

【 寄 稿 】

韓国の土地収用法制の現状とその評価について

株式会社日本都市経済研究所 宋 賢 富
C&C 収用補償制度研究所 柳 河 百

1. はじめに

韓国は政府樹立以後（1948年8月15日）にも“制憲憲法”第100条の規定によって日帝時代法令と米軍政法令がそのまま適用され、その後軍事政府（1961年5月16日）でも過去の法令を清算しないまま“飛躍”と“中間省略”を通した制度導入が持つジレンマを見逃したまま当時の日帝の旧法令を抜粋して法制化されたので、憲法と調和を作り出すことはできない関連法律が制定された。

その後、行政便宜的な発想による改正によって憲法が保障する私有財産制度の自体を否定されることとなった。

本稿では韓国における土地収用法制の現状を中心に日本の土地収用法を曲解し導入された主要内容とこれによる主な侵害内容の評価について考察する。

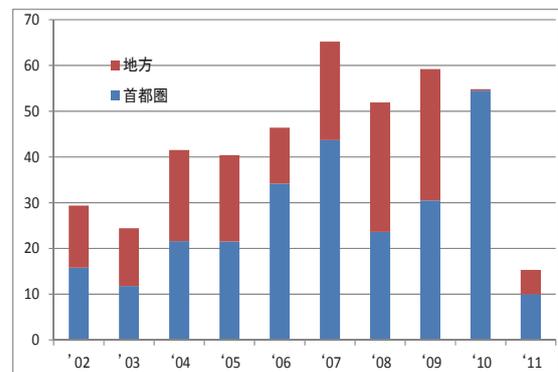
2. 韓国の公益事業の動向

韓国は戦後（1953年停戦）60年間にわたり経済成長を続けてきたが、その間都市集中化に伴い住宅問題等より、土地収用による宅地開発を主に公益事業が増加された。公益事業は国が強制的に土地を取得して使用できる事業である。その公益事業は、土地を取得する時は協議買収が原則であり、所有者が協議に応じなければ強制的に収用の手続

きを踏んで収用される。この公益事業のうち、最も土地収用に係わる事業が宅地開発事業である。近年の宅地開発事業の実績をみると、2002年の事業面積が29.4km²、2007年は65.2km²と最も面積が増加したが、その後減少し2011年には10km²にすぎなかった。事業面積のうち、過半数以上の宅地開発はソウルを中心とした首都圏に集中している。

図表1 韓国の宅地開発事業の実績

(単位：Km²)



出典：国土海洋部資料より作成。

3. 韓国の土地収用法制の現況

韓国の土地収用法は、1962年1月制定され1981年12月、1990年4月に改正され2003年1月に公共用地の取得及び損失補償に関する特例法（以下：“公特法”）を統合し、“公益事業のための土地

等の取得及び補償に関する法律”（以下“公益事業法”）に統制定された。旧土地収用法は全文9章82条及び付則になっている。旧土地収用法では財産権の核心といえる土地物権を公共必要によって強制的に剥奪する公法上の物的公用負担の一種であった。

特定の土地財産権を強制的に剥奪するため、旧土地収用法は法律に根拠を置いて（憲法第23条第2項）、旧土地収用法は一般法であったが、都市計画法、道路法等は特別法である。一方、収用という権力的手続きに先行され公共用地を協議取得するための特別法として、公共用地の取得及び損失補償に関する特例法がある。

過去には土地収用が財産権侵害という点を重視して抑制的概念で理解されてきたが、今日のような社会的福祉国体制の下で環境行政・開発情緒行政の急速な発展につれ土地収用も消極的な公用負担次元としてとられており、かえって合理的な土地利用という側面で理解する傾向がある。

しかし、公益事業を国や公共機関が行う時に、公益事業に使用される土地等が必要のため、国や公共機関ではこれら土地等を取得するために土地、建築物等の所有者（以下“土地所有者”という）と買収協議を通してこの時に円満な協議が成り立つことになれば、相互間に契約を締結し必要な土地等を買収することによる。

その反面、協議買収が不可能な場合にはこれを備えて私有財産制を認めているもの公益事業用地を強制的に取得できる土地収用制度において施行されている。

4. 韓国の土地収用事業の範囲

土地収用法と公共用地の取得及び損失補償に関する特例法に二元化された制度を公益事業のための土地等の取得及び補償に関する法律（2003年1月1日制定（以下、“公益事業法”）に統合することによって損失補償に関する手続きと基準を体系化し各種不合理な制度を改善し国民の財産権を忠

