

マレーシアの地方自治

(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 313 (Dec 10,2007)

財団法人自治体国際化協会

(シンガポール事務所)

目次

はじめに

概要 i

第1章 現在のマレーシアとこれまでの歴史

第1節 現在のマレーシア 1

第2節 マレーシアの歴史 4

第2章 連邦

第1節 連邦制とは 7

第2節 連邦の統治機構 8

第3節 連邦の財政 16

第3章 州

第1節 州とは 19

第2節 州の統治機構 21

第3節 州による地域レベルの行政 27

第4節 州の財政 29

第5節 連邦との関係 32

第4章 地方自治体～半島マレーシアを中心に

第1節 地方自治体の歴史 33

第2節 現在の地方自治体 36

第3節 地方自治体の業務 41

第4節 地方自治体の機構 43

第5節 地方自治体の財政 46

第6節 連邦・州との関係 52

第5章 地方自治体による行政

第1節 フル・スランゴール町の概要 55

第2節 フル・スランゴール町における行政 60

第6章 これからの地方自治体 65

現地調査先および参考文献 68

凡 例

- 1 年代は暦年(1月から12月まで)で表記している。なお、マレーシアの会計年度も1月から12月までである。
- 2 本文中における人名、地名、各種用語については、必要に応じてマレー語や英語を併記している。その際、マレー語を斜体、英語を通常の字体で表記している。
- 3 法令の引用については、以下の表記による。

引用表記	日本語名	英語名
連邦憲法	連邦憲法	Federal Constitution
連邦自治体法	1976年地方自治体法(法律第171号)	Local Government Act 1976 (Act 171)
都市計画法	1976年都市および国土計画法(法律第172号)	Town and Country Planning Act 1976 (Act 172)
道路水路建築法	1974年道路、水路および建築法(法律第133号)	Street, Drainage and Building Act 1974 (Act 133)

- 4 法令は、International Law Book Services が出版している“Law of Malaysia”シリーズ(英語版)を参照している。
- 5 概数については、原則として四捨五入により算出している。端数処理の関係で合計と内訳が一致しないものがある。
- 6 マレーシアにおける通貨単位は「マレーシア・リングギ(*Ringgit Malaysia*)」で、“RM”と表記している。日本円への換算は1RM=34円で行った。

はじめに

2006年3月31日、マレーシアは、国家の5か年経済開発計画である「第9次マレーシア計画」を発表した。その際、アブドゥラ首相は国会（下院）でスピーチを行い、計画の骨子の1つとして「国民の生活水準の向上と質の維持」を挙げたうえで、「国民がより豊かな生活環境で働き、暮らせるような、美しくかつ環境にやさしい地域づくりのために、地方自治体は重要な役割を担っている。」「地方自治体は、魅力的で計画性の高い商業施設の供給を通じて、国家の経済政策の推進の鍵となっている。」などと地方自治体について言及し、今日、マレーシアの地方自治体は、住民に最も身近な行政サービスを提供する機関として、住民の暮らしを充実させる役割にとどまらず国の経済発展に貢献しているとその重要性を指摘した。

本レポートは、そのマレーシアの地方自治体について、諸制度や実際の取り組みを紹介している。当事務所では、1995年にCLAIR REPORT「マレーシアの地方自治」を刊行しているが、その後入手した各種資料や新たに行った現地調査の成果をもとに新たに書き起こしたものである。地方自治体法や関連法の規定を中心に制度を網羅的に紹介するだけでなく、各地方自治体での聞き取り内容や提供された個別の資料など、日本国内やwebサイトでは得られにくい情報も反映させるように努めた。また、地方自治体だけでなく、マレーシアの歴史や連邦、州といった統治機構全般についても取り上げ、マレーシアの行政制度の全体像がつかめるよう留意した。

マレーシアと日本の関係は、マハティール前首相が1981年の就任直後から提唱した、日本や韓国から技術、労働倫理、経営哲学を学ぶ「東方政策（ルック・イースト政策）」により、現在にいたるまで良好な状態が続いている。さらに、2006年7月に発効した両国間の経済連携協定では、関税や投資環境といった分野だけでなく、中小企業育成や観光といった日本の地方自治体と関係の深い分野でも両国の協力関係を発展させることが盛り込まれている。

今日では、首都クアラ・ Lumpur で日本の地方自治体による地元特産品の販売促進や観光客誘致などのPR活動が行われるなど、日本の自治体によるマレーシアでの活動が多様化している。本レポートが、マレーシアの地方自治体と交流事業を実施している日本の地方自治体だけでなく、マレーシアという国のアウトラインを把握する必要のあるさまざまな分野の地方自治体職員や関係者の参考となれば幸いである。

2007年11月

財団法人自治体国際化協会
シンガポール事務所長 千葉 義弘

概要

1 現在のマレーシアとこれまでの歴史

現在のマレーシアは、半島マレーシアとボルネオ島北部からなる。マレーシアの面積は、日本の約9割に相当し、年間を通じて高温多湿の熱帯雨林気候である。人口は約 2,613 万人で、いわゆる多民族、多宗教、多言語の国家である。

14 世紀末よりイスラム教国として栄え、その後、ポルトガル、オランダ、イギリスの進出を経て、第2次世界大戦後の 1957 年にマラヤ連邦としてイギリスから独立した。1963 年にシンガポールとサバ、サラワクが加わりマレーシアが成立。その後、シンガポールが分離独立し現在に至っている。

2 連邦

連邦は、国家の最高法規である連邦憲法のもと、半島マレーシアに所在する 11 州、ボルネオ島北部の2州(サバ、サラワク)と3か所の連邦地域(クアラ・ルンプール、ラブアン、プトラジャヤ)から構成されている。

統治機構は、元首である国王と国会(立法)、内閣(行政)、裁判所(司法)からなる。

連邦の歳入は所得税など租税収入と租税外収入からなり、歳出は人件費などの経常経費、インフラの整備のための開発経費からなる。歳入、歳出とも近年増大傾向であり、かつ歳出が歳入を超過しているため、借入金(国債)により対応している。

3 州

(1) 州とは

各州はそれぞれ元首のもと憲法を制定しているなど、国家に準じた位置づけがなされている。歴史的経緯の違いから、統治機構や権限は州によって異なっている。

(2) 州の統治機構

半島マレーシア 11 州のうち9州ではイスラム教国における世襲の統治者であるスルタンが、その他の4州では国王に任命された州長が、それぞれ州の元首となっている。元首のもとに一院制の州立法議会が置かれている。特に、ボルネオ島北部のサバとサラワクについては、マレーシアへ加わる際の協議に基づき他の州よりも広い立法権限が認められている。

スルタンを元首とする9州では、州の行政権は州首相を長とする執行理事会(連邦の内閣に相当する)により行使され、州長を元首とする他の4州では、首席大臣が行政権を行使する。特に、サバやサラワクでは、首席大臣のもと州内閣が組織され、より国家に近い形態となっている。

(3) 州による地域レベルの行政

一般の州では、州内は地域に区分され、さらに地域は地区に区分されている。これらは州の行政区画であり、自治体に該当しない。地域レベルでは、地域・土地事務所が設置され、地域内行政の総合調整や土地に関する事務を行っている。地区レベルでは、地区長が派遣され、住民と関係行政機関との調整を行っている。

(4) 州の財政

州の主要な歳入は、土地、鉱山、森林からの収入(税収)といった自主財源と連邦からの補助金である。サバ、サラワクについては、半島マレーシアの各州より幅広い財源が認められている。

歳出は、連邦と同様、經常経費と開発経費に区分されるが、近年、開発経費の増大が見込まれている。歳出の超過に対しては、連邦からの借入金で対応している。

(5) 連邦との関係

連邦憲法では、連邦法と州法が抵触した場合、一定の範囲で連邦の優位を認めている。また、州の主要な権限である土地や地方自治体に関することについても、連邦は当然に法律を制定できると、連邦の優位性が明記されている。

連邦政府は、このような立法権限における優位性だけでなく、州への補助金を通じて財政面でも強い影響力を有している。

4 地方自治体～半島マレーシアを中心に

(1) 地方自治体の歴史

マレーシアでは、イギリスの統治時代に設置されたごみ収集などを行う組織が自治体の原型である。その後、統一的な地方自治体制度を設けるため、自治体の再編が進められた。

半島マレーシアでは、1976年に連邦自治体法が制定され現行の制度が整った。サバ、サラワクでは、各州の地方自治体法のもと1980年代に再編が完了した。

(2) 地方自治体とは

日本の制度と比較した場合、①自治体＝議会、②議員は任命制、③州による指導監督、④自治体の存在しない地域がある、といった特徴があり、日本の自治体とは大きく異なっている。

現在、マレーシアでは、144の自治体があり、所在地域、人口、財政状況、インフラの整備状況といった基準から、①特別市、②市、③町の3つの類型に区分されている。

(3) 地方自治体の業務

半島マレーシアでは、一般法である連邦自治体法を中心に、都市計画法や道路水路建築法という関連法が補完する形で自治体の権限が規定されている。

自治体の具体的業務は、環境衛生、道路や公共施設の整備と管理、都市計画の策定や建築規制に関することであり、日本の市区町村と比較した場合その業務範囲は狭い。

(4) 地方自治体の機構

議会を構成する自治体の長と議員は州によって任命される。長は議長として議事を進行するだけでなく、対外的に自治体を代表する役割もある。以前は選挙により議員は選出されていたが、1964年以降、自治体議員の選挙は中断されている。

議会には、補助的な機関として委員会が設けられている。さらに、実務の責任者として事務局長が州より任命され、その下に事務局職員が配置されている。職員は、個々の自治体が直接採用しているが、日本のように定期採用ではなく、欠員など必要に応じて採用を行っている。

(5) 地方自治体の財政

自治体の歳入は、評価税(日本の固定資産税に該当)などの自主財源と連邦や州からの補助金に大別され、評価税が歳入の半分以上を占めている。歳出は、人件費や行政サービスを提供

するための経費、公共施設の整備を行う開発経費などからなる。歳出の内訳や割合は、自治体の区分(特別市、市、町)や個々の自治体によって異なっている。

多くの自治体では、歳出が歳入を超過する状況が恒常化しており、各自治体は基金の取り崩しにより対応している。

(6)連邦・州との関係

連邦憲法上自治体に関することは州の権限となっている。州は、自治体の予算や条例策定に関与するほか、自治体の権限を州に移管することができるなど、強い権限を有する。

同時に憲法上の機関として国家地方自治体評議会が設置されている。同評議会は、自治体に関する最高政策形成機関であり、その決定に連邦と州(サバとサラワクを除く)は拘束される。連邦政府の住宅・地方自治体省は、この評議会の事務局を務めるほか、補助金や各種指導などを通じて自治体への影響力を有している。

