

# ハノイ市における土地利用の法制度に関する基礎的研究

加藤 大昌

## 1. 研究の背景と目的および研究方法

### (1) 研究の背景と目的

1986年のドイ・モイ政策<sup>1)</sup>採択により、ベトナムには共産主義の民主化という大きな波が押し寄せた。国家や地域政府は、経済システムにおいて市場経済の導入、社会システムにおいて民主化路線を旗頭に、外資本による「発展」を目指したが、未成熟な計画経済に、市場経済を導入しようとした結果、都市部において無秩序な都市基盤整備、都市開発が横行した。そのため、都市開発に関わる計画や法制度の整備を行うための指針づくりが急務となっている。

その状況の打開のために、近年ベトナムの都市問題を扱った研究が活発になりつつある。それらは、土地利用に視点を当てた研究(Nguyen Ngoc Khoi,1992<sup>2)</sup>や Anne Koperdraat,1998<sup>3)</sup>や Nomura Research Institute JAPAN,1999<sup>3)</sup>、計画論的な視点から開発制度について調査を行った研究(The Australian Agency for International Development,1997<sup>4)</sup>や開発金融研究所,2000年<sup>5)</sup>)の2種類に大別できる。その中で、計画論的な視点から開発制度について調査を行った研究は、国家レベルの法制度を扱ったものが大半である。そこで、今後より詳細な開発に関わる計画や法制度を立案するにあたり、ローカライズされた視点を持つ必要がある。

本研究では、急速な開発の影響が著しい首都ハノイ市を対象とし、その中でも特にハノイ市の都市環境アイデンティティの破壊につながるにも関わらず現地では問題として扱われることの少なかった「湖沼の埋め立てや農地からの転用による開発」に焦点を当て、ヒアリングを中心としてその現況についての調査を行った。本研究は、今後ベトナムにおける「都市開発に関わる計画や法制度」について調査研究を進めていくためのファーストステップである。

### (2) 研究の方法

- 1) 現地調査(2002年9月21日~30日および2003年9月11日~10月11日): 視察、ヒアリング調査、資料収集を実施。ヒアリング調査については、ハノイ市建設局・ハノイ市土地計画局・ハノイ市人民公社・ハノイ市内の15の人民公社支部(町内会)において行った。
- 2) ベトナムの国家およびハノイ市における土地の取得や利用に関する制度の整理: 現地で収集した資料およびヒアリング調査の結果より整理を行った。
- 3) ドイ・モイ政策採択前後の水面および農地の土地利用変化の整理: 1983年および1996年の1万分の1の地形図から読み取って作成した土地利用図をもとに、研究対象地における水面および農地の土地利用変化についての整理を行った。土地利用図の作成は、国立ベトナム大学ハノイ校地理学教室との共同作業で行った。この地形図はベトナムの国外への持ち出しが禁じられているため、ハノイ市内において作成した。
- 4) ハノイ市における湖沼および農地の管理に関わる法制度の現況についての整理: ヒアリング調査の結果より整理を行った。

### (3) 研究対象地 (3-(1)の土地利用図において研究対象地区を示す)

また現在、ハノイ市は12の行政区(7都市部および5郊外部、総面積は927.5k<sup>2</sup>)から構成されているが、本研究ではその中で特に土地利用に関する変化が著しく、また中心市街地を含む以下の行政区を研究対象とする。都市部は、BA DINH地区、HOAN KIEM地区、HAI BA TRUNG地区、DONG DA地区、CAU GIAY地区、TAY HO地区、THANH XUAN地区、の7行政区で、面積は88.29k<sup>2</sup>である。郊外部はTU LIEM地区(部分)、THANH TRI地区(部分)で、地図上に示された対象地域の面積は102.86k<sup>2</sup>である。

表 - 1 ハノイ市における都市計画の階層<sup>6)</sup>

計画名	策定者
地域総合計画	規定なし
都市マスタープラン	ハノイ市建築局
開発の詳細計画	開発主体(ディベロッパー等)

## 2. ベトナムにおける土地の利用や取得に関する制度

### (1) ベトナム(ハノイ市)における土地利用に関する制度

文献<sup>6)</sup>およびヒアリング調査より、ベトナムにおける土地利用に関する制度の現況を以下のようにまとめることができる。ベトナムの現在の都市計画や都市開発に関わる制度は、旧ソ連の都市マスタープランを踏襲している。そのため同国のマスタープランにはゾーニングという概念が盛り込まれておらず、土地利用の用途指定の拘束力はない。また開発許可は、個別審査方式で処理される<表 - 1>ため、急速に都市化がなされていていっている現状では全てに対応することは実質不可能であり、結果として不法開発<sup>2)</sup>を黙認せざるを得ない状況となっている。この状況は、ドイ・モイ政策採択以降、大きな問題となっているが、個人間での土地の譲渡・売買が一部可能となった「土地利用法(1990年)」の採択以降一層加速した。

