

## 韓国の居住困窮層と居住支援

全 泓奎\*

## 抄 録

韓国は、戦後50年間にわたり居住困窮層の居住状態が変容してきたが、とりわけ1980年代以降、住宅地の再開発等によって居住困窮層が都市内に広がるようになった。それらに対する支援策としては、供給者補助に当たる「公共賃貸住宅」や人（利用者）への補助に当たる「住居給与」制度に大別される公的な居住支援策が実施されてきた。住宅制度等にかんしては、政権の交替によって新たな住宅類型が供給されるようになったため複雑な様相を示してはいるが、各政権ともに供給を増やしてきた点は一貫していた。住居給与にかんしても、対象階層の拡大や個別給与の実施、被扶養者の廃止等の制度改善が行われてきた。その他にも若者や居住困窮層に対し、社会住宅や、住宅とサービスを統合した形でニーズに応えようとする新たな施策（支援住宅）が実施されており、ほかの国とは異なる居住支援策の拡大が行われてきた点が特徴的と言える。

キーワード：韓国, 居住困窮層, 公共賃貸住宅, 住居給与, 居住支援

社会保障研究 2023, vol.8, no.2, pp.175-190.

## Ⅰ はじめに：居住貧困の形成と変容

韓国で初めて集団的な貧困層居住地域の形成が確認されたのは植民地時代に入ってからと言われている。それ以前にも不法かつ低質な住宅は存在していたものの、社会的な関心を集めるほどの集住の形態として現れたのは1920年代からだった。それは例えば、「土幕村」<sup>1)</sup>と呼ばれる集住形態で、

都心周辺の山や鉄道脇、河原等に立地し、住民は低質かつ過密な居住生活を送っていた（ソウル市政開発研究院，2001）。

その後都市化が1920年代から穏やかに展開し始め、今日的概念で「過剰都市化」，「都市インフォーマルセクター」のような状況が生まれていた（アジア経済研究所，1995；ソウル市政開発研究院，1996；2001，ソウル市政開発研究院・ソウル学研究所：2000）。

\* 大阪公立大学

<sup>1)</sup> 植民地朝鮮時代の京城帝国大学衛生調査部が刊行している『土幕民の生活・衛生』（1942：p.60）では、「土幕民」に対し「土幕民を朝鮮の他の都市細民と區別する唯一の相異點は、彼等土幕民が土地の不法占據をなして居る事である。彼等は市内、郊外を問はず、堤防、河原、橋下、山林等遊閑地を、官有地、私有地の見境なく無斷に占居して、特有の極めて粗末な小屋を建て、日に月にその数を増し、遂には悲惨と混雜と不潔とを特色とする所謂土幕部落に迄發展するのを常とするのである」と述べられている。

それに伴い都市貧困層は、1950年代までの「板子村」<sup>2)</sup>、60年代以降の「ダルドンネ」<sup>3)</sup>、「サンドンネ」<sup>3)</sup>と、存在形態が変わりつつも居住困窮の代名詞として韓国の現代史に登場することになった。そのような困窮層の居住地は1960年代に入り激増するが、その背景には当時の政権が経済成長を最高の目標として掲げて推し進めた工業化政策がある。特定の都市への集積利益を狙い、ソウル市を含めたいくつかの大都市に集中して行われた輸出指向型工業化政策の結果、都市と農村の格差はますます拡大し、逼迫した農村から都市へ大規模な人口流入をもたらした。その多くはインフォーマル部門に従業するか、失業状態のまま国有地等を無断占有する形で生活していた。不法建築物に対する当時の一斉調査によると、1966年末現在、ソウルには不法建築物が136,650棟があり、1970年にはその間の持続的な除却にもかかわらず、187,554棟があったと集計されている（ソウル市政開発研究院、1996）。

このような「不法住宅」の大きな形成を見た1960年代は、住宅政策が経済政策に従属していた時期でもあった。そのため住宅政策に大きな発展は見られず、住宅関連制度及び関連機関の設立という初期段階に留まっていた（河晟奎、2000）。その後、それらのインフォーマル住宅は、本格的な「都市再開発事業」の展開とともに、現在はほぼ全地域が高層マンションに入れ替わってしまった。

上記で概括した戦後50年間は、韓国における近代的な都市貧民や居住困窮層の居住地域が形成された時期であり、貧困当事者と国家権力・民間のデベロッパー間の闘いと妥協の過程でもあった。1987年の民主化運動に始まる社会の一大激変期の中では、居住の権利の実現に向けた貧困当事者の権利要求活動による市民的・政治的権利の向上も見られた。一方1989年に発表された「住宅200万戸供給計画」の中で、韓国初の公共賃貸住宅とし

て「永久賃貸住宅」が供給された。その後、再開発事業による立ち退きを迫られる居住者にも公共賃貸住宅が供給されるなど、居住困窮層のための新たな社会制度が次々と導入されるようになったことは画期的な出来事として評価すべきである。しかし、それにもかかわらず、住宅再開発事業による戻り入居率は低い水準に留まっており、その後実施された住環境改善事業においても実質的な困窮層の居住水準の向上は見られていない。それは、これまでの事業が住環境の整備というハード面に偏った対応に留まっており、当該地域に居住している居住困窮層の社会的・経済的なニーズには柔軟に対応してこなかったためである。

今は韓国を訪れると高層のマンションが立ち並び都市の様子も様変わりしてしまった。だからといって困窮層の人びとの生活が改善され安心した住まいが保障されているわけではない。ソウル中心部でも一歩大通りの裏に入ると日雇い労働者が疲れた体を日払いで休めることのできる老朽化した劣悪な住まい（「チョッパン」）に出会うこともある。都心の商業地の中にも「考試院（コシウォン）」と呼ばれる狭い多重利用施設が見られ、アフーダブル（手頃な）住宅を求める人びとの住まいとなっている。そして郊外に出れば高級マンションが立ち並び裏に現代版のスクォーターである「ビニルハウス村」がある。高度経済成長の恩恵により国全体の経済的パフォーマンスは大きく成長し、それによって貧困が消滅したかのように多くの人が思っているが、以前にもまして困窮は人びとの視線から退き、遠ざかり、非可視的な形で都市の周縁部に今もなお堆積されているのである。

## Ⅱ 社会的排除と居住

2020年にアカデミー賞作品賞、監督賞、脚本賞、

<sup>2)</sup>「板子村（バンジャチョン）」、粗末な素材で建築された住居の集住地を指す。

<sup>3)</sup>直訳すると「ダルドンネ」とは月のまち、「サンドンネ」とは、山のまちを意味する韓国語表現である。前者は月に最も近いということ、後者は高い丘陵地の斜面に隣接している様子を比喩的に表現した用語であり、当時の代表的な都市貧困層の集住地を象徴している。ほとんどの場合は国有地の割合が高く、それを無断占有していた。

