

第3章 本格調査への提言

3-1 調査の目的と意義

バンコクは世界の大都市の中でも交通渋滞の深刻さでは悪名高いものがある。それは都市機能の一点集中による土地利用上の問題と急速な都市化によって市街地全般にわたる幹線道路網、ことに周辺市街地における乱開発によって面的整備の立ち遅れによる補助幹線道路などの未整備が原因となっている。さらに1,000万都市でありながら公共輸送機関の整備に立ち遅れたために、急速な経済成長とも相まって開発途上国の趨勢として自動車交通への過度な依存を高めてしまったものである。タイ鉄は100年前とほとんど同じと揶揄されるほど、躍動する大都市圏交通需要に対応しておらず、日本の大都市交通に大きな役割を果たしてきた私鉄の存在もない。

1999年には都心部に高架式鉄道であるBTS（スカイトレイン）が開通し、また、今年8月には総延長20kmの地下鉄も完成する予定であり、バンコクにおいても都市公共輸送機関の整備が本格的に動き出したとも言える。しかし、郊外部への多方面にわたる延伸がない限り、自動車交通を転換させることは難しいであろう。ある程度の都市鉄道網を整備するには、巨額の資金と長い期間を要するものである。

一方、過度な都心部への一点集中が、交通渋滞をはじめとする諸々の都市問題を惹起していることを考えると、市街地周辺部の外環状道路沿いに副都心核を育成し、都心部への過度な集中を排除することは計画理論としては自然な選択であろう。バンコク総合計画では、BMA管内で5か所の副都心形成を目指し、一極集中に伴う交通渋滞を始めとする都市問題を解決する手段として大きな位置付けをしている。BMA管轄外でも2か所、計7か所の副都心核を育成し、バンコク大都市圏の健全な都市活動を図ろうとするものである（図3-1）。

副都心（Sub-Center）建設の目的はBMA計画において次の事項のように要約されている。

- 1) 職住近接のまちづくりを推進すること。
- 2) 大量輸送機関の整備により、通勤にも活用すること。
- 3) 計画的なまちづくりを進めることによって、良好な都市環境の創出を図ること。
- 4) スプロールを防止し、先行的な都市基盤整備を行うこと。
- 5) 都市開発における民間のノウ・ハウや資金を活用すること。

副都心（Sub-Center）建設の狙いは上記のような計画理念であるが、具体的には外環状線沿いの交通拠点に職場と住宅を建設し、都市活動完結型のニュータウンを建設することにある。日本のように鉄道の結節点に都市機能を分散させるというよりも、市街地近辺部に自己完結型のニュータウンの建設を意図している。そういう意味でSub-Centerを副都心と訳すことに誤解があるのかもしれないが、将来的には連亘する市街地の核としては成長することを考え、かつ、位置的には副都心の概念に近いものになることであろう。



図3-1 バンkok副都心配置構想図

本調査の主たる目的は、①ラカバン副都心の戦略的都市開発計画を作成したうえで、②その具体的な開発手法として区画整理方式を適用する Pre-Feasibility 調査を実施することである。

ラカバン地区は、バンkok首都圏の副都心として計画されているなかでも新空港の近接地として都市開発の早期顕在化が見込まれている有数の開発適地である。

タイでは都市計画に基づく土地利用規制が不十分であり、ラカバン地区のように開発ポテンシャルの高い地区においては民間デベロッパーによる乱開発が生じることは容易に予想することができる。このためには、土地利用計画、交通計画、公共施設整備計画の早期作成が必須であり、そのうえで土地利用誘導と規制を法定化する Comprehensive Plan を改定し、これにもとづいて区画整理事業や民間デベロッパーによる都市開発事業を誘導することが不可欠である。このためにも、本調査においてラカバン副都心の戦略的都市開発計画の作成を行うことがきわめて重要かつ有意義である。

ここで、「戦略的」という形容詞を接頭させたことには二つの意味がある。一つは、単なるマスタープランに終わらせないということであり、民間開発意向を踏まえながらも開発プログラムに

