

東南アジア諸国における土地制度の比較*

A Comparative Study on Socio-Economic Systems of Land in Some Southeast Asian Countries

宮本和明**、御手洗常和***

by Kazuaki MIYAMOTO and Tsunekazu MITARAI

Urban problems in developing countries are becoming one of the world-wide emerging issues. Since urban developments strongly depend on socio-economic systems of land, it is very important to understand them for planning and implementation of infrastructure developments as well as legal regulation and guidance. The aim of the present study is to conduct a comparative study on socio-economic systems of land in some representative countries in Southeast Asia with emphasis on systems of land acquisition for public works. The study mainly relies on two-time seminar which the author coordinated under the activity of CITYNET organized by the City of Yokohama. The main items which the study investigated and compared among the countries are national, regional and city planing systems, land tax system, land transaction system, rights related to real estate, land appraisal system, land register systems, social awareness of land, and land acquisition systems/techniques. This paper is a summary version of a report of the study.

1. はじめに

発展途上国の首都圏においては、近年の急激な経済成長とそれにとまなう人口増加により、交通混雑、土地利用の混乱、郊外スプロール、スラムの形成、そして環境問題等、発展途上国特有の多様でかつ深刻な都市問題が生じている。これらの都市問題の大部分は、都市開発制度を含む土地制度全般のほか、とりわけ都市基盤の整備水準の低さに起因していることは言うまでもない。都市基盤整備はまた、財源問題のほか、公共用地の取得可能性をはじめとする土地制度に大きく依存している。そのため、今後の発展途上国の都市改善整備のための計画とその実施において、土地制度の理解は最も重要かつ緊急な課題の一つといえる。そこで本研究においては、東南アジアの代表的な発展途上国であるタイ、マレーシア、インドネシア、フィリピンの首都あるいは首都

圏の代表都市を対象として、土地に関する社会経済制度、その中でも特に公共用地の取得制度に関しての比較研究を行うことを目的としている。

土地制度に関する従来の研究としては¹⁾、先進諸国を対象にした比較研究として参考文献2をはじめいくつか見られ、また、東アジアを対象に韓国、台湾の制度に関しても多くの報告がなされている。しかし、発展途上国を対象にしたものは、国別に個別の項目に関する報告がみられ^{3) 4) 5) 6)}、また、それらをまとめたものもあげられるが^{7) 8) 9) 10) 11)}、土地制度全般に関する比較研究は見あたらない。

本研究に用いる基礎資料は、横浜市が国際連合アジア太平洋社会経済委員会 (UN ESCAP) の協力のもとに運営している「アジア太平洋都市間技術協力ネットワーク (CITYNET)」活動において、著者が中心に企画した2度の国際セミナー^{12) 13)}において収集した資料に基づいている。なお、本研究の第一段階に関しては既に参考文献1に報告しており、本稿は、「土地制度と社会資本・空間整備スペシャルセッション」のための要約版である。

