

## 韓国における土地利用規制緩和

周 藤 利 一

### はじめに

我が国では、規制緩和が国政の大きな流れとなっており、土地分野においてもさまざまな規制の緩和措置が講じられているが、隣国の韓国においても、文民政府を標榜した金泳三（キム・ヨンサム）前大統領政権（1993～97年）が規制緩和を政策の重要課題として取り上げ、さまざまな施策を講じた。そして、土地政策の分野においても、「国民の不便解消と産業発展のための規制緩和、行政簡素化」が強力に推進された。土地については、従前特に、投機の対象とみなして、取引、保有、利用の各側面での規制が複雑かつ強力に行われていただけに、規制緩和の要求がどの分野よりも強かったのである。

本稿では、土地利用における規制緩和の事例として、国土利用計画上の地域類型のひとつである準農林地域問題を紹介することとしたい。内容的には、我が国の市街化調整区域の問題に通ずるものがあると思料するからである。

### 1 準農林地域制度の導入経緯

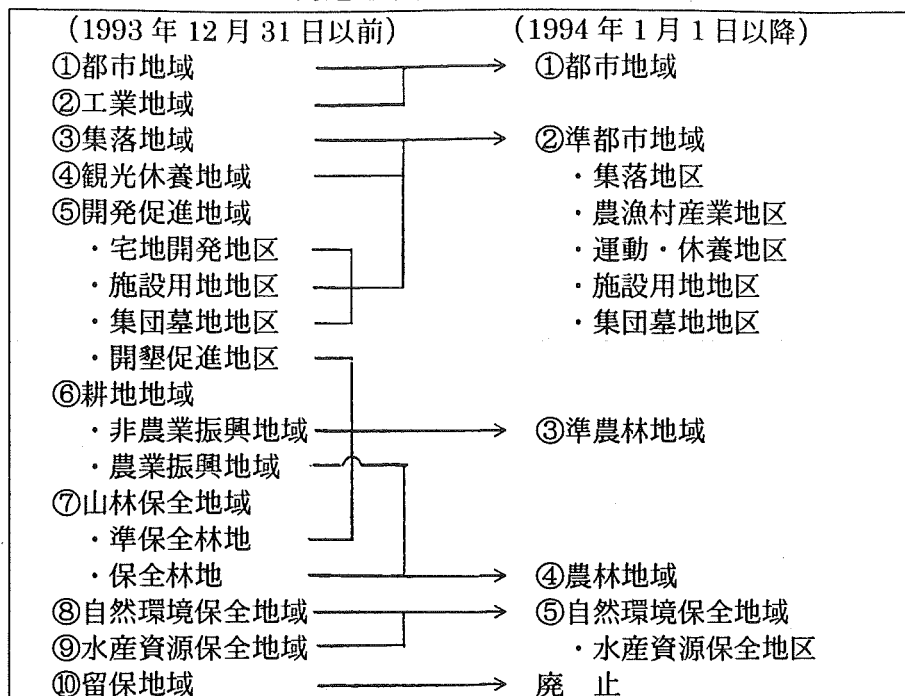
日本の国土利用計画法に当たる土地利用に関する基本法は、「国土利用管理法」である。同法に基づく国土利用計画は、韓国の国土を都市地域、準都市地域、農林地域、準農林地域、自然環境保全地域の5つの用途地域に区分している。これは、従前の国土利用計画体系が、10の用途地域に区分して規制中心に厳格に管理していたのに対し、規制緩和の要求を受けて改正され、1994年1月1日以降実施されているものである。この改編の内容は（表1）のとおりである。

この新しい用途地域のうち、現在の利用状態は農地や山地であるが、保全の必要性が相対的に小さく、農業生産性が低い地域を「準農林地域」に分類して、開発用地として活用しやすいようにしているのが大きな特徴である。

例えば、耕地地域のうち、農地であって保全価値が高い農業振興地域は農林地域に、非農業振興地域は準農林地域に再編された。そして、山林保全地域のうち、保全価値が高い地域である保全林地は農林地域に、そうでない準保全林地は準農林地域に再編されたのである。

改編後の用途地域指定状況は（表2）のとおりである。

(表 1) 用途地域制度改編内容



(表 2) 用途地域の指定状況 (1996年12月31日現在) (単位: k m<sup>2</sup>、%)

