

国際協力事業団

インドネシア国  
ジャカルタ首都圏地域都市・宅地開発  
手法構築調査

ファイナル・レポート

【要約編】

平成12年1月

JICA LIBRARY



J1156678(3)

八千代エンジニアリング株式会社  
株式会社 パシフィック コンサルタンツ インターナショナル

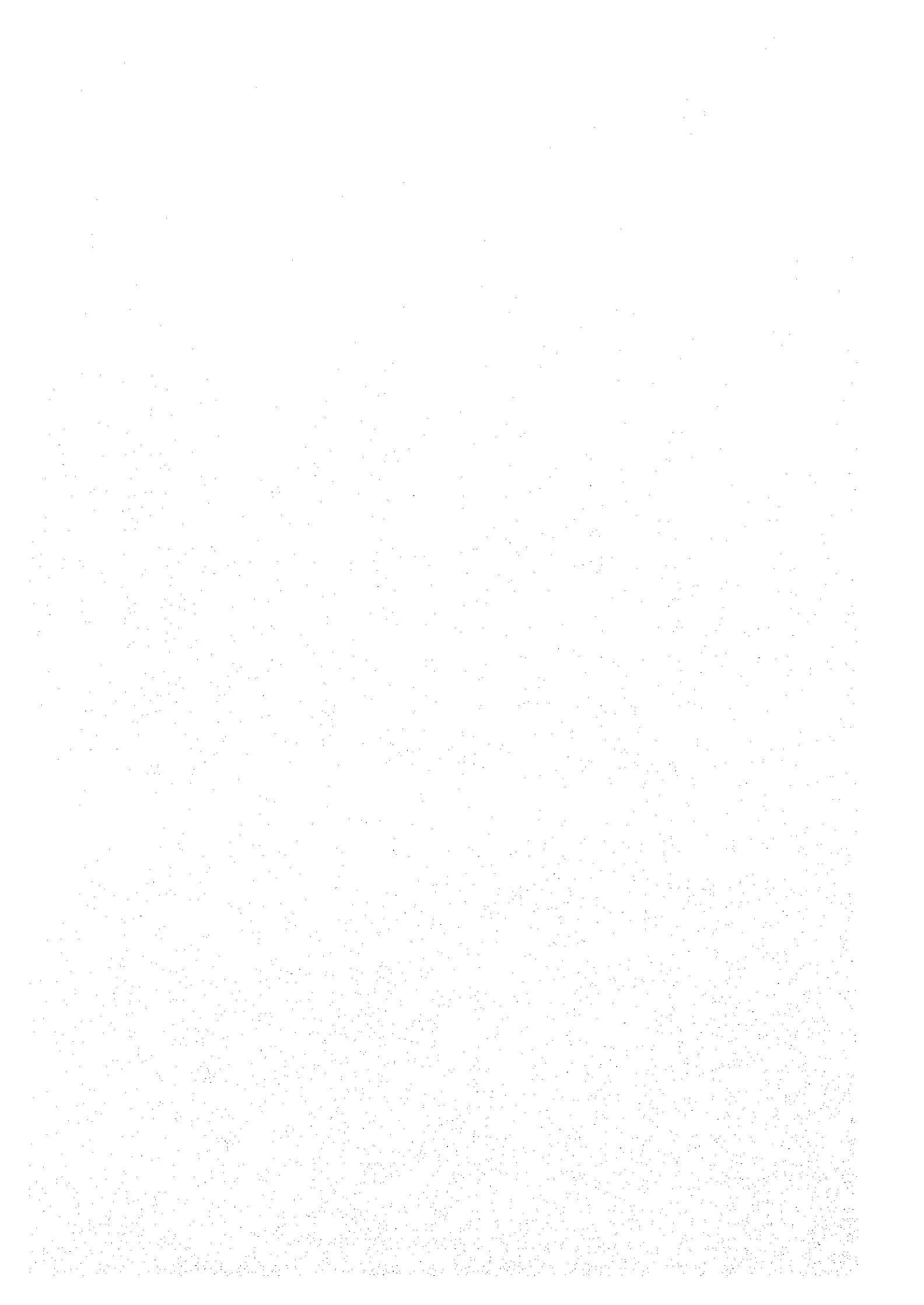
注) 現ワヒド政権の下、農地担当省及び土地庁は新・国土庁へ、住居・人間居住省と公共事業省は新・人間居住・地域開発省へと再編された。

JICA  
08  
18  
SF  
RARY

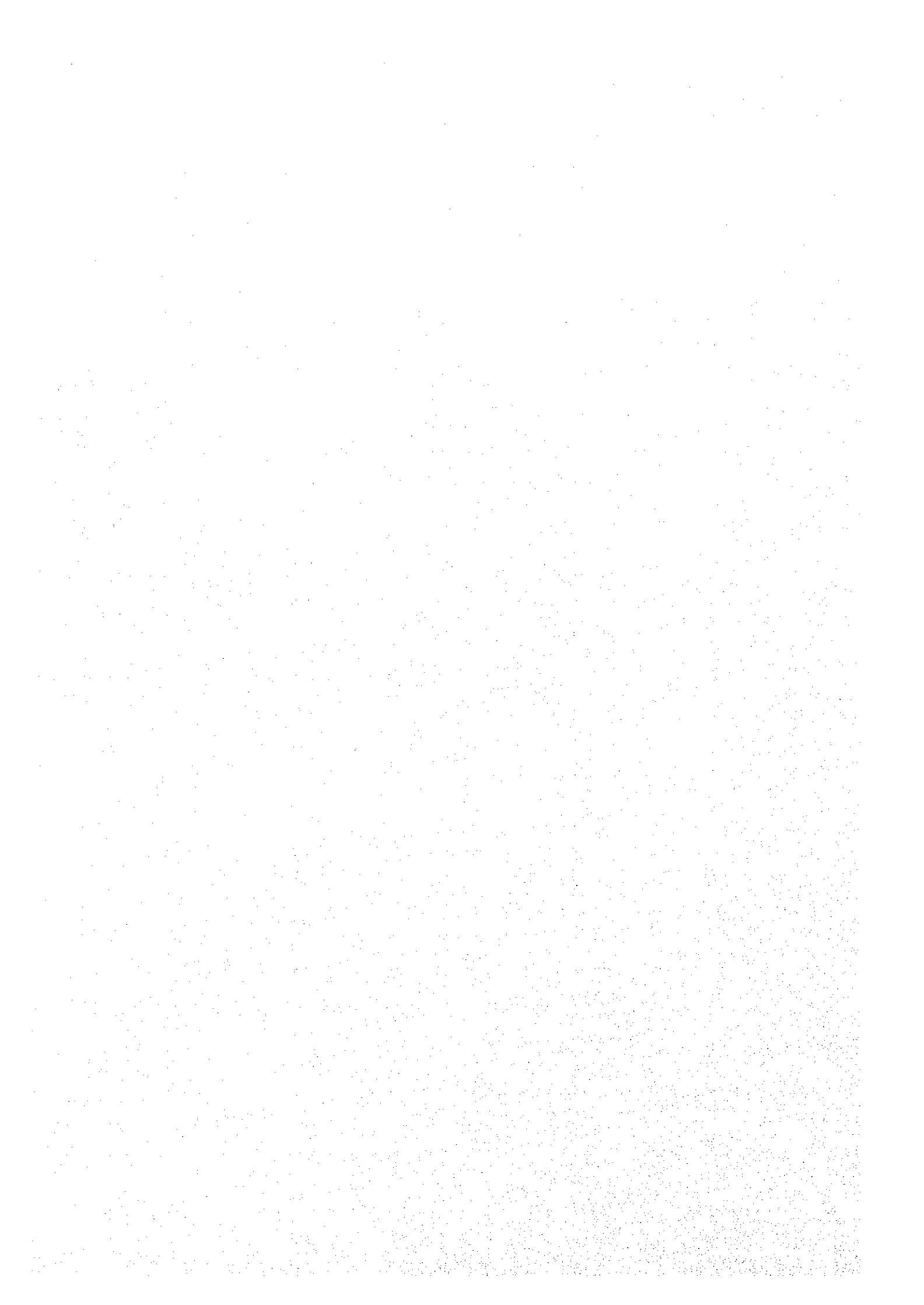
社調1

JR

00-029







国際協力事業団

インドネシア国

ジャカルタ首都圏地域都市・宅地開発

手法構築調査

ファイナル・レポート

【要約編】

平成12年1月

八千代エンジニアリング株式会社  
株式会社 パシフィック コンサルタンツ インターナショナル

注) 現ワヒド政権の下、農地担当省及び土地庁は新・国土庁へ、住居・人間居住省と公共事業省は新・人間居住・地域開発省へと再編された。

本報告書では、以下に示す1998年8月時点の交換レートを使用した。

**EXCHANGE RATE**

US\$ 1.00 = 11,600 Rupiah (August 14, 1998)

US\$ 1.00 = 144.75 Yen (August 14, 1998)



1156678(3)

## 序 文

日本国政府は、インドネシア共和国政府の要請に基づき、同国のジャカルタ首都圏地域都市・宅地開発手法構築調査計画にかかる開発調査を行うことを決定し、国際協力事業団がこの調査を実施いたしました。

当事業団は、平成10年1月から平成11年12月までの間、5回にわたり、八千代エンジニアリング（株）国際事業部社会開発部長の田中健次氏を団長とし、八千代エンジニアリング（株）及び（株）パシフィック コンサルタンツ インターナショナルから構成される調査団を現地に派遣しました。

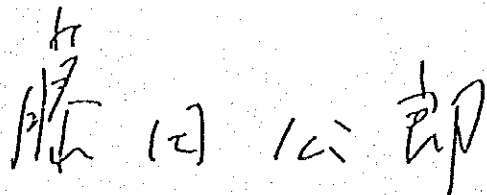
また平成10年1月から平成11年12月の間、東京大学教授、大西隆氏を委員長とする作業監理委員会を設置し、本件調査に関し専門的かつ技術的な見地から検討・審議が行われました。

調査団は、インドネシア共和国政府関係者と協議を行うとともに、計画対象地域における現地調査を実施し、帰国後の国内作業を経て、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書が、本計画の推進に寄与するとともに、両国の友好・親善の一層の発展に役立つことを願うものです。

終わりに、調査にご協力とご支援をいただいた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成12年1月



国際協力事業団  
総裁 藤田 公郎

平成12年1月

国際協力事業団  
総裁 藤田 公郎 殿

## 伝 達 状

拝啓 時下益々御清栄のこととお慶び申し上げます。

さて、ここにインドネシア国ジャカルタ首都圏地域都市・宅地開発手法構築調査の最終報告書を提出致します。

本報告書は、貴事業団との契約に基づいて、1998年1月から2000年1月までの間、株式会社八千代エンジニアリングと株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナルが共同で実施した調査結果を取りまとめたものであります。本調査は、主にカシバ制度及び区画整理制度構築に係る調査、またジャカルタ首都圏のパルンパンジャンとジャティアシでのケーススタディから構成されております。

まず、貴事業団ならびに外務省、建設省に心から感謝を申し上げるとともに、インドネシア国の政府機関の方々、貴事業団ジャカルタ事務所及び在インドネシア日本大使館の方々のご厚意、ご協力に深く感謝いたします。

この報告書が、インドネシア国の更なる発展に役立つことを願うものです。

敬具

田中健次

団 長 田中 健次

インドネシア国ジャカルタ首都圏地域都市・宅地開発手法構築調査

八千代エンジニアリング(株)

(株)パシフィックコンサルタンツインターナショナル



## 調査のまとめ



## 調査のまとめ

### 1. 調査の背景と目的

インドネシア政府は1992年に住宅・人間居住法 (Law no. 4/1992)を制定した。この法律は1980年後半から顕著になった都市スプロールを伴ったジャカルタ首都圏地域の都市開発をコントロールするため、カシバと言う新しい都市・住宅開発アプローチを創設した。これを管轄する住宅・人間居住省は実施規則たる政令の準備を始めた。(これは最終的に調査中の1999年9月30日に発布された。)一方、土地庁は1960年制定の土地基本法に基づき区画整理事業を進めてきた。土地庁はこの長い事業経験から、改善すべき問題を認識している。この様な状況で調査はカシバ及び区画整理を改善すべく、実施された。この調査の目的は、SWによれば、“ケース・スタディを実施して、カシバと区画整理事業を推進・改善する施策を提案する事で、ジャカルタ首都圏地域の住宅・居住環境開発を振興する”ことである。

本調査は、1998年1月から2000年1月のインドネシア国の混沌とした社会状況の中で実施された。1998年初頭本調査の開始とほぼ同時期に通貨危機が勃発し、これがインドネシアの財政・経済危機を引き起こし、更に1998年5月長期スハルト政権の崩壊に至った。社会不安はハビビ大統領の暫定政権期間を通して、1999年10月ワヒド大統領の新任、新内閣・政府の樹立まで続いた。引き続き新政権は新しい政権に委託された課題に対応するため、政府の組織・行政制度の再編成・改革に着手した。本調査はこの組織・人事の再編作業の途中の2000年1月に最終報告書をまとめた。

### 2. 都市開発制度構築調査

#### 2.1 インドネシア国の都市開発制度

##### 都市開発の経緯

1980年代後半にジャカルタ首都圏地域に始まった都市スプロールを伴った急激な都市化が政府に効果的な都市・土地管理施策をとるよう迫った社会的背景がある。この施策の代表が、1992年制定の空間計画法と住宅・人間居住法である。前者は都市計画法に類似したもので、後者がカシバを制定した。

##### 土地管理

インドネシア国の土地管理システムは土地の定義と管理の特殊な役割を反映して独特である。1945年憲法は土地資源は国家の管理下にあり、最大限の国民の福祉に利用されると規定している。1960年の土地基本法は、国家は土地所有権の全てを管理する固有の権利を有し国民の為に利用されることを保証すると規定している。現在の区画整理はこの国家権利に基づき施行されている。