* 土地制度、発展途上国、公共用地取得

** 正会員 工博 横浜国立大学助教授 工学部建設学科 (〒240 横浜市保土ヶ谷区常盤台156)

*** 正会員 野村不動産

表－１ CITYNETで設定した土地制度全般に関する調査項目の概要

1 Development History	2.8.2 measures to improve the problems
1.1 Outline of the City	3 Systems, Social Awareness and the Present State of real Estate
1.1.1 population growth	3.1 General Concept of Real Estate
1.1.2 number of employers	3.2 Rights Related to Real Estate
1.1.3 total area	3.2.1 law(s) related to real estate
1.1.4 the general state of recent land use	3.2.2 transferring mechanism
1.1.5 change in urbanized area	3.2.3 present state of land ownership
1.1.6 major reason(s) for the change	3.2.4 squatters' rights
1.2 Development Within the City	3.3 Registration system and Land Register
1.2.1 suburb development	3.3.1 real estate registration system
1.2.2 city center / downtown development	3.3.2 land and structure's registration
1.2.3 land price movements / trends	3.3.3 items included in registration
1.2.4 squatter occupied areas	3.3.4 registration for taxation use
1.3 Major Urban Problems	3.3.5 cadastral map
2 The Various Systems Related to Land-Use	3.3.6 applications of cadastral map
2.1 National, Regional and City	3.4 Real Estate Transaction System
2.1.1 planning systems	3.5 Real Estate Appraisal System
2.1.2 national development plan	3.5.1 official real estate appraisal
2.1.3 city's development objectives	3.5.2 objects of assessment
2.1.4 economic and social development plan	3.5.3 announcement of the assessment results
2.1.5 policy for agricultural districts	3.5.4 methods used for assessments
2.1.6 legal framework of city's planning	3.5.5 relationship with actual land price
2.1.7 maps for urban development planning	3.6 Real Estate Tax System
2.2 Masterplan	3.6.1 taxes for holding
2.2.1 items in masterplan	3.6.2 taxes for acquisition
2.2.2 procedures to develop masterplan	3.6.3 taxes for transfer
2.3 Land Use Planning with Legal Authority	3.6.4 taxation for development gains
2.3.1 existence of land use plan	3.6.5 relationship with city's policies
2.3.2 items in the plan	3.7 Acquisition of Land for Public Works
2.3.3 procedures when developing the plan	3.7.1 eminent domain
2.3.4 policy measures to realize the plan	3.7.2 other methods
2.4 Items in the Plans	3.8 Land Consciousness
2.5 Land Use Planning Map	3.8.1 understanding of land reversion
2.6 Development Regulations & Guidance System	3.8.2 awareness of land use
2.6.1 development control methods	3.8.3 development gains
2.6.2 development guidance methods	3.8.4 assessment of real estate as an asset
2.6.3 relationship with city's land use plan	3.8.5 owners' understanding of ownership
2.7 Regulation & Guidance for Buildings	3.8.6 concerns of middle-income households
2.7.1 building control methods	3.8.7 general feeling concerning real estate
2.7.2 building guidance methods	3.8.8 recent changes in general awareness
2.7.3 relationship with city's land-use	3.8.9 examples of recent land problems
2.8 Land Use Planning and Implementation	
2.8.1 problems	

2. 土地制度の調査項目

本研究では、2回のセミナー用にそれぞれアンケートを実施している。最初のアンケートは土地制度全般に関するものであり、その項目の概要を表1に示している。2回目のアンケートにおいては、公共用地取得制度に関しての詳細な質問を行っている。表1に示す項目は、いわば、本研究における土地制

度全般の捉え方を示している。アンケートは、ジャカルタ、クアラルンプール、バンコクそしてマカティの都市圏庁あるいはそれに準ずる自治体の都市計画部門の上級担当官に対して実施している。

3. 土地問題の現況

(1) 都市問題における土地問題

土地制度について調べる前に、まず、各都市が直

面している都市問題の現状、その中でも土地に直接関連する問題について整理したのが表2である。表2から、どの都市においても共通して、近年の地価高騰により、都市内の公共用地や住宅用地の取得が困難になってきている。また、個々の都市に特有の状況としては、ジャカルタおよびバンコクにおいては、土地の細分化やスプロール現象が、住宅環境の悪化や都市計画事業の遅延の原因となっており、また、騰貴期待の低・未利用地が多く存在し、有効な

土地利用の妨げになっている。さらに、開発途上国特有の不法占拠地域も依然として大きな問題である。

(2) 地価

地価は土地問題を表す一つの重要な指標である。地価の比較においては、都市内においてもその代表値のとり方、都市間においてはその比較対象のための経済指標のとり方により大きく差がでる可能性がある。本研究においては、その概略の指標として、表3に示すものを取りあげている。この表から各都

