

モンゴル国の土地私有化に伴う都市環境変化と都市計画制度の課題

塩月 恵里

1 研究の目的と方法

モンゴル国では、1989年に民主化運動が始まり、1990年に初の自由選挙を実施し連立政権が誕生、70年近く続いた社会主義体制が終わった。そして1992年1月には新憲法制定により、モンゴル人民共和国からモンゴル国が誕生した。

社会・経済システムが急激な変化を遂げるなかで、都市環境もまた大きく変化している。首都ウランバートルでは、物資の不足や社会的、経済的混乱から、一時的に居住人口が減少するものの、近年は首都への一極集中が顕著となっている。住宅供給については、社会主義体制時には政府だけが住宅建設を担っていたため、新規住宅の建設計画が90年代始めに終わった。そのため、それ以降に始まった都市への人口流入を受け入れる住宅建設はほとんどなされず、社会主義時代のアパートがメンテナンスされないまま残っているのが現状である。

一方で、市街地が拡大するような形で、伝統的なフェルト製の移動式の天幕住居「ゲル」が固定化したゲル地区が拡大している。(ゲル地区とは、スラムやスクオッター地区と同義語ではなく、市、県の中心地等の定住地で、ゲルが集まり固定化し、住宅地となった地区を指す。近年は、ゲル地区内にゲルだけでなく木造等の戸建て住宅も増えている。)

都市計画においては、市場経済のシステムにあうよう見直しが迫られ、1998年には新たに建設法が制定されたのを始め、都市開発法、住宅法などの法令制定などにより制度構築がなされた。しかし、これらの法令の制定をもってしても、現実に進む人口の増加と都市環境の変化に対応しきれていないのが実態であり、このことが既成市街地周縁部分に広がるゲル地区の拡大と住環境悪化の一因となったと考えられる。

このような状況のなか、2003年5月からは、国民的な議論を十分に経ないまま、土地を私有化する政策が実施されることになった。私は、この土地私有化を契機に、都市のなかで新たに生まれる活動や顕在化する課題に対して、物的環境を調整する機能を持つべき都市計画がどれだけ有効な制度として存在しうるのだろうか、という疑問を抱いたことが研究の背景としてある。

そこで、本研究では、ウランバートル市の都市環境変化と都市整備上の諸問題を通じて、土地私有化という急激な変化に直面しているモンゴルで、都市計画が何をどこまで調整しうるのかを見極め、都市環境マネジメントの課題を明らかにすることを目的としている。

研究の方法としては、モンゴル国の都市計画制度の概要と近年のウランバートルの都市環境変化の動向の把握については、モンゴル国でJOCV都市計画隊員として活動していたとき(1999年7月から2001年7月)に行ったヒアリングやアンケート等による実態調査、現地で収集した資料が主たる情報源である。土地私有化については、2003年11月に行ったウランバートル市当局や土地購入者等へのヒアリング調査に基づいている。これらの基礎資料のほか、国内で収集した参考文献や報告書等の分析により研究を行った。

2 論文の構成

第1章では、研究の背景、目的とその方法を述べている。第2章では、ウランバートルが如何にして現在の都市構造となったのかを都市形成史から明らかにしている。第3章では、体制移行後の都市計画制度の概要を把握し、法制度の運用実態を明らかにしている。第4章では、新たに着手された土地私有化政策の背景と実態を明らかにしている。第5章では、ウランバートルの都市環境における現在の課題を踏まえ、土地私有化の進行により発生しうる新たな課題を考察している。第6章では、都市計画と都市環境の関係を踏まえ、都市計画制度における課題とは何かを考察した。

