

# 地域行政とアジア都市

田口俊夫

## 一 はじめに

一九八二年六月の「国連アジア太平洋都市会議(YIAP)」は、ヨコハマとアジア諸都市との間の、まちづくりに関するはじめての交流であった。

それまでアジアについては国レベルの資料はあっても、地方自治体の行政組織や実務についての資料はほとんどなかったが、この「会議」のために、様々なものが作成され報告されて、アジアの自治体・都市問題の貴重な資料となった。

この「会議」の後には、まちづくりに関する自治体交流が続けられるはずであったが、国の海外技術協力員として市職員が派遣されるのみで、今までのところ自治体レベルでの道は開かれていない。

この様な中で、この「会議」に参加した若手職員は、会議の主旨を少しでも発展させようと、自主的にグループを構成し、定期的に研究会を持っている。

(今回のアジア諸都市への調査(昭和五十九年十一月上旬から十二月上旬まで)

は、職員研修所の海外派遣研修制度により、「アジア諸都市の都市づくりにおける開発建築コントロール行政の役割」というテーマで行ったものである。「会議」での資料や論議を、現地において直接にたしかめ、現地の担当官とまちづくりの法的、組織的体制を議論し検証するのが目的であった。

## 二 都市と農村の圧倒的貧困

第三世界の都市問題の背景には農村問題がある。アジアの農村では旧態依然とした大土地所有制のため、農民たちは日々の食物にも事欠く状況である。その貧困から逃れようと、家族を伴い都市スラムへと流入する。都市問題解決の糸口は農村の生活状況の改善にあるのだが、土地所有などの根元的社会体制の改変となるためなかなか手をつけられない。それゆえ、都市は独自に都市問題に対応せざるをえない。

### ① 農村の圧倒的貧困

アジア農民の圧倒的貧困は、数字では語られているが、その実態はなかなか伝わってこない。今回訪れたバングラデッシュ農村の状況を、できるだけ見聞きした通りに生の姿を伝えたい。

バングラデッシュの農村開発を側面援助するために、日本人のボランティアグループ「シャブラニール」市民による海外協力の会」が活動している。

私はマニガンジ県ギョール郡(県に七つの郡)ポイラ地区(ユニオンと呼ばれ、郡に七つの地区がある)を訪れた。一般的には地区を村とみてさしつかえない。「ポイラ地区」は、シャブラニールが活動している村のひとつで、首都ダッカから車と徒歩で四時間のところにある。人口は約二万人で、三〇のグラ(部落)がある。広さは約四・八km四方。就学率は三割ぐらい、五年制の小学校が七校、四年制の中学校が二校、高校が一校ある。村長は五年の任期で選挙で選ばれる。その上の郡や県の知事は中央政府からの

派遣である。

均等財産相続制によって農地が細分化しており大地主は存在しない。そして、小作人にもなれない「農業労働者」が三割もいる。「プミヒン(ベンガル語)」と呼ばれる土地なし農民の存在が農村の貧困を象徴している。シャブラニールはこれらプミヒンの相互扶助組織である「協同組合」に対して協力している。組合員は二五〇人である。既成の権力層にとっては反動と映るようで、それなりの緊張関係のもとで組合活動は行われている。

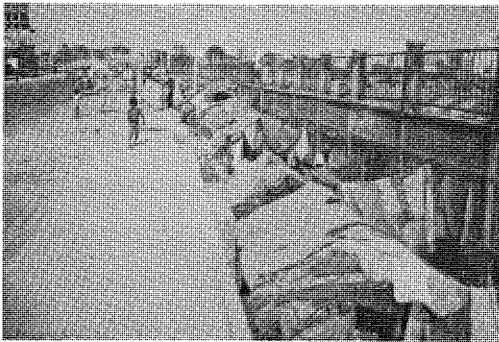
この様な村の中でも大学に行っているものもあり、生活の幅を感じる。プミヒンは日雇の農業労働で一日一〇タカ(バングラの貨幣単位)を得るが、家族六人(夫婦と四人の子供)で一回の米の食事が九タカかかる。耕やす土地が決まっている小作人に比べてプミヒンの地位は不安定である。毎日定期的に仕事があるわけでもなく、それゆえ一日三度の食事にありつける者はいない。

写真一 病気のプミヒンの若妻（ポイラ地区）



仮にダッカへ出稼ぎに出たとしても、固定した職もなく、かつまた都会での生活費もかさむ。食事を満足に取れないため、病気になるやすく死亡率も高い。訪れた集落の一つでは、ワラぶき小屋の土間に若い婦人が寝かされ、もがき苦しんでいた。薬を買う余裕もなく、永年わずらっていたものがついに末期に來たという。医者にみてもらうことは望むすべもない。政府の無料薬配給所が村内にあるらしいが、良い薬は役人にワイロを渡たさないともええないようである。シャアラニールとしても以前、この様な病人を会の費用でダッカ大病院へ送り手術を受けさせたが、退院後、村に戻ると食べるものがないため死んでしまった。ボラ

写真二 ダッカ市内の道路沿いのスラム



ンティアグループとして何をどこまでやればよいのか悩むようである。シャアラニールは、これら土地なし農民に現金収入の道を与えるため、ジュート製品などを直接農民たちから、中間搾取なしに購入してそれらを日本で売りさばき、それを農民たちの活動に還元している。バングラデッシュを含め開発途上国で危機的なことは、若い知識層が国内に残らないことである。就業の機会が少なく、高学歴になればなるほど外国へ出てしまう。村で会った農業大学の学生は農業を学問としてのみ学び、現場で実践するつもりもない。農業を嫌う若い知識層にとって農村の貧困は改善する対象でな

く逃れるものである。

農村の状況と同様に、都市もかんばしくない。ダッカ市内のいくつものスラムを訪れ、住民と話をしてみた。

最初のスラムは、レンガ塀で囲まれた公有地らしき広い敷地内にあった。道路と塀のすき間にもワラぶきの掘立小屋が建てづまっていた。塀の内には商店らしきものもあり、なんとなく「まち」を構成していた。全体的に周辺の道路より低く、雨季になると一面水びたしになる。リキシヤ（三輪自転車）の車夫に話を聞いた。一四年前からここに住んでいる。一日三〇〜五〇タカの収入になる。その内二〇タカをリキシヤの持主に払う。田舎では土地なし農民であった。また、建設現場の作業員の場合、仕事があれば一日三〇タカの収入、しかし月の内半分ぐらいしか仕事がない。食事は一日三〇タカかかり、どうやって生きていくのかわからない程である。ここで小屋を借りると月二〇〇タカ取られる。

ダッカ鉄道駅周辺のスラムに寄ってみた。大洪水直後（一〇年前）は駅構内にたくさんいたらしいが、今は構外のみである。掘立小屋が駅の塀沿いに立ち並んでいた。その中の少年にインタビューした。年は一〇〜一三歳ぐらい。北部からおばさんをたよって出て来た。田舎ではお父さんが「ゴジキ」をして生活してい

る。自分は車で靴みがきをして、日に三〇タカかせぐ。特に場所代はない。田舎に帰りたいが帰っていない。田舎に送金する余裕はない。

バングラデッシュでは、都市スラムへ流入しても分配にあずかる富が都市にもない。農村部の自然災害などに伴う一時的な都市への大移動があるが、恒久的な大規模スラムが形成されることはあまりない。都市住民の生活基盤も極めて弱く潜在的なスラム層が多い。都市も農村も逃げ道のない貧しさに埋もれている。

