

【 寄 稿 】

韓国の土地政策の近況～土地利用規制基本法の制定～

本州四国連絡高速道路株式会社
総務部長・博士（工学） 周藤 利一

■ はじめに

大韓民国（以下「韓国」と略称）では、政策や法制度がわが国以上に頻繁にかつ急激に変更されるが、そのことは韓国自身のダイナミズムの大きさを示すものとも言えよう。そして、それは土地政策についても例外ではない¹。

筆者は、韓国における諸制度の歴史的展開過程を、①諸外国の制度も含めて近代諸制度を日本経由で受け入れる「導入期」（おおむね1960年代まで）、②日本を含む諸外国を参考にしつつ工夫を加える「形成期」（1960年代～1980年代）、③諸外国の状況を見つつ独自の構築を図る「転換期」（1990年代～現在）という三つの時代に大きく分けて見ているが、土地政策についての近年の変化は特に著しいものがある。その全体像を総括することは別の機会に譲ることとし、本稿では、数多くの法令により行われている土地利用規制を一元化しようという壮大な構想に基づき昨年末に制定され、今年6月から施行される「土地利用規制基本法」について紹介することとしたい。

I 制定の背景

1. 問題状況

韓国の近代的な土地利用計画制度が成立したのは、日

本の植民地時代である1934年に制定された「朝鮮市街地計画令」によってである。同令は、住居、商業、工業の3地域(1940年に緑地、混合地域を追加)と風致、美観、防火、風紀の4地区を規定していたが、この時点をもって、韓国に地域地区制を根幹とする土地利用計画制度が導入されたと言える。そして、植民地解放後も、朝鮮の文字をはずしたのみで「市街地計画令」としてそのまま適用していたが、1962年に「都市計画法」が、1972年に「国土利用管理法」が制定され、それぞれの法律が都市地域と非都市地域を対象とする土地利用の根幹となる法制を整備することにより、全国土に対する用途地域・地区制度を拡大してきた。

その後、数次の法改正を通じて、用途地域・地区制度の発展を見てきたが、都市用地の不足による不動産価格急騰等の問題を解決するために、1994年の国土利用管理法改正により、住宅及び工場用地の円滑な供給を目的として準農林地域制度が導入された。準農林地域制度は、日本の市街化調整区域に相当するもので、不足している住宅地や工場用地の供給拡大に寄与したが、計画なき開発による土地利用の混乱や環境汚染、景観問題に加え、道路、公園、学校等のインフラが十分に整えられていない状態で開発が進められることによるインフラ問題など、多くの問題をもたらす乱開発を招き、大きな社会問題となった。

こうした乱開発問題に対し、インフラが十分に整っている土地の円滑な供給を図りつつ、国土を計画的、体系的に管理する「先計画、後開発」体系を構築する必要性が提起された。そこで、全国土に対して都市計画技法を適用して管理すべく、2002年、国土利用管理法と都市計画法を統合した「国土の計画及び利用に関する法律」（以下「国土計画法」という）が制定、公布され、200

¹ 本誌に掲載された韓国の土地政策に関する拙稿として、「韓国の土地政策の近況～土地税制を中心に～」2004年第12巻第2号、「韓国の都市政策の近況～企業都市開発特別法の制定～」2005年第13巻第1号、「韓国の土地政策の近況～規制強化への転換～」2005年第13巻第2号を参照されたい。

3年1月1日から施行された²。

しかし、国土計画法の制度とは別に、農地法など関係省庁が所管する個別法による地域地区指定制度はそのまま残された。その結果、地域地区制運用の不透明性、国土計画法と個別法間の体系的な問題を抱えたままである。そして、これにより、国民に不必要な行為制限も誘発し、土地利用管理の体系的な合理性が欠如することにより、国土の健全で効率的な利用を阻害しているとの指摘がなされていた³。こうした土地規制に関する問題点を具体的に見てみると、次のとおりである。

第一に、国土計画法上、都市管理計画(日本で言う都市計画)で決定・指定された用途地域・地区の上に、個別法による地域地区がおびただしく重複指定されている。それぞれの地域地区によって指定された面積を単純集計すると、全国土の約460%にも達する。つまり、一筆地当たり平均4.6個の地域地区が指定されていることになる。このように地域地区の過剰な指定は、地域地区の種類と比例する管理業務及び組織の増加により行政力の浪費を招いており、区域指定の目的及び性格が類似していても、地域地区ごとに行為規制内容の差異が存在するため、規制の衡平性問題も提起されている。

第二に、一部の開発区域は、国土計画法上の用途地域・地区と無関係に設定されている。例えば、保全用途である開発制限区域の中に開発用途である温泉地区が指定されるように、保全と開発等、互いに相反した目的の個別区域が同時に指定されている状況である。