第1章 序論

- 第1節 研究の背景
- 第2節 研究の目的
- 第3節 研究の方法
- 第4節 論文の構成

第2章 ウランバートルの都市形成史

- 第1節 モンゴル国の変遷
- 第2節 モンゴルの首都の変遷
- 第3節 ウランバートルの都市形成

第3章 モンゴル国の都市計画制度の概要

- 第1節 モンゴル国都市開発法の概要と位置づけ
- 第2節 法制度の運用と実施主体の実態

第4章 土地私有化政策の背景と実態

- 第1節 移行期経済における住宅及び土地私有化政策の背景と課題
- 第2節 住宅及び土地の私有化について

第5章 ウランバートル市の都市環境の課題

- 第1節 自然的環境条件
- 第2節 移行期経済と都市化の拡大
- 第3節 都市環境のマネイジメント
- 第4節 ウランバートル市の都市マスタープランとその実行について

第6章 都市計画と都市環境の関係について

- 第1節 都市計画の限界
- 第2節 都市環境整備における公共・民間の投資と都市計画の関係
- 第3節 都市環境をつくる主体と役割
- 第4節 まとめ

3 論文の概要

第2章では、現在の都市問題を明らかにするため、これまでに至る都市形成過程を把握している。国家の政治、社会的な歴史過程を踏まえ、モンゴルを代表する首都ウランバートルがどのような過程で「都市」となってきたのか、他都市との比較も行い、その特徴を明らかにした。

モンゴルは遊牧を社会の基盤とした時代から、ソ連の支援を受けた社会主義と中央計画経済体制への移行があり、その約70年後には、ソ連の崩壊を受けた民主主義と市場経済体制へ移行があった。近年の歴史を振り返ると、社会主義国の超大国に挟まれながら、ソ連の16番目の共和国と揶揄されながらも国家としての独立を保つため、ソ連型の社会主義に基づく中央計画経済体制を選択せざるを得ない状況だったことがわかる。ウランバートルが首都として発展してきた過程には、モスクワに継ぐ社会主義国の首都建設を進めるため集中的に開発され、それが現在の都市構造の基礎となっていることがわかった。

第3章では、都市開発の進捗と現在の法制度との間に、どのような乖離があるのかを把握するため、都市計画や建築行為等に関して、現行の法制度の中でどのような対応がなされているのかを把握した。土地利用を図る建築行為のために必要な一連の手続きとして各段階で「1.土地利用及び施設建築物の配置の許可、2.設計審査、3.工事着手許可、4.施設建築物利用許可」の手続きが必要となる。しかし、これらの手続きは市街地でのインフラに接続する建物を対象にしており、ゲル地区内の建築物には適用されていない。土地利用は土地利用許可に基づき管理され、それは都市開発マスタープランを根拠としている。モンゴル国では都市的土地利用を図っているところは、全て都市開発マスタープランを有しているが、更新していないところは旧体制で策定したものを継続している。

第4章では、私有化政策全体を振り返り、都市環境に影響をあたえる住宅及び土地私有化政策の背景と実態を把握した。第一段階として1991年に私有化法が施行され、国営企業等の民営化に着手した。第二段階としては、1997年に民営化プログラムが策定され国家財産委員会を設置して民営化を推進、この段階で住宅私有化に着手された。住宅私有化は国有の共同住宅を従前居住者に対し、無料で払い下げるものだった。第三段階は、引き続き行われた基幹的企業の民営化と、2003年5月から始まった土地の私有化である。

土地私有化は、モンゴル国民の家族に対し一回に限り土地を無料で交付するもので、土地所有の対象と無料交付の面積は、首都、県中心地、郡中心地・村の3段階で異なり、地方の者が首都の土地を無料交付されることはない。第一段階としては、住宅私有化の時に財産を所有する機会を持たなかったゲル地区の家族に対して、財産として土地を所有させるものである。第二段階は、アパート居住者に郊外の別荘地や地方の土地を一回のみ無料で所有させるものである。次いで、耕作地や建築物の敷地として土地の占有許可等を得ている国民に、当該地の優先的な有償売却と、その他国有地の競売による私有化となる。

第5章では、ウランバートルの都市化や都市環境にどのような課題があるのか、新たに作成した都市開発マスタープランをどのように実行しようとしているのかを明らかにした。市街地・共同住宅地区では、インフラも建築物も古くメンテナンスされないまま残り、土地利用ではこれまで広場的に利用されていた場所に新たに建築されるなどの問題が発生していた。共同住宅の底地が私有化された場合には、これまでなかった土地費が借地料や分譲価格として上乗せされることが予測され、郊外へ移転せざるをえない人々の発生が考えられる。

