

標題：モンゴル国における区画整理手法等の導入の取り組み

氏名（所属） 玉野総合コンサルタント株式会社 統括事業部海外事業室 松井 稔

### 1. はじめに

本稿は、筆者が従事した JICA 技術協力プロジェクト「モンゴル国都市開発実施能力向上プロジェクト」(2010～2013 年)における、区画整理手法等の導入支援の活動、モンゴル国の区画整理手法の解説を行うとともに、これらの取り組みを通じて得られた知見から、今後の区画整理の海外展開にあたっての提言を行うものである。

### 2. モンゴル国、ウランバートル市の概況および都市問題

モンゴル国は、中国とロシアの二つの大国に挟まれた内陸国であり、国土は日本のおよそ4倍の約156万km<sup>2</sup>、人口は約1/45の280万人(2012年)である。1990年の民主化・市場経済化の開始以降、豊かな鉱物資源に支えられ、急速に経済成長している。首都ウランバートルは同国の政治・経済の中心地であり、近年、地方からの人口流入が著しい。1998年に65万人であったが2007年には100万人を突破しており、現在、人口の約4割の122万人(2012年)が居住している。また、「世界で最も寒い首都」であり、真冬にはマイナス30度～40度にまで下がることも珍しくなく、厳しい気候条件を有する。

ウランバートルの市街地は旧ソビエトの影響下にあった社会主義時代に建設されたものである。東西に通る幹線道路を軸に、集合住宅を主体とした大街区による市街地が形成されている。市場経済化以降、不動産投資が進み、ホテルや商業業務機能を有する複合施設が建設され、周辺では高層集合住宅が多く立ち並ぶなど、市街地が徐々に拡大しつつある。ただし、建物のキャパシティ増加に比して依然として道路ネットワークは不足しており、慢性的な交通渋滞が問題となっている。また、現在も多く残る旧ソビエト時代に建設された集合住宅は、インフラ設備の老朽化、躯体の耐震性不足等が問題となっている。

市街地周辺の丘陵地帯には、ゲル地区と呼ばれる居住地が形成されており、首都人口の約6割が居住している。伝統的な移動式住宅(ゲル)の使用もみられるが、木造やレンガ造の住宅も多く存在する。ゲル地区では電気以外のインフラは整備されてなく、上水については地区内に点在するキヤスク(給水所)から各自が水を運んでいる。また、暖房については、市街地内の集合住宅に備えられるような地域暖房システムはなく、各戸は石炭ストーブを使用しており、この煤煙による大気汚染が生じている。

このように、ウランバートルは人口規模こそ小さいものの、他のアジア諸国の大都市と同様に社会経済の発展、人口集中に起因する都市問題が生じており、特に老朽集合住宅やゲル地区における居住環境の悪化が問題となっている。

### 3. モンゴルにおける不動産権利

モンゴルの土地権利には所有権、占有権、使用权の3種類が存在する。元々は他のアジア諸国同様、占有権、使用权のみであったが、2002年より開始された土地私有化政策により、ゲル地区において市民の土地所有が認められるようになった。現行の土地私有化法では、ウランバートル市の場合、市民1人につき最大700m<sup>2</sup>の土地所有権が無償で与えられる。希望者は市政府が公募する土地私有化エリアについて、所定の手続きを経て権利を取得する。実際には、土地私有化以前からの居住者も存在することや、市民権等の条件も付されるため、ゲル地区では3種類の権利が混在している状況である。土地権利の平均規模は450m<sup>2</sup>程度である。各土地は通常ハシヤと呼ばれる木製の塀で囲われており、幅員4～6m程度の未舗装道路沿いに整然と並んでいる。

また、集合住宅については、敷地の土地権利は存在せず、実質的に国に帰属する。居住者は各戸の床権利のみを保有する形となっている。



写真1 市内の老朽化集合住宅



写真2 丘陵地のゲル地区

なお、各土地権利、集合住宅権利ともに民間での売買が可能である。民間の不動産開発も活発であり、立地条件の良い場所では地上げが横行しており、土地価格が高騰している状況である。

