

## 転換期の韓国土地公概念政策

川瀬 光 義

### はじめに

1980年代後半の地価高騰を契機に導入された韓国の土地公概念にもとづく一連の政策は、地価高騰がもたらす社会的不公正を正をめざす徹底した内容故に、日本の学会にも大きな衝撃を与えた。しかし、この政策が本格的に実施されるようになり、数年を経過した今日、韓国内においてその政策効果に疑問を呈する声が出始めている。

例えば、土地公概念政策を提起した国土開発研究院所属の研究者が発表した『土地政策の発展方向に関する研究』および『土地市場安定施策の評価と改善方案研究』<sup>1)</sup>がそれである。この報告書は、土地公概念関連政策による一定の成果を評価しつつも、対外的にはWTO体制下での経済の開放化、対内的には政治の民主化と地方分権の時代を迎えて、これまでの規制中心の土地政策の見直しを提起している。もう一つ注目すべき業績として、金正浩教授の『土地税の経済学』<sup>2)</sup>があげられる。同書は、韓国の土地政策は「現代経済学が発見した最も偉大な原理である需要供給の原則」<sup>3)</sup>に反するという立場から、土地公概念政策を全面的に批判している。とくに、韓国固有の土地住宅事情を踏まえた土地税制に対する批判は、興味深いところがある。

これらの批判のトーンは各々やや異なるが、土地投機を全面的に否定しているこれまでの土地政策に疑問を呈し、土地市場の活性化とそのため規制緩和が必要であるという点は、共通している。とくに金教授は、これまでのような「需要抑制で土地問題を解決しようとするのは、本末転倒」<sup>4)</sup>であり、「韓国土地問題の第一の大きな原因は過度な土地利用規制による土地供給の不足である」<sup>5)</sup>などと述べているのである。そして今韓国では、未曾有の経済危機下にあって低迷する不動産市場を活性化するべく、土地公概念政策の大幅な見直しと土地利用規制緩和政策がすすめられようとしているのである。

以上のような状況を踏まえて、小論では土地公概念政策の見直しが意味するところを考察することとしたい。そのために、以下ではまず第一に、土地公概念政策が実施された90年代における韓国土地住宅事情の変貌を解明する。第二に、土地公概念政策に代表される韓国土地政策の特質を概観する。そして最後に、上述の金教授に代表される諸批判の特徴と90年代における政策転換の状況を検証し、その意義と限界を明らかにしてみたい。

## 1 1990年代の韓国土地住宅事情

土地公概念研究委員会は、土地公概念政策を提起した背景として、①都市化、産業化にともなう土地需要の急増に対し、円滑な供給体制が整っていないこと、②地価と住宅価格の上昇率が、他の経済指標に比べて高いこと、③開発事業にともなって発生する莫大な開発利益を社会還元する体制が整えられていないこと、④極端な土地所有の偏重、などを指摘した<sup>6)</sup>。ところが、土地公概念政策が実施された90年代、韓国の土地住宅事情は、それまでと様変わりすることとなった。表1は、地価とGNPなど経済指標の年平均変動率の推移を81年から95年までみたものである。全国平均でみると、80年代前半は毎年10%近く、80年代後半は18%もの地価上昇を示していたのに対し、91年から95年まではわずか0.6%、ソウルに至っては下落傾向にあることがわかる。これを、同じ91~95年の5年間にGNPは年平均14.3%、総通貨量は17.3%、消費者物価は6.2%の増加を示していることと比べると、地価の安定ぶりがいかに顕著であるかがわかるであろう<sup>7)</sup>。

この地価の安定を反映して、住宅価格についても、90年から95年までの名目指数は8.5%下落し、住宅価格の平均年収倍率は90年は11.6倍であったのが、95年には5.3倍に低下したという。その後、首都圏住宅価格は96年からやや上昇に転じたものの、地方都市では大量の売れ残り物件が発生するという住宅市場の2極化が生じているのである。それとともに、劣悪な韓国の住宅事情も一定の改善をみせている。例えば、韓国の住宅事情の劣悪さを示す指標としてしばしば使われる住宅普及率（総世帯数に対する住宅戸数の割合）をみると、1980年のそれは71.2%、地価高騰の最中の87年は69.2%であった。しかし90年代には毎年60万戸の住宅が建設・供給されたことなどにより、96年には89.2%にまで改善し、とくに首都圏以外のそれは97.9%と、住宅の量的不足はほぼ解消することとなった<sup>10)</sup>。

ともあれ、周知のとおり90年代の日本は、いわゆるバブル経済の崩壊により、大幅な地価下落が続いているのに対し、韓国の地価は停滞もしくは微減にとどまっていたのである。ところが97年末に顕在化した金融危機を契機として、IMF体制下での経済改革を余儀なくされるなか、韓国の不動産市場も日本と同様の事態を迎えつつある。例えば、建設交通部は98年4月20日、「昨年末を基準として今月中旬まで全国15大都市先導地域分譲マンション価格変動率を調査した

表1 地価とマクロ経済指標の変化推移(単位:%)

区 分		1981-85	1986-90	1991-95
地 価	全 国	9.7	18.3	0.6
	ソ ウ ル	17.2	18.1	-0.5
	6 大 都 市	13.4	19.3	0.2
	中 小 都 市 郡 地 域	9.9 8.3	18.4 14.5	1.3 0.7
マクロ経済	GNP(経 常)	15.1	15.7	14.3
	総 通 貨 量	19.3	18.8	17.3
	消 費 者 物 価	7.1	5.4	6.2

