

## 第8章

# 多民族社会マレーシアの地方行政 — 一党優位体制下における安定した行政—

河野元子

### はじめに

マレーシア（1957年独立当時はマラヤ連邦。1963年成立）は、東南アジア諸国における開発体制と地方行政・地方自治を考えると、きわめて興味深い国のひとつである。同国は、イギリス植民地時代に原型が作られた州と連邦区からなる連邦制国家で、1957年の独立憲法において各州政府は一定の行政権限を与えられた。しかし、植民地開発下に形成された民族問題が表面化して、その解決を内政の最大課題とした国家主導の開発が地方にまで推進されていった。豊かな資源の利用と工業化による経済発展の成功によって、民族間には一定の安定がもたらされ、連邦政府の一党優位体制が維持されて、隣国インドネシア、タイのような「分権化」はみられていない。

1960年代から1980年代にかけて、東南アジア諸国はまさに開発の時代の真っ只中にあった。マレーシアのみならず、インドネシア、フィリピン、タイなどにおいても、国家主導の開発が推進された。しかし、1980年代後半から、開発主義と不可分の権威主義体制に対する批判が起こり、これを契機とした民主化運動が東南アジア諸国に波及した。さらにその後、

1997年アジア地域を襲った通貨危機の影響を受けて、インドネシアやタイは分権的民主主義体制へと大きく舵を切った。マレーシアにおいても、1998年にはレフォルマシ(改革)運動が起こり、この運動の発展のなかで、政治制度や政策過程の透明化を求める野党連合が結成された。2008年総選挙においては与党連合・国民戦線(Barisan Nasional: BN)は連邦議会議席の過半数を失い、地方5州でも野党連合政権が樹立するなど動揺傾向にある。しかしながら、独立期以来一貫して中央政権の交替はなく、BNを率いるマレー系与党・統一マレーシア国民組織(United Malays National Organization: UMNO)の単党優位体制が堅持され、隣国で起きたような地方分権化はみられない。

マレーシアの政治体制はなぜかくも持続的なのであろうか。政治変化の兆しがあるにもかかわらず、なぜ政治体制の堅持が可能となっているのだろうか。本章はマレーシアの地方行政の特色を明らかにするとともに、行政が果たした役割に視点を置きながら、この問いに答えることを課題とする。

以下の記述では、とりわけ地方行政がどのような仕組みをもち、機能してきたのかに着目する。というのも本章は、「マレーシアにおける政治的安定要因のひとつに、政党組織と行政組織が一体化した行政の安定的かつ補完的供給があるのではないか」という仮説を立てているからである。そこでこの仮説を検証するため、本章では、1971年より本格化した開発体制の浸透にともなう連邦一州の関係に着目しつつ、地方行政の実態と変化をみることにする。具体的には、中央から地方末端部へ行政システムが網の目のように張りめぐらされ、一定の安定した行政サービスが届けられていることを提示する。

マレーシアの開発と地方行政を議論する際、同国独自の政治経済体制のもとで「ガバメント」が形成され、変化してきたことに注意を払わねばならない。すなわち、同国独自の政治経済体制を読み解きながら、地方がどのように成立し、地方間の差異がいかんして生まれ、民族間関係がどのような特徴をもっているのか、歴史的に理解しておくことが必要である。なお、「ガバメント」とは、第1章における定義に従い、中央および地方の政府機関が、法律などの制度的な権限を根拠に、雇用している公務員や

税金などの公的な資源を使って、公共サービスの提供や規制を行うことと定義する。以下、地方の成立と民族間関係の特徴を確認しておきたい。

まずは、地方の成立についてである。マレーシアの「州」となる政治的単位は、イギリス植民地時代の保護領を原型とする。およそ1世紀前、鬱蒼としたジャングルに覆われたマレー半島は、スルタンを戴く複数の小さな王国の集まりに過ぎなかった。そこに錫、ゴムという世界市場に直結する製品の獲得を目的にイギリスが到来し、それに付随して中国とインドから労働者が大量に流入して、マレー系住民および移民から成り立つ「複合社会」が形成された。マレー半島西海岸のパラ、スランゴールなど5州には錫鉱山やゴムプランテーション開墾に適した土地があり、そこに鉄道、道路、港湾、電気などのインフラが整えられ、連邦諸州が形成された。華人、インド人などの移民の多くが住んだのも、この西海岸である。他方で、資源に乏しく、交通の利便性に欠ける半島北部のクランタン、トレンガヌなど4州の開発は遅れ、先住者であるマレー人を農漁業にとどめることになった。北部4州は西海岸の保護領化から15年遅れて、1909年に非連邦諸州となり、マレー半島に連邦諸州、非連邦諸州および海峡植民地から成る英領マラヤが形成された。現代マレーシアにおける高開発地域と低開発地域間の格差は、このような植民地時代に形成された経済構造の影響を受けて生じてきたのである。

もうひとつ、マレーシアの政治経済体制を理解するうえで重要なのが、民族間関係である。1963年、マラヤ連邦にサバ、サラワクおよびシンガポールを加えてマレーシアが成立した。1957年に制定された独立憲法を基礎に、イギリス植民地時代のスルタンを頂点とする旧保護領が「州」となって、新しい連邦制度のなかに組み込まれた。しかしながら、民族の扱いに違いがある憲法制定は各民族に不満を残し、1969年に人種暴動に発展することになった。この暴動を契機に、マレーシアでは、民族問題解決を内政の第一の課題とした基本政策が打ち出されたのである。いわゆる、新経済政策（New Economic Policy: NEP）である。

マレーシアにおける「ガバメント」の成立を考えるうえで、NEPが果たした役割はきわめて重要である。NEPは、経済分野のみならず教育、

労働および文化に至る広域な開発政策で、貧困世帯の撲滅とマレーシア社会の再編成を目標とした。とりわけ、経済的、社会的劣位にあるマレー人を中心としたブミプトラ（「土地の子」の意）の社会移動を促進することで、とくに華人との経済的格差を是正し、マレーシア社会の安定と国民統合が図られることになった。国家主導の開発体制は、同国の政治的経済的發展を推進させ、とくにマレー人と華人の問題に一定程度の安定を与えた。その実行にあたったのが、与党連合の中核であるマレー系与党 UMNO を中心とする与党連合・国民戦線である。UMNO は NEP を後盾に、政治的権力の制限、華人の政治的発言力の減少なども相まって、ほかの政治勢力に対して優位な政治体制を築いていった。このような NEP を軸とした政治的経済的發展の成功は、翻って UMNO が牽引する国民戦線の正統性を裏づけ、ひいては UMNO の支配を強固なものとし、体制変動は今日まで起きていない。この政権交替なき政治体制は、しばしば「半民主主義」と呼ばれたりする<sup>(1)</sup>。このようにしてマレーシアでは、国家主導の開発主義を大義とした政治経済体制のなかで「ガバメント」が形成され、発展、変容していくことになったのである。

本文では以下の順序で議論を進める。第 1 節では、マレーシアにおける地方行政制度の特色について、連邦—州関係の基本、統治機構、財政などから概観する。続く第 2 節では、1971 年に策定された NEP の特徴をふまえて、NEP の推進が地方行政にどのような影響・変化を与えたのかを考察する。さらに第 3 節では、マハティール政権（1981～2003 年）下での開発政策の方向転換、それにとまなう地方行政の変化とその影響がどのようなものだったかを説明する。そして第 4 節では、アジア通貨危機以降のマレーシアにおける開発体制の変化を概観しつつ、NEP の直接的対象となるマレー人の人口が最も多く、1999 年総選挙で野党政権を樹立させたトレンガヌ州を事例に、中央政府の地方政府に対する「ガバメント規律」の強さとその変化を跡づけることによって、行政サービスの供給を通して UMNO がいかにして政治体制の維持に成功してきたのかを説明する。

本論に入る前に、本書におけるマレーシアの扱いについてふれておきた

い。マレーシアは、インドネシア、フィリピン、タイと比べた場合、地方政府、地方自治体の性格が大きく異なる。連邦制度を敷いているとはいえ、一党優位体制のマレーシアを地方分権という概念や地方レベルの「ガバナンス」という視点から論ずることは難しい。その理由は先に示したように、イギリス植民地時代に原型が作られた連邦制国家であること、植民地時代に大量に移入した非マレー人である華人、インド人とマレー人を主要民族とした複合社会で人口構成に地域差が大きいこと、民族問題を前提とした内政が行われ集権的な連邦制国家となっていることなどが挙げられる。このようなマレーシアの地方行政を論じるにあたって、本章では、NEPの最大の受益者であり、地方在住率が高いマレー人に焦点を置くこととする。また、地方自治体についても留意点がある。マレーシアにおいても法律上、「地方自治体」と呼ばれる、いわゆる「一部事務組合」が144カ所存在する。しかし、議会は州政府が任命する議員によってすべて構成されており、実質的な「自治」の要素を欠くことから、本章では基本的に取り扱わない。代わりに本章で取り扱うのが地方州議会である。というのも、地方州議会議員は住民による直接選挙で選出され、憲法も連邦政府の権限と地方政府の権限を規定していること、州政府の行政制度も一定の能力をもち機能していることなど、州政府を「自治体」として「ガバメント」の視点から論じるのは妥当であると判断したからである。なお、州政府成立の歴史的経緯が異なるサバ州、サラワク州は、紙幅や資料上の制約から必要に応じてふれるにとどめた。

