

【 寄 稿 】

韓国の土地政策の近況～土地税制を中心に～

国土交通省 土地・水資源局
土地情報課長 周藤 利一

はじめに

大韓民国（以下「韓国」と略称）では1980年代後半の地価暴騰に対し、「土地公概念」に基づき、画期的かつ抜本的な改革が実施された。すなわち、1989年のいわゆる土地公概念三法の制定、総合土地税制の導入、住宅供給200万戸計画に基づく住宅の早期大量供給等である。（P. 註1）これらのうち土地公概念三法は、宅地の所有規模を直接規制することを目的とした「宅地所有上限に関する法律」、開発利益の半分を還元させる「開発利益還元に関する法律」、未実現キャピタルゲイン課税である「土地超過利得税法」という世界的にも例を見ない立法である。

本稿では、土地税制を中心に、韓国の土地政策の近況を解説する。

1. 土地公概念立法の後退

土地公概念自体は、日本の土地基本法第2条に規定する土地についての公共の福祉優先理念と同様の趣旨であると解されるが、それを具体化した土地公概念三法は、いわゆるムチの政策であり、しかも極めて強力な内容を有していた。これらが（表－1）に見るように、いずれも廃止あるいは大幅な緩和を余儀なくされてしまっているのが現状である。

その理由としては、1997年にアジアの途上国を襲った為替危機が同年末に韓国にも及び、著しい経済不況と地価の下落をもたらし、その対策として各種の規制的措施を全般的に緩和して景気をてこ入れせざるを得なかった、しかもこれはIMFの強力な指示に基づくものであったという外圧も挙げられる。

（表－1）

韓国の主要な土地政策

施策事項	目的	導入	現況
宅地所有上限に関する法律	個人・法人の宅地の所有規模を直接規制	1989年法律制定	1998年廃止
開発利益還元に関する法律	開発事業により発生した地価上昇利益を開発負担金により還元	1989年法律制定	2000年に負担率を50%→25%に引下げ
土地超過利得税法	投機目的で保有する土地の未実現キャピタルゲイン課税	1989年法律制定	1998年廃止
総合土地税制	保有コストを高めるため所有する土地を合算して累進課税	1989年地方税法改正	激変緩和措置を講じつつ施行中
住宅供給200万戸計画	住宅の早期大量供給による不動産市場の需給ギャップの解消	1989～93年の5カ年計画	計画以上の住宅が建設された。
不動産実権利者名義登記に関する法律	不動産実名制により他人名義を利用した投機を防止	1995年法律制定	施行中
土地総合電算網	土地所有・取引を電子データにより一元的に把握	1980年代から整備を推進	施行中

（資料）筆者作成

しかし、基本的には、①土地所有者や経済界を中心とした強い反発と抵抗、②大統領が軍人出身者から文民に代わったことによる政策基調の変化、③憲法裁判所で土地公概念立法が次々と違憲とされたことが主たる要因である。以下、第二と第三の要因について述べる。

2. 規制緩和

長く続いた軍人出身大統領の後を受けて登場した金泳三（キム・ヨンサム）政権（1993～97年）は、民主化、地方化、世界化を三大スローガンとし、このうち民主化の一環として各般の分野における規制緩和を進めた。土地分野では、日本の国土利用計画法に当たる国土利用管理法を改正して、都市地域以外の地域での土地利用規制を大幅に改正した。これが首都圏などの大都市周辺地域でのマンション、飲食店、娯楽施設の乱開発を招き、再び規制が強化されている。（P. 註2）

次の金大中（キム・デジュン）政権（1998～2002年）は、就任前に具体的な規制緩和項目を掲げたほど本格的に規制緩和を推進した。名称も規制改革に改めた上、規制改革委員会を設置して体系的な見直しに着手した。前政権の時には断片的な手続上の規制改革にとど

