

# 東アジアにおける都市化とインフラ整備

開発金融研究所 飯味 淳

## 要 旨

都市とは生産と消費の集積であり、集積は一般に経済成長を促進する。東アジア地域の都市人口は急速に増加しており、2030年には世界の都市人口の3割を占めると予想される。東アジアの都市化には様々な特徴があるが、その一つは、都市・地方の均衡ある都市システムの発展である。東アジアでは、農村地域への積極的な公共インフラストラクチャ投資が地方の生活水準を向上させ、都市と地方の均衡ある発展を支えてきたと言われている。その意味で、今後もバランスある都市発展を維持するためには、地域間の公共投資配分メカニズムとして、地方分権化、とりわけ、財政上の分権化が重要な課題となる。また、急速な都市化に対応するためには、都市部の産業構造のサービス化も不可欠である。サービス産業の発展は都市における雇用創出、貧困緩和、自律的な現地経済の発展に資するものである。都市経済のサービス化を促すためには、都市内部での効率的な物流を可能にする末端レベルの交通インフラストラクチャと情報通信システムの整備が必要である。

## Abstract

Urbanization is characterized by agglomeration of production and consumption, which stimulates overall economic growth. The East Asian region is now experiencing a rapid increase in urban populations. It is projected that in 2030 urban populations in the region will amount to thirty percent of the total global urban population. Although urbanization in East Asia can be characterized in various aspects, one of the most important features is the development of urban systems balanced between urban and regional areas. This can be partly explained by the fact that in East Asia public infrastructure investment has been actively implemented in rural regions with the aim of raising living standards in regional areas and to support the balanced development of urban and regional areas. In this context, in order to sustain balanced urban development an urgent issue that needs to be tackled as part of a mechanism to ensure equitable regional public investment distribution is decentralization, particularly fiscal decentralization. In addition, as a means of responding to rapid urbanization, it is also essential to realize a more service-oriented structure in the urban economy. Development of urban service industries is conducive to employment creation, poverty reduction and self-organized local business development in urban regions. In order to nurture a service economy in urban areas, the development of transportation infrastructure and reliable information and telecommunications systems are required, even at the feeder level, as a means of enabling efficient distribution in urban areas.

## 第1章 序 論

開発途上国における都市化の進展は、経済、社会、環境といったあらゆる面において様々な影響を及ぼしている。現在、世界人口の約5割は都市

部に居住しており、そのうち約3/4は低・中所得国の都市人口である (World Bank 2003a)。開発途上国では、一般に経済成長とともに都市への人口集中が加速する傾向が見られ、ラテンアメリカ諸国に続いて、近年、アジア、アフリカ地域で

も急速な都市化が起こっている。特に、アジアの都市人口の増加は、今後30年間の世界における都市人口の増加の主要因となると見られている (NRC 2003)。したがって、今後の経済開発における新たな課題の一つは、開発途上国で急速に進展する都市化であり、それに有効に対応するためには都市化の現状を正確に把握することが不可欠である。本稿の目的は、東アジア地域を中心に都市化の現状を多面的に考察し、その課題を抽出することにある\*1。

都市化は一国経済の成長のエンジンと言われるように、都市化と経済成長の間には明らかな正の相関関係があるものの、その因果関係は複雑である (World Bank 2000)。都市化が経済成長を促進する主な理由は、集積の経済 (agglomeration economies) である。集積の経済は、①生産設備の不可分性などから生じる企業内における内部規模の経済 (internal scale economies)、②一つの産業がある地域に集積することによって企業の外側、特に、労働や中間投入財市場を介して生じる地域特化の経済 (localization economies)、及び、③様々な産業の地理的集中によって供給が可能となるサービスの多様化といった都市化の経済 (urbanization economies) に分けられる。これらの集積の経済が都市の生産性を底上げし、都市部への企業立地を促すことによって、雇用の提供、所得の増加といった側面において、都市化は経済成長に寄与すると考えられる。実際、都市経済学の多くの実証分析は、都市への生産活動の集中が集積の経済、特に地域特化の経済によって説明されることを示している (Eberts and McMillen 1999)。このことは、都市の生産性向上に伴う労働賃金の上昇が都市人口を加速度的に増加させる可能性があることを示唆する\*2。

こうした集積の経済に着目した都市化の議論において、重要な要素の一つは明らかに企業立地である。とりわけ、1980年代以降の長期的な一次

産品市況の悪化によって多くの開発途上国が累積対外債務問題に直面する一方で、唯一高い経済成長を続けてきた東アジア地域においては、多国籍企業による産業立地がその成長に重要な役割を果たしたと言われる。その過程において、海外からの直接投資を通じて同地域の主要都市は飛躍的に発展・国際化した (Yeung and Lo 1998)。企業の立地は、その地域の経済インフラストラクチャの整備状況、労働の質と賃金水準、関連する中間投入財の集積度、消費地の規模とそこまでの距離、マクロ経済的安定性などによって規定される。例えば、日本企業の中国への電気産業の工場立地は、その地域の購買力の高さ、賃金水準の低さ、関連・系列会社の立地によって説明される。また、輸出志向型生産拠点としての直接投資では、系列企業集積と港湾の存在がより重要な決定要因であり、これは輸出志向型産業では日本企業を核とした産業集積が自己組織的であることを示している (Belderbos and Carree 2002)。

都市への生産活動の集積は同時に消費の集中を伴う。都市に生産要素としての労働力が集中すれば、必然的に都市が巨大な消費市場となるからである。また、企業・人の集中に関わらず、都市において利用可能な空間は物理的に限られているため、都市がより多くの企業・人を吸収するためには土地集約的でない産業の発展、即ち、産業構造の高度化が欠かせない。多くの先進国が都市化に伴って産業構造のサービス化を経験しており、例えば、アメリカでは都市人口比率が60%から80%に増加した1940年代からの60年間に、非サービス業部門における雇用の割合は45%から24%に減少する一方、サービス業部門の雇用は55%から76%に上昇した (O'Sullivan 2000)。ラテンアメリカのケースでも、1950年代以降の都市人口の急増はサービス産業における雇用増加によって吸収されたことが指摘されている (幡谷 1999)\*3。

\*1 本稿で東アジア地域というとき、特段の説明がない限り、中国、(日本)、韓国、モンゴル、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、タイ、ベトナムを含めた地域を指すものとする。

\*2 都市に余剰労働力が存在するか、農村・地方から十分に新たな労働力が提供される場合には労働賃金の上昇は緩和されるかも知れない。しかし、人口増加による住居レントの上昇を通じて、賃金は名目的には上昇することが一般的である。

\*3 但し、第三次産業の拡大は、フォーマル・セクターではなく、商業・サービス業におけるインフォーマル・セクターによる雇用吸収を反映している可能性もある。

しかしながら、言うまでもなく、経済・社会が許容する調整速度を超える過度の都市化は様々な負の問題を引き起こす。都市内部の問題としては、電気・水道・下水などの公共インフラストラクチャ・サービスの供給不足、大気・水資源の汚染、住宅不足と交通渋滞などである。こうした問題は都市の生産性増加の一部を相殺するうえ、その多くが都市部の貧困層に帰着することが多いことから、都市貧困層の居住環境の悪化、経済のインフォーマル化（行政的保護や規制を受けず、公式統計に把握されない経済活動の拡大）を助長する。NRC（2003）によれば、開発途上国約50カ国を対象とした場合、都市部の電化率は64.5%であり、水道水・井戸水の普及率は55.1%、水洗トイレの普及率は61.7%となっている。急成長する都市の公共サービス需要を満たすためには、膨大なインフラストラクチャ整備資金が必要となる。

また、都市部の突出した発展は都市と地方の均衡にも大きな影響を与える。都市と地方の所得格差、社会サービス提供水準の格差が拡大すれば、地方から都市への更なる人口移動を誘発され、首都圏への一極集中問題が深刻化する恐れがある。したがって、都市部のもつ経済的優位性を増進させることは重要であるが、同時に、その利益を地方都市、農村部に再分配するメカニズムも必要かも知れない。これは税源・公共支出の地方分権化に関する議論と密接に関連した重要な課題である。各都市が自立的に公共サービスを供給する分権的システムでは、生産・消費の集積である大都市に税源・公共支出が偏重する恐れがある一方、都市問題に直接的に対応するために都市レベルの地方政府への権限と財源の委譲が必要であるという議論もある。中央・地方政府の垂直的分業のあり方について、都市の自立性と都市—地方の均衡ある発展という観点から一定のルールを策定することが求められている。

本稿では、以上のような問題意識に基づき、一

般に言われる東アジア地域の都市化の現状を正確に把握し、その都市化の結果、どのような成果・問題が生じているのかについて概観する。更に、その都市化の類型・成果という観点から、都市開発における課題、有効な対応の可能性について論ずる。

## 第2章 東アジアにおける都市化

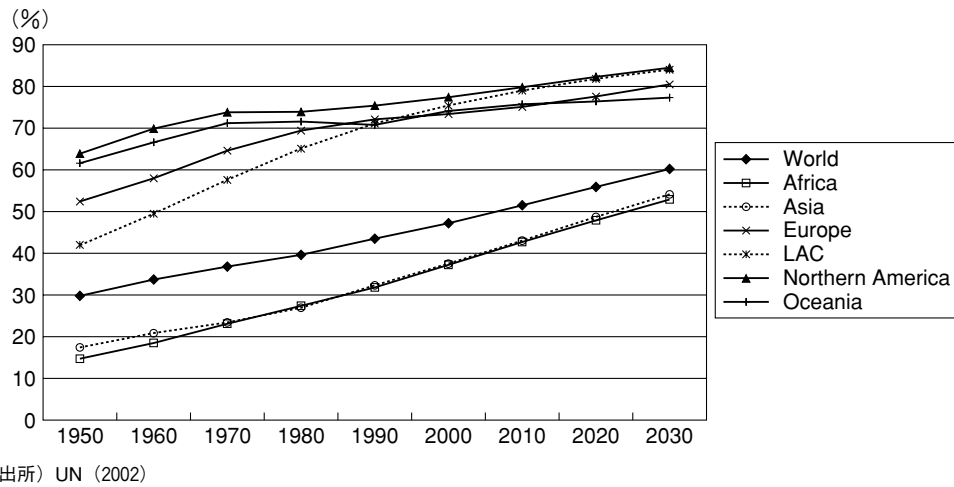
都市化とは、一般に都市部への人口の集中を指すが、「都市」の概念規定そのものが国によって多様であり、また、単一の指標によって「都市化」を把握することは難しい\*4。仮に、総人口に占める都市居住者の割合（都市化率）を指標にとって都市化の程度を論じるのであれば、世界の主な地域の都市化の推移は図表1で表わされる。高所得国を中心とするヨーロッパ、北米、オセアニア地域の都市化率は75%前後であり、高度に都市化している。開発途上国では、ラテンアメリカ地域でまず1950年代から都市化が加速し、1990年には70%を超えている。他方、アジア、アフリカ地域の都市化率は歴史的に低い水準であり、50年代以降漸増しているものの、依然40%以下である。しかし、アジア地域の都市化率は2030年までに37.5%から54.1%に急増すると推計されており、同地域の都市化は速度・規模の両面において世界の都市化の中心的存在となると考えられる（UN 2002）\*5。

