

第6章

マレーシアにおける地方行政と地方政府

河野 元子

要約：イギリス植民地時代に形成された民族問題を内包するマレーシアでは、その解決を内政の最大課題に、新経済政策を軸とした開発の政治が地方にまで推進されていった。その過程で、ガバメントの観点からすると法的に整備された地方行政制度をもちつつも、他方で、法的に地方より優位な権限をもつ連邦政府が、行政と政党が一体化する仕組みをつくりあげていく。その結果、与党連合とりわけマレー人
与党 UMNO の権限を強化させた。そこで起きるガバメント運用のゆらぎについて、1999年野党政権が樹立したマレー人州トレンガヌを事例に考察した。

キーワード：連邦一州、民族問題、新経済政策、行政と政党の一体化

はじめに

2008年3月8日、日本の9割ほどの面積（33万k㎡）におよそ2700万人の多民族が住む連邦制国家マレーシアに政治的激震が走った。その日、第12回総選挙が行われ、マレーシアの経済発展、同国民の経済向上を推進することで、結成以来35年にわたって政権を維持した与党連合・国民戦線（Barisan Nasional: BN）が、歴史的な大敗を喫したのである⁽¹⁾。BNは政権を維持したものの、連邦議会下院議席は安定多数の3分の2を割って解散時の198議席から140議席までに後退させ、州議会では13州のうち5州で野党政権が樹立することになった。マレーシアではイギリス独立後の1957年の独立憲法に基づいて連邦制を敷き、他方、世界に類をみない輪番の王制により互選された王であるスルタンを元首に戴く。本章は、このようなマレーシアにおける地方行政と地方の権限を理解するために、地方においてどのような統治・行政システムが形成され機能しているのか、また維持されているのか、開発政治の浸透にともなう連邦一州の関係に着目しつつ明らかにすることを目的とする。

地方への開発の浸透の中で機能する/させられるマレーシアの地方行政、その権限を議論する際に、民族問題を内政の最大の課題として政治経済の発展をめざした中で、マレーシアのガバメントが形成され、変化してきたことに着目するとよい。ここで「ガバメント」

とは、総論における定義に従い、地方行政単位に本来期待されている統治能力や制度と定義しておきたい（「自治体」という表現をここで回避する理由については、後述する）。

その前提として、同国の歴史的、政治経済的背景を地方の成立とその差異から、他方で、同地における民族関係から説明しておく必要がある。

まずは、地方の成立についてである。現在マレー半島にある 11 州の「州」となる政治的単位は植民地時代の各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すぎなかった。そこに錫、ゴムという世界市場に直結する商品の獲得を目的にイギリスが、付随して中国とインドから労働者が大量に移入して、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。西海岸のペラ、スランゴール、ヌグリ・スンビランなど 5 州では錫鉱山やゴムプランテーション農園を開墾に適した土地を保有していること、交通の利便さを主因に、鉄道、道路、港湾、電気などの経済インフラが西海岸を中心に整えられ、連邦州を形成させた。そこに、華人、インド人などの移民の多くが住むことになる。他方で、資源においても、交通の便においても条件を欠く北東部のケダ、プルリス、クランタン、トレンガヌ 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。西海岸の保護領化から遅れること 15 年、1909 年に非連邦州として加えられ、マレー半島に 9 州の保護領が形成された。現代マレーシアにおける高開発地域と低開発地域という不均等な発展を反映した格差の多くは、以上でみてきた植民地時代に形成された経済構造の影響をうけることになる。

一方で、民族の問題についてである。1963 年、英領マラヤ地域にサバ・サラワクおよび海峡植民地シンガポールをいれてマレーシア連邦が成立した。1957 年に制定された独立憲法を基礎に、各民族の政治的、市民的権利について各民族の代表者との交渉の末、非マレー人社会に対しては平等な市民権を賦与すること、マレー社会に対してはスルタン制度の存続と特別な地位の保証、連邦の公式な宗教をイスラームに、国語をマレー語に定めるなどマレー的要素を条文に盛り込むことになる。イギリス植民地時代のスルタンを頂点とする各保護領が、独立後の憲法制定によって「州」となって、新しい連邦制度の中に組み込まれていくことになったのである。しかしながら、この憲法制定は各民族に不満をのこし、ついに 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、レッセフェール体制から国家主導の開発体制へと舵をきることになる。民族間問題を内政の第一の課題とした基本政策が打ち出される。いわゆる、新経済政策 (New Economic Policy: NEP) である。

NEP は、経済分野のみならず教育、労働政策および文化政策に至る広域な開発政策で、マレーシア全体における貧困世帯の撲滅、マレーシア社会の再編成を 2 大目標とした。とりわけ、経済的、社会的劣位にあるマレー人を中心とするブミプトラが、経済水準の低い特定の職業や業種に固定化して就業するという社会構造ではなく、社会移動を促進するこ

とで彼らの経済的・社会的地位を引き上げ、とくに華人との経済的格差を是正し、このことを通じて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。そのために国家主導の開発政策がすすめられ、その結果、政治的・経済的発展が成功し、内政の最大課題である民族間問題、とくに激しく対峙したマレー人と華人間の問題はある一定の安定が得られることになる。その実行にあたっては、与党連合の中核であるマレー系与党の統一マレー人国民組織（United Malays National Organisation: UMNO）が、その中心的役割を果たした。政治的権利の監視をする一方、政治における華人の発言減少なども相まって、UMNOはより優位な政治体制を築いていった。さらに NEP を軸とした政治的・経済的発展の成功が、UMNO が牽引する新しい連合体制の正統性を確立するという構図につながり、UMNO 支配が確立されていくのであった。歴代首相は UMNO 総裁で、BN 総裁も兼ねていて、首相は交代しても BN 内における UMNO の主導は変わらず、体制の変動は今日までない。この政権交替なき政治体制は、「半民主主義」「擬似民主主義」などと捉えられたり、その政治指導が「ポピュリスト」と呼ばれたりする⁽²⁾。このように、国家主導の開発主義を核とした政治体制の中、ガバメントが形成され、発展、変容していくことがマレーシアの特色であり、その背景に民族の問題が強くあることを上記から確認した。

本文では、まず、現在、中央政府の権限が強いマレーシアにおいて、どのように地方行政が位置づけられ、機能してきたのか、憲法上での規定と具体的な地方行政の特色を概観する。次に、開発政策の推進で、地方の権限がどのように変化してきたのかを説明する。一方で、中央から地方末端部にいたる統治のメカニズムを、野党政権が樹立したマレー人州トレンガヌの事例より明らかにする。その際には、UMNO の末端組織としての村落安全開発委員会 (*Jabatankuasa Keselamatan Kemajuan Kampung*: JKKK) の検討が、UMNO の強さの秘訣解明に有効となろう。

本章で取り扱うマレーシアは、他の東南アジア資本主義国家のタイ、インドネシア、フィリピンと比べた場合、地方政府、地方自治体の性格が大きく異なる。ましてや地方分権という概念から議論することは難しい。本章では、地方州議会が住民による直接選挙で成立していること、憲法において連邦政府の権限と地方政府の権限が規定され、行政制度が一定の能力をもち機能していることから、州政府を自治体として議論することとした。なお、マレーシアにおいて法律上、自治体と呼ばれるものは、特定都市、市、町の現在総数 144 の「地方自治体」であるが、自治体すなわち議会は、州政府の任命議員から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、本稿では取り扱わないことにした。

