

ミャンマーにおける都市政策に関する法整備の現状及び今後の展望

ミャンマー建設省都市住宅開発局

JICA長期派遣専門家

田中成興

(国土交通省より派遣)

第1 ミャンマーの発展と課題

「アジア最後のフロンティア」と言われるミャンマーは、著しい勢いで経済成長を続けている。2011年の民政移管を機に欧米の対ミャンマー経済制裁が緩和され、ミャンマー国内においても外国為替制度の改革、税制優遇措置、経済特区の創設などが進められた結果、外国投資が拡大しており、オフィスビルやホテルなどの建設ラッシュも続いている。2012年以降、経済成長率は8%前後で推移している。また、人口増加も著しく、1983年の35.3百万人から2014年現在で51.5百万人（1.5倍）、特に15歳未満の全人口に対する割合は28.6%であり、若年層の多さが将来の経済成長の裏付けにもなっている。

このような経済成長・人口増加は、都市構造にも大きな影響をもたらす。市街地の高密度化や拡大が急激に進んでおり、都市政策としてのこれらへの対応は避けられない喫緊の課題となっている。都市開発がインフラに与える影響は多大であり、持続可能な都市を構築するためには道路、上下水、電気などの必要なインフラの整備が欠かせない。併せて、開発によるインフラ負荷や地域相互の影響を考慮した土地利用の適切な規制・誘導も強く求められる。また、公共交通、病院、学校などの公的なサービスや施設の適切な配置、さらには開発によって失われがちな歴史的な建造物や寺院などを含む地域資源・景観の保全なども都市の質を維持・向上させるためには不可欠である。

しかし、現在のミャンマーでは、このように土地利用を規制・誘導し、適切なインフラ整備を行い、優れた景観を守るための法制度が確立されているとは言いがたい。今まさに進められている都市計画の制度化において、これらの要素がしっかりと組み込まれることが重要と考える。同時に、民間事業者の投資環境の整備という意味でも、透明性・公平性のある制度の構築が必要である。

第2 都市政策関連制度の動き

建設省をはじめとする関係省庁は、全国、地域（管区域及び州）、郡の3つの空間レベルの空間計画の方針、土地利用規制、開発許可基準等を内容とする「国家空間開発法（National Spatial Development Planning Law）」や「土地利用法（Land Use Law）」に関する議論を行ってきた。このような取組の成果の一つとして、2014年、国家計画経済開発省（Ministry of National Planning and Development）（当時）によって「国家全体開発計画（National Comprehensive Development Plan）」が策定され、ミャンマー国における全セクターを含む総合開発の指針及び戦略的国家目標が提示された。これに連動して、同年に建設省より「全

国空間開発枠組み計画（National Spatial Development Framework Plan）が公表されている。しかしながら、これらの検討は、計画提言までであり、その後の法制度化に向けた検討・作業は保留となっている。

一方、建設省としては「都市・地域開発計画法（Urban and Regional Development Planning Law）」の施行に向けた手続きが進められている。同法案は、現時点で 17 章 67 条からなり、開発計画の枠組み（上位計画である National Urban System Plan から Detail Plan/Special Area Plan までの多段階にわたる計画の枠組み）や策定手続き、土地利用ゾーニング、開発許可手続き等を内容としている。同法案の検討は、2012 年頃から始まっており、2014 年からは国土交通省の調査業務により同法の構築支援を行っている。その後、2015 年 8 月に法案が最初に法務長官府（Union Attorney General Office）に提出されて以来、これまで 4 度に渡ってコメントを受け、建設省が修正を行っている。ここでの調整が整えば、大統領府（President Office）への提出・調整、連邦議会（国民代表院、民族代表院）での審議・決議、大統領による署名を経て、法律として公布されることとなる。

また、関連の規制としては「建築基準（Myanmar National Building Code）」が検討されている。建築基準は、2012 年に UN-Habitat の支援により暫定版（provisional）と呼ばれるドラフトが作成された。合計で 7 つのパートで構成され、パート 1 は「計画、環境、手続き、制度（Planning, Environment, Administration and Legislation）」が規定されており、土地利用ゾーニングや開発許可についても言及されている。2016 年には改訂作業が行われ、建設大臣の確認後に、各地域/州政府への照会が行われており、今後閣議に提出される予定となっている。現在、建築基準を義務付けるための法律（下述の「建設産業開発委員会法」）の制定が進められているが、成立の見通しは立っておらず、当面の間、ガイドラインとして位置付けられている。建設省から各地域/州照会にされたものは、それをベースとして各地域/州の現状に合わせて修正して運用をしてもよいこととなっている。