## ② スラム改善策

「大ボンベイ市スラム報告書」による「スラム」の分類は

- ① 恒久的な構造を有する建物で、現在の環境衛生基準に合わないもの。
- ② 仮設的な居住用建物で、構造上、衛生上の悪化が激しいもの。
- ③ 不衛生な空地に無許可で建てられた小屋の集合体。

スラム改善の対象は三番目のもので、ボンベイ市の総人口（約八二〇万人）の約四割がこの種のスラムに住んでいる。

経済都市ボンベイでは仕事にありつけずとも住居は得たい。それゆえ、身近かに手に入る材料（廃材やビニールなど）で無許可で建ててしまう。これらの粗末な小屋は高密度で最低限の都市施設もない。

写真一3 スラムと子ども (ボンベイ市内)



ボンベイのスラムはいたる所に見られ、道路沿いの空地や歩道さえも占拠されてしまう。

スラム対策は当初、除却移転(クリアランス)に重点が置かれていたが、結果的にクリアランスは行われなかった。それは、スラムの急激な増加の前には、この方式ではとても対応できないからである。そして、一九六九年より現地での改善を図る方式に移行してきた。

一九七四年には「マハシャトラ州スラム改善公社」が創設され、公有地(市、州、国)内のスラム改善を行うことになった。一九七七年に「ボンベイ住宅地区開発公社」へと改組され、ボンベイ市当局は公社の代行機関となった。スラム改

善事業による基礎的供給施設の基準は、  
①一〇戸の住戸に一つの共同トイレ  
②二五戸の住戸に一つの水道栓

③一〇〇戸の住戸に一本の屋外照明灯  
④コンクリート舗装の通路  
⑤排水施設

これら施設のメンテナンス費用は、戸当り一五ルピーである。これらの費用は本来的にはスラム住民が支払うべきものであるが、なかなか徴収できない。そのため、州政府が九ルピー、市当局が六ルピーを補助している。

計画的につくられた街区(公有地)にスラム住民が共同で住宅(長屋)を建て移住する方式もある。「住民参加によるスラム再開発」で市当局によって実施されている。建築関係の法基準を緩和し、改善事業をやり易くしている。ただし、この計画街区の周辺にそのアメニティを求めて新たなスラムが発生している。

この外に訪れたインドの都市にカルカッタがある。カルカッタはインド亜大陸の東側に位置する大都市である。かつてはインド東部の経済の中心地であったが、近年その経済社会的地位を失ないつつある。空港から市内までの道すがら見るカルカッタのまちな姿は、おぞましくあり、かつ不思議なエネルギーを発散していた。ささくれだつたバスのシートのブリキの背板から今にもくずれそうな古

い建物群、そして道端のあふれた下水で子どもを洗う母親の姿、歩道にうごめくコジキや労働者の姿。あまりにも強烈な都市の姿であった。

このカルカッタには、路上を家族の生活の場とする「路上生活者」がいる。彼らにはスラム住民のように覆うものがない、子どもをつれた一家がまさに歩道の一部を「生活の場」としている。その数は膨大なもので、都心ビジネス街を初めまち角にあふれている。私の場合、ガンジー首相暗殺直後の暴動を避けて、わずかに一泊の立寄りであったが、夜、都心のホテルの前には多くの路上生活者が寝ており、ホテルから空港までの道すがらも姿が見えていた。これは人間としての尊厳を失ないかねない最低限の生活様式かもしれない。

スラム改善の施策としてユニークなものにバンコクにおける「ランドシェアリング」がある。タイの住宅公団のスラム改善担当者によると、不法占拠のスラムを敷地の一角に集め、住民に建替えさせ、残りの土地を地主に返し商業的高度利用を図るものである。公団は中間で交渉プロデューサー役を努め、地主にとっても余計な時間を立退き交渉などに要せず利益がある。

ただし、これも公団組織としてよりも個人としての情熱とインフォーマルな人

脈をうまく使いこなすプロデューズ能力によるようである。公的な住宅供給組織としての公団によるスラム改善策は、クアントイスラムにみられるように中層集合住宅への建替え事業が主である。結果的に家賃が高くなり、スラム住民は他のスラムへ転出することになる。ただし、中には優先的に分譲を受けた住宅を他へ転売し利益を得る者もいるらしい。事業としてのスラム改善は経済的に合わず、独立採算性の公団としては転機にきている。

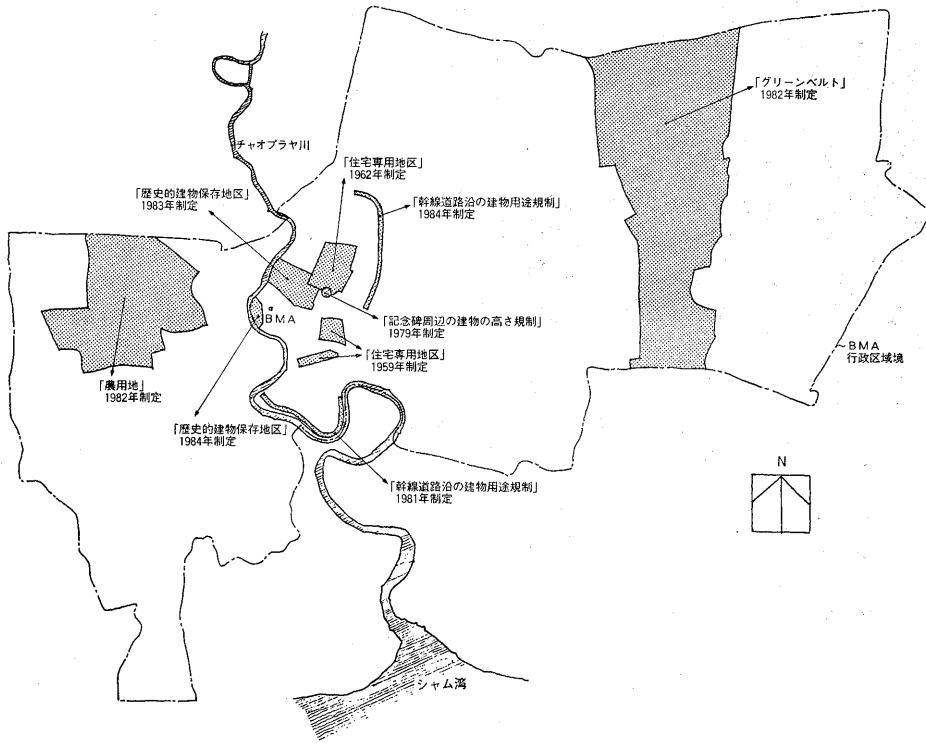
### 三 地域行政の工夫

#### ① タイ・バンコク首都圏庁

⑦ タイの都市計画  
バンコクはタイ第一の都市(人口約五三〇万人、市域二九〇km<sup>2</sup>)である。かつては水の都として、チャオプラヤ川を軸に広がる運河網で交通体系がつけられていたが、都市化により自動車交通が主となり運河は埋め立てられていった。

バンコクを司る行政組織は、バンコク首都圏庁である。首都圏庁は行政府と議会とに分かれる。一九七七年四月以降、内閣令により首都圏庁の知事と副知事は内閣による任命制となった。議員も政治的に任命されることになった。知事は国の方針に従い、議会に対して責任を負わ