第 1 節 マレーシアの行政制度と地方

1. マレーシア憲法にみる連邦—州関係

現在のマレーシア憲法にみる連邦と州の関係は、1957 年に制定された憲法を基礎とする

基づいてそのまま行政権限の配分リストになっていった。これら3つのリストに含まれない事項に関しては、憲法第77条「残余の立法権規定」に、その扱いが示されている。

図1に明らかなように、連邦政府管轄事項は25項目におよび、対外行為を行うための外交と治安、市民権などの内政、一方で経済開発に関する事項よりなる。一方で、州政府管轄事項は12項目と約半分だが、土地をはじめと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が含まれている。また、共同管轄事項としては、社会福祉、奨学金、公衆衛生等があげられる。連邦-州政府の権限配分を分析して、鳥居高は、マレーシアは多民族国家ではあるが、憲法の内容から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と指摘する(鳥居[2001, 90-91])。一見強く映る州政府の権限が、実は、よく見ると連邦政府の権限が州政府のそれより優位な位置に憲法上規定されているとする。たとえば、連邦政府には例外規定が与えられていて、国際的な取り決め、決議などの実施が必要な場合、州政府が定めた法規を統一化する必要がある場合、非常事態が宣言された場合には、連邦議会が州政府立法事項に関して法律を制定することができる。また、天然資源などに関する州政府権限についても制約があつて、サバ、サラワク州を除いて、半島部11の州政府は連邦政府から専門的な助言を受け入れることが94条、95E条に規定されている。すなわち、マレーシアでは連邦制を敷きながらも、実際は、州政府の権限が憲法上でも制限され、連邦政府が強い仕組みがつけられていることがわかる。

2. 地方行政 統治機構

では、憲法で保証された州の立法ならびに行政の権限の行使はどのようになされているのであろうか。各州の統治制度は、州の憲法に基づき整備されている。その基本構造は、州元首を戴き、行政権は、行政権の長と、その下に連邦政府の内閣にあたる行政委員会(半島11州ではExecutive Council)により行使される。州の立法権は、州の元首と一院制の州立法議会(以下、州議会)に属する。以下、それぞれの役割などの特色を、図表2を参照しつつ見ていこう。

図表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	州の宗教
半島部9州	スルタン Sultan	ムントリ・ブサル Mentri Besar	州執行理事会 Executive Council	州立法議会 Legislative Assembly	スルタン	イスラーム
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	イスラーム
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	イスラーム
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 MesyuaratKerajaanNegri	州立法議会 Dewan Undangan Negri	国王	イスラーム

(出所：鳥居[2001]ならびにトレンガヌ州など州憲法より作成。)

まずは州元首である。州元首は、憲法別表 8 に基づいて、連邦憲法、州憲法で定められた行為をおこなう。かつてイスラームの王国であった 9 州では世襲の統治者であるスルタン、ラジャなどを戴くのに対して、海峡植民地であったマラッカ、ペナンでは 5 年輪番制の国王が州の長を任命する。スルタン・州の長に共通な職務が、行政の長である州首相また主席大臣の任命と州立法議会解散の同意、スルタンのみのものは、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、マレー人の慣習に基づく称号授与、自らの後継者の任命、恩赦である。このため、スルタンを戴かない 4 州では、国王がそれぞれの州の「イスラームの長」の役割をはたす。

次に、行政の長である。半島部 9 州では州首相（ムントリ・ブサル：Mentri Besar）、ほかの 4 州では主席大臣と呼ばれる。彼らは州元首によって任命される。通常の場合、立法議会で最も多く議席を獲得した政党の代表になるが、時にスルタンの意向で排除されることもある⁽³⁾。他方で、半島 9 州の州首相は、宗教およびエスニシティの規定が現在なお残っていて、マレー人であること、ムスリムの教えを保有していることが州首相の条件として州憲法に謳われている州もある。

行政の長の下に、州執行理事会が構成される。立法権をもつ立法議会議員から 4 名以上最大 10 名までのメンバーが選出されて、理事会は、行政権の執行に関して、州立法議会に対して全面的に責任を負うことになる。州首相と各委員は行政分野ごとに職務を分担して、前述したように内閣の閣僚に相当する責任を負う。前述したように、半島部 11 州では州執行理事会（Executive Council）、サバ州では州内閣（State Cabinet）、サラワク州では州政府評議会（Majilis Mesyarat Kerajaan Negri）と呼ばれる。

立法権を担う州議会は、サラワク州を除き、州立法議会と呼ばれる。一院制で、議員は連邦の下院議員同様、小選挙区から選出される。選挙は、満 21 歳以上のマレーシア国籍をもつ者が選挙権を有する。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レベルのふたつの選挙しか行われていない。はじめにで触れたように、市レベルの地方自治体の議会選挙は、1965 年以降、停止されたままになっている⁽⁴⁾。

図表 1 の連邦、州立法権限管轄リストでみたように、州で行われる行政事務には、州政府所轄の事項、連邦政府所轄の事項さらに連邦・州共同所轄の事項がある。3 つの事項執行は大別して 2 つの機関で行われる。すなわち、図表 3 トレンガヌ州の事例に明らかなように、ひとつは、州運営の行政機関であり、ひとつは、連邦政府運営の行政機関である。州行政機関は、前述したように、行政の長を中心とした州議会の中から州内閣にあたる執行理事会をつくり、ここが実際の州行政の核を定められた権限の範囲で推進する。その下に各部局を構成して州行政を行う。この機能に加えて、州運営の公団・公社、また各種委員会よりなる行政機構とは異なる運営が認められている。一方、連邦政府による行政は、州の具体的な行政局にあたるものはないものの、州レベル、その下の郡レベルにおいて、行政組織、公団・公社を設立させ、機能している。さらに特筆すべきは、州行政機構のあ

