

# 収用制度の現実と改善方策

## — 収用手続きを中心に —

カラム鑑定評価法人  
鑑定評価士 イ・インボム

### I. 序論

公益の増進を目的とする土地収用制度は、財産権保障の例外措置として、近代の市民的法治国家の成立と共に確立している。しかしこの制度は、市民的法治国家の経済的基盤として憲法で保障された財産権を侵すことになるため、初期の市民的法治国家ではその発動が厳しく制限された。制限とは①収用主体（以下、起業者と言う）及び事業内容において、明確な公共性を立証すること、②収用権の発動は法律の定める手続を取ること、③収用によって被収用者に生じる財産上の損失については、時価により完全な補償を行う——という内容である。このような制限は今日も続いており、韓国憲法第23条の第3項にも「公共の必要による財産権の収用・使用又は制限及びそれに関わる補償は法律に定めるところにより、かつ正当な補償がなされるべきである」と定めている。<sup>1)</sup>

しかし、伝統的な公用収用法理は、急激な産業化、都市化による社会的需要の変化や土地資源の量的制限及び土地開発技術の発達など、社会・経済的環境の変化、そして国に求められる役割の変化によって、新たな模索を迫られている。変化を迫られたのは、収用の要件としての公共性概念の拡大、そしてそれに対応する収用手続及び補償方法の補完となる。

公用収用制度は憲法上保障されている財産権に対する重大な侵害となるため、公用収用によってもたらされる公共の利益と私有財産との適切な調整が欠かせない。変化しつつある公用収用法理の下、公共性概念の拡大によって発生する公益と相対的に侵害される私益との間で果たして適切な調整が行われているのか、公共収用手続を中心に考えてみたい。

---

<sup>1)</sup> パク・ユンホン・チョン・ヒョングン、2009、行政法講義（下）、博英社：538

## II. 公用収用法理の変化

### 1. 公共性概念の拡大

公用収用は国民の財産権を所有者の意に反して強制的に取得することであり、そのような犠牲が正当化される公共の利益の存在が前提条件となる。しかしこの公共性の観念は時代と状況によって変化するものである。

たとえば従来、収益の獲得を目的とする事業や限られた特定少数の利益を目的とする事業などは公共性が認められなかった。しかし、最近、このような事業の場合でも国土利用の効率化を図るとか、基幹産業の育成に貢献し現代産業社会の社会・経済的な需要を満たすという理由から公共性を認めている。

また、公用収用は起業者が収用した土地を利用することが原則であるが、近年は市街地開発事業・都市再開発事業・宅地開発事業などの事業施行者が広大な土地を整備・造成した後、その所有権を分譲する場合も収用が認められる。このような変化は、住宅・産業用地の供給事業、または市街地再開発事業を国や地方自治体が行う必要性が高まるにつれ生じた結果である。

### 2. 収用の手続と補償の充実化

公共性概念の拡大は、財産権保障の例外措置として認める収用を一般化してしまい、私有財産権の重大な侵害につながる恐れがある。このような問題を軽減するため、収用の手続と補償の充実化が必要となってきた。収用手続における充実化とは、主に収用及び補償の手続に地権者などの参加を担保するためのシステムを作ることであり、補償の充実化とは従来の財産権補償から生活再建補償へシフトすることである。

### 3. 韓国における収用制度の変化

韓国の収用制度も公共性概念を拡大適用する方向へと変化している。大規模団地を建設する宅地開発事業をはじめ、特定民間企業の産業・研究・観光・レジャーなど様々な分野にわたり自足的な都市を開発・運営する企業都市開発事業までも公益事業として認めている。

しかし収用制度は、公益概念の拡大に応じて国民の財産権保障に向けた収用手続の整合性を求めるよりは、大規模公益事業の円滑な推進を優先し、むしろ収用手続を簡素化する方向へと改正されている。特に2003年1月1日付けで公布された「公益事業の