##### 都市計画の流れ

インドネシアの都市運営は二つの流れがある。その一つは地域・都市開発における行政機能で、諸外国に共通したものである。もう一つは上記の国権に基づく土地庁の土地管理行政で、これを以て都市計画に関与する。地域・都市行政はより地方分権的であるが、土地管理行政は中央集権的である。昨今の行政改革運動はこの状況を変えつつあり、開発許可権の土地庁から地方政府への移管も地方分権化の例である。

##### 開発許可制度

インドネシア国の開発許可制度も上記の土地管理の特性を反映して、ユニークである。開発者は4つの異なる許可をとらなければならない。：原則的許可 (Principle permit)、配置許可 (Location permit)、計画許可 (Planning permit)、建築許可 (Building permit) である。原則的許可は空間計画等に適合していれば、地方政府により発行される。この後、配置許可は土地管理・運営の視点から妥当であれば、土地庁から発行される。インドネシア独特であるのはこの配置許可は土地買

取許可でもある事である。これは土地権利者の同意もなく民間の開発区域が政府により決定されることを意味する。これは、所有権・利用権の侵害の恐れ、或いは土地権利者の軽視として昨今の行政改革・民主化運動で問題視されている。(この為土地庁はこの配置許可の土地買収許可を廃止し、配置許可そのものを地方政府に移管した。)

### 財政制度

インドネシアの住宅開発は殆ど民間金融に頼っている。自己資本と市中銀行が大半である(都市・住宅開発公団も含めて)。住宅開発は中期的な投資であるが、開発者は市中銀行の短期資金に依存しなくてはならない。中・高級住宅の場合はコマーシャル・ペーパー(約束手形の一つ)が利用される。現在の様な高金利で住宅需要が低迷する中では、従来の住宅開発金融は限界であり、この為住宅開発は停滞している。

### 最近の行政改革

1998年の政変以来行政改革運動が進んでいる。事実、行政改革を促進する数多くの法律・政令が、殆ど全ての分野で発布されている。：民主化と人権擁護、地方分権化、組織改革、政策改革、金融改革、土地改革、司法改革等である。この中で、地方分権化が、地方政府の責任である都市計画に分類されるカシバ・区画整理に最も関係する。地方行政法(1999年第22号)と財政分担法(1999年第25号)は地方分権化を狙いとしている。

この地方分権化政策がどの程度実質的に、或いはいつ頃までに実現するかは予測出来ない。しかしながら、機能的・財政的分権化、地方自治の都市・住宅開発への意味するところは考えられる。

1. 機能的変化：都市・住宅開発分野では地方政府が主役になり、中央政府は脇役・支援者になる。即ち地方政府がカシバ・区画整理の第一義的責任機関となる。2. 政治・行政意志決定過程：より参加型・民主化・透明化される。3. 能力強化：地方政府、地域社会、住民の能力向上が必要。4. 都市・住宅開発へのプライオリティ：日常生活における住民の関心が優先される。

## 2.2 カシバ制度構築調査

### カシバ制度の下で多様な都市開発手法の適用

カシバは都市管理・経営の手法であると広く定義できる。即ち開発区域を指定し、計画的に都市・住宅開発事業を振興し、実施するものである。また、開発利益還元によるインフラ整備手法と考えられる。この定義に基づき、インドネシアでの都市開発手法のバリエーションを検討した。これは3つのシステム(地区指定、インフラ整備、土地供給)に分類でき、これをカシバ制度に適用するものと考えた。これらのシステムは代替案ではなく、プロジェクトの状況・目的に応じて選択的に適用されるべきである。この提案された3システムは、1992年 no.4 の住宅・人間居住法に抵触するものではないと確認された。

### カシバを通したインドネシアの都市・土地開発制度の継続的研究・開発

本調査はカシバ制度の構築を目的としたものであるが、カシバと言う特定のシステムの検討を通して、インドネシア国の都市計画・開発の改革・改善を狙った。本調査で提案されたカシバ制度改善計画の中には、インドネシアの都市計画の漸進的改善のための革新的対策が含まれ(現段階での適用は困難かもしれないが)、今後これを継続的に研究・開発していくべきである。

### カシバを通した地方政府への技術移転

カシバの事業実施システムと手順は、“カシバプロジェクトのガイドラインと実施手順マニュアル”の形で提示された。インドネシア国では地方自治のための政府行・財政制度の抜本的改革の渦中にあり、今後は都市開発制度の施行・実施は地方政府の責任と権限になる。この為、ガイドラインとマニュアルはカシバ事業を通して、地方政府への都市計画・都市開発の知識の向上に資する様に作成した。また、地方政府の技術能力が改善されることによって、カシバ制度も地方のニーズに効果的・効率的に活用されることになる。

### 行政改革に関連した都市計画改善の体系化のためのカシバ制度

インドネシア政府では、地方分権化を中心とした行政改革に関連して、地方政府の都市・土地開発制度の変更・改善案が多数提案され、法・制度化されている。これらの改善案相互に調整が採られていないし、また相互矛盾もある。例えば、カシバ制度と、1999年6月に制定されたNo.22/1999地方行政法及びその政令（案）により制度化された都市地域開発（運営）制度との関係、或いは内務省が制定する都市開発許可・土地買収許可とカシバの開発許可制度の関係等。これらを調整し、都市計画制度として体系化する以下の2案を提示した。

**【都市計画手法カシバ (City planning-oriented KASIBA) と事業手法カシバ (Project-oriented KASIBA)】**  
カシバ制度は1. カシバ地域以外の開発を禁止する“開発規制権限”と2. カシバ地域内の開発を実施する“独占的事業実施権限 (土地買収権限)”からなる。(例えば、日本で言えば、市街化区域と公園開発区域一新住宅整備法が一致したようなもの。) 都市計画手法カシバは開発地域をカシバ事業実施地区のみとせず、その他の開発事業を含めて一体的に開発すべき地域とし、この区域以外を都市開発事業禁止区域とする。従って カシバ事業は必要性の高い、カシバ開発区域の一部の地区のみ実施される。これによって、他の事業 (民間宅地開発、区画整理等) も可能になり、また発生の恐れのある問題 (土地価格急騰、土地買収許可による財産権侵害の恐れ) も緩和される。事業手法カシバは、開発規制権限は内務省の都市地域開発区域 (これ以外に開発が規制される) に移行させ、その中でカシバの事業実施権限に基づきカシバ事業を実施する。

### カシバ振興活動

地方政府が行うカシバ事業を実施・推進するためには、中央政府の積極的カシバ振興活動が必要である。(特にカシバの初期に、新しく制定されたカシバ法や政令を始めて適用する第1号カシバ事業) このためのカシバ行動計画が提案され、特に、“パイロット事業施行の為の活動”と“カシバ事業実施を広める活動”を同時に推進すべきと提案された。後者は“地方政府への普及・啓発・研修活動”と“地方政府にカシバ開発を勧めるためのカシバ適地調査”を提言した。

## 2.3 区画整理制度構築調査

### 革新的区画整理のための制度改善

現在のインドネシアの区画整理の最大の改善ポイントは、“区画整理の開発メカニズム (開発利益の還元による開発コストの回収)”を稼働出来る制度・体制とすることである。この為、“インフラ整備を実施出来る体制=区画整理組合”、“開発利益者に適切に費用を負担させる土地評価に基づく換地制度の導入”が提言された。また、これが実現・実施出来る為の、“区画整理プロジェクトのガイドライン及び実施手順のマニュアル”を含む区画整理制度改善計画を策定し、政府・権利者承認制度、換地制度、財政制度、組織構成、法制度等を提言した。

### 政府行政改革と連携した区画整理の法整備

法体系の整備は、上記区画整理制度改善を実施するために必要・不可欠である。区画整理は、土地権利の尊重、地域民のエンパワーメント・社会参加の促進、地域総合アプローチ (従来の中央政府の縦割りから) 等を重点とする社会・行政改革の施策の一環と位置付けられる。従って区画整理の法制度は、現在積極的に行われている政府の社会・行政改革のための法制度の整備と連携・調整して推進されるべきと提言した。

### 地方分権化に係わる都市地域開発制度との連携システム

地方分権化を実質化させるためには、地方政府の実施能力の抜本的改善が必要である。地方分権化に係わり“都市地域開発制度”が制定されたが、この制度の事業能力を強化するために、土地区画整理制度の導入が提案できる。都市地域開発制度の地区指定とその開発システムとしての区画整理の連携システムが提言された。

### 区画整理振興活動

“インドネシアの既存の区画整理を改善した革新的区画整理制度のための法的対策”及び“パイロット事業実施のための活動”に焦点を当てて区画整理振興活動計画が提案された。しかし、新

法制定までのタイム・ラグを考えれば、パイロット事業には既存制度でしのぐ“過渡期的区画整理システム”が必要と助言し、土地局はこの過渡期的システムの検討に入った。また、このパイロット事業を成功させるためにも、革新的区画整理の実施を広めるためにも、普及・啓発・研修が必要である。特にインドネシア国では従来の区画整理が区画整理として広まっており、革新的区画整理の理解・知識を早急に高める必要がある。

### 3. ケース・スタディ

#### 3.1 カシバケース・スタディ

##### 開発計画

1,000ha のマスタープランが策定されたのは、1998 年の社会・経済危機の始まった時である。これに対応するため、今後の需要を考えて、開発区域を 300ha に縮小（残り 700ha は将来の拡張用地）、或いは、1:3:6 政府住宅政策での高級住宅は断念し、中級～低級住宅のみ開発することにした等の計画策定に対策を講じてカシバ開発計画を策定・提案した。

##### 財務分析

以上の対応の結果として、財務分析によれば、全体事業として、IRR17%、カシバ（土地とインフラ）とリシバ（住宅）に分割すれば、前者 6%で、後 8%（低級住宅）から 13%（中級住宅）に予測された。これから以下のように結論付けられる。1. 利率が 10%程度に安定化されれば、プロジェクトはフィジブルである。2. 政府により低利資金が供給されれば、インフラのコスト・リカバリーが可能になる。3. 中級住宅地事業から低級住宅地事業へのクロス・サブシディも辛うじて可能になる。4. リシバ売り渡し価格は“リシバ事業者の適正利益”と“カシバのコスト・リカバリー”を考慮して決定されるべきである。

##### パイロット・プロジェクト

上記から、カシバ制度はジャカルタの近郊地帯に普遍的適用を検討すべきと結論付けられる。しかし現在の予測しがたい経済・住宅需要を考えて、上記 300ha の開発地内で、“実験的小規模パイロット事業”の実施を提言する。（都市住宅開発公社—ブルムナスが既に大半の土地買収を完了した区域）このパイロット事業区域では、制定された法律・政令が始めて実際に適用され、実際の適用を通して、カシバシステムの法制度や本調査で提案されたガイドラインやマニュアルがテストされ、必要な修正がなされるべきである。カシバはこの様に段階的開発を特徴とし、パイロット事業の拡大は今後のインドネシアの社会経済状況の進展を見て、検討されるべきである。

##### メトロポリタン都市地域・管理組織によるカシバの管理・運営

幾つかの行政体をカバーする“メトロポリタン都市地域・管理組織”が地方分権化を目指す地方行政法 No.22/1999 により制度化され、設立される予定である。カシバは地方分権によれば所属地方政府（この場合はボゴール県）の責任で実施されることになるが、カシバは複数行政体に関連するもので、今後の新しい行政体制では、この様な広域行政体で管理・調整されるべきである。パイロット事業地区においても地元たるボゴール県の住宅需要よりも、隣接するジャカルタ、タングラン県等の周辺地域の住宅需要を吸収する事になり、カシバの費用負担も含めて、広域行政体たるメトロポリタン都市地域・管理組織で管理・運営されるべきである。

##### ケース・スタディ結果を踏まえたジャカルタ首都圏都市構造再編計画

1997 年に策定されたジャボタベク開発マスタープラン（公共事業省）はインドネシアの劇的な社会・経済変動により見直しを迫られていることは明らかである。この見直しでジャカルタ首都圏都市構造再編は必然であるが、本調査で検討された、“ジャカルタの交通・環境改善のための鉄道と一体化した都市開発”、“その為のカシバの役割等”本調査の結果をこの再編計画に充分反映されるべきと提言できる。これは、本調査で提案された“ジャカルタ首都圏都市開発計画調査”（今後のジャカルタ首都圏におけるカシバ適地提案を目的とする。）に関連する。

### 3.2 区画整理ケース・スタディ

#### 区画整理の適用性

ジャティアシの区画整理のケース・スタディは減歩率約 30%、一方パルン・パンジャンの区画整理は 63~73%の高率を示した。20~30%を減歩の許容値と考えれば、区画整理はジャティアシを代表地とするジャカルタ市街地周辺部で適用性があると言える。

Case study	Distance from center of Jakarta	Land contribution ratio
Parung Panjang	35 km	63-73 %
Jatiasih (288 ha) (25.7 ha)	20 km	37.5 % 27.7 % (25.3%) ( Arterial road by government)

#### パイロットプロジェクトの形成と実施

ケース・スタディでは 25.7 ha で区画整理設計を行い、減歩率 25.3% (公共減歩 17.9%、保留地減歩 9.8%) を得た。この結果をベースにすれば、調査地区の区画整理は実現性が高く、パイロットプロジェクトを実施すべきと提言できる。本調査結果をベースに権利者等関係者と相談・交渉してパイロット・プロジェクト (地区境界、計画案、事業計画等) を形成し、実施すべきである。

### 4. カシバ・区画整理調査の総括

#### 法制度制定状況

カシバ、区画整理それぞれに開発制度が提案された。カシバについては、法律制定 (法律第 4 号 1992 年) 及び政令 (9 月 30 日 1999 年) 発布がなされ、実施細則 (省令) が準備されれば、事業実施の段階に入る。一方、区画整理は省令 (土地庁) により事業が実施されてきたが、本調査の提案に基づき法律を制定する事になり、法案準備に着手した。この様な法制度制定状況の中で調査は進められたが、総合的提言 (カシバ・区画整理調査の総括) は以下の 3 点にまとめられる。

