講

演

韓国の土地事情と土地公概念関係について

黄 明 燦*

韓国ではなぜ「土地公概念」という法律をつかったか、この背景からご説明したいと思います。韓国は1960年代から急速な経済発展を遂げました。高度成長の中で人口が都市に集中し、経済発展のために公共投資が盛んに行われ、また、不動産投機が周期的に起こり始めました。これらが原因となり地価の高騰が起こったわけです。1969年度に都市地域において80.9%が上昇しました。1978年度には79.1%の地価上昇がありました。オリンピックの終わった翌年、1989年度には32%の地価上昇がありました。そして1987年度に不動産投機の抑制税という対策を設けたのです。譲渡所得税を強化し、土地開発公社を設立したり、また日本でも実施されている土地取引の申告制度を導入したのです。

韓国では約10年周期で地価高騰が生じていますが、1988年のオリンピックが終わった時点からまた地価が高騰しました。もちろんオリンピック前後に公共投資もあったのですが、外国の観光客が落としたドルも結構ありました。そして、2回の選挙、いわゆる大統領選挙と国会の選挙の終わった頃は通貨膨張が非常に激しくなりました。日本の選挙ではあまり資金が出回ることもなく、物価への影響がないと聞いていますが、韓国では資金が非常に回って、物価や、地価にまで影響が出てきたのです。1988年から1990年まで地価がほぼ32%まで上昇したわけです。不動産投機が起こり

始め、この影響で地価が上昇しました。また、韓国では持ち家所有率が低いのです。持ち家所有率が低い家を持つことがますます遠い夢になりました。1980年代の初め頃から地籍の電算化に取り組みました。行政府が持っている土地を全部電算化するという作業です。この電算化された資料に基づいて結果が出たわけですが、この結果は非常に驚くべきものでした。

とくに所得階層上位5%が私有地の65.2%を所有しているという結果が出ました。林野の場合は84.1%という結果が出ました。このような影響で、土地が一部の金持ち階層によって所有され、これが地価上昇の原因にもつながっており、あまりにも貧富の格差が出始めたのです。韓国では盧泰愚大統領になる前の6月29日の民主化宣言の波に乗っていろいろな自由化が宣言されてから多くの問題が生じました。その問題は労使の紛争や、大学側の左翼化、そして輸出の不振などが重なったため、国民の多くの人々は資本主義を守って、自由民主主義体制を守らなくては行けない。その解決策のため土地問題をどうしても解決しなくては行けないという世論が出始めました。そして1989年に土地公概念研究委員会が政府によって設けられました。この研究会のメンバーは、大学の先生、政府側の土地政策担当者によって構成されています。私もこの研究委員会に参加したのですが、この研究委員会は5つの研究分科会によって構成されて

* (Myoung-Chan-Hwang. 韓国・建国大学校行政大学院教授)

います。第一分科会は宅地所有上限を研究する分科会で、第二分科会は開発利益還収制を研究する分科会で、第三分科会は土地取引申告の実状の研究、第四分科会は企業の土地過多有を抑制する研究分科会になっております。最後の第五分科会は今までの四分科会をまとめる、総括になっております。この分科委員会から出た中間報告もあるのですが、その中間報告をもとに市民と専門家たちが参加して公聴会を開きました。そして総合的な調査報告を出したわけです。

政府は最終報告をもとに、公概念法を国会に提出したのです。この公概念法案が国会で通過して法律として成立したのです。研究会のスタートから国会の通過まで1年ぐらいの期間がかかりました。皆さんは1年であのような強力な土地公概念がどのようにつくられたか疑問が起ころうでしょう。

事実、この研究はその前からずっと長い時間をかけて行われてきたものです。私が院長でいった国土開発研究院は、1978年に設立されました。研究院ででは1978年以降に6回以上の研究報告を出しております。私も1974年から土地と住宅の問題を研究しております。このような長い間の研究をもとにして結局最終研究報告が出たのです。今年から施行される法は、4つあります。1つは宅地所有上限法、2つ目は開発負担金制、3番目が、土地の超過利得税、4番目は総合土地税で、これらの説明にたいと思います。

宅地所有の制限

韓国には農地所有上限があります。一世帯3町分に規制されております。これは農業社会で、農民が均等に農業に励むための政策です。現代は都市社会です。もちろん公共用地も必要ですが、人間が住む土地も必要です。同じ意味で一世帯一定の土地を所有できるようにしたのがこの法律です。この法律の中で適用されている土地は、地目に関係なく住宅が建設されている土地と、地目上の日本でいう「敷地」になっている更地です。そして