第三に、土地利用計画なしに地域地区を指定する場合は50%以上もあり、指定原則や基準がないなど、体系的な土地利用計画の欠如により乱開発問題を招いている。本来、地域地区の区域境界は、客観的・合理的基準によって設定されなければならないが、約45個の地域地区の区域境界設定基準が不明確なのが実情である。

建設交通部(日本の国土交通省に当たる)が134個の地域地区に対して調査した結果では、地籍が表示された地形図面に地域・地区等の設定内容を表示し、一般人が閲覧できるようにする地籍公示制度を持っているものがわずかに54個に過ぎず、80個の地域・地区等が行政の都合中心のため、地籍公示なしに指定されることにより、区

域境界がはっきりせず、国民の不満を惹起している。

第四に、国土計画法は、国土全般の土地利用・開発及び保全に関する基本法的性格を持っているが、特別法的性格を有する一部の個別法では、国土計画法に基づく都市管理計画の空間的範囲を越える区域指定を許容しており、国土計画法が中心的な役割を果たすには力不足の状態になっている。さらに、国土計画法は、特定地域(保全林地等)での行為制限を山林法等の個別法に委任しているため、統合的、体系的な国土管理には限界がある。

第五に、個別法上の地域・地区等の多くは、土地所有者の意見集約等、基本的な手続なしに指定されている。

建設交通部が土地利用規制の理化作業のため調査した結果、土地利用規制の現況を見ると、11の中央官庁において67の法律に基づき規制を伴う203の地域・地区が運用されており、大統領令(施行令)や部令(施行規則)、さらには地方自治体の条例に基づき運用されている地域・地区等をすべて合算すると、384もの地域・地区等が運用されている(〈表-2〉参照)。

また、前述した重複指定の結果、韓国の国土全域に指定された用途地域・地区等の総面積は、45万9,054km²と集計されるが、これは国土面積9万9,774km²の4.6倍に相当する面積であって、1の筆地に4~5の用途地域・地区が重複して指定されていることを意味する。中央行政機関や地方自治体が政策的必要に応じて地域・地区を指定しても、地形図面さえ告示しない場合が多く、国民は複雑な規制を把握し難いのが実情である。実際に、法律で定めている203地域・地区のうち地形図面告示手続を置いているのは36に過ぎず、さらには、地域・地区指定告示手続さえ置いていない場合も26の地域・地区に達している。地域・地区を指定するに当たって、住民の意見聴取手続を規定しているのも71に過ぎず、土地利用計画確認願いを通じて確認が可能な地域・地区は81に過ぎないというのが調査結果である。

このように、類似した内容の地域・地区が重疊的に指定されたり、多数の地域・地区は地形図面を告示せず、住民の意見聴取手続も経ないなどの手続の不十分により、国民は、自分が所有している土地にどのような規制が加えられているかをきちんと把握できないことにより、土地利用に相当な不便を余儀なくされてきている。また、企業にとっては、度を過ぎた土地利用規制により投資意欲を阻害し、外国企業にとっては、韓国は「規制の国」だという認識をもたらし、実際に韓国への投資を放棄する事例もあったという⁴。

² 同法の内容については、拙稿「韓国の国土利用管理法と都市計画法の統合」都市計画協会「新都市」第56巻第11号、2002年11月号、「韓国の国土利用管理法と都市計画法の統合」日本都市計画学会「都市計画」240,Vol.51/No.5、2002年12月号を参照されたい。

³ イ・ウォンシク(2004)P6。

⁴ イ・ウォンシク(2004)P7、オ・ギホン(2006)P6。

<表-1>

都市的用地の状況と展望

都市的用地ストックの現状と展望			都市的用地の供給実績と見通し		
2000年 (A)	2020年 (B)	土地需要 (B-A)	年平均実績 (1996~2000)	必要供給量 (2001~2020)	供給増加 必要量
5,498km ² (5.6%)	9,220km ² (9.3%)	3,722km ² (3.7%)	128km ² /年	186km ² /年	58km ² /年

資料：国土研究院、()内は全国土対比。

<表-2>

土地利用規制の現況

区 分	所管省庁	関係法令	地域・地区
合 計	—	105	384
法 律	11	67	203
大統領令	2	2	44
部 令	4	4	11
条 例	16	32	126

資料：建設交通部2004年。

2. 制定経緯

そこで韓国政府は、こうした問題を解決するため、2004年当初、土地規制ロードマップを作成し、これに基づき財政経済部と建設交通部が共同でプロジェクトチームを設置し、そこに土地規制合理化作業班等、5つの作業班を構成した。そして、土地規制合理化作業班で地域地区の単純化、地域地区運営の透明化、行為制限の一元化、許認可手続簡素化等に関し検討を行った。

その結果、国民の土地利用の不便をできる限り軽減するとともに、企業が立地しやすい環境を造成するため、土地利用規制を原点から再検討して改善する必要があるという判断の下に、2004年2月20日、経済長官懇談会で土地規制改革を政府全体として推進することに決定した。翌3月には、土地規制合理化班を設置し、6月25日の経済長官懇談会では、土地利用規制合理化の方策として土地利用規制基本法を制定し、各省庁で不合理な土地利用規制を自ら改善することを決定した後、これを8月27日、大統領主催の規制改革会議に報告した。