5 地方自治体による行政

地方自治体による行政の実例としてフル・スランゴール町の例を取り上げる。フル・スランゴール町はクアラ・ランプールの北方 50km に位置する、人口約 10 万人の自治体である。

町の歳入は、自主財源である評価税が全体の約 45%、補助金も約 45%を占め、この2項目が歳入の大半を占める。一方、歳出は、経常的な行政サービスの提供費用が約半分を占め、開発経費が 42%続く。人件費が全体の 10%以下と極めて低いのが特徴的である。

町の組織は、8課からなり約 240 名の職員が行政サービスの提供に従事している。具体的には、評価税の賦課、環境衛生、市場への出店などの許認可、道路などインフラの整備、都市計画や建築規制などが行われている。

6 これからの地方自治体

2006 年3月に発表されたマレーシアの新しい5か年経済開発計画「第9次マレーシア計画」では、将来へ向かって自治体の取り組むべき課題が取り上げられている。

まず、住民の生活水準のさらなる向上の観点から、自治体が提供する街づくりのための行政サービスの充実が挙げられている。自治体は、都市計画に基づく各種開発を円滑に進めるとともに、廃棄物対策や公園などレクリエーション施設の整備に取り組むこととされている。

また、自治体のサービスを充実させる前提として、自治体そのものの運営基盤を強化する観点から、自治体は、人材育成、財源の確保、地域との協働や情報通信技術の活用などを通じて、効率的な行政サービスが提供できるよう体制を整備することが求められている。

第1章 現在のマレーシアとこれまでの歴史

マレーシアの地方行政制度は、宗主国であったイギリスの影響を強く受けているほか、サバ、サラワクに独自の地位が認められるなど、歴史的経緯の違いが制度面に反映されている。

本章では、現在のマレーシアの概要を紹介し、これまでの歴史について述べることにしたい。

第1節 現在のマレーシア

1 国土

(1) 位置

マレーシアの国土は、赤道北方(北緯 1~7°・東経約 100~119°)に位置し、マレー半島部分(通常、半島マレーシアと呼ばれる。)とボルネオ島北部からなる。半島マレーシアは、北はタイと国境を接し、南にシンガポール、西はマラッカ海峡をはさんでインドネシアのスマトラ島を臨んでいる。ボルネオ島部分は、島内で南にインドネシアのカリマンタンと国境を接し、北から北東にかけて沖合にフィリピンが位置している。

(2) 面積

総面積は約 33 万 km²で、日本の面積の約 9割に相当する。うち、半島マレーシアが 131,713 km²、ボルネオ島部分が 198,163 km²であり、ボルネオ島部分が国土の半分以上を占めている。また、国土の約 70%がジャングルに覆われている。

(3) 気候

高温多湿の熱帯雨林気候であり、年間を通じて、気温は概ね 23~34℃前後、湿度は 80%以上、降水量は約 2,500mm である。

季節は、乾季と雨季に区分され、一般に、5月から9月にかけては南西モンスーンの影響で乾季、11月から3月にかけて北東モンスーンの影響で雨季となる。しかし、半島マレーシアかボルネオ島かでその時期は異なり、また、半島マレーシアの中でも西海岸か東海岸かでその時期は異なる。

2 国民

(1) 人口と民族

マレーシアの人口は 2005 年推計値で約 2,613 万人である。いわゆる多民族国家であり、ブミプトラ(*Bumiputera*¹)と呼ばれるマレー系と半島マレーシアやボルネオ島の先住民族が約 66%を占め、以下、中華系 25%、インド系 8%と続いている。

(2) 宗教と言語

イスラム教(Islam)が国教とされているが(連邦憲法第 3 条)、個人の信教の自由を保障しており(同第 11 条)、仏教、キリスト教やヒンドゥー教も広く信仰されている。

¹ マレー語で「土地の子」を意味する。

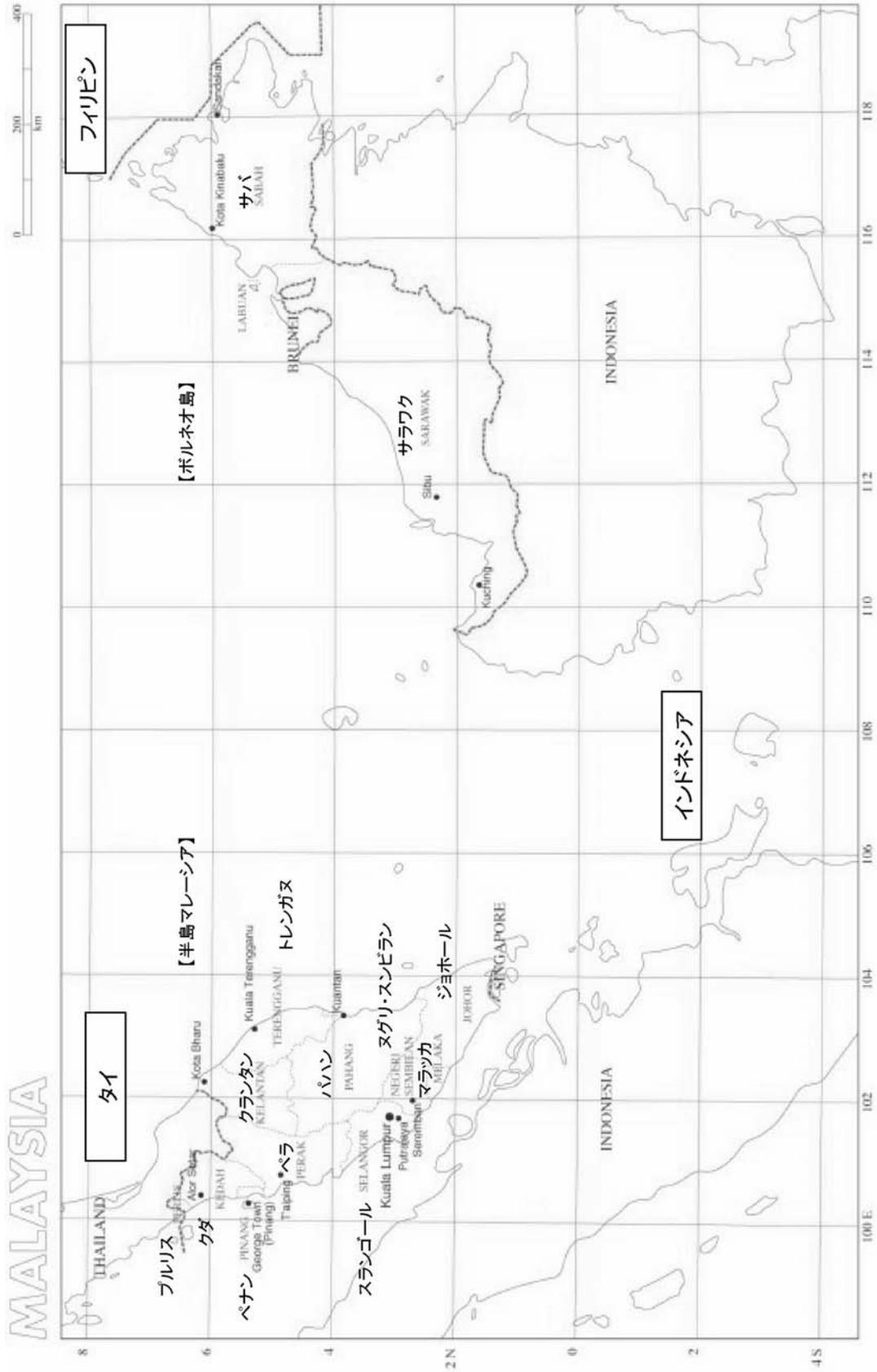
言語についても同様に、マレー語 (*Bahasa Melayu*) が国語とされているが (同第 152 条)、それぞれの民族の言語 (中国語や南インドのタミル語など) や英語も広く使われている。

表 1-1 マレーシアの概要 (人口や民族構成比は 2005 年推計値)

出所: Department of Statistics, Malaysia (2005), *Yearbook of Statistics, Malaysia 2005*

国名	マレーシア (Malaysia)
首都	クアラ・ Lumpur (Kuala Lumpur) ・人口 155.6 万人
国土	330,252 km ² (半島マレーシア: 131,713 km ² ・ボルネオ島北部: 198,539 km ²)
人口	2,612.7 万人 (外国人居住者 176.7 万人は含まず)
民族	ブミプトラ: 65.9%、中華系: 25.3%、インド系: 7.5%、その他: 1.3%
国教	イスラム教 (信教の自由は保障されている)
国語	マレー語 (英語、中国語、タミル語も広く使用されている)

図 1-1 マレーシア全図



第2節 マレーシアの歴史

1 イギリス進出前の時代

(1) 貿易とイスラム教の中心地

インド洋と南シナ海の間位置するマレー半島は、古くから中国とインドをつなぐ交通の要衝であり、特に、14世紀末に成立したマラッカ王国は国際貿易を土台として発展した。マラッカ王国は、当時海上貿易を掌握していたアラブやインドのイスラム商人の関心を集めるため、13世紀にマレー半島に伝来していたイスラム教を保護し、イスラム王朝における世俗の権威者(王)の称号であるスルタン(*Sultan*)を名乗った²。マレーシアで今日まで存続しているスルタン制度はここに由来している。

(2) ポルトガル、オランダの進出

16世紀に入ると、東洋貿易の利権掌握を目指した欧州勢力の進出が始まる。1511年にポルトガルがマラッカの攻略に成功し、その後ポルトガルの支配が続いた。その後、そのポルトガル艦隊を1606年に破ったオランダが攻勢を強め、1641年ポルトガルに替わってマラッカの占領に成功した。

この間、マレー半島の他の地域では、ジョホール、パハン、ペラ、クランタン、トレンガヌ、クダ、スランゴールといった各イスラム王国が分立していた。特に、ジョホール王国は、スラウェシやスマトラ(ともに現在のインドネシア)の王国と対立を繰り返すなど、政治的には不安定な状況であった。このような中、18世紀後半、イギリスがマレー半島へ進出し始める。