国際長編映画賞の4部門の受賞に輝いた韓国のポン・ジュノ監督による「パラサイト：半地下の家族」は、韓国社会の分断と格差を描いた作品として日本でも話題となった。半地下として知られる居住形態が社会的に耳目を集めるようになった一つのきっかけでもあったのだが、その危険性が現出した事故が2022年8月に起きた。半地下に居住していた一家族4人が、水没によって尊い命を奪われてしまったのだ。これまでの居住困窮層の居住にかんする研究では、主に住宅の占有形態(tenure)を中心的にとらえ、住居と剥奪や、住居と貧困間の関係を調べる方法が一般的だった。特に、イギリスなどの研究から見られるように、公営住宅に対する居住問題が居住分野では中心テーマであった。しかし、剥奪の意味から見ると、過去と比べ、公営住宅のみならず占有形態によって大きな違いが表れるようになってきているのが現状である。したがって、公営住宅のような一部の占有形態に限った視点ではなく、先述の半地下のように住居全体と社会的排除との関連性について再検討するべきであるとの指摘もなされている(Lee, 1998)。そのような観点から居住問題における社会的排除の特質を見てみると、「排除の集中」、「排除の持続性」、そして「排除の複雑性」という多角的な視点から居住と社会的排除との関連を検討することが肝心である。つまり居住困窮と言っても一様ではなく、さまざまな形で居住と関連して社会的排除が生み出されたり、居住の困窮を強化したり再生産したりする関係性を把握する必要がある。

本稿では紙幅の関係で深く立ち入ることは避けるが、居住の領域における社会的排除の複合性やほかの政策領域(教育、健康と雇用問題等)との関連を考えると、これまでのような、ハードとしての住宅の供給に偏った介入は、居住者の機会や

資源へのアクセス、社会への再参加を促すような社会的包摂には有効でないと言える。

以上の点から考えると、居住困窮とほかの諸政策領域間についての社会的排除との関連性を上記の三つの性質、すなわち「排除の集中」、「排除の持続性」、「排除の複雑性」の枠組みの中で調べるのが重要になるのである。

本稿は韓国における居住困窮層と居住支援の施策の展開を検討することを目的にしている。これまで述べた通り居住困窮という状態は一様ではなく、また空間的な広がりや行政的対応、他政策領域との関連についても検討を加える必要がある。そのため、まずはこれまで居住困窮層への包摂を目指して実施してきた居住福祉政策を概観しながらどのような政策メニューが用意されているのかを検討する。また本稿の対象としているのは、現在の尹錫悦政権への交替前までの施策に限定することにしたい。

### Ⅲ 居住困窮層の包摂に向けた居住福祉政策

冒頭でも述べたように、1989年に最初の公共賃貸住宅に当たる「永久賃貸住宅」が盧泰愚政権による「住宅200万戸建設計画」の一環として供給された韓国では、住宅の市場化や公的住宅施策の撤退が続いてきた日本や西欧福祉国家とは異なり、着実に公共住宅のストックを増やして来た。1988年までには皆無に近かった公共住宅であったが、2019年現在、公的資金により供給された公共賃貸住宅は166万128戸で、全住宅ストックの9.2%を占めるようになった。このうち賃貸期間20年以上の長期賃貸住宅は137万879戸で、これは全公共賃貸住宅の7.6%に該当する水準である(チャン・ソン, 2020 : p.37)<sup>4)</sup>。

本稿では、このように量的な拡大が行われてき

<sup>4)</sup> 韓国とは対照的なのが日本の住宅政策である。日本は1990年代に入り小泉政権を筆頭に進められてきた新自由主義的な再編の流れが、住宅政策の市場化を一層進める背景となった。この流れは公共賃貸住宅の縮小に止まらず、住宅・都市整備公団が都市基盤整備公団に再編された1999年から、公団家賃は市場家賃(近傍同種家賃)に転換されるなど質的な点の変化ももたらした。これによって、公団賃貸住宅は社会的賃貸部門から離脱したとみなされ、住宅の国際統計では公団賃貸住宅は社会賃貸住宅としてカウントされなくなった(平山, 2020 : pp.211-214)。

た居住福祉政策を紹介し、とりわけ政権移行に伴い、どのような制度的な変容があったかについて詳述する(チャンギョンソク・ソンミンギョン, 2020: pp.6-27)。また、ソウル市のような独自の居住政策を実施してきた自治体の施策についても触れることにしたい。

## 1 公共賃貸住宅事業

居住福祉政策には大きく分けて「公共賃貸住宅」を中心とする供給者への支援(対物補助)によって実施される制度と、後述する「住居給与」のような消費者(利用者)への支援(対人補助)を中心に進められる制度に大別できる<sup>9)</sup>。このような公共賃貸住宅事業には、公共住宅宅地整備事業、公共住宅建設供給事業、公共住宅買上事業、公共住宅管理事業等で構成される。

### (1) 公共賃貸住宅関連制度の変容

公共賃貸住宅とは、「国家、自治体、韓国土地住宅公社等の公共住宅事業者が国家または自治体による財政や『住宅都市基金』の支援を受け建設、購入、または賃借し供給する住宅として賃貸または賃貸後に分譲することを目的として供給する住宅を指す」(公共住宅特別法第2条第1号)もので、「公共住宅特別法施行令」第2条では公共賃貸住宅の類型を、「永久賃貸住宅」、「国民賃貸住宅」、「幸福住宅」、「統合公共賃貸住宅」、「長期傳賃住宅」、「分譲転換公共賃貸住宅」、「既存住宅等買上賃貸住宅」、「既存住宅傳賃賃貸住宅」として区分している(詳細は【表2】公共賃貸住宅の類型別特徴を参照)。

このうち「永久賃貸住宅」とは、最貧層の居住

安定のため、50年以上、または永久的な賃貸を目的に供給する公共賃貸住宅である。また「国民賃貸住宅」は、低所得庶民の居住安定のために30年以上の長期賃貸を目的に供給する住宅、「幸福住宅」は大学生や社会人初年生、新婚夫婦等若者の居住安定を目的に供給する住宅、「統合公共賃貸住宅」は低所得層に加え障がい者等、社会的弱者の居住安定を図るための住宅である。そして「長期傳賃住宅」は韓国の独特な賃貸借制度である「傳賃」契約<sup>9)</sup>の方式で供給する住宅で、「分譲転換公共賃貸住宅」は一定期間賃貸後に分譲する目的で供給する住宅である。このほかに民間市場の「多寡口住宅」や「多世帯住宅」を活用した「既存住宅等買上賃貸住宅」と「既存住宅傳賃賃貸住宅」がある。両方とも「国民基礎生活保障法」受給者等の生活困窮者や、若者及び新婚夫婦等に供給する公共賃貸住宅である。

1989年に「永久賃貸住宅」が韓国で最初の公共賃貸住宅として供給されておよそ30年が経ち公共賃貸住宅の類型も上記で触れたように多様化した。その背景には政権交替による制度変更等によって複雑な様相を浴びるようになった点が挙げられる。以下、政権毎に供給された公共賃貸住宅の制度的な変遷を辿りながら、その特徴について述べる。

#### ① 盧泰愚政府(1988~1993):「住宅200万戸建設計画」、「永久賃貸住宅」

家賃の高騰が続き自殺者が続出した社会背景への対応として、盧泰愚政府は公約事業として掲げた「住宅200万戸建設計画」に沿って1989年から「永久賃貸住宅25万戸建設計画」を推進した(実際は計画変更により19万戸程度に留まる。同計画で

