

マニラ大都市圏における都市開発政策の 特質と今後の課題

Analysis of Urban Development Policies in Metropolitan Manila and
Issues in Metropolitan Planning Approach

岩田 鎮夫* 城所 哲夫**

By Shizuo IWATA and Tetsuo KIDOKORO

This paper, firstly, overviews changes in planning thinking in Metropolitan Manila and points out that metropolitan planning made in Metropolitan Manila during 1970s and 1980s had a quite innovative features. The metropolitan planning approach was, however, suddenly aborted due to the change of political environment, thus it has not been fully evaluated so that the experiences could be learned in other countries. Against this background, this paper aims at examining this metropolitan planning. Major issues discussed are: a) limitation of physical planning approach, b) inadequate linkage between planning and its implementation measures, c) failure of coordination approach, and d) limitation of elitism (non-participatory) approach.

1. はじめに

アジアの開発途上国の大都市は未曾有の都市膨張を経験する一方で、人的にも財政的にも利用可能な資源はきわめて限られており、その急速な成長に都市社会基盤整備が全く追いつかないのが現状であり、このような状況に対応するための計画手段の確立がきわめて重要な課題となっている。1970年代以降、世銀等の国際機関あるいは他国政府の援助を受けつつ、有効な計画的対応を確立するために各国で様々な模索が重ねられているが、わが国ではこれらの経験のもつ意義について現在のところ十分されているとは言えない¹⁾。本稿の目的は、マニラ大都市圏における都市計画の歴史的背景を論述した後、到達点として1970年代後半から

1980前半に展開された、社会的実験としての先進的な大都市圏プランニングの内容とその枠組みとなる都市計画制度について検討し、現在まで十分に分析されることのなかった、その大都市圏プランニングに内包した問題点を分析することにより、今後のアジアの開発途上国の大都市圏総合計画のあるべき方向についての教訓を得ようとするものである。

2. マニラ都市計画の歴史的背景

フィリピンにおける都市開発計画は長い植民地時代を通し、宗主国の影響を強く受けており、スペイン統治時代、アメリカ植民地時代、独立国家時代に大きく3つに時代区分することができる。この区分は同時にマニラ大都市圏の都市化の特徴的な段階と概ね一致している。

(1) スペイン植民地時代(1571~1898年): 初期の都市核形成期

1573年に当時のスペインの全植民都市を対象として

キーワード: 開発途上国、都市計画

* 正会員 (株)アルメック代表取締役

(〒153 目黒区青葉台1-19-14)

** 国際連合地域開発センター

(〒450 名古屋市中村区那古野1-47-1)

都市の位置選定、公共施設配置、街路計画、教会と広場の位置等に関する標準都市計画がスペイン王室令として発布されており、マニラをはじめとするフィリピンの植民諸都市もその適用のもとで開発が進められた。この当時の都市核形成の特徴は広場（plaza）を中心に教会と行政の庁舎を集積させるというものでマニラの中心部を始めとして各地にその名残がみられる。スペイン時代にマニラは建設当初の城塞都市（イントラムロス）を越える拡大を続け、スペイン時代の末期には人口約20万人に達した。また1880年代に導入された、都心から放射状に郊外に延びる馬車鉄道はスペイン時代に既に総延長60kmにおよんでおり、初期の郊外化を促す大きなきっかけとなった。