#### 4. JICA プロジェクトによる区画整理手法の導入支援とモンゴル区画整理の仕組み

##### (1) 導入経緯

モンゴルにおける区画整理手法の導入は、2007年にJICAが実施した「ウランバートル市都市計画マスタープラン・都市開発プログラム調査」に端を発する。本調査において、2030年を目標としたウランバートル市の社会・経済フレームワーク、都市開発ビジョン、公共交通ネットワーク等が示されると共に、区画整理、再開発等の権利変換を活用した市街地環境の改善が提案され、モンゴル国における区画整理手法の導入が開始された。その後、JICA技術協力プロジェクト「都市開発実施能力向上プロジェクト」(2010～2013年)が実施され、法制度構築、人材育成等の技術支援が行われた。

##### (2) 導入初期のパイロットプロジェクト (バヤンホショー地区)

上記技術協力プロジェクトの実施前の2009年に、区画整理事業第1号としてバヤンホショー地区における区画整理事業が開始された。これは、日本での実務者研修において区画整理を学んだウランバートル市職員により、計画作成、地権者合意形成等が進められていたものである。この事業では、各地権者の塀の移動による、道路幅員・線形の改善、および各敷地の整形化を行っている。インフラ整備については、市の予算により道路舗装、上水道整備等が行われる予定であるが、当時



図1 バヤンホショー地区の従前図(左)、計画図(右)

は未実施であり、街路灯の設置のみが行われている。地区内には元々道路用地が十分あったため、各土地の減歩負担は数パーセントと僅かであり、土地評価による減歩調整も行われていなかった。

このパイロット事業は、表面的には区画整理に類似したものであったが、土地の利用価値上昇を見込んだ受益者負担による公共用地や保留地の確保が行われないものであった。すなわち、区画整理の本質的概念である「開発利益の配分」が組み込まれない、いわば土地の交換分合事業であると言える。また、施行者が定義されてなく、資金計画と減歩負担を連動した事業計画も作成されていない状況であった。このバヤンホショー地区の例は、開発途上国の関係者が、区画整理を土地の配置換えという一面しか捉えてなく、区画整理の仕組みについての理解が十分ではなかったことが伺えるものである。

##### (3) JICA プロジェクトによる区画整理手法の導入支援

2010年6月より実施された「モンゴル国都市開発実施能力向上プロジェクト」では、区画整理、再開発、集合住宅建替を含む都市再開発手法の導入支援として、都市再開発法、関連規則の整備支援、計画立案ケーススタディ、事業運営ガイドライン作成、研修・セミナー開催等の活動を行った。これら活動を通じて、様々な提案を行っているが、特に事業の円滑な実施に資するものとしては以下を提案している。

- **詳細都市計画承認後の建築制限、売買制限**：地上げ行為や補償費の増加を抑制するため、地区内の建築制限、売買制限の提案を行い、事業認可に先立って行政が策定する詳細都市計画の承認により、その効力を発することが法案に規定された。
- **特定目的会社(SPC)の設立**：モンゴルでは民間事業者を主たる施行者として想定されており、公的資金を含む事業収支や、地権者への利益配分が曖昧となる恐れがあったため、通常の会社事業と都市再開発事業の会計を分離するため、都市再開発事業の施行を目的とした特定目的会社の設立を推奨することを提案した。
- **事業計画書への事業採算、開発利益配分に関する事項の記載**：事業認可に際して、事業収支、減歩率、保留地、権利変換率等の事業採算、開発利益配分に関する事項を明記する事業計画書様式案を提案した。
- **強制収用**：事業施行に強制力を持たせるため、強制収用について提案し、必要同意率(80%)の取得後、

交渉に応じなかった未同意者への行政サービスの停止や強制収用の手続きが法案に規定された。

- **事業の引き継ぎ**：事業頓挫した場合の事業引き継ぎについて明記することを提案し、民間事業者の倒産により事業継続が困難となった場合の、県知事、市長による事業継続の委託が法案に規定された。