実に保護することと、公益事業の効率的な推進を図ることを目的としている。

公益事業のための土地等の取得及び補償に関する法律に定められている公益事業として、土地収用ができる公益事業は、“公益事業法”にその種類が詳しく定めているが、ここに該当する場合は国土海洋部長官（日本の国土交通省大臣に相当）が特別に収用できる事業として認定される事業を収用できる。

1) 公益事業法による公益事業

公益事業法による公益事業は、以下の事業である。

①国防・軍事に関する事業

②関係法律によって許可・認可・承認・指定等を受け、公益を目的に施行する鉄道・道路・空港・港湾・駐車場・公営駐車場・貨物ターミナル・河川・堤防・ダム・運河・上下水道・廃水処理・防風・防火・防潮・防水・貯水池・石油備蓄送油・廃棄物処理・電気・電気通信・放送・ガス等及び気象観測に関する事業、

③国または、地方自治体が設置する庁舎・工場・研究所・試験所・保健所、文化施設・公園・樹木園・広場・運動場・市場・墓地・火葬場・屠殺場その他の公共用施設に関する事業、④関係法律によって許可・認可・承認・指定等を受け、公益を目的に施行する学校・図書館・博物館及び美術館の建設に関する事業

⑤国・地方自治体・政府投資機関・地方公企業または、国や地方自治体が指定した者が賃貸や譲渡の目的で施行する住宅の建設または、宅地の造成に関する事業

⑥①から⑤の事業を施行するために必要な通路・橋梁・電線路・材料積置場の付属施設に関する事業

⑦①から⑤までの事業を施行するために必要な住宅、工場等の移住団地造成に関する事業

⑧その他に他の法律によって土地等を収用または、使用できる事業である。

2) 個別法律に定めている公益事業

公益事業法に定めている事業以外に個別法律で収用ができる事業においても収用が可能な事業は、以下の通りである。

- ①都市計画施設事業(国土の計画及び利用に関する法律第95条)
- ②宅地開発事業(宅地開発促進法第12条)
- ③河川事業(河川法第76条)
- ④電源開発事業(電源開発促進法第6条の2)
- ⑤学校施設事業(学校施設事業促進法第10条)
- ⑥産業団地開発事業(産業位置づけ及び開発に関する法律第22条)
- ⑦観光地造成事業(観光振興法第61条)
- ⑧鉄道事業(都市鉄道法第5条)
- ⑨都市開発事業(都市開発法第21条)
- ⑩道路事業(道路法第49条の2)等

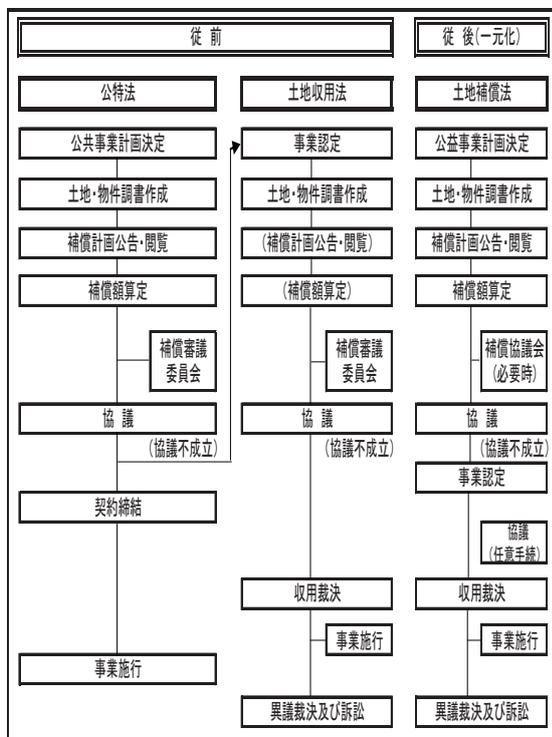
けれどもならないが、協議が成立しない時には、土地収用ができるように公益事業法制によって、収用手続きが図表2の通り一元化された。

3) 収用補償金の決定

収用補償金は二つの不動産鑑定評価機関が土地所有者から提出した意見書を参考にし、評価した評価額(協議買収時評価した評価者は除外)を算術平均して決める。但し、収用評価金額が協議買収時に事業施行者が協議価格の提示した金額より低い時には、当初協議した価格で土地収用補償金を決めることになる。

協議買収するか、収用される比率はここ10年間の平均でみると、協議買収は80%、収用は20%となっている。

図表2 土地収用の手続き流れ



出典：国土海洋部資料により作成

土地収用をするため事業施行者は、公益事業に編入される土地所有者と補償に関して協議をしな

5. 補償基準

1) 土地

公示地価(毎年1月1日を基準として全国の土地のうちから、選定して価格を決定公示)を基準として不動産鑑定士(韓国では鑑定評価士という)が収用対象土地の個別的な特性等を比較し評価した価格で決めることになる。但し、この時に当該公益事業によって上昇された地価(開発利益や投機価格)は補償金から除外される。

