

発展途上国の居住環境とその整備手法に関する研究 (2)

—東南アジアの居住政策と日本の経験—

前田尚美
内田雄造
勝瀬義仁
布野修司

まえがき

昨年度は発展途上国の「高密度居住地」の実態、居住問題の広がり、インドネシアの場合を例にとり整理した。本年はこれに引き続き、インドネシアの居住政策、「高密度居住地」の環境整備手法を分析する。(本報告では、住宅の改善、居住地の環境整備、さらに住宅供給に係る諸施策をあわせて居住政策と称する)

昨年度に既述したが、カンボン(本来は集落を意味する。今日、都市部では非計画的に立地した(spontaneousな)居住地はカンボンと称されている)は、活気に溢れ、コミュニティの強固な居住地である。しかしフィジカルには、低質な低層住宅が高密度に集積した地区であり、日本の明治から昭和前期にかけての不良住宅地と類似する点も多い。

本報告では、戦前日本の居住政策、同じく不良住宅地の環境整備事業を整理し、それら日本の経験と、インドネシアでのカンボンの視察、調査、現地関係者との討論を踏まえ、インドネシアの居住政策、就中、カンボンの環境整備事業の解明を試みた。特に今日、KIPに代表されるオンサイトなインフラメントが重視されつつある趨勢を考え、KIPの特性、その評価と予測される問題点等の考察に重点をおいた。

各国の居住政策は、各々個有な条件の下で独自な方法で行なわれるべきであるが、後発の計画主体(事例)にとって、先行事例を総括しておくことは必要不可欠と思われる。また、先行事例にとっても、後発事例を把握することにより、自身の相対化、パースペクティブな位置づけが可能となろう。

なお、本報告では、日本の戦前の環境整備の事例として主として被差別部落のそれを引用している。その理由としては、①環境が類似していること、②戦前の日本において、環境整備が行政施策として実施された対象地区はほとんど被差別部落であること、が挙げられる。しかしインドネシアのカンボンは、マジョリティであり、日本の被差別部落のように、歴史的かつ貴賤、尊卑、浄穢といった重層的な差別を受けているわけではなく、この点は注意を要しよう。

目次

まえがき

- 1章 発展途上国の高密度居住
- 2章 居住問題の背景
- 3章 近代化の過程で「高密度居住地」はどう変化するか
- 4章 東南アジアの居住問題
- 5章 「高密度居住地」の環境問題(以上前年度報告)
- 6章 居住政策の検討
 - (1)戦前日本の居住政策
 - ①居住問題の激化
 - ②居住政策のフレーム
 - ③居住政策の具体化
 - ④居住政策の限界
 - (2)東南アジア、特にインドネシアの居住政策
 - ①都市国家の場合
 - ②インドネシアの居住問題
 - ③インドネシアの居住政策
 - ④カンボンの環境整備
 - ⑤KIP
- 7章 「高密度居住地」の環境整備事業
 - (1)日本の経験
 - ①「高密度居住地」の環境整備の開始
 - ②被差別部落の環境整備
 - ③地方改善地区整理事業
 - ④不良住宅地区改良事業
 - ⑤日本の「高密度居住地」の環境整備の問題点
 - (2)カンボンの環境整備
 - ①カンボンの環境整備で予想される問題点
 - ②KIP
 - ③スラムクリアランス+再開発
 - ④フリンジ・カンボンを含むスプロールのコントロール
 - ⑤考察

まとめ

参考文献

6章 居住政策の検討

(イ)戦前日本の居住政策

①居住問題の激化 日本において近代的な居住問題、都市問題が発生したのは、1910年代の後半とされている。東京の場合、既に1900年代から人口の急激な増加に見舞われていたが、1914年の第一次世界大戦に伴う大戦景気により、工業活動が活発となり、東京、大阪等の大都市の人口増加は一段と進んだ。しかし、この時期、建設物価は騰貴し、インフレの亢進もあって、借家の供給は急減し、居住問題は急激に顕在化することとなった。

住宅事情のきびしさ、工場労働者を中心とする労働者階級が住宅難に直面したといった点において、この時期が日本の近代的な居住問題の発生時点と言えようし、この結果、政府も近代的な居住政策の実施を余儀なくされた。しかし、明治以来、都市の「高密度居住地」への対策の必要性は大いに論じられていたにもかかわらず、クリアランスや若干の規制を除いて何ら積極的な施策がなされなかった経緯を考えれば、一面では、この時期に至り、はじめて当時の政府が居住政策を対象化しえたとはいえよう。

②居住政策のフレーム——小住宅改良要綱

既に1909年、政府は都市計画法、市街地建築物法を制定しているが、1918年、内務大臣の諮問機関である救済事業調査会によって答申された、小住宅改良要綱こそ、戦前日本の居住政策のフレームを定めたものと言えよう。

当初、内務大臣によって諮問された案件は細民住宅改良要綱案であったが、調査会の審議の過程で、細民、細民住宅といった用語への批判が相次ぎ、答申では小住宅改良要綱となっている。答申された要綱の内容は、力点の違いはあるがほぼ諮問案と同様であるので、以下に答申された小住宅改良要綱を示す。

小住宅改良要綱

- 1 公共団体ニ対シ相当ノ条件ノ下ニ住宅改良ノ用ニ供スル土地ノ収用権ヲ認ムルコト並官公庁ノ譲渡貸付ニ付キ便宜ヲ図ルコト
- 2 住宅建築及用地買入其ノ他必要アル場合ニ於テハ公共団体ノ起債ヲ認メ及低利資金ノ融通ヲ図ルコト
- 3 住宅巡視員ヲ設置シテ住宅改良ノ歩ヲ進メ特ニ密集住居ノ弊ヲ防クニ努メシムルコト
- 4 公共団体又ハ公益団体ニ於テ低廉宿泊所ヲ設クルコトヲ奨励スルコト
- 5 官公署等ニ於テハ成ルヘク従業員ノ住宅ヲ建設スルコト
- 6 住宅改良ヲ目的トスル公益団体建築組合等ヲ奨励シ一定ノ条件ノ下ニ之ニ保護ヲ与フルコト
- 7 会社工場等ニ従業員住宅ヲ供給スルコトヲ奨励スル

コト

- 8 住宅ノ所有ヲ奨励スル為メ相当ノ資格ヲ有スル者ニ一定ノ組織ヲ設ケテ住宅建築資金ノ融通ヲ図ル等保護ノ方法ヲ講スルコト
- 9 長屋建築及会社工場等ノ従業員住宅ノ建築ニツイテハ認可制度ヲ設クルコト
- 10 衛生上又ハ保安上有害ナリト認ムル住宅ノ一部又ハ全部ノ修築ヲ命シ其ノ使用ヲ停止若ハ禁止シ並其ノ取崩シヲ命スル権能ヲ地方長官ニ与フルコト但シ取崩シヲ命スル場合ニ於テハ時宜ニ依リ公共団体ノ費用ヲ以テ保償ヲ与フルコト
- 11 衛生上又ハ保安上有害ナリト認ムル地区ノ改良ニ付テモ亦前項ノ例ニ依ルコト
- 12 市外ノ小住宅所在地ニ対スル交通機関ノ普及ヲ図リ且ツ賃銭ノ割引ヲ実行セシムルコト