そして、建設交通部を始めとする11の中央省庁で、不合理な規制を改善するための自己整備計画が2005年9月2日までに作られ、所管省庁別に関係法令を改正するなど、不合理な規制の改善を持続的に推進している。土地利用規制基本法は、政府立法により2005年6月1日に国务会議の議決を経て、6月4日、国会に法案が提出された。そして、11月16日に国会本会議の議決を経て、12月7日に制定・公布され、公布後6月が経過した2006

年6月8日から施行されることとなった。

II 主要内容

「土地利用規制基本法」は、土地利用規制に関する地域・地区等の指定に関する基本的な事項を規定することにより、土地利用規制の透明性を確保して、国民の土地利用上の不便を減らし、国民経済の発展に資することをその目的としている(第1条)。

同法で言う「地域・地区等」とは、地域、地区、区域、圏域、団地、都市計画施設等、その名称に関係なく、開発行為を制限したり、土地利用に関する許認可を受けるようにするなど、土地の利用及び保全に関し制限を行う一団の土地を意味する(第2条)。

土地利用規制基本法は、法律の名称のみ見れば、土地利用を規制する法律のように受け止められるが、政府担当者の説明によれば、土地利用規制を単純化して、不合理な規制を整理するものの、必要な規制は徹底して規制するなど、土地利用規制を合理化するところにその目的があるとされる⁵。

この法律の主要内容を具体的に見てみると、以下のとおりである。

⁵ オ・ギホン(2006)P8。ちなみに、2005年4月16日付東亜日報は「投資活性化と雇用創出をにらんで発表した」と報じており、マスコミでは経済対策として位置づけている。経済長官会議で取り上げられた経緯からも、マスコミの見方も当たっていると考えられる。

1. 規制が伴う地域、地区等の制度新設制限（第5条、第6条）

土地利用規制基本法が施行される2006年6月8日からは、① 同法の別表で認めている既存の203の地域、地区、② 今後制定される同法施行令で規定される、他の法律の委任により大統領令で規定した既存の地域、地区等、③ 他の法令の委任により総理令、部令及び条例に規定された地域、地区等であって、建設交通部長官が官報に告示する地域、地区等、従来運用されていた384の地域、地区等を除いては、土地利用規制を伴う新たな地域、地区等の制度新設（地域、地区等を細分したり変更することを含む。）が厳格に制限される。

やむを得ず、地域、地区等の制度を新たに新設しようとする場合には、① 既存の地域、地区等の指定目的又は名称に類似したり、重複していないこと、② 地域、地区等の新設が明確な目的を有していること、③ 地域、地区等の指定基準及び要件等が具体的かつ明確であるべきこと、④ 地域、地区等内での行為制限内容がその指定目的に照らし他の地域、地区等と均衡を維持すべきこと、⑤ その他大統領令で定める事項という基準に適合しなければならない。

そして、中央行政機関の長又は地方自治体の長が地域、地区等を新設しようとする場合には、当該法令案又は条例案を立法予告する前に⁶、地域、地区等の新設が上記基準に適合するか否かについて、土地利用規制審議委員会の審議を建設交通部長官に要請しなければならない。

2. 事業地区内での行為制限内容の類型化（第7条）

開発事業を施行するための地域、地区等（以下「事業地区」という）内での行為制限は、当該開発事業の施行に支障をもたらすおそれのある行為を予防するという共通の目的を持っているが、個別の法律では、許可対象行為や用語などが互いに相違して規定されており、行為制限内容が場合によっては過度な面もあり、これを統一的に規定する必要性が提起されていた。

そこで、土地利用規制基本法では、開発事業を施行するための事業地区を規定している法令又は条例には、当該事業地区内で開発事業に支障をもたらすおそれのある① 建築物の建築、② 工作物の設置、③ 土地の形質変更、④ 土石の採取、⑤ 土地の分割、⑥ 物件を積み置く行為

などに対し、関係行政機関の長の許可又は変更許可を受けなければならない事項、許可又は変更許可を受けずに行うことができる行為、事業地区の指定及び告示当時、工事又は事業に着手していた場合、その工事又は事業の継続推進等に関する事項を具体的に定めるよう規定している。

そして、このような法の趣旨を勘案して、附則第6条第2項～第7項では、「国民賃貸住宅の建設等に関する特別措置法」⁷、「都市開発法」、「都市及び住居環境整備法」、「産業立地及び開発に関する法律」、「流通団地開発促進法」、「宅地開発促進法」の6つの法律を一部改正して、各事業地区内での行為制限などについて類型化して規定することにより、今後、他の個別法令で規定している事業地区内での行為制限等を整備するためのモデルとして活用できるようにした。