ゲル地区ではインフラが整備されていないため、大気汚染や安全な水の確保が困難であり、

ゲル地区の拡大と共に環境汚染も拡大している。土地を所有しても中心地、郊外部でその資産的価値の差による経済的格差が発生しうること、既にゲル地区内の土地の底地権が第三者に売買される事件が発生したことから、都市開発マスタープランと連動させた土地管理計画に基づく土地私有化を進めるだけでは解決できない課題が顕在化していることがわかった。

第6章では、都市計画制度が現実の都市環境に対し適切に対応できているのかを考察した。特にゲル地区においては、都市計画による規制が及ばないという問題だけでなく、地方と中央との格差、都市環境を整備するための政策的な対応の遅れのしわ寄せが来ていると言える。ゲル地区の課題だけを解決すればいいというものではないが、人口増に見合う住宅と住宅地の供給が出来なければ、ゲル地区の拡大は制御できない。ウランバートルの都市環境における課題の質も、課題の範囲も、ゲル地区を焦点としていると言ってよい。

都市の計画と開発に影響を与える土地私有化政策の実行による都市環境の変化で、都市計画制度に関連してどのような課題が発生するのだろうか。大別して以下の課題が明らかになった。第一は、土地利用の管理に関わる課題である。既成市街地中心部の土地において、土地所有者が土地の経済的価値を最大限に生かすため、開発や建築行為を活発化させようとする場合、現状では土地利用と建築行為に関する制度間で連携が取れていないため、土地利用の管理が困難となる。第二は、ゲル地区は都市計画的な手段における土地利用規制がなされず、建築規準、建築行為に対する審査、検査が行われていないため、建築行為をコントロールする手段をもたないことである。基本的なインフラ整備と併せて、安全且つ衛生的で、入手可能な価格での住宅供給を促す開発手法の制度化と、地域全体の住環境を向上させる取り組みが政策的に必要である。第三に、ゲル地区の拡大である。ウランバートルに住みながらも土地を所有できない人々にとって、安価な居住地の選択の手段はゲル地区の土地を借りるか、インフォーマルなゲル地区（ゲル地区としての土地利用が認められていない未利用地）に住むしかない。既存のゲル地区居住者でも、土地私有化によって借地料が値上げされ、それを負担できなくなれば、移転せざるを得ない状況となり、インフォーマルなゲル地区が拡大する可能性もある。これらを食い止めるためには、現在の都市計画だけでなしえない土地政策と都市環境の問題が多く残されているといえる。

都市環境を改善するために、都市計画制度の側で為し得る対応としては、その制度を根本から変えるのではなく、これまでのマスタープランに基づく計画調整を尊重しつつ、制度の改善を図ることができると考える。なぜならば、都市計画に関する制度そのものの不完全さは残されてはいるが、実態に合わせた改善の余地が残されているからだ。まだ未整備な部分を残す制度だからこそ、理想的なユートピアを描くプランではなく、目の前に広がる現実を受けとめ、どのような制度が有効なのかを考えることが可能だと考える。しかし、フォーマルコントロールとしての都市計画だけでは、現実の都市問題を解決することが難しいことも十分予想される。そこで、都市計画によるフォーマルなコントロールの他に、住民の手によるインフォーマルなコントロールが必要だともいえる。これは暗黙の了解という意味ではなく、地区や街区の単位で臨機応変に現実的なルールを決めていくことで、都市計画に参加するという理想的な建前とは異なり、都市計画が求めるかどうかに関わらず、住民の側で必要性を認めるのならば、紳士協定的にルールを決めていこうとするものである。

土地の私有化は無秩序な開発の誘因となるだけではない。私有化を契機に同じ地域に住む者同士の地縁が生まれ、血縁だけではないコミュニティの形成を促し、住環境改善に積極的に関わる主体が形成されることも、十分期待できると考える。