

## メトロ・マニラ

林 清 隆

(株) 国際都市政策研究所長

### 1. 概要

南の隣国フィリピンの首都マニラは、日本人にとって歴史的にも密接な関連をもちながらも、今一つ馴染みの少ない都市といえる。勿論、国内にはフィリピンからの女性が多く、国内では身近な外国人ではあっても韓国やタイのように観光目的で訪れる人はかなり少なくなっている。20年程前の買春目的で大量に観光客が訪れた一時期があったが、その後の政治的な混乱や治安の悪さが影響して観光地としてのイメージを落としてしまった。特に日本人にとっては、保険金殺人や旅行者への集団略奪事件が多発し、観光地として気の休まる面もなく、敬遠される地となってしまった。

年配の人にとって「マニラ湾に沈む夕日」というフレーズは最も美しい外国の情緒を醸し出すものであり、マニラという外国都市への憧れを持っていたものといえる。戦前、あるいは戦後から現在にかけても、マニラ湾岸に沿うロハス・ブルバードは南国情緒溢れる椰子の木並木にヨーロッパ風の高層建築郡が並びアジアでもボンベイの海岸線と並びもっとも豪華な都市景観であったともいえる。しかし、フィリピンにおいてはマルコス時代の政治腐敗からその後の政治的混乱によって、戦後の時代にはアジアでももっとも先進的といわれたフィリピンは、他のアセアン諸国の急速な成長に取り残された感があった。その要因は政治的な混乱といてしまえばそうであるが、それに連動して起きる治安の悪化、農村地域の荒廃と大都市への人口集中に伴う各種の都市問題の悪化、貧富の拡大など政治、経済体制を揺るがす要因が悪循環的に蓄積されていったのである。

しかし、ここ数年のマニラは急速にその様相を変えつつある。いうならば経済の高度成長の助走が始まったといっても過言ではない。アセアン主要国に遅れること20年ぐらいの間を置いて、フィリピンもやっと経済成長の軌道が出来つつあるようだ。その兆候としては、自動車が急速に増加し、マニラ市内では慢性的な交通渋滞に見舞われていることである。交通渋滞は決して望ましい現象ではないが、それはある面では経済成長のバロメーターであるともいえるからである。それ以外に、マニラ各地に大型のショッピングセンターが進出してきたことである。これらの巨大ショッピングセンターは人々で溢れ、確実に

庶民レベルの所得が上昇している表れでもある。それに何よりもまちを歩いて治安が良くなったことを体感できる。かつては、タクシーに乗るのは運転手との駆け引きで一騒動であったが、現在ではほとんどメーターどりに利用できる、あたりまえの都市になったといってもよい。世界の都市を廻って感ずることは、タクシーがメーターどりに使えるということが先進国、あるいは中進国の基準になるのではないかということから、マニラもやっとその線にたどり着いたのではないかと思う。何はともあれ、ここ数年でマニラは確実な進展を見せている。しかし、一旦付いた都市イメージは、日本の公害都市と同じようになかなか払拭できないものである。その悪いイメージを取り払う努力こそが、その都市の質を高めていくものであろう。

## 2. メトロ・マニラ

前章では分かりやすいように単にマニラという名称で呼んできたが、正確には日本でいうマニラはメトロ・マニラ（マニラ首都圏）を言うもので、もともとの中心都市マニラ市との関係を先ず明らかにすることが必要であろう。マニラ湾に面するもともとのマニラの中心地は、その市域をほとんど変えず現在でも首都圏の中核となっているが、人口は158万人（2000年国勢調査）を有するが、市域面積は38平方キロしかない。人口密度は1ヘクタールあたり413人（名古屋市の約6倍）という高密度になっている。実際の市街地はマニラ市域を越えて広域化しつつあり、そのうちマニラ市を含む17自治体がメトロ・マニラとして位置付けられた。1975年に大統領令によって創設されたメトロ・マニラ委員会（MMC）は大統領の直轄自治体として位置付けられマルコス夫人のイメルダが人間居住大臣を兼ねて知事に任命された。当時は4市13町の構成で自治体を覆う形で広域的な課題を調整する機関であった。基本的な自治体の業務は従来からの自治体が担当し、MMCは都市計画、交通計画など自治体の枠を超える広域的課題を担う機関であったが、マルコス政権の崩壊とともに廃絶され、メトロ・マニラ庁（MMA）が代わって設立された。MMCが国からの広域行政の展開であったが、MMAは各自治体代表者の連絡調整の場であり、過渡的な組織として存在した。約10年間の議論を経て、1995年には本格的な首都圏行政庁としてのメトロ・マニラ開発庁（MMDA）が創設され、現在にいたっている。このMMDAは都市計画、交通計画などの広域的計画のほかにごみ処理、警察行政など広範な都市行政を担っている。

