

【 寄 稿 】

韓国土地・不動産政策の近況

日本大学経済学部
教授 周藤 利一

大韓民国（以下「韓国」と略称）の土地政策、不動産政策に関しては、本誌に何回か掲載させていただいたが¹、今回は土地・不動産政策の最新動向について紹介する。

I 首都圏政策の転換

1. 首都圏の現況と政策の枠組み

韓国の首都圏は、ソウル特別市、仁川広域市、京畿道の3つの広域自治体から成る。（表-1）に示すように、韓国の首都圏への一極集中現象は日本以上に著しく、都市基盤施設の容量を超える過度の集中が交通、住宅、環境問題を引き起こしている。それと同時に、首都圏集中に伴い、経済的・社会的な地域間格差が拡大し、国土利用の不均衡をもたらしている。

こうした問題状況に対し、韓国政府は1982年12月31日、「首都圏整備計画法」を制定し、これ

に基づき建設部（現在は国土海洋部）長官を委員長、関係省庁の次官や民間人を委員とする首都圏整備委員会を設置して、首都圏整備計画を策定し、それ以降、首都圏集中に対する抑制策を展開してきている。首都圏整備計画の基本目標は、首都圏に集中した人口・産業の適正な配置を誘導し、首都圏の秩序ある整備と均衡のとれた国土の発展を図ることにある。そして、この目標を達成するための戦略として、首都圏を過密抑制圏域、成長管理圏域、自然保全圏域の3つの圏域に区分して（首都圏整備計画法第6条）、適正な土地利用を誘導するとともに、大学、工場等の人口集中誘発施設や大規模開発事業を強力に規制して（同法第7条～第9条）²、首都圏への人口流入を抑制し、他の地

表-1 韓国の首都圏の現況（2010年時点）

項目	数値	全国シェア (%)
面積	11,820k m ²	11.8
人口	2,496万人	49.3
雇用	1,168万人	50.3
製造業	約3万事業所	48.1
サービス業	約38.5万事業所	51.5
大学生数	75万人	37.8

¹ 「韓国の不動産制度改革」第14巻第4号、2006年、「韓国の土地政策の近況～土地利用規制基本法の制定～」第14巻第2号、2006年、「韓国の土地政策の近況～規制強化への転換～」第13巻第2号、2005年、「韓国の都市政策の近況～企業都市開発特別法の制定～」第13巻第1号、2005年、「韓国の土地政策の近況～土地税制を中心に～」第12巻第2号、2004年、「最近の韓国における不動産市場の動向」第11巻第4号、2003年、「韓国の不動産市場の近況～韓国不動産信託の不渡りとその衝撃～」第9巻第3号、2001年、「韓国における不動産の流動化～住宅抵当債権を中心として～」第7巻第1号、1999年、「韓国における土地利用規制緩和」第6巻第1号、1998年

² ただし、大規模商業施設については、過密負担金を賦課しつつ、立地を許容している。

表一 2 首都圏の圏域区分

事項	過密抑制圏域	成長管理圏域	自然保全圏域
面積	2,032k m ² (17.2%)	5,958k m ² (50.4%)	3,830k m ² (32.4%)
人口	1,953 万人 (78.3%)	442 万人 (17.7%)	101 万人 (4.0%)
目標	過密化防止 都市問題の解消	移転機能の受入れ 自足基盤の拡充	漢江水系の保全 自然環境の保全 住民不便の解消

表一 3 圏域別の規制内容

		過密抑制圏域	成長管理圏域	自然保全圏域
人口集中 誘発施設	大学	新設禁止 圏域内移転可能	新設禁止 圏域内・圏域外 からの移転可能	新設・移転禁止
	定員増に対して総量制を適用			
	工場	総量制を適用		
	大型建築物	過密負担金	—	禁止
	公共庁舎	新・増設、用途変更に対する協議制度		
	研修施設	禁止	新・増設、用途 変更協議制度	禁止
大規模開 発事業	宅地造成	100 万 m ² 以上は審議		3 万 m ² 以上は 審議
	工場用地造成	30 万 m ² 以上は審議		
	観光地造成	10 万 m ² 以上は審議		