（2）アメリカ植民地時代（1898～1946年）：都市骨格の形成期

20世紀前半約50年間のアメリカ統治時代に現在のマニラ大都市圏の人口は約150万人に達した。この時期に郊外化も急速に進み、市街地面積は約10倍に拡大した。この間の都市開発を支えたのは植民地政府による積極的な道路開発、民間主導の交通網整備・住宅開発の促進であった。とりわけスペイン時代の馬車鉄道を利用した路面電車網（民営）は総延長80kmに達し、本格的な大量輸送機関として郊外化を先導した。また1920年代に始まった自動車交通の普及に対しては道路整備が先行的に行なわれ²⁾、現在のマニラ大都市圏の放射環状道路体系の骨格は既にこの時期に形成されている。このような道路整備計画の集大成となったのは、1945年3月に大統領府のもとで戦後復興計画策定のために設立されたCity Planning Officeにより策定されたGeneral Plan of Major Throughfares for Metropolitan Manila³⁾であり、この計画で提案された放射環状道路網は、現在にいたるまでその後の幹線道路網計画において基本的に踏襲され、マニラ大都市圏の骨格がこの計画により基本的に決定されたと言ってよい。

またこの時期のマニラの都市開発をみると、アメリカがその植民地政策のショーケースとしてマニラの整備に力を注いだことを見逃すことはできない。その象徴として位置づけられるのが、アメリカ植民地時代最初の都市計画である1905年のいわゆるBurnham Plan⁴⁾である。この計画はアメリカ本国で都市美運動のリーダーであった都市計画家Daniel H. Burnhamが作成したもので一部が実施されたのみであったが、本国のシ

カゴ・プランを彷彿とさせる広幅員道路、公共建築物、公園、景観、水路の利用等に力点がおかれたものであった。さらに1917年にはPlanning Administrative Codeが法制化され、Director of Public Works による全国の市・自治体のGeneral Development Plan策定が義務づけられることとなった。またこの時期にゾーニングによる民間の開発規制を行なう自治体がいくつか出現した。この都市美的都市計画の一つの集大成となったのが、現在のマニラ大都市圏の東北郊外部に位置するケソン市へのマニラ市からの首都移転計画である。1933年には移転が決定され、土地取得、計画策定が進められたが、第2次世界大戦により事業は中断され、独立後建設が再開され、その一部は実現したものの、結局、当初の計画目標はほとんど達成できなかった。

一方植民地政府の関心はNipa Neighborhoodと呼ばれる現地人の居住する高密度低質住宅地区の居住環境改善にも向けられ、1910～20年代以降sanitary barrio（街路・排水・衛生設備の整備を目的とし、後に単独世帯用アパートのモデルも導入された）あるいはbarrio obreros（低所得労働者世帯用居住区開発）という計画概念のもとでこれらの居住区のインフラ整備・開発が行なわれていたことが注目される⁵⁾。

（3）戦後独立国家時代（1946年以降）：急速な都市膨張期

戦後期は戦災復興に加えて急激な人口増（1960年の246万人から1990年には793万人へ）により、今日のマニラ大都市圏が抱えている都市問題が一気に噴出した時期と言える。スペイン・アメリカ時代には基本的にはインフラ整備に並行して都市化が進んだと言えるが、戦後期は圧倒的な都市化圧力の前に財政・技術・組織・制度・人材等、様々な点で対応能力の不足と欠陥が露呈した時期であるといえる。このような状況のもとで都市計画は十分な成果をあげえなかったものの、1946年の独立後、都市開発関連組織の再編・設立があいついで行なわれ、後節で論ずる1970年代後半～1980年代半ばに展開した先進的な大都市圏プランニングへとつながるさまざまな模索がなされた時期であったといえる。1946年にNational Urban Planning Commission、1948年にはCapital City Planning Commission が設立され、1950年に両者が統合され、National Planning Commission (NPC)が設立された。NPCはマニラ大都市圏を対象としたマスタープラン（The Master Plan）

