

マレーシアと日本の首都機能移転に見る 都市開発パラダイムの変容とグローバル化の進展

Transition of the Paradigm of Urban Development and Progress of Globalization, observed from the Relocation of National Capital in Malaysia and Japan

瀬田史彦¹・大西隆¹・城所哲夫¹・斉藤彰¹

Fumihiko SETA¹, Takashi ONISHI¹, Tetsuo KIDOKORO¹ and Akira SAITO¹

¹ 東京大学

¹The University of TOKYO

Abstract:

The detail of on-going large-scale urban development projects in Malaysia including the relocation of capital functions will be explained, in contrast with the planned capital relocation in Japan. The term through proposing, planning and implementing the projects named “Multimedia Super Corridor” and the construction of the New Federal Administrative Center called “Putrajaya” is relatively very short and the concepts they contain are unique and persuasive, based on the executive ability of the federal government and the integrated government agency for the projects. The intention and the concepts for the relocation of capital in Japan seem to be vague on the other hand, and they may lead to lower acknowledgement of the people.

キーワード(Keyword):

首都機能移転、マレーシア、情報都市、グローバリゼーション

Capital Relocation, Malaysia, Intelligent City, Globalization

1. はじめに

我が国では、国会や中央省庁などを含めた首都機能を東京以外の地域に移転する、いわゆる首都機能移転について、国会等移転審議会の中ですでに属地的調査・現地調査を終え、候補地選定の最終段階に入っている（99年8月現在）。予定ではこの後、審議会が候補地を選定し内閣総理大臣へ答申、国民の合意形成の状況、社会経済情勢の諸事情に配慮しながら、東京都との比較考量を行い、最終的に移転及び移転先の是非を法律で決定することになっている。首都機能移転に対する周知度自体は、各種調査においても次第に上昇していることが示されており、また賛否についても近年ではおおむね半数かそれ以上が賛成を示している¹。しかしながら一部の新聞記事²等では、国民の関心は高くないと言われている。

一方、近年同じ様な首都機能移転を含む大規模開発を行った国が ASEAN 諸国の一つであるマレ

ーシアである³。マレーシアは1980年代からの約十数年間、製造業の振興と輸出代替を軸とした高度の経済成長を達成しながら、さらなる成長を目指して様々な国土・経済計画を立案し2020年の先進国入りを目指している。1997年には突如、通貨危機を発端とする経済不況に襲われたが、首都機能移転関連の事業については一部を除いて殆どペースを落とさずに開発が進行し、1999年7月に首相府が開業、正式に「新行政首都(New Federal Administrative Center)」として動き出した。この移転事業は、マハティール首相のイニシアチブの元で非常に早い展開で進められ、また付近の新情報都市群マルチメディアスーパーコリドー(Multimedia Super Corridor:MSC)²⁾(以下、MSCと記す)の開発と合わせて、未来志向の極めて斬新な計画と開発を行ってきた。

首都機能移転に代表されるような「超」大規模の都市開発が他の一連の開発に与える影響は、移

転自体に伴って開発されるインフラやオフィス・住宅の開発だけでなく、その他の多くの開発事業に強く及んでいると思われる。マレーシアの首都機能移転のプロセスにおいては、国家の「飛躍(Leap)」とそれを具現化する「情報化」を主なキーワードに、経済のグローバル化と大競争の時代の到来に備えて生き残りさらに発展していく国家を目指す政府の意気込みが、実際の政府直轄事業に直接反映されたものとなっている。

ここでは、マレーシアの首都機能移転について簡単に紹介しながら、首都機能移転に代表される大規模な都市開発におけるパラダイムの変容、特にグローバル化がもたらす影響を定性的に示し、我が国の首都機能移転の現在の状況と比較しながら、グローバル化の進展の中での世界的な都市開発パラダイムの変容の可能性を考察する。特にマレーシア政府による大規模開発計画のビジョンの明確さと実行のスピードが、現在の我が国に求められるべきものとして描かれる。

