韓国における都市の緑・景観の保全と創出に関わる法制度の体系

A Study on the Law System for Conservation and Development of Urban Green Space and Landscape in Korea

芮 京禄* 朴 美鎬** 木下 剛***

Kyungrock YE Miho PARK Takeshi KINOSHITA

Abstract : In Japan, June 2004, the Landscape Law was enacted, together with amendments of the Urban Open Space Conservation Law and the Outdoor Advertisement Law, and these laws are being called *Keikan-midori San Pou* (the three laws for Landscape and Greenery). This study was conducted to clarify the law system for urban landscape and green space through comparing with the case of Japan. The similar Korean laws are the Urban Parks and Open Spaces Law, Outdoor Advertisement Law, and the Landscape Law. This law system was made under the influences of the Japanese one, but it has some differences too. The purpose of this study is to clarify the characteristics of the Korean law system for conservation and development of urban green space and landscape, and to analyze the differences from the Japanese system and their reasons. As a result, it was remarkable that in Korea the laws with different establishment process or objective tend to be integrated under the new ideas or aims. While being affected by Japanese law system, the national territory plan and the city planning were integrated, and the open space conservation and the Urban Parks Law were integrated too. In this process, the relationships and hierarchy among related laws have become very clear. It was also characteristic that the Korean law system has the green space area as one of the land use categories and has urban nature park area that was specialized to the aims of urban nature conservation and management.

Keywords: *landscape law, urban open space law, Korea, public parks and green space law*

キーワード: 景観法, 都市緑地法, 韓国, 都市公園および緑地等に関する法律

1. はじめに

日本において「景観法」が制定されたのが2004年6月で、これを機に「屋外広告物法」、「都市緑地保全法」も改正され景観緑三法と呼称されている。都市部の景観や緑を保全・創出するための基礎的な法律であるが、これと比較して韓国の取り組みがどうなっているのかに焦点を当てたのが本研究である。韓国の都市部の景観や緑の保全、創出を目的とした現行の制度は主なもので三つあって、「国土の計画及び利用に関する法律（以後、国土計画法）」、「都市公園及び緑地などに関する法律（以後、公園緑地法）」、「景観法」がそれであり、それぞれは日本の「都市計画法」、「都市緑地法」、「景観法」にほぼ相当する法制である。韓国におけるこれらの法律はかなり最近になって制定されたり、改正されたりしたもので、その背景には日本の法律の存在が少なからず影響している。なかでも2007年5月に制定された「景観法」、2005年3月に全面改正された「公園緑地法」は日本のそれに触発されたことは否定できない。国土計画の概念を大きく変えた2002年制定の「国土計画法」まで加えると、韓国の都市の緑・景観の保全・管理のための制度はここ数年で大きく変化してきたといえる。芮ら¹⁾は韓国の「国土計画法」の制定を契機に日韓の国土づくりに関わる法体系を比較しているが、本研究では韓国の「公園緑地法」と「景観法」の改正、制定における都市の緑・景観の保全・創出に関わる法制度の体系を日本の例と照らし合わせながら分析を進める。これらの法体系が日韓で類似していることは間違いないが、韓国での法改正などの背景、日韓での類似・相違点などについて詳細に分析した研究はまだ見当たらないのが現状である。

