

博士論文

ポスト社会主義国の都市計画体系の発展に関する研究：
中国、ベトナム、モンゴルを事例に

Development of Urban Planning System in Post-Socialist Countries:
In case of China, Vietnam, and Mongolia

ガンゾリグ ロブサンジャムツ
Ganzorig Luvsanjamts

謝辞

本論文は多くの方々からのお力添え無しで執筆することができなかった。ご協力下さった皆様にこの場を借りて感謝の気持ちを伝えたい。

城所先生は五年半前に国際都市計画・地域計画研究室へ快く受け入れて下さった。在学中にたくさんのごことを教わり、導かれ、行き詰った時には新しい視点を与えて下さった。研究のための貴重な資料を頂き、ヒアリングを行う専門家まで紹介して頂いた。先生のご指導がなければここまでたどり着くことができなかった。また、研究以外でも私の視野を大いに広げて下さった。心から感謝申し上げます。

瀬田先生はいつも研究の相談に優しく乗って頂き、貴重なアドバイスを下さり、研究活動を暖かく見守って下さった。最終審査に不安を感じていた時に勇気づけ、自信をつけて頂いた。本当に感謝しています。

研究室の仲間たちにも大変お世話になった。不安と心配事を話し合い、論文の執筆を横から支えてくれた。コロナで会う機会が減ったけど、共に過ごした日々は大変貴重な思い出になった。ありがとう。

忙しい中、度重なるヒアリングのお願いを聞いて下さり、貴重な情報を提供して下さいました北京建築大学の孫立先生、ホーチミン建築大学の Tran Mai Anh 先生、ベトナム国建設省の Ma Hoang と Tu Ngoc Nguyen、モンゴルの各機関の方々にも感謝申し上げます。

また、日本国民の税金で成り立っている日本政府文部科学省国費留学生制度のお陰で東京大学と言う素晴らしい学習環境で研究に集中することができ、モンゴルの深刻な都市課題を改善するための知識と経験を身につけられた。感謝申し上げます。

最後に、大学院生活を支えてくれた家族、日本の両親、友人たちにも感謝申し上げます。今後とも皆様のご期待に添えるよう、より一層精進して参ります。

博士論文

ポスト社会主義国の都市計画体系の発展に関する研究：
中国、ベトナム、モンゴルを事例に

Development of Urban Planning System in Post-Socialist Countries:
In case of China, Vietnam, and Mongolia

ガンゾリグ・ロブサンジャムツ
Ganzorig Luvsanjamts

論文の内容の要旨

Thesis Summary

論文題目 ポスト社会主義国の都市計画体系の発展に関する研究：中国、ベトナム、モンゴルを事例に

Title of Dissertation Development of Urban Planning System in Post-Socialist Countries: In case of China, Vietnam, and Mongolia

氏名：ガンゾリグ・ロブサンジャムツ

Name of Author: Ganzorig Luvsanjamts

この論文の目的は市場経済に移行した旧社会主義の国々の都市計画制度と体系がどのように変容し、新しい経済政策の元でどう変化して来たかを検討し、3つの国を比較することでそれぞれの特徴と試行錯誤の結果から知見を得ることである。東欧とアジアの社会主義国はそうでない国々に比べて市場経済下での都市開発の経験が浅く、旧来の中央集権的な計画体系が短期間で急成長した経済変化に十分に対応できていないのが現状である。

特に大都市への人口集中が著しかったアジア諸国において高度成長のため、アフォーダブルな住宅供給量が少なく、住民が自ら建設するセルフビルド住宅でインフォーマルに開発された市街地の占める割合が大きい。さらに、ソビエト連邦の技術支援によって都市マスタープランを作成していたため、当時は人材育成が少なく、専門的な知識を持つ人材が不足する問題が常態化していた。

まずは社会主義国の都市開発制度とその特徴を整理し、変容する以前の体系を分析する。既往研究レビューで東欧とアジアの諸国の現都市計画制度を比較し、文献レビューから作った評価方法で3つの対象国を選定した。この国々の制度変化と法整備を

国家政策と土地政策と都市政策の3つの分野でその変遷を追い、都市化率と首都の人口増加と国の総生産額と合わせて観察し、分岐点と思われる時点を検討している。対象国それぞれの課題とその解決の試み、その効果、弱点と強みを理解することが、まだ法整備で遅れを取っている同じ背景を持つ国に先を読んだ体系づくりのためになると筆者は期待する。さらに、市場経済による都市開発の経験が豊富な国からの技術・制度・ノウハウの移転の際の助けになることもありうるであろう。

この論文は8章から構成される4部構成である。第1部では本研究の構成と文献レビューで得られた都市計画制度の分類を見る。西欧国の制度をその法体系と背景に基づいて地域別に分類したものがあつた。開発規制の根拠になる材料と計画手法の集権性でアジア諸国も含めて分類したのもあつた。計画体系はマスタープラン型とチェックリスト型と裁量型の3つのタイプに分類されている。EU 連合委員会が整理したものと、計画作成時のアプローチとモデルで分類したのも見られた。アプローチに置いては社会変化に伴って策定手法も変化し、作成過程に関わるステークホルダーと関係者の相互依存性、プランニングの場所がトップダウンかボトムアップかなどで振り分ける様々な分類仕があつた。

近年、社会学分野において取り上げられている経路依存理論についてもここで整理している。社会や機関、あるいは制度は初期の形成段階での選択が長年に渡って強い影響を及ぼし、仕組みの変化を困難にする傾向がある。都市計画の分野でもこの手法を使った既往研究が複数あり、本研究を進める上で参考にした。

移行経済期の国々の都市に関する既往研究は、政策が変更されてから分析したものが多く、ソビエト連邦から輸入された都市開発システムについて整理したものが限られている。初期段階における計画体系を理解し、変更後の体系と比較し、評価することで詳細研究を行う対象国を選定している。同時に主要国の計画体系も整理した。

第2部は二つの章からなり、前章は中国・ベトナム・モンゴル国の計画体系の変容を年代ごとに整理し、大きな変化があつた分岐点と思われる時期を特定している。なお、モンゴル国においては法整備の変遷を主要なものを取り上げ、その内容をまとめている。他の国には関しては既往研究で法律を詳しく分析したものがあつたので、最近のものについてのみ主な変更点に注目した。後章ではこれらの国の首都マスターブ

ランについても同様にその変遷を追っている。また、現体系がどのようになっているか、法制度整理とヒアリングで得られた情報を基にダイアグラムを作成し、説明した。特に都市計画が他の計画とどのような上下関係にあり、どう影響を受けるかを検討した。これは、都市開発をコントロールすべき計画体系が他の機関、計画、主体、あるいは思想によって妨げられている可能性があり、それを把握するためである。ポスト社会主義国の都市計画制度は、初期の制度に比べて多様化しているが、開発を規制・誘導するための仕組みが必ずしも機能しているとは限らないため、その外的要因を検討する必要があった。

第3部はモンゴル国の首都ウランバートル市を詳細に見ている。モンゴルは、中国とベトナムに比べて都市計画分野に関する研究が少なく、特に民主化の以前と以後で比較した研究は見当たらない。近年の開発事例に関する調査は筆者も修士論文で取り上げたゲル地区再開発事業に関するものが多く、他の事例を把握する必要があった。そのため、市役所主導で行って来たトップダウン型の事例と住民・非営利組織が主導で実施しているボトムアップ型の2つのタイプの事業について情報を収集した。トップダウン型の開発事業は旧体制の都市遺産である広大なブラウンフィールドの再開発事業と人口流入によって形成されたゲル地区のインフラ拠点整備事業の2つである。ボトムアップ型の例もゲル地区を対象にした活動がほとんどであったため、その中からより長期かつ安定的に活動している事例を2つ選んだ。

最後の第4部では本研究で得られた知見を基に3か国の計画体系を比較し、その類似点と相違点と計画体系の発展の特徴を整理する。社会経済変化によってポスト社会主義都市の計画体系がなぜ変化したのか、どのように多様化したか論じ、古いシステムから何が残り、新しいシステムとして何が導入されたかを述べる。最後に新しい計画体系の課題点と求められる役割から提言できるものを提示して本論文をまとめる。

キーワード：ポスト社会主義都市、計画体系、中国、ベトナム、モンゴル

目次

謝辞

<論文の内容の要旨>

第1部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市

第1章 本研究について	2
1.1. 背景	
1.2. 研究課題と目的	
1.3. 研究手法	
1.4. 研究枠組み	
第2章 ポスト社会主義国の都市計画に関する既往研究の整理	11
2.1. ポスト社会主義国の都市計画の類型	
2.2. 社会主義都市の特質	
2.3. ポスト社会主義都市の特徴	
2.4. ポスト社会主義国の都市計画体系の整理	
2.5. 経路依存理論	
2.6. 既往研究の限界と本研究の意義	
第3章 ポスト社会主義国の計画体系の分析	30
3.1. ポスト社会主義国の計画体系	
3.2. 対象国の選定	

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

第4章 計画体系変容の分析	40
4.1. 中国	40
4.1.1. 国家政策	
4.1.2. 土地政策	

4.1.3. 都市政策	
4.1.4. 小括	
4.2. ベトナム	53
4.2.1. 国家政策	
4.2.2. 土地政策	
4.2.3. 都市政策	
4.2.4. 小括	
4.3. モンゴル	68
4.3.1. 国家政策	
4.3.2. 土地政策	
4.3.3. 都市政策	
4.3.4. 小括	
4.4. 考察	91
第5章 事例調査対象国都市における都市計画の展開と特徴	99
5.1. 北京市	99
5.1.1. 各総体計画	
5.1.2. 計画体系	
5.1.2.1. 総体計画	
5.1.2.2. 分区計画	
5.1.2.3. 規制型詳細計画	
5.1.3. 開発規制	
5.1.4. 小括	
5.2. ハノイ市	119
5.2.1. 各総体計画	
5.2.2. 計画体系	
5.2.2.1. 総体計画	
5.2.2.2. ゾーニング計画	
5.2.2.3. 詳細計画	
5.2.3. 開発規制	

5.2.4. 小括	
5.3. ウランバートル市	137
5.3.1. 各マスタープラン	
5.3.2. 計画体系	
5.3.2.1. マスタープラン	
5.3.2.2. 地区単位計画	
5.3.2.3 詳細計画	
5.3.3. 開発規制	
5.3.4. 小括	
5.4. 考察	160

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

第6章 ウランバートル市の開発変遷	170
6.1. ウランバートル市の人口増加	
6.2. 市街地拡大と開発傾向	
6.3. 第6次マスタープランの実施評価	
6.4. 作成中の2040年マスタープラン	
第7章 開発事例	201
7.1. 市役所主導の事例	
7.2. ボトムアップ事例	
7.3. モンゴルの都市計画制度運用の実態	

第4部 ポスト社会主義都市の計画体系の多様化とその課題

第8章 考察と結論	214
8.1. 考察	
8.2. 結論	
8.3. 提言	
8.4. 今後の研究課題	

8.5. あとがき

付録	228
参考文献	233
ヒアリング先のリスト	248
履歴書と研究業績等	250

図目次

図 1.1-1 複数国の制度再構成の変遷	4
図 1.1-2 ポスト社会主義国の都市化率	5
図 1.1-3 研究手法のマップ	8
図 1.1-4 研究枠組み	10
図 2.1-1 ポストテクノクラティックモデルの登場年代	12
図 2.1-2 ソビエト連邦の計画体系	15
図 2.1-3 市場経済と計画経済の都市の人口密度の違い	18
図 2.1-4 社会主義都市のポスト社会主義都市への変容	23
図 3.1-1 計画体系の分析枠組み	30
図 4.1-1 中国の法体系	41
図 4.1-2 中国の行政体系	42
図 4.1-3 中国の計画体系の変容	51
図 4.2-1 ベトナムの法体系	53
図 4.2-2 ベトナムの行政体系	54
図 4.2-3 土地利用計画の例	60
図 4.2-4 都市計画法による都市計画体系の改変	63
図 4.2-5 ベトナムの計画体系の変容	66
図 4.3-1 モンゴル国の法体系と行政体系	68
図 4.3-2 国家鉄道政策	73
図 4.3-3 モンゴルの計画体系の変容	90
図 4.4-1 中国の法整備の変遷	94
図 4.4-2 ベトナムの法整備の変遷	96

図 4.4-3	モンゴルの法整備の変遷	98
図 5.1-1	北京市第 1 次総体計画	101
図 5.1-2	北京市第 2 次総体計画	102
図 5.1-3	北京市第 3 次総体計画	103
図 5.1-4	北京市第 4 次総体計画	104
図 5.1-5	北京市第 5 次総体計画	106
図 5.1-6	北京市第 6 次総体計画	107
図 5.1-7	北京市第 6 次総体計画 機能集積地	108
図 5.1-8	北京市の空間計画体系	112
図 5.1-9	海淀区分区計画の空間構造計画図	114
図 5.1-10	東坝西区規制型詳細計画の容積率図	115
図 5.1-11	北京市の開発の流れ	116
図 5.2-1	ハノイ市第 1 次・第 2 次・第 3 次総体計画	121
図 5.2-2	ハノイ市第 4 次・第 5 次総体計画	122
図 5.2-3	ハノイ市第 6 次総体計画の都市構造	123
図 5.2-4	ハノイ市第 6 次総体計画のハノイ市中心部	124
図 5.2-5	ハノイ市計画体系	127
図 5.2-6	ハノイ市の各都市	129
図 5.2-7	ハノイ市のゾーニング計画区域	131
図 5.2-8	ハノイ市 H2-2 のゾーニング計画の道路網図	132
図 5.2-9	詳細計画の例	133
図 5.3-1	ウランバートル市の時代区分図	137
図 5.3-2	1915, 1976, 2017 年のゲル地区風景	138
図 5.3-3	ウランバートル市第 1 次・第 2 次マスタープラン	139
図 5.3-4	ウランバートル市第 3 次、第 4 次マスタープラン	140
図 5.3-5	ウランバートル市第 5 次、第 6 次マスタープラン	141
図 5.3-6	ウランバートル市各マスタープラン範囲	143
図 5.3-7	ウランバートル市の計画体系	144
図 5.3-8	ウランバートル市マスタープランの建築空間計画図	151
図 5.3-9	ウランバートル市マスタープランの土地利用計画図	152

図 5.3-10	地区単位計画が作成されたエリア	153
図 5.3-11	ホンホル地区の地区単位計画	156
図 5.3-12	詳細計画	157
図 5.4-1	北京市の総体計画と法整備変遷	161
図 5.4-2	ハノイ市の総体計画と法整備変遷	163
図 5.4-3	ウランバートル市のマスタープランと法整備変遷	165
図 6.1-1	モンゴル国の各県と地域	170
図 6.1-2	各地方の総人口	172
図 6.1-3	各地方の人口増減率	173
図 6.1-4	ウランバートル市への移住者数	174
図 6.1-5	県別移住者数	175
図 6.1-6	地方別総移住者数	176
図 6.1-7	県別の流出人口割合	176
図 6.2-1	2002 年以前のゲル地区	179
図 6.2-2	2002 年以降のゲル地区	179
図 6.2-3	譲渡された土地	183
図 6.2-4	2002 以前の住宅開発	184
図 6.2-5	2002 年以降の住宅開発	186
図 6.2-6	開発の規模	188
図 6.2-7	開発中の事業	189
図 6.2-8	47 地区単位で見た人口数	191
図 6.2-9	1750 地区単位で見た人口数	191
図 6.2-10	47 地区単位で見た人口密度	192
図 6.2-11	1750 地区単位で見た人口密度	192
図 6.2-12	再開発と区画整理と開発禁止エリア	193
図 6.4-1	区域区分図	199
図 6.4-2	空間コンセプト図	200
図 7.1-1	Hunnu 2222 事業	201
図 7.1-2	Bayankhoshuu 副都心の幼稚園	203
図 7.2-1	ゲル地区住環境改善事例の写真	205

図 7.2-2	活動事例	207
図 7.2-3	奨学金プロジェクト	209
図 8.1-1	モンゴルにおける計画体系と市街地形成プロセスの変化	217
図 A-1	自由市場各国の計画体系	229
図 A-2	中国の開発申請許可プロセス	230
図 A-3	ベトナムの開発申請許可プロセス	231
図 A-4	モンゴルの開発申請許可プロセス	232

表目次

表 2.1-1	2つの体制の比較	19
表 2.1-2	ポスト社会主義都市の変容の特徴	21
表 2.1-3	ポスト社会主義 10カ国の現在の計画体系	26
表 3.1-1	各国の特徴整理	35
表 4.1-1	法体系と法律の例	41
表 4.1-2	主体機能区計画のゾーン分類	44
表 4.1-3	都市化の4つの時代の特徴	49
表 4.1-4	土地利用計画と都市農村計画の特徴	50
表 4.2-1	都市分類の変遷	54
表 4.2-2	現在（2016年）の都市分類と都市数	55
表 4.2-3	ベトナムのドイ・モイと中国の改革開放の比較	57
表 4.3-1	モンゴル国の都市の分類	69
表 4.3-2	旧法の計画書類の分類	71
表 4.3-3	新法の計画書類の分類	72
表 4.3-4	ビジョン 2050 の要約	74
表 4.3-5	二級自治体が決定する土地使用料係数上下限度	75
表 4.3-6	内閣係数	75
表 4.3-7	土地料金免除割合	76
表 4.3-8	土地関連収入	76
表 4.3-9	土地権利の特徴	77
表 4.3-10	土地利用計画の種類	77

表 4.3-11	所在地によって所有化可能な面積	79
表 4.3-12	土地保有権の内訳	79
表 4.3-13	都市開発法の計画体系	80
表 4.3-14	基準の都市分類	81
表 4.3-15	基準のマスタープランの分類	81
表 4.3-16	基準の用途分類	81
表 4.3-17	新法律の用途分類	82
表 4.3-18	新法律の計画体系	82
表 4.3-19	改正案の標準用途分類	83
表 4.3-20	ゲル地区整備の規模	85
表 4.3-21	再開発・区画整理事業の日本の制度との比較	86
表 4.3-22	2016 年法の建造物の種類	87
表 5.1-1	詳細計画の 6 調整と 6 向上	105
表 5.1-2	北京市各総体計画のまとめ	109
表 5.1-3	1 書 2 証制度の詳細	117
表 5.1-4	北京市都市計画の比較	118
表 5.2-1	ハノイ市各総体計画のまとめ	126
表 5.2-2	総体計画の目標指標	129
表 5.2-3	ハノイ市の開発規制の 4 段階	134
表 5.2-4	ハノイ市都市計画の比較	136
表 5.3-1	UB 市各マスタープランのまとめ	142
表 5.3-2	土地利用計画の詳細	145
表 5.3-3	建築空間計画図の用途地域	149
表 5.3-4	土地利用計画図の用途地域	150
表 5.3-5	建設事業開始に必要な書類	158
表 5.3-6	都市計画の詳細	159
表 6.1-1	地域と各県名と記号	171
表 6.2-1	使用データリスト	178
表 6.2-2	年ごとのゲル地区区画の情報	180
表 6.2-3	各年の権利譲渡した土地データ	182

表 6.2-4	2002 年まで開発されたアパート情報	185
表 6.2-5	2018 年までの開発データ	187
表 6.3-1	第 6 次マスタープランの分野別達成率	195
表 6.4-1	第 7 次マスタープランコンセプト	198
表 7.1-1	各事業の規模と実施年	202
表 7.1-2	各副都心の事業内容	204
表 8.2-1	計画体系の変容と政策変化の類似点と相違点	220

第1部

都市計画制度の分類と社会主義国の都市

第1章 本研究について

- 1.1 背景
- 1.2 研究課題と目的
- 1.3 研究手法
- 1.4 研究枠組み

第2章 ポスト社会主義国の都市計画に関する既往研究の整理

- 2.1 ポスト社会主義国の都市計画の類型
- 2.2 社会主義都市の特質
- 2.3 ポスト社会主義の都市の特徴
- 2.4 ポスト社会主義国の都市計画体系の整理
- 2.5 経路依存理論
- 2.6 既往研究の限界と本研究の意義

第3章 ポスト社会主義国の計画体系の評価

- 3.1 ポスト社会主義国の計画体系の評価
- 3.2 対象国の選定

第 1 章 本研究について

1.1 背景

ポスト社会主義国とはソビエト連邦の解体によって独立した東欧の国々と傘下にはなかったがモンゴル国、計画経済から市場経済へ移行した中国とベトナム国などを言う。1970 年代後半に始まった中国の改革開放政策と 1980 年代後半のベトナムのドイ・モイ政策、東欧とモンゴルの場合は 1990 年代初めに取った Shock Therapy がポスト化する起点であると考えられる。

自由市場を導入した東欧の国々の都市にあらゆる変化が起き、それまでの都市の姿は短期間で急激に変わっている。東ドイツのライプツィヒ市の場合は工業分野に就労する人口は工場の相次いだ倒産により 10 分の 1 に減った。移動の自由を得た住民は西側に職を求めて移住し、都市の総人口は減少した。一方で人口減少にも関わらず、郊外での住宅とショッピングモールの開発が進み、同時に中心部に空き家の問題が発生した。これは東西ドイツ統一の時点で公共住宅の 8 割の老朽化が深刻で、改装が必要であったことに起因する。郊外化は投資を引き付け、雇用創出のための公共政策であり、公共機関が主導した事業である。中心部の立地を生かした空き家再生事業は民間ベースで行われ、ほとんど若い世帯が入居している (Henning Nuissl 2005)。

同じ規模のポーランドの町ウッチの場合もライプツィヒ市同様に繊維産業の衰退により人口が減少し、中心市街地の老朽化問題が発生した。計画経済時代からの都市計画書類はほとんどなく、都市課題への解決策がなかった。この無計画状態の期間は民間デベロッパーに有利な立場を与え、市役所の開発許可部門は旧来の計画作成時の市民参加が根付いていない風習を利用し、デベロッパーに寄り添った判断を下していた。この課題を解決するために中心市街地活性化プランを市民の積極的な参加のもとで発足し、創造産業を興す目的の NGO が立ち上げられ、都市問題の解決に取り組んでいる (Jakub Galuszka 2017)。

エストニアの首都タリンの例では計画経済時代の都市構造はコンパクトであったのに対し、人口増加に比べてはるかに速いスピードで郊外化が進んでいる。工業組合、あるいは労働組合が所有する夏の間の一時的に別荘地として利用する Dacha エリアは私有化され、住宅として利用する持ち主が増えたことが原因である。また、中心部の市民も近郊に位置する場所で新規に土地を獲得し、セルフビルド住宅を建設してい

第1部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市

る。これは経済が低迷した市場化直後の一定期間にアフォーダブル住宅としても役割を果たしたと言う。もちろんこのエリアでは計画もなければ開発を規制する手段もなかった (Kadri Leetmaa 2012)。

セルビアの首都ベオグラードは社会主義を脱して20年以上経っているが、都市の土地権利は依然未定のままである。1990年代初頭に都市の土地は公共所有であると定義され、使用权を譲渡していた。権利書の競売制度ができたが、マスタープラン策定エリアの84%は国が所有したままである。また、政府は土地配分の際に強い権限を有し、ゾーニングによる土地評価制度を使い、自由土地市場の形成を妨げていると言う。土地登記と管理システム、不動産の税制度も未整備のままである。800m²以上の土地権利の譲渡権限は都市計画建設省の長官に属し、それ以下は各都市の計画部署の権限である。しかし、中央政府の土地市場に関する制度整備が進まず、土地市場は地方政府の政治に左右される状態になっている。不動産市場は市場化しているのに対し、土地市場は行政機関あるいはその幹部職員の管轄下にあり、都市開発は市場主義と古い行政管理の元にあると言うハイブリッドな環境に置かれている。土地管理と開発管理を統合、あるいは連携させることが必要であり、政治の影響と汚職問題を改善し、税収増加を狙うことが求められている (Zorica Nedovic-Budic 2012)。

中央アジアのキルギスタンの場合はソビエト連邦時代の人口登記制度である Propiska 制度が緩和されたとは言え、まだ使われている。住所変更は容易にできず、人口の約2割は住所無登録のまま都市に移住しているため、基本的な社会サービスを受けられず、投票権も銀行融資を得る権利もない。Shock Therapy 政策で国営企業を解体した結果、雇用不足に陥っている。都市部は職を見つける可能性が高いためインフラ未整備の都市周辺地は流入人口によって不法に開発されている。特に首都ビシュケクは新自由主義思想とそれに矛盾する古い社会要素が混合し、ポスト社会主義国特有の都市を形成している例の一つである (Craig Hatcher 2016)。

上記のように特定の都市において市場化の影響を調査した研究があれば、ポスト社会主義都市の変化をあらゆる分野から調査し、定説化した研究と複数の都市の変容を追い、その特徴を整理した研究もある。前者は、制度の再整備は社会の変容に繋がっており、社会の変容はさらに都市の変化に繋がっていると言う。また、ポスト社会主義国の変容は中央集権的計画機関と全体主義思想からスタートし、市場機関と民主主義思想へとその国独自のルートを進んでいくと言う。新自由主義思想に基づいた Shock

Therapy 政策、政治体制と経済の変化は多くの場合経路依存的であり、古いシステムが引き継がれていく。

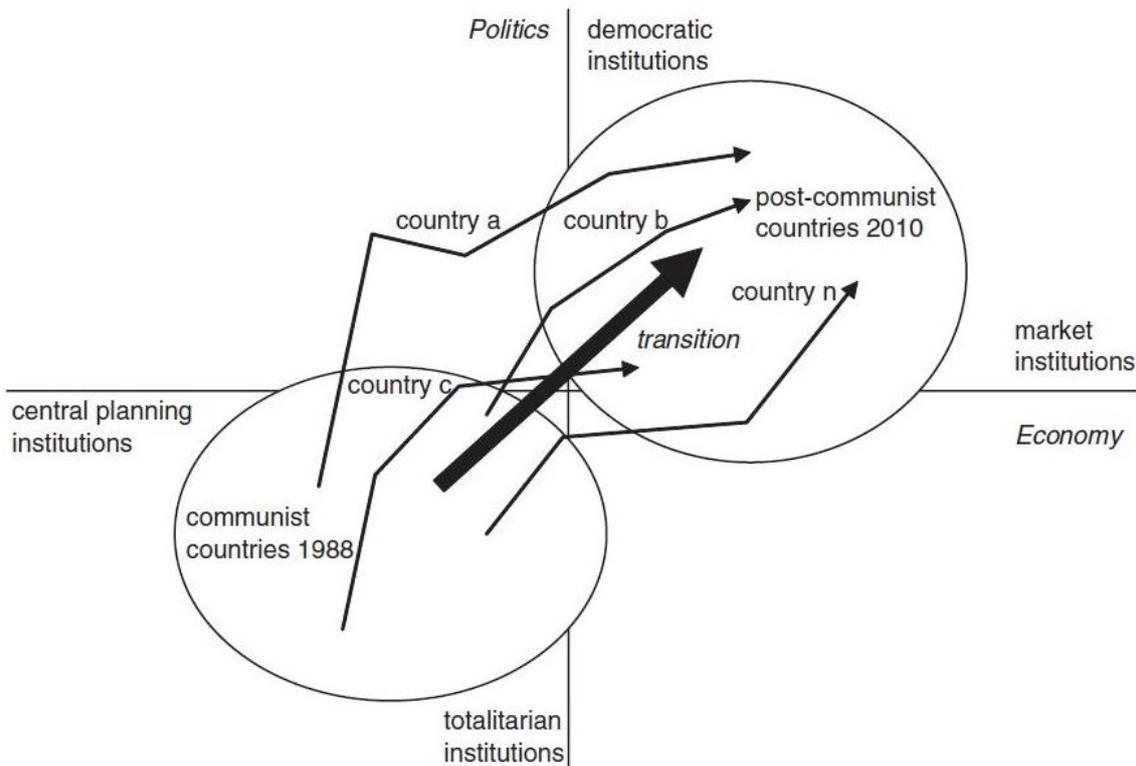


図 1.1-1 複数国の制度再構成の変遷 (Ludek Sykora 2012)

市場以降によって民間企業が増え、それを管理し、支援と誘導策を実施する公的機関とそのための法制度整備が必要になる。社会主義都市の開発投資を決めていたプランナーは利益を求める投資家によって置き換わり、長期的な方針を示す計画よりも短期的な経済成長を追求した恣意的な開発判断が政治家と投資家の提携で行われることが多い。図 1.1-1 で示すようにポスト社会主義都市が直面する課題の説明は制度・社会・都市の再構成過程を総合的に見ることで可能になる (Ludek Sykora 2012)。

社会主義都市は住宅、製品、サービスなどの経済的効率性と公平性を重視した結果徒歩で生活できる団地開発が進められた。行政機関とその従業員が居住する中心部は高級かつ低密度に、劇場などの大型文化施設と一体で Socialist Showcase と呼ばれる形で開発された。当初の都市開発スタイルは National in Form, Socialist in Content であったが、戦後から Socialist in Form, Socialist in Content に置き換わり、ほとんどの都市は似たものになり、一様であると西欧諸国から批判されていた。市場移行か

第1部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市

らグローバル化、新自由主義思想、多国間協力、その国の伝統と文化の復興によって都市の姿は多様化した。都市ガバナンスは国有から私有化、工業に基づいた経済からサービス業に基づいた経済に、都市化から郊外化するプロセスに変化した。旧体制の都市は計画・建築・その象徴に置いて中央政府の強い影響を受けていた。これに対して、市場主義の都市は利益を追求する個人・企業・団体と社会運動によって制定された法令によって都市を運営する。さらに、社会主義化する以前の記憶は変容過程でよみがえり、多くの都市で再出現している（特に東欧とモンゴル）。そのため、ポスト社会主義都市は新自由主義思想による社会再構築のみでは説明しきれず、もっと長い期間を考察する必要があると言う（Alexander C. Diener 2013）。

このようにポスト社会主義国の都市政策と市場対応が国によってその時期と仕方が多様であり、その課題について体系的に把握することが重要である。

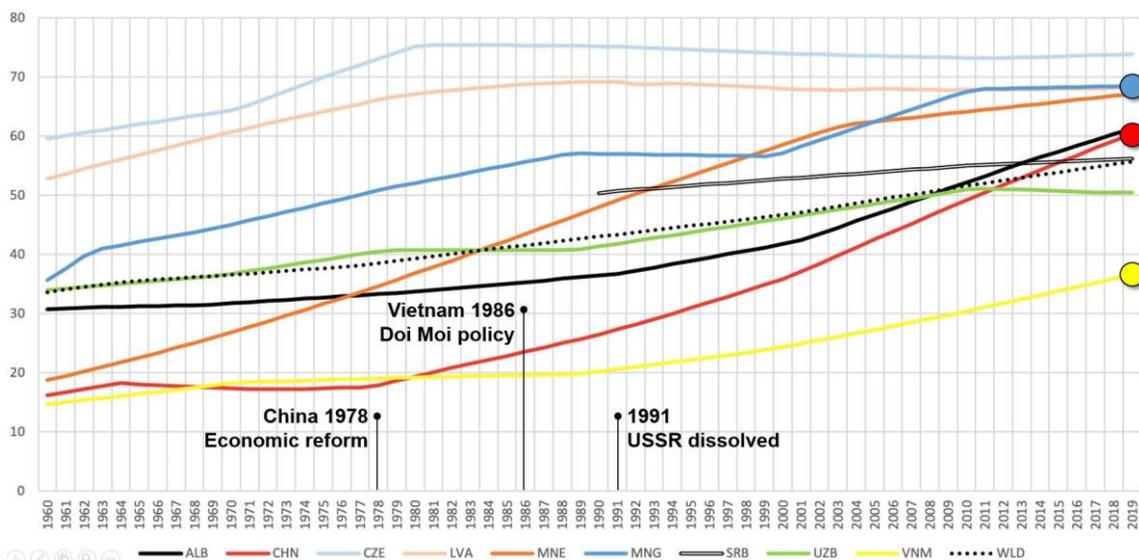


図 1.1-2 ポスト社会主義国の都市化率（世界銀行 2019 年 OSD 利用して筆者作成）

上の図で東欧とアジアの 10 か国の都市化率を示す。ソ連解体の 1991 年時点での欧州ポスト社会主義国の都市化率は高い。また、移住規制廃止で国外または中小都市への移住が多かったことから主要都市の人口は維持、または減少していることが上述の既往研究でわかった。さらに、EU 地域開発基金の融資を受けるために計画体系をその指針に沿って変えている（54.Uwe Altrock 2006）ため類似している。例えば老朽化した団地の改善と工場跡地の再開発が主な政策になっている。一方で、アジアの場

合は市場移行によって都市化率が上昇し、かつ地方からの人口流入のよって都市人口が増加しているのが特徴的である。

●本研究で扱うキーワードの定義

ポスト社会主義国とは社会主義的中央集権経済体制から市場経済体制への改革を推進している国々を意味する（唐 2004, 24.Kiril Stanilov 2007, Sonia Hirt 2017）。

方針プランは都市の長期的な発展方針を示し、開発行為を直接的にコントロールしない計画であり、中国とベトナムの総体計画、モンゴルの場合はマスタープランである。規制プランは開発行為を直接的にコントロールする具体的な規制指標を含み、方針プランと同等あるいはそれより短い期間で策定される。中国の規制型詳細計画、ベトナムのゾーニング計画、モンゴルの地区単位計画である。開発プランは開発を行う際に作成される基本設計であり、平面図、立面図、パースなどの設計図から構成される。中国の建設型詳細計画、ベトナムとモンゴルの詳細計画がこれに当たる。

プロマーケット型の計画体系とは経済発展を重視し、上位の長期計画よりも短期の開発プランに重点を置いた体系である（Fulong Wu 2015, 55.Uwe Altrock 2006）。この反対は長期プラン型の計画体系である。

事業型アプローチとは開発プランを含む事業計画によって都市開発を行うものであり、インフラ供給型アプローチとはインフラ整備事業によって都市発展を誘導・促進するものである。統合計画型アプローチとは個別計画が乱立する体系を統合し、その連携が強化され、整合性が図られた体系を言う（Lei Wang 2014）。

1.2 研究課題と目的

上記の都市の変容と都市化率の上昇を背景に下記の3つの課題を提起する。

- 政策変化によって計画体系はどう変わったか？
- 計画体系は自由市場にどう対応したか？
- プロマーケット型経済における都市計画の役割は何か？

国が違っても社会主義国の都市はその開発方針と重視する要素が同じであり、各地で開発された都市の姿は広い範囲で類似性が見られた。このことから計画体系も似ていたことが予想される。これが政策変化によってどのように変容したかを把握する必要がある。また、ほとんどの国は新自由主義思想に基づいた自由市場の形成を積極的

第1部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市

に進めている。市場に新しく加わった民間企業と営利的活動する個人または団体、従来の国営企業も含め、都市開発者の種類は増えている。彼らの開発圧力に計画体系はどう対応したかを検討する必要もある。最後に、効率性と公平性を重視した計画経済の都市計画体系は、プロマーケット型経済に対応する時の役割を検討することが本研究の課題である。

上記の課題に応えるべく3つの研究目的を設定する。

- アジア・東欧を含めたポスト社会主義国の都市計画制度の体系化。
- 中国・ベトナム・モンゴルの計画制度と計画内容の変遷を検討し、新しい体系の仕組みを比較する。
- モンゴルを対象としてプロマーケット型経済における都市計画の課題と役割を検討する。

まずは、既往研究と文献レビューによりアジアと東欧を含めたポスト社会主義国の現在の都市計画制度を体系化する。これによって計画体系は市場化以前と以後でどんな変化があったかを検討することができる。東欧諸国は、EU 連合加入を目的に計画体系をその指針に沿って変化させていることが背景で挙げた文献で分かっている。また、既往研究が比較的限られているアジアの3か国を対象に制度と体系の経年変化を追う。これはポスト社会主義国の変容は経路依存的であり、その直面する課題を説明するために長期変化を見ることが必要だからである。最後に、選定国の1つであるモンゴルの首都ウランバートル市の開発事例を調査し、都市計画の課題と役割を検討する。

1.3 研究手法

本研究は定性的・定量的データを収集し、プロセスの調査と比較調査によって実施する。東欧とアジアの都市計画制度の体系化は定性的・二次データを使う。研究目的の2で挙げた3つの国においては制度レベルと都市レベルで調査する。制度レベルでは国家政策・土地政策・都市政策の3つの領域に着目し、政策の変化と法整備とその改正内容の詳細を見る。次に中国、ベトナム、モンゴルの首都それぞれの都市計画マスタープランの策定変遷とその内容を整理する。この二つの段階で対象国それぞれの計画体系の変化を時系列的に整理し、都市レベルにおいては国家・土地・都市領域で関連する計画がどんな相互関係にあるかを検討する。最後に、ウランバートル市に関する

る既往研究の制約からプロジェクトレベルで調査する必要があるため、都市開発の典型的な事例を選び、事業情報を集め、関係者へのヒアリングを行う。

	制度レベル	都市レベル	事業レベル
	中国・ベトナム・モンゴル	北京・ハノイ・ウランバートル	ウランバートル
1次データ	定性データ ヒアリング 大学 政府	ヒアリング 大学 市役所 その他の機関	ヒアリング 市役所 民間企業 非政府機関 事業マネージャー
	定量データ 政策、法律資料 政策 法制度 計画体系	計画資料 マスタープラン 下位プラン	事業レビュー プロジェクト資料
2次データ	定性データ 既往研究、文献	既往研究、文献	報告資料
	定量データ 統計データ 都市化率 GDP	統計データ 人口	GISデータ 建物（年・位置） 土地（年・位置）

図 1.1-3 研究手法のマップ（筆者作成）

新型コロナの世界的な流行で予定していた現地調査ができなかった。そのためすべてのヒアリングをオンラインで実施した。対象者に長時間に渡ってヒアリングすることがかなわず、不明な部分に関しては公開されている専門家のインタビューや新聞記事などを提供して頂いたので適所補足資料として使う。定量的二次データはウランバートル市の場合を除いて国連と世界銀行が公開するオープンデータソースを使った。ウランバートル市の GIS データに関しては、2018 年以前のは A+Int 社のデータ、それ以降のデータはウランバートル市役所都市開発発展部から入手したもの、土地に関するデータは市役所土地部と7つの測量会社のデータを使用し、開発変遷の傾向を検討した。

1.4 研究枠組み

本研究では、都市計画体系変容分析の視点として、①法制度体系の変遷（特に、都市計画法の変遷、並びに土地関連法の変遷）、②都市計画プラン構成の変遷（特に、方針プラン、規制プラン）、③開発コントロール体制（特に、開発主体の変化、開発規制手段の変容に着目）、④プランニング・ガバナンスの変遷（特に、国・地方政府間関

第1部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市

係、市民参加の枠組み)、の4つのポイントに着目し、それぞれの制度的枠組みと運用実態について分析する。

本研究は8章から構成される4部構成である。第1部は本研究に関する詳細と文献レビューである。後者では社会主義都市に関する書籍と研究について調べ、大きな枠組みを把握する。さらに本研究と類似した計画体系の発展に関する既往研究を取り上げ、内容をまとめる。次に社会学分野の経路依存理論について調べ、都市計画分野で使われた調査事例を紹介し、研究手法を整理する。これらを基に既往研究の限界点を指摘し、本研究の新規性を説き、その意義をまとめる。さらに都市形成の特徴を把握するために社会主義都市とポスト社会主義都市に関する書籍を整理し、主な特異点を図説する。最後に文献レビューで整理した各国の計画体系の特徴を分析視点からまとめ、発展変遷の詳細を追う対象国を選定する。

第2部の目的は選定した3つの対象国について掘り下げ、その詳細を体系別に検討することである。制度整備と法制定の変遷とその内容をそれぞれの国の経済発展と都市化率とどのような関係にあるかを調べ、小括の部分でまとめる。次に各国の首都のマスタープランの策定年代と内容を整理し、時代背景に合わせてどのように変化したかを把握する。さらに現計画体系について専門家を対象に実施したヒアリングを基に図説し、計画同士の関係性を検討する。また、開発規制のプロセスを調べる。

第3部はモンゴル国の首都ウランバートル市の都市開発に関するものである。市場政策とその他の政策の変化によって都市環境がどう変化したかを捉え、政府と市役所の政策の内容を記述する。関係機関から入手したGISデータを使い、時代ごとの開発位置を地図に落とし、開発傾向とその方針を検討する。開発事例として市役所主導のトップダウン型と住民あるいはNGOなどが進めるボトムアップ型の事例を取り上げ、その活動内容をヒアリングした結果をまとめる。

最後に中国、ベトナム、モンゴルの3か国の都市計画制度変遷を比較し、経路依存理論での説明を試み、新しい計画体系の比較を行う。本研究で取り上げた国の中で最も特異な事例であるモンゴル国において、プロマーケット型経済における都市計画の課題と役割を検討する。この考察と結論から提言できることを最後に述べ、あとがきを添えて終わりにする。

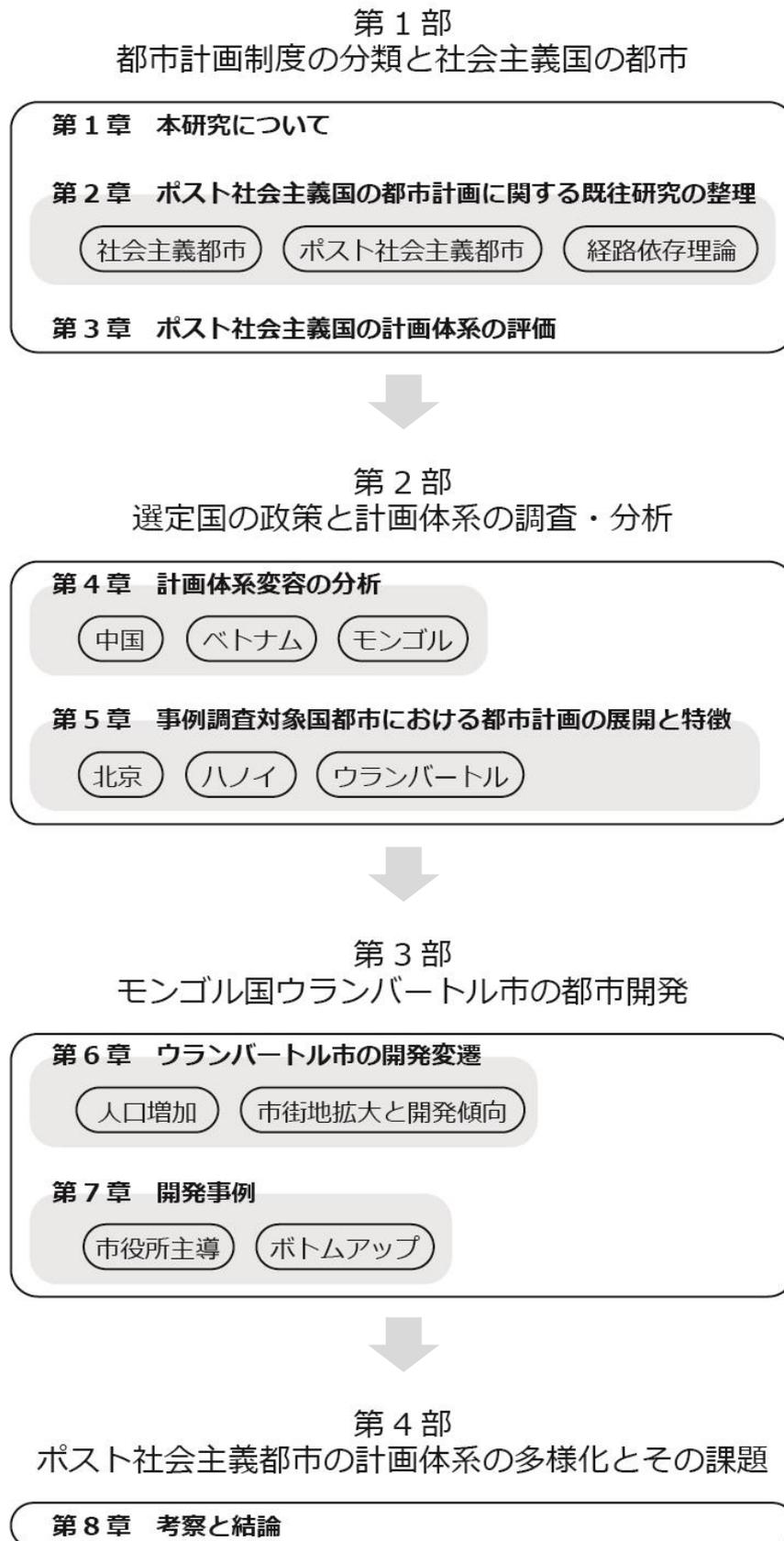


図 1.1-4 研究枠組み (筆者作成)

第2章 ポスト社会主義国の都市計画に関する既往研究の整理

2.1. ポスト社会主義国の都市計画の類型

ここで本研究と同じポスト社会主義国の都市計画に関する既往研究を整理し、本研究で取り組むべき領域を特定する。なお、ポスト社会主義都市全般に関する研究は東欧全体を対象にし、多数の国の都市・土地利用・計画体系を網羅した包括的な研究であるため社会主義都市とは別にした。また、国際機関と公的機関のレポートで一つの国の社会・制度全般を扱っているものが多かったため控えた。

Peter Newman (1996) らはヨーロッパの計画体系をイギリス系、フランス系、ドイツ系、北欧系と東欧の5種類に分類している。これは中央政府と地方政府の関係、財政収入の分配仕法、計画のアプローチは集権的か分権的であるかなどの指標を使っている。また、都市のガバナンスと計画について複数の都市を事例に分析し、イギリス・フランス・スウェーデンの3か国においてより詳細を調査している。東欧の国々の場合はその背景を把握した上でポーランドの計画体系の変化とチェコの首都プラハ市を事例として取り上げている。

1989年からソビエト連邦で起こった社会運動は勢い増し、短期間で多くの国が社会主義制度を放棄した。だが、それに置き換わる制度整備には長い時間がかかっている。自由主義と自由市場を重視する新しい政治体制が生まれ、都市においてはプロマーケット型の開発が進められている。これは土地市場と不動産市場の創出から始まっている。新規開発事業は旧来の都市計画制度を使用しつつ、恣意的な決定で進行している。各国は投資を多く受けた国と密接な関係を築き、その計画体系を導入する動きが表れ、一概に同じ系統に分類することが不可能である。だが、マーケット型計画体系構築の試みが取られている点では共通し、今後の過程を分析する必要がある。

ポーランドの事例で政権交代による度重なる政策方針の変更が包括的な新体系の形成を遅らせていることが判明している。プラハの事例では計画経済時代の長く、複雑な公的機関による開発許可プロセスがまだ残っていることが問題視されている。新法律は互いに矛盾したり、廃止されていない古い手順と食い違ったり、制度面での課題が山積していると言う。これは地方政府と政治による判断で回避されることが多く、自治体の方針で都市開発をコントロールしているように見える。だが、戦略的な長期方針がないために開発による外部不経済が生じた時の対応・緩和・解決策がまだ形成

されず、都市計画は都市全体で機能しているとは言えない。

このように東欧の国々における計画体系はまだ整備されていなく、計画経済の総体計画と詳細計画の2層体系を引き継いでいる。だが、計画作成は分権化し、地方政府が作成・策定する権限を有するようになったのが大きな変化である。旧体制で開発事業の終始を一任されていた各地方政府の主任建築家は開発規制を単独で決定できるようになり、地方政府レベルで集権化している共通性が見られる。

欧州委員会（1997）のレポートでは Spatial Planning を定義し、15カ国の憲法、行政構造、法制度を考慮した上で都市開発のアプローチを分類している。実際の開発規制と条例、開発と規制を担う機関とメカニズムを整理し、Comprehensive Integral と Regional Economic と Land Use Management と Urbanism の4つのアプローチに分類している。広範囲を対象にした調査レポートであるが、インフォーマルに形成された市街地についてはほとんど触れていない。

次の文献（Sonia Hirt 2005）はブルガリアの首都ソフィア市の3つの時代に策定されたマスタープランを4つ事例に取り、過去のトップダウンかつ Technocratic Planning 作成手法がオープンかつ参加が促進されたものに変化しているかを調査している。その際に Post Technocratic Planning として登場したプランニング手法を整理している（図 2.1-1）。

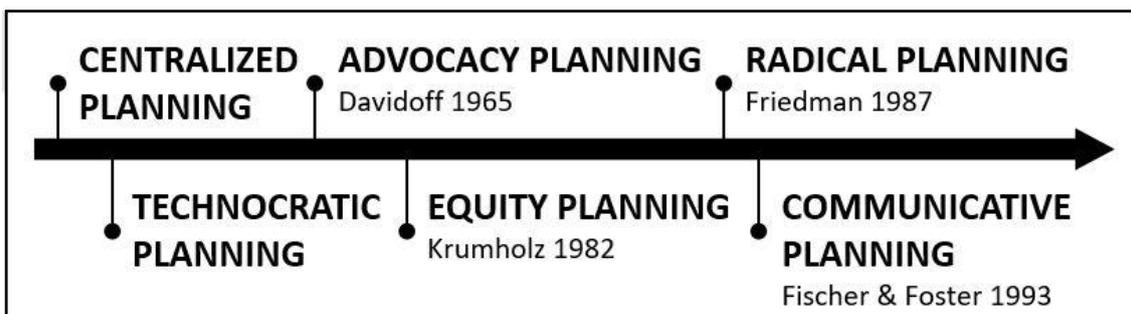


図 2.1-1 プランニング手法の登場年代（Sonia Hirt 2005 より筆者作成）

社会主義時代のブルガリアの都市計画は他の国々同様で国家経済政策を実施するため、集権的に専門性を重視して作成されていた。しかし、近年は民主化によって市民参加の重要性が増している。これを背景に Hirt は市民参加についてその度合・目標・手法を既往研究から整理し、ソフィア市のマスタープラン作成において市民参加がどの程度達成されているかを比較している。結論は、プラン作成時の市民参加は形式的

第1部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市

なものに過ぎず、協働作成と言うより専門家がすでに完成させたプランを見せると言う社会主義時代の公開の場のままであると言う。これは市民の行政への要請が弱いことが主な原因であると言う。だが、市中心部の緑地開発に反対する市民運動が活発化し、計画の取り消しに成功していることから今後のプラン作成が変わる可能性があることが期待されている。

Sonia Hirt (2013) の別の研究ではコンパクトで人口密度が高く、豊富な緑地を有した社会主義都市の変化について東欧諸国の事例を使って説明している。ポスト社会主義都市は市場主義都市に比べて格差の違いがより鮮明に表れ、インフォーマルな市街地と富裕層のエリアの断絶が激しいと言う。その中間に位置する既存市街地の大規模団地は老朽化し、社会問題になっている。

Ludek Sykora (2009) は、社会主義国のポスト化は旧体制と中央集権的な計画手法の拒絶から始まると指摘している。すべての社会主義国の都市開発は同じものであった訳ではなく、その国の特徴または地域の特性が表れていたが、党の強い影響と工業化のための都市化と言う点では共通していた。旧政権が解体されると民主選挙と地方分権化が実施され、外国資本の投資によって大都市の姿は大きく変わった。ほとんどの国は新自由主義政策を導入したが、社会混乱を防ぐために古い規制はすぐには廃止されなかった。都市計画体系は引き継がれたが、市場活性化を目指す地方政府の政治家は計画作成に否定的な立場を取っている。経済が安定するにつれて東欧諸国はEU委員会の指針に従い、Strategic Planning の手法を導入している。新たなステークホルダーである投資家の都市に与える影響を論述し、4つの都市の開発事例に触れている。Sykora のポスト化の過程のダイアグラムは図 1.1-1 で示した。

都市計画体系に関する Sasha Tsenkova (2014) の4つの国の比較研究がある。体制変化と法制度整備によって都市計画の役割と手法は多様化した。どの国においても計画機関は旧制度に依存的であり、その影響が未だに残っていると言う。研究手法としては法律、計画作成、計画実施、対立是正に重点を置き、社会経済背景と行政変化とインフラサービスの特徴を整理している。研究の結果、計画体系は Strategic と Incremental と Rational Comprehensive の3種類に多様化していると言う。過少インフラ投資と民間企業の要請によって詳細計画は頻繁に変更され、実現できないことが常態化している。計画手法は持続可能な発展を目指した Strategic Planning Approach に収束する傾向にあるが、計画実施に関しては制度整備と計画策定と計画

機関の効率性が国によって異なり、今後はより一層多様化することが予想されている。

このようにヨーロッパのポスト社会主義国の都市計画に関する研究は多くある。アジア諸国に関しては中国とベトナムに関する研究がいくつかあった。松村（2009）ではベトナムのホーチミン市を事例に都市計画マスタープランの実効性向上の試みについて調査し、計画経済から市場経済体制への移行期にある国にみられる計画技術上の問題があることを指摘している。また、同国の都市計画法の展開と課題について報告している。公布された新法で従来の計画体系に追加されたゾーニング計画と建築ガイドライン制度について調べ、以前から指摘されていた都市計画制度の問題点をどのように解決しているかを検討している。改善された点はあったが、計画の柔軟性の欠如、計画策定根拠の不明確さ、用途区分の妥当性、規制数値の実効性の欠如と言った課題はまだ解決されていないと言う（松村ら 2012）。さらに、中国の都市計画制度と比較した研究も発表している。中国の場合は経済移行に合わせて導入した規制型詳細計画はベトナムの新しい手法のゾーニング計画と同様な計画であり、建設型詳細計画はベトナムの詳細計画に準ずる点を報告している。結論としてベトナムの都市計画分野はその都市の特徴にあった計画手法とアプローチを開発するために、専門家を育成・支援する環境を作ることが必要であるとしている（Shigehisa Matsumura 2013）。

Mee Kam Ng（2004）らは中国の深圳を事例に移行経済下で都市計画制度がどのように変化したかを整理している。1980年から2001年間の深圳市の開発を4つの期間に分け、資源制約型から需要制約型に段階的に移行していることを観察している。人口急増加と開発圧力の高まりへの対応が遅れていることを指摘し、インフォーマル市街地の形成をコントロールできていない点も含め、計画体系の改善が求められることを報告している。

2.2. 社会主義都市の特質

ポスト社会主義都市に関する本研究を始める前に社会主義都市について整理する必要がある。私有財産と移動の自由が制限され、中央集権的かつ計画経済の社会主義国において都市開発はどのように行われていたか、計画体系はどのようになっていたかを把握する必要がある。調べた文献から重要な要素を抽出したものが下記である。

まずは、社会主義思想はソビエト連邦で本格的に進められ、他の国々に伝達されているため、当時の都市計画に関する書籍をレビューした（Maurice Frank Parkins 1953）。土地の権利をすべて国家あるいは、組合が所有し、工業エリア・グリーンベルト・労働者団地（当初はほとんどが4層、中心部はローマ様式）から構成される線状都市を10-20万人単位で開発するのがソ連の都市開発の特徴である。大都市ではイギリスの衛星都市政策を導入している。開発はGeneral Planと言われる総体計画に沿い、事業は標準化されたスーパーブロックの詳細計画を基に実施される。これは厳格な計画基準と建設基準でチェックされる長い手続きを得て施工される。

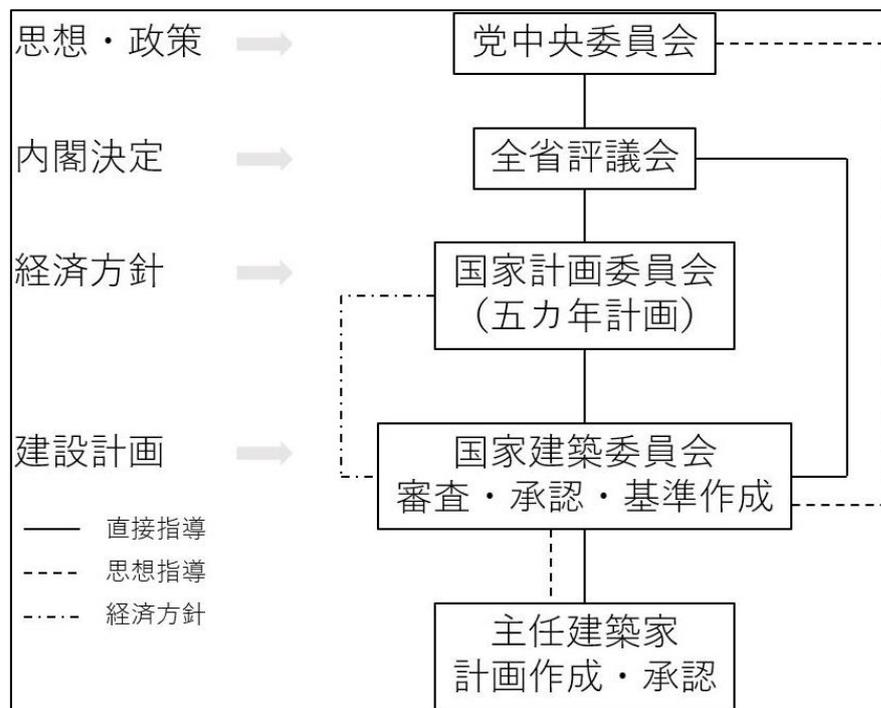


図 2.1-2 ソビエト連邦の計画体系（Maurice Frank Parkins 1953 より筆者作成）

図 2.1-2 でソビエト連邦の都市計画体系を示す。党中央委員会は思想と重要政策を決定し、全省評議会に直接指導する。同時に国家建築委員会にも思想的指導を行い、

社会主義の成功を表現する都市開発を求める。全省評議会は各省庁の代表から構成され、社会経済発展五カ年計画を作成する国家計画委員会と都市と建築開発を担う国家建築委員会に直接指導する。ソ連の都市開発は全省評議会の判断によって行われていたことを容易に想像できる。国家計画委員会は国家建築委員会に直接指導すると共に経済方針を提示する。国家建築委員会はあらゆる基準を作成し、都市の主任建築家が作成する計画を審査・承認する役割を持つ。同時に思想指導も行い、社会の公平性と効率性の向上を図る。

100万人以上の都市と重要都市の総体計画は GIPROGOR というモスクワに拠点を置く設計研究院によって15年単位で作成される。詳細計画は2-5年単位で、その都市の主任建築家によって作成され、社会経済発展五カ年計画によって実現する。ただし、インフラ計画は都市の経済部門の管轄下にある。これは、社会主義国の都市はプランナーよりも建築家によって計画・開発されていたということである。深刻な専門人材の不足が計画の標準化・基準化を進め、厳格な審査プロセス形成に繋がった。建設省は開発基金、建設工場（プレファブ）、建設部隊を有するが、他の省庁と市役所も各々の建設会社を有し、開発行為と住宅政策を実施していた。計画体系は五カ年計画—地域計画—都市計画—農村計画と実施設計である詳細計画から構成される。

Jack C. Fisher (1962) は、社会主義都市の計画は五カ年計画と一体であり、君主体制の都市課題を解消し、公平性を実現するのが主な目標であるとし、標準化・人口規模・都市中心・団地を計画の4つの要素であるとしている。経済方針に基づく地域計画の下位計画として作成される総体計画で総人口を決め、人口増加率も指定される。建設技術はプレファブが主流であり、都市のモビリティは公共交通を重視する。B. Michael Frolic (1964) は団地開発の標準を詳細に調べ、社会主義都市は工業化と住宅供給が主目的であるためサービス施設と社会インフラが常に不足する状況であったことを指摘している。

L. Ya. Berri (1977) は五カ年計画とその他の計画の関連性について記述し、計画で重視された政策をまとめている。都市開発においては、どの計画も生産的投資が非生産的投資より重視され、社会・文化・商業・消費活動の施設とそのインフラ整備が後回しにされている。これは市場主義の都市と比較してサービス産業の発展の遅れに繋がっている。R. A. French (1979) は、社会主義と資本主義の計画の根本的な違いは投資の最適化と利益の最大化であるとしている。社会主義都市は土地市場がなく、

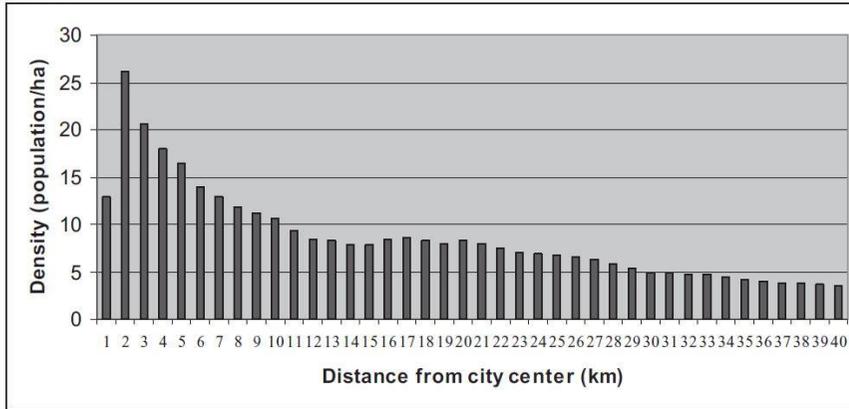
第1部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市

開発は地方政府よりも中央政府の建設省によって行われた。都市には商業用途が少なく、緑地が豊富で、都市近辺に国営企業の別荘地があるのがどの都市においても共通している。歴史的市街地の再開発は新規開発より不効率であるため、旧市街地のほとんどが残されているが、その老朽化の問題が深刻である。また、各種公共とインフラ使用料金は中央政府の補助金を受けるため低価格に設定され、地方政府はその額を把握していない。これは市場移行時に都市のインフラ整備・管理・運営の面において大きな課題になっている。

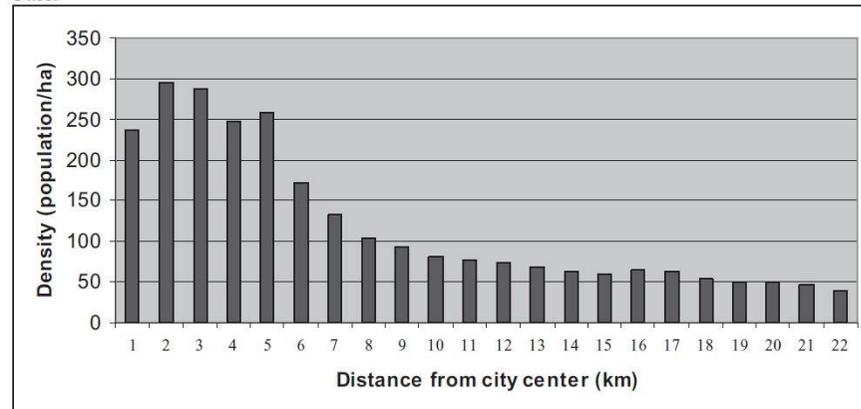
Alain Bertaud (1997) は土地市場が無いことは再開発による都市更新を妨げ、効率的な土地利用を不可能にしている点を指摘している。社会主義国の土地局は工業用地と鉄道用地を多大に見積もって土地利用権を譲渡する。これは、工業目的で開発された都市の中心部に広大な未利用地を持つ工場がたくさんある一方で、居住地人口密度が郊外に行くほど上昇すると言う不思議な都市構造を作っている。その結果、周辺部の団地から中心部へ通勤する労働者が多く、都市の公共交通に大きな負担を課している。市場移行後の交通サービスの低下が団地の老朽が急速に進んだ主要因になっている。市場経済のデベロッパーは利益最大化を追求するのに対し、計画経済の公営住宅公社は費用最小化を追求する。この違いをパリとモスクワの人口密度で比較し、市場移行に必要な都市政策を提言している。

最後に、Robert M. Buckley (2005) らの発展途上国の住宅政策に関する研究で両体制の都市構造の違いを明確に表したグラフを示す。図 2.1-3 の上の右下がりしている二つのグラフはアメリカのアトランタとフランスのパリであり、代表的な市場主義都市である。下の右上がりの二つは南アフリカのヨハネスブルクとロシアのモスクワである。都市の人口密度の違いが歴然である。

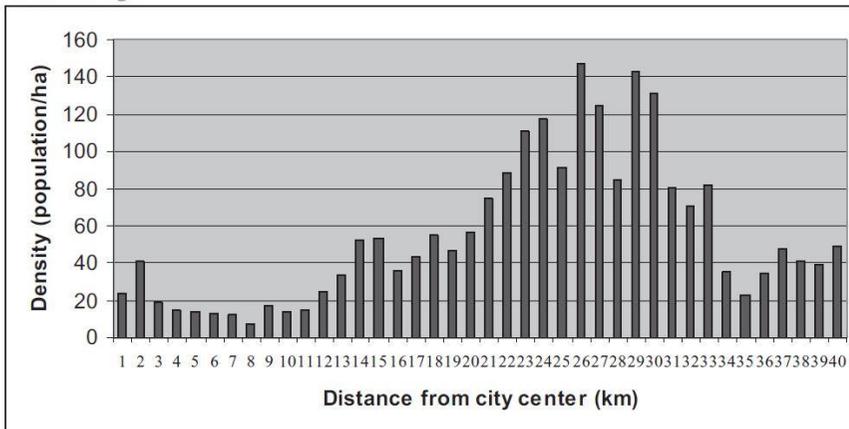
Atlanta



Paris



Johannesburg



Moscow

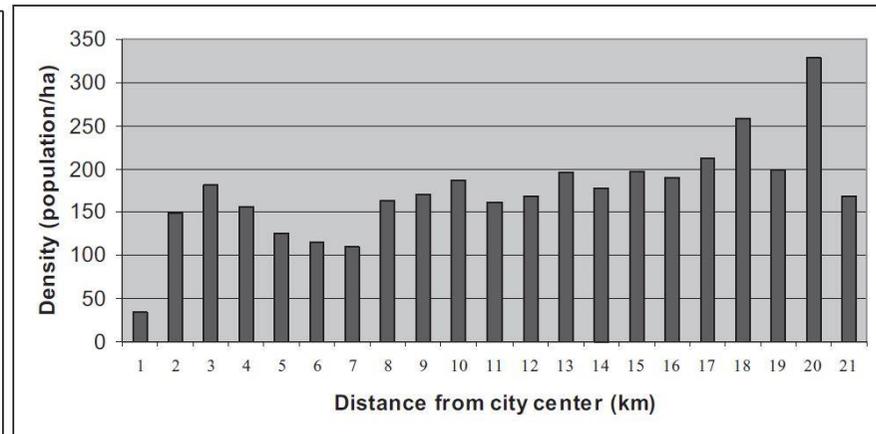


図 2.1-3 市場経済（上）と計画経済（下）の都市の人口密度の違い (Robert M. Buckley 2005)

2.3. ポスト社会主義都市の特徴

上で社会主義都市の特徴とその計画体系について整理した。ここでポスト化する過程がどのように進展し、都市構造はどう変わったかを把握し、前後の変化を図説する。これは東欧と中央アジアの国々を中心に書かれた書籍をベースに作成した。まずは2つの体制の相違を下の表でまとめる。

	社会主義	市場主義
思想	平等性優先 資産の国有化 費用縮小化	競争を優先 個人資産保護 利益拡大化
都市	都市の工業化 移住規制 大規模団地開発	三次産業の発展 自由移動 規制で開発誘導
価格	すべての物価は統制される	市場価格
産業	国営、共同あるいは合作社	民間企業が基本
都市計画	総体計画は政府、下位は主任建築家	地方政府と専門機関
インフラ	政府と地方政府の経済部門	地方政府・民間
土地所有	国家・組合（国有化）	基本的には私有
都市開発	建設省と国営企業	基本的には民間
制約	資源制約型	需要制約型

表 2.1-1 2つの体制の比較（筆者作成、思想は Katherine Venderly 1996 より）

上の表で社会主義と市場主義の違いを分野ごとに表した。前者ではすべての商品とサービスの価格は統制され、ほとんどの場合市場価格を用いない。産業開発も民間より中央政府の各省庁の果たす役割が大きい。都市計画に関しても政府作成の総体計画と建築委員会の審査と承認で策定される詳細計画の2層体系であり、中央政府の影響が強い。インフラは都市よりも国営企業の発展を支えるべく経済部門が担当する。土地の権利はすべて国家と組合に属され、それまでの個人と民間所有の土地は政府によって収用されている。このように都市の開発は建設省と国営企業によって事業単位で実施されている。二体制の根本的な違いは主に資源に制約されるか、受容に制約され

るかである。市場移行することはこの表の左から右側に移る過程である。

次に背景で触れた Shock Therapy の内容を簡潔に述べる。これは経済学者の Jeffrey Sachs が提唱し、国際金融機関によってポスト社会主義国に勧められた政策である (26. Kiril Stanilov 2007)。政策の一環で価格統制を廃止し、国营企業と公営住宅を含む資産の私有化と自由貿易が促進された。ソ連の経済相互援助会議

(COMECON) が解散し、社会主義国間の貿易がなくなり、ほとんどの国の工場が倒産あるいは経営難に直面した。失業率が急上昇し、移動の自由を得た市民は職を求めて大都市に移住し、一極集中が起こった。東欧の場合は西欧に移住する傾向が強く、大都市の人口はアジアのポスト社会主義国のように急増加することはなかった。経済が低迷する一方で民間企業の成長と外国資本の投資によって格差が増大した。また、土地私有化、東欧の場合は土地権利を元の地主に返還する政策が取られた。

このような経済状況を背景に計画体系は下記の変化を見せた。Peter Newman らは、ポスト社会主義国には新しい計画体系がまだ整備されていなく、旧体系を市場に適応させながら使用していること報告している (Peter Newman 1996)。市場移行は旧制度と集権的計画への拒否から始まり、都市構造は脱工業化・第3次産業の発展によって変化している (Ludek Sykora 2009)。移行過程は国によって多様であり、制度・社会・都市分野は異なる形で変容している (Ludek Sykora 2012)。ポスト社会主義国の計画体系の議論は Comprehensive 対 Incremental Planning, Centralized 対 Decentralized Decision Making, Top-down 対 Bottom-up Approach, Interventionist 対 Entrepreneurial Market-driven Planning を中心に行われている (Uwe Altrock 2006, Sonia Hirt 2009)。

Kiril Stanilov は東欧のポスト社会主義都市の変容の利点と欠点を都市管理と都市構造と都市のインパクトの3分類に分けて整理している (表 2.1-2)。彼は今後20年間のポスト社会主義都市の発展の傾向は四つのタイプに分かれると予想している。東欧の都市は西欧の都市の後を追いつき、コントロールされた市街地拡大と中心部の活性化に重点を置くタイプと北米のモデルを真似て都市のスプロールを助長する土地政策が取られるタイプが予想される。発展途上国においては経済成長を上回った人口増加によって深刻な都市問題に直面し、過度に都市化するタイプと東アジアの国々の場合は、経済的に急成長し、その国の文化と背景を反映させた高密度かつ混合用途の開発が行われるとしている (25. Kiril Stanilov 2007)。

第 1 部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市

Positive characteristics	Negative characteristics
URBAN MANAGEMENT	
<ul style="list-style-type: none"> ○ reestablishment of private property rights ○ reestablishment of real estate markets ○ decentralization of power ○ rise in entrepreneurship ○ greater role of public participation and NGOs 	<ul style="list-style-type: none"> ○ retreat from planning ○ lack of institutional coordination ○ insufficient financing ○ reduction in public service provision ○ poor implementation of laws and regulations
URBAN PATTERNS	
<ul style="list-style-type: none"> ○ break-up of the mono-centric model ○ diversification of mono-functional areas ○ revitalization of some urban districts ○ redevelopment of brownfield sites ○ improvements in building standards 	<ul style="list-style-type: none"> ○ chaotic development patterns ○ suburban sprawl ○ depopulation of city centers ○ decline of socialist housing estates ○ derelict industrial areas ○ surge in illegal construction
URBAN IMPACTS	
<ul style="list-style-type: none"> ○ increase in individual standards and choices ○ increase in home ownership rates ○ diversification of market choices ○ increase in shopping opportunities ○ increase in personal mobility 	<ul style="list-style-type: none"> ○ decline in communal living standards ○ loss of open space ○ decline in public service provision ○ privatization of public realm ○ increased congestion, air, and noise pollution ○ the costs of sprawl ○ social stratification

表 2.1-2 ポスト社会主義都市の変容の特徴 (25. Kiril Stanilov 2007)

参考文献の Uwe Altrock, Sonia Hirt, Kiril Stanilov の書籍など、ヨーロッパのポスト社会主義都市に関する研究は充実している。Uwe Altrock (2006) では EU に新規加入した国々の計画体系と都市開発の特徴を全体的に吟味し、11 の国と都市の事例調査の結果を編集している。Sonia Hirt (2009) ではポスト化後の 20 年間で都市計画体系がどのように変容したかを記述している。東欧の国々に共通する背景と課題、計画の歴史、制度的枠組み、計画のプロセス、持続可能な都市発展、インフォーマル開発と都市の拡大、インフラ政策、計画実施のモニタリングと評価、都市計画専門家の育成など幅広い視点から調査している。上で一部を挙げた Kiril Stanilov (2007) は広域計画、住宅と非住宅開発、パブリックスペースの変化、公共政策と都市開発、今後のポスト社会主義都市に求められる計画手法について論じている。

上で見た社会主義都市とポスト社会主義都市の特徴を図 2.1-4 でエリア別にその変化を図説する。都市の領域を左端の自然地帯から右端の都市中心部で7つに分けた。ポスト化した時代の新規開発は黄色で、既存の建築物は紺で表現した。Z1の自然領域とZ2の農村地帯は土地私有化政策と大都市への人口流入による不法占拠と住民によるインフォーマル開発によって緑地が大幅に減少している。別荘地と居住地用途が混合し、市街地はインフラ未整備のまま拡大し、コンパクトだった都市の境界が消滅している。高密度に開発された居住人口の多いZ3の団地エリアでは社会インフラサービスと商業用途を提供する施設が民間企業によって開発されている。これは社会主義時代に豊富にあったオープンスペースの土地権利が民間に譲渡され、インフィル開発モデルで行われている。このエリアのもう一つの特徴は大規模団地の老朽化である。