2. MSCの開発

MSCは、これまで製造業の輸出代替によって急激な成長を遂げてきたマレーシアが、21世紀に向けさらなる飛躍に向けて飛び出すために高度情報化と付加価値生産性の上昇を目指して計画された新情報都市群とインフラを含んだ政府主導による大規模プロジェクト群を指す(図1)。区域はクアラルンプールの南側縦50km×横15kmと同じく情報化を目指すシンガポール全国土面積よりも若干広い区域となっており、その中に後に詳説する新行政都市プトラジャヤ(Putrajaya)の他、IT(Information Technology)産業中心の新情報都市サイバージャヤ(Cyberjaya)、面積約1万ha、滑走路5本(完成時)の超巨大空港クアラルンプール新国際空港(KLIA)等が含まれている。主要プロジェクトであるプトラジャヤ、サイバージャヤ、新国際空港を合計すると、総工費は500~1000億リンギ(4兆円)のプロジェクトとなっている。

MSC全体として情報化を含めた高度な経済活動を実現する手段として、7つのフラッグシップアプリケーション(①電子政府(政府内、政府関係手続きの電子化)、②電子医療(遠隔医療)、③スマートスクール(マルチメディアによる遠隔教育)、④多目的カード、⑤研究開発拠点づくり、⑥世界的遠隔生産システム、⑦世界的マーケティ

ングセンターづくり)が設定され、それぞれ主管官庁の主導と民間の提案³⁾により、様々なハード、ソフトを提供することになっている。またソフトとしての法制度(サイバー法)の整備⁴⁾も進んでいる。

3. プトラジャヤの開発

・歴史と背景

プトラジャヤが政府内部で起案された時期は正確には不明だが、一連の長期計画⁵⁾が終了し、新たなWAWASAN2020、国家開発政策(NDP)、第二次長期総合計画(OPP)が発行される90年~91年頃がその企画の時期であったと思われる。その後、1992年3月に立地決定のためのコンサルタントチームが結成され³⁾、クアラルンプール周辺のいくつかの地域が検討された結果⁶⁾、翌年6月にクアラルンプールの南約20kmの地点にあるプランブサールに決定する(表1)。その後、同年12月には具体的な開発計画策定のための組織が生まれ、1年半後の1995年2月には開発計画が政府により認可され、さらにその半年後の8月には着工されるという、異例のスピードでの計画進行であった。1997年7月には、タイを端に発した

