

# 韓国における土地区画整理手法の変遷

The Change of Land Readjustment System in Korea

朴 承根\*

By Seungkeun PARK

## 1. はじめに

韓国では、日本の「土地区画整理法」に該当する「土地区画整理事業法」を制定して事業を進めてきたが、30年以上続いた「土地区画整理事業法」が2000年に廃止となった。

土地区画整理事業は、換地手法という独特の手段をもって宅地を開発するという特徴をもっているが、開発利益の偏重、事業の長期化、地域住民の負担増加などといった、そもそもの問題を抱えている制度である。このような課題は、国や社会によって共通するものもあれば、相違のものもある。

韓国ではかつて、課題の解決のために様々な措置を講じてきたが、2000年以降、都市計画制度と開発事業関連制度を抜本的に見直し、その過程の中で土地区画整理事業法の廃止とそれに代わる都市開発法の制定がなされた。

この研究では、上記のような動きを踏まえて“韓国における土地区画整理事業制度の経緯と変遷、それから関連法制度を概観し、「土地区画整理事業法」が廃止となるまでの政策プロセスを明らかにすると同時に、その後の状況についても調査し、日本への示唆をまとめる”ことを目的としている。

## 2. 韓国の土地区画整理関連法制度の経緯

### (1) 土地区画整理制度の経緯

韓国における近代的な都市計画および市街地開発のための最初の法制度に当たるものが1934年に制定された「朝鮮市街地計画令」である。これは日本統治下に制定されたが、独立後もしばらく続けられた。その後、1962年に初めて都市計画法が制定された。これは、朝鮮市街地計画令のうち、都市計画規制や都市計画事業などに関する内容を含んだもの

となった。土地区画整理事業分野も都市計画法に規定されていた。それから4年後の1966年には土地区画整理事業関連の規定が都市計画法から分離され、「土地区画整理事業法」という独立した法律が制定されて、土地区画整理事業が一層活発に行われるようになった。土地区画整理事業は、1970年代以降の韓国の都市整備に多大に貢献してきたが、事業制度の諸問題と公営開発方式等の新たな事業手法の登場により、徐々にその存在感が薄れるようになり、2000年の1月をもって、法律が廃止に至った。しかし、換地手法による都市整備を続けるために「都市開発法」という新法を制定し、その中に旧土地区画整理事業法の換地手法を包含させることとしたのである。

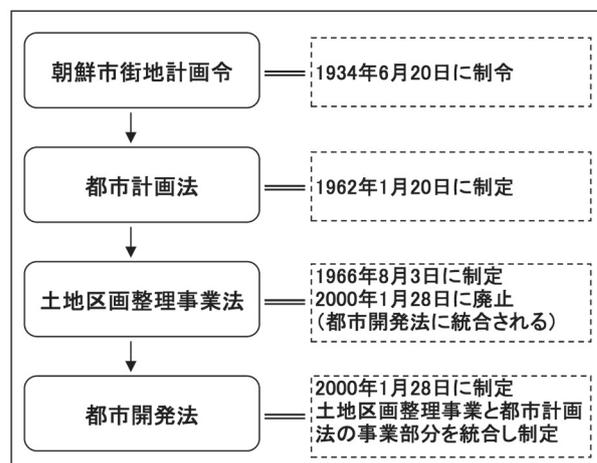


図-1 土地区画整理事業制度の経緯

### (2) 土地区画整理事業法の沿革

韓国の土地区画整理事業は、日本で制定された耕地整理法（1909年）、都市計画法及び市街地建築法（1919年）に基づいて始まったといえる。しかし、直接的に影響を及ぼしたのは1934年制定された朝

