ベトナム都市開発・住宅セクターの現状と課題 要約

1999年12月

国際協力銀行 開発金融研究所 $\ensuremath{^{\odot}}$ 1999 Japan Bank for International Cooperation All rights reserved.

この要約は開発金融研究所の調査研究の成果を内部の執務参考に供するとともに、その活動を一般に紹介するためのものである。本書の内容は筆者自身の見解によるもので、国際協力銀行の公式見解によるものではない。

国際協力銀行 開発金融研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町 1-4-1 Tel: 03-5218-9720, Fax: 03-5218-9846 (総務課)

Internet: http://www.jbic.go.jp/

<調査・執筆担当者 >

北野 尚宏 (国際協力銀行 開発金融研究所 開発政策支援班 主任研究員) 総括 **水野 兼悟** (国際協力銀行 開発金融研究所 開発政策支援班 研究員) 石上圭太郎 (野村総合研究所 主任コンサルタント) **城所哲夫** (東京大学 都市工学科 助教授)

要旨

1.都市計画・開発許可制度

ベトナムの現行の都市計画・開発許可制度は、概ね旧ソ連のものに準じている。 都市マスタープランに土地利用の用途指定の拘束力はなく、 開発許可は個別審査(裁量判断方式)に基づいて処理されている。急速に都市化し、不動産の所有関係が複雑・細分化されている同国では、開発が個別・多発的なため、個別審査では対応しきれず、結果的に不法開発を黙認しているのが現状である。開発許可制度を、用途指定に合致していれば開発許可を出せるゾーニング制(チェックリスト方式)に変更することを検討する必要がある。

2. 不動産(土地・住宅)制度

都市区域における不動産登記は近年始まったばかりで、まだ殆ど進んでいない。不動産登記が進まないため、不動産課税からの歳入は省・市の財政基盤の確立に貢献していない。また、土地と住宅を一体でしか登記できないため、住宅の建っていない土地を登記できない。登記は不動産担保融資の基本であり、住宅金融や中小企業金融育成の大きな支障となっている。このため、登記を担当する機関の組織能力強化等により不動産登記を促進するとともに、土地と建物が別々となった不動産登記制度の導入を検討する必要がある。

3. 住宅開発・住宅金融

ドイモイ政策以降、公営企業による賃貸住宅供給など住宅補助が廃止され、個人や法人による住宅建設が奨励されている。建設省では、現在「国家住宅政策 2010」を策定中である。住宅開発の7~8割が民間(多くは住民本人)による建設・発注であり、残りを公営の住宅ディベロッパーが供給している(分譲中心)。住宅ディベロッパーへの融資も公営基金が中心である。都市区域における個人への住宅融資は、ホーチミン市の住宅銀行でわずかに実施されているのみで、住宅金融市場は未成熟な現状に留まっている。住宅ディベロッパーと住宅金融市場の育成が必要である。

第1章 都市開発政策と都市計画・開発許可制度

1.1 行政機構

ベトナムの都市開発に係る行政機関と権能は < 表 1 > に示すとおりである。中央レベルでは計画投資省、省および中央直轄市レベルでは計画投資局が全体的な計画・調整機能を担う事となっているが、実際には現業官庁や部局の権限が強い。なお、ハノイ及びホーチミン市は中央直轄市であり、省に属さず省と同格の権能を有する。

表 1. 都市開発に係る行政機関と権能

な!. 即印用元にから门政城内に催化					
機関名		主な権能			
中央官庁	計画投資省	・ 投資認可			
	建設省	・ 都市区域の指定			
		・ 都市開発戦略の策定			
		・ 都市区域における土地使用権・建築物所有証書の制度整備			
		(発給は省レベル)			
		・ 建築基準の策定			
	地制総局	・ 地勢と地目、土地利用情報の整備			
		・ 土地使用権証書の制度整備 (発給は省レベル)			
	農業・地方開	・農地管理			
	発省				
省および中	計画投資局	・ 投資認可			
央直轄市	土地住宅局	・ 住宅開発計画の策定			
		・ 土地使用権・建築物所有証書の発給			
		・ 住民移転計画の策定・実施			
	建築局	・ 都市マスタープランの策定			
		・ 開発許可の受付・審査			
	建設局	・ 建築基準の策定および指導			
	交通・都市公	・ 道路整備計画の策定			
	共事業局	・ 道路整備事業の実施			