希望条項

- 1 住宅賃借ノ条件ニ付キ速ニ調査ヲ遂ケ相当ノ制限ヲ設クルコト
- 2 小住宅建設ニ適スル公有地ハ成ルヘク之ヲ保有セシムルコト
- 3 小住宅改良ト密接ノ関係アル土地増加税及借地料ノ増加ニ対スル課税ニ関シテハ速ニ調査ヲ遂クルコト

この要綱のかなりの部分は、やがて1920年代に実現をみるのであるが、先ず、要綱及び要綱の審議の過程から注目すべき点を整理しておきたい。第一に、細民住宅の幅の広さが挙げられる。これは、当時、細民の範囲がいかにかんとらえられていたかを示すものでもあるが、同時に当時の庶民住宅の水準の低さを示すものともいえよう。第二に、居住政策のフレームに重大な欠陥が存在した点が挙げられる。当時の居住政策に対してはヨーロッパ、特にイギリスの居住政策の影響が大きかったことが知られているが、この要綱には、イギリスの居住政策の中核にある住居法 (Housing Act) の理念があいまいにしか述べられていない。イギリスの場合には、居住不適合 (Unfit for human habitation) の概念が明確に定められ、それを中核として、スラムクリアランス、住宅融資、公営住宅の建設、住宅巡視員制度 (監督制度) 等の諸施策が組み立てられていたが、この小住宅改良要綱では不良住宅の概念もあいまいであり、不良住宅居住者への国、地方公共団体の責務も明示されておらず、従って居住政策は住宅建設が中心となり、最も住宅に困窮する階層がその施策の対象となりえないという弱点を当初から内包していた。第三に、住居法の欠如とも絡む点であるが、不良住宅地区改良事業を除き、住宅建設中心の居住政策と都市計画が連関していない点が挙げられよう。

③居住政策の具体化 政府は小住宅改良要綱をうけて、翌1919年、住宅改良の通牒を発し、この通牒に基づいて、公共団体及び公益団体の住宅経営は活発化した。

ついで、1922年の住宅組合法の成立、1924年の同潤会設置、1927年の不良住宅地区改良法の成立と要綱の趣旨は次々と実施された。これらの施策とならび、当時の司法省サイドで立法化された借地法（1921年制定）、借家法（1921年制定）、借地借家調停法（1922年制定）を併せ考えれば、1920年代に日本の居住政策のフレームはほぼ完成し、今日に到るもその大枠は不変であると言えよう。

公共団体、公益団体（同潤会を除く）による住宅建設・経営は、東京を例にとれば、東京市、東京府（改良住宅のみ建設）、東京府住宅協会、東京府社会福祉協会と多様な主体によって行なわれたが④住宅需要に比し、供給量が圧倒的に少なかったこと、⑤家賃が高く（不良住宅地区改良事業による改良住宅の家賃に比べ、坪当りの単価で倍以上であり、この差は、国庫補助金の有無によろう。）低所得階層向け住宅となりえなかったこと等の限界を有している。

住宅組合はそもそも中流階層向けの持家取得資金の融資をねらいとし、組合員は自力で相当額の資金の調達を必要としたが、比較的低利・長期の融資がなされた。しかし、④融資枠が少なく初期には需要の1/10位しか満たえなかったこと、⑤組合の加入・脱退の規定がきびしく、手続きも複雑であったこと、⑥恐慌の時期には建設物価が高騰し、債務負担が過重となって経営困難に直面した組合も少なくなかったこと、等の理由により、住宅組合による住宅建設量は少ないものであった。

小住宅改良要綱をうけた住宅会社法案要綱原案は、1921年、社会事業調査会（救済事業調査会の後身）に諮問され、答申案を得たが、大蔵省との折衝が不調で議会への上提は行われなかった。同潤会は1924年、前年の9月に襲った関東大震災への義捐金を基礎財産とし設立され、当初の事業内容は、④罹災者の生活安定のための小住宅の補給、⑤不具廃疾者の収容、職業訓練、授産事業等であったが、やがて後者の事業を分離した。当初の目的である普通住宅、アパートメントハウス、仮住宅の建設を終えた後、不良住宅地区改良事業、分譲住宅供給事業に手を広げ、一方で居住問題、居住政策の調査研究活動も活発に行っている。やがて、日中戦争の激化、第二次大戦を控えての労働者住宅の大量建設が要請される中で、1941年、住宅営団に発展的に解消している。同潤会という組織、アパートメントハウスの建設、不良住宅地区改良事業の実施、更に調査研究活動も含め先進的な試みは後世に大きな影響を与えたが、住宅供給量は相対的には小さいものであったし、民間資金の活用をねらいとした住宅会社法の意図は不十分にしか実現されなかった。

不良住宅地区改良事業は、不良住宅が密集し、衛生、風紀、保安等に関し有害又は危険の虞れある一団地をクリアランスし、改良住宅を建設・供給する今日の住宅地

区改良事業に類似した事業であり、即地的事業として、かつ住居法の流れをくむ当時としては唯一の事業として評価しえよう。しかし、事業地区は全国で7地区に過ぎず、デモンストレーション・プロジェクトの域を出なかったといえよう。

④居住政策の限界 戦前日本の居住政策は一応の体系化はなされていたが、④住居法の不在により、単なる住宅の供給にとどまり、真に住宅難にあえぐ階層への対処が不十分であったこと、⑤住宅建設に特化した居住政策は都市計画との接点もちえなかったこと、⑥公的な住宅供給も量的には全く不十分であったこと、⑦居住政策のモデルは西欧諸国のそれであり、在来工法の改善、長屋といった日本の伝統的集住形態の改良改善の視点は弱く、工法に関しては、専ら近代化工法の導入が試みられた。また、結、頼母子講といった生産や住宅金融の面における住民間の相互扶助組織を施策に組み込んでいく視点も見当らない。

(2)東南アジア・特にインドネシアの居住政策

①都市国家の場合 同じ東南アジア諸国でも、国によって居住問題、居住政策の形態は大きく異っている。特に、香港、シンガポールといった都市国家は、日中戦争から国共内戦の時期にかけて、中国本土より膨大な人口流入を見た。しかし、政治的に入国を制限した後は、（シンガポールの場合、マレーシアから分離独立以後は）、都市国家故農村部からの人口の流入は少なく、都市人口の増加も安定している。この間、香港政庁の居住政策は、次のような変遷をたどっている。即ち、人口増加の急激な時期には、狭小な住宅を大量に建設・供給して量的住宅難に対処し、人口流入がおさまり量的住宅難が一段落した段階から、既存の公共住宅のスクラップアンドビルドへ着手し、住宅の水準向上を図っている。一方、シンガポール政府が、独立後、高層の公共住宅建設と並び積極的に「高密度居住地」のクリアランスを行ない、跡地に高層住宅を建設していることは良く知られている。