出所) 李延植・金元喜【土地政策의 發展方向에 관한 研究】  
国土開発研究院, 1996年, 17頁。

結果、売買価格は平均8.7%、伝貰（チョンセ）価格は平均16.1%下落している」という調査結果を発表した。<sup>11)</sup> 昨年末、つまり韓国で「IMF 寒波」といわれる急速な経済体制変革の波が押し寄せてきてから、半年も経たないうちに、15大都市平均でこれだけの下落を示しているというのである。また、三星経済研究所は IMF 以後、不動産の実勢価格が20～30%以上下落していることからして、土地時価総額は97年11月末は約1,220兆ウォンであったのが、98年4月末には約1,000兆ウォンと200兆ウォン以上下落していると推定されると述べている。<sup>12)</sup> とりわけ象徴的なのが、上述の建設交通部の調査によると、韓国独特の伝貰といわれる賃貸住宅価格の下落幅が、分譲価格の2倍近くに達していることである。これが意味することは、韓国の土地住宅事情を考える上できわめて重要なので、以下ではやや詳しく考察することとしたい。

表2は、韓国の住宅を、構造別・占有形態別に分類したものである。韓国の住宅統計でいう「単独住宅」とは日本の一戸建て住宅を、「アパート」は高層共同住宅を、「連立住宅」は低層共同住宅に該当する。構造上の特徴としてまず留意すべきことは、「借家を目的として建てられた住宅はほとんどない。公的セクターである大韓住宅公社で供給する住宅も、賃貸目的のものはほとんどなく、分譲住宅が大部分である」という点である。<sup>13)</sup> この点で特に注目されるのが、表2に示されているように、単独住宅つまり一戸建てのうち伝貰など借家がしめる割合が高いことである。全国で見ると、771万戸の約半分が借家であるのに対し、ソウルでは169万戸のうち伝貰が91万戸、月貰（ウォルセ）が31万戸、計120万戸以上が借家として利用されていることがわかる。しかもこの単独住宅の借家人は、一世帯だけではない。それらは、複数の世帯が家主と同居していることが一般的で、「多人口住宅」とも呼ばれている。つまり、一つの建築物に複数の世帯が同居している点は、アパート、連立住宅、伝貰に利用されている単独住宅も同じである。しかし、アパートや連立住宅は一世帯ごとに構造的に分離され、区分所有が可能であるのに対し、単独住宅の場合は、どんなに多くの世帯が居住していても区分所有は不可能で、統計上は一戸とみなされるのである。このため「韓国の賃貸住宅は主に、個別世帯が事業登録なしに単独住宅の一部ま

表2 住宅の構造別・占有形態別分類（1995年現在） （単位：千戸）

	単独住宅		アパート		連立住宅		多世帯住宅		その他		計	
	ソウル	全国	ソウル	全国	ソウル	全国	ソウル	全国	ソウル	全国	ソウル	全国
持家	452	3,723	437	2,230	165	529	92	227	33	200	1,179	6,910
伝貰	914	2,550	214	794	74	201	45	107	53	193	1,300	3,845
月貰	309	1,288	70	353	16	33	5	11	44	189	445	1,875
無償	19	154	8	101	3	25	1	5	11	43	42	328
計	1,694	7,716	729	3,478	258	789	143	350	142	625	2,966	12,958

注) 用語の定義は以下の通り（『人口住宅総調査報告書』による）。

持家：法令上所有しているかを問わず自己所有している住宅。

伝貰：一定額の現金またはその他の方法で伝貰金を支払い、契約期間使用でき、かつ家賃を支払わない。

月貰：毎月家賃を支払う。保証金を支払う場合と支払わない場合がある。

無償：官舎、社宅または親族の家などを無償で借りるもの。

単独住宅：原則的に一世帯が生活するように建築された住宅。

アパート：一つの建物内に多数の世帯が居住できるように建築された4階以上の永久建築物で、原則的に一世帯が住むことができるよう構造的に分離され独立した住宅。

連立住宅：一つの建物内に二世帯以上が居住できるように連立して建築した3階以下の永久建築物で、原則的に一世帯が住むことができるよう構造的に分離され独立した住宅。

多世帯住宅：一つの建物内にさまざまな世帯が住むことができるよう建築された住宅で、建物面積が200坪以下で、建築当時多世帯住宅として許可を受けた住宅。

出所) 『地域統計年報(1997)』統計庁、より作成。原資料は『人口住宅総調査報告書』。

表3 ソウル市アパート分譲価格と伝賃価格の比較

(単位：百万ウォン)

	坪数	分譲価格		伝賃価格	
		97年12月	98年4月	97年12月	98年4月
江南区 개포동	32	270~320	250~300	140~150	110~130
	45	450~520	400~500	200~220	170~180
	48	450~520	400~500	200~220	170~180
	56	560~620	560~620	250~260	220~240
	59	600~720	600~720	250~270	220~240

出所) 『朝鮮日報』 1998年5月15日付。

たは1・2棟のアパートを賃貸する零細な形態<sup>14)</sup>となっている。すでに述べたように、韓国の住宅事情の厳しさを示す指標として、しばしば住宅普及率が、大都市部ほど低いことがあげられる。しかしそれは、このように単独住宅に複数の世帯が同居する伝賃の存在によるところが大きいのである<sup>15)</sup>。