## 第1節 マレーシアの行政制度

### 1. 連邦制国家マレーシアの中央地方関係

マレーシアは、13州および連邦区からなる連邦制国家である。立憲君主制をとり、国家元首は国王で、9州が戴くスルタンが5年ごとの互選で就任する。国王は、内閣の助言のもと連邦の執行権を行使し、国教である

イスラームの長である。各州の元首は、9州においては世襲のスルタンがつき、スルタンのいない4州では国王により4年ごとに任命される。

冒頭で示したように、このような連邦-州関係は、イギリス植民地時代に原型が作られ、1957年に制定された独立憲法により導入されたものである。そこでまず、独立憲法における連邦-州関係の枠組みをみてみよう。

現在の連邦と州の関係は、現行憲法第6部（第73条から第95条）のなかに規定されている。その構成は、立法権限、行政権の配分、財政負担の分担、土地、国家開発、連邦による調査、州への助言および州活動の監査など8つの項目からなる。

連邦-州関係で重要なものは立法権限である。立法権限は連邦憲法の第9付則にもとづき、連邦、州、共同管轄事項に区分されている。表1に明らかなように、連邦政府は、外交、治安・市民権などの内政、経済開発に関する事項など25項目を管轄するのに対し、州政府は、土地、天然資源にかかわる権限、農林業、イスラーム法やマレー人の慣習など12項目を管轄している。他方で、連邦政府と州政府は、社会福祉、奨学金、公衆衛生等を共同で管轄している。このように、マレーシアにおける連邦-州政府の権限配分の特色は、州政府に与えられた権限に重要なものが多い点である。とくに最大民族であるマレー人にとって重要な、産業化以前の富の源泉といえる土地や天然資源、また彼らのアイデンティティであるイスラームという事項が、州権限になっている。

このように州政府の権限はいっけん強く映るものの、連邦政府の権限の方が州政府のそれより優位な位置に規定されている（鳥居 [2001:90-91]）。実際、連邦政府には州政府の権限事項でも例外的に法律を制定できる規定となっている。たとえば、州政府の権限事項でも国際的な取り決めや決議実施が必要な場合や、州政府が定めた法規を統一する必要がある場合、あるいは非常事態が宣言された場合などには、連邦政府が州政府立法事項に関して法律を制定できる。また、天然資源の利用権限にも制約があり、半島部11の州政府は連邦政府の専門的助言を受け入れるなど、州政府の権限は制限されている。

表1 マレーシアにおける連邦、州立法権限管理リスト

連邦政府所轄	州政府所轄
1 外交	1 イスラーム法, 家族法, 慣習
2 防衛	2 土地, 鉱物資源
3 国内治安	3 農林業
4 民法, 刑事法, 司法権	4 地方自治
5 国籍および外国人登録	5 地方独自の諸事業
6 選挙・連邦政府の行政機構	6 公共事業/道路・橋, 水道事業など
7 財政	7 州政府機構
8 貿易, 商工業	8 州休日
9 海運, 海洋・水産業	9 州法で扱う犯罪の設定
10 通信, 交通	10 州主体のための調査
11 連邦の公共事業, 水道・電気・ガス	11 州政府管轄事項の損害賠償
12 統計調査	12 亀および河川事業
13 教育	
14 医療, 保健	
15 労働, 雇用保障	サバ, サラワク州所轄
16 先住民の福祉	1 先住民の慣習法
17 国家資格	2 州法にもとづく法人設立
18 連邦の休日・標準時	3 港湾
19 法人格のない団体	4 図書館・博物館・歴史的文化遺産
20 農地の害虫駆除, 植物病害の予防	5 土地台帳の調査
21 出版・印刷	6 鉄道 (サバのみ)
22 検閲	
23 劇場, 映画館など娯楽施設 (許認可は州)	
24 協働組合	
25 防災, 消火	
連邦・州政府共同所轄	連邦・サバ・サラワク州の共同所轄
1 社会福祉	1 家族法
2 奨学金	2 食品の品質管理
3 野生動物の保護, 国立公園管理	3 15トン以下の船舶航行
4 畜産, 動物虐待保護, 獣医療サービス	4 水力発電
5 住宅・市街地計画	5 農林業の統計調査
6 浮浪者	6 慈善活動団体
7 公衆衛生	7 劇場など娯楽施設全般
8 灌漑, 排水など土木	8 間接選挙による州議会議員選挙
9 採掘現場, 土壌浸食現場の復旧	9 1970年代までの医療・薬務・保健 (サバのみ)
10 火災安全対策, 建造物の防火基準	

(出所) マレーシア連邦憲法, *Legislative Lists* の基本事項をもとに筆者作成。

## 2. 地方行政制度

### (1) 統治機構

では、州の立法および行政権限の行使はどのように位置づけられているのであろうか（表2参照）。

各州の統治制度は、州憲法にもとづき整備されている。その基本構造は、州元首とその下に行政委員会（半島11州ではExecutive Council）および州議会からなる。行政権の長と、連邦政府の内閣に当たる行政委員会が行政権を行使し、州の元首と一院制の州議会が立法権を行使する。それぞれの役割は以下のように特色づけられよう。

まずは州元首である。憲法の別表8にもとづいて、連邦憲法、州憲法で定められた行為に従事する。9州では世襲の統治者であるスルタンを戴くものに対して、海峡植民地であったマラッカ、ペナンなどほかの4州ではスルタンは不在で5年輪番制の国王が州の長を任命する。13州の州元

表2 マレーシアの各州における統治機構

	州元首	行政権の長	行政機関	立法機関	イスラームの長
半島部9州	スルタン Sultan	州首相 Mentri Besar	州執行理事会 Executive Council	州立法議会 Legislative Assembly	スルタン
マラッカ、 ペナン州	州元首 Yang di-Pertua Negri	首席大臣 Chief Minister	州執行理事会 Executive Council	州立法議会 Legislative Assembly	国王
サバ州	州元首 Yang di-Pertua Negri	首席大臣 Chief Minister	州内閣府 State Cabinet	州立法議会 Legislative Assembly	国王
サラワク州	州元首 Yang di-Pertua Negri	首席大臣 Chief Minister	州政府評議会 Majlis Mesyuarat Kerajaan Nagri	州立法議会 Dewan Undangan Negri	国王

(出所) 鳥居 [2001] および各州憲法をもとに筆者作成。



首に共通する職務は、行政権の長である州首相（9州）また首席大臣（他の4州）の任命と州議会解散の同意である。統治者会議の開催要求、イスラームの責任者として行使するべき権限全般、マレー人の慣習や伝統に関する権限、マレー人の慣習にもとづく称号授与、自らの後継者の任命、恩赦の職務は、スルタンのみにも与えられている。このため、スルタンを戴かない4州では、国王が「イスラームの長」を務める。

次に、行政権の長である。前述のように州首相（9州）と首席大臣（他の4州）は州元首によって任命される。通常、州議会で最も多く議席を獲得した政党の代表が行政権の長に就任する。さらに、半島部9州では、宗教およびエスニシティの規定が現在もなお残っており、州首相の資格としてマレー人であること、ムスリムであることなどを謳っている州もある。

行政権の長の下には、州執行理事会が構成されている。理事会は4人から最大10人までの理事からなり、州立法議会議員によって選出される。また、理事会は州議会に対し、行政権執行に関する責任を負う。州首相と各委員は行政分野ごとに内閣の閣僚に相当する職務を分担する。

最後に、立法権である。立法権を担う州議会は、正式には州立法議会と呼ばれる。一院制で、州議員は連邦下院議員同様、小選挙区から選出される。選挙権は、満21歳以上のマレーシア国籍をもつ者に付与されている。州議員の任期は5年である。ちなみに、マレーシアでは、選挙は連邦および州の二つのレベルで行われている<sup>(2)</sup>。

各州内で機能している行政事務は、連邦、州立法権限管轄リストでみたように（表1参照）、州政府、連邦政府、連邦・州共同管轄の三つの事項に大別される。これらの行政業務はおもに州政府と連邦政府の二つの行政管轄のもとで執行される。州行政機関の実権は、前述したように、行政の長を中心とした州内閣に当たる州執行理事会によって掌握されている。その下に各部局が設置され州行政が行われている。ただし、州運営の公団・公社、各種委員会よりなる行政機構は、異なる運営が認められている。一方、連邦政府は、州レベルおよびその下の郡レベルに中央各省庁の地方出先機関、また公社・公団を設立し実質的行政を行っている。

