

Uutisia ja tiedonantoja — Nyheter och meddelanden

Megakaupungit ja tulevaisuus: Kansainvälinen symposiumi Tokiossa 1990

Tokiossa järjestettiin 22.—25. lokakuuta 1990 kansainvälinen symposiumi polttavan aiheen, megakaupunkien, ympärillä otsikolla »Mega-City and the Future: Population Growth and Policy Responses». Järjestäjinä olivat YK yliopisto (UNU) sekä YK:n väestöjaosto (UN Population Division). Näissä organisaatioissa vastuhenkilöinä olivat UNU:n Senior Programme Officer, maantieteilijöillekin tunnettu, ekonomisti Dr. Fu-chen Lo sekä Dr. Joseph Chamie UN PD:stä. Kokouksen tapahtumapaikkana oli UNU:n päämaja, eräässä maailman suurimmista megakaupungeista, Tokiossa. Kokous saattoi yhteen nelisenkymmentä johtavaa asiantuntijaa yliopistoista, tutkimuslaitoksista, kansainvälisistä järjestöistä sekä suurkaupunkien virkamiehistöistä Aasiasta, Euroopasta, Pohjois- ja Etelä-Amerikasta sekä Afrikasta. Kokouksen eräänä eksplisiittisenä tavoitteena oli rikkoa eri akateemisten alojen rajoja ja traditioita; ovathan megakaupunkien ongelmat niin kokonaisvaltaisia, ettei niitä voi käsitellä yksinomaan yhden tieteenalan perspektiivistä. Paikalla oli niin demografeja, ekonomisteja, sosiologeja, kaupunki- ja alue-suunnittelijoita, insinöörejä, arkkitehteja kuin maantieteilijöitäkin.

Symposiumi käsitteli kysymyksiä, jotka liittyivät megakaupunkien kasvuun ja monisektoriin ongelmiin (kuten slummiutuminen ja sosiaaliset ongelmat, maan hinta, rakentaminen ja asuminen, infrastruktuuri, liikenne, jätehuolto ja ympäristö), mutta painopiste ei ollut deskriptiivisessä esityksessä vaan käytännön vastausten ja keinojen löytämisessä suurkaupungistumisen ongelmattikkaan. Tokion kaupungin aktiivisella osallistumisella saatiin kokoukseen syventävää käytännön perspektiiviä. Osallistujat tutustuivat tähän lähes 30 miljoonan ihmisen konurbaatioon, jonka Tokion/Yokohaman alue muodostaa, yhden koko iltapäivän kestäneen istunnon aikana, jolloin isäntäkaupungin asiantuntijat ja hallintovirkamiehet esittelivät eri aspekteja kaupunkinsa suunnittelun ongelmista, mahdollisuuksista ja tavoitteista. Seuraavana päivänä järjestettiin opastettu kiertomatka veneellä Tokion valtaisen sataman edustalla.

Kehitysmaiden megakaupungeilla tärkeä sija

Kehitysmaiden kaupungeilla oli luonnollisesti keskeinen sija kokouksen aikana, onhan kehitysmaiden kaupunkiväestön osuus maailmassa jatkuvasti nousussa. Kuluvan vuosisadan alkaessa maailmassa oli vain yksitoista metropolia, joissa oli yli miljoona asukasta. Lontoo ja New York olivat tuolloin ainoat kaupungit, joista olisi saatantanut käyttää nimitystä »megakaupunki». Vuosisadan loppuun mennessä lasketaan maailmassa olevan yli neljäsataa miljoonakaupunkia. Niistä 20 tulee olemaan megakaupungeja, joissa on yli 10 miljoonaa asukasta. Kaksi kolmasosaa niistä on kehitysmaissa.

Megakaupunkien kasvuun kehitysmaissa on tärkeimpänä synnä ollut sodan jälkeisen ajan voimakas väestönkasvu. Sen lisäksi kehitysmaiden teollistamispolitiikka sekä taloudellinen kehitys ovat nopeasti muuttaneet näitä maatalousvaltaisia maita kaupungistuneiksi yhteiskunniksi. Kaupungistuminen liittyy siihen kokonaisvaltaiseen prosessiin, missä yhteiskunnan sisäinen sektorijako muuttuu perustuotannosta palvelujen tuotantoon. Tähän prosessiin liittyvät myös voimakkaat poliittiset ja kulttuurin muutokset.