図一1 バンコク大都市圏庁による建築・開発コントロール対象地区



ない。議会も知事へのチェック権限を有しない。さて、市域は二四の区に分割され、住民登録、証明書の発行、ゴミ収集、下水清掃、建築審査などの業務を行っている。

一九七五年のタイ王国都市計画法により、各地方行政体は「総合計画」と「実施計画」を策定することになった。総合計画は、地方行政体の区域全体についての土地利用や公共施設等の配置整備計画を示す。実施計画は、総合計画を受けて個別の事業を特定の地区について計画する。

策定主体は地方ということになっているが、人材不足のため、国（内務省都市計画局）が地方の要請に基づいて、策定業務（総合計画のみ、実施計画は法律上できない）を代行している。今まで策定されたのは、パタヤとラヨンの二カ所である。内容的には用途を決めたことのみである。しかし、総合計画策定後の実施体制が不明確で、次の事業化が進んでいない。内務省による総合計画策定の動きもここ数年のことで、総合計画が未策定の地方では、国の事業部局（特に公共事業省など）が自前で地方整備の方針を建て事業を実施している。

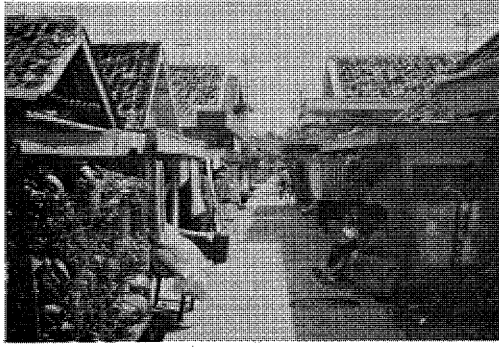
バンコク首都圏庁においても総合計画は未策定である。今まで策定作業は首都圏庁でもやられたが、内外の調整がつか

ずそのままとなっている。その一方、プーケット市の要請により首都圏庁が総合計画を策定しているのも変わっている。①建築法による都市計画規制

バンコクの場合、都市計画法による計画規制はないが、建築法を可能な限り幅広く運用することによって、実質的に都市づくりをコントロールしている。具体的には、特別指導地区として九地区を指定し、その地区内における建築と土地利用を規制している。

バンコクの建築申請の扱いについては、規模別に審査主体が異なる。三階以下、延床二、〇〇〇㎡以下は区で扱う。四階以上、二、〇〇〇㎡をこえるものと特殊な建物はすべて市（本庁）で扱う。建築法は一九七九年につくられており、建物用途によって前面道路幅が決まっている。住居系は幅員六m、商業系は二二mとなり、各敷地毎にセットバックしなければならぬ。結果的に道路幅がデコボコになることがある。法的には建物構造の審査は必要ないことになっているが、首都圏庁では行政指導で審査している。それに対して設計者や建主からは余計な時間がかかる、という反発がある。申請の流れは、九つの特別指導地区では、まず総務局都市計画課へまわり指導項目についてのチェックを受ける。他の一般地区については、公共事業局建築審

写真—4 改善されたカンボン（ジャカルタ）



査課にまわり法規上のチェックを受け  
る。

特別指導地区については、地元経済界からの反発が強い。前都市計画局長のチャリパコーン氏によると、その様な経済界に対しては裁判になっても、規制の必要性を説得してきた。ただ一方、残念ながら時の知事の裁量によって用途上の特例許可が乱発されることも事実である。

## ② インドネシア・ジャカルタ特別市

### ⑦ ジャカルタ特別市の行政機構

ジャカルタは特別市で、全国で二七ある市の中でも別格である。人口は一九八二年現在で約六五〇万人である。総人口の六割が「カンボン」（元々は農村の集

落を意味していたが、ここでは都市内の自然発生的な低層高密度住宅地を指す）に住んでいる。市域は六五〇・四km<sup>2</sup>である。市長は、市議会（全員が公選ではない）で選ばれた候補者を内務省を通じて大統領へ提案する。そして大統領が任命し、市長は大統領に対してのみ責任を負う。市域は五つの区に分かれている。東西南北と中央である。区長は市の役人で市長の指揮監督下にある。区の業務には区内の都市計画プランの策定、区内のすべての建築申請の処理などを含んでいる。ジャカルタ特別市全体の職員数は五万人強である。

ジャカルタの都市問題は広域的な様相を呈しているため、周辺の地方行政体と協同による「広域都市計画」策定の必要性が言われている。ジャボタベック広域都市圏は、ジャカルタ、ボゴール、タンゲラン、ベカシの各市によって構成され、事務局がジャカルタ市に置かれている。

### ⑧ 建築指導行政の実情

#### (ア) カンボン

ジャカルタは住宅地とその他の用途が混然一体となっている。これがまちなドロドロした一種独特の活気を呈している原因かもしれない。

人口の大部分は前述の様にカンボンに住んでいる。世界的に有名になったカンボン改良事業は、当初世界銀行の援助で

#### (イ) 民間デイベロッパの住宅開発

始まったもので、事業的にはカンボン内に路地（幅一・五から三mぐらい）を設け、舗装し排水溝を整え、それに沿って周辺建物の建替えを促すものである。このために、通常の都市整備基準を緩和して事業が進められる。当初は個々のカンボンを改良するだけであったが、今後はより相互のカンボンのつながりを重視し都市整備に広がりを持たせていきたい意向である。

#### (ロ) 民間デイベロッパによる比較的典型的な住宅団地の建設を例に、ジャカルタの住宅事情の一端にふれてみたい。訪れたのは西ジャカルタ郊外の団地であった。敷地二〇〇m<sup>2</sup>、延床一五〇m<sup>2</sup>の平屋建てで四、八〇〇万ルピア（約一、一〇〇万円）である。契約時に頭金一割を支払い、六カ月か一年で残金を支払う。

高所得層の悩みは、この様な比較的都心に近く交通渋滞もそれ程でない場所に、彼らの基準ではそれ程広くもない住宅を買うか、郊外のそれも交通渋滞で片道車で二時間近くかかる所の超大型住宅を買うかの選択があるようである。

#### (ハ) 公的住宅開発

スラム再開発による中層集合住宅建設も一例ある。これは日本国際協力事業団の専門家の協力により、住宅都市開発公団（ブルムナス）が実施したものである。

各住棟にとられた開放的な大階段室が、集会や行商など、格好の憩いの場になっている。構造上の信頼度は薄いがそれなりに質の高い人間的団地になっている。

密度的には従前の高密度スラムと同等であるらしいが、人口の急増に悩む市としては密度増がなくて期待外れらしい。

#### (ニ) 建築申請の処理体制

建物の申請に際しては、土地所有権を明示する必要がある。「土地登記所」での確認を受けることになる。しかし、一説によると、インドネシアの土地はすべて「公有地」で、一般には「土地利用権」の概念しかないらしい。これも言いようで、国土は確かに国の主権のもとにあるが、それも個人の財産として売買の対象にはなる。

そして、土地の利用に際しては「土地利用税」の制度がある。市内の各通り別に税額（申請料）が定められており、都心部ほど高い。用途は三つ（商業、非商業、社会福祉）で、その用途に最初供する時に一回支払えばよい。ただし後に、用途を変更する場合には、さらに一割を支払う。また、違反の場合には、建物を建て直す時にもう一度支払う。

さて、建築申請はまず区の都市計画課で都市計画上の項目について審査される。中小規模の建物は区のみで審査するが、大規模のものについては必要に応じ

各住棟にとられた開放的な大階段室が、集会や行商など、格好の憩いの場になっている。構造上の信頼度は薄いがそれなりに質の高い人間的団地になっている。

て市の都市計画局へ合議する。「ジャカルタ特別市建築基準条例」の運用細則により用途、壁面線、高さ、建ぺい率、容積率などを審査する。次に、申請は建築課へまわされ、建築計画（一階建のものはこのみ審査）、構造（二階建はこれと建築計画のみ）、設備（三階建以上はこれと前記二項目、計三項目）について審査される。申請が許可されると、施工監理となり、各階毎に役所の検査を受け、完了時に検査済証の発行を受けて使用可能となる。用途変更については、定期検査が行われる。