東アジア諸国の間においても都市化率の推移は異なる。図表2に示した通り、都市国家を除けば、日本、韓国などの高所得国では人口の8割以上が都市に居住しており、高度に都市化している一方、ベトナム、ラオス、カンボジア、タイの都市化率は3割以下である。マレーシア、フィリピン、モンゴルは比較的早い段階、60年代から80年代にかけて急速な都市人口の増加を経験しており、現在、その水準は約6割である。特筆すべきは、90年代以降急速に都市化しつつある中国とイ

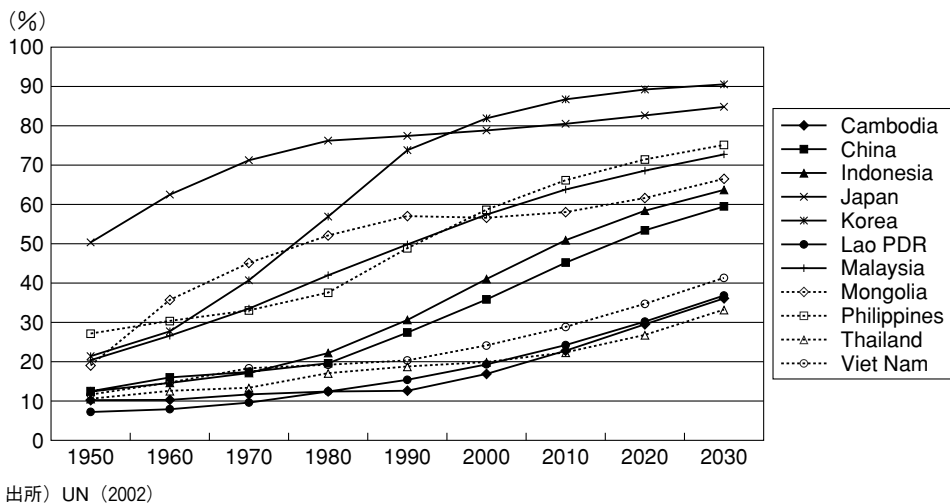
\*4 本稿で、データの上で都市を論じる際は、国連人口局（UNPD）の都市統計分類を利用している。各国の「都市」に関する定義については、UN（2001）を参照されたい。そこで定義される都市とは、行政単位を表す場合もあれば、経済単位を基準にした都市圏を指すこともある。例えば、「東京」は、東京23区に加え、川崎、横浜など、神奈川、埼玉、千葉県との87の周辺都市を含んでいる。

\*5 アフリカ地域の都市化率も2000年の37.2%から2030年には52.9%に急増する。

図表1 都市化率の推移（地域別）



図表2 東アジアにおける都市化率の推移



インドネシアであり、両国の都市人口比率は1990年に約3割であったが、今後加速度的に上昇し2030年には6割に達すると見込まれている。

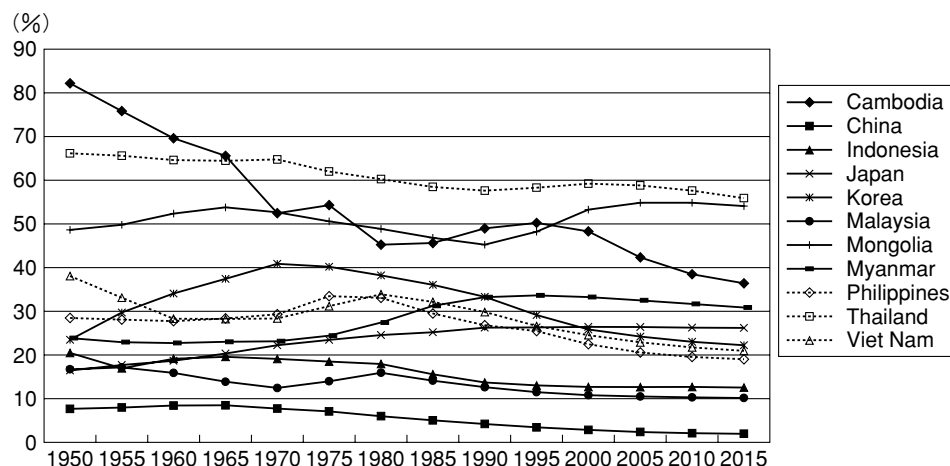
この都市居住者の総人口に対する比率は都市化の指標として広く使われているが、4つの点で東アジアの都市への人口集中の多面性を正確に捉えていない可能性がある。第1に、最も大きな問題であるが、都市化率では、首都圏への一極集中やバランスの取れた第2位以下の都市の成長など、都市規模の相対的な分布を把握できない。第2に、都市問題では都市化率のような相対値よりもその絶対的な規模が意味を持つ場合がある。例えば、都市のインフラストラクチャ供給を考える場合には、都市居住者の絶対数が問題である。第

3に、都市化率の推移からは個別の都市の動的な移行経路を把握することが難しい。最後に、都市化率は都市人口の増加の理由について、殆ど説明力を持たない。政策的な観点から言えば、最も重要な問いの一つは、何故都市人口が増加するかである。以下では、こうした異なる角度から東アジア地域の現状・特色について考察する。

### (1) 首位都市性

都市化率の最大の問題は、首都圏への一極集中やバランスの取れた第2位以下の都市の成長など、都市規模の相対的な分布を把握できない点である。都市化率を見る限り、総人口が同じであれ

図表3 主な東アジア諸国の首位都市性



出所) UN (2002) より筆者が作成。

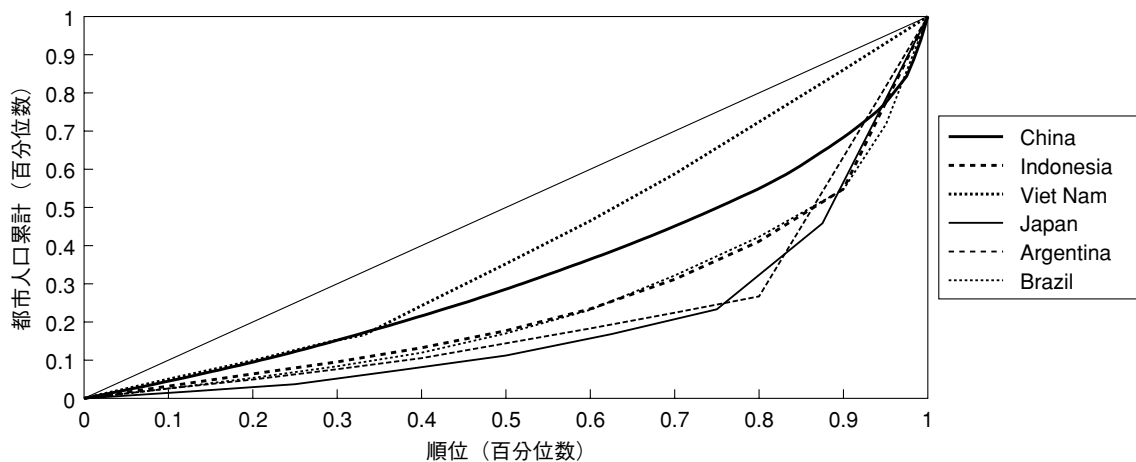
ば、100万人規模の地域中核都市を10個有する国と首都に1000万人が集中する国とでは違いがない。ADB (1999) が指摘しているように、都市化の問題は都市が大都市となる予備軍の段階で対応することが肝要であり、経済特区の設置などを通じた地域産業の活性化により国内産業の分散・均衡の取れた発展を図ることが必要である。その意味で、都市化率の上昇が一極集中によるものか、地方都市を含めた全体的な都市の底上げによって生じたものであるかは重要な論点である。ラテンアメリカ地域と比較して、東アジア地域の都市化の特徴の一つは、バランスの取れた都市システムの成長であると言われる。実際、首位都市に人口の15%以上が居住する国はラテンアメリカ地域で17カ国に上るのに対し、アジア地域では都市国家シンガポールを含めても15カ国である (NRC 2003)。

ここで、東アジア諸国の首位都市性を測定するために、首位都市の総都市人口に対する比率を計測した結果が図表3である。明らかに東アジア地域内においても幾つかの類型があることが分かる。まず、高都市首位性をもち一極集中の様相を示しているのは、タイ、モンゴル、カンボジアである。カンボジアの首位都市性は今後急速に緩和されると予想されている。タイの首位性は長期的には低下しているが、モンゴルと同じく都市人口の半数以上が首都圏に集中しており、一極集中の緩和が今後も課題となる。タイではバンコク首都

圏への産業の一極集中の緩和を目的として、1980年代からバンコクの東南方80kmから200kmに機械、電気機器産業の基盤を作る東部臨海開発計画が推進され、他地域からの人口吸収に一定の効果を果たした。首都圏の製造業付加価値額シェアは1981年に70%を超えていたが、1995年には63.2%となった反面、東部臨海地域のシェアは11.2%から15.8%に増加した(有賀・江島 2000)。しかし、上述の通り、バンコク首都圏の一極集中は、国際比較の上では依然高い水準にある。

逆に、首位都市の比率が一貫して低いのはインドネシア、マレーシア、中国であり、これらの国の首位都市性指標は10%前後で、趨勢としても漸減している。興味深いことに、韓国、ベトナム、フィリピンでは1980年代まで首位都市への一極集中の傾向が見られたが、その後、国家レベルの産業分散化政策により首位都市のウェイトは徐々に低下しつつあり、今後、首位都市性指標は30%程度に収束すると考えられる。フィリピンでは、1970年代からメトロマニラ首都圏以外の成長拠点の整備と人口・工業の分散化政策に取り組んできた。その一つが中央ビサヤ開発計画によるメトロセブ開発である。空港、道路、電源設備などのインフラ整備を呼び水として、メトロセブ地域の新規投資は飛躍的に増加し、貿易産業省への新規投資登録件数は1990年の3343件からアジア危機前の1997/98年には7759件に達した。また、海外投資でも、国際空港に隣接するマクタン

図表4 都市規模分布



注) 人口75万人以上の都市対象。  
出所) UN (2002) より筆者が作成。

経済区1への入居企業数が増加、1998年には103社に達している (JBIC 2003b)。こうした直接投資を梃子とした国家レベルの分散化政策がフィリピンの首位都市性低下に貢献していると考えられる。