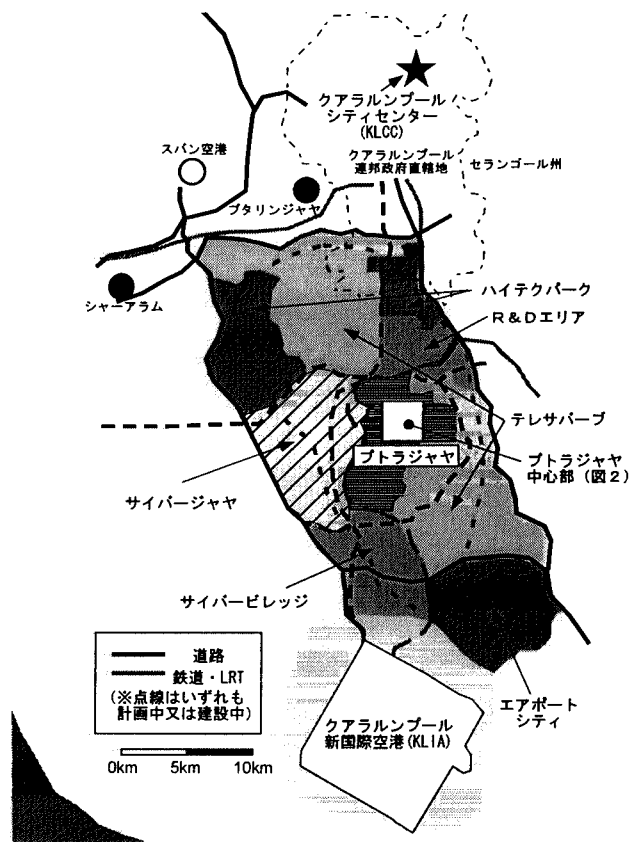


図1 マルチメディアスーパーコリドーとプトラジャヤの位置

通貨危機がマレーシアにも飛び火して深刻な経済不況に陥ったため、同年9月にプトラジャヤ第二・第三フェーズの延期を発表したが、第一フェ

ーズについては予定にほぼ近い進行状況となっており、1999年6月には首相府が完成、一部運営を開始し、翌7月には一般公開も開始された。最終的な完成は2005年となっている。

マレーシアの(中期)国土計画であるマレーシア計画においては、プトラジャヤ建設は「連邦行政機関(Federal Administrative Machinery)の移転」という位置づけであり、プトラジャヤは「新連邦政府行政センター」という名称となっている。政府機能移転の意義はまとめて記述されているわけではないが、主に①クアラルンプールからセパン(国際空港が位置している)に至る新しい開発コリドー(=MSC)の形成、②クアラルンプールの都市環境改善、③政府組織の効率化、という位置づけになっている。

プトラジャヤを含むMSCの土地は都心から約10~50kmと比較的近場ではあるが、元々はヤシ畑が広がる未開発の農地が5割以上を占めていた。既存の市街地と産業集積は、クアラルンプール都心を起点としてプタリンジャヤ、シャーアラム、クランといった既存の副都心を通りクラン港に至る東西軸に沿って成り立っており、南北方向の開発は限られたものであり、またマレーシアの土地収用法等の強力さ⁷⁾もあって、総費用約1兆円のうち、用地補償費においては350億円と非常に少額で収まっている(当初計画)⁴⁾。

・開発概要

プトラジャヤは、付近の近郊地域も含めて開発用地合計14780ha(人口570000人)、うちコアエリアと呼ばれるプトラジャヤ本体である4400haを中心として新しい行政機能が設置され、計135000人(うち政府職員76000人、民間人59000人)が就業し、250000人が居住する計画となっている(表2)。プトラジャヤは正確には「新行政首都」であり、旧首都からの距離以外にも、首都の重要な部分を占める国会は移転しないこと

年	月	日	プトラジャヤ関連の出来事
1991	2		「WAWASAN2020」首相講演
1992	3		新しい連邦政府の立地決定のため幾つかのコンサルタントチームが指名される。
1993	6	2	プランプサル(Prang Besar)をプトラジャヤの立地に決定する。(閣議決定)
	12		プトラジャヤの開発計画(Development Plan)策定に、都市農村計画局(Town and Country Planning Devt.)、公共事業局(Public Works Devt.)とともに、6つのローカルコンサルタントが指名される。
1994	10		最終的な開発計画が政府に提出される。
1995	2	22	開発計画(Development Plan)が政府により認可される。
	4	16	プトラジャヤ開発局(Putrajaya Development Unit)が運営開始。
	7	20	プトラジャヤ開発における連邦政府、セランゴール州政府の合意記念式典。
	8	29	首相による着工セレモニー
	10	19	プトラジャヤホールディングス(Putrajaya Holdings)設立
1996	3	1	プトラジャヤ建設法(Act536)制定に伴う、プトラジャヤ開発公社の設立
	8		MSC全体構想発表
			第七次マレーシア計画(国土計画)策定
1997	4		国家情報技術アジェンダの策定
	7		マレーシア通貨危機
	9		第2・第3フェーズ延期を決定
	10	10	プトラジャヤ(部分)開業式典
1998	3	20	プトラジャヤホールディングスがプトラジャヤ住民に供給する放送サービスの独占契約をテレコムマレーシア他4社の契約の覚え書きにサイン。
	3	28	セントラルマーケティングコンプレックス(Central Marketing Complex; CMC)のプトラジャヤホールディングスとJVパートナーのSPセティア(SP Setia Bhd)がプトラジャヤの最初の居住地域の開発に着手(テラスハウス394戸、アパー
	3		高度情報通信に関する契約(プトラジャヤ開発公社とテレコムマレーシア)
1999	6		首相府等完成、一部運営開始
	7	7	一般開業(ウェットランド公園、プトラモスク、プトラ広場等)
2005			プトラジャヤの完成(すべての連邦政府行政機関の移転完了)(予定)