表－2 東南アジア諸都市における都市問題と土地問題

	ジャカルタ	クアラルンプール	バンコク	マカティ
都市問題	・地価の急上昇により、道路整備や公共施設のための土地購入がとてども困難になった。 ・不法占有者地域では、環境衛生が重大問題である。 ・都市部では、職場や学校が不足しており、また、1～2時間でジャカルタに通勤するのが困難な住民が多い。	・不法占有者社会、いまだ、大きな問題である。 ・特に、低所得者層の住宅が不足している。地価高騰により、建築資材も高騰している。包括的な住宅政策や住宅供給を広い範囲行う計画が必要となっている。 ・公共交通機関が不足している。 ・投資を行ってはいれるが、道路ネットワークの容量が絶対的に不足しており、代替公共交通機関が必要となっている。	・道路不足と自動車の増加による交通渋滞。 ・地価の上昇により、公共利用や公共施設のための土地取得がとてども難しくなった。 ・火事や洪水による損害が大きい。 ・都市環境問題が深刻化してきている。	・洪水：土地勾配や下水道、排水設備の未完成により、長年洪水にみまわれる地域がある。 ・ゴミ：集積地、臨時集積場、ダンプカー不足。 ・麻薬の汚染 ・不法占拠者とスラムの発生：現在、約3500世帯の不法占有者世帯が私有地、国有地、通りに定住し、約3000人の不法占有者が荒廃地区で生活している。 ・交通：道路の多くは、幅員が狭く貧弱な造りであり、ラッシュ時には、主要道路に沿って、輪タクや原動機付き自転車であふれている。 ・最近5年間で土地および建築資材が価格が5倍になった。 ・不法占有者の都心の優良地における占拠。 ・貸付金利が平均所得労働者の負担能力を越えている。
土地問題	・2、3年前から、都市部の地価が急上昇し、公共施設のための土地取得や、個人の持ち家の購入が困難になってきた。 ・土地の細分化が進行し、住宅環境の悪化や都市計画事業の遅延の原因となる。 ・土地所有者は、投機期待により低・未利用の土地を保有している。 ・緑地地域での住宅地開発が防災・環境上の問題となっている。	・地価の上昇により住宅価格が上昇している。 ・都心部の住宅開発用地の不足。 ・土地所有者多数のため土地の細分化がすすみ、土地取得が困難。 ・公共目的の土地取得は地価の上昇のため困難。	・公共利用や公共施設、個人の持ち家のための土地取得は、ますます困難になっている。 ・スプロール現象は、環境問題や都市計画実施上の難問を引き起こす。 ・土地投機が、都市開発を遅らせる。	

表－3 東南アジア諸都市における地価水準（1991年現在）

	ジャカルタ	クアラルンプール	バンコク	マカティ
郊外の代表地価	農地：US\$20/㎡ 水田：US\$10/㎡	US\$11/㎡	US\$200/㎡	US\$150/㎡
都市住宅地の代表地価	US\$200/㎡	US\$60/㎡	US\$2000/㎡	US\$300/㎡
民間会社の大卒初任給	US\$270/月	US\$560/月	US\$280/月	US\$93/月
過去5年間の市場地価と生活費の上昇率	郊外部：500% 都市部：400% 生活費：200%	郊外部：100% 都市部：90% 生活費：2.3%	郊外部：120% 都市部：150% 生活費：10%	郊外部：300% 都市部：150% 生活費：71%

市に共通して、物価水準の上昇率に比べ、近年の地価の上昇率が極めて高いことがいえる。

4. 土地制度の概観

(1) 不動産としての土地

不動産の概念は、一般に、大きく次の2つに分けられる。まず、わが国のように、「土地と建物を別個の不動産」とするもので、この場合、土地は、地表、地表下の土地本体、内水面、領海、領空を含むとされ、建物等の構築物は含まれない。インドネシアとタイはこれに近い考え方である。一方、欧米諸国においては、「土地と建物を一体の不動産」とみなし、土地は、地表及びその上を構成する全ての物質、自然の生成物、建築物並びに水面を含むとされる。土地が不動産で建物が土地に属するという考え方であり、マレーシア、フィリピンがこの考え方である。

