

離れた区域の連携による都市再生手法に関する研究

－韓国 of 結合開発方式の事例を中心として－

平成 29 年 1 月

日本大学大学院理工学研究科博士後期課程

不動産科学専攻

金 在 廷

目次

第1章 序論

1.1 研究の背景	1
1.2 研究の目的	3
1.3 研究の方法及び範囲	5
1.4 研究の構成	7
1.5 既往研究レビューと本研究の位置付け	9

第2章 韓国の都市計画制度の概要及び分析の枠組み

2.1 韓国の都市計画の概要	11
2.2 韓国の都市計画関連法の概要及び変遷	13
2.3 土地利用規制の側面からみた韓国の都市計画制度の変遷	15
2.3.1 韓国の土地利用規制	15
2.3.2 土地利用に関する規制と規制の重複	17
2.4 韓国の現行都市計画制度の体系及び関連法の概要	20
2.4.1 CRPに関連する「都市再整備法」及び「都市整備法」の概要	22
2.4.2 韓国の都市再生に関する関連事業の促進手段	23
2.5 現行CRPの定義及び本研究の分析と考察の枠組み設定	27
2.5.1 CRPの導入及び一般化	27
2.5.2 現行CRPの定義及び本研究の分析と考察の枠組み設定	30

第3章 里門(イムン)3区域のCRPの分析と考察

3.1	はじめに	37
3.1.1	研究の背景と目的	37
3.1.2	研究方法	37
3.1.3	CRP の既往研究と本研究の位置付け	39
3.2	CRP の概要及び本章の論点整理	40
3.2.1	CRP の概要	40
3.2.2	モデル区域の分析のための論点整理	41
3.3	里門3区域の結合の過程及びCRPの運用プロセスの分析	44
3.3.1	里門3区域に対するCRPの適用と促進計画の作成	44
3.3.2	里門3区域の結合とCRPの運用プロセス	48
3.4	容積率調整の分析	51
3.5	まとめ	56

第4章 新興(シンフン)区域のCRPの分析と考察

4.1	はじめに	59
4.1.1	研究の背景と目的	59
4.1.2	研究方法	60
4.1.3	本研究に関連するCRPの既往研究と本研究の位置付け	61
4.2	CRPの運用事例の分析による本研究の分析枠組みの設定	62
4.2.1	韓国のCRPの運用実態の分析	62
4.2.2	CRPの制度的な特徴及び事例分析のための枠組みの設定	63
4.3	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	67
4.3.1	城南市の都市計画及び整備計画の概括	67
4.3.2	新興区域におけるCRP適用の検証	70
4.4	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	75
4.4.1	新興住宅再建築事業の推進のための利害関係の一元化	75
4.4.2	CRPの運用による合意形成及び意思決定	75
4.5	まとめ	80

第5章 結論

5.1 各章の分析及び考察のまとめ	83
5.1.1 第3章の分析及び考察により得られた留意要素	83
5.1.2 第4章の分析及び考察により得られた留意要素	85
5.2 離れた区域を連携し、都市再生を図る土地利用規制手法構築のあり方	87
注及び参考文献	89
概要	101
謝辞	105

図の目次

第 1 章 序論

第 2 章 韓国の都市計画制度の概要及び分析の枠組み

図 2-1 現行 CRP の概念図	30
図 2-2 TDR の仕組みの概要	32

第 3 章 里門(イムン)3 区域の CRP の分析と考察

図 3-1 里門 3 区域の位置図	45
図 3-2 里門 3 区域の CRP 適用による整備前・後の比較図	53

第 4 章 新興(シンフン)区域の CRP の分析と考察

図 4-1 自治体の CRP の運用事例の位置図	65
図 4-2 城南市の生活圏図	68
図 4-3 新興区域の位置図	69
図 4-4 新興区域の整備前の土地利用現況図と整備後の配置図	74

表の目次

第 1 章 序論

表 1-1	研究の目的	4
表 1-2	研究の方法	6
表 1-3	研究の構成	8
表 1-4	CRP の既往研究の概要	9
表 1-5	研究機関の CRP の既往研究の分析と考察	10

第 2 章 韓国の都市計画制度の概要及び分析の枠組み

表 2-1	韓国の都市計画制度の変遷	12
表 2-2	関連法の統合制定	14
表 2-3	共同所有の種類	14
表 2-4	土地利用規制の側面での韓国の都市計画制度及び関連法変遷	19
表 2-5	韓国の都市計画制度と関連法及び事業の概括	21
表 2-6	「都市再整備法」と「都市整備法の比較	22
表 2-7	韓国の整備事業の概要	23
表 2-8	インセンティブ付与の条件	26
表 2-9	整備事業のインセンティブの比較	26
表 2-10	丘陵地の住宅地の類型及び特徴	29
表 2-11	CRP の適用事例	31
表 2-12	CRP と TDR の比較	33
表 2-13	本研究の分析・考察の枠組	33
表 2-14	CRP の仕組みの分析枠組み	34
表 2-15	調査の概要及び内容	35

第 3 章 里門(イムン)3 区域の CRP の分析と考察

表 3-1	調査の概要及び内容	38
表 3-2	CRP の導入及び運用の変遷	39
表 3-3	CRP が適用可能な区域の例	41
表 3-4	ソウル市の CRP の基本的な仕組み	43

表 3-5	里門 3 区域の土地利用状況	46
表 3-6	里門 3 区域の整備事業段階と CRP の適用・運用の流れの特徴	50
表 3-7	里門 3 区域の土地利用状況と都市密度の調整	54

第 4 章 新興(シンフン)区域の CRP の分析と考察

表 4-1	調査の概要及び内容	60
表 4-2	CRP の運用事例における CRP の運用方式の分析	66
表 4-3	通宝区域と新興住公区域の土地利用状況	70
表 4-4	区域別の単独整備事業の元建築計画の概要	73
表 4-5	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	73
表 4-6	新興区域の約定締結の概要	76
表 4-7	新興区域の土地利用状況と整備計画の決定	77
表 4-8	新興住宅再建築整備事業の単一組合の運用実態	79
表 4-9	新興区域の整備事業における CRP の適用及び運用の特徴	82

第 5 章 結論

表 5-1	CRP の仕組みの特徴	88
表 5-2	離れた区域を連携し、都市再生を図る手法構築に関する留意要素	88
表 5-3	実体的側面の要素	88
表 5-3	手続き的側面の要素	88

第 1 章

序論

第1章 序論

1.1 研究の背景

歴史 (History) や文明などの有機的な集合体 (Space as Environment) である都市は、19 世紀の近代化以降の急激な経済成長と人口増加による都市の面的及び量的膨張をもたらし、都市社会・経済・環境などの側面での各種の問題を引き起こした。

また、都市膨張 (Urban Sprawl) に伴う都心部の衰退や密集市街地の解消などの社会的・経済的な側面での都市の諸問題の解決のため、都市成長管理 (Smart Growth Management) 政策を中心とする圧縮都市 (Compact city) の実現などの都市再生を通じた‘持続可能な開発 (Sustainable development)’を図ってきた。

さらに、少子・高齢化による人口減少とともに、環境上・財政上の制約が多い現在の都市では、都市の‘持続可能性’を具体化するため、都市の中心部と郊外部の人口増減をもとに、都市の拡大部と縮退部を見きわめて都市の土地利用を管理すること¹⁾が望ましい。

‘持続可能な’都市構造の実現のためには、拡散した市街地のコンパクト化のための集約型都市の構築と、従来からの提案でもある密集市街地の解消などの相反する問題の双方を解決する都市再生方法が注目されている²⁾。

このような複雑な問題を同時に解決するためには、離れた土地や地域の間において、都市の密度に関する統合的な調整方策が有効な手法として着目されているものの、離れた複数の土地や地域の中の都市の密度に関する調整は、ダウンゾーニングや拠点形成を伴うことから生ずる私的土地財産権の経済的価値の損失及び利益に対する調整 (以下、損益調整) を通じた利害関係の調整など、仕組みの構築のための課題は多い。

類似な制度として、日本の‘特例容積率適用地区制度 (2002 年)’や米国の‘開発権移転制度 (Transfer of development Rights; TDR) あげられる。

しかし、‘特例容積率適用地区制度’の場合、ひとつの適用事例に留まっており、1968 年ニューヨーク市が導入し適用拡大された TDR は、開発権などに関する実際取引を行う基本的な仕組みの適用形態や運用方式の多元化・多角化が行われ、様々な法的紛争が発生している。

そのうえで、より広い範囲での複数の敷地や土地の間を連携して都市密度の統合調整を適法的・合理的に実現するためには、関連計画の策定段階から利害関係の調整や都市密度の調整などに関する多様な課題がある。

現在、韓国でも、経済成長のための首都圏を中心する開発政策に伴う集中によって、市街地を面的に拡散させており、1990 年代の‘土地規制の緩和政策’によって、都市の郊外化現象がより進んでいる。

一方、2018年以降、人口減少が予測される韓国では、‘持続可能な’都市の実現のため、都心空洞化や密集市街地の問題の解決を図る集約型都市構築及び分散している市街地に対する効率的な縮退が求められており、2009年‘結合開発方式 (Conjoint Renewal Program ; CRP)’を法制化して、持続可能な都市の実現を通して、国土の均衡ある発展を図っている。

韓国のCRPは、整備が必要な離れた2つ以上の区域を連携し、都市の密度に関する相互調整を行い、それぞれの区域の整備事業を同時に推進する方式であり、2006年ソウル市が導入を図り、CRPモデル区域（以下、モデル区域）の指定（2007年）・告示（2008年）して運用を始めた。

その後、中央政府による関連法の改正を通してソウル市以外の地方自治体の整備事業や開発事業においてもCRPの適用が可能となり、先行するソウル市のCRPの仕組みやモデル区域での運用方式は、ほかの地方自治体の‘区域の結合’や‘CRPの運用方式’に影響を与え、多様なCRPが適用・運用されている。

しかし、韓国内でも公開されているCRPの仕組み及び運用事例に関する情報は少なく、多様化されているCRPの仕組み及び運用事例に対する分析と考察は不十分であり、具体的な事例に関する分析と考察を行い、制度運用上の留意点や改善点を提示した研究は本研究のみであり、日本では筆者による研究が唯一である。

さらに、広い範囲での複数の敷地や土地の間を連携して都市密度の統合調整を適法的・合理的に実現する手法は、概ね土地利用の規制により発生しうる私的土地財産権の補償の要否問題と関連しており、公共の利益（以下、公共性）を中心として手段の合理性に基づき成立された現在の土地利用規制の体系のなか、離れた複数の土地や地域の間を結合して、都市密度を適法的に統合調整する手法を構築するためには、土地利用計画の策定及び土地利用規制の実行に関する主体・内容・手続き等を明確するとともに、その仕組みの適用や運用の目的・範囲・内容等を明らかにする必要がある。

1.2 研究の目的

都市の合理的な土地利用は、公共の福祉の増進または保護のような公共の目的達成と私的財産権の保障の間、相反する利害関係の問題解決が重要な課題であり、公共の目的と私的財産権の保護を調和させるためには、手段的合理性に基づき高権的に構築されてきた合理的・総合的都市計画の土地利用の計画の策定及び規制の実現に関する公共性を中心とする合理的な妥当性や整合性、適法性などに関する‘構造転換’が要求されている。

韓国は、「朝鮮総督府訓令第9号(1912年10月)」と「朝鮮総督府告示第78号(1912年11月)」「街地建築取締規則(朝鮮総督部令第11号、1913年2月)」、「朝鮮市街地計画令(1934年6月)」などの影響を受けて制定(1962年)された「建築法」及び「都市計画法」により現代的な都市計画制度の体系が構築された。

その後、計画に基づく個別の関連事業を規定する個別法の制定を通して、市街地の再開発や開発を推進したものの、都市計画制度及び関連法の間、実体的側面と手続き側面での相容れないまたは重複規定などの問題に関する改善が必要となり、2002年「国土の計画及び利用に関する法律(以下、国土計画法)」及び「都市及び住居環境整備法(以下、都市整備法)」の制定、2005年「都市再整備促進のための特別法(以下、都市再整備法)」、2013年「都市再生の活性化及び支援に関する特別法」の制定を通して、持続可能な都市の実現及び国土の均衡ある発展を図っている。

なお、持続可能な都市及び国土の均衡ある発展を実現させる合理的な土地利用手段として、2009年都市の再開発や開発の関連事業における‘区域間の結合’を法制化し、2016年現在、主に首都圏のソウル市及び京畿道(キョンギド)の地方自治体が再開発及び開発の関連事業にCRPを運用している。

本研究は、異なる問題を抱えている離れた区域間の結合し、相互間の都市密度の調整を行い、都市の均衡ある土地利用を図っている韓国のCRP及びその運用事例に関する分析と考察を通して、離れた複数の土地や地域の間を結合し、都市密度を統合的に調整可能な手法構築に関する都市計画制度の側面での実体的側面と手続き的側面の留意要素を得ることを目的とし、韓国のCRPの仕組みの特徴を明確にするとともに、地域制を根幹とする土地利用の計画及び規制の体系の中、離れた複数の土地や地域を結合し、都市再生を図る土地利用規制手法のあり方を提示した(表1-1)。

表 1-1 研究の目的

区分	実体的側面	手続き側面
内容	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 土地利用計画の体系・位置づけ ▶ 土地利用計画の形態と役割 ▶ 土地利用計画制度の実現手段等 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 土地利用計画の策定及び決定に関する主体及び実現の法的・行政的手続き等
▼		
CRP	▶ CRP の適用及び運用のプロセス	
仕組み	▶ 区域間の都市密度の調整方式	
▼		
<p>離れた区域を連携し統合的な都市密度の調整が可能な、 土地利用規制手法の構築に関する留意要素を得る</p>		

1.3 研究の方法（表 1-2）

CRP の導入背景及び制度設計に関する情報は韓国のなかでも少なく、運用事例に関しては、自治体の告示に限られている。

本研究は、的確な韓国の CRP の導入背景及び仕組みの構築過程と、運用事例に対する分析と考察を行うため、現地調査及び CRP の導入及び運用に関わっている関係者へのヒアリング調査を行い、関連情報及び内部資料を収集した。

(1) 文献調査

CRP の導入及び仕組みの構築に関連する中央政府、ソウル市などの地方自治体及び関連する研究機関の研究報告書、政策レポート、関連論文及び告示を含む内部資料に対する調査を行うとともに、CRP の導入・運用に関連する韓国の都市計画制度の変遷を分析し、CRP の法定化に関連する資料を収集した。

(2) 現地調査（事例調査）

CRP の導入及び仕組みの構築、CRP の適用及び運用の現況及び、仕組みの適用及び運用に関わっている問題などを把握するため、関連研究機関及び対象地における現地調査を実施した。

(3) 関係者へのヒアリング調査

CRP の導入及び仕組みの構築、運用事例に関する実態及び現況を把握するため、ソウル市の CRP の導入に関わった研究者及び関連会社、CRP の仕組みの構築に関連した法理研究者、CRP を運用している該当地方自治体及び事業の関係者を対象として、現地調査に伴うヒアリング調査を実施した。

表 1-2 研究の方法

文献調査	<ul style="list-style-type: none">・ 韓国の都市計画制度の変遷及び体系・ CRPの研究報告書及び論文・ 地方自治体の告示及び関連する都市計画の図書・ CRPの運用事例の組合の内部資料・議事録等
現地調査	<ul style="list-style-type: none">・ CRPの手法構築に関わった研究機関・関連会社・ ソウル市の運用事例・ 京畿道のCRPの運用事例
関係者への ヒアリング調査	<ul style="list-style-type: none">・ CRPの導入に関わった研究者・関連会社の関係者・ CRPを運用している地方自治体及び事業の関係者

1.4 研究の構成

本研究は、表 1-3 のように 5 章で構成されている。

第 1 章では、研究の背景と目的及び方法を述べた。

第 2 章では、CRP を導入し運用している韓国の都市計画制度及び関連法の概要を述べたうえで、本研究の分析と考察に関する枠組みを設定した。

第 3 章は、韓国の CRP に先行するソウル市の CRP の仕組み及び運用のモデル区域（里門 3 区域）に対する分析と考察を行い、ソウル市の CRP の仕組みの特徴及び仕組みの構築に関する留意要素を明らかにした。

第 4 章では、ソウル市のモデル区域とは異なる CRP の運用を通して整備事業に関する成果をあげている京畿（ギョンギ）道城南（ソンナム）市の CRP の運用事例に関する分析と考察を行い、モデル区域と異なる CRP の適用及び運用の特徴と、仕組みの構築に関する留意要素を明らかにした。

第 5 章では、韓国の現行 CRP の都市計画制度上の位置付けと仕組み特徴を明らかにするとともに、異なる問題を抱える複数の離れた土地または地域を結合し、都市の再生や縮退を図る土地利用規制の手法構築のための仕組みにおけるあり方と、都市計画の制度的な側面での実体的側面と手続き的側面の構築要素を提示した。

表 1-3 研究の構成

<p>第 1 章 序論</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 研究の背景及び目的 ▶ 文献調査：既往研究の整理及び本研究の位置付け
▼	
<p>第 2 章 韓国の 都市計画制度の 体系及び 分析の枠組み</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 韓国の都市計画制度及び関連法の分析と考察 <ul style="list-style-type: none"> ➡ GRP の都市計画制度上の位置付け ▶ GRP の導入及び運用事例に関する実態の分析と考察 <ul style="list-style-type: none"> ➡ 現地調査・関係者へのヒアリング調査 ▶ 事例分析のアプローチ方法と本研究の方向性を示す
▼	
<p>第 3 章 里門(イムン)3 区域の GRP の分析と考察</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 韓国 GRP に先行するソウル市の GRP の仕組み及び モデル区域である里門 3 区域の GRP の分析と考察
▼	
<p>第 4 章 新興(シンフン)区域の GRP の分析と考察</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ソウル市のモデル区域より先に結合開発の成果をあげた 京畿道城南市の新興区域の GRP の分析と考察
▼	
<p>第 5 章 結論</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 各章のまとめ ▶ 韓国の GRP の仕組みの特徴及び課題に関する考察 ▶ 離れた複数の土地や地域を結合し、都市再生を図る土地利用規制の手法構築のあり方

1.5 既往研究レビューと本研究の位置付け

ソウル市の CRP の導入及びモデル区域への適用・運用をもとに構築された韓国の CRP に関する既往研究は、概ね CRP の制度化に影響を与えた事前研究、CRP の制度化及び適用と運用に関する中央政府または地方自治体の研究機関による研究と CRP の区域の結合または運用方案などに関する個人の研究者による研究に区分できる（表 1-4）。

なお、研究機関の研究は、概ね表 1-5 のように、CRP の導入に関する事前研究、CRP の導入可能性及び運用方策などに関する制度化研究、CRP の活用の拡大に関する適用拡大及び運用の多様化に関する研究に区分できる。

しかし、個人の研究者による研究の大半が研究機関の研究結果をもとに、CRP の制度化及びその適用と運用に関する研究であり、CRP の実際的な適用・運用によって成果があげられた具体的な事例に対する分析と考察を通して仕組みにおける留意要素や改善点を提示した研究はまだ見られない。

さらに、本研究の CRP の運用事例の仕組みの具体的な適用・運用に関する分析と考察は、用途地域制を根幹とする先進諸国の都市計画制度の体系において、異なる問題を抱える複数の離れた区域を連携して、都市再生や縮退を図る土地利用規制の手法構築のための基礎研究として位置づけられると考えられる。

表 1-4 CRP の既往研究の概要

区分		種類	内容
研究機関	ソウル市	研究報告書	ソウル市による制度導入と運用に関する基礎研究
			CRP 拡大適用のためのシミュレーション研究
	京畿道	政策レポート	京畿道の自治体への CRP 導入と運用に関する研究
	中央政府	制度研究	都市再生のための法制度及び支援手段に関する研究
	研究者	研究論文	異種事業間の結合・CRP のインセンティブ容積率算出等の区域の結合形態・運用方案に関する研究等

表 1-5 研究機関の CRP の既往研究のレビュー

区分	研究	内容	分析及び考察	関連研究
事前研究 ▼ CRP の導入 及び 制度化等	A Study on the Introduction and Application of a Method of Transferring the Capacity of Floor Area(2005) ³⁾	▶ 容積移転方式及び容積率取引制 TDR のような制度の導入のため、法理的な妥当性の検討、容積率の価値算定方法及び容積率の移転や取引の方法を対案	TDR と容積移転制度(日本)を参考し、容積率に限定する個人間の移転・取引を提案	日本 容積移転制度 ⁵⁾ ・ TDR ⁶⁾ 等
	The Transfer System of Floor-Area-Ratio : A New Approach to Advanced Territorial Management in South Korea I (2009) ⁴⁾			
制度化 ▼ CRP の 導入可能性 及び 運用方案の 検討等	Building maintenance measures taking into account the views of the Foothills Research, Seoul City, The Seoul Institute report(2006) ⁷⁾	▶ 66 箇所の再整備促進地区内の再開発事業を対象とし、CRP の適用可能性を分析 一丘陵地及び駅勢圏の間、容積率の管理(移転)が可能な 36 組の結合組を導出 一個別公示地価と面積比に基づくインセンティブ容積率の算定方案を提示	ソウル市の CRP 関連条例及び運用基準の根拠	インセンティブ 制度 ^{9), 10)} ・再整備促進 計画 ^{11), 12)}
	Implication Guidance of Conjoint Renewal Program for Gyeonggi_Do(2010) ⁸⁾	▶ 京畿道の再整備進計画に基づく CRP 導入の検討及び地方自治体の CRP 運営指針を提示	適用及び運用におけるシミュレーション無し	
適用と運用 ▼ CRP の 活用拡大の 可能性 検討等	地域特性を考慮したソウル市都市発展モデル研究(2009) ¹³⁾	▶ ソウル市の住宅再開発事業・住宅再建築事業に関する予定区域の間、CRP の適用可能性におけるシミュレーション分析及び区域間の相互交差する管理処分方式の提案	CRP の適用に関する拡大方案の提案	土地利用規制 ^{15), 16)} ・ TDR ^{17), 18)}
	都市再生法制度及び支援手段の開発(2010) ¹⁴⁾	▶ 複数区域間の結合(1:N・N:1・N:N)及び住居用途と商業用途間の多様な事業形態の結合を提示	土地等の所有者間の葛藤解決や異種事業の結合の時に発生する問題に関する検討不足	