注：人口集中誘発施設のうち工場は延面積 500 m²以上、大型建築物は 1.5 万 m²以上、公共庁舎は 500 m²以上、研修施設は 3 万 m²以上が対象。

域振興政策と合わせて人口・産業の地方定着を誘導している³。

2. 工場・大学の総量規制

工場・大学の総量規制は、首都圏に工場及び大学が過度に集中しないように抑制するために導入された（首都圏整備計画法第 18 条）。

規制対象は、延面積 500 m²以上の工場の新築・増築及び用途変更と、大学の入学定員である。

工場及び大学の立地が許容される最高限度である総量の設定手続きは次のとおりである。

工場については、3 年ごとに首都圏整備委員会の審議を経て、ソウル特別市、仁川広域市、京畿道それぞれの行政区域内での工場建築許容総量を告示する。通常、3 年ごとに 1 万 m²を割り当てて、各年度別に配分している。

大学については、教育科学技術部長官が全国の入学定員の一定割合以内で首都圏整備委員会の審議を経て決定する。なお、1999 年度以降、首都圏内の大学の入学定員総数は 11 万 7,145 人に規制されている。

³ 拙稿「韓国の都市政策の近況」民間都市開発推進機構都市研究センター「アーバンスタディ」2010、DECEMBER、Vol. 51、1 頁以下参照。

3. 過密負担金

過密負担金の目的は、首都圏の過密解消、地域均衡発展に資することと、直接的・物理的な立地規制の副作用を解消することである（首都圏整備計画法第12条）。

賦課対象は、ソウル特別市内における業務用、販売用及び複合用の建築物並びに公共庁舎の新築、増築及び用途変更であり、賦課権者は、ソウル特別市長である。

過密負担金の算定方法は、建築延面積×標準建築費×賦課率である。

過密負担金の収入は、50%は国の地方均衡発展特別会計の歳入、50%はソウル特別市の歳入となり、歳出は賦課対象施設の立地に伴う交通混雑の緩和のための施策等に充てられる。毎年平均して1,000億ウォン前後の過密負担金が賦課されている。

4. 首都圏をめぐる状況変化と政策課題

首都圏政策に係る状況変化として、国内的には、2012～2015年に中央行政機関が新たに建設された行政中心複合都市（世宗市）に移転することにより、首都圏に所在する中央行政機関の割合が78%から25%に激減することや、その他の公共機関も首都圏に所在する348機関のうち157機関が9つの革新都市と済州島に移転することとなっている⁴。

また、対外的には、グローバル化の進展に伴う韓国企業の海外投資の継続的増加による首都圏の空洞化の懸念と、大都市間の競争激化が指摘されている。

このような状況は世界の首都圏に共通している面があり、これに対し、日本では周知のとおり東京、大阪における工場・大学の立地規制を廃止するなどの措置を講じており、イギリスでも、工場・事務所の設立許可制を廃止するとともに、ロンドンの活性化のためロンドン計画を策定しており、

フランスでは規制緩和とともに新首都圏計画（SDRIF2030）を策定するなどの取り組みがなされている。

翻って韓国の首都圏管理制度は、次のような課題が指摘されている。

第一に、硬直した規制である。法令に基づく事前規制が画一的で、個々の施設や事業の目的、影響度等を十分考慮しない硬直的な制度になっている点である。

第二に、小規模な乱開発の多発である。一定規模以上の施設や事業を規制対象とすることにより、それ以下の小規模開発をむしろ量産するという逆効果が発生している点である。

第三に、首都圏内部の人口・産業の配置機能の脆弱化である。首都圏への進入遮断を目的とする制度であるため、首都圏内部における人口・産業の適正な分散配置機能は弱い点である。

第四に、首都圏の競争力強化に限界がある。実際の施策が計画より規制に特化しており、海外を視野に入れた競争力強化に限界があるという点である。

こうした課題は、例えば、首都圏内における工場の立地方式を見た場合、個別の散発的な立地が73.4%にも達しているのに対し、計画に基づく立地の比率は26.6%に過ぎないという事実にも現れている。

そこで、これまでの首都圏管理方式を転換し、短期的には、現行の首都圏政策の基本的枠組みを維持しつつ、国際競争力強化の観点から見て硬直化した規制を部分的・選択的に改善し、長期的には、世宗市や革新都市といった国家均衡発展施策と連携して、計画的な管理体制へ全面的に転換し、法令による画一的・一方的な規制から、国・自治体・民間が参加する協働的ガバナンスへの転換を図ることとしている。具体的には、以下に述べる。

