

マニラの民間都市開発の先進性と後進性

Analysis of Urban Development Undertaking by Private Sector in Metropolitan Manila

岩田 鎮夫*

外尾 一則**

By Shizuo IWATA and Kazunori HOKAO

This paper focuses on the characteristics of urban developments that have been long practiced with the initiatives of private sector in Metro Manila, the Philippines.

Particularly the development of Makati area by Ayala Corporation over the 50 years from idle land in suburban area to a modern CBD of the metropolis gives a valuable reference and model that could be applied in other developing cities.

はじめに

近年わが国の大規模都市開発では高度な都市基盤施設の整備や環境整備とともに、長期的な地域運営が重視され、公民の役割分担、運営組織、開発手法等に新たな方法論が模索され始めている。

本研究は、都市開発における公共と民間の望ましい役割分担や連携のあり方について研究することを目的としており、本論文ではその一環としてフィリピンのマニラ首都圏における民間都市開発の例を取り上げるものである。マニラでは有力な財閥が早くから都市開発部門に参入した結果、豊富な民間都市開発の歴史となっている。中でも業・商・住の複合開発であるマカティ地区の開発には、純民間開発機関が開発後45年一貫してまちづくりを主導し、全ての建物開発者の加入を義務づけた組織（組合）をつくり地域運営を行っているなど注目すべき特徴が多い。

マニラの民間都市開発は、公的セクターによる開発行政能力の低い条件下で実施されたものであり、わが国の状況とは著しく異なるが、こうした全く異質の事例を通して、公共と民間の望ましい役割分担や連携のあり方について考察する。

1. マニラにおける民間都市開発の意義

(1) 民間都市開発隆盛の歴史的背景

マニラ首都圏は、本格的な都市化進展期に突入する1950年代までに、都市インフラの骨格が形成された数少ない途上国の大都市のひとつである。この背景には自動車時代の初期にアメリカの統治下で、公共による積極的なインフラ整備⁽¹⁾に加えて、旺盛な民間開発とこれを支える所得水準の高さ⁽²⁾があった。スペイン植民地時代(1570年～1898年)の計画的市街地開発の伝統はアメリカ時代(1898年～1946年)にも引き継がれ、1905年のBurnham Plan⁽³⁾、1930年代の首都移転計画、1945年のGeneral Plan of Major Throughfares for Metropolitan Manila等の影響を受けつつ、幹線道路網、公園、オープンスペースの

キーワード：都市開発運営 公民の役割分担、インフラ整備

* 正会員 榎アルメック 代表取締役
(〒153 東京都目黒区青葉台1丁目19番14号)

**正会員 工博 アジア工科大学 助教授
(タイ、バンコック)

整備が市街化の進展に先行して行われた。

この時期の民間による都市開発事業は土地開発に限らず電力、通信、路面電車を含む公共交通、有料道路等多岐に渡っており、中でもサブディビジョン開発は急増する需要に応えるべく非常に盛んであった。こうして概ね現在のEDSA（第4環状道路）の内側はアメリカ時代に市街化されたが、アメリカの業者が開発をリードしたこと、幹線道路体系が既に整っていたこと、当局の都市計画での意識が高かったこと、購買力があつたこと等の理由により、地区街路網・街区構成は、居住地としてのスラム化が進んだ所でも、現在も一定水準を保っている。

(2)代表的民間都市開発の隆盛

アメリカ時代に培われた民間都市開発は、その後単に住宅地開発に限らず様々な規模の商業・業務拠点の開発にも向けられ特筆すべき成果を残しているなかでもスペイン時代からの大規模土地所有はマニラ首都圏でも一般的であり、戦後財閥の所有地を中心に形成されたマカティ地区、オルティガス地区、クバオ地区はその代表的事例といえる。また戦後フィリピンが独立し発展途上国に分類されるようになってからマニラ首都圏における公的セクターのインフラ開発と維持管理体制は不十分なものとなり、事業者は適切な整備水準を維持し生活サービスを確保するために様々な工夫を独自に行ってきた。

マカティ、クバオ、オルティガスの拠点開発地区は、いずれもマニラ首都圏の大動脈である環状道路EDSA沿いにあり、EDSAとマニラ中心部からの放射幹線道路とが交差するところに位置し、すぐれた交通条件を備えている。3地区の開発は1940年代から1960年代にかけてスタートしたものであり、住宅と商業、業務等の機能構成による複合開発として開発されており、またその規模は世界の諸都市の代表的な例と比較しても非常に広大なものとなっている。