出典：第 2 章の関係者へのヒアリング調査に基づく文献調査により筆者作成

第 2 章

韓国¹⁾の都市計画制度の概要及び分析の枠組み

第2章 韓国の都市計画制度の概要及び分析の枠組み

2.1 韓国の都市計画制度の概要（表 2-1）

韓国において、近代的な意味の都市計画制度の成立は、1934年当時の漢城（ハンソン：現在ソウル市）や平壤（ピョンヤン）などの鉄道や道路の都市インフラの構築を通ずる近代的な市街地を形成させ「朝鮮市街地計画令」の制定・公布によることであるとされており、初期の韓国の都市計画制度は、戦争などによる都市問題の解決と、経済成長政策による産業化や都市化を推進するための制度として成立された。

なお、韓国の都市計画制度は、概ね「朝鮮市街地計画令」に基づく萌芽期（1934年～1960年）と、1962年の「都市計画法」の制定による第1期（1960年～1980年）、‘都市基本計画制度（基本計画と法定計画）’の導入（1981年）による第2期（1980年～2000年）、「都市計画法」の全部改正（2000年）及び「国土計画法」の制定（2002年）による第3期（2000年以降）に区分可能である。

特に、韓国の現代的な都市化は、1950年代の韓国戦争の休戦に伴う戦後復旧及び1960年代の成長主義的な経済開発をきっかけとして、1970年代の本格的な経済成長及び産業化に伴う首都圏への人口集中により誘発された。

その後、1980年代、ソウル市の面的・量的な都市膨張を防ぐため、首都圏の過密化の抑制を推進したものの、新市街地の開発に伴う住宅供給などによって、都市の郊外化は加速化され、都心空洞化や都市の景観や自然環境の破壊などの都市問題を引き起こした。

このような都市の諸問題の解決を目的として、韓国の中央政府は、1990年代に入り、住民参加を基盤とするスマート成長管理、コンパクトシティー、公共交通指向型開発（Transit Oriented Development；TOD）などの適用による物理的な側面を中心する都市再生を通ずる‘持続可能な都市’の実現を図り始めた。

さらに、2000年代では、‘持続可能な都市’の実現を通じた都市再生のため、都市計画及び関連事業への多様な利害関係者の参加を中心する‘協働的な計画方式’を適用する一方、都市空間に関する公共性の拡張を内容とする‘創造的な環境共生都市’などを推進するとともに、2010年代に入り、行政中心複合都市（世宗特別自治市）の建設事業と連携して、国土の均衡ある持続可能な発展を図っている。^{1), 2), 3)}

表 2-1 韓国の都市計画制度の変遷

区分	1880年代～ 1944年	1945年～ 1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	2000年代	2010年代
背景	▶近代化	▶韓国戦争 ▶基盤施設構築	▶成長中心都市開発 ▶人口の都市集中	▶都市の拡散 ▶都心再開発 ▶住宅供給	▶都心空洞化 ▶都市整備 ▶住民参加	▶都市の均衡発展 ▶集約型都市	▶国土の 均衡発展実現
計画 体系	▶都市・基盤施設の 構築	▶戦後復旧・開発	▶計画的・制度的 都市の計画・開発	▶新市街地の開発 による住宅供給	▶持続可能な 都市実現	▶環境共生都市	▶成長拠点型都市
計画 方式	▶基盤施設の構築に よる市街地形態造成	▶都市計画法による 都市の計画・整備	▶計画的開発方式 (区画整備事業等)	▶計画的な都市の 管理政策 (首都圏整備等)	▶スマート成長 ▶コンパクトシ ティ ▶TOD(駅勢圏等)	▶低炭素都市 ▶創造都市 (複合開発等)	▶革新都市
計画 詳細	▶朝鮮市街地計画令に 基づく市街地計画 (漢城市街地計画等)	▶工業都市(蔚山) 等 ▶衛星都市(城南) 等	▶ソウル再開発計画 ▶アパート団地開発	▶新市街地開発	▶新都市開発 (盆唐等)	▶ニュータウン (ソウル市恩平等) ▶新都市(判校等) ▶協働的な計画・ コンパクトシ ティ ー理論の適用	▶行政中心の複合 都市(世宗市)と 連携する地域拠点 都市造成

出典：Jae-Mu WON:韓国の都市開発のパラダイムの変遷, 韓国都市設計学会, 春季学術大会, Urban Design Institute of Korea, 2010 Spring Conference Urban Design Institute of Korea, pp.527-544, 2010.4. 及び Eun-Hee CHOI et al.:Improvement Strategies of Urban Redevelopment System, 2009 Autumn Conference Urban Design Institute of Korea, pp.632-641, 2009.11.などに基づき筆者作成

2.2 韓国の都市計画関連法の概要及び変遷

現在の韓国の都市計画に関連する法体系は、「朝鮮市街地計画令（1934年6月）」に影響を受け、1962年の「建築法」制定による個別建築物における基本的な規制を行うとともに、住居、商業、工業、緑地などの地域の指定を通すことにより、効率的かつ平衡的な土地利用を図る地域制を根幹とする「都市計画法」の制定により構築されている。¹⁾

その後、2000年代に入り、都市再生に関する公共性の強化を目的として、‘先-計画、後-開発（計画なきところ開発なし：建築不自由の原則）’の国土管理体系を原則とする‘第4次国土総合計画（2000年～2020年）’^{註1)}を策定（2002年）するに伴い、そこまで個別的に定められている都市開発や住居環境の改善における関連法を統合して、「都市及び住居環境整備法（2002年）」（以下、都市整備法）を制定した。

そのうえ、既存の「国土利用管理法」と「都市計画法」を統合した「国土計画法」を制定し、都市地域と非都市地域の均衡的な発展及び管理を図るシステムを構築した。

さらに、都市の広域的な計画の策定による都市インフラの整備及び都市機能の回復を目的とする「都市再整備促進のための特別法（2005年）」（以下、都市再整備法）を制定し、都市の均衡的な発展と、‘都市の経済的・社会的・文化的な活力を回復するため、公共の役割と支援の強化によって、都市の自生的成長基盤を拡充し、都市の経済力を再生して、地域共同体を回復するなど、国民の暮らしの質の向上（第1条）’を目的とする「都市再生の活性化及び支援に関する特別法（制定：2013年6月・施行：2013年12月）」による‘持続可能な’都市構築の実現を図っている。

特に、表2-2のように第4次国土総合計画の策定に伴う都市計画に関連する関連法の統合制定は、そこまで非法人社団（所有形態：総有）であった関連事業の組合の法人格を、公法上の法人として認めることにより、公法上の単一権利主体として、関連事業を推進し、組合員に対する権利配分が可能となったことが裁判所の判例の調査から明らかになった（表2-3）。

表 2-2 関連法の統合制定

旧法(2002年まで)	統合	現行法(2003年から)
国土建設総合計画法	=>	「国土基本法」
国土利用管理法	=>	「国土計画法」
都市計画法		
住宅建設促進法の中、再建築部門	=>	「都市及び住居環境整備法」 (都市整備法)
都市再開発法		
住居環境改善のための臨時措置法		
住宅建設促進法(再建築以外)	=>	住宅法

↓

権利能力なき社団 (所有形態：総有)	=>	公法上の法人 (所有形態：合有)
-----------------------	----	---------------------

表 2-3 共同所有の種類

区分	共有	合有	総有
法条項	民法 (第 263 条～第 266 条)等	民法 (第 271 条等)	民法 (第 275 条等)
人的 結合形態	なし (個人的所有)	組合	権利能力なき 社団
持分(権)	共有持分	合有持分	—
持分処分	自由	全員同意	—
保存行為	個人の単独行為	個人の単独行為	社員総会の決意
利用・改良 行為	持分の過半数同意(判例)	組合契約・ その他規約	
目的物 変更・処分	全員同意	全員同意	
目的物 使用・収益	持分の割合	組合契約・ その他規約	定款・ その他規約
分割請求	各共有者の請求可能 (不分割の特約可能)	組合の持続時、 分割不可	分割不可
登記方式	共有者の全員名義	合有者の全員名義 (合有理由の明記)	権利能力なき 社団

出典：韓国民法条項に基づき筆者作成

参照：廣川祐司：環境保全に寄与する総有的所有権による公共的土地利用秩序の形成，
千葉大学，公共研究第 8 号第 1 号，2012. 3.

2.3 土地利用規制の側面からみた韓国の都市計画制度の体系の変遷

2.3.1 韓国の土地利用規制（表 2-4）

韓国における近代的な土地利用規制は、国の強力な警察権を根拠として、建物に関する崩壊などの災害防止と植民統治のための市街地管理及び開発のために警察権的な性格として始まった。

2016 年現在、都市環境の改善及び土地の合理的な利用、公共福利などのための都市の機能的な管理を目的とする土地の利用に関する計画及び管理及び建築物の種類・形態と、公益のための開発に関する法体系に切り分けて施行されている。^{1), 2)}

(1) 朝鮮及び大韓帝国²⁾

朝鮮時代でも法律に基づく複数の土地利用規制が定められ、運用されてきた。その代表的な土地利用規制は、現在の開発制限区域と類似な「封山（ボンサン）」制度であり、山林保護のための明確な基準と手続き及び内容などを明文化した。

また、市街地内の土地利用及び建築物の配置に関しても、風水や朱子学などに基づく都の城や宮殿の配置技法が適用されてきた。

さらに、建築物の詳細においても、儒教的な思想と原理に従って具体的に規定されていた。

しかし、朝鮮の近代化と大韓帝国の成立と滅ぼしによって、受け継いでおらず歴史的な事実に残っている。

(2) 土地利用規制の近代化^{1), 2)}

韓国の近代的な土地利用規制の始発は、1910 年代に入り「建蔽率・建築線・美観・災害防止などの土地利用における建築統制の手段として導入された「街地建築取締規則（朝鮮総督部令第 11 号、1913 年 2 月）」であると言える。

しかし、土地利用規制における収用の概念は、「重要市街地の市区改正又は拡張するためには、詳細計画書及び図面を添付して総督府の承認が必要」として規定した収用の概念の都市開発に関する法令である「朝鮮総督府訓令第 9 号（1912 年 10 月）」及び「朝鮮総督府告示第 78 号（京城市区改修予定計画、1912 年 11 月）」として、より早めに規定された。

その後、韓国の近代的な都市計画法の嚆矢である「朝鮮市街地計画令（1934 年 6 月）」の制定によって、住居・商業・工業の 3 つの地域と風致・美観・防火・風紀・特別の五つの地区の用途地域制を根拠とする収用の側面がより強く強調された土地

利用規制が定められた。

(3) 公共福利概念の導入と都市計画法の制定^{1),2)}

1934年の朝鮮市街地計画令は、1回の改定(1941年12月)以降、1962年「都市計画法」と「建築法」の制定までその効力は引き続いてきた。

なお、1948年、「憲法」の制定に伴う個人の土地財産権の保障を明示した以降、1962年の「都市計画法」の制定によって、都市の安全と発展を図りつつ、公共福利の増進’ という用語を使用し、都市計画の目的と土地利用規制の正当性を明示した。

「都市計画法」の制定及び運用にあたって、保健・衛生・保安などの特別な目的のために用途制限が強化されるとともに、市街地の無計画的な拡散を防ぐための政策的な目的を図る手段として土地利用を規制することが可能となり、‘開発制限区域’・‘上水源保護区域’・‘自然保護区域’などの多様な形態の土地利用規制における関連法が制定された。

(4) 都市計画法の発展及び都市再生^{2),3)}

1960年代、中央政府の経済的な開発を中心する政策は、都市の急激な面的の拡張や都市への人口集中を深刻化させ、土地利用規制における全面的な改正が必要となり、形式的な手続きを経て「都市計画法」は全面的な改正(1971年)が行われ、個人の私権保護と財産権行使の保障、用途地区の拡大・強化する地域地区制における具体化が推進された。

その後、1980年代の後半、韓国の民主化に伴う土地利用規制における合理的手続きと効率的な利用に対する要求は、都市計画または都市開発に関する住民参加の強化と専門諮問機構の役割の増大が推進された。

1990年代では、詳細計画制度などの多様な用途地域制及び開発密度の管理・制御手段が導入され、土地利用規制の複雑多岐な問題をもたらした。

2000年に入り、中央政府は、‘環境親和的な開発’・‘持続可能な開発’・‘前計画 - 後開発(建築不自由原則)’など、都市及び国土管理政策における新しいパラダイムを宣言して、国土や都市における関連法と住宅に関連する法律を全面的に改正し、2002年、「国土計画法」を制定した。

「国土計画法」は、土地利用規制の体系化と合理化を目的として、用途地域制の強化、密度管理及び建築制限などの強化、基盤施設の連動制の導入、地区単位計画を通ずる計画の強化、都市委員会などの組織の役割強化を推進した。

また、建蔽率・容積率などの土地利用規制の密度規制に対する規定を「建築法」から「国土計画法」に移管し、土地利用における密度の規制の合理的な体系化を図った。

さらに、そこまで個別な関連法に基づき推進された整備事業は、既存の「都市再開発法」の‘住宅再開発事業’と‘都心再開発事業’・‘工場再開発事業’、「都市低所得住民の住居環境改善のための臨時措置法」の‘住居環境改善事業’、「住宅建設促進法」の‘住宅再建築事業’に関する法律を「都市及び住居環境整備法(以下、都市整備法)」として統合・制定(2002年)されることにより複雑な関連事業の規定が一元化された。

(5) 収用と公益

1966年、「土地区画整備事業法」、1976年「都市開発法」が「都市計画法」から分離され、成長を中心する時代の要求に伴い、「住宅再開発法」などの一般法のみならず、「住宅建設促進法」や「宅地開発促進法」などの特別法の形態に活性化された後、2002年の「都市整備法」の統合・制定、「土地区画整理事業法」の廃止とともに、「都市開発法」が制定された。

そのなか、1911年4月「土地収用令(制令第3号)」の施行により始まり、1962年「土地収用法」の制定を経て、現在「公益事業のための土地等の取得及び補償に関する法律(2002年)」に法制化された韓国の‘収用’の権限は、公益を前提条件として(韓国憲法第23条第3項)‘合同再開発方式’の関連事業の組合にも委任され、公益事業または公共の必要性を根拠として行われている。

しかし、まだ明確に規定されていない‘公共の福利(公共性)’は、今後私的土地財産権における侵害問題の解決を通じた土地利用規制の円滑な運用のための重要な課題であるといえる。

2.3.2 土地利用に関する規制と規制の重複

(1) 土地利用規制の要素と規制の性格⁴⁾

土地利用規制は、土地の用途、密度及び配置などに関する都市計画的要素と、建築物の形態及び空地などの造成と地域の性格などに関する非都市計画的要素に区分可能であり、土地利用規制の適用範囲によって、都市全域に同一に適用される‘全域的規制(Area-blind regulation)’と、特定市域を対象とする‘特定区域規制(Area-blind regulation)’に区分できる。

韓国は、土地利用規制の実現を目的とする‘都市計画制度’と個別な建築行為の制御を目的とする‘建築規制’を通して都市の環境をコントロールしており、概ね‘全域的規制’として用途地域制及び建築規制、‘特定目的規制(Issue-specific regulation)’である用途地区制、‘特定地域規制(Area-blind regulation)’の地区

単位計画（地区詳細計画）に区分できる。

(2) 土地利用規制及び規制の重複⁵⁾

韓国において、土地利用規制は土地の利用行為に関する規制であり、‘開発行為の制限または土地利用に関連する許可及び認可などに基づく土地の利用及び保全に関する制限を受ける土地’として、土地利用規制の地域、地区（土地利用規制基本法第2条第1号）が定められている。

なお、「土地利用規制基本法」による地域、地区、区域の運用は、複層的な土地利用規制を発生しており、韓国の現行土地利用規制上の重複規制とは、同一な土地に発生可能な土地利用行為に対し、「土地利用規制基本法」上の地域・地区に土地利用に関する2つ以上の規制が適用されることであり、重複の類型は、土地の利用及び保全のための‘規制目的の重複’、開発行為制限と許可及び認可に関する‘行為制限内容の重複’、規制の対象となる空間的領域の重複による‘空間的な重複’に区分できる。

表 2-4 土地利用規制の側面からみた韓国の都市計画制度及び関連法の変遷

区分	関連法	重要内容
近代化以前 (1911年まで)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 禁山(Gum San : 1392年～1608年) ▶ 封山(Bon San : 1608年～1905年) 	<p>朝鮮の代表的な土地利用規制であり、山林保護のための明確な基準と手続き及び内容などを明文化しており、市街地内の土地利用及び建築物の配置や都の城や宮殿の配置技法などを規定</p>
近代化	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 「朝鮮総督府訓令第9号(1912年10月)」 ▶ 「朝鮮総督府告示第78号(1912年11月)」 ▶ 「朝鮮市街地計画令(1934年6月)」 	<p>重要市街地の市区改正または拡張の規制(朝鮮総督府の承認)及び住居・商業・工業の3つの地域と風致・美観・防火・風紀・特別の五つの地区の用途地域制による土地利用規制</p>
公共福祉概念 導入 ・ 都市 計画法の制定	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1948年:「憲法」の制定 (個人の土地財産権の保障・地方自治制等) <li style="text-align: center;">▼ ▶ 1962年:「都市計画法」の制定 (都市の安全と発展を図りつつ、公共福利の増進等) 	<p>保健・衛生・保安などの特別な目的のために用途制限が強化及び「開発制限区域」・「上水源保護区域」・「自然保護区域」等の多様な形態の土地利用規制の関連法の制定等</p>
過渡期 ・ 持続可能な 土地利用及び 都市再生	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1972年:「国土利用管理法」 ▶ 1982年:「首都圏整備計画法」 ▶ 2000年:「開発制限区域の指定及び管理に関する法律」 ▶ 2002年:「国土基本法」・「国土計画法」 ▶ 2004年:「国家均衡発展特別法」 ▶ 2005年:「都市再整備促進のための特別法」 ▶ 2006年:「土地利用規制基本法」 ▶ 2013年:「都市再生活活性化及び支援に関する特別法」 	<ul style="list-style-type: none"> － 国土の利用計画(土地取引の規制・土地利用の調整等) － 過密抑制圏域・成長管理圏域等(指定・行為規制) － 区域調整及び規制緩和等 － 都市地域・非都市地域の総合的な管理 － 国土の不均衡発展の解消(地域革新・地方分散開発政策) － 都市・地域の計画的な均衡発展 － 地域・地区の指定及び管理等 － 公共支援及び住民ネットワーク形成等

2.4 韓国の都市計画制度の体系及びCRPの関連法の概要

2016年現在、韓国の都市計画及び土地利用計画の体系は、表2-5のように「国土計画法」を基本法として、概ね、日本のマスタープランのような都市計画とその実現手段であり、計画・管理に関する用途地域・地区・区域計画、都市計画施設事業、都市開発事業、地区単位計画に構成されている都市管理計画に区分可能である。

なお、関連法として、都市の再生に関する「都市再促進法(2006年施行)」と「都市再生活活性化及び支援に関する特別法(2013年施行)」、個別の関連事業を規定する「都市整備法」や都市の開発事業を規定する「都市開発法」が都市の整備及び開発の関連事業に関して規定している。

CRPは、関連事業の促進手段として、容積率の緩和や割増を主とする「都市再整備法」の施行令の「区域間の結合」の法定化(2006年7月)により関連事業への適用が可能となって以来、「都市整備法」の「区域間の結合」の法定化(2009年2月)を通して一般化された。

(1) 広域都市計画(国土計画法第2条第1号)