City of Manilaの策定(1954年))、サブディビジョン・モデル開発要綱、建築基準法の作成等を行なっている。更に1960年代にはいるとLocal Autonomy Act(1959)により、計画機能の地方政府への移譲が進められた。1962年にはAdministrative Order 31により各自治体は計画委員会(Planning Board)を設置し開発計画と開発規制を作成すべきことが義務づけられたが、まだ十分に行政能力の育っていなかった地方政府が責任を負うのを嫌ったため、この試みは不成功に終わり計画権限の地方分権化の試みはかえって「計画の空白」とも言うべき事態を招く結果となった。このように独立後1960年代までは独立直後のNPCの活動を除いて計画的には不毛の時代が続いたが、一方で先述したGeneral Plan of Major Throughfares for Metropolitan Manilaにもとづいて、1955～1965年にかけて既成市街地の外縁部に8～10車線の高規格の環状道路(EDSA)が建設されるなど、幹線道路網の整備はアメリカの強力な援助のもとで引続き進められ、既成市街地内の幹線道路網整備は、一部を除き一応の完成をみたことは特筆に値する。

3. 民間セクターによる都市開発

マニラ大都市圏の都市開発には歴史的に民間セクターが重要な役割を果たしてきた。インフラ部門についてみると馬車鉄道、路面電車に始まった本格的な公共交通や電力・通信等は、現在においてもほとんどを民間セクターにその開発あるいは運営を依存しているし、マニラ大都市圏の南と北に位置する2本の都市間高速道路、西側沿岸部の埋め立て等も一定の許可条件のもとで民間セクターが自身で資金・技術を調達して建設・運営してきたという歴史を有している。こうした活発な民間セクターの都市開発への関与はアメリカ統治時代以来の伝統を強く反映したものであり、同時に従来、東南アジア諸国の中で比較的民間の経済力が強かったことが指摘できよう。

各国の大都市において重要な政策課題として挙げられている副都心の開発においても、マニラでは民間セクターが主導的な役割を果たしてきており、マカティ地区(約170ha)、オルティガス地区(同約50ha)、クバオ地区(同約36ha)という代表的な副都心開発事例がある。これらはいずれも第二次大戦後に開発されたものであり、いずれも先述の、マニラ都心部より半径7～8kmに位置するEDSAと呼ばれる高規格環状道路が放

射道路が交差する地区に位置し、高次の都市機能が集積する地区となっている。以下で、開発規模が大きく、開発内容が総合的でその開発方法も特徴的なマカティ地区の開発の経緯を概括する。マカティ地区の開発は19世紀初めにフィリピン有数の財閥であるアヤラ家によってマニラ郊外の広大な土地が購入されたことにその端を発し20世紀初頭に路面電車(TRANVIA)の出現により市街化が次第に進行した。アヤラ財閥による本格的なマカティ開発が始まったのは第二次大戦後であり、1948年に50年計画が策定され直ちに着手された。計画のコンセプトは良好な環境の住宅地と近代的な商業・業務地区の開発であり、計画面積は約1,000haであった。最初に手掛けられたのはForbes Parkと呼ばれる最高級住宅地の建設で⁶⁾、引続き高級住宅地の建設が進められた。こうした高級住宅地の整備と並行して商業・業務地区の開発が行われたが1970年代以降その動きは加速し、アヤラ財閥によって開発された地区は1,500haにおよび、1980年時点でフィリピンの上位100社の内の約90%がマカティ地区に本社ないし営業拠点を置いており、また約25万人の雇用機会を提供する一大副都心に成長した。アヤラ財閥によるマカティ開発を特徴づけているのは、当初より住宅地の販売に当たってはそれぞれ厳しい建築基準・規則が課せられると同時に、各団地で管理組合が組織され、ゴミ処理、道路の維持管理、街路照明、警備等を市当局とは別に自主的に行うこととされたことにみられるように、アヤラ財閥による開発地区の独立的・一元的な計画コントロールである。現在ほとんどの土地は既に売却され現在アヤラ財閥が保有しているのは商業センター地区を中心に65haのみであるが、約600haの地域が売買契約のもとづく建築協定により計画的にはアヤラ財閥の管理下にあり、独自の建築基準・規則、住宅団地内管理組合による一定の公共サービスの自主管理が図られ、またアヤラ財閥とマカティ市との共同出資会社による地区内交通管理、アヤラ財閥直営の道路維持管理、公共交通ターミナル、劇場、博物館等の公共公益施設の建設等により商業・業務地区育成が積極的に行われている。

