

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
セミナー実施報告書

平成13年2月

国際協力事業団

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における都市・宅地開発に係る調査を実施することを決定し、国際協力事業団が平成10年1月から平成12年1月にかけてこの調査を実施しました。

当初は、ドラフト・ファイナル・レポートの説明・協議時(平成11年11月)に技術移転を目的としたセミナーを開催する予定でしたが、カウンターパート機関の住宅担当国務大臣府及び土地担当国務大臣府(当時)が組織改編されることとなった(平成11年12月)ため、同国側よりセミナー延期の要請がありました。これを受けて、新体制が整ったのち、新組織及び関係者への調査の説明、技術移転を目的としたセミナーを本調査の契約(平成12年1月終了)とは切り離して開催することで双方合意しました。

このたび、新体制が整ったため、同国政府の要請に基づき、上記セミナーを開催することとなりました。調査団は同国政府によるセミナーの開催に協力するとともに、調査後の対象地域の現状を確認し、併せて同国政府の意向を聴取することによって問題点等の把握に努めました。

本報告書は、今回のセミナーの実施についてその結果を報告するとともに、本格調査終了後約1年経った現在のカシバ・区画整理事業の進捗状況を分析・評価したものです。今後の我が国の同国への都市計画分野における協力のあり方に資するものとなれば幸いです。

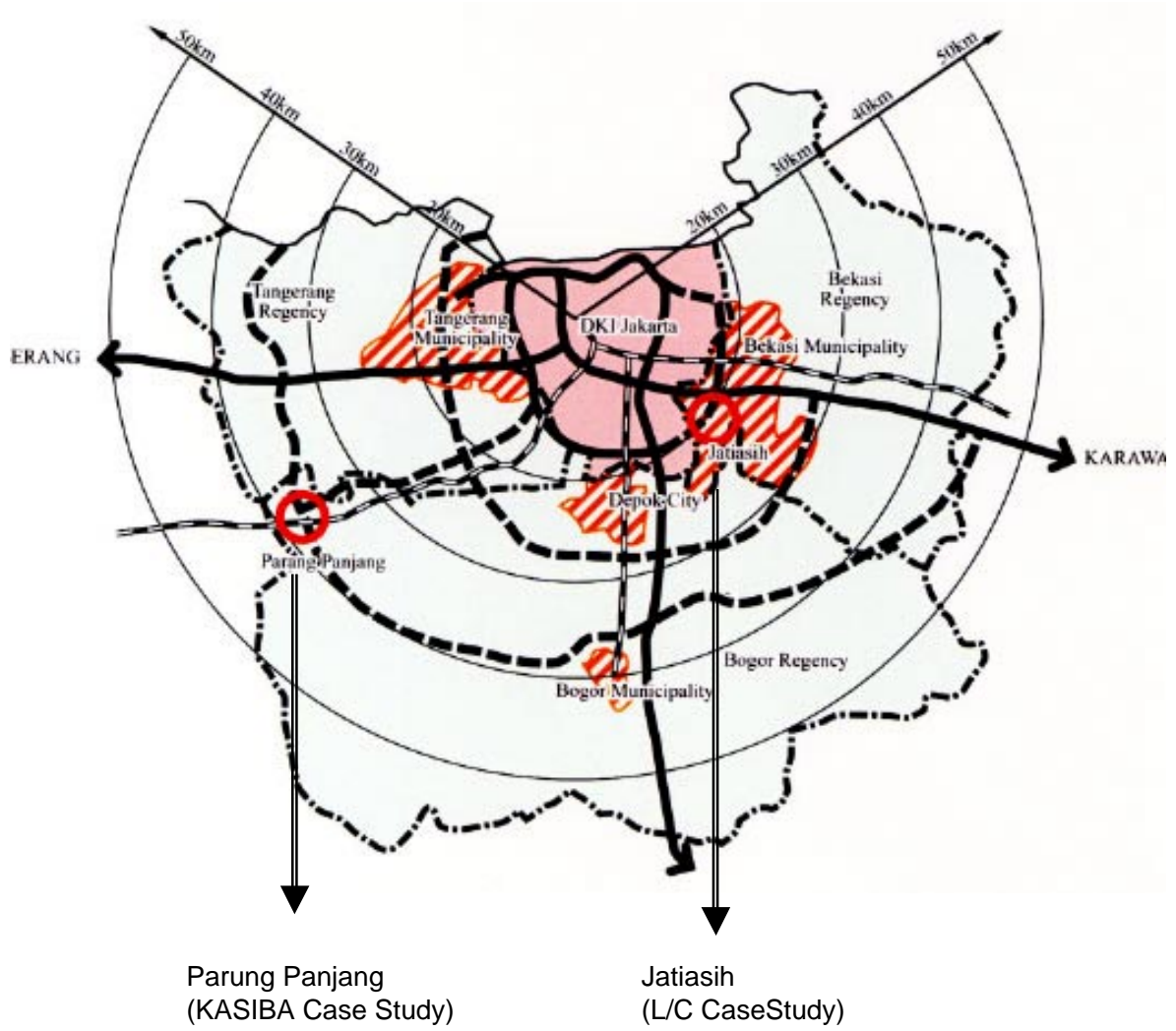
終わりに、調査及びセミナー開催にご協力とご支援を頂いた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成13年2月