メトロ・マニラは面積で655平方キロ、名古屋市の倍の面積であるが、人口は約5倍の1,000万人を超える世界でも18番目にランクされる大都市圏である（2000年国勢調査で、993万人で、2002年現在では約1,040万人と推測される）。

構成自治体は、従来からの 17 自治体で不変であるが、当初は 4 市であったものが現在では 12 市 5 町に格付けがあがり、残された自治体である **Taguig** は人口 46 万人余、**Malabon** は 33 万 8 千人余であり、最小の **Pateros** でも 5 万 7 千人余を持っていることを考案すると、最終的にはメトロ・マニラ圏内のすべての自治体が市に昇格するのも時間の問題といえる。実際の大都市圏人口は、メトロ・マニラの圏域をはるかに超えて広がりつつあり、都心より 50 キロ圏域で約 1,500 万人を擁する巨大都市圏である。

フィリピンの首都は、現在は正式にはメトロ・マニラとなっているが、少し前まではケソン・シティとなっていた。このケソン市はマニラ市郊外に作られた計画的な行政都市であるが、人口 217 万人、面積 166 平方キロで、首都圏最大の都市となっている。ケソン市には多くの行政機関や国立フィリピン大学が立地しているが、大統領官邸であるマラカニアン宮殿はパシグ川に面するマニラ市内にあり、外務省、財務省の主要官庁もマニラ湾に面するロハス・ブルーバードに移転してきている。そういう意味で首都の位置付けがケソン市の枠を越えてメトロ・マニラ全体に広がったということである。日本の首都は東京となっているが、東京という市は昭和 18 年に廃止され存在しないが、慣例的に都道府県としての都が首都名になっている。都市名で言うなら皇居、国会、官庁が立地する千代田区が首都でも良いのだが、東京という名称にこだわっている現実である。英国の場合も首都はロンドンとなっているが、サッチャー政権時代に大ロンドン庁が廃止され、ロンドンという名称をもっていたのはシティ・オブ・ロンドンだけであったが、これは商人の町で現在の金融センターシティを要する人口数千のまちだが、行政的機能は一切もっていない。国の行政機能の中心はウエストミンスター市でここには議会やバッキンガム宮殿のほか政府機関が立地している。現在ではロンドン開発庁が 2 年程前に創設され、ロンドンの名称が首都圏の名称として復活したが、首都という名称は非常に慣例的なものとも言える。

少し話が脱線したが、メトロ・マニラについても外国人にとってはマニラという名称が一般的な名称で馴染みやすいので、以下の記述においてもメトロ・マニラのことを特に限定しない場合は、単にマニラということにする。

メトロ・マニラの都市構造は、大きく分けて三つの核に分かれる。その第 1 はマニラ発祥の地であるマニラ市のサンチャゴ要塞を中心とするマニラ湾に面する地域であり、歴史的文化的な中心地といえる。その 2 番目は行政の中心地ケソン・シティである。これはマニラ東北部につくられた新首都とも言える地域で、ワシントン DC の一面を思わせる広い道路が記念塔の円形道路から放射状に伸び、多くの官公庁が広い敷地の中に立地している。また、前述したようにフィリピン大学のデリマン校も立地している。第 3 の地域は、マカティ市

である。かつては、スラム街が集積していたまちといわれているが、スペイン系のアヤラ財閥が大規模な再開発を展開し、現在ではマニラのビジネス、商業の中核地区となっている。マカティという言葉はタガログ語か、またはスラム住人の出身地の言葉で「痒い」という言葉であったようで、スラム住人が風呂にも入れない生活環境の中で「カユイ、カユイ」と泣き叫ぶ声であったとも言われている。皮肉にも、マニラ一貧しかった地区は、現在、マニラ隋一の経済中核として、巨大なショッピングセンター、高級デパート、ホテル、銀行、ビジネス機能が集積するフィリピンの富の集積地となっている。日本企業も多くはこの地に事務所を構えており、その中核となっていた日本航空のマニラ・ガーデン・ホテルは最近、タイの有名ホテルに転売されている。バンコックの日航ホテルも1昨年転売されており、アジアにおける日本のプレゼンスは多少弱まっているのではないかと。しかしながら、この地区周辺には日本人のビジネスマン相手に多数の日本食レストランやカラオケバーが立地し、ある一角ではリトル・トウキョウといわれる歓楽街も健在であり、それなりの日本の底力を見せている。