2 イギリス統治の時代

(1) 直轄植民地—ペナン、マラッカ、シンガポール

インドと中国を結ぶ中継港を求めていたイギリスは、1786年に東インド会社(*British East India Company*)のフランシス・ライト(*Francis Light*)がクダのスルタンと交渉し、ペナンの割譲に成功した。1819年にはスタンフォード・ラッフルズ(*Stamford Raffles*)によりシンガポールを領有。ついで、1824年英蘭協約により、オランダからマラッカが割譲された。

このペナン、マラッカ、シンガポールは、1826年に海峡植民地(*The Colony of the Strait Settlements*)として統合され、ペナンに駐在する海峡植民地知事によって統治された。1867年には東インド会社の手を離れ、イギリスの直轄植民地となった³。

イギリスは中国人労働者やインド人労働者の移入を積極的に進め、これが現在の多民族国家の基礎となった。

(2) マレー連邦州—ヌグリ・スンビラン、スランゴール、パハン、ペラ

イギリスは、マレー半島の特産品である錫の利権を確保するため、ヌグリ・スンビラン、スランゴール、パハン、ペラ各王国に反乱の鎮圧を口実として積極的に介入し、スルタンと条約を締結することでそれぞれの王国を保護領とした⁴。各王国には、理事官(*Resident*)と呼ばれるイギリス人官僚

² マレーシア日本人商工会議所(2005年)、「マレーシアハンドブック 2005」p4。

³ これまでの海峡植民地はインドのベンガル総督府の管轄下にあったが、イギリス本国に移管された。

⁴ 保護領とは、宗主国が外交や軍事に関する権限のみを行使し内政には干渉しない統治形態である。

が派遣され、駐在した。

さらに、これら4王国に対する支配を一元化するため、1896年にマレー連邦州(Federated Malay States)が結成され、連邦州の責任者として、統監(Resident General)がクアラ・ルンプールに駐在した。各王国のスルタンの存在はそのままにされたが、各王国は連邦を構成する州として位置づけられ、スルタンの政治的地位は低下することになった。

(3) 非マレー連邦州—ジョホール、クダ、クランタン、プルリス、トレンガヌ

一方、ジョホール、クダ、クランタン、プルリス、トレンガヌの各王国は、20世紀以降にイギリスの保護領となった。

これらの各王国は、非マレー連邦州(Unfederated Malay States)と呼ばれ、各王国にはイギリス人の顧問(Advisor)が駐在していたが、マレー連邦州と比べると、イギリスの影響が少なく、スルタンの権限も、連邦州のスルタンより大きいまま保持している状態が続いていた⁵。

(4) ボルネオ島—ブルネイ、サバ、サラワク

かつて、ボルネオ島の北部はブルネイ王国の支配下にあった。しかし、スペイン、ポルトガル、オランダといったヨーロッパ勢力の介入を受け、経済の基盤であった海上貿易が衰えていくと、政治的にも不安定な状況に陥った。

18世紀以降、ブルネイの王都バンダル・スリ・ブガワンから遠く離れたサラワクでは、ブルネイに対する反乱が多発した。反乱を抑えきれなくなったブルネイは、イギリスの探検家ジェームス・ブルック(James Brooke)にサラワクの支配権と引き替えに反乱の鎮圧を依頼した。ブルックは、イギリスの支援によりこれを鎮圧し、1841年にブルネイのスルタンから「サラワクの王(*Raja*)」の称号を授けられた。その後も、ブルックの王国は、甥のチャールズ(Charles)に引き継がれ順次領域を拡大していった。

また、サバに対して、イギリスは1881年に本格的に介入を開始した。イギリスは、北ボルネオ会社によるサバの開発を認め、貿易や農場経営を振興するとともに、行政体制の整備を進めた。

サバやサラワクでイギリスが支配地域を拡大するなか、国内に内紛が続き支配力の衰えたブルネイ王国は何ら対抗することはできず、1898年、サバ、サラワクとともにイギリスの保護領となった。

3 第2次世界大戦から独立へ

(1) 第2次世界大戦とマラヤ連合構想

1941年12月、日本軍はマレー半島東海岸のコタ・バル(現在のクランタンの州都)に上陸し南下を続け、翌1942年2月にシンガポールに到達した。同時に、日本軍はボルネオ島にも進出し、以後、第2次世界大戦の終結まで日本の統治が続いた。

戦後、イギリスは、前述のマレー連邦州の4州と非マレー連邦州の5つの王国を統合してマラヤ連合(Malayan Union)を結成する構想を提示したが、この構想は、マレー系、中華系、インド系に平等に市民権を与え、スルタンの権威を失墜させるものであったため、マレー系を中心に激しい反対運動が起こった。これをきっかけに、マレー系に特殊な地位を認めるマレー系政党組織が生まれ、その後、中華系、インド系でも同様の組織が誕生し、今日まで続く民族別の政党組織のル

⁵ ザイナル・アビディン(1983年)、「マレーシアの歴史」山川出版社 p220。

ーツとなった。

(2) マラヤ連邦と独立

1948年に、マレー連邦州4州と非マレー連邦州の5つの王国、計9州によるマラヤ連邦(Federation of Malaya)が結成された。1955年の総選挙でマラヤ連邦の早期独立を目指すアブドゥル・ラーマン(Abdul Rahman)が率いマレー系、中華系、インド系の連合を実現したマラヤ連合党が大勝し、イギリスとの交渉の結果、独立が承認された。

1957年8月31日、9州にマラッカとペナンを加えた11州からなる独立国マラヤ連邦が発足し、ヌグリ・スンビランのスルタンが国王に選ばれた。

(3) マレーシアの結成

1961年になると、ラーマン首相は、マラヤ連邦にシンガポール、ブルネイ、さらに、1946年にイギリスの直轄植民地となっていたサバ、サラワクを加えた新しい国家、マレーシアを結成する構想を発表した。その後、協議を経て、ブルネイを除くシンガポール、サバ、サラワクが参加することで合意し、1963年9月16日、14州により構成される連邦国家マレーシアが成立した。

その後、マレーシア内部において、中華系住民が多数を占めるシンガポールとマレー系優先政策⁶を進める旧マラヤ連邦との対立が深まり、1965年8月、マレーシア国会はシンガポールの分離を決議、シンガポールは独立を余儀なくされた。以後、13州からなるマレーシアとなり現在に至っている。

⁶ 独立以前より経済をリードしてきた中華系に対し制約を課すことで、マレー系との経済格差を縮めようとする政策。これが、1970年代以降、アブドゥル・ラザク首相により進められたマレー系による経済活動を優先する政策(いわゆるブミプトラ政策)につながっていく。

第2章 連邦

マレーシアの統治機構は、【連邦－州－地方自治体】の3層により構成されている。連邦制を採用しているため、州は国家に準ずる位置づけとなっているが、連邦は、特に半島マレーシアの場合、中央政府として大きな権限を有しており、予算規模、職員規模も大きい。

本章では、連邦制および連邦の統治機構を中心に紹介する。

第1節 連邦制とは

1 連邦憲法

現在の連邦憲法(Federal Constitution)は183条で構成され、イギリスからの独立を果たした1957年8月に施行されたマラヤ連邦憲法を改正のうえ、1963年9月のマレーシア結成時に施行されたものである。

連邦憲法は国家の最高法規として位置づけられている(連邦憲法第4条)。改正には上院、下院議員の3分の2以上の賛成が必要で(同第159条)、今日まで数十回にわたり改正が行われている。

連邦憲法は、第2部で基本的人権を保障している(同第5条～第13条)。これらの権利は、一定の公共目的のため制約されることも規定されている⁷。

統治機構については第4部以降に規定がある。いわゆる立憲君主制を採用しており、国家元首としての国王の地位を明記するとともに、立法、行政、司法の三権について規定している⁸。

州についてはそれぞれが自ら憲法を制定しており、連邦憲法では、世襲の統治者であるスルタンや国王によって任命される州長など州の元首に関する規定と州立法議会の権限を明記しているのみであり、詳細は州憲法に委ねられている(次章において後述)。

2 連邦の構成

(1) 州

マレーシアは、ジョホール(Johor)、クダ(Kedah)、クランタン(Kelantan)、マラッカ(Melaka, Malacca)、ヌグリ・スンビラン(Negeri Sembilan)、パハン(Pahang)、ペナン(Pulau Pinang, Penang)、ペラ(Perak)、プルリス(Perlis)、サバ(Sabah)、サラワク(Sarawak)、スランゴール(Selangor)、トレンガヌ(Terengganu)の計13州からなる連邦国家である(連邦憲法第1条第2項)。

これら13州の中で、半島マレーシアにある11州に対しては、後述するように連邦政府が州政府

⁷ 1969年に民族間の対立に起因する暴動が発生したため、1971年3月の憲法改正において、言論、集会、結社の自由に対し制限規定が加えられた。国家の安全と社会秩序維持の観点から、国籍、国語、マレー系の優先的地位、スルタンの地位について、疑問を提示することが禁じられている(連邦憲法第10条第4項)。

⁸ 連邦憲法では、立法権は国王と両院(上院・下院)に、行政権は国王に属すると規定されている。

に対して強い権限を有しているが、サバとサラワクについては、マレーシア結成時の合意に基づき、現在でも他の州と異なった権限が認められている。マレーシアを大まかにとらえると、半島マレーシア、サバ、サラワクからなる連邦国家とみるのが実態に近いのではないと思われる。

(2) 連邦地域

連邦憲法は、首都など特別な地域を対象に、連邦地域(Federal Territory)を設置している(連邦憲法第1条第4項)。現在、クアラ・ Lumpur、プトラジャヤ、ラブアンの3か所が連邦地域となっている。

これらの地域では、連邦政府の連邦地域省(Ministry of Federal Territories)の所管のもと、独立した主体である地方自治体(クアラ・ Lumpur)や公社⁹(ラブアン、プトラジャヤ)が具体的な行政サービスを提供し、スランゴールやサバ州政府の権限は及ばない。

表 2-1 連邦地域の概要

名称	所在州	設置年	特徴
クアラ・ Lumpur (Kuala Lumpur)	スランゴール	1973 年	首都
ラブアン(Labuan)	サバ	1984 年	オフショア金融の中心地
プトラジャヤ(Putrajaya)	スランゴール	2001 年	新行政都市として首都機能移転