5. 短期的取組み：首都圏の規制合理化

まず、首都圏整備計画法施行令を2009年1月に改正し、次のような規制合理化を実施した。

⁴ 世宗市や革新都市の内容については、前掲注3の拙稿を参照されたい。

表-4 首都圏の計画的管理の基本方向

	既存の方式	新たな方式
目的	首都圏の人口・産業の集中抑制	首都圏の成長管理による計画的な発展を図る
管理主体	中央主導のトップダウン式管理	中央・自治体・民間の協力的・参加的管理 →計画策定、開発事業の審議・評価・管理を共に遂行
圏域	3つの圏域（過密・成長・自然）	地域特性を反映した多数の圏域を設定
管理手段	法令中心の硬直した規制 例) 圏域別の行為規制 人口集中誘発施設・大規模開発事業の立地規制	計画及び審議中心の柔軟な管理 例) 土地利用管理方法、地域別管理方策、部門別の需給計画、ペナルティ、インセンティブ

・工場：総量規制の対象となる敷地面積を200㎡から500㎡へ引き上げた。

・公共庁舎：公共法人の事務所について首都圏内の新設、増設、用途変更を認めることとした。

・過密負担金：研究所、金融機関に対する過密負担金を減免した。

・自然保全圏域内の汚染総量管理地域における行為制限の緩和：宅地造成、都市開発、地域総合開発事業の面積上限を6万㎡から50万㎡に引き上げ、観光地造成事業の面積上限6万㎡を撤廃し、大規模建築物の新設、増設、用途変更を認めることとした。

さらに、同令を2011年3月に改正し、次のような規制合理化を実施した。

・大学：首都圏に所在する単科大学を総合大学に転換することを条件付きで認めることとした。

・研修施設：面積上限を3,000㎡から3万㎡に引き上げるとともに、自然保全圏域内における研修施設の新設、増設、用途変更を認めることとした。

6. 長期的取組み：首都圏における計画的な管理制度の導入

(1) 首都圏の計画的管理の基本方向

法令に基づく画一的・硬直的な管理から脱し、計画に基づき首都圏を柔軟に管理する方式に転換

することとしている。

(2) 首都圏の計画的管理の部門別内容

①計画体制の整備

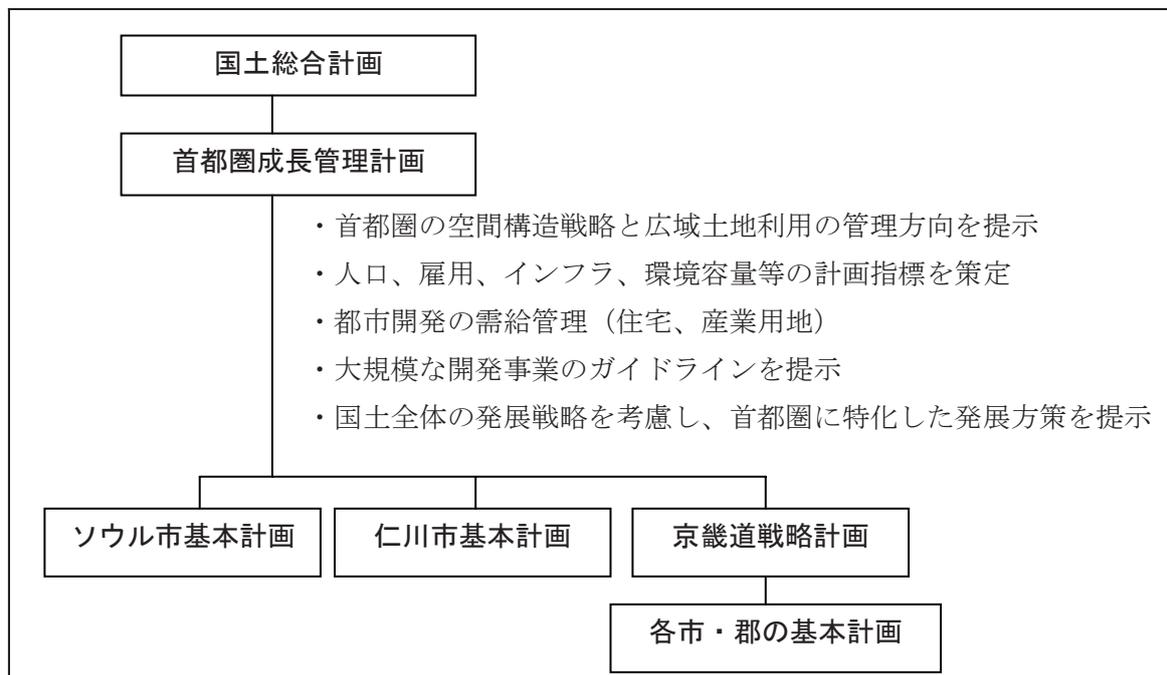
首都圏整備計画法に基づく首都圏整備計画と国土の計画及び利用に関する法律に基づく首都圏の広域都市計画⁵を統合した首都圏成長管理計画（仮称）を策定する。これにより、国土基本法に基づく国土総合計画―首都圏成長管理計画―都市基本計画の3層構造を確立することとする。

