

マレーシアとシンガポールにおける政治的腐敗（汚職）と経済発展の相関性について  
-政治文化という媒介変数を通じて-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2022-03-29 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 中川, 豪 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10291/22261">http://hdl.handle.net/10291/22261</a>

表 紙

明治大学大学院政治経済学研究科

2021 年度

博士学位請求論文

マレーシアとシンガポールにおける政治的腐敗(汚職)と経済発展の相関性について  
: 政治文化という媒介変数を通じて

Corruption and Economic Development in Malaysia and Singapore  
: Political Culture as a Critical Intervening Factor

学位請求者 政治学専攻

中川 豪

マレーシアとシンガポールにおける政治的腐敗（汚職）と経済発展の相関性について  
：政治文化という媒介変数を通じて

【目次】

序論	1
1. 研究の位置づけ	1
2. マレーシアとシンガポールの政治文化と経済発展	
—インフォーマルな制度の役割—	3
3. 各章構成	5
第1章 マレーシアの政治文化と政権党・官僚制の形成過程	8
はじめに	8
1. 植民地時代の遺産と政権党の形成過程	8
（1）政権党の誕生過程と政治的背景	8
（2）植民地支配期の遺産と人種格差の発生要因	11
2. 人種間の隔たり—華人の台頭と人種衝突—	13
（1）政治的領域で台頭する華人	13
（2）優遇政策の本格化とラザク政権の取り組み	15
3. マレーシア型鉄の三角同盟の形成過程—政権党による財・官支配体制の確立—	18
（1）現代官僚制の形成過程—政権党と官僚機構の長期的パートナーシップ形成の背景—	18
（2）マレーシア型 GLCs の特徴—政権党による財界の支配—	20
4. マハティール政権期の罪過—ネポティズムの深刻化—	23
（1）権威主義体制の確立とその副反応	23
（2）残存するマハティール政権期の影響とネポティズムに呑まれた政治指導者達	27
おわりに	29
第2章 シンガポールの政治文化と政権党・官僚制の形成過程	31
はじめに	31
1. リー・クアンユーの苦悩—アイデアリズム（理想主義）と権力抗争—	32
（1）PAP の危機—不毛なパートナーシップとアイデアリズムの瑕疵—	32
（2）新たな権力抗争—中央政府（UMNO）との確執, 理想と現実の狭間で—	35
2. プラグマティズムへの転換期—国運を委ねられた存在—	37
（1）プラグマティズムに基づく組織運営—政権党と官僚機構のパートナーシップ構築過程—	37
（2）優秀な人材の選定と調達方法—教育制度と政府奨学金—	38
（3）シンガポールにおける公職者・官僚の給与水準—給与水準引き上げの正当性—	40
3. シンガポール型メリトクラシーの特徴	42
（1）教育制度とメリトクラシー—恩恵を受ける国民の存在—	42

(2) メリトクラシーの反作用—人種・経済格差の拡大—	44
4. 政権党の権勢と国民の政治的選好	46
(1) 「クリーンにされた社会」の実態—なぜ誰も政権党を批判しないのか—	46
(2) 国民の政治的選好と政権党の政策方針—なぜ国民は政権党を支持するのか—	47
おわりに	51
第3章 政治的腐敗・経済発展と政治文化—フォーマルな制度とインフォーマルな制度—	52
はじめに	52
1. 政治的腐敗に関する定義の歴史の変遷	52
(1) 政治的腐敗の定義と認識による評価の相違	52
(2) 近代化と政治的腐敗の関係—福祉国家と権限の集中—	54
(3) 政治的腐敗を制御する政府の役割	
—なぜ政府は政治的腐敗を制御しなくてはならないのか—	55
2. 政治的腐敗の正の側面と負の側面—レントを独占・分配する政府の存在—	57
(1) レントシーキングとパトロンクライアント関係—経済発展を阻害する要因—	57
(2) なぜ、政府がレントを管理・分配すべきなのか—政治学の視点—	58
(3) 政府によるレントの管理・分配とその正の側面	60
3. 政治的腐敗の構造—鉄の三角同盟の有用性と課題—	61
(1) 政治的腐敗の型と定義—異なる性質—	61
(2) インフォーマルな制度とその有用性	
—「パトロン・クライアント・ネットワーク」と経済発展—	63
4. 政治的腐敗と経済発展の相関性—政治文化を媒介して—	65
(1) 公職者・官僚の資質と倫理観—経済発展を促進・阻害する存在—	65
(2) 民主主義と経済発展の相関性—民主化が先か、経済発展が先か—	68
(3) 民主化と政治文化—経済発展を阻害する独立変数—	70
おわりに	72
結論 政治的腐敗と経済発展のダイナミクス—3つのフェーズと対応策—	73
はじめに	73
1. 政治的腐敗と経済発展のダイナミクス—動的な相関性—	73
2. 3つのフェーズ—いつ、政治的腐敗と経済発展は負の相関になるのか—	75
おわりに	77
参考文献	80

## 序論

### 1. 研究の位置づけ

本論文は、政治的腐敗（汚職）<sup>1</sup>と経済発展の相関性についての研究である。これまでの先行研究、特に新古典派経済学あるいは開発経済学において、政治的腐敗は経済発展を阻害する要因として考えられてきた。遡れば、1997年から1998年に発生したアジア通貨危機後、政治的腐敗を研究する経済学者は通貨危機の根本的な原因を、権威主義体制下にある政府によるレント（利権）<sup>2</sup>の独占、「パトロンクライアント・ネットワーク」に求めてきた。経済学者は政治的腐敗を根絶すれば経済発展を阻害する要因がなくなり、貧困に苦しむ多くの人々を救済できると考えたのである。これに基づく思考と行動は、近年までの世界銀行の取り組みからも明らかである。世界銀行は過去十数年にわたって、2030年までに世界中から貧困をなくすことを目標に掲げ、この目標を達成するには、発展途上国で蔓延している政治的腐敗をなくさなければならぬと主張している（World Bank Group, 2020:2-11）。このため、いつしか、貧困に陥る諸悪の根源が政治的腐敗にあるというレトリックが定着した。

世界銀行にとって政治的腐敗は、市場経済における適正な資源の分配と理想的な環境形成を阻害し、一国の経済発展を遅らせる存在に他ならない。世界銀行は市場経済の透明性を追求し、業務・政策プロセスの強化、社会的責任・説明責任の徹底、業務のモニタリング等を積極的に実施し、成果主義導入の重要性を強化してきた。世界銀行の思想の中核を成す開発経済学からの挑戦は、フォーマルな制度（公式的な制度）の重視と、インフォーマルな制度（非公式的な制度）の軽視にあったように見える。

しかしながら、世界銀行の取り組みとは裏腹に、今日においても、政治的腐敗はなくなっていない。そればかりか、アジア諸国では非自由主義的民主主義に属し、市場経済の透明性が欠如している国々における目覚ましい経済発展が生じたのであった。遡れば、1970年代以降に著しい経済発展を遂げたマレーシア、シンガポール、インドネシア、タイ、台湾、韓国等においては、必ずしも市場経済の透明性が保たれ、政治的腐敗がなかったわけではない。むしろ、あらゆるレントが政府に集約され、政府が特定の組織・団体と結びつき、政治的腐敗が蔓延するような環境において、これらの国々は経済発展を遂げたのである。言い換えれば、政治的腐敗が経済発展を阻害するという経済学者の仮説と理論は歴史的に証明されたわけではなく、クリーンな政治の実現、市場経済の透明化、政治的腐敗の根絶が経済発展と必ずしも相関性がないことを証明しているといえるだろう。

本論文では、政治学の視点で、政治的腐敗が蔓延しながら著しい経済発展を遂げたマレーシアとシンガポールを取り上げる。両国の経済発展とその成功体験は、世界銀行の思想の根底にある開発経済学の仮説を否定するだけでなく、政治的腐敗と経済発展が両立する、あるいは負の相関でない場合があることを示唆している。実際、両国の経済発展がインフォーマルな制度によって促されていたという事実は、これまで政治学においても議論されてこなかった部分である。特に、インフォーマルな制度の効果とそれを支える政治文化は、考察の対象から外れた存在であったことは強調しても、し過ぎることはなからう。

マレーシアでは、王族・貴族階級とマレー人<sup>3</sup>が伝統社会の温存を切望し、政治文化としてのネポティズム（縁故主義）が社会に常態化した。他方、シンガポールでは、経済的自立と成功を夢見てマレー半島に移

<sup>1</sup> 「汚職」は公職者・官僚の非合法的な行為を意味する場合が多く、範囲が限定されている。マレーシアとシンガポールでは、政治指導者による制度改定によって違法行為が合法化される場合がある。これに対して「政治的腐敗」は、合法か非合法かではなく、倫理的に正しいか正しくないかで判断される。本論文では、「汚職」と「政治的腐敗」のどちらの意味合いも含む場合は、「政治的腐敗」に統一して記載している。

<sup>2</sup> 経済学者はレントを超過利潤として認識しており、最適な資源分配を阻害すると考えている。

<sup>3</sup> マレーシアには、マレー人、華人系マレーシア人、インド系マレーシア人という3つの人種が存在する。本論文では、マレーシア国籍を持っていなかった移民労働者を、中国人、インド人と記載している。

住した華人系グループ<sup>4</sup>が新たな特権階級として登場し、彼らの政治文化であったメリトクラシー（能力主義）が社会に常態化したのである。

ネポティズムとメリトクラシーは、両国における権威主義的なヘゲモニー政党制の確立と相まって、政府によるレントの独占、「パトロンクライアント・ネットワーク」形成の要因となり、政治的腐敗を助長してきた側面がある。他方、これらの独立変数はインフォーマルな制度を媒介して経済発展を促進してきたと捉えることもできる。アーモンド（Gabriel Almond）によれば、政治文化とは、一般文化（信条、価値基準、感情、性格）から抽出された政治的価値観によって形成されており、政治的主観性、心理的要素が十分に影響を与えている（アーモンド；ヴァーバ、1974:11-12）。すなわち、政治文化自体は国民の感情に依拠するところが大きく、非論理的・非合理的な要素の結晶体なのである。このようなインフォーマルな独立変数が一国の経済発展に多大な影響を与えてきたことを無視してはならないのである。

政治学者であるパットナム（Robert Putnam）は、非常に早い段階からこのインフォーマルな制度こそが経済のみならず、社会全体の発展に深く関係していることを認識していた。1993年に発行された *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* において、パットナムは「ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）」こそが社会の効率性を高めることを主張し、そのなかで「ソーシャル・キャピタル」の主要な構成要素として、「信頼」、「規範」、「ネットワーク」の3つをあげている<sup>5</sup>。注目すべきは、これらの構成要素がフォーマルな制度によってではなく、インフォーマルな制度によって形成されるものだったことである（Putnam, 1994）。

ここでは、この3つの構成要素を今少し詳しく見てみよう。まず、「信頼」はあらゆる取引において重要な要素となる。取引相手との信頼関係があれば、納期の遅れ、品質の確認、取引相手の情報収集等に気を取られることがなくなり、取引費用<sup>6</sup>を下げるができる。また、「信頼」によって自発的な協力が生み出され、その自発的な協力が「信頼」を育てる。次に、「規範」は、(1) 取引相手との信頼関係において相互依存的な利益交換がおこなわれ、お互いに同等価値のモノを交換するか、(2) 現時点では価値に差異があるが、将来性を見込んで取引を実行する、という2つに分類できる。(2)の場合、短期的には相手の利益になるだろうという愛着心によって、長期的には当事者全員の効用を高めるという利己心によって取引がおこなわれ、利己心と連帯の調和に貢献することができる。最後に、「ネットワーク」は、(1) 上司と部下の関係のように、上下関係がしっかりした垂直的なネットワークと、(2) クラブチームや協同組合のような水平的なネットワークの2つに分類できる。(1)は、いくらネットワークが密でも、社会的信頼や協力を維持することができないが、(2)は、ネットワークが密になればなるほど、関係者は相互利益のために幅広く協力することができる。

パットナムは自身の研究において、イタリアを南部と北部に分け、なぜ同じ国でありながら北部は南部より経済発展し、南部では経済発展が遅れているのか、その理由の解明を試みた。そして、彼が行き着いた結論は、北部では水平的なネットワークが発達しているのに対して、南部では垂直的なネットワークが発達していたという点であった。また、彼は、信頼関係を重要視し、「直接顔を合わせるネットワーク」こそが、社会・経済発展の核であるとした。

<sup>4</sup> シンガポールには、マレー系国民、華人系国民、インド系国民という3つの人種が存在する。本論文では、マレーシアとの混合を避けるため、シンガポール国籍を持っている場合は語尾に国民を付けて記載している。

<sup>5</sup> パットナムの考察対象は、民主主義国家の市民社会という限定された領域であったことは留意しなくてはならない。しかし、マレーシアとシンガポールのような権威主義国家でも、「ソーシャル・キャピタル」と類似した社会関係資本が形成されてきたことは否定できない。特に、後述する「パトロンクライアント・ネットワーク」は、社会関係資本を形成する役割を果たしたといえよう。

<sup>6</sup> イェガー[2001:35-38]、取引をおこなうために必要な費用。商品の輸送費用、契約交渉に必要な費用のみならず、取引をおこなうことで生まれる心理的負担も取引費用に含まれている。本論文では、契約交渉に必要な費用と心理的負担の費用に着目している。

パットナムの考察は、フォーマルな制度によって経済発展を促す世界銀行の理論的アプローチのアンチテーゼとなっている。「ソーシャル・キャピタル」の構成要素である「信頼」、「規範」、「ネットワーク」は一般文化の構成要素に類似するものであり、一見すると感情的・非合理的・非効率的である。しかしながら、これらの構成要素は、長期的には水平的なネットワークを合理的・効率的に形成し、経済発展にとって非常に重要な独立変数になることを示唆している。開発経済学者によって、政治的腐敗を促し、経済発展を阻害すると考えられてきたマレーシアとシンガポールの「パトロンクライアント・ネットワーク」は、まさにこれら3つの構成要素によって形成されたものに他ならず、社会関係資本の形成に貢献してきたのである。

「パトロンクライアント・ネットワーク」は取引相手との信頼関係、独自の行動規範によって成り立ってきたのである。そして、このネットワーク内でおこなわれる取引こそが、両国の経済発展の推進力となったことを強調しておきたい。すなわち、ネットワーク内で公職者・官僚が特定の組織・団体と結びつくことが必ずしも経済発展を阻害するのではなく、むしろ、水平的なネットワークが発達し、円滑な取引が実行されることがある。本論文では、それがどのような場合でおこるのか、マレーシアとシンガポールの政治的腐敗と経済発展をその実例として考察していくものである。

## 2. マレーシアとシンガポールの政治文化と経済発展—インフォーマルな制度の役割—

アーモンドとヴァーバは異なる政治的態度と志向から構成される政治文化を、(1) 未分化型、(2) 臣民型、(3) 参加型の3つに分類した(アーモンド;ヴァーバ, 1974:10-19)。このなかで、マレーシアとシンガポールの政治文化は臣民型に類似している。臣民型の特徴は、国民が構造分化した政治制度とその制度のアウトプットへの関心が高い代わりに、インプット過程に属する対象と積極的参加者として自己に向かう指向は限りなくゼロに近い。政治制度への積極的な参加と規範を認識してはいるが、それらの有用性を見出すことができていない。マレーシアとシンガポールは、植民地期以前の王族・貴族階級による伝統支配、イギリス植民地政府による統治、政権党による強権的政治という政治史を経て、今日に至る。この間、大半の国民は、政治制度あるいは政策過程のインプット段階に介入する機会ほとんどなく、アウトプットのみで政権党を評価することが慣習となった。

参加型政治文化の特徴を持つ欧米諸国・北欧諸国からの視点では、マレーシアとシンガポールの政治制度は政権党と国民間の従属関係によって成立しており、強権的政治の中核にいた政治指導者をときに独裁者として位置付ける傾向にあった。しかしながら、マレーシアにおいて、ナジブ(Najib Razak)前首相の政治的腐敗の疑惑が深刻化し、その反動によってマレーシア史上初めての政権交代が実現したとき、国民は単に政権党と従属していたのではなく、政府の政策を客観的に評価するステークホルダーの一員であったことを証明したのである。シンガポールでも、リー一族を中核とする新特権階級が政・財・官を支配しているが、国民の期待を裏切るようなことがあれば、政権交代が起きる可能性は十分に考えられるのである。

つまり、マレーシアとシンガポールの国民は、政治制度あるいは政策過程に積極的に介入する姿勢をとっていないだけであり、アウトプットの結果次第では、政権党とのパートナーシップを解消する姿勢をとることも十分に考えられるのである。両国の政権党は宗主国イギリスから独立後、独自の経済政策によって、国民の生活水準を向上させ、東南アジアトップクラスの経済的豊かさを実現した。国民は政権党が結果を残したがゆえに、長年にわたり支持しつづけたのである。

両国の経済発展にとっては、これを支える「ソーシャル・キャピタル」の構成要素である「信頼」、「規範」、「ネットワーク」が必要不可欠であった。独立直後、極めて財源が限られていた両国では、フォーマルの制度よりもインフォーマルな制度に依存しなくてはならなかった。この間、政府がレントを独占・分配する役割を担い、「パトロンクライアント・ネットワーク」を巧みに利用して、インフォーマルな手法で市場経済を活性化させたのである。このネットワーク内では、政府と特定の組織・団体間の「信頼」、「規範」によって取引が成立し、フォーマルの制度よりも取引費用を抑えることができた。また、大半の国民

は、このネットワークを自由に出入りすることは許可されておらず、ネットワーク内での取引過程はブラックボックスとなっていた。しかし、国民はネットワーク内の取引によって発生した利益を享受することができ、マレーシアでは、大半が貧困層に属していたマレー人に新しい仕事が提供されたのである。

こうした不透明な市場経済を快く思わない外部関係者、例えば、世界銀行関係者、ビジネスマン等は、このインフォーマルな制度によって形成されたネットワークこそが公職者・官僚と特定の組織・団体の癒着を助長し、政治的腐敗を生み出す決定的な要因だと考えている。この見方は決して誤ったものではない。しかし、残念なことに、彼らは、このインフォーマルなネットワークこそが、両国の公職者、官僚等が持つ政治文化の結晶体であり、経済発展の支柱になっていることを見落としてきたのである。

アーモンドが主張したように、政治文化は容易には変動しないということを前提とした場合、マレーシアとシンガポールの国民は、これからも臣民型特有の行動をとり、ブラックボックスに包まれたネットワーク内の環境に積極的に介入する可能性は低いかもしれない。言い換えれば、両国の政権党が経済政策による利益を国民に提供できる間は、両国から「パトロンクライアント・ネットワーク」とネットワーク内で発生する政治的腐敗が解消されることはないだろう。

マレーシアでは、マレー系の王族・貴族階級を中核とした伝統的支配体制<sup>7</sup>が継続し、宗主国イギリスからの分離独立後は、政権党と政府の政策によって、マレー人が多大な恩恵を受けている。この政治体制がつづいている最大の理由は、過去に発生した大事件からの教訓にある。マレーシアでは、伝統社会の構図を付き崩そうとする華人系マレーシア人の動きによって、それまでの政治体制の均衡が崩れ、歴史的な人種衝突（5月13日事件）が発生し、数日間で死者196人、負傷者439人の犠牲者を出す大惨事となった。これ以降、マレーシアでは、この時の反省を活かし、伝統社会への揺り戻しとマレー系政党による政治文化の温存が試みられた。この間、マレーシア政府は市場経済のあらゆるレントを独占する正当性を獲得し、マレー系組織・団体に対して優先的にレントを分配することが慣習となった。こうして、マレーシアでは政府とマレー系組織・団体によるインフォーマルな取引が常態化し、「パトロンクライアント・ネットワーク」が形成されるに至った。

他方、シンガポールでは、マレーシア時代に構想していた政策を実施できなかった華人系政治指導者達が、プラグマティズム（実用主義）に基づいた超現実的・合理的・効率的な政治体制を形成した。政権党と政府はこの政治体制を温存するため、学歴に優れた国民を政府機関に調達する仕組みを整えた。いつしかシンガポールでは、マレーシアの伝統社会とは真逆の支配体制が整備され、華人系政治指導者を筆頭とした、新特権階級が台頭したのである<sup>8</sup>。特に、シンガポールを統率してきたリー一族の影響力は大きく、彼らが形成した合理的支配体制が長きにわたり継続している。

政権党は政・財・官の領域で発生するあらゆるレントを完全に掌握しており、政府幹部が重要な地位を独占している。このため、どの組織・団体がレントを分配されるかは、政府によって完全にコントロールされている。シンガポールの「パトロンクライアント・ネットワーク」は、政府と特定の組織・団体間の「信頼」、「規範」によって成立し、大半の国民がこれに介入する余地がない。しかし、国民の過半数を占める華人系国民は、ネットワーク内の取引によって発生する利益を優先的に享受できたのである。

マレーシアとシンガポールの「パトロンクライアント・ネットワーク」は、政府と特定の人種・組織・団体間のインフォーマルな信頼関係によって形成されてきた側面が強く、フォーマルで合法的な組織形成を望む欧米諸国の政治指導者あるいは世界銀行関係者から、政治的腐敗の温床としてたびたび批判的となってきた。しかし、彼らは「パトロンクライアント・ネットワーク」が両国特有の政治文化によって形

<sup>7</sup> マレーシアには選挙王制（スルタン制）が存在する。州の君主の互選によって国王が選任され、任期は5年である。マレーシアは13の州によって構成されており、州の君主が存在しないペナン州・マラッカ州・サバ州・サラワク州を除いた、9州の君主が国王を選出している。

<sup>8</sup> この特権階級は、門地を重視するマレーシアの王族・貴族階級とは異なる。シンガポールでは、能力によって政権党・政府幹部に上り詰めた国民が特権階級に属しており、リー一族はその代表的事例といえる。



成された過程を理解しなかったばかりか、このネットワークが両国の著しい経済発展に貢献してきたことを理解することはなかった。

マレーシアでは、アジア通貨危機の影響を受けた1998年に-7.36%のマイナス成長を記録したが、1980年代から1990年代にかけて、毎年5%から10%の経済成長率を維持してきた（1985年の-0.88%は例外としている）。シンガポールでも、マレーシアと同様に1998年に-2.20%のマイナス成長を記録したが、同年代において1%から11%の経済成長率を記録している（1985年の-0.62%は例外としている）。すなわち、「パトロンクライアント・ネットワーク」内で発生する政府と特定の組織・団体の結びつきが、必ずしも経済発展を阻害するという開発経済学者の仮説には説得力がない。

マハティールとリーは、外部から、特に欧米諸国の政治指導者や経済学者からの政策批判に対して、文化的要素からなる「アジア的価値観」という言葉で批判を退けてきた。彼らは、両国の政治史、政治文化、国民の政治的選好を全く考慮しない欧米諸国からの批判を受け入れなかったのである。そもそも、両国以外にも、日本、韓国、台湾、香港、中国等のアジア諸国は、諸外国から理解されづらい特有のネットワークを形成し、独自に経済発展を成し遂げてきた。その間、政府がレントを独占することもあれば、政治的腐敗が蔓延することもあった。また、現代のマレーシアとシンガポールの批判を展開する欧米諸国でさえ、それぞれの近代化の過程において、政治的腐敗が蔓延していたこともあったのである（Johnston, 2013）。

アジア通貨危機以降、開発経済学において、政治的腐敗と経済発展の間に負の相関があるのか否かが、重要なテーマとなってきた。しかしながら、現段階で政治的腐敗を根絶すれば、経済発展に直結するという明瞭な証明はなされていない。その理由の一つは、経済発展が政治的腐敗以外の様々な要素（本論文では政治文化に着目している）によって、左右される可能性を軽視していることにある。そこで、本論文では、政治的腐敗があるにもかかわらず経済発展を遂げたマレーシアとシンガポールを考察の対象とし、両国の政治文化が経済発展に対して、どのような影響を与えてきたかを検証してみたい。

### 3. 各章構成

マレーシアとシンガポールの政治文化を考慮しない限りは、両国の経済発展の要因を見出すことは困難であろう。そこで、本論文の前半部分では、マレーシアとシンガポールの政治史、特に、どのようにして政権党は国民から支持を集め、政・財・官の関係性を築き、レントを独占・分配してきたのか、その過程と両国特有の政治文化を考察していく。今日では、両国の政権党と政府が密接な繋がりを持ち、政府の経済政策を介して市場経済に影響を及ぼしている。両国の経済発展が著しかった1980年代から1990年代においては、権力と権限が首相に集中し過ぎていたことから、両国は強権的政治体制にあるという印象を外部から持たれるようになった。特に、マレーシアではマハティール・ビン・モハマド（Mahathir bin Mohamad）が首相を務めた時期（1981年-2003年）、シンガポールではリー・クアンユー（Lee Kuan Yew）が首相を務めた時期（1959年-1990年）がこれにあたる。

両政権が誕生するまでの両国の政治体制は安定していたとは言い難く、むしろ、政治的不安定さゆえに政権党による支配が及ばず、度重なる人種衝突、非合理的・非効率的な経済政策によって、経済的豊かさを実現できなかった。他方、両政権による強権的政治、政・財・官による鉄の三角同盟の形成、政府による積極的な市場経済への介入とレントの独占がなされて以降、両国の経済発展は東南アジア諸国のなかでも著しかった。両政権による安定した政治体制の確立は、明らかに効果的な経済政策に繋がっており、多人種国家でたびたび発生する人種衝突に悩まされることもなくなっていた。その根本的な要因は、マハティールとリーが圧倒的に国民の支持を集めていたことである。彼らは、諸外国の政治指導者等からは独裁者のように扱われていたが、国内においては英雄として扱われ、両国の政治史において最も重要なキーパーソンとなっている。

両国の街なかでタクシーに乗り、タクシードライバーと会話していると、マレーシアではペトロナスタワーを、シンガポールでは高層ビルや集合住宅、近代的な美観を指差し、ドライバーは「あれは当時の首相に

よって作られたものだ」と説明してくれる。なぜなら、両国の国民は日常生活、あるいは学校生活を通して、マハティールとリーが理想的な国家を形成するうえで最も重要な人物であったことを認識しているからである。彼らの特徴は、その国の国民が共有している一般文化と政治文化の理解に尽力し、それらを汲み取り、マレーシアではマレー人が、シンガポールでは華人系国民がその国の主軸になれる社会を形成したことである。この過程において、マレーシアでは、マレー人が政府から優遇されることが慣習となり、シンガポールでは、華人系国民が政策の恩恵を最も受けやすい環境が形成された。これらを客観視すると、あらゆる点で不平等を助長していると評価することができよう。両国では、政府からの恩恵を受ける者と受けざる者のコントラストが明瞭化し過ぎており、この不平等性を解消することが最重要の課題と考えるかもしれない。しかし、この象徴的なコントラストは、両国の政治史と国民が持つ政治文化を考慮して、両国の政治指導者が導き出した一つの結論が色濃く反映されたものに他ならないのである。

まず、第1章「マレーシアの政治文化と政権党・官僚制の形成過程」では、マレーシアの政治史と政治文化に焦点を当てている。章の冒頭では、宗主国イギリスによる植民地期を経て、マレー系の王族・貴族階級出身者が政党を結党し、政治的領域で台頭した過程を分析している。この時期、イギリス政府側が、あらゆる人種に平等な権利を与えることを主張したが、マレー系政治指導者の抵抗によって、マレー人が優遇される政策に合法性・正当性が与えられたことは、マレーシア政治史の分岐点となった。

また、序盤では、ラーマン政権が、マレー人優遇政策の実施に躊躇したことで、マレーシア史上最大の人種衝突が発生したことを言及してみたい。この人種衝突は、あらゆる人種に衝撃を与え、最終的に、政府がマレー人優遇政策の本格的な実施に踏み切るきっかけとなった。現在でもインフォーマルに実施されている「ブミプトラ政策」は、この事件が発生していなければ、今日では既に実施を継続する正当性を失っていたに違いない。

章の中盤では、ラーマン=ラザク体制の尽力によって形成された現代官僚制に焦点を当てていく。当時の政権（ラーマン政権とラザク政権）による官僚の育成がなければ、マハティール政権期に官僚が政策実施の中核になることはなかっただろう。終盤では、権威主義体制が確立したマハティール政権期に政府が実施した民営化政策と救済政策が、ネポティズムの問題を表面化させる要因となったことを分析していく。強調すべき点は、マハティール政権期に深刻化したネポティズムの問題が、今日のマレーシア社会に影響を与えつづけていることである。また、ネポティズムが、マレーシアの政治的腐敗と経済発展に深く関与していることを言及してみたい。

次に、第2章「シンガポールの政治文化と政権党・官僚制の形成過程」では、シンガポールの政治史と政治文化に焦点を当てている。章の冒頭では、リーの苦悩と彼がプラグマティズムに基づく政治哲学に目覚めるまでの動向に注目している。今日のシンガポールでは、リーの政治哲学の影響を受けた政権党と政治指導者によって、国民全体が超現実的な社会形成の一員となっている。これは若き日の政治家リーの苦悩と挫折の産物に他ならない。

序盤では、マレーシア時代のリーと彼の「盟友」達の挑戦と失敗、シンガポールの転換期に着目している。マレー半島において、あらゆる人種が平等の権利を持つことを主張していた好戦的なリーは、マレー系政治指導者と対立し、この戦いに破れた。この時の敗北以降、幾度となく人種間の平等を主張していたリーは姿を消し、優勝劣敗を受け入れ、国家存続に尽力する覚悟を決めた政治指導者リーが誕生したのである。

中盤では、リーと彼の「盟友」達が国家存続の重要な資源として人的資本の確保に取り組み、優秀な人材が官僚機構に取り込まれていった過程を解説していく。最後に終盤では、政府の政策によって、特定の人種（華人系）ばかりが恩恵を受けるようになった政治的背景と、メリトクラシーがシンガポール社会に常態化し、経済格差を助長する一要因となったことを検証する。またメリトクラシーが、シンガポールの政治的腐敗と経済発展に関連していることを念頭において、考察を展開している。

第3章「政治的腐敗・経済発展と政治文化—フォーマルな制度とインフォーマルな制度—」では、第1章と第2章で考察したマレーシアとシンガポールの政治文化を重要な独立変数として、政治的腐敗と経済

発展の相関性について考究している。まず、章の冒頭では、政治的腐敗とは一体何なのか、という一般的な疑問を基に、これまでの先行研究を通して、政治的腐敗がどのように定義されてきたのか、その歴史の変遷を解説している。特に、近代化と政治的腐敗の関係についての考察は、今日の福祉国家における政治的腐敗を認識するうえで必要不可欠といえよう。

序盤では、政治的腐敗の正の側面と負の側面について言及している。経済学からの視点では、政治的腐敗は完全な悪として認識されてきたが、政治的腐敗には正の側面がある。特に、アジア諸国では、政治的腐敗が蔓延していた場合もあったが、政治的腐敗の正の側面によって経済発展が阻害されなかった国々が存在した。このため、政治的腐敗を完全な悪だと見なすことはせず、政治的腐敗が時として必要悪と見なされる場合があることを高調している。

中盤では、マレーシアとシンガポールにおいて、どのような政治的腐敗が蔓延しているのか、構造的腐敗の観点から考察している。政治的腐敗は一義的なものではなく、いくつかの型がある。このため、両国ではそれぞれ当てはまる型が異なっている。ここではその型の詳細と、なぜ両国で該当する型の政治的腐敗が蔓延したのか、その要因を解説していく。

終盤では、政治文化と政治的腐敗の相関性と、政治的腐敗がなぜ経済発展を阻害しない場合があるのか、その要因を主点としている。この部分では、政治文化というインフォーマルな要素が、政治的腐敗と経済発展に与えてきた影響について言及してみたい。

結論では、これまでの章の考察・言及を総括している。これまで、経済学者が政治的腐敗と経済発展の考察において、重要な独立変数と見なさなかったその国の政治文化が、一体どのような影響を与えてきたかを分析する。また、政治的腐敗がネガティブな効果を与えず、経済発展を阻害しない時期とネガティブな効果を与えて経済発展を阻害する時期を3つのフェーズに分類し、マレーシアとシンガポールの実例を基に、結論付けをおこなっていきたい。

## 第1章 マレーシアの政治文化と政権党・官僚制の形成過程

### はじめに

本章では、マレーシアの政治文化であるネポティズム（縁故主義）の発生過程を主たる考察の対象としている。マレーシアにおいては、第1次-第4次マハティール政権期（1981年-2003年）にネポティズムの問題が表面化・深刻化したが、この過程で大きな役割を果たしたのが、政権党が採用した「ブミプトラ政策」であった。マハティール政権期以前においても、マレーシア社会には王族・貴族制由来の伝統社会が形成されて、これに基づいたネポティズムは存在していた。しかし、伝統社会と現代マレーシア社会のネポティズムの性質は異なっている。伝統社会では、身分の継承がより崇高な儀式としておこなわれてきたのに対し、現代マレーシア社会では、国民が政権党の関係者に接近し、特権的地位と高水準の所得を獲得しようとするレントシーキングに類似した行為が横行するようになった。また、政権党は常にブミプトラ（特にマレー人）に対する優遇政策を実施しているため、その恩恵を受けることができる人種は必然的に限定され、ノン・ブミプトラ（主に華人系・インド系）は不平等な扱いを受けている。

こうした不平等がマレーシア社会に常態化し、暗い影を落とす一方で、「ブミプトラ政策」は、ブミプトラに対する雇用機会の提供、長期的な経済発展の実現、重工業化政策の成功、ノン・ブミプトラを含む国民の平均所得の上昇という結果をもたらした。この正の側面は、「ブミプトラ政策」に一定の正当性を与えるだけでなく、ノン・ブミプトラからの批判を最小限に抑制する要因となっていた。

このように、マレーシア社会に深く根ざしたネポティズムという現象は、いわばマレーシアの政治文化と言っても過言ではない。本論文の第3章では、汚職の問題を中核に据えた分析をおこなうことになる。このため、本章では、その際に重要な独立変数となるマレーシア型ネポティズムの発生過程に焦点を絞ってマレーシアにおけるネポティズムの生成過程を見ていきたい。

まず、本章の第1節「植民地時代の遺産と政権党の形成過程」では、マレーシアが宗主国のイギリスからの独立を達成し、マレー人を中心とした政党が政権党になるまでの過程を考察する。マレー人が政治的領域で支配的立場となり、「政治のマレー人」という言葉が示すマレー人による政治的支配構造が成立するまでの過程を検証する。

「人種間の隔たり—華人の台頭と人種衝突—」と題した第2節では、華人系マレーシア人がその経済力を背景に、政治的領域での影響力を増大させるなかで、マレー人中心の政権党が、どのようにしてマレー人優遇政策を本格化させたのかを、人種衝突の歴史を基に考察していく。

第3節「マレーシア型鉄の三角同盟の形成過程—政権党による財・官支配体制の確立—」では、政権党がマレーシアの財界や官僚機構との関係をどのように形成してきたのか、GLCsの果たした役割を独立変数として検討する。

第4節「マハティール政権期の罪過—ネポティズムの深刻化—」では、マハティール政権期に本格化した「ブミプトラ政策」が、どのような過程でネポティズムを深刻化させ、その結果どのような問題を引き起こしたかを検討する。

### 1. 植民地時代の遺産と政権党の形成過程

#### (1) 政権党の誕生過程と政治的背景

マレーシア政治史のなかで常に中心的な役割を担ってきたのが統一マレー国民組織（United Malays National Organization: UMNO）である。UMNOはマレー人の代表的政党であり、宗主国イギリスとの独立に向けた交渉においても重要な役割を果たした（Chin, 2010:144）。特に、独立から現在まで継続しているブミプトラ（特にマレー人）に対する優遇政策はUMNOが主導してきたといつてよい。しかしながら、この政策は、今日のマレーシア社会において深刻化するネポティズムの原因ともなっている。

そこで本節では、まず、UMNO が結党されるに至った歴史的過程とその政治的背景に焦点を当てたい。第二次世界大戦以前のマレー半島では、長年にわたりイギリス植民地政府による統治がつづいていたため、マレー人が政治の表舞台に立つことはなかった。また、植民地政府による統治政策は、マレー人が統治していた時期と比較して安定した社会形成に貢献しており、マレー人の不平不満を最小限に抑えることができていた。このため、マレー人自身が植民地政府に対抗する政党を立ち上げる機運は、ほとんど存在しなかったのである。

しかし、第二次世界大戦終結後の 1946 年 5 月、マレー人を中心とした勢力によって UMNO が結党される。その目的は、戦争終結を受けて 3 年 8 ヶ月ぶりにマレー半島に戻ってきたイギリス政府との独立交渉にあったといえる。第二次世界大戦以前と以後とは、マレー半島の環境は大きく変化していたのである。戦争以前のマレー半島では、植民地政府がマレー半島の伝統社会、スルタン制、母国語による教育等、マレー人が自らのアイデンティティを形成する上で必要な制度を破壊しなかったこともあり、宗主国イギリスに対する信頼は厚かった。植民地政府は、いわばマレー人にとってはガーディアンのような存在だったのである。

しかし、こうした状況を根本から覆したのが、旧日本軍によるマレー半島の占領であった。マレー人に最も大きな衝撃を与えたのは、マレー人にとってはガーディアン的存在であったイギリスの植民地政府を旧日本軍がマレー半島から追い出し、200 年以上も継続していた植民地政府とマレー人との間の関係をいとも簡単に破壊したことであった。しかし、新たな支配者となった旧日本軍も、わずか 3 年半ほどでマレー半島を去っていくことになる。このことを通じて、マレー人達は自らの生存を保証するガーディアンといったものはこの世には存在しないことを、身を持って学んだのである。

この頃から、マレー人のなかで独立の意識が高まり、「ムルカデ（マレー語で独立を意味する）」という言葉が彼らの推進力となっていった（ラーマン, 1987）。UMNO は結党当初から、党員のほとんどが王族・貴族階級出身者であり、一般市民は政党の支持者にまわった。これは、マレー半島の伝統社会やスルタン制と特権階級の関係が影響している。当時、UMNO の中心人物であった UMNO 初代総裁ダトー・オン（Dato' Onn bin Jaafar）、マレーシア初代首相トゥンク・アブドゥル・ラーマン（Tunku Abdul Rahman）、第 2 代首相アブドゥル・ラザク（Abdul Razak）は、いずれも、特権階級出身者であった。彼らは、植民地支配期に宗主国イギリスの大学へ留学し、帰国後は植民地政府の行政官の職に就いていた行政のプロフェッショナルであった。こうした状況は彼らに限られたものではなかった。当時の党員のほとんどは彼らと類似した境遇にあり、UMNO は政治的領域に関して一定の知識と経験を持つ若き政治指導者からなる政党であったといえる。

マレー人支配層のイギリス政府に対する二度目の失望は、戦後もイギリス政府がマレー半島のガーディアンとして振る舞い、これまで温存されてきた伝統社会を崩壊させるような条件を躊躇なく提示してことである。1946 年、イギリス政府は植民地マラヤの独立準備として、「マレー連合構想」と「憲法草案」を提示した。この草案でマレー人支配層を失望させたのは、この草案のなかに (1) スルタン制の廃止、(2) 司法権をイギリス政府へ移譲、(3) すべての国民（ノン・ブミプトラを含む）の平等な政治参加、(4) 永住権を持つすべての者への市民権・国籍の付与が盛り込まれていたためである（Rees-Williams, 1947）。この草案の内容は、これまで長きにわたりマレー人（ブミプトラ）が形成してきた伝統社会の構造そのものを変容させる可能性を持つものだったのである。

イギリス政府にとって予想外だったのは、マレー半島の人々のイギリス政府に対する尊敬の念が失われたことであった。イギリス政府によるマレー半島の植民地支配期には、マレー半島で頻繁に生じていた王族の権力争いや内戦の問題が解消されていた。また、イギリスが保持していた国力・軍事力の恩恵を受け、マレー半島の人々は外部からの物理的な攻撃を受けることなく、長らく平穏な日常をおくることができたのである。それはまさに、イギリス政府の功績の一つであり、このことに対する評価が旧日本軍占領期の 4 年弱の間に失われるとは予想していなかったのである。

マレーシア第4代首相マハティール・ビン・モハマド (Mahathir bin Mohamad) は幼年期から青年期にかけて、宗主国イギリスによる植民地支配期を経験している。また、マハティールが当時の環境を回想した文章のなかで、彼はその環境に満足しており、「この環境がずっとつづくものだと思っていたし、ずっとつづいてもかまわないと感じていた」と述べている (モハマド, 2013:193-195)。この感情を持っていたのは、マハティールに限らず、マレー半島に定住する大半の人々もそうであった。しかし、彼らが最も信頼していたガーディアンであるイギリス政府は、その国力・軍事力を持ってしても旧日本軍によるマレー半島の侵略を止めることができなかった。そればかりか、イギリス政府関係者は勝算がないとわかるや否や船に乗り込み、瞬く間にマレー半島から姿を消したのである。