第2節 連邦の統治機構

1 元首

国家の元首は国王(*Yang di-Pertuan Agong*)である。国王は、スルタンを有する9州(かつてのマレー連邦州・非マレー連邦州)から、統治者会議(*Majlis Raja-Raja, Conference of Rulers*)において互選により決定される。国王の任期は5年である(以上、連邦憲法第32条)。

国王は、首相の任命、国会の解散の同意などの権限を有するとともに、内閣の助言に基づき、国会を通過した法律の公布など、憲法及び法律で定められた国事に関する行為を行う(同第40条)。

現在の国王は、第13代目、ミザン・ザイナル・アビディン国王(Duli Yang Maha Mulia Al Wathiqu Billah, Al-Sultan Mizan Zainal Abidin Ibni Almarhum Al-Sultan Mahmud Al-Muktafi Billah Shah Al-Haj)で、トレンガヌ州のスルタンであり、2006年12月に即位している。

2 立法

(1) 国会

立法権は国会(Parliament)に属する。国会は、国王と上院(*Dewan Negara, Senate*)、下

⁹ 公社とは、自治体が存在しない地域において、当該地域を維持管理するに必要なサービスを住民に提供する政府系会社のことを言う。

院 (*Dewan Rakyat*, House of Representative) からなる両院 (*Majlis*, House of Parliament) により構成されている(連邦憲法第 44 条)。

原則として両院は対等であり、法案は両院の議決を経て成立する(同第 66 条)が、下院で先に審議されるのが慣例となっている。また、下院の優位が規定されており、例えば、予算案では常に下院で先議され、下院を通過して 30 日経過した場合、当該予算は自動的に成立することになるとされている(同第 68 条)。

(2) 上院

上院は、州立法議会によって選出された 26 名(国内 13 州から 2 名ずつ選出される)と、職能代表、文化功労者、社会貢献者、少数民族代表などから首相の助言により国王が任命した議員 44 名、計 70 名からなる。ただし、任命議員のうち 4 名は、連邦地域から任命されることになっており、クアラ・ルンプール連邦地域から 2 名、ラブアン連邦地域とプトラジャヤ連邦地域から 1 名ずつ、任命される。いずれの場合も、議員の任期は 3 年である(以上、連邦憲法第 45 条)。

連邦憲法は、選出の要件として、満 30 歳以上でマレーシア国籍を有することとしている(同第 47 条)。また、精神に異常が生じた場合や破産した場合など、欠格事由についても規定している(同第 48 条)。

(3) 下院

現在、下院の定数は 219 名である(連邦憲法第 46 条)。議員の任期は 5 年で、首相の助言により国王が同意すれば解散することができる¹⁰(同第 55 条)。

下院議員の選出にあたっては、小選挙区制により選挙が実施され、満 21 歳以上のマレーシア国籍を有する者が選挙権、被選挙権を有する(同第 47 条、第 119 条)。欠格事由については上院と同様である(同第 48 条)。

¹⁰ 日本の衆議院と同様に、下院の解散については、連邦憲法上内閣不信任案への対抗手段としての解散が想定されているほか(連邦憲法第 43 条第 4 項)、議員内閣制の性質上、事実上首相が下院の解散権を有すると考えられる(Andrew Harding(1996), “Law, Government and the Constitution in Malaysia”参考)。

表 2-2 両院の構成

選出地域等	上院		下院	
	定数	方法	定数	方法
ジョホール	2	州立法議 会により 選出	26	21 歳以 上の国民 による普 通選挙
クダ	2		15	
クランタン	2		14	
マラッカ	2		6	
ヌグリ・スンビラン	2		8	
パハン	2		14	
ペラ	2		13	
プルリス	2		24	
ペナン	2		3	
サバ	2		25	
サラワク	2		28	
スランゴール	2		22	
トレンガヌ	2		8	
州 計	26	—	206	—
クアラ・ルンプール	2	首相の助 言により 国王任命	11	同上
ラブアン	1		1	
プトラジャヤ	1		1	
その他任命	40		0	
連邦地域ほか 計	44	—	13	—
合 計	70	—	219	—

(4) 立法権限

国会は、連邦憲法において連邦の所管とされている事項及び州と共同して所管している事項について、法律を制定する権限を有する(連邦憲法第 74 条)。

具体的には、外交、国防、国内治安、司法関係などが連邦の所管事項に、社会福祉、都市計画などが州との共同所管事項となっている(同別表9)。共同所管事項については、連邦及び州が立法権限を有するが、連邦法と州法の間で矛盾が生じる場合は連邦法が優先する(同第 75 条)。

表 2-3 連邦の主要な立法権限

連邦の 所管事項	外交／国防／国内治安／民事・刑事法および司法権／国籍および外国人登録／選挙・連邦の行政機構／財政／商工業／船舶・海洋・水産業／通信・運輸／連邦の公共事業・電力／統計調査／教育／薬務・保健／労働・雇用保険／先住民族の福祉／国家資格／連邦の休日・標準時／法人格のない団体／農地の害虫駆除／出版／検閲／劇場や映画館など娯楽施設(許認可手続は州)／協同組合／観光／消防／連邦地域
連邦・州の 共同所管事項	社会福祉および女性・子どもの保護／奨学金／野生動物の保護・国立公園の保全／畜産業・動物虐待対策・獣医・動物検疫／住宅・都市計画(クアラ・ルンプールを除く)／路上生活者・屋台／公衆衛生(クアラ・ルンプールを除く)／水利／採掘現場や土壌流出現場の復旧／建築物における防火基準／文化・スポーツ／水道

3 行政

(1) 内閣

行政権は国王に属し、国王は、内閣の助言と承認に基づいて権限を行使する(連邦憲法第 39 条、第 40 条)。国王は、下院において多数の信任を得た議員を首相(*Perdana Menteri, Prime Minister*)に任命し、さらに首相の助言に基づき、上院、下院の両院議員の中から他の閣僚(*Menteri, Minister*)を任命する。内閣は、連帯して国会に対し責任を負う(以上、同第 43 条)。

現在の内閣は、2003 年 10 月に第5代の首相に就任したアブドゥラ・アフマド・バダウィ(Dato' Seri Abdullah bin Haji Ahmad Badawi)が率いている。

(2) 行政機構

行政機構は、現在1府(首相府)27 省からなる。各府省には、大臣(*Minister*)、副大臣(*Deputy Minister*)が置かれ、その下に政務次官(*Parliamentary Secretary*)と事務次官(*Secretary General*)が設けられている。いわゆる官僚組織は、事務次官を筆頭に、複数名の副事務次官(*Deputy Secretary General*)がおり、それぞれの下に内部部局として課(*Division*)が設置されている。

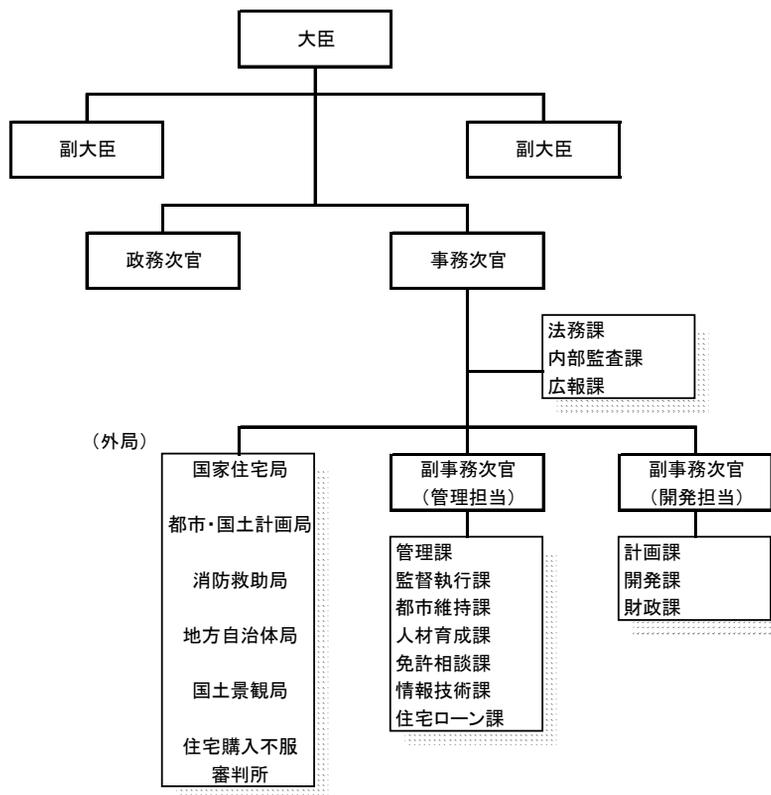
多くの府省では、副事務次官の下に設けられている内部部局とは別に、いわゆる外局として、やや独立性を有する機関である局(*Department*)や庁(*Agency, Authority* など)を設置してい

る。これら外局は、責任者である局長 (Director General) や長官 (Chief Executive) のもと、省から独立した予算執行権限を有する。

また、連邦の府省の中には、地方機関を設けているものもある。教育省 (Ministry of Education) は、プルリスとサラワクを除く各州とクアラ・ Lumpur に地方教育局を設置し、州内における教育行政を実施している。他にも、人材省 (Ministry of Human Resource) や保健省 (Ministry of Health) などが各州に地方機関を設けている。

図 2-1 省の組織～住宅・地方自治体省の場合

出所: 同省 web サイト(2007 年)



(3) 法定機関

行政機構とは別に、府省の定めた方針に基づく具体的な施策を実行する機関や各種研究機関など、個別法に基づき設置される政府機関としての法定機関 (Statutory Body) が存在する¹¹。各府省は法定機関に対する監督権限を有するが、独立した機関としてより柔軟な運営が認められている。

現在、連邦政府は、74 の法定機関を所管している。観光省 (Ministry of Tourism) の法定機関であるマレーシア観光振興局 (Malaysia Tourism Promotion Board) などのほか、大学やポリテクニク¹²といった高等教育機関も法定機関に含まれている。

(4) 連邦・連邦法定機関の職員

連邦および連邦の法定機関に勤務する職員の総数は約 100 万人で、公的セクター (連邦、州、

¹¹ 日本でいう独立行政法人に該当する機関である。通常、法定機関の職員は公務員ではない。

¹² ポリテクニク (Polytechnic) は、会計、マスコミ、情報通信、科学、デザイン、看護など、さまざまな分野における実務家を養成する教育機関で、大学準備課程にあたる。修学年数は3年が一般である。