②管理制度の整備

第一に、圏域制度の改善である。これは、圏域の性格・選定基準は法令に示し、圏域の具体的な範囲は首都圏管理計画で設定・変更する仕組みに改めるものである。

また、様々な地域特性を反映するため、現行の3大圏域制度を4～5の圏域へ多様化する。例えば、過密抑制圏域の中に準過密抑制圏域を設けたり、過密整備区域、成長誘導区域、環境保全区域、周辺部管理区域のような政策区域を導入すること、

⁵ 国土の計画及び利用に関する法律では、基礎自治体の行政区画全体を対象としてマスタープランである都市基本計画と拘束計画である都市管理計画を策定する二層体系が基本であるが、複数の基礎自治体にわたる広域施設に関する計画である広域都市計画を上位計画として策定することができる仕組みになっている。



図一 首都圏の新たな計画体系

成長管理圏域を南北に二元化すること、生活圏による圏域区分を行うことなどが検討されている。

第二に、行為規制の合理化である。具体的には、まず、現行法令上の行為規制を合理化し、首都圏計画に導入することにより、過度な規制を改善し、地域別特性に合わせて首都圏の管理を差別化する。

また、北部成長管理圏域の境界地域及び島嶼地域のような立ち後れた地域は、他の地域に比較して緩和した規制を適用することとする。

そして、自然保全圏域における工場、大規模開発事業の規制を緩和し、乱開発を防止しつつ、計画的立地を誘導することとする。

さらに、硬直した立地規制から脱し、首都圏空間の柔軟な活用が可能な負担金制度、総量規制を積極的に活用することとし、現行の過密負担金適用対象地域を見直すとともに、工場、学校、産業団地に加えて事務所の総量規制も検討している。

第三に土地利用管理の改善である。具体的には、まず、首都圏のスプロール防止、大規模な開発事業の計画的推進のための土地利用の計画策定であり、この計画に基づき、大規模な開発事業等を審

議するとともに、自治体の都市基本計画の実質的な指針として活用することとしている。

また、宅地・産業用地など、短期的・長期的に土地需給の地域別予測を行い、需給計画を策定し、地域別の開発密度及び開発行為別の許容範囲といった地域別整備戦略を提示する。

さらに、土地利用計画に適合するインフラ供給計画を策定し、開発事業の規模、時期等と連携し、適正容量のインフラを適時に供給することとしている。

③中央と地方の協力強化

中央省庁、自治体、民間専門家が協力し、首都圏計画の策定及び開発事業を審議・運営することとし、このための広域ガバナンス機構の設置を検討する。

例えば、国土海洋部長官ほか関係中央行政機関の長、広域自治体の長、民間専門家により構成される首都圏管理委員会を新設し、首都圏の最上位計画である首都圏管理計画の策定、モニタリングの統括、各自治体の都市基本計画や大規模開発事

業に対する審議等を行う。そして、この委員会をサポートするため、中央・地方の公務員、関係機関職員、民間公募により首都圏計画管理団を新設し、調査分析チーム、計画・執行・調整チーム、行政・法律サービスチーム、葛藤管理チームなどに分かれて、計画立案、広域調整等の専門的支援を行わせることが検討されている。

④運営システムの改善

第一に、モニタリング・システムの強化であり、人口、住宅、土地利用、開発行為といった主要な指標について常時モニタリング・システムを構築することとしている。

第二に、評価体制の強化であり、前述した首都圏計画管理団がモニタリング・システムを通じて各部門別の指標をチェックし、計画の実施及び遵守状況を評価し、インセンティブやペナルティを課すこととしている。

(3) 今後の推進戦略

前述した2009年に首都圏整備計画法施行令による規制緩和を実施しようとした際には、地方圏の自治体や地方出身国会議員の反対があった。そこで、政府は地域発展30大プロジェクトなど地域発展方策を同時に実施することにより乗り切ったという経緯がある。

今回の首都圏政策の転換に当たっても、再び地方からの反発が予想されるため、地域均衡発展政策の動向などを慎重に考慮した上で進める必要があると政策当局は考えている。

このため、今後の推進戦略に関し、短期的な対策としての首都圏の規制緩和は段階的に推進することとし、長期的には、地方の均衡発展戦略が樹立されることと合わせて首都圏の新たな制度の導入を推進するとともに、計画策定段階で地元の世論、学界や民間からの積極的な意見聴取に努めることとしている。