	合 計		陸 地		海 面	
	面 積	比率	面 積	比率	面 積	比率
合 計	105,126	100.0	99,698	100.0	5,428	100.0
保全系用途地域	63,179	60.1	58,374	58.6	4,805	88.5
農林地域	51,371	48.9	51,371	51.6	—	—
自然環境保全地域	11,808	11.2	7,003	7.0	4,805	88.5
保全及び開発用途地域	26,319	25.0	26,319	26.4	—	—
準農林地域	26,319	25.0	26,319	26.4	—	—
開発系用途地域	15,627	14.9	15,004	15.0	623	11.5
都市地域	14,584	13.9	13,975	14.0	609	11.2
準都市地域	1,044	1.0	1,029	1.0	14	0.3

(注) 小数点以下四捨五入の関係で合計が一致しない場合がある。

## 2 準農林地域の規制範囲及び土地利用現況

### 2.1 準農林地域での規制範囲

準農林地域は、土地供給が円滑になされるようにするため導入された制度であるだけに、行為制限方式を根本的に転換した。すなわち、従来は当該用途地域において行うことのできる行為を列挙する許容行為列挙方式 (Positive System) であったのに対して、準農林地域においては、行うことのできない行為を列挙し、明示された制限行為以外は自由に行う行為を行うことのできるようになる制限行為列挙方式 (Negative System) を採択した。

1994 年のこの制度導入当時、準農林地域で制限される行為は、無煙炭換算で大気汚染物質排出量が年間 1,000 トン以上、1 日廃水排出量 50 立方メートル以上の施設の設置及び 3 万㎡以上の土地開発であり、土地利用行為が大幅に緩和された。

(表 3) 用途地域別行為制限の内容

用途地域	行為制限		備考
	国土利用管理法	同法施行令	
都市地域	個別法を適用 ・都市計画区域：都市計画法 ・国家及び地方産業団地：産業立地及び開発法 ・宅地開発予定地区：宅地開発促進法 ・田園開発事業(予定地区)：田園開発に関する特例法		
準都市地域	細分された用途地区の指定目的の範囲内で大統領令で定める	・集落地区：開発計画による ・産業促進地区：開発計画による ・運動・休養地区：観光振興法、青少年修練法、体育施設の設置及び利用に関する法律 ・集団墓地地区：墓地及び埋葬に関する法律 ・施設用地地区：開発計画による	
農林地域	個別法を適用 ・農業振興地域：農地法 ・保全林地：山林法 ・酪農地帯：酪農振興法 ・草地造成：草地法		
準農林地域	環境汚染のおそれがあるか又一定規模以上の工場、建築物その他の施設禁止 *関連法と合わせて適用：農地(農地法)、林野(山林法)等	次の行為制限 ・大気 1～3 種事業場 ・廃水 1～4 種事業場 ・敷地面積 3 万㎡以上の建築物その他の工作物 ・飲食・宿泊施設(条例により設置を許容できる) ・容積率 100% 超の建築物 ・300 戸以上の共同住宅	制限行為 列挙方式 (Negative System)
自然環境保全地域	個別法を適用 ・公園区域：自然公園法 ・上水源保護区域：水道法 ・文化財保護区域：文化財保護法	許容行為列挙 ・農漁家住宅の建築等 10 項目の土地利用行為を許容	許容行為 列挙方式 (Positive System)

各用途地域における行為制限の内容は、(表 3) のとおりである。

準農林地域の土地利用は、大きく2種類に分けて見ることができる。ひとつは、準農林地域状態のまま各種の施設を立地して土地を利用するもので、もうひとつは準農林地域を都市地域や準都市地域という開発系用途地域に国土利用計画を変更して、計画的に利用するものである。

## 2. 2 準農林地域状態での土地利用

(表 4) に見るように、準農林地域が主として一般の住宅や工場用地として多く利用されていることから、初期の目的を遂げていることがわかる。しかしながら、韓国が高度経済成長時代を終えつつあるためか、工場用地の利用は増えない傾向にあるのに反し、飲食店と宿泊施設は引き続き増えている。また、農家住宅、農漁村利便施設、農業倉庫などの建設が活発になって、住民の不便がかなり解消されたという見方がある。

共同住宅としての利用が相対的に少ないのは、共同住宅を建築すべき所はできるだけ準都市地域に変更して計画的に誘導しようとしているためである。

(表 4) 準農林地域の土地利用状況 (単位: 件、千㎡)