自治体と各法定機関)に勤務する職員の合計、約 114 万人の約 87.7%に相当する。

通常、大学卒業レベルの場合は管理・専門職に該当し、大学卒業レベル未満の場合は一般職となる。幹部職は、管理・専門職のうち本省幹部職員クラスのことを言う。

表 2-4 連邦および連邦法定機関の職員数¹³(2006 年6月 30 日時点)

出所:首相府公務員局 web サイト(2007 年)

区分	幹部職	管理・専門職	一般職	計
連邦	748	215,515	691,154	907,417
連邦法定機関	855	30,687	63,081	94,623
計	1,603	246,202	754,235	1,002,040

¹³ ここでいう職員数には、軍、警察、教員など全て含まれている。

表 2-5 連邦・連邦法定機関の各府省別職員数(2006年6月30日時点)

出所:首相府公務員局 web サイト(2007年)

府省名	連邦職員	法定機関職員	計
首相府	21,105	3,205	24,310
財務省	15,322	65	15,387
防衛省	117,973	-	117,973
国内治安省	115,381	-	115,381
内務省	9,208	-	9,208
住宅・地方自治体省	12,037	-	12,037
公共事業省	8,501	435	8,936
国際通商産業省	651	1,380	2,031
外務省	1,144	-	1,144
情報省	6,970	200	7,170
人材省	5,306	-	5,306
青年・スポーツ省	2,347	201	2,548
国内通商・消費者省	2,588	-	2,588
エネルギー・水・通信省	929	-	929
教育省	401,210	899	402,109
高等教育省	5,123	54,240	59,363
起業家・協同開発省	2,771	7,885	10,656
天然資源・環境省	12,291	-	12,291
農業・農業関係産業省	8,650	13,000	21,650
運輸省	8,184	373	8,557
科学技術・イノベーション省	3,167	11	8,661
観光省	264	619	883
文化・芸術・遺産省	2,197	623	2,820
女性・家族・コミュニティ発展省	3,551	804	4,355
地方開発省	2,374	5,740	8,114
プランテーション産業省	162	4,031	4,193
保健省	137,822	-	137,822
連邦地域省	189	912	1,101
計	907,417	94,623	1,002,040

防衛省には軍が、国内治安省には警察官が、教育省には一般の教員が、それぞれ含まれており、他府省に比べて職員数が目立っている。同じく職員数が突出している高等教育省の法定機関には、大学やポリテクニクの教員が含まれている。

4 司法

(1) 司法権の独立

連邦憲法は司法権の独立を保障している。裁判所は、一般の訴訟審理のほか、憲法を含めた個別法の解釈を行うことができ、連邦法や州法の無効や連邦や州の行為が違法であることを宣言することができる¹⁴。

(2) 裁判所の構成

裁判所は上級裁判所と下級裁判所から構成される¹⁵。

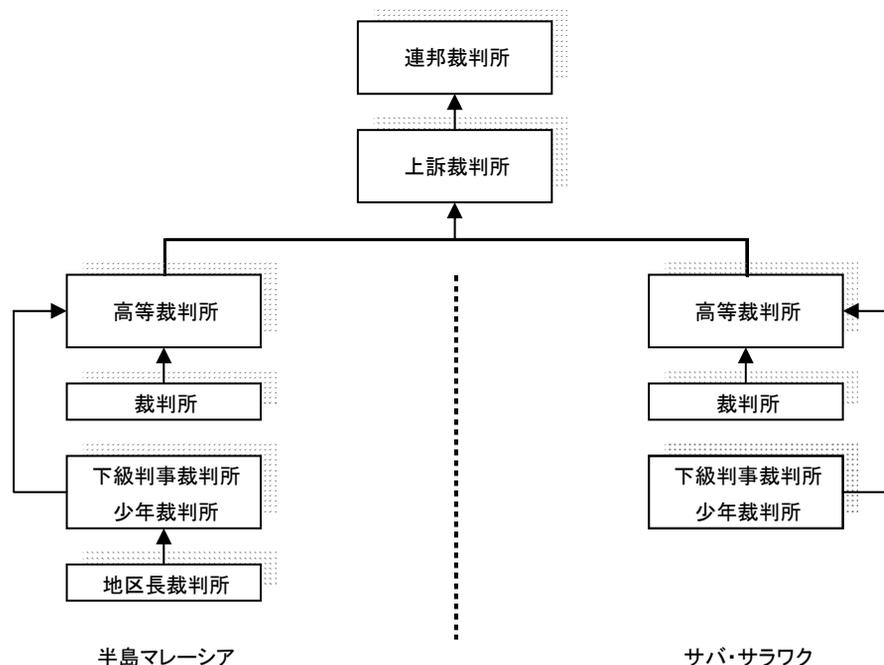
連邦憲法に基づき設置される上級裁判所として、連邦裁判所(Federal Court)、上訴裁判所(Court of Appeal)、高等裁判所(High Court)がある(連邦憲法第 121 条)。現在、連邦裁判所と上訴裁判所の所在地はプトラジャヤ連邦地域内である。高等裁判所は半島マレーシアとボルネオ島で1ヶ所ずつ、計2か所設けられている¹⁶。

これら上級裁判所の長官や判事は、統治者会議の協議を経て、首相の助言に基づき国王が任命する(同第 122 条 B)

一方、下級裁判所としては、連邦法により、裁判所(Sessions Court)、下級判事裁判所(Magistrates Court)、少年裁判所(Juvenile Court)、地区長裁判所(Penghulu's Court)が設置されているが、今日、地区長裁判所において裁判が行われる例はほとんどない¹⁷。

図 2-2 マレーシアの司法制度

出所: Jayum Anak Jawan (2003), *Malaysian Politics & Government*



¹⁴ Jayum Anak Jawan (2003), *Malaysian Politics & Government*, Karisma Production Sdn.Bhd. p139.

¹⁵ 1985 年までは、イギリス枢密院への上告制度が存在した。

¹⁶ 正式名称は、マラヤ高等裁判所 (High Court in Malaya) とサバ・サラワク高等裁判所 (High Court in Sabah and Sarawak) である (連邦憲法第 121 条第1項)。

¹⁷ マレーシア日本人商工会議所 (2005 年)、前掲書 p18。

(3) その他の裁判所

これまで述べてきた裁判所の機構から独立したものとして、イスラム教徒間の訴訟を管轄するイスラム裁判所(Syariah Court)が設けられ、イスラム法上の犯罪、イスラム教徒の親族関係や相続関係などを扱っている。これらの事項については、連邦憲法の規定に基づき州の権限(各州のスルタンの権限、ただし、スルタンが存在しない州は国王)となっている(連邦憲法第 74 条及び別表9)。

また、国王やスルタンに関する訴訟は、特別裁判所(Special Court)が扱うこととされている(同第 181 条)。

第3節 連邦の財政

1 連邦の財政規模

(1) 財政規模

連邦の財政規模をみると、歳入は 1,206 億 RM(4兆 1,004 億円)、歳出は歳入を上回る 1,399 億 RM(4兆 7,566 億円)である(2006 年推計ベース)。

表2-6から、近年、歳入、歳出とも増大していることがわかるが、2003 年 10 月のアブドゥラ首相の就任以後、マハティール前首相時代に計画された大型公共事業の実施について見直しを行った結果、開発経費は減少傾向にあった。しかし、2006 年から第9次マレーシア計画がスタートし、都市部との格差是正のための農村開発事業など、前政権と内容は異なるが、再び増加傾向に転じると見られている。

また、近年、トータルで歳出が歳入を大きく上回る状況が続いているが、財源の不足分については借入金(国債)により国内から調達している。

表 2-6 連邦の決算状況(2002~2006 年)

出所: Ministry of Finance (2007), *Economic Report 2006/2007*

(単位:百万 RM)

年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
歳入	83,515	92,608	99,397	106,304	120,625
租税収入	66,861	64,891	72,050	80,594	87,863
租税外収入	16,654	27,717	27,347	25,710	32,762
歳出	103,768	113,536	118,816	125,028	139,914
経常経費	68,699	75,224	91,298	97,744	105,374
開発経費	35,069	38,312	27,518	27,284	34,540
差引	△20,253	△20,928	△19,419	△18,724	△19,289

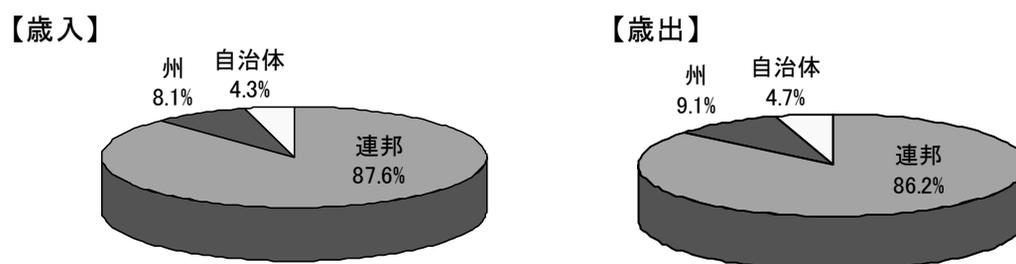
※ 2006 年は決算見込。

(2) 州・自治体との比較

後述する州や自治体と比較した場合、連邦の財政規模は極めて大きい。政府機関の歳入、歳出の9割弱が連邦に属しており、日本の地方財政の状況¹⁸と大きく異なっていることもわかる。

図 2-3 政府支出に占める連邦・州・自治体の割合(2006年推計値)

出所: Ministry of Finance (2007), *Economic Report 2005/2006* より作成



2 連邦の歳入・歳出

連邦の歳入は租税収入と租税外収入からなる。租税収入は所得税を中心とする直接税と輸出税(ゴム・錫・パーム油など)、輸入税(たばこ・石油など)、売上税などの間接税で構成されている。租税外収入は、許認可手続きの手数料、行政サービス費(行政サービス提供の対価として受益者から徴するもの)、罰金や利子などによる収入が該当する。

一方、歳出は、経常経費(Operating Expenditure)と開発経費(Developing Expenditure)に大別される。経常経費は人件費などの義務的経費、開発経費は建設事業費などインフラの整備、改良のための経費である。

¹⁸ 平成 18 年度版地方財政白書によれば、都道府県と市町村を合わせた地方の歳出は、政府支出全体の約6割を占めている。

表 2-7 連邦の決算内訳(2004~2006年)