3. 地域・地区等指定時の住民意見聴取の義務化（第8条第1項）

地域、地区等の指定は、国民の財産権に及ぼす影響が非常に大きく、各種の地域、地区等を指定する場合、住民の意見聴取の手続がなければ、国民は地域、地区等の指定の事実を事前に知ることが難しく、地域、地区等の指定に伴う意見を提示することができなくなるにもかかわらず、従来の個別の法令では住民の意見聴取の手続が規定されていない場合が多い。

このような問題点を改善して、国民の権利を保護し、土地利用規制の透明化を図るため、土地利用規制基本法では、中央行政機関の長や地方自治体の長が地域、地区等を指定又は変更しようとするときは、大統領令で定めるところにより、あらかじめ、住民の意見を聴かなければならないこととした。

ただし、① 別途の指定手続なしに法令又は条例の規定により地域、地区等の範囲が直接指定される場合、② 他の法令又は条例に住民の意見を聴く手続が規定されている場合、③ 国防上の機密保持を要する場合、④ その他大統領令で定める場合、⑤ 大統領令で定める軽微な事項の変更の場合は、住民の意見聴取手続を経なくてもよいように例外を認めている。

⁶ 日本で言うパブリックコメントであるが、韓国では古くから新規立法や改正に当たって、その案を公表し、公聴会を行い、意見を聴くことが行われている。

⁷ 同法については、拙稿「韓国版公営住宅「国民賃貸住宅」について」建設物価調査会「月間住宅着工統計」No. 252、2006年3月号参照。

4. 地域・地区等指定時の地形図面等の告示義務化（第8条第2項～第8項、附則第4条）

行政機関の長が規制を伴う地域、地区等を指定しても、地形図面を告示しないために、国民は自分の土地にどのような地域、地区等が指定されているのかを知ることができず、土地利用に不便をもたらしてきたという不合理な点を改善して、土地利用規制を透明化するため、中央行政機関の長又は地方自治体の長が地域、地区等を指定するときは、大統領令で定める場合を除き、必ず地形図面（地籍が表示された地形図に地域、地区等を明示した図面）を作成して、官報又は公報に告示するよう義務付けた。即ち、法附則第4条第4項の規定により、公布後1年が経過した2006年12月8日以降は、中央行政機関の長又は地方自治体の長が地域、地区等を指定するときに、地形図面の告示が困難な場合として大統領令で定める場合を除いては、地形図面又は地籍図に地域、地区等を明示した図面（地形図面等）を併せて告示しなければならず、地域、地区等の指定効力は地形図面など告示することにより発生することとなる。

そして、地域、地区等を指定する際、地形図面等の告示が困難な場合にも、地域、地区等の指定日から2年が経過する日までに地形図面等を告示しなければならず、地形図面等の告示がない場合には、その2年が経過する日の次の日からその指定の効力を失う。この場合、当該地域、地区等の指定権者は、遅滞なく、その事実を官報又は公報に告示しなければならない。

また、現在指定されている地域、地区等の取扱いに関し、法附則第4条第2項では、2006年12月1日以前に指定された地域、地区等のうち地形図面等を告示しない地域、地区等は、2008年12月31日までに地形図面等を告示しなければならず、それまでに地形図面等を告示しなかった場合には、その次の日から、その地域、地区等の指定の効力を失う旨規定している。

5. 国土利用情報体系の構築・運営（第9条、第12条）

建設交通部長官、特別市長、広域市長、道知事、市長、郡守又は区庁長（以下「情報体系運用者」という。）は、国土の利用及び管理業務を効率的に推進するため、国土利用情報体系を構築して、運用することができるよう、根拠規定を置くことにより、土地利用に関する各種規制を電算化する枠組みを整備した。これにより、情報体系運用者は、国土利用情報体系を通じて、① 地域、地区等の指定内容、② 地域、地区等での行為制限内容、③ 規

制案内書、④ その他大統領令で定める事項を一般国民に提供しなければならない。地域・地区等の指定内容は、土地総合情報網を通じて一般国民にサービスが提供される予定であり、地域・地区等の行為制限内容、規制案内書などは、土地利用規制情報システムを通じて国民にサービスが提供される予定である。

各筆地の土地にどのような地域・地区等が指定されているのかを国民が容易に知ることができるよう電算化する「土地総合情報網事業」は、既に1998年から推進されており、2005年12月31日に完成した。ソウル特別市と済州道の場合、2005年中に既にサービスが開始されたが、2006年上半年中には全国的な土地総合情報網サービスが提供される予定である。

しかし、地域・地区等を指定しても、地形図面等を告示していない場合や、地籍の不合致により地形図面等が告示できない場合があるため、現在の土地総合情報網では、地域・地区等の指定内容全部についてのサービスをリアルタイムで提供することはできていない。この点については、法附則第4条第2項により、地形図面等を告示しない地域、地区等は、2008年12月31日までに地形図面等を告示しなければならないこととされているので、遅くとも2009年1月1日以降は、全面的なサービス提供が可能になるだろう。

