

開発途上国における都市開発 —アジア開発銀行の機能と役割

Financial and Technical Assistance for the Urban Sector by the Asian Development Bank

木下 瑞夫

By Mizuo Kishita

1. はじめに

欧米諸国が百年以上をかけて経験した産業と人口の都市集中が、開発途上国においてはわずか20～30年間に凝縮されて具現化しつつある。主に植民地時代に整備された都心部を除き、都市基盤の整備は著しく立ち後れているから、都市問題の複雑さとその解決の難しさは欧米先進諸国の比ではない。

しかしながら、問題の解決にむけての様々な努力がなされてきていることも事実である。特に、国際協力分野では二国間、多国間を問わず、都市問題解決に強い関心が向けられてきている。わが国においても、国際協力事業団、海外経済協力基金を中心として都市開発の種々の分野で二国間協力がなされている。また、世界銀行を中心とする多国間協力においても融資を主とする援助がなされてきた。

ここでは、多国間協力の一例として、筆者の3年余にわたる勤務経験をもとに、都市開発に対するアジア開発銀行の機能と役割及び我々に与えられた今後の研究課題について概述することとしたい。

2. アジア開発銀行とは

アジア開発銀行（アジ銀）はアジア地域の開発途上国と日本をはじめとする先進諸国が出資して1966年に設立された国際開発銀行であり、現在47カ国が出資している。本店をマニラにおく。主たる業務は、(i)加盟開発途上国の経済・社会開発プロジェクトに対する融資、(ii)途上国が開発プロジェクトを実施する場合や開発計画を策定する場合に必要な技術協力援助、(iii)アジア太平洋地域全般の経済・社会開発に対する一般的協力、となっている。経済・社会開発協力にあたっては、特に、開発の遅れた国、地域、セクターに重点をおくこととしており、無利子の「特別基金」は、バングラデシュ、ラオス、ネパールなどの、いわゆる、LLDCに重点

的に配分されている。また、地方部の貧困層の経済及び生活環境の向上のため、これまでは農業開発に重点がおかれてきた。1988年度末までに、約850プロジェクトに融資が行われてきており、貸付総額は約250億ドルに達している。

3. アジア地域における都市問題

(1) 急速な都市化

「産業の高度化」と「都市化」はほぼ同義語として取り扱うことができる。したがって、開発途上国といえども、近年の産業の高度化に伴って、人口の都市集中が急速に進行している。アジア諸国の中でも東南アジア諸国は特にその傾向が著しい（表1参照）。

開発途上国の都市化の最大の特徴は、首都圏をはじめとする大都市と地方都市との格差が著しいことである。これは、大都市が当該国の行政・経済の中心地であるという事実とあわせて、特にこれらの都市が国際援助の窓口として機能しているという事実を見逃すことができない。国際援助の当該国の経済に与える影響がおろそかにできないからである。したがって、この大都市集中化傾向を是正することは、先進諸国の場合よりもはるかに困難なこととなる。

(2) 都市問題の特徴

アジア開発途上国の都市問題の根源は、他の開発途上地域と同じく、上述の「急速な都市化」にある。元来、経済の中心に農業を置いてきたわけであるから、都市問題に対処する基本的体制が整わないまま、都市問題が深刻化してきた。

急速な都市化がもたらした問題の一つがインフラストラクチャーの圧倒的不足である。顕著な事例と

表-1

Key Urbanization Indicators of Selected DMCs (1970-1980)

	Total Population (million)		Urban Population (million)		Urban Population (per cent)	Average Annual Population Growth Rate (per cent) 1970-80 ^a			Share of Rural-Urban Transfer in Total Urban Growth ^b (per cent)
	1970	1980	1970	1980	1980	Urban	Total	Rural	
Low-Income Countries:									
Afghanistan	14.98	13.96	2.25	2.39	15.0	0.6	0.6	0.6	0
Bangladesh	69.65	87.83	4.88	9.66	11.0	7.1	2.4	1.9	66
Burma	27.05	33.11	5.14	8.94	27.0	5.7	2.0	1.0	65
India	539.08	675.16	106.74	148.54	22.0	3.4	2.3	2.0	32
Indonesia	117.47	148.04	21.14	29.61	20.0	3.4	2.3	2.1	32
Nepal	11.05	14.01	0.45	0.70	5.0	4.5	2.4	2.3	47
Pakistan	60.61	82.58	15.39	23.12	28.0	4.2	3.1	2.6	26
Sri Lanka	12.57	14.75	2.77	3.98	27.0	3.7	1.6	0.9	57
Middle-Income Countries:									
Fiji	0.52	0.63	0.18	0.26	41.4	3.8	2.0	0.9	47
Korea, Republic of	31.44	38.12	12.92	21.84	57.3	5.4	2.0	(1.1)	63
Malaysia	10.40	13.76	2.81	3.99	29.0	3.6	2.8	2.6	22
Papua New Guinea	2.45	3.01	0.27	0.54	18.0	7.18	2.08	1.26	71
Philippines	36.84	48.32	11.78	17.40	36.0	4.0	2.8	2.1	30
Singapore	2.07	2.41	2.07	2.41	100.0	1.53	1.53	—	0
Thailand	36.37	46.46	4.80	6.50	14.0	3.1	2.5	2.5	19
Total	972.55	1,224.15	193.59	279.88	22.8	3.8	2.3	2.0	39

Source: "ADB Key Indicators".

