



RIETI Discussion Paper Series 06-J-031

“小国”マレーシアにおける経済テクノクラートの変遷と特徴

鳥居 高
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

“小国” マレーシアにおける経済テクノクラートの変遷と特徴

2006年4月

鳥居 高

RIETI ファカルティフェロー

明治大学商学部

要 旨

独立以降今日まで、マレーシアの経済テクノクラートが担った役割の変化を見ると、各政権の開発政策の特徴から大きく6つの時期（5政権のうち、マハティール政権のみを2つの時期にさらに分割）に区分することができる。その中で、もっとも顕著な変化は、①第2期：1971年に始まる新経済政策（New Economic Policy：NEP）実行時期と②第3期：マハティール・モハマド（Mahathir Mohammad）政権期の前期（1981年から90年まで）と③第4期：マハティール政権後期（1991年から～2003年まで）に見られるといえよう。①の時期には、NEPの2大目標を達成するための方策として、公企業の設立に代表される政府による直接事業の実施、開発プロジェクトが本格的に実行されたことから、1）首相府（Prime Minister's Department）への権限集中化 2）テクノクラートの役割の肥大化を見ることになる。

他方、②の時期では1981年に発足したマハティール政権の下では、政府財政の悪化、公企業の業績不振などを受け、民営化政策に代表される一連のダウンサイジング・プログラムが導入され、政府は次第にその活動領域を縮小させている一方で、選択的な役割が模索されることになった。

マレーシアの経済テクノクラートの役割変化についてみるとマレーシアの経済テクノクラートは、NEP実施に伴う肥大化・権限の強化に加え、マハティール期においては、ダウンサイジングという大きな変化の波を被った。しかし、NEP導入以降一貫していえることは、第1にマレーシアの経済テクノクラートの存在意義がNEPを達成する上で必要な開発プロジェクト、そしてその総体としての開発計画策定にあったことである。第2に、NEPという大きな開発政策の傘があり、1980年代以降はマハティールという強力なリーダーシップがあつたが故に、経済テクノクラートは開発政策の「貢献者・実行役」としての役割を担い続けたといえる。

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

はじめに

1957年の独立以降今日まで、マレーシアの経済テクノクラートが担った役割の変化を見ると、各政権の開発政策の特徴から大きく6つの時期（5政権のうち、マハティール政権のみを2つの時期にさらに分割）に区分することができる。その中で、もっとも顕著な変化は、①第2期：1971年に始まる新経済政策（New Economic Policy：NEP）実行時期と②第3期：マハティール・モハマド（Mahathir Mohammad）政権期の前期（1981年から90年まで）と③第4期：マハティール政権後期（1991年から～2003年まで）に見られるといえよう。①の時期には、NEPの2大目標を達成するための方策として、公企業の設立に代表される政府による直接事業の実施、開発プロジェクトが本格的に実行されたことから、1）首相府（Prime Minister's Department）への権限集中化 2）テクノクラートの役割の肥大化を見ることになる。さらにまた、同時に政府はマレー人社会を「再編成」するために様々な「認可行政」の仕組みを導入し、その力を増幅させていった。

他方、②の時期では1981年に発足したマハティール政権の下では、政府財政の悪化、公企業の業績不振などを受け、民営化政策に代表される一連のダウンサイジング・プログラムが導入され、政府は次第にその活動領域を縮小させている一方で、選択的な役割が模索されることになった。具体的には、ダウンサイジングとしては、民営化政策の実施、効率的な予算制度の導入、人員削減などがある。他方、選択的な役割としては、産業政策の採用、マレー人の企業家・経営者の育成である。これらの新方針は政権前期にその「方向性」が示された後に、特に、マハティール政権は③の時期、1990年代にはいると、政策の実施を行った。なかでも、アドホック（例：予算編成時の予算編成前対話会議）に運営されていた「官民共同組織（審議会組織）」を制度化し、政策策定過程に持ち込んだことにその変化の特徴がみられる。

さらに1990年代に入り、マハティール政権期における経済テクノクラートの影響力の減退に大きな影響を与えたのは、①マハティール首相のトップダウン方式（特に、1997、98年のアジア通貨・経済危機以降の首相直属の国家経済行動協議会〔National Economic Action Council；NEAC〕の設置）、②経済の自由化に伴う「活動領域」の減少を挙げることができる。特に、NEPの下で拡大した「マレー人企業家・経営者育成」という政策領域が、経済の自由化の下で後退を余儀なくされていく中で、次第に活動の場を失っていくことになる。

そこで、本報告で発議のような手順で、議論を進めていくことにする。まず、第1章では、6時期についての開発政策の特徴から経済テクノクラートの役割の変遷を追う。その大きな変化は、制度の導入と役割の配分→肥大化と微調整→選択的分野への限定、と表現できるであろう。第2節では、22年あまりともっとも長期であり、また歴代政権の中でもっとも開発を強く志向したマハティール政権の経済政策策定メカニズムを提示する。

最後にマハティール政権を支えた経済テクノクラートに関し、利用可能なデータを基礎にして、その特徴を抽出する。

マレーシア政府が1971年以降実施してきたNEPは開放経済体制を利用しながらも基本的には「1国単位経済」を前提としてマレー人の保護・育成を図るものであった。しかし、1990年代以降影響力を増した経済の自由化の下で、「方向転換」を余儀なくされている今、マレーシアの経済テクノクラートはどこにそのよりどころを求めるところかについて考えを述べることにする。

1. 変化する経済官僚の役割

(1) 経済テクノクラートの役割変化の概観

まず、本論文で扱う「経済テクノクラート」の範疇を明らかにしておく必要がある。マレーシアの現行の公務員制度・行政外交職 (Perkhidmahan Tadbir dan Diplomati) は、1992年1月に導入された新報酬システム (New Remuneration Scheme) の下で、大きく2区分され、さらにそれぞれが2分類、合計4つのグループに分類される。すなわち、

- ①主要職グループ (Premier group/Jawatan Utama Sektor Awam : JUSA) : 大学卒業者 (学位保有者) のうち上位の者
- ②専門職・管理職グループ : 大学卒業保有者のうち下位のグループ
- ③補助グループ1 ; カレッジや大学をのぞく高等教育資格保有者と中等教育修了者
- ④補助グループ2 : 初等教育修了者およびそれ以下