上述の首位都市性指標では最大都市のみに着目したが、より重要な点は一国における都市規模の相対的分布であろう。なぜなら、例えば中国の首位都市性指標が極めて低位であるのは、上海以外の都市の絶対数が多いからである\*6。幡谷 (1999) はラテンアメリカ諸国の都市規模分布を測定し、ブラジルでは首位都市とそれ以下の都市の人口規模に大きな差がなく、都市全体が均衡的に発展している一方、アルゼンチン、メキシコでは首都のブエノスアイレス大都市圏、メキシコシティが突出して発展しており、それに続く都市が十分に発展していないことを指摘している。同じ原理に基づく手法によって、東アジア地域で75万人以上の都市を3つ以上有する中国、インドネシア、ベトナムの都市分布を測定した結果が、図表4である\*7。図表では都市をその人口で順位付けし、小さな規模の都市から順に都市の人口を累計したものを示している。したがって、45度線は、都市規模の分布が完全に均一である場合を示し、不均一

な分布になればなるほど下方に乖離する。なお、図表では、順位および累積都市人口は百分位数で表されている。2000年のデータによれば、首位都市性指標が低かった中国では、都市全体が極めて均衡的に発展していることが分かる。サンプル数が少ないが、ベトナムも同様である。インドネシアでは相対的に大都市に人口が集中しており、地方都市の成長が遅れている。しかしながら、図表4に示した通り、ここで取り上げた東アジア3カ国の都市分布は、中国も含め、一極集中が著しいと言われるアルゼンチンや日本に比してかなり均衡的であると言える。

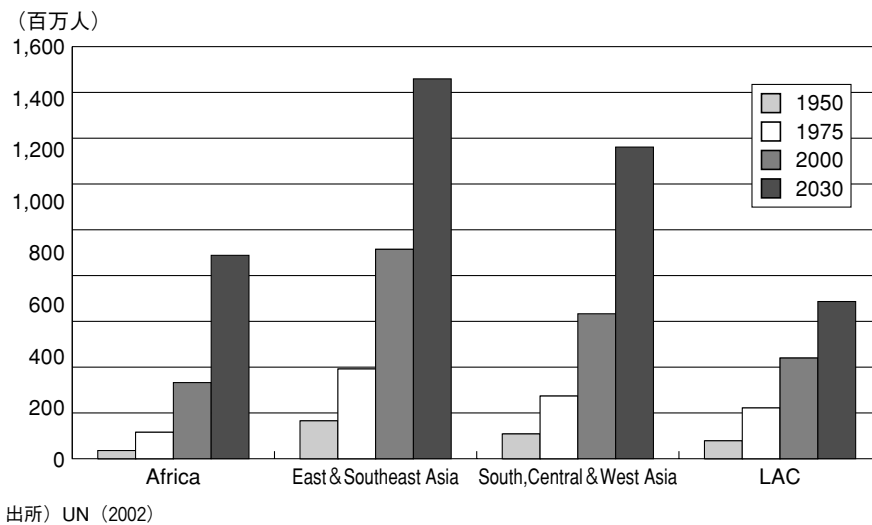
## (2) 都市人口の絶対規模

都市化においては、都市の絶対的規模の大きさ自体が問題となる。上述の均衡的な都市システムの発展に加え、東アジア地域の都市化の特徴は、その都市人口総数が圧倒的に多い点である (NRC 2003)。図表1に示した通り、アジア地域の都市化率の推移はアフリカのそれと殆ど符合しているが、その規模ではアフリカ全地域の都市人口が3億人足らずであるのに対し、東南アジアを含む東アジア地域は8億人を超える。中南米地域は約4

\*6 中国には250万人以上の人口を抱える都市が18存在する。

\*7 ここでは、利用可能なデータの制約上、75万人以上の中都市以上の人口分布についてのみ考察した。

図表5 地域別都市人口規模



億人である。図表5に示した通り、東アジア地域の都市人口は2030年までに約15億人に倍増し、世界の都市人口の3割に達する。

都市の規模は実に多様であって、上海、ジャカルタのように1000万人を超える大都市もあれば、首都であっても人口100万人程度のプノンペン、クアラルンプールもある。また、カンボジア、ラオス、タイ、ベトナムの都市化率はほぼ同じレベルで推移しているが、タイの都市人口はラオスの12倍、ベトナムの都市人口はカンボジアの9倍である。中国の都市人口に至っては4.5億人を超える。こうした都市人口の絶対規模の違いは、都市インフラストラクチャの需要予測・整備といった、都市人口の実数そのものが直接的に関連する分野ではとりわけ重要な意味を持つ。

東アジア地域の都市人口が推計通り増加すると、向こう30年間に、最大で6.6億人分の追加的な都市居住者の生活を支えるだけの都市インフラストラクチャ投資が必要となることになる\*8。それは、電力で言えば、現在の開発途上国の平均的な一人当たり消費量をベースとすると、新たに600,000MkWh以上の電力供給が都市部が必要になるということであり、その追加的な電源は2002年のインド一国の総設備容量（負荷率50%を仮定）に匹敵する。同様に、通信では新たに85百万

回線分の通信施設が都市部で必要となる可能性がある。実際には、経済発展とともに公共サービスの一人当たり消費量は増加することから、より一層の投資が必要となろう。

絶対的な都市人口の増加が進めば、都市インフラストラクチャだけでなく、雇用、住宅の分野においても十分なフォーマル・セクターの発展が求められる。東アジア地域の都市地域は、今後、新たに6.6億人の生活を支える雇用と住宅を提供しなければならない。十分な雇用と住宅が提供できなければ、両分野のインフォーマル・セクター化が一層深刻化する恐れがある。

### (3) 動学的都市化

第3の都市化率の問題は、個別の都市の動態性を把握することができない点である。都市の動学的発展経路を観察することは重要である。なぜなら、都市サイクル仮説によれば、都市は、その物理的な居住人口許容量を制約条件として住宅・賃貸価格を指標に、都市化 (urbanization)、郊外化 (suburbanization)、逆都市化 (de-urbanization)、再都市化 (re-urbanization) という自律的サイクルを繰り返すと言われるからである。実際、欧米諸国、日本の主要都市の一部では、都市

\*8 後節で述べる通り、追加的な都市インフラストラクチャ需要は正確には都市人口の増加より小さい。定義上の都市区分への編入に伴う都市人口の増加からは、追加的なインフラ需要は生じないからである。

サイクル仮説に符合した都市の循環的發展が見られる (Klaassen *et al.* 1981、池川 2001)。都市サイクル仮説が真であるならば、開発途上国の急速な都市化の理論的帰結は楽観的なものになる。都市化が進展すれば大都市圏の人口成長はやがて停滞する一方、周辺の中都市の人口が増加し、最終的には都市人口はより小規模な都市を基準として均一的な分布に収束すると考えられるからである\*9。

都市経済学では、そのメカニズムを、都市中心部の人口密度の上昇に伴い土地レントが上昇する一方、輸送・通信コストの低下により都市中心部への周辺部からの接続性が改善することで、都市中心部への居住インセンティブは低下するためと説明する。とりわけ、細分化された都市行政システムにおいては、都市部の地方公共財は外部効果を持ち、居住地域に関わらず享受できるため、その供給費用負担を回避しようとする住民、企業の郊外・新興都市への移転が加速する。残された大都市圏住民の一人当たりの公共財負担は増大し、大都市は維持管理費用のかかる老朽化した経済資本を抱え、財政難に陥ることが多い。結果、郊外化・新興都市の発展に一層拍車がかかる。こうした郊外化は19世紀以降の世界的な傾向として確認される (O'Sullivan 2000)。地方公共財の供給メカニズムとしての地方分権化を論じるTieboutモデルにおいても、一定の条件の下で、人々の地域間移動(足による投票)を通じて地方政府の租税・公共財供給選択の最適化を達成されることが示される\*10。

さらに、賃金水準と職場・居住環境の關係に注目する労働経済学の均一化理論 (theory of equalizing differences) によれば、都市部の相対的に高い賃金は労働の質と負のアメニティ (disamenity: 勤労環境の劣悪さ、長い通勤時間・偏狭な

居住環境など) への対価として支払われるものであり、名目賃金をdisamenityで標準化した実質賃金水準は地域間で同じレベルに収束すると考えられる (Rosen 1986)。これは都市の自律的均衡を主張するTieboutモデルと基本的には同じメカニズムである。実証的には、労働賃金は様々な都市アメニティによって説明されることが分かっている。例えば、Roback (1982) によれば、都市間の賃金格差は単に地価だけでなく、都市の犯罪率、失業率、気候などに依存している\*11。したがって、多かれ少なかれ、都市化には自律的なサイクル・メカニズムが働いていると考えられる。

ここで重要な問題は、その都市化サイクルの長さである。東アジア地域の主要都市について、1960年から2000年までの都市人口とその増減の關係を10年単位でフェーズ・ダイアグラムに表してみる (図表6)。このダイアグラムでは、都市サイクル仮説による都市化から郊外化の過程は横軸に対して逆U字型で示される。都市化の過程では、都市は図表の原点近辺から右上方向に成長し、やがて成長が鈍化することで右下方向に移行する。都市人口が純減し始めると、都市は縦軸で負の領域に入り、逆都市化、再都市化の段階へと進むと考えられる。

図表6が示す通り、東京を除き、東アジア地域では、都市人口が500万人を超えた辺りから人口成長の伸びが低迷し始め、都市の人口成長が調整段階に入っている。都市人口が1000万人に達するレベルでは、多くの都市の成長が止まるか、または、人口が減少し始める。ソウルでは2000年までの10年間に66万人の人口減を経験しており、広州の人口も3万人減少している。東京は著しく例外的な移行を示しており、2000万人を超えた1980年以降になって初めて、都市人口の増加に歯止めがかかり始めた\*12。図表に示した東アジ

\*9 都市サイクル仮説の詳細については、Klaassen *et al.* (1981) を参照されたい。都市サイクル仮説では主に中心都市と周辺都市の相対的人口分布に注目するが、同様の議論は大都市圏と地方都市の關係にも援用できる。