表1 3地区の開発の概要

	マカティ地区	クバオ地区	オルティガス地区
開発期間	1945年～	1950年代末～	1950、60年代～
開発者	アヤラ財閥	アラネタ財閥	オルティガス財閥
開発面積	979ha	37ha	約600ha
機能構成	・高級住宅 ・業務 ・商業、娯楽 ・集合住宅 ・軽工業 ・スポーツ施設	・商業、娯楽 （アラネタセンタ）	・商業 ・業務 ・高級住宅 ・集合住宅 ・スポーツ施設

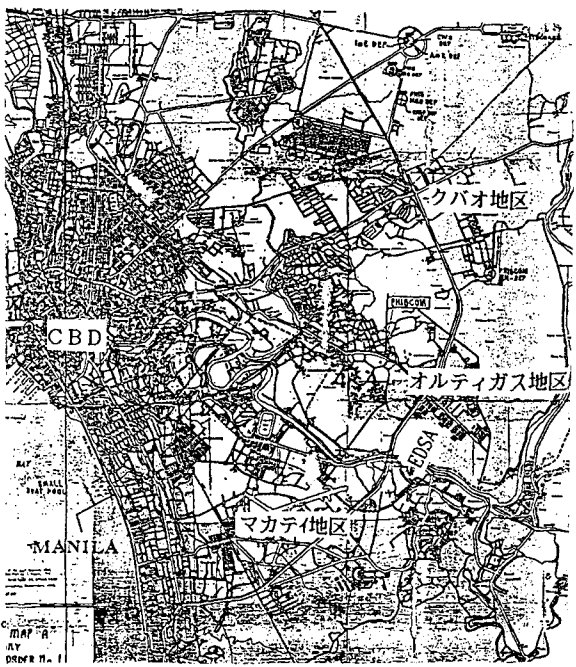


図1 マニラ首都圏の道路網（1947年時点）と都市開発地区

表2 主要な複合開発の比較

地区等の名称	都市名	開発期間	開発地区の面積
オムニ・インターナショナル	アトランタ	'72-'75	2.2ha
大崎ニューシティ	東京	'84-'87	3.0ha
ラルフズシティ	シンガポール	-'85	3.1ha
アークヒルズ	東京	'83-'86	5.6ha
池袋サンシャインシティ	東京	'73-'80	6.0ha
メーヌモンパルナス	パリ	-'74	8.0ha
ホークカタライン	ユトレヒト	'63-	24ha
バービカン	ロンドン	'65-'79	25ha
テレビジョンシティ	ニューヨーク	計画	31ha
イリノイセンター	シカゴ	'68-'89	34ha
バンカーヒル	ロサンゼルス	'70-'91	35ha
バッテリーパークシティ	ニューヨーク	-'93	37ha
クバオ：アラネタセンター	マニラ首都圏	'50年代-	37ha
ダーリングハーバー再開発	シドニー	'85-'92	54ha
トロント鉄道ヤード再開発	トロント	基盤整備	81ha
オルティガス地区	マニラ首都圏	'50、'60-	約600ha CBD；130ha
ラ・デファンス	パリ	'58-'88	744ha CBD；154ha
マカティ地区	マニラ首都圏	'48-'75	979ha CBD；188ha

2. 新都市拠点マカティ地区開発の特質

これらの開発の中で、先発のマカティ地区には特筆すべきいくつかの特質が見られる。そこで先ずマカティ地区の開発を詳しく取り上げることにする。

(1) マカティ地区の概要

マカティはマニラ首都圏を構成する4市13自治体のひとつである（行政区域面積30 km²、人口45万人（1990年センサス人口））。マカティは大まかに3地区（軍用地1,250ha、旧市街地766ha、新市街地979ha）に区分される。このうちアヤラによって開発された新市街地を、本論文の対象となるマカティ地区としている。マカティ地区の概要は下記にまとめられる。

（以下マカティ地区に関する詳細は拙稿を参照⁽⁵⁾）

①都市機能：フィリピンの大企業の多くが本社・営業拠点を構えるだけでなく、外国企業のオフィスや在外公館が集中する国際的な業務センターであるとともに、商業、ホテル、娯楽施設、ゴルフ、スポーツクラブ、博物館や劇場、大学、コンドミニウム、戸建て住宅等が立地する、高水準の複合的な機能を有する近代的なCBD。⁴⁾

②交通条件：マニラの中心部より約8 km、南方向の規格の高い放射道路と高規格の環状道路が立体交差する所に位置し、他のCBDとの連携もよく国際空港からも6~7 kmで、マニラ首都圏の中で最も秀れた交通条件を持つ。

③土地利用：マカティ地区の土地利用は基本的にゾーニングに則って行われている。

高級住宅地：地区面積の7割を占め、“village”と呼ばれ、居住者とその関係者以外は出入りを厳しくチェックされる閉鎖的な戸建て住宅地。7ヶ所のvillageがあり、最も高級な所の平均区画が2,000m²を超え、最も小さい所でも平均850m²。villageには公園、学校も含まれ、ゴルフ場やスポーツクラブあるいはショッピングセンターと隣接するものもある。