Maailmantalouden yhdentyminen, kansainvälinen kauppa, uusi kommunikaatio- ja muu teknologia integroivat enenevässä määrin kehitysmaiden suurkaupungit maailman järjestelmään. Jo nyt näillä suurkaupungeilla on usein enemmän yhteyksiä kehittyneiden maiden metropoleihin, kuin oman maansa periferiaan.

Kehitysmaissa kaupunkisuunnittelun ongelmat ovat erilaisia kuin kehittyneissä maissa, joissa taloudelliset ja muut resurssit ovat paremmat ja väestönkasvu hitaampaa. Lähtötilanne infrastruktuurin ja palveluiden suhteen on myös yleisesti parempi teollistuneissa maissa. Kehitysmaiden kaupungeissa peruspalveluiden puuttuminen on johtanut heikkoon asumisen tasoon ja työttömyyteen etenkin köyhimmän kansanosan, jotka ovat usein heikosti koulutettuja maaltamuuttajia, keskuudessa. Maankäyttö on kontrolloimattomaa, liikenne- ja ympäristöongelmat kasautuvat.

Kaupungistuminen ja suurkaupunkien kasvu eivät luonnollisestikaan ole pelkästään negatiivisia ilmiöitä. Maailmanpankin edustaja, Dr. Andrew Hamer, korosti useaan otteeseen, ettei kukaan ole vielä pystynyt osoittamaan faktatietoa, joka puolustaisi yleisiä tuomiopäivän käsitteitä suurkaupunkien kurjuudesta. Ihmiset muuttavat kaupunkiin, koska heillä keskimäärin on niissä enemmän mahdollisuuksia ja paremmat olot kuin ympäröivällä maaseudulla, vaikka he joutuisivatkin aloittamaan kaupunkilaiselämänsä slummissa. Kaupungeissa on mahdollisuuksia vaihtoehtoisiin taloudellisiin aktiviteetteihin, parempaan koulutukseen, terveydenhuoltoon ja sosiaalisen aseman parantamiseen. Kaupunkeihin muuttajat kehitysmaissa ovat ennen kaikkea nuoria työkäisiä ja -kykyisiä ihmisiä, jotka lähtevät kaupunkiin paremman elämän toivossa usein maaseudun köyhyyden, väestöpaineen ja/tai ympäristöongelmien ajamina.

Kaupungin ja maan talouden kannalta suurkaupungeilla on myös etuisuuksia. Niihin kerääntyy pääomaa, teollisuutta, kommunikaatioverkkoja, kulttuuripalveluita ja muita edellytyksiä talouden kehittymiselle. Teknitaloudellinen kehitys luo päivittäin uusia mahdollisuuksia ja ulottuvuuksia suurkaupunkien taloudelliselle ja henkiselle kehitykselle, kuten kävi ilmi mm. Dr. Fuchen Lon ja Dr. George Bugliarellon (New York Polytechnic University) esityksistä. Megakaupungeissa henkeä kohden laskettu BKT on maailmanlaajuisesti korkeampi kuin pienemmissä kaupungeissa, saati sitten maaseudulla. Tokion kokous välttikin keskittymästä valitteluihin kaupungistumisen ongelmista ja otti objektiivisen ja rakentavan näkökannan megakaupunkien kasvuun ja hallintoon. Hyviä esimerkkejä ja malleja ongelmien ratkaisuksi ja minimoimiseksi etsittiin ja esiteltiin suurkaupungeista ympäri maailmaa. Selvää on, että maailman kaupungistuminen jatkuu ja megakaupungit ovat tulleet jäädäkseen. Tärkeintä on siis nyt löytää kenoja, joilla kaupungeja voidaan hallita kaikkien ihmisten ja ympäristön parhaaksi.

Kokousohjelma

Kokouksen avauspuheenvuorot käyttivät järjestäjien puolesta UNU:n rehtori Heitor Gurgulino de Souza, UN PD:n vt. johtaja Shunichi Inoue sekä Tokion varakuvernööri Kunihiko Tszuki.