②インドネシアの居住問題 しかし、インドネシアを始めとする東南アジアの大多数の国家では、農村から都市部への人口流入がつづき、状況を全く異にしている。

インドネシアの住宅事情を概観すると次のようになる（1984年現在）。

総人口	150,000,000人
必要住宅数	30,000,000戸
（平均世帯規模 5人/世帯）	
既存住宅数	26,000,000戸
現時点での不足数	4,000,000戸
20年で住宅不足を解消するものとすれば、年間不足数	200,000戸/年 ^①
平均人口増加率	2.3%

人口増 3,450,000人/年
 人口増に見合う必要住宅数 690,000戸/年⑧
 年間必要住宅数 (A+⑧) 710,000戸/年⑨

一方

プルムナス (都市開発公団) 建設住宅数 20,000戸/年
 自力建設住宅数 100,000戸/年
 デベロッパー建設住宅数 10,000戸/年
 計 130,000戸/年⑩

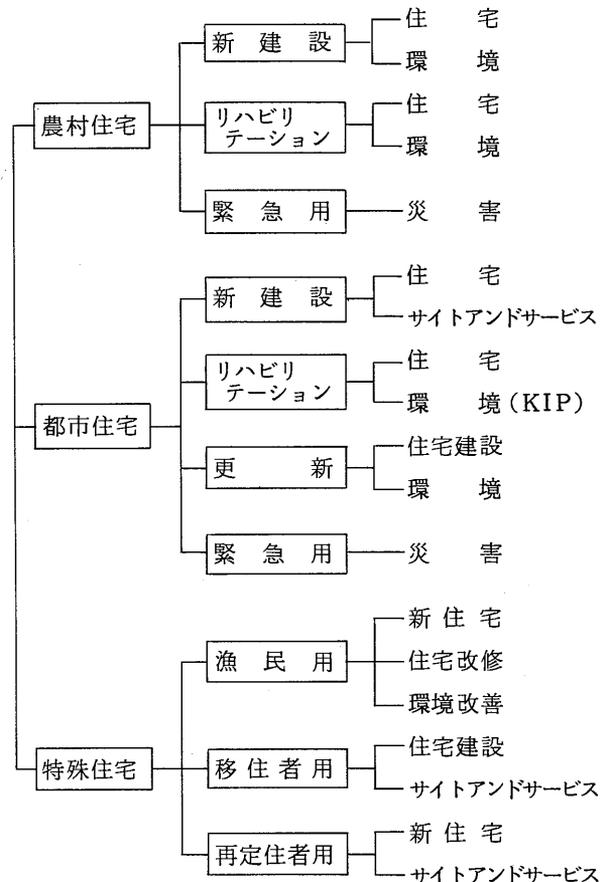
かくて、建設 (供給) 住宅数は必要住宅数の約20% (D/C=0.18) であるという。しかもこのバランスシートには、国内の人口移動に伴う住宅需要は見込まれておらず、また、住宅の老朽化に伴う建て替えも考慮されていない。このバランスシートで住宅を必要としながら供給されない大部分の世帯は都市部のカンポンの低水準な住宅に居住を余儀なくされ、カンポン対策が重要な課題となっている。

③インドネシアの居住政策 インドネシアの居住政策の体系は図表1のように整理される。

この居住政策を主な事業に即して再整理すると、図表2のように、カンポン改善事業 (KIP)、農村住宅改善事業、プルムナス (都市開発公団) 住宅、融資住宅に分類される。

特に都市部の居住政策に限定すれば

図表1 居住政策の展開



図表2 主要な居住政策事業一覧

事業名	所轄	目的等	事業概要	備考
1 カンポン改善事業 (KIP)	公共事業省住宅都市総局住宅局	主として、都市部の劣悪な居住環境にあるカンポンの道路、排水、水道、共同便所等のインフラ及び集会場診療所等の社会施設を整備する。	<第3期5ヶ年計画> ・10大都市: 2,000 ha ・40大都市: 4,000 ha ・150都市: 9,000 ha 計 15,000 ha <事業主体> 地方自治体又は国 <補助体> ・国の援助: 310万ルピア/ha ・州政府, 世銀等からの融資	
2 農村住宅改善事業	公共事業省住宅都市総局住宅局	農村の道路、水道、共同便所、集会場等の生活関連施設及び住戸改善をモデル的に行って、近隣村落にその普及を図る。	<第3期5ヶ年計画> 6000村落 <事業主体> モデル村落 <補助等> ・国の補助: 550~700万ルピア/村落	・第2期5ヶ年計画実績: 900村落
3 公団 (プルムナス) 住宅	都市開発公団 (PERUMNAS)	中低所得者向けの分譲及び賃貸住宅の建設・供給	<第3期5ヶ年計画>: 120,000戸 <供給住宅タイプ> ・サイト・アンド・サービス (S&S) ・ローコスト住宅 (LCH) ・中層住宅 (F) ・再開発住宅 <補助等> ・政府からの出資金 ・世銀等からの融資	・第2期5ヶ年計画実績: 73,000戸 ・現在建設中の中層住宅: 約7,000戸 ・再開発住宅: 日本の技術協力のもとに進められている。JICAのF/S実施中 ・住宅融資: すべて、国民貯蓄銀行の融資が受けられる。
4 融資住宅	国民貯蓄銀行 (B.T.N)	公団及び民間が建設する中低所得者向け住宅に対する低利融資	<第3期5ヶ年計画>: 150,000戸 (内12万戸はプルムナス) <金利>: 住宅のタイプによって 5~9%	

(JICA派遣専門家住宅チーム1982年作成メモより引用)

①ローコスト住宅の供給

②宅地分譲 (サイトアンドサービスが主)

③カンボン対策

*環境改善 (Kampung Improvement Program, KIP
と略称される)

*クリアランス+再開発 (スクラップアンドビルド)

*クリアランス→遠隔地にリセットメント

↓
都市内・都市近郊にリセットメント
(主にサイトアンドサービス)

と分類しえよう。

ローコスト住宅の供給は、専らプルムナスによって行なわれ、大部分は分譲住宅、一部賃貸住宅であるが、分譲価格が庶民の支払い能力を超えており、ローコスト住宅が低所得者向け住宅になっていないこと、更に供給量が圧倒的に少ないこと等が指摘される。

サイトアンドサービスは、道路、上下水道等最小限の施設整備を行った宅地を分譲するものである。住宅の建設は自力で行われるが、水廻り(台所、便所+水浴スペース)とワンルーム程度のコアハウスを当初に供給し、その後の増改築を居住者に委ねる方法が多い。(このコアハウス方式は世界銀行によって推奨され、第3世界に広く普及している。)コアハウス方式は、時間と居住者の活力を組み込んだすぐれた技法としての評価をえている。しかし、サイトアンドサービスという宅地分譲方式については、分譲費が相対的に高く、カンボンに住む大部分の低所得者階層には取得不可能であるとの批判が強い。

