

機関番号：12703

研究種目：若手研究スタートアップ→研究活動スタート支援

研究期間：2009～2010

課題番号：21810008

研究課題名（和文）島嶼部東南アジアの開発過程とローカル・ポリティックス—マレー社会における地域間比較

研究課題名（英文）Development Process and Local Politics in Maritime Southeast Asia: Interregional Comparisons in Malay States, Malaysia

研究代表者

河野 元子（KAWANO MOTOKO）

政策研究大学院大学・国際開発戦略研究センター・ポストドクトラル・フェロー

研究者番号：80552017

研究成果の概要（和文）：

マレーシアでは、マレー系与党 UMNO の主導の下、国家の基本政策である新経済政策の促進を通して経済的発展に成功し、民族問題に一定の安定を得、政治的安定を半世紀以上にわたって維持してきた。その背景には、中央から地方末端に至る強固な行政および政党システムが構築されたこと、潤沢な資金をもって行政サービスを実行したこと、また社会がその受け皿になったことが指摘できる。しかしながら、貧困の撲滅と社会再編をめざした開発体制の分配は不均分で、地域差、階層差という新たな問題を表出している。

研究成果の概要（英文）：

Under the hegemony of the United Malay's National Organization (UMNO), Malaysia has accomplished successful political stability, economic progress and social harmony through implementing policies such as the New Economic Policy. Many assumptions have been provided the basis for understanding and explaining Malaysia's harmonious inter ethnic relations for the last fifty years. With this background, I can point out that 1) UMNO had built a strong administrative organization and political party system extending to the end of local area, 2) UMNO aimed to supply various pipes of administrative service for peoples, 3) These system and service have been accepted by residents, particularly, Malay. However, Development is inequality, and it has made new issues such as regional disparities and class gap.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009 年度	1,070,000	321,000	1,391,000
2010 年度	960,000	288,000	1,248,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,030,000	609,000	2,639,000

研究分野：東南アジア地域研究

科研費の分科・細目：地域研究

キーワード：東南アジア地域研究、開発体制、国家建設、地方行政、地方政治

1. 研究開始当初の背景

1960年代から1990年代はじめ、インドネシア、フィリピン、タイ、マレーシアなどの東南アジア諸国は開発の時代の真っ只中に

あった。「開発主義」による経済発展・政治発展をめざした国家建設が推進された。しかし、アジア通貨危機後、インドネシアではスハルト政権が退陣、タイでも地方分権を基本

政策の一つに据えた 97 年憲法が制定されるなど地方分権化が進んでいる。一方、マレーシアでは、98 年に改革運動がおり、この運動の発展の中で、2008 年には、政治制度や政策過程の自由化、透明化を求める野党や NGO などによる野党連合人民連盟を結成し、与党連合国民戦線(BN)との二大政党制を創出している。しかしながら、独立期以来一貫して国民戦線が中央政権を維持している。

このようなマレーシアの開発と政治状況において、重要な問題関心および研究動向の状況は以下の 2 点にまとめられる。

- ① 大きな問いは、なぜ、マレーシアの政治体制はかくも持続的なのであろうか、アジア通貨危機以降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か、である。
- ② ①の問いに対して従来の研究は、中央政府の政治体制そのものの蓄積、一方で開発政策の主な対象とされた農民や都市住民社会の変容の側面からの成果をあげているものの、地方政府における、もしくは地方からみた国家の開発政策、開発政治を検証したものが少ない。

2. 研究の目的

学術的背景を踏まえて構想された目的は以下にまとめられる（1で目的、2で具体的課題を示した）。

- (1) 本研究の目的は、本格的な開発体制がはじまった 1970 年代以降のマレーシアにおける低開発地域に対する国家主導の開発過程と、そこで展開される地方政治および地方行政の変化および社会の再編過程について、歴史的パースペクティブの視点から明らかにすることである。本研究では、国家の基本政策として現在に至るまでその利権が継続されている新経済政策 (NEP) の実行において最大の受益者であり、それにもかかわらず低開発地域に居住者が多いマレー人に焦点をあてつつ、必要に応じて高開発地域の開発状況を参照とする。
- (2) 具体的な課題として以下の 3 点をあげた。
 - ① 開発を主導する国家/マレーシア連邦政府の開発計画の内容、開発理念・計画の変化とそれを受けたマレー人州/マレー人社会における政治経済的および社会的変化
 - ② 開発体制を促進するための国家の行政機構およびその機能とそれに対する地方政府の対応
 - ③ 開発をめぐる中央政府・地方政府および地方の住民の論理と評価