<sup>9)</sup> 韓国では同様の制度を「住居給与」と称するが、日本では「家賃補助」(平山, 2020)、または「住宅手当」(小玉, 2017)と表記する場合もある。平山は1970年代以降、欧米諸国の住宅問題は、不安定雇用や低所得高齢者等が増えたことによる住宅不足と低賃金ではなく住居費負担力の低さであるという見方が支配的となり、住宅政策の手段も「対物補助」から「対人補助」へとシフトしたと述べている(平山, 2020: pp.217-218)。これに対し小玉は日本の例を挙げ、欧米では、新しい社会リスクの解決に、古い社会リスクへの対応の在り方が有意な作用をしているのに対し、日本では後者のあり方が前者の解決の前に大きく立ちはだかっていると指摘し、パラサイト・シングルが増大、専業主婦願望の強まり等のような諸現象には、住宅手当の不在が関係していると指摘している(小玉, 2017: p.28)。

<sup>9)</sup> 不動産賃貸の一形態で、不動産の持ち主が賃貸料として傳賃金を受け一定期間借主に不動産を使用させた後、不動産を返還する際に傳賃金を返す制度のことを言う。

表1 住宅200万戸建設計画

	供給目標		対象階層	財源
	1989年原案	1990年修正案		
一 公共部門	85	90		
永久賃貸	25	25	都市貧困層	財政
勤労福祉	-	15	低所得労働者	国民住宅基金
社員賃貸	-	10		
長期賃貸	35	15	中流化可能階層	
小型分譲	25	25		
一 民間部門	115	110	中流層以上	民営住宅資金、自己資金

出所：チャンギョンソク・ソンミンギョン（2020：p.9）。

は1992年までに公共住宅90万戸を建設供給し、所得階層別に「永久賃貸住宅」、「低所得労働者向け社員賃貸住宅」、「長期賃貸住宅」を供給することが盛り込まれた（【表1】参照）。

② 金泳三政府（1993～1998）：「5年型・50年型公共賃貸住宅」

政権交替により「文民政府」を掲げながら登場した金泳三政権では、永久賃貸住宅の供給終了を宣言し、新たに5年型と50年型の「公共賃貸住宅25万戸建設計画」を打ち出した。

③ 金大中政府（1998～2003）：「国民賃貸住宅」の供給開始

金泳三政府に次いで政権を取った金大中政府は、重点事業として「国民賃貸住宅」の供給に乗り出した。2002年までに100万戸建設供給を発表し、供給初期には10年型（専用面積50㎡以上）と20年型（専用面積50㎡未満）に区分したが、2002年9月より賃貸期間を30年に統一し、住宅規模によって入居資格に差を設けることにした。1998年から2002年11月末までに供給された国民賃貸住宅は、計118,872戸である。

④ 盧武鉉政府（2003～2008）：「国民賃貸住宅建設支援団」、「居住福祉支援ロードマップ」の作成

金大中政府の国民賃貸住宅建設計画を継承し、

国民賃貸住宅100万戸計画達成に向けた政策を具体化した。このため2004年3月には、住宅局から分離させる形で「国民賃貸住宅建設支援団」を発足させた<sup>7)</sup>。このほか「居住福祉支援ロードマップ（2003.5）」に代表される、いわゆる住宅政策の青写真のようなプランを発表し、多様な種類の賃貸住宅の供給政策を推進した。このほか当時の政権の特徴的な点としては、所得階層別に特化した居住支援政策を提示したことが挙げられる。また、「多人口買上賃貸住宅（既存住宅買上賃貸住宅）」<sup>8)</sup>という、民間市場を活用した公共住宅の供給方式を採用し、2004年に初めてソウル市内でパイロット事業として供給を開始させた。

⑤ 李明博政府（2008～2013）：

李明博政府は新たに「ボグンジャリ住宅」の供給に乗り出した。また市場の歪みを補完するため、金泳三政権時に供給が終了した「永久賃貸住宅」の供給を再開した。李明博政府の看板政策として、無住宅者のために公共分譲及び賃貸住宅を統合した「ボグンジャリ住宅」<sup>9)</sup>の供給の推進が挙げられる。

⑥ 朴槿恵政府（2013～2017）：

李明博政府と朴槿恵政府は同じ政党出身ということもあり、基本的な政策については李明博政府の継承に当たるものが多かったが、朴槿恵政府で

<sup>7)</sup> 当時これとは別に、「住居福祉企画課」を住宅局内に新設した。盧武鉉政府では「居住福祉」は福祉の根幹にあるという方針に基づいた積極的な政策展開を図っていた。当時、筆者は福祉職の事務官として採用されしばらく同課に勤務した経験を持つ。

<sup>8)</sup> 都市居住困窮層の居住状況の改善のため、既成市街地にある中小規模の集合住宅を購入・改修し、これを廉価で賃貸（市場家賃の50%以内で施行者が家賃設定可能）する住宅として、2004年～2007年間で計17,907戸を供給した。

は、とりわけ若者や新婚世帯への支援を重視する政策を打ち出した。住宅領域では、「幸福住宅」が代表的である。これは、大学生、新婚夫婦を対象とした公共賃貸住宅（「幸福住宅」<sup>9)</sup>）として整備された。このほか朴槿恵政府は、李明博政府によるボゲンジャリ住宅の名称を「公共住宅」に変更するほか、公共賃貸住宅の供給を拡大した。また、民間市場の協力による企業型賃貸住宅（New Stay）の供給を推進した。2013年～2016年間には公共賃貸住宅が年10万～13万戸、民間賃貸住宅は年間10万～18万戸が供給され、歴代政府に比べ賃貸住宅の供給が増加した点も特徴的であった。

#### ⑦ 文在寅政府（2017～2022）：「新婚希望タウン（幸福住宅）」、「居住福祉ロードマップ2.0」の発表

朴槿恵政府の弾劾によって政権を取り戻したとともに民主党の文在寅政府は、2017年11月に「居住福祉ロードマップ」を発表した。そこでは「無住宅庶民等を対象とする公的住宅100万戸供給計画」が打ち出され、2022年までに公共賃貸住宅65万戸の供給計画が発表された。公共賃貸・公共支援住宅の供給を拡大させることによって、2022年までに長期公共賃貸住宅ストック率を9%（200万戸）に引き上げることが提示された。

さらに2020年3月には「居住福祉ロードマップ2.0」を発表し、公共賃貸住宅のストック率を、当初目標に掲げていた2022年200万戸から2025年には240万戸まで増やし、長期公共賃貸住宅のストック率10%を達成することが提示された。

このほかさまざまな形態で複雑化していた公共賃貸住宅の類型を統合する計画が発表された。

## 2 住居給与（給付）政策

### (1) 住居給与の定義

以上で紹介したのが供給者への支援（対物補

助）によって居住困窮に対応しようとした政策の系譜であったが、これから紹介する「住居給与」は、需要側のニーズに応えるための制度（対人補助）ということができる。

住居給与は、居住が不安定な低所得者層等の居住費負担を緩和し、良質の居住水準を確保するために家賃を補助する制度（国土交通部、『2023年住居給与事業案内』）である。韓国の居住政策にかんする最上位法に当たる「住居基本法」第15条（住居費補助）では、「国家及び地方自治団体は居住費負担が重く居住生活を営むのが困難な低所得世帯に住居給与を支給」すべきと記している。こうした住居給与は、「住居給与法」第2条第1号と「国民基礎生活保障法」第11条第1項に依拠しており、「住居給与は受給者に居住の安定に必要な家賃、修繕維持費、その他の物を支給する」こととして定義されている。その中に定められている住居給与の種類は、「他人の住宅等に居住する者で国土交通部大臣が認める者」に家賃を支給する「賃借給与」（「住居給与法」第7条第1項）と、「住宅等を所有しその住宅等に居住する者」に修繕維持費を支給する「修繕維持給与」（「住居給与法」第8条第1項）に区分することができる。