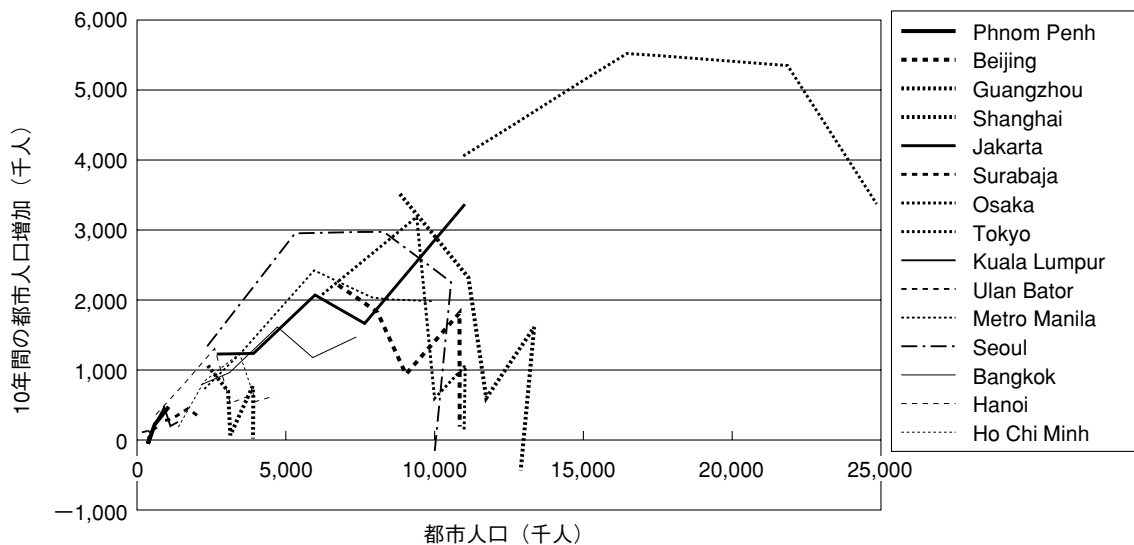
\*10 但し、Tieboutモデルは、人々が地方政府の行動様式についての完全な情報と地域間の十分な移動性を持っていること、地方行政単位を超える公共財の外部性と規模の經濟が存在しないこと、及び、その負担は人頭税によって賄われていることを仮定する。これらの仮定が必ずしも現実に当てはまらないことは、常に指摘されてきたところである。

\*11 Roback (1982) は、犯罪発生率の高さ、降雪雨日数の多さが賃金に対して正の効果を持ち、都市犯罪や悪天候が居住者にとつて負のアメニティであることを示している。

\*12 東京の一極集中問題については、八田・田淵 (1994)、Honjo (1998) を参照されたい。



図表6 東アジアの主要都市の都市サイクル (1960—2000年)



出所) UN (2002) より筆者が作成。

アの開発途上国の主要都市では、ジャカルタだけが1000万人を超えて、なお、人口増加が逡減していない。2000年までのトレンドを見る限り、東京と同じような移行経路を辿る可能性がある。

更に重要なことに、図表6は、都市サイクルの調整の速度については、地域差があるものの、都市が成長期から調整期に入り人口増加が停滞するまでに少なくとも50年以上を要することを示している。このことは、ただ単に都市サイクルの自律的反転に期待して、都市への人口集中を放置しておくことはできないことは意味する。半世紀以上に渡る過度の都市化を放置すれば、その経済・社会的な損失は莫大なものとなるからである。また、東アジア地域では、都市人口が減少する逆都市化、再都市化の段階に明確に移行した都市は少数であり、中期的には都市サイクルは循環的というより不可逆的であることにも留意すべきである。

#### (4) 都市化の理由

最後に、必ずしも都市化率だけの問題ではないが、都市化率からは都市化が起きる背景・理由について理解することはできない。都市人口増加の理由は、都市内部での人口の自然増 (natural increase)、農村から都市への人口移入 (rural-ur-

ban migration)、人口増加に伴う農村の都市部への定義上の編入 (reclassification)、の3つである。何れの要因によって都市化が進展しているかは、開発政策上極めて重要である。都市人口の増加の大部分が都市内部の自然増や定義上の都市部への編入によって説明されるのであれば、都市化に伴う問題はそれほど深刻とはならないと思われる。分類上の変更だけでは実体経済に影響は殆どないし、人口の自然増は都市に限った問題ではないからである。その意味で、都市化の問題をより困難なものにしているのは、農村から都市部への急激な人口移動であり、一般に、都市人口増加の約4割は農村—都市移民によるものと言われる (NRC 2003)。農村—都市移民については、過剰な都市への人口流入が都市経済のインフォーマル化を助長し、農村の荒廃を招くという批判的な見方がある一方、農村—都市移民が都市の安価な労働供給となってその成長を支えているという肯定的な見解もある。また、出稼ぎ労働者による送金が農村の購買力を増加させるという一面もある。

アジア地域の都市化の特徴の一つは、農村—都市移民が人口増加要因として大きいことである。他方、ラテンアメリカ、アフリカ地域の都市人口の増加は自然増によるところが大きい (McGee 1998)。興味深いことに、農村人口に対する農村—都市移民率は、ラテンアメリカに比して、アジ

図表7 東アジア諸国の都市人口増加に占める移民・再定義の割合

	Urban Population (million)		Net Migration & Reclassification Percentage
	(1985)	(2000)	
Less developed regions	1,190,776	1,964,003	44.81
Eastern Asia			
China	246,089	456,340	68.27
China (Hong Kong)	5,070	6,860	51.61
DPR of Korea	10,683	13,415	-8.27
Japan	92,652	100,089	-77.20
Mongolia	1,051	1,434	-4.86
Republic of Korea	26,478	38,269	51.19
South Eastern Asia			
Cambodia	1,011	2,216	51.53
Indonesia	43,552	86,943	66.03
Lao PDR	500	1,018	46.25
Malaysia	7,197	12,758	44.20
Myanmar	8,927	13,220	27.81
Philippines	23,346	44,295	45.97
Singapore	2,709	4,018	50.90
Thailand	9,030	12,453	40.51
Viet Nam	11,558	18,816	36.73

出所) UN (2002)、WB (2003) から筆者が作成。

ア地域では従来低かったが、60年代以降急上昇している (Chen *et al.* 1998)。彼らの推計結果を単純化して、農村→都市移民率をラテンアメリカで2%、アジア地域で1%、アフリカで0.5%とすれば、都市人口増加における移民の寄与度はラテンアメリカで25%、アジアで49%、アフリカで20%となり、アジア地域における農村からの人口流入のインパクトの大きさが分かる。

さらに、最も簡単な「残差法 (residual method)」によって、マクロ・データから東アジア諸国の農村→都市移民等の都市人口増に占める割合を測定した結果が、図表7である\*13。ここでは、1985年の人口 ( $N_{1985}$ ) を基準とし、年間死亡率 ( $\mu$ ) と15歳以下の若年人口比率 ( $\delta$ ) を一定と仮定したうえで、自然増のみによる2000年時点の都市人口 ( $P_{2000}$ ) を計算し、この自然増による推定都市人口と実際の都市人口 ( $N_{2000}$ ) の差を農村→都市移民、及び、再分類によるものと考え\*14。したがって、都市人口の増加における

移民、分類の変更の占める割合 ( $\rho$ ) は次式で表される。

$$\rho = (N_{2000} - P_{2000}) / (N_{2000} - N_{1985})$$

$$= \left[ N_{2000} - \frac{N_{1985} \exp\left(-\int_0^{15} \mu dt\right)}{1 - \delta} \right] / (N_{2000} - N_{1985})$$

東アジア諸国における都市人口の増加に占める移民、分類上の変更の割合は、タイ、ベトナムで開発途上国の平均より低く、40%以下である。逆に、中国、インドネシアでは65%以上と際立って高く、都市人口増加の多くが都市への人口流入等によって説明される。中国では都市定義の変更が推計に大きな影響を与えることが指摘されているが、都市人口増加に対する移民の寄与度は7割に及ぶとも言われる (McGee 1998、NRC 2003)。その他の東アジア諸国では、都市人口増加のおよそ半分が都市内部の自然増によるものと推測される。ここでの推計では移民と分類上の変更を区別できないため、議論の余地が残るが、東

\*13 残差法のより正確な計算手法については、NRC (2003) を参照されたい。

\*14 年間死亡率は男性・女性のmortality rateの平均値、若年人口比率は総人口に占める0-15歳人口比率を使用した。データの出所は何れもWorld Bank (2003a) である。

図表8 東アジア地域の主要国の「都市化」の現状

	Malaysia	Philippines	Mongolia	Indonesia	China	Thailand	Cambodia	Viet Nam
都市化率	高い(約60%)			急速に都市化		低い(30%以下)		
首位都市性	低い	中位、分散傾向	一極集中	低い		一極集中		中位、分散傾向
都市規模分布	n.a.			上位都市にやや偏重	均一的	n.a.		均一的
都市人口絶対規模(百万人)	(12.8)	(44.3)	(1.4)	(86.9)	(456.3)	(12.5)	(2.2)	(18.8)
都市サイクル(主要都市のみ)	成長初期段階	人口増加停滞	成長初期段階	成長傾向(Jakarta)	人口増加逡減	人口増加停滞	成長初期段階	
都市人口増に占める移民・再分類シェア	中位			高い		低い	中位	低い

出所) 筆者作成。

アジア地域の都市化を考える際には、少なくとも過度の農村→都市移民の抑制が課題の一つであろう。とりわけ、上述のような、東アジアの都市人口の絶対的規模、非常に長い都市サイクル期間、均衡の取れた都市システム発展の歴史的経緯を考慮すると、今後、農村→都市移民を制御し、大都市圏、地方都市、農村地域の均衡ある成長を如何に持続させていくかが鍵と言える。

### (5) 東アジア諸国の都市化の類型

以上の点から、東アジア主要国の「都市化」の現状を纏めると、図表8のようになる。絶対規模で極めて多くの都市人口を抱える中国、インドネシアでは、相対的に都市首位性が低く、下位都市を含めた都市システムが均衡ある発展を遂げている。両国では、都市人口増加に占める農村→都市移民の役割が特に大きく、均衡ある都市の発展を持続させるためには農村→都市移民への適切な対応が必要となる。特に、ジャカルタの都市発展経路が依然として成長過程にあることは留意すべきである。都市人口が中規模の国では、タイが一極集中の様相を呈している一方で、フィリピン、ベトナムでは過去20年間で首位都市以外の都市の成長による一極集中の緩和傾向が見られる。バンコクの人口成長は近年停滞しており、都市人口の自然増への対応が今後の課題と見られる。その他のマレーシア、カンボジア、モンゴルの都市化問題は比較的軽微なものと考えられる。