2 以上の特別市、広域市、市または郡の空間の構造及び機能を相互連携して環境を保存するとともに、体系的な広域施設の整備のための広域的都市計画である。

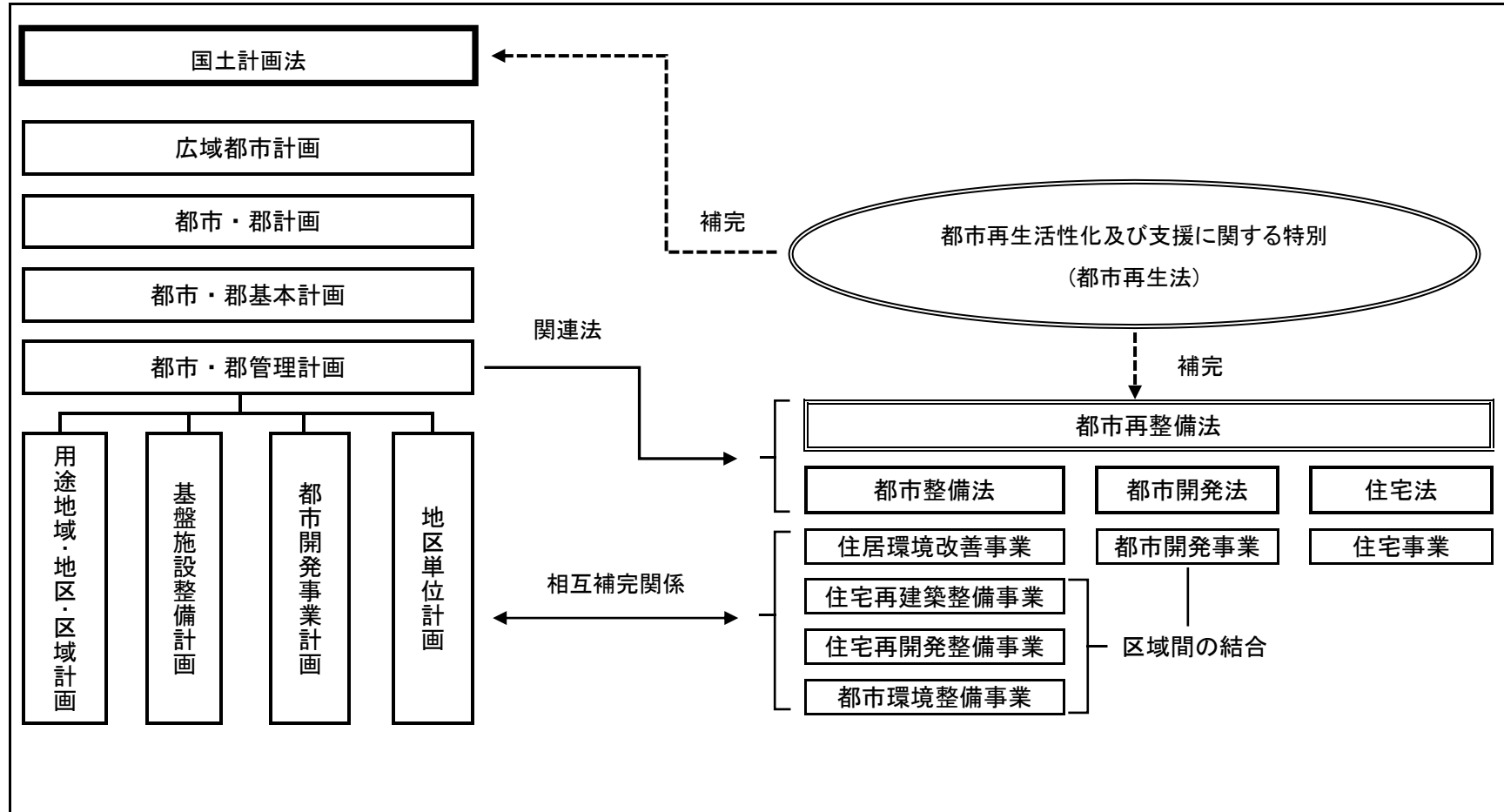
(2) 都市基本計画(国土計画法第2条第3号)

都市の地域的な特性及び計画方向及び目標、都市の空間構造、生活圏の設定及び人口の配分、都市の土地の利用及び開発、環境保全、都市基盤施設、緑地などに関する政策方針を決める20年単位の法定計画であり、承認権限が地方自治体に委任されている。

(3) 都市管理計画

個別の法定都市計画であり、用途地域・用途地区の指定または変更に関する計画、都市計画施設の設置及び整備、改良に関する計画、都市開発事業または整備事業に関する計画を都市基本計画に整合性を維持しつつ策定する総合計画として、10年を計画期間として、計画決定による私的土地所有者の建築行為に対する拘束力を伴う。

表 2-5 韓国の都市計画制度と関連法及び事業の概括



出典：「国土計画法」・「都市再生法」・「都市再整備法」・「都市整備法」・「都市開発法」・「住宅法」の条項により筆者作成

2.4.1 CRPに関連する「都市再整備法」及び「都市整備法」の概要

「都市再整備法」は、都市の立遅れている地域に対する住居環境改善並びに基盤施設の拡充及び都市機能の回復のための事業を広域的に計画して、体系的かつ効率的に推進するために必要な事項を定めることにより、都市の均衡ある発展を図り、国民の生活の質の向上に寄与することを目的とする（法第1条）。

なお、関連する事業に関しては、「都市整備法」の個別的な事業方式を準用する（表2-6・表2-7）。

「都市整備法」とは、都市機能の回復または不良の住居環境地域を計画的に整備するとともに、老朽・不良建築物を効率的に改良するために必要な事項を規定し、都市環境の改善し、住戸環境の質をあげることを目的（法第1条）とし、個別の関連事業（住居環境改善事業・住宅再開発事業・住宅差建築事業・都市環境整備事業・住居環境管理事業・街路住宅整備事業）を規定している（法第2条）。

表2-6 「都市再整備法」と「都市整備法」の比較

区分	「都市再整備法」	「都市整備法」
概要	基盤施設の整備・拡充及び都市機能回復のための既成市街地の整備	都市機能回復を目的とし、整備基盤施設の整備、老朽・不良建築物の改良・新築
計画特徴	先計画-後開発 (基本計画+事業計画)	小規模の個別単位 (基本計画と事業計画の分離)
事業形態	公共による広域単位(生活圏)の計画策定の後、個別区域の事業推進	区域別の事業推進
事業主体	行政と組合等	組合等
事業方式	都市整備法の事業方式の準用	▶ 住居系(住宅再開発・住宅再建築等) ▶ 非住居系(都市及び住居環境整備)

出典：「都市再整備法」第1条・第2条・第3条と「都市整備法」第1条・第2条をもとに筆者作成

表2-7 韓国の整備事業の概要

区分	事業の種類	基盤施設等の状況	用途地域	
都市 再整備法	再促	老朽・不良建物の密集地域	住宅地域、商・工業地域 (駅勢圏等)	
都市 整備法	住居環境改善	極劣悪	住居地域 (老朽・不良住宅地域等)	
	住宅	再開発		劣悪
		再建築		良好
	都市環境整備	—	商・工業地域	

出典：「都市整備法」第2条をもとに筆者作成

2.4.2 韓国の都市再生に関する関連事業の促進手段（インセンティブ制度）

(1) 都市再生に関するインセンティブ制度の概要

韓国は、都市再生に関連している事業の支援及び民間が主導する関連事業の公共の目的（公共性）を図るため、公開空地の確保または基盤施設などの公共空地の寄附行為（以下寄付採納）等の公共寄与^{註2)}に対する補償としてインセンティブ制度を運用している。

また、地方自治体は、関連法の規定を根拠として条例、指針、基本計画と細部基準などを策定・運用している。

都市の整備または開発に関連する事業の促進を目的とする手段であるインセンティブ制度は、「国計法」が包括的に規定しており、地区単位計画と、関連法（「都市再整備法」、「都市整備法」、「都開法」、「住宅法」など）によって、インセンティブの付与基準と条件（表2-8）、最大限度などが定められており、詳細運用基準は地方自治体に委任されている。

しかしながら、個別法に分散して規定されているインセンティブは、適用の混乱とともに、容積率、高さ、建蔽率の緩和や割増を中心する運用により、土地利用の規制に対する補償手段として濫用も発生され、地域特性などを考慮して柔軟に活用できる多様なインセンティブの付与に関する要求が高まっている。

韓国の都市計画制度の体系のなか、容積率などの建築密度に関しては、「国土計画法」が全体的な基準を定めており、下位関連法及び地方自治体の条例が上限を定めているものの、容積率の緩和または割増に関する明確な基準が定められておらず、自治体ごとの異なる規定が運用されている。

なお、地区単位計画及びソウル市では、容積率運用を、基準容積率に公共寄与によ

るインセンティブを付与し、許容及び上限容積率を示して運用している。

ソウル市の場合、‘都市計画条例施行規則’第2条及び地区単位計画の再整備・新規計画の確定基準(2009年4月)に基づき、以下のように定義しており、関連事業の促進手段として容積率インセンティブを運用している(表2-9)。

1) 基準容積率

前面道路の幅員、景観、そのほかの基盤施設などの立地与件を考慮し、ソウル市「都市計画条例」の規定に基づく用途地域容積率の範囲内の街区及び筆地(筆)別に定められた容積率である。

2) 許容容積率(公開空地の設置など:容積率緩和)

基準容積率に合算さえる容積率インセンティブ(容積率緩和)であり、義務型インセンティブ・誘導型インセンティブ・規制型インセンティブを容積率インセンティブとして付与している。

- ① 義務型インセンティブ : 自然地盤の保存などの環境親和計画(20%以下)。
- ② 誘導型インセンティブ : 特定用途指定など、3項目に関する地区単位計画の目的を達成するためのインセンティブ(30%いか)。
- ③ 規制型インセンティブ : ①と②以外の区画地計画、敷地内空地確保のための建築線指定、敷地内の通路、指定用途を規制型に定め、計画することで受けるインセンティブ(50%以下)。

3) 上限容積率(公共空間の寄付採納など:容積率割増)

整備または開発主体が、土地を公園・広場・道路・河川などの公共施設用地として寄附採納^{註3)}、または設置・造成し寄附採納する場合に付与される容積率であり、基準容積率または許容容積率に合算される容積率である。

(2) 「都市再整備法」と「都市整備法のインセンティブの概要

「都市再整備法」と「都市整備法」では、公開空地の設置や公共施設の寄附採納によ

る容積率の緩和及び割増に関するインセンティブを付与するものの、上限容積率(緩和可能な容積率)の付与範囲は根拠法により異なって適用されており、インセンティブ算定式も異なる(表2-6)。

「国土計画法」による地区単位計画と、「都市都整法」による整備計画が混用される場合、インセンティブ適用に関する基準が不明確であり、関連法の条項の解釈によってインセンティブの基準が異なって適用可能である。

特に、ソウル市条例の場合は、関連法を根拠しているものの、容積率インセンティブの付与範囲と算定式に関して、関連条例により独自で規定しているため、根拠法により都市再整備事業に適用されるインセンティブ算定量が異なる。

表2-8 インセンティブ付与の条件

区分	条件	対象	インセンティブ付与が可能な施設
都市再整備法	公共施設及び基盤施設敷地を無償で提供する場合	容積率、高さ	基盤施設のうち、学校、図書館、社会福祉施設、文化施設、公共庁舎、自治体の条例が決める基盤施設：体育施設、廃棄物管理施設
	基盤施設敷地を造成し、造成原価以下で提供する場合	容積率、高さ (1/3範囲以内)	
	建築物の一部を敷地の持分と共に基盤施設で提供する場合	容積率 (敷地持分基準の3倍以内)	
都市整備法	敷地の一部を公共施設敷地で提供する場合	容積率	公共施設の中、公園、広場、河川

出典：「都市再整備法」、「都市整備法」の関連条項を参考して筆者作成

表2-9 整備事業のインセンティブの比較

区分	上位法令	ソウル市条例
都市再整備	都市再整備法施行令第14条 ・緩和可能容積率＝再促地区指定時の用途地域容積率＋ $1.5 \times$ 提供する基盤施設敷地の(面積×容積率)÷基盤施設敷地を提供した後の敷地面積}以内	ソウル市都促条例第8条 ・緩和可能容積率＝再促地区指定時の用途地域容積率＋ $1.3 \times$ 提供する基盤施設敷地の(面積×容積率)÷基盤施設敷地を提供した後の敷地面積}以内
都市整備	国計法施行令第85条及び都整法第40条の2(容積率に関する特例) ・詳細算定方式の条例に委任	ソウル市都市計画条例第55条第10項 ・緩和可能容積率＝ $(1+1.3 \times \alpha) \times$ 規定する用途地域容積率 α ＝公共施設等で提供する敷地面積÷公共施設等で提供した後の敷地面積の割合
地区単位計画	国計法施行令第46条 ・緩和可能容積率＝該当する用途地域の容積率＋ $1.5 \times$ 提供する基盤施設敷地の(面積×容積率)÷基盤施設敷地を提供した後の敷地面積}以内	ソウル市都市計画条例施行規則第7条 ・緩和可能容積率＝基準容積率または許容容積率× $(1+1.3 \times$ 加重値× $\alpha)$ 以内 -加重値：事業敷地の容積率に対する提供する公共施設敷地の容積率の割合 α ：公共施設等で提供する敷地面積÷公共施設等で提供した後の敷地面積の割合

出典：「都市再整備法」、「都市整備法」、ソウル市都市計画条例及び施行規則

2.5 現行GRPの定義及び本研究の分析と考察の枠組み設定

2.5.1 GRPの導入及び一般化

韓国総人口の約20%を占めるソウル市は、1394年、山と川などの自然環境要素を考慮する風水思想にもとづき、朝鮮の漢陽(現在ソウル)遷都以来、東西を貫通する漢江(ハンガン)を中心に、東西南北の江北・江南・江東・江西に大別する市街地を山と丘陵地が取り囲む盆地型都市である。

特に、歴史及び文化、自然環境の価値保全を中心に都市開発及び再生に取り組んでおり、都市再生及び再開発等に関する動きが活発な上、国の政策や制度等にも各種の影響を与えている。

近代のソウル市は、1910年の日韓合邦(朝鮮併合)により本格的に始まり、1926年用地地域・地区制度が導入した後、1934年に制定された‘朝鮮市街地計画令’は都市計画法であり、現在の韓国の都市計画の母体であった。

1910年、人口約27万8千人の京城府(現在ソウル市の旧都心)として本格的な近代化に伴う都市化が推進され、旧都心(四大門内)の外部、すなわち山麓や丘陵地への住宅地化された。

その後、1945年の解放及び1950年代の朝鮮戦争による人口集中(海外帰還及び戦争避難民などの流入)は、旧都心の密集住宅化とともに周辺の山腹面などに住宅地を形成するなど、深刻な住宅不足問題を引き起こし、無許可の定着地を形成させた。

1960～70年代の経済発展中心政策による産業人口の流入は、低所得層の居住する都市への無許可の居住地化をより拡大させた。

このような低所得層にとっては重要な住居空間として形成された老朽不良住宅地の問題を解決するために、ウル市を中心に住宅供給及び都市開発が推進された。そのうえ、より迅速な関連事業の促進を目的として、再開発事業や開発事業に参加する土地所有者、開発業者、事業施行者、金融支援者などが一緒に意見を集めて一定の価格で対象土地を全面買受して関連事業を推進する‘合同再開発方式’が制定・試行され、住宅供給の役割を果たし、住宅戸数の供給と表面的な居住環境は一部改善された。

しかし、過度な民間開発方式による経済論理に即した丘陵地の高密・高層開発の結果、都市景観と自然環境が破壊され、基盤施設への高負荷問題を引き起こすとともに、小規模の再開発・再建築事業が2000年代初期まで継続した。

このような丘陵地の諸問題を解決するため、地形的特性を考慮して、従前では一種類であった「一般住居地域」を2003年7月に3つ(1・2・3種)に細分化し、密度及び階数管理を通じて丘陵地の問題のさらなる改善を図ったものの、建築規制強化による関連事業の開発利益を減少させるとともに、事業期間の延長を引き起こし、円滑な整備事業の推進は不可能となった。

さらに、丘陵地の整備区域の住民らは、円滑な整備事業や経済的な利益のため、自然景観地区及び高度地区の用途解除と居住継続及び保証が継続的に要求され、共益のための一方的な丘陵地開発規制は限界に至った。

そこで、ソウル市は、丘陵地の景観保護と老朽不良住宅地の整備事業の円滑な推進という二つの目的を果たすため、低層・低密な管理が必要な丘陵地区域と離れている高密度の開発が要求されている駅勢圏区域をひとつの整備区域に結合して、事業を同時に推進するCRPの導入を図る(2005年10月)とともに、中央政府にCRPの導入を提案して、2006年6月「都市再整備法」施行令の改正を通して、再整備促進地区の整備区域間の結合が可能となった。

しかし、区域の結合は、再整備促進地区内の整備区域に限られ、「都市整備法」に基づき整備を推進する事業による低密管理区域内の老朽不良住宅地の整備には適用が不可能となり、2009年に一般整備事業を規定している「都市整備法」の改正(第34条、整備区域の分割及び結合)と、2010年9月の「都市住居環境整備計画の樹立指針」の詳細内容のなか、「整備区域の分割または結合の施行計画」の公布を通して、整備区域間の結合が一般化された。

また、都市開発法(以下都開法、第3条の2、都市開発区域の分割と計都合)と施行令(第5条の2)新設(2011年9月)され、市街地の再開発と開発に関わるすべての事業区域の結合が可能となった。

一方、特別法上の「都市再整備法」施行令の条項は、法律上の平衡性を考慮し、2012年8月に削除された。

(1) ソウル市の丘陵地住宅地の概要

1) ソウル市の丘陵地住宅地の類型

ソウル市の丘陵地(傾斜度10度以上・標高40m以上)の大半は、江北地域に分布しており、丘陵地住宅地は、1930年代から1950年代の韓国戦争と1960年～1970年代に国・公有地の不法占有により形成された低層・高密度の老朽・不良住宅地などの3種類に区分可能である(表2-10)。

2) ソウル市の丘陵地の整備区域

‘2010ソウル市都市及び住居環境整備基本計画(住宅再開発事業部門)’の整備予定区域299ヶ所のなか、丘陵地整備区域に該当する対象地は58ヶ所(計画容積率170%、190%、210%など)である。

そのなか、傾斜度10度以上・標高40m以上の自然景観地区、文化財保護区域、自然

公園などに指定または隣接する整備区域を‘特別管理区域’として指定しており、計画容積率170%に指定された区域は34ヶ所、190%に指定された区域は2ヶ所がある(2010年現在)。

表2-10 丘陵地の住宅地の類型及び特徴

区分	内容
低層・高密度の老朽・不良住宅地	老朽・不良の低層一戸建物と共同住宅の混在地域
高層・高密のアパート団地	1980年代、丘陵地に位置した老朽・不良住宅地に対し、経済原則による民間デベロッパーの高層・高密のアパート団地に開発された地域
低層・低密度の良好な住宅地	開発制限区域及び自然環境が良好に保全された地域に低層・低密に造成した地域

(2) ソウル市の駅勢圏の概要

1) 駅勢圏の概要

ソウル市の‘再整備促進地区の駅勢圏の建築物密度計画調整基準案(2009)’では、駅勢圏を歩行接近が可能であり、公共交通の利用の利便性がある地下鉄などの駅を中心から半径500m以内の範囲を定め、半径250m以内を1次駅勢圏、半径250～500m以内を2次駅勢圏として定められている。

さらに、ソウル市の‘第2次Shift(長期賃貸住宅)拡大供給方案(2009)’では、駅乗り場を中心に歩行時間が約7分の500m距離を駅勢圏として設定し、250m以内の用途地域を準住居地域に上方調整するとともに、500m以内の区域は、周辺与件を検討して土地利用規制の緩和などを策定している。

2) ソウル市の駅勢圏の現況

1974年8月15日ソウル駅と清凉里(チョンリャンリ)区間の7.8kmの地下鉄1号線の開通を初め、2007年12月を基準として首都圏に12個路線の435箇所、総営業距離597.9kmの都市鉄道が開通した(国土海洋部、2008)。その中、首都圏地下鉄の約70%がソウル市に偏重されており、約250箇所の駅勢圏を形成している。

また、駅勢圏の範囲を半径500mにする場合、駅勢圏の総面積は196.25km²となり、

ソウル市総面積606.02km²の32%をしめる。

2.5.2 現行CRPの定義及び問題と本研究の分析枠組み設定

(1) 現行CRPの定義及び適用実態

1) 現行CRPの定義

韓国の現行CRPは、整備区域及び開発区域の分割及び結合を法制化（都市整備法第34条・2009年、都市開発法第3条の2・2012年）しており、整備事業の施行の方法及び手続きに関する詳しい事項は市・道の条例に委任している。

なお、都市の広域的な開発における事業に関するCRPの詳細運用に関しては、大統領令に委任している（図2-1）。

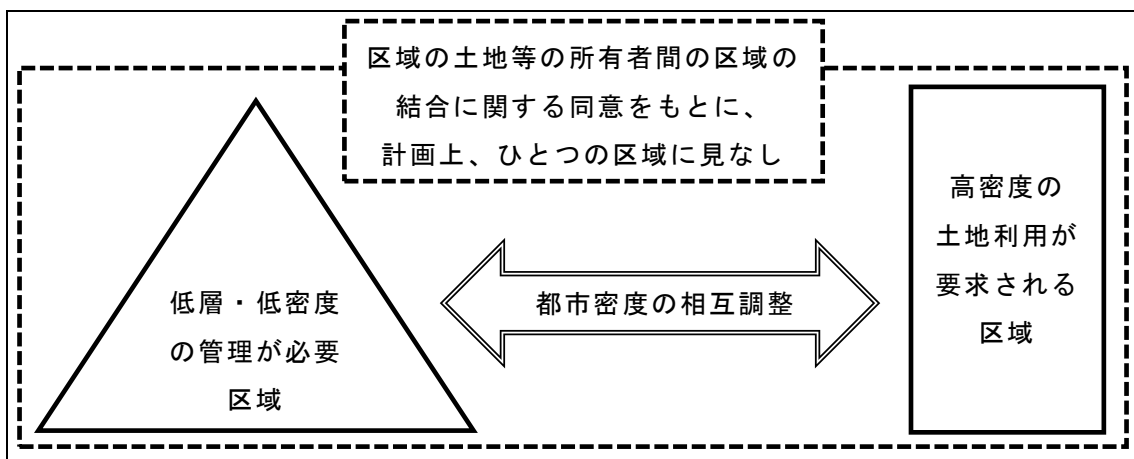


図 2-1 現行 CRP の基本概念

2) 運用実態

2016年現在、主に首都圏のソウル市と京畿道が、隣接している区域間の結合や約10km離れている区域間の結合を目的として多様なCRPが適用されている。

CRPの適用は、ソウル市の場合、ソウル市東大門（ドンデムン）区のモデル区域である‘里門（イムン）3区域’のCRPの運用（2008年）を始め、ソウル市龍山（ヨンサン）区の‘厚岩（フアム）洞区域（2009年）’と‘ハンガン路区域（2011年）’、城北（ソンブク）区の‘城北2区域（2012年）’の関連事業に適用が行われている。