### (2) 住居給与の選定基準

以上のような二つの給与として構成された住居給与だが、2000年の国民基礎生活保障制度によって初めて実施されることになった。この時期は最低生計費以下の世帯に対する一括給付方式で、日本の生活保護と同様の方法で給付体系の中に組み込まれていた。しかしその後、2015年7月より基礎生活保障制度をマッチング型の給与体系に再編することによって、「生計」、「医療」、「住居」、「教育給与」が各々個別給与として独立することになり（【図2】参照）、これによって個別給与毎に支給

<sup>9)</sup> 国家または自治体の財政や国民住宅基金の融資を得て建設または買上で供給する住宅。公共分譲住宅、長期公共賃貸住宅（永久賃貸、国民賃貸）、公共賃貸住宅（5年、10年賃貸、分納賃貸、長期傳賃住宅）の類型に大別される。2009年から2018年までに計150万戸の供給を計画した。「永久賃貸」は金泳三政権時に中断されたが、最低所得層の居住安定のため再開され、2009年～2012年間で2万3千戸を供給した。

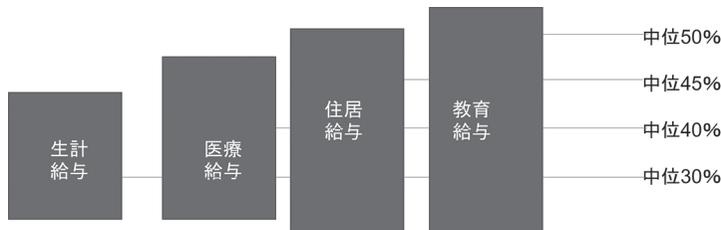
<sup>10)</sup> 入居対象者の利便性を考え、新入社員、新婚夫婦、大学生等居住弱者のために職場や学校から近い場所に低廉な家賃を設定し供給する公共賃貸住宅である。2016年末までに約10万戸の供給が進められた。

表2 公共賃貸住宅の類型別特徴

区分		永久賃貸	国民賃貸	長期傳賃	公共賃貸 (5年/10年/分納)	幸福住宅
賃貸義務期間		50年	30年	20年	5年/10年	30年
供給条件		保証金+家賃 (時価30%水準)	保証金+家賃 (時価60~80%水準)	傳賃金 (時価80%水準)	保証金+家賃 (時価90%水準)	保証金+家賃 (時価60~80%水準)
供給規模		40㎡以下	85㎡以下 (通常60㎡以下)	85㎡以下 (通常60㎡以下)	85㎡以下	60㎡以下
供給対象		生計給与または医療給与受給者 (所得1分位)	無住宅世帯構成員 (所得2~4分位)	無住宅世帯構成員 (所得3~4分位)	無住宅世帯構成員 (所得3~5分位)	無住宅世帯構成員/ 無住宅者 (所得2~5分位)
資産規準	適用対象金額規準		全供給類型	全供給類型	全供給類型 (ただし、その他特別除外)	全供給類型
			総資産： 22,800万W以下 自動車： 2,522万W以下	不動産： 21,550万W以下 自動車： 2,522万W以下	不動産： 21,550万W以下 自動車： 2,468万W以下	総資産： 28,800万W以下 自動車： 2,468万W以下
所得基準	適用対象金額規準		全供給類型	全供給類型	新婚、生涯最初、 多子世帯、老父母	全供給類型 (ただし、住居給 与受給者除外)
			60㎡以下：70%以下 85㎡以下：100% 以下	60㎡以下：100% 以下 85㎡以下：120% 以下	一般(60㎡以下) 新婚、生涯、一般： 100%以下 多子世帯、老父母： 120%以下	100%以下 (社会初年生：本人 80%以下、一般 世帯：100%以下)
供給類型	一般	○一般供給 (資格) 生計給与または医療給与受給者、国家有功者等 (選定) 自治体の推薦を受けた者	○一般供給 (資格) 当該地域居住無住宅世帯構成員 (選定) 順位、子ども数、配点等により選定 50㎡以下：地域で順位区分 50㎡超過：住宅請約総合貯蓄で順位区分 ○一般供給 (資格) (選定)	○一般供給 (資格) 当該地域居住無住宅世帯構成員 (選定) 入居者貯蓄(請約住宅、住宅請約総合貯蓄) 順位：順次	○一般供給 (資格) 大学生(就労準備生含)、社会初年性(再就労準備生含)、新婚夫婦(予備新婚夫婦、大学生、就労準備生、新婚夫婦含)、高齢者、住居給与受給者、産業団地勤労者 (選定) 抽選で選定	
	特別・優先	○受給者選定基準の所得認定額以下の国家有功者等 ○帰還国軍捕虜 ○受給者新婚夫婦	○子ども3人以上世帯 (資格) 未成年子ども3人以上の者 (選定) 配点基準により点数が高い者 ○国家有功者等 (資格) 国家有功者 (選定) 国家報勲処の推薦 ○永久賃貸入居者 (資格) 永久賃貸居住者 (選定) 配点基準により点数が高い者 ○ビニル簡易工作物居住者 (資格) ビニルハウス居住者等 (選定) 配点基準により点数が高い者 ○新婚夫婦 (資格) 婚姻期間5年以内 (選定) 順位競争時住宅建設地域居住者、子ども数が多いものの順 ○事業地区立ち退き者 (資格) 事業地区内立ち退き住宅の家主または借家人等 (選定) 事業主体、自治体等の推薦	○子ども3人特別 (資格) 未成年子ども3人以上の者 (選定) 子ども3人配点基準により点数が高い者 ○新婚夫婦特別 (資格) 婚姻期間5年以内の新婚夫婦 (選定) 子ども数が多い者(以後抽選) ○生涯最初特別 (資格) 最初に住宅を購入する者 (選定) 抽選 ○老父母扶養特別 (資格) 満65歳以上老父母3年以上扶養 (選定) 順位・順次	○大学生(就労準備生含) (資格) 当該地域大学の在大学生等 (選定) 地域、配点等 ○社会人初年性(再就労準備生含) (資格) 所得活動合算期間5年以内 当該地域所得活動中の者 (選定) 地域、配点等 ○新婚夫婦(予備新婚夫婦、大学生・就労準備生、新婚夫婦含) (資格) 婚姻合算期間7年以内当該地域所得活動中の新婚夫婦等	

		○その他供給対象 (資格) 高齢者, 老父母扶養者, 障がい者, 派独勤労者等 (選定) 配点基準により点数が高い者	○国家有功者特別 (資格) 国家有功者 (選定) 国家報勳 処の推薦 ○その他特別 (資格) 障がい者, 立退き者等 (選定) 関係機関 の推薦	(選定) 地域, 配点等 ○高齢者 (資格) 満65歳以上 無住宅世帯構成員 (選定) 地域, 配点等 ○住居給与受給者 (資格) 無住宅世帯 構成員である受給 権者または受給者 (選定) 地域, 配点等 ○産業団地勤労者 (資格) 当該地域 産業団地入居企業 及び教育, 研究機 関在職者等 (選定) 地域, 配点等
--	--	--	--	--