2. 緑・景観の保全・創出に関わる法制度の枠組みと役割

先述したとおり、韓国での関連法体系は図-1に示すように景観法を含めて3つの法制度がある。関連する条文の概要をまとめ

ると共に韓国における同法制定の背景及び位置づけについて触れたい。

(1) 国土の計画及び利用に関する法律（国土計画法）

韓国の「国土計画法」は日本における「国土形成計画法」と「都市計画法」の結合体と考えてよいもので、2003年から施行されている。全国土を都市域と見なすことで行政区域全域に対して都市計画的な管理が行われるようになっている。要するに人口10万人を超えない行政区域を除いた全域で都市計画が策定されるということで、これに関しては現在の日本の国土計画・都市計画の枠組みとはかなり異なるものになっている。国土の管理を一元的にわかりやすい形で行おうとするねらいがあったと考えられるが、この法律の下で韓国の市郡行政区域は、「都市地域」、「管理地域」、「農林地帯」、「自然環境保全地域」に大きく区分され、「都市地域」はさらに住居・商業・工業・緑地地域²⁾に分けられる。よって、都市部の緑の保全はまず、地域地区の一つとしての緑地地域の指定により可能となり、これは用途地域としての緑地地域が存在しない日本との大きな相違点といえる。「緑地地域」はさらに保全緑地・生産緑地・自然緑地地域に分けられ、この用途地域では一定規模以上の開発に対する許可、建築制限、建蔽率・容積率制限により保全が図られている。参考までに各地域の建蔽率・容積率をみると、建蔽率は一律20%以下で容積率は保全緑地地域で50~80%、生産緑地地域で50~100%、自然緑地地域で50~100%以下となっている。例としてソウル市での指定状況を見ると、市域の41.3%が緑地地域に当てはまる（2005年時点）。

さらに用途地区として「景観地区」と「美観地区」があり、景観地区は2000年都市計画法の改正によって都市計画の内容として「景観計画に関する事項」と「景観地区の指定」が追加されたもので、美観地区は1971年の都市計画法の改正以来の地区である。景観地区はさらに自然景観・水辺景観・市街地景観地区に細

*国土交通省国土技術政策総合研究所 **東国大学校生態環境研究センター ***千葉大学大学院園芸学研究科

分指定することができ、美観地区は中心地美観・歴史文化美観・一般美観地区に細分指定することができる。両地区共に地区内での禁止行為・制限などは市・道の条例に定めることとしている。ただし、2007年の景観法の制定により景観地区、美観地区の管理・運用は景観法でも可能となった。

用途区域としては「都市自然公園区域」³⁾と「開発制限区域」があり、都市の緑の保全機能を担っている。「都市自然公園区域」は2005年の法改正前には「都市公園法」による施設公園の一種として「都市自然公園」という位置づけであった。しかし2000年に導入された都市計画施設に対する日没制—都市計画施設が長期に渡って事業執行されない場合、一定期間後に自動解除される制度—により、長期未執行公園面積が最も広がった同公園は施設公園から用途区域に変更され、国土計画法上に位置付けられた⁴⁾。同区域の指定基準は「都市の自然環境及び景観を保護し、都市民に健全な余暇・休息空間を提供するため、都市地域内に存在する植生が良好な樹林の破壊を誘発する開発を制限する必要がある地域」（国土計画法第38条の2）となっている。なお、区域内での行為制限、建築・工作物の建設許可、区域内集落地区での建築物の用途・高さに関する特例、土地買収の請求、区域内出入り制限などの規定は「公園緑地法」が担っている。一方、「開発制限区域」は「都市の無秩序な拡散を防止し都市周辺の自然環境を保全することで都市民の健全な生活環境を確保すること」としており、韓国のグリーンベルトといわれている区域である。この区域についての管理は「開発制限区域の指定及び管理に関する特別措置法（2000年制定）」により行われ、開発制限区域管理計画の策定と区域内の行為制限、土地買収などが規定されている。開発制限区域管理のための財源確保が長年の課題であったが、2005年の法改正時に区域内での建築、地目変更などの許可を得た事業主に対して負担金を賦課することが追加されている。

（2）都市公園及び緑地などに関する法律

韓国では1980年自然公園法から分離・制定された「都市公園法」が2005年まで都市における施設公園と緑地を管理する基本法であった。ただ、施設公園以外の地域制緑地の保全、緑化などを誘導するための規定はこれまでなかったため、同法を大改正して緑地保全・緑化などの内容を盛り込んだ「都市公園および緑地等に関する法律」（以下、公園緑地法）を誕生させた。日本における「都市緑地法」と「都市公園法」を参照したと言われているが、韓国はこの二つの法律を合体させた形を取っている。表一は日本と韓国の公園緑地法体系を簡単に対照表としてまとめたものである。運用面での流れを見ると、緑地保全・緑化、都市公園整備を総合的に検討する公園緑地基本計画を策定し、これを参考に公園・緑地が都市計画決定され、決定された施設公園緑地の整備、地域制緑地の保全、緑化の推進などが行われる。基本計画策定と施設公園の造成・管理という役割が法律として分けられているか一体となっているかで両国の違いはあるが、運用面での大きな相違はないと判断される。