表1 プトラジャヤの年表
出所) 各種資料

(単位: ha)	政府系	業務系	住宅系	商業系	緑地系	その他	計	備考
プトラジャヤ	389.00	38.00	1154.00	121.00	1402.00	1296.00	4400.00	新連邦政府行政センター
サイバージャヤ	9.30	1342.04	2522.71	230.36	2044.68	700.16	6849.25	新情報都市
新空港(KLIA)		0.00			0.00	19150.75	19150.75	新国際空港
サイバービレッジ	55.00	1023.77	1892.28	101.42	1349.00	491.27	4912.74	地元中小企業の立地
R&Dセンター		2527.57	208.12		151.87	320.84	3208.40	大学等研究・開発機能の立地
ハイテクパーク		1575.02	2457.53	247.10	1479.38	639.89	6398.92	ハイテク工業団地・製造業ウェブ
エアポートシティ	177.00	219.21	4590.83	247.50	805.00	671.06	6710.60	運輸・航空・電子・情報産業の立地
テレサバープ	84.13	320.58	12303.66	73.12	858.75	2158.50	15798.74	住居地域
MSC計	714.43	7046.19	25129.13	1020.50	8090.68	25428.47	67429.38	

表2 マルチメディアスーパーコリドーの土地利用計画
出所) Physical Development Plan -MSC and Cyberjaya-

も我が国の首都機能移転（国会等移転）とは異なっている。また地図上のパーセルと呼ばれる小高い丘を囲んで並べられた地域に、各行政機関を集中的に設置するのが特徴で（図2）、この点においてもクラスター型開発による中小都市群を示す我が国の首都機能移転とは異なったものとなっている。またMSC全体での計画同様、プトラジャヤも低層を主体とした緑と水の豊かな環境を主体としている。

また開発の仕組みを簡単に説明すると、プトラジャヤ単独では、総工費は200～240億リンギ（約75～90億ドル、約1兆億円前後）となっており⁵、総理府に設けられていたプトラジャヤ開発室を発展させた形で、政府出資の公社であり開業後は地方自治体の役割も果たすプトラジャヤ開発公社（Perbadanan Putrajaya）を設立して計画・調整を行わせ、事業施工・運営は政府関連企業も出資する⁸民間企業プトラジャヤ・ホールディングス（Putrajaya Holdings Sdn Bhd）を中心に民間の開発業者が行っている。プトラジャヤ開発公社は、1996年3月1日にプトラジャヤ開発公社法（Act 536）により設立され、公共事業省や住宅地方自治省の各（外）局から派遣された高官を中心に組織され、プトラジャヤ地域の管理・運営を担うプトラジャヤの地方行政組織として、計画開発コン

ロール政策（Planning and Development Control Policy）と都市デザインガイドライン（Urban Design Guideline）の実行を担当している。これらの開発・環境・デザインに関する詳細なガイドラインを政府から権限を与えられた公社が一手に引き受けることにより、様々な分野の業務を縦割りの弊害なく一貫した計画・調整を行うことができ、開発を担当する上記等の企業が持ち寄る個々の開発許可⁹を一括して取得できる¹⁰。

上記のような開発主体のもと、プトラジャヤでは「ガーデンシティ（A City In A Garden）」というコンセプトが選択され、対象地域について土地権限等を持つセランゴール州と共同でマスタープランが作成されている⁶。政府各局高官で構成する管理委員会（Governing Board）が、公社が作ったガイドラインを認可するという仕組みで、統一的な開発を可能としている¹¹。