補償においては、現金または債券補償もできるようになっている。債券補償の場合、事業施行者が国や公共団体である場合には、次の基準により債券補償ができる。対象者は、本人が希望する場合に、不在地主の土地として土地に対する補償金が3千万ウォンを超過する時に、その超過金額に対し補償する場合には、償還期間：5年以内とし、債券利率：1年満期の定期預金金利以上が補償される。

2) 建物その他支障物

移転費(解体+運搬+復元)を補償することが原則であり、移転費が取得価格を超過する場合またはは

移転不可能な時には、取得価格で補償される。

3) 営業補償

公益事業の施行で営業所を移転する場合または、廃業することになって営業上の損失が発生する場合には営業の種類によって休業または、廃業補償を行う。

4) 休業補償

休業補償の場合には、3ヶ月の範囲内で休業期間中の営業利益が補償される。

5) 廃業補償

廃業補償の場合には、2年間の営業利益を補償することになるが、廃業補償に該当するものかの可否は所有者の廃業意志により決定されるのではなく、以下の要件の廃業補償対象に該当される。

- ①他の場所に移転し当該営業をすることはできない場合
- ②他の場所で、当該営業の許可を受けることはできない場合
- ③住民に嫌悪感をあたえる営業施設として他の場所で移転することが顕著に困るときに、市・郡・区（日本の市・町・村に相当）の首長が認める場合

6) 権利及びその他補償

鉱業権、漁業権に対しては、権利消滅に伴う補償金を鉱業法と、水産業法で決める基準により土地補償金とは別に支払われる。また、国有地や公有地を適法に開墾した時には、開墾費を支払われ、収穫前に収用される土地に植えた農作物がある場合、その作物に対しても補償金を支払われる。

7) 事業区域の外の補償

公益事業用地で含まれない事業地区近隣の農耕地（計画的に作った有実団地や竹林団地を含む）が事業施行によって河川や湖などに囲まれて出入りできない場合に、所有者が請求すれば公益事業施行地区内に編入されたことに見なし補償される。

公益事業施行地区近隣にある漁業に被害が発生した場合、実際の被害額を確認できる時にその被害に対し補償される。

8) 営農損失補償

事業地構内に編入された農地に対し年度別の農家平均農作物粗収入の2年分を営農損失額で補償される。許可等を受けないで開墾した土地及び農地ではない土地を不法に形質変更した耕作の土地は補償対象にならない。農地の所有者と、実際の耕作者が違う場合として、農地の所有者が当該地域に居住する農民である場合には、互いに協議するところにより支給され（協議不成立時には、50%支給）農地の所有者が当該地域に居住する農民でない場合には、実際の耕作者（事業認定告示日、補償計画公告日当時の適法な耕作者を意味する）に支払われる。

6. 異議申請及び行政訴訟

収用裁決に対し異議がある土地所有者は、収用裁決書を受けた日から30日以内に中央土地収用委員会に異議申請ができ、異議申請と関係なく収用裁決書を受けた日から60日以内に管轄裁判所に行政訴訟を提起できる。

地方土地収用委員会の裁決に対して異議申請をする場合は、必ず収用裁決をした地方土地収用委員会に異議申込書を提出しなければならない、その地方土地収用委員会は、提出された異議申込書を中央土地収用委員会に移送される。

1) 異議申請

異議申請は、補償金を受領された後、または供託金を受領した後にも提起できる、この場合には収用補償金請求書や供託金支払い請求書に“異議を留保し補償金の一部を受領する”という条件を付けて補償金を受領しなければならない。一方、条件なしに補償金を受領し異議申請する場合にはその異議申請は却下される。