### 3.都市問題

途上国における都市問題は、多くの場合共通する事項が多い。特に首都である大都市には見事に一致する共通的な背景が多い。その根底は都市と農村の貧富の格差、ことに農村部における絶対的な貧困が、大都市問題を一層、深刻なものにしている。現象的には大都市への急速な人口の無計画な流入であり、スラム・スクォターの発生であり、都市の健全な発展と管理を阻害しているのである。このような現象は産業革命が最初に始まった英国の諸都市でも、あるいは日本の大都市でも同じような先例に見舞われて入るが、これらの地域では冬季の寒さが一つのスクリーンとして働くために、最低限のシェルターを必要としているために、無秩序な流入にもある程度のブレーキがかかるものである。これに反してフィリピンなどの温暖な地域では住居面からの制限が致命的な条件とならないため、想像を絶する人口流入が激化するのである。

マニラの人口1,000万人の内、約4割がスラム・スクォターに住んでいるといわれているが、スラムの定義など、どのレベルの住宅状況がこの分類に入るのかは分からないが、巨大な人口集積が劣悪な居住環境に晒されていることは事実ともいえる。中には道路わきにビニールの敷物をロープで固定し、その中で家族が住んでいる場合も多い。日本などのホームレスなどは世捨て人の大人個人であるが、途上国の場合は、多くの場合家族集団としての居住形態となっている。この巨大な不良住居群を改善するには途方もない時間と費用がかかる。

一方ではマニラ全体でも年間 2.25%の人口増加が続き、都心部では人口減少を示しているが、周辺部の自治体では 4-5%の急速な増加傾向を示している。このように統計上確認されている人口はある程度の定着性を持つ人口と考えられるが、路上や河川敷居住者のように流動性のある居住者には統計にも表れてこない人口も多いと思われる。

次に深刻な問題は、交通問題である。悪名高いバンコックに比べれば、マニラ全体の道路網はかなり良いのであるが、1,000 万都市の交通はかなり厳しいものがある。公共輸送機関の不足というのが途上国全体の共通課題であるが、マニラもその例外ではない。しかし、長年の努力で 2 本の高架鉄道(LRT と MRT)が運行されており、3 号線も現在建設中である。営業中の 2 路線も共に約 20 キロほどの延長を持ってそれなりの役割を果たしているが、共に軽量鉄道ということもあって輸送力の不足、ネットワークの不備が課題ともなっている。この 2 路線はマニラの大動脈とも言えるロハス・ブルバードと並行するタフト通り上と環状 4 号線のエドサ大通り上に建設されているが、営業形態が異なるため、路線が交差するタフト・エドサ駅では全く連絡路もなく、一旦地上に出ないと乗り換えも出来ず、料金体系も別建てになっている。LRT も MRT も技術的にはほとんど同じ高架式軽量鉄道であり、車両としてはベルギーなどで使われている路面電車を 6 両編成にして使っている。しかし、LRT が政府の直接運営であるのに対し、MRT は BOT 方式で運営されているという。BOT はその建設、運営を一定期間民間企業に任せることによって、通常 30 年ぐらいでその投資資金を回収した後、施設を所管官庁に移管する方式である。この方式は途上国のインフラ整備で収入が見込める事業について外国企業が参入する事例が多い。

しかし何はともあれ、自動車交通への圧倒的な依存は根深いものがあり、公共輸送機関への転換は日本以上に難しいものがある。その要因としては、自動車が社会的なステイタスのため中堅所得層以上にとっては、利便性よりも社会的に絶対必要なものである。また、気候的にも常夏の国にあっては、短距離であっても歩くことは苦痛であり、かつ、雨季には常時、雨に見舞われることもその遠因であろう。そして、決定的には大都市圏全体の交通体系として鉄道系の路線が少なく、バスやジープニーに乗り換えなければならないという不便さであり、多少の渋滞に巻き込まれても、トータルとしては自動車の魅力に勝るものはないといえる。フィリピン独特の交通機関としてジープニーがあるが、これは名前が示すように米軍のジープを改造した乗合小型トラックであり、認可を受けた一定の路線を走っている。1 回 4 ペソ(約 10 円)という低料金であるが、最近では交通渋滞の元凶とも見られ主要幹線からかなり締め出されつつある。バスの方が効率が良いというのが、その論理だが、そのバスでもバス停では順番に乗降をするのではなく、二重、三重の停車をして広幅員道路を占拠す

るため、交通渋滞をますます悪化させている。

その他マニラの都市問題は山積しているが、水道、下水なども日常生活で重要な課題であり、ごみ問題も最近は深刻化しつつある。世界最大のスラムといわれたトンド地区北部のごみ捨て場はごみ焼却のため火がつけられ、スモキーマウンテンといわれた地区があるように、ごみ処理にも深刻な問題が発生している。