## (2) 州内の行政と行政サービス

では次に、各州内の行政機構がどのようになっているかみてみよう。クラントン州を除く各州は、州－郡－ムキムという行政組織に区分される。郡 (District) レベルには、郡役所 (District Office) と土地事務所 (Land Office) が置かれ、州行政の総合調整や土地に関する業務を行っている。郡役所では、郡内の開発およびその評価、連邦行政機関との連絡調整、記念行事の実施、住民からの苦情の対応などが執り行われ、土地事務所では、土地の利用方法およびその開発計画にかかわる業務、土地に関する情報や統計の整理などの業務が行われている。その傘下にある行政上の末端組織となるムキムレベルでは、州の職員であるムキムの長プンフル (Pengahulu) が行政を担当し、住民と関係機関との調整役を果たしている。憲法規定上の行政機構は以上のとおりだが、実際にはこの行政村ムキムのなかに、いわゆるカンポンと呼ばれる自然村が位置づけられる。

では、地方の住民は、いかなる機関から、いかなる行政サービスを受けることができるのだろうか。大別して、四つの機関が挙げられる。① 連邦政府の地方出先機関、② 13 の州政府および州内郡役所、③ 州政府が委員全員を任命する全国 144 カ所の自治体 (「一部事務組合」)、そして④ NEP 促進にともなって次々に創設された公社・公団の四つである。

まず、連邦政府の地方出先機関は、表 1 から明らかなように、教育、医療・保健など基本的行政サービス、火力・電力関係などエネルギーに関するサービス、治安や防災など暮らしの安全を守るサービスなどを担当する。また、おもにマレー人が従事する漁業を含む海洋や海運部門も、地方出先機関が担当する。

次に州政府および郡役所の行政サービスは、同じく表 1 に示したように、道路・橋また水道事業などの公共事業、マレー人の宗教であるイスラームのモスク、スラウなどの建設・維持、村内の集会所や公衆トイレなどの公共物建設を担当する。また州政府および郡役所は、マレー人にとって重要な生業と直結する農林業振興、さらに貧困および低所得者世帯の福祉も担当する。ただし、業務分担はあくまで基本的な管理・責任の区分けであり、実際は地方出先機関と州政府および郡役所の行政業務が相互乗り入れ

することになる。たとえば、学校を例にみてみよう。表1に示したように、教育制度・教育内容・学校管理そのものは連邦政府の管轄になるのに対し、イスラームの宗教学校に関することは州政府の管轄になる。建物に関しては、その建設および用地の管理を州政府が担当する。公立の初等、中等、高等の教員は国家公務員であるのに対して、宗教学校さらに就学前の幼稚園・保育園は、地方公務員の扱いである。

次に、全国に144カ所ある「一部事務組合」による行政業務である。そのおもなサービス内容は、表1にある連邦・州政府共同所轄の事項に挙げられているもので、義務的事務としてゴミ収集、街路灯設置、公衆衛生など生活必需的な業務を、任意的事務として環境整備、公園整備、貧困者のための住宅対策などが挙げられる。ただし、「一部事務組合」がカバーしている範囲は、面積的に約7割、人口的に約8割にとどまり、残りの部分は州政府の出先機関によってカバーされている。

最後に、公社・公団である。次節で詳述するNEPの導入とともに、農業および農業関連部門の開発、地方の開発が行われ、その推進のために公社・公団が林立した。農林水産業を生業とする地方マレー人に対して、新しい技術・道具の紹介、スキルの習得、小口資金の貸付などが行われた。

このような四つの機関による行政サービスに加えて、後述する村落末端部における村落安全開発委員会(Jabatankuasa Keselamatan Kemajuan Kampung: JKKK)が実質末端組織として、住民の生活向上に即して行政サービスを補完することになった。

### (3) 地方財政

マレーシアの中央地方関係を理解するうえで、地方財政を理解することは重要である。ここでは、地方財政の枠組みについて、主として歳入面から説明しておきたい。

表3は、マレーシア財務省が毎年作成する経済レポートより得られた、最近のマレーシア全13州の財政状況の推移を示したものである。2009年度決算見込みで歳入が163億3000万マレーシアリングット(以下RMと略)、歳出は166億9800万RMで、歳出が歳入をやや上回っている。

過去 10 年間の州政府歳入では、州の自主財源が 75～80% 台前半で、連邦政府からの補助金が 20% 前後でそれぞれ推移している。なお、歳出では経常経費が 50～60%、開発経費が残りの 40～50% を占めており、今なお開発が推進されていることがわかる。また、赤字分については連邦政府からの借入金で補填している。

州歳入は、おもに三つのソース、すなわち自主財源、連邦政府からの補助金、借入金からなる。

第 1 に、大部を占める自主財源として、憲法の別表 10 で定められた財源と州内の製品、鉱物などに対するロイヤリティなどが認められている(連邦憲法 110 条)。具体的には、①税金(土地・鉱山・森林利用に対する税、

表 3 マレーシア州政府決算の推移

(単位: 100 万マレーシアリングギット)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
歳入	8,312 (100)	8,341 (100)	8,541 (100)	9,995 (100)	11,969 (100)	12,742 (100)	13,498 (100)	17,152 (100)	16,330 (100)
自主財源	6,872 (82.7)	6,692 (80.2)	7,217 (84.5)	7,543 (75.5)	9,264 (77.4)	9,494 (74.5)	10,378 (76.9)	13,867 (80.8)	14,343 (87.8)
連邦補助金	1,416 (17.0)	1,622 (19.4)	1,305 (15.3)	2,417 (24.2)	2,642 (22.1)	3,145 (24.7)	3,064 (22.7)	3,250 (18.9)	1,891 (11.6)
その他	24 (0.3)	27 (0.3)	19 (0.2)	35 (0.4)	63 (0.5)	103 (0.8)	56 (0.4)	36 (0.2)	96 (0.6)
歳出	10,009 (100)	8,862 (100)	9,124 (100)	9,256 (100)	10,491 (100)	11,568 (100)	13,389 (100)	15,177 (100)	16,698 (100)
経常経費	5,305 (53.0)	5,090 (57.4)	5,307 (58.2)	5,612 (60.6)	6,144 (58.6)	6,673 (57.7)	7,253 (54.2)	8,204 (54.1)	9,141 (54.7)
開発経費	4,704 (47.0)	3,772 (42.6)	3,817 (41.8)	3,644 (39.4)	4,347 (41.4)	4,895 (42.3)	6,136 (45.8)	6,973 (45.9)	7,557 (45.3)
差引	△ 1,697	△ 521	△ 583	739	1,478	1,174	109	1,975	△ 368
連邦借入金	549	731	1,033	628	1,642	1,094	1,141	2,000	2,248
	△ 1,148	210	660	1,367	3,120	2,268	1,250	3,975	1,880

(出所) Ministry of Finance, Malaysia Economic Report 各年版より筆者作成。

(注) ( ) 内は%を示す。

酒類販売に対する税、遊興税), ②手数料(許認可手続きに対する手数料, 裁判所での各種手数料), ③行政サービス料(州政府各部局により提供される行政サービスの対価, 水道料金など), ④その他収入(州内の埋蔵物による収入, イスラームに関する収入, 州財産の運用による収入, 州財産から発生する利子収入, 州財産の売却収入, 州法にもとづく罰金など)が挙げられる。

第2に, 連邦政府から州に交付される補助金である。補助金には人頭補助金と州道補助金の二つがあり, 両補助金とも毎年一度交付される。前者は, 人口に1人当たりの単価を乗じたものだが, 最初の10万人までの単価と10万人を超える分の単価が異なる仕組みになっている。後者は, 半島マレーシアの州のみに交付される州道管理のための補助金で, 1マイル当たりの平均管理コストにもとづく単価を乗じている。これら以外にも, 開発にかかわる特別な補助金がある。

第3に, 借入金である。州は自由に資金を市場から調達できない仕組みになっており, 連邦政府の指定を受けた特定の金融機関から, 連邦政府の定める借り入れ条件のもと, 5年を超えない範囲で借り入れが可能となる。州の財政関係もまた, 行政権および立法権と同様に, 開発政策をコントロールする総理府を中心とした連邦政府の管理下に置かれている。

## 第2節 新経済政策下の地方行政

### 1. 新経済政策 (NEP)

1971年, NEPが策定された。NEPは1969年の人種暴動を契機に立案されたマレーシアの国家基本政策で, 1990年までの20年間の予定で策定された。その後, 名称・内容を替えつつ現在まで堅持されている。NEPの最終目的は, 民族を超えて貧困を撲滅し, 社会構造を再編して国民統合を進めることである。実際の社会に即していうならば, 貧しく, 社会的地位の低いマレー人を優遇することを意味した。