Symposiumin ensimmäinen sessio oli paneeli aiheesta »The Mega-City and Mankind's Future», jonka puheenjohtajana toimi UNU:n vararehtori, IGU:n presidentti Roland J. Fuchs. Val-

misteltuja, joskin hyvin yleisluonteisia, puheen- vuoroja käyttivät tunnettu nigerialainen maantieteilijä, Prof. Akin Mabogunje, Prof. Masahiko Honjo, International Development Centre of Japanin johtaja, Dr. Joseph Chamie, sekä Dr. Selman Erguden UNCHS:sta (Habitat).

Neljä kokouspäivää oli jaettu useampaan eri istuntoon, joiden aikana keskusteltiin tiettyyn aihepiiriin liittyvien esitysten pohjalta. Istunto-ohjelma oli seuraava:

- I Mega-City Growth: What Does the Future Hold?
- II Economic Consequences of Mega-City Growth
- III Social Impacts of Mega-City Growth
- IV Mega-City Management Issues and Innovation Strategies
- V Panel on Growth and Management of Mega-City
- VI Tokyo: A Mega-City in Transition
- VII Mega-City Issues for Future Research
- VIII Panel on Priority Issues in Mega-City Management and Policy Research

Perjantaina 26. lokakuuta kokoukseen osallistuneiden YK- ja muiden kansainvälisten järjestöjen (UNDP, UN PD, UNU, Maailmanpankki, UNCRD, ESCAP, Aasian kehityspankki, UNCHS, ECA) edustajat pitivät erillisen epävirallisen kokouksen, jossa keskusteltiin megakaupunkiin liittyvistä tulevista aktiviteeteista sekä mahdollisuuksista yhteistyöhön.

Paneelissa V käsiteltiin tapaustutkimusluonteisesti eri kaupungeja ja vaihdettiin kokemuksia tutkimus-, kehitys- ja hallinnollisista hankkeista. Tapaukset esitteli yleensä k.o. kaupungissa toimiva tutkija tai virkamies, ja esitykset olivat kriittisiä, vaikka jälleen painotettiin menestystarinoiden esiin tuomista. Painopiste oli selvästi Aasiassa (kuten megakaupunkienkin): tapauksina käsiteltiin Hong Kong, Seoul, Shanghai ja Jakarta Aasiassa sekä muilta mantereilta Rio de Janeiro, Kairo ja New York.

Määritelmäongelmia

Koko kokouksen läpi käynyt teema oli megakaupungin määritelmä ja tyypilliset piirteet. YK perustaa megakaupungin määritelmän väestömäärään. Kaupunkien koon ja lukumäärän kasvaessa on myös megakaupungiksi vaaditun väestön määrä kohonnut koko ajan: vielä vuosikymmenen sitten puhuttiin viidestä miljoonasta, nyt rajana on käytetty kahdeksaa miljoonaa asukasta. Jo tämä seikka yksistään vaikeuttaa aikasarjaverailujen tekemistä.

Kokous oli kuitenkin yksimielinen siitä, ettei väestöön pohjautuva määritelmä vielä riitä. Tulakseen luokitelluksi megakaupungiksi kaupungin tulee täyttää muitakin, funktionaalisia kriteereitä. Nämä todennäköisesti liittyvät kaupungin asemaan maan sisäisessä kaupunkihierarkiassa sekä kansainvälisesti. Megakaupungin kriteerien tulisi täten sisältää ilmentymiä kaupungin keskeisestä asemasta taloudellisena ja poliittisena keskuksena. Täten voitaisiin kuvitella esimerkiksi Ateenan olevan megakaupunki, koska se sisältää puolet Kreikan kaupunkiväestöstä, on maan ehdoton poliittinen, finanssi- ja kansainvälinen keskus.

Samaan kategoriaan kuuluisivat täten useimmat Afrikan pääkaupungit. Väestökriteerein mitattuna Afrikassa olisi nykyisin vain kaksi megakaupunkia, Kairo ja Lagos, mutta professori Mabogunjen mukaan useat muut, kuten Johannesburg, Kapkaupunki, Nairobi, Kinshasa ja Kano saatettaisiin luokitella megakaupungeiksi.