オフィス・集合住宅地区：オフィス地区はアヤラ通りとアラトリアンゲルの約32haの高層オフィス地区に代表されるが、その後のオフィス需要に応えるもと住宅地として計画された2つのvillage（約90ha）と幹線道路沿いの地区が追加された。1988年時点でマカティ地区のオフィスビルの延床面積は360ha。オフィスビルと混合して中・高層のコンドミニウムも多く、villageが飽和状態になったあと急激に新規建設が増えてきている。

コマーシャルセンター：オフィス・集合住宅地区に接しMakati Commercial Center (26ha) とGreenbelt Commercial Center (12ha) が計画的に開発され、高層オフィスビルが整然とならぶアヤラ通りに並んでマカティ地区を象徴する中心部を構成。2ヶ所のコマーシャルセンターは現在アヤラが直接保有し、運営。1988年現在国際級ホテル4（合計1887室）、大型百貨店3、中・小型百貨店10、スーパーマーケット5、劇場・映画館8、小売店舗・飲食店575、駐車スペース5,328台であり、合計の床面積（賃貸用）は約30ha。現在再開発プランにもとづいて事業が始まっており今後5~10年間にこれが完成すると合計床面積は一挙に70haに倍増される予定。

軽工業地区：地区の外縁部に軽工業、物流、組立、倉庫、関連オフィス等のための用地が計画的に配置され、雇用と業務機会を提供。この地区は初期のマカティ地区の発展に貢献したが、地区全体の高度化に伴って、高付加価値土地利用への転換が進みつつある。

② 開発の経緯

マカティ地区の開発は19世紀初めに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ところから

の端を発している。アヤラによるマカティ開発が本格的に進められたのは第2次大戦後であり、1948年に作成された50ヶ年計画をもとに事業が進められ、約30年を経て概ね現在のマカティ地区が完成した。開発過程での特色は下記のようなものである。

①第2次大戦によって荒廃した市街地の復興は遅々として進まず、特に住宅地の不足はあらゆる階層で深刻であった。アヤラはしかし単なるベッドタウンとするのではなく、複合的な都市機能を併せ持つ新都市の開発を目標とした。

②地区内に数百家族のスクオッターが居住していたため、開発に際して低所得者用住宅地をまず開発し、低利融資援助を行い移転させた。

③最初に手がけたのは現在最高級住宅地として知られるForbes Parkである。企業のトップマネジメントが購入すれば、管理職、従業員がこれに続くと考え、当時全く知られていなかったマカティ地区を販売するために、規格の高い開発を行いアヤラ家も自らここに居住し安全と快適を実証すると同時に、建設原価を大きく下まわった販売価格を設定した。

④初期の努力は間もなく実を結び、買い手が殺到する。以後villageがたてつづけに開発される。

⑤1956年にアヤラ通りに高層オフィスビルの建設が始まるが、ここでも需要は強く、当初住宅地と予定していたLegaspi VillageとSalcedo Villageをオフィス・コンドミニウム用地に変更している。

⑥1950年代に住宅地を中心に開発が進み、60年代に入りこれに併行してオフィス地区、コマーシャルセンターの開発が始まった。70年代に入ってvillageの開発が完了。80年代に入ってマニラ首都圏の従来のCBDのサービスレベルが交通混雑やインフラの劣悪化によって低下する中で、マカティ地区への高級オフィス、住宅の立地が加速化し、同時に商業センターとしての機能も強化され、マニラにおける新都市拠点としての位置を確立した。

(3) 開発の特徴

概観したようにアヤラは途上国では、殆ど例のない民間の手による大規模複合開発を成し遂げ、マカティをマニラにおける最も近代的な国際的CBDに育て上げたが、この背後には長期に渡る確たる計画性、ユニークなプラン、都市の品質管理、巧みなマーケティング、公共事業の全面的な肩代り等、都市の計画、

開発、維持管理、運営という都市経営のあらゆる側面で独自の工夫が行われていることが伺われる。

イ)長期計画—すぐれた都市経営感覚と長期戦略

1945年に作成されたマカティ開発計画は50ヶ年に渡る長期計画である。アヤラ家の一員でもあったJ.R. MCMICKINGは計画作成にあたり、当時”salami approach”と呼ばれ、一般的であった土地の切り売りを断固として行わない方針を取った。彼によれば、最初に売った土地がスラム化してしまえば残りの土地の価値は一挙に下がり事業機会が失われるため、土地開発から充分な利益を得るためには長期の事業戦略が必要であるということになる。当時マニラ市の郊外にあったマニラゴルフ場とボロクラブに隣接して最高級の郊外住宅地を建設し、開発原価を大きく割ってまでトップマネジメントを引き込んだことは、マカティのその後の顧客層と都市の性格に大きな影響を及ぼし、開発の基本的な方向を決定づけた。当初企業の従業員を含め、中・低所得者層の住宅地にいくつかのvillageを当てる予定であったが、結果的には高所得者層の住宅地になってしまっている。高品質の都市インフラは予期した以上に大企業、外国資本の関心を呼び、マカティへの立地、投資ニーズが高まったが、アヤラは計画を巧みに調整し、インフラの容量を考慮しながら用途の変更や高層化によって対応した。次のような工夫も用意されていた。