一世帯が所有できる宅地の限界は、六大都市が200坪、人口5万人以上の都市が300坪、その他の地域が400坪に規制されています。この法律では法人は所有することができません。法人にこういう所有を規制するのは無理でしょう。また、個人も所有以上の所有を抑制することは無理である。

そして特別な値上がりをしてやむを得ない場合には、例外的に許可することができるわけですが、もちろん法人、個人であり、市長・郡守の許可が必要です。個人が住宅以外の建設を行うために宅地を取得したり、宅地造成または住宅を建設して処分または賃貸する事業者がその目的で取得する場合、事業者が従業者の社宅・寄宿舎などのために宅地を取得する場合は例外として許可を受けることができます。または、確定判決、相続、地目変更などがあるのですが、施行日以降そのようなことができるわけです。このような例外的に土地を所有する者は、必ず使用計画書を出してから取得することができます。この開発書は義務になっているのですが、義務を果たさなかったときは、処分、または強制的に買収または代理の者で開発されます。処分をしないときは負担金が徴収されます。この法律の設定後に超過する土地を所有する者は超過負担金として年6%から11%の税金を払わなくてはなりません。もちろん法律が制定された後に所有する者もこれに該当します。この法律が施行されている通りだったら、大変不便でありかつ問題です。しかし、そのような者を免除する措置をとったのが3ページの14項目です。

たとえば市街化調整区域、開発制限区域内の宅地、法律上、住宅建設が禁止されている更地等です。この法律は、大変強力なものです。六大都市で200坪以上所有している者は6~7%しかないのです。もし、私が六大都市に住んでいて100坪を持っていたとき、ほかの市に出たときは、1.5倍の土地が所有できるということです。また、それ以外の地域に出たときは200坪、2倍の土地が所有できるということです。結果的には、私はソウル

に100坪の土地を所有できるし、それ以外の地域で200坪の土地が所有できるということです。しかし、この法律によって、大都市に住んでいる1人の方がもし、数万坪や数千坪の更地を持っていて売らなかったら相当な負担金が徴収されます。

開発利益の還元

次に開発負担金に移りますが、開発負担金に入る前に開発利益についてご説明をしなければならぬと思います。われわれがいつも経験していることですが、土地は時間の経過にしたがって値段が上がるものです。私が仮に、ソウル周辺の農地を1坪持っていると思ってください。1980年代、その1坪が1万円とした場合、その10年後の1990年に10万円になりました。その間に、9万円という土地の値上がりがあったわけです。なぜ、このように上がったのでしょうか。その土地に対してフェンスや上下水道を設置するという、個人的に開発したものもあったでしょう。また、私の持っている土地周辺に、道路などの整備をはじめとした、ニュータウンを建設すれば地価は上がるでしょう。この2つの理由がなくても、10年の間に特にソウル市の経済の発展を含めて、一般社会の経済の発展も1つの要因としてあるでしょう。こうした3つの理由は、農地用途という理由を超過している。このような土地価格を現在の価格、利用価格といいます。利用価格は許可されて、許容された価格であるといえるでしょう。

もし、ソウル市が都市計画によって、個人の持っている農地が変更になったとき宅地なり商業用地、1坪当たりたぶん私の土地は50万～60万に値上がりするでしょう。ですから1980年に1坪当たり1万円であったもので、現在の価格が100万円とすれば、私が1万円という開発費を投じたとしたら、98万円が多分不労所得だといえます。このように、都市計画によって土地が上がったことを開発価といいます。このように不労所得が出た開発価とその公共投資というものをプラスしたもの