都心の商業業務エリアから離れている不利な立地条件と、元々最低限の容量で整備された道路は自家用車の増加によって深刻な交通渋滞が発生し、従来の公共交通システムの劣化が団地老朽化の主な要因である。国によって団地管理サービス公社を民営化するもそれが破産し、老朽化加速に繋がっているケースもある。Z4は団地と工業地帯に挟まれた比較的好立地で緑地が豊富なエリアである。この好条件は民間デベロッパーに人気が高く、土地権利を取得した者は高層の商業と住宅開発を実施している。都心部の近くにありながら広大な未利用地を有する旧国営企業が解体あるいは民営化されることによってその跡地がデベロッパーによって再開発されているのがZ5のエリアである。ここには高層住宅と複合商業施設の開発が多い。社会主義時代の官僚と知識層が居住していた中心部の低層住宅地はエリアZ6である。都心のすぐそばにあるこの一帯は国内外の投資家にとっては非常に魅力的な立地であり、開発圧力も高い。Z3と同様で豊富にあった緑地は高所得者向けの住宅と商業のインフィル開発によって減少している。最後のZ7は、コンパクトな社会主義都市の唯一の都心であり、政府庁舎、文化施設、歴史的建造物とその中心に位置する広場から構成される。私有化政策によって払い下げられた旧庁舎の建物と緑地などは外国の投資家と国内の大企業の資本投資によって高級ホテル、商業施設、高層ビルに変身し、都心は高密化している。このような再開発事業は住民の反対運動に合うことも多々ある。

第 1 部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市



図 2.1-4 社会主義都市（上）のポスト社会主義都市（下）への変容（3つの書籍より筆者作成）

中国の場合は、Fulong Wu (1999) の市場移行による都市構造の変化を広州市の事例で分析した研究があり、北京市と上海市も含め、コンパクトな都市構造が変化し、大都市になっている共通点を報告している。また、彼の書籍では改革前と後の都市計画制度について整理 (Fulong Wu 2015) している。改革前はソビエト連邦の計画体系に似ていたが、多数の専門家の育成によって各地方の背景に合わせた計画体系が構築されたことを記述している。

ベトナムの場合は上で紹介した研究以外にドイ・モイ政策がハノイ市の都市構造に与えた影響を調査した研究がある (Nguyen Quang 2002)。民間企業と外国投資、さらに住民によって市街地の開発は南東に集中している傾向を強調している。

モンゴルの場合はウランバートル市の変化を衛星画像分析によって調査している研究はあるが (D.Amarsaikhan 2011)、都市計画分野における研究は限られている (Luvsanjamts Ganzorig 2018)。後者では、民主化以降の開発は中心部の密度を上昇させ、都市周辺部にはインフォーマル開発によって形成されたゲル地区が拡大したことが深刻な大気汚染に繋がっていることを強調している。

2.4. ポスト社会主義国の都市計画体系の整理

文献レビューで得た情報を基にポスト社会主義各国の計画体系を整理し、表 2.1-3 を作成した。情報とは、根拠法、広域計画、マスタープラン、ローカルプランを言う。さらにマスタープランの法的位置づけ、その内容と計画期間、ローカルプランの規制方法と開発規制手法を整理した。最後に計画体系の基本的な特徴を添えた。

市場移行に対応して全く新しい計画体系を築いた国があれば中国とベトナムのように従来の五カ年計画を都市開発の根拠にしたままの国もある。ウズベキスタンの場合は法整備が進んでいなく (UNECE 2015)、ソ連時代の計画と建築基準を改定しながら使用している。アルバニア以外の国は上位計画あるいは広域計画を策定している。アジア諸国は総体計画 (General Plan か Master Plan) を都市圏域の方針プランとして策定している。ヨーロッパのアルバニアとチェコとラトビアは従来の総体計画を維持しつつも戦略プラン (Strategic Plan) の策定を新しく導入している。これは縦割りが強い従来のプラン同士の整合性を図る目的を持つ。旧来の下位計画である詳細計画を廃止しているのはセルビアとマケドニア以外のヨーロッパ諸国である。ベトナムはゾーニング計画制度を取り入れ (松村 2012)、中国は詳細計画を 2 種類に増やし、

第1部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市

市場に対応している (Mingyang Li 2003)。各国は開発規制制度を持っているが担当者の判断が開発の規模を決めると言う恣意的なものがほとんどである。例えばモンゴルの Tseregmaa Byambadorj の研究 (2011)。

計画体系の特徴としては中央集権と地方分権の2種類のタイプが見られる。基本方針を提示するマスタープランと基本設計の詳細計画によって開発を規制する2層体系と、比較的豊富な用途地域種類を持つゾーニングプランによって開発を規制する二つのタイプが見られた。大半は総体計画と詳細計画の2層体系からなっている。詳細計画で開発を規制する体系の場合は、事前に計画許可などによって指標を提示し、事業ごとに基本設計を審査する長いプロセスを踏む (Branka Tosic 2019)。ゾーニングプランの場合は、あらかじめプランに指標が記載されているため事前確定性が高く、スムーズな開発審査プロセスになっている (Sasha Tsenkova 2014)。

地方分権化の過程にある国の場合は詳細計画の作成が遅れ、開発規制ができていないところが多い。このようにポスト社会主義各国は多種多様な計画体系を持っている。次の章で、ポスト社会主義都市の特徴でみた計画体系の4つの議論の枠組みをベースに分析の視点を構築し、事例調査の対象にする3か国を選定する。

第2章 ポスト社会主義国の都市計画に関する既往研究の整理

	China	Vietnam	Mongolia	Uzbekistan	Macedonia	Montenegro	Serbia	Albania	Latvia	Czech
Law	Urban planning law, Town & Country planning law	Land law, Construction law, Urban planning law	Urban planning law, Building code, Land Law	Urban dev. Code, Town planning code, Housing code	Law on Spatial and urban planning	Law on spatial planning & construction	Law on Planning & Construction, Law on planning & simplification	Urban planning law, Law on construction inspection, Law on legalization	Territorial planning law, Regulations on spatial planning, Spatial dev. planning law	Law on regional policy, Town & country planning & building regulations, New building act
Narional, Regional Plan	FYP Regional plan Urban system plan	FYP Regional plan	Population settlement plan	Master Plan of settlements 50y Territorial planning	National 15y Regional 10y	Spatial plan 20y	National 10y Regional 10y	-	National spatial plan National dev. plan	Regional dev. programs, area based plans
Municipality Plan	General plan	General plan	Master plan	Master plan	Spatial plan	General plan	Master plan	Master plan Strategic plan	Master plan Strategic plan	Master plan Strategic plan
Stipulation	Stipulated	Stipulated	Stipulated	-	Obligatory	-	-	-	-	-
Content	Document, diagram, policy	Land use, road plan, documents	Text, diagram, land use	Text, diagram, design, land use, projects 25y (revise 10y)	Objectives & measures	Zoning, land use, roads, guidelines	Guidelines, land use	Objectives, actions	Text, diagram, projects	Land use
Span	20y	20y	15-20y	25y (revise 10y)	10y	10y	15-20y	15-20y	15-20y	15-20y
Local Plan	Detailed plan Dev.P / Con.P	Zoning plan Detail plan	Detailed General Plan	Project detailed plan	Detailed urban plan (5)	Regulatory plan	Detailed urban plan	Regulatory plan	-	-
Function	Detailed Plan for vast area	Blue print /rigid system/	Policy presentation	MP as policy investment plan for dev.	Parameters, regulation, leveling	Plan from gov Check at local	decentralized plan making, participatory, permission by DP	SP= Link between plan & institutions, hierarchical structure of goals	Traditional comp. land-use planning, financial plan, participant	Great flexibility, streamline process, localized
Development control	1 paper 2 permit	4 permit including investment	Planning permission	Permission by central, Investment plan, Land at local	Depends on planner, weak legal control	Depends on planner, weak legal control	Depends on planner, weak legal control	Almost no realization, Informal dev. 30%	Planning permission	Planning permission
Feature	Decentralized system local plan, common control	Centralized system /locality on special city/	Apparent opposition of MP and land use policy	Highly centralized, top-down, makhalla as a explainer	Top down, Socialist, Integral planning system	Centralized, lack of detail plans, systematic implementation.	Decentralization, Integration, incremental change to MP	Incremental change to MP	transparent development control, municipal investment	transparent development control, municipal investment



表 2.1-3 ポスト社会主義 10 カ国の現在の計画体系（参考文献より筆者作成）

2.5. 経路依存理論

ここでは経路依存理論に関する文献と取り上げ、本研究で役に立つ重視すべき手法の要素を検討する。既往研究は社会、経済、政治分野から住宅政策、土地利用政策、都市計画の分野に至る幅広い領域を経路依存理論で説明している。

David Stark (1994) は東欧の4つの国の私有化政策を比較している。西側の資本主義は計画的に達成されたものではなく、新しい技術と行政機関の再構成の繰り返しによって得られたものであると強調し、集権的な行政アプローチが40年以上続いた社会主義国において計画的な市場移行が可能と言う経済界の認識に疑問を投げている。移行過程は包括的かつ同時進行で行われることは不可能であり、その国の社会・経済・行政・財政・政治・技術的な制約に縛られて部分的かつ連続的な政策選択によって徐々に進行するとしている。このため旧制度と新制度の要素が混合し、移行過程が複雑になる。一つの事例を対象にするだけで経路依存性を説明することが難しく、複数事例の比較調査が必要であるとしている。

Glen Atkinson (1996) らによると経路依存は、ある事象に影響する自然な外的要因よりもその事象の当事者が取る選択によって決まると言う。また、経路依存理論には自己強化型と自己修正型の二つのタイプがあるとし、前者は抵抗要因がなければ進化を続けるモデルで、長いプロセスを踏んで自己を根本的に変化させると言う。それに対して後者は、構造的な変化はないがその短所を補う新しい要素を追加し、均衡状態を再確立するモデルであると言う。どちらにせよ政策選択においては、選択とその効果の間の時間的な遅れがほとんどの場合において長いため、最も合理的な選択が難しくなる。彼はこの定義に基づいて都市のスプロール現象を説明している。都市拡大の原因は、本来自己修正を促す負のフィードバックを、累積的な正のフィードバックが圧倒し、合理性よりも経済的な視点からみた利益の方が大きくなっているからであると言う。

James Mahoney (2000) は経路依存理論を社会歴史学で説明している。Glen Atkinson らと少し異なるのは自己強化型 (Self-reinforcing sequences) と受容型 (Reactive sequences) の二つのタイプを定義している点である。前者は初期の選択が繰り返され、確立するタイプで、後者は、前の選択の結果であり、後の選択の要因になり、変容して行くタイプであると説明している。また、前者を説明する際に重視すべきことは分岐点 (Critical junctures) であると言う。これは2つ以上の選択肢の

中から特定の制度的取決を採用することを指す。

Bo Bengtsson (2010) らは北欧の4つの国の住宅政策の比較研究を行い、経路依存理論で説明している。彼らは、ある時点での選択は代替パスを閉じるか、少なくとも後に到達することを困難にするとし、分岐点の重要性に触れている。また、対象国の社会、政治、文化的な背景から社会メカニズムを把握し、政治的な焦点と共に考察している。これらに影響を及ぼした要素を歴史的に追跡し、変化が起こった期間を特定し、それぞれを説明する手法を使っている。

Andre Sorensen (2014) はプランニング歴史の研究においても、政治団体と行政機関は一度確立すると経路変更が困難になることを説明している。また、政策変更には新旧制度の併存 (Layering)、現制度失敗による新制度導入 (Drift)、旧制度廃止による新制度導入 (Displacement)、旧制度の存続と実施手法変更 (Conversion) の4つの種類が考えられるとしている。

Sasha Tsenkova (2014) はポスト社会主義都市計画の比較研究で計画機関における旧体制の遺産と言う形で経路依存性を指摘している。この研究で社会主義都市は開始時点であり、市場移行化を分岐点であるとしている。結論として4つの都市の都市計画の共通性と多様化した要素をまとめている点を本研究の手法で参考にした。

Stefan Bouzarovski (2016) らはチェコのリベレツ市の地域暖房システムについて公的資料と政策策定者へのヒアリングを実施し、市場化政策の失敗と市有化と民営化のプロセスを把握する研究を行っている。ポスト社会主義国のインフラ政策は都市開発に大きな影響を与える一つの要素である。

最後の Chang Gyu Choi (2019) らの研究は、政権交代によって導入された都市計画のグリーンベルト保護方針と中低所得者向け住宅政策について調べ、政治と言う外的要因は制度確立の分岐点であることを強調し、各政策の進展の終始を追っている。導入された政策は担当する公的機関の設立によって確立し、政権交代が起こっても廃止されず、むしろその活動範囲が増大し、自己強化型の特徴を表している。この研究は、発展途上国の都市の成長をコントロールする手段として長期的な戦略と短期的な方策の両方が重要であることを記述している。

2.6. 既往研究の限界と本研究の意義

文献レビューでポスト社会主義国の都市計画、社会主義都市とポスト社会主義都市の特徴、ポスト社会主義10カ国の現在の都市計画体系、経路依存理論に関する既往研究と書籍を整理した。ポスト社会主義都市に関する個別研究は多数あったが、比較研究は限られている。さらに、都市構造と計画体系と土地制度を個別に扱ったものが多く、総合的に調査した研究は少ない。特に土地利用に関しては体制変化があった国々の比較研究は見つからなかった。計画体系に関する研究は複数あり、本研究で適時参考にし、不明瞭な点を検討する。

また、ポスト社会主義都市に関する研究は東ヨーロッパを中心に多数書かれており、全体の変容は捉えられている。しかし、都市化の背景と政策のプロセスが異なるアジアを対象にしたものは少数であった。また、これらの研究は1つの時点の前後の変化を議論しているものが多く、長期的な変容を捉えているものが少ない。経路依存理論に基づいた解説が有意義なものになると思われるため本研究で取り組む。

上記の理由で本研究はアジアのポスト社会主義国の比較を行う。長期的な分析を行うためにポスト化する過程の計画体系の変化を追い、国家と土地と都市政策の変化の影響を考察し、経路依存理論に基づいた解説を試みる。また、対象国のうち今までほとんど議論されていないモンゴルに着目し、首都ウランバートル市を事例に取り、極端に変化した都市像の特徴をプロジェクトレベルで調査することが本研究の新規性である。調査の結果を通じてプロマーケット型経済における都市計画の課題と役割を最後に検討する。

第3章 ポスト社会主義国の計画体系の分析

3.1 ポスト社会主義国の計画体系

Uwe Altröck (2006) と Sonia Hirt (2009) の書籍で取り上げられた4つの議論から図3.1-1の二つの分析枠組みを作成した。左はプランニングガバナンスであり、横軸はプラン作成権限と財政権限の分権化の度合いを示す。縦軸はプラン作成時の参加幅を表す。右は開発コントロール体制であり、横軸は都市開発における国営セクターと民間セクターの割合を示す。縦軸は開発規制が事業ごとに審査される市場を重視したマーケット型であるか、あるいは策定されたプランによって規制される長期プラン型であることを示す。両方で右下に移動するほど社会主義計画体系から逸脱し、変容していることを意味する。

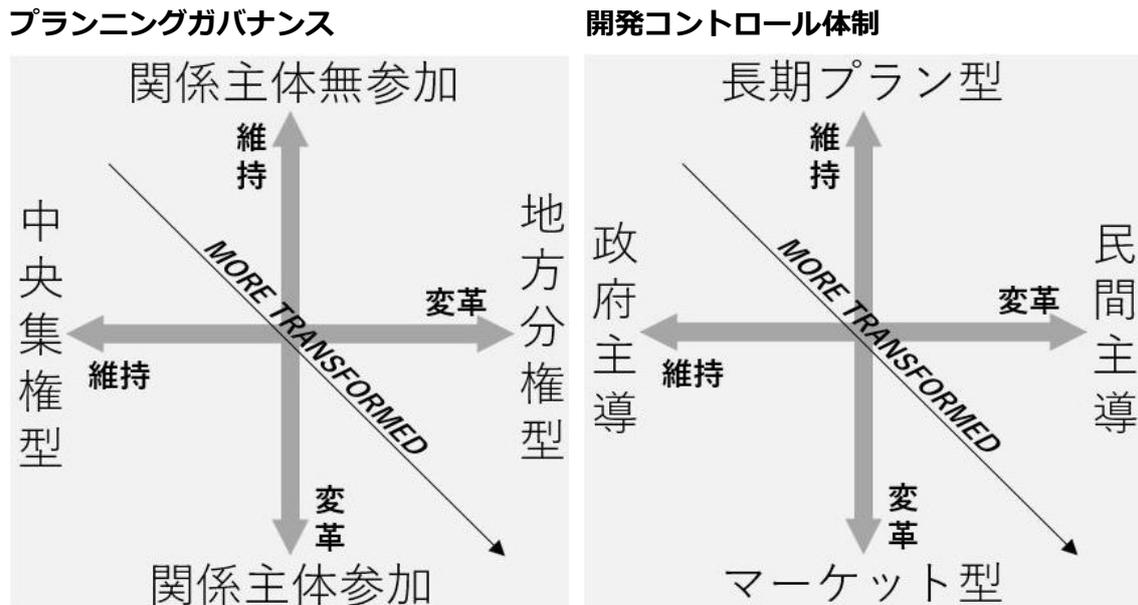


図3.1-1 計画体系の分析枠組み (筆者作成)

分権化軸は計画作成と財政権限が地方政府に移っていれば右に移動し、集権的なままであれば左に移動する。参加軸は一般市民を含む多種多様なステークホルダーの参加が認められる場合は変革しているとみなし、専門家と主要ステークホルダーのみの参加が認められる場合は中程度に変化したものとみなす。

開発軸は民間企業の割合が大きい場合は変革しており、国営・公営などの政府機関

第1部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市

の割合が大きい場合は維持され、両者が共存する場合は中間的な位置になる。開発コントロール軸は、プランを順守した開発規制が行われている場合は上に位置し、市場を重視した事業ごとに審査するタイプであれば下に位置する。

●ポスト社会主義 10カ国の計画体系の変化動向

中国

中国の計画体系は1990年の都市計画法に基づき、大都市の計画作成・承認権限を地方分権化している。都市は独自の計画条例を発することができ、規制プランは法律に指定されていない内容を取り入れられる。特に深圳市に関しては、プランの審議・承認・監督権限を持つ都市計画委員会の半数以上が市民から構成されている

(Mingyang Li 2003)。他の都市でも計画を作成する機関が専門家の参加を促進し、プランの展示会を行うことでその周知を高める活動をしている (Fulong Wu 2015)。財政制度に関しては財政請負制度と分税制度を導入し、経済権限の分権化を推進している (Ren Zhe 2012, 唐 2004)。

開発許可は地方政府の権限であるが、中央政府の農地保全政策の実施によってその総量がトップダウン的にコントロールされている (Kong Weifeng 2019)。開発事業は中央所属・地方所属・民営と合併企業によって実施され、政府と民間の両方が共存している (Ren Zhe 2012)。

ベトナム

ベトナムの場合は、三級都市以上の計画は首相権限を代行する建設省によって承認されるが、作成権限は建設法と都市計画法に基づき、都市・区・村の人民委員会に地方分権化されている (建設法 2003 と都市計画法 2009)。法律に計画作成時の市民参加は記されているが、その方法が明記されていないため実施されず、当局と国外コンサルタント以外の参加はほとんどない (松村 2014)。また、地方政府に安定した税収と利益還元メカニズムがないため、公共投資が滞る課題がある (William J. McCluskey 2013)。

開発規制はゾーニング計画によって実施されるとしているが、その効力は弱く、開発者が作成する詳細計画に基づいた事業ごとに審査する体系になっている (Thanh Bao Nguyen 2017)。Anh のハノイとホーチミン市都市開発プロジェクトに関する調

査で前者の場合は94%の事業が国営とその関連する企業によって行われているのに対し、後者ではその割合が44%に留まっている（Nguyen Truc Anh 2007）。

モンゴル

モンゴルは最初の都市開発法で計画作成・承認・監督権限を地方分権化している。一回目の改正で計画作成への一般市民の参加と資料の公開を義務付けたが、前者の方法が不明確であり、実施されていない（都市開発法 1998）。地方政府の直接税収は土地使用料と地下資源税であるが、土地評価を中央政府が指定し、さらに法律で減免しているためウランバートル市に関しては収入が不安定になっている。しかし、他の地方は鉱山開発によって税収を上げている（Иргэдийн төсөв 2020）。

1996年に樹立した新政権の市場政策促進で国営企業の改革を進めているため（УИХ тогтоол 1995）、ほとんどの開発は民間企業によって行われ、それは事業ごとに市役所の都市計画部門が審査・許可する仕組みである（ウランバートル市役所）。

ウズベキスタン

ウズベキスタンの人口増加率は低下し、都市よりも農村人口の増加率が高く、全体の都市化率は下がっているが、独立以降は市街化した面積がほぼ倍増している（WB 2017）。政府は3年ごとに国家発展プログラムを作成し、都市開発は都市計画コードに基づいて行われる。都市計画体系は人口居住計画、地域発展スキーム、マスタープラン、詳細事業計画、開発事業などから構成される。開発・計画作成・承認・計画連携プロセスにおける全省評議会の権限が大きく、公社によって開発が行われ、当局以外の者の計画作成への参加はほとんどない（UNECE 2018）。

体系は中央集権的で、複雑なヒエラルキー構造のままであり、主要都市のマスタープランは Goskomarkhitektstroy によって作成される。プランは一般公開されないが、自治体レベルのプランはローカルコミュニティである Makhalla によってその内容が説明され、開発行為を規制する。地方政府は国家発展プログラムに沿って開発を行うが、資金不足のため自治体独自の計画を実施する能力がない。土地所有権は国家に属するが、土地使用権と住宅所有権の取得が可能である。土地の管理は政府が独占しているため民間による住宅供給が限られ、農村地域の住宅建設は政府系の企業によって行われ、その量が少ないためセルフビルド率は7割に達する（UNECE 2015）。

マケドニア

マケドニアの計画体系は変容の過程にあり、中央と地方レベルでプランが策定され、それぞれ省と市役所の権限になっている。だが、土地権利を譲渡できるのは中央政府であり、中央集権的なトップダウン型の体系になっている。国土計画は様々な個人や機関が直接および間接的に関与する傾向にある。民間投資が増え、その重要性は増しているが、都市開発における公共セクターの存在は依然として大きいままである。(Branka Tosic 2019)。

モンテネグロ

モンテネグロの計画体系は中央集権的なままであり、プランは持続発展と観光省によって作成され、地方政府はこれに基づいて事業計画を作成する。財政権限は分権化しておらず、プラン作成時の一般市民参加は法律で義務付けられているが、実施されていない。民間投資が増加し、外国投資誘致に積極的である一方で都市開発における公共セクターの存在は大きいままである。(Sasha Tosic 2019)。

セルビア

セルビアの計画体系は地方分権化を進め、国家・地域・都市レベルで国土利用計画が作成され、都市域では方針プランが策定されている。省と地域政府と市役所がそれぞれプランを作成する権限を持っている。民間投資が増え、その重要性は増している。(Branka Tosic 2019)。

首都のマスタープランは多種多様な主体を参加させて作成し、詳細計画によって開発規制を行っている。開発許可は市場を重視し、デベロッパーよりになっている。新世紀はじめに財政権限の分権化を進め、企業税と不動産税を地方政府の収入にしている。計画体系の制度整備とマスタープラン策定後の下位計画の作成が遅れ、計画に沿った開発コントロールができていない。国営企業の民有化が遅く、首都におけるインフォーマルな開発が多く、民間セクターの市場に占める割合が大きい。(Sasha Tsenkova 2014)。

アルバニア

首都の方針プランは市役所主導の元、国内外の専門家によって作成されているが、

行政的な原因で承認されていない。地方政府が税金を収集する権限を得ることで財政制度は改善されたが、自治体がインフラ整備を進められるに至っていない。首都におけるインフォーマルな開発とその市場に占める民間セクターの割合が大きい。これに加え、複雑な不動産権利と土地の所有化と補償政策の重視によって計画体系のリフォームが遅れている。閉鎖的な行政制度が計画経済時代に策定された詳細計画をデベロッパーの意思で修正する環境を作っている。(Sasha Tsenkova 2014)。

ラトビア

リガ市都市計画局は Strategic Planning 手法を導入し、多種多様な主体を参加させて方針プランを作成している。財政権限の分権化が遅れ、老朽化したインフラ施設の改善を民有化によって実施している。1990年代に実施した民営化政策と外国の不動産投資の増加によって民間企業が台頭し、市場の7割を超えている。プランの実施向上を図るために開発規制の透明性を上げている (Sasha Tsenkova 2014)。

都市レベルの法定プランはないが、上記の計画は用途地域、経済発展、交通、住宅政策、インフラ整備と環境保護項目を含み、主要なステークホルダーを交えて実施される制度になっている。(Inara Marana 2006)

チェコ

プラハ市の方針プランは市役所が作成し、その際に一般参加を促進している。地方の財政権限が強く、2004年以降に自治体は交通、水道、環境保護事業に積極的に投資している。国営企業の改革と民間企業の活動促進で市場の6割を民間セクターが担っている。また、2010年にマスタープランを策定しているが、市場予測が難しいと言う理由で大まかな内容になっている。開発規制許可は審査担当者の権限であり、デベロッパー志向で進められているが、その公開性は高い (Sasha Tsenkova 2014)。

チェコの計画体系はEUの指針から影響を受け、首都は法定プランとは別に Strategic Plan を策定している。これは15-20年を範囲にし、作成の際に主要なステークホルダーの参加を確保している。市は税率を決めることができ、収益の4割をインフラ整備に投じている (Ludek Sykora 2006)。

●分析枠組みによる各国の特徴整理

国名	プランニングガバナンス	開発コントロール体制
中国	計画作成承認と財政権限の分権化、作成時の専門家の参加促進、都市によって市民参加拡大、計画資料の公開	開発の総量を中央政府がコントロール、中央・地方政府と民営と合弁企業など様々な開発主体
ベトナム	計画作成権限の分権化、閉鎖的な作成プロセス	事業ごとに開発規制、都市によって国営と民営の割合が異なる
モンゴル	計画作成権限の分権化	事業ごとに審査する体制、国営企業の改革で民間セクターが台頭
ウズベキスタン	中央政府と全省評議会の権限が大きいまま	国家発展プログラムに基づいた事業実施、政府系デベロッパーと住民のセルフビルド率が高い
マケドニア	地方政府の計画作成は可能だが、中央集権的なまま	民間投資は増えているが、公共セクターの存在が大きい
モンテネグロ	計画は政府が作成し、財政も中央集権的な体系	上位計画に基づいた事業計画によって開発、公共セクターが主
セルビア	計画作成と財政権限の分権化、多様な主体の参加促進	下位計画の策定が遅れ、開発規制が機能していない、民間デベロッパーよりの体系
アルバニア	分権化は進んでいるが実施機能が不十分、参加は限られている	制度整備が遅れ開発コントロールが機能していない、民間とインフォーマルセクターが主
ラトビア	分権化とプラン作成への市民参加に置いて先進的、地方財政は弱いが民営化が進む	開発規制プロセスの公開、デベロッパーよりではあるが計画に沿っている、民間セクターが主流
チェコ	計画と財政両方において分権化が進んでいる、主要なステークホルダーの参加促進	非法定の Strategic Plan によってデベロッパーと交渉して開発コントロール、民間セクターが主

表 3.1-1 各国の特徴整理（筆者作成）

各国の変容の特徴を把握するためにポスト社会主義都市の詳細を記述した Kiril Stanilov、東欧諸国の都市計画の変容についてその全体像を捉えた Sonia Hirt、EU 加盟を果たした国々の国土計画と都市開発について国別に整理した Uwe Altröck の書籍と東欧に加え中央アジア各国の行政と土地利用制度の評価・分類を行った Babette Wehrmann の研究を参照にした。

表 3.1-1 から最も変化が少なかったのはウズベキスタン、モンテネグロ、アルバニアである。ウズベキスタンとモンテネグロは政権交代がなく、旧体制は維持され、都市計画体系はほとんど変化していない。アルバニアは Strategic Plan 策定を導入し、民間開発を促進する政策を取っているが依然として中央集権的なままであり、計画策定が遅れている。

中程度に変化したのは中国、ベトナム、マケドニアである。改革開放と分税制度で地方分権化を進めた中国と、市場に対応しているが市民参加が限られ、中央政府の存在が大きいままのベトナムとマケドニアがここに分類される。どの国においても政府と民間主導の開発が共存している。

大きな変化を遂げたのはチェコ、ラトビア、セルビアである。ヨーロッパ連合への加盟に向けて改革を促進したのはチェコとラトビアである。セルビアの場合はユーゴスラビア共和国時代から分権型の行政制度が根付いており、計画作成への市民参加を促進し、民間開発を助長することで市場に対応している。旧来の詳細計画策定制度は続いているが、開発コントロールに使われていない。

最後の特殊例はモンゴルである。短期間で急速な市場移行を進め、地方分権化もある程度行われたが、計画作成時の市民参加は制限されたままである。国営企業の解体と民間企業の成長、計画に懐疑的な政治家によって開発規制が機能しない状況にある。

研究目的 1 : 「アジア・東欧を含めたポスト社会主義国の都市計画制度の体系化」については全体の類似点と相違点について下記のことが考えられる。

社会主義国の計画は全省評議会から直接指導を受け、社会経済発展五カ年計画で方針が決まる体系であり、都市の主任建築家が作成する基本設計の詳細計画によって大規模事業単位で開発が行われていた (図 2.1-2)。ポスト社会主義各国の計画体系は中央集権型から地方分権型に、関係主体無参加から参加型に変容している。開発規制は

第1部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市

長期プラン型からマーケット型に、開発は政府主導から民間主導に変容している。東欧各国の計画体系は欧州連合の指針で同様な変化を遂げている。

計画作成・策定時の市民参加はほとんどの国において進展していない。多種多様な参加が認められているのはラトビアとセルビアのみであり、中国とチェコは大学や研究機関などの専門家の参加が認められている。

地方分権化は国によってばらつきがあり、旧体制が維持されている国の場合は計画作成も財政も中央集権的なままである。改革を進めた国の場合は少なくとも計画作成権限が地方政府に与えられている。チェコと中国とセルビアは両方において地方政府の権限が強化されている。

開発コントロールはほとんどの国においてマーケット志向が強く、計画による規制よりも事業ごとに審査され、恣意的な判断で可能なプロセスになっている。中程度に変化したウズベキスタンとモンテネグロは開発許可とプラン作成が中央政府によって行われている。マケドニアは頻繁に更新される詳細計画の内容に規制指標を導入している。唯一長期的なプランによって開発をコントロールしているのは中国である。農地を保全する国家政策で導入された強いトップダウン型の土地利用計画によって建設用地の供給をコントロールしている。

最後の民間開発軸ではすべての国が何らかの変化を遂げている。国営企業を存続させたまま民間企業の参入を許している国が多く、完全な民営化政策を実施した4つの国がある。多かれ少なかれ民間開発を認めている点ですべての国は共通し、マーケット志向型であると言える。開発規制もほとんどの場合、市場を促進する傾向にあり、共通性が見られる。一方で、計画作成と分権化の度合いはばらついた。地方分権化の度合いは国によって違い、全体的な類似性は見られない。計画作成時の市民参加が認められていない点でほとんどの国は共通している。旧体制が維持されている国々の変容は小中程度であり、民主選挙によって政権交代している国ほど変化が大きい。

社会主義都市は土地市場の創出と主力産業の変化と人口移住によって大きく変化している（図2.1-4）。都心部は商業業務機能に特化し、工場跡地のブラウンフィールドは再開発され、都心周辺の居住人口密度が上昇している。コンパクトであった都市の規模は郊外化することで拡大している。

3.2 対象国の選定

文献レビューで指摘したように東欧各国の比較研究は豊富で、書籍も多く出ている。アジアの場合は中国とベトナムを比較した研究はあるが、アジアのポスト社会主義国の都市計画の変容について体系的に比較した研究の累積は限られている。特に、モンゴルの都市計画体系の変容に関する研究は見られなく、社会体制が大きく変容して市場主義型の都市開発が推進されているにもかかわらず、市場主義型開発に対応した制度整備が進んでいないことから多くの課題に直面しているという点で、ポスト社会主義国の都市開発という点で典型的な国である。

中国は地方政府に計画権限と共に比較的大きな財政権限を与えている点でベトナムとモンゴルより分権化が進んでいる。さらに、国土資源部が策定する強いトップダウン型の土地利用計画があり、農地と建設用地をコントロールしている点でも異なる。方針プラン作成はその都市の大学や研究機関などと協力することが多く、都市によっては市民代表の参加も認められている。

ベトナムとモンゴルは大都市における計画作成権限を建設省から地方政府に移譲し、計画研究院が作成を担っている。計画作成への参加は限られており、閉鎖的なプロセスになっている。地方財政はすべてではないが、行政サービス価格と土地利用金の決定権限は地方政府に付与されている。開発規制は担当者に委ねられており、計画経済時代に主任建築家に強い権限が与えられていたことに起因すると思われる。

民間と国営企業の開発が共存するのは中国とベトナムであり、前者が主流になっているのはモンゴルである。ベトナムの場合ハノイ市とホーチミン市でその割合が大きく異なるのは歴史的な背景に由来すると思われる。どの国においても外国資本投資を積極的に受け入れる姿勢を取っている。

次の部でこの3か国における都市計画体系と都市計画の内容を詳しく調べ、考察を入れ、第3部でウランバートル市の開発変遷とその傾向を把握する。最後の第4部で本研究の調査結果を考察し、研究課題の回答を試みる。

第 2 部

選定国の政策と計画体系の調査・分析

第 4 章 計画体系変容の分析

4.1 中国

4.2 ベトナム

4.3 モンゴル

4.4 考察

第 5 章 事例調査対象国都市における都市計画の展開と特徴

5.1 北京市

5.2 ハノイ市

5.3 ウランバートル市

5.4 考察

第4章 計画体系変容の分析

まずは選定対象国の都市に関連する法律にプランニングの目的をどのように定義しているかを簡潔に整理する。

中国

- 都市計画法 1989：…都市の規模を指定し、発展方針を明示し、社会経済発展五カ年計画の目標を実現し、社会の近代化を図る。
- 都市農村計画法 2008：社会経済発展五カ年計画と土地利用総合計画に基づき、人々の生活環境を改善し、都市と農村の調和のとれた持続可能な開発を促進する（基本農地の保護）。

ベトナム

- 建設法 2003：…国益とコミュニティの利益間の調和のとれた調整を確保し、分野別計画に追従し、社会経済発展五カ年計画、国防と安全保障、および環境保護の目的を達成する。
- 都市計画法 2009：…都市に住む人々に適切な生活環境を創出するための空間、建築、景観、各種インフラ施設と住宅の編成である。

モンゴル

- 都市開発法 1998：…発展方針を明示し、人口居住政策と定住と相互連携が取れた適切な自立発展の構成を作り、政府、企業、団体、個人間の関係を規制する。（+計画に沿った開発を目的にする 2008）
- 都市再開発法 2015：…住民の健康的で安全な住環境を確保する権利を保障するために既成市街地、公共空間、老朽化した建築物、ゲル地区の整備と再開発の際に生じる関係性を規制する。

4.1. 中国

前世紀初頭から内部紛争と大戦が続いた中国だが、1949年にソビエト連邦の支援を受けた中国共産党が中華人民共和国を建国した。ソ連から集権的行政システムを導入し、1950年に農業合作化と人民公社運動を始め、156か所で工業地帯を開発した。経済社会発展五カ年計画手法も取り入れ、1953年に初の計画を作成している（Chaolin Gu 2017）。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

制定法主義の中国は、最も集権的な法体系を持つ国の一つである。1979年の Organizing law of all levels of Local People's Congress and Local Governments と1982年の憲法、2000年の Legislative Law によれば中国の法体系は3層から成り立ち（図4.1-1）、中央政権の基本法とそれに基づく各法律、内閣が公布する規制、また地方政府が出す自治体条例、各分野条例、行政機関の規制などがある。各政令の例を表4.1-1で示す。

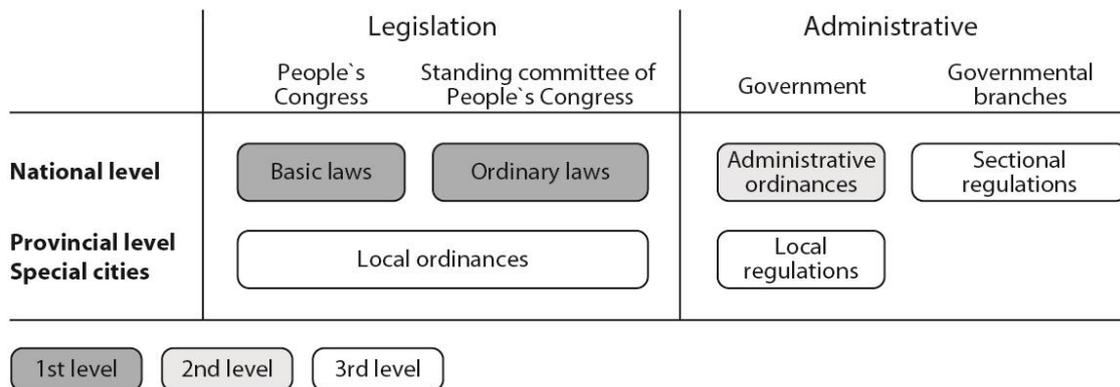


図4.1-1 中国の法体系（Haoying Han 2012）

中国の行政体系は対象国の中で一番複雑で、中央政府の下に4層の行政階層を持つ（図4.1-2）。本論文ではそれぞれの級を日本語で省（直轄市）・地（市）・県（市）・郷（鎮）と呼ぶことにする。省級は22省、5自治区、4つの中央直轄市（平均人口17.9百万人）があり、地級は333（平均人口3.9百万人）、県級は2,856（平均人口455千人）、郷級は41,040（平均人口32千人）ある。地・県・郷は都市開発に必要なインフラを整備する責任がある（Haoying Han 2012）。

分類	名前
基本法	中国憲法、中国立法法
法律	土地利用管理法、都市計画法
内閣規制	土地管理規制、郷鎮建設用地管理規制
分野条例	都市計画策定方法
自治体規制	北京市都市計画策定方法実施細則
自治体条例	北京市郷鎮建設計画管理条例

表4.1-1 法体系と法律の例（Haoying Han 2012より筆者作成）

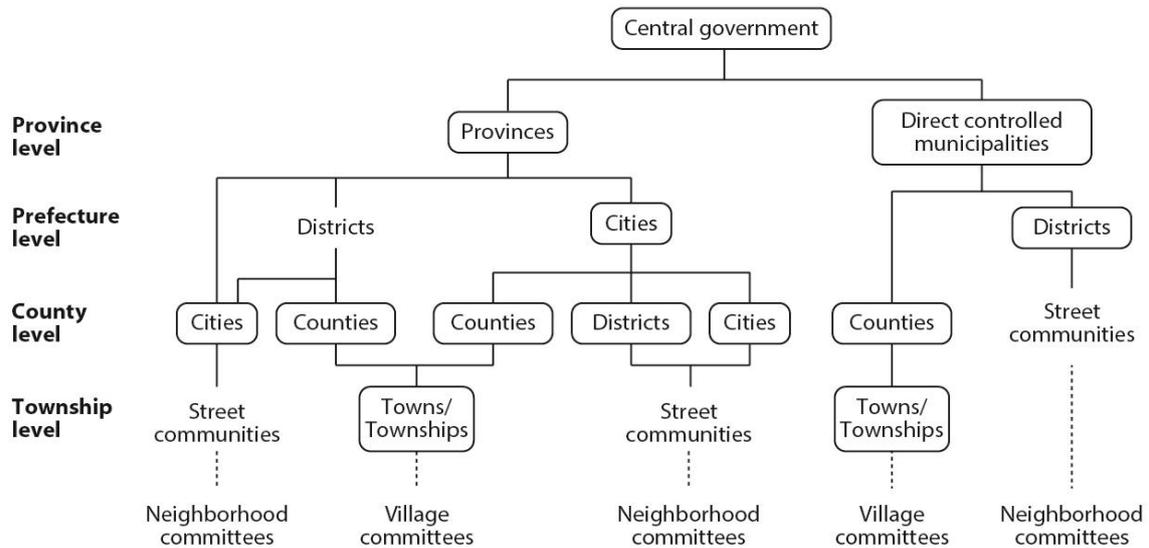


図 4.1-2 中国の行政体系（国土交通省 2016）

建国当初からソ連の中央集権的な行政制度を導入し、地方政府の人事権を中央政府が握り、省級自治体に派遣された中央政府の職員は税収入を下層自治体にどんな配分で振り分けるかを定める権限を持っていた。改革開放に伴って直接的に影響していた状況が和らぎ、省級をはじめとする他の自治体の権限を強化し、民間企業の発展を重視した社会主義型自由市場形成に力を入れた（Lei Wang 2014）。この節で中国の各政策を年代ごとに並べ、重要なものの内容を吟味し、その変容を検討する。特に改革開放以降の政策変化を調べるのが本研究の主な目的である。

4.1.1. 国家政策

ここでは経済社会発展五カ年計画とその他の重要な政策の内容を吟味し、中でも計画体系に大きな影響を与えたものについては詳細を見る。なお、モンゴル国とは異なり、既往研究で検討されているものが多いので簡潔に述べ、適時参考文献を示す。

中国の国家政策は上述の通り五カ年計画に基づいて実施され、党代表が変わると方針転換も起こっている。土地と都市政策も国家政策によって変化することがある。1958年から実施されたのが大躍進政策であり、農業と工業の大増産を目標にした。この政策によって農村から都市部への人口流入が増加し、これを抑制・管理するために居住地に基づいた戸籍管理制度の戸口登記条例を制定した（Jianfa Shen 2006）。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

これは中小都市の農業人口流出が目的であり、現在も続いている制度である。

前政策が失敗に終わり、1966年から開始されたのが文化大革命である。これは工業化を制限し、農業中心とした経済発展を目指したため、都市開発に否定的であり、数都市以外は投資対象から外され、都市計画を廃止し、都市化を抑制した（Chaolin Gu 2017）。この政策は十年以上続いた結果、中国経済は低迷し、社会は混乱に陥った。その後、党の重要人物が変わり、徐々に政策を転換し始めた（Fulong Wu 2015）。

1970年代後半から始まったこの政策は改革開放と呼ばれる。集団農業制度を改正し、都市開発を促進し、外国からの直接投資を積極的に誘致した。経済活動に置いて民間企業の参入を許すために価格統制も止められた（Fulong Wu 1998）。もう一つの大きな特徴は地方分権化を進め、自治体の権限を強化し、自治体行政にその地域の経済社会発展をある程度任せ点である。また、戸口登記制度の規制も緩和され、都市部の労働者需要に応えた。5つの経済特区を指定し、大きな自治権を与え、社会主義市場政策を宣言した（Mee Kam Ng 2004）。また、行政首長責任制を1982年に導入し、現在に至るまで継続している。これは問題処理・解決に関わる法定の最終決定権を行政機関の主要担当者に委ね、担当者がすべての政治責任を負う制度である（Ren Zhe 2012）。

1984年にさらなる経済発展を求め、経済特区に続いて14の都市を経済技術開発区に指定した（Chaolin Gu 2015）。この結果都市部の労働力が不足し、この分を補うために農村戸籍を持つ者を都市部の民間企業に勤めることを許した。翌年に戸口登記制度を改正し、暫住証を発行で農村からの出稼ぎ労働者に一時的な居住権を与えたが、新世紀になるまで社会保障、医療、教育等の行政サービスを都市住民と同じように受けられなかった（Jianfa Shen 2006）。この時期に政府の企業への介入が制限され、住宅政策も大きく変わり、国有住宅は居住する住民に払い下げられ、民間による住宅供給路線へ方向転換した。市場移行はスムーズに実施されたわけではなく、政府の腐敗が原因で二重価格市場が横行し、市民に不満を募らせた結果、天安門事件が起きている（Fulong Wu 2015）。

1992年の第14回党大会で初めて社会主義市場経済政策が宣言された。インフラ計画は五カ年計画の一部に入れられ、事業型アプローチからインフラ供給アプローチに政策転換している（Lei Wang 2014）。広東省で食料配給制度が廃止され、中国初の

村幹部の直接選挙が実施された (Haoying Han 2012)。

1994年の分税制改革は中国の中央政府と地方自治体の関係性に置いて大きな変化をもたらした。改革開放以降は財政請負制で地方財政収入が著しく増加したのに対して中央財政収入はそれほど成長していない。後者を増加させるために国と地方が徴収する税金種目を明確に分離した。税金は予算内と予算外の2種類に分けられ、予算内には不動産関連税金、予算外には土地関連費用を入れ、どちらも地方財政のものと確定した (Ren Zhe 2012)。

2001年に中国は世界貿易機関に加入することでさらなる経済発展が続き、直接投資と産業振興によって都市化のスピードは継続した。第11五カ年計画からエコシティを推進する政策が始まり、次の五カ年計画で連携した地域経済発展を進めるために環渤海と長江デルタと珠江デルタの3つの地域の政策が盛り込まれた (Nicolas Douay 2015)。

分類	主体機能	土地利用方針
開発優先ゾーン	都市化と工業化	建設用地を適切に供給
開発最適化ゾーン	都市化と工業化を最適化	建設用地増加を厳格に規制
開発規制ゾーン	食料生産と環境保護	土地利用厳格規制・環境保護優先
開発禁止ゾーン	自然と文化遺産の保護	土地利用厳格規制・土地開発禁止

表 4.1-2 主体機能区計画のゾーン分類 (Lei Wang 2014 より筆者作成)

同時に主体機能区計画が追加され、空間計画要素が含まれた (Lei Wang 2014)。改革開放初期の五カ年計画は都市開発政策方針を内容から疎外し、プロジェクトベースのアプローチから特別区に重点を置いたエリアベースのアプローチに変化している。地方分権化を進めた結果、都市の開発コントロールに失敗し、大都市抑制と中小都市振興という基本方針を実現できなかった。主体機能区計画の導入目的はこの是正であると思われる。表 4.1-2 は主体機能区計画に指定される4つのゾーンとそれぞれの機能と土地利用方針である。土地政策で述べる土地利用計画と同様にトップダウン型の都市開発方針を示す計画であると思われる。

2013年に打ち出された戦略的構想は一帯一路であり、シルクロード経済ベルトと21世紀海上シルクロードの略称である。60近い国々の人口40億人に対して広大な

インフラ整備を進め、相互連結的な国際的経済システムを構築するとしている（国土交通省 2016）。第13五カ年計画と今年度の第14五カ年計画でも一帯一路構想について記述している。このように中国の国家政策は国内の特別区レベルから地域レベル、最近では国際レベルにまで広がって来ている。

4.1.2. 土地政策

1950年の土地の国有化以来、中国の土地制度は国有と集団所有の2種類になっている。集団所有とは農村の土地権利を農村組合で共同所有することである。改革開放政策で経済のみならず土地と都市開発分野でも様々な改革が進められた（Wing-Shing Tang 1994）。1982年の憲法改正で土地に関する法整備を始め、各省庁の役割と権限を明確にした。1986年に中国初の土地管理法が公布され、土地を農業用地、建設用地、未使用地の3種類に分け、広東省が先駆者になって所有権と使用权を分化した（Zhenjiang Shen 1999）。土地の権利証明証を発行するのは県級の土地部の管轄になった。また、土地関連収入の多くが基層政府に配分され、自治体予算の大部分を占めるようになる（Alain Bertaud 2012）。自治体は土地利用計画を策定するようになったがほとんどの地方政府は策定に消極的であった。そのため翌年から国土管理局（State Land Administration, 1998年からMOLAR、国土資源部）による土地利用総体計画の作成が開始された（Haoying Han 2012）。

1988年の法改正で県人民政府の役割が明確になり、主に土地の登録・管理権限、使用認定交付権限、違法行為処分権限といった3つの行政サービスを行うようになる。新法は土地を商品化し、用途転換をする際に必ず県政府の許可で行う制度にした。収用される農地については3-5年分の作物同等の補償金が求められる。土地を徴収できる主体は政府しかいないため、二重土地市場が出現した。これは協議・入札・競売方法で建設用地を取得する正式なものと透明性の低い政府による配分方法の2つの市場である（Wing-Shing Tang 1994）。

90年代初頭に外国からの直接投資増加によって都市部の土地価格が高騰し、インフラが整備された建設用地が不足する状態になった。このため、五カ年計画でインフラ整備に重点を置くようになり、都市国有土地譲渡計画管理規定を公布し、規制型詳細計画が策定されたエリアにおいてのみ土地を譲渡するように決めている（Anqi Zhu 2016）。これは自治体に都市計画を策定するインセンティブを与えたと思われる。

1994年の分税制改革によって土地関連費用を地方財政に指定したが、同時に農地の建設用地への転換に中央政府の規制がかかった。これは農地保護政策であり、全国の農地の77%を基本農地に指定し、その転換を禁止している。それ以外の農地に関しては、面積が500Mu（約33.3ヘクタール）以上の場合に限り中央政府の許可を要する。それ以下の規模については地方政府の権限で決められるようにした。これは最初条例であったが、1998年の土地法改正で昇格し、強い効力を持つようになった。その翌年に土地利用割当制度で各省は農地の8割を確実に保護するように求められている。建設用地を供給できるのは自治体であり、その際に農民の土地を市場価格よりずっと安く設定された農作物数年分の値段で買い取り（Haoying Han 2012）、デベロッパーに高い値段で売ると言う行政による以地生財（土地で儲かる）が横行するようになった（Ren Zhe 2012）。例えば、1997年策定の北京市の土地利用総体計画で22,000ヘクタール（Haoying Han 2012）の農地を建設用地に転換すると決めている点は政府の土地市場における強い権限を表している。

新世紀に入ると土地権利譲渡の透明性をあげるために国土資源部から複数の令が公布された。国有地の入札競売方式と建設用地の入札競売方式に関するものである。これは横行していた協議による不透明な土地取引を制限することが目的であった。これに続いて2004年に土地管理法が改訂され、農地保護を強化した。土地市場の透明性をあげるために譲渡方法を入札・競売・Listing（掛牌）のみに絞っている（Ren Zhe 2012）。さらに全国の基本農地を18億Muに維持することを決め、土地用途割当を決められるのは上位自治体であるとし、土地利用計画のトップダウン性を強めることによって都市開発計画で制御できなかった開発行為のコントロールを強化している。割当の種類は10用途あり、土地利用総体計画で15年単位の総量が決められ、地・県・郷級が作成する土地利用計画でその配分が決まる（Kong Weifeng 2019）。

2013年に国土資源部から新しい国土利用総体計画が発表され、国土と区域の土地利用の方針を決め、分野別計画と詳細土地利用計画図などを作成し、古い計画内容を進化させた（Nicolas Douay 2015）。

昨年、中国の土地管理法が改正されている。集団所有権の延長期間が変更され、農村の土地使用権規制が緩和された。農村の村民委員会と村民会議は集団所有の土地を利益目的で開発することを許可し、権利を直接譲渡あるいは賃貸できるようにしている（中华人民共和国土地管理法 2019）。従来は、農地を開発するためにいったん土地

権利を行政に譲渡し、権利転換した上で開発する手順であったのが省略されたことになる。また、永久農地の分類が増え、絶対に開発できない農地指定が行われている。最後に、土地徴収の際の理由が詳細に決められている。今回の法改正によって中国の土地市場は大きく変わることが予想される。

4.1.3. 都市政策

1958年にソ連の都市計画体系に学び、マスタープランと詳細計画の二層計画体系が確立されたが政治方針の転換で1960年の国家計画大会で都市計画の廃止を決定され、都市開発分野は改革開放まで停滞時期に入っている（Wing-Shing Tang 1994）。

1980年に最初の都市計画基準が制定され、標準用途地域として居住と公共用途が導入され、各省政府に都市計画に関する条例を定めるよう要請し、計画策定を市役所の義務にした。この時期に上海市はいち早くアメリカのゾーニング制度を導入した。これに続いて1984年に中国初の都市計画条例が制定され、二層制計画体系が確立し、計画権限の分権化が進み、都市開発制度は従来の縦から地方政府が主体の横に変更された（Fulong Wu 2015）。

1989年は都市開発分野において大きな転換の年であった。都市計画条例が法律に昇格し、計画書類は法的な効力を持つようになった。旧来の二層制計画体系から総体計画と分区計画、さらに2種類の詳細計画（規制型と建設型）の体系に変えた。なお、分区計画は大都市で策定できるものとしている（Zhenjiang Shen 1999）。また、国務院の承認を受けて策定される都市システム計画が導入された（大都市の総体計画も国務院承認）。これは現 MOHURD（住宅都市農村建設部）が作成する。総体計画はその級の人民政府の承認を受け、1書2証制度によって開発をコントロールできるようになった（Fulong Wu 2015）。この詳細は5.1節で詳細を見る。この法律は1990年から施行開始されたが、計画作成にあたって不明な部分が多かったため計画の科学性を高めるために1991年に建設部が都市計画策定方法を制定している。直轄市、市、鎮が計画を策定する際に必ずこの方法を守らなければならない。これに規制型詳細計画の内容及び要求が明確に指定された（Mingyang Li 2003）。

1995年に都市計画策定方法実施細則が制定され、計画標準で土地分類・建設用地計画標準・基本用語標準を、計画規範では道路緑地計画と建設規範と居住区計画設計規範を決め、規制型詳細計画の位置づけを明確にした（Anqi Zhu 2016）。その後、

国発 23 号によって住宅実物分配が廃止され、これ受け不動産市場が高騰し、耕地面積が急減し、都市部での失地農民が急増した。自治体は大量の土地供給を行い、不動産業界の急成長を促進させた (Ren Zhe 2012)。

中国の都市開発政策の基本は大都市抑制と中小都市振興であったがほとんど達成されなかった。新世紀に入ると国務院はすべての都市の調和ある発展を掲げて、建設用地備蓄を許可するなど土地管理権限を集中させ (Ren Zhe 2012)、都市周辺地域への都市拡張で統一開発を行うよう指導している。2005 年に全国都市システム計画が策定され (2020 年目標)、都市計画体系のトップダウン性が強まった (Fulong Wu 2015)。翌年に国務院から国家発展改革委員会に対して主体機能区計画を作成するように要請があり、2010 年に策定されている。これは経済社会五カ年計画に含まれる空間計画であり、土地用途を 4 つのゾーンに分類している。これについては国家政策で記述した。

2008 年の都市農村計画法は都市計画と農村計画を統合した。農村の土地は従来、国土資源部が策定する土地利用総体計画で管理されていたが、都市周辺のインフォーマルな開発を抑制できなかった。この点を改善するために多くの都市において二層であった計画体系を都市システム計画・都市計画 (マスタープランと詳細計画)・郷計画・鎮計画・村計画の五層にし、都市と農村を一括管理する体制を作っている (村計画に住宅と道路、上下水道、電気設備などインフラ計画も含まれるようになる)。これは都市計画策定における自治体権限を強化し、さらなる開発促進を進める結果になった。開発規制に関しては従来の 1 書 2 証制度が引き継がれた。計画内容を公にすることの重要性が認識され、すべての計画書類は一般公開されるようになった (Fulong Wu 2015)。このように社会経済の変化に対応して計画体系も発展して来たが、都市化もその時代の特徴を基に 4 段階に分類でき、その内容を表 4.1-3 に示す。建国当初は経済を再構築し、工業化によって都市化を進めた。次に市場移行によって投資誘致による都市化を始めた。グローバル化と地方政府権限強化によって都市化は一層促進された。近年の傾向は政府が土地市場を独占することによって行われている。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

No	年代	特徴
第1期	1949-1977	経済再構築、工業化による都市化
第2期	1978-1995	改革開放、市場化による都市化
第3期	1996-2010	国際化、自治体による都市化
第4期	2010-	土地市場による都市化

表 4.1-3 都市化の4つの時代の特徴 (Chaolin Gu 2017 より筆者作成)

中国の計画体系は古くからその計画の数が膨大であり、互いの連携の弱さが批判されていた(20の法律による80種類以上のプランが存在する)。特に土地利用計画と都市農村計画の内容が矛盾することが多く、最適利用が弊害されていた(Kong Weifeng 2019)。そこで2014年から28の都市ですべての計画の統合化政策が試験的に始まり、現在も続いている。これは一定エリアを一つの計画で管理し、都市成長領域を決め、農地保護によって国の食料安全保障を確保することを目指している。その後2015年にも9つの省で作成が開始されている(Xinhuanet 2019)。この新しい計画体系は国土空間計画と呼ばれ、2018年に新設された自然資源部の管轄下になった。これは旧来の国土資源部、住宅都市農村建設部、水利部、農業部と言った多数の行政機関が担っていた業務を統一して担当し、持続可能な発展のためのプラン作りをするとしている。なお、五カ年計画の主体機能区計画もこの新しい計画に含まれる(Yansui Liu 2021)。

都市計画制度は創設されてからいったん廃止され、新しく制定され、その種類が増加し、農村計画と統合され、最後に空間計画として様々な計画が統合化されている。

4.1.4. 小括

ここまで中国の各政策と制定された法律と条例の内容を簡潔に見て来た。小括としてまずは計画体系の変化を説明する。建国後すぐにソ連の計画体系を導入した中国はその後国家政策変更によって都市開発をほとんど廃止している。この期間は1984年の都市計画条例ができるまで続いた。条例は旧体系を復活させ、地方政府に計画策定権限を与えた。5年後の新法施行で、都市システム計画・都市総体計画・分区計画(これは大都市の場合作成できる)・2種類の詳細計画の体系にしている。2種類の詳細計画は規制型詳細計画と建設型詳細計画であり、それぞれ既成市街地と新規開発地

のための計画である。その後、都市国有土地譲渡計画管理規定で建設用地を譲渡する場合に規制型詳細計画の策定を必要としたため、各自治体は計画策定を急速に進めている。また、都市計画とは別に国土利用の計画体系が作成されるようになり、農村の土地利用計画がこれに属された。

農村と都市はそれぞれ国土利用と都市計画体系に属し、開発圧力の高い大都市周辺の農地がインフォーマルに開発されることが常態化した。この対処法として強化された土地利用計画によって用地転換を規制し、都市と農村を一体に計画する手法を定めた都市農村計画法が制定された。こうして五カ年計画（国家・省級・地級・県級）と国土計画（全国・省級・地級・県級・郷級）と都市農村計画（都市システム計画・都市計画・鎮計画・郷計画・村計画）の3つの計画体系が関係するようになっている（都市システム計画は全国・省級・地級・県級・郷級・村級、国土交通省 2016）。国土計画の全国と省級は15年単位で作成され、それ以下の自治体土地利用計画はこれに準じて策定される。これは土地の割り当てを上位計画から与えられる強いトップダウン型の計画体系になっている。これに対し都市農村計画は下級自治体が作成し、上位の承認を受けるボトムアップのアプローチを取っている。前者は全国の食料安全保障を主目標にし、後者は市街地整備を目標にしているため、その方針の違いから計画同士の連携が取れなかった。この特徴を表 4.1-4 に示す。

	土地利用計画	都市農村計画
計画手法	トップダウン	ボトムアップ
建設用地	制限指向	拡大指向
農地	厳密	粗漏
緑地	極小	広大

表 4.1-4 土地利用計画と都市農村計画の特徴（Kong Weifeng 2019 より筆者作成）

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

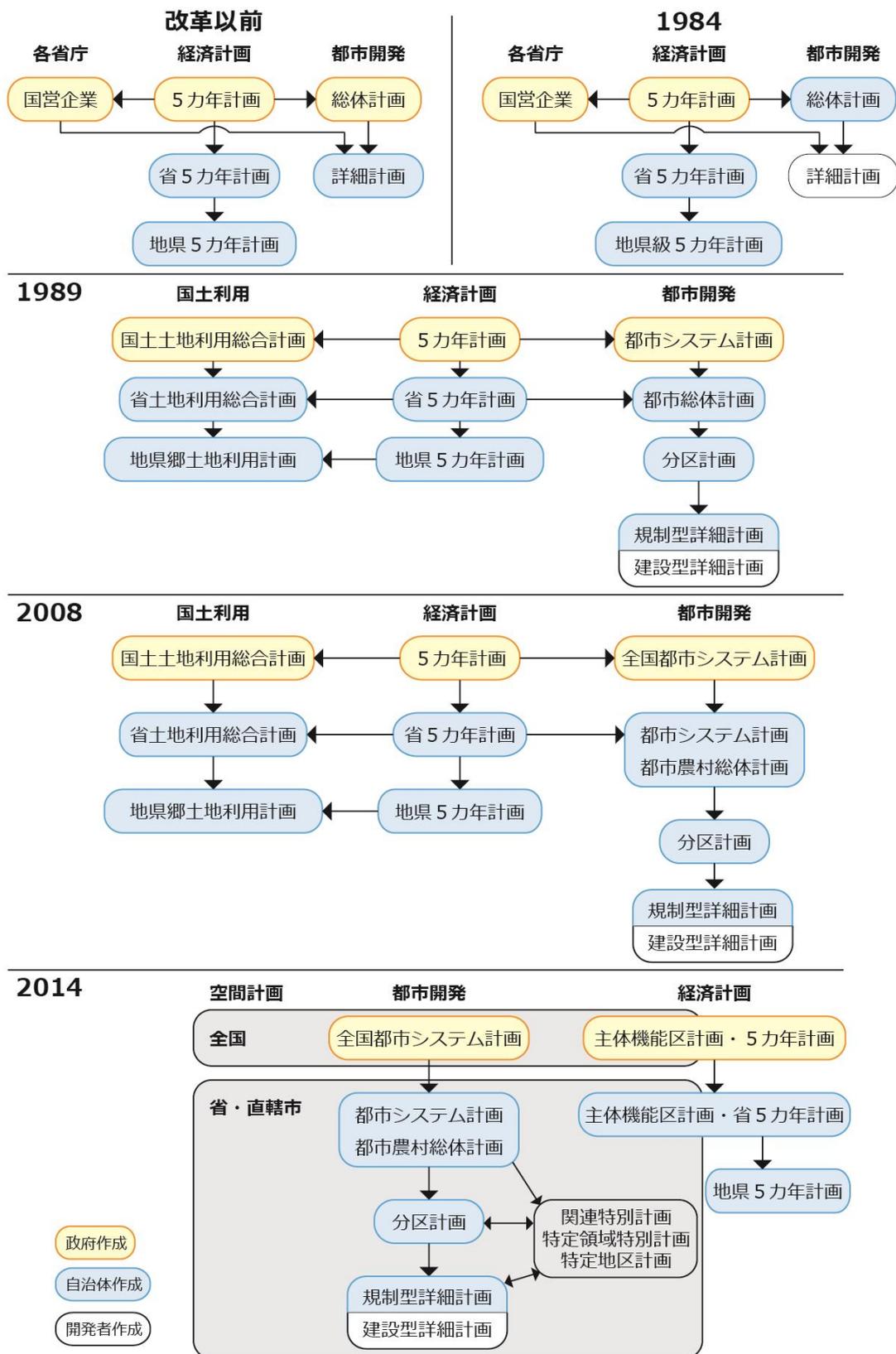


図 4.1-3 中国の計画体系の変容 (筆者作成)

これら以外にも主体機能区計画、環境計画、鉄道計画、水利計画、森林計画といった膨大なプランが実現されず、プラン作成が無意味になっていた。その結果2014年から各地で試験的に策定されているのが重要計画を統合した空間計画である。市街化区域、永久農地、自然保護区の境界を一つのプランで示し、新設された自然資源部が担当している。下級自治体の詳細計画でも建設用地境界、インフラ整備エリア、建設可能エリア、行政サービス施設、用途規制、公園と緑地の計画が同一プランに入れられ、関連する特別計画と連携するようになっている。このように一度廃止された都市計画体系は徐々に復活し、種類も増えたが、近年は統合され、総合的な計画体系として進化している。計画体系の変化の流れと計画同士の関係性を示したのが図4.1-3である。

経路依存理論で解説すれば1978年の改革開放は最初の分岐点であり、分税制度で地方の財政収入が土地収入に依存するようになったのが分岐点②である。最初の自己強化は土地と都市計画関連法整備と登記制度の緩和によって改革開放政策を強化している。自己強化②は農地減少が急速に進んだのを抑制するために土地管理を強化すると同時に計画統一化で都市と農村を一体的に管理するようになっている。経済計画に空間計画が含まれるようになり、従来の土地と都市の計画が統合化され、整合性と連携性の確保が図られている。国土計画の方針で3つの地域の連携が重要視されたのが強化され、一帯一路と言う世界的な連携を目指した構想に発展している。全体的な流れとして中央集権的な元の制度を生かしつつ自治体の権限を強化することで開発インセンティブを与えているのが特徴的である。これにより、中国の計画体系の発展は地方分権化と計画統合化を繰り返した自己強化型であると言える。分岐点①と自己強化①は都市化による経済発展の基盤を整え、分岐点②と自己強化②は経済成長を加速させている。最後の自己強化③はその延長線上にある。最近の農村土地市場の自由化も次の分岐点、あるいは自己強化になる可能性が考えられる。

4.2. ベトナム

東南アジアに位置するベトナム国は中国、ラオス、カンボジアと国境を接し、全長1650km、最小幅50kmの縦に細長い形をした国である（越智2009）。1873年にフランスの植民地になったこの国は1945年の革命でベトナム民主共和国を建国し、東南アジア最初の社会主義国家になった。1954年のジュネーブ協定で第1次インドシナ戦争が終結し、ベトナムは領土的に南北に分かれた分断国家になっている（Truong Thien Thu 2011）。北部のベトナムは本格的な社会主義国家の建設を進めたが、1965年にベトナム戦争（第2次インドシナ戦争）が勃発して1975年まで続いた。戦争終結後に南北が統一し、国名をベトナム社会主義共和国に改称し、現在に至る（Tran Mai Anh 2013）。

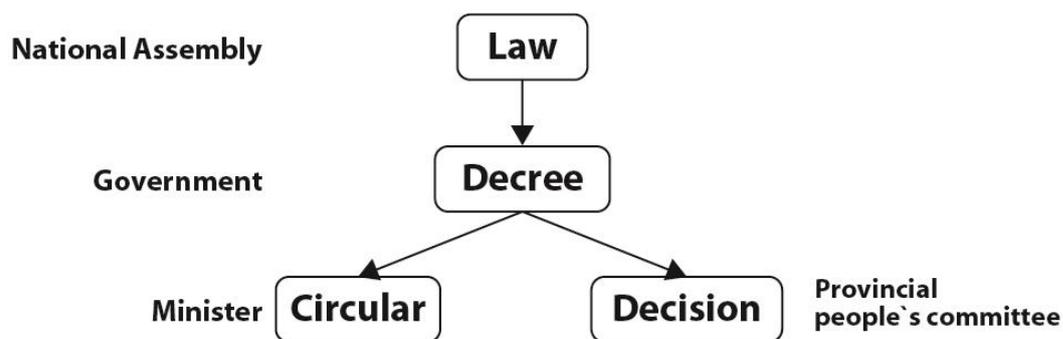


図 4.2-1 ベトナムの法体系（Tran Mai Anh 2013）

ベトナムの法体系は上の図で示したように3層からなり、国会が制定する法律と内閣が公布する法令とその下に各省庁の回状と各地方政府の政令がある。行政的に3つの地域と6つの社会・経済的準地域に区分される。行政区域は中国と同様で省と中央直轄市に分けられ、それ以下の二級自治体は省で県・県級市・市に分けられ、直轄市のハノイ・ホーチミン・ハイフォン・ダナン・カントーの5つの市で郡・県・市に分割される（図4.2-2）。三級自治体は区・町・村と呼ばれ、各セクター400-600世帯の10セクターから成り立ち、上位政府からの指示を実施する役割を担っている（国土交通省2015）。

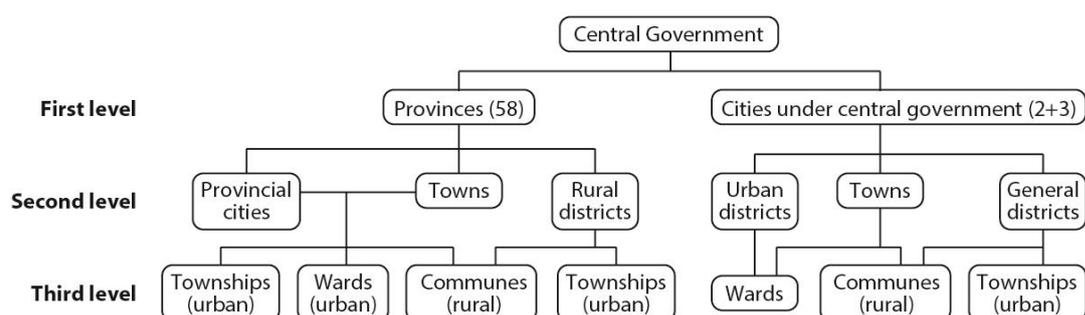


図 4.2-2 ベトナムの行政体系 (World Bank 2011)

都市分類は中央政府によって行われ、今まで3回改訂されている(表 4.2-1)。分類方法は都市の総人口、人口密度、第1次産業以外の就業人口割合、その都市の機能とインフラ整備状況で判断され、都市が拡大すると上級に上がるシステムになっている。現在は都市画法によって特級と1-5級の6段階に分類されている(表 4.2-2)。

	1999	2009	2014
特級	-	2	2
1級	2	5	15
2級	8	12	21
3級	12	40	42
4級	64	47	68
5級	518	625	626
合計	604	731	774

表 4.2-1 都市分類の変遷 (Thang Toan Tran 2018 より筆者作成)

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

クラス	行政管理（数）	特徴	人口、密度
特級	中央政府（2）	非農業人口≥70%、首都・地域拠点、総合インフラシステム	500万人 3,000p/km ²
1級	中央政府（17）	非農業人口≥65%、地域・省拠点、総合インフラシステム	100万人 2,000p/km ²
2級	省政府（25）	非農業人口≥65%、地域・省拠点、比較的総合インフラシステム	20万人 1,800p/km ²
3級	省政府（41）	非農業人口≥60%、省・交通拠点、部分的インフラ、整備中	10万人 1,400p/km ²
4級	省政府（84）	非農業人口≥55%、省・県・交通拠点、インフラ整備中	5万人 1,200p/km ²
5級	県政府（626）	非農業人口≥55%、県拠点、一部インフラ、あるいは整備中	4千人 1,000p/km ²
合計	795	都市人口の半数以上が 16 の大都市に集中	

表 4.2-2 現在（2016年）の都市分類と都市数（Thang Toan Tran 2018より筆者作成）

特級市はハノイ市とホーチミン市で、それぞれ分割国家時代の2つの拠点として発展して来た都市である。現在は紅河デルタ及び北部経済重点地域とメコンデルタ地域の中心都市として位置づけられている（国土交通省 2015）。外国の直接投資は主にこの二つに集中し、特に都心の旧市街地でホテル、商業、業務用途の開発に充てられ、今後も拡大していくと思われる。外国資本投資は1986年のドイ・モイ政策と2001年の米国との国交正常化、2007年の世界貿易機関への加入などで増加して来た。しかし、このような経済成長にインフラ整備が追いつかず、様々な都市課題に直面している。例えば、水質汚染と交通混雑と郊外での違法建築による都市の拡大が住環境を悪化させている（松村 2014）。

上の二つの表で見たように各級の都市数は増加しているものの全国の都市人口比率は36.5%と他の研究対象国との差が大きい（World Bank 2011）。だが、今後中国同様に市場経済導入の成果が表れ、成長速度が加速し、都市化が急増加することが予想されている。そうなればベトナムの都市問題はさらに深刻化していく可能性がある。

ベトナム国を国家と民間企業と外国資本による開発が主体になった旧計画経済国の一例として、国家政策・土地政策・都市政策を時間軸に沿って整理し、他の2国との比較を行う要素を抽出することが本節の目的である。これは既往研究と文献、法資料、計画資料、インタビュー記事とヒアリングで実施した。

4.2.1. 国家政策

ここでは社会主義化した時代以降に取られた国家政策を年代順に見て行く。革命の翌年に憲法を制定したベトナムは1954年に独立を確立し、農業革命を始めるために農村から都市への人口移動を規制した（憲法はその後1960年、1980年、1992年、2001年に改正されている）。四年後に集団化政策を開始し、あらゆる分野において個人所有・経営を抑制し、本格的な社会主義国の建設を開始した（Sun Sheng Han 2008）。第1回目の憲法改正でソビエト連邦のシステムに習って社会経済発展五カ年計画の作成が開始され、現在は第11次計画が進行中である。最初の五カ年計画で発展目標指標が設定され、その政策を実施する機関と事業を実施する国営企業が設立された。1964年から雇用確保のために人口移動をコントロールする目標で戸籍登録制度のHo Khauを導入した点は中国に似ている。これは二級自治体（district level）で管理されている（JBIC 1999）。前節でも述べたように終戦後南北統一が実現し、国名を改称し、1980年に再度憲法を改正している。

計画経済の失敗が東欧とソ連で自覚され、民主化運動が活発化した。中国の改革開放に見習ってベトナムも市場経済導入の道へと舵を切った。1986年に開始されたのがドイ・モイ政策であり、その内容は食料増産・消費財の重視・輸出の奨励の三大目標と財政赤字・通貨量・インフレ率・国民の生活難を削減する四つの減少であった（加藤 2003）。表 4.2-3 でベトナムと中国の改革政策の比較を示す。新政策で重工業優先から農業を中心とするバランスの取れた産業政策へ転換し、私企業の設立と一部私有財産を認め、国際社会へ積極的に参加する姿勢を取っている。これによって資源と投資の配分は市場を考慮しながら中央政府の管理化で行われると言う複合的な市場政策になった。外国資本法制定で投資の重要性が認識され、貿易とサービス業の発展が急がれた。第3回憲法改正以降に市場経済を確立させるべく土地と都市に関する法制度の整備が積極的に進められ、地方政府の財政に関する権限も強化された（Nguyen Quang 2002）。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

新世紀に入ると憲法改正、米国との国交正常化、世界貿易機関に加入するなど経済発展を後押しした政策が次々に取られた。大都市への投資が増え、開発圧力が高まった。そんな中で2006年にHo Khau制度も緩和されると都市への人口流入が増加し、郊外部でセルフビルド住宅が急激に増えた（Tran Mai Anh 2013）。2009年に首相によって承認された「2050年を視野に入れた2025年までの都市システム開発修正総合計画方針」は目標年に都市人口が総人口の5割を占め、自治体数も1000に達すると予想している（国土交通省2015）。