国際協力事業団

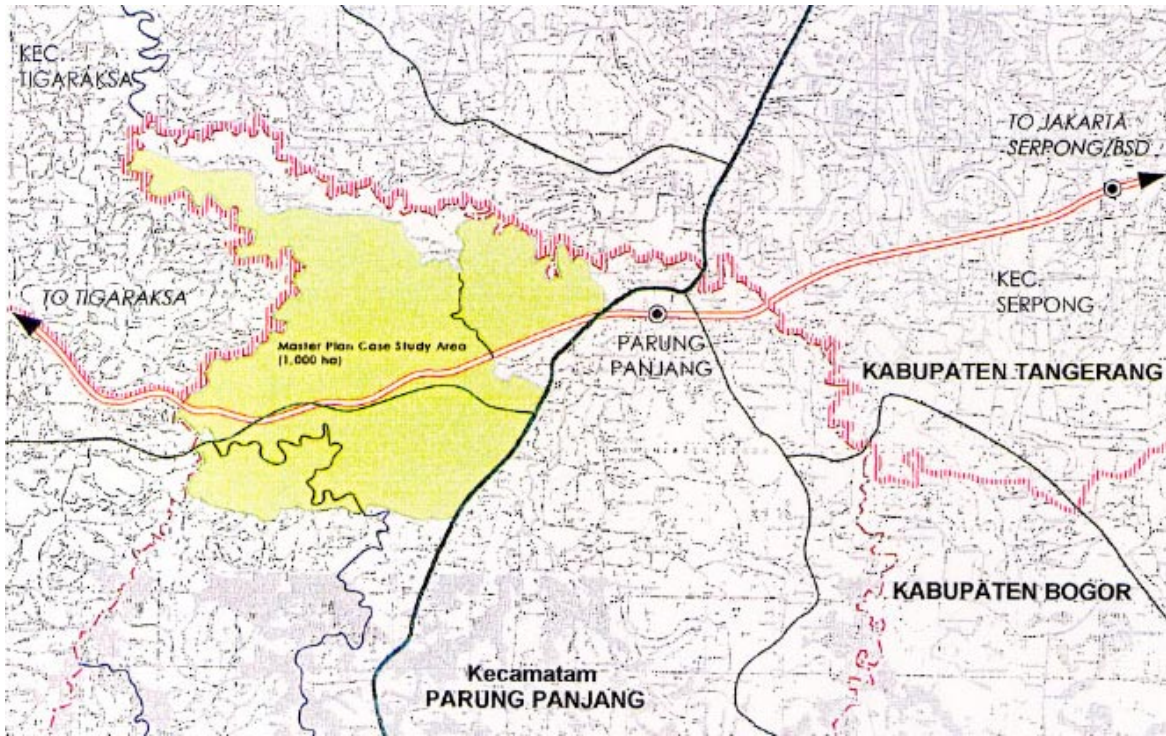
理事 泉 堅 二 郎

調査対象地域位置図 (ケース・スタディ地区)

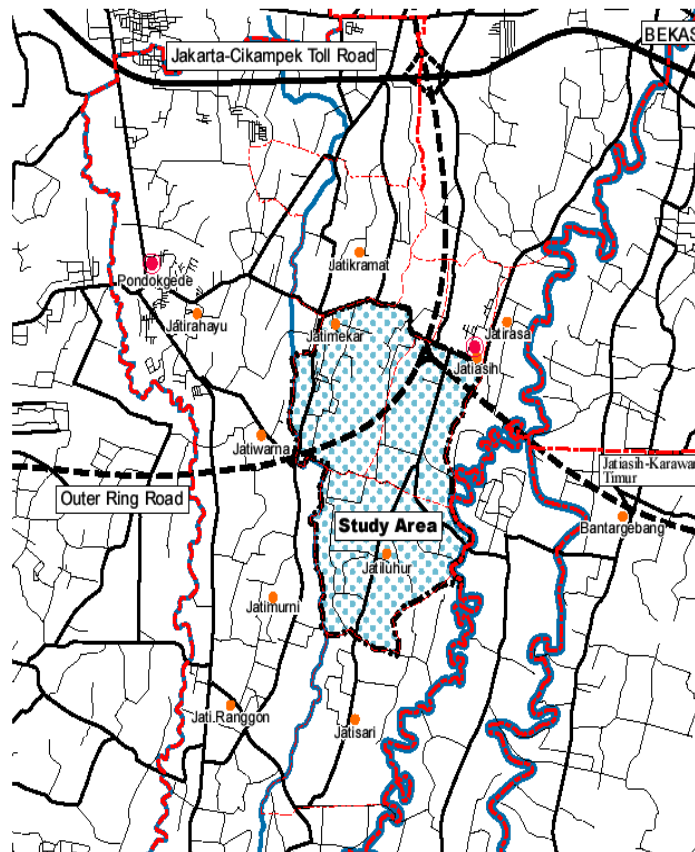


ケース・スタディ地区拡大図

Parung Panjang(KASIBA Case Study)



Jatiasih(L/C Case Study)



セミナー会場

オープニング・スピーチ



左：土地局 副長官
Luthfi Nasution

中央：居住・地域インフラ省
住宅・人間居住局 総局長

右：東京大学
大西隆教授

セミナー会場風景



目 次

序 文

調査対象地域位置図

セミナー会場写真

【本 編】

第1章 セミナーの背景・目的	1
1 - 1 セミナーの背景	1
1 - 2 セミナーの目的	1
1 - 3 調査団の構成.....	1
1 - 4 調査日程.....	2
1 - 5 主要面談者.....	3
第2章 セミナーの概要.....	4
2 - 1 セミナー・タイトル	4
2 - 2 日時・会場.....	4
2 - 3 セミナー実施機関及び実施委員会	4
2 - 4 セミナー参加者	4
2 - 5 セミナー・プログラム	5
2 - 6 セミナー配布資料	5
2 - 7 セミナーの要旨	5
2 - 7 - 1 オープニング・セッション	5
2 - 7 - 2 セッションI.....	6
2 - 7 - 3 セッションII(Panel discussion I: KASIBA).....	7
2 - 7 - 4 セッションIII(Panel discussion II: Land Consolidation).....	12
2 - 7 - 5 セミナーの総括	14
2 - 7 - 6 閉会の辞	15
第3章 カシバと区画整理事業の進捗状況と展望.....	17
3 - 1 調査の提案と終了時点での状況は :	17
3 - 2 進捗状況.....	18
3 - 3 全体評価と展望	19

【資料 編】

資料 - 1	COMMITTEE MEMBER FOR SEMINAR OF KASIBA & L/C	25
資料 - 2	LIST OF PARTICIPANTS OF SEMINAR OF KASIBA & L/C	26
資料 - 3	SEMINAR PROGRAM OF KASIBA & L/C	28
資料 - 4	DOCUMENTATION OF SEMINAR	29

第 1 章 セミナーの背景・目的

1 - 1 セミナーの背景

平成 10 年 1 月から平成 12 年 1 月にかけて、インドネシア国(以下、「イ」国)政府の要請に基づき、ジャカルタ首都圏地域において K A S I B A (Kawasan Siap Bangun : Ready Build Area) 制度を活用した都市・宅地開発の推進にかかる開発手法、及び土地区画整理手法を構築するとともに、2 地区(パルン・パンジャン(K A S I B A 制度)、ジャティアシ(区画整理))におけるケース・スタディを実施した。

当初は、ドラフト・ファイナル・レポートの説明・協議時(平成 11 年 11 月)に技術移転を目的としたセミナーを開催する予定であったが、カウンターパート機関の住宅担当国務大臣府及び土地担当国務大臣府が組織改編されることとなった(平成 11 年 12 月)ため、「イ」国より、セミナー延期の要請があった。これを受けて、新体制が整ったのち、新組織及び関係者への調査の説明、技術移転を目的としたセミナーを、本調査の契約(平成 12 年 1 月終了)とは切り離して、開催することとなった。

今回、新体制が整ったことを受け、「イ」側より上記セミナー開催の要請があったものである。

1 - 2 セミナーの目的

以下の目的でセミナーを開催する。

- (1) 調査中に組織改編された C / P 機関の一方が新しく居住・地域インフラ省(Ministry of Settlements and Regional Infrastructure)となり、体制が固まったのを受けて同省関係者及びもう一方の C / P 機関である内務省土地庁への本件調査の説明を行う。
- (2) 今後の他都市へのカシバ・区画整理の展開を見据え、ジャカルタ以外にスラバヤ市、スマラン市、マッカサル市、メダン市など地方都市の関係者への説明を行う。
- (3) そのほか、今後カシバや区画整理にかかわっていく関係者、NGO などに周知を図る。