マレー半島には先住民であるマレー人 (ブミプトラ) だけでなく、イギリス政府の移民政策によってマレー半島に定住していた中国人とインド人が取り残される形となった。マレー半島の人々が最も過酷な状況下にあるときに、肝心のカーディアンであるイギリス政府は不在となった。この経験を経たブミプトラは、平和を取り戻しつつある時期によく戻ってきたイギリス政府を以前のように自分達のガーディアンであるとみなすことはなくなったのである。また、第二次世界大戦終結後、マレーシアの隣国であるインドネシアが早々に独立を宣言し、旧日本軍占領期以前に宗主国であったオランダとの戦争 (インドネシア独立戦争) が勃発する等、東南アジア諸国は脱植民地化の時代を迎えており、マレー半島もこの流れの例外ではなかったといえるだろう。

イギリス政府が提示した草案に異議を唱えた特権階級出身者はUMNOを結党した。イギリス政府との独立に関する交渉において、UMNOが上げた功績の一つが、「マレー人のための特殊な地位 (Special Position of the Malays)」を規定したことである。UMNOはマレー人の代表的政党として、イギリス政府と交渉をおこない、結果的に、当初の草案に含まれていなかった「マレー人のための特殊な地位」をマレーシア憲法第153条のなかで成文化し、正式に規定することに成功するのである。また、この規定では、(1) 伝統的なスルタンの地位を固持すること、(2) イスラム教を国教とすること、(3) マレー語を公用語とすること等、植民地支配期以前から継承されてきた伝統社会の温存、マレー人およびブミプトラの社会的地位を堅守することが保障されたのである。それだけでなく、教育分野では、マラヤ大学といった、教育・研究機関の入学者枠規定、奨学金制度において、マレー人の優位性が保障されるに至った (小野沢, 2012)。UMNOは当初イギリス政府が提示した「マレー連合構想」と「憲法草案」の内容とは全く異なる条件を引き出すことに成功し、名実ともにマレー半島の代表的政党となったのである。

イギリス政府との交渉において、UMNOが非常に大きな役割を果たしたことは間違いない。特に特権階級出身者が中核となったことで、彼らは政治的領域で多大な影響力を持つようになっていった。しかしながら、UMNO初代総裁ダトー・オンは1951年にUMNOから離党している。離党の要因となったのが、ダトー・オンがUMNO党内においてノン・ブミプトラの党員を招き入れようとしたことである (ラーマン, 1987)。当時の政治状況では、宗主国イギリスから独立するためにUMNOは、ノン・ブミプトラ政党とパートナーシップを構築する必要はあったが、マレー人を主体とした政党のなかにノン・ブミプトラ勢力を取り込むことは望んでいなかったのである。そして、今日においても、UMNOはマレー人の代表的政党としての役割を担いつづけており、ノン・ブミプトラ系の政党とは、協働すべきところでは協働し、それ以外のところでは一定の距離感を保ちつづけている。

ただ、UMNOは決して単独で物事を推し進める強権的な政党ではなかった。ダトー・オンのあとを継いだ初代首相ラーマンは、あらゆる人種と交流し、良好なパートナーシップを築くことができる稀有な才能を持っていた。ラーマンは、華人系の代表的政党であったマレーシア華人協会 (Malaysian Chinese Association: MCA) 及び同政党と華人系コミュニティーを統率していたタンチェン・ロック (Tan Cheng Lock) と親交を深め、華人系の人々を味方につけた。また、インド系の代表的政党であったマレーシア・インド人会議 (Malaysia Indian Congress: MIC) も味方につけ、ノン・ブミプトラ政党と協働したうえで、イギリスからの独立を成し遂げている。UMNOがノン・ブミプトラ政党との距離感をうまく調整し、協働を

実現できたのは、ラーマンの功績によるところが大きい。ラーマンの政治的資質によって、マレー半島では人種の隔たりをこえて、あらゆる人種が交流できる環境が形成された。しかし皮肉なことに、この環境こそがのちにマレー半島の歴史上、最も大きな人種衝突を招く要因となった。

## (2) 植民地支配期の遺産と人種格差の発生要因

前述したように、UMNOはマレー人の代表的政党としての役割を担ってきた。イギリス政府との交渉の末に、「マレー人のための特殊な地位」が規定されたことで、政権党であるUMNOの役割はブミプトラ、ノン・ブミプトラを含んだすべての国民のなかでも、マレー人を優遇する政策を実施できる正当性を獲得していた。しかしながら、独立当初、すべてのマレー人がこの恩恵を受けていたとは言い難い。イギリス政府との独立交渉において、中心的な役割を果たしたのは、ラーマンを筆頭にマレー人の特権階級出身者であったことはすでに述べたが、一般のマレー人の社会的・経済的地位は、ノン・ブミプトラ（特に華人系）と比較しても圧倒的に低く、社会的・経済的な弱者に他ならなかった。

当時のマレーシア社会には、宗主国イギリスが残した植民地支配期の負の遺産によって歪んだ構図が出来上がっていた。マレー人の特権階級出身者は、独立以前から植民地政府の行政機関で役人として働いていた。このため、政治的領域ではマレー人が圧倒的優位に立つ、「政治のマレー人」という構図が形成されていた。逆に、経済的領域においては華人系が独立以前から第二次・第三次産業を掌握しており、マレー半島における高所得者の大半は華人系住民であり、「経済の華人」という図式が確立していた。しかし、大半を占めるのはマレー人であるにもかかわらず、彼らは移民よりも所得が低い状態にあった。

このような状況が生まれた背景には、植民地政府が採用した経済政策があった。19世紀の終わり頃、イギリスは、オランダが支配していたマレー半島の支配権を獲得するにあたって、ペナン、マラッカ、シンガポールの地理的特性を活かした貿易港を占領することに成功した（岩崎, 2013）当時、マレー半島に輸入されたのは物資だけではなく、中国人、インド人といった海外からの労働者も含まれていたのである。このような移民の大半は本国で貧しい暮らしを強いられていた社会的・経済的弱者であった。外国人労働者は、植民地政府側からすれば、労働力の不足を補うだけでなく、マラリヤをはじめとした死に至る病にマレー人、イギリス人が感染することを防ぐうえでも貴重な存在であった。当時の経済政策では、山々を切り開き巨大なプランテーションを開拓したり、鉱山を開いたりすることによって、生産された農産物や鉱物資源を輸出して利益を得ることが主流であった。植民地政府は当初、コーヒー豆を栽培しようと計画したが、マレー半島の土壌には適さないことがわかり、代わりに土壌に適したゴム、パームオイル等を栽培した。しかしながら、マレー半島の高湿多湿気候におけるプランテーション農園での作業は、マラリア・デング熱をはじめとするあらゆる熱帯地域の伝染病に感染するリスクがあり、好き好んでこの職に従事する者はいなかった。このため、この過酷な環境の下でも生きるために働かざるを得なかった外国人労働者は植民地経済を支える貴重な戦力となっていたのである。彼らは苦力（Coolie）と呼ばれ、低賃金で過酷な環境で働きつづける貴重な労働力とみなされたのである。

外国人労働者は、人種ごとにそれぞれ異なる職に従事していた。インド人は主にマレーシアの天然資源開発（当時の大きな収入源となっていたゴム産業）に従事する機会が多かった。他方、中国人は第一次・第二次産業に従事する場合もあったが、貿易港であるペナン、マラッカに定住し、貿易業等の第三次産業に従事する機会に恵まれ、中国人の商業コミュニティーを拡張していった。また、中国系の移民のなかには現地マレー人と結婚し、中国とマレー半島の文化を交えた「ニョニャ・ババ文化」を形成する人々や、イギリス文化に親しみ、英語教育を受ける中間層が現れるようになった。1920年代には、マレー人を中心とするブミプトラよりも、移民労働者の子孫の方が経済的に恵まれた環境に置かれており、ブミプトラが自力で経済格差を是正することは不可能な状態になっていた。特に、第三次産業に従事した中国人の所得は、第一次産業（主に農業）を中心に生計を立てていた大半のマレー人の所得よりもはるかに高額であったので、人種間の経済格差がひろがる一要因となっていた（鳥居, 1990）。

宗主国イギリスから独立する以前、マレー半島には経済格差よりも深刻な人種格差が生まれていた。その格差は植民地政府の政策だけではなく、第二次世界大戦中の旧日本軍による政策が大いに関係している。1941年12月、旧日本軍はマレー半島北端に奇襲上陸し、マレー半島を占領した。その結果、当時、マレー半島を統治していた植民地政府の関係者はマレー半島から追い出されるかたちで姿を消した。旧日本軍の統治政策では、マレー半島の伝統社会、スルタン制、特権階級が破壊されることなく温存されることになった。これは、旧日本軍がマレー人の反発を抑制し上手くコントロールすることで協力を引き出そうとしたためである（ポール、2005）。ブミプトラ側からすれば、ガーディアンとなる存在がイギリス政府から旧日本軍に取って代わっただけに過ぎなかった。もちろん、彼らの生活環境は悪化していた。旧日本軍以前は米を主食としていたが、食料不足によりキャッサバを原料としたタピオカが主食となり、なんとか飢えを凌ぐことができた。また、教育現場では、日本語教育と日本精神を強調した教育が推進された。学校に通う子供達は、ラジオ体操や日本語の歌を歌うことが求められ、要求に応じるとこの当時では貴重であった米の支給にありつくことができた。今日のマレーシアにおいて、旧日本軍占領期を経験したマレー人のなかで、日本の歌を歌うことができる人に出会うのはこのためである。

旧日本軍占領期、最も過酷な環境に置かれたのは、マレー人ではなく、定住していた中国人であった。旧日本軍は中国人のなかに共産主義思想が強く、反日感情を持っている危険分子が存在することを危惧していた。このため、定期的に中国人を指定した場所に集めて、反日分子がいないかを確認していた。その判定には、現地の情報に精通しているマレー人が駆り出された。黒い被り物をして顔を隠したマレー人は列になった中国人を指差して、選別し、旧日本軍の粛清の対象者を決めていた。リー・クアンユーもまた選別の対象として指定の場所に行った一人である。彼は、その場の異様な雰囲気を感じ、忘れ物をしたという理由で家に戻り、再びその場所に行くことをしなかったという（岩崎、1996）。それが、粛清の対象者を定めるためのものだったと知ったのは、あとになってからであった。こうして、反日分子の疑いをかけられた多く中国人が旧日本軍によって虐殺、迫害された。なかには、子供の命を守るために自らの子供をマレー人に託す場合も少なくなかった。このため、両親は中国人でありながら、マレー人に育てられ、ムスリムへ改宗した人達も存在している。

旧日本軍占領期の出来事は、人種間の経済格差よりも深刻な格差を生み出したといえる。中国人は、他人種と同じようにマレー半島に定住しながら、圧倒的に厳しい環境下に置かれていた。彼らは旧日本軍の横暴な振る舞いに抗うべく、次第に反日感情を高めていき、戦中、旧日本軍に対するレジスタンス運動をおこなっていたマラヤ共産党（Malayan Communist Party: MCP）を支持するようになった。MCPの活動は戦中の抗日闘争を支えていた。しかし、戦後、旧日本軍がマレー半島から去ると、彼らのレジスタンス運動はイギリス政府とUMNOが牽引した中央政府に向けられるようになる。こうして、マレー半島の政治指導者達はMCPのレジスタンス運動とゲリラ戦に苦しめられることになり、これが1948年から1960年にかけてのマラヤ危機につながった。

他方、旧日本軍による占領期において、マレー人の反日感情は、中国人以上に高まることはなかった。その要因の一つは、戦中、旧日本軍がイギリス統治時代以前から継承されてきたスルタン制を温存し、マレー半島の政治文化、伝統的価値観を破壊しなかったことがあげられる。これによって戦後、マレー人は政治制度を一から作り直す必要がなくなり、マレー半島に3年8ヶ月ぶりに帰還したイギリス政府との独立に向けた交渉を早い段階で進めることができた。また、当時のマレー人は旧日本軍の活動を援助していた側面もあり、旧日本軍からの信頼を高めるとともに、マレー人を中核とした伝統社会の温存に貢献した。しかしながら、この行為は、戦後、MCPを筆頭とした中国系移民からの強烈な反感と、人種間の隔たりを生む起因となったと捉えることもでき、すべてが良い方向に進んだわけではない。人種間の隔たりを極めて鮮明に認識した中国人は、マレー半島において、あらゆる人種が平等に生活できる環境を形成することを熱望するようになり、「マレー人のマレーシア」ではなく、「マレーシア人のマレーシア」をスローガンにしたのである。



## 2. 人種間の隔たり—華人の台頭と人種衝突—

### (1) 政治的領域で台頭する華人

独立当初のマレーシアにはいくつかの問題があった。その一部が前述した人種格差の問題である。この旧植民地時代の負の遺産をマレーシア（マラヤ連邦）初代首相ラーマンは宥和政策を用いながら、漸進的に対処しなくてはならなかった。ラーマン政権の特徴は、政治的課題をマレー系政党のみならず、華人系・インド系政党と協働して解決しようと試みたことである。実際、イギリスからの独立交渉において、マレー系政党である UMNO だけでなく、華人系政党の MCA・インド系政党の MIC の果たした役割は大きく、ラーマンはこれらの政党関係者を同士とみなしていた（ラーマン、1987）。このため、ラーマン政権は独立交渉において、「マレー人のための特殊な地位」を規定することに成功したにもかかわらず、この規定を積極的に利用しようとしなかったのである。この判断は、マレーシアの政治史を見た場合、多人種国家を形成するうえでの英断であったと評価ができるかもしれない。しかしながら、一方で、マハティールを筆頭としたマレー人の政治家からは反感を買う結果となった。また、ラーマン政権の判断は、「政治のマレー人」という構図を崩しにかかる華人系政党の台頭を抑制する防波堤の機能を奪う結果となった。

独立以前、中間層に属していた中国人は、中小規模の貿易業および国内流通等の第三次産業の領域を掌握していた。さらに、金融・銀行部門に関しては独占状態にあり、マレー人との間に経済格差が発生していたといえる。しかし、マレー人は農村部にとどまり、都心に向かう機会がほとんどなかった。他方、中国人は都市部にとどまっていたことから、これらの人種が交流する機会はいまほ皆無であった（Andaya; Andaya, 2016）。このため、それぞれの人種が互いの権利を主張し、好戦的なやり取りがおこなわれる機会は、独立後よりも圧倒的に少ない状況であったといえる。また、植民地時代の中国人とインド人の立場は、あくまで植民地政府による植民地経営に必要な移民労働者という位置づけであった。このため、これらの人種の帰属意識はマレー半島ではなく、基本的にはそれぞれの母国へと向いていた。

当時のマレー半島において、植民地政府は外国人労働者の権利を保障しておらず、種族分別制度に基づいて、マレー人保護政策を実施していた。この政策においては、(1) 中級行政官に貴族階級のマレー人を優先的に登用すること、(2) マレー語で教育をおこなう小学校を建設すること、(3) 「マレー人保留地法（Malay Land Reservation Enactment: MLRE）」において、マレー人所有地をノン・ブミプトラから保護することが保障されていた。この法律の骨子は、マレー半島に深く根付いてきた伝統社会を温存させ、ブミプトラによる植民地体制への協力を確保することにあつたとされている（堀越, 1990）。結果的に植民地政府による統治政策は、移民労働者の流入・定住と人種間の経済格差を発生させる起因となったが、人種間の直接的な紛争へ発展することはなかった。また、当時の中国人は、マレー半島において国籍の取得こそ容易でなかったが、母国での生活より高い水準の暮らしを手に入れることができていた。

さらに、中国から移民してきた移民労働者である「苦力」は、中国系のコミュニティによってインフォーマルに形成された「幫」制度を巧みに利用してマレー半島において仕事をみつけることができた。彼らのなかには一代で財を成し経済的に成功する者も少なくなかった。他方、マレー系のコミュニティでは、植民地政府による統治以前よりもスルタンの権限は縮小されたものの、スルタンには各州政府から年金が支払われることにより、経済的基盤が安定した。また、貴族階級層の多くが行政管理職に就いたことで、スルタンの政治的地位は安定したものとなった。これにより、イギリス統治下に入る以前と比較して、国内の政治的腐敗が少なくなる、といったプラスの効果も生じたのである。（岩崎, 2007）。

このように、イギリスの植民地政府が実施した政策は、ブミプトラとノン・ブミプトラの双方一定の利益をもたらしていた。しかし、すでに述べたように、旧日本軍の占領期には、中国人は極めて劣悪な環境で生きていかなければならなかった。このことから、「自らの命を守るには、経済的領域を掌握するだけでは足りない」ことを学び、マレーシアの独立後には、華人系政党は政治的領域においても強い主張を繰り返すようになっていった。特に、旧日本軍の占領期におこなわれた粛清の対象者になりかけたシンガポ

ール自治州首相リー・クアンユーは、華人系政党である PAP (People's Action Party) の党首として「マレーシア人のマレーシア」というスローガンを掲げ、マレーシア社会においてすべての人種の平等が保障されることを切望していた。リーの主張に対する支持は次第に高まり、大規模な人種衝突がいつ発生してもおかしくない状況になった。これが、1965年8月、シンガポールがマレーシアから分離独立する契機であったといつてよい。

しかしながら、PAP がマレーシアから去ったあとも、マレー系と華人系による人種衝突が途絶えることはなかった。また、リーの政治哲学の影響を受けていたマレーシアの華人系政党の民主行動党 (Democratic Action Party: DAP) は、PAP の意思を継ぎ、改革派政党の中核となつていった。こうして、華人系政党の台頭が表面化しつつあった 1969 年 5 月の総選挙において、UMNO を中核とする連立政権は、総議席である 144 議席中、66 議席 (UMNO:51 議席, MCA:13 議席, MIC:2 議席) しか獲得することができず、前回の総選挙 (1964 年) の選挙から合計 23 議席減少となり、マレーシア独立以降確立していた安定政権は崩れ去った。他方、華人系政党である DAP を筆頭にした野党勢力が大きく議席を伸ばした。特に、DAP の獲得議席数は前回の総選挙から 12 議席増の 13 席となった。UMNO と長年にわたり連立政権を組み、華人系保守派の代表的政党であった MCA が前回の総選挙から 14 議席減少したことを鑑みると、当時のマレーシア国民がどの華人系政党を支持したかが明確に窺われる。

MCA は華人系マレーシア人からなる政党であったが、その立場は、「マレー人のマレーシア人」、「政治のマレー人」という構図を変えることは望んでいなかった。また、MCA の指導層と立候補者の大半が 40 代以上の保守派であり、UMNO とラーマン首相を支持する姿勢を変えることはなかった。他方、DAP の指導者層と立候補者は、年齢が比較的若く、PAP の指導者層と同じように英語教育組 (イギリス留学を経験したエリート) によって組織されていた。また、医師等の専門職業に従事する者が多く、「政治のマレー人」という構図を変えることを望んだ若き精鋭からなる政党であった (中村, 2007)。

その他の野党も中国語教育組や、MCA から離党して新たに結党された若い政党であった。この総選挙の結果は、それぞれの政党にとって岐路となったことは明白である。DAP を中核とする野党政党にとってこの結果は、次期総選挙までに支持者を増加させ、UMNO を中核とする連立政権に取って代わる新たな連立政権を形成する機会を獲得する可能性が高まったことを意味した。そして、将来的には「政治のマレー人」という構図を突き崩す可能性がでてきたのである。

他方、UMNO 党内では、マハティールを筆頭に、党員がラーマン政権下で実施してきた宥和政策を否定する姿勢を示した。マレーシアは前述したように、憲法第 153 条において、マレー人への優遇政策に関して法的根拠を保持していた。にもかかわらず、ラーマン政権はこの特権を積極的に行使しなかった。この結果、マレーシアでは既に経済的優位に立っていた華人系が、政治的領域においても台頭し、UMNO はマレーシアにおける伝統社会の秩序を保つ影響力を失いはじめたのである。

波乱を招いた総選挙から 3 日経った 5 月 13 日、野党支持派にまわった青年達 (主に華人系) が勝利の喜びと共に街を行進した。すると、マレー人を中心とする与党支持派の人々との衝突がはじまり、多数の死者がでる大きな事件へと発展した。政府の発表によると、196 名が死亡し、その半数以上が華人系マレーシア人であった。この事件 (5 月 13 日事件) をきっかけとして、マレーシア国内は大きな緊張感に包まれた。議会の機能は停止され、街頭では連日のように死傷者がでる人種衝突がつづいた。しかし、この人種衝突の原因は、人種間の価値観の違いや総選挙の結果というよりは、むしろ、イギリス植民地支配期に始まり、旧日本軍占領期を経て、宗主国イギリスからの独立までの長期間にわたって維持されてきた人種間格差から発生したものであったといえるだろう。この事件は、マレーシア社会において、それぞれの人種が相互理解につとめ、真に共存して社会形成をしていくことが極めて難しいという事実を国民が明確に認識するきっかけとなったのである。

事件勃発から約 2 年後の 1971 年、議会は再び通常の機能を取り戻し、UMNO を中核とする与党は、マレー人を筆頭に、ブミプトラに対する優遇策を実施する決断を下した。この頃から、華人系政党の存在意義は

マレー系・インド系政党との協働にその重点を移し、「5月13日事件」のような人種衝突を二度と繰り返さないことにプライオリティを置くこととなった。これら一連の事態は、マレーシア政治史上の大きな分岐点となったことは間違いない。

結果から見れば、「5月13日事件」は、今日まで継続的に実施されてきた「ブミプトラ政策」に一定の正当性を与えると同時に、それぞれの人種が相互理解に努め人種衝突を回避するということにつながったといえるかもしれない。

## (2) 優遇政策の本格化とラザク政権の取り組み

1969年に発生した「5月13日事件」の政治責任を取り、ラーマンは首相を辞任した。そして、後任としてラザクが第2代首相に就任した。ラザクは首相就任以前からラーマン政権の中核をなし、UMNOの中心的リーダーの一人であった。ラザクは学業成績に優れ、イギリス留学中には共に留学していたラーマンの先生役となり、ラーマンの学位取得に協力していた。副首相および国家農村開発相に就任後は、マレー人を主たる受益者とする「農村開発政策」を推進し、経済政策の中核を担っていた。ラザク政権が最初におこなった最も重要な決断は、「5月13日事件」発生以降、微妙な関係にあった華人系政党MCAとの連立政権を解消しなかったことである。決断当初、UMNO党内には華人系政党であるMCAとの連立政権を継続することに否定的な感情を持つ者も少なくなかった。その筆頭がマハティールであり、事件発生直後ラーマン政権を厳しく批判したために離党を余儀なくされた。

マハティール以外にも華人系政党への懐疑的な態度をとる党員は少なくなかったが、ラザクは敢えてMCAと連立政権を継続する決断をしたのである。その主たる理由は、1971年に実施予定であった新経済政策(New Economic Policy: NEP)が、MCAおよび経済界に多大な影響力を持っていた華人系マレーシア人の協働なくしては実現できないと考えていたからである。「5月13日事件」以降、マレーシア社会ではマレー人と華人系マレーシア人との間で緊張状態がつづいていたが長期的にはUMNOとMCAの間でパワーシェアリングを実現できるとラザクは考えていたようだ(中村, 2015)。

マレーシア政府は「5月13日事件」を契機に、人種間の対立につながる「争点」を議会から排除することを目論み、1971年、連邦憲法第10条を改正した。改正の内容は(1)「国王・スルタンの地位と権限の保全」、(2)「国語としてのマレー語の地位」、(3)「マレー人の特別な地位」等、マレー人の政治的優位性を支える諸価値および「市民権」に関する議論を、国会および公の場において一切禁止するものであった(鳥居, 2002)。この結果、華人系政党が以前のようにマレー系政党を公然と挑発し、「政治のマレー人」という構図を突き崩そうとする行為の正当性が奪われたのである。この規定を長期的に見ると、人種間の機会的平等という原則が失われる危険性がないわけではない。しかし、憲法改正後、マレーシアで大規模で深刻な人種衝突が発生していないことを考慮すると、マレーシア社会の政治的安定に一定の役割を果たしたといえるかもしれない。

ラザク政権期は、ラザクが白血病を患った影響もあり、1970年から1976年と比較的短命に終わった。しかし、ラザク政権が事件発生後のマレーシア社会に多大な功績を残していることは間違い。たとえば、ラザク政権の政策を引き継いだフセイン・オン(Hussein Onn)政権、さらにはその後のマハティール政権においても、ラザク政権下で実施されたNEPの政策目標が維持されたことを考慮すると、ラザクの先見性を見て取ることができる。NEP実施に最も長く携わったのはマハティールだったが、NEPは彼のオリジナリティが反映された政策ではなく、あくまでも先人(ラザク前首相)から引き継いだ政策であった。

マレーシアの開発体制は、マハティールが首相に就任した1981年頃に確立され、これに伴い、権威主義体制も確立した。たしかに、マハティール政権は、重工業化政策を骨子とする長期的な経済発展の実現を目指し、ペトロナスタワー建設、国民車(プロトン(Proton))の開発等を実現したことで、国民に強い印象を残した。そして、これらの功績がマレーシア近代化のシンボルにもなっている。しかしながら、今日におい

ても、「開発の父 (The Father of Development)」として国民に記憶されているのは、開発を進めたマハティールではなく、その基礎を整備したラザクであることは興味深い。

ラザク政権が主導した NEP 実施の表向きの意図は、マレーシアの工業化と経済発展を同時に推し進めることであった。しかし、実際の目的は政府主動の工業化政策によって生み出された新しい雇用を、当時のマレーシア社会で経済的弱者の地位に留まっていた大多数のマレー人に優先的に提供することであった。つまり、NEP 実施の真の目的は、この経済政策によってマレーシア社会の宿痾となっていた人種間の経済格差の是正と所得再分配を実現することだった (鳥居, 2002)。

こうして、大半が第一次産業 (主に農業) に従事していたマレー人は、第二次産業に従事する機会を獲得することができたのである。また、ラザク政権は NEP と並行して、ラーマン政権下では停滞していたブミプトラ (主にマレー人) に対する優遇政策を積極的に実施していった。

1970 年代後半から 1980 年代初頭にかけて政府は、(1) 旧植民地資本が所有していた巨大農園と鉱山を買収、(2) 華人系マレーシア人が独占していた金融機関を買収・合併した (堀井, 1990)。買収・合併した金融機関の経営権は華人系マレーシア人からマレー人へ託され、マレー系企業はそれらの金融機関から優先的な融資を受けられるようになった (今岡, 1990)。

表 1. 製造業における人種別就業人口比率の推移 単位:%

	1970 年	1990 年	2000 年	2003 年
ブミプトラ	21.2	46.4	53.9	54.5
華人系	71.7	37.9	33.1	32.6
インド系	7.1	11.2	12.5	12.4

(出所) Malaysia (1991) , Malaysia (2003) より引用

表 1 は、1970 年から 2003 年までの期間に、第二次産業である製造業における人種別職業人口比率の推移を示している。一見して明らかのように 1970 年から 2003 年の間、マレー人を中心としたブミプトラが次第にその比率を増やし、逆に華人系マレーシア人が比率を大幅に下げていることがわかる。この人種別就業人口比率の推移からも分かるように、NEP の本当の政策目的はマレー人に対する新たな雇用の提供だったのである。NEP 実施以前の 1970 年では、製造業の雇用は華人系マレーシア人がほぼ独占しており、マレー人が自力で雇用を得ることは困難であった。このため、政府による労働市場への介入は当時のマレーシア社会の状況では必要な措置だったといえよう。もちろん、それまで第二次産業に従事していなかったマレー人の労働生産性は華人系マレーシア人よりも劣っていた。企業側は熟練労働者を一から育成しなくてはならなかったことは付言して置かなければならない。

NEP による工業化の促進には、もう一つ特徴がある。労働者を束ねる企業の経営陣 (マレー人を中心とするブミプトラ) の経営者としての能力の問題である。華人マレーシア人に代わって経営者地位に就いたブミプトラは、経営に必要不可欠な知識と経験を持ち合わせていなかった (小野沢, 2001)。すなわち、この時期に経営者の地位に就いたブミプトラ経営者は、経営能力において明らかに華人系経営者に劣っていたのである。このため、政府と金融機関がマレー系組織・団体に優先的に投資・融資をおこなう仕組みも有効に機能していたとはいえず、民間の資金需要が抑制されるクラウドファンディングアウトが誘発する原因になったといわれている (国宗, 2000)。しかし、政府と国民はこの変革の時期を耐え抜き、外資導入政策が実を結んだ 1980 年代には、工業化政策は軌道に乗る。政府は知識と経験を身に着けた労働者と経営者を含めた豊富な人的資本を有効活用できるようになり、NEP がブミプトラの所得増加と、マレーシア全体の長期的な経済発展の実現に貢献することになるのである。

表 2. NEP 実施以前と以後の格差是正の成果（人種別世帯所得月額）単位：リンギット（RM），%（ブミプトラを 100 とした場合）

	1970 年		1990 年		2000 年		2002 年		2007 年	
ブミプトラ	172	(100)	931	(100)	1,984	(100)	2376	(100)	3,156	(100)
華人系	394	(224)	1,592	(171)	3,356	(174)	4279	(180)	4,853	(154)
インド系	304	(177)	1,201	(129)	2,702	(136)	3044	(128)	3,794	(120)

（出所）Malaysia（1991），Malaysia（2003），Malaysia（2006）より引用

表 2 は 1970 年から 2007 年にかけての人種別世帯所得月額を示したものである。この表を見ても明らかのように、依然として華人系マレーシア人世帯の所得月額がトップではあるものの、人種間の所得格差は大幅に改善されてきている。1970 年では、ブミプトラの所得月額は華人系マレーシア人の所得月額の半分にも満たなかった。しかしながら、NEP が実施されてから約 20 年経った 1990 年には格差是正の兆しが見えはじめ、2007 年にはある程度格差が是正されたことが見て取れる。また、2002 年の段階でブミプトラの世帯所得月額は 2376RM<sup>9</sup>だったが、都市部ではすでに 3652RM<sup>10</sup>に達しており、華人系の世帯所得月額（4279RM）との所得格差を是正することに成功していた。この間、マレーシア経済は、1985 年と 1998 年に経済成長率がマイナスに落ち込んだが、それ以外の年は常に高い経済成長率を持続してきた。一人あたりの GDP も大幅に上昇し、マレーシアは発展途上国から中進国の仲間入りを果たしたのである。

NEP がノン・ブミプトラ（特に華人系）からの強い抵抗を受けることなく実施できた一要因として、この期間、マレーシア経済全体が基本的に成長基調にあり、すべての人種がその恩恵を受けたことがあげられる。マレーシアではマレー人を含むブミプトラの所得が増加すると並行してノン・ブミプトラの所得も増加した。これにより、人種間の相対的な経済格差が是正される一方で、ノン・ブミプトラも恩恵の受給者側にまわることができたのである。今日においても、華人系マレーシア人はマレーシア経済の中核を担っており、企業経営者や重役には華人系マレーシア人が就任することが多い。街のローカルレストランでは華人系マレーシア人がオーナーを務め、マレー人が労働者として働いていることも日常の風景となっている。

今一つ特筆すべきは、UMNO（統一マレー人国民組織）を中心とする政権党は、マレー人の地位向上と華人系・インド系マレーシア人との間の経済格差の是正を目指してはいたが、経済的領域において華人系マレーシア人を排除しようとはしていなかったことである。政権党は華人系政党（MCA）とパートナーシップを継続しながら NEP を実施し、相対的格差の是正に取り組んでいたに過ぎない。たとえば、シンガポールのリー前首相から「ウルトラ（Ultra）」と揶揄され、「5 月 13 日事件」の直後には華人系政党とのパートナーシップを解消すること主張していたマハティールでさえ、首相を務めた期間には、ラーマン=ラザク体制の政策を引き継ぎ、華人系政党とのパートナーシップを維持した。マハティールは、マレーシアの経済発展には華人系組織・団体の合理的・効率的な組織運営とパフォーマンスが必要不可欠であることを明確に認識していた。1970 年代以降、政府は経済・政治的領域にあった人種間の隔たりをなくすことに尽力し、すべての人種が共存・協働できる社会を目指してきたといつてよい。もちろん、すべてが平等になったとはいえないが、宗主国イギリスによる植民地支配期、旧日本軍占領期、「5 月 13 日事件」が発生した時期と比較すれば、今日のマレーシア社会は政府主導で様々な問題を解決してきたといえよう。

<sup>9</sup> マレーシアの通貨単位：リンギット

<sup>10</sup> 地方部は 1729RM であり、都市部と農村部で所得格差がひらいていた。

### 3. マレーシア型鉄の三角同盟の形成過程—政権党による財・官支配体制の確立—

#### (1) 現代官僚制の形成過程—政権党と官僚機構の長期的パートナーシップ形成の背景—

マレーシアの官僚制は、スルタン王朝下の貴族官僚制からはじまり、宗主国イギリスの植民地支配期においては、マレー人行政官制度 (Malay Administrative Service :MAS) に従い、特権階級出身のマレー人が継続的に官僚制に携わってきた (Shah, 2007)。イギリスから独立して以降、マレーシア政府は、植民地支配期に形成された官僚制を温存しながら、イギリス人高級官僚が独占していたマラヤ文官職 (Malayan Civil Service: MCS) の地位を引き継ぎ、官僚機構における重要なポストはマレー人が独占する体制を確立した。このため、独立当初からノン・ブミプトラが行政部門の職に就く機会ほとんどなかった。しかしながら、マレーシアがマレー人を中心としたブミプトラ、華人系マレーシア人、インド系マレーシア人からなる多人種国家であることを考えると、なぜブミプトラが行政部門の重要な地位を掌握できたのか、という疑問は残る。この疑問を解く一つの鍵はマレーシア憲法第 153 条にある。この条項によれば、政府が公務員採用の際には人種に基づくクォーター制が採用され、公務員として採用される人種の割合を、マレー人が 4 人に対して、ノン・ブミプトラが 1 人 (外交官だけマレー人が 3 人に対して、ノン・ブミプトラが 1 人) にすることになっている。その結果、独立から今日に至るまで、行政部門におけるマレー人の優位性が恒久的に保障されており、今後もこの規定が変更される見通しはない (Beh, 2010)。

また、独立後に MCS を引き継ぎ、円滑にマレー人による行政運営が実現した背景には、植民地支配期に MAS として行政官の職に従事していたマレー人の存在があったからである。植民地支配期の官僚制において、MAS の役割はあくまで MCS の補佐役にすぎず、重要なポストにはイギリス人高級官僚が就いていた。パチュエリー (Mavis Puthuchery) がおこなった調査によると、1941 年の段階で MCS の総数は 213 人であり、そのなかで、マレー人行政官が MAS から MCS に昇格できたのは、わずか 31 人であった (Puthuchery, 1978)。しかしながら、マレー人行政官は職務を通して近代的な行政運営の専門知識を習得する機会を得た。また、マレー人行政官のなかには、王族・貴族といった特権階級出身者で、植民地支配がなければすぐにでも高級官僚になれる資質を持った人材が揃っていた。1942 年に旧日本軍がマレー半島を攻略し、1945 年まで宗主国イギリスに代わり政府機関の運営に介入するようになったが、スルタンとマレー人行政官は以前と変わらず補佐役の役割を担いつづけた (萩原, 1996)。戦後、マレーシア国内では、宗主国イギリスからの独立意識が高まった際、これを牽引したのは植民地政府でマレー人行政官の職に従事していた UMNO 初代総裁ダトー・オン、マレーシア初代首相トゥンク・アブドゥル・ラーマン、第 2 代首相アブドゥル・ラザクという顔ぶれであった。彼らは UMNO 結党に深く関与し、独立運動を牽引した。これらの過程で、マレー系政党と官僚機構は強く結びつき、政治・行政融合型の国家形成の道を辿ることになったのである。

マレーシアの現代官僚制の基礎を築いたのは、ラーマンとラザクによるところが大きい。両者は共に特権階級出身者であり、植民地期にはマレー人行政官の職に従事し、留学先のイギリスの大学では、法律を学び、英語教育を受けたトップエリートであった。このため、彼らは行政部門に精通しており、マレー人の代表として大きな役割を担う資質を持っていた。実際、独立後、両者ともに首相の座に就き行政部門の長となっている。もしも、独立後のマレー人による行政運営が非合理的・非効率的なものであったとすれば、行政部門においてノン・ブミプトラからの抵抗が生じる可能性もあったかもしれない。しかし、彼らはあらゆる利害関係を調整しながら、マレー人の優位性を確保し、マレーシアの現代官僚制を形成していったといえる。

民間部門では、マレー人が第一次産業から第二次・第三次産業へ進出するようになり、職業に占める人種比率を大きく変動させたが、行政部門ではマレー人がその地位を維持しつづけた。表 3 は 2005 年にマレーシアのシンクタンクである公共政策研究センター (Centre for Public Policy Studies: CCPS) が、マレーシアにおける公務員の人種比率を調査した結果である。この調査から分かることは、「トップマネージ

メント」, 「マネージメント&プロフェッショナル」, 「サポートグループ」という, すべての部門においてマレー人を中心としたブミプトラが8割以上を占めていることである。マレーシアの官僚機構では, マレー人の優位性を保障した規定(「マレー人のための特殊な地位」とクォーター制による採用制度の影響が大きくものをいっている。これに対して, 華人系マレーシア人は約1割に過ぎず, 行政部門における華人系マレーシア人の比率が低い。政治・行政領域におけるマレー人, 経済における華人という図式は, このデータからも明らかである。

表3. マレーシアにおける公務員の人種別人数と比率 (2005年)

人種	トップマネージメント	マネージメント& プロフェッショナル	サポート	合計
	人数 (%)	人数 (%)	人数 (%)	人数 (%)
マレー人	1,370 (83.95)	155,871 (81.65)	535,495 (75.77)	692,736 (77.03)
華人系	151 (9.25)	17,896 (9.37)	66,248 (9.37)	84,295 (9.37)
インド系	83 (5.08)	9,777 (5.12)	36,194 (5.12)	46,054 (5.12)
ブミプトラ	23 (1.41)	6,156 (3.22)	63,649 (9.01)	69,828 (7.77)
その他	5 (0.31)	1,203 (0.63)	5,129 (0.73)	6,337 (0.70)
合計	1,632 (100)	190,903 (100)	706,715 (100)	899,250 (100)

(出所) Centre for Public Policy Studies

CCPSは, マレー人偏重の官僚組織人種構成を将来的にはマレー人およびブミプトラ6割, ノン・ブミプトラ4割程度にするほうが, 行政運営の効率・有効性を考えると望ましい, と提言している (CCPS, 2005:1-2)。しかしながら, 前述したように, マレーシアでは, 「マレー人のための特殊な地位」とクォーター制という憲法上の規定が存在する。このため, マレー人の政治指導者が率先して「政治のマレー人」という構図を変更しない限り, 現状が変化することは考えにくい。

以上のように, 官僚機構の人種構成比率には大きな偏りが見られるものの, ラーマンとラザクが協働(ラーマン=ラザク体制)して形成した官僚制は, 結果的に経済政策を担う中核となり, 長期的な経済発展はノン・ブミプトラにもその恩恵をもたらした。独立後, 行政部門における裁量権が植民地政府からマレーシア政府へ移譲されるや否や, ラーマン=ラザク体制は早々に, 経済開発に着手していった。1959年, 計立案およびその計画を実施することを目的に, 農村開発省 (Ministry of National and Rural Development) を創設した。同省内には, 計画実施を観察する目的で, 国家作戦室 (National Operations Room) を設置した。当時, ラーマンの右腕だったラザクは, 副首相を兼任しながら同省の大臣職に就任し, 最高責任者の役割を担った。1961年, 総理府のなかに経済企画庁 (Economic Planning Unit: EPU) を置き, 開発計画を迅速に実施できる環境を整えた。EPUの立案した開発計画を合理的・効率的に実施するために重要な役割を担ったのがテクノクラート官僚であり, 彼らの大半はマレー人であった (萩原, 1996)。こうした過程を経て, マレーシアの政治部門はマレー系の代表的政党であるUMNOが担い, 行政部門はマレー人官僚が担うようになった。この長期的パートナーシップの形成によって, 政権党と官僚機構は緊密な関係を築き上げ, 政治行政融合型の政治体制が構築されていったと見ることができる。

ラーマン=ラザク体制は, 農業・農村に関連した開発政策も積極的に実施している。政府が公表した第1次5ヵ年計画 (1956年-60年) では公共投資総額約10億700万マラヤ・ドルのうち2億2750万マラヤ・ドルが農業開発に割り振られた。一方, 第2次5ヵ年計画 (1961年-65年) では公共投資総額約29億