まっており、ひとつのキャッチフレーズとしてのみ行われたとの批判もあったが、金大中大統領の規制改革に対する意思は強固であり、各省庁の長官以下規制担当者が否応なく大々的な規制撤廃をせざるを得ない状況になったと言われる。

土地利用・取引分野は、IMF以後急激に沈滞した不動産景気を活性化するため、1998年上半年期から大々的な規制改革を推進し、多くの部分が改正された部門である。（P. 註3）まず、外国人の土地取得に関する制限を大部分廃止し（外国人の土地取得及び管理に関する法律を1998年5月に改正）、法人や個人が保有することができる宅地規模に関する制限を廃止し、これに関連する宅地超過所有負担金も廃止した（宅地所有上限に関する法律を1998年9月に廃止）。また、開発事業の施行に伴い発生する開発利益を還元するための開発負担金も、1999年末までに施行するすべての事業について一時的に免除するとともに、それ以後は負担金の率を50%から25%に引き下げることとした（開発利益還元に関する法律を1998年9月に改正）。その後、1998年11月に策定された規制整備計画によれば、土地利用分野（国土計划分野を含む）の規制総計152件のうち113件（74.3%）を緩和（廃止79件、改善34件）することとされた（表-2）。

（表-2） 土地利用分野の規制改革の主要内容

規制事務名	現 行	整備計画
土地取引契約申告 (国土利用管理法 21 条の 7)	土地取引申告区域内の土地を取引しようとする者は市長・郡守に申告	廃 止
遊休地指定及び利用・開発義務 (同法 21 条の 10)	長期間利用しない土地を遊休地に指定して利用・開発義務を課す	廃 止
準農林地域内での行為制限(同法 15 条、施行令 14 条)	300 世帯以上の共同住宅、容積率 100%超の施設を禁止	公共施設等を備えた計画的開発は容積率等優遇
個別工場設立許容 (産業立地法 41 条)	産業団地以外の地域で 5 万坪以下の個別工場設立禁止	廃 止
産業団地竣工前使用許可 (同法 37 条)	事業施行者が産業団地竣工前に造成された用地や施設を使用する許可	廃 止
産業団地開発信託契約承認(同法 20 条)	事業施行者が産業団地開発信託契約締結時に団地指定権者の承認必要	廃 止
産業団地指定前許可・承認事項申告(同法 12 条)	産業団地指定前に個別法により許可認可等を受ける場合の申告	廃 止
前渡金計画協議 (同法施行令 30 条)	施行者が前渡金について実施計画承認権者と協議	廃 止
不動産仲介業許可 (不動産仲介業法 4 条)	不動産仲介業を行おうとする場合、市長・郡守・区庁長の許可が必要	登録制に転換
公認仲介士及び仲介補助員人数制限(同法 6 条)	法人は職員の 1/2 以上を公認仲介士にしなければならない。仲介補助員は法人は 10 名、仲介士たる業者は 4 名、仲介人は 2 名以内	廃 止

公認仲介士等の雇用・解雇申告 (同法6条)	仲介業者が仲介士、補助員を雇用・解雇したときは申告	廃止
仲介業者の他営業制限 (同法9,11条)	仲介業者は不動産管理代行及び行政士業以外の他の事業禁止	廃止
仲介業協会加入強制 (同法31条)	仲介業者は仲介業許可を受けた日から協会会員となる	廃止
鑑定評価士でない者の法人代表禁止(地価公示鑑定評価法19条)	鑑定評価士でなければ鑑定評価法人の代表となることができない	廃止
鑑定評価士選抜人数制限(同法施行令9条)	鑑定評価士需給上必要な場合、選抜予定人数を公告	廃止
鑑定評価業協会加入強制 (同法30条)	鑑定評価業者、所属鑑定評価士は協会に義務的に加入	廃止
公示地価の調製・供給申告 (同法9,11条)	公示地価に係る図書、図表を一般人が調製、供給したときは申告	廃止
開発促進地区内行為許可 (同法15条)	開発促進地区内の土地の形質変更、建築に対する市長・郡守の許可	廃止
開発促進地区内開発事業竣工認可前許可(同法26条)	竣工認可前に開発事業により造成された土地や施設を使用する時市長・郡守の許可必要	廃止
済州道地域の景観影響評価(済州道開発特別法24条)	一定の開発事業、建築行為をしようとするとき景観影響評価が必要	廃止
済州道内での各種営業許可登録・申告	済州道地域で遊船業申告、農産物・林産物製造販売業許可(申告)、観光乗馬場業及び観光土産物製造業の登録	廃止