して、東南アジアの大都市バンコク、マニラ、ジャカルタは、いずれも600万人以上の人口を抱えながら、まともな大量高速交通機関を持たない。

また、住宅供給、特に、都市人口の最大のシェアを占める貧困層のための住宅供給が、価格、立地などの制約を受けて圧倒的に不足していることから、都心部のいたるところで、主に公共用地を不法占拠したスラムの発生を促し、都市の衛生、環境、ひいては治安の面で深刻な問題を引き起こしている。近年のいわゆる「グリーンレボリューション」により、地方部の農業労働力が過剰となっているから、その過剰労働人口が新職場、新生活を求めて首都圏をはじめとする大都市に流入し続けているので、上記のスラム問題は深刻化しこそすれ、解決の方向へ向かう兆しはみられない。

もう一つの基本的問題として、都市政策及び都市計画の立案ならびに都市基盤整備を推進する組織体制の貧弱さをあげることができる。都市整備に関する制度そのものはいずれの国々においても、旧宗主国のものを中心に導入、整備されているが、それを実施に移す組織体制には未だ非常に弱体である。

都市整備を推進するための都市財政はさらに多く

の問題点を含んでいる。地方税の徴収については、所得の把握が不十分なことから、本来徴収すべき額に達しておらず、国税もその絶対額が不足していることから、地方への交付は非常に少額にとどまっている。したがって、収入の多くが経常経費として費やされており、急増する都市整備需要にまったく追従することができない。

4・アジ銀の都市開発

(1) アジ銀の都市開発に対する取り組み

上述したとおり、アジ銀は、従来、主として農業を中心とする産業振興プロジェクトに対して融資を行ってきた。このため、都市開発に対する融資は非常に限られてきており、全体融資額の約3パーセントにすぎない。

しかし、近年、都市化が各国で進むにつれて融資拡大の必要性が認識されつつあり、拡充が期待されるセクターとなりつつある。

(2) プロジェクト融資の実態

アジア銀の都市問題に対する認識は、上の3・で述べたことと一致する。したがって、次のような課題を緊急に解決すべきものとしてとらえ、その解決に取り組んでいる。(アジア銀の融資プロジェクト一覧を表2に示す。)

(i) 大都市問題の解決

大都市の抱えているスラム問題、住宅不足、インフラストラクチャーの未整備などの問題に「直接」取り組むものである。特に、近年、さらに緊急性が高まってきているスラム問題の解決のために、そのような地区において、上水、下水、排水、ゴミ処理

施設等の整備を図る「スラムアップグレーディング」プロジェクトが各国で行われており、アジア銀の都市開発プロジェクト融資の主流を占めている。特にインドネシアでは早くから「スラムクリアランス」に代わってこの方式がとられてきた。この方式の採用により、抜本的なスラムの改善は望めないとしても、効率的な住環境の改善が可能となっている。アップグレーディングがクリアランスと比べて優れているのは、スラム居住者に対し全くの新しい生活を強いるのではなく、現住の地で必要な都市サービスを提供することにある。また、クリアランスの場合、新生活の場が従業の場と大きく離れることが多いため、通勤時間と通勤費用が増加することからスラム居住者はその負担に耐えきれず、元のスラムに戻ってく

表-2 Bank Assistance for Urban Development and Housing

Table A: Loan Projects

Country	Loan No.	Project	Amount (Mn US\$)	Date Approved
1. Indonesia	271	Bandung Urban Development and Sanitation	1.15	26 Aug 1976
2. Hong Kong	297	Sha Tin Urban Development (Housing)	20.5	14 Apr 1977
3. Malaysia	344	Trengganu Tengah Township Development	16.0	29 Jun 1978
4. Indonesia	400	Bandung Urban Development	32.3	29 May 1979
5. Korea, Rep. of	424	Low-Cost Urban Housing	30.0	23 Nov 1979
6. Hong Kong	452	Second Sha Tin Urban Development	20.0	28 Feb 1980
7. Thailand	481(SF)	Bang Plee New Town	20.0	18 Nov 1980
8. Korea, Rep. of	538	Second Low-Income Urban Housing	60.0	12 Nov 1981
9. Indonesia	550	Medan Urban Development	39.3	26 Nov 1981
10. Malaysia	583	Second Trengganu Tengah Development	30.2	28 Sep 1982
11. Indonesia	629	Small Towns Urban Development	36.7	9 Jun 1983
12. Malaysia	729	Kedah Regional Development (Sector)	45.0	8 Jan 1985
13. Thailand	736	Shelter Sector Project	38.0	23 Apr 1985
14. Indonesia	768	Second Bandung Urban Development	132.4	12 Dec 1985
15. Pakistan	793	Karachi Urban Development Project	55.2	14 Oct 1986
Total			576.8	