伝賃というのは、韓国独特の借家形態のひとつである。それは、伝賃金といわれる保証金を支払って不動産を占有できる権利を意味する。この伝賃金とは、次の諸点においてわが国の敷金や礼金などとはまったく質を異にする。第一にその絶対額の大きさである。表3は、ソウル市内のあるアパートの分譲価格と伝賃価格をみたものである。伝賃価格は今、分譲価格以上の下落傾向にあるが、それでも分譲価格の4・5割の水準にあることがわかる。なおすでに述べたように、賃貸を前提にした住宅はほとんどないため、韓国の不動産広告においては、同じ住宅に対し、このように分譲価格と伝賃価格が示されることが珍しくない。第二は、月賃の場合、保証金の支払いの有無にかかわらず毎月の家賃支払いが必要であるのに対し、伝賃の場合は家賃支払いが必要でないということ、伝賃金は契約期間終了時に全額無利子で返還されるということである。家主は、預かった伝賃金を住宅取得資金に充当したり、生活費の足しにするなど、さまざまな形で活用する。例えば、国土開発研究院が98年6月にソウル、仁川、京畿道地域の1,765世帯を対象におこなった調査によると、伝賃金の運用方法としては住宅準備資金に使用が最も多く54.2%、次いで住宅新築費用に活用17.2%、金融機関に預金9.5%、既存債務の償還7.3%、子どもの結婚費用や教育費2.7%、不動産投資2.3%であった<sup>16)</sup>。このようにほとんどが、家主の住宅取得資金や生活費などに使われるにもかかわらず、契約期間終了時の伝賃金返還に支障がないのは、従前の借家人が契約を継続する場合は返還の必要がないこと、その上さらに、多くの場合借家人は、伝賃金増減請求権にもとづいて伝賃金の上乗せが請求されること<sup>17)</sup>、契約を継続しない場合には、新しい居住者から受け取った伝賃金で返還することができるからである。第三は、契約期間の短さである。かつては一年であったが、89年の住宅賃貸借保護法の改正により延長されたものの、それでも二年にすぎない。この契約期間の短さが、80年代後半の地価高騰時には、借家人にとくに不利に作用した。というのは、契約更新のたびに伝賃金増減請求権にもとづいて伝賃金の上乗せが請求されたからである。極端な場合、高騰する伝賃金の支払いに窮して一家心中するという事例もみられたのである。まさに「家を2軒以上所有している人には天国」「家がない人には地獄<sup>18)</sup>」だったのである。

ところがすでに述べたように、経済危機下において不動産価格、とくに伝賃価格が分譲価格以上に下落している現在、こうした借家人と家主の力関係は一変することとなった。例えば、『朝

鮮日報』1998年3月9日付は、「伝賃価格、当分の間下向安定、春は引っ越しの季節、借家人はどうするか」という見出しの下、次のような内容の記事を掲載している。

- ① 今やまとまったお金は、不動産ではなく高金利の財テクに活用するのが賢明である。
- ② 住宅価格や伝賃価格は、低下傾向にあるという見方が支配的であるので、最近、住宅を売却して伝賃をやめたり、より安い伝賃住宅に移って現金の流動性を確保する人が増えている。
- ③ 価格下落にもかかわらず需要はあまりなく、借家人が契約を解除して引っ越ししようにも伝賃金が返還されないために引っ越しできないというトラブルが頻発している。

つまり、伝賃が家主にとって有利に機能する条件である、伝賃価格が右肩上がりで上昇し続けること、1・2年の短いサイクルで契約期間が切れても必ず新しい入居者が現れる、という前提が崩壊し、今や家主と借家人の立場は逆転しつつあるのである。そして、伝賃金返還をめぐる頻発するトラブルを解決する方法として、「逆伝賃」（借家人が引越さいないで契約を更新する際、すでに支払った伝賃金と再契約で下がった伝賃金の差額を借家人が家主に貸し出すこととして、借家人はその貸出分に対する利息を受け取る）が提案されたりしている<sup>19)</sup>のである。

要するに、韓国においても今、わが国と同じく、地価が右肩上がりで上昇することを前提としたシステムが機能しなくなってきているのである。ではこうした状況にあって、韓国の土地政策はどのような方向に転換されようとしているのであろうか。

## 2 韓国土地政策の特質

冒頭に述べたように、韓国の土地公概念政策は、土地投機を抑制し開発利益の社会還元をめざすその徹底した内容故に、日本の土地政策関係者に大きな衝撃を与えた。しかしその政策は、一朝一夕につくられたものではない。現段階における再編成の特徴を述べるに先立って、韓国土地政策の特徴を、投機抑制と開発利益の社会還元という二つの政策目標に沿って、歴史的に検証することとしたい。

### 1) 投機抑制、実需重視

韓国において地価高騰が社会問題となったのは、経済開発計画が始まった1960年代のことといわれている。例えば、第一次計画期間（1962年～66年）中において、GNPは年平均9.4%、卸売物価は17.8%それぞれ増加したのに対し、主要都市の地価は年平均42.1%もの上昇を示した<sup>20)</sup>。こうした状況を背景に1967年11月「不動産投機抑制に関する特別措置法」が制定された。以後、表4にみられるように、韓国ではほぼ10年ごとに投機抑制を真正面に掲げた政策と景気活性化のための政策を繰り返し実行してきた。その投機抑制の手段は大きく、直接規制と間接規制に区別することができる。

直接規制の第一は、土地取引の許可制と申告制である。これは1978年の8.8措置で発表され、翌79年国土利用管理法によって立法化された。84年から施行された申告制による申告区域と85年から施行された許可制による規制区域では、一定規模以上の土地を取引しようとするとき、事前にその価格に対する審査を受けるよう規定しており、許可を受けないでおこなった取引は無効と

表4 韓国における投機抑制および景気活性化措置の変遷

時代区分	主要政策名	発表年月日
60年代	○不動産投機抑制に関する特別措置法の制定	1967.11.29
70年代	○国民生活安定のための緊急措置 ○8.8不動産投機抑制措置	1974.1.14 1978
80年代	○6.26住宅景気活性化措置 ○1.4住宅景気活性化措置 ○5.18住宅景気活性化措置 ○6.28経済活性化措置 ○12.22住宅投機抑制対策 ○2.16不動産投機抑制対策 ○4.18土地および住宅問題総合対策 ○9.5住宅建設活性化措置 ○8.10不動産総合対策 ○2.4緊急不動産投機抑制対策	1981 1981 1981 1982 1982 1983 1983 1983 1988 1989
90年代	○4.13不動産投機抑制対策 ○5.8措置（大企業の土地過多保有抑制のための特別対策） ○伝賃価格上昇に対する対策 ○不動産実名制の導入	1990 1990 1994.8 1995.3.30