このほか、建設省所管の関連法としては、「国家住宅開発法（National Housing Development Law）」「建設産業開発委員会法（Myanmar Construction Industry Development Board Law）」「コンドミニアム法（Condominium Law）」などがある。

「国家住宅開発法」は、経済発展と国民の生活水準の向上に資する持続可能な住宅開発を進めるためのものであり、都市・地域開発計画法とほぼ同様のスケジュールで検討が進められている。「建設産業開発委員会法」は、建築物の品質を確保するために建築確認申請の手続きや審査基準等を明確化するためのものと言われており、2016 年から法制化に向けた検討に着手したところである。「コンドミニアム法」は分譲マンションの区分所有を規定するものであり、2016 年 1 月に連邦議会を通過し、現在、施行細則の策定が進められているところである。階数が 6 階建て以上、敷地面積 2 万平方フィート以上のコンドミニアムが対象であり、全戸数の最大 40% まで外国人の保有が認められる。この法律により、ミャンマーで初めて外国人が合法的にコンドミニアムを保有できることとなった。

第3 ヤンゴン市における規制・誘導

「ヤンゴン市開発法 (City of Yangon Development Law)」が1990年に施行され、これに基づいてヤンゴン市開発委員会 (Yangon City Development Committee: Y C D C) が設立されている。本法律において、Y C D Cの役割、責務、権限が定められている。

ヤンゴン市では24の条例により、組織運営、都市計画、インフラ整備、商業施設登録など様々な行政活動について規定している。このうち、「都市計画、土地利用計画に関する条例 (No. 3/2001)」や「建築物、建設に関する条例 (No. 9/1999)」等に基づいて、Y C D CのEngineering Department (Building)やCity Planning and Land Administration Department等が都市開発の規制・誘導を運用しており、主に建物高さなどの規制に関する審査が行われている。9階建て以上の建物については、Y C D C内の委員会であるHigh-rise Building Inspection Committee (H I C)がインフラ供給計画や建築デザイン等を審査することとなっており、さらに13階建て以上の建物については建設省のサポートを受けたNGOであるCommittee for Quality Control and High-rise Projects (C Q H P)が主に構造面の品質管理審査を行うこととなっている。

なお、現時点では日本でいう開発許可制度は存在していないが、建築許可手続きの前に申請者が関連部局に対して開発計画概要のプレゼンテーションを行う運用となっており、インフラ整備について指導がなされている。一方で、前述の通り、都市・地域開発計画法案において開発許可の手続きが定められる見込みであるが、Y C D Cにおいてもこれらの手続きや許可基準等について明文化する必要性は理解されており、現在、法の施行に先立ってガイドラインの検討を進めているところである。

第4 今後の展望

現在、都市政策に関する法整備が精力的に進められているが、地方政府における実際の運用に当たって必要なガイドライン等の策定には、一定の時間を要する可能性がある。規制・誘導等を行うにあたっては適正な技術基準が必要であり、そのためには都市の現況把握、現状を踏まえた土地利用ゾーニング、各種インフラに関する技術的知見を踏まえつつ都市の文脈に即した開発許可基準の検討など、一連の手順を踏むことが必要である。

しかしその一方で、一日も早くこれら規制・誘導等の運用を開始する社会的要請が高いことも事実である。一足飛びに完成形を求めるのではなく、段階を踏んで改善を重ねていく手法も含め、戦略的に検討する必要があるだろう。

また、今後、法に基づく計画に位置づけられた事業を着実に推進していくためには、登記等の土地制度、収入手続きや補償に関する制度、市街地開発事業を遂行するための事業制度など広い分野・省に関わる法整備が必要になってくると考えられる。これらのことも視野に入れながら支援を進めていく必要があるだろう。

我々専門家としても、ミャンマーの都市政策がより良い方向へと進むよう、惜しみない支援をして参る所存である。

参考文献

「Myanmar Statistical Yearbook 2016」 Central Statistical Organization, Ministry of Planning and Finance

「平成 28 年度 ミャンマーにおける都市開発制度構築支援に関する企画及び実施業務」
国土交通省都市局