1 - 3 調査団の構成

氏名	担当	所属
大西 隆	総括 / 都市整備	東京大学工学部都市工学科教授
小野 智広	調査監理	国際協力事業団社会開発調査部社会開発調査第 1 課
田中 健次	都市開発 / 宅地開発	八千代エンジニアリング株式会社
大津 攻	区画整理計画	八千代エンジニアリング株式会社

1 - 4 調査日程

Date & Time	Activities
Jan. 28(Sun) 10:55 16:25	Lv. Tokyo(JL725) Ar. Jakarta
Jan. 29(Mon) 10:00 11:00 13:30 14:30	Courtesy call to the Japanese Embassy(Mr. KUSANO) Courtesy call to the JICA office(Mr. IHARA, RR) Meeting with the National Land Agency (Mr. Masriasyik, Director of L / C, National Land Agency) Meeting with the Ministry of Settlements and Regional Infrastructure (Mr. Dr. Ir. Yusuf Yuniarto, MA Director of New Settlement & Undeveloped Area, Dit. Gen of Settlement & Regional Dev.)
Jan. 30(Tue)	Field survey(Parung Panjang) Mr. ONO Preparation for the seminar Mr. TANAKA, Mr. OHTSU
Jan. 31(Wed) 09:00 p.m. (16:25	Meeting with Mr. WAKAMATSU(JICA Expert on Spatial Planning, Ministry of Settlements and Regional Dev.) Preparation for the seminar Mr. ONISHI arrive by JL725)
Feb. 1(Thu) 09:00	Seminar
Feb. 2(Fri) 09:00 p.m. 23:45	Report to the JICA office(Mr. IHARA, RR) Checking of collected study materials Lv. Jakarta(JL726)
Feb. 3(Sat) 08:35	Ar. Tokyo

1 - 5 主要面談者

(1) JICAインドネシア事務所

庵原 宏義 所長

秋山 純一 職員

(2) 在インドネシア大使館

草野 慎一 一等書記官

(3) 土地庁(National Land Agency)

Mr. Masriasyik Director of Land Consolidation

(4) 居住・地域インフラ省(Ministry of Settlements and Regional Infrastructure)

Mr. Dr. Ir. Yusuf Yuniarto, MA Director of New Settlement & Undeveloped Area,
Dit. Gen of Settlement & Regional Dev.

(5) JICA専門家

大西 孝二 JICA Expert on Urban Land Consolidation,
National Land Agency

佐藤 博信 JICA Expert on Housing, Ministry of
Settlements and Regional Infrastructure

若松 謙一 JICA Expert on Spatial Planning, Ministry of
Settlements and Regional Infrastructure

第 2 章 セミナーの概要

2 - 1 セミナー・タイトル

上記調査「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(英語名: The Study on Land Provision for Housing and Settlements Development through KASIBA and Land Consolidation in Jakarta Metropolitan Area in The Republic of Indonesia)」の技術移転としてセミナー「カシバ・区画整理の展望(英語名: Prospect of KASIBA/LISIBA and Land Consolidation)」が実施された。

2 - 2 日時・会場

日時: 2001年2月1日

会場: 居住・地域インフラ省内セミナー会議室

2 - 3 セミナー実施機関及び実施委員会

2000～2001年の政府改革・組織変革のなかで上記開発調査のカウンター・パート機関も組織改革された。カウンター・パート機関であった居住・住宅省は居住・地域インフラ省の住宅・人間居住局に吸収され、一方、土地省の管轄下にあった土地庁は独立的ステータスとして土地庁として残り、これら2つの機関が本セミナーの実施機関となった。

また、セミナーの実施委員会が、2001年1月16日に上記住宅・人間居住局総局長名で結成されセミナーの準備と運営に当たった。このセミナー委員会は上記総局長の下で、東部地域住宅・居住局の局長 Yusuf Yuniarto を委員長とし、別添資料に示す構成員で組織された。

2 - 4 セミナー参加者

インドネシア政府では地方分権化が最大の行政課題となっており、カシバも土地区画整理も権限・責任が地方政府に移されつつある。このような状況下で本セミナーは地方政府の都市・住宅開発能力の拡充・強化の一環としての位置づけられ、カシバ・区画整理の知識・技術を地方に普及し、地方政府の能力強化のため、多くの地方政府の責任者が招待され、参加した。「イ」国側のセミナー参加招待者のリストを別添資料に示す。なお、日本側参加者は以下のとおりである。

大西 隆(東京大学)	: 団長 / 都市計画
小野 智広(国際協力事業団社会開発調査部)	: 企画 / 調整
田中 健次(八千代エンジニアリング株式会社)	: 都市開発 / 宅地開発
大津 攻(八千代エンジニアリング株式会社)	: 区画整理

また、日本側の現地参加は以下のとおりである。

草野 慎一(インドネシア日本大使館、一等書記官)

米田 一弘(J I C A インドネシア事務所次長)

秋山 純一(J I C A インドネシア事務所)

佐藤 博信(居住・地域インフラ省、 J I C A 専門家)

若松 憲一(居住・地域インフラ省、 J I C A 専門家)

大西 幸二(土地庁、 J I C A 専門家)

2 - 5 セミナー・プログラム

セミナーは添付資料(資料 - 3 PROGRAM OF KASIBA & L / C)に示すセミナー・プログラムに沿って実施された。なお、居住・地域インフラ省大臣 Erna Witoelar Msi.、 J I C A インドネシア事務所長の挨拶が予定されていたが、両名とも都合により欠席となり、同省次官、事務所米田次長がそれぞれスピーチを行った。午前のセッションでは、 J I C A 調査報告も含めて各関係者の発表が行われ、午後のセッションではそれを受けてカシバと区画整理のパネル・ディスカッションが行われた。最後にこれらの討議を受けて結論と提言がまとめられた。

2 - 6 セミナー配布資料

各スピーカーは上記セミナー・プログラムに記されている資料をセミナー委員会に提出しスピーチを行った。セミナー資料・スピーチ要旨(インドネシア語版は要旨だけ英訳した)は別添資料(資料 - 4 DOCUMENT OF THE SEMINAR)のとおりである。

2 - 7 セミナーの要旨

以下、セッションごとのセミナーの要旨をまとめた。

2 - 7 - 1 オープニング・セッション

セミナー委員会(Mr. Yusuf)の報告でセミナーが開始され、 J I C A インドネシア事務所(米田次長)と居住・地域インフラ省(Mr. Djoko Kirmanto)から挨拶がなされた。

(1) セミナー委員会の委員長の Mr. Yusuf により J I C A 開発調査、セミナー開催の経緯が説明された。

- 1) セミナーは、 J I C A 調査結果の適用性について幅広く各界のコメントを得るとともに、カシバと区画整理の将来展望に焦点を当てることを目的にしている。
- 2) 特にセミナーの成果としてカシバと区画整理の事業化が期待され、これは単なる政府の事業でなく、すべての人々に共通して必要なものである。