注) 下線は投機抑制策。

出所) 柳海雄・金元喜『土地市場 安定施策의 評價와 改善方案研究』国土開発研究院, 1997年, 85頁。

なった。また、申告または許可担当部署である地方自治体は土地の取引価格が一定水準を超過するときには、取引契約締結の中止を勧告したり、不許可処分をおこなうことができ、一定条件が満たされた場合、土地を他の需要者に優先して先買できたのである。このほか、土地公概念政策の一環として導入された宅地所有上限も、直接規制のひとつである。これは、個人や法人が所有できる宅地面積の限度を定めて、土地所有の偏在を是正する目的で導入された。上限面積は、ソウルなど6大都市は660m<sup>2</sup>（200坪）、6大都市以外の市では990m<sup>2</sup>（300坪）、その他は1320m<sup>2</sup>（400坪）で、上限をこえる部分については「超過所有負担金」が課されるのである。また、法人は原則として宅地を所有できないこととなっており、固有目的の事業を営むためや従業員用社宅を建築するために取得する場合には許可が必要となっている。

間接規制は主に税制によるものである。一つは、遊休地や過大な土地保有をを特定し重課税するものである。表5は、韓国における遊休地重課税の概要をみたものである。韓国では、土地関連税制のほとんどにこのような遊休地重課税措置が盛り込まれている。例えば、この表で「純粹宅地」つまりまったく利用されていない宅地はすべての税目において重課税の対象となっていることがわかる。また、住宅等に利用されていても、一定基準を超過した部分についての総合土地税は、住宅用土地には最高税率の5%で課税されるなど、基準内と比べて高い税率が適用されるのである。さらにこの表では十分に把握できないが、地方自治体の基幹的税目の一つである土地保有税も、こうした政策課税としての役割をになってきた。すなわち、総合土地税の前身である、財産税（土地分）および土地過多保有有税において早くから用途別差別課税と累進課税を導入しており、その伝統を受け継いで90年から実施された総合土地税<sup>21)</sup>においては、全国すべての土地を名寄せして累進税を課しているのである。

表5 韓国の遊休地重課税措置

区 分 税 目	宅 地				既建築土地（基準内）		
	純粋宅地	基準超過土地			住 宅	工 場	一 般 建築物
		住 宅	工場	一般建築物			
宅地所有所有上限制	課 税				超過時 除外	除 外	
土地超過利得税	課 税				除 外		
総合土地税	総合合算	5%分離 課税	総合合算		総合合算	0.3% 分 離課税	別途合算
法 人 税	損金不算入				損金算入		
取 得 税	重課税（15%）				正常課税（2%）		

出所）金正浩『토지세의 경제학－미신과 현실』韓国経済研究院，1997年，64頁。

表6 実需要者を優遇する不動産政策の例

土地の種類	政策の内容
農 耕 地	7年以上自耕農地の譲渡所得税非課税 自耕農地の総合土地税低率分離課税 自耕農地に対する土地超過利得税免税 農地所有上限制および農地売買証明制
工 場 用 地	基準内工場用地に対する譲渡所得税非課税 基準内工場用地に対する総合土地税低率分離課税 基準内工場用地に対する土地超過利得税免税 非業務用土地に対する取得税，登録税重課税 長期間の未開発土地保有による土地取引の不可 '実需要者'に対する工場用地の調整原価供給
宅 地	1世帯1住宅に対する譲渡所得税非課税 既建築土地に対する土地超過利得税免税 宅地所有上限制 1世帯多住宅財産税重課税および賃貸所得税課税 長期間の未開発宅地保有による土地取引の不可 （公共用地分譲制度，土地取引許可制） 公共賃貸住宅制度 アパート分譲制度 '実需要者'に対する宅地の調整原価供給

出所）表5に同じ，57頁。

遊休地重課税とは、裏を返すと実需を重視し優遇することでもある。表6はその主な内容を列挙している。「自耕農地」つまり自作農，基準面積以内の工場用地，1世帯1住宅については，各種土地課税が非課税もしくは著しく負担が軽減されていることがわかる。他方，非業務用土地や長期の未開発土地の保有，すでに述べた韓国における主な賃貸住宅供給主体と思われる1世帯多住宅所有者へは，重課税や取引不可などの措置が講じられているのである。これはまさに，金正浩教授の表現を借りるならば，「わが国の土地政策は……農事をおこなう者だけが農地を所有しなければならないという理念にもとづいてきた」「土地の所有者と利用者が一致しなければならないと規定した土地基本法（案）をはじめ，これまでの不動産政策のほとんど全分野で実需要 / 仮需要区分の理念が示されてきた<sup>22)</sup>」ということなのである。

## 2) 開発利益の社会還元

開発利益の社会還元という政策目的を達成するための手段として、多くの国で普遍的に講じられている手段が、土地の売却益への課税すなわち譲渡所得税であろう。韓国においてこの税は、1974年末に創設されて以降、強化と緩和を繰り返しながら土地政策の一翼をになってきた。<sup>23)</sup>

その税率は、2年以上保有土地の場合は売却益に応じて30～50%、2年未満保有土地は50%、未登記転売は75%と高税率となっている。また、法人所有土地の譲渡所得に対しても、特別付加税が課されているのである。しかし韓国において特徴的なことは、この譲渡所得税に加えて、キャピタル・ゲインに対する多様な税や負担金が制度化されていることである。

一つは、土地公概念政策の一つである開発負担金である。これは公共事業や土地利用計画の変更、その他社会経済的要因によって発生した開発利益を吸収しようとするもので、国や地方自治体の長またはその委任をうけた者から開発事業の認可を受けた開発事業施行者が納付義務を負う。その賦課基準は、事業完了時の地価から着手時点の地価、正常地価上昇分、および開発費用を差し引いて計算され、負担率は50%となっている。譲渡所得税にはない固有の役割として、次のような特徴があるといわれている。<sup>24)</sup>第一は、譲渡所得税では課税対象とならなかったり、非課税もしくは減免となるのに、開発負担金は賦課の対象となる場合があることである。例えば、韓国土地公社、大韓住宅公社などの政府投資機関、特別法によって指定された工業団地開発事業施行者などは、法人税特別付加税が非課税となっているが、開発負担金は納付しなければならないのである。第二は、譲渡所得税は、事業者が土地を売却しなければ課税できない、つまりいつ課税できるか不確実であるのに対し、事業終了時点において開発利益分だけ確実に補足できるという点である。第三は、譲渡所得税は国の一般会計の歳入となるのに対し、開発負担金の場合、半分は管轄地方自治体に帰属するが、残り半分は地域均衡開発特別会計に繰り入れられる点である。