この論文の中では、①に属し、かつまた開発計画の策定や実行に関与する経済官僚、具体的には首相府の局長、大蔵省の事務次官とその下位に位置する副事務次官を指すものとする。ただし、論文で分析対象とするのは、分析するだけのデータが収集できたポストのみに限定する。

表1は、独立以降今日に至るまでのマレーシアの開発行政の展開とそれに伴う経済テクノクラートの主要な役割を整理したものである。1957年の独立以降現アブドゥラ・バダウィ (Abdullah Badawi) 政権までを大きく6つに分けて整理することができる。すなわち(1)独立から新経済政策 (New Economic Policy: NEP) 導入 (1957~1971年) まで、(2)NEP 実施前期 (1971~1981年) (3)マハティール政権期前期 (1981~1990年)、(4)マハティール政権期後期 (1991~2003年)、(5)アブドゥラ政権期(2003年以降~現在)の5つの時期である。

各時期の開発行政の制度・機構上の詳細な変遷については、既に、鳥居 [2005] でまとめているので、ここではそれぞれの時期の経済テクノクラートの役割変化についてみておくことにする。なかでも、大きく役割が変化した(2)及び(3)、(4)を中心に見ておく。

まず、6つの時期に共通する経済テクノクラートの基本的な役割は、マクロ経済管理運営である。これは、通常「マレーシア計画」と呼ばれる五カ年計画の策定と実施、ならびにその5カ年計画を基礎にした単年度予算の策定と実施、という2段階の方法によって運営される。開発計画と予算の策定の詳細は次章で触れるが、ここではマレーシア

の五カ年計画書が、単なる「プライオリティ・リスト」ではなく、開発予算という「予算」に裏打ちされた計画書となっていることを強調しておこう。このことは、首相府の経済局（Economic Planning Unit: EPU）による5カ年計画書の開発予算作成と大蔵省を中心とする単年度予算の開発予算の策定、という2段階でその運営がコントロールされていることを意味する。

こうした共通性的一方で、次の大きな特徴は、マレーシアの経済テクノクラートの役割が1971年のNEP導入以前と導入以降とでは大きく異なることである。

(2) NEP 導入以前・ラーマン政権期

この時期は、独立国家としての経済機構の整備が進められ、経済テクノクラートが徐々に旧宗主国であるイギリスや国際機関からのアドバイザーからマラヤ人へと移管（いわゆるMalayanization）された時期である。

まず、開発予算の策定機関として、首相府内にEPUの前身である経済計画事務局（Economic Planning Secretariat）が設置された。さらに第2次マラヤ計画が導入される1961年には、経済計画事務局が現在のEPUと格上げされたほか、官僚レベルでの開発計画の決定機関として、新たに国家開発計画委員会（National Development Planning Committee: NDPC）が設置された。さらに経常予算とは独立した開発予算制度が導入された。

これの新しい制度の導入によって、政府はより積極的な役割が可能となった。しかし、この時期のラーマン政権は、NEPの時期とは大きく異なり、その政治体制の特徴から、経済運営は政府が市場に介入しない、いわゆる「自由放任主義」の時代とされる（Jesudason [1989]、鳥居 [2002]）*1。経済運営そのものはレッセフェールとされる中で、開発予算を用いて当時の政府が重視したのがマレー人の貧困問題、すなわち農村開発であった。その中核にはラザク副首相の主導の下で59年に農村開発の促進を目的とした農村開発省（Ministry of Rural Development Authority）が置かれた。同省を頂点として、翌年には連邦レベルでは農村開発を一元的に扱う国家農村開発協議会が新設され、これを頂点にして、農村末端部までに「Operation Room」が新設され、また農村の「要請」を吸い上げる仕組みとして「Red Books」と呼ばれる新しい仕組みが導入された。同システムは、郡（District）レベルにおける農村開発計画書を作成し、そこに農村開発に関するもっとも基本的な農民の要求項目を盛りこませるというものであった。そして、これらの郡農村開発計画書を基礎にして、その上位に位置する州政府レベルでは、「州農村開発計画書」を、さらに連邦レベルでは、「第2次五カ年計画」を作成するという方式が採られた。

従って、ラーマン政権期の経済テクノクラートの役割を①マクロ経済運営と②開発計画・開発予算の策定、③農村開発の促進という大きく3つにまとめることができる。

(3) NEP 前半期；肥大化(ラザク政権期)と調整(フセイン政権期)

1971年に導入されたNEPは①民族（Ethnic Group）に関わりない貧困世帯の撲滅

(Eradication of Poverty)、②マレーシア社会の再編成 (Restructuring of Malaysian Society、以下、社会再編目標) という2大目標からなる。このうち後者の目標は、マレー人を中心とするブミプトラを対象にして、雇用構造の再編成、資本所有構造の再編成、マレー人商工業企業・経営者の創出 (後のブミプトラ商工業コミュニティ育成 Bumiputera Commercial and Industrial Community)、さらには農村部における新経済成長センターの創設を柱とする地域開発の促進、という4つの具体的な政策から構成される。これらの諸目標を達成するために、同政策を導入したラザク政権期において、大きな変化がみられた。

ラザク政権期の経済テクノクラートの大きな役割として、ラーマン期の3つの役割に加えて、①開発計画・開発予算の実行ならびに調整 ②NEP 諸目標を達成するための公企業の新設・経営、および工業調整法に代表される民間企業への許認可行政の実施、③NEP 実行のための経済的条件としての外資導入政策の実施という3つの役割が加わった。

開発計画策定の役割に関して特筆すべきことは、NEP の導入時に EPU 局長が初めてマレーシア人の手に渡ったことである。Thong Yaw Hong は1971年から1978年までの長きにわたって、EPU 局長を務め、その後大蔵省事務次官に転出した*2。

