韓国における農村土地利用法体系に関する研究

A Study on Rural Land Use Act System
in Korea

黄 漢 喆*・富田 正彦**・崔 洙 明***

Hancheol HWANG・Masahiko TOMITA
and Soomyung CHOI

I 研究の背景と目的

韓国の農地制度は、1949年に制定されて1950年に実施された農地改革法によってその骨格がつくられた¹⁾。その後、韓国戦争を経て1960年代から本格的に推進された国土開発政策の中心は、産業構造の近代化作業であり、これによる都市化・産業化の進展は、農地の非農用地の利用を増大させてきた。それに伴って農村地域の土地利用構造もやはり大きく変化してきた。特に大都市または工業都市の周辺地域では、市街地の膨張が農地のスプロール化と農業生産の環境変化をもたらしたことはもちろん、既存の土地利用の秩序も混乱させている²⁾。このような国土利用上の問題に対応するために韓国政府は1960年以後、様々な制度を設けて、国土空間の秩序を確立してきた。

韓国では、山地、農地などを含んだ農村地域の土地面積は、国土利用管理法上では全国土面積の86% (図1参照)であり、全国土の大部分を占めている。そのため、農村土地利用に関する法体系は、国土全体の土地利用に関する法体系と密接なかわりを持っていると言える。従って、農村土地利用に関する法体系を研究するためには、国土全体に対する土地利用法体系を分析することが必要である。

現在の韓国では、その性格と内容を異にする100

余りの土地利用関連法が制定されており、全体的に非常に複雑な体系を持っている。そして、そのほとんどの法律が農村地域の土地利用にかかわっているのが実情である。

本研究では、韓国が日本(帝国主義)から解放された1945年から1990年現在までの各種土地利用関連法が経済的発展の各段階にどのように対応してきたか、国土利用計画においてどのような体系を築いており、また機能・目的別、管掌部処別などの体系はどうなっているか、などについて様々な面から考察し、その法体系の持つ問題点を抽出し、農村地域の合理的な土地利用のために長期的で体系的な農村土地利用法体系の改善方向を提示したい。

II 韓国における国土利用の類型区分

国土空間を土地利用の側面から大きく二分化して見れば都市的土地利用と農村的土地利用とに区分することが出来る。韓国では、今まで都市地域と農村地域は空間的な区分と^{注1)}、表1のように人口概念とによって基本的には区分されており、各種機関によってその区分概念も多様である。

一方、国土利用計画における都市地域概念は、国土利用管理法上の都市地域を言う。即ち、市、邑地域と、そして面所在地にも部分的に存在している、国土利用管理法の下位法である都市計

* 東京農工大学大学院連合農学研究科(宇都宮大学) The United Graduate School of Agricultural Science,
Tokyo University of Agriculture and Technology (Utsunomiya University)

** 宇都宮大学 Utsunomiya University

*** 韓国全南大学 Chonnam University, Korea

画法上の都市計画区域を都市地域と言う^{注2)}。従って農村地域の概念は図1のように逆に都市地域外の地域と言うことが出来る。

このように都市地域と農村地域との概念には、多くの混乱がある。本研究では、土地利用法体系の研究のため後者の国土利用計画上の都市地域と農村地域の区分概念を用いて農村土地利用法体系に関して考察する。

表1 人口概念による農村・都市地域の分類
Table 1. Classification of rural and urban areas by the concept of population.

区 分		市		邑		面
機関名		10万以上	10万以下	2万以上	2万以下	
国土開発研究所		都 市 地 域			農 村 地 域	
内 務 部		都 市 地 域				農村地域
人口保健研究所		都 市 地 域		農 村 地 域		
経済企画院*		都市地域		農 村 地 域		
韓国農村経済 研究院**		都市地域		農 村 地 域		

*農漁村所得開発促進法での区分基準である。

**韓国農村経済研究所(1988)、農地の保全及び利用合理化方案研究。研究報告166, pp150で再作成。

資料：韓国農村経済研究院(1988)、地域農業振興のための農地保全方案(全北地域の事例), M24-2, pp76で補充して再作成。

*特別市(1)、直轄市(5)を含んだ面積である

**市部の行政面積(726)より多いのは、大部分の市の都市計画区域が郡地域まで拡張して指定されたためである

資料：面積の資料は、内務部(1990)の都市年鑑と建設部(1990)の国土利用に関する年次報告書による

図1 国土利用管理法上の土地利用区分

Fig.1. Land use classification in the National Land Use Management Act

Ⅲ 韓国の農村土地利用法制の体系

1 土地利用関連法制の歴史的展開過程

経済の高度成長とともに都市化・工業化が進むことにより、農地あるいは農村土地に対して都市的土地需要が増加し、このために農地転用は不可避になる。しかしながら食糧の自給のための農地の絶対面積の確保も重要な課題である。