(資料) 韓国政府規制整備計画(1998年11月)

3. 違憲問題

土地公概念立法を後退させた第三の、しかも決定的な要因は、憲法裁判所の決定である。韓国では、法院と呼ばれる通常の裁判所とは別に、憲法裁判所が常設されている。

土地公概念立法に対しては、さまざまな違憲訴訟が提起されたが、憲法裁判所は、1999年4月29日、宅地所有上限に関する法律に対し、①特別市・広域市において宅地の所有上限を200坪に定めたことは、過剰禁止の原則を逸脱する、②法律施行以前から宅地を所有している者にも一律的に宅地所有上限制限を適用することは、信頼利益を害し、平等の原則に違反する、③期間の制限なしに高率の負担金を継続的に賦課することは、財産権に内在する社会的制約により許容される範囲を超えるなどの理由により違憲決定を下した。これにより、同法は1998年に廃止され、宅地所有規模を直接規制する制度は廃止された。

次に、土地超過利得税は、土地投機を抑制し、土地の公共性を高めるべく、土地公概念制度の一環として導入された。不動産市場の加熱あるいは沈滞期に、政府は、主として譲渡所得税制を政策手段として対処してきた。しかし、譲渡所得税制が抱えている限界ゆえに、総合的で効果的な政策手段としての役割を果たすことはできな

かった。特に、土地を売却せずに保有し続けている場合、譲渡課税は極めて無力であると認識されている。土地超過利得税は、遊休土地や非業務用土地のような主として地価上昇を期待して保有している土地の地価が各種の開発事業や社会経済的要因により正常地価を超過して上昇した場合、その所有者が得ることとなる地価の超過上昇利益の一定部分を保有段階で還元することにより、実現された開発利益のみを課税対象とする譲渡所得税の限界を補完し、地価上昇により得た不労所得に対する課税を強化することにより、経済社会の公正性と衡平性を高め、もって地価安定及び土地の効率的利用を高めるという目的をもって導入されたものである。

この税は未実現キャピタルゲイン課税であるため、導入当初から多くの反発があったが、(表-3)に示したように憲法裁判所の憲法不合法決定(要旨は末尾に掲載)を受けたことから、大幅な改正が行われた。すなわち、①課税期間中に所有権が転々譲渡された場合の取得者は、自分の保有期間分の税額のみ負担するものとした。②基準時価算定根拠は、地価公示及びこれを基準として算定した個別土地価格とすることを施行令ではなく法律に明示することにより、租税法律主義の原則に従った。③課税された土地の地価が次の課税期間に下落した場合、その期間に適用すべき課税標準を算定するとき前期の地価下落

分を繰り越して控除することにより、課税により財産元本を侵害しないようにした。④超過累進税率体系を導入し、課税標準1,000万ウォン以下は30%、1,000万ウォン超過は50%に改めた。⑤譲渡所得税との二重課税問題を調整するため、譲渡所得税の控除対象に既に納付した土地超過利得税を含めることとした。

