

## 第 2 章

### マレーシアの官僚制

はじめに

マレー人、華人、インド系人という三つのエスニック・グループから成る多民族国家マレーシアにおける官僚制は、スルタン王朝下の貴族官僚制から出発して、イギリス植民地支配下のマレー人行政官制度 (Malay Administrative Service : 以下、マレー人行政官制度および同行政官を MAS と略称) によるマレー人エリート官僚に引き継がれ、戦後、独立の過程で、イギリス人が占めていた高級官僚の地位の多くをマレー人が占め、マレー人が圧倒的に優位に立っている。これに加えて、マラヤ連邦独立時の憲法第153条によって公務員の採用についてマレー人 4 人に対し非マレー人 1 人を採用できるクォーター制が決められているため、公務員の人数においてもマレー人が多数を占めている。このように官僚制のなかの量 (数) 質 (高級官僚とその権力) 双方におけるマレー人の優位こそマレーシアの官僚制の特質である。

さらに、イギリス植民地の下で MAS によって行政官となったマレー人が独立運動に参加し、戦後は、マレー人の政治集団である統一マレー人国民組織 (United Malays National Organization : UMNO) を組織し、この UMNO が1957年 8 月31日マラヤ連邦独立の中心となり、現在まで、マレーシアの政治権力の中核となっていることから、UMNO とマレー人官僚の間には一体性が強く、この意味ではマレーシアの官僚制は政治権力の担い手ともいえる。

また、軍、警察もマレー人が多数を占めているため、マレー人優位の政治体制を力で補強しているともいえる。

このほか、農民が多数を占めるマレー人社会において英語教育を受けたエリートたちが官僚になっていったために、マレー人にとっては官僚になることが栄達の道であったことも官僚の社会的地位を高めたと考えられる。

本章は、マレーシアにおけるマレー人優位の官僚制の形成の発展を跡づけ、その現状と問題点を明らかにしようとするものである。

## 第1節 王朝支配下の貴族官僚制

15世紀初頭にマラッカにヒンドゥー王朝として成立したマラッカ王朝がイスラムを受け入れスルタンを頂点とする王朝をつくってから、マラヤ半島につくられた九つのスルタン王朝は、スルタン、貴族、地方首長、農民というヒエラルキー社会を形成した。そのタイトルや編成には若干の違いがあるが、マラッカ王朝の次のようなヒエラルキーがひとつの典型<sup>(1)</sup>になっている。

Sultan  
|  
Bendahara (Chief Minister)  
Temenggong (Commander of Troops and Police)  
Pengkulu Bendahari (Treasurer)  
Menteri (Secretary of State)  
Shahbandar (Herbour Master and Collector of Customs)  
|  
Orang Kaya (Territorial Chief)  
|  
Pengkulu (Mukim Head)  
|  
Ketua Kampong (Village Elder)  
|  
Rakyat (People)

このBendaharaからShahbandarに至るそれぞれ役職をもった貴族がスルタンを支えていた。そして、各地域には、いろいろなタイトルをもつ地方首

長 (Orang Kaya と総称される) があり、その下に、行政村としてのムキム (mukim, その長は Pengkulu, Batin, Ketua などと言われる) があった。ペラ州の場合には<sup>(2)</sup>、ラジャ (Raja) の下に、4 人の大きな地域の首長 (1 人の Raja Bendahara と 3 人の Orang Kaya) とその下に 8 人の Orang Kaya-kaya と呼ばれる Dato の称号をもつ地方首長と、その下に 16 人の小さな地域の首長があり、さらに最末端に 32 人の村落の首長があり、彼らすべてが貴族とされていた。

クダ (ケダともいう) においては、1771年から1905年の間、マラッカ王朝にその権威の源泉を求め、「神聖な王」(Devine King) である “Yang Di-Pertuan” (He who is made Lord) がトップに立ち、その下に、貴族、大臣、地方首長がいた。主要な役職としては、マラッカ王朝と同じく, Bendahara, Temenggong, Penghulu Bendahari, Shahbandar があった。このスルタン領は, daerah (district) と呼ばれる単位に分かれ、そこに District Chief がおり、さらにムキム (行政村) に分かれ、そこに Penghulu がおり、さらに、Kampong に分かれて、Ketua Kampong (Village Elder) がいた。このスルタンから Ketua Kampong に至るヒエラルキー<sup>(3)</sup>は現在も各州の地方行政のなかに生きており、この意味では、伝統的政治システムが継承されているといえる。このほか、ジョホール<sup>(4)</sup>、パハン<sup>(5)</sup>、トレンガヌ<sup>(6)</sup>についても、ほぼ同様のシステムが認められる。

## 第2節 イギリス植民地支配下の官僚制

ポルトガル、オランダに次いで、1791年ペナンをクダのスルタンから割譲させたイギリスは、1819年にシンガポールをジョホールのスルタンから手に入れ、1824年は英蘭条約でマラッカをオランダから手に入れ、ここに、三つの港町を東南アジア進出の拠点とした。

次いで、1870年代には、ペラの内乱に介入して1874年にペラをイギリス領

とし、同じ年に、スランゴール、スンゲイ・ウジョンを、1891年にパハンを領有し、1896年に、この四つのスルタン領をマレー連邦州 (Federated Malay States : FMS) に統合した。今世紀に入り、イギリスではFMS以外の五つのスルタン領に支配を伸ばし、1914年に、クランタン、クダ、ジョホール、トレンガヌ、ベルリスをマレー非連邦州 (Un-Federated Malay States : UFMS) に編成した。この結果、マラヤ半島は、三つの港町から成る海峡植民地 (Straits Settlements : SS) と FMS と UFMS の三つの異なる統治形態の下に編成されることになった。そして、貿易と軍事で重要な SS には総督 (Governor) を置き直轄植民地とし、ゴムと錫の産業が発展した FMS には駐在官 (Residents) を置いて支配し、UMFS については、顧問 (Adviser) を置いて緩やかな支配を行った。

このイギリスの植民地支配を担当したのが1896年に導入されたマラヤ文官制度 (Malayan Civil Service : 以下、マラヤ文官制度および同文官を MCS と略称) によって編成されたイギリス人特権官僚であった。すでに、インド大陸を植民地化していたイギリスは、東インド会社の商活動に従事していた誓約社員 (Covenanted Civil Service : CCS) から出発し、1861年からインド高等文官制度 (Indian Civil Service : ICS) によって編成されるようになったイギリス人特権官僚をモデルとして、マラヤにおいても MCS をつくりあげた。これらの ICS, MCS の官僚は、その社会的出自や教育からみてイギリスの支配階級に属し、「支配者」として植民地統治に当たった。このイギリス植民地官僚の典型である ICS について浜渦哲雄は、「イギリスが優秀な人材を植民地統治者として出すことができた理由はいくつかあるが、最大の理由はイギリスが植民地統治者は本国の支配階級と同じであるべきだ、という大原則をもっていたということである。つまり、『階級』が最重要視された。その結果、上流階級の出身者が総督や知事をはじめ高級官僚、軍の将校となって植民地に勤務した<sup>(7)</sup>」と述べているが、MCS もまさにそのようなイギリス人特権官僚であった。彼らは、「人を統治し、己を律する能力、自由と秩序を統合する才能、健全なスポーツと運動の愛好」という特質をもつ「ジェントル

マンリー・ルーラー<sup>(8)</sup>」と呼ばれ、オックスフォード、ケンブリッジの出身者が多数を占めていた。このような MCS のイギリス人官僚はマラヤでは、1909年の125人から29年の270人に増え、49年には266人（うち、30人は契約によるもの）となっていた<sup>(9)</sup>。

