韓国京畿道の結合開発方式の事例に関する研究

離れた区域の連携による都市再生手法に関する研究(その2)

STUDY ON THE “CONJOINT RENEWAL PROGRAM (CRP)” CASE IN GYEONGGIDO, KOREA

Study on the urban renaissance by conjoint of remote area (Part 2)

金 在 廷*, 根上 彰生**

Jae-Jeong KIM and Akio NEGAMI

The purpose of this study, carried out the analysis and discussion on the operation case CRP of Seongnam, Gyeonggi, and conjoint among remote areas, is to gain knowledge in the construction of the method to achieve urban renaissance. Therefore, this refer to the results of the investigation and analysis of previous research.

The results of this study are as follows.

1. Current CRP of Korea were divided into ‘transfer of F.A.R’ and ‘transfer of right’.
2. CRP, in order to achieve the public interest of the upper level plan, should measure the relief by conjoint between the loss of land property rights caused by the down-zoning of the land use regulations with the relaxation of land use regulations.
3. Operation of CRP is a process of public and private cooperation, it can be said that the participation in the planning process of the stakeholders, consensus building by agreement between stakeholders is an important element.

Keywords : Conjoint Renewal Program(CRP), Down Zoning, Urban Renaissance, Right adjustment

結合開発方式 (CRP), ダウンゾーニング, 都市再生, 権利調整

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

少子高齢化による人口減少時代の都市では、環境問題への対応と財政的制約の下、拡散している郊外の市街地における効率的な縮退や拠点への機能集約による集約型都市の構築が求められている。

このような課題を解決するために、都市の諸密度を調整する効率な手法として、離れた土地や街区の連携による建築密度に関する一体的な調整方策が着目されている¹⁾。

韓国では、整備や開発¹⁾が必要な離れた複数の区域を、計画上の単一区域として見なす「区域の結合」を法制度に位置づけ(2009年)、一体的な計画の策定による統合的な事業の推進を通して、均衡した都市再生を図る「結合開発方式(Conjoint Renewal Program ; CRP)」を施行している²⁾。

特に、韓国のCRPに先行したソウル市のCRPの仕組みや最初に適用されたモデル区域(以下、モデル区域)の運用方式は、ソウル市のベッタウンが多数存在する京畿(キョンギ)道の「区域間の結合」やCRPの運用に影響を与えている。

しかし、CRPの運用に関して公開されている情報は地方自治体の告示に限っている。さらに、運用事例に関する研究は、まだなされておらず、具体的なCRPの運用事例を分析・考察することは、先進諸国の都市に共通する課題を解決するための密度調整を伴う都市再

生手法の構築に有効な示唆を与えるものと考えられる。

前稿²⁾では、韓国のCRPを先行するソウル市のCRPの仕組み、モデル区域のCRPの適用及び運用に関する分析と考察を行い、ソウル市のCRPの導入意義、区域の結合と運用方式などの仕組みの特徴及び留意点を明らかにした。

ソウル市の導入により法定化された現行のCRPは、他の地方自治体に適用が拡大されている。さらに、区域が抱えている多様な問題を解決するため、仕組みの変化や発展しつつあり、今後、ますます区域の結合や運用方式に関する多様化が予想される。

本研究は、ソウル市のCRPの仕組みに影響を受けつつも、モデル区域とは異なる区域間の結合とCRPの運用を通して、整備事業²⁾の成果をあげている京畿道城南(ソナム)市のCRPの運用事例に対する分析及び考察を行い、異なる問題を抱えている離れた区域を連携して事業を推進し、均衡した都市再生を図る手法の構築に関する知見を得ることを目的とする。

1.2 研究方法

今回の研究では、前稿の調査及び分析の結果を踏まえ、表1のように、CRPの運用に関わった関係者へのヒアリング調査及び現地調査を通じて関連資料及び内部資料の収集を行い、得られた情報に基づき、次のように分析と考察を行う。

2章では、CRPが運用されている2016年9月までの事例に関する

* 日本大学大学院理工学研究科 博士後期課程

** 日本大学理工学部建築学科 教授・工博

Doctor Degree, Graduate School of Science and Technology, Nihon University
Prof., Dept. of Architecture, College of Science and Technology, Nihon Univ., Dr. Eng.

情報及び資料を収集・整理し、CRP の運用の仕組みにおける特徴及び留意点を明らかにしたうえで、本研究の事例分析と考察のための枠組みを設定する。

3 章では、CRP の適用の整合性及び妥当性を検証するため、城南市の CRP 運用事例の整備計画に関わる上位計画や政策を整理するとともに、対象事例の区域の現況及び整備課題の分析を行う。そのうえ、異なる問題を抱えている離れた区域を結合させる仕組みに関する特徴及び留意点を明らかにする。

4 章では、2 章と 3 章の分析及び考察を踏まえ、対象事例の CRP 運用を通して決定された整備計画に関する区域間の合意形成及び意思決定などの CRP の運用過程に関する分析と考察を行い、その特徴及び留意要素を明らかにする。

1.3 本研究に関連する CRP の既往研究と本研究の位置付け

京畿道の CRP に関する既往研究は、京畿道の地方自治体の整備事業に対する CRP 導入及び運用に関する研究³⁾と、ソウル市及び首都圏の地方自治体の整備事業に対する CRP の適用を通じた LH 公社(韓

国土住宅公社)の事業参加に関する研究⁴⁾がある。

しかし、すべての研究が CRP の導入や運用可能性に関する研究であり、具体的な事例に関する分析を行い、区域の結合や CRP の運用過程での留意点を考察した研究はまだ見られない。

本研究は、モデル区域の CRP とは異なる方式の CRP の適用と運用を通して整備事業の成果をあげている城南市の CRP の運用事例に関する分析と考察を行い、異なる問題を抱えている離れた区域を連携して事業を推進し、均衡した都市再生を図る手法の構築に関する手法適用のアプローチや運用のプロセスに関する知見を得る基礎研究である。

2. CRP の運用事例の分析による本研究の分析枠組みの設定

(1) 韓国の CRP の運用実態の分析

2016 年 9 月現在、図 1 と表 2 のように、ソウル市の東大門(ドンデムン)区と龍山(ヨンサン)区、京畿道の地方自治体のなかで、ソウル市に隣接している城南市と光明(クァンミョン)市が CRP を運用している。