NEP は、導入時から 1980 年代前半までのものと、マハティール政権以降のものとの、内容が異なる。まずここでは、導入期の NEP の特色をみていこう。

当初の NEP の特色は、農漁業分野の開発を推進しつつも、①とくにマレー人商工業企業および企業家の育成、すなわちマレー人中間層の創出に力点をおいたこと、②経済に限定せず、高等教育、住宅、言語・文化など諸分野と結びつきつつ体系的な政策として、国家の基本政策に位置づけられたこと、にある。実際の政策は、国家機能の拡大とクォーター制度の強化・活用に特色づけられる [鳥居 2005: 6-7]。

まず連邦政府は、既存のブミプトラ殖産振興公社 (Majlis Amanah Rakyat) などに事業を拡大させる一方、都市開発機構 (Urban Development Authority) をはじめとする新たな公企業を次々に設置した。1970 年の時点では公企業 (政府の出資率が 10% 以上または出資額が 25 万 RM) の数は 109 社であったのが、1975 年には 362 社、1980 年には 656 社に増加したと報告されている (Rugayah [1995: 66])。このような公企業による事業の実施ばかりでなく、1975 年に制定された産業調整法 (Industrial Coordination Act) にみられるように、連邦政府は行政機構を通じて市場経済に、また華人が支配的であった民間セクターに、介入していった。

さらに、連邦政府はマレー人に就業機会を与えるため、公企業などにみられるクォーター制度を考案した。連邦政府はまた、マレー人への経済機会を傾斜的に配分することを目的として、マレー人の教育機会を保障していった。とくに専門・高等教育課程における入学時の種別別クォーター制度が強化され、その結果、この時期に多くのマレー系公務員 (教員・警察官・軍人を含む) が誕生することになった。公務員全体に占める国家公務員の割合は圧倒的で、国家公務員と地方公務員の割合は今に至るまで大きく変わっていない。たとえば、州および州の法定機関に勤務する職員の総数は、2006 年で約 10 万人 (州の職員 8 万 4580 人、州法定機関 1 万 4195 人) だが、それは公的セクターに勤務する全職員 114 万人の 8.7% にしか過ぎない。

## 2. NEP の実施と地方行政制度への影響

このように社会再編の仕掛けが作られていく一方で、NEP の最終目標を実現するために、貧困撲滅実施メカニズムが創成された。マレー人が多く居住する地方農村部における開発の実施にあたって、第2代首相ラザクは、既存の農村開発実行メカニズムを基礎に、集権的かつ分配機能をもつメカニズムを構築した。行政的には総理府への権限集中と地方末端におよぶ行政機構の整備がなされ、政治的には、UMNO の末端組織の機能が強化され、行政機構と UMNO の末端組織を重ね合わせる事が始まったのである。

NEP 実施のための経済計画の決定権は、総理府にある。とくにその策定には、経済計画局 (Economic Planning Unit: EPU) が大きく関与する。NEP を策定する過程において、NEP 達成のために行う開発プロジェクトの監視、評価また省庁間の調整役を担う機関として、実行・調整・評価局 (Implementation Co-ordination and Evaluation Unit) が総理府内に設置された。こうして総理府は、開発計画策定機能と実行・調整機能を併せもった、権限のきわめて強い機関となった。

マレーシアの開発計画は、①長期展望計画、②マレーシアプランと呼ばれる5カ年計画、③各5カ年計画の中間報告、そして④単年度の予算、の4段階に分かれる。

これらの開発計画策定をめぐって重要な点が二つある。ひとつは、5カ年計画に記載された産業分野別配分額が年次予算において開発予算の上限となっていることであり、もうひとつは、産業分野別配分額に関して EPU が事務局として策定したものが、国家開発計画委員会傘下の部会・概算委員会で事実上の叩き台となっている点である。そうすることで EPU は自主性を担保でき、開発政策をコントロールした。他方で、開発のパフォーマンスの評価は、同じ総理府内にある前述の実行・調整・評価局が中心的役割を担い、より総理府の意思にもとづいた開発政策が実行され、その権威が地方における開発行政にも反映されたのであった (鳥居 [2005: 6-8])。

ところで、NEP を実行するうえで重要な開発資金は、どのように連邦政府によって調達され、コントロールされたのであろうか。先にみてきた公共セクターの肥大化は、実は開発資金の調達と深くかかわりをもつ。公共事業の設立・展開に必要な資金は、選択的に外国資本を導入するとともに、国内の石油や森林資源などから調達された。天然資源利用の権限は、憲法上は地方にある。しかしながら、地方の利用権限には制約があり、州政府は連邦政府の専門的助言を受け入れることが規定されていた。たとえば、マレー半島東海岸トレンガヌ州沖の海底油田発掘にともなって、1974年には石油開発法が制定され、この法律にもとづいて国营石油会社(Petroleum Nasional Berhad: PETRONAS)が設立され、連邦政府が石油収入をコントロールできる仕組みが作られたのである(河野 [2009])。

### 3. JKKK の創成一貧困撲滅のための末端行政機関の誕生

ここで、州内の行政機構の変化に目を向けてみよう。連邦政府は総理府への権限の集中化を進める一方で、連邦政府から地方政府、さらには各地方の末端へと分配を行うメカニズムを整備した。とくにマレー人農村部での分配政策の実施は、貧困撲滅を謳う NEP の目標達成のうえで、政治的にも重要な課題であった。そこで、既存の村落組織を利用した実質的な末端行政組織が誕生した。

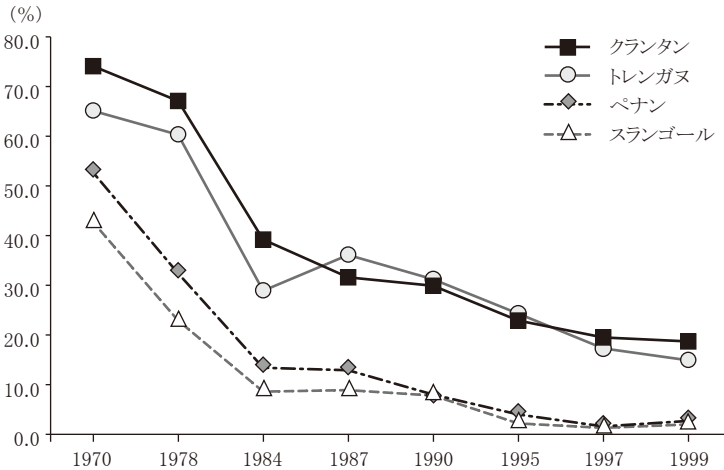
1960年代、ラザク農村開発相(後の2代目首相)の積極的なマレー村落開発にともない、農村開発省(Ministry of Rural Development)が設立された。そして同省を頂点に、州開発委員会—郡開発委員会—行政村(ムキム)と3層構造からなる公式の行政ヒエラルヒーが形成される一方、さらにその下に JKKK が設立された<sup>(3)</sup>。JKKK は正式な行政単位ではないが、実質的な末端行政組織としての役割を与えられ、末端に至る分配メカニズムが作られていった。このことは、中央主導の開発計画策定、開発予算配分、分配組織化を通しての集権的「ガバメント」がマレー人地方末端部にまで創成されたことを意味した<sup>(4)</sup>。NEP の方針を反映して、JKKK は、郡役所—行政村事務所の管理・指導のもと、農漁村におけるさまざまな補助金



分配，道路や建築工事にかかわる人材調達を行うとともに，村人の要望・意見を吸い上げる役割などを担うことになった。

このような集権的な開発執行のメカニズムを形成した結果，1970年代にマレーシア社会はどのように変化したのだろうか。マレー半島4州を例に，貧困率の推移から確認しておこう。図1は，マレー人人口が多い低開発地域とされるトレンガヌ州とクランタン州，高開発地域のスランゴール州とペナン州，計4州の貧困率の推移を表したものである。どの地域においても，1970年代の貧困率が一様に低下したことがわかる。しかしながら，そこには大きな地域差がある。すなわち，開発の浸透は均一ではなかったことがみてとれる。1970年には高開発地域とはいえスランゴール州で貧困率が42.7%，ペナン州で52.7%であったのが，スランゴール州では1976年で22.9%，1984年で8.6%，ペナン州では1976年で32.4%，1984年で13.4%と，5年ごとに半減を重ね，1984年にはそれぞれ10%前後にまで激減している。それに対して，トレンガヌ州では

図1 マレー半島4州における州別貧困率の推移



(出所) Malaysia Plan, Mid-term Review of Malaysia Plan, 該当年のデータより筆者作成。

1970年で貧困率が65.1%，1976年で60.3%，1984年で28.9%，クラ  
ンタン州では1970年で貧困率が74.1%，1976年で67.1%，1984年で  
39.2%となっている。つまり，1976年の低下率は高開発地域が約40～  
50%であったのに対して，トレンガヌ州，クランタン州では10%に満たず，  
貧困撲滅のための分配は不均等で，農村部の開発は遅々として進んでいな  
かったことが指摘できる（河野 [2010]）。

開発浸透の差は，地域間格差を生むとともに，村落末端部における  
JKKKの活動にも差を生んだ，西海岸の農村部においてはJKKKの活動は  
活発だったのに対して，マレー半島北部に代表される低開発地域での活動  
は鈍かった。この点は，次節の3において詳しく説明したい。