しかしながら、このような改正措置にもかかわらず、

1997年末の為替危機後に厳しい不況が続き、その打開のためさまざまな景気対策が講じられる中で、土地超過利得税制度は1998年に廃止されたのである。

以上の結果、開発負担金制度のみが前述したように大幅な軽減がなされた上で存続しているというのが、土地公概念立法の現状である。

(表-3) 土地超過利得税制度の経緯

時期・事項	内 容
1989年12月30日 法律制定	<p>遊休土地等で発生する土地超過利得に対し土地超過利得税を賦課するものであり、納税義務者は当該土地の所有者とする。</p> <p>非課税土地は、国、地方公共団体、外国政府所有の土地、道路、鉄道、港湾、河川、堤防、溝渠、溜池、史跡、墓地及び開発負担金の賦課される土地。</p> <p>3年を単位として定期課税するものとし、1年単位で予定課税を行うことができる。税率は課税標準の一律50%とし、課税標準20万ウォン未満は免除する。</p> <p>課税対象土地を譲渡することにより発生した所得に対する譲渡所得税及び特別賦課税の計算に当たり譲渡時期に応じて既に納付した土地超過利得税額の40~80%を譲渡所得税額から控除する。</p>
1994年7月29日 憲法裁判所決定	<p>課税標準の算定で客観性の保障が困難であること、課税標準の算定基準及び遊休地の範囲を包括的に下位法規に委任していること、単一税率が実質的平等に反すること、地価下落に対する措置がないこと、譲渡所得税との二重課税問題を理由として憲法に不致である。</p>
1994年12月22日 法改正	<p>憲法裁判所の指摘事項を反映し、国民の財産権保護を強化するため、適正な税負担を期するべく超過累進税率体系を導入し、地価下落時の補完規定を整備し、一定期間内に譲渡した場合は土地超過利得税の全額を譲渡所得税額から控除する一方、徴税コスト節減と争訟防止のため定期課税にあつては地価安定期には全国を対象とした課税をせず、地価急騰地域のみ課税するなど、施行上の不備を改善した。</p>
1998年12月28日 法改正(廃止)	<p>二重課税、未実現利益に対する課税などの問題があり、憲法裁判所の憲法不致決定を受けた。</p> <p>また、近年の地価は安定ないし下落趨勢にあり、この制度を存置する必要性もなくなったので、この法律を廃止することとした。</p>

(資料) 鄭ほか(2003)に基づき筆者作成

4. 土地税制の変遷

土地超過利得税制度の変遷については前述したとおりであるが、ここではそれ以外の土地保有税を中心に、韓国の土地税制の変遷を見てみることにする。

土地に関する強制的な金銭負担である租税及び各種負担金の徴収実績は、前頁の(表-4)のとおりである。同表及び(表-5)からわかるように、韓国では保有課税の比重が国際的にみて極めて低い。土地税制の中心は譲渡課税、特に法人に対する課税である。

また、国及び地方公共団体の税収に占める土地関連税

の比率をみると(表-6)のとおりである。国よりも地方公共団体の方が土地税収への依存度が高いが、地方公共団体の税収に占める土地税収の比率が長期的にほとんど変わらないのに対し、国の場合は土地税収の比重が高まっていることが注目される。その理由は、地方税は取得課税と保有課税が中心であり、国税は譲渡課税が中心であること、地方税の名目税率が国税のそれに比して低いこと、課税標準の地価変動に対する激変緩和措置の有無などから、地価や土地の取引量の変動に対する影響度が相対的に大きく異なることによる。

(表-4) 土地に関する租税・負担金の実績 (単位: 10億ウォン)

