

インドネシアの首都移転

早稲田大学 人間科学学術院教授 井上 真

1. 首都移転の概要

2019年8月26日、インドネシア大統領ジョコ・ウィドドは、ジャカルタに代わる新首都の場所を東カリマンタンに決めたことを公表した。首都移転は、人口過密（1,000万人超）、大気汚染、交通渋滞、騒音などの問題を抱えるジャカルタへの負荷を軽減するためであるが、ジャカルタのおよそ半分が海拔ゼロメートル地帯にあり、毎年25cmほどの地盤沈下等による災害への危機意識も背景要因となっている。

それから3年後に法律2022年第3号「国家の首都」が可決され、首都移転が正式に決まった。第1条で、首都の名称を「ヌサンタラ」とすること、またヌサンタラ首都庁長官をヌサンタラ首都特別州知事とすることなどが規定された。第6条には、ヌサンタラ首都特別州の面積が、陸域は256,142ha以上、海域はおよそ68,189haと明記された（合計324,331ha以上）。そして、陸域は「官庁地区」を含む「ヌサンタラ首都区（およそ56,180ha）」と「拡大首都区」（およそ199,962ha）に区分けされた。ちなみに、新首都ヌサンタラは、現・東カリマンタン州の州都サマリダ市と港湾都市バリクパパン市の上に位置し、行政区画としてはクタイ・カルタネガラ県と北プナジャム・パセル県の一部を占める。

なお、国家安全保障などの面からきわめて重要な地域は、法律2007年第26号「空間計画」の第1条28項による「国家戦略地区」に指定され

る。ヌサンタラ首都特別州でも国家戦略地区が指定され、詳細な空間計画については2023年2月から地区ごとにヌサンタラ首都庁長官令として順次公布されている。

そして、大統領は2023年8月17日の独立記念日に、来年の式典を新首都ヌサンタラで開催し首都移転を順次進めると述べた。

これにより、2024年に実際の移転が開始され、元々の計画が実現すれば2045年に移転は完了し、すべての政治的機能が新首都に移ることになる。一方で、ジャカルタは、将来も経済的機能の中心地として重要な役割を果たす。



写真1：新首都ヌサンタラ周辺部の石炭採掘（露天掘り）および森林の様子（2023年8月、井上真撮影）

2. 多様な意見と懸念

筆者は2019年の大統領発表の直後にカリマンタンを訪問したので、大学教員をしている数少ない先住民出身の複数の友人に首都移転についての意見を尋ねてみた。彼らはこれまで国内で周縁化されていたカリマンタンに光が当たり、国の政治的中心地になることに誇りを感じていた。しかし同時に、先住民たちの土地が首都建設のために収用されることを懸念するとともに、首都建設工事の労働者として、また建設完了後の省庁での事務員や清掃業など雇用機会の一定割合を先住民に提供してもらうことの重要性を主張していた。

その後、マスタープランが作成されたが、これまで36年間カリマンタンを見続けてきた筆者にとっては想像しがたいバラ色の計画も含まれている。その例として、2023年2月28日に東京・大手町の経団連会館で開催された「インドネシア首都移転に関する懇談会」におけるブディ・カリア・スマ

ディ運輸大臣の基調講演の概要記事をそのまま紹介する。

「運輸・交通においては、最先端の情報通信技術を用いた ITS (Intelligent Transport Systems、高度道路交通システム) を実装するほか、BRT (Bus Rapid Transit、バス高速輸送サービス) を導入することで低炭素化を図る。また、港湾都市バリクパパンから新首都に至る全長約 163km を 30 分で結び、年間 440 万人が利用する高速鉄道の敷設を計画している。さらに 3,000m の滑走路を備えた空港や、美しいマングローブ林をアピールする観光用栈橋、物流コンテナ港など数多くのインフラ開発が計画されている。」(週刊 経団連タイムス No.3585, 2023 年 3 月 30 日)。このようなきれいな青写真の陰で泣く人々がたくさん生み出されてしまわないだろうか……と、どうしても心配になってしまう。

さて、ジャカルタからヌサンタラへの首都移転に対しては、これまで多様なメディアで様々な懸念が表明されてきた。第 1 は、総額で最大 486 兆ルピア (2023 年 11 月時点でおおよそ 4 兆 6000 億円) と見込まれる移転費用のうち、8 割を民間からの資金調達 (病院、学校、商業施設などのため) で賄うことになっているが、その実現可能性への懸念である。例えば、ソフトバンクグループの孫正義社長が 2020 年に大統領と会談してスマートシティ分野での出資に協力する意向を見せたが、



写真 2：港湾都市バリクパパン市と州都サマリダ市をつなぐ高速道路：この高速道路の開通により両市間の移動は 2 時間へと大幅に短縮された (2023 年 8 月、井上真撮影)

2022年3月には出資を取りやめた^(注1)。第2は、大統領の任期は最大で2期10年と決められており、ジョコ氏は2024年2月の大統領選には出馬できない。したがって、ヌサンタラへの首都移転がスムーズに進み、うまく新首都が機能するかどうか不安視されている。第3は熱帯雨林が広く分布しオランウータンなどを含む生物多様性の宝庫であるカリマンタンの環境保全と新首都の開発の両立可能性への懸念であり、第4は先住民を含む地域住民との土地や雇用をめぐる摩擦が発生することへの懸念である。以下では第3と第4の懸念について述べる。