次に、行為制限内容については、各個別法令に散在している地域・地区等別の行為制限内容をデータベース化して、国民が各個別法令を直接探さなくても、インターネットを通じて容易に理解して、情報の提供を受けられるよう、標準化、コード化作業を推進している。しかしながら、各個別法令があまりにも多様で複雑な形態の規制を課しているため、これを単純化、標準化するのにかなりの隘路があるのも事実である。データベース化された行為制限内容についての対国民インターネット・サービスの提供は、2007年1月1日以降に可能になるものと見込まれる。

また、規制案内書とは、国民が住宅、工場等大統領令で定める施設を建設、設置しようとする場合に関係法令や条例に従い受けなければならない認可、許可等の基準、手続、添付書類等を記載したガイドブックをいう⁸。これは、国民が土地に対する各種の開発行為をしようとする場合、準備段階から竣工までの過程を体系的・総合的に

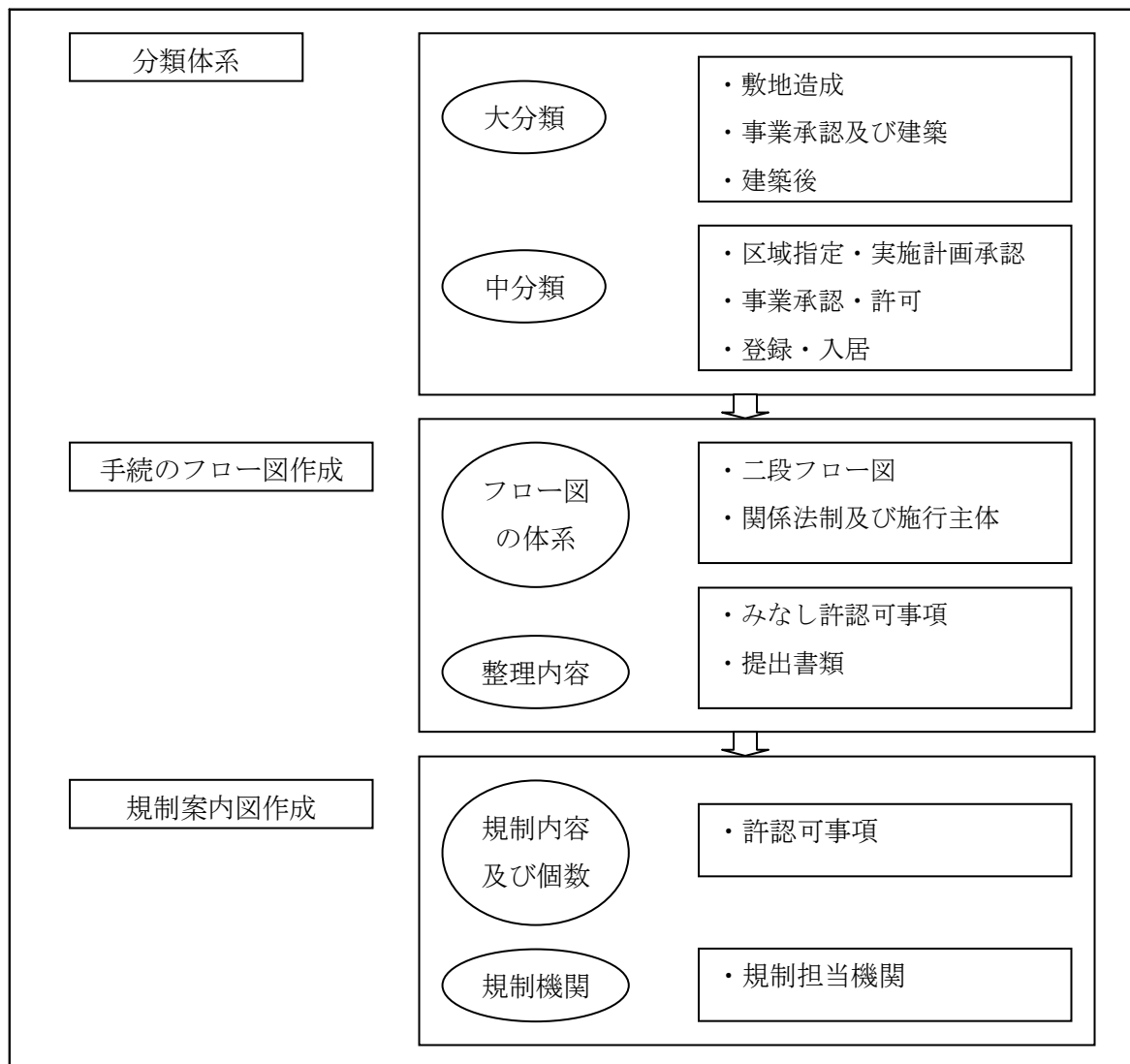
⁸ ちなみに、土地総合研究所編「土地利用・開発の手続と書式」新日本法規出版は、日本において関係法令や条例に従い受けなければならない認可、許可等の基準、手続、添付書類等をわかりやすく解説したものであるが、同書によれば、国の制度だけで59の法律、3つの政令、3つの省令に基づき180の許可、申告等の手続が網羅されている。