(2) 土地に対する意識

土地に対する国民の意識は、その国の国民性、社会状況、経済状況、政治状況、国の生い立ちなどによって異なり、また、都市ごとの地理的条件にも関係することがある。そして、それらによる土地に対する意識により、土地制度に対する問題点、とりわけ、公共用地取得状況にも影響がでてくる。ジャカルタを除いては、個々の所有者は、独占的であり、所有している土地を利用するのは全く自由であるという考え方が強い。一方、ジャカルタでは、市民が所有している土地は、本来は国に帰属し、利用に関しては、ある程度公共の利益を考慮すべきだと考えられている。

(3) 土地所有の現状

土地所有の現状に対しては、社会的習慣と経済的な要因が影響し、各都市の土地市場と土地問題を反映している。東南アジア各都市でも、投機目的の取引が多く存在し、地価高騰の原因となっている。また、各都市では、不動産は自国民ならば誰でも所有することができるが、外国人や外国企業に対しては制限を設けている。一方、クアラルンプールでは、相続により不動産を得ることが多く、所有に関しても宗教的な習慣があり、イスラム教徒とそうでない者によって異なる。また、インドネシアにおいてもイスラム法による相続上の習慣がある。

(4) 土地に関する権利

ジャカルタ、バンコクでは、日本型の不動産概念なので所有（所有権）と利用（借地権）の対立関係が存在し、所有の優先という形をとると考えられる。一方、欧米型である、クアラルンプール、マカティでは、利用と所有の対立関係が存在せず、利用が優先すると考えられる。インドネシアでは、国家の土地を国民等に必要に応じて権利を与えるというフリーホールド、リースホールドの考え方である。一方、他の国々では、当事者間の契約交渉で期間が決められる。また、全ての都市で不法占有者の権利は公式には認められていないが、現実問題として無視できない状況にある。

(5) 土地税制

土地税制は、各国の地価水準の推移、公共用地取得状況に、多大な影響を及ぼしている。土地税制自体、わが国同様、極めて流動的に改正されてきているのでその取扱いが難しいが、調査時点においては以下のことが言える。土地所有に関する税については、タイでは、固定資産税として不動産評価額の10%が課税される。マレーシアでは、地価の上昇に伴う評価額の上昇分の30%を、都市計画税として徴収している。これらは、地価対策としての目的もあるが、必ずしもうまくは機能していない。また、不動産取得に関する税に関しては、インドネシア、マレーシア、タイは、フィリピンやわが国に比べて相続税率がかなり低い。このことが、土地の市民への公平な分配を妨げ、人々の不公平感を高めている。また、土地が市場へ出にくい状況もつくりだしている。さらに、不動産譲渡に関する税については、東南アジア諸国では、短期譲渡所得に対する税が、ほとんどみられず、投機のための転売目的の土地取引の抑制を実行しにくい状況にある。

(6) 土地鑑定制度

土地鑑定は土地課税及び公共用地取得価格算出の基礎となるものであり、特に、その公平性および公示価格と実勢価格との差が問題となっている。マレーシアを除いて、土地と建物別々に土地鑑定方式が存在する。この方式で建物付きの土地を評価する場合、土地と建物を別個に評価し、両者を合算して全体の評価が確定する。一方、マレーシアでは、土地と建物が一体となった土地鑑定方式が存在する。全