Source: Urban Policy Issues, ADB

るケースが多かった。クリアランス方式に代わってアップグレーディング方式がよく採用されるようになってきたのはこの理由も大きい。この方式は、パキスタン、バングラデシュでも採用されつつあり、アジ銀でも、最近、これら国々に対して融資を始めた。

スラムアップグレーディングの一環として市場の改善事業を組み入れる場合も多い。市場を公共的施設と見なし、排水、フットパスの整備などを実施するものである。

住宅問題の解決のために、よく採られる方式に、SSCH (Sites and Services with Corehouses) プロジェクトがあり、インドネシア、タイ等で実施されている。これは、全面買収された地区に基本的な都市サービス(街路、上水、下水、ゴミ処理等)を施し、この中に低所得者層でも入手可能なように、100~150m²程度の宅地に20~30m²の住宅(Corehouse)を供給するものである。入居者は後年度住居を拡張する。いわば、わが国の一般宅造事業に最小限の居住施設を付け加えたものである。わが国の住都公団に当たる組織が中心となってこのようなプロジェクトを推進しており、アジ銀もいくつかのプロジェクトに融資してきている。

ニュータウン開発に融資した例として、タイの「バンプリーニュータウンプロジェクト」がある。これは、バンコック郊外のバンプリー地区に建設されたもので、人口約10万人のニュータウンを目指している。アジ銀はその第1期分に融資した。

街路の整備を含めて、アジ銀の都市交通に対する取り組みは、現在のところ非常に弱い。これは都市開発に対する融資枠が限られていること、融資の主眼が都市貧困層の直接的救済に当てられていること、通常、都市交通プロジェクトが莫大な事業費を要することが多く、融資枠の関係で困難なこと等の理由による。

(ii) 地方都市の整備

地方部の充実を図り、大都市への人口流出を少しでも抑制することを目的として、マレーシアでは、地方開発公社が各地方別に設立されている。地方開発公社は、地方開発のうち、工業を含む産業の充実と住民の生活改善を手掛けており、その中で、地方

都市整備も手掛けている。アジ銀はこれまでに2つのマレーシアの地域開発プロジェクトに対して融資してきた。

しかしながら、地方都市の整備を主目的とするプロジェクトはアジア諸国でも数少なく、アジ銀でもインドネシアの「小都市整備プロジェクト」に融資した例があるだけである。

(iii) 組織体制の整備

組織体制の充実とは、どのセクターにおいても重要なことであるが、とりわけ、都市整備セクターにおいては解決を急ぐべき項目の一つである。このため、アジ銀の都市開発プロジェクトでは組織体制の充実のための技術援助(TA)融資を組み込む場合が多い。特に、上水、下水、ゴミ処理のための組織の設立、充実に力を注いでいる。技術援助の中には純技術的な援助のほか、組織体系の確立、会計処理、事業収支予測、料金徴収法等の内容も含まれている。

(3) 融資上の課題

アジ銀に限らず、国際協力機関の都市開発に対する融資枠は需要の大きさににもかかわらず相対的に低い。これは、これまでのところ、開発途上国が農業開発、工業開発、かんがい、発電、港湾、地方道路などの地方部を中心とする産業開発もしくはその関連事業に投資の重点を置いているため、都市住民の生活環境改善まで手が回らないことと、都市部における投資は民間活力を重視すべきであるという国際機関の考え方による。

しかしながら、人口、産業の都市部への集中は必至であることから、投資の重点の地方部から都市部への移行時期が近づいていることは確かである。

融資する側の課題としては、都市開発に対する融資枠の拡大があげられる。現在の融資枠で各国の都市開発需要に対応させることは困難であり、まして、例えば都市交通プロジェクトのように巨額を要するものに融資することはほぼ不可能であることである。このことを解決するためには、融資枠を拡大するほか、二国間援助との組合せをうまく考える必要がある。また、大規模都市開発プロジェクトの推進に当たっては、民間との協力も考える必要があり、今後

の大きな課題といえる。

一方、融資される側の課題としては、今後の都市化の動向を予測したうえで、緊急の課題についての対処策を一日でも早く実行することである。その意味で、都市の公共空間を確保することは最も重要なことであり、道路やその他の公共空間の計画決定を急ぐことは他の如何なる都市開発プロジェクトより急を要するものである。そのための計画、測量、設計を主体としたプロジェクトの早期実施が望まれる。