このイギリス人 MCS の下で、MAS によって編成されたマレー人官僚は、王族、貴族の子弟で英語教育を受けて植民地行政の補助者となっていた。このマレー人行政エリートの形成過程を研究したハスノル・ヨハン (Khasnor Yohan) は、スルタン支配とイギリス植民地統治をつなぐ者として MAS<sup>(10)</sup> がつくられたとしている。このマレー人エリートの養成のために、イギリスは、1905年1月2日、クアラカンサに、マレー・カレジ (the Malay Residential School, 後に, the Malay College) をつくった。同校は、マラヤのイトン・スクールと呼ばれ、広い建物、大きなグラウンド、快い宿舎をもち、各州から王族、貴族の子弟を集め奨学金とこずかいを与え、全人的な教育を行った。この校長としては、学生と一緒に住めるイギリス人の独身者が選ばれた。これに対し、マレー人の王族、貴族はイギリスが MAS を通じてマラヤの植民地化を強化するものとして不安をもつ一方、英語教育を通じて彼らの子弟が向上することに期待をよせた。13年、同校には、150人の学生が学び、そのうち123人は FMS からの学生であった。教育内容としては、英語、英文学、地理、歴史、数学、生物、物理など植民地行政に必要な知識とマレー語、イスラム教育（金曜日の礼拝）も行われ、さらに、体育、スポーツ（フットボール、ラグビー、クリケット、ホッケーなど）も尊重された。このことを通じて、イギリス紳士の徳とされた自律 (Self-discipline)、自制 (Self-restraint)、自尊 (Self-reliable) などの育成がはかられた。寄宿舎は、スルトンの名前をとっており、38年から四つになり、軍人としての訓練も行われた。教育のなかには競争も導入され、成績の優れた者は級長となった。こうして、マレー人貴族の子弟がイギリス紳士の価値観と行動を受け入れていった<sup>(11)</sup>。そして、イギリスは、マレー・カレジの出身者を中心に、MAS を通じてマレー人行政エリートを編成していった。

MASの選考は、出身階層を重視した上で、英語、マレー語、一般常識の筆記試験と10分間前後の英語の口頭試問によって行われ、戦前、91人がMASで採用されるに留まった。しかもその地位は、MCSに従属するものとされた。そしてMASのマレー人の地位は、副郡長（Assistant District Officer：ADO）に留まるが多かった。しかし、MCSのイギリス人官僚がビジネスに移って不足し、他方MCSと同じ仕事ができるMASのマレー人官僚が生まれた結果、1930年から40年の間に、20人のマレー人MCSが生まれた。これら、MCS、MASのマレー人行政エリートの主たる仕事は、土地行政、郡行政、司法行政とされていた。UMNOの第1代総裁となったダトゥ・オン（Dato Onn bin Ja'afar）も、第2代総裁で独立マラヤの第1代首相となったラーマン（Tengku Abdul Rahman）も、第3代総裁で第2代首相となったラザク（Tun Razak）も、いずれも、イギリス植民地支配下で郡長（District Officer：DO）を勤めてマレー人行政エリートとなった人たちであった。こうした歴史を通じて、マレー人社会におけるスルタン、貴族、農民というヒエラルキーは維持され、イギリス植民地支配下に育成されたマレー人行政エリートが新しいエリート層としてつくられ、彼らがマラヤ独立の担い手となっていった。

これに対し、イギリス植民地化の過程で移民労働者としてマラヤ半島に流入したタミル人や華僑は、移民として取り扱われ、MASを通じて行政エリートに編成されることはなかった。ただし、SSにおいては、Straits Settlements Serviceによっていずれのエスニック・グループも行政エリートに採用されており、UFMSでは、MCSのイギリス人官僚の下で各州ごとの文官制度によって登用されたマレー人官僚が行政を行っていた。こうして、イギリスの植民地統治は、マラヤ地域をSS、FMS、UFMSの三つの異なる統治領に分割して統治するとともに、それぞれの統治領においてエスニック・グループの間の分割統治を進めたということが出来る。このことが、マラヤにおける独立運動の分裂をもたらし、コミューナル・ポリティックスと呼ばれるエスニック・グループの間の対立をはらむ政治をつくり出して今日に至っ

ているといえる。

### 第3節 マラヤ連邦の独立とマラヤ人化

1941年12月8日、真珠湾攻撃に先立ってマラヤ半島東海岸のコタバルに上陸した日本軍は、タイ南東部のシンゴラ、パタニに上陸した日本軍と共同でマラヤ半島の攻略を進め、翌42年1月11日にはクアラルンプール、2月15日にはシンガポールを占領して、45年8月15日の敗戦の日まで軍政を布いた。この軍政は、スルタンとマレー人行政エリートを補助者として使ったために、イギリス植民統治下につくられた官僚機構を基本的には残すことになった。これに対し、すでに日中戦争のさなかにあった日本軍は、マラヤの華僑に対しては過酷な軍政を行い反日的な華僑を虐殺し、一般の華僑からは、献金を強要した。また、インド人に対しては、インドの独立のための反英運動を支援した。この結果、日本軍政の政策は、それに協力したスルタン、マレー人エリートとそれに抵抗した華僑とで大きく分かれ、民族間の亀裂を深めるものとなった。

日本の敗戦の後マラヤに復帰したイギリスは、1946年2月に、SSのなかからシンガポールを除き、その他のペナン、マラッカとFMSの4州とUFMSの5州をマラヤ連合(Malayan Union)に統合し、各州にイギリス人の知事を置き、スルトンの権限を弱め、出生地主義による平等な市民権を与えることを提案した。これに対し、ジョホールのパトゥ・パハの郡長であったダトゥ・オンは、スルトンの地位とマレー人の優先的地位を守るために、46年5月、ジョホール・バルでUMNOを組織し、マラヤ連合に対する反対運動を展開した。また、華僑を中心に戦前から反英闘争を続けてきたマラヤ共産党は、イギリス植民地支配の復活に対してゲリラ闘争を開始した。このマラヤ共産党の運動に脅威を感じたイギリスは48年8月2日、UMNOの要求を受け入れて、マラヤ連合に代わってスルトンの地位とマレー人の優位を認

めるマラヤ連邦 (Federation of Malaya) を発足させた。スルタンは、それぞれの州の元首としての地位を認められ、出生地主義の原則は廃止されて、非マレー人の市民権の取得は制限されることになった。こうして、(1)イギリス植民地統治の下でマレー人行政エリートであったダトゥ・オンを中心に UMNO がつくられ、UMNO がマラヤの政治集団の中心となってマラヤ連邦の独立を達成したこと、(2)スルタンの地位とマレー人の優位が守られたことによってマレー人行政エリートが引き続きマラヤ官僚制の中核として維持されることになった。

そして、UMNO と1946年にインド人エリートの政治集団としてつくられたマラヤインド人会議 (Malayan Indian Congress : MIC) と49年につくられた華人エリートの政治集団である馬華公会 (Malayan Chinese Association : MCA) の連合したマラヤ連合党 (Alliance Party of Malaya, 以下、連合党) によって独立が進められていくなかで、56年のロンドンでの独立交渉でとりあげられたのがイギリス人退職官吏 (expatriate officer) に代わってマラヤの官吏を登用していく「マラヤ人化」(Malayanization) の計画であった<sup>12)</sup>。

この計画により、1956年5月に2060人いた退職官吏が、62年7月には200人前後に減った。特に、イギリス人高級官僚が MCS のなかで占めていた割合は、57年7月1日の67%から62年7月1日には9.2%に下がり、63年7月1日には10人以下となった。また、職階制の最高位にある Division I のイギリス人官僚は、56年5月の71.2%から、62年7月1日の14.1%に減ったとされる。

上記の MCS のイギリス人官僚の後に MAS から昇格したマラヤ人官僚のなかではマレー人が圧倒的多数を占め、1957年の128人から62年の219人に倍増している。これに対し、同じ時期に、華人は9人から17人、インド人は3人から15人に増えるに留まり、MCS におけるマレー人の優位を示している。この他、高級官吏のポストのなかでは、警察職でマレー人の比率が高いが、医療、教育、公共事業などで華人の比率が高く、高級官吏全体のなかではマレー人の比率が若干高くなっている。このことはマレー人エリートの多くは