#### ケース・スタディでの適用性の検証

ケース・スタディについては、技術的、財務的検討がなされ、それぞれのケース・スタディ地区での適用性が検証され、またそれぞれの地区の立地性から、カシバ、区画整理それぞれの適用領域が明らかにされた。(区画整理は、ジャカルタ市街地の周辺都市化地域、カシバはジャカルタの近郊部) 従って、ジャカルタ首都地域のマスタープランの見直し・計画策定においても、都市規制・実現手段としてのカシバ・区画整理の適用を考えたプラン造りが望まれる。

#### 都市計画体系の改善・強化

インドネシア国の都市計画制度・運営は今後大幅に改善・強化されなければならない。(行政改革としての地方分権化の進展はこの必要性を益々高めている。) 今回制度整備が図られるカシバ、区画整理制度はこのインドネシア国の都市計画体系の改善・強化を図る様に体系化・運営されるべきである。カシバ、区画整理は、開発利益の還元による都市開発・都市基盤整備で、このような考え方・手法が採り入れられることはインドネシア国の都市・インフラ整備の大きな進歩であると言える。また、カシバ・区画整理は、事業手法の異なる都市・都市基盤整備手法であり、都市の状況に応じて使い分ける事により、事業の弾力性、計画の実現性が高い都市計画が可能になる。

#### 社会・行政改革との連携

インドネシア国では、政治変革の後、社会・行政改革・地方分権・民主化等の施策が数多く打ち出されてきた。(その実効性はまだ明らかではないが) これに関連して都市の分野でも多くの施策・提案がなされている。(都市開発の担い手としての地方政府の責任と権限の強化、開発許可制度の見直し、都市地域開発制度、インフラの整備制度等) しかしながら、これら施策相互、或いはカシバ・区画整理との関係で、十分に調整・連絡されているとは言い難い。従って今後都市社会建設手法としてのカシバ・区画整理とこれらの社会・行政改革施策との連絡・連携が必要であり、これらの中で、カシバ・区画整理は十分に活用されるべきである。なぜなら、カシバ・区

画整理等の都市開発手法は地域の社会・文化・経済と深く係わり、社会・行政改革が目指す地方住民の生活・環境改善そのものを図る手段であるからである。



インドネシア国  
ジャカルタ首都圏地域都市・宅地開発手法構築調査  
〔要約編〕

目次

調査のまとめ

1.	調査の背景と目的	1
2.	都市開発制度構築調査	1
2.1	インドネシア国の都市開発制度	1
2.1.1	歴史的経緯	1
2.1.2	都市計画行政の流れ	2
2.1.3	都市計画及び開発行政	2
2.1.4	都市計画・開発における土地管理	3
2.1.5	都市・住宅開発の金融制度	3
2.1.6	最近の行政改革	4
2.2	カシバ制度構築調査	4
2.2.1	法律におけるカシバ	4
2.2.2	カシバの分類／適用パターンと原則	5
2.2.3	カシバ運営に適用される事業システム	7
2.2.4	カシバ制度改良計画	10
2.2.5	カシバ・システム3と更なる改善	15
2.2.6	カシバ・プロジェクトのガイドラインと実施手順マニュアル	17
2.2.7	カシバ振興のための行動計画	17
2.2.8	カシバ制度構築調査まとめと提言	18
2.3	区画整理制度構築調査	19
2.3.1	インドネシア区画整理の定義と基本特性	19
2.3.2	日本の区画整理の本質	21
2.3.3	インドネシア区画整理の制度改善の基本方針と原則	21
2.3.4	区画整理の事業方式と組織	22
2.3.5	区画整理制度改善計画	23
2.3.6	行政改革における区画整理制度	28
2.3.7	区画整理プロジェクトのガイド・ラインと実施マニュアル	28
2.3.8	区画整理振興行動計画	29
2.3.9	区画整理制度構築調査のまとめと提言	29
3.	ケース・スタディ	31
3.1	カシバケース・スタディ	31
3.1.1	カシバ開発のマスタープラン	31
3.1.2	カシバ開発のフィージビリティ・スタディ	33
3.1.3	ガイドラインとマニュアル	35
3.1.4	カシバケース・スタディまとめと提言	35
3.2	区画整理ケース・スタディ	36
3.2.1	区画整理開発基本構想	36
3.2.2	区画整理マスタープラン	38
3.2.3	区画整理設計と事業計画の立案	40
3.2.4	区画整理ガイドラインとマニュアル	42
3.2.5	区画整理ケース・スタディのまとめと提言	42
3.3	環境調査	42
3.3.1	インドネシアの環境管理制度	42
3.3.2	環境影響評価	43
4.	カシバ・区画整理調査の総括	44
	ケーススタディの概要（1）	46
	ケーススタディの概要（2）	47
	関係者リスト	48
	居住・地域開発省組織図	51

表 2.1.1	インドネシア都市開発の歴史的系譜	1
表 2.2.1	都市開発分類	5
表 2.2.2	カシバ・システムの分類と適用	5
図 2.2.1	カシバ制度の分類と適用	6
表 2.2.3	カシバに適用される事業システム	8
表 2.2.4	カシバ方式適用の候補地	9
図 2.2.2	カシバ制度の基本構成とサブ・システム	10
表 2.2.5	カシバの政府承認	11
表 2.2.6	総合的土地対策	11
表 2.2.7	カシバの原則とリシバ・コントロール	12
図 2.2.3	総合財政対策	12
図 2.2.4	カシバ財政システム	13
図 2.2.5	カシバ事業の総合的組織体系	13
図 2.2.6	カシバ運営体の組織構成	14
表 2.2.8	今後検討すべき必要な法的対応	15
表 2.2.9	カシバ都市開発促進地域とカシバ事業区域	16
図 2.2.7	カシバ都市開発促進地域とカシバ事業区域	16
表 2.2.10	都市計画・開発の主要論点	16
図 2.2.8	都市地域管理・運営制度とカシバ地域	17
表 2.2.11	カシバ振興のための行動計画	18
図 2.3.1	既存区画整理事業組織体系	20
表 2.3.1	日本の区画整理の本質的事項（法的構造）	21
図 2.3.2	インドネシア区画整理事業実施機関の提案	22
表 2.3.2	事業方式の提案	23
図 2.3.3	区画整理制度の基本構成とサブ・システム	23
表 2.3.3	政府承認制度	24
表 2.3.4	土地管理の技法と制度	24
表 2.3.5	区画整理事業の財源	25
図 2.3.4	区画整理のキャッシュ・フロー	25
図 2.3.5	区画整理実施の全体組織体系	26
図 2.3.6	区画整理組合の組織	27
表 2.3.6	法的に制度化されるべき事項	27
図 2.3.7	都市地域管理運営制度と区画整理	28
表 2.3.7	区画整理振興のための行動計画	29
表 3.2.1	減歩率	41
表 3.2.2	保留地	41
表 3.2.3	資金計画案	41
表 3.3.4	事業実施スケジュール案	41

## 略語集

略語	インドネシア語	英語
ADB	Bank Pembangunan Asia	Asian Development Bank
AMDAL	Analisa Meganai Dampak Lingkungan	Environmental Impact Assessment
ANDAL	Analisis Dampak Lingkungan	Environmental Impact Statement
APBD	Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah	Annual Provincial/ Local Government Budget
APBN	Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara	Annual Central Government Development Budget
BAPPEDA	Badan Perencana Pembanguna Daerah	Regional Development Planning Board
BAPPEDAL	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan	Board for the Study of Environmental Impacts
BAPPENAS	Badan Perencana Pembangunan National	National Development Planning Board
BHN	Kebutuhan Dasar Manusia	Basic Human Needs
-	BINA MARGA	Directorate General of Highways
BKTRN	Badan Koordinasi Tata Ruang National	National Spatial Coordination Board
BOD	Kebutuhan Biologis Terhadap Oksigen	Biological Oxygen Demand
BOT	Bangun-Operasi-Transfer	Build-Operate-Transfer
BPN	Badan Pertanahan National	National Land Agency
BPPN	Badan Penyehatan Perbankan Nasional	Indonesian Bank Restructuring Agency
BPS	Biro Pusat Statistik	Central Statistic Bureau
BTN	Bank Tabungan Negara	National Saving Bank
BUMN	Badan Usaha Milik Negara	State Owned Public Enterprise
-	Bupati	Head of Municipal
CBD	-	Central Business District
-	CIPTA KARYA	Directorate General of Human Settlements, Ministry of Public Works
DEPKU	Departement Keuangan	Department of Finance
-	Desa	Village
DKI Jakarta	Daerah Khusus Ibukota Jakarta	Jakarta Capital Metropolitan Area
EIA	Analisa Meganai Dampak Lingkungan	Environmental Impact Assessment
F/S	Study Kelayakan	Feasibility Study
GDP	Pendapatan Kotor Nasional	Gross Regional Product
GLD	Pembangunan Tanah Yang Terarah	Guided Land Development
GOI	Pemerintah Indonesia	Government of Indonesia

GRDP	Pendapatan Kotor Daerah	Gross Regional Domestic Product
-	Hak Milik Adat	Right Ownership but not certified by BPN
HGB	Hak Guna Bangunan	Right of Building
HGU	Hak Guna Usaha	Right of Exploitation
HM	Hak Milik	Right of Ownership
HP	Hak Pakai	Right of Use
HPL	Hak Pengelolaan Lahan	Right of Management
IBRD	Bank Dunia	International Bank for Reconstruction and Development (World Bank)
IEE	Pengujian Awal Lingkungan	Initial Environmental Examination
IUIDP	Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu	Integrated Urban Infrastructure Development Program Scheme
JICA	Perusahaan Pemerintah Jepang	Japan International Cooperation Agency
JMDPR	Rencana Pembangunan JABOTABEK Metropolitan	JABOTABEK Metropolitan Development Plan Review
JUMTPP	Program Persiapan Angkutan Umum di Daerah Jakarta	Jakarta Urban Mass Transit Preparation Program
-	Kabupaten	Regency
KASIBA	Kawasan Siap Bangun	Ready Build Area
-	Kecamatan	District
-	Kelurahan	Sub-district
KIP	Program Perbaikan Kampung	Kampung Improvement Program
KLH	Menteri Negara Lingkungan Hidup	Minister of State for the Environment
KMB	Badan Pengelola KASIBA	KASIBA Management Body
KOMDA	Komisi Amdal Daerah	Regional AMDAL Commission
-	Kota	City
-	Kotamadya	Municipality
LIB	Badan Penyelenggara LISIBA	LISIBA Implementing Body
LISIBA	Lingkungan Siap Bangun	Ready Build Environment
L/C	Konsolidasi Tanah	Land Consolidation
L/P	Penggabungan Tanah	Land Pooling
L/R	-	Land Readjustment
LRT	Lampu Transit Kereta Api	Light Rail Transit
MCK	Mandi Cuci Kakus	Shower-Washing-Toilet
MENPERKIM	Menteri Permukiman dan Pengembangan Wilayah	The State Ministry of Housing and Human Settlements
M/P	Rencana Induk	Master Plan

MTA	Wewenang Pengangkutan Umum	Mass Transit Authority
OECF	Dana Kerjasama Ekonomi Luar Negeri, Jepang	The Overseas Economic Cooperation Fund, Japan
P3KT/ IUDP	Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu	Integrated Urban Development Program
-	Pancasila	Indonesian Five Principles
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan	Land and Building Tax
PDAM	Perusahaan Dinas Air Minum	Local Government Water Supply Enterprise
-	PERSERO	Share Holder Company
PERUM PERUMNAS	Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan National	National Urban Development Corporation
PLN	Perusahaan Umum Listrik Negara	State-owned Electricity Company
-	Propinsi	Province
PT. TELKOM	Perseroan Terbatas Telekomunikasi	National Telecommunication Company
PU	Departemen Pekerjaan Umum	The State Ministry of Public Works
REPELITA	Rencana Pembangunan Lima Tahun	Five Years Development Plan
RKL	Rencana Kerja Lingkungan	Environmental Management Plan
ROW	-	Right of Way
RPL	Rencana Pengelolaan Lingkungan	Environmental Monitoring Plan
RS	Rumah Sederhana	Simple House
RSS	Rumah Sangat Sederhana	Very Simple House
RT	Rukun Tenangga	Neighborhood Unit or Association
RW	Rukun Warga	Group of Neighborhood Units
SOE	Badan Usaha Milik Negara	State-owned Enterprise
SPPT	Surat Penetapan Pajak Terhutang	Notify of Tax Payment
STUP	Surat Tagihan Utang Pajak	Land Contribution
-	Swadaya	Self Finance
TAPERUM	Tabungan Perumahan Pegawai Negri Sipil	Savings for Housing of Government Employees
UUPA	Undang-undang Pokok Agraria	Basic Agrarian Law
WID	-	Women in Development

## 要約編

## 1. 調査の背景と目的

インドネシア政府は1992年に住宅・人間居住法 (Law no. 4/1992) を制定した。この法律は1980年後半から顕著になった都市スプロールを伴ったジャカルタ首都圏地域の都市開発をコントロールするため、カシバと言う新しい都市・住宅開発アプローチを創設した。これを管轄する住宅・人間居住省は実施規則たる政令の準備を始めた。(これは最終的に調査中の1999年9月30日に発布された。) 一方、土地庁は1960年制定の土地基本法に基づき区画整理事業を進めてきた。土地庁はこの長い事業経験から、改善すべき問題を認識している。この様な状況で調査はカシバ及び区画整理を改善すべく、実施された。この調査の目的は、SWによれば、“ケース・スタディを実施して、カシバと区画整理事業を推進・改善する施策を提案する事で、ジャカルタ首都圏地域の住宅・居住環境開発を振興する”事である。

## 2. 都市開発制度構築調査

### 2.1 インドネシア国の都市開発制度

#### 2.1.1 歴史的経緯

都市計画・都市開発に関する法令・過去の計画・事業を調べ、それを総括すれば以下の通りである。

表 2.1.1 インドネシア都市開発の歴史的系譜

Period	Central issues in city planning	Highlight
1960-1970 (Before REPELITA)	Establishment of Indonesian land tenure system for urban and land development / management	Basic agrarian law
1970-1980 (REPELITA I, II)	Basic Infrastructure and BPN provision [Increasing revenue from oil exports]	KIP program Perumnas (Low cost housing)
1980-1990 (REPELITA III, IV)	Expansion of Basic Infrastructure [1983 Oil price fall, Sluggish world economy]	IUID program Measures for increasing local government capability
1990-1998 (REPELITA V, VI)	Control and Management of Urbanization [Rapid industrial/economic growth]	Act on Spatial use management Housing/settlement law