George Bugliarello puheenvuorossaan pyrki hahmottelemaan alueita, joiden puitteissa tehtävä vertaileva tutkimus saattaisi tuottaa tarvittavaa tietoa; näitä ovat institutionaalinen rakenne ml. finanssilaitokset, maan sisäinen asema, kaupungin kansainvälinen merkitys ja suhteet, sekä tietyt tyypilliset ongelmat (kuljetus ja liikenne, terveys, AIDS, vesi) ja mahdollisuudet («kriittinen massa»).

Vaikka yllä mainituista seikoista päästiin periaatteelliseen yksimielisyyteen ei kokous pystynyt neljän päivän aikana laatimaan kriteerejä megakaupungille. Asia merkittiin kuitenkin kokouksen loppuasiakirjaan prioriteettialueena lähitulevaisuudessa.

Toinen määritelmäkysymys, käytännön kannalta ehkä tärkeämpi, on kaupungin alueellinen rajaaminen tilastollisissa ja muussa materiaalissa. Käytäntö asian suhteen vaihtelee suuresti eri maiden välillä ja usein samankin maan julkaisuissa, kuten väestönlaskennoissa, eri ajankohtina. Tällä seikalla on luonnollisesti vakavia seurauksia kansainvälisille vertailuille eri maiden välillä, saman alueen tutkimiselle eri ajankohtina ja tutkimukselle ylipäätään. Professori Sidney Goldstein Yhdysvaltain Brown Universityn Population Studies and Training Centerista kertoi esimerkkinä, kuinka eri alueelliset rajaukset muuttavat Bangkokin väestömäärää: Bangkokissa itsessään on vain 1.9 miljoonaa asukasta; jos mukaan otetaan viereinen kunta Thonburi saadaan asukasmääräksi 2.6 miljoonaa; vuosien varrella kaupunkimaisen alueen laajetessa ympäröivälle maaseudulle on kaupunkikäsitteen rajoja hivutettu ja nyt voidaan puhua laajemmasta

suur-Bangkokista, jossa asuu 8.5 miljoonaa asukasta!

Yhdysvaltain kehitysapuviranomainen USAID on politiikassaan eksplisiittisesti neuvonut kehitysmaita keräämään tietoa siten, että oli maan oma tilastollinen jako mikä hyvänsä tilastotieto voidaan myöhemmissä, tarkemmissa analyyseissä kohdentaa tietylle pienemmälle alueelle.

Kaupungin ja kaupunkimaisen asutuksen rajaamisella on suuri merkitys puhuttaessa maailman ja eri maiden urbanisaatioasteesta. Esimerkiksi Kiina on muuttanut kaupungin määritelmää useasti niin, että voidaan puhua Kiinan kaupunkiväestön maalaistumisesta. Luonnollisesti objektiivisten määritelmien löytäminen ja niistä yksimielisyyteen pääseminen on vaikeaa. Enää ei ole keskiaikaisia kaupunkeja, joiden muurien ulkopuolella alkoi maaseutu, vaan kaupungit useimmiten vaihettuvat lähiöiden kautta maaseuduksi. Professori T.G. McGee University of British Columbian Aasiatutkimusinstituutista Kanadasta esitteli Aasiassa tehtyyn empiiriseen tutkimukseen perustuvan desakota-hypoteesinsa. »Desakota»-termi on lainattu Indonesian kielestä ja tulee sanoista *kota* (= kaupunki) ja *desa* (= kylä). Hypoteesin mukaan Aasian suurkaupunkialueet kasvavat yhteen lähinnä tärkeiden liikenneväylien ympärille kehittyvän desakota-vyöhykeen kautta. Tällä vyöhykkeellä intensiivinen maatalous yhdistyy osin kaupunkimaiseen asutukseen ja elinkeinoihin (maatalouden osuus on kuitenkin selvästi suurempi kuin periurbanilla vyöhykkeellä).