このようなアヤラ財閥による開発事業の成功は他の民間デベロッパーのみならず、政府関係機関に対して開発モデルを提供するものとなった⁷⁾。とりわけ、①公共による高規格環状道路の建設により民間デベロッパーによる副都心開発が誘導されたこと、②適切な開

発コントロール（マカティ開発の場合はデベロッパー自身によりなされている点が注目される）がなされたこと、③民間セクターの努力により開発が進められたこと、という点で後述する、マニラ大都市圏プランニングの到達点である、Regional Development Framework Plan (RDFFP)で示された3つの計画実現手段をまさに先取りしており、そのモデルとなるものであったといえる。計画担当者により明確に意識されてはいなかったとしても、アヤラの拠点地区開発戦略を公共主導のもとで大都市圏レベルまで広げようとしたものがRDFFPであったと言えるだろう。

4. 大都市圏プランニングの展開

(1) 先進的な大都市圏プランニングの成立

1970年代後半にアジアの多くの大都市で大都市圏行政機構が発足したが、マニラにおいても1976年に大統領令によりMetro Manila Commission (MMC)が創設され4市13自治体からなるマニラ大都市圏（面積636km²）の総合計画および各実施官庁によりマニラ大都市圏内で実施される事業の調整を行うことになった。1978年には大統領令によりマニラ大都市圏が正式に首都地域（National Capital Region: NCR）として決定され、MMCの計画・調整のもとで一体的な大都市圏行政が行われるべきことが明確化された。MMCの創設に前後するかたちで続々とマニラ大都市圏およびその周辺部を対象とする大都市圏総合計画が策定された。ただしこれらはこれらはいずれも法定計画ではなく、計画策定を担当した官庁による意思の表明とも言うべきものであった。戦後から1960年代にかけての模索の時期を経て、1970年代後半からマニラ大都市圏では総合的な大都市圏プランニングの時代を迎えることになる。

このような大都市圏プランニングは1971年の公共事業省のもとで、日本の国際協力事業団（当時は海外技術協力事業団）の技術援助によるマニラ大都市圏総合交通計画（Urban Transport Study for Metropolitan Manila）の作成により先鞭がつけられたが、1975年には各部門にまたがる総合的計画の最初のものはManila Bay Metropolitan Region Strategic Planである。このプランは公共事業省のもとで、UNDPと世銀の援助により策定され、計画地域はマニラ大都市圏とマニラ湾沿岸の地域であった。その基本的な考え方はマニラ大都市圏外に副次的成長地域を育成することにより、マ

ニラ大都市圏地域への流入人口をくい止めることであり、そのためのインフラ投資計画を策定することであった。公共事業省は引き続き1977年にマニラ大都市圏を計画区域として、世銀の資金援助のもとでMetro Manila Transport, Land Use and Development Planning Project (MMETOPLAN)を策定した。その目的は、マニラ大都市圏のストラクチャー・プラン（ただしストラクチャー・プランが何を意味するかについては言及されていない）の一部を構成する短・長期交通戦略を策定することであった。同プランで提言された長期都市開発戦略は、①郊外部における計画的市街地開発（自立的コミュニティの計画的な開発（南北軸上）と都市的土地利用に不向きな土地での開発抑制）、②既成市街地内でのアクションエリアでの計画的開発誘導であった。この都市開発戦略に対応する具体的な交通戦略としては、規制市街地内でのLRTによる軌道系交通の導入と、郊外部とりわけ市街化を誘導すべき南北軸を中心とした地域での骨格的道路網の建設が提言され、LRT1号線（1984年開業）の建設にみられるように、その後の交通投資戦略の基本的方向性を決定づけることとなった。