(2) JICAインドネシア事務所より、上記開発調査が「イ」国において1998年から始まった経済・社会・政治の混乱期で難しい時期であったにもかかわらず完遂できたこと、また、この調査を締めくくる今次のセミナーを開催できたことを「イ」国政府に感謝する旨、挨拶があった。特にカシバ・区画整理は、地方分権、民主化などの改革をめざしている「イ」国において、社会インフラ整備・都市開発の際に絶対に必要になる重要な考え方、システム(例えば、開発利益の還元によるインフラ整備、民主的で参加方式の都市開発、権利者保護等)を含むものであり、今後の積極的な推進を期待する、と締めくくった。

(3) 居住・地域インフラ省大臣のスピーチ原稿に基づき、大臣代理の Mr. Djoko Kirmanto によりオープニング・スピーチがなされた。そのポイントとして、1)短期～長期の住宅需要に対応するための空間計画に基づく大規模スケールとしてのカシバの重要性、2)インドネシアの各地域にカシバが適用可能となるため、多様な参加者からの意見を結集させたカシバの展望、3)JICA開発調査の結果を受けて、現在地方自治を推進しようとしている各地域への適用・調整、4)既存の開発許可発行開発地との調整、5)セミナーが政府政策へ貢献できる現実的で効力のある提案を行うことへの期待などがあげられた。以上のスピーチののち、セミナーの開会が宣言された。

2 - 7 - 2 セッション I

(1) 本格調査のステアリング・コミッティのうち、カシバの中心的メンバーであった Mr. Djoko Kirmanto がカシバ制度についての概略説明を行った。まず、カシバの歴史(1992年の法制定、1999年の政令など)を概観し、1980年代からの無秩序な都市開発を阻止するためにカシバ制度が必要となった経緯を説明した。2001年の地方分権化とともにカシバは地方政府の責任において実施されることとなり、地方政府のための技術指導要綱が発布される予定となっている。カシバの円滑な施行のためには以下の3点が重要である。

- 1) 地方政府は今後一定期間に必要となる住宅及び居住地を空間計画で指定したうえで住宅需要を予測し、その住宅開発区域・位置などを計画決定しなくてはならない。
- 2) カシバ運営機関(KMB: KASIBA Management Body)は、カシバ及びリシバ(ディベロッパーに開発される)を開発するためには、主要・準主要インフラを建設する責任がある。
- 3) KMBはこのインフラを建設するために大きな資金を必要とする。この資金調達が最大の課題である。

(2) 土地庁副長官 Luthfi Nasution は、区画整理は土地権利とその利用を整理することにより宅地へのインフラ・サービスを均等化するための相互努力であると定義し、個人・企業

が利益を最大化することによって生じる無秩序を防止するために区画整理が必要であることを主張した。次に「イ」国の区画整理は耕地整理から始まり、1960年の土地基本法、1991年の土地庁政令をベースにしてなされてきた経緯とともに、以下のポイントを示した。

- 1) 区画整理は市民の社会的・経済的な諸条件に合わせて実施される必要がある。このための原則は相互の話し合い、公正、相互扶助、利益、透明性である。区画整理の多くの失敗は社会参加の欠如によっている。
- 2) 区画整理は空間計画を決定するのに役立ち、その目的は土地権利保証の強化、開発におけるコミュニティの強化、空間計画に示された環境重視の地域計画の支援、土地利用の効果・効率の改善である。
- 3) 区画整理の条件は 地権者及び地区面積の80%以上の同意、 空間計画と開発優先度との一致である。

最後に現在遭遇している問題として、セクター間の協調と技術問題(換地のアクセシビリティの改善、換地上の住宅構造、区画整理後利用に合わない換地)をあげた。

- (3) 大西団長は都市計画の視点からカシバ・区画整理のあり方を説き、計画的開発、民間参加、土地利用とインフラの整合、公共空間の確保、開発方式の選択、開発時期の適正化、環境対策などの重要性を指摘した。

2 - 7 - 3 セッション II(Panel discussion I: KASIBA)

パネリストとして、JICA開発調査のカシバのケース・スタディ(パルン・パンジャン)が実施されたボゴール県の代表、カシバの事業実施主体に予定されケース・スタディ地区に住宅開発事業を実施している都市住宅開発公団の代表の Soeroto Martomidjojo、及び民間セクターの代表としてのインドネシア不動産協会(R E I)の三者の意見表明に続き、討議が行われた。余談だが、都市住宅開発公団は政府と協力してカシバの実現のための活動に従事し、スラバヤのデヨロジョロでカシバのパイロットプロジェクトを実施中である。

(1) パネリストの意見

1) Tatang Darmawan(Bogor Regency)

ボゴール県の開発状況が概説され、安定的住宅供給、不規則土地利用、低所得層への住宅供給などが問題・課題と指摘された。特に、1990年代に過剰発行された開発許可(Location Permit)による過剰開発地の今後の扱いが最重要視されている。これらをまとめ、カシバの将来展望及び期待が以下のように示された。

土地利用転換並びにインフラ整備の効率を確実にするため、大規模住宅開発にはカシバの考え方は有利である。

開発許可が与えられているが今日まで開発されていない、あるいは開発業者に押さえられている土地にカシバを適用すべきである。

カシバは、市街地の空洞地や住宅地の総合的開発のために区画整理と連携しながら事業化すべきである。

カシバ実施のための権限は、大規模・小規模開発地の住宅ディベロッパーにも譲渡されるべきである。

2) Soeroto(President Director of Perum Perumnas)

住宅都市開発公団はカシバにその実施機関として長くかかわり、政府の政策を遂行したいと考えている。しかし、政策決定者と実施機関の間に開発についての認識の違いがある。初めは、カシバの概念は空間計画と関連づけ、より総合的な開発のアプローチと認識していた。しかしながら、例えば Jabotabek 周辺では空間計画と乖離した無秩序な開発が進行した。住宅都市開発公団としては以下の 5 点の展望を提示したい。

現在の地方政府の規則では場所の決定の手続きに時間がかかり過ぎるので、あらかじめカシバと非カシバ地区の想定地域があるべきである。

カシバはまだ導入・普及の段階であるので、1999 年 No.80 の地方政府規則は過渡的期間が必要である。また一方、カシバは都市開発区域の管理・規制の道具として役立たせるべきである。

カシバの運営は評議会で決まる。しかし、主要・準主要インフラの定義やコミットの時間的制約に疑問が残る。

カシバは計画アプローチである一方、区画整理は土地供給手法なので、両者はパッケージ化されるべきである。

評議会の権限が不明である。開発に関連するマーケティングや開発許可など明確な説明が必要である。

3) Pingky Pangestu(R E I)