沿った都市開発を指向しようとするものである。すなわち、開発時間軸のなかで2,000haの開発エリアの中でもトリガーとしての役割を果たす区域を重点的に早期整備するプログラムを開発計画の中に取り込むことである。二つ目は、地域住民を含む開発関係者との関わりを保ちながら計画を作成するということであり、単なる計画報告書を作成するものではないということである。都市開発事業は、法律面、資金面、関係機関との調整、地権者や住民の意向など複雑な利害関係が絡み、多くの障害を乗り越える必要がある。また、都市環境に与える影響を評価することも要請される。このためには、JICA 環境社会配慮ガイドラインに沿ったステークホルダーミーティングの実施、ステアリングコミッティを含む関係行政機関との調整等を適時適切に実施しながら具体性の高い計画を策定する必要がある。

区画整理方式を適用する Pre-Feasibility 調査の実施は本調査の二大調査項目の一つである。

タイにおいても区画整理法の成立が間近に迫っており、本件調査は、この法律が制定されることを前提に区画整理事業の Pre-Feasibility 調査を行おうとするものである。区画整理事業はその事業の性質から地権者や住民の主体的参加なくしては成立しない事業である。事業費のかなりの部分を開発利益の受益を前提にした土地減歩に依存し、地区内関係者の生活や財産に大きな影響を与えるものであり、地権者、住民の理解と納得は事業展開の基本的な条件である。まちづくりとしての計画技術面ばかりでなく、関係者の合意形成のプロセス、開発目標の設定、資金負担の公平性、関係機関との調整など複雑な局面が多い。

区画整理の技術移転は教科書上の理論だけでは十分でなく、個々の問題に直面しながら、それを解決していく On the Job Training (OJT) 方式が不可欠なものである。多くの技術でも同じようであるが、例えば、野球の技術を移転する場合に、教科書上で投球技術や打撃技術をいくら習得しても評論家どまりであり、真のプレイヤーにはならない。良き指導者の下に、現実グラウンドで球を握り、バットを振り回して試合をしてこそ真の技術を習得できるものであり、区画整理事業の技術やノウハウの習得には特にそういう側面が多い。

区画整理は土地開発という物理的側面で見られがちだが、実際の事業の展開は地区内地権者や住民の権原をそのまま保全しながら、権利変換をしつつ開発利益を減歩という方式で吸収しながら、まちづくりを進めるものである。この区画整理方式は単なる土地開発のみならず、新しい社会開発システムとまちづくり行政の効率化と公平性をもたらすものであり、本件調査で培われた区画整理に関する技術は、確実にタイの国土に根付き、タイのまちづくりの礎となることが期待されている。

区画整理はまちづくり手法のすべてではないが、多様なまちづくりに適用できるものであり、広範な地域の基盤整備にも適用可能な手法である。特に、市街地周辺部では単発的な開発が進みつつあるような地区では、無秩序な市街地のスプロールを防止する手法としては有効な手法といえる。バンコクのように急速な市街化が進み、資金面や計画技術面からの制約もあって、先行的な

基盤整備や開発規制が十分に行われていない状況の都市では、スプロール防止を狙いとして主要道路など都市基盤用地を確保することを主体とする一次的区画整理と、建築計画が固まった段階で宅地整備をする、いわゆる段階整備型区画整理方式を重視することが、バンコクの都市政策上、賢明な方策と考えられる。

区画整理事業は純粋な公共事業とは異なり、土地所有者などとの協調によるまちづくり方式であり、Public and Private Partnership の典型的な事例であり、都市計画を実現するという公的課題の達成と民間の活力、知恵を生かす場でもある。

3-2 調査対象地区と副都心の立地検討

(1) 前提

バンコク大都市圏内ではあるが、BMA の行政区域外に立地する Sapanmai、Nong Jok の 2 か所のほか、BMA 地域内では Minburi、Bang Na、Taling Chan、Bang Khun Tian、それに Lat Krabang の 5 か所が、その総合計画における副都心候補地として選定されている。そのうち本件調査においては、バンコク都心から 30km ほど東部で、2005 年開港予定の新空港の近くでもある Lat Krabang 副都心の開発方針を検討し、副都心開発の手法として地域特性や開発形態を検討しながらその一部に区画整理手法を適用し、Pre-Feasibility Study を行うとするものである。