1) ソウル市の CRP の運用事例の分析

① 里門(イムン)3 結合開発区域(以下、里門 3 区域)²⁾

里門 3 区域(モデル区域)は、上位計画に基づく都市景観保護や自然景観保護(以下、保護)、歴史的な環境保存(以下、保存)及び住居環境改善が必要な丘陵地帯と、高密度の開発及び基盤施設の整備を通して住居環境改善に伴う地域拠点の形成が要求されている駅勢圏区域間の結合区域である。

なお、里門 3 区域は、土地利用規制の強化と緩和を連動させ、土地利用規制の強化によって開発が抑制される容積率を移転する CRP を適用・運用した。その結果、公益の実現を目的とした低層・低密な管理区域と、高密度の開発を通して開発利益(私益)の実現を目的とした高密度の開発区域の間、容積移転に伴う建築密度に関する一体的な調整が行われ、整備事業^{注 2), 5)}の施行認可(2015 年 10 月)を受けている(表 2)。

② ハンガン路結合開発区域(以下、ハンガン路区域)

龍山(ヨンサン)区ハンガン路区域は、ソウル市の副都心のひとつであり、副都心活性化のための都市環境整備事業^{注 2), 5)}が推進されている。ハンガン路区域は、上位計画の目的を実現するため、同一駅勢圏に位置している保護を目的とするダウンゾーニング計画が策定されている駅勢圏区域と、基盤施設の整備及び住宅環境改善を通じて副都心機能を目指す駅勢圏区域間の結合区域である。

ソウル市は、結合区域の円滑な整備事業の推進のため、高密度の開発を目指している駅勢圏区域に対する土地利用規制における容積率の緩和と割増を行った。一方、ソウル市はダウンゾーニング計画

表 1 調査の概要及び内容

区分	内容
時期	2016. 3. 7~2016. 3. 27
6 次対象	京畿道城南市の関係者・CRP の運用事例の単一組合関係者 京畿道光明(クァンミョン)市の関係者・CRP の運用事例の単一組合関係者 ソウル市・CRP の運用事例の区の関係者・CRP の運用事例の単一組合関係者
7 次対象	2016. 4~2016. 9 現在(メール及び電話による調査) 前回の関係者
詳細	城南市: 市の関係者 1 人・CRP の運用事例の単一組合関係者 4 人 光明市: 市の関係者 1 人・CRP の運用事例の単一組合関係者 1 人 ソウル市: 市及び区の関係者各 1 人・CRP の運用事例の単一組合関係者 2 人 内容 CRP の運用事例に関わる市の計画及び関連政策、区域の現況、区域結合の過程及び CRP の運用過程における詳細内容と内部資料取得等

●: 容積移転型 CRP ○: 権利移転型 CRP

出典: 見地調査及び自治体の告示に基づき筆者作成

図 1 地方自治体の CRP の運用事例 (2016 年 9 月現在)

表 2 CRP の運用事例における CRP の運用方式の分析

区分	結合開発区域	上位計画	区域特徴	事業類型	区域比	地価比	運用方式		進行現況	
							容積移転方式	権利移転方式	区域指定	事業進行段階
ソウル市	里門 3	再整備促進計画	低密管理 丘陵地	住宅	1	1	移転容積率+ボーナス容積率	—	2008. 1	事業施行認可(2015. 10)
			高密開発 駅勢圏	再開発	6. 4	1. 12				
	ハンガン路	公園造成総合基本計画 都市環境整備基本計画等	低密管理 駅勢圏	都市環境	1	1	—	▶低密管理区域の権利移転 ▶用途交換・用途地域上方調整	2011. 10	単一組合設立認可(2012. 10)
			高密開発 駅勢圏	整備	4. 3	1. 1				
京畿道	新興	都市基本計画 都市住居環境整備計画	低密管理 丘陵地	住宅	1	1	—	▶低密管理区域の権利移転 ▶用途交換	2011. 12	管理処分計画認可(2016. 8)
			高密開発 丘陵地駅勢圏	再建築	28. 1	1. 32				
	光明 11	再整備促進計画	低密管理 丘陵地駅勢圏	住宅	1	1	移転容積率+ボーナス容積率 (他の容積率割増の併用)	—	2009. 12	単一組合設立認可(2016. 4)
			高密開発 駅勢圏	再開発	6. 0	1. 22				

出典: ソウル市及び京畿道の各自治体の 2003 年~2016 年の告示・供覧及び関係者のヒアリング調査、現地調査、内部文献調査に基づき筆者作成

が策定された他の駅勢圏区域の土地などの所有権を、高密度に開発する隣接している駅勢圏区域に移転させる方式のCRPを適用し、区域結合における土地などの所有者の合意をもとに、二つの区域を整備計画上のひとつの区域に指定（2011年10月）している。

しかし、両区域の土地などの所有権を代表する権利主体として認可されたひとつの組合（以下、単一組合）は、計画策定の参画や公益と私益間の課題解決を図るソウル市との協働的な関係が構築できず、単一組合の認可（2012年10月）に留まっている（表2）。

2) 京畿道のCRPの運用事例の分析

① 城南市新興（シンフン）結合開発区域（以下、新興区域）

新興区域は、城南市の上位計画の目的を実現するため、1960年代から1980年代に形成された城南市の旧都心に指定されている整備区域のなかで、住宅再建築整備事業^{注2),5)}が推進されている保護が必要な丘陵地帯と、駅勢圏の居住機能を強化するための高密度の開発が要求された駅勢圏区域の結合区域である。

特に、新興区域は、ソウル市ハンガン路区域と類似したCRPが適用されたものの、積極的な公私協働を通して、区域間の統合的な権利調整に伴う一体的な建築計画を策定し、管理処分計画認可（2016年8月）を受けた先行事例である（表2）。

② 光明市光明11R結合開発区域（以下、光明11R区域）

光明11R区域は、光明市が上位計画²⁾の目的を実現させるため、モデル区域と同一の方式のCRPの適用を通して区域間の一体的な整備計画の策定を推進している結合区域である。光明11区域は、保護及び住居環境改善が必要な丘陵地駅勢圏区域（光明11-2区域）と、隣接しているものの、異なる駅勢圏に位置し、高密度の開発による地域拠点形成計画が策定されている駅勢圏区域（光明11-1区域）がひとつの区域に指定（2009年12月）された結合区域である。