**(4) モンゴル国における区画整理制度の概要**

本プロジェクトにより構築支援したモンゴルの区画整理制度の概要、特徴について以下に解説する。

- **根拠法**：ゲル地区の居住環境改善、老朽集合住宅の建て替えを目的として、日本で言う、区画整理、再開発、マンション建て替えの3つの事業手法を導入している。これらは一つの法律「都市再開発法」を根拠法としている。この都市再開発法は2013年より国会にて審議され、現在承認手続きが行われている。
- **施行者**：都市再開発法案では、施行者として行政（県知事・首都知事）および法人が規定される。県知事・市長施行は、防災施設や主要な公共施設整備を伴うなど重要な事業の場合のみに限定されており、基本的には法人すなわち民間事業者による事業施行が推進されている。なお、制度上は、地権者が法人を設立することにより日本の組合施行のような施行主体も可能であるが、ゲル地区の居住者が金融機関等から資金調達することは現実的ではなく、地権者組織による事業実施は想定されていない。
- **事業範囲**：施行者はゲル地区の居住改善のため、土地整備・インフラ整備とともに、地権者の権利変換先となる集合住宅の建設を行うことができる。ゲル地区はいわば密集市街地であり、減歩負担による敷地縮小が課題となる。集合住宅建設、権利変換を事業に含めることは、高度化を図りながら、円滑に公共用地、保留地を確保することに寄与する。
- **権利変換**：土地権利から土地、集合住宅床、および金銭補償による地区外転出の3種類が規定される。地権者に対して権利変換の選択肢を提供することで、円滑な合意形成を図るものである。また、事業中の権利の保全については、事業認可後に権利変換計画について行政、地権者、施行者の3者契約を行うことで法的に担保するものとなっている。なお、登記変更は整備完了時点で実施される。
- **事業資金**：都市再開発法案には、補助金、保留地処分金、保留床処分金、都市開発基金などが規定されている。しかしながら、現状では事業資金調達は民間事業者へ委ねられており、補助金の適用については未定である。また、都市再開発基金は、施行者への事業資金融資、および地権者への建て替え資金提供を目的としており、現在設立準備中である。
- **住民参加**：地権者により設立する住民代表機関が事業監視の役割を有する。住民代表機関のメンバーは地権者より選出される。

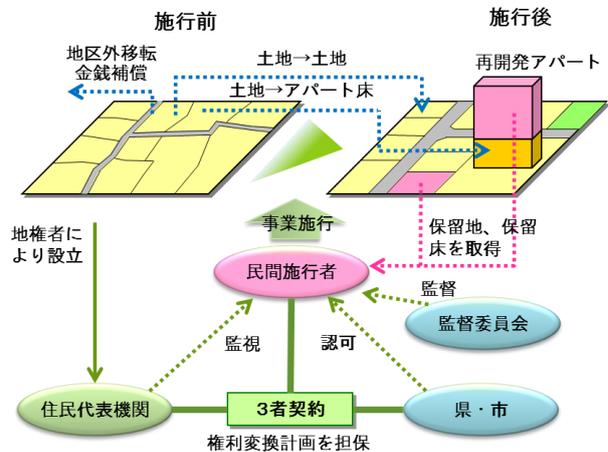


図2 モンゴルの区画整理の仕組み

項目	内容
根拠法	都市再開発法（国会承認中）
事業目的	ゲル地区居住環境改善（市街地改善+高度利用）
施行者	・県知事・首都知事（特殊な場合に限り） ・法人（民間事業者）
事業範囲	土地整備、インフラ整備、建築物整備（権利変換対象の集合住宅建設）
権利変換の仕組み	・地権者への土地権利、集合住宅の床権利の配分、または金銭補償による地区外転出 ・三者契約により権利変換計画を担保
事業資金	・保留地、保留床 ・補助金 ・都市開発基金（準備中）
住民参加	住民代表機関による事業の監視