この Pre-Feasibility Study の前提として副都心全体の開発構想としてマスタープランを策定する必要があるが、すでに第 2 章において述べてきたように、NESDB では構想が打ち出されており、DPT、BMA においても開発構想調査が進行しつつある。BMA においては、総合開発計画の改訂中でもあり、副都心構想の位置付けを新空港の開港や周辺の開発状況に合わせて見直し中である。また、BMA はラカバン副都心の具体的な展開を図るためにラカバン地区全体にわたって市街地発展パターンの予測を中心とする開発調査に着手したところである。2004 年 8 月には副都心の区域を設定し、開発内容や開発手法を検討しようとするものである。

このようにラカバン副都心については新空港開港との関連もあって様々な形で開発構想が打ち出されようとしており、本件調査においては、これらの調査や構想を与件として受け取ると共に、それらをレビューしながら独自の調査の枠組みとしての副都心整備計画を設定する必要がある。もちろん NESDB や DPT の調査や構想を尊重することは必要であるが、都市計画行政の一環として行う区画整理事業の展開を考えると、バンコク総合計画の枠組みを上位計画として受けとめ、その具体案としての BMA のラカバン地区開発調査で設定される枠組みを前提とした本件調査を実施することが必要である。

(2) 地区の選定

BMA が調査をはじめたラカバン地区都市開発調査の対象地域は 230km² という広大な地域であるため、副都心地区選定の絞込みが必要になってくる。BMA 調査においても 2004 年 9 月頃を目途に副都心地域の選定を考えているが、本件調査においては現時点では Outer Ring Road と On Nut Road との交差点で東側は Rom Klau Road、北側は Chao Khun Tahan Road の延伸となる現在建設工事中である都市計画道路に囲まれた地域約 2,000ha を調査対象地域として BMA 側と合意した。この区域は、バンコク総合開発計画で想定された副都心建設候補地であると共に、10 年程前に MIT グループが実施した調査区域とほぼ同じであるが、高速道路、鉄道との結節を有機的に考えるために、MIT グループ調査では除かれていた SRT 鉄道線と On Nut Road 間の地域を含めたことである。この地域は、幹線道路沿いということもあって、かなりの店舗、事務所が立地しているが、副都心との一体的整備を考えるうえにも調査区域として含めることが望ましいという判断に至った。この一部地域には BMA がすでに先行的に開発を進めた業務センター地区も立地している。また、この幹線道路と鉄道との間にはその利便性からかなりの伝統的な住宅も立地しており、全面的な開発は無理としても、副都心開発に合わせた都市環境整備型のまちづくりが望まれる。

この伝統的な市街地の中央部を運河が東西に流れており、沿岸にはタイの伝統的住宅やきらびやかな寺院が水辺に向かって建っており、バンコク都心部では消えてしまった農村的風情を今も残している。開発にあたっては、こうした伝統的景観を残すと共に、新しい都市機能導入の調和を慎重に検討しなければならない。

開発の中心となる鉄道線以北の土地は、一部に住宅など散在するが、殆んど土地は農地や灌木地であり、アクセス道路も殆んどないために、市街化のスプロールも進んでいないのは幸いといえる。現在、都市計画道路が建設されている北端部は Rom Klau Road 沿いには建築が部分的に建っているが、後背部については殆んど市街化は進んでいない。しかし、この都市計画道路が Outer Ring Road を越えてバンコク中心部方面にまで開通すると、その沿線は大きな開発の波にさらされるものと推測される。副都心予定地のすぐ東側に立地している Inland Container Depot (ICD) という巨大なコンテナ基地があり、現在でも付近道路はコンテナ運搬車で渋滞をきたしており、この新設道路は、完成次第、大型車両の通行に見舞われる。