インドネシア不動産協会(R E I)のカシバに対する意見表明がなされた。その主要な論点は以下のようにまとめられる。

カシバはもはや無効である。カシバの実施区域・実施者・資金などが明確でないのでサスティナブルではない。概念が狭小である。

空間計画は静観主義(Wait and see)で立てられており、その実施について何も確証がない。

カシバの概念は法的根拠のないニュータウンを開発するようなものである。大規模

開発の場合、地方政府により安易な開発許可の発行が多くなされ、その結果、許可はあるものの実現しない開発許可地 11 万 ha が出現した。

許可発行の前に、地方政府はマーケット、許可発行には開発業者の能力や土地管理の方法について分析しなくてはならない。住宅開発事業には開発許可が発行されるが、ディベロッパーには資金がなく、建設が進まない状況である。

土地所有権が細分化されているところでは、大規模開発のための土地取得は容易ではない。土地は管理されなければならないが、カシバにおける土地投機にはどのように対処するのかが示されていない。

長・短期に使える資金が必要である。補助がなければカシバは実現しない。地方政府も、中央からの補助がないのでは、財政問題がカシバ開発の制約となってしまう。土地問題、資産管理が相互に理解されていない限り、KMBと民間、あるいはコミュニティとの協力には限界がある。

結論は、「マネジメントの権限が住宅都市開発公団に限られるのならば開発は進まない」ということである。

(2) フロアーからの意見

上記パネリストの意見に対しフロアーからの意見が求められ、インドネシア不動産協会、ブカシ県などから以下のとおり、意見が出された。

1) Budi(U R D I)

法律は事実に反している。新しい規則は新しい官僚主義を生む。法の確実性と「何も取り締られていないという事実」に関連づけられれば、法の不確実性ゆえに投資家は投資に積極的ではない。投資家は法の確実性を強く望んでいる。

2) BAPPEDA(Bekasi)

カシバは所得再配分グループ(低所得者層への住宅供給)に関連する。住宅政策上のカシバの位置づけを明確にする必要がある。ブカシでは低廉な土地があるが中・低所得層には届いていない(より職場に近い場所を探しているから)。このような開発需要と立地状況のなかでのカシバの位置づけを明確にしてほしい。

3) Gresik(Local Government)

カシバの開発システムは有効なものであるはずだが、多くの制約条件をもつ土地取得のあり方が問題となろう。開発のための土地取得には迅速な対処が必要である。また、カシバによる土地の独占が生じる可能性もある。Ciputraの開発業者のように大きな利益を

上げるためすべての土地を占有する例もある。地方政府から出される開発許可は小規模で、また一業者一開発許可とすべきである。まだ建設されていない土地を保有する民間業者にカシバの許可、もしくはコンソーシアムの権利が与えられれば、業者はこの土地を抛出しカシバ開発を行うことができ、国営企業(S O E : State-owned Enterprise)がこれを運営することも可能になる。このような遊休地を取得するには法的根拠が必要になる。

4) Soeyono(前 U N D P)

これらの意見表明に関連してセミナー公聴者の 1 人であるスヨノ(前住宅・居住省の大臣補佐で U N D P のコンサルタントで、カシバ法検討・起案者の 1 人) が発言した。

低所得者層に対する住宅供給の手法としてカシバは構想された。低所得者住宅は住宅価格と交通が配慮されなければならない。既存の大規模開発 B S N (ブミ・スラボン・ニュータウン) も民間開発であるが、高・低所得者に対する住宅開発全体のなかで低価格住宅が供給されている。カシバもこのように社会のすべてのレベルを含み、特に低所得層に対してはクロス・サブシディを導入するシステムを設計した。

このため、カシバの実施主体としての K M B の施行条件の見直し・明確化や政府による資金的コミットメントが必要である。

5) Soeroto のコメント

住宅は価格ばかりでなく、場所、職場からの距離を考慮して取得される。カシバがクロス・サブシディを行えば、土地を買うことができる。重要なことは「履行可能な基準で土地が取得可能」であることを実現することである。

また、これらの意見に関連し J I C A 本格調査団にコメントが求められ、以下のように回答した。

このカシバ・セッションで表明された意見は、ほとんどが調査実施中の会議、ワークショップ、住宅都市開発公団主催のカシバ・セミナーなどで出された意見・批評と同じである。これらの課題に対応するため、調査中カシバのシステムで対応できるものについては(1992 年のカシバ法の枠内)、システム改善の提案を行い、カシバ枠外であっても空間計画の改善などの法改正の提案を行った。

カシバは「時代遅れ」「政府の独占」という非難に対してだが、カシバ制度はインドネシアの経済・建設ブームで大規模開発が顕著な 1990 年代初めにつくられた経緯がある。当時の開発ブームは民間開発による都市スプロールを惹起したため、この民間

開発をコントロールし、効果的で質の高い居住地を開発すべきという理念でカシバは生まれたと理解している。JICA調査団としては、「イ」国の都市計画上の空間計画、都市開発管理の欠陥・弱さを考慮し、カシバを空間計画(スプロールを惹起させた)を補強する都市管理・開発のシステムとして位置づけて制度提案を行った。このため、種々の社会・経済状況で都市開発をコントロールし、管理できるように弾力的で多様な適用ができるカシバ制度にすべきと提案した。JICA調査報告書では、政府と民間の役割分担が状況に合わせて可能になるような制度(官と民の協力体制をシステム化)であるべきであると指摘し、官と民の役割分担のバリエーションによりカシバ1～3のシステムが提案された。カシバ区域の設定などは都市計画として(場合によってはインフラ・土地供給も含めて)政府の独占的権能であり(民主的手続によるが)その下で規則に基づいた民間の自由・活発な活動が奨励されるもので、この弾力的制度では、カシバは民間不動産協会のいう「カシバは政府の独占」という非難はあたらないと考える。困難な土地買収、あるいはインフラ整備が政府の権限で行われるならば、民間開発にとってもメリットがあるはずである。1992年のカシバ法制定以来長い間議論が行われ、またJICA調査との連携で1999年にはカシバの実施規則たる政令も発布された。このような状況を受け、初めての法・政令の適用となるパイロット・プロジェクトに早期に着手すべきである。事業・実践を通してカシバの法律・制度・規定などを修正・改善していくべきと考える。

(3) パネル・ディスカッションI(カシバ)のまとめ

以上の意見・討議を集約するかたちでモデレーターがパネル・ディスカッションIについてのコメントを述べた。

- 1) カシバ制度は都市マネジメントの発展に有効であるが、運営評議会の位置づけが不明確である。
- 2) カシバは開発可能性が高いと判断されるが、それにはいかに財政的に健全で、透明性に優れた開発がされるかが課題となる。良い展望をもってカシバが開発されるには、社会的支援と良いマネジメントが不可欠である。
- 3) カシバの運営評議会制度は、人選・財政問題などの面で改善されなければならない。さらに、パネル・ディスカッションIを以下のように総括し、会場の了解を得た。

