

基 調 講 演

司会（緒方亮一福岡市国際部長） アジア太平洋都市サミット基調講演及び全体会議を始めさせていただきます。まず、最初にアジア開発銀行の佐藤光夫総裁より「アジア太平洋地域における都市化への課題」と題しまして、基調講演をいただきたいと思います。佐藤総裁は、1993年にアジア開発銀行の総裁に就任され、主要国際金融機関のトップとしてご活躍をされておられます。それでは、佐藤総裁にご登壇をいただきたいと思います。

アジア太平洋地域における都市化への課題

アジア開発銀行総裁 佐藤光夫

アジア太平洋都市サミット参加者の皆様、ご臨席の皆様、私はこのような優れた会議で講演の機会をいただき、誠に名誉なことと存じます。「都市の発展と人間居住環境との調和」というこの会議のテーマは、まさに時宜を得ており、この地域の都市部が急速に発展を続けている現状に鑑み、重要な課題でもあります。

本日、私はアジア太平洋地域における経済発展の私なりの観測と、アジア開発銀行の開発途上メンバー国（DMCs）が有する都市への影響についてお話をしてみたいと思います。その後、アジア開発銀行の都市開発への取り組みとその将来の展望に触れてみたいと思います。まずその前に、DMCs諸国の急激な都市化にかかる課題についてお話をします。

過去4半世紀にわたり、アジアは世界の開発途上地区のどこにも見られなかった経済ダイナミズムを示してきました。世界の途上国の経済成長率が年率平均4.5%の中、この地域の平均成長率は6.5%という顕著な伸び率を示してきました。この期間には、経済において、農業の生産比率が産業全体の半分に減少するという大きな産業構造の変化がありました。同時にこの地域が広大で各自が異質な特徴をもつため、予想された様に、アジアの開発途上国の経済発展は決して均一的なものではありませんでした。例えば、国民一人当たりの国内総生産（GDP）の成長率は、新興工業経済地域（NIES）では平均約7%であるのに、南アジアでは2%を上回る程度で、太平洋諸島の経済ではやっと1%程度しかありません。更にこの数字は準地域での平均値であるため、それぞれの構成国にあるそれぞれの事情は十分に示されてはいません。

アジアが経済活動が順調であったのは、この地域がマクロ経済的安定と低いインフレ率を維持することができたからです。政府はその責任において、政府財政赤字の抑制を行い、長年にわたりこの地域の国々は、海外向け輸出志向による健全な政策と外国投資の誘致を行ってきました。この進歩的政策的環境が貯蓄と投資を刺激し、又、リベラルな海外向け貿易・産業政策は民間の経済活動を刺激し、急速な産業構造の変化を招き、新技術、更に高度な技術を組み込んだ製品が多く生まれる結果となりました。これがこの地域のダイナミックな変化を維持する一助となってきました。

アジア開発銀行の開発途上メンバー国（DMCs）の今後10年間の経済的展望は、海外向け輸出志向産業進行と、保護貿易縮小と競争原理導入という政策の変化により、おおむね楽観視することができ

ます。開発途上メンバー国（DMCs）の適切なマクロ経済政策と急速に変化する外的要因に対応する柔軟性、安定した物価と連結した構造的適応により、この地域で成長と投資の信頼できる環境を提供することが期待されています。

急速な経済成長に伴い、急速な都市化が進行します。雇用機会が都市部の産業構造の変化から生み出され、地方からの余剰労働力を吸収します。アジアの都市部は、今日、10億人の人口から成り、この人口は世界の高所得諸国やラテン・アメリカ、カリブ海、準サハラ・アフリカの都市部・地方の合計人口よりも多い数になります。国連によりますと、アジアのほとんどの国で、都市部の人口比率は増加しており、特に都市化が急速に進行しているのは、バングラデシュやブータン、インドネシア、韓国、ラオス、ネパール、タイがあげられます。過去20年間以上にわたり都市化が著しく進行しなかったのはスリランカだけで、これはこの国の一貫した地方開発への政策傾向によるものです。今後30年間に、開発銀行の開発途上メンバー国（DMCs）都市部人口は、年率で3.3%の伸び率が予想され、2020年までには20億人を超えることになるでしょう。

この都市部における膨大な人口増加に伴い、その代価を払う必要も出てきました。この地域の都市、特に大都市においては、インフラ・サービス・住宅・都市貧困・環境と都市経営という問題を経験することとなりました。開発途上メンバー国（DMCs）が直面する課題は、都市経済が住民により良い生活水準を提供できるように、持続可能な基盤をもとに問題に対処し、都市部の居住環境を改善することでしょう。