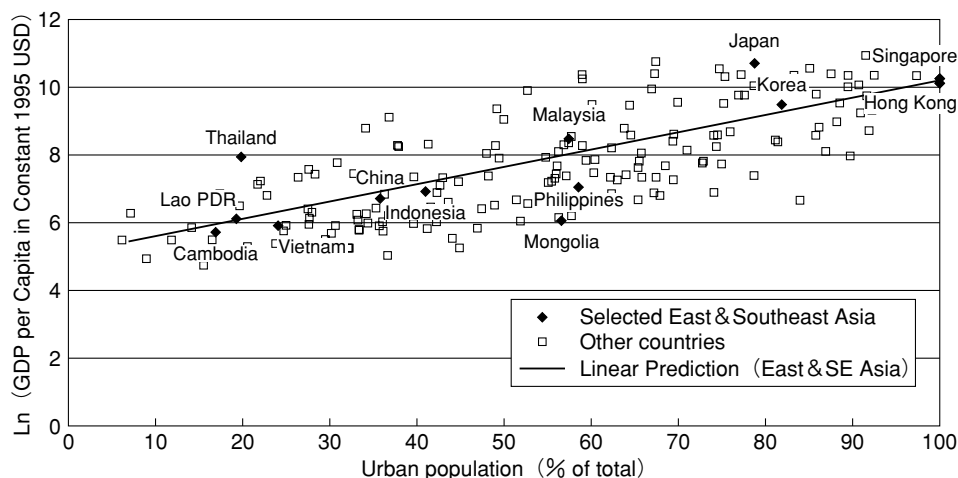
都市化の議論で留意すべき点は、グローバル経済において首位都市や大都市が果たす国際的な役割が注目されている一方で、同時に、都市人口の大部分が居住する中小都市の存在感が増大していることである。Lo and Yeung (1998) が指摘するように、グローバル化した現代経済において、大都市こそが経済・社会活動のネットワークの拠点(ハブ)機能を備えた世界都市(world cities)として、重要な役割を果たすと考えられる。他方、人口1000万人を超える大都市は、数、都市人口の観点からは例外的な存在であり、都市住民の過半数は人口100万人以下の中小都市に居住している(World Bank 1999, NRC 2003)。したがって、中小都市の果たすべき役割、大都市との協調と競争といった論点が重要な課題となる。

## 第3章 都市化の成果：マクロ経済的効果、都市インフラ、地方分権

### (1) マクロ経済的効果

上述の通り、東アジアの都市化は多面的に特徴付けられるが、より重要な問題はその効果・影響である。ここでは、都市人口増加に伴うマクロ的な経済効果、都市圏の生活基盤の質、地方分権化への影響について概観する。マクロ的経済効果としては、経済成長、貧困削減、産業構造の高度化

図表9 都市化と経済成長



出所) UN (2002)、WB (2003) から筆者が作成。

を取り上げる。

### ① 経済成長

都市化と経済成長の関係はしばしば指摘されてきた事実であり、図表9に示した通り、東アジア諸国を含め、両者の間には強い正の相関関係がある (ADB 1999、World Bank 2000)。都市化率に対する経済成長の弾力性は2.71と推計され、都市化率が1%増加すると一人当りGDPは実質で2.71%増加する。これが都市化は成長のエンジンと言われる所以である。その因果関係は複雑であるが、結果として、集積の経済による都市の高い生産性が経済成長を支えていると言える。

しかしながら、重要なことに、都市化は経済成長の必要条件ではあっても十分条件ではない。実際、アフリカにおいては過去40年間、東アジア地域と同じ速度で都市化を経験してきたが、その都市化は必ずしも経済成長を伴うものではなかった。Fay and Opal (2000) によれば、アフリカ地域の都市人口の約2/3がインフォーマル・セクターに生活の基盤を置いていることから分かる通り、農村→都市移民は農村地域で頻発する紛争などによって誘発されたものであり、流入移民の教育水準が低いため、都市のフォーマルな経済活動に有効に利用されていないことがその原因で

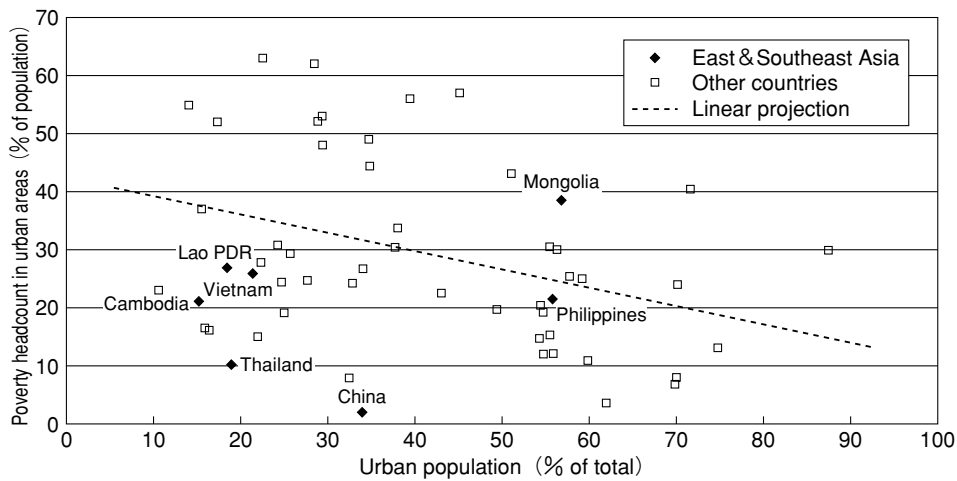
ある。その必然的結果として、アフリカ地域では、1970年代以降、農村からの人口流入により都市人口は年率5.2%で成長したにも関わらず、都市と農村の賃金格差は一向に解消しなかった。また、Fay and Opal (2000) の実証分析においては、都市化率の差異の多くは都市と農村の賃金格差によって説明され、賃金格差と産業構造を考慮した場合、都市化率はGDPと正の相関関係を有することが示されている\*15。

### ② 貧困削減

都市圏が力強い経済成長の牽引力となる一方で、急激な都市人口の増加は都市貧困問題を助長するという批判もある。しかし、少なくとも、集計マクロ・データからは都市化と都市貧困率の間には正の相関関係はない (図表10)。寧ろ、都市化率が1ポイント増加すると、都市貧困率は0.23ポイント下落する。これは、上述の都市経済活性化による所得・雇用の経済成果は多かれ少なかれ都市貧困層にも分配され、最終的に都市貧困削減に寄与することを意味する。但し、ここでの議論は集計データ上の所得貧困だけに着目しており、衛生・健康といった貧困の社会的問題を考慮していない。実際、World Bank (2003c) は、フィリピンの乳幼児死亡率は都市貧困層で農村貧

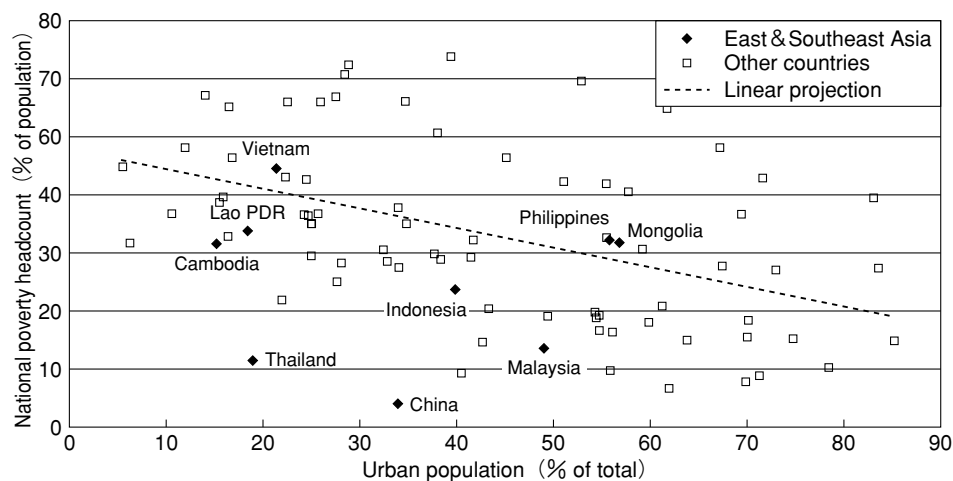
\*15 他の条件をコントロールすれば、都市化率と1人当りGDPのレベルには相関関係があるものの、都市化率の変化とGDP成長の間の相関は依然として弱い。

図表10 都市化率と都市貧困率の関係（1984—2000年の最新データを使用）



出所) WB (2003) から筆者が作成。

図表11 都市化率と貧困の関係（1984—2000年の最新データを使用）



出所) WB (2003) から筆者が作成。

困層より高く、都市貧困層の生活が社会分野で脆弱であることを指摘している。

また、図表11に示した通り、都市・農村を含めた貧困率と都市化の間にも負の相関があり、興味深いことに、その相関係数は都市貧困層との場合より絶対値で大きい。即ち、都市化率が1ポイント増加すると全国レベルの貧困率は0.34ポイント低下する。これは、都市化の経済効果は単に都市貧困層に止まらず、出稼ぎ労働者による送金、マクロ経済的成長と安定を通じて、農村地域における貧困削減にも寄与することを示唆するものである。実際、JBIC (2003a) は、急速な都市人口の増加を経験するハノイ・ハイフォンにおける交

通インフラの整備は両都市部の産業集積を促しただけでなく、その周辺農村地域における流通構造の変化と経済活動の多様化を促し、周辺地域での貧困削減に寄与したことを指摘している。

図表10、11において、東アジア諸国は概ね回帰直線近辺かそれ以下で示され、東アジアの全国・都市貧困率は都市化率によって与えられる平均的な貧困率よりも総じて低いことが分かる。また、都市貧困率の時系列的推移という点でも、南アジア諸国で1990年代貧困が拡大している一方、東アジア地域の都市貧困は減少しており、東アジア地域の貧困削減の成果は相対的に良好であると言える。しかし、これらの実証結果は都市貧困問題

が存在しないことを意味しない。第2章で述べた通り、都市貧困層は絶対規模という観点で、社会的に大きな負のインパクトを持ちうる。また、貧困層は外的ショックに対してより脆弱であり、社会保障の観点から十分に配慮することが必要である。World Bank (2003b) は、アジア危機以降、インドネシアの貧困率は11.4%から27.1%に急増しており、経済危機に伴う解雇などは都市貧困層に集中的に帰着したと述べている。