まず、第1の大きな役割変化は、開発計画および予算の「実行・調整機能」が首相府に賦与されたことである。前政権の計画機能に加え、実行ならびに調整が重視され、実行・調整開発管理局 (Implementation Co-ordination and Evaluation Unit : ICEU) が1971年6月に設立された。同局の機能は、NEP の目標を達成するために設けられた開発プロジェクトの監視と評価を行い、関連する省庁間の調整を行うことを主たる目的としていた。この制度整備の結果、総理府は策定機能と実行・調整機能の2つを併せ持つきわめて権限の強い機関となった。

第2が、NEP 諸目標を達成するための政府の直接事業の展開ならびに市場への介入政策を実施することである。NEP が掲げた諸目標は、開発プロジェクトとして実行されるほか、様々な形で政府が市場や民間企業に関与する形で実行されていった。特に、NEP の2大目標の1つであるマレーシア社会の再編成目標の雇用構造の再編成、資本所有の再編成を達成するために、公企業の新設・経営、および民間企業への許認可行政が展開された。この点については、ここでは詳細な説明は省くものの、前者の代表例としては、公企業・国営企業公社(プルナス)による旧イギリス企業や華人企業の株式買収がそれに当たる。また、民間企業への関与としては、1975年に制定された工業調整法 (Industrial Coordination Act:ICA) に代表されるように民間企業の活動に介入したことである。特に ICA は一定規模の以上の製造業企業を対象とし、商工省 (現・国際産業貿易省) の下で企業単位でNEP 諸目標への寄与が求められた。この結果、同省は民間企業 (主には製造業企業) への影響力をNEP の実施を通じて、強めることになった。第3が、外資導入政策の策定と実施である。そもそも、外資導入政策は、NEP 柱の1つである資本所有再編成目標と密接に関わり合う重要な政策である。その中心的な機関として、EPU、ICU と同じように首相府に外国投資委員会 (Foreign Investment Committee : FIC) が「監視、管理」を行うこととした

もう1点触れておかなければいけないのが、NEP と外資導入政策との関係である。確かに、NEP 期以前にも外資奨励は導入されたものの、NEP 期の外資奨励はより重要な意味

を持った。

NEP の目標を達成するためには、前提条件として持続的な経済成長が必要とされたことである。NEP の実行のメカニズムは経済成長の成果をマレー人により多く分配することによって、マレー人の社会・経済的地位の向上を図る一方で、非マレー人社会に対しては経済成長を持続させることによって、前年よりも相対的に増加するパイの一部をその取り分として分配することによって、その不満の解消を図っていくものである。このNEP 実行上の前提である経済成長を達成するにあたり、政府は『5ヵ年計画書』の中で、再三「工業化の促進はNEP の諸目標を達成する上での戦略的な役割を担う」と強調している。したがって、マレーシアの工業化政策は、NEP が掲げる諸目標への寄与と同時に、全体の経済成長の促進という2つのベクトルの中で、政府が運営してきたことになる。このために、NEP の資本所有制編成目標と調整を図りながら経済成長に必要な投資奨励策の実施が重要な役割となった。

最後に、フセイン・オン (Hussein Onn) 政権期に関して簡単にみておこう。フセイン政権期における経済テクノクラートが大きく関与した分野は、基本的にラザク政権期と同じである。しかし、前政権期と役割が大きく異なる。それはラザク期が役割の「拡大・肥大」であったのに対し、フセイン期は、その「調整」という機能が強く求められた。具体的には2つの事例をあげておこう。1つは増大した公企業の業績悪化から、それら公企業の業績の管理や活動分野の調整の役割である。第2の事例が、工業調整法の取得対象義務企業の緩和である。

(4) マハティール政権期:前半と後半

マハティール政権は「新しい要素 (New Element)」と呼ばれる政策手法を次々と導入し、従来の国家主導型から民間主導型へと軌道修正を進めていった。具体的には1983年に相次いで公表された「マレーシア株式会社政策」(Malaysian Incorporated Policy、同年2月公表)と「民営化政策」(Privatization Policy、同年5月公表)の導入である。これらの両政策に共通する点は、彼以前のNEPの実施時期に肥大化した国家の役割を「選択し、縮小すること」(ダウンサイジング)にあった。

マレーシア株式会社構想の制度化については、次章で触れるので、ここでは、政府の役割として「何を選択し」「経済テクノクラートの役割」として何が加わったのか、についてみておこう。」

マハティール政権は、新たに2つの新しい役割を経済テクノクラートに賦与したといえる。1つは、産業政策の導入と遂行である。もう1つが、マレー系企業ならびに経営者の育成である。

前者に関しては、まず第1に、政権前期には政府出資により重工業公社 (Heavy Industries Corporation of Malaysia; HICDOM) を設立し、重工業政策を立案・導入した。さらに第2には、1986年、1996年と2度にわたりそれぞれ、10年間を対象にした工業部門のマスター計画を策定した。第1次工業化マスター計画 (Industrial Master Plan: IMP) は、そもそも政府が「指示的計画」を有するのみとし、厳密には政府の産業政策との位置づけを受けなかったことに加え、1985年からの経済不況により、経済実態か

らも乖離してしまった、という限界がある。しかしながら、第1次 IMP に関しては、①重要産業につき、個別企業調査に基づいた産業政策を作成、提言であったこと、②自動車産業などいくつかの産業においては、「実質的に」この工業開発計画に沿って目標が設定されたことなどを考えると、大きな意味を持っているといえよう。

2 つめの新しい役割がマレー人企業家・経営者の育成である。政権の前期には、重工業化政策と関連づけられ進められた。国民車製造企業プロトン社の下で育成が企図された「日本型」の自動車産業組織において、その裾野を支える「部品産業」としてのブミプトラ育成の試みが行われた。また、政権後期にも引き続いて重点が置かれている。最も代表的な例が民営化政策である。さらに、プロトン社で行われた部品産業育成の試み（「アンブレラ方式」）は1990年代初めには通産省の下で自動車産業以外の産業にも適用された。このほか、首相府ではフランチャイズ方式による起業家の育成政策が採用された。これらの試みは最終的に1995年、同省を改組して設立された企業家開発省に移管された [鳥居 [1996]]。