韓国では、このような農地の転用と保全要求の間に対立が始まったのは、戦後復旧を経て本格的な国家経済発展のため、1962年から開始した「経済開発5カ年計画」が実施され始めてからである。即ち、経済開発政策の推進過程で国土利用・開発等の政策が推進され、またその中に農地政策が相互関連的に位置付けられて、展開されるためである。現在まで続いている各経済開発5カ年計画期別に都市的土地利用と農業的土地利用との間の法制度的対応関係を見ると表2のとおりである。

まず、都市的土地利用と農業的土地利用との間の対立があまりなかった経済開発期以前には、法律の制定数は少なく、しかも1961年に制定された法律のほとんどが12月に制定されており、第1次経済開発が始まった1962年から実施された。しかし経済開発期以前の法律の内、農地改革法は、近代的農地制度の出発点ということで重要な意味を持っている。

農地改革法は、1949年6月21日に公布され、翌年3月10日に同法が改正された。続いてその年3月25日に同法施行令が、同年4月28日に同法施行規則が各々発表された。農地改革は、家族経営による自作農、耕者有田を原則とした農地の農民所有、小作・賃貸借・委託禁止、3町歩の所有制限などを主要なねらいとして始められた。しかしながら、1968年に「農地改革事業の整理に関する特別措置法」が公布され、農地改革事業の終了までの期間が19年とあまりにも長すぎたことと、また韓国戦争(1950年6月25日から3年間)のためにその事業が一時中断され、地主が土地を任意に処分したため、農地改革事業は徹底を期することが

表2 経済開発期別の土地利用関連主要法律制定内容

Table 2. Legislation of the major acts related to land use for the period of a Five-years Program for Economic Development.

時代区分	制定法律 ^{*1}
経済開発期 以前 (1945～61)	農地改革法 (1949)、山林法 (1961) ^{*2} 、道路法 (1961)、その他 5 法あり
第1次 経済開発期 (1962～66)	都市計画法 (1962)、土地収用法 (1962)、建築法 (1962)、公有水面埋立法 (1962)、開墾促進法 (1962) ^{*3} 、国土建設総合計画法 (1963)、輸出工業団地開発造成法 (1964)、地力増進法 (1966)、土地区画整理事業法 (1966) その他 7 法あり
第2次 経済開発期 (1967～71)	農業基本法 (1967)、農耕地造成法 (1967) ^{*3} 、酪農振興法 (1967)、公園法 (1967)、草地法 (1969)、地方工業開発法 (1970) ^{*4} 、農村近代化促進法 (1970)、高速道路法 (1970)、農水産物輸出振興法 (1971)、その他 6 法あり
第3次 経済開発期 (1972～76)	農地の保全及び利用に関する法律 (1972)、国土利用管理法 (1972)、住宅建設促進法 (1972)、山利開発法 (1972)、産業基地開発促進法 (1973) ^{*4} 、観光団地開発促進法 (1975)、農地拡大開発促進法 (1975) ^{*3} 、工業団地管理法 (1975) ^{*5} 、地籍法 (1975)、都市再開発法 (1976) その他 5 法あり
第4次 経済開発期 (1977～81)	環境保全法 (1977)、住宅建設促進法 (1977)、工業配置法 (1978) ^{*5} 、特定地域総合開発促進に関する特別措置法 (1980)、宅地開発促進法 (1980)、山林法 (1980) ^{*2} 、その他 1 法あり
第5次 経済開発期 (1982～86)	首都圏整備計画法 (1982)、農漁村所得源開発促進法 (1983) ^{*6} 、農地賃貸借管理法 (1986) その他 2 法あり
第6次 経済開発期 (1987～91)	農地開発促進法 (1988)、地価公示及び土地等の評価に関する法律 (1989)、開発利益還収に関する法律 (1989)、土地管理及び地域均衡開発特別会計法 (1989)、工業配置及び工場設置に関する法律 (1990) ^{*5} 、産業立地及び開発に関する法律 (1990) ^{*4} 、農漁村発展特別措置法 (1990) ^{*6} 、農漁村振興公社及び農地管理基金法 (1990) その他 2 法あり