なお、京幾（ギョンギ）道の場合、ソウル市のベットタウンが複数位置している光明（グァンミョン）市の‘光明 11R 区域’と、富川（ブチョン）市遠美（ウォンミ）区の‘遠美 6B 区域（2010 年）’、城南（ソンナム）市の‘新興（シンフン）区域’・‘大庄（デジャン）洞区域（2014 年）’に適用が行われた（表 2-11）。

そのなか、CRP の適用によって関連事業の組合設立認可を受け、整備事業を推進している区域は、ソウル市の二つ区域と京幾道の二つ区域が CRP を整備事業に運用されており、運用方式は、区域間の容積率の一体的な調整を行う‘容積移転方式’と私的_的土地財産権の移転を行う‘権利移転方式’に区分可能である（第 4 章）。

表 2-11 CRP の適用事例（2016 年 9 月基準）

地方自治体		適用年	結合開発区域名	事業進行現況
ソウル市	東大門(ドンデムン)区	2008	里門(イムン)3	事業認可
	龍山(ヨンサン)区	2009	厚岩(ファム)洞	結合不成立
		2011	ハンガン路	単一組合認可
	城北(ソンブク)区	2012	城北2区域・新月谷(シンウォルゴク)1区域※1	区域指定
京幾道	光明(グァンミョン)市	2009	光明 11R	単一組合認可
	富川(ブチョン)市	2010	遠美(ウォンミ)6B	結合不成立
	城南(ソンナム)市	2011	新興(シンフン)	管理処分計画認可
		2014	大庄(デジャン)洞※2	推進中
※1：異なる事業方式の結合による二つの組合の事業推進方式の CRP				
※2：約 10 km 離れている区域間の結合を目的とする都市開発事業方式の CRP				

出典：2010 年 8 月から 2016 年 9 月までの関係者へのヒアリング調査及び現地調査、該当地方自治体の告示により筆者作成

(2) CRPの制度的な課題分析による本研究の分析と考察枠組み設定

1) 類似制度との比較（図2-2・表2-12）

CRPの詳細運用に関する地方自治体への委任は、多様な形態の区域の結合に対応できるものの、区域の結合及び整備事業に対するCRPの運用の法的合意性の問題が予測される。

1960年代米国のニューヨーク市が本格的に導入し、現在まで広範囲的に活用されているTDRの場合⁶⁾、制度の適用及び運用に関する複雑多岐の紛争が発生している⁷⁾。

特定の土地の土地利用を規制する代わりに、離れている別の土地に対する高密度の開発を許可する制度的な側面から類似性がある米国のTDRの仕組み(図2-2)も、憲法及び民法などの法律を根拠として認められてきた私有財産権(property rights)に大きな変化を及ぼす都市計画の実現手段であり、土地利用に関する平衡性の問題及び高密度の開発に従う基盤施設の負荷問題など、複雑な問題に対する法理的問題及び利害関係者間の葛藤に関する紛争が制度導入の当初から予測されてきた。

このようなTDRの法理上・制度上の問題に関して、Rick Puretzは、TDR制度の法律体系(legal frameworks)、財産権分野でのTDR制度の役割(TDR's role in the property rights)、TDR制度の運用に対する自治体の権限(local authority to implement TDR regulations)、ゾーニングと土地利用法律との一貫性(TDR consistency with zoning and land use laws)、TDRの課税(taxation of TDR)、開発権の売買契約(documenting TDR transfers)などをTDRの導入及び設計する際の考慮すべき法的問題として整理⁸⁾した。

なお、TDRの運用事例に関する紛争は、①紛争の類型を制度の合憲性⁹⁾、②制度適用の範囲、③土地利用に対する関連する法と計画との整合性、④開発権益の合理的な算定、⑤開発権の取引の適法性に関して多発しており⁶⁾、概ね制度の適用過程(①・②・③)と運用過程(④・⑤)に区分できる。

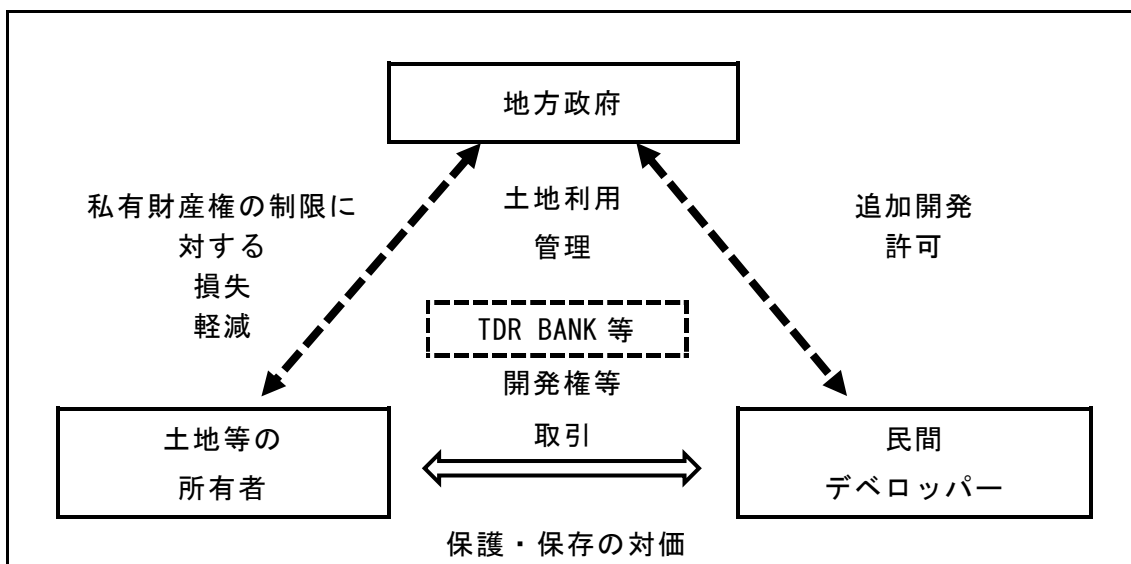


図 2-2 TDR の仕組みの概要

表 2-12 CRP と TDR の比較

区分	結合開発制度 (GRP)	開発権譲渡制度 (TDR)
導入	韓国のソウル市 (2008 年)	米国のニューヨーク市 (1968 年)
連携対象	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 都市景観及び自然環境保護、歴史的な環境保存が必要な土地等 ▶ 土地の効率的な利用を目的とする高密度の開発が要求される土地等 	
連携内容	区域相互間の都市の密度調整	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 未利用の容積率や開発権等の引き取り ▶ マーケットテクニクによる作動
詳細運用	条例等への委任	条例等への委任

2) CRP の事例分析のための分析と考察の枠組み設定

本研究は、韓国の CRP の適用事例のなか、CRP の運用によって、整備事業に関する事業施行認可を受け、CRP の適用及び運用における分析及び考察可能な事例であるソウル市の‘里門 3 区域’と、京畿道城南市の‘新興区域’を対象とする。

なお、CRP のような手法の構築に関して、制度的側面では、実体的側面と手続き的側面を本研究の分析の枠組みとして設定する。

さらに、仕組みの側面では、制度の適用過程と運用過程を分析の枠組みとして設定する (表 2-13)。

また、CRP の導入及び運用に関する的確な情報及び資料の取得のため、以下のように現地調査及び関係者へのヒアリング調査を行った (表 2-15)。

表 2-13 本研究の分析・考察の枠組

区分	項目	詳細内容
実体的側面	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 空間管理体系と都市計画の体系・位置付け ▶ 都市計画・都市管理計画の形態と役割 ▶ 都市計画・都市管理計画の実現手段 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 制度の成立及び変遷 ▶ 都市計画と都市政策との関係性 ▶ 都市計画・都市管理計画の内容・機能 ▶ 都市計画・都市管理計画の法的拘束力 ▶ 土地利用の規制、権利救済、促進手段等
手続き的側面	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 都市計画の策定と決定に関する法的・行政的手続き 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 都市計画の立案及び決定における主体 ▶ 上位計画等との整合性及びその確保方法 ▶ 計画過程に利害当事者の参加形態・方法

表 2-14 CRP の仕組みの分析枠組み

区分	内容	その他
適用 過程	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 制度適用の法的性格・目的・対象等 ▶ 関連法と計画に関する整合性等 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ CRP の適用の目的・適用範囲、CRP の適用に関する上位計画や関連政策間の一貫性等
運用 過程	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 損益調整及び手続きに関する整合性等 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 損益調整及び手続きに関する適法性・合理性等

表 2-15 調査の概要及び内容

区分		内容	
1 次	時期	2010. 8. 11～8. 16	
	対象	ソウル研究院とソウル市、モデル区域を運用している行政区の関係者、CRP 制度設計に関わっている協力会社の実務者、モデル区域の組合の関係者	
2 次	時期	2011. 9. 12～9. 15	
	対象	前回の関係者（ソウル研究院の関係者を除く）	
3 次	時期	2012. 5. 30～6. 1	
	対象	前回の関係者、ソウル市龍山区関係者、京畿道の自治体の関係者※1	
4 次	時期	2013. 9. 3～9. 9	
	対象	前回の関係者、京畿道の CRP 事例区域の組合の関係者※2、法理研究者	
5 次	時期	2013. 10～2016 現在（メール及び電話による調査）	
	対象	前回の関係者	
6 次	時期	2016. 3. 7～2016. 3. 27	
	対象	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、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、京畿道城南市の関係者・CRP の運用事例の単一組合関係者	
7 次	時期	2016. 4～2016. 9 現在（メール及び電話による調査）	
	対象	前回の関係者	
詳細 内容	研究者 関係者	ソウル市研究院(2人)、 法理研究者(1人)、 協力会社(2人)	制度化過程、制度運用の技術的要素及び法理、 CRP の特徴及び諸問題・課題、制度成立関連の内 部研究資料・制度設計の基礎研究資料の取得
	自治体 関係者	ソウル市(3人)、 ソウル市行政区(5人)、 京畿道の自治体(3人)	CRP の導入背景・目的及び役割、適用の展望と 整備区域の結合開発計画の現況と運用実態、都 市計画・建築審議委員会の会議録の内容取得等
	組合	組合の関係者(5人)	区域現況・CRP 運用現況及び適用のメリット等
※1：京畿道光明市（クァンミョン市）と城南市（ソンナム市）の関係者			
※2：京畿道城南市の CRP を運用している整備区域の組合関係者			

第 3 章

里門(イムン)3 区域の CRP の分析と考察

3.1 はじめに

3.1.1 研究の背景と目的

少子・高齢化による人口減少に伴い、財政上の厳しい制約に直面する現在の都市では、「持続可能な都市」を実現するために拡散した市街地の縮退による集約型都市の構築と、密集市街地の解消など地域の抱える問題を解決する都市再生が求められている。

このような複雑な課題を解決するためには、離れている敷地や街区などの間において、建築密度に関する統合的な調整方策が有効と考えられ着目されている¹⁾。

一方、離れている敷地や街区などの間に対する建築密度の調整は、ダウンゾーニングや拠点形成により生ずる経済的価値の損失及び利益に対する調整(以下、損益調整)が必要となり、制度設計上の課題は多い。

このようななか、韓国ソウル市は、老朽・不良住宅が密集する区域を解消するとともに、都市や地域の不均衡な発展などの都市問題を解決する方策として、「結合開発方式(Conjoint Renewal Program、以下、CRP)」を導入(2006年)している²⁾。

ソウル市が導入したCRPは、整備が必要な離れた2つ以上の区域を連携(以下、結合)し、建築密度(容積率)の調整を行い、それぞれの区域の整備事業を同時に推進する方式であり^{2),3)}、CRPモデル区域(以下、モデル区域)を指定(2007年)・告示(2008年)し、制度を運用しはじめている。

ソウル市のCRP導入後、国の関連法の改正を通してソウル市以外の自治体の整備事業や開発事業^{註1)}においてもCRPの適用が可能となり、先行するソウル市のCRPの仕組みやモデル区域のCRPの運用方式は、ほかの自治体のCRP適用に関して多様な影響を及ぼしているものの、その分析や考察は不十分であり、韓国内でもCRPに関する情報は少なく、日本ではまだ紹介されていない。

そこで本章では、ソウル市のCRPモデル区域の運用実態の検証を通して、異なる問題を抱える複数の離れた区域を連携して整備を推進し、都市再生を図る手法の構築に関する基礎的な知見を得ることを目的とする。

3.1.2 研究方法

CRPの概念及び運用の仕組みを正確に整理するため、表3-1のように、CRPの導入と制度の制定過程及び運用に関わった関係者へのヒアリング調査、現地調査及び関連資料と内部資料の収集を行い、得られた情報に基づき、以下のような分析と考察を行う。

3-2では、表3-1の調査とCRPに関する既往研究に基づき、CRPの導入背景と変遷、

運用事例と制度運用方式に関する分析と考察を行い、ソウル市の CRP 導入の意義を明らかにするとともに、本章の分析と考察に必要な論点を導き出す。

3-3 では、モデル区域の整備計画策定に関わる上位計画と関連する都市再生政策を整理した。

さらに、モデル区域の区域別の現況調査に基づく区域間を結合する結合開発計画の作成と、結合する区域(以下、結合区域)を一体的に整備する計画の策定までの運用プロセスについて、計画策定の主体の権限・権利を中心に分析・考察を行い、その特徴及び留意点を明らかにした。

3-4 では、3-2 と 3-3 を踏まえて、モデル区域で運用される容積率の調整方式と調整過程に関する分析及び考察を行い、その特徴及び留意点を明らかにする。

表 3-1 調査の概要及び内容

区分		内容	
1 次	時期	2010. 8. 11～8. 16	
	対象	ソウル研究院とソウル市、モデル区域の行政区の関係者、CRP 制度設計に関わっている協力会社の実務者、モデル区域の組合の関係者	
2 次	時期	2011. 9. 12～9. 15	
	対象	前回の関係者（ソウル研究院の関係者を除く）	
3 次	時期	2012. 5. 30～6. 1	
	対象	前回の関係者、ソウル市龍山区関係者、京畿道の自治体の関係者※1	
4 次	時期	2013. 9. 3～9. 9	
	対象	前回の関係者、京畿道の CRP 事例区域の組合の関係者※2、法理研究者	
5 次	時期	2013. 10～2016 現在（メール及び電話による調査）	
	対象	前回の関係者	
詳細 内容	研究 関係者	ソウル市研究院(2人)、 法理研究者(1人)、 協力会社(2人)	制度化過程、制度運用の技術的要素及び法理、 CRP の特徴及び諸問題・課題、制度成立関連の内 部研究資料・制度設計の基礎研究資料の取得
	自治体 関係者	ソウル市(3人)、 ソウル市行政区(4人)、 京畿道の自治体(3人)	CRP の導入背景・目的及び役割、適用の展望と整 備区域の結合開発計画の現況と運用実態、都市 計画・建築審議委員会の会議録の内容取得等
	組合	組合の関係者(3人)	区域現況・CRP 運用現況及び適用のメリット等
※1：京畿道光明市（クァンミョン市）と城南市（ソンナム市）の関係者			
※2：京畿道城南市の CRP を運用している整備区域の組合関係者			

3.1.3 CRP の既往研究と本章の位置付け

CRPに関する既往研究は、概ねソウル市による制度導入と運用に関する基礎研究²⁾、CRPの拡大適用のためのシミュレーション研究³⁾、京畿道の研究機関による京畿道へのCRP導入と運用に関する研究⁴⁾、個人の研究者による異種整備事業間の結合やCRPのインセンティブ容積率(2章)を中心とする研究^{5),6),7),8),9)}などに区分できる。

しかし、これらは、ソウル市のCRP関連条例や既往研究²⁾を基にしたCRPの制度化及びCRPのインセンティブ容積率の算出に関する研究がほとんどであり、CRPの具体的事例の分析を通して制度運用上の改善点を整理した研究はまだ見られない。

本章では、CRP運用に関する情報及び資料が取得可能なモデル区域の計画策定及び整備事業の進行過程に関する分析及び考察から、異なる問題を抱える複数の離れた区域を連携して整備を推進し、都市再生を図る手法の構築に関する知見を得ることを意図した研究として位置付ける。

表 3-2 CRP の導入及び運用の変遷

区分	関連事項	内容・目的	
導入	2005.10	ソウル市の制度設計、制度発議・導入推進	制度化の検討
	2006.7	都市再整備法施行令第12条第3項新設	法的根拠確保
	2006.12	ソウル市CRP運用基準作成	運用の詳細
運用	2008.1	①CRPモデル区域指定(ソウル市東大門区里門3区域)	保存・保護
	2009.2	都市整備法第34条第1・2項改正	区域分割・結合
	2009.7	ソウル市整備条例第19条・別表2改正	CRP条例化
	2009.12	京畿道都市及び住居環境整備条例第15条の1	区域分割・結合
	2009.12	②京畿道光明市光明11R区域の結合開発区域指定	保護
	2011.10	③ソウル市龍山区ハンガン区域の結合開発区域指定	保護・都心活性化
	2011.9	都市開発法第3条の2新設	区域分割・結合
	2012.1	ソウル市整備条例第19条・別表2一部改正	異種事業間結合
	2012.3	都市開発法施行令第5条の2新設	区域分割・結合
	2012.8	都市再整備法第12条削除	法的衡平性確保
2012.12	④京畿道城南市新興再建築区域の結合開発区域指定	保護	

出典：自治体のCRP運用に関わる告示及び関連法の変遷を整理して筆者作成

3.2 CRP の概要及び本章の論点整理

3.2.1 CRP の概要

(1) ソウル市 の CRP の導入背景及び変遷（表 3-2）

山と川を歴史的・自然的な環境要素¹⁰⁾とする現在のソウル市（面積 605 km²）は、丘陵地^{注 2)}（193 km²）などが約 40%（231 km²）を占める 2 重盆地型の都市¹⁰⁾である。

特に、1930 年代から都心の南山の斜面を中心に居住地化が始まった丘陵地は、朝鮮戦争（1950 年代）の後、国・公有地の不法占有と経済成長期（1960 年代～1980 年代）の都市膨張によって、環境などへの考慮がないまま、低層・高密度に開発された。

また、首都圏への人口集中に伴う住宅供給のために導入された合同再開発方式（1983 年）¹¹⁾の局地的な高層・高密度の再開発は、都市環境や自然環境の破壊、周辺基盤施設への高負荷問題を引き起した。

このような状況を解決するため、一般住居地域に対する用途地域の細分化^{注 3)}を実施し、丘陵地における都市景観及び自然景観の保護（以下、保護）と土地利用の効率化を図った。

しかしながら、開発可能な床面積の減少による整備事業の経済的な利益減少による事業遅延やすでに高層・高密度に開発された丘陵地の土地などの所有者^{注 4)}の既得権の解消などの問題が新たに発生した^{注 5)}。

そのうえ、時代変化に伴って歴史的な環境保存（以下、保存）または保護のため、丘陵地の土地利用はより厳しく規制され、丘陵地に位置する住宅地の老朽化が継続している。

そこで、ソウル市は、丘陵地に位置する整備区域（以下、丘陵地区域）の保存または保護と整備事業促進という課題を同時に解決するため、開発圧力が高い駅勢圏^{注 6)}の整備区域（以下、駅勢圏区域）と丘陵地区域をひとつの整備区域として指定し、同時に整備事業を推進させる CRP の導入を図った（2005 年 10 月）。

しかし、離れた整備区域間をひとつの整備区域に指定する法的根拠(権能)がなかったソウル市は、「都市再整備促進のための特別法（以下、都市再整備法）」^{注 7)}の施行の準備時点で、国の国土交通部（旧・建設交通部）に CRP の都市再整備促進事業（以下、再促進事業）に対する運用を提案し、施行令（2006 年 7 月制定）の関連条項（区域の結合）を法的根拠として、都市再整備促進計画（以下、促進計画）策定のための「CRP 運用基準」を定め、CRP を導入（2006 年 12 月）した。

また、ソウル市は、モデル区域における CRP 運用にあたって制度的な補完を行っており、「都市及び住居環境整備法（以下、都市整備法）」の関連条項の改正（2009 年 2 月）の際、丘陵地区域と駅勢圏区域に限った CRP の適用対象区域を低密管理区域と

高密開発区域に拡大適用（表 3-3）³⁾している。

(2) 現行 CRP の定義及び運用実態

韓国の現行 CRP は、表 3-2 のように、整備事業と開発事業に対する区域の結合が法定化されており、運用の詳細は、自治体条例（整備事業）または大統領令（開発事業）に委任されている。

モデル区域は、CRP の円滑な運用及び統合的な整備計画の策定のため、「都市再整備法」を根拠に指定された東大門区（ドンデムング）の里門（イムン）・徽慶（フィキョン）再整備促進地区（以下、里門再促地区）において、住宅再開発方式の再整備促進 7 区域（丘陵地区域・以下、3-2 区域）と離れた再整備促進 3 区域（駅勢圏区域・以下、3-1 区域）を、里門 3 再整備促進区域（以下、里門 3 区域）としてひとつの整備区域に指定（2008 年）した整備計画上の同一整備区域である。