出所: Ministry of Finance (2007), *Economic Report 2006/2007*

(単位:百万 RM または百万円)

項目	2004年	2005年	2006年		
			(見込)	円換算	割合
歳入	99,397	106,304	120,625	4,101,250	100.0%
租税収入	72,050	80,594	87,863	2,987,342	72.8%
直接税	48,703	53,543	62,637	2,129,658	51.9%
所得税	46,119	50,789	59,886	2,036,124	49.6%
その他直接税	2,584	2,754	2,751	93,534	2.3%
間接税	23,347	27,051	25,226	857,684	20.9%
輸出税	1,599	2,086	2,523	85,782	2.1%
輸入税	3,874	3,385	2,787	94,758	2.3%
物品税	6,828	9,321	8,798	299,132	7.3%
売上税	6,816	7,709	6,281	213,554	5.2%
サービス税	2,350	2,582	2,595	88,230	2.2%
その他間接税	1,880	1,968	2,242	76,228	1.9%
租税外収入	27,347	25,710	32,762	1,113,908	27.2%
歳出	118,816	125,028	139,914	4,757,076	100.0%
經常経費	91,298	97,744	105,374	3,582,716	75.3%
防衛	12,190	13,085	13,409	455,906	9.6%
国防	7,043	7,752	7,623	259,182	5.4%
国内治安	5,147	5,333	5,786	196,724	4.1%
社会サービス	32,388	34,245	37,434	1,272,756	26.8%
教育	21,517	23,058	25,142	854,828	18.0%
保健	7,009	7,503	8,206	279,004	5.9%
住宅	893	253	329	11,186	0.2%
その他	2,969	3,431	3,757	127,738	2.7%
経済サービス	6,900	8,764	8,308	282,472	5.9%
農業・地域開発	1,647	1,797	1,876	63,784	1.3%
公共施設	111	66	117	3,978	0.1%
商工	2,264	3,758	2,909	98,906	2.1%
運輸	2,625	3,098	3,301	112,234	2.4%
通信	62	44	58	1,972	0.0%
その他	191	1	47	1,598	0.0%
一般行政	12,667	7,865	8,905	302,770	6.4%
その他	27,153	33,785	37,318	1,268,812	26.7%
開発経費	27,518	27,284	34,540	1,174,360	24.7%
防衛	4,133	4,803	5,781	196,554	4.1%
国防	3,685	4,065	4,111	139,774	2.9%
国内治安	448	738	1,670	56,780	1.2%
社会サービス	10,260	7,450	10,194	346,596	7.3%
教育	4,316	3,736	5,175	175,950	3.7%
保健	2,352	1,220	1,297	44,098	0.9%
住宅	1,593	1,082	1,895	64,430	1.4%
その他	1,999	1,412	1,827	62,118	1.3%
経済サービス	11,851	14,957	16,283	553,622	11.6%
農業・地域振興	2,881	2,482	3,681	125,154	2.6%
公共施設	945	1,481	2,361	80,274	1.7%
商工	1,201	3,221	3,791	128,894	2.7%
運輸	6,630	7,660	6,198	210,732	4.4%
通信	125	105	32	1,088	0.0%
その他	69	8	220	7,480	0.2%
一般行政	2,620	3,324	3,556	120,904	2.5%
貸付金回収	△ 1,346	△ 3,250	△ 1,274	△ 43,316	-0.9%
差引	△ 19,419	△ 18,724	△ 19,289	△ 655,826	

第3章 州

マレーシアの州は、統治機構の階層からみた場合、中間に位置し、日本の都道府県に近いように見える。しかし、マレーシアの州は、それぞれ元首を有し憲法を制定しているなど、国家に準じた存在であり、広域行政を担当する自治体である日本の都道府県とは性格が異なっている。

歴史的経緯から、行政制度やその運用状況は州により異なっているため、本章では各州に共通する事項を中心に、州の権限や機構について述べるとともに、連邦との関係について言及する。

第1節 州とは

1 州

マレーシアでは、州は自治体ではなく、連邦を構成する準国家として位置づけられており、元首を有し憲法を制定している。

州は、連邦憲法の規定に基づき、土地制度など定められた事項について法律を制定し執行する権限を有するとともに、イスラム法に関する訴訟を扱う裁判所についても管轄している。

2 州憲法

各州は自ら憲法を制定している。連邦憲法では、連邦が州憲法を尊重しなければならないと規定しており、州による独自性が原則的に認められている(連邦憲法第 71 条)。

同時に、連邦憲法は、所定の事項については連邦憲法の規定にならって州憲法で定めるべき事項も列挙しており、①州の元首、②行政執行理事会(州の内閣に相当)、③州立法議会、④州の財政、⑤州憲法の改正手続などがそれにあたる(連邦憲法別表8)。これらにより、州の統治機構は他の州や連邦の統治機構と大きく異なることのないようバランスがとられている。

州憲法の改正には、連邦憲法と同様、州立法議会議員の3分の2以上の賛成が必要とされている(別表8第 19)。

3 歴史的経緯に基づく州の形態

第1章で述べたように、マレーシアの各州は、かつて独立した王国であったり、英国の直轄植民地であったりと、それぞれ異なった歴史的な経緯を有している。そのため、今日においても、州の元首、立法権限や行政制度など、異なっている部分が見られる。

ここでは、19 世紀から 20 世紀にかけてのイギリス統治時代の形態の違いに基づき、全 13 州を 5 つに分類している。スルタンの有無など、州における制度的な相違点は、これらイギリス統治時代からの経緯に由来するものが多い。

表 3-1 各州の概要

(州内行政区分の数は 2000 年、面積・人口は 2005 年(人口は推計値))

出所: Department of Statistics, Malaysia (2005), *Yearbook of Statistics, Malaysia 2005*

— (2001), *Population Distribution by Local Authorities and Mukims 2000*

州名など		面積 (平方km)	人口 (千人)	州内行政区分		州都
				地域	地区	
1	ジョホール Johor	18,987	3,102.2	8	96	ジョホール・バル Johor Bahru
2	クダ Kedah	9,425	1,848.1	12	134	アロー・スター Alor Setar
3	クランタン Kelantan	15,020	1,505.5	10	378	コタ・バル Kota Bharu
4	マラッカ Melaka	1,652	713.0	3	82	マラッカ Melaka
5	ヌグリ・スンビラン Negeri Sembilan	6,657	946.3	7	62	スレンバン Seremban
6	パハン Pahang	35,965	1,427.0	11	71	クアンタン Kuantan
7	ペラ Perak	21,005	2,256.4	10	80	イポー Ipoh
8	プルリス Perlis	795	224.5	1	22	カンガル Kangar
9	ペナン Pulau Pinang	1,030	1,468.8	5	83	ジョージ・タウン George Town
10	サバ Sabah	73,997	2,931.7	24	—	コタ・キナバル Kota Kinabalu
11	サラワク Sarawak	124,450	2,312.6	31	58	クチン Kuching
12	スランゴール Selangor	7,930	4,736.1	9	56	シャー・アラム Shah Alam
13	トレンガヌ Terengganu	12,955	1,016.5	7	84	クアラ・トレンガヌ Kuala Terengganu
連	クアラ・ Lumpur Kuala Lumpur	243	1,556.2	—	8	
連	ラブアン Labuan	92	83.5	—	—	
連	プトラジャヤ Putrajaya	49	※	—	—	
合計		330,252	26,128.4	138	1,214	

「連」は連邦地域を指す。

プトラジャヤの人口は、スランゴールに含まれている。

表 3-2 歴史的経緯の違いによる州の分類

歴史的経緯の違い	州	制度の相違など
①直轄植民地 イギリスの直轄植民地	ペナン、マラッカ	元首：州長 行政権：州首相
②マレー連邦州 1896年に形成されたマレー連邦州を構成した王国	ヌグリ・スンビラン、スランゴール、パハン、ペラ	元首：スルタン 行政権：州首相
③マレー非連邦州 マレー連邦に加盟せず20世紀になってイギリスの保護領となった王国	ジョホール、クダ、クランタン、プルリス、トレンガヌ	同上
④北ボルネオ会社 北ボルネオ会社が開発し、その後イギリスの直轄植民地	サバ	元首：州長 行政権：主席大臣
⑤ブルック王国 ブルックが開発し、その後イギリスの直轄植民地	サラワク	同上

第2節 州の統治機構

1 州元首

(1) 元首の違い

前述のマレー連邦州(4州)と非マレー連邦州(5州)については、いずれもイスラム教国の世襲の統治者であるスルタンが州の元首となっている(連邦憲法別表8¹⁹第1)。これらのうち、ヌグリ・スンビラン及びプルリスの各州では王を意味する別の呼称(ヌグリ・スンビランでは *Yang di-Pertuan Besar*、プルリスでは *Raja*)が用いられているが、いずれもイスラム教国における世襲の統治者という点では、スルタンと同様である。

一方、海峡植民地であったマラッカ、ペナンとボルネオ島のサバ、サラワクでは、スルタンが存在しないため、国王が州長(*Yang di-Pertua Negeri*)を任命する。任期は4年間である(別表8第19A)。

(2) 元首の権限²⁰

スルタンは、州首相の任命など連邦憲法に定められた下記の権限を有するとともに、後述する州首相を長とする執行理事会の助言に基づき、連邦憲法や州憲法で定められた行為を行う(連

¹⁹ 連邦憲法別表8は「州憲法に加えらるべき規定」(Provisions to be inserted in State Constitution)として、具体的な事項を列挙している。

²⁰ 連邦憲法別表8のほか、Jayum (2003), 前掲書 p146-149 を参照。

邦憲法別表8第1)。内容としては、連邦における国王の権限とほぼ同じといえる。

州長についても、ほぼ同様である。しかし、州長の場合、立法議会議員の3分の2以上の請求があれば、国王により罷免されることがある(別表8第 19A)など、イスラム教の責任者の性格を色濃く持つスルタンとその性格が大きく異なっているため、元首の権限にも違いが見られる。

なお、以上の職務のほか、各州の憲法により、各元首が行う職務が定められている。

【スルタン・州長に共通】

- 州首相(スルタンの場合)または首席大臣(州長の場合)の任命
- 州立法議会の解散の同意

【スルタンのみ】

- 統治者会議(第2章参照)の開催要求
- イスラム教の責任者として行使すべき権限全般
- マレーの慣習や伝統に関する権限
- 自らの後継者の任命
- マレーの慣習に基づく称号の授与
- 恩赦