しかしながら、AFTA の本格的な始動など自由化政策の圧力が強まるなかで、「保護政策」によって、特定の産業（自動車産業）や企業育成を行うことが困難となり、90年代後半には、これらの負荷された新たな役割の比重が小さくなっている。

2. マハティール政権後期（1991-2003）の経済政策策定過程

(1) 開発計画の策定」メカニズム [参照：図1]

1997年のアジア・通貨経済危機までの首相府を中心とした開発計画の策定と調整機能を整理したものが図1である。

まず、この図から開発計画の策定ならびに実行に関して、政治家ならびに官僚レベルで首相府を軸として、権限が集中していることを確認しておこう。

この図1の中央が開発計画「策定」の流れであり、右側が計画「実行」の流れである。なお後述するように、マハティール政権後期には実行・調整機能に関する制度改革が行われている。

そこで、1971年から1990年までに関してみておこう。EPUとICUを中核にして、経済計画策定ならびに実行に関して官僚レベルと閣僚レベルとの2段階で行われる仕組みになっている。すなわち、官僚レベルでは、策定ならびに実行については、1990年までは一元化されて「国家開発計画委員会（National Development Planning Committee：NDPC）」が担った。一方閣僚レベルでは、ともに首相を頂点とする計画に関する「国家計画協議会（National Planning Council：NPC）」実施機能に関する国家行動協議会（National Action Council：NAC）がそれぞれ設置された。

NPCとNACはともに首相を議長とする閣僚レベルの意志決定機関であり、官僚レベルの意志決定機関は計画策定・調整の2つの機能に関しNDPCに一元化されていた。

さらにマハティール政権・後期にはICUを軸とする「開発プロジェクト」の実行と調整メカニズムの強化を目的とした制度改革が行われた。まず、実行・調整過程における官

僚レベルにおける機関として新たに国家開発作業委員会(National Development Working Committee:NDWC)」が新設された。この機能は従来、経済策定決定機関であるNDPCに委ねられていたものがある。このほかにも閣僚レベルにおける決定機関であるNACは新たに国家開発協議会(National Development Council:NDC)へと変更されたほか、新たに閣僚開発委員会(Ministerial Development Committee:MDC)が設立された。この結果、計画策定、実施過程それぞれに、閣僚レベルと官僚レベルの2段階の決定機関が整備されたことになる。

次に重要な点は、開発計画・予算がどのようにしてEPUによってコントロールされているかという点であろう。開発計画の策定過程の大きな流れを整理すると次のようになる。

- ①EPUが事務局となり、大蔵省、中央銀行の高級官僚レベルによって、計画の対象期間5年間の歳入予測を行い、それをシーリングとして各省庁に対する配分を決定する作業が行われる。
- ②配分に当たってはまず、EPUが各省庁、また連邦政府機関、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し、各機関から開発プロジェクトベースに基づく予算要求が提出される。これらのプロジェクトは分野ごとに区分される。
- ③これらのプロポーザルはEPU局長が議長を務める省庁間計画グループ(Inter Agencies Planning Group: IAPG)に送られ、枠組みがEPUに送られ、今度は第1次ドラフトとしてNDPCへ送られる。
- ④NDPCで作成されたドラフトは首相が議長を務めるNPCに送られる。閣議で最終的な了承がなされた後に、議会に上程される。

以上の過程でEPUが経済計画を策定する上で、他の省庁に対して自立性を担保する上で重要な点は次の2点であろう。

先ず第1に、五カ年計画書で配分された産業分野別配分額が年次予算の開発予算の上限となることである。ただし、五カ年計画通常2年間すぎた段階で「見直し(Review)」が行われ、五カ年計画の3年目、「五カ年計画中間報告者」が作成される。この際に、経済状況などの外部環境に応じて見直し作業が行われることになる。

単年度予算は、EPUが中核になって策定された開発計画の「開発予算」部分と「経常予算」とを組み合わせて大蔵省が中心となって策定される。

第2は、この産業分野別配分に関してEPUが事務局となって策定され、最終的にはNDPC傘下の部会・概算委員会で官僚レベルの決定が行われることである。

(2) 開発資金の仕組み [参照: 図2]

連邦・州政府の活動領域の肥大化は、それらを支える開発資金の調達と密接に関わり合いを持っていることは言うまでもない。マレーシアの開発計画と開発予算がどのような資金調達によって可能になっていたのかを簡単に見ておこう。ここで確認すべきは、総理府を中心に、連邦政府が掌握したことである。

マレーシアでは資金循環表が公表されていないので、ここでは簡単に開発予算の枠組みからのみしておくことにする。

マレーシアの開発資金調達の特徴は、国内資金調達方法としては、大蔵省傘下の被雇用者年金基金 (Employee Providence Fund:EPF) に国債の引き受けを義務づけていることである。190 年の新 EPF 法の成立まで、同機関の総投資額の 80%を政府債に投資することが義務づけられていた。この機関を通じて、政府は容易に資金調達に成功している。

開発資金に関してもう 1 つ注目すべき点はまた、1974 年には国営石油公社 (Petroleum Nasional Berhad : PETRONAS) を設立し、石油収入を連邦政府が掌握することとしたことであろう。図 2 に示したとおり、石油開発公社の財政に対する「制度上」の寄与は、經常予算の歳入として明示されるものの、公社による「非制度的調達」が経済危機の時に発動されていることに注目する必要がある。

マレーシア政府は、いわば 2 つ「お財布」：強制積立年金基金 (EPF) と国営石油公社 [ペトロナス] を活用していたと表現できよう。

(3) 官民協同体制の制度化：マレーシア株式会社構想の実現

政府の「ダウンサイジング」を図り、民間主導の経済成長を目指すという開発の枠組みを実行するために導入されたのが、マハティール政権の経済政策策定メカニズムのもう 1 つの柱である「マレーシア株式会社構想 (Malaysia Incorporated)」の制度化である。特に、工業部門の政策策定過程において制度化が進められた。