人文系の大学を出てジェネラリストの道を進むのに対し、華人、インド人は医学や技術系の大学を出て専門職に入る者が多いことにもよるといえる。またすでに述べたことであるが、役人になることはマレー人にとって栄達の道であるのに対し、華人、インド人にとっては、ビジネスマンや医者や法律家や技術者になることが能力を生かす道であることにもよるといえる。

このようにしてマレー人行政エリートによる MCS への昇格が進むなかで、連合党の代表とイギリスとの独立交渉が進み、1957年8月31日、マラヤ連邦は独立を達成し、UMNO そして連合党の総裁であったラーマンが第1代首相となった。副首相には、ラーマンの2度目のケンブリッジ大学留学の折に同学であったラザクが就任し、ここに、ラーマン＝ラザク体制がつけられた。

#### 第4節 ラーマン＝ラザク体制と経済開発

1903年クダの王族の一員として生まれたラーマンは、ペナン・フリースクールで英語を学んだ後16歳のとき州の最初の奨学金を得て、ケンブリッジに留学し歴史学を学んでBAをとった。その後、さらに法律を学んだが試験に失敗し、1931年に帰国して、クダ文官試験 (Kedah Civil Service) に合格して幹部候補生となった。1937年スンガイ・プタニの郡長となり、その後、いくつかの地区で郡長を勤めた。戦中、スルタンと日本軍との間の通訳となり、戦後、46年12月に再びケンブリッジに留学し、48年9月に46歳で法律の試験に合格した。この2度目の留学のとき同学の友となったのがラザクであった。ラザクは1922年パハンの貴族の一員として生まれ、マレー・カレッジで学んだ後39年 MAS の試験に合格した。翌40年シンガポールのラッフルズ・カレッジに学び、日本占領中は、ワタニア (Wataniah) と呼ばれる抗日運動に参加した。戦後、45年ラウブの副郡長になり、47年10月ケンブリッジに留学し、普通の学生が36カ月かかる法律の試験に18カ月で合格した。このラザクからラーマンが法律の勉強を助けてもらったことが2人を結びつけたと

いわれる。さらに47年から48年にかけてイギリス・マレー人協会 (Malay Society of Britain) の総裁，書記長としてラーマンとラザクが協力して，イギリス留学中のマラヤの学生の覚醒を進めたことも両者を結びつけることになった。

1949年1月帰国したラーマンは，法務局の幹部となるとともに，UMNO のクダ支部長となり政治の世界に入った。そして，ダト・オンがUMNO 総裁をやめたあと，51年8月20日，ラーマンが第2代総裁となった。ラザクも50年5月に帰国し，MCS に採用されパハン州の官房長から55年には，州首相代理となった。また，50年には，パハンの貴族のタイトルである Orang Kaya Indra Shabhandar を父から受け継いだ。さらに，50年に，UMNO 青年部長に選ばれ，副総裁の1人となり，51年8月には，総裁代理となった。こうして，ラーマンとラザクはUMNO の総裁，総裁代理としてマレー人を統合しつつ，MIC，MCA とも協力してマラヤ連邦の独立を達成したのであった。この2人のキャリアをみると，王族，貴族の出身で，ペナン・フリースクールやマレー・カレッジに学び，さらに，ケンブリッジに留学して法律の試験に合格し，郡長として地方行政を担当し，次いで，UMNO に参加してそのトップ・リーダーとなったことから明らかなように，出自と能力を併せもったマレー人行政エリートの典型といえる。このことの故に，マレー人社会を統合し，華人，インド人エリートの協力をかちとることができたといえる。また，2人の下で，マレー人が多数を占める官僚を動員することができたといえる。

ラーマン首相，ラザク副首相の下で1957年8月31日に独立したマラヤ連邦は，その憲法で，(1)9人の男系世襲のスルタンのなかからスルタン就任の先任順に5年ごとに交替で選ばれる国王 (the Yang Di-Pertuan Agong) を元首とし，(2)9人のスルタンと国王が任命する4人の知事が州の首長となって，イスラムと土地に関する権限を州が握り，(3)イスラムを国教 (他の宗教の自由も認める) とし，マレー語を公用語とし，(4)市民権の賦与においてマレー人を優先し，(5)憲法第153条において公務員，奨学金，一定のライセンスについて

マレー人を優先させるための「マレー人のための特殊な地位」(Special Position of the Malays)を規定した。これは、伝統的なスルタンの地位を守り、イスラムとマレー語をエスニック・アイデンティティーの基礎とするブミプトラ (bumiput(e)ra, sons of soils) の優先的地位を保障した上で、特に、国家公務員についてマレー人4人に対し非マレー人1人(外交官については3対1)を採用することによって行政におけるマレー人の数的優位を保障するものであった。さらに、奨学金におけるマレー人の優位によってマラヤ大学の人文系学部に進学するマレー人学生が増大し、彼らがMCSを通じて行政エリートの道に入ってゆくことになった。

こうして国家官僚制におけるマレー人行政エリートと各職階におけるマレー人のマジョリティを制度的に保障した上で、ラーマン＝ラザク政権は経済開発を進めるために総理府のなかにEconomic Secretary (後にEconomic Planning Unit : EPUとなる)を置いて計画立案に当たるとともに、その執行のために1959年に国家農村開発省 (Ministry of National and Rural Development)をつくり、副首相のラザクを兼任大臣とし、同省内に計画の執行をチェックする国家作戦室 (National Operations Room)を設けた。64年から66年までマラヤ大学に留学した筆者は、折々、EPUを訪ねて局長のトン・ヨーホン (Thong Yaw Hong) と話し合ったが、その隣室は作戦室になっており、各州、各地区の計画執行の状況がグラフで表示されていた。トン・ヨーホンはハーバード大学のMAをとった華人のエリート官僚でマラヤ経済の現状と開発計画についてわかりやすく話してくれた。

中央におけるEPUと作戦室のシステムは、州、郡、ムキムのレベルでも州首相、郡長、プングフルを長とする経済開発委員会と作戦室へとタテのヒエラルキーでつながり、開発計画の立案と執行のフィードバック・システムをつくりあげていった。そして、州、郡で開発を担当したのはMCSで編成されたマレー人行政エリートであった。エスマンが述べているように「マレーシアの統治エリートは、政治を担当する連合党の政治家と官僚を動かす高級行政官」との「シンボリックな相互関係」<sup>13)</sup>、特に、UMNOのマレー人

政治エリートと MCS のマレー人行政エリートとの協力によって進められたのである。マラヤ連邦が独立したとき、すでに、1956年から60年までの第1次5カ年計画が執行されていたが、その公共投資総額10億700万マラヤ・ドルのうち、2億2750万マラヤ・ドルが農業開発、2億650万マラヤ・ドルが運輸、2億3860万マラヤ・ドルが公共事業となっていた。農業開発のなかでは、1億5340万マラヤ・ドルがゴムの植替え、3830万マラヤ・ドルが灌漑排水、1670万マラヤ・ドルが土地開発となっていた。このゴム植替えとコメの増産のための灌漑排水とマレー人の土地なし農民のための土地開発は農業開発の三つの柱であったが、ゴム植替えは、イギリス人農園経営者には利益をもたらしたがマレー人ゴム小農にはなんの利益をももたらさなかった<sup>14)</sup>。

そこで、独立後のラーマン＝ラザク政権は、マレー人が大多数を占める農業・農村開発を最重点とし、1961年から65年の第2次5カ年計画では、公共投資の総額を第1次計画の3倍の29億5290万マラヤ・ドルとし、そのうち、4億2640万マラヤ・ドルを農業・農村開発に割り当てた。そのなかでは、ゴム植替えの予算が減り、灌漑排水のそれが約3倍の9620万マラヤ・ドル、土地開発が8倍の1億3580万マラヤ・ドルに増え、農村工業化のために51年につくられた農村工業開発公社 (Rural and Industrial Development Authority : RIDA) への出資が3090万マラヤ・ドルに増大した。こうして、農村・農業開発を中心としてマレー人農民の生活を向上させる改革は、70年9月のラーマン政権の交替まで続いた。

