表8>と<表9>では、それぞれの不良住居地整備事業の類型別比較と実績を見せている。実績を方式別に整理してみると、住居環境改善事業は406件が指定され、1996年来現在、事業を完了あるいは施行中の地区が347である。住宅改良再開発は343の指定地区のうち、286地区の事業が完了あるいは施行中である。一方、再建築事業は616の組合が承認され、そのうち、事業認可を得た組合数は317に至っている。

表8 不良住居地整備事業の類型別比較

	住宅改良再開発事業	再建築事業	住居環境改善事業
根拠法	都市再開発法（1976年）	住宅建設促進法（1977年）	都市低所得住民の住居改善のための臨時措置法（1989年）
事業目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市機能の回復</li> <li>土地の効率的な高度利用</li> <li>都市の健全な発展</li> <li>公共の福祉の増進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市美観改善</li> <li>居住の安定</li> <li>土地の効率</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>老朽不良住宅密集地域の居住環境改善</li> <li>低所得住居の民住安定</li> </ul>
事業の性格	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画事業</li> <li>住宅政策の側面を重視</li> <li>区域住民中心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画事業ではない</li> <li>区域住民中心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画事業</li> <li>社会政策の側面を重視</li> <li>公共中心</li> </ul>
施行者	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地所有者、組合</li> <li>自治体、公社</li> <li>民間ディベロッパー</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>再建築組合</li> <li>自治体、公社</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民、自治体、公社</li> </ul>

	住宅改良再開発事業	再 建 築 事 業	住居環境改善事業
対 象	不良住宅密集地域	老朽不良住宅	不良住宅密集地域
事 業 方 式	・自力再開発方式(住民組合) ・管理処分方式「合同再開発」 (住民+企業)	・管理処分方式	・現地改良方式(住民、自治体) ・全面買収方式(自治体、公社)
区 域 の 指 定	道知事、ソウル・広域市の市長	不要	道知事、ソウル・広域市の市長
組 合 員 構 成	・多様な階層 無許可住宅有り 敷地所有者等	建物所有者の階層は同質的	建物所有者、賃借人を含む
賃 貸 借 対 策	・指針による移転対策策定 ・住居対策費の支払	賃貸借契約の内容による	公的賃貸住宅の入居資格付与
財 源	再開発基本計画による自治体が毎年一定額を積み立て	関係規定なし	関係規定なし
公 的 支 援	国、自治体が施行者に事業費用を融資又は斡旋	なし	国費又は国民住宅基金から事業費用の一部を融資
住 民 同 意 要 件	区域内の土地、建物所有者の2/3以上の同意が必要	各建物(棟)の80%以上の同意	・区域内の土地、建物所有者の2/3以上の同意 ・賃借人の1/2以上の同意
安 全 診 断	不要	不要	不要
建 築 規 準	・主用途は共同住宅 ・建蔽率、容積率は建築法適用 ・分譲住宅は115㎡、賃貸は23～33㎡の規模要件	・主用途は共同住宅 ・住宅規模は297㎡以下	・主用途は共同住宅 ・建蔽率、容積率は建築法適用 ・住宅規模は85㎡以下が原則
国 公 有 地 の 処 分	・施行者に有償で払い下げ	なし	・住民以外の施行者には無償譲渡 ・売却代金はインフラ整備にのみ使用できる
税 制	・所得税、登録税の免除 ・譲渡所得税、特別付加税50%減免	・所得税、登録税の免除	・代替不動産を取得した場合、取得税、登録税を税の範囲内で免除

表9 不良居住地の改善手法別実績(全国：96年末現在)

	住居環境改善事業	住宅改良再開発	再 建 築
地 区 措 定	406	343	616(組合承認)
事 業 完 了	56	186	317(事業認可)
施 行 中	291	100	—
未 施 行	59	57	299

1) 再建築は95年末基準

資料：建設交通部

### 5.3 事業の問題点

老朽アパートの建替えを通じ、不足している宅地を供給し住居問題を解決するために、試みられた再建築制度は運営方法によっては効果的な制度になれる。しかし、再建築による容積率の大幅な増加は様々な否定的側面も現れている。