上述のように当初公共事業省が大都市圏計画を策定していたが、その機能はその後次第に、新たに創設されたMMCに移ることになる。MMC系の大都市圏プランニングとしては1976年のManila: Toward the City of Manが最初の公式計画文書である。この計画文書は当時のマニラ大都市圏知事であったイメルダ・マルコス夫人の前書きにより意思決定文書として位置づけられ、詳細なローカル・プランのベースとなるべきストラクチャー・プランが、マニラ大都市圏とその周辺地域を計画区域として提示された⁸⁾。この計画で提示されたストラクチャー・プランによる都市開発戦略の特色は必ずしも明確ではないが、しいて言えば既成市街地主要地区での再開発を行うと同時にマニラ大都市圏外（北部、東部、南東部、南西部の4ヶ所）に副次的成長核を形成するというものであった。

MMCは1983年にRegional Development Framework Plan (RDFFP)1983-1992を上記のManila: Toward..を改訂する形で策定した。RDFFPはより詳細なローカル・プラン（大都市圏内の各自治体により策定されるもの）および事業実施機関の事業計画策定の際のガイドラインとしてMMCにより位置づけられ、計画区域はマニラ大

都市圏内であった。RDPPで提示された都市開発構想は、①南北の台地上での市街地発展の促進、②東部の低地地区については市街化にあたっての環境への十分な配慮、③北西部低地での市街化抑制、であった。

この開発構想は基本的にMMETROPLANの都市開発戦略を受け継ぐものといえるが、両者の間には計画思想の大きな転換が指摘できる。前述のようにMMETROPLANにおいては計画的な自立的コミュニティの開発あるいは既存市街地内アクションエリアでの再開発による開発の促進が目指されていた。その意味において、公共主導のもとでの開発事業によりマスタープランによりコントロールされた市街化が可能であるという前提に基づいていた。一方RDPPの示すものは都市開発の基本的枠組みに過ぎず、MMETROPLANで想定されたような青写真式的アプローチは排除され、民間セクターの活動にあたって最低限コントロールすべき基本的方向性のみを押さえることが目指されていたと言える。これは、公共サイドの資源が人的にも資金的にも限られているにも関わらず、急速に成長しつつある開発途上国の大都市に見合った成長管理のあり方の一つの方角を提示したものであり、1970年代後半から1980年代前半にかけてマニラにおいて展開された大都市圏プランニングの到達点を示すものであった。

(2) 計画実現手段

RDPPではその都市開発構想実現のための政策手段として、①インフラ投資の戦略的配置による開発地域の誘導、②開発コントロールによる市街化誘導、③民間セクターとの連携による都市開発の促進、の3点を挙げている。これらの政策手段の具体的な内容についてはRDPPでは直接的には明示されていない。③については多様な側面を有しているために一概に論じられないが、①についてはMMCによる投資的支出の戦略的調整(Capital Investment Folio: CIF)、②はゾーニングと開発許可・建築許可による開発コントロールがそれぞれ対応すると考えられる。以下でこれらの特色について論じる。

CIFアプローチ：個別の実施機関により十分な調整のないままになされていたマニラ大都市圏内のすべての部門の開発投資を調整・統合する試みは、1978年に公共事業省によるMETROFINDS (Metro Manila Financing and Delivery of Service)プロジェクトのもとで始められ、1979年に最初のCIFが作成された。CIFとは今後

5か年間のマニラ大都市圏内において様々な実施官庁、公社等によりなされるすべての投資的支出をリストアップし、それらを総合的見地から各実施機関との調整のもとでプライオリティーづけしたものである。1980年からCIFはMMCの所管事項となり、1982年および1984年に世銀の資金援助のもとでイギリスのコンサルタント会社であるHalcrow Fox and Associates (HFA)が技術顧問となり、投資資金の制約のもとでの体系的な5か年投資計画(毎年改定される)策定のためのプライオリティーづけの方法が確立された。この方法は、基本的には多重クライテリア(RDPPとの整合性のチェックを含む)についての重み付け得点法によるもので、方法論自体は特に新らしみのあるものではないが通常のフィージビリティ調査で重視される経済的内部収益率(Economic Rate of Return: ERR)のみではなく広範な社会経済的クライテリアのもとで総合的評価を行なった試みとして高く評価できよう。また大きな特色として指摘される点は、この得点法以外に、各事業を実施することがその機関の事業実施能力を高めることに役立つものであるかどうかという点がプライオリティーづけに際してチェックされたことであり、行政能力が必ずしも高いとはいえない開発途上国において、投資計画と行政能力強化策を結び付けたという点できわめて戦略的な内容を有しており、先進的なものであったといえる。