注)建築局はハノイ市・ホーチミン市でのみ設立されており、省では建設局が建築局の権能を兼ねる。なお、上下水道・排水など他セクターについては便宜的に含めていない。 出所)各種資料および交通・都市公共事業局以外の表中の機関とのインタビューより作成

1.2 都市開発政策と開発予算

都市人口は1995年の1500万人(全人口の約20%)から2025年には4600万人(同43%)に増加すると見込まれている1。ベトナム建設省は、1999年3月に全省および主要市の関係者を招集して都市開発会議を開催し、同国初の「都市開発戦略」について検討した。「都市開発戦略」では、2005年までに全都市区域の都市マスタープランを策定するとしている2。ベトナムでは都市区域3に指定されないと農地の宅地転用は困難なことから、同戦略では都市区域の指定を全国で約600ヶ所に拡大し、急増する都市人口の居住地を確保するとしている4

都市開発関連の開発予算については、中央政府の目的別予算の中に都市開発という独立した項目が無いため、都市開発に対する予算額を把握することは困難である。建設省の事業が都市区域に限定されていることから、参考までに同省の投資予算の割合を見ると、1996年で全体の16.5%を占めている <表2>5。

¹ United Nations, World Urbanization Prospects: The 1994 Revision

² 既に、ハノイ市及びホーチミン市では、1998年に各々の「都市マスタープラン 2020」が策定されている。 両市の都市開発マスタープランでは、両市とも 2020年にかけて人口は倍増し、市外も含めた都市圏が大幅に拡大すると見込まれている。両市とも、新都心や郊外拠点など分散型の都市構造の形成とそれを支える道路網の構築を目指している。

³ 都市区域は人口規模に応じて五階層に分かれる。ハノイ及びホーチミン市はともに第一階層に属する。 なお、都市区域は市の行政区域よりも通常広い。

^{4 1999}年7月現在、詳細は未公開で、建設大臣および首相の了承を得た後に公開となる。

⁵ 但し、他省庁も都市区域で事業を行っている他、地方政府の予算(詳細非公開)も加わる。

表 2 省庁別の投資予算

(金額の単位:10億ドン)

	<u> </u>		<u>u</u> . 10 k	<u> </u>
	総計			
	199	1995年		6年
	金額	割合	金額	割合
産業省	3,348	23.7%	5,837	32.9%
交通省	2,285	16.2%	2,337	13.2%
農業・地方開発省	1,419	10.0%	1,389	7.8%
水産省	26	0.2%	52	0.3%
建設省	1,692	12.0%	2,925	16.5%
貿易省	265	1.9%	372	2.1%
教育・訓練省	73	0.5%	73	0.4%
厚生省	188	1.3%	201	1.1%
文化・情報省	114	0.8%	139	0.8%
その他	4,736	33.5%	4,407	24.9%
総計	14,144	100.0%	17,730	100.0%

出所)統計年鑑1997年

1.3 都市計画・開発許可制度

ベトナムの都市計画・開発許可制度は、概ね、旧ソ連のものに準じている。都市マスタープランは都市計画の方向性を示すが、それ自体に土地利用の用途指定の拘束力はない。ディベロッパーは都市マスタープランに基づいて詳細計画6を作成し、当局7の承認を得る。開発許可は、詳細計画を基に開発許可者が個別に審査する(裁量判断方式) < 表 3 > 。

表3.ハノイ市及びホーチミン市における都市計画の階層

計画名	策定者	備考
地域総合計画	規定なし	
都市マスタープラン	建設省	·政令 91/CP
区マスタープラン	規定なし	・ホーチミン市のみ
詳細計画	開発主体	・政令 91/CP

出所)政令91/CPおよび両市建築局とのインタビューより作成

個別審査に基づく開発許可8は、審査に多くの時間と費用を要する。都市化が急速に進展し、不動産の所有関係が複雑・細分化されている同国では、開発が個別・多発的なために個別審査では対応しきれず、結果的に都市区域において不法開発を黙認しているのが現状である。現行の開発許可制度は、同国では十分に機能しているとは言えない。このため、今後は用途指定に合致していれば開発許可を出せるゾーニング制(チェックリスト方式)に変更することを検討する必要がある。