### 第3節 マハティール政権期の地方行政—集権的 「ガバメント」の貫徹・強化—

#### 1. マハティールによるNEPの転換

NEPの最終目標に即して整理するならば，1970年代から1980年代初  
めの時期において，NEPはマレー人に高等・専門教育の機会拡充と公務  
員に代表される公的部門における就業機会を与えることに貢献した。しか  
しながら，公的セクターの肥大化と不均衡な分配の結果は，財政バランス  
を悪化させる一方で，都市部においては非マレー人によるNEPに対する  
異議を，農村部においてはイスラーム復興運動の影響とも相まって，マレー  
農村における経済発展の遅れを糾弾することになった。

そうしたなか，1981年7月，マレーシア第4代首相に就任したマハ  
ティールは，NEPに新しい要素を盛り込んでいった。彼は，従来の一次  
産品依存経済から輸出志向型工業化へ向けた産業構造の転換，民営化，外  
資規制の緩和，官民協力の緊密化を進めた。とくにマハティールが重視  
したのが重工業化政策で，政府100%出資によるマレーシア重工業公社  
(Heavy Industries Corporation of Malaysia)を設立して，自動車をは

じめとした重工業プロジェクトに着手した。そのねらいは、マレー人企業家・経営者を創出することであった。そうすることで、NEPの実施にもなつて肥大化した国家の役割を縮小する一方で、経済成長の担い手としてマレー人企業家・経営者を創出し、マレー人の地位を実質的に向上させることに努めたのであった。

さらに、1990年代になると、マハティールは今後30年間を対象とした2020年ビジョンを打ち出した。「2020年までにマレーシアを全面的な先進国の仲間入りさせる」ために、年間実質経済成長率7%の維持、10年ごとの所得倍増、民族間の協調などの経済目標と政治・社会目標が掲げられた。その背景には、NEP続行に対する非マレー人、とくに華人の不満が顕在化していたこと、1980年代中盤の経済不況に対する規制緩和政策導入があった。

では、このようなマハティール政権下におけるNEPの転換は、連邦一州関係および地方行政にどのような影響を与えたのだろうか。地方行政との関連を考えたとき、二つの重要な変化が指摘できる。ひとつは開発メカニズムの強化、もうひとつは村落部における末端行政組織の変化である。以下、順にみてみよう。

## 2. 開発メカニズムの強化

1991年、NEPに代わり公表された2020年ビジョンにもとづいて、その第1期10年の計画として国民開発政策(National Development Policy 1991-2000)が導入された。この実施にあたって、マハティールは開発メカニズムの改革を行っている。ひとつは、すでに権限が集中化されていた総理府における開発メカニズムをいっそう強化したこと、もうひとつは、政府と民間の協力関係を目的としたマレーシア株式会社構想の実現である。以下、簡単に内容をみておこう(鳥居[2003: 644-647])。

まず、開発メカニズムの強化である。前述したように、NEP導入により総理府が開発政策を集中的にコントロールしたのに加えて、マハティール政権は開発プロジェクトの実行と調整メカニズムをさらに強化した。計

画策定および実施過程における閣僚・官僚レベルの決定機関を再編成することによって、公社・公団のもとにおける開発プロジェクトの効率的な実施、進捗状況の監視・調整がめざされ、集権化がさらに進んだ。

もうひとつの大きな変化は、マレーシア株式会社構想にみられるように、政府と民間部門の協力体制の確立、政府から民間部門へのサービス提供強化、民間から政府部門へのフィードバックがねらわれたことである。1980年代には、政府と民間代表による年次官民対話会議が開催されていたが、1990年代に入るとその制度化が進む一方、NEP後の経済政策を協議する機関として、政・官・民の代表者、各民族の代表者からなる国家経済諮問評議会(National Economic Consultative Council)が設立された。さらに、それら国家レベルの協議機関は下位の政府機関にも拡大適用されて、連邦の中央官庁、局レベルさらに州政府および郡役所に対しても、官民代表からなる諮問パネルの設置、年次定期対話会議の開催を義務づける通達が出されている。このように、国政レベルでの官民情報の共有など協議的政治過程の枠組み設定はみられるものの、地方行政に関しては真偽のほどは定かでない。

重要な点は、これら一連の再編成の目的が、開発プロジェクトの効率的な実施をはかったことである。優先順位が高いプロジェクトの進捗状況の監視と調整が第1の目的で、とくに連邦土地開発公社、ブミプトラ殖産公社など公社・公団下にあるプロジェクトが対象となった。それまでの農村部、地方都市を開発対象とした開発戦略を方向転換し、公的部門中心から民間部門中心の成長政策へと重心を移し、工業化を促進してマレー人企業家・経営者を育成することを基本的目標とした。

では、マレー人企業家の育成をめざしたマハティール政権は、NEPのそもそもの実施対象である「貧しいマレー人」に対して、どのような策を講じたのであろうか。その具体例を検討するため、マレー村落部におけるJKKKをめぐる活動からみてみよう。

### 3. JKKK の強化—UMNO の集票マシンへ—

第2節でふれたように、開発の浸透によるJKKKの活動には地域的に大きな差があった。

ここでは、低開発地域トレンガヌ州の事例より説明する。南シナ海に面したトレンガヌ州は、マレー半島の北東部に位置し、マレー半島の州のなかでは首都クアラルンプールから地理的に一番遠い。人口はおよそ90万人であり、96%がムスリムのマレー人である。伝統的に農漁業ベースの経済であったが、トレンガヌ沖で海底油田・天然ガスが発掘されたことで、同州の政治経済的、社会的状況は大きく変化した。

1970年代に設立されたトレンガヌ州のJKKKは当初は名目的に過ぎず、ようやく1981年9月にJKKKの目的、運営方法、委員の選出法や役割などを説明した冊子が州政府や郡役所から配布され、その活性化に力が入られた(リヒターズ安元 [1985: 120])。その背景には、イスラーム復興運動の影響を受けて台頭してきたイスラーム野党、汎マレーシア・イスラーム党 (Parti Islam Se-Malaysia: PAS) の存在が大きく、JKKK設置はPASに対抗する手段として、開発の遅れたマレー人州においても進んだという政治的側面が強い<sup>(5)</sup>。

1982年のトレンガヌ州北部の調査では、JKKKの委員長は、各JKKK管轄地域内のクトゥア・カンボン (ketua kampung: 自然村のリーダー) のなかから選出されたという。独立後に公務員化したプンフルとともに、クトゥア・カンボンは、かつては村の安寧や統合を図る役割を果たしていた。ところが、NEPの進行にともなう組織再編でクトゥア・カンボンは行政組織のなかに他州同様に実質的に取り込まれ (Rogers [1993], Shamsul [1986]), 形骸化し、ついにUMNO政党組織に取り込まれていったのである(トレンガヌ州でのプンフルからの聞きとりによる)。

UMNOの地区支部の設立によって、行政組織のヒエラルヒーと呼応するかのように、UMNOの政党組織は州連絡委員会—地域支部—地区支部と3層構造を形成していった。各選挙区(下院議員選挙レベル)の下に地域支部、さらにその下に地区支部が形成され、村落住民と州議会議員ま

たは下院議員とのパイプ役として末端政党組織が設立されたのである<sup>(6)</sup>。重要な点は、この UMNO の末端組織と行政機関の実質的末端組織である JKKK が重複していったことである。具体的には、JKKK の委員長になったクトゥア・カンボンが、UMNO の末端組織の委員長になるということが起きた。

トレンガヌ州における JKKK の役割の変化を、油田発掘にともなう政治的・経済的变化とイスラーム野党の台頭という背景からみてみよう。政党組織と行政組織が合体しつつ村落部の行政サービスの供給が行われる一方で、JKKK が UMNO の集票マシンとなっていく過程である。

1975 年以降、トレンガヌ州では海底油田発掘によるロイヤリティが州の歳入財政を激増させ、州政府は道路・電気・水道工事業などのインフラ整備、学校、モスクの増設、さらに州都および油田施設周辺での公共事業を促進させた。連邦政府もまた、開発公社による公共事業を展開させた。しかし、増大したトレンガヌ州政府の歳入が、州民に均等に配分されたわけではない。そのため、住民のなかに州政府への不信や不満をもつ人々が現れ、その代弁者として PAS が台頭した。これに対して、トレンガヌ政権を握る UMNO は危機感を抱き、村落部への利益誘導の政治が開始されることになった。トレンガヌ UMNO 政府は、クルアーン印刷、中東留学の奨学金授与を通じたイスラーム化を進める一方で、潤沢な資金を使った利益誘導を JKKK の活動を通して行った。その特色は、①村々に住む伝統的村落リーダーの取り込み、②新しい農漁業技術導入、小口融資などの村落事業推進のために新しい村落リーダーの発掘、さらに、③以上の伝統的リーダーと新しいリーダーが JKKK の委員となり、JKKK が政党 UMNO の末端組織と重なりあって、UMNO の集票マシンとなっていくことの以上 3 点に要約できる。そうすることで、村落部住民に対する行政サービスの補完および差異化を図って、UMNO 支持層を維持拡大させていった(河野 [2009])。