		1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2001年
取得課税	取得税	66	127	438	1,139	1,606	1,849
	農漁村特別税	7	13	44	114	161	185
	登録税	44	113	455	1,283	1,967	2,431
	教育税	9	23	91	257	393	486
	小計	125	275	1,028	2,793	4,127	4,951
保有課税	総合土地税	75	135	448	1,330	1,365	1,425
	教育税	15	27	90	266	273	285
	都市計画税	29	63	146	433	468	476
	小計	119	225	684	2,029	2,106	2,186
譲渡課税	譲渡所得税	68	134	626	1,356	1,400	1,481
	法人税特別付加税	240	425	1,360	3,731	8,371	8,334
	相続税	2	17	78	669	306	238
	贈与税	-	-	-	335	297	314
	資産再評価税	-	1	4	19	65	23
	小計	310	577	2,068	6,109	10,438	10,389
土地公概念	土地超過利得税	-	-	-	-	-	-
	宅地所有上限負担金	-	-	-	331	-	-
	開発負担金	-	-	23	129	25	29
	小計	-	-	23	460	25	29
その他	代替農地造成費	-	30	132	197	182	213
	農地転用負担金	-	-	-	270	259	287
	代替造林費	-	-	2	21	27	22
	林地転用負担金	-	-	-	77	22	25
	小計	-	30	134	566	490	548
租税	租税	555	1,077	3,780	10,931	16,671	17,526
	負担金	0	30	156	1,026	515	577
	合計	555	1,107	3,936	11,937	17,186	18,103

注: 1)農漁村特別税は取得税(日本の不動産取得税)額の10%を加算する税である。

2)教育税は、登録税と財産税額の20%加算税で、1990年以前は防衛税であった。

3)登録税、譲渡所得税、法人税特別付加税、相続税、贈与税は、土地分を算定。

4)土地超過利得税は1991~93年のみ課税されたので、本表では表れない。

(資料) 鄭ほか(2003)P87により筆者作成。(表-5)、(表-6)も同じ。

(表-5) 不動産の取引税と保有税の税収比較 (単位: %)

	韓国	米国	日本	ドイツ	英国
取引税額	70.8	1.7	16.8	36.1	21.1
保有税額	29.2	98.3	83.2	63.9	78.9

(表-6) 国・地方の税収に占める土地関連税の比率 (単位: %)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001年
地方土地税収/地方税収	31.89	30.21	26.89	31.48	30.51	30.29	29.99	31.80	30.26	27.76
国土地税収/国税収	8.44	7.69	10.81	13.77	12.88	12.17	11.83	10.74	14.68	14.03
土地税収/租税総収入	12.48	11.76	14.82	18.31	17.48	16.92	16.38	15.96	18.18	17.41

日本の固定資産税に当たるのが財産税であるが、土地公概念制度の導入に併せて土地の保有コストを引き上げる観点から、地方税法の改正により財産税の土地分を分離して総合土地税が創設された。総合土地税の特徴は、税率が0.2～5%の累進体系であること、納税者が保有する全国の土地の課税標準額を合算して課税すること（税額は各地方公共団体に按分して配分される）である。また、日本と同様、課税標準額が地価水準に対して低かったことから、地価公示制度の導入に伴い、課税標準の

水準を引き上げる政策がとられた。日本では固定資産税に係る評価の均衡化・適正化と称しているが、韓国では「課税の現実化」と呼んでいる。その実績を見ると、（表一七）のとおりである。課税標準の地価に対する比率が地価高騰によりいったん低下した後、「現実化」施策により上昇に転じているが、いわゆる負担調整措置や激変緩和措置のために、その変化は緩やかであることがわかる。ただし、長期的には着実に「現実化」が進んでいると評価できる。

(表一七) 総合土地税の課税標準の地価に対する比率の推移 (単位：%)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001年
課税標準／調整総地価	32.89	21.72	13.89	29.07	30.62	31.03	31.06	35.09	34.86	37.72
課税標準／総地価	20.17	14.31	9.23	20.44	20.3	20.52	20.34	22.65	22.13	23.79
課税標準／個別公示地価	22.26	15.79	10.18	22.55	22.40	22.65	22.47	24.94	24.44	26.25