		ベトナム	中国
	時期、スローガン	1986 ドイ・モイ（刷新）	1978 改革開放
政治	政治的民主化の進展	速い、革新的	遅い、保守的
	腐敗問題	深刻	深刻
	改革方式	漸進式、開拓探索型	漸進式、模倣追随型
経済	改革スピード	速い、大胆型の改革	相対的に遅い、慎重型の改革
	成長率と景気循環	高い、経済変動周期が相対的に長く、変動幅が小さい	高いが経済変動が一時激しかった（1990下落）
	外資導入政策	外国資本に強く依存 経済成長の牽引役として積極的に導入	外国資本依存の成長パターン、積極的に導入して来たが、2007年から国内産業構造レベルアップのために政策の見直しを始めている
	グローバリゼーション	大胆に取り込んでいる、WTO、ASEAN及び他の国際協力協定に積極的に参加	十分に検討した上で積極的に取り込む
	貧困と格差	絶対量は減少しているが、格差が急拡大	絶対量は減少、地域・都市部と農村部・人の格差が増えつつある
社会	国民所得	増加	増加
	社会保障	未整備	未整備

表 4.2-3 ベトナムのドイ・モイと中国の改革開放の比較（越智 2009 より抜粋）

2016-2020年五カ年計画では①市場型社会主義の確立とマクロ経済の安定、②新成長モデルによって生産性を上げ、競争力を高める、③建設と連携したインフラ整備

事業に重点を置く、④人材能力の高度化、⑤文化・社会・保健政策を経済成長と調和させた持続可能な発展を遂げて生活の質を高める、⑥気候変動対策を取って自然災害に対応した環境保護政策、⑦汚職撲滅と無駄を省く、⑧ガバナンスを向上させて自由と民主化を確保する、⑨国防能力を高めて独立性を確保し、政治安定と平和を重視する、⑩グローバル化に積極的に取り組んで国際交流を発展させるとしている（FYP 2016-2020）。

4.2.2. 土地政策

君主体制と植民地時代のベトナム国の土地権利は共同所有と一部の個人所有が許されていたが、1945年の革命以降国家所有・共同所有・個人所有の3種類の権利体系になっている（Sun Sheng Han 2012）。土地権利は売買でき、継承することも可能であった。ベトナム民主共和国は1953年から土地制度の改革を始め、1960年から1971年にかけてすべての土地の国有化と共同所有化を進めた。農村地域では合作社による集団所有、都市部の土地は非商品化され（Hironori Kato 2010）、国营企業の工場地の確保が優先された。南側のベトナム共和国を併合した後も個人所有の土地の国有化が実施されているが、その後の改革によって土地使用权を法人と個人に譲渡するようになる（Truong Thien Thu 2011）。

ドイ・モイ政策の一環で土地法が制定され、土地の私的利用が許可され、生産利益と営業利益を獲得することができるようになった。しかし、土地価格は政府が指定し、土地使用权の譲渡（遺産継承は可能）は許されず、用途地域も指定されていない。これは憲法改正で大きく変わることになる。新憲法で土地は全国民が所有し、政府によって管理されると明確化された（JBIC 1999）。

これに続いて、翌年の1993年に土地法が改訂され、土地の長期使用（20-70年）を保障した新しい土地使用权に5つの権利が加えられた。これは土地利用権の変更・譲渡・賃貸・相続及び担保権利である。都市部の土地は2ha以下の規模ならその配分決定権限は地方政府の権利にした。土地利用用途は農地・造林地・農村宅地・建設地（都市部）・特別地・未使用地の6種類に分けられ、その価格はベトナム大蔵省（Ministry of Finance）によって作成されたフレームワーク（LPF：Land Price Framework）を基に決められ、地方政府の人民委員会によって決定される（Danielle Labbe 2014）。LPFの作成基準は土地用途、住所、また都市の場合は通りの特徴が根

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

拠になる。地方政府はこれに k と言う 0.5-1.8 の係数を設定してそのエリアの土地価格を決める。個人の土地が収用される場合にもこの価格が参考にされる (Sun Sheng Han 2008)。この法律のよって一気に土地の商品化が始まり、投資目的の土地使用権確保が増え、都市部の土地価格が高騰し、高いところで 54 倍になった (Nguyen Quang 2002)。次の年に Decree No.60/CP によって都市部の土地権利と住宅所有権利を統合化した土地使用権・建築物所有証書 (BOLUC) の発行が開始された。これは都市周辺と農村での違法建築を制限し、不動産課税・課金を回避するために 2 つの不動産を一体でしか登記できなくしている (JBIC 1999)。

2003 年の土地法改正は従来の 5 つの権利に加えて贈与と投資権利として土地を使用することを可能にした。土地料金と土地譲渡税と LPF の手順を簡素化し、土地競売制度を導入している。さらに地方政府が用途変更できる規模を 2ha から 200ha に拡大し、地方分権化を一步進めた。これによって Land For Infrastructure (LFI) という土地使用権譲渡手法が地方政府で人気になり、計画とは無関係に大規模な土地をインフラ整備することを条件に民間企業に譲渡した (Danielle Labbe 2014)。

中央政府で土地利用関係を管理するのが自然資源環境省 (MoNRE) であり、計測・測量・地図作成・土地配分・国土土地利用計画作成などを担当する。中国と同様に土地市場を政府が独占し、政府—利用者間の第一市場と利用者—利用者間の第二市場の二つの土地市場が形成されている。土地収用の際の評価 (例えば、ハノイ市の場合はエリア別に 5 段階評価) もこの改正で新しくなり、市場価格の 7-8 割に決定するとしたがまだ市場価格とは程遠く、補償金はこれよりずっと少ないと言う。なお、土地評価は毎年元旦に市場に合わせて改定される (Hironori Kato 2010)。

社会経済的に重要なプロジェクトに関しては地方政府が土地収用を住民と交渉して実施することができる。指定されたのは 2007 年の Decree 84/ND-CP である。この仕組みは Thu らが事例を基に詳しく説明しているのでここで短く紹介する。公共事業と外国資本事業実施の際に土地収用の必要性が生じれば中央政府より事業の認可をもらった後一級自治体が計画を確認し、収用は二級自治体を実施する。ただし、民間事業の場合は企業が住民と直接交渉をするとしている。この法令によって外国資本事業が取得できる土地使用権の期間を 50 年から 70 年に延長したのが資本導入に積極的な姿勢であると高く評価されたと言う (Truong Thien Thu 2011)。

土地の効率的利用が悪く、不明確な規定による汚職、地方政府の利益追求、土地関

4.2.3. 都市政策

ドイ・モイ政策以前のベトナムの都市政策は重工業に重点が置かれた都市の工業化であった。大都市で大規模な工業区域が設定され、土地の国有化によって工場と労働者のための団地建設が盛んに行われた。ハノイ市とホーチミン市の場合も同様で、城塞都市（tube house 型）と植民地時代に建設された西洋都市（villa 型）の2つのエリアからなる旧市街地の周辺に工場地帯と国家公務員のための主に5階建ての団地が形成されていった（JBIC 1999）。政府の公共住宅政策だけでは需要に応えられなく、住民による個別開発が行われ、少ないとは言え都市部の8%に当たる15km²が非計画開発市街地になっていた。これはHo Khau システムによって都市部への人口流入が制限されていたから少なく抑えられたのである（Nguyen Quang 2002）。

新しい経済政策によって公共住宅政策が廃止され、当時住宅ストックの3割程度あった国有住宅の私有化が実施され、ホーチミン市においてはその収入によって住宅投資基金がいち早く設立された（JBIC 1999）。郊外エリアでの工場建設と住宅建設へ外国資本の投資が行われ、都市が急激にスプロールした。ハノイ市の場合は紅河の反対側に7つの工業ゾーンの開発が始まり、その周辺の住宅の8割は住民が自力で建設したセルフビルド住宅であった（Nguyen Quang 2002）。旧市街地でも空地さえあれば住宅開発がされ、都心から5-8km地帯は農地から住宅地へと徐々に姿を変えて行った（加藤 2003）。都心部で比較的大規模な土地を有していた国有企業はその敷地を外国資本によって高層商業開発し、都市の密度を短期間で上昇させた。

1991年に住宅条例が公布されて住宅登録と住宅所有証明書が発行できるようになると住宅市場が形成される環境が整った。1993年に建設省から公布されたDecision 322/BXD-DTは地域計画（文章と1/25,000の図面）制度を導入した。これは現在連省地域、省、連県地域、県、特別機能地区、連省地域の幹線道路コリドー・経済コリドーの6つのエリアで策定されている（JBIC 1999）。

1994年にハノイ市のマスタープラン作成にあたって、Decree No.91/CPを発行し、旧来の五カ年計画—総体計画—初期建設計画—詳細計画—実施計画の5段階体系を廃止し、新しい2層体系を取り入れた。上位計画である総体計画は15-20年を目標に作成され、5年単位で改定される（Quyen Thi Lan Phuong 2017）。縮尺が1/500と1/2000の2種類の詳細計画は下位計画として機能する。ホーチミン市の場合は区総体計画も導入されている。開発規制は主任建築家部（Chief Architect Office）から

発行される計画許可証と建設許可証によって行われる。当時の計画書類は秘密資料扱いされ、積極的に公開されていない (Nguyen Quang 2002)。

1996年のDecree No.42/CPは開発規制の手順を明確にした。これは投資事業を公共と公共以外の2つに分類し、投資規模によってさらに3つに分け、計画投資省と人民委員会と計画投資部の3つの機関から事業規模に応じて許可をもらうと制度づけている。これは開発者が投資規模によって申請する相手機関が異なるということである (JBIC 1999)。

2003年に建設法が制定され、2層計画体系が法律として位置づけられ、計画策定への参加の許可と計画書類の公開化が初めて記された (Tran Mai Anh 2013)。土地利用、開発の方向性、交通、都市機能、インフラ施設と農地の建設地へ転換は総体計画によって決められるとしている。詳細計画は開発行為の許可の元になる用途・容積率・建蔽率・高さ制限などを指定し、開発が実施されずに3年間に過ぎた場合は許可が無効になると期限を付けている。また、植生の位置・都市基盤施設の配置・アーバンデザインなどの詳細な基準も定めるようになる (Nguyen Truc Anh 2007)。

特級市の場合は市全域だけでなく、区レベルの総体計画の策定も必要となり、加えて詳細計画の1/2000と1/500の2スケールの合計4つのプラン策定が義務付けられた。この法律の問題点として土地利用用途区分には商業・業務などの当時の都市活動に適応した区分がなく、住宅地についても既存と将来と言う2つの区分しかなかった。また、各指標は街区レベル (区画道路で囲まれたブロック) の平均値であり、開発を区画単位で規制するのが難しかった。そのため、担当者の裁量で容積率や高さ制限などを恣意的に緩和することが可能になり、汚職の原因になった (松村 2012)。

その後、住宅法によって確認・審査プロセスを簡略化し、アフォードブル住宅の供給に力を入れている。これは10ha以上の開発であれば住宅量の2割を社会住宅に充て、現地政府の住宅管理部に提供すべきとしている (Danielle Labbe 2014)。

2007年のCircular No.08/TT-BXDで実務方針として制定された建築管理ガイドライン制度は詳細計画が無い場合に独自の斜線制限と接道義務の設定を可能にしたがほとんど活用されなかった (松村 2009)。その二年後にベトナム国初の都市計画法が施行されて状況が変わった。新法は建設法とセットで新しい計画体系をつくることになる。まずは、総体計画の策定義務は省と直轄市のみで区レベルの策定は不要になった。新たにゾーニング計画を導入し、従来の2層体系の間に位置付けた。建設法と都

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

市計画法の計画体系の変化を図4.2-4で示す。

詳細計画及びゾーニング計画が策定されていない場合は簡易な計画基準を定めた計画ライセンスを定めることも可能になった。また、開発許可は5ha以下（住宅であれば2は以下）の開発プロジェクトの場合にゾーニング計画による審査が可能になっている。区レベルの総体計画は行政単位であったが、ゾーニング計画は行政界を超えた範囲で策定できるようになっている。ゾーニング計画は総体計画のコンセプトを具体化し、計画同士の連続性を重視し、開発指標を提示すると同時に計画の基本的な方針や概念を示すことを目指している。

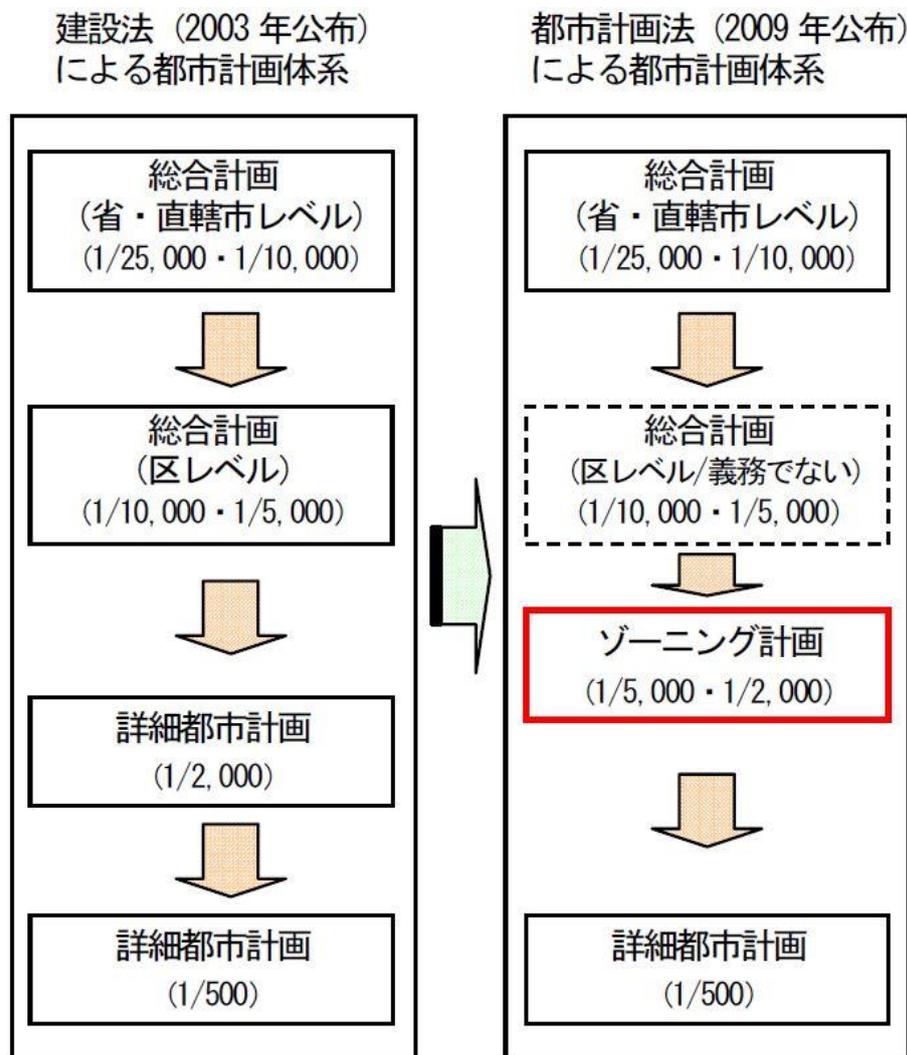


図4.2-4 都市計画法による都市計画体系の改変（松村 2012）

同時に建築ガイドラインの改善と法制度化も実施され、詳細計画では規定できない隣地斜線制限や接道義務、地下空間に関する指標を提示でき、省・直轄市の特定エリ

アに適用でき、ゾーニング計画と詳細計画のないエリアでも指定が可能になった。新法によって計画体系の種類が増え、内容が豊富になっているということである。だが、適用事例としてホーチミン市を調査した松村によれば計画の柔軟性の欠如、計画策定根拠の不明確さ、用途区分の妥当性の問題、規制数値の実効性の欠如などの課題がまだ解決されていないと言う（松村 2012）。

同法は計画ライセンス・計画許可証・建設許可証（これについては 5.2.3 で詳しくみる）の内容を明確にした。総体計画には優先インフラ事業とその予算計画書を含ませ、開発指標はゾーニング計画でブロックごとに、詳細計画では区画ごとに設定し、計画内容を厳密にしている（Nguyen 氏へのヒアリング）。さらに、土地収用は詳細計画を根拠に行われると指定している。また、人民委員会は投資計画と計画内容を投資家に有利な条件で作成すべきとしたのが特徴的であった（Law on Urban Planning 2009）。

また、建設法は 2014 と 2020 に 2 回改正されている。前者の主な変更点は建設許可プロセスのスムーズ化であり、特定建設行為に関しては許可を不要とし、住宅供給を促進するためにすでに許可された 1/500 の詳細計画図であれば 7 階以下、500m² までの住宅建設は建設許可を要しないとされた。また、一定の事業認定書交付業務を専門協会に委託し、開発規制を統一した窓口での受付を開始し、透明性と公平性の向上に努めている（Construction Law 2014）。

後者では国家的な重要プロジェクトと公共投資による A 級の事業に関しては実施可能性・採算性調査を義務づけ、建設労働者の保険加入を雇用者に義務付けた。また、詳細計画が策定されていない農村エリアでの開発行為に対して建設許可プロセスを義務付けた。最後に事業申請と計画確認・審査期間を短縮化し、事業資金の全額証明書制度を撤廃し、建設業界への投資促進を図っている。課題点として外国の建設業者の事業許可証の取得を義務付けているが、その取得方法が不明確である点と建設契約書の様式は公共事業向けのままであり、民間あるいは外資による開発に不適切なまま残っている点が挙げられている（Construction Law 2020）。

最近の政策としては建設省による「都市発展政策 2030、ビジョン 2050」が作成中であり、新設された Law on Physical Planning によって省級の総合計画の作成が決まっていることがヒアリングで分かった。これは中国の計画統合化と同様ですべての計画の内容を整合・連携・合理化させ、開発事業と計画を 1 つの地図に落とすことが

目標である。しかし、これはハノイ市とホーチミン市は対象外である（Hoang 氏へのヒアリング）。

4.2.4. 小括

ベトナム国はドイ・モイ政策以来、都市開発と土地管理に関する法律整備を進めて来た。市場移行に続いて Ho Khau 制度も緩和され、都市への人口移動が確実に増加しており、25 年間で都市人口の割合が倍増している。都市の分類方法も数回変わっており、都市の数は増えつつある。1990 年代半ばに土地利用を促進する 5 つの権利を制定し、土地使用権証明書を発行し、土地評価制度（LPF）も作っている。この法律は地方政府に土地市場を独占する機会を与えた。同時期にソ連から取り入れた計画体系を法的に位置づけさせたが、計画作成は依然として集権的なままであった。

1994 年に計画体系は変わり、地域計画—総体計画—詳細計画の 3 つの計画の策定が行われるようになった。前の 2 つは政府が、詳細計画は開発者が作成するようになるが、総体計画で詳細計画を規制・誘導する手段がなかった。建設法の制定で大都市の総体計画は地方政府が作成できるようになる。各省庁も五カ年計画の方針に基づいた国家—省級—地方レベルの計画を作成し、詳細計画は地方計画の影響を受ける。都市計画法は新たにゾーニング計画を導入し、以前なかった詳細計画の規制と手法の役割を果たすように位置づけられた。その効果は別にして、ベトナム国の計画体系は多層化し、民間開発を誘導できるようにする試みが行われている。最近では都市開発と各省庁の計画を統合する新法が施行され、大都市を除くすべての都市の計画体系が一層変化することが予想される。ベトナムの計画体系は中央集権的であり、土地利用計画の都市計画に与える影響は中国に比べてはるかに弱い。しかし、地方政府の土地に関する権限が強く、強化されて来た経緯を持つ。計画体系の変化の流れを図 4.2-5 で示す。

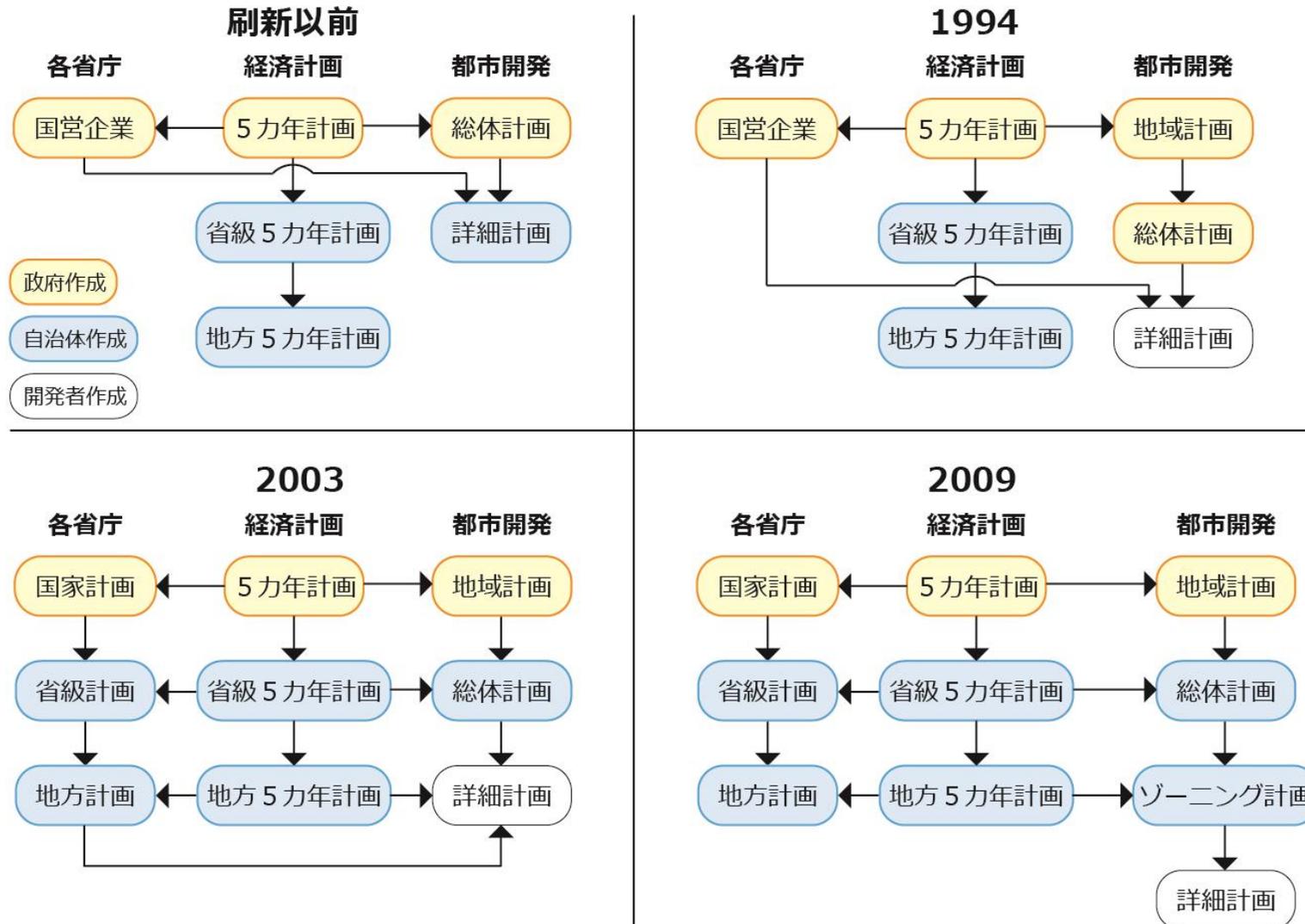


図 4.2-5 ベトナムの計画体系の変容 (筆者作成)

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

経路依存理論で解説すれば1986年のドイ・モイ政策の導入が分岐点であり、その後の法制度整備はすべて自己強化型の経路であると思われる。最初の計画体系の法制度化は自己強化①である。

土地権利種類の増加と地方政府権限の大幅な拡大と計画作成の地方分権化は自己強化②である。地方政府は旧法で2haまでの土地の割り当て権しか持っていなかったのが200haになることで土地対インフラ交換仕組み(LFI)を出現させた。土地を投資資金として利用できるようになると、土地価格をコントロールできる地方政府は土地を安価で収用し、民間企業への大規模な割り当てを実施した。土地の価格上昇を狙った投資的な売買が盛んになり、逆に土地の効率的な利用を妨げた。

都市計画法制定から建設法改正までが次の強化であると考えられる。前者は上で挙げた計画体系の問題点を克服し、都市の開発をコントロールするために総体計画と詳細計画の間にゾーニング計画を導入している。これは上位計画との連続性を重視した計画指標を提示し、計画の基本的な方針や概念を示す。この間に土地法も改正されている。その内容はすべての土地所有権の公布は作成された計画に基づいていることを義務づけた。同時に計画が中央政府の承認を受けていれば地方政府は将来開発のために予備の土地を確保することを可能にした。建設法の改正は建設業界の活性化と住宅開発の促進を図る目的で複数の規制緩和と諸手続きのスムーズ化であった。この自己強化は増えつつあった民間による住宅開発をさらに加速させる可能性がある。だが、インフォーマルに開発による住宅供給はまだ存在すると思われる。中国の改革より遅れて始まったとは言え、ベトナム国の政策は短期間で急速に展開している。そのすべての段階は開発志向型であり、今後都市化がますます進むと思われる。

4.3. モンゴル

モンゴル国は1911年に清朝から独立し、1924年に人民共和国を成立し、旧ソ連と親密な国交を発展させてきた一党制の国であった。当時、ソ連からの政策影響が大きく、第二次世界大戦後から国家を発展させるべく放牧業計画や生活文化計画など様々な計画書を作成するようになる。そして、1951年に第一回社会経済発展五カ年計画がモンゴル人民革命党の党大会で採決され、民主政権に移るまで5年ごとに作成され続けた。この計画書はソ連のそれと同様で党の中央委員会、閣僚評議会、国家計画委員会が中心になって作成し、重工業をベースにした都市開発や放牧業や農業分野に重点を置き、予算と人員配分を決める重要な書類であった。

1980年代後半から東欧のソ連傘下の国々で起こった民主化運動はモンゴルにも影響を及ぼし、1989年から盛んに行われるようになる。翌年に革命党の中央委員会の政治部門が総辞任し、新しく発足された人民大議会は新憲法を制定し、複数政党制に変わり、1992年に初めての民主選挙が行われた。それ以降4年ごとの政権交代が続き、2016年に初めて二期連続で同じ党による内閣が樹立された（モンゴル人民党：旧モンゴル人民革命党）。ここでは民主化以降に取られた各政策についてその内容を吟味し、変化を追う。

まずはモンゴル国の法体系と行政体系を整理する。モンゴルは制定法主義の国であり、国会・内閣・裁判所から成り立つ三権分立体系を持っており、行政体系は三層からなる。国会は4年ごとの選挙で選ばれ、多数席を獲得した政党が内閣を樹立する。国会は法律と政令（Law, Decree）を、内閣と各省庁は政令を、自治体議会と知事はそれぞれの決定を公布できる（Decision, Circular）。行政単位は21の県（Aimag）と330の村（Soum）からなり、首都ウランバートルは市内の6つと衛星都市の3つの区（Duureg）とその下の152の町（Khoroo）から成り立つ（図4.3-1）。

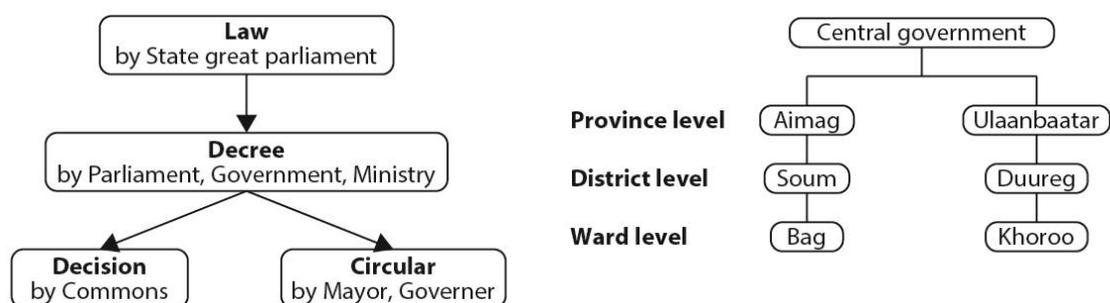


図4.3-1 モンゴル国の法体系と行政体系（21, 22 法律より筆者作成）

ここで県と首都を一級自治体、その下の村と区を二級自治体、さらにその下を三級自治体とそれぞれ呼ぶ。一級と二級自治体議会はそれぞれの年度土地利用計画を作成し、知事はそれを実行し、土地所有に関する手続きを管理する。また、知事は管理域内で行われる建設事業の許認可と公共交通に関する決定を下す。二級自治体議会はさらに中期発展計画、年度経済社会発展方針、下級を含めた自治体予算と権限内の税金各種の料金と手数料を決定できる。土地占有・使用証明書は二級自治体知事のサインで効力を持つ。

定住地の分類		人口規模
都市	国級都市	50000人以上
	県級都市	15000人以上
村落		500人以上

表 4.3-1 モンゴル国の都市の分類（25 法律より筆者作成）

旧法では三級自治体の役割が不明確であり、上級自治体と権限が重複するなどその曖昧さゆえに問題が多数起こっていたが、2020年の新法により内容が詳細化され明確になった。新法で大きく変わったのが知事の任命権限は上位知事に（最上位は首相）に帰するとした点である。また、法人税の一部と放牧税を自治体に残し、議会が作成する各計画を実行する財政能力を強化し、地方分権化を進めたのが大きな変化であった。新法の適用開始は2022年であり、今後の都市発展に大きな影響をもたらすと思われる。なお、表 4.3-1 でモンゴルの都市分類を示す。

4.3.1. 国家政策

● 国土発展に関する方針

民主化により社会経済発展五カ年計画を廃止して以来、初めて出された経済計画は2001年に国会が発令したこの政令である(参考文献 19)。計画書は概要、国土発展の根拠、基本方針、国土発展における政府の役割の4章からなる。その内容を要約すれば：

「広大な土地に比較的少ない人口を持つ国土を多数の自治体に分割するのは好ましくないと指摘し、西部・山間部・中部・東部の4つの地方をベースにそれぞれの主産

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

業を決め、その分野の発展を目標にインフラ整備を行う。各地方の中心となる都市を選定し、そのマスタープランを改定し、それらを軸に縦と横の鉄道網・道路網・空港整備を進め、多拠点を形成する。縦軸は首都ウランバートル市に鉱山都市のダルハンとエルデネットを通り、首都は国の行政・文化・科学・情報技術・外交の拠点にする。地方分権化を進め、税制度を改め、各地方の自力での発展を促す。建設都市開発省は人口居住計画を作成し、2005年を目標に横軸の道路網であるミレニアム道路を整備し、2010年までに4つの地方の拠点を結び、2020年までに各県の自力発展を実現する」としているが、このうちミレニアム道路以外の事業は進められていない。地方拠点になる都市はまだ決定されていなく、人口居住計画の作成は大幅に遅れ、2018年から作成開始されている(Montsame 2018)。

●新開発中期計画

上記の計画書は実現せず、首都への一極集中が続き、国土の均衡ある発展は達成されなかった。2008年に発足された連立政権は鉱山、放牧業、農業に関する数多くの政策を発表した中に2010年のこの政令が含まれる(参考文献32)。土地利用計画とマスタープランとその他の計画同士の連携が乏しいことを問題視し、2016年を目標にした各指標と関連する法整備と事業の2部からなるこの計画の内容は：

「発展拠点となる8つの都市開発を進める。計画体系を国際基準に合わせるために関連する法律を改正する。国・地域・県・村の土地利用計画をその他の計画に合わせる。マスタープランと土地利用計画と建設事業と公共交通計画を連携させる。抵当権制度の導入による低金利住宅ローンを活用したゲル地区再開発事業を実施し、複数の団地を開発する。県庁所在地とウランバートル市を合わせ、100,000戸の新築アパートを建設するために新しいマスタープランを作成する。ウランバートル市に関しては3つの環状線道路を整備し、ゲル地区の区画整理事業を始め、詳細計画（緑地率を2割に指定）の作成によって35か所で80,000戸のアパートを建設し、首都近郊に衛星都市を開発する」である。

2001年の政令に比べ実現した事業は多かったが、各種計画の連携を強化する法整備は進まず、8つ拠点も指定されなかった。しかし、住宅政策の柱である低金利住宅ローン制度はゲル地区再開発事業と連携しなかったが、その成果は大きかった。この政策で計画体系整備は進まなかったが各事業の進捗が良かったと言われている。

● 発展政策計画に関する法

新開発中期計画で目指された各種計画の連携強化はこの法律によって実現が図られた。法律は2015年に制定され(参考文献30)、2020年に改訂されている(参考文献31)。ここでそれぞれの内容を整理する。

政策名	期間	計画名
長期計画	15-20年	発展方針
中期計画	8-10年	政府政策、国土発展政策、県・首都発展目標
	3-5年	内閣事業計画、知事事業計画、 国家と準事業計画、国家投資計画
短期計画	1年	経済社会発展主指針、県・首都・自治体予算計画書

表 4.3-2 旧法の計画書類の分類 (30 法律より筆者作成)

最初の法は4章24条からなり、今まで作成されて来た数多くの計画書類の分類と役割、作成する機関、有効な期間、記されるべき内容等を明確にしている(表4.3-2)。国会は発展方針を決め、内閣は実施計画を作成し、国会で審議・採決される。計画作成時の国民参加を促進し、政権交代による中長期計画への影響を制限するために各政党の方針はこれに合わせるように促している。実施評価は2年ごとに行われ、その内容は公表され、さらに4年ごとに外部監査を受けるとしている。

2019年に憲法が改正され、それに伴った各法令の変更が次々に行われた。そのうちの 하나가本法の改正である。新法は7章25条からなり、計画の内容、名称、関係を詳細化している。大きな変化は、中短期計画は必ず予算計画を付随し、すべての計画書類は国家開発庁で統一されて保管され、互いの連携確認に使用されるとした点である。これは長年に渡って目指されていた計画実現の保障と連携強化対策のためであると言える(表4.3-3)。

政策名	期間	計画名
長期	30年	長期ビジョン（人口居住計画と都市マスタープランはこの方針に従う）
中期	10年	人間開発目標事業、社会開発目標事業、経済・インフラ開発目標事業、自然環境目標事業、ガバナンス目標事業、国土開発目標事業、国際競争力を高める目標事業
	5年	発展五カ年指針、一級自治体発展五カ年指針
短期	4年	内閣事業計画、知事事業計画、
	1年	年度発展計画、国家予算、年度一級自治体発展計画、自治体予算

表 4.3-3 新法の計画書類の分類（31 法律より筆者作成）

ここに明記されていない各種計画の関係はそれぞれの法律で詳細に指定されると思われる、根拠となる法律の改正を待つことになる。新法の改正案と同時に内閣官房長官主導で長期計画が作成され、法案成立直後に国会で審議され、採決されている。この長期計画ビジョン 2050 の内容を次節で見る。

●ビジョン 2050

2019年に1500人の各分野の専門家らによって7か月に渡って作成され、3段階で実施される9つの目標と50の達成基準が挙げられている(参考文献7と8)。480ページにも及ぶモンゴル国初の長期計画書は人間開発、生活の質と中所得層、経済、ガバナンスの向上、グリーン発展、安全保障、国土計画、ウランバートル市と衛星都市と最後に計画の一環で行われる各事業とそれに必要な投資額の付録から構成される。

以前の計画に比べて明確になった部分は国土計画とウランバートル市の発展方針である。縦に分割していた4つの地域を再編成し、5つの地域+ウランバートル市の形にしている。表 4.3-4 で各地方の発展目標をまとめた。さらに、各地域の拠点になる都市をそれぞれ指定し、主力産業も決められ、その発展に必要な道路と鉄道網が計画されている（図 4.3-2）。また、首都機能を段階的に移転させ、オルホン川の一帯に新しい首都を建設するとしている。

各計画同士の連携が強化されたとは言え、いくつかの点で矛盾が見られたのをここ

にあげる。まずは、人間開発章の総人口は国土計画章のそれより 500,000 人多く、人口増加率も異なっている。Khovd と新首都を中心とする地域に鉄道網を整備しない方針であるが、国家鉄道政策では 2 段階で長距離鉄道を建設するとしている。



図 4.3-2 国家鉄道政策、緑はドイツ国を比較（7 より筆者作成）

筆者は 2020 年に国家総合開発計画策定プロジェクトのオンラインセミナーに参加した(ヒアリング 6)。これは人口居住計画と地域開発政策を兼ね、ビジョン 2050 の下に位置づけるとしているが、仮の案での地域分割はビジョン 2050 のものより 1 つ多くなっており、計画同士の連携が必ずしも強化されているとは言えない。計画作成は独立行政法人国際協力機構 (JICA) の援助で現地政府からは建設都市開発省と国家開発庁が参加している。

ただし、プロジェクトの一環として一般人の参加を促進し、意見を取り入れたことは評価に値する。後日、セミナーの動画と参加者から上がった質問への回答が一般公開された。このように政府の計画作成過程への参加とその報告を積極的に行った活動は筆者が知る限り初めてである。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

No	拠点都市	含まれる県名	主力産業	人口	家畜数	道路網	鉄道網
1	Choibalsan	Khentii, Dornod, Sukhbaatar	製造、*	266,000	19.3	3,500km	794km
2	Dalanzadgad	Govisumber, Dornogovi, Dundgovi, Umnugovi	鉱山、高度製造、サ ービス、古生物観光	249,000	15.6	1,626km	2,110km
3	Bayankhongor	Govi-Altai, Bayankhongor, Uvurkhangai	資源、*	332,000	22.5	1,291km	850km
4	Khovd	Khovd, Bayan-Ulgii, Uvs	資源、*	396,000	12.5	1,561km	-
5	Uliastai→新首 都	Selenge, Darhan-Uul, Orkhon, Bulgan, Arkhangai, Khuvsgul, Zavkhan	畜産業、*	784,000	37.3	2,247km	-
6	Ulaanbaatar	Tuv	国際、科学技術、輸 送拠点、高度製造、 サービス	2,871,000	9.2	1,193km	2,575km
合計			*は観光とグリーン 経済方針	4,898,000	116.4	11,418km	6,329km

表 4.3-4 ビジョン 2050 の要約、2050 年時点、家畜数単位は百万頭（筆者作成）

4.3.2. 土地政策

1996年の新政権は市場移行を促進する目的で国有企業の民営化や解体、国有住宅の私有化、土地料金制度の導入など様々な政策を取った。ソ連時代の経済相互援助会議（COMECON）が解散し、国有企業の主な買い手がなくなり、失業率が上昇し、企業方針を変更する必要があった。また、住宅市場を形成し、民間開発による供給を住宅政策の土台にした。社会主義都市は重工業をベースに開発されて来たため、国有企業のほとんどが都市中心部に広大な土地を有していた。この土地の最適利用を図るために土地市場形成が急務であったので土地料金制度を導入した。ここで土地に関する最も重要な3つの法律の内容をまとめる。

●土地料金に関する法

最初の法律は土地料金に関する1997年の法律である(参考文献13)。13条からなるこの法律は土地権利を有し、住居・賃貸・農業・放牧・鉱山・商業などすべての目的で使用する者に対して料金を徴収するとしている。土地料金とその評価は内閣が設定する。評価は土地の位置階級・インフラ接続状況・用途・その他の条件を基に決定される。位置階級も内閣が決める。さらに土地料金は二級自治体の議会で係数を設定することで徴収される使用料を変更することができる。ただし、係数には上限と下限がある。内閣はさらに5つの用途で料金係数を決めている。最後に土地料金から免除を受ける者とその割合も決められている(表4.3-5、表4.3-6、表4.3-7)。

放牧用途	農業用途	都市域内	インフラ用途	その他
0.01-0.03%	0.01-0.03%	0.1-1.0%	1500-7500MNT	0.01-0.03%

表 4.3-5 二級自治体が決定する土地使用料係数上下限度（13法律より筆者作成）

農業用途	鉱山用途	森林河川区域内	環境保護区域内	観光用途
同等	2倍	2倍	3倍	同等

表 4.3-6 内閣係数、最寄りの都市域の土地料金に対して（13法律より筆者作成）

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

放牧用	住居用	教育用	農業用	住民組合	遠隔地方	経済特別地区
全額	700m2 まで9割	全額	5年 全額	全額	5年全額 3年半額	10年全額

表 4.3-7 土地料金免除割合、遠隔地方は製造業を営む場合（13 法律より筆者作成）

土地料金は四半期で請求され、前払いが可能であり、その徴収義務は一級と二級自治体にあるが、大半の自治体は土地使用料係数を最小に設定し（例えばウランバートル市のバヤンズルフ区は選挙の年に係数をゼロにしている）、その額が徴収経費より小さいがためにほとんど集められていない。土地関連費用は自治体の歳入になると同法に記されているものの、税金法では税収はいったん国家予算に入り、その後自治体に分配される形を取っているため自治体の土地関連費用徴収の意欲が少ないという理由もあった。だが、2020年に税金制度改革があり、土地料金は一級と二級自治体で6対4の割合で分配され、さらに法人税の一部も自治体の歳入になることが決められている。表 4.3-8 でウランバートル市のここ5年間の土地関連収入をまとめる（大蔵省へのヒアリング）。地方政府の直接収入になるのは地下資源税であるが、ウランバートル市の場合は鉱山開発がないため、他の地域に比べて財源不足になる課題がある。

	2017	2018	2019	2020	2021
土地料金	30.5	31.5	52	48.5	66.6
競売収入	15	13.7	1.5	31.5	1.5

表 4.3-8 土地関連収入、単位は10億MNT（筆者作成）

●土地に関する法

7章64条からなるこの法律で土地に関する詳細が決められている(参考文献14)。まず土地権利の種類は所有・占有・使用の3種類に分けられ、5つのことについての取り決めが行われた。それぞれの特徴を次の表でまとめる。

所有権はモンゴル国生まれのモンゴル人にのみが取得可能であり、占有権は同じくモンゴル人の家族用で使う土地（別荘地、植栽用地など）と政府と政府機関が有する土地、国内法人向けの土地権利である。住民組合と外国人と外国の法人は使用权を有することができ、組合は15年単位、それ以外は契約書の期間で使用することが可能

(表 4.3-9)。

	譲渡	贈与	相続	売買	担保	期間	対象者
所有権	+	+	+	+	+	永久	モンゴル人、国
占有権	+	+	+	-	+	15-60年	家族・政府用地・法人
使用权	-	-	-	-	-	契約期間	外国人・法人・組合

表 4.3-9 土地権利の特徴、+は可能、-は不可能、占有権は40年延長可能（14法律より筆者作成）

土地用途は放牧と農業用途、都市部、道路とインフラ、森林、河川、特別用途の6種類に基づいて政府と自治体でそれぞれの計画を作成し、権利書を交付し、土地権利競売の際の根拠にする（表 4.3-10）。三級自治体はそのエリア内のパブリックスペースを管理する。土地市場形成に必要な政令は建設都市開発省の土地部門が作成する。

計画名	期間	作成機関
国土土地利用総体計画	16-20年	建設都市開発省
県・市土地利用総体計画	12-16年	一級自治体
村・区土地利用計画	年度ごと	二級自治体

表 4.3-10 土地利用計画の種類（14法律より筆者作成）

ここで特筆すべき点は土地に関するあらゆる事柄（土地占有権発行、使用权発行）は土地利用総体計画をベースに作成された都市マスタープランとその傘下の段階プロジェクトと詳細計画を根拠にすると指摘されている。もし、都市マスタープランが無い場合は土地利用総体計画が根拠になる。また、一級自治体知事はインフラが整備された地域の土地配分を、二級自治体知事はその他の土地の配分を決定できる。

土地法の修正は複数回あったうち2015年の土地利用計画作成時の住民参加の促進と2018年の土地権利と不動産権利の融合化は考慮に値する。また、同年に内閣政令によってウランバートル市の土地基本評価が改訂され、住所・インフラ・社会経済と環境条件を考慮した16ゾーンの17用途で値段が決定された。例えば住居用途の土地は平米につき1,800-81,800MNT、商業用途は19,200-128,000MNTである。

筆者が専門家へのヒアリングで分かった点をまとめる。法律が施行された当時、計

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

画によればウランバートル市内で占有化できる土地はほとんどなかった。しかし、市長権限でインフラ接続が可能なパブリックスペースで占有権を発行して民間企業に渡している。法律では詳しく決められていないため、一級自治体の県では土地と計画は同じ部署が管轄しているが、ウランバートル市では別々の部署が担当し、土地配分と都市開発が連携されなかった期間が長かったようである。さらに、環境観光省が管理する自然保護区の土地と自治体が管理する土地の計画作成機関と土地配分責任者が異なるため統一された土地管理ができないことが大きな問題であると指摘している。最後に、土地利用計画は元々遊牧業の集団化の際に放牧用地を決定するために作成されたのが始まりであり、計画と言うより土地登記のためのシステムであったことが社会主義国の特徴のようである（土地計画学科へのヒアリング）。

建設都市開発省の部長のインタビューで土地政策の最近の状況を把握した。民主化以降に土地管理制度は自治体と政府とでバラバラになっていた。民営化された国営企業や政府組織や広大な土地を有する行政機関は占有している土地を民間に売却・名義変更するなど土地所有者の変更が多くあった。だが、統一された記録システムがなかったため権利書が重複する問題がたくさん起こった。また、各土地利用計画も互いに矛盾することが多々あり、土地政策を実施する上で大きな弊害になっていた。この課題を情報技術の導入によって克服し始めている。土地利用計画、土地市場、土地料金と税金、地籍情報、モニター、マスタープランの6つ情報を一元管理し、監理機能と連携を強化している。自治体と一般人もこのシステムにアクセスが可能になっている。まだすべてのデータの輸入は終わっていないが、今後の土地政策はスムーズに実施されることが期待されている（Jargal Defacto 2021）。

●土地所有化に関する法

モンゴルは古くから遊牧文化の国であったので土地所有の概念が他の定住文化の国に比べて薄かった。放牧用地の取り決めは部族と家族同士の約束程度の決め事であったので権利書などなかった。社会主義時代に入ると土地はすべて国有のものと憲法に記され、都市部の土地開発は使用する国営企業に政府から土地登記書が配られた。民主化して以降も土地所有の概念は薄かったが、政府によるさらなる市場移行と当時世界的に有名になった経済学者 Hernando de Soto の土地権利に関する思想の影響もあり、土地に関する法整備が行われた。これで施行されたのが上で見た 2002 年の土地

に関する法と下の土地所有化に関する法である(参考文献 20)。

土地法の次に制定され、翌年から施行されたこの法律は7章41条からなり、モンゴル人に土地を無償配分するためにできた(社会主義時代のゲル地区は土地使用权であり、400㎡の土地を住居用途で使用できた)。この内容は1862年のアメリカのHomestead Actに似ている(土地計画学科へのヒアリング)。成年であればだれでも申請さえすれば家族の住居と農業用途の土地を一回だけ取得できる(2008年までは家族単位であった)。自治体議会はその年度の申請数と土地利用総体計画とマスタープランと詳細計画と年度土地利用計画を考慮して所有権を発行できる。無償配分される土地のサイズはその所在地によって異なる(表4.3-11)。また、個人は占有している土地を所有化できる(パブリックスペースは所有化できない)。

所在地	首都	県庁所在地	村	国道沿い
サイズ	700m ²	3500m ²	5000m ²	700m ²

表 4.3-11 所在地によって所有化可能な面積 (20 法律より筆者作成)

所有権の関しては自治体の権限が強く、特に二級自治体議会の取り決めは強い力を持つ(占有権と使用权も同じ)。そのため地方選挙の影響は大きく、選挙の年は所有化される土地の量が急増する。ウランバートル市に関しては2013年まで土地利用計画を無視し、住民が占拠した土地の権利を申請すれば所有化していたのはこれが原因である。ただし、2013年から計画を重視するようになり、現在10,593ヘクタールの土地が所有化されたうち6,539ヘクタールはゲル地区にある。この法律には有効期限があったが、4回の延長により現在は2028年まで有効となっている。今までモンゴル全体で965,750ヘクタールの土地で土地保有権が発行されている。その内訳を最後に示す。

所有権	占有権	使用权	政府保有
55.2%	39.1%	4.9%	0.6%

表 4.3-12 土地保有権の内訳 (筆者作成)

4.3.3. 都市政策

民主化以降の都市政策の基本は国営企業に代わる民間企業の促進であった。都市開発法と建設法が制定され、計画体系と民間企業に関する諸事項が決められた。これらの法はそれぞれ3回改正されている（都市開発法改正案は現在作成中）。また、2015年にゲル地区の再開発と区画整理事業と老朽化した建造物の再開発のための都市再開発法が JICA の援助で作成・施行された。この3つの法律の詳細をここで整理する。

●都市開発法

1998年に4章18条で成立したこの法律は計画体系を制度化し、民間企業による計画作成を可能にしている（参考文献26）。土地所有権の発行は各種インフラ接続が許可された場合に限る。これはほとんど形式的であり、用途種類や計画書の有効期間などを明記せず、詳細は都市計画建設基準を順守するとしている。ここで言う基準とは建設開発省の建築発展センターが作成する建設要領と基準書類である（Construction norms and Normative Documents）。2019年時点で建設分野において422の要領と基準、498の基準が守られており、業界の安全と品質確保に貢献している。

確定する機関	計画名
国会	人口居住計画、経済特別地区計画
内閣	国土計画、首都マスタープラン
建設都市開発大臣	インフラ開発計画、国土計画マスタープラン、観光発展計画
自治体議会	県と村の中心地マスタープラン、地方小都市マスタープラン
市議会	マスタープランの段階プロジェクト、事業、その他の計画、衛星都市マスタープラン

表 4.3-13 都市開発法の計画体系（26 法律より筆者作成）

これらのほとんどはソ連の基準書をそのまま翻訳したものであり、ものによっては未だにロシア語のまま使用されている基準もある。都市計画に関しては CM30.01.04 と CR30.101.05 と AD30-202-11 が適用されているが重要事項以外はこの研究では触れない。計画体系を整理したのが表 4.3-13 である。

CM30.01.04 は 61 ページに及び、8 つの強制指標と 10 の誘導指標が数値と図面で

表記されている(参考文献 12)。都市を人口規模で(表 4.3-14)、マスタープランをその期間によって分類したのが法律とほとんど同じである(表 4.3-15)。都市人口と必要土地用途(表 4.3-16)を指定し、住宅の階数で人口密度が決まる。この中で必ず順守されているのは最高人口密度 450 人/ヘクタールと日照最短時間である。この基準は開発を規制するより社会主義時代の新都市開発に使用されていたものと思われる。

都市の分類	人口	説明
特大都市	500,000 以上	-
大都市	100,000-500,000	-
中都市	50,000-100,000	-
小都市	20,000-50,000	-
都市性質を持った村	5,000-20,000	鉱山、交通、リゾート地
田舎の村	5,000-10,000	二級と三級自治体の中心

表 4.3-14 基準の都市分類 (12 基準より筆者作成)

計画名	期間	方針
マスタープラン	20 年	開発方針は 10 年単位
中期マスタープラン	5-10 年	
初期マスタープラン	1-5 年	

表 4.3-15 基準のマスタープランの分類 (12 基準より筆者作成)

No	用途地域	準用途地域
1	定住エリア	住居用途
2	工業エリア	公共用途
3	リクレーションエリア	中心用途 (商業)
4	都市近郊エリア	工業地
		科学用途
		リクレーション用途
		特別用途

表 4.3-16 基準の用途分類 (12 基準より筆者作成)

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

2008年の法改正は旧法内容を詳細化し7章28条からなっている(参考文献27)。各種専門用語の内容を定義し、計画体系において詳細計画をマスタープランの下に置いている。この法律で初めて用途地域制度を導入し(表4.3-17)、建設開発において敷地の建蔽率の上限を70%に設定している。計画体系も改められた(表4.3-18)。

No	用途地域	建設可能用途、指定できるエリア
1	住居・公共	住宅、教育施設、文化施設、鑑賞施設、科学施設、病院、休息・医療施設、スポーツ施設、商業施設、食堂、公共サービス施設、交通とネットワーク施設。住環境悪化建築は禁止
2	工業	工場、倉庫、公共サービス施設とそれに必要なインフラ施設
3	インフラ	鉄道、自動車道、上下水道・暖房・電気とそれに必要な施設
4	緑地と レクリエーション	市街地周辺森林、自然保護地区、水資源確保地域、観光と医療施設、大規模公園、スポーツ施設、日光浴施設、国立公園
5	放牧農業	農業と畜産と酪農に必要な施設と肥料生産エリア
6	別荘	一時居住目的で使われるインフラ未整備住居地域
7	特別用途	国の予備地域、軍隊施設、廃棄物処理施設、霊園、火葬場

表4.3-17 新法律の用途分類(27法律より筆者作成)

No	計画名	内容
1	人口居住計画	自然資源を考慮した全都市を含めた計画
2	経済特別地区計画	インフラ整備を考慮した計画
3	マスタープラン	開発方針、境界、用途地域、インフラと交通、社会インフラを含めた計画
4	詳細計画	敷地の高低、間隔、インフラの詳細、緑地、パブリックスペース計画を考慮し、市民参加で作成された計画
5	都市開発実施計画	投資計画書類
6	建設図面	マスタープランと詳細計画を元に作成、BCR70%以下
	マスタープラン調査 書類	土地、人口、経済、社会、文化、交通、環境、土地利用とその他の情報を調査した書類

表4.3-18 新法律の計画体系(27法律より筆者作成)

また、知事は主任建築家を4年単位で任命し、この人物は都市開発発展部を組織し、管轄域内のあらゆる開発行為の申請を審査し、開発許認可権限を有する。さらに、マスタープランと詳細計画を元に年度土地利用計画を作成し、建設都市開発省に提出する義務を負う。市街地における新しい団地は知事の提案で建設都市開発省と協議した上で開発される。重要な点は計画作成において市民参加を促し、計画書類は一般公開されるとした点である。ただし、市民参加の手段を明記していない。

No	用途地域	No	準用途地域
1	住居用途	1	土地を有する住宅地、ゲル地区
		2	公有地を有する1-3階建ての住宅地
		3	4-6階建住宅地
		4	7階以上の住宅地
2	公共用途	1	行政、銀行、金融、ビジネス、商業、ホテル
		2	住居、教育、文化、科学、医療
		3	中小製造業、商業、市場
3	工業用途	1	工業
		2	インフラ設備
		3	住居、公共
4	リクレーション用途	1	都市近郊
		2	環境保護
		3	都市公園、緑地
5	放牧農業用途	-	
6	別荘用途	-	
7	特別用途	-	
8	特有用途	-	
9	混合用途	1	文化歴史的地区
		2	交渉協議による発展地区
		3	危険地帯

表 4.3-19 改正案の標準用途分類（筆者作成）

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

現在作成中の都市開発法改正案についてその仮案と筆者が行ったヒアリングの結果をまとめる。現在の都市開発法は土地に関する法と建設法とその他の政令や公布された条例で矛盾する点が56か所あり、上位計画の実施が妨げられている。これらの課題を克服することが新法の目的である。例えば、環境観光省と工業重工業省と一級と二級自治体が作成する土地登記情報が分かれており、統一された開発政策の実施が困難になっている。中でも二級自治体議会はマスタープランを無視する傾向が非常に強い。ウランバートル市のマスタープランは国会で確定されているが土地利用計画は各級の自治体が承認し、計画同士の矛盾が起こっている。また、都市開発実施計画の作成が常に遅れ、計画の達成率を評価する手段がないなどが最も深刻な課題であるとしている。これらを修正するために新法施行後に関連する12の法律にも変更を加える予定である。人口居住計画と詳細計画はそれぞれ国土土地利用総体計画と年度土地利用計画の土台になり、国土計画（長期計画に含まれる）では重点都市が決定される。用途地域制度も大きく変更され、標準になる用途分類を決めるが（表4.3-19）、自治体はそれぞれ独自の用途地域条例を作成し、それに基づいた計画作成が可能になると言う。用途地域条例で階数と建物の規模と建蔽率を設定でき、自治体議会の9名のメンバーによる委員会が決定する。10章60条に及ぶ改正案は今年度中に国会で審議される予定である（建築発展センターへのヒアリング）。

●都市再開発法

2015年にできた7章27条からなるこの法律の主な目的は公益重視と市民参加の確保である(参考文献28)。再開発事業の際の関係者の権限と義務を明確にし、整備が必要なエリアの住環境改善手法を決めている。計画と事業への居住者参加を義務化し、自治体と民間企業と住民の三者契約書の様式も決められている。保留地の計算方法と用地選定の基準はこの法律に続く条例で決定されている。再開発の対象になるのは都市計画基準を満たさない市街地、老朽・既存不適格建築、ゲル地区区画整理、ゲル地区再開発、公共用地再整備の5つである。この法律の欠点は事業範囲が議会によって決められ、解体対象建造物は政府の審査機関によってのみ行われているため、市民と民間企業による発案が限定されている点である。

事業名	実施可能規模	
土地区画整理事業	最小範囲	1ヘクタール
	最大範囲	5ヘクタールあるいは50区画
再開発事業	10ヘクタールあるいは100区画	

表 4.3-20 ゲル地区整備の規模（28 法律より筆者作成）

ゲル地区整備事業の範囲はマスタープランと詳細計画を元に自治体議会が決め、その予算決定権限をも有している（表 4.3-20）。知事は事業を実施する企業の選定会とそのエリアの詳細計画作成を企画し、住民参加を促進する。事業は住民の8割の賛成を得て開始される。この場合はゲル地区住民組合の役割が重要にある（住民の75%以上で作られている必要がある）。

項目	モンゴル	日本
土地市場	土地市場はなく、自由取引市場が未整備、土地の担保性が低い	不動産市場がある
土地の権利	事業開始に伴い、土地の権利の事業者への提供が求められる場合が多い。	事業期間中は以前の土地の権利を保持し、完成して初めて新しい権利に変換する。
組合法	制度はあるが都市開発には適用を考えていない。	あり、区画整理組合の総会ですべてのことを決定する。
事業主体	三者（行政、事業者、権利者）契約によって認可される。	組合が原則。最近では事業代行として事業者も参加できることとなっている。
計画基準	不明確	区画整理事業標準がある
行政の役割	住民の権利保護の意味合いが多い	認可により都市施設の予算措置を実施
住民の役割	契約の権利確保が中心となり、事業の弾力性がない。	事業実施責任があり、計画変更に弾力的に対応できる。最終的には認可者の行政が後始末をする事例が多い。

事業者の役割	事業リスクをすべて持つため、最大のリスクを想定し、住民への権利が縮小されがち。事業者の資金不足で中止の場合、権利者は不動産を失うことになる。融資証明書を前提にする必要がある。	組合が事業主体者で実施することが原則。事業代行の場合は組合との契約内容によって実施する。代行事業者の資金に対する銀行融資証明書を要求している。
事業資金	市中銀行	低利融資制度あり
事業継承	事業が倒産すると不動産担保融資で銀行に差し押さえられる恐れあり。	組合が資金繰りをするようになる。代行事業者の場合はその者が負担。

表 4.3-21 再開発・区画整理事業の日本の制度との比較 (Ozawa 2021)

この法律は日本の制度を背景にしているが、その仕組みが十分反映されているとは言えない。当時制度導入に関わった JICA 専門家による二つの国の違いを比較した表を示す (表 4.3-21)。

●建設法

この法律は民間建設会社による開発行為の取り決めと建設分野の発展を目的に 1998 年に 7 章 19 条で制定されている(参考文献 9)。設計業者、施工業者、発注者、政府機関、施工監督者、建築材料生産者、竣工審査機関の義務と権利を明確にしているが、その内容は簡素であり、ほとんどの事項は建築要領と基準を順守するとしている。それは CCM31-01-10 や CCM31-03-03*/11 や CCM31-04-14 などであり、モンゴル語で出版されている 20 の要領と 23 の基準がある。ロシア語のままの基準は 16 種類ある。その後 2008 年に同法は微修正され、7 章 26 条になっている(参考文献 10)。ここではインフラ要件書の発行がマスタープランと土地利用計画に沿っていることを義務付けている。高層建築と複雑な構造を持つ建造物についてはその建物ごとに図面と構造の確認審査を行うとしている。政府による形式的な確認作業にかかる費用と時間が膨大であると批判され続けたが、5 年前に当時の市長によってプロセスが短縮化されている。

2016年の新法では専門用語を詳細に定義し、完成度が高まった(参考文献11)。9章50条からなる改正法は建造物を5種類に分け、それぞれの建設許可条件を明確にしている。なお一級建造物に関しては確認審査を必要としない。建設事業許可証もこの5種類によって審査項目が異なり、許可証の有効期限も3年であったのを5年から10年に延長している。建設企業に対して従業員の保険加入を義務付けている。以前はすべての許可証の発行元は建設都市開発省であったが、新法では14種の許可証に関しては専門協会への業務委託を進め、業界の自立した発展の道を開いたと評価されている。

種類	特徴	説明
一級建造物	簡易な構造を持つ建築	高さ7m、400㎡までの住宅
二級建造物	低度に複雑な構造を持つ建築	高さ15m、5階建てまで
三級建造物	中度に複雑な構造を持つ建築	高さ15-31m、9階建てまで
四級建造物	高度に複雑な構造を持つ建築	高さ31-51m、16階建てまで
五級建造物	特に複雑な構造を持つ建築	高さ51m以上、16階以上

表 4.3-22 2016年法の建造物の種類(11法律より筆者作成)

また、インフラ接続の許可申請と許可証の交付が旧法で不明確になっていた点を直し、スムーズにしている。社会主義時代から建設事業は申請・審査・許可過程に膨大に時間がかかっており、その遺産は業界の発展を妨げていた。本来は着工開始に505日間と政府機関の専門家による確認サインが124必要であった過程を短縮化し、62日間と35サインに減らしている。

4.3.4. 小括

ここまでモンゴル国の国家政策、土地政策、都市政策の重要な法律とその改正内容を見て来た。不明な部分に関しては専門家と関係者へのヒアリングで実態を把握した。計画制度は社会主義時代から民主化の過程でどのように変容したかを経路依存理論に基づいて整理し、分岐点と思われる時点を検討する。計画体系の変容を大きな変化があった年代と分野ごとに図4.3-4で整理した。

社会主義時代の計画体系は他の対象国同様、社会経済五カ年計画を基本に、各省庁

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

が運営する国営企業がそれぞれの事業を展開した。都市開発はこれらの事業に必要な用地を確保・計画し、労働者のための団地開発を詳細計画で実施していた。詳細計画は五カ年計画に含まれる投資計画で実現が保障された。詳細計画はその都市の主任建築家の任務であり、この専門家は各省庁と国営企業と強いつながりを持ち、計画から建設までの工程を監督した。

モンゴル国の場合、民主化したことが最初の分岐点である。中国とベトナムと異なるのは旧体制への拒否で経済計画を廃止し、短期間で急速に市場化している点である。まずは都市計画の古い体系である2層体系を法制度化し、マスタープランを地方政府の管轄にした。詳細計画は開発者が作成するとしている。しかし、マスタープランには詳細計画を規制・誘導する手段がなかった。都市開発の上位に人口居住計画と国土計画を位置づけているが未だに策定されたことがない。これは経済計画の発展方針と整合するはずであった。

2002年に土地利用計画を導入し、地方政府に土地管理権限を与え、翌年から土地所有化と使用权の交付が始まった。これは経済成長を支えたと思われる。5年後には所有化の拡大が行われ、二級自治体はインフラのない土地を、一級自治体はインフラのある土地を管理し、それぞれ割り当てに積極的であった。この結果都市周辺に広大なゲル地区が形成され、中心部は高密度化した。これを是正するためにゲル地区再開発事業が地方政府によって各地で開始されると同時に開発密度の上限を社会主義時代の建設基準の最高値で設定した。最近では中長期計画とウランバートル市の都市計画体系に地区単位計画が導入され、計画の種類は増えた。だが、その連携と整合が弱いままである。

税制度はまだ集権的であるが、2020年から中国と同様な分税制度を導入しているので今後の都市開発に大きな影響を及ぼす可能性がある。

モンゴル国は自由選挙の結果、度々政権が交代し、各政党は異なる政策を実施した。行政レベル間と計画分野の領域それぞれの中で受容型の経路依存性がみられる。これはある時点での政策の選択がのちの政策に影響を与える経路である。

旧制度の拒絶は計画体系を弱体化させ、無計画の時代が長く続き、現在も計画同士の連携が不明確なままになっている。市の計画部門へのヒアリングの際にマスタープランを実施しようにも予算を決定づける短期計画が異なる方針を取ると計画を実施するすべがなくなることを強調していた。特に再開発事業は政権交代によりほとんど止

まっている（アジア開発銀行の融資で継続されている事業もある）。

この深刻なガバナンス問題に対処するために法整備と情報技術の導入によって連携強化が図られている。また、各種法律の中で都市計画と土地利用計画の関係性を明確にする取り組みが行われている。また、土地割り当てに基づいた開発から計画に基づいた開発に変える試みをしている。しかし、年度土地利用計画と各政権が挙げる短期計画と詳細計画の繋がりが強い。これは都市開発が政治によって事業単位で左右される Planned unit development 体系であることを意味している。さらに、どの政権も経済成長を重視した開発志向型の政策を取っており、ポスト社会主義都市の開発特徴である Laissez Faire (Let it be) の典型的な例になっている。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

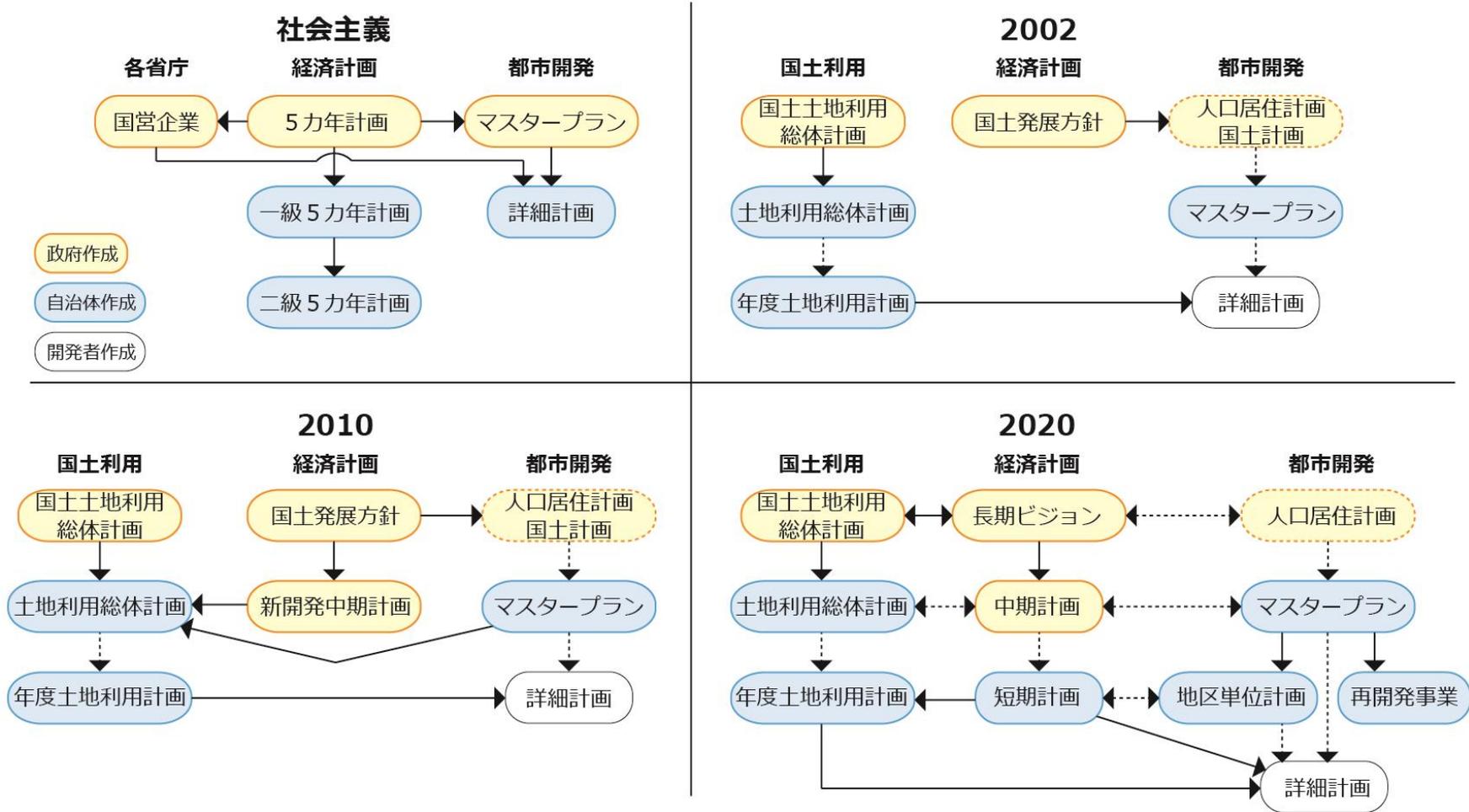


図 4.3-3 モンゴルの計画体系の変容、破線：弱い連携・計画未作成（筆者作成）

4.4. 考察

本章で調査対象国の国家政策と土地政策と都市政策について調査した内容を記述した。ここで研究目的2の「中国・ベトナム・モンゴルの計画制度と計画内容の変遷を検討し、新しい体系の仕組みを比較する」について考察する。

●計画体系の変容

中国の計画体系は五カ年計画を中心に都市計画と国土利用計画が発展してきた。計画経済時代の都市開発は各省庁とその管轄の国営企業の役割が大きく、事業型アプローチだった。これが都市システム計画の導入によってインフラ供給型アプローチになっている。そして近年の空間計画制度によって統合計画型アプローチに変化している。分権化による農地減少を抑制するために中央政府は土地利用計画で農地保全を目指した。しかし、地方政府は都市開発による経済成長を目指し、建設用地供給に積極的である。この対応策としてトップダウン型の用地割当制度が導入され、土地市場透明化も進められた。その後五カ年計画にも空間計画の要素が取り入れられたが、空間計画制度で土地利用計画と都市開発計画と統合されている。都市計画は下位計画の種類を増やし、市場に対応している。土地利用計画に含まれていた農村計画を統合し、都市圏全体を計画できる体系になっている。それでも他の計画との整合性が困難だったことから空間計画制度ができた。長年、五カ年計画を中心に発展してきた2種類の計画手法は空間計画体系として収束している。

ベトナムの計画体系も五カ年計画を中心に発展してきた点で中国に似ている。しかし、土地利用計画は初期から都市計画の傘下にある。都市計画体系はゾーニング計画の導入以外に大きな変化ない。中国に比べて集権性は強いが、土地市場を地方政府が独占している点で共通している。また、計画統合化の法律が制定されたので今後計画体系が変わることが予想される。ゾーニング計画と統合化も含め、他国の計画体系を部分的に取り入れながら発展する傾向が見られる。

モンゴルの場合は旧体制で中心になっていた五カ年計画が廃止されることで計画体系がいったん崩れている。都市計画を誘導するはずの上位計画が未だに策定されていない。都市開発を規制・誘導できていない点から地区単位計画と数種類の再開発事業計画を日本の計画体系から学んで、導入している。中国のように国土利用計画はあるが、上下連携が弱く、機能していない。下位計画を規制する手法がないため地方政府

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

の国有地に対する権限が大きい。長年不在だった経済計画は長期ビジョンと中期計画と短期計画の形で復活している。しかし、地方政府の年度土地利用計画と中央政府の短期計画と開発者作成の詳細計画の繋がりが強く、経済計画も同様だが、上位計画が無視される体系になっている。計画策定の重要性が再認識され、制度整備が段階的に進んでいる。だが、相互連携の面において改善すべき課題がたくさん残っていることが特徴的である。

●制度整備の変遷

ここで各国の法制度整備の流れ、憲法制定と改正、世界貿易機関への加入を都市化率とGDPと統合したグラフを作成し、経路依存理論に基づいて解説する。モンゴルの場合は各政党の政権の座に就いた時期も入れている。都市化率とGDPはそれぞれ世界銀行と国連のオープンソースデータを使用した(データ一覧の2と3)。

中国は対象国のうち最も早くから改革を進めたのが中国であり、5つの重要な時点があり、自己強化型の経路をたどっている。昨年の土地法改正で土地市場の自由化と永久保全農地を指定しており、さらなる次の強化になる可能性が考えられる。

●分岐点1：1978年前後

計画経済から市場経済に移行する最初の段階であり、改革開放で農産業分野を改革し、外国投資誘致によって経済特区の都市開発を促進した。

●自己強化1：1984-1989年

都市計画体系を法制化し、大都市では2層体から3層体系に変え、詳細計画を規制型と開発型の2種類に増やした。移住規制を緩和することで都市化をさらに進めている。計画体系に土地利用計画を追加し、土地使用権を譲渡する仕組みを作り土地の商品化を始めた。これは憲法改正に合わせた新政策である。

●分岐点2：1994年前後

分税制度を導入し、土地も含める不動産関連の税収を地方財政収入にした。地方政府は農地を建設用地に転換することでその収入を増やす大きなインセンティブを得た。憲法に社会主義市場経済方針が表記された。1992年に五カ年計画にインフラ計画が取り入れられ、事業型アプローチからインフラ供給型アプローチに変容した。

●自己強化2：2002-2008年

農地転換の急増を抑えるために基本農地を上位自治体が作成する土地利用総体計画で指定し、土地権利譲渡の透明性を図ったことが規制効果の弱かった都市開発計画を補強した。社会主義時代から別々に計画された都市と農村の計画を一本化し、都市周辺の村を含めた計画策定を可能にした。