①リザーブ用地の存在。用途の種類は街路、広場・公園、駐車場、文化施設等である。これらが過渡的に利用され、必要に応じて他の用途に変更される。しかも最も変動の大きいコマーシャルセンター等に多く用意されていることも効果を高めている。

②開発会社のアヤラが上記の公共公益利用の土地とともに開発地域の中で重要な敷地の一部を保有しつづけている（コマーシャルセンターの総ての宅地を始め開発地域全体の約1割の宅地に相当）。これによってアヤラは変動にスムーズに対応する計画を実際に実施できると同時に、場合によっては変動を計画的に誘発していく布石としてそれらの土地を使うことが出来る。

③アヤラが保有している宅地の開発と利用は、概ね30年間のリース契約で一般開発者に委ねられる方式がとられている。開発者は先に示した各種の開発規制や基準の範囲内で、自由に開発することができる。

しかし30年のリース期間が終了すれば、建設された建物の所有権は自動的に開発者からアヤラへ移行することになる。コマーシャルセンターをはじめとして各地で建物の更新が非常に活発に行われている背景には、このリースシステムが一役かっていると思われる。リース契約の更新により、より高度な開発能力のある開発者がマカティの開発に参入できる途が開かれているからである。

50ヶ年の目標年次を前にして、アヤラは1980年代半ばには既に、直接保有するコマーシャルセンターを中心に21世紀を目指した再開発計画を作成するとともに、容積率の見直し、交通計画、供給処理施設計画等独自の作業を開始している。アヤラの一貫した長期的な都市運営によって、結果的には近年のフィリピン経済の低迷にも拘らず、アヤラは毎年高収益をあげ続けている。

ロ)独自の主体的運営システム

マカティ地区の殆ど全ての都市基盤施設（道路、上下水道、ケーブルの地中化、公園、交通管理施設、公共駐車場）はアヤラが建設した。更に劇場、博物館等の公益施設も建設し、公共交通ターミナルも自社の土地に建設を進めている。公共施設を開発主体が負担する例は少なくないが、アヤラの独自性はこうした諸施設を建設後も公共に移管することなく、独自の組織を設立し維持管理している点にある。この理由は、財政的にも実施力の面でも脆弱な行政に維持管理を任せただけでは、望ましいサービスレベルが確保し難く、そのために資産価値を減じ、顧客の開拓も難しくなるからである。マカティ地区に立地するアヤラを始めとする土地・建物保有者、事業者等は諸税を納めるわけであるが、その上で自主財源により公共施設を維持管理するという品質管理に対する強固な意志がマカティ地区とアヤラに対する強い信頼となっている。⁽⁶⁾マカティ地区の運営はアヤラのリーダーシップのもとに表3のような組織が大きな役割を果たしている。

ハ)自主建築規制

マカティ地区には各種開発規制が施行されているが、公的にはHousing and Land Use Regulatory Board（HLURB；建設・土地利用規制局）のもとでの土地利用と建築規制であり、マカティ地区には更にアヤラが独自で土地購入者に強制する詳細な規制があり、オフ

Ayala Corporation: マカティ地区の都市環境の品質を基本的に保証する、売買契約書の一部に含まれている各種の建築規制を発効させる当事者。

Ayala Property Management Corporation: アヤラの所有する子会社として1976年に本社の一部門を切り離して設立。アヤラの所有するインフラ（道路は幹線道路のみ）や供給処理施設、オフィス、商業施設の維持・管理を行う。

Ayala Theaters Management Inc. (ATMI): アヤラが所有する子会社で、1984年に設立。アヤラが所有する劇場（4ヶ所）の経営と管理を行う。

Makati Development Corporation (MDC): アヤラ土地会社（Ayala land Inc.）が所有するゼネコン。最高の格付け（AAA）をされており、マカティ地区の土地造成を一手に引き受けた所から始まり、その後政府の公共事業や外国での事業に参画。マカティ地区開発の品質を支えている。