注：1)調整総地価とは、個別公示地価対象土地の地価総額を総合土地税課税対象に換算した数字。

2)総地価とは、個別公示地価対象土地の地価総額を全国土面積に換算した数字。

(資料) 鄭ほか(2003) P 89により筆者作成

(表一八) 地価総額に対する土地に関する税額・負担金の比率 (単位：%)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001年
土地税額／総地価	0.41	0.30	0.32	0.76	0.80	0.82	0.76	0.88	1.18	1.24
土地負担金／総地価	0.00	0.01	0.01	0.07	0.08	0.09	0.03	0.04	0.04	0.04
税＋負担金／総地価	0.41	0.30	0.34	0.83	0.89	0.91	0.79	0.92	1.22	1.28
土地税額／調整総地価	0.67	0.45	0.49	1.08	1.21	1.23	1.16	1.37	1.86	1.96
土地負担金／調整総地価	0.00	0.01	0.02	0.10	0.13	0.14	0.05	0.06	0.06	0.06
税＋負担金／調整総地価	0.67	0.46	0.51	1.18	1.34	1.37	1.21	1.42	1.92	2.02

(資料) 鄭ほか(2003) P 90により筆者作成

おわりに

以上見てきたように、韓国では極めてユニークな施策が導入され、その後大きく変容したというドラマティックな経緯を辿っている。しかしながら、他方で、バブルに対する対応策とその後の経緯に関する時系列的な日韓比較という視点から見ると、

① 韓国では土地公概念三法を中心に、日本では総合土地政策推進要綱などに基づき、地価の異常な高騰あるいは高水準に対し、各般の強力な措置がとられたこと、そして、その後大幅に後退あるいは改正がなされたこと

② 韓国では土地超過利得税、日本では地価税という国税としての保有税が新たに導入され、結局は廃止あるいは課税停止されたこと

③ 韓国では総合土地税、日本では固定資産税(土地分)について、課税標準と地価との格差を縮小しようとする政策がとられたが、その歩みは緩やかであることといった共通点も見受けられる。

そうした意味において、韓国の土地市場及び政策の動向を今後とも注視していく必要があると思われる。

【参考】憲法裁判所・土地超過利得税に関する違憲訴訟

(1994年7月29日、92憲パ49、52(併合)、
全員裁判部決定)

【判示事項】

- 1 未実現利得に対する課税が憲法上の租税概念に抵触するか否か(消極)
- 2 基準時価の算定方法を大統領令に委任した土地超過利得税法(以下「土超税法」という)第11条第2項が委任立法の範囲と限界を定めた憲法の規定に違反するか否か
- 3 現行の地価計測手段に違憲の要素があるとして立法部と行政部に対し改善を促した事例
- 4 土超税の複数の課税期間にわたり土地を保有する場合、特定課税期間には土地超過利得が発生したが、土地取得当時と比較すればむしろ地価が下落したときに備えた補充規定を置いていない土超税法の違憲の有無(積極)
- 5 50%の単一比例税として規定された土超税の税率が憲法上財産権保障条項と平等権条項に違背するか否か
- 6 宅地所有上限に関する法律による所有制限範囲内の宅地であるか否かに関係なく、土超税の課税の有無を決定することとなっている土超税法が違憲であるか否か
- 7 土超税課税対象である遊休土地等に賃貸土地を含めている土超税法第8条第1項第十三号が違憲であるか否か
- 8 土超税法第26条第1項と第4項が土超税額の一部のみを譲渡所得税から控除するよう規定したことが憲法上の租税法律主義に反するか否か
- 9 憲法裁判所法第45条ただし書の「違憲決定により当該法律全部を施行することができないと認められるとき」に該当する具体的事例
- 10 「憲法不合致」という変型決定主文を宣告しなければならない具体的な事例及びその法律的な意味

【決定要旨】

- 1 課税対象である資本利得の範囲を実現された所得に局限すべきであるか、あるいは未実現利得を含めるべきであるか否かは、課税目的、課税所得の特性、課税技術上の問題等を考慮して判断すべき立法政策の問題に過ぎず、憲法上の租税概念に抵触したり、これと両立することができない矛盾があるものとみることはできない。
- 2 土超税法上の基準時価は、国民の納税義務の成否及び範囲と直接的な関係を有している重要な事項であるの