5300 万マラヤ・ドルのうち、4 億 2750 万マラヤ・ドルの予算が農業開発に割り振られるようになり、第 1 次 5 ヵ年計画と比較して総額はほぼ倍増した。農業開発に割り振られる予算が倍増したことで、灌漑排水、土地開発等の強化がおこなわれた（東川、1994）。政府が農業・農村の近代的開発を促した背景には、独立以前から農業に従事し、社会的・経済的弱者であったマレー人の救済があった。

さらに、政府は土地・工業開発に携わる公社・公団を設立し、役員にはマレー人の元官僚、UMNO 出身の政治家等が天下りした。こうして、政・財・官すべての領域においてマレー人が中核となるネットワークが形づくられていったのである。また、政府は、開発行政の専門家に官僚機構の調査を依頼した。1966 年 7 月、その報告書を基にして、行政改革を主たる目的とした開発行政庁（Development Administration Unit: DAU）を総理府のなかに設立した。また、DAU の活動においては各州政府、マラヤ大学等の教育・研究機関、公社・公団等がステークホルダーとなり、開発行政に関連した専門的知識を現役官僚に教授し、テクノクラート官僚の育成に尽力した。こうしてラーマン=ラザク体制は、独立後、早い段階で人的資本を育成・調達する制度を整えることに成功した。今日、マレーシア政府が東南アジア諸国の政府なかでも比較的高いレベルで合理的・効率的な経済政策を実施できている要因の一つは、専門的知識と経験を兼ね備えたテクノクラート官僚が存在していることにある。正に、ラーマン=ラザク体制の先見の明だといえよう。

## (2) マレーシア型 GLCs の特徴—政権党による財界の支配—

前述したように、政権党である UMNO はラーマン=ラザク体制期に、植民地政府時代の官僚制に取って代わる現代官僚制を形成した。この形成過程において、政権党と官僚機構の関係性は強固なものとなり、政治部門・行政部門において、マレー系の特権階級出身者が支配的な立場となった。この結果、今日においても、ノン・ブミプトラが政治的領域に深く介入する機会に少なく、「政治のマレー人」という構図を変更できずにいる。他方、経済的領域においては華人系マレーシア人の役割が大きく、マレー人は「経済の華人」という構図を崩すことができていない。しかしながら、独立直後と比較すると政府主導の経済政策（NEP）と「ブミプトラ政策」を骨子とした第二次・第三次産業におけるマレー人の台頭によって、経済的領域においてもマレー人の影響力は大きくなっている。

マレーシアの場合、経済的領域では、公的部門と民間部門を明瞭に分けて考察することができ、民間部門においては、相変わらず華人系組織・団体の影響力が強く残されている。しかし、公的部門においてはマレー系組織・団体の存在が際立っている。公的部門の代表格が、政府関連企業（Government-Linked Companies: GLCs）である。GLCs はマレーシア特有のものではなく、隣国のシンガポールをはじめ、世界各国で存在している。ここでは、マレーシア型 GLCs の特徴に着目し、これらの企業がマレーシア社会にどのような影響を与えているかを考察していく。

まず、マレーシア型 GLCs の特徴は、これらの企業を主導している経営陣の大半が政府の息がかかった人々から構成されているという点である。政府は GLCs の取締役会や最高幹部の地位をコントロールする権限を持っており、政権党及び政府に親しい人物が任命される傾向にある（Ting;Lean, 2011:138）。このため、マレーシア型 GLCs は、基本的に政府の介入を前提としたマレー系主体の企業群という位置づけとなっている。そして、政・官の領域を掌握しながら、財の領域を掌握しきれなかった政権党とマレー系特権階級層にとっては非常に重要な役割を担っている。

GLCs は基本的に政府と密接な関係を築いているため、民間部門の企業のように経営不振による倒産といった可能性は低い。経営不振に陥ることがあれば、すかさず政府からのバックアップによって、危機を乗り越えることができるのである。マレーシア型 GLCs もその例外ではないといえる。特に、マレー人失業者の発生を回避したい政府にとって、多くのマレー人を雇用している GLCs の倒産は全力で避けなくてはならない事態と認識されており、ときに行き過ぎた援助は外部だけでなく、内部からも批判されるようになってきている。たとえば、1997 年、タイのバーツ暴落を引き金に東南アジア諸国を襲った金融危機は、マレーシア経済にも大きな打撃を与え、GLCs を筆頭としたマレー系企業が倒産の危機に直面した。当時、強権的



法で長期政権を確立していたマハティール首相はGLCsのみならず、彼に近い人物が経営している企業を優先的に救済する道を選択した。この偏重した救済政策はマレーシア社会のネポティズム文化を明瞭化させただけでなく、不測の事態が生じた際、政府がどの人種を先ず救済するかをすべての国民に証明する結果となった。

表4. マレーシア・シンガポール・インドネシア・タイ・フィリピンの経済成長率 (1996年-2000年) 単位: %

西暦	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
マレーシア	10	7.33	-7.36	6.13	8.67
シンガポール	7.47	8.32	-2.2	5.72	9.04
インドネシア	7.82	4.7	-13.13	0.79	4.98
タイ	5.65	-2.75	-7.63	4.57	4.46
フィリピン	5.86	5.19	-0.51	3.35	4.38

(出所) IMF-World Economic Outlook Databases

しかしながら、政府による救済政策が全て失敗したわけではない。マレーシアは近隣諸国と同様に早い段階でこの危機を脱却している。表4からもわかるように、マレーシアの経済成長率は1998年にマイナスを記録したが、それ以降持ち直し、1999年以降、ふたたび高い経済成長率を記録している。マクロの視点から政府の救済政策を見ると、政府は国益をもたらす政策を実施した、という結論に達するだろう。しかし、ミクロの視点、すなわち、マレーシア国内の状況に注視すると、この政策は長期的にはマレーシアが「中進国の罠」にはまる起因になっただけでなく、マレーシア社会に新しい「マレー・ジレンマ」をもたらしたと考察することもできるだろう。

そもそも「マレー・ジレンマ」という言葉は、マハティールがマレー人とノン・ブミプトラの遺伝子的な違いを、医師である彼独自の視点で考察し、出版した彼の著書『マレー・ジレンマ』から引用したものである。マハティールは、マレー人とノン・ブミプトラ（特に華人系）が同じ環境で競争した場合、華人系が圧倒的優位に立ち、マレーシア社会を掌握すると予想していた（モハマド, 1983）。『マレー・ジレンマ』ではこのことに焦点を当てており、なぜ、マレーシア社会でマレー人を優遇する政策を政府主導で実施すべきなのか、という論理に正当性を付与し、マレーシア社会を変容させる一つのきっかけとなったのである。『マレー・ジレンマ』は、ラーマン前首相の反感を買い、発刊禁止となったが、既に発刊されたものを当時の政治指導者が読み、彼らの政治理念に少なからず影響を与えていた（モハマド, 2013:224-225）。

しかしながら、1990年代に入る頃には、マレー人が所有・経営する企業が、ノン・ブミプトラ系の企業と同じ環境でもある程度競争ができるまでに成長し、マハティールが提唱していたマレー人に対する優遇政策は、その妥当性・正当性を失いはじめていた。このため、マハティール政権が実施した救済政策は、のちのマレーシア社会に競争力の欠如とネポティズムを常態化させることとなる。その原因として、GLCs内で発生している「ソフトな予算制約線 (Soft Budget)」の問題があげられる。

「ソフトな予算制約線」は通常、社会主義国家の公企業に見られる現象である (Kornai, 2003)。1990年代の社会主義国家では、政府が経営する公企業で、非効率的な運営と労働者間の協働意識の欠如が起因となり、巨額の財政赤字を発生させる事態を招いていた。他方、民間企業の経営者は通常、「利潤最大化」を目指して経営をおこなう。そこでは、企業間ごとの熾烈な競争があり、経営者と労働者は、高いレベルでの効率性・協働意識・モチベーションを維持しなくては収益を上げることができない。この状況を持続することこそが、生産性をあげる決定的な要因の一つとなっている。支出が収益を上回る期間が長引き、業績が落ち込めば企業の信用力が低下する。こうなると企業は銀行からの融資を得られなくなる可能性が高ま

り、最終的にリストラ・倒産・他企業からの買収、といった結果を招くこととなる。また、企業側は常に限られた予算のなかで企業活動をおこなわなければならない、合理的・効率的な企業運営が求められている。

他方、社会主義国家の公企業では、企業を経営するうえで「利潤最大化」を目指して経営がおこなわれていない場合が少なくない。また、収益を獲得できず、いわゆる赤字経営に陥った場合であっても、経営者と労働者は最終的に政府からの補助金、政府系銀行からの融資等、政府の救済策によって倒産を回避できることを期待している。この状況が日常化すると、非効率的で、経営者と労働者の協働意識とモチベーションが低い状態でも経営が継続されることが可能となる。つまり、ここでは厳しく予算が制限されておらず、追加の予算が発生することを前提にしているため、「ソフトな予算制約線」が発生することになる。

通常、この現象は社会主義国家の公企業に発生する。しかし、同様の現象が資本主義国家のマレーシアの公企業・民間企業において観察された（熊谷, 2018）。社会主義国ではないマレーシアでこうした現象が発生した要因として、(1) マハティール政権が民営化を実施する際に、株式を幅広く民間部門等へ売却しなかったこと、(2) マハティール政権が経営破綻した企業のなかでも、マハティールに親しい企業家を優先的に救済したこと、(3) 一旦民営化された企業が、救済のために再国営化されたこと、があげられる。

まず、(1) に関しては、通常、先進国が民営化を実施する場合、政府が保有していた株式を幅広く民間部門へと売却する。こうすることで経営権は政府から離れ、所有と経営の分離によって自ずと経営理念は多角化し、高い競争力と収益性が要求されるようになる。また、政府と企業経営者間に距離が生まれ、民営化した企業が経営不振に陥ったとしても、政府が補助金を支出したり、救済政策を実施する機会は減少する。しかし、マレーシアの場合、マハティール政権が株式を市場で売買することに消極的であったため、民営化のメリットの多くが失われた。

次に、(2) では、政府が公企業の民営化を実施して経営権を企業家へ譲渡する際、マハティールに近い企業家へ譲渡したことが根本的な問題であった。この行為により、公企業の完全な民営化は阻害され、経営者と労働者は合理的・効率的な経営にプライオリティを置くことができず、企業経営に政治的な考慮が持ち込まれることになった。さらに、マハティール政権は、民営化後に経営破綻した企業の救済を度々おこなった。この背景には、政府による救済を実施しなければ、政府に対する批判が高まり、マハティール首相への支持が低下するリスクがあったからである。つまり、マハティール政権の正当性を確保するという政治的な要素が民間部門の企業経営に持ち込まれる結果となったのである。

最後に(3)の再国営化だが、一旦民営化された企業であっても、経営破綻の際には最終的に政府が再国営化という手段で企業を守ってくれるという意識が、民営化された企業の経営者と労働者に生じてしまうと、経営者や労働者が経営破綻という事態を深刻に受け止める可能性が低くなる。たとえ、政府から企業に対する支援打ち切り等の最終通告がおこなわれた場合でも、経営者と労働者がこれを真摯に受け止めることをしなくなる。このため、政府による最終通告はゲーム理論でいう、「信憑性のない脅し（Unreliable Threat）」になってしまう。さらに、政府がひとたび再国営化に踏み切れれば、ふたたび民営化をおこなうことは極めて難しくなり、結果的に競争力を持たない公企業を背負い込むことになる。つまり、民営化する以前よりもさらに競争力を失った状態で政府はその企業の面倒を見る必要が生じてくるのである。

今日のマレーシアでは、再国営化された企業は政府関連企業（GLCs）の一部となり、以前のように政府丸抱えの公的企業ではなくなっている。政府による資本保有率も民営化以前よりも低下している。しかしながら、マハティール政権以降のアブドゥラ政権、ナジブ政権においても、一向に再民営化の動きは見られず、一般的な民間企業と同等の合理性・効率性が実現していない。その代表的事例が、マレーシア航空（Malaysia Airlines）民営化の失敗とその再国営化だろう。マレーシア航空は再国営化されたあとも経営不振がつづき、2014年にはマレーシア航空旅客機の不慮の連続事故がつづいたことも手伝って利用者が激減した。2019年3月、マハティール前首相は、メディアを通してマレーシア航空の売却・閉鎖を示唆する等、政府に大きな負担をかけたことはよく知られている。

これとは対照的に、マレーシアの民間航空会社であるエアアジア社 (AirAsia Berhad) は、この10年間でマレーシアを代表する航空会社に成長した。エアアジア社はもともと DRB-ハイコム (DRB-HICOM) ・グループの傘下にあったが経営破綻状態に陥った。これを、2001年に実業家のトニー・フェルナンデス (Tony Fernandes) がわずか1リンギットで経営権を買い取り、それまでマレーシア国内の航空業界には浸透していなかった格安価格路線の道を切り開き、わずか2年後の2003年には黒字化を達成した。

表5-1は、2009年から2013年までのマレーシア航空の純利益 ((loss) /Profit After Tax) である。この表から明らかのように、2011年以降、マレーシア航空は赤字経営がつづいている。また、マレーシア航空は2014年に連続して起こった墜落事故以降、純利益を情報公開していないことから、2014年以降も赤字経営がつづいていることが推測できる。これに対して、表5-2は、2012年から2016年までのエアアジア社の純利益 (Net Profit) を示している。2003年以降、エアアジア社は黒字経営を継続しており、2014年のマレーシア航空の連続事故以降、利用者が増加し、2016年には純利益が急増している。

表5-1. マレーシア航空の純利益 (2009年-2013年) 単位: 千リンギット (RM)

2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
522, 948	237, 346	-2, 521, 325	-430, 738	-1, 168, 839

(出所) Malaysia airlines annual report 2013より引用

表5-2. エアアジア社の純利益 (2012年-2016年) 単位: 千リンギット (RM)

2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
790, 000	362, 000	83, 000	541, 000	2, 047, 000

(出所) Air Asia 5 Year Financials & Key Operating Statisticsより引用

この事例からも分かるように、再国営化によって生まれた GLCs (政府関連企業) としてのマレーシア航空は、エアアジア社のような民間企業と同等の競争力を持ち合わせるには至っていない。これは、GLCs という枠組みそのものに問題があるわけではない。シンガポールの GLCs のように、民間企業と切磋琢磨することで、高い利益率を生み出している事例も存在する。マレーシアでも、石油およびガスの供給を取り扱っているペトロナス社 (Petronas) のように、毎年、高収益をあげている場合もある。問題は、GLCs と政権との距離感がどのようになっているのかが決定的な要因ではないかと思われる。政府が「ソフトな予算制約」と「信憑性のない脅し」を避け、非合理的・非効率的な経営がつづく GLCs に切り込む意思を持つか否か、言い換えれば、既得権益を持ち政権に近いステークホルダーの影響力を排除できるか否かが、今後のマレーシアにとっては大きな意味をもつといえよう。

#### 4. マハティール政権期の罪過—ネポティズムの深刻化—

##### (1) 権威主義体制の確立とその副反応

マレーシアでは、マハティールが首相に就任した1981年頃から権威主義体制と開発体制が確立されたといわれている (東川, 1994)。隣国のシンガポールでは、1970年代初頭に権威主義体制と開発体制が確立しており、マレーシアの開発体制はシンガポールから10年程遅れをとったことになる。シンガポールとマレーシアのこのタイミングの違いは、両国の物理的な条件が影響を与えている。狭隘な国土、高い人口密度というシンガポールの物理的条件は、権威主義体制と開発体制の確立をより容易なものにし、政権党は政府と国民を管理しやすい環境を形成することができたといえよう。

ここではまず、開発体制が整う主要条件について説明しみたい。開発体制の確立で最も重要な独立変数は安定した政治体制である。戦後の日本を例にとれば、工業化政策が最盛期を迎える時期には、自民党によるヘゲモニー政党制が確立しており、政権党と官僚機構が密接かつ、円滑に経済政策を実施できる環境を形成していた（Jhonson, 1982）。政治体制は日本とは異なるものの、シンガポールでは、リー・クアンユー率いる人民行動党（People's Action Party: PAP）が政・財・官を統括し、合理的・効率的な経済政策を実施できる環境をいち早く整えることに成功をしていた（岩崎, 1994）。

他方、マレーシアがシンガポールに遅れをとったのにはいくつか理由がある。（1）マレーシアには3つの人種がそれぞれ政党を結党し、互いの利害調整が難しかったこと、（2）初代首相ラーマンが実施した宥和政策が期待に反して、人種間の相互理解を促進するというよりは相互の不信を生み出し、政治体制を不安定にしたこと、（3）シンガポールとは対照的に、マレーシアの利益団体は人種間の価値観の違いと、多種多様な利害によって組織されており、政府が利害の異なる団体をまとめることが極めて困難であったこと等である。

マレーシアでは、「5月13日事件」という大きな人種暴動が発生したこともあり、政権党は安定した政治体制を確立する必要に迫られた。安定した政治体制を確立し政権党の統制力を高めることで、マレーシアの経済発展を急ごうとしたのである。この離れ業を実現したのが、マハティールであったといつてよい。マハティールの政権下では、政治的にはマレー人を中心とするブミプトラ優遇策が採用され、同じくマレーシアに居住する華人系マレーシア人、インド系マレーシア人の政治的権利は守られていたわけではない。少なくとも西欧的な民主政治制度から見れば、マハティールによる政治体制は、マレー人を中心としたブミプトラに支えられた「権威主義的政治体制」といっても過言ではない。しかし、マクロな観点から見れば、マハティール政権下での経済政策は少なくとも急速な経済発展に貢献し、国民はその恩恵を受けることができた。このことによって、マレーシア社会に存在する、ブミプトラ、華人系マレーシア人、インド系マレーシア人の人種対立が表面化することは少なかったといえる

しかしながら、マハティール政権を政権党内の権力抗争という視点から見れば、政権基盤は必ずしも盤石なものではなかった。マハティール前首相は、22年間に及ぶ長期政権期のなかで、マレーシアの継続的な経済発展を実現するためには、安定性した権力基盤が必要であり、このためには政権党内部に潜む不満分子を徹底的にパージしなくてはならないことを学んだという。マハティールの政敵は、いつも UMNO 党外ではなく、党内に潜んでいた。その代表者がラザレイ・ハムザ（Razaleigh Hamzah）とアンワル・イブラヒム（Anwar bin Ibrahim）である。両者はいずれもマハティール政権が実施した一連の政策を批判しただけでなく、党内で徒党を組み、内部分裂を画策していた。これらの内部抗争は、最終的に反マハティール政権側について関係者を徹底的にパージすることで収束はしたが、継続した経済発展に必要な不可欠な安定した政治体制が崩されかけたことは間違いない。

1987年4月11日、ラザレイ商工相は同月24日に実施される UMNO の役員選挙において総裁選に出馬する意向を表明した。UMNO の総裁選挙は、1978年のフセイン政権期に一度だけおこなわれたが、対抗馬が弱小候補者であったため総裁交代とはならなかった。しかし、マハティールの対抗馬として名乗りをあげたラザレイは、UMNO 幹部のなかでもマハティールに匹敵する実力者であった。また、副総裁選にはラザレイと徒党を組んでいたムサ・ヒタム（Musa Hitam）が出馬を表明し、マハティール政権の幕引きを図った。他方、マハティール陣営は副総裁選にガファール・ババ（Ghafar Baba）を擁立して対抗した。投票結果は、現職のマハティールの761票に対して、ラザレイ718票という僅差で、副総裁選では、ガファールが739票を集め、ムサの699票を上回り、こちらも僅差ながらマハティール陣営が勝利を収めた。

総裁選後、マハティールは強権的な采配を振るう。まず、反マハティール派であったラザレイムサ派の党員を党内からパージした。さらに、ラザレイの辞表を受理しただけでなく、ラザレイムサ派であった7名の正副大臣を党役員選挙に当選したにもかかわらず解任した。これに対して、ラザレイムサ派は抵抗し、政党であるUMNOという団体そのものに違法性があるとして訴えたが、マハティールは改めて新たなUMNOを設立（新UMNO）してこれに応戦した。また、MCAとMIC幹部がマハティールの支持にまわったことで、ラザレイムサ派がUMNOを乗っ取る計画は失敗におわった。このとき、UMNOの団体としての違法性に関して、マハティール陣営に不利な判決を下すと予想されていた最高裁のサレー・アバス（Salleh Abas）長官は、弾劾裁判によって有罪判決を受けて罷免され、3日後に最高裁がラザレイムサ派の申し立てを退けた。この最高裁の判決によって、マハティールとマハティール派のUMNO幹部の地位は強固なものとなった（木村, 1989）。マハティール政権による反マハティール派への徹底的なパージは党内・外に強い印象を残し、その後、マハティールを脅かす対抗馬は出現しなくなった。そして、マハティールが最大の政敵を葬ったこの時期、マレーシアの開発体制は成長期から成熟期をむかえ長期的な経済発展が実現された。

マハティール政権期にNEPを通して実施した重工業化政策では、第2次産業の業務にマレー人を従事させ、人種間で生じていた経済格差の改善を試みていた。当時の具体的な目標として、(1) 1971年から1990年までの20年間に、株式資本においてブミプトラの資本所有率を4%から30%まで引き上げること、(2) 経済的領域で支配的立場にある華人系マレーシア人との格差を縮小すること、(3) 企業経営において、マレー人が参入しやすい環境を整備すること、等が設定された。

長期的な経済発展と人種間の経済格差是正を実現した1983年2月、マハティール政権は「マレーシア株式会社構想 (Malaysia Incorporated Concept)」と「民営化政策 (Privatization Policy)」を提唱し、政府による公企業経営の介入は抑制されるかに思えた。当時の世界情勢では、1970年代後半から1980年代半ばにかけ、イギリスのサッチャー政権が先駆的に実施した「民営化 (Privatization)」政策や、アメリカのレーガン政権によって実施された「規制緩和 (Deregulation)」を筆頭にして、経済的領域において、大きな政府から小さな政府への移行が主流となりはじめていた。この政策には、それまで公企業の恒久的課題であった非合理的・非効率的な経営を改善し、合理的・効率的な組織運営と競争力の強化を促す狙いがあった。公企業経営に介入していたマハティール政権も、当時の国際的な潮流に従い民営化と規制緩和に乗り出したのであった。この決断は、ラザク政権期から継続していた政府主導による公企業経営に終止符を打ち、政府と公企業群の分離を図るものであった。

「マレーシア株式会社構想」の骨子は、当時、アジアのなかでも際立った経済発展の実績を残していた日本と韓国の官民協調体制を模範にして、公的部門と民間部門が協働し、合理的・効率的な企業運営を実現することにあつた。その上で、将来的にはそれまで公企業が運営していた事業を民営化し、膨張していた財政支出を縮小する狙いがあった。さらに、この構想においては、鉄道・電力・水道といった伝統的な政府管轄の事業の領域さえも、最終的には民間部門へ引き渡す可能性を示唆しており、マハティール政権の青写真は非常に先鋭的なものであった。こうして、マハティール政権は、1983年から2003年までに、約470件のプロジェクトを民営化させるという成果をだした。ただ、この政策を実施する真の目的は、民営化によって競争力を保ち、企業運営を合理的・効率化することではなく、マレー人企業家の育成にあつたとされている（鳥居, 1995）。

当時、マレーシアの公企業は3つに分類することができた。(1) 官庁企業、(2) 法定公社、(3) 政府出資会社およびその子会社である（木村, 1992）。(1)は上下水道・郵便・保健・教育といった連邦・州・地方政府が直接運営する事業形態で、その予算は法律によって詳細に規定されており、権限・職務・手続きが明瞭化されていた。他方、(2)の法定公社は、特定の事業を実施する目的でそれぞれ個別の法律によって設立されるもので、事業を合理的・効率的実施を担保するために、政府からは独立した法人格を持っていた。しかしながら、実際には政府からの独立性には乏しい側面があり、政府交付金・貸付金への依存によっ

て、政府から一定の制約を受けていた。最後に、(3)の政府出資会社は(1)・(2)と比較して、経営の独立性が最も高い公企業であり、業務に従事する職員の地位は公務員ではなかった。しかし、財務監査のあり方に不透明な部分が存在した。

その一つが会計監査法に準ずる会計士の監査に関して、である。当時、政府交付金・貸付金を受領する企業は、会計士による監査を必要としたが、この業務を民間企業所属の会計士がおこなった場合は、財務情報を公開する義務が課されなかったのである。この制度的抜け道は政府によって悪用され、政府管轄の企業経営の分野において透明性を確保できない状態が存在したのである。これは、政府関係者によって意図的に見過ごされていた側面があり、「マレーシア株式会社構想」の本来の目的とは裏腹に、政府関係者が加担して、非合理的・非効率的な企業経営がつづく原因となっていた。

さらに、公企業経営の不透明性に関していえば、国家機密保護法 (Official Secrets Act) の、いわば悪用が指摘できる。政府は長年にわたりマレー系経営者幹部・利益団体の情報が外部に漏洩しないよう、国家機密保護法を利用して徹底的に管理し、公企業から政府への利益還流を図ってきた。たとえ国民が政府による不透明な企業経営に不満を抱き、独自に調査しようとしても、これに関連した情報の公開請求ができない仕組みが形成されている (Beh, 2010)。つまり、マレーシアでは国民の税金を原資とする政府交付金・貸付金であっても、一納税者としてその内容を知ることが難しいのである。会計監査法は公企業経営の透明性を一見確保しているようにみえるが、実際には本来の目的に沿った運用はおこなわれていない。

マハティール政権期において、政府が公企業経営に関する情報公開を極力避けようとした理由は、NEP (新経済政策) の目的と密接に関連している。NEPは、実施当初から、華人系企業を筆頭にした民間部門の組織・団体に対する政府の介入を積極的に実施していた。このため、政府が経営を管理し、マレー系が掌握していた公企業の経営収支が芳しくないことが明るみに出れば、華人系企業家や華人政党からの批判を免れない可能性があった。当時、華人系政党であるMCAとパワーシェアリングをおこなっていたマハティール政権にとっては、非合理的・非効率的な経営をつづけている公企業の実態が暴かれることで華人系政党がマハティール政権から離脱することを恐れていたのである。

しかし、このマハティール政権の民営化政策は結局のところ頓挫することになる。決定的だったのは、民営化によって政府から離れるはずだった企業の経営権が、実際にはマハティールを筆頭とした政権党幹部の関係者に分配されていたことだった。一方、マハティール政権の経済政策によって、マレーシアは1988年から1997年までの10年間で平均9%以上の経済成長率をもたらした。その意味では、マハティール政権の民営化政策は成功したかのようにも見える。しかし、1997年7月、同年5月にタイを襲った通貨危機がマレーシアに飛び火すると、この政策に対する評価は逆転する。

当時、副首相であり、次期首相の最有力候補だったアンワル・イブラヒム (Anwar bin Ibrahim) は、金融危機に陥ったマレーシア経済に対する対処法の違いから次第にマハティールとの関係が悪化し、アンワルはマハティール政権のネポティズムを公然と批判し始める。この批判に対して、マハティールは民営化計画に関係した受益者リスト「民営化計画に関する基本情報 (Basic Information on Privatized Project)」を公表して対抗した。なぜなら、このリストには、ネポティズムを批判した当のアンワルだけでなく、彼の親族の名前も記載されていたからである。皮肉なことに、批判者もまた受益者の1人であったわけである (中村, 2015)。

この受益者リストは、NEP実施と民営化政策に関わってきた与党幹部が民営化された公的企業を利用して利益を得ていた証拠が示めされていた。換言すれば、マハティール政権の民営化政策は、政府の規制緩和によって生じた新しいレント (利権) を、与党幹部とそれに関連する組織・団体へと優先的に分配するシステムとしても機能していたのである。マレーシアの驚異的な経済発展の影では、政治的腐敗とネポティズムが進行し、新しいレントを巧みに利用して、利ざやを稼ぐ「仲介人文化」が常態化した。

マハティールの後継者となった第5代首相アブドゥラ・バダウィ (Abdullah Badawi) は、その誠実さから「ミスター・クリーン」と称され、就任当初はマレーシア社会に常態化した政治的腐敗とネポティズ

ムを一掃する姿勢を示していた。しかし、首相の権限だけでは社会に深く根付いたこの問題を解決することは困難であった。後に意見が対立することになるマハティールからは、アブドゥラもまたネポティズムを利用した受益者の1人であると公然と批判された。こうして見てくると、マハティール政権による民営化政策は、必ずしも合理的・効率的な企業運営と、マレー人企業家の育成に貢献したとは言いがたい。また、ブミプトラの資本所有率を30%まで引き上げるという目標についても、政府は資本をマレー人を中心とするブミプトラに分配し目標達成に尽力したが、資本を分配された受益者がこれらを売りさばき、短期的に私益を獲得する行動をとったことにより、現在も目標値に達していない。

マハティール自身は、ネポティズムへの関与は一切ないと主張してきた。彼が首相となった時期、身内や親戚関係を経由して特権的地位やレントの獲得を要求してきた人物がいたことは認めているが、それらの要求を全て拒否したとしている（モハマド、2013:36-37）。しかし、実際に彼自身の指示があったか否かは定かではないにしろ、政府が経営不振に陥った企業に対して救済政策を実施する際、彼の息子である、モクザニ・マハティール（Mokhzani Mahathir）が関与していた企業を優先して救済した疑惑が持たれている（中村、2015）。1998年3月、政府系海運会社マレーシア・インターナショナル・ SHIPPING・コーポレーション（Malaysia International Shipping Corporation: MISC）は、コンソーティアム・プルカパラン社（Konsortium Perkapalan Berhad: KPB）傘下の企業から株式および船舶等の資産を購入する覚書に調印することを発表した。当時、KPB株の50%以上を所有し、経営に関わっていたモクザニは株価の暴落により多額の負債を背負っていた。政府はこの資産買取を現金払いでおこなっており、即時救済を必要としていたKPBにとって非常に有利な内容であった。この救済政策は典型的なネポティズムに他ならず、国民からのネポティズム批判が激しさを増すこととなった。モクザニがのちに、マレーシアを代表する資産家になった<sup>11</sup>ことを鑑みると、この救済政策は、のちのマハティール一族繁栄に少なからず貢献しているといえ、マハティールがネポティズムに関与していた一つの証跡となっている。

この他にも、政府が救済政策を実施した例としてブミプトラ銀行（Bank Bumiputera Malaysia Berhad）の救済があげられる。当時、国内第2位の資産を誇っていたブミプトラ銀行の主たる役割は、株式購入資金を、UMNO関係者へ貸し付けることであったが、金融危機の影響で株価が下落、証券融資のほとんどが焦げ付き、不良債権額は約1.7億リンギットにまで膨らんでいた。これを公的不良債権買取機関であるダナハルタ・ナショナル（Pengurusan Danaharta Nasional Berhad）が買い取り救済した。また、大手ブミプトラ企業の救済例でいえば、経営破綻していたDRB-ハイコム・グループ（DRB-HICOM Berhad）の傘下にあるプロトン社（PROTON Holdings Berhad）の株式を国営石油会社ペトロナス（Petronas）が買い取った。プロトン社は、マハティール政権下の重工業化政策において重要な役割を担い、多くのマレー人を雇用していたことから、この取引は公的資金による救済措置といえるものだった。また、民営化した企業を再国営化したケースでは、水道処理事業、高架鉄道（LRT）、マレーシア航空（Malaysia Airlines）等がある。マレーシア航空の株式を政府が最大株主であるナルリ社（Naluri）から買い取る際、市場価格以上の値段で取引した疑惑があり、野党から批判が高まった。このように、マハティール政権の救済政策は、マハティールに近い企業家を優先している傾向がある。1999年以降、マレーシアは再び長期的な経済発展を果たし、マハティール政権の救済政策は成果をあげたようにもみえた。しかし、この救済政策は、その後のマレーシア社会で新しい「マレー・ジレンマ」を発生させる原因となっていく。

## (2) 残存するマハティール政権期の影響とネポティズムに呑まれた政治指導者達

2003年10月、アブドゥラ（Abdullah Badawi）政権が発足した。この政権の誕生には、マハティールの意思が色濃く反映されていた。アブドゥラ首相の後の首相候補としてナジブ・ラザク（Najib Razak）が副首相に就任しており、この背景にはマハティールからの強力な推薦が影響していた（モハマド、2013）。

<sup>11</sup> Forbes[2020]、フォーブス（Forbes）が発表した「2020 Malaysia's 50 Richest Net Worth」において、45位にランクインした。

アブドゥラ政権の最大の課題は、マハティール政権期に常態化したネポティズムの根絶であった。アブドゥラは、この課題に対して開放的で透明性を保った社会制度の構築を目指し、(1) マスコミ統制を緩和すること、(2) 連邦議会を活性化すること、(3) 投開票を透明化することを具体的な方策として掲げた(中村, 2007)。また、マハティール政権期に国のスローガンとなっていた「マレー人のマレーシア」を、「マレーシア人のマレーシア」に切り替え、マレー人を中心としたブミプトラのみならず、ノン・ブミプトラを含めたすべての人種に対する開かれた社会の実現を目標とし掲げた。

2004年におこなわれた総選挙では、アブドゥラ率いる連立政権は76%の議席を獲得し、国民のアブドゥラ政権への期待の高さを示す結果となった。しかし、この開かれた社会制度を巧みに利用し、アブドゥラ政権を批判したのが、他でもない前首相のマハティールであった。マハティールは、(1) アブドゥラ政権が、プロトン社が所有していたイタリアにあるオートバイメーカーの株の売却を促したこと、(2) マレーシアとシンガポール間の橋梁建設計画をマハティールへ報告することなく中止したことを取り上げ、メディアを通じて、「背中から刺された」と発言し、アブドゥラ首相が、マハティールが敷いた路線から離脱しようとしていることに不快感を表明した。その後も、マハティールは機会あるごとにアブドゥラ政権を徹底的に批判し、その内容は、アブドゥラがネポティズムに関与しているというものであった。つまり、ネポティズム文化を否定し、クリーンな社会を目標としている当のアブドゥラがネポティズムの恩恵を受け、それを利用しているというものであった(モハマド, 2013:180-182)。こうした批判に対して、アブドゥラ政権はあくまでもメディアの開放性を継続し、情報統制をおこなわなかった。

こうして迎えた2008年3月の総選挙では、アブドゥラ率いる連立政権の獲得議席は63%にとどまり、政権の将来に暗雲が漂ってきた。特に、連立政権のなかで華人系政党とインド系政党の獲得議席数が激減し、マレーシア社会で、与党離れが進みはじめたのである。獲得議席数が減少した要因は様々に考えられるが、アブドゥラ政権が悪意を持った事実無根の報道がおこなわれても、報道の自由を守るために情報統制を実施しなかったことが関係している。これは、アブドゥラ政権の下で政治的腐敗が増加したからではなく、報道規制がおこなわれない開かれた社会を目指した結果、悪意を持った根拠のない汚職報道も頻繁におこなわれ、これらが政府へ不信感を向ける要因となったともいえる(中村, 2018)。

この現象はマレーシアに限ったことではない。シンガポールでも、報道の自由化を促したことで、与党支持率の低下と獲得議席数の減少をもたらしたことがあり、権威主義体制期から、民主化を進める過程で生じる一現象ともいえよう。アブドゥラ政権は、開放性を重視したことにより、予期していなかった変動をマレーシア社会にもたらした。こうして、総選挙の翌年、アブドゥラ首相は責任を取り、辞任を表明した。

2009年4月、ナジブ政権が発足した。この政権の課題はアブドゥラ政権期と同様に政治的腐敗とネポティズムの撲滅にあった。特に、マハティール政権期から脈々と引き継がれ、前政権では根絶ができなかった「金権政治」撲滅へのアプローチに世論から注目が集まった。この時期のマレーシア社会では、マハティール政権発足時と比較してマレー人の所得が増加し、ノン・ブミプトラとの所得格差も改善されていた。また、(1) マレー人の中間層が増加したこと、(2) 中間層にあたる世代のマレー人が優遇政策の恩恵をそれほど受けていないこと、(3) IT産業の発展に伴い、国民が政府の情報統制をかい潜って政策や政治的腐敗に関する情報を獲得できるようになったことで、政府による中間層のコントロールは以前よりも困難になっていた。

ネポティズムが常態化したマレーシア社会では、ルールの明確化、取り締まりの強化等、いくつかの施策をおこなっても、「金権政治」の撲滅はできないままであった。さらに、対応への時間が長引くほど中間層を中心とした有権者から批判が高まり、政府は支持率低下を抑制することができなくなっていた。「金権政治」撲滅が頓挫しかけていた2015年7月、ウォール・ストリート・ジャーナル(The Wall Street Journal)が、ナジブ個人の銀行口座に数億ドルの資金が流れていた可能性を示唆した。

当初、この情報のリーク先として、ナジブ政権を批判していたマハティールの陰謀論が出回ったが、その後、ナジブが、(1) 政権を批判した副首相を更迭したこと、(2) この疑惑を調査していた司法長官を任期



満了前に、健康上の都合で突然交代させたことで、ナジブへの疑念がさらに深まった。この間、マレーシアの経済発展は継続していたが、ナジブ政権への支持率は低下しつづけた。また、連立政権の中心的役割を担ってきたUMNOとの関係を断絶されたマハティールは、この報道以降、ナジブ政権への批判をさらに強めたばかりでなく、自身が政界に復帰し、ナジブ政権および連立政権の幕引きを真剣に考えはじめた。ここでマハティールは、それまでの政敵であったアンワルと共闘し、野党側連立政党の党首として、2018年5月の総選挙において、ナジブ率いる連立政権を破り、首相の座に返り咲いた。新マハティール政権はナジブが関与したとされる、国営投資会社ワン・マレーシア開発（1Malaysia Development Berhad:1MDB）の汚職疑惑に関して本格的に調査を開始した。マハティール政権後のアブドゥラ政権期からナジブ政権期に表面化したのは、どの政治指導者をもってしてもネポティズムの問題を解決することは容易ではないという事実であった。そばかりか、ネポティズムを根絶しようとしていた当の本人がその温床の中心にいたのである。

## おわりに

「ブミプトラ政策」は人種間の経済格差是正に貢献した。しかしながら、この政策が本来の役割を果たしたあとも、与党幹部とステークホルダーはレントを手放すことをしなかった。これこそが現在、マレーシア社会で問題となっているネポティズム常態化の一要因である。マハティールは民営化政策で、マレー人に企業家精神を根付かせ、企業の高い競争力を生み出すことができなかつたことは認識している（モハマド、2013）。「ルック・イースト政策（Look East Policy）」では日本・韓国に多くの学生を留学させ、協働性と勤勉性をマレーシアの企業にも浸透させようと試みたが、期待するほどの効果はもたらされなかつた。マハティール以降の首相、アブドゥラとナジブは、マレーシア社会に常態化したネポティズムとそこから生じる政治的腐敗の問題に取り組んだが、これらの諸問題を根絶するための改革はいずれも頓挫している。それどころか、この二人の首相もネポティズムのネットワークに絡みとられ、結局はレントの受給者になっていったのである。

この二人は首相退任後に「首相キラー」となったマハティールから批判を浴び、結果的に失脚した。しかし、批判したマハティールこそがマレーシア社会にネポティズムを常態化させるきっかけをつくったことを見過ぎはならない。特に、マハティール政権期の民営化政策と救済政策によって、救済されたGLCsと民間企業において「ソフトな予算制約」が発生し、合理的・効率的な経営を実現することが容易ではなくなってしまった。このことは、マレーシアが「中進国の罠」から一向に抜け出すことができず、シンガポールのように先進国の仲間入りができない一要因となっている。

今日、マレーシア政府は、これまで長期的に実施してきた「ブミプトラ政策」をいつ終息させるのか、そのタイミングを完全に見失ったように見える。政権党と政府が「ブミプトラ政策」実施をやめるようなことがあれば、この政策から生み出されたレントをめぐってステークホルダーと対立する可能性があり、その説得と交渉だけでも大きな労力を費やすことになるのではないだろうか。事実、これを試みたアブドゥラとナジブはネポティズムの渦に飲み込まれ、二度と同じ場所に戻ってくることはなかつた。この失敗例が示唆していることは、これを試みる政権があるとすれば、ものごとを急進的にではなく漸進的に進め、各人種からの批判を最小限に抑制し、国民からの支持率低下を防ぎながら改革に取り組まなくてはならないということかもしれない。すなわち、一度社会に根付いた政治文化を人為的に取り払うことは非常に困難な過程だということである。マハティール政権は、人種格差に悩むマレーシア社会に潜んでいた「マレー・ジレンマ」を解消することに成功したといえよう。事実、マレーシア社会において、人種間の所得格差に悩む機会はほとんどなくなっている。しかし、その反面、今日のマレーシア社会では、ネポティズムの問題と、この問題を解決したくてもできない環境に悩まされている。この恒久的な苦悩こそが、マハティール政権期にもたらされた新たな「マレー・ジレンマ」といえるのではなからうか。政権党と政府はこの新しいジ