Makati Comercial Estate Association (MACEA): 1964年に設立された非営利団体。マカティ地区の土地・建物所有者、デベロッパー、主要立地企業、各種専門家等で構成。この協会の目的はマカティ地区の業務活動を良好に保つところにあり、売買契約書に唱われた諸規制、人・車の交通規制、宅地開発規制の施行、ビジネス地区の治安・衛生の維持、道路の維持・管理等が主たる役割で、政府機関や民間の協会との調整を図り活動計画をたてている。マカティ地区の土地・建物所有者は自動的にMACEAの会員になることを義務づけられている。MACEAの財源は所有地の面積に応じて課せられる共益費。

Makati Parking Authority (MAPA): 1988年に設立された非営利団体。マカティ地区の交通管理（交通規制、路上駐車管理運営、交通整理等）を自主的に行う。マカティ市、アヤラ土地会社、MACEA、マカティ商工会議所が出資者。数百人の要員を常時雇用。収入源は路上駐車料金。発足当時のコストはアヤラが負担。但しMAPAの職員には、交通違反取締りの権限はない。

各Villageの管理組合: 各Villageにも管理組合（Village Association）があり、宅地面積に応じた共益費を財源としてVillage内の一切のインフラ、供給処理施設、共有施設の維持・管理を行うと同時に、独自の規約を作成し環境の保持に努めている。

▲ 表3 運営組織

▼ 表4 土地利用、建築規制

宅地の利用: 対象地区を更に15地区に細分し、用途を定めている。宅地の再分割は一定期間禁止。一宅地につき一建物の建築。

建築規制: 適切な建築材料を使用し、建築費は少なくとも当初の宅地価格を上回ったものとする。15地区の用途別容積率の指定（800%から1600%の範囲であるが、オフィス部分は800%が最高限度）。

開発負担金: 指定容積率を超えて建設した違反建築の超過床面積について開発負担金（1990年末まで500ペソ/m²）を課し、施設整備費としてMACEAが徴収。開発負担金算定のための基準容積率は地区によって異なるが、400%から1200%の間に設定されている。

その他建築に関する規定: 建物の基礎、ファサード、車寄せ、屋根つき歩道等に関する規定。建築プランのアヤラによる事前審査の承認が必要。

駐車場の付置義務: 建物用途別付置義務台数の設定（オフィス・住居用建物は床面積100m²につき1台、ホテルは5室当り1台、飲食店は床面積15m²当り1台等）。駐車場設置基準の設定（ロットサイズ）。

建物のアクセス位置: 地区別に建物へのアクセス位置とルートへの指定。

イス・集合住宅地区（MACEA所管）とVillageに適用されるものに大別される。Villageについては土地の再分割の禁止、建蔽率、高さ制限、用途等を50年間にわたって規制するものである。ここではオフィス・集合住宅地区の諸規制を表4に示す。

二)自治体への貢献

前述のようにマカティ地区の開発と運営は受益者負担の考えにもとづいて自主運営がなされており、自治体側が負担することは殆どないという状況である。マカティ地区は行政体マカティの面積の約3分の1を占めているが、ここから得られる莫大な税収は自治体の大きな財源となり、マカティ地区以外の他の地区の整備等に振り向けられている。

3. マカティ地区開発と他の都市開発との比較

(1)クバオ地区開発の経緯

1950年代の終わりにアラネタ財閥がマニラ首都圏の東部への市街化の拡大に着目し、その所有地約37haの商業・娯楽を中心とした開発に着手し、1971年頃までに約14ha、1983年頃までに更に約23ha、合計約37haの床面積の様々な施設、賃貸ビル、店舗を建設した。1960年代以降の市街化は大雑把に北部方向へ低所得者層、東部方向へ中低所得者層、南部方向へ中高所得者層と特徴づけられ、アラネタセンターの開発は東部方向の市街化とその影響圏の住民ニーズに合致し成功を納めた。

マニラ首都圏の市街化が更に進展し、EDSAが新たな都市軸としてその機能を高めるにつれ、アラネタセンターの再開発計画が作成された。2000年代初期までに合計延床面積約180haの、従来の商業・娯楽機能に業務、住宅、ホテル等を大幅に加えた複合的な開発が実施され、より強力な都市拠点の形成が図られる。この背景には、マーケットが益々大きくなると同時に、マカティ地区をはじめとする拠点間の競争も激しくなったことが上げられる。

(2)オルティガス地区開発の経緯

オルティガス財閥は自己所有地を対象に、マカティ地区におけるアヤラ財閥の開発にならって住宅と商業・業務用地区開発を1950、60年代に着手した。

商業・業務地を中・高級住宅地が取り囲む形の配置構成がとられているが、開発当初より住宅地開発のみが進展し、商業・業務地の用地は長く遊休状態

であったが、マカティ地区の地価高騰、交通混雑が顕著になり始めた1980年代後半にはいつから急速に施設・建物の建設が進み始めている。最近5年間程度の短い間に合計約90haの延床面積を持つ3つの巨大なショッピングセンターの建設が進み、既にそのうちの約3割が営業を行っている。同時にオフィスビル、コンドミニウム、ホテル等の建設も進んでおり、EDSA沿線に新たな拠点形成が進んでいる。