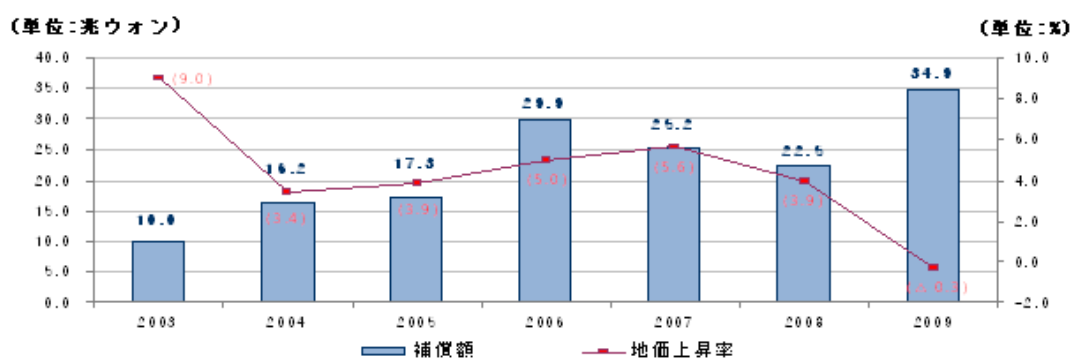
ための土地等の取得及び補償に関する法律」<sup>2)</sup>（以下、略して「土地補償法」と言う）では、収用の手続を下記のように緩めており、国民の財産権保障よりは公益事業の円滑な推進に重点を置いている。

#### 4. 公益事業用地の取得状況

##### (1) 補償額の分析

過去7年間（2003～2009年）の補償総額を見ると、[図1]に見られるように2005年まで10兆ウォン台を維持していたものが、2006年以降の行政中心複合都市や革新都市、首都圏周辺の新都市建設などを背景に年平均28兆ウォンに急増した。そして、2010年以降もポグムジャリ住宅（庶民向け公共住宅）事業や4河川事業の推進などを受け、補償金は大幅に増えるものと予想される。

[図1] 年度別補償額の推移



資料：国土海洋部

##### (2) 補償対象及び事業目的別にみた補償額の分析

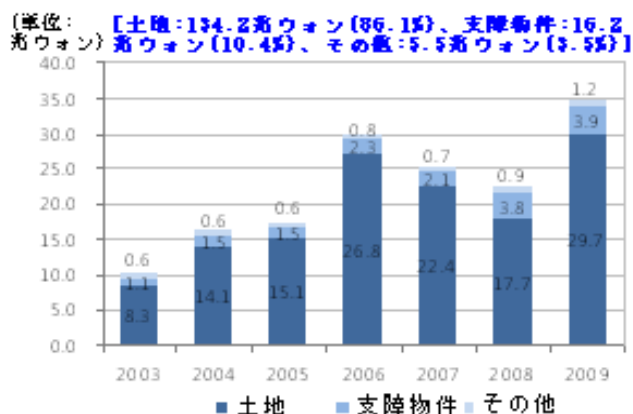
2003年から2009年の間、補償対象別にみた補償額をみると、[図2]にあるように用地補償が総額134兆2,140億ウォン（86.1%）、支障物件の補償が総額16兆1,733億ウォン（10.4%）、農業補償などその他の補償が総額5兆5,406億ウォン（3.5%）となり、用地補償が補償額の大半を占めていることがわかる。

<sup>2)</sup> 「公益事業のための土地等の取得及び補償に関する法律」は、事業認定前の法律と事業認定後の法律を一本化したものである。つまり、事業認定前の司法上契約による公益事業用地の取得に関する法律「公共用地の取得及び損失補償に関する特例法」と、事業認定後の協議及び収用裁決による公益事業用地の取得に関する法律「土地収用法」を一本化している。

国家・政府投資機関及び地方自治体が取得した公共用地の規模は 1,383 千㎡で年平均 197.6 千㎡となっており、特に過去 4 年間（2006 年～2009 年）はそれを上回る 233.5 千㎡を毎年取得している。

