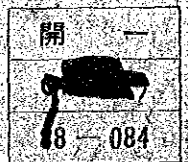


インドネシア国
クマヨラン地区都市・住宅再開発計画調査
事前調査報告書

昭和63年6月

国際協力事業団



JICA LIBRARY



1071150[5]

インドネシア国

クマヨラン地区都市・住宅再開発計画調査

事前調査報告書

18 343

昭和63年6月

国際協力事業団



国際協力事業団

18343

序 文

日本国政府は、インドネシア国政府の要請に基づき、同国クマヨラン地区都市・住宅再開
発計画にかかる調査を実施することを決定し、国際協力事業団がこの調査を実施すること
になった。

当事業団は、本格調査に先立って、本件調査を円滑かつ効果的に進めるため、昭和63年1
月25日から2月5日までの12日間にわたり、事前調査団(予備)(団長：建設省住宅局市街地
建築課住環境整備室建設専門官・磯田桂史氏)を現地に派遣し、インドネシア側関係機関よ
り要請の背景、要請内容詳細等について聴取し、かつ現地踏査を行った上で問題点を整理し、
本格調査の基本方針の協議を行った。さらに、昭和63年4月10日から4月16日までの7日間
にわたり、事前調査団(S/W協議)(団長：建設省住宅局市街地住宅整備室建設専門官・雨宮
良夫氏)を派遣し、インドネシア側関係機関と本格調査の内容について協議しS/Wを締結し
た。

本報告書は、事前調査の報告として、現地の状況、本格調査の概要等を収録したものであ
る。

おわりに、これら事前調査に際して多大なご協力を頂いたインドネシア国政府関係者及び
日本側関係者に衷心より感謝の意を表するとともに、今後の調査が順調に実施されることを
期待するものである。

昭和63年6月

国際協力事業団

理事 玉 光 弘 明

インドネシア国クマヨラン地区都市・住宅再開発計画

事前調査報告書 目次

第1章 調査団の概要	1
1-1 要請の概要	1
1-2 調査の目的	1
1-3 調査団の構成	1
1-4 調査日程	2
1-5 協議の概要	3
第2章 インドネシア共和国の現況	7
2-1 インドネシアの一般状況	7
2-2 開発計画概要	8
第3章 都市計画と住宅・都市整備事業の概要	13
3-1 インドネシアの住宅・都市政策	13
3-2 ジャカルタ市の組織と都市計画	24
3-3 都市整備事業の概要	27
3-4 プルムプルムナスの活動	31
3-5 関連制度、法律	40
第4章 クマヨラン地区及び周辺地区の現況	45
4-1 住環境等の現況	45
4-2 住環境整備プロジェクトの実施例	69
第5章 クマヨラン地区都市再開発計画（「イ」側の計画）	83
5-1 開発計画の背景	83
5-2 基本構想及び土地利用計画	85
5-3 「イ」側計画の進捗状況	87
5-4 インドネシア側の組織体制	87
5-5 本調査との関係	88
第6章 本格調査への提言	91

6-1	調査の内容	91
6-2	調査の作業手順に従った整理 (S/W 原案)	97
6-3	スケジュール	98
6-4	実施体制	100
6-5	調査実施上の留意点	102
付 録		105
1.	Scope of Work (S/W)	107
2.	協議議事録 (M/M) …事前調査団 (S/W 協議)	117
3.	協議議事録 (M/M) …事前調査団 (予備)	129
4.	収集資料	173
5.	関係機関協議要旨	201
6.	協議のための参考資料 (日本における再開発手法・制度等の紹介)	219

第1章 調査団の概要

1-1 要請の背景

インドネシア国の首都ジャカルタは急速な人口増加により住宅不足、住環境の悪化等の都市問題を抱えており、土地、既存施設の有効利用がこれらの問題に対処するための重要課題となっている。クマヨラン地区はジャカルタの中心部に近く、クマヨラン空港跡地及びジャカルタ市の都市機能の強化を図る上で高い開発ポテンシャルを有している。

このような背景から、インドネシア国政府はクマヨラン空港跡地及び周辺地域の再開発に関し、わが国に協力を要請したものである。なお協力要請は当初61年9月に提出されたが、その後インドネシア側の政策変更もあり、62年10月、住環境整備を中心とする再開発計画に内容が変更され、再度提出された。

1-2 調査の目的

1-2-1 事前調査団（予備）の目的

前述の要請背景を踏まえ、調査団は次の目的により派遣された。

- (1) 要請の背景及び要請内容詳細の確認
- (2) クマヨラン地区及び周辺地区の現況確認（現地踏査）
- (3) 都市再開発、住環境整備に関する政策、制度、実施体制等の確認
- (4) 先方が作成したクマヨラン地区再開発基本計画の内容の確認
- (5) 本格調査内容の協議
- (6) 先方受け入れ体制の確認
- (7) 関連資料収集

1-2-2 事前調査団（S/W 協議）の目的

- (1) インドネシア国政府関係機関との S/W 協議及び S/W の締結
- (2) 関連資料・情報の確認・収集

1-3 調査団の構成

1-3-1 事前調査団（予備）の構成

氏名	担当	現職
磯田桂史	団長 / 総括	建設省住宅局市街地建築課住環境整備室建設専門官
青木仁	整備手法	建設省住宅局市街地建築課課長補佐
横堀肇	事業計画	住宅・都市整備公団住宅都市試験研究所 企画調査課専門役

町田安章 土地利用計画 セントラル・コンサルタント(株)都市開発事業部
計画部長

宮本秀夫 調査企画 国際協力事業団社会開発協力部開発調査第一課職員

1-3-2 事前調査団(S/W協議)の構成

氏名	担当	現職
雨宮良夫	団長/総括	建設省住宅局市街地住宅整備室建設専門官
今野卓	整備手法	住宅・都市整備公団住宅都市試験研究所企画調査課 課長代理
宮本秀夫	調査企画	国際協力事業団社会開発協力部開発調査第一課職員

1-4 調査日程

1-4-1 事前調査団(予備)の日程

日順	月日	曜日	行程	調査内容
1	1/25	月	東京 <u>JL 721</u> → ジャカルタ	
2	26	火		(AM) JICA, 大使館打合せ (PM) 公共事業省次官表敬打合せ/住宅公団協議
3	27	水		(AM) 住宅大臣オフィス表敬, 協議 (PM) ジャカルタ市協議/空港跡地周辺部視察
4	28	木		(AM) 住宅局協議 (PM) 住宅公団協議
5	29	金		(AM) 人間居住総局長表敬, 協議 (PM) 空港跡地視察, 住宅公団プロジェクト視察
6	30	土		(AM) ミニッツ原案作成(団内) (PM) 住宅局と協議/ミニッツ修正
7	31	日		ミニッツ案作成
8	2/1	月		(AM) 全体会議(ミニッツ協議) (PM) 住宅局と協議/ミニッツ修正
9	2	火		(AM) 公共事業省計画局長と協議 (PM) ミニッツ修正/全関係機関と打合せ
10	3	水		(AM) ミニッツ署名/住宅局と打合せ (PM) JICA, 大使館報告
11	4	木	ジャカルタ	(AM) 住宅公団プロジェクト視察
12	5	金	<u>JL 722</u> → 東京	

1-4-2 事前調査団(S/W協議)の日程

日順	月日	曜日	行程	調査内容
1	4/10	日	東京 $\xrightarrow{GA 873}$ ジャカルタ	
2	11	月		JICA, 大使館打合せ, 住宅局打合せ, ジャカルタ市打合せ
3	12	火		人間居住総局長表敬, 公共事業大臣表敬, 住宅局とS/W協議, 住宅公団とS/W協議
4	13	水		S/W, M/M協議全体会議, S/W, M/M修正
5	14	木		S/W, M/M署名, JICA, 大使館へ報告
6	15	金	ジャカルタ	現地踏査
7	16	土	$\xrightarrow{JL 722}$ 東京	

1-5 協議の概要

1-5-1 事前調査団(予備)とインドネシア側関係機関との協議

前記日程にしたがい、本調査実施に係る「イ」側各関係機関と、下記の内容に関するヒアリング、協議を行った。

- ① クマヨラン地区開発計画の背景、位置付け、内容及び推進、実施体制についてのヒアリング
- ② 本調査の目的、作業範囲、検討内容及び調査実施上の留意事項等、S/Wに関する事項について協議

なお、上記②については、あらかじめ用意した協議資料をもとに協議したが、本プロジェクトに関する共通認識を深めるため、日本における類似プロジェクトを紹介(付録-6)し、核心にふれた協議を展開するよう配慮した。協議の要旨は付録-5に示すとおりである。

協議の内容を総括し協議議事録(M/M・付録-3)にとりまとめ署名した。主な内容は次のとおりである。

(1) 調査タイトルについて

「イ」側 T/R で使われている調査名「Masterplan/Feasibility Study on Kemayoran Housing and Urban Development Project」の下線部分を「……Urban Housing Development and Renewal……」とした方が調査内容をより正確に表わすので、可能であれば今後この調査名を使いたい。

(インドネシア側も国内関係機関で調査名変更を検討する。)

(2) 調査対象地域について

南のスネン駅周辺を含む形に対象地域を拡大した。

(3) 調査の基本方針

本格調査においては、

- ① 基本開発計画作成（空港跡地内住宅地区の開発ガイドライン作成）
- ② 都市再開発手法（ケース・スタディを通して、マニュアルを作成する）を内容とする事とした。

(4) インドネシア側調査体制

- ① 「イ」側は、住宅局及び住宅公団がフルタイム・カウンターパートを配置し、ジャカルタ市も必要に応じ調査団に協力する。また、関係機関の調整役として、この3機関の職員がパートタイム・カウンターパートとなる。

(5) インドネシア側からの要望

- ① 調査は可能な限り現地で実施してほしい。
- ② 「イ」側関係機関が多いので、これらの関係機関からできるだけ多くのカウンターパートを日本に受け入れ研修させてほしい。
- ③ パーソナル・コンピューター2セットの供与
- ④ 調査過程でのスライド等の活用、及び調査結果のスライド等による整備
- ⑤ 「イ」国の住宅・都市事情に詳しい人を調査団に入れること
- ⑥ できるだけ早期の調査開始
- ⑦ 本件プロジェクトに対する経済協力の可能性を、調査で考慮すること

(6) 事前調査団からの要望

- ① S/Wの「イ側アンダー・テイク」の実施については合意を得た。
- ② これに加えて、2カ所の調査団用オフィスの設置及びセクレタリーの提供を要求した。

(7) 今後の予定

- ① 本年3月^{*1}派遣のS/Wミッションと「イ」側代表者との間でS/W署名
- ② 本年8月本格調査開始（調査期間は20ヵ月）

*1 3月1日～17日までインドネシアにおいて、大統領改選、組閣等の行事があるのでS/Wミッション派遣は3月下旬以降が望ましい。

1-5-2 事前調査団(S/W協議)とインドネシア側関係機関との協議

先方政府の意向	わが方の対応及び合意内容
<p>(1) JICAから提出するレポートの名称について「イ」国ではプログレス・レポートという、1カ月または2カ月に一度出される進捗報告書を意味するケースが多いので、これをインテリム・レポート(1)と変更し、また、これとは別に2カ月に一度プログレス・レポートを提出してほしい。</p>	<p>調査開始後5カ月以内に提出するレポートをS/W原案ではプログレス・レポートとしていたが、この時期に提出するレポートは、ケース・スタディの候補地の選定等重要な内容を含むこともあり、「イ」側の要請に合意し、インテリム・レポート(1)と変更した。</p> <p>2カ月に一度のレポート提出については、2カ月に一度「イ」側関係機関を集めて行う技術委員会の会議資料程度の位置づけで、JICAが提出する公式レポートとは区別し、調査団のワーキング・レポートの形で提出することとした。</p>
<p>(2) 「イ」側アンダー・テーキングのうち、地図の日本での利用に関し、調査対象地域の空港跡地という性格上、地図の取扱いに関し「イ」側地図関係機関が非常に強く注意を払っていることから、この項を削るかまたは、“maps”を“technical maps”とし、表現、印象をやわらげてほしい。</p>	<p>「イ」国で実施中の他の開発調査でもこの項は入っているので変更は困難である旨説明したが、「イ」側の反対は強く、また、わが方としてもこの調査対象地域の特殊事情は理解できるうえ、本件調査では地図を持出し、国内作業で使用することは予定していないので「イ」側の要望を受け入れ、“technical maps”とした。</p>
<p>(3) 「イ」側アンダー・テーキングのうち、調査団への車両の提供は不可能である。</p>	<p>この項を削除した。</p>
<p>(4) 本年7月中には本格調査を開始してほしい。</p>	<p>わが方としてもできるだけ早く本格調査を開始したいという意向を伝えるとともに、先方要望をミニッツに記載した。</p>
<p>(5) 技術移転に力を入れてほしい。</p>	

第2章 インドネシア共和国の現況

2-1 インドネシアの一般状況

面積	1,919千 km ² (日本の5.2倍)
人口 ^(a) (1982年央)	152,598千人
政体	立憲共和制 元首：大統領 スハルト (SOEHARTO)
民族	インドネシア民族(ジャワ族, スンダ族, ミナンカバウ族等多数の種族に分かれる)
言語	インドネシア語(国語)の他, ジャワ語, スンダ語等の多数の種族語が使用されている
宗教	イスラム教徒87.5% キリスト教徒7.5% ヒンズー・仏教徒2.8% 儒教徒1.7% 原始宗教その他0.5%
教育	小学校6年(義務制), 中学校3年, 高校3年, 大学は学部により異なるが平均5年 小学校年齢層に占める就学者数(1981) ^(b) : 100% 中学校 " : 30% 成人識字率(1978) ^(c) : 62.0%
貿易 (1982) ^(d)	貿易額(輸出入総額) : 39,188百万米ドル 輸出額(FOB) : 22,329百万米ドル 日本, アメリカ, シンガポール, オーストラリア, フィリピン 輸入額(CIF) : 16,859百万米ドル 日本, アメリカ, シンガポール, ドイツ, イギリス
外貨準備 総額 ^(b) (1982)	6,248百万米ドル
対外公的 債務残高 ^(b)	18,421百万米ドル(対GNP 比21.1%)
債務返済 比率 ^(b) (1982)	対GNP 比2.6% 対輸出比 8.3%
GNP (1982) ^(a)	88,960百万米ドル(1人当り580米ドル)

消費者 物価指数 ^(c)	1981	1982	1983
	112.2	122.9	137.4

会計年度 4月1日～3月31日

☆援助の要請

(1) 無償資金協力・技術協力

関係各省庁は、各々所管分野の援助対象案件に関し、いずれの先進国に要請するかを含め、国家開発企画庁 (BAPPENAS) に説明の上、了解を求め (BAPPENAS の了解が得られれば、ブルー・ブックに掲載される)、その後各国別要請案件を大統領府技術協力調整委員会に持ち込む。同委員会は、関係各省庁より持ち込まれた援助要請案件を整理の上、再度 BAPPENAS と協議しつつ、各援助政府に対し援助要請を提出する。

(2) 借 款

関係各省庁は、援助要請案件リストを毎年作成し、年末にかけて BAPPENAS に持ち込み説明する。BAPPENAS はこれを整理の上ブルー・ブックを作成し、各援助国別に援助要請リストを作成、提示する。どのプロジェクトをどの援助国政府に要請するかは、BAPPENAS が関係省庁の希望をも踏まえつつ決定する。

(出典) (a) : 世銀, World Bank Atlas 1984 (b) : 世銀, 世界開発報告1984 (c) : 世銀, World Tables 1983 (d) : IMF Direction of Trade Statistics Yearbook 1984 (e) : IMF International Financial

2-2 開発計画概要

(1) 既往の開発計画

第1次開発5カ年計画開始前のインドネシア経済は、内には超インフレ、生産の衰退、外には巨額の対外債務を抱え経済的に困難な状況にあった。そのため「イ」政権はインドネシア経済の再建及び開発を最優先政策課題とし、財政の均衡をはかるとともに積極的な外資導入による開発政策を取り経済基盤の拡充に務めた。69年の第1次5カ年計画開始以来、経済開発は5カ年計画を基本的拠り所とするようになり、この遂行に全力を尽くしてきている。

第1次開発5カ年計画	1969/70—73/74
第2次開発5カ年計画	1974/75—78/79
第3次開発5カ年計画	1979/80—83/84
第4次開発5カ年計画	1984/85—88/89(現行)

【計画目標と成果】

① 1970年代

第1次開発5カ年計画(1969/70—73/74)は経済の再建、緊要の生活物資、特に食糧増産に重点を置き、GDP成長目標5%に対し7.7%の実績を上げることができた。

第2次開発5カ年計画(1974/75—78/79)では、食糧・衣類の質及び量の向上・インフラの拡充を目標にし、GDP成長率の目標を7.5%の高目に設定した。この計画においては、石油危機後の世界的不況やプルタミナ財政破綻(1975,76)、農業生産の不振(1976,77)などがあって目標には達しなかったものの6.9%と一応の水準を達成した。概して、1970年代は石油の増大、石油価格の高騰等による高度成長の時期であったといえる。