(3)マカティとクバオ及びオルティガスとの比較

マニラ首都圏の新たな拠点形成をめざした民間都市開発の進展により、EDSAは新都市軸として、都市構造上の重要な役割を担うことになった。そのような意味からも、これら3つの都市開発は共通の条件下で類似の目的を持って実施されてきたといえるが、開発方法の内容にはかなりの違いがある。以下、マカティ地区との比較を通して、クバオ地区、オルティガス地区の特徴と問題を明らかにする。

クバオ地区の特徴と問題：

○クバオ地区のアラネタセンターはケソンシティ等の後背圏域の住宅地開発を前提におく商業・娯楽開発にとどまっていたが、再開発計画にはさらに多くの機能が盛り込まれ、複合開発拠点の性格を一層強める方向にある。

○アラネタセンターの開発・運営管理はProgressive Development Corporationによって一元的に行われているが、その対象はあくまでもアラネタセンター内の施設に限られている。

○アラネタセンターの土地は、全て Progressive Development Corporationの所有であるため、開発者（土地所有者）間に開発調整をとる手段として建築規制等の必要はないが、現在進められている再開発計画では容積率は現在の100%から一挙に6倍の600%にまで引き上げられることになり、将来地区インフラとのバランスに問題を残すことが予想される。

オルティガス地区の特徴と問題：

○オルティガス地区の商業・業務地開発は周辺のビレッジ開発の進捗をまって実施されたが、先行開発であるアヤラの成功に影響を受けてマカティ地区に類似の機能構成となっている。

○ビレッジの管理を除いては、地区の運営管理を行うシステムが用意されていない。住宅、商業・業務地区の何れについても開発主体は区画の分割と販売

を行い、開発期間が長期間に及んでいるにもかかわらず、地区の一体的整備・計画的建物開発という視点からは何ら拘束力のある制度、組織を用意しなかった。そのために商業施設間の競合や統一的な街並み、環境形成上の問題を抱えることになっている。○開発は個々の土地所有者の自由な建築に任せられており、クバオ地区と同様にインフラへの過大な負荷が懸念されている。

4. マニラの民間都市開発の抱える課題

(1)開発環境の時代変化への対応

マカティ地区は、当初の計画意図を殆ど達成し、更に高度なCBDとして発展を続けているが、マニラ首都圏自体の激しい都市化が進行する中で新たな問題に直面しつつある。アヤラのリードによって高い付加価値を生み出す新都市拠点に成長したが、この間に権利関係者は膨大な数になり、不動産ビジネス機会は増々大きくなってきた。今後の都市開発に大きな影響を及ぼすと考えられる要因は下記である。アヤラによる規制力の低下：アヤラの売買契約書に示された諸規制への異議、各管理組合による規制緩和、契約書に謳われた期限の満了等によって利害の異なった動きが多くなり、訴訟件数も多くなっている。Villageにおける建築規制は今後10～15年間で次々と契約期限を迎えることとなるが、引続き合意のとれた建築協定にもとづいて自主的な運営管理ができるかどうかは次のような事実からみても疑わしい。高収益土地利用への転換：業務地区に面したVillageの外縁部では住宅から商業施設への転換が加速化している。あるVillageでは組合の反対を押し切って強行し訴訟に持ち込まれたが、最高裁は用途変更を認めている。

アヤラによる建築規制の不備：アヤラの諸規制の中で将来最も大きな問題となることが予想されるのは、最高1600%という高い容積率である。近年地価の上昇に伴って高層化が急激に進行しており次のような係争も発生している。

(2)自主規制継続の困難と公的制度等との連携

中心業務地区の土地保有者は、ビル建設に際してアヤラが売買契約書のなかで示した用途・建築に関する様々な規制を受けることになる。MACEAの調査によれば現在14のビルがこれに違反しており、アヤラ

は幾つかの違反者を告訴した。こうした状況のもとで1989年にLeviste氏は購入した土地で許容の容積率を大幅に超える高層ビル建築を開始した。Leviste氏は同様の意図を持つ土地所有者が所属するMADAI (Makati Developers Association) を代表して、アヤラの規制の不当性をHLURB (Housing and Landuse Regulatory Board) に訴えた(1989年11月)。これに対してアヤラは1990年2月に詳細な報告書を作成し反論を行い、アヤラが勝訴することで決着をみている。この抗争のポイントは下記に要約される。