多様な種類の都市基盤（インフラ）とサービスが必要ですが、特にここでは、水の供給と都市交通について述べてみたいと思います。開発途上メンバー国（DMCs）のほとんどにおいて、安全な飲料水を利用できる都市部の住民の割合は、地方における住民のその割合よりも低く、また多額の投資を行い、大都市が水の供給と公衆衛生改善を図っていますが、今後も適切な戦略・計画・プログラムによる水源管理や水の供給増大の必要性が見込まれています。

急速な都市化と産業化は水源への多大な需要をもたらします。大都市の水問題は、水供給への信頼性の低下、水の質の悪さ、給水パイプラインが利用しにくい、廃棄用水に対する規制が少ないなどが含まれます。この高まる需要に対し、開発途上メンバー国（DMCs）は都市中心部から離れた場所に水道水源を確保しようとしています。この結果として、費用が高騰するだけでなく、水が飲料用なのか、産業用、水力発電用、灌漑用なのか、水の利用目的にも選択が必要になりました。バンコクの経験は、高密度の都市部人口集中や潜在的巨大都市においては、水源使用にかかる包括的計画を採用する必要があることを示しています。このような状況下、開発途上メンバー国（DMCs）は需要を満たす適切な価格体系と競争の激しい水利用の中、水分配にも合理性を導入することが求められています。

交通渋滞は、この地域の大都市には共通の問題です。特に車両数の増加は、実質的に道路増加の割合を上回る勢いで、交通渋滞は仕事が集中し、道路数も限られている都市の中心部で深刻です。多くの大都市では、問題対処のため交通需要管理法をいくつも試行しており、一方通行、都市間有料道路認可計画、大量交通機関の開発等がそれにあたります。これらの交通需要管理法は、シンガポールでは効果的でしたが、他の都市では実行が難しいようです。大量交通機関は、高い運搬能力と効果的なサービスを通勤者に提供出来るのですが、北京やカルカッタ、香港では運行範囲が狭く、又、費用も高くかかります。

国連では、「貧困ライン」を下回り生活しているアジア人の割合はアジア都市部において25%にな

ると推定しています。アジアの都市貧困の発生率は、国連の報告によると1970年の42%から1985年の34%へと変化しています（中国は統計が入手出来ないので除く）。この地域の実質的な経済成長により貧困の比率は下がってきています。1985年から1990年にかけて、この傾向は開発途上大陸のみに見られましたが、貧困減少率を見てみますと、その減少率は人口増加より低く、実質的には1985年から90年にかけてアジア人の貧困人口の絶対数はほとんど変化していません。

多くの都市貧困層は悲惨な状況で生活しており、扶養家族が多い家庭で暮らし、教育が不十分で、保護されない経済部門で低い賃金にあえぎ、多くの場合差別に苦しんでいます。これらの貧困層には圧倒的に女性が存在しています。

貧困の直接の原因は低い労働賃金でしょう。他に蓄えもないので、貧困層は労働により生活を支えなければなりません。彼らが唯一かぎられた人的資産であり、更にその代価が大変低いために、貧困に陥るのです。貧困の第2次的な原因としては、雇用の機会が少ないことがあげられます。貧困に取り組むために、開発途上メンバー国（DMCs）ではいくつかの政策介入が求められています。1つには成長は労働集約型により達成することを確実にすること、又、教育や他の人的資産に投資を行い、より多くの人が市場に参加出来るようにすることが必要です。また3つ目の対策として、非人的生産資産と中小企業にも投資を行い、貧困層がこのような場所で働けるようにすること、また4つ目の対策として、国内市場の大きさが限られているため、効果的に海外向け生産を行う貿易産業政策をとることが必要です。最後に必要なのは、マクロ経済の基礎条件（ファンダメンタルズ）が広範にわたる成長を支えるために適切に整えられることです。

アジアの都市部の貧困の最も顕著な兆候は、アジアの主要都市の住宅状況に見ることが出来ます。アジアの都市部の人口の3分の1は、スラムや不法占拠地に住んでいると推定されます。これらの水準以下の住居の特徴は、1部屋に10人以上が住み、常設の屋根や壁もなく、賃貸関係も不安定で、又、安全な飲料水や衛生施設の利用はほとんど、又は、全く出来ない状況です。

開発途上メンバー国（DMCs）の都市部での経験では、政府による低価格住宅の供給は殆ど効果がありません。貧困層は補助金を貰わない限り、このような住宅にすら住むことも出来ず、又、補助金を貰ったとしても、公共住宅はもっと裕福な層によって奪われてしまいます。十分な数の住宅が建設されず、又、適切な維持管理の予算も十分に与えられていません。