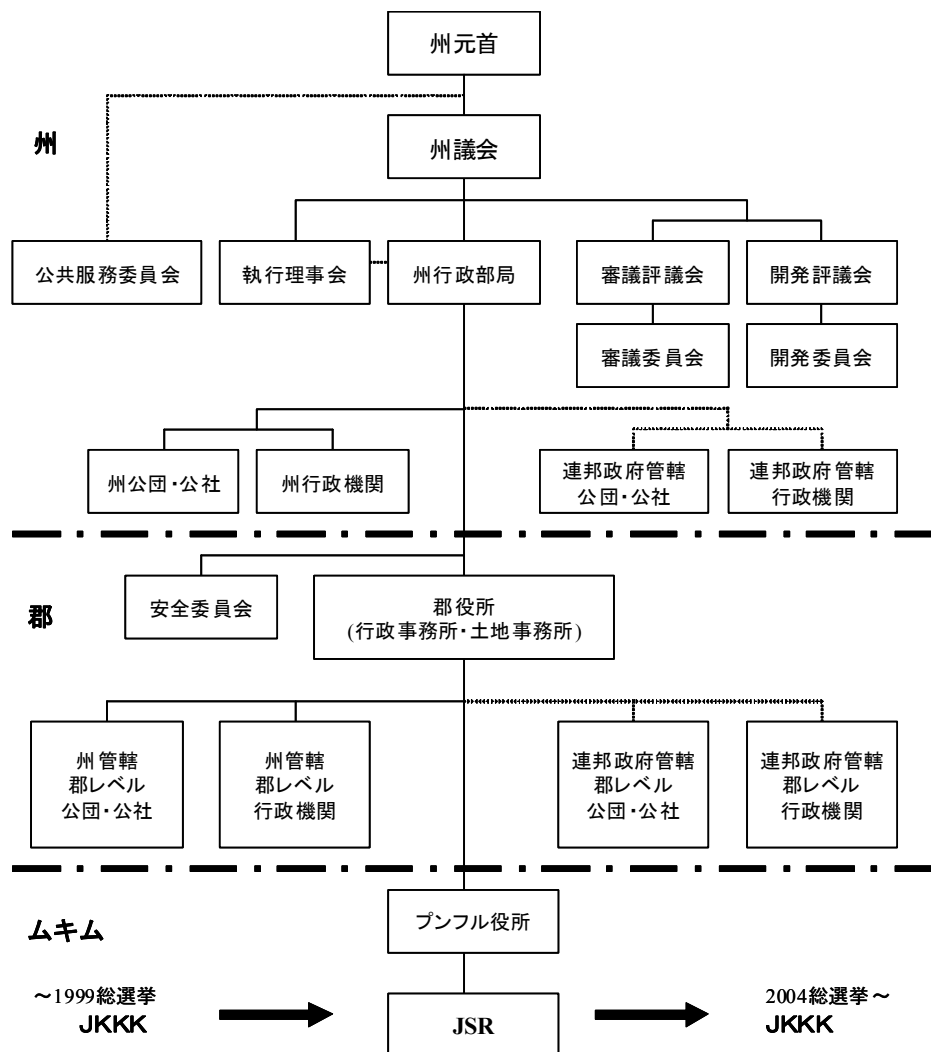
り方は州によって異なることもマレーシアの特色であろう。

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84580人、州法定機関14195人）で、公的セクターに勤務する全職員114万人の8.7%に相当する（坂本[2007, 25-26]）。

3. 地方行政 州内の行政機構

各州内の行政機構は、州-郡-ムキムに構成される。図表3が示すように、郡（District）レベルには、郡役所（District Office）と土地事務所（Land Office）がある。郡役所と土地事務所が一体化している州もあれば別々に設置している州もある。郡レベルにおける州行政の総合調整や土地に関する行政を行っている。具体的には、前者は、郡レベルの開発事

図表3 州の行政機構図:トレンガヌ州の場合



(出所：Unit Perancang Ekonomi Negri Terengganu”Pentadbiran Kerajaan Negri Terengganu Darullman”など行政内部資料および聞き取り調査より筆者作成。)

業の評価、郡レベルにおける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を、後者は、土地の利用方法やその開発計画、土地に関する情報や統計の整理などの事務を行っている。一方、行政の末端組織であるムキムでは、州の職員であるムキムの長プンフル（Penghulu）が行政を担当している。住民と関係機関との調整役が主な仕事である。この行政村ムキムの中に、いわゆるカンボンと呼ばれる自然村がある。

では、これらの州行政を行うための財政はどのように運営されているのか、簡単に触れておきたい。

4. 地方行政 州の財政

図表 4 は、マレーシア財務省が毎年作成する経済レポートよりマレーシア全 13 州の財政状況の推移を示したものである。

図表 4 マレーシア州政府決算の推移

(単位 百万マレーシアリングット)

年	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
歳入	8312 (100%)	8341 (100%)	8541 (100%)	9995 (100%)	11969 (100%)	12742 (100%)	13498 (100%)	17152 (100%)	16330 (100%)
自主財源	6872 (83%)	6692 (80%)	7217 (84%)	7543 (75%)	9264 (77%)	9494 (75%)	10378 (77%)	13867 (81%)	14343 (88%)
連邦補助金	1416 (17%)	1622 (19%)	1305 (15%)	2417 (24%)	2642 (22%)	3145 (25%)	3064 (23%)	3250 (19%)	1891 (12%)
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	10009 (100%)	8862 (100%)	9124 (100%)	9256 (100%)	10491 (100%)	11568 (100%)	13389 (100%)	15177 (100%)	16698 (100%)
経常経費	5305 (53%)	5090 (57%)	5307 (58%)	5612 (61%)	6144 (59%)	6673 (58%)	7253 (54%)	8204 (54%)	9141 (55%)
開発経費	4704 (47%)	3772 (43%)	3817 (42%)	3644 (39%)	4347 (41%)	4895 (42%)	6136 (46%)	6973 (46%)	7557 (45%)
差引	△1697	△521	△583	739	1478	1174	109	1975	△368
連邦借入金	549	731	1033	628	1642	1094	1141	2000	2248
	△1148	210	660	1367	3120	2268	1250	3975	1880

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

2009 年度決算見込みで歳入が 163 億 3000 万 RM (マレーシアリングット)、歳出は 166 億 9800 万 RM で、歳入をやや上回っている。過去 10 年間の歳入では、州の自主財源が 75%

～80%前半で、連邦政府からの補助金が 20%前後で推移している。一方、歳出では、經常経費が 50%～60%、開発経費が残りの 40%～50%と、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。

図表 4 が示すように、州歳入は、おもに 3 つのソース、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) 税金として、土地・鉱山・森林利用に対する税、酒類販売に対する税、遊興税など、2) 手数料として、許認可手続きに対する手数料、裁判所での各種手数料、3) 行政サービス料として、州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) そのほかの収入として、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、州法に基づく罰金などがあげられる。

第 2 に、連邦から州に交付される補助金である。人頭補助金と州道補助金があり、両補助金とも毎年 1 度交付される。前者は、人口に 1 人あたりの単価を乗じたものだが、最初の 10 万人までとそれ以降で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 マイルあたりの平均管理コストに基づく単価を乗じている。

これ以外に、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。州は自由に資金調達ができない仕組みになっていて、借り入れは、連邦の指定を受けた特定の金融機関から、連邦の定める借り入れ条件、5 年を超えない範囲で借り入れが可能となる。財政関係もまた、行政ならび立法権がそうであったように、連邦政府の管理下におかれることがみてとれよう。

一方、州の歳出であるが、連邦同様、經常経費と開発経費に区分される。前者は人件費、行政サービスの提供に関する経費が中心である。後者はインフラ整備のための経費で、開発事業基金と水道事業基金からなっている。

以上、マレーシアの地方行政の特色について、連邦—州の関係を意識しつつ、その行政、立法、行政組織の構成、役割を説明し、また財政についてもふれた。ここから明らかなのは、連邦制を敷いているとはいえ、マレーシアの場合イギリス植民地時代を挟んで導入されたマレー人国家（現在の州）の要素が強く残ること、州の行政の長は住民による直接選挙ではなく、州元首であるスルタンが任命し、かつ拒否権をもつこと、イスラームの責任者として行使すべき権限、称号の授与など州行政制度のなかに、その特殊性が浮かびあがってこよう。一方で、法に基づいて立法ならび行政の権限が地方で行われ、また同じく憲法の規定によって財政が回されるという法治主義をたてまえとしつつも、連邦政府の地方行政、地方の権限に介入しやすい仕組みができていることも理解できる。