カシバの法的ベースは法律 No.4/1992、政令 No.80/1999 であり、実施及び技術要綱が地方政府に準備される。

カシバ実施にかかわる重要問題として以下の3点があり、この解決を図る必要がある。

ア) 空間計画：住宅・居住地配置は潜在的開発力と人口予測に基づき空間計画のなかで計画されなければならない。また、開発許可は空間計画のなかで透明度の高いものである必要がある。

イ) カシバ運営評議会(Management Board)：評議会はインフラを整備し、開発業者に販売するリシバを準備しなくてはならない。

ウ) 資金：評議会はインフラ整備及び土地取得のための資金源を確保しなくてはならない。これを最小化するため区画整理の適用を図るべきである。

2 - 7 - 4 セッション III(Panel discussion II: Land Consolidation)

パネリストとして、「土地庁の代表」、「区画整理のケース・スタディ(ジャティアシ)が実施されたブカシ県の代表」、「都市住宅公団の代表」、の三者の区画整理についての意見表明があり、さらに討議が行われた。(ケース・スタディでは B P N(土地庁)が中心で、ブカシ県への計画案の説明等連携が保たれたが、ブカシ県の参加は補助的なものにとどまった。)

(1) パネリストの意見

1) Sulistyو Widodo(B P N)

B P Nは3点の重要事項を指摘した。行政：区画整理は都市の開発をサポートするものであり、区画整理計画は都市開発計画に従い、地方政府の認可を得なければならない。地方政府はその計画を保証しなければならない。2)参加：区画整理には多くのステイク・ホルダーがかかわり、その結束を図らなければならない。特に地権者には区画整理による開発の利益を理解させ、事業への参加を促進する必要がある。3)地方自治：地方政府の権限強化とともに、地方政府は事業遂行の努力と事業の監督を強化する必要がある。

2) 「土地区画整理のケース・スタディを実施したブカシ県」では、今まで区画整理の実施経験はない。しかし、他の地域の事例(スマダン、メダン)から「イ」国の区画整理のシステム・課題(地方政府の財政、地域の文化的違いなど)は理解している。これから考察すれば、ブカシ県での区画整理の適用は、ポテンシャル・必要性は高いが、適用のためのいくつかの対策も必要である。

ブカシ県では、無秩序に開発されている居住地、開発許可は得ているが土地買収が済んでいない土地、将来住宅地に計画されている地域、特に移転するブカシ県庁周辺の地域に区画整理適用のポテンシャルがある。

区画整理が地方政府から資金を期待するならば、区画整理は極めて難しくなる。また、秩序維持の精神的・文化的風土では難しい。メダンの区画整理事業のように地域社会をまき込んだ組合による円滑な事業遂行に見られるように、地権者の組織

化・集団化は重要である。地方では地域社会としてのまとまりがあり、組織化は容易であるが、ブカシでは地権者の多くがジャカルタ居住者(不在地主)であるように地域社会の組織化あるいは区画整理への賛同は難しい。また他の土地問題として、ブカシでは183のディベロッパーによる5,000haの土地が押えられていることである。区画整理を活発化させるにはパイロット・プロジェクトが必要である。これには中央政府の援助が不可欠であり、コミュニティへの普及と透明な行政が必要である。

3) Soeroto(Perum Perumnas)

区画整理の戦略性は、開発の付加価値を享受するコミュニティの計画、建設、運営のプロセスへの活発な参加にある。現実的アプローチはコミュニティの善意と能力に傾注すべきであり、開発の持続性と平等は目標達成を保証する。区画整理成功の前提条件は、明瞭で秩序ある土地行政、コミュニティは十分情報が与えられ、得られる利益を理解していること、信用があり透明な組織・体制、組織的支援と明瞭なメカニズム、組織の位置づけと役割、である。地方分権化、地方自治の確立は、区画整理を政府、市民、地権者にとってますます適切で有望な利点をもつものにする。

土地供給の問題解決は、コミュニティへの普及、法的根拠、制度確立と専門的運営、コミュニティ能力強化が必要である。居住地の権利と役割をとり入れることにより、国家政策に表明された精神のように、コミュニティが開発の主役になるであろう。

(2) フロアーからの意見・質問

1) Sumedang Regency

メダンでは既に区画整理の実施経験があるが、最大の課題は地方政府の財政不足のためインフラ整備ができないことである。もっと段階的に実施を考えるべきである。区画整理の必要性は非常に高いが、相互に同意したことを実現するのに正確性が証明されねばならない。

2) M T B(West Nusa Tenggara Province)

1999年の地方行政法22の地方自治の推進のなかで、区画整理事業は三者(地方政府＝バベダ、土地庁、市民)の協調関係を強化して推進すべきであり、官僚主義は打破されるべきである。カシバ・コンセプトではコミュニティが前線に立ち、ディベロッパーが連携されるべきである。また、全く政府ではなく、全く民間でもないシステムが提案される。

以上のパネリスト、フロアーからの意見・質問に総括的に答える形で、住宅都市開発公団、土地庁からそれぞれ以下のコメントがなされた。今後の区画整理事業推進のためには以下の2点が重要である。

- 1) 今後強化すべきものとして、1. パートナー・シップ(B P Nをはじめとした中央政府の各省庁、地方政府)、2. 地方に対する技術支援、3. 社会集団、があげられる。
- 2) 地域によっては社会や地区の問題を把握しないまま区画整理が進められるケースがあった。区画整理の目的・成果・ビジョンが地権者に共有されなければならない。また、政府のコミットを地権者に伝えられなければならない。

さらに、J I C A 調査団からパルン・パンジャンのカシバ・パイロット・プロジェクト、ジャティアシの区画整理パイロット・プロジェクトの今後の見通しの質問に対し；

- 1) パルン・パンジャンカシバは、ジャボタベックの開発フレームで新開発地に指定され、鉄道複線化の具体化の予定もあり、用地買収も進んでいるので、カシバの適用を予定している。また、ボゴール県もカシバで住宅都市開発公団を支援している。
- 2) ジャティアシ区画整理は継続するつもりであるが、どのような区画整理とするか、また、だれが実施主体となるかなどを決める必要がある。この場合、事業をスーパーバイズするということで日本の協力が要請される。

(3) パネル・ディスカッション II(区画整理)のまとめ

モデレーターのまとめと結論が発表され、会場の賛同を得た。

- 1) 現在の区画整理は1960年の基本土地法と土地庁の政令で実施されており、その原則は相互の話し合い、公正、相互扶助、利益、透明性であり、土地行政の4つの規則、開発におけるコミュニティの能力、環境重視、土地利用の効率・効果の改善を重点とする。
- 2) 現在の区画整理の問題は、ア)市民の経済的可能性に配慮することなく空虚な計画を立てている。イ)特に公共セクターでのセクター間の協調が欠けている。ウ)技術的不十分さ(換地、建物、過小宅地)
- 3) 区画整理成功の鍵
ア)区画整理の特別法の必要性、イ)地権者の希望と調整をとった良い計画とインフラのコストをカバーする保留地