ただし韓国の場合は、都市計画策定の条件である人口10万人以上の市郡でその管轄区域内に都市地域が存在する場合、その範囲に対して計画を策定する義務がある。ただし、緑地軸・緑地網など連携する事項については非都市地域を含んで計画することができ、必要に応じて隣接する市郡の管轄区域を含めることもできる。この計画は10年単位で策定し、5年ごとに計画を見直すこととされている。なお、計画の策定・変更時は上位行政機関長（建設交通部長官、道知事）の承認が必要であるなど、かなり厳格な運用が期待されている。なお、公園緑地法と関連法との関係をみると、上位計画である広域都市基本計画、都市基本計画と整合する必要があるが、都市管理計画に対しては上位に位置することになっている（第10条）。すなわち公園緑地に関する内容につ

いて都市管理計画を策定する際は、公園緑地基本計画を反映しなくてはならないとしている。これは公園緑地基本計画の実現性を著しく高めることになり、都市計画のなかに緑の保全・整備課題がしっかり位置づけられていることを意味する。ただ、先ほど言及した計画が期間内に履行されない場合の措置—通称、日没制度—も加えられ、10年という効力期限を設けている。

しかし、韓国では市街地のなかの比較的小規模な樹林を保全するための緑地保全概念は現行法では規定されていない。用途地域としての緑地（保全緑地、生産緑地、自然緑地）、都市公園としての緑地（緩衝緑地、景観緑地、連結緑地）指定があるなか、新たな緑地保全の必要性を裏付けるのが困難であったと専門家はいう。ただ、韓国の都市部は市街化により緑地の消失が著しく、特に身近な小規模樹林地、斜面緑地の消失は甚だ深刻な状況である。韓国において緑地という名称自体が割と大規模な緑の空間をイメージさせていることも一因と考えられ、坪単位の小規模緑地でも保全の対象とする認識の普及が必要と考えられる。公園緑地法で管理する唯一の地域制緑地の都市自然公園区域の特徴は都市部の周辺にある山林に対して広大な面積（特別市・広域市の1カ所当たりの平均面積は約377ha）が指定されていて、登山・散策路、遊具、運動施設、展望台、ピクニック場などの公園施設が整備されていた。施設公園から用途区域への変更後も同様の整備が可能であり、公園施設の整備、行為制限、出入り制限（自然環境・生態環境保全の目的が多い）等で本来の用途で土地を使用できなくなった場合に買い取り請求が成立する。都市公園のような全面買収ではなく、一部施設用地の買収により公園としての性格が与えられるため自治体にとっては有利といえるが、地権者にとっては所有

○国土の計画及び利用に関する法律

(基本計画)	都市基本計画
	都市管理計画
(用途地域)	緑地地域
	保全緑地地域
	生産緑地地域
	自然緑地地域
(用途地区)	景観地区
	美観地区
(区域指定)	都市自然公園区域
	開発制限区域

○都市公園および緑地などに関する法律

(基本計画)	公園緑地基本計画
(緑化の推進)	都市緑化計画(条例)
	緑化契約(条例)
(緑地の活用)	緑地活用契約(条例)
(公園緑地の確保)	都市公園および緑地の確保計画
(公園緑地の整備)	都市公園の設置および管理
	緑地の設置および管理
(緑地の保全・管理)	都市自然公園区域管理指針

○景観法

(基本計画)	景観計画
(事業推進)	景観事業
(協定締結)	景観協定
(景観管理)	景観地区及び美観地区の管理

図一 韓国における都市の緑・景観に関わる法制度

地を公開し無償での利用を認めることになる。そのため、地権者に緑地活用契約などの締結を促し、税制上の優遇措置を奨励する方針を出している。現時点では都市自然公園区域に対する管理計画策定が法律で規定されていないが、従前の公園造成計画を活かすとともに広範囲に渡る区域の体系的な保全・管理のためには別途管理計画の策定も必要と考えられる。