この間、政府は、経済開発を執行するための政府系機関として次々に公社、公団をつくっていった。すなわち、ゴム植替えのための Rubber Replanting Board (1953年)、土地開発のための Federal Land Development Authority (FLDA, 1956年)、工業開発のための Malayan Industrial Development Finance (MIDF, 1960年) などであった。そして、これら公社、公団には、高級官僚が天下り、UMNO 政治家、マレー人行政エリート、公社、公団のマレー人役員の間、ネットワークがつけられることになった。

## 第5節 マレーシアの結成と開発行政

1961年5月ラーマンがマレーシア構想を提案し紆余曲折の後63年9月16日にマレーシア連邦が結成された。このマレーシアの憲法も基本的にはマレー人の優位を保障したマラヤ連邦憲法を引き継いだものであり、華人が多数を占めるシンガポールには不利なものであり、2年後にシンガポールが分離独立したことは周知のところである。また、カダザン族が多数を占めるサバでも、ダヤク族が多数を占めるサラワクでもマレーシア連邦に統合された場合、連邦政府からマレー人行政エリートが派遣されてくることに不安をもっていたといわれる。そして、サバでは連邦政府と州政府との関係が不安定のまま今日<sup>15)</sup>に至っている。

1963年に成立したマレーシア連邦は、引き続き、ラーマン首相、ラザク副首相の下で連邦政府を発足させたが、最初に取り組んだ課題のひとつが経済開発促進のための行政改革であった。マレーシア政府の依頼を受けて開発行政について提案したモントゴメリー＝エスマン報告<sup>16)</sup>は、マレーシアの行政が、(1)ゼネラリスト (generalist) の行政官に支配され、(2)ペーパー・ワークに追われており、(3)行政の成果より行政手続きに関心が注がれ、(4)財政当局のコントロールが強すぎるとして、(1)行政改革のための開発行政ユニット (Development Administration Unit : DAU) を総理府につくること、(2)行政官の再教育のための計画をつくること、(3) MCS の高級官僚に開発行政の担当能力をつけることを勧告した。スルタン王朝下の貴族官僚制から出発し、イギリス植民地下の MAS 官僚に引き継がれ、独立マラヤの MAS となったマレー人行政エリートは、マレー人社会のヒエラルキーの上層を占め、「法と秩序」(law and order) を守り、土地行政と収税を主たる業務とするゼネラリストであったことは明らかであり、経済開発のための新しい行政改革が必要であったことは、同報告の指摘するとおりであった。

この報告に基づきマレーシア政府は、フォード財閥とハーバード大学の

Development Advisory Service (DAS) の協力を得て、1966年7月に総理府のなかに DAU を設けた。また、DAU の活動を促進するために、MCS のトップに立つ内閣官房長を議長とする National Committee for Development Administration (NCDA) をつくった。こうして発足した DAU は、(1) “decolonization”, “development”, “modernization”, “efficiency” という目標を立てて活動を開始し、(2)マラヤ大学の経済行政学部に開発行政の講座をつくり、(3)Malaysia Society for Public Administration (MASPA) をつくって開発行政の啓蒙を行い、(4)トップ官僚に対して開発行政の必要を浸透させ、(5) UMNO と行政との間の開発行政に関する協力を強め、(6)DAU とラザク副首相との関係を緊密にした。この結果、DAU を中心に連邦政府においては、ラザク副首相、EPU、官房長、大蔵省、人事局との協力関係がつくられ、さらに、各州政府、マラヤ大学、公社、公団、マスコミなどとのネットワークもつくられ、開発行政が強力に推進されていった。

具体的には、(1)MCS の新人に対する3週間の教育、(2)MCA の新人の任官前8カ月間のマラヤ大学での開発行政の教育、(3)特別な任務に必要な知識修得のための海外における4カ月から1年にわたる教育、(4)高級官吏に対する特別な教育などを行った。特に、MCS については、(1)administrative management specialist、(2)international relations and foreign affairs specialist、(3) economic administration specialist、(4)rural and agricultural development, land and district administration、(5)social development、(6)internal security and defence and general administration の六つに分けてそれぞれに教育、訓練することになった。そして、マラヤ大学の Staff Training Center、Malaysian Center for Development Studies、Malaysian Institute of Management などが協力した。

このような行政改革が進められていた1965年の官僚体制<sup>17)</sup>についてみると、マラヤ半島では連邦公務員が15万1120人、地方公務員が4万9560人、東マレーシアでは連邦公務員が1万6343人、地方公務員が7891人となっていた。これらの公務員は、Division I (大学卒で専門および一般行政職)、Division II

表1 マレーシアの公務員数 (1965年)

		(単位：人)			
		鉄 道	地方公務員	連邦公務員	総 数
マ ラ ヤ 半 島 部	Division I	70	530	3,320	3,920
	Division II	90	1,170	3,840	5,100
	Division III	2,470	12,030	84,190	98,690
	Division IV	1,610	7,150	33,990	42,750
	労働者	8,190	28,680	25,780	62,650
	小 計	12,430	49,560	151,120	213,110
東 マ レ ー シ ア	Division I	-	477	472	949
	Division II	-	1,067	1,041	2,108
	Division III	-	3,197	4,737	7,934
	Division IV	-	3,150	10,093	13,243
	小 計	-	7,891	16,343	24,234
マレーシア総計		12,430	57,451	167,463	237,344

(出所) Milton J. Esman, *Administration and Development in Malaysia, Institution Building and Reform in a Plural Society*, London: Cornell University Press, 1972, p.81.

表2 マレーシア内政外交サービスの業務分担と人数 (1965年)

		(単位：人)
一 般 行 政		223
土 地 ・ 地 方 行 政		118
外 交		136
経 済 計 画		80
社 会 ・ 教 育		14
農 業		23
内 務		35
そ の 他		38
総 計		667

(出所) 表1と同じ。

(高等学校卒で事務管理に当たる), Division III (高等学校卒で書記, 準専門職, 技術職), Division IV (中学校卒でブルー・カラーと非熟練の仕事) という四つの職階に分かれていた (表1)。その後, MCS は外交官と一緒にマレーシア内政外交サービス (Malaysian Home and Foreign Service : MHFS) に統合され,

表3 Division Iのエスニック・

エスニック・グループ	教育	農業	灌漑	公共事業	テレコム	医療	統計	林業	獣医
マレー人	32.2	32.6	8.6	16.4	17.9	10.1	-	53.7	34.4
華人	40.3	51.7	74.2	63.8	44.3	40.7	64.5	36.6	21.9
インド人	24.0	15.7	17.2	18.7	31.1	44.6	35.5	9.7	43.8
その他	3.5	-	-	1.1	6.7	4.6	-	-	-

(出所) 表1と同じ, p.76。

さらにマレーシア行政外交サービス (Malaysian Administrative and Diplomatic Service : MADS) となって今日に至っている。このMHFSの65年の総数は667人で表2のごとく一般行政, 土地行政, 外交を担当する省が多かった。

また, Division Iの官僚のうち医学, 技術, 農業, 教育などの専門職の領域ではマレー人の有資格者が少なかったので, 1957年から68年までの専門職における非マレー人の割合は高くなっていったが, 一般行政ではマレー人の割合が高くなっていった(表3)。

こうして, 上からの開発行政プログラムが進んでいった結果, 古いタイプの「法と秩序」を守ることを第一義とする官僚から, 新しいタイプの「行動的で, 効率を重んじ, 技術的に優れており, 近代的なスタイルをもち, 開発を進め, マレー人農民を貧困から救うことをめざす<sup>18)</sup>」若い世代の官僚が育ちはじめたといわれる。そして, この方向を強力に推進したのがラザク副首相であり, 彼のリーダーシップと全国の開発プロジェクトの現場を廻り改善を即決できる実行力<sup>19)</sup>が, 開発行政を促進したといえる。

このラザクの力を生かしながらエスニック・グループの間のバランスをとっていたのが, ラーマン首相であった。ラーマン政権は, 首相, 副首相, 内務, 外務, 国防, 農業, 教育などのポストをUMNOが握ったが, 大蔵, 通産などの経済ポストはMCAに与え, 公共事業や労働といったインド人の多い領域はMICに与えて内閣のバランスをとっていた。このバランスが,