わかるようにインターネット・サービスを通じて提供することにより、国民の便宜を図ろうとするところにその目的がある。規制案内書に含まれるべき開発行為は、まず、アパート⁹、工場、倉庫、ゴルフ場、スキー場、観光宿泊施設の6つの事業を対象としてサービスを提供する予定であるが、今後、財政状況や必要性などを考慮して拡大する計画である（＜図-1＞参照）。

以上のような国土利用情報体系を通じて一般国民に提供される地域・地区等の指定内容、地域・地区等の行為制限内容、規制案内書は、その内容の正確性が保障されなければならない。そうでなければ、歪曲されて誤った情報により国民にかえって大きな不便と財産上の損害をもたらすことになりかねない。

それゆえ、関係法令の改正などにより地域・地区等の指定の失効、行為制限内容の変更、土地開発行為の基準や手続の変更などが発生する場合には、その効力が発生した日から一般国民が知ることができるよう、国土利用情報体系の徹底した管理体系が必要である。

＜図-1＞ 規制案内書の作成体系



(資料) キム・ヘンジョン(2006)により筆者作成。

⁹ 日本で言うマンションを韓国ではアパート(아파트)と呼ぶ。

そこで、土地利用規制基本法では、中央関係行政機関の長や地方自治体の長が地域・地区等を新設したり、地域・地区等内での行為制限内容を変更する場合には、その内容を大統領令で定めるところにより、建設交通部長官に通報しなければならないこととされている。

6. 既存の地域・地区等の指定及び運営実績の評価（第13条）

地域、地区等を新設する場合には、前述したように「土地利用規制審議委員会」の審議を経て、その妥当性の有無を審議するようにしたので、今後、地域・地区制度の無制限な新設は相当程度減少するものと見込まれるが、土地利用規制基本法の施行前に既に存在している既存の地域、地区等は、同法の別表と今後制定される施行令で示されることとなる。しかし、地域、地区等を指定した後、指定目的の達成あるいは周辺状況等の変化により地域、地区等の必要がなくなった場合にも、引き続き維持することとなれば、国民の不便は継続するだろう。

そこで、土地利用上の不便を減らし、国民経済の発展に資するため、土地利用規制基本法では、土地利用規制の単純化・合理化を通じ、国民の地域、地区等に対する定期的な再評価を通じた統廃合の根拠を整備した。具体的には、既存の地域、地区等を所管する中央行政機関の長及び地方自治体の長は、5年ごとに、地域、地区等の指定と運用実績等を含む「土地利用規制報告書」を作成して、建設交通部長官に提出しなければならないが、建設交通部長官は、土地利用規制の適正性を確保するため、法第22条の規定により設置された「土地利用規制評価団」に、中央行政機関の長及び地方自治体の長が提出した土地利用規制報告書に基づき地域、地区等の指定実態等を評価させ、土地利用規制審議委員会の審議を経て、中央行政機関の長又は地方自治体の長に対し、その地域、地区等の統合や廃止等の制度改善を要請することができることとしている。

そして、制度改善の要請を受けた中央行政機関の長又は地方自治体の長は、特別な事由がない限り、地域、地区等の統合又は廃止等のための法令又は条例の改正方策、

地域、地区等に代替できる制度の新設等の対策を講じて、建設交通部長官に協議しなければならないこととされている。

7. 地域・地区等内での行為制限内容に対する評価（第14条）

地域、地区等内での行為制限内容を変更することは、土地利用規制基本法上、土地利用規制審議委員会の審議対象ではないので、関係行政機関の長は、個別法令の改正のみによって地域、地区等の行為制限内容の変更や強化が可能である。しかしながら、地域、地区等の行為制限内容は合理的でなければならないと、互いに均衡を維持しなければならないという必要性が提起されている。

そこで、土地利用規制基本法では、建設交通部長官が地域、地区等の行為制限内容に関して均衡を維持するようにするため、毎年、大統領令で定めるところにより、地域、地区等内での行為制限内容を土地利用規制評価団に調査、評価させ、その評価結果に対する土地利用規制審議委員会の審議を経て、中央行政機関の長や地方自治体の長に制度改善を要請することができる旨規定することにより、不合理な行為制限をコントロールできる根拠を整備している。