マハティール時代の開発政策の転換は本節の冒頭で示したように、1980 年代後半より現実化した。農村部への開発補助事業、村落部への補助金は西海岸ばかりでなく開発が遅れていた低開発地域においても減少し

ていった。トレンガヌ州のようにオイル・ロイヤリティにより州財政が潤った州でも開発補助事業や補助金は1985年以降減少し、その後横ばいとなった。当然ながら減少した補助金はUMNO支持者へ流れ、1990年代になるとその傾向は強くなっていった。そのなかでJKKKはUMNOの集票マシンとしての性格を強めていった。しかしながら、州内のインフラ整備、医療、学校、福祉など基本的な行政サービスは、州政府および中央政府の出先機関においてとどこおりなく供給され、村落部においては道路工事、モスクなど公共施設の維持・管理、さらに貧困世帯のための住宅対策や教育支援などが、郡役所・村事務所の公務員、JKKKの委員、さらにUMNO州議会議員の連携によって進められた。また州都およびその近郊地区、郡役所所在地などトレガンヌ州の約7割の地区においてゴミ処理、下水処理、街灯などの生活必需業務は従来どおり行われ、末端部まで安定した行政サービスが供給されることにも変わりはなかった。

しかしながら、マハティールの開発政策の転換は、従来供与されていたマレー人への優遇・分配を低下させたことに疑いはない。とりわけトレンガヌ州など北部4州に代表されるマレー低開発地域において住民の不満が醸成されていった。そのなかで起きたのが、1997年アジア通貨危機以降のアジア経済危機であり、その後のレフォルマシ（改革）運動であった。ではその後、地方行政はどのように推移したのであろうか。以下、アジア通貨危機の影響からみていこう。

## 第4節 アジア通貨危機後の地方行政

### 1. アジア通貨危機の影響

1997年のアジア通貨危機に直面したマレーシアは、隣国インドネシアのような政治体制危機という事態にまで至らなかったものの、大きな政治的、経済的打撃を受けることになった。自ら構築し実行してきた開発体制の危機を、マハティールは強権をもって経済面、政治面双方において政策

を転換させることで乗り切ろうとした。

経済面では、資本取引規制策を導入し、固定相場制に踏み切った。開発行政においては、国家経済行動協議会を設立し政策対応を模索する一方で、総理府を中心にしたより集権的な体制で乗り切ろうとした。

厄介なのは、政治問題であった。マハティール首相とアンワル副首相の決定的な対立である。アンワルの縁故主義批判発言をきっかけに、対立は UMNO 党内の周囲を巻き込みつつ拡大し、ついにマハティールはアンワルの同性愛嫌疑をもって内閣・政党双方から彼を追放し刑事訴追した。アンワル逮捕は国内外から厳しい批判を受け、翌 1999 年の総選挙で UMNO は手痛い敗北を喫した。与党・国民戦線 BN は総選挙に勝利したものの、UMNO は大きく議席を減らした。それに対し、野党は大躍進した。地方においては、野党政権を維持するクランタン州に続きトレンガヌ州に野党政権が誕生した。

UMNO 惨敗の最大の要因は、マレー人の UMNO 離れであった。アンワル問題に対する反発とともに、マハティール政権下で拡大した経済格差に対する反発であることが、マレー人州における選挙結果から伺える。この結果を受けて、UMNO は「アメとムチ」の施策である賞罰の政治による巻き返しを図った。野党政権を成立させたトレンガヌ州における UMNO の政権奪回の過程は、集権的「ガバメント」体制と、新たに成立した地方政府による「ガバメント」がぶつかる、格好の事例を提供してくれる。

## 2. 1999 年総選挙敗北とトレンガヌ州への UMNO の強硬介入

### (1) UMNO のムチの施策

1999 年選挙後すぐ、汎マレーシア・イスラーム党 PAS 新政権は、オイル・ロイヤリティをめぐる UMNO と対決した。連邦政府を率いる UMNO は、オイル・ロイヤリティの奪取、行政機能の剥奪に代表される「ムチの政策」をトレンガヌ州政府や社会に対して開始した。

まずは、オイル・ロイヤリティ奪取の顛末をみてみよう。選挙の翌年



2000年、連邦政府が国営石油会社（PETRONAS）からトレンガヌ州政府に支払われるべきオイル・ロイヤリティ（州歳入予算の70～80%を占める）を奪取した。トレンガヌ州首相兼PAS副総裁のハディ・アワンが率いるトレンガヌ政府は、連邦政府とPETRONASを相手取り高等裁判所に告訴し、第一審判決で勝訴するが確定判決が出ず、2004年3月のUMNOの政権交代まで結審に至らなかった。そうしたなか、UMNOはロイヤリティ奪取を正当化する仕組みと、トレンガヌ州の財源を連邦政府のコントロール下に置く仕組みを作っていた。2000年9月、UMNOは地方開発プロジェクトのためのWang Ihsan制度を策定した<sup>(7)</sup>。トレンガヌ州に支払われてきたのは、「開発の遅れているトレンガヌ住民のための慈善金」(Wang Ihsan)で、今後はトレンガヌ州の開発プロジェクトの運用資金にすると説明して、UMNOはオイル・ロイヤリティの奪取を正当化したのである。実際、オイル・ロイヤリティは、選挙後すぐ奪取されて、UMNOの裁量により特別財源口座に入金されていた(Jomo and Hui [2003])。資金運用では、公社が重要な役割を果たし、トレンガヌ州住民の技術向上プロジェクトや勤労女性向けプロジェクトなどを実施した。

つまり、ロイヤリティの奪取を正当化するために、①新しい制度を策定する、②その義務として慈善を行うことを公言する、③そして奪取したカネを流す、という仕組みを整えたのであった。こうしたUMNOの迅速な対応の背景には、ロイヤリティをPAS政権が手にすることで、野党政権によって州が発展することを警戒するとともに、野党PASの資金になることをUMNOが恐れていたことがあった。1999年の石油配当は4億2600万マレーシアリングギットであったが、PASが政権を掌握した2000年の配当は、原油価格高騰によっておよそ2倍に上ると見込まれていたからである。

次に、行政機能の剥奪である。マレーシアでは開発計画の策定は、総理府経済局EPUを軸に大蔵省、各省庁、連邦政府行政機関、さらに州政府との連携で決定される。ところが、1999年トレンガヌ州PAS政権の樹立後、連邦政府はトレンガヌ州政府経済局から開発計画策定部門を分離し、州政府の建物と道を挟んで立つ連邦政府管轄の省庁が入る建物の一角に新

しい組織を設立させた。トレンガヌ州 PAS 政権は、開発計画策定にかかわる行政機能を剥奪され、国家の開発計画にかかわることから遠ざけられることになった。さらに、ビル工事、道路工事など実行中の開発計画が放置され、トレンガヌ河口部における大型の港湾工事なども、突如中断されている（河野 [2009]）。

実はこのような連邦政府の地方政府に対する強権発動は、トレンガヌ州の例が初めてではない。その顕著な例は、トレンガヌ州より長く PAS 政権を維持しているクランタン州などにみられる（Jomo and Hui [2003], Mohammad [2006]）。1959 年の選挙で PAS 政権が成立したクランタン州では、連邦政府からの開発予算の配分が少なく冷遇されていた。しかし、1973 年の与党連合・国民戦線の再結成にともない、クランタン州 PAS 政権の加入によって開発予算と補助金が手厚く配分されたものの、1990 年に PAS がクランタン政権を奪回したことにより、再び開発予算の配分が低く抑えられた（Jomo and Hui [2003: 46]）。つまり政治的対立に対して、UMNO は経済的制裁という罰（hukum）の政治を常套手段としていたのであった。

## （2）トレンガヌ州 PAS 政権の対応と UMNO のアメの施策

このように UMNO はムチの施策を進める一方で、アメの施策をトレンガヌ州内のマレー村落の住民に対して、社会に正当性を示すように粛々と進めていった。村落住民に対する慈善活動では、JKKK が大きな役割を果たすことになる。

前述したように、NEP の推進にともなって、UMNO の末端組織と行政機関の実質的末端組織である JKKK が重複していくことになった。トレンガヌ州など低開発地域においてもマハティール政権に入ってその一体化が進み、中央からの統制が末端にまで浸透するよう貫徹されていた。このような行政組織と政党組織の一体化に対して、1999 年に誕生した PAS トレンガヌ政府は、JKKK を廃止し、代わって人民評議委員会（Jabatan Kuasa Syurah Rakyat: JSR）を行政末端組織として設置し、UMNO 色の一掃を図った。しかし、JSR は経済的リソースが低く、PAS 党内の問題や村落