(1984年カルカッタで開催され、筆者も参加した2nd World Congress on Human Settlements in Developing Countries では参加者はサイトアンドサービスに否定的であり、国連機関も消極的な評価に移行しつつあるように感じられた。)

④カンボンの環境整備 カンボン対策こそインドネシアの居住政策の中核をなし、また、その特色を示すとも言えよう。膨大な量を占めるカンボンの環境整備は、最も住宅難に悩む階層への直接的な施策であり、戦前日本の居住政策を凌駕する質を有している。カンボンの環境整備には、現地主義をとる手法(KIP及びクリアランス+再開発型)と非現地主義をとる手法(クリアランス+リセットメント型)がある。

クリアランス+リセットメント(移転)型に対しては、住民の反対も強く、今日では、河川敷等に立地し防災上危険なカンボン(一般にスクォッターセツルメント)以外は適用例は少ない。住民の反対の理由としては、移転先が都心から離れ就業機会が失われること、一般にはサイトアンドサービスが多いリセットメントが経済上の負担を強いること等が挙げられている。

クリアランス+再開発型(スクラップアンドビルド型)は、日本の不良住宅地区改良事業、住宅地区改良事業と

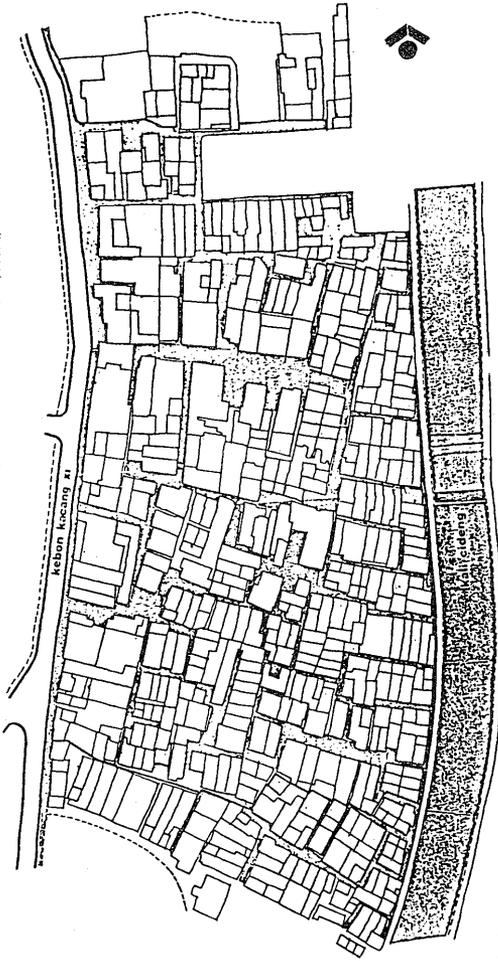
同じタイプであるが、コストが高くつき、この手法が膨大な量にのぼるカンボンの環境整備に大規模に使用されることは非現実的であろう。この辺は戦前日本において、不良住宅地区改良事業がデモンストレーション・プロジェクトに終わった事情と相通ずる点が多い。ただし、市街地内のいわゆるアーバン・カンボンのKIPが一段落しつつある今日、商店街や業務地区に立地するカンボンのリニューアルの手法として、あるいはKIPだけでは不十分でより強度なリニューアルが必要なカンボンを対象として、クリアランス+再開発が行なわれるケースは徐々に増加しよう。

⑤KIP KIPこそカンボン対策の白眉と言え。KIPは施行時期により(一般に時期が新しい程整備水準が高くなっている)、自治体により、また住民参加の度合により、その内容に幅があるが、一般的には、主として3m位の歩道、少数の6m位の歩車道、上水道(共同水槽の設置を含む)、下排水路、ゴミ収集のデポ(収集サービスの実施)、共同便所(水浴場を併設)等の施設整備を中心とする軽度なインフラメントである。KIPには公的な住宅供給、住宅改善事業は含まれておらず、住宅の改善は専ら居住者に委され、公的には住宅には手をつけない建前である。

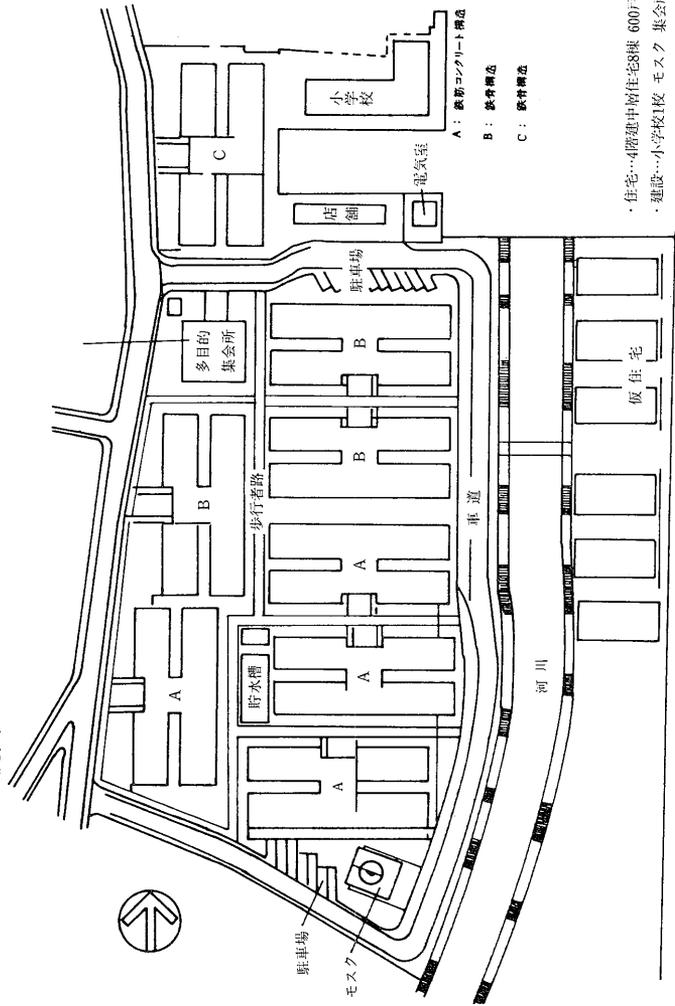
今日インドネシアにおいて、スクォッタースラム、スクォッターセツルメントと呼びならわされる居住地は、河川敷や鉄道敷に立地する少数の地区であるが、ほとんどのカンボンはその起源をたどれば何がしかの不法性を有しているといわれ、厳密な意味ではスクォッターセツルメントである場合も多いと言われている。このように土地の所有関係があいまいな場合、住民としては、環境が整備されれば土地から追い出されるのではないかと危惧し、環境改善に熱意を示さず、むしろ反対するケースが多い。しかしKIPの場合、土地の所有関係には手を触れないという建前の下で、公共投資を行ない、実質的には土地の使用権を追認するといったきわめて賢明なやり方で対処しているといえる。