●自己強化3：2011-2014年

五カ年計画に空間計画の要素を取り入れた。計画の実効性を上げるために試験的に28都市で計画体系の統合化が開始された。一帯一路政策も開始したことから、統合計画型アプローチに変化したと言える。このように2つの分岐点とそれぞれを強化させる3つの自己強化の時期が図4.4-1から見とれる。分岐点1と自己強化1で計画体系の基盤ができた。分岐点2から経済成長速度が上がり、世界貿易機関に加入し、その後の自己強化2から急速な経済成長を遂げている。自己強化3はその延長線上にあり、2020年の土地法改正が次の自己強化の始まりになる可能性がある。都市化率は分岐点1から持続的に上昇し、現在は当初の3倍以上になっている。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

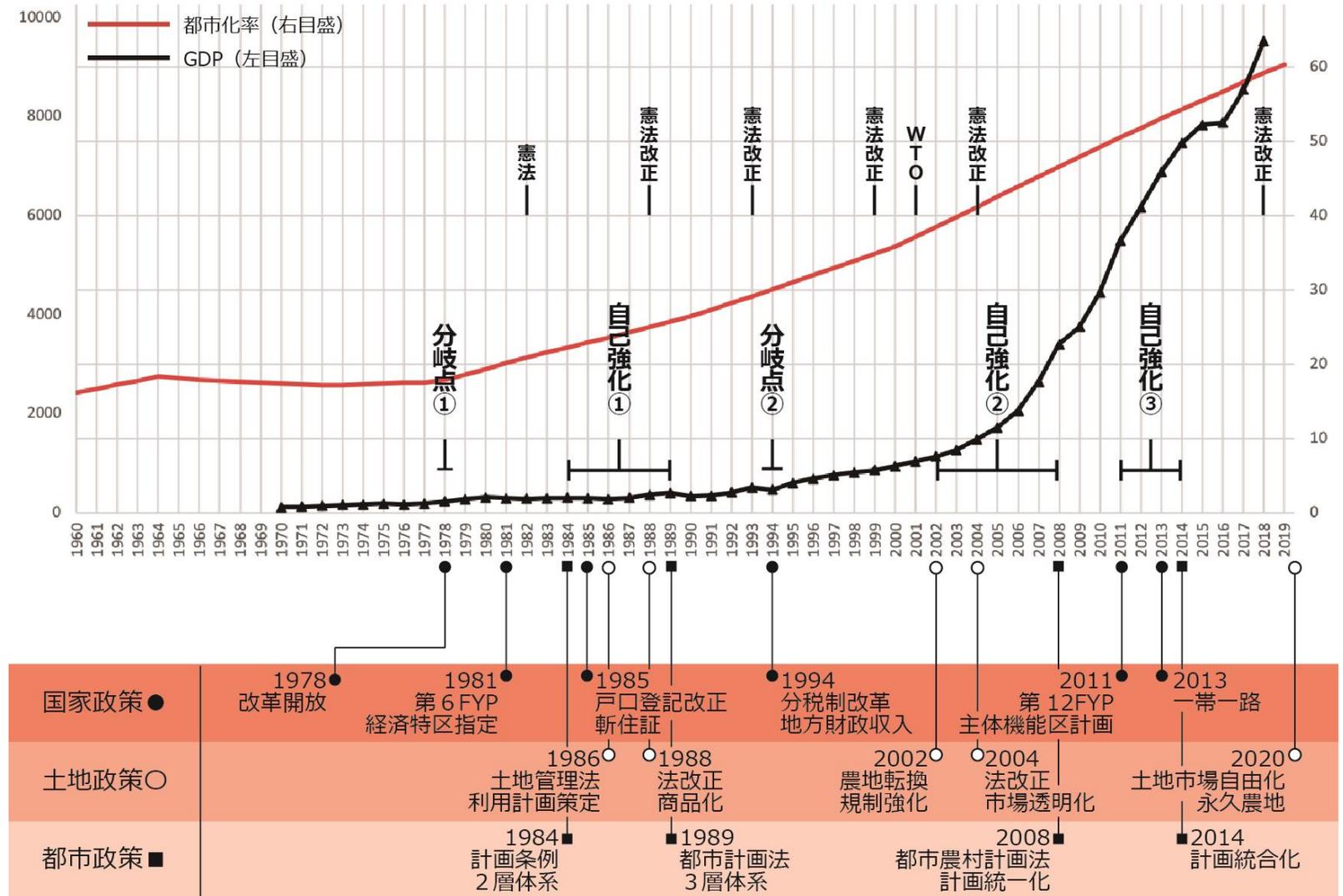


図 4.4-1 中国の法整備の変遷 (筆者作成、データは国連と世界銀行のOSD)

ベトナムは戦争の影響で中国から約10年遅れて改革が始まったが、短期間で急速な進展を遂げている。4つの重要な時点で中国と同様な自己強化型の経路を走っている。最近の省級レベルの各計画統合化は次の強化になることが予想される。

●分岐点1：1986年

3大目標と4つの削減を目指した刷新政策は重工業優先から農業改革と輸出増加の方針を取り、外交交流が積極的に進められた。五カ年計画は事業型アプローチから市場を考慮したアプローチに代わった。

●自己強化1：1993-1996年

憲法改正で社会主義と市場経済の両立が適用され、続いて土地利用の5つの権利を認めた。土地は商品化されるが、Land Price Frameworkによって政府が土地市場を独占する。広域エリアを対象にした地域計画が導入され、旧来の2層計画体系が法制度化された。予算法によって地方政府の財政強化が図られた。

●自己強化2：2003-2006年

建設法によって大都市の計画作成権限はその都市の権限になり、土地法改正で地方政府が用途転換できる土地規模が大きくなった。地方政府の土地と計画における権限が強化された。地方政府の農地転換可能量が200haに拡大され、自治体は大規模な土地の権利を民間企業に譲渡する代わりにインフラ整備を要求するLand For Infrastructureモデルが確立した。また、土地利用権に贈与と投資権利が追加された。国家政策面で都市の雇用促進のために登記制度が緩和される。

●自己強化3：2009-2014年

都市計画の2層体系にゾーニング計画を導入し、都市開発の規制と誘導を図る。土地価格の設定権限は一級自治体に付与され、土地収用は二級自治体の業務になる。土地利用計画は3つのレベルで策定されるが、都市計画の方が優位であり、計画の連携が強化された。建設法の改正で住宅供給を増加させるために行政プロセスを簡素化し、審査も透明かつ公平にしている。これは住宅需要が高いにも関わらず供給が少なく、住民の自力によるインフォーマル開発が多い問題への対処である。この時期に制定された住宅法でも大規模プロジェクトにアフォードブル住宅供給を義務付け、供給促進策を取っている。

憲法改正に続いた2つの自己強化点は経済成長に貢献しているのが図4.4-2から明白であり、最後の点はその延長線上にある。都市化率は当初よりほぼ倍増している。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

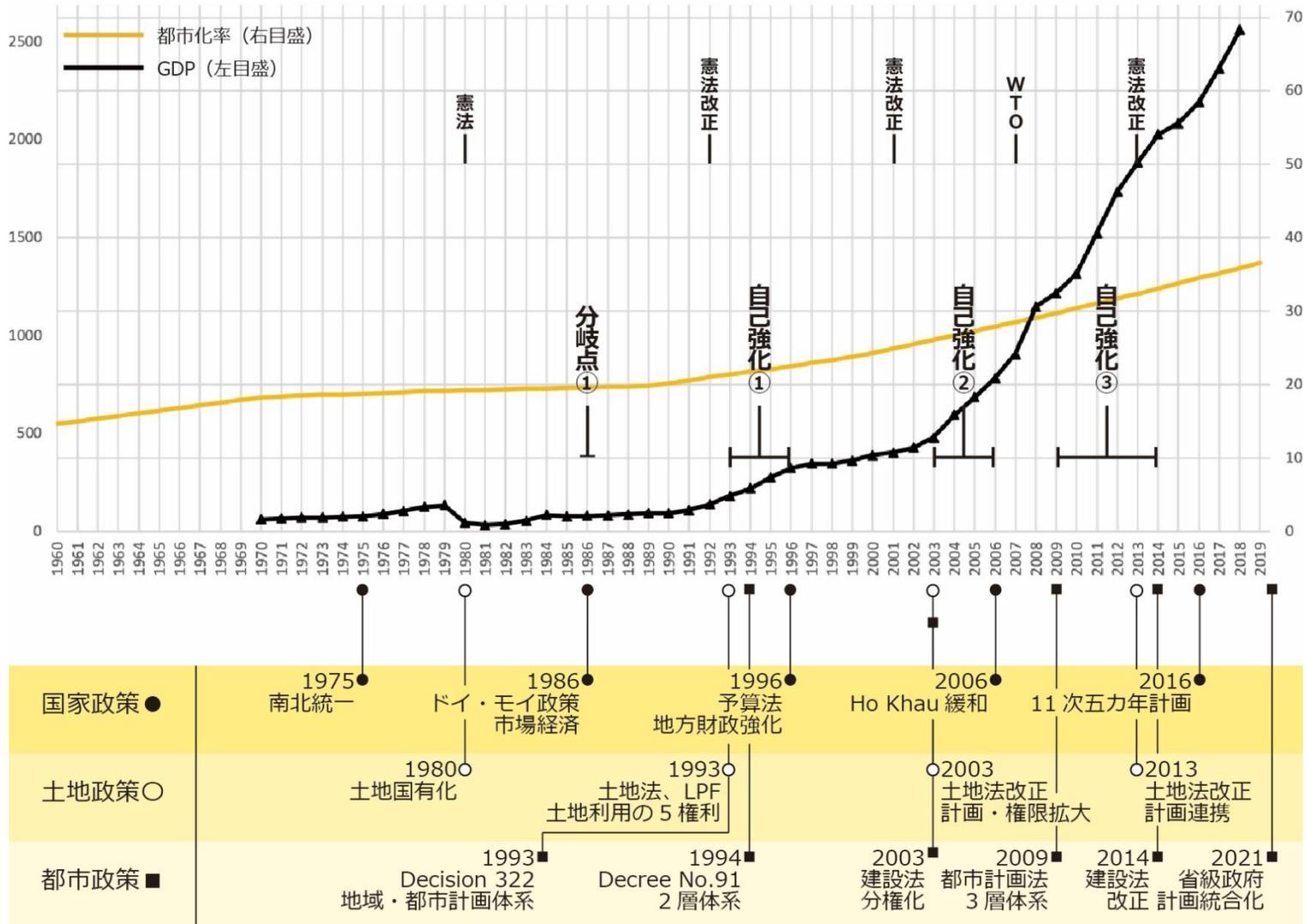


図 4.4-2 ベトナムの法整備の変遷（筆者作成、データは国連と世界銀行のOSD）

モンゴルの場合は市場移行が最も遅く、自由選挙制度導入によって度重なる政権交代が起こっている。各政権の政策選択はのちの政策選択の元になる受容型の経路依存をたどっており、重要な時点は4つ見られた。近年の発展政策法と現在作成中の都市計画法の改正は新しい受容点になる可能性がある。

●分岐点1：1992年

80年代後半の民主化運動を受け、民主主義の基礎になる新憲法が制定され、1992年に旧体制が解散した。同年に複数政党制度の元で自由選挙が実施している。登記制度が廃止され、個人と法人資産が認められた。五カ年計画の作成も廃止され、各政権が樹立された際に挙げる方針が内閣で実施されるとした。

●受容1：1996-1998年

政権交代で民主党の内閣が発足し、市場政策を促進している。公営住宅制度の廃止と同時にその払い下げが行われ、都市開発法と建設法が制定されている。都市計画作成権限が地方政府に移り、従来の2層体系を法制度化した。土地権利に土地料金を課税するが、景気低迷を理由に大幅に免除される条例が公布され、現在に至る。

●受容2：2003年

土地所有化法制定から所有権・占有権・使用権を譲渡できるようになる。所有証明書が発行されていないすべての土地の所有権は国家に属する。土地利用計画が3つのレベルで策定されるようになり、土地管理が地方分権化した。これは移住規制撤廃によって都市部に移住した市民に土地の権利を与えることで自ら住宅を建設するインセンティブを与える目的があった。土地市場創出による経済活性化の狙いもあった。

●受容3：2008-2013年

連立政権と民主党政権の初期が次の受容点であり、ゲル地区再開発事業の開始がここに含まれる。のちに制定された都市再開発法はこの事業を法制度化したものである。都市開発法改正でマスタープランに用途地域制度が導入された。土地所有化法改正で所有権交付の対象が世帯から個人に広がった。

民主化以前から都市化率は高かったが、市場移行によって1割ほど増加している。経済変動が激しく、計画体系の制度整備が貢献しているとは言えない。政権交代が計画体系を遅らせるという民主化したポスト社会主義国の特徴が表れている。土地権利の拡大と計画作成の分権化と新しい手法を導入した点で他の2カ国と類似している。だが、事業のための政策と法整備で相違していると言える。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

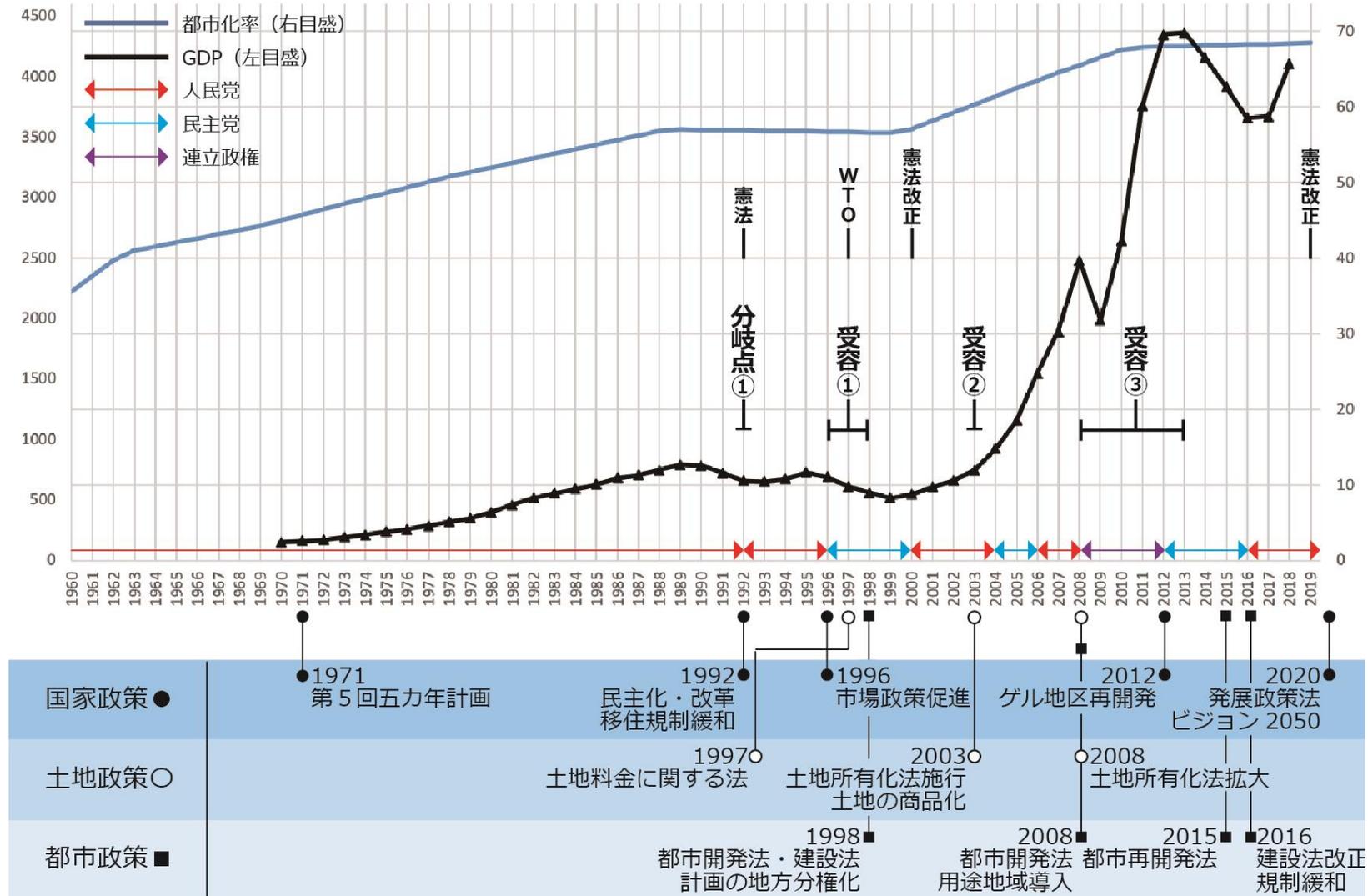


図 4.4-3 モンゴルの法整備の変遷 (筆者作成、データは国連と世界銀行の OSD)

第5章 事例調査対象国都市における都市計画の展開と特徴

5.1. 北京市

前章の4.1で中国の計画体系とその変遷についてみて来た。ここで首都北京市についてさらに深く掘り下げ、どんな体系になっているかを検討する。分析は既往研究と文献参照から始め、北京市が公開している計画書類を入手し、最後に都市計画の専門家へのヒアリングで実施した。1949年に中華人民共和国の首都に選定されるまで約800年間、様々な帝国の政治中心地であった。中国共産党が大規模な都市近代化政策を始める時には行政領域707km²で、市街地領域は109km²で、人口は165万人であった（Mao Qizhi 1997）。他の都市同様に当時の北京市はコンパクトな都市構造を持っており、歴史的な中心市街地が都心にあった。1950年代に取られた近代化政策の内容は北京市の工業化と労働者の住居のための団地の建設であった。

ソ連の都市開発に習った中国の団地は中央政府よりも自治体政府が中心的な役割を果たしていた。都心部の再開発より郊外エリアでクラスターを作る方針を1958年にあげている。これは1944年にAbercrombieが作った大ロンドン計画に影響を受けたものであったが、文化大革命でいったん停止され、1982年の新しい総体計画で復活している。文化大革命運動は中国の都市化を停滞させたが、北京市においては消費都市から生産都市に変わると言う社会主義理念で大規模な工業化が継続された。同時に一極集中を防ぐために1960年から70年代後半まで市内への人口流入を厳しく規制している。この時期に北京市の工業化は成功し、天津市を抜いて上海に次ぐ工業都市に成長している（Fulong Wu 2015）。

1967年に廃止された総体計画は改革開放政策後の1982年に復活し、新しい計画が策定された。1000人当たりのインフラ基準に基づいた市内のインフラ開発が進められた。同時期に都市計画体系の整備を試行錯誤していた上海市でアメリカのゾーニング制度が導入され、分区計画も作成されている。この計画で容積率、建築のセットバック、建築密度、入り口の位置、高さ制限、駐車場の標準などの指標が使われている。北京市の当初の規制型詳細計画はソ連の事業実施の際に作成される基本設計のような計画で、建物のデザイン、土地分割、建造物のレイアウト、インフラなどが描かれていた。これが上海市のプランに影響されて規制・誘導機能を持つ開発密度をコントロールするための手法に変化した（Fulong Wu 2015）。

総体計画で中心部の人口を削減する目的で 20 の製鉄所を含む工業機能を郊外に移転させている。歴史的な中心市街地を保全し（第2環状線内部）、人口を 180 万から 120-150 万人削減するために約 60 万人を郊外に移住させるとしている。これは具体的に第5環状線の外部エリアを指定している。同時に中心地区で厳しい高さ規制を実施し（9-45mの4段階）、開発圧力を郊外に向けている（Michael Leaf 1995）。

次の総体計画で公営住宅を労働組合に所有化させ、さらに居住者への所有権の譲渡が行われた。インフラ投資計画は市役所から区役所の権限に移り、分権化が行われている。地方から流入する農民工向けにインフォーマルな開発が増えたのがこの時期である。都市部に近い集団所有権の農地を持つ農民が、その土地で簡素なアパートと開発し、賃貸業を行うようになった。4年遅れて策定された土地利用総合計画で 22000 ヘクタールの建設用地の供給が決定されている（Haoying Han 2012）。

次の第5次総体計画で人口と都市機能の分散化が図られた。副都心と衛星都市開発の重要性が説かれ、初めての広域の方針が明確に描かれた。さらに、その5年後に土地利用総合計画が策定されている。農地保護が主目的のこのプランは北京市を都心機能区、中心部拡大区、衛星都市開発の調整区、自然保護区の4つに分類し、計画内容に矛盾が生じた。そのため、二つの計画の統合が求められた。オリンピック誘致に成功した北京市の開発は急速に進んだ（北京市都市計画設計研究院 2006）。

2014年から各種計画統合化を実施する自治体に選ばれた北京市は、2017年に最新の総体計画を策定している。この内容を詳細にみるのがこの節の目的である。現在、北京市は 16 の行政区と 182 郷鎮と 3937 の村から成り立っており、2022年の冬季オリンピック誘致に成功している（北京市都市計画設計研究院 2018）。

5.1.1. 各総体計画

北京市のマスタープランである総体計画については他の都市の計画体系と比較した Li らの研究と、総体計画と詳細計画の内容変化を見た Wang らの研究がある。ここでは 6 回に渡って策定された総体計画の内容と方針を参考文献と北京市の計画機関の書類を基に簡潔に見る。

●第1次総体計画・1953

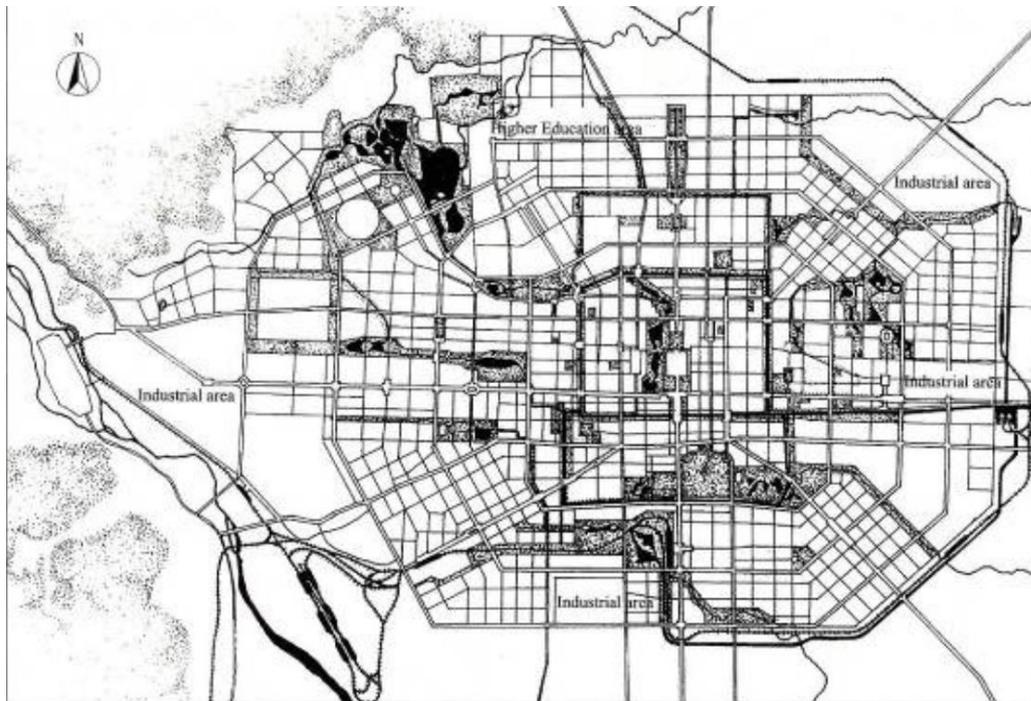


図 5.1-1 北京市第1次総体計画 (Chaolin Gu 2010)

建国当初の北京市は旧城周辺に無計画的に拡散した開発が行われ、総合的な計画が必要になり、初めての総体計画が作成された。この計画の基本方針は市街地の再開発と都市の拡張であった。都心は中央政府と党の施設の用地に指定され、市全体は中国の政治・経済・文化と産業と科学技術の中心になるとしている。また、社会主義国の国民のライフスタイルに合った新しい需要に応え、集団消費に適した開発を促進し、古くて不適切な住環境を改良するとしている。価値の高い歴史的建造物の保護に努め、景観を保護することが明記されている。中心部を碁盤目状に、周辺を次第に環状線として道路整備を進める方針である(図 5.1-1)。乾燥気候を緩和するために水周辺の河川整備を進めるとしたのが、基本方針に次ぐ目標である。居住地は9-15ヘクタールの規模で4-5層の団地タイプで建設され、上下水道インフラ、公共交通サービス、都市公園の整備を実施事業内容にし、これらは経済社会発展五カ年計画によって実現されていた(Mao Qizhi 1997)。

●第2次総体計画・1958

第1次計画の基本構想を継ぎ、大規模な調査結果と計画内容の詳細化が本計画の主

な変更点であった。3つの環状線道路と18放射道路と水路の整備、高速道路、鉄道敷設とインフラ整備内容も充実されている（図5.1-2）。都心部開発を抑制し、グリーンベルトを超えた郊外の衛星都市の開発を目指した。昌平、南口、順義などの40の衛星都市を発展させる構想、中心都市の工業化を抑制し、郊外で大規模工業地域を発展させるとしたが経済的に困難状況から半分以上のプロジェクトが実施されなかった。その後、移転・新設した企業の多くも中心部に再び戻ってきた。計画の実施の途中で文化大革命運動が起こり、都市の開発と計画作成が長く停滞した（Feixue Wang 2008）。

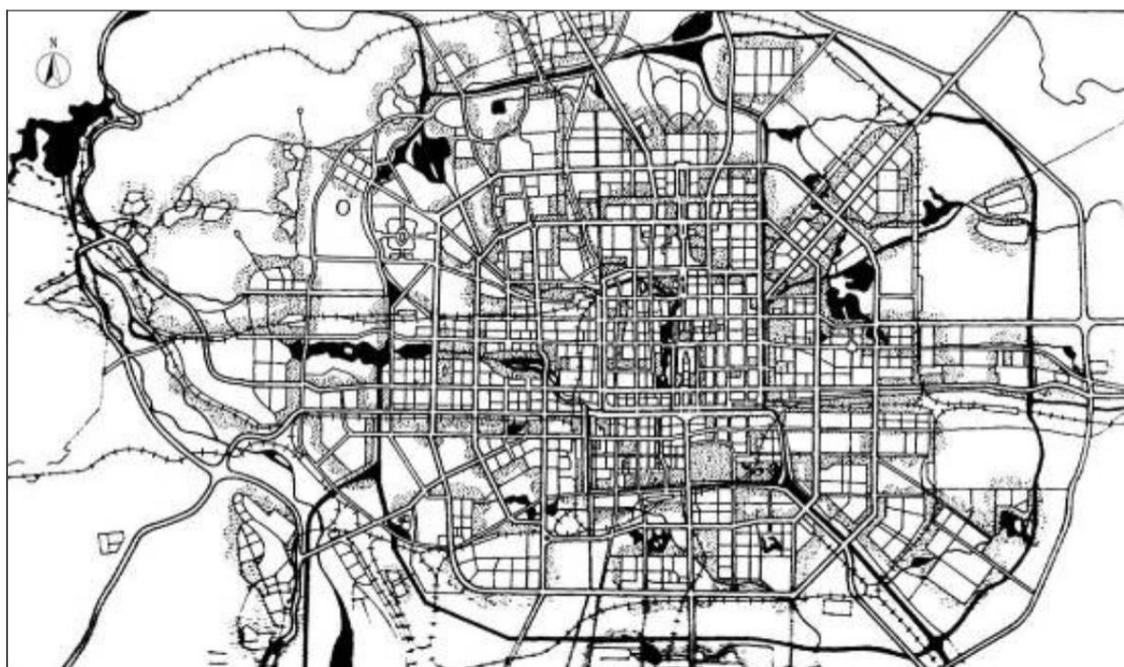


図 5.1-2 北京市第2次総体計画（Chaolin Gu 2010）

●第3次総体計画・1982

改革開放によって都市計画分野が復活する。長年計画が無かった北京市も1980年から計画作成を開始した（図5.1-3）。都市は政治と文化の中心地であると再指定したが、経済中心に指定せず、自由経済の元で自然に発展されるべき分野であるとしている。だが、都市人口抑制が強く始まったのがこの計画からである。計画期間に中心部の人口は400万人、市域全体は1000万人を超えてはならないと明確に決められている。グリーンベルトの幅を2キロで計画し、10の衛星都市を段階的に発展させ、黄村・昌平・通県と燕山を重点的に建設するとした。その後、順義も重点衛星都市に加

えられた (Feixue Wang 2008)。旧城の価値を認識し、その保全と改善に加えて周辺の緑地も保護されるべきとしている。密集市街地を再開発し、生活インフラと道路拡張を進めた。当時不足していた業務用途を増加させ、需要に応えるとした。計画とは相半して北京市の人口は経済成長と共に増加して行った。

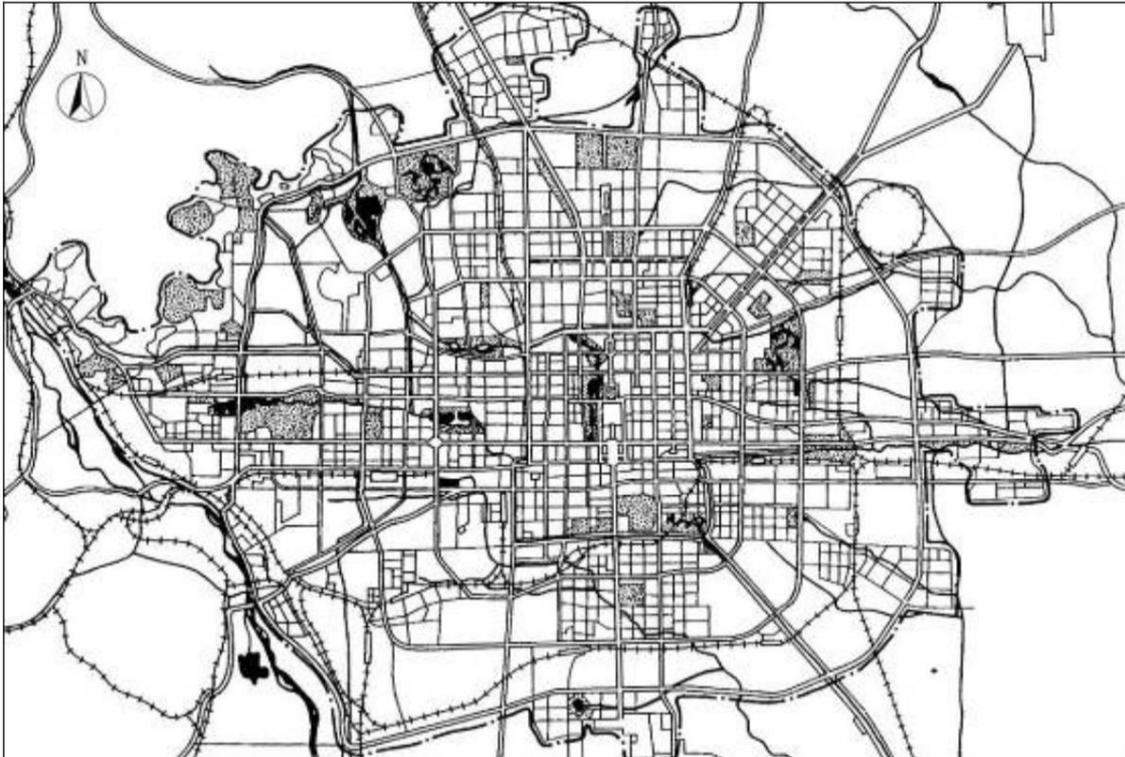


図 5.1-3 北京市第 3 次総体計画 (Chaolin Gu 2010)

●第 4 次総体計画・1993

改革開放以降の急速な経済成長の中で次のプランが策定され、二つの戦略的方針が盛り込まれた。都市建設の重点を中心都市から郊外へ移転すること、中心都市の拡大を抑制し、旧城の整備と再開発を進めることである。ここで北京市の都市体系は中心都市—衛星都市—中心鎮—一般鎮の四級体系になった。衛星都市の数は 14 に増え、通州・赤庄・黄村も重点的開発対象となった (重点としては合計 5 つ)。また、次の総体計画に引き継がれた東西長安街と南北中軸の両軸の発展が重視された。グリーンベルト構想もここで若干不明確ながらも環状・放射状・点状緑地を整備し、拡大させ、中心都市全体を囲む網状の緑地体系を作るとしている (Feixue Wang 2008)。

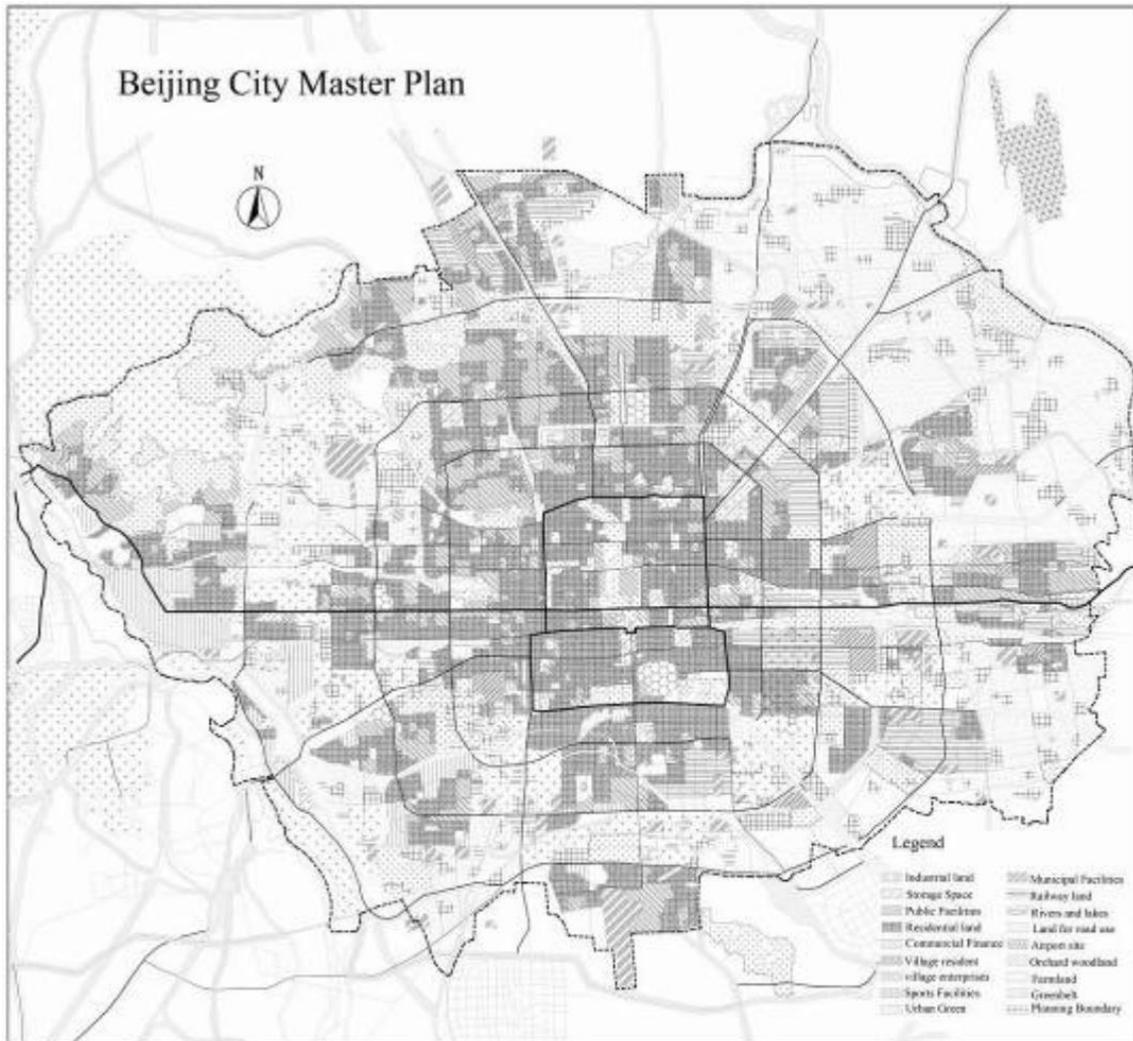


図 5.1-4 北京市第4次総体計画 (Fulong Wu 2015)

上海市の詳細計画に習って、北京市も作成を開始したが、大部分に関しては未作成に終わっている。これは総体計画策定の6年後に作成され、開発圧力から次の総体計画まで微調整が繰り返された。主な内容は中央政府機関の行政用地確保、大型の文化と体育施設の建設用地確保、教育機関の学校用地確保、産業構造改革のために優二興三を実施と第3次産業の用地提供、旧城の人口分散と老朽建築物の改善であり、その実現手法として高度と開発強度をコントロールするために用地面積、建築の高さ、容積率、緑地率、建築密度と人口密度の指標体系を導入している。このように計画体系の詳細化とグリーンベルトと軸構想と土地利用計画の導入がこの時期の特徴である (Feixue Wang 2009)。

●第5次総体計画・2004

この計画作成における背景と課題として以下の点を挙げている。

- 人口の継続的増加と資源の有効利用
- 経済の急成長と社会の調和ある発展
- 都市の発展と北京・天津・河北省地域の協調
- 都市中心部の優良化と都市・農村の協調的発展
- 交通の持続的発展と環境汚染対策
- 歴史ある都市の発展と旧市街地の総合的保護

これらを根拠に新都市開発、交通、生態、歴史都市の保護、都市の防災減災に重点を置いている。発展目標の第一段階の2010までに近代化を遂げ、国際都市の基本的な枠組みを構築するとしている。第二段階の2020年までに全面的に近代化を実現するよう努め、はっきりした特色を持つ国際都市を確立すること目指している。産業発展としては水資源の消費が少ない近代的農業を発展させ、第二次産業の水準を向上させる。また、第三次産業に力を入れ、質を高め、都市と鎮の建設、配置の合理化をより速めるとしている。このためには持続可能な発展を目指し、集約的発展を実現するとしている。基本農地を保護し、建設用地を1650km²に抑え、都市のコンパクト化を図ると言う内容も含まれている（北京市都市計画設計研究院2006）。

項目	内容
6 調整	一部人口の分散、伝統工業移転と改良、大型物流施設と市場の移転、一部のオフィス・教育・科学研究・医療施設の移転、城中村の改善、危険物保管所の移転
6 向上	行政・業務用地配置の合理化、文化産業発展環境の構築、近代的サービス業、空間構造を合理化し快適な住環境形成創出、国際的な交流の拠点形成、交通と都市インフラを連携させた運行効率向上

表 5.1-1 詳細計画の6調整と6向上（Feixue Wang 2009より筆者作成）

この計画は初めて広域的な発展政策を説き、両軸・両帯・多中心発展で11の新都市を形成し、環境に配慮しながら国際都市としての役割の重要性を強調している（図5.1-5）。都市中心部エリアを明確にし、グリーンベルトで囲い、新都市には中心部が

ら移転させた産業を配置させるとしている。これは6調整・6向上によって達成される(表5.1-1)。旧市街地の歴史的な価値を認め、その環境を改良し、交通渋滞軽減に重点が置かれている(北京市都市計画設計研究院2006)。

第5次総体計画と異なる重要な点は詳細計画の作成範囲である。1993年詳細計画は市域の2割でしか策定されてなかったが、今回は1088km²の範囲を網羅した詳細性・明確性に富んだ計画になっている。計画範囲は土地利用計画の範囲に基づいて、約300の計画街区に細分化されている。詳細計画の内容は中心都市の規模を制御し、新都市の発展と連動させること、中央各政府機関の発展計画と整合すること、都市の公共施設を保障すること、産業構造の改革を進め、経済の活性化を促進すること、旧城全体を保護し、調和のとれた開発を行うこと、公共施設と道路交通を改善すること、土地の効率的利用、生活の質を底上げすることである。管理と実施手法は計画区域・用地性質・建築高度・建設環境・道路・都市インフラ施設・公共サービスと都市安全施設のコントロールである(Feixue Wang 2009)。

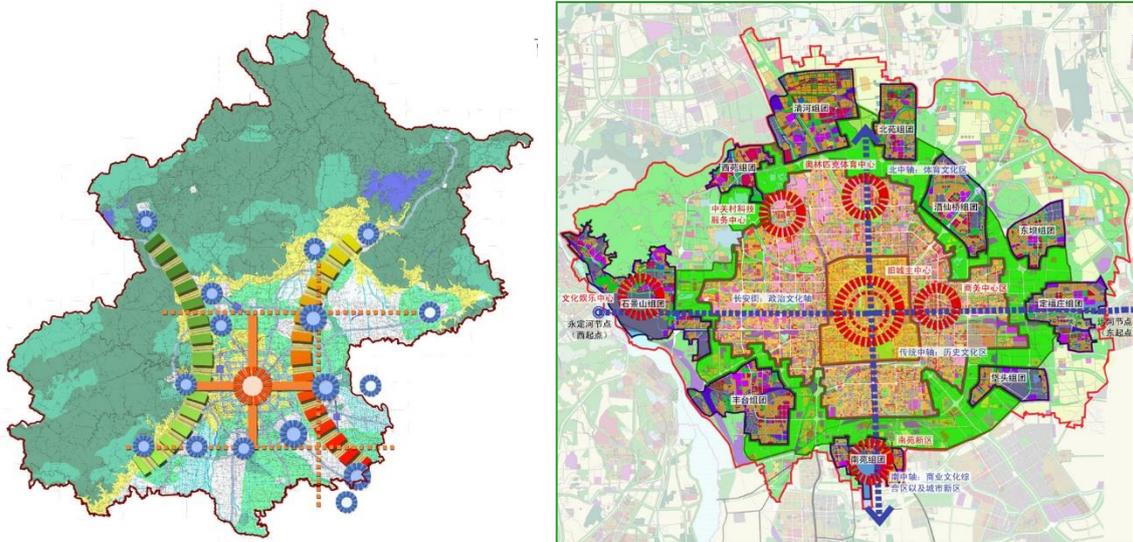


図5.1-5 北京市第5次総体計画(北京市都市計画設計研究院2006)

●第6次総体計画・2017

前回の計画で北京市の国際的役割の重要性を説き、夏期オリンピックを誘致しているが、本計画期間にも冬季オリンピックの誘致に成功している。前回の総体計画を引き継ぎ、計画内容を強化・継続させた形になっている。広域的空間構造は引き継がれ、主要目標として都市拡大の抑制、交通混雑、住宅価格高騰の緩和、雇用と住居のバランス、大気汚染などをあげている。都心から30キロの地点に副都心の通州区を行政、業務、金融、商業と観光の拠点にするとしている（図5.1-6）。

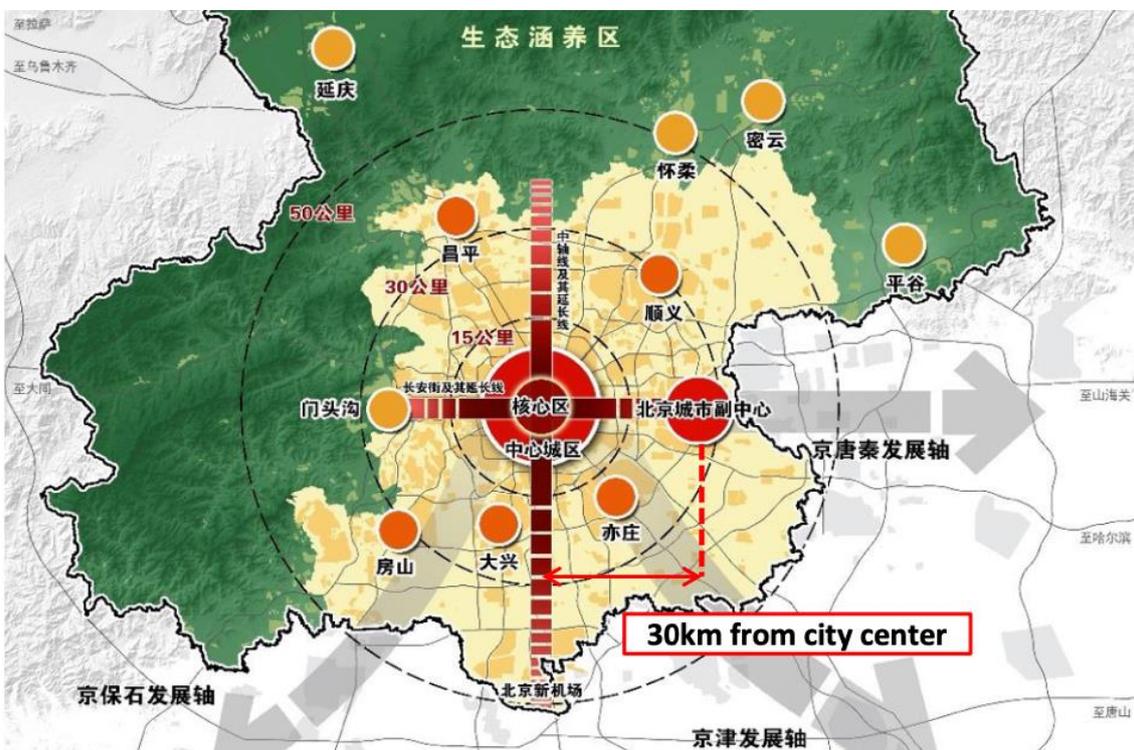


図5.1-6 北京市第6次総体計画（北京市都市計画設計研究院 2018）

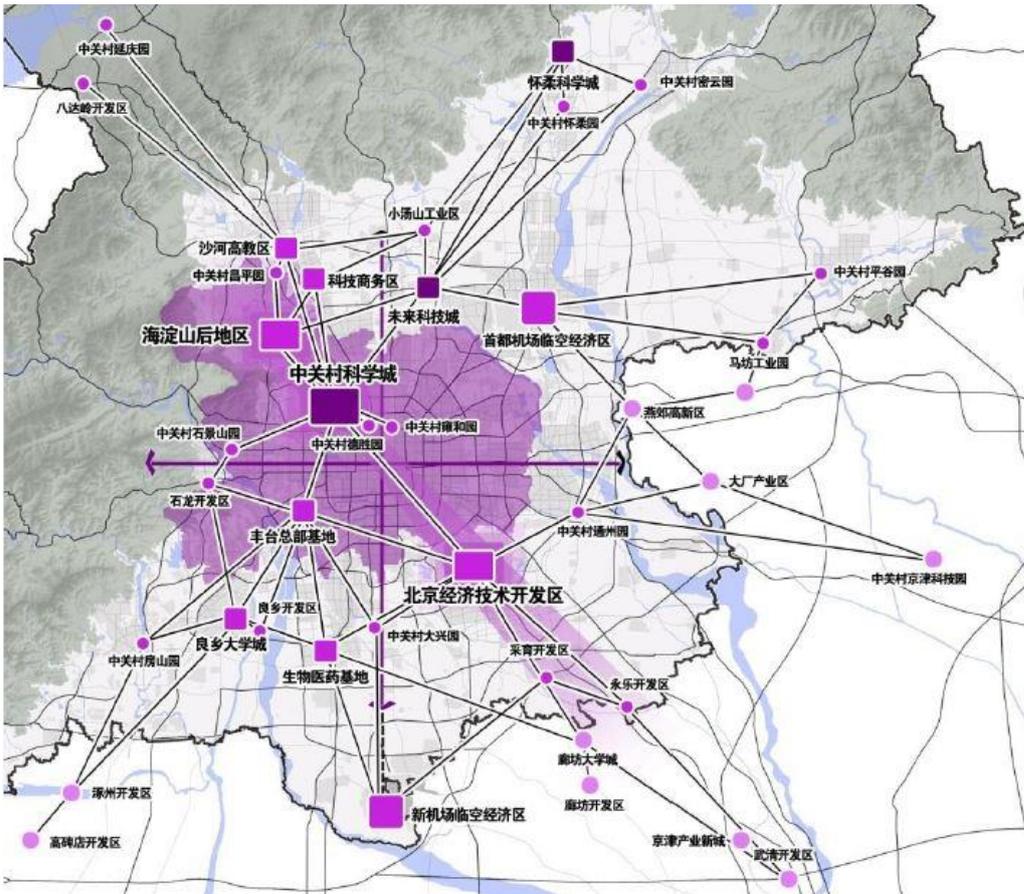


図 5.1-7 北京市第 6 次総体計画 機能集積地（北京市都市計画設計研究院 2018）

雄安新区の開発は予定より遅れ、中心部の人口分散化が成功しているとは言えない状態にある。第5次総体計画の内容を引き継ぎ、政治中心・文化中心・国際交流中心・科学技術の中心にするためにこれら以外の機能を上記の2区と順義区・大興区・赤庄区・昌平区・房山区に移転させるとしている（図 5.1-7）。また、城中村を再開発し、農民工の住環境改善を図ることも含まれている（Philipp C.D. Immel 2020）。人口抑制策と行政主導の都市化が特徴的な中国の都市開発状況がどのように整合し、どんな手段で実施するか今後の動向が気になるところである。

6回に渡って作成された各総体計画の詳細を次の表 5.1-2 でまとめる。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

計画	計画期間	計画人口	計画面積	キーワード・説明
第1次	1953-1973	5,000,000	500km ²	工業都市、国の経済政治文化拠点、旧市街地・居住地・工業区の3エリア、環状線道路とグリーンベルト
第2次	1958-1978	5,000,000	16800km ²	旧城再開発、計画面積の拡大、40衛星都市、グリーンベルト、ソ連型団地開発、天安門広場の拡大と周辺の公共施設開発
文化大革命	1966-1976	-	-	国家計画大会で都市計画制度を廃止
第3次	1982-2000	4,000,000	16410km ²	環状線道路ごとに異なった方針、旧市街地の改善（高さと階数規制）、郊外のインフラ整備、縁辺衛星都市開発、住宅供給は団地開発、科学都市、
第4次	1993-2010	6,500,000	16410km ²	東西南北軸、人口増加抑制、14衛星都市への人口移転、旧城再開発と縁辺集団新市街開発、城中村の改善、土地利用総合計画導入、市街地・衛星都市・中心鎮・一般鎮の4級体系、グリーンベルト
第5次	2004-2020	16,000,000 (地域)	16410km ² +地域	両軸・両帯・多中心、オリンピック、第3次産業発展、人口増加率低下、第2次産業の移転、高度技術拠点のニュータウン開発、中心都市・新都市（11）・鎮の3級体系、グリーンベルト
第6次	2017-2035	23,000,000 (地域)	16410km ² +地域	3段階の2050年方針、6つの機能区、都心・8副都心・11新都市、首都機能以外を第5環状線道路外に移転、広域連携（環渤海：北京、天津、河北省）、グリーンベルト

表 5.1-2 北京市各総体計画のまとめ（筆者作成）

5.1.2. 計画体系

ここまで北京市の総体計画の歴史とその内容について整理した。次に2014年の計画統合化以降に北京市の計画体系がどんなシステムになっているかを計画書類とヒアリングを基に整理する。その前に総体計画に影響を及ぼす上位計画の都市システム計画と国土資源部が作成していた土地利用計画についておさらいする。

●都市システム計画

都市システム計画は一定地域の都市の発展と配置に関する計画である。都市の発展と配置を経済社会発展と整合させ、資源と生態環境条件と調和するように導くことを目的にしている。位置づけとしては総体計画・分区計画・詳細計画の領域を含み、その上位にある。国家と地方政府の重点建設事業を実施し、都市の機能・規模・配置とインフラネットワーク提供の合理的な根拠を提供する。また、プランよりも研究性格が強いもの。総体計画策定の際にその規模と機能を提示し、計画内容の一つになる。計画の根拠は都市システム計画編成許可方法である。4.1でも記述したが全国・省地域・市域・県域の4つのレベルで策定され、最初の2つは総体的に独立したものであり、後の2つは都市総体計画と融合している。都市システム計画の主な内容は

- 地域の発展条件を総合的に評価する
- 地域の人口増加を予測し、都市化目標を決める
- 都市発展戦略を決め、都市経済区を区分することも可能
- 機能、構造、役割を明確にする
- 計画体系のレベルを決める
- 空間配置を決める
- インフラと社会資本の配置を決める
- 生態環境と環境、景観、歴史と文化遺産の保護と保全の原則を決める
- 重点的に発展する市・鎮を決め、その計画の欠落部分を検討する
- 計画実施プランを決める などである。

近年は、経済発展による都市化と開発の圧力を広域で考慮し、協調の取れた均衡ある発展を誘導することを重視している。都市と農村の全体的な発展、各自治体の政策誘導、計画実施と管理方法を重視し、重点事業については積極的に実施計画を策定している。また、農村地域において中心になる鎮を選定できるところが特徴的

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

である。直轄市の北京市の場合、中央政府が策定する全国都市システム計画が上位計画であり、その内容は発展戦略と地域インフラと重点地域と重点プロジェクトから構成される。なお、実施の際は他の同レベル計画と部門別計画との整合性が図られると言う（張 2006）。優先発展地域、開発抑制地域、保護地域、条件付き開発可能地域を定める点では五カ年計画の主体機能区計画の内容と重複している。

●土地利用総合計画

都市開発に大きな影響をもたらすのが土地利用計画である。土地市場を政府が独占している中国はこの計画で建設用地の供給量を決めている。また、北京市の総体計画でも見たが、規制型詳細計画は土地利用計画の領域をベースに作成されている。

土地利用計画は総合計画と分野別計画と土地利用計画から構成される。総合計画は全国・省級・地級・県級・郷級の五層からなり、審査と許可権限は国务院と省政府に集中している。分野別計画は基本農地保全計画と土地整理計画と都市（城鎮）の用地増加をコントロールする。最後の土地利用計画で年度用地指標を提示する。

指標提示とは基本農地保有量、基本農地保全面積、建設用地のコントロールであり、各級レベル別に決められる。土地用途は主に地（市）と県レベルの計画で指定される。近年は基本農地を厳格に保全し、土地利用の効率を上げることが重視されている。都市と農村の土地利用の構造と配置を合理化し、計画作成時の住民参加を促進させる取り組みが行われている。また、建設用地を正式な土地市場を通して供給することに重点が置かれている（李 2006）。もし、基本農地を建設用地に転換した場合は同規模の建設用地を土地整理事業によって農地に復元することを義務付けている。最新の土地法で転換ができない永久農地分類が加えられた。

●北京市の国土空間計画体系

ここで北京市の新しい計画体系である国土空間計画を図説する。これは専門家へのヒアリングと計画書類をベースに行った調査結果から作成した。空間計画策定は今後3段階で実施され、2035年に完成するとしている。第1段階は2020年の「一つの計画の作成」である。これは市・区・郷鎮の3級の計画の統合と総体計画・詳細計画・特別計画の統一である（図 5.1-7）。次の段階は2025年で、各種条例と方針、各事項の確定、早期注意のためのモニタリングシステムの構築、監督

と説明責任の完備である。最終段階の2035年には新しい計画体系が機能し、都市の開発を誘導するとしている（北京市の国土空間計画に関する実施意見2019）。

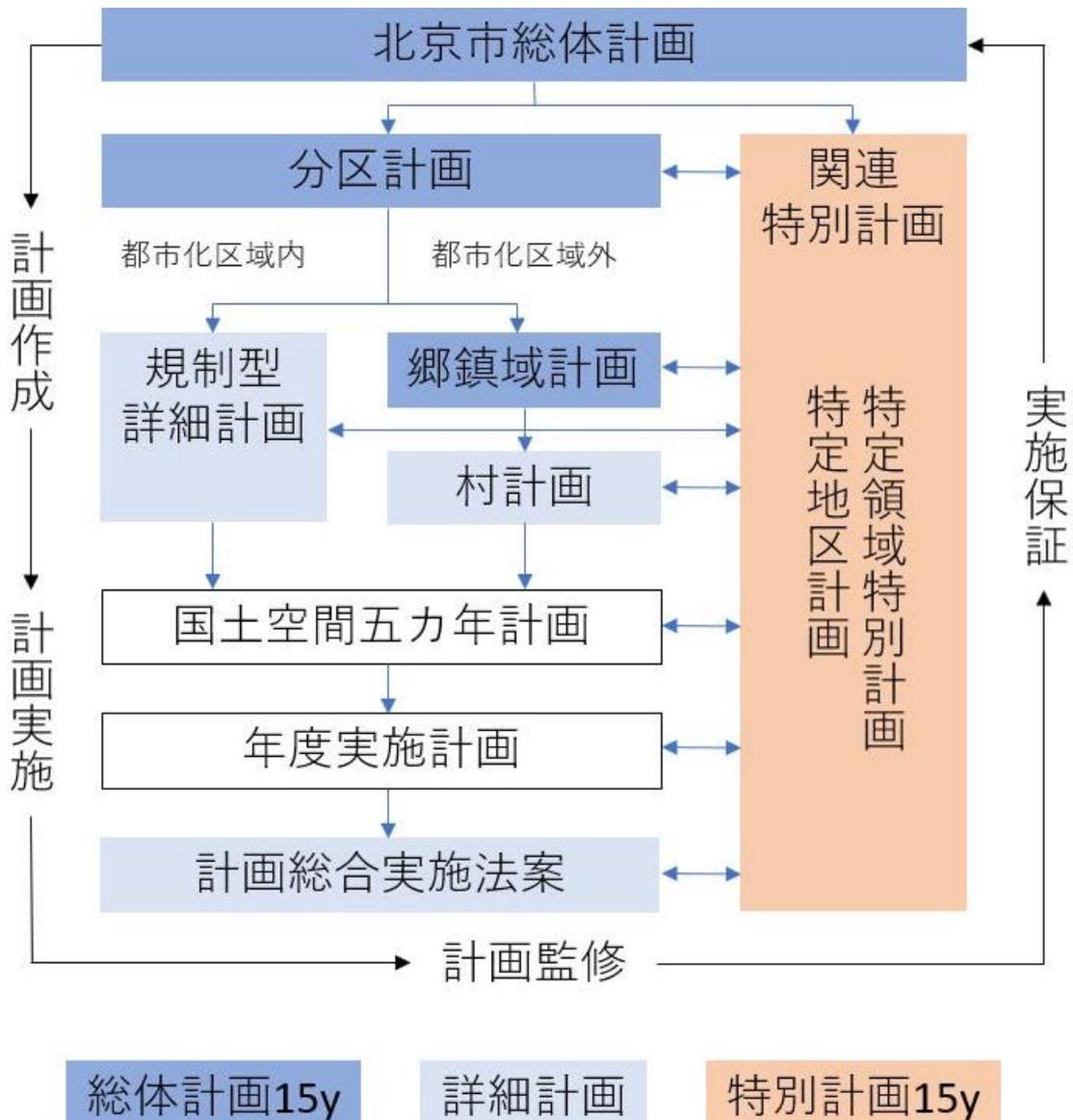


図 5.1-8 北京市の空間計画体系（孫氏ヒアリングと実施意見より筆者作成）

この体系は計画作成・計画実施・計画監修・実施保証の4段階から構成される。総体計画と特別計画は15年単位であり、前者に北京市の総体計画と分区計画と郷鎮域計画が含まれる。特別計画は関連する各種計画、特定領域と特定地区の計画であり（例えば北京市物流特別計画）、北京市総体計画を根拠にし、他の下位計画と横の連携が取られる。詳細計画には規制型詳細計画と村計画（例えば厨山区周口店

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

鎮黄色山店村の村計画)と計画総合実施法案が含まれる。計画総合実施法案は事業が実施される際に規制型詳細計画と建設型詳細計画の下位計画として開発者によって作成される。詳細については5.1.3で述べる。以前国土資源部の管轄下にあった土地利用計画は詳細計画と実施法案に間に国土空間五カ年計画と年度実施計画として位置付けられている(例えば2018年度建設用地供給計画的通知など)。このように縦割りであった旧計画体系の整合性強化を考慮して3種類の計画のつながりと上下関係を明確にしていることがわかった。

5.1.2.1. 総体計画

次に2017年に策定された北京市総体計画を見る(図5.1-6)。「調和のとれた住みやすい世界クラスの都市」というコンセプトを持つ同計画は2035年を目標に近期目標の2020年と長期方針の2050年を視野に入れている。政治・文化・国際交流・科学の中心として果たす役割を明記し、総人口も指定されている。地域の空間構造は一核一主一副と両軸と多中心と一区である(北京市都市計画設計研究院2018)。重点地区を指定し、公共交通、大気汚染、住宅政策、官民連携(例えば北京市の交通混雑緩和のために第4地下鉄線事業を計画TOD方式で計画している)、緑地、水環境、自然環境、クラウドシステム、ビッグデータと言った様々な分野について方針を決めている(邵2019)。天津と河北省との広域連携も記されている。各種指標を統合し、様々な計画を科学的に調整し、多数ある政策を統合し、効果的な計画実施を目指すとしている。指標については2015年と2020年と2035年の目標数値を表で示している。100以上のページからなるこの書類には広域連携図、空間構造図、文化、科学、緑地、歴史的地区、市街地の概略図、コアエリア図、中心エリア図、河川計画図、交通システム図、重点地区である東部エリア図と副都心エリア図、永久農地指定域などの24種類の図面が付録されている(北京市都市計画設計研究院2018)。

5.1.2.2. 分区計画

区ごとの行政領域で作成される分区計画の内容はマスタープランと同様で方針的な内容であり、各区の開発発展方針を示した書類である。北京市全体の14区で総体計画承認後に順次作成・策定されている。量としては北京市総体計画と同等であ

り、文章と図説から構成される。ここで海淀区分区計画を例にその内容を簡潔に見る。海淀区は国立の科学技術機関の中核地域、中央政府庁舎の重要な地域、歴史及び文化を継承した地域、開発のモデル地域になるとしている。また、生態環境保護地域として発展し、その目標年は総体計画と同じである。計画図は空間構造、土地利用の現状、国土空間計画、緑地体系、グリーンベルト域、河川計画、各種インフラ設備と社会インフラ、景観図、眺望図、都市デザイン重点地区、交通計画などの約20種類がある。分区計画に旧土地利用計画である国土空間計画分区図が入っているのが特徴的である(図5.1-8)。

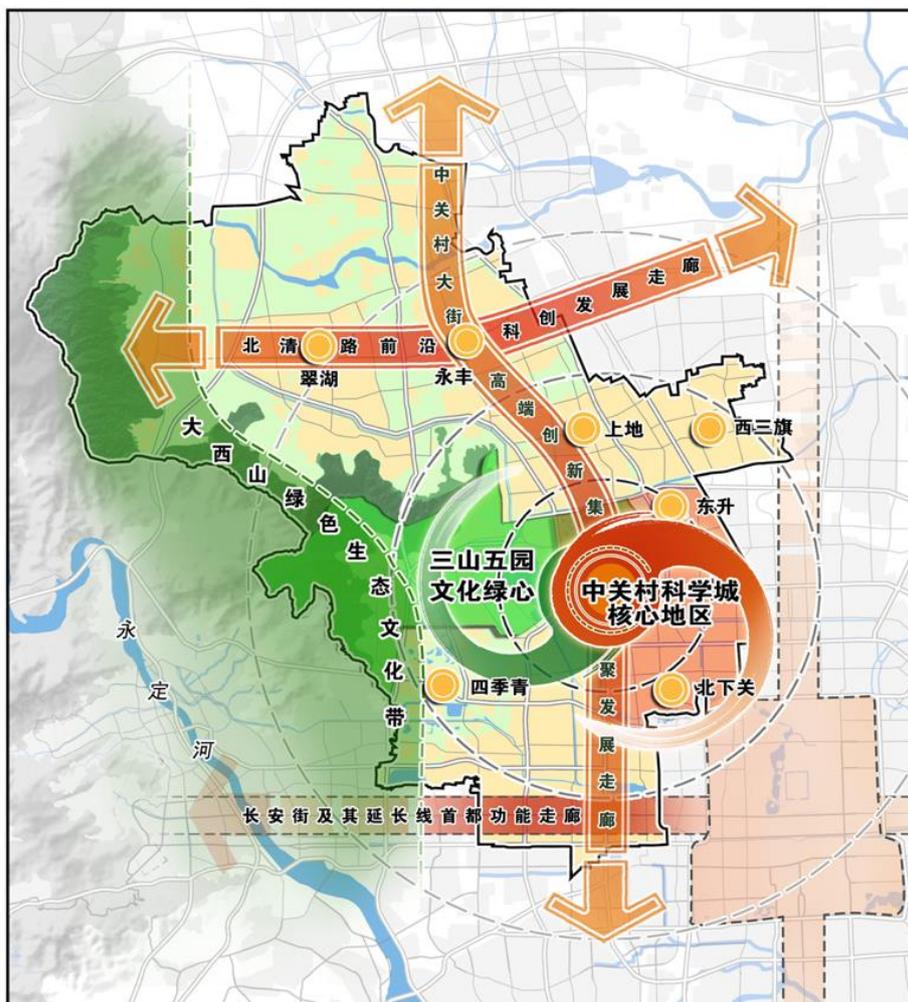


図 5.1-9 海淀区分区計画の空間構造計画図(北京市計画和自然資源委員会)

5.1.2.3. 規制型詳細計画

1993年から作成され始めた規制型詳細計画は2004年から市域全体で作成され

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

るようになった。最新の計画ではコアエリア規制型詳細計画、南部新産業サービスゾーン詳細計画、北京市副都心規制型詳細計画と言った重点地区でも特別に作成されるようになっている。計画資料の量は総体計画の半分程度であり、文章と各種指標の表と図から構成される。ここで例として東坝西区 CY00-1101、1102 規制型詳細計画を見る（図 5.1-9）。42 ページからなるこの計画書類は 4 章からなり、第一章は戦略、空間構造、重点地区と計画の実施に関する文章説明である。次の章は各種指標を示した 5 つの表がある。これらは、総量指標一覧表、土地利用規模管理一覧表、建設用地管理一覧表、建築規模管理一覧表、道路計画一覧表である。第 3 章は図面であり、街区レベルで用途、容積率、居住人口密度、就業人口密度、建築高さ、重点地区、歴史文化資源保全、水域、道路、各種社会施設、景観図から構成される。図面と共に各種開発指標が記されている。最後の第 4 章は計画図面であり、初期段階の事業詳細を示しており、この場合はタイトルになっている 1101 と 1102 のエリアである。ここに街区ごとの土地用途とエリア全体で順守されるべき各種強制指標を表記している。表に主体機能、居住人口、就業人口、建設用地の用途規模、用途別の建築面積、空間構造、文化と緑地などの項目がある。

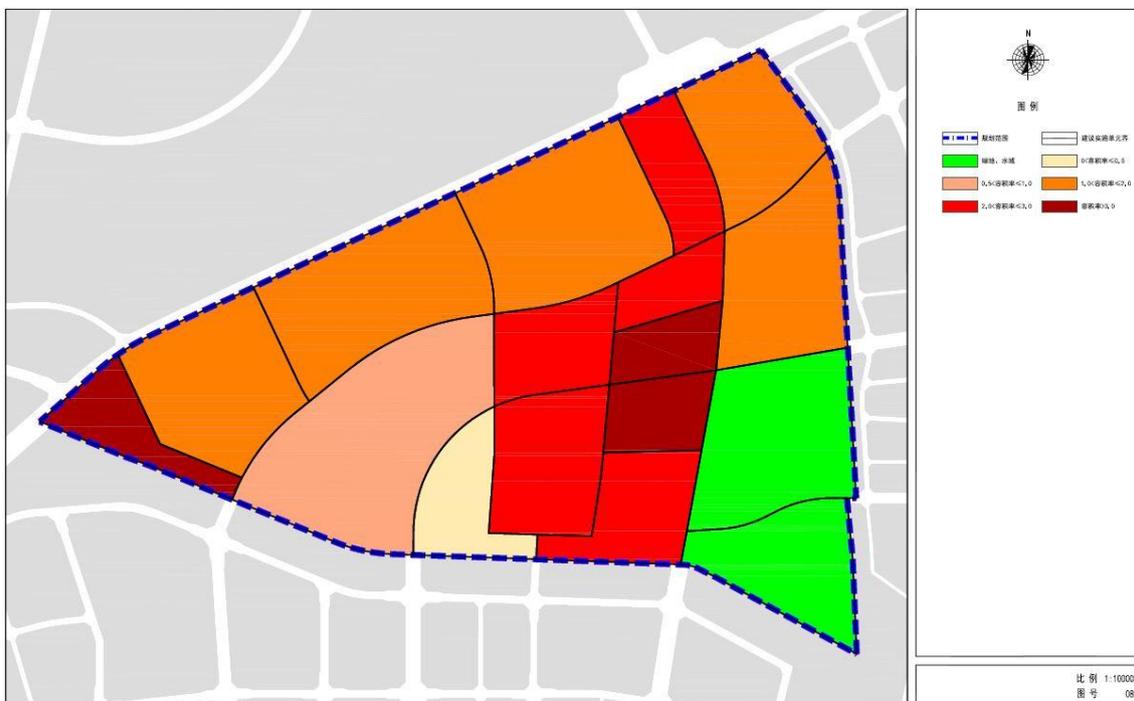


図 5.1-10 東坝西区規制型詳細計画の容積率図（北京市計画和自然資源委員会）

5.1.3. 開発規制

さて、ここで開発の流れと開発規制について説明する。マスタープランと規制型詳細計画は市役所が主体となって作成する（分区計画では区と協力）。作成過程においては仮案の段階で意見を募集する程度で一般人の参加は認められていない。開発は建設型詳細計画と土地開発計画と建築法案図・建築施工図が作成されてから行われる。建設型詳細計画では関係者が参加する機会がある。土地開発計画は2種類あり、計画体系の計画総合実施法案であり、最下位の計画として用地を開発する際に作成される（図5.1-10）。

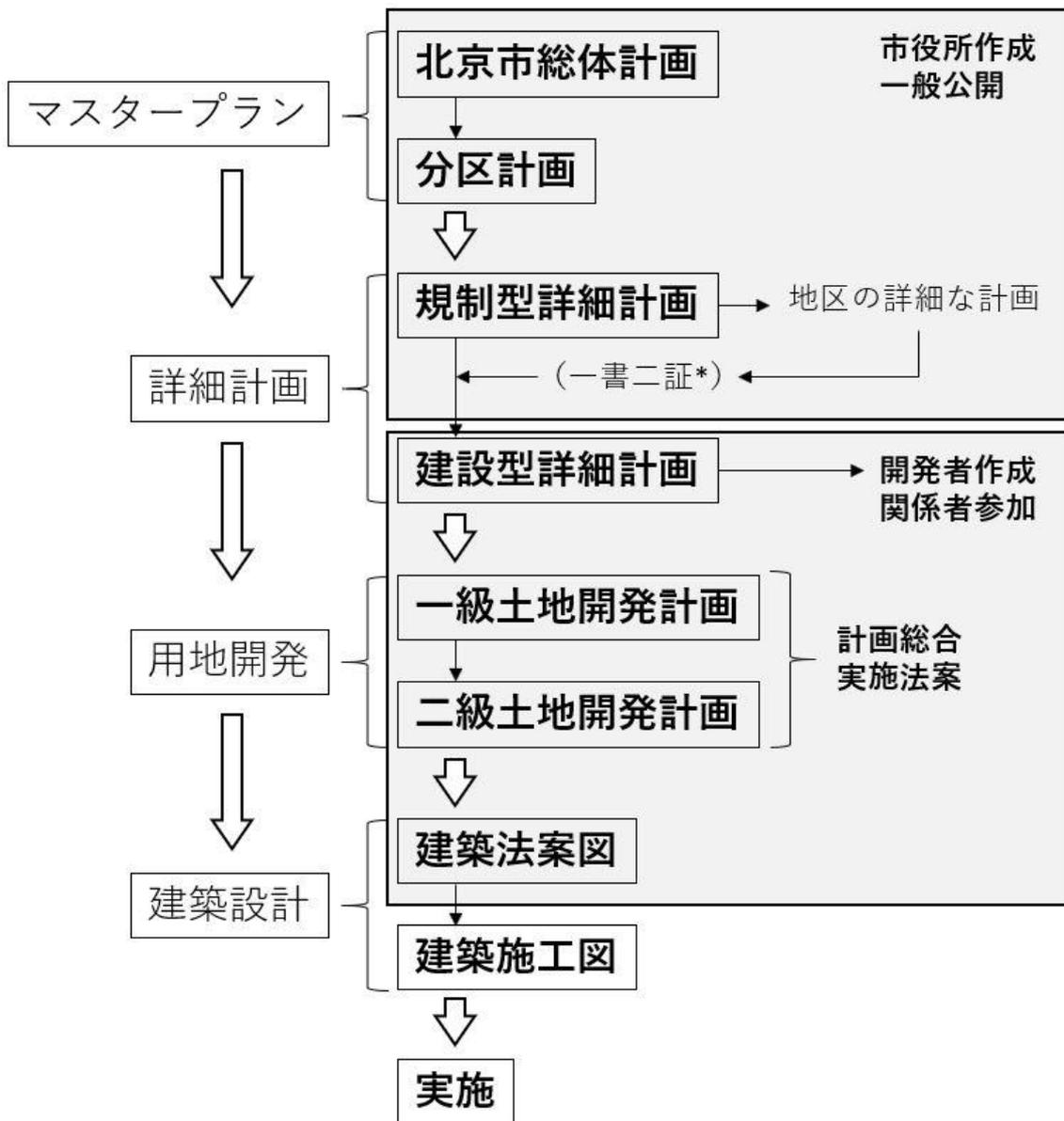


図 5.1-11 北京市の開発の流れ（孫氏ヒアリングより筆者作成）

開発規制は規制型詳細計画を根拠にして発行される立地通知書と建設用地計画許可証と建設事業計画許可証を基に行われる。これは 1989 年都市計画法で確立したシステムであり、1 書 2 証制度とも呼ばれている。中国の計画体系は都市によって異なるところはあるが、開発規制制度は全国共通である。公共事業実施の際に土地を徴収する必要がある場合は 1 書が必要になり、それ以外の民間開発の場合は 2 証を取得してから建設行為が開始できるようになる。

	立地通知書	建設用地計画許可証	建設事業計画許可証
内容	事業名、建設機関名、各種根拠書類、住所、面積、図面が 付録する場合あり	申請者、事業名、住所、面積、地図	申請者、事業名、住所、建設用途、高さ、階数、用途別面積、容積率
目的	土地を徴収する際に必要	建設事業を計画する際に必要	建設事業の着工に必要な