\*東京大学先端科学技術研究センター

鮮市街地計画令（第42条乃至第50条）であり、これによって同年11月に羅津市（ラジン市）における港湾事業を含む100万坪規模の土地区画整理事業が実施された。1937年10月にはソウルのトンナム地区及びヨンドンポ地区の229万坪を土地区画整理事業で整備を行った。その後1940年まで、ソウル・釜山・仁川・羅津で（15区域、812万坪）拡大、実施されたが、第2次世界大戦及び韓国戦争（朝鮮戦争）などで中断状態に陥った。しかし、1960年代からは大都市を中心に国土開発事業が本格化し始め、工業用地や住宅用地などが土地区画整理事業を通じて行われた。1960年代後半から1970年代半ばまでは、地方都市へと広がりを見せ、事業は最盛期に入った。

1960年以降の土地区画整理事業は、1962年1月28日に「都市計画法」が制定されることによって、都市計画法の第3章（第26条乃至第40条）の土地区画整理事業に関する規定に基づいて行われた。そして、1961年12月31日に制定された「土地改良事業法」（法律第948号）のうち、土地区画整理に関する規定を準用して施行された。その後、1966年8月3日に法律第1822号「土地区画整理事業法」が単一事業法として制定され、数次にわたる改正を経て補完されてきた。

しかし、産業発展と人口の急増によって、住宅不足現象が深刻化し、既存の土地区画整理事業法だけでは限界があり、低廉な費用で多量の住宅を短時間内に供給するために「住宅建設促進法（1972年12月30日制定）」及び「宅地開発促進法（1980年12月31日）」が制定され、住宅公社、土地開発公社（現、韓国土地公社）、産業基地開発公社などが主体となって行う公営開発による大規模土地供給が行われるようになった。1970年代半ば以降は、このような一連の動きによって、土地区画整理事業が減少するようになったが、地方の小規模開発では絶えず行われてきた。

### (3) 宅地開発の類型及び関連法令

宅地開発方式は、開発事業の主体、土地の取得方法、開発土地の処分方法等によって、多様に区別することができる。韓国で通用されている宅地開発方式は公営開発方式、換地方式、合同開発方式が代表的である。しかし、こういった分類方法は分類基準がそれぞれ違うため、多少混乱を招くことがある。

事業主体を基準にすると、公共と民間に区別することができ、また公共と民間とが協力して開発する合同開発または共同開発の形態があり得る。また、公共が事業主体でありながら民間に委ねる委託開発の形態もある。土地区画整理事業法が廃止となる前の2000年以前でいうと、宅地開発促進法による公営開発事業と都市計画法による一団の住宅地造成事業、都市開発予定区域造成事業は、国家・地方自治体・土地公社・住宅公社などの公共のみが事業を施行できた。しかし、土地区画整理事業、アパート地区開発事業、敷地造成事業は、国家・地方自治体・土地公社・住宅公社・土地所有者・土地所有者組合等、公共と民間とが事業施行者になることができる。

土地取得方法によって分類すると、全面買収方式と換地方式、混合方式に分けることができる。全面買収方式とは事業地区の土地を事業主体が全て買収し、宅地を開発する方式であり、換地方式は事業後に開発土地のうち、事業に所要した費用と公共用地を除く土地を当初の土地所有者に還す方式である。混合方式は、一つの事業地区内で買収方式と換地方式を混合して適用する方式のことをいう。

以上の基準にしたがって、当時の制度上の宅地開発方式を分類すると、公営開発事業と敷地造成事業、一団の住宅造成事業等は全面買収方式であり、土地区画整理事業は換地方式である。

開発した土地の処分方法によって区分すると、土地の所有権を需要者に売却または換地として移転する方式と、所有権は事業主体が持ちながら土地利用権を賃貸する賃貸方式に区別することができる。

以上で宅地開発方式を分類してみたが、事業主体の属性、開発対象土地の取得及び供給の特性、公共と民間の混合形態、または全面買収と換地方式の混合形態など、その特性が様々であるため、一律に開発方式を分類することは難しいといえる。