しかし、両区域は異なる駅勢圏に位置しており、独自の高密度の開発を求め、土地などの所有者間の整備事業に関する情報の交換やひとつの権利主体の構成を目的とする土地財産権などの現物出資を通ずる区域間の資産の共有における合意が遅くなり、2016年4月、単一組合設立認可を受けている（表2）。

(2) CRPの制度的な特徴及び事例分析のための枠組みの設定

CRPのように、離れている複数区域をひとつの区域に指定して事業を推進する計画は、関連法に基づき策定されている都市のマスタープランを根拠としており、土地などの所有者における直接的な法的拘束力は認められていない。

それゆえに、適法な適用及び合理的な運用のための手法を構築するには、上位計画の公益的な課題の解決を目的として、関連する計画または政策に関する整合性及び妥当性が必要性である。さらに、計画の策定及び事業推進における実質的側面・手続的側面^{注3)}の公共性^{注4)}の実現は、CRPの適用及び運用に関する合理的な妥当性を確保する重要な要素であると考えられる。

そこで本研究は、上述のCRPの運用事例の分析に基づき、韓国の現行CRPの仕組みを表2のように、「容積移転方式」と「権利移転方式」に区分する。①「容積移転方式」とは、里門3区域のように、行政が計画策定の主体として単一組合を参画させ、区域間の容積率の調整を通して、一体的な建築密度の調整する方式を示す。②「権利移転方式」とは、新興区域のように、土地などの所有者の間で土地所有権の移転に関する権利調整の合意をもとに成立された単一

組合と行政との間で一体的な建築密度の調整を行う方式を示す。

なお、今回の研究では、「権利移転方式」の新興区域のCRPを分析・考察するため、①CRPの適用における目的及び範囲と、上位計画及び関連政策との整合性及び妥当性、②CRPの運用のなかで行われる区域間の利害関係（権利調整）及び一体的な建築密度の調整における合意形成及び意思決定の過程に関する合理性を事例分析のための枠組みとして設定する。

図2 新興区域の位置図

3. 城南市の都市再生の概要及び区域の結合のためのCRPの適用

3.1 城南市の都市計画及び整備計画の概括

(1) 城南市の概要

人口約99万人（2016年6月）の城南市は、市の東側の標高約530mと西側の標高約610mの山々に囲まれ、市面積141.72㎢のうち、標高100m以上が48.0%（68.02㎢）、傾斜度10度以上が55%以上（77.92㎢）を占めている丘陵地型都市である。

城南市の旧市街地は、韓国の経済成長期（1960年代）にソウル市の人口集中による住宅不足と過密化の解消のため、ソウル市の衛星都市として開発され始めた（1969年5月～1970年6月）。その後、ソウルオリンピックの開催（1988年）をきっかけに、ソウル市のベッドタウンとして丘陵地が政策的に開発（1986年）され、現在の旧都心が形成された。さらに、都市開発事業により盆唐（ブンダン、1989年～）や板橋（パンギョ、2003年～）の新都心が建設され、図1のように、市の生活圏が旧都心（72.37㎢）と新都心（69.35㎢）に分離されている。

(2) 城南市における都市計画及び都市再生の概要

城南市は、第3次首都圏整備計画（2006年～2020年）をもとに過密抑制圏域に策定されており、城南市「2020都市基本計画（以下、都市基本計画）」に基づき、旧都心では、密集市街地の解消及び基盤施設の整備・確保などを目的とする整備計画が策定されている。一方、新都心では、都心機能の強化及び首都圏新規住宅供給を目的とする開発計画が策定されている。なお、城南市「2020都市住居環境整備計画（以下、都市住居環境整備計画）」によって旧都心の26ヶ所の区域における整備計画が策定されており（図2）、CRPを都市の広域的な整備や開発を行う方策として定めている。

3.2 新興区域における CRP 適用の検証

(1) 新興区域の概要

城南市の旧都心のひとつである壽井（スジョン）区新興洞に位置する新興区域は、城南市の‘都市住居環境整備計画’に基づく結合開発の推進（2011 年 7 月）により、ひとつの整備区域（面積 181, 292. 2 ㎡）に指定（城南市告示第 2011-185 号、2011 年 12 月 30 日）された結合区域である。

住宅再建築整備事業^{注2)}を推進してきた両区域は、第 2 種一般住居地域（容積率 250%以下）に指定されており、霊長（ヨンジャン）山（193m）の急斜面に位置（標高 150m）する通宝（トンポ）8 次公園アパート団地（以下、通宝区域、図 2 の㉠）と、約 200m 離れている丘陵地駅勢圏に位置する新興住公アパート^{注5), 注6)}団地（以下、新興住公区域、図 2 の㉢）に構成されている。

なお、以下の分析は、現地調査に伴う関係者へのヒアリング調査に基づいたものであり、CRP の適用は区域単独では解決できない、相反する課題の適法かつ合理的な解決を目的としたことが明らかになった。

(2) 新興区域の土地利用現況及び整備課題

1) 通宝区域

① 整備前の土地利用状況（図 3 の上・表 3）

通宝区域（6, 225. 2 ㎡）は、軍の空港から約 3 km 離れていることにより、‘軍事基地及び軍事施設保護法’の高さ制限（193m 以下）を受けている。さらに、城南市の丘陵地に対する低層・低密な管理のための管理政策（以下、低密管理政策）が重複的に適用されている。

また、平均公示地価 199 万ウォン（2016 年 1 月）の通宝区域は、198 世帯の 6 階の共同住宅 3 棟（1986 年 6 月竣工）が建築物の安全上の問題^{注7)}と、隣棟間隔及び駐車場の設置、免震などの防災に関する既存不適格となっている老朽アパート団地である。

② 区域単独の整備計画と課題

通宝区域は、住居環境改善を目的とした住宅再建築整備事業の組合成立の認可（2003 年 6 月）を受け、面積 10, 406. 39 ㎡、容積率 250%以下・7 階～12 階以下の共同住宅 264 世帯（1 棟～3 棟）の高密度の開発（表 4 の左）を推進していた。通宝区域の相反する課題は、以下のように整理できる。

A. 公益的課題

城南市は、丘陵地に対する保護及び低層・低密な管理を目的とする低密管理政策の適用を通して、通宝区域における土地利用規制を強化してきた。一方、土地利用規制の強化によって発生する区域の土地財産権の過度な損失を解消させ、遅滞している区域の整備事業を促進させる適法な・合理的な解決策が必要であった。