マレーシア株式会社政策は「政府と民間の協力関係の促進」を目的としている。マハティールの言葉を借りれば、「マレーシア株式会社構想とは、マレーシアという国家を 1 つの企業のように見る見方である。その企業では、政府と民間部門が企業の所有者であり、また労働者である。1 つの企業において、全ての所有者と労働者はその企業を成功させるために協力する。唯一企業の成功を通してのみ、所有者と労働者のよりよい生活は保障され、改善されていくのである」。つまり、マレーシア株式会社政策構想の狙いとしては、政府と民間部門との協力体制、さらには政府から民間部門への諸サービスの提供の強化におかれた。さらには、民間から政府部門へのフィードバック機能が期待されたのみである。

マハティール政権は、連邦政府の各省のみならず、州、郡、ムキム (行政村落) までと広範囲に、かつ多重層にわたり「官民協議体」制度 (審議会など) を導入した。例えば、通産省と民間の業界団体や商工会議者代表から構成される「政府・民間年次定期対話会議」の導入である (1988 年)。

加えて、1997 年の経済危機に襲われる前までの時点で、特に工業部門では中央レベルにおける政策調整機関にまで、民間代表が参加する協議組織を作り上げた (図 1 参照)。この結果、華人、インド人経済界は NF に加盟する各政党 (MCA や MIC) を經由することなく、政策策定過程や調整過程に参加することが制度上保証されることになった。

3. 経済テクノクラートの特徴；マハティール政権期

マレーシアの官僚制に関する研究は、1980年代まで（マハティール政権以前）を対象としたM. プトゥチェリー（M. Puthcheary）の研究成果以降、行われていない。近年唯一、ノーマ・マンソール（Norma Mansor）らによる研究成果『マレーシアの官僚制』が刊行されているのみである。特にマハティール政権になって以降、官僚を対象とするOfficial Secret Actの施行などにより、当事者からの聞き取りや基礎資料などに外部からアクセスできないことが、こうした研究状況を招いている。このために、「教科書的」な概説書や静態的な研究にとどまっているのが既存研究である。

そこで、今回は入手しうる限りの経済テクノクラートの個人的データをもとにして、より実像に近づいた経済テクノクラートの特徴を抽出してみたい。なお、この論文で対象とするのは比較可能なデータが入手し得た大蔵省事務次官と首相経済計画局長である。

なお、官僚を採用する制度上の要件は、第1に、特別な事由によって人事院の許可を得ない限り『マレーシア市民権を有するもの』とされている。第2の要件は、連邦憲法の規定からマレー人と非マレー人の比率は、4対1とすることが求められている（Norma [2003:96]）。

(1) 大蔵省事務次官(参照：表1および2)：

官僚の任命時期や任期は一定ではなく、表からもわかるように、フセイン政権をマハティール政権をまたがって、在任したものもいる。対象は7人。

①在任期間：

No. 1の7年という例外的な在任期間をのぞけば、単純平均では4.1年である。官僚の任命（人事異動）の時期は一定していないものの、基本的に総選挙が実施され、組閣された内閣の時期とほぼ対応している。ただし、1984年以降は大蔵大臣を1人の人物が務めたので、1大臣・1事務次官ということの意味するものではない。

②就任時の年齢：

やはり、40歳代で就任したNo. 1の人物をのぞき、50歳代のはじめである。マレーシアの官僚の定年が55歳であることを考えると、大蔵省の事務次官を務め、引退、という経路を通ることになる。

③教育歴：

前述したとおり、このポストは主要職グループ（Premier group/jawatan Utama Sektor Awam）に区分され、大学卒業者以上（学位保有者）とされている。基本的にマラヤ大学で経済学を修め、卒業し、海外で修士号の取得するケースが多い。博士号取得者は2名のみであった（うち1名は博士号取得大学名不明）。

1970年以降、マレーシア国民大学などマラヤ大学以外の国立大学が設立された。ノーマらの研究結果によれば、1995年に人事院が行った採用試験の結果、最終的に「主要職グループ」として200人のうち、マラヤ大学が58人[29%]と首位の座を占めて

いるものの、そのほかにマレーシア国民大学 37 人 (19%)、マレーシア北大学 25 人 [13%]) と国内大学卒業生が 6 割を占めている (Norma et. al [2003:93])。これらのことから考えると、後述する首相府経済局長とならび、主要ポストをマラヤ大学卒業生が圧倒的に占めているといえよう。

④事務次官の前職：

判明した 7 名のうち 6 名の分が EPU の局長を経た後に、事務次官に就任、残りの半分が大蔵省の「政策部門」の副事務次官を経て就任している。また、近年では大蔵省からの「内部昇進」が多いことも判明した。

また、今回の調査では、キャリアパスを確認するまでの十分なデータを得ることはできなかったが、興味深いのは事務次官キャリアパス・リストの No. 3 であろう。大蔵省の事務次官に就任する前職は、EPU 局長であるが、それ以前のキャリアをみると、大蔵省および EPU を経ていることがわかる。このように、同じ「主要色グループ」の中で、経済計画を策定する部局を移動する形で、経済テクノクラートのキャリアと、その人的ネットワークが形成されていくことが推測される。

(2) 首相府経済局局长(参照：表 3)：

対象者はマハティール政権期発足に先立ち、経済局長に就任した人物を含め 8 名である。

①在任期間：

No. 8 の在任期間を確認できなかったもので、7 人の単純平均をとると、2 年と 7 ヶ月あまりになる。もっともこの平均は民営化政策の推進者であり、アジア経済・通貨危機の時期を挟んだ局長が 7 年あまりの長きにわたり、その地位を占めていた例外的な存在によるものである。彼を除き、単純平均をすれば、大蔵省の事務次官よりも遙かに、短く、単純平均では 2 年弱となっている。また、この在任期間を見る限りは、5 カ年計画書ならびに中間報告書の策定との整合性がみられない。

なお、前述した Thong Yaw Hong もまた例外的に 1971 年から 1978 年まで 7 年あまりにわたり、新経済政策の前期にこの地位を長期にわたって占めている。

②就任時の年齢：

いずれも 40 歳代末からの 50 歳代はじめの就任であり、基本的に大蔵省事務次官よりも若く、また先に見たように事務次官就任前に局長となるケースがみられる。

③教育歴：

これも事務次官と同じく、基本的にマラヤ大学卒業生であり、経済学を習得している。近年に多い事例としては修士号の取得(アメリカ)であろう。また、博士号の取得者は確認されなかった。