*1 制定年月日順である。

*2 山林法は1961年に制定したが、1980年に全面改正された。

*3 開墾促進法は農耕地造成法へ、農耕地造成法はまた農地拡大開発促進法へ拡充改編された。

*4 地方工業開発法と産業基地開発促進法は、産業立地及び開発に関する法律へ拡充改編された。

*5 工業団地管理法と工業配地法は、工場配置及び工場設立に関する法律へ拡充改編された。

*6 農漁村所得源開発促進法は、農漁村発展特別措置法へ拡充改編された。

できなかった。そして農地改革が均等分配だけに重点を置いたため、新しく自作農になった零細小農の経営を維持・発展させるための事後対策が不足し、これが現在の農業経営構造の零細化を定着させることに影響を強く及ぼした。

また農地改革法は農地改革事業を実施するために作った法として時限法の性格を持っている。従って、農地改革事業を実施した後、引き続き農地の所有資格と限度、農地の利用と保全などを規定した農地法の制定の必要性によって1958年から1978年まで6回の法制定を試みたが、ついに制定できなかった。結局、今日までの農地行政は農地改革法が規定している重要条文をそのまま援用し

ており、総合的で一貫性のある農地法を制定する代わりに、必要によってその時その時に制定された断片的な法律によって運営されてきた^{注3)}。

第1次経済開発期間(1962-66)には、都市計画法、建築法などによる都市計画と、国土建設総合計画法による各種計画とが樹立された。また工業化推進の第一歩として輸出工業団地開発造成法が制定され、工業団地予定地域の指定、工業団地等の設置が推進された。そして住居用地の開発のためには土地区画整理事業法による土地区画整理事業が実行された。かつ、この時期における農地政策は、公有水面埋立法、開墾促進法などによる海の干拓及び林野開墾事業を通じた農地の外延的

拡大が特徴的であったが、農地保全のための措置は、まだ実行されていなかった。従って、都市・工業的土地利用と農業的土地利用との間の法律的对立は発生しなかった。

韓国では、1960年代後半期からは輸出及び工業立国を目標とした経済開発に重点が置かれた。第2次経済開発期間（1967-71）中には、第1次経済開発によって都市化・工業化の基礎条件が整備されており、機械工業・電子工業の振興、石油化学工業の育成、地方工業の開発など、本格的に工業開発が進められて、工業振興と社会間接投資のために必要な用地確保、即ち工場用地をはじめ道路・鉄道用地、港湾用地、住宅用地などの確保のための様々な法律が制定された。このように都市・工業的な土地需要が増加するに従って、農地の蚕食が起き始めた。しかしながら、農地転用に対する農地政策は、農業基本法をはじめ農耕地造成法（開墾促進法を拡充改編）、酪農振興法、草地法などを通じて農地の継続的な外延的拡張と開発、利用などに重点を置く一方、圃場整備、農村住宅改良事業のために農村近代化促進法を制定した。

なお、1958年以後何回も農地法の制定が試みられた。この期の第3次農地法案（1968）では、初めて農地の他目的利用を制限する農地保全の規定を含んでいたが、立法化までは至らなかった。従って、翌年に農林水産部指針の「農地転用及び遊休農地処理要領」（以下“要領”という）が出され、農地保全のための行政指導を実施し、この要領を原則とした国務会議議決の「農耕地確保のための施策要綱」（以下“施策要綱”という）を制定して優良農地の保全と遊休農地の効率的利用を図った。この時期に初めて農地利用において都市的土地利用と農業的土地利用との間に衝突が起き始めた⁴⁾。またこの時期には自然保護のために公園法を制定したことが注目される。

この期までに強く進められた経済開発政策によって、各部処別に多数の土地関連法が制定されたために、国土利用は無計画的・無秩序な状態を招来した。そのため第3次経済開発期間（1972-76）には、国土建設総合計画の効率的な推進と国土利用秩序を確立するために国土利用管理法が制定さ

れ、全国土を用途地域で区分・指定して国土利用計画の立案・決定・土地取引の規制と土地利用の調整等について必要な事項を定めた。そして引き続き都市・工業的土地利用は増加し、住宅建設促進法、産業基地開発促進法などが制定された。またこの時期からは観光部門にも関心が持たれるようになり、観光団地開発促進法、観光事業法などが制定された。

この時期の農地政策では、1969年から実施した行政指導的な性格を持った前述の「要領」と「施策要綱」が、都市・工業用地などの無秩序な拡散に対して効果的に対処することに限界があったため、これらに法的規制力を持たせるべく「農地の保全及び利用に関する法律」（以下“農地保全法”という）が制定された。農地保全法は絶対農地を指定、農地転用を規制して保全を図り、その利用度を高めて、農業生産力の増進に寄与することを目的としている。また農地拡張のためには、農地拡大開発促進法（開墾促進法を拡充改編した農耕地造成法を再度拡充改編）を制定して未開墾地の開発促進を積極的に試みた。山地についても山林開発のために山林開発法が制定されている。