社会の事情から十分に機能せず、画餅に帰すことになったのである。

JSRの緩慢な動きとは対照的に、JKKKが村に舞い戻ってきた。その決断は、マハティール首相によるといわれる。アジア通貨危機の影響は経済面では回復を示したものの、政治面では1999年総選挙後のマレー人分裂という政治状況に苦しめられてきた。そのため、2001年初めには、マレー与党UMNOはマレー人の団結の必要性を唱えてマレー野党PASに接近を試みた。しかし、同年8月、マレーシア国内におけるイスラーム過激派の存在の確認とPASとの繋がりへの疑惑、さらに9月の対米テロ発生のなかで、UMNOは再び全面的な対決姿勢に回帰することになった。トレンガヌ州におけるJKKKの復活の背景には、開発行政のための集権的「ガバメント」の強化というより、政治的ファクターがより強く働いたとみてよいだろう。

廃止されたJKKKの復活の目的はいうまでもなく、次の選挙を見据えての末端部における集票活動であった。その活動の主な内容として、3点が挙げられよう。第1には、JKKKを復活させるばかりでなく、委員を増員して住民の目の前のニーズに関する情報を集める一方で、村落の動向を偵察する役割を果たしたことである<sup>(8)</sup>。復活したJKKKはUMNO中央本部の命により、その末端組織として機能した結果、PAS政府下のトレンガヌ州村落部においてJKKKとJSRが並存することになった。第2に、補助金申請に必要な最低月収金額が引き上げられ、高い上限の設定から、UMNOが多くを住民を対象にして具体的な集票のために網をより広くかけていったことである。さらに第3に、UMNO支持企業への「基金」給付や、連邦政府管轄省庁を通してのモノのバラマキも並行して行われたことである。これらの活動は、前述したWang Ihsan制度の導入と公社が資金の流れの受け皿になることで可能になった。何より重要な点は、本来は自動的に支払われるべきものが政治的対立を契機に奪取され、別の形で分与されるように変更されたことであろう(河野[2009])。

### 3. ポスト・マハティール政権と地方行政

以上にみる賞罰政治の結果、2004年総選挙でトレンガヌ PAS は大敗を喫して UMNO のトレンガヌ州政府復帰が決まった。与党連合・国民戦線 BN は、国会下院議員議席の 90% 以上を獲得する歴史的な大勝利をおさめた。選挙後、差し止められていたオイル・ロイヤリティの支払いは復活し、しばらくして連邦政府に移管されていた開発政策担当部門が州政府に戻された。PAS 政権によってつくられた JSR は廃止され、JKKK が正式に復活した。村々には JKKK の委員長、委員を示す真新しい看板や開発プロジェクトの看板が掲げられていった。選挙前年にマハティールから首相職を移譲されたアブドゥラ・バタビは、トレンガヌ州の有権者に公約したように、選挙後まもなく飛行場の改装や高速道路計画の検討・実施、また中断していた港湾工事などの開発事業を再開したのである。このような事業は、1990 年代よりただひとつ野党政権を堅持するクランタン州においても、都市部再開発、飛行場の改装などの開発予算の形でつけられた。実は、これには新首相の政策方針の転換が背景にあった。

アブドゥラは、マハティール期の政策を継承しつつも、農村・農業関連部門振興の重視、汚職対策の強化、大規模プロジェクトの見直し、財政の健全化に優先的に取り組むなど、それまでの経済成長路線のゆがみに軌道修正を加えた公約を掲げた。アブドゥラの行政改革の意志は、第 9 次 5 年計画に端的に表れている。マハティール政権と共通点は数多くみられるものの、地方行政との関係から三つの変化が読みとれる。ひとつ目は、マハティールが製造業を核とした開発政策を重視したのに対して、農業およびその関連部門産業の振興に戻した点、二つ目は、文化・芸術・伝統・スポーツなどが開発計画のなかに盛り込まれ、生活面での質の向上がめざされた点、三つ目は、従来の行政改革の内容をさらに進めて行政の効率化が謳われた点である。

このような計画を反映して、地方では住民の暮らしの改善、充実のための事業がなされた。とくに UMNO が政権を奪回したトレンガヌ州では顕著であった。先に述べた高速道路や港湾工事に加えて、緑地公園や大型

スタジアム建設が進んだ。また村落部では、貧困世帯に対する住宅対策・教育費補助、公衆衛生サービスの充実などがみられたのである。

## おわりに

本章では、東南アジアの主要民主主義国家のなかで特異な地方行政をもつマレーシアについて、地方行政がいかにかに位置づけられ、機能し、変化してきたのか、開発体制の浸透にともなう連邦—州の関係とそこでの「ガバメント」の変化に注目しつつ明らかにすることを試みた。その内容を簡単にまとめれば以下のとおりである。

第1には、今なお続く NEP と BN を両輪とした開発行政の展開のなかで、地方政府は中央政府の集権的「ガバメント」を受け入れる／させられることである。強そうにみえる地方の権限は、実は法的にも実際にも強力ではない。法的には、連邦政府と地方政府の権限は規定されているが、NEP の進行とともに改正を重ね、連邦政府の権限が州政府のそれより優位な位置に規定されていくことになった。財政面でも、本文でみてきたように、たとえ地方に天然資源があろうとも、中央がその利用権限に制約をつけることで、開発資金の調達先にすることができた。とくに石油資源による収益などは集権的「ガバメント」を進めるなかで、中央に反発する地方に対しては低い配分しか与えないなど、そのコントロールの大きな道具になったことである。本章ではその実際のケースとして、トレンガヌ州における UMNO の介入を検証した。連邦政府に反発する地方政府に対して、州財政の 70～80% を占めるオイル・ロイヤリティの奪取、州行政機構から開発機構の移管、開発事業のとりやめなど、一連の「ムチの施策」をとる一方で、本来は州政府に入るべき資金を使って末端部への「アメの施策」という賞罰の政治を行うことを確認した。

第2に、開発促進のために、中央から末端部への行政の強固なシステムが構築されたことである。とりわけ、地方末端部においては実質的な末端組織として JKKK を位置づけ、行政末端組織と政党末端組織を一体化

させた。そうすることで、連邦政府の統制による地方行政システムの強化、すなわち UMNO の集権的「ガバメント」を貫徹させた。JKKK は、当初はフォーマルな行政組織のなかに実質的な末端組織として位置づけられていたが、開発政策の実行過程で変容し集権的「ガバメント」を貫徹させる重要な役割を果たすことになった。行政末端組織と政党末端組織の一体化は、高開発地域だけでなく、低開発地域においてもイスラーム復興にともなうマレー野党の台頭を契機に進行した。JKKK は村落末端部における情報収集、監視、住民サービスの窓口の性格をもつ末端組織となつて、国家主導の開発行政の推進を図るとともに、他方で行政サービスの補完と差異化を行うことで集票マシンとなり、UMNO 主導の開発体制維持に貢献したことを明らかにした。

第 3 には、政治動向から影響は受けるものの、行政制度が確立され、住民サービスが一定の水準を維持していることである。独立後に制定された憲法では、連邦所轄、州所轄、および共同所轄とそれぞれの立法権限が明確にされた。その内容を見ると、マレー人社会を軸にしていること、彼らのアイデンティティである宗教、富の源泉となる土地や天然資源という重要な事項が州政府事項に定められていることなどから、州政府にかなりの権限が付与されていたことがわかる。実際、州議会議員は住民の直接選挙で選ばれ、与党連邦政府に対抗する野党政権を樹立できる仕組みになっている。もともと、野党政権が成立しても、州の行政官が大きく交代することはなく、住民に対する行政サービスは、基本的に滞るわけではない。そうした意味では、マレーシアの地方行政制度はうまく機能しているということになる。

これらの知見を軸に、本章の仮説「マレーシアにおける政治的安定要因のひとつに、政党組織と行政組織が一体化した行政の安定的な供給があるのではないか」に答えてみたい。マレーシアにおける地方行政は、法的に中央地方関係に権限規定があるものの、NEP 推進にともなつて連邦政府の権限を強め、中央から地方、さらには末端部に至る行政システムが確立、強化されていった。他方で、住民への行政サービスは、連邦政府の出先機関、州政府、公社・公団など複数のパイプを通して行われた。村落末

端部における JKKK の活動は行政サービスの供給ばかりでなく村の監視、とりわけ集票マシーンの性格を強めていった。このようなシステムは、連邦政府の政権を実質的に掌握するマレー系と党 UMNO の指導のもとで構築された。このシステムを構築していった UMNO の強みは、権限を首相個人ではなく政党においたこと、政治的動揺に対しては賞罰の政治にみられるように問題解決を迅速に行うこと、またそれを担保する潤沢な資金の存在であったと指摘できよう。