8. 土地利用規制審議委員会等の設置・運営（第16条、第22条）

土地利用規制基本法では、複雑で不合理な土地利用規制を合理的に整備するため、建設交通部に土地利用規制審議委員会を設置し、① 地域、地区等の新設に関する事項、② 地域、地区等の指定と運用実績等に対する評価結果に関する事項、③ 地域、地区等内での行為制限内容の評価結果に関する事項、④ その他委員長が必要と認めて会議に付す事項を審議することとしている。

委員会は、委員長と副委員長各1名を含む20名以内の委員により構成され、委員長は建設交通部長官、副委員長は環境部次官が務め、委員長及び副委員長以外の委員は、地域、地区等を所管する中央行政機関に所属する公務員のうち大統領令で定める者と、地域、地区等の指定に関し学識と経験が豊富な者であって、大統領令で定めるところにより、地域、地区等を所管する中央行政機関の長の推薦を受けて建設交通部長官が委嘱する者が就任する。

また、① 地域、地区等の指定と運営実態の点検及び評価、② 地域、地区等内での行為制限内容の調査及び評価、

③ 土地利用規制に関する専門的で技術的な研究及び諮問を行わせるため、土地利用規制審議委員会に土地利用規制評価団を設置して、運営することができるよう規定している。

9. 既存の5つの地域・地区の廃止（附則第6条第8項～第12項、附則第7条）

土地利用規制を伴う地域・地区等を単純化して合理的に整備するという土地利用規制基本法の趣旨に従い、附則において他の法律を改正し、建設交通部所管の法律で定めている5つの地域・地区を廃止した。同法が施行される2006年6月8日付で廃止される地域・地区は、建築法上の「災害管理区域」、ダム建設及び周辺地域支援等に関する法律上の「ダム建設予定地」、道路法上の「道路予定地」、首都圏新空港建設促進法上の「新空港建設予定地域」、航空法上の「空港開発予定地域」である。

建築法上の「災害管理区域」は、国土の計画及び利用に関する法律で定めている「防災地区」とその目的と機能が類似しているため廃止されたものであり、既に指定された「災害管理区域」は、国土の計画及び利用に関する法律第37条第1項第五号の規定による「防災地区」として決定・告示されたものとみなすよう規定している。

また、「ダム建設予定地」、「道路予定地」、「新空港建設予定地域」、「空港開発予定地域」は、廃止しても、都市計画施設として決定することができる代替手段がある場合であって、既に指定されたこれら地域・地区は、国土の計画及び利用に関する法律第30条の規定により都市計画により決定・告示された都市計画施設とみなすよう規定している。

III おわりに

本稿執筆時点では、土地利用規制基本法はまだ施行されておらず、施行令や施行規則も制定されていないため、この新たな法制を評価するのはあまりにも時期尚早であることは当然ではあるが、あえて私見として若干のコメントを加えることとしたい。

政策担当者によれば、土地利用規制基本法の主要内容は、土地利用規制の単純化、透明化、電算化であると要約されているが¹⁰、管見では、合理化、透明化、情報化と呼ぶことができると考える。

まず、合理化については量的側面と質的側面とがあり、地域・地区等の新設制限（第5条、第6条）や運営実績の評価（第13条）、既存の5つの地域・地区の廃止（附則第6条、同第7条）といった地域・地区等の数を減らすための措置は前者に当たり、行為制限内容の類型化（第7条）や行為制限内容の評価（第14条）といった規制の内容を整理したり事後管理を行うための措置は後者に当たる。透明化については、住民意見聴取の義務化（第8条第1項）や地形図面等の告示義務化（第8条第2項ほか）がこれに該当する。そして、情報化とは、国土利用情報体系の構築（第9条）などである。

これらの措置が所期の効果を上げるためには、行政の本質にも関わる課題が存在する¹¹。例えば、土地利用規制の合理化について言えば、地域・地区の統廃合、行為規制の整備、許認可手続の整備が実現するためには、関係省庁間の業務調整のような本質的な問題が解決されない限り、行為規制の標準化の期待効果は制限的にならざるを得ない。その全面的・根本的解決のためには、土地利用体系のあり方を再定立して、用途地域・地区制を改編しなければならない。

また、地域・地区の新設・変更に関し、中央省庁間の協力や中央と地方間の協力を誘導できる政策手段が必要である。状況に応じて新たな土地利用規制が必要な場合もあれば、規制緩和や廃止が必要な場合もあり得る。ここでは、省庁の利益を越えて判断や決定が求められることもあろう。地域・地区の新設や変更をめぐって、省庁間あるいは中央と地方間の利害関係が衝突することが頻繁に発生するからである。

さらに、土地利用規制の合理化に当たって重要な役割を果たすべき土地利用規制審議委員会の形式化の防止のための仕組みが必要であろう。委員会は公務員と民間人で構成され、しかも後者は中央行政機関が推薦する民間委員なので、具体的案件の審議に当たって消極的な対応に終始するおそれが大いいためである。