レンマとうまく付き合い, ネポティズムをどのように根絶するかではなく, どのようにコントロールしていくかを考究する必要に迫られている。

## 第2章 シンガポールの政治文化と政権党・官僚制の形成過程

### はじめに

本章では、シンガポールの政治文化であるメリトクラシー（能力主義）が、シンガポール社会に与えた影響とその副反応を考察の対象としている。もとよりメリトクラシーはシンガポールの経済発展を支えた重要な要因であった。シンガポール政府はメリトクラシーに基づく国民の選別によって、非常に優秀な人材を政府機関に登用してきたことは間違いない。シンガポールにおいて、政治指導者が構想した経済政策を円滑に実施できた背景には、優秀なテクノクラート官僚の存在があり、メリトクラシーと経済発展には因果性があるといえる。

シンガポール型メリトクラシーは、シンガポールがマレーシアから分離独立して以降、社会に常態化したものである。それが表面化した時期は、リー政権期（1959年-1990年）と重なっている。リーの政治哲学はプラグマティズム（実用主義）に偏重しており、リーは公職者・官僚に対して合理的・効率的な判断と職務遂行能力を要求した。また、リーと彼の「盟友」達は優秀な人材を官僚機構に調達することを目的に教育制度を刷新したのである。これによって、国民は小学4年生から政府の監視下に置かれ、選別の対象となった。

政権党幹部が優秀だと判断した国民には、政府から多額の奨学金（政府奨学金）が給付された。この結果、国民は政府から援助を受けることで、外国（主にアメリカとイギリス）の大学に進学しやすくなった。しかし、政府はリターンなしに、国民に多額の奨学金を給付しているわけではない。政府は国民に最高の学習環境を与える見返りとして、奨学金を受給した国民を強制的に官僚機構に調達する仕組み<sup>12</sup>を整備したのである。こうしてシンガポールでは、非常に優秀な人材が政策のブレインの役割を担い、経済発展に貢献してきた。また、政権党幹部が優秀だと判断した官僚は、その後、政治家に転身し、政権党の中心人物に成り上がっていくこともある。

シンガポールでは、政権党と政府に優秀な人材が集ったことで、非常に合理的・効率的な政府運営が実現した。この結果、政権党・政府によって立案・実施された経済政策は、(1)長期的な経済発展、(2)一人当たりのGDPの増加、(3)中進国から先進国への移行を実現する推進力となったことは間違いない。その反面、政権党・政府が優秀な人材を育成・調達するために整備した制度（教育制度と政府奨学金制度）は、社会全体にメリトクラシーを常態化させる要因となった。今日、シンガポールでは、メリトクラシーの恩恵を受けた国民（華人系）と受けなかった国民（マレー系・インド系）の間に光と影のコントラストを生み出し、特に人種間の経済格差の問題は深刻化している（中川, 2021）。

シンガポールにおけるメリトクラシー、エリートイズム、そして格差に関する先行研究では、タン（Kenneth Paul Tan）を筆頭にその考察がおこなわれてきた（Tan, 2008）。しかし、権威主義体制の影響が強く残るシンガポールにおいて、シンガポールの政治学者は、政権党の批判に繋がるような考察と記述を避けてきた傾向がある。このため、なぜシンガポールにおいてメリトクラシーが常態化したのか。その歴史的背景と政権党のプラグマティックな政治哲学との関係性は必ずしも明らかにされていない。そこで、本章では、これまでの先行研究では注目されてこなかったこれらの要因を加え、今日のシンガポール社会が抱える問題を分析している。本章で分析するシンガポール型メリトクラシーの特性は、第三章のマレーシアとシンガポールにおける政治的腐敗と経済発展の相関性を考察するうえで重要な媒介変数となる。

まず、第1節「リー・クアンユーの苦悩—アイデアリズム（理想主義）と権力抗争—」では、若き政治指導者の一人であったリーの政治哲学がアイデアリズムからプラグマティズムへと転換することとなった要因を、シンガポールの政治史を基に考察する。シンガポールがマレーシアから分離独立するまでに、リーと

<sup>12</sup> 政府奨学金を受給した国民は4年間-6年間、官僚として働く義務が課される。

彼の「盟友」達は数多くの苦難を経験した。このときの経験がなければ、リーの政治哲学がプラグマティズムに偏重することはなく、合理性・効率性ばかりを公職者・官僚の求めることもなかったであろう。

「プラグマティズムへの転換期—国運を委ねられた存在—」と題した第2節では、プラグマティズムに目覚めたリー政権が尽力した政策のなかでも、教育制度の刷新と現代官僚制の形成過程を考察する。マレーシアから分離独立したシンガポールでは、あらゆる資源が枯渇していた。国家存続という危機のなかで、リーと彼の「盟友」達が導き出した答えが、人的資本の獲得であった。この目的のために刷新された教育制度と官僚の育成・調達方法がシンガポール社会に与えた影響を検証していく。

第3節「シンガポール型メリトクラシーの特徴」では、リーの政治哲学と政府の政策によってシンガポール社会に常態化したメリトクラシーについて焦点を当てる。メリトクラシーは、シンガポールの経済発展を促進する一要因となった。しかし、その反面、華人系の新特権階級ばかりがメリトクラシーの恩恵を受けており、人種間の経済格差を助長している側面がある。このため、この節では、メリトクラシーの影響力とその副反応に着目したい。

そして、第4節「政権党の権勢と国民の政治的選好」では、人種間の格差が拡大するシンガポール社会において、なぜ政権党は格差是正に取り組もうとしないのか、なぜ国民は政権党を支持しつづけるのか、その理由を考察の骨子としている。特に、政権党リーと彼の「盟友」達が民主化の進展ではなく、経済発展にプライオリティを置いてきた理由を、政権党と国民の関係性と国民の政治的選好という観点から分析をしていく。

## 1. リー・クアンユーの苦悩—アイデアリズム（理想主義）と権力抗争—

### (1) PAPの危機—不毛なパートナーシップとアイデアリズムの瑕疵—

シンガポールの政治的特徴の一つは、マレーシアから分離独立して今日に至るまで一度も政権交代が実現したことがないことである。そして、長期的なヘゲモニー政党制と権威主義体制が確立し、すべての政治的権力とレントが政権党である人民行動党（People's Action Party: PAP）に集中している。また、これまでのところ政権党を脅かす政党は存在しておらず、PAPによる強権的政治体制が今後も継続される見通しである。しかしながら、今日のシンガポールからは想像できないほどPAPが苦境に立たされていた時期がある。それが、1960年代初頭における社会主義戦線（Barisan Sosialis: BS）との熾烈な権力抗争の時期である。この権力抗争が勃発した主たる要因は、リーと彼の「盟友」達の間にある種のアイデアリズム（理想主義）が存在したためである。このため、内部統制に支障が生じたのである。リーと彼の「盟友」達はBSとの権力抗争と党員の裏切りを通して、プラグマティズムに基づく内部統制をおこなうようになったといえる。ここでは、リーの政治哲学がアイデアリズムからプラグマティズムへと転換した要因を考察していく。

1954年11月、PAPは中産階級に属し、英語教育を受けたリーと彼の「盟友」達によって結党された。この時期のシンガポールにはPAP以外にも既にいくつかの政党が存在していた。新進気鋭で少数精鋭の党員で結党されたPAPは動員力・影響力において他党を凌ぐほどの勢力ではなかったといえよう。当時のシンガポール社会は華語を母語とする華人系組織・団体の影響力が強かった。このため、英語教育組で西歐文化の影響を受けてきたリーと彼の「盟友」達が国民から支持を集めることは容易ではなかった。そこで、彼らは共産主義思想に傾斜しているが、華人系組織・団体に対して多大な影響力を持っていた共産系グループの人々をPAPへ招き入れる戦術を採用した。その方策として、入党審査を簡易化<sup>13</sup>し、党員の増加を図ったのである。この戦術は功を奏し、党員数・支部数ともに増加した。こうして、同党は結党からわずか数年足らずで他党と競えるほどの勢力を持つまでになったのである（Dennis, 1986）。

<sup>13</sup> Dennis[1986], 入党審査は、簡素な書式への記入と4ドルの支払いのみであった。

1959年、PAPはシンガポール自治州の総選挙において圧勝を収めた。このとき、リーは35歳という若さで自治州の首相に就任したのである。何もかもが順調に進んでいたと思われたこの時期、PAP内部では深刻な問題が発生していた。党内では共産系グループの勢力が急激に増しており、同党の重要な戦力に育っていた。しかしながら、リーと彼の「盟友」達は、党员の間に共産主義思想がひろがることを警戒したのである。その理由は、リー・グループと共産系グループの政治哲学は相容れないものだったからである。

若き日のリーが、共産主義思想に賛同していなかったことを伺い知れるエピソードがある。リーはイギリス留学中、ゴー・ケンスイ (Goh Keng Swee)、トー・チンチャイ (Toh Chin Chye) 等<sup>14</sup>と共に、「マラヤン・フォーラム」を組織した。彼らは、本国の政治・社会問題について議論を繰り返して、政治指導者としてのアイデンティティを形成したのである。そこで若き日のリーは「帰国学生」というテーマで講演会をひらいた。リーは宗主国イギリスから独立を勝ち取る勢力があるとすれば、それは共産系グループになると予想した。しかし、共産系グループの思想は、マラヤ連邦<sup>15</sup>には適切であるとはいえず、イギリス留学を経験した帰国学生こそが大衆の先頭に立ち、合法的手段で独立を達成すべきだと主張したのである (Josey, 1980)。リーの主張どおり、マレーシアでは帰国学生のラーマンとラザクが、シンガポールではリーと彼の「盟友」達が、両国の政治指導者となり、宗主国イギリスからの独立を先導した。すなわち、リーは留学当時の段階から、共産系グループとは長期的なパートナーシップを築く意思がなかったのである。

リーの思惑とは裏腹に、急増したPAP党员の大半は共産系グループの息がかかっていた。増加した支部のほとんどが、華語教育組失業者の巣窟になっていたのである。その結果、党内で少数派となった英語教育組党员が支部を離れ、PAPのイデオロギーはますます左傾化していった。その上、党内の中央委員選出においても、共産系グループが台頭するようになり、同党をほぼ掌握できるまでの勢力となった。ただ、PAPのイデオロギーが左傾化すればするほど、マラヤ共産党 (Malayan Communist Party: MCP) を筆頭とした共産勢力の拡大を危惧するイギリス政府との独立交渉が難航すると予想されていた。このため、共産系グループにとっても、英語教育組であるリーと彼の「盟友」達を同党の代表者に据え置くことに一定の意義を見出していたのである。このような政治的背景の影響を受けていたPAP内部では、党员数では圧倒的な数を誇る共産系グループでさえも、同党を完全に掌握する条件が揃っていなかったのである (竹下, 1995)。

この時期、英語教育組であるリー・グループと華語教育組である共産系グループは、互いを利用する目的のためにパートナーシップを継続していたといえる。しかし、中央政府 (マラヤ連邦) の首相ラーマンがシンガポール・サラワク・サバ・ブルネイ<sup>16</sup>を併合し、マレーシアとして宗主国イギリスから独立する「マレーシア構想」を公表したことで事態が急変した。宗主国イギリスからの独立を悲願としてきたリーはラーマンの構想に賛同し、併合に向けて尽力する姿勢を示した。他方、PAPの共産系グループはこの構想に反対の意思を表明した。この政治的背景には、中央政府が長らく反共主義派の立場にあったことが関係していた。もしも、シンガポールがマレーシアの一員となれば、共産主義派台頭の可能性がほとんどなくなるの思いが共産系グループにあったのだろう。このため、PAPの共産系グループはマレーシアとの併合を伴う独立ではなく、シンガポール単独での独立を熱望したのである。

リーが「マレーシア構想」に賛同したことにより、共産系グループはリーを含めた英語教育組の党幹部とパートナーシップを維持する必要性を見出だせなくなった。共産系グループ幹部は緊急会議を開催し、直後にPAPへの支持を見直す共同声明を発表した。この声明がきっかけとなり、多数の労働組合 (主に華人系)、南洋大学政治学会、共産系グループ派の党员が支持派に回った。これに対してリーは反旗を翻した党员を党から追放する決断を下した。追放された党员のうち13名が議員であったことから、シンガポール

<sup>14</sup> のちに、PAPの中核となり、リーが「私の盟友」と呼んだ政治指導者である。

<sup>15</sup> マレー半島の連邦であり、11州によって構成される。1948年1月31日、マレー半島の9州、ペナン州、マラッカ州によって結成された。

<sup>16</sup> ブルネイは、のちに「マレーシア構想」から離脱した。

自治州の議会（定員 51 議席）は、PAP が 26 議席、野党陣営が 25 議席となり、PAP の安定政権はここで早くも崩壊することになった。

また、PAP 内部ではリーと彼の「盟友」達が想定してなかった「裏切り行為」が発生していた。PAP の 51 支部のうち 35 支部が共産系グループに掌握されたのである。このうち、リー、トー、ラジャラトナム（Sinnathamby Rajaratnam）等、党幹部が所属していた支部もことごとく奪われてしまった。さらに、同党は当時、専従書記を 23 名抱えていたが、リーが信頼を寄せていたチョツ・コートン（卓可党）が 19 名を連れて党を去った。それだけでなく、リーが政務次官のなかで最も知的な人物として信頼していたチアン・スンウィン（陳新嶸）までもが寝返り、党を去った。この内乱の結果、PAP はこの年、党員の約 80% と党幹部の約 30% を失うことになった（竹下、1995）。

PAP に反旗を翻し、離党した元党員達が結党した政党が BS である。BS は PAP と真っ向から敵対する姿勢を示した。他方、PAP は元党員の裏切りによって大幅に党員を失っており、BS と権力抗争を繰り広げるには明らかに形勢不利な状態にあった。ここで、PAP の拠り所として登場したのが中央政府であった。中央政府が PAP の援護にまわった要因は、中央政府首相であり、帰国学生の一人であるラーマン、さらに、イギリス留学時代にリー達とともに「マラヤン・フォーラム」の運営に携わった副首相ラザクと英語教育組の PAP 幹部の関係が良好だったからである。また、リーが「マレーシア構想」に賛同したことも一要因としてあげられる。ともあれ、マレー半島の政治権力を掌握していた中央政府から支持を得たことは、権力抗争と党員の大量離党で完全に疲弊していた PAP にとって強力な追い風となったことに間違いはない。

PAP と BS 両党間における抗争の争点は、シンガポールがどのような過程を経て宗主国イギリスから独立を果たすか、の一点に集中していた。PAP は一貫してマレーシアと併合し、マレーシアの一員としてイギリス政府との独立交渉に臨むべき、と主張した。他方、BS はマレーシアとの併合を阻止し、あくまでシンガポール単独での独立を熱望した（竹下、1995）。抗争の決着は国民投票の結果に委ねられることとなった。この国民投票において、PAP が勝利すれば将来的に英語教育組派が台頭し、共産系グループの影響力がなくなることを意味した。逆に、BS が勝利すれば華語教育組派が台頭し、共産系グループが政治権力を掌握することを示唆していた。すなわち、この国民投票の結果がその後のシンガポールの行方を占う岐路になったといえる。

この対立構造において、PAP 幹部はマスメディアを巧みに活用して優位に立った。ゴー・ケンスイは、ラジオ討論会において BS 代表者を論破し、国民の支持を集めることに成功した。リーはラジオ放送で BS 幹部と共産主義者との密接な関係を取り上げ、BS 幹部の動揺を誘った。さらに、マレー半島で強い支持を集めていたラーマンが国民投票を前に PAP の応援に駆け付け、中央政府が一体どちらの政党を支持しているかを明らかにした。こうして PAP の優位性が確保されたのである（ラーマン、1987）。

劣勢に立たされた BS は国民投票での勝利が難しいことを悟った。そこで、BS 幹部は国民投票において有権者に白紙投票を促し、国民投票自体の無効化を図ったのである。しかしながら、この国民投票以前に修正された国民投票法において、「白紙投票は議会にその判断を委ねるものである」という規定が設けられていた。このため、BS 側の白紙投票戦術は国民投票の結果を無効化する効力をまったく持っていなかった。最終的に国民投票では PAP 側に 70% 以上の票が集まり、白紙投票戦術は完全に裏目にでた。この結果を受けて、BS 内部では白紙投票を計画した党員に対する不満と国民投票の敗北によって内紛が生じた。

その後、PAP と中央政府が共産系グループをパージするために実施した「コールドストア作戦<sup>17</sup>」は BS に壊滅的な影響を与えた（岩崎、2013:76）。この作戦によって首脳陣を失った BS は結党直後の勢力を取り戻すことができなくなった。こうしてシンガポールの政治体制は、PAP 一強の時代を迎えたのである（Dennis、1986）。

<sup>17</sup> PAP と中央政府が手を組んだ作戦であった。この作戦によって、共産系グループの主要指導者 113 人が逮捕された。

国民投票が終わると、PAP はシンガポール自治州の代表政党として早々に中央政府との交渉に移った。このような過程を経て、ようやくリーと彼の「盟友」達はマレーシアへの併合と宗主国イギリスからの独立に向けた準備を進展させることができた。1963年、シンガポールはリーと彼の「盟友」達の思惑通り、マレーシアの一州として宗主国イギリスから独立を果たしたのである。独立はシンガポールを牽引してきたリーと彼の「盟友」達にとって最大の成果であったといえよう。シンガポールはそれまでの政治的混乱と植民地期の支配体制からようやく解放されたのだった。

## (2) 新たなる権力抗争—中央政府 (UMNO) との確執、理想と現実の狭間で—

シンガポール自治州では、PAP を脅かす勢力は存在しなくなった。この一要因は、中央政府の中核を担っていた UMNO からの支援が影響を与えていたためである。しかしながら、UMNO が PAP を全面的に支援する立場にあったとは言い難い。国民投票を前に、UMNO が BS ではなく PAP を支援した理由は、BS が勝利する方が中央政府にとって都合が悪かったからである<sup>18</sup>。中央政府はマレー半島に共産主義思想がひろがることを懸念していた。また、当時の世界情勢<sup>19</sup>を鑑みても、BS が国民投票に勝利することは中央政府にとってほとんどメリットがなかったのである。

その上、ラーマンが併合した地域が単独で宗主国イギリスから独立することが困難であると予想していたことも、要因の一つであった。(ラーマン, 1987)。唯一構想から外れたブルネイは天然資源が豊富であり、ここから生み出される資源を利用すれば、経済的自立が図れる状況にあった。事実、中央政府との併合に向けた交渉では天然資源をいかように管理・利用するかが争点となり、交渉が破断している。他方、シンガポールは植民地支配期の遺産として自由港を所有していたが、天然資源が枯渇した地域<sup>20</sup>である。このため、第一次産業においては中央政府へ依存せざるを得なかった (Huff, 1993)。

マレーシアに併合されたシンガポールは、マレーシア国内の州政府という扱いであり、中央政府からある程度独立した存在であった。リーと彼の「盟友」達にとって予想外だったことは、PAP と中央政府のパートナーシップは、マレーシアとシンガポールという物理的な境界線に沿って大きな隔たりがあったことである。リーは宗主国イギリスから独立を果たしたあとは、PAP が中央政府と良好なパートナーシップを築き、彼らが理想とした政策を円滑に実施できるものだと考えていた。しかしながら、そうはならなかったのである。その要因の一つは、UMNO と独立以前からパートナーシップを結んでいた MCA の存在だった。MCA は中央政府の一員として経済的領域を UMNO から一任されていた。このため、経済関連省庁には MCA 出身者が閣僚の地位を掌握していた。MCA は PAP と政治思想の点で異なっており、華人系政党の政治的台頭を望んでいなかった。要するに、UMNO にとって MCA は、PAP よりも遥かに信頼のおける政治的パートナーであった。

PAP が中央政府の一員として主導権を握るためには、MCA に取って代わる必要があった。しかし、PAP はマレーシア時代にこの課題を克服することができなかった。一要因として考えられるのは、リーと彼の「盟友」達がアイデアリズムを拭い去ることができなかったからである。彼らが理想を掲げてシンガポール自治州の政治指導者という立場で中央政府の政策に積極的に介入しようとするほど、PAP と中央政府の関係は悪化したのである。

PAP と中央政府が政策面で折り合いが悪かった主たる要因は、中央政府が人種間の経済格差是正を政策の中核に据え、貧困層の多数派を占めるマレー人への優遇政策を図ろうとしたことにある。中央政府の政策の骨子には「マレー人のマレーシア」という考え方が常にあった。これに対して PAP は「マレーシア人

<sup>18</sup> イスラム国家のマレーシアは国王に戴く立憲君主制の国だが、共産系グループは王政に反対の立場をとっていた。このため、中央政府と BS がパートナーシップを築くことは困難であった。

<sup>19</sup> 東南アジア諸国も冷戦の時代を迎えていた。

<sup>20</sup> シンガポールは、今日でも自国で消費する水の半分をマレーシアから輸入しなくてはならない。また、農業用地は国土の 1%未満である。

のマレーシア」をスローガンにし、中央政府の意向に対抗した。PAPはマレーシア国籍を取得している多種多様な人種が、マレーシア国内で平等な扱いを受けることを切望していた。しかしながら、PAPが中央政府の政策に介入する以前から、マレーシアでは既に「政治のマレー人、経済の華人」という図式が成立していた。こうしてMCAを筆頭に華人系組織・団体が経済的領域を掌握していたこともあり、政治的領域でも存在感を増してきた華人系政党の存在は、UMNOにとって脅威に他ならなかったのである（中村、2015）。MCA幹部はこうした政治的背景を考慮して、UMNO幹部やマレー人を刺激することはしなかった。そればかりか、マレーシアであらゆる人種が共存できる社会形成に尽力していたのである。

併合後、マレーシア国内では人種間（マレー人と華人系マレーシア人）の関係が悪化しはじめ、しばしば死傷者をだす事件が発生するようになった。また、中央政府内部ではマハティールを筆頭にしてリーとPAPの存在を強烈に批判する議員<sup>21</sup>が登場し、PAPは苦境に立たされた。1964年、PAPが中央政府の総選挙（マラヤ総選挙）に候補者を立てたことが事態をさらに悪化させた。というのも、併合に関する交渉の場で、リーとラーマンは密約を結んでいたのである。その内容は、PAPは中央政府の総選挙において候補者を立てないというものであり、双方がこの内容に合意していた。さらに、PAPが中央政府に深く介入しないことが併合の前提条件であった（ラーマン、1987:176-178）。リーはこの総選挙においてPAPが候補者を立てたことに関与していなかったと主張した。しかし、党内のあらゆることを管理していた彼が、このことを知らなかったというのは信憑性に欠けていた。

総選挙への介入はPAPにとって何も利益を生み出すことはなかった。結果的にPAPの候補者は10名のうち1名だけが当選、という大敗に終わったのである。これを契機にPAPと中央政府の間に「しこり」が生じ、以前にも増して中央政府の関係者はリーを危険分子として見なすようになった（岩崎、1996b）。

総選挙後、中央政府は密約を破り候補者を立てたPAP幹部の行動に不快感を示した。他方、中央政府関係者（特に「ウルトラ」）から激しい批判を浴びたリーは中央政府への批判を強めるだけでなく、華人系政党・組織・団体の関係者を扇動するようになった。このため、マレーシアでは大きな人種暴動がいつ起きてもおかしくない緊張状態が生じた。マレー人と華人系マレーシア人の関係が次第に悪化していくなか、中央政府首相ラーマンは中央政府とシンガポール自治州政府の対立を解決不能と判断し、シンガポールの分離独立を決断するに至った。

この中央政府の決断はリーと彼の「盟友」達にとって予想外だった。リーは中央政府を度々批判していたが、シンガポールがマレーシアから切り離されることはないと思いついていたのである。分離独立に関する記者会見中、リーは人目を憚ることなく涙を流した。このことは今日に至るまで語り草となっており、この会見の内容から彼と彼の「盟友」達、シンガポールの人々がマレーシアからの分離独立を望んでいなかったということを窺い知ることができる。大きな挫折感を味わったはずのリーであったが、数日後の記者会見の場でシンガポールの行く末を記者から尋ねられたとき、彼は強い眼差しで「シンガポールは生き残る（Singapore will survive）」と答えている（黄；呉、1988a）。その後、リー率いるPAPは「生き残りをかけた政治」をスローガンとし、国家存続をかけた政策を実施していった。

リーと彼の「盟友」達はわずか数年の間に（1）BSとの権力抗争、（2）マレーシアへの併合、（3）宗主国イギリスからの独立、（4）マレーシアからの分離独立、という大規模な事件を立てつづけに経験した。マレーシアから分離独立するまでのシンガポールの政治史は、まさに困難の連続というにふさわしい。当時、多くの人々が感じていたように、シンガポールの将来への見通しは暗かった。中央政府関係者はPAP幹部が早い段階で音を上げてマレーシアへの再併合を懇願してくると予想していた。しかし、そうはならなかったのである。苦境のなかで、リーと彼の「盟友」達は過去の経験を糧にし、彼らを苦しめる諸悪の根源だったアイディアリズムを完全に捨て去った。彼らの政治哲学はプラグマティズムへ偏重し、マレーシア時代とは別次元の政治体制を形成したのである。

<sup>21</sup> リーが「ウルトラ」と称したグループである。中央政府の秩序を乱すリー・グループを敵対視していた。



## 2. プラグマティズムへの転換期—国運を委ねられた存在—

### (1) プラグマティズムに基づく組織運営—政権党と官僚機構のパートナーシップ構築過程—

マレーシア時代、PAP は共産系グループ、UMNO 等のステークホルダーと長期的パートナーシップを上手く形成できなかった。その要因は、リーと彼の「盟友」達が若き政治指導者ゆえに大志を抱き、アイデアリズムを拭い去ることができなかったからである。しかしながら、リーと彼の「盟友」達はマレーシア時代の不遇な経験から数多くの教訓を学ぶことができた。その教訓は分離独立後の彼らの政治のあり方、特にその組織原理に活かされている。その事例が、彼らによって組織化されたシンガポールの官僚機構である。

マレーシア時代から今日に至るまで、シンガポールは第一次産業における資源が極端に不足した地域であった。このため、自給自足によってこの問題を解決することが極めて困難な環境下に置かれてきた。ゆえに、リーと彼の「盟友」達は喧嘩別れしたマレーシアの中央政府関係者の協力なしに、国民の生活を守る術がなかった。また、彼らは「マレーシア構想」を強く批判していたインドネシアのスカルノ (Sukarno) 大統領の動向を気にかける必要があった。この厳しい状況下において、リーと彼の「盟友」達が導き出した答えが、第一次産業における恒久的な資源不足を自力調達するのではなく、別の資源の開発に尽力し、これによって第一次産業の脆弱性を補完するということであった。つまり、PAP が国運を賭けた資源が人的資本であった<sup>22</sup>。

マレーシア時代から分離独立に至るまで、リーと彼の「盟友」達にとって最大の課題となっていたのが、彼らが構想した政策をいかに合理的・効率的に実施する優秀な人材を確保するかであった。植民地政府時代の官僚はシンガポールで常態化していた賭博、闘鶏、薬物等の諸問題を取り締まることをせず、政治的腐敗が蔓延していた (Collis, 1970)。そこで、彼らは従来の官僚制を刷新し、現代社会に適合する新しい官僚制を形成するところからはじめたのである。分離独立からわずか1ヵ月後の1965年9月、リーはビクトリア劇場に官僚を招集し、今後のシンガポールにとって官僚の役割がいかに重要になるかを説いた。その場でリーが官僚に要求したのは、政府に対する貢献、勤勉性、使命感であった (黄、呉, 1988)。この時期から政権党と官僚機構の関係性は蜜月なものとなり、すべての官僚は国民のために尽力する宿命を課されたのである。

1968年、分離独立後に初めて実施された総選挙において、PAP が全議席 (51 議席) を獲得し、安定政権を確立した。マレーシア時代のように政敵の横槍がなくなったことで、リーと彼の「盟友」達によって構想された政策が官僚機構を経由して迅速に実施される環境が整った。こうして政府はのちに経済政策の中核となりシンガポール官僚制の象徴となる経済開発庁 (Economic Development Board) を大幅に改組することができた。また、あらゆる資源が不足しているシンガポールの状況を考慮し、外国資本を積極的に誘致することを主たる目的とした拡大奨励法 (Economic Expansion Incentive Act) が改正された。政府による改組・改正はそれだけにとどまらず、一貫した経済政策立案・実施の障害となりうる利益団体の形成を事前に阻止し、潜在的に国益を蝕む因子を早い段階で排除したのである (岩崎, 1994a)。刷新された組織には英語教育を受けた専門性の高い官僚 (テクノクラート官僚) が登用されるようになり、人的資本として経済発展を担うようになった。

こうしてシンガポール政府は隣国の政府よりもいち早く合理的・効率的に経済政策を実施できるようになった。その背景には、リーと彼の「盟友」達がシンガポールの狭隘な国土面積を逆手に取り、官僚機構と政党内部における命令系統の一元化を図り、独自の組織形成をおこなったことが関係している。シンガポールでは官僚制、政党制、政府関連企業 (GLCs) の運営等、政・財・官あらゆる領域において、政権党の政治哲学 (プラグマティズム) が直接的な影響を及ぼす統治制度が確立されるに至った。特に GLCs は公職者

<sup>22</sup> 土地が狭く島国のシンガポールでは、自力で十分な水資源、食料等を供給することができない。したがって、貿易立国とこれを運営する優秀な官僚を育てることで高度成長を図り、ここから生み出される資金で第一次産品を輸入する。

候補の育成と吟味の場であり、政権党幹部が期待を寄せた官僚のなかでも事務次官クラスがGLCsの役員を兼任した(岩崎, 1996a)。リーと彼の「盟友」達はGLCsの役職を官僚に与えることで、財界をコントロールする仕組みを形成したのである。こうして、1990年代までにシンガポールでは政・財・官による鉄の三角同盟が形成された。

プラグマティズムに基づく政府の組織運営の特徴は、人材登用における排他性と厳密性にあるといえよう。官僚、PAP 党員、議員、GLCs 役員となる候補者は、政権党幹部あるいは政府関係者と数次に及ぶ面接を経る必要があり、真に政府と国民にとって必要な人材であると認められた場合のみ、その職位に就くことができる。ひとたび組織に登用されれば、責任重大である。彼らは国家存続を託された存在であり、政権党に対する忠誠心、勤勉性、結果責任が日常的に要求される。その期待に応えられない場合には職位を失うこともある。この恒久的な重圧に耐えきれないというのは何も不思議なことではない。過去にはPAPを牽引する政治指導者になると目されていた人材が次々とドロップアウトしたことで、政府関係者を悩ませたことがある。

人材に対する政権党と政府による厳密な審査と管理の根底には、マレーシア時代の経験が関係しているといえる。政府は合理性・現実性に欠ける信頼関係あるいはアイデアリズムによって発生する権力抗争や組織への「裏切り行為」が再発することを徹頭徹尾阻止してきた。なかでも、この人材管理を長年にわたって主導していたリーは徹底的な精査をおこなうことで知られていた。このため、政治家人生の晩年には外部関係者から猜疑心が強すぎると批判を受けるようになった(竹下, 1995)。

マレーシアから分離独立後、リーは外部からの批判を退けてきた。また、政権党が強権的な政治体制及び長期的な一党独裁体制を構築したことで、多くの政治学者は、今でもリーを独裁的思考が強い政治指導者と位置付ける傾向にある。しかしながら、PAPの過去の歴史を踏まえてリーの政治哲学を考察すると、彼は独裁的というよりは家父長的と位置づけるべきではなかろうか。その一つの証跡といえるのが、副首相であり、リーの右腕を務めたゴー・ケンスイ<sup>23</sup>の存在であろう。のちにリーは、政治家人生で最も手強かった相手としてBSやUMNOの党幹部ではなく、ゴーの名前をあげている。その理由は直感型のリーが合理性の伴わない提案をしたとき、ゴーは必ずその根拠を求めて一步も引かなかったからである(アリソン;ブラックウィル;ウィン, 2013:204)。事実、彼はゴーを筆頭に結党当初から彼を支えた「盟友」達の意見はしっかり聞き入っていた。リーはたとえ彼らが異なる意見を持っていたとしても、一度も見限ることなく重用しつづけたのである。PAPが安定政権を確立するまでの経験を通して、リーは自らの政治哲学をプラグマティズムへと偏重させた。それこそが、過酷な環境に置かれたシンガポールが唯一生き残る術だと考えたのだろう。彼は内部・外部関係者の間に明瞭な分界線を設けていたと推測できよう。

## (2) 優秀な人材の選定と調達方法—教育制度と政府奨学金—

分離独立当初のシンガポールでは、英語教育組と華語教育組で地位及び所得に大きな格差<sup>24</sup>が存在していた。華語教育組が多数を占めていた南洋大学(Nanyang University)側からの政府批判がしばしば問題となっていた。政府はこの取締まりを強化し、華語教育組の勢力が増すことを抑制した(田村, 2013)。

分離独立後、政府は人的資本獲得を目的に既存の教育制度を刷新したが、(1)リーと彼の「盟友」達を筆頭に政権党幹部が英語教育組に属していたこと、(2)政権党がBS及び南洋大学等の華語教育組から抵抗を受けてきたこと、(3)1965年以降、マレーシアという大きな市場を失ったことで、政府は輸入代替戦略から輸出指向戦略へ切り替えざるを得なくなったことから、この教育制度の刷新が英語教育組に有利に働くことは至極当然のことであった(Huff, 1993)。また、(3)の輸出指向戦略では、小さな国内市場を当

<sup>23</sup> ゴー・ケンスイはロンドン大学で博士号(経済学)を取得している。彼は理論派であり、PAPの頭脳であった。

<sup>24</sup> リーは弁護士という立場で華語教育組の処遇に関する弁護に関わったことを契機に政界へ進出している。

てにせず、外国資本を中心に外国の市場を活動領域とした戦術をとる必要があった。このため、政府は以前にも増して英語教育組の育成・調達に尽力した。

プラグマティズムに基づいて刷新された教育制度は「過度に徹底されたエリート教育」と表現できる。シンガポールでは、政府が10歳に満たない国民を選別の対象としてきた。国民のキャリア形成は大学を卒業するまでの期間、いかに安定して高水準の学業成績を収めたか否かで決定される。シンガポールにおける典型的なエリートコースは、(1) 小学校から高校卒業までの間、安定して良好な学業成績を収める続ける、(2) 公務員委員会 (Public Service Commission) が管理・運営している政府奨学金の受給者に選定される、(3) イギリス、アメリカを筆頭に外国の大学に入学・卒業する、(4) 大学卒業後、シンガポールに帰国し、官僚として採用される、(5) 公的部門及びGLCsの役員に就任する、(6) PAPの党員及び候補者として選挙に出馬し、政界に進出する、(7) 閣僚のポストに就任する、である。

シンガポールにおけるエリートとはつまり10代から50代までの期間、一度も足を踏み外すことなく政府関係者の思惑通りに育成された国民を示している。この実例としては、第2代シンガポール首相ゴー・チョクトン (Goh Chok Tong)、現シンガポール首相リー・シェンロン (Lee Hsien Loong) 等、多くの閣僚達はこのエリートコースを正しく歩んできた精鋭である。他方、シンガポールでは国民に再挑戦の機会がほとんど与えられていない。このため、その道筋から逸れた国民が将来的に官僚・公職者の職位に就くという例はまず存在しない。この「過度に徹底されたエリート教育」は、シンガポール社会をエリートイズムに偏重させているとして、しばしば批判の対象となっている (Koh, 2014)。

国民を選別する試験は小学4年生から開始される。また、国民が小学6年生になると、ほぼ全員が小学校卒業試験 (Primary School Leaving Examination: PSLE) を受けなくてはならない。この試験の成績次第で国民がどのような進路を歩むかがある程度決定される。政府が用意した進路は5種類に分類できる。

(1) 1年間-4年間の技術訓練コース (Pre-Vocational)、(2) 中学校: 4年間の普通 (技術) コース (Secondary: Normal, Technical)、(3) 中学校: 5年間の普通 (アカデミック) コース (Secondary: Normal, Academic)、(4) 中学校: 4年間の急行コース (Secondary: Express)、(5) 中高一貫の総合校 (4年間-6年間)、となっている。

(1) に進学した国民は一般教育終了試験を受けることなく、自動的に技術教育校 (Institute of Technical Education: ITE) に進学する。もし、技術教育校を中退した場合、その国民は小学校卒業扱いとなる。(2) あるいは (3) に進学した国民は一般教育終了試験 (通常 (アカデミック): GCE' N' (A)) あるいは一般教育終了試験 (通常 (技術): GCE' N' (T)) のどちらかを受けなくてはならない。この試験で良好な成績を収められなかった国民は (1) の進路と同様に技術教育校に進学することになる。

(4) に進学した国民は一般教育終了試験 (普通: GCE' O' ) を受け、この試験に合格できれば高校、高級中学 (Junior Colleges, Central Institute)、3年間のポリテクニク (Polytechnics) のいずれかに進学することができる。その後、一般教育終了試験 (発展: GCE' A' ) を受け、優秀な成績を収めた国民が大学へ進学する権利を獲得できる。この試験で大学進学を権利を獲得できなかった国民は、ポリテクニクに進学すれば大学進学の道が残される。さらに、ポリテクニクを卒業するとディプロマ資格 (Diploma) が与えられる。技術教育校へ進学した国民は、その後、ポリテクニクへ進学できれば大学進学の道が残されている (坂口, 2017)。

しかしながら、一般的に (4) と (5) に進学し、大学へ進学できた国民がエリートコースを歩むことになる。彼らは政府奨学金受給者に選定され、外国トップクラスの大学へ進学できる。大学卒業後はシンガポールに帰国し、官僚として採用されるのが典型である。他方、一般教育終了試験で良好な成績を収められなかった国民は教育制度に従い、半ば強制的に大学進学の道が閉ざされる。基本的に政府奨学金は政府公認の優秀な国民にのみ支給されている。このため、どうしても大学に進学したい場合は自費あるいは民間・外国の奨学金制度を利用して進学を模索しなくてはならない。

政府は成績優秀な国民に対して政府奨学金制度の利用を推進している。その理由の一つが人材の囲い込みである。この奨学金制度を利用した国民は国内大学を卒業した場合は4年間、外国の大学を卒業した場合は5年間-6年間<sup>25</sup>は、政府機関で働く義務 (Scholarship Bond) が課されている。政府はこの奨学金制度を巧みに利用することで優秀な人材を政府機関へ調達するだけでなく、外国へ流出させない仕組みを整備した。一般教育終了試験 (発展: GCE' A' ) で優秀な成績を収めた国民は奨学金を自ら希望するか、政府が学校を通じて希望するように働きかけをおこなう。この働きかけによって毎年、成績優秀者のほぼ全員が申し込みをおこなっている (岩崎, 1996a)。政府奨学金を管理している公務員委員会の報告によると、選考試験には毎年約 2000 人が申し込をおこなう。その後、書類選考・数次の面接を経て約 200 人が政府奨学金の支給対象者となる。

政府奨学金は3種類に分類できる。(1) 国内奨学金, (2) 優秀生海外専門奨学金 (Overseas Merit Scholarship [Teaching or Careers]), (3) 優秀生海外一般奨学金 (Overseas Merit Scholarship [Open]) である。(1) の場合、シンガポール国立大学、南洋理工大学等、国内トップクラスの高等教育機関に進学する国民を対象に支給される。(2) の場合、教育学・心理学・獣医学等を大学で専攻し、将来的にスペシャリスト型官僚になる国民を対象に支給される。(3) の場合、ケンブリッジ大学、オックスフォード大学、ハーバード大学等、イギリス、アメリカを筆頭に外国トップクラスの大学に進学する国民を対象に支給される。受給者は大学卒業後に政府機関のなかでも重要な機関に配属される場合が多く、トップエリートとしての道が用意されている。

その他に大統領奨学金 (Presidential Scholarship), シンガポール国軍海外奨学金 (Singapore Armed Forces Overseas Scholarship) 等があり、毎年、非常に優れた学業成績を収めたごく少数の国民に支給されている。支給が決定すると新聞やネット記事の一面で支給者が紹介される等、非常に名誉ある奨学金という位置づけとなっている。政府奨学金を受給した国民は「スカラー (scholar)」と称され、政府によってその将来が約束されている (Tan, 2018)。しかし、前述したように政府奨学金制度を利用した国民は強制的に数年間は政府機関で働く義務が課される。このため、毎年、内定者の約 25% から 30% が受給を辞退し、政府からの拘束を逃れているという実態もある。