2000年以前の宅地開発関連法令を広くみると、都市再開発事業法、産業立地に関する法律、地域均衡開発及び地方中小企業育成に関する法律（複合団地開発事業の一環として推進する宅地開発事業）等を含めることができるが、新規開発の住居用宅地開発事業に限定した場合の関連法令は、都市計画法、土地形質変更等の行為許可基準に関する規則、住宅建設促進法、土地区画整理事業法、宅地開発促進法などになる。

2000年以降の都市計画及び開発関連法制度の改

編後は、「都市開発法」、「国土の計画及び利用に関する法律」、「宅地開発促進法」、「都市及び住居環境整備法」などに集約されることとなった。

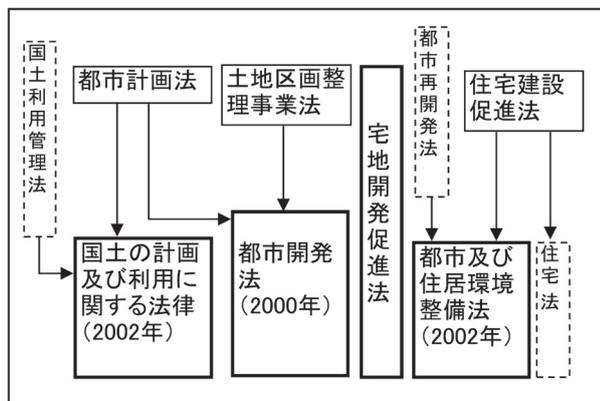


図-2 宅地開発関連法令の現状

### 3. 韓国の土地地区画整理事業の実績

韓国において、土地地区画整理事業法が廃止になるまでの土地地区画整理事業完了数をみると、全国の516カ所で事業が行われ、施行中や着手前のものまで含めると751カ所に上る。ソウル市・釜山市・大邱市・仁川市・光州市・大田市・蔚山市などの大都市（一特別市・六広域市）において、1990年代に入ってから土地地区画整理事業があまり行われなかったが、全国レベルの事業件数推移は伸びてきている。これをみると、1990年代は地方圏で盛んに行われたことがわかる。

実際に1989年から1999年までの土地地区画整理事業の地区数（完了地区、施行中、未着手を含む）の増加率をみると、大都市では大邱市（62.07%）と蔚山市（77.14%）が全国増加率（58.77%）より高くなっており、その他の大都市は全国平均より低い水準をみせている。また、7大都市の増加率平均

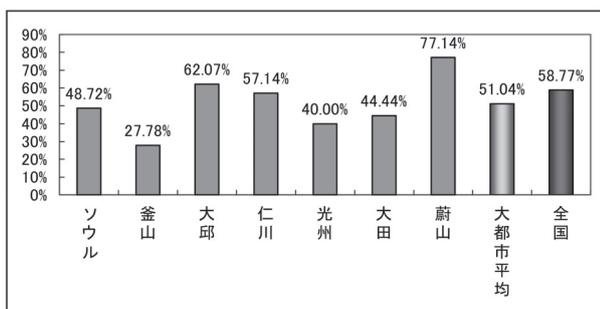


図-3 区画整理事業増加率(89~99年)

は51.04%となっており、ソウル市（48.72%）、釜山市（27.78%）、光州市（40.00%）、大田市（44.44%）の増加率は大都市平均より低くなっている。

### 4. 韓国の土地地区画整理事業関連の政策変化

#### (1) 政策の変遷

##### ①1960年以前

韓国における土地地区画整理事業は、1936年、ソウル市での土地地区画整理事業をはじめとして、1945年の独立以降、50地区17,914.77坪で進められていたが、そのうち、一部を完了した時点で韓国戦争が起き、一時中断されたが休戦とともに戦災復旧事業として復活した。

##### ②1960年代

1962年1月20日に「都市計画法」を制定し、1966年8月3日には「土地地区画整理事業法」を制定した。その後、政府は政府財政不足のため、都市開発は主に土地地区画整理事業手法を用いて行うよう、積極的に奨励した。