2016 年現在、ソウル市は、多様な形態の CRP を運用（表 3-2②～④）している。

表 3-3 CRP が適用可能な区域の例（ソウル市）

区分	用途地域・用途地区と立地特性			容積率 (以下)
	用途地域	用途地区	立地特性	
低密 管理 区域	第 1 種・第 2 種一般 住居地域、韓屋密集 地域、文化財保護区 域周辺等	自然景観	自然景観・都市景観保護等又は自然 景観地区に準ずる密度管理が必要な 地域、専用住居地域、韓屋密集地域 等	90%
		最高高度	低層・低密の管理が必要な住宅地	120%
高密 開発 区域	第 2・第 3 種・準住居地域、商業 地域であり、土地の高度利用が 可能な地域		勢力圏、整備基盤施設と周辺与件（幅 員 20m 以上の道路に接道）等を考慮 し土地の高度利用が可能な地域等	500%

出典：ソウル市都市整備条例第 19 条・別表 2，参考文献 2)，3)を参考し筆者整理

3.2.2 モデル区域の分析のための論点整理

地域の特徴が原因となって指定用途地域内での土地利用の不均衡を解決するために導入されたソウル市の CRP は、区域を結合して整備を促進する際、結合の目的を図る手段としてインセンティブ容積率^{注 8)}を適用している（ソウル市都市及び住居環境整備条例第 19 条）。

本章では、表 3-1 に示す調査の概要及び内容に基づき、モデル区域の整備に関わった計画策定と容積率の調整(インセンティブ容積率)方式及び調整過程に着目して、次のような論点を設定し、モデル区域で運用されている CRP に対する分析と考察を行っている。

(1) 区域の結合及び整備計画策定のプロセス

1) 結合区域に対する整備計画案(結合開発計画)の作成

区域を結合させるためには、①区域要件(表 3-3)において1以上を満たす同一の整備事業方式の低密管理区域と高密開発区域をひとつの整備区域と見なす(CRPの適用)。②低密管理区域の開発抑制によって開発不可能となる容積率を、容積移転方式を用いて、高密開発区域の容積率計画と一体化させ、開発を実現する結合開発計画を作成する。

2) 結合区域の整備計画の策定

作成された結合開発計画に同意する両区域の土地などの所有者は、複雑な個別の権利関係をひとつの組合(以下、単一組合)としてまとめ(表 3-4)、整備事業の主体として、区域間の損益調整などのCRP運用を根拠とする整備事業を行う。

(2) 損益調整の仕組み

1) 区域間の損益調整(表 3-4)

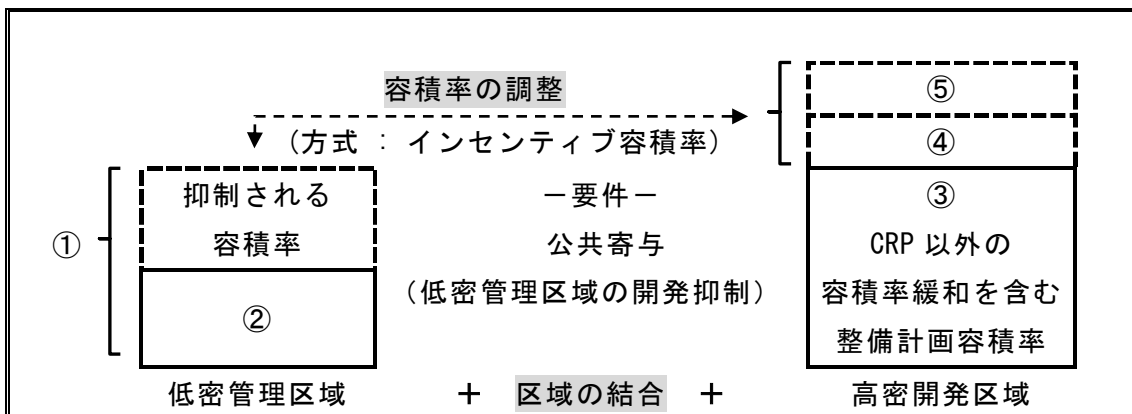
区域の結合により発生する損益を調整するため、低密管理区域の開発可能な容積率(以下、最小整備容積率・表 3-4①)と低層・低密度の管理を目標として再設定する容積率(以下、管理目標容積率・表 3-4②)の差を区域間の地価差または区域面積比を考慮して高密開発区域の容積率に変換させ、損失を調整する変換容積率(表 3-4④)と、変換容積率を根拠として算出する結合の褒賞であるボーナス容積率(表 3-4⑤)を、CRPのインセンティブ容積率として高密開発区域の整備計画容積率(表 3-4③)に上乗せし、区域間の損益を調整する。

2) 公共の利益のための寄与行為

さらに、ソウル市は、CRPの運用により生み出される低密管理区域のオープンスペ

一スの保存または保護を目的とする開発抑制を公共の利益のための寄与行為（以下、公共寄与）^{注9)}として認め、高密開発区域にインセンティブ容積率を付与する。

表 3-4 ソウル市の CRP の基本的な仕組み



区域の結合：離れた区域内の土地等の所有者の同意による単一組合の結成
 結成要件：両区域の土地などの所有者の 3/4 以上、かつ土地面積の 1/2 以上の土地所有者の同意を得て組合が成立し、認可を受ける。（都市整備法第を準用）

区域間の損益調整（※ソウル市の CRP インセンティブ容積率算出の例：条例委任事項）

低密管理	①	最小整備容積率	低密管理区域を結合せず、開発可能な容積率	
	②	管理目標容積率	保存又は保護の整備のために新たに設定する計画容積率	
高密開発	③	整備計画容積率	高密開発区域を結合せずに整備する時の計画容積率	
	CRP インセンティブ 容積率	④ 変換 容積率	1 段階	抑制される開発可能な容積率の延面積に算出 = [(①-②)] × 低密管理区域の計画宅地面積
			2 段階	高密開発区域の地価・面積比を考慮して容積率に変換 = 1 段階の算出結果 ÷ 高密開発区域の計画宅地面積 × 100
	⑤	ボーナス容積率	結合開発を促進するために提供する容積率 = 変換容積率 × 0.5 (5% 以下の場合 5% 提供：上限 20%)	

※ただし、地価が 1.25 倍以下の場合に適用可能 (1.25 倍以上の場合、地価比の参入)

出典：都市整備法第 16 条、ソウル市の都市及び住居環境整備条例第 19 条と別表 2、参考文献 2) と 3) 及びヒアリング調査により筆者作成

3.3 里門3区域の結合の過程及びCRPの運用プロセスの分析

3.3.1 里門3区域に対するCRPの適用と促進計画の作成

(1) 上位計画及び関連する都市再生政策

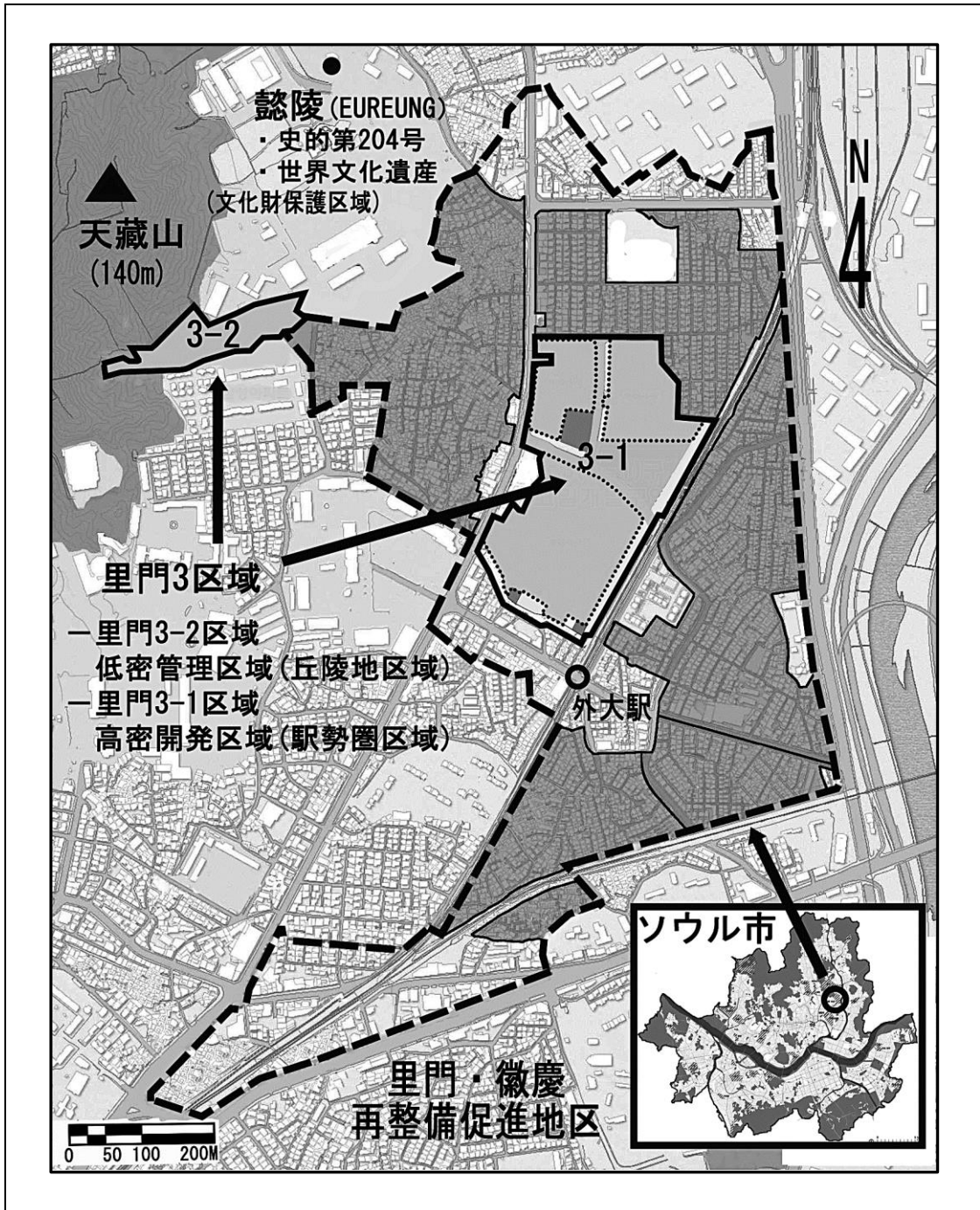
1) 里門再促地区と促進計画（上位計画・図3-1）

東大門区の代表的な老朽・不良住宅の密集地域である里門再促地区（東大門区里門洞・徽慶洞一帯）は、ソウル市の関連条例に基づく半径約1km範囲の駅勢圏を中心とする‘里門・徽慶ニュータウン地区（面積1,014,313㎡）’^{注10)}の指定（ソウル市告示第2006-38号、2006年1月）の後、「都市再整備法」の施行（2006年7月）を受け、再促地区に一括処理（ソウル市告示第2006-357号、2006年10月）された。

促進計画は、①基盤施設の整備計画及び‘里門3区域’を含む7つの促進区域に対する住宅再開発方式の促進計画と、②駅勢圏（3-1区域）を中心とする公共交通指向型開発計画及び広域的な緑地計画を盛り込んだスカイライン形成、③緑地計画（世帯あたり：現況0.2㎡→計画4.5㎡）が策定され、地域拠点形成及び都市機能の集約が目指されている（ソウル市告示第2015-206号、2015年7月）。

2) 関連する都市再生政策

里門再促地区には、「ソウル市都市基本計画」¹⁰⁾に従う再促地区内の「駅勢圏の建築物密度計画の調整基準（2009年）」と「住宅再開発事業の基準容積率の上方調整計画（2010年）」が適用（2011年）され、駅勢圏を中心とする長期伝賃住宅^{注11)}の確保政策（以下、駅勢圏shift政策）の実現のための指定用途地域に対する上方調整に伴う容積率の緩和が政策的に推進され、再開発事業によって発生しうる賃借人及び小規模の地権者の住宅確保問題の解決を図った。



出典：ソウル市里門再促地区の土地利用計画図 (S=1/5000) をもとに筆者再構成
 図 3-1 里門3区域の位置図

表 3-5 里門 3 区域の土地利用状況（2008 年 1 月現在）

区分	3-2 区域（丘陵地区域）	3-1 区域（駅勢圏区域）
位置	東大門区里門洞 411 番地一円	東大門区里門洞 149 番地一円
面積/地価の比	1 (21, 666 m ²) / 1 (158 万 Won)	6.3 (137, 151 m ²) / 1.12 (170 万 Won)
用途地域	第 1 種一般住居地域	第 1・2 種一般住居地域等
敷地/建物棟の数	148 敷地/138 棟	1, 209 敷地/941 棟
平均階数	約 1.3 階	約 1.9 階

出典：ソウル市里門促進計画報告書（2008）及び現地調査（2010・2013）により筆者作成

(2) 里門 3 区域の土地利用状況と GRP の適用

1) 3-2 区域の土地利用状況と問題解決のための GRP の適用

① 整備前の土地利用状況（現地調査・表 3-5 の左）

3-2 区域は、第 1 種一般住居地域（指定容積率 200%）が指定されている区域内の標高差が最大 32.8m であり、平均高さ 1.3 階の老朽化した戸建住宅地（108 棟：1967 年～1969 年建設）であり、緑地 86.6 m²（図 3-2 左上）を除く、私道（3,236 m²）を含む区域の大半が私有地である。また、ソウル市の特別管理区域（容積率 170%以下・2004 年）に規制されており、文化保護区域（懿陵^{注 12}）に隣接し、「文化財保護法」などによる仰角規制^{注 13}が適用されるなど、土地利用規制が重複して指定されている^{注 14}。

② 保存と保護及び整備事業促進のための CRP の適用

3-2 区域は、1990 年代以降、建物の高層化が進んでおり^{注 15}、文化財保護区域の境界線の一部（境界線から 10m まで）と丘陵地の最上部の一部敷地を除く区域全体が容積率 170%（区域全体の開発可能な容積率：約 150%）の 12 階までの開発が可能である。

当初、3-2 区域の整備事業に関しては、住民発案による住宅再開発方式の区域面積約 21,000 m²に対する容積率 170%以下（建蔽率 60%以下）、高さ 7 階～12 階の共同住宅 544 世帯（床面積約 35,700 m²以下）の整備計画が提案（2002 年）された。

しかし、条例で定められている区域（表 3-3）に対する低層・低密度な管理のため、土地利用規制の強化（以下、規制強化）を推進するソウル市は、規制強化を実現させ

る合理的な方策が必要であった。

他方、規制強化による開発可能な床面積の減少(土地財産権の損失)が原因となり、土地などの所有者の約 53% (236 人中 125 人) を占める小規模な権利者(多世帯住宅及び連立住宅^{注 16)} の持主) の開発後の再定住問題や住宅再開発事業における賃貸住宅の確保義務(計画世帯の 17%以上) 問題が解決できず、規制強化によって発生する土地財産権の損失を解消するために、ソウル市の容積率移転方式を用いる CRP 適用による整備事業の促進が図られたことがヒアリング調査及び現地調査により明らかになった。

2) 3-1 区域の土地利用状況と問題解決のための CRP の適用

① 整備前の土地利用状況(現地調査・表 3-5 の右)

3-1 区域は、第 2 種一般住居地域(指定容積率 250%以下)に指定される平均高さ 1.9 階の戸建住宅と近隣生活施設が密集する低層・高密度の開発圧力が高い駅勢圏区域であり、緑地面積が少なく(約 0.7%・図 3-2 左下)、通路として利用される個別の敷地内の空地及び建築困難な不整形(住宅:90 m²以下)な敷地が多い(9,287 m²)。

② 高密度の開発のための CRP の適用

住居型の駅勢圏の特徴を持つ 3-1 区域は、1960 年代以降、区域の開発及び整備が滞り、ソウル市の駅勢圏の平均容積率(居住中心駅勢圏:261%・非住居中心駅勢圏:304%、2006 年基準)を大きく下回り、平均容積率 127%(2015 年基準)のみが利用されていた。

特に、限定された土地利用規制(指定容積率 250%以下)に対する幅広い緩和が要求されているものの、住宅再開発事業の基盤施設及び賃貸住宅の確保のための負担や区域内に存在する複雑な権利関係などが問題となった。

一方、ソウル市は、駅勢圏を中心とする高密度の開発計画(上位計画)や区域問題を解決するため、CRP の適用による用途地域の上方調整などの積極的な規制緩和を提案して、整備事業の促進を図ったことがヒアリング調査により明らかになった。

(3) 里門 3 区域の促進計画の作成

里門 3 区域は、CRP 導入のための制度運用に対するシミュレーション(丘陵地 21,000 m²・駅勢圏 47,000 m²、ソウル市)²⁾の後、再促地区の一括処理(表 3-6①)に伴って、区域別の整備課題及び再促進事業などに関する住民意識調査と、区域間の

結合開発計画の適用に関する区域ごとの土地などの所有者への意見収集に基づきモデル区域（総面積 158,817 m²）を選択（2007年6月・表 3-6②）し、里門3促進計画が作成（ソウル市告示第 2007-496号、2008年1月・表 3-6③）され、土地などの所有者に対する合意形成が推進された。

作成された里門3区域の促進計画は、区域間の土地利用における合理性及び効率性を考慮して、3-2区域の保存と保護のために開発可能な容積率 170%（最小整備容積率・表 3-4①）を 90%以下（管理目標容積率・表 3-4②）・高さ 20m・4階以下の共同住宅 200世帯（賃貸 35世帯：全体の 17.5%）にダウンゾーニングする土地利用規制の強を行った。

代わりに、3-1区域の整備計画容積率（表 3-4③）240%に、変換容積率 15.8%（表 3-4④）^{注 17)}を上乗せし、最終整備計画容積率 255.8%、高さ 120m以下（平均 22m・最高 35m以下）の共同住宅 2,592世帯（賃貸 487世帯：18.8%）として整備するという、主に容積率に関する相互調整計画であった。

しかし、ボーナス容積率は適用されず、権利配分方式においても、区域別の管理処分計画^{注 18)}を原則として適用し、土地などの所有者に対する合意形成を推進した。

結果、区域ごとの複雑な権利再分配の問題や賃貸住宅の建設義務の経済的な負担及び 3-1区域の CRP 運用のメリット不足などが原因となり、単一組合の設立のための両区域の土地などの所有者間の合意形成が円滑に推進されなかったことがヒアリング調査により明らかになった。

3.3.2 里門3区域の結合と CRP の運用プロセス

ソウル市は、区域別の土地利用計画の目的を実現するため、両区域の土地など所有者、東大門区及び専門家（ソウル研究員・協力会社の実務者）が参加する協議会での意見集約を通じて、区域別の規制緩和（4章）を適用するとともに区域の結合を推進した。

ソウル市は、単一組合設立を目的とする組合設立のための推進委員会（以下、推進委員会）を発足（表 3-6④）させ、ソウル市と推進委員会を中心として区域の結合を促し、CRP の運用による個別区域の整備事業を統合して再開発する事業方式に対する両区域の土地などの所有者 77.6%（参加 1,571名、賛成 1,218名・表 7※2）の賛成を得て、単一組合の認可（2008年12月・表 3-6⑤）を受けたことがヒアリング調査と現地調査により明らかになった。

なお、認可された単一組合は、「都市整備法」に基づく登記によって公法上の法人の資格をもち、土地利用規制における強化と緩和に対する単一利害関係者として、区域間を一体的に整備する促進計画の策定に参画し、2011年7月に 3-1区域に対する「ソウル市の駅勢圏 Shift 政策」の適用による促進計画を変更（3-1区域の最終整備計画容積率 255.8%→474.3%）するとともに、3-2区域の規制をより強化する促進計

画を策定（90%→75%）した。

また、整備事業の主体となる単一組合は、土地利用における複層的な目的の実現を図っているソウル市との協働関係を構築し、事業施行認可（東大門区告示第 2015-82号、2015年10月・表 3-6⑥・⑦）を受け、整備事業を促進させたことが関係者へのヒアリング調査により明らかになった。

また、単一組合は、公法上の法人として、土地などの所有者に対して組合への強制加入や、事業施行認可後に、促進計画を実現するための個別の敷地に対する収用・使用（私道や敷地内の通路などの整理・例：表 3-7※6）と管理処分計画（案）を作成するなどの権限を有しており、土地などの所有者は、土地などの所有権を現物出資¹⁹⁾に通じて、組合員の資格を取得し管理処分を受ける権利（分譲権）が認められる。

表 3-6 里門 3 区域の整備事業段階と CRP の適用・運用の流れの特徴（2016 年 9 月現在）

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
	① 再促地区 一括指定	② 結合開発等 促進計画案 作成	③ 促進計画策定 (結合開発区域指定)	④ 推進委員会 承認	⑤ 単一組合設 立認可	⑥ 事業施行認可 申請	⑦ 事業施行認可・ 組合員分譲申請		
進行 段階								管理処分 計画認可	着工及び 清算組合 解散等
日付	2006. 10	2007. 6	2008. 1	2008. 2	2008. 12	2015. 3～2015. 8	2015. 10～	2016 後半期以降～	
CRP 適用 ・ 運用	① CRP の適用及び結合開発計画の作成 - 低密管理区域(3-2 区域)と高密開発区域 (土地等の所有者に対する結合を誘導)			② CRP 運用： ① 結合開発計画による一体的な計画策定 - 土地等の所有者の合意による区域結合 - 建築密度調整 (インセンティブ容積率・世帯数等)			③ 複合的な 建築密度 決定	予定	
内容	ソウル市の区域ごとの問題の解決を 目的とする CPR 適用			ソウル市との協働関係を構築する 単一組合による CRP 運用 (土地等の所有者の組合への現物出資 → 登記名義移転開始)			敷地収用・管理処 分計画(案)作成 等	権利変換による 組合員に対する分譲	