## グループ別分布 (1968年)

地質	(%)								
	マレーシア 内政・外交 サービス	警察	税関	登記	刑務所	移民	所得税	労働	協同組合
4.7	86.7	43.2	63.4	30.8	71.4	50.0	5.7	15.7	76.8
66.7	6.4	30.8	32.7	30.8	7.1	41.7	53.5	52.9	7.7
28.6	6.4	21.7	4.9	38.4	7.1	-	23.9	31.4	15.5
-	0.5	4.3	-	-	13.4	8.3	16.9	-	-

後で述べるように、1969年5月13日事件の後の政界再編で崩れ、大蔵、通産という経済ポストも UMNO が握り、ラーマンに代わって第2代首相になったラザクの下で、いわゆるブミプトラ政策が強力に推進されていくことになったのである。

そこで、マレーシア連邦になってからの最初の5カ年計画である第1次マレーシア計画に触れておこう。同計画は、1966年から70年までの公共投資として45億5507万マラヤ・ドルを予定したが、実績は42億4240万マラヤ・ドルとなった。そのうち、農業開発が11億1141万マラヤ・ドル、そのなかでは、土地開発が3億3660万マラヤ・ドル、コメの二期作のための灌漑排水が3億4260万マラヤ・ドル、ゴムの植替えが1億6890万マラヤ・ドルとなっており、このほかでは、運輸が5億4490万マラヤ・ドル、通信が2億300万マラヤ・ドル、公益事業が6億8140万マラヤ・ドルとなっていて、マラヤ連邦の第2次5カ年計画の支出項目と基本的には変わらないものであった。これは、引き続きマレー人が多数を占める農業、農村開発を重点とし、特に、土地なし農民に土地を与えて生活の向上をはかろうとするものであった。

しかし、同時に、政府はマレー人の経済的劣位が商工業への参入の遅れにあることについても関心もちはじめ、1966年6月に開かれたブミプトラ経済会議 (Kongress Ekonomi Bumiputra)<sup>20)</sup>においてマレー人の商工業への参入を促進し、土地所有の再配分を進めることについても触れている。そして、この会議の後同年11月には RIDA を改組してブミプトラ殖産振興公

社 (Majlis Amanaha Ra'ayat : MARA) とし、第1次マレーシア計画で7000万マラヤ・ドルの政府投資を行い、マレー人の軽工業への参加、経営、マーケティング、生産技術の訓練などを積極的に進めることとなった。次いで、68年の第2回ブミプトラ経済会議の後では、マレー人の商工業への参入を資本面から支えるための国营企業公社 (Perbadanan Nasional : PERNAS) がつくられ、国营企業の設立とそこへのマレー人の参入が進められることになった。こうして、60年代末、MARA と PERNAS はマレー人の商工業への参入を進めるシンボルとして関心を集めることになった。そして、これらの機関の運営にはマレー人の高級官僚が天下っていったのである。

## 第6節 ブミプトラ政策と官僚制

ラーマン＝ラザク体制は、ラーマン首相がエスニック・グループの間のバランス、具体的には、UMNO と MCA と MIC のバランスをとり、ラザクが副首相兼国家農業開発相としてマレー人が多数を占める農業、農村の開発を進め、その生活を向上させるというものであった。したがって、イギリス植民支配下につくられた、農業と行政はマレー人、商工業は華僑、ゴム農園と鉄道・港湾の労働はインド系人というエスニック・グループの間の分業を基本的に維持するというものであった。そのため、マレー人の華人に対する経済的劣位はあまり改善されず、他方、華人の間では、国教、公用語、市民権、「マレー人の特殊な地位」などについてのマレー人優位の政治的枠組みに対する不満が高まっていった。そして、1969年5月10日のマラヤ半島部における連邦下院議員と州議会議員選挙において、UMNO の優位は保たれたものの、MCA の下院議席は半減し、華人野党の民主行動党 (Democratic Action Party, DAP) やマレーシア民政運動 (Gerakan Rakyat Malaysia : GRM) の議席が増えた。また、マレー人のなかでもイスラム系野党であるマレーシア・イスラム党 (Parti Islam Se-Malaysia : PAS) が議席を伸ばした。さらに、州

議会議員選挙でも、ペナン、ペラ、クランタン、トレンガヌで野党が多数を占めた。

この選挙結果を踏まえて、5月13日に華人野党を支持する青年がクアラルンプールで「勝利の行進」を始めたところ、これに対抗するUMNO支持のマレー人青年もUMNOが勝利したとして行進を始め、両者が不幸にも衝突して流血の「人種対立事件」(racial riot)となった。戦後、ジョホールやペナンやシンガポールで小さな対立事件は起こっていたが、196人(うち、マレー人25人、インド人13人、華人143人、その他15人)の死者と439人(うち、マレー人127人、インド人26人、華人270人、その他16人)の重傷者<sup>(21)</sup>を出した大事件は誰も予想しないものであった。「人種間の融和」(racial harmony)を基本としてきたラーマン首相にとっては大きなショックであり、結果的には、同首相が退陣し、ラザク副首相が昇格することになった。この事件に当たり、華人に多数の犠牲者が出たのは、鎮圧に当たった警察と軍のなかでマレー人が多数を占めていたことによるといわれる。このことは、危機的状況において、どのようなエスニック間の対立が起こるかを象徴するものであったといえる。そして、この教訓から学んだことによって、その後、今日まで「人種対立事件」は起こっていないが、1970年代からのブミプトラ政策下のめざましい成果の影で、華人の不満が深く内向していることも否定できないように筆者は考える。

この危機に対処するため政府は、ラザク副首相を議長として、軍、警察のトップとMCAおよびMICのトップを含む国家運営評議会(National Operations Council : NOC)をつくり、政治面においては、(1)スルタンと国王の地位、国教としてのイスラム、公用語としてのマレー語、「マレー人の特殊な地位」などの「敏感問題」(sensitive issue)についての公的議論を禁止して、マレー人優位の枠組みを強化し<sup>(22)</sup>、(2)経済面においては、1971年から90年までマレー人の商工業への参入を促進し、マレー人の経済的地位を高めるための「ブミプトラ政策<sup>(23)</sup>を進めることになった。そのため、前者については、(1)ラザク首相のイニシアチブで、野党のGRM、PASなどとの州と連邦にお

ける協力が進んで、DAPを除くほとんどの政党の連合した国民戦線(National Front: NF)がつくられ、現在まで、NFの政権が続き、そのなかでUMNOの優位が守られてきている。後者については、71年から90年までに株式保有におけるマレー人のシェアを30% (90年で18%) に引き上げることをめざし政府資金の動員を行うとともに、多数の公社・公団をつくって、マレー人の参入を進めていった。

このブミプトラ政策の展開の過程で、マレー人への奨学金の賦与とマラヤ大学への進学が増大し、MHFSを通じての連邦政府への登用が進み、さらに、公社、公団への高級官僚の天下りが進んでいった。この点についてみると、まず、高等教育レベルでの学生数で、マレー人が1970年の6106人から80年の2万6621人、85年の5万1438人と8倍以上となっており、同じ時期の華人の4354人、8470人、1万4650人、インド人の600人、1907人、2852人<sup>(24)</sup>より圧倒的に大きくなっている。海外留学についてはマレー人はイギリスとアメリカとオーストラリアが多く、特に、開発行政については、アメリカ留学が増えている。華人は国内の進学機会が制限されているので、イギリス、アメリカ、日本などへ私費で多数留学している。

大卒者の連邦高級官僚への登用についてみると、マレー人は1965年の116人から80年の451人へと4倍増えているのに対し、華人は、23人から150人、インド人は32人から133人へと増えた<sup>(25)</sup>に留まっており、ブミプトラ政策の下でマレー人高級官僚が飛躍的に増えたことを示している。特に、行政外交職の特権官僚についてみると、同じ時期にマレー人は58人から201人に増えているのに対し、華人は4人から16人、インド人は2人から18人に増えるに留まっており、特権官僚におけるマレー人の優位は強化されているといえる。