この時期の農地保全政策の特徴は、無計画的・無秩序な農地転用要求に対して、法的措置をもって強力に対応したことにある。それは、当時の食糧危機的状况の下で食糧増産のための農地の絶対面積の確保が国家的な重要課題であったからである。

第4次経済開発期間（1977-81）には、引き続き進められた開発指向的な経済発展のための土地政策と国土環境保全のための土地政策とが対立する様相を示した。国土保全に対しては、環境保全法、自然公園法などが制定された。また都市・工業化中心の経済政策による都市膨張は、都市民の深刻な住宅難を呼び起こした。このための土地政策として住宅建設促進法、宅地開発促進法などが制定された。しかしながら、この時期には農地に関連した法律の制定はなく、山林基本計画の設定などの内容を中心とした山林法の全面改正があった。

そして80年代に入ってから第5次経済開発期間（1982-86）には、首都圏の過剰人口、圏域拡張

などの様々な問題が起き、首都圏問題の解決が政府の重要な課題になった。従って、首都圏整備基本計画の設定及び首都圏域の指定告示などを内容とした首都圏整備計画法が制定された。

80年代以前までの都市化・工業化を主とした政策により、農村の相対的な貧困、都市への農村地域人口の多量流出、農業労働力の不足など、農村において様々な問題が起き、都市と農村との間の隔たりは、ますます大きくなっていった。実態に立ち遅れながらも農村問題に関心を持った政府は、都市と農村との間の所得格差を減らす方策の一環として、まず農漁村所得源開発促進法(1983)を制定するに至った。同法は、農村地域で農工地区、副業団地及び農漁村休養地などを指定して、農家の農外所得増大と農村自然環境保全とを主目的としている。また、離農及び農業労働力の不足などにより農地の遊休化が徐々に進み、かつ、他人の農地を不法に賃貸借して耕作することなどに対する対策が必要となった。1980年第5共和国の改正憲法では、農地賃貸借及び委託経営は法律が定めることによって許可できることになり^{注4)}、その法律の制定までには多くの論争があったが、1986年農地賃貸借管理法が制定されてこの問題が収束された。しかし同法の制定後、世論の反対などで施行令の制定ができず、実際の施行が遅れることになったが、1990年にやっと施行令が制定され、その効力を発揮することとなった。

80年代後半からの第6次経済開発期間(1987-91)には、これまでの都市化・工業化の政策によって相対的に落後した地域の開発のため、奥地開発の促進を初め、国家全体的な均衡発展及び土地の公共的利用などに関心が持たれるようになった。経済の急成長とともに地域間・階層間の経済不均衡、大企業の不動産の過剰保有、不動産の投機、物価の暴騰、住宅難など社会全体で様々な問題が起きた。このような問題を解決するための対策の一環として地価公示制、宅地所有上限制、開発利益還収制などの様々な土地公概念法^{注5)}が制定された。

そして工業部門では、今までの経験をもとにした、より合理的・計画的な産業建設、工業の再配置などに重点が置かれ、既存の工業・産業に関す

る法律等を吸収して「産業立地及び開発に関する法律」と「工場配置及び工場設立に関する法律」とが制定された。

農地保全法が制定、施行される過程で制度自体が持つ問題点や、現行の国土利用管理体系上での農地保全制度と都市的土地利用に関わる制度との対応関係で農地保全には限界があるという問題点などが見られた^{注6)}。また農村生活環境の悪化、低所得などの問題点も残っていた。これらに対して政府は、既存の農地保全法によって、一筆毎に行っていた絶対農地制を廃止して、より広域概念である農業振興地域指定による農地保全、農漁村定住生活圏開発計画による農村生活環境改善、農工団地造成、農漁村休養地及び特産団地開発などによる農村所得増大などを内容とした、農漁村発展特別措置法(1990年)を制定するに至った。同法は、農漁村所得源開発促進法、農漁民後継者育成基金法、農漁村地域開発基金法を吸収し、今までの農村地域に対して制定された法律の中で、最も総合的な法律と見られている。同時に同法による事業を遂行し、農村地域に対する様々な事業を行うために、既存の「農業振興公社」の名称を変えるとともに、事業をより拡張させた「農漁村振興公社及び農地管理基金法」も制定された。