表 5.1-3 1 書 2 証制度の詳細（孫氏ヒアリングより筆者作成）

5.1.4. 小括

北京市の計画体系は当初から政治と文化の中心機能を強調し、工業化を目指した総体計画と詳細計画の 2 段階からなっていた。1970 年代後半の中央政府の政策変化で経済が発展すると共に人口が急増化した。当初から人口増加抑制対策を取ってきている。時代の変化に合わせ、工業機能を移転し、高度なサービス業と国際交流機能と科学技術機能を集積させるとしている。計画経済時代の 2 層体系は土地利用総合計画と特別計画を含めた 6 層体系に発展している。下位計画である規制型詳細計画も作成範囲が広がり、上位計画の重点地区でも作成されている。これは初期段階の事業計画も含む。開発規制は制度が確立してから大きな変更はなかった。

社会主義都市計画体系は方針を示した総体計画と事業実施用の詳細計画からなる単純なものであった。改革によって開発主体は多様化し、その規制と誘導が難しくなった。これに対応するために多種多様な計画が作成されるも効果は薄かった。対応策として計画統合で整合性を図り、各種計画の位置づけと役割を明確にし、内容

も詳細化されている。総体計画は早期のコンセプトを引き継ぎながら新しい社会問題に対処するために政策方針が増加している。新都市あるいは衛星都市とグリーンベルトの構想は長年維持されている。旧城に関しては再開発の方向性を変え、保護保全改良策に転じている。北京市の計画体系は簡素なものから多種多様化し、統合され、詳細化・広域化・明確化している。トップダウン性が維持され、民間開発を誘導するための規制型詳細計画に各種指標が提示されている（表 5.1-4）。

	総体計画	分区計画	規制型詳細計画
人口	人口数	人口数	居住人口密度、就業人口密度
内容	文章、表、図面	文章、表、 図面	文章、表、図面、初期段階事業計画書（強制指標）、各種規制指標
特徴	広域連携方針 構造	空間構造 機能	エリア全体と近期に実施する事業の詳細、開発を規制する
縮尺	市全域	区全域	1:10,000
期間	2035年まで	2035年まで	2035年と初期事業
上位計画	都市システム計画	総体計画	分区計画

表 5.1-4 北京市都市計画の比較（筆者作成）

5.2. ハノイ市

ハノイ市の発展を4つの時代に分けてそれぞれの特徴を説明する。首都ハノイ市の歴史は紀元前210年から始まり、1010年にLy Thai To皇帝がThang Longと言う城塞を建設したのが発展の始まりである(Nguyen Quang 2002)。旧市街地(Ancient Quarter)と呼ばれるエリアは15世紀に36の同業組合(Guild)によって整備され、現在は約100ヘクタールの土地に80,000人近くが暮らす高密な住宅地になっている。旧市街地の歴史的な価値が高く評価され、観光地としても魅力的な場所であり、tube house型の4-6階建のミニホテルがたくさん立ち並ぶ。政府からこの一帯を保全するために厳しい建築条例が課されている(Hironori Kato 2010)。

次に発展したエリアは旧市街地を囲う植民地時代に開発されたFrench Quarterである。当時、フランスによって複数のプランが作成され、西欧都市で多く見られる大通りが整備され、西様式の建築もたくさん建設されている。政府と商業機能が集積するこのエリアは約718ヘクタールで、住宅地の密度は低く、villa型の戸建住宅が多い。緑地と公共空間の割合が大きく、ハノイ市の最も魅力的な町になっている(Hironori Kato 2010)。

第2次世界大戦後から計画経済の時代が始まり、ソ連から五カ年計画のみならず建築基準と総体計画の策定手法も導入された。都市は重工業産業をベースで開発されるとし、消費都市から生産都市を目指した。また、都市の周辺部で大規模な工業エリアが整備された。総体計画をベースに党と政府が優先する事業が詳細計画の単位で開発されていった。労働者のための住宅は公平性と平等性を重視した5層の団地型

(micro rayon)で開発され、その多くは15-25ヘクタールの敷地に7,000-12,000人が暮らす規模であった。1966-76年の間だけで450棟からなる24つの団地が建設されている(Tran Mai Anh 2013)。この時代に開発されたエリアは約2,641ヘクタールで総道路面積が少ない点がポスト社会主義都市の特徴を表している。

ドイ・モイ政策以降開発されたエリアは環状道路2号線の外側である。Ho Khau制度の規制緩和でこのエリアの人口は一時期年6.5%と言う非常に速いペースで増加した。ハノイ市全体の増加率2.7%であった。川の反対側で7つの工業地区が整備され、その周辺に多くの住宅開発が行われた。この約8割は住民が自力で建設したインフォーマルな開発であると言う。これは特に河川に近い洪水危険地帯に多い(Hironori Kato 2010)。中心部は外国と民間資本による投資で高層開発され、さら

に高密化していった。公共住宅政策は廃止され、団地は居住者に払い下げられた。ハノイ市はホーチミン市に比べて公共セクターによる都市開発が圧倒的に多い。ただし、公共セクターの住宅開発は減少している。短い期間でハノイ市の都市面積は3倍に拡大し、人口も倍以上増えている。この変化を受け、上位計画である地域計画でハノイ市を多核心型都市にするとしている。従来の工業化政策に加え、近代化を発展目標に入れ、五カ年計画でも強調されている。

5.2.1. 各総体計画

ハノイ市のマスタープランである総体計画はドイ・モイ政策の以前と以後でそれぞれ3回ずつ策定されている。その内容を文献とハノイ市都市計画研究所（HUPI）の資料を基に整理する。

●第1次総体計画・1954

最初の総体計画は社会経済五カ年計画導入の前に策定されている（図5.2-1左）。旧市街地とFrench Quarterを含む紅河の西側にコンパクトに位置し、その規模は70km²ほどであった（現在のTay Ho区）。計画は労働者の住環境向上のために教育施設と医療施設を建設する内容で、中心部の行政建築も含まれた。短期間で実施されたこの計画はハノイ市の姿を大きく変えていない（Quyen Thi Lan Phuong 2017）。

●第2次総体計画・1960

次期総体計画は1961年に作成が始まった五カ年計画の経済方針を反映させ、最初の総体計画より実現率が高かった（図5.2-1中）。計画作成時にソ連の専門家の協力があり、中心部の4つと郊外の4つの区で構成された130km²の範囲を占めている。戦争が始まるまでの短期間で新しい工業地帯と住宅地を開発し、複数の大学施設と総合病院も建設された（Maitrung Pham 2016）。

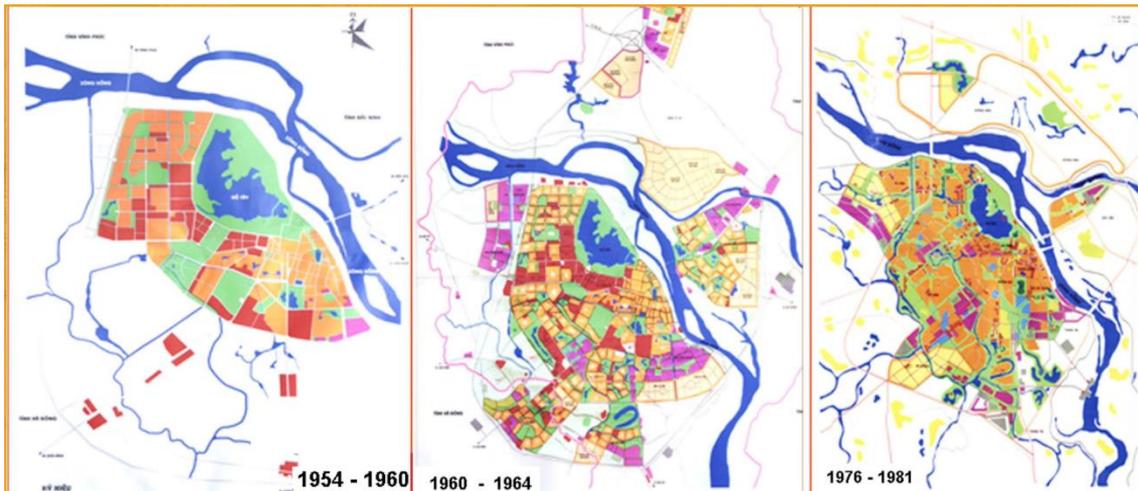


図 5.2-1 ハノイ市第1次・第2次・第3次総体計画 (Hoang 氏提供)

●第3次総体計画・1981

戦争終結後ハノイ市の行政境界が大幅に拡張された。同時に人口も約 2,500,000 に達し、大都市になった。これに伴い、都市を開発する総体計画の作成が始まり、今回もソ連の専門家の協力を受けた (図 5.2-1 右)。主に中心部の4区に重点を置き、総合的なインフラフレームワークと緑地、歴史的建造物の保全などが新たな内容として加えられた。開発はすべて政府の投資で行われていたために予算の制限でその進行は遅かった (Quyen Thi Lan Phuong 2017)。

●第4次総体計画・1992

この総体計画は市場型社会主義時代の最初の計画である。公共のみならず民間・外国・個人の投資による開発が認められ、都市開発の主体が一気に増えた時期である。前回の総体計画策定で拡大されていた領域は縮小され、前より約半分の面積を占めるようになった。プランは目的、都市の現状と課題、構想と実施方策、事業プログラムの5つの項目から構成されている。新しい経済体制で国の政治、経済、文化、科学及び技術センターの役割を担うとしている。中心部の4区に都心を置き、周辺の高さを抑えた一極集中型の構造をしている。産業用地は外縁部に点在させ、環状線道路と放射状道路によってこれらを結ぶ計画である (Pham 2016)。この計画の主な開発方針は旧市街地の南西部を指定している (図 5.2-2 左)。

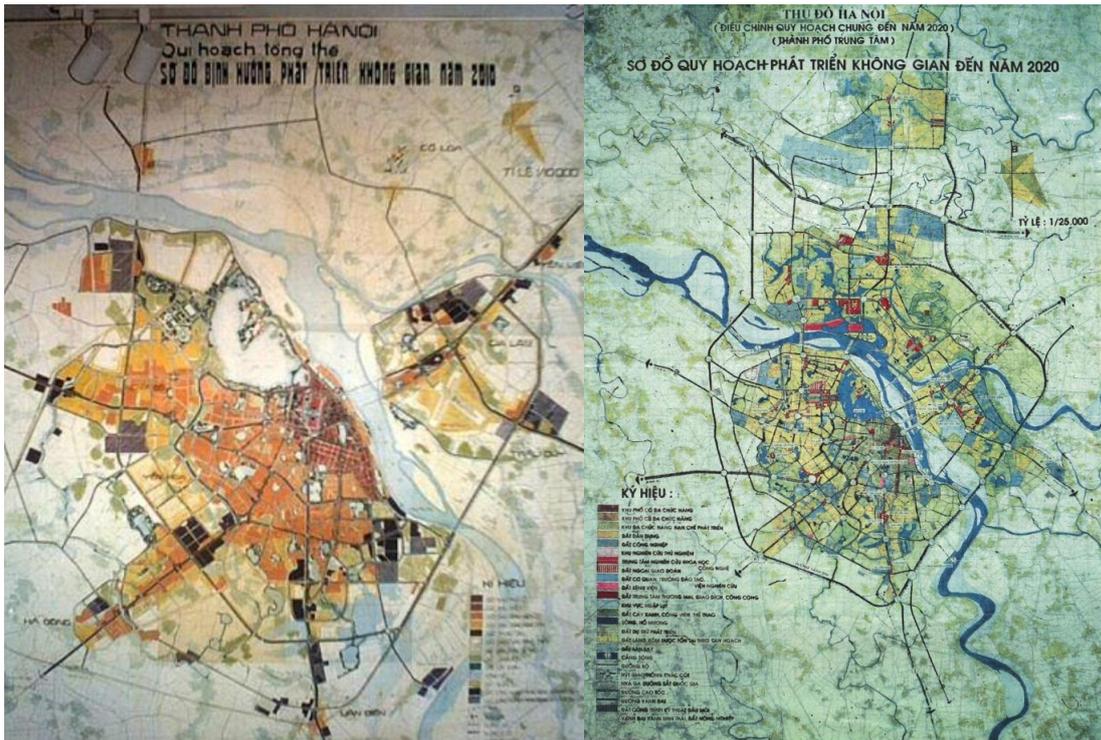


図 5.2-2 ハノイ市第 4 次・第 5 次総体計画 (Nhà Xuất Bản Khoa Học Và 2005)

●第 5 次総体計画・1998

この計画に新たな要素として自然条件に関する項目が追加された。また、前回のプランに周辺の都市を加えたより広域的なものになっている (図 5.2-2 右)。これは同時期に策定された上位計画であるベトナム都市システム総合発展計画方針と北部重点地域の社会経済総合発展計画および紅河平野の社会経済と国防考案計画の影響を受けたものであると思われる。この計画は将来人口を倍以上で想定し、都市構造を大きく拡大している。新たな産業用地を紅河の北部に計画し、都市周辺に連担都市と集団都市を位置づけている。前回の開発方針は市の南西を重点にしていたが、このプランから川の対岸である東側を重視している (Quyen Thi Lan Phuong 2017)。

●第6次総体計画・2011

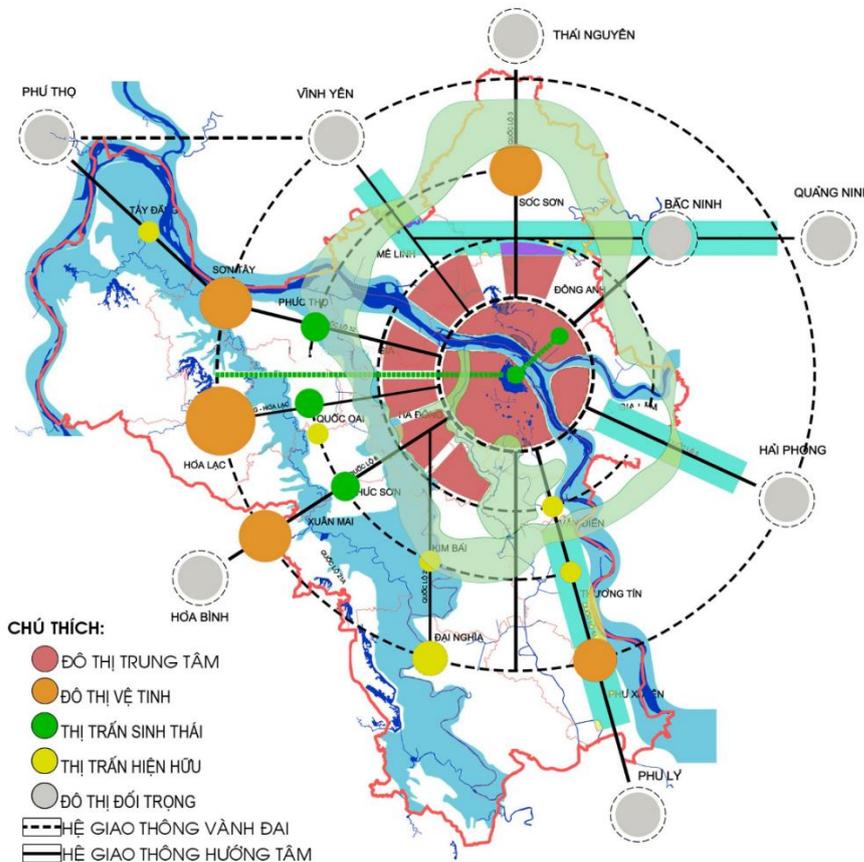


図 5.2-3 ハノイ市第6次総体計画の都市構造

最新の総体計画には市街地の形成歴史と各エリアの連携、生態環境に関する項目、国際化を考慮する内容が追加された。市域は再合併によって大幅に増加している。前回の内容はより明確になり、実施方策、開発方針、グリーンベルト（自然環境、伝統的文化、遺産など保護する区域で市全体の約7割）、水面、観光地、農村及び緑地などの項目が増えている。グリーンベルトを含まない3割の市域は都市化促進区域に指定され、主な目標は都市の発展と自然保護の両立であるとしている。都市中心部の拡大を制限し、衛星都市開発によって人口増加分の受け皿にするとしている（図 5.2-3 と図 5.2-4）。これは前回の連担・集団都市のことである。工業地帯もこれに合わせて配置が変更され、衛星都市拠点として開発される方針である（Hanoi Urban Planning Institute 2011）。

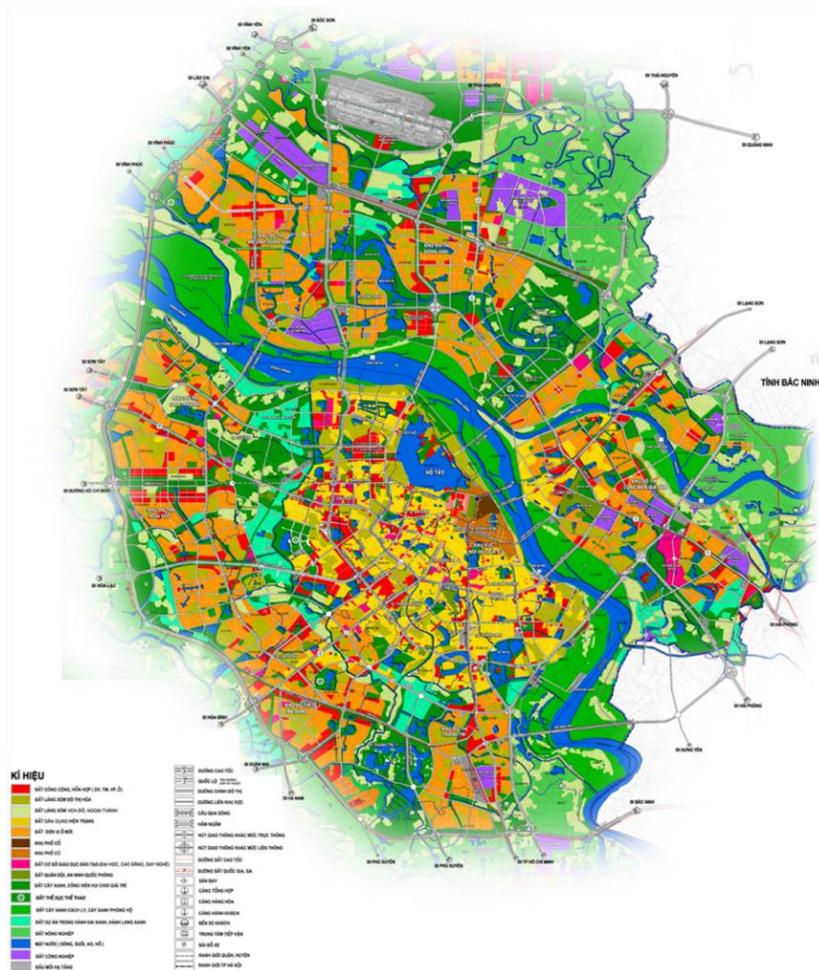


図 5.2-4 ハノイ市第 6 次総体計画のハノイ市中心部

この時期に第 3 回社会経済 10 年戦略と首都法が公布され、前者では環境を優先した都市づくりが目標になっている。後者ではハノイ市の首都としての重要性が説かれ、政府は優先して投資を行うとしている。詳細計画の枠組み明確にし、旧市街地の歴史的価値が高く評価されている。また、土地価格はハノイ人民委員会によって設定されるとし、土地利用計画の策定を義務付けている。人口数と人口密度は総体計画で決められるとし、市の住民になるには 3 年以上の居住歴があることを求めている。地方財政力が強化され、市の公債を発行できるようになっている。各省庁はあらゆる事業を計画・実施する際にハノイ市の人民委員会の関係する諸機関と密接な関係で協力するべきとし、国の政策と市の政策の連携強化を図っている (Law on the Capital 2012)。

2013 年の土地法改正で土地利用計画の立案と改革内容が明確になり、総体計画の

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

下位計画として位置づけられている。また、土地利用証明書の発行は各級の自治体が作成するこのプランと詳細計画を元に公布されると義務付けている。地方政府は将来開発する土地を保留できるようになり、計画がある程度担保される法制度が整ったと考えられる（Land Law 2013）。表 5.2-1 で各計画の詳細を示す。

計画	計画期間	計画人口	計画面積	キーワード・説明
第1次	1954-1960	-	7,000ha	社会経済五カ年計画導入以前、旧市街地、労働者の団地、社会インフラ
第2次	1960-1964	-	13,000ha	ソ連の専門家、五カ年計画導入、中心4区と郊外4区、工場地帯、住宅団地、大学施設、医療施設
第3次	1981-2000	2,500,000 (当時人口)	213,000ha	市域大幅拡張、ソ連の専門家、中心4区、郊外2区、総合的なインフラフレームワーク、歴史的建造物の保全
第4次	1992-2010	1,500,000	92,180ha	市場経済、開発主体多様化、市域縮小、中心4区の一極集中型（南西）、政治・経済・文化・科学および技術センター、点在する産業用地整備、環状線道路と放射状道路ネットワーク
第5次	1998-2020	2,587,250 3,542,750	92,180ha	上位計画との整合性を取った広域計画、川の東部開発が含まれる、紅河の北部で産業用地整備、連担都市と集団都市の開発
第6次	2011-2030 Vision 2050	9,200,000 10,800,000	334,460ha	市域拡大、都心+5 衛星都市+3 エコシティ+10 小都市、国際化を進める、グリーンベルト指定、発展と自然保護の両立、歴史的建造物の保全、10カ年戦略、首都法（財政強化）、諸機関と計画の連携、総体計画を基に土地利用計画策定

表 5.2-1 ハノイ市各総体計画のまとめ（筆者作成）

5.2.2. 計画体系

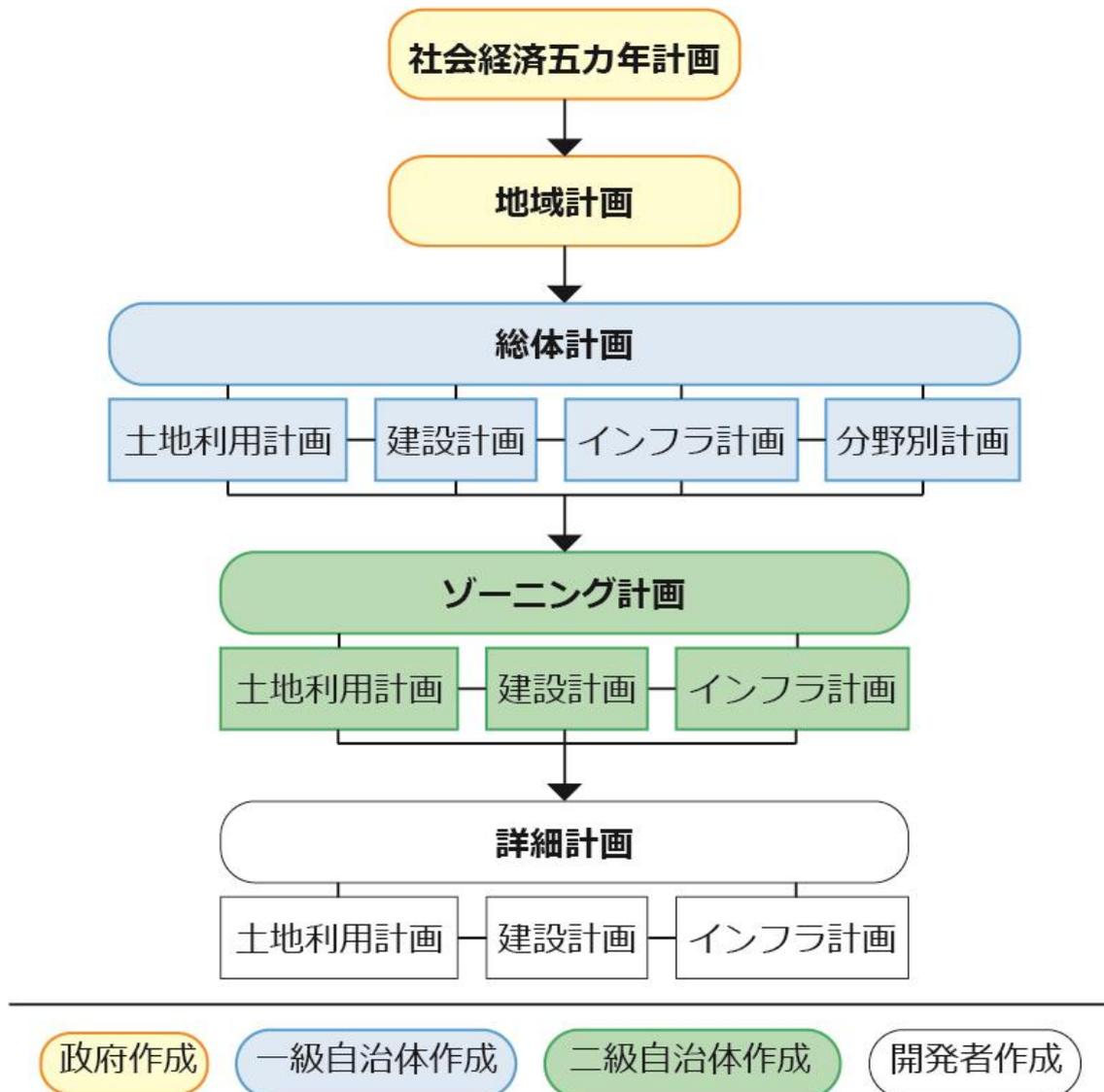


図 5.2-5 ハノイ市計画体系（Hoang Linh Nguyen 2018 と Hoang 氏ヒアリングより筆者作成）

図 5.2-5 はハノイ市の計画体系とその上位計画とのつながりを示したものである。地域計画には建設省が作成するベトナム都市システム総合発展計画方針と北部重点地域の社会経済総合発展計画および红河平野の社会経済と国防考案計画などがある（国土交通省 2015）。総体計画の傘下には土地使用権証明書の前になる土地利用計画と建設計画とインフラ計画と分野別計画があり、互いに連携する（Hoang Linh Nguyen 2018）。

土地利用計画は2013年の土地法改正により都市開発計画の傘下に入り、それを順守することになっているが、完全ではないと言う。これはベトナム国の地方政府の独立性が他のアジア諸国と比較して各段に大きいことが原因であると思われる（松村2014）。例えば、ゾーニング計画はハノイ市都市計画研究所が作成しているが、土地利用計画は区の人民委員会の影響が強く、内容が矛盾することがあると言う。ただし、規模の小さい自治体では都市計画と土地利用計画が一緒の場合もある。総体計画傘下の土地利用計画は5年単位で作成され、その下は年度ごとに作成されている。容積率などの指標を提示するわけではなく、用途も都市計画の用途地域に合わせて変更されると言う（Anh氏へのヒアリング）。

分野別計画とは他の各省庁が作成する計画のことである、総体計画の段階で連携されると言う。ゾーニング計画は2009年の都市計画法で総体計画と詳細計画の間に導入されたプランである。以前の詳細計画は1/500と1/2000で作成されていたが、その後者の内容に変更を加えたものである（松村2014）。

詳細計画は計画経済の時代から作成されているプランで実際に開発が行われる前に作成される青写真である。開発を規制・誘導するためのものではなく、開発を行う図面であるためその内容は非常に細かい。現在は開発者が作成するものとなっており、行政機関が開発を行う際に作成する場合もある（Hoang氏へのヒアリング）。

5.2.2.1. 総体計画

ここで2011に策定された最新のハノイ市総体計画の内容を見る。総体計画の目標は「次世代に受け継がれる美しく、住みやすい都市」であり、持続可能な発展を重視し、残された自然と農地を永久に保全するとしている。知識に基づいた高度人材が働く都市を実現し、高度な商業サービスを提供すると言う。また、ダイナミックで効果的な開発を進め、競争力を高めるとしている。快適な住環境と投資しやすい都市づくりをする方針である。計画期間を2020と2030と2050年のビジョンの3つの段階を設定し、都市化を促進するとしている（表5.2-2）。用途地域は19種類あり、下位のゾーニング計画でも同じく指定されている。都市構造と中心部は図5.2-3と図5.2-4で示した。図5.2-6は都市クラスターを形成する都心部と5つの衛星都市と3つのエコ都市と10の小都市の配置図である。これらはグリーンベルトを挟み、環状線道路と放射状道路で連結する。なお、グリーンベルトは全体の7割を占める。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

	2020	2030	2050
人口	7.3-7.9 百万人	9-9.2 百万人	10.8 百万人
都市化率	58-60%	65-68%	70-80%
都市化区域	128.900ha	159.600ha	-
建設用地	73.000ha	94.700ha	-
居住地	34.200ha	48.100ha	-
非居住地	38.800ha	46.600ha	-

表 5.2-2 総体計画の目標指標 (Hanoi Urban Planning Institute より筆者作成)

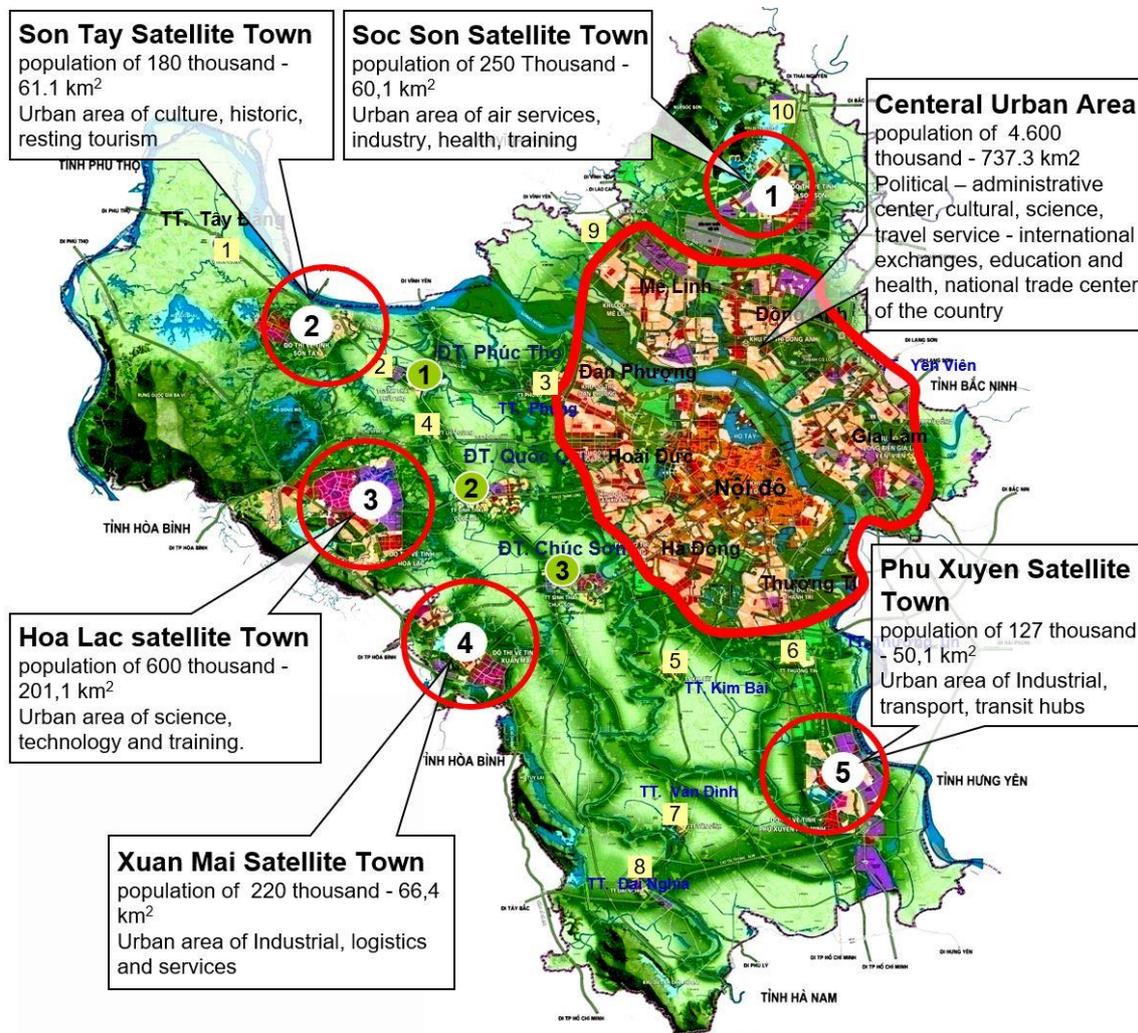


図 5.2-6 ハノイ市の各都市 (Hanoi Urban Planning Institute 2011)

都心の人口・面積・居住地面積、歴史的な中心市街地、その周辺の拡張エリアを指定

し、紅河南部を文化・商業中心とし、人口も決められている。紅河北部は商業・学園・医療・高度産業・国際交流・観光地・憩いの機能を有する。紅河の広域的な整備方針も明確になっている。連携各都市でも機能と人口と一人当たりの床面積が指定されている。インフラを社会インフラ施設、産業集積地、観光ルート、周辺村の開発方針、交通システムと公共交通の利用率、道路網（高速と一般道含む）、鉄道網、都心のメトロ、自然環境の保全方針などが明記されている。最後に優先投資事業とその詳細が記されている（Hanoi Urban Planning Institute 2011）。

5.2.2.2. ゾーニング計画

ベトナム国のゾーニング計画は旧体系の1/2000詳細計画から由来する。南北統一以前から旧ソビエトの支援を受けた都市計画策定が進んでおり、第5次総体計画のエリア全域で策定され、建築行為をコントロールするためのツールとして活用されている。但し、策定されているのは基本的な土地利用計画図及び道路計画を中心とする基本的な計画内容で、都市基盤施設などの計画図は策定されていない。また、土地利用計画図に示された内容も、規定すべき内容が全て記載されているわけではないという（松村 2014）。

ゾーニング計画が都市計画法で位置づけられ、現行の総体計画でハノイ市全体は38区に分割され、区レベルの政府と協力して作成されている（図 5.2-7）。ただし都心の旧市街地は詳細計画で保全している。2016年から順次作成・策定され、すべてのゾーニング計画が完成したのは2019年であり、総体計画策定との期間が長い（Nguyen氏へのヒアリング）。ゾーニング計画はその範囲を街区レベルで規制するための規制指標を定めているが、その数値の幅が広く、開発を効果的に規制・誘導できていないことがヒアリングで分かった（Anh氏へのヒアリング）。指定指標は用途・容積率・建蔽率・高さ・人口基準・用途別の現状と目標面積値・社会インフラ設備などである（図 5.2-8）。

この計画で街区の人口数を決めるため、移転の必要性が生じることがあり、住民をどのように移転させ、計画を実施するかが問題になっているという（Anh氏へのヒアリング）。ゾーニング計画は詳細計画を作成する各種指標と提示している。そのため規則ではゾーニング計画が無い場合は開発が行われれないということである（住宅用途の場合は免除されることがある）。ホーチミン市の場合はゾーニング計画の指標を緩和す

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

る代わりに開発者が公共空間と駐車場を整備するという取引に使われている最近事例がある。また、開発者の利益追求に押されて指標内容が守られないケースもあるという (Thanh Bao Nguyen 2017)。

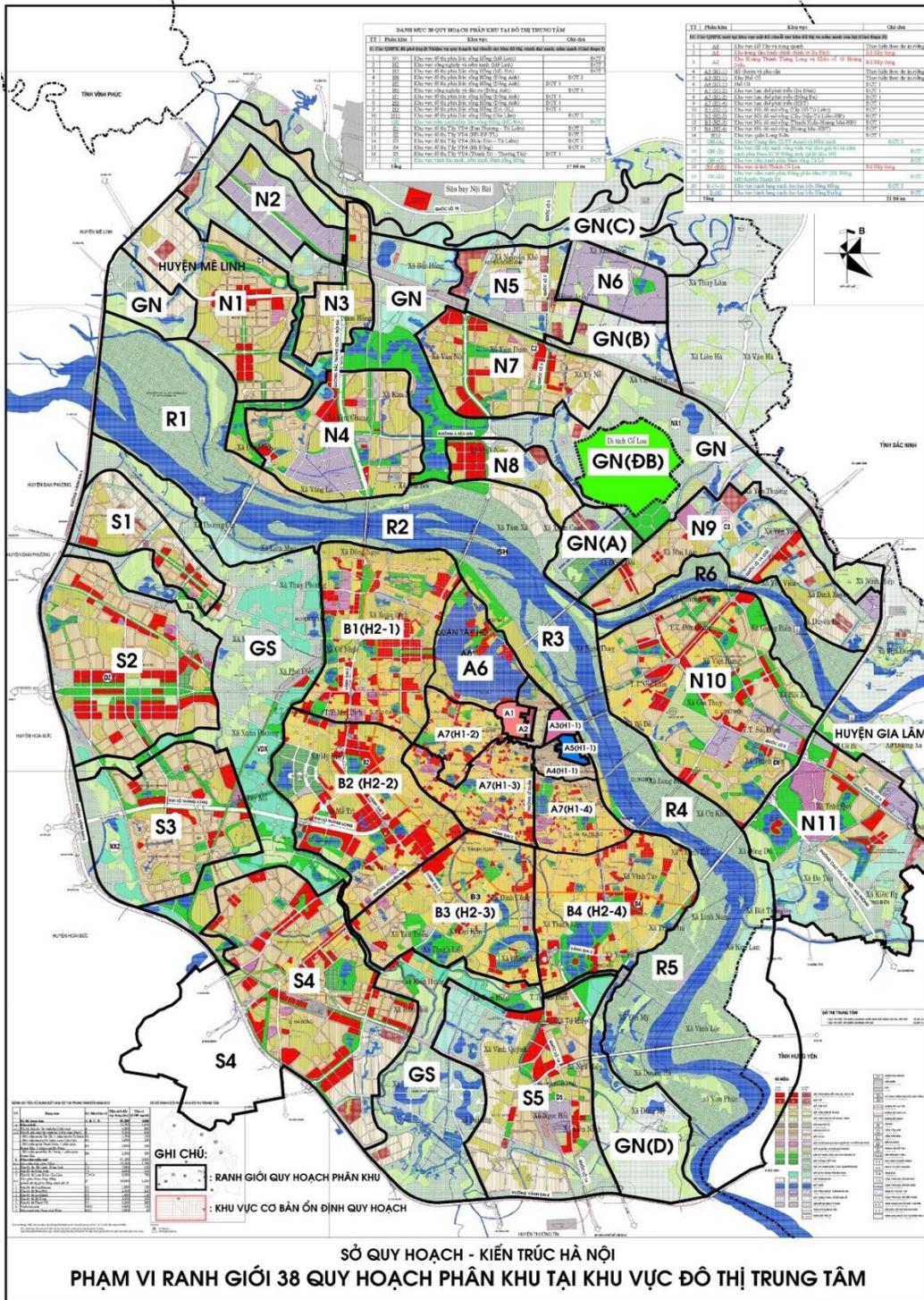


図 5.2-7 ハノイ市のゾーニング計画区域 (Anh 氏提供)

5.2.2.3. 詳細計画

この計画は開発者が作成する図面であり、基本的には1/500の縮尺である。ゾーニング計画の指標あるいは計画ライセンスの内容に基づいてハノイ市の計画部（Hanoi Department of Planning and Architecture）が確認し、人民委員会（People's Committee）が承認する。行政機関も作成する場合があるが、確認・承認手順は民間開発と同じである（Hoang氏へのヒアリング）。事例として図5.2-9を示す。



図 5.2-9 詳細計画の例（Hoang 氏提供）

5.2.3. 開発規制

ベトナム国における開発許可取得プロセスは非常に複雑で現地の企業でも不明確な部分が多く、着工に至るまでの期間が1年以上かかるという。開発は都市計画承認、投資承認、事業計画承認、建設許可の4段階で進められる。これはそれぞれ①都市計画、②投資、③土地、④建設に関係している。2009年の都市計画法によって詳細計画による開発事業の許認可プロセスはゾーニング計画によって行われるようになった（Anh氏へのヒアリング）。また、許認可プロセスをスムーズにするために詳細計画及びゾーニング計画が策定されていない場合は簡易な計画基準を定めた計画ライセンスで対応することが可能になっている（Hoang氏へのヒアリング）。

投資規制は以前中央政府によって行われていたが、1996年から地方分権化が進み、省と直轄市に移譲されている。これによって地方政府は投資事業を競って誘致することになっている。だが、大規模な案件については依然として中央政府の権限が大きく、事業規模によって投資承認の機関が異なる。これは3段階あり、それぞれ中央政府・市人民委員会・区人民委員会のレベルで分担される（JBIC 1999）。

事業計画承認は詳細計画を基に作成された基本設計を審査し、土地収用などの必要性があれば実施される。これは消防・防火の承認も受けてから発行される。その次は土地使用权の変更や用途変更と証明書の発行の段階があり、建設許可が与えられる。

2014年の建設法改正で住宅供給の促進を図る目的で承認された詳細計画があれば7階までかつ500m²以下の事業に対して建設許可を不要としている（Construction Law 2014）。2020年の改正では中央政府の投資承認を得る事業はFS調査を行うとし、すべての事業に対して許認可プロセスを短縮化している（Construction Law 2014）。4つの開発規制の内容を下記の表5.2-3に示す。

	都市計画承認	投資承認	事業計画承認	建設許可
内容	詳細計画の審査	投資規模によって審査	基本設計の確認、消防・防火など審査	3つの承認の確認
目的	ゾーニング計画が無ければ計画ライセンス交付	基本設計に必要な中央・市・区の3段階	土地収用、使用权獲得に必要な	着工に必要な

表 5.2-3 ハノイ市の開発規制の4段階（筆者作成）

5.2.4. 小括

ハノイ市の総体計画は計画経済時代から策定ごとにその領域が拡大し、周辺都市まで含む広範囲なものになっている。用途地域は3種類と少なかったのが19種類に増え、詳細化している。以前は再開発の対象であった旧市街地の歴史的な価値が評価され、首都法と特別詳細計画によって保全と改良が目指されている。総体計画はより広域範囲を占め、他分野を考慮するようになっている。自然環境と農地保全に重点を置き、都心とその他の18の都市・市街地を網羅している。建設省以外の各省庁計画も総体計画の傘下で内容の整合性が図られ、効率的な都市開発を図っている。

最新の計画では民間開発を効果的に規制するためにゾーニング計画を導入し、中心部においては全域で策定されている。行政単位ではないこの計画は38ゾーンで作成されている。その役割は詳細計画を指導し、総体計画を実現することである。しかし、衛星都市とエコ都市と小都市と言った総体計画で開発が示されている都心部以外のエリアでは策定されていない。

また、ゾーニング計画は開発審査の基準になり、開発事業をコントロールする役割を果たす。しかし、問題点はその指標の幅が広く、効果的に規制できているとは言えない状況にあることがヒアリングでわかった。ただし、既往研究のホーチミン市の事例で都市環境を改善するための取引材料として使われている実績があった。また、ゾーニング計画は街区人口を指定し、計画策定時点で人口移転の問題が生じる場合があり、計画実施を最初から困難にしている領域もあると言う。

開発規制は投資承認まで含む長い手続きのシステムになっているが、最近は厳格な投資保証制度を緩和するなどスムーズにする動きが見られている。住宅用途についても審査内容を簡素化し、開発事業の審査期間を短くすることで建設業界への投資促進を狙っている。

新土地法でハノイ市の都市計画は土地利用計画を指導するようになり、計画の整合性が向上されている。これによって都市計画の内容が優先され、計画に基づいた土地権利譲渡が可能になるとしている。ただし、依然として上位計画が無視され、デベロッパの要求によって規制指標が実現されないと言う問題が残っているようである。

旧来の計画体系には政府以外の開発を規制・誘導する手段がなかった。また、複数の都市を網羅する広域計画もなかった。それが五カ年計画の方針を受けた地域計画と開発方針を示す総体計画の内容を実現する手法のゾーニング計画が導入されている。

詳細計画は開発者が作成するものであり、ゾーニング計画の規制指標に従う体系になっている。都市計画の体系は土地利用計画と建設計画とインフラ計画と各省庁の分野別計画を傘下に入れており、総合的な整合性が取れるシステムになっている。しかし、デベロッパーが作成する詳細計画は必ずしも上位計画の方針に従っているとは言えない状況である。

	総体計画	ゾーニング計画	詳細計画
人口	人口規模	人口基準	人口基準
内容	目標、開発モデル、空間構造、交通網	用途、街区機能、容積率、建蔽率、最高・最小階数、インフラ、環境評価、道路網、街路断面	用途、区画建設要件、密度、地階レベル、高さ、建設可能範囲
縮尺	1:25,000 と 1:50,000	1:5000 1:2000	1:500
期間	20-25年 50年ビジョン	20-25年	20-25年
更新	5年ごと	5年ごと	3年ごと
根拠	特別インフラ計画 ゾーニング計画	中心部建設投資事業 詳細計画、計画許可証	土地収用、建設許可、 建設投資事業
インフラ	基準と方針	街路・街区レベル	区画レベル
その他	優先投資計画 予算決定 地下空間	オープンスペース 建築、景観の指針提示 社会インフラ施設	区画の建設要件提示、 用途基準提示、 社会インフラ施設
都市 デザイン	都心部、開発軸 広場で作成可能	セットバック、ランドスケープ、オープンスペース、街区で作成可能	建築、眺望、高さ、 セットバック、形態、色 様式、街路樹指定可能

表 5.2-4 ハノイ市都市計画の比較（筆者作成）

5.3. ウランバートル市

モンゴルの首都ウランバートル市は、1639年にモンゴルのチベット仏教の教主であるジャブザンダンバ・ホタクトによって建立されたゲル寺院の「イフ・フレー」に由来する。当初は宗教の拠点として栄え、徐々に国民的祭事が行われるようになることで文化の中心地になった。その後、20回以上の遷都と数回名前が変更されたのち、1855年に現在の位置に定着した。1911年に清朝が崩壊するとモンゴル国は独立を宣言し、翌年にイフ・フレーを「ニースレル・フレー」に改名し、首都に指定した（C.Мөнхжаргал 2006）。この時の首都は宗教と文化に加え、ロシアと中国間の貿易と交通の拠点としての機能を持ち、商業拠点として発展した。ジャブザンダンバ・ホタクト8世が他界するとソビエト連邦の援助でモンゴル社会主義共和国として独立を達成し、首都名をウランバートル市に改称した（図5.3-1）。当時の全国人口は700,000人で、そのうち30,000人がウランバートル市に居住していた（C.Идшинноров 1994）。

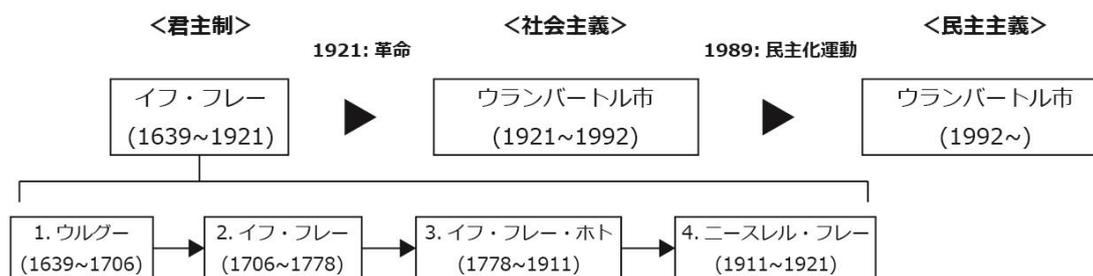


図 5.3-1 ウランバートル市の時代区分図 (L.Ganzorig 2018)

社会主義国になってから第二次世界大戦が終わるまでウランバートル市で大きな開発は行われなかった。市民は従来のまま大寺院の周辺に木柵で囲われた敷地にゲルを建てて生活していた。1940年代後半からウランバートル市の計画的な都市開発が始まった。政府が五カ年計画を作成し、各機関はその方針に沿った事業を実施した。当時の都市化を大きく支えたのが建築生産工場であった。気候の厳しいモンゴルでは建設工事が可能な季節は短いため、プレハブ技術を導入した。人口増加に伴って首都周辺に石炭鉱山・農業・酪農・倉庫と言った供給目的の衛星都市を複数開発した。当局によって人口流入を厳しく規制し、移動の自由を制限していた。

都市中心部のゲル地区を再開発し、政府庁舎やアパートを建設した。住民は市が指定する他のゲル地区への移動を強いられ、あるいは開発された新築アパートへ入居した。社会主義体制下でロシアの設計機関である GIPROGOR の協力によってウランバートル市のマスタープランは4回作成された（松嶋 2005）。土地は国が所有し、工場や企業は政府が運営し、16 地区でスーパーブロックの団地開発が行われた。団地のアパート所有権も政府と政府機関と労働組合に属し、従業員に貸し出された。

1989 年末に民主化運動が起こり、社会主義体制が崩壊し、1992 年に新憲法が施行された。市議会と市長は地方選挙によって選出されるようになった。体制変化で景気後退し、建設業界も低迷し、都市開発は失速した。インフラ整備は従来のまま政府によって管理されたが、建設業界と住宅供給は民間企業に委ねられた。憲法制定後に数多くの政策が取られた。国民の居住地選択の自由化、国営住宅の無償提供、都市開発法、土地所有化法などである（4.3 モンゴルを参照）。この期間にモンゴル人の専門家と、JICA の技術支援によって改正されたものを合わせ、2つのマスタープランが作成された（L.Ganzorig 2018）。どの時代でもゲル地区は存在していた（図 5.3-2）。

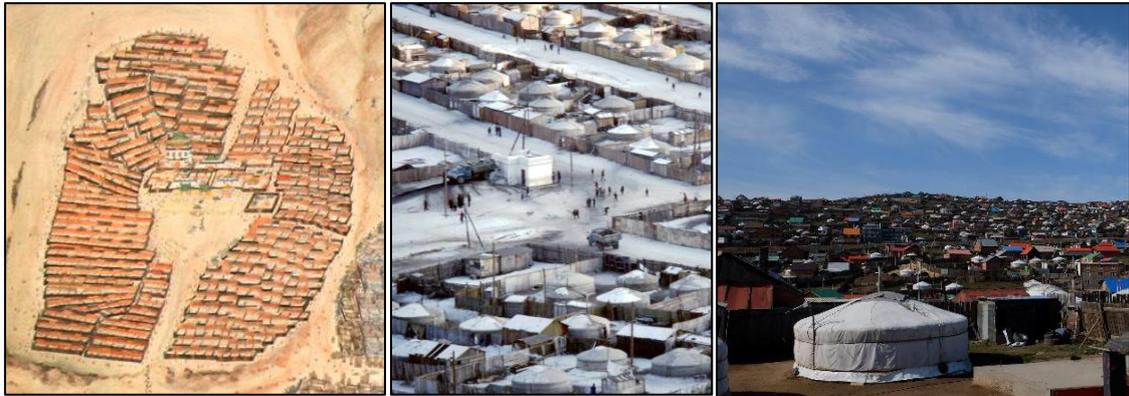


図 5.3-2 1915, 1976, 2017 年のゲル地区風景（左 Jugder, 中 Gruben, 右 筆者）

5.3.1. 各マスタープラン

●第1次マスタープラン・1954

モンゴル国で初めて作成された都市計画マスタープランである。ロシアの設計機関の GIPROGOR とモンゴル初の建築家であるチメド氏を含むチームによって作成された。社会主義国であるためすべての開発事業は当局によって実施され、計画図通りの市街地が形成された。主に 2-4 層の建物をスーパーブロック単位で建設し、若干の平

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

屋建築と市域の1割を占めるゲル地区が計画された。この時期に中心部のゲル地区数か所が再開発され、現在の小環状道路の骨格ができた(図5.3-3左)。

●第2次マスタープラン・1961

ウランバートル市の工業化によって人口が急増し、住宅建設事業が次々に行われた。初めての建築生産工場が完成・稼働し、団地開発が数か所で実施された。建物は5-7層で計画され、新定住地域で建設された。小環状道路内部がほとんど完成し、その外側まで開発事業が広がった。市全体は中心部の政府庁舎地域(Socialist Show Case)と工業地域とその労働者のための団地が位置する定住地域の3つに分かれていた(図5.3-3右)。1966年の大洪水で市南西に被災者を移住させるための一時的な居住地域のヤールマグのゲル地区が計画された(Д.Майдар 1972)。

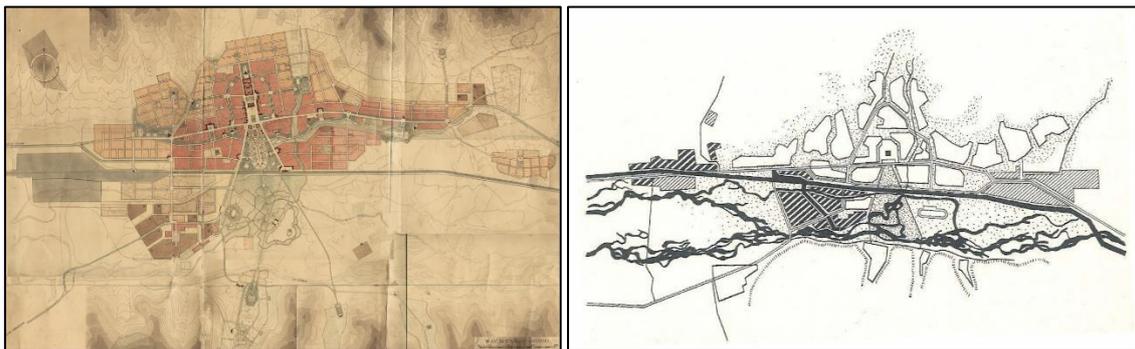


図5.3-3 UB市第1次・第2次マスタープラン(左 市役所、右 Д.Майдар 1972)

●第3次マスタープラン・1976

この時期はモンゴルの都市開発歴史の最盛期で、ウランバートル市のみならず、地方都市も大きく発展した。最大級の建築生産工場が稼働を開始し、市の東・中央・西の3つの区域の21か所で住宅団地が開発された(図5.3-4左)。団地の階数は7-12層であった。大環状道路も完成し、中心部の密度が上がった。ウランバートル市の人口増加に伴い、必要な物資を供給する農業と酪農用の衛星都市と電気・暖房エネルギーを供給するための鉱山衛星都市が開発され、これらを結ぶ鉄道網が整備された。この第3次マスタープランの期間中にゲル地区再開発事業が行われ、ガンダン寺の西に広がっていたゲル地区は北西部へ移築された。人口流入を厳しく規制していたが、国

営工場で労働者が不足していたため地方から積極的に労働者を採用し、市街地周辺のゲル地区に移住させていた（С.Идшинноров 1994）。

●第4次マスタープラン・1987

このマスタープランは社会主義時代の最後のプランになる。その内容は前回の方針を引き継いだものであり、衛星都市の開発と人口分散を目標にしていた。中心部では大環状道路と東西を走る平和通りの交差点で立体交差点を計画するなど都市の大胆な変化が予定されていた（図 5.3-4 右）。しかし、策定の2年後に民主化運動が起こり、国の体制は大きく変わり、経済低迷でインフラ投資が激減した。国营の建築生産工場は民営化され、ほとんど稼働しなくなった（С.Идшинноров 1994）。

4回のマスタープランで中心部の政府庁舎エリアとその従業員のアパート、大学施設、総合病院などの社会インフラ、その周辺に計画された21の団地のうち16が建設された。工業エリアも完成し、市街地周辺にゲル地区が広がった。評価されるべき点は計画の実現率の高さとインフラ整備であり、移行期の時代でも首都機能を支えた。



図 5.3-4 UB市第3次、第4次マスタープラン（UB市役所）

●第5次マスタープラン・2002

1998年の都市開発法に基づき、モンゴル人の専門家のみで作成された第5次マスタープランは第3次マスタープランで決定された3区域に加え、新開発区域を設定している（図 5.3-5 左）。中心部の大学校舎を移転させ、学園都市を開発する構想も組み込まれた。衛星都市の開発を継続するためにインフラ投資も計画されるが大きな進展はなかった。計画期間に人口が著しく増加し、その56%は地方からの移住が原因であった。2002年の土地所有化は移住者に市の周辺で土地を無償で取得する機会を与え、ゲル地区は無計画的に拡大した。次のプラン策定までに人口が437,000人増えた

のは、7つの県の総人口の合計と同等であり、一極集中が進んだ。インフラ不足と人口増加はさまざまな社会問題を徐々に出現させて行った（L.Ganzorig 2018）。

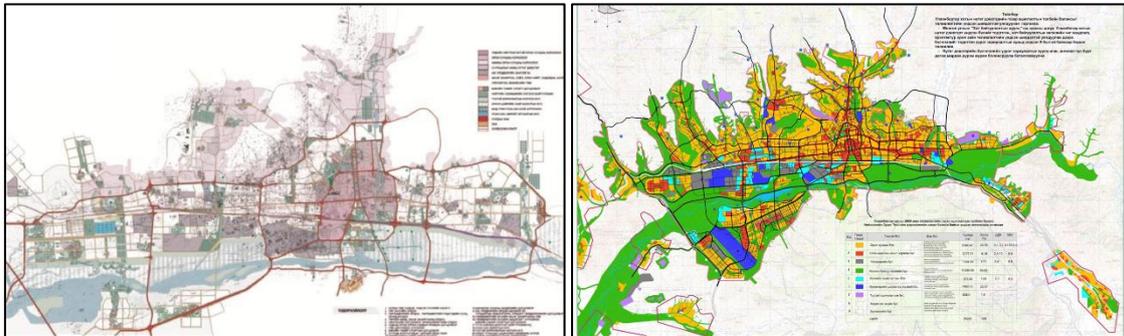


図 5.3-5 UB 市第 5 次、第 6 次マスタープラン（UB 市役所）

●第 6 次マスタープラン・2013

マスタープランは機能せず、住環境は悪化する一方であった。そんな中で日本政府に技術支援を要請し、2009 年から JICA による MUGCUP 事業が開始された。これによって前回のマスタープランを改正した第 6 次マスタープランが作成された。新プランのコンセプトはコンパクトシティであり、社会主義都市の特徴と同じであった。

市内では商業用途の分散を図る副都心区域を数か所で設定した。ゲル地区の拡大を防ぐために既存インフラとの距離によって 3 域に分け、再開発事業と区画整理事業によって整備する方針を固めた（図 5.3-5 右）。中心部は再開発事業で高層化、中間部は区画整理事業で中層化、周縁部は戸建住宅の低層住宅街にする方針である。交通は自動車中心から公共交通中心にし、BRT あるいは、地下鉄の可能性を検討し、実施する方針である。さらに、IC カードを導入、乗り継ぎのスムーズ化、バス専用レーンが設置された。さらに、ゲル地区にインフラ拠点エリアを形成させるとしている。

このように前回の計画を改善させ、詳細かつ新しい技術導入が強調されたプランになった。二つ特筆すべき点は都市計画法の改正で導入された用途地域の細分化と開発事業をコントロールするための地区単位計画の策定が決められた。市域を 47 に分割し、それぞれにマスタープランの内容を詳細化したプランを作成するとしている。このプランで用途、密度、建築の高さなどが指定される予定である（Ochirbat Sorogjoo 2015）。各マスタープランの内容の詳細を表 5.3-1 で、計画範囲を図 5.3-6 で表した。

計画	計画期間	計画人口	計画面積	年・到達人口	キーワード・説明
第1次	1954- 1974	120,000	3,900ha	1960年 180,000	都心と2つの工業地帯、小環状道路整備 3-4層のレンガ造の団地、アパート9m ² /人、ゲル地区400m ² /世帯
第2次	1961- 1981	250,000	80,000ha	1975年 349,000	小環状道路完成、大環状道路整備、5-7層のプレファブ造の団地、洪水発生によるゲル地区拡張、アパート12-15m ² /人
第3次	1976- 2000	440,000	80,000ha	1988年 500,000	都心+3区域（東中西）、大環状道路完成、7-12層のプレファブ造の団地、衛星都市開発、アパート12m ² /人
第4次	1987- 2010	750,000	80,000ha	1999年 760,000	大環状道路完成、立体交差化構想、9-15層のプレファブ造の団地 農業・酪農・石炭鉱山など4つの衛星都市開発100,000人
第5次	2002- 2020	1,150,000	16,000ha	2010年 1,160,000	都心+4区域（東中西と新区域）、土地所有化、民間開発、一極集中、ゲル地区拡大、インフラ不足、学園都市500,000人、社会問題顕在化、アパート9m ² /人、ゲル地区700m ² /世帯
第6次	2013- 2030	1,400,000	21,895ha	2017年 1,410,000	JICA技術支援、コンパクトシティ、複数都心形成、用途地域制度導入、土地所有化継続、低金利住宅制度、一極集中継続、衛星都市の行政独立化+学園都市+空港都市、社会問題深刻化、ゲル地区再開発事業、区画整理事業、インフラ整備重視、アパート9m ² /人、ゲル地区700m ² /人（2008年以降）

表 5.3-1 UB市各マスタープランのまとめ（マスタープラン資料より筆者作成）

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

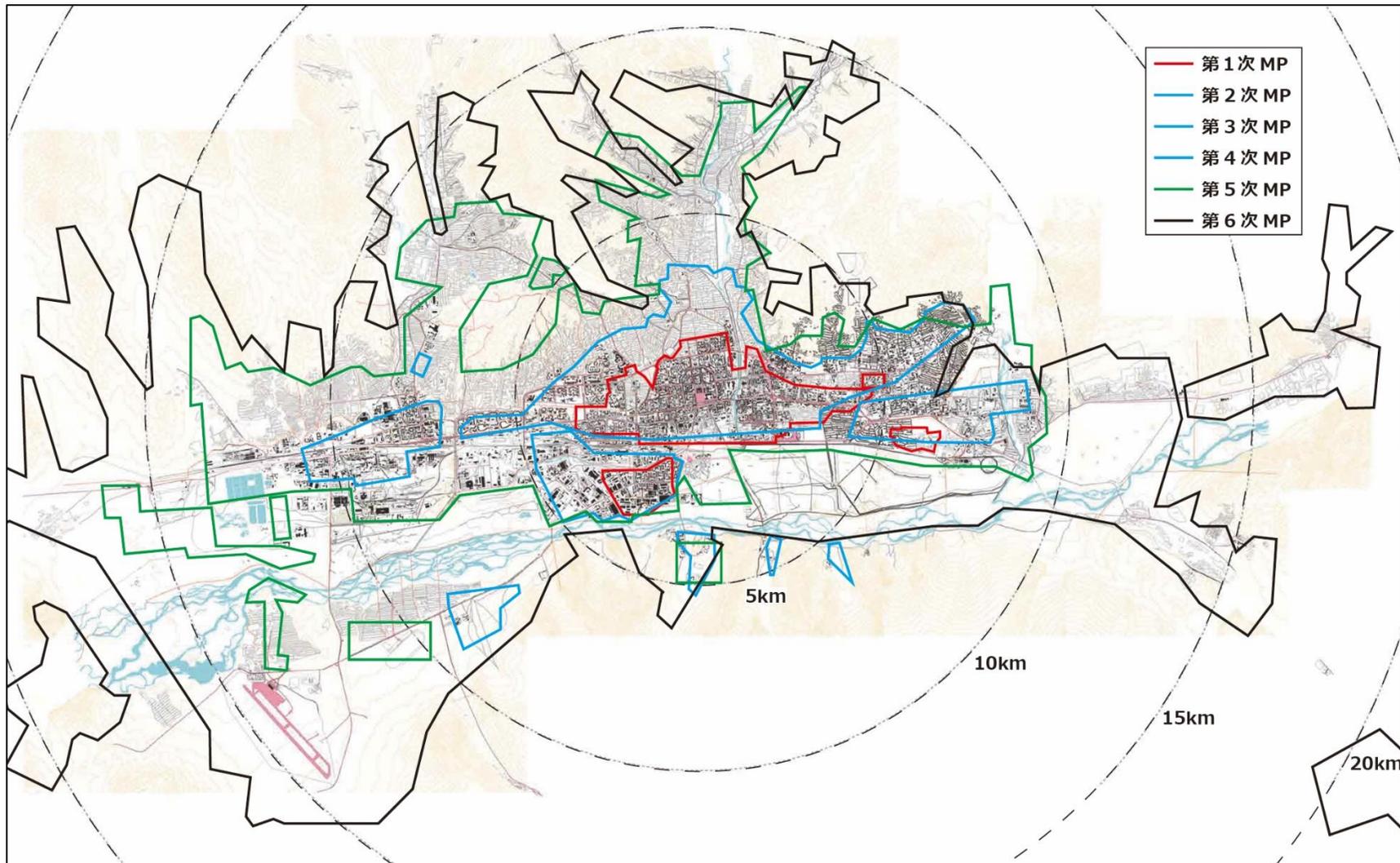


図 5.3-6 UB 市各マスタープラン範囲 (マスタープラン資料より筆者作成)

5.3.2. 計画体系

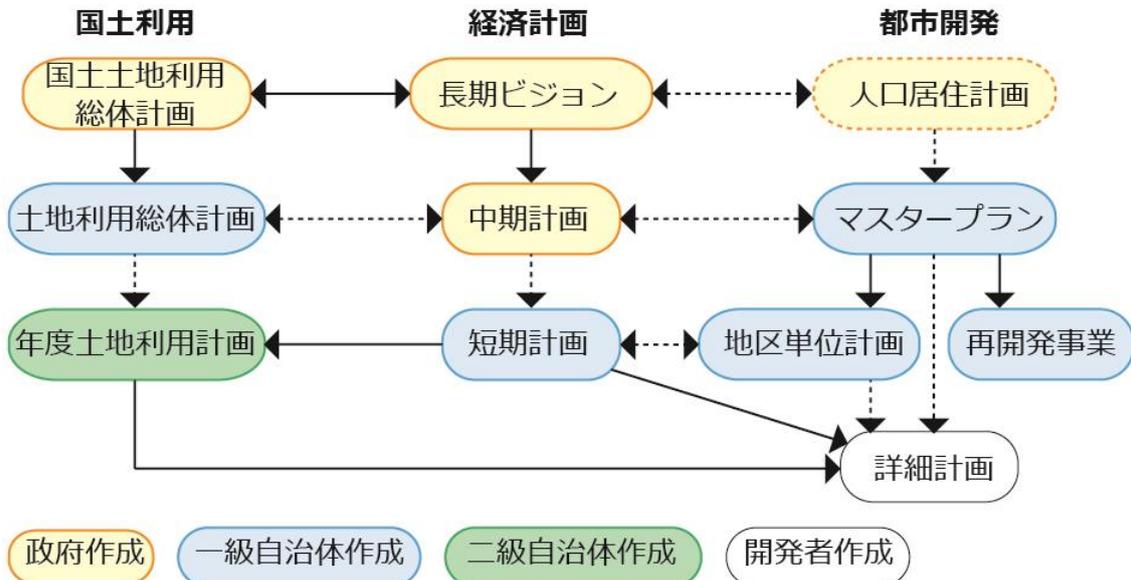


図 5.3-7 ウランバートル市の計画体系、破線：弱い連携、未作成（筆者作成）

ここではウランバートル市の計画体系と計画同士の関係性を明確にする。なお、再開発事業は計画と言うより事業性が強いので第3部で紹介する。

図 5.3-7 の経済計画の体系は最近できたものであり、国土利用と都市開発計画を指導し、連携する。詳細は 4.3 章で記述した。国土土地利用総体計画は 2 回作成され、建設都市開発省と環境観光省と鉱業重工業省の政策が主要内容を構成する。都市開発の最上位計画の人口居住計画は今まで作成されたことがない。ウランバートル市の一極集中はこれが原因であると言われている。長期ビジョンと中期計画は大規模プロジェクトと目標指標を設定している。

政府の中期計画は自治体の都市マスタープランと土地利用総体計画と連携するはずであるが、その仕組みは明示されていない。土地利用総体計画とマスタープランも同様であるが、独立した計画になっていると言う。また、二級自治体の年度土地利用計画の上位計画である総体計画はほとんど作成されていない（Darkhanchuluun 氏へのヒアリング）。

短期計画は内閣と自治体知事の任期内の各種政策から構成され、選挙結果によって方針が変更する性質を持っている。これは二級自治体が作成する年度土地利用計画に大きな影響を与える。マスタープランの規制手法である地区単位計画の予算を確保しないことが多く、インフラ整備や計画作成の費用が捻出されないことが問題視されて

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

いる。一級自治体の都市開発計画同士は連携しているが、短期計画と詳細計画に左右され、上位計画が無視されることが多々ある。特に地区単位計画が策定されていない都心部での開発は計画要件書の段階で政治家による干渉があると言われている。また、年度土地利用計画によって土地を取得した者が開発申請すると不適切な場所であっても都市開発発展部は申請を却下できないと言う。これは、行政側からすると土地部と計画部は別々であるが、市民側からすると市役所と言う一つの組織であるため、計画が矛盾していることは全く関係がなく、土地権利を優先するように強く要求されると言う。もちろん上位計画に従って許可されるケースもある。ウランバートル市で短期計画—土地権利書—詳細計画と言う3つの強いつながりが他のポスト社会主義都市の開発特徴である Laissez Faire (Let it be) 状況に非常に似た背景を作っている。これは利益を優先するデベロッパーに連れられた計画体系になっていると言うことである。この課題を解決するために都市計画基準書を早期に改訂し、地区単位計画に基づいた土地配分を実施すべきと説明している (Barilga.mn 2019)。

	国土土地利用総体計画	土地利用総体計画	年度土地利用計画
内容	農村と都市 分野別の7つの計画 土地登記、最適利用、 土地保護、保有地増加	農村と都市 分野別の7つの計画 土地登記、最適利用、土 地保護、保有地増加	土地利用管理（所有、 占有、使用） 土地評価、収用、料金 徴収、競売実施、都市 開発と再開発管理
縮尺	1:2,000,000	1:2,000,000	図面なし
期間	16-20年	12-16年	1年
最新	2018年	2003年(2021作成中)	2021年
説明			16ゾーンと17用途で インフラを考慮して土 地評価

表 5.3-2 土地利用計画の詳細（ウランバートル市役所土地部より筆者作成）

表 5.3-2 で各土地利用計画の内容を示した。その中の年度土地利用計画の内容は：

- a) 配分決定の土地情報、土地競売情報（2020年は市内で 936.41 ヘクタール）

- b) 土地権利と公有地の情報管理、公共空間（駐車場、歩道、緑地、公園）と道路整備に必要な土地情報
- c) マスタープランと詳細計画と老朽建築再開発事業実施に関する決定事項
- d) 収用対象土地の情報
- e) 土地使用料金に関する情報 から構成される。

土地配分システムにまち割り（初期市街化）、アメリカで言う Subdivision Control 方式がないため、将来の開発方針どころか、土地の起伏すら考慮されていない非常に悪い計画で土地所有化がされると言う（Tuya 氏へのヒアリング）。

都市開発発展部へのヒアリングでマスタープランは論理では土地利用総体計画の上位計画として位置づけられるべきであるが、土地部はそう認識していないと言う。地区単位計画も同様で年度土地利用計画の上位計画であるべきところ、まったく関係のないものになっていると言う。むしろ計画と言うより区議会が決定する企画書のようなものになっている。また、都市開発発展部はマスタープランの枠組み内で実施計画を作成しているが、これが短期計画の予算計画書に参考されないことが多く、必要予算の2から3割しか融資されないと言う（Darkhanchuluun 氏へのヒアリング）。

ウランバートル市で活動するプランナーにヒアリングしたところ、下記の点を指摘していた。市の計画体系では土地利用計画とマスタープランが繋がる点が無く、インフラ整備のための予算確保もプランに付随されない。地区単位計画の場合は行政単位に基づいていないため、計画作成前の調査に膨大な時間と労力とコストがかかり、計画実施の成果も測りにくいと言う。これは結果を想定した計画作成ができない状況を作っている。マスタープランは2種類の図面で用途地域を設定しているため地区単位計画でどちらを選択するか課題が生じることもある。

また、地区単位計画で建蔽率を指定しても、法律で一律7割と表記しているためデベロッパーが訴えた場合この指標が機能しなくなる。さらに、都市計画基準書と都市開発法、その他の法律の内容が矛盾するケースが多々あり、裁判になった際にどちらを優先するかが決められていないと言う。これは特に駐車場、緑地、パブリックスペース、公有地の計画の際に問題の原因になっている。統一された制度ではないため開発の際にデベロッパーに基準を順守させることが困難であると言う（Tuya 氏へのヒアリング）。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

年度土地利用計画は他の計画と矛盾しており、用途指定してもそれを管理する手段がない点も指摘された。モンゴルの都市計画制度には作成時の市民参加のシステムがなく、計画の公開は周知目的で行われている。最後に、業界の専門家の育成が遅れていることで利益を優先するデベロッパーに根拠のある計画説明ができず、開発コントロール難しくなっている。だが、近年はこの状況が改善されつつあると言う。

もう一人、計画体系に詳しい大学教授にヒアリングしたところ、二級自治体の土地利用計画のマスタープランへの影響が強く、プランが無視されていることを強調した。建蔽率と容積率は法律に明記されていないため、強制指標としてデベロッパーに強要することができない。2013年のマスタープランで建蔽率と容積率に触れているが紹介程度であり、使用方法を提示していない。だが、現在作成中のマスタープラン2040で地区単位計画の範囲を詳細に分割し、容積率制度を導入する意見が上がっていると言う（Amgalan氏へのヒアリング）。

用途地域に関しては法律で7種類設定しているが、それぞれに建設可能な建物の面積、空地率などを決めていないため形式的なものに過ぎない。地区単位計画と再開発事業は調査と計画作成の2段階で民間設計会社に委託していると言う（Ariunjargal氏へのヒアリング）。

計画作成時の市民参加については、実際に参加することはないが、一般市民の意見を取り入れたり、資料を公開したり、年々状況が改善していると言う。スマートフォンのアプリを使った住環境改善事業へのアンケートを実施し、計画資料を誰でも見られるようにしていることは10年前と比べると大きな進展である（Amgalan氏へのヒアリング）。

都市計画が十分機能していない原因については、まず関連法と基準書に不備があることがわかった。都市開発発展部から計画が上がっても、政治家の判断で実施されないということもある。大規模な新規開発は知事と建設都市開発省の権限でマスタープランを無視して実施できるという点も指摘できる。Amgalan教授の個人的な意見として、開発に関わる行政の職員あるいは行政機関そのものとデベロッパーと政治家などが絡んだ賄賂行為が一番の理由であると言う。また、市場移行で開発行為は拒否されるべきではないと言う認識が社会に根付いていることも計画が機能しないことの一因でもあると言う。