② 1980年代

第3次開発5カ年計画に入り、1980,81年は米の豊作により高度成長を維持し(それぞれ9.6%,7.6%)たが、1981年以後世界的景気後退の影響を受けた。石油生産の削減、OPECによる石油価格の引き下げ等により成長率は急速に下降した。これに対し政府はルピアの大幅切り下げ、各種政府プロジェクトの繰延、緊縮財政、金融統制の緩和等、一連のドラスティックな経済政策を打ち出した。1983年以後の世界経済の回復に伴い、一連の政策の成果も明るい見通しが出てきた。ただし、1980年代は1970年代ほどの高度成長は期待できず、石油に依存した産業構造の転換等が当国の新しい課題となっており、既に1982年以後の石油減産の影響は国際収支の悪化を招いた。石油生産30万バレル/日の削減は、輸出量で年間約30億ドルの減少となり、非石油ガス製品の輸出も1981,82年に大幅減少となった。この結果、1980/81年度において経常収支4.4億ドルの黒字から、1981/82年度には22.7億ドルの赤字に転落した。また1983年にはOPECによる価格の引き下げでさらに国際収支の悪化を招き、政府歳入に大きな打撃を与えた。

(2) 現行の開発計画

(第4次開発5カ年計画,1984/85—88/89)

【目標】

国家政策の基本方針は(1)生活水準、教育及び福祉の向上と公平化、(2)次の開発段階を準備するための基礎を固めることである。そのためには経済部門の開発を重視し、食糧自給のための農業振興、機械工業、重工業及び軽工業の振興に重点が置かれている。また第3次計画に掲げられた3原則「Trilogi」(均衡ある発展と成果の公平な分配、高経済成長及び国家の安定)、及び公平に関する8項目の実現に向けて引き続き努力が払われている。8項目は(1)衣食住における必需品の確保と分配の公平、(2)教育及び保健サービスの公平、(3)所得分配の公平、(4)雇用機会の公平、(5)事業活動の公平、(6)開発事業に対する参加の公平、特に婦人及び青年の参加、(7)国土全域における開発の公平、(8)正義享受の公平、から成る。このような目標達成のために政治の安定、治安維持の強化などによる国家の安定化も強調されている。

【マクロ指標】

GDP についてみると第3次計画が年平均6.5%の伸びを見込んだのに対し、第4次計画では約5%と低めの成長率を見込んでいる。部門別年平均伸び率は農業3%、鉱業2.4%、製造業9.5%、建設業5%、運輸・通信5.2%、その他5%としている。製造業を第4次計画の主導的な役割を果たす部門として位置付けており、雇用機会の拡大、非石油輸出の促進のための重要部門としている。また製造業とともに農業の発展に力点を置き、バランスのとれた経済構造への転換を図るとしている。

表2-1 国内総生産部門別構成比

単位：%

	1983/84 (計画期間)	伸び率	1988/89 (目標)
1. 農業	29.2	(30)	26.4
2. 鉱業	7.4	(24)	6.6
3. 製造業	15.8	(9.5)	19.4
4. 建設業	6.3	(5.0)	6.3
5. 運輸・通信	6.0	(5.2)	6.0
6. その他	35.3	(5.0)	36.3
総計	100.0	(5.0)	100.0

出典：REPELITA IV (第4次開発5カ年計画)

【人口】

1983年現在158.1百万人から年率約2%増を見込み、1988年末には175.6百万人となるとしている。ジャワ島の人口は1983年で96.6百万人であるが、1988年末までの伸びはジャワ島以外の地域でより高くなるとし、人口の地方拡散を図っている。

表2-2 人口及び人口密度(1983, 1988)

	人口(百万人)		面積(km ²)	人口密度(人/km ²)	
	1983	1988		1983	1988
ジャワ	96.9(61.3%)	106.0(60.4%)	132.2	733	801
その他	61.2(38.7%)	69.6(39.6%)	1,787.2	34	39
総計	158.1(100.0%)	175.6(100.0%)	1,919.4	82(平均)	92(平均)

出典：REPELITA IV

【国際収支】

外貨獲得のためには輸出促進が図られる。輸出額は年平均10.0%の伸びが見込まれ、非石油輸出額の伸びが15.8%と高い、石油・LNG輸出額の伸びはわずか7.6%増としている。非石油輸出額の総輸出額に占める割合は1983/84年度の26.8%から34.6%に引き上

げ、また非石油輸出額に占める工業製品輸出額を37.2%から50.5%に引き上げる計画である。

総輸入額は年平均7.7%で伸びるとしている。消費財の輸入の伸びは輸入代替品開発政策の強化により1.5%におさえており、原材料、資本財の輸入は経済成長に必須のものとして年率6.9%、11.8%と高い値を見込んでいる。

貿易収支は大幅黒字を見込んでいるが、経常収支は赤字となっている。

表2-3 輸出額

単位：百万米ドル

	1983/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	平均伸び率(%)
石油/LNG	14,140	13,825	15,424	17,317	19,008	20,363	7.6
非石油/LNG	5,170	6,050	7,009	8,015	9,215	10,753	15.8
総計	19,310	19,875	22,433	25,332	28,225	31,116	10.0

出典：REPELITA IV

表2-4 国際収支(1983/84—88/89)

単位：百万米ドル

	1983/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
A 財・サービス						
1. 貿易収支	2,207	2,588	3,454	4,488	5,317	6,317
非石油/LNG	-7,634	-7,140	-7,473	-7,996	-8,421	-8,441
石油/LNG	9,841	9,728	10,927	12,484	13,738	14,758
サービス(ネット)	-6,918	-7,257	-8,026	-8,570	-9,087	-9,548
非石油/LNG	-3,961	-4,283	-4,736	-4,931	-5,021	-5,166
石油/LNG	-2,957	-2,947	-3,290	-3,639	-4,066	-4,382
経常収支	-4,711	-4,669	-4,572	-4,082	-3,770	-3,231
非石油/LNG	-11,595	-11,423	-12,209	-12,927	-13,442	-13,607
石油/LNG	6,884	6,754	7,637	8,845	9,672	10,376
B 政府資本移動	6,030	5,482	5,079	5,070	5,568	5,713
C 債務元本返済	-988	-1,297	-1,380	-1,665	-2,169	-2,536
D 民間資本	1,244	695	1,097	927	821	692
E 通貨移動	-2,061	-210	-224	-250	-450	-638
F 誤差・脱漏	486					

出典：REPELITA IV

【財政】

計画期間中の政府財源は154兆5,814億ルピアであり、経常支出が75兆9,719億ルピア、開発支出78兆6,095億ルピアとなっている。歳入面では国内収入が125兆4,676億ルピア、外国収入が29兆1,138億ルピアである。国内収入については新税制政策の導入を通じて、非石油税収の増大を見込んでいる。

歳出面では、政府は以下の点を強調している。

① 開発便益の公平が分配

- ② 社会福祉の向上
- ③ 社会資本の充実
- ④ 雇用機会の増大

概して民間センターの役割を強化する方向にあり、政府財源を社会的、物理的基盤整備に向け、強力な政策により民間投資と企業活動を活性化するべく環境整備することも重視している。

表 2-5 政府財源(1983/84-88/89) 単位: 10億ルピア

	1983/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	第4次計画
国内収入	13,823.6	16,149.4	19,793.8	24,282.4	29,582.1	35,659.9	125,467.6
経常支出	7,275.1	10,101.1	12,042.8	14,582.5	17,725.5	21,520.0	75,971.9
財政収支	6,548.5	6,048.3	7,751.0	9,699.9	11,856.6	14,139.9	49,495.7
外国援助借入	2,741.8	4,411.0	5,098.0	5,715.3	6,686.8	7,202.7	29,113.8
開発支出	9,290.3	10,459.3	12,849.0	15,415.2	18,543.4	21,342.6	78,609.5

出典: REPELITA IV

表 2-6 開発支出の部門別配分

単位: 10億ルピア

	84/85	計画値	構成比(%)
1. 農業・かんがい	1,401.7	10,014.3	12.74
2. 工業	650.0	4,281.9	5.45
3. 鉱業・エネルギー	1,300.9	12,125.9	15.43
4. 通信・観光	1,392.1	9,923.1	12.62
5. 流通・組合	127.1	969.2	1.25
6. 労働・移住	675.1	4,551.8	5.80
7. 地域開発	809.9	5,379.1	6.84
8. 宗教	62.9	507.2	0.65
9. 教育・文化	1,501.9	11,539.5	14.68
10. 保健・福祉	408.0	3,516.5	4.47
11. 住宅	432.7	2,980.6	3.79
12. 法律	80.4	629.2	0.80
13. 国防・治安維持	697.8	5,238.9	6.66
14. 情報・通信	67.1	498.6	0.63
15. 科学技術	205.9	1,757.7	2.24
16. 州政府関係	162.0	1,047.4	1.33
17. 企業振興	226.9	1,689.7	2.15
18. 天然資源・環境	256.9	1,958.8	2.49
総計	10,459.3	78,609.5	100.00

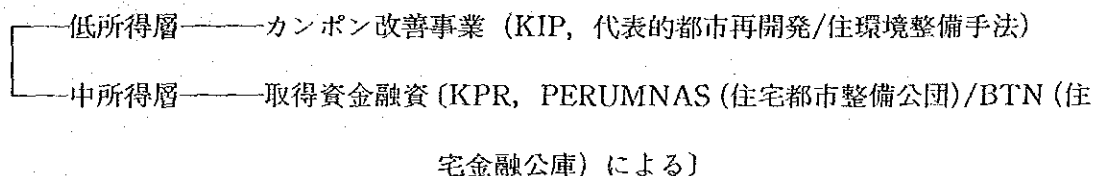
出典: REPELITA IV

第3章 都市計画と住宅・都市整備事業の概要

3-1 インドネシアの住宅・都市政策（都市再開発・住環境整備手法を中心として）

3-1-1 インドネシアの住宅・都市政策の構造

インドネシアにおける現在の住宅・都市政策の構造を明らかにすると以下のようになると考えられる。



要するに、インドネシアの住宅・都市政策は2本の柱によって成りたっているということである。これらの施策は第2次国家開発5カ年計画の中で具現化され、現在に至っており、目下進行中の第4次5計の中でも踏襲されている。

施策の重み付けを予算規模で見ると表3-1のとおり圧倒的にPERUMNAS予算が大きい（これにBTN予算が加われば尚更である）。

表3-1 1984/85会計年度予算
(住宅・都市関連分野ただし道路河川関係は除く)

KIP	9,015	百万ルピア
P3D (農村住宅改善事業)	6,370	百万ルピア
PERUMNAS	144,067	百万ルピア
サニテーション	3,862	百万ルピア
上水供給	31,973	百万ルピア
トランスミグラシ	95,101	百万ルピア

KIP/P3D/PERUMNAS予算を合せて国家予算全体の1%弱である。

海外からの援助はKIP中心で世銀が1974年以来5事業を、アジ銀、UNEP等もそれぞれ事業展開をしている。

それぞれの事業の中身を見ると次のような問題点が指摘される。

KIP・・・インフラ中心で上物には直接補助が向けられていない。間接効果が喧伝されているがKARAMOY等のレポートによると特に相関関係は認められない。また、近年のジャカルタ市URBAN BETTERMENT事業では住宅へのソフトローンが事業のコンポーネントの一つに位置付けられてはいるが実際の事業は水道のキャパシティアップ、

排水路、幹線街路といった根幹的インフラへ傾斜しつつあり、世銀もその後押しを行っている。また、バンドン市などでは、KIPはフィジカルにはなんら土地利用の合理化、高度化にはつながらないまま住民の権利を保護、固定化するだけに終り、都市整備の観点からすると後向きの事業だとする痛烈な批判もあることを忘れてはなるまい。

BTN・・・我が国の住宅金融公庫とは全く逆に本融資は建設資金融資からではなく、購入資金融資から始められた。即ち、PERUMNAS及びBTNの分譲住宅の購入資金貸付のみを行っているのであり、また、その規模も第4次5計で30万戸（年間6万戸）と少なく、貸付対象者も定期かつ安定した収入を有する者に限っており、都市居住者の60-80%といわれる低所得者層を完全に除外し中間層のごく一部を利しているに過ぎない。

以上まとめて言えばKIPは都市住民の過半を収容する所謂カンボン地区の居住環境の整備に多大な貢献をしているものの、住宅そのものの改善及び供給促進には明瞭な因果関係を有してはいないし、また、近年世銀、ジャカルタ市を中心にその事業重点を大規模基盤施設の整備へと移行させつつある。

一方、BTNは一部安定した収入を有する中所得階層を利するのみであり、また、インドネシアの住宅生産供給形態としては一般的でないデベロッパーによる分譲住宅供給のみを対象としているという構造的問題点を有する。

以上のことを一言で言えば次のようになろう。

“インドネシアにおける住宅事情の改善を今より以上に効率的かつ大規模に行うためには、所謂カンボン居住層の住宅生産に対する直接的援助が欠落している現状を正す必要がある”ということである。

傍証の意味から日本の住宅・都市政策体系との比較を表3-2に上げる。インドネシアの住宅政策における欠落部分がはっきりと見て取れるであろう。

表3-2 日本とインドネシアの住宅・都市政策の比較

日本	目的	住宅供給	住環境整備 都市再開発
	低所得者向け	公営住宅-賃貸 公庫住宅-建設	住環境整備事業 市街地再開発事業
	中所得者向け	公団住宅-賃貸 一分譲 公庫住宅-建設 一購入	本質的事業

インドネシア

目 的	住宅供給	環境整備
低所得者向け		KIP
中所得者向け	PERUMNAS BTN	

ジャカルタ、KEBON KACAN で行われた URBAN RENEWAL(再開発)は日本の技術援助で行われたということ以上に上物に対して直接行政の援助が加えられたという意味で非常に大きな意義を持つものである。しかし、中層の建物を基本にしているためコスト及び生活様式の面でいきなり全てのカンポンに対して適用し得る手法とは言えない。このため MANGARAI 地区等のとりわけ高度の土地利用が求められている所以外では、この手法を基本としながら汎用性を高めた手法の開発が必要となっているのである。

また、パイロット的賃貸住宅の建設を核にした再開発事業が公共事業省住宅都市総局住宅局の主導の下まずジャカルタ市プンジャリガン地区で行われ、バンドン市・ジョクジャカルタ市等でも計画されている。これは第4次国家開発5カ年計画の中で25,000戸の賃貸住宅供給が計画されていたことに対応するものであるが、石油価格の低迷による国家予算の削減の中で非常に限定的に行われるにとどまっている。これと期を一にしてジャカルタ市当局もプンジャリガン、タンボラなどの地区で住宅供給公社を事業主体にした賃貸住宅供給を行っているが、これも試験的な段階にとどまっている。

3-1-2 インドネシアの住宅・都市政策の歴史

インドネシア共和国の独立は1945年になされた。その後、旧宗主国オランダとイギリスの連合軍との独立戦争を経て、実質的に体制が確立したのが1949年であり、この年ジョクジャカルタに引き籠っていたインドネシア政府はジャカルタへと復帰した。そして住宅政策の局面でこの新政府が取り組んだのが、ジョクジャカルタからの引き上げ公務員のための住宅開発で1949年のジャカルタ、CIDENG のプロジェクトである。そしてそれに続くのがKEBAYORAN BARU の開発である。1949年から始まった事業によりジャカルタ旧市街地から南へ8キロの地点におよそ730ヘクタールのニュータウンが開発されたのである。この後、公務員住宅の開発はジャカルタ以外の地方都市でも行われていった。

他の局面で住宅政策に手がつけられたのは、1966年から構想され1969年からジャカルタ市で開始された KIP (カンポン整備事業) である。時のジャカルタ市長 ALI SADIKIN は大規模な道路網を整備する一方、ジャカルタ市民の大多数が居住するカンポンの整備を開始した。この KIP の原型は、1920年代にオランダ植民地政府が提唱した事業にまで遡ることができる。そして、この1969年は現スハルト政権が第1次の国家開発5カ年計画をスタートさせた年でもあった。この年、1965年9月30日事件を契機にスカルノの失脚へと続く時代の流れの中で政権を掌握したスハルトは石油資産、産業の国有化を通じて得た資金を

バックに協力的な国家開発計画を開始させたのである。しかし、第1次5カ年計画の中では住宅政策はまだその確立を見ていなかった。その確立へ向けての研究開発の必要性が提唱されたに過ぎない。そして、この研究の成果が1972年5月4日からジャカルタ BINA GRAHA で開催された住宅政策/住宅金融に関する国内会議に結集され、1974年度からの第2次5カ年計画の中で実現されていったのである。

〔第2次5カ年計画 (1974/75—1978/79)〕

この期間内に次の主要な出来事が起った。

- ・ PERUM PERUMNAS (住宅公団) の設立 1974年
- ・ BTN (国民貯蓄銀行) による住宅金融制度の確立 1976年
- ・ KIP の国政への取込み 1974年
- ・ 農村住宅改善事業 (P3D) の確立 1974年

PERUMNAS は政府出資の住宅の直接供給主体であり、この計画期間中に2万戸のコアハウスと3万戸のロウコストハウスの供給(分譲)を行った。

BTN の住宅融資は、この PERUMNAS によって供給された住宅に対する金利5—9%、期間5—20年、融資率90%までの長期低利融資を行う制度である。

それまでジャカルタ市及びスラバヤ市が独自の資金(一部世銀融資)で行ってきた KIP に対して国の補助金が交付されることになり、ジャカルタ市及びスラバヤ市で7000ヘクタールに及ぶ事業が実施された。