	1994年		1995年		1996年	
	件数	面積	件数	面積	件数	面積
合計	36,648	61,690	49,985	70,062	63,325	77,243
一般の住宅	8,998	4,477	14,485	7,488	22,595	12,624
共同住宅	174	1,549	97	652	90	480
工場	5,940	19,505	6,706	20,589	5,774	17,403
飲食店	2,851	2,383	4,336	3,370	5,121	4,388
宿泊施設	528	710	299	564	592	972
その他施設	18,157	33,066	24,062	37,399	29,153	41,376

(注) 「その他施設」とは、農漁村利便施設、宗教施設、農業倉庫、注油所、体育施設等

## 2. 2 国土利用計画で準農林地域を変更した土地利用

(表 5) で示すように、準農林地域から農林地域や自然環境保全地域のような保全系用途地域に変更された例よりは、都市地域や準都市地域という開発系用途地域に変更された例が多いことから、準農林地域が土地供給源としての役割を果たしていることがわかる。

特に、首都圏である京畿道(キョンギド)とそれに接する忠清南道(チュンチョンナムド)においてこうした用途地域変更が活発であり、京畿道の場合、各種体育施設が多く立地しており、都市地域より準都市地域への用途変更が多くなっている。

都市地域や準都市地域に用途地域を変更する場合は、計画を策定して開発がなされることとなっているので、準農林地域のまま開発するよりは望ましいとされている。

(表 5) 国土利用計画上の準農林地域の変更状況 (1994~97年) (単位: k m<sup>2</sup>)

	計	都市地域	準都市地域	農林地域	自然環境保全地域
計	238.276	161.105	62.953	6.061	8.157
広域市	6.344	5.882	0.462	—	—
京畿道	58.433	45.506	9.770	0.157	—
江原道	14.982	3.486	11.157	0.060	0.279
忠清北道	6.366	0.356	5.457	0.490	0.063
忠清南道	45.607	37.040	7.973	0.594	—
全羅北道	19.083	10.423	5.571	3.089	—
全羅南道	9.333	0.204	2.433	0.442	6.254
慶尚北道	30.868	26.253	4.092	0.012	0.511
慶尚南道	37.571	28.955	6.708	0.858	1.050
済州道	9.689	—	9.330	0.359	—

(注)「広域市」とは、釜山、大邱、仁川、光州、大田、蔚山の6市で、日本の政令指定市に当たる。

### 3 準農林地域の問題点と制度再改正の内容

準農林地域制度が導入されたことにより、土地供給が円滑になり、住民の不便が解消されるなど、多くの効果があったが、全体的な計画のないまま土地の量的な供給にのみ比重を置いていたことから、問題点も生じている。

すなわち、都市計画が策定され、基盤施設が整備された都市地域よりも、準農林地域の方が地価が低廉で規制も少ないことから、共同住宅、工場、飲食店、宿泊施設がばらばらに立地するようになる一方で、都市基盤施設はこれに追いつかなかった。

そして、都市の周辺地域である準農林地域が都市地域よりもむしろ高密度に開発されるなど、都市とその周辺の成長が歪められ、準農林地域における道路、学校、水道などのインフラ不足が住民の不便をもたらすようになった。

特に、景観に優れた地域に高級飲食店、ラブホテルなどが立地して上水源を汚染し、高層住宅により景観が破壊されるなど、乱開発問題が発生した。

こうした準農林地域の乱開発問題を解決するため、政府は1994年6月に準農林地域に係る指針を制定したが、その内容は次のとおりである。

準農林地域内で50戸以上の共同住宅を建築するためには、国土利用計画上の用途地域を準都市地域の集落地区に変更しなければならないこととして、計画的な開発を義務づけ、住宅の高さは15階以下、容積率は150%以下に制限し、例外として都市地域から2km以内、基盤施設が充分備わった地域、自然環境破壊への影響がない地域のいずれかは高さは20階以下、容積率は250%まで認めることとした。これに伴い、大部分の高層住宅は国土利用計画を準都市地域に変更して建設されることとなったが、基盤施設問題が根本的に解決されたわけではなかった。

また、1996年9月に高等裁判所に当たるソウル高等法院は、指針をもって準農林地域

で許容する行為を制限することは法令による国民の財産権制限ではなく、無効であると判決したことにより、指針による階高、容積率制限規定に対し効力問題が発生した。

他方、準農林地域内の自然景観が優れた地域に飲食店、宿泊施設が乱立して、水質汚染、景観破壊、住民生活侵害などの問題を発生させていることに対しては、1995年10月に国土利用管理法施行令を改正して、準農林地域内では地方公共団体の条例でこれらを制限することができるようにすることにより、準農林地域内での飲食店、宿泊施設の設置を抑制した。