出所：国土交通部マイホーム，チャンギョンソク・ソンミンギョン（2020：p.85）より再引用。



出所：国土交通部，『2023年住居給与事業案内』，p.5。

図2 国民基礎生活保障制度の給与体系

対象と支給基準が異なる形で設定された（カンミナほか（2021））。

住居給与の選定基準は，受給世帯の所得認定額が基準中位所得の45%以下である世帯である<sup>14)</sup>。また，住居給与は生計給与とは異なり，稼働能力を問わず，世帯単位の保障を原則としている。住居給与選定基準と関連して具体的には2023年受給世帯の所得認定額が1人世帯基準で976,609ウォン，4人世帯基準で2,538,453ウォン以下の場合住居給与の対象者になることができる（国土交通部，2023）。

(3) 住居給与の種類及び支給方法

住居給与には，先述した通り，賃借世帯を対象

とする「賃借給与」と持ち家世帯を対象とする「修繕維持給与」に区別できる。賃借給与は現金給与で，民間賃貸住宅に居住している場合は毎月受給者名義の口座に振り込まれる。公共機関等が賃貸する住宅に居住する場合は公共機関等に直接支給することになっている。賃借給与の支給基準は「受給者の世帯規模，所得認定額，居住形態，家賃負担水準及び地域別基準家賃等を考慮」するよう定められており（「住居給与法」，第7条第2項），また賃借給与の支給水準（最低保障水準）を決めるため，世帯規模と最低居住水準等を考慮して算定した地域別基準家賃を毎年告示している。ここで言う基準家賃とは，最大に支給可能な賃借給与の水準を意味しており，基準家賃は世帯員数

<sup>14)</sup>「第1次基礎生活保障総合計画」によって2018年より扶養義務者基準が廃止されたことに伴い，住居給与についての扶養義務者の条件は考慮されなくなった。また，第2次基礎生活保障総合計画によって，2021年より若年世帯の住居給与分離支給を施行したことによって，受給世帯内の若者が違う居住地で居住する場合，独自の住居給与を支給できるようにしている。

表3 賃借給与の支給基準：2023年基準家賃（単位：ウォン/月）

区分	1給地（ソウル）	2給地（京義、仁川）	3給地（広域市、世宗市）	4給地（その他地域）
1人世帯	330,000	255,000	203,000	164,000
2人世帯	370,000	285,000	226,000	185,000
3人世帯	441,000	341,000	270,000	220,000
4人世帯	510,000	394,000	313,000	256,000
5人世帯	528,000	407,000	323,000	264,000
6～7人世帯	626,000	482,000	382,000	313,000
8～9人	688,000	530,000	420,000	344,000
10～11人	757,000	583,000	462,000	378,000

注：世帯員数が7人以上である場合、世帯員2人増加毎に10%引き上げる（千ウォン以下切り下げ）。

出所：国土交通部、「2023年住居給与事業案内」。

別最低居住水準を考慮し地域及び世帯員数毎に算定する。現在基準家賃は4つの地域（給地）に区分されており、1給地はソウル特別市、2給地は京畿道と仁川広域市、3給地は仁川広域市を除いた広域市と世宗特別自治市、4給地はその他の地域に区分されている（【表3】参照）。

「修繕維持給与」は、賃借給与と違って持ち家世帯に支給する。

支給方法は「現物給与」で住宅等の修繕が必要な個所に直接修繕を行う方法で支給する。修繕維持給与の支給基準は、「受給者の世帯規模、所得認定額、修繕維持費所要額、住宅の老朽度等を考慮」することになっている（「住居給与法」第8条第2項）。修繕維持給与では、住宅の老朽度を評価し算出した老朽度の評価値に沿って、「軽補修」、「中補修」、「大補修」に区分し支給しており、住宅の状態に応じた支援を念頭に置いた対応を心掛けている。

#### （4）住居給与の政策方向及び財源

住居給与は居住困窮問題に対応するため、「第1・2次基礎生活保障総合計画」を通じてその推進方向と主要推進課題を提示した。住居給与における中核的な政策は、貧困のグレイゾーンの解消、すなわちここではこれまで何度も問題として指摘されてきた「扶養義務者基準廃止」で、実際に2018年より当該基準は廃止され、扶養義務者の有無のみならず所得・財産水準に関係なく住居給与が受給できるようになった。そして支援対象の拡大、すなわち選定基準を拡大し、より多くの人を

対象とするため、2019年には所得中位水準を43%から44%へ、そして2020年には中位所得水準を44%から45%へと拡大した。さらに2022年にも「第2次基礎生活保障総合計画」に基づき、中位所得水準を45%から46%へと拡大することが決まった（カンミナほか、2021：p.63）。

また、最低保障水準の引き上げに向けて基準家賃及び修繕限度の適正化も図られてきた。

このように住居給与は受給範囲の拡大と受給額の適正化に向けた政策を実施しており、受給世帯の規模は、2015年80.0万世帯から2020年には118.9万世帯（一般世帯対比受給率は5.8%）へと増加した。2020年の住居給与受給世帯のうち、賃借給与受給世帯は109.3万世帯（91.9%）、修繕維持給与受給世帯は9.6万世帯（8.1%）で、賃借給与受給世帯がほとんどを占めていることがわかる。とりわけ2018年以降の住居給与受給世帯の規模が大きく増えているが、これは先述の2018年に行われた扶養義務者基準の廃止と、2019年と2020年の住居給与選定基準の拡大による効果と見ることができよう。

それではこうした住居給与の財源の根拠や負担方法について検討してみよう。

まず、この財政支援の根拠として、「住居基本法」第15条において、「国家及び地方自治団体は、居住費負担が重くのしかかり居住生活を営むに困難な低所得世帯に住居給与を支給しないとしない」と規定し国家及び地方自治団体に住居給与の支給を義務付けている。また、「住居給与法」第19条では「住居給与を実施するための費用は国家及

び地方自治団体が「国民基礎生活保障法」第43条によって負担する」と規定している。

具体的な財政分担方法は、国が市・郡・区負担費用の40～90%を負担し、市・道は市・郡・区分担費用の総額から国家負担分を差し引いた金額のうち30～70%を負担し、市・郡・区が国と市・道が負担する金額を除いた金額を分担する<sup>12)</sup>。2020年基準で住居給与の財政補助率は平均82.31%水準に上る（カン ミナほか、2021）。

### 3 社会住宅の現状と課題

#### (1) 社会住宅の推進背景

社会住宅は2010年代以降に供給が増えた住宅の類型である。とりわけ若者等に重点を置きながら供給を増やしてきた社会住宅は、韓国独自の「社会的経済」と言われるような部門の力を活用しながら住宅の供給に当たってきた点が特徴的と言える。国土交通部による『2022年住宅業務便覧』によれば、「『社会住宅』は社会的経済主体<sup>13)</sup>によって供給され廉価な家賃、所得水準による入居及び応能家賃制、安定的居住期間の保障、社会的価値の追求を特徴とする賃貸住宅」と規定されている。こうした社会住宅整備の活性化のため、政府はこれまで「居住福祉ロードマップ（2017年11月）」、「社会住宅活性化方案（2019年2月）」等を発表し、社会住宅供給の基盤整備に乗り出してきた。