終わりに

この論文を締めくくるに当たり、2つのことを指摘しておきたい。

まず、マレーシアにおける開発行政の大きな特徴について、改めてまとめておこう。世界銀行が実施した「東アジアの教訓 (Lessons of East Asia)」プロジェクト国別報告書において、マレーシアの経済成長に関して2つの要因が指摘されている (Ismail and Saha [1993] pp. 34-48)。1つ目は独立以降の4代首相の政治指導力と彼らが示したビジョンの重要性である。また2番目の成功の要因としては、EPU などの「制度的な強靱さ」である。この点につき、筆者は別の機会にマレーシアが連邦制を採用している上に、国家としての「小規模さ」がそれを可能にしたことを主張し、マレーシアの行政を考える上で重要な特徴として「把握しうる規模の国家」という点を主張した。

これまでの検討の結果マレーシア政府が開発行政を進めていく上で、首相府に権限を集中させて進めていくことができたのは、

第1に、まずマレーシアという国が「小規模」な国家であること。

第2に、開発計画を実行する上で、首相府に策定機能としての EPU、実行・調整機能としての ICU を設置し、計画と実施に関する権限を集中させたこと。さらにまた、5カ年計画（開発計画）を傘とする開発予算は5カ年計画の策定を担う EPU と単年度レベルで開発予算をコントロールする大蔵省という2つの次元でコントロールが可能になった。

第3に、開発予算の財源としての国内借入れ分を EPF による国債の「強制引き受け」によって調達可能としたこと。

第4に、1971年以降の開発計画は NEP という大きな開発の枠組みの中で個別の開発プロジェクトが策定されてきたことである。このことは開発戦略という大きな枠組み（ベクトル）を巡って政党間で大きな「政治的争点」が発生せず、経済テクノクラートたちは、NEP という枠組みの中でそれぞれの重点分野を実現化することに傾注できる環境にあったこと。

以上大きな4つの理由を「首相府に集中し得た開発政策実行のメカニズム」を可能にした要因と特徴といえる。

加えて最後に、今回の大蔵省事務次官と EPU という限られたポストでの人的移動を見る限り、経済テクノクラートのネットワーク形成が、もう1つの理由と指摘できそうである。興味深いのは、事務次官キャリアパス・リストの No. 3 であろう。大蔵の事務次官に就任する前職は、EPU 局長であるが、それ以前のキャリアをみると、大蔵省および EPU を経ていることがわかる。このように、同じ「主要職グループ」の中で、経済計画を策定する部局を移動する形で、経済テクノクラートのキャリアと、その人的ネットワークが形成されていくことが推測される。換言すれば、大蔵省と EPU の官僚のキャリアパスを通じた「ネットワーク」の形成が機構としての首相府による権限集中を運営する「人材」もまたきわめて少数の経済テクノクラートによって占められてきた姿が見えてきており、そのことがマレーシアの開発行政の特徴としてあげられるであろう。

次に、触れておくべきことは、マレーシアの経済テクノクラートの役割変化についてである。まず、役割変化についてみるとマレーシアの経済テクノクラートは、NEP 実施に伴う肥大化・権限の強化に加え、マハティール期においては、ダウンサイジングとい

う大きな変化の波を被った。しかし、NEP 導入以降一貫していえることは、第 1 にマレーシアの経済テクノクラートの存在意義が NEP を達成する上で必要な開発プロジェクト、そしてその総体としての開発計画策定にあったことである。第 2 に、NEP という大きな開発政策の傘があり、1980 年代以降はマハティールという強力なリーダーシップがあったが故に、経済テクノクラートは開発政策の「貢献者・実行役」としての役割を担い続けたといえる。

(注)

- *1 この背景には独立時の政治過程が大きく関係している。ラーマン政権は、マレー人、華人、インド人という 3 つのエスニック・グループ代表「政党」から構成されており、民族融和をその大きな特徴としていた。
- *2 マレー人優遇を基本的性格に有する NEP の導入期に非マレー人である華人官僚がその中心的な地位を占めたことは、NEP 期の経済テクノクラートと政治の関係を考える上できわめて興味深い事実である。なお、NEP 導入当たって、Thong が果たした具体的体的な役割に関しては、Heng (1998) を参照。

参考文献

[日本語文献]

鳥居高 [1996] 「マレー人コミュニティに対する経済政策の変遷—資本所有再編から企業家育成へ」(原不二夫・鳥居高編『国民開発政策 (NDP) 下のマレーシア』アジア経済研究所 (調査研究報告書)) pp. 25-44。

鳥居高 [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 05-J-008)

[外国語文献]

Abdul Aziz Zakaria [1974] An Introduction to the Machinery of government in Malaysia, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka

Ahamad Sarji b. Abdul Hamid [1995] The Civil Service of Malaysia Towards Vision 2020: Improvements and Development in the Civil Services of Malaysia, Kuala Lumpur : Government of Malaysia

Ismail, Muhd. Salleh and Dhevan Meyanathan Saha [1993] The Lessons of East Asia, Malaysia : Growth Equity and Structural Transformation, Washington D.C. : World Bank

Jomo K.S.ed. [1989] Mahathir's Economic Policies 2nd Ed, Kuala Lumpur : Institute of Social Analysis

Jomo K.S.ed [1995] .ed., Privatizing Malaysia; Rents, Rhetoric, Realities, Boulder: Westview.