また、ハノイ市土地住宅局担当者からのヒアリング調査によると、中央省庁においてもハノイ市においても<表 - 2>、都市開発に関わる各部局の連携は非常に悪く、個々の部局がそれぞれの裁量のみで事業を実施してしまうために、結果的に統一性のない都市開発が行われてしまい、不法開発を横行させる隙をつくってしまうとのことであった。

### (2) ベトナム(ハノイ市)における土地取得に関する制度

文献<sup>7)</sup>およびヒアリング調査より、ベトナムにおける土地取得に関する制度の現況を以下のようにまとめることができる。現在ベトナムにおいては、1つの土地に対しての使用権利書が、植民地時代や南部旧政権時代のもの等多数あり、どのようにして権利書を確定するかが不透明な状態である。ハノイ市では、1998年から「土地所有権・建築物所有証書」の発給を受付けたが、発給自体は殆ど進んでいない。また、不動産課税・課金を回避するため多くの土地が登記されていない。これは、都市区域においては土地と建物を一体でしか登記できないということにもよる。以上の理由から、行政機関は不動産課税・課金を十分に徴収することができない。そのため、市は不動産に関する管理組織(部局)の強化に力を入れることができないという悪循環が起こっていると推測する。また、土地取得に際しては、土地所有権を 交換 譲渡 賃貸 相続 担保化することができるが、登記されていない土地の取り引きが横行するため、その土地の利用方法は開発主体の意思によるところが大きいと考えられる。

### (3) ベトナムの都市開発に関する今後の方向性

文献<sup>8)</sup>およびヒアリング調査より、ベトナムの都市開発に関する今後の方向性を以下のようにまとめることができる。今後の人口増加を見込み、ベトナム建設省は1993年「都市開発戦略」についての全国会議を開き、2005年までに全都市区域の都市マスタープランを策定することを決めた。その中で、ハノイ市およびホーチミン市においては1998年に「都市マスタープラン 2020」が形式上策定されたが、機能していないのが現状である。両市では、特に人口急増や都市域の大幅拡大が見込まれ、2020年を目標に新都心や郊外拠点など分散型の都市構造の形成を目指している。

表 - 2 都市開発に係る行政機関と機能<sup>6)</sup>

機関名		主な機能
中央官庁	計画投資省	・投資許可
	建設省	・都市区域の指定 ・都市開発戦略の策定 ・都市区域の土地使用権・建築物所有証書の制度整備 ・建築基準の策定
	地制総局	・地勢と地目、土地利用情報の整備 ・土地使用権証書の制度整備
	農業・地方開発省	・農地管理
ハノイ市	計画投資局	・投資許可
	土地住宅局	・住宅開発計画の策定 ・土地使用権建築物所有証書の発給 ・住民移転計画の策定・実施
	建築局	・都市マスタープランの策定 ・開発許可の受付・審査
	建設局	・建築基準の策定および指導
	交通・都市公共事業局	・道路整備計画の策定 ・道路整備事業の実施