で、これを下位法規に白紙委任せず、その大綱だけであっても土超税法自体で直接規定しておかなければならないにもかかわらず、土超税法第11条第2項がその基準時価を全面的に大統領令に任せておいていることは、憲法上の租税法律主義ないしは委任立法の範囲を具体的に定めるべきものとした憲法第75条の趣旨に違反するが、いまだに大部分の税法規定がその基準時価を土超税法のように単純に施行令に委任しておく方式を採用しており、これは韓国の永年の立法慣例にまでなっているが、こうした状況で性急に上記条文を無効化する場合、税務行政全般に関する一大混乱が生じるので、上記条項に対しては、違憲宣言決定を行う代わりに、これを速やかに改正するよう促すのみとする。

3 全国の標準地数が少なく、標準地選択の幅があまりに狭く、個別土地地価の調査、算定業務をこなすべき専門的知識があるとは言えない下部行政機関の公務員が担当するものとしている現行の行政実態下では、土地超過利得計測手段の構造的な不備点により、土超税が利得に対する課税ではなく、元本に対する課税になってしまう危険負担率が高まり、結局、憲法が保障している国民の財産権を不当に侵害する蓋然性が大きくなるを得ないので、関係当局に対し地価算定関連法規の整備と併せてこれに伴う行政の改善策を速やかに講じるよう促さざるを得ない。

4 土超税法上、さまざまな課税期間にわたり長期間土地を保有する場合、保有期間全体の地価の変動状況に対処するに当たっては、何ら補充規定も置いていない結果、長期間にわたり地価の高騰と下落が反復する場合に、最初の課税期間開始日の地価と比較するときは、何ら土地超過利得がない場合にも、その課税期間に対する土超税を負担しないことができない不合理な結果が発生しうることとなり、これは土超税課税により元本が侵食される場合であって、取得税である土超税の本質にも反するものであって、第23条が定めている私有財産権保障の趣旨にも違反する。

5 土超税法は、その計測の客観性保障が極めて難しい未実現利得を課税対象としている関係上、土超税税率を現行法のように高率にする場合には、ともすれば、架空利得に対する課税となり、元本侵食による財産権侵害のおそれがあり、また、少なくとも土超税のような利得に対する租税にあっては、租税の垂直的公平を確保して所得水準が異なる国民の間の実質的な平等を図らなければならないのみならず、土超税はある意味で譲渡所得税の予納的性格を抱えているにもかかわらず、ただ土超税の税率体系を単一比例税としたことは、所得が多い納税者

と所得が少なく納税者の間の実質的な平等を阻害するものである。

6 宅地所有上限に関する法律は、国民各自をして一定面積内の土地を世帯別に等しく所有させることをその目的とし、他方、国民各自の経済的能力によっては、将来、住宅を所有するためまず宅地だけを確保しておく必要がある場合もあるのであり、土地の効率的利用という側面のみをあまりに強調するならば、当面の土地利用に汲々とした無計画で無秩序な建築行為が乱発される結果が発生することもあり得る。ところで、土超税法は、土地が所有制限範囲内の宅地であるか否かに関係なく、土超税課税の有無を決定するものとされているところ、これは上記法律と立法体系的にも調和を保ち得ないのみならず、憲法が保障している人間らしい生活を営む権利と憲法上の国家の社会保障、社会福祉増進義務及び国家の快適な住居生活保障義務にも背馳する。