P3D 事業は1000村で実施された。

〔第3次5カ年計画 (1979/80—1983/84)〕

この期間中に起った変化は以下の通りである。

- ・ 住宅政策の総合的かつ円滑な実施を図るため住宅担当副大臣が任命され、公共事業省と他の省庁との調整に当ることになった。
- ・ BTN 融資が PERUMNAS の分譲住宅のみならず REI (インドネシア不動産業協会)傘下企業の BTN の定める規準に合致する分譲住宅にも適用されることとなった。
- ・ PT・PAPAN・SEJAHTERA が設立され BTN 融資の対象となる規格以上(価格、規模及び資格者の収入)の住宅について住宅融資を行うこととなった(条件は年利18%償還期間5—20年)。
- ・ KIP がジャカルタ、スラバヤ以外の都市へ拡大された。
- ・ KEBON KACAN 地区で JICA 住宅チームの技術援助により市街地再開発プロジェクトが実施された。

この期間中、PERUMNAS 住宅10万戸強、BTN 住宅7万戸弱の供給と227都市11,700ヘクタールに及ぶ KIP、4,923村に及ぶ P3D 事業が実施された。

〔第4次5カ年計画（1984/85—1988/89）〕

今計画期間中では全体に重点がゴミ処理、下水、水道事業を含めた環境衛生（サンテーション）に傾斜している。これは世銀、アジ銀等の影響によるところが大きい。1985/86会計年度について見てみると、国家予算全体の伸びが0.3%程度であったのに対して都市住宅総局の予算がサンテーション中心に12.8%も伸びたことに表わされている。そしてこの予算増の大半は水道事業のためのものである。

その中で住宅分野について見ると、PERUMNAS14万戸、BTN16万戸の住宅の供給、400都市15,000ヘクタールに及ぶKIP、1万村におけるP3D事業が計画されている。

また、SURAKARTA、SEMARANGなどの都市で実験的に行われた賃貸住宅の供給を最下層及び都市浮遊層対策として国政レベルで行おうとしている。

以上がインドネシアにおける住宅政策の系譜である。

3-1-3 インドネシアの住宅・都市整備に関する援助

まず世銀の影響の強さをあげなければならない。世銀は1974年以来URBAN I～Vまでの5つのローンにより総計253百万ドルの貸付を

URBAN I ジャカルタ KIP

URBAN II ジャカルタ、スラバヤ KIP

URBAN III 上記に加え ウジュンパンダン、ソロ、スマラン KIP/DRIP/
SWIP

URBAN IV パレンバン、パダン、バンジャルマシン、サマリダ、ポンデイ
アナック、デンパサールでのKIP/SSLH

URBAN V ウジュンパンダン、ソロ、スマラン、スラバヤのKIP/SSLH

この他、ジャカルタ市に対しては、GUIDED LAND DEVELOPMENT（開発進行地区における基盤施設の先行整備のための手法）へのローンを1986年1月供与するに至っている。

また、BTNに対するローンの供与に先だってBTNに対する業務指導も行っている。

これらの資金供与を通じて世銀は絶大な影響力を保持しているのである。そして今後のインドネシアの住宅政策に関し、次のような方向を示している。

まずはKIPに関するものである。以下、ジャカルタにおけるKIPのエバリュエーションを見てみよう。

＊KIPはジャカルタ市民の60%、390万人弱、市域の18%、1万1千ヘクタールをカバーするまでになったが、道路率は11.4%になったままで目標の18～25%に及んでいない。また、公共水栓は2,600箇所に設置したが、水道網全体の供給力不足のために50%程度しか機能していない等の問題がある。KIPの対象とならないスクオッターも1,000ヘクター

ル程存在すると考えられる。従って、今後は道路網整備、洪水対策、上水供給対策等を中心としたローリングが必要である。”

即ち、ポスト KIP としては、身の回り施設の整備から都市の根幹的基盤施設の整備に重点を移すべきとの考えなのである。

次に、現在世銀は個々の公共団体に対して貸付を行っているわけであるが、今後は中央に公共団体金融公庫ともいべき組織を設立し、ここを通じて資金供与を行う方針を示していることである。

第3は従来の団地型の新開発ではなく、地域型のインフラ先行整備手法をジャカルタ市で現に開始したことである。この分野では、我が国の区画整理手法、内務省土地総局の KONS OLIDASI TANAH (ITB JOKO SUYARTO 氏がブレン)、世銀の GUIDED LAND DEVELOPMENT 等の提案がなされてきたが、世銀が一步リードした感がある。

世銀の後を追っているのがアジア開発銀行 (ADB) である。ADB はバンドン、メダンの KIP 事業に資金供与を行っている他、中部ジャワ州の38中小都市でチアタカリヤの IUDP 路線に乗った政府の KIP メニューに、都市レベルの上水、排水、ごみ処理、中小企業育成、SSCH 住宅供給をパッケージ化した事業の実施に着手している。

このほか、UNEP、UNICEF といった国連機関が住宅、都市分野での活動を行っている。特に、UNEP はバンドン及びスラバヤにおいて産業育成も含めた地域活動のためのコーポラティブの実験を行った (MARGINAL SETTLEMENT PROJECT)。

これらの外国援助がインドネシア政府予算に占める割合は30%程度であり、それだけこれら資金供与機関の発言力が強いことになる。

年度	外国援助 A (百万ルピア)	国家予算 B		援助依存率 A/B (%)
		経常予算	開発予算	
1969/70	91000	216500	92900	29.41
1974/75	232000	765800	1016100	13.02
1979/80	1381000	2697900	4061800	20.43
1984/85	4411000	6087800	10101100	27.25

3-1-4 今後の住環境整備・再開発の方向 (提案)

先にも述べたように現在の KIP は、

- ① 住宅改善に直接的効果をあげていない
- ② 世銀等の重点が根幹的都市施設整備にシフトしつつある
- ③ 既存住民対策の要素が強まってきている

等の問題点を有する。

また、事業も一巡してきており、

- ① 事業コンポーネントを見直して再度ローリングするのか
- ② KIP が適用できなかった、土地所有関係に問題のあるところ等を対象とした新事業を起すのか

といった決断を迫られつつある。

一方、カンポン内部では、

- ① 一部を除いて人口の増加が見られる
- ② 建て詰り化が進んでいる（平面的増築、2階建化、2階部分の道路上への張出し外階段を有する重ね建の発生等）
- ③ 簡易造から耐久造への建替の進行
- ④ 階層の混在化（低所得層から中所得層まで）
- ⑤ 持家化が進んでいる（終いの住処となってきている）

等の現象が見られる。

また、都市全体と大きな目を見た場合、第4次5計中だけで都市人口の伸びが1千万人、ジャカルタ市でいうと現在650万とも700万ともいわれている人口が2005年には1,200万人になるなど、都市における人口収用能力の飛躍的向上が望まれている状況にある。もちろん、JABOTABEK 構想のように人口の集中そのものを排除する考えもあるが、ジャカルタとそれ以外の地域で1人当り、所得に倍近い格差があってはいかんともしがたいのが実情であろう。そして、次にいかにこの人口増を吸収するかを考えた場合、コスト及び実現可能性からみて都市周辺部における新規宅地開発以上にカンポン内部で新規宅地開発はもちろん必要であるが、

- ① インドネシアの都市が鉄道のような大量輸送機関を有しないこと
- ② 都市居住階層に超立地限定層が多いこと
- ③ 国力からみて新規の施設整備に伴う負担が過重となると思われること

等からみて、既存の生活パターンの維持と交通需要発生の圧縮、既存施設の有効活用（学校の2部、3部需要等）既存宅地の活用の可能となるカンポン地区の再開発が推し進められねばならない。

現在、この点に関しインドネシア国内には、全く異なる2つの意見が存在する。世銀のKIP 部局にはこの種の密度アップ論は全くないが、ジャカルタ市のKIP プロジェクトマネージャー DARRUNDONO 氏はインフィル型の事業によりある程度の密度アップは可能であるとの見解を取っている。また、ジョハンシラス氏はカンポン住宅の2階建率がジャカルタであっても3割であるところから、カンポン内の住宅を全て2階建にするだけで

も相当の人口収容は可能だとの見解を取っている。

事業の在り方については以下のように考えるべきであろう。

(1) 既存の土地利用の尊重

インドネシアにおいてよく言われることは、住宅は単に住むための場所ではなく、生産の場でもあるということである。その意味で住宅地における土地利用の純化などはむしろ無用なことといってよい。逆に既存の生活のシステムを破壊することの方が悪質であろう。また、このことは既存住民の生活再建も可能な限り現在地でなされるべきであることを意味している。

(2) 土地のできる限りの高度利用

既存の土地利用を容認し、既存住民の生活再建も行った上で新たな住民や土地利用を受け入れるためには、土地の考えられる限りの高度利用が必要とされる。既存のシステムを激変させることなく高度利用を図るためには2階建程度の建物による計画が模索されるべきであろう。また、この新たに受け入れられる住民や土地利用は、プロジェクトにとってはクロスサブシディの源泉としてとらえられるべきものであり、この意味でも高度利用は必須の要素になってこよう。

(3) 住民参加ないし民間セクター参加の促進

全体の計画、インフラやパブリックファシリティの建設に公的機関が責任を持つのはもちろんであるが、上物の建設は住民ないし民間セクターの手によってなされるべきである。これは、

a. 公的機関にとっては、上物建設への民間、個人資金の導入を図れる利点がある他行政負担の軽減につながる

b. 住民等にとっては自ら投資計画を調整しうる等のメリットが得られることによる。事業の中身については、従来の KIP 型事業に加え、

a. 住宅生産そのものに対する直接的補助（長期低利融資など）

b. 上物に対する規制、誘導（最低容積率など）

等を行うべきと考えられる。

また、フィジカルな工夫としては以下のようなことが考えられよう。

a. シェルター開発 ・ローコスト2階建

・設備共用住宅

b. スペース開発 ・セットバック

・ピロティ

・アーケード

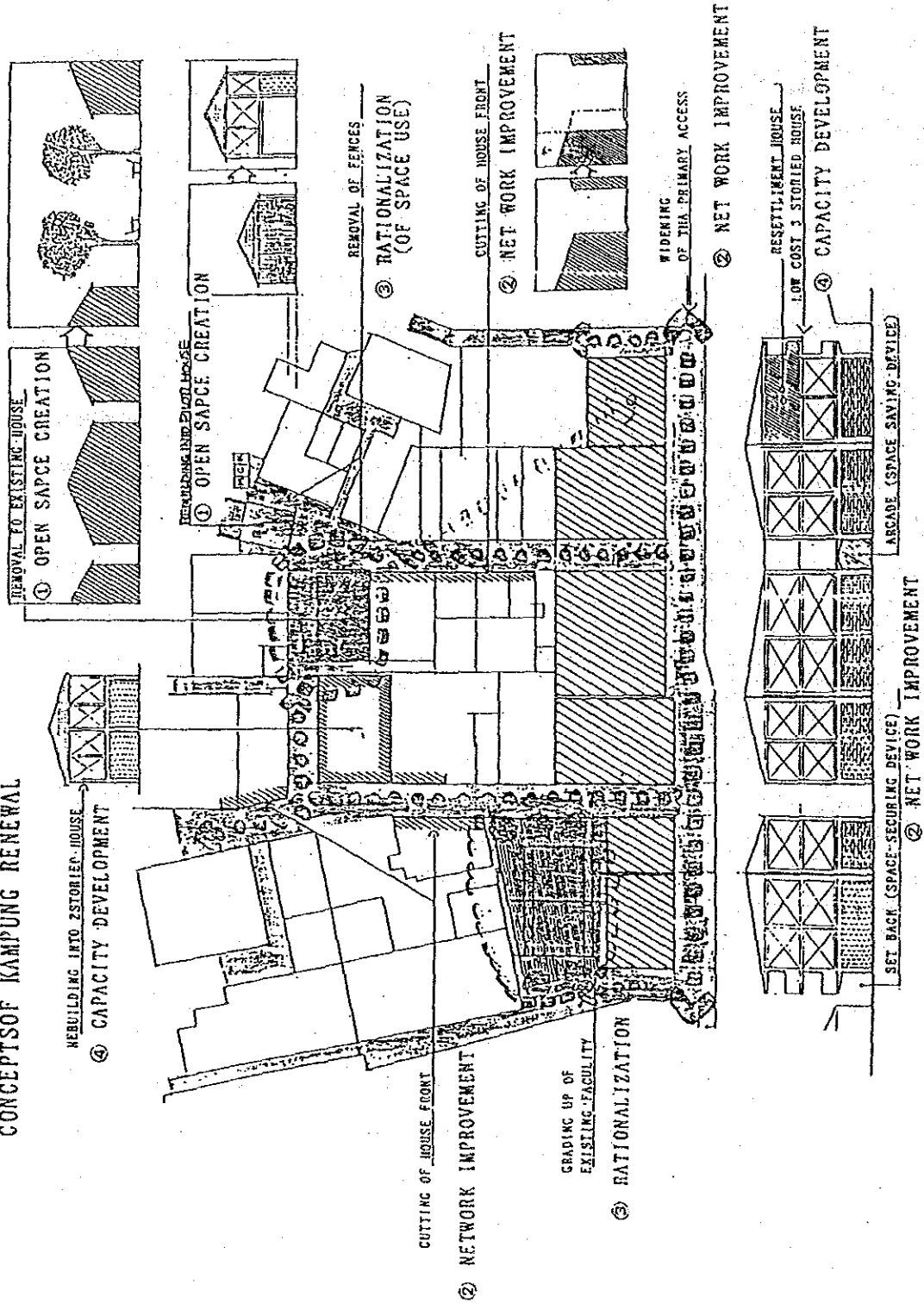
・ダブルデッキ

- ・オーバーハング
- ・堀の撤去
- ・排水路上ガラリ
- ・人工地盤
- ・デザインコントロール（協定）
- ・緑化等

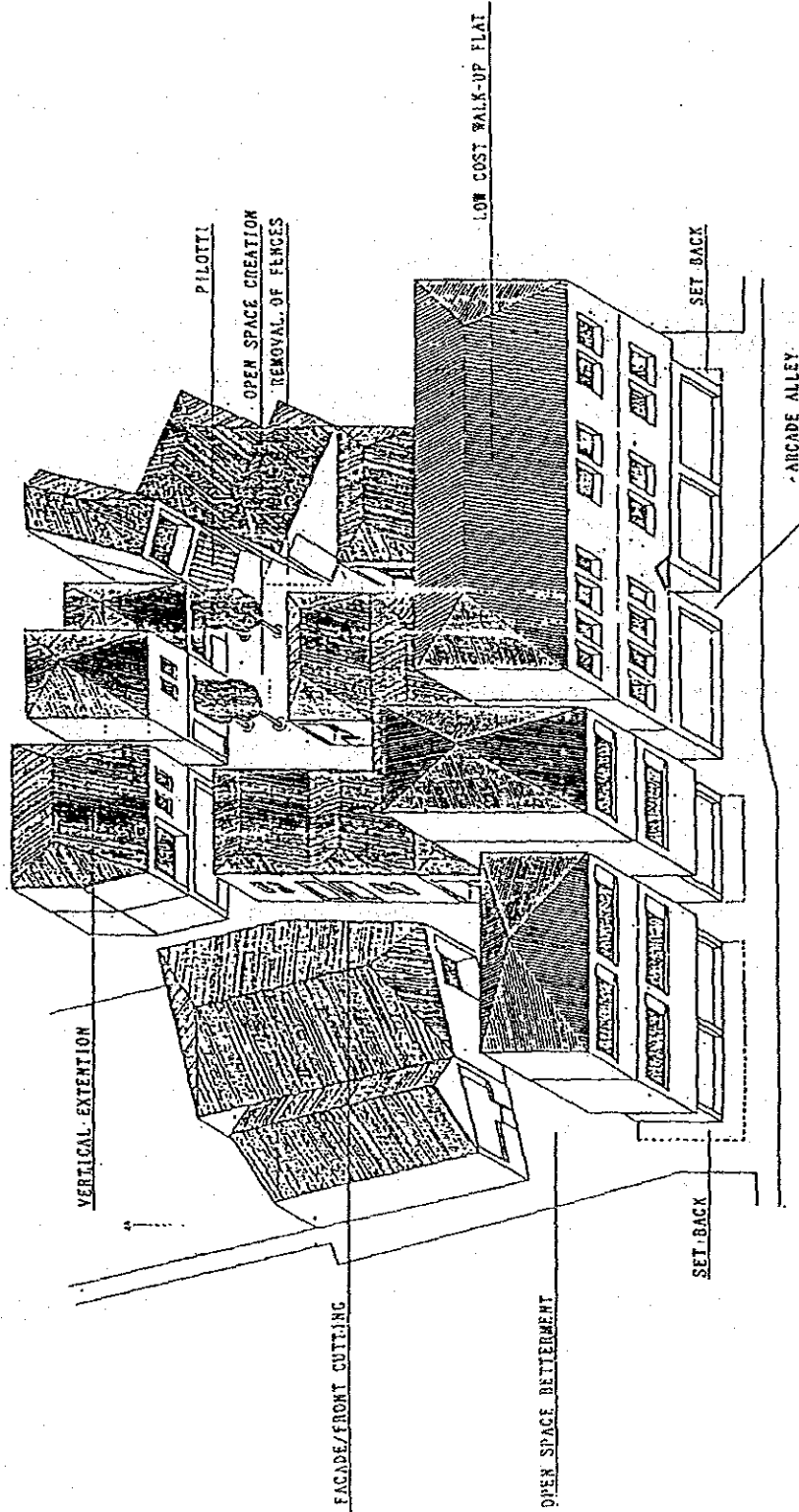
c. その他

以下に事業イメージを示す。

CONCEPTS OF KAMPUNG RENEWAL



1. ACCESSIBILITY IMPROVEMENT
2. ENVIRONMENT RATIONALIZATION
3. OPEN SPACE CREATION
4. CAPACITY DEVELOPMENT



3-2 ジャカルタ市の組織と都市計画

3-2-1 ジャカルタ市の行政機構

ジャカルタは首都であることから、第1レベルの自治体である州（全国で27）の資格が特別に与えられている。市内は、東西南北中の5つの地区（walikota—スラバヤ、メダンなどの市と同じ第2レベルの自治体）に分かれており、その長は市長（mayor）と呼ばれている。知事（gubernur）は大統領の、市長は内務大臣の任命による。その下には行政区画で27の区（kecamatan）、227の分区（kelurahan）がある。一方、住民直結の組織としては、約30世帯より成るRT⁽¹⁾及び約50のRTから成るRW（約150世帯）とがある。RWの長はkepala RW（町会長）と呼ばれ、行政官ではないが分区と密接な協力関係にある。例えば、住民票の発行、再開発の時の補償対象となる居住者の確認、土地・建物の現場での権利の確認等は、RWの長のサインによってなされている。