なお、緑化についての規定は公園緑地基本計画の内容として都市緑化計画を策定すること、重点緑化地区の設定、緑化整備計画の策定等があり、その対象は公共施設と私有地を含んでいる。ただし、韓国国内では民有地の緑化推進、市民による緑化契約などは過去にあまり例がなく、実態より先に制度を整備した感はある。この制度の活用のためには、市民の意識向上、より適用しやすい環境づくりが大切になってくると考えられる。

(3) 景観法

韓国の景観法の制定は増加中にある景観条例の法的根拠を提供すると同時に自治体の景観への関心を高めるという背景を持っている。90年代に入ってから各自治体は景観形成への関心が高まり、一部の専門家と自治体の努力により法的根拠のない景観計画の策定が見られた。以降、自治体はその根拠づくりのため条例を

策定し始め、99年には6の自治体、02年には30、05年には44の自治体が関係条例を持つようになる。しかしその条例を支える法的根拠が主に「自然環境保全法」であったり（39自治体）全く法的根拠がなかったり（5自治体）したため、保全に重点を置いた運営しかできない課題があった。このため景観事業、景観協定などの能動的な景観整備のための根拠法が自治体により要請され「景観法」の制定に乗り出したと説明している⁵⁾。韓国での景観への取り組みは、経済発展とともに一般市民の地域景観への関心が高まったこと、また自治体の観光振興目的と符合したこと、さらに専門家による日本の景観条例・景観法の紹介に触発された結果ともいえる。現在、施行令の制定を控えている段階であるが、景観法の概要については表－2でまとめた。

日本の景観法の内容と重なる部分も多いが、韓国の特徴としては国土計画法により全ての空間計画の上位に位置する都市基本計画との整合が必要であること、都市計画により指定される景観地区、美観地区の管理を担うこと、景観協定は締結しようとする地権者を中心に適用されることなどが挙げられる。ただし、景観法案に対する一般意見としても挙げられていたが、国土計画法の制定の際に景観に関する事項を広域都市計画、都市基本計画の内容

表－1 日本と韓国の都市部の公園・緑地の計画・管理のための法制度の比較対照表

		日本	韓国
法律		都市緑地法（1973. 9. 1 制定） 都市公園法（1956. 4. 20 制定）	都市公園及び緑地等に関する法律（2005.3.31 公布） （都市公園法（1980 年制定）の全面改正による）
目的		都市緑地の保全及び緑化の推進 都市公園の設置及び管理	公園緑地の拡充／管理／利用及び都市緑化
基本計画	名称	緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画	公園緑地基本計画
	作成権者	市町村長	特別市／広域市／大統領令で定める市の長
	策定義務	定めることができる	10 年単位の計画樹立
	計画内容	1)緑地の保全及び緑化の目標 2)緑地保全・緑化推進のための施策 3)都市公園の整備方針その他保全すべき緑地の確保及び緑化の方針 4)その他の地域・地区・区域指定に伴う整備・管理計画	1)計画の方向及び目標 2)公園緑地の与件変化の現況 3)公園緑地の総合的配置 4)公園緑地の軸と網 5)公園緑地の需要及び供給 6)保全・管理・利用に関する事項 7)都市緑化 8)その他の大統領令で定める事項
	関連法との関係	環境基本法による環境基本計画 景観法による景観計画 都市計画法による都市計画 首都圏保全法による近郊緑地保全計画 近畿圏保全法による保全区域整備計画 同法による緑地保全計画に適合しなくてはならない	国土の計画及び利用に関する法律による都市基本計画に符合しなくてはならない 計画が相違した場合、都市基本計画の内容が優先する 都市公園・緑地に関する都市管理計画は公園緑地基本計画に符合しなくてはならない 5 年ごとに再検討
承認／通知等		計画の公表と都道府県への通知義務	計画の樹立／変更は建設交通部長官の承認が必要（環境部・山林庁など関係機関長との協議後） 承認後は一般への閲覧・公表義務
緑地保全		緑地保全地域 特別緑地保全地区 地区計画等の区域内における緑地の保全	都市自然公園区域
緑化等		緑化地域 地区計画等の区域内における緑化率の規制 緑地協定 市民緑地	都市緑化計画 緑地活用契約 緑化契約 都市公園又は緑地の確保（一定規模以上の開発計画時）
都市公園の設置及び管理	都市公園・緑地の細分	地方公共団体が設置する施設公園又は緑地 都府県の領域を超える施設公園又は緑地 国家的記念事業、文化資産保護のための施設公園又は緑地	生活圏公園（小公園、児童公園、近隣公園） 主題公園（歴史公園、文化公園、水辺公園、墓地公園、体育公園、学校公園、その他） 緑地（緩衝緑地、景観緑地、連結緑地）
	公園整備	都市公園の設置・管理は当該地方公共団体、国の設置する公園については国が負担する	公園造成計画により設置・管理
	その他	都市公園の保存 立体都市公園 公園一体建物に関する協定 公園保全立体区域	告示から 10 年になるまで公園造成計画の告示がない場合、10 年になる翌日にその効力を消失する 入場料の徴収（第 40 条） 国・公有財産の処分制限