#### 4.まちづくりへの期待

局面的に見るとマニラの都市問題は深刻なものが多いが、大局的に見ればマニラは今、非常に活力の溢れた大都市として蘇生しつつあるといっても良い。1960年ぐらいまでは、アジアでも最も進んだ国の一つとして見なされてきたが、シンガポール、マレーシア、タイなどの成長に立ち遅れ、政治的混乱が続いてきたが、ここ10年ほどの政治的安定を得て、徐々に経済成長の基盤が整いつつあり、それにつれて消費経済の活発化、治安の安定化などの兆候が見られるようになってきた。

区画整理が国際的な視点を浴びた1980年代初めには、フィリピンがアジアでも最も導入の可能性が高い国と思われた。しっかりとした土地制度があること、アメリカ方式に基づく土地分譲規制制度(Su-division Control)があり、土地開発上の技術が成熟しているなど、マニラ郊外部の宅地開発に適用できる可能性を感じたものである。フィリピン側も区画整理の導入に熱心で、ケソン市やパラニャーケ市郊外での現地調査も行い、その可能性を実感したものである。しかし、マルコス政権の崩壊と共にすべての組織の変革と人材の交代、さらにはまちづくり政策の転換もあり、それまで暖められてきた区画整理導入の状況は政治的混乱と共に葬られてしまったといってもよい。

数年前から世界銀行や日本のJICAによる交通調査の中で、線的な整備に合わせ、面的整備の必要性が重視されるようになり、再び、区画整理への関心が芽生えつつあるといっても良い。特に最近のJICA交通調査では、将来的にはマニラ南部のカビテ州地域への高架鉄道の延伸を前提にバス専用道を円借款で建設する計画があり、その枢要部において区画整理による面的開発が期待されている。

また、1974年には大統領令によって国道等の幹線道路の両側各500メートルについては、計画的な市街地を整備する必要があるとのことで、民有地であってもDevelopment Unit Planning (DUP)を定めることによって民間開発にあっても強制的に他の土地を収用できる手立てが存在しているという。マルコス時代の大統領令であり、現在まで実際に適用された事業はないというが、大統領

令は法律と同じ効力をもち、現在でも有効な法令であるといわれている。この大統領令を使って、実際にフィリピン方式の区画整理を実施しようとする動きがあり、エドサ大通りと北部高速道路のインターチェンジに隣接するバリントワ地区において検討が進められている。約 100 ヘクタールの土地で地主は 7 人、1 人が半分ほどを所有し、土地活用としては北部バスターミナル及びショッピングセンターの建設を予定している。

日本的な区画整理手法をそのまま移転することは難しい面もあるが、各国の実情や可能な法制度を活用することによって固有な開発手法が生み出されるのかもしれない。

## 5. おわりに

フィリピンは日本の南の隣国であるが、表面的には平安なものであるが、その関係は今一つすっきりしない関係にあるといえる。日本軍の 3 年間ほどの占領によって、戦後の一時期は排日感情が厳しいものであったが、最近は世代交代も進み、かつ経済的なつながりも密接になり、市民感情としてはかなり良好になってきているといっても良い。特に若い世代の女性にあっては、格好の出稼ぎ場としても考えられている。フィリピンは、ある意味では日本の歓楽街の人材供給基地にもなっており、その人材供給に絡むビジネスがかなり深く潜行しているようでもある。フィリピンはスペインの植民地、さらにはアメリカの 50 年に及ぶ支配等もあって、文化的にはラテンの影響などを受け、開放的でもある。スペインが来るまでは現在のフィリピンは南海の楽園であり、それぞれの島が独立した共同体というもので、統一的な国家が存在していなかったということにも由来する。一つの船で島から島へ一団のグループで移り住み平和な生活を送っていたといわれている。その共同体社会の原点がバラングイといわれるものであり、現在のフィリピン社会の中でも全国で 4 万 1 千余が存在し、マニラの中にも末端の行政体として機能している。いわば日本の町内会のような組織とも言える。

フィリピンで見逃すことが出来ないことは、英語が日常的に使われていることである。タガログ語という国語に相当するものがあるが、実際には小学校では 1 週間に 1 時間ぐらい勉強する程度で、その他の授業は数学をはじめすべて英語で教育が行われているという。家庭ではタガログ語やその他の現地語が使われているようだが、十分な語彙が無いようなのでテレビを見ているとタガログ語らしき会話も、話に詰まると英語に切り替わるという、世界でもまれな言語習慣が生れている。国際化とインターネット社会では英語が強力な武器になり、フィリピンにとっては最大の人的資源になると思われる。 (終り)