写真 3-1、2 は、Rom Klau 道路と工事中の都市計画道路の状況を示すものである。



写真3-1 調査区域東端 Rom Klau 道路



写真3-2 調査区域北端 工事中の都市計画道路

調査地区風景



写真3-3 地区内を東西に流れる運河



写真3-4 工事中の都市計画道路北端部分



写真3-5 調査地区南隣で建設が進む空港ターミナル・ビル

NESDB が MIT 等に委託して実施したラカバン副都心開発は経済危機以前の 1996 年に最終報告書が出されているが、10 年近い時間が経過しており、経済状況も大きく変化しているため、その開発イメージは絵空事とみなされている。その構想図は次のようなものである。

この構想は、全体で約 1,600ha 副都心区域に約 177ha の副都心中枢部を設定し、国際会議・見本市会場、オフィス床 150 万平米、住宅 16,600 戸、小売店舗 20 万平米等を第 1 期 15 か年計画で実現するとしている。副都心域全域では、将来人口二十数万を見込むバンコク東部地域の副都心核を形成しようとするものである。この計画においても土地取得が最大の課題と捕らえ、土地信託会社を設立し、信託を受けた土地を債権化して市中から開発資金を確保しようとしており、信託に応じない土地については強制買収を図るという机上の空論が踊っている。

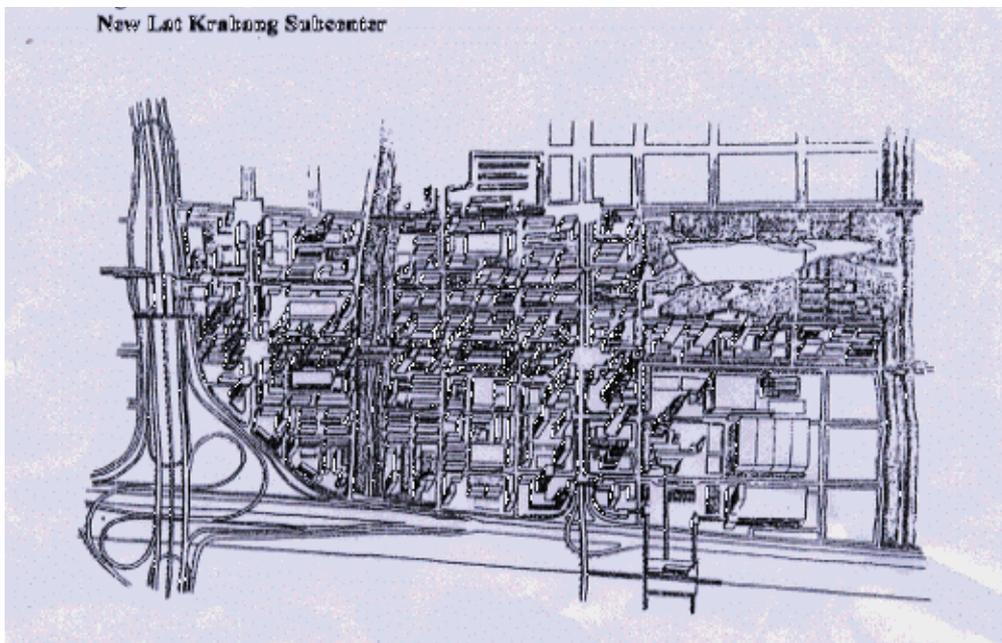


図 3-2 MIT グループによるラカバン副都心開発イメージ図

3-3 戦略的な開発手法の検討

(1) 開発戦略の樹立

このような副都心整備計画の状況を勘案すると、本件調査は、副都心の総合開発計画づくりよりも、副都心の具体的な開発手法、ことに区画整理手法の導入を検討することに主眼を置くことが重要といえる。副都心地区全部の開発を区画整理手法だけで開発するには、地域事情もあって得策ではない場合もあり、一次的には開発目的等をも考えながら、開発手法を検討することが必要である。副都心全体の開発計画のもとに商業中心地、高層住宅地等については進出企業の単純買収で開発が迅速に行われる方が、より効率的な場合もある。