⁸ こういった開発許可制度は欧州のように都市化が成熟した国や、旧ソ連や中国のように都市部では集合 住宅を前提とした国に適した仕組みである。一方、日本やタイ、米国などここ数十年の間に急速に都市 化してきた国では、用途指定に合致していれば開発を許可するゾーニング制を採用している。

		開発許可制度				
		ゾーニング制(チェックリスト方	個別審査制(裁量判断方式)			
		式)				
用途規	厳	米国	ベトナム、英国、独、旧ソ連、			
制	格		中国			
	柔	日本、タイ				
	軟					

出所)東京大学工学部都市工学科城所助教授の本調査ワークショップ資料より作成

⁶ 詳細計画は開発事業に応じて策定されるもので全都市区域で策定されるものではない。

⁷ 申請先および最終承認者は開発規模により異なり、詳細な規定(Regulation on Management of Investment and Construction 1996) が存在する。

第2章 不動産制度

2.1 土地制度

土地は人民に属し、国家⁹が管理する公有制である。最初の本格的な土地法は 1993 年に施行され、1998 年にその改正法が成立した。ベトナム籍の個人や法人は土地使用権を取得でき、その土地使用権を交換、譲渡、賃貸、相続、担保化できるという 5 つの権利を有する¹⁰。

2.2 不動産登記

土地使用に関する権利書は、植民地時代のものや南部の旧政権のものなど、有効とされる書類が多数ある。現在、これらを土地法 1993 及び関連制度に基づいて新しい証書に置換している。証書には下記の二種類がある¹¹。

地制総局が定める「土地使用権証書」

地制総局および建設省が都市区域の宅地に対して定める土地と住宅が一体となった 「土地使用権・建築物所有証書」

ハノイ市では、1998 年から部分的に「土地使用権・建築物所有証書」の申請を受付けたが、発給は殆ど進んでいない。ホーチミン市では、1999 年から 2 年以内に約 70 万件の住宅全てに証書を発給することを目標に、全ての土地利用者・住宅保有者に届出を義務づけたところである。

現在の制度では、都市区域では土地と住宅を一体でしか登記できないため、住宅の建っていない土地を登記できない。不動産登記は不動産担保融資の基本となるものであり、住宅金融や中小企業育成の大きな支障となっている。このため、両市の土地住宅局の組織能力強化等により土地登記を促進するとともに、土地と建物を別々に登記できる制度に変更することを検討する必要がある。

2.3 不動産課税・課金

都市区域では、課税・課金を回避するために多くの土地取引が登記されていない¹²。従って、課税客体を十分に把握できないため、不動産課税・課金 < 表 4 > は十分に徴収されておらず、省および直轄市の歳入のうち不動産課税分は約 1.5%にしか達していないなど、地方政府の財政基盤の確立に十分貢献していない。一方、不動産登記を進めるために、当面は課税・課金を減免することが現実策として考えられている。

⁹ ベトナムでいう国家とは、中央と省、直轄市の人民委員会を含む概念。

¹⁰ 外国人による住宅取得は可能であるが土地使用権の取得は出来ない。また、外資系企業がディベロッパーからサブリースした土地使用権を転売する事は出来ない。

¹¹ 本来、地制総局が指定する土地使用権証書は全土を対象としたものだが、後に地制総局と建設省が共管で都市区域 の住宅に対しては土地使用権・建築物所有証書を適用するという布告を公布した。結果的に、都市区域の宅地に関 しては二重制度となっているが、実際には土地使用権・建築物所有証書が使用されている。

 $^{^{12}}$ 政令 No.17/1999 により証書を有しない土地の取引は法律上出来ないことになったが、実際には土地取引の 8 割程度が公的に捕捉されていない。

課税客体 税目 根拠法 取得 (無し) 宅地 土地家屋税 土地家屋に関する法令(1992年10月) 使用 土地使用料 土地法 1998 (1998 年) 農地 農地使用税 農地使用税法(1994年6月) 国有地 土地使用料に係る政令 89/1994(1994年8月) 土地使用料 譲渡 土地使用権譲渡税 土地使用権譲渡税法(1994年7月) 登録 土地登録料 登録料に係る政令 193/1994 (1994 年 12 月)