また、上述したように、都市政策、都市計画の立案及び都市基盤整備を推進する組織体制の強化なしには融資の拡大に問題を残すこととなる。

5. 都市開発整備推進のための研究課題

都市開発は国際協力においてはまだ歴史も浅く、その定義も曖昧である。これまでは、上述のように融資枠が制約された中でプロジェクトが実施されてきたので、都市部の低所得者層の生活環境を直接、改善することを目的としたスラムアップグレーディング等がその主体を占めてきた。この傾向は今後とも継続するものと思われるが、今後は都市を生産及び生活の一大集積の場としてその正常な維持及び拡大を図るための総合的なプロジェクトの実施が図られなければならない。すなわち、都市圏全体を包含都市整備マスタープラン、マスタープランに沿って着実に都市基盤整備を行うプログラムを策定したうえでプロジェクトが実施される体系をとらなければならないまい。

以上のような観点にたち、我々が国際協力という立場で研究を推進していくべき主要課題について以下に私見をまとめてみたい。

(1) 社会システムの実態

開発途上国の実態について未だまとめられていない事例が多い。特に、都市開発は総合プロジェクトであるから、当該国、当該都市の社会システムを十分に認識しておく必要がある。

その中で、特に土地に関する情報を調査・整理しておくことが重要であろう。都市基盤整備はまず土地の取得から始まるわけであるから土地に関する情

報の重要性はいうまでもない。最近では開発途上国といえども、道路等の都市施設整備、宅地開発等に当たって土地の取得が困難になってきている。このため、土地区画整理手法などの適用を必要とするケースが増加するものと思われるが、各国毎に土地に関する制度、土地所有の遍在の程度が異なっており、わが国の区画整理制度をそのまま適用することは困難である。また、固定資産税等の土地に関連する税は都市にとって重要な財源となるが、税率、徴収方法などについては改善すべき点が多いといわれており、今後の都市開発の財源確保の面でもその実態を把握しておくことは重要であろう。

(2) 気候、気象

社会システムに加えて、開発途上国の気候、気象に左右される人々の生活行動を把握しておくことは都市開発計画立案の基本となる。例えば、炎熱の中での歩行限界距離、雨期と乾期における交通機関選択の違い等は地区交通計画をたてるうえで基本的な情報となるが、情報収集は未だ不十分のように思われる。高温多湿の中での生活スタイルはわが国のように温暖な気候の中でのそれとは違ったものとなっていることを再認識する必要がある。

(3) 低コスト技術

スラムアップグレーディングが注目されてきたのは、低コストで効果的に生活環境の改善を図ることができるということが主たる理由である。都市開発の中でも、低所得者向けのプロジェクトは資金回収を考慮して投資額に制約が加えられることを考えると、低コスト技術の開発とそれらを用いたプロジェクト発掘は今後とも継続して実施していく必要がある。

(4) 共同事業

現状の国際機関の融資可能額を考えると、大規模交通システムの都市内導入など多額の投資を要するプロジェクトは、一機関で実施することは不可能である。したがって、二国間協力、民間企業との共同事業化を検討する必要がある。しかしながら、各機

関はこれまでそれぞれの流儀でプロジェクトを推進して来たわけであり、その面で共同化は種々の面で検討すべき課題を持つ。例えば、国際機関においては国際競争入札制度がとられるのに対して、二国間協力においては融資国の企業に有利となる入札がとられがちであり、まして民間企業の場合は当該企業が落札するのは当然である。また、導入されるシステムは国際機関が広い選択肢の中から選択しようとするのに対し、二国間協力、民間企業の場合の選択肢は狭い。しかし、総合的調整がなされない限り、合理的、効果的なシステムの導入は難しい。このような面で国際機関が総合調整機関となり得るかが今後の大規模交通システム導入上の一つの鍵となろう。そのための調整に関する調査の推進が望まれる。

(5) 都市開発組織・体制の強化、拡充

開発途上国においては、上水、下水、ゴミ処理などの現業機関の充実に加えて、都市開発の計画面での組織の整備、拡充が望まれる。特に、今後とも人口、産業の都市集積が進むことを考えると、新市街地の計画的整備が最も肝要であり、このためには特に地方公共団体の組織の整備が最も望まれる。地方公共団体職員の都市開発に関する知識を向上させるためのテキスト、マニュアルの整備なども地道な国際協力の一つのテーマであろう。

6. おわりに

アジ銀の都市開発融資の実態と都市開発に関し必要と思われる調査、研究課題について概述した。

課題は山積している。同時に、わが国が経験したような急速な都市化がもたらす種々の問題を目の前にしながら「後発の利益」が発揮されていない。さらなる努力が融資する側される側に要求されている。