道路等の公共用地の取得にあたっては、何ら補償はなされず、また、道路用地取得にともない家屋の一部を除却する場合も家主に対して何ら建物補償がなされない建前である。それでも、地主、家主、居住者は、道路に面すれば一文商いの店を営することも出来、不動産の価値もあがること、通常幅員3mの道路で用地提供も少なくてすむこと等の理由により、反対することは少なく、積極的に歓迎するケースがほとんどであるということであった。ただし、6m道路の場合は、反対も少なくないことであり、そのような場合は、道路の路線を変更するか、住民が納得するまで、話しあい、それまではその部分を着工しないといった柔軟な対応がとられている。なお、道路等によって大幅に宅地が収用される場合

(1.8ha 約450棟 736世帯 3,500人)



(a) 計画前の現況図



(b) 再開発計画の配置図

・住宅…4階建中層住宅8棟 600戸
 ・建設…小学校1校 モスク 集会所 店舗
 タムリン通り

図4 Kebon Kacang 地区環境整備計画

(横堀肇「住宅再開発に関する専門家活動報告」国際協力事業団, 1984年より引用)



図3 SITUASI 地区 KIP 配置図

は、地元のコミュニティが代替地を提供することが多いという。なお、KIP 実施後の施設の維持・管理は住民、コミュニティが担当するのが通例である。

KIP の実施は基本自治体（市町）が行なう。計画にあたってはカンポン毎に一定のクライテリアで採点評価を行ない、事業化の優先度を定めている。KIP に対する反対はほとんどないこともあって、計画の立案作業はスラバヤ市の場合、基本構想立案・調査（優先度の決定を含む）に2年位、具体的な計立案策定に2～3ヶ月であり、事業期間も小さなカンポンでは4ヶ月、大きなカンポンでも8ヶ月（場合によっては工区を分けるとのことであるが）と日本のリニューアルと比べずっとスピーディである。初期のKIPでは事業にあたり行政は資材を提供し、施工はコミュニティが行なった例もある。

KIP は低コストであること、従って広い範囲にわたって施行可能であること等が評価され、インドネシア政府は1974年以来、KIP を精力的に実施している。（手法としてのKIPは既に1930年代、オランダによって試みられているが、政府が国策として取り組みはじめたのは1974年であり、今日では世界銀行の融資が多い。）ジャカルタ、スラバヤといった大都市では、都市中心部に位置するアーバン・カンポンの場合、環境が比較的良く事業化の優先度の低いカンポンや、河川敷・鉄道敷等に位置するスクワッタースラムを除き、ほとんどのカンポンにKIPが既に実施されている。今日では、KIPの対象は、地方の中小都市のカンポンに移りつつあり、将来は大都市のフリンジ・カンポンも順次その対象となると予想される。

このようにKIPは、④住民にとって負担の少ないオンサイトなインフラ・プロジェクトであること、⑤行政は居住地のインフラストラクチャーを整備し、その維持・管理、住宅の改善は住民が担当するという協同の営為であること、⑥はじめから高水準のインフラ・プロジェクトをねらわず、出来るところから、時間の経過の中で徐々に改善していくという時間を組みこんだ計画・事業であること、そして⑦コストが安いこと、等の多くの利点を持ち、今日では、第3世界の環境整備手法の本命と位置づけられている。ただし、世界銀行及び政府関係者の間では、KIPへの投資の回収が不十分であり、財政上KIPは問題が多いという批判が強まりつつある。事実インドネシアでは不動産税が安く、かつカンポンでは土地所有関係のあいまいさもあって、不動産価値の増加を徴税によって回収できず、KIPの原資である世界銀行等の融資の返済が滞ってしまうという事態を迎えつつある。このような脈絡で、投資の回収を図る最も確実な手法として、日本の土地区画整理事業による保留地の創出が注目されていると言えよう。ただし、投資の回収の問題に関しては、④ Basic Human Needs に対する投資であれば、住民が健全な生活を得られれば良しとすべしであり、その回収も

生活の向上に伴う生産力の向上も含め、もっと長い目で見るべきである、⑧そもそも世界銀行等の融資条件が厳しすぎる、といった有力な反論も存在している。

⑥フリンジ・カンポンのコントロールについて

既述したように、今日、大都市のフリンジ部分ではスプロールが急激に進行中であり、フリンジ・カンポンの立地も目立っている。スプロールは都市計画上の大問題であり、フリンジ・カンポンのコントロールが居住政策の中心課題となりつつある。

7章 「高密度居住地」の環境整備事業

(イ)日本の経験

①「高密度居住地」の環境整備の開始

日本においては、政府は明治以来、市内中心部に立地した「高密度居住地」を周辺部に移動させることに努めてきた。また、人口の集中、地価の高騰といった状況の中で、「高密度居住地」が社会経済的メカニズムにより周辺に移動したことも既述した。そしてこの間、政府は、市内の「高密度居住地」の環境整備に関しては、ほとんど積極的な対策を実施していない。（この点では、KIPをはじめとする第3世界の都市政策の方がずっと先進的であるといえる。）

この間の日本の都市計画の中心課題は、都市計画事業（市区改正事業を含む）による道路、港湾、上水道といった都市施設の整備と、これから市街化が進む都市周辺地域、近郊地域の耕地整理法を準用した土地区画整理であった。そして、これらの耕地整理、土地区画整理が盛んに事業化された裏には、小作争議に悩む地主層が耕地整理事業、土地区画整理事業に積極的に参加することにより、小作人を切り捨てつつ、都市化による利益を独占しようとした点を無視しえない。しかし、一面では、インフラストラクチャーの整備を除き、既存の市街地の環境整備には手を触れず、専ら周辺部で勝負した政府の都市戦略が一定の成功をみたと評価しえよう。（既成市街地を対象とする土地区画整理事業は、ほとんどが後の震災を契機に実施されたものであり、東京の震災復興土地区画整理事業は当時としては全く異例である。）

政府や自治体が都市中心部に残存し、あるいは周辺地域に新たに立地した「高密度居住地」（この時点では不良住宅地区と呼ばれた）の環境整備にとりかかるのは1927年の不良住宅地区改良法の制定以降であり、それもデモストレーション・プロジェクトにとどまった。

②被差別部落の環境整備 戦前において不良住宅地の環境整備は低調であったが、被差別部落の環境整備に関しては、1920年代初頭以来第2次大戦に至るまでの期間、水平運動との緊張関係を保ちつつ、一定の事業化がなされている。戦前、不良住宅地区改良事業が行なわれた7地区（法施行以前に同潤会によって行なわれた東京S地