Tilastolliset tiedot puutteellisia

Tilastollisen tiedon saatavuus on perusedellytyksiä tutkijoille, mutta validin ja relevantin tiedon saatavuus etenkin kehitysmaiden kaupungeissa on yleisesti ottaen heikko. Toisinaan asiaan vaikuttavat viranomaisten (harha-) käsitykset tiedon luottamuksellisuudesta, mutta useimmiten kyseessä on vain puutteellinen tai vääränlaisen tiedon keruu ja riittämättömät resurssit sen analysointiin.

Ongelma, joka koskee niin maantieteilijöitä kuin muitakin tutkijoita, on alueellisesti jaetun tilastomateriaalin olemattomuus. Demografinen ja sosioekonominen aineisto, joka on saatavilla kehitysmaissa, on parhaimmillaan jaettu kaupungin hallinnollisten rajojen mukaan, mikä tuottaa analyyttisiä ongelmia esimerkiksi silloin, kun suurkaupunki kattaa useampia hallintoalueita tai silloin, kun kaupunki ei täytä koko kyseessä olevaa hallintoaluetta. Tutkijan on täten mahdotonta analysoida tietyn homogeenisen alueen omi-

naisuuksia. Sama pätee luonnollisesti yleisessä tapauksessa, jolloin tilastoaineisto on kerätty siten, että sen pilkkominen pienempiin alueellisiin yksikköihin on mahdotonta. Suurkaupunkien tutkimuksessa oleellista olisi pystyä tutkimaan eri kaupunginosien ja alueiden välisiä eroavuuksia vaikkapa maanvuokrassa, palveluiden saatavuudessa ja käytössä, tulonjaossa, sairastavuudessa tai liikenteessä. Tyypillistä megakaupungeille onkin juuri kaupungin sisäinen toiminnallinen jako ja eriarvoisuus.

Tietoa kerätään kaikissa maailman maissa, mutta tiedon laatu ja tyyppi ovat keskusteltavissa. Maantieteen professori Alan Gilbert Lontoon City Collegesta, joka on tutkinut latinalaisamerikkalaisia kaupunkeja, Bogotaa, Caracasia ja Meksikoa, oli voimakkaasti sitä mieltä, että ainakin kyseisten maiden kohdalla väestönlaskentojen laatu on laskenut 1960-luvulta lähtien. Syyksi hän otaksui yleistyneen tietokoneiden käytön, joka antaa sen vaikutelman, että on mahdollista kerätä ja julkistaa rajattomat määrät tietoa. Kerätyn tiedon relevanssi potentiaalisen käyttäjän kannalta jää kuitenkin usein pohtimatta. Toiseksi pullonkaulaksi muodostuu tiedon analysointi. Kuinka usein näemmekään väestönlaskentoja kehityksimaista, joiden ensimmäiset raportit julkaistaan viisi vuotta laskennan jälkeen ja ovat tuolloin täynnä ketään kiinnostamatonta detaljitietoa monen oleellisen asian puuttuessa. Oleellista olisikin korostaa suunnittelua ennen tiedonkeruun aloittamista: mitä halutaan tietää, mikä on oleellista, mikä on realistista, mikä pystytään analysoimaan riittävän lyhyen ajan kuluessa?

Tyypillinen alue, miltä tiedonsaanti on erityisen vaikeaa, on muuttoliike. Eritoten kehitysmaissa muuttamisen rekisteröinti sekä määritelmät ovat hankalia. Asiaan vaikuttaa myös se, että muuttoliiketeoriat ja analyysimetodit on tavallisesti siirretty Euroopasta ja Yhdysvalloista suoraan kehitysmaihin, missä muuttoliikkeen luonne on kokonaan toinen. Ihmiset muuttavat kaupunkiin pitäen silti kotitilansa; usein muuttoliike on tilapäistä ja osa perheestä jää maalle; usein muutetaan kaupungin ja maaseudun välillä säännöllisin väliajoin. Tällä hetkellä emme esimerkiksi tiedä, mikä on muuttajien vaikutus kaupungin talouteen: ovatko he resurssi (useimmat ovat työikäisiä ihmisiä) vai kuluttavatko he kaupungin sosiaali- ym. palveluita enemmän kuin tuottavat? Naiset muuttavat enenevässä määrin kaupunkiin. Sopeuttavatko he hedelmällisyyskäyttäytymisensä kaupungin normeihin vai tuovatko he maaseudun korkean hedelmällisyyden mukanaan vaikuttaen täten kaupungin luonnol-

liseen väestönkasvuun? Kysymyksiä joihin tällä hetkellä ei ole vastauksia.