2 国土空間計画とその法体系

韓国における国土空間計画体系は、一般的にその対象領域の大きさと計画内容とによって全国計画、地方(首都圏、特定地域、道)計画、都市(特別市、直轄市、市)計画、農村(郡、面)計画などとして区分できる。これらの計画の内容と相互関係とは、国土建設総合計画法、国土利用管理法、首都圏整備計画法、都市計画法、農漁村発展特別措置法などを分析することによって、把握できる(図2参照)。

国土建設総合計画法での国土建設総合計画(以下“国土計画”という)は、その対象領域によって全国建設総合計画(以下“全国計画”という)、特定地域建設総合計画(以下“特定地域計画”という)、道建設総合計画(以下“道計画”という)、郡建設総合計画(以下“郡計画”という)の4種に区分されている(法第3条)。この国土計画は、

図3 国土利用関連法律の総合的体系

Fig. 3. Integrated acts system related to the national land use.

とは大きく相反している。即ち、首都圏においては、二つの法律は互いに補完・調整の関係に立つのではなく、上・下位法として作用するために国土利用秩序が乱れ、または首都圏内では国土利用計画のもともとの趣旨が失われるという法体系上の欠陥を露わにしている。

都市計画は、国土利用計画の都市地域を対象として都市計画法の定めに従って建設部長官及び地

方自治団体長が樹立し、施行する。建設部の「国土利用に関する年次報告書」によると1990年現在、都市計画は都市計画区域面積の99%で樹立されているが、国土利用管理法上の集落地域に対する開発計画は、地方自治団体の条例によって定められることと規定されており、その計画樹立率は3%にすぎないし、また都市計画法と同じような附属法も制定されていない。しかしながら、1990年に

制定された農漁村発展特別措置法では、面単位地域（都市計画が樹立された地域は除く）を対象とする定住生活圏開発計画を樹立するように規定しているが、都市計画法のような具体的な計画法ではないし、国土利用計画の集落地域をカバーする附属法でもないために、むしろ計画樹立上または法体系上の混乱を招来している。

3 国土利用関連法制の総合的体系

現行の韓国の国土利用管理体系は、国土建設総合計画法によって国土計画を樹立し、この計画を基本として国土利用管理法によって国土利用計画を樹立し、全国を10種の用途地域に区分指定し、各用途地域別に関連個別法律による開発、利用、保全を促進し、または規制する体系として構成されている。このような様々な法律が関連してくるのは、前述の歴史的変遷過程で見たように、経済成長と産業発展とを後押しするために、その時その時の必要によって各種の法律が制定・改正・施行されてきたからである。国土利用に関連した様々な法律を国土、地域、都市、農水産、畜産・山林、工業・鉱業、道路・交通・通信、観光、自然環境、資源利用開発、軍事・その他、また基本・共通的なものなどの部門別に分類・整理した体系図は図3のとおりである。このような分類は、将来の土地利用法体系の整備のための基礎として必要であると思われる。

この図によると、1990年現在、国土利用に直接・間接に関連している法律は100余りに至っており、このうち都市地域だけに適用される法律を除いた90余りが農村地域を対象とした法律であることが分かる。しかし農村土地利用法体系は、全体的・部門別に複雑多岐に亘っており、多様な個別法として制定され、体系性・階層性を持っていない、などの問題点が見られる。

4 土地利用関連法律の機能別・目的別体系

土地利用関連法律を計画（基本）、開発・建設、利用・管理、保全・保護等のその機能別と、都市的、農村的、そして都市・農村の共通関連及びその他の目的群別に分析して見ると表3のとおりである。

国土全体をカバーする国土建設総合計画法と国土利用管理法、首都圏地域をカバーする首都圏整備計画法、都市地域をカバーする都市計画法、そして農村地域に対しては農業基本法と農漁村発展特別措置法等が計画機能を持っている重要な法律である。しかしながら農村地域に対する農業基本法は、全37条として構成された政府の農政に対する基本施策の方向を規定した程度の基本法である。また農漁村発展特別措置法も、面単位の農漁村定住圏開発計画の樹立と農漁村発展計画の樹立（全9章の内、二つの章をその内容としている）に関する内容を含んでいるが、農業基本法と同じく計画中心の法律でもないし、都市地域全体をカバーする都市計画法に相応する農村地域をカバーする具体的な計画法でもない。

各種法律を機能別にみると、開発・建設機能に該当する法律は、全体の3分の1であり、他の機能に較べて一番多く、そのうち都市的土地利用に関する法律は、都市再開発、宅地・住宅開発、工業開発、道路開発、そして観光開発等の21の法律が制定されている。農村的土地利用に関する法律では、定住圏開発計画をはじめ農水産業の構造改善、農業振興地域の指定などを内容として1990年に制定された農漁村発展特別措置法を初めとして水産、山林、畜産等の様々な内容の法律（13）が制定されている。そして共通・その他部門では、地域均衡開発を目指した地域開発、資源開発等に関する8の法律が制定されている。