区を含めれば8地区)の大部分も、被差別部落もしくは各種の賤民の居住地を核として形成された不良住宅地区であった。

部落の環境整備を語る際、次の点を見落してはなるまい。即ち、戦前・戦後を通じ一貫して、部落の環境整備は常に部落の生活改善、総合計画の一環として取り組まれた事実である。例えば、1923年当時、融和事業の中心をなす地方改善事業の内容は、地区整理(道路、上下水道等の一体的かつ面的な整備を指す)地方改善(授産所、診療所、共同浴場、公会堂、子守教育所等の建設、住宅改良、実業講習、副業奨励、産業資金の融通、道路・橋梁の改造)の補助、育英奨励金、融和団体奨励費等の各分野にわたり、欧米のスラム対策事業の影響が色濃い。そしてもう一点、当時の水平運動が融和事業に対して批判的であったこと、一方で政府はアメとムチの政策により水平運動が弱い地区を対象に融和事業を行う傾向が大きかったこと等の事情もあり、これら部落の環境整備も水平運動の弱い地区を中心としてなされ、住民の運動として環境整備が取り組まれたことはほとんどなかったという事実を挙げておく。(この点は今日の部落解放運動の一環としての環境整備とは様相を異にしている)

③地方改善地区整理事業 この事業は融和事業として即ち同和地区を対象としてのみ行なわれた、インプループメント型の事業であり、日本において、一定の規模を有する公的なインプループメントとして最初の事例であり、事業手法はKIPと酷似している。

事業内容は、道路の拡幅・新設、上下水道の改修・新設、家屋や墓地の移転等の住宅地の基盤整備を主とする。移転に伴わない住宅の改善が行われる例も多いが、公営住宅の建設は直接的には含まれていない。ただし地区整理事業と一体的に公営住宅を建設した例もいくつか知られている。

政府は1923年、第一次地区整理10箇年計画を策定し、全国の大規模部落20地区を選び地区整理事業を実施し、ついで1933年には第二次地区整理10箇年計画を策定し、23地区に事業実施している。以後、敗戦にいたるまで、各地で地区整理事業が独自に実施された。

各地で地方改善地区整理事業の実施された経緯をみると、部落の環境が劣悪で環境整備の必要性が強かったことと共に、京都、大阪の都市部落では、周辺の市街地には土地区画整理事業が行なわれたが、部落は狭小な宅地に住宅が密集し土地区画整理事業の実施が困難であり、事業地域から除外され、その救済措置として地区整理事業を適用した例もいくつか知られている。

事業主体は市町村で、事業費の75%は国庫補助であり、残額を市町村と県で負担している。

住宅そのものに手をつけず、かつ道路は整備しても道路に面さない裏地の区画形質の変更は行なわないとい

う、ある面での不十分さを有する地区整理事業は、全面的なスクラップアンドビルドに近い一部の例外的な事業地区を除き、今日ではすべての地区が再スラム化している。一般の土地区画整理事業も「上物」には手をつけないことを建前としているが、住民は事業を契機に住宅の改築・新築を行ない、住宅を含め地区の環境全体が改善される例が多い。しかし、住民の経済力が弱い部落では住宅の改築・新築も少なく、せっかく改築された住宅も維持管理の不全により荒廃し、人口増による建てづまりもあって地区が再スラム化した。

また、地区整理事業の実施後、公営借家は家賃の滞納も多く(部落という事情もあり転居は少ない)、荒廃化の進行も早い。住宅を分譲もしくは払い下げにした場合は、年賦の返済率も高く、かつ住宅の維持・管理の水準も高かったと報告されている。

④不良住宅地区改良事業 不良住宅地区改良事業はクリアランス+再開発型の環境整備事業であり、改良住宅として鉄筋コンクリート造アパートと木造の長屋が建設されており、すべて賃貸住宅である。

事業費は地方改善地区整理事業に比べ多額にのぼり、一部の例外を除いては50%の国庫補助がなされている。

不良住宅地区改良事業の場合、一番問題となった点は、改良住宅の家賃が高くなり、居住者の支払い能力を超え、結果的に従前の居住者が転居し、より支払い能力のある世帯に入れ替えることが多い事実であった。家賃は、一般に政策的に定められ、国庫補助を除く50%の建設費の全面的回収が意図されたわけではないが、それでも転居率は高かった。ただし、比較的財政に余裕のあった同潤会施行の改良住宅では、家賃は世帯収入の1/10程度と定められ(従って入居者によって家賃が異なり、今でいう応能家賃制度である)、定住率が比較的高かったと報告されている。

また、改良住宅にはガス、水洗便所といった近代的な設備がなされたが、これらの設備が居住者に適合せず、特に屑物取扱い業者の多い地区では、ボロを燃やして炊事し、ガスが利用されなかったり、便器がしばしばつまってしまうという事態も知られている。

長期的には再スラム化の問題が生じている。住宅の維持・管理費は家賃収入によって充当される例が多いが、家賃の滞納、インフレによる家賃収入の相対的減少により、維持・管理が不完全となりがちだった。住宅内を仕事場(例えば屑物の仕分け)に使うといった事情も重なり木造住宅は数年を経ずして荒廃に向っている。また、鉄筋コンクリートのアパートの場合も敗戦時の混乱(被災した例も多い)もあって、屋上にバラックが建てられたり、階段室に居住がなされた例も見られる。一般に住宅規模が零細(平均7~10坪)なこともあって、戦後には居住者による増改等も目立つ。増改築の態様も、多数

の世帯が共同して鉄骨のフレームを組んで大規模に増築するケースや、個々にバルコニー部分を室内化するというケースまで幅広く分布しており、ある面での活気と住民の手による増改築のゆたかさは感じられるものの結果的に環境が悪化している例が多い。このような経緯もあって、戦前に建設された鉄筋コンクリート造の改良住宅は、既に過半が再リニューアルされ、残りも再リニューアルが検討されている。

⑤日本の「高密度居住地」の環境整備の問題点日本の場合、「高密度居住地」の環境整備は主として二つの事業手法によってなされているが、どちらの場合も、一般的に住宅、施設の維持・管理の状態は芳しくなく、再スラム化進行の主な原因となっている。狭い住戸、生活に適合しない設備、部落産業のための空間・施設の不足といった面も無視できないが、そもそも住民の運動の弱い地区に融和事業として慈恵的に行われた環境整備においては、住民は個々人の所有に係る住宅等を除き、公共施設あるいは公共の空間を積極的に維持し管理していく気風を持ちえなかったとも言えよう。