出典：ソウル市 Cleanup system 及びヒアリング調査・現地調査、里門 3 区域の CRP 運用の考察により筆者作成

3.4 容積率調整の分析

(1) 区域間の損益調整と建築密度調整

当初（表 3-6③）、3-2 区域の区域面積比のみを考慮する単純算出によって策定された変換容積率を含む 3-1 区域の最終整備計画容積率 255.8%は、単一組合の促進計画策定への参画に伴い、関連する都市再生政策の適用に基づく結合を条件とする基準容積率の緩和（190%以下→210%以下）、整備計画容積率の緩和（240%以下→300%以下）、「ソウル市駅勢圏 Shift 政策」による最終整備計画容積率の緩和を受け、指定容積率 500%まで開発が可能となった。

また、緩和及び CRP の適用をうけた 3-1 区域の最終整備計画容積率は、ソウル市都市及び住居環境整備条例（第 19 条第 3 項及び別表 2）を根拠とする 3-2 区域の土地などの所有者の財産権的な損失を調整する変換容積率 21.4%（表 3-7※8）と区域結合を褒賞するボーナス容積率 10.7%（表 3-7※8）の合計 32.1%が CRP インセンティブ容積率として 3-1 区域の整備計画容積率に上乘せされ、474.3%（表 3-7※9）に決定された。

代わりに、3-2 区域の管理目標容積率を 90%から 75%（開発可能な延面積約 15,776 m²）に減らす促進計画の変更（ソウル市告示第 2011-201 号、2011 年 7 月）を適用するとともに、区域間の公平な権利配分及び区域内の個別の土地などの所有者に対する円滑な権利調整のため、ソウル市及び東大門区と土地などの所有者及び単一組合の間で相互協議が行われ、区域別の管理处分計画を、ひとつの管理处分計画に統合する計画に変更したことがヒアリング調査により明らかになった。

そのうえで、単一利害関係者であるとともに、事業主体である単一組合に対する CRP の適用は、3-2 区域の 239 名（331 世帯）の土地などの所有者の権利を分譲共同住宅 152 世帯（賃貸住宅 0・表 3-7※3）に変更する代わりに、3-1 区域の 1,386 人（3,233 世帯）を、「ソウル市駅勢圏 shift 政策」と連携して 3,879 世帯（表 3-7※4）に連動調整させることにより、小規模な土地などの所有者に対する権利救済と賃借人の居住問題を解決する促進計画を決定した（図 3-2 右）。

なお、3-2 区域の規制強化と 3-1 区域の規制緩和の連動調整計画によって発生する損益に関しては、利害関係者（単一組合）が両区域を一体的に整備するための促進計画の策定過程に参画し、土地財産権の規制と緩和に対する自発的な意思選択を通して損益調整を行うことから、公益寄与を要件とする CRP インセンティブ容積率の算出及び付与に関する政策的・手続き的な妥当性を裏付けている。

特に、3-2 区域に設定された最小整備容積率 170%は、3-2 区域の土地などの所有者の財産価値の損失を解消するために、ソウル市と単一組合の間で、損益調整に関する合意に基づき決定され、CRP の適用は、規制強化により発生する土地財産権の損害

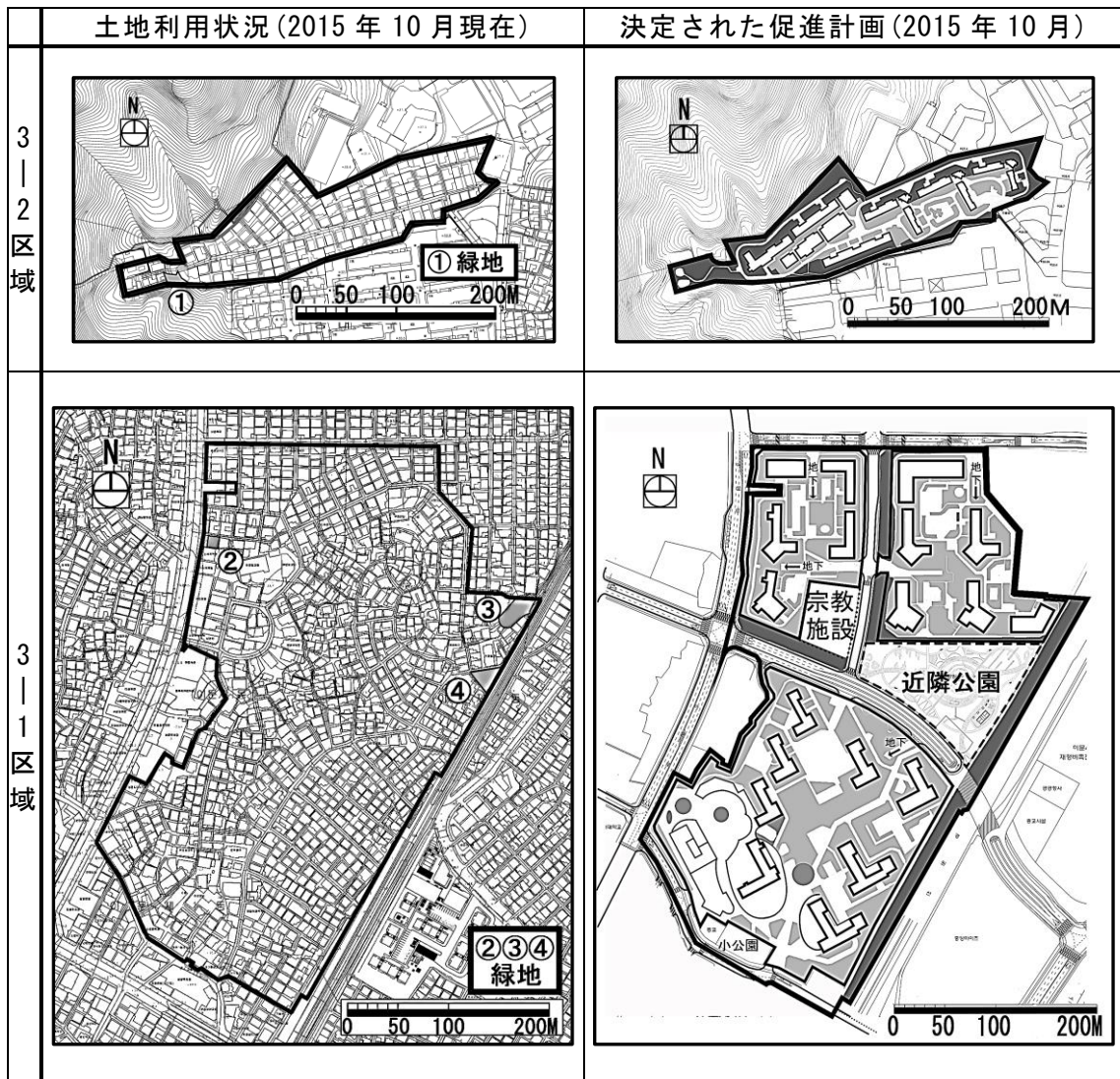
の最少化を目指していることが明らかになった。

(2) 公共寄与

CRP の運用以前、全体区域（157,814 m²）の 0.66%（1,035.4 m²、図 3-2①～④）であった里門 3 区域の緑地は、CRP の運用によって滞っていた区域別の整備事業の促進を図り、住宅再開発事業における整備基盤施設の設置義務による緑地（8,786 m²）及び公園（13,105.0 m²）と、区域別の共同住宅の造成による 62,086.2 m²（39.4%、屋上緑化は除外）の緑地が増加し、有効空地の確保を行う上位計画（里門促進計画）の目的を実現している。

そのなか、3-2 区域の開発可能な容積率に対する開発抑制とともに決定された緑地 9,092.5 m²及び高さ規制の強化（4 階・20m 以下）により生み出されるオープンスペースは、保存と保護のための区域内の建築物の形態規制によって減少された床面積 20,024 m²に相応する公益を目的とした有効空地であり、共同利用空間として公共寄与として認められている。

しかし、3-2 区域における容積率及び高さに対する規制（建築物形態規制など）によって確保される緑地や宅地内の通路などの有効空地に対する公共寄与の認定は、法的な根拠が弱く、今後、明確な概念規定による法的根拠の確保が必要と考えられる。



出典：里門3区域の再促進事業環境影響評価書(2013・2014)，ソウル市告示第2015-号に基づき筆者再構成

図3-2 里門3区域のCRP適用による整備前・後の比較図

表 3-7 里門3区域の土地利用状況と都市密度の調整

区分	3-2 区域 (丘陵地)				3-1 区域 (駅勢圏1次 250m、2次 500m等)						
	整備前土地利用状況		結合開発計画		整備前の土地利用状況		結合開発計画				
区域面積 ※1	21,241 m ²				136,573 m ²						
用途地域	第1種一般住居地域				第1・2種一般住居地域等		第2種一般住居・準住居地域等				
組合員数 (2015年現在)	239人		権利再分配 (152人)		1,386人		権利再分配 (1,386人 + α)				
結合開発計画による単一組合設立同意率 ※2	77.6% (総235人中、180人賛成)				77.7% (総1,336人中、1,038人賛成)						
区域別現況及び建築計画	建物棟数・世帯		137棟 (単独住宅 110・共同住宅 27)	331 世帯	共同住宅 7棟	152 世帯 ※3	937棟 (単独住宅 786・ 共同住宅 93・近隣生活 施設 54・他 4)	3,233 世帯	共同住宅 19 棟、近隣生活 施設 1棟	3,879 世帯 ※4	
	建築面積 (宅地面積) ※5		約 7,729 m ²		6,179.6 m ²		約 55,781 m ²		30,344.5 m ²		
	緑地・ 共同住宅団地内の人工地盤緑地 ※6		86.6 m ² (図 3-2①)		6,345.7 m ² ・ 2,746.8 m ²		948.8 m ² (図 3-2②・③・④)		14,705.0 m ² ・ 16,397.7 m ²		
	宅地内の通路等の面積 ※7		3,236 m ² (私道)		4,569.7 m ² (共同利用空間)		約 9,287 m ² (私道)		28,227.9 m ² (共同利用空間)		
	容積率計画	最小整備容積率		—		170%		—		—	
		管理目標容積率		—		75%		—		—	
		整備計画容積率		—		—		—		300.0%	
		CRP インセン ティブ ※8	①変換容積率	—		—		—		32.1%	21.4%
			②ボーナス容積率	—		—		—			10.7%
	最終整備計画容積率		—		75%以下		—		474.3%以下 ※9		
建物階数・高さの計画		—		4階・20m以下		—		最高 50階・150m以下			
里門3区域の緑地・公園計画 ※10		—		—		—		8,786.0 m ² ・13,105.0 m ²			

継続 (P54)

表 3-7 里門 3 区域の土地利用状況と都市密度の調整の参考

※1	区域の面積は、精密測量により 3-2 区域は、21,666 m ² →21,241 m ² 、3-1 区域は、137,151 m ² →136,573 m ² に変更決定される。
※2	単一組合の設立同意率は、単一組合認可（2008.12.3・表 6⑤）の時までの土地等所有者の区域結合に対する賛成率である。
※3	3-2 区域の世帯計画：分譲住宅 152 世帯（賃貸住宅 35 世帯→0 世帯）
※4	3-1 区域の世帯計画：分譲住宅 2,571 世帯＋賃貸住宅 626 世帯＋駅勢圏 shift の長期傳賃住宅 682 世帯＝3,879 世帯
※5～7	整備前の建築面積・宅地内の道路等の面積は、現地調査とソウル市土地情報システムのデータベースの資料をまとめた現存建築物の建築面積と個別の敷地面積の合計である。
※8	変換容積率 21.4% = { (①－②) × 3-2 区域の宅地面積 21,241 m ² } ÷ 3-1 区域の宅地面積 94,443 m ² ボーナス容積率 10.7% = 変換容積率 × 0.5
※9	最終容積率の検討： { (1 次駅勢圏の面積 80,346 m ² × 500%) + (2 次駅勢圏の面積 13,908 m ² × 332.1%) } ÷ 3-1 の宅地用途面積 94,443 m ² = 474.3% 以下 (ただし、駅勢圏 Shift 政策による容積率割増の中、50/100 以上を長期傳賃住宅等に建設し、ソウル市に原価提供)
※10	緑地面積：3-1 区域の緑地計画面積 8,786 m ² は、里門 3 区域の全体緑地として策定されている 3-1 区域の連結緑地及び緩衝緑地の合計 (住宅再開発事業における設置義務)。

出典：ソウル市「里門再促地区促進計画及び変更計画(2008・2010年)」と「里門 3 区域の環境影響評価書(組合、2013・2014)」、ソウル市告示第 2014-89 号・第 2015-20 号・第 2015-206 号及び東大門区告示第 2015-82 号と関係者ヒアリング調査・現地調査により筆者作成

3.5 まとめ

以上、離れた区域を結合し、土地利用規制の強化と緩和を連携させる結合区域の一体的な整備計画に基づき、区域間の損益調整を伴う建築密度の複合的な調整が可能となったソウル市の CRP の仕組みとモデル区域である里門 3 区域の CRP の運用実態に対する分析と考察を行った結果、次のような知見が整理できる。

(1) ソウル市の都市再生における GRP 導入の意義

地形的な特徴により発生する用途地域の土地利用不均衡の解消、保存または保護と整備事業促進という目的を同時に実現するためにソウル市が導入した CRP は、一般的な運用のための区域結合の法定化と詳細運用に対する自治体条例への委任事項に区分可能であり、結合区域間の損益調整を基本的な運用の仕組みとして、公共寄与を前提条件としていることが明らかになった。

(2) 区域の結合の過程及び GRP の運用プロセスの特徴及び留意点

1) 土地利用規制の強化と緩和に対する合理的な連携の実現

ソウル市の CRP は、上位計画及び関連する都市再生政策の目的を実現するために、土地利用規制における強化と緩和を計画的に連携して結合区域の整備計画を一体化する行政（ソウル市など）の土地利用における管理手法であると考えられる。

2) 行政と単一組合間の、協働関係の構築

CRP は①区域別の複雑な土地など所有者の権利を、ひとつの権利主体としてまとめて利害関係を単一化（単一組合）し、②土地利用における複層的な目的を実現するため、行政と協働関係を構築し、両区域を一体的に整備する計画の策定への参画を通じて損益調整を成立させる一連の協働的な計画策定過程と言える。

また、離れた区域間の結合を成立させるには、整備計画の作成段階から区域内に存在する個別の土地などの所有者（利害関係者）に対して、行政の計画策定段階での主体的・積極的な参加が重要であることが明らかになった。

(3) CRP における詳細運用と損益調整方式の特徴及び留意点

1) 損失の最少化のための損益調整に伴う建築密度の複合的連動

利害関係者の計画策定への参画により、手続的な適法性及び政策的・技術的な妥当性が裏付けられる CRP の運用及び損益調整は、容積率計画の減増調整のみならず、権利救済の側面から世帯における規模や賃借人の住居問題を解決するための建築密度に対する複合的な調整を行い、規制強化により発生しうる土地財産権の損失の最少化を実現していることが明らかになった。

なお、単一利害関係者(単一組合)の整備計画の策定過程への参画によって決定される損益調整は、整備計画のインセンティブ容積率形式として決定され、離れた区域間で損益調整における金銭的な取引費用を発生させずに、事業主体(単一組合)の資金負担を減少できると考えられる。

さらに、離れた区域を対象とする損失調整方式と単一組合の統合的な管理处分計画による組合員の両区域に対する自由な分譲申請は、区域の結合を実現させる重要な要因であることがヒアリング調査により明らかになった。

2) 公共寄与の論点整理

ソウル市の CRP における公共寄与は、複雑な利害関係及び権利関係の単一化により可能になった建築密度の連動調整によって実現されるダウンゾーニング及び有効空地の確保により認められ、概念的な拡張運用が行われていることが明らかになった。

以上より、区域間の損益調整方式が結合の成果をもたらす重要な要因である韓国の CRP の仕組みは、複雑な権利関係を単一化(単一組合)することで行政との協働関係を構築し、建築密度及び権利配分における複合的な調整を実現させ、都市や地域の全体構造の変化をもたらす特徴がある。

さらに、用途地域の指定によって制限されている複層的な土地利用において、複合的・合理的な運用が可能となる新たな都市再生手法であると言える。

しかし、離れた区域を結合するためには、区域間で発生する損益に対する調整方式の均衡的な運用が重要であるものの、上位計画を考慮した区域単位における有効空地の確保のような均衡的な土地利用まで公共寄与として認める法的根拠は弱く、多様な形態の公共寄与の概念を規定し、いわゆる公共貢献に関する法制化が必要であると考えられる。

第 4 章

新興(シンフン)区域の CRP の分析と考察

4.1 はじめに

4.1.1 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^{注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、ソウル市のベット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^{注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。

4.1.2 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 4-1 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。

4-2 では、CRP が運用されている 2016 年 9 月までの事例に関する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、本章の事例分析と考察のための枠組みを設定する。

4-3 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。

4-5 では、4-2 と 4-3 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。

表 4-1 調査の概要及び内容

区分		内容
6 次	時期	2016. 3. 7～2016. 3. 27
	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及び単一組合関係者
7 次	時期	2016. 4～2016. 9 現在(メール及び電話による調査)
	対象	前回の関係者
詳細	対象	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

4.1.3 本章に関連する CRP の既往研究と本章の位置付け

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（韓国土地住宅公社）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。

本章は、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。

4.2 CRP の運用事例の分析による本研究の分析枠組みの設定

4.2.1 韓国の CRP の運用実態の分析

2016 年 9 月現在、図 4-1 と表 4-2 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 3 結合開発区域（以下、里門 3 区域・表 4-2）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区域と、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。

2) ハンガン路結合開発区域（以下、ハンガン路区域・表 4-2）

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。

(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・表 4-2）

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。

2) 光明市光明 11R 結合開発区域（以下、光明 11R 区域・表 4-2）

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帯駅勢圏区域（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。

4.2.2 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体的側面・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。

そこで本章は、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4-2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、土地などの所有権者の中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。



出典：見地調査及び自治体の告示に基づき筆者作成

図 4-1 自治体の CRP の運用事例の位置図（2016 年 9 月現在）

表 4-2 GRP の運用事例における GRP 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	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 再開発	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		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 境整備	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		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 再建築	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		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 再開発	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		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

4.3 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

4.3.1 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 km²のうち、標高 100m 以上が 48.0%（68.02 km²）、傾斜度 10 度以上が 55%以上（77.92 km²）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、ソウル市のベット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 4-1 のように、市の生活圏が旧都心（72.37 km²）と新都心（69.35 km²）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 4-2）、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。

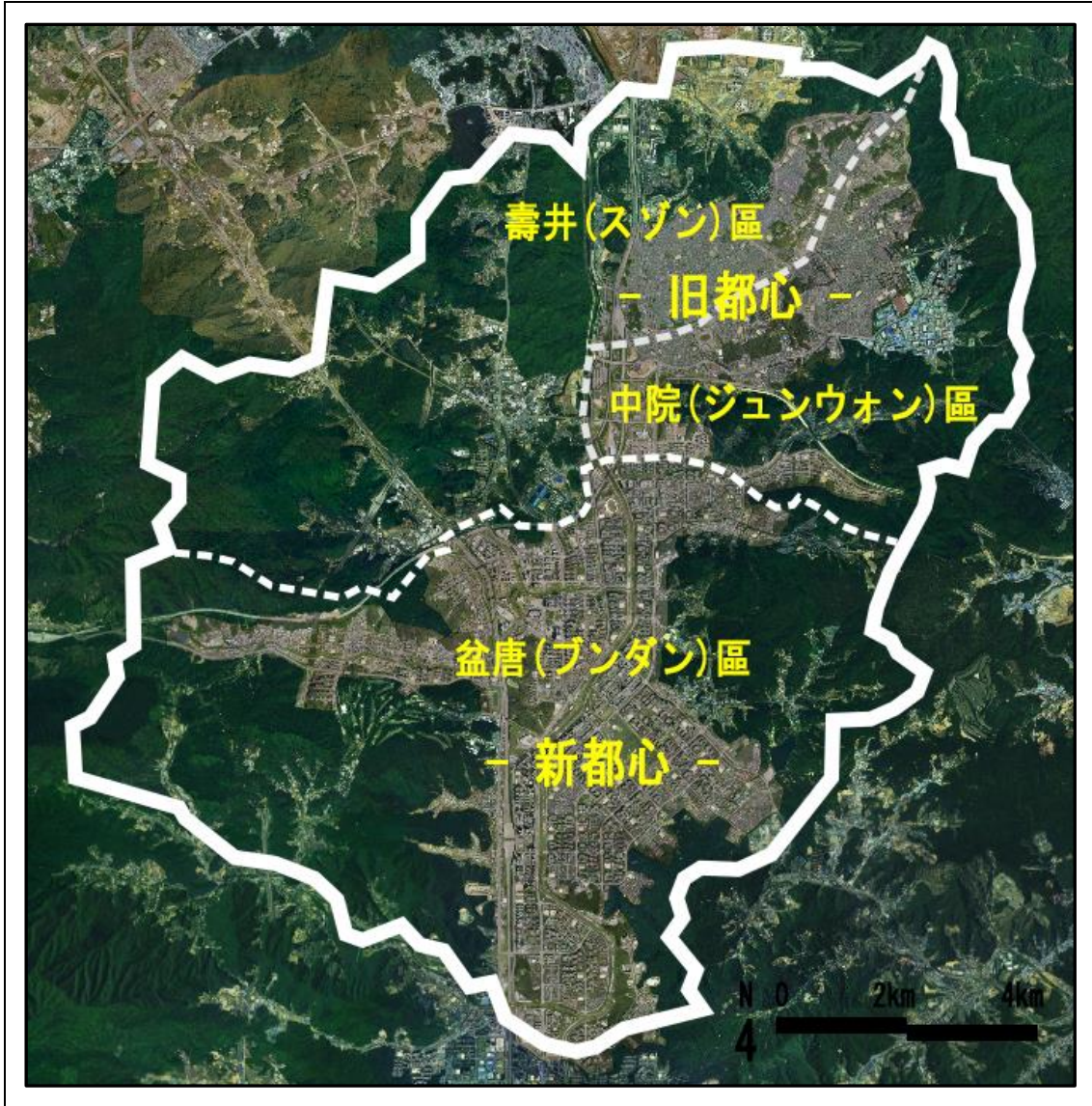


図 4-2 城南市の生活圏図(2016年9月現在)