一方、こうした社会住宅の供給にかんしては、ソウル市が重点的にその整備に取り組んできた背景があり、とりわけソウル市や全州市のような地方自治体を中心とした若年世帯へのてこ入れの意味合いが強い施策として推進されてきた。中でもソウル市では、これまで力を注いできた「社会的経済」と呼ばれる民間とのパートナーシップによる官民協力事業として、既存の公共賃貸住宅の枠組みにとらわれない、「社会住宅」という新たな住宅

供給モデルを推し進めてきたことで知られる。これは、公共用地の定期借地としての供給や、既存の非住宅<sup>14)</sup>を改修した準住宅、そして空き家の活用による供給方式の多様化等によって整備されたものである。

#### (2) 社会住宅施策の推移

こうした若年層への支援に軸足を置きつつ進められてきた社会住宅だが、その制度的背景は韓国で国を挙げて進めてきた「社会的経済」育成の延長線上に位置づけられる。既に国民基礎生活保障による自活企業等が市場に乗り出すための環境整備の意味も兼ねて制定された「社会的企業育成法」（2007年）によって、韓国では多くの社会的企業が低所得層や社会的弱者の雇用創出、及び社会サービスの供給のために組織された。その後さらに拍車をかける形で「協同組合基本法」が制定（2014年1月）されるなど、「社会的経済の生態系」ともいえる部門の拡大が図られてきた。社会住宅はそうした社会的経済の住宅部門への進入を容易にするための制度的装置として、ソウル市による条例（「社会住宅活性化支援条例」）の施行（2015年1月2日）をもって本格化することになった制度である。

#### (3) ソウル市が進める社会住宅の類型と事業概要

上記で述べた社会住宅の三つのタイプの事業概要をまとめてみると、以下の【表4】の通りである（供給実績は【表5】参照）。

#### (4) 社会住宅施策の到達点と課題

都心に若年層の足を踏み留めさせるために住宅供給を増やす方法として、膨大な予算や宅地確保等のような問題を回避し政策目的を達成できる方法で講じられてきた社会住宅ではあったが、これ

<sup>12)</sup> 特別自治市や特別自治道の場合は、市・郡・区保障費用の総額のうち国の負担分を除いた金額を負担することになっている。

<sup>13)</sup> 社会的企業、社会的協同組合及び非営利法人等のような社会的経済主体（ソウル市は条例を通じて協同組合、予備社会的企業、住居関連中小企業までを供給主体として認めている）。

<sup>14)</sup> 「多重利用施設」という名称で住宅として供給されていなかった「考試院」や古い旅館等を指す。

表4 ソウル市における社会住宅の類型別事業概要

区分	定期借地型社会住宅	リモデリング型社会住宅	空き家プロジェクト
供給方式	新築またはリモデリング	非住宅リモデリング	空き家リモデリング
対象物件	「多人口・多世帯住宅」, 「多重住宅」, 都市型生活住宅	考試院, モーテル, 旅館等非住居施設 (15年以上)	6ヶ月以上放置された空き家
事業主体	社会的経済主体 (中小企業含む)		
支援内容	事業主体が希望土地 (100坪, 16億won前後) を買上げ後に低利で長期賃貸 (30~40年)	リモデリング費の補助 (最大1.5~2億won)	リモデリング費補助 (最大20~40百万won)
供給住宅	「多人口・多世帯住宅」, 「多重住宅」, 都市型生活住宅	シェアハウス	シェアハウス
供給対象	都市勤労者月平均所得が平均の70%以下 (1人), 100%以下 (2人以上) (青年及び新婚世帯)	単身世帯で都市勤労者月平均所得が平均の70%以下 (青年)	単身世帯都市勤労者月平均所得が平均の70%以下 (青年)
世帯毎の居住条件	最長10年, 市場相場の80%以下	最長6年, 市場相場の80%以下	最長6年, 市場相場の80%以下
供給主体	6団体 (社会的企業4, 協同組合1, 中小企業1)	2団体 (社会的企業1, 協同組合1)	4団体 (社会的企業1, 協同組合3)
供給実績	9敷地118戸	3棟66戸	35棟232戸

出所：ソウル市住宅政策局内部資料 (2017年2月13日ソウル市住宅政策局へのヒアリング調査の際に入手)。

表5 全国の社会住宅の供給状況

供給タイプ	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	合計
空き家活用事業 (室)	80	152	14	-	-	246
土地賃貸付き社会住宅 (戸)	43	94	92	159	220	608
リモデリング型社会住宅 (室)	-	37	161	188	179	565
合計	123	283	267	347	399	1,419

出所：韓国社会住宅協会ホームページ (www.socialhousing.kr), 南垣碩 (2020 : p.163) より再引用。

が果たして新たな住宅供給モデルのオルタナティブとなり得るかどうかにかんしては、まだ評価できる段階ではない。それに加えて現在はソウル市のみならず政府のリーダーシップの交替によってその政策の先行きが不透明になってしまった。このような状況にはあるものの、これまで社会住宅という新たな供給モデルによって若者等への住宅供給の可能性を提示できたことは高く評価したい。

また政権の交替にもかかわらず、そこに居住している人びとがいる限り、この実験は続いていると見なすことができる。しかしながら他方では、政策対象者として住宅を必要としている多様な居住弱者層 (高齢者・障がい者・一人親世帯等) がほかにも存在しているものの、政策が若年層に偏っているという不公平性の問題は否めない。また、実際整備が済んでいる住宅では、ソウル市内の土地価格の高騰による保証金や家賃負担の増加

(麻浦区ソンサン路「共にソンサンの森」の場合、保証金が1億ウォン以上で家賃が25万ウォン) の問題や、入居可能世帯の限定化 (所得階層的には中堅所得層) の問題も露呈している。

#### 4 多様な居住困窮層 (児童・青少年, 高齢者・障がい者) の存在と居住支援プログラム: 支援住宅を中心に

##### (1) 居住困窮層の居住状況及び居住支援プログラムの現況

一般に韓国で「居住困窮層」とは「住居脆弱階層」と呼ばれることがしばしばある。しかしその定義は曖昧である。これらに対する研究を行った国土研究院による2020年の研究報告書では、最低居住水準未達の世帯か居住費負担の割合が高い世帯、あるいは非住宅に居住している世帯とされているが、同研究報告書では児童・青少年, 高齢者・障がい者世帯にも焦点を当てて研究を行っている。



出所：ソウル市ホームレスタシソギ支援センター（2023年3月に実施した現地調査中に入手）。

写真1 整備された支援住宅の様子

それによれば、上記の基準で算出した居住困窮世帯290万世帯のうち、児童・青少年（全児童・青少年世帯の約11%，60万世帯），高齢者・障がい者世帯（全高齢者・障がい者の約11.3%，62万世帯）が42%を占めている（カン ミナほか，2020：p. vi）。