7 土超税法第8条第1項第十三号は、賃貸土地を遊休土地に該当するものと規定しつつ、何ら基準や範囲に関する制限もなく、「大統領令で定める土地」を遊休土地等の範囲から除外できるよう規定しているが、これは国民に対する納税義務の賦課の有無自体が立法権による何らの統制なしに行政権により左右されるようにしたものであって、憲法上の委任原則及び租税法律主義と衝突する。さらに、土地所有者が自ら使用しないという理由のみによって他の土地所有者と比較して不利な処分を受けるようにした上記規定は、憲法上の根拠なしに土地賃貸人を差別するものであり、土地所有者と賃借人との資本の自由な結合を妨害することにより、個人と企業の経済上の自由と創意を尊重することを基本とする韓国憲法上の経済秩序にも合致しない。

8 土超税は、譲渡所得税のような所得税の一種であり、その課税対象もまた譲渡所得税課税対象の一部と完全に重複し、両税の目的もまた類似し、ある意味では、土超税が譲渡所得税の予納的性格を有しているとみるのが相当であるが、土超税法第26条第1項と第4項が税額全額を譲渡所得税から控除しない旨規定していることは、租税法律主義上の実質課税の原則に反する。

9 以上のように、土超税法のうち一部は、憲法に違反し、一部は憲法に合致せず、改正立法を促すべき対象であるが、上記各違憲の規定のうち地価に関する第11条第2項と税率に関する第12条はいずれも土超税制度の基本要素であって、そのうちの一条項であっても違憲決定によりその効力を喪失するならば、土超税法全部を施行することができなくなるので、本件では憲法裁判所法第45条ただし書の規定に従い、土超税法全部に対して

違憲決定を宣告せざるを得ない。

10 土超税法は、開発利益還元に関する法律及びその他の税法との間に構造的、内容的な連携を有しており、仮にこれを無効とするならば、法制及び財政の両面にわたり少なからぬ混乱ないしは空白を招来するおそれがあり、前記でみた違憲的な規定を再び合憲的に調整する任務は、立法者の形成の裁量に属する事項であるのみならず、ここで仮に土超税法に対する単純違憲決定を宣告するならば、本件の効力が及ぶこととなるいわゆる「当該事件」関係者等と現行法による既発生土超税を全部納付しても何ら異議を申し立てなかった多数の納税者に対する関係において、衡平の問題を深化させる結果を招来するものである。それゆえ、当裁判所は、「立法者が土超税法を少なくとも本件決定で明らかにした違憲理由に照らし新たに改正ないしは廃止するときまでは、法院その他国家机关は、現行土超税法をこれ以上適用及び施行することができないよう中止して、その形式的存続のみを暫定的に維持させるため、「本件で土超税法に対する単純違憲無効決定を宣告せず、憲法裁判所法第47条第2項本文の「効力喪失」を制限的に適用する変型違憲決定としての憲法不合法決定を宣告するものである。

参考・引用文献

1. 土地総合研究所「韓国の土地政策」1996年10月。
2. 周藤利一「韓国の土地制度改革」国立国会図書館「韓国及び台湾の土地制度改革関係資料集」1991年所収。
3. 鄭希南・金昇鐘・朴東吉・周藤利一・W. McCluskey・O. Connellan「土地に対する開発利益還元制度の改善方策」国土研究院、2003年。
4. 周藤利一「韓国における1990年代の規制緩和の背景とそれによって生じた諸問題」社団法人環境情報科学センター「環境情報科学」33巻3号、2004年10月。
5. 周藤利一「韓国の不動産と不動産学」日本不動産学会「不動産学事典」2002年所収。

註

- 1) 当時の施策については、土地総合研究所(1996)、P. 63以下、周藤利一(1991)を参照されたい。後者は、法令の条文の翻訳も併せて掲載している。
- 2) この問題については、周藤利一(2004)参照。
- 3) 1997年末の為替危機を乗り切るため、韓国政府はIMFからの緊急融資を受けたが、その条件としてIMF主導下で厳しい需要管理政策、引き締め政策を余儀なくされた。そこで、韓国民は為替危機あるいはその後の不況期を「IMF事態」ないしは単に「IMF」と呼ぶ。