を狭義の意味の開発利益といいますが、それを100%監視できればよいのですが、土地評価上、用途による価格の上昇と一般価格の上昇と厳密に査定することは難しいと思います。結局、不労所得が広義の開発利益といえます。国ごとに違いますが、大体50～80%の還収で徴収することがあるでしょう。開発負担金は開発過程の中で用途転換ということで、開発価格を監視することが主なことです。この対象事業は、たとえば宅地開発事業、観光団地造成事業、都心地再開発事業、ゴルフ場建設事業などです。韓国ではゴルフ場の許可を得るのは大変難しい。ゴルフ場を造るのに、30万坪が必要といわれていますが、大都市近郊の民家を買ってそのゴルフ場の許可を得たときに、許可を得ただけで10年くらい前のことですが、100億ウォンになったそうです。今までは開発事業者に開発利益が全部入ったのですが、この法律によって開発業者は50%開発負担金として徴収されます。負担金の基準は、開発事業完了時点から事業着手時点の価格を引いて、その事業施行期間中の地価上昇分を引いて開発費用を引いたものです。その残りの50%を徴収することを開発負担金といいます。これを賦課、徴収するのは建設部であり、ここで徴収された負担金の50%は開発が発生した地方自治体に還元され、その残りの50%は土地管理および地域均衡特別会計法に入るわけです。土地利用は地域の開発のために役立つものです。次は超過利得税で、開発利益の還収とはその土地を売った場合の土地譲渡税もあるでしょう。ゴルフ場の場合にはゴルフ場を処分しないまま開発したときの開発負担金も一つのものでしょう。不動産投機を目的にある土地は長い間放置しておくのもあるでしょう。もちろん土地はその後に処分になり開発が起こっているでしょう。その長い期間にわたって遊休土地なり非業務用土地の場合には相当な土地問題が起こるので、このような理由で超過利得税を設けました。遊休土地非業務用土地について具体的に説明されているところは、レジメの10ペ

一ジの3番の遊休土地の範囲です。たとえば、工場用地、もちろん工場は生産するわけなのですが、生産能力以上の工場用地を持っている場合もここに当たるわけなのです。一定の基準面積が適用される。企業が持っている研修院の土地もそれな当たります。よって一定基準面積以上はそれに反するのです。農地も自分が自作しない農地はそれに当たるわけです。牧場用地も同じです。このような遊休土地に関しては、毎3年ごとに賦課されます。賦課される課税標準は課税期間終了日の地価から課税期間開始日の地価を引き、その間の正常地価上昇分を引いて、さらにその間の改良費および資本的支出額を引いたものです。その残りのものを50%の税率で課税する。そのほかに税額の計算方法は14ページに書いてあります。これは遊休土地をたくさん保有することを抑制する政策であり、超過利得税を賦課されたときに土地を譲渡するわけですが、その譲渡所得税を払って、その譲渡所得税の中で超過利得税を控除されるものが設けられました。その控除の関係は14ページの11番にあります。これは土地供給を促進するねらいがあり、耕作されていない土地に対して課税するもので、納税者に対しては大変負担がかかるものです。こうした問題を緩和するために、1,000万ウォン以上の割合で納税することができる。

総合土地税の目的

土地はそれぞれの人に均等に使用されて、利用されることが本当の目的だと思います。宅地所有上限法は土地の均衡を図り利用をよく図るためのものです。直接規制より、税制として政策をとったほうがより有効的であり、還元されるのではないかと考えています。そのような趣旨のもとでできたのが総合土地税です。

この総合土地税の目的は必要でない土地に課税するために自耕農地、基準以内の工業用地、牧場用地を除くすべての土地を総合して累進的に課税して必要でない土地の保有を防ぐことです。この

税の適用範囲は地積法によるすべての土地です。理論的に、総合的にすべての土地を整理しなければならないのです。このようにやったときにある程度不適なこともあるでしょう。ここに例外が書いてあります。ここで除外するのは、道路、河川または国家、地方自治体の所有している土地です。それは非課税対象の土地です。また課税免除される土地もあります。18ページの3番に書いてありますが、住宅公社、土地開発公社の土地、ユネスコの土地などがそうです。もちろん生産に関わる直接利用される土地もここでは除外されるでしょう。基準以内の公共用地と自耕農地はここで除外して、従来の財産税の基準税率でまかなわれております。それが18ページの8番以下に書いてある分離課税標準の対象土地です。韓国では別荘地なり、ゴルフ場は贅沢(ぜいたく)税として、5%という高い税を徴収します。これもこの合算から除外するわけです。この3つは分かりやすいのですが、皆さんが分かりにくいのは、17ページの6番目にある別途合算課税かと思います。これももちろん分離課税対象に入る土地ですが、委員の間でも論議がありました。別途合算課税の対象土地はほとんど商業土地です。この対象土地はホテルの用地、病院、スーパーマーケットなどがあります。これは三次産業といえます。これを全部合算することは無理がある。一部若い官僚の中には経済発展が今始まったばかりですから、サウナなり、高級ホテルはぜいたく税ではないかという言い分が多くあります。

このようなことをできるだけ抑制するために設けられたものが別途合算課税です。19ページの9番目に税率があるのですが、地籍法によるすべての土地を総合合算し累進的に税率をかけることです。その別途合算の土地に適用されるものです。500億ウォンを越えるものについては施行するときに無理がありましたので、2%に下げました。以上が土地公概念の法律です。

(1990年、6月9日、第7回特別会員セミナー講演より)