- 1) 1960～1970年の期間は1960年制定の土地基本法によるインドネシア土地権利制度の創立で特徴付けられる。
- 2) 1970年代の貧弱な都市基盤からスタートした国家開発計画(レプリタ)策定以来、ベーシック・ヒューマン・ニーズを目的にした基礎的インフラ整備事業が主体であった。これは高価格の石油輸出からの増大する国家財源に助けられた。カンボン改良事業(KIP)、低コスト住宅供給のための都市・住宅開発公団(ブルムナス)等はこの期の代表である。
- 3) 上記の基礎的インフラ整備事業は総合都市基盤整備事業(IUIDP)に拡大された。これは上水道、衛生施設、KIP、都市下水、街路を含むものである。IUIDPの基本原則は地方政府レベルでの資金源発掘・動員であり、1983年の石油価格の下落による国家財源の低迷に符合している。このとき以来このIUIDP事業の下で地方政府の能力向上を図るプログラムが開始された。
- 4) インドネシア政府のマクロ経済政策・対策は産業開発、特に非石油・ガス産業を拡大させた。これに伴い急激な都市化がジャカルタやその周辺地域に生じた。

都市人口増加は地方からの継続的人口流入で加速された。大規模工業化を伴った急激な都市化は水・大気汚染、交通混雑、洪水等の都市問題を惹起させた。インドネシア都市計画は新しい時代に到達している。そこでは、都市・環境問題を解決し、経済的・社会的に持続可能な発展をなすため、大規模開発を規制・管理するための効果的なシステムと施策が優先的課題である。

1992年の空間計画法は都市計画の画期的出来事であり、これは大規模都市化の到来による都市問題の解決のための施策を打ち出すための基礎を築くものであった。この法律に先立ち住宅・人間居住法が制定された。(親法たる空間計画法―都市計画法が事業法たるカシバを制定した住宅・人間居住法の後に制定されたと言う事実はカシバの都市開発規制権限を考える上で重要である。)

### 最近の期間(改革の時代)

上記の様に、政府は新しい法制度の上で革新的対策を適用した都市計画・都市開発の強化の過程にあった。この意味ではインドネシアは革新的都市計画の時代には入り、その改善の第一ステージにあった。しかしながら、最近の経済危機と社会不安は社会・政治環境を大きく変え、インドネシア社会を改革の時代へ変化させた。改革運動は過渡期的政権ですでに進んでおり、新しい政権でも続けられようが、改革の範囲・程度は今後の新しい政権にかかっている。インドネシアの都市計画・開発システムもまた政府改革と共に改善されると予測され、その改善の基本方向は新しい政府でも不変と考えられる。カシバや区画整理はこうした都市計画の改善に大きな貢献が期待される。

### 2.1.2 都市計画行政の流れ

インドネシア政府の都市計画の組織構成が検討された。地方政府が都市計画の主要事業実施機関であるのに対し、中央政府は大統領に委託された中央政府が、地方分権化・分散化の政府政策に沿って、地方政府を指揮、援助、監督する。地方議会に選ばれ、中央政府に承認された知事や市長は一定の自治権があるが、同時に地域を統治するように命令されている。

インドネシアの都市運営は二つの流れがある。その一つは地域・都市開発における行政機能で、諸外国に共通したものである。もう一方の流れは、土地庁によるものである。これはインドネシア社会の“土地”の特別な定義、土地管理の特別な役割に由来するものである。政府に委嘱された土地庁の土地管理は主として、土地所有権調整、土地改革、土地権利管理、土地権利証書、土地利用から成る。この法的根拠で土地庁は地方政府の都市計画過程に関与する。

都市計画や都市基盤整備は土地管理よりも、地方分権化されている。後者はより中央集権的である。土地管理はインドネシアのように何千という人種、何千もの島から成る島しょ国ではなおさらそうであるが、国家統治にとって重要であるためであろう。インドネシア政府組織構成はこの分権化と集中化の結合と考えられる。最近の行政改革運動はこの状況を変えており、開発許可(Location Permit)の土地庁から地方政府への移管という形であらわれている。

### 2.1.3 都市計画及び開発行政

インドネシア都市計画の重要な要素は、空間計画の策定と法定化である。国、州、市の空間計画は5ヶ年開発計画との斉合をとって、策定され、法定化される。

#### 4段階開発許可制度

インドネシア国の開発許可制度も上記の土地管理の特性を反映して、ユニークである。開発者は4つの異なる許可をとらなければならない。:原則的許可(Principle permit)、配置許可(Location permit)、計画許可(Planning permit)、建築許可(Building permit)である。原則的許可は空間計画等に適合していれば、地方政府により発行される。この後、配置許可は土地管理・運営の視点から妥当であれば、土地庁から発行される。インドネシア独特であるのはこの配置許可は土地買収許可でもある事である。これは土地権利者の同意もなく民間の開発区域が政府により決定される。これは、所有権・利用権の侵害の恐れ、或いは土地権利者の軽視として昨今の行政改革・民



主化運動で問題視されている。(この為土地庁はこの配置許可の土地買収許可を廃止し、配置許可そのものを地方政府に移管した。)

インドネシアシステムの特長を理解するため、開発許可と土地買収の日本とインドネシアにおける違いを示した。日本では土地買収済あるいは地主の同意が開発許可発行の重要な要件の1つとなっている。一方インドネシアでは逆に開発許可 (Location Permit) が土地買収の基本条件の1つである。開発許可 (Location Permit) は以下のように開発者に権限を与え地主に制約を課す。

**開発者への特権:** 地主と交渉し、土地を買う排他的特権が1開発者に与えられる。しかし、地主の権利は付与された時間制限で守られる。もし、開発者が土地買収できなければ一定の期間でその権利は消滅する。

**地主への制約:** 地主は開発許可保有の開発者以外には、土地は売却できない。または土地権利証さえ受けられないし、建築も出来ない。

明らかに、これは、地価の上昇や乱開発に結果する複数開発者や投機家達の間での過当競争を避ける意図がある。しかし、これは開発者に過大な権限を与え、地主に過大な制約を課すとインドネシアの専門家は批判している。地主の財産権と事業実施の確実性両方を担保するため、日本では地主の同意した一般土地取引を通じて土地権利を得ることが開発許可発行の基本的条件となっている。

#### 〔開発許可 (Location Permit) の内容変更と地主への移管〕

土地庁は、省令第2号1999及び知事への大臣書簡を通じて、Location Permitの法的意味の変更を指示した。それは次のように明確にした。1. Location Permitは許可保持者に今後どのような権利も与えない。2. それは単なる空間計画に関連した許可でしかない。3. それは今後土地庁からではなく地方政府により発行される。これらは開発者への特権、地主への制約を撤廃したという事を意味する。

### 2.1.4 都市計画・開発における土地管理

インドネシア1945年憲法は土地、水、大気及びそれらに関連する自然資源は国家管理下におかれ、国民の最大の福祉のために利用されると規定している。この憲法の基で、土地基本法 (BAL) 1960年は国家は土地の所有権と利用の全てについて、国民の利益のために使用されることを保証するため、管理する固有の権利を有すると規定している。1960年法はヨーロッパ土地法を廃止し、インドネシア国民の土地哲学を代表する慣習法に基づく土地制度を設立した。このシステムを管理することにより、土地庁は、国の全土地の代表機関として、個人、グループもしくは組織の土地を保有し、利用し、移転する所有権を管理、配分、制限する権限を行使する。1960年法は、土地の権利、なかんずく、所有権、建築権、使用権、運営権、更に土地権利の転換・登記を規定している。所有権を保持する資格があるのは、インドネシア人のみで外国人や若干の例外を除いて会社は資格が無い。建築権の有資格者は会社とインドネシア人である。

### 2.1.5 都市・住宅開発の金融制度

インドネシアの住宅開発は殆ど民間金融に頼っている。自己資本と市中銀行が大半である(都市・住宅開発公団も含めて)。住宅開発は中期的な投資であるが、開発者は市中銀行の短期資金に依存しなくてはならない。中・高級住宅の場合はコマーシャル・ペーパー(約束手形の種類)が利用される。現在の様な高金利で住宅需要が低迷する中では、従来の住宅開発金融は限界であり、この為住宅開発は停滞している。

国民貯蓄銀行 (BTN) は低コスト住宅金融の供給に大きな役割を果たしているが、この銀行の貸出し目標額を達成した。政府補助ローンが利用出来なくなり都市住宅開発公団のブルムナスは26,000戸の在庫をかかえた。この銀行は3つの財源: インドネシア銀行、財務省、当銀行からの融資を混合して低コスト住宅のための低利子を提供している。この銀行の貯蓄利子は1998年7

月 41%に達した。政府と合意した低コスト住宅のための新しい利子率はコストをカバーできないでいる。都市住宅開発公団の高利子短期金融へのますます増大する依存は、財政コストを上昇させ流動性を悪化させている。公団は、時間のかかる土地買収の資金も短期金融に依存している。公団の住宅開発に対する政府の分担についての明文化したルールはないが、政府は幹線道路、上水施設、下水等の主要インフラを建設することによって、公団の住宅開発を助けている。

## 2.1.6 最近の行政改革

1998年の政変以来、行政改革運動が進んでいる。事実、政府改革を促進する数多くの法律・政令が、殆ど全ての分野で発布されている。：民主化と人権擁護、地方分権化、組織改革、政策改革、金融改革、土地改革、司法改革等である。この中で、地方分権化が、地方政府の責任である都市計画に分類されるカシバ・区画整理に最も関係する。地方行政法（1999年第22号）と財政分担法（1999年第25号）は地方分権化を狙いとしている。

### 地方行政組織 法第22号 1999年

この法律は地方自治に重点を置く地方分権化を促進するものである。この法律は、中央・地方の無階層的構造、機能的・権限的区分け、政治的機構（地方会議の設立）、立法と分権化した明確な行政機構等を特徴とする。

### 中央・地方政府財政分担 法第25号 1999年

この法律は2つの主要な変革をもたらす。その1つは地域レベルでの自治の増大である。国は地方レベルの事業に関係しない。補助金（一般交付と特別交付—general and special allocation）は用途を特定せずに給付される。他の変革は地域レベルでの自然資源に関連した収入源の拡大をもたらすことである。

しかしながら、この変革はあまり効果的に分権化を支援しない。この変革は自然資源からの収入がある地域のみであるからである。更に、ある地域が自然資源からの収入を伸ばしたとしても、国は交付金をその分減少させるから全体の収入は増えない。主要地方収入は国に移転され、国は地方に再配分するため、地方は中央に依存することになる。（地方政府の収入の平均70%は国からの交付である。）地方分権化を促進するには、地方が自由になる、より大きな自主財源を持たせる必要がある。

この地方分権化政策がどの程度実質的に、或いはいつ頃までに実現するかは予測出来ない。しかしながら、機能的・財政的分権化、地方自治の都市・住宅開発への意味するところは考えられる。

1. 機能的変化：都市・住宅開発分野では地方政府が主役になり、中央政府は脇役・支援者になる。即ち地方政府がカシバ・区画整理の第一義的責任機関となる。2. 政治・行政意志決定過程：より参加型・民主化・透明化される。3. 能力強化：地方政府、地域社会、住民の能力向上が必要。4. 都市・住宅開発へのプライオリティ：日常生活における住民の関心が優先される。

## 2.2 カシバ制度構築調査

### 2.2.1 法律におけるカシバ

カシバは住宅・人間居住法 第4号 1992年に基づいているが、この法は以下のように規定している。

ベーシック・ヒューマン・ニーズの1つであり、尊厳、生活の質、社会の福祉を促進する重要な要素である住宅・人間居住地の適切で健康的、快適、均衡のとれた開発はインドネシア社会の総合国家開発の枠組の中で、1945年憲法に則して公正で繁榮的でなければならない。

#### 定義

カシバは大規模住宅居住地開発のために準備され、1つ以上のリシバから成り立つものである。その事業実施は時系列的に段階的に行われ、地方政府により決定された空間計画に適合した環境施設の幹線、準幹線ネットワークの支援を受けて始められる。またインフラや公共施設の基準を満たすものでなければならない。

## 目的

カシバの目的は 1. 住宅・人間居住セクターにおける政策策定、2. 準都市地域での民間業者による大規模団地スプロールのような分野の問題解決、3. 都市化進行地域での土地利用の無統制・無調整な変化の解決、4. 低所得階層に対する住宅供給不足の解消等である。

## 実施要件

居住区を造るため、地方政府は、都市・非都市地域の空間計画に適合して、またカシバの要件を満たす1つ以上の居住区を決定する。その要件は少なくとも詳細空間マスタープラン、規模に関するデータ、土地の所有権・境界のデータ、環境インフラの幹線・準幹線ネットワーク。

## 開発

カシバの開発は次の活動を含めて、段階的に行われる。1. 土地の準備、2. 利用、土地所有権の秩序化、3. 環境インフラの整備、4. 地域の再入植、リシバを開発した住宅建設分野の業者は住宅無しには再分割地を売れない。各市民は住宅・居住地開発参加への同じ権利と機会を持つ。最大の参加が促される。この参加は個人的にも企業にも可能である。

### 2.2.2 カシバの分類/適用パターンと原則

#### (1) 都市化コントロール/開発運営手段

前節で説明されたように、カシバは都市化コントロール/開発運営手段であると定義できる。また、これは直接的に住宅/建物を供給する事業手法ではない。カシバが無ければ、過去ジャカルタの周辺で生じた都市開発パターンで経験したように団地スプロールが生じるであろう。カシバ地域が指定されれば、団地開発はそのカシバ地域に誘導され、1つの都市のように統合化され・統一化された都市地域が形成される。これは2つの方法で可能となる。第1は団地開発をカシバ地域以外で抑制/禁止することで、第2はカシバ地域内の魅力的な開発・投資機会をオファーすることである。もう1つのカシバの機能は計画地での都市開発を管理・運営することである。