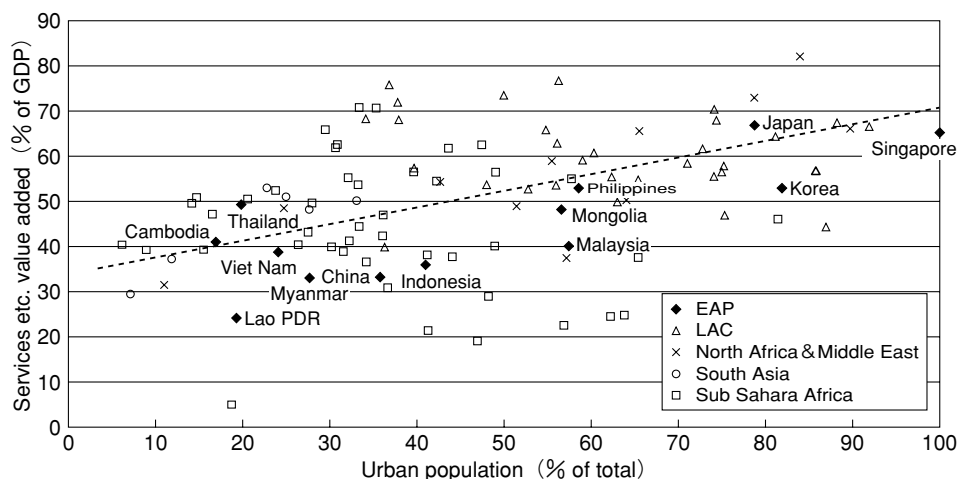
### ③ 産業構造

都市化と経済成長のリンケージとして注目されるのは、産業構造の変化である。都市部においては、物理的に利用可能な都市空間は限られており、都市がより高度な集積効果を発現するためには土地集約的でないサービス産業の発展が不可欠である。また、都市は生産の集積であると同時に消費の集積でもあり、大都市に存在するデパート、オペラハウスなどの商業・娯楽施設が消費の多様性をもたらし、大都市の魅力となって都市化を更に加速している一面もある。1950年代から70年代に急速に都市化が進展したラテンアメリカにおいて、都市部の雇用の中心となったのはサービス産業であったことは既に指摘した通りである(幡谷 1999)。図表12は、2001年時点でのGDPに占めるサービス産業の割合と都市化率の関係を示している。全体として、統計的に有意な正の相関関係が確認できるが、特筆すべき点は、日本、

タイ、カンボジアを除けば、東アジア地域の産業構造の高度化の水準は世界の平均的な傾向よりも低いことである。逆に、ラテンアメリカ諸国は上述の通り、平均的な傾向よりも産業構造のサービス化が進展している国が多い。メキシコ、アルゼンチン、ウルグアイ、ブラジル、ジャマイカなど主要なラテンアメリカ諸国のサービス産業GDP比率は60%を超えている。日本においては、一極集中が深刻化した1970年代に東京の産業構造は急速にサービス化し、就業構造の点から言えば、卸・小売業、通信、その他サービス業の雇用が急拡大している (Honjo 1998)。

こうした都市部のサービス産業化に必要な物理的条件の一つは、効率的な物流を可能にする末端まで行き届いた交通インフラストラクチュアと情報通信システムの整備である。サービス産業が都市機能の中心となると、一般に人・物の流れが少量多頻度となるため、都市部の交通渋滞の緩和、公共交通システムの運行数の増加などに耐え得る都市交通インフラストラクチュアの整備・拡張が必要となるからである。例えば、ハノイの都市人口は1990年代に313万人から375万人に20%増加したが、バス、トラックなどの人の流れ・物流の増加は交通量ベースで都市人口の増加をはるかに上回っている。ハノイ中心部の国道5号線(NW5)の1日の交通量は1993年にバス281台、トラック1078台、大型トラック228台であったが、2003年にはバス5758台、トラック4250台、大型トラッ

図表12 都市化率と産業構造のサービス化



出所) WB (2003) から筆者が作成。

ク4368台に増加している(JBIC 2003a)\*<sup>16</sup>。こうした物流における頻度の経済性(economies of frequency)は重要な外部効果を持っており、都市部の公共交通機関への補助金を正当化する理由の一つでもある。限界的な利用者の増加は運行頻度を増加させ、運行頻度の増加はその他の利用者の利便性を高めると考えられる(金本 1997)。一方、発達した双方向の情報通信技術が人・物の物理的な動きを部分的に代替することが期待される。例えば、宅配サービスを利用したインターネット・ショッピングが普及すれば、小売店が都市部の繁華街に店舗を持つ意味は減少する。

一方、都市化との関連で、東アジア地域で産業の高度化が低位である理由の一つは、サハラ以南のアフリカ、ラテンアメリカと比べて、東アジアでは灌漑施設、農村道路などのインフラストラクチャー投資による農業への資源移転が大きかったことにある(寺西 1997)。結果として、農村と都市圏のインフラストラクチャー利用率の差は他地域に比べて低く、また、農村地域でインフラストラクチャー建設による雇用が創出され、農業関連商工業も発達したことから、東アジア地域の都市化も低く抑えられたと考えられる\*<sup>17</sup>。また、Fan *et al.* (2002) も、中国内陸部の農村地域への教育・経済インフラに対する公共投資が農業生産性と地域の経済格差に与える効果を測定して、農村部への公共投資が中国の貧困削減、地域格差拡大の緩和に部分的に貢献してきたことを示している。

したがって、東アジア地域では、歴史的に、農村地域への重点的な公共投資が都市と農村の均衡ある発展を側面から支えてきたと考えられる。都市への過度の人口集中を避けるという予防的観点からは、引き続き農村地域への公共投資が有効である反面、今後、東アジア地域で都市化が一段と

加速するならば、都市部の産業構造の高度化が不可欠であると言える\*<sup>18</sup>。無論、全ての国がサービス産業に特化することは出来ないし、産業構造は国際比較優位に従うべきである。また、農業の振興は都市化の是正に繋がるだけでなく、膨大な都市居住者の食生活の保障という点でも重要であることを想起すべきである。

## (2) 都市圏のインフラストラクチャー

都市人口の過度の増加は都市生活基盤の劣化を招くという指摘がある。興味深いことに、NRC (2003)によれば、電気・水道・下水などの公共インフラストラクチャーは都市の規模が大きいほど整備状況は良好で、寧ろ、中小都市、農村地域の普及率の方が低い。このことは直感的理解と異なるかも知れない。しかしながら、統計的な見地からも、都市化によって都市圏の公共インフラストラクチャーの利用率が低下するという結果は得られない\*<sup>19</sup>。これは、都市部の所得水準は相対的に高いため、公共サービスに対する高い支払能力がより良い資本設備の増強を可能にすること、また、人口密度が上昇することによってネットワーク設備の敷設に規模の経済性が働くことに起因すると考えられる。実際、McIntosh (2003)は、都市貧困層の上水道サービスに対する支払意思額は一般に考えられているよりもはるかに高いことを指摘している。メトロマニラ首都圏の公共水道サービスを受けていない家庭では水道料金の4倍以上の価格で給水サービスを購入している。したがって、都市部の公共サービス供給に残された課題は、民間セクターの参画を含めた制度設計にあるように思われる。

図表13、14、15は、それぞれ都市規模別の家庭用水道・井戸水、水洗トイレ、電気の普及率を示

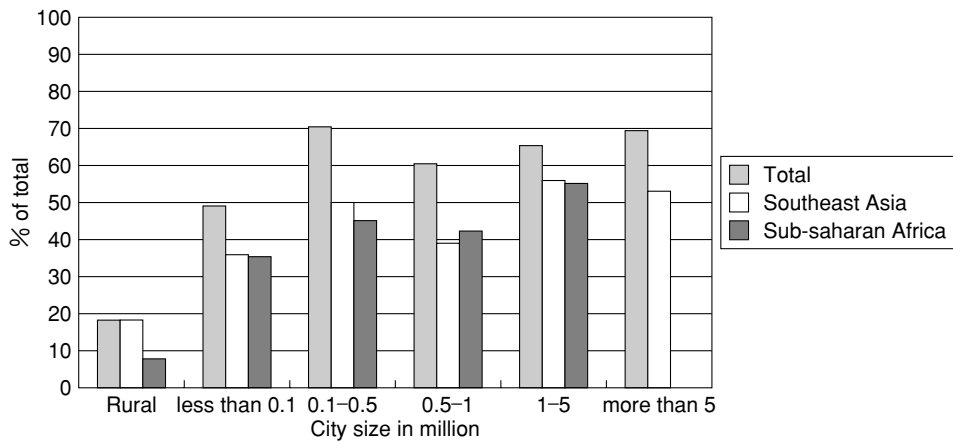
\*16 観測データは、国道5号線上の国道1号により近い地点の交通量である。ここではデータを比較可能にするため、時間帯別の交通量の変動を無視し、14時間ベースで観測された交通量(2003年)を単純に24時間基準に換算している。なお、普通車の交通量についても、1993年に1,424台であったのが2003年には4,860台に増加している。

\*17 実際、寺西(1997)の都市化率を農業GDPの比率で回帰した分析でも回帰係数は有意でないが、負となっている。

\*18 情報通信技術の発展と低廉化が今後一層進展すれば、サービス産業自体の地理的立地の意味も失われる可能性がある(菊地2004)。一方、Park(2003)によれば、情報通信インフラが十分整備されたとしても、経済活動ではフェイス・ツー・フェイスのコミュニケーションが重要であり、地理的集積の分散化は難しいという議論もある。

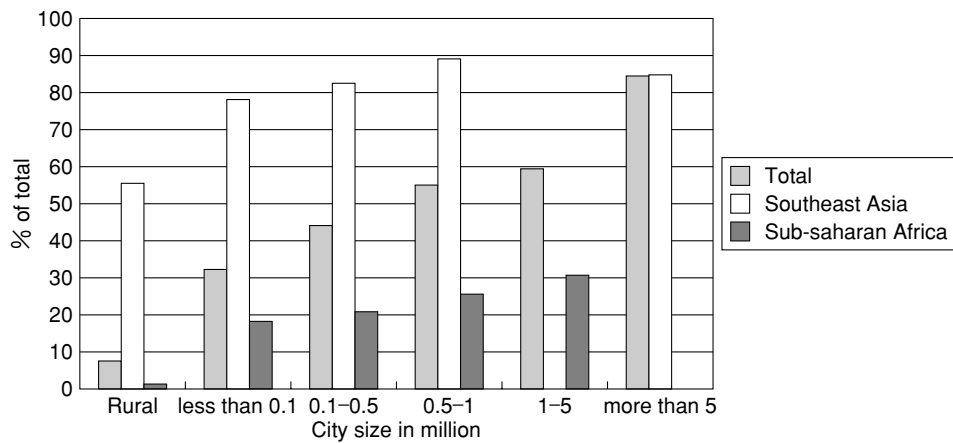
\*19 World Bank(2003)のデータを使った場合、都市化率と都市における水道、下水道アクセス率との相関はともに正である。