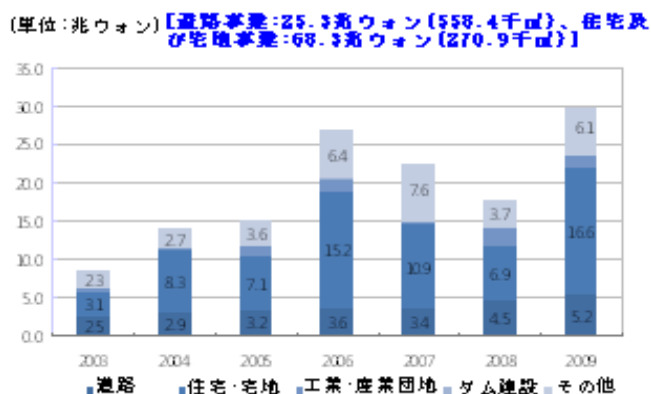
取得規模からみると、道路用地が全体の 40.4%（558.4 千㎡）で最も大きかったものの、補償額では [図 3] のように住宅及び宅地開発用地が補償額全体の 46.9%（68.3 兆ウォン）を占め最も大きい。

[図 2] 補償対象別の補償額



資料：国土海洋部

[図 3] 公益事業目的別の補償額



資料：国土海洋部と国土研究院の資料を再構成

### Ⅲ. 現行収用手続の内容

「土地補償法」の規定による現行の収用手続は、次の通りである。

## 1. 公益事業の準備

公益事業の準備のために他人が占有する土地に出入して測量又は調査を行ったり、土地を試掘する必要がある場合は、起業者は、土地の所有者又は占有者の同意を得なければならない。しかし、その同意を得ることができない場合は市長・郡首又は区的首長（以下、市長などと言う）の許可を得て、他人の土地への出入又は障害物の除去などを行うことができる。

## 2. 土地調書及び物件調書の作成

公益事業の計画が確定した場合は、起業者は土地調書及び物件調書を作成しなければならない。土地調書及び物件調書を作成した場合には、起業者がそれに署名又は押印し、土地所有者及び関係人（以下、土地所有者などと言う）の署名又は押印を求めなければならない。但し、土地所有者などから土地調書及び物件調書に署名又は押印が得られなかった場合、起業者は当該土地調書及び物件調書にその事由を記載する必要がある。

## 3. 補償計画の縦覧など

起業者は土地調書及び物件調書を作成した後は、公益事業の概要、土地調書及び物件調書の内容と補償の時期・方法及び手続などを記載した補償計画を、全国を配布地域とする日刊新聞に公告すると共に、土地所有者及び関係人に個別通知しなければならない。

土地調書及び物件調書の内容に異議のある土地所有者又は関係人は、縦覧期間内に書面で起業者に異議を申し立てることができる。この場合、起業者は該当土地調書及び物件調書に異議の内容を附記し、その異議に妥当な理由があると認められる場合は適切な措置を取らなければならない。

## 4. 協議

起業者は土地調書及び物件調書を作成し、補償計画を公示、縦覧させた後、土地所有者などと誠実に協議しなければならない。但し、このような協議の手続は事業認定前に限らず、事業認定後に行われても良いものとする。

### (1) 協議要請書の通知

起業者は協議を行おうとするときは、補償協議要請書を作成して土地所有者などに通知しなければならない。但し、土地所有者などが明らかでなかったり、その住所・居場所、その他通知の宛先が不明な場合は、当該市・郡又は区の掲示板に14日間公示することで足りるものとする。

## (2) 協議期間及び協議経緯書の作成

協議期間は特別な理由が無い限り30日以上でなければならない。協議期間内に協議が成立しなかった場合、起業者は協議経緯書を作成し土地所有者などの署名又は押印を求めなければならない。但し、土地所有者などが正当な理由もなく署名又は押印を拒否するなどの理由で署名又は押印が得られない場合、起業者は、協議経緯書にその旨を記載する必要がある。

## 5. 事業認定

### (1) 事業認定の申請

事業認定を申請しようとする起業者は、事業認定申請書をソウル特別市長、広域市長または道知事（以下、道知事などと言う）を経て建設交通部長官に提出しなければならない。事業認定は土地所有者などと協議を行ったものの折り合いがつかない場合に申請することを原則とする。しかし、例外的に、協議を経ず事業認定を受けた後に協議を行うことも可能であるため、協議は事業認定前の必要とされる前置手続ではない。