このうち児童・青少年期に対しては、法律によって生涯周期毎の定義と年齢帯が異なり、対象者選定の混乱や政策対象の重複が生じている点が指摘されている。この層への居住支援策としては、先述したような「公共賃貸住宅」と「住居給与」が代表的であるが、児童世帯対象としては、建設賃貸住宅（永久賃貸，国民賃貸，幸福住宅），買上賃貸，傳賃賃貸等の公共賃貸住宅への入居が挙げられ，児童養護施設等の退所者に対しても同様の賃貸住宅へのアクセスが可能となっている。住居給与の受給も可能である。ただ，法律や制度によっては児童・青少年の年齢が異なる場合があることや，年齢によるサービスの連続性の問題，そして公平な基準の欠如や，対象世帯の規模に対する住宅ストックの不足等の問題が指摘されている。

高齢者及び障がい者に対する支援制度も基本的には同じで，児童・青少年同様の公共賃貸住宅や住居給与の受給が可能となっている。特記すべき点として，こうした居住困窮層への対応として後述する「支援住宅」プログラムが，ソウル市を中心に供給が広がっている点を挙げることができる。支援住宅は，負担可能な水準の低額家賃と地

域生活を支える支援サービス（サポート）とを統合した形で供給されている。しかし，関連する法律がないために安定した供給を拡大させることが困難な状況にあった。そこで，ソウル市が先行して「支援住宅プログラム」を進めた。ソウル市は2016年からパイロット事業を始めた。ソウル住宅都市公社（SH公社）が公共賃貸住宅を提供し，ソウル市の予算によるサービスと合わせて供給するモデルが整備された。2018年までのパイロット事業期間までに計50戸の支援住宅がホームレスや発達障がい者に供給された。当初は制度的根拠もなく任意事業として始まった事業だったが，パイロット事業の成果を踏まえてソウル市は，「支援住宅供給及び運営に関する条例」を制定した（2018年4月）。2022年までの実績を見ると，障がい者，野宿者，精神障がい者，高齢者に計673戸の支援住宅が供給されている（【表6】，写真1参照）。

ソウル市が供給計画と入居者選定基準の策定，サービス提供機関の選定など，中核的な役割を担っている。ソウル住宅都市公社（以下SH公社）は住宅供給と入居者募集を担当し，民間支援団体で構成されるサービス提供機関が居住維持支援サービス（サポート）を提供している。

入居者が選定されると入居当事者が賃貸事業者であるSH公社と賃貸借契約を結ぶ。買上賃貸住宅を支援住宅として活用する場合，賃貸借契約期間は2年間で，再契約によって最大20年までに延長が可能である。家賃は市場価格の30%程度と低く，保証金も低く抑えることができ，その分家賃

表6 ソウル市支援住宅供給現況

区分	計	2016～2018年 パイロット事業	2019年	2020年	2021年	2022年
計	673	50	74	326	151	72
高齢者	91	-	-	91	-	-
障がい者	254	8	16	118	74	38
精神障がい者	60	4	16	17	23	20
ホームレス	234	38	42	100	54	14

出所：ソ ジョンギユン（2023：p.215）。

との調整が可能である。入居資格要件は、公共賃貸住宅のそれと基本的に同じである。「支援住宅運営委員会」が支援の緊急性と支援サービスの必要性等を総合的に判断し入居者を選定する。

もう一つ特徴的な点は、支援住宅には「コーディネーター」を配置することができる点である。これによって入居者の生活状況の把握や、サービスニーズの変化を的確に反映した個別支援計画を作成しサービス提供を行うことができる（ミン ソヨン， 2023：pp.142-144）。

### V おわりに：韓国の施策の特徴と示唆点

これまで述べてきたように、韓国ではここ数十年にわたって、公共賃貸住宅、すなわち社会賃貸部門を増やしてきた。先述した通り2019年現在、韓国における長期公共賃貸住宅のストック数は約166万戸である。これまでほかのどの国とも異なり、東アジアでは台湾と韓国がこうした公共住宅の整備に積極的に取り掛かってきた（全泓奎， 2022）。

韓国ではそれを可能にするため、関連法律の制定や財政及び住宅都市基金<sup>15)</sup>を通じた財源確保に積極的であった（チャンギョンソク・ソンミンギョン， 2020）。全住宅対比公共賃貸住宅ストックの割合は2020年現在8.0%で、2025年までに

10%達成を目標に240万戸を供給する計画で進めている。そのための財源には住宅都市基金による出資・貸付（40%）、財政投入（30%）、入居者負担（20%）、公共住宅事業者負担（10%）で構成されている。2021年の予算案のうち、政府による財政規模は5兆7,882億ウォンでこれは同年国土交通部予算56.7兆ウォンの10.2%に当たる規模である。

しかしながら、公共住宅の供給において最も大きな難点は宅地確保の困難である。そのため近年は既成市街地の中小規模の集合住宅（「多人口住宅」）を購入し公共賃貸住宅として活用する「多人口買上賃貸住宅」の供給比重が増えている趨勢である。財政規模でみると、既存住宅の購入費用（2兆6,059億ウォン）は全体の45.0%に該当しており、幸福住宅の比重も高くなっている（24.9%、1兆4,384億ウォン）（チャンギョンソク・ソンミンギョン， 2020：p.63）。

一方、人への補助（利用者支援）の一環として実施している住居給与の受給世帯数は、2020年には118.9万世帯（受給率5.8%）で、このうち現金給付に当たる「賃借給与」受給世帯は109.3万世帯（91.9%）、現物支給に該当する「修繕維持給与」受給世帯は9.6万世帯（8.1%）となっており賃借給与の受給世帯がほとんどを占めている。賃借給与の月平均支給額が2020年は15.5万ウォン水準で

<sup>15)</sup>「住宅都市基金」は国民の居住福祉向上のため、住宅購入資金の融資、賃貸住宅建設資金、庶民傳賞資金等を支援するために設立された基金で、住宅都市基金の主な収入源は政府財政、国民住宅債権の販売収入、請約貯蓄による貯蓄額、その他に宝くじ（ロット）の販売収益等がある。住宅都市基金は1981年当時の「住宅建設促進法（現在、「住宅法」）」の改定を通じて国民住宅基金という名称で初めて設置され、それ以降韓国の住宅供給の中核的な役割を果たしてきた。2015年には「住宅都市基金法」が制定され、それ以降「住宅都市基金」に名称が改められた。独立行政法人化される前の日本の「住宅金融公庫」に類似した組織である。

ある。賃借給与受給世帯のうち約42%の世帯は公共賃貸住宅に入居している。こうした住居給与の政策評価を考える際に、住居給与の目的である居住困窮層の居住費負担緩和の効果が一つの指標であるが、それに加えて住居給与を支給することによって住環境の改善にも寄与することも重要な政策評価の指標の一つと思われる。しかしこれまでの政策評価の結果からみると、住居給与の拡大による居住費負担の緩和には一定程度の効果があったことは評価できるものの、居住水準の向上にはそれほど成果に繋がらなかった点が指摘されている（カン ミナほか、2021）。したがって、居住費負担の緩和のみならず、居住水準の向上に向けた政策効果への対応は今後改善が求められる。なおかつこの分野では古いテーマではあるが、宅地の不足や公共賃貸住宅の受給バランス等を勘案すれば、民間の賃貸市場にいる入居資格を持つ世帯との公平性の解消への対応が求められる。そのため、公共賃貸住宅を継続的に供給するか、または人への補助に大きく舵を切り、「住居給与」の比重を増やしていくか、という制度的な供給調整の問題は、今後ますます大きな争点となっていくと思われる。