このように先進的内容を有していたCIFであるが、その後の政治的変化、すなわち1983年のアキノ元上院議員の暗殺以降の政治的・経済的混乱に引き続く1986年のアキノ政権の誕生により、MMCの政治的権威の源泉であったイメルダ・マルコス・マニラ大都市圏知事がマルコス元大統領とともに国外に亡命し、MMCの調整機能が実質的に無力化されたために、現実には十分に機能するに至る以前にその企図は頓挫してしまった。これはRDPP自体にとっても同様であり、その所轄団体であるMMCの無力化とともに、当初、フレキシビリティ確保のために定期的な見直しが企図されていたにもかかわらず、その改定が宙に浮く形となっている。

開発コントロール制度：開発許可はHousing and Land Use Regulation Board (HLURB)、建築許可については基本的に各自治体の管轄下(ただし大規模な建築物等特定の建築許可についてはMMCの承認が必要であった)にある。フィリピンにおいて実際の開発行為にあつ

てそのコントロール手段となるのは住宅地造成事業に対しては敷地分割規制による開発許可（サブディビジョン・コンドミニアム規制法〔大統領令957〕1976年）、個々の建築行為に対しては建築許可（建築基準法〔National Building Code: 大統領令1096〕1978年）である。特に敷地分割規制では、デベロッパーの資格、最小画地規模、道路幅員、オープンスペース比、供給施設設置要件、等の集団の規定が定められている。しかしながら、ここで規定された整備基準はきわめて高水準のものであり、開発コストからみて現実には高所得層向け住宅以外には適用が不可能であり、低所得層向けの住宅はほとんどが民間によるインフォーマルな開発によらざるを得なかった。このような状況のもとで、民間によるフォーマルな低所得層向け住宅を促進するために、1982年にBP220法のもとで公共公益施設の整備基準を低所得層向け住宅建設に際して大幅に緩和することが認められ、その後も住宅金融制度の拡充とともに引き続き整備基準の緩和・見直しが進められている。この結果1982年から1990年の9年間にマニラ大都市圏においてB. P. 220法（主として中所得向け開発）のもとで許可された開発は年平均32,262区画に上り、大統領令957（主として高所得向け開発）により許可された年平均開発区画（例えば1985年には33,619区画）と同程度であり、1975年から1989年の15年間に公的セクター国家住宅公団〔National Housing Authority: NHA〕により直接建設された年平均住宅戸数3,950戸（スラム改善事業を除く）の約10倍に達し、住宅供給の促進という点でB. P. 220法およびその後の基準緩和の果たした役割は大きい⁹⁾。このような民間による住宅開発の促進は、RDPPに示された計画手段のうちの3)、すなわち、公共セクターの一元的な青写真式的計画のもとでの都市開発ではなく民間セクターとの連携によるフレキシブルな都市開発という考え方に沿うものであり、その後のアキノ政権下で進められることとなる住宅金融の強化を中心とする低所得層向け住宅供給のための様々な先進的試みの先駆となるものであったと評価できる。

ゾーニング：土地利用上のチェックについても開発・建築許可によってなされることになるが、その根拠となるのは後述するゾーニングによる用途規制であり、したがってMMCの主導下で進められた大都市圏プランニングと各開発行為との整合性のチェックは専らゾーニ