2 - 7 - 5 セミナーの総括

セミナー委員長である Yusuf Yuniarto がセミナーの総括を行った。

カシバ・アプローチは住宅需要に対応し、同時に都市計画の改善に貢献するという共通認識が得られた。カシバは「計画的で、秩序ある、効率的・効果的都市開発を実現するための努力」と理解できる。

短期で考えれば、カシバはメトロポリタンのフリンジ地域、大都市と新都市、で適用できる。都市への近さから新しく創設される県や県都などにおける新都市として開発される。

制度はカシバ開発の促進において、早期に決着すべき事項の1つである。

地方政府はカシバ及び区画整理の実施で生じてくるであろう障害；運営評議会の人選、資金、実施運営等に打ち勝たなければならない。

本セミナーで表明された技術問題はその原因を考察して、地方政府により解決されるべきとの共通認識が得られた。

2 - 7 - 6 閉会の辞

(1) 居住・地域インフラ省大臣よりのメッセージ(Secretary General)

最初のセッションではより規範的な意見・討議がなされた。カシバと区画整理ではコミュニティの公正さ、特に低所得グループの人々に注意を払わなければならない。カシバと区画整理の開発のプロセスは人々とのコミットに方向づけられなければならない。

次のセッションではカシバ、区画整理の実施上生じるであろう可能性と問題；運営評議会、資金、地方政府のコミット、ライセンスなどに言及された。カシバが住宅・居住に込めるとともに、より良き都市地方計画のための最善の方法との共通認識も得られた。

カシバ開発を促進するための努力は、特にカシバ運営評議会のような開発制度についてさらに相互になされなければならない。より秩序ある居住地を開発することによって計画的都市の開発を行うという枠組でカシバを実現するための努力をしなければならない。大規模住宅開発を実現するため、地方政府、ディベロッパー、組合、コミュニティの結束を強めなければならない。居住・地域インフラ省はカシバをモデルとして住宅・居住地開発を支援し、促進する。

この機会に、協力に対し日本国政府に感謝したい。この協力はここでとどまることなく他の活動に拡大することを期待している。

(2) Secretary General

上記大臣のスピーチの伝達ののち、次官のスピーチがなされた。

住宅開発ではすべての関係者が損失を被っている。

・ 開発業者は莫大な利益を得、今そのうち何社かは破産に陥った。

- ・ 土地は地主から低価格で取りあげられた。
- ・ 地方政府は地方規制に専心している。

カシバにはこれらの問題を解決する良い運営をもたらす運営評議会(Management Board)を設立することを期待されている。ジャカルタ特別区の副知事に行政評議会とは異なる運営評議会の設立を提案した。

最後に日本国政府の協力を感謝の意を示し、スピーチが終了した。

第3章 カシバと区画整理事業の進捗状況と展望

セミナーでの発表・討議結果、さらに関係機関とのヒヤリングより、調査完了時点(2000年1月)からほぼ1年後のセミナー実施時点(2001年2月)でのカシバと区画整理の進捗を以下で検証した。

3-1 調査の提案と終了時点での状況は：

JICA本格調査はカシバと区画整理の制度とケース・スタディ地区のパイロット・プロジェクトの事業提案を行った。

(1) 手法構築と法的整備

カシバ：カシバは1992年No.4.カシバ法が制定され、これに引き続きJICA調査との共同作業による施行規程が1999年政令化され、実施のための施行細目・技術基準の策定・発行が残されるのみであった。

区画整理：区画整理は1960年の土地基本法及び土地庁の政令を法的根拠(準用)として長期にわたり、事業が実施されてきたが、都市開発手法としての区画整理制度及びそのための法制定がJICA調査で提案された。

(2) ケース・スタディ

カシバ；パルン・パンジャン地区における住宅都市開発公団の住宅開発事業に関連づけてカシバ開発事業のパイロット・プロジェクトが提案された(用地買収はほとんど終了している)。事業主体として住宅都市開発公団が内定している。この事業実施は上記カシバの法的整備を前提とする。

区画整理：ジャティアシ地区で組合施行区画整理パイロット・プロジェクトを提案した。プロジェクトでは改善すべき区画整理のいくつかの新制度が適用(地主による合意形成・組合制度、減歩・保留地処分によるインフラ整備制度、土地価格に基づく換地制度、権利の継承制度等)されており、これらは法的対応が必要で新区画整理法の制定を前提とする。しかし「イ」国においては上記で提案された制度を既存の制度の準用で行っている例もあり、新法が成立するまでは既存の制度の準用・工夫である程度は可能となるとの判断をBPNが行った(既存の地域・職能組合の活用等)ため、あくまでも過渡期における対応としてのパイロット・プロジェクトを実施することになった。一方、このパイロット・プロジェクトのもう1つの

目的として、実際の事業を通してより地域に合った土地区画整理手法のあり方を検討することにもある。

3 - 2 進捗状況

(1) 制度構築・法制化の状況

1) カシバ

制度・手法

カシバ：セミナーの議論でみられたとおり、いまだカシバ制度自体に対しては賛否両論ある。JICA調査としては、起こり得る問題を防止しより効率的システムとするため、弾力的で多様なカシバ制度・運用を提案してきた。しかし、「イ」国政府は1992年カシバ法に固執するため、その対応も硬直的であった(例えば開発規模規制としての500haの規程は小規模開発業者を排除するという批判に答えられない)。また、セミナーでは、空間計画との関連(連携化)、運営主体(運営評議会KMB)、さらに資金の問題などで制度の改善が必要であると指摘された。

法関連整備

上記のようにカシバについては批判があるが、実施・技術要綱の作成・発行のみを残している段階まで進んではいる。セミナーで表明されたところではこれも近々地方政府に権限委譲されるとのことであった。

2) 区画整理

制度

JICA調査で区画制度制度・法案の基本概念・原則、必要な法的規定などを提示した。しかし、BPNでは新組織改編後いまだその法案のドラフト作成に着手できていないようである。

法関連整備

JICA調査後期にはBPNのカウンターパートの中核がJICA調査団と協力しながら素案づくりに着手した。しかし、組織改編、人事異動などによって中心的人材が組織を去り、その後は動きがないようである。ただし、セミナーでの発言にみられるように土地区画整理法の制定の必要性は表明・強調されている。

(2) パイロット・プロジェクト

1) カシバ

「事業予定者の住宅都市開発公団」、担当地方政府である「ボゴール県」及び中央所管官庁である「居住・地域インフラ省」もパルン・パンジャンでの初めてのカシバ・パイロット・プロジェクトの実施意欲は保持し続けていると判断される。しかし、上記の実施・技術要綱の発布を待たなければならず、政府財政が窮乏しているなか、政府予算も確保し難い状況であり(地方分権化による地方財政負担となればなおさらである)、経済活動の停滞による投資意欲の減退と需要の低迷(カシバが目的とするクロス・サブシディは中・高所得者層の投資が前提)、その他の条件(通勤鉄道整備等)等で事業は「状況の好転待ち」にあるといえよう。