都市開発事業実施は一般的に4つの役務から構成される。1. 開発地域の指定、2. インフラの整備、3. 土地対策、4. 住宅建設・都市開発である。システムは理論的には、これらの役務への公的関与の程度に応じて5つのタイプに分類できる。

表 2.2.1 都市開発分類

タイプ-1.	公的事業 (都市住宅開発公団等の事業)
タイプ-2.	インフラ及び土地の公的供給
タイプ-3.	インフラの公的供給
タイプ-4.	開発区域の公的指定
タイプ-5.	民間事業

この点でカシバは理論的には都市計画・開発での民間と公共の参加協力及び分担システムであると定義できる。カシバ運営とは、政府が公的参加を実施し、民間参加を管理・振興することと言える。民間セクターは、政府の民営化政策では、可能な限り多くの役務を期待されるが、公的参加も、民間参加を振興し、最大化するためや、都市開発での公共の利益や社会福祉を確実にするために要請される。

#### (2) カシバシステムの分類と適用パターン

上記の都市運営システムの分類タイプに応じて、3タイプのカシバの適用が提案されている。

表 2.2.2 カシバ・システムの分類と適用

カシバシステム-1.	都市開発タイプ-4 (計画地区指定)
カシバシステム-2.	都市開発タイプ-3 (インフラの供給)
カシバシステム-3.	都市開発タイプ-2 (インフラと土地の供給)

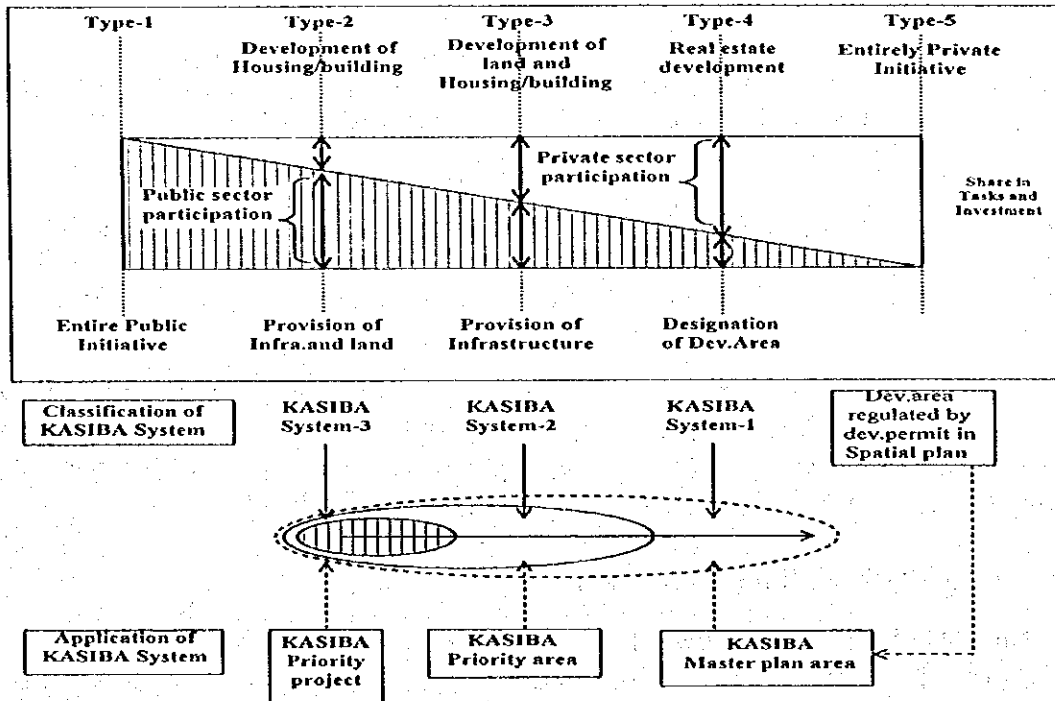


図 2.2.1 カシバ制度の分類と適用

次節に示すように提案されたカシバシステムの下で適用される事業実施システムの検討を通して、ステアリングコミティはこれらのカシバシステムは適用可能であり、カシバ法第 4 号 1992 年に抵触しないと確認した。このような前提でカシバシステムは 3 つのシステムから成り、それらは個々にあるいは組み合わせて適用すべきと結論付けられた。また、これら 3 つのシステムは以下のように、インドネシアにおける都市計画への適用の可能性の検討を通じて、提案された。

### (3) 都市計画への適用

カシバシステムは本来都市問題/ニーズ、政府の都市/土地/住宅開発政策に応えるものとして構想されている。このためカシバシステムの下では、現在及び将来の種々の都市問題とニーズに、普遍的かつ特定の対応できるように構築されるべきである。

#### 都市計画におけるカシバの分類別適用

カシバシステム-1: カシバ・マスタープラン計画地域 (長期総合都市地域開発)  
現在のシステムでは、政府は空間計画の都市化地域の中で、民間業者によって提示される開発プロジェクトを待つだけである。カシバシステム-1 では都市開発プロジェクト地域が都市計画の戦略的視点から政府によって積極的に指定できる。これは公的イニシアティブにより、都市開発の実施を確実にかつ積極的に誘導できるため、インドネシア都市計画の利点となる。カシバ地域の指定は全ての都市開発はカシバ・マスタープランに適合し、調整されなければならないという法的効果を生じることになる。

カシバシステム-2: カシバ・プライオリティエリア (管理され段階付けられた都市開発)  
カシバシステム-2 は将来の都市構造を形作り都市化を誘導するために極めて重要なプライオリティ・エリアに指定される。都市開発プロジェクトは幹線インフラ・サービスの供給によりこの地域で促進される。また、開発は段階的に行われる。

カシバシステム-3: カシバ・プロジェクト・エリア  
このシステムは住宅・産業・商業活動等特定の目的のために、これらの活動の責任機関に代わって、土地供給するために適用される。また、土地確保が民間では難しく、かつ都市計画上特に重要な地域の開発にこのシステムが創設されるべきである。このシステムは、土地取得を促進する特別の法的対策が施されるべきである。

## 総合カシバ・システム

1. カシバ・マスタープランはカシバ・システム-1により今後 10 年間で市街化すべき総合化され統一化された都市地域をカバーするように設定される。2. このマスター・プランでは、プライオリティ・エリアが特定され、そこでは幹線インフラが民間開発業者や投資家を引きつけるために整備される。3. このプライオリティ・エリアやカシバ・マスタープランを実現する上で特に重要な都市開発優先事業には土地が供給される。

### (4) カシバの原則

以下の 3 つの原則がカシバ実施システムに組み込まれるべきである。

- 基本理念 : 公共の利益と社会福祉の促進を図るための公共的/普遍的制度  
基本原則 : (1) 受益者負担 (開発利益によるコスト・リカバリー)  
(2) 競争市場経済  
(3) 自由経済主導の都市開発に対する適切な都市計画規制

#### コスト・リカバリー

カシバは、費用回収を可能にするインフラ建設のための開発利益還元と費用分担の制度を持たなければならない。開発利益還元の方法は、提案されたシステム 1~3 によるが、地価抑制・凍結、土地売却特別税、費用負担のための内部利益化、開発課徴金及び減歩 (インフラ費用分担のための保留地) 等である。カシバ地域で整備されるインフラの分類に応じて、次の 4 者の間のインフラ建設の費用分担制度が設立されねばならない。中央、地方政府、カシバ運営体及びリシバ開発業者。

#### 市場経済

カシバ事業は市場経済原則により運営され、実施されなければならない。1. 民間開発業者によるリシバ開発参加には、競争的なオープン・システムが設立される。具体的には、リシバ開発には公開入札制度がリシバ開発許可発行及び開発業者との契約の条件である。2. カシバは市場経済ベースで実施されるが政府が低コスト住宅供給などの義務的公共サービス (public service obligation) を、カシバ運営体や国有企業に実施を要請する場合にのみ補助金が給付されなければならない。これは、カシバ運営の健全で実行可能な財政基盤を維持する目的である。

#### 都市計画コントロール

都市計画的コントロールが、市場経済主導のリシバ開発に厳格に実施されなければならない。これは、土地利用、建築、公共施設余剰の導入によってなされ、この条例の遵守はリシバ開発業者への開発許可発行の条件である。

### 2.2.3 カシバ運営に適用される事業システム

#### 都市開発のための事業システム

事業システムとして 3 つの方式が提案されたが、その大規模都市開発への適用性が検証されなければならない。それらは、土地区画整理、ランド・プーリング及び不動産開発 (団地開発) 手法である。カシバそれ自体も大規模都市開発の代替案であるが、むしろ上記の 3 つの方式をリシバ開発に適用する大規模開発の開発運営システムとして定義できるものである。これらの 3 つのシステムの違いは“土地対策 (Land management)”と“自己採算運営 (self-financing)”に見られる。

#### カシバに適用される事業システム

カシバ運営に適用される 7 つの事業システムが以下のように提案された。

表 2.2.3 カシバに適用される事業システム

Urban dev. system	Variation of dev. System	Designation of dev. area	Primary and secondary infra.	Land management	Building / housing
System 3	Main infra. + land Provision	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by KMB	Land purchase by KMB	Developers
System 2	2. Main infra + I/C	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by KMB	I/C	Land owners
	3. Main infra. + land pooling	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by KMB	Land pooling	Land owners
System 1	4. Main infra. + developers	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by KMB	Land purchase by developers	Developers
	5. Variation of 4 (developer)	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by developers	Land purchase by developers	Developers
Combined system	6. Variation of 2 (I/C)	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by I/C	I/C	Land owners
	7. Combination of 1 and 6	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by I/C	I/C	Developers and landowners

Government and KASIBA's Tasks

LISIBA's Tasks

Primary and Secondary infra. : Primary and Secondary network of environment infrastructure

これらのシステムは、カシバ運営の範囲と責任及び適用される事業システム (1. 土地確保—民間、公共とも 2. 地権者の参画—区画整理、ランド・プーリング、パートナーシップ) によって異なるものである。これらの事業システムは以下のように概括される。

### カシバ・システム—3

#### 1 リシバ開発のためのインフラ建設と土地確保

これは、カシバの法律、1992 年第 4 号で構想された基本システムである。その法律によれば、民間開発業者や投資家は、幹線インフラサービスが既に可能な土地が供給されるリシバを開発するために招かれる。カシバ運営はインフラ建設・土地確保等の直接的役務とリシバ事業を管理し調整する役務が含まれる。

### カシバ・システム—2

これは土地確保はリシバ開発業者に任せ、幹線インフラのみをカシバ運営体が行う。以下の 3 つの事業システムが提案される。

#### 2 土地区画整理

このシステムは、カシバ運営体による土地対策の 1 つの方法として法に規定されている。これは、過去の民間業者や住宅公団などの開発事業で経験した土地確保の困難と問題をカシバが直面するであろうとの思いから発想されている。これらの土地確保の困難と問題は、プロジェクトの財政的健全性を脅かす。開発許可 (Location permit) を持った団地開発の場合には、開発業者はいったん政府に認められれば、排他的な土地買収と開発の権限が与えられる。(しかし、このような特権は廃止され、開発許可発行権は地方政府に移管された。) カシバ運営体はこの開発許可に似た権限を与えられることになっている。しかし、次の事が言われている。このような開発権限を与えられても、民間開発業者や公団は土地確保の難しさに直面して来た。この点でカシバが効果的で実現可能なシステムになるためには、カシバ運営体に土地確保のための更に強力な権限 (最高で強制土地収用権) あるいは、地主の自由裁量を効果的に制限する方策が必要となる。

#### 3 地主とのパートナーシップ (共同事業)

上記のような地権者の区画整理の代りに、地権者のカシバ運営体との共同事業もしくはリシバ開発への参加が土地確保のオプションとなる。つまり、上記提案された事業方式 3) である。この共同事業では、地権者はカシバ事業の後に経済的見返りを得るものとして、カシバ運営体に彼らの土地を使用し、開発する権限を与える。

#### 4 不動産開発 (民間団地開発)

民間参加では、カシバ運営体がインフラのみ整備した後 (この場合カシバ運営体は土地供給は行わない)、リシバ開発に民間業者が招かれる。(民間業者が土地取得を行う。) これは、現行の開発許可 (Location permit) における民間セクターの団地開発に類似する。上記の事業方式 4) は、過去に開発許可を与えられた団地開発を含むカシバ地域に適用される。

表 2.2.3 カシバに適用される事業システム

Urban dev. system	Variation of dev. System	Designation of dev. area	Primary and secondary infra.	Land management	Building / housing
System 3	Main infra. + land Provision	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by KMB	Land purchase by KMB	Developers
System 2	2. Main infra + I/C	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by KMB	I/C	Land owners
	3. Main infra. + land pooling	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by KMB	Land pooling	Land owners
	4. Main infra. + developers	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by KMB	Land purchase by developers	Developers
System 1	5. Variation of 4 (developer)	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by developers	Land purchase by developers	Developers
	6. Variation of 2 (I/C)	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by I/C	I/C	Land owners
Combined system	7. Combination of 1 and 6	Designation of dev. area	Primary/secondary infra. by I/C	I/C	Developers and landowners

Government and KASIBA's Tasks

KASIBA's Tasks

Primary and Secondary infra. : Primary and Secondary network of environment infrastructure

これらのシステムは、カシバ運営の範囲と責任及び適用される事業システム（1. 土地確保－民間、公共とも 2. 地権者の参画－区画整理、ランド・プーリング、パートナーシップ）によって異なるものである。これらの事業システムは以下のように概括される。

### カシバ・システム－3

1 リンバ開発のためのインフラ建設と土地確保  
 これは、カシバの法律、1992年第4号で構想された基本システムである。その法律によれば、民間開発業者や投資家は、幹線インフラサービスが既に可能な土地が供給されるリンバを開発するために招かれる。カシバ運営はインフラ建設・土地確保等の直接的役務とリンバ事業を管理し調整する役務が含まれる。