あるいは大規模な土地保有形態のところでは、その土地所有者あるいはその土地を買い受けるものが開発許可を取って単発開発をすることも可能である。各筆の土地形状が不正形で、かつアクセス道路がないような場合には、多くの土地所有の相互協力が必要になるような場合は、区画整理手法が有効かもしれない。また、区画整理手法を適用する場合でも、多様な区画整理方式があり、地域事情と開発目的を考え、その適用を検討する必要がある。事前調査段階では、ラカバン副都心調査対象を図3-3で表示する約2,000haの地域について行うこととしてBMAと合意している。

この2,000haという広大な地域を一つの開発事業として全面的に開発することは至難であるため、この副都心開発構想には戦略的な取り組みが必要である。単に全地域を区画整理事業で単一的な基盤整備を進めるのではなく、開発目標に合わせて各種の開発手法を組み合わせで施行し、副都心の全体構想を実現することが求められる。それらの手法としては、次のようなものが考えられ、その適用にあたっては、開発需要、資金面、土地利用面、さらには地元土地所有者や住民の意向などを総合的に勘案して検討されなければならない。

- 1) 全面的な用地買収方式——（タイでは一般的）
- 2) 土地区画整理事業——（タイでは新しい方式）
- 3) 土地信託方式——（開発業者等に土地を信託して開発代行してもらう）
- 4) 地区計画による誘導——（タイでは法制面での不備がある）
- 5) 土地所有者による自主開発（共同を含む）——（能力不足）
- 6) 土地と建物の等価交換方式——（土地代が安く成立する可能性が低い）
- 7) 開発許可制度の強化による誘導——（基幹公共施設が整備できない）
- 8) 買い戻し権付用地買収による方式（日本の新住方式）——（馴染みが薄い）
- 9) その他

以上の外にもその変形として色々な方式や組み合わせによる方式があるが、基本的には用地買収方式が国際的には通例だが、資金面の制約があるため、限定された地域しか手が出せないという限界もある。それに相対する非買収型の区画整理方式が広域的な面的整備を行う場合には、かなり効率的な手法であるということが出来る。

区画整理手法はその都市開発手法の一つであるが、区画整理事業についても、その具体的な手法としては多用なアプローチがあるが、今回のラカバン開発については、次の三つの方式を検討することが望まれる。

1) 先買い型区画整理

区画整理事業施行前に任意で土地買収を進める。区画整理事業において集合換地及び保留地を活用し、市街地核部分の開発を図る。

300ha ほどの地区選定により事業計画の概略を検討する。

2) 段階整備型区画整理

早急に全面的な開発を図るよりも補助幹線、地区中心道路など基本的なインフラ整備に留め、区画街路等は将来の開発時に整備する。当面はスプロールの防止に努める。

200ha ほどの地区選定を行い事業計画の概略を検討する。

3) 通常型区画整理

郊外地の戸建て住宅を想定した典型的な区画整理事業を検討する。土地利用増進を前提とした減歩による事業計画の検討を行う。

100ha ほどの地区選定を行い事業計画の概略を検討する。

以上の三つの区画整理パターンをもとに副都心開発区域内で数か所の区画整理事業候補地を選定し、調査後半において、このうち通常型区画整理事業の1か所を選び、詳細な事業計画の策定と換地計画の作成を行う。土地評価、換地設計、換地処分、区画整理登記などにかかわる規則、方針、要綱など統一的な換地事務を処理する規程集の整備をも行い、円滑な区画整理の技術移転が進むように努力する。

本件 Pre-Feasibility 調査以降、継続して区画整理事業が展開できる素地を作ることが重要である。特に換地設計については初期段階においてはコンピュータの利用は、所有者名簿や地積情報にとどめ、ブラックボックス的になりがちなコンピュータ・システムの利用は避けることが望ましい。出来得れば、定規、電卓程度の用具で換地設計を行う方が、技術移転はしやすく、確実といえる。コンピュータ・システムの活用は、換地設計の仕組みを理解した後、徐々に導入していく方が効果的といえる。