B. 私益的課題

進入道路を除く、敷地面積が約 5, 740 ㎡であった通宝区域は、住宅再建築整備事業の区域指定要件（10, 000 ㎡）^{注8)}を満たすため、約 4, 660 ㎡の土地を購入する経済的な負担と、登記上の容積率（230. 11%）を超える実際の使用容積率（259. 30%）の差によって発生する組合員^{注9)}の経済的な損失が、整備事業の推進を通して解決すべ課題であった。

2) 新興住公区域

① 整備前の土地利用状況（図 3 の上・表 3）

新興住公区域（約 175, 000 ㎡）は、ソウル市のベットタウン建設

表 3 通宝区域と新興住公区域の土地利用状況（2016 年 1 月）

区分	通宝区域	新興住公区域
位置	城南市壽井區新興洞 89-1 一円	城南市壽井區新興洞 10 一円
用途地域	第 2 種一般住居地域	
区域面積比	1 (6, 225. 2 ㎡※1)	28. 1 (175, 067. 0 ㎡※1)
公示地価比	1 (199 万ウォン)	1. 32 (262 万ウォン)
竣工	1986 年 6 月	1986 年 12 月
棟数	共同住宅 3 棟	総 28 棟※1
階数/棟数	6 階	1 階 2/2 階 1/3 階 4/4 階 1/15 階/20
世帯数	198 世帯	2, 208 世帯※2
規制	過密抑制圏域・高さ制限	

※1：団地内の国・公有地の買収後の面積
※2：共同住宅 24 棟・店舗 2・幼稚園 1・その他 1 ※3：共同住宅の世帯

出典：関係者へのヒアリング調査・‘新興住宅再建築の整備事業のための整備計画の策定及び整備区域指定’計画書（整備計画会社、2014. 11）により筆者作成

表 4 区域別の単独整備事業に関する元建築計画の概要

区分	通宝区域	新興住公区域
面積	10, 406. 39 ㎡ (新規 4, 662. 29 ㎡※)	175, 236. 0 ㎡
容積率	250%以下	217. 8%以下
建蔽率	50%以下	19. 9%以下
棟数	1 棟～3 棟	46 棟
世帯数	264 世帯	2, 814 世帯
整備課題	区域指定のための敷地購入の経済的な負担・ 基盤施設の設置義務※	基盤施設の設置義務 （学校設置等）
※：住宅再建築整備事業の区域指定要件 10, 000 ㎡を満たすために購入する土地 （都市整備法第 10 条第 1 項・別表 1）		

出典：関係者へのヒアリング調査及び通宝区域の組合の内部資料・新興住公区域の推進委員会の内部資料・城南市の内部資料により筆者作成（2006 年基準）

表 5 新興住公区域の基盤施設の設置における予想費用の検討

区分	計画案（区域内）	対案 1（区域内）	対案 2（区域外）
方式	学校用地寄付採納 (9, 000 ㎡)	基盤施設設置 (5, 530 ㎡)	基盤施設設置 (5, 530 ㎡)
費用	約 225 億ウォン	約 174 億ウォン	約 138 億ウォン
問題	区域に隣接している 遊興施設による区域 内の学校設置の不可	計画案より、低費用である ものの、敷地の位置問題や 経済的な利益減少等	区域外の基盤施設の 設置を区域内の設置と同様 に見なす適法性問題等

出典：新興住公アパートの推進委員会の関係者へのヒアリング調査及び議事録・城南市の内部資料の比較検討により筆者作成

政策による住宅供給を目的として建てられた（1986 年）。その後、区域の北側にソウル市地下鉄 8 号線の山城（サンソン）駅の開通（1996 年）により駅勢圏区域となった。しかし、2, 208 世帯の共同住宅 24 棟（15 階のアパート 20 棟・3 階の連立住宅 4 棟）などの総計 28 棟は、隣棟間隔及び駐車場の設置、免震などの防災に関する既存不適格となっている。

② 区域単独の整備計画と課題

新興住公区域は、住居環境改善を目的とした住宅再建築整備事業の組合設立のための推進委員会（以下、推進委員会）^{注10)}の承認（2003 年 12 月）を受け、容積率 217. 8%以下・建蔽率 19. 9%以下の共同住宅 46 棟の 2, 814 世帯の住居環境改善及び基盤施設の整備（表 4 の右）を推進した。新興住公区域の相反する課題は、以下のように整理できる。

A. 公益的課題

丘陵地駅勢圏における居住機能の強化などを通して集約型都市の構築を図っている城南市は、新興住公区域の住宅再建築整備事業の建築計画によって増加する世帯数を考慮し、関連法に基づく整備基盤施設の設置計画（学校用地約 9, 000 ㎡・表 5 の計画案）を策定した。

しかし団地と隣接している遊興施設が原因となり、区域内の学校設置は不可能であった。さらに、関連法をもとに策定された 217. 8%（表 4 の右）を超える高密度な開発を実現させ、駅勢圏の住居機能を強化するためには、実質的側面・手続的側面の公共性を根拠とする合理的な解決方法が求められた。

出典：新興区域の指定告示(城南市告示第 2011-185 号)及び新興住宅再建築整備事業の事業施行認可(城南市告示第 2015-132 号)・管理処分計画認可(城南市告示第 2016-150 号)・組合の建築計画図 に基づき筆者作成

図 3 新興区域の整備前の土地利用現況図と整備後の配置図

表 6 新興区域の約定締結の概要

区分	仮約定	本約定
日付	2011 年 9 月 30 日	2011 年 11 月 25 日
締結主体	<ul style="list-style-type: none"> 通宝アパートの整備事業の組合 新興住公アパートの推進委員会 	<ul style="list-style-type: none"> 通宝アパートの組合員 新興住公アパートの土地等の所有者
目的	通宝区域と新興住公区域の結合 単一権利主体の成立	新興住宅再建築整備事業の推進のための 整備計画の策定・整備区域の指定
約定内容	<ul style="list-style-type: none"> 通宝アパートにおける用途変更・新興住公アパートへの権利関係の統合 整備事業の債務・債権の同等配分 両区域の権利者の同等な権利保障 既存通宝 8 次公団アパート組合運用費の解決 	<ul style="list-style-type: none"> 容積率・延面積等の基礎的建築計画 利害関係の調整方法の決定 通宝 8 次公団アパート組合運用費処理方式及び両区域の権利者における同等の権利関係の保障・組合役人の構成合意 両区域における損益調整方式の決定

