

特集／途上国の首都機能移転

特集にあたって

吉田栄一

近年、首都機能移転を試みている途上国は韓国、ミャンマー、カザフスタンなどを含め少なくない。首都移転は、戦後世界において植民地主義など旧来の政治体制と途上国が離別し、新体制の達成を象徴する役割を担っていた。同時に、空間上に残る植民地時代の構造物など旧体制の象徴を排除するプロセスを国民に明示する役割を担った側面もあった。

しかし最近の途上国における首都移転をみると、旧体制との離別を首都移転までしてシンボライズするようなことは一義的には考えにくい。そのようなシンボルを国民自身が求めているのかも不明である。現代の途上国社会にとって植民地からの独立や社会主義からの民主化のような、コペルニクス的な転換の機会はありません。けれども首都移転を目指す国々は続いており、また日本もこれから地方分権化の仕上げの部分であろう道州制導入と首都移転の決断を迫られようとしている。

そもそも、首都移転の推進にはある条件が必要である。それは、莫大な財政負担は当然ながら、移転に関する意志決定と権力

の集中が一次的にも実現することである。

財政面では、資源産出国など国庫が潤沢な希少な例を除けば、多くの途上国にとって旧政権との離別をシンボリックに国民や国際社会に提示するような余裕はない。例えばマラウイで、首都移転に際して南アフリカ政府の支援を多額に受けながらも、一九七〇年代を通して、毎年平均財政支出の約一三％が費やされ、これは国家の根幹である農業予算の一九％に匹敵するレベルであった。タンザニアやコートジボワールでの移転が頓挫した理由は、援助国の移転に対する支援が限られ、財政負担が不可能になっているからである。もし政府が移転に関する財政負担の説明責任を果たそうとするならば、その困難さは自明であり、見方を変えれば、そのような説明責任を負わない権力行使型の政権でないとい移転は難しいとも言える。

また、地域間格差を緩和するような役割を首都移転推進の理由としてあげる政府もある。周辺地域の開発を誘引する「成長の核」論に依拠して、行政機能の集中が開発を誘引するような青写真を国民に見せるの

である。しかしタンザニアやコートジボワールなどのように、多くの新首都は結局、格差を是正するどころかほとんども見るべき生産機能も誘致できなかった。マレーシアのように経済開発を誘引している例は珍しく、教科書的に扱われるブラジリアでも都市としては肥大化したが、経済機能は類似人口の都市に比べると歴然としている。ナイジェリアでは、新首都が大都市に成長し、経済機能も拡大しているが、これには同国の高率な都市化の動向や資源開発地域の分布などの要因も背景にある。

既存の都市や集落のネットワークが形成している都市システムあるいは地域システムは、後背地域の生産力や需要が空間に反映されたものであり、その構造を人為的に変化させるには、どの首都計画が想定しているよりも遙かに大規模な介入と集中投資が必要である。それなのにあえて首都移転を選択し、既存の都市を造りかえ、荒野を拓き、狭い範囲に行政機能を集中させ、「都市景観」を形成することの意味をどう理解すべきだろうか。

もちろん、新首都の建設が認められるよ

うな条件があつた国でも、それを選択しなかったことも多くある。南アフリカでは、アパルトヘイト国民党政権が、マンデラ政権に交代した際に新首都が議論された。南アフリカの首都は連邦制の名残で、三都市に分散している。それをまとめアパルトヘイト体制の終焉と民主南アを空間造営で象徴するべしという主張が聞かれたのであるが、民主化政権は新首都を建設しないで、黒人の貧困問題などに対処するという「合理的選択」をした。また中東欧諸国も民主化後、旧来の首都を踏襲した。

このような首都を建設しない例はまさに首都移転を取り巻く環境変化を示している。民主化と地方分権化が途上国地域共通の課題となり、同時に小さい政府の議論も一部では進んでいる。そのような点では、中央集権化と拡大開発路線の首都移転は説明がつきにくく、地方開発を軽視しない首都が求められるようになってきているのも事実である。その一方で、新たな見方もある。首都が投資のゲートウェイとなつて経済開発を担うことも期待されており、マレーシアのように世界的な都市間競争に勝つような経済競争力の高い首都を築こうとする動きも見られる。さらには高速道路と高速鉄道による近代的な空間計画が途上国の社会環境にとつてサステナブルかという見方も生まれているし、集権的で社会的排除に満ちた都市計画自体をジェンダーの視点から見直すべきという見方もある。

このような議論の変化はあるものの、現実には首都移転をみるとその決定は依然として政治的である。例えば民主化への道を閉ざしたままのミャンマーでは米軍による攻撃を避ける目的とも考えられるような内陸部への移転決定が軍事独裁政権によつてなされ、移転決定を受け入れざるを得ない国民の間では混乱が拡大している。また韓国では大統領による首都移転の決定が憲法裁判所で違憲と判断され、構想は二転三転しているが、機能の一部を移転することで折り合いをつけて事業は進み始めた。順調な移転例としてあげられるマレーシアでは、強い首都経済の構築を広く国民に提示しながら短期間で意志決定と都市開発を進めることで一定の成果をあげた。ナイジェリアでは、地方勢力の中和を念頭に、中間地帯に機能移転を果たした。またカザフスタンでは、みるべき理由も見あたらないのだが、大統領の一声で国の地理的中心に移転が進められている。

以上のような本特集でとりあげる事例からすると、政治的なシンボリズムでは国民や地方政治は説得されにくくなっていることや、経済開発上の効果、それもより広い国民経済全体への波及効果が期待されていることが新たな課題として浮かび上がってくる。しかし政権の統治力を首都移転によって象徴させようとする意図は厳然と存在している。そのような都市計画には交通費の負担ができない貧困層や、長距離移動が

経済的に困難な層、零細業者や共同居住者などの都市弱者の入り込む余地は小さい。既存の都市にはそのような弱者が生き残る隙間がいたるところにあり、相互扶助や互助が機能している。また、いたる所に零細生業のインキュベーション機能も備わっている。それが途上国の都市を構成する主体であるはずだが、空間構築によるシンボリズムにはそのようなものは不要なのである。

今日、世界的に民主化が進む中、強権的に首都機能移転を推進することは難しくなっており、同時に地方開発と強い首都経済構築という課題も抱え、首都移転は新たな説明を必要としている。これらの課題を具体的に解決するような社会的な計画が求められているのである。

以上のような観点から、本特集では途上国各地の移転事例を紹介し、政治的シンボリズム、成長の核理論の実験結果、地方分権と中央集権の関係、新首都の経済開発に果たす役割などの状況を明らかにし、途上国の首都移転の今日的課題を考察したい。また、グローバルイノベーションと民主化といった近年の社会環境の変化が、数十年にわたる国家プロジェクトにどう影響しているのか比較検討してみたいと思う。

(よしだ えいいち／アジア経済研究所
地域研究センター)