このような州の行政機構が、開発政治の展開の中で、いかに機能し、維持され、また変

化したのかを、第2節では基本政策である新経済政策 NEP 導入とその内容について概説し、さらにそれがいかに実行されていったのかを、連邦政府レベルと州レベルとくに末端行政機関についてみてみよう。さらに第3節では、1999年の総選挙において野党政権（中央に対して）が樹立し、次の2004年の総選挙で与党 UMNO が奪回したトレンガヌ州を事例に、連邦の介入、地方の行政とその権限から、マレーシアにおける地方政府、地方の権限を観察してみよう。

第2節 新経済政策の導入と地方への影響と変化

1. 新経済政策について

新経済政策 NEP は、人種暴動を契機に立案された国家開発政策で、1971年～90年にわたって、マレーシアプランと呼ばれる五ヵ年計画を通じて実行された。その最終目的は、民族を越えて、貧困を撲滅し、社会構造を再編して、国民統合をすすめることにあった。冒頭で述べたように、実際の社会状況に即するならば、貧しく、社会的に地位の低いマレー人の優遇ということになる。

マレー人の経済的、社会的地位を引き上げるために、以下4つの政策が編み出された。第1は、資本所有構造の再編成で、マレー人の株式所有率を引きあげることにした。第2は、雇用構造の再編成で、マレー人をより専門性の高い職種につけ、近代的産業への社会移動を促進し、その経済水準を高めることを狙った。第3は、農村部における近代産業部門としての「新経済成長センター」を育成することであった。第4は、マレー人の企業家・経営者を育成することであった。

具体的には、連邦政府は、1)、その実行のために国家の役割を肥大化させ、その活動領域を拡大した。国営企業公社をはじめとした公企業は連邦政府のみならず、州政府においても、州経済開発公社、州農業開発公社を通じて、さまざまな企業が設立された。2)、直接的な事業ばかりでなく、市場や民間企業活動にも介入した。3) 州との関係でもっとも重要なのが、NEP を実行するための開発資金を、総理府を中心に連邦政府が掌握したことである。連邦・州政府の活動領域が拡大するためには、開発資金の調達が必須となった。その資金源としてもっとも重要なものが、鉱物資源とくに石油からの収入であった。4) また、NEP 実行のために必要な経済成長は、外国資本を選択的に導入することで成功した。

以上で明らかのように、政策の実施上、もっとも特徴的なことは、これら全てが国家主導で行われていることである。一方で、開発を実行するために必要な資金を掌握するために、総理府を強くしたことであろう。では、どのように総理府を強くしていったのかを、つぎに説明しよう。

2. 州総理府への権限の集中化

新経済政策 NEP を実施するにあたっては、経済計画の決定権は総理府、とくにその策定

には経済計画局（Economic Planning Unit:以下 EPU）に集中している。NEP 開始以前より、EPU は五ヵ年計画の策定、連邦政府および州政府への予算配分を行っていた。しかし、人種暴動を契機に策定された NEP 新経済政策の推進過程において、総理府内に NEP 達成のために設けられた開発プロジェクトの監視と評価、省庁間の調整役を行う機関が新設された。すなわち、実行・調査開発管理局（Implementation Co-ordination and Evaluation Unit: ICEU）である。この制度整備によって、総理府は、開発策定機能と実行・調整機能を併せ持った権限のきわめて強い機関となった。

EPU を通して開発政策がコントロールされることになる。マレーシアでは 4 層の開発計画が策定されるが、1) その頂点が長期展望計画（Outline Perspective Plan）、2) つぎにマレーシアプランと呼ばれる複数の五ヵ年計画にまたがる機関を対象とする計画、3) さらに各五ヵ年計画の 3 年目にだされる中間報告（Mid-Term Review of Five Year Plan）、そして 4) 単年度の予算である。EPU は、2) のマレーシアプランと、3) の中間報告という開発政策実行の上で、重要な計画策定について中心的な役割をはたす。策定過程は次のとおりである。EPU は各省庁、連邦政府機関、州政府に対して「開発支出計画の希望」を報告するように文書を回状する。各機関からの開発プロジェクト・ベースの予算要求のプロポーザルが EPU に提出される。EPU はそのプロポーザルを省庁間グループに送り、決定された枠組みが EPU に送り返される。そこで枠組みをもとにドラフトが作成され、国家開発計画委員会へ回される。ここで手が加えられたドラフトが、首相が議長をつとめる国家計画協議会に送られる。そこで決定されたドラフトは内閣の計画委員会で承認を受け、閣議で了承を受けたうえで、議会に上梓される。

この策定をめぐる、EPU は各省庁、政府機関をコントロールしていくのだが、重要な点が 2 点ある（鳥居[2005, 6-8]）。すなわち、五ヵ年計画で配分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、産業分野別配分額に関して EPU が事務局となって策定したものを国家開発計画委員会傘下の部会・概算委員会で官僚レベルの決定がおこなわれることである。そうすることで EPU は自主性を担保できて、開発政策をコントロールしていくのであった。他方で、開発のパフォーマンスの評価は、同じく総理府にある調査開発管理局が中心的役割を担い、より総理府の意志に基づいた開発政策が実行されるのであった。

3. 地方における末端行政の変化—行政組織と政党組織の一体化

翻って、NEP 推進の影響は地方にどのような影響を及ぼしたのだろうか。もっとも大きな変化を経験したのが、マレー人村落住民であった。

NEP は、冒頭で述べたように、マレー人社会の経済的・社会的地位を向上させるために、さまざまな分配政策を実行した。マレーシアにおいて最大数を占めるマレー人への分配実施は、いうまでもなく政策自体の成功と与党連合・連邦政府への正当性の付与を意味した。

これとともに、与党連合内におけるマレー与党 UMNO の地位を磐石なものにさせることを意味した。

このために、すでに農村開発促進のために導入された組織を NEP 開始とともに一層組織化し、この行政組織と政党組織を結びつけていく関係が構築されていった。村落部における開発プロジェクトと執行メカニズムの流れは、大きく 2 つに分かれる⁽⁵⁾。ひとつが行政組織であり、もうひとつが政党組織である。

1960 年代、ラザク農村開発相（当時。後、二代目首相）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。同省を頂点に、州開発委員会—郡開発委員会—行政村（ムキム）と三層構造からなる公式の行政ヒエラルキーが形成される一方、その下に実質的な末端組織として村落安全開発委員会（*Jabatankuasa Keselamatan Kemajuan Kampung*: JKKK）が設立された⁽⁶⁾。その目的は、村落部における開発政策推進のための住民参加と、住民と政府諸専門機関との緊密化促進のために組織をつくることであった⁽⁷⁾。

以下、次節で取り扱うトレンガヌ州を例に、末端組織の歴史的過程をみておきたい。

JKKK の設立推進は各州の郡長（*pegawai daerah*）が担う⁽⁸⁾。1970 年代に設立されたトレンガヌ州では当初は名目的組織にすぎず、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]）。それにもかかわらず、実質的な活動開始は 80 年代後半まで待たなければならなかった。もっとも活発な活動がみられるのは、1999 年～2004 年の PAS 政権時代であった[トレンガヌ州クアラヌルス区プンフル聞き取り；UMNO 党员及び住民からの聞き取り]⁽⁹⁾。