- ①1988年頃から始まったビル建築のブームのなかで一部の開発者が、一民間企業であるアヤラの諸規制の適用を免れることで床面積を最大化し超過利潤を得ようとした。

②現在メトロマニラには、建築基準法 (Building Code) と土地利用規制 (Comprehensive Zoning Ordinance) が適用されているが、諸規定は最小限であり、かつ取締り体制も不十分である。アヤラの規制は多岐にわたっており、開発者はビルの新築、改築にあたってはその都度事前にプランをアヤラに提出する義務を負わされている。Leviste氏の主張は上位の国の法律がこうした細則を定めない以上アヤラの規制に法的根拠はないというものであった。

③これに対してアヤラは、アヤラの諸規制は前記2法に違反しているわけではなく、これを補完する形で発展させたもので、この地区の長期的発展のためには欠かせないものであり、アヤラの関心がこの点にあることを強調。そしてLeviste氏の意図する規制なき成長は、短期的利益を特定個人にもたらすものの地区の衰退につながるものであり、長期的な視点から都市経営を将来とも目指し、この中で事業利益を追求するというアヤラの企業方針からも、また地区の社会・経済的利益を守るという観点からもLeviste氏の主張は全く認め難いと断定している。そして行政当局にアヤラの建築協定違反者の取締りを求めている。

④行政当局はアヤラの設定した諸規制は、他の大都市(ここではニューヨーク、シンガポール、香港がとりあげられている)のそれらと比べても充分な根拠を持つものであり地域社会の利益を長期的に保証する上で必要であるとの判断で、Leviste氏の訴えを全面的に退けているが、アヤラは同時に妥協案として住宅部分についての容積率の割増しをMACEAを通じて実施している。

一方、クバオ地区の再開発プランは容積率600%という野心的な計画であるが、この地区のインフラ、特に交通施設の容量を考えると非常に大きな外部不経済を伴うことが予想される。同様に個々の建物建設に対して拘束力のある制度や組織を持たないオルティガス地区では、開発量とインフラ容量との調整をとりうる機会は限られたものとならざるをえず、開発規模がインフラに比して大き過ぎるという指摘が出ている。しかし現在のマニラ首都圏には都市計画的視点から開発の規模等を適正に規制・誘導していく実効性のある制度、行政力が不足している。

(3)自動車依存型開発の限界

マカティ地区は道路交通に依存しており、地区内に尚相当の空闲地、未利用容積を残して既に1日当り約100万トリップの交通量を持っている。この内約50%が私的交通であり、地区内の動きを考慮すると大雑把にみて約25万台の乗用車と約5万台のバス・ジーブニー交通量が発生することになる。幹線道路の規格も高く(6~10車線)、地区内の道路率も高いが(約20%)、通過交通も多く、朝夕のラッシュ時はもちろん、日中の混雑も悪化している。これに対してアヤラはMAPAを通じてビジネス地区での一方通行の導入、路上駐車取締り等交通管理の強化を実施し、域内の交通流はかなり改善されたが、マカティ地区の流出入部では混雑は極端に悪化した。こうした幾つかの交差点では公共事業省によって立体交差事業が進められようとしているが、建設までには尚時間を要する。一方マカティ地区の床面積は今後コマーシャルセンターで倍増、オフィス・集合住宅地区で50%増に加え、Villageでの用途変更による土地の高度利用化等によりかなりの増加が予想され、これに対するインフラの拡張の見通しは全くたっていない。この点に関してアヤラは既に問題を認識し、同時にその問題がアヤラの解決能力を超えることにも気付いており危機感をつのらせている。アヤラは今こそ国・自治体の真面目な対応がマカティに対して必要であり、総合的な都市計画の策定、軌道系マストラの導入等を訴えているが当局の対応は鈍い。

4. まとめ

マカティ地区の複合開発は、クバオ地区やオルティガス地区との比較で示されたように、様々な側面で発揮されたアヤラの卓抜な開発・運営手法とによって完成されてきたものであった。これまでの検討から、わが国や他の開発途上国都市の都市開発にとって重要な視点として、次のことが上げられる。

(1)一体的地区開発のモデルとして

わが国でも最近大規模工場跡地など比較的まとまった土地での地区開発が現れてきているが、マニラの開発例は、一体的な地区開発の重要性について一つのモデルを提供している。

経営哲学：地区を長期的、総合的に運営していく、いわば地域経営の哲学が、マカティの各種の計画や

運営手法の基底に感じられる。

開発主体のパートナーシップ；民間ではあるが、アヤラの行動規範は公共セクターに近く、テナントや土地・建物保有者との間に地域運営を行っていくパートナーシップを見ることができる。