II 非居住用不動産価格公示制度の導入

1. 制度導入の背景

韓国では、一般に、不動産を居住用、非居住用、複合用の3つの用途別に分ける。このうち非居住用は、業務用、商業用、産業用、特殊用途の不動産を意味する。

ここで紹介する非居住用不動産価格公示制度は、非居住用不動産について土地と建物を一括して価格を調査・評価し、適正な価格を公示する制度であり、新たな制度として導入準備中のものである。

韓国の不動産の価格公示制度の沿革を見ると、1989年、不動産市場の価格安定化を目的として土地価格の公示制度が導入された。これは、標準地を鑑定評価士⁶が評価し、個別の土地は標準地の公示地価を基準として各自治体が比準表を用いて評価し、毎年1月1日時点で決定・公示する制度である。2011年時点で、標準地50万地点、個別土地公示はすべての私有地を対象としており、3,093万地点である。

そして、2005年、住宅の投機的取引及び価格急騰に対応するため、住宅価格の公示制度が導入された。一戸建て住宅の価格は土地の公示制度と同じ仕組みであり、標準住宅評価→個別住宅評価方式である。これに対し、共同住宅はすべての対象を調査して、査定する仕組みである。2011年時点で、一戸建て住宅の標準住宅は19万戸、個別住宅は397万戸、共同住宅は1,033万戸である。

これらの制度は、国土海洋部が所管しており、課税標準として、収用に当たったの補償金算定資料として、さらに、一般の取引の指標として活用されている。

他方、非居住用不動産については、国や地方の課税機関がそれぞれ原価方式に基づき価格を査定し、一部については基準時価として公示している。しかしながら、価格の正確性や活用範囲が限定的であるとの指摘があった。

原価方式を活用した現行の基準時価は、調査費

⁶ 日本の不動産鑑定士に相当する国家資格。

表-5 韓国の一般建築物ストック数

	全体	居住用	非居住用					複合用
			小計	業務用	商業用	産業用	特殊用	
棟	6,291,349	3,800,740	2,121,685	25,019	980,421	918,002	198,243	358,904
%	100	60.4	33.7	0.4	15.6	14.6	3.2	5.7

資料：建築物台帳。(表-6)も同じ。
 注1：居住用は一戸建て住宅のうち純粋な居住用のみ。
 2：分類不能は表示していない。

表-6 韓国の非居住用区分所有建物ストック数

棟数ベース						
全体	基準時価公示対象		基準時価公示対象外			
	店舗	オフィステル ⁷	業務用	商業用	産業用	特殊用
67,170	5,539	3,383	1,448	50,783	1,522	3,458
%	8.2	5.0	2.2	75.6	2.3	5.1

棟数ベース						
全体	基準時価公示対象		基準時価公示対象外			
	店舗	オフィステル	業務用	商業用	産業用	特殊用
1,543,693	424,244	324,296	77,319	584,898	53,263	63,092
%	27.5	21.0	5.0	37.9	3.5	4.1

用や事務処理の面では効率的であるが、市場動向や建物の種類別・地域別・階層別の価格差を正確に反映することは困難である。

このため、同一建築物であっても、国税・地方税によって評価する機関や価格が異なるため、課税の衡平性についても問題視する向きがあった。

そこで、非居住用不動産についても価格公示制度を導入することにより、価格公示システムを一元化し、取引指標として活用するとともに、課税の衡平性も高めるようにすることが必要であるとして、2005年5月、大統領直属の国民経済諮問会議においてこの制度の導入が決定され、2006年1

月、国土海洋部長官が所管することが関係省庁で合意された。

2. 制度に期待される効果

非居住用不動産価格公示制度の導入により、次のような効果が期待されている。

①価格基準の提供

非居住用不動産について信頼できる価格を提供し、各種政策や経済活動に対するガイドラインとしての役割を果たし、市場の透明性を高めることができる。

②不動産情報の多様化

土地、住宅と共に商業用不動産等、全般的な不動産情報を蓄積・管理し、政府の政策決定の支援機能を強化する。

⁷ オフィステルとは、ソウル市内の住宅不足に対処するため運用上許容された区分所有建物の類型で、日本の建築基準法に当たる建築法上の位置づけとしては非居住用建物であるが、居住の用に供することを事実上認めるものである。住宅統計では住宅にカウントされる。