1982 年のトレンガヌ北部の調査では、JKKK 委員長は、各 JKKK 管轄地域内のクトゥア・カンポン（*ketua kampung*: 自然村のリーダー）の中から選出されたという⁽¹⁰⁾。独立後に公務員化したプンフルとともに、クトゥア・カンポンは、かつては村の安寧や統合をはか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行政組織の中に実質的に取り込まれ(Rogers[1993]; Shamsul [1986])、形骸化し（トレンガヌ州クアラヌルス区プンフル聞き取りによる）、ついに UMNO 政党組織に取り込まれていったのであった。

政党 UMNO の地区支部の設立に拠って、行政組織のヒエラルキーと呼応するかのようには、UMNO という政党組織は州連絡委員会—地域支部—地区支部と三層構造を形成していったのであった。地域支部が各選挙区（下院議員選挙レベル）に、その下に地区支部が形成され、村落と州議会議員また下院議員とを結びつける役割をはたす末端組織が設立されたのである⁽¹¹⁾。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・カンポンが、UMNO の末端組織の委員長になるということがおきたのであった。その様子を村落レベルにおける補助金の申請プロセスの事例にみてみよう。

住民は、ハリラヤ・プアサ（断食明け祝い）の準備金、小中学校入学費用の補助など政府に補助金の申請をすることができるが、たとえば「小中学校制服補助申請書」には3つのサインが必要とされる。JKKKの委員長、プンフルそして州議会議員のそれである。調査地の住民の話によると、80年代の前半には、このサインのひとつはクトゥア・カンポンだったのが、80年代末から90年代はじめころにその名前が消えていたという。申請の仕組みは以前と同じでも、関わるアクターが代わる。つまり末端からみると住民—JKKK委員長—プンフル—州議会議員とチャンネルが再設定されたのであった。一方で、行政系列の中の実質的な決定権は与党・UMNO州政府、UMNO州議会議員の中にあり、住民レベルへの補助配分は州議会議員の裁量となる仕組みが作られたのである。開発の進行にともなう集権化の動向にならって、引いては上記の行政系列は与党支持者になり、JKKKはUMNOの末端組織としての性格を強めていくことになった。JKKKが実質的な行政末端単位でも、あくまでも独立したものであることが、その促進を容易にしたのかもしれない。結果的に政党組織と行政組織が連動しながら利権誘導型の政治、行政が展開していくことになったのである(河野[2009])。

第3節 強化されてきた開発メカニズムの中でのガバメントのゆらぎ

1999年総選挙において、マレー人与党UMNOは与党連合BN内の議席数が過半数を切るというはじめての経験をする⁽¹²⁾。99年選挙直後よりUMNOの巻き返しが始まった。その結果、2004年総選挙においてBN政権は圧倒的強さを見せつけることになったのであった。1999年総選挙におけるUMNOの危機感は、マレー人州トレンガヌでの野党汎マレーシア・イスラーム党（Party Islam Se Malaysia : PAS）の樹立であった。マレー人州トレンガヌにおける野党政権樹立の与えた危機感は、2004年総選挙に向けてトレンガヌ政権奪回へとUMNOを強く動かした。そこでの選挙戦術は、UMNOの組織力の強さ、戦術の巧みさを明らかにするとともに、連邦政府-州政府の権限、地方行政の変化を明らかにしてくれる。以下、UMNOの賞罰の政治、それに対するトレンガヌ政府の対応から見ていこう。

東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、マレー半島の州の中で首都クアラルンプールから地理的に一番遠い。ダエラと呼ばれる8つの郡から構成され、クアラトレンガヌに州都を置く。人口はおよそ90万人[2000年センサス]であり、約96.5%がムスリムのマレー人である。他の民族構成は、華人2.8%、インド人0.2%、その他0.3%で、その多くが州都に住む。多民族国家マレーシアにおいて最も多民族化されていない州といえる。同様にマレー人の多い地域は、トレンガヌ州の北側のクランタン州、西海岸北部のケダ州・プルリス州である。以上の四州は、イギリス植民地期に非連邦諸州であったという歴史的背景に加え、現在なお低開発地域として扱われていること、生業がおもに第一次産業であること、イスラーム野党勢力が強いことなど共通点が多い。トレンガヌ州も

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同州の政治経済的、社会的状況に大きな変化を与えていった。

1. 奪取される地方の権限

2000年9月、トレンガヌのPAS政府はオイル・ロイヤリティの問題に直面した。連邦政府が、国営石油会社ペトロナス（PETRONAS）からトレンガヌ州政府に支払われるべきオイル・ロイヤリティを奪取するという事態が発生したのである。州歳入予算におけるオイル・ロイヤリティの割合は90年で70%、99年で76%と大部を占めて他を圧倒していた（*Kerajaan Terengganu Anggaran Hasil dan Perbelanjaan* [1990] [1999]）。トレンガヌ州経済開発・資源大臣のムスタファ・アリ（Mustafa Ali）は、トレンガヌ政府の広報誌 *Warta Darul Iman* を通して、連邦政府がペトロナスとトレンガヌ州政府協定を破棄して、ペトロナスからのオイル・ロイヤリティを取り上げるだろうとトレンガヌ住民に説明した。PAS州政府は他の収入確保に努めつつ、官公庁および関連会社職員への給与の支払いを滞りなく行うこと、一方で、選挙声明での公約についても実現化の努力をするとも訴えた（*Warta Darul Iman*, [Bil 9,1-6]）。トレンガヌ州首相兼 PAS 副総裁のハディ・アワン（Abdul Hadi Awang）率いるトレンガヌ政府は、2001年3月8日、連邦政府とペトロナスを相手取り、支払われるべきオイル・ロイヤリティが政治的立場の違いを理由に未払いであること、99年選挙への遺恨ゆえのトレンガヌ州への政治的圧力であることを理由に、高等裁判所に両者を告訴した（*Asian Economic News*, March 12, 2001）。第一審判決で勝訴したものの（*Asian Economic News*, September 2, 2001）、確定判決が出ないまま2004年3月のUMNOの政権交代まで結審しなかった。

被告である連邦政府の言い分はどうであったか。「1975年からトレンガヌに支払われてきたのは慈善金（*wang ihsan*）であってロイヤリティではない。開発の遅れているトレンガヌ住民のため、インフラ整備のため渡してきたものだ」「今後、慈善金はトレンガヌ州の開発プロジェクトの運用資金となろう」と答えた（*Malaysiakini*, March 8, 2001; *Utusan Malaysia*, August 29, 2001; Farish[2005, 645-646]など）。「*Wang ihsan*」とは、2000年9月、連邦政府によって策定された地方の開発プロジェクトのために支払われる *Wang Ihsan* 制度に拠る。つまり、UMNOが新しい制度を制定することで、トレンガヌからのロイヤリティ奪取を正当化し、かつ野党州の財源を連邦政府のコントロール下に置こうとする仕組みをつくったのであった⁽¹³⁾。

その一方で、UMNOは、まずペトロナスに対してはトレンガヌへの支払い中止を命じ、そのロイヤリティを連邦政府や州の経費として自由裁量の財源にした。他方でトレンガヌ州民のために特別支払いを進め、終には特別財源口座への入金を成功させるなど、制度の導入前から実質的な切り崩しを図っていた（Jomo&Wee [2002, 46-47]）。