3-2-2 ジャカルタ市の住宅・都市関連行政組織

一方、都市計画、開発に関連するジャカルタ市の部局は次のとおりである。企画調整局（BAPPEDA）⁽²⁾は国のバペナス（BAPPENAS）に対応して全体の開発予算の配分・調整を行っている。

官房部門⁽³⁾（政策行政）の開発局においては、都市計画、再開発、道路、鉄道高架化などの政策立案、知事認可事務を行う。また行政部門⁽⁴⁾（日常行政）の中の都市計画局は、開発、許認可、個別詳細計画作成など、土地局では土地の取用、補償のための調査、評価などを行っており、この3部局は国・公団の事業（団地、再開発）との関連が深い。またカンボン改良事業（K.I.P）は別に特別の部局が設置されている。

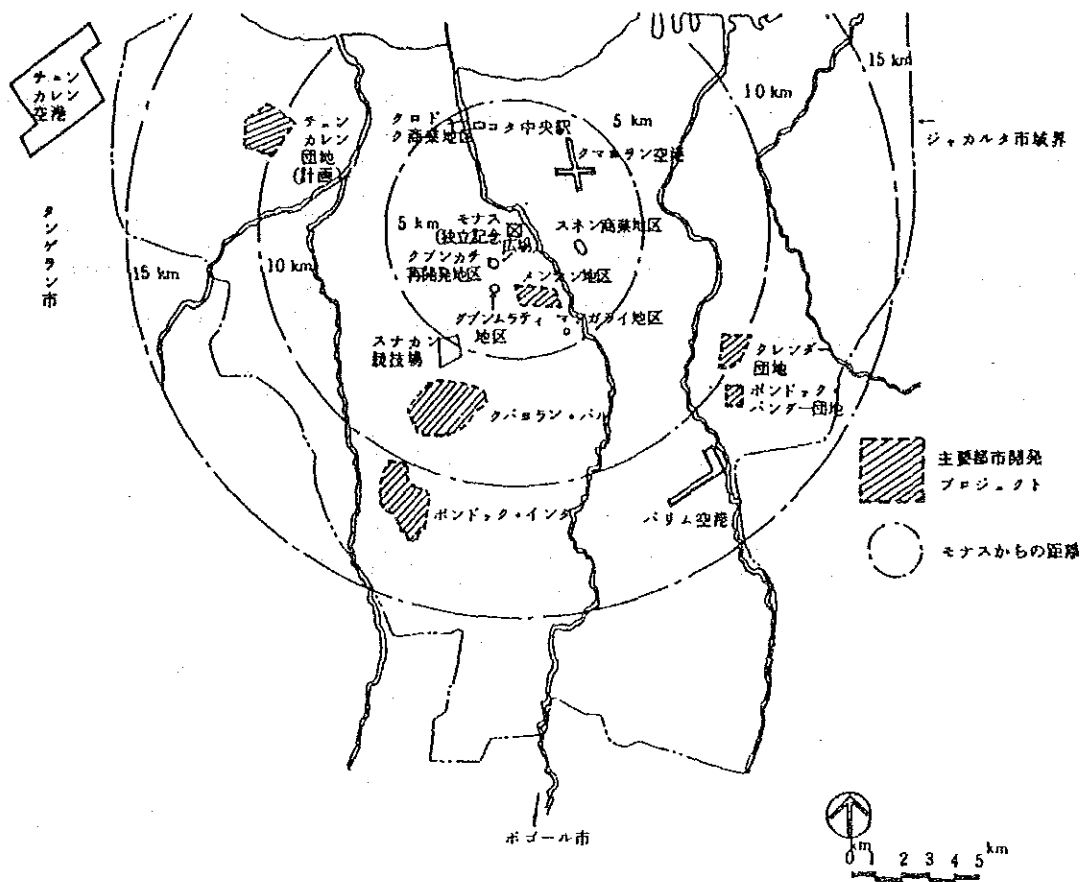
3-2-3 ジャカルタ市の都市計画の変遷

ジャカルタの都市計画は、オランダ統治時代に人口60万人を対象にしたコタ周辺及び一部の計画的開発地区だけであり、大多数の流入住民は、周辺の田園の中にカンボンとして吸収されていった。

戦後のマスタープランは、1960年代アメリカの援助により同心円型の計画素案が策定され、国連の派遣専門家により「ジャカルタマスタープラン1965—1985」としてまとめられた。これは1967年ジャカルタ市により採択されたものの、詳細計画も未定で、法的な土地利用規制もなく、具体事業の許認可の参考として利用されるにとどまっている。個別の建物の建築認可については、1946年のオランダ時代の市の条令に基づいて、日本の建築確認のような業務を主に区役所（walikota）で行っている。

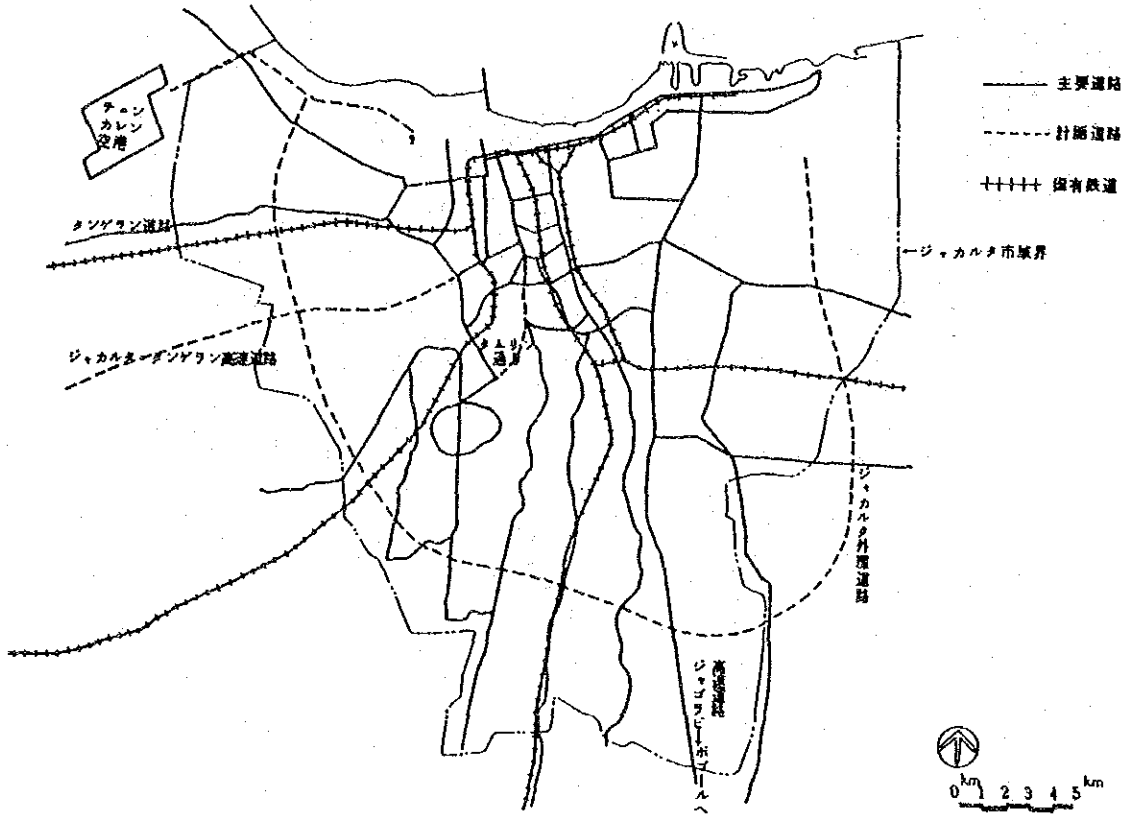
このマスタープランは、約15キロメートル圏にタンゲラン（Tangeran）、スルポン（Serpong）、デポック（Depok）、ベカシ（Bekasi）という独立型の衛生都市を配し、4～5キロメートル圏の同心円及び海岸部分をグリーンベルトで囲む計画となっている。東及び南

図3-1 ジャカルタ市住宅・都市事業位置図



- ② クリアランス型再開発……………クブンカチャ再開発地区は、ジャカルタの中心、独立記念広場から南に約2 km。ホテル・大使館の並ぶタムリン通りに面している。
- 再開発調査……………クブン・ムラティ、マンガライ両地区は、国際協力事業団開発調査により、その後再開発調査を実施している。
- 住宅団地……………ブルムナスの郊外型住宅団地はクレンダーおよびデボックで建設済。チュンカレン地区は建設予定。1979/80年国際協力事業団の開発調査を実施済。

図3-2 ジャカルタ市の主要道路・鉄道網



側郊外を住宅、西側を工業地区とするという基本構想的土地利用計画である。

日本も戦後、東京を母都市—緑地帯⁽⁵⁾—衛星都市で構成した大都市圏とすべく、23区内周辺部を戦災復興都市計画の中で緑地地区として指定している。日本では人口流入による都市の拡大の圧力、財政的裏づけ、強力な土地利用規制力の不在などから、特に東京西部はなしくずし的にこの緑地地区の指定が有名無実化⁽⁶⁾していったが、ジャカルタも同様である。その後、現実の都市への人口流入を単におさえるだけでなく、市域外（西部ジャワ州）も含めた計画を策定するために、ジャカルタ大都市圏計画(JABOTABEK)⁽⁷⁾の作成が1973年よりオランダの援助で始められた。これは、先の同心円計画に3極（ボゴール、タンゲラン、ベカシ）を加えたものである。その後1976年に中央政府、ジャカルタ市、西部ジャワ州による計画調整委員会が設立され、世界銀行の援助のもとに、人口、水資源、排水、交通、土地利用など都市計画に関する膨大な作業を行ってきており、最近、報告書としてとりまとめ、いくつかの提案を行っている。

3-2-4 都市計画と住宅団地の立地

プルムナス（国家住宅公団、1974年設立）の首都圏における住宅団地立地選定に対しても、公団の団地がその3極の核となるよう立地上の提案を行った。これを受けて、プルムナスは第1号団地をクレンダー（ベカシ方面）、第2号をデボック（ボゴール方面）において住宅団地開発を実施している。西方面ではチェンカレン地区が候補地であり、すでに一部用地買収も行っているが、湿地帯であるため買収地区から順次開発を進めることができず、買収済用地の現場での照合が不明確となり、開発が暗礁に乗り上げていた。1979～80年、日本の援助により開発可能性調査の実施を行い、これをきっかけに一部埋立工事を始めているところである。地区のさらに西側にジャカルタ新国際空港が建設された上、計画中の外郭環状、湾岸の幹線道路が開通すれば、この西部水田地帯の開発も進むと思われる。

このJABOTABEK計画の中で、最近では誘導宅地開発制度（GLD）⁽⁸⁾を提案しており、一般の宅地開発のコントロール対策が今後の重要な課題となっている。

3-3 都市整備事業の概要

3-3-1 カンボン改良事業

計画的開発地区以外をカンボンと呼ぶことは先に述べた。この中で特に劣悪な居住地区において、必要最小限の生活関連インフラを整備する事業が1969年よりジャカルタ市独自で実験的に始められた。つまり、幅員2.5メートル程度の歩行者路と側溝の整備（事業の前は、雨が降ればドロコであった）、共同で利用する水道、便所・水浴場、洗濯場などの水まわり施設を整備するものであり、K.I.Pと呼ばれている。1969年は第1次5カ年計画（ベ

リタ I) の初年度でもあり、当時、人気の高かったアリ・サディキン・ジャカルタ市長のもとに出発したものである。73年までの5カ年間に、約2,400ヘクタールの地区を改善し、約110万人が便益を受けたという。74年からのペリタ II では、世界銀行が援助(事業資金の融資)対象として取り上げ、スラバヤ市も加えた。BHIN(basic human needs)を世界銀行の援助目標とするという考え方に基づいて出発したとも言われている。K.I.Pは、住宅局(公共事業省、人間居住総局の一部局)の主要事業だが、事業主体は地方自治体(第2レベルの市)の責任のもとに実施している。事業費の約2分の1は中央政府、残りは地方政府が負担する。計画作成、組織づくりと、中央政府が強力に世界銀行や世界銀行コンサルグループの協力を得て実施している。ペリタ II (~1978年度)まで約7,500ヘクタール、約300万人の居住地が改善された。

ペリタ III (1979—83年度)は中小都市にも対象を拡大し始めている。第3次5カ年計画では200都市⁽⁹⁾へ拡大し、1万5000ヘクタールの改善を目標とした。

またペリタ IV (1984—89年度)では、全国で計3万ヘクタールの地区の改善を目標としている。現在は世界銀行だけでなく、アジア開発銀行(ADB)やオランダ政府も、後で詳しく述べるプルムナスの事業とだき合わせて、総合的都市の改善と開発を誘導するために援助を行い始めている。途上国の中では比較的早くからこの種の事業を始めたことと、世界銀行の挺子入れを素直に受け入れるインドネシア人の従順さも手伝って、東南アジアの中では先進国であり、量的にも一定の成果を上げている。特にジャカルタでは、当初の対象区域の約80~90%はすでにカバーしたと言われており、現在は採択基準をひき下げることにより、これまで手をつけていなかった区域にも拡大することを検討中とのことである。

3-3-2 民間高級住宅と国家住宅公団

(イ) 民間住宅

民間の住宅開発も多く行われているが、比較的中級のものでも75~140m²/戸の床面積を有する独立または連棟の平屋建の建売分譲であり、価格も800ルピア(75平方メートルタイプ約270万円)⁽¹⁰⁾~2,000万ルピア(140平方メートルタイプ約670万円)程度であり、ジャカルタ市民の平均月収5万ルピア、当時の住宅局長の月収20万ルピア(実質収入は約2倍)に比べても高価なものであり、華僑やインドネシア人でも企業経営者、医者、総局長以上の高級官僚、高級軍人しか購入できない。しかし、このような民間の住宅開発は、住宅公団の開発団地の周辺や、市街地の周辺部にけっこう散在している。先に述べたポンドックインダには、ゴルフ場・テニスコートなども取り入れられて中級から超高級の民間住宅があり、外国人賃貸用として投資(投機)の対象にも使われている。

(ロ) プルムナスの住宅

一方、中級以下の官吏、軍人は一定の教育があるにもかかわらず経済的にも苦しいため、

政治的にはきわめてデリケートな存在であり、これらの中間階層の住宅不足は国としても放置できない。ペリタIにおける住宅事業としては、それぞれの公共機関が官舎を細々と建設していた程度であった。民間の企業の勤め人も対象とした低価格住宅を大量に本格的に建設することを目標として、1974年に国家住宅公団（ブルムナス）が設立された。

先述のように、市の中心から東へ15キロメートルのクレンダーという所で第1号の団地開発として着手した。150ヘクタール約8,000戸で、スレート屋根、石灰レンガなどの低価格量産材による2戸連の平屋や2階建のタウンハウス形式の低価格住宅（LCH）で、敷地規模は60㎡/戸～200㎡/戸、建物は15㎡/戸～70㎡/戸のものである。小規模のものは、サイト・アンド・サービス（S & S : site and service）と呼ばれ、生活に必要な最小限の施設（便所と水まわり及び1部屋）を供給し、あとは自己努力の増築にまかせるというものである。所得順位で下から20～80%を対象とし、住居費負担率を収入の25%以下となることを目標としている。75%を公務員、15%を民間企業の勤め人、10%を再開発その他の都市整備関連優先枠としている。

（イ）ブルムナスの実績

ブルムナスは1974年の設立から81年までに、26都市、42地区で計2,400ヘクタール約9万2,000戸の住宅を建設している。このうちジャカルタ首都圏⁽¹¹⁾では、1,031ヘクタール（全体42%）約2万9,000戸（同32%）を供給しており、その比重の高さがうかがわれる。計画担当者や住民によると、取用権、地価凍結制度もないため、低地価を求めての遠隔地化、団地内の未買収地、団地から市街地への取りつけ道路の未整備、広域雨水排水路未整備の中での開発による雨期の冠水、管理体制の不備、深井戸の水量不足による水道の断水、などの問題が起きているという。ペリタIIIの目標は12万戸であったが、ペリタIVでは毎年4万戸の計20万戸のLCH及びS & Sの供給を行うこととしている。しかし、これらの問題もあり、ノルマの遂行はかなり困難と思われる。