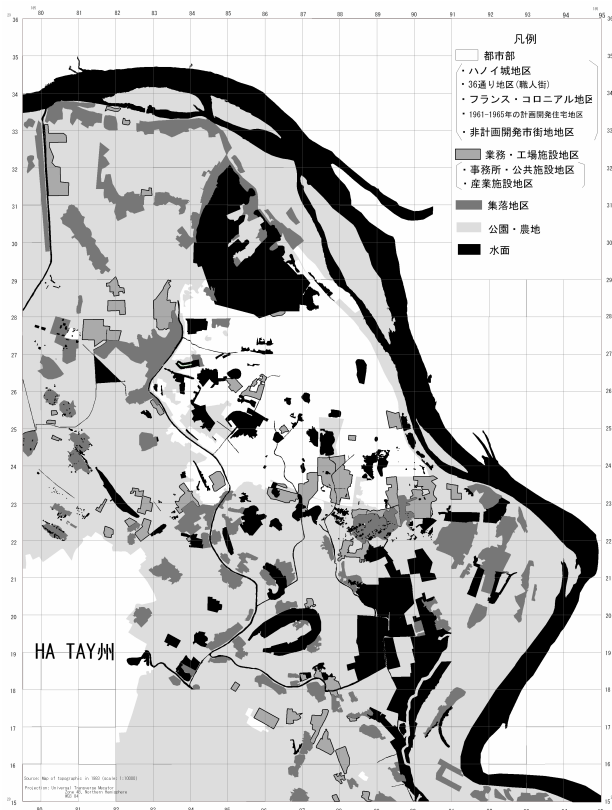


図 - 1 1983年のハノイ市の中心9行政区における土地利用図

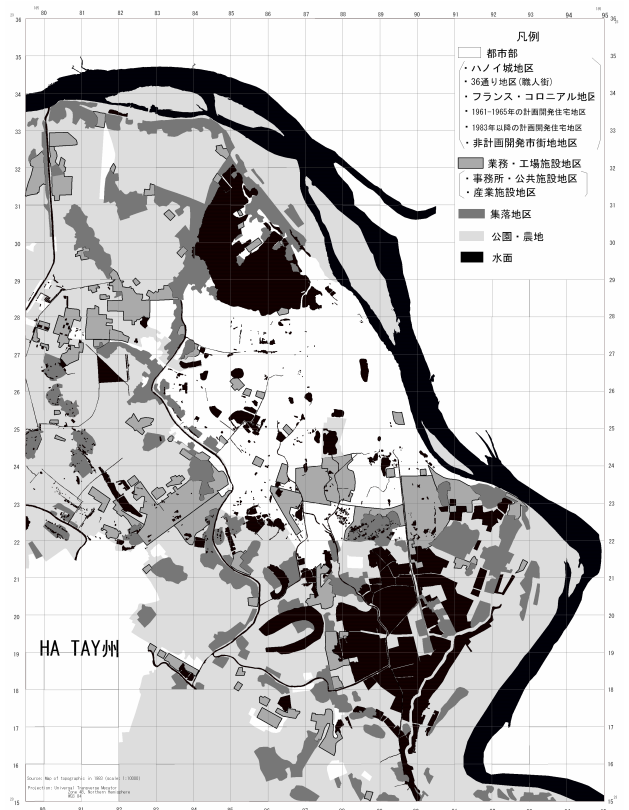


図 - 2 1996年のハノイ市の中心9行政区における土地利用図

表 - 3 1983 から 1996 年の間に土地利用変化があった土地の種類と面積

	計画開発住宅地区		非計画開発市街地地区		業務・工場施設地区	
	ha	%	ha	%	ha	%
水面	3.8	1.6	201.6	18.0	53.8	4.9
農地	71.6	31.0	675.7	60.5	757.0	68.4
その他	154.9	67.4	238.9	21.5	296.1	26.7
計	231.3	100.0	1116.2	100.0	1106.9	100.0

### 3. ドイ・モイ政策採択前後の湖沼および農地の土地利用変化

ドイ・モイ政策採択前後の1983年および1996年の水面および農地の土地利用の変化を図-1、図-2、表-3において示す。この期間のハノイ市都市部における人口増加率は年10%と言われており、その急速な人口増加や工業化に対応するため、主に水面の埋立てや農地からの転用による不法開発により、都市部(特に市街地)が近郊に広がっていったと考えられる。これは、現在ベトナムでは土地利用の用途の拘束力がなく、開発許可制度も曖昧で、また土地の取得・使用権に関する法制度が確立されていないため、未登記の土地の不法取引・不法開発が横行している状況が大きな原因の一つになっているとも考えられる。

### 4. ハノイ市における湖沼および農地の管理に関わる法制度の現況

農地は全て国家が所有する。管理に関しては、ハノイ市およびホーチミン市は独自の裁量権を持つ。その管理体系を図-3にまとめた。元来農地使用権の世襲によって、農業が続けられてきたが、1990年に土地利用法が採択され、権利の売買・譲渡、用途変更が可能となったため、多くの農民が権利の売却を行った。用途変更に関しては本来規制があるが、体系化や紙面化されているものが少なく、担当者(行政区の人民委員会)の裁量に委ねられることが多いため、コネや賄賂により許可が発行されることも多い。このような組織・規制・制度の脆弱さが不法開発に拍車をかけていることが分かった。

湖沼も所有は国家である。管理に関しては、湖沼自体の管理、湖岸の管理、水面使用権の管理の3種類に分かれており、さらに湖沼ごとに管理主体が違うという複雑な体系になっている(表-4)。またこの管理主