出典：城南市と新興区域の組合の議事録・内部資料及び関係者へのヒアリング調査に基づき筆者作成

B. 私益的課題

新興住公区域の整備事業の主体であった推進委員会は、表 4 の右のような住宅再建築整備計画を作成した。

しかし、開発利益を目的として世帯数を増やす整備計画は、区域内に学校用地を造成した後で城南市に寄付することが関連法に基づき定められている。このような寄附行為による整備事業における開発利益減は、事業遅延の大きな要因となった。

さらに、区域に隣接している遊興施設の問題によって、区域内の学校設置は現実的に不可能となり、表 5 の対案 1 または対案 2 の適用を通した公益的な問題の解消に伴う私益的な問題の解決は、円滑な住宅再建築整備事業の推進のための重要な課題であった。

4. CRP の運用に伴う利害関係の形成及び合意形成過程の分析

4.1 新興区域の整備事業の推進のための利害関係の一元化

城南市は、‘都市住居環境整備計画’に基づく低密管理政策の計画策定及び決定の主体であり、整備事業の管理者である。そのため、城南市は、区域ごとの公益的課題と私益的課題における複雑な利害関係を一元化し、土地利用規制の強化と緩和の連動に関する実質的側面・手続き側面の適法な・合理的な妥当性を確保する必要性があった。

そこで、城南市は、区域ごとの異なる公益的課題と私益的課題の同時解決を目的として、区域の権利者の代表組織（通宝区域の元組合・新興住公区域の元推進委員会）に結合開発計画を提案し、権利者^{注 9)}への単一組合設立のための合意形成を誘導した。しかし、壽井区の新興区域の整備計画策定への参加は確認されておらず、受動的な役割に留まっていたことが明らかになった。

さらに、すべての借家人は区域の結合開発計画の作成段階から考慮されておらず、組合員に限る移住対策^{注 11)}が行われるなど、複数の紛争の原因となり、多様な利害当事者の包括的な参加は、今後、CRP の円滑な運用のための重要な課題であると考えられる。

4.2 CRP の運用による合意形成及び意思決定

(1) 単一権利主体の形成のための区域間の合意形成

上述の区域を結合する城南市の提案は、離れている区域の権利者間における整備課題の情報交換を促し、整備事業に関する単一の権利主体の成立のための区域間の土地財産権などの資産における共有（以下、資産共有）の必要性を認識させた。その結果、両区域は、城南市の表 5 の対案 2 の適用を受け、公益的課題と私益的課題の同時解決を図る仮約定と本約定を締結（表 6）した。

仮約定（表 6 の左）は、城南市が提案した区域の結合に関する新興住公区域の推進委員会と通宝区域の組合の間で、区域の結合により発生する損益を調整するための協議（8 回：2011 年 9 月 5 日～2011 年 9 月 28 日）をもとに締結された。その後、本約定は、両区域における統合的な権利調整方式を用いる整備事業推進に関する新興住公区域の住民総会（区域の総権利者 2,216 人・2011 年 10 月 28 日）の同意と、通宝区域の臨時総会（組合員 198 人・2011 年 10 月 29 日）の同意に基づき締結（表 6 の右）された。

なお、約定に基づき承認された新興区域のひとつの推進委員会は、土地などの所有者のなかで選出された通宝区域 12 人と新興住公住宅区域 88 人に構成されており、通宝区域の元組合員に対する事業説明会を行い、52.82%（103 人）の同意を得て、組合を解散（城南市告示第 2012-215 号、2012 年 11 月 30 日）させた。その後、新興区域は、両区域の全体の権利者 2,414 人のうち、1,858 人の同意（約 77%・表 7）を得て単一組合の認可（2013 年 9 月 25 日）を受けた。

そのなか、情報交換による資産共有の必要性における認識は、土地利用規制の強化と緩和の連動に関する土地などの所有者の財産権の自発的な減増調整の始まりであり、区域の土地などの所有者間の結合における合意により成立される単一組合（単一の権利主体）の一体的な整備計画策定過程への参画が誘導できる重要な要素であることが明らかになった。

また、城南市は、表 5 の対案 2 の適用による一体的な整備計画の基盤施設の設置義務の履行に関して、単一組合が学校敷地の拡張（市有地 5,009 m²・図 3 の下）費用を負担することを義務履行として認

めた。代わりに、通宝区域全体を公園及び公共施設の用途に交換することで区域の結合を誘導し、公益的課題と私益的課題の同時解決を図ったことも明らかになった。

しかし、城南市は、土地利用規制の強化と緩和を連動させる計画の主体であり、区域ごとの課題の共有を誘導して区域の結合を推進したものの、異なる課題の解決を目的として締結された約定には参加しておらず、整備事業の管理者としての参与に留まり、約定の履行にかかわる実行性、正当性及び信頼性が損なわれたことが明らかになった。それゆえに、今後、約定締結に関する行政の参加形態や参加方式の検討は、主体及び手続き的公共性の確保のための重要な課題であると考えられる。

(2) 単一権利主体の意思決定

単一組合は、城南市の両区域における複層的な土地利用計画及び低密管理政策の目的の実現を目指すべき関連法^{注 2)}に基づく公法上の法人であり、開発利益を図る事業主体である。そのため、単一組合は、整備事業の推進のための計画策定に関する私的土地財産権の移転計画の策定主体として、城南市の両区域における複層的な土地利用計画及び低密管理政策の実現を目的とする城南市との協働関係を構築し、統合的な権利調整に基づく両区域の建築密度における一体的な調整を行った。

区域間の一体的な建築密度の調整は、まず、通宝区域を公園及び公共施設（1 棟・3 階）として用途交換を用いるダウンゾーニング（表 7）した。代わりに、当初、217.8%以下（表 4）まで開発が可能であった新興住公区域の土地利用規制における緩和を行い、43 棟・28 階以下（81m以下）の容積率 250%までの高密度の開発を決定（表 7・図 3 の下）し、事業施行認可（城南市告示第 2015-132 号、2015 年 7 月 24 日）を受けた。