しかし、住宅の多く（特に、小規模のもの）は、無申請のまま建築されてしまふ。西ジャカルタ区の年間の許可件数は約二、〇〇〇件であるが、違反で摘発されるものも二、〇〇〇件である。建ぺい率違反については、その超過分に土地利用税率をかけたものを支払えば可となる（「土地利用税の課徴規則」）。他の違反事項としては、前面道路後退違反、延床違反、最低敷地面積違反などがある。そして、各々について罰金の規定がある。

違反是正の方法としては、確認の取消し、建物への立入禁止、建物の没収、期間を限つての建替命令などがある。実際には違反是正は難しいようである。

ジャカルタ市の建築指導行政は、その市条例の運用細則を見てもなかなか体系

的で、これらが運用しきれれば極めて質の高い住環境をつくりえるものと考えられる。前面道路からのセットバック規制などは実に細かい。実際の家屋もなかなかりっぱなものも多く広々としている。確かにそれらはほとんど所得の高い層のものであるが、カンポン改良事業に伴つて自発的に建替えた住宅も実にしっかりした構造と広さを有するものが多い。しかし、これらの住宅地も住宅設備に関する限りまだまだ不備な点が多い。水質の極めて悪い上水道、終末処理場のない下水道など。これらもあればまだ良い方で住宅地の全体環境は高密不快である。ただこの風景もヨコハマの中小不動産業者による無計画な建売住宅群を見られた身では、あまり批判もできないが。

#### ⑨国と地方レベルの類似機関の競合

国際協力事業団から派遣された専門家が所属しているのが、国の公共事業省都市住宅総局の住宅局（ベルマン）である。日本の資金援助の受け皿となる。住宅建設や都市再開発事業を探し出すのが任務である。この都市住宅総局は公共事業省の一局（他に道路総局、水資源総局など）で政策の企画立案は、国家住宅担当国務大臣の権限であり、住宅局はそれに原則的に従う。公共事業省は事業担当となる。ただそれ以外にも「国家住宅政策庁」というものもある。この住宅局の

指揮監督を受けて都市再開発、住宅建設を実施するのが、住宅都市開発公団（ブルムナス）である。国家レベルの再開発実施機関である。

一方、ジャカルタ特別市にも独自の都市再開発、住宅建設の実施機関がある。都市住宅再開発公社（サラナ・ジャヤ）である。ジャカルタ市によって設立された独立採算の「営利企業」である。事業内容としては、高級マンション、賃貸事務所、ショッピングセンター、外国人用高級住宅の建設などの「営利活動」と、その利益を振り向けてなされる低所得者向けの住宅建設などの「非営利活動」がある。ただこれらの非営利活動による住宅建設戸数は多くない。

さて、日本人専門家チームで現在検討中の再開発事業予定地区に「マンガレイ」がある。これは鉄道駅周辺に広がる旧日本軍の軍属住宅地で、今は住宅と軽工業が混在したカンポンとなっている。ここを日本政府のきもいりて、日本のコンサルタント会社が大規模再開発計画を提案した。日本政府としては、これを日本の長期借款の対象としたい意向である。

この様に、ジャカルタ都心部における再開発事業計画が住宅局で企画し、ブルムナスが事業主体となるように国主導で行われ、地方行政体としてのジャカルタ市とその再開発担当のサラナジャヤが介

入できない状況である。地方は都市総体の経営バランスを考へるが、往々にして国は単一事業を全体の脈絡を無視してしかけてくる。それゆえ、都市経営の「適合性」を有する地方が、これらの再開発事業などでより主体性を発揮すべきである、という意見が強くジャカルタ市にある。

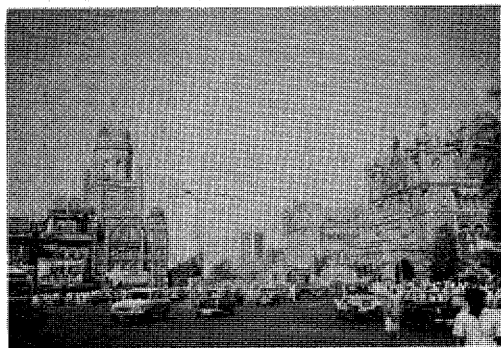
一方、日本政府は国に対して援助をしており、日本企業の参加を重視する大規模プロジェクト指向である。地方への関心は薄く、派遣専門家もジャカルタ市とは疎遠になりやすい。地方自治体職員としては、ジャカルタ市の主張に共鳴するが、果たしてジャカルタ市自体に行政組織としての「主体性」と「総合性」を発揮しうる「総合企画調整」能力があるかは定かでない。

#### ⑩インド・大ボンベイ市

##### ⑦大ボンベイ市の行政機構

ボンベイとは、インド亜大陸西岸のマハシャトラ州内のグレート・ボンベイ（大ボンベイ）を指す。市域は四六六km<sup>2</sup>、人口は一九八一年現在約八二〇万人である。ボンベイ市の後背地を含めた地域をボンベイ大都市圏と呼び、「ボンベイ大都市圏開発公社」が広域の都市計画を所管している。これら大ボンベイ市当局、ボンベイ大都市圏開発公社、マハシャト

写真—5 ポンベイ都心部



ラ州当局の主に三者によってボンベイのまちづくりが行われている。  
 ボンベイはもともと、アラビア海に浮ぶ七つの島を埋立により本土と結びつけたものである。これらの半島状になった先端部をアイランドシティと呼びボンベイの経済活動の中心地を成している。  
 ボンベイの歴史は古く、一八八八年の「ボンベイ市議会法」により市が成立している。市議会は公選により一四〇人の議員が選ばれ、その中から市長が名誉職として互選される。議会には部門別いくつかの委員会が設けられ、行政府は各委員会の承認のもとに事務事業を行う。行政府の長はミニニシバル・コミッションナー（助役）と呼ばれ、議会により任命される。助役の下に八人の局長と副助役四人、そして収入役がいる。ボンベイ市は二一の区に分けられており、副助役は各々五ないし六の区を統括し、その下に区長がいる。

区には九つの課があり、主に窓口証明事務（住民票、戸籍、営業許可など）や公共建物や道路、下水などの維持管理を行う。住民の苦情を受ける区民相談室のような課もあり、区長が区内の住民集會に出席したりする様子は、どこか横浜の姿に似ている。インドの官僚機構はほぼ完璧につくられている。