連邦政府のトレンガヌ州への介入は、オイル・ロイヤリティの奪取に止まらなかった。

PAS 政権の行政機能の剥奪もまた進められた。

マレーシアでは開発計画の策定には経済局 EPU が関わる。先に述べたように、EPU は大蔵省等とともに、各省庁、連邦政府行政機関、さらに州政府に開発プロジェクトに基づく予算要求を提出させ、各省庁への配分を決定する。トレンガヌ州政府にも EPU は存在し、州政府行政機関、州政府下の郡役所に予算要求の文書を求め、取りまとめた文書を連邦政府首相府下の EPU に提出していた。ところが、99 年 PAS 政権が樹立後、連邦政府はトレンガヌ州政府 EPU 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のである⁽¹⁴⁾。連邦政府は開発計画策定に関わる行政機能を剥奪し連邦政府とのパイプを断つことで、トレンガヌ PAS 政府が国家の開発計画に関わることを遠ざけ孤立させていったのである。

一方で、UMNO は住民に対して、実行中の開発計画の中断をもって罰を与えた。ビル工事、道路工事が放置され、トレンガヌ河口部における大型の港湾工事が突如休止された⁽¹⁵⁾。

UMNO のロイヤリティ問題をめぐる一連の対応や社会サービスの停止は、世間からの批判を強め連邦政府の信頼・正当性を弱めていった。しかしながら、主たる州財源を奪取された PAS トレンガヌ政権が、政治的経済的活動を鈍らせていくのは当然な成り行きであった。

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の例がはじめてではない。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もみられる(Jomo& Wee[2002]; Hwang[2003]; Mohammad Agus Yusoff [2006])。1959 年の選挙で PAS 政権が樹立したクランタンでは、連邦政府からの開発予算が冷遇されていたところ、1973 年の与党連合 BN へのクランタン PAS 政権の加入、その後の UMNO 政権掌握によって開発予算、補助金が手厚く配分されることになった。ところが 1990 年、PAS のクランタン奪回により、再び開発予算が低配分となった(Jomo&Wee [2002, 46])。つまり政治的対立にたいして 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る。

2. マレー人州地方政府の抵抗

オイル・ロイヤリティの取り上げ、開発機能の剥奪という UMNO の介入と時を同じくして、トレンガヌ新政府、PAS 政権が行った行政にきわめて重要な点がみられる。先でみた行政組織と政党 UMNO 組織が一体化した村落安全開発委員会 JKKK の廃止である。

州首相ハディ・アワンが最初に手がけた仕事のひとつが JKKK 廃止など UMNO 色の一掃であった⁽¹⁶⁾。トレンガヌ広報紙 *Warta Darul Iman* を通して、「良い勤めを果たさず、臍屚・えこひいきをする JKKK を廃止する」「これに代わって人民評議委員会 (*Jabatankuasa Syurah Rakyat: JSR*)を設置する」がトレンガヌ州民に向かって告げられた(*Warta Darul Iman* [Bil 3])。

JKKKが実質的な行政組織とUMNOの末端組織という二つの顔をもっていたのに対して、新しく誕生したJSRが、あくまで州政府下の行政組織であることが新トレンガヌ政府経済開発局の作成した行政マニュアルに明言された⁽¹⁷⁾。本章第2節に掲載した図表3は、その内規にあるトレンガヌ新政府の行政機構の流れとJSRの関係を、さらに1999年以前、2004年以降の末端組織を図化したものである。図表3から明らかなように、JSRはトレンガヌPAS政府の行政組織の末端に位置づけられた。さらに、内規には、1)JSRが行政組織であることが確認され、UMNOの末端組織でないこと、2)プロジェクトの内容にゴトン・ロヨン(*gotong royong*:「相互扶助」の意)精神が謳われ、3)プロジェクトの実行のために、新たな村のリーダーをつくること明記され、村落部におけるUMNOの末端組織であるJKKKの活動を排除しようとした。しかしながら、JSRは、経済的リソースの低さ、PAS自身の問題、村の事情によって十分に機能せず、このJSRという新しい行政施策は、結局は画餅に帰すことになったのである。

3. JKKKの再組織化と慈善活動

1999年選挙から2年足らず、2001年に入ってUMNOの活動が再開された。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、当時の首相マハティールによるといわれる。廃止されたJKKKの復活の目的はいうまでもない、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⁽¹⁸⁾。長期的選挙戦術としては、慈善金(*wang ihsan*)制度をもって「義務」を果たすが、その特色は次の3点にまとめられる。

第1点は、JKKKを復活させるばかりでなく、委員を増員してUMNOの村落部における機動部門の挺入れをしたことである。2001年、JKKKは委員を2名増員、都合13名の各委員で担当地域を決めて、住民の目の前のニーズに関する情報を集める一方、村落の動向を偵察する役割を果たした⁽¹⁹⁾。重要な点は、復活したJKKKは、あくまでもUMNO中央本部の命により、その末端組織として機能したこと、その結果、PAS政府下のトレンガヌ村落部においてJKKKとJSRが並存することになったことである(PAS党員および幹部の聞き取りによる)。

第2点は、補助金申請に必要な最低月収金額が引き上げられたという事実である。たとえば、「連邦政府特別補助金・ハリラヤ補助申請書」を見ると、補助金が連邦政府からのものである、トレンガヌ住民のみ対象とする、月収上限が1200RM(マレーシアリングgit)以下と設定されていることが分かる。実は、この1200RMという数字は、トレンガヌに住む下層住民の月収を大幅に超える。同州において、1000RMを越えるのは、中堅の干し魚仲買人やクロポック(練り魚商品)の加工業者、木材業者などで、船長クラスでさえその数字に達するのは全体の約2割、あとは公務員(下級職は除く)、政府系企業・公社の勤務者などホワイトカラーに限られる。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が分かる。

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パラマキも並行して行われた。大手新聞社トレンガヌ支局に勤務する男性からの聞き取りによると、「UMNO は、同党を支持する会社に少なくとも年2回の『開発援助金』という名のカネをばらまいている。このような事情を村の住民は知らないし、知れば皆、腹をたてることになるだろう」と語った。また、連邦政府管轄省庁、たとえば漁業局の場合、通常の補助申請とは別に、特別な「慈善」として、魚群探知機などが分配されていった。漁業局から船溜まりを中心に形成された漁民組織の委員長を通して地域に配されていくが、筆者の調査に限ってみても、委員長は UMNO 支持者であった。

さて、以上の活動はいかなる仕組みで実現したのであろうか。そのためには、活動のための資金の運用方法、経路を見る必要がある。奪取されたロイヤリティがさまざまな「慈善」活動に使われたというものの、残念なことに全容はわからない。しかしながら、2つの重要な点を指摘できる。資金運用のための新制度の導入と、巧みな運用経路を利用した慈善活動を実現させたことである。

1 つめは、新しい制度導入である。これは本稿で述べてきた慈善金／開発助成 (*Wang Ihsan*) 制度の導入である。前述したように、選挙後すぐに奪取したオイル・ロイヤリティが連邦政府の裁量により特別財源口座に入金された。2000年9月には地方の開発プロジェクトのために支払われる慈善金／開発助成 (*Wang Ihsan*) 制度が策定された。これを受けて連邦政府は、慈善金がトレンガヌ州の開発プロジェクト予算となると公言し、その運用に着手した。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る。