表－４ 東南アジア諸国における公共用地取得の現況と問題点

	ジャカルタ	クアラルンプール	バンコク	マカティ
問題点	・市民は、公共用地取得に関しては、比較的理解があり協力的である。 ・開発効果の認識の違いから公示された開発について、地域住民の協力が十分に得られない時がある。 ・公共用地取得基準価格は、同じ地域の実勢地価より低すぎるように思える。	・市民は、土地収用法（１９６０年）を知っており、取得の目的が公共利用のためであることを理解している。 ・市としては、土地取得において、土地所有者との問題に直面しているということはない。 ・議論が起こるのは、通常、補償額についてである。	・反政府団体が、人々の反対運動を支援している。	・人々は、自分達の土地に大変愛着をもっており、できるだけ自分達の土地を保持したがる。 ・和解に達しなければ、裁判手続きにとっても時間がかかる。
住民の意識	・公共用地取得基準価格が、公共用以外の地価に匹敵するほど高ければ、人々は、決して抵抗しない。 ・市民は地価形成に関係する土地の権利を意識している。	・現在、都市の土地不足を背景として、市民の間では、土地の価値についての意識が高まっている。	・積極的な反応はほとんどない。 ・学校や病院等のための土地の寄贈も数多い（相続人の無い老人等）	・人々は、自分達の土地に対する愛着が強く、公共用地として、土地を提供してもらうことは、期待できない。
土地収用	・平均して１年に１回ほど行われる。 (例) ・法的権利をもった住民が、事業者から支払われる補償金の額に満足しない時。 ・道路の拡張や、都市施設の開発で頻繁。	・土地収用の行われる頻度は市当局の要求によるところが大きい。 (例) ・低価格住宅 ・道路の新設拡張 ・下水施設	・収用は、公共用地取得のための唯一の法的手段であり堅実な方法である。 ・市政府は、道路建設や下水施設のための土地を収用する。	・必要に応じて行われる。

ての都市に共通してある土地鑑定制度は、課税基準の評価用である。その他の利用目的としては、タイを除いて、公共用地取得基準額の評価に用いられる制度がある。また、評価方式は、全ての国で、取引事例比較法を主に用いている。公示地価と実勢地価の関係は、クアラルンプールで極端であり、公示地価が実勢地価の３０％となっている。その他の都市においては、４０％～６０％となっている。

５．公共用地取得

（１）公共用地取得の現状と問題

各都市における公共用地取得の概況は表４に示すとおりである。本研究では、主に道路用地の確保手段に関して、公共機関が土地を取得する方法だけでなく、土地を取得せずに使用する方法についても含めて考えている。

（２）公共用地の取得方法：バンコクの例

各都市の中でその方法が最も多彩であることから、バンコクの事例をここでは紹介する。バンコクの公共用地取得方法は大きく３つに分類される。第１の分類は一つの公共団体内だけで実施可能なものであり、市の部局間の交渉だけで事業決定の可能な公共

用地用途変更制度と、市と王室との交渉で事業決定が可能な公共間賃貸制度の２つの方法が存在する。第２の方法としては公共機関と土地所有者の間の取引で実施可能なものであり、土地収用法に基づいた土地収用制度が存在する。第３の方法としては、公共機関に加えて民間企業の協力が必要なものである。これには、民間投資を導入して不法占有者地帯を開発し社会資本も整備しようという土地分有制度、国家住宅局が土地を取得し換地処分を用いて民間企業に開発させる土地共同出資および換地制度がある。この制度では、そこに建設された住宅が市民に売却され、その地域に整備された社会資本の運営と維持管理は市が受け持つ。バンコクの特徴としては、他の都市と比べて、民間投資を利用する方法を広く活用していることがあげられる。

（３）その他の国における公共用地取得方法

その他、対象諸都市においては、強制収用や開発許可制度の様々な方式があり、また、わが国のものとは幾分異なるが、ジャカルタにおいては区画整理も実施されている。さらに特異な例としては、マカティにおける財閥による開発があり、財閥の所有地に財閥が自らの費用で道路を建設するというものが