本件調査においては、計画策定の各段階でステークホルダーミーティングを開催することとされているが、そのような機会のためにもパンフレット、ビデオなどを使い分かりやすく区画整理の仕組みを理解して貰うことが必要である。

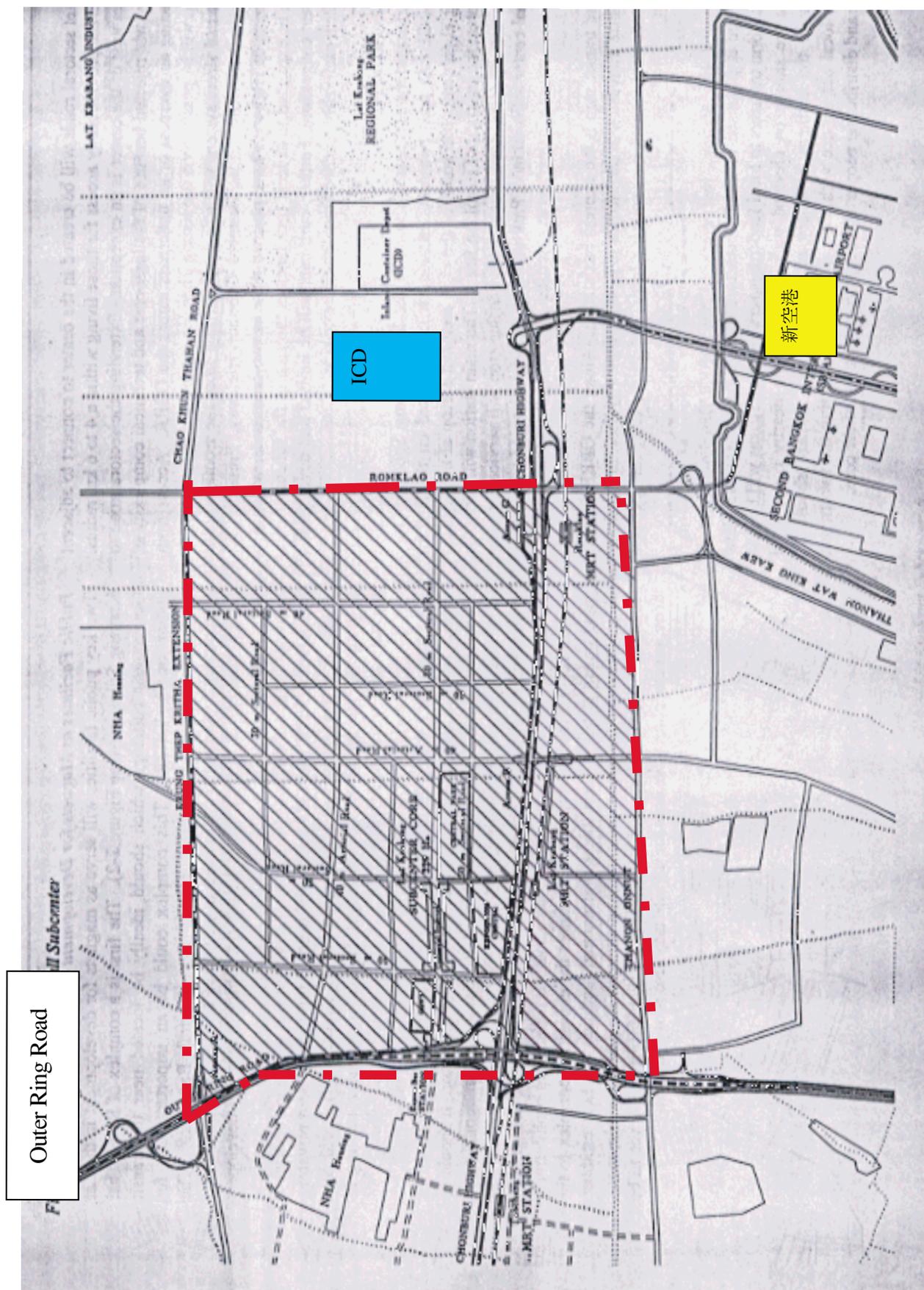


図3-3 バンコク副都心プログラム実施調査対象区域

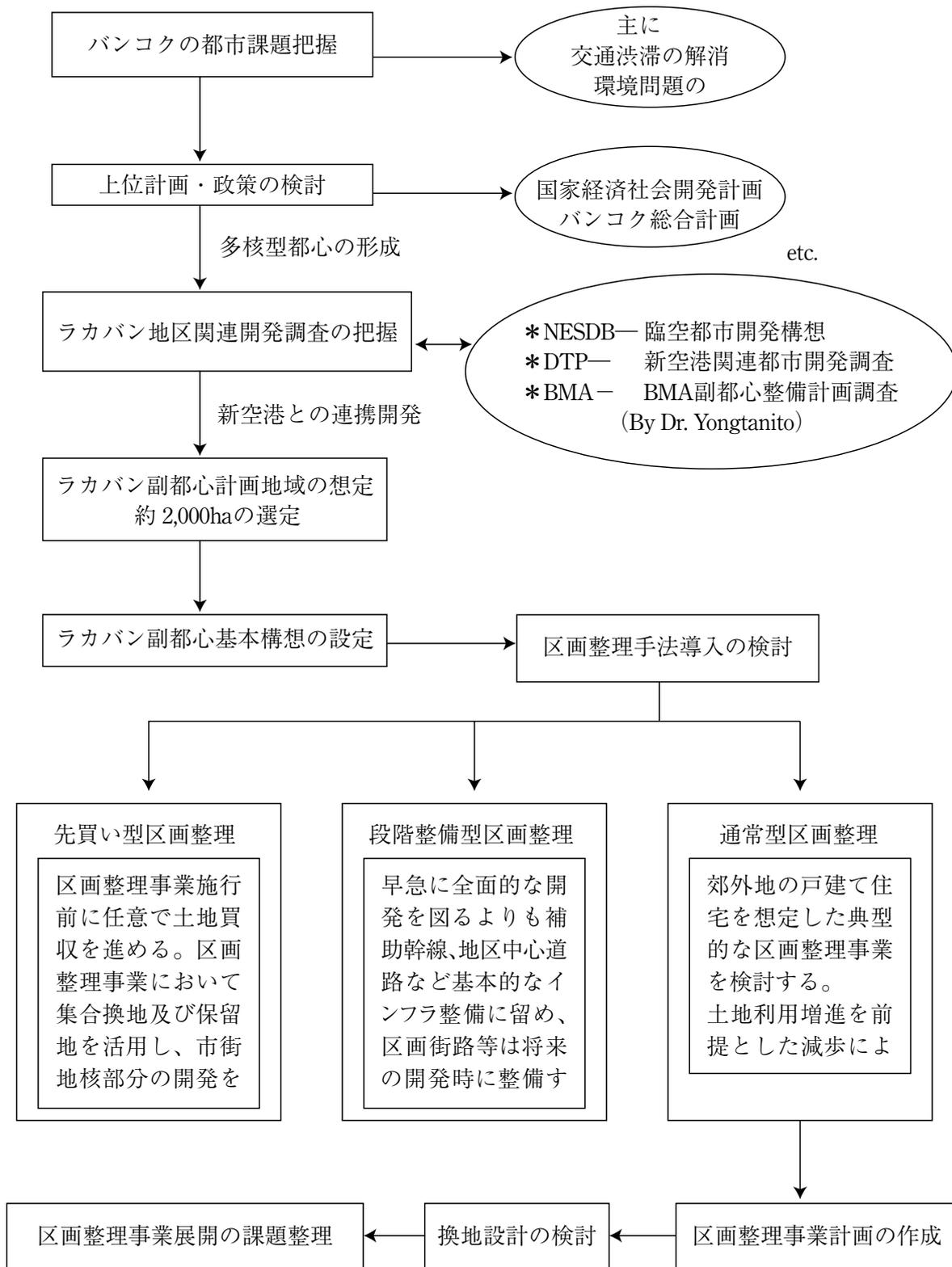


図3-4 ラカバン副都心開発計画における区画整理導入方針