2 つめは、実際の資金の流れで公社が重要な役割を果たしたことである。慈善金／開発助成 (*Wang Ihsan*) 制度制定の翌年2002年12月、連邦政府はマレーシア工業開発金融公社関連の中小産業開発法人の中にトレンガヌの中小企業向け「連邦政府特別基金」を設立し、中小企業はじめ働く女性の技術向上を目的とした。また時を同じくして、同年11月末から州都クアラトレンガヌ河口の防波堤工事が韓国企業により、港湾工事が浚渫工事の国内大手建設会社イナイ・キアラ (*Inai Kiara*) によって開始された。漁業開発公社の役人の話では連邦政府開発公社からの資金であるという。建設関係者によると港湾工事は2010年完成を目処にした大型プロジェクトであった。同様に、村落部への慈善活動もまた、連邦政府特別基金によって行われた。

ここで指摘したい重要な点は、本来は自動的に支払われてきたもの、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る。つまり、具体的な分与行為を正当化させる制度的措置をとるという仕組みをつくり、UMNO の権威を高めていったことであろう(河野[2008][2009])。

むすびにかえて

本章では、東南アジア資本主義国家において、その地方行政のあり方が特異な状況にあるマレーシアについて、どのようにガバメントの仕組みが形成され、機能しているのかを考察した。以下、1971年より現在にいたるまで開発政策の底流にある新経済政策 NEP の展開の中で捉えなおしてみたい。他方で、強い連邦政府に対して地方は法で決められたはずの権限を維持できているのかいないのかを、マレー人州トレンガヌの事例よりまとめてみたい。

新経済政策を策定させる契機となった人種暴動の背景には、イギリス植民地時代の民族問題を引きずった憲法制定に対する各民族の不満があった。しかし、非マレー人にとっては皮肉なことに、よりマレー人優遇の、国家主導の新経済政策がとられることになる。制定された憲法では、連邦、州、また共有とそれぞれの立法権限が明言化され、その内容から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、州政府にかなりの権限が付与されたことがわかる。実際、州議会議員は住民の直接選挙で選ばれ、与党連邦政府に対する野党政権が樹立できる仕組みになっている。また、野党政権が樹立しても、州の行政官が大きく交代することはない。開発政策の実行の成功が、雇用構造・職業構造の再編、教育・福祉対策を促進させ、地方政権の交代にかかわらず、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。

しかし、一見強そうに見える地方の権限は、実は法的にも、現実的にも決して強くはなかった。

実際によく観察してみると、連邦政府の権限が州政府のそれより優位な位置に憲法上規定されていて、たとえば、連邦政府には例外規定が与えられ、特別な状況に応じて、法律を制定することができるし、行政をすすめる上で重要な予算にかかわってくる天然資源などに関する州政府権限に関しても制約がある。州政府の権限が憲法上でも制限され、連邦政府が強い仕組みをもっていることになる。それが、現実になったケースをトレンガヌの1999年選挙での野党政権樹立以後の介入に観察することができた。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、州行政府から開発機構の奪取、開発事業のとりやめ、と強硬な手段をとる一方で、本来は州政府に入るべき資金を使って末端部へのバラマキを行った。それを可能にしたのが、開発政策の実行過程でつくりあげられ、また開発の成功ゆえに社会も受け入れていった行政と政党組織の一体化の仕組みである。

このような仕組みが、今後機能するのかどうか、2008年総選挙の結果からすると雲行きはあやしい。樹立した5つの野党地方政権は、マレー州より都市部の民族混合地域が多い。

混合地域において、いかなるガバメント機能があるのか、またマレー社会のような末端部にいたる行政と政党組織の一体化の仕組みがみられるのか、比較検討しつつ、他方で、ものを言うようになった社会のニーズを行政サイドが、非行政組織が、限られたリソースの中で、彼らのニーズを把握する仕組みを持っているのか、豊かな暮らしをめざした行政を実行する仕組みを持っているのか、持とうとしているのか、ガバメントの狭い枠組みの中に留まらないより広い「ガバナンス」の視点から、マレーシアの地方行政を考察しなければならないだろう。そうすることで、マレーシアにおける地方自治とは一体何なのかという、根源的な問いを再考する機会を得ることができるのかもしれない。

【注】

- (1) 1955 年、マレーシアの前身である英領マラヤ連邦時代にはじまった第 1 回の選挙以来、4~5 年ごとに選挙を行い、国民の信任を得た与党連合 BN（最初は与党連盟）が今日に至るまで連邦政府の政権を一貫して堅持してきた。
- (2) 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。
- (3) 2008 年総選挙後のトレンガヌ州では、勝利した政党 UMNO のトレンガヌ代表が当然ながら州首相を続投するものと考えられていたが、スルタンの意向で別人物が州首相に任命された。
- (4) 立法議会の定数は、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・スンビラン 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。
- (5) 州によって名称や一部仕組みが異なるものの、マレー人州、マレー人地域では類似性が高い。本章では、ジョホール州と比較しつつ、おもにトレンガヌの事例で説明する。
- (6) 2005 年当時のトレンガヌでは、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 を越えるカンポン（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、トレンガヌで一番大きいクアラトレンガヌ郡で 23 ムキム、536 カンポン、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。クアラトレンガヌ郡内の最大のムキムはクアラヌルスで、102 のカンポンを数える。ムキムが大きいために、さらに 3 つに分割して、3 人のプンフルを配置している。2005 年当時で、ムキム・クアラヌルス内のひとつス

ブランタッキーでは、JKKK の数は 16 であった。JKKK は 2~6 カンポンからなるが、大きなカンポンの場合は、地元の申請によってふたつの JKKK になる場合もある [UMNO 党員、郡役所からの聞き取り、参与観察]。

- (7) 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 Kanpong)である (Ness [196, 201-206] ; 鳥居[2001, 98-99])。
- (8) 先行研究にその様子を見ると、設立時代は西海岸の事例で 1970 年代前半、東海岸で 1970 年代中ごろと大差ないのだが、前者では設立後実質的に組織化が進められるのに対して、後者は出遅れることになる。(Rogers[1993, 57-60]; Shamsul[1986]; リヒターズ安元[1985])。
- (9) JKKK は、委員長、書記および 13 名以内の委員 (2005 年現在 11 名) で構成される。中心的な活動は 1~2 ヶ月ごとに開かれる会合を通して、地区内における問題や情報を共有すること、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、一方で公式の行政機関からの情報を末端の村々まで行き渡らせることであった。会合には、プンフルや副郡長 (penolong pegawai daerah) がオブザーバーやアドバイザーとして出席し、委員が自治的に問題解決に当たるという性格は薄い。この状況は基本的に、現在まで踏襲されているとあってよい。
- (10) 委員長以外の委員は、郡長の推薦と州首相の任命により任期 3 年で選ばれることになっていた。ただ実際の委員の選抜では、公務員として着任するようになったプンフル (penghulu) や UMNO 政党組織を通じての情報が重視される一方、すべての構成員を州首相が解任することができたという(リヒターズ安元[1985, 119-121])。
- (11) トレンガヌでは 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。この 8 つの UMNO 組織かつ選挙区とトレンガヌ州行政組織 7 郡 84 ムキムとの関係は、簡単にいうと、州都およびその近郊の人口が集中するクアラトレンガヌ郡を大きく二分、クアラヌルスという地域/下院議員選挙区をつくり、さらに同郡のムキムの一部をふたつの地域/下院議員選挙区に追加している。同様に、比較的大きな北部のブスッ郡のムキムの一部が隣郡に加えられている。また下院議員選挙区の中に複数の州議会議員選挙区があるが (トレンガヌ全体で 32)、基本的に行政組織郡内の複数のムキムによって形成されている。但し、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。
- (12) 与党連合 BN としては、選挙では勝利をおさめている。
- (13) 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、首相府の大臣ライス (Rais Yatim) の「この制度の導入により 1975 年のペトロナスとトレンガヌの契約は無効だ」と発言を、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(Lim Kit Siang[2000])。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言葉のすり替えであり、まるで「ハンプティ・ダンプティの政治」だと批判している (Farish[2002, 111-117])。