利用・管理的側面から各種法律をみると、都市的下部構造（Urban Infrastructure）などに関する法律（13）、農地の利用・管理などに関する法律（6）、そして資源の利用・管理などに関する法律（8）などが制定されている。

保全・保護的側面では、都市的土地利用としては都市公園法が唯一であるが、都市計画法のなかでグリーンベルトと言われる開発制限区域を指定して、都市の無秩序な拡散の防止と都市周辺の自然環境の保全を目的としている。農村的土地利用では、農地保全法、山林法、砂防事業法がその保全機能を担当している。そして文化財、自然・環境、軍事施設などに対する様々な法律は、全国土を対象として適用されている。

表3 土地利用関連法律の機能・目的別体系
Table 3. Functional and objective system of the acts related to land use.

区分 (101)	都市的土地利用 (36)	農村的土地利用 (24)	共通関連・その他 (29)
計画 (基本) (6)	都市計画法	農業基本法 農漁村発展特別措置法	国土建設総合計画法 国土利用管理法 首都圏整備計画法
開発 建設 (42)	都市再開発法 土地区画整理事業法 宅地開発促進法 住宅建設促進法 産業立地及び開発に関する法律 輸出工業団地開発造成法 国有鉄道建設促進法 観光団地開発促進法 その他12法あり	農地拡大開発促進法 畜産法、草地法 農村近代化促進法 農水産物輸出振興法 山林開発法 農漁村発展特別措置法 酪農振興法 蚕業法 その他4法あり	特定地域総合開発促進に関する 特別措置法 特定多目的ダム法 奥地開発促進法 公有水面埋立法 電源開発に関する特別法 その他3法あり
利用 管理 (27)	道路法、私道法 高速道路法、鉄道法 建築法、市場法 道路整備促進法 工場配置及び工場設立に関する 法律 その他5法あり	農地改革法 農地改革事業整理に関する特別 措置法 地力増進法 農地賃貸借管理法 農漁村振興公社及び農地管理基 金法 その他1法あり	河川法 埋葬及び墓地等に関する法律 エネルギー利用合理化法 公有水面管理法 防潮堤管理法 その他3法あり
保全 保護 (14)	都市公園法	農地の保全及び利用に関する法律 山林法 砂防事業法	環境保全法、自然公園法、軍事 施設保護法、風水害対策法 その他6法あり

土地収用法、地籍法、建築法、開発利益還収に関する法律、地価公示及び土地等の評価に関する法律、公有土地分割に関する法律 その他6法あり(12)

注：機能別重複される部分があるが、土地利用の重要機能を主として分類した。

その他、土地利用に関して、一般的で土地公概念的な様々な法律(12)が土地利用に関する共通法として制定されている。

このように全体的な体系からみると、土地利用関連法律は都市的土地利用の目的が中心であり、開発・建設の機能が強調された法体系であることが分かる。

5 土地利用関連法律の主管部処別現況

現在、土地利用関連法律によって土地業務を直接・間接的に管掌する中央行政部処は、建設部をはじめとした12部処から構成されている。このうち、一番多くの法律を取り扱う部処は建設部であり、総数101法律の中の41法律を管掌している。第2は、農林水産部が21法律、また交通部が11法

律、内務部と国防部が各々5法律、商工部、動力資源部と財務部が各々4法律、文化公報部と保健社会部が各々2法律、そして通信部と文教部が各々1法律をそれぞれ管掌している。

このように土地関連法律が様々な部処に分散されているのは、これまでの土地政策が用途別特殊性によって部処別に各々樹立され、執行されて来たからである。これは結局、関連部処間の横の調整機能が未整備である状況で、部処間の権限競争と割拠的な領域確保が問題となって来たということを提起している。

また、国土の全般的な管理を担当するのは建設部であるが、各部処別に土地業務が分散されているために、計画性・一貫性のある土地政策を遂行することは困難な実情である。

その理由としては、ある部処で開発を前提として一つの土地政策を提示すると、他の部処では防衛的に保全側面を強調することが多くの場合にみられるからである⁵⁾。

Ⅳ まとめ

韓国の土地利用関連法は、経済成長と発展による時代状況の要求に従って、個別的に、従って大量に立法化されたために関連法律が過多であり、相互に重複規制していることなど、複雑な階層構造を形成している。