開発負担金の不十分な点を補うべくやはり土地公概念政策の一環として導入されたのが、土地超過利得税である。というのは、開発負担金が開発事業地域で発生した開発利益を事業施行者から吸収する制度であるのに対し、土地超過利得税は開発負担金の対象とならない開発事業地域周辺で発生した開発利益を土地所有者から吸収しようとするものだからである。この税の最大の特徴は、社会的要因による地価上昇が高い土地に限って、実際の開発行為とは関係なく、未実現状態で課税することにある。そこで租税抵抗が強いことが予想されるため、非業務用土地や遊休地に対象が限定されており、開発利益の吸収というよりはむしろ遊休地利用促進手段としての性格が色濃くなっている。なお、譲渡所得税との二重課税になる点を調整するための控除制度を設けているが、それにも遊休地利用促進策としての性格がみうけられる。というのは、土地超過利得税の決定日から1年以内に譲渡した場合には譲渡所得税の80%を控除するが、1年後3年以内であれば60%、3年後6年以内であれば40%の控除となっているからである。つまり、はやく譲渡するほど控除額が大きくなるのである。

このほかにも、農地や林野を転用する際に課される負担金制度も設けられているなど、譲渡所得税に加えてこうした多様な開発利益の還元手段を整え、それらがともかくにも制度化されかつ一定機能していることは、それだけ地価高騰と土地所有の偏在がもたらす社会的不公正の是正が、韓国社会にとって重大な課題であったということであろう。また、これだけ複雑で多様な諸制度を公正に運営するには、非業務用地の判断基準、開発負担金や土地超過利得税の課税標準設



定の基準，総合土地税課税のための名寄せなど，さまざまな行政技術の整備が当然必要となってくるはずである。その一環として韓国では，土地情報の電算化など，公正な土地行政の基盤整備にも力を入れてきた。しかしながら冒頭に述べたように，92年以降の地価の下落，さらにはIMF体制下の経済危機のさなか，投機の抑制と開発利益の社会還元を真正面に掲げた土地政策の見直しが迫られているのである。

### 3 土地公概念政策への批判

#### 1) 金正浩教授の批判

冒頭に紹介したように，金正浩教授は，市場の機能を重視するいわば新自由主義的な立場から，土地公概念政策を全面的に批判している。金教授の主張には，首肯し難いところも少なくないが，第1節で指摘した韓国固有の住宅事情を踏まえた批判は，傾聴に値するところがある。そこで，ここではまず，金教授の批判を手がかりに，土地公概念政策の問題点を考察することとしたい。

金教授の批判の要点は，実需重視，1世帯1住宅を優遇し，非業務用土地保有や過大な土地保有に対する土地保有税などの重課策は，その意図するところとは逆の効果をもたらすというのである。ここで改めて，表2から，韓国では賃貸を目的として建設される住宅はほとんどないということ，主な賃貸住宅供給源は零細な個人による単独住宅の伝賃貸しであり，とくに都市部ではその傾向が著しいということを再確認して，金教授が批判の根拠として指摘する点を整理してみよう。

第一は，総合土地税の累進課税や宅所有上限制による一定面積以上の宅地所有の禁止は，結果的には賃貸用不動産保有者を標的にすることになってしまうということである。その結果，賃貸用不動産保有者にとっては投資機会の減少につながり，中長期的には賃貸住宅の供給が減少し，借家人にとっても不利益となる<sup>25)</sup>というのである。

第二は，1世帯1住宅を優遇する政策は，賃貸住宅としてはより質の悪い単独住宅の伝賃貸しを優遇することとなるという点である。仮に，4世帯が居住している同じ床面積の一つの建物を所有しているAとBがいるとする。Aが所有する建物は，アパートのような区分所有可能な形態だとすると，Aは1世帯で複数の住宅を所有していることとなり，抑制の対象となるのである。他方，Bは区分所有不可能な単独住宅として所有しているとなると，法的には1世帯1住宅に合致し，さまざまな優遇の対象となるのである。すなわち，区分所有が可能なように，1世帯ごとに独立した住居空間として供給されるAの場合より，一世帯が生活するように建築された単独住宅を増改築して供給するBの場合の方が，住宅の質としては劣悪であるにもかかわらず，税制上は後者が優遇されているのである。この矛盾は「住宅に対する所有権の適用単位が実質的，そして経済的住宅利用単位と異なるために生じる。すなわち，住宅の利用者は住居サービスの大きさを基準として意志決定をするのに対し，法的な所有権は住居サービスではなく，法執行費用最小化という観点から設定されるためである。法で定める所有権の1単位と実質的な住居単位間に乖離がある限り，1世帯1住宅概念にもとづく政策はたえず問題をもたらし<sup>26)</sup>」のである。