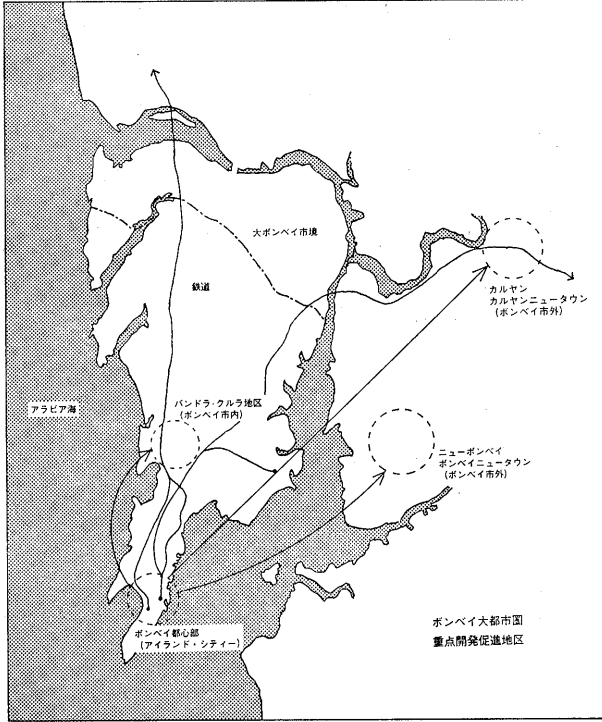
④ 建築指導行政  
 市域内における建築の申請は市当局に出され処理される。ボンベイの建築と開発行為に関する権限を有するのは、市当局である。関係法規の基本となる「大ボンベイ市建築基準条例・開発コントロール規則（一九八三年制定）」の抜すいを掲げる（表—1）。

建築法規の内容と実態が若干、時に大幅に異なることは、インドにかかわらず日本でもみられることかもしれない。建築申請どおり建築はするが、完了検査を受けた後に建物の「用途変更」を無許可で行うケースが多くある。それらは、住民からの通報で初めてわかり対応することになる。その過程で政治家から行政当局へ圧力がかかることもあるらしい。

表—1 ポンベイ市建築基準条例・開発コントロール規則（1983年制定）

「建築物」の定義：使用目的、材料にかかわらずすべての構造物、居住の用に供する、またはしないにかかわらず基礎、壁、屋根、その他を含むすべての部分。	いかなる敷地も6 m以上の公道でアクセスできない限り開発は認められない。
「開発行為」の定義：建築、土工工事、掘さく行為その他を土地、または水面の上、上部下部で行う事を意味する。または建物や土地における物的変更、または建物や土地の用途の物的変更、そして土地の再開発、配置、分割なども含む。	「公道認定」：幅員9 m以上で、10年以上にわたって公衆用道路として実体的に使われていたものは、市当局により整備し、しかる後に公道として認定しうる。
「許可」の必要：いかなる者も開発や建築や除却を行う場合は、工事許可と開始確認証を当該所管局から得ること。	「敷地形状」：住居・商業（用途）地区内における住宅用敷地の形状について 敷地面積(A) 住宅形式 $50m^2 < A \leq 125m^2 \rightarrow$ 長屋形式 $125m^2 < A \leq 250m^2 \rightarrow$ 二戸一 $250m^2 < A \rightarrow$ 一戸建
「所有権」の提示：工事許可と開始確認証の申請に際しては、当該申請人の「所有権」を証明する書類が必要である。	「建物の高さ」：高さや階数は条例に規定されるF.A.R（建築面積と最大限に可能な階数との比率）に従う。 (a) 高さの最高限は、前面道路幅員の1.5倍を超えないこと。 (b) 前面道路が二以上ある場合は、幅員の最大の道路からの24 mの範囲までは幅員の最大のものを前面道路として扱う。
「履行保証金」の徴収：条例その他の法的指示に沿って工事が行われることを担保するために、保証金が徴収される。ただし、工事完了後検査済証が発行され後は返却される。	「用途」分類：M-1 住居専用地区 住宅と兼用住 M-2 店舗住宅地区 道路に面した一階部分のみを店舗に使用した住宅地区 M-3 近隣商業地区 M-4 商業地区 M-5 準工業地区 M-6 工業地区 M-7 市街化調整区域 M-8 保全区域
「審査請求」：行政処分不服のある時は、それを知った日から40日以内に州政府の（建築）審査会に訴えることができる。	
「接道義務」：いかなる建物も、新規既存を問わず、接道していなければならない。	
「接道幅」：敷地は公道に接しているか、それらに接していない敷地は決められた幅その他の基準に合った通路に接していなければならない。 通路幅 通路延長 建物高さ (i) 6.0 75 m 15 m (ii) 7.5 150 m 24 m (iii) 9.0 300 m 24 mを超えるもの (iv) 12.0 300 mを超える 24 mを超えるもの	

図-2 大ボンベイ開発計画



現在、市当局は「開発コントロール計画」(用途地域図と都市施設整備計画図に該当)を改定中である。しかし、制度的枠組は体系的につくられても、計画通りに進まない用地買収や違法な用途変更など、実践上は多くの問題をかかえている。

⑨事務所立地規制

ボンベイは半島先端にすべての産業(商業、業務、工業)が集中し、地域環境の過密化と交通混雑を生み出している。これを解消するために、産業の分散が計画され実施されつつある。

この計画の主眼は、事務所の新規立地の規制である。比較的都心に近く交通上至便な地域に受け皿を用意し、そこに立地を促すわけである。確かに半島先端部には官庁やオフィスが林立し、もはや余地が見あたらぬ程である。市庁舎も極めて手狭で、中には既存の倉庫を改造して使っているものもある。

「ボンベイ大都市圏計画」(ボンベイと周辺を含む広域計画)の三つの重点開発地区(カリヤン地区、ニューボンベイニュータウン、バンドラ・クルラ地区)の中でも特にバンドラ・クルラ地区は、

重要視されている。地区の面積は一、二六二haで大部分が湿地の埋立地である。すでに地区にはいくつかの超近代的なオフィスビルが建っている。一九七七年、ボンベイ大都市圏開発公社(BMRDA)が州政府によりバンドラ・クルラ地区の特別計画当局に任命された。それ以前は、当地区内で州住宅局、大ボンベイ市、ボンベイ大学、都市産業開発公団などの各行政庁が各々バラバラに開発を行っていた。

半島先端の事務所立地規制を所管するのは、同じボンベイ大都市圏開発公社である。新規の事務所立地申請は原則として許可されないが、内容によって旧市街地内に必要不可欠のものは特例許可がなされる。過去七年間に四六〇件の申請があり、一一六件が許可された。許可物件は、港湾公団事務所(港が半島先端にある)や政府の建物、そして既存銀行の支店の増設などである。却下されたものの一例として、鉄道会社のコンピュータセンターなどがある。この許可件数を多いとみるか少ないとみるかは議論がある。

ボンベイ地域の都市問題を広域的にとらえ自治体相互の調整を図りつつ、具体的な改善策を打つのが大都市圏開発公社の責務である。しかし、公社の長が州の開発関係の部長の兼務であることなどが

ら見ても、なぜあえてこの様な第三セクターが州政府以外に必要なのか不明確であった。

④フィリッピン・メトロマニラ

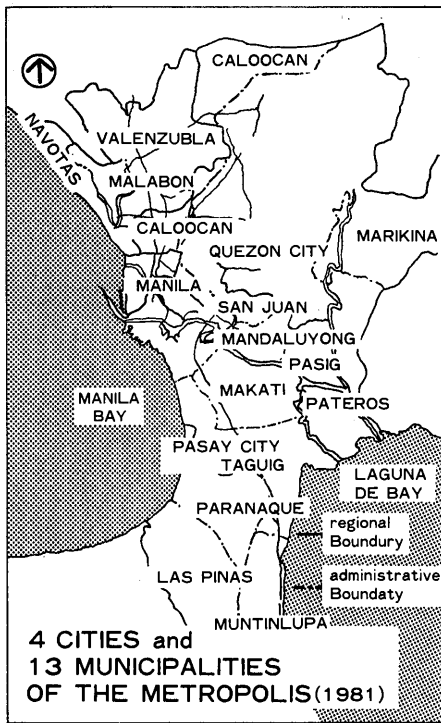
⑦マニラとメトロマニラ  
マニラとは「マニラ市」か、「メトロマニラ(マニラ大都市圏)」を指すのか迷う時がある。マニラ市とはメトロマニラの一構成単位にすぎず、今の体制の中では地方自治体としての「市」にさえ値しない。