### カシバ・システム－2

これは土地確保はリンバ開発業者に任せ、幹線インフラのみをカシバ運営体が行う。以下の3つの事業システムが提案される。

2 土地区画整理  
 このシステムは、カシバ運営体による土地対策の1つの方法として法に規定されている。これは、過去の民間業者や住宅公団などの開発事業で経験した土地確保の困難と問題をカシバが直面するであろうとの思いから発想されている。これらの土地確保の困難と問題は、プロジェクトの財政的健全性を脅かす。開発許可（Location permit）を持った団地開発の場合には、開発業者はいったん政府に認められれば、排他的な土地買収と開発の権限が与えられる。（しかし、このような特権は廃止され、開発許可発行権は地方政府に移管された。）カシバ運営体はこの開発許可に似た権限を与えられることになっている。しかし、次の事が言われている。このような開発権限を与えられても、民間開発業者や公団は土地確保の難しさに直面して来た。この点でカシバが効果的で実現可能なシステムになるためには、カシバ運営体に土地確保のための更に強力な権限（最高で強制土地収用権）あるいは、地主の自由裁量を効果的に制限する方策が必要となる。

3 地主とのパートナーシップ（共同事業）  
 上記のような地権者の区画整理の代わりに、地権者のカシバ運営体との共同事業もしくはリンバ開発への参加が土地確保のオプションとなる。つまり、上記提案された事業方式3)である。この共同事業では、地権者はカシバ事業の後に経済的見返りを得るものとして、カシバ運営体に彼らの土地を使用し、開発する権限を与える。

4 不動産開発（民間団地開発）  
 民間参加では、カシバ運営体がインフラのみ整備した後（この場合カシバ運営体は土地供給は行わない）、リンバ開発に民間業者が招かれる。（民間業者が土地取得を行う。）これは、現行の開発許可（Location permit）における民間セクターの団地開発に類似する。上記の事業方式4)は、過去に開発許可を与えられた団地開発を含むカシバ地域に適用される。

### カシバ・システムー1

上記のシステムの改善がカシバ運営体の財政的実務的負担を軽減するという観点から追求された。これはカシバをより実現可能にする方法である。民間団地開発では方式 4) と土地区画整理である方式 2) が、複数のリシバを対象にするように、許可されることである。すなわち、これによって、これに含まれるカシバの幹線インフラも民間団地開発や区画整理によって整備されることになる。このような方式では、カシバ運営体の役割は、インフラ整備することではなく、区域内の民間団地開発や区画整理を促進、管理、監督することである。

#### 5 上記4の改良

民間開発業者は、カシバ・マスタープランに則してカシバの幹線インフラに加えて、リシバの準幹線インフラを含めてカシバを開発するために招かれる。

#### 6 上記2の改良

カシバ地域はカシバ・マスタープランに則して一幹線準幹線インフラを含めて一段階的に区画整理により開発されるいくつかの開発地区に分離される。これにより、幹線を含めたインフラが区画整理により整備される。

### カシバ組合せシステム

#### 7 上記1と6の組合せ

最後に提案されたのは方式 1) と 6) の組合せ—すなわち土地確保と区画整理である土地収用等の強制的な方法に依らずに、カシバ運営体や公団により、地主の自由意志で土地を前もって確保する。この土地確保に併行して、もしくはその後、区画整理を、確保された土地、未確保土地を含めて幹線インフラを整備すべく、区画整理事業を実施する。カシバ運営体や公団により確保された土地はリシバに換地、集合化され、このようにリシバが住宅建設のために準備される。これは現在の土地確保の法的手段の弱点をカバーするとともに、区画整理の適用によってインフラの費用回収を強化するように意図されている。

上記の提案された全ての方式はカシバが弾力的に異なるニーズと状況のプロジェクトに対応できるように必要である。

### カシバ方式の適用ケース

ここでは、現在インドネシアの都市開発の状況に対応するカシバ方式の適用のいくつかのケースについて検討した。たとえば、具体的には、カシバは現下の以下のようなケースにも適用を検討すべきである。多発され現在でも有効な開発許可地の都市開発の潜在力と制約、インドネシア銀行再編成機構 (Indonesian Bank Restructuring Agency/IBRA) の持つ没収資産の都市開発の潜在力と制約、社会改革時代において、地主の財産権意識の向上のため、ますます難しくなる土地確保。以下の適用ケースの中で、ジャティアシは X-2 か X-6 の方式、パルンパンジャンは X-7 の方式の候補である。

表 2.2.4 カシバ方式適用の候補地

カシバ方式	候補地	適用
方式 X-1 (インフラと土地)	開発の適地ですすでに政府機関で取得されている大規模地区、或いは大多数の地権者が土地売却に合意している、もしくはする地区	都市・住宅開発公団 IBRA の土地
方式 X-2 (区画整理)	土地買収に大多数の地主が反対している地区	BPN
方式 X-3 (アト・ブ・ツク)	大規模土地所有者間の共同事業	地主組合
方式 X-4 (民間開発)	インフラが無いため都市開発が停滞している既存開発許可発行地	民間
方式 X-5 及び 改良 X-4	開発許可地を再調整統合化すべき地域	民間
方式 X-6 及び 改良 X-2	土地買収が困難で、すでに低密度で都市化が始まった地域	ジャティアシ (土地庁)
方式 X-7 及び X-1 と 6 の組合せ	住宅公団開発と周辺地域が一体的に整備すべき地域	パルンパンジャン (都市・住宅開発公団—ブルムナス及び土地庁)



## 2.2.4 カシバ制度改良計画

### (1) カシバ・システムの基本構成

提案されたカシバ・システム 1～3は、必要な場所、必要な時にそのいずれもが適用できるようにカシバに制度化されるべきである。また、上記の事業方式の中から適切なシステムが選択されるようにすべきである。カシバ3システムの内システム3が最も包括的である。このカシバシステム3は、基本的にカシバ地域指定、インフラ建設及び土地確保、そしてリシバ開発から構成される。これらの活動を実施するためには以下の図に示されるサブ・システムが必要になる。

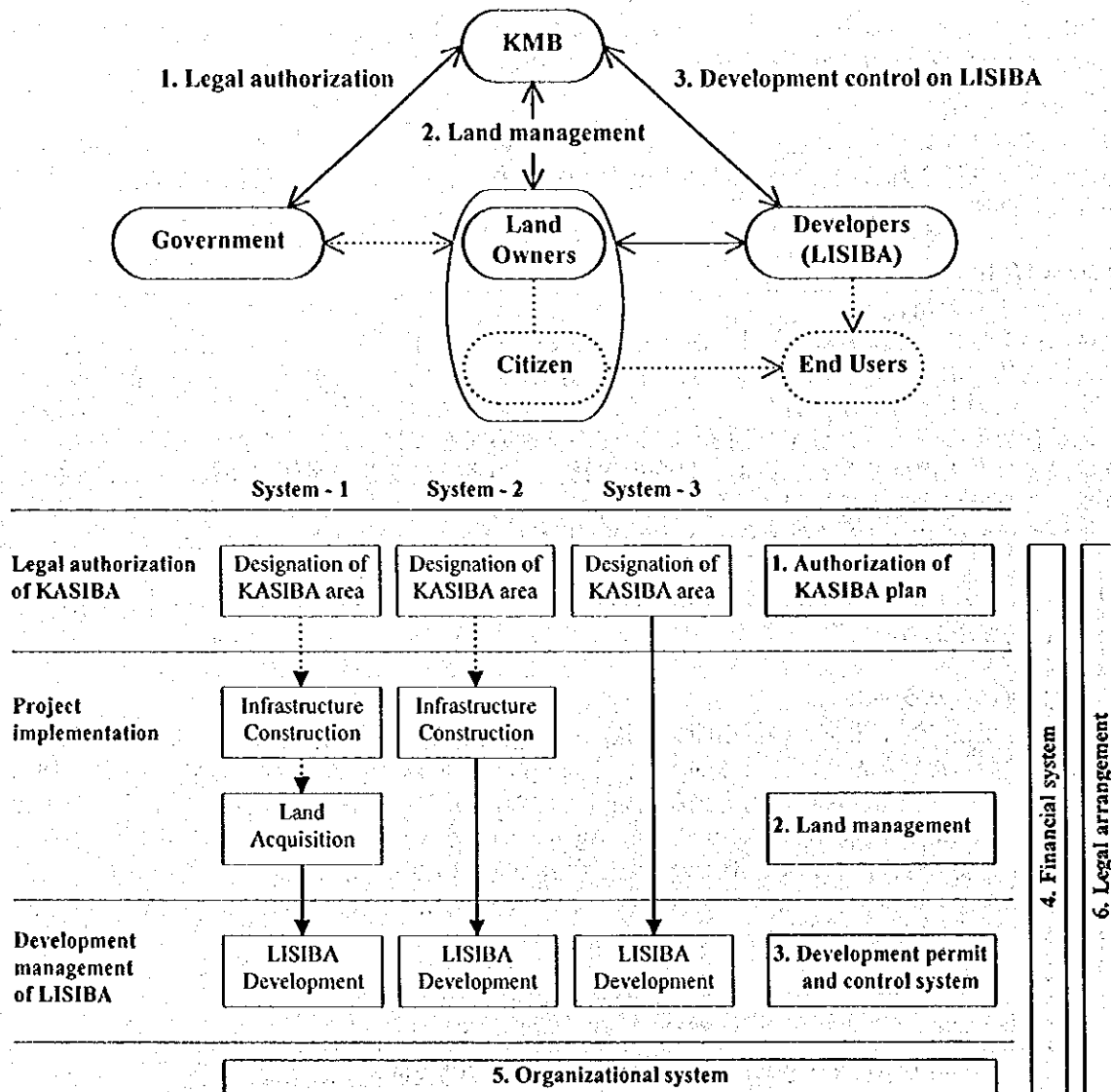


図 2.2.2 カシバ制度の基本構成とサブ・システム

### (2) 政府承認制度

カシバ開発地域・開発計画及び事業計画の許可から成る法定化のための2段階の政府承認制度が提案された。このうち地域と計画は地方政府の承認が必要な空間計画に入れ、カシバ事業計画と組織承認は、地方政府によりなされるように既存のカシバ法に包含されるべきである。現在のカシバ法はカシバ事業計画の規定以外上記の事項を含んでいる。

表 2.2.5 カシバの政府承認

承認項目	承認のためのチェック項目	法制度
カシバ地域と開発計画	公共の利益と社会福祉、空間計画や都市開発プログラムとの整合性	空間計画法に包含
カシバ事業計画と事業機関	プロジェクトのフィジビリティと事業実施可能性、社会・自然環境及び財産権	カシバ法に包含

またカシバの空間計画への包含は以下のような理由である。都市計画は民主的で透明な手順で、公共の利益と社会福祉のための都市開発を公的に承認する行政システムである。この承認によって、カシバや区画整理はその公共の利益と社会福祉を達成するために法的施行権限が与えられる。これはカシバや区画整理、ひいてはインドネシア空間計画の実現能力を向上させることを目的にするものである。

(3) 土地対策 (Land management)

総合的土地対策が以下のようにとられなければならない。

表 2.2.6 総合的土地対策

	非強制的 (既存法体制)	強制的 (新しい法体制)
(1)自由取引による土地確保	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 土地取引の正常化 (地価評価委員会)</li> <li>2 カシバ事業参加への機会提供 (パートナーシップ)</li> <li>3 土地確保のための補足的対策                             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 代替地供給：土地交換、カシバ地域内外での再配置</li> <li>2) 生活再建支援：コンサルテーション、雇用機会提供及び職業訓練</li> </ol> </li> </ol>	
(2)政府介入による土地確保	政府による調整・勧告	先買権及び強制土地取用
(3)区画整理/アト・ブ・ラツ	地主発意による区画整理/アト・ブ・ラツ	強制的土地区画整理

自由取引による土地確保

土地確保はカシバ運営の基本的な方法である。まず、カシバ運営体は自由取引による土地確保を最大限追求すべきである。このため、現在の法的枠組の中で以下の対策が重要である。1. 土地取引の正常化、2. カシバ事業参加への機会提供、3. 土地確保のための補足的対策等である。土地購入を阻害している主要な問題は、“地価”である。すなわち、土地取引・開発を通じての投機家、ブローカー、開発業者による不当な利益、地価の上昇による不当な利益が一方にあり、低取引価格による地主の損失が他方にある。これらの問題を軽減して土地取引を促進するためには、標準化された地価評価システムを備えた土地市場の合理化・創設が必要である。この点でカシバ地価評価委員会が創設され土地取引の両者—売り手と買い手に中立的立場から合理的な地価を提示し、土地取引を決着するための調整を行わなければならない。加えて、土地取引交渉過程で、代替案が意志未決定地権者に示されなければならない。これらは、地主の土地を投資すること、土地信託、共同事業などのカシバ事業への参画の機会を提供することなどが含まれる。また代替地の提供（土地交換、再配置）や地主・関連する人々への生活再建への支援（コンサルテーション、雇用、職業訓練）がなされなければならない。

政府介入を通しての土地確保

以上のような対策にもかかわらず、プロジェクトのための全部の土地を確保できない事業地区も生じるであろう。政府介入がこの土地取引を完了させるために必要になろう。公共の利益のために、カシバを支援する政府の権限でこれがなされるであろう。カシバが空間計画で位置づけられ、法定化されれば、この政府介入は正当化され、社会に受け入れられるであろう。法的基盤を持つ政府の調整とアドバイスが第一歩であり、次に先買権や強制土地取用などより強い執行力が検討されよう。

### 区画整理とランド・プーリング

区画整理やランド・プーリングは土地取得をしない土地対策である。このシステムは既存の土地利用や土地権利が、生活の中断なく存続するため、土地取得より地権者に受け入れ易い。2.3 節で詳述されるように、区画整理には2つの手法がある。すなわち、地主の自発的事業と強制事業である。自発的区画整理は自由取引による土地確保と組合せて実施することが出来る。

#### (4) リシバの開発許可とコントロール

カシバ運営の主要な業務の1つは、インフラと土地の供給の後、リシバ開発を促進し管理することである。開発許可と管理制度はカシバの3大原則に則して設定されるべきである。