ある。その道路は財閥が所有し、運営、管理も行うが、公道として広く使用されている。

また、今回のアンケート調査ではないが、参考文献14においては、全世界的に様々な用地取得方策について紹介されており、本研究においても参考にしている。

6. おわりに

本研究においては、まず、土地制度を国別に比較検討するための分析の視点、特に発展途上国に対する調査項目を整理した。そして、従来は散発的な研究しか行われていなかった東南アジア諸国において、統一的な視点からの調査を実施した。その結果、十分に分析されたものとはなっていないが、最初の段階の統一的な資料として整理することが出来た。そして、さらにいくつかの項目に対して、都市間の比較を行い、各都市の土地制度上の問題点を明らかにし、また、改善の方策を示唆している。特に公共用地の取得問題に関しては、本稿では紙幅の都合で多くを述べられなかったが、本研究の中心として位置づけており、参考文献1にはかなり詳細に記述している。東南アジア諸国を対象とした土地制度の比較は、従来ほとんど行われてきていないことから、以上の成果は、関連分野の今後の研究に幾分なりとも資することを期待するものである。

なお、本研究は英語を母国語としない都市計画担当者に対して実施したアンケート調査に基づいていることから、それに起因する研究の各段階における誤謬の可能性が存在している。それらに関しては、今後さらに詳細かつ厳密に研究を継続することにより改めて行く必要がある。さらに、土地制度全般は極めて広範な分野であり、その表面上の分類整理はそれなりに容易であるが、本当に必要かつ役に立つ、さらにくわしい情報の入手は、その国の住人にとってもそれほど容易なことではない。そのため、本研究も現段階においては表面的な情報の整理にとどまっていることは否めない。今後、長期的に内容を深化させていく必要がある。

最後に、研究の企画および実施に際して、横浜市都市計画局の五島哲男、小林泰明、前田明彦の各氏をはじめとする方々のご協力を得たこと、また、本研究の一部は（財）第一住宅建設協会および（財）

地域社会研究所の研究助成を受けたことを記して謝意を表したい。

参考文献

- 1) 宮本和明：東南アジア諸国における土地制度の比較研究、(財)第一住宅建設協会、(財)地域社会研究所、1992
- 2) 野村総合研究所土地問題研究会：地価と土地システム、野村総合研究所、1988
- 3) 石見利勝：発展途上国における土地管理—インドネシアにおけるケーススタディ、建築の研究 No.73、1989
- 4) R.J. Struyk, M.L. Hoffman and H.M. Katsura : The Market for Shelter in Indonesian Cities, Hasfarm Dian Konsultan and The Urban Institute Press, 1990
- 5) 日野祐滋訳：1989年の住宅・宅地事情に関する年次報告（タイ国）、タイ国家経済・社会開発委員会、住宅・宅地政策小委員会、国営住宅銀行、1989
- 6) R.Kupers and M. Volbeda: Improving Governmental Influence on the Development of Bangkok, DTCP and BMA, Thailand
- 7) Paul Baross and Jan van der Linden de : The Transformation of Land Supply Systems in Third World Cities, Avebury, 1990
- 8) HABITAT: Land for Public Purposes: Guidelines, 1985
- 9) Bijayanand Misra: Urban Land Markets in Asia: Tha Role of Private Developers and Guidelines on Public Acquisition of Land, Helsinki University of Technology Department of Surveying Institute of Real Estate, 1991
- 10) UN ESCAP: Land Policies in Human Settlements, 1985
- 11) 国際建設技術協会研究第一部：アセアン住宅ハンドブック、建設省、国際建設技術協会、1990
- 12) 横浜市、アジアの都市計画セミナー実行委員会：アジアの都市計画セミナーと研修報告書、横浜市、1990
- 13) 横浜市、アジアの都市計画セミナー実行委員会：第2回アジアの都市計画セミナーと研修報告書、横浜市、1991
- 14) Michael G. Kitay: Land Acquisition in Developing Countries, A Lincoln Institute of Land Policy Book, Oelgeschlager, Gunn & Haim, 1985