3. 研究の方法

研究の方法は、トレンガヌ州、クランタン州などマレー半島北部のマレー人州におけ

るフィールド調査、他方で、イギリス公文書館、マレーシアの文書館・図書館・行政諸機関において文献調査を実施した。

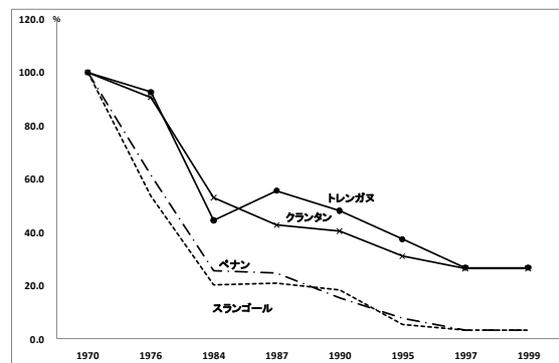
具体的な調査事項は以下である。

- (1) フィールド調査は、新経済政策に基づく開発と地方の政治経済の展開、とくに資源開発および補助金制度について、および国家主導の開発促進にともなう地方行政の実態、さらに選挙を焦点とした地方政党政治の展開について調査・分析を行った。
- (2) 文献調査では、開発行政関係資料、英領マラヤ植民地行政資料、政党活動・選挙関係世論調査等の資料の収集および分析を行った。

4. 研究成果

マレー人と党統一マレー人国民組織 (UMNO) 率いる与党連合国民戦線(BN)が、新経済政策(NEP)の最大の受益者であるマレー人社会に対して、NEP をいかに推進してきたのか、それに対して地方社会はどのように対応したのかを検証した。成果の内容をまとめれば以下である。

第 1 に、国家主導の開発は、開発政策の目標にある成果を認めたものの、新たな問題である地域差および民族内の差を創出したことである。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、NEP を軸とした開発の政治が地方にまで推進された。独自の開発体制は、民族間の是正を是正することを大義とし、その達成のために経済システムとしてマレー系を優遇する NEP (別名、ブミプトラ政策) の実施がなされ、政治システムとしてマレー系与党 UMNO を中心とする与党連合 BN 体制がつくられた。その結果、マレーシアは経済発展に成功し、民族間問題はある一定の安定を得た。しかし、すでに植民地時代から続く地域 (州) 間の差をより拡張させる一方で、地域 (州) 内における格差を発生させたことが地域間比較より明らかになった。



出所: Malaysia Plan, Mid-term Review of Malaysia Plan の該当年より筆者作成

上の図は、低開発地域とされるトレンガヌ

州とクランタン州、他方、高開発地域のスランゴール州とペナン州4州における州別貧困率の推移を表したものである。NEPがはじまる直前の1970年の貧困率を100としてその後の推移を表した。1997年にはスランゴールで3.1(実質貧困率1.6%)、ペナンで3.0(同1.6%)と1%台までに貧困率を激減させているのに対して、トレンガヌ、クランタンでは大きく低下はしているものの一定の貧困層を保持していることがわかり、世帯別収入また貧困率の推移から高開発地域と低開発地域、各州間の地域差、格差は縮小ではなく、拡張傾向にあることが明らかにみとれる。

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。開発の推進は、与党連合BNとその中核となるUMNOが競争性の高い選挙を通して国民の信任を得ることを不可欠とした。そのために、利益誘導の政治が地方の末端部にまで拡大していった。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(村落安全開発委員会)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、フォーマルな行政組織の中に実質的な末端組織として位置づけられたのが、開発政策の実行過程で変化され、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。高開発地域に続いて、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、行政末端組織と政党末端組織の一体化が進んだ。JKKKは村落末端部における情報収集、監視機能、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、一方で選挙のマシーンとなつて、UMNO主導の開発体制維持に貢献したことを明らかにした。