### (2) 協議及び意見聴取

事業認定の申請を受けた建設交通部長官が事業認定を行う場合は、関係する中央行政機関の首長及び管轄道知事などと協議しなければならず、予め中央土地収用委員会及び事業認定に関して利害関係にある者の意見を聞かなければならない。

### (3) 事業認定の告示

建設交通部長官は、申請に係る事業が公用収用に値する公益性を持つと判断される場合は事業認定を行うことができ、その旨を起業者、土地所有者、関係人及び管轄道知事などに通達し、起業者の氏名又は名称・事業の種類・起業地及び収用又は使用す

る土地の細目を官報に告示しなければならない。

## 6. 裁決

### (1) 裁決申請

協議が成立しない場合、又は協議を行うことができない場合、起業者は収用のための裁決を管轄土地収用委員会に申請することができる。この場合、協議が不成立の事由は問われないものの、協議を行うことができなかった理由が起業者の過失によるものであってはならない。

### (2) 裁決申請の期限

裁決申請は事業認定の告示があった日から、その事業認定の効力が消滅する前の裁決申請期間内に行わなければならない。「土地補償法」上の裁決申請期限は、事業認定の告示があった日から1年である。

### (3) 裁決申請の公示・縦覧

管轄土地収用委員会は裁決申請を受理した場合、その申請書及び関係書類の写しを土地など所在地を管轄する市長などに送付し、公示及び縦覧を依頼しなければならない。送付書類を受け取った市長などは遅滞なくその書類を市・郡又は区の掲示板に公示し、公示した日から14日以上一般に縦覧される。

### (4) 意見書の提出

裁決申請の内容に対して意見のある土地所有者などは、その縦覧期間内に市長などに意見書を提出することができる。市長などは、縦覧期間の経過後、提出された意見書を遅滞なく土地収用委員会に送付し、提出された意見書が無い場合はその事実を通知しなければならない。

## IV. 現行収用制度の問題点

### 1. 土地調書及び物件調書作成における問題点

## (1) 異議附記の問題点

従来の「土地収用法」<sup>3)</sup>には、起業者が作成した土地調書及び物件調書の記載事項について書名・押印する場合、土地所有者又は利害関係人が異議を附記することができるよう明文の規定があった。しかし現行の土地補償法はそのような異議附記制度の規定がなされておらず、土地調書及び物件調書に異議のある被収用者は果たして調書に異議を附記できるのか疑問が残る。

異議を附記できると肯定する立場としては、異議附記制度に関する明文規定がないとはいえ、その記載事項について異議がある場合は、当然異議を附記できるものと見なすべきと主張する。一方、否定する立場は、従来規定として存在した条項が削除されたのは、それが無くなったものと見なすべきであり、現行の制度では署名・押印についてのみ規定があるため、調書の記載事項には異議を附記できないとし、異議を有する場合は次のステップである補償計画の縦覧などの手続において、書面で異議を申し立てることができるという。

仮に後者の主張が妥当とすれば、土地所有者や関係人は調書の内容に異議があっても調書作成段階においては異議を申し立てることができず、補償計画の縦覧時に書面でのみ異議申請が可能となるため、被収用者の権利保護に重大な問題が発生することとなる。いずれの立場を取ってみても、土地調書及び物件調書の作成において、土地所有者又は関係人の署名・押印の権限が従来より弱まっていることは否定し難い。

## (2) 推定力の問題点

従来の「公共用地の取得及び損失補償に関する特例法」<sup>4)</sup>上、協議は司法上売買の性質を有していたため、補償対象物件の確定時点というのが存在しなかった。従って、土地調書及び物件調書には土地所有者などの署名押印を要求せず、別途の推定力を認める必要も無かった。調書の内容に異議のある被収用者は、補償計画の縦覧期間内に異議申し立てを提出することのみ定められていた。

一方、「土地収用法」上の協議や裁決は、事業認定が告示されれば土地の保全義務が課されるため、事業認定告示日を基準に補償対象物件が確定していた。従って「土地収用法」上の土地調書及び物件調書には土地所有者などが必ず署名押印を行い、土地所有者などがこれを拒否する場合は関係公務員が署名押印するよう規定しており、その調書の内容に対しては異議を申し立てることができないようにする推定力が与えられていた。