図表13 都市規模別の家庭水道・井戸水普及率



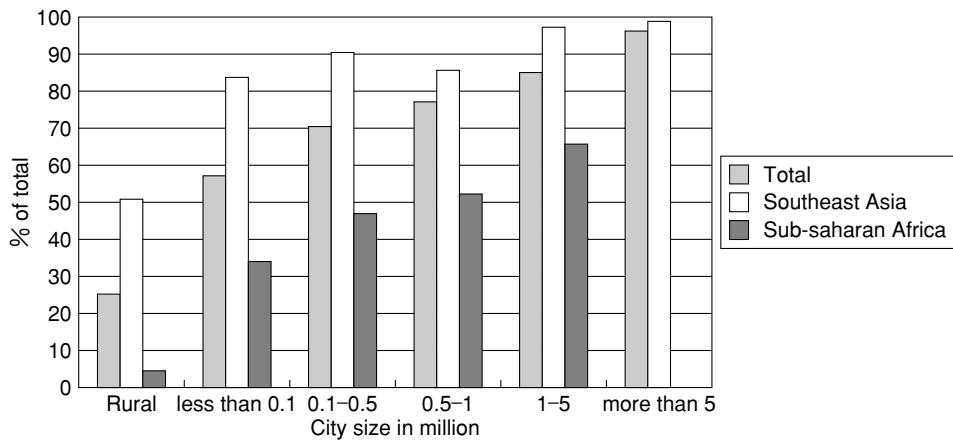
出所) NRC (2003)

図表14 都市規模別の家庭水洗トイレ普及率



出所) NRC (2003)

図表15 都市規模別の家庭電化率



出所) NRC (2003)



している。ここでは、東アジア地域と同じ都市化率の推移を見せるサブサハラ・アフリカ地域を比較対照とした。東アジア地域のインフラストラクチャ普及状況の特徴としては、第1に、大都市、中規模都市、農村地域間の格差が小さいことが挙げられる。この点は、上述の寺西（1997）の指摘と符合する。東アジア地域のインフラストラクチャ投資は地域的な遍在が少なかったことの帰結である。しかし、第2に、東アジアでも10万人以下の小規模都市と農村地域のインフラ整備率は相対的に低く、こうした地域への重点投資が都市と農村の均衡ある発展に必要であるかも知れない。逆に、都市部への公共投資は混雑を緩和し一極集中問題を緩和する反面、民間企業立地、農村―都市移民を更に誘発することによって、一極集中を促進する可能性もある点、留意が必要である（吉野・中野 1994）。第3に、電気、水洗トイレについては世界的な平均よりも普及率は高く、10万人以上の都市では普及率は8割以上に達するのに対し、水へのアクセスについては世界平均を下回り、500万人以上の大都市圏でも5割程度と非常に低い。10万人以下の小規模の都市、農村地域では2割から3割に過ぎない。また、時系列的变化としては、データ上の定義が異なるため単純に上述の点とは比較できないが、東アジア地域の都市部における良質な水へのアクセスは1990年に97%であったのが、2000年には93%に低下している。一方、衛生設備へのアクセスは61%から72%に改善している。なお、農村地域では、同期間に水へのアクセスが61%から67%に、衛生設備では24%から34%にそれぞれ改善している（World Bank 2003a）。したがって、セクターという観点からは、水へのアクセスの改善は今後の東アジアの都市生活基盤整備の課題の一つと言える。

### （3）地方分権化

都市化の議論と並行して、東アジア地域では地

方分権化（decentralization）の議論が盛んである。World Bank（2000）が指摘しているように、地方分権化は政治・行政上のツールであり、それ自身に善悪はない。地方分権化の基本的な理論的合理性は、地方選挙などの政治的手段を通じて地域住民の選好をより良く知る地方政府の方が中央政府よりも公共サービスを効率的・効果的に供給できる点にある。この地方政府の情報上の優位性に基づく地方分権化論は、地方分権化の定理（Decentralization Theory）と言われる。都市経済学で地方公共財の供給メカニズムを論じる際には、この地方分権化の定理を暗黙のうちに仮定している。第2章で述べたTieboutモデルを語る際も同様である。地方政府が適切に地域住民の要望を反映した公共サービスを行っていない場合、住民は他の地域へ転出することができるため、地方税収の最大化を目指す地方政府には地域住民の意思を聞き入れようとするインセンティブが働く。

しかしながら、実際には、地方分権化と経済成長の関係はそれほど自明ではない。Sato（2004）が述べている通り、既存の実証分析を見る限り、開発途上国では公共支出の地方レベルへの委譲と地域経済成長の間には概して負の相関関係があり、意思決定の分権化の利益が実現されていないことが多い。例えば、Zhang and Zou（1998）は、1970年代から急速に財政上の分権化を進めた中国について、1980年から1992年の省レベルのデータに基づき、地方政府の財政支出に占める割合と地方経済の経済成長の関係を実証しており、分権化と成長には負の相関があることを示している。また、開発支出は中央政府レベルの方が成長に貢献する反面、教育等の人的投資では地方政府支出が成長に貢献することも示される。さらに、クロス・カントリー分析でも、Davoodi and Zou（1998）が70年代、80年代のデータを使って、地方分権化と成長の間に負の相関が見られることが指摘している<sup>\*20</sup>。

こうした分権化と成長の負の相関は、地方分権化と言っても、その内容は分権化する対象・役

\*20 Davoodi and Zou（1998）は、最適な財政上の分権化について理論的分析の枠組みを提示しており、それによれば、政府全体の財政支出のGDPに対する比率を所与として、中央・地方政府の財政支出の最適な配分比率はそれぞれの政府レベルの公共投資のGDPに対する弾力性に比例する。

割、委譲を受ける地方政府のレベル、分権化後の中央政府と地方政府の関係など多様な要素を含んでおり、その成果はこれらの要素によって複雑に影響されることに起因すると考えられる。一般に、地方分権化には、政治上 (political)、財政上 (fiscal)、行政上 (administrative) という3種類の分権化があり、更に、財政上の分権化には、財源と公共支出サイドの分権化がある。行政上の分権化には、公共サービスの計画、実施、維持管理という側面もあり、これらの政府機能のうち何を、何時、どの政府レベルに委譲すべきか、また、委譲できるのかという議論が必要である。現状において地方政府の行政能力には限界があることから、そのキャパシティ・ビルディングと分権化のタイミングが特に重要である。更に、地域住民の政府の意思決定への参画が、逆に汚職の温床となりやすいという指摘もあり、地方政府のガバナンス要素も地方分権化の成否に影響すると考えられる。

都市化との関係では、急成長を遂げる都市圏を直轄する地方政府 (都市政府) が分権化の流れの中でより有効に公共サービスを提供する主体となり得るという議論がある (World Bank 2003b)。理論的には、都市政府が最適規模の地方公共財の供給主体であるかどうかは、公共財供給における規模の経済性とクリティカル・マスの存在、公共財の外部性、内部補助とユニバーサル・サービスの関係に依存しているように思われる。過度に分断された公共サービス・ネットワークはコスト的に非効率であるし、外部性が政府間で調整されなければ、それは協調の失敗である。例えば、地方政府が電力を独立した過小なシステムで供給している場合には、地域間の電力融通による設備稼働率の向上という経済的利益が失われていると言える。

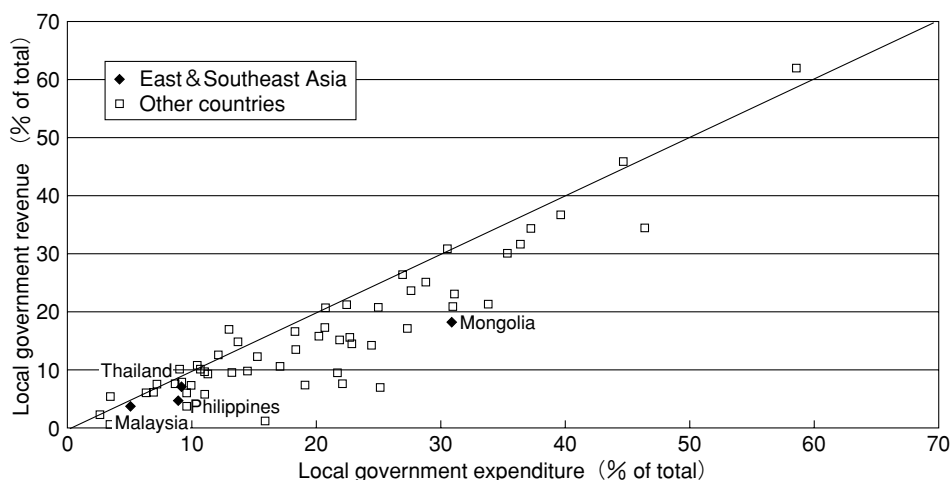
地方分権化の定理が主張するように、都市政府が地方公共サービスを効率的に供給するために必要な条件は、第1に、政治上の分権化を通じて市

民の要望が地方政府の計画に反映されるメカニズムである。それは、地方レベルの直接選挙だけでなく、予算編成・公共投資計画段階における市民参加の機会を如何にシステム化するかという問題である。第2に、そのようにして得られた市民の望む公共サービスを、都市政府が実際に供給する際に大きな課題となるのは財政上の分権化である\*21。地方分権化の議論において、常に問題となるのが地方政府の財源不足である。一般的な地方財政の議論では、地方公共サービスを供給する場合、税源は中央政府が一元化し地方政府に対する交付金を通じて支出サイドを分権化するという考え方と、税源そのものを委譲するという考え方が有り得る。支出に対して税源に地域的な偏在がない場合、理論上、両者には違いがない。しかし、税源がある地域、例えば、都市圏に集中して賦存している場合、前者では中央政府による地域間再配分が可能であるが、後者ではそれが不可能である。したがって、都市化との関連で論じられる財政上の地方分権化は、必然的に都市間格差と都市システムの均衡ある発展と密接に関連してくる。

図表16は、財政上の分権化を示す度合いとして、税収、公共支出に占める地方政府の割合をプロットしている。図表から分かることは、第1に、サンプル上の問題はあがあるが、概して、税源・支出の分権化が世界的に進展しているとは言えない。地方政府の割合は1割から3割程度であり、中央政府の役割は依然として大きい。第2に、両分権化の関係としては、財源の分権化は公共支出の分権化に遅れる傾向にある。これは、税源の早急な分権化は都市・農村地域の均衡ある発展を妨げかねないという政治的配慮が働いているということもあるが、一方で、単に政治的な理由により、中央政府は財政権限に固執しているということを示している可能性もある。したがって、結果として、第3に、多くの国においては中央政府による財源移転機能が一定の役割を果たしている。

\*21 これらの観点から言えば、東アジア地域では、中国は財政上の分権化が進んでいるが、公共投資の意思決定に関わる市民参加のカニズムについては依然脆弱であるように思われる。一方、フィリピンでは、政治上の市民参画は進んでいるように思われるが、財政上の分権化は不十分である。近年、フィリピンの政府支出に対する地方政府の割合は減少している。インドネシアは、「Big Bang」によって両分野の分権化を同時に進めようとしている。

図表16 税収・公共支出の地方分権化（1991—2001年の最新データを使用）



出所) Government Finance Statistics Yearbook 2001 から筆者が作成。

支出に比して十分な税源が委譲されていないという事実は、地方政府の資金調達能力を根本から制約するものである。十分な自主財政能力がなければ、公債、借入れなどの市場を通じた資金調達が難しいからである。また、最終的に税源は分権化された公共支出に見合うようには移譲されないのであれば、中央政府による地域間移転のルールを明確化する必要がある。インドネシアの地方分権化では、中央政府が徴収した税収の中央・地方政府間の分配比率を明確に定めている。