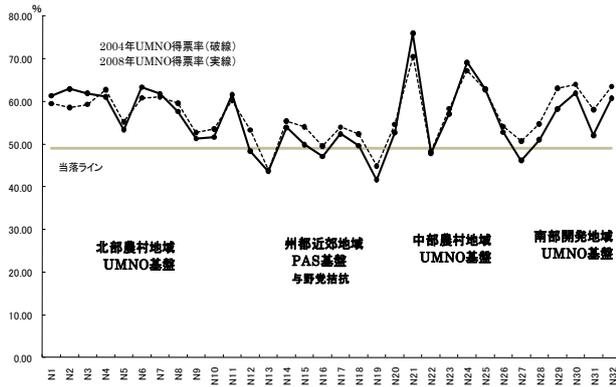
第3は、利益政治の最たる例として、99年選挙後のトレンガヌ州における飴と鞭の併用策「賞罰の政治」から観察したことである。99年総選挙においてトレンガヌ州ではマレー野党汎マレーシア・イスラーム党PAS政権が樹立した。危機感を募らせたUMNOは、オイル・ロイヤリティの奪取(トレンガヌ州は海底油田を産し、そのロイヤリティは州財政の70%以上を占める)、行政機能の剥奪に代表される「鞭」の施策を行った。野党政権は行政末端とUMNO政党末端組織が一体化したJKKKを廃止し新たな行政組織をつくるが、資金不足、組織化の難しさなどから実質的に機能せず、その限界に面した。他

方で、UMNOはトレンガヌUMNOおよびPASを迂回して、村落部においてJKKKを復活、奪取したロイヤリティを使った慈善活動を行い、政権奪回をはかった。ここにみられるUMNOの選挙戦過程は単に権威的ではなく、制度的措置(法の重視)の実施、政党の組織化、対抗政党や社会への柔軟な対応を明らかにした。

第4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、住民サービスがある一定の水準を維持していることである。独立後の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。

第5は、民族を越えて貧困を撲滅し、社会の再編をめざした開発の実際は、不均分で、利益の分配をめぐる同じ民族内に社会的亀裂を生じさせ、さらに地域差、階層差と問題を複層化させたことである。マレー人を優遇したNEPの実施は、つきつめれば高等教育と職業の機会を通してマレー系中間層の育成を図るものであった。政策の推進は、80年代後半よりマレー系中間層を増大させる一方で、不平等な分配を問題視するグループとなつてUMNO離れを起こすという皮肉な状況をつくっていった。開発体制の推進・維持は、華人とマレーの対立という民族間問題を解消していく一方で、マレー民族内の問題すなわち都市と地方の格差を、地方内部における地域差、階層差という垂直・水平な亀裂を幾層にも形成していき、その結果が選挙に反映されていったことを指摘した。

下の図は、2004年および2008年のトレンガヌ州における州議会議員選挙区の与野党得票率を表したものである。2004年総選挙はUMNOがトレンガヌ州を奪回した時であり、2008年はUMNOが歴史的な大敗を喫して、野党州政府が5州において樹立したときである。



注:2004年UMNO得票率を破線、2008年UMNO得票率を実線で、また当落ラインを薄い実線で示した。各小選挙区は、ほぼ与野党一騎打ちの選挙戦となる。
出所:The Star Online:2004,2008 Malaysia General Election、New Straits Time を分析・作成。

この選挙で、トレンガヌ州は野党政権を樹立させていない。2008年のUMNOの支持率は(図の実線)は、2004年(図の破線)と比べると、全体的に減少していることがわかる。その中でわずかでも票を伸ばしている地域がUMNO基盤区である。北部農村地域と中部農村地域、また南部の油田工場および開発事業地域である。UMNO基盤の背景として、北部は、現職(当時)の州首相の基盤であること、中部農村地域(ウル・トレンガヌ)は、80年代に形成されていった地区でJKKKの活動が活発な地域である。一方で、議席獲得は僅かな得票差によるものであり、農村部にみられるような大きな開きは州都、近郊地域また郡の中心地にはみられず、とくにUMNO・PAS支持層が拮抗していて、PASへの支持が強いことがみてとれる。つまり、これは賞罰の政治により地方マレー人社会全体がUMNO支持を強めたのではなく、マレー人社会が分裂していることを示している。

以上の知見を軸に、マレー人州における開発政治と社会の対応をマレーシア全体の社会の動向の中において整理しなおしてみると、概して2つの問題がみえてくると思われる。

ひとつは、選挙を通してみえてくる開発政治の展開をめぐる民族問題の変化である。選挙の争点、選挙の結果を荒っぽく整理すると、80年代までは民族間問題が最前線にあり、90年代になると民族内の問題が表出したといえよう。さらに仮設的にいうならば、それが2000年前後より民族を越え「国民」として不満を訴えはじめた、「国民」としての問題が浮上してきたと考えられる。前述し