また、ブミプトラ政策下での公社、公団の増大とそこへの高級官僚(行政外交職)の天下りについてみると、1965年の3人から78年の46人へと増大<sup>(26)</sup>しており、UMNO政治家と高級官僚と公社、公団の役人との人的ネットワークがつくられ、そのなかで、マレー人の雇用が増大していったことがわかる。

## 第7節 マハティール政権と官僚制

1981年7月16日フセイン政権を引き継いでマハティールが第4代首相となった。ラーマン、ラザク、フセインと続いた3人の首相が王族、貴族の出身であり、法律学を学び郡長を勤めた後政治に入ったのに対し、マハティールは教育者の家庭に生まれ、医学を学び、政界に入り、「庶民宰相」として首相の地位に就いたが、その道のりは平坦なものではなかった。25年にクダのアロースターに生まれたマハティールは、戦後、イギリスのマラヤ連合に反対する運動を通じて政治にめざめたといわれる。シンガポールで医学を修めた後、アロースターで開業し、一時、クダ州の医療行政に携わった。64年4月の下院議員選挙で当選し、39歳で政界に入った。しかし、69年5月10日の選挙ではPASの候補に破れて落選した。その直後に起こった「人種対立事件」において、マハティールはラーマンの人種融和の改革を厳しく批判し、その退陣を迫ったために、逆にラーマンによってUMNOから除名された。そのため、アロースターに帰ったマハティールが、マレー人の覚醒を促すために書いたものが『マレー・ジレンマ<sup>27)</sup>』であり、直ちに発禁となったがひそかに読まれ、マハティールの首相就任とともに解禁となり、マレー人の必読の書となった。同書において、マハティールは、マレー人の劣位の原因が、イギリスの分割統治と同族結婚とマレー人の伝統的な社会制度と価値観にあることを明らかにし、その改革の必要を訴えるとともに、マラヤの「正当な所有者」(rightful owner)であるマレー人の「建設的保護」(constructive protection)を主張した。彼にとってのマレー・ジレンマとは豊かなマラヤでブミプトラであるマレー人が貧しいという現実にあったといえる。このマハティールの考えに対し、ラザク副首相は理解を示していたと考えられ、70年9月に第2代首相となったラザクは72年にマハティールのUMNOへの復帰を認め、74年8月の選挙で下院議員に帰り咲くことになった。選挙後の内閣改造でマハティールは教育大臣となり、76年1月、ラザク首相の死により

急拠第3代首相となったフセイン・オンの下で、副首相に昇格した。このことは、70年代から始まったブミプトラ改革の推進のためにマハティールの強いリーダーシップが必要とされていたことを示していた。そして、81年、フセインの引退にともない第4代首相となり、今日まで14年にわたり首相の地位にある<sup>28)</sup>。

首相に就任したマハティールは、ブミプトラ改革の推進を謳い、国家農村開発省を復活させ、主要閣僚から成る国家経済評議会 (National Economic Council)、国家行動評議会 (National Action Council) をつくり、「清潔、効率、信頼される政府」(clean, efficient, trustworthy) を掲げて、綱紀の粛正にのり出した。そのため政府高官に対する資産申告制度の対象者を広げ、汚職摘発のために国家調査局 (National Bureau of Investigation) の拡充がはかられたが、その成果は必ずしも上がっていないといわれる。しかも、1982年4月の下院議員選挙にNFが勝利した後、83年に入るとUMNO内部でマハティールの独断専行的な政治スタイルに対する批判が起きてきた。これに加え、83年末から84年にかけてのバンク・ブミプトラの香港の子会社の22億5000万リングにものぼる不良債権の処理に当たり、銀行の責任者の引責辞職と政府資金による穴埋めを行ったために、マハティールに対する批判がさらに高まった。このバンク・ブミプトラの事件に象徴されるように政府資金を動員してマレー人の商工業への参入を推進することは、そこに規律がなければ容易に汚職につながるものといえる。しかも、その場合の責任の所在が明らかにされず政治的解決がはかれるとすれば、マハティール首相およびマレー人行政エリートに対する批判が内向するものといえる。

しかし、強気の政権運営を続けるマハティール首相は、(1)1984年には、政府批判を強める北部4州のイスラム党の運動を抑え、(2)86年8月に下院議員選挙を行って勝利を収め、(3)87年4月のUMNO大会において、761票対718票の僅差でラザレーを破って総裁の地位を守り、(4)88年のUMNOの分裂に当たって、UMNO Baru (新UMNO) をつくって多数派を獲得し、(5)89年1月の心臓病の危機をのりこえ、(6)90年10月と95年4月の下院議員選挙で勝利

表4 マクロ経済目標

経済指標	1990	1995	2000	2020
国内総生産 (10億リング)				
1978年価格	79	114	156	630
1990年価格	115	165	230	920
製造業				
国内総生産のシェア (%)	27.0	32.4	37.2	
雇用者 (1,000人)	1,290	1,700	2,144	
総雇用に対する比率 (%)	19.3	22.0	24.0	
失業率 (%)	6.0	4.5	4.0	完全就業
1人当たり国民総生産 (リング)				
名目	6,180	10,200	17,000	80,000
1978年価格	4,273	5,400	6,700	17,100
1990年価格	6,180	7,860	9,400	26,100
年平均成長率 (%)	6.7	7.5	7.0	7.0
インフレ率 (%)	4.6			

(出所) *Malaysia's Vision 2020*, Selangor: Pelanduk Publications, 1992, p.72.

を収め、現在に至っている。

この間、第4次、第5次、第6次マレーシア計画をつくり、さらに2020年までには先進国の仲間入りをめざす「ワワサン2020」(WAWASAN 2020, Vision 2020)計画<sup>29</sup>を打ち出して高度成長に向けての国民総動員を進めている。このワワサン2020に先立ち1991年から2000年までの第2次長期計画(Second Outline Prospective Plan : OPP 2)を打ち出したが、そこにおいては70年代からのブミプトラ政策(新経済政策)に代えて、国家発展計画(National Development Policy : NDP)としており、過去20年間のブミプトラ優先の旗を掲げながらも華人やインド系人の協力を求めるものとなっている。そして、ワワサン2020においては90年のGDP 1150億リングを2020年には8倍の9200億リングに、1人当たりGNPを6180リングから2万6100リングに上げることをめざしている(表4)。

こうしてワワサン2020をめざして進んでいるマハティール政権下の官僚の動きについてみてみると、1981年に75万7000人であった公務員(連邦・地方合計)の数は90年に85万人に伸びているが、71年のブミプトラ政策開始時の

表5 公務員数 (1967~90年)

	総雇用者 (1,000人)	公務員 (1,000人)	公務員 の比率 (%)
1967	2,078	267	12.8
1968	2,065	267	12.9
1969	-	n. a.	-
1970	3,340	398	11.9
1971	3,467	420	12.1
1972	3,599	443	12.3
1973	3,735	467	12.5
1974	3,877	493	12.7
1975	4,020	520	12.9
1976	4,376	577	13.2
1977	4,476	582	13.0
1978	4,542	596	13.1
1979	4,700	622	13.2
1980	4,817	693	14.4
1981	5,010	757	15.1
1982	5,165	765	14.8
1983	5,271	786	14.9
1984	5,394	803	14.9
1985	5,625	819	14.6
1986	5,707	829	14.5
1987	5,881	836	14.2
1988	6,088	844	13.9
1989	6,351	847	13.3
1990	6,603	850	12.9

(出所) *Malaysia's Economic Vision*, pp.374-375.