- (14) EPU 内の資料室には、分厚い簿冊のトレンガヌ版五ヶ年計画や関連機関からの予算要求に関する資料が保管されている。資料収集の過程で、8 次トレンガヌプランがないことに気づき事の顛末を知るに至った。2004 年の UMNO の復権から一年たった頃、切り離された開発計画策定部門が戻ってくると聞いた。
- (15) 現場にも居合わせて興味深かったことは、連邦政府が誰もがわかるように、目に見える形で罰 (hukum) を与えたというより、むしろ、住民はそこに罰のメッセージを読み取っていたことである。住民の中で怒りを直載にあらわにする人はほとんどなく、かといって投げやりな態度をするわけでもなく、目の前の村の暮らしとどう折り合いをつけるのかのほうに彼らにとって重要であることを聞かされた。
- (16) JKKK 廃止のほか若干の行政官などの左遷があったと言うが、州政府および諸機関で業務に滞りが起きるほどではない。当時の様子を経済開発局の部課長にインタビューすると、大きく変わったのは州議会議員であり、行政官の左遷はそれほどではなかったという。同様に 2004 年総選挙後、UMNO が州政府を奪回した後の行政官の人事異動も大きなものではなかった。
- (17) トレンガヌ州政府行政」(Pentadbiran Kerajaan Negeri Terengganu Darul Iman) と題された内規は州開発局の作成による。行政機構とその役割が州政府内、郡役所、プンフル役所、末端行政の順で説明される。
- (18) トレンガヌの UMNO 党員からの聞き取りによると、JKKK の復活は 2001 年に入ってからとのこと、それは「Dr. M (当時の首相マハティール) の決意であった」と言うが、その導入過程は明らかにできていない。公式な見解として、連邦政府によるトレンガヌ南部開発をすすめる開発公社 KETENGA のホームページによると、2001 年に JKKK が復活されたことが明示されていることが参照できよう。
- (19) 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 名の委員の都合 15 名で構成されていた。この構成は、全国同様であり、その後も続いている (調査最終年 2005 年当時まで確認済み)。(Senarai Cadangan Lantikan Ahli Jawatankuasa Kemajuan dan Keselamatan Kampung dun Seberang Takir : 2005 年現在)。一委員の担当戸数はおよそ 20 戸~30 戸、選挙前には票の獲得をめぐる奔走する手足の役割を果たした(UMNO 党員からの聞き取り、筆者参与観察)。
- (20) とくにマハティールの首相就任以降、連邦政府の権限は強化されていくが、たとえば、各州のスルタンはじめ野党勢力など、集権化によって脅威となる対象に対して、UMNO は法の改変や新しい制度の導入をもって正当性をつくり、権限を高めたこと

は共通の認識となっている。同様なことがトレンガヌにも展開されたとみてよいだろう。

【参考文献】

<日本語文献>

秋月謙吾[2000]『行政・地方自治』東京大学出版会。

河野元子[2008]「マレーシア・UMNOの賞罰政治とトレンガヌのPAS 1999-2004」(2008年度日本比較政治学会研究大会報告論文) pp.1-30。

——[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』(京都大学学位申請論文)。

坂本篤記[2007]『マレーシアにおける地方自治』(財)自治体国際化協会。

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年度科学研補助金基盤研究(B)(2)研究成果報告書) pp.87-104。

——[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」(RIETI Discussion Paper Series) pp.1-20。

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』16-1) pp.89-143。

<外国語文献>

Crouch, Harold[1996] *Government and Society in Malaysia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Farish A. Noor[2002]“Humpty Dumpty Politics: Or Why Semantic Consistency Matters in Governance,”in *The Other Malaysia: Writing on Malaysia’s Subaltern History*, Kuala Lumpur: Silverfishbooks ,pp.111-117.

Jomo. K.S and Gomez, Edmund Terence[1999] *Malaysia’s Political Economy: Politics, Patronage and Profits*, second edition, Cambridge, UK: Cambridge 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.

Mohammad Agus Yusoff[2006] *Malaysian Federalism: Conflict or Consensus*, Bangi, Malaysia: Penerbit Univirsity Kebangsaan Malaysia. 2006.

Ness, G.D.[1967] *Bureaucratic & Rural Development in Malaysia*, University of California.
Rogers, Marvin L.[1993] *Local Politics in Rural Malaysia*, Kuala Lumpur: S.Abdul Majeed & CO.
Shamusul A.B.[1986] *From British to Bumiputera Rule: Local Politics and Rural Development in Peninsula Malaysia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

<行政資料・政党資料>

Kerajaan Persekutuan. *Dana Khas Kerajaan Persekutuan Borang Permohonan Bantuan Hari Raya*.(PAS トレンガヌ政権期)

Kerajaan Persekutuan. *Dana Khas Kerajaan Persekutuan Borang Permohonan Bantuan Pakaian Seragam Pelajar Sekolah Rendah dan Menengah*. (PAS トレンガヌ政権期)

Kerajaan Terengganu.[1990]*Negri Terengganu Anggaran Hasil dan Perbelanjaan bagi tahun*.

——[1999]*Negri Terengganu Anggaran Hasil dan Perbelanjaan bagi tahun*.

——[1990] *Negri Terengganu Penyata Kewangan bagi tahun*, Pegawai Kewangan Negri Terengganu.

——[1999] *Negri Terengganu Penyata Kewangan bagi tahun*, Pegawai Kewangan Negri Terengganu.

——*Pentadabiran Kerajaan Negri Terengganu Darul Iman*, Tuan Haji bin Ngah, Timbalan Setiausaha Kerajaan (Pembangunan), Pengarah, Unit Perancang Ekonomi Negri Terengganu (1999-2004 年各年版) .

——[2000] *Warta Darul Imam* Bil 3, July 2000.

——[2000] *Warta Darul Imam* Bil 9, October,10, 2000.

——[2003]*Pejabat Daerah Kuala Terengganu. Senarai kampung mengikut mukim daerah Kuala Terengganu*.

Lim Kit Siang[2000] *Terengganu oil royalty- Rais'most unreasonable and outrageous statement since his return to Cabinet after general election*. Homepage for Lim Kit Siang.

Ministry of Finance, Malaysia. *Malaysia Economic Report* (2001-2009 各年版) .

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

Senarai Cadangan Lantikan Ahli Jawatankuasa Kemajuan dan Keselamatan Kampung dan Seberang Takir (2005 年当時) .

<新聞 (含、WEB) >

Asian Economic News(March 12,2001; September 2, 2001).

Berita Harian(March 22, 2004).

Harakah(March 8, 2004).

Malaysiakini(March 8, 2001).

Utusan Malaysia(August 29, 2001).