表 8 新興区域の単一組合の運用実態

区分	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	総計	平均参加人数・参加形態
理事会議	6 回	31 回	18 回	21 回	76 回	10 人・直接参加
代議員会議	3 回	7 回	8 回	3 回	21 回	100 人・直接参加 52.2 人
臨時総会	—	1 回	1 回	1 回	3 回	1,894 人・直接参加 1,071 人
定期総会	1 回※	1 回	1 回	1 回	4 回	1,823 人・直接参加 605 人

※単一組合の設立総会

出典・単一組合の 2013 年 9 月 26 日～2016 年 8 月 30 日の議事録により筆者作成

表 7 新興区域の土地利用状況（2016 年 9 月現在）と整備計画の決定

区分	通宝区域（丘陵地）		新興住公区域（丘陵地駅勢圏）	
	整備前の土地利用状況	結合開発後	整備前の土地利用状況	結合開発後
区域面積	6,225.2 ㎡		175,067.0 ㎡	
用途地域	第 2 種一般住居地域		第 2 種一般住居地域	
組合員数(2016 年現在)※1	198 人(権利者)		2,208 人(権利者)	
単一組合設立の同意率 ※2	96.5%（同意 191 人/総 198 人）		75.2%（同意 1,667 人/総 2,216 人）	
区域 現 況 ・ 建 築 計 画	建物棟数/世帯数	共同住宅 3 棟/198 世帯	公共施設 1 棟	総 28 棟※3/2,208 世帯
	建築面積(敷地面積)	2,184.79 ㎡(5,747.4 ㎡)	597.29(3,474.1 ㎡)	総 43 棟※4/3,997 世帯
	容積率	259.3% (230.1%)※5	43.0%以下※6	17,770.0 ㎡(174,884.0 ㎡)※5
	建蔽率	38.0%	17.2%	32,782.2 ㎡(162,207.6 ㎡)
	高さ	6 階	3 階	135.1%
				250.0%※7
				10.2%
				20.21 以下%※7
	計	477.8 ㎡	2,751.1 ㎡	3 階(4 棟)・15 階(20 棟)・1 階(1 棟)
	道路	477.8 ㎡	595.4 ㎡	28 階(81m 以下)※7
整備 基盤 施設 ※	公園	—	2,155.7 ㎡	12,859.4 ㎡※8
	緑地	—	—	1,923.2 ㎡
	駐車場	—	—	4,914.0 ㎡
				4,999.3 ㎡
				1,088.9 ㎡（地上）

※1 都市及び住居環境整備法によって認められる元権利者及び組合員数(2016 年 9 月 30 日現在)

※2 通宝区域の組合臨時総会と新興住公区域の住民総会(全体土地などの所有者 2,414 人)の同意率（城南市の組合認可書及び関係者へのヒアリング調査により筆者作成）

※3 共同住宅 24 棟・近隣生活施設 2 棟・幼稚園 1・その他 1

※4 共同住宅 40 棟・近隣生活施設 2 棟・幼稚園 1 棟

※5 259.3%：実際の使用容積率、230.1%：登記上の容積率

※6 延面積 1,492.9 ㎡

※7 近隣生活施設 1：容積率 209.9%・建蔽率 49.1%、5 階 / 近隣生活施設 2：容積率%209.8%建蔽率 49.8%、5 階を除く

※8 学校用地の拡張面積 5,009 ㎡は除く（基盤施設の設置負担金として 64 億ウォンを城南市に納入）

出典：「新興住宅再建築整備事業のための整備計画の策定及び整備区域の指定」計画書（整備会社、2011.11）及び城南市告示 2014-222 号(2014.12.15)、新興住宅再建築整備事業の施行認可（城南市告示 2015-132 号、2015.7.24）及び管理処分計画の認可（城南市告示 2016-150 号、2016.8.16）と関係者ヒアリング調査・現地調査に基づき筆者作成

そのうえで、公法上の法人としてひとつの権利主体である単一組合は、全体の組合員 2,373 人（通宝区域 197 人・新興住公区域 2,176 人）に対する従前の資産価値の評価及び事業費用をもとに算出した比例率 93%^{注 12)}に基づく組合員に対する権利配分及び一般分譲（1,583 世帯）における管理処分計画の同意を得て、管理処分計画認可（城南市告示 2016-150 号、2016 年 8 月 16 日）を受け、2016 年 9 月現在、着工のための移住を行っている。

なお、一体的な整備計画の策定のための合意形成に関しては、単一組合の運用主体であり、通宝区域と新興住公区域の組合員のうち、選挙によって選出された理事 11 人（組合長 1・通宝区域 2 人・新興住公区域 8 人）と代議員 120 人（通宝区域 12 人・新興住公区域 108 人）の役割が重要であった。

特に、理事と代議員の単一組合の運用における積極的な参加（表 8）は、両区域の権利者及び組合員間の情報の交換による資産の共有及び交換を促し、両区域の長期間にわたる事業推進によって発生した事業損失の最小化を実現させた。このような積極的な参加による区域間の資源共有は、組合員の土地財産権における 7%^{注 12)}の損失を認める統合的な権利調整に伴う一体的な建築密度の調整が決定させる重要な要因であった。

また、単一組合は、ホームページの積極的な活用を通して組合員に対する整備事業に関する意見収集や情報公開を行っており、このような運用方式は、権利者及び組合員の間の情報交換及び資産共有における実行性や信頼性を高める重要な要因であったことも確認された。これらのことは、臨時総会及び定期総会を通した統合的な権利調整に伴う一体的な整備計画の策定における合意形成及び意思決定を成立させる重要な原因であり、城南市と単一組合の協働的な関係構築により決定された整備計画の策定過程に対する適法な・合理的な妥当性を裏付けると考えられる。

以上、「権利移転方式」の CRP の計画策定及び事業推進の過程においては、主体及び内容、手続きに関する適法な・合理的な妥当性の構築を目的とする公私間の協働を通して、土地財産権における統合的な調整に伴う一体的な建築密度の調整過程が重要であると考えられる。