このように様々な土地利用関連法が歴史的変遷過程でどのように対応して来たかという時代的な対応性、国土空間計画に見る法体系、土地利用関連法の総合的な体系および機能、目的別体系、そして主管部処別現況などの内容を中心として分

析した結果、様々な問題点の存在が判明した。これらの問題点を整理し、それらに対応する土地利用法体系の改善方向を提示すれば、表4のとおりである。

以上の結果に基づいた韓国の農村土地利用法体系上から現れた大きな問題点としては、①土地利用法体系が複雑多様であり、合理的・体系的ではない、②都市・工業中心の土地利用法体系のため、疎外されてきた、③農地の総合的・合理的な管理のための法制、即ち農地に関する基本的な法律が制定されなかった、④農村地域をカバーする総合的計画法が未整備である、などである。従って、国土面積の大部分を占めている農村地域の合理的な土地利用のためには、①合理的・体系的な国土利用管理体系への再整備、②都市と農村との均衡的な土地利用法体系への転換、③農地の総合的・合理的な管理のための基本法の制定（仮称、

表4 土地利用法体系上の問題点とその改善方向
Table 4. Problems of land use act system and the direction of its improvement.

区 分	問 題 点	改 善 方 向
時代的対応性	<ul style="list-style-type: none"> ●都市・工業中心の利用体系 ●農地の利用、保全制度が不十分であり時代的な対応が遅れた ●当時の時代性による応急処置的な無計画的、無秩序的な体系 ●農地改革事業後、これを後援する後続法が制定されなかった 	<ul style="list-style-type: none"> ●都市・農村間の均衡的な土地利用体系への転換 ●農地の合理的な管理制度整備 ●より長期的で体系的な土地利用法体系への転換 ●農地の総合的・合理的な管理のための法制定の必要性
国土空間計画とその法体系	<ul style="list-style-type: none"> ●下向的、画一的な計画 ●都市、農村空間の二元化 ●農村地域をカバーする具体的な計画法の不備 ●国土利用秩序の混乱及び法体系上の混同を招来した 	<ul style="list-style-type: none"> ●国土計画の伸縮的な対応及び地方分権的な土地利用体系への認識転換 ●地域間、都・農間等の国土空間利用についての認識の転換 ●合理的、体系的な国土計画法体系への再整備
総合的体系	<ul style="list-style-type: none"> ●関連法律の過多及び法体系の複雑多岐 ●法律の優先順位の不明瞭 ●土地利用管理の総合的調整機能の欠如 	<ul style="list-style-type: none"> ●個体的、面的概念から集团的、立体的概念への転換 ●全体的、部門別、法的位階性の確立及び各部門別の基本法の制定必要
機能別、目的別の体系	<ul style="list-style-type: none"> ●農村的土地利用に対する総合的な機能の法律の未整備 ●物理的、空間的な側面があまりに強調 ●農村的土地利用より都市的な開発、建設、利用管理に関する法律の過多 	<ul style="list-style-type: none"> ●農村的土地利用に対する総合的土地利用法律の制定の必要 ●地域間、都・農間に均衡のある法体系の確立 ●社会経済的側面の法律の導入 ●土地利用の機能、目的間に対する調整機能の確立
主管部処別の現況	<ul style="list-style-type: none"> ●主管部処の過多 ●関連部処間に横的調整機能の欠如 ●計画的で一貫性のある土地政策の遂行の困難性 	<ul style="list-style-type: none"> ●部処間の理解相反を克服することが出来る制度の必要性

農地基本法あるいは農地法など)、④農村地域を対象とする総合的な計画法の制定(仮称、農村総合計画法あるいは農村計画法など)、などへの方向で農村土地利用法体系を再整備することが必要である。

最後に、土地利用関連法が所有権の制限、開発、利用、保全などの各々の目的を持って制定されていること、またその様々な法律の運用過程をみると、結局、法律は行政的な運営における一つの道具と見ることが出来る。しかしながら、土地利用関連法が多いということが、必ずしも所有権の制限、国土の開発・利用・保全などに強い実行力を持っているとはいえないだろう。従って、部門別、目的別、機能別、規制手段別などに見ても複雑多岐な土地利用関連法体系は、新しい時代をむかえてより単純で統一された合理的な体系のものに再整備することが必要であろう。

“土地は、利用するために存在し、利用することによって、その価値が増大される”という命題と、“土地利用は他の問題とは違って土地利用の試行錯誤は、原状回復がほとんど不可能であることから、土地利用に際しては慎重を期さなければならぬ。”という相反的な命題をうまく調和させることが、土地政策とその土地政策の手段である土地利用法制の指向する基本方向にならなければならないと思われる。