(2)カンボンの環境整備の課題

①カンボンの環境整備で予想される問題点

1970年代の後半より、インドネシア政府はカンボンの環境整備手法として、オンサイトなインブループメントである KIP、スラムクリアランス+再開発、クリアランス+リセットメントといった様々な手法を模索してきた。今日では、特別の事情のない限り、クリアランス+リセットメントは行なわれず、オンサイトな環境整備が主流となっている。就中、KIP は広範にわたる地区を対象に低コストな環境整備を行なうという手法として高い評価を得ており、世界銀行の推奨もうけて、今後は第3世界の「高密度居住地」の環境整備のエースとなっていくものと思われる。筆者も KIP をきわめて高く評価する者であるが、先ず最初に、日本の経験を踏まえ、また現地での視察、若干のフィールド調査、関係者との討論によって得られた知見をもととし、カンボンの居住環境整備の問題点を整理しておこう。

② KIP KIP 済みの住宅地を見学して先ず感ずる点は、地区によって住宅地の維持・管理の様相が多様であることであった。歩道や排水路の掃除の状態、共同便所の維持・管理、小河川の状態等が地区によって異なっている。歩道がきれいに掃除され、予め歩道の脇に設けられた小空地に野菜や草花が植えられている地区もあった。また、小河川に関しても、年に何回か住民が掃除しきれいになっている地区から、小河川がゴミ捨て場となって、ゴミが層をなしている地区まで存在した。

そもそもカンボンの水準も多様であるが、KIP を契機に住宅の増改築がかなり行なわれたと思われる地区も多いが、住宅の増改築はほとんどみられない地区も見受け

られた。KIP の場合、最大の問題点は KIP を契機にカンボンの環境改善が今後どう進展するのか、場合によっては、再びスラム化する惧れはないのか、といった点であろう。その場合、④ KIP では公共サイドは住宅改善に手を触れないが、KIP を契機として、住民サイドでどの程度住宅の改善がなされるかが一つのポイントとなろう。更に、⑤ KIP 後に人口が再び増加するか否かが問題となる。一般には、KIP に伴い、地価、地代、家賃が上昇し、人口は減少するケースが多いが、長期的には再び増加に転ずる事態も予想できなくはない。その場合、コントロールがしっかりしていないと建てづまりが問題となる。⑥ 地区のコミュニティ、住民が施設や空間の維持・管理をどこまで積極的に担うかもポイントとなる。今日でも季節労働者が多く、コミュニティが安定しないカンボンでは再スラム化の傾向が見られる。また、日本の隣組にあたる RT (Rukun Tetangga)、町内会にあたる RW (Rukun Warga) は現在では行政機構の末端としての色彩が濃いですが、住民の自治組織としての役割も有しており、二つの役割の間で一定の緊張が感じられる。また、インドネシアには日本の頼母子講にあたるアリサン、結にあたるゴトンロヨンといった共同体も存在するが、ゴトンロヨンの公役を金納化するという例もあり、これらの共同体は一般には近代化と共に弱体化していこう。一方今日、行政サイドから住民のセルフヘルプや自主管理が強調されているが、住民の反発も起きつつあり、住民と行政の役割分担の再検討も必要となろう。

第二の問題点としては、KIP に伴い、地価、地代、家賃が上昇し、住居費の増大に耐えきれぬ住民が移動を余儀なくされるケースであろう。同時に、住民が KIP による資産の増加を活用し、不動産を売却し、より安い即ちより低質なカンボンへ転出するケースも考えられる。今日のところ、KIP に伴い、地価、地代、家賃が上昇し、都市への新規流入層は KIP 済みのカンボンには住めなくなっているとのことであるが、KIP に伴う転居率はそれ程多くはないようである。

第三の問題点としては、再スラム化とも関係するが、KIP の整備水準に係る事柄である。将来の生活水準の向上を考えると、現在の道路、上水道、下排水路といったインフラストラクチャーの施設水準はあまりにも低く、今の施設水準では、一定の質を有する高密度な居住地へ推移していくことが難しいと予想される。しかし一方、現実の問題として、今以上の施設水準を設定することも難しいので、場合によっては、様々な二段階 KIP (場合によってはスクラップアンドビルドも含まれよう) の方式を想定しておくことも考えられよう。

なお、狭小な宅地に家屋が密集する都市中心部のカンボンでは、土地区画整理事業の適用は現実の問題として不可能であろう。

③スラムクリアランス+再開発 前述したように、今後インドネシアでも徐々に増加していくと考えられるが、この事業の問題点は事業の実施に伴ない居住者が入れ替ってしまう危惧が大きいことであろう。その理由としては、①多大な事業費を反映し、分譲価格、家賃（賃貸の場合）が高くなること、②政策的に分譲価格や家賃を引き下げると、新住宅や居住権が売買の対象となるケースも予想されること、③従前の居住者のうち、間借り人、同居人等の権利の弱い住民に対し、どこまで居住権をみとめるかといった問題が考えられる。実際、JICAのチームが計画策定に関与したジャカルタのクブンカチャン（Kebom Kacang）地区の再開発事業（事業主体はプルムナス）の場合、実質的には建設費の1/2の国庫補助がなされたにもかかわらず、従前の居住世帯（この中には、同居人等も含まれる）のうち約20%、同居人等を除く居住世帯の約30%位しか残留しなかったと報告されている。

また事業コストを下げ、分譲価格、家賃負担を低くおさえようとする、公共空間が減少し高密度となり、かつ住宅・施設の水準設定上困難が生ずることも予想される。

④フリンジ・カンポンを含むスプロールのコントロール 急激なスプロールが予想され、さらにフリンジ・カンポンの立地も少なくない都市の周辺地域に関しては、スプロールを抑制しつつ、先行的に住宅地の基盤整備を行なうことが要請される。土地利用計画とも絡む問題であり、住宅地の基盤整備のみでは対処しえないが、①公共減歩が可能であり、コストが安いこと、②保留地の確保により投資の回収が図れること、といった理由により、日本の土地区画整理事業の導入も検討されている。

しかし日本の場合、都市周辺地域及び郊外地域における土地区画整理事業（耕地整理事業を含む）が一定の効用を発揮したが、インドネシア等の発展途上国への導入にあたっては慎重な配慮が必要とされよう。慣習法と近代法、土地所有と土地利用に関わる錯綜した権利関係の裏に存在する地主と小作人の関係、地域共同体の解体につけこむ不動産業者の思惑等を見失ってはなるまい。また、土地区画整理事業を担保する土地の流通機構、金融制度の成熟度も問題となろうし、一方では、開発許可制度、土地利用規制との関係も大きい。

土地区画整理事業のみを絶対化せず、日本の地区計画制度、建築線法等を含め、都市計画制度全体のフレームの中で位置づける必要がある。

⑤考察 カンポンの環境整備手法のうち、KIPは特に注目される。KIPのユニークさは、①不法と合法の境界領域に存在し、土地の権利関係のあいまいなカンポンに対し、権利関係に手を触れず、大きく居住権を追認していく手法であること、②最初から高水準の「完成品」を

計画するのではなく、出来る範囲内で比較的低水準な計画から出発し、時間の流れの中でレベルアップを図っていく連続的な計画であること、③一次的な整備は行政が行なうが、空間・施設の維持・管理、住宅の改善は住民やコミュニティが行なうという形で、公と私（共同体）の間の協業が図られていること、④事業コストが安く、住民の負担も少なく済むこと等の諸点に表現されよう。