その一つは、住宅規模の増大につれ、交通量増加などが発生したため基盤施設が不足となったことである。特に既存の道路では増えた交通量を裁ききれない状態である。また、再建築事業が高層化されることにより日照権の問題、消防関連問題、過密化などのような住居環境の悪化がみられる。しかし再建築事業は都市計画事業ではないため、適切な統制手段はない状況である。

二つ目に、再建築の許容基準の問題である。現在、再建築を許容する主要基準となっているのは、経過年数と建物価値の残存率である。そのため、20年をやっと経った低層共同住宅の場合、再建築を抑制できる装置がない反面、再建築の期待で投機の対象になっている。さらに、住宅が早期に滅失され、国家的に資源浪費を招いている。それは再建築の許容基準が、経過年数に基づいているためである。

三つ目に、小規模住宅ストックの減少のことである。最近、再建築が進められている低層アパートのほとんどが、10-17坪程度の小規模住宅である。勿論、現行の制度では、再建築を行う際、住宅全体のうち、最小30%は18坪以下の小規模住宅を建築するように規定しているが、再建築の施行以前の住宅が小型住宅であるということを考えると、再建築事業は小規模住宅の在庫を減少させている。これは低所得層世帯のための住宅が減少されていることを意味し、結局、彼らの住居負担を上昇させる要因となっている。

最後に、法律体系の問題である。現行の再建築事業は「住宅建設促進法」に基づいて進められているが、事業の目的は住宅改良再開事業と類似していて事業方式もあまり変わらない。「住宅建設促進法」は住宅建設を促進する法であり、法の目的からみても、再建築事業をその法に適用することは適合ではない。

## 6. おわりに

1950年に約18%に過ぎなかった韓国の都市化率は1995年にはおおよそ85%に増加した。このように急激に進行されてきた都市化の過程は様々な都市問題を生じた。不良居住地の問題は代表的な都市問題の一つである。速い都市化の進展に伴い、低所得層への低廉住宅の供給が著しく不足したため、無許可定着地区の形成や無計画的に建てられた住宅地の老朽化とともに不良住居地はますます拡散されてきた。

これらの問題を解決するために多様な開発事業が行われていたが、適切な誘導および統制策の不足や施行機関の問題認識の不在のため、満足できる成果を得ることができなかった。むしろ、事後対策もない撤去再開方式、地区単位の短編的な開発事業、地域の特性を無視した画一的な事業、利潤追求の論理による開発事業などは、都市空間の混雑と非人間的の都市を生じる原因になってきた。しかし、都市空間構造の改編においては相当な効果があったと評価される。



## 〔注〕

- 1) 日本で言う建替えを韓国では再建築と称する。
- 2) 無許可定着地区は、またダル・ドンネ（月の村）、サン・ドンネ（山の上にある村）とも呼ばれる。丘に頂にあるので月に一番近い村、老朽化した粗末な家が多く、家の中から月が見えるなどの意味で人々から呼ばれている。
- 3) 今までの不良住居地の整備は法的措置でなく臨時の行政的措置により行われていた。一時の手段として使われていた行政的措置は、他法との連携性の不足や事業の持続性の欠如などにより、効果的に事業を推進することができなかった。この法はそのような問題点を是正するために制定されたものとして、1981年12月31日までの限時法であった。
- 4) ……事業参加者とは……「3.1 事業の構造と参加者の役割」を参照。
- 5) 韓国での基礎自治体は市と郡であり、郡守とは郡の長である。
- 6) 自治体の長が当該地域内に賃借人のための住宅を建設・供給することが不可能であると判断する場合、または当該地域内の借家世帯主の総数が土地・建物所有者の1/2未滿となる場合に限り、賃借人の同意を得なくても地区指定が可能となる。

## 〔参考文献〕

1. 国土開発研究院、住居環境改善事業の改善方案、1997.9
2. 住宅産業研究院、住宅改良再開発事業の遅延要因分析と改善方案、1996.8
3. 大韓住宅公社、再建築事業の問題点と改善方案に関する研究、1996.8
4. 国土開発研究院、国土50年、ソウルプレス、1996.10
5. 金 哲弘、“韓国の現地改良方式による不良住宅地の環境整備効果に関する研究”、都市計画、212号、1998
6. 河 晟奎、“韓国の居住運動”、世界の居住運動、内田勝一外編、東京大学出版会、1996.11
7. 大韓住宅公社、不良住宅再開発事業の問題点と改善方案に関する研究、1993.6