3-3-3 公団による中層住宅の建設の開始

インドネシアにおける中層住宅（4階建、エレベーターなしの集合住宅）の普及は、東南アジアの大都市の中では最も遅れていると思われる。シンガポールでは住宅公団（HDB⁽¹²⁾、1959年発足）や再開発公団（URA⁽¹²⁾、1974年HDBより独立）により大量の中・高層住宅が供給され、国民の75%（約40万戸、170万人）が公団住宅に住んでいる。これは特別としても、マニラ、バンコク、クアラルンプールなどでは古くは商業地区の中華街や、最近でも幹線道路に沿って民間資本により3～4階建の市街型都市住宅（shop house と呼ばれる。短冊割敷地に壁を共有した連続の店舗・倉庫併用住宅）が都市の外縁部まで伸びている。これに比べジャカルタでは、都心部の近代的高層ホテル、事務所を除くと幹線道路沿いも旧市街の中華街を除き平屋の店舗が建ち並んでいる。直感的に比較すると、中国

人の割合（つまり中規模中華資金の割合）と中層市街地住宅の普及とは比例しているように思われる。

このような歴史的背景もあってか、フィリピン（NHA⁽¹³⁾、1976年発足）、タイ（NHA、1973年）、マレーシア（PKNS⁽¹⁴⁾、1968年発足）における公的住宅供給主体は、その発足の比較的当初から中層住宅の建設を行っていたのに比べ、インドネシア（Perum Perumnas、1974年発足）は、1979年にイギリスの援助によりバンドン市で実験的に建設（プレハブ工法、計992戸）を始めるまでは、2戸連の平屋建が主であった。ジャカルタにおいては、1980年、タナハバン地区の墓地跡地4ヘクタールをジャカルタ市から譲り受け960戸（36㎡/戸）の建設を行い、すでに入居しているが、これがプルムナスの営業用第1号のフラットである。この事業は、当時の住宅副大臣コスモス・バトバラの、K.I.Pでは対応できない高密カンポンの居住者を追い出さずに再開発を行うには、中層住宅の導入が不可欠であるという主張に基づく事業であった。したがって、960戸のうち4分の1の240戸は当初周辺の再開発対象地区内の居住者の優先入居用として留保された。そして次に述べるクブン・カチャン再開発や、パレンバン市における大火跡地の再開発などをきっかけに、急激に中層住宅⁽¹⁵⁾の建設が行われるようになった。

- (1) RTはrukun（仲の良い）tetangga（隣人）の頭文字。隣組RWはrukun warga（家族）の頭文字。町内会の意味で、ともに日本の占領時代につくらせたものが起源と言われる。kepala RW（町会長）は、住民からの選出。
- (2) BAPPEDAはBadan Perencanaan Pembagunan Daerahの頭文字。直訳すれば地方開発計画庁で、国のBAPPENASの地方版。
- (3) 官房部門は“biro”のことで17の部局があり、開発局はBiro Bina Pembangunan。
- (4) 行政部門は“dinas”のことで25の部局がある。都市計画局はDinas Tatakota、土地局はDirectorat Agraria。各市にそれぞれ分局がある。
- (5) 緑地帯：これはイギリスのハワードの田園都市論の実験や、1924年アムステルダムで行われた万国都市計画会議の大都市圏計画に関する原則の中で提案された計画理論である。
- (6) 東京都は緑地地域解除の条件として、区画整理を義務づけており、現在でも都市計画法上は、区画整理予定地区となっている。東京東部（江戸川等）は、組合施行の形で区画整理事業が実施されている。
- (7) JABOTABEKは、Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasiの頭文字。この首都圏構想を受けて、ジャカルタ=ボゴール間の通勤電車の名称はJABOTABEKと名づけられている。

- (8) GLDは“guided land development”の略である。これまでの非現実的な最小限宅地規模面積である40㎡/戸を25㎡/戸まで引き下げ、その所有、利用に法的保護を与える代わりにインフラ（道路等）の整備を行わせ、自主的に良好な住宅の建設が行えるよう誘導しようとするもの。あわせて登記制度の普及も図ろうとしており、日本の区画整理事業にある面に近いところもある。世界銀行コンサルの提案段階である。詳しくは、Dir Tatakota dan Tata Daerah（インドネシア公共事業省住宅都市総局都市計画局）、Jabotabek Metropolitan Development Plan Proposed Guided Land Development Program for Jakarta, Jakarta, 1980を参照。
- (9) 大都市10市×200ha=2,000ha、中都市40市×100ha=4,000ha、小都市150市×60ha=9,000haの合計で1万5,000ha。政治的バランスを配慮して配分されたようである。
- (10) 1980年当時の価格：1ドル625ルピア（210円）程度で、1円は約3ルピア。
- (11) ジャカルタ都市圏のブルムナスの団地。ジャカルタ市内：クレンダーI 151ha 8,033戸（主にコア一住宅）、タナハバン4ha 960戸（4階建）デボック市内：デボックI 113ha 4,854戸、デボックII 294ha 1万3,500戸、デボック北34ha 1,311戸、ボゴール市内：バンダルクヨン18ha 644戸、タンブラン市内：カラクチI 160ha 7,358戸、ベカシ市内：ラクテンパガI 257ha 3,818戸。
- (12) HDBはHousing Development Board、またはURAはUrban Renewal Authorityの略。なお、日本の住宅・都市整備公団の前身、日本住宅公団は1955年発足、1980年に宅地開発公団と統合され現組織となっている。
- (13) NHA：National Housing Authority（国家住宅公団）。
- (14) PKNS：Perbadanan Kemajuan Negeri Selanger（スランガー州開発公団）。各州単位で同様の公団がある。
- (15) ペリタIII（1979—83年）におけるブルムナスの中層住宅の建設目標は1万戸（全体は12万戸）であった。実際は、全国で8団地9,416戸（ジャカルタ市内はその39%）を建設しており、ほぼ目標を達成している。またペリタIVでは、65都市で再開発事業（区画整理事業的なものを含むようである）を実施し、2年間に50ヘクタールのペースを予定している。

3-4 プルムブルムナスの活動

3-4-1 概要

プルムブルムナスは、1974年法令第29号により、1974年7月29日に設立された公営企業である。20—80パーセントの、中低所得階層を対象としたローコスト住宅の建設なら

びに宅地の開発を目的としている。建設された住宅はBTN (Bank Tabungan Negara : 国民貯蓄銀行) の担保付き融資によって全て分譲されている。

1974年より、第2期開発5カ年計画期間中(1974—78年度)に50,670戸、第3期開発5カ年計画期間中(1978—83年度)に81,323戸(計画戸数120,000戸)の住宅建設が実施された。現行の第4期5カ年計画(1984—88年度)では、約140,000戸の住宅建設が計画され、その初年度の1984年度には、10,516戸を建設、1985年度には、27,118戸の建設が計画されている。なお、インドネシアでは、民間の宅地だけの売買は、土地投機を避けるため禁止されており、プルムプルムナスが唯一、宅地分譲を認められている。

組織的には、公共事業大臣の監督下におかれるとともに、政策面では住宅担当国務大臣及び国家住宅政策委員会(BKPN)の指揮下にある。内部組織は、計画局、建設局、土地管理局、総務・財務局の4局からなっており、総裁及び局長会議によって運営されている。また、地方支社が7カ所に設置されているが、これまで土地取得から計画、建設に至るまでプルムナス本社が権限を持ち、地方支社は出先事務所の機能しか持っていなかった。職員数は1987年3月現在、約2,500名で、うち500名が本社所属である。

財源は当初、政府資金、国内外からの融資及び自己資金からなっており、事業資金の調達には国内金融機関からの短期借入れと、世界銀行・アジア開発銀行等の国外金融機関からの借入れによっていた。しかし、インドネシア政府は、近年の政府石油収入の減少から経済改革の実行を決定し、プルムナスに対しても独立採算制の確立を求め、1982年度をもって政府出資金は打ち切られた。

事業内容としては、1981年より建設を継続しているパレンバン市(人口、約80万人)における3,584戸の中層団地の入居が5年経っても僅かに200戸弱であったため、1986年度には中層住宅の建設を全国的に一時中止したり、逆に1987年度にはジャカルタ市内で始めての8階建住宅の建設計画をするなど、大きく揺れ動いている。また、第4期開発5カ年計画の期間中に、500—1,000haのニュータウン建設を検討中であり新たな取り組みがなされようとしているが、1970年代に取得した130haのチェンカレンニュータウン用地(最終目標330ha)に、土地取得手続のずさんさから地区一帯がスクォッターに不法占拠され事業実施が困難になっているというような問題も抱えている。

表3-3 対象階層別購入条件(1983年 8月時点)

コード	対象階層	月 収 (Rp.)	返済額 (Rp.)	頭金 比率	返済期 間(年)	利率	住宅購入可能 額(Rp.)
PTT	国家公務員レ ベルI以下	30,000	7,500	5%	20	5%	1,180,624
G. I	公務員レベル Iと同程度	55,254	13,813	5%	20	5%	2,174,395
G. II	公務員レベル IIと同程度	77,910	19,477	5%	20	7%	2,606,293
G. III	公務員レベル IIIと同程度	108,140	27,035	10%	20	9%	3,117,940
G. IV	公務員レベル IVと同程度	133,724	33,431	10%	20	9%	4,070,135

表3-4 住宅タイプ別概要(1983年 8月時点)

コード	住宅価格	床面積 (m ²)	宅地面 積(m ²)	タイプ	目的	増築可能 限度
PTT	1,180,624	15	60	15/ 60	被補助住宅	36/ 60
G. I	2,174,395	18	72	18/ 72		42/ 72
G. II	2,606,393	21	90	21/ 90	被補助及び補助 用住宅	54/ 90
G. III	3,117,940	30	120	30/120		72/120
G. III	宅地供給		100	/100	補助用宅地供給	
	公務員住宅用		120	/120		
	サイドアンド		160	/160		
	サービス用		200	/200		
	民間住宅用		350	/350		
		500	/500			
—	商業施設用敷地		需要に対応して 設定		補助用敷地	

このため、プルムナスは第4期開発5カ年計画の期間中に民間商業銀行からの借入れを含む財政の再検討、及び事業実施の効率化に取り組む必要に迫られ、1984年よりフィージビリティースタディーが2年にわたって実施された。この結果、マーケットリサーチの実施、建設着工前に入居者募集と頭金積立などによる建設金利負担の分散、地方7支社に対する権限の移譲とそのため組織改編などによる事業の効率化など、抜本的な改革が実施されている。

3-4-2 事業目標及び対象階層

プルムナスの事業実施対象は、収入階層では20-80パーセントであり、これは国家公務員の場合のレベルI及びレベルIIに該当している。また非給与所得者も対象範囲に含まれている。住宅取得に伴う償還額は、世帯収入の25%から33%に設定されている。対象階層の住居費負担能力との関係から、プルムナスによって建設される住宅はタイプ別の標

準化が行われている。

最小のタイプはサブコアハウスと呼ばれるもので、敷地面積60㎡、床面積15㎡のものである。第2のタイプは、コアハウス (Rumah lnti) と呼ばれる敷地面積90㎡、床面積21㎡のものである。より高額所得の階層に対してはローコスト住宅 (Rumah Sederhna) と呼ばれる敷地面積90-200㎡、床面積33-70㎡の住宅を供給している。より高額所得の階層に対しては宅地供給が行われている。この場合には、宅地販売により得られた利益を、より低所得者向けの住宅、宅地の価格低減に活用するというクロスサブシディーと呼ばれる方式をとっている。近年、大都市地域においては床面積36㎡、42㎡及び51㎡の中層集合住宅の建設も行っている。

購入者の資格に関しては、当面の間レベルI及びレベルIIの公務員を優先することとなっており、供給された住宅の75%が割り当てられている。15%は前者と同程度の安定した所得を持つ民間給与所得者に、10%は公共事業実施に伴う移転者用住宅として割り当てられている。しかし、ここに示した基準は相当程度弾力的なものであり、実態としては地域の需要に対応するよう決定されている。

3-4-3 事業実施プロセス

1985年度までの土地取得から販売に至るまでの事業プロセスは、以下のとおりである。

- ① 適地選定調査
- ② 事業配分の決定 (本社)
- ③ 実施可能性調査
- ④ 用地取得
- ⑤ 土地局に対する開発管理権 (Hak pengelolaan) の取得申請及び BTN に対する資金許可申請
- ⑥ 建設工事
- ⑦ 購入者の募集
- ⑧ 購入者の選定及び契約書の交換
- ⑨ 頭金の納入及び入居 (頭金等確保のための猶予期間は従来24カ月であったが、12カ月に変更された。)
- ⑩ 建物使用权 (Hak Guna Bangunan) の移譲
- ⑪ BTN からプルムナスに対しての資金の支払い
- ⑫ BTN に対する償還の開始

以上の土地取得から資金充当に至るまでの期間は平均41カ月であった。しかし、後述するように資金の効率的運用を目的としてこの期間の短縮方策、即ち市場調査の充実、土地局、BTN 等関係機関との調整、建設着工前に入居者募集及び頭金納入、等の改善策が検討、

実施されている。

3-4-4 第3次開発5カ年計画までの事業実績の概要

住宅需要の推定は人口の増加、不良住宅の更新、過密居住の解消の3つの要素の推計によって行われている。人口増加による住宅需要は、都市人口の増加率及び平均世帯規模より算出される世帯の増加量と同じ、と仮定することによって得られる。

この仮定に基づき算出されたプルトナスの住宅供給目標は、第2次開発5カ年計画期間中では73,000戸、第3次計画120,000戸、第4次計画140,000戸となっている。第2次及び第3次の開発5カ年計画の住宅供給目標は合計では達成され、第4次計画においても同様に期待されているが、これまでのところ建設用地の確保、資金難で遅れがちになっている。

期間中及び第4次計画初年度の住宅建設戸数は表3-5である。

表3-5 住宅建設戸数

住宅形式	第2次 (1974—1978)	第3次 (1979—1983)	第4次 (1984—1988)	合計
コアハウス	20,098	50,269	6,241	76,608
ローコストハウス	30,572	28,030	2,339	60,941
中層集合住宅		3,024	1,936	4,960
合計	50,670	81,323	10,516	142,509
(計画)	(73,000)	(120,000)	(140,000)	

3-4-5 財政の状況

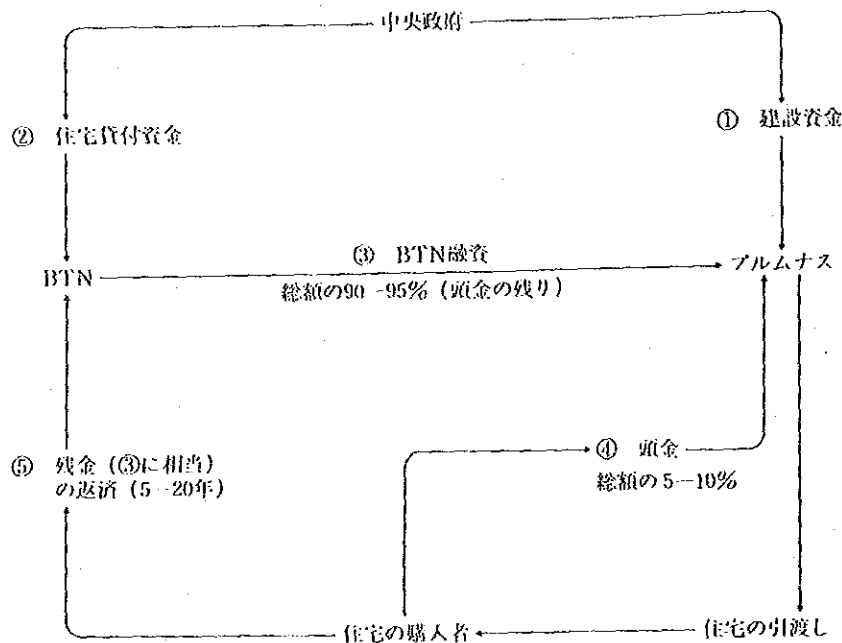
プルトナスの財源は当初、政府資金、国内外からの融資、自己資金からなっており、事業資金の調達是国内金融機関からの短期借入れと、世界銀行・アジア開発銀行等の国外機関からの借入れによっていた。しかし、事業資金の大部分は「社会的公平のための支出」という名目で、政府からの補助金によってまかなわれており、1983年度末での全資産額2,224億ルピアのうち、88%に相当する1,950億ルピアが中央政府の資金によるものであった(うち10億ルピアは資本金)。

しかし、インドネシア政府は近年の政府石油収入の減少から経済改革の実施を決定し、プルトナスに対しても独立採算制の確立を求め、1982年度をもって政府出資金は打ち切られた。従って、1983年度より財源枠を広げるために、年当り金利13.5—18%の資金を一般の商業銀行から借入れなければならない状況になったが、1986年度からは改善され、大蔵省より金利8%の融資が受けられるようになってきている。しかし、いずれにしてもこれま