たように、マレーを優遇するブミプトラ政策は、教育と雇用機会により社会的・経済的劣位からマレーを引き上げる一方で、政治的安定と経済的成長が非マレーにも受け入れられ最大の内政課題であった民族間問題は一定の安定をみた。しかしながら、ブミプトラ政策の終了如何をめぐる非マレーの反発を受け、90年代にはUMNOは華人への緩和策を提示した。それによりUMNOは非マレーからの支持を得たのに対して、マレー社会からはそれまで施されてきたものに制限ができたこと、リソースの分配における不公平からマレー人の不満が募り、1999年の選挙で爆発することになった。これに対して、UMNOはマレー社会への賞罰政治の強化とイスラーム問題を取りあげてマレー社会の信用の再確保に努め、成功をおさめる。しかしながら、マレーへの分配か非マレーへの分配か、シーソーゲームのような分配で政治的安定を担保することができない時代が到来した。格差の問題は、すべての国民の問題として表出する一方、限られたリソースの分配をめぐる国民が不満をもつことになったのではないかと推測される。2000年代の選挙動向は、非マレーと都市部のマレーの不満が強くみえるが、実は改革を求める動向は地方のマレー社会においてもみられる。重要な点は、マレー社会における社会的亀裂からも明らかのように、亀裂は垂直、水平の格差つまり地域差、階級差を表出し、民族問題をより複雑化させていることである。そういう意味で、ブミプトラ政策の執行は限界にきているのかもしれない。

もうひとつの問題は、政治的優位な立場にあるUMNOと優遇されてきたマレー社会に関して、である。本格的な開発政策の推進にあたって、マレーシアでは多民族社会ゆえの問題をBN体制と開発政策の策定・実行というマレーシア独自の政治経済システムを編み出して、選挙によって民意をくみ取りつつ安定をはかってきた。2008年選挙のBNの歴史的敗因を、BNのシステム機能不全に求めるのか、より強い政治改革の意志、結果として新しい政治体制への移行希求に求めるのか、先は見えない。確かなことは、マレーシアが今、政治的動揺の状況下にあるということで、まずはシステムが「修理できる」のかどうか、建て直しを試みる必要があるだろう。そこにおいて重要な点が、UMNO政党内の問題と優遇を受けているマレー社会の問題であろう。マレー優遇政策は実は供応、金権、利益誘導という問題をUMNO内部に

ももたらすと共に、マレー社会においても、優遇を傘に利権をむさぼる層、保護に慣れ自立心を失っていく人々を醸成また拡大させた。過去半世紀にわたって、与党連合とりわけその中核のマレー与党 UMNO は、対抗政治勢力・批判勢力に対して巧みに適応・修正・変化を繰り返して、多元的・多重的施策を展開し、うまく機能させてきた。これらの経験を生かして、いかなる施策がでるのか、開発の向こうを見据えた UMNO の政治的意志が問われているように思われる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 1 件)

- ① 河野元子、マレーシアにおける地方行政と地方政府、アジア経済研究所調査研究報告書・東南アジアにおける自治体ガバナンスの比較研究、2010 年、pp87-109

[学会発表] (計 4 件)

- ① 河野元子、マレーシア：JKKK と地方開発行政 (パネル・分権化時代の地方行政とガバナンス)、東南アジア学会、2011 年 6 月 11-12 日、北海道大学
- ② Kawano Motoko, Approaching an end of politics of reward and punishment?: Elections and Malay-ethnic politics in Malaysia”, Panel: Votes for Power in Southeast Asia”, The Association for Asian Studies(米国・アジア学会), 2011 年 4 月 1-4 日、ホノルル・コンベンションセンター
- ③ Kawano Motoko, Beyond Bumiputera Policy?: Malaysia’s Local Politics in Transition, アジア研究教育拠点事情国際セミナー：Local Politics and Social Cleavages in Transforming Asia, 2010 年 12 月 17-18 日、京都大学
- ④ 河野元子、賞罰の政治は続くのか？—マレーシアにおける選挙戦とマレー人政治 (パネル・東南アジアコーカス)、アジア政経学会、2010 年 5 月 22 日、北海道大学

[図書] (計 1 件)

- ① 河野元子、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、2010 年、総 280 頁 (pp123-151)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

河野 元子 (KAWANO MOTOKO)
政策研究大学院大学・国際開発戦略研究センター・ポストドクトラル・フェロー
研究者番号：80552017

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：