本稿では韓国における居住困窮層への居住支援政策に対して検討してみた。そこからみえてきたいくつかの知見について述べ、本稿を終わりにしたい。

まず、居住困窮層に対する公共賃貸住宅ストックの拡大である。韓国の現状をケメニー（Kemeny, 1995）の言うユニタリズムに当たるモデルとしてとらえることは現時点では難しいと思われる。とりわけ韓国のモデルは、先述したように、中産層以上の階層まで幅広く入居対象階層を想定した制度設計にはなっていないことがわかる。しかしながら公共賃貸住宅を増やしてきた歴代政権の中には、入居資格の所得区分を拡大する試みもなされ、社会的賃貸部門の拡大が今後も続くかどうかにかんしては推移を見守らなければならない。

また、そのようなモデルにまでは成熟していないにしても、公共賃貸住宅が拡大したことに伴

い、公共賃貸住宅は貧困の温床という負のまなざしを一定程度回避できるようになってきた点は評価したい。とりわけその供給形態においても、建設供給方式の主導ではなく、既成市街地の民間住宅を買い取ったり借り上げたりする民間市場活用の手法を採用しながら供給モデルの多様化を試みて来た点が特徴的と言える。なおかつ住宅のみならず、社会サービスやサポートとの統合による新たな住宅支援モデルに依拠し、居住困窮層のニーズに応えようとする点は示唆に富んでいる。

以上のような供給者補助制度としての公共賃貸住宅制度に加え、人への補助として積極的に住宅手当制度（「住居給与」）を実施している点も特徴的である。とりわけ2015年以降、個別給与を実施するようになったことや、2018年の扶養義務制度の廃止、さらに受給世帯内の若者は世帯分離をしなくても居住地が異なれば住居給与の受給が可能になった点も参考に値する。

その他にも、「社会住宅」や「支援住宅」など、公共セクターに止まらず、民間の非営利部門の積極的な参画を可能にすることによって、住宅部門における「準市場」的な仕組みを創り出すことへの可能性は、これまでの硬直的な公共賃貸住宅の固定的なイメージの刷新にも大きく貢献していると思われる。それによって福祉多元化にも一定程度寄与していることは評価すべき点ではなかろうか。

本稿では紙幅の関係もあり、住宅市場のすべての部門に広げて分析を行うことはできず、居住困窮層に偏った内容に留まってしまった。それにかんしては別の機会の課題として考えていきたい。

## 謝辞

本稿は科研費（20KK0041）による研究成果の一部である。

## 参考文献

（日本語・英語）

Lee P. (1998) "Housing policy, citizenship and social exclusion," in A. Marsh and D. Mullins ed., *Housing and Public Policy: Citizenship, Choice and Control*, Buckingham: Open University Press, pp.57-78.

- Kemeny J. (1995) *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- アジア經濟研究所(1995)『發展途上国の都市化と貧困層』, 千葉: アジア經濟研究所
- 京城帝國大學衛生調査部編(1942)『土幕民の生活・衛生』, 岩波書店。
- 全 泓奎 (2022) 「東アジア大都市における住宅困窮問題の解決に向けた居住支援策と実践」, 『住宅會議』(116号), pp.43-47.
- 小玉徹 (2017) 『居住の貧困と「賃貸世代」—國際比較でみる住宅政策』, 明石書店
- 南垣碩 (2020) 「韓國の社会住宅政策の展開と今後の課題」, 全泓奎編, 『分断都市から包摂都市へ: 東アジアの福祉システム』, 東信堂, pp.152-169.
- 平山洋介 (2020) 『マイホームの彼方に—住宅政策の戦後史をどう読むか』, 筑摩書房 (韓國語)
- 강미나 외 [カン ミナ他] (2020) 『주거취약계층을 위한 정책연계 강화방안 연구』 [居住脆弱階層のための政策連携強化方案研究], 국토연구원 [国土研究院]。
- (2021) 『주거복지정책 효과분석과 성과제고 방안: 공공임대주택과 주거급여 제도를 중심으로』 [居住福祉政策の效果分析と成果引き上げ方案: 公共賃貸住宅と住居給与制度を中心に], 국토연구원 [国土研究院]。
- 국토교통부 [国土交通部] (2022) 『주택업무편람』 [住宅業務便覧]。
- (2023) 『2023년 주거급여사업안내』 [2023年住居給与事業案内]。
- 민소영 [민 소ヨン] (2023) 「한국의 지원주택 정책 과제」 [韓國の支援住宅政策課題], 김미옥 외 [김·미·옥他], 『자립을 위한 주거』 [自立のための住まい], 마음대로 [마움데로], pp.134-175.
- 서울시정개발연구원 [ソウル市政開發研究院] (1996) 『서울시 주택개발재개발 연혁 연구』 [ソウル市住宅改良再開發沿革研究], 서울시정개발연구원 [ソウル市政開發研究院]。
- (2001) 『서울20세기공간변천사』 [ソウル20世紀空間變遷史], 서울시정개발연구원 [ソウル市政開發研究院]。
- 서울시정개발연구원서울학연구소 [ソウル市政開發研究院·ソウル學研究所] (2000) 『서울, 20세기 100년의 사진기록』 [ソウル, 20世紀100年の写真記録], 서울시정개발연구원 [ソウル市政開發研究院]。
- 서종균 [서 종균] (2023) 「#자립생활#주거정책」 [＃自立生活＃住居政策], 김미옥 외 [김·미·옥他], 『자립을 위한 집』 [自立のための住まい], 마음대로 [마움데로], pp.178-222.
- 장경석 송민경 [찬 겐송·송 민겐] (2020) 『공공임대주택 공급 동향 분석과 정책과제』 [公共賃貸住宅供給動向分析と政策課題], 국회입법조사처 [国会立法調査處]。
- 최상희 외 [체 산히他] (2018) 『사회주택 모델구상 및 주체별 협력방안 연구』 [社会住宅モデル構想及び主体別協力方案研究], LH토지주택연구원 [土地住宅研究院]。
- 하성규 [하晟奎] (2000) 「주택정책의 평가와 성찰」 [住宅政策の評價と省察], 하성규 외 [하晟奎他], 『주택, 도시, 공공성』 [住宅, 都市, 公共性], 박영사 [博英社], pp.3-32.

(JEON Hong-Gyu)

## Housing Poverty and Housing Support in South Korea

JEON Hong-Gyu\*

### Abstract

South Korea has witnessed a transformation in the living conditions of the low-income population over the past 50 years since the end of the war. Particularly since the 1980s, the expansion of urban redevelopment and other factors have contributed to the spread of low-income households within cities. To address these issues, various public housing support measures have been implemented, primarily categorized into provider-assisted “public rental housing” and beneficiary-assisted “housing subsidies.” The housing system has shown a complex nature due to the introduction of new housing types with changes in political administrations. However, consistent efforts have been made by each administration to increase housing supply. Regarding housing subsidies, there have been improvements in expanding the target demographic, implementing individual subsidies, and abolishing dependent support. Additionally, new initiatives such as social housing and integrated housing and services (supportive housing) have been implemented to meet the needs of young people and the low-income population. This expansion of unique housing support measures sets South Korea apart from other countries.

Keywords : Korea, the Housing Vulnerable Groups, Public Rental Housing, Housing Benefit, Housing Support

---

\* Osaka Metropolitan University