ングによる土地利用コントロールによりなされる。この意味において、フィリピンの都市計画制度において開発コントロールの根幹をなすのはゾーニング制である。通常の場合、各自治体はゾーニング制定に当たってHLURBの承認が必要であるが、マニラ大都市圏のみは各自治体がMMCの承認のもとでゾーニング条例を制定することができるものとされた（ただし現在はMMCの改組にともない、他と同様HLURBの承認のもとで制定することとなった）。現在のマニラ大都市圏のゾーニングは1981年に制定されたComprehensive Zoning Ordinanceに基づいている。これは、住居地域（低密、中密、高密）、商業地域（広域、主要、近隣）、工業地域（軽・無汚染、重・有汚染）、公園およびレクリエーション地域の9用途地域から構成されている。住宅地域のカテゴリーは量的な規定ではなく、低密：戸建て住宅地域、中密：高層以外の集合住宅地域、高密：住商混合および高層住宅地域に概ね対応するものである。

このゾーニング制の重要な問題点として指摘すべき点は、汚染に対する評価という点で性能基準の考え方の取り入れられている工業地域を除き、基本的に用途規制のみで、容積率等の量的規制が課せられていないために開発誘導的な考え方（例えば誘導すべき開発に対する開発密度のボーナス制度あるいは空閑地税、開発利益税等の土地税制とのリンク¹⁰⁾）を取り入れることが難しいことである。この結果、規制中心のコンベンショナルなゾーニングから脱皮できず、RDPPの策定以前に制定されたこともあり、RDPPの動的・誘導的な都市開発構想を反映したものとは言えない。またもう一つの問題点として、後節で述べるように、開発許可あるいは建築許可によらないインフォーマルな開発がきわめて多かったことである¹¹⁾。このように開発コントロールは十分に機能していたとは言い難く、また開発コントロールの根幹をなすべきゾーニング自体もRDPPのもつ先進的計画思想に対応していなかったことは、その開発構想実現のための重要な政策手段を欠いていたと言えよう。

5. まとめ：マニラ大都市圏プランニングの教訓

1986年に成立したアキノ政権下において事実上調整能力を喪失していたMMCは1990年に正式に解体され、各自治体の首長により構成される協議団体にすぎないMetro Manila Authority (MMA)に改組された。この結

果、それまで、財政的（地方税の徴収がMMCにより行なわれたうえで各自治体に配分される）、また行政的（条例制定に際してMMCの承認が必要である）にMMCのコントロール下にあった4市13自治体が再び独立の地方政府としての権限を有することとなり、マニラ大都市圏における統一的な大都市圏行政は実質的に機能を停止するに至った。このような経緯から、1970年代後半から1980年代前半にかけてマニラ大都市圏で展開された、社会的実験としての先進的な大都市圏プランニングの挫折は、専らこの間の政治的・経済的混乱に結び付けられ、その残した教訓について十分検討されることがなかったが、このような政治的・社会的混乱の中で挫折したという事実の中にこそ問題点が隠されていると考える。以下でその内包されていた問題点について検討し、今後の開発途上国の大都市圏プランニングに対する教訓について考察する。

物的計画中心主義の限界：RDPPの提言が市街地開発のあり方であったことに示されるように、MMCにより展開された大都市圏プランニングの中心は物的計画であり、社会経済的側面については計画項目としては挙げられているものの十分な検討がなされたとは言い難い。一方大都市圏プランニングの頂点としてのRDPPの策定された1980年半ばにフィリピンはきわめて困難な経済的危機¹²⁾を経験した。物的計画中心主義のプランニングは成長しつつある市街地の管理・誘導を目指したものであり、経済の活性化自体には本来無縁のものである。したがってRDPPはその計画期間内の再重要課題であった経済の再建には無力であったと言えよう。更に経済危機にともない急増した都市貧困層に対する政策手段という点についても同様に物的計画は十分な対応策を提言できなかった。例えばこの時期の低所得層向け住宅政策の中心は公共による直接的住宅供給であり、これは住宅ニーズの数%を供給することができたのみで、十分な成果を挙げることはできなかった。