土地の利用価値の増進；アラネタとアヤラは地区の中で最も重要なセンター部分の土地を保有することにより、建物・施設の質を維持し、土地の利用価値を高めることに努めた。これが地区全体の成長を象徴し、かつ社会経済的な変動への敏速な対応を促して地区の魅力を高めることに役だったと評価される。

地区の運営システム；土地保有者はアヤラの組織する組合に所属し、一体的な地区運営への協力を義務づけられているが、同時にアヤラは各種インフラの維持管理に努め、一定水準以上のサービスを土地保有者等に供給している。これは受益者負担の原則に貫かれた地区運営の長期的な実践の記録である。

(2) 公民分担のモデルとして

マニラの都市開発は公的セクターによる開発行政指導から全く自由な所で実施されたものであり、公共と民間の役割分担を考える上で2極のうちの一つともいうべきモデルを示している。

自由で創造的な開発；民間のノウハウとアヤラ特有の地区経営の哲学をフルに生かした開発であるが、公的セクターが全く関与しないという意味で、自由で創造的な開発が結実したものである。しかしながら個々の開発行為に対しては開発主体であるアヤラ自身が巧妙な組織づくりと規制手法とを駆使して優良開発へと導いており、公的セクターの役割をアヤラ自ら果たしているという見方もできる。これは開発コントロールと開発自由度の確保を民間が同時に達成している例であるが、開発主体の権限・裁量の枠を大幅に拡大した場合のモデルとなるであろう。

開発の誘導と規制；民間による建築等の自主的規制体制には、公的セクターによる制度面等でのバックアップが必要であることがマカティの例で示された。さらにクバオ、オルティガスの例により、都市開発を誘導、調整していく公的セクターの開発行政能力も不可欠である。また、詳細な規制等の制度を運用していく行政能力に欠ける開発途上国都市の場合には、基本的な制度の枠組を用意し、それぞれの地域性や開発主体の能力に応じて詳細な開発規制を導入

することも有効な方法であらう。

地区インフラの整備・運営；インフラの整備・運営は通常公的セクターによって実施されるが、マカティの例では特に地区インフラについては開発主体自ら地域経営の観点から運営していく方法がとられている。地区を超えるインフラと地区インフラという区分によって、公的セクターと開発主体の機能分担の方向があり得ることを示すものである。

(3) 都市開発に関わる公的セクターの課題

マニラの民間都市開発は戦前に公的セクターが整備した高規格の放射・環状道路というすぐれたインフラを財産とし、その上に開いた花であるという見方ができる。しかしこれらの開発も開発着手後30、40年が経過し、より高度な開発（再開発）を必要とする第2ラウンドを迎えており、従来のインフラのままでは対応できない段階に至っている。マニラの民間都市開発は開発地区内部の開発・運営手法に関しては、様々な可能性を内包しているが、これらの能力が今後十分に発揮されるためには、開発内容に適合した高度なインフラの存在が前提になるといえるだろう。マニラでは特に道路交通が問題であったが、それぞれの都市の状況に応じて民間都市開発の誘導に必要なインフラの内容も異なるが、公的セクターによって四半世紀あるいはそれ以上を見通して都市インフラの新陳代謝が適切に図られるかどうか、都市開発の成功を左右するであろう。この点が公的セクターの都市経営能力と役割が十分ではない開発途上国都市における課題であると考えられる。

【注】

- (1) アメリカはフィリピンをアジアにおけるアメリカ民主主義のショーケースとすべく積極的な公共投資を行った。
 - (2) 1960年の1人当たりGNPは、フィリピン240ドルに対し、日本467ドル、韓国120ドル、タイ87ドルであった。
 - (3) アメリカ本国の都市美化運動のリーダーであった都市計画家Daniel H. Burnhamが作成したプラン。
 - (4) 1988年時点での主な施設数は、戸建住宅4,678戸、コンドミニウム45、オフィスビル412、デパート・スーパー13、小売店舗・レストラン575、ホテル4である。またフィリピンの上位100社の内57社、商業銀行の84%、10の大手生命保険会社の内9社が本社をマカティ地区に置いている。また外国系企業上位100社の内67社もマカティ地区にオフィスを開設している。
 - (5) 岩田鎮夫、外尾一則：「長期的都市開発運営手法の試み」土木学会建設マネジメント研究会講演集、1991年
 - (6) そのためにアヤラが独自で開発し販売する物件（コンドミニウム、オフィスビル等）は、市場価格より高めであるにも拘らず殆ど計画時点で完売している。
- 【参考文献】
1. M.R.Hollnsteiner, "The Urbanization of Metropolitan Manila", Institute of Philippines Culture, Ateneo de Manila University, 1969
 2. Erlinda Villamayor, Filipinas Foundation Inc., Makati, Philippines, "Development Issues on Makati", MIT Urban Systems Laboratory, Massachusetts, USA, 1973