Nik Ashim Wan Ibrahim [1994] "National Development Planning in Malaysia: System, Structure and Process" In INTAN ed., Malaysian Development Experience: Changes and Challenge, Kuala Lumpur : National Institute of Public Administration (INTAN), pp.277-298

Samudin Hitam [1993] "Development Planning in Malaysia" In Somsak Tambunlertchai and S.P.Gupta ed. Development Planning in Asia, Kuala Lumpur : Asian and Pacific Development Centre, pp.167-192

図1: マレーシアにおける開発計画・策定・実行機能流れとマハティール政権の官民協議体

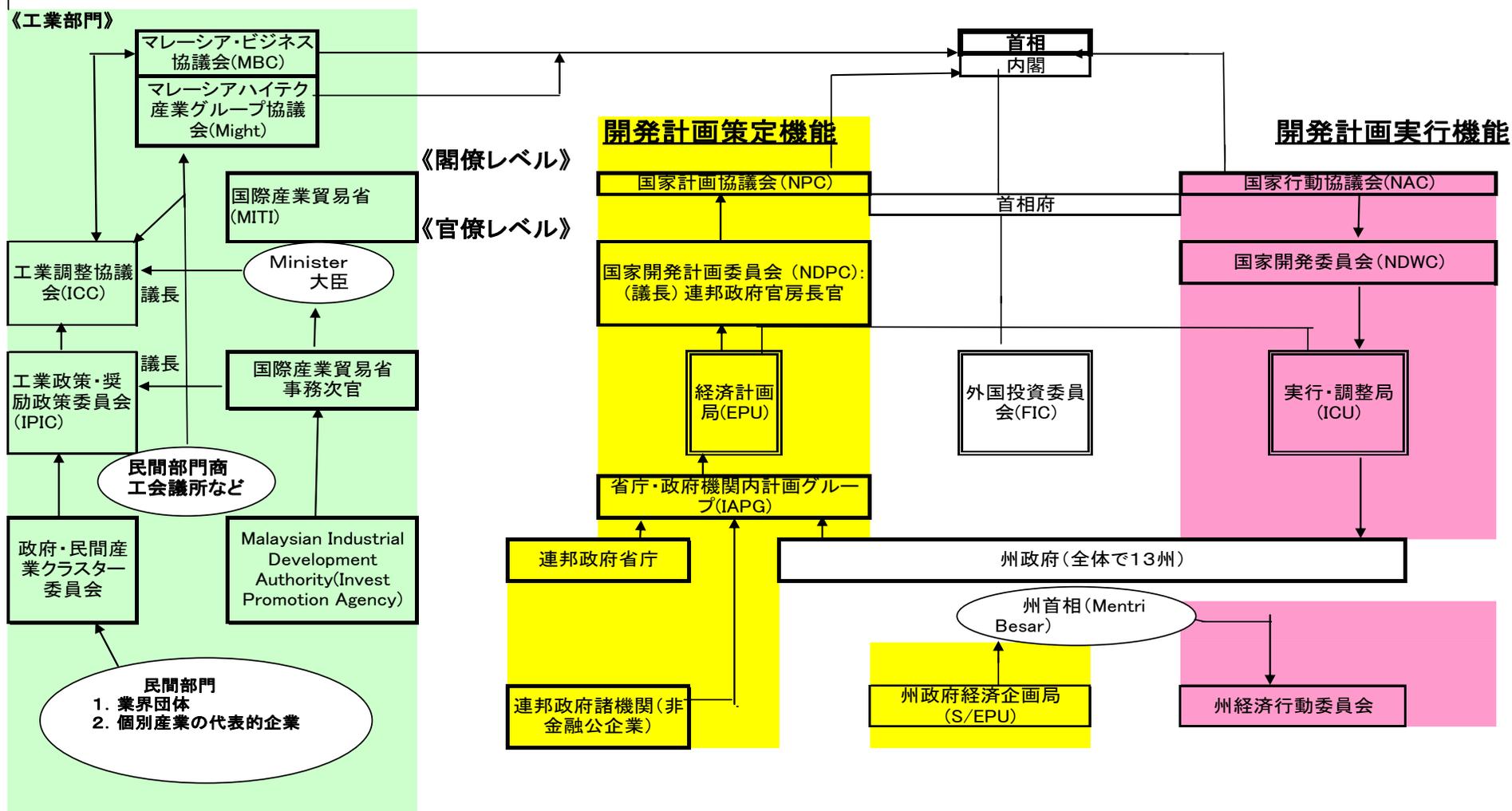
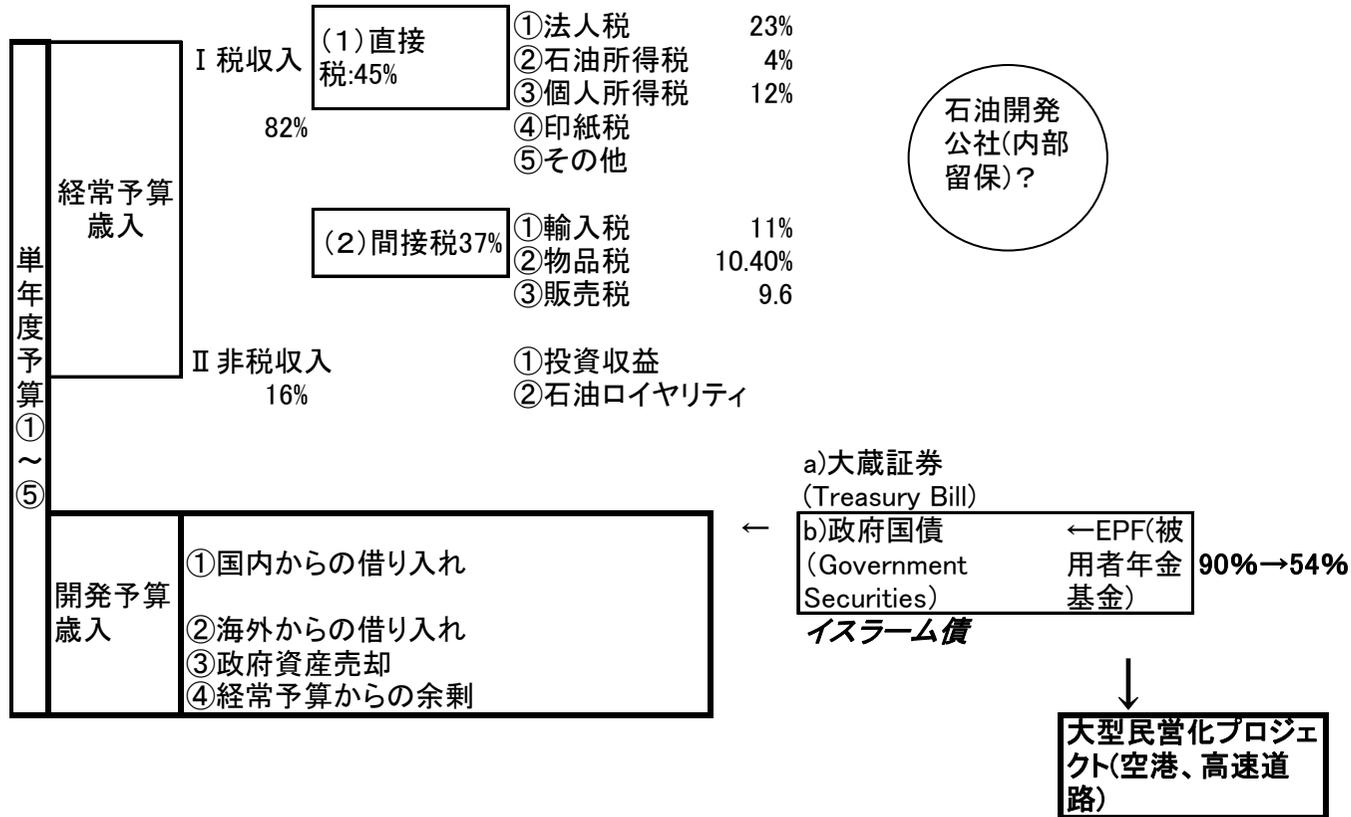