Tulevan tutkimuksen suuntaviivoja

Kokouksessa vallitsi yleinen konsensus siitä, että megakaupunkien tuntemus ja tutkimus ovat vielä liian alhaisella tasolla. Ensimmäiset huomioitavat seikat liittyvät megakaupungin määritelmään ja käsitteistöön: tutkimuksen tulisi olla spesifisesti megakaupunkiin keskittyvää, eikä kuten tällä hetkellä vielä yleistä kaupungistumistutkimusta. On löydettävä ne seikat, jotka erottavat megakaupungin muista isoista kaupungeista; seikat, jotka tekevät kaupungin megakaupungiksi.

Johtopäätöksen omaisesti voidaan seminaarin identifioimat tutkimusprioriteetit luetella seuraavasti:

- * **Elämänlaatu:** elämänlaatuksymykset kattavat laajan sektorin sisältäen mm. västökysymyksiä (syntyvyys, kuolleisuus), ympäristökysymykset sekä soioekonomisten muuttajien alueellisen variaation. Tällä tutkimusalueella on tärkeää perehtyä alueiden rajaukseen, tiedonkeruuseen sekä vertailevaan tutkimukseen.
- * **Työmarkkinat:** työllisyys- ja työttömyyskysymysten lisäksi tutkimuksen tulisi käsittää myös muuttoliikkeen ja sen vaikutukset työmarkkinoihin. Erytistä painoarvoa on kaupunkien epävirallisella sektorilla ja toimilla, millä sitä voitaisiin tukea.
- * **Maakysymykset:** maan hinta ja omistussuhteet ovat megakaupunkien kohdalla hyvin tärkeä aspekti, joka vaikuttaa ennen kaikkea asumiseen. Useissa suurkaupungeissahan maan ja asumisen hinta on noussut niin korkeaksi, että ihmisten on pakko muuttaa lähiöihin kaupungin ulkopuolelle.
- * **Kaupungintalous:** kaupungin (tai valtion) tarjoamat palvelut ja subventiot rasittavat julkis- taloutta usein kohtuuttomasti. Samat palvelut voitaisiin usein tarjota yksityisen sektorin kautta tehokkaammin (julkisliikenne, terveyspalvelut, asuminen). Tutkimusta tarvitaan, jotta voidaan tukea poliittista päätöksentekoa koskien palvelujen yksityistämistä, epävirallisen sektorin roolia, informaatiovirtoja.
- * **Väestöpolitiikka:** niin kauan kuin megakaupungin hallinnossa ja palveluissa on merkittäviä puutteita on väestön liikkuvuutta rajoitavilla ja ohjaavilla toimilla tietty sija etenkin kehitysmaissa. Enemmän tietoa tarvitaan kuitenkin niiden vaikutuksista ja implementointimahdollisuuksista.

Selvää on, että megakaupunkitutkimusta on tehostettava ainakin yllä mainituilla aloilla. Vaikeutena etenkin kehitysmaissa on usein tiedon puutteellisuus ja sen saatavuus, johon vaikuttaa toisinaan poliittinen arkaluonteisuus, todellinen tai kuviteltu. Kuitenkin jo olemassa olevan tiedon pohjalta voidaan tutkimusta tehdä merkittävästi enemmän kuin on tehty. Sijansa on sekä kvantitatiivisella makrotason tutkimuksella että mikrotasolla tehtävällä tapaustutkimuksella.

Maantieteilijöillä on varmasti panoksensa annettavana molempiin.

Symposiumissa esitettyjen alustusten pohjalta tullaan julkaisemaan kirja vuoden 1991 aikana. Julkaisijana on UNU Press.

JUHA UITTO
United Nations University
Tokyo, Japan