2 州立法

(1) 州立法議会

州の立法権は、州の元首と一院制の立法議会(Legislative Assembly²¹)に属する(別表8第3)。

議員選出にあたっては、小選挙区制により選挙が実施され、満 21 歳以上のマレーシア国籍を有する者が選挙権、被選挙権を有する。任期は5年である。また、精神に異常が生じた場合や破産した場合など、一定の欠格事由がある(以上、同第5および第6)。

州の法案は、立法議会での可決後、元首の同意を経て法律となる。また、予算についても同様である。なお、元首は可決された法案を受け取って 30 日以内に同意することとされており、なされない場合、同意したものとみなされ、法律として成立することになっている(以上、同第 11)。

²¹ サラワクでの名称は State Council である。

表 3-3 各州立法議会の定数

出所: マレーシア選挙委員会 web サイト(2007 年)

州	定数	州	定数
ジョホール	56	ペラ	59
クダ	36	プルリス	15
クランタン	45	サバ ²²	60
マラッカ	28	サラワク	71
ヌグリ・スンビラン	36	スランゴール	56
パハン	42	トレンガヌ	32
ペナン	40	計	576

(2) 州の立法権限

州立法議会は、連邦憲法において州の所管とされている事項と連邦と共同して所管している事項について法律を制定する権限を有する(連邦憲法第 74 条および別表第9)。ただし、サバとサラワクについては、マレーシアに加入する際の協議内容に基づき、他の州よりも広い立法権限が認められている。

表 3-4 州の立法権限

州の所管事項	イスラム法と家族法／土地・鉱物資源／農林業／地方自治体／地域の行政サービス ²³ ／州の公共事業(道路や橋りょう)・水資源／州の行政機構／州の休日／州における各種刑罰／州における統計調査／損失補償・賠償／海・河川における動物の保護／連邦所管事項以外の図書館・博物館・歴史的文化遺産
州の所管事項 (サバ、サラワクのみ)	先住民の慣習法(家族法・相続法など)／州法に基づく法人設立／港湾(連邦地域を除く)／土地台帳の調査／鉄道(サバのみ)／水道
連邦・州の共同 所管事項	社会福祉および女性・子どもの保護／奨学金／野生動物の保護・国立公園の保全／畜産業・動物虐待対策・獣医・動物検疫／住宅・都市計画(クアラ・ルンプルを除く)／路上生活者・屋台／公衆衛生(クアラ・ルンプルを除く)／水利／採掘現場や土壌流出現場の復旧／建築物における防火基準／文化・スポーツ／水道
連邦・州の共同 所管事項 (サバ、サラワクのみ)	家族法／食品品質／15 トン以下の船舶航行／水力発電／農林業の統計調査／慈善活動団体／劇場・映画館など娯楽施設全般／間接選挙で実施される場合の州立法議会議員選挙／1970 年末までの薬務・保健(サバのみ)

²² 選挙区選出議員以外に、州長による任命議員が含まれる。

²³ 宿泊施設、埋葬、市場、娯楽施設の許可など、地域のためのさまざまな行政サービスをさす。

3 州行政

(1) 州首相と執行理事会

スルタンを元首とする州の場合、行政権は、州首相を長とする執行理事会 (Executive Council) により行使される。執行理事会は、連邦の内閣に相当する機関である。

州首相 (*Menteri Besar*) は、州元首によって任命される。元首は自らの権限で州首相を選任することができるが、州立法議会議員の中から最も議員の信任が得られると見込まれる議員を任命することとされており、通常の場合、立法議会で最も多く議席を獲得した政党の代表が任命される。さらに、元首は、州首相の助言に基づき、立法議会議員から4名以上 10 名以内で執行理事会のメンバーとなる理事 (Member of Executive Council) を任命する。

この執行理事会は、行政権の執行に関し、州立法議会に対して全面的に責任を負うこととなっている。執行理事会を構成する州首相と各理事は、それぞれ行政分野ごとに職務を分担しており、連邦における内閣の閣僚に相当する。(以上、別表8第2)

(2) 委員会²⁴

州首相と各理事は、その担当する職務に応じた個別の委員会 (Committee) を主宰している。委員会は、執行理事会を補助する機関であり、州首相や各理事が委員長を務めている。各委員長 (州首相や理事) は、それぞれ州の内部部局で行われている実務について、州立法議会に対し説明する責任を負っている。

さらに、委員会は、執行理事会で決定された方針に基づき、各部局がスムーズに実務を遂行できるよう調整する役割を担っている。また、委員長以外のメンバーには、州の内部部局や法定機関の職員のほか、連邦の地方機関や自治体といった異なる行政機関からも加わっているため、委員会には関係行政機関相互の調整という側面も有する。

ただし、あくまでコーディネーターであるので、委員長は関係部局に対し直接の指揮命令権は有していない。部局の事務を把握したうえで、必要に応じて後述する州官房長に対して、委員会としての助言を行う仕組みになっている。

表 3-5 ジョホール州地方自治体・保健委員会の主な構成メンバー

出所: 同州政府 web サイト(2007 年)

職名	区分	主な構成メンバー
委員長	州	州理事
委員	州	州官房長室 水利局
	連邦	ジョホール都市・村計画局、ジョホール消防救助局 ジョホール景観局、ジョホール保健局、各国立病院
	自治体	ジョホール・バル特別市 各市町

²⁴ 委員会制度の概要については、ジョホール州政府 web サイトが詳しい。

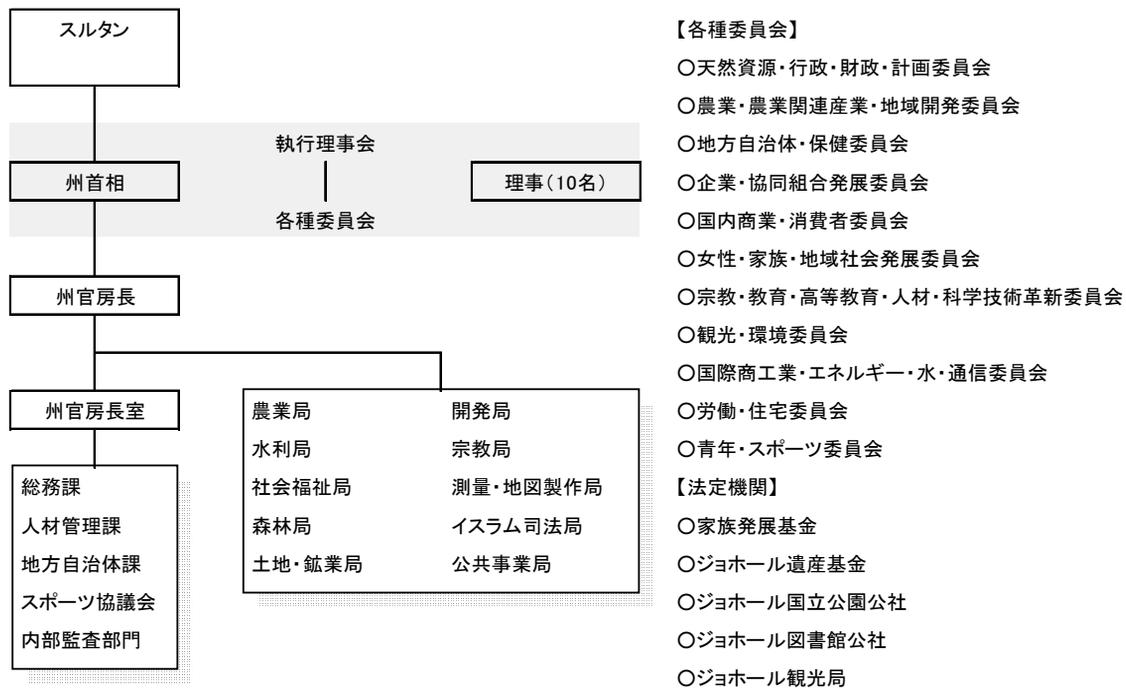
(3) 州の行政機構と法定機関

州の行政事務を統括する職として州官房長(State Secretary)が置かれている。その下に官房長の直属組織である官房長室が、また、個別の行政分野を所掌する組織として各部局がそれぞれ設置されている。

連邦と同様に関係法定機関が設置されている。州法に基づき、現在、各州で 111 の機関が設立されている。州の行政機構とは異なる柔軟な運営が認められているのも、連邦と同様である。

図 3-1 州の行政機構～ジョホールの場合

出所: 同州政府 web サイト(2007 年)



(4) 州・州法定機関の職員

州および州の法定機関に勤務する職員の総数は約8万 5,000人で、公的セクター(政府機関と法定機関)に勤務する全職員約 114 万人の約 7.5%に相当する。

表 3-6 州・州法定機関の職員数(2006年6月30日時点)

出所: 首相府公務員局 web サイト(2007 年)

区分	幹部職	管理・専門職	一般職	計
州	81	4,767	79,732	84,580
州法定機関	28	1,851	12,316	14,195
計	109	6,618	92,048	98,775

表 3-7 州別の州・州法定機関職員数(2006年6月30日時点)

出所:首相府公務員局 web サイト(2007年)

州名	州職員数	法定機関職員数	計
ジョホール	5,906	308	6,214
クダ	5,147	701	5,848
クランタン	3,897	908	4,805
マラッカ	1,850	718	2,568
ヌグリ・スンビラン	4,048	203	4,251
パハン	8,559	499	9,058
ペナン	2,956	274	3,230
ペラ	7,107	1,482	8,589
プルリス	1,144	106	1,250
サバ	19,950	2,834	22,784
サラワク	11,127	4,009	15,136
スランゴール	6,581	1,103	7,684
トレンガヌ	6,308	1,050	7,358
計	84,580	14,195	98,775