### (3) シンガポールにおける公職者・官僚の給与水準—給与水準引き上げの正当性—

ここでは、シンガポールの公職者・官僚の給与水準が引き上げられた過程を考察していく。シンガポール政府は1972年2月に全国賃金評議会 (National Wages Council: NWC) を設立し、以降、公職者・官僚の給与水準引き上げを本格化していった。分離独立直後、政府は財政面で厳しい状況に置かれていた。このため、本格的に公職者・官僚の給与水準引き上げを実現できたのは1990年代に入ってからであった。その間に、シンガポールでは優秀な人材が民間部門へ流出するという政府にとって死活問題が発生した。シンガポールでは人的資本こそが国家存続をかけた重要な資源であることから、公職者・官僚の給与水準の引き上げは喫緊の課題であった (Quah, 2001)。1981年の時点で官僚よりも民間部門で働く国民のほうが平均42%も給与が高いことが明らかとなった。また、1978年-1981年の間、75名の官僚が民間部門へ流出した (西村, 2014)。このため、政府は教育制度と政府奨学金によって優秀な人材を調達するだけでなく、給与水準引き上げによって人材流出を阻止する必要が生じていた。

給与水準の引き上げが実現したのは1994年10月に「有能で誠実な政府のための競争的給与に関する白書」が議会に提出され、翌年、これの基づく制度が導入されてからである。この制度によって、(1) 民間部門のなかでも高所得者が多数を占める職業 (会計士・銀行員・エンジニア・弁護士・地方製造業者・多国籍企業の6つ) の各上位4名 (合計24名) を選定し、(2) その平均所得 (年間) の3分の2を給与水準

<sup>25</sup> 2021年8月の段階で、「英語を母国語としない国 (A non-English speaking country)」の大学に進学した場合は5年間、「英語を母国語とする国 (A English speaking country)」の大学に進学した場合は6年間、政府機関で働く義務が課される。

として、(3) スタッフ・グレード I の職位 (大臣・事務次官クラス) に就く者に支払われることが規定された。また、スーパースケール G の職位 (行政管理職) の給与制度では、(1) 前述した 6 つの職業に従事する 32 歳のなかから所得 (年間) 各上位 15 番目を選択し、(2) その平均金額が支払われることが規定された。この規定によって、シンガポールの官僚の給与水準はその他の職業に従事している国民と比較して高くなっていたことは間違いない。1995 年代以降、政府は公職者・官僚の給与に関する詳細を公表しておらず、公文書のなかから彼らの給与を正確に知る術がなくなった。しかし、2000 年の時点で行政府の長である首相の年収は、先進諸国の首相・大統領のなかで最も高額とされていた (Hood; Peters: 2003)。

政府が首相だけでなく、公職者・官僚の給与水準を高く設定している理由は、(1) 優秀な人材を行政機関に調達するため、(2) 人材の民間部門流出を阻止するため、(3) 人材の勤続年数を伸ばし、スペシャリストを育成するため、(4) 公職者・官僚の汚職行為を抑制するためである。一般的に公職者・官僚の給与水準が低く設定されている国々 (主に発展途上国・中進国) では、公職者・官僚の汚職行為が多発する傾向にある (小山田, 2019)。他方、シンガポールのように公職者・官僚の給与水準が高く設定されている国々 (主に先進国) は、給与水準が低く設定されている国々と比較して、汚職行為をする公職者・官僚の割合が低い傾向にある。すなわち、公職者・官僚の給与水準を高くすれば、人材流出を阻止するだけでなく、私益獲得の誘惑を断ち切る重要な要因になりうる。

このように、政府が公職者・官僚の給与水準を高く設定することには一定の正当性があった。しかしながら、2000 年代以降、シンガポールでは首相と閣僚の給与が無視できないほど高額に設定されていたことから、国民の批判が噴出したため、政府は給与水準の引き下げを実施した。表 6 はシンガポールの消費者物価指数の推移<sup>26</sup>とシンガポール首相の基本給 (月額) の推移をまとめたものである (Quah, 2010)。

表 6. シンガポールの消費者物価指数と首相の基本給 (月額) の推移

年	消費者物価指数の推移	首相の基本給 (月額) の推移
	単位: % (1982 年を 100 とする)	単位: シンガポール・ドル (SGD) (指数: 1982 年を 100 とする)
1982	100	16, 500 (100)
1990	111	38, 275 (231)
2000	132	85, 300 (517)
2008	150	115, 920 (702)

(出所) International Monetary Fund; Quah, Public Administration Singapore-Style (2010)

1982 年の時点で首相の基本給 (月額) は 16, 500SGD<sup>27</sup>であった。これに対して、2008 年は 115, 920SGD であり、比較すると約 7 倍上昇していた。他方、シンガポールの消費者物価指数の推移は緩やかに上昇したことで、1982 年-2008 年までの上がり幅は 1.5 倍であった。2 つの指数の推移を比較すると 20 数年間に首相の基本給 (月額) がいかに急激に増加したかが見て取れる。また、2000 年の時点で閣僚クラスの平均年収は約 5000 万円であったとされており、首相ほどではないにしても非常に高額な報酬を受け取っていたことは間違いない (Hood; Peters, 2003)。

クア (Jon S. T. Quah) が集計したのは首相の基本給 (月額) のみであった。もし、これに手当等を加算すれば、その上がり幅はさらに大きかったと推測でき、当時の高額すぎる報酬が国民の不満に繋がったことも不思議ではない。これはシンガポールに限ったことではなく、一般的に公職者・官僚の給与水準を引き上げると、一部の国民からの批判・不満が増す傾向にある。しかしながら、シンガポール政府はこの傾向

<sup>26</sup> 国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF) が集計したものの。

<sup>27</sup> シンガポールの通貨単位: シンガポール・ドル

が最小限に抑制することができた。その要因として、(1) 給与制度が優秀な人材の調達・確保に貢献してきたこと、(2) その人材が合理的・効果的に政策を実施するアクターになってきたこと、(3) 結果的にシンガポールが目覚しい経済発展を成し遂げ、その恩恵を国民も受けてきたこと等があげられよう。

### 3. シンガポール型メリトクラシーの特徴

#### (1) 教育制度とメリトクラシー—恩恵を受ける国民の存在—

シンガポールでは刷新された教育制度によって国民が、(1) どの試験を受け、(2) どれぐらいの学業成績を収め、(3) どの種類の政府奨学金を受給したかによって将来の進路が概ね決定されるようになった。また、この教育制度の根底には優秀な人材を育成・調達し、国家存続のための人的資源を確保するという、政府の基本理念がある。この教育制度の源流は植民地時代にリーと彼の「盟友」達が受けてきた高度な教育にある。

今日では世界各国の優秀な人材がシンガポールに集うようになった。特に、シンガポール国立大学と南洋理工大学は世界トップレベルの大学<sup>28</sup>となり、先進諸国の大学を追い越したのである。その要因は(1) 教育・研究分野の共通語である英語を扱って授業をおこなっていること、(2) 英語で論文を発表できる学者の比率がアジア諸国の大学のなかで圧倒的に高いということである。これは政権党と政府関係者のほとんどが英語教育組であり、リーと彼の「盟友」達が常に英語を習得することの重要性を強調してきたことが関係している。このように、政府が刷新した教育制度は人的資本を育成・調達するだけでなく、世界各国の優秀な人材を引きつけることに貢献してきた。

しかしながら、シンガポールの教育制度に関する批判は存在する。それが過度のエリートイズムに対する批判である。例えば、政府は学業成績が優秀な国民を高く評価する傾向にあるが、その反面、学業成績以外（文化・芸術・スポーツ等）で秀でた才能を持っている国民を高く評価することは極めて稀である。この影響は社会全体に浸透しており、国民が他の国民を評価する際にも類似した現象が発生している。イギリスの代表的な報道機関である英国放送協会（British Broadcasting Corporation: BBC）のウェブサイトでは、トップニュースや人気の記事には必ずといって文化・芸術・スポーツ（特にフットボール）の話題が上がっている。これは、国民の関心のなかにこれらのカテゴリーが常にあることを示唆している。他方、シンガポールを代表するザ・ストレーツ・タイムズ（The Straits Times: TST）のトップニュースには政治・社会に関する話題ばかりが上がり、文化・芸術・スポーツの話題がトップニュースになることは稀である。そもそもカテゴリーのなかにスポーツ（Sport）が存在しない。一方、仕事（Jobs）・健康（Health）・政治（Politics）・輸送（Transport）等、エリートイズムの影響を受けてきた国民にとって関心がある話題がカテゴリーとして存在している。隣国のマレーシアでは、マレーシアを代表する報道機関であるニュー・ストレーツ・タイムズ（New Straits Times: NST）のトップニュースに、しばしば文化・芸術・スポーツの話題が上がっていることを考慮すると、政治指導者と国民の関心がそれなりに偏重しているといえる<sup>29</sup>。おそらく、国民の価値基準は教育制度と日常生活のなかで獲得する情報によって偏倚していったのだろう。

教育制度の他の問題点としては、政府による国民の見極めがあまりにも早すぎるということである。前述したように、シンガポールでは小学4年生から国民が選別対象となり、20歳頃までに学業分野で結果を残さなかった国民は大学進学が閉ざされる。しかしながら、人の成長曲線は早熟型・晩熟型等、百人百様である。10代のうちに結果を出せなくても、その後の努力次第で20代あるいは30代から結果を出す

<sup>28</sup> QS World University Rankings 2022において、シンガポール国立大学が11位、南洋理工大学が12位にランクインしている。

<sup>29</sup> 報道機関を徹底的に管理していたリーは生前、専門書は読んでいたが、小説や娯楽要素があるものはまったく読まなかった。

国民もいるだろう。このことを考慮すると、人的資本の確保を目的とした教育制度が、政府の目的を真に実現するものであるか、改めて検討すべきかもしれない。

リーと彼の「盟友」達の構想を基に刷新された教育制度はエリートイズムを助長し、メリトクラシーをシンガポール社会に常態化させる一要因となった。メリトクラシーは能力主義とも呼ばれており、メリット (Merit) は能力・業績、クラシー (Cracy) は支配・統治、ゆえに、メリトクラシー (meritocracy) は「能力による支配」を意味する言葉である。メリトクラシーという用語は社会学者のヤング (Michael Young) が1958年、*Rise of the Meritocracy*のなかで初めて用いたとされている。この著書のなかで、メリトクラシーという用語は「個人の地位は個人の持つ能力によって決定され、社会は能力の高いエリートによって統治される」という意味合いで使用されている (中村高, 2018)。これ以降、社会学・政治学・教育学等の学術分野でも、メリトクラシーはヤングの考え方と同様に、能力を持つエリート層が支配した社会を表現していることが多い。

メリトクラシーは客観的に計測可能なメリット (能力)、すなわち学業成績や資格所有によるラベリングを前提としており、個人の努力と結果が評価基準となっている。このため、メリトクラシー自体はその性質上、門地を主たる評価基準としているネポティズムのような批判を受けにくい傾向にある。例えば、近年、マレーシアではネポティズムが機会の不平等を発生させるとして、社会問題となっている。マレーシアではスルタン王朝からつづく王族・貴族制由来の伝統的支配が政治文化に根深く残存している。この影響によって、官僚の採用・昇進に際して、官僚個人の能力よりも親族の社会的地位・門地等が大きく物をいつている。このような典型的なネポティズムの横行は、この利益を享受できない国民から反感を買っている (中村;熊谷, 2018)。

他方、シンガポールの公職者・官僚はリーが理想としたエリートコースを歩むことで、その仕組みから多大な恩恵を受けている。しかしながら、彼らが学力試験を介して熾烈な競争を勝ち抜いてきたことは事実であり、この過程こそが、彼らの特権的地位に一定の正当性を与えている。その上、マレーシアの公職者・官僚の調達過程と比較すると、純粹に人材の能力と学歴を判断基準としているシンガポールのほうが一見平等あるようにみえるだろう。しかし、シンガポールのメリトクラシーに全く問題がないわけではない。例えば、社会学者のブルデュー (Pierre Bourdieu) が提唱した「文化資本 (cultural capital)」という観点をういた批判である。「文化資本」とは家族が所有する金銭や財産だけでなく、高次の教養・文化的価値観をも意味している (Bourdieu; Passeron, 1990)。つまり、親から子へ受け継がれる資本のなかには目に見えない無形物でありながら、非常に価値のある資本が含まれている。シンガポールでは、官僚として採用された人材が小学校の段階から優秀な学業成績を収め、不斷の努力によって大学を卒業したことは間違いないだろう。しかし、そこに到達するまでの過程において、常に親から無形の資本を提供されていた可能性も否定できないのである。

この目に見えない無形の資本を提供され、高い社会的地位を獲得した人物こそ、現首相リー・シェンロンである。彼の父であるリーはリー・シェンロンに対して直接的な進路指導をおこなったと述べている (フッククワン; イブラヒム, 2014: 303-304)<sup>30</sup>。リー・シェンロンは非常に優秀な学業成績<sup>31</sup>を収めた人物として知られているが、彼は一般的な家庭で生まれ育った国民の一人ではない。彼は生まれたときから、長年にわたってシンガポールを率いてきたリー・クアンユーを父に持ち、理想的なエリートコースを正しく歩んできた人物である。したがって、彼はシンガポール型メリトクラシーによって生み出された無形の恩恵を受けていたといえよう。

<sup>30</sup> リー・シェンロンは、リーの計らいによってリム・チョンヤー (Lim Chong Yah) 教授 (経済学) から週2-3回、直接指導を受ける機会を与えられていた。

<sup>31</sup> リー・シェンロンは政府奨学金 (大統領奨学金と国軍海外奨学金) を受給し、ケンブリッジ大学で学位、ハーバード大学行政大学院で修士号を取得している。

こうした事例はリー一族に限られたものではない。シンガポールにはマレーシアのような伝統的な特権階級が存在しない。その代わりに世襲政治家を筆頭にした新特権階級が存在し、彼らがメリトクラシーの恩恵を存分に受けているのだ。今までのところ、メリトクラシーに対する国民的な批判が高まっているとは言えないが、決して問題視されていないわけではない (Tan, 2018)。何かのきっかけで権力の腐敗が明るみに出れば、メリトクラシーの正当性が脅かされる日が来る可能性も否定できないのである。

## (2) メリトクラシーの反作用—人種・経済格差の拡大—

今日、シンガポールに常態化したメリトクラシーは有利・不利の分界線が明瞭化させる要因となっている。この環境に適合しやすかった華人系国民は圧倒的優位に立ち、その恩恵を存分に受けている。バー (Michael D. Barr) とスクルビス (Ziatko Skrbis) が1966年-2007年までを対象とした研究によると、大統領奨学金<sup>32</sup>が支給された国民はこの期間で合計228名であった。このうち、華人系国民が214名、華人系国民以外は僅か14名に過ぎなかった。また、1988年-2004年の17年間にこの奨学金を支給された国民は全員華人系国民 (合計61名) であった。これに対して、マレー系国民にこの奨学金が支給されたのは1968年の1名だけに過ぎなかった (Barr; Skrbis, 2008)。その上、1966年-2004年の38年間で、この奨学金がマレー系国民に支給された比率は0.5%未満であり、1969年-2004年の25年間には一人もこの政府奨学金を獲得していなかった。日本の外務省が2019年6月に公表したシンガポールにおける人種比率のデータによれば、華人系国民76%、マレー系国民15%、インド系国民7.5%であった。この十数年、シンガポールの人種比率に大きな変動がなかったことを考慮すれば、もし、シンガポール政府が人種間の機会の平等を重視しているのであれば、大統領奨学金の給付比率はマレー系国民とインド系国民を合わせて、少なくとも20%程度にしなければならないことになる。しかし、現実の比率はマレー系国民0.4%、インド系国民5%であり、2つの人種を合計しても6%に満たなかった。このように、シンガポールでは人種間の境遇に大きな隔たりが生じるようになった。基本的に大統領奨学金を得た国民は外国の大学に進学し、大学卒業後は官僚のなかで最も優遇された道筋が政府から用意される。つまり、政府が特定の人種に対してこの奨学金の採用枠を設けてきた可能性が高いと推測できよう。

政府によって刷新された教育制度はシンガポールで発生している人種間の格差と密接に関係してきた。ゆえに、この制度は真に平等な競争がおこなわれる場を提供しているとは言い難い。むしろ、機会の不平等と人種格差を助長しているといえよう。これらの制度によって (1) 学業成績によって就職先が選別され、経済格差が拡大する、(2) 人種ごとに子どもの教育にかかる費用に差異が生じ、人種間の教育格差が拡大する、(3) 人種間で大きく異なる「文化資本」が親から子へ承継され、既存の格差が再生産される、という過程の連鎖が生じている。

この格差が長年にわたって是正されない要因の一つは、シンガポール型メリトクラシーが一見すると公平・平等に見えるためだろう。シンガポール政府はマレーシア政府と異なり、特定の人種を優遇する政策を実施してこなかった。このため、機会の平等は人種に関係なく保障されているように見えたのである。しかし、実際には政府の政策とメリトクラシーによって形成された「文化資本」が、人種間の機会の不平等を生み出していたのである。この実情を考慮すると、血縁関係・門地を重視するマレーシアのネポティズムが国民の機会の平等を実質的に奪っていると同様に、新特権階級にとって圧倒的有利な環境を形成しており、学歴・職歴を重視するシンガポールのメリトクラシーもまた、国民の機会の平等を奪っているといえるだろう。

<sup>32</sup> 数ある政府奨学金のなかでも、非常に名誉ある奨学金という位置づけになっている。



表7-1. 常勤雇用者の学歴別所得月額（中央値）\*中央積立金を含まない 単位: シンガポール・ドル (SGD)

	中学校卒業 未満	中学校卒業	高校卒業	ディプロマ& 専門資格	大学卒業
平均値	1,800	2,708	2,708	3,792	6,417
最小値	1,517	800	1,600	2,300	3,200
最大値	2,167	3,033	3,245	5,104	9,333

(出所) Labour Force in Singapore 2020, T39

表7-2. 常勤雇用者の年代別所得月額（中央値）\*中央積立金を含まない 単位: シンガポール・ドル (SGD)

年齢	中学校卒業 未満	中学校卒業	高校卒業	ディプロマ& 専門資格	大学卒業
30歳以下	1,733	1,875	2,000	2,654	3,967
30歳-39歳	2,000	2,708	2,813	3,792	6,067
40歳-49歳	2,167	3,021	3,125	4,658	8,667
50歳-59歳	1,900	2,917	3,033	5,000	9,214
55歳-64歳	1,800	2,708	3,000	5,000	9,000

(出所) Labour Force in Singapore 2020, T39

ここでは、シンガポール国民がどのような格差に直面しているかを分析している。表7-1は、シンガポールにおける学歴別所得月額（中央値）をまとめたものである。一見してわかるように、大学卒業とそれ以外の月額所得（平均値）には大きなひらきがある。すなわち、シンガポールでは大学を卒業した国民が経済的優位に立っている。所得月額を最大値と比較すると、大学卒業は高校卒業の約2.9倍、中学校卒業の約3.1倍、中学校卒業未満の約4.3倍のひらきがあった。シンガポールの労働省（Ministry Of Manpower: MOM）が公表している調査報告書（Labour Force in Singapore 2020）によると、ディプロマ・専門資格及び大学卒業以上の学歴を持つ国民は年を追うごとに所得月額が増加する傾向にある。表7-2は年代別所得月額（中央値）である。この表では中学校卒業未満、中学校卒業、高校卒業の学歴の場合、50歳を過ぎると所得月額が減少しているのがわかる。また、大学卒業とこれらの学歴で比較すると、55歳-64歳では最大5倍のひらきがあり、学歴による所得格差が発生していることを認識できる。

前述したように、シンガポールの教育制度では個人の意思とは関係なく、試験の成績によって半ば強制的に大学進学が閉ざされる。この実情と月額所得のデータを考慮すると、シンガポール国民の生涯所得は、各種学校を卒業した時点である程度決定されてしまう。国民はこうした現状を踏まえ、子供が小学生に入学する段階で英才教育を受けさせる傾向にある。教育への投資が将来のキャリアに直接的に関与する場合、世帯所得が高く資金力に優れた家庭が学歴社会の勝者となりやすい。これに対して、世帯所得が低い家庭では、教育投資にまわすだけの資金がない場合が多い。こうして格差の連鎖が恒久的なものとなり、今日のシンガポールに暗い影を落としているのである。

政府は経済格差を手厚い社会保障で補っているが、格差自体を是正しているわけではない。このため、この社会保障を将来的に継続できなかった場合には、政権党や政府への批判が生じる可能性もあるだろう

(坂口, 2017)。しかし、シンガポールでは、(1) メリトクラシーの恩恵を存分に受けてきた公職者・官僚が政策立案・実施に深く携わっていること、(2) 政権党の息がかかった官僚が将来的に PAP の党員として

議員になる可能性が高いこと、(3) ヘゲモニー政党制が今後も継続する可能性が高いこと、(4) 政府が積極的にメディア規制をおこなっていること等の理由から、その構造上、政権党や政府への批判が直ぐに表面化することは考えられない。

また、格差是正を阻害している一要因として考えられるのは、国民の潜在意識である。つまり、これは国民が意識的に是正を阻害しているわけではなく、むしろ無意識に是正を阻害しているといえよう。その重要な要素が「経路依存性<sup>33</sup>」である。すなわち、シンガポール国民は無意識に既存の制度や慣習によってつくられた仕組みに従っているのである。例えば、日本でシンガポールの教育制度とまったく同じように小学4年生から学力試験を開始し、その結果によって国民の将来的なキャリアが決定されるとしてみよう。そうなれば、多くの日本国民がこの制度に反発するだろう。これは日本国民が政府主導で実施する学力試験によって選定された経験がないためである。もちろん、日本社会にもメリトクラシーによる人材の選定はある。しかし、それはフォーマルな制度に基づいて実施しているわけではない。他方、ほとんどのシンガポール国民（特に20代-30代）は生まれたときから政府による選別が日常にあり、生活の一部となっている。このため、制度自体を客観視する機会がほとんどないといえる。この「経路依存性」こそが、国民が当事者意識を持って問題提議する機会を奪っているといえるだろう。

大半の国民が一見すると平等に見える社会（競争社会）が、実は不平等であることを認識していないとすれば、格差是正を政府に要望する国民がマジョリティ側に立つことはないだろう。実際、メリトクラシーが常態化したシンガポールにおいて、大半の国民が深刻化している人種・経済格差の是正を政府に要求していない。むしろ、マジョリティ側に立つ国民（華人系）はこの制度を巧みに活用し、将来のキャリア形成に利用しているように見える。

#### 4. 政権党の権勢と国民の政治的選好

##### (1) 「クリーンにされた社会」の実態—なぜ誰も政権党を批判しないのか—

今日のシンガポールでは、国民が反政府主義を表立って主張することはほとんどない。また、政権党や政府の政策を厳しく批判する野党議員の存在は稀有である。これは野党議員が政府の政策に概ね理解を示しているからではなく、過去に政府批判をおこなった議員あるいは政府の信頼を損ねるような言動・行動をとった人物が徹底的にパージされた歴史が関係している。リー政権期に幾度となく政府批判をおこなった労働者党（Workers' Party）書記長 J. B. ジェヤレトナム（Joshua Benjamin Jeyaretnam）はその代表例といえるだろう。ジェヤレトナムはリー政権の強権的手法や不平等を生み出す政府の政策を厳しく批判した。彼はこうした行動をおこなったたびに訴追され、名誉毀損等の罪で約20万SGDの罰金刑に処されている。彼は重い罰を課されたあとも幾度となく政府批判を繰り返した。しかし、最終的には国会議員資格の停止、立候補資格の停止等の処分を受け、国会での影響力を奪われた。ジェヤレトナムの挑戦と失敗は、政府批判をした人物がどのような末路を辿るかを、国民と野党議員に教示したのである。

政権党の政治哲学（プラグマティズム）の影響を受けたシンガポール社会は、少しの汚れもゆるさない潔癖な社会と表現できよう。有名などころではチューインガムの持ち込み、ゴミのポイ捨て、喫煙場所以外での喫煙が政府関係者に発見された場合、高額な罰金を支払わなくてはならない。こうして政府はあらゆる場所の美観風致維持を徹底してきた。これは「割れ窓理論」と同様のアプローチである。些細な秩序の乱れを見逃すと、それがやがて大きな秩序の乱れを招くおそれがあるため、政府は徹底した秩序維持に奮励してきたのである。また、その活動はモノや美観だけを対象にしていない。政府はヒトの言動・行動に規

<sup>33</sup> David[1985], 人々が無意識に過去の制度や仕組みに依存している状態を意味する。たとえそれが時代錯誤あるいは非効率であっても、人々はその慣習から抜け出すことができない。

制をかけて管理している。ゆえに、シンガポール社会は「クリーンな社会」というよりは、「(政府によって) クリーンにされた社会<sup>34</sup>」と表現することができる。

それでは、この「クリーンにされた社会」のなかで、政府の信頼を損ねる言動・行動をした場合は、一体どうなるのだろうか。それを知る事例として、国家開発大臣を務めたテ・チェンワン (Teh Cheang Wan) の汚職事件がある。シンガポール政府は経済発展を促す政策にプライオリティを置いてきた。つまり、経済・開発の領域に携わる公職者・官僚は政権党幹部からかなり期待された人材という位置付けであった。当時、テは国家開発省 (Ministry of National Development: MND) の大臣であったことを考慮すると、政権党幹部からの期待と信頼はかなりのものであったことが推測できる。しかし、1986年12月、将来有望であったはずの彼が自殺したのである。彼の死の直接的な原因となったのが、彼にまつわる汚職が調査されたことだった。シンガポールには汚職を調査する専門機関 (Corrupt Practices Investigation Bureau) が存在し、首相府 (Prime Minister's Office) の直下に置かれている。このため、他国の汚職調査機関よりも強い権限を持っている。この専門機関の調査によると、1981年-1982年にかけて、テは2つの民間企業に国有地の一部を保持・買い上げする機会を提供していた。その見返りとして合計100万SGD以上の賄賂を受け取ったとされた。

シンガポールでは、汚職行為が発覚した公職者・官僚に対して極めて厳しい処分あるいは高額な罰金刑が存在する。それだけでなく、二度と政権党からのバックアップを受けることができないため、これまでの努力が水の泡となる。絶望の淵に追い詰められたテは、汚職調査が本格化してから僅か一ヶ月後に自殺した。この汚職事件はシンガポールの公職者・官僚が、いかに政府によって管理されているかを物語る事例となった。事件発生後、当時首相であったリーは、「大臣はいかなる方法でもこの調査から逃れることはできない」というコメントを残した。

シンガポールでは、政権党や政府の反感を買う言動・行動に利点はほとんどない。このため、たとえ政府の政策が様々な社会問題を生じさせているとしても、この是正を要求する公職者・官僚が台頭する環境は存在していないといえる。すなわち、たとえ人種・学歴による著しい経済格差が生じているとしても (実際、大きな格差があることは既に見た通りである)、これを是正する動きが表面化することはほとんどないのである。また、この統治制度の下では、構造的な経済格差があったとしても、国民が政権党や政府を相手にその是正を直接要求することは困難である。このため、最も不平等を感じているはずの社会的弱者が沈黙せざるを得ない状態が生じている。

## (2) 国民の政治的選好と政権党の政策方針—なぜ国民は政権党を支持するのか—

これまで見てきたように、シンガポールでは構造的に生み出される格差が厳然として存在している。このため、マイノリティ側に立つマレー系・インド系国民が政府奨学金を受給し、政権党あるいは政府の中核となることは困難となった。にもかかわらず、なぜPAPは変わらず政権党の地位を固持することができたのか、また、なぜ国民は政権党を支持しつづけてきたのであろうか。この点に関して、多くの政治学者はシンガポールの権威主義体制に着目してきた。そして、シンガポールの政治体制を考察することで、その疑問の解決を試みている。事実、シンガポールは権威主義体制が確立した国として認識される傾向にある (フランツ, 2021)。しかしながら、シンガポールの政治体制は権威主義体制の特徴である、政治指導者が選挙によって選出されることなく、排他的・恣意的な権力を持っているとは言い難い。むしろ、リーの後継者だったゴー・チョクトンとリー・シェンロンが首相を務めるようになってからは、以前にも増して総選挙の結果は国民の自由意志に委ねられるようになった。つまり、国民が野党を支持する動きが加速すれば、マレーシアのように政権交代が実現する可能性はある。

<sup>34</sup> 他方では、「明るい北朝鮮」と比喻される場合もある。

それでは、政権党に対する国民からの根強い支持はいったいどこからくるのだろうか。この謎を解くためには、まず、シンガポール社会の多数派であり、政権党の支持をつづけている華人系国民が必ずしも欧米諸国のような「開かれた社会」を望んでいない、という点を押さえておく必要がある。また、なぜ彼ら華人系国民の先祖は中国大陸からマレー半島に移民してきたのか、この政治的背景を知らなければならない。

華人系国民の先祖がマレー半島に移民する以前、彼らは本国で困窮した生活に苦しめられていた。このまま本国で飢え死にするか、それともマレー半島に移民して富を得る可能性に賭けるかという究極の選択を迫られ、後者を選択したのである。当時、彼らはマレー半島に永住することを目的としていなかった。このため、帰属意識は生まれ故郷である中国に向いており、マレー半島での政治参加は重要な課題ではなかった。彼らの関心は飢えから逃れ、本国より高い生活水準を手に入れることに集中していたといえる。ゆえに、政治的課題への取り組みが後回しとなった反面、経済的課題への取り組みは盛んにおこなわれた。いつしかマレー半島の経済的領域は華人系国民の先祖が支配するようになっていった。

マレー半島において、彼らが経済的領域を掌握できた一要因は組織力の高さにあった。中国からきた移民は出身地域等で区分された「幫」というコミュニティーを結成し、そこに依存しながら生きていたのである(岩崎, 2007)。「幫」は単なるコミュニティーではなかった。しばしば情報の提供と仕事の斡旋等に利用され、マレー半島に知人がいなかった移民でも仕事を獲得する機会を得ることができた。こうして、彼らは「幫」制度を巧みに活用することで財を成したのである。

また、彼らは移民の子孫が中国語で教育を受けることができる学校を設立<sup>35</sup>した。母国語を使用することが可能な学校の設立は移民の(1)定住、(2)学力・識字率の向上、(3)仕事の獲得、(4)コミュニティーの拡大に貢献した(田村, 2000)。公教育においてどの言語が使用されるか、どの言語で学ぶかを選択できるか否かは就学者の生涯賃金、社会のあり方に多大な影響を与えてきた。例えば、アメリカに移住したメキシコ系移民は英語を話すことがほとんどできなかった。このため、彼らの子孫は母国語であるスペイン語で教育を受けさせるのが理想的だった。しかし、定住した場所には、スペイン語を主とした学校が存在しなかったことで、教育面で格差が生じた。そして、その家庭の教育・経済環境が連鎖するように受け継がれたのである(中島, 1997)。

現在、中国系移民の子孫である華人系国民はシンガポール国籍を持ち、その帰属意識はシンガポールに向いている。この点においては移民当初と状況が異なっている。しかしながら、彼らのプライオリティが政治参加よりも財を成すことに置かれていることに変わりはない。例えば、今日のシンガポール社会において国民のニーズ(真に求めているモノ)は「5Cs」と評されている。それというのは、(1)Cash(現金)、(2)Car(車)、(3)Credit Card(クレジットカード)、(4)Condominium(コンドミニウム)、(5)Country Club Membership(ゴルフ会員権)という、5つのCを所有することにある。「5Cs」を所有するための近道は政府によって刷新された教育制度を巧みに活用して英語教育を受け、大学卒業後に官僚あるいは多国籍企業の社員になることだ。

また、華人系国民の政治参加の姿勢は政権党の熱烈な支持者ということではない。厳密には政権党が経済発展に尽力する限り、支持する姿勢を取っているといえよう。このため、政権党と華人系国民の関係は従属的で垂直的な関係ではなく、むしろ、水平的な関係といえる。つまり、双方はともにシンガポール経済を牽引する重要なビジネスパートナーと表現することもできよう。シンガポールの政権党を長年にわたり研究してきた岩崎育夫が、政権党と国民を含むステークホルダーの組織図を「リー・カンパニー」と評したのはこのためである(岩崎, 1996b:98)。すなわち、政権党に対する絶え間ない国民の支持はシンガポールの経済発展がその前提条件であった。これこそが、シンガポール特有の政治文化と国民の政治的選好といえるだろう。

<sup>35</sup> こうした学校の設立はインフォーマルな取り組みではなく、植民地政府から認可を得て設立に至った。

表8. 民主主義指数 (2020年)

国	順位 (スコア)	選挙過程&多元性	政府機能	政治参加	政治文化	人権擁護
ノルウェー	1位 (9.81)	10	9.64	10	10	9.41
台湾	11位 (8.94)	10	9.64	7.22	8.13	9.71
日本	21位 (8.13)	8.75	8.57	6.67	8.13	8.53
マレーシア	39位 (7.19)	9.58	7.86	6.67	6.25	5.59
シンガポール	74位 (6.03)	4.83	7.86	4.44	6.25	6.76
香港	87位 (5.57)	3.17	3.64	5	7.5	8.53

(出所) The Economist Intelligence Unit

ここでは、政府の政策（主に経済政策）と国民の政治的選好がどのような影響を与えてきたかを考察していく。表8はEconomist Intelligence Unitが発表した「民主主義指数 (Democracy Index) 2020」をまとめたものである。この指数では、合計スコアをある程度細かく測定するために、(1)「選挙過程&多元性 (Electoral Process and Pluralism)」, (2)「政府機能 (Functioning of Government)」, (3)「政治参加 (Political Participation)」, (4)「政治文化 (Political Culture)」, (5)「人権擁護 (Civil Liberties)」という5つのカテゴリーが存在する。各カテゴリーの最大値は10であり、全体平均スコアが(1) 8-10が「完全な民主主義 (Full Democracies)」の国々, (2) 6-7.9が「欠点のある民主主義 (Flawed Democracies)」の国々, (3) 4-5.9が「混合政治体制 (Hybrid Regimes)」の国々, (4) 4未満が「権威主義体制 (Authoritarian regimes)」の国々となっている。

総合スコア上位は北欧諸国（ノルウェー、アイスランド、スウェーデン等）が独占している。アジア諸国では台湾の11位、東南アジア諸国ではマレーシアの39位が最上位であった。他方、シンガポールの順位は先進諸国のなかでは著しく低い75位であった。その原因は「選挙過程&多元性」と「政治参加」のスコアが低いことであった。シンガポールの総選挙では国民の投票が義務化されている。このため、人種を問わず、あらゆる国民が投票できる機会を獲得している。しかしながら、政権党の強権的な政治体制が継続しており、北欧諸国のようにあらゆる組織・団体が政策決定に介入するという概念が定着していない。このため、政府の政策決定に国民の意思がほとんど反映されないことが「政治参加」のスコアを著しく低下させる要因となったのではないだろうか。

また、「選挙過程&多元性」のスコアも5以下であり、課題を抱えているといえよう。この要因として考えられるのは、(1) 今日に至るまで、政権党が批判的な言動・行動をとった公職者を徹底的にパージしてきたこと、(2) 総選挙前に実施される選挙区の再区割調整において、首相府直属のシンガポール選挙局 (Elections Department Singapore: ELD) が、政権党に有利な区割り (シンガポール型ゲリマンダー) をおこなっていることが影響しているといえよう。要するに、選挙過程に公平性が確保されてこなかったことが、このカテゴリーの数値を低下させた要因として考えることができる。総合スコアと著しくスコアが低かった2つのカテゴリーから読み取れるように、シンガポールの民主政治制度には欠点があるといえる。しかしながら、シンガポールへの評価は「権威主義体制」ではなく「欠点のある民主主義」であり、あくまで民主主義国家という位置付けとなっている。

表9. ビジネス環境ランキング (2020年)

国	総合順位 (スコア)	事業設立の容易性	少数株主保護	契約執行状況
---	------------	----------	--------	--------

シンガポール	2位 (86.2)	4位	3位	1位
香港	3位 (85.3)	5位	7位	31位
ノルウェー	9位 (82.6)	25位	21位	3位
マレーシア	12位 (81.5)	126位	2位	35位
台湾	15位 (84.0)	21位	21位	11位
日本	29位 (78.0)	106位	57位	50位

(出所) Ease of Doing Business rankings

他方、世界銀行が毎年発表している「ビジネス環境ランキング (Ease of Doing Business rankings)」では、シンガポールは毎年のようにトップ3にランクインしている。表9は最新のデータ (2020年版) である。シンガポールは全10項目<sup>36</sup>で上位に入り、総合順位ではニュージーランド (総合スコア86.7) に次いで2位を獲得している。ここではビジネス環境ランキングと前述の民主主義指数で対象とした国々 (ノルウェー、台湾、日本、マレーシア、シンガポール、香港) と比較しており、そのなかでは最上位であった。この2つの指数を比較すると、シンガポールの政権党や政府の政策は、シンガポールの政治制度を先進諸国と同程度まで民主化させることではなく、シンガポールの長期的な経済発展及び国際競争力の向上にプライオリティを置いている実態が見えてくる。

例えば、「事業設立の容易性」において、シンガポールが4位であるのに対して隣国のマレーシアは126位である。マレーシアは「ブミプトラ政策」を通じて、マレー系組織・団体を保護する取り組みをしており、これが多国籍企業にとって大きな障壁となっている。他方、シンガポールはそのような障壁を作らず、世界各国の企業を受け入れる姿勢を示している。また、刷新された教育制度はこの領域で強みを発揮している。英語教育を受けたシンガポール国民は政府が誘致した多国籍企業で働く機会を獲得し、国際競争力の向上に貢献している。

今日、シンガポールの一人あたりのGDPは先進諸国のなかでも上位にランクイン<sup>37</sup>している。この結果は政府の政策によるところが大きいといえるだろう。前述したように、シンガポール国民のプライオリティが民主化の進展よりも財を成すことに置かれてきたとすれば、やはり、政権党は国民のニーズを満たしてきたといえる。これに対して、国民はその見返りとして政権党を支持しつづけたのである。事実、政権党は民主化に向けた政策には積極的な姿勢をみせてこなかった。これと対照的に、(1) 多国籍企業を積極的に誘致して労働市場を活性化させること、(2) シンガポールの国際競争力を強化すること、(3) 持続的な経済発展を実現することには、並ならぬ関心を持ちつづけてきたのである。

私もかつては、人間は皆平等だと考えていた。  
 だが、今はそんなことはありえないと思っている。  
 (中略)、そして自分の経験から結論を導き出した。  
 やはり、人間は平等ではない。

インタビューのなかで、リーは平等に関して上記のように発言をしている (アリソン;ブラックウィル;ウィン, 2013:179-180)。リーの言うように、人にはそれぞれ差異があつて当然である。シンガポールが多民族国家であることを念頭に置けば、政権党や政府の政策によって、全ての国民にとって平等な社会が形成

<sup>36</sup> 表9ではシンガポールのスコアが特に高かった3項目を記載している。

<sup>37</sup> 2021年10月の時点で、7位にランクインしている。

されるというのは不可能であろう。また、平等についても百人百様の考え方・捉え方がある。人種ごとに価値観や境遇が異なるシンガポール社会ではなおさらである。そこで、リーは大半の国民（華人系）のニーズ（財を成す）を満たすことにプライオリティを置いたと考えられる。リーと政権党の政策方針は、(1) 安定政権を確立、開発体制を形成し、合理的・効果的な経済政策を実施する、(2) 長期的な経済発展を実現し、一人当たりのGDPを上昇させることで、国民の経済的ニーズを満たす、(3) メリトクラシーの常態化と経済発展の過程で生じた格差をトリクルダウン（手厚い社会保障等）で補うことであったと推測できる。すなわち、リーと政権党にとって、今日のシンガポール社会で問題となっている人種間の経済格差は、「最大多数の最大幸福」を実現するために、副次的に生じた現象だったのではなかろうか。

## おわりに

メリトクラシーがシンガポール社会に常態化した要因として、(1) 政権党幹部が経験した苦難の時代とアイデアリズムに対する自戒の念、(2) リーと彼の「盟友」達のプラグマティズムな政治哲学、(3) 国民の政治的選好があげられる。まず、現在の政権党であるPAPはBSとの権力抗争において、仲間の裏切りによって多くの党員を失い、政党存続の危機に直面した。また、アイデアリズムを捨て去ることができなかったリーと彼の「盟友」達はマレー系政治指導者から危険分子と見なされるようになり、マレーシアからの分離独立を余儀なくされた。こうした経験を経て、リーの猜疑心が強くなり、長期間にわたり公職者候補を吟味するようになったと考えられる。政治制度においては、政治と行政が融合し、政権党が官僚の育成・調達に介入するようになっていった。こうして、政権党と官僚機構の間に命令系統の一元制が確立し、一体化に拍車をかけたといえる。