法令 89/CP

| 土地使用料に係る政令 89/1994(1994 年 8 月)

土地家屋に関する法令(1992年10月)

表4.不動産に係る課税(tax)と課金(levy)

出所)表中の根拠法およびベトナム大蔵省主税局インタビューより作成

国有地用途変更料

(現在非課税)

地制料

第3章 住宅開発と住宅金融

土地使用権証

書発給 用途変更

3.1 住宅政策

土地

住宅

ドイモイ政策以降、公営企業による賃貸住宅供給など住宅補助が廃止され、個人や法人による住宅建設が奨励されている。建設省では、現在「国家住宅戦略 2010」¹³を策定中である。ハノイ市及びホーチミン市ともに 1998 年に「住宅開発プログラム 2010」を策定済みであり、「国家住宅政策 2010」の内容確定を待って建設省および首相に提出する予定である。

3.2 住宅投資基金

ホーチミン市は 1990 年代前半に、ハノイ市は 1998 年に「住宅基金」を設立した。両基金の主な資本は旧公営住宅の売却益¹⁴であり、市財務局の監理のもと住宅ディベロッパーへの融資など住宅関連事業に投資される。ホーチミン市は更に「都市開発投資基金」を 1997年に設立した。同基金の原資¹⁵は旧公営住宅の売却益と市からの運用委託金等で、住宅に限らず道路など都市インフラ整備に投資される。

3.3 住宅開発主体

近年、ハノイ市及びホーチミン市では住宅開発の 7~8 割16が民間によって行われているが、その多くは住民本人による建設・発注であり、民間ディベロッパーのシェアーは低い17。 建設省や両市関連部局は各々の住宅ディベロッパー <表5>を有しており、これら公営企業が低所得者向けを含め残る2~3割を供給している(分譲中心)。

 $^{^{13}}$ 「国家住宅政策 2010 」の詳細は未公開だが、一般的な方針などを示したガイドライン的な内容になる予定。

¹⁴ ハノイ市住宅基金の 1998 年の資本金は 300 億ドン(2億円強)であり、今後の運用状況を見て増資が検討される。 一方、ホーチミン市住宅基金の年間予算は1兆ドン(約65億円)程度である。

 $^{^{15}}$ 1999年の予算は、払込資本金 5000億ドン、市からの運用委託金 6000億ドン、銀行借入 4000億ドンなどで、合計 1×5000 億ドン (約 110億円)程度である。他に宝くじ運用収益も充当されているが小額である。

 $^{^{16}}$ ベトナムでは住宅市場という概念は未だ新しく、不動産価格や住宅着工戸数など市場データを体系的に収集・提供している公的機関は存在しない。

 $^{^{17}}$ 例えば、ホーチミン市では 200 社が民間ディベロッパーとして登録されているが、どれも規模が小さい。また、外資との JV では、アジア経済危機以降、外資が撤退するケースが目立っている。

表 5 . 主な公営住宅ディベロッパーの概要

	K3 - ±0	CABLE-DI COM COM C
設立者	社名	概要
建設省	住宅・都市開発会社	・ハノイ市で 10ha を越えるような大規模住宅開発をほ
		ぼ独占
		・ハノイ市で近年数少ない分譲集合住宅を含む Lim
		Danh プロジェクトを実施中
ハノイ市	ハノイ住宅開発会社	・土地住宅局の傘下企業
	ハノイ住宅建設会社	・建設局の傘下企業
	(総合住宅開発・投	・ホーチミン市のサイゴン不動産総合会社を模して設
	資会社)	立準備中
ホーチミ	サイゴン不動産総合	・16 市営住宅ディベロッパーを統括する組織
ン市	会社	

出所)住宅・都市開発会社、ハノイ市計画投資局およびサイゴン不動産総合会社とのインタビューより作成

3.4 住宅金融

両市において、住宅ディベロッパーに融資しているのは、 国営商業銀行¹⁸のうち投資開発銀行と農業・地方開発銀行、 両市の住宅基金およびホーチミン市の都市開発投資基金である。多くの民間銀行は、住宅ディベロッパーが要求する低利資金を提供できない。また、都市区域の宅地では、住宅ディベロッパーは着工前に住宅開発予定地の土地使用権証書を取得できないため¹⁹、開発予定地を担保として融資を受ける事が出来ない。