補 注

注1) 韓国における都市地域・農村地域の空間的体系に関する研究は、朴英漢(1975):農村サービス中心地の空間構造に関する研究、地理学第11号、p p 1-15、崔洋夫(1984):2000年代に向けての農村定住生活圏開発基本構想、韓国農村経済研究院、鄭結謨(1987):農村定住体系の合理化のための農村中心地の開発方向、農村経済、第10巻第1号、p p 115-127、柳佑益(1988):農村中心都市及び集落の整備方案、韓国農村経済研究院、p p 1-72、崔洙明・黄漢喆(1988):農漁村地域の定住生活圏の区分設定、農漁村開発研究第23輯、全南大学農漁村開発研究所、p p 85-104、などがある。

注2) ①国土利用管理法の第6条(国土利用計画の内

容):用途地域の指定 ②都市計画法の第3条(都市計画の適用対象区域) ③参考として韓国の行政単位の体系は上の図のとおりである。

注3) 農地改革事業における具体的な内容、問題点は、文献1)、3)参照

注4) 旧憲法第118条では、「農地の小作制度は法律が定めることによって禁止する。」と規定し、一切の小作は禁止した。しかしながら、1980年第5共和国憲法第121条では、「農地の小作制度は法律が定めることによって禁止される。但し、農業生産性の向上と農地の合理的な利用のための賃貸借及び委託経営を法律が定めるところによって認定する。」と改正した。この憲法改正で農地改革法第17条に規定された「農地の小作、賃貸借、委託経営等の行為をすることができない。」の条項は、無効化された。

注5) 土地公概念とは土地所有権の社会的・公共的拘束性を強調し、土地の所有と利用が分離されることと同時に土地利用に対する計画優先原則で土地という有限の空間資源と土地から生じる利得の公平な再分配を図ろうとする理念である(ソ ウェンウ(1990):土地基本法と土地公概念、韓国土地開発公社、土地研究第1巻第3号、p. 8)。韓国の国土与件と土地問題の実像に照らしてこのような土地公概念の拡大が必要となり、土地公概念を基とした土地制度の根本的な改革の必要性があって1988年9月に土地公概念研究委員会を構成し、研究が開始された。

注6) 具体的な考察は統報の課題としたい。

注7) 図2を参照

注8) 5種の圏域は、移転促進圏域、制限整備圏域、
開発誘導圏域、自然保全圏域、開発留保圏域で
ある。

文 献

- 1) 呉浩成(1981): 経済発展と農地制度, 韓国農村
経済研究院, p. 1, pp. 7-21
- 2) 金正鎬(1990): 農業振興地域指定の政策課題と
基準の設定方向, 農漁村振興公社, p. 17
- 3) 農林水産部, 農漁村振興公社(1990): 農地管理
委員会実務教材, pp. 9-21
- 4) 金聖昊(1988): 農地の保全及び利用合理化方案
研究, 韓国農村経済研究院, pp. 48-49
- 5) 孔大植(1989): 都市土地利用論, 汎論社, p. 224

This paper aims to grasp the rural land use act system, find out its problems, and present the directions of improvement toward more effective rural land use and more systematical land use act system in Korea.

The study focuses on the following points; how the rural land use acts coped with the historical situations from 1945 to 1990, while the Five-years program for Economic Development starting from 1962, what the rural planning act system composed of in the national spatial planning act system, what the rural land use act system composed of in the integrated national land use act system, what the functional and objective system of the acts which related to land use composed of, and what the ministry which supervised the rural land use acts composed of.

The obtained several problems in the rural land use act system are summarized as follows; 1) rural land use act system is formed by the complicated and multiaspect structures, but not reasonable and systematic, 2) rural land use acts are treated indifferently comparing with the superior urban and industrial land use in the national land use act system, 3) the comprehensive and effective acts which related to rural and agricultural land use are not legislated and 4) the integrated planning acts which cover rural area are not completely equipped.

On the basis of the above results, it is necessary that rural land use act system should be improved for more effective rural land use and more systematical land use act system. The directions of improvement are summarized as follows; 1) to be in appropriate amendment towards effective and systematical national land use management system, 2) to keep the balance between rural and urban land uses in the national land use act system, 3) to legislate the Basic Agricultural Land Act or the Agricultural Land Act (a tentative act name) in order to manage comprehensive and reasonable agricultural land, and 4) to legislate the Integrated Rural Planning Act or Rural Planning Act (a tentative act name) for the rural area.

(1991年6月10日 受理)

(1991年11月26日 再受理)