計画実現手段との不十分なリンク：更に物的計画の実現のための政策手段の一つであった開発コントロールの中心であるべきゾーニング制がRDPPで示された先進的計画思想に対応するものではなく、計画実現のための現実的手段を欠いていた。この点でRDPPのひとつのモデルとも言えるアヤラ財閥によるマカティ地区開発とは、計画の実現性において根本的な違いを有していた。

調整主義の失敗：大都市圏プランニングの担い手であったMMC自体は、ゴミ処理等一部の事業を除き、公共事業実施の権限あるいは許可権限はなく、また各事業官庁が事業計画に際してMMCの承認を得る必要もなく、MMCの役割はあくまでも計画および各事業機関の調整をすることであるにすぎない。イメルダ・マルコス知事の強力な政治的権威のもとではこのような調整は可能であるといえるが、逆に言えばこのような政治的背景を失えば複雑多岐にわたる事業の調整を図っていくことが不可能である。CIFアプローチは公共事業を計画的に調整していくためのツールとしては不十分であり、計画実現のための公共投資の調整に必要な財政的・法的根拠を欠いていた。

非参加的計画の限界：更に指摘すべき大きな問題点として、計画権限の根拠がさだかでなく、計画が外国人コンサルタントと計画官僚に独占されていたことが挙げられる。すなわち、RDPPはあくまでもMMCの意思表明に過ぎず、住民による縦覧、議会での議決（そもそもマニラ大都市圏には議会が存在しない）あるいは公選の構成自治体の首長・議会の承認等の政治的参加のシステムがなかった。このことがイメルダ・マルコス知事の失脚が同時にプランの無力化を意味した最大の要因であったと考えられる。

1) インフォーマル公共交通の観点からこのような計画の分析を試みたものとして、城所哲夫、大津政「世帯別都市交通政策とインフォーマル公共交通」『交通』Vol. 25 No. 4, 1990参照
2) 郊外開発の実際の手はアメリカ人を中心とした開発業者であり、政府による道路整備にあわせて幹線道路に囲まれた湿地・未利用地を造成し、戦後のサブデビジョン開発と比較しても空間的には質の高い住宅地開発が行われた。

3) Croft, L. D., Preliminary Report on General Plan of Major Throughfares, Metropolitan Manila, 1945

4) Burnham, D. H., Report on Proposed Improvements at Manila, 1905; このプランのうちRoxas Ave. Sunken Garden, いくつかの官庁建築物等が実現された。またBurnhamの功績の一つにイントラムロスの城壁の撤去を進めようとした市当局に強く反対し、これを阻んだことを挙げられる。

5) 1926年には植民地政府による最初のスラム調査が実施され、1933年にはHousing Committeeが設立された。当初は買手がつかず、アヤラ家自身が居住して安全を証明し、原価は購入代金の一部を返却するとして開発が進められた。

6) 一方深刻な都市スラム化とモータリゼーションの進行により、深刻な交通渋滞と、業務地区の開発というマカティ・モデルの限界が呈されており、新たな開発戦略が強く求められるに至っている。

7) この方に基づいて英国の1968年都市計画法の考え方に基いておりと推察される。

8) たまたまB.P. 220法のもとで許可された開発は主として中所得層向けであり、低所得層は一部の先進事例を除き、依然として民間のフォーマルな開発には手が届かない状況にある。

9) たまたま優良デザインに対する例外規定等はみられる。また空閑地税、開発利益税は税制上は存在するものの現実には適用されていない。

10) 1980年にマニラ大都市圏人口の40%がインフォーマルな居住地区に住んでいると推定されている（UNCHS, Land for Housing, 1987）。

11) 米ドルベースでの一人当たり所得が1982年には\$820であったのが1987年には\$560まで低下した。