以上のように、モンゴル区画整理は、土地の配置換えだけではなく、再開発手法による権利変換を含めた一体的な市街地整備手法として構築されている。これにより、地権者の権利変換意向に柔軟に対応し、合意形成を促進するとともに、上物整備を含めた居住環境改善の完遂を図ることができる。また、民間事業者を主たる施行者とすることにより、居住環境改善への民間資金・技術の活用を図るものとなっている。事業中の権利保全につい

ては、日本の仮換地指定のような登記制度と連動とした保全システムの構築が困難であったため、権利変換計画を3者契約により法的に担保する権利保全システムを導入している。

### (5) ウランバートル市における区画整理の実施状況と課題

技術協力プロジェクトの実施中の2012年6月に国政選挙が行われ、ゲル地区環境改善を政権公約に掲げる民主党が第一党となった。これにより、ゲル地区における区画整理がさらに推進されることとなり、ウランバートル市にゲル地区開発局などが創設される等の体制が整えられた。また、2013年1月に、ウランバートル市により都市再開発法案に準じた暫定条例が制定された。これは承認手続き中の都市再開発法に先立って、ゲル地区区画整理等を実施するための事業手続等を規定したものである。

この条例に従い、ウランバートル市はパイロットプロジェクト推進エリアの提示、民間施行者の選定を実施した。現在、パイロット事業12地区について民間事業者による事業施行が進められている。

これらパイロット事業の現状の課題としては、民間事業者の資金力、およびこの新たな都市開発手法の実施運営能力である。今後の実施・普及促進には、行政の指導力や技術力の更なる強化、民間事業者の資金的リスク抑制のための租税減免や都市開発基金の早期運用が必要と考えられる。また、都市政策的な視点として、郊外地域におけるサブセンター構想を推進し、ゲル地区の開発ポテンシャル、事業採算性を向上させ、民間参入を促進することが必要と考えられる。



図3 パイロット事業（チンギルテイ第7地区）の従前土地図（左）、土地利用計画図（右）

### 5. 今後の区画整理の海外展開にあたっての提言

モンゴルにおける区画整理導入の取り組みの経験から、今後の区画整理の海外展開にあたっての提言を以下に整理する。

- **都市政策としての必要性の明確化**：区画整理の導入にあたっては、基本的には法制度の構築が必要となり、これには政府レベルの意思決定を伴う。モンゴルの場合は、広大なゲル地区の環境改善という都市政策上の必要から導入が進められている。今後の新興国での展開にあたっては、宅地の量的供給や既成市街地の改編、スプロール市街地の抑制等、事業対象や都市全体への裨益効果を明確に示すことが必要である。
- **多様な権利変換方法の導入**：郊外開発や既成市街地再編などの多様な事業目的への適用、上物を含む市街地整備の完遂、および地権者意向への柔軟な対応を図るため、土地の配置換えのみに限定せず、建物床への権利変換や金銭補償による地区外転出を導入することが有効と考えられる。
- **民間事業者の活用**：新興国においては行政の財源は限られているため、民間の資金調達力を積極的に活用するため、民間事業者を施行者として規定することが区画整理の普及に有効と考えられる。ただし、事業の遅延・頓挫の回避、民間事業者の参加促進を図るため、租税減免や補助金、融資制度の導入が必要と考えられる。
- **日本企業の事業参入のための枠組みづくり**：モンゴルでは、具体的な検討は行われなかったが、相応の経済規模・不動産マーケットを有する新興国の場合は、日本企業の事業参入のための枠組みづくりについて検討されるべきである。具体的には、複数の本邦企業、現地企業が、事業リスクを補完しながら共同により事業展開するため、SPC（特定目的会社）を施行者として規定することや、現地資金の高利率金利による事業リスクを抑制するため、海外機構ファンド（概海外交通・都市開発事業支援機構による出資）の活用が有効と考えられる。

以上の提言を踏まえ、筆者自身、今後も区画整理の海外展開に積極的に取り組んでいきたいと考えている。