政権党と政府は常に優秀な人材の育成・調達に尽力してきた。シンガポールにおける優秀な人材とは、分離独立後、刷新された教育制度において優秀な学業成績を収めた国民を意味している。政権党と政府が優秀と判断した国民には政府奨学金を支給され、受給者は大学卒業後4年間-6年間程、政府機関で働く義務が課される。シンガポールの政府奨学金制度は受給者を長期間にわたって拘束し、職業選択の自由を制限している。しかし、この制度は公職者・官僚を目指している国民にとってマイナスに作用しているとはいえない。受給者は大学を卒業すると、「Scholars」と称され、政府機関への就職が保障されてきた（Tan, 2018）。リーと彼の「盟友」達のプラグマティズムな政治哲学が反映されたこの制度は熾烈な学力競争を生み出し、メリトクラシーが社会に常態化する要因になったといえるだろう。

持つ者と持たざる者が明瞭化し、構造的な経済格差が拡大する今日のシンガポール社会において、政権党は依然として国民から根強い支持を集めている。その一要因は政権党が国民の政治的選好（経済的豊かさの実現）を念頭に置いた政策を実施してきたことにある。政権党は優秀な人材を官僚として登用し、合理的・効率的な経済政策実施に尽力してきた。すなわち、国民のニーズを満たすには、専門的知識と経験を持つ優秀な人材が必要不可欠であり、教育制度の刷新には一定の意義があったとえいられる。

シンガポールのメリトクラシーは、人種間の経済格差の問題を生じさせる一要因となっていることは間違いない。しかし、その反面、政権党が大多数の国民のニーズを満たしていることも事実である。もし、この現状に変化が生じるとすれば、国民の政治的選好に変化が生じ、大多数の国民のニーズを満たすために政権党のプライオリティが変化するときではなかろうか。リーは、彼の孫世代（第4世代）が台頭する時期に政治変動がおこる可能性を示唆している（フッククワン；イブラヒム, 2014:74-75）。リーは政治変動が起こる要因を詳細に述べてはいない。ただ、今日までの国民の政治的選好を考慮すると、(1) シンガポールの経済発展が鈍化・停滞・低迷し、政権党が大半の国民のニーズを満たせなくなった場合、(2) 国民（華人系を含む）の間で、人種間の平等、格差是正、民主化の進展等が最優先の課題となった場合、(3) 著しい経済発展の過程で現れた副次的問題の解決を、国民が政権党や政府に求めた場合に、リーが示唆した政治変動が起きるのかもしれない。

### 第3章 政治的腐敗・経済発展と政治文化 —フォーマルな制度とインフォーマルな制度—

#### はじめに

本章では、第1章と第2章で言及したマレーシアとシンガポールの政治文化を独立変数として用い、政治的腐敗と経済発展の相関性を考察していく。第1章と第2章で考察したように、マレーシアとシンガポールでは長期的なヘゲモニー政党制が確立し、あらゆる権限が政権党・政府に集中するようになった。この過程で、マレーシアではネポティズム、シンガポールではメリトクラシーという政治文化が社会に常態化した。マレーシアでは王族・貴族階級を中核とするマレー人が、シンガポールでは新特権階級を中核とする華人系国民がこの恩恵を存分に受けてきた。しかしながら、マレーシアのマハティール政権期とシンガポールのリー政権期において、両国の大半の国民は政治的腐敗を誘発した政権党・政府の政策に対して批判的な姿勢を示してこなかった。そればかりか、長年にわたり政権党の支持者となってきたのである。第1章と第2章では、こうした現象が発生した要因をマレーシアとシンガポール特有の政治的背景と政治文化にあると仮定して、考察を深めた。

現在のところ、政治的腐敗への評価はこの領域を研究する政治学者ごとで異なる傾向にある。ある政治学者は政治的腐敗の正の側面を強調し、政治的腐敗が必要悪であると主張している。他方、他の政治学者は政治的腐敗の負の側面に着目し、政治的腐敗が経済発展を阻害していると主張する。このように、政治的腐敗に対する認識の差異が生じているため、政治的腐敗のすべてが悪のなか、あるいは必要悪のなかを証明するだけの決定的な根拠が今のところ存在していないといえる。そこで、本章では、両国の政治的腐敗と経済発展の相関性に着目し、これらが常に負の相関にあるか否かを分析してみたい。このために政治的腐敗の役割を正の側面（経済発展の促進）と負の側面（経済発展の阻害）の2つに分類し、これらの役割と経済発展の因果関係を検証する。

まず、本章の第1節「政治的腐敗に関する定義の歴史の変遷」では、先行研究において政治学者がどのように政治的腐敗を定義してきたかを考察する。また、政治的腐敗の史観に着目し、福祉国家において近代的な政治的腐敗が発生するようになった歴史的な過程と要因を分析する。

次に、第2節「政治的腐敗の正の側面と負の側面—レントを独占・分配する政府の存在—」では、政府がレントを独占・分配することで、政治的腐敗が誘発される要因を詳説する。また、この節では政治的腐敗の正の側面と負の側面に焦点を当て、政治的腐敗が経済発展を促進する場合と阻害する場合を分析する。

第3節「政治的腐敗の構造—鉄の三角同盟の有用性と課題—」では、構造的腐敗を考察の骨子とし、市場経済において政府と特定の組織・団体の癒着が発生する要因について言及する。ここでは、構造的腐敗を4つの型に分類し、マレーシアとシンガポールにおいてどの型の腐敗が蔓延しているかを比較する。

最後に、第4節「政治的腐敗と経済発展の相関性—政治文化を媒介して—」では、マレーシアとシンガポールの経済発展が、政治的腐敗と相関性があった否かを考察の中核としている。また、この相関性の媒介変数となる両国の政治文化に着目し、政治文化が政治的腐敗と経済発展にどのような影響を与えてきたかを検証する。

#### 1. 政治的腐敗に関する定義の歴史の変遷

##### (1) 政治的腐敗の定義と認識による評価の相違

これまで多くの政治学者が政治的腐敗の定義を試みてきた。そのなかでも代表的な位置づけとなっているのが国際政治学者として著名なナイ（Joseph Nye）による政治的腐敗の定義である。ナイの定義は政治的腐敗を、「官僚・公務員（公的部門の職に従事する者）による行為（Corruption by Public



Officials)」と限定したことに意義がある。ナイは公的部門における官僚・公務員の「行為」に着目した。彼らが職務上の義務を逸脱し、金銭の受給、地位の獲得<sup>38</sup>等をおこなった場合、これらの「行為」を政治的腐敗として認識したのである (Nye, 1967:419-425)。以降、政治的腐敗を研究する政治学者は政治的腐敗を定義する際、まずは公的部門と民間部門の境界線を明瞭化した。こうして、公的部門が関連している金銭的なやり取りの問題を政治的腐敗とみなす傾向が強くなったのである (Gardiner, 1993)。確かに、政治的腐敗として最も代表的であり、古典的な手法でもある賄賂は公的部門で発生する政治的腐敗とみなされている。このため、民間部門で同様の行為が発生しても、基本的には政治的腐敗とみなされない傾向にある。

もう一つの重要な政治的腐敗の定義は、官僚・公務員が公的部門に集約されている権限を乱用する「行為」についてである。基本的に官僚・公務員が公的部門の職に従事する限り、彼らは国民が持つことのない権限を利用できる。これは業務上必要とされた場合にのみ利用されるべきである。しかし、ときに官僚・公務員がこの権限を私益獲得のために乱用することがある。こうした官僚・公務員の「行為」は政治的腐敗として認識されている。ジボンズ (Kenneth Gibbons) は公的部門における権限の乱用を以下のように分類している (Gibbons, 1985:778)。

(1) ネポティズム：官僚・公務員が管轄している領域において、他に適任と思われる人材がいるにもかかわらず、親族や友人に地位を付与する行為。

(2) パトロネージ：政党が選挙で勝利して権限を掌握した際、他の政党を支持していた関係者をパージする行為。

(3) 私益誘導：官僚が業務上獲得した知識や情報を特定の組織・団体に流す行為。通常、こうした「行為」は権限を持つ者でない限り、乱用することができない。

ジボンズによる政治的腐敗の定義では、(1) のように、マレーシア社会で常態化しているネポティズムも政治的腐敗として認識される。また、(2) の政治的腐敗は、東南アジアで最も政治的腐敗が少ない国とされているシンガポールで発生している。第2章で述べたように、シンガポールでは、政権党幹部が野党議員を意図的にパージしてきた実例がある。すなわち、この定義によれば、リー政権期にパージに加担した公職者・官僚の「行為」は、政治的腐敗として認識される。ジボンズの政治的腐敗の定義の重要性は、金銭的なやり取り以外の「行為」に着目した点にあるといえよう。

ナイとジボンズによる政治的腐敗の定義は政治学者によってたびたび引用されてきただけでなく、一般的な政治的腐敗の定義としてひろく認識されるようになった。このため、国民がマス・メディア等を通じて政治的腐敗の話題を知る場合、彼らは至極当然のように政治的腐敗は公的部門で発生していると認識するようになったわけである。しかしながら、政治的腐敗を研究する政治学者と国民の間には政治的腐敗への認識と評価にズレが生じている。この認識と評価の相違がしばしば混乱の要因となっていることを指摘しなくてはならないだろう。

一般的に国民が政治的腐敗の情報を獲得した場合、彼らは公職者・官僚の私益獲得行為、権限の乱用、特定の組織・団体との癒着等と関連付けて政治的腐敗を認識する。その上で、国民は政治的腐敗の負の側面だけに着目して評価を下す傾向にある。これに対して、政治学者は一般的な政治的腐敗の認識と評価とは異なる結論を導いている。それが、政治的腐敗には正の側面があり、経済発展を促す場合があるということである。ナイは、政治的腐敗はときに経済発展をもたらす重要な要因となることを主張し、その理論的根拠として以下の3つをあげている (Nye, 1967:418-420)。

(1) 資本形成：政府が国民や民間部門から税金を徴収するための制度をうまく形成できていない場合、公的部門の権限を利用し、賄賂等で直接的に資金を集めることがある。こうした「行為」は円滑な資本形成に貢献することがある。

<sup>38</sup> 本人だけでなく、親族、仲間内も含む。

(2) レッドテープ（繁文縟礼）の切断：お役所仕事による細かすぎる規則はあらゆる決断と政策実施を遅らせる原因となりうる。政治的腐敗はその規則を一時的に無視・放棄し、円滑な政策実施の原動力となる。

(3) 起業家精神とインセンティブ：安定して給与水準が低い官僚・公務員は職務上、結果を残すためのインセンティブがほとんどなく、お役所仕事に徹してしまう。しかし、賄賂等による私益獲得は彼らにインセンティブを与え、必然的に結果を残す意義を見つけることができる。

ナイが主張した政治的腐敗の正の側面は非常に明瞭である。(1) は発展途上国でしばしば発生する現象である。独立して間もなく国では、税制がうまく機能しないことがある。また、国民一人当たりの所得が少ない場合あるいは直接税・間接税ともに徴税の見込みが薄い場合にこの現象が生じる。このため、官僚・公務員は裕福な国民や民間部門の組織・団体から直接的に金銭を受給し、賄賂を組織化することがある。組織化された賄賂は一国の重要な財源となる。

(2) の事例として、ナイはインドと旧ソ連があげた。ナイは、政府が官僚の業務の質を高く保ちたいければ、過度に官僚の「行為」をモニタリングすべきでない、と主張したのである。なぜなら、モニタリングは円滑な業務遂行を阻害し、経済発展を遅らせる要因となりうるからである。旧ソ連では工場長が細かな規則を破り、ときに柔軟な対応をしたことで中央計画に対してよい影響をもたらしたとしている。

(3) は非常に現実的な指摘である。給与水準が低い官僚・公務員にとって、賄賂等による金銭の受給はインセンティブを発生させる要因となる。特に発展途上国の下級国家公務員や地方公務員にとって、チップの受け渡し等は彼らの生活水準を保つために必要な政治的腐敗となっている。

ナイがあげた(1) - (3) は、現実的な政治的腐敗の正の側面であった。また、政治的腐敗の正の側面に注目したのはナイだけではない。政治的腐敗と公共政策の関係を研究しているオウマ (Stephen Ouma) もまたその一人である (Ouma, 1991)。もちろん、政治的腐敗の負の側面に着目する政治学者も少なくはない。しかしながら、政治学者による政治的腐敗の定義と先行研究においては、政治的腐敗の正の側面が強調される傾向にあったといえよう。このため、政治学者による政治的腐敗の認識と評価は、国民による政治的腐敗の認識と評価と相違が生じてきたのである。これまでの先行研究において、政治的腐敗を完全な悪とみなすことが間違いではないのと同様に、政治的腐敗を必要悪とみなすこともまた間違いではないというのが、政治学者が導き出した一つの結論といえるだろう。

## (2) 近代化と政治的腐敗の関係—福祉国家と権限の集中—

ナイと同様に国際政治学者として著名なハンチントン (Samuel Huntington) は、政治的腐敗が一般的に認識されるようになった一要因として、近代化が深く関連していることを言及した (Huntington, 1968:59-61)。まず、近代化によって大きく変化したのは社会そのものの価値観であった。国民は社会のなかで自身の権利と平等を主張する機会を得ようと試みたのである。こうして、政府がもたらす不公平にも目を向けるようになった。そこで最初におこなったことが、公共財産と私有財産を区別することであった。この区別が認識されていなかった時代には、国王の権限によって実施された政策が国王の利益獲得を促すためのものなのか、国家のためのものなのかを区別する文化が存在しなかった。しかし、国民が公共財産と私有財産を区別できるようになると、国民は私有財産を無条件で強奪しようとする政府の振る舞いに正当性を見出すことはできなくなったのである。

もう一つの近代化の影響は、政府にあらゆる権限が集中し、かつてないほどの資源と権力が生み出されたことである。西欧諸国においては17世紀-19世紀にかけて、理想的な国家のあり方は夜警国家に基づくものであった。この時期の政府の権限は、(1) 国防、(2) 貴族階級の私有財産の保護、(3) かなり限定された公共事業にのみ行使されていた。つまり、この時代は「安価な政府」こそが、最良の政府と認識されていたのである。しかしながら、近代化によって国民が私有財産の所有・保護を政府に要求したとき、または産

業革命によって政府が経済発展に深く介入する機会を獲得したとき、夜警国家の時代は終焉し、福祉国家<sup>39</sup>の時代を迎えた。

西尾勝は福祉国家の条件として、(1) 生存権の保証を国家の責務とすること、(2) 所得の再分配を国家の当然の機能と考えること、(3) 景気変動を調整するために市場経済に積極的に介入すること、をあげている(西尾, 1993:5-7)。特に、(3) は政府主導の経済政策実施と市場経済への介入を合法化・正当化させた。大きな転機となったのは、1929年に発生した大恐慌による旧制度の崩壊である。それまでは古典派経済学の理論を筆頭にして、政府が市場経済へ介入しないことが望ましいと考えられていた。しかし、この大恐慌においては、レッセフェールに基づく政府の政策では問題を何も解決できないことが証明されたのである。他方、アメリカにおいて、フランクリン・ルーズヴェルト (Franklin Roosevelt) 大統領がニューディール政策を実施した。この大きな問題に対する解決策を見出したとき、政府による市場経済への積極的な介入に正当性が与えられた。これを契機に福祉国家こそが最良の政府だとひろく認識されるようになった。こうして政府が市場経済へ介入することは大恐慌以前よりも容易になったのである。

近代化は政府へ権限を集中させるだけにとどまらなかった。この過程で公職者・官僚が財界関係者と交流する機会が増加したのである。こうして、西欧諸国では近代化に伴って政治的腐敗が誘発されたのである。他方、アジア諸国では発展途上国から中進国への移行期(1945年以降)に西欧諸国と同様の経験をした。しかし、政治的腐敗が近代化と経済発展を阻害したかといえばそうではないだろう。ゆえに、政治的腐敗と近代化・経済発展は常に負の相関にあったわけではない。今日では、世界銀行関係者や先進諸国の政治指導者が発展途上国・中進国の政治的腐敗を否定的に評価する傾向がある。しかし、その政治的腐敗の原理を作り出したのは他でもなく先進諸国の近代化と福祉国家の形成過程にあったことを見逃してはならないだろう。

### (3) 政治的腐敗を制御する政府の役割—なぜ政府は政治的腐敗を制御しなくてはならないのか—

前述したように、政治的腐敗は一国の近代化が進み、政府による市場経済への介入が恒久化したときに発生しやすくなる。ハンチントンによるこの考察と理論が定着したことにより、政治的腐敗を研究する政治学者は政治的腐敗と経済発展の関係を、必ずしも負の相関にあると考えなくなった。確かに、1960年代以降に著しく経済発展したアジア諸国のなかには、政治的腐敗が蔓延していた国々が存在した。

他方、中進国の頃のシンガポールでは、政治指導者が宗主国イギリスによって持ち込まれた政治的腐敗を撲滅するために長い年月と労力を要した。ゴー・ケンスイは植民地時代に常態化したアヘン取引の取締強化を主導していた。ゴーは植民地政府が政治的腐敗を正当化していたことに困惑した。植民地政府が残した調査書によると、植民地政府はアヘン使用には一定の意義があると結論付けていた。その主な理由は、

(1) アヘンは過重労働を強いられている移民労働者の気分を向上させること、(2) アヘンの煙が蚊を追い払い、マラリア感染を抑制すること、(3) アヘン取引は植民地政府の重要な財源になることであった

(ケンスウィ, 1983:247-254)。こうした不可解の理由によって政府が不当な取引を合法化・正当化すると、社会全体に政治的腐敗が蔓延する危険性がある。最も避けなくてはならない状況は公職者・官僚の倫理が欠如することである。このため、政府関係者が政治的腐敗を黙認することは極力避けなくてはならない。

また、政治的腐敗と経済発展の関係は、発展途上国から中進国への移行期には、必ずしも負の相関にあるとはいえないが、中進国から先進国への移行期には負の相関にあるといえよう。つまり、政府はある程度その国が経済発展した段階で今度は政治的腐敗を制御しなくてはならない。アッカーマン (Susan Rose-Ackerman) はまさにこの点を指摘している。アッカーマンの政治的腐敗に対する考察では、前述した政治的腐敗の正の側面(レッドテープの切断、インセンティブの獲得等を含む)を認識したうえで、政治的腐敗

<sup>39</sup> 行政国家・社会国家とも言われている。

に負の側面があることを強調している。この考察では、政治的腐敗の正の側面は短期的には有効に機能するが、長期的には負の側面が強くなるとした (Ackerman, 1999:126-127)。アッカーマンはマウロ (Paolo Mauro) の先行研究を引用し、政治的腐敗が常態化した国では、政府が投資に使うべき財源が消失していることを主張した。この研究では1985年-1995年までに獲得したデータを基に調査がおこなわれた。106カ国を対象としたこの調査からわかったことは、腐敗度指数が改善した国では、その国のGDP全体のなかで政府が投資に使用した金額が約4%増加していたということである。すなわち、この調査では、政府が政治的腐敗を制御することで投資が促され、経済発展の一要因になることが示唆されたのである (Mauro, 1996)。

この調査結果は、政治的腐敗の負の側面を強調する要因となった。要するに、(1) 税制が整い、税収よって経済政策あるいは有効な投資を政府が実施できる場合、(2) 公職者・官僚が自身の所得のみでインセンティブを獲得できる場合、(3) 政府が中進国から先進国への移行を試みている場合には、政治的腐敗と経済発展は負の相関にあり、政治的腐敗の負の側面が強調される傾向にある。この現象はマレーシアとシンガポールにおいて認識できる。マレーシアは発展途上国から中進国への移行期には順調に経済発展した。しかし、中進国から先進国への移行期になっても政府が政治的腐敗を制御することができず、長年にわたって中進国から抜け出せないでいる。他方、シンガポールはリー政権期 (中進国から先進国への移行期) に政府が徹底的に政治的腐敗を制御したことで経済発展が阻害されず、東南アジア諸国で最も早く先進国の仲間入りを果たしたと考えられる。すなわち、政治的腐敗を認識し、それを評価するには政治的腐敗の正の側面と負の側面どちらか一方を強調すべきではなく、対象国が発展途上国、中進国、先進国のどこに分類されているかを考慮して評価する必要があるだろう。

政府による政治的腐敗の制御の関しても様々な見方がある。アッカーマンは政治的腐敗の負の側面を強調し、賄賂等によって特定の組織・団体が契約を勝ち取ることが常態化した場合、競争が阻害されるとした。他方、(政治的腐敗をとまなう) 非合法的な取引が合法的な取引の次に有効である、という見方も存在する。このことは、ポルタ (Donatella Della Porta) とヴァンヌッチ (Alberto Vannucci) が指摘している。彼らは、賄賂等の政治的腐敗が常態化している環境では、公職者・官僚が取引していない組織・団体からの賄賂を断る傾向にあるとした (Porta; Vannucci, 2002:724-725)。なぜなら、公職者・官僚が実現できないような取引を匂わせ、組織・団体から賄賂を受け取れば、その後、大きなリスクが発生するからである。言い換えれば、政府が政治的腐敗を制御していない環境でも、公職者・官僚の行動規範によって自動的に政治的腐敗が抑制される場合もある。

もちろん、合法的に取引できる環境が最も望ましいことは変わらない。それでは、政治的腐敗はどのような条件を満たしたときに誘発されるのだろうか。長年にわたりシンガポールと東南アジア諸国の政治的腐敗を比較研究してきたクア (Jon S. T. Quah) は、なぜシンガポールでは政治的腐敗が少なく、その他の東南アジア諸国では政治的腐敗が蔓延するかを分析した。クアは政治的腐敗が発生する要因として、(1) 公職者・官僚の所得が低いこと、(2) 政治的腐敗に関与する十分な機会が提供されていること、(3) 政治的腐敗が明るみに出ること、あるいは懲罰を受ける可能性が低い環境にあること、の3つをあげている (Quah, 2002:515-519)。

(1) は、長年にわたり東南アジア諸国の政府を悩ませてきた課題でもある。インドネシアでは宗主国オランダによる植民地期において、政府関係者の所得が低いことが一要因となり、深刻な政治的腐敗の問題に悩まされた。また同様の現象がタイとフィリピンでも発生している。今日では政治的腐敗が少ないシンガポールでさえ、宗主国イギリスによる植民地期には、警察官の所得が低いことが原因で同様の問題が発生した。

(2) は、公職者・官僚が市場経済に介入していることを前提としている。特に、公職者・官僚がレントを管理・分配できる立場にある場合、この傾向が強くなる。レントの獲得を試みている組織・団体は交渉の一環として、公職者・官僚に賄賂をわたすことがある。こうした環境が形成されると、政治的腐敗が誘発されることになる。

(3) は、政治的腐敗を制御するうえで非常に重要な要因となる。前述した (1) と (2) は条件を満たすと自然発生するのに対して、(3) は政府の取り組みによってある程度制御できる。もしも、公職者・官僚の給与が低く、政治的腐敗が誘発される環境であっても、政治的腐敗が明るみに出るリスクと厳しい懲罰を受ける可能性が高い場合には、公職者・官僚は政治的腐敗に関与することを避ける傾向にある。一方、それらのリスクと可能性が低ければ低いほど、政治的腐敗が誘発される。

クアによると、シンガポールの政治的腐敗が少ない理由は、政治的腐敗が発生する3つの要因を政府が徹底的に排除したことが関係している。また、政治的腐敗を抑制する6つの要因として、(1) 政治的腐敗に対しては政治的リーダーシップが重要になること、(2) 政治的腐敗撲滅には包括的戦略を効率的に実施すること、(3) 政治的腐敗防止機関自体が政治的腐敗に染まらないこと、(4) 政治的腐敗防止機関は警察によって管理されない独立機関であること、(5) 脆弱な機関が政治的腐敗に関与する機会を減少させること、(6) 公職者・官僚の給与を高くして、政治的腐敗の誘惑に打ち勝つ環境を形成することをあげている (Quah, 2002:528-530)。クアが上記6つの要因をあげた理由としては、リー政権期にシンガポール政府が6つすべてを実施したことが関係している。また、シンガポールが東南アジア諸国のなかでいち早く経済発展したことで、シンガポール政府の取り組み (政治的腐敗の制御) は一つのロールモデルとなった。

## 2. 政治的腐敗の正の側面と負の側面—レントを独占・分配する政府の存在—

### (1) レントシーキングとパトロンクライアント関係—経済発展を阻害する要因—

「レント」とは、一般的に家賃等によって発生する利益を獲得できる権利を意味している。これに対して、政治学・経済学で使用する場合は、政権党あるいは政府が管理している利権・既得権を意味しており、本論文では後者の意味合いで使用する。また、「シーキング」は求める・追求することを意味している。この2つの言葉を掛け合わせた「レントシーキング」は利権・既得権を求める・追求する行為を意味している。「レントシーキング」は利権・既得権の獲得・利用を求める組織・団体が政権党・政府に対して働きかける行為であり、「ロビー活動」と類似もしくは同一とされている (Heidenheimer, 1970)。また、こうした働きかけをする組織・団体は「利益団体」と呼ばれている。シンガポールとマレーシアでは政権党と政府が政治行政融合型の政治体制を構築しているため、両国の利益団体がレントシーキングをおこなう標的は政権党幹部あるいは政府関係者であることが多い。

1990年代までの東南アジアではマレーシアとシンガポールを筆頭にして、政・財・官による鉄の三角同盟が形成された国々が目覚ましい経済発展を遂げた。この成功は政府による市場経済への介入を正当化させただけでなく、政府があらゆるレントを掌握し、管理することを普遍化させる一要因となった。また、

(1) 当時、大半のアジア諸国が発展途上国から中進国への移行期にあり、政治的腐敗の正の側面が全面的に押し出されていた時期であったこと、(2) 大多数の国民が経済発展の受益者となったことで、政府によるレントの独占と政治的腐敗は深刻な問題になっていなかった。しかし、経済発展を遂げた国々が中進国への仲間入りを果たし、中進国から先進国への移行期を迎えると、政治的腐敗の負の側面が強調されはじめ、政府によるレントの独占が問題視されるようになった。それを決定付けたのが1997年にタイから派生し、1998年に東南アジア諸国の金融部門を麻痺させたアジア通貨危機であった。

経済学者にとって、アジア通貨危機はそれまで表立っていなかった政治的腐敗の負の側面に着目するには十分すぎる事例となった。大半の経済学者がアジア通貨危機の根幹にはレントシーキングと政治的腐敗が関連していると認識した。カーンとサンダラム (Jomo Kwame Sundaram) は、当時の東南アジア諸国は経済発展を遂げ、「新興市場」に安心しきっていたと指摘している。また、「クローニー資本主義 (縁故資本主義)」の制度的枠組みを根本的に改めない限り、東南アジア諸国の先行きが暗いという見解が、国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF) と多数の経済学者の意見に先導されて広域にひろがったとしている (カーン;サンダラム, 2007:11-15)。こうした過程を経て、政府による市場経済への介入とレントの

管理・分配, 利益団体によるレントシーキングが政治的腐敗の負の側面を助長し, 経済発展を阻害しているか否かに注目が集まるようになった。特に, 政府の市場経済への介入に否定的な経済的自由主義<sup>40</sup> (Economic liberalism) からの視点では, レントシーキングは「政府の失敗」の典型例として認識されており, 現代政治における重要な課題の一つとされている。

第1章で前述したように, アジア通貨危機は経済部門の問題にとどまらなかった。マレーシアではアジア通貨危機への対処法と発生要因をめぐって, マハティールとアンワルの間には亀裂が入った。それだけでなく, それまでブラックボックス化していた「パトロン・クライアント関係」が認識されるようになり, 政権党幹部と受益者の関係が公然となった。結果的に次期首相最有力候補だったアンワルがパージされて混乱は収まった。しかし, 政府と特定の組織・団体の癒着の問題は解決しないままだった。その後, マレーシアが一向に「中進国の罠」から抜け出せないこともあり, 経済学者は東南アジア諸国特有の「パトロン・クライアント関係」が政治的腐敗を誘発し, 経済発展を阻害していると強く主張するようになったのである。

## (2) なぜ, 政府がレントを管理・分配すべきなのか—政治学の視点—

前述したように, レントシーキングに対する否定的な見方は, 経済学者によって理論展開されてきた。理論上, レントシーキングが独占市場を生み出し, 総余剰を減少させると認識されてきた。経済学において, 完全競争市場と独占市場を比較すると, 後者の総余剰が減少することは理論的に説明されている (マンキュー, 2019)。

他方, 政治学の視点では, 政府によるレントの管理・分配と利益団体によるレントシーキングを必ずしも負の側面から捉えない傾向にある。それは, 政府がどれほど市場経済から利益団体とレントシーキングを根絶しようと尽力しても, 現実的問題として利益団体とレントシーキングが消滅することがないからである。アメリカでは政権党や公職者の権限が強く, この権力関係を利用した利益団体による「ロビー活動」が活発なことは周知の事実である。また, これはアメリカにおける政治文化の一特徴でもある。しかしながら, アメリカではレントシーキングが経済発展を阻害したという議論はほとんどなされていない。むしろ, 政府に集中するレントをどのように分配すべきか, あるいはどのように政府は利益団体と共存すべきかを念頭に置いたガバナンスのあり方が問われている (Johnston, 2005)。このような前衛的な考え方は今後, 先進国への移行を望んでいる東南アジア諸国でも必要になってくるだろう。

アジア通貨危機後の東南アジア諸国では, 一体誰がレントを管理すべきなのか, レントシーキングは常に経済発展を阻害する行為なのか, という疑問と向き合う機会が与えられた。しかしながら, 2000年代以降も, この疑問を解決する決定的な結論には辿り着いていない。

表 10-1. レントの種類

レントの形態	便益者	例
独占レント	独占企業	参入規制・輸出入ライセンス
天然資源レント	資源保有者	漁業権・木材伐採権・鉱物採掘権
イノベーションレント	先発企業・発明者	商標・特許・知的所有権・研究助成金
学習レント	後発企業	条件付き技術補助金・輸入関税
モニタリングレント	銀行	優遇金利

<sup>40</sup> 井堀[2019:4] 経済的自由主義は市場経済における「自由放任」と「自己責任」を重視しており, 政府による市場経済への介入に否定的な見方をしている。

(出所) 加藤学「産業政策におけるレント・シーキングとガバナンス」

表 10-2. 各レントの特徴

レントの形態	効率性への影響	成長への影響	特徴
独占レント	非効率的	成長削減的傾向あり	イノベーションレントと学習レントと区別できないときがある
天然資源レント	効率的	成長促進的傾向あり	特になし
イノベーションレント	中立 (非効率的なインセンティブを持つ可能性がある)	不確定 (成長促的傾向あり)	長期間放置しすぎると、独占レントになる
学習レント	効率的な場合もある	成長促進的傾向あり	効率性は国家のモニタリング能力と執行能力に依存する
モニタリングレント	非効率的	成長促進的傾向あり	効率性はモニター担当者のモニタリング能力に依存する
移転レント	効率的な場合もある	成長促進的傾向あり	本源的蓄積と政治安定の維持に不可欠だが、急速に非効率になる場合がある

(出所) ムスターク H. カーン「レント・効率性, 成長」

政治学の視点では、民間部門の組織・団体が政府に代わってレントの管理・分配をすることは望ましくない、という見方が主流となっている。ここでは、なぜレントの管理・分配を政府がおこなうことが望ましいのかについて言及したい。

表 10-1 は代表的なレントを分類し、その特性をまとめたものである。例えば、「天然資源レント」は分類されたレントのなかでも、正の側面が強調されるレントである。例であげている漁業権は地球の自然環境を保全するために必要不可欠なレントである。漁業権は基本的に政府によって管理され、レントを分配された特定の組織・団体とその関係者のみが漁業を営むことができる。もし、このレントに関する管理・分配の権限を政府が放棄し、誰でも漁業を営むことができるという規制緩和が実施されると、たちまち海の魚が超過供給され、漁業はすぐに崩壊するだろう。これは木材伐採権・鉱物採掘権でも同様である。これらのレントを政府が放棄すれば、その国からまたたく間に自然の産物が地球上から消滅する可能性がある。こうした現象が起きる一要因は、政府と異なり、民間部門の組織・団体が利潤最大化を優先した経営をおこなうためである。たとえ優良な組織・団体が将来のことを考えて天然資源を持続的に利用しようとしても、短期的な利益獲得を目的とした組織・団体が参入してしまえば、資源の奪い合いが発生する。このため、「天然資源レント」を政府が管理・分配することには一定の意義があり、持続的な地球環境の保全に貢献している。

その他のレントも、発展途上国の経済発展あるいは企業の保護に繋がる性質をもっている。例えば、「イノベーションレント」を政府が管理・分配しない場合、商標・特許等、発明者・製作者の権利が侵害される恐れがある。こうしたリスクが日常的に発生する環境では、技術開発をおこなうインセンティブが消失する。他方、「独占レント」は政府が長期的に管理し、関係者が利ざやを稼ぐために利用することがある。こ

のため、このレントは政治的腐敗の温床となる性質をもっている。しかしながら、参入規制・輸出入ライセンスは国内産業の保護・発展をするうえで必要となる。特に、財源が潤沢ではない発展途上国・中進国では、経済発展を実現するために傾斜生産方式を実施することがある。この期間、政府が「独占レント」を管理・分配することで、不特定多数の組織・団体の参入を阻止し、特定の産業を保護することは理にかなっている。すなわち、政府によるレントの管理・分配が必ずしも弊害をもたらすわけではなく、経済発展を阻害する要因になるとは限らない（鈴木、2006）。

事実、東アジア諸国の経済発展において、いち早く経済発展した国々で政治的腐敗がなかったわけではない。アジア諸国では、腐敗認識指数が高かったにもかかわらず、政府による経済政策のパフォーマンスが極めて高かった国々が存在した。例えば、韓国の経済発展が著しかった1970年代、タイ、インドネシアの経済発展が著しかった1980年代において、国内の政治的腐敗がなかったわけではない。むしろ政治的腐敗と経済発展の負の相関がみられない状態で、目覚ましい経済発展が成し遂げられた。こうした現象は、政府がレントを独占し、政治的腐敗が蔓延しているような状態でも発生することがある。その一要因は、賄賂が政府によって組織化され、賄賂を財源とした経済政策が予測可能な場合には、経済パフォーマンスにそれほど悪影響を与えないためである（黒岩、2004）。

### (3) 政府によるレントの管理・分配とその正の側面

政府によるレントの管理・分配にはいくつかの正の側面がある。例えば、(1) 政府と取引する組織・団体が固定化されると、労働者の熟練化が期待できること、(2) 長年の信頼関係によって、取引が円滑におこなわれること、(3) 「2次レントシーキング」による追加の取引費用を抑制できること等があげられよう。

(1) の例では、マレーシア政府による「ブミプトラ政策」があげられる。マレーシアでは、政府によるマレー系組織・団体への優遇政策がインフォーマルな制度によって長年継続している。これによって、優先的に政府の息がかかったGLCsと特定の組織・団体に政府からレントが分配されてきた。この状況は特定の組織・団体のレントの独占を発生させているが、前述したように、レントの独占が常に問題を発生させるわけではない。実際、マレーシア政府は「独占レント」、「天然資源レント」、「学習レント」、「モニタリングレント」、「移転レント」をうまく利用し、大半が貧困層に属していたマレー人を第二次・第三次産業に従事させ、人種間の所得格差の是正に成功した。また、マレーシア政府は特定の組織・団体と長期契約を結ぶことによって労働者の熟練化に貢献してきたといえる。

労働者が熟練化すると、製品の品質が向上するだけでなく生産性も向上する。例えば、製品を製造開始した1年目は、労働者1人あたり1日10個しか生産できなかった製品が、10年目には労働者1人あたり1日50個生産できるようになることもある。その上、製品の品質が上がることで、消費者の効用が増加し、結果的に総余剰の増加に繋がる。また、長期契約を結んでいる場合、組織・団体は既存の設備で生産をおこなうことができる。他方、新しく短期契約を結んだ組織・団体は政府から指定された特定の製品を作成するために、設備投資の費用（スイッチングコスト）が発生する。それだけでなく、労働者の熟練化が進んでいないことで生産性が低下し、製品の品質も落ちる可能性が高くなる。このため、マレーシアの「ブミプトラ政策」は「パトロン・クライアント取引」を助長する一要因となっているが、そこから発生する負の側面を相殺できるだけの正の側面を持ち合わせていたといえるだろう。

(2) では、政府と特定の組織・団体との間に長期的な契約関係と信頼関係が構築されることで、無駄な調査・交渉費用を削減できる。例えば、政府が新規参入者と取引をおこなう場合、政府関係者は新規参入者にレントを分配するだけの価値があるか否かを調査しなくてはならない。これは、新規参入者によるレントの悪用を抑制するために必要な作業である。ここではレントを管理・分配する政府側の責任能力が大いに問われることになる。また、調査の結果、政府が新規参入者へレントを分配しないこと、あるいは新しい契約を締結しないを決定すると、調査にかかった時間と費用が無駄となってしまう。さらに、もし、レントを分配したとしても、政府は新規参入者との信頼関係が構築されていないので、定期的な調査と意見交換を



実施しなくてはならない。こうして契約締結後も、追加の取引費用が発生する。他方、長年の取引相手との再契約となれば、政府は前述したような費用を削減することができる。また、特定の組織・団体側も、政府と長期間の関係構築を前提としているため、「裏切り行為」等が発生する可能性が低下する。

(3) では、「2次レントシーキング」による追加費用が問題となる。例えば、政府が過去の実績と関係にとらわれず、不特定多数の組織・団体に取引機会を与えたとしよう。このような環境では、(1) と (2) で述べた正の側面が消失してしまうだけでなく、レントを既に獲得している組織・団体側（持っ者）とそれを奪うためにレントシーキングをおこなう組織・団体側（持たざる者）の競争が半永久的におこなわれることになる。例えば、一度レントを獲得した組織・団体は、そのレントを10年間利用できるであろう。この場合、レントを獲得できなかった組織・団体はレントシーキングを長期間おこなう必要がなくなるため、無駄な取引費用が発生しなくなる。他方、もし、そのレントを利用できる期間を1年間のみと政府が設定したとしよう。この場合、不特定多数の組織・団体が毎年のようにレント獲得のためにレントシーキングをおこなうだろう。こうして、毎年のように無駄な取引費用が発生することになる。このレントシーキングは「2次レントシーキング」と呼ばれている。「2次レントシーキング」にかかる費用と時間は不必要な取引費用を発生させるだけでなく、技術開発等に使われるべきだった資金が減少するので、経済発展を阻害する要因となりうる（加藤, 2004）。

マレーシアとシンガポールでは、政府がレントを分配する組織・団体を固定しており、これが「パトロンクライアント取引」にあたる。「パトロンクライアント取引」は政治的腐敗を誘発する一要因となりうるが、一方で、前述した(1) - (3)の正の側面を強調するため、経済発展を促進する場合もある。以上のことを考慮すると、政府によるレントの管理・分配には一定の意義があることがわかる。

### 3. 政治的腐敗の構造—鉄の三角同盟の有用性と課題—

#### (1) 政治的腐敗の型と定義—異なる性質—

この節では政治的腐敗を4つの型に分類し、マレーシアとシンガポールの政治的腐敗とその性質を比較分析している。また、どのような構造によって、政治的腐敗が特定の環境で常態化するかを考察の骨子としている。公職者・官僚による汚職（賄賂等）は単発で終わる場合がある。これに対して、政治的腐敗は特定の環境で汚職が常態化した現象といえる。マレーシアとシンガポールのように、長期政権が確立し、政府があらゆるレントを独占している場合、レントの管理・分配の権限を持つ公職者・官僚と特定の組織・団体の間に「パトロンクライアント関係」が成立することがある。そして、この関係が政治的腐敗を誘発してきた側面がある。

大内穂は政治的腐敗を4つに分類している（大内, 2004:14-17）。第1型は「行政的腐敗」である。この型では、中・下級公務員とステークホルダーである国民が少額の賄賂による取引をおこなう。中・下級公務員は脱税、交通違反等の軽犯罪を故意的に見逃す対価として、ステークホルダーから金銭を受ける。主な発生要因は公務員の給与水準の低さである。

第2型は「小規模な政治腐敗」である。この型では公職者・公務員（主に中級公務員）とビジネスマンを筆頭にした民間部門の組織・団体に属するステークホルダーが、脱税、裏口入学の口利き、レント獲得の要求、談合による取引等をおこなっている。レントの管理・分配の権限をもつ公職者・公務員は「行為」の見返りとして、選挙時の組織票、不動産・絵画等の高額資産価値を持つ品物、天下り先等の提供をステークホルダーに要求している。発生要因は早期退職官僚の救済や企業救済等である。第2型は第1型と比較して取引に用いられる金額が大きくなる。その上、登場するアクターが利用できる権限が強くなる。

第3型は「大型政治腐敗」であり、「構造的腐敗」ともよばれている。この型では政・財・官の関係が影響を与えている。特に国政に関わる重要な決定権を持っている与党議員、財閥関係者、官僚等が管理しているレントを乱用して私益誘導している。また、政府がレントを管理・分配している領域において、財政・