4. MSCとプトラジャヤのコンセプト

プトラジャヤは前述のように、事実上、MSCの中の1つという位置づけであり、コンセプトメイキングについてもMSC全体やその他のプロジェクト、特にサイバージャヤとの関連が強い。MSC全体では、四位一体（神、人間、環境、技術という4要素の共生による調和（Symbiotic Harmony between the Creator, Man, Environment and Technology）¹²）といった形でコンセプトがまとめられ、4つの原則（①環境にやさしい、②精神的、社会的、文化的価値の振興（文化の保護

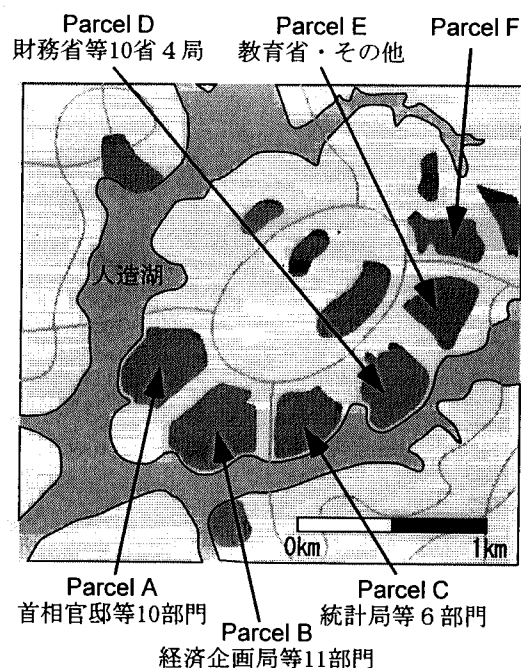


図2 プトラジャヤ中心部と政府機能配置

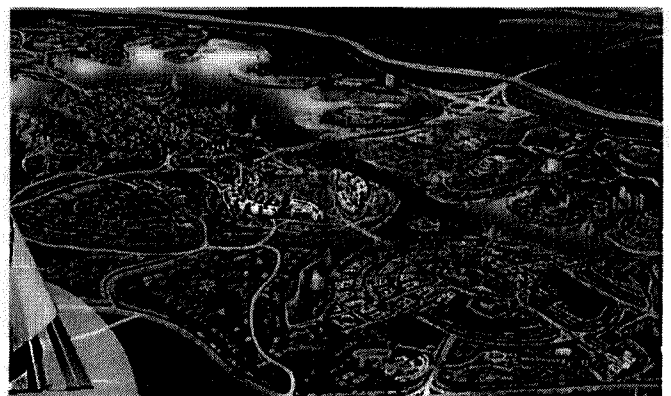


図3 プトラジャヤの完成予想図
出所) Malaysian Town Planning Homepage

(Cultural Reserve)等)、③コミュニティ：人間主体の環境(ex)車社会から人と車との共存へ)、④トップレベルのインフラとサービス)に基づいて、各ガイドラインが作成されている。

実際には、技術と環境を主体としたネットワークがキーポイントであり、環境については幹線道路に沿って緑を配置しバッファ的に用いたり、あるいは緑のネットワークを作る、また人造湖による水辺空間の形成といった住居環境の面から、ゼロエミッションのような地球環境の問題まで広く扱っている。

この一連のMSCプロジェクトの特徴としては、首相のイニシアチブもあって、さらなる成長に向けての強い意図を持った開発となっているといえる。コンセプトメイキングはいずれも明確で、各種インフラ建設のすすみ具合、サイバー法の成立、またMSCステータスを持つ企業の数等、確かに主張に近い形で実際の計画と開発が進行しつつある。