3. 環境面・社会面での課題

国家開発計画省・国家開発企画庁が公開している資料^(注2)によると、首都特別州の陸域面積のうち「生産林」が85,177ha(33%、うち民間企業「ITCI Hutani Manunggal」のコンセッション地区が51,630ha)、ブキット・スハルト大森林公園が64,737ha(25%)で、その他の「保安林」(土砂流出防止などを目的とする林地類型)と「転換林」(農園など林地以外の用途に転換することが予定されている林地類型)を含めて「林地」の面積合計は150,477ha(陸域面積の約59%)である。それ以外は「非林地」であり、農園や住宅地などとなっている。

しかし、「林地」の中には森林消失した荒廃地が含まれているのですべてが森林に覆われているわけではない。また「非林地」にもまだ開拓されていない森林は存在する。実際に、森林被覆は「林地」面積の約83%(124,473ha)であり、また「非林地」のうち31,589haは森林に覆われていて、森林被覆の現状は156,062ha(首都特別州の陸域面積の61%)とされている^(注3)。国家開発計画省・国家開発企画庁によるプレゼン資料^(注4)によると、新首都ヌサンタラは「森林都市」とされるが、森林被覆率の目標は2020年資料^(注2)では65%、2022年の資料^(注4)では75%と記されている。いずれにせよ、現在の森林被覆は首都建設によって低下するので、それを上回る「林地」での植林と「非林地」での緑化が必要となる。そのため、森林管理にあたって当然のことと認識されるようになってきた意思決定プロセスや管理運営への市民参加・住民参加をしっかりと担保しつつ、植林や緑化を進めるガ

バナンスの構築が不可欠である。

次に、政府資料^(注5)によると、新首都地域の人口は2019年時点で165,463人である。民族は、パセル、クタイ、バジャウ、ダヤック諸民族といった先住の人々と、ブギス、バンジャル、ジャワ、トラジャ、スダ、マドゥーラといった移住民で構成される。最も人口が多いのは、トランスマイグレーション事業（人口過密なジャワ島などから人口密度の低いカリマンタンやスマトラなどへ住民を大規模に移住させる国家事業）で大規模に移住してきたジャワ人であり、国家から与えられた2haの土地所有権を有する。一方で、トランスマイグレーション事業と無関係な先住民などは、正式な土地所有権を有していないケースが大部分である。そのため、企業 vs 住民、住民 vs 住民、という異なる利害を有する主体の間で土地紛争が多数生じている。さらに、正式な土地所有権を有していない人々は、自分たちが使用している農地や宅地などが収用されてしまうことを危惧し、なかには開墾されていない森林などフリーアクセスの土地を探して民族グループごとに団結していち早く森林を伐採・利用し既得権を得るケースもあるという^(注6)。このような土地を自分たちで実際に使用する（農園としてなど）のか、投機目的なのか真意は不明である。いずれにせよ、慣習法等によって認められてきた土地利用・管理に対する権利に必ずしも基づかない土地の先占取得競争や土地紛争は高度な政治的課題であり、制御は簡単ではない。

首都移転という一大国家事業が多方面に与える影響はあまりにも大きく、様々な側面への注視が必要である。報道^(注7)によると、ジョコ大統領と中国の習近平国家主席は、新首都の建設において資金面・技術面での協力をさらに深めることに合意した。日本はインフラ整備の品質向上に向けた支援を開始しており、韓国も浄水施設の建設などへの支援を表明していることから、各国の競争が激しくなることが容易に想定される。こうした各国の協力競争は、学術面でもひそかに進行しているかもしれない。少なくとも日本の行政・企業・アカデミア・市民による関わりが、カリマンタンの先住民や地域住民たちが自らの将来を自分たちで選択し、希望を持って「カリマンタンにインドネシアの首都が来る」ことを誇れるような首都開発の実現に貢献することを願っている。

[注]

- (1) <https://kakemochi.co.jp/column/indonesias-capital-relocation-plan/>、2023.11.04 アクセス
- (2) Kementerian PPN/BAPPENAS, 2020. Penyusunan Kajian Lingkungan Hidup Strategis untuk Masterplan Ibu Kota Negara Tahun Anggaran 2020. 246pp. の表 2.7 および表 7.45 より
- (3) 注 (2) 資料の p.213 より
- (4) Kementerian PPN/BAPPENAS, 5 Januari 2022. Kajian Lingkungan Hidup Strategis Masterplan Ibu Kota Negara. Direktur Lingkungan Hidup, Kementerian PPN/BAPPENAS.
- (5) 注 (2) 資料の表 2.10 および表 2.13 より
- (6) 2023 年 8 月に筆者が現地の先住民の方から得た情報
- (7) NHK ニュース「中国とインドネシアの首脳会議：新首都建設へ協力推進で一致（2023 年 7 月 28 日 10 時 10 分）」(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230728/k10014144921000.html>、2023.11.20 アクセス)