---

<sup>3)</sup> 「土地収用法」は、2003年1月1日、「土地補償法」の制定により廃止された。

<sup>4)</sup> 「公共用地の取得及び損失補償に関する特例法」は、2003年1月1日、「土地補償法」の制定により廃止された。



しかし「土地補償法」では、事業認定前の協議段階における土地調書及び物件調書の作成を規定する場合、従来の「公共用地の取得及び損失補償に関する特例法」と同様、被収用者の署名押印を義務付けてはいない。ところが、事業認定後の協議や裁決の手續においては事業認定前の協議のために作成された土地調書及び物件調書をそのまま使えるようにしながらも、そのような調書に推定力を与えている。

すなわち、現行の「土地補償法」は「土地収用法」の場合とは違って、土地調書及び物件調書に被収用者や立会公務員が署名押印しない場合も推定力を認めているという問題点がある。

## 2. 協議の問題点

協議とは、収用する土地の範囲・収用時期・損失補償などを巡る起業者と被収用者間の交渉行為である。公益事業による公益性が非常に高いと考えられる場合でも、その事業の施行に必要な土地などは協議によって取得することが原則となる。

従って「土地補償法」は、協議を行わない場合は収用裁決を申請できないものとし、土地所有者などとの誠実な協議を義務付けている。

しかし、誠実な協議とは具体的に何を指しているのか規定がなされていないという問題がある。誠実な協議は、一般的に正当な補償金の提示と手續の完全な履行を意味するが、そのような誠実な協議を行わなかった場合の規定については何も定めておらず、必ずしも誠実な協議が担保されているとは言えない。

特に「土地補償法」には、公益事業の迅速な遂行を図るため、事業認定前の協議と事業認定後の協議のいずれかを選択できるよう定めている。そのため、場合によっては誠実な協議を行うというより、裁決申請前に行う必須の手續きとして形式的に行う手續になってしまった面もなくはない。さらに協議を誠実に行ったかどうかについては確認できず、郵便物の発送を数回繰り返したただけで協議を完了したこととし、裁決を申請する場合でも、管轄土地収用委員会では協議手續上の問題を理由に裁決申請を却下できないという問題が残る。

## 3. 事業認定の問題点

### (1) 事業認定の擬制

事業認定擬制制度とは、個別の法律に基づく実施計画に関する認可・告示などを履行すれば、「土地補償法」第20条、第22条による事業認定・告示が行われたものと見なす制度を意味する。

## (2) 問題点

事業認定擬制制度の問題点の第一は、公用収用権を慎重に設定するという事業認定制度の趣旨に反するものであり、個別の法律において事業認定・告示を擬制する規定を設けるのは、「土地補償法」第20条、第21条、第22条に定められた事業認定手続を経ず起業者に公用収用権を与えることになるため、法的安定性の保障、公権力予測可能性の保障などを損なう恐れがあるということ。第二に、事業認定擬制制度は公用収用・使用手続の簡素化を目指す制度であるが、土地所有者などは事業認定段階において自分の土地などが公益事業に編入されることさえ知らないまま事業認定手続に参加できない上、事業認定処分に対して行政訴訟を起こす機会さえ失う可能性があるという問題が発生する。

## 4. 収用裁決の問題点

### (1) 裁決申請要件の問題点

「土地補償法」には協議が成立しなかった場合、又は協議を行うことができない場合は裁決を申請できるという定めがある。しかし、裁決申請の前提要件である誠実な協議を経していない場合、裁決申請を却下できるか否かについては規定していないという問題がある。

### (2) 裁決に頼る取得という問題

現行「土地補償法」における収用裁決は「土地収用法」に比べると、第一、協議が2回から1回に短縮されている。第二に、協議期間も原則として2ヶ月から1ヶ月に短縮された。第三に、裁決申請の場合、補償審議委員会の会議録が必須の添付書類から除外されたので裁決申請の前に補償協議会を行う必要が無くなっているなど、起業者が管轄土地収用委員会に裁決申請を行い易くなっている。