個人については、一般に住宅を建設・購入する場合、自己資金や親戚縁者などからの贈与・借入で資金調達する。個人向け住宅融資は、ハノイ市では殆ど行われていないが、ホーチミン市では住宅銀行等の商業銀行によって若干ながら行われている < 表 6 > ²⁰。

しかし、ベトナムでは二次抵当債券市場やリファイナンス機関等が存在しないため、住宅に融資する銀行は流動性リスクを抱え込んでいるおそれがある。また、土地使用権・建築物所有証書の取得支援や不動産情報の提供、不動産取引仲介等のサービスを銀行(ホーチミン市の住宅銀行等)が行っているのが現状である²¹。このように、同国では住宅金融市場が未成熟なため、専門性に応じた役割・リスク分担が進んでいない。

今後、都市化による住宅需要の増加に対応するためには、住宅ディベロッパーと住宅金融市場の育成が、前述の不動産登記制度の改善による不動産担保融資の促進等とあわせて必要である。

 $^{^{18}}$ ベトナムには中央銀行 1 1 行、国営商業銀行 4 行、合資銀行 51 行、信用組合 120 機関がある (外資および外資との合弁を除く)。

¹⁹ 土地使用権・建築物所有証書は既に建築物が完成している土地家屋を対象に発給されるため、住宅開発地には建築物が完成するまで証書が存在しない事になる。現在、新規開発に対する融資の担保は既存保有物件である。

^{20 1989} 年にハノイ、ハイフォン、ホーチミンの三都市で住宅銀行が設立された(出資金の約8割は公営建設会社から)。しかし、ハイフォンの住宅銀行は倒産し、ハノイ建築商業銀行(住宅銀行)は不動産仲介業が中心になっている。一方、ホーチミンの住宅銀行は比較的成功しており、融資額の約1割が個人向け住宅融資である。

 $^{^{21}}$ また、住宅ディベロッパーが開発する低所得者用分譲住宅では $2\sim3$ 年の割賦払いが多く、この場合、ディベロッパーが個人向け住宅金融を行っているとも言える。

表6. 主な住宅金融ファシリティ(フォーマルなもの)

	-10		,, ,	7) (7) (5)	<i></i>	
				融資	対象	
			ディベロッ	個人	インフラ整備	その他事
			Л° –			業
国営商業銀行 投資開発銀行						
農業・地方開発銀行						
民間銀行		ハノイ建築商業銀行				
住!		住宅銀行(ホーチミン				
市拠点)						
アジア商業銀行(同上)						
基金 ハノイ市 住宅基金						
	ホーチミン	住宅基金				
	市	都市開発投資基金				

注) :活発に融資している、 :若干融資している(個人向けで融資総額の1割程度)、

: 殆ど融資していない

出所)表中の全機関(法人格を有しない住宅基金に関してはホーチミン市計画投資局)と のインタビューより作成

おわりに

ハノイ、ホーチミン両市の場合、都市マスタープランや住宅開発プログラムはあるものの、政策・制度面の改善まで含めた長期戦略は未だ策定されていない。このため、両市並びにベトナム政府にとっては、まずもって、本調査で指摘した 都市計画・開発許可制度の改善(ゾーニング制の導入)、 不動産登記制度の改善と登記の促進、 住宅ディベロッパーと住宅金融市場の育成等を含めた、包括的な長期戦略を策定していくことが必要となる。

かかる現状に鑑み、JBIC としては、他ドナーと連携しながら、ベトナム側に長期戦略策定を働きかけるとともに、必要に応じて知的支援を行っていくことが望ましい (他機関の援助動向 < 表 7 > 参照 $)^{22}$ 。そのうえで、長期戦略に基づき円借款で支援できる部分について適宜検討していくことが肝要である。