マニラ市の市政概要一九八二年版によると、「…数年前まで、マニラは自立した行政機構として機能していた。一九七五年の大統領命令八二四号により広域行政の考えが示され、一年後に隣接する四つの市(マニラ、ケソン、カルカーン、パサイ)と一三の町(マカティ、マラボ、サンジュアン、ほか一〇)を包含したメトロマニラがつくられた。その結果、マニラは限られた権限に基づく行政機能を果たすことになった」とある。行間に権限を剝奪された、地方自治体の悔しさがにじみ出ている、とみるのは私の思い入れ過ぎであらうか。

市長、副市長は今でも公選で、六年任期であるが、かつて市議会の議長は副市長が務め、唯一の立法機関であった。それが大統領令により解散され、その代わ



図一三 メトロマニラ位置図



りに市長を議長とする「助言会議」がつくられた。しかし、その後再び市町別の助言会議は解散され、「大都市圏評議会」がつくられた。条例制定権は有しない。

メトロマニラの人口は非公式で約八二〇万人、区域は六三六km<sup>2</sup>である。マニラ市は三八・三km<sup>2</sup>である。メトロマニラの長官は現大統領夫人のイメルダ・マルコスである。マルコス夫人は国の主要ポストである人間居住環境大臣を兼務しており、都市計画に関するフィリップンの最高実力者である。メトロマニラには議会がなく、メトロマニラコミッション（大都市圏庁）が立法機関となる。メトロマニラの長官の下に副長官、そしてその下に三人の主席補佐官がいる。大都市圏庁

は傘下の市町に対する政策立案機関として、市町の財政支出の方針を決め、機構改革さえ行う。まさに各市町は圏庁の末端執行機関化している。

①開発コントロール

マニラ大都市圏内における開発建築コントロール行政も、やはり圏庁主導である。

②用途規制

用途規制図（ゾーニング・オーディナンス）に基づき土地利用を規制する。土地利用申請の審査は圏庁が行う。関係の市町に一応は協議される。

③宅地開発要綱

民間の住宅地開発における公共（市町へ移管されるもの）オープンスペース（道路、公園、緑地等）についての基準が

「分割規制指針」に定められている。この許可申請とその処分は人間居住環境省の所管で国の専決である。関係の市町は意見を述べる機会がなく、民間ディベロッパーからの移管を受ける義務のみを負う。それらの公共スペースの維持管理費は膨大なもので、市町としても簡単に受け入れ難い。中には基準に満たないものでも、すでに分譲され、住民から行政に早期移管を求める圧力がかかる。

④建築申請

建築申請処理は、国の機関委任事務として市の土木局に置かれた建築担当官（市職員ではあるが、国の公共事業省の指揮監督下にある）により処理される。以前、建築担当官は市長権限下にあった。担当官は圏庁へ定期報告をする義務がある。現行の建築基準法はアメリカのコピで、フィリップンの実情に合わないのが、独自のものを作成すべきという意見が強い。

⑤土地特別税

官庁が集中しているケソン市内には広大な未利用地が散在している。これらの土地は民間ディベロッパーによる「土地投機」の対象となっている。この状態を改善し、土地利用を促進するために創設されたのが「未利用地税」である。二、〇〇〇m以上の未利用地が対象で、二、〇〇〇m未満は課税対象外である。また

個別の土地毎に課税され、所有者別ではないなどいくつかの問題点がある。

⑥自治体の主体性

前記の様な困難な政治的組織状況の中で、各市町が完全に無気力化しているかというところでもない。ケソン市における「総合計画」の策定状況を例にその一端をかい間見てみる。

一九七六年一月、メトロマニラが創設された同じ日にケソン市市長室都市計画課（責任者、マガット現都市計画局長）によって「ケソン市総合計画策定調査報告書一九七六―一九八〇」が策定されている。この報告書は、まちづくりとは、各分野にわたる総合性を要するものであり、それをまとめ上げるのは自治体の主体性であることを訴えるために策定された。

しかしその後、傘下の市町へは、都市整備の五カ年にわたる年次計画（公共用地に対する事業計画）を策定しメトロマニラ圏庁へ提出する指示が出された。

これで行われたのが「ケソン市財政投資計画書一九八一―一九八五」である。全体計画は圏庁が行い、その部分としての個別事業計画を市町が行うことになっている。しかし、全体計画自体が各市町の状況に即したものでないため、年次計画は体裁のみとなり、実効性を持たない。結果的に圏庁の計画姿勢に疑問が

投げかけられている。

現在のフイリッピンの国全体の政治社会状況が危機的な段階にあり、強権に基づく全体主義的政治運営が地方レベルでも中央の指示によりなされている。しかし、民主的な政治運営を求める動きが高まるにつれて、メトロマニラなどは再び権限を傘下の行政体へ戻すことを検討しはじめている。

#### ④ マレーシア・ペナン市

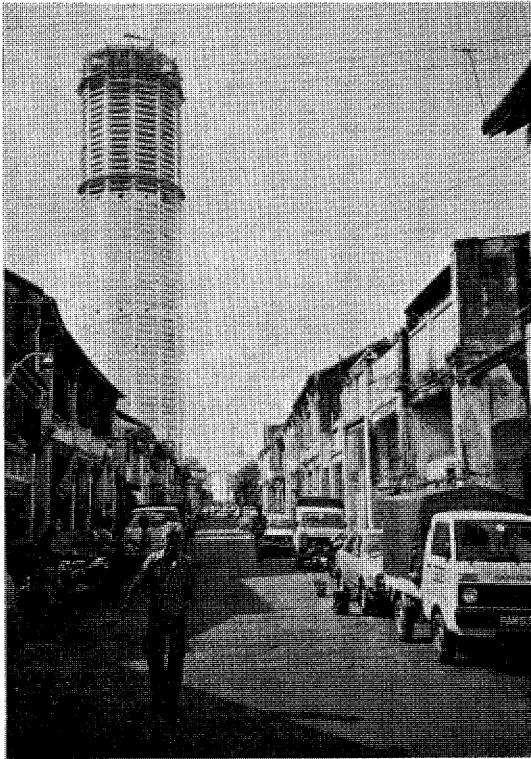
##### ⑦ 中国人のまち、ペナン

ペナン市はマレーシア連邦一三州のうちの一つ、ペナン州の一部である。ペナン州はペナン島とその対岸にあるウエルズリ郡によって構成されている。一九八〇年の統計によるペナン州全体で九十一万人、そのうちペナン島で四七・五万人、うち中国系六八%、マレー系二四%、インド系五%である。マレーシア全体の中国系の平均が五四%であるから、かなり目立つ。ペナン島の広さは二八五 $km^2$ 、ウエルズリ郡は七五九 $km^2$ である。

ペナンはイギリスによるアジア貿易の主要な中継港としてつくられたまちである。そこに下級官吏や商館の下働きとしてインド人や中国人が送り込まれた。商才にたけた中国人が多数派に成ったのも当然の結果であつたらう。

しかし、マレー人を意図的に優遇する

写真-6 高層の再開発ビル (ジョージタウン)