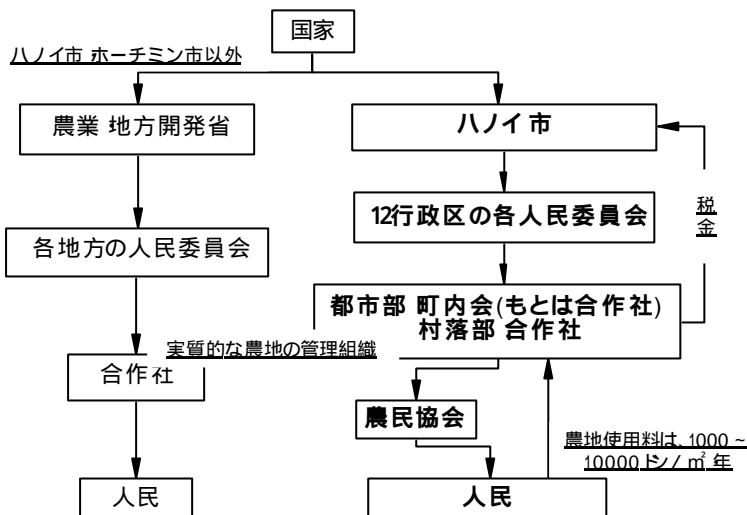


図 - 3 ハノイ市における農地の管理組織体系

湖沼管理の種類	管理主体		
	町内会	市(交通・都市公共事業局)	
湖沼自体の管理	町内会	市(交通・都市公共事業局)	
湖岸の管理	CONG TY CAY XANH(市の木を管理する会社)	町内会	市(交通・都市公共事業局)
水面使用権の管理	HA THUY(市営の水面管理会社)	町内会	

表 - 4 ハノイ市における湖沼管理に関わる組織

体間の連携が非常に悪いため、その隙をついた不法埋め立て<sup>(3)</sup>が後を絶たない。埋め立てに関する法律が体系化・紙面化されていないことも、不法埋め立てが増加する大きな原因の一つになっていることが分かった。

## 5. まとめと今後の課題

本研究から、ハノイ市における都市の計画的な開発を非常に困難にする非計画的な不法開発対策の一つとして、農地や水面の利用に関する管理組織の明確化、法制度の体系化・紙面化が急務であることが分かった。市街地においても同様の課題が存在していると予測されるため、ハノイ市の市街地における土地利用の法制度および組織について、今後詳細な調査研究を行う必要があると考えている。

### 補注

- (1) ドイ・モイとは、国家経済を立て直すため、86年12月の共産党大会で発表された新しい経済政策が、市場主義経済の要素を取り入れた刷新政策のことである。これは、急速な社会主義化路線を見直し、重工業優先から農業を中心とするバランスのとれた産業政策へと転換させるもので、私企業の設立や一部私有財産を認めるなど市場主義経済の手法を導入し、国際社会への積極的な参画をめざす内容となっている。党大会では、経済の「三大目標」と「四つの減少」が国家目標として掲げられました。前者は食料増産、消費財の重視、輸出の奨励で、後者は財政赤字、通貨量、インフレ率、国民の生活難を減らすことを意味している。
- (2) ここでいう不法開発とは、現地視察およびヒアリング調査より以下の3種類にまとめることができる。未登記の土地が個人間取引され、住宅が個別建設される。集合住宅や沿道の既存の住宅に附属的に簡易的な住宅が個別に建設されていく。水面の埋立てや農地の用途変更による住宅の個別建設。
- (3) 水面の埋立てによる不法開発とは、現地視察およびヒアリング調査より、個人が利用権を取得して宅地化し、その結果として蚕食的に市街化が進むようなケースのことを指す。不法開発では、基盤未整備のまま市街地が形成されるため様々な問題が発生する。例えば、下水やアクセス路が未整備のまま、網目状の細街路市街地が形成され、今後の整備が非常に困難となると考えられる。また、湖沼が埋め立てられて形成される場合、溢水の発生等の住環境上の問題も発生している。しかし、住民およびハノイ市担当者からのヒアリングによると、現状このような不法開発・占拠者に対する対策はとっておらず、黙認せざるを得ない状況となっているとのことであった。

### 参考文献

- 1) Nguyen Ngoc Khoi, 'Building Management in Hanoi', Kien Truc vol.35 no.1, 1992
- 2) Anne Koperdraat, 'HANOI'S COLONIAL VILLAS IN TRANSITION', University of Amsterdam, 1998
- 3) Nomura Research Institute JAPAN, 'Vietnam Urban Development & Housing Sector Study', Institute for Urban Technology and Development VIETNAM, 1999
- 4) The Australian Agency for International Development, 'An Urban Management System For HANOI', National Symposium on Urban Management, 1997
- 5) 国際協力銀行開発金融研究所(1999), 「ベトナム都市開発・住宅セクターの現状と課題」
- 6) 国際協力銀行開発金融研究所(1999), 「ベトナム都市開発・住宅セクターの現状と課題」, JBIC Research Paper No.3, pp.4-5
- 7) Research Institute for Development and Finance Japan Bank for International Cooperation(1999), 「Urban Development and Housing Sector in Viet Nam」, JBIC Research Paper No.3, pp.72-103
- 8) Research Institute for Development and Finance Japan Bank for International Cooperation(1999), 「Urban Development and Housing Sector in Viet Nam」, JBIC Research Paper No.3, pp.3-37