したがって第三に，賃貸住宅需要は主に，単独住宅の増改築によって吸収されるというのであ

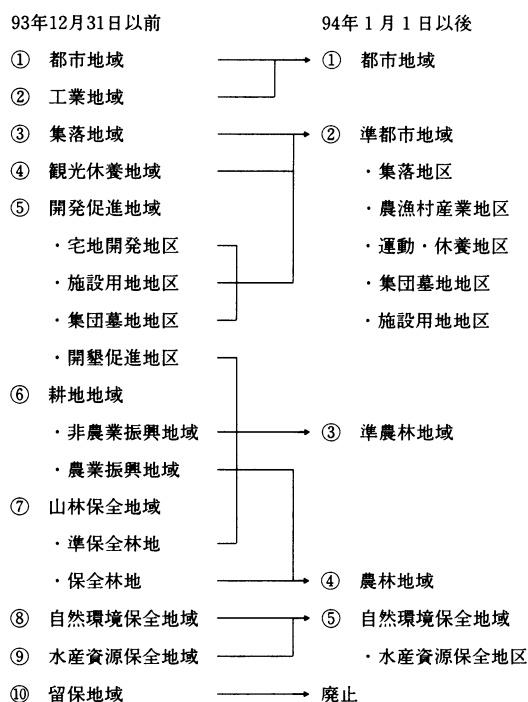
る。というのは、アパートは構造上増改築がほとんど不可能であるのに対し、単独住宅はそれが比較的容易だからである。しかも、増改築によっていかに床面積や居住世帯が増えようとも、法的には1世帯1住宅とみなされるのである<sup>27)</sup>。

繰り返し指摘したように、韓国では賃貸住宅のストックがきわめて乏しい。また、住宅価格の半分にもなる伝賃金を用意できる人が購入へと向かわないのは、住宅金融の未整備という事情も背景にある。金教授が、もっぱら規制緩和による供給増こそ問題解決の鍵であると主張している点は首肯しがたいが、こうした韓国固有の住宅事情を踏まえた土地公概念政策の批判には説得力がある。

## 2) 土地公概念政策再編の方向

さて、以上のような批判を待つまでもなく、金泳三政権下において、すでに述べたような地価・住宅価格の安定化を背景に、これまでの「需要の管理を主にした」土地政策の力点は、供給面にも目を向けられるようになってきた。金泳三政権がおこなった施策のうち、もっとも注目すべきは国土利用管理法の改正であった(94年1月)<sup>28)</sup>。改正の最大の主眼は、従来10の用途地域に区分されていたのを、表7のように5用途地域に簡素化し、新たに「準農林地域」を設けたことである。これは改正前の開発促進地域のうちの開墾促進地区、耕地地域のうちのうちの非農業振興地域、山林保全地域のうちの準保全林地を統合したもので、現在の利用状態は農地や山林ではあっても、保全の必要性が相対的に低い地域を意味する。つまり今後の宅地供給の予備軍として位

表7 用途地域改変の内容



出所) 閔泰丁「준농림지역의 합리적 활용을 위한 제도개선방향」『국토』1997年12月, 63頁。

置づけられたのである。しかも、従来は可能な土地利用を明記する許容行為列挙方式を採用していたのを、この準農林地域では、認められない土地利用を明記する制限行為列挙方式に転換したのである。96年末現在の用途指定をみると、全陸地面積約10万 km<sup>2</sup>のうち農林地域などの保全用途地域が58.6%、すでに都市的土地利用がすすんでいる都市地域などが15.0%であるのに対し、準農林地域に26.4%、面積約26,000km<sup>2</sup>が指定されたのである。では、この準農林地域のその後の実状はどうであろうか。

準農林地域の土地利用は、一般に次の二つの方式のいずれかでおこなわれている。一つは、用途地域を変更する場合である。94年から97年の四年間に約240km<sup>2</sup>の準農林地域の用途変更がおこなわれているが、そのほとんどが都市地域、準都市地域に変更しており、地域的にはソウル近郊の京畿道とそれに隣接する忠清南道がほぼ半分をしめている。<sup>30)</sup>ともあれこの場合は、ある程度計画的な開発がおこなわれるのに対し、用途地域を変更しないで利用する場合には、そうした計画は必要ない。その結果準農林地域が導入されてから3年間で、用途地域の変更がないまま約6,333坪の土地が一般住宅、共同住宅、工場、飲食店、宿泊施設などに転用されているというのである。また、準農林地域内での許容容積率が400%に緩和されたため「大量の高層住宅が農地の上に雨後の竹の子のように乱立する」<sup>31)</sup>ことにもなった。<sup>32)</sup>要するに「都市計画が策定され、基盤施設が整備された都市地域よりも、準農林地域の方が地価が低く、規制も少ないことから、共同住宅、工場、飲食店、宿泊施設などがばらばらに立地」<sup>33)</sup>することとなったのである。

このほかに金泳三政権下でおこなわれた主な規制緩和策は、分譲価格規制の緩和である。すでに述べたような、住宅普及率の向上と住宅市場の二極化の過程で、分譲住宅の売れ残りが大量に発生し、ピーク時の95年には15万戸余に達した。このため、95年11月から97年7月まで4次にわたり専用面積18坪以上の住宅に対する分譲価格規制が段階的に緩和された。ただし、住宅普及率が相対的に低い首都圏はその対象外となっていた。<sup>34)</sup>

今ひとつ指摘しておくべきことは、宅地供給事業の規制緩和である。韓国における宅地開発は、大韓住宅公社など公共デベロッパーによる全面買取型開発方式が大半で、民間の参入は厳しく制限されていた。97年10月の宅地開発促進法の改正によって、これまで民間の参加が制限もしくは禁止されていた産業団地と宅地開発にも民間企業が参入できる道を開いたのである。<sup>35)</sup>

金泳三政権は、長年の懸案であった金融実名制、不動産実名制の実施によるいわゆる地下経済の抑制<sup>36)</sup>、総合土地税の課税標準の現実化率（公示地価に対する課税標準の割合）引き上げなど、土地公概念政策の流れを引き継いだ政策も進めてはいる。しかし、それまでの軍事政権による官主導の政策とは異なる流れ、つまり供給面にも力点をおいた政策をすすめたことも確かである。その意味で90年代は「多角的な土地政策」<sup>37)</sup>の導入時期といえよう。