これらの長所を更に生かす方向として、住宅改善、住宅建設の分野の整備が挙げられよう。KIPはこれらの分野に直接には係っておらず、それが長所でもあるが、コアハウス方式、ゴトンロヨンを生かした住宅建設方式、アリサンを活用した住宅組合、等の住宅建設に係る諸施策を、KIPにビルトインしていくことも考えられてよい。

また、KIPの課題としては、①空間・施設の維持・管理・創出にむけてどこまで住民の積極的な参加が得られるか、②時間の流れの中で生ずる生活・空間の変化に対し、「計画」がどこまで対応しきれるか、といった点が挙げられよう。

まとめ

(1)「高密度居住地」をどう捉えるか

今日、発展途上国の都市人口は急増しつつあり、2000年には発展途上国の都市人口は現在の2倍を越えると予想されている。そしてその大部分の住民は高密度な不良住宅地に居住を余儀なくされると思われる。

これらの高密度な不良住宅地は、低湿地への立地、道路・上下水道といったインフラストラクチャーの不備、家屋の密集、仮設に近い狭小な住宅、土地の不法占拠といった様々な困難を抱えている。しかし、同時にその生活は活気に溢れ、コミュニティは強固であり、欧米のスラムの如く、一般社会から分離された状態ではない。

例えばインドネシアのカンポンは、本来、集落・村の意であり、都市部でも、非計画的(spontaneous)な居住地の総称と考えた方がよい。そのような脈絡で、筆者はスラムという言葉避け「高密度居住地」という言葉を使うこととした。

筆者は、発展途上国の「高密度居住地」を否定的に捉える見解には賛成できない。「高密度居住地」は発展途上国の都市生活の現実であり、都市空間の主要部分を構成している。それは、時間、空間、そしてよりトータルな意味でも、農村生活から都市生活への「場の変換装置」と考えられる。

(2)「高密度居住地」の動向

日本の場合、明治以来、政府は一貫して「高密度居住地」の都心から周辺部への移転を図った。また、都市人口が集中し、都市活動が活発になるに従い、社会経済的メカニズムにより「高密度居住地」は周辺部に移動し、

やがて「高密度居住地」の子弟が工場等に就業する中で、居住地の水準も向上し、一般的な低質な住工、住商混合の居住地に変質していった。

これに対し発展途上国の場合、農村から都市への人口流入は当面増加しつづけると予想され、それに対し、都市の工業の発展は遅れがちであり、「高密度居住地」に居住し、インフォーマル・セクターに生活する住民は増加すると思われる。ただし、インドネシアの場合を例にとると、都心部に立地するアーバン・カンポンに対しては一次的なインフラ・プログラムがなされたこともあり、今後、フリンジ・カンポンを含めた都市周辺部のスプロールが急激に進むものと思われる。

(3)「高密度居住地」の環境整備

このような状況下で、居住政策の中心は「高密度居住地」の環境整備であり、さらにフリンジ・カンポンへの対策も急を要している。

インドネシアの場合、カンポンのインフラ・プログラム(KIP)が特に注目される。その理由として

①オンサイトな環境整備であり、最も住宅難に苦しむ階層を直接対象としていること

②合法・非合法、完成・未完成(連続)、行政・住民といった様々な断面で、中間的な領域に課題を設定していること、別の表現をつかえば時間、住民参加という不確かな要素をくみこんだ計画であること(いわゆる代替技術、適正技術の適用もこの脈絡でのみ可能とされよう)

③上述した諸特性とも絡むが、コストが安く、住民の負担も少ないこと
等が挙げられよう。

ただし、住宅の改善、建設の分野でも③のセンスを生かした試みが必要であろう。

また、住民の積極的な参加がどこまで得られるか、時間の流れの中で生ずる様々な変化に対し「計画」がどこまで対応しきれるかといった諸点がKIPの成否に関係しよう。

(4)残された問題

今後の居住政策の主要課題として、フリンジ・カンポンを含むスプロールのコントロールが挙げられることは既述した。

また、発展途上国の居住問題は、農村の解体に起因しており、農村の再建が不可能な限り、都市サイドからの対処では根本的な解決を見出しえないと思われる。そして農村の再建、都市—農村の関係の見直し・再構築の試みはきわめて政治的な様相を帯びざるを得ないであろう。

このように考えると、私達はKIPに代表される中間領域を生かしたきわめて柔軟かつ賢明な居住政策をどう位置づけるべきであろうか。これらの試みが現在の世界秩序の下であえぐ「第3世界」の都市住民へのショックアブゾー

バーに終るのか、それともそのレベルを突き破る質をもつのかどうか。セルフヘルプ、相互扶助、自主管理といった住民の運動の質が問われよう。

主な参考文献(○印はデータを直接引用した文献)ただし前年度報告で掲出した文献は省略した

- ・日本社会保障前史研究会編 「日本社会保障史資料第5巻 III 社会事業(中)」至誠堂 1983年
- ・日本建築学会「近代日本建築学発達史」丸善1972年
- ・渡辺俊一他 「戦前の住宅政策の変遷に関する調査(II)」日本住宅総合センター 1981年
- ・川名吉エ門 「都市構造と都市計画」所収「住宅問題の展開」東京大学出版会 1968年
- 内田雄造 「建築学大系19巻・市街地整備計画」所収「不良住宅地区の計画」彰国社 1984年
- ・中村寛 「高等建築学25・住宅経営」所収「不良住宅地区改良事業及夫に伴ふ改良住宅経営」
- ・住田昌二 「不良住宅地区改良の研究」京都大学学位請求論文 1969年
- ・同潤会編 「同潤会18年史」 1942年
- 同潤会編 「S町不良住宅地区改良事業報告」 1930年
- ・同潤会 「不良住宅地区改良後に於ける地区内居住者生計調査報告書」 1929年
- ・東京府学務部社会課 「東京府不良住宅地区改良事業報告書」 1934年
- 京都市会地区改善促進ニ関スル委員会「報告書」1939年
- ・Luke S. K. Wong “Housing in Honkong” Heinemann Education Books LTD 1978
- ・Tan Soo Hai & Hamzah Sendut “Public and private housing in Malaysia” Heineman Asia 1980
- Herlianto “Integrated Kampung Improvement as a means to urban development in Indonesia” 1984年
- Japan International Cooperation Agency “Study on Urban Renewal Housing Project in Jakarta” 1983
- 横堀肇 「住宅再開発に関する専門家活動報告(インドネシア)」国際協力事業団 1984年
- JICA 派遣専門家・住宅チーム編 「住宅関係資料」 1983年

〈研究組織〉

研究主査
委員

前田尚美 東洋大学教授
内田雄造 東洋大学助教授
勝瀬義仁 東洋大学講師
布野修司 東洋大学助教授