5.3.2.1. マスタープラン

マスタープランには建築空間と土地利用の2種類の計画図があり、それぞれ異なる用途地域表を使っている（参考文献34）。前者は14種類、後者は9種類・準用途地域20種類がある用途地域の一覧は表5.3-3と表5.3-4を、建築空間と土地利用は図5.3-8と図5.3-9を参照。しかし、都市開発法では7種類の用途地域を指定している。ここで注意したいのはマスタープランの土地利用計画図と計画体系の国土利用の土地利用総体計画は別々の計画であるという点である。現在使われている土地利用総体計画は2003年のもので改訂作業中である。

建築空間計画は建設可能な建物の用途を指定し、土地利用計画では土地利用の用途とその開発密度を指定している。開発密度には容積率と建蔽率があり、最小値は10%から最高値は1000%までである。だが、図面の縮尺が大きく、開発規制の際に参考されることは少ない。そのため最新のマスタープランから地区単位計画制度を導入している。しかし、開発圧力の高い都心部ではまだ策定されていなく、開発許可は担当者の恣意的な判断で決まると言う（Darkhanchuluun氏へのヒアリング）。建築空間計画で新都心と6つの副都心を形成し、環状道路と東西と南西エリアを結ぶ大通りを開発軸として整備するとしている。以上が前回のマスタープランと大きく異なる点である。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

No	用途地域	建設可能用途
1	都心、副都心、公共	行政、商業、社会インフラ、文化、芸術、スポーツ
2	商業	銀行、金融、保険、国際商業、ホテル
3	開発軸	商業、集合住宅、公共、文化、芸術、スポーツ
4	集合住宅	集合住宅、公共、社会インフラ
5	改良ゲル地区	改善・保全されるゲル地区
6	高度技術拠点	情報技術、高度技術製造業、科学研究センター
7	輸送拠点	輸送
8	混合	製造業、商業、集合住宅、住宅製造
9	工業、倉庫	食品・軽製造業、倉庫、酪農業
10	インフラ	火力発電所、変電所、下水処理場
11	特別	空港、軍施設、刑務所、ゴミ処理、焼却炉、霊園
12	緑地	文化公園、大公園、動物園
13	保護	河川沿いの建設禁止区域
14	鉄道	建設禁止区域

表 5.3-3 建築空間計画図の用途地域（34 資料より筆者作成）

No	用途地域	FAR	BCR	ha	%	No	準用途地域
1	住居	0.1- 3.2	0.125- 0.4	9280	26	1	戸建住宅
						2	低層住宅
						3	中層住宅
						4	高層住宅
						5	ゲル地区
2	公共 商業	2.5- 10	0.5	2774	8	1	公共事務
						2	準公共事務
						3	団地の商業・事務
						4	商業
3	工業	2.4	0.6	1246	4	1	軽製造業
						2	特別工業
						3	輸送と卸売
4	緑地			12875	37	1	公開空地
						2	公園と各種緑地
5	混合	2.5	0.5	489	1	1	製造業と定住
						2	製造業と商業
6	インフラ			7988	23	-	インフラ設備と施設
7	特別			553	1	-	防衛、軍隊施設、刑務所、 ゴミ処理場、霊園、火葬場
8	放牧農業			-	-	-	緑地内の法律に指定された
9	別荘			-	-	-	緑地内の法律に指定された
合計				35206	100	-	

表 5.3-4 土地利用計画図の用途地域 (34 資料より筆者作成)

5.3.2.2. 地区単位計画

旧来のマスタープランは都市の将来の方針を示し、実際の開発は詳細計画で実施される体系であった。都市開発主体は少なく、開発行為を審査する必要性はほとんどなかった。市場移行政策は民間開発と個人による開発を認めたのでこれらをコントロールする必要が生じた。しかし、2013年までは従来の計画体系に従い、開発行為を事業単位で審査し、計画部門の担当者が個別に許可を与えていた。これでは膨大な量の開発申請を少人数の専門家が適切に審査し、公平性のある判断を下すことが難しい。実際、都市開発発展部は都市計画課の7人と都市再開発課の6人から組織され、それぞれ区単位で開発申請を取り扱っている。この方法では審査と許可の基準が不明確になりがちで、透明性と公平性のある判断が難しい。この点を克服するために第6次マスタープランで市域を47区域に分割し、それぞれに地区単位計画を作成するとしている。2017年に18区域で、2021年現在は合計29か所の地区単位計画が策定されている(図5.3-10)。このほとんどがゲル地区範囲を対象にしている。都心部でまだ作成されていないのは市の予算制約のためであるという(Darkhanchuluun氏へのヒアリング)。地区単位計画は市議会が承認する。

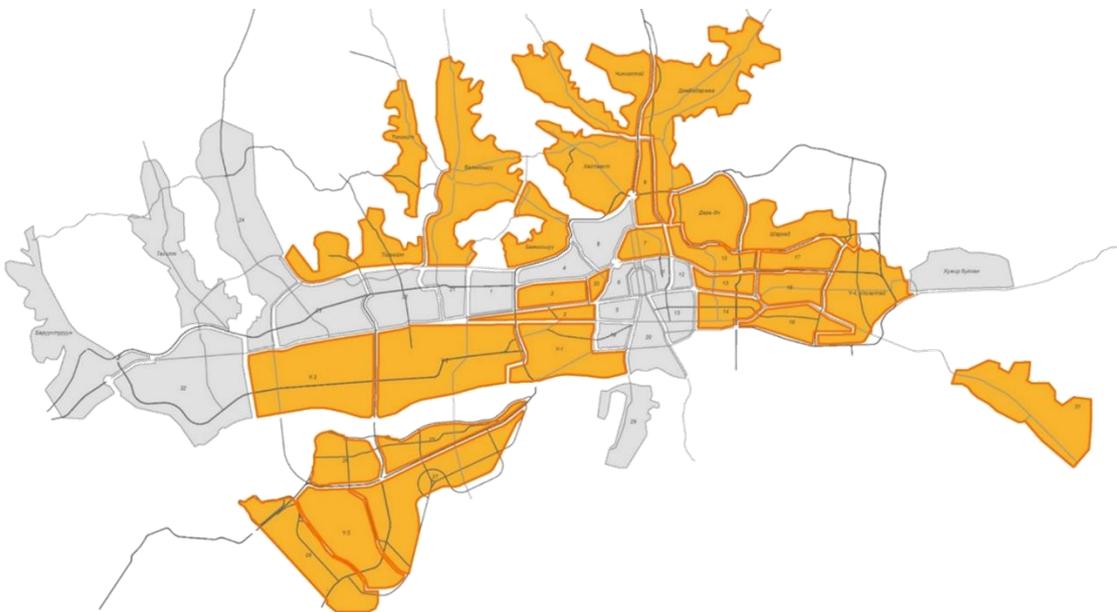


図 5.3-10 地区単位計画が作成されたエリア (Darkhanchuluun 氏提供)

ここでウランバートル市の南東に位置するホンホル地区 (バヤンズルフ区 11 町)

の地区単位計画を事例に詳細を見る。これは建築設計都市計画事務所 GT 社によって作成された。まず地区単位計画範囲は、ほとんどが行政単位ではないことを留意されたい。計画は事前調査と計画作成の2段階で行われ、どれも都市開発発展部から発注され、民間設計会社が作成している（Tuya 氏へのヒアリング）。ホンホル地区に関しては住民1割を対象にアンケート調査を行い、雇用状況・住宅設備・上下水道へのアクセス・ゴミ・ゲル地区の住環境・世帯の収入と出費・住民の公共交通利用状況・住民の教育・住民が希望する地区の発展方針を聞き取っている。住民は雇用促進、住環境改善、インフラ整備、医療施設拡充、教育施設の増加、文化施設の建設、緑地整備、製造業の誘致を希望していることが判明している。また、静かな環境、空気がきれいな点が地区の長点であるとしている。

調査の結果を踏まえ、GT 社は環境にやさしい技術を導入した製造業と酪農業を誘致し、域内の6割の住宅に集中インフラを建設し、それ以外は個別インフラ敷設によって快適な住環境を整備する方針を計画のコンセプトにしている。コンセプトを決める段階で町長と協議し、意見を聞いている。一般市民の参加はなかった。マスタープランの用途地域を基本に地区を8つに分割し、それぞれの用途を決め（10種類の用途地域）、さらにそれを街区ごとに詳細化し、開発密度を決めている。開発指標の表で街区ごとの人口密度、人口、居住世帯数、街区面積、公共用地と緑地、建設用地、建設可能面積を用途ごとに、階数は街区平均で指定している。今後、この地区で開発される事業の計画要件書はこの表を基に発行されるとしている。計画作成担当者は、計画実施に不可欠な要素として：

- a) 年度土地利用計画の内容を地区単位計画の内容統一する、
- b) 将来インフラ整備される土地を所有化させない、
- c) 土地配分の際に地区単位計画を参照にする、
- d) 各段階プロジェクトの予算を短期計画に盛り込む、
- e) 地区単位計画を住民に周知させる、と言ったことをあげている（Batchimeg へのヒアリング）。

別のプランナーによれば、計画の範囲を行政単位に変え、計画作成時の住民参加を促進すれば、市民側から政治家に必要なインフラ投資を要請し、各計画同士の連携が取り、課題解決に着目した開発が可能になると言う（Tuya 氏へのヒアリング）。

図 5.3-11 はホンホル地区の地区単位詳細計画である。図面の縮尺は特に決められ

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

ていなく、エリア全体をカバーしたスケールになっている。図の中の右側の表は街区ごとの規制指標であり、左下の表は用途地域の説明である。中上の二つのダイアグラムは開発されるエリアを段階的に示している。計画全体は調査の48ページと計画内容を示した63ページから構成されている。調査の際に他のエリアの地区単位計画も参照にしたが、その完成度の差は大きかった。Darkhanchuluun氏によれば入札を取った民間企業の能力の差が大きく、プランによっては使用が難しいものもあると言う。作成中の次のマスタープランでは地区単位計画を作成する際に参考にする図面と資料の一式を市役所から提示する意見が出ていると言う。

5.3.2.3 詳細計画

詳細計画はマスタープランと地区単位計画を参照して発行される計画要件書を基にデベロッパーが作成する図面である。都市開発発展部は詳細計画作成標準仕様書を公開しており、設計会社はこれに準じて作成する（図 5.3-12）。都市開発発展部は詳細計画を審査し、適合している場合は計画許可証を発行する。これでデベロッパーは実施設計作成とインフラ申請が可能になる。実施設計が完成すると都市開発発展部は建設許可証を発行し、着工が許される（参考文献 35）。詳細は表 5.3-5 を参照。



図 5.3-12 詳細計画（参考文献 36）

詳細計画は基本的に 1:500 と 1:1000 の縮尺で作成されるが、事業規模が大きい場合は例外が認められる。最大で地区単位計画の範囲とほぼ匹敵する計画もある。この場合、地区単位計画は考慮されず、詳細計画そのものを審査し、開発許可を与える。このためデベロッパーは最大密度での開発を希望し、それが通ってしまうこともある。計画基準書で指定されている適切な密度を 3 倍近く上回り、1325 人/ヘクタールに達しているエリアもあると言う（Amgalan 氏へのヒアリング）。

5.3.3. 開発規制

すべての開発は計画要件書と計画許可証と建設許可証をベースに行われるのは他の2国の制度に似ている。計画要件書は地区単位計画に基づき、無い場合はマスタープランに基づいて区の担当者が用途と建蔽率と階数を指定して発行する。このプロセスに対し、プランナーは計画要件書が発行するだけで、設計者と協議する場面が設けられていないという意見がヒアリング中に得られた。特に密度の高い規制市街地での開発の場合、現場で十分協議した上で設計者と協働で敷地図を決定する必要があると言う（Tuya 氏へのヒアリング）。

	計画要件書	計画許可証	建設許可証
内容	土地面積、用途、建蔽率、階数、上位計画名、緑地率、駐車場、その他の諸条件と順守する基準名、申請者情報	確認作業済みの文章	確認作業済みの文章
目的	土地部と都市開発発展部から発行される詳細計画作成に必要	計画が要件を満たしていることを確認し、各種インフラ申請と実施設計作成に必要	着工に必要

表 5.3-5 建設事業開始に必要な書類（筆者作成）

計画許可証のプロセスは確認作業である。この証を得て、実施設計が始まる。実施設計の審査は都市開発発展部ではなく、専門検査庁が任命した設計士が行う。検査庁の許可を得たら都市開発発展部に建設許可証を申請する。これも確認作業である（表 5.3-5）。建物の竣工審査は本来都市開発発展部が行うはずであるが、政権交代の度に審査機関が変更され、現在は市役所基準部と専門検査庁が主導して行っている。計画と建設を許可した部署と違う部署が担当しているため、要件を違反した建築でも竣工検査を通過してしまうことが常態化している。また、開発発展部の職員が少ないため（13名）申請なしで建設される違法建築を取り締まる能力に欠けている。年に二回違法建築発見運動の週間があり、その二週間だけで数十か所で違法建築が見つかったと言う（Darkhanchuluun 氏へのヒアリング）。

5.3.4. 小括

ここまで見て来た主要な計画の内容を下記の表 5.3-6 で整理する。上位計画は都市のビジョンと開発方針と都心・副都心と公共交通方針などを示す。都市計画用途と土地利用用途が不一致し、後者で建蔽率と容積率を指定している。これは地区単位計画でも上位計画と矛盾する問題を起こしている。

	マスタープラン	地区単位計画	詳細計画
人口	人口規模	街区人口、人口密度	戸数、面積
内容	開発方針、環境評価、用途地域、交通計画、インフラ、中心部詳細計画、初期建設計画	住宅需要、インフラ施設、用途地域（平均階数）、交通とその他のインフラ、街路断面図、土地利用計画、再開発と区画整理事業、投資計画	配置図、敷地図面（植栽、駐車場、出入口）、日射図、パース、各階平面図、断面図、立面図
縮尺	1:5000, 1:25,000	1:1000, 1:2000 実際は 1:10,000, 1:15,000	1:500, 1:1000
期間	15-20年	10年	2年
上位計画	人口居住計画	マスタープラン	マスタープランあるいは地区単位計画と建設要件

表 5.3-6 都市計画の詳細（筆者作成）

下位計画は地区によってプランの精度が大きくばらつき、開発を市全体で同じ基準で誘導できているとは言えない。また、マスタープランで決めている全域に地区単位計画が作成されていないことが開発エリアと担当者によって全く異なる開発許可が下りる状態を作っている。詳細計画はデベロッパーが作成する事業計画であり、中国の場合と異なって開発を誘導する能力がない。

すべてのレベルの計画に置いて政治による影響が大きく、計画体系の下位計画に重点が置かれがちである。土地権利さえあれば開発が許可される利益重視して姿勢が原則になり、長期計画の目標が達成されない状態になっている。この課題を解決するた

めに都市開発計画を行政単位で作成し、その際に市民を参加させ、住環境課題を把握した総合的な空間・土地利用・投資計画の仕組みを作る必要がある。

5.4. 考察

本章で事例調査対象国の首都の各マスタープランとその計画体系について整理した。マスタープランの展開と特徴をまとめ、前章と同様な方法で図を使って研究目的2の「中国・ベトナム・モンゴルの計画制度と計画内容の変遷を検討し、新しい体系の仕組みを比較する」について考察する（データ一覧の1と2）。

●マスタープランの考察

北京市の総体計画で長年維持されている方針は国の重要機能の拠点として発展することと周辺の衛星都市の開発とグリーンベルト形成である。計画対象エリアは拡大し続け、第5次と第6次総体計画は広域計画の要素も含んでいる。同時に分区計画で各区の方針を示している。戸口登記制度の緩和から人口増加が加速し、その対応策を総体計画に入れている。これは産業移転と特定機能の衛星都市への移転である。市内に高度産業を集積させる政策も同時に取られている。また、第4次総体計画から規制型詳細計画の作成を始め、第5次総体計画では全域を網羅している。第6次総体計画は都市と農村のみならず他分野の特別計画まで取り入れた包括的な体系になっている。

図5.4-1に示す通り、改革開放の時期から始まった人口増加は2010年からやや落ち着きを見せている。最近の二つの総体計画の開発方針は世界貿易機関加入以降の急速な経済成長に対応したものである。北京市総体計画の策定は第3次総体計画から国家政策と法制度整備に続いているのが特徴的である。改革開放に続く第3次総体計画、自己強化1に続く第4次総体計画、農地保全政策の強化と土地市場の透明化に続く第5次総体計画、2008年の都市と農村計画と2014年の各種計画統合化に続いて第6次総体計画がそれぞれ策定され、政策と計画体系の変化を計画に反映させている。分区計画と規制型詳細計画も総体計画策定の直後に作成・策定され、一貫性が見られる。都市計画制度の復活から制度整備と計画策定が一体であり、計画体系発展が早期に始まっている。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

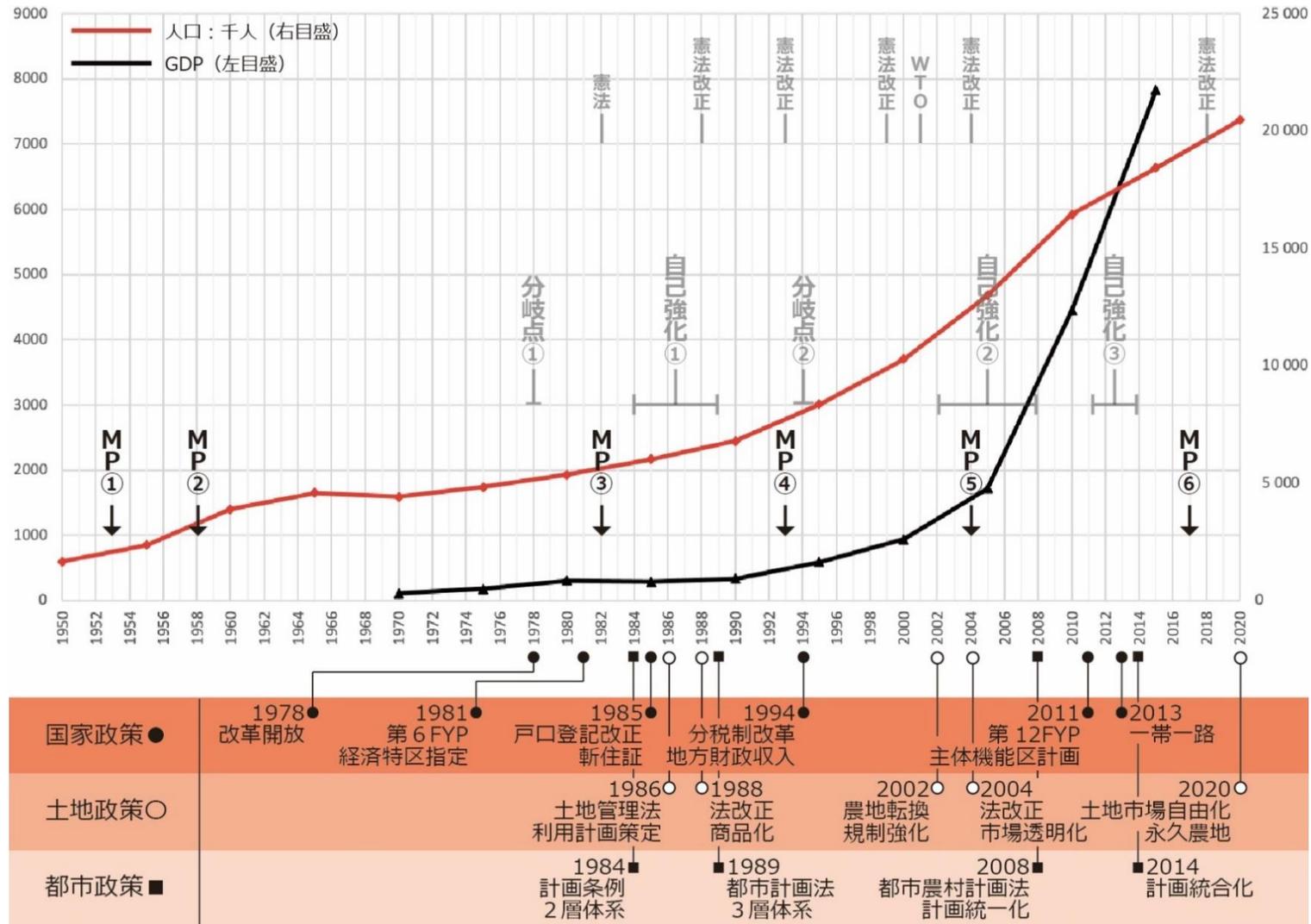


図 5.4-1 北京市の総体計画と法整備変遷 (筆者作成、データは国連の OSD)

ハノイ市の総体計画はその対象範囲の拡大縮小を繰り返しており、第5次から広域方針を含む内容になり、第6次ではその対象エリアが大幅に拡大している。市中心部の4区に重点置いた内容から周辺の産業用地整備を計画したのが連担都市と集団都市の開発に変容し、現行のプランでは衛星都市とエコシティとして位置付けられている。紅河の東部開発エリアが拡大し、旧市街地とその周辺にグリーンベルトを指定している。基本方針は自然保護に重点を置くと同時に国際化を一層強化するとしている。都心の歴史的市街地の保全策は第3次総体計画から維持されている。総体計画とは別に社会経済10カ年戦略と五カ年計画と首都法によってハノイ市の発展方針が決められている。これは他の政府諸機関計画との連携を強化する利点がある。

図5.4-2でハノイ市の人口増加とベトナムの経済成長を第4章の内容と総体計画策定の時期を示した。市場政策を受けて第4次総体計画が策定され、法制度整備直後に第5次総体計画が策定されている。自己強化2と自己強化3の都市計画法制定に続いて現行の総体計画が策定されている。ただし、新しく導入されたゾーニング計画の策定は上位計画策定から5年以上遅れている。新世紀以降、Ho Khau制度の緩和を受け人口が短期間で急速に増加すると同時に国の経済成長も加速している。今後もこの傾向は続く予想され、都市計画法で導入された規制・誘導手法であるゾーニング計画の役割がより重要になると思われる。市場経済に対応した計画体系の構築と計画策定が中国より約10年遅れて制度化されている。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

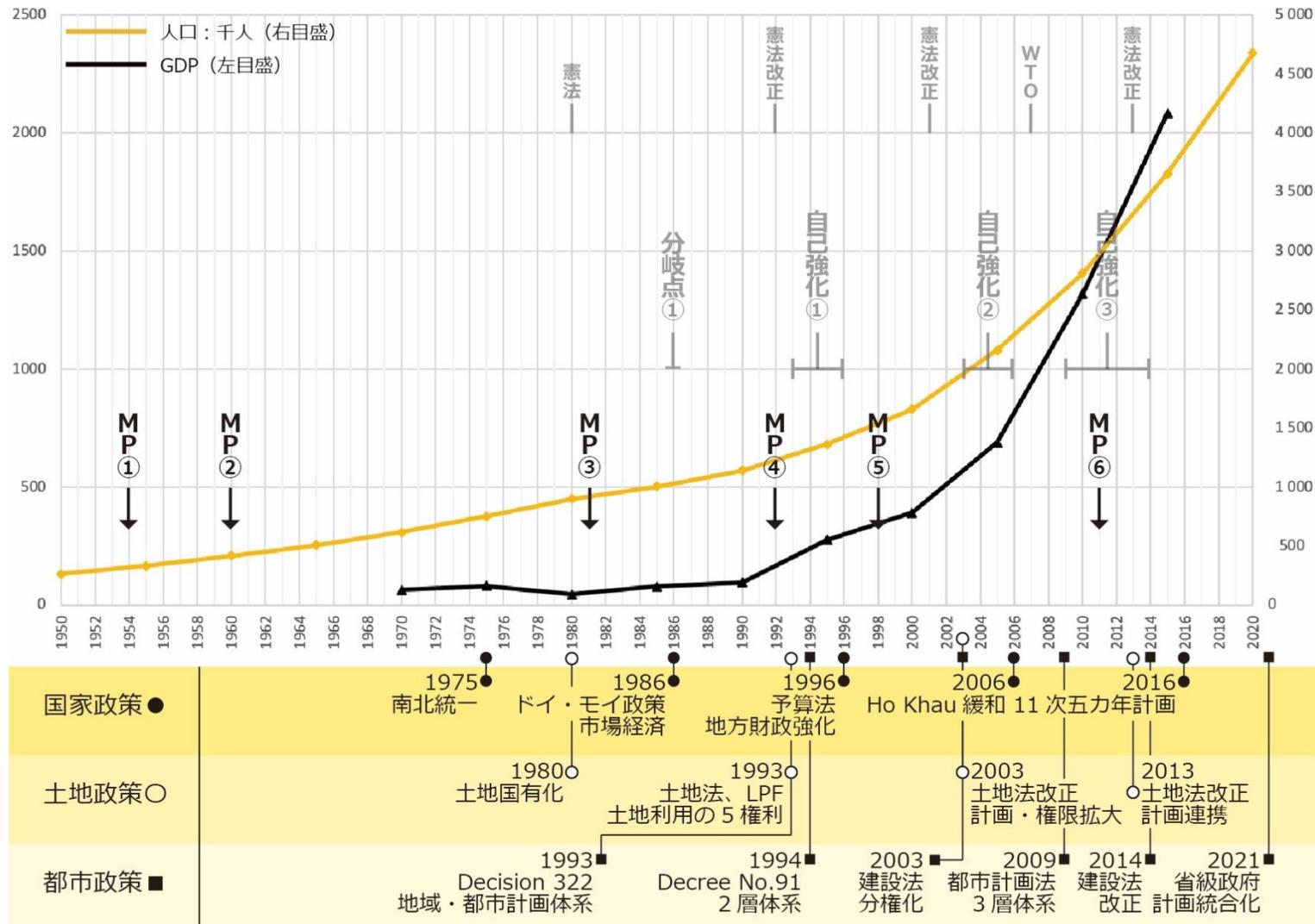


図 5.4-2 ハノイ市の総体計画と法整備変遷（筆者作成、データは国連のOSD）

ウランバートル市のマスタープランの対象範囲は当初から拡大を続けているが、他の調査事例対象都市よりその範囲が小さい。民主化してから土地所有化政策を取った点でも異なる。計画経済時代から4つの衛星都市を開発し、現在は新しく学園都市と新空港都市開発の方針が盛り込まれている。当初から都心集中型の開発方針であったのが現行のマスタープランで複数都心形成方針に変わっている。だが、副都心形成の整備が依然として遅れている。市場移行以後に策定されたマスタープランは2つだけあり、現行マスタープランは新策定と言うより前のプランの改定版である。この点で北京市とハノイ市に比べて計画体系の発展が遅れていると言える。なお、他の2都市のようにグリーンベルトの指定が行われていない。

図5.4-3で制度整備の変遷とマスタープラン策定期間を示した。対象国の中で最も遅く市場移行政策を始めたが、短期間で2回の計画体系変化があった。一回目は受容点1の計画体系の制度化である。2回目は受容点2の用途地域制度と第6次マスタープランの地区単位計画の導入である。用途地域制度を導入したが、その役割と使用方法が明確ではない。この是正策がマスタープランの改定であった。しかし、その地区単位計画は未だにすべてのエリアで策定されていないまま市役所が新しいマスタープラン作成に入っている。社会主義時代からウランバートル市の人口増加率は一定であったが、新世紀に入ってから加速している。経済成長率も同様だが、十数年で8倍に急成長している点で他の2カ国と異なる。第6次マスタープランはこの成長による開発圧力を誘導するために策定されたと思われるがその手段がまだ確立していない。

第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

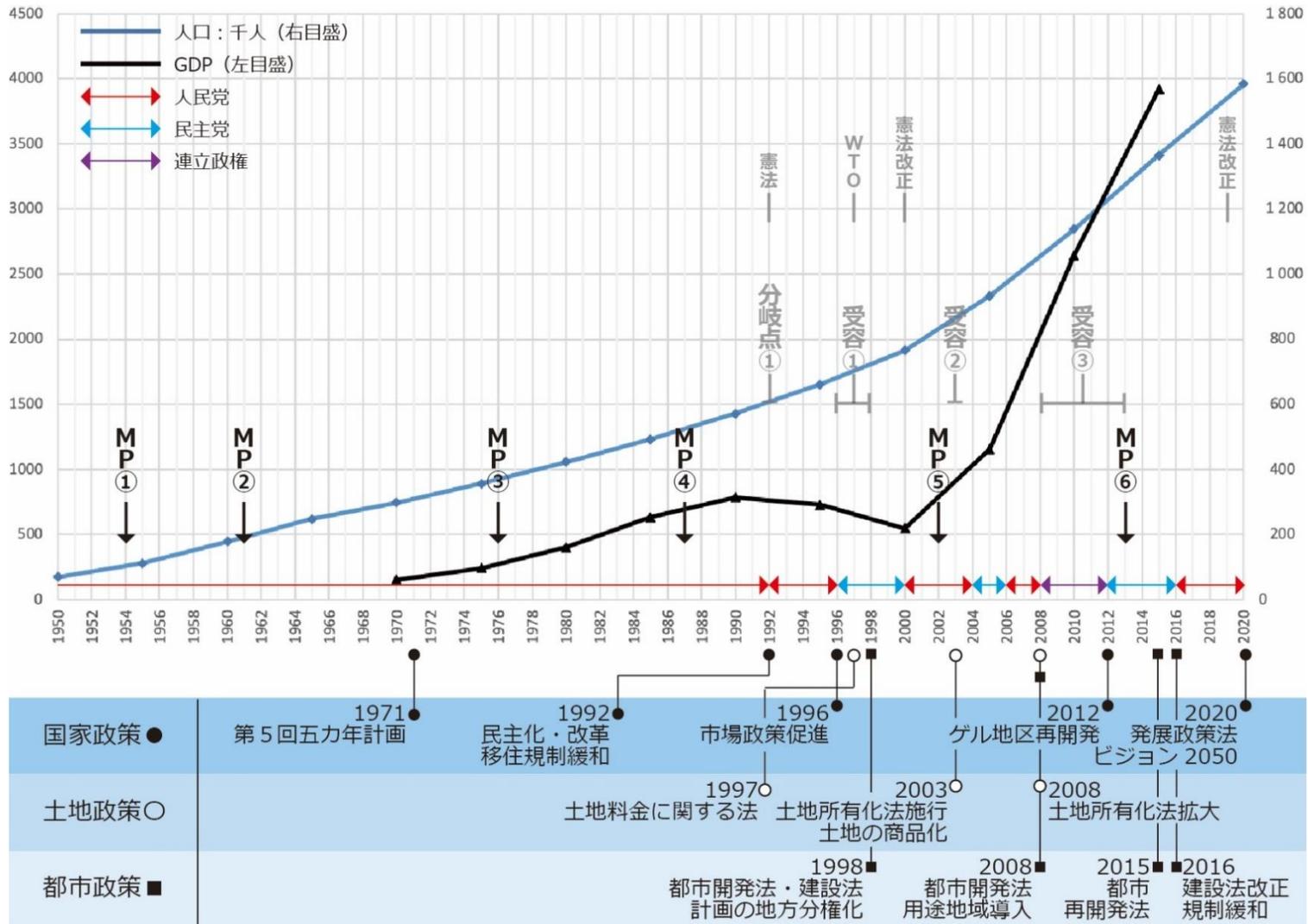


図 5.4-3 ウランバートル市のマスタープランと法整備変遷（筆者作成、データは国連のOSD）

● 計画体系の考察

北京市の計画体系は制度の変化をしっかりと反映させたものになっている。開発方針を示す総体計画は北京市全体と区の行政エリアと郷鎮域の3種類作成されている。詳細計画も3種類あり、市街地の開発を規制する規制型詳細計画と農村地域の村計画と事業が実施される際に用地開発の計画として作成される計画総合実施法案がある。各省庁が作成する特別計画は北京市総体計画の元に位置付けられ、他のプランと横の整合性が取られる。これは計画の3層化、都市と農村計画の統合、土地利用計画と他の特別計画の統合も反映されており、明確な体系になっている。開発規制の流れもマスタープランと詳細計画と用地開発と建築設計の流れが非常に明確である。北京市総体計画は広域的な方針を示し、衛生都市も含めた図面から構成されている。副都心エリアについてはより詳細に示している。分区計画はその区全域の方針から土地用途と社会施設の配置と重点整備地区まで示している。規制型詳細計画は街区の形で示し、そこにおける開発の規制指標を明確に表記している。計画資料のオンライン公開が進んでおり、調査を進める上で問題が起こらなかった点で他の2カ国より制度整備が進んでいるように思われた。

ハノイ市の計画体系は広域計画である地域計画の傘下に市が作成する総体計画とゾーニング計画から構成される。総体計画は土地利用計画と建設計画とインフラ計画と各省庁の分野別計画から構成される。これは広域開発方針と衛星都市の用途枠組みなどを記述している。ゾーニング計画は開発を規制する指標を提示する規制プランである。街区レベルで用途地域を指定し、道路と各種インフラの図面も含まれている。だが、中国の規制型詳細計画のような詳細性はない。基本設計である詳細計画は基本的には開発者が作成するものであり、政府事業の場合は行政機関が作成する。計画資料は中国と比較して閉鎖的である。ハノイ市の計画体系は都市開発に関係する他の計画を含めた包括的なものであり、方針と規制指標を示す2段階の体系になっている。

ウランバートル市の場合は上位計画のマスタープランと規制指標を示す地区単位計画から構成される。その他に市役所が事業単位で開発を実施する再開発事業と区画整理事業などの仕組みがある。マスタープランに建築空間計画と土地利用計画がある一方で国土利用分野の土地利用総体計画と年度土地利用計画がある。この4種類の計画の相互関係が明確にされていない課題がある。さらに、地区単位計画は全域で策定されず、開発圧力の高いエリアは未策定のままである。これは民間デベロッパーが作成

する詳細計画を規制・誘導できない状況を作っている。大規模開発事業には対応できないが、小規模開発を規制する差別的な体系になっている。インフォーマルに開発されたエリアに関しては外国の援助でインフラを整備する事業が行われている。このエリアは地区単位計画の用途地域と建設要件書によって事業単位で開発を規制する体系である。計画資料は一般公開されており、開発申請の結果も公示され、従来の閉鎖的な状態が改善されつつある。しかし、計画同士の連携と整合性に課題があり、さらなる制度整備を進める必要がある。

●分析枠組みに基づいた3か国の計画体系変容のまとめ

プランニング・ガバナンスにおける共通点は3か国とも都市と土地利用プランの作成権限を地方政府に分権化し、土地権利譲渡権限も委ねている。当初は二つのプランを別々の体系にしていたが、一体であることの重要性が認識され、統合と連携強化が進められている。中国は大都市独自に発展した計画体系を標準体系として全国に普及させる一方で、農地保全目的で建設用地をトップダウン的にその総量をコントロールしている。また、財政権限の分権化でも先進的である。ベトナムとモンゴルは国際協力によって規制プラン手法を導入し、大都市で作成している。中国とモンゴルの方針プランと規制プランの公開性が高く、特に方針プランにおいては専門家の参加を積極的に促進している。ただし、3か国とも一般市民を含める多種多様なステークホルダーの参加を確保していない（中国深圳市の事例を除く）。

開発コントロール体制に関しては市場を重視した開発規制を実施している点で共通するが、上述の通り地方政府の過剰な開発圧力を土地権利によって中央政府が制御しているのが中国の特徴である。ベトナムとモンゴルは規制プラン手法を導入しているが、審査の段階で行政の担当者が恣意的な判断を下すことが可能なため、効果的な開発誘導ができていないとは言えない。特にウランバートル市においては開発圧力の高いエリアでプランが作成されていない。さらに、どの都市においても規制プランの単位が行政単位になっていないことが依然として行政主導の計画体系のままであることを意味する。ウランバートル市の規制プランの事例でみたように統計データは行政単位であるため、プラン作成の際に使用できず、計画単位で再度調査する作業が発生し、プランの実施効果を測ることも難しくなっている。開発主体に関しては、短期間で民営化政策を実施したモンゴルの都市開発を民間セクターが担っている。中国とベトナム

△は歴史的な背景から都市によって国営と民間企業の市場に占める割合が異なり、前者においては地方政府所属の企業が台頭している都市もある。

このように各国は異なる形で市場促進を進めている。中国とベトナムは従来の五カ年計画を基に市場に対応した都市と土地利用計画体系、あるいは都市と各分野計画体系を整備し、試行錯誤と国際協力によってその体系を改善していくという市場志向の自己強化型の経路を取っている。モンゴルは市場促進を重視し、計画体系を廃止した結果出現した社会問題に応える形で制度整備を進め、その政策がもたらした現象にも新たな対応策を講じて行くと言う後追いの受容型の経路をたどっている。

第 3 部

モンゴル国ウランバートル市の都市開発

第 6 章 ウランバートル市の開発変遷

- 6.1 ウランバートル市の人口増加
- 6.2 市街地拡大と開発傾向
- 6.3 第 6 次マスタープランの実施評価
- 6.4 作成中の 2040 年マスタープラン

第 7 章 開発事例

- 7.1 市役所主導の事例
- 7.2 ボトムアップ事例
- 7.3 モンゴルの都市計画制度適用の実態

第6章 ウランバートル市の開発変遷

前部でモンゴルの計画体系に関わる法整備とその変化、ウランバートル市の各マスタープランと計画体系の詳細を見た。ここではウランバートル市についてさらに詳しく分析するために収集したデータをグラフと図を考察する。まずは、モンゴル国の各地方と首都ウランバートル市の人口増加を統計局のデータで把握し、都市開発の傾向を各マスタープランの時代ごとに見る。これはGISデータを使って行う。さらに第6次マスタープランの実施評価と現在作成中の2040年を目標にした第7次マスタープランの内容について市役所都市計画研究院へヒアリングした結果を記述する。

6.1. ウランバートル市の人口増加

ここでは、モンゴル国統計局の人口データを整理する。まずは、ウランバートル市と地方圏で分けた総人口、人口増加率、人口の社会増減を示し、県別では流出人口をグラフ化する。体制変化と自然災害のゾドが発生した年、各法律が制定された年ごとにプロットする。下記の図6.1-1はモンゴル国の一級自治体である21県（アイマグ）である。4.3.1の国家政策のビジョン2050では国土を横割りの5つの地方にしているが、ここでは古くから使われている縦割りの4つを使う。

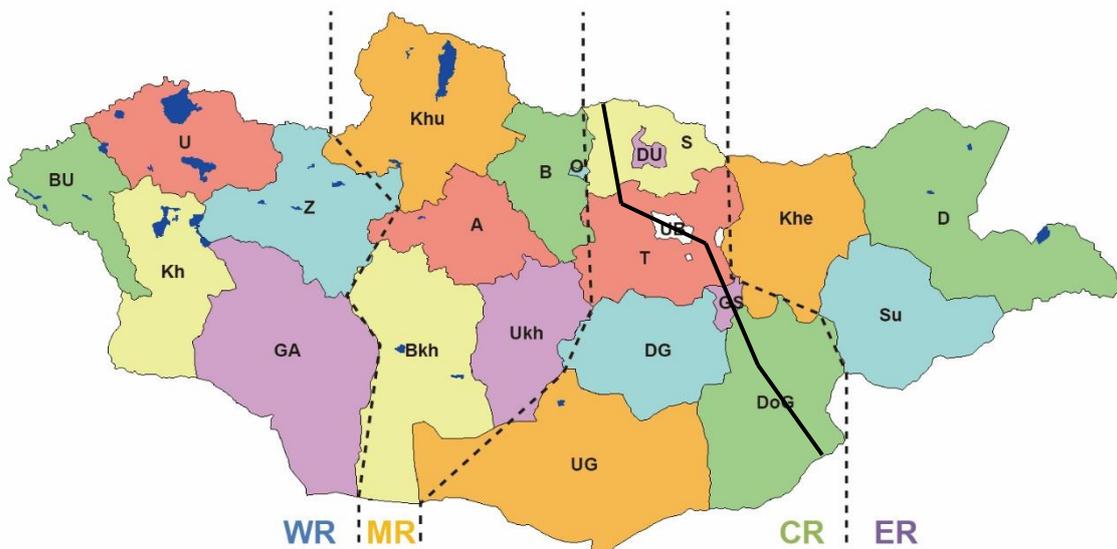


図 6.1-1 モンゴル国の各県と地域（筆者作成）

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

地方はそれぞれ西部（West Region）、山間部（Mountain Region）、中部（Central Region）、東部（East Region）である。21 県のうち Orkhon と Darkhan-Uul はエルデネット市（Erdenet）とダルハン市（Darkhan）の鉱山都市がある県で、県面積は小さいが、ウランバートル市に次ぐ約 100,000 人の人口規模を持つ。地域の拠点機能を持ち、人口集積力が高い。

地方名	No	記号	県名
West Region	1	BU	Bayan-Ulgii
	2	GA	Govi-Altai
	3	Z	Zavkhan
	4	U	Uvs
	5	Kh	Khovd
Mountain Region	6	A	Arkhangai
	7	Bkh	Bayankhongor
	8	B	Bulgan
	9	O	Orkhon (Erdenet)
	10	Ukh	Uvurkhangai
	11	Khu	Khuvsgul
Central Region	12	GS	Govi Sumber
	13	DU	Darkhan-Uul (Darkhan)
	14	DoG	Dorno Govi
	15	DuG	Dund Govi
	16	UG	Umnu Govi
	17	S	Selenge
	18	T	Tuv
East Region	19	D	Dornod
	20	Su	Sukhbaatar
	21	Khe	Khentii
Capital City	22	UB	Ulaanbaatar

表 6.1-1 地域と各県名と記号（筆者作成）

西部と山脈地方は山間地帯にあり、冬季が最も厳しいエリアである。東部と中部は草原と砂漠地帯で最低気温は比較的高い。国土全体は乾燥した気候で、年間降水量は300mm程度である。近年は年間平均気温が2.14度上昇しており、今後は地球温暖化の影響で今世紀末に5度上昇する予測が出ている（ADB 2016）。

西部地方は5つ、山脈地方は6つ、中部は7つ、東部は3つの県を有する。首都ウランバートル市は中部地方のTuv県の中に位置する。南北鉄道はロシアのウランウデから国内のO、DU、T、UB、GS、DoGを通り、中国の仁連に到達する。鉄道沿いの定住地域でモンゴル国全体の8割近くの都市人口が居住している（MTZ 2021）。

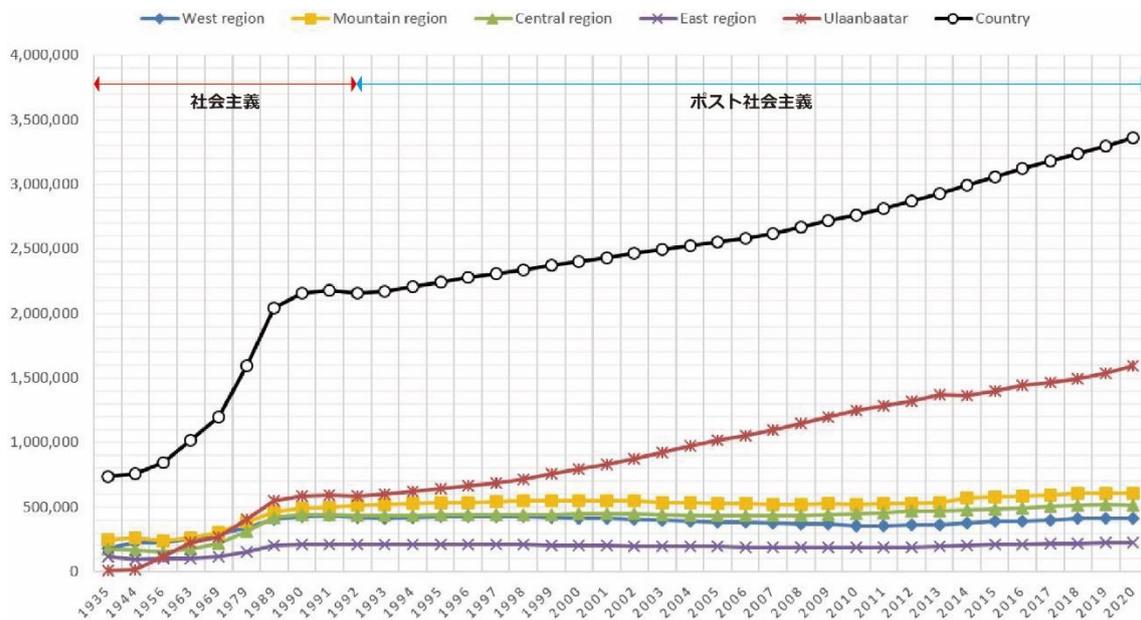


図 6.1-2 各地方の総人口（筆者作成、モンゴル国統計局 OSD 使用）

モンゴル国の総人口は1930年代に700,000人であったが、近代化と医療の発達によって安定的に増加し、1960年代に1,000,000人、1988年に2,000,000人、2015年に3,000,000人を突破している。今後も年間2%程度の増加を続け、2030年に3,500,000人を超えると予想されている（モンゴル国統計局 2021）。図 6.1-2 上で示した通りポスト社会主義化する以前は、強い移住規制によって均衡ある国土発展を目指していたことで各地方圏の総人口は県数が少ない東部を除いて同じ規模である。これが民主化以降に首都の独走成長に転じている。一定期間の西部地方の人口減少を除いて、各地方の人口は横ばいを維持、あるいは緩やかに増加している。

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

図 6.1-3 の円の中の数字は大きな政策の変化があった年を示している。①は公共住宅政策の廃止年であり、9割以上のストックは居住人にほとんど無償で払い下げられている。②は土地所有化法であり、土地の無償提供が始まっている。④の2008年に各世帯への無償提供から成人国民全員への無償提供で政策が拡大している。③の2004年はウランバートル市への移住課税が撤廃された年である。これ以前はウランバートル市で新規に住民登録を行うのに平均月収ひと月分を徴収されていた（当時約50,000MNT）。この課税制度は移住して来ても住所を移さずに住まう市民の増加につながり、社会インフラサービスを受けられない弱者層を増やした差別的な政策であったと批判されていた。⑤は当時の人民党政権時代のウランバートル市市長が出した移住を禁止する条例の発行年であり、内閣からも政令が出され、強化されている。これに期限がついており、⑥の2020年に停止している。グラフの青い星印はゾドと言う大寒波が発生した年を示している。ゾドとは乾燥した夏に続いて到来する異常に寒い冬を指し、家畜業を営む遊牧民に大きな被害をもたらす。生活の糧を失い、収入を失った遊牧民はしっかりした補償政策が無ければ都市部へ移住する以外の選択肢がなくなってしまう。

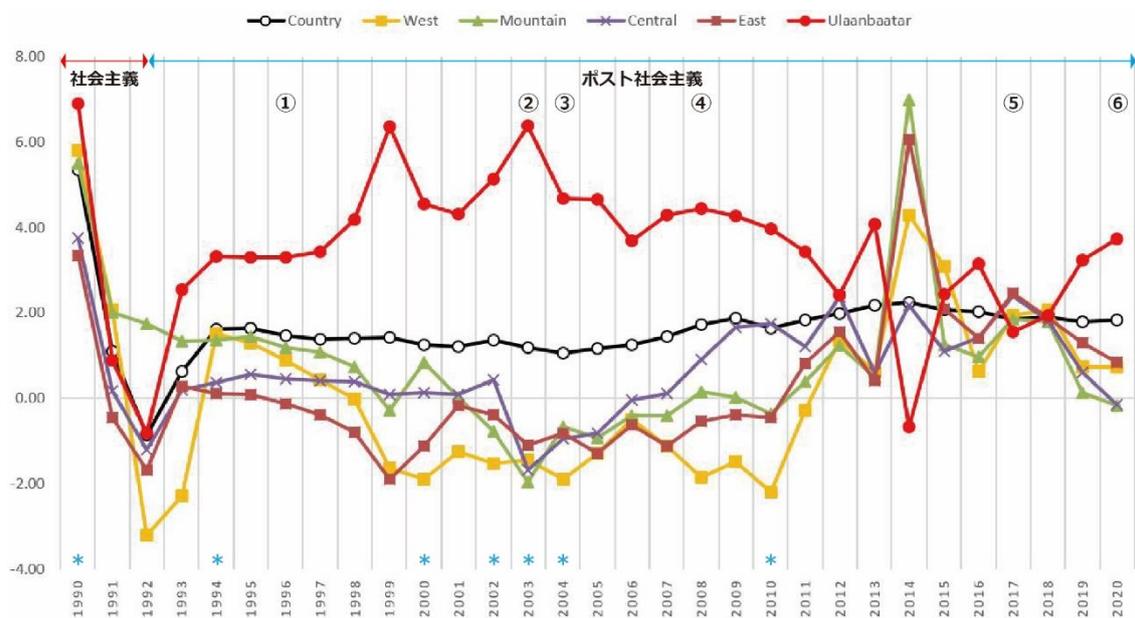


図 6.1-3 各地方の人口増減率（筆者作成、モンゴル国統計局 OSD 使用）

民主化移行、移動の自由が確約された後ウランバートル市の人口増加率は国の平均値より高い年がほとんどであり、1998年から2010年に4%台前後をキープしている（図6.1-3）。2017年の移住規制条例によって国の平均値を下回ったが、昨年から再度跳ね上がり、今後も4%台を維持する見込みである。全国的にも都市化が急速に進行し、都市住民は1990年の1,190,450人から2000年に1,375,711人、2010年と2020年にそれぞれ1,910,745人と2,316,499人と市場化移行倍増している。これに対し、田舎住民は1990年の963,015人から2020年の1,041,043人とほとんど増えていない。都市化率は2020年で69%であり、今後も人口割合は増加し続け、2030年に80.4%、2050年に85%に達すると予想されている。現在の傾向が続けば定住地域の中でウランバートル市の増加が一番高く、2030年までに696,000人増える予想である（モンゴル国統計局2021）。



図 6.1-4 ウランバートル市への移住者数（筆者作成、モンゴル国統計局 OSD 使用）

ウランバートル市への移住者数を上記の図 6.1-4 で示した。社会主義時代は厳重な移住規制によって 5000 人未満に抑えられていたが、民主化に伴って倍増し、21 世紀初期のゾド被害によってさらに急増し、40,000 人を超えた年がいくつもある。その後は年平均 20,000 人をキープした。2017 年の移住規制条例で急減するが、廃止された昨年的一年間だけで 40,000 人弱が移住している。これは規制措置の反動であり、昨年の数値ではなく、2017 年からすでに市内に住んでいて、住民登録ができる

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

ようになった2020年に一斉に登録していることが予想される。いずれにしても年間数万人の移住者に対する住宅政策が無ければインフラ未整備のゲル地区はますます広がって行くことが明白である。

次の図6.1-5で県別移住者数を表した。数字は①住宅無償払い下げ、②土地所有化、③移住課税撤廃、④土地所有化拡大、⑤移住規制条例、⑥移住規制条例期限切れを意味する。移住先の都市で最も多いのはもちろんウランバートル市で、次にOrkhon県のエルデネット市である。移住元で最も多い5県の3つは西部地方の県であり、山脈地方と中部地方から各1県ずつある。中部地方の県はTuv県で、ウランバートル市に近いこと移住しやすいことが原因であると思われる。上位10県にすべての西部地方県がランクインしており、遠隔地方ほど移住者数が多い。大学などの高等教育機関の9割と総合病院と専門病院のほとんど、企業の68%がウランバートル市に集中し、一極集中の原因になっている（都市計画研究院2021）。

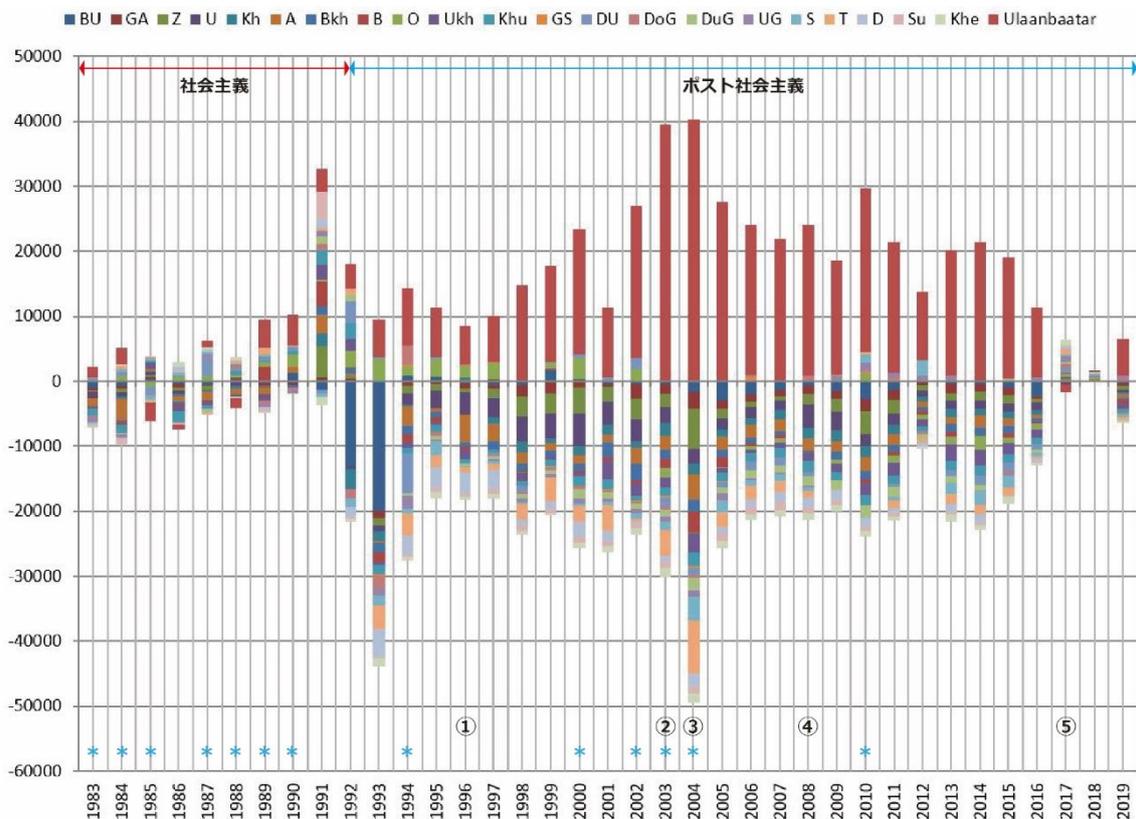


図 6.1-5 県別移住者数（筆者作成、モンゴル国統計局 OSD 使用）

上の図で言えることはゾド災害発生年に移住者数がほぼ倍増し、それ以外の年は平

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

山開発が進んだ地域である。ただし、B県はエルデネットとダルハン市に近いためそちらに移住する人が多いことが予想される。また、B県は安定気候で、ゾドによる被害が比較的少ないことがもう一つの原因であると考えられる。最も多いのはBU県（10%）とU県（11%）とT県（9%）である。BU県とU県は西端に位置する県で、T県はウランバートル市を囲っている。西部の2県は自然災害に脆弱で、遠隔地であるため社会インフラと職場の少なさから流出する人口が多いと思われる。T県に関しては首都に近いため移住しやすいと思われる。

赤字は1986年以降の総流出口対2017年の県総人口の割合である。値が小さい県はやはり鉱山開発が進んでいる県と国境に近い鉄道通関地点が存在する地方である。最も多いのは黒字指標と同様でU県（73.6%）であり、4人に3人が他地方に移住していることを意味する。50以上の数値の県は6つあり、T県（50.2%）以外はすべて首都より西に位置する。国土の均衡ある発展を遂げるためには西部地方に重点を置き、地域の拠点になる機能を集積させ、インフラ投資を行うことが必要かも知れない。

6.2. 市街地拡大と開発傾向

ここではGISデータを使い、ウランバートル市の都市開発の変遷と土地所有化プロセスを分析する。筆者の2018年の研究材料をベースに最新のデータを更新して行った。土地所有化は所有権・占有権を合わせてみているためその区別は付けていない。これはデータの制約による。データを収集できた測量会社は7つあった。各会社のデータの書式は違うものの全部で172,808区画のデータを入手した。市役所土地部のデータに登録した日付は正確ではなかったので測量日付を分析に使用した。日付のある区画数は122,861である。さらにゲル地区の拡大分析のために、この内の区画面積が100m²から1000m²の規模のものを対象にした。これは97,627区画あった。なお、民主化以前に占拠されていた区画の測量日付は1900年、今後私有化する予備区画は2080年と記されていた。

No	種類	データ数	説明
1	全データ	176,851	土地部と測量会社の全データ
2	日付付きデータ	126,904	測量日付のあるデータ
3	ゲル地区	97,627	面積が 100-1000m ²
4	商業用途建築	174	A+Int 社データ
5	住宅用途建築	3,869	A+Int 社データ
6	開発中の事業	625	都市開発発展部

表 6.2-1 使用データリスト（筆者作成）

まずは、ゲル地区の拡大を見る。土地権利を取得する際に区画を測量することが義務付けられており、それは主に ASME 社、GEOCAD 社、GEOiD 社、Geomaster 社、Geoset 社、Moncan 社、Monmet 社の 7 つの測量会社が行っている。他にも数社あるが、測量数が少なく、かつデータ収集にも応じていない。これらと土地部のデータを統合し、ゲル地区の拡大を 2002 年以前とそれ以降の図を作成した。これは土地所有化法の制定以前と以降の二つの時点で分析するためである。

●土地所有化

社会主義時代のゲル地区は計画的に区画割が行われ、占拠前から一時居住地域として指定されている。市街地に近いエリアから団地開発が行われると住民は別の地区に移住された。図 6.2-1 では中心部のゲル地区はガンダン寺を除いてほとんど無い。ガンダン寺はモンゴルの宗教の拠点であり、周辺に僧侶が居住していたため移住が行われなかった。これを含む赤で示す地域は従来から存在していたゲル地区であり、特に北部に市街地から離れたエリアで広がっている。これは社会主義時代のゲル地区は計画的に指定されていたためである。その後の民主化運動から土地所有化までの期間に赤で示した従来からのゲル地区と市街地の間を埋めるようにゲル地区が形成されている（緑）。これは北西と東部が多い。その後は南西部にも広がっている。

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発



図 6.2-1 2002 年以前のゲル地区、印は中央広場（区画測量データより筆者作成）

土地所有化以前のゲル地区形成の傾向としては、中心地点から半径 5km 以内のものは少ない。ほとんどの地区は勾配が緩やかな平らな地域で幹線道路から派生する形で形成されている。この時期のゲル地区は土地所有権がないまま形成された点で次の時代と大きく異なる。これらの土地は土地所有化法によって居住人に所有権あるいは占有権が与えられる。

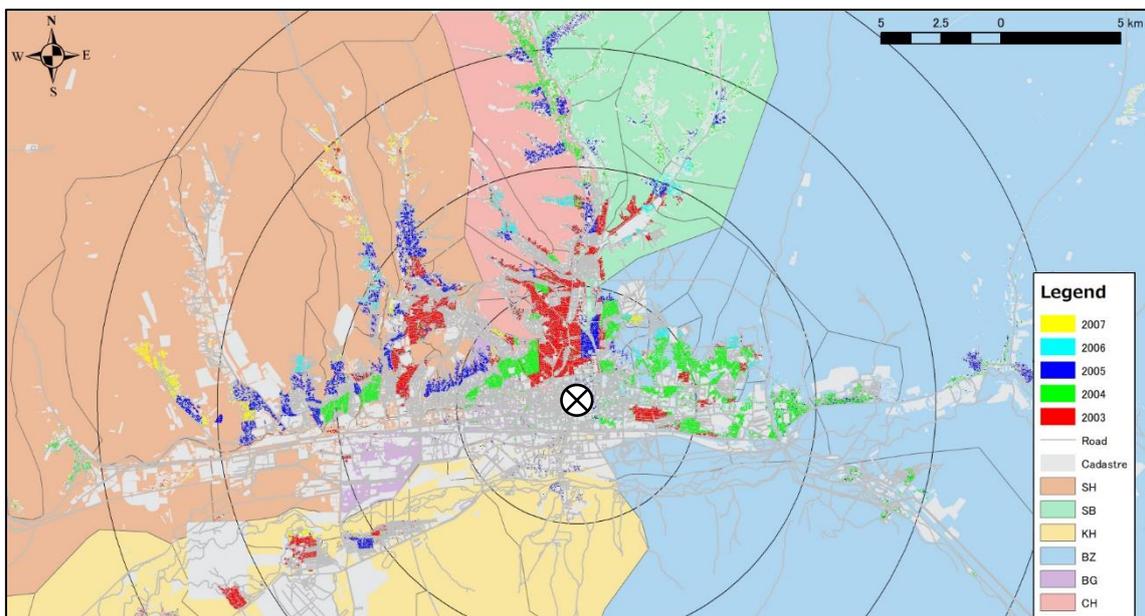


図 6.2-2 2002 年以降のゲル地区、印は中央広場（区画測量データより筆者作成）

2000 年からウランバートル市への人口移住が急増したのを前節でみた。新世紀初期の 5 年間で自然災害のゾドが 4 回発生している。土地所有化法は 2002 年に制定、

翌 2003 年から施行された。その翌年に移住課税が廃止された。これらの要因でウランバートル市のゲル地区は爆発的に拡大した。図 6.2-2 の初年度は中心部に近い北部でのゲル地区形成が目立ち、次年度は東部と西部に拡大している。その次に中心部に近い斜面地と所有化以前から存在するゲル地区周辺の斜面地でも分散的に形成されている。2006 年は中心から約 10km 離れた周縁部の傾斜地で多く形成され、2007 年は主に西側に広がっている。所有化初期はまとまった地域での形成が目立つが、拡大が進むに連れて拡散的に形成されている。ほとんどゲル地区は東西大通りである「平和通り」の北側に広範囲に広がっている。所有化以降の時期の拡大も計画的とは言えない。移住者が占拠した土地の権利が次々に譲渡された形である。

法律改正以降所有化された区画情報は少なかったため省略する。現在は市役所土地部がオンラインで抽選的に土地を提供しているが、その敷地はウランバートル市から遠くに離れているためゲル地区がまだ形成されていない。今後はゲル地区の拡大よりすでにできたゲル地区の人口密度が上がって行くことが予想される。土地部職員のヒアリングから市に提供できる土地はもうないため、今後新たに占有権利を譲渡しない方針であることがわかった。最近の土地部の主な業務は占有権を所有権に変更する申請者の業務処理がほとんどであると言う（土地部職員へのヒアリング）。

時期/年	区画数	平均面積 m ²	合計面積 ha
1986-1989	12,257	485	594.63
1989-2000	12,967	517	670.85
2001	334	556	18.57
2002	4,420	481	212.74
2003	20,252	485	984.12
2004	23,975	518	1,243.81
2005	15,444	569	880.07
2006	2,390	621	148.43
2007	3,844	658	253.27
2008	240	386	9.27
2009-2018	671	475	31.89

表 6.2-2 年ごとのゲル地区区画の情報（区画測量データより筆者作成）

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

表 6.2-2 から見れば土地所有化まではゲル地区の区画数はおよそ 15 年間で 25,000 程度であるが、所有化法が施行されてからの 3 年間で約 60,000 区画が登記されている。区画当たりの面積は 400m^2 から 500m^2 であり、全体の平均面積が 522.8m^2 であり、非常に広いことが分かる。

次に土地権利書が交付された区画の年代と規模を地図に表現して分析する。使用するデータは市役所土地部と各測量会社のデータである。表 6.2-3 で全体の情報を表している。1000 区画以上の権利書が交付されたのは 6 年だけあり、最近で 2012 年のみである。2002 年から 2007 年までは大量に譲渡され、ゲル地区住民だけではなく、民間開発用地の権利譲渡が多い。後者の全体平均面積は大きく、最大値も極めて大きい。2003 年と 2004 年の権利譲渡した合計面積は各段に大きい。これは法制定以前から占拠されていたゲル地区の土地、国営企業と行政機関が使用していた土地が一斉に権利譲渡されたことが原因である。それ以外の年は区画数も最大値も小さい。その平均面積もゲル地区全体の平均区画面積の 522.8m^2 に近い値になっている。

年	区画数	平均面積 m ²	最小値 m ²	最大値 m ²	合計 ha
2000	289	5801.43	35	149,930	167.66
2001	268	602.91	23	6,009	16.16
2002	9952	1153.54	4	742,481	1148.01
2003	58869	908.16	1	8,322,621	5345.26
2004	33462	1030.64	3	348,933	3448.71
2005	8035	1897.17	2	1,270,964	1524.38
2006	26	875.01	20	12,805	2.28
2007	10086	1073.82	83	148,821	1083.06
2008	9	503.11	389	760	0.45
2009	16	546.54	153	2,902	0.87
2010	1	225.57	-	-	-
2011	180	417.30	66	730	7.51
2012	1050	415.85	99	1,398	43.66
2013	4	742.99	483	1,090	0.30
2015	99	836.07	107	4,384	8.28
2016	31	1209.05	337	8,988	3.75
2017	4	528.11	265	726	0.21
2018	481	819.66	28	16,799	39.43

表 6.2-3 各年の権利譲渡した土地データ（区画測量データより筆者作成）

土地権利書の譲渡は空港周辺を除いて、中心エリアに近い南部と南西部で大規模なものが多い。2003年と2005年の最大値が特に大きい。これは工場跡地と緑地がほとんどであり、市長の権限で譲渡されている。このような土地は民間デベロッパーによって中高所得者向けの大規模団地として再開発される。その他の地域はゲル地区向けの小さい区画割になっている（図 6.2-3）。傾向としては市の北側は面積は小さく、区画数は多い。一方で南側は面積が大きく、区画数は少ない。半径 5km 以内は上水源エリアを除いてほとんどの土地の権利が譲渡されている。それ以外の範囲は図で示していないが、東部と北側から西にかけて区画数が多く、平均面積は小さい。

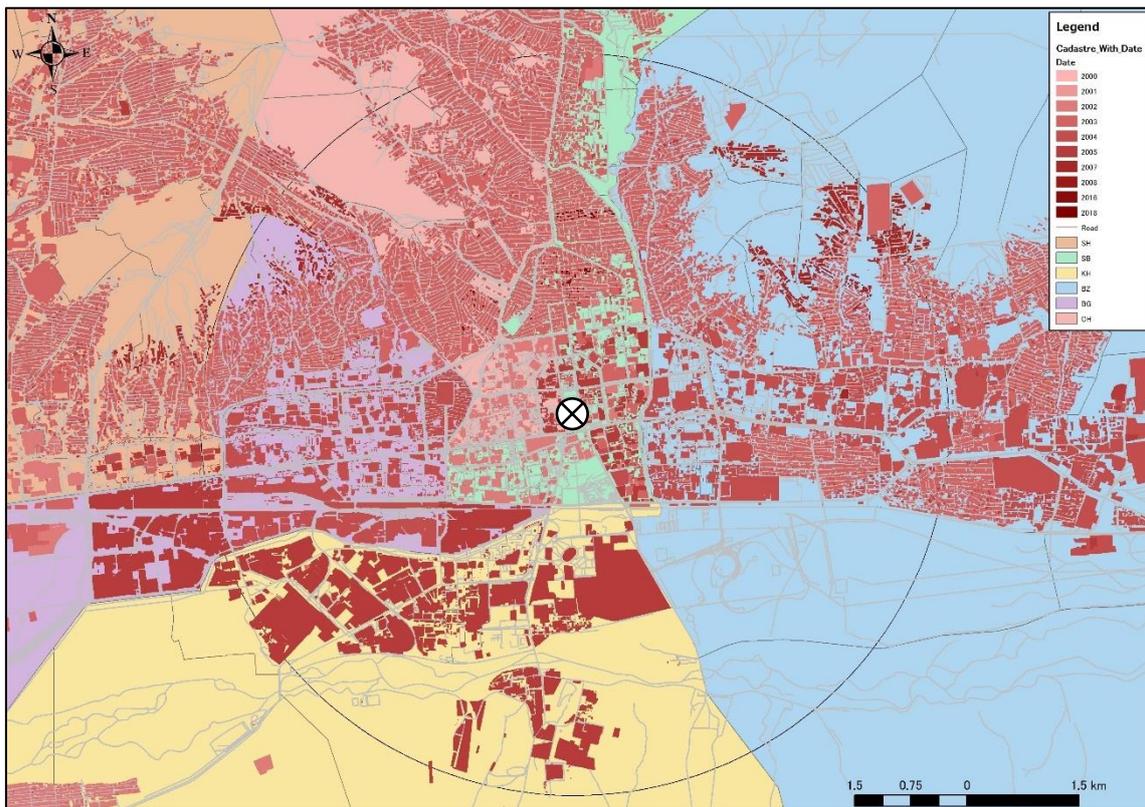


図 6.2-3 譲渡された土地、印は中央広場（区画測量データより筆者作成）

図 6.2-3 から広場の西側エリアの権利譲渡が最も早いことが分かる。次に大半のゲル地区の譲渡があり、大規模な土地と北側の斜面地のゲル地区の土地が譲渡されている。最近では中心部ゲル地区の区画分割が目立っている。市街地内で比較的大規模で譲渡された土地は社会主義時代に開発された団地のオープンスペースであることが多い。南部と東部の大規模な土地はすべて同時期に譲渡されている。広場周りの小環状道路内部は異なった時期に譲渡されており、段階的に高密度化されていると言える。南東部はウランバートル市の上水供給源の地下水の井戸が多数あるため保護区域に指定されている。だが、その端から土地権利の譲渡が行われ、団地が開発されていることが次の分析からわかる。

●都市開発

市街地については 1938 年から建てられた建造物の位置と建物の規模を各マスタープラン期間別に色別して表記する。商業用途は全部で 174 棟、住宅用途は 3,869 棟、開発中の事業データは 625 個入手できた。2002 年以前と以降に開発された住宅

と商業用途建築の位置図、住宅と商業用途混合の建築規模と位置を表した3種類の図を作成して分析する。各図の円はそれぞれスフバートル広場から5km、10km、15kmの距離を表している。

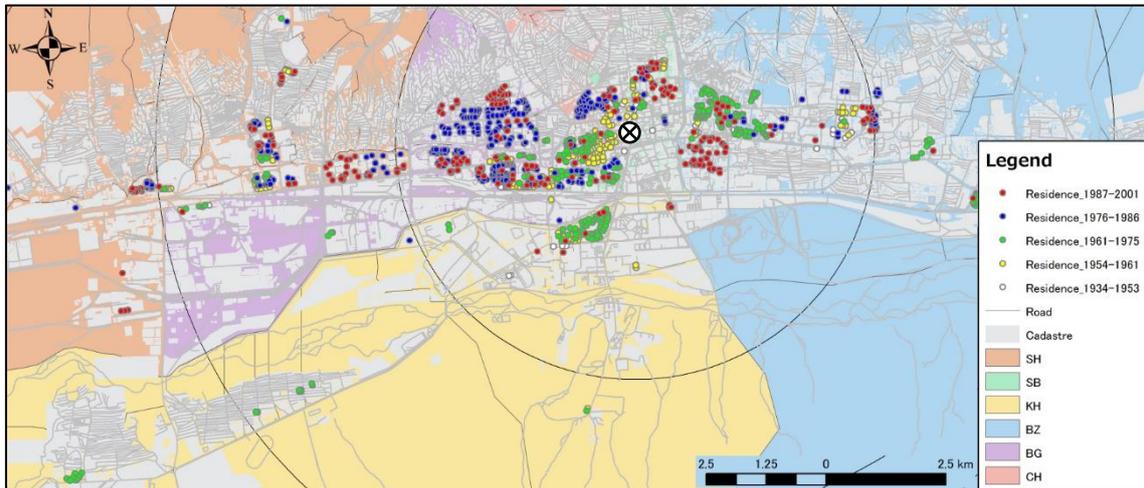


図 6.2-4 2002 以前の住宅開発、印は中央広場（A+Int 社データより筆者作成）

市場移行から土地所有化法が施行されるまで民間企業によって開発されたアパートは少ない。そのため法施行以前に施工されたアパートをプロットしたのが図 6.2-4 である。これは第 5 次マスタープラン策定以前の期間でもあり、上記の 5 つの色の分類はそれぞれマスタープラン策定以前と社会主義時代の 4 回のマスタープラン期間に建設されたアパートを示している。ここではっきりわかるのが都市はマスタープランの計画通りにまとまったスーパーブロック単位で開発されていることであり、都市は非常にコンパクトである。第 1 次マスタープランが策定されるまではスフバートル広場周辺に数か所でアパートが建てられ（白）、初期マスタープラン（黄）時代ではその西側と東の少し外れた地域が開発されている。第 2 次マスタープラン（緑）では広場の西と南西と東エリアで開発が多く、第 3 次マスタープラン（紺）では東西に拡大しているが主に西側に多い。民主化前の最後のマスタープランである第 4 次（赤）の期間中の数年間で前マスタープランと同等の開発が行われ、北と南東に市街地が広がっている。

住宅は工場地帯で建設されず、用途地域がはっきり分かれている。小環状道路内側の中心部は Socialist Showcase と言われる行政機関の事務建築が建てられているエリ

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

アであるが、データの制約によりここで示せなかった。行政機関の建物は広場の東と南東に建てられ、その地域は地図に空白で残っている。この時期の主な開発は広場周辺の半径5 km に行われ、西側に若干広がっている。

No	年代	総棟数	総世帯数(戸)	総面積(m ²)	主要階数(F)
1	1934~1953	37	1,010	24,937	2~4
2	1954~1960	192	5,212	143,120	2~5
3	1961~1975	323	16,391	253,292	5~9
4	1976~1986	326	24,352	280,058	9~12
5	1987~2001	295	21,452	248,079	9~12

表 6.2-4 2002 年まで開発されたアパート情報 (A+Int 社データより筆者作成)