こうした流れを一層促進したのが、'IMF 寒波'下でおこなわれた97年末の大統領選挙において、各候補が経済対策の一環として土地住宅政策の規制緩和を公約したことである。そして新大統領の下、例えば、財政経済部は土地税制について次のような改正案を検討していることを明らかにした。第一は、企業の不動産売却と保有にともなう税負担を軽減するために、企業所有不動産の業務用と非業務用の区別を廃止するというのである。それは「不動産政策を投機抑制や調整など一つの方向ではなく、中立的な方向に広げていく」<sup>38)</sup>一環であるというのである。第二は、各種土地税制の課税標準の明確化である。具体的には、96年現在公示地価の31.1%にとどまっている総

合土地税の課税標準現実化率の着実な引き上げ、これまで国税庁が発表していた基準時価で課税していた譲渡所得税の課税標準を実際の取引価格に漸次移行することである。その背景には、地価の下落により、実際の取引価格と基準時価、公示地価との差がほとんどなくなっていることがあるという<sup>39)</sup>。第三は、登録税、取得税など取引課税の税率引き下げ、および譲渡所得税の最高税率を50%から40%に引き下げることである。第四は、土地税制の簡素化のために、開発負担金を自治体が管理する特別負担金へ転換、農地転用負担金の軽減、および94年7月に憲法裁判所から違憲判決を受けた土地超過利得税を廃止するというのである<sup>40)</sup>。

また、建設交通部は98年4月に発表した大統領業務報告において、韓国の厳格な土地利用規制の象徴的存在であるグリーン・ベルトの見直し方針を明らかにした<sup>41)</sup>。グリーン・ベルトは、1971年に設けられて以来ほとんど手つかずのままであったのが、「都市成長と環境保全が調和する範囲内で今年中に区域を相当部分解除するなど画期的に再調整する方針」であるという。この報告には、このほか宅地所有上限制による土地所有面積の上限を廃止すること、開発負担金の賦課を99年まで停止し、以後も負担率を50%から25%に引き下げることも盛り込まれているのである<sup>42)</sup>。

こうしてみると今や韓国の土地政策は、グリーンベルトなどの土地利用規制の緩和、総合土地税の課税標準引き上げつまり土地保有税強化、不動産流通税やキャピタルゲイン税の軽減などに加え、土地公概念政策も全面的に見直されようとしている。つまり、金正浩教授に代表される市場の機能を重視する新自由主義的な方向へ転換しようとしているのである<sup>43)</sup>。

## おわりに

早くから韓国の土地政策に注目していた渡辺俊一氏は、土地公概念政策が発表された頃、次のような評価をおこなっていた。

「土地公概念委員会のねらいは、要するに、(1)ストックの再配分と(2)開発利益の公共還元にあったとすれば、これらを規制面のみで達成しようとするのは多分、至難の業であろう。世界の歴史的経験によれば、(1)の再配分の点では、ストック（資産）よりもフロー（所得）への介入の方がより一般的であった。(2)の開発利益の点では、英国でさえも戦後、三回試みて毎回失敗している。しかし近年では、規制のみによる「古典的」な還元方式に代えて「官民パートナーシップ」といった「新しい」方式が米英日等で出現しはじめている。そのポイントは、国、自治体も民間とともに開発事業に参加し、額に汗して自らの「開発利益」を得る点である。韓国にはこれやるだけの公共デベロッパー（韓国土地開発公社、大韓住宅公社等）がすでに存在し、現に都市基盤の整備はほとんど公共の手によって行われている。その上、強力な都市計画権限が公共に与えられている。また「地価公示および土地の評価に関する法律」（89年）により公示地価の一元化が図られ、電算機による各種の「名寄せ」システムが完備している等、この方面での「行政インフラ」が完備している。そのような意味において、韓国はたとい紆余曲折はあり、当初のイメージとは異なっても、いずれ「土地公概念」を現実のものとする可能性が大きいのではないかと<sup>44)</sup>。

先の表4に明らかなように、韓国の本格的な土地政策は60年代つまり軍事政権という「強い」政府の下で始まったのであった。それ故、投機の抑制と開発利益の公共還元という政策目標を一

貫して追及してきたものの、それは渡辺氏の指摘するように「規制のみによる」政策であったといえよう。その意味で、初の文民政権である金泳三政権が、すでに述べたようにこれまでの官主導の政策とは異なる方向をめざすのは必然であったといえるかもしれない。その一方で、軍事政権による規制中心政策の裏面にはびこっていた地下経済にメスを加えるべく、金融実名制や不動産実名制が実施されたことは評価に値するといえよう。

しかし今 IMF 体制下ですすめられようとしている方向は、はたして渡辺氏のような規制中心の古典的方式の総括にもとづく「官民パートナーシップ」といった新しい方式であろうか。またそれは文民政権にふさわしく地方分権を視野においているであろうか。この点については、本稿で十分におこなえなかった土地公概念政策の実態分析をふまえて、再検証することとしたい。いずれにせよ、すでに述べた国土利用管理法改正の「成果」は、土地住宅政策における無原則な規制緩和の帰結を暗示していることだけは確かである。