表 9 新興区域の整備事業の段階における CRP の適用及び運用の特徴

事業段階	事業準備			事業施行（一体的な促進計画の策定・決定）			管理処分	事業完了	
進行段階別 内容	① 区域間、整備課題 共有	② 仮約定・本約定 締結	③ 結合開発区域 指定	④ 推進委員会 拡大変更承認	⑤ 既存組合解散・ 単一組合設立認可	⑥ 新興住宅再建築 整備計画決定	⑦ 事業施行認可 施工社選定・契約	⑧ 管理処分計画 認可	⑨ 着工～清算 組合解散等
日付	2011. 7	2011. 9-2011. 11	2011. 12	2012. 4	2012. 11-2013. 9	2014. 12	2015. 7	2016. 8	2017. 7～
CRP の 適用・運用	④ CRP の適用 - 両区域の権利者 への結合の誘導 (城南市の提案)			⑤ CRP の運用 - 統合的な権利関係の調整に従う一体的な建築計画の策定 - 権利者及び組合員に対する単一組合（単一権利主体）の構築における合意 - 約定に基づく権利関係の調整及び組合及び組合運用主体の積極な参加			⑥ 統合的な権利調整・ 一体的な建築密度決定・ 施行社の選定と契約		新たな権利関係の形成 (CRP の終了)
相互協働 過程	公と民間、 整備課題の共有	城南市との協働関係を構築する単一組合による CRP 運用 を通した情報や資産の共有等 (複雑な権利関係の一元化を通した統合的な権利調整における合意形成)			同一権利に基づく意思決定 (管理処分計画の策定)			組合員に対する権利変換(分譲) 及び一般分譲	

出典：新興住宅再開発整備事業に関する城南市の告示（2003 年～2016 年 9 月）及び内部資料、単一組合の議事録及び関係者へのヒアリング調査により筆者作成

5. まとめ

韓国の CRP の運用事例の CRP 運用の仕組みにおける分析により得られた制度的な特徴及び留意点に着目して、新興区域の CRP の適用及び運用における分析と考察は、次のように整理できる。

(1) CRP の適用と運用の多様化

前稿²⁾の結果を踏まえ、今回の韓国の CRP の運用実態の分析及びモデル区域とは異なる方式の運用によって整備事業の成果をあげている新興区域の CRP の適用及び運用に関する分析を行い、都市基本計画などの上位計画に基づき区域の結合を推進する現行 CRP を、‘容積移転方式’と‘権利移転方式’に区分できた。

一方、今後、区域間の結合の方法または形態による CRP の適用及び運用方式の多様化の可能性も確認された。

(2) 土地利用における公益の実現のための CRP の適用

現行 CRP は、法的拘束力がない地方自治体の上位計画の公益的課題の解消を目的として、土地利用規制を強化するとともに発生する土地財産権における損失を、離れている区域の土地利用規制の緩和と連動させることによって軽減させ、異なる問題を抱えている区域間の結合を促進させる仕組みである。

しかし、このような連動は、一般的な土地利用規制よりも高い公共性が求められ、計画の策定及び関連事業の推進における総合的かつ合理的な手法の構築が重要であると考ええる。

(3) 公私協働を通した CRP 運用による合意形成と意思決定

‘権利移転方式’の CRP は、CRP の適用（表 9 の④）及び運用（表 9 の⑤）にあたって、公益の目的を実現させるため、計画の策定段階から複雑な権利関係の一元化を推進（表 9 の①と④）し、行政の土地利用規制に対する両区域の権利主体の約定（表 9 の②）を通した統合的な権利調整に伴う一体的な建築密度の調整（表 9 の③・④）を行う単一権利主体を組成（表 9 の⑤）させ、計画を策定・決定する CRP の運用（表 9 の⑥）によって、権利を配分（表 9 の⑦・⑧と⑨）する一連の公私協働過程であると言える。

さらに、行政（公）と組合（私）の間の同一の権利主体としての協働的な関係構築は、離れた区域の間、統合的な権利調整に伴う一体となった建築密度の調整に関する合意をもとに、土地利用規制の強化と緩和の連動における総合的・合理的な妥当性の構築過程であると考ええる。

なお、表 9 のように公法上の法人（単一組合）が事業主体として施行する管理処分計画に基づき権利変換する方式は、計画の策定過程のなかで両区域の統合的な権利調整に伴う一体的な建築密度の調整が行われ、区域間の実質的な取引費用を発生させずに、管理処分計画認可を受けて組合員の権利関係が確定でき、行政や組合の関連事業における資金負担を軽減させる有効な手法であると言える。

しかし、現行‘権利移転方式’の CRP の適用及び運用に関する分析と考察では、以下のような課題が確認された。

まず、多様な利害関係者の参加は考慮されておらず、借家人の居住問題などの様々な紛争が発生しており、今後、より円滑な手法の適用と運用のための多様な利害関係者の参加に関する検証が必要である。

なお、異なる公益的課題と私益的課題の同時解決を目的として締結される区域間の約定は、その実行性及び信頼性を高めるため、行政の積極的な参加が重要であるものの、今回の事例研究では確認されておらず、今後、約定に対する公の参加形態及び参加方式に関する検討が必要である。

謝辞

本研究にあたって、多くの資料提供やヒアリング及び現地調査に多大なご協力をいただいた地方自治体及び組合の関係者、区域の整備計画に関わった関連会社の皆様に深く感謝いたします。

注

- 注 1) 整備は、既成市街地の地再開発を、開発は、市街地の開発を示す。
 注 2) 都市及び住居環境整備法（都市整備法）に基づき、整備に関する事業は、概ね次のように区分できる。（参考文献 5 を参照）
 1. 居住系の整備事業
 ▶ 住宅再開発（老朽・不良住宅の密集地域、劣悪な基盤施設）
 ▶ 住宅再建築（老朽・不良住宅の密集地域、良好な基盤施設）
 ▶ 住居環境改善（老朽・不良住宅の密集地域、極めて劣悪な基盤施設）
 2. 非居住系の整備事業
 ▶ 都市環境整備（商業地域・工業地域・都心及び副都心）
 注 3) 都市計画の制度的な側面における巨視的視点に基づき、実質的側面・手続的側面の要素に関して、次のように示す。

区分	分析項目	詳細内容
実質的側面	・空間管理・都市計画の位置付け ・都市計画の関連政策の役割 ・都市計画実現の担保手段等	・制度の成立と展開過程 ・都市計画における法的拘束力 ・開発行為規制及び促進手段、権利救済等
手続的側面	・都市計画の策定・決定における法的・行政的な手続き等	・都市計画の立案及び決定権 ・上位計画等と整合性の確保方法 ・計画過程に理解当事者の参加方法等