金融政策、補助金、特定産業の保護・育成等を通して、レントが組織的に乱用される傾向にある。登場するアクターは一国の法制度を掌握している場合が多く、法制度改革によって自らの「行為」を合法化する権限を持つ場合もある。このため、アクターが制度自体を改定し、政治的腐敗と認識される「行為」を合法化することが問題となってくる。

第4型は「国際的腐敗」であり、これまでの型の政治的腐敗が国家間で発生している状態である。この型では国外の公職者・官僚・ビジネスマン、あるいは多国籍企業等のステークホルダーが関与している。例えば、政府が外国に本社をもつ多国籍企業を誘致する際、プロジェクトの作成・入札・資材発注・工事の全過程において、相手国の公職者・官僚・ビジネスマンと取引しなくてはならない。この取引において、賄賂やキックバックの受け渡しが発生する。このため、大規模プロジェクトに携わる幹部連中の私益獲得行為が問題となる。この型は国外のステークホルダーが関与するため、健全な取引がおこなわれているか否かを第三者機関がモニタリングすることが極めて困難となる。特に2カ国以上が絡む取引では国ごとに契約締結までの過程や慣習が異なり、取引相手となる国の文化を尊重しなくてはならない場合がある。このため、国際的に普遍的な取引制度が存在し、第三者機関によるモニタリングを義務化しない限り、この型で発生する政治的腐敗を取り締まることは困難である。

第1型に関連している政治的腐敗はシンガポールよりもマレーシアで盛んである。例えば、マレーシアでは日常的に警察官が道端で外国人労働者を呼び止め、運転免許証・パスポートの提示を求めてくる。外国人労働者が運転免許証・パスポートを所持していない場合は、その事情説明を求め、長時間の拘束を匂わしてくる。この場合、10リンギット（250円相当）程度を警察官に渡すと、その場で解放してくれることが多い。こうした小規模な政治的腐敗は、中・下級公務員の給与水準が低い発展途上国・中進国で多発している。これらの国々で下・中級公務員の基本給がほとんど上がらないことを考慮すると、彼らが政治的腐敗の誘惑に打ち勝つ術はほとんどない。また、この型は地方を含めた広域で蔓延する傾向にあるが、現場レベルの公務員のモニタリングを政府あるいは第三者機関が実施することがほとんどないため、政治的腐敗に関与するリスクが極めて低くなっている。

第2型はマレーシア社会に常態化している利権主義、ネポティズムと関連している。例えば、マレーシアでは政府が「ブミプトラ政策」を通して、公職者・官僚が私益誘導することが常態化した（中村、2015）。さらに、マレー人を優遇する大学入学枠の設定とこれに関連した取引はこの型に当てはまっている。マハティールはマラヤ大学医学部の入学試験の問題が、ブミプトラとノン・ブミプトラでは異なり、前者には容易な問題が、後者には難解な問題が設定されていたことを証言している（モハマド、2013:157-158）。この型は第1型よりもステークホルダーが組織化されており、政治的腐敗がひとたび社会に蔓延すれば、この環境を変えることは極めて難しくなる。マレーシアでは、マハティール政権のあとを継いだアブドゥラ政権とナジブ政権が、この型に類似した政治的腐敗の撲滅を目指したが、志半ばで頓挫した。

第3型はマレーシアとシンガポールで発生している政治的腐敗と類似している。この型の政治的腐敗に関与しているステークホルダーは第2型よりも役職・地位が高い場合が多く、取引に用いられる金額がさらに大きくなる。「大型政治腐敗」に関与するのは首相・政治指導者と密接な関係を築いてきたステークホルダーが必然的に多くなる。事例では、マレーシアにおいてマハティール政権が実施した民営化・再国営化政策で役得を受けた人物、あるいは救済政策で政府から優先的に救済措置を受けた組織・団体がこれに該当する。他方、シンガポールでは、リー政権期に政府が制度自体を改定したことで政府関係者の行為自体が合法化・正当化された。特に、リー一族を代表例とする新特権階級の子孫が刷新された教育・政府奨学金制度を利用して多額の資金を獲得してきた。

第4型ではステークホルダーが非常に多角化している。第1型-第3型は基本的に国内の構造的腐敗を対象としている。他方、この型では国外の公職者・官僚・ビジネスマン、多国籍企業等が関与している場合が多く、政治的腐敗が発生しているか否かを見極めることが困難である。マレーシアとシンガポールは両国ともに政府が外国資本獲得に尽力してきた。また、多国籍企業誘致の成功は結果的に経済発展の一要因

となっている。この誘致に関する取引には政府と企業間だけでなく、交渉国の公職者・官僚も関与していた可能性が高い。このため、どれだけのステークホルダーが取引に参加し、特定の人物に資金が流れたかを認識することが容易ではない。マレーシアの場合、政府系ファンドIMDBとゴールドマン・サックス（Goldman Sachs）を含む計9つの企業が関与した取引において、巨額の資金がナジブの個人口座に送金されていた。この政治的腐敗が発覚したきっかけは、国外のステークホルダーとメディアからのリークであった。この事例からわかるように、2国間以上が関与する取引の場合、第三者機関によるモニタリング、ステークホルダーからのリークがおこなわれな限り、政治的腐敗を見つけることが難しくなる。

政治的腐敗の特性を分類し、構造的腐敗を考察してみると、マレーシアではすべての型の政治的腐敗が社会に蔓延していることが認識できる。他方、シンガポールでは第1型と第2型の政治的腐敗は発生していなかったが、役職の高い公職者・官僚の権限を利用した第3型の政治的腐敗が社会に蔓延していた。シンガポールの政府関係者は制度自体を刷新し、利益誘導を合法化したといえるだろう。構造的腐敗は公職者・官僚とステークホルダーの癒着、公職者・官僚の給与水準、2カ国間以上の政府と多国籍企業による取引等が複雑に混在している。このため、短期的・急進的に政治的腐敗の問題を解決することは困難といえるだろう。

## (2) インフォーマルな制度とその有用性—「パトロン・クライアント・ネットワーク」と経済発展—

ここでは、東南アジア諸国の「パトロン・クライアント・ネットワーク」に焦点を当てている。「パトロン・クライアント・ネットワーク」はインフォーマルな制度によって形成されたものであり、市場経済の不透明性と不正な取引を助長する側面がある。このため、多くの経済学者は、このネットワークが政治的腐敗や不適切な取引を誘発し、アジア通貨危機の元凶だったと認識している。他方、インフォーマルな制度あるいは「パトロン・クライアント・ネットワーク」が経済発展を促進する、という考え方もある。例えば、国際開発の研究者であるハリソン（Lawrence E. Harrison）はインフォーマルな制度を重視し、一国が長期的に経済発展するかどうかを決める中心的な要因をその国の文化に求めた。

経済発展に貢献する文化の形成は、(1) 社会の信頼の範囲、(2) 倫理体型の厳格さ、(3) 権限執行の方法、(4) 社会の姿勢、という4つの要素に依存するとした。(1) では、自然共同体における信頼関係が重要であり、信頼の範囲が広いほど、社会の資源が人間開発に向けられ、取引費用が減少する。(2) では、特定の社会における社会正義の意識、強い倫理体系がフォーマルな制度によって発生する執行費用を減少させる。(3) では、権力が政治指導者の自由裁量によって行使されるべきか、社会を価値ある目標の向かわせるために行使されるべきかによって、市場経済がよりよく機能する否かが左右される。(4) では、労働、技術革新、貯蓄、利潤等はその国の文化や宗教的価値観によって異なり、高い生産・消費水準を国民が求めるか否かは、国民の価値観に依存している（Harrison, 1985）。すなわち、一国の経済発展を考察する場合、その国の一般文化あるいは政治文化を考慮することには、一定の意義があるといえよう。

例えば、「パトロン・クライアント・ネットワーク」は文化（特に取引文化）の影響によって国ごとで性質が異なる傾向にある。「パトロン・クライアント・ネットワーク」とレントシーキングを研究しているカーンは、東南アジア諸国の公職者、官僚、資本家、非資本家という4つのアクターがどのようなネットワークを形成し、レントシーキングをおこなっていたかを分析した。カーンは、4つのアクターの働きは国ごとに相違点があるとし、「ブミプトラ政策」が本格化した1970年代のマレーシアでは、(1) 官僚と資本家 (2) 公職者と資本家 (3) 公職者と非資本家という3つのパターンによって、「パトロン・クライアント・ネットワーク」が形成されていたと主張した（カーン；サンダラム, 2007:130-134）。当時のマレーシアでは、賄賂等の政治的腐敗は他国と比較して少ない傾向にあり、ネットワーク内で産出されたレントは中間層から下位層に分配されていた。また、レントの分配は合理的・効率的ではない側面があったものの、政治指導者の思惑通り、貧困層のマレー人を救済する要因になったのである。

インフォーマルな制度によって「パトロン・クライアント・ネットワーク」を形成する意義は他にもある。それが、ネットワーク内で発生する「裏切り行為」の抑制である。第2章で述べたように、シンガポールではマレーシア時代、リーと政権党幹部が共産系グループあるいは中央政府関係者とうまく関係を築けず、関係者の「裏切り行為」によって、合理的・効果的な経済政策を実施できる環境が整わなかった。この事例からもわかるように、予想外の「裏切り行為」は安定政権を瓦解させるだけでなく、経済パフォーマンスを低下させ、社会全体に影響を与えることがある。このため、公職者・官僚は資本家・非資本家とインフォーマルな信頼関係を構築しながら、ネットワーク内に登場するアクター達の「裏切り行為」を最小限に留める環境を整備しなくてはならない。

「裏切り行為」を抑制するうえで重要な条件は、ネットワーク内で短期的・単発的な取引と希薄な関係を構築しないことである。例えば、経済学における「レモンの市場」では、売り手が情報の非対称性を利用して、買い手に粗悪品を売りつける行為が発生する。代表的な事例が中古車市場である。買い手は購入する中古車をメーカー・走行距離・外装だけで判断しなくてはならず、それ以外の情報は売り手しか知らない。このとき、売り手はなるべく状態が良い中古車を今後の取引のために残しておきたいと考える。売り手は情報の非対称性を利用して、不利となる情報を買手に伝えない現象が発生する。この現象は中古車市場だけでなく、中古住宅市場等でも頻繁に発生する。

それでは、なぜこうした市場では売り手による「裏切り行為」が発生するのだろうか。発生の一要因は、売り手は買い手との取引が一回限りだと前提しているためである。中古車や中古住宅を毎年のように購入する買い手は滅多にいない。一般的に、前者なら5年以上、後者なら20年以上、新しい取引がおこなわれることはないだろう。このため、売り手は買い手からの評価を気にする必要がなく、信頼関係を構築しようとしないう傾向にある。すなわち、短期的・単発的な取引をおこなう市場では、情報の非対称性を利用して取引相手のどちらかが「裏切り行為」をおこなう可能性が高くなる。これこそが、短期的・単発的な取引の負の側面だといえる。

たとえば、政府が「パトロン・クライアント・ネットワーク」の形成を拒否し、取引相手を固定化しなかったとしよう。この場合、政府が不特定多数の組織・団体と短期的・単発的な取引をおこなう機会が増加し、「裏切り行為」が誘発される。また、政府が「裏切り行為」を抑制する目的で、第三者機関にモニタリングを依頼したとしよう。この場合、モニタリングにかかる費用が発生するため、取引費用が高くなる。また、政府がこうしたフォーマルな制度を施行する場合、(1) 製品やサービスが安全基準に達しているかをモニタリングする測定費用、(2) 制度を執行するために警察力、監査機関、裁判制度、訓練された弁護士、検事、裁判官、刑務所等を含む幅広い司法制度を必要とする執行費用が必要となる。その上、執行費用に関与するアクターは弁護士、検事、裁判官等、高給取りが多いため、執行にかかる人件費が高騰する（イエガー、2001）。

他方、長期的・継続的な取引を前提としている「パトロン・クライアント・ネットワーク」では、取引相手同士の「裏切り行為」が抑制される。ナイは国際政治という特殊な環境では、一回の「裏切り行為」が国家存続に関わるとした。なぜなら、国家間では長期的・継続的な関係や取引を前提としているからである。このため、「先制攻撃」や「裏切り行為」をした国家は、あとになって裏切られた側から「しっぺ返し」等、お仕置きが数倍になって返ってくるのが想定されている。つまり、国際政治におけるゲーム理論では、最初に「裏切り行為」をおこなった国家が、最終的に負ける可能性が高くなる（ナイ、2011:25-26）。この想定は国際政治のみならず、「パトロン・クライアント・ネットワーク」内の政府と特定の組織・団体の関係も同様である。政府と特定の組織・団体は互いに長期的・継続的な取引をおこなうことを前提としているため、「裏切り行為」を実行するリスクが高くなる。このため、ネットワーク内での「裏切り行為」が自ずと抑制されるようになる。そして、ひとたび信頼関係が構築されると、ネットワーク内では第三者機関によるモニタリングが不必要となり、取引費用が削減されるようになる。

以上のことを考慮すると、インフォーマルな制度によって形成された「パトロン・クライアント・ネットワーク」が経済発展を促す文化形成に貢献していた、という見方もできる。特に、フォーマルな制度執行にかかる費用を賄えない国々では、インフォーマルな制度を主体としたその国特有の取引文化と信頼関係、あるいは「パトロン・クライアント・ネットワーク」によって、経済パフォーマンスが向上していた可能性も否定できない。そして、その実例がマレーシアを筆頭とした東南アジア諸国の経済発展だったといえるのではないだろうか。

#### 4. 政治的腐敗と経済発展の相関性—政治文化を媒介して—

##### (1) 公職者・官僚の資質と倫理観—経済発展を促進・阻害する存在—

マレーシアとシンガポールでは、長期的な権威主義体制とヘゲモニー政党制が確立していたこともあり、欧米・北欧諸国のように、オンブズマン制度やネオ・コーポラティズムの制度が確立してこなかった。このため、国民が政策過程における、(1) 課題設定、(2) 政策立案、(3) 政策決定、(4) 政策実施、(5) 政策評価のうち、(1) - (4) に参加することができない現状がある。したがって、政府がどの組織・団体にレントを分配するかは、公職者・官僚の裁量に委ねられている。こうした環境では、市場経済の透明性を確保できるかどうかは公職者・官僚の資質と倫理観に左右されやすくなる。この節では、市場経済の透明性を確保し、経済発展に貢献できる公職者・官僚とはどのような資質と倫理観を持っているのか、また、市場経済の不透明を助長し、経済発展を阻害する公職者・官僚とはどのような資質と倫理観を持っているのかを考察の骨子としている。

ここでは、公職者・官僚の資質と倫理観を測るために、岡野加穂留による「公職者の役割 (3種類)」を引用して分析をおこなう。なお、岡野は公職者にのみ着目しているが、政治行政融合型の政治体制を確立しているマレーシアとシンガポールでは、官僚も公職者と同様の役割を果たす場合があるため、この理論に該当させている。岡野は「公職者の役割」を以下の3つに分類した。

(1) 政治家 (Statesman) : 違法か合法かを判断できる者ではなく、正しいか正しくないかを判断できる者である。

(2) 政治屋 (Politician) : 少しの程度に悪い者を政治屋とする。政治の世界では政治家よりも劣るべき存在であり、(1) と (3) の折衷型にあたる。

(3) 政治家者 (Political Wheeler Dealer) : 自らの利益のために政治を利用している輩であり、政治家のフリをした名ばかりの存在である。

(1) は市場経済の透明性を確保するうえで非常に重要な存在である。どれほどフォーマルな制度が整備された環境であっても、公職者・官僚の権限によって、制度上、違法行為が合法化・正当化されている場合がある。このため、制度に忠実な公職者・官僚の倫理観が必ずしも公正さを促すとはかぎらない。これに対して、公職者・官僚が正しいか正しくないか倫理的に判断して職に従事している場合、市場経済の透明性を確保し、経済発展に貢献できる存在となりうる。他方、(3) の倫理観をもった公職者・官僚が多い国では、一向に市場経済は不透明なままとなる。彼らは自らの権限を利用して違法行為を合法化・正当化し、私益獲得を優先する場合がある。つまり、彼らは一国の経済発展を阻害する輩に他ならないのである。

岡野は臨床政治学に基づいて日本の政治を分析し、日本の公職者のほとんどが「政治家者」に該当するとした(岡野, 2001:372-374)。比率にすると「政治家」は5%、「政治屋」は10%、「政治家者」は85%としている。この分析結果をスウェーデンにあるストックホルム大学の学長に説明すると、「スウェーデンではその逆である。」という返答があったという。つまり、スウェーデンでは「政治家」の割合が非常に高かったのである。事実、スウェーデンの腐敗認識指数は毎年のように極めて低く、世界トップレベルで政治的腐敗が少ない国といえる。これを考慮すると、「公職者の役割 (3種類)」とその比率はその国の腐敗認識指数とある程度因果性があるといえるだろう。

「公職者の役割（3種類）」とその比率はあくまでインフォーマルの指標である。しかしながら、ハリソンが主張したように、インフォーマルな制度と文化的要素が経済発展に影響を与えていることを前提とすれば、非常に重要な考察と捉えることもできる。つまり、政府によるレントの独占と市場経済への介入が政治的腐敗を誘発するという考察は一義的ではない。もしも、多義的に政治的腐敗を考察するには、文化的要素と公職者・官僚の資質と倫理観を独立変数に加えるべきではないだろうか。後者の考察を用いれば、政府が市場経済に介入して、レントを独占している場合でも、政治的腐敗が少ない理由をある程度明確にできるだろう。

シンガポールが先進国に仲間入りし、マレーシアが中進国に留まる要因として、(1) 経済発展の影響を与える4つの文化的要素（社会の信頼の範囲・倫理体型の厳格さ・権限執行の方法・社会の姿勢）において、シンガポールがマレーシアより卓越し、高い水準を保っていること、(2) 「公職者の役割（3種類）」のうち、シンガポールがマレーシアよりも「政治家」の比率が高いこと、(3) シンガポールの政治指導者が「政治家」の育成に尽力したこと、(4) マレーシアの政治指導者が「政治家」の育成に取り組みず、大半の公職者・官僚が「政治屋」あるいは「政治業者」に該当することがあがられよう。

シンガポールでは、公職者・官僚が高い給与水準と引き換えに、公正・勤勉な職務の遂行を政治指導者から要求されることで誘因と貢献のバランスがとられてきた。経済的領域をリーから一任されていたゴー・ケンスイは、このバランスを考慮しながら経済発展を促進する「政治家」の育成に尽力した政治指導者の一人といえよう。例えば、発展途上国・中進国では公職者・官僚の給与水準が低く、仕事へのモチベーションが保てないことがある。こうした環境では、「スピードマネー（Speed Money）<sup>41</sup>」が業務の処理速度を一気に上げると考えられてきた。他方、ゴーは「スピードマネー」が公正さばかりか、経済発展を阻害すると指摘した。ゴーと政府関係者が調査した結果によると、「スピードマネー」が常態化した環境では、この情報が組織・団体に知れわたり、一つの契約を結ぶまでに17箇所まで金銭の受け渡しが生じていた。

ゴーは、「スピードマネー」は短期的・単発的な取引には有効かもしれないが、長期的・継続的な取引では無駄な時間と費用を発生させる要因になると結論付けたのである（ケンスウィ、1983:299-300）。このため、シンガポールでは、公職者・官僚が「スピードマネー」に関与してはならず、「政治業者」に成り下がることは決して許されなかった。第2章で述べたように、シンガポールでは公職者・官僚が政府の信頼を損ねる言動・行動をとった場合、厳しい処罰が下される。すなわち、シンガポールの政治指導者は労働環境と法律を整備することで、「政治家」の比率を高めていったと推測できる。

リー政権期の政治指導者の努力の証跡は腐敗認識指数の低さに表れている。今日のシンガポールは、多くの政治学者と経済学者から政治的腐敗が少ない国として認識されている。また、シンガポールの事例は、あらゆる権限とレントが政府に集約されているような国でも、政治指導者が「政治家」の育成に尽力すれば、市場経済の透明性が保たれ、公職者・官僚が経済発展に貢献することを証明したといえよう。

他方、マレーシアでは腐敗認識指数がシンガポールよりも高い。これは「政治屋」と「政治業者」の比率の高さが関係しているといえる。マレーシアの政治文化であるネポティズムは「仲介人文化」等、特有の取引文化の形成に影響を与えただけでなく、公職者・官僚が「政治屋」あるいは「政治業者」に成り下がる一要因となってきた。また、シンガポールの政治指導者とは対比的にマレーシアの政治指導者が(1) 公職者・官僚の給与水準の改善、(2) 第三者機関による公職者・官僚のモニタリング、(3) 「政治家」の育成に尽力してこなかったことが「政治家」の比率の低さに影響を与えてきたのではないだろうか。

マレーシアでは、政治指導者さえも「政治家」とはいえない振る舞いをしてきた。彼らは自身の権限と「パトロン・クライアント・ネットワーク」を利用して特定の組織・団体と癒着し、私益を獲得してきた。実例として、ナジブは首相時代に、個人の能力だけでは到底獲得できない金額を特定の組織・団体と癒着することで生み出し、ナジブ個人の銀行口座に送金させている。また、ナジブの本妻（Rosmah Mansor）によ

<sup>41</sup> 政治的腐敗の正の側面的一种。賄賂を受け取った公職者・官僚が迅速に業務を遂行することから「スピードマネー」と呼ばれている。

る行き過ぎた消費が注目されたことを考慮すると、ナジブが賄賂を組織化して政府に流すことなく、個人的な消費に使用していたと推測できる。言い換えれば、マレーシアでは、ナジブのような「政治屋」あるいは「政治業者」の存在が経済発展を阻害し、マレーシアが「中進国の罠」から抜け出せない一要因となってきたといえよう。

表 11. 腐敗度指数と一人当たりの名目 GDP の順位 単位:US \$

国	順位	スコア	地域	1人当たり名目 GDP (順位)
ニュージーランド	1	88	オセアニア	41,165 (21)
デンマーク	1	88	ヨーロッパ	61,154 (6)
フィンランド	3	85	ヨーロッパ	48,786 (13)
スイス	3	85	ヨーロッパ	87,367 (2)
シンガポール	3	85	アジア	59,795 (7)
スウェーデン	3	85	ヨーロッパ	52,129 (12)
ノルウェー	7	84	ヨーロッパ	67,326 (4)
オランダ	8	82	ヨーロッパ	52,456 (11)
ルクセンブルク	9	80	ヨーロッパ	116,921 (1)
ドイツ	9	80	ヨーロッパ	46,216 (17)
日本	19	74	アジア	40,089 (24)
マレーシア	57	51	アジア	10,231 (65)
インドネシア	102	37	アジア	3,922 (116)
タイ	104	36	アジア	7,188 (85)

(出所) Transparency International: CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX (2020)

International Monetary Fund: World Economic Outlook (April-2021)

表 11 はトランスパレンシー・インターナショナル (Transparency International) が公表している腐敗度指数 (Corruption Perceptions Index: CPI<sup>42</sup>) と IMF が公表している一人当たりの名目 GDP<sup>43</sup> の順位をまとめたものである。腐敗度指数の上位 (政治的腐敗が少ない国) には、先進諸国ばかりがランクインしており、そのほとんどが西欧・北欧諸国である。これに対して、過去に「東アジアの奇跡」と称されたマレーシア、インドネシア、タイは腐敗度指数の中位にランクインしており、1人当たり名目 GDP は腐敗度指数上位の国々よりも劣っている。2つの指標 (腐敗度指数と一人当たりの名目 GDP) を用いて各国の状況を比較分析すると、腐敗度指数で上位の国々が、一人あたりの名目 GDP においても上位にランクインする傾向にある。したがって、腐敗度指数はその国の政治的腐敗の多さを認識するための指標にとどまらず、その国の経済的豊かさともある程度相関性があるといえる。また、この比較分析では、市場経済の透明性 (政治的腐敗の少なさ) がその国の経済発展に影響を与えていることが示唆されている。したがって、「中進国の罠」にはまっけている東南アジア諸国が先進国への移行を成し遂げるには、まず腐敗度指数を改善しなくてはならないだろう。このためにはその国の政治指導者が「政治家」を育成し、「政治屋」と「政治業者」の比率を減らすことが必要不可欠となってくるのではなかろうか。

<sup>42</sup> 腐敗度指数は世界中のビジネスマンと分析専門家がこの調査に協力している。

<sup>43</sup> 一人あたりの名目 GDP は経済的豊かさの指標としてここでは用いる。

(2) 民主主義と経済発展の相関性—民主化が先か、経済発展が先か—

これまで考察してきたように、一国が経済発展するか否かはその国のインフォーマルな制度と公職者・官僚の資質と倫理に依存している。すなわち、フォーマルな制度を形成するための費用（測定費用と執行費用）が賄えない国であっても、文化的要素に基づくインフォーマルな制度と公職者・官僚の資質と倫理が高い水準にあれば、限られた資源（人的資本を含む）を投じて経済発展をすることが可能といえる。このことは、あらゆる資源が枯渇していたシンガポールの経済発展によって明らかとなっている。東南アジア諸国では発展途上国から中進国への移行期に「パトロン・クライアント・ネットワーク」が形成され、政治的腐敗が発生するリスクが高まった。しかしながら、公職者・官僚がインフォーマルな手段（賄賂等）で掻き集めた資金を組織化し、経済政策を実施した。この結果、社会に政治的腐敗が蔓延していたにもかかわらず、マレーシア、インドネシア、タイ等は著しい経済発展を遂げた。この実例は、政治的腐敗が常に経済発展を阻害していないことを裏付けたのである。

しかし、この間、経済発展を遂げた東南アジア諸国の民主化は一向に進まなかった。西欧・北欧諸国においては、民主化が進展するに伴い国民が政府の政策に介入する機会が与えられた。例えば、ネオ・コーポラティズムあるいはオンブズマン制度によって、国民と利益団体が政策過程に介入している。他方、東南アジア諸国では「パトロン・クライアント・ネットワーク」の形成によって、政府と特定の組織・団体が結びついたことで、政策過程に影響を与えるようになった。しかし、このネットワークは参加者をかなり限定しているため、民主的な制度とは言い難い。

西欧・北欧諸国では、国民が政策過程における (1) インプット、(2) アウトプット、(3) フィードバックに関与できる。他方、東南アジア諸国では、大半の国民が (1) と (2) に関与できず、(3) のみで政策を評価しなくてはならない。この限定された政治参加が民主化の進展だけでなく、経済発展を阻害する、という見方もある。

表 12. 政治的腐敗に関する 4 種類のシンドローム—政治的・経済的参加機会と制度—

シンドローム	参加		制度	
	政治的機会	経済的機会	国家・社会資質	経済制度
影響力のある市場	成熟した民主主義 (自由化, 安定的競争・参加)	成熟した市場 (自由化, 開放的, 安定的競争, 裕福)	強靱	強靱
エリートカルテル	改革途中の民主主義 (自由化, 成長途中の競争・参加)	改革途中の市場 (比較的大きな自由化・開放性, 成長途中の競争, 程よく裕福)	中間	中間
寡頭制と一族	過渡期の政治体制 (近年自由化, 脆弱な構造的競争)	新市場 (近年自由化, 不平等と貧困の拡大)	脆弱	脆弱
公職の権力者	非民主主義 (わずかな自由化と開放性)	新市場 (近年自由化, 不平等と貧困の拡大)	脆弱	脆弱

(出所) Johnston (2005) Syndromes of Corruption



表12は政治的腐敗と民主主義の関係性を研究しているジョンストン (Michael Johnston) が政治的・経済的参加機会と制度の特徴を分類したものである。ジョンストンは腐敗度指数が高い国と民主主義の関係性、政治的・経済的機会と制度に着目した。ジョンストンによれば、経済パフォーマンスが高い国 (経済発展した国) では成熟した民主主義と市場が存在している。また、これらを構成ために強靱な (フォーマルな) 制度があるとした。成熟した民主主義と市場を持っている「影響力のある市場」では、最も高い経済パフォーマンスが発揮されている。ここにはアメリカ、ドイツ、スウェーデン、日本等が分類<sup>44</sup>されており、ほとんどの国々が先進国黎明期から先進国成熟期への移行期にあった。

他方、「エリートカルテル」では、いまだ民主主義が成熟していない。一部の政治指導者による利益誘導によって経済パフォーマンスに支障をきたしている。ここにはベルギー、イスラエル、イタリア、韓国等が分類されており、大半の国々が中進国から先進国への移行期、あるいは先進国黎明期から先進国成熟期への移行期にあった。

次に、「寡頭制と一族」では、政治体制が近年になってようやく自由化しており、市場もまだ新しい状態である。制度自体も未だ脆弱であり、経済パフォーマンスに課題が残されている。このカテゴリーには発展途上国から中進国への移行期、あるいは中進国から先進国への移行期にあったマレーシア、インド、ネパール、パキスタン等が属していた。

最後に、「公職の権力者」は、民主主義から程遠い状態で、制度が脆弱である。また、4つの分類のなかで最も経済パフォーマンスが低い。ここにはバングラディシュ、コロンビア、ロシア、タイ等が属していた (Johnston, 2005:221-223)。2005年頃、このカテゴリーに分類された大半の国々が発展途上国から中進国への移行期、あるいは中進国から先進国への移行期にあったと見える。

この分類では民主主義が成熟化している国では市場も成熟化しており、フォーマルな制度執行によって経済パフォーマンスが向上することが示唆された。確かに、「影響力のある市場」に分類された国々は民主主義と市場が成熟しており、2005年の時点で、どの国も先進国成熟期に差し掛かっていたといえよう。他方、当時、中進国から先進国への移行期にあったマレーシアは「寡頭制と一族」に分類されており、民主主義と市場が成熟していない状態とされた。事実、当時のマレーシアは、マハティール政権の後を継いだアブドゥラ政権がネポティズム撲滅とフォーマルな制度施行に苦心していた。

シンガポールはどのカテゴリーにも分類されなかった。当時、シンガポールは民主主義が成熟していない状態であった。このため、「影響力のある市場」ではなく、「エリートカルテル」あるいは「寡頭制と一族」のどちらかに属してもよかつたはずである。しかし、シンガポールは制度が突出して強靱であり、政府がフォーマルな制度施行に積極的であった。このため、ジョンストンはシンガポールを例外として扱った。

大半の東南アジア諸国は権威主義体制の時期に経済発展を実現した。その上、発展途上国から中進国への移行期までは経済パフォーマンスに大きな支障がなかった。一方、中進国から先進国への移行期になると、経済パフォーマンスが向上せず、経済発展が鈍化した。これは「中進国の罨」にはまるマレーシア、インドネシア、タイがその実例である。ジョンストンの考察を念頭に置くと、この後、これらの国々が経済パフォーマンスを向上させて先進国に移行するには、民主化の進展が必要となるだろう。一つ気がかりなことは、いち早く民主化が進展したフィリピンの経済発展が停滞したことである。フィリピンの事例は民主化した国の経済パフォーマンスが必ずしも向上しないことを暗に示している。

比較政治学の視点から民主化について考察する場合、民主化の要因は3つに分類することができる。

(1) 国際要因、(2) 文化要因、(3) 経済要因である。そのうち、経済要因からの考察は民主化研究の根幹的なアプローチとなっている (粕谷, 2013:106-107)。これは、リップセット (Seymour Martin Lipset) による経済発展と民主主義の相関性の議論が起点となっている。リップセットは豊かな国では民主主義が維持し

<sup>44</sup> Johnston [2005], ジョンストンがこれらの国々を分類した時期は2005年頃である。

やすいという仮説を提示した。彼は約 50 カ国の基礎的統計データを用いてこれを実証したのである。この「リセット仮説」あるいは後発の実証データでは、豊かな国では民主主義が維持しやすいことが証明された。しかし、これは帰納的なアプローチであった。ゆえに、豊かな国が民主化する、あるいは民主化した国は豊かになる、という結論に至ることはなかった。一つ興味深いことは、この検証結果によると、貧困国では一度民主化が進展しても、その後、その体制を維持することができず、再び権威主義体制に逆戻りすることがあることがわかった。すなわち、一国の民主化が継続的に進展するには、持続的な経済発展が不可欠になることが教示されたのである。

ジョンストンとリセットの考察を要約すると、(1) 経済発展には成熟した民主主義が必要であり、(2) 民主化が進展するには経済発展が不可欠である、ということになるだろう。すなわち、シンガポールの事例を除けば、経済発展と民主主義には相関性があるといえよう。ゆえに、東南アジア諸国の経済発展が停滞している一要因をその国の政治体制に求めることには、一定の意義があるといえるのではないだろうか。

### (3) 民主化と政治文化—経済発展を阻害する独立変数—

マレーシアのように、あと一步で先進国に移行できるような国では、政府がフォーマルな制度を施行することで政治的腐敗を制御できるだろう。また、こうした国のもう一つの課題は経済発展と伴に民主化を進展させることである。この2つを両立すれば、理論上、マレーシアの経済パフォーマンスは向上する可能性が高い。しかしながら、マレーシアのみならず、東南アジア諸国全体の課題が民主化の進展なのである。記憶に新しいところでは2021年に発生した「2021年 ミャンマークーデター (2021 Myanmar coup d'état)」である。このクーデターによってミャンマーの文民統治が終焉し、軍事政権が復活した。遡れば2000年以降のミャンマーは著しい経済発展を遂げており、2010年以降は民主化が進展していた。それにもかかわらず、ミャンマーでは経済発展と民主化の進展が両立しなかったのである。

川中豪は民主主義が後退するパターンを (1) 民主主義制度からの離脱 (崩壊パターン) , (2) 民主主義における権力者の権力強化 (民主主義の侵食) , (3) 権威主義における権力者の権力強化 (権威主義の強化) , (4) 民主主義と権威主義の共存 (サブナショナル権威主義) という4つに分類している (川中, 2018:29-35)。(1) では、民主主義制度自体が崩壊してしまう。典型的な例は軍事クーデターによる民主主義制度の停止である。事例としては2006年と2014年にタイで、2021年にミャンマーで起きたクーデターである。(2) では、権力者が民主的に選出されているにもかかわらず、その権力が徐々に強化される。権力者はその権力を行使し、野党を弾圧していく。事例ではマレーシアのマハティール政権、シンガポールのリー政権が当てはまる。(3) では、民主化していたと見られていた状態が実は権威主義体制が一時的に弱まっただけだったといものである。いくつかの権威主義体制の国々では、冷戦の終結とともに野党が憲法上の手続きを通じて政治的競争に参加できるようになった。しかし、実際には自由な選挙、市民的自由の広域な保護、競争の公平性のどれかが欠如していた。(4) では、民主主義と権威主義が共存している。新興民主主義ではその民主主義体制のなかに権威主義の領域が存在する。それが民主主義的要素を侵食することが問題となっている。東南アジア諸国では民主化の進展が不十分なため、民主主義が後退するパターン (1) - (4) のどれかに該当する傾向にある。このため、既存の民主主義体制がなにかをきっかけにして権威主義体制へ逆戻りすることがある。

表 13. Freedom House の民主化指標—政治的権利と市民的自由—

国	総合スコア	ステータス	政治的権利	市民的自由
ニュージーランド	99	自由	40	59
デンマーク	97	自由	40	57

フィンランド	100	自由	40	60
スイス	96	自由	39	57
シンガポール	48	部分的に自由	19	29
スウェーデン	100	自由	40	60
ノルウェー	100	自由	40	60
オランダ	98	自由	40	58
ルクセンブルク	97	自由	38	59
ドイツ	94	自由	39	55
日本	96	自由	40	56
マレーシア	51	部分的に自由	21	30
インドネシア	59	部分的に自由	30	29
タイ	30	不自由	5	25

(出所) Freedom House: Global Freedom Scores

先進国への移行を目指す東南アジア諸国の政治指導者は民主主義の後退を回避しなければならないだろう。なぜなら、民主化が進展していない国々では経済発展が停滞する傾向にあるからだ。表 13 は腐敗度指数で上位にランクインした国々とマレーシア、インドネシア、タイの民主化指標をまとめたものである。Freedom House は「政治的権利（最大値 40）」と「市民的自由（最大値 60）」の指標によって、民主化が進んだ国々と民主化が進んでいない国々を分類している。「政治的権利」では、(1) 選挙過程、(2) 政治的多元主義、(3) 政府の機能が指標に影響を与えている。他方、「市民的自由」では、(1) 表現と信条の自由、(2) 市民社会の組織化の権利、(3) 法の支配、(4) 個人の主体性と自由が指標に影響を与えている。そして、総合スコア（最大値 100）によって、その国の民主化指標を (1) 自由、(2) 部分的に自由、(3) 不自由に分類している。

表 13 からわかることは、腐敗度指数で上位にランクインした国々が民主化指標においても高い数値を記録しているということである。つまり、民主化指標が高い国々は腐敗度指数と一人あたりの名目 GDP でも上位にランクインしており、これら 3 つの指標にはある程度関連性があるといえよう。

これに対して、マレーシア、シンガポール、インドネシア、タイの民主化指標は低い数値を記録している。マレーシアとシンガポールで民主化が進展しない一要因として考えられるのは、政治文化の影響力である。第 1 章と第 2 章で言及したように、マレーシアではネポティズムという政治文化を媒介して伝統社会の温存に、シンガポールではメリトクラシーという政治文化を媒介して経済発展の促進にプライオリティが置かれてきた。両国に共通していることは、両国の政治指導者と国民が必ずしも民主化の進展にプライオリティを置いてこなかったということである。その上、マレーシアではマハティール政権期、シンガポールではリー政権期に権威主義体制が確立したことで民主化が進展しなかったが、両政権に対する国民の支持率は非常に高かった。その一要因は、権威主義体制のもとで、マハティールとリーが国民のニーズを理解し、それを満たしたことにあったといえよう。

このように類似した政治体制（権威主義体制）であっても、政治文化の相違によって、国民が政治指導者を評価するポイントが異なってくる。つまり、国民が既存の政治体制あるいは政治指導者をどのように評価するかは、その国の政治文化と国民の政治的選好に依存する傾向にある。アーモンドとヴァーバが主張するように、政治文化が政治制度よりも変動が遅いことを考慮すると、マレーシアとシンガポールを筆頭と

した東南アジア諸国の民主化は政治文化の影響によって、今後も比較的ゆるやかに進展するか、あるいはミャンマーのように後退することもありえるのではないだろうか。

## おわりに

これまで多くの政治学者が政治的腐敗研究をおこなってきた。彼らが政治的腐敗のすべてが悪であるという結論を導けないのは、マレーシアとシンガポールのような事例が存在するからである。ハンチントンが主張したように、近代化した国では政府に権限が集中するため、政治的腐敗が発生しやすくなる。現代においては、発展途上国から中進国への移行期の段階で、政府に権限が集中する傾向にある。このため、この時期から必然的に政治的腐敗が誘発される。また、発展途上国では、政府が税制等のフォーマルな制度によって財源を確保することができず、賄賂を組織化して財源とする等、インフォーマルな制度に依存する場がある。東南アジア諸国の政府はインフォーマルな制度を基に経済政策を実施し、その過程で形成されたのが「パトロン・クライアント・ネットワーク」であった。

アジア通貨危機は、東南アジア諸国の経済発展の一要因であった「パトロン・クライアント・ネットワーク」を否定する契機となった。以降、世界銀行関係者あるいは開発経済学者は政治的腐敗の負の側面を強調するようになったいえよう。しかしながら、「パトロン・クライアント・ネットワーク」はインフォーマルな制度に依存することで取引費用を減少させてきた。これによって、政府は不特定多数の組織・団体と取引する手間が省けたのでなく、場合によっては政治的腐敗を抑制することもあった。また、政治的腐敗には正の側面と負の側面があるため、「パトロン・クライアント・ネットワーク」が、東南アジア諸国の経済発展を必ずしも阻害してきたとはかぎらない。

本章で述べたように、経済発展と民主主義の成熟化は正の相関（シンガポールを除く）にあった。つまり、民主化が進展すれば、経済発展が促進されることになる。このことは、腐敗度指数、一人あたりの名目GDP、民主化指標の関係性から明らかとなっている。その上、政府はフォーマルな制度（強靱な制度）の施行によって、政治的腐敗の制御、市場の成熟化・透明化、公正な取引を実現し、結果的に経済パフォーマンスの向上につなげることができる。つまり、マレーシアのように「中進国の罠」から抜け出せない国では、政治指導者が民主化の進展に尽力することで経済発展を促し、先進国への移行を試みるべきなのではないだろうか。