「プミブトラ政策」の推進により、マレーシアの経済実権を有する中国系(混血はなく、まさに中国人と呼んでさしつかえない)も政治上の実権を有するマレー人にますますおされてきている。ペナン島はペナン市という一地方自治体となっているが、その市長は官選によるマレー人に限られている。中国人やインド人はいくら優秀でも市長にはなれない。反対にその市長のもとにある行政機構の上層部はほとんどすべて中国人によって占められている。唯一の例外として現助役がインド人である。

⑧ 行政機構と開発建築コントロール行政  
一九七四年以前、ペナン島はジョージ

タウン市(都市部)とそれ以外の農村行政体に分けられ、別々の行政組織が存在していた。後者は財政的に貧しく、かつ行政能力にも欠けていたらしい。それが一九七四年の合併により一つの行政体になった。

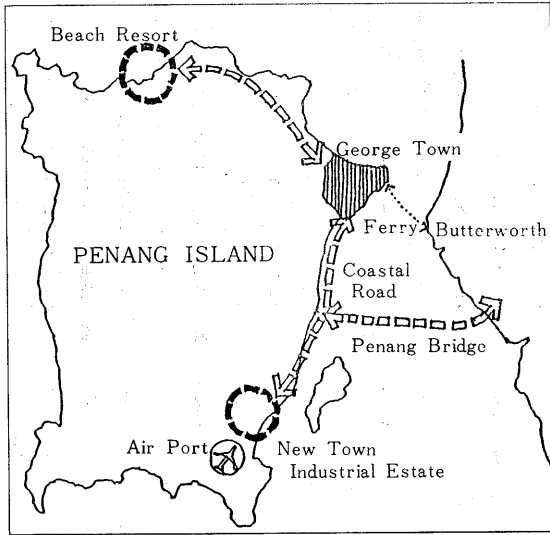
ペナン市議会は、州議会の政党別の勢力分野による選任制である。議員数は二四人名である。市の施策の決定は市議会の各委員会でなされ、その後、議会で承認される。議員の公選制が廃止されたのは、地方レベルの西欧型民主主義はマレーシアにはまだ早いという理由らしい。

開発コントロールは、一九七四年の合併よりジョージタウン地域のみ「開発

コントロール計画」が適用され、用途別規制(ゾーニング)が行われている。その中にトランシジョナルエリア(グレイ・エリア)と呼ばれる用途が固定されておらず「変化に適宜対応できる地区」が散在している。それも再開発地区を中心にした開発ポテンシャルのある地区に多く指定されている。用途地域制は周辺の同意さえ得られれば部分的な変更(住居から商業へ)も可能であり、一部には利権絡みの変更の動きもあるらしい。

ペナン市の都市計画制度で特徴的なのは、各種要綱指導方針の存在である(合計一四ある)。例えば、用途地域に合わせてジョージタウン内では密度規制と建ぺい率規制が行われている。「集合住宅指導方針」には、密度(人口)、建築線、隣地離隔(階数により異なる)、建ぺい率(四階を超えるものは三割まで)、高さ制限(特にデザイン上必要とする時のみ)、立地規制(周辺環境への影響度による)などが含まれている。他に地区を限定した「特別指導地区」がある。ノーザムロード地区がそれである。市庁舎近くの海岸沿いに細長く広がった地区で、高級住宅、一流ホテル、高級商業施設などの立地を促して、ペナンの顔としての高級化を目指すのが指導方針の内容である。これら行政指導方針に反する行為はなく、訴訟になったこともないら

図-4 ペナン



しい。  
建築関係の基本法は、「道路・排水・建築法」である。それに沿って建築基準条例がつけられている。ペナン市内の建築申請は、ペナン市建築局へ出され審査される。条例上、構造関係の審査は行わない。彼らによると、仮に構造上建物に問題が生じた場合、責任を回避できないからであるらしい。確かにペナン市内で構造上（特に杭基礎の不備などで）の問題で設計者が建主に裁判で訴えられているケースがいくつかある。ユニークな点として、隣地の建物配置なども申請図面に記入させて、隣地に面する窓の設置に

は隣地の同意を求めるよう行政指導していることなどもある。  
④保存施策とアーバンデザイン  
ジョージタウン内には、イギリス植民地時代の大邸宅やショップハウス（二階が店で二階が住居の長屋）など歴史的建物が数多くある。しかし、これらの建物が開発の波により徐々に消えようとしている。  
ペナンでは現在、大邸宅の跡地に高層マンションの建設が盛んに行われている。分譲価格は日本円に換算して三、〇〇万円ぐらいのものがざらにあり、現地の収入（ちなみに市の幹部職員の収入は横浜市の中堅職員のポーナスなしの額ぐらい）との比較の中で、どうやって一般の人が購入しうるのか不思議でならない。結果的にマンションは売れない状況が出てきている。一方、ショッピングセンターなどの商業開発もさかんに行われており、同じように歴史的建物がこわされつつある。  
数的には今だ多く

の歴史的建物が見られるため、その歴史的価値に対する認識が薄いのも事実である。これらの建物が寄り集まって「ペナンらしさ」を形成しているはずであるが。  
東南アジアの自由貿易港、経済センターとしての機能をペナンは、シンガポールに奪われてしまっている。かつ、前述のようにペナンらしさを失いかねない状況の中では、ペナンは全く何んでもないまちなになってしまふ。そのためにも、現在策定中のストラクチュアプランの中に「ペナンらしさ」を保存強化することの意義を明確に位置づけ、次に具体的な施策を展開することが求められる。  
歴史的建物については、文化的のみ対応するのではなく、都市づくりの一环として対応すべきであろう。かつ、新たに作られる建物についてもペナンらしさを問うことも必要であると考えられる。

四— アジアの地域行政とエコハマ  
マ  
①— 地方自治体の主体性と行政機構  
今回、アジア各都市を調査して、「地方自治体」の定義とは果たして何であるか、再認識することになった。地方自治体とは、地域住民の信託を受けて、地域

の歴史的建物が見られるため、その歴史的価値に対する認識が薄いのも事実である。これらの建物が寄り集まって「ペナンらしさ」を形成しているはずであるが。  
東南アジアの自由貿易港、経済センターとしての機能をペナンは、シンガポールに奪われてしまっている。かつ、前述のようにペナンらしさを失いかねない状況の中では、ペナンは全く何んでもないまちなになってしまふ。そのためにも、現在策定中のストラクチュアプランの中に「ペナンらしさ」を保存強化することの意義を明確に位置づけ、次に具体的な施策を展開することが求められる。  
歴史的建物については、文化的のみ対応するのではなく、都市づくりの一环として対応すべきであろう。かつ、新たに作られる建物についてもペナンらしさを問うことも必要であると考えられる。

図-5 邸宅跡地に建つ高層マンション

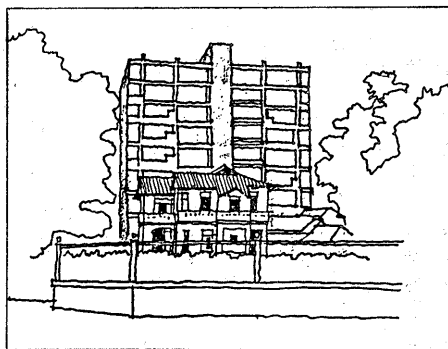
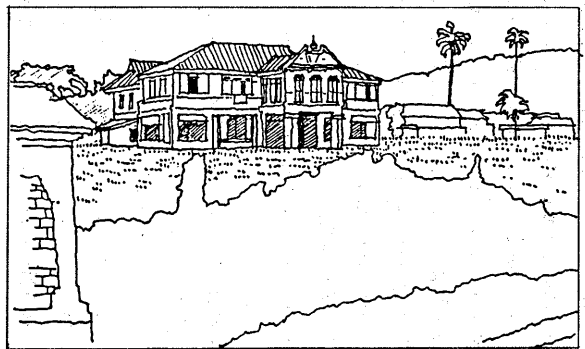