##### ③1970年代

人口が都市に集中し、住宅建設のための宅地開発が活発に行われる必要があったため、この時期に土地地区画整理事業が最も活発に行われた。

##### ④1980年代以降（大都市における土地地区画整理事業抑制時期）

###### ○1983. 4. 26 (4・26措置)

- 6大都市（ソウル、釜山、大邱、仁川、光州、大田、蔚山は1990年代に広域市と指定されたため、この時期には大都市と分類されなかった）は公営開発方式である宅地開発促進法による宅地開発が不可能な場合のみ、土地地区画整理事業を行うようにするなどし、土地地区画整理事業を抑制した。
- その他の都市でも一つの事業面積が330千 $m^2$ 以下に限り土地地区画整理事業を行うようにした。
- 都市内での工業団地造成のための土地地区画整理事業は中止し、緑地地域を宅地に開発しようとする際は、宅地開発促進法により行うようにした。

###### ○1986. 4. 14 (4・14措置)

- 首都圏及び6大都市における事業は、宅地開発促進法等による公営開発が不利な場合を除いて、土

地区画整理事業の施行を抑制した。

- その他の市レベルの都市は一つの事業地区面積が500千 $m^2$ 、市の下部の邑面レベルは330千 $m^2$ 以下に限り、土地地区画整理事業を実施できる。
- 首都圏及び6大都市を除く全地域における工業団地造成は面積制限なく施行できる。
- なるべく地方自治体が施行する都市計画や公共施設に関する事業と並行して土地地区画整理事業を施行する。

#### ⑤1990年代

##### ○抑制措置の解除（1993年8月28日）

- 民間による宅地供給の活性化と住宅供給拡大の視点から土地地区画整理事業抑制措置が解除された。

#### ⑥2000年以降

土地地区画整理事業の問題点の是正と時代の変化に対応するため、法律の廃止や新法の制定を行う。

### (2) 土地地区画整理事業の問題点

#### ○事業施行の長期化

地区規模が大きい場合、調整対象の筆数及び関係権利者数が多くなり、換地計画と工事期間の長期化で全体事業期間が長引く。これにより土地所有権等の権利行使に支障が生じる。

#### ○民間参加の低調

土地所有者の資金力、企画能力などの不足によって、組合及び個人、共同施行の比率が極めて低い。

#### ○土地利用の非効率化

投機目的の土地所有者が、土地転売及び未建築のまま土地を放置することなどによって土地利用の効率性が低下するとともに、個別換地方式による一戸建て中心の住宅地形成により土地利用の効率化が阻まれる。

#### ○都市環境水準の低下

施行地区別の特性に関係なく、事業費全額を施行者に負担させることによって開発利益が少なくなった場合、低い水準の減歩率の範囲内で公共施設設置を行うため、都市環境水準の低下を招く。

なお、個別換地方式及び平面的換地方式中心の事業によって、建築困難な筆が発生するとともに、調和が成せる住居環境の造成が困難になる。

#### ○開発利益に関する不公平さ

地価評価の不正確さ、換地設計能力の未熟さ、などにより、開発利益の損失、または莫大な開発利益の帰属を招く。

### (3) 都市開発法の制定

前述した土地地区画整理事業手法の課題解決や時代の流れに相応しい法制度の整備の一環として、2000年に土地地区画整理事業法を廃止し、都市開発法を制定した。

この都市開発法は、旧都市計画法（2002年廃止）上の都市開発事業である「市街地造成事業」、「一団の住宅地・工業用地造成事業」と土地地区画整理事業法（2000年7月廃止）における「換地手法による都市整備」を統合したものである。従来の二つの法律による開発事業は、新たな団地または市街地を造成する事業という共通点があったので、法律上の類似事業を一つの法律に統合するとともに、これらが持つ不備点及び非効率性を時代の変化に合わせて補完したといえる。