でのような事業経営では、この高金利に耐えることはできず資金構成、事業の運営、実施方法等の面からも基本的な見直しが実施されている。

プルムナスが建設、供給する住宅はBTN(国民貯蓄銀行)からの融資が付くことになっている。その建設資金の調達、及び支出と回収の流れは図3-3の通りである(図中の数値は、改訂前のもの)。

図3-3 プルムナスの住宅建設資金の流れ



①の建設資金はこれまで政府からの出資金 PMP (Penyertaan Modal Pemerintah) があつたが、1983年度より打ち切られた。そのため、13.5—18%の金利で商業銀行から借り入れなければならなかった。しかし、1986年度からは、大蔵省より金利8%の融資が受けられるようになっている。1986年度の建設資金構成は、表3-6の通りである。

表3-6 プルムナスの住宅建設資金の構成

大蔵省融資	30,000百万ルピア
頭金	79,000
用地処分等	45,000
合計	154,000

②の、政府からBTNへの貸付資金は1986年度より混合資金となる。その構成比率は表3-7の内訳で計画されている。

表3-7 BTNの貸付資金内訳

中央政府	220,000百万ルピア	22%
中央銀行		26%
世界銀行		17%
自己資金		34%
合 計	996,000	100%

第4次開発5カ年計画期間中でのBTN融資は、プルムナス住宅に対し14万戸、民間開発住宅16万戸であるが、上記貸付資金計画のうち中央政府分が国家予算の大幅切下げにより6,000百万ルピアとなり大きな影響を受けた。

③BTN融資、④頭金及び⑤残金の返済については、以上の建設資金構成の変化に伴い1986年3月末を境として、表3-3に見られるように大幅な変化を生じた。

表3-8 BTN融資の付額別頭金及び年金利

1986年3月末まで	貸付額 (床面積)	年金利	頭金
	4.0百万ルピア以下	5%	5%
	4.0百万ルピア以上	9%	10%
1986年3月以降			
(1)	3.5百万ルピア (15-21m ²)	9%	10%
	(-36m ²)		20%
(2)	5.0百万ルピア (-54m ²)	12%	25%
(3)	7.7百万ルピア (-70m ²)	15%	40%

3-4-6 第3次開発5カ年計画までの問題点とその対策 (数値は1983年度末のもの)

第3次計画実施における最大の問題点は、事業実施地区が非常に分散していたことである。第2次計画では、実施地区数は17で、その殆どが比較的大規模な都市に集中していたが、第3次計画では遠隔地域を含む約100都市に事業地区が分散されている。その内訳は以下の通りであった。

- ① 全州都 (27都市)
- ② 人口が1971年時点で10万人以上の地方中心都市 (17都市)
- ③ 人口が1971年時点で5万人以上の地方開発拠点都市 (33都市)
- ④ 住宅供給により地域の発展が期待される、または災害により住宅供給が必要とされる市町 (約30都市)

第2次開発5カ年計画期間中、プルムナスは17都市において73,000戸の住宅を建設し、その50%はコアハウス付きのサイトアンドサービス、残り50%はローコスト住宅であった。この時期、プルムナスは戸数の目標達成に主眼をおき、組織体制の強化を急速に行ったため、初年度に2,800戸であった建設戸数が4年度目には40,000戸に急増した。しかし、この過程で不動産の適正管理、住宅のマーケティング、上水供給、土地の権利等に関しての所管組織との調整といった重要な関連業務への取り組みが不十分であった。さらに、住宅販売価格の決定方法についての明確な方針の検討、住宅購入融資の所管組織である国民貯蓄銀行（BTM：Bank Tabungan Negara）との購入者の選考・権利の移譲方法に関しての合意もなされなかった。このため、上水道の供給開始以前に住宅建設工事が完了するケース、購入者募集手続きが開始される前に住宅が完成するケース、不動産権利の移譲手続きが完了する前に住宅に入居するケース等、様々な事態が発生した。これに加え、政府はプルムナスに対して当初2年間は頭金調達のための猶予期間として賃貸住宅としての供給を指示したため、供給された住宅の70%が長期的にみて非常に不経済な低家賃で賃貸されることとなった。

そのため、プルムナスとBTNは販売及び融資に関する手続き・基準について合意に達し、不動産権利の移譲が完了次第BTNの融資能力の範囲内であれば迅速な販売が可能となった。しかし1983年度末時点でも、購入者選定手続きの遅れや上水道供給の遅れにより利用可能住宅の16%が未入居となっている。

以上の問題を改善するため、プルムナスは新たな事業実施プロセスを決定した。このプロセスは住宅の需要予測、配置計画、住宅基本設計、事業資金計画、販売、価格・融資条件計画、販売対象階層計画をその内容とする事業実施計画を、入居の2年前に策定することから始めるというものである。この実施計画は、以後の詳細設計や工事の実施の基本的指針となるばかりでなく、入居の1年前に購入者の選考を行う担当部局に対する有益な情報ともなり得る。さらに、地方上水道公社に対しても入居の2年前にこの計画を提示することにより、必要な需要への的確な対応が期待できる。購入予定者にとっても十分な時間的余裕のもとで頭金の準備が行えるというメリットがある。以上のように、この新たな事業実施プロセスは、今後のプルムナスの事業展開の大幅な改善に資することが期待されている。

以上の組織、体制上の問題に加え、プルムナスは地価の高騰に起因する用地取得難という問題を抱えている。急速な都市化現象によって、開発可能用地の地価はこの十年間で異常な上昇を示した。この傾向は土地の需給関係を反映したもので、行政サイドからの適切な介入または規制が行われなければ、今後も継続するものと予測される。

現在プルムナスは、住宅の平均販売価格を2.3百万ルピアにする方針である。一方、都市

の中心、郊外地域の地価は1㎡当り40,000—120,000ルピアに達している。このため、最小宅地規模の60㎡であっても1平方メートル当り80,000ルピアであれば土地費は4.8百万ルピアに達する。典型的な規模である160㎡の商業施設用敷地の販売価格は13百万ルピアを超えてしまう。

このため、プルムプルムナスは当面はサイトアンドサービスの現行基準を満足させる形での用地取得を、大都市の周辺部において継続する必要があるが、適切な価格での住宅、宅地供給を行うための新たな基準の検討も同時に行わなければならない。しかし、サイトアンドサービスはインドネシアにおいては有効かつ居住者の支持を得ているものであり、低所得階層の高層住宅よりこれを選択する傾向にある。経験的にも国民は、高い通勤費用と広い居住面積の選択を迫られた際には、後者を選択することが一般的傾向である。いずれにせよ、この点に関する研究・分析が大幅な政策転換の前に実施される必要がある。

供給される住宅の標準を考える際にも最も重要なことは、対象とされる低所得階層の取得可能性である。2階建て及び中層集合住宅の実験的建設がプルムナスによって行われたが、コストの問題から一般的な普及が困難な状況にある。4階建ての中層集合住宅の建設コストは、用地費を除き1㎡当り75,000ルピア(1985年度末では約200,000ルピア)である。このため実質的な補助を行わない限り、中層住宅は収入階層20—60パーセントイルでは取得不可能となっており、低所得階層に対する住宅供給は都市の中心から遠隔化せざるを得ないという結果となっている。例えば、大都市の郊外地域において単独で採算の取れる団地開発を行うとすれば、高、中、低所得階層の混在比率は3：2：1となるが、辺境地域においてはこの比率が逆になる。

従前存在した用地取得難の問題は、事業実施に先立って策定される用地取得年次計画によりある程度の改善が図られた。しかし、プルムナスには土地収用を行える権限等が与えられていないため、適地の選定には調査費用、時間が必要であり、このような傾向は今後とも継続するものと考えられる。

さらに、土地境界が不明確な場合が多いため用地の選定、実施設計に長期間を要しており、関係権利者等との交渉の長期化、設計変更の実施等の問題も発生している。また、インドネシアの土地に関する権利は、複雑かつ細分化されており、権利者等との調整をより困難なものとしている。

3—4—7 第4次開発5カ年計画

第4次開発5カ年計画期間中(1984—1988年度)においては、320,000戸が公共事業省人間居住総局、プルムナス、非営利事業団体、住民の自助努力による建設グループ及び民間ディベロッパーによる建設として計画されているが、そのうち、プルムナスの目標はBTN融資付きのコアハウス(サイトアンドサービスの一形態)を中心として総戸数140,000戸

と設定されている。

(1) 第4次計画期間中の主な目標

- ① ローコストハウスの価格を低く抑える。そのため、プルムナスの開発した宅地を民間ディベロッパーに市場価格で売却し、その利益を20—40パーセントの低所得階層向け住宅に振り向ける。
- ② ローコスト住宅においても独立採算に努め、工業、商業、中高所得者向け住宅用の土地開発から利益を得ることによって資本の保全を図る。投下資本の時系列的な資金管理には十分留意する。
- ③ この期間中に民間ディベロッパーや、非営利団体との共同開発の方法を模索する。
- ④ 国営或は小規模の建築工業を、主に技術的援助を通じて開発育成する。
- ⑤ ローコストハウスの大幅な建設コスト低減のため、新しい建材の技術的検討、開発及び普及のための努力をする。

(2) 第4次計画期間中の事業実施基準

- ① 第3次計画期間中に既になんらかのコミットをしている事業の完成。
- ② ローコストハウスの需要が明らかに有り、かつ民間の開発が不十分な地域への供給。
- ③ 国の移住計画或は農業開発計画事業に関連したローコストハウスの建設。
- ④ 観光開発に関連した地域への援助。
- ⑤ 大規模及び小規模工業の育成、開発に関連した地域への援助。
- ⑥ 科学技術センターや、新しい地域の核となるような地域への援助。
- ⑦ 中層集合住宅を継続して開発、建設する。
- ⑧ 都市再開発事業を継続して開発、実施する。
- ⑨ ニュータウン事業或はサテライトタウン事業を開発実施する。

3—5 関連制度、法律

3—5—1 土地制度 (改正基本法に生きる慣習法)

住宅団地の用地手当に関連してプルムナスの計画理事は興味深いことを言っていた。「立地選定に当って、土地は買収したらすぐ引き続き工事にかかわる条件が整っている所でないともずい」と。土地の売買・物件補償契約をし、代金を支払っても、水田・畑としての従前の利用を公団が実際に使用するまで黙認せざるを得ない。これは力関係や公団の管理体制の不備からでなく、利用できるものは利用するという素朴な常識に基づくと考えられる。また隣地境界も、日本でもそうだが通常は不明確で、前所有者（または使用者）間の立合確認で決める。直ちに杭を入れてもほっておけば簡単に移動できる。すぐ造成工事に入れば新所有者（つまり公団）の眼もあるし、利用上からも明確に区分でき問題ない。

土地を長く寝かしておくと、第三者が使用しはじめて新たな権利が生じてしまったり、契約前からの耕作権を主張する者が出てきたりする。公団が実際に使用する時点で、再び以前の用地買収、補償交渉や隣地確認をやり直すことになるというのがその理由のようであった。

また別の例だが、筆者の秘書が父親の遺産分けとしてジャカルタの郊外に土地（現況畑地）を買った。周辺は少しずつ住宅建設が行われており、いずれ住宅地化する地区である。その土地の管理のために隣地に住む老夫妻と（おそらく口頭で）次のような約束をしている。その土地を他人が勝手に果樹を植えたり利用しないよう監視する代償として、現在そこにあるパパイヤの実は採ってもよい。登記制度⁽¹⁶⁾の未整備もあり第三者の土地利用という実質行為がいずれ権利につながるので、信頼できる人に日常的に監視してもらうことが今でも必要なのである。かつ、秘書自身も数カ月に1回はそこを訪ずれ直接、確認しているようであった。老夫妻と会うことにより相互の信頼とその口約束を確かめる効果があるのだろう。

この2つの例は、土地は法律（ペーパー）上の所有権より実際の利用にその権利を認知するという意識が今でも一般に流布していることによる。これがいわゆるインドネシアの習慣法（アダット）の一例とも思われる。つまり口頭約束でも、実質利用と、その利用に対する地域社会の成員の認知が土地の権利であり、最終的には成員の代表として、村落の長（都市では町会長）の判断によるようである。法的には独立後の国家体制整備の中で、1960年に土地基本法⁽¹⁷⁾を制定している。これは地下資源も含めてすべての土地は共同体の長としての国が管理するものであり、その下で土地の私権（特に所有権はインドネシア国民のみ）を認める形となっている。オランダ支配の痕跡を払拭することを主目的として当時の2元体系（西欧法⁽¹⁸⁾とインドネシア慣習法⁽¹⁹⁾）を慣習法を基礎とした単一法体系に改め、西欧法を適用した土地の権利を消滅させている。

現実には日本と同様（またはそれ以上に）多くの権利が錯綜しており、市場原理と力関係と「常識」の中で運用されている。しかし都市の近代化、拡大、都市計画的事業の推進に伴い、土地権利の合理化は急務であり、登記制度の普及、権利の明確化をめざして、アグラリアと都市計画部局を中心に活動が進められている⁽²⁰⁾。しかし地域ごとの多様性、歴史的、文化的あるいはインドネシア人自身のメンタリティーもからむこと、法の近代化は新基本法により排除した「西欧的概念」の再導入の試みととれる面もあり、きわめて政治的にもデリケートな問題であること、などから日本における最近の借地・借家法改正の動きなど土地の権利と政府のコントロールの関係と対比して、今後のなりゆきは興味深い。

3-5-2 都市計画（西欧型制度のアジア的運用）

インドネシアからの住宅・都市計画関係者を、多摩ニュータウンなどの最新プロジェクト

トを案内したあとで、下町の再開発地区の周辺で道路も狭く露地には盆栽などの鉢植が並んでいる木造住宅密集地区を案内すると彼らもほっとするらしい。これが日本のカンポンだと言うと、にっこり笑って同意する。日本の「木造2階建」は、建築基準法上でも計画（タテマエ）と現実（ホンネ）のギャップの逃げとして位置づけられている面もある。

道路の都市計画があっても、木造2階までは建てられる。建蔽率や最小道路幅員（4メートル）については、地域の暗黙の了解の下で違反しているケースも多い。ジャカルタでは制度上は日本より進んでいる面もあり、最小限画地規模規制（40平方メートル）や壁面線の後退制度がある。そのために逆に庶民は恒久住宅を建てられず、カンポン住宅（木造、竹を編んだ壁など）を建て、行政もカンポン住宅だからと認めている。

すぐ隣りのシンガポールは英国型の都市計画制度で、特に土地の投機を規制し、土地利用に伴う開発利益の地主独占を許さず社会に還元し再分配する制度を持ち、かつ厳格に運用している。つまり、あらゆる民間の勝手に開発を認めず、住宅公団（HDB）や都市開発公団（URA）などの公的機関が凍結した10年前の地価で土地を買収し、除去する。その約3分の2の地区は民間に入札で時価売却することにより開発利益を吸い上げ、残りの3分の1の部分に従前居住者、営業者用の再開発ビルを建設する。これにより従前の低所得者層を手厚い条件で再居住させることが可能となっている。また地主等の民間が独自に開発する場合もあり、あらゆる開発について一定の開発負担金を支払わねばならない。日本も同様の制度があるが、シンガポールがほんとうにあらゆるのであるのに対し、日本の場合は、このあらゆるが「一定規模以下または木造2階建を除く」と入れかわる。

木造やカンポン住宅は都市計画の対象外にせざるを得ないこと、法で認められている土地収用権を住民だけでなく行政も使いたがらないこと⁽²¹⁾、地価の凍結政策は事実上きわめて困難であることなど、これまた日本とインドネシアは共通している。つまり都市全体を包括する一般的ルール（計画規制）により新しい町をつくっていくことは共に難しい。従って、現実にある与条件の中で個別の目的（道路建設、新都市開発、再開発など）の「事業」を行い、これの積み重ねにより新都市や都市の整備を行うことになる。つまり都市計画においては事業が優先する。これは「制度」に対する考え方の西欧とアジアの相違によるものであろう。同じアジアでも中国人は（あるいは華僑はと言うべきかもしれないが）西欧的思考をするようである。中国人が元来そうであるのか、植民地支配の中間管理者として位置づけられているうちにそうなったのかはわからないが都市国家でもあり、シンガポールではドラスティックで明解な都市計画制度が運用されている。日本、インドネシア共にその文化的背景を考えるとイギリスなどの西洋型あるいはシンガポール型の制度による都市づくりは実態上不可能に思われる。

- (16) 民間の高級住宅開発など金持しか登記しない。登記率は5～10%以下で、60～80%がhak milik adat (慣習法土地所有)。もっとも、日本でも戦後しばらくは未登記が多くあった。
- (17) インドネシアの土地基本法：1960年9月24日法律No 5, Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria：『基金調査季報』第5号 海外経済協力基金1969年が詳しい。
- (18) 所有権、永小作権、地上権など。
- (19) 所有権 (hak milik), 営業権 (hak usaha), 使用权 (hak pakai) など。
- (20) 1982年8月にバリで公共事業省、内務省、大蔵省の関係者が集まり「都市の土地経営政策の展望」というテーマでセミナーを実施し、都市の住宅と土地問題の整理・検討を行っている。
- (21) 日本でも土地収用法は、行政も使いたがらない。インドネシアでも、土地基本法では日本以上に国の一元的権利をうたっているにもかかわらず、この20年間に2回しか収用法を発動した事例はないという。全て「話し合い」により解決している。シンガポールでは行政はすぐ裁判に判断をあおぎ、また裁判所も法に基づいて、早急に現制度にのっとった判定を示す習慣となっている。