#### 注

- 1) 李延植・金元喜『土地政策의 發展方向에 관한 研究』国土開発研究院, 1996年, および柳海雄・金元喜『土地市場 安定施策의 評價와 改善方案研究』国土開発研究院, 1997年。
- 2) 金正浩『토지세의 경제학 — 미신과 현실』韓国経済研究院, 1997年。
- 3) 同上書, 35頁。
- 4) 同上書, 157頁。
- 5) 同上書, 159頁。
- 6) 土地公概念研究委員会『土地公概念研究委員会研究報告書』1989年。
- 7) とはいえ、95年1月現在の全国土地価格は約1,638兆ウォンで、GNPの5.4倍であり、アメリカ0.7倍(89年)、イギリス1.6倍(85年)、ドイツ1.0倍(85年)、日本3.9倍(93年)に比べると、依然として高水準にある(李延植・金元喜・前掲書, 17頁)。
- 8) 金京煥「주택및토지정책」『국토』1997年12月, 36頁。
- 9) 李元宰「주택정책의 방향」『국토』1997年4月, 38頁。
- 10) 金京煥, 前掲論文, 39頁。
- 11) 『朝鮮日報』1998年4月21日付。
- 12) 『朝鮮日報』1998年6月1日付。
- 13) 文永基『韓国の大都市における伝賃居住者の住居水準と住宅問題に関する研究』(神戸大学大学院自然科学研究科博士論文)1986年, 14頁。本稿の韓国住宅事情に関する記述も同論文に負うところが大きい。
- 14) 金正浩, 前掲書, 91頁。
- 15) 住宅普及率という指標の問題点については, 하성규의 『집』比峰出版社, 1993年, 33~43頁, 参照。
- 16) 김해승저「소득 층주거수준하락우려돼」『국토』1998年9月, 92頁。また, 文永基がソウル市内で単独住宅を伝賃として活用している家主にその理由を尋ねたアンケート調査によると(複数回答), 持家取得のため31.7%, 生活費の足し31.5%, 一世帯では寂しいから17.4%, 留守の時困るから28.9%であった(文永基, 前掲論文, 103頁)。
- 17) 住宅賃貸借保護法では, 家主の増額請求は, 伝賃契約1年以後に, 従前伝賃金の5%以内とするとして規定している。
- 18) 김태동・이근식 『땅 — 투기의 대상인가 삶의 터전인가 —』比峰出版社, 1989年, 76頁。
- 19) 『朝鮮日報』1998年4月21日付, 同4月25日付。先の脚注17で述べたように, 現行住宅賃貸借保護法には, 家主による伝賃増額請求権には一定の制限を設けているが, 借家人からの減額請求権に関する規定はなく, このことが混乱に拍車をかけているのである(『東亜日報』1998年9月21日付)。

- 20) 黄明燦『韓国の土地と住宅』法文社, 1989年, 81頁。
- 21) 韓国土地保有税の歴史と現状については, 蔣炳九『地方土地税制論』汎論社, 1993年, 拙著『台湾・韓国の地方財政』日本経済評論社, 1996年, 第5章「韓国・台湾の土地保有税」, 片山善博「日韓地方資産課税比較論」『地方税』第48巻第7号, 1997年7月, 参照。
- 22) 金正浩, 前掲書, 56~57頁。
- 23) その歴史については, 宋雙鍾「韓国の土地政策と土地税制」宮本憲一・植田和弘編『東アジアの土地問題と土地税制』勁草書房, 1990年, 参照。
- 24) 以下は, 李延植・金元喜, 前掲書, 129~130頁, による。
- 25) 金正浩, 前掲書, 76~78頁。
- 26) 同上書, 83頁。
- 27) 同上書, 92~93頁。
- 28) 日本不動産学会日韓土地政策シンポジウム(1993年11月)における徐元宇教授の発言(『日本不動産学会誌』第9巻第1号, 1994年, 9頁)。
- 29) 国土利用管理法の改正とその結果については, 閔泰丁「중농림지역의 합리적 활용을 위한 제도 개선방향」『국토』1997年12月, を参照した。
- 30) 同上論文, 65頁。
- 31) 黄熙淵・邊秉高「도시개발정책」『국토』1997年12月, 35頁の脚注1。原資料は『건설경제신문』1997年10月9日付。
- 32) 黄熙淵・邊秉高, 前掲論文30頁。
- 33) 閔泰丁, 前掲論文, 65頁。
- 34) 金京煥, 前掲論文, 39頁。
- 35) 黄熙淵・邊秉高, 前掲論文31~32頁。
- 36) 金融実名制, 不動産実名制の意義については, 정영현・노영훈「경제정의의 첫걸음」미래미디어, 1996年, 参照。
- 37) 李延植・金元喜, 前掲書, 27頁。
- 38) 『朝鮮日報』1998年4月5日付。
- 39) 『朝鮮日報』1998年4月6日付。
- 40) 『朝鮮日報』1998年4月6日付, 4月20日付。
- 41) 渡辺俊一氏は, 韓国のグリーン・ベルトについて次のように述べている。「ソウルの都市計画区域は約3分の1以上がグリーン・ベルトで囲まれています。グリーン・ベルトという、われわれは戦後の首都圏計画のことを知っておりますから, いい加減なものだろうと思いがちですが, 決してそんな中途半端なものではありません。私の計算では, 全国平均で人口密度がヘクタール当たり2人という, 徹底した「無人地帯」が強力な土地利用規制によってソウルを囲んでいるわけです」と。日本不動産学会日韓土地政策シンポジウム(1993年11月)における発言(『日本不動産学会誌』第9巻第1号, 1994年, 10頁)より。
- 42) 『朝鮮日報』1998年4月17日付。さらに, 李延武建設交通部長官は, 7月22日の『朝鮮日報』記者のインタビューに対し, グリーンベルトの緩和を10月までに決定すると答えている(『朝鮮日報』1998年7月23日付)。
- 43) もっとも, 金正浩教授は, 土地保有税重課策の土地政策としての有効性に疑問を持っている。というのは, 「土地保有税の強化は, 一時的に土地所有者の負担を増加させ, 土地保有需要と土地価格に対する下落圧力となる」が, 「同時に総合土地税収の増加額だけ基礎自治体の支出が増加し, それは土地需要と土地価格に対して上昇圧力となる」(金正浩, 前掲書, 114頁)なのであって, 土地保有税強化が何をもたらすかは, この二側面のどちらが強いかによって異なるというのである。
- 44) 渡辺俊一「韓国の土地政策と土地公概念」本間義人他編『土地基本法を読む』日本経済評論社, 1990年, 243~244頁。

付 記

本稿は、1998年度立命館大学学術研究助成「韓国における土地公概念政策にもとづく租税政策の研究」の成果の一部である。