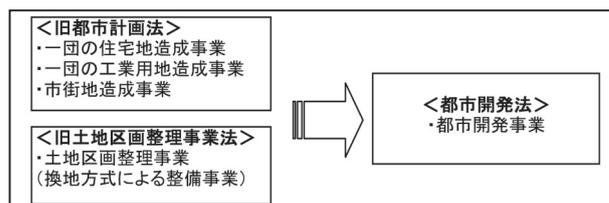


図-4 都市開発法の成立背景

### (4) 一連の政策変化に関する有識者の見解

韓国の建設交通部や国土研究院などの専門家の意見をまとめると、韓国における土地地区画整理事業関連の政策変化は、以下のように説明できる。

土地地区画整理事業は、都市計画事業または開発手法の母と呼ばれるほど、都市整備に大きく貢献してきた。つまり、都市整備の有効な手段として運用されるとともに、1966年には「土地地区画整理事業法」という単一法までが制定された。

この事業制度は、その後、1970年代まで多く活用されてきたが、大都市への人口や産業の集中に対応しきれず、宅地と住宅の大量供給には機能しなかった。このため、大規模公営開発方式の「宅地開発促進法」が制定されるようになったが、これは、土地地区画整理事業は大規模宅地開発に向いていないという理由だけでなく、土地地区画整理事業の開発利

益が民間事業者へ集中するという問題にも起因している。このような変化の中で、大都市などで土地区画整理事業が抑制され、公営開発が行われるようになった。実質的に1980年代以降、ソウルなどの大都市では、土地区画整理事業がそれほど伸びていない。

法制度として時代の背景に合わないという理由と、新たな事業方式へのニーズが求められる現状のなか、「都市開発法」という新たな法律が誕生し、土地区画整理事業法はこの新法に吸収される形となった。

## 5. 土地区画整理事業制度の日韓比較

### (1) 法制度関連

以上で述べたように韓国では2000年に土地区画整理事業法が廃止となり、それに代わる法律として都市開発法が制定された。その後も都市計画と開発関連の法令整備が続き、かつて法制度において日本のコピーと言われた時代とは事情が変わってきている。したがって、まず法令関連の日韓対比を検討する必要がある。

新法の都市開発法は旧土地区画整理事業法の換地手法の部分と都市計画法の事業部分が統合されたものとなっており、都市計画法は事業部分が抜けた後、日本の国土利用計画法に相当する国土利用管理法と統合され「国土の計画及び利用に関する法律」に改編された。都市開発法は、換地手法による都市開発と収用による開発事業、両方を可能としたことに加え、条件が整った場合、民間の土地収用も可能になったところが大きな変化といえよう。

また、土地区画整理事業における権利関係者の定義においても日韓の相違がある。

日本では、土地や建物に関する権利関係者に「土地所有者」と「借地権者」などがある。しかし、韓

国では「土地所有者」と「地上権者」と規定されており、借地権者は権利関係者として認められていない。韓国では借地権を含む賃借権が、民法と不動産関連法律により、「物権」ではなく「債権」となっているためである。ただ、「地上権」は「用益物権」として、その権利が守られている。

### (2) 土地評価及び換地計画

韓国の都市開発法による換地方式を用いた都市開発事業の場合、日本の土地区画整理事業と同じく換地計画を作成する。この場合の換地計画は、従前の土地及び換地の位置・地目・面積・土質・水利・利用状況・環境、その他の事項を総合的に考慮し、合理的に定めなければならない（法第27条第2項）。また、施行者が、換地方式が適用される土地開発区域内にある造成土地の価格を評価しようとする時は、土地評価協議会の審議を経て決定するが、その前に、鑑定評価業者に評価を行わせなければならない（法第27条第3項、施行令第49条）。土地評価協議会の構成及び運営等に関して必要な事項は当該規約または施行規定で定める（法同条第4項）。日本でも土地区画整理の都市計画決定以前に不動産鑑定士に鑑定させている。

また、過小土地に対しては増換地を決めるか、換地をしないことも可能であり、面積の広い土地に対しては換地面積をさらに減らして換地を定めることも可能である（法第30条第1項）。日本の換地計画においても小宅地に関する規定があり、対策としては付け保留地、付け換地、増換地、立体換地、換地不交付、先買などの手法を用いている。日本における小宅地への対策が韓国より多様といえる。