出典：城南市「2020 都市住居環境整備基本計画」総括図（2016 年）及び現地調査による整備事業の現況に基づき筆者作成

図 4-3 新興区域の位置図

4.3.2 新興区域における CRP 適用の分析

(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 m²)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(トンボ)8 次公園アパート団地(以下、通宝区域、図 4-3 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 4-3 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的かつ合理的な解決を目的としたことが明らかになった。

表 4-3 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 m ² ※1)	28.1(175,067.0 m ² ※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

(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 4-4 の上・表 4-3）

通宝区域（6,225.2 m²）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 m²、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 4-4 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 m²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 m²）^{注 8)}を満たすため、約 4,660 m²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 4-4 の上・表 4-3）

新興住公区域（約 175,000 m²）は、ソウル市のベットタウン建設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 4-4 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 m²・表 4-5 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 4-4 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、実体的側面・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。

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 4-4 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 4-5 の対案 1 または対案 2 の適用を通じ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。

表 4-4 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 m ² (新規 4,662.29 m ² ※)	175,236.0 m ²
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)

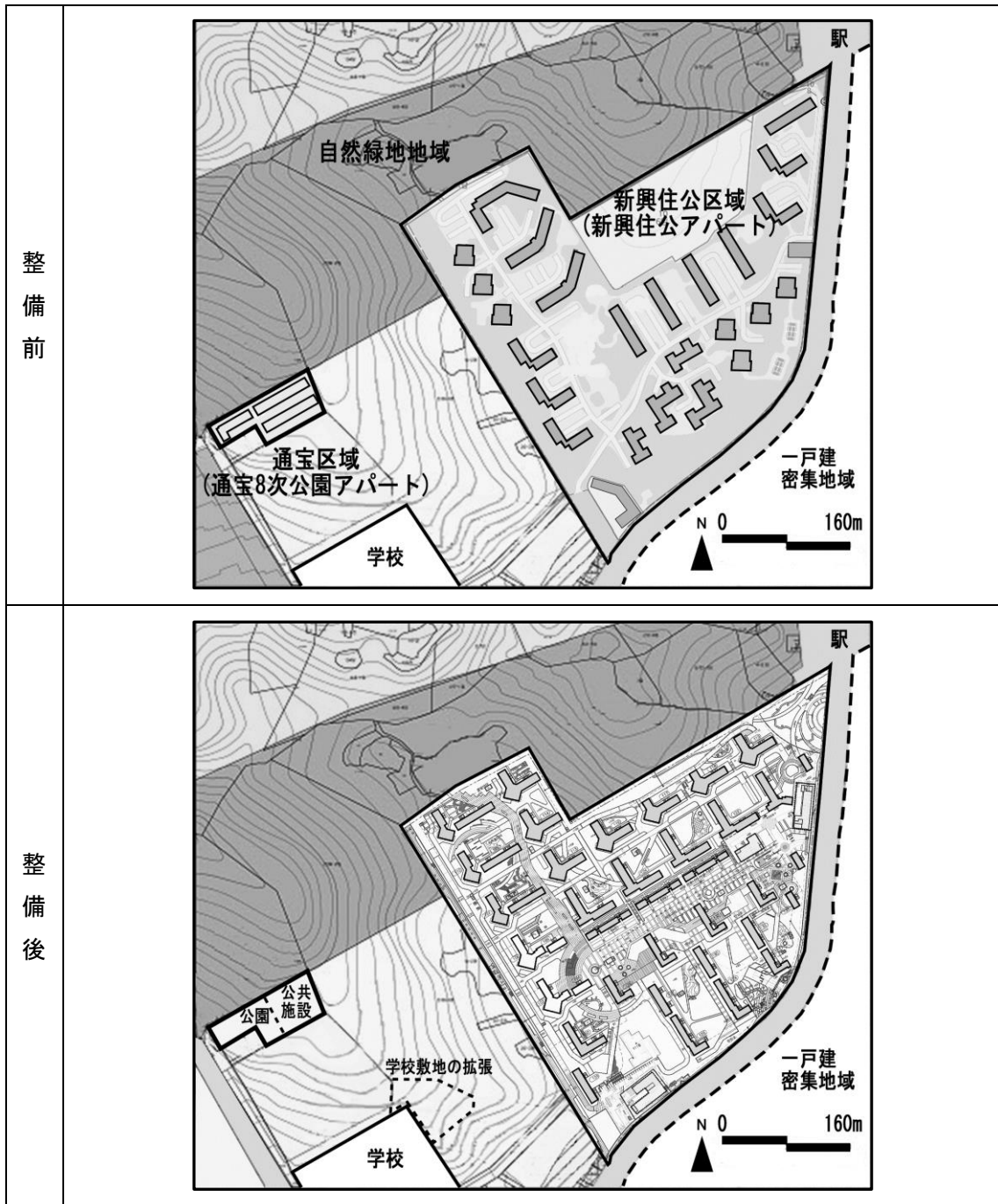
※：住宅再建築整備事業の区域指定要件 10,000 m²を満たすために購入する土地
(都市整備法第10条第1項・別表1)

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 4-5 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 m ²)	基盤施設設置 (5,530 m ²)	基盤施設設置 (5,530 m ²)
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



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 4-4 新興区域の整備前の土地利用現況図と整備後の配置図

4.4 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

4.4.1 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態的側面・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。

4.4.2 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 4-5 の代案 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 4-6）した。

仮約定（表 4-6 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 4-6 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 4-7）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 4-5 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 4-4 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。

表 4-6 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	▶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	▶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	▶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 次公園アパート組合運用費の解決	▶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 次公園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：城南市と通宝 8 次公園アパート団地の組合及び新興住公アパート団地の推進委員会間の議事録等と関係者へのヒアリング調査に基づき筆者作成

表 4-7 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）		新興住公区域区域（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 m ²		175, 067. 0 m ²			
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※1	198 人(権利者)	197 人(組合員)	2, 208 人(権利者)	2, 176 人(組合員)		
単一組合設立同意率 ※2	96. 5% (同意 191 人/総 198 人)		75. 1% (同意 1, 667 人/総 2, 216 人)			
区域 現 況	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	総 43 棟※4/3, 997 世帯	
	建築面積(敷地面積)	2, 184. 79 m ² (5, 747. 4 m ²)	597. 29(3, 474. 1 m ²)	17, 770. 0 m ² (174, 884. 0 m ²)※5	32, 782. 2 m ² (162, 207. 6 m ²)	
	容積率	259. 3% (230. 1%)※5	43. 0%以下※6	135. 1%	250. 0%※7	
	建蔽率	38. 0%	17. 2%	10. 2%	20. 21 以下%※7	
	高さ	6 階	3 階	3 階(4 棟)・15 階(20 棟)等	28 階(81m 以下)※7	
建築 計 画	整備 基盤 施設 ※	計	477. 8 m ²	2, 751. 1 m ²	183. 0 m ²	12, 859. 4 m ² ※8
		道路	477. 8 m ²	595. 4 m ²	—	1, 923. 2 m ²
		公園	—	2, 155. 7 m ²	—	4, 914. 0 m ²
		緑地	—	—	183. 0 m ²	4, 999. 3 m ²
		駐車場	—	—	—	1, 088. 9 m ² (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 m ² ※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 m ² 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

(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4-7）した。代わりに、当初、217.8%以下（表4-4）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4-7・図4-4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。

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4-8）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少化を実現させた。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じ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 4-8 新興住宅再建築整備事業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

4.5 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られる。

(3) 公私協働を通じた 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 4-9 の㉑）及び運用（表 4-9 の㉒）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 4-9 の㉓と㉔）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 4-9 の㉕）を通じた統合的な権利調整に伴う一体的な建築密度の調整（表 4-9 の㉖・㉗）を行う単一権利主体を組成（表 4-9 の㉘）させ、計画を策定・決定する CRP の運用（表 4-9 の㉙）によって、権利を配分（表 4-9 の㉚・㉛と㉜）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。

なお、表 4-9 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。

次、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。

表 4-9 新興区域の整備事業段階における 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 及び 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	① CRP の適用 - 両区域の権利 者への結合の 誘導 (城南市の提案)	② CRP の運用 ① 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				③ 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 (権利関係の一元化を通した統合的な権利調整による合意形成)				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

第 5 章

結論

5.1 各章のまとめ

5.1.1 第3章の分析と考察により得られた留意要素

第3章では、離れた区域を結合し、公（行政）と私（単一組合）間の協働的な計画の策定過程により連携される結合区域の土地利用規制の強化と緩和の一体的な整備計画策定に基づき、両区域の容積率の統合調整に伴う世帯密度の連動調整による建築密度の複合的な統合調整が可能となったソウル市の CRP の仕組みとモデル区域である‘容積移転方式’里門3区域の CRP に対する分析と考察を行った結果は、以下に示す。

(1) 都市計画制度の側面でのソウル市の CRP の意義

CRP は、都市の特定要素（地形的な特徴）により発生する地域制の土地利用の不均衡を解消するため、保存または保護と関連事業の促進という相反する目的を同時に図るため導入された土地利用計画の円滑な運用を実現させる補完手段であることが確認できた。

なお、多様な区域の現況が考慮できる CRP を運用するためには、区域間の結合の法定化に伴い、詳細運用を自治体条例に委任されたことが明らかになった。

さらに、ソウル市の場合、区域間の建築密度の統合調整の適法性及び合理性を確保するため、公共寄与を CRP の運用に対する前提条件として定めていることが確認できた。

(2) CRP の適用及び運用のプロセスの特徴と留意点

1) CRP の適用の目的：土地利用規制の強化と緩和の合理的な連携

ソウル市が導入し、里門3区域に適用した CRP は、上位計画及び関連する都市再生政策の目的を実現するために、複数の区域内の土地などの所有者の間の多様な利害関係を一体化（単一組合）に伴う参画を通して、土地利用規制における強化と緩和を連携させ、両区域の建築密度の一体的な調整を目的とする効率的・平衡的な土地利用管理手法であると言える。

2) 行政と単一組合間の、協働関係の構築

‘容積移転方式’の CRP は、①区域別の複雑な土地など所有者の権利を、ひとつの

権利主体としてまとめて利害関係を単一化（単一組合）し、②土地利用における複層的な目的を実現するため、行政と協働関係を構築し、両区域を一体的に整備する計画の策定への参画を通じて容積率の調整を通じた損益調整を成立させる一連の協働的な計画の策定過程が特徴であると言える。

なお、離れた複数の区域間の結合を成立させるには、関連計画の作成段階から区域内に存在する個別の土地などの所有者（利害関係者）に対して、行政の計画策定の主体であり、関連事業の管理者として、積極的な参加が重要である。

(3) ‘容積移転方式’のCRP仕組みの特徴及び留意要素

1) 私的土地財産権の損失最少化を通じた建築密度の複合的連動

土地利用規制の強化と緩和の連動に対する利害関係者である単一組合の計画策定への参画により、手続的な適法性及び政策的・技術的な妥当性が裏付けられる‘容積移転方式’の区域間の容積率の一体的な調整による損益調整は、容積率計画の減増調整のみならず、権利救済の側面から世帯の規模や賃借人の住居問題を解決するなど、規制強化により発生しうる私的土地財産権の損失最少化を通して複数の区域間の建築密度の複合的な調整を図る公私間の協働的な計画策定方式の土地利用管理手法である。

なお、CRPによる協働的な計画の策定過程は、単一権利主体であり公法上の法人として関連計画の策定過程への参画を通して、離れた両区域間の損益調整における金銭的な取引費用を発生させずに容積率インセンティブ形式として決定・事業認可されており、事業主体及び行政の事業推進に関連する資金負担が減少できるという特徴がある。

特に、公法上の法人である単一組合による離れた複数の区域間の区域ごとの管理処分計画の統合運用は、組合員の両区域に対する自由な分譲申請が可能であり、区域の結合を適法的に成立させる重要な要因であることが確認できた。

2) 既存の公共性に関する再検討の必要性

里門3区域のCRPは、複雑な利害関係及び権利関係の単一化により可能になった建築密度の連動調整によって実現されたダウンゾーニング及び有効空地の確保を公共寄与として認め、公共性の主体・内容・手続きにおける概念的な拡張運用が行われていると考えられ、今後複数の土地や地域間を結合し、統合的な都市密度の調整を行う仕組みの構築にあたっては、既存の公共性に関する再検討が必要と考えられる。

以上より、区域間の容積率の一体的な調整を通して損益調整を行う‘容積移転方式’のCRPは、複雑な権利関係を単一化（単一組合）することで行政との協働的な計画の策定を通して、建築密度及び権利配分における複合的な調整を実現させ、都市や地域の全体構造の変化をもたらす特徴がある。

さらに、用途地域の指定によって制限されている複層的な土地利用において、複合的・合理的な運用が可能となる新たな都市再生手法であると言える。

5.1.2 第4章の分析と考察により得られた留意要素

第4章では、韓国のCRPの運用事例の適用及び運用の仕組みにおける分析により得られた特徴に着目して、里門3区域より先に関連事業の成果をあげた新興区域のCRPの適用過程及び運用過程に対する分析と考察を行った。その結果は、以下に示す。

(1) CRPの適用と運用の多様化

3章の結果を踏まえ、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) CRPの適用に関する特徴及び留意点

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と言える。

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られる。

(3) ‘権利移転方式’のCRP運用に関する特徴及び留意要素

‘権利移転方式’のCRPは、CRPの適用及び運用にあたって、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を通じた統合的な権利調整に伴う一体的な建築密度の調整を行う単一権利主体を組成させ、計画を策定・決定する CRP の運用によって、権利を配分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、事業主体として公法上の法人である単一組合が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’は、①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。また、②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と考ええる。

5.2 離れた区域を連携し、都市の再生や縮退を図る土地利用規制手法構築のあり方

(1) 韓国の GRP の仕組みの考察

‘容積移転方式’の CRP の事例である里門 3 区域と‘権利移転方式’の CRP の事例である新興区域に関する分析と考察の結果、現行 CRP は、土地利用に関する公益と私益間の課題の円滑な解消を目的として、土地利用規制の強化により発生する私的
土地財産権の損失の軽減を通して、行政と公法上の法人の協働的な計画の策定過程
のなか、公法上の法人の私的土地財産権の自発的な制御を通して都市密度を調整す
る公と私の間の協働を条件とする土地利用規制の補完手法（表 5-1）であると考えら
れる。

(2) 地域制を根幹とする土地利用計画の執行のための手法構築の要素

地域制を根幹とする都市計画制度の体系のなか、異なる問題を抱えている離れた
区域または地域の連携を通して都市再生を図る土地利用規制の手法構築に関する実
体的側面での要素を表 5-2 のように、適用の目的、範囲、方法に整理できる。また、
手続き的側面では、公法上の法人による管理処分計画の策定を通して権利変換が可
能となる新たな整備事業方式が必要と考えられる。

さらに、手法の構築のためには、土地利用規制の重複適用により発生する私的土地
財産権の損失軽減を通ずる効率的な土地利用の促進と、公法上の法人の事業推進に
よる権利調整は、CRP のような制度の仕組みに重要な要素であると考えられる。

(3) 都市計画の制度的側面での留意要素

以上より、異なる問題を抱えている離れた土地や地域間を連携し、都市の再生や縮
退を図る土地利用規制の手法構築のための重要な要素は、以下のように整理できる。

まず、実体的側面では、土地利用規制の重複適用により発生する土地財産権の損失の
軽減を通じた関連事業の促進が重要である（表 5-3）。

次、手続き的側面では、合有を所有形態とする公法上の法人による管理処分計画の
策定を通じた組合員に対する権利配分を行う事業方式の一元化が必要である（表 5-
4）。

表 5-1 CRP の仕組みの特徴

区分	内容	
CRP の適用	公益	土地利用計画の公益的課題の解消
	私益	重複する土地利用規制により発生する土地所有権の権利救済
CRP の運用	公法上法人の土地財産権の自発的な制御を通じた都市密度の調整	

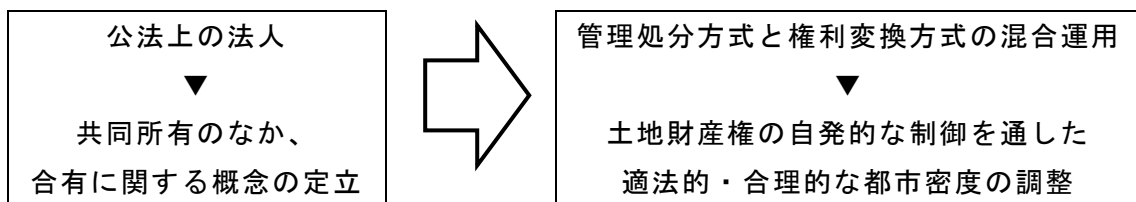
表 5-2 離れた区域を連携し、都市再生を図る手法構築に関する留意要素

区分	内容	
適用の側面	目的	▶ 公益と私益の目的の同時実現
	対象	▶ 土地利用規制の強化(重複規制) ▶ 土地利用規制の緩和を通ずる土地財産権の損失軽減
	方法	▶ 土地利用規制の強化(公益)と緩和(私益)間の適法的な連動
運用の側面	協働的計画	▶ 行政と公法上の法人の協働的な計画過程を通ず一体的な計画の策定
	公私間協働	▶ 権利関係の一元化を通じた公私間の協働による私的土地財産権の調整

表 5-3 実体的側面の要素

	補償不要 ➡ 一般的な土地利用の規制	補償必要 ➡ 正当な補償
一般的土地利用規制	自然・都市の景観保護・歴史的な環境保存等、 重複する土地利用規制による過度な 私的土地財産権の制限	公用制限 (公用収用・公用換地・ 権利変換等)

表 5-4 手続き的側面の要素



注
及び
参考文献

第1章の注及び参考文献

参考文献

- 1) Chae-Un PARK, Joo-Hyung : Policy Implications of Sustainable Urban Regeneration, Urban Design Institute of Korea, Urban Design, Vol.10 No.1, pp.89-102, 2009.3.
- 2) 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.
- 3) In-Hee KIM・Dong-Hoon LEE : A Study on the Introduction and Application of a Method of Transferring the Capacity of Floor Area, The Seoul Institute, SDI 2005-R-05, 2005.9.30.
- 4) Mie-Oak CHAE et al. : The Transfer System of Floor-Area-Ratio : A New Approach to Advanced Territorial Management in South Korea(I), Korea Research Institute for Human Settlements, 2009.12.31. (ISBN-978-89-8182-645-1)
- 5) Chang-Seok LEE・Sam-Su LEE : Japan's Floor-Area-Ratio(FAR) Transfer System and the Possibility of Its Application to Koran, Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol. 40, No. 4. pp.27-44, 2005.8.
- 6) Hyun-Soo KIM et al. : A Study of the Legislation of TDR(Transfer of Development Right), Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol. 40, No. 5. pp.7-23, 2005.10.
- 7) Sang-Il KIM・In-Hee KIM : Building maintenance measures taking into account the views of the Foothills Research, Seoul City, The Seoul Institute report, 2006.12.
- 8) Seong-Ryong LEE・In-Shik PONG・Young-Bin KIM : Implication Guidance of Conjoint Renewal Program for Gyeonggi-do, Gyeonggi Research Institute, report, 2010.9.
- 9) In-Jun Eo・Won-Geun LEE : A Study on the Application of the Floor Area Ratio Incentive to District Units Plan, Architectural Institute of Korea, Journal of the architectural institute of Korea planning & design, Vol.23, No.12, pp.215-224, 2007.12.
- 10) Jong-Seok WON・Jung-Hee CHOI・Ki-Ho KIM : A Study on Improved Incentive System for Expanding Public Facilities for Neighborhoods in the District Unit Plans, Korea Planning Association, Journal of Korea Planning

- Association, Vol. 42, No. 3. pp.151-161, 2007.6.
- 11) Young-Gwan KIM·Jin NAM : A Study on the Development Impact Fee System for Public Facilities in the Redevelopment Promotion Area, Korea Planning Association, Korea Planners Conference Autumn, pp.987-994, 2007.10.27.
 - 12) Kwang-Kug LEE : A Study on the Revitalization Method of Renewal Project, The Regional Association of Architectural Institute of Korea, Journal of the Regional Association of Architectural Institute of Korea, Vol.12, NO.4, pp.137-144, 2010.12.
 - 13) Sang-Il KIM et al : 地域特性を考慮したソウル市都市発展モデル研究, ソウル市, ソウル研究院研究報告書, 2010.(ソウル市受託研究 2008.4.8～2009.6.10).
 - 14) Chang-Seak KIM : 都市再生法制度及び支援手段の開発, 韓国都市再生事業団, 制度研究総書, pp.566-631, 2010.5.
 - 15) Jee-Yeop KIM · Jong-Dae JUNG : A Comparative Study on the Land Use Systems of Korea and the US with a Focus on Property Rights under the Constitution, Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol. 42, No. 4. pp.7-28, 2007.8
 - 16) Hyun-Soo KIM·Dae-Sik CHOI : A Study of the Overlapping of Land Use Regulations, Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol. 45, No. 3. pp.27-46, 2010.6.
 - 17) Ji-Hyeon LEE·Jin NAM : A Study on the Legal Disputes of TDR(Transfer of Development Rights), Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol. 47, No. 7. pp.91-107, 2012.12.
 - 18) Jee-Yeop KIM·Si-Kang SONG·Jin NAM : A Legal Framework to Adopt the Transfer of Development Rights in Korea, Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol. 48, No. 1. pp.81-92, 2013.2.