3-5-3 住宅・都市における「日一イ」の共通性

(1) 土地制度、借家制度

土地の権利に関して、インドネシアは法的所有権よりも事実上利用していることが権利として優先するという慣習法が生きている。土地利用として、建築行政は建築権について、農業行政は耕作権について、経済行政は営業権について、それぞれ認める証書を発行している。結果としてそれぞれが事実上、公的に認められた借地権のようなものとして機能し始める。契約の概念が薄いこと、地主と利用者との相対的権利であること、長期的借用が権利化してしまうことなどは「日一イ」間の共通的特性であると感じられる。

ジャカルタ市では、様々な形態の土地利用状況（不法占拠、建築権、耕作権、その他）に対して、収用の際の補償算定基準として、形態別に権利割合を定めている。借家権については、借家人と家主の判断にまかされているが、10～20㎡の間借りに対し昔からのものでは月額500～1,000ルピアと低く（Sewa）、最近では月額2万～3万ルピア（Kontrak）が常識となっており、かなり高価である。契約に基づいて、ドライに家賃の値上げができない結果であるがこの点でも共通している。

このように、土地に関する権利は時代、地域の慣習等々により異なり、法的位置づけもなく複雑なものとなっており、英国を主としたシンガポールや西欧型の権利規定に比べると日本のそれに類似している。

(2) 都市計画制度

日本では、都市計画制度の中での建前と、現実の住宅・都市の実態上の軋轢という本音とを、一定規模以下とか木造2階建以下を規制から除外することにより、たくみに使い分けている。インドネシアには国レベルの都市計画法はないが、市の条例には最少限画地規制(40㎡)や道路幅員に応じた壁面後退規制があり、その面では日本より進んでいる。しかし、現実の一部の恒久建物のみ適用され、一般の庶民は木や竹によるカンポン住宅をこれらの規制とは無関係に建てており、市民の60%以上が、このような住宅に住んでいる。日本の木造スプロール地区や、海岸沿いの民宿地区とカンポン地区とは雰囲気だけでなく、木造だから計画規制外でやむを得ないと官民ともに理解していることを含めて似かよっている。

(3) アジア的文化(精神構造)

都市整備において、全体の方向を規定する上位計画や一般的規制を定め、全ての建築活動に厳密に適用することは日本と同様難しい。現実にある与条件の中で、個別の目的(道路、再開発、新開発など)ごとに事業を行い、その積み重ねにより都市の整備、住宅の供給をするしかない。全体を規制する制度を制定し、そのプログラムに従って実施していく西欧的手法を演繹型手法と呼ぶならば、個別の現実の中で相対的關係の中から事業を実践的に実施する我々の手法を帰納手法と呼べよう。そして両者は、それぞれの社会や文化、制度に対する考え方(メンタリティー)を反映しているようである。

共通の社会的、文化的背景を有するが由に日本的な“計画技術”(実際は事業技術)は、インドネシアでも適用可能な面が多いと思われる。

第4章 クマヨラン地区及び周辺地区の現況

4-1 住環境等の現況

クマヨラン地区及び周辺地区の住環境の現況は、概ね以下の通り類別できる。

- ① 基盤施設及び住居施設共に極めて水準の高い邸宅街
- ② 区画道路が整然と整備され、宅地割も均一化された住宅地で、区画道路が狭小な点を除けば相当の水準の居住環境が担保されている住宅地。
- ③ スプロールにより、無秩序に住宅地化されたと想定される地域で、道路が迷路状に走っており、基盤施設は極めて低水準にある地域。カンポンと総称される典型的な住宅地。
- ④ 公共用地の不法占拠による住宅地で、基盤施設が未整備でかつ人口密度が極端に高く、極めて劣悪な居住環境となっている地域。

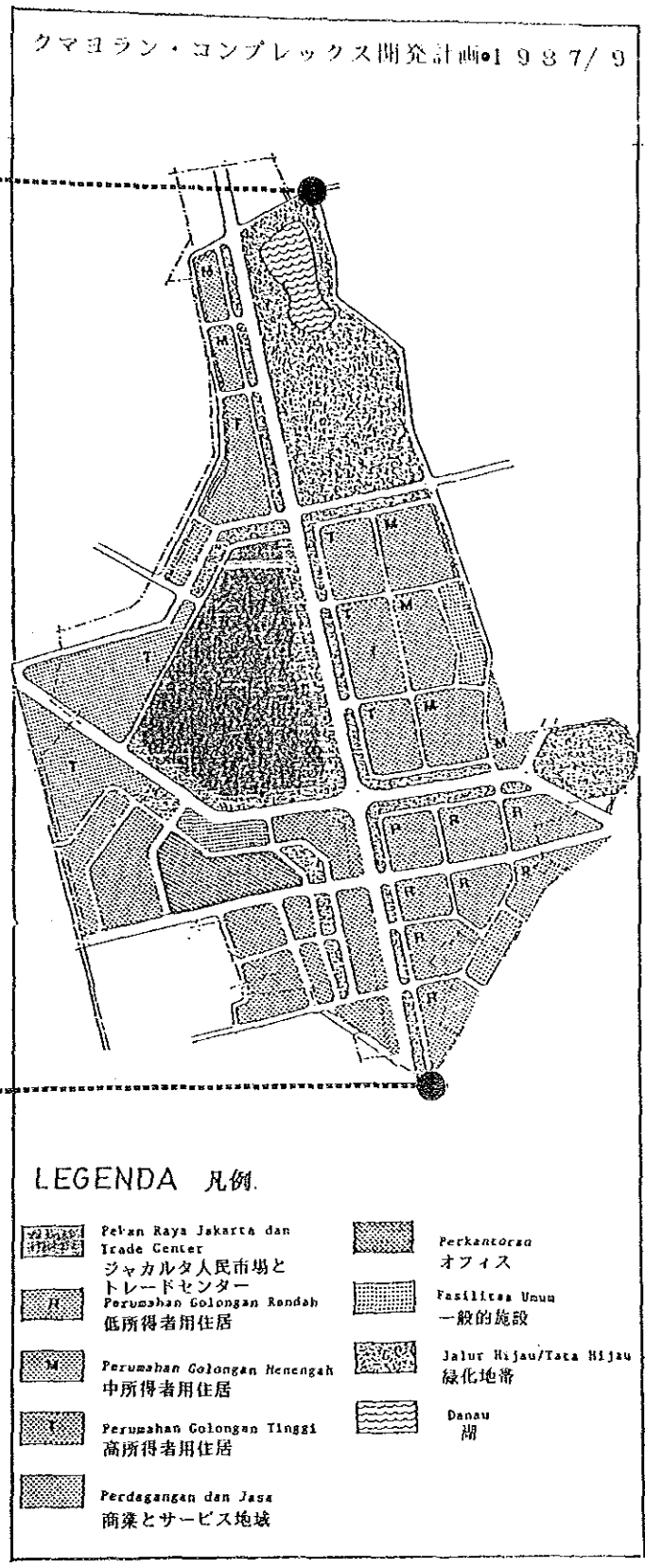
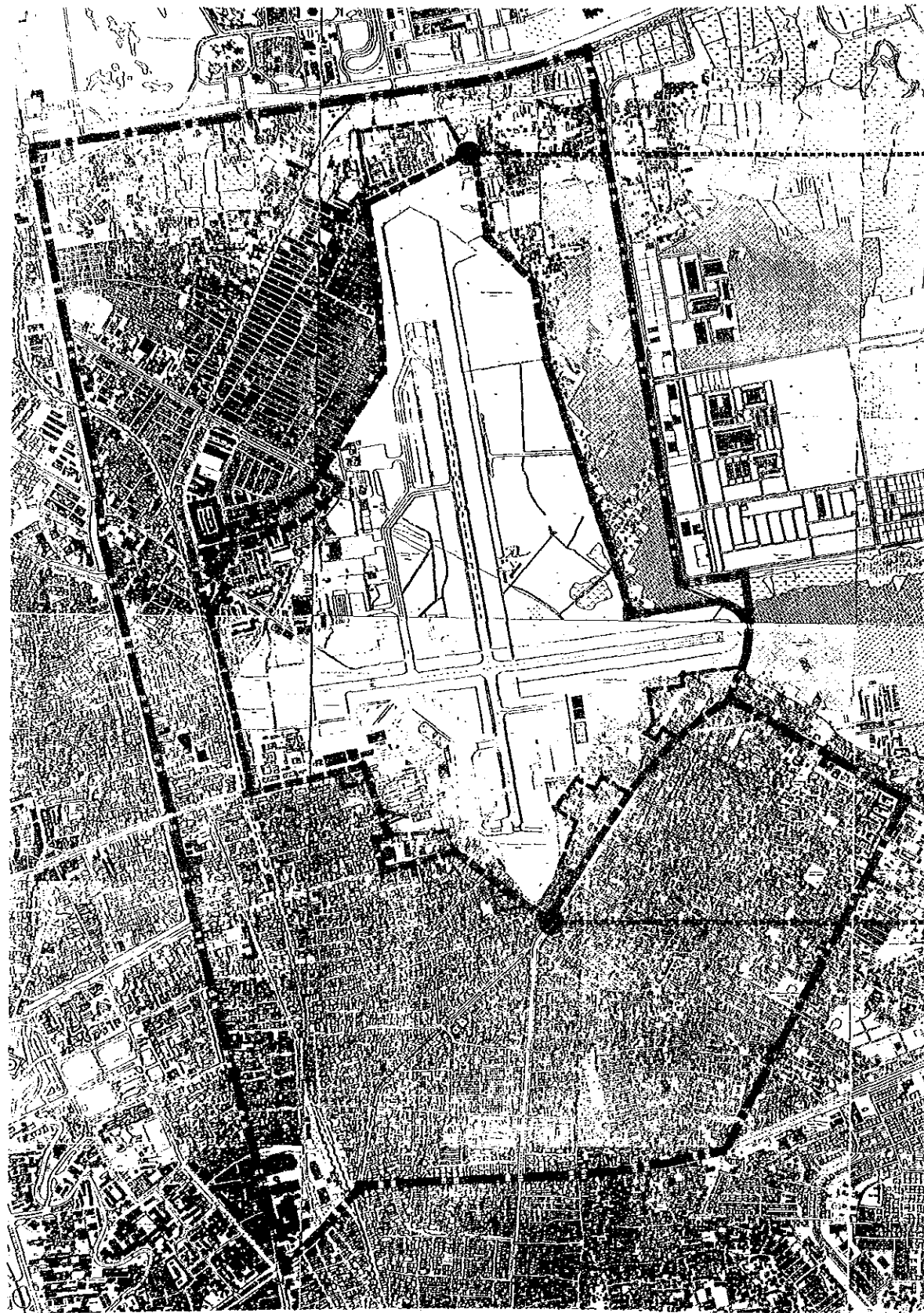
本調査においては、空港跡地及びその周辺地域を踏査し概況把握をした結果、周辺地域で想定される市街地としての整備課題をもとにして、要整備地区を以下の5つに類型化してみた。

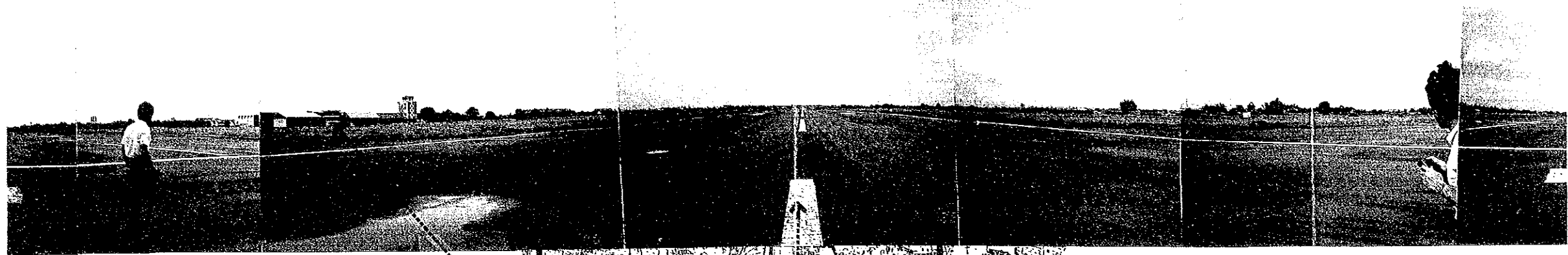
- ① 低質、高密な居住環境不良地区
- ② 土地のポテンシャルが高い割に高度利用が図られていない地区
- ③ 都市基盤施設の未整備地区
- ④ 都市化が無秩序に進向している（スプロール）地区
- ⑤ アクセス道路の拡幅整備等公共施設整備に伴って一体的、総合的再開発の必要地区

本格調査段階では、空港跡地と関連して再開発すべき周辺地域を戦略的再開発拠点として位置づけ、詳細に検討することが要請されるわけであるが、これらの拠点は、前記5つの地区特性をもった地域から抽出されるものと想定される。

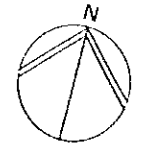
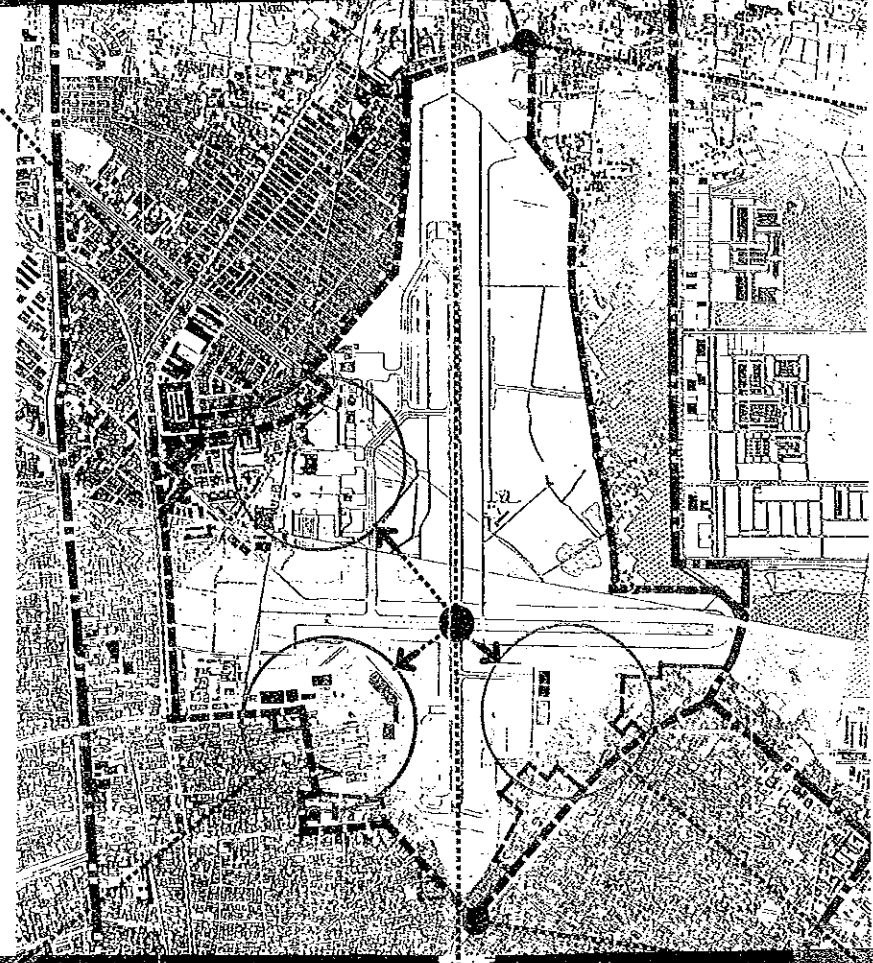
以上を踏まえつつ、今回設定された調査地区(M/M参照)を地形、地物等をもとに7地区に分割して、各地区ごとに現況及び整備課題を概括的に整理してみた。各図中の整備課題欄の5つのカテゴリーは、前記要整備地区の5つの類型に対応しており、それぞれの類型地にみられる整備課題が当該調査ブロックに存在するか否かを試論的にマークしてみたものである。