しかしながら、地方公共団体では住民の反発誘発、財政悪化などを理由に条例制定に消極的であり、準農林地域がある149の市、郡のうち1997年7月現在51市、郡が条例を制定しているだけである。それだけでなく、制定された条例の中には制限効果が小さく、上水源汚染や自然景観破壊防止に対して事実上効果を上げることができないものもあるのが実情である。

なお、韓国では郡が市と並ぶ基礎的自治体であり、首長は郡守である。

また、農村に高層住宅1棟だけがによっきり建てられる（50戸以下の共同住宅は国土利用計画の変更なしに準農林地域内で容積率400%まで建設可能）など、農村景観を破壊することも生じた。

そこで、1997年9月に国土利用管理法施行令及び施行規則を改正して、これらの問題点を改善することとした。その内容は、第一に、準農林地域の無秩序な開発を防止するため、各種行為規制をより厳格にしたこと、第二に、開発需要が多い地域は準都市地域の集落地区や産業促進地区に容易に変更できることとし、計画的開発を誘導したことである。

この結果、準農林地域のすべての建築物は容積率が100%以下に制限（改正前は400%）することにより、低密度の開発のみが可能とされ、飲食店、宿泊施設の設置は禁止された。ただし、地方公共団体が水質汚染、景観破壊のおそれがないと認める地域は、これら施設の設置を認めている。

共同住宅の場合、準農林地域内で300戸以上のものは建築することができないこととする代わりに、準都市地域の集落地区では300戸以上で開発させることとし、容積率は200%まで認めることにより、国土利用計画で準都市地域に変更するよう誘導している。

準都市地域の集落地区での共同住宅の規模を300戸以上としたのは、学校用地確保に関する特例法で300戸以上の共同住宅は学校用地を確保するか、学校用地確保のための負担金を納付することを義務づけ、住宅建設促進法で道路、上下水道など基礎的インフラの設置を義務づけているからである。

他方、工場、物流施設などの立地が容易になるよう、準農林地域のうち保全が不可欠な地域以外は、国土利用計画の産業促進地区に容易に変更ができるようにし、この地区内では工場、物流施設などの立地手続を簡素化して、産業活動のための土地利用を容易にすることにした。

こうした制度改善の意味は、よしんば準農林地域が開発用土地の供給源だとしても、乱

開発されることにより、後のより価値ある土地利用を阻害することを防ぎ、開発する際には準都市地域などに容易に変更することとして、計画的に開発がなされるようにしたものであると説明されている。

この措置により、準農林地域のままでは以前ほど土地供給が活発ではなくなったが、準都市地域に変更された所では宅地、工場用地などの供給がより活発になるものと予想される。ただし、準農林地域の面積が膨大で、各地域ごとに性格が多様であるにもかかわらず、一律に飲食店、宿泊施設を禁止したことが望ましかつたどうかについては、否定的な見解もある。というのは、ダム湖周辺のような水質保全が必要な地域は、すでに環境政策基本法と水道法により上水源特別地域に指定され、土地利用規制を受けているからである。

環境政策基本法と水道法により環境部長官が告示した上水源特別地域の土地利用規制の内容は次のとおりである。

- (1 圏域) ・ 重金属等特定の有害物質や 1 日 500 トン以上の廃水を排出する施設の設置禁止
  - ・ 飲食・宿泊施設は 400 m<sup>2</sup>以上、一般の建物は 800 m<sup>2</sup>以上建築禁止
- (2 圏域) 1 圏域と同じであるが、1 日 500 トン以上の廃水を排出する施設については、下水処理場へ流入させるか又は廃水を処理し BOD20ppm 以下で放流する場合は許容

#### 4 準農林地域の今後の制度改善方向

準農林地域は、当初の土地利用状態に応じて指定され、その分布が散在しているため、大規模な都市的用途の土地として開発するのに適していない場合が多い。

例えば、山地のうち樹木が鬱蒼として樹種が良い地域（保全林地）と、農地のうち耕地整理がなされた生産性の高い地域（農業振興地域）は農林地域として指定し、残りの林野や農地を準農林地域として指定したために、開発需要が高い都市周辺の広々とした農地は農林地域に、相対的に自然環境が良く生産性が低い山麓の水利不安定な田や川岸の砂利畑は準農林地域になっているという事例が典型的である。