図-6 荒廃した昔の大邸宅（ジョージタウン内）



行政を行う行政組織であると理解する。その信託とは、公開選挙によって選任されるものの首長に付与されるもので、その首長の指揮監督のもとで行政組織体が日常行政事務を遂行する。仮に、この「信託」を受けずして、地方行政組織があるとする、その行政姿勢に疑問が投げかけられやすい。

しかし、バンコク首都圏庁の例の様に首長と議員は国による任命制であるが、前述の様に市の幹部職員の中には地域行政の主体性を論じ、困難にもかかわらず実践している者もいる。同様にジャカルタ市やペナン市でも、国なりの任命制の首長により地方行政が行われているが、市の行政官の地域にこだわる姿勢に共通性がみられ評価したい。

国や州レベルの地域を軽視した行政決定には反発し、地域のことは地域に密着した行政体が責任を果たすべき、との意見も多く聞かれた。

「地方自治体」と「地方政府」という言葉があるが、アジアの地方行政体はどちらでもない。西欧型民主制のプロセスを経ていないが、地域のまちづくりを情熱を有する地方行政体としては西欧型では定義しきれない。仮に、西欧型民主制より選任された地方行政体が、中央の方ばかり向いて行動している場合は何と定義すればよいのだろうか。

② 開発建築コントロール行政

コントロール行政とは、基本的に制度を守る層が多数を占めていることが前提となる。アジア諸都市の状況は、膨大なスラム人口にみられるように、土地の不法占拠、電気、水道の盗み取りの容認、税金の不払いにもかかわらず提供される公的サービスなど、一般的な制度と住民の関係が存在しない。生きるのに精一杯のスラム住民にとって、ある生活水準をもとに設定されたレベルの高い都市制度は無縁のものとなりやすい。

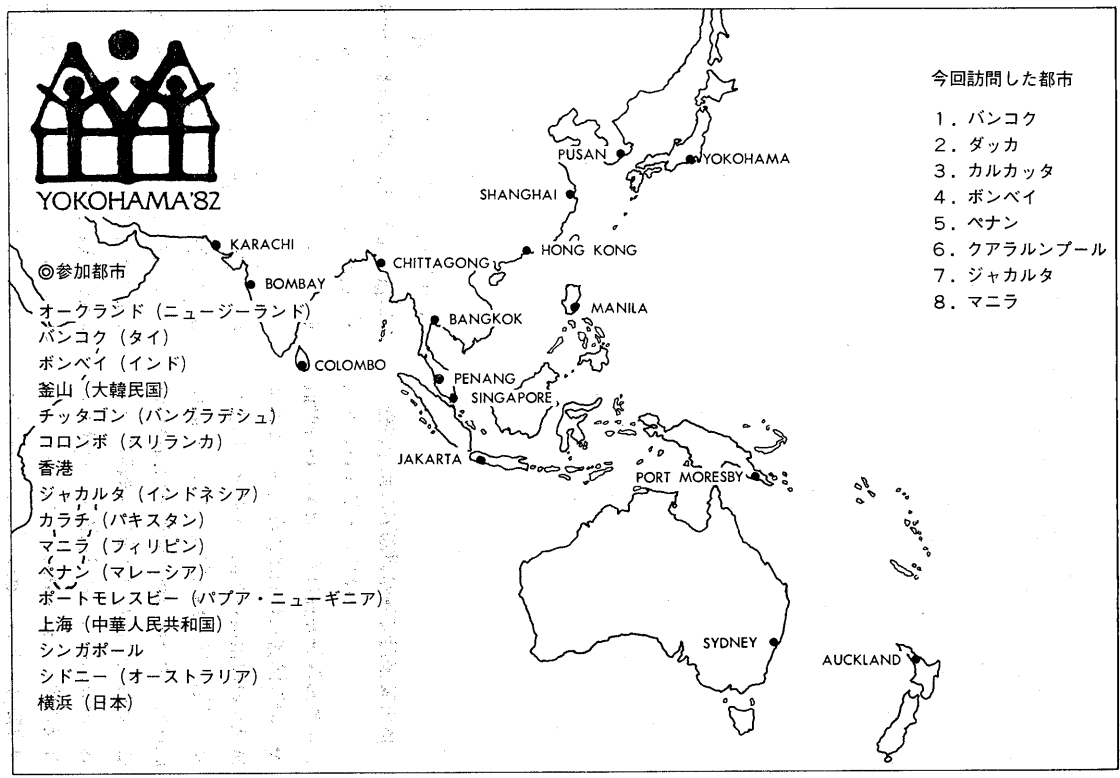
結果的に、アジアではコントロール行政の対象となる住民層は半分以下かもしれない。かつまた、制度が完全に守られることを前提とし、それに不服のある者は裁判で争う西欧型とは、明らかに日本を含むアジア諸都市の状況は異なる。

開発や建築のコントロールに際し、住民のコンセンサスを得られる幅に基準を設定し、それらを社会常識とあまりかけ離れない範囲で運用していくのが「アジア的」コントロール行政かもしれない。

③ ヨコハマとアジアの連携

アジアと日本の自治体レベルでのまちづくり、都市経営に関する実質的な交流事業の例は極めて少ない。「横浜・上海友好交流促進会議定書」に基づく個別

図一 アジアの都市とヨコハマ



分野の短期交流は、市民と市内企業の協力により徐々に進められてはいる。しかし、まちづくり、都市経営に関する自治体の持つ知恵と技術に関する総合的な交流活動は未だ少ない。この分野での、アジアと日本の自治体による交流事業の例は、全国でもまだ一例しかない。

それは神戸市と中国の天津市との間における港湾建設と関連都市施設整備に関する協力である。これは神戸市から、前港湾局長を団長に現職の市の部課長や係長などで構成された一大技術顧問団を直

接派遣して、神戸の港湾にとどまらないまちづくり技術の協力を行うものである。

かつて、ヨコハマ市も中東のイラクのバクダッド市から、まちづくりに関する技術協力を求められたことがある。それまで行われていたヨコハマの独創的なまちづくりに共感したバクダッド市より直接ヨコハマ市へ依頼がなされた。ヨコハマ市は調査団を送り出したが、その後の進展がみられない。

さて、今回の調査の中で立ち寄ったペ

ナンで関心をひいたのが、失なわれてゆく「都市の特性」であった。幸いにもペナン市でも保存施策の立案の必要性が認識されつつあった。しかし、実際の施策立案に要する技術力がペナン市に不足しており、その点に関する技術協力がペナン市長の来浜を機に横浜市長に要請されたのである。

もしこれが可能となれば、ヨコハマ市として初めてアジア都市とのまちづくりに関する実質的な交流事業（技術職員の自治体組織内への相互派遣）が始まるこ

とになるわけで、期待したい。今後のヨコハマとアジアの関係には、うわべだけのおたのしみ交流でなく、相互のまちづくりの課題と工夫から共に学び取る、地道な交流が求められるであろう。常に国を經由しなければ都市間の協力ができないわけでもない。互いの存在をあるがままにみつめ、それを通じて謙虚に自己を理解することが、今の横浜市に求められることかもしれない。

△都市計画局開発部新本牧開発室主査▽