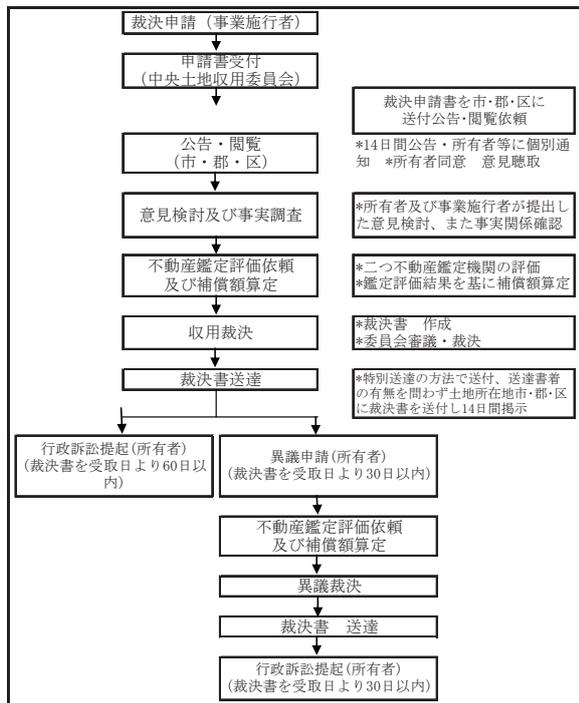
2) 異議申請に対する処理

異議申請が提起されると中央土地収用委員会ではこの申請内容を検討し改めて評価(協議買収と収用時評価しなかった他の二つの不動産評価機関を選定する)をし、評価した金額が収用裁決補償金より高い場合には、再評価した金額で補償金を変更し支払われる。

3) 異議申請裁決後にできる行政訴訟

異議申請裁決にも不服がある場合には、異議申請裁決書を受けた日から30日以内に管轄裁判所に行政訴訟を提起できる。土地収用委員会に収用裁決が申請された場合、以下の手順により収用裁決が行われる。

図表3 異議申請の手続き流れ



7. 土地収用法制のその評価

韓国の土地収用法制は、過去日帝時代の旧土地収用法を抜粋し法制化された内容である。その後、

土地収用法制定・改正内容をさらに曲解し歪曲された制度が法制化されたと評価できる。その歪曲された主な評価は、以下述べられる。

①所有者の基本権保護のための制度的装置の欠陥によって国民の基本権が重大に侵害されたと考える。基本権保護のための制度的装置は、国民の基本権を保障する最小限の安定装置であろう。公益事業のための土地等の取得及び補償に関する法律上の“事業認定後の協議”は憲法と調和することはできないものである。

②個別収用法律での事業認定議題規定は“事業認定手続き”の実体は、“事業認定自体”の実体も存在しないものであり、下位法律規定による最高法規法である憲法の公共必要性の要件を死文化させ、これによる収用権乱用により私有財産制度自体が否定されたと考える。日本都市計画法上の事業認定看做し既定の実状を曲解し、都市計画事業上の事業認定議題規定が歪曲された法制化となり、以降すべての個別収用法律が先行立法先例として機能する法制化となった。日本では都市計画事業上において緊切な公益性によってやむをえず収用手続きを踏まなければならない時にも土地収用法上の事業認定手続きと類似した公益性の判断機能をする“都市計画事業の認可または、承認”の手続きを通して裁決申請を許容するようになっているが、これに対して、韓国ではこれを曲解し法制化されたものである。

③虚荒な開発利益の排除論理により正当補償の原則と平等原則が毀損され、これによって事業者が恣意的に国民の財産権を強奪できる地位を保障されており、これによって私有財産制の自体が否定されたと考える。不動産公示法(韓国では土地・住宅を公示する)上、公示地価は事業者(収用者)の価格として収容できるが、被収用者の価格にはならない傾向が強い。収用される用途地域等が変更される前の公示地価基準

補償は“時価”になれないため、当事者間に協議が成立できる正常な取引価格になれないものである。これを強制するとすれば、契約自由の原則、平等原則、任意処分権、基本権保護規定等を重大に侵害することになり、補償における協議段階で許されることができないならば、収用段階でも当然許されることはできないものである。

8. むすび

日本は敗戦後、米軍政の民主化政策により旧土地収用法を民主憲法と調和する土地収用法として新たな法制定をしたが、韓国は旧法令を強制的に整理するうちに、日帝時代の旧法令を清算する作業より日帝時代の旧法令をそのまま継受し法制化されたので、制定土地収用法から日帝の前近代的、官憲国的な思考がそのまま存続されてきた。

旧土地収用法と旧公共用地の取得及び損失補償に関する特例法が統合され一元化になった公益事業法も、現行土地収用法制としては総体的に憲法と調和することは十分ではないものである。

従って、公益事業を担保に、下位の個別収用法律規定が憲法規定を死文化される恐れがあり、収用権が乱用され私有財産の基本権が侵害されることは、任意の公共の利益に反するものであろう。

(参考文献)

- 1) 国土海洋部ホームページ
(<http://www.mltm.go.kr>) 公開資料。
- 2) 柳海雄「土地法制論」不研社2005年
- 3) 柳河百「土地収用と基本権侵害」不研社2007年
- 4) 柳河百「土地収用事件からの憲法訴願判例評析」不研社2009年
- 5) 柳河百「土地収用制に対する評価」社団法人韓国土地公法学会2011年