2) 区画整理

パルン・パンジャンの区画整理パイロット・プロジェクトの実施に対しては、BPNの意欲は高くJICA調査中から地元への説明・調整を行ってきた。また、調査後も実施に向けての協力要請(現地調査等)がJICA長期専門家をとおしてなされているとのことである。また、開発の責任者であるブカシ県も協力体制をとっているようである。さらに、ジャティアシのプロジェクト地区が土地登記予定区域に指定されている。「イ」国の区画整理は土地登記業務のなかで行われるものであり、土地登記予定区域に指定されたということは、区画整理事業開始の最低必要条件をクリアしたことになる。

理想的には新しい区画整理制度・法律に根拠づけられたプロジェクトであるべきであるが、なるべく区画整理理念に基づいて、既存の制度・慣例などを使ったインフラ整備などを行おうとするものである。しかしながら、事業さえ行えば良いという旧来の方法での事業実施に向かっているようにも見えるのが懸念される。本パイロット・プロジェクトで何をどの程度まで改善するか、旧来の方法をどの程度まで改善したいかという目標は見えてこない(ただし、農村地域で実施できた旧来の方法では、ジャティアシのような市街化進行地域・都市化地域では事業実施に相当の困難・摩擦が生じると予測される。区画整理法はこのような権利が輻輳する地区での事業をやりやすくするものであり、法がなければ苦難の事業となることが予測される。)

3 - 3 全体評価と展望

カシバや区画整理などの土地がらみの都市開発手法・制度は法的対応(特に公益を優先するための私権制限)がなければ、都市問題解決のための有効・効率的なツールとなり得ない。このため区画整理を導入しようとしている途上国では、区画整理法の立法化に努力しているが、これがス

ムーズに進んでいる国はごくわずかである。例としてタイ国では、JICA調査中(1993年)から、行政は区画整理法の立法化(法案は既に準備した)に努力しているが、種々の障害のためいまだ成功していない(平成13年2月中旬現在)。これは、途上国の法案策定能力・立法能力の不十分さ、経済・産業問題に比して都市整備・環境改善への関心の薄さ(世論・政治とも)、規制への利害集団・社会の抵抗、あるいは行政の使命感・責任感の薄さ、コンセンサス形成の難しさなどが複合的に作用して法的・制度的整備を遅れさせていると推察される。また、独裁政治体制あるいは民主主義の成熟した国での立法化は比較的容易であるが、民主主義の形成途上の国における立法化には困難がつきまとう。

上記のような途上国での都市開発制度の法定化の一般的困難さのうえに、「イ」国ではこの数年、国内混乱による政治的・行政的空白期間があり、行政が正常に機能しなかったといえる。組織改革・人事異動・リストラクチャーなどで組織・職員は業務に集中できなかったと推測される。また、地方分権化は中央・地方の役割に混乱を招き、中央においては地方への責任委譲による職務休止、他方、地方においては行政能力・意識の不足による機能不全などで地方分権化に伴う行政機能の低下を招いた。

このような状況のなかでカシバを担当した「人間居住省」、土地区画整理を担当した「土地庁」は規模・役割・責任に変化があったが新しい政府組織体系に吸収され、カシバも区画整理も継承されることになった(本セミナーはこれらの新しい機関により実施された。)

カシバ、区画整理事業の調査後の進捗は以上のような状況にさらされ、その評価は難しいが、このような変革・混乱期においてもカシバ・区画整理は政府・行政の重要な「アジェンダ」の1つとして存続しており、小規模ではあるが継続的な努力がなされていることは、今回のセミナー・調査で把握できた。その例として、カシバでは上記の実施・技術細則の準備、インドネシアにおける6大都市(メトロポリタン)でのカシバ適用調査の継続など、また区画整理においては国際セミナーの開催による区画整理の啓もう・普及、パイロット・プロジェクトの準備などである。

今回のセミナーで発表された意見の多くはJICA調査時のワーク・ショップ・会議で発表されたものと大差はなかったが、顕著な変化として調査時にはあまり聞けなかったカシバ・区画整理の以下の重要性が関係機関から表明、強調された。

(1) カシバ・区画整理の都市開発・都市計画としての重要性

カシバは需要予測に基づく空間計画における住宅配置計画に沿って開発されなければならない。区画整理も空間計画及び都市開発プライオリティに基づいて決定されなければならない(従来はされていなかった)。特に、区画整理については、BPN以外の都市計画やインフラ整備などにかかわる機関からその期待・重要性が強調された(その理由の1つとして土地取得が地権者の抵抗で難しくなるなかで区画整理への期待が従来に増して高まっていると理解される)。

(2) カシバ・区画整理の地方分権・地方自治における重要性

地方分権化が進むなかで、カシバ・区画整理の重要性・必要性の認識が強まっている。住宅・都市開発の責任・権限が地方に委譲されたことにより地方政府のカシバ・区画整理に対する関心は従来に増して強まっていることがうかがえた。

(3) カシバ・区画整理の社会参加システムとしての重要性

「イ」国の民主化運動の進展とともに、住民・地権者の発言力が増しており、従来型土地開発手法の推進は困難になってきている。このため、住民・地権者との意思疎通を図りその参加を促進する必要がある。カシバ・区画整理はこのような住民・社会参加の手法であり、今後の住宅・都市開発に不可欠であると広く認識され始めている。

以上が政府改革以前及びその最中、JICA調査時との顕著な変化・発展と認識される。カシバ・区画整理はこのように多くの関係機関の関心事になりつつあり、またカシバ・区画整理の各事業を超えた都市計画、社会参加、コスト負担、土地対策等「イ」国の住宅・都市開発のあり方・改善にまで議論が波及していると認識される。セミナーの結論が「今後もカシバ・区画整理について議論を継続する。」と締めくくられたことは、カシバ・区画整理を通して「イ」国の都市計画の改善のための意思を宣言したものとして高く評価できる。カシバ・区画整理の将来展望も、関係機関や社会からの幅広い支持をベースに、「イ」国の都市計画、地方行財政改革・強化のなかに見いだされていくものと考えられる。

以上のようにセミナーで示されたカシバ・区画整理の高い必要性・重要性の認識に対して、実際の対策は遅々として進んでいないことは否めない。これは経済的停滞、組織改革、人事異動などに帰するところが多々あるが、同時に、政府の都市・住宅問題の解決への強い意思がカシバ・区画整理に対する政治・行政のコミットメントとして表明されていないことにもよる(セミナーでもこの点の必要性が指摘された)。カシバ・区画整理の明確な行政方針・作業日程が策定され、これに基づく具体的な対策・事業が進められなければならない。本セミナーはこのための議論の集約の場となり、次のステップへの橋渡しを担ったと位置づけられる。