また協議による取得は承継取得であるが、裁決による取得は原始取得となるため、起業者にとって、協議に頼るより収用による取得の方が様々な権利上の瑕疵から逃れられるというメリットがある。従って、起業者は収用を好むようになり、協議を通じて十分取得できるにも関わらず、収用を選択する可能性があるという問題点がある。

### (3) 被収用者の裁決申請制限の問題点

「土地補償法」は原則として、裁決申請は起業者のみ行えるものと定められている。

例えば起業者がある物件を補償対象から除外した場合、土地や建築物の所有者は、裁決段階で土地収用委員会に妥当性の判断を求め救済されるものの、賃借人など関係人は補償対象から除外されると、裁決の対象ではなく裁決を申請することもできないため、土地収用委員会の裁決による救済は期待できない。すると民事訴訟に頼るしかないが、当該者の大半は零細民に対する小額補償であるため、訴訟費用などを考慮すると訴訟を起こすこと自体が難しく、結局救済されないという問題がある。

## V. 制度の改善方策

### 1. 土地調書及び物件調書作成時の異議附記

起業者が土地調書及び物件調書を作成する場合は、土地所有者などに署名押印を要請するようにし、その際、土地所有者などが調書の内容に異議を有するときはその内容を附記できるようにし、附記された内容については推定力が発生しないよう定める。

### 2. 誠実な協議基準の規定化

誠実な協議の基準として、正当な補償金の提示及び協議手続の完全な履行を定める。

### 3. 事業認定擬制制度の改善

事業認定擬制制度の改善方策として、個々の法律毎に「土地補償法」の事業認定手続に準ずる手続規定を設けるのは事実上不可能である。従って、事業認定擬制制度は重大かつ緊急な最小限の公益事業に限定し、その他の公益事業は「土地補償法」第20条、第21条に基づく事業認定権者である国土海洋部長官と事前に協議を行うようにする一方、事業認定擬制の内容を予め土地所有者などに通知することで、土地所有者などが事業認定手続に参加できるようにしなければならない。

### 4. 裁決申請の要件強化

#### (1) 形式的基準の適用

誠実な協議を担保するため、土地収用委員会は裁決申請を受理した場合は、その内容を調査し、土地調書及び物件調書の作成時に所有者に署名押印を求めなかったり、補償計画公示に不完全な土地調書及び物件調書を閲覧させた場合、正当な補償額を提

示しなかった場合、及びその他の法律が定める手続を誠実に履行しなかった場合は裁決申請を却下できるようにする。

## (2) 実質的基準の適用

土地収用委員会は裁決申請を受けた場合はその内容を調査し、起業者が誠実な協議の形式的基準は満たしていても実質的には誠実に協議していないと判断される場合、裁決申請を却下できるようにする。

## (3) 被収用者の裁決申請の拡大

補償対象に対して異議のある土地所有者などは起業者に裁決申請を請求できるようにし、裁決申請の請求を受けた起業者は必ず裁決申請時にそれを附記することで地権者の事前的権利保護を可能にする。また、裁決申請の請求を受けた起業者が裁決申請を行わない場合は、土地所有者などが直接土地収用委員会に裁決を申請できるようにする。

## VI. 結論

公用収用制度は公益事業を目的に、土地所有者などの意思に反して土地などを強制取得する制度である。同制度は現代の急激な産業化・都市化に伴う社会需要の変化や土地資源の量的制限及び土地開発技術の発達など社会・経済的な環境と国の役割の変化により、公共性概念の拡大とそれに伴う収用手続及び補償方法の充実化といった新しい課題に直面している。

公共性概念の拡大に伴う環境の変化を受け、土地などの収用にかかわる個別の法律が多く制定されている。しかしその内容は、国や地方自治体などの起業者が事業の円滑な遂行のため公益性を強調しているため、私益侵害の蓋然性が高まっているといえる。従って公用収用においては、憲法第23条第3項に規定する正当補償の実現もさながら侵され得る私益の保護に向けた適切な収用手続が求められる。