日韓の換地計画において最も大きな違いは換地方法である。日本では、評価式が地積式より一般的であり、殆どが評価式で換地計画が行われているが、韓国では今こそ評価式が本格的に行われているものの、土地区画整理事業法の廃止前（2000年）までは殆どの換地が面積式（地積式）で行われていた。現在は評価式と面積式（地積式）を合わせた折衷式も多く見られるようになった。

また、減歩率についてであるが、1902年に公布されたドイツのアディクス法によると、事業地区内の土地所有者が負担する負担率を土地面積の35～45%としていた。しかし、韓国の場合、普通50～70%に上っている。特に大都市の場合は中心市街

表-1 法制度の日韓比較

	日本	韓国
土地利用計画制度	国土利用計画法 都市計画法	国土の計画及び利用に関する法律 (旧国土利用管理法+旧都市計画法)
事業制度	土地区画整理法	都市開発法(旧土地区画整理事業法)
	都市再開発法	都市及び住居環境整備法
	新住宅市街地開発法	宅地開発促進法

地に近いほど減歩率も高くなる傾向がある。

### (3) 事業施行の主体別実績比較

土地地区画整理事業の実績を、事業施行主体別でみた場合、韓国は、国・自治体施行の地区数の割合が58.5%と最も高く、民間（組合等）施行が33.8%、公団・公社が7.7%の順である。

一方、日本の場合は、民間施行の地区数の割合が53.1%であり、国・自治体施行43.5%、公団・公社施行3.3%が次いでいる。

このように、韓国では日本と異なって、公共施行に頼る傾向が見られた。

表-2 土地地区画整理事業の施行主体別割合

	国・自治体	公団・公社	民間
韓国	58.5%	7.7%	33.8%
日本	43.5%	3.3%	53.1%

資料：韓国建設交通部「2000都市計画現況」、旧建設省「建設白書2000」

## 6. おわりに

韓国の法制度は日本の影響を強く受けて今日に至っている。

このような歴史的背景によって、日本の経験は韓国にとって重要な資料となり検討材料である。

ところが、1990年代以降、産業構造の転換と高度化が進み、欧米の影響も均等に受けるようになってからは、社会的、慣習的な規律に独自性を持たせるような動きや努力が見られるようになった。変化の方向性としては、効率良く自分に合った基準をつくらうということがトレンドになった。

これらの流れは、1997年の通貨危機と相まって、民間分野では企業体質の抜本的な改革という形で現れ、公共分野では規制緩和と法制度改編で変革を進めてきた。行政府の改革はより早い段階で行われ、1995年に組織改編が行われた。建設部と交通部が統合し「建設交通部」になったのもこの時期のことである。日本でも行政組織改編や規制緩和などが早くから行われており、今も続いていると言えるが、古い概念の法制度の大幅な改編、抜本的な変革はそれほど見られない。

日本の土地地区画整理法を真似たと言える韓国の土地地区画整理事業法は、今現在は存在しないものとなった。時代の変化と構成員（国民・市民）のニーズへ素早く矢継ぎ早に対応する韓国の躍動感、社会的な滞りを打破し、国内の効率性向上のみならず、国際社会をリードしていく狙いがあると考えられる。

2000年以降の韓国における都市計画及び開発事業制度の変革は日本にとっても参考となるのではないかと考えられる。

### 参考文献

- 1) 韓国国土研究院：「土地地区画整理事業制度の改善方案研究」、1990
- 2) 陳正洙：「民間宅地開発活性化のための制度改善方案」、1996
- 3) 区画整理・再開発対策全国連絡会議：「新・区画整理対策のすべて」、2001
- 4) (社)日本土地地区画整理協会：「土地地区画整理必携」、2003
- 5) (社)韓国都市開発フォーラム：「都市開発法とニュータウン事業解説」、2004