表 6.2-4 は図 6.2-4 の詳細情報である。他の社会主義都市と同様で大戦前後は低層開発が多く (Stalinka 形式)、1960 年代は中層化し (Khrushcheyovka 形式)、その後は高層化している (Brezhnev 形式)。第 1 部で見たように中心部の居住密度が低く、外部へ行くにつれて密度が上昇している社会主義都市の特徴が表れている。特筆すべき点は No5 の開発量は 4 年間と言う短期間でありながら No4 に迫っている。これは市場移行直前までの建設能力が高かったことを表している。しかし、市場移行から建設ブームが起こるまでは毎年 20 棟程度の竣工数に落ち込んでいる。供給面積でも第 4 次マスタープラン時期に開発された総面積は民主化以前の数年間で完成している。当時のアパートは階数が多く、面積も広がったが、市場移行の後は階数が少なくなり、面積も小さくなった。

土地権限の譲渡はモンゴルの建設業界に大きな変化をもたらした。市内のインフラ接続が可能な土地はデベロッパーに人気が高く、中心部の土地の権利は次々に譲渡された。そのエリアに商業施設と共同住宅が多数建てられた。次の図 6.2-5 ではっきりわかるのが住宅開発は第 5 次マスタープラン (青) 期間中に既存の団地の内側のオープンスペースの再開発が多いことである。第 6 次マスタープラン策定後 (紺) は主に南と南東の開発が多い。また、西側の一部と南西を除いては開発の多くが半径 5 km 範囲内に集中している。特に開発が目立つのは鉄道の南側と広場の南東エリアである。第 5 次マスタープランの時期は単体アパートの開発が多かったが第 6 次マスター

プランから社会主義時代と同様な団地開発が多くなっている。市内を流れる最大の河川であるトール川の南北エリアも多く開発されている。もともとは河川保護区域として開発が禁止されているが、土地権利譲渡が開発を可能にしている。土地権利を取得した者に対して開発を禁止することはほとんどないということであった（Darkhanchuluun 氏へのヒアリング）。

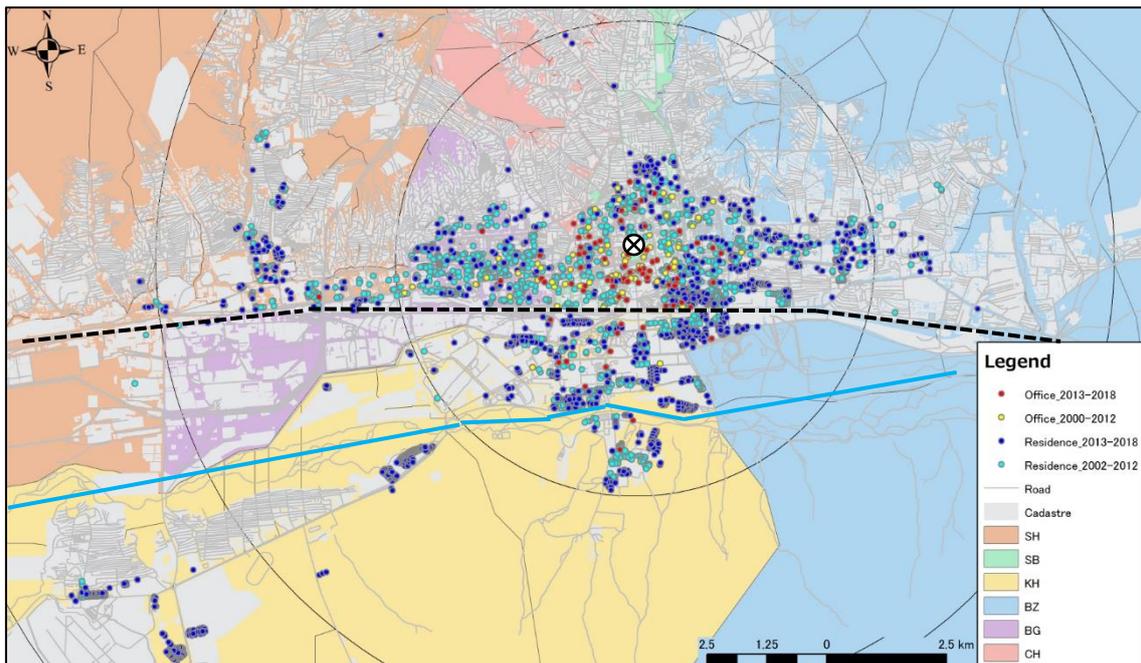


図 6.2-5 2002 年以降の住宅開発、印は中央広場（A+Int 社データより筆者作成）

アパートと対照的に商業施設の多くは中心部に集中している。第5次マスタープラン（黄色）では中心部周辺エリアの開発が目立つが、第6次（赤）では広場に近い南エリアでの開発が進んでいる。ここで言えるのは、商業用途は集積化し、住宅用途は遠隔化していることである。ウランバートル市の深刻な交通渋滞は自家用車の増加に起因しているが、このように都市の開発傾向が分離していることも影響を与えていると予想される。特に中心部の商業施設の面積は極めて高く、その多くが業務用途である。行政機関の庁舎とこれらのオフィスへの通勤人口は多いことは間違いない。

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

No	年代	総棟数	総世帯数(戸)	総面積(m ²)	主な階数(F)
1	住宅 2002~2012	1,365	70,244	765,948	5, 6, 9~12
2	住宅 2013~2018	1,214	95,329	725,264	9~12, 15, 16
3	商業 2002~2012	91	384 1F 面積	227,963	5~6
4	商業 2013~2018	83	463 1F 面積	433,261	5~18, 26

表 6.2-5 2018 年までの開発データ (A+Int 社データより筆者作成)

データを収集できず図で表現できなかったが、近年南西の数か所で大規模な商業施設が建設されている。これは他のポスト社会主義都市でも多く見られる郊外型ショッピングモールである。土地権利譲渡以降に市内で建てられたアパートの数は爆発的に上がっている。表 6.2-5 から第 5 次マスタープラン時代 (青) のアパートは社会主義後期のより 1 棟当たりの世帯数と面積は減少し、第 6 次 (紺) のでは世帯数が上回ったものの総面積はさらに減少している。これは 1 戸当たりの面積が狭くなっていることを意味する。住宅の平米単価が住宅低金利ローン制度導入によって急上昇したのが要因になったと思われる。階数に関しては高層化が進んでいる。特に団地開発は 12 階以上になっており、人口密度は高い。

業務と商業用途の建物も多く建てられている。特に第 6 次マスタープラン (赤) が策定されてから 5 年しかたっていないにも関わらず、完成棟数が多く、高層化が進み、総面積もほぼ倍増している。サービス業を含む第 3 次産業が発展したことに起因しているであろう。この種の建築の地上階の平均面積も上がっており、建築規模が拡大していることを意味する。建設技術の進歩と民間デベロッパーの成長の現れであると思われる。

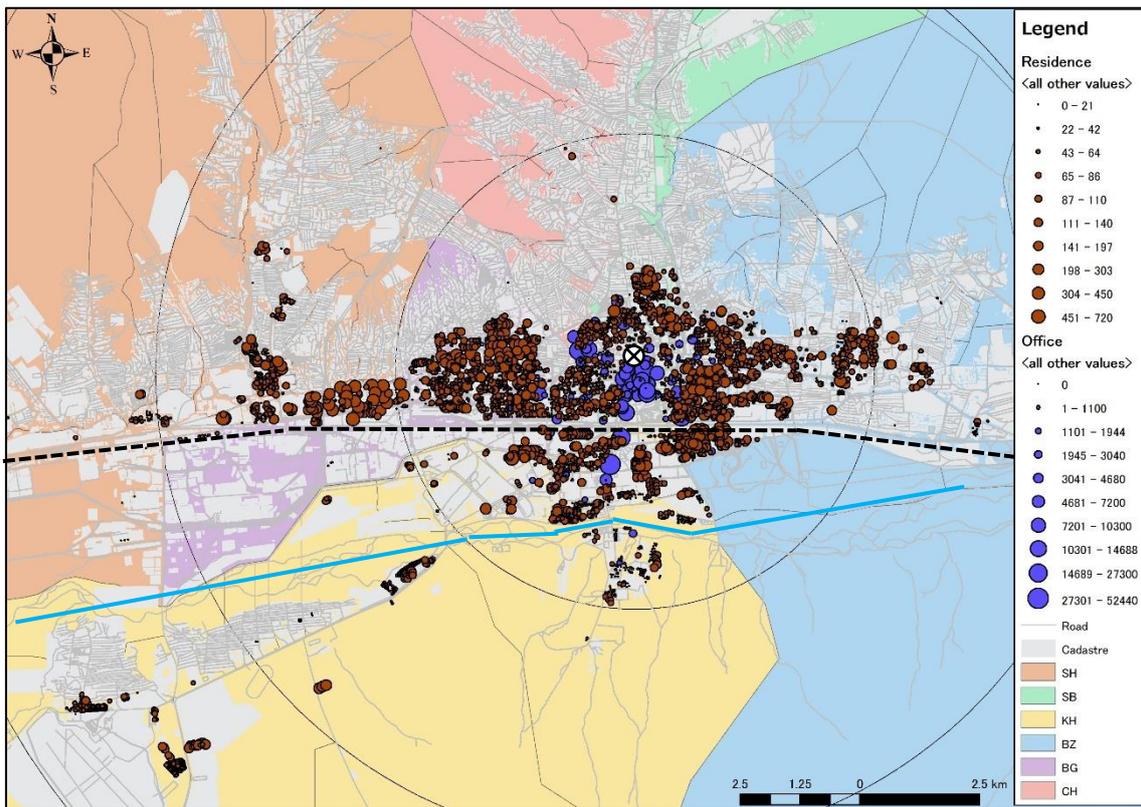


図 6.2-6 開発の規模、印は中央広場（A+Int 社データより筆者作成）

開発規模を示す図 6.2-6 で商業用途は中心部から半径 5 km 以内に集積している。中心部に近いほど住宅用途の規模は小さく、離れるほど大きくなっている。特に目立って大きい団地は社会主義時代に建設された西のはずれと東エリアにある。市場移行してから開発された南部と南東部も大規模なものばかりである。また、都市は南西部に拡大傾向にあることがわかる。これは火力発電所が位置する方面であり、インフラ接続が比較的容易であるからだと思われる。特筆すべき点は中心部の北に位置するエリアで団地開発が複数個所で行われていることである。これは 2013 年以降ゲル地区再開発事業が徐々に進んでいるからだと思われる。東部でも同じことが確認されている。2013 年にゲル地区再開発事業の促進を目的に暖房インフラの整備を東部で行い、新しい暖房所を建設している。これは団地開発を可能にする大きな要因であるため、今後より活発に開発されることが予想される。

開発はインフラが完備された地域とインフラ接続が可能な地域に限定され、中心部は商業用途が占めている。さらに、南部でも開発が盛んである。用途分離によって都

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

心の商業化と南部の高層住宅化が進んでいる。一部の地域を除いて第6次マスタープランに沿った形で開発されているが、開発規模は制御できていない可能性が高い。

ここまでの分析で土地譲渡がデベロッパーの開発を可能にし、ゲル地区においては占拠された土地の権利書を申請の都度交付した形であることがわかった。また、南部の大規模な土地での団地開発が大多数を占めていることがわかった。前部でみたように、モンゴルにおいては土地権利の譲渡を年度土地利用計画で決めており、権利書の交付が都市開発の基本になっている。これは国有地と市有地、あるいは緑地とオープンスペースを民間企業に譲渡する際にその規模と位置をコントロールすることで都市開発の誘導が可能ということでもある。

デベロッパーはゲル地区から発生する大気汚染を避けて南部に開発する傾向が強い（Khurd Group LLC 職員へのヒアリング）。市役所もそれに順応している形である。土地譲渡は政治に左右されるが、表 6.2-3 で見た通り、2002 年から 2007 年の間の市長による土地権利譲渡が多く、大規模なものはほとんど南部に集中している。都市開発発展部の職員は土地の権利を有する者に開発許可を与えるしかなく、開発規模を規制する根拠書類がないと言う（Darkhanchuluun 氏へのヒアリング）。そのためほとんどデベロッパーの志向で開発が進む。また、大規模な事業は数年から長いものは 10 年以上のスパンで開発される。先の 3 つの図は 2018 年時点で竣工したものを示した。ここで図 6.2-7 に最新のデータを使い、現在開発中の事業を地図に示す。

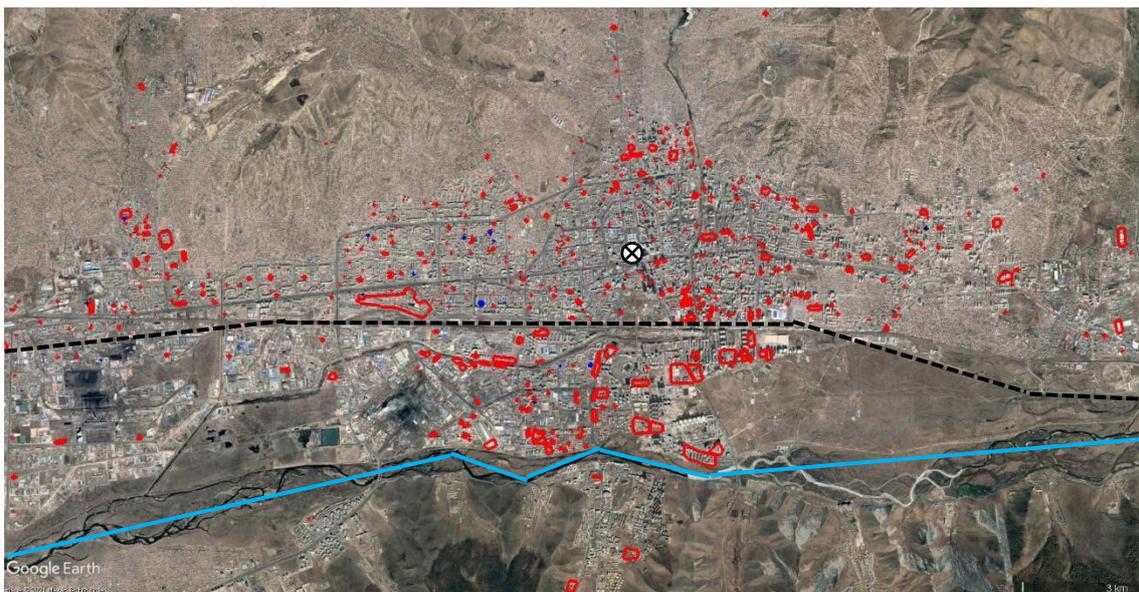


図 6.2-7 開発中の事業、印は中央広場（都市開発発展部データより筆者作成）

大規模な敷地開発はほとんど鉄道より南側にあり、特に社会主義時代に緑地であった南と南東エリアに集中している。トール川の南側の土地権利譲渡の権限は市役所ではなく環境省にあり、本来は宿泊施設等以外の用途開発は許されていない。しかし、第5次と第6次マスタープラン時代から集合住宅開発が進み、現在も数か所で大規模開発が進行中である。市役所は開発申請を却下するはずであるが、土地権利を取得したデベロッパーの申請を拒否できないと言う（Darkhanchuluun 氏へのヒアリング）。デベロッパーからすればすでに開発されているエリアだから申請が却下された場合は裁判で訴えると言う姿勢である（Khurd Group LLC 職員へのヒアリング）。これは他のポスト社会主義都市でも言われている *Laissez faire* 開発傾向である。

北側の開発は小規模で市街地に近いところが多い。これは既存インフラに近いことが要因であると思われる。大環状線道路の北と以前の政権で市役所が移転と言われていた西側のバヤンホシュー地区の周辺のゲル地区の再開発が目立っている。それ以外は市街地のオープンスペースの開発が多く、点在している（図 6.2-7）。

ここまで開発の位置と規模、現在進行中の事業を見て来た。これがウランバートル市の人口密度にどんな影響を及ぼしたかを都市計画研究院から入手した資料でみたい。次のページの図 6.2-8 と図 6.2-9 は、第6次マスタープランで決定された47の地区単位とより詳細な1750地区単位に分割した場合の2020年の人口数示したものである。前者では人口が最も多いのはゲル地区であるのに対し、詳細を見ると市街地の中の団地エリアの人口が局地的に多い。詳細地区単位ではほとんどの団地の人口が1万人を超えており、ゲル地区でもところどころ千人を超えている地区がある。

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

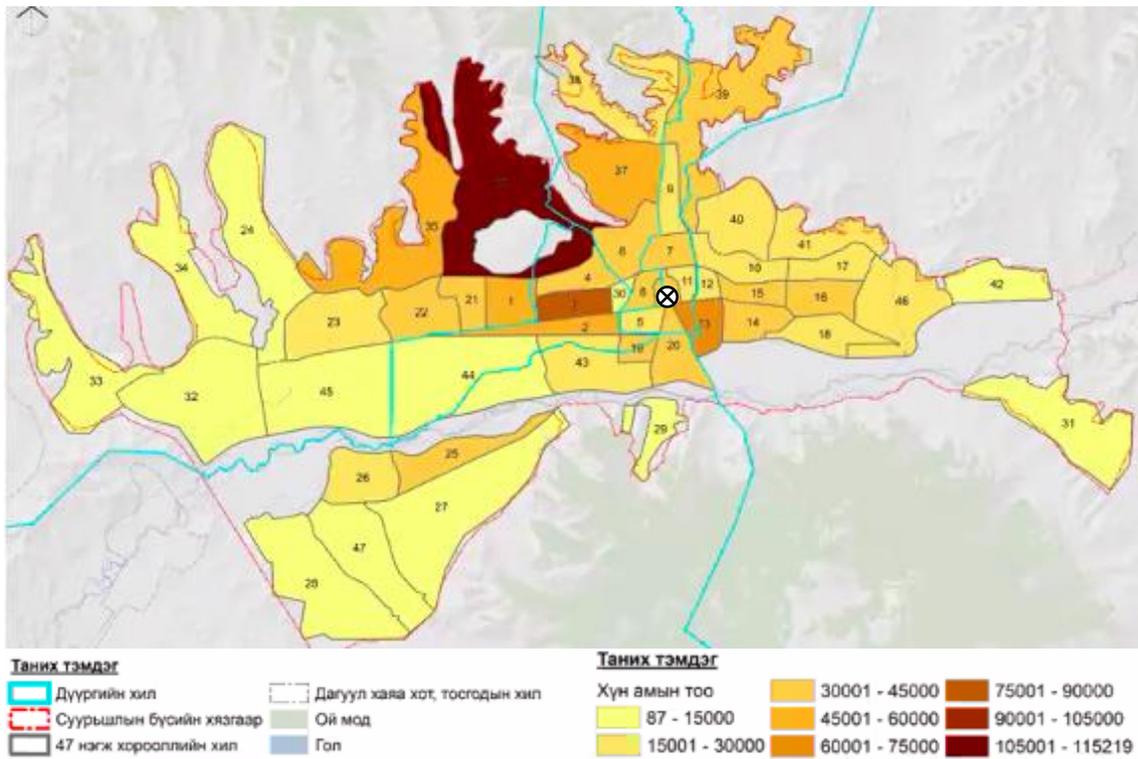


图 6.2-8 47 地区単位で見た人口数、印は中央広場（都市計画研究院 2021）

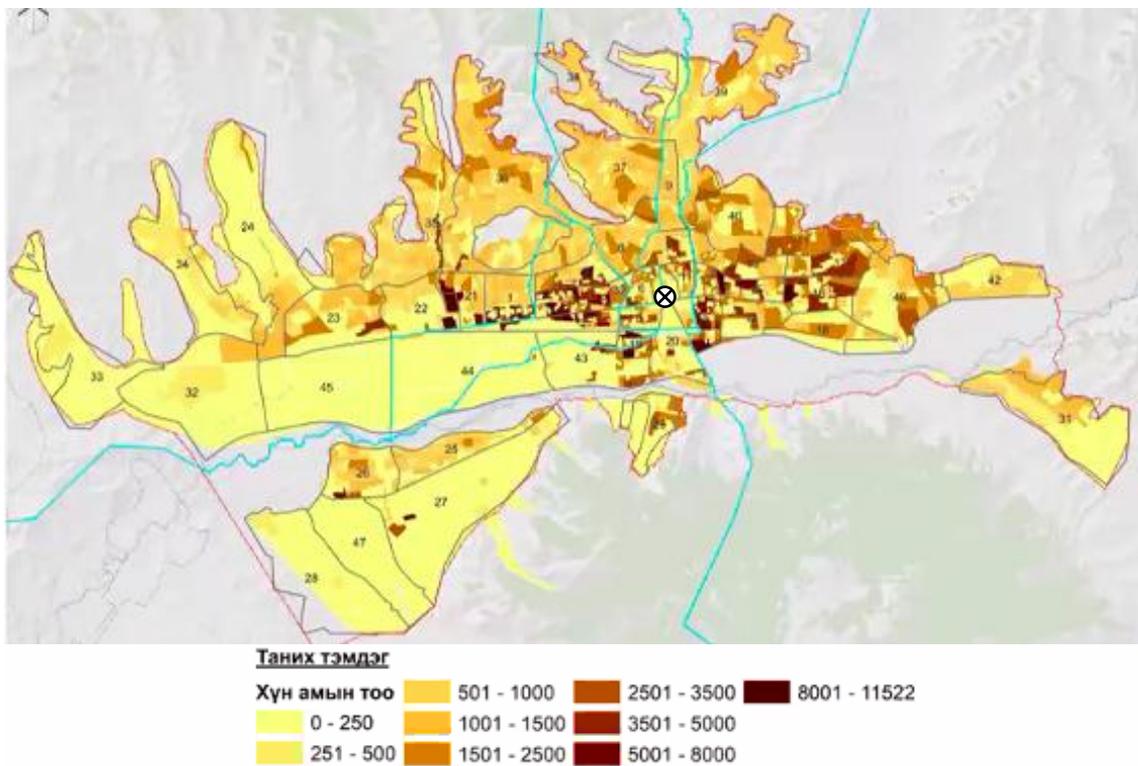


图 6.2-9 1750 地区単位で見た人口数、印は中央広場（都市計画研究院 2021）

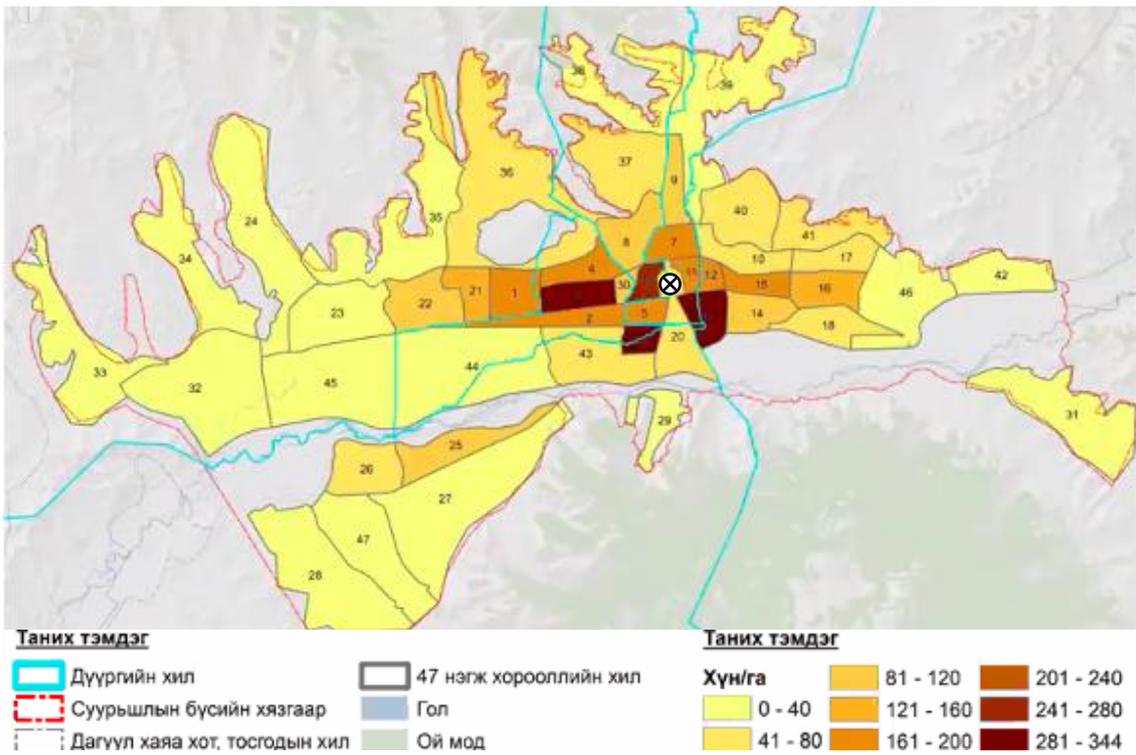


图 6.2-10 47 地区単位で見た人口密度、印は中央広場（都市計画研究院 2021）

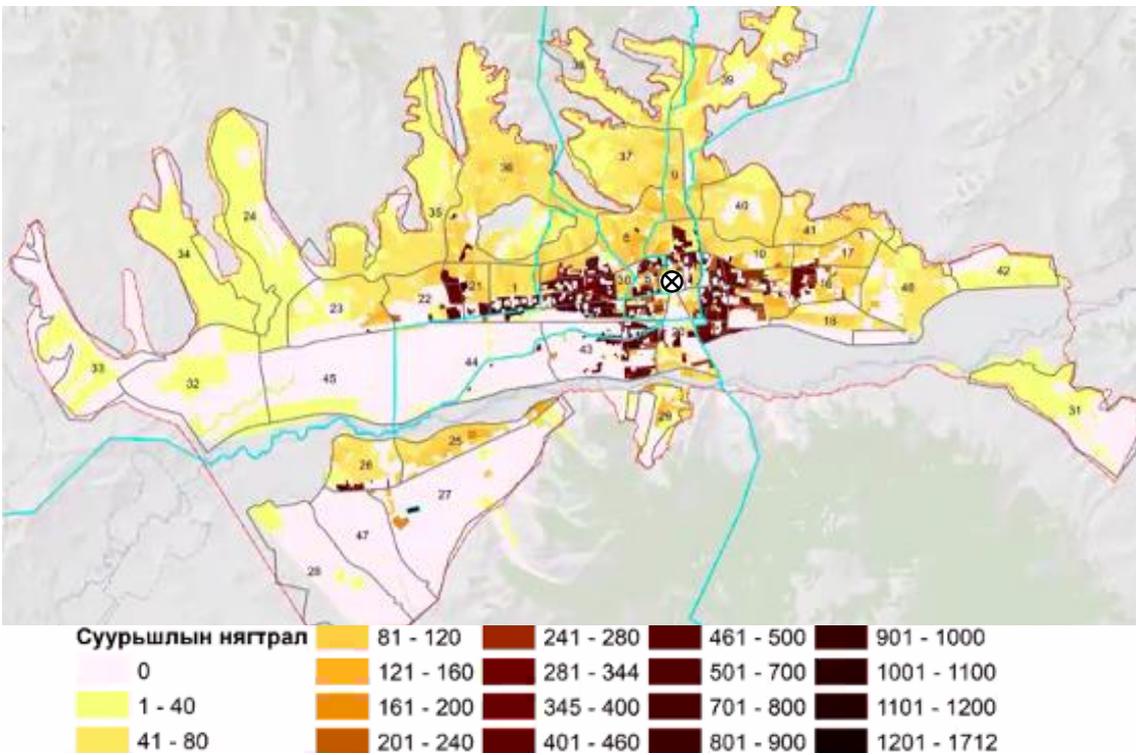
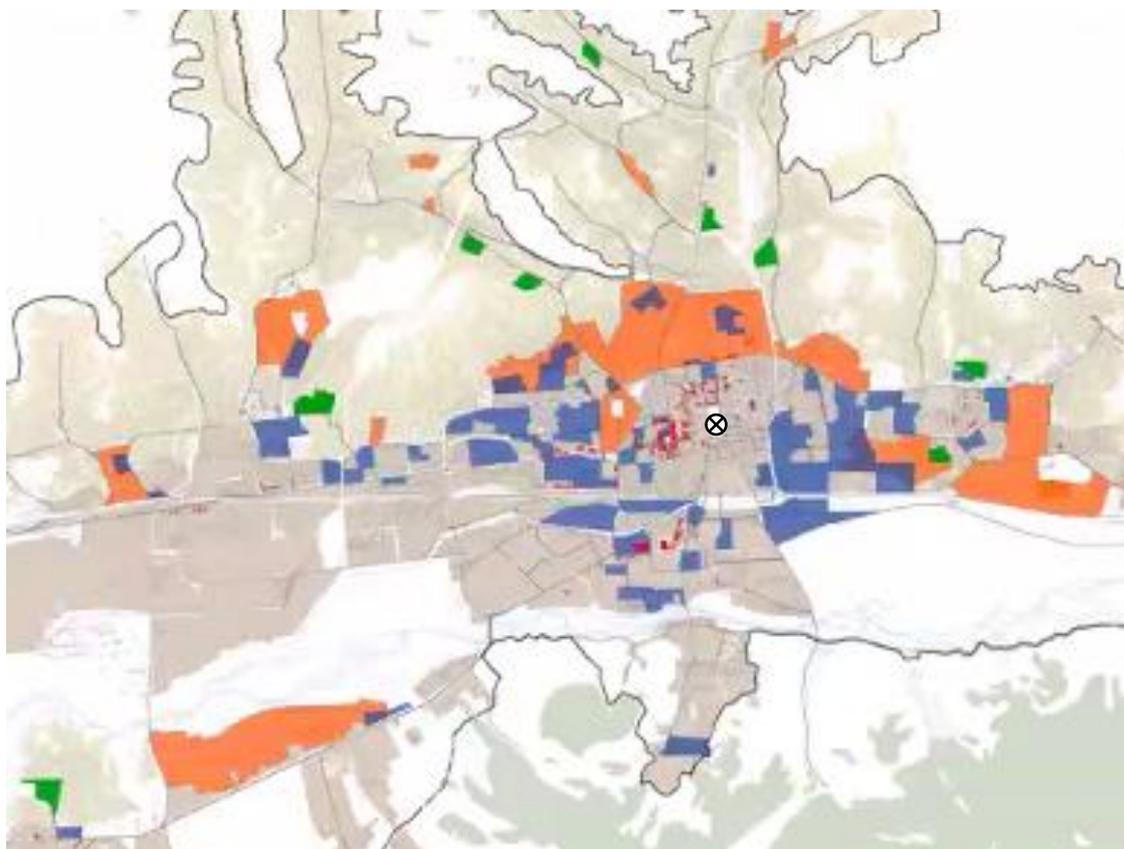


图 6.2-11 1750 地区単位で見た人口密度、印は中央広場（都市計画研究院 2021）

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

図 6.2-10 と図 6.2-10 はヘクタール当たりの人口密度を表している。後者はウランバートル市の都市構造の特徴を鮮明に表している。既存市街地の人口密度は非常に高く、400 人を超えているエリアが大半であるのに対し、ゲル地区の場合は高くても 81-120 人程度である。これは今まで策定して来たゲル地区と市街地エリアの土地利用計画の違いがそのまま表れている結果である。2018 年の市長条例によって都市開発発展部は都市計画建設基準の 450 人/ヘクタールの数値を基準に、111 か所の 1,044 ヘクタールを開発禁止エリアに指定している（図 6.2-12）。ここでの開発申請はすべて却下される方針であるが、上でみたように禁止されたエリア内でも開発進行中の事業があることから必ずしも守られているとは言えない（Amgalan 氏へのヒアリング）。



■再開発エリア：1693.2ha ■区画整理エリア：11.6ha ■開発禁止エリア：1044ha

図 6.2-12 再開発と区画整理と開発禁止エリア、印は中央広場（都市計画研究院
2021

●低金利住宅ローン

この節で触れるべきなのは政府の住宅政策である。市場移行によって国営建築生産工場が民営化し、国が運営する建設会社はなくなった。そのため民間デベロッパーによる住宅市場の活性化が必要になった。国際機関の助言と援助を受けながら2004年に制定されたのは住宅担保長期ローン制度である。最高25,000,000MNTを年間11%の金利で10年間借入できる制度である。これによって住宅の需要が高まった。国内の建設材料生産が限られ、ほとんど輸入に依存しているため住宅単価が記録的に上昇した。例えば、2008年の一年間で113.8%に上昇している（参考文献16）。価格の急上昇を抑制するために建材の輸入税を一定期間撤廃したのがゲル地区住民の自力建設をも促進させた。低金利ローンと輸入税の一時撤廃は40,000戸住宅事業と呼ばれている。

その後の2008年のリーマンショックはモンゴル経済をも打撃し、建設業界は低迷した。だが、地下資源開発が進んだことで外国投資が急増加し、市場を支えた。国家予算も潤沢になり、次に実施されたのが100,000戸住宅事業である。2012年に始まったこのプロジェクトは8%の低金利ローン提供と建設企業と建材生産工場への融資と国営住宅公社の設立の4つの手法で行われた。住宅ローンは、前払い金である3割を支払えば80m²以下のアパートを最長20年間のローンで購入できる（Засгийн газрын тогтоол 341, 2011）。この制度も建設市場を活性化させ、各地で団地開発が次々に行われた。事業実施期間でも前回同様に大幅な価格上昇が起き、低所得者層が大多数を占めるゲル地区住民の自力でのアパート購入はますます困難になった。その対策として市役所が実行したのがゲル地区再開発事業である。これについては筆者の以前の研究で調べているため省略する（L.Ganzorig 2018）。

低金利住宅ローンは市場の金利より約2倍安く、購入者にとっては大きなメリットがある。しかし、すべての物件に対してローンが提供される訳ではない。民間銀行は融資した事業リストを内閣に提出し、内閣は低金利ローン対象物件リストを公表している。銀行はゲル地区再開発より南部の新規開発を好むため、デベロッパーがゲル地区再開発事業を進めようにも融資が得られない。リストを見るとすべての物件は都心部に近い、あるいは市南部の緑地で新規に土地権利を取得して開発された事業である（参考文献17）。

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

最近では2019年に150,000戸住宅国家事業が内閣で採択され、アフォーダブルな住宅を供給する方針を示しているが、具体的な動きはまだ見えていない（参考文献18）。

この節で言えることは市役所と区役所と環境省の3つの主体がそれぞれの権限で土地を譲渡する際に都市マスタープランを考慮していないということである。都市開発発展部は土地権利を有する者に対し根拠を持った開発規制が行えていない。これは特に地区単位計画が策定されていないエリアでは顕著である。内閣の住宅政策は銀行が融資した物件だけを対象にし、マスタープランで重点的に開発方針であるゲル地区再開発事業と区画整理事業に投資がつかない状況にある。これは各行政機関と地方政府の連携が取れていなく、その役割を果たすマスタープランが無視され、効力を持っていないというのである。

6.3. 第6次マスタープランの実施評価

第6次マスタープランの期限は2020年であるため新しいマスタープラン策定が必要になっている。それに向けて現行計画の実施評価を都市計画研究院が行っている。上で参照した人口数と人口密度の図もその一環で作成されている。評価は7つの分野別に行われ、その平均は29.6%であり、目標達成率は非常に低い（表6.3-1）。

No	分野	達成率
1	人口	30%
2	経済	45.3%
3	都市計画	18%
4	社会インフラ	24.5%
5	道路交通	34.7%
6	インフラ整備	36.5%
7	環境と災害対策	18%

表 6.3-1 第6次マスタープランの分野別達成率（都市計画研究院 2021）

経済目標の達成率だけが5割に近く、その他の分野は低い。特に都市計画と環境・災害対策は極めて低い。この原因は5つあると指摘している。

1. マスタープランを実施する体系が整っていない
2. 分野別計画が十分に作成されていない
3. マスタープラン実施をモニタリングする手法がない
4. 市財政不足による過少投資
5. マスタープランの実施計画の策定が大幅に遅れた

この問題を改善する対策と新しい仕組と制度整備を次のマスタープランの内容に組み込むとしている（都市計画研究院へのヒアリング）。

6.4. 作成中の2040年マスタープラン

作成中のマスタープランは上位計画であるビジョン2050、人口居住計画、地域開発政策を基にする。2017年から現行マスタープランの実施評価を始め、2018年に基本コンセプト案を募集するコンペを開催している。すべての応募案で展示会を実施し、市民投票によって基本コンセプトを選定している。コンセプトは内閣・市議会などの承認を得て、都市計画研究院が詳細プラン作成を担当している。

作成は4段階で行われる。上記のコンセプト応募と承認過程は第1と第2段階で、第3段階は今年から始まっている。2月から3月にかけて一般市民参加のオンラインワークショップを1週間開催している。7つの分野別に行われたこのワークショップに約800名が参加し、479の質問があがり、206の意見が議論された。これに筆者も参加した。ワークショップ後に各分野を担当する専門家からすべての質問に対しメールで回答している。本来は会場で行われ、専門家と専門機関のみが参加するはずであったが、コロナ流行の影響でオンライン開催したことが多くの人々の参加を可能にしたようである。今回の結果を整理し、計画に反映させた上で同じワークショップを再度開催する方針である。その後建設省と市役所の専門委員会で基本案を審査する。

第4段階は今年の7月から始まり、各省庁と内容を精査し、8月に一般市民向けに質疑応答会が開催される予定である。各区議会と市議会の意見も募集し、修正を加え、政府審査機関のチェックを受けて、今年の暮れに国会で最終案が審議される。策定されればマスタープランの実施計画の作成が始まるという（都市計画研究院へのヒアリング）。このように計画作成作業への参加が認められ、資料も一般公開されるようになったことは大きな改善点である。

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

次にこのワークショップとヒアリングで得られた情報をまとめる。2040年のウランバートル市の総人口は2,252,100人に達し、今より700,000人近く増加する予想である。集中インフラの拡大と地域インフラ整備によってすべてのゲル地区を無くし、集合住宅と改良型ゲル地区のみの都市にするという野心的な目標を挙げている。国連のSDGsとThe New Urban Agendaの内容を取り入れ、6つの基本コンセプトと31の準コンセプトを決めている。社会主義時代のマスタープランのコンセプトから引き継いでいる部分もあるが、持続可能な発展と環境配慮型の開発目標は新規性がある。次のページの表6.4-1でその内容を示す。

No	基本コンセプト	準コンセプト
1	持続可能な発展	1 環境汚染減少、削減 2 自然保護、生態保護 3 快適かつ安全で行政サービスが行き届いた都市 4 人間開発を支援、健康でモラルのある創造的な市民育成 5 良いガバナンスのに向けた制度整備
2	活性化	1 観光業の活性化 2 消費都市から生産都市に 3 知的経済発展 4 投資活性化による雇用創出 5 国際・地域協力を活性化
3	環境適応	1 気候変動に対応、適応 2 自然災害対策 3 災害マネジメント向上 4 都市計画体系の向上 5 社会経済変動に適応
4	コンパクトシティ	1 市街化エリア指定・開発促進 2 衛星都市発展を支援 3 都市間交通網整備 4 特徴を維持し、複数都心のコンパクトシティ
5	公平な都市	1 社会公平性確保 2 行政サービス拡充 3 社会インフラ拡充 4 基準を順守した住宅の増加 5 交通インフラ拡充 6 インフラ整備、能力拡大 7 緑地増加
6	節制都市	1 自然資源の節約、効率的利用 2 再生可能エネルギー使用 3 スマート技術推進 4 無排気ガス交通推進 5 高度技術と革新的な生産業推進

表 6.4-1 第7次マスタープランコンセプト（都市計画研究院 2021 より筆者作成）

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

空間構造コンセプトで前回のマスタープランより明確になっている部分がある。全エリアを3つに分け、市街化区域（21%）、市街化抑制区域（24%）、市街化禁止区域（55%）を設定している。ゲル地区の大半は市街化抑制区域に指定され、環境省管轄のエリアは市街化禁止区域に指定されている（図6.4-1）。市最南部に富裕層向けにマスタープランを違反して開発されたザイサン地区のような市街地の発生を厳正に禁止する意図である。

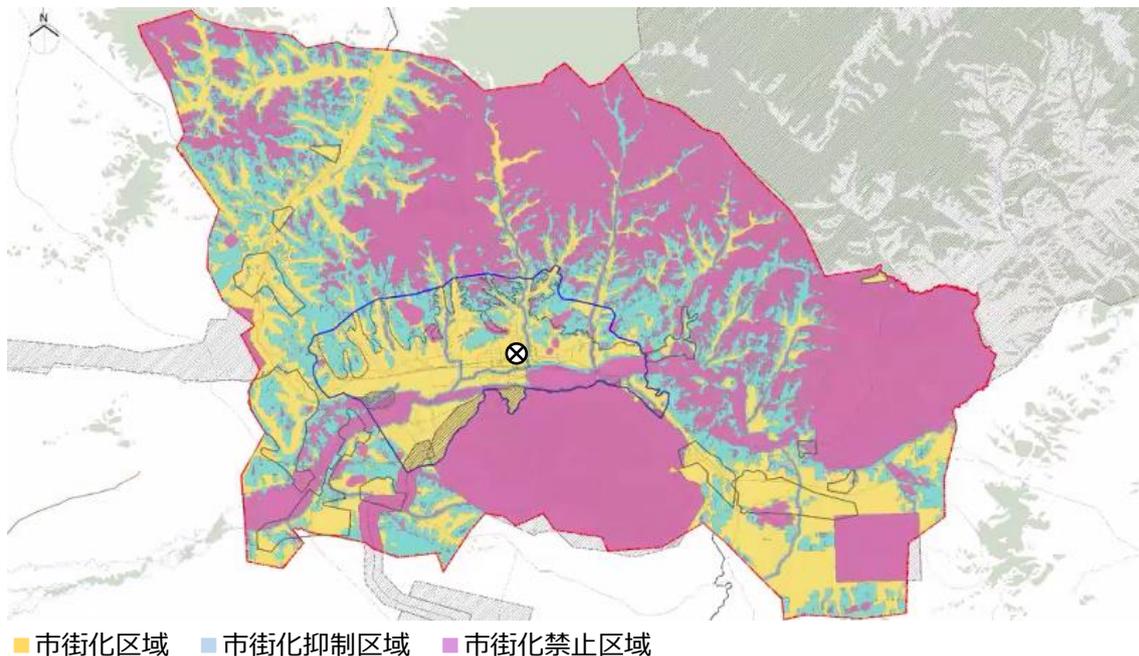


図 6.4-1 区域区分図、印は中央広場（都市計画研究院 2021）

また、市全体を7つの領域（中部・東部・西部など）に分け、以前のマスタープランで47に分割した地区単位を詳細化し、67住宅・34改良ゲル地区・16工業、合計117地区単位に分割する方針である。都市計画研究院の専門家は地区単位を詳細にした方が市街地の現状をより明確に把握でき、人口数より人口密度で開発をコントロールした方が開発規制の際の根拠として提示できると言うことであった。

さらに筆者の用途地域と交通計画に関する質問に以下のように答えている。

1. 地区単位計画で用途地域の内容を詳細かつ明確に指定する。だが、計画は行政境界で作成できない可能性が高い。これは行政区割が都市計画図を作成するのに適していないからである。

2. 交通に関しては近いうちに大容量交通を導入する予定である。地下鉄・BRT・LRTのどちらになるかは未定であるが、都市開発をTOD方式にする方針を決定しているので需要のある都市軸でどれかを建設する。

空間コンセプトで確定しているのが2つの都心と5つの副都心と8つの特化拠点と多数の公共拠点の形成である。現在中央広場周辺に集中している業務機能を行政機関から順次南西の新都心に移転させる。副都心はゲル地区に集中インフラを提供し、業務と商業拠点機能を集積させる。各拠点は公共施設、大型体育施設、保険医療施設、観光施設、商業施設の機能を持ち、ゲル地区に点在させる方針である（図6.4-2）。

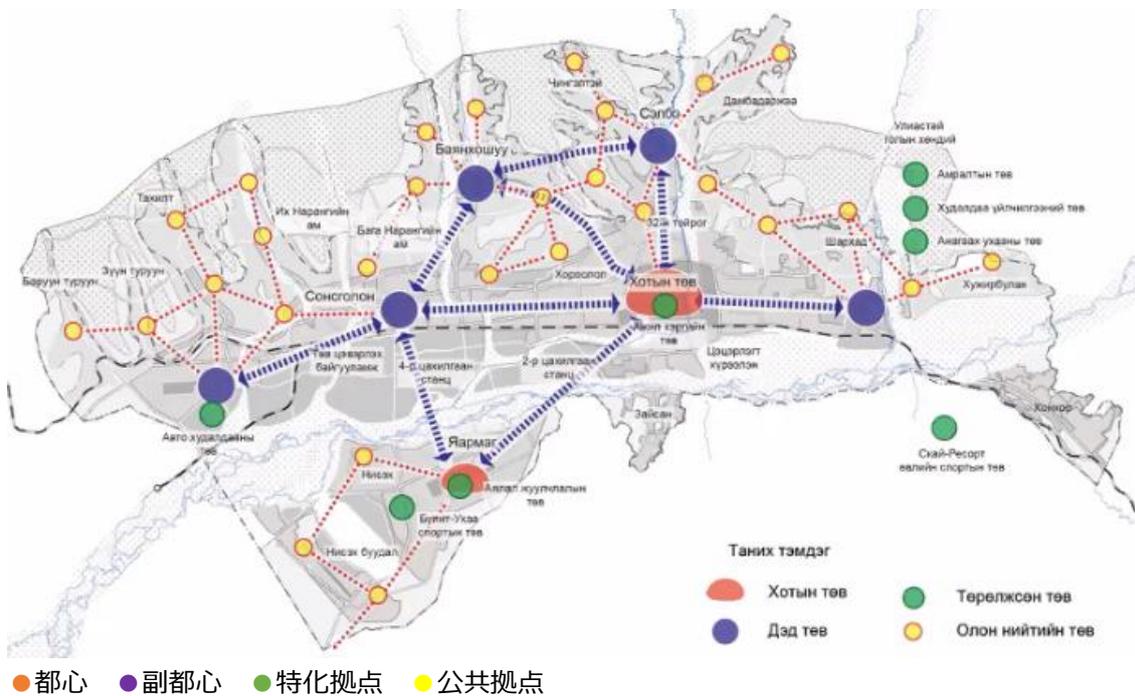


図6.4-2 空間コンセプト図、真ん中が中央広場（都市計画研究院 2021）

第7章 開発事例

ここまでウランバートル市の全体像を見て来たが、ここからヒアリングを行った市役所主導のトップダウン型と市民発案によるボトムアップ型の開発事例を2つずつ見たい。前者はブラウンフィールドの再開発とアジア開発銀行が融資する副都心開発であり、後者は住民発案による住環境改善運動と外国基金をベースにしたNPOの活動である。

7.1. 市役所主導の事例

事例①



図 7.1-1 Hunnu 2222 事業 (Khurd Group LLC 職員提供)

企業名 : Khurd Group LLC

活動 : 大手デベロッパー

創立 : 2001 年 (不動産業)

市場移行による景気低迷が収束するころに不動産業に参入し、現在はモンゴルの大手不動産開発企業に成長したデベロッパーである。当初は中央広場周辺のオープンスペースの土地権利を獲得し、年に数棟を開発する程度であった。現在は大規模な団地

を複数個所で同時に開発している。そのすべてが中高所得者層をターゲットにし、鉄道より南側に位置する従来はブラウンフィールド、あるいは緑地であった敷地である。これは北側のゲル地区に近い物件は大気汚染源に近いと言う理由で売りにくいからだと言う。実際、ゲル地区に近い最初の2つのプロジェクトの完売が販売計画より伸びている。

図7.1-1は近年完成した団地の詳細計画のピース図である。建物単体開発の場合は市役所都市開発発展部から計画要件書を取得し、基本設計を作成し、要件書に沿っていることを確認し、着工が許可される。だが、このデベロッパーの場合は基本的に大規模な団地開発を行うので計画要件書は交付されず、企業が作成した詳細計画を都市開発発展部に提出し、審査を受けている。もちろんマスタープランの決定事項は参考にされるが、ほとんどの場合計画がそのまま許可される。

プロジェクト名	規模	開発期間
Urlan	658 世帯	2001-2006
Urt Tsagaan	124 世帯	2008-2010
Rapid Kharsh	2778 世帯	2008-2012
Apartment KH	632 世帯	2011-2013
Narnii Khoroolol	3710 世帯	2011-2019
Hunnu 2222	1420 世帯	2013-2018
Enkhtaivan	160 世帯	2014-2015
Tsengeldeh Academia	1170 世帯	2017-2020
合計	10,652 世帯	

表 7.1-1 各事業の規模と実施年（ヒアリングより筆者作成）

表 7.1-1 のほとんどが都市計画建設基準の 450 人/ヘクタールの人口密度を超えている（8中6）。したがって、そのエリアは図 6.2-12 の開発禁止エリアに指定されている。計画作成と審査の時点で人口密度基準を超過しており、計画修正が指導されていないということである。ヒアリングでは、計画を修正したことはあるが、階数や戸数を減らす指導を受けたことがないと言う。高密度開発については否定的な印象を持っていない、好立地と十分な駐車場を確保していることが当社の売りであり、購入者

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

も特に気にしないと言う。緑地とオープンスペースについては今後のプロジェクトで増やして行く方針である。この企業の物件はすべて低金利ローン対象になっている。開発の際に大手銀行から事業融資を受け、販売活動の際にも同じ銀行を紹介している。低金利ローン制度が導入されてから売れ行きは好調になったおり、今後もこの政策が継続することを希望している（Khurd Group LLC 職員へのヒアリング）。

事例②



図 7.1-2 Bayankhoshuu 副都心の幼稚園（ゲル地区発展投資支援事業 2021）

名称： 新副都心事業（6カ所）
事業者： ウランバートル市役所
資金： アジア開発銀行、欧州投資銀行、政府予算
活動開始年： 2013年

現行マスタープランで一点集中型の都市構造を副都心構造にする方針である。その一環で外国のドナーから低金利融資を受けて実施されているのが新副都心事業である。市役所が主導するこの事業はゲル地区で合計6つの副都心エリアを形成し、インフラ整備を行い、開発を誘導する計画である。これによって対象エリアの人口密度を2.5倍あげる目標がある。6つの副都心は Selbe, Bayankhoshuu, Dambadarjaa,

Denjiin Myanga, Tolgoit, Sharkhad で、旧くから存在する人口密度が最も高いゲル地区である（表 7.1-2）。9年かけて3段階で実施され、現在は第2段階が進行中である。第1段階の Selbe と Bayankhoshuu はほぼ完成しており、民間投資の誘導が開始され、アフォーダブル住宅 10,000 戸を建設する予定である（図 7.1-2）。

名	規模	インフラ整備	建設される施設
Bayankhoshuu	162ha	道路 7.42km、電気 7km、集中暖房 15km、上下水道 23.83km、堤防 9.97km、街区整備 4.65ha	幼稚園 2 か所、公園 2ha、情報技術センター、運動施設、公共開発センター、職業訓練・新事業支援センター
Selbe	156ha	道路 6.7km、電気 5.3km、集中暖房 9.97km、上下水道 19.78km、堤防 2.4km、街区整備 3.01ha	幼稚園 2 か所、発暖所、橋、情報技術センター、職業訓練・新事業支援センター
Dambadarjaa	70ha	道路 2.8km、電気 12km、集中暖房 3.2km、上下水道 9.6km、配線 6.3km	幼稚園、発暖所、情報技術センター、運動施設、公共開発センター
Denjiin Myanga	131.5ha	道路 3.4km、電気 29km、集中暖房 4.2km、上下水道 13.8km	幼稚園、情報技術センター、公共開発センター、公園 1.57ha、発暖所
Tolgoit	153.4ha	道路 7.69km、電気 14km、集中暖房 5.78km、上下水道 24.06km	幼稚園、研修所、保健所、公共開発センター、公園 2.74ha
Sharkhad	124ha	道路 8.65km、電気 23km、集中暖房 2.58km、上下水道 14km、配線 5.5km	幼稚園、運動施設、研修所、公共開発センター、公園 2.69ha、情報技術センター

表 7.1-2 各副都心の事業内容（ゲル地区発展投資支援事業 2021 より筆者作成）

このプロジェクトで今まで 700 世帯の土地を収用し、仮住宅あるいは補償金を提供している。定期的に市民会議を開催し、事業の進捗状況を報告している。完成した職

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

業訓練・新事業支援センターで無料の講座を開き、住民の経済支援を行っている。完成後はウランバートル市の大気汚染と土壌汚染が削減され、都心に集中している活動が分散し、ゲル地区の住環境が大幅に改善されると予想している。

上記の表から事業の対象面積が大きく、ゲル地区を対象に市役所が主導する事業の中では最大規模であることが分かる。これは第6次マスタープランが土台になっており、この範囲以外にも都市全体の課題解決に向けて上下水道設備の向上とゲル地区の水汲み所であるキオスク拠点の増加も実施している。事業が完成すればウランバートル市の大気汚染と土壌汚染が削減され、都心に集中している活動が分散し、ゲル地区の住環境が大幅に改善される（Ariunjargal 氏へのヒアリング）。

7.2. ボトムアップ事例

事例③



図 7.2-1 ゲル地区住環境改善事例の写真（Tumenbayar 氏提供）

名称： Khashaandaa Saihan Amidarya NGO
発案者： Ts.Tumenbayar
職業： Urgamaliin Dalai LLC ランドスケープと植栽手入れ
活動開始年： 2016 年

ランドスケープと植栽手入れの仕事に従事する Tumenbayar 氏によって 2016 年に始まった「我が土地で快適に暮らそう」運動を紹介する。事業名称の Khashaa（ハシャー）とはゲル地区の区画とフェンスの意味の単語である。

ハシャーはウランバートル市に約 240,000 区画、21 県の 330 の村に約 200,000 区画があり、そこに 1,000,000 人近くが暮らしている。これはモンゴル国民の三人に一人と言う割合である。ボタニストである彼は当初会社を設立し、ハシャーを整備する顧客に樹木を販売し、アドバイスをする仕事をしてきた。しかし、会社の活動だけではすべての家庭にアドバイスができないと実感したことが活動を始めるきっかけに

なったと言う。

ゲル地区住民は市や政府からのトップダウン型の事業を期待し、自ら住環境を改善する姿勢が弱いことを変えられないか。ゲル地区に住むことを趣味にし、一人ひとりがハシャーの利用率を上げて整備すれば市全体の大気・土壌汚染と粉塵の削減につながり、緑豊かな都市になると考えた。実際、八尾の研究でゲル地区のハシャーの平均面積は482m²と広いにもかかわらず、敷地利用が23%と非常に低いことが判明している（八尾2018）。さらに、10年以上続いている市役所発案の事業効果は薄く、このままでは住環境問題を改善できないと考えている。当初はウランバートル市のゲル地区と別荘エリアに暮らす住民に、自ら住環境をアフォードブルに改善する方法と農業・植栽によって家庭経済を向上させるノウハウの研修を提供していた。

活動の4つの目的：

1. ハシャーの住民に自ら計画を作成し、整備する技術を伝える
2. すべての三級自治体（ホロー）にモデル事業を住民によって完成させる
3. ゲル地区住民の農業による収入増加
4. 活動の情報発信 である（図7.2-1）。

ゲル地区再開発事業と区画整理事業の対象外のハシャーを持っていれば誰でも参加が可能である。参加した人は自ら計画を立て、段階的に少しずつ改良していく手法を学べる。整備され、植栽を植え、改良したハシャーは普通のハシャーより約3倍の高値で取引されると言う。3年前から活動方法を対面研修から主流 SNS サイトに変えた結果、情報が一層拡散し、今では会員数が340,000人に達している。さらに地方から要望があり、Khentii、Khuvsgul、Umnugovi、Uvs、Sukhbaatarの5つの県に支部を設立している。現在の活動内容は調査、情報提供、研修、事例のライブ配信である。研修テーマは：

1. ハシャーでできる事と家庭経済
2. ハシャーの衛生と快適な住環境
3. ハシャーの計画と整備 の3種類ある。

この研修は農業と植栽、歩道と遊具の施工方法、トイレと浄化槽の設置、電気暖房の工事方法など多様な内容から構成されている。また、有志のメンバーの実際の整備状況をライブ配信している。これは視聴率が高く、動画が記録として残って行くので誰でも好きな時に視聴し、住環境を改善することが可能になっている。さらに、ハシ

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

ヤーを改善した人が逆に発信者になり、運動の輪がどんどん広がり、住民の交流が活発化していると言う。

最近ではモンゴル国営テレビと共同で行った10世帯のモデル事業の番組を制作・放送している。モデル事業の対象にゲル地区の平均的な世帯を選び、その住民の予算で実施している。参加者は余暇時間と安い投資でハシャーを改善できたとして高く評価したようである。番組の影響で建設材料や浄化装置や電気暖房器具を販売する企業も協力するようになり、製品情報と施工方法の情報を提供している。コロナ流行による緊急事態宣言で逆にグループの活動が活発化し、自宅にいる時間を有効的に使い、住環境を改善する人が増えたそうである。

ヒアリングでTumenbayar氏の市役所に求めることを聞いた。彼は、各政権の政策は長期的なマスタープランと整合性が取れていることが重要であると指摘している（土地譲渡と収用も含め）。2013年から始まった再開発事業と区画整理事業について、広大な範囲で計画が策定されているが実際に事業が実施されているエリアは小さい。また、事業が遅れているエリアの投資がいつになるか不明確で、住民を混乱させていると言う。地方で住民組合が自らインフラを整備する事業が成功している。ウランバートル市でも成功できると思う。大規模の集中インフラの整備を市役所が行ってくればあとは住民組合がなんとかできる。そのための小口融資の制度も作って欲しいと言う。最後に、中央政府による冬季の電気料金割引政策はゲル地区の住居の電気暖房化を促進し、大気汚染が削減されていると評価した（Tumenbayar氏へのヒアリング）。

事例④



図 7.2-2 活動事例（Gerhub サイトより）

名称： Gerhub NPO

共同創設者： G.Badruun

専門： 心理学とコミュニケーション学

活動開始年： 2016年

モンゴルで最も長く活動している民間基金に働いた経験を持つ Badruun 氏がゲル地区の住環境改善を目的に立ち上げたのが Gerhub である。当初は、前職と留学の経験を活かし、外国の基金と名門大学と研究機関に課題を提供し、国内の企業と機関と共同でプロジェクトを進めることを目標にした。建築家、デザイナー、プランナー、職人、学生と共にゲル地区を調査し、課題を解決する斬新なアイデアと、商品とサービスを発案し、提供する非営利団体である。初期のプロジェクトは香港大学と大気汚染削減に向けたゲルの電気暖房化と床暖房の可能性を探ったデザインである。図 7.2-2 の左は解決策を提案したプラグインのプロトタイプである。従来のゲルに調理部屋と水回りと暖房設備のついた風除室の機能を持つ空間をプラグインすることで快適かつアフォーダブルな住宅の可能性を探っている。これは長期に渡る調査と、度重なる住民と施工業者との相談を実施した上で設計されている。

次のプロジェクトは、ほとんどのゲル地区に存在しない、コミュニティセンターの建設である（図 7.2-2 の中）。インフラのないエリアで冬でも室内活動ができる市民のための公共空間の需要が高いことを調査で把握し、外国の資金と大学との協力によって実現している。費用を抑えるために木造の骨組みにビニールシートを数層重ねることで太陽光の熱エネルギーと光を十分に取り入れ、かつビニール間の空気層で断熱を取っている。現在このコミュニティセンターは NPO の活動拠点にもなっており、大学生以下の若年層を対象にしたデザインワークショップを定期的で開催し、課題発見と解決策提案のスキルを発達させている（図 7.2-2 の右）。当初はゲルとその断熱性能、暖房方法、新しい部品開発による現代化を主にテーマにしていたが、今はゴミの分別と再利用、ゲル地区のモビリティなども含め、活動範囲が広がっている。バス路線とバス停の課題を若者が探し、グループで改善策を考え、それを市役所や関係する機関に提案し、改良事業を催促している。事例③と異なるのは活動資金の大半は外国の基金から獲得し、調査レポートと活動情報を世界的に発信している点である。また、若年層をターゲットにしているのも特徴的である。



図 7.2-3 奨学金プロジェクト（Gerhub サイトより）

さらに、事例③のハシャー団体と共同で奨学金プロジェクトを実施し、計画書を提出した応募者から3世帯を選び、実際に改善する様子を配信し、費用の一部を負担している。完成後の様子を施工費用と材料リストを乗せたシンプルなイラストにして情報発信し、模範事例として多くのゲル地区住民に伝えている（図 7.2-3）。

Badruun氏は都市計画についてはできるだけ多くのステークホルダーが協力すべきと言う姿勢を示した。もちろん草の根事業、市民活動、市民の声、市民参加を支援し、活性化させる必要がある。だが、市役所などの行政機関は長期的な目線で広い視野を持った政策を実施して欲しい。外国の専門家、研究者と交流し、同じ課題に直面している他都市から学び、成功事例を現地に適する形で取り入れることが重要である。Gerhubはどんな事業でもハブとして役割を果たし、ステークホルダーを結ぶ機会を提供し、解決策の提案とプロトタイプ事業を推進していく。特に低価格帯の事業実践に力を入れている。今の都市計画政策は事業単位が大きすぎて、時間と労力とコストをかけては失敗している状態である。もちろんインフラ整備は重要であるが、事業や対策を短期・中期・長期的に分類し、少しずつではあるが着実に改善できるマネジメントと体制を作る必要があると言う（Badruun氏へのヒアリング）。

7.3. モンゴルの都市計画制度運用の実態

民主化以降のウランバートル市の人口増加率は移住の影響で他の地方より格段に高くなっている。これは首都の雇用機会と地方の社会インフラの不足と自然災害などに起因している。移住規制条例を発令しても登記上減少するだけで、撤廃するとまた増加に転じている。各地方の中で西部地方からの移住者数が最も多くなっている。

土地権利の譲渡は市の北部と南部でその方針が極めて異なっている。ゲル地区に移り住んだ移住者へ小規模な土地権利譲渡が北部で多いのに対し、南部はデベロッパー向けの譲渡が多い。これには旧国営企業が売り払うブラウンフィールドもあるが、環境省がマスタープランを考慮せずに土地権利を譲渡した緑地も非常に多い。

市場移行によって開発は増加したが、住宅用途に関しては世帯当たりの平均面積が減少している。都心には商業業務機能が集積し、機能分離が進行している。当初は小規模開発が主流であったが、第6次マスタープラン策定以降は大規模な団地開発が増加している。商業と業務用途の建築も高層化し、規模が大きくなっている。

都市計画制度に方針プランと規制プランがあることが第2部でわかった。しかし、規制プランの地区単位計画の作成は開発圧力が高いエリアでまだ策定されず、規制する手段がないままである。その結果インフラが整備された既存市街地のインフィル開発と南部の新規開発で局地的に人口数と人口密度が高いエリアが多くなっている。

この部で明らかになった点は地区単位計画の策定規模の課題である。47の地区単位計画の場合はそのエリアの開発密度を測定しにくく、開発を抑制すべきエリアを特定できない制度になっている。しかし、1750地区に分割して分析すると市街地の過剰開発エリアが明らかになっている。これを受けて市役所は開発禁止エリアを策定している。だが、依然として現行マスタープランの達成率は不十分な状態にある。作成中のマスタープランでは地区単位の数を117に増やす方針であり、より詳細な計画によって開発をコントロールする仕組みを作る方針である。開発禁止エリアの他にゲル地区の再開発エリアと区画整理エリアも指定されている。また、3種類の区域を設定した区域区分図の使用も計画されている（図6.4-1）。

都市計画制度の運用に関しては上述した通り地区単位計画が策定されていないエリアにおいては規制手段がない。このためデベロッパーが作成した詳細計画は基準値を超えていても許可が下りている。これらの開発は完成した時点で開発禁止エリアに指定されることが明白である。中小規模の開発は規制を受けて密度を下げるが、大規模開発を行うデベロッパーに対する規制手段が皆無であり、場合によっては市役所が高密度開発を助長しているようにも見える。地区単位計画が策定されているエリアでも人口密度を街区の平均値で見ているため、異常に高い規模の開発が可能であることも課題である。開発規制は早い者勝ち制度になっており、他の土地所有者より先に開発してしまえば、周辺環境に適さない超高層建築の建設も可能と言うことである。

第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

ゲル地区における新副都心事業に関してはその一帯の開発方針が地区単位計画で明らかにされている。しかし、上で挙げた課題が克服されていない。低金利ローンの住宅政策もゲル地区に向けられていないままである。一方でゲル地区におけるボトムアップ事業は活発になっている。住民資金と外国の援助を受けた多種類の活動が展開され、住環境改善に確実に繋がっている。団体が異なっても相互協力し、活動範囲を広げ、新しい取り組みが行われている。しかし、エリアによってはマスタープランと市役所の事業が不明確であることがこのようなボトムアップ事業を妨げている。

モンゴル国の都市計画制度のウランバートル市における運用は公平性に欠け、差別的な仕組みになっている。大手デベロッパーの事業は基準値を超えていても開発が許され、逆に中小規模開発は地区によっては完全に禁止されている。ゲル地区に関して方針が不明確あるいは、投資が滞っているエリアがあり、住民の改善活動に弊害をもたらしている。都市計画体系はまだ発展の途上にあり、今後上で挙げた課題を克服し、マスタープランの達成率を上げる必要がある。プランの公開と上位計画作成過程への参加に関しては改善している様子が見える。ただし、下位計画の住民への周知と作成過程への参加が促進されるべきである。

ここで研究目的3の「モンゴルを対象としてプロマーケット型経済における都市計画の課題と役割を検討する」について考察する。

社会主義時代のモンゴルの中央集権的な計画体系はマスタープランで長期方針を立て、五カ年計画によって事業単位で開発を実施して来た。開発主体は各省庁と複数の国営企業であり、詳細計画は都市の主任建築家が作成し、開発主体は非常に限定されていた。市場移行したモンゴルの都市計画の課題として次の点を挙げられる。自由選挙と市場移行によって長期方針よりも各政権の任期期間中の政策が重視され、都市開発の土台であるインフラ整備が滞った。また、政権交代があると長期プロジェクトはほとんど中止し、政権間の引き継ぎが行われていない。そのため大規模なプロジェクトはドナー投資によるものだけが進むようになっている。これと関連するが、各政権は短期間で成果を上げられる政策に集中し、深刻な社会問題である大気汚染、土壌汚染、交通渋滞、住宅不足と言った課題を根本的に解決する計画が立てられない状態にある。一方で地方政府の土地に対する権限が増大し、空間計画よりも登記目的の土地利用計画によって市街地がインフラ未整備のまま無計画的かつ急速に拡大した。

開発主体は国家のみから民間企業開発、外国投資による開発、非営利団体の開発、住民による開発など多種多様な主体に広がり、その圧力を効果的に規制・誘導する手法が未だに確立していない。用途地域と地区単位計画と言った新しい規制手法を取り入れているが、経済活動を重視するあまりその役割を果たしていない（あるいは実施されていない）。都市計画と土地利用計画の役割分担が不明確で、内容も矛盾し、時には行政機関でもその区別がつかない状態にある。旧体系から引き継いだ不明確で長い開発許可プロセスは改善しつつあるが、依然として小規模開発に負担をかけている。

プロマーケット型経済における都市計画の役割として次の点が考えられる。マスタープランは空間、土地、交通、インフラ、環境、経済、住宅などあらゆる分野を総合的に捉えて作成し、長期・中期・短期的な対策を明確にすることですべての開発主体間の連携・協働を図る機能を持つべきである。地区単位計画は明確な指標で規制・誘導策を実施し、事前確定性を高めて、開発許可プロセスを短縮化する必要がある。また、土地利用計画と統合し、計画作成に地権者を参加させることで計画実施を強化できる可能性がある。大規模な団地の詳細計画は上位計画の方針を反映させ、過剰な開発は抑制されるべきである。今後、都市計画のどのレベルにおいても市民参加を促進し、トップダウンのみならずボトムアップ型のアプローチの可能性を認め、インフォーマル開発が起こらざるを得ない状況を是正し、多様な主体間の合意形成を図る道具としての役割が求められる。

モンゴルの都市計画制度運用の実態を要約すれば、自然災害による移住者数増加対策と市場促進のための土地所有化によって低密で広範囲なゲル地区と超高密なエリアが形成され、極端な都市構造になっている。特に、開発圧力の高いエリアで地区単位計画が策定されていなく、デベロッパーの過剰な計画は修正されずに実施され、開発コントロールができていない。また、策定済みのエリアでもその規制指標は街区平均値になっているため、担当者の恣意的な判断が可能な早者勝ちの体系になっている。さらに、財政分権化の遅れで開発利益が還元されず、市の予算が不足し、マスタープランの実施が困難。特にゲル地区のインフラ整備はドナー投資に依存している。最後に、ゲル地区の再開発指定範囲が広く、投資が無いことがボトムアップ活動の妨げになっている。また、一帯への銀行融資と政府低金利ローンがつかないなど市場移行の歪みが生じている。

第4部

ポスト社会主義都市の 計画体系の多様化とその課題

第8章 考察と結論

- 8.1 考察
- 8.2 結論
- 8.3 提言
- 8.4 今後の研究課題
- 8.5 あとがき

第8章 考察と結論

本研究で数十年続いた社会主義制度から市場主義制度に移行した国々を対象に調査した。第1部でポスト社会主義国の計画体系の特徴と都市構造の変化を把握し、事例調査対象国の選定を行った。

第2部では都市化率の上昇と大都市への移住が著しいアジアの3か国の国家、土地、都市政策について整理し、その計画体系と首都のマスタープランの内容を見た。制度整備の変遷から各時代の計画体系図を作成し、経路依存理論に基づいた法整備変遷の分岐点とその特徴をまとめた。都市においては各首都のマスタープランの内容を整理し、新しい体系の仕組みを検討した。

第3部でモンゴル国の人口動向と首都ウランバートル市の開発変遷、土地権利譲渡の状況を調べた。さらに、現行マスタープランの評価と作成中の新しいマスタープランについてその作成過程とコンセプトを把握した。最後に4つの事例について調べ、関係者の計画体系に対する意見を聞いた。

8.1. 考察

●第1部

ポスト社会主義国の計画体系は程度の差はあるが、地方分権化し、プラン作成時の参加幅が広がっている。プロマーケット型の開発方針を取り、非公共セクターの開発を促進している。ほとんどの国は計画経済時代になかった広域計画を導入している。東欧各国の場合は欧州連合の指針で都市マスタープランに Strategic Planning 手法を取り入れ、市場経済の多種多様な開発主体間の連携と多分野の計画同士の整合性を図っている。ウズベキスタン以外のアジア国は方針プランと開発プランの間に規制機能を持つ規制プランを導入している。開発規制は審査する担当者の恣意的な判断によるところが多く、計画の実効性が低い点で類似性が見られた。

●第2部

中国の計画体系は五カ年計画を中心に発展し、計画体系は事業型アプローチからインフラ供給型アプローチに変化し、統合計画型アプローチに収束している。政策変更の初期に土地利用計画と都市計画の二つの計画体系をつくり、作成策定権限を地方政

第4部 ポスト社会主義都市の計画体系の多様化とその課題

府に譲渡している。一方で食料安全保障と環境保護の目的で用地割当制度と主体機能区計画などのトップダウン型の手法も取り入れている。別々に計画されていた都市計画と農村計画、さらに各分野の特別計画は空間計画として一本化され、土地法の改正で土地市場統制が緩和されている。都市計画体系においては大都市の区レベルで方針を提示する分区計画と開発を規制する規制型詳細計画を広範囲で作成している。

北京市の総体計画の範囲は拡大し続け、広域要素も含まれるようになってきている。プランの内容として衛星都市開発とグリーンベルト地帯の保全が長年維持されている。最近では社会経済の変化に合わせ、都市の機能移転と高度産業の集積化、急速に増加する人口の抑制策を実施している。法制度整備がある度に新しい計画が作成・策定され、一貫性がある。

ベトナムの場合も市場移行したが、五カ年計画の作成を続け、10カ年政策計画を導入することで経済計画体系を強化している。大都市においては都市計画とその傘下の土地利用計画の作成策定権限を地方政府に譲渡し、その集権性は中国に比べて強い。また、都市計画に関しては規制プランとしてゾーニング計画を取り入れているが、国営企業の改革は促進されていない。土地市場を地方政府が独占し、近年の計画統合化で中国と類似する。

ハノイ市は周辺の省と合併し、総体計画が広範囲で策定されるようになってきている。そのため中心部から衛星都市まで広い範囲に重点を置いた内容になっている。市場経済に対応した計画体系の構築と計画策定が中国より約10年遅れて始まっている。

モンゴルにおける経済計画体系は一度廃止されたが、土地利用と都市開発を含め、新計画体系を整備しつつある。初期の制度整備で位置づけた土地利用と都市の広域計画の策定が遅れている。都市計画に関しては規制・誘導機能を持つ地区単位計画を導入しているが、政治に左右される短期的なプロマーケット型志向であり、規制に否定的なため、まだ完全な制度になっていない。土地利用も都市開発も地方政府の権限であるが、行政機関内の連携が弱く、プラン同士が矛盾し、土地権利譲渡の跡を追った都市計画制度になっており、都市問題に対して事業単位で対応する計画体系になっている。

ウランバートル市のマスタープランの計画範囲は拡大しているが、他の事例調査対象都市より小さい。市場移行によって出現した都市問題を解決するために衛星都市開発と副都心を形成する方針を取っているが、その実行性は低い。法制度整備の遅れ、

その相互矛盾、法制定から計画策定に長い時間がかかっており、一貫性が取れていないことが計画体系の深刻な課題である。一方で、都市レベルでは市長と主任建築家の権限分散化、土地と都市計画の連携強化などの改善策も見られる。

●第3部

モンゴルは市場移行によって国による住宅供給制度を廃止し、民間開発を促進してきた。都市開発を規制するために制度整備ではなく、マスタープランの実現手法として地区単位計画を都市計画体系に取り入れている。しかし、作成策定過程が遅れ、特に開発圧力の高いエリアは依然として無計画のままである。策定されたエリアでも、規制指標は街区の平均値になっているためその実効性が弱い。都市マスタープランの上位計画として人口居住計画がある。これは国家レベルで一極集中を是正し、均衡ある発展を方針づけるべきであるが、一度も策定されていない。また、都市計画に法的位置付けを与える都市開発法は土地法、建設法、その他の関連する法律と矛盾する課題がある。