表 2.2.7 カシバの原則とリシバ・コントロール

カシバの3大原則	リシバ開発のコントロール
開発利益還元による費用回収	1 土地買取費とインフラ建設費を含めたリシバ売却費 (システム3) 2 インフラ建設費をカバーする開発課徴金 (システム2)
市場経済	1 有資格開発業者間での公開競争を通しての開発許可(ライセンス)の付与 2 コンペ方式 (開発計画、フィナンシャル・プロポーザル)
都市計画的コントロール	リシバ開発をコントロールする開発条例規則 (公共施設基準、土地利用、建築・ランドスケープ法制)

#### (5) 財政システム

##### 都市及び都市基盤整備のための財政システム

カシバは、インドネシア国の不動産産業の合理化無しには発展しない。この点でカシバを存続させるための財政その他の対策はカシバ自身の能力を越えるものである。このような対策はカシバのみならず、国の経済・産業発展とともに国民の生活環境向上に大きな役割を果たす不動産産業の健全で持続可能な成長にとって極めて重要である。財政施策は不動産産業の合理化の脈絡の中で以下のように提案される。インドネシアの不動産の専門家によれば、過去、特に建設ブーム時には、急速な経済発展のおかげもあって、不動産業は比較的安い土地をベースに高い利益を上げ、投機的で、不安定かつ脆弱な産業であった。この産業は、土地取引及び土地対策費の合理化や次のような財政スキームを含めた総合的対策によって合理化されなければならない。

すなわち、1. 開発金融制度の創設、2. 第2次抵当権市場の開設、3. インフラ債券の発行等である。

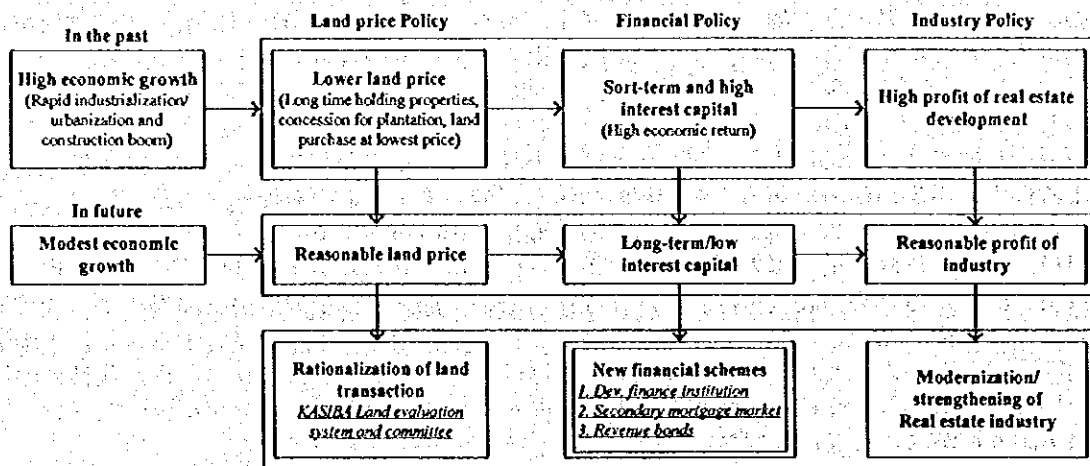


図 2.2.3 総合財政対策

##### カシバの財政システム

カシバ事業を実施するためには、以下の図に示されるような種々のタイプの金融が、カシバからリシバ開発までの各段階で必要になる。政府は、カシバ運営体に、既存の地域開発援助 (Regional Development Aid - RDA) のような長期ローンや外国援助ローンを供給し、またカシバ運営体が利子低減のため長期ローンや債券発行の際、中央政府が債務保証する必要がある。

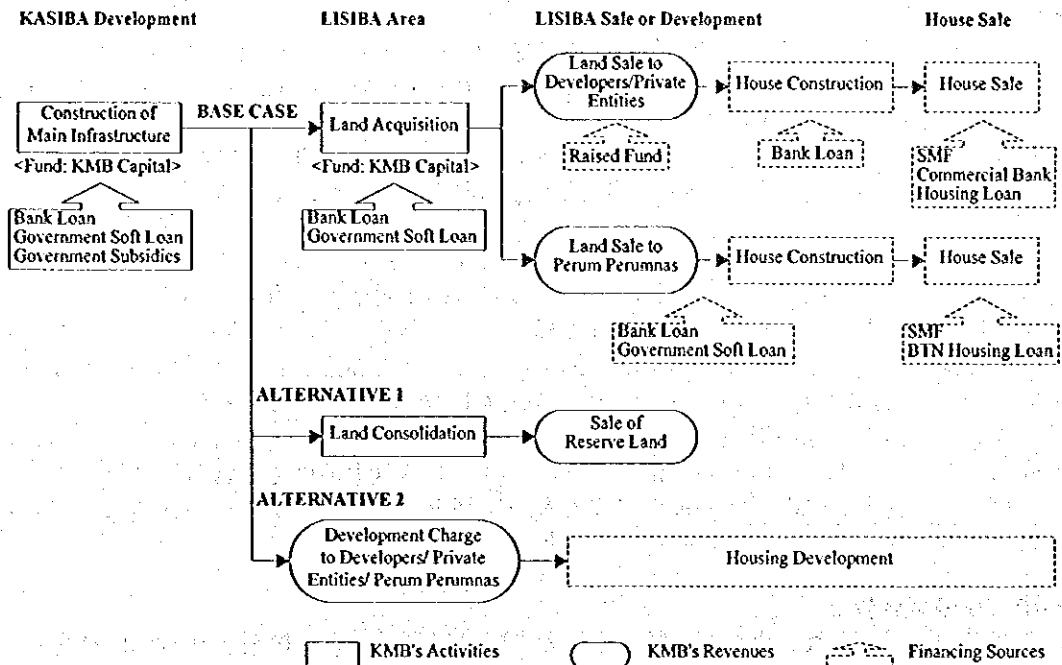


図 2.2.4 カシバ財政システム

(6) 組織体制

カシバ事業の総合組織体制

カシバ事業のための総合組織体制が以下の通り提案された。この基本理念は、1. カシバは、地方のニーズに対応する都市・住宅開発という点で都市計画の基本的構成要素となるものであるので、地方政府がカシバ実施に第一義的責任がある。2. しかしながらジャカルタ特別市のような若干の地方政府を除いて、地方政府の事業・行政能力は極めて脆弱である。このため住宅・人間居住省、公共事業省、財務省、内務省等の中央政府機関が、地方政府がカシバに実質的に責任を負えるまでは、地方政府に代わって、あるいはその権限の下でカシバの事業調整・実施の実務や技術的/法的/財政的支援をしなければならない。このため総合組織体制はカシバに対する中央政府の支援システムを示している。カシバ運営体に加えて、地方においてカシバの将来の行政コアとなるべくカシバ部課の地方政府内での設立、土地評価委員会の創設、カシバを振興し、創始するための政府の実行機関たる都市住宅開発公団（ブルムナス）の機能強化が提案された。

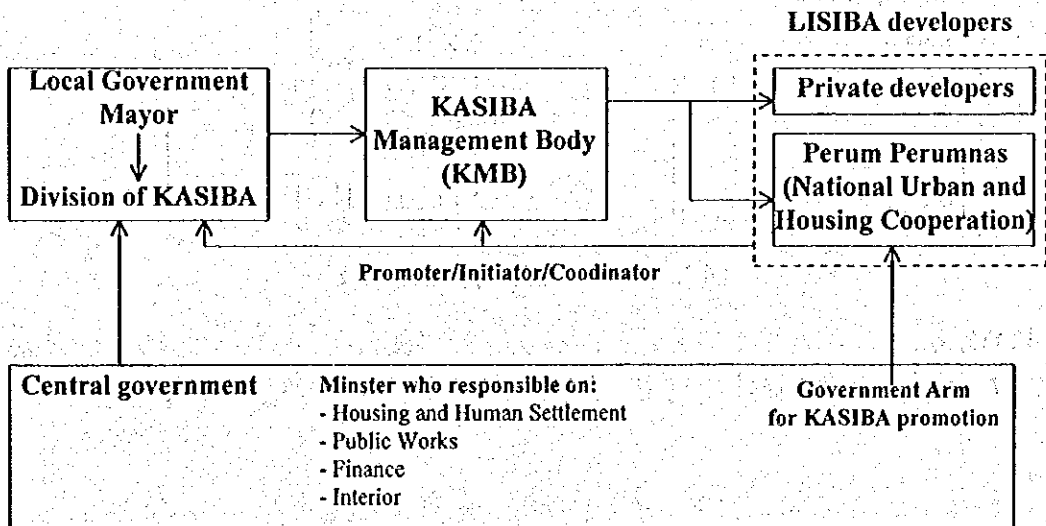


図 2.2.5 カシバ事業の総合的組織体系

### カシバ運営体の組織

カシバ法第4号1992年は、カシバ運営体は国有企業 (SOE) かもしくは、地方政府企業体 (LSOE) であると規定している。インドネシアでは国有企業は Perum (公益企業) と Persero (国家企業) に分類される。上記法律の付則はカシバ運営体 (SOE) は国民の福祉及び公益を促進するもので、利益追求ではないと規定している。また国有企業に対する最近の政府政策は公益企業 (Perum) は、新規に設立しない、国家企業 (Persero) は民営化すると方向づけている。

先に示したカシバ方式も組織の能力を考慮して選定されなくてはならない。カシバに提案された全ての方式は、都市・住宅開発の種々の状況やニーズ/規模に対応して有効であろうと言える。この点カシバは全ての方式が出来るように設計されるべきである。しかしながら、特にカシバの播種期には、提案された実施機関の事業実施能力が重要である。提案された3つの方式のうち、技術的/財政的かつ実務的容量という点では第2のシステム (インフラのみを供給する) が最も高く評価出来る。このような前提でカシバは方式2からスタートすべきと提言できる。このシステム2の成功をもって地方政府の能力強化とともにシステム3 (土地供給も含む) に拡大すべきである。また、インドネシアの経済回復の過程で大規模都市開発をコントロールすることが必要になった場合は方式-1 (地区指定のみ) が有効となろう。

### カシバ運営体の組織構成

公益企業ブルムに運営されるカシバ運営体の組織構成は以下のように提案される。1. 株主は、財務省によって代表される中央政府である、2. 組織は意志決定機構と実施部隊より構成される、3. 意志決定機構は監理委員会と理事会より成る、4. カシバ運営体の実務者は、理事会によって公団の内外から指名される。(地方政府及び学識者)

\* Share holders(Owners)

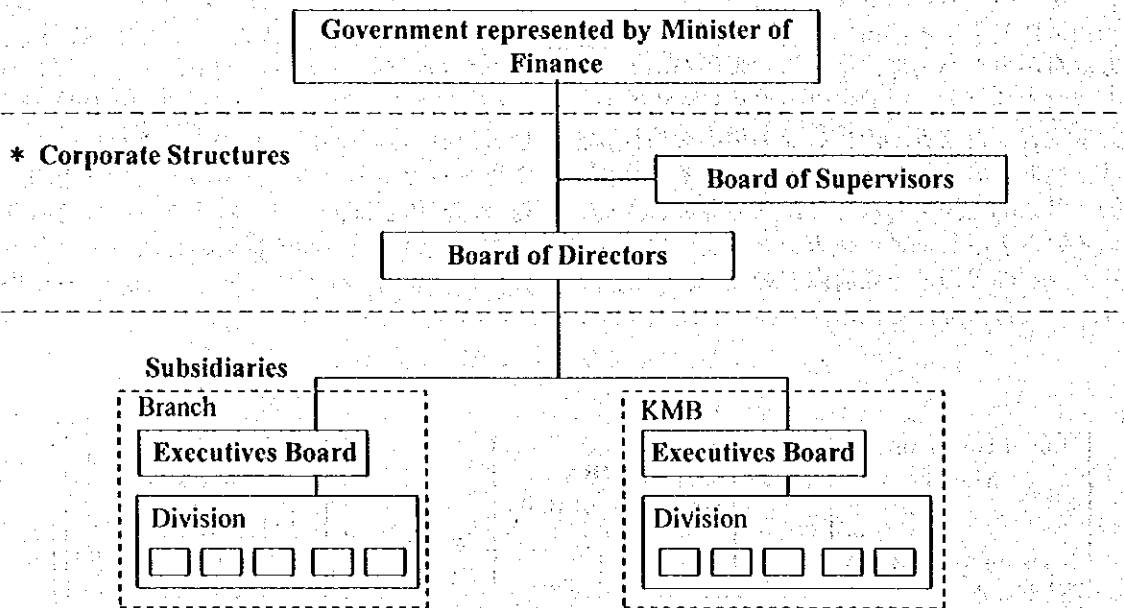


図 2.2.6 カシバ運営体の組織構成

### (7) 法的対応

以上の検討を総括し、今後検討すべき法的対応を列挙すれば以下の通りである。

表 2.2.8 今後検討すべき必要な法的対応

方式	法的対応	目的
政府承認 (共通)	空間計画への包含により法定化	対象都市における公共の利益のために重要なプロジェクトを法定化する。(以下の法的対応に基づく)
	カシバ事業計画の承認の法定化	事業実施における公共利益の確保・承認
方式-1 (インフラと土地供給)	地価抑制(凍結)、先買権、 強制土地収用権	カシバの事業及び財政的持続性を確実にするため(費用回収)
方式-2 (区画整理)	土地区画整理の法制化	事業実施の確実化のため
方式-3 (アト・ブ・リツ)	インセンティブの法制化	地主の事業参加意欲を向上するため
方式-4	リシバへの開発課徴金制度 リシバ開発規則	財政的持続性(費用回収)を確実にするため 生活環境基準を維持するため
方式 X-5、X-6、X-7は上記と同様の対策		

全ての提案方式は既存の法体系でも可能である。しかし、プロジェクト実現の効率とフィージビリティが、法有り・無しでは根本的に異なる。他の地域から峻別し、開発地区を指定することは、特定の目的のために特定の重要性が地区に付与されることである。すなわち社会から委託されたプロジェクトの重要な使命を達成する目的で、プロジェクトの完成を促進し、確実化するために、実務機関に特定の権限を与えたとともに、地権者の自由裁量に一定の制限を課す。