42万人が80年に69万人に増えた10年前に比べるとその増加率は減ってきている(表5)。そして、91年末の公務員・政府法人職員の数<sup>(90)</sup>は連邦政府が76万7512人、州政府が10万1818人、連邦政府法人が11万8105人、州政府法人2万3178人、地方自治体5万8334人で合計106万8947人となっている。なお、91年における連邦政府公務員の給与についてみてみると、トップのスーパー・スケールで月給7760リングから1万340リングに、役職手当として4000リング、住宅手当が3000リング、さらに車、運転手、電話、医療などの手当がつ



表6 産業別雇用者数

(単位：1,000人)

	1990	1991	1992	1993	1994
農 林 漁 業	1,738.0	1,680.0	1,585.0	1,520.0	1,485.0
鉱 業	37.0	36.0	36.0	35.0	36.0
製 造 業	1,333.0	1,470.0	1,639.0	1,780.0	1,890.0
建 設	424.0	465.0	507.0	550.0	615.0
電気・ガス・水道	47.0	46.0	46.0	48.0	49.0
運 輸 ・ 通 信	302.0	314.0	326.0	345.0	360.0
卸 売 ・ 小 売	1,218.0	1,235.0	1,254.0	1,280.0	1,308.0
金 融	258.0	279.0	300.0	320.0	330.0
政 府 サ ー ビ ス	850.0	854.0	858.0	863.0	867.0
そ の 他 の サ ー ビ ス	479.0	512.0	545.0	600.0	626.0
総 雇 用 者	6,686.0	6,891.0	7,096.0	7,341.0	7,566.0
失 業 者	356.0	313.0	274.0	226.0	214.0
総 労 働 力 人 口	7,042.0	7,204.0	7,370.0	7,567.0	7,780.0

(出所) *Monthly Statistical Bulletin*, July 1994, p.120.

いている。また、大卒で MADS で公務員となった者の初任給は、月給4830リングに固定手当1000リング、住宅手当1300リングとなっていた。また、公務員のなかで最下位に置かれている労働者は、月給325リングから718リングの間で、65リングから170リングの手当が付加されている。このようにトップから末端まで職階と責任と給与におけるヒエラルキーによって固められた官僚制がマレーシアにおける強力な支配集団であることは変わっていない。

なお、表5を補足するため1991年から94年までの政府公務員の数は表6のごとくなっている。

なお、軍についてみておくと<sup>(31)</sup>、陸軍は1960年代に3万3000人であったのが、71年に5万人、77年に5万6000人、84年に8万人、93年に9万人(8万5000人に削減中)、海軍は84年に8700人であったのが93年に1万2000人、空軍は84年に1万1000人であったのが93年に1万2010人となっている。軍のうち、陸軍は90%がマレー人で、海軍はマレー人と華人とインド系人がおり、空軍は特にパイロットを中心に華人が多くなっている。また、軍の上層はすべてマレー人であり、UMNOの指導者や王族と関係のある者が多い。特に88年

当時20人のトップのうち16人はクランタン出身でスルタンと近い関係にあった。このため、UMNOがマハティールとクランタン出身のラザレーとの間で対立したときに軍がどう動くかという噂が出たが、軍はイギリスの文民統制を守って今日に至っている。

しかし、マハティール政権下における変化としては、ルック・イースト政策によって、マレー人の中堅公務員や若い技術者を日本（その受入窓口は国際協力事業団と海外技術者研修協会）に送って経営や技術を学ばせ、日本に学んでマレーシア株式会社（Malaysia Incorporated）をつくって政府、民間が協力するシステムをつくり、1980年代後半からは民営化（privatization）<sup>32</sup>を進めることによって政府系企業を民間に、特に育ちつつあるマレー人ビジネスエリートの手に移転する改革が行われている。この結果、マハティール政権は、70年代のマレー人行政エリートの大拡大と公社、公団、政府系企業の建設を中心とするブミプトラ政策から、マレー人ビジネスエリートの育成と政府系企業の民営化、特にブミプトラ企業の育成という方向に転換してきたといえる。この成果として、93年のUMNOの役員選挙において、「新しいマレー人」（Melayu Baru）を名のる40代の若い政治家が、党の中枢を占めることになった。その代表は副総裁で次期首相をめざすアヌワール（1947年生まれ）、次席副総裁のムヒデイン・ヤミン（1947年生まれ、ジョホール州首相）、ナジブ・ラザク（1953年生まれ、国防相、第2代首相の長男）、ムハマッド・タイブ（1945年生まれ、スランゴール州首相）であり、いずれも高学歴（3人はマラヤ大学卒）で州政府官僚や公企業役員を経て、下院議員となって政治の世界に入っている。木村陸男によれば、新マレー人とは、「大卒以上の学歴をもち、その専門的能力を見込まれて若くして党幹部に登用され、イスラム教を含むマレー文化に誇りをもつと同時に、華人、インド人等の非ブミプトラと抵抗なく協力し、さらに国際人としてのコミュニケーション能力をもつ<sup>33</sup>」者とされている。彼らは、ワワサン2020にあやかって自らを「ワワサン・チーム」と呼び、21世紀に向けての新しいマレー人エリートの誕生を表明している。鳥居高が述べているように、彼らは、「新経済政策の落とし子<sup>34</sup>」

であり、マレー人の新しい世代が生まれつつあるといえる。

## おわりに

マレーシアの官僚制は、本章で、その形成と展開を歴史的に見てきたように、スルタン王朝下の貴族官僚制から出発して、イギリス植民地支配下のマレー人行政エリート（MAS）に引き継がれ、戦後独立の過程でイギリス人植民地官僚（MCS）に代わってマレー人のMASがMCSの地位に就くことで、独立マラヤ連邦の官僚制がつくられた。これらマレー人行政エリートは、王族、貴族など社会的上層の子弟で英語教育を受けたエリートであり、彼らは戦後独立の過程で政治の世界に入り、与党UMNOの中核を編成することになった。この意味でマラヤの官僚制は行政の中核であるとともに、そこから与党UMNOの政治エリートをつくり出す人材のプールでもあるといえる。

1957年8月31日、マレー人行政エリートのトップに立っていたラーマンとラザクが首相、副首相となって独立したマラヤ連邦は憲法第153条において公務員採用におけるマレー人4人に対し、非マレー人1人というクォーター制によってマレー人公務員のマジョリティを制度的に保障した。63年に成立したマレーシア連邦も上記の条項を引き継ぎ、マレーシア官僚制におけるマレー人の優位を維持した。このことは、イギリス植民地支配下のエスニック・グループの間の分割統治（マレー人は農業と行政、華僑は商工業、インド系人は農園労働者といった分業）の結果を維持するものであって、これらエスニック・グループの間のバランスと妥協の産物であった。

しかし、1960年代後半に入るとこのような分業体制を変えてマレー人の商工業への参入をはかる考えがマレー人の間で生まれ、政府も、開発行政のための組織と人を育成することになった。そして、69年5月13日事件を経てつくられたラザク政権は、(1)マレー人の貧困を除去し、(2)植民地支配下につくられた分業体制（経済構造）を変えるためのプミプトラ政策を打ち出し、こ

の執行の過程でマレー人優位の官僚制が強化されたといえる。すなわち、(1) マレー人優位の官僚制が拡大し、(2) 政府資金を動員して公社、公団、政府系企業が増大し、(3) これら政府関連の領域でのマレー人の参入が拡大していった。M・プチシェリイが78年に、「マレーシアのシヴィル・サービスは、行政における高度の政治化を伴い、MCSは政策形成の中心を占め、新経済政策の執行と同体化していく<sup>(35)</sup>」と述べたごとく、91年には、G・P・ミーンズが「マレーシアにおける経済計画のシステムと経済発展のための政府の役割の増大によって官僚制は量質ともに拡大」し、「政府サービスの全体がマレー人の前線基地となり、マレー人のプロフェッショナルと経済的上昇への手段となった<sup>(36)</sup>」と述べている状況となっている。このことは、また、経済的にみた場合、マレー人による官僚資本主義 (bureaucratic capitalism)<sup>(37)</sup> の形成を意味しており、マレー人行政エリートが経済面においても支配集団を形成しつつあることを意味していた。