もっと効果的なアプローチとして「授権戦略（ENABLING STRATEGY）」があげられます。これは多くの2国間支援団体や国際機関が採用し、促進しているもので（アジア開発銀行もその1つ）、この戦略の基本的構成要素は次のようなものです。土地保有期間に保証があること、避難所にかかるインフラと公的サービスが十分あること、住宅融資が十分利用出来ること。貧困層もやはり自分達が住める家賃で法的に住居を許されなければなりません。

アジアの大都市のいくつかは、大規模な環境悪化の犠牲者になっていると言えるでしょう。これらのアジアの大都市は、過剰な密集、都市のスプロール現象、大気汚染、水質悪化、効果的公害削減方法の不足、その結果として都市生活の質の悪化に悩んでいます。二酸化硫黄や二酸化窒素、その他の空中に漂う粒子の量は、アジアの10都市で世界保健機構（WHO）の指針を上回り、住民の健康を脅かしています。又、5つのアジアの都市で多くの住民が安全な飲料水と衛生サービスを利用出来ずにおります。バングラデシュやインドネシア、ミャンマーなどの国では、都市部の住民の大多数は、基本的な快適生活の欠如に悩んでいます。大都市では多くの場合、固形廃棄物は収集されず、又、収集さ

れても適切に処理されておりません。

このことにより1つの結論が導き出されます。つまり、アジア諸都市の政策を策定する場合には、ヨーロッパや北アメリカではなくアジアの問題を反映した形で問題解決を行うという配慮が必ず必要です。アジアの諸都市では、空気中にある化学的汚染物質に注意を払い、水、食物、空気、土壌に含まれる生物学的要因とも取り組む必要性があります。例えば、下痢疾患、赤痢、内在性寄生虫、天狗熱、黄熱病などの原因は何なのかを解明することです。又、安全で十分な量の水の供給を確保することも重要です。

維持可能な都市経営は、特に急速に発展する都市の場合、強固な制度とそれにふさわしい財政制度、そして費用回収政策が必要です。多くの国々では、中央政府が都市のインフラの計画・財政措置について独占的な役割を果たしています。確かに中央政府は、地方自治体にインフラやサービスを開発・提供するように権限を与えてはいますが、財政・技術財源は中央政府にあるのが常です。必要な資源は、効果的な都市経営のために、地方自治体へ付与されるべきです。現在このような弱点が存在するという認識のもと、地方自治体の力を強めるプログラムが1990年代の後半には必要になってくるでしょう。

ほとんどの開発途上メンバー国（DMCs）において、地方自治体への財源委譲は十分ではなく、多くの自治体は中央政府に補助金や助成金の面で依存しています。自治体の財政的脆弱性より、自治体は自らインフラやサービスの提供が出来ないという束縛を受けることとなります。自治体は自ら財源の確保に努めるべきで、例えば、費用調達のために直接使用料金制度を導入する、地方税のレベルと構造を調整して地方税の効果的な徴収法を確立することが必要です。また更に、自治体は、費用回収政策をとり、都市開発を助け財源の効果的運用に努めるべきです。

この地域における急速な都市化は、都市部においてインフラとサービスへの多大な需要を生み出しました。これらの需要のため財源等への要求が高まり、従来からの伝統的な財源に依存しては、この需要に対応出来なくなりました。又、多くの開発途上メンバー国（DMCs）では、財政赤字が拡大しつつあり、競合する財源需要に対応する必要が出てきました。そこで、開発途上メンバー国（DMCs）は、民間活力導入により、財源確保を図るようになりました。1980年代には、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイなどのいくつかの国々は、民間による都市のインフラとサービスに対する投資への優遇策を採用し、特に「建設・運営・委譲」法と呼ばれる方法が道路や発電所には採用されました。都市インフラとサービスへの民間参加は今後増加し、特に浄化設備や固形廃棄物処理運営などの分野で拡大されそうです。

アジア開発銀行の都市分野への取り組みは、1970年代に水の供給や低所得住宅などの基本的サービスの貸与から、包括的なインフラやサービス計画の提供へと進化してきました。アジア開発銀行は、衛生、固形廃棄物処理運営、都市交通、低所得者への土地開発やスラム改善等に貢献しました。技術援助では、分野研究に従事し、地域都市開発活動を支援することで、これら基礎分析資料として活用し、開発銀行の取り組みを洗練されたものにしていきたいと考えています。