プロジェクトの可能性と企業性は事業実施機関に与えられる特権と地主に課される制限に依存する。この権限と制約の強さは社会が認め、受け入れるプロジェクトの重要性に依る。この点、カシバの実現性は、それぞれのプロジェクトの社会的重要性に依拠する。したがってカシバの目的と開発計画は、公共の利益から充分注意深く考察されなければならない。また一方、これらの権限と制約の程度は社会的容認を得るための意思決定プロセスによっても決定される。開発地区、事業実施機関、開発計画は民主化プロセスで決定されなければならない。すなわち、公聴会やプロジェクトに関係する人々、グループとの対話・相談により公共意見が計画に反映されるようにしなければならない。このように社会的承認はプロジェクトを実施する上でより強力な执行力を得るための道程である。

## 2.2.5 カシバ・システム3と更なる改善

カシバの下で、提案された事業方式の内、住宅・人間居住省はシステム3に優先度を付した。これに従ってこの省は法律第4号1992年の実施のための政令を準備した。カシバ・プロジェクトのガイドラインと実施のためのマニュアルは主としてこのカシバ・システム3を中心にまとめられた。このカシバ・システム3に係わり、将来生じるかも知れない問題を緩和し、カシバをより効果的都市開発システムとするための改善案が提示された。

### (1) カシバ・システム3の妥当性と潜在的問題

#### カシバ・システム3の正当性、妥当性

政府が土地取得許可・権利により土地を買収してまでも都市開発を行うカシバ・システム3は、都市開発プロジェクトを直接的に総合化、統一化し、住宅供給で国民の要望に直接的に応え、更に、このため、民間の財政的、技術的、実務的資源を動員するために、より直接的に民間参加を促進することで正当化、理由付けられている。

#### カシバ・システム3の潜在的問題

カシバ・システム3はカシバ地域以外での民間業者による大規模宅地開発を禁止し、カシバ運営体には土地取得を許可する強権的権限を持つものである。プロジェクトの実現を確実化するこれらの法権力は、潜在的問題を惹起する可能性がある。それは、開発禁止による土地の稀少性のため、地価の上昇、土地取得許可による地主の財産権への侵害の恐れ、カシバの独占的開発権のためにカシバ事業が停滞した場合の都市開発、不動産業、更に市場への住宅供給等への妨害等である。

(2) 総合的都市住宅開発のためのカシバの拡大システム

上記の潜在的問題の発生を避けるために、“カシバ都市開発促進地域” (Urban promotion area) 制度を提案した。この地域には、カシバ以外の、土地取得許可に依存しない民間団地開発・区画整理等が、都市住宅開発の土地対策を多様化するために許されるべきである。カシバ自身は、“カシバ事業区域” (KASIBA implementation area) の開発に集中すべきである。すなわち財産権への行政権力の可能性のある乱用を避けるためであり、土地取得許可は公共的目的にのみ制限される。

表 2.2.9 カシバ都市開発促進地域とカシバ事業区域

カシバ地域	法的権限
カシバ都市開発促進地域	地域外の都市開発の禁止 地域内の都市開発の調整・監督権限
カシバ事業区域	事業実施権限 (土地取得権限と開発・運営権)

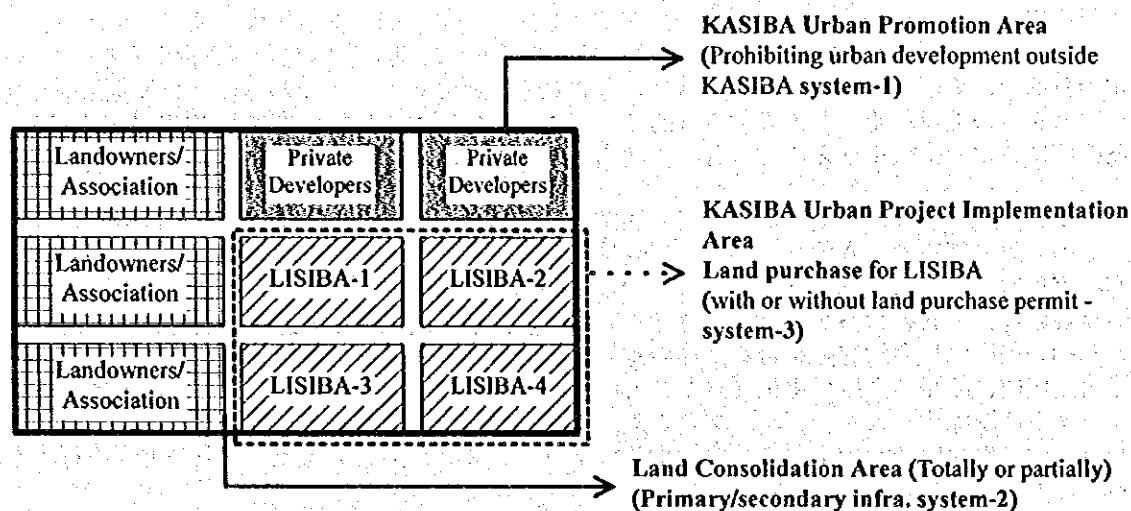


図 2.2.7 カシバ都市開発促進地域とカシバ事業区域

(3) 行政改革における都市計画・開発の体系化

各省の行政改革の推進の中で、インドネシアの都市・土地管理制度についても数多くの改善施策が打ち出された。それらは省庁別で、個々に進み、相互に調整されていない。討論の主題は以下の2点に集約される。1. 開発許可 (Location permit) すなわち土地取得許可：土地庁は民主化圧力の中で、財産権侵害の恐れのある土地取得許可を廃止し開発許可発行権を地方政府に移管した。内務省はこの開発許可の代わりとして、空間利用許可、土地利用許可などを検討している (1999年10月)。2. “都市地域開発制度”：内務省は地方分権化政策を推進する地方行政組織法、第22号、1999年や、制令(案)で“都市地域管理・運営制度” (Urban Area Administration and Management) を制度化した。この制度とカシバ制度の関係は未だ不明確である。

表 2.2.10 都市計画・開発の主要論点

省	法律	主要論点
土地省/土地庁	土地基本法	1 開発許可 (Location Permit) : 土地取得許可を廃止し開発許可を地方に移管。 2 区画整理法 (準備中)
住宅人間居住省	住宅・居住法	カシバ：地域外都市開発禁止、土地取得許可
内務省	1 空間計画法 2 地方行政組織法 (地方分権化)	1 空間利用許可等 2 都市地域管理運営

これらの矛盾点はいずれ調整され、次の政権でインドネシアの良く調整された都市・土地開発制度として設立されるであろう。上記の各省庁で提案された施策と制度 (カシバ制度を含めて) を

統合化するための都市計画・開発システムの体系化を提示した。カシバ制度のように“都市地域管理・運営制度”がこの指定された区域以外の都市開発を禁止し、この区域内の都市開発事業の総合調整を図り、一方カシバはその区域内で住宅や公共目的のために開発すべき区域を対象にする。

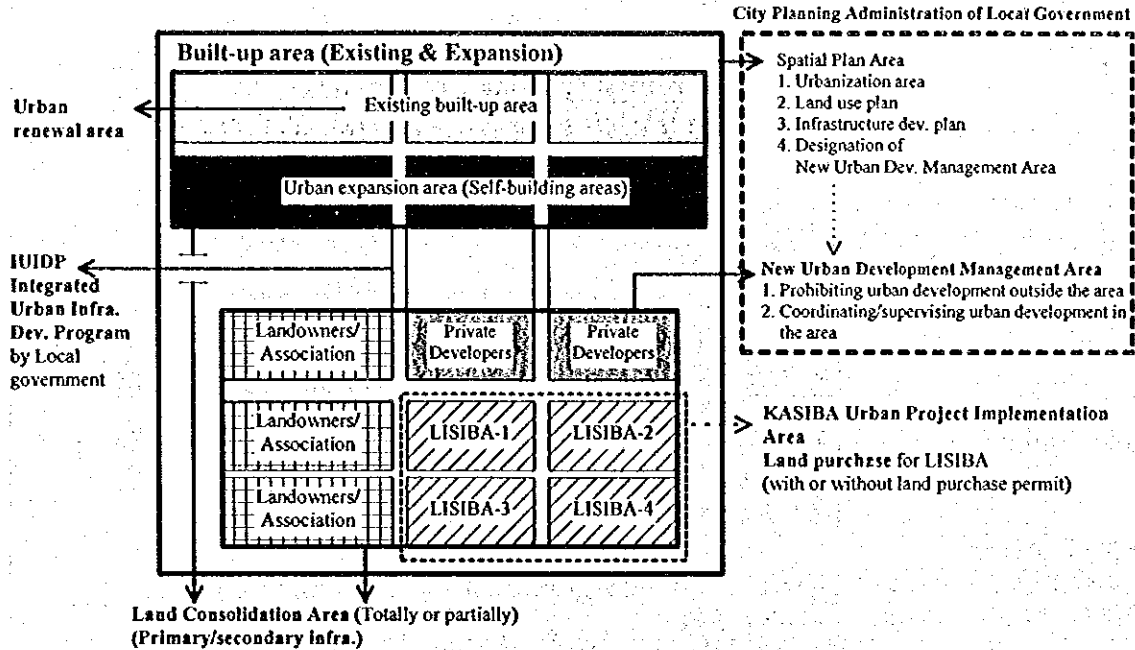


図 2.2.8 都市地域管理・運営制度とカシバ地域

## 2.2.6 カシバ・プロジェクトのガイドラインと実施手順マニュアル

### カシバ・プロジェクトのガイドライン

地方分権化が推進されるとともに地方政府の権限は拡大し、責任は増大する。地方政府はその行政区域内の都市・住宅開発の唯一の責任機関となる。地方政府のイニシアチブ、動機、実施能力はカシバ事業にとって不可欠となる。ガイドラインは地方政府がカシバを開発する時に考慮しなければならないカシバの都市計画上の重要な点についての示唆・提案を示したものである。

ガイドラインは、1. 開発（計画）指針：公的目的・利益と都市計画の重要性、2. 組織指針：公益主導と非営利組織、3. 運営指針：目的指向の運営（目標・目的の達成、成果の効果・効率性、事業の公平性と適正性）、4. 財政指針：開発利益の還元、5. 環境指針：環境フレンドリー都市、等からなる。

### 実施マニュアル

カシバの一般的実施手順をカシバ政令（1999年9月30日発布）で規定されている活動を論理的かつ時系列的に配置することで作成した。この手順に従って、カシバ事業をいかに準備し、実施するかについてマニュアルを作成した。

## 2.2.7 カシバ振興のための行動計画

中央政府は地方政府により実施されるカシバ事業を振興するための活動を始めなければならない。カシバは、カシバ・プログラムの初期段階、特に初めてカシバの法律や政令が実際に適用される最初のパイロット・プロジェクトのためには、中央政府の振興活動がなければ実施できないであろう。この行動計画が提案され、それは以下の活動を含む。



表 2.2.11 カシバ振興のための行動計画

法整備	
省令	政令で規定された関連省庁は、プロジェクトの実施のための細則を省令として発行しなければならない。
パイロット・プロジェクトのための活動	
振興活動	パイロット・プロジェクト実施のための環境醸成
政府タスク・フォース	中央・地方政府によるパイロット・プロジェクトのためのタスク・フォースの形成
プロジェクト実施	上記の活動結果を踏まえて、カシバ事業計画が策定されなければならない。
カシバ事業の発展／拡大のための活動	
地方政府へカシバ適地と計画の提案	ジャカルタ首都圏地域のカシバによる都市開発調査の実施。
地方政府の能力強化	カシバについての地方政府への普及、教育、研修（セミナー、ワークショップ、学校教育）
	地方行政組織内に都市開発部局を設立する。職員、技術者の派遣。
	地方政府にカシバ予算制度の設立。
中央政府の能力強化	カシバ関連省内におけるカシバ部局の強化（カシバの管理、指導、振興モニタリング等）
	公共事業省内にカシバ開発部局の創設
研究・開発行動	
区画整理、カシバについての研究・開発能力の強化	既存住宅・居住環境研究所の強化
	大学等研究機関

振興戦略は“パイロット・プロジェクト実施”と“カシバの発展／拡大”のための活動を同時に実施することである。前者は実際の実施でシステムをテストすることにより、カシバ・システムの技術的、法的改善とカシバの良さを社会に示す“ショーケース”効果がある。またこれは後者を促進する公共的・社会的認知を得ることになる。中央政府はカシバ・プロジェクトを地方政府に提案するように期待される。このためにジャカルタ首都圏地域のカシバによる都市開発調査を実施しカシバ開発の適地を発見することが必要である。

### 2.2.8 カシバ制度構築調査まとめと提言

#### カシバ制度の下で多様な都市開発手法の適用

カシバは都市管理・経営の手法であると広く定義できる。即ち開発区域を指定し、計画的に都市・住宅開発事業を振興し、実施するものである。また、開発利益還元によるインフラ整備手法と考えられる。この定義に基づき、インドネシアでの都市開発手法のバリエーションを検討した。これは3つのシステム（地区指定、インフラ整備、土地供給）に分類でき、これをカシバ制度に適用するものと考えた。これらのシステムは代替案ではなく、プロジェクトの状況・目的に応じて選択的に適用されるべきである。この提案された3システムは、1992年 no.4の住宅・人間居住法に抵触するものではないと確認された。

#### カシバを通したインドネシアの都市・土地開発制度の継続的研究・開発

本調査はカシバ制度の構築を目的としたものであるが、カシバと言う特定のシステムの検討を通して、インドネシア国の都市計画・開発の改革・改善を狙った。本調査で提案されたカシバ制度改善計画の中には、インドネシアの都市計画の漸進的改善のための革新的対策が含まれ（現段階での適用は困難かもしれないが）、今後これを継続的に研究・開発していくべきである。

#### カシバを通した地方政府への技術移転

カシバの事業実施システムと手順は、“カシバプロジェクトのガイドラインと実施手順マニュアル”の形で提示された。インドネシア国では地方自治のための政府行・財政制度の抜本的改革の渦中にあり、今後、都市開発制度の施行・実施は地方政府の責任と権限になる。この為、ガイド