こうして支配集団としてのマレー人エリート官僚と新しくつくられつつあるマレー人ビジネスエリートと UMNO 政治家は三位一体となり、「ワワサン 2020」に向けて協力してゆくものとみられる。その際、マレー人社会においてはこのような三位一体の支配集団から遠い農民や都市労働者の貧困の解消と、華人においては、すでに一定の富をもっていた者とマレー人支配集団と政治的に接近できる者 (political access) を除く一般の中下層の人々のマレー人優先政策に対する不満の解消が問題となり続けるものとする。「新しいマレー人」を称する「新経済政策の落とし子」であるエリートたちは、多民族国家マレーシアにおいて、どのように「マレーシア・ヴィジョン」を実現してゆくかが問われているといえる。

このことは、わが国の官僚制、特に特権官僚が民衆に対して上から臨み、民衆の利益を無視していることに対し、「行政能率とは、機械的能率 (mechanical efficiency) ではなくして、社会的能率 (social efficiency) である」と述べ、行政の社会的能率を上げるためには、官僚の民衆に対する特権的地位を逆転させて、「対民衆官紀」<sup>(38)</sup>を確立すべきであると述べた辻清明

教授の指摘は、マレーシアの官僚制についても当てはまるものといえる。しかし、わが国の官僚制もマレーシアの官僚制も、そのような「対民衆官紀」の確立にはほど遠く、官僚制度の民主化という課題をもち続けているといえよう。

- 注(1) J. M. Gullik, *Indigenous Political Systems of Western Malaya*, London : The Athlone Press, 1965, p.8.
- (2) Ibid., pp.90-91, および R. O. Winstedt and R. J. Wilkinson, *A History of Perak*, Kuala Lumpur : The Malayan Branch of the Royal Asiatic Society, 1974, pp.137-158.
- (3) R. Bonny, *Kedah 1771-1821, The Search for Society and Independence*, Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1971, pp.8-11, および Suarom Ahmot, *Kedah, Tradition and Change in a Malay State : A Study of the Economic and Political Development 1878-1923*, Kuala Lumpur : Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society, Monograph No.12, 1984.
- (4) R. O. Winstedt, *A History of Johore*, Kuala Lumpur : Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society, 1979.
- (5) Dr. R. G. Cant, *An Historical Geography of Pahang*, Kuala Lumpur : The Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society, 1973.
- (6) M. C. ff. Sheppard, "A Short History of Trengganu," by *Papers Relating to Trengganu*, Kuala Lumpur : Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society, 1983.
- (7) 浜渦哲雄『英国紳士の植民地統治——インド高等文官への道——』中公新書, 1991年。
- (8) 同上書, 70-71ページ。
- (9) 同上書, 145ページ。
- (10) Khasnor Yohan, *The Emergence of the Modern Malay Administrative Elites*, Singapore : Oxford University Press, 1984, pp.42-43.
- (11) Ibid., pp.42-43.
- (12) Robert O. Tilman, *Bureaucratic Transition in Malaya*, London : Duke University Press, 1964.
- (13) Milton J. Esman, *Administration and Development in Malaysia, Institution Building and Reform in a Plural Society*, London : Cornell University Press, 1972, p.6.
- (14) 拙稿「マラヤにおけるゴムの発展と植え替え政策の形成過程」(『アジア研究』

- 第15巻第2号, 1968年7月) および「ゴム小農と植え替え政策」(『アジア経済』第10巻第5号, 1969年5月, その後, 『マレーシア政治論——複合社会の政治学——』, 弘文堂, 1989年に所収)。
- (15) 拙稿「マレーシアの政党政治」(村嶋英治・萩原宜之・岩崎育夫編『ASEAN 諸国の政党政治』, アジア経済研究所, 1993年) 参照。
- (16) J. D. Montgomery and M. J. Esman, *Development Administration in Malaysia : Reporting to the Government of Malaysia*, Kuala Lumpur : Government Printing Office, 1966.
- (17) Esman, *Administration and Development* …… , pp.67-108.
- (18) Ibid., p.133.
- (19) 拙稿「マレーシアの経済開発と開発行政」(萩原宜之編『マレーシアの開発行政』, アジア経済研究所, 1973年)。
- (20) 拙稿「Kongress Ekonomi Bumiputra (Economic Congress for the Indigenous People)」(『アジア経済』第7巻第4号, 1966年4月)。
- (21) 5月13日の事件についての政府の発表である The National Operations Council, *The May 13 Tragedy*, A Report, 9th October 1969による。
- (22) 1971年8月31日に国王によって Rukunegara (国家原則) として次の五つの原則が明らかにされたが, 次のような抽象的表現のなかにマレー人の優位と非マレー人のマレー文化への同調を求める意味が込められていた。(1)神への信仰, (2) 国王および国家への忠誠, (3)憲法の遵守, (4)法による統治, (5)良識ある行動と徳性。Rukunegara については, Ghazali Shafie, *Rukunegara : A Testament of Hope*, Kuala Lumpur : Creative Enterprise Sdn. Bhd. 1985参照。
- (23) ブミプトラ政策については次の2冊が参考になる。堀井健三・萩原宜之編『現代マレーシアの社会・経済変容——ブミプトラ政策の18年——』, アジア経済研究所, 1988年/堀井健三編『マレーシアの社会再編と種族問題——ブミプトラ政策20年の帰結——』, アジア経済研究所, 1989年。
- (24) 小野沢純「ブミプトラ政策下における雇用構造の再編」(堀井・萩原編『現代マレーシアの……』), 308ページ。
- (25) 近藤則夫「マレーシア官僚制の動態」(佐藤宏・近藤則夫『インド・マレーシアの社会変動と国家官僚制——政治化, 専門化と国民統合——』, アジア経済研究所, 1986年), 258-259ページ。なお, 同書には, 近藤氏の「マレーシアにおける近代官僚制の成立とその展開」および「マレーシアの統治および行政構造」の章があり, いずれもマレーシアの官僚制についてのすぐれた分析となっている。
- (26) 近藤「マレーシア官僚制の動態」, 280-282ページ。
- (27) Mahathir bin Mohamad, *The Malay Dilemma*, Singapore : Asia Pacific Press, 1970. (高多理吉訳『マレー・ジレンマ』, 勁草書房, 1983年)

- (28) 拙著『ラーマンとマハティール——プミプトラの挑戦——』, 岩波書店, 1996年参照。
- (29) *Malaysia's Vision 2020*, Selangor : Pelanduk Publications, 1993/ *Malaysia's Economic Vision*, Selangor : Pelanduk Publication, 1992/ 木村陸男「マレーシアの長期開発戦略とナショナリズム」(『アジアトレンド』第62号, 1993年6月) 参照。
- (30) Tan Sri Dato'Seri Ahmad Sarji bin Abdul Hamid (Chief Secretary to the Government), *Improvement and Development in the Public Service*, Kuala Lumpur : Government Printing Office, 1992.
- (31) Gordon P. Means, *Malaysian Politics : The Second Generation*, Singapore : Oxford University Press, 1991, pp.299-300, および『ミリタリーバランス 1993-1994』, メイナード出版, 1994年参照。
- (32) Jomo K. S., ed., *Privatizing Malaysia, Rents, Rhetoric, Realities*, Boulder : Westview Press, 1995.
- (33) 木村陸男「『新マレー人』の誕生」(『アジア動向年報 1994』, アジア経済研究所, 1994年), 324-325ページ。
- (34) 鳥居高「変貌するマレーシア政権党——台頭する若手グループ——」(『アジ研ニュース』第154号, 1994年5月)。
- (35) Mavis Puthuchear, *The Politics of Administration : The Malaysian Experience*, Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1978, p.117.
- (36) Means, *Malaysian Politics* …… , pp.297-298.
- (37) Jomo Kwame Sundaram, *A Question of Class, Capital, the State and Uneven Development in Malaya*, Singapore : Oxford University Press, 1986, pp.243-271.
- (38) 辻清明「日本官僚制と『対民衆官紀』」(『新版 日本官僚制の研究』, 東京大学出版会, 1984年), 187-205ページ。
- (補) なお, マレーシアの地方行財政制度については, 森田朗教授を中心とするグループの研究成果がある。(地方自治協会編『アジア諸国の地方制度(1)——開発途上国における地方行財政制度に関する調査研究報告書——』, 1992年3月)