次に、土地利用規制の透明化は、規制に伴う不必要な異議申立を減らすのに非常に重要である。土地利用規制が伴う地域・地区の指定に当たって、住民がわかるよう住民意見聴取手続を義務付けたことは、土地利用規制が個人の財産上の利益と損失に関するものであるだけに、規制の正当性と民主性の確保という側面からは、一歩進んだ制度改善として評価できる。ただし、この制度が施行されれば、公益上いかに必要だからと言っても、規制損失に対する適切な補償がない限り、新たな地域・地区

¹⁰ オ・ギホン(2006)P8。

¹¹ ソ・スタク(2006)P30～33。

の新設を困難にする可能性が非常に大きい。地域・地区の新設に伴い財産上の損失を発生させる場合には、一層そうである。従って、生態系の保護や文化資源の保全などのため土地規制が必要だと判断される場合があっても、規制に伴う損失を補填する仕組みが整備されない限り、その実現は不可能であろう。

また、土地利用規制の情報化(電算化)は、情報通信技術の発達をその前提とする。それゆえ、土地利用規制情報システム構築を通じて国民や企業にリアルタイムで規制行政サービスを提供するためには、各種の規制内容と許認可手続を主要開発行為ごとにデータベース化して、情報システムを構築した後、関連情報システムと連携させなければならないだろう。そして、それを実現するためには、膨大なデータベース構築作業に伴う費用と情報システムの維持管理のための担当者の専門性の確保が必要である。システム開発費用を別にしても、情報システムを維持管理するためには、計画の樹立、制度の整備、評価とモニタリングなどが必要である。それに、システム管理、ポータルサイト管理、データベース維持管理、ヘルプデスク運営のための専門要員が不可欠である。

さらに、規制案内書の作成もそれほど容易ではない。それぞれの個別法による複雑な開発手続や添付書類を整理して、業務手続を標準化して、これを電算化する作業だからである。G4C¹²作業のように、統合電子申請窓口を運営しようとするれば、多くの費用はもちろん、規制案内書担当公務員の専門性向上のための特段の努力が必要である。加えて、規制案内書の作成を通じて国民や企業の土地利用活動を支援することも重要ではあるが、より重要なことは添付書類の簡素化、関係省庁の業務の調整と協調、関係法令の整備である。

以上述べたような土地利用規制基本法の施行に関する課題のほか、長期的な課題としては、プロジェクトチームでの検討段階で構想されていたが、今回の立法では実現できなかったことがある。その一つが行為制限の一元化である。即ち、国土計画法上の用途地区のうち都市地域と管理地域以外の用途地域に関する行為制限は個別法で規定されており、土地利用の基本法としての役割が十分でないため、国土計画法が土地利用に関する基本法としての役割を果たすことができるよう、個別法に一任している行為制限に関する内容が用途地域上の行為制限と同様の性格を持っている場合には、国土計画法に統合するという構想である。もう一つは、許可手続の簡素化で

あり、個別法に委任した開発行為許可の統合である。即ち、国土計画法では、開発行為許可規模以上の事業については、計画的開発を行うように運営しているが、個別法に基づき許可された開発行為の場合、国土計画法の制定趣旨に抵触しないように行われる保証が必ずしもない。そこで、現在個別法に一任している開発行為についても、国土計画法による開発行為許可に一元化して運営することとし、計画的な開発を誘導するという構想である。これらは、いずれも関係省庁にまたがる問題であるため、実現できなかったものである。

以上のようなさまざまな課題を抱えつつも、今回の立法は極めて画期的なものであることは間違いなく、その趣旨や手法において優れたものであると評価しても過言ではないだろう。新たな法律が実際に施行され、所期の効果を上げるならば、国土の乱開発を防止し、国土を一層効率的に利用・保全できるだろう。そして、複雑な土地利用規制が単純化され、国土利用情報体系の構築が完了すれば、土地利用に対する国民の不便や企業の隘路を相当部分解消できることとなり、韓国が先進国に仲間入りするための国家競争力向上に大きく寄与するものと期待される。

前述したように、土地利用規制基本法は、土地利用規制の合理化、透明化、情報化(韓国政府担当者の表現では、単純化、透明化、電算化)という土地政策上の役割と投資の活性化と雇用創出という景気対策の役割を担っている。いわば二兎を追っているわけだが、それが果たして意図したとおりの成果を上げられるのか、今後の関係法令の整備や施行状況を注視する必要があるだろう。

(以上)

引用文献

- ・イ・ウォンシク「土地規制合理化」国土研究院「国土」2004年5月号P6～11。
- ・オ・ギホン『『土地利用規制基本法』の制定背景と主要内容』国土研究院「国土」2006年2月号P6～14。
- ・キム・ヘンジョン『『土地利用規制案内書』の作成方策』同書P15～25。
- ・ソ・スタク「土地利用規制合理化の早期定着課題」同書P26～33。

¹² 2002年10月より韓国政府が開始した、インターネット上で各種行政手続の申請や、手続についての情報案内を行うシステムの略称。