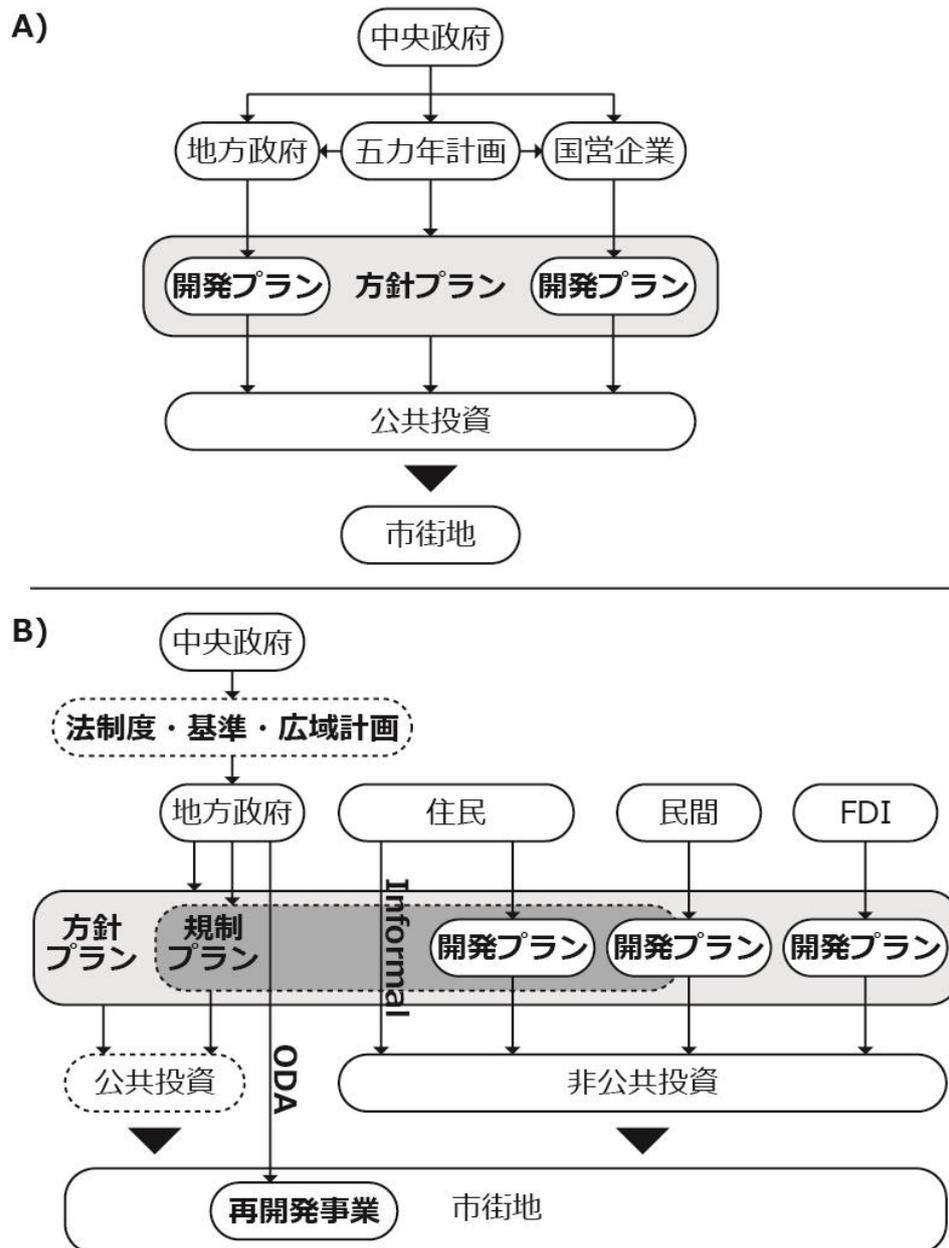
本研究で得られた知見を基にモンゴルの計画経済と市場経済それぞれの時代における計画体系と市街地形成プロセスを図8.1-1で表現した。ここで各プランの性質の違いを強調するために都市マスタープランを方針プラン、地区単位計画を規制プラン、詳細計画を開発プランと表現する。

計画体系は五カ年計画に基づいた地方政府と国営企業主体のものから地方政府の役割が重要な多主体が関連するものに変容している。中央政府の法制度整備と基準改定が遅れ、その矛盾が課題になっている。上述の通り、広域計画は長年未策定のままになっている。また、規制プランの作成は故意に遅れ、大手デベロッパーと外国資本に緩い体系になっている。さらに、首都の財政権限が弱いため公共投資が不足し、ゲル地区のインフラ整備はドナー投資に依存している。(ウランバートル市以外は地下資源税の財源がある)。最後に、土地権利譲渡が先行し、住民によるインフォーマル投資で急拡大した市街地の課題に事業単位で対処しているのが特徴的。

具体的には、プランに公共投資が付随していないため市街地形成にインフラ整備が追い付いていない。開発プランを基に行われる非公共投資があれば、プランも建設許可もないまま行われるインフォーマル投資もある。これによって形成される市街地はゲル地区と呼ばれ、これがウランバートル市の大半を占め、インフラが整っていない

第4部 ポスト社会主義都市の計画体系の多様化とその課題

ため、都市は様々な課題を抱えている。その対策として外国の政府開発援助を受けて行われているのが再開発事業である。また、以前はプラン作成主体と開発主体間で取られていた連携が弱体化、あるいはなくなっている。今後は、このような課題を克服し、改善される必要がある。



A)計画経済時代、B)市場経済時代、FDI:外国資本投資、ODA:外国政府開発援助

図 8.1-1 モンゴルにおける計画体系と市街地形成プロセスの変化 (筆者作成)

8.2. 結論

●政策変化によって計画体系はどう変わったか？

市場移行前の各国の計画体系は、公共セクターのみが計画を作成し、投資開発を行う形であり、開発主体の幅が狭い点で類似していた。政策変化によって開発主体の幅が広がり、都市課題も多様化する中で計画体系を多層化・詳細化・指標を明確化がさせることで対応している。ここで各国の計画体系の変化を記述し、その類似点と相違点を述べる（表 8.2-1）。

中国は経済計画体系を維持しながら、地方政府に都市開発と土地利用の計画作成策定権限を委譲し、その財政力を強化し、分権化を進めた。改革から十数年で都市開発体系はある程度完成している。広域レベルの都市システム計画、都市レベルの発展方針を示す総体計画と分区計画、すべての開発行為をコントロールする規制型詳細計画を導入し、土地利用計画でその規制を強化している。さらに土地利用計画で管理していた農村計画を都市開発体系に移し、最近では経済計画の要素も取り入れることで計画体系を統合化している。国と農業組合が独占する土地権利を商品化し、その際に土地利用計画体系を作り、地方政府が土地市場を独占するようになっているが、昨年からは緩和されている。中央政府は分権化を進める一方で地方政府の過大な開発を抑制するために用地割当制度と主体機能区計画を導入している。これらも計画体系統合化政策に含まれ、体系は統合計画型アプローチに変化している。

中国より遅れて始まったベトナムの政策変更は経済計画体系を維持している点で類似しているが 10 年政策計画を策定し、長期方針を示すようになっている。都市開発体系は広域レベルの地域計画を導入し、大都市の場合は発展方針を示す総体計画を地方政府の権限に移している。その傘下に土地利用計画を位置づけ、価格設定制度によって土地市場を独占している。都市開発体系に開発をコントロールするゾーニング計画が導入されたのは最近である。これは依然として都市開発の大半が公共セクターによって行われており、民間開発を規制・誘導する必要性が低かったことが原因だと思われる。最新の五カ年計画で「都市発展政策 2030 とビジョン 2050」の制定を建設省に指示し、新しいプランニング法によって各省庁の事業プランと都市開発プランの統合化を目指している点で中国と類似する。

選定国の中で最も遅れて市場移行したモンゴルは民主化することで経済計画の作成をやめ、国営企業も民有化・解体され、従来の計画体系を一度廃止している。経済回

復と共に法制度整備を進め、新しい計画体系を創出している。土地所有化に備え、国土利用計画体系を作り、都市マスタープランの作成策定権限と共に地方政府に移譲している。都市開発体系の最上位計画として人口居住計画の策定を法律で決めるも未だに作成されていない。4年ごとの政権交代で年度土地利用計画と経済計画の中期計画の内容が変更され、土地権利の譲渡が先走る状況になり、長期方針を示すマスタープランの実施が困難になっている。民間開発を促進するも、それをコントロールする規制手法の地区単位計画が導入されたのも最近である。しかし、その策定はまだ終わっていない。法的な位置づけもされていないことから効果的な規制手段になっていない。ウランバートル市は未完成の計画体系によって出現した都市問題に事業単位で対処する方針を取っている。最近では経済計画で長期ビジョンを策定し、他の計画との連携と整合性を強化する取り組みが行われている。

●類似点と相違点

中国とベトナムは一党制を維持し、経済計画策定を続けた点で同じであるが、モンゴルは民主化し、多党制民主選挙制度を導入し、経済計画体系を廃止している。中国とベトナムは歴史的に他国からの影響が強く、国の一体性を重視し、一つの党の元で団結する必要があったと思われる。だが、モンゴルの場合は早期に満州から独立し、社会主義時代でもソ連の影響は強いものの、他の傘下国と違って独立国であった背景が政策変化の違いを生んだと思われる。

都市計画作成策定権限の地方分権化はどの国も同じで、大都市においては特に計画作成機関が市役所の都市計画研究院であることで共通している。この専門機関の創設は、計画経済時代に3か国ともソ連の都市計画体系を導入し、計画作成の際にその専門家に頼っていたことが原因であり、市場移行に向けて独自の計画体系を作る必要があったからである。また、都市計画体系に開発を誘導する規制プランを導入した点で類似している。中国の場合は早期に制度整備を進め、北京市においては広範囲で規制型詳細計画が策定されている。ベトナムとモンゴルの場合は比較的最近であるが、ハノイ市においては旧市街地の全エリアでゾーニング計画が策定されている。しかし、ウランバートル市に関してはマスタープラン策定から8年が過ぎているのに地区単位計画はまだ全エリアをカバーしていない。これは各国の都市化のスピードの違いに由来すると考えられる。中国は早期に市場移行し、大都市の人口増加が早い時期に始ま

り、開発をコントロールする必要性が生じた。ベトナムの場合は市場移行したが都市化率は4割に達していなく、Ho Khau 制度の緩和も政策変化から20年遅れている。ハノイ市においては依然として公共セクターの開発割合が高く、規制手法が早急に必要になった訳ではない。モンゴルに関しては市場移行の時点で高い都市化率を持っており、開発圧力が高まったのは地区単位計画導入の数年前である。

<p>3カ国類似点</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 都市計画と土地利用計画の作成策定の地方分権化 ● 自治体が都市計画研究院を創設 ● 計画作成への一般市民の参加が限られている ● 都市計画体系に規制プランを導入 ● 移住の自由化、あるいは規制緩和 ● 土地権利制度による土地市場の創出 ● 地方政府が土地市場を独占
<p>2カ国類似点</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 中国とベトナム <ul style="list-style-type: none"> ➢ 経済計画体系を継続（または強化） ➢ 都市マスタープランである総体計画の広域化 ➢ 土地利用と都市開発計画、さらに各種計画の統合化 ● 中国とモンゴル <ul style="list-style-type: none"> ➢ 財政収入の地方分権化（モンゴルは2022年から） ➢ 国営企業の改革（民営化と株式化） ● ベトナムとモンゴル <ul style="list-style-type: none"> ➢ 開発規制プランの導入が比較的遅い
<p>相違点</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 中国の制度整備は早期に開始し、土地利用計画で開発規制強化、大都市独自に発展した体系を標準体系として普及 ● ベトナムの国営企業の都市開発における存在が大きい ● モンゴル <ul style="list-style-type: none"> ➢ 五カ年計画の廃止、土地所有化政策を実施 ➢ 制度整備とプラン作成の遅れ ➢ 広大な土地を有し、土地権利の無償提供に積極的

表 8.2-1 計画体系の変容と政策変化の類似点と相違点（筆者作成）

第4部 ポスト社会主義都市の計画体系の多様化とその課題

土地利用においては土地市場の創出と計画作成策定ですべての国が共通している。土地の権利は基本的に国あるいは組合が所有したまま土地使用権制度を作り、価格設定と権利譲渡の権限を地方政府に任せている。しかし、その度合は国によって異なる。莫大な人口を持つ中国は食料安全保障から農地保全政策を実施し、以地生財に走る地方政府のコントロールを強化している。アジアの他の国に比べてより強い権限を持つベトナムの地方政府は Land Price Framework と Land For Infrastructure 制度によって土地市場を独占し、弱い財政基盤を補う試みをしている。モンゴルの場合は広大な国土と少ない人口を持つ背景から土地権利譲渡に積極的であり、地方政府はマスタープランと無関係に、短期間で膨大な土地権利を無償で配布している。また、遊牧民族であることから都市への移住が容易で、土地権利とゲルさえあれば住居の心配がないと言う文化的な特徴もある。

従来から分野間の縦割りが強かった3か国の計画体系は、その効率性を上げる試みを行っている点で類似している。中国とベトナムは初期の制度整備で分かれていた各種計画の統合化を図り、前者では北京市の計画体系で見たように新体系が確立している。後者では政府が都市発展長期方針の作成を決め、各省庁の事業プランと都市開発プランの統合化を進める予定である。モンゴルにおいては経済計画の長期方針が策定され、土地利用と都市開発計画と他の法律間の連携を強化するための制度整備が今後進む予定である。

研究課題①の回答を要約すれば、市場政策の影響が大きく、プロマーケット型の計画体系になっている。市場志向の経路依存がみられ、中国とベトナムは自己強化型、モンゴルは受容型の経路をたどっている。また、計画体系は分野別の縦割体系から自治体ベースの横割体系に変容している。さらに、計画作成と財政権限の地方分権化を行っている。最後に、土地使用権制度で土地市場を作り、新しく土地利用計画体系を確立している。

●計画体系は自由市場にどう対応したか？

第1部で構築した分析枠組みに基づいて選定国の計画体系が自由市場にどう対応したかをここで記述する。

上述した通り計画作成策定権限はどの国においても分権化している。中国は早期から分権化を開始しており、経済成長を促進する地方政府によって都市間・地域間競争

が激化し、市場活性化に繋がっている。ベトナムの場合は財政収入をまだ分離してなく、資金不足でインフラ整備が遅れている課題を克服するために地方政府は土地使用権を民間企業に提供している。モンゴルの場合は来年から法人税の一部と放牧税を自治体に残し、地方の財政能力を強化するため、計画体系がさらに変化することが予想される。

計画作成の際の関係主体の参加割合については3か国とも類似している。事業レベルでは地権者などの参加は認められるが、規制プラン作成への参加は促進されていない。計画作成する都市計画研究院は関係する省庁と専門家の意見を聞き、議論する会を開くが、一般市民の参加はほとんどない。法律では市民参加を義務付けているが、その方法と頻度については触れられていない。この点で自由市場における多種多様な開発主体と地権者の意見をプランに取り入れている東欧の先進事例より遅れている。ただし、新型コロナウイルスの流行によってウランバートル市の次期マスタープランの専門家会議がオンラインで開かれ、その情報が拡散し、多くの一般人が参加している。これは一般市民が計画作成への参加に意欲的であるということである。だが、その意見はプランに確実に反映されるかどうかはまだ不明である。

3か国の都市開発は公共セクターのみから民間セクターも加わり、外国資本投資も行われている。特に住宅分野では実物分配を廃止し、民間開発による住宅供給を進めている。中国とモンゴルの場合は国営企業の改革が進み、その多くが近代的な企業制度を導入し、株式化と民営化が行われた。ベトナムの場合は都市によって異なるが、国営企業の都市開発に貢献する割合はまだ大きい。ハノイ市では開発のほとんどを国営企業が行っているのに対し、ホーチミン市では民間企業開発が主流になっている。もう一つ、重要な開発主体は土地権利を有する住民である。土地市場の創出と住宅政策の民営化、経済成長によって不動産価格が高騰し、都市化の加速からアフォーダブル住宅の受容が高まった。この受容に応えているのが中国の城中村（孫 2011, 2012）、ベトナムのインフォーマル市街地（Hoang Linh Nguyen 2018）、モンゴルのゲル地区である。このようなエリアに居住する人口の割合が高く、インフラ整備を進め、住環境を改善させることが急務になっている。

開発コントロールに関しては中国と他の2か国で分類できる。中国は早期から制度整備を進め、計画体系を完成させている。上位計画の内容である永久農地と主体機能区によってトップダウン型の規制を地方政府が作成するプランにかけている。土地権

第4部 ポスト社会主義都市の計画体系の多様化とその課題

利と密接な関係にある土地利用計画の強化によって都市開発計画で制御できなかった開発行為を規制し、最近では両計画が統合されることによって土地と上物の計画が一体化している。都市レベルでは広域方針を総体計画で示しつつ、区レベルでは分区計画によって空間方針と人口数から区域区分と用地種類と重点整備地区まで指定している。規制型詳細計画では街区割を決め、用途地域、容積率、高さなどが指定されている。また、居住と就業人口密度も指定され、北京市においては6調整と6向上方針で都市開発を誘導している。

ベトナムとモンゴルの場合は開発を規制する手法が導入されたのは最近であり、後者では法的な位置づけも遅れ、両方において担当者が事業ごとに審査するプロマーケット型の制度になっている。ハノイ市の旧市街地全域にゾーニング計画が策定されているが、ウランバートル市の地区単位計画の策定は遅れている。この二つの国においては開発コントロールが効果的に機能しているとは言えず、過大な開発を許し、インフォーマル市街地の形成を抑制できていないのが現状である。

研究課題②の回答を要約すると、計画体系は多層化・多種類化・詳細化し、規制プランを導入し、その指標が明確になりつつある。また、どの国も非公共セクターの開発を規制・誘導する手法の確立を模索している。さらに、計画の実効性をあげるために計画統合化政策が取られている。最後に、計画資料の公開が進み、専門家の計画作成への参加が認められるようになっている。

●ポスト社会主義国の都市計画体系のまとめ

東欧を含むポスト社会主義国の都市計画体系は社会と経済の変化に対応し、類似していた体系は国によって異なる形に変容し、多様化しているが、プロマーケット型である点では一様である。

東ヨーロッパ諸国はEU加入に向けて Strategic Planning 手法を導入し、類似した制度整備を進めていけば、中国は地方分権化によって大都市独自の計画体系の発展を促進し、新体系を試し、その成果物を標準計画体系として法律で位置付け、全国に普及させている。その標準的な2層体系はドイツの計画体系に似ているが、大都市の場合は開発方針と用地指定の分区計画もあり、3層体系になっている。ベトナムの場合はアメリカのゾーニングと日本の用途地域制度に似た規制手法を定着させているが、その指標に人口数を指定する点など従来の計画体系の要素がまだ残っている。モンゴ

ルの場合も日本の用途地域制度のみならず、線引き制度とすでに形成された市街地の特定エリアの整備を行う手法まで取り入れている。また、土地市場の創出とそれが都市開発に与えている影響が大きい点でも類似する。土地の計画と上物の計画が別々に行われ、開発を効果的にコントロールできない問題があったが、統合することで収束する可能性がある。さらに、規制プランは行政単位ではないため、計画の実効性を測りにくく、計画作成時の市民参加の促進が困難になっている。最後に、市場主義各国の計画体系が多様であるように、ポスト社会主義国の計画体系もそれぞれの都市・環境・社会に対応し、先進手法に学びながら独自の体系を構築し、さらに多様化していくことが予想される。

8.3. 提言

●プロマーケット型経済における都市計画の役割は何か？

ここまでポスト社会主義国の計画体系の変化と市場への対応とその課題について論じた。ここでモンゴルを対象としてプロマーケット型経済における都市計画の役割について筆者の考えを述べる。

まずは、モンゴルの都市計画体系は民主化と市場移行によって大変化した社会経済状況に適応することが急務である。以前は開発主体が政府自身であったため規制の必要性は低かった。しかし、現在は住宅分野の民営化などから多様な開発主体が生まれ、その圧力が年々増大している。都市において快適な住環境を確保するためにこのような多種多様な主体の活動を誘導する必要がある。そのために互いに矛盾する法制度と基準の整合性を図り、開発規制手法を法律で位置付ける必要がある。また、計画体系自体がインフォーマルな開発を促進し、無計画的な市街地形成を助長している状態を是正するために土地利用と都市開発計画を統合し、インフラ投資計画も含まれた体系に変え、実施可能な明確な発展方針を提示することが求められる。

次に、都市レベルの上位計画であるマスタープランはあらゆる分野のステークホルダーの意見を取り入れた上で計画案を立案し、事業と対策を長期・中期・短期に分類し、関係者間の連携と協働を促進する機能を持つべきである。計画の実施を保障するために各政党間でも合意形成を図り、デベロッパーと地権者の要望を考える必要がある。また、自由市場における民間企業の競争によって生じる外部不経済を緩和し、利益者負担制度を構築し、不利益を被る階層への政策を提示する役割も求められる。特

に、政府による住宅政策である低金利ローン制度をアフォーダブル住宅供給制度とゲル地区再開発事業と一体で進める必要がある。

三つ目に、本来規制手法の役割を果たすべき地区単位計画の作成策定業務を急ぐ必要がある。規制プラン策定を意図的に遅らせているような状態を是正し、すべてのエリアに対して公平性を持って策定すべきである。計画作成の際に地権者の参加を促進し、明確な指標で事前確定性を高め、開発審査プロセスを短縮化し、建設行為にかかる手間をスムーズにする必要がある。

最後に、芽生えつつある市民活動による住環境改善運動を活性化するためにボトムアップアプローチの可能性を認め、下位計画の作成と事業実施において活動団体に役割を与えることが考えられる。この場合、都市計画を合意形成のための道具として使い、政権交代によってプラン実施が中止されるモンゴル特有の課題を改善できると思われる。

研究課題③の要約は、矛盾する法制度を見直し、各種計画体系の内と横の連携を確保する必要がある。特に政府と自治体の政策・計画・事業を連動させ、首都の財政権限を強化し、市場移行の歪みを直す必要もある。また、自治体レベルで土地利用・都市開発・投資計画を連携させることでプランの実施向上を図り、体系自体がインフォーマルな開発を促進している課題を是正すべきである。さらに、規制プランを行政単位で作成し、住民に参加と協働の場を提供し、同時にその詳細性と事前確定性を上げ、開発行為を効果的に誘導する機能が求められる。最後に、芽生えつつある市民の住環境改善活動の可能性を認め、下位計画実施において役割を与え、その際の合意形成のための道具としての役割が考えられる。

8.4. 今後の研究課題

本研究でアジアの3つのポスト社会主義国の政策と都市計画体系とマスタープランの内容についてその詳細を調べた。今後は、選定した三カ国の地方都市の状況を把握する必要がある。特にモンゴルの場合は直面する課題が首都のそれと大きく異なっている可能性が高い。また、計画を作成する研究院と計画を実施する市役所、また自治体とデベロッパーの関係性についてその詳細を調べる必要がある。さらに、対象三都市の最新の方針プランに持続可能な発展目標が取り入れられている。その点を深掘りし、具体的な手法・対策を調べ、実効性を検討することも考えられる。最後に、ヨー

ロシアとアジアのポスト社会主義国、また市場先進国とポスト社会主義国の計画体系を比較し、Physical Planning と Social Planning の変容を把握し、さらに土地権利が異なっている視点から分析する。

8.5. あとがき

本研究でポスト社会主義国の都市計画体系の発展変遷を検討するために10か国の現在の計画体系とアジアの3か国の国家、土地、都市開発政策について調べた。このような国の都市計画はソビエト連邦の専門機関とプランナーに大きく依存していたため、ソ連崩壊と共に都市計画分野もほぼなくなった。特に事例調査対象国のモンゴルにおいては民主化と市場移行によって計画と規制に否定的になり、経済成長のためにあらゆる開発行為は妨げられるべきではないという見方が社会全体に広まった。

体制が変わってもプランナーは従来通りの単体事業の計画に集中するだけで、都市全体を考慮しなかった。事業の実現性についても検討することなく、政府と政治家の判断任せにしたためほとんどの計画は紙のままである。また、大衆主義の政治家は票を獲得するためにあらゆる資本を私有化した。都市周辺部の土地権利を無償提供する傍ら既存インフラに近い中心部の価値の高いエリアをデベロッパーと組んで乱開発している。高級な高層アパートとオフィス建築はブラウンフィールドから自然保護区、児童公園、学校のグラウンドまで駆逐した。

一方でインフラ整備が一向に進まない都市周辺のゲル地区では真冬のマイナス30度の中、小学生が飲み水を汲みにキオスクまで40リッターのウォータータンクを乗せた猫車を押しながら氷道を行き来している。そこに暮らす20万世帯が暖房燃料として使う石炭の煤煙で冬季の大気汚染は世界最悪レベルに達している。このような深刻な都市問題の解決の糸口を探ることが筆者の希望であった。

本研究で特定されたポスト社会主義各国の都市計画体系の発展変遷とその特徴、新しい体系の仕組みはモンゴルの都市計画分野の今後の方針と制度整備に向けた手助けになることを願う。旧体制の強いトップダウン型の開発アプローチが過去のものとなり、市民は個人資産の価値を自ら高め、住環境を改善するボトムアップ型の開発アプローチに目覚め始めているこの時期に都市計画の果たすべき役割は大きい。政府はまず、専門家の育成に力を入れ、モンゴルの特徴に適した計画体系の制度整備を進め、計画が実現される制度的枠組みの構築に努めるべきである。同時に計画資料の公開と

第4部 ポスト社会主義都市の計画体系の多様化とその課題

計画作成への市民参加を拡大させ、住環境改善運動を行う団体の活動を促進すれば計画のアカウンタビリティが向上し、合意形成の習慣が根付くはずである。地方政府は従来の閉鎖的な行政運営をやめ、開発許可の意思決定過程の透明性を確保すれば深刻な腐敗問題を改善することができる。市民も定期的で開催される三級自治体の例会に積極的に参加し、身近な住環境課題について話し合い、まだ根付いていないコミュニティの形成に努めれば都市問題の解決への大きな力になる。筆者は今後、上述した各種の活動に可能な限り参加・貢献して行く所存である。

付録

付録

	Japan	Korea	Taiwan	USA	Germany	UK	France
Law	Spatial planning law, Urban planning law, Building standards law	National land use law	National planning law, Urban planning law	Each state and city	Baugesetzbuch	Town & Country planning act	Code de l'urbanisme, Solidarite et renouvellement urbain
Narional, Regional Plan	Land use plan	National comp. plan Regional comp. plan	National plan	Spatial plan	Regional plan of each state	Planning policy guidance	RNU
Municipality Plan	Municipality MP	Comprehensive plan Basic plan	National plan Main plan	Master plan/ General plan/ Comp. plan etc.	F-Plan	Regional strategy, Local dev. framework	SCOT Land use control, PLU
Characteristics	Stipulation	-	stipulated	-	stipulated	-	stipulated
	Content	Text, diagram	Text, diagram	Zoning, map planning document	Zoning /R36, C83, M21/	Land use plan for all area /W, M, G, S/	Spatial scheme Regional urban plan
	Span	10y	-	5y, any time	-	-	-
Local Plan	Local plan etc.	Neighborhood plan /detail/	Detail plan /Land use, building design/	- (Special zoning district)	B-Plan /W4, M3, G2, S2/	-	-
Function	Policy portray	Base, standard portray	Base, standard portray	Detailed zoning	No plan, no development	Policy portray	Zoning in PLU Regulatory planning
Development control	Development permission by zoning, building permission by land use	Detail also strategic with neighborhood plan	Development goes with plan change	Building permission by zoning	Building permission by B-Plan	Permission by screening Dev.P, discretionary	Permission by PLU
Feature	Several plan coexists, integrity problem	Clear role for each plan /unification of land man. and urban planning/	Too detail to portray policy, strategy on national plan	locally developed	3 stage plans	Streamline process, project based	Centralized system

図 A-1 自由市場各国の計画体系

MP: Master plan
 DDCP: Detailed development control plan
 PC: People`s congress
 DCP: Detailed construction plan

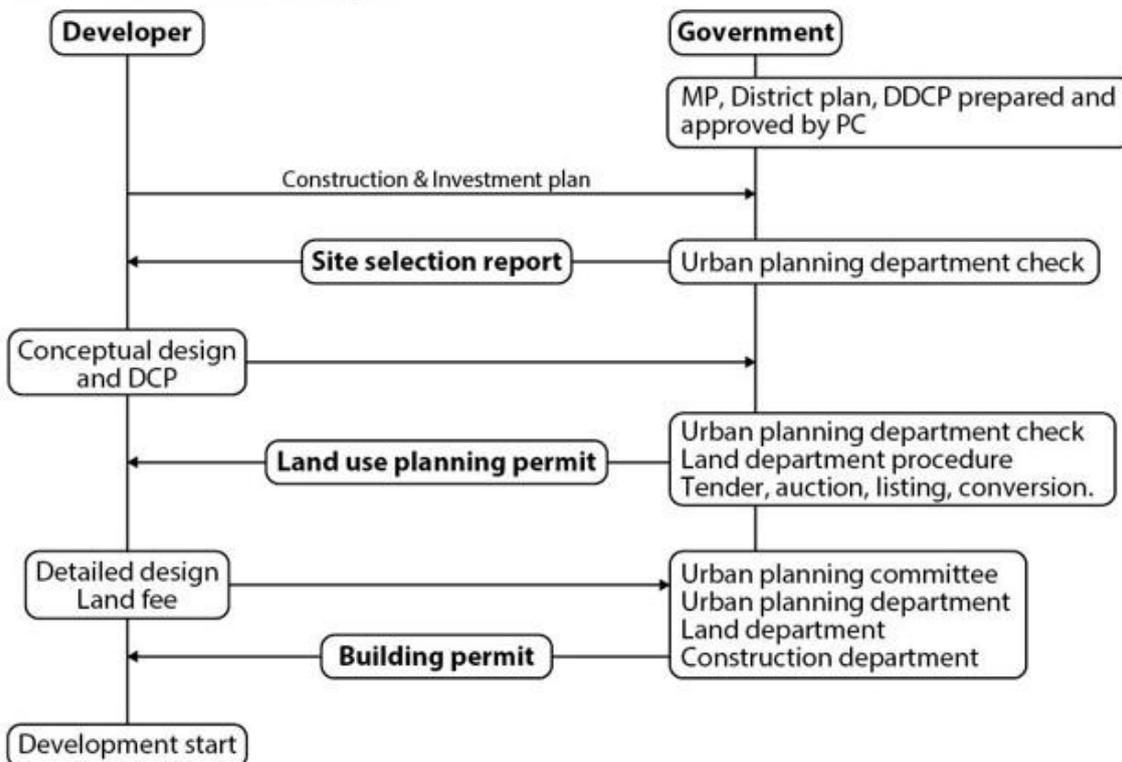


図 A-2 中国の開発申請許可プロセス

中国の開発許可プロセスは規制プランである規制型詳細計画に基づく一書二証制度によって行われる。土地を収用して開発が行われる場合に立地通知書が必要になり、それ以外の場合は二証で着工できる。建設事業を計画する際に建設用地計画許可証を取得し、設計図を作成し、土地費用を納めれば建設事業計画許可証が発行され、工事を始められる。

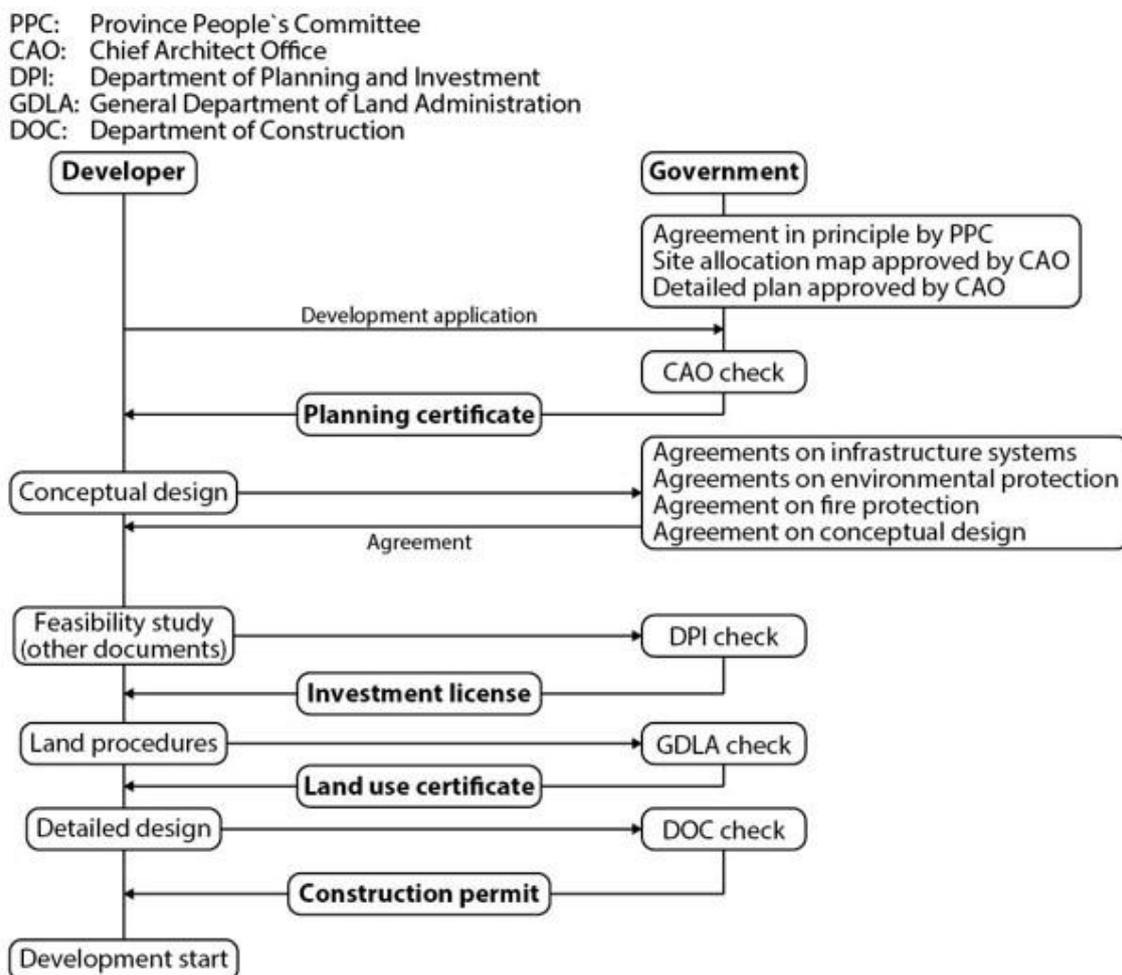


図 A-3 ベトナムの開発申請許可プロセス

ベトナムの開発許可プロセスは投資承認を得る点で他の二国と異なる。開発者はその地域の主任建築部に開発申請を行い、計画ライセンスを取得し、基本設計と投資計画書の作成を始める。これらを計画投資部に提出し、投資承認を得てから土地権利を取得し、実施設計の審査が通れば建設許可が下りる。投資承認は事業規模によって許可する国の機関が異なり、大規模の場合は中央政府、それ以下は地方政府の担当部署が行う。近年は建設法改正によって住宅事業の場合に一連のプロセスを簡略化している。

UDMP: Urban development master plan
 LURC: Land use right certificate
 PMP: Partial master plan

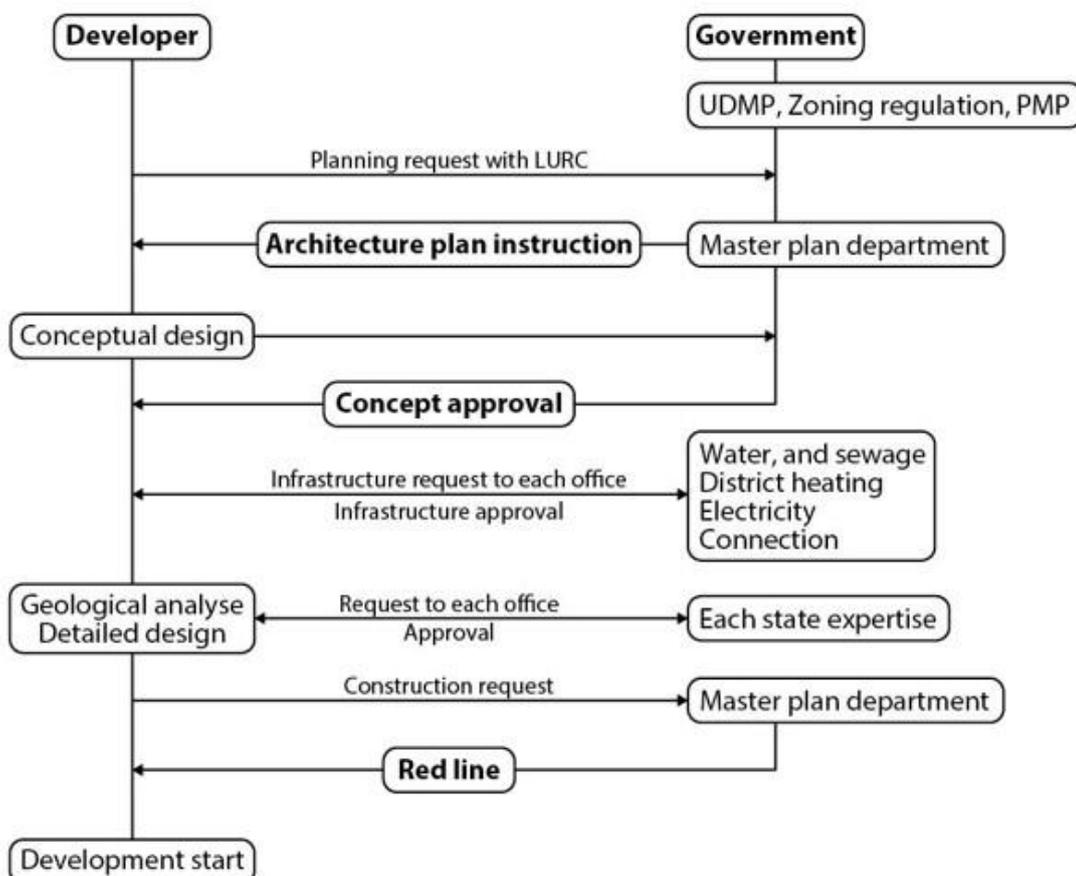


図 A-4 モンゴルの開発申請許可プロセス

上記のダイアグラムの第一段階は土地権利を有する者が開発申請を行い、市役所から建設要件書を取得することである。この書に基づいて基本設計を作成し、開発発展部の審査を受けることで計画許可証が発行される。この証があればインフラ使用の申請と地質調査と実施設計図の作成が可能になる。最後の段階は実施設計の承認と建設許可証の発行と現場での境界線確認であり、建設工事が始められる。

参考文献

● 第 1 部 都市計画制度の分類と社会主義国の都市

1. Alain Bertaud 1997 Socialist cities without land markets, *Journal of Urban Economics*, 41, 137-151
2. Alexander C. Diener et al. 2013 From socialist to post-socialist cities: narrating the nation through urban space, *Nationalities Papers*, 41:4, 487-514
3. Andre Sorensen 2014 Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history, *Planning Perspectives*, 30:1, 17-38
4. Babette Wehrmann 2010 Governance of land tenure in Eastern Europe and commonwealth of independent states (CIS), *Land Tenure Working Paper* 16, GTZ
5. B. Michael Frolic 1964 The soviet city, *The Town Planning Review*, Vol.34, No.4, pp.285-306
6. Bo Bengtsson et al. 2010 Comparative process tracing in housing studies, *International Journal of Housing Policy*, 11:4, 395-414
7. Branka Tosic et al. 2019 Comparative analysis of spatial planning systems and policies: Case study of Montenegro, Republic of North Macedonia and Republic of Serbia, *Collection of Papers – Faculty of Geography at the University of Belgrade* 67(2), 5-19
8. Chang Gyu Choi et al. 2019 Critical junctures and path dependence in urban planning and housing policy: A review of greenbelts and new towns

- in Korea's Seoul metropolitan area, *Land Use Policy*, 80, 195-204
9. Construction Law 2003 The National Assembly, Socialist Republic of Vietnam, 2013.11.26
 10. Craig Hatcher et al. 2016 Institutional transition: Internal migration, the propiska, and post-socialist urban change in Bishkek, Kyrgyzstan, *Urban Studies*, Vol.53(10) 2175-2191
 11. D.Amarsaikhan et al. 2011 Applications of GIS and very high-resolution RS data for urban land use change studies in Mongolia, *International Journal of Navigation and Observation*, Volume 2011, Article ID 314507, 8 pages
 12. David Stark 1994 Path dependence and privatization strategies in East Central Europe, *East European Politics and Societies*, Volume 6, No.1, 17-54
 13. EU Commission 1997 The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, European Union, Regional Policy and Cohesion
 14. Fulong Wu et al. 1999 Urban spatial structure in a transitional economy: The case of Guangzhou, *Journal of the American Planning Association*, 65:4, 377-394
 15. Fulong Wu 2015 Planning for growth: Urban and regional planning in China, Routledge
 16. Glen Atkinson et al. 1996 Urban sprawl as a path dependent process, *Journal of Economic Issues*, 30:2, 609-615
 17. Henning Nuißl et al. 2005 The production of urban sprawl in eastern Germany as a phenomenon of post-socialist transformation, *Cities*, Vol.22, No.2, p.123-134
 18. Inara Marana 2006 Development and planning in Latvia: The Riga region and the city of Riga, Chapter 13 of Spatial planning and urban development in the new EU member states; pp.226-242
 19. Jack C. Fisher 1962 Planning the city of socialist man, *Journal of the American Institute of Planners*, 28:4, 251-265
 20. Jakub Galuszka 2017 Examining patterns of policy change in a post-

参考文献

- socialist city: The evolution of inner-city regeneration approaches in Lodz, Poland after 1989, *TPR*, 88(6), 639-664
21. James Mahoney 2000 Path dependence in historical sociology, *Theory and Society* 29:507-548
 22. Kadri Leetmaa et al. 2012 Socialist summer-home settlements in post-socialist suburbanization, *Urban Studies*, 49(1) 3-21
 23. Katherine Venery 1996 *What was socialism, and what comes next?*, Princeton University Press
 24. Kiril Stanilov 2007 *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, Springer
 25. Kiril Stanilov 2007 Taking stock of post-socialist urban development: A recapitulation, *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, Springer, pp.3-20
 26. Kiril Stanilov 2007 Political reform, economic development, and regional growth in post-socialist Europe, *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, Springer, pp.21-34
 27. Kong Weifeng et al. 2019 The features and causes of spatial planning conflicts in China: Taking urban planning and land-use planning as examples, *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies*, Vol.7, No.2, 1950003 18 pages
 28. Law on Urban Planning 2009 The National Assembly, Socialist Republic of Vietnam, 2009.06.17
 29. Lei Wang et al. 2014 Changing spatial planning in China's five-year planning system, *Urban Design and Planning*, Volume 167, Issue DP5, pages 189-195
 30. Ludek Sykora 2006 Urban development, policy and planning in the Czech Republic and Prague, Chapter 8 of *Spatial planning and urban development in the new EU member states*; pp.113-140

31. Ludek Sykora 2009 Post-socialist cities, Charles University, Prague, Czech Republic, 387-395
32. Ludek Sykora et al. 2012 Multiple transformations: Conceptualising the post-communist urban transition, *Urban Studies*, 49(1), 43-60
33. L. Ya. Berri 1977 *Planning a Socialist Economy, Volume 1*, Moscow Progress Publishers
34. Maurice Frank Parkins 1953 *City Planning in Soviet Russia*, The University of Chicago Press
35. Mee Kam Ng et al. 2004 Theorising urban planning in transitional economy: The case of Shenzhen, People's Republic of China, *The Town Planning Review*, Vol. 75, No.2, oo.173-203
36. Mingyang Li et al. 2003 中国大都市における都市計画策定システムの比較分析、都市計画論文集 No.38-3, 301-306
37. Nguyen Quang et al. 2002 Changes in the political economy of Vietnam and their impacts on the built environment of Hanoi, *Cities*, Vol.19, No.6, o.373-388
38. Nguyen Truc Anh 2007 A study of land development mechanism and controls in residential projects: The case study of Hanoi and Hochiminh, The University of Tokyo, Department of Urban Engineering
39. Peter Newman et al 1996 *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems & Planning Projects*, Routledge, London and New York
40. R. A. French et al. 1979 *The Socialist City: Spatial Structure and Urban Policy*, John Wiley & Sons
41. Ren Zhe 2012 中国の土地政治：中央の政策と地方政府、勁草書房
42. Robert M. Buckley et al. 2005 *Housing policy in developing countries: Conjectures and refutations*, Oxford University Press, 20:233-257
43. Sasha Tsenkova 2014 Planning trajectories in post-socialist cities: Patterns of divergence and change, *Urban Research & Practice*, 7:3, 278-301
44. Shigehisa Matsumura 2013 Study on the improvement of the urban

参考文献

- planning system in Vietnam under a transitional economy, compared with the approaches taken in China, *Journal of Habitat Engineering and Design*, ISHED Conference, Shanghai
45. Sonia Hirt 2005 Planning the post-communist city: Experience from Sofia, *International Planning Studies*, Vol.10, No.3-4, 219-240
 46. Sonia Hirt et al. 2009 Twenty Years of Transition: The Evolution of Urban Planning in Eastern Europe and The Former Soviet Union 1989-2009, UN Habitat
 47. Sonia Hirt 2013 Whatever happened to the (post)socialist city?, *Cities* 32, S29-38
 48. Sonia Hirt et al. 2017 Conceptual forum: The “Post-Socialist” City, *Eurasian Geography and Economics*, January, pp.1-24
 49. Stefan Bouzarovski et al. 2016 Locked in post-socialism: Rolling path dependencies in Liberec’s district heating system, *Eurasian Geography and Economics*, 57:4-5, 624-642
 50. Thanh Bao Nguyen et al. 2017 Collaborative development: Capturing the public value in private real estate development projects in Ho Chi Minh city, Vietnam, *Cities*
 51. Tseregmaa Byambadorj et al. 2011 Twenty-first century nomadic city: Ger districts and barriers to the implementation of the Ulaanbaatar city master plan, *Asia Pacific Viewpoint* Vol.52, No.2, 165-177
 52. UNECE 2015 Country Profiles on Housing and Land Management: Uzbekistan, United Nations
 53. UNECE 2018 Review on national legislative framework of Uzbekistan vis-à-vis the protocol on SEA, GIZ
 54. Uwe Altröck et al. 2006 Spatial planning and urban development in the new EU member states – between adjustment and reinvention, Routledge
 55. Uwe Altröck et al. 2006 Spatial planning and urban development in the new EU member states – between adjustment and reinvention, Routledge, Chapter 1, pp.1-15

56. William J. McCluskey et al. 2013 Property tax reform in Vietnam: Options, direction and evaluation, *Land Use Policy*, 30, 276-285
57. World Bank Group 2017 Cities in Europe and Asia: Uzbekistan (English), Washington D.C. World Bank Group
58. World Bank 2019 Urban population data (% of total population)
59. Zorica Nedovic-Budic et al. 2012 Land privatization and management in Serbia – Policy in Limbo introduction: Contextualizing post-socialist Serbia, *Journal of Architectural and Planning Research*, 29:4, 306-317
60. 唐亮 2004 ポスト社会主義の中国政治、書評、*アジア研究* Vol.50, No.2, pp.144-148
61. 松村茂久 2009 ベトナム国ホーチミン市における都市計画マスタープランの実効性向上の試み、*都市計画論文集* No.44-2, 15-24
62. 松村茂久ら 2012 移行経済下のベトナムにおける都市計画法の展開と課題、*都市計画論文集* No.47, No.3, 541-546
63. 松村茂久 2014 市場経済移行期の社会主義国における都市計画制度改善プロセスに関する研究：ベトナムにおける適用状況を中心として、大阪大学工学系研究科
64. Mingyang Li et al. 2003 中国大都市における都市計画策定システムの比較分析、*都市計画論文集* No.38-3, 301-306
65. Luvsanjamts Ganzorig 2018 モンゴル国ウランバートル市におけるゲル地区整備事業と大気汚染削減効果に関する研究、東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻
66. Иргэдийн төсөв 2020 Монгол улсын сангийн яам
67. Өмч хувьчлалын тухай улсын их хурлын тогтоол 1995.01.12
68. Хот байгуулалтын тухай хууль 1998.10.29
69. Хот байгуулалтын тухай хууль 2008.05.29
70. Уланバートル市役所、都市開発発展部、開発手続き書類

●第2部 選定国の政策と計画体系の調査・分析

中国と北京市

1. Alain Bertaud 2012 Government intervention and urban land markets: The

参考文献

- case of China, *Journal of Architectural and Planning Research*, Vol.29, No.4, pp335-346
2. Beijing Municipal Institute of City Planning & Design 2018.5 Beijing Master Plan 2016-2035: Towards a World-class Harmonious and livable Capital
 3. Chaolin Gu et al. 2010 China's master planning system in transition: Case study of Beijing, 46th ISOCARP Congress
 4. Chaolin Gu et al. 2015 Theorising Chinese urbanization: A multi-layered perspective, *Urban Studies*, Vol.52(14), 2564-2580
 5. Chaolin Gu et al. 2017 China's urbanization in 1949-2015: Processes and driving forces, *Chinese Geographical Science*, 27, 847-859
 6. Fulong Wu 1998 The new structure of building provision and the transformation of the urban landscape in metropolitan Guangzhou, China, *Urban Studies*, Vol.35, No.2m 259-283
 7. Fulong Wu 2015 *Planning for growth: Urban and regional planning in China*, Routledge
 8. Haoying Han, Shih-Kung Lai 2012 National land use management in China: An analytical framework, *Journal of Urban Management*, Vol.1, No1, pages 3-38
 9. Jianfa Shen et al. 2006 Dual-track urbanization in transitional economy: The case of Pearl River Delta in South China, *Habitat International*, 30, 690-705
 10. Kong Weifeng et al. 2019 The features and causes of spatial planning conflicts in China: Taking urban planning and land-use planning as examples, *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies*, Vol.7, No.2, 1950003 18 pages
 11. Lei Wang et al. 2014 Changing spatial planning in China's five-year planning system, *Urban Design and Planning*, Volume 167, Issue DP5, pages 189-195
 12. Mao Qizhi et al. 1997 Development issues and planning strategies in the Beijing metropolitan region, *Ekistics* Vol.64, No.385/386/387, pp. 203-210

13. Mee Kam Ng et al. 2004 Theorising urban planning in a transitional economy: The case of Shenzhen, People's Republic of China, *The Town Planning Review*, Vol.75, No.2, pp.173-203
14. Michael Leaf 1995 Inner city redevelopment in China: Implications for the city of Beijing, *Cities*, Vol.12, No.3, pp. 149-162
15. Nicolas Douay et al. 2015 China's spatial planning during the transition: Towards more integrated model, *Territorio Y Estados*, 2018, Tirant Humanidades, page 721-748
16. Philipp C.D. Immel 2020 High-modernist urban planning in Beijing for population control, *Journal of Current Chinese Affairs*, 00(0), 1-22
17. Wing-Shing Tang 1994 Urban land development under Socialism: China between 1949 and 1977, Joint Editors and Basil Blackwell
18. Yansui Liu et al. 2021 Territory spatial planning and national governance system in China, *Land Use Policy*, 102, 105288
19. Anqi Zhu 2016 中国の規制型詳細計画に関する研究、法政大学大学院デザイン工学研究科紀要 Vol.5
20. Feixue WANG et al. 2008 北京市の都市開発とその計画：衛星都市から新都市への展開に関する研究、日本建築学会計画系論文集、第 73 巻、第 629 号、1521-1528
21. Feixue WANG et al. 2009 北京の中心都市における都市総合計画と詳細計画の内容及び方法について、日本建築学会技術報告集、第 15 巻、第 31 号、915-920
22. Mingyang Li et al. 2003 中国大都市における都市計画策定システムの比較分析、都市計画論文集 No.38-3, 301-306
23. 張勤 2006 中国都市計画体系における都市システム計画の地位と役割、中華人民共和国建設部都市農村計画局
24. 北京市都市計画設計研究院 2006.3 科学的発展観による都市総合計画：北京都市総合計画（2004-2020）概要
25. 北京市の国土空間計画に関する実施意見 2019.05.09, No.18
26. 北京市計画和自然資源委員会 2019.12.11 海淀区分区計画（国土空間計画）（2017 年-2035 年）成果

参考文献

27. 北京市計画和自然資源委員会 1252 号 2020 东坝西区 CY00-1101、1102 規制型
詳細計画
28. 李全人 2006 中国国土（土地）利用計画、中国国土資源部計画司
29. Ren Zhe 2012 中国の土地政治：中央の政策と地方政府、勁草書房
30. 邵娟ら 2019.08.04 TOD を実施するための北京市の政策メカニズム
31. Zhenjiang Shen et al. 1999 中国都市計画制度における都市計画事業とその関連
法律の考察：成都市の場合、第 34 回日本都市計画学会学術研究論文集 871-876
32. 分区計画と規制型詳細計画は北京市計画和自然資源委員会ホームページ
2021.05.09 アクセス
<http://ghzrzyw.beijing.gov.cn/zhengwuxinxi/ghcg/zxgh/>
33. 中华人民共和国土地管理法 2019, 2021.06.16 アクセス
<https://perma.cc/T7V6-CJXG>
34. 国土交通省国土政策局 2016 中国の国土政策の概要、2021.04.01 アクセス
<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/china/index.html>
35. 北京市の国土空間計画に関する実施意見は Beijing Daily 2020.04.20 三级三类四
体系，北京市确立国土空间规划总体框架、2021.05.09 アクセス
<http://news.ynet.com/2020/04/20/2537575t70.html>
36. Xinhuanet 2019 China to improve national territory spatial planning
system, 2021.06.16 アクセス http://www.xinhuanet.com/english/2019-05/27/c_138094216.htm

ベトナムとハノイ市

1. Construction Law 2014 The National Assembly, Socialist Republic of
Vietnam, 2014.06.08
2. Construction Law 2020 The National Assembly, Socialist Republic of
Vietnam, 2021.01.01
3. Danielle Labbe et al. 2014 Periurban land redevelopment in Vietnam under
market socialism, Urban Studies, 51(6), 1146-1161
4. Hanoi People's Committee – Hanoi Urban Planning Institute 2011

- Masterplan for Hanoi Capital City to 2030 and vision to 2050, Prime Minister Decision No.1259/QĐ-TTg 2011.07.26
5. Hironori Kato et al. 2010 Land policy and property price in Hanoi, Vietnam, *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, Vol.8, pp.1011-1026
 6. Hoang Linh Nguyen et al. 2018 State control versus hybrid land markets: Planning and urban development in transitional Hanoi, Vietnam, *Sustainability*, 10, 2993
 7. Law on Urban Planning 2009 The National Assembly, Socialist Republic of Vietnam, 2009.06.17
 8. Law on the Capital 2012 The National Assembly, Socialist Republic of Vietnam, 2012.11.21
 9. Land Law 2013 The National Assembly, Socialist Republic of Vietnam, 2013.11.29
 10. Nguyen Quang et al. 2002 Changes in the political economy of Vietnam and their impacts on the built environment of Hanoi, *Cities*, Vol.19, No.6, p.373-388
 11. Nguyen Truc Anh 2007 A study of land development mechanism and controls in residential projects: The case study of Hanoi and Hochiminh, The University of Tokyo, Department of Urban Engineering
 12. Nhà Xuất Bản Khoa Học Và Kỹ Thuật 2005 Hà Nội, Dự Án Đào Tạo Chuyên Ngành Đô Thị Hà Nội (IMV)
 13. Quyên Thi Lan Phương 2017 Monitoring and evaluation systems for urban planning and development: The case of Hanoi master plan (dissertation), Kyoto University, Graduate school of Engineering, Department of Urban Management
 14. Research Institute for Development and Finance Japan Bank for International Cooperation 1999.12 Urban development and housing sector in Vietnam, JBIC Research Paper No.3
 15. Socialist Republic of Vietnam 2016 The Five-Year Socio-Economic

参考文献

- Development Plan 2016-2020, Hanoi
16. Sun Sheng Han et al. 2008 Land acquisition in transitional Hanoi, Vietnam, *Urban Studies*, 45(5&6), 1097-1117
 17. Thang Toan Tran 2018 Polycentric urbanization in Vietnam, In *Measuring Urbanization in ASEAN from Space*, Research Report No.23, Chiba, Japan: Institute of Developing Economies, BRC (Bangkok Research Center)
 18. Thanh Bao Nguyen et al. 2017 Collaborative development: Capturing the public value in private real estate development projects in Ho Chi Minh city, Vietnam, *Cities*
 19. Tran Mai Anh 2013 Transformation of urban structure and its impacts on reconstitution of detailed planning system in Vietnam: Case study in Hanoi city, The University of Tokyo, Department of Urban Engineering
 20. Truong Thien Thu et al. 2011 Consequences of the two-price system for land in the land and housing market in Ho Chi Minh City, Vietnam, *Habitat International*, 35, 30-39
 21. World Bank 2011 Vietnam urbanization review, Technical assistance report
 22. 加藤大昌ら 2003 ドイ・モイ政策の中でのハノイ市（ベトナム）における土地利用の変化に関する研究、都市計画論文集、No.38-3, 805-810
 23. Maitrung Phamら 2016 ドイ・モイ政策以降のハノイ市における都市マスタープランの見直し内容と課題に関する研究、日本建築学会技術報告集、第 22 巻、第 51 号、721-726
 24. 松村茂久 2009 ベトナム国ホーチミン市における都市計画マスタープランの実効性向上の試み、都市計画論文集 No.44-2, 15-24
 25. 松村茂久ら 2012 移行経済下のベトナムにおける都市計画法の展開と課題：ホーチミン市におけるゾーニング計画及び建築管理ガイドライン制度の適用事例の分析を通じて、都市計画論文集 Vol.47, No.3, 541-546
 26. 松村茂久 2014 市場経済移行期の社会主義国における都市計画制度改善プロセスに関する研究：ベトナムにおける適用状況を中心として、大阪大学工学系研究科
 27. 越智武雄 2009.08 移行経済下のベトナムにおける民間開発投資による都市形成に向けた都市計画の役割に関する考察：都市外縁部における開発を事例として、東

京大学工学系研究科都市工学専攻、都市持続再生学コース（まちづくり大学院）

28. 国土交通省国土政策局 2015 ベトナムの国土政策の概要、2021.04.02 アクセス
<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/vietnam/index.html>
29. Vietnam Law Magazine 2018.03.26 Land Law to be revised 記事、
2021.06.17 アクセス <https://vietnamlawmagazine.vn/land-law-to-be-revised-6177.html>
30. Vietnam News 2020.04.28 Former deputy minister of the Ministry of
Natural Resources and Environment Dang Hung Vo のインタビュー、
2021.06.17 アクセス <https://vietnamnews.vn/opinion/715936/its-time-to-revise-2013-land-law-expert.html>

モンゴルとウランバートル市と

●第3部 モンゴル国ウランバートル市の都市開発

1. Asian Development Bank Cities Development Initiative for Asia 2016
Mongolia: National Urban Assessment, Volume 1, Main Report, Draft Final
Report Version 2
2. Ochirbat Sorogjoo 2015 Ulaanbaatar development approaches for 2030,
Brief Summary, Deputy Governor in charge of Development and
Investment
3. Almec Corporation, Senior Consultant, Ozawa Kunihiko 氏の筆者への手紙
2021.03.17
4. Luvsanjamts Ganzorig 2018 モンゴル国ウランバートル市におけるゲル地区整
備事業と大気汚染削減効果に関する研究、東京大学大学院工学系研究科都市工学
専攻
5. 松嶋愛ら 2005 ウランバートルを建物のずっと続く大きな都市にしたい、生産研
究 57 巻 3 号、pp.18-43
6. 八尾廣 2018 ゲル地区の住まい、近現代モンゴルにおける都市化と伝統的居住の
諸相：ウランバートル・ゲル地区にみる住まいの管理と実践、東北アジア研究セ
ンター叢書第 65 号、199-265

参考文献

7. “Алсын хараа 2050” Монгол улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого 2019, Үндэсний хөгжлийн газар
8. “Алсын хараа-2050” Монгол улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого батлах тухай 2020.05.13
9. Барилгын тухай хууль 1998.08.07
10. Барилгын тухай хууль 2008.02.05
11. Барилгын тухай хууль 2016.02.05
12. БНБД 30.01.04 Хот тосгоны төлөвлөлт, барилгажилтын норм ба дүрэм
13. Газрын төлбөрийн тухай хууль 1997.04.24
14. Газрын тухай хууль 2002.06.07
15. Д.Майдар 1972 Монголын архитектур ба хот байгуулалт, Улаанбаатар
16. Д.Энхзаяа 2013 Орон сууцны үнийн өсөлтөд нөлөөлж буй хүчин зүйлс, Bank of Mongolia Report book 8, pp.48-65
17. Засгийн газрын тогтоолын хавсралт 2011 100-мянган айлын орон сууц хөтөлбөрт хамрагдах Улаанбаатар хот, бүсийн тулгуур төв аймгийн төвүүдэд эхний ээлжинд баригдах орон сууцны барилга, хотхон, хорооллын жагсаалт, Монгол улсын засгийн газрын тогтоол 341, 2011.11.30
18. Засгийн газрын тогтоолын хавсралт 2019 150-мянган айлын орон сууц үндэсний хөтөлбөр, Монгол улсын засгийн газрын тогтоол 202, 2019.05.22
19. Монгол улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал 2001/57
20. Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль 2002.06.27
21. Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль 2006.12.15
22. Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль 2020.12.24
23. С.Идшинноров 1994 Улаанбаатар хотын түүхийн хураангуй, Уриа
24. С.Мөнхжаргал, Д.Цэдэв 2006 Улаанбаатар: Хөгжил, Бүтээн байгуулалт, Түүхэн замнал, Адмон

25. Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль 1993.12.20
26. Хот байгуулалтын тухай хууль 1998.10.29
27. Хот байгуулалтын тухай хууль 2008.05.29
28. Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль 2015.06.26
29. Хот байгуулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үр нөлөө үнэлэх судалгааны тайлан 2019
30. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль 2015.11.26
31. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль 2020.5.7
32. “Шинэ бүтээн байгуулалт” дунд хугацааны зорилтот хөтөлбөр 2010.06.25
33. Уланбаатор市役所、都市開発発展部、各マスタープラン資料
34. Уランбаатор市役所、都市開発発展部、第6次マスタープラン資料
35. Уランбаатор市役所、都市開発発展部、開発手続書類
36. Уランбаатор市役所、都市開発発展部 Mandala Tower 詳細計画図
37. Уランбаатор市役所、土地部の業務方針
38. Уランбаатор市役所都市計画研究院 2021 第7次マスタープラン作成資料と第6次マスタープランの実施評価調査
39. Barilga.mn 2019.11.05 モンゴル国立大学、土地計画学科 B.Chinbat 教授のインタビュー、2021.05.14 アクセス <https://www.barilga.mn/n/5101/>
40. Gerhub 2021 Our projects 2019.02.22 アクセス <https://gerhub.org/>
41. Jargal Defacto 2021.02.16 建設都市開発省土地計画地籍図面部部長のインタビュー、2021.05.14 アクセス <https://jargaldefacto.com/article/tsewelsodnomiin-gankhuu-gankhuu-tsevelsodnom>
42. Montsame 2018 人口居住計画、2021.05.14 アクセス <https://montsame.mn/mn/read/165870>
43. MTZ 2021.02.25 Уул уурхай, төмөр зам бол зоосны хоёр тал MTZ 社長のインタビュー、2021.06.21 アクセス <http://www.mtz.mn/content/show/id/1205>

44. ゲル地区発展投資支援事業 2021 副都心事業について 2021.01.26 アクセス
<https://www.ub-subcenter.mn/>

●第4部 考察と結論

1. Hoang Linh Nguyen et al. 2018 State control versus hybrid land markets: Planning and urban development in transitional Hanoi, Vietnam, Sustainability, 10, 2993
2. 孫立ら 2011 中国都市における城中村再開発の実態に関する一考察：中国西安市を事例として、都市計画論文集 Vol.46, No.3, 469-474
3. 孫立ら 2011 中国都市部における各類型の低所得者地域の住環境改善意識に関する研究：重慶市を事例として、建築学会計画系論文集、第76巻、第662号、819-826
4. 孫立ら 2012 中国都市部における「城中村」住環境整備事業の効果に関する研究：深圳市の事例を通じて、建築学会計画系論文集、第77巻、第682号、2819-2824

●図表作成と分析に使用したデータ一覧

1. United Nations 2018 World urbanization prospects: The 2018 revision, Open Source Data <https://population.un.org/wup/>
2. UNdata 2020.11.13 update, Per capita GDP at current price <https://data.un.org/>
3. World Bank 2020.10.15 update, Urbanization rate, Open Data <https://data.worldbank.org/>
4. モンゴル国統計局 2021 Open Source Data <https://www.1212.mn/>
5. ASME 社、GEOCAD 社、GEOiD 社、Geomaster 社、Geoset 社、Moncan 社、Monmet 社 2018 区画測量データ
6. A+Int 社 2018 ウランバートル市建物 GIS データ
7. ウランバートル市役所都市開発発展部 2020 更新開発中の事業位置データ
8. ウランバートル市役所土地部 2020 更新区画測量データ

ヒアリング先のリスト

●中国

1. 北京建築大学、建築興城市規劃学院、教授孫立へのヒアリング 2021.01.20-22 間に WeChat で実施

●ベトナム

2. ベトナム国建設省管理事務所職員 Ma Hoang へのヒアリング 2020.10.22-2021.04.26 間に Messenger で実施
3. University of Architecture of Ho Chi Minh City, Faculty of Urban Planning, Lecturer, Tran Mai Anh, PhD へのヒアリング 2021.03.19, 16:00-17:00, Zoom で実施
4. ベトナム国建設省計画建築部職員 Tu Ngoc Nguyen へのヒアリング 2020.03.24-2021.04.08 間に Messenger で実施

●モンゴル

5. Gerhub NPO, G.Badruun へのヒアリング 2019.02.22, 12:00-15:00, 対面ヒアリング
6. The Project for Formulation of National Comprehensive Development Plan, Multi-Stakeholder meeting with the Mongolian youth, 2020.08.17 に参加
7. Khurd Group LLC 職員へのヒアリング 2021.01.15, 13:00-14:00, Messenger で実施
8. モンゴル科学技術大学、建築学科、シニア講師 B.Ariunjargal へのヒアリング 2021.01.26, 17:00-18:30, Messenger で実施
9. ウランバートル市役所、都市計画研究院へのヒアリング 2021.02.24, 11:00-

ヒアリング先のリスト

14:00, Zoom で実施

10. ウランバートル市役所、都市開発発展部、シニアスペシャリスト

G.Darkhanchuluun へのヒアリング 2021.03.11, 14:00-16:00, Zoom で実施

11. モンゴル国大蔵省へのヒアリング 2021.03.30, 21:00-22:00, Messenger で実施

12. ウランバートル市役所土地部職員へのヒアリング 2021.03.31, 13:00-14:30, Zoom で実施

13. モンゴル国立大学土地計画学科へのヒアリング 2021.04.02, 10:00-11:30, Zoom で実施

14. 建設都市開発省建築発展センターへのヒアリング 2021.04.02, 17:00-18:30, Messenger で実施

15. New Urbanism 社創業者、プランナーZ.Tuya へのヒアリング 2021.04.28, 13:30-15:00, Zoom で実施

16. Khashaandaa Saihan Amidarya NGO, Ts.Tumenbayar へのヒアリング 2021.04.28, 17:00-18:00, Messenger で実施

17. 建築設計都市計画事務所 GT 社、主任建築家 S.Batchimeg へのヒアリング 2021.04.30, 14:00-16:00, Messenger で実施

18. モンゴル科学技術大学、建築学科、教授 S.Amgalan へのヒアリング 2021.05.01, 17:00-19:00, Zoom で実施

Luvsanjamts Ganzorig

Doctoral Candidate. The University of Tokyo

Room 914, Eng-Bldg14, 7 Chome-3-1, Hongo, Bunkyo, Tokyo, Japan

lukag@urban.t.u-tokyo.ac.jp, lukaganzorig1@gmail.com

EDUCATION

- 2018-Current** University of Tokyo, Japan
PhD Scholar, International Development and Regional Planning Unit
Japanese Government Scholarship (MEXT)
- 2016-2018** University of Tokyo, Japan
Master of engineering, Specialized in Urban planning (MEXT)
- 2007-2011** Tokyo Polytechnic University, Japan
Bachelor of Architecture, Department of Engineering
Rotary Japan, Yoneyama Memorial Foundation Scholarship

LANGUAGES

Mongolian (native), Japanese (native), English (business level)

TECHNICAL SKILLS

Arc-GIS, Microsoft Office, AutoCad, SketchUp, Adobe Photoshop and Illustrator

RESEARCH THEME

- Doctor** Development of Urban Planning System in Post-Socialist Countries: In case of China, Vietnam, and Mongolia
Supervisor: Prof. Kidokoro Tetsuo, Assoc Prof. Seta Fumihiko
- Abstract** Internal migration toward cities is rapid in developing countries due to economic and environmental reasons. Lack of professional skills in urban planning, the fiscal limitation has led to delays in infra development. As a result, vulnerable areas expanded surrounding the city center, and housing issues are serious. The purpose of this research is to analyze, compare the urban planning systems in such countries and to suggest a comprehensive solution of policy, mitigation methods for sustainable future development.
- Master** Study of Ger Area Improvement Projects and Their Effect on Air Quality in Ulaanbaatar City, Mongolia.
Supervisor: Prof. Kidokoro Tetsuo, Assoc Prof. Seta Fumihiko

Abstract The study was done by simulation and the chronological change of urban areas with GIS data. Results indicate that air pollution is too complex to be solved by a single policy so that it needs a compound approach. The urban area is expanding without the infrastructure in a consequence of unplanned land privatization.

WORK EXPERIENCE

2014-2016 MIBACE LLC, Mongolia / Project manager
Managed a project “Introducing air-tight, highly-insulated technologies for new residential complexes in Ulaanbaatar, Mongolia” cooperated with Mitsubishi UFJ Morgan Stanley and Hokkaido Building Research Organization fund by NEDO, Japan. The project started with F/S and ended with implementation. Adding the Municipality of UB, The Mongolian University of Science and Technology and private sectors to consecutive workshops was not easy but frequent and respective meetings helped. Others omitted.

2011-2014 Gobi Travel Design Firm LLC, Mongolia / Architect, Project Manager
Collaborated with Cannon Design, USA on “Education City Master Plan”. Led the national team on conducting basic and applied research on two candidate sites. Based on the report, we composed a design concept of the new city and it confirmed by the government of Mongolia in 2013. Building mutual understanding with GOM on the concept was the peak of the project but several times of negotiation worked out. Others omitted.

PUBLICATIONS

- Comparative study of the urban planning system in post-socialist countries: In the case of Mongolia, China, and Vietnam, 2020 Proceedings of the 16th Conference of Asian and African City Planning (AACP2020), The City Planning Institute of Japan, pp.11-19
- Urban planning system changes after democratization in Mongolia, and its effect on Ulaanbaatar city, 2019 Proceedings of the 15th Conference of Asian and African City Planning (AACP2019), The City Planning Institute of Japan, pp.116-123
- “Urbanization and changes of traditional dwellings in contemporary Mongolia” Chapter 3: Historical change of urban planning and housing policy of Ulaanbaatar. 2019, Japanese. 近現代モンゴルにおける都市化と伝統的居住の諸相：ウランバートル・ゲル地区にみる住まいの管理と実践、第3章：ウランバートル市における都市計画と住宅政策の変遷、東北アジア研究センター叢書 2018 第 65 号 pp.95-129

- Study of Ger area improvement projects and their effect on air quality in Ulaanbaatar city, Mongolia, 2018 Proceedings of the 14th Conference of Asian and African City Planning (AACP2018), The City Planning Institute of Japan, pp.28-36
- “Green school building design guideline” As a national consultant under PAGE project of UNEP at Ministry of Environment, Tourism and Green develop of Mongolia. 2015, Mongolian.

CONFERENCE PRESENTATIONS

- Urban Mongolia, Phases of transformation. Tohoku University, Center for Northeast Asian Studies. Sendai, Japan. December 14th, 2019
- Urban development and environment issues. Mongolian University of Science and Technology with PSATS, Ulaanbaatar, Mongolia, August 31st, 2019
- Recommendations to solve urban environment problems through multi-field study of dwelling in Ger area, Ulaanbaatar. Tohoku University, Center for Northeast Asian Studies. Sendai, Japan. February 3rd, 2018
- Housing and neighborhood space structure in urban area of Mongolia. Tohoku University, Center for Northeast Asian Studies. Sendai, Japan. February 5th, 2017

WORKSHOPS AND TRAININGS

- 2019 WS “Revitalizing Local City” The University of Tokyo. Toyama, Japan.
- 2018 WS “Thinking International Cooperation on Urban Planning” The University of Tokyo. Tokyo, Japan.
- 2018 WS “Shaping Eco-districts in the Tokyo Suburbs” The University of Tokyo. Collaboration with Politecnico Di Torino. Tokyo, Japan.
- 2018 WS “Promoting a National Land Formation Plan” MLIT. Tokyo, Japan.
- 2017 WS “Creating Incubation Space for Startups” The University of Tokyo. Tokyo, Japan.
- 2017 WS “Tokyo Smart City Studio” The University of Tokyo. Collaboration with Georgia Institute of Technology. Tokyo, Japan.
- 2017 WS “Hachinohe, Creating Innovative City” The University of Tokyo. Aomori, Japan.
- 2015 TR “Eco-city and Low-carbon smart city course” International Urban Training Center. Gangwon, Republic of Korea.

AWARDS AND CERTIFICATE

- 2013 Colorist-1, Design & Color Academy of Mongolia
- 2012 N1 certificate, Japanese-Language Proficiency Test
- 2011 JIA Special prize, National Graduate Awards 2011 (Design Competition)