マレーシアは、高度成長の最中であって、周辺のASEAN諸国とのさらなる競争が予想されるグローバル経済の中で、発展を持続させるために、WAWASAN2020を中心とする一連の野心的な国家計画を形成し、それを具現化するプロジェクトとしてMSC、さらには首都機能移転事業としてのプトラジャヤを計画し、実現してきている。グローバル化の時代ではスピードが重要視されるとみて、新行政首都や新情報都市の位置を、同じく新しく完成した新国際空港と既に集積のある旧首都都心から至近の位置に計画し、また高度情報化による世界へのアクセスのニーズに応えようと大規模な情報通信インフラ整備を行った。その決定過程¹³⁾に目をつぶるとしても、非常に明確な意図を具体的な方法で裏打ちした大規模開発という面で評価できる。

5. 我が国の首都機能移転への示唆

一方、我が国の首都機能移転についてはその移転先となる候補地を募り、それを元に審議会が最終的に移転先を決定するという方策を採っているが、その基準を示している政府(国土庁)は具体的にどのようなコンセプトを持ち、それを示しているのだろうか。我が国の移転計画の経緯の詳細については他に譲るが、最大の相違点は、新首都に対しての明確なビジョンが、最終決定を行う中央政府によって示されていないことであ

ると思われる。

首都機能移転の意義と効果については、国会等移転調査会報告⁷⁾によって①規制緩和・地方分権等国政全般の改革の契機、②東京一極集中の是正、③災害に強い国土づくり、④21世紀に向けた新しい経済発展、⑤人身一新の好機、といった形で並べられているが、「東京以外に首都を置くべき」といったネガティブ要因の解消策といえる集中緩和及び災害対策以外の、ポジティブな移転理由についての記述が曖昧であると考えられる。「新しい経済発展」とは何でありそのためにどのようなツールが必要なのか、また「人身一新」とは具体的には何を意味するのかといった点がわかりにくくなっている。そのため、過密や災害を防ぐという意味で新首都の位置・人口・面積等の諸元が明らかにされていても、移転先でどのような「新しい」開発が行われるのかが見えてこない。「自然的景観との調和・共生」等はすでに様々な開発において必要とされているため新規性のあるものとはなっていない。政治・行政レベルでこれまですでに20年以上前から検討されてきている¹⁴⁾が、「移転先新都市のイメージ」⁸⁾が発表された後も具体的なプランが見られてこないといった状況である。

6. まとめ

プトラジャヤを含む一連のMSCプロジェクトは、特にマレーシアが経済危機に陥る1997年の通貨危機以降、現実には内外で¹⁵⁾批判的な目で見られてもいる。しかしマレーシア政府は為替取引の凍結¹⁶⁾等をはじめとした独自路線を進み続け、現在も首都機能移転を含む大規模都市開発は進行しすでに開業にまで至っている。開発のスピードは、計画段階から推察すれば、他国と比較しても異例のスピード¹⁷⁾となっている。

我が国の首都機能移転については、まだ移転を正式に決定する段階には至っていないため一概に並列的な議論はできないが、決定プロセスを重んじるあまり実行する側である中央政府の意図が、ネガティブ要因以外では見えにくく新しい都市像が描き出せずにいる。費用便益分析・CVM等、近年では首都機能移転に関しても説得力を持つ様々な分析が行われているが、無数の複雑な要素が絡まり不確実な部分が多い一方、コストについては確実に莫大な費用を要する首都機能移転においては、巨大なコスト面の不安をうち消して余

りあるような魅力あるコンセプト、新しい都市像、またその具現化の手段を国民にいち早く示すことが必要と思われる。

また、マレーシアでは政府主導によるコンセプトメイキングと新規的な開発計画を大手の民間建設会社やディベロッパーがフォローし、不況の中でも魅力のある都市開発を行っている。マレーシアと我が国では政府体制をはじめとして様々な条件が違っているので単純な比較は出来ないが、グローバリゼーション下で資本や財の動きが激しい状態となっている今日では、都市開発の分野においても、国際的にわかりやすく新規的なコンセプトと、それを統一された形で素早く実現するスピードが重要になってくるのではないかと考えられ、こうしたパラダイムの変容に応える新都市の提案と都市開発が求められているのではないかと考えられる。