しかしここに問題がないわけではない。そもそもこのようなやり方で住民への安定した行政サービスがいつまで続くのかである。三つの留意点を指摘できる。ひとつは、賞罰の政治を可能にしてきたリソースの問題である。資金調達がどのような形で今後可能となるかという問題である。二つ目は、民族の問題である。とりわけマレー人が、政府により優遇されたことは、UMNO 党内においても、村落部内においても不満の対象となっている。これにいかに対応していくかという問題である。三つ目は、民主化の動向である。アジア通貨危機後、マレーシアにおいて民主化の動きがあり、それは 2008 年総選挙においても露見した。マレー人優遇に対する非マレー人の不満、一方でマレー人のなかにおいても公正を求める動きが醸成されてきている。このようななかで、UMNO 指導者がどのように舵をとるのか、その手腕が問われているのである。

アブドゥラ政権の後を継いだ 6 代首相ナジブ・ラザックは、「ひとつのマレーシア、国民第一、即時実行 (One Malaysia, People First, Performance Now)」をスローガンに、汚職対策強化、低所得者の生活向上、地方インフラ整備、民間セクターの再活性化、公共セクターの強化など、地方に配慮した社会問題・経済問題解決に重点をおいた新しい政策を発表し、マレー人優遇の NEP を改革する方針を打ち出している。このようなナジブの政策に対する好意的な受け止め方は世論調査に顕著に表れ、彼に対する支持率は 60～70% と高い数字で推移している<sup>(9)</sup>。

今後、マレーシアの政治がどのように進むのか、従来のような集権的「ガバメント」が続くかどうかはわからない。他方で、ごくあたりまえの正義を保障し、生活を営むうえで最低限必要とされる基本的サービスの提供が

行政の基本的役割とするならば、その実現を可能にしてきたマレーシアの行政の仕組みが簡単に崩れるようには思えない。従来の開発体制が曲がり角に来ている多民族国家マレーシアにおいて、多様で固有な文化的価値をもつマレーシアの地域社会に即した住民のニーズをいかに把握し、それに対応するのか、「ガバメント」の狭い枠組みのなかにとどまらないより広い「ガバナンス」の視点をもった地方行政のあり方が問われているように思われる。

【注】

- (1) 長期政権の安定は競争的な選挙を通じて国民の信任を得た結果であり、制度的に民主主義の手続きをとっている、という点では見解は一致する。政府と政党の結合は、官僚機構と「地続き」になった与党状況を形成するが、これはマレーシアばかりでなく、開発主義を進めていた時代の東南アジア諸国の政治体制の特徴を示している。
- (2) 各州立法議会議員の定数は、2007年のマレーシア選挙委員会によると、ケダ 36、プルリス 15、クランタン 45、トレンガヌ 32、ペラ 59、ペナン 40、スランゴール 56、ヌグリ・スンピラン 36、マラッカ 28、パハン 42、ジョホール 56、サバ 60、サラワク 71 である。サバの議員定数には、選挙区選出委員以外に、州長による任命議員が含まれる。クアラランプールの議会選挙は、1965年以降降停止されたままになっている。
- (3) 2005年当時のトレンガヌ州では、7郡84ムキムを数える。ムキムの大きさはさまざまで、1～100を超えるカンボン（行政村下にある自然村）で構成される。2003年の郡役所内部資料（Senarai kampung mengikut mukim daerah Kuala Terengganu, Pejabat Daerah Kuala Terengganu）によると、トレンガヌ州で一番大きいクアラトレンガヌ郡で23ムキム、536カンボン、165JKKK（PAS政権下にかかわらず、行政役所はJKKKの数を把握していた）であった [UMNO 党員、郡役所からの聞きとり、および参与観察]。
- (4) その前身は、マラヤ共産党が活動を行っていた非常事態時代に「治安維持」を目的として導入された村落安全委員会 JKK（Jawatankuasa Keselamatan Kampung）である（Ness [1967: 201-206]、鳥居 [2001: 98-99]）。
- (5) JKKK は、委員長、書記および13人以内の委員（2005年現在11人）で構成される。中心的な活動は1～2カ月ごとに開かれる会合を通して、開発や治安に関する村民から行政上位機関への要求をまとめることと、公式の行政機関からの情報を末端の村々まで行きわたらせることであった。委員が自治的に問題解決に当たるとい性格は薄い。この状況は基本的に、現在まで踏襲されているといつてよい。
- (6) トレンガヌ州では2005年当時で8地域支部ある。地域支部の管轄は下院議員選挙区と重複する。州議会議員選挙区は選挙のたびに与党 BN に有利な選挙区割



りがされるのが常である。

- (7) 当然ながら野党や社会の批判も大きかった。華人系野党 DAP 議長の Lim Kit Siang は、法を軽んじた思慮に欠ける発言であり、国際社会に対しても恥ずべきことと苦言を呈した。また、コラムニストであり政治学者であるファリッシュ・ヌールは、今までの Wang Ihsan が開発助成であったのに対し、これからは開発プロジェクトのために使うというのは言葉のすり替えであり、まるで「ハンブティ・ダンプティの政治」だと批判している (Farish [2002: 111-117])。
- (8) PAS 政府により廃止された JKKK は、委員長、副委員長、事務、経理に加え 11 人の委員の合計 15 人で構成されていた。この構成は全国同様であり、その後も続いている。一委員の担当戸数はおよそ 20～30 戸、選挙前には票の獲得をめぐって奔走する手足の役割を果たした (UMNO 党員からの聞きとり、および参与観察)。
- (9) Merdeka Center の世論調査によると、2009 年 4 月の就任当初の支持率は、華人で 17%、インド人で 41%、マレー系で 60%、マレー半島全体 (西マレーシア) で 44% であったのが、約 3 カ月後の同年 7 月には、華人で 49%、インド人で 72%、マレー人で 72%、マレー半島全体で 64% と各民族から高い支持を得ている。その後のマレー半島全体の支持率は、12 月 (66%)、2010 年 3 月 (69%)、5 月 (72%)、12 月 (69%) と推移している (Merdeka Center [2010])。

### 〔参考文献〕

#### <日本語文献>

- 河野元子 [2009] 「マレーシアにおける開発と地方政治—トレンガヌ州にみる UMNO 体制の生成と展開 1961-2008」京都大学学位論文。
- [2010] 「ブミプトラ政策の成功と限界—地方からみるマレーシアの開発政治」(大塚啓二郎・白石隆編『国家と経済発展』東洋経済新報社) 123-152 ページ。
- 鳥居高 [2001] 「マレーシアの連邦・州関係の変遷に関する一考察」(村松岐夫編『途上国の地方分権と開発』平成 11 年度～12 年度科学研究費補助金基盤研究 (B) (2) 研究成果報告書) 87-104 ページ。
- [2003] 「マレーシアにおける“開発”政策策定・実行メカニズム—マハティール政権を中心に」(『法学新報』110 巻) 627-654 ページ。
- [2005] 「マレーシアにおける開発『行政』の展開—制度・機構を中心に」(産業経済研究所『RIETI Discussion Paper Series』) 1-20 ページ。
- リヒターズ安元直子 [1985] 「マレー村落社会のリーダーシップ構造」(『季刊人類学』第 16 巻 1 号) 89-143 ページ。

#### <外国語文献>

- Berhad (PERTONAS) Akta Kemajuan Petroleum [2000] 1974 Seksyen (Pembayaran) in Kerajaan Terengganu. Royalti Minyak Hak Rakyat Terengganu.

- Farish A. Noor [2002] "Humpty Dumpy Politics: Or Why Semantic Consistency Matters in Governance" in *The Other Malaysia: Writing on Malaysia's Subaltern History*, Kuala Lumpur: Silverfishbooks, pp.111-117.
- Jesudason, J.V. [1989] *Ethnicity and the Economy: The State, Chinese Business, and the Multinationals in Malaysia*, Singapore: Oxford University Press.
- Jomo K.S., and Wee Chong Hui [2003] "The Political Economy of Petroleum Revenue under Malaysian Federalism," Paper presented at the workshop on Human Rights and Oil in Southeast Asia and Africa, hosted by The Berkeley Centers for African Studies and Southeast Asia Studies, Berkeley: University of California on January 31st, 2003.
- Merdeka Center [2010] *Peninsular Malaysia Opinion Quarter 4/2010* 30 Nov-11 Dec 2010
- Ministry of Finance, Malaysia [Various years] "Malaysia Economic Report."
- Mohammad Agus Yusoff [2006] *Malaysian Federalism: Conflict or Consensus*, Bangi, Malaysia: Penerbit Univirsity Kebangsaan Malaysia.
- Ness, G.D. [1967] *Bureaucracy and Rural Development in Malaysia: A Study of Complex Organizations in Stimulating Economic Development in New States*, Berkeley: University of California Press.
- Rogers, Marvin L. [1993] *Local Politics in Rural Malaysia*, Kuala Lumpur: S. Abdul Majeed & CO.
- Rugayah Mohamed [1995] "Public Enterprises," in Jomo, K. S. ed., *Privatizing Malaysia: Rents, Rhetoric, Realities*, Boulder: Westview Press pp.63-80.
- Shamsul A.B. [1986] *From British to Bumiputera Rule: Local Politics and Rural Development in Peninsula Malaysia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.