とする規定がすでに存在し、実はその枠組みのなかで景観管理を行うことも可能であるということである。現在、法律の簡潔化・統合化が進む流れにあり別途法律を設けることは望ましくないという意見である⁶⁾。これに対しての検討意見としては、実際に総合的で実効性のある景観計画が樹立されにくい点、既存の景観条例を支えるための法案が必要、行政からの計画ではなく住民と専門家が共同で取り組む仕組みの整備のためとしている⁷⁾。国土計画法、公園緑地法が都市管理計画としての拘束力をもつものとするれば、景観法は必要に応じて策定される景観計画としてその位置づけは相対的に弱くもとれる。都市計画においてすでに景観に関する事項が検討され、景観地区が指定されている現状と、景観計画自体が都市基本計画に符合しなくてはならないという条件のなかで法の役割が今後問われかねない部分もある。しかし、住民による計画提案という特徴を活かし、市民側からみた地域景観形成を支援すること、官民の連携による運用・実践を可能にする法制

度としての役割が期待されるだろう。

3. 結論及び考察

韓国での都市の緑・景観の保全・創出に関わる施策としてあげられる国土計画法、公園緑地法、景観法の体系を日本の法制に照らし合わせてその特徴を分析した。その結果、出自や目的の異なる法制を新たな理念やねらいのもとに統合する姿勢が顕著であった。日本の法体系に影響を受けながらも国土計画と都市計画の統合、緑地保全と公園法の統合が成された。さらにこの過程で各法律の上位・下位関係、その役割が明確に記されているのも特徴である。都市基本計画、公園緑地基本計画、景観計画が連動して策定されることで、都市の緑・景観の保全・創出の課題が都市管理計画へ直接反映され、実行力を持つという体系となっている。さらに個別法のなかでの特徴をみると、用途地域としての緑地地域の存在が特筆される。また、都市施設公園から地域制緑地へ転換された都市自然公園区域の存在、都市計画施設の日没制度の導入、公園緑地基本計画が都市計画と連動して10年単位で計画策定されること、緑地活用契約の導入などで地域制緑地の実効性を高めたこと、景観協定締結において空間の統一性よりも主体の合意形成を重視し、区域内住民の最低賛同率などを決めていないことなどが挙げられる。

ただし、いずれの制度も制定・改正後の期日が浅く、その効果・課題を評価するにはある程度の年月を必要とするだろう。韓国での法制度の整備は往々にして実態に基づくよりは理想に基づいて策定される傾向があり、依然としてトップダウンの構造である。近年、韓国は国土の均衡発展、地方の自立・活性化のために、自然景観、文化遺産を含む地域景観の保全・整備による観光振興、地域産業活性化などに重点を置いている。真の地方の自立のために緑・景観の保全・創出を担うこれらの制度が十分機能を発揮する土壌づくり、民有地への拡散、自発的な市民活動を誘導することなどが今後の課題であろう。