補注

- 1) 正確に言えば、国会は移転せずまた新首都は旧首都からそれほど離れていないので正確には首都移転ではないという考え方もあるが、行政機能の殆どが移動し同時に大規模な都市開発が行われることから、ここでは首都移転に準ずるものと見なして考える。
- 2) 通常この言葉に含まれる開発はプトラジャヤの他、新情報都市サイバージャヤ、クアラルンプール新国際空港とクアラルンプール都心のクアラルンプールシティセンター(KLCC)の4つである。
- 3) ①～④については、主管官庁と民間により、パイロットアプリケーションの要件を示す15の「提案のための概念要望(CRFPs: Concept Request For Proposals)」が作成されている(1997.7発表)。企業はCRFPsに対応したプロポーザルを提出できる。
- 4) サイバー法は、電子署名法、コンピュータ犯罪法、遠隔医療法、修正著作権法、電子政府法、マルチメディア集約法で構成され、前4法はすでに成立している。
- 5) 新経済政策(NEP)、長期総合計画(OPP)。前者はプミプトラ政策として有名。
- 6) その他、旧首都北部等も検討されたようである。※連邦都市計画局リー氏へのインタビューによる。空港自体の立地選定は、①今後100年間は敷地の問題で悩むことのない広大な敷地、②クアラルンプールとのアクセス
- 7) 元連邦都市計画局(JPBD)吉村氏の話による。
- 8) 出資の内訳は以下の通り: Petronas(政府系)=40%、Khazanah Nasional(政府系)=40%、Kumpulan Wang Amanaf Negara=20%
- 9) マレーシアの都市計画制度は概して旧宗主国イギリスの制度に基づいている。
- 10) このような一括した申請・認可の仕組みはこの他民間企業が多く立地するサイバージャヤでも同じ様な形で行われている。
- 11) Governing Boardは、プトラジャヤ開発公社総裁が議長で、その他財務省、経済企画局、公共事業省の高官、民間から2人、そしてセランゴール州政府から1人という構成になっている。公社へのインタビューによる。
- 12) 従来は「マレーシア計画原則(Malaysian Planning

Doctrines)」に、三位一体(技術を除く3つ)が定められている。

13) この開発の一連の過程では、国民の計画過程での参加という側面が確認できない。

14) 政治レベルでの検討は超党派の『新首都推進懇談会』が発足した1975年頃から。政府レベルでは1977年の三全総での記述が初めてとされる。

15) アジ研トピックレポート(1998.1)「威信発揚型メガプロジェクト」、Business Week 紙1999年3月22日付「無用の長物(High-Tech Folly)」等

16) 1998年9月1日、通貨リングの為替取引を大幅に規制し、事実上の取引凍結を打ち出し、翌2日にはリングの対USドルレートを1USドル=3.8リングに固定する固定相場制への移行を発表しいずれも即日実施となった。

17) 異例のスピードと言われたブラジリアの場合、完成が建設着手からは4年だが、正式な構想決定である憲法改正から14年かかっている。キャンベラは全体で80年、遷都以降だけでも60年。

¹片山健介他(1999)「首都機能移転に関する意識調査と今後の課題」『地域開発』1999.7

²日本経済新聞 1999年8月2日朝刊

³Athenのホームページ

<http://www.geocities.com/Athens/Agora/6791/>

⁴吉村弘之(1997)『プトラジャヤとMSC～21世紀に懸けるマレーシアの挑戦』JSCE(土木学会誌) vol.82

⁵Malaysia Government "7th Malaysia Plan"

⁶UMS(Sains University of Malaysia)住宅建築都市計画学科のホームページ:

<http://www.hbp.usm.my/townplg/2020/putra.4.htm>

⁷国土庁首都機能移転のホームページ

<http://www.nla.go.jp/daishu/index.html>

⁸国土庁首都機能移転のホームページ「新都市像に関するワーキンググループ検討会議事録」