都市開発活動を通じて、アジア開発銀行は次のような点に留意しています。都市経済への効率性を改善すること、貧困層への公平とサービスを提供すること、都市環境を改善すること、都市部の持続可能な運営のため、制度的・財政的能力を強化すること。

又、政策改革の関連分野として、アジア開発銀行は、都市の生産性の改善・貧困層の減少・民間の役割拡大、都市課題に対する権力と管轄の地方分権化、地方自治体の強化と住宅融資制度の改善など

に取り組んでいます。地方自治体や第3セクターの能力を強化し、地方税のレベルと構造を調整し、費用回収に基づく財政運営により自治体の財源確保に努めています。

今日までのアジア開発銀行の都市開発に関する援助は、これまで借款額40億ドルと技術援助額6600万ドルにのぼります。開発銀行の努力は、バンコク、ダッカ、マニラ、上海などの大都市に注がれており、またそれに加えて多大な都市開発援助がバングラデシュの20都市、インドネシアの200都市、韓国の40都市など数百の第2次都市へ注がれています。地方自治体の技術・財政・運営能力を開発することにその重点が置かれています。

1990年代に入り、アジア開発銀行の都市開発への取り組みは強化されました。都市貧困層に求められる基本的サービス、例えば水の供給・衛生・交通の分野において、開発銀行の取り組みは結び付けられ、雇用の機会を通じて経済効率性が改善し、都市の貧困を減少させる都市環境の創造に努力をしています。政策の見直しや改革・地方自治体の制度能力の強化にかかる財源の割合は、現在のアジア開発銀行の都市開発援助の中で増加をしています。

アジア地域において、地方社会から都市社会への変化を助成するためには、多くの政策変更と多額の投資が必要になるでしょう。これらの開発とともに、アジア開発銀行は、都市部での取り組みを強化・拡大をしていく予定です。国のレベルにおける戦略的計画をもって都市経営手段を提供し、都市を導き、又、増加する都市開発へのアジア開発銀行の財源分配を監視する所存です。

都市の貧困縮小へのアジア開発銀行の戦略は、経済成長と雇用の創出に力点を置き、同時に貧困層に不可欠な都市サービスを提供することを目標としています。費用回収の問題に取り組む必要がある一方で、公平さを考慮すると、貧困層から本格的費用回収を図るのは難しいかもしれません。このような貧しい層への都市サービスの配給には、地域社会を中心とする団体がその役割を高める必要があることに注意を払う必要があるでしょう。

又、環境問題を考慮しながら都市化を持続可能なものにしていくことが大きな課題でしょう。この地域における大都市地域の拡張は、巨大都市の出現を生みました。従って、適切な方策が講じられなければ、過去に例のないような規模の公害と環境悪化を招くことになるでしょう。アジア開発銀行は、都市の環境管理に主導的立場をとることに全力をあげています。これまで、巨大都市のニーズに応える水源管理や都市計画にかかる環境管理・自動車の排気ガスの研究などに技術援助の一環として助成金を出してきています。今後は、技術援助計画を精選して、主導的にこの分野で資源を提供する努力を続けます。環境に優しい行動を喚起するため、適度な価格政策もアジア開発銀行の環境活動にとって不可欠なことでしょう。

地方自治体の都市計画・経営を強化する努力も今後更に拡大されることでしょう。この分野では、政府レベルと地方自治体レベルの双方において次のような行動が必要になってくるでしょう。

都市のインフラとサービス供給について、民間活力を導入するため政策改革に従事すること、人的資源の開発と訓練により都市組織力を強化すること、政府と自治体の役割を再定義・調整し、責任と管轄を地方へ委譲すること、地方自治体レベルで適切な価格体系・費用回収・財源の確保を促進すること、適切な都市経営情報を提供し、環境監視システムを開発すること。

このような政策の効率性を上げ、維持していくためには、地域社会を中心にした団体と都市サービスの受益者らが、都市開発計画に積極的に参画するよう促されるべきです。このような行動を通じて、アジア開発銀行は開発途上メンバー国（DMCs）に対し、21世紀の都市化の挑戦に向け援助を惜しま

ぬ所存です。

アジア太平洋都市サミットにご参加の皆様、私はこのような会議に参加させていただき、私どもの開発途上メンバー（DMCs）に対するアジア開発銀行の都市開発援助についてお話する機会をいただいたことにお礼を申し上げます。皆様のご討議が実り多いものになりますよう祈念しております。ご静聴ありがとうございました。（拍手）

司会 佐藤総裁、どうもありがとうございました。