また、準保全林地や生産性の低い農地と言えども、山林法や農地法により依然として規制を受けているために、それだけでも準農林地域の計画的な開発に支障を与える根源的な問題点となっている。

準農林地域制度は、韓国の慢性的な土地供給不足現象を解決すべく、1993 年 8 月に国土利用管理法を改正して導入されたわけであるが、前述したようにさまざまな問題点を生ぜしめた。しかしながら、急激に増える土地需要に能動的に対処し、居住環境の改善及び地価の安定を図るためには、準農林地域の開発は続けられねばならないだろう。

それでは、準農林地域の開発を計画的開発と個別開発とに分けて、改善方向を探ってみることとしたい。

#### 4. 1 準農林地域の計画的開発

準農林地域では制限行為以外はすべて許容される「自由立地方式」が適用されている。すなわち、開発のため計画が先行しなければならない都市地域や準都市地域とは開発方式が異なる。農林地域や自然環境保全地域は開発が厳格に制限されているので、開発に伴う問題は別がないが、準農林地域は開発を広範囲に許容しつつ、計画を立てなくともよいために無秩序な開発が行われるのである。

こうした開発方式は、民間の自由を最大限に保障することにより、民間が主として供給する住宅、工場、各種利便施設の供給量を相当増やすことができるが、国や地方公共団体といった公共部門が担うべき道路、上下水道、学校等の基盤施設の供給は、相対的に後れざるをえない。

そこで、準農林地域全体を都市地域に変更し（事実上、準農林地域の廃止）、市や郡単位別に開発計画を策定する方策が一案として挙げられている。しかしながら、現在韓国の国土の 14%に過ぎない都市地域においても計画を策定しながら長期間執行されていない公共事業が多く、住民の反発を惹起しているという現実の中で、国土の 27%に達する膨大な地域に計画を策定しようとするならば、多くの予算と時間を要するのみならず、多くの住民の反発が生じるなど、実行に困難が多いただろう。

他方、準農林地域の中で市、郡単位別に必要な都市用途の土地を選別（準農林地域→都市地域、準都市地域への変更）し、その部分だけを計画を策定、開発して、それ以外の地域は現行どおり自由立地開発方式（準農林地域制度の維持）で存置する案も提起されている。この場合、都市用途の土地としては現在全国土の 4.8%が利用され、長期的には 7.5%まで需要されるものと予測されているが、準農林地域で約 3%だけの土地を都市用途の土地として選定し、開発計画を策定、施行するとすれば、住民の反発や過大な予算需要を防止することができるだろうと言われる。

また、大規模土地開発の際、農林地域と合わせて準農林地域での計画策定を可能ならしめれば、準農林地域の散在という分布状態の問題点も解決できる。

さらに、国土利用計画変更に伴う農地法等関係法令の規制緩和及び手続整備も推進し、迅速に計画を策定できるようにする必要性も指摘されている。

#### 4. 2 準農林地域の自由立地開発

交通施設の発達と国民所得の増大により複雑化した都市生活よりは、都市周辺で田園生活をしようとする都市住民が今後韓国でも増えてくるものと予測され、また、現在居住している農漁民達の利便施設も次第に増えていくだろう。こうした開発ニーズは準農林地域で生じることとなる。

こうした田園住宅や農漁村利便施設、無公害工場などの限られた施設のみを準農林地域で容積率 100%の低密度で開発できるようにし、ごみや生活排水などの廃棄物に対して厳格な処理基準を整備して、隣接した土地に被害がないようにし、また、これら地域では高



層住宅建設のための用途変更を抑制すべきとの意見がある。

土地の効率的利用方法は計画的開発であるゆえに、現在の準農林地域の中で土地の周辺条件、すなわち道路、上下水道、近隣都市などの立地条件に応じ、住宅、工場など都市的用途に適合した土地を都市地域や準都市地域に指定して、計画的開発を優先し、それ以外の準農林地域では農漁村利便施設のような限られた施設のみ自由立地を認める方向で制度改正がなされるべきであろう。

#### 参考文献

「準農林地域の合理的活用のための制度改善方向」国土開発研究院「国土」1997年12月号。

〔すとう としかず〕

〔土地総合研究所 主任研究員〕