参考文献・補注

- 1) 内 京緑・木下剛 (2005) : 日韓の国土づくりのシステムと関連法制度の比較 : ランドスケープ研究論文集 68(5), 859-862
- 2) 1962年の都市計画法の制定時より4地域区分として設定されていた。緑地地域は自然環境・農地及び山林の保護、保健衛生、保安と都市の無秩序な拡散を防止するため緑地の保全が必要な地域に対して指定される方針となっている。
- 3) 法第38条の2 都市自然公園区域の指定
 - ① 市道知事は都市の自然環境および景観を保護し都市民に健全な余暇・休暇空間を提供するために都市地域内の植生の良好な山地の開発を制限する必要があると認めた場合に都市自然公園区域の指定または変更を都市管理計画で決定することができる。
 - ② 都市自然公園区域の指定または変更に関する必要な事項は別の法律で定める。(2005. 3. 31年新設)
- 4) よって、既存公園は2009年まで計画変更又は解除等の措置を取らないと2010年1日に自動的に都市自然公園区域へ切り替わるようになる。この対処は事業進行中であった自治体には近隣公園等への都市計画変更のための手続き上のタイムロス問題と開発制限区域と重複決定されていた地域に対する対処(用途区域の重複)の問題が起きている。
- 5) 景観法制定方向 (2005. 7. 18 掲示), 建設交通部国土政策局長解説, 時事経済>メディア経済イッシュ資料
- 6) 建設交通部回答, 行政改革市民連合による「立法予告に対する意見書」に対する検討意見, 建設交通部ホームページ内
- 7) 報道資料) 住民の自発的な景観形成の道開くー「景観法案」国務会議通過ー, http://epic.kdi.re.kr/epic/epic_view.jsp?num=81981&menu=2, 国土政策チーム, 2006. 7. 18

表-2 韓国の景観法の概要

法律名	景観法(2007年11月施行)
目的	各種景観資源の保全・管理および形成
景観の定義	自然・人工要素及び住民の生活像などでなす一団の地域環境の特徴
他法律との関係	景観計画は都市基本計画に符合しなくてはならない。
景観計画	市郡は一定地域の景観を保全・管理および形成するための計画を樹立することができる。
計画樹立提案	住民は景観計画樹立主体へ提案内容を添付して景観計画の樹立を提案することができる。
計画内容	<ul style="list-style-type: none"> ・計画の基本方向および目標に関する事項 ・景観資源の調査及び評価に関する事項 ・景観形成の展望及び対策樹立に関する事項 ・景観地区、美観地区の管理・運用に関する事項 ・景観管理行政体系及び評価に関する事項 ・景観計画の施行のための財源調達及び段階的推進に関する事項 ・その他の事項
景観事業	次の事業を施行することができる ①街路環境の整備及び改善のための事業 ②地域の緑化と関連した事業 ③夜間景観の形成および整備のための事業 ④地域の歴史・文化的特性を活かす事業 ⑤農山漁村の自然景観及び生活環境を改善する事業 ⑥その他の地方自治団体の条例で定める事業
景観事業推進協議体	景観事業の円滑な推進のために地域住民・市民団体・専門家などで構成された景観事業推進協議体を設置することができる。
景観協定	<ul style="list-style-type: none"> ・土地所有者など協定締結者全員の合意のもとで締結することができる。効力は景観協定を締結した所有者だけに有効である。 ・土地所有者一人での景観協定締結が可能
景観協定内容	①建築物の意匠・色彩および屋外広告物に関する事項 ②工作物および建築設備の位置に関する事項 ③建築物及び工作物など外部空間に関する事項 ④土地の保全及び利用に関する事項 ⑤歴史・文化景観の管理及び造成に関する事項 ⑥その他の大統領令で定める事項
景観協定書の作成	①景観協定の名称 ②景観協定の対象地域の位置及び範囲 ③景観協定の目的 ④景観協定の内容 ⑤締結者及び景観協定運営会の名称及び住所 ⑥景観協定の有効期間 ⑦景観協定の違反時の制裁に関する事項
その他	景観協定運営委員会設立 景観協定の認可 景観協定に関する支援