## 結論 政治的腐敗と経済発展のダイナミクス—3つのフェーズと対応策—

### はじめに

序論で述べたように、本論文の主たる目的は、政治的腐敗と経済発展の相関性をマレーシアとシンガポールの政治文化を媒介変数として分析することであった。第1章と第2章では、両国の政治史を辿りながら、両国での政治文化の形成過程を確認することができた。また、第3章では、政治的腐敗の定義、構造的腐敗、政治文化を媒介した政治的腐敗と経済発展の相関性を両国に歴史のなかで考察した。両国の経済発展の軌跡を辿ると、興味深いことに気付かされる。つまり、いずれの国においても、政治的腐敗があってもある時点までは必ずしも負の効果を持たず、むしろ経済発展を支える一要因になっていたことが示唆された。しかし、両国が中進国から先進国への移行期に差し掛かると、政治的腐敗の負の側面が正な側面を凌駕し、経済発展を阻害する要因となっていたのである。本章では、政治的腐敗と経済発展の相関性が、なぜプラスに働く場合とマイナスに働く場合があるのか、その理由を探ってみたい。

まず、政治的腐敗と経済発展のダイナミクスを分析していく。このダイナミクスを分析する主たる目的は、政治的腐敗と経済発展の相関性にダイナミズムな側面があることを解明するためである。そのために、(1) マレーシアが先進国から中進国への移行期に著しい経済発展を遂げた要因、(2) マレーシアが「中進国の罠」にはまり、先進国へ移行できない要因、(3) シンガポールが「中進国の罠」にはまらず、先進国へ移行できた要因、という異なった状況を分析の対象としている。

これらの要因を比較分析する目的で両国の政治的腐敗をめぐる状況を3つのフェーズに分類している。ここでいう3つのフェーズは(A) 発展途上国から中進国への移行期、(B) 中進国から先進国への移行期、(C) 先進国黎明期から先進国成熟期への移行期である。この比較分析では、こうしたフェーズを想定することで、政治的腐敗が必ずしもネガティブに働かない理由、逆にネガティブな効果が支配的になるダイナミズムが明確になると考えている。さらに、政治的腐敗と経済発展に関わるインフォーマルな制度とフォーマルな制度、民主化の進展、市場経済の透明性、公正な取引等との関係を理論的に整理したい。最終的には、(1) マレーシア政府とシンガポール政府が各フェーズでどのような対応策を実施したのか、(2) 両国の政府は各フェーズでどのような対応策を講じるべきだったのか、(3) 両国の政府が適切な対応策を実施した場合、どのような効果がもたらされるのか、について言及してみたい。

### 1. 政治的腐敗と経済発展のダイナミクス—動的な相関性—

多くの発展途上国・中進国においては、政府がフォーマルな制度を通じて生み出される各種の政策を実施するだけの財源を確保できない場合が少なくない。この場合、政府は限られた財源で最大の効果を上げる政策を実施しようとする。戦後日本の傾斜生産方式(重点生産政策)を思い浮かべればわかりやすいかもしれない。本論文の対象としたマレーシアやシンガポールの独立直後の経済的状况も、日本の戦後の状況に近いものがあつた。そうしたなかで、両国の政治指導者と公職者は、自らに近い経済的リーダーを組織し、ごく少数の経済的リーダーに特権を与えながら国の経済を支える産業を育成し、国全体の経済発展を図ろうとした。こうした過程のなかで、いわゆる不透明な利益と支持の交換がおこなわれインフォーマルな制度が出来上がる。これがすでに産業化を遂げており、政府がフォーマルな制度を施行し、透明性の高い政策決定過程をおこなっている国々の政治指導者から見れば、明らかな政治的腐敗に見えるわけである。

ときとして産業腐敗と見えるこの政策によって特定の産業が活性化した場合、そこから新しい雇用が生まれるだけでなく、政府にとって重要な財源(所得税・法人税等による税金)を生み出すことに繋がる。こうした過程を経て、政府は特定の組織・団体と密接な関係を築いていく。この関係はインフォーマルな制度、「信頼」、「規範」によって成立するものであるため、取引内容がブラックボックス化しやすい。このため、市場経済が不透明化し、不公正な取引が誘発されてきたといえよう。

世界銀行関係者と開発経済学者は、このブラックボックスのなかに隠された取引に着目してきた。彼らは、「パトロンクライアント・ネットワーク」内で、公職者・官僚と特定の組織・団体の癒着が発生していると認識しており、「ネットワーク」内の取引は公正ではなく、最適な資源分配を阻害していると考えてきたわけである。ゆえに、経済学の視点では、この不公正な取引が一国の経済発展を阻害する原因であると見なしてきた。アジア通貨危機は、「パトロンクライアント・ネットワーク」が注目される契機となった。多くの経済学者は東南アジア諸国が金融危機に陥った原因を、不透明な市場経済と金融取引の脆弱性にあつたという仮説を立てるようになったのである。

1970年以降、マレーシア政府は、フォーマルな政策であるNEPとインフォーマルな政策である「ブミプトラ政策」を併用し、経済的領域に存在するあらゆるレントを管理・分配できる仕組みを整えた。特に金融界では、政府の息がかかったマレー系銀行が設立され、マレー系組織・団体に優先的に融資をおこなえるようになった。融資を受けたマレー系組織・団体は政府の意向に従い、積極的にマレー人を雇用したのである。こうして、第二次・第三次産業において、マレー人が台頭するようになった。その副反応として、NEPと「ブミプトラ政策」は市場経済を不透明化し、不公正な取引が横行した。つまり、世界銀行等が指摘したように、マレーシアの金融取引に脆弱性があったことは間違いないだろう。

マレーシアを実例として、東南アジア諸国の「パトロンクライアント・ネットワーク」は、金融危機を誘発する一要因であり、ネットワーク内で蔓延している政治的腐敗が一国の経済発展を阻害するというレトリックが定着した。しかしながら、政治的腐敗が経済発展を阻害する、という経済学者の主張とは裏腹に、マレーシアはアジア通貨危機の事例を除くと、著しい経済発展を遂げた国として認識することができる。表14-1と14-2は、1980年代から1990年代において、アジア諸国で著しい経済発展を遂げたマレーシア、韓国、インド、パキスタン、バングラディシュ、タイの6カ国の政治的腐敗指数（Corruption Index）とGDP成長率（GDP Growth Rates）を比較している。この2つの表からわかることは、政治的腐敗指数が高い国であっても、GDP成長率に影響を与えていなかったことが証明されている。

表14-1.6 カ国の政治的腐敗指数（Corruption Index）

\*（10=政治的腐敗最小値，0=政治的腐敗最大値）

	1980年-1983年	1996年
マレーシア	6	5.3
韓国	5.7	5
インド	5.25	2.6
パキスタン	4	1
バングラディシュ	4	2.3
タイ	1.5	3.3

（出所）World Bank[1994];[1998-1999], Mauro[1995], Bardhan[1997]

表14-2.6 カ国のGDP成長率（GDP Growth Rates）

	1970年-1980年	1980年-1990年	1990年-1997年
マレーシア	7.9	5.2	8.7
韓国	9.6	9.5	7.2
インド	3.4	5.8	5.9

パキスタン	4.9	6.3	4.4
バングラデシュ	2.3	4.3	4.5
タイ	7.1	7.6	7.5

(出所) World Bank[1994], [1998-1999], Mauro[1995], Bardhan[1997]

当時、マレーシア、韓国、タイは、アジア諸国のなかでも突出して「パトロンクライアント・ネットワーク」内での取引が活発であった (Khan, 1998)。このため、これらの国々の政治的腐敗指数は近隣諸国よりも高い水準にあったといえる。一方、GDP 成長率を筆頭にして、経済発展の面では諸外国以上に良好な結果を残した。これらの国々では、ネットワーク内で政治的腐敗が誘発されていたにもかかわらず、経済発展が阻害されなかったのである。すなわち、発展途上国から中進国への移行期には、政治的腐敗の正の側面が強調される傾向にあるといえ、政治的腐敗と経済発展が負の相関にない場合がある、という仮説は、この事例によって証明されたことになる。

言い換えれば、(1) 政府によるレントの管理・分配、(2) 政府と特定の組織・団体の結びつき、(3) 「ネットワーク」内の不透明・不公正な取引が、必ずしも最適な資源分配と経済発展を阻害しているわけではないといえよう。特に、フォーマルな制度にかかる費用を捻出できない発展途上国・中進国の政府は、(1) インフォーマルな制度、(2) 「パトロンクライアント・ネットワーク」、(3) ソーシャル・キャピタルに類似した資本等を上手く利用することで資本形成をおこない、高い経済パフォーマンスを発揮できる場合がある。しかしながら、政治的腐敗と経済発展の相関性は静的ではなく、動的といえ、状況によって変化することもある。ゆえに、この変化に着目することで、政治的腐敗と経済発展の相関性を一義的にではなく、多義的に捉えることができるのではないだろうか。

### 2.3 つのフェーズ—いつ、政治的腐敗と経済発展は負の相関になるのか—

ここ数十年における世界銀行の発展途上国に対する取り組みというのは、アジア諸国が辿った経済発展の軌跡を逆行するものであった。つまり、この取り組みというのは、ある国が発展途上国から中進国への移行期にある段階で、(1) フォーマルな制度の施行、(2) 第三者機関によるモニタリングの実施、(3) 「パトロンクライアント・ネットワーク」形成の阻止、(4) 市場経済の透明化、(5) 公正な取引の強化を実現し、経済発展の促進を試みたわけである。この世界銀行の取り組みは、2020 年に公表した *Enhancing Government Effectiveness and Transparency-The Fight Against Corruption* のなかで明らかとなっている (World Bank, 2020)。しかし、現在のところ、この取り組みが著しい成果をあげているとは言い難い。世界銀行はこの取り組みを通して、2030 年までに貧困国を撲滅することを目標に掲げてきたが、これを実現することは困難となっている。計画頓挫の要因は、(1) インフォーマルな制度とソーシャル・キャピタルに類似した資本の軽視、(2) 「パトロンクライアント・ネットワーク」形成の阻止、(3) 政治的腐敗の正の側面の無効化であろう。無論、政治的腐敗がなくなり、市場経済の透明化と公正な取引の実現、最適な資源分配がおこなわれる環境が最も望ましいことは変わらない。しかし、これまで通り、政治的腐敗がなくならないことを前提とした場合、経済発展に対するアプローチは、(A) 発展途上国から中進国への移行期、(B) 中進国から先進国への移行期、(C) 先進国黎明期から先進国成熟期への移行期、という 3 つのフェーズに分類し、フェーズごとに異なる対策を講じなくてはならないのではなかろうか。

まず、(A) のフェーズでは、政治的腐敗の正の側面が最も強調される状況にある。このため、政治的腐敗と経済発展は必ずしも負の相関にあるとはいえない。また、この時期は税収が少なく、政府の財源が制限されている場合が多い。ゆえに、(1) インフォーマルな制度の施行、(2) ソーシャル・キャピタルに類似した資本形成、(3) 「パトロンクライアント・ネットワーク」の形成は費用対効果が高いといえるだろう。

これらの対応策の有用性は、前述したマレーシア、韓国、タイを筆頭に、アジア諸国の経済発展の実例によって証明されている。

次に、(B) のフェーズでは、東南アジア諸国が「中進国の罠」にはまった事例からもわかるように、政治的腐敗の正の側面と負の側面が相殺されやすい状況にある。また、このフェーズでは、(A) の時期よりも経済発展しているため、政府は税収によって財源を確保しやすくなっている。このため、(1) フォーマルな制度の施行、(2) 第三者機関によるモニタリング、(3) 市場経済の透明化、(4) 公正な取引の強化によって、費用対効果が高くなりやすい。これらの対応策の有用性は、東南アジア諸国で唯一「中進国の罠」にはまらなかったシンガポールの経済発展とシンガポール政府の取り組みによって実証されている。

最後に、(C) のフェーズでは、政治的腐敗の負の側面が最も強調される状況にあり、政治的腐敗と経済発展は負の相関にある。このため、(1) 公職者・官僚の給与水準の引き上げ、(2) 政治的腐敗と非合法的取引の厳罰化、(3) 民主化の進展、(4) フォーマルな制度（強靱な制度）による市場の成熟化は、費用対効果が高い傾向にある。これらの対応策は、政治的腐敗の制御と民主主義・市場の成熟化に効果的であり、結果的に経済パフォーマンスの向上に貢献するだろう。事実、西欧・北欧諸国の政府はこのような対応策を講じてきた。もちろん、(C) のフェーズにいる国々であっても、構造的腐敗が完全に消失するわけではない。第3章で述べたように、先進国に移行したシンガポールでも、構造的腐敗は認識されている。

このように、3つのフェーズに分類する意義は、フェーズごとに政府の対応策が異なることを認識するためである。例えば、これまでの世界銀行の取り組みは、(A) のフェーズにいる発展途上国（アフリカ諸国および中南米諸国）に対して、(C) の対応策を実施してきたように見えるのだ。そして、このことが、一国の経済発展を阻害する一要因となっているのではなかろうか。

もしも、ある国が (A) のフェーズにいる段階で、政府が (C) の対応策を積極的に実施すれば、歳入と歳出の均衡がとれなくなり、結果的に費用対効果が低下する可能性が高くなる。逆に、ある国が (C) のフェーズにいる段階で、政府が (A) の対応策を実施したとする。この場合、これまでその国の市場経済の透明性と公正な取引を高く評価していた多国籍企業、外国のビジネスマン・投資家から信用を失うリスクが発生し、結果的に、費用対効果と経済パフォーマンスを低下させる原因になるだろう。

表 15-1. 各フェーズの政治体制と制度の効果—フォーマルな制度とインフォーマルな制度—

フェーズ (移行期)	政治体制	フォーマルな制度	インフォーマルな制度
(A) 発展途上国から中進国	権威主義体制	-	+
(B) 中進国から先進国	改革途中の民主主義	+	-
(C) 先進国黎明期から成熟期	成熟した民主主義	+	-

(出所) Johnston (2005) Syndromes of Corruption; 筆者作成

表 15-2. 各フェーズの市場経済と政治的腐敗の効果—政治的腐敗の正の側面と負の側面—

フェーズ (移行期)	市場経済		政治的腐敗の効果	
	市場の環境	パフォーマンス	正の側面	負の側面



(A) 発展途上国から中進国	新市場	低	+	-
(B) 中進国から先進国	改革途中の市場	中	-	+
(C) 先進国黎明期から成熟期	成熟した市場	高	-	+

(出所) Johnston (2005) Syndromes of Corruption;筆者作成

表 15-1 と 15-2 は、前述した 3 つのフェーズと、表 12 (第 3 章: ジョンストンによる分類) を混合させたものである。ここでは、マレーシアが「中進国の罫」から抜け出せない要因とシンガポールが先進国に移行できた要因を考察してみたい。

まず、マレーシアの場合、(A) のフェーズでは、インフォーマルな政策である「ブミプトラ政策」が効果を発揮し、人種間の格差是正と経済発展に貢献した。また、マレーシア政府が (A) のフェーズで適正な対応策 (1) - (3) を講じたことで、経済パフォーマンスが向上したといえる。この間、政府と特定の組織・団体の癒着が誘発されたが、このフェーズでは政治的腐敗の正の側面が強調されていたことによって、経済発展を阻害しなかったと考えることができる。

しかし、マレーシア政府は (B) のフェーズに移行後も、(A) のフェーズの対応策 (1) - (3) を実施していた。このため、政策の費用対効果が低下し、経済パフォーマンスが低下したと推測できる。結果論にはなるが、マレーシア政府は、マハティール政権期の民営化政策の段階で、(B) のフェーズの対応策 (1) - (4) を実施すべきだったのではないだろうか。そうすれば、政府と特定の組織・団体の癒着の問題が解消されただけでなく、政府は再国営化による財政負担を回避できたかもしれない。

これに対してリー政権期のシンガポール政府は、(B) のフェーズで適正な対応策である (1) - (4) を実施したといえる。これによって、政策の費用対効果が高まり、経済パフォーマンスが向上したと考えられる。また、(B) のフェーズで強調されはじめる政治的腐敗の負の側面を無効化したことも良好な結果をもたらした要因ではないだろうか。特に、公職者・官僚に対するモニタリングと市場経済の透明化の影響は大きかったといえよう。これが、シンガポールが (C) のフェーズに移行できた一要因である。一つの懸念点は、(C) のフェーズに移行後もシンガポール政府が、対応策の一つである民主化の進展に取り組んでいないことである。(C) のフェーズでは、成熟した民主主義が政策の費用対効果と経済パフォーマンスを向上させる要因となっている。よって、民主化の進展がシンガポール政府の今後の課題となるだろう。

この節では、マレーシアとシンガポールを 3 つのフェーズに分類し、マレーシア政府とシンガポール政府の対応策を比較分析してみた。すると、両国が (B) のフェーズの段階で、マレーシア政府とシンガポール政府の対応策に相違が見られた。マレーシア政府が不適正な対応策<sup>45</sup>を実施したのに対して、シンガポール政府は適正な対応策を講じていたと評価できよう。つまり、各フェーズにおける対応策の相違が両国の経済発展に影響を与えたと考えることができる。

## おわりに

最後に、両国の政治文化と経済発展を考察してみたい。まず、マレーシアの政治文化であるネポティズムは、明らかに (A) のフェーズの適正な対応策 (1) - (3) と相性が良かった。インフォーマルな政策である「ブミプトラ政策」の実施は、経済的領域においてマレー人が台頭する要因となった。また、政府と特定

<sup>45</sup> マレーシア政府は、(B) のフェーズで (A) のフェーズの対応策を実施していた。

の組織・団体の癒着は、「パトロンクライアント・ネットワーク」の形成に繋がった。1970年代から1980年代にかけて、(A)のフェーズにいたマレーシアでは、「パトロンクライアント・ネットワーク」とソーシャル・キャピタルに類似した効率的な資本形成によって経済パフォーマンスが向上した可能性が高い。さらに、このフェーズでは、政治的腐敗の正の側面が強調されていたので、これらの要素が経済発展を促したのではないだろうか。

しかし、ネポティズムは(B)のフェーズの適正な対応策(1) - (4)と相性が悪かった。言い換えれば、ネポティズムはフォーマルな制度と相性が悪かったのである。それが顕著にあらわれたのが、マハティール政権期に実施した民営化政策と救済政策であった。マレーシア政府が民営化政策を実施した時期、マレーシアは既に(B)のフェーズに移行していたので、政府は(B)のフェーズの対応策(1) - (4)を並行して実施すべきであった。しかし、政府は(A)のフェーズの対応策に依存していたように見える。このため、政策の費用対効果と経済パフォーマンスの低下をもたらす要因となったのではないだろうか。

今後もマレーシア政府が先進国への移行を試みるのであれば、(B)のフェーズの適正な対応策を実施し、経済パフォーマンスを向上させなくてはならないだろう。しかし、政府はフォーマルな制度の施行によって、「ブミプトラ政策」の廃止と「パトロンクライアント・ネットワーク」の規制をできないでいる。その一要因は、政府がフォーマルな制度の施行と並行して既得権益を持つ組織・団体との良好な関係を維持できないためである。特に、「ブミプトラ政策」と「パトロンクライアント・ネットワーク」の恩恵を受けてきたマレー系組織・団体は保守的な姿勢を示す傾向にある。ゆえに、政府による改革が急進的だとマレー系組織・団体から反感を買い、アブドゥラ政権凋落の二の舞となるだろう。

これに対して、シンガポールの政治文化であるメリトクラシーは(B)と(C)のフェーズの適正な対応策(民主化の進展を除く)と相性がよかった。すなわち、メリトクラシーはフォーマルな制度と非常に相性が良かったのである。これによって、シンガポール政府は(B)のフェーズで適正な対応策を円滑に実施できたと推測できる。シンガポールでは、政府が適正な対応策を実施したことにより、政策の費用対効果と経済パフォーマンスが向上した。この間、民主化は進展しなかったが、政治指導者は国民のニーズ(経済的豊かさの実現)を満たすことで、国民からの反発を抑制していた。政府はフォーマルな制度の施行によって(1)政治的腐敗の制御、(2)市場経済の透明化と公正な取引の強化、(3)市場の成熟化を実現したといえよう。

今後のシンガポール政府の課題は民主主義の成熟化である。もしも、シンガポール政府が(C)のフェーズの対応策である民主化の進展に着手すれば、シンガポールは先進国成熟期へ移行できるかもしれない。しかしながら、大半の国民、公職者、官僚はリー一族による支配体制しか経験していない。リーと彼の長男であるリー・シェンロンには国民を引きつけるカリスマ性があった。このため、国民はリー一族を支持してきたといえる。リー・シェンロンは、70歳となる2022年に政界から引退することを公言している。しかし、政権党と政府はリー・シェンロンの後継者を決めあぐねている。2021年4月、次期首相最有力候補だったヘン・スイキヤット(Heng Swee Keat)副首相が候補者辞退を正式に表明した。この出来事は、少なからず国民に衝撃を与えた。近年、政権党への支持率が低下傾向にあり、野党勢力が台頭しはじめている。このことを考慮すれば、次期首相の資質と手腕次第で、シンガポールの政治体制が変動する可能性はある。ただ、その変動が民主化の進展に繋がるかは予想がつかない状況である。

結論で明らかになったことは、政治的腐敗と経済発展には相関性があるということであった。また、この相関性は動的であり、多義的なものであった。(A)のフェーズでは、政治的腐敗と経済発展は必ずしも負の相関あるとはいえないが、(B)と(C)のフェーズでは、負の相関にあった。つまり、政治的腐敗が必ずしも経済発展を促進することも、阻害することもなかったのである。

これまでの先行研究では、政治的腐敗を短期と長期に分類して評価してきた。しかし、どの時期から政治的腐敗が経済発展を阻害するのか、この点は不明確であった。本論文ではその不明確だった点を、ある程度明確にできたのではないだろうか。本論文で用いた3つのフェーズの分類方法とフェーズごとの対応策は、マ

レーシアとシンガポールに限定したものではない。このアプローチ方法は、大半の国々の政治的腐敗と経済発展の相関性を考察する際に活用できるはずである。一つ留意すべき点は、政治的腐敗と経済発展の相関性を考察するには、その国の政治文化の理解に努めなくてはならないことである。なぜなら、政治文化は政治的腐敗と経済発展に影響を与える重要な媒介変数なのである。

以上

## 〔参考文献〕

### ＜日本語文献＞（あいうえお順）

- 穴沢眞（2004）．「マレーシアの制度能力と産業政策」．黒岩郁雄編『国家の制度能力と産業政策』．アジア経済研究所．
- 今岡日出紀（1990）．「財政・金融と工業化」．堀井健三編『マレーシアの工業化：多種俗国家と工業化の展開』．アジア経済研究所．
- 井堀利宏（2019）．『入門ミクロ経済学 第3版』．新世社．
- 岩崎育夫（1994a）．「ASEAN 諸国の開発体制論」．岩崎育夫編『開発と政治：ASEAN 諸国の開発体制』．アジア経済研究所．
- \_\_\_\_\_（1994b）．「シンガポールの開発体制」．岩崎育夫編『開発と政治：ASEAN 諸国の開発体制』．アジア経済研究所．
- \_\_\_\_\_（1996a）．「シンガポールの官僚制」．岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』．アジア経済研究所．
- \_\_\_\_\_（1996b）．『リー・クアンユー—西洋とアジアのはざままで—』．岩波書店．
- \_\_\_\_\_（2007）．『アジア二都物語—シンガポールと香港』．中央公論新社．
- \_\_\_\_\_（2013）．『物語 シンガポールの歴史—エリート開発主義国家の200年』．中公新書．
- エリカ・フランツ（2021）．『権威主義：独裁政治の歴史と変貌』．白水社．
- エリック・ホブスボーム（2018）．『20世紀の歴史—両極端の時代〈上〉—』．筑摩書房．
- 黄彬華・呉俊剛（1988a）．『シンガポールの政治哲学—リー・クアンユー首相演説集〈上〉』．井村文化事業社．
- 黄彬華・呉俊剛（1988b）．『シンガポールの政治哲学—リー・クアンユー首相演説集〈下〉』．井村文化事業社．
- 大内穂（2004）．「グッド・ガバナンスへ向けての反腐敗政策」．黒岩郁雄編『開発途上国におけるガバナンスの諸課題—理論と実際—』．アジア経済研究所．
- 岡野加穂留・大六野耕作（2001）．『比較政治学とデモクラシーの限界：臨床政治学の展開』．東信堂．
- 小野沢純（2006）．「マレーシア—格差是正を模索するブミプトラ政策—」．『国際貿易と投資』Autumn 2006, No. 65, 国際貿易投資研究所．
- \_\_\_\_\_（2012）．「ブミプトラ政策—多民族国家マレーシアの開発ジレンマ—」．『マレーシア研究 第1号』, 日本マレーシア学会．
- 小山田英治（2019）．『開発と汚職—開発途上国の汚職・腐敗との闘いにおける新たな挑戦—』．明石書店．
- 粕谷裕子（2013）．『比較政治学』．ミネルヴァ書房．
- 加藤学（2004）．「産業政策におけるレント・シーキングとガバナンス」．黒岩郁雄編『開発途上国におけるガバナンスの諸課題—理論と実際—』．アジア経済研究所．
- 加納啓良（2012）．『東大講義—東南アジア近現代史—』．めこん．
- ガブリエル・アーモンド・シドニー・ヴァーバ（1974）．『現代市民の政治文化—五ヵ国における政治的態度と民主主義—』．勁草書房．
- 川中豪（2018）．『後退する民主主義, 強化される権威主義: 最良の政治制度とは何か』．ミネルヴァ書房．
- 北村かよ子（1990）．「工業化と外貨導入政策」．堀井健三編『マレーシアの工業化：多種俗国家と工業化の展開』．アジア経済研究所．

- 木村陸男 (1989) . 「ポスト 90 年体制の構築に向けて:1988 年のマレーシア」 . 『アジア動向年報 1989 年度版』 . アジア経済研究所 .
- \_\_\_\_\_ (1992) . 「マレーシアにおける「民活」政策の展開」 . 木村陸男編『アジア諸国における民活政策の展開』 . アジア経済研究所 .
- 国宗浩三 (2000) . 「東アジアの金融と企業の再構築」 . 国宗浩三編『金融と企業の再構築-アジアの経験-』 . アジア経済研究所 .
- 熊谷聡 (2006) . 「民営化政策と企業グループへのインパクト」 . 鳥居高編『マハティール政権下のマレーシア-「イスラーム先進国」をめざした 22 年-』 . アジア経済研究所 .
- グラハム・アリソン・ロバート・D・ブラックウィル・アリ・ウィン (2013) . 『リー・クアンユー, 世界を語る』 . サンマーク出版 .
- グレゴリー・マンキュー (2019) . 『マンキュー経済学 I ミクロ編 (第 4 版)』 . 東洋経済新報社 .
- 黒岩郁雄 (2004) . 『開発途上国におけるガバナンスの諸課題-理論と実際-』 . アジア経済研究所 .
- ゴー・ケンスウィ (1983) . 『シンガポールの経済発展を語る』 . 井村文化事業社 .
- 坂口可奈 (2017) . 『シンガポールの奇跡: 発展の秘訣と新たな課題』 . 早稲田大学出版部 .
- 佐治孝夫 (1995) . 「政治文化と政治的社会化-G・アーモンドの諸説を中心に-」 . 『産業経済研究所紀要 第 5 号』 . 産業経済研究所 .
- 佐藤宏・近藤則夫 (1994) . 『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 .
- ジョセフ・S. ナイ ジュニア (2011) . 『国際紛争-理論と歴史 原書第 8 版-』 . 有斐閣 .
- 鈴木泰 (2006) . 『開発政策の合理性と脆弱性: レント効果とレント・シーキングの研究』 . 晃洋書房 .
- 世界銀行 (1994) . 『東アジアの奇跡-経済成長と政府の役割』 . 東経 .
- 竹下秀邦 (1995) . 『シンガポール-リー・クアンユーの時代』 . アジア経済研究所 .
- 田村慶子 (2013) . 『多民族国家シンガポールの政治と言語 - 「消滅」した南洋大学の 25 年-』 . 明石書店 .
- ティモシー・J. イェーガー (2001) . 『新制度派経済学入門-制度・移行経済・経済開発-』 . 東洋経済新報社 .
- トゥンク・アブドゥル ラーマン・プトラ (1987) . 『ラーマン回想録』 . 井村文化事業社 .
- 鳥居高 (1990) . 「ブミプトラ政策下の工業化政策と経済構造変容」 . 堀井健三編『マレーシアの工業化: 多種俗国家と工業化の展開』 . アジア経済研究所 .
- \_\_\_\_\_ (1995) . 「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 .
- \_\_\_\_\_ (2002) . 「マレーシア-経済成長と種族間平等の追求-」 . 末廣昭編『東南アジア史 9: 「開発」の時代と「模索」の時代』 . 岩波書店 .
- 中川豪 (2021) . 「シンガポール型メリトクラシーの本質-その理想と現実-」 . 『明治大学政治経済学研究論集第 8 号』 . 明治大学大学院 .
- 中島史博 (1997) . 「マレーシアにおける国民統合-言語問題を中心に-」 . 『北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル』, No. 4, 北海道大学大学院法学研究科 .
- 中村高康 (2018) . 『暴走する能力主義』 . 筑摩書房 .
- 中村正志 (2015) . 『パワーシェアリング-多民族国家マレーシアの経験-』 . 東京大学出版会 .
- 中村正志・熊谷聡 (2018) . 『ポスト・マハティール時代のマレーシア: 政治と経済はどう変わったか』 . アジア経済研究所 .
- 西尾勝 (1993) . 『行政学』 . 有斐閣 .

- 西村美香 (2014) . 「資格任用制の再考：シンガポール公務員制度の事例から（後編）」 . 『成蹊法学』, No. 81, 成蹊大学法学会 .
- 萩原宜之 (1996) . 「マレーシアの官僚制」 . 岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』 . アジア経済研究所 .
- ハン・フッククワン・ズライダー・イブラヒム, 等 (2014) . 『リー・クアンユー, 未来への提言』 . 日本経済新聞出版社 .
- 東川繁 (1994) . 「マレーシアの開発体制」 . 岩崎育夫編『開発と政治：ASEAN 諸国の開発体制』 . アジア経済研究所 .
- 堀井健三 (1990) . 「ブミプトラ政策下の工業化」 . 堀井健三編『マレーシアの工業化：多種多様な国家と工業化の展開』 . アジア経済研究所 .
- 久末亮一 (2019) . 『シンガポールにおける後継首相の決定プロセスと今後の展望』 . アジア経済研究所 .
- マハティール・ビン・モハマド (1983) . 『マレー・ジレンマ』 . 井村文化事業社 .
- \_\_\_\_\_ (2013) . 『マハティールの履歴書』 . 日本経済新聞出版社 .
- ムスターク H. カーン・ジョモ K. サンドラム. (2007) . 『レント, レント・シーキング, 経済開発-新しい政治経済学の視点から-』 . 出版研 .

<外国語文献> (ABCD 順)

- Ackerman, Susan Rose (1999) . *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.
- Akira, Nakamura & Kosaku Dairokuno (2002) . Japan's pattern of rewards for high public office: A cultural perspective, in: Christopher Hood and B. Guy Peters and Grace O. M. Lee (eds.) *Reward for High Public Office: Asian and Pacific Rim States*, 105-118. Routledge.
- Andaya, Barbara Watson & Andaya, Leonard Y (2016) . *A History of Malaysia*. Red Globe Press.
- Bardhan, Pranab (1997) . Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, Vol. 35 (3) , (Sep., 1997) , 1320-1346.
- Beh, Loosee (2010) . Public ethnics and corruption in Malaysia. In: Evan M. Berman (eds.) *Public Administration in Southeast Asia Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao*, 171-192. Routledge.
- Bloodworth, Dennis (1986) . *Tiger & the Trojan Horse*. Times Editions.
- Bourdieu, Pierre & Passeron, Jean-Claude (1990) . *Reproduction in Education, Society and Culture*. Sage Publications.
- Centre for Public Policy Studies (2015) . *Towards a More Representative and World-Class Civil Service*. Centre for Public Policy Studies.
- Chin, James (2010) . History and Context of Public Administration in Malaysia, In: Evan M. Berman (eds.) *Public Administration in Southeast Asia Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao*, 141-154. Routledge.
- Collis, Maurice (1970) . *Raffles*. Faber & Faber.
- David, Paul A (1985) . Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, Vol. 75 (2) , (May., 1985) , 332-337.
- Gardiner, Jhon (1993) . Defining Corruption in Maurice Punch. *Coping with Corruption in a Borderless World: Processing of the Fifth International Anti-Corruption Conference*, 21-38.

- Gibbons, Kenneth (1985) . Variations in Attitudes toward Corruption in Canada. *Political Corruption: A Handbook New Brunswick: Transaction*, 763-788.
- Harrison, Lawrence E (1985) . *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case*. Madison Books.
- Heidenheimer, Arnold J (1970) . *Political Corruption: readings in comparative analysis*. Holt Rinehart and Winston.
- Hood, Christopher & Peters, Guy (2003) . *Reward for high public office Asian and Pacific-Rim states*. Routledge.
- Huff, W. G (1993) . *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century*. Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P (1968) . Modernization and Corruption. *Journal of International Affairs*, Vol.23 (1) , 59-71.
- Johnson, Chalmers (1982) . *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Johnston, Michael (2005) . *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2013) . *Corruption, Contention, and Reform: The Power OF Deep Democratization*. Cambridge University Press.
- Josey, Alex (1980) . *Lee Kuan Yew: The Crucial Years*. Times Editions.
- Kennedy, Jeffrey & Mansor, Norma (2000) . Malaysian Culture and the Leadership of Organisations: A GLOBE Study. *Malaysian Management Review*, Vol.35 (2) , 42-53.
- Khan, Mushtaq H (1998) . Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia. *European Journal of Development Research*, Vol.10 (1) , 15-39.
- Koh, Aaron (2014) . Doing class analysis in Singapore's elite education: unravelling the smokescreen of 'meritocratic talk' . *Globalisation, Societies and Education*, Vol.12, (2014) , 196-210.
- Koon, Heng Pek (1997) . The new economic policy and the Chinese community in peninsular Malaysia. *The Developing Economies*, Vol.35 (3) , 262-292.
- Krause, Lawrence & Tee, Koh Ai & Yuan, Lee Tsao (1990) . *The Singapore Economy Reconsidered*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Kornai, Janos & Maskin, Eric & Roland, Gerard (2006) . Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, Vol.41, (December 2003) , 1095-1136.
- Malaysia (1991) . *The Second Outline Perspective Plan 2002-2000*. Economic Planning Unit.
- \_\_\_\_\_ (2003) . *Mid-Term Review of the Eighth Malaysia Plan 2001-2005*. Economic Planning Unit.
- \_\_\_\_\_ (2006) . *Ninth Malaysia Plan 2006-2010*. Economic Planning Unit.
- \_\_\_\_\_ (2008) . *Mid-Term Review of the Ninth Malaysia Plan 2006-2010*. Economic Planning Unit.
- Mauro, Paolo (1995) . Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.110 (3) , (August 1995) , 681-712.
- \_\_\_\_\_ (2002) . The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure. In: Arnold I. Heidenheimer and Michael Johnston (eds.) *Political Corruption: Concepts & Contexts*, 339-352. Routledge.

- Maury, Diane k. & Milne, R.S (2002) . *Singapore Politics Under the People's Action Party*. Routledge.
- Mohamad, Mahathir bin & Seri, Honourable Dato (1991) . Malaysia: the way forward (Vision 2020) . *Working Paper Presented by the Prime Minister at the Inaugural Meeting of the Malaysian Business Council*, 28 February 1991, Kuala Lumpur, Malaysia.
- Nye, Joseph (1967) . Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, Vol.61 (2) , (January 1967) , 417-427.
- Ouma, Stephen (1991) . Corruption in public policy and its impact on development: The case of Uganda since 1979, *Public Administration and Development*, Vol.11 (5) , 473-490.
- Porta, Donatella della & Vannucci, Alberto (2002) . Corrupt Exchanges and the Implosion of the Italian Party System. In: Arnold I. Heidenheimer and Michael Johnston (eds.) *Political Corruption: Concepts & Contexts*, 717-737. Routledge.
- Puthuchear, Mavis (1979) . *Politics of Administration: The Malaysian Experience*. Oxford Univ Press.
- Putnam, Robert D (1994) . *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (English Edition)* . Princeton University Press.
- Pye, Lucian W & Verba Sidney (1965) . *Political Culture and Political Development*. Princeton University Press.
- Quah, Jon S.T (2001) . Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol.9 (1) , 29-35.
- \_\_\_\_\_ (2002) . Responses to Corruption in Asian Societies. In: Arnold I. Heidenheimer and Michael Johnston (eds.) *Political Corruption: Concepts & Contexts*, 513-532. Routledge.
- \_\_\_\_\_ (2006) . Curbing Corruption: The Elusive Search for a Cure. *Public Administration Review*, Vol.66 (6) , (November/December 2006) , 937-941.
- \_\_\_\_\_ (2007) . Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis. *International Public Management Review*, Vol.8 (2) , 73-96.
- \_\_\_\_\_ (2010) . *Public Administration Singapore-Style*. Emerald Group Pub Ltd.
- Rees-Williams, D. R (1947) . The Constitutional Position in Malaya. *Pacific Affairs*, Vol.20 (2) , 174-178.
- Shah, Mohd Hazim (2007) . Historicising Rationality: The Transmission of Rationality and Science to the Malay States under British Rule. *Asian Journal of Social Science*, Vol.35, 216-241.
- Siddiquee, Noore Alam (2006) . Public management reform in Malaysia: Recent initiatives and experiences. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.19 (4) , 339-358.
- \_\_\_\_\_ (2007) . Public service innovations, policy transfer and governance in the Asia-Pacific region: The Malaysian experience. *JOAAG*, Vol.2 (1) , 81-91.
- Tan, Kenneth Paul (2008) . Meritocracy and Elitism in a Global City: Ideological Shifts in Singapore. *International Political Science Review (2008)* , Vol.29 (1) , 7-27.
- \_\_\_\_\_ (2018) . *Singapore: Identity, Brand, Power: Elements in Politics and Society in Southeast Asia*. Cambridge University Press.
- The Government of Malaysia (1971) . *Second Malaysia Plan 1971-1975*. Government Press.
- \_\_\_\_\_ (1973) . *Mid-Term Review of the Second Malaysia Plan 1971-1975*. Government Press.
- \_\_\_\_\_ (1976) . *Third Malaysia Plan 1971-1975*. Government Press.



The World Bank (1994) . *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. World Bank Group.

\_\_\_\_\_ (1999) . *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development*. World Bank Group.

\_\_\_\_\_ (2020) . *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*. World Bank Group.

Ting, Irene Wei Kiong & Lean, Hooi Hooi (2011) . Capital Structure of Government Linked Companies in Malaysia. *AAMJAF*, Vol.7 (2) , 137-156.

Zakaria, Zaherawati & Hussin, Zaliha Hj & Noordin, Nazni & Sawal, Mohd Zoolhilmie Mohamed (2010) . Financial Crisis of 1997/1998 in Malaysia: Causes, Impacts and Recovery Plans. *Voice of Academia*, Vol.5 (1) , 79-94.

<ウェブサイト>

British Broadcasting Corporation. “Home” . BBC. 2021-10-13. <https://www.bbc.com>, (2021-10-13)

Economist Intelligence Unit. “Democracy Index 2020: In sickness and in health?” . The Economist Intelligence. 2021-01-26. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>, (2021-10-07)

Forbes. “2020 Malaysia’s 50 Richest Net Worth” . On Forbes Lists. 2021-01-31. <https://www.forbes.com/profile/mokhzani-mahathir/?sh=2787d00274b3>, (2021-10-13)

Freedom House. “Global Freedom Scores” . Countries and Territories. 2021-10-15. <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>, (2021-10-17)

Ministry of Education of Singapore. “Length of bond” . Education Merit Scholarship. 2021-08-31. <https://www.moe.gov.sg/careers/teaching-scholarships-sponsorships/education-merit-scholarship>, (2021-10-13)

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “シンガポール共和国 (Republic of Singapore) 基礎データ “ . 外務省. 2021-05-14. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/data.html>, (2021-10-06)

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “マレーシア (Malaysia) 基礎データ “ . 外務省. 2021-07-10. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/malaysia/data.html>, (2021-10-06)

Ministry of Manpower of Singapore. “Labour Force in Singapore 2020” . Labour Force in Singapore. 2021-01-28. <https://stats.mom.gov.sg/Pages/Labour-Force-In-Singapore-2020.aspx>, (2020-10-06)

New Straits Times. “NEWS” . New Straits Times. 2021-10-13. <https://www.nst.com.my/news>, (2021-10-13)

QS World University Rankings. “QS World University Rankings 2022” . Quacquarelli Symonds. 2021-06-09. <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2022>, (2020-10-13)

The Straits Times Singapore. “TOP STORIES” . The Straits Times. 2021-10-13. <https://www.straitstimes.com/singapore>, (2021-10-13)

The World Bank. “Ease of Doing Business rankings” . Doing Business Measuring Business Regulations. 2021-09-16. <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>, (2021-10-05)

以上