（出典：参考論文 6 及び参考文献 7 をもとに筆者作成）

- 注 4) 本研究では、①手続的公共性（利害関係者の合意形成及び意思決定における参加等）、②内容的公共性（公益を目的とする一般的な制度及び政策等）、③主体的な公共性（公益のための公私間の利害関係調整等）を公共性として示す。（参考論文 6 と参考文献 7 により筆者作成）
 注 5) 住アアパートとは、住宅供給を目的として、(旧) 大韓住宅公社（現、LH 公社）が建築して分譲したアパートを示す。
 注 6) アパートは、区分所有権が設定される共同住宅のひとつであり、区分所有者は、アパート団地内の共有部分の共有持分が認められる。
 注 7) 1986 年、丘陵地の急斜面に建築された通宝区域の 3 棟の共同住宅及び

約 50m の下の丘陵地に建築された新興住公区域の 28 棟の共同住宅等は、建築後、台風(1987 年 THELMA・1995 年 JANIS・1999 年 OLGA・2002 年 RUSA・2003 年・MAEMI)などによる被害を受け、安全上の問題が指摘されている。

- 注 8) 住宅再建築整備事業は、共同住宅再建築と一戸建再建築に区分することが可能であり、共同住宅再建築の整備区域指定は、既存世帯数または計画世帯 300 世帯以上ないし、面積 1 万㎡などの要件を必要となる。なお、事業の方式は、組合が事業主体となる請負制と民間デベロッパーが事業主体となる持分制に区分できる。但し、市長または公社などと共同施行も可能である（都市整備法施行令の別表 1）。
- 注 9) 住宅再建築整備事業の場合、該当区域の建物及び付属土地の所有者が権利者であり、組合設立に同意した権利者に限って組合員の資格が認められる（都市整備法第 19 条 1 項）。
- 注 10) 推進委員会とは、注 2) の都市整備法の施行に基づき権利能力なき社団として認められており、その構成、機能、組織及び費用、解散及び費用負担に関しては、同法の施行令及び施行規則、国土交通部の運営規定が定められている。また、土地などの所有者の過半数以上の同意をもとに、委員長を含む 5 人以上の委員で構成される。その後、地方自治体の承認を受け、整備事業に関する法的・行政的・技術的な専門管理者となる整備事業専門管理会社を選定して事業を推進する。
- 注 11) 城南市は、新興区域の住宅再建築整備事業の期間中における権利者の居住問題の解決を目的として、違禮(ウィレ)等の新都市開発事業により確保された賃貸住宅の入居を支援している。
- 注 12) 比例率 = (総収入 - 総事業費) ÷ 従前資産評価額) × 100
93.0% = ((1,851,747,284,711 ウォン - 1,015,615,596,930 ウォン) ÷ 899,135,580,000 ウォン) × 100

参考文献

- 1) 武田祥平・村木美貴：開発権移転を伴う郊外住宅地の計画的撤去手法に関する研究，日本都市計画学会，都市計画論文集 Vol. 47, No. 3, p487, 2012. 10
- 2) 金在廷・根上彰生：離れた区域の連携による都市再生手法に関する研究，日本建築学会計画系論文集，第 81 巻第 725 号，pp. 1561-1568, 2016. 7
- 3) Seong-Ryong LEE et al：Implication Guidance of Conjoint Renewal Program for Gyeonggi-do, Gyeonggi Research Institute, report, 2010.9
- 4) Joo-Jin KIM et al：The Case Study on the CRPs and Political Implications, Korea Research Institute for Human Settlements, The Korea Spatial Planning Review, pp.283-302, 2012.6.
- 5) Kim, Ju-Suck・高見沢実：ソウル市における「住居環境改善事業」制度とその運用特性に関する研究，日本都市計画学会，都市計画論文集，No42-2, pp. 1-9, 2007. 10.
- 6) Byung-Sun CHOE：A Comparative Study on Urban Planning System of England, Germany, and the USA, Korea Research Institute for Human Settlements, The Korea Spatial Planning Review, Vol.71, pp.133-148, 2011.12.
- 7) Jin-Soo PARK・Ki-Soo KIM：A Critical Review of the Current Policy and Legal System of the Urban Regeneration in Term of the Publicness, Urban Design Institute of Korea, Urban Design, Vol.14, No.2, pp.35-52, 2013.4.
- 8) 新興区域の組合ホームページ：<http://cafe.daum.net/sh1551>（参照 2016.3.1~2017.2.6 の間、28 回）

STUDY ON THE “CONJOINT RENEWAL PROGRAM (CRP)” CASE IN GYEONGGIDO, KOREA

Study on the urban renaissance by conjoint of remote area (Part 2)

Jae-Jeong KIM and Akio NEGAMI***

* Doctor Degree, Graduate School of Science and Technology, Nihon University

** Prof., Dept. of Architecture, College of Science and Technology, Nihon Univ., Dr. Eng.

Introduction

Current CRP of Korea was introduced by Seoul in 2006. In 2009 was determined by the law re conjoint between areas in redevelopment project and development project.

However, with regard to the circumstantial operation, redevelopment project is local government ordinance, development project is delegated to the Presidential decree, which corresponds to the diversification of investment.

Purpose

CRP case of Seongnam, and the operation of the CRP is different from the model area of Seoul, has made the results of the redevelopment project.

The purpose of this study, carried out the analysis and discussion on the operation case CRP of Seongnam, Gyeonggi, and conjoint among remote areas, is to gain knowledge in the construction of the method to achieve urban renaissance. Therefore, this refer to the results of the investigation and analysis of previous research.

Results and Conclusion

CRP of Seongnam is new way to enable complex adjustment of building density through mutual earning adjustment basis on the maintenance planning which connect reinforcement and relax about land use regulation of two area with conjoint two or more apart areas to one.

The results of this study are as follows.

1. Current CRP of Korea were divided into ‘transfer of F.A.R.’ and ‘transfer of right’.
2. CRP, in order to achieve the public interest of the upper level plan, should measure the relief by conjoint between the loss of land property rights caused by the down-zoning of the land use regulations with the relaxation of land use regulations.
3. Operation of CRP is a process of public and private cooperation, it can be said that the participation in the planning process of the stakeholders, consensus building by agreement between stakeholders is an important element.

(2016 年 10 月 8 日原稿受理, 2017 年 3 月 13 日採用決定)