図2 マレーシアの開発をめぐる資金



〔注〕 図中の%は1995年度予算のもの。
ブロック体は1990年代に入っての変化。

表1：大蔵省事務次官経験者の属性

No.	民族	生年	任期	出生地	死亡	大学教育	修士号	博士号	事務次官 就任前の ポスト	次官辞職後のポスト	参考：大 蔵大臣
1	Chinese/ Male	1930	1979- 1986	不明		Economics; University of Malaya	Public Administratio n; Harvard University	なし	Director General(D -G) of EPU (1971-78)	Director of Public Bank	Tengku Razaleigh(1981- 1984)
2	Malay/ Male	-	1986- 1991.7.26	不明	1996.12.7	Oxford University	non	なし	US Ambassa dor	MAS	Daim Zainnudin (1984.7- 1990.3)
3	Malay/ Male	1939.8.2	1991.7.26 -1994.8.2	Kedah Alor Setar		Economics; University of Malaya	Economics; Vanderbilt USA(1974)	なし	D-G of EPU	CEO of Khazanah Holdings	
4	Eurasian? /Male	1941(40?)	1994.8.2 - 1997.12. 31	不明		B.A.Universi ty of Malaya	Public Administratio n of University of Pittsburg	なし	Deputy Secretary General of MOF/ Policy	Chairman of Percetakan nasional Malaysia Berhad(National Printing Company)	
5	Malay/ Male	-	1998- 2000	不明		analytical economics (University of Malaya,196 6)	Political Economy of BostonUniver sity(1977)	Developm ent economic s of Boston University (1983)	Deputy Secretary General of MOF/ Policy	Executive Chairman and CEO of Bank Pembangunan & Infrastructure	
6	Malay/ Male		2000- 2004.8.1	Malacca		不明	不明	不明	Director General(D -G) of EPU(-2000)	不明	Anwar Ibrahim(2 990.7- 1998.1.11)
7	Malay/ Male	1949(?)	2004.8.1-	不明		不明	不明	不明	-	現職	
(Source)鳥居作成。											

表2 大蔵省事務次官キャリアパス

	生年(月 日)n date	在職期間	事務次官就任前ポ スト	就任2つ前のポスト	就任3つ前のポスト	4つ前のポスト
1	1930	1979- 1986	Director General(D-G) of EPU(1971-78)	Economic Planning Unit	Economic Planning Unit	Economic Planning Unit
2	-	1986- 1991.7.26	US Ambassador	Personal Secretary to Tun Razak(2nd PrimeMinister)	不明	不明
3	1939.8.2	1991.7.26 -1994.8.2	D-G of EPU(1989.2~1991.7)	Deputy Secretary General of MOF(1986.7-1989.2)	Secretary of Tax Division,Federal Teritory(1980.11- 1986.6)	Direcotor of the Macro Planning EPU(-1980)
4	1941(40?)	1994.8.2 -1997.12. 31	Deputy Secretary General of MOF/ Policy (1993-94)	Deputy Secretary General of MOF/ Operation (1992-93)	Director of policy Division of MOF /Economic and International(1986- 92)	不明
5	-	1998- 2000	Deputy Secretary General of MOF/ Policy (1995-	不明	Deputy of Secretary general ofMoF/ Policy (1989-92)	不明

表3 首相府経済局局長経験者の属性

No.	民族・性別	任期	保有タイトル	出生年(月日)	出生地	教育	修士号	博士号	局長就任前職	局長辞任後
1	Malay/Male	1979.1.1-1982	Tan Sri	1930.6.28	不明	Bachelor of Arts (University of Malaya)	なし	なし	不明	-
2	Malay/Male	1982-1984	Tan Sri	1932	不明	Economics, University of Malaya (Singapore) 1959	なし	なし	不明	Chief Secretary /Chairman of EPF
3	Malay/Male	1984 - 1987.6(3years)	Tan Sri	不明	不明	不明	不明	不明	不明	
4	Malay/Male	1987.9.1-	Tan Sri	不明	不明	不明	不明	不明	不明	
5	Malay/Male	1989.2.22-	Tan Sri	1939.8.2	Kedah AlorSetar	Economic; University of Malaya	Economics; Vanderbilt USA	なし	不明	Secretary general of MOF
6	Malay/Male	1991.8-(1998)	Tan Sri	1941年	Penang	Economics, University of Malaya	Economics Development, University of Wisconsin	なし	Deputy-Director General 1990.11-1991.7	
7	Malay/Male	-2000	Dato'	不明	不明	不明	不明	不明	不明	
8	Malay/Male	?	Datuk	1947 (?)	不明	Economics, University of Malaya	Business Administration, Cornell University	なし	不明	
(Source)鳥居作成。										