図4-1 調査地区(案)現況図

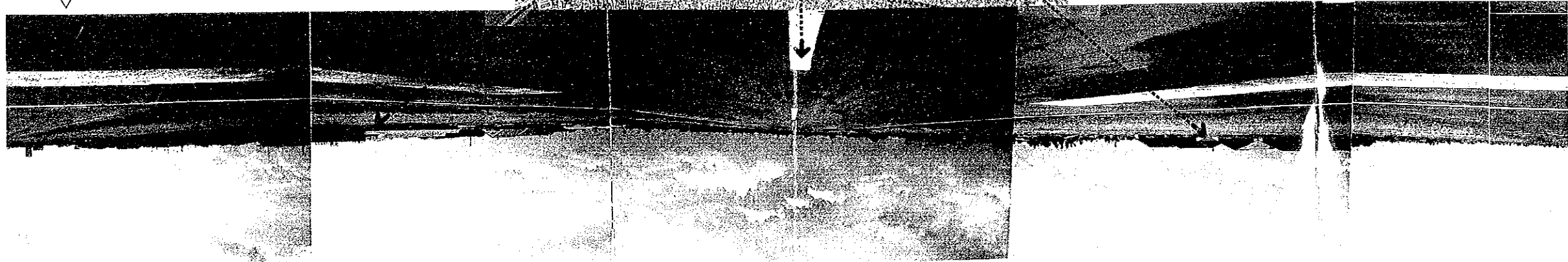




△
图4—2 空港跡地現況



0 500 1000M
SCALE 1/25,000



空港跡地内現況

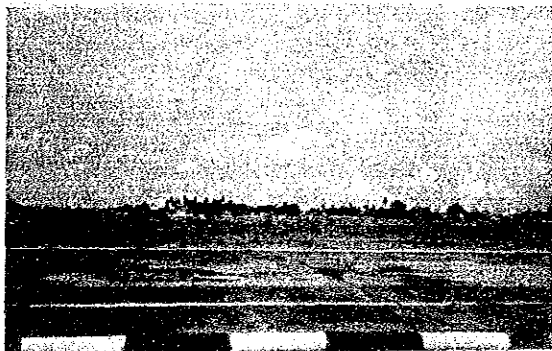
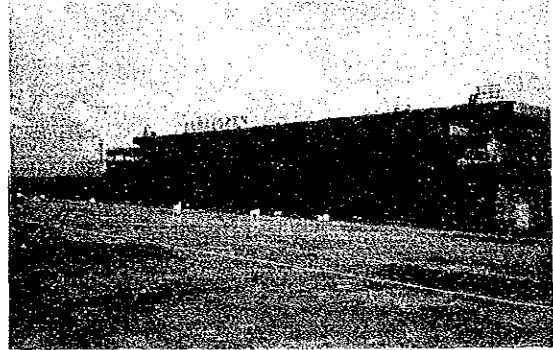
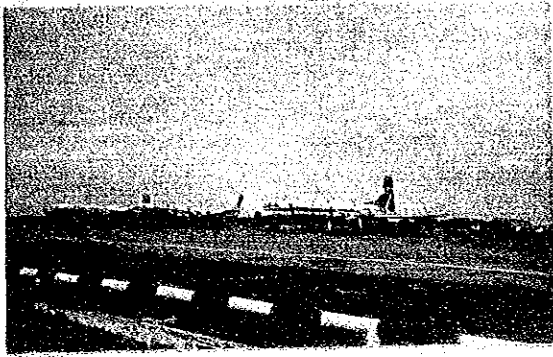

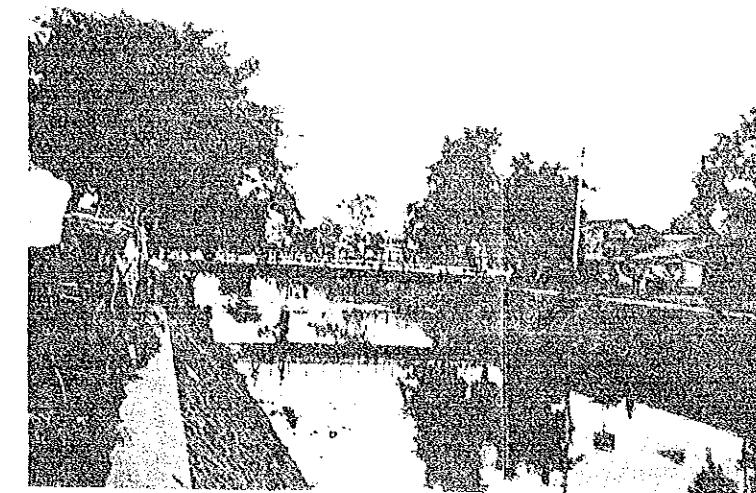
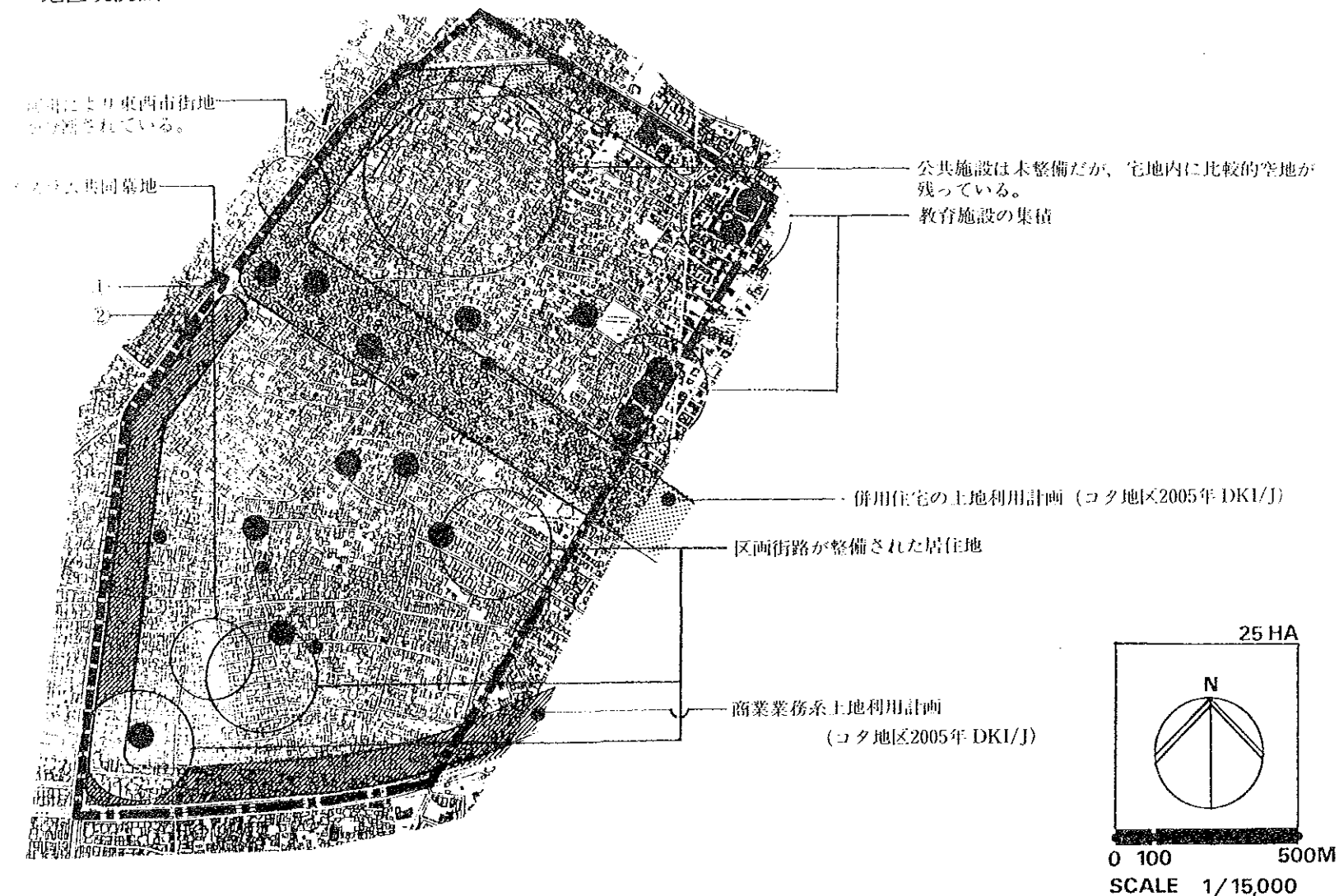


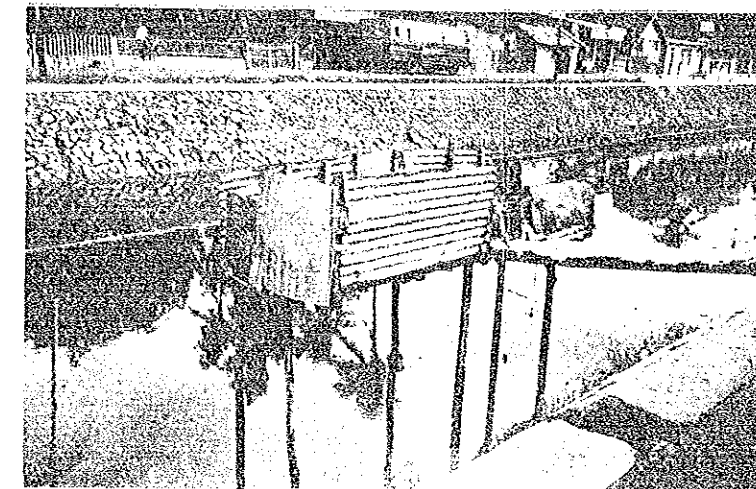
図4-3 調査地区の地区別現況・1

 <p>KEY MAP</p>	地区 CODE NO. ● KC-00					
	地区の概況	地区外周の幹線道路沿いに、商業業務系の進出が始まっており、地区北東部には、教育施設が集中立地し、文教ゾーンとして特化している。その他は、住居利用であり、一部に比較的公共施設が整備されているところもあるが、他は未整備状況である。地区北側は、宅地内に比較的空き地が残っている部分がある。				
	整備課題（想定）	カテゴリーNo.	1	2	3	4
上位・関連計画	コタ地区2005年計画(DKI/J)によれば、地区の南、西側の幹線道路沿道地域が商業業務地域、同北西、北東側及び地区中央部をほぼ東西に横断して併用住居利用が設定されている。					

地区現況図

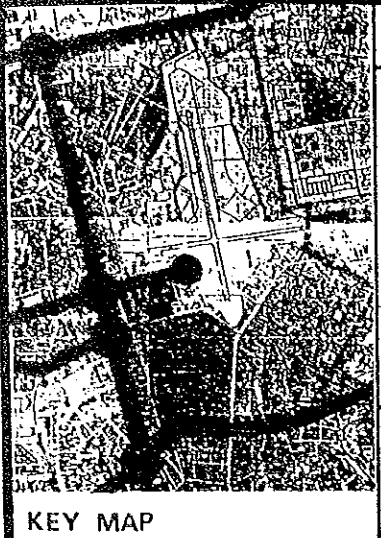


① 対岸から見た地区外周部の沿道市街地の現況

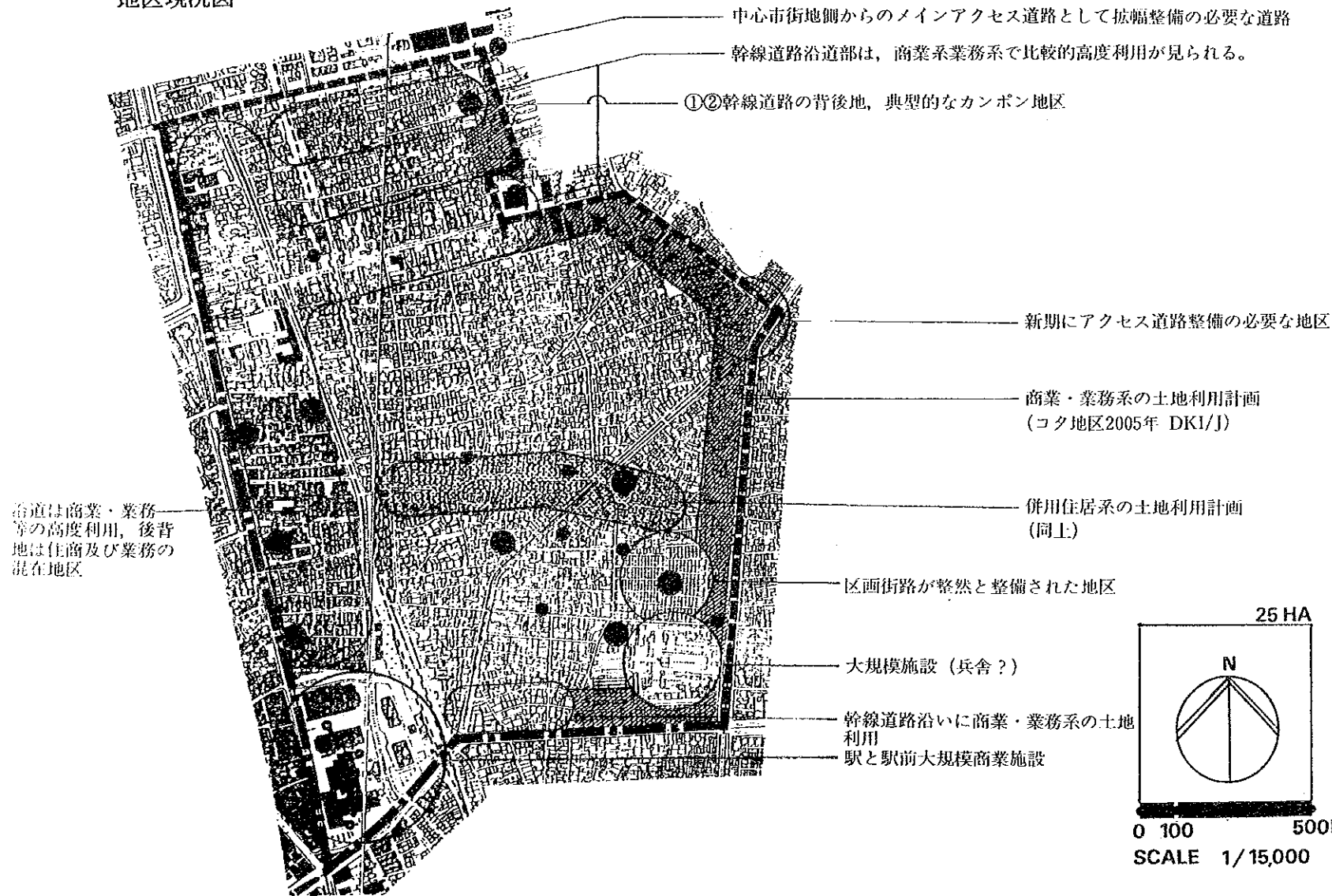


② 同上、手前は簡易式トイレ

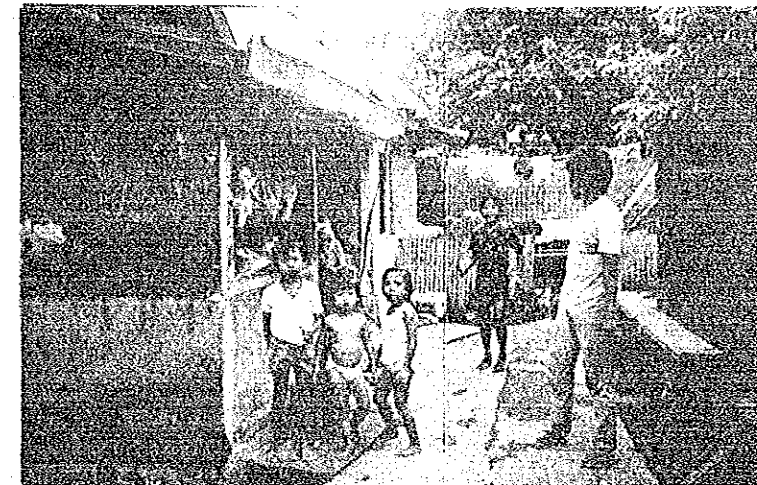
図4-4 調査地区の地区別現況・2

 <p>KEY MAP</p>	地区 CODE NO. ● KC-01					
	地区の概況	地区の北、西及び南側の幹線道路沿いは、商業・業務系で高度な土地利用が進行している地区、南西部には鉄道駅と大規模商業施設があり、これから北側の部分は幹線道路の背後地一帯が商業・業務と住居の混在地区となっている。鉄道が地区を東西に分断しており、鉄道以东は幹線道路沿いを除き、概ね住居地となっている。				
	整備課題 (想定)	カテゴリーNo.	1	2	3	4
上位・関連計画	コク地区2005年(DKI/J)で、鉄道以东地域の土地利用計画が設定されている。地区の南、北、東側外周部に商業・業務系土地利用が設定されている外に、中央部に東西方向に、商業・業務系及び併用住宅系の土地利用が設定されている。その他は住居地域の計画となっている。					

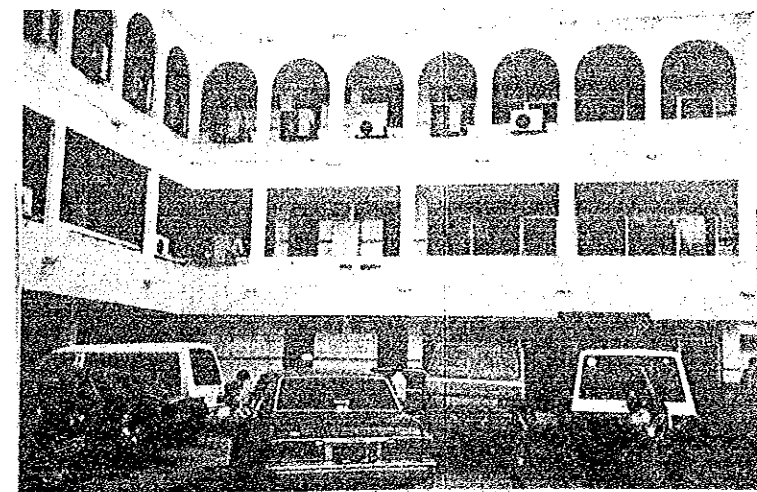
地区現況図



① KIPにより区画道路と側溝が整備されている。



② 住居地区内の雑貨商、子供達の溜り場となっている。



③ 建設したばかりのオフィスビル