第 2 章の注及び参考文献

注

注 1) 第 4 次国土総合計画は、2001 年を最終年度とする第 3 次国土総合開発計画に代わりに、2000 年から 2020 年までを計画期間として、①グローバル化に伴う国際競争の激化と東アジア経済の成長に対する対応、②地方自治制度の進展に伴う地域開発戦略の転換と、民間及び外国資本の地域への導入、地域構成主体による自律的な開発事業の展開、③知識基盤産業の発展のための情報通信インフラの整備など知識情報化に対応する国土与件の造成、④人口増加の停滞や経済成長率の 3～5%の安定水準への転換のための高齢人口の地域での定住を促す国土整備を重要な内容とする。

その実現戦略として、①開放型統合国土軸形成、②地域別競争力高度化、③健康で快適な国土環境造成、④高速交通・情報網構築、⑤南北韓交流協力基盤造成などがある。

注 2) 法律行為である公共寄与(公共性)は、公共寄かつ公共性の要素として、寄附採納などのほか、地区単位計画による共同建築・指定用途・建築線指定、ポケットパーク・歩行者通路・オープンスペース・建築物の外観及び環境親和的事項などがある。

注 3) 寄附採納は、該当地主及び民間デベロッパーが「国有財産法」第 9 条、「国計法」第 65 条第 2 項(整備基盤施設の寄附採納)などを根拠とする私有財産を国及び公共機関(自治体など)に寄附する法律上の行為である。

参考文献

- 1) Chung-Hee, MOON·Byeong-Ryeol, LEE : A Study on the Thought of City Planning at the Aspect of Changes of City Planning Law in Korea, Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol. 22, No. 3. pp.5-25, 1987.11
- 2) Jee-Yeop, KIM · Jong-Dae, JUNG : A Comparative Study on the Land Use Systems of Korea and the US with a Focus on Property Rights under the Constitution, Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol. 42, No. 4. pp.7-28, 2007.8
- 3) Eun-Hee, CHOI·Sang-Heon,LEE·Jea-Hoon, HWANG : Improvemental Strategies of Urban Redevelopment system, Urban Design Institute of Korea, Spring Conference, pp632-641, 2009.
- 4) Joo-Kyung,LEE·Kwang-Joong, KIM:A Cmpparative Study on Urban Design Control in New York and Seoul, Urban Design Institute of Korea, Autumn Conference Urban Design Institute of Korea, pp.73-87, 2007.11.
- 5) Hyun-Soo KIM·Dae-Sik CHOI : A Study of the Overlapping of Land Use Regulations, Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol. 45, No. 3. pp.27-46, 2010.6.
- 6) 保利真吾：容積移転の効果と発展に関する研究-東京における効果とアメリカ諸地域における制度発展を事例として-, 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻, 修士論文, 2008年.
- 7) Ji-Hyeon LEE·Jin NAM : A Study on the Legal Disputes of TDR(Transfer of Development Rights), Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol. 47, No. 7. pp.91-107, 2012.12.
- 8) Pruetz, R. : Beyond Taking and Givings : Saving Natural Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights and Density Transfer Charge, Burbank, CA.:Arje Press. 2003.
- 9) Jee-Yeop KIM·Si-Kang SONG·Jin NAM : A Legal Framework to Adopt the Transfer of Development Rights in Korea, Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol. 48, No. 1. pp.81-92, 2013.2.

第3章の注及び参考文献

注

- 注1) 整備事業は、既成市街地の再開発(住宅再開発・住宅再建築等)事業を、開発事業は、市街地の開発事業を示す。
- 注2) 標高40m～200m、傾斜10度以上の傾斜地形(ソウル市)
- 注3) 関連法(旧・都市計画法施行令)の改正(2000年9月)を根拠として、居住環境の体系的な管理のため、丘陵地等の地形的な特徴を考慮し、ひとつに規定されていた一般住居地域を1種・2種・3種に細分化した。
- 注4) 土地、建築物、地上権のうち、1以上の所有者(都市整備法第7条)
- 注5) 1984年以降、指定されているソウル市の整備区域9.85km²のうち、4.67km²(47.4%)が標高40m以上の丘陵地であり、平均容積率249%(平均高さ18階)で整備されている。(ソウル市、2009.1.15)
- 注6) 駅中心から500mまでの範囲(1次駅勢圏250m・2次駅勢圏500m)
- 注7) 都市再整備法は、新市街地または新都市と旧市街地間の均衡発展と基盤施設の拡充のための老朽・不良地域の広域開発による都市インフラの改善、駅勢圏に対する集約開発を通しての住宅供給拡大、賃貸住宅の建設義務などを通して開発利益還収を目的とし、公共の個別事業への管理と参与活性化などが反映された特別法(2005年12月制定)である。
- 注8) 韓国の容積率に関するインセンティブ制度は、概ね、公共空地の寄付採納(該当土地の持主及び民間デベロッパーが私有財産を国または公共機関に寄付する一連の法律行為)の提供による容積率割増と、敷地内の公開空地の確保による容積率緩和に区分することができる。
- 注9) 公共の利益のための寄与行為、いわゆる公共寄与に法的には定義されておらず、財源が限られる韓国の中央政府又は自治体が不足する公共用地を確保するために公共空地や公開空地等の確保を条件として土地利用規制に対する容積率の割増や緩和などを行う方式の通称。
- 注10) 住宅再開発予定区域12か所、住宅再建築予定区域1か所、存置区域3か所に構成されるソウル市3次ニュータウン地区
- 注11) 伝貰(チョンセ)とは、一定の伝貰金(一連の保証金)を担保として賃貸契約が成立する韓国独特の住宅賃貸制度であり、ソウル市の長期伝貰住宅の場合、周辺の伝貰姿勢の8割以下、最大賃貸契約期間20年として賃借人の居住安定のために提供される。
- 注12) 面積434,386m²の国有地、朝鮮第20代王景宗の御陵(史跡第204号、1970.5.26指定)であり、世界文化遺産として登録(2009年6月)された朝鮮王陵(御陵40

基)のひとつである。

注 13) 文化財保護区域の境界 100m以内の地域の建築物の高さは保護区境界指標から 7.5m高さを基準とし、仰角 27 度線以内に制限する(ソウル市文化財保護条例第 14 条第 2 項)。

注 14) 首都圏整備計画法による過密抑制圏域、山地管理法による公益用・保全用山地保護、軍事基地及び軍事施設保護法による対空保護協調区域の高さ制限(制限高さ 77m 以上～257m 以下内の建築行為は制限)など、特別目的規制が重ねて指定されている。

注 15) 多世帯住宅(2 棟 14 世帯)は平均 3 階、多世帯住宅(27 棟 126 世帯)は平均 2.6 階(最高 5 階)と高層化が進んでいる。

注 16) 戸建住宅は、単独住宅(数・延床面積の制限なし)と多世帯住宅(1 棟の延床面積が 660 m²未満・3 階以下・19 世帯以下)、共同住宅は、多世帯住宅(1 棟の延床面積が 660 m²未満・4 階以下の区分所有)と連立住宅(1 棟の延床面積が 660 m²以上・4 階以下の区分所有)、アパート(5 階以上で延床面積の制限がない区分所有)に区分する。(韓国建築法)

注 17) $(3-2 \text{ 区域の総面積} \div 3-1 \text{ 区域の総面積}) \times 100$

注 18) 日本では 1969 年「都市再開発法」制定時に権利変換方式のみ採用したが、1975 年改正時に旧「市街地改造法」の管理処分方式が第 2 種市街地整備事業において復活した。韓国では同一内容が別個の関連法に規定されていたのを、2002 年「都市及び住居環境整備法」に統合することにより、管理処分計画と権利変換の概念が混用されている。

注 19) 韓国の現物出資の概念は、日本と同様である。(日本の会社法第 2 編第 2 章第 8 節第 3 款「金銭以外の財産の出資」規定参照)

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) Sang-Il KIM et al：Building maintenance measures taking into account the views of the Foothills Research, Seoul City, The Seoul Institute report, 2006.12.
- 3) Sang-Il KIM et al：地域特性を考慮したソウル市都市発展モデル研究，ソウル市，ソウル研究院研究報告書，2008.4.8～2009.6.10(ソウル市受託研究).
- 4) Seong-Ryong LEE・In-Shik PONG・Young-Bin KIM：Implication Guidance of Conjoint Renewal Program for Gyeonggi-do, Gyeonggi Research Institute, report, 2010.9.
- 5) Dae-Woon JUNG・Seung-Joo LEE：A Study on the estimation method of appropriate Incentive Floor Space Index for the Conjoint Renewal System, Korea Planning Association, Korea planners Conference Autumn, pp.809-816, 2007.10.
- 6) Hong-Bin KANG・Seung-Woo YANG・Soon-Taek SEONG：A Study on the Introduction of the Conjoint Renewal Program to Residential and Business Area, Urban Design Institute of Korea, Urban Design, Vol.10, No.4, pp.67-82, 2009.6.
- 7) Chun-Dong YEO・Gun-Rock LEE・Woo-Jung, LEE：A Study on Invention of CRP Model and Evaluation of Applied Simulation for Expanding CRP, Korea Planning Association, Journal of Korea Planning Association, Vol.45, No.3, pp.93-104, 2010.6.
- 8) Chun-Dong YEO・Hee-Jung CHO・Gun-Rock LEE：Elements of Conjoint regeneration Program for working well, Urban Design Institute of Korea, Urban Design, Vol.12, No.2, pp.103-106, 2011.4.
- 9) In-Sung LEE：Appropriateness of Incentive System for the Conjoint Renewal Program, Urban Design Institute of Korea, Urban Design, Vol.16, No.4, pp.63-72, 2015.8.
- 10) 朴光賢：1960 - 80年代のソウル都市基本計画における道路網について，日本建築学会計画系論文集，Vol.78，No.693，pp.2425-2432，2013.11.
- 11) 金政鎬他：ソウル市住宅再開発事業の効果と問題点，都市住宅学会，都市住宅学，No.21，pp.22-27，1998 SPRING.
- 12) 周藤利一：韓国の都市計画制度の歴史的展開に関する研究，大成出版社，2014.2.

- 13) ソウル市都市計画局:里門・徽慶再整備促進計画報告書, ソウル市, 2008・2010.
- 14) 里門3再促事業組合:里門3再整備促進計画環境影響評価書, 東大門区, 2013・2014.

第4章の注及び参考文献

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、実体的側面・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
実体的側面	・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) 本章では、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) 住公アパートとは、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、区分所有権者は、アパート団地内の共有部分の共有持ち分が認められる。

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権者が権利者であり、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) X 100

$$93.0\% = ((1,851,747,284,711 \text{ ウォン} - 1,015,615,596,930 \text{ ウォン}) \div 899,135,580,000 \text{ ウォン}) X 100$$

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>

概要

離れた区域の連携による都市再生手法に関する研究

－ 韓国の結合開発方式の事例を中心として －

金 在廷

日本大学大学院 理工学研究科 博士後期課程

人口減少や少子・高齢化とともに、環境上・財政上の制約の多い現在の都市では、都市の‘持続可能性’を具体化するため、都市の中心部と郊外部の人口増減をもとに、都市の拡大部と縮退部を見極めて土地利用を管理することが望ましい。また、‘持続可能な’都市の構築を目的として、拡散した都市のコンパクト化に向けた集約型都市の構築と従来からの提案でもある密集市街地の解消など、相反する都市問題の双方を解決する都市再生手法が注目されている。

このような複雑な問題を同時に解決する有効な方策として、離れた複数の土地や地域の間において、都市の密度に関する統合的な調整方法が着目されているものの、離れた複数の土地や地域間の都市の密度における統合調整は、関連計画の策定段階から、ダウンゾーニングや拠点形成を伴うことにより生ずる経済的価値の損失及び利益に対する調整(以下、損益調整)に関する利害関係の調整などの手法構築上の課題も多い。

現在、韓国では、経済成長を施すための首都圏を中心とする開発政策による人口集中に伴い、都市が面的に拡散されており、さらに 1990 年代の‘土地規制の緩和政策’によって、都市の郊外化現象がより進んでいる。

一方、2018 年以降、人口減少及び高齢社会への進入が予測される韓国では、‘持続可能な’都市を構築するために、都心空洞化や密集市街地の問題の解決を図る集約型都市構造の実現を通じた都市の再生や拡散している郊外部の効率的な縮退が求められており、2009 年‘結合開発方式 (Conjoint Renewal Program ; CRP)’を法定化して都市の均衡ある発展を図っている。

韓国の CRP は、整備を要する離れた 2 つ以上の区域を連携(以下、結合)し、容積率などの都市の密度に関する相互調整を行い、それぞれの区域の整備事業を推進する方式であり、2006 年ソウル市が導入を図り、CRP モデル区域(以下、モデル区域)の指定(2007 年)・告示(2008 年)を通して運用が始められた。

その後、中央政府による関連法の改正を通してソウル市以外の地方自治体においても CRP の運用が可能となり、先行するソウル市の CRP の仕組みやモデル区域の CRP の運用方式は、ほかの地方自治体の区域間の結合や CRP の運用方式に関して多様な影響を与えている。

しかし、韓国内でも CRP の仕組み及び運用事例に関する情報や研究は少なく、現行 CRP の仕組み及び具体的な運用事例に関する CRP の適用と運用に関する分析と考察は本研究のみであり、日本では筆者による研究が唯一である。

韓国の CRP は、その適用及び運用にあたって、米国の「開発権移転制度 (Transfer of development Right ; TDR) との類似性が見られるものの、大きな相違点がある。

しかしながら、都市の合理的な土地利用は、公共の福祉の増進、都市景観の保護や歴史的な環境の保存などの公共の目的 (公益) の実現と私的土地財産権 (私益) の保障の間の相反する利害関係の調和する解決が重要な課題である。

なお、公共性を中心として手段的合理性に基づき成立された現在の土地利用の計画及び規制の体系のなか、離れた土地や地域等の間を結合して、都市密度を統合的に調整する適法的な手法を構築するためには、より強化された公共性の確保に伴う土地利用規制の計画策定と実行に関する主体・内容・手続き等を明確するとともに、その仕組みの適用や運用の目的・範囲・内容等を明らかにする必要があると考えられる。

そこで本研究は、用途地域制を根幹とする都市計画制度の体系において、異なる問題を抱えている離れた複数の土地や地域間を結合し、統合的な都市密度の調整が可能な土地利用規制の手法構築に関する留意要素を得ることを目的として、韓国の CRP の仕組みの特徴を明らかにするうえで、都市計画制度上、実体的側面と手続き的側面での手法構築に関する要素を提示した。

本研究は、以下の 5 章により構成されている。

第 1 章「序論」では、研究の背景及び目的を述べ、CRP の既往研究の分析を行い、本研究の位置付けを明らかにした。

第 2 章「韓国の都市計画制度の体系と分析と考察の枠組み」では、韓国の都市計画制度と関連法に関する調査及び分析を行い、CRP の都市計画の制度上の位置付けを明らかにするとともに、事例分析のアプローチ方法と本研究の方向性を示した。

なお、CRP の基礎概念及び運用の仕組みと運用実態を正確に把握するために行った現地調査及び関係者へのヒアリング調査の概要を示した。

第3章「里門(イムン)3区域のCRPに関する研究」では、ソウル市のCRPのモデル区域である里門3区域のCRPの適用と運用のプロセス及び運用のなかで行われた都市密度の調整に関する分析と考察を行い、異なる問題を抱える離れた区域間を結合して、都市再生を図る土地利用規制手法の仕組みの構築に関する留意要素を導出した。

具体的には、ソウル市のCRPにおける導入背景及び変遷、現行CRPの運用現況に関する調査を行うとともに、里門3区域のCRPに関して、区域の結合及び整備計画策定のプロセス及び計画の策定過程のなかで行われた損益調整の仕組みを明確にした。

里門3区域のCRPに関する分析と考察の結果、得られた留意要素を以下に示す。

まず、里門3区域に適用・運用されたCRPは、ソウル市(公)と両区域の土地などの所有者の区域間の結合に関する合意をもとに成立された単一組合(公法上の法人)の間、協働的な関連計画の策定過程による土地利用規制の強化と緩和の計画的な連携を通して、都市密度が統合的に調整可能な土地利用管理手法であることが確認した。

次に、均衡的・合理的土地利用の実現のためのソウル市のCRPの適用過程とソウル市と単一組合の間、協働的な計画の策定過程を通して都市密度を調整するCRP運用過程に区分可能な里門3区域のCRPは、公共寄与として低層・低密な管理が必要な区域の開発抑制を通じた有効空地が確保された。

しかし、その有効空地は、公開空地の設置または公共空地の寄附などの既存の公共寄与の形態とは異なり、新たに認められた公共寄与として、今後、公共性の適用拡大に関する検証の必要性を示した。

最後に、離れた区域間の容積率を調整するCRPは、公法上の法人が土地利用規制の強化と緩和を連動させる計画過程に参画し、行政との協働的な計画の策定過程を通ずる私的土地財産権の損失の最小化を実現させることにより、都市密度を適法的・合理的に調整させる土地利用規制の有効な実現手法であることが確認できた。

第4章「新興(シンフン)区域のCRPに関する研究」では、京畿(ギョンギ)道の地方自治体のCRPの事例のなか、里門3区域より先に関連事業の成果をあげた城南(ソナム)市新興区域のCRPの適用過程及び運用過程に関する分析と考察を行い、異なる問題を抱える離れた区域間を結合して、都市再生を図る土地利用規制手法の仕組みの構築に関する留意要素を導出した。

具体的には、韓国の現行CRPの仕組みの特徴及び運用事例を分析・考察し、CRPの運用方式を、里門3区域のような区域間の容積率の調整を行う‘容積移転方式’と新興区域のような土地財産権の移転を行う‘権利移転方式’に区分するとともに、都市計画制度上の実体的側面と手続き的側面を中心に新興区域のCRPの仕組みに関する分析と考察を行うとともに、CRPの適用の目的・内容及び運用の特徴を明確にした。

新興区域の‘権利移転方式’のCRPに関する分析と考察の結果、得られた留意要素を以下に示す。

まず、新興区域に適用・運用されたCRPは、公益の目的を実現させるため、CRPの適用及び運用にあたって、計画の策定段階から複雑な権利関係の一元化を推進し、行政の土地利用規制に対する両区域の権利主体の協定に基づく統合的な権利調整及び一体的な建築密度の調整を行う単一権利主体（単一組合）の構築による組合員に対する権利配分を通して、都市密度が統合的に調整可能な公私協働型の土地利用管理手法であることを確認した。

次に、区域相互間の協定に基づく公と私の間での協働による両区域の複雑な権利関係の一体的な権利調整に伴う統合的な都市密度の調整は、区域間の密度の調整に関する実態的な取引費用を発生させず、権利者に対する公法上の法人の管理処分計画の策定による権利配分が確定可能であり、土地利用規制の強化と緩和の連動により発生可能な経済的な負担を解消する有効な手法であることを確認した。

しかし、区域間の整備課題の共有を誘導した城南市は、区域間の公益と私益を同時に解消する目的として締結された約定には参加しておらず、今後、公共性の側面での公私間の協働に関する公の参加計画及び参加方式に関する検討の必要性を示した。

なお、新興区域の‘権利移転方式’のCRPの仕組みは、行政の誘導による相反する土地利用の公益と私益間の課題を共有することによって締結された区域間の約定に基づき、相互協働な関係を構築して、区域ごとの整備課題を解決することにより都市密度を統合的に調整する土地利用規制の有効な実現手法であることが確認できた。

第5章「結論」では、本研究の総括を行い、各章をまとめるとともに、韓国の現行CRPの適用と運用に関する考察を行い、CRPの仕組みの特徴を明確にした。なお、各章のまとめである韓国の現行CRPの適用と運用における考察を踏まえ、異なる問題を抱える離れた複数の土地または地域を結合して、都市再生を図る土地利用規制の手法構築のあり方を述べた。

さらに、離れた区域または地域間を結合して都市密度の統合的な調整手法の構築要素として、都市計画上での実体的な側面と手続き的側面の留意要素を提示した。

謝辞

本研究に際して、様々なご指導を頂きました日本大学大学院不動産科学専攻教授根上彰生先生に深謝いたします。

また、長期にわたり語学などに関する多大なるご指導を頂いた日本大学大学院不動産科学専攻准教授宇於崎勝也先生に感謝申し上げます。

そのほか、いつもお忙し中、論文に関するご指導・ご鞭撻をしてくださった周藤利一先生、岡田智秀先生にも感謝申し上げます。

本研究は、韓国の新たな都市再生手法のひとつである‘結合開発方式’の適用及び運用の事例に関する研究として、見地調査にともなう関係者へのヒアリング調査を行いました。その調査の際、お世話になったソウル研究院のCRPの研究関係者、法理研究者、ソウル市及び東大門区の関係者、里門3区域の組合の関係者、京畿道城南市の関係者及び新興区域の組合の関係者、そのほかの地方自治体の関係者や関連事業の組合の関係者の皆様にも深く感謝申し上げます。

さらに、さまざまな形でご協力いただいた都市計画研究室の大学院生の皆様にも感謝いたします。

最後になりましたが、ここに至るまでの10年間、いつも韓国から祈り続けてくれた両親と、不慣れな異国で支え続けてくれた家族に、心より感謝します。

ありがとうございました。

2017年1月

金 在廷