²² 今回の調査では、99 年 6 月の現地ワークショップにてこれらの課題についての改善の方向性を提言し、ベトナム側や JICA や世銀を含むドナー関係者から概ね賛同を得られた。また、同分野は、多数の実施機関とドナーが関与しており、これまで関係者間の調整があまり図られてきていなかったところ、OECF によるワークショップは、ベトナム側並びにドナー関係者間のコーディネーションの場として有意義な機会を提供したものと言える。

表7.ベトナムの土地・住宅整備に係る援助動向

表 7.ベトナムの土地・住名整備に係る援助動向						
機関名	支援先	分 類	分野	概要		
世界銀行	計画投資省	TA	土地収用 住民移転	・土地収用および住民移転に係る制 度整備 (1997年)		
	地制総局	TA	不動産登記 (都市区域)	・PHRD ファンドで不動産担保融資の ための登記制度を提案(1998~1999 年)		
			不動産登記 (農地・農 村)	・PHRD ファンドで不動産担保融資の ための登記制度を策定(1999~2000 年)		
	中央銀行	TA	担保登記	・銀行セクター改革の一環で、不動産 担保融資制度の改善を策定(1999年 ~)		
アジア開発銀行	司法省	TA	資産登記	・不動産を含むあらゆる資産の登記に係る制度とコンピュータ・システムの整備(1998年~)・土地制度関連では、登記を前提とせず土地取引を担保登録機関に通知して担保権の順位を保全するノーティス・システム*を提案(1998年)		
	農業・地方開 発省	TA	土地利用計画 (山林)	・公営企業が土地使用権を先行登記 した山林を実態に合わせて農民に も権利付与しようとした		
国連開発計画	ハノイ市	TA	組織能力強 化	・UNDP 都市経営プログラムの一環で、 ハノイ市など三都市が対象(1996~ 1998年)		
	ホーチミン 市	TA	組織能力強化	・土地住宅局の業務改善 (1999~2000 年)		
スウェーデン国際開発協力庁	地制総局	TA	不動産登記 地籍地図 土地利用計画 土地利用地図 地価評価 地理情報以 九	・土地に係る包括的な制度改善および情報整備(1997年~) ・現行 TA の成果にもよるが基本的に更に数年間継続予定		
韓国国際協力庁	ハノイ市	TA	都市開発計画	・新都市開発タスクフォースでハノ イニュータウンの F/S 及び行政機構 改善案を策定(1999~2000 年)		
日本国際協力事 業団	司法省	TA	法制度整備	・長期専門家を派遣中(1997~1999 年)		

建設省	TA	住宅政策	・1997 年度より短期専門家を毎年派
			遣してきたが、1999 年度より更に長
			期専門家の派遣を予定

注) *カナダの一部の州などで用いられている 出所)表中の全機関とのインタビュー及び入手資料を基に作成

参考文献

- Australian Agency for International Development (1997), An Urban Management System for Hanoi, Hanoi Planning and Development Control Project
- Australian Agency for International Development (1998), Veit Nam Modernization of Cadastral Mapping and Land Recording Project
- Bank for Investment and Development of Vietnam (1998), Annual Report 1997
- Department of Land-Housing, Ho Chi Minh City Peoples' Committee (1998), *The Residential Areas in HCMC 1994-2000 and the Following Years*
- General Statistical Office (1998), Major Social and Economic Information Obtained from the Large Scale Surveys in Period of 1990-1996
- Ho Chi Minh City Peoples' Committee (1998), Readjusted Overall Planning of Ho Chi Minh City till the Year 2020
- Hanoi People's Committee (1997), *The Revision of Hanoi Master Plan, Stage 1997-2020*International Development Research Centre (1997), *Housing and Urban Poverty in Viet Nam*
- Pham Quynh Huong (1997), "Private Housing Sector and Changes in the Organization of Urban Space," *Vietnam's Socio-Economic Development*, No. 12, winter 1997
- United Nations Development Programme (1994), *The Reports on Income, Savings and Credit* for 1994 in Viet Nam
- Viet Nam Swedish Cooperation Programme on Land Administration Reform, Land Legislation Project (1998), *Revision of the Land Law and other issues*
- Watanabe, Masakazu, et al. (1998), New Directions in Asian Housing Finance Linking Capital Markets and Housing Finance, International Finance Corporation