以上の通り、今後、東アジアで都市化が急速に進展した場合の課題の一つは、税源の都市政府への委譲と地域間での政府移転のあり方、その再分配における中央政府の役割であると考えられる。実際、東アジア地域で最もドラスティックに地方分権に取り組んでいるインドネシアでは、2001年1月から、外交、金融、軍事などを除く、殆どの中央政府の権限と役割が416の市町村政府 (*ko-tas*, *kabupatens*) に移譲されつつあるが、急激な地方分権化の結果、地方政府の基幹税源不足と徴税権の乱用、国税の再分配ルールの不徹底といった問題が浮上している。とりわけ、世界的に基幹地方税として利用されている固定資産税が依然として国税である点は課題である (World Bank 2003b)。都市・地方間で偏在が少ないという意

味で、地方税に適しているのは固定資産税のほか、消費税、売上税であり、事業税、所得税は地理的均一性、税収の安定性の観点から地方税には向かない (Sato 2004)。加えて、インドネシアの「地方分権 (Big Bang)」では、中央政府の下にある30の州 (provinces) ではなく、更に下位の行政単位である市町村政府が公共サービス、教育、医療、投資、環境保護などを全面的に管理・供給する義務を負ったため、地方政府職員の行政能力の育成も大きな課題となっている\*22。

また、東アジアにおけるもう一つの分権国家は中国である。中国は政治的には一党支配で中央政府の権限が強力であるというイメージが一部にあるかも知れないが、1970年代以降、経済・財政上の分権化を積極的に進めてきた。事実上、法人税率の決定などは各都市に委ねられているし、企業の直接投資の誘致なども全て地方政府 (332の地級政府) の責任において行われている (温 2003)\*23。インドネシアとの違いは、その行政手続が不透明で地方政府の裁量の余地が非常に大きい点である。こうした不透明性は汚職やマクロ経済の不安定要素となる恐れがある (World Bank 2000)。また、インドネシアとも共通する課題は、中央政府による都市間の調整機能である。温 (2003) が指摘する通り、中国では、都市の自

\*22 分権化を規定する法律間の齟齬という問題も生じている。

\*23 中国には、31の省区市があり、その下に332の地級政府、さらに2,873の県級政府がある。

立性が強化されるにしたがって、多くの都市が似たような重複投資を行っており、国内での都市間競争の激化が全体として非効率な経済システムに繋がる恐れがある。したがって、都市化に応じて、何処まで都市間の地域格差を許容し、過度の地域間格差を財政上の分権化と中央政府の調整機能を通じてどのように是正していくかが今後の課題である。

## 第4章 結語

東アジア地域の都市人口は急速に増加しており、今後、世界的な都市化の中心的存在となる。その都市人口は絶対規模で圧倒的に大きく、2030年には世界の都市人口の3割を占めると予想される。東アジア地域の都市化は都市居住者の総人口に占める割合で捉えられる以上に多面的であり、地域内においてもその特徴は多様であるが、その特徴の一つは、都市・地方の均衡ある都市システムの発展であったと言える。タイなど一部の国では首位都市への人口集中が観察されるが、総じて、東アジア諸国では首位都市以下の地方都市がバランスよく発展してきた。それは、部分的には、農村地域への公共インフラストラクチャ投資による非都市部の生活水準の向上によって支えられてきたことによる。また、タイ、フィリピンなどで実施されてきた産業、雇用の首都圏以外への分散化政策も、ある程度、均衡ある都市発展に貢献したと考えられる。実際、東アジア地域における電気、水道、下水などの公共インフラストラクチャ普及率は、都市規模別で世界の他の地域と比較してそれほど大きな差はなかった。

一方で、現在、経済がグローバル化する中で、東アジア諸国の主要都市は世界都市としての機能を期待されており、都市化が一層進展した場合には、都市の産業構造の一層の高度化、サービス産業などの土地集約的でない産業の発展が必要であると考えられる。サービス産業の発展は都市部での雇用を創出し、都市貧困の緩和、自律的な現地経済の発展にも役立つからである。実際、世界的な傾向として、経済のサービス化と都市化の間には無視できない関係が存在し、都市化は経済成

長、貧困緩和を促すものであった。都市経済のサービス化を促すためには、都市内部での効率的な物流を可能にする末端レベルの交通インフラストラクチャと情報通信システムの整備が欠かせない。

したがって、東アジア地域の急速な都市化に対する対応では、都市経済のサービス化で進展した都市化に対応しつつ、大都市、地方都市、農村地域の均衡ある発展を如何に維持させるかが鍵であり、このことは、東アジア地域の都市人口の絶対規模、不可逆的で非常に長い調整期間を要する都市サイクル、都市人口増加に占める農村―都市移民の割合の大きさを考慮すれば、とりわけ重要である。現状では、中小規模の地方都市や農村地域の生活基盤は大都市に比べれば相対的に脆弱であり、都市部への過度の人口集中を予防するためには、こうした地域への公共投資が引き続き必要である。農村地域の活性化は都市への食料供給の点でも将来の重要な課題の一つである。

都市の台頭とともに、地域間の公共投資配分メカニズムとして、地方分権化、とりわけ、財政上の分権化が重要な課題となる。大都市圏の発展に対応して、中央政府の持つ権限と機能のうち何をどの地方政府レベルに分権化するのか、分権化した場合には中央政府による都市間調整のメカニズムはどうあるべきか、という点について更に議論が必要である。

### 〔参考文献〕

- 有賀賢一・江島真也（2000）、「タイ王国：東部臨海開発計画総合インパクト評価」、『開発金融研究所報』第2号、JBIC。
- 池川論（2001）、「我が国の都市サイクルと都市整備の方向：ROXY指標による戦後50年間の分析」、『総合研究』第20巻、日本リサーチ総合研究所。
- 温世仁（2003）、『中国経済の未来』毎日新聞社。
- 金本良嗣（1997）、『都市経済学：プロGRESSIVE経済学シリーズ』東洋経済新報社。
- 菊地徹（2004）、「コミュニケーションネットワークと国際貿易」、嘉治・柳川・白井・津曲編『経済学の進路：地球時代の経済分析』慶應義塾大学出版社。

- 寺西重郎 (1997)、「経済発展における部門間資源移転、対立およびマクロ安定性」、青木・金・奥野 (藤原) 編『東アジアの経済発展と政府の役割』日本経済新聞社。
- 幡谷則子 (1999)、『ラテンアメリカの都市化と住民組織』古今書院。
- 八田達夫・田淵隆俊 (1994)、「東京一極集中の諸要因と対策」、八田編『東京一極集中の経済分析：現代経済研究シリーズ7』日本経済新聞社。
- 吉野直行・中野英夫 (1994)、「首都圏への公共投資配分」、八田編『東京一極集中の経済分析：現代経済研究シリーズ7』日本経済新聞社。
- JBIC (2003a)、「ベトナム：北部交通インフラ事業インパクト評価」、『円借款案件事後評価報告書2003』JBIC。
- JBIC (2003b)、「メトロセブにおける円借款事業の貢献に係るインパクト調査」
- Asian Development Bank. (1999). Urban Sector Strategy. ADB Policy Papers.
- Belderbos, R., Carree, M. (2002). The location of Japanese investments in China: agglomeration effects, keiretsu, and firm heterogeneity. *Journal of the Japanese and International Economies*, Volume 16, pp. 194-211.
- Davoodi, H., Zou, H. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study. *Journal of Urban Economics*, Volume 43, pp. 244-257.
- Eberts, R., McMillen, D. (1999). Agglomeration economies and urban public infrastructure. In Mills, E.S. and Cheshire, P. eds., *Handbook of Regional and Urban Economics, Volume III*. Elsevier Science Publishers.
- Fan, S., Zhang, L., Zhang, X. (2002). Growth, inequality, and poverty in rural China: the role of public investments. International Food Policy Research Institute, Research Report 125.
- Fay, M., Opal, C. (2000). Urbanization without growth: a not so uncommon phenomenon. World Bank Urban Development Policy Research Working Paper No. 2412.
- Honjo, M. (1998). The growth of Tokyo as a world city. In Lo, F. and Yeung, Y. eds., *Globalization and the World of Large Cities*. The United Nations University Press.
- Klaassen, L.H., Bourdrez, J.A., Volmuller, J. (1981). *Transport and Reurbanization*. Gower Publishing Company Ltd.
- Lo, F., Yeung, Y. (1998). Introduction. In Lo, F. and Yeung, Y. eds., *Globalization and the World of Large Cities*. The United Nations University Press.
- McGee, T.G. (1998). Globalization and rural-urban relations in the developing world. In Lo, F. and Yeung, Y. eds., *Globalization and the World of Large Cities*. The United Nations University Press.
- McIntosh, A. (2003). *Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor*. Asian Development Bank and International Water Association.
- National Research Council. (2003). *Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing Countries*. The National Academic Press.
- O'Sullivan, A. (2000). *Urban Economics*. The McGraw-Hill Companies, Inc.
- Park, S.O. (2003). Over-concentration of economic activities in the capital region and regional development policies in Korea. The Asian Development Conference 2003 on Development and Decentralization in Asia, Contribution Paper.
- Roback, J. (1982). Wages, rents, and the quality of life. *The Journal of Political Economy*, Volume 90, Issues 6, pp. 1257-1278.
- Rosen, S. (1986). The theory of equalizing differences. In Ashenfelter, O. and Layard, R. eds., *Handbook of Labor Economics, Volume I*. Elsevier Science Publishers.
- Sato, H. (2004). Fiscal decentralization in Asia revisited: a theoretical foundation. International Symposium on Fiscal Decentraliza-

- tion in Asia Revisited, Contribution Paper.
- United Nations. (2002). World Urbanization Prospects: The 2001 Revision. United Nations, Population Division.
- World Bank. (2000). *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. The World Bank. Oxford University Press.
- World Bank. (2003a). *World Development Indicators 2003*. The World Bank.
- World Bank. (2003b). Cities in transition: urban sector review—in an era of decentralization in Indonesia. East Asia Urban Working Paper Series, Dissemination Paper No. 7.
- World Bank. (2003c). Urban poverty in East Asia: a review of Indonesia, the Philippines, and Vietnam. East Asia Urban Working Paper Series, Working Paper No. 11.
- Yeung, Y., Lo, F. (1998). Globalization and world city formation in Pacific Asia. In Lo, F. and Yeung, Y. eds., *Globalization and the World of Large Cities*. The United Nations University Press.
- Zhang, T., Zou, H. (1998). Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, Volume 67, pp. 221–240.