パハン、サバ、サラワクなど面積の広大な州は職員数も多いことがわかる。特に、サバ、サラワクでは歴史的経緯や独自に処理する事務があることなどから、職員数が多い。

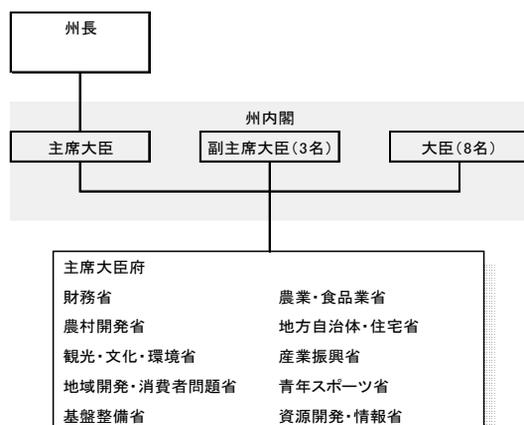
(5) 州による相違

これまで半島マレーシアのスルタンを元首とする一般的な州の行政機構について述べてきたが、元首や立法議会と同様、行政に関しても州による違いが多くみられる。

マラッカ、ペナン、サバ、サラワクでは、州首相の代わりに首席大臣(Chief Minister)が置かれている。特に、サバ、サラワクでは執行理事会に相当するものは州内閣(State Cabinet)と呼ばれ、それぞれ大臣(Minister)が任命されるなど、他の州に比べより国家に近い形態となっている。

図 3-2 サバの行政機構

出所:同州政府 web サイト(2007年)



4 州司法

連邦憲法に基づき州が権限を有する事項の1つとして、イスラム法に関することがある。イスラム教徒間の訴訟については、州の機関であるイスラム裁判所(Syariah Court)が管轄するイスラム下級裁判所、イスラム高等裁判所、イスラム上訴裁判所で審理される。

また、サバやサラワクでは、これらのほかに、先住民族の慣習や伝統に基づき裁判を行う司法機関として、先住民裁判所(Native Court)がある。

第3節 州による地域レベルの行政

1 州の行政区分

各州は、自らの権限に基づき、州内をさらに区分し必要な行政機関を設置している。

一般に、州は地域(District)に区分され、各地域は地区(Mukim)に区分される。ここまでが州の行政区分である。さらに、地区は村(Kampung)から構成されているが、この村は行政上の区分にはあたらない²⁵。

図 3-3 ジョホール州内の地域・地区

出所: Department of Statistics, Malaysia (2000), *Population Distribution by Local Authorities and Mukims 2000*



²⁵ 村長(Ketua Kampong)は、州の地域事務所長が任命するが、あくまでコミュニティのリーダーであり、公務員(州の職員)にはあたらない。

ジョホールは、スガマ (Segamat)、メルシン (Mersing)、ムア (Muar)、バトウ・パハ (Batu Pahat)、クルアン (Kluang)、コタ・ティンギ (Kota Tinggi)、ポンティアン (Pontian)、ジョホール・バル (Johor Bahru) の8地域に区分されている。各地域は、さらに地区に細かく区分されていることがわかる。

一方、クランタンでは地域よりも大きな区分 (*Jajahan*) を設けている。サバでは逆に地域のみでそれ以下の区分はなく、サラワクでは地区の名称が異なるなど、ここでも歴史的経緯から州による差異が見られる。

これらはあくまで州内部の行政区画であり、州の出先機関として事務所が設置されており、後から述べる地方自治体には該当しない。

2 各区分における行政機関

(1) 地域 (District) レベルの行政機関

州は、州内の各地域に出先機関として、地域・土地事務所 (District and Land Office) を設置している。州の職員である地域事務所長 (District Officer) のもと、地域レベルの州行政を管轄している。また地域事務所と土地事務所を別々に設置している州もある。

地域・土地事務所では、地域レベルにおける州行政の総合調整や土地に関する行政を担当しており、具体的には以下のような事務を行っている。

【地域における総合調整に関すること】

- 地域レベルにおける開発事業の評価
- 州の各部局が実施するインフラ整備に関する技術的助言
- 地域レベルにおける連邦の行政機関や自治体との連絡調整 (州レベルと同様、地域レベルでも行政分野ごとに委員会があり、定期的に会合を行う。)
- 地域レベルにおける、独立記念日、国王誕生日、スルタン誕生日など記念行事の実施
- 映画館など娯楽施設に関する各種申請の処理
- 選挙や各種統計などの事務
- 地域レベルにおける州行政に関する住民からの苦情への対応

【土地に関すること】

- 経済情勢に基づき、住宅、農業、商工業など、土地の利用方法やその開発を計画すること
- 土地に関する情報や統計の整理
- 開発にともなう、土地の所有者の変更、賃借権や担保権の設定などの事務
- 土地に関する州の税、各種収入の徴取
- 土地に関する強制執行など行政上の法的手段の行使

(2) 地区 (*Mukim*) レベルの行政機関

地区レベルでは、州の職員である地区長 (*Penghulu*) が州行政を担当している。具体的な業務は以下のとおりであるが、住民や関係機関との調整に関する事務が多い。

- 地区内の各コミュニティとの連絡調整、例えば州の考えを伝えたい各住民の意見や要望を把握することなど

- 地区レベルにおける連邦や自治体など関係機関が実施する事業との調整
- 州の開発事業の実施、またそれに伴う地区の現状などを上位機関に報告
- 地域事務所や土地事務所が担当する事務の遂行を現場レベルで支援すること
- その他、地域事務所長の指示に基づくもの

第4節 州の財政

1 州の財政

マレーシア全 13 州の財政状況を総計ベースで見ると、2006 年決算見込ベースで、歳入は 127 億 RM(4,318 億円)、歳出は歳入をやや上回る 129 億 RM(4,386 億円)であり、歳入、歳出とも前年に比べて延びている。歳入に占める自主財源の割合は 70%~80%、歳出に占める経常経費の割合は約 50~60%程度で推移している。

また、歳出が歳入を上回っているが、連邦からの借入金で補填している。

表 3-8 州の決算状況(2002~2006 年)

出所: Ministry of Finance (2007), *Economic Report 2006/2007*

(単位:百万 RM)

年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
歳入①	8,341	8,541	9,995	11,969	12,668
自主財源	6,692	7,217	7,543	9,264	9,119
連邦補助金	1,622	1,305	2,417	2,642	3,398
その他	27	19	35	63	151
歳出②	8,862	9,124	9,256	10,491	12,861
経常経費	5,090	5,307	5,612	6,144	7,360
開発経費	3,772	3,817	3,644	4,347	5,501
差引③=①-②	△521	△583	739	1,478	△193

【参考】

年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
連邦借入金④	731	1,033	628	1,642	—
③+④	210	450	1,367	3,120	△193

両表とも 2006 年は決算見込による。

2 歳入

(1) 自主財源

州政府では、連邦憲法別表 10 による財源と州内の製品や発掘された鉱物に対する輸出税の連邦からの配分などが自主財源として認められている(連邦憲法第 110 条)。

連邦憲法別表 10 は、具体的に以下のようなものを規定している。

【税】

- 土地・鉱山・森林の利用(鉱物の採掘・森林の伐採など)に対する税
- 酒類の販売に対する税
- 遊興税

【手数料】

- 州法に基づく許認可手続に対する手数料
- 州が所管する裁判所での各種手数料

【行政サービス費】

- 州の各部局により提供される行政サービスの対価
- 水道料金

【その他収入】

- 州内の埋蔵物による収入
- イスラム教に関連する収入
- 州財産の運用による収入
- 州財産から発生する利子収入
- 州財産の売却収入
- 州法に基づく罰金

また、サバとサラワクでは、石油製品や木材製品の輸出税(サバ州の場合、予算ベースで約3割を占める)、州内の事業者に対する売上税など、半島マレーシア各州の自主財源より幅広い財源が認められている(同別表 10)。

(2) 連邦からの補助金

連邦から州に交付される補助金は、人頭補助金(Capitation Grant)と州道補助金(State Road Grant)の2種類があり、両補助金とも毎年1度交付される(連邦憲法第 109 条)。

人頭補助金は連邦の直近の統計による州の人口に基づき交付される補助金である。人口に1人あたりの単価を乗じたものであるが、最初の 10 万人までとそれ以降で単価が大きく異なる仕組みである。

州道補助金は、半島マレーシアの各州に対してのみ交付される州道の管理のための補助金であり²⁶、毎年 12 月 31 日時点における州道の延長に対し、1マイル(約 1.6km)あたりの平均管理コストに基づく単価を乗じたものである。

これら以外に、サバやサラワクを対象にした特別な補助金²⁷も存在する。

²⁶ 1964 年と 65 年のみサバとサラワクにも交付されている。

²⁷ 1963 年両州がマレーシアに加入した際に、それぞれの州の面積及び経済状況に基づいて交付されることとなったものである。2003 年時点でサバ州の総収入の 1.4%、サラワク州の総収入の 0.6%を占める。

表 3-9 人頭補助金の補助単価

対象となる人口	人口1人あたりの単価
①最初の 10 万人まで	72.00RM
②次の 50 万人まで	10.20RM
③さらに次の 50 万人まで	10.80RM
④それ以上	11.40RM

(3)借入金

州は、自由に資金を調達することはできない。借入をする場合は、連邦から借り入れるか、連邦の指定を受けた特定の金融機関から、連邦の定める借入条件、かつ5年を超えない範囲で借り入れることができる(連邦憲法第 111 条)。既述のとおり、金融機関からの借入はほとんど見られず、連邦からの借入で対応している。

3 歳出

州の歳出は、連邦と同様、経常経費と開発経費に区分される。

経常経費は人件費や行政サービスの提供に関する経費が中心である。一方、開発経費はインフラ整備のための経費で、開発事業基金 (Development Fund)と水道事業基金 (Water Supply Fund)からなる。連邦と同様、今後、第9次マレーシア計画に基づく開発経費の増大が見込まれている。

表 3-10 各州における歳出内訳 (2005 年)

出所:首相府会計検査官室 web サイト(2007 年)

(単位:百万 RM)

項目	ジョホール	クダ	スランゴール
経常経費	656.67	309.73	1,034.50
人件費	216.63	120.20	160.72
行政サービス費	200.68	70.49	212.16
備品購入費	8.67	15.44	16.47
補助金・積立金	222.24	102.48	634.74
その他	8.45	1.12	10.41
開発経費	168.75	264.03	494.09
計	825.42	573.76	1,528.59

第5節 連邦との関係

1 立法権限における関係

(1) 連邦優位の原則

これまで述べてきたように、連邦憲法の規定により、連邦と州の立法権限は明確に区分されており、州は自らの権限の範囲内でそれを行行使することができる。しかし、連邦の立法権限と抵触することも想定されることから、連邦憲法は一定の範囲で連邦の優位性を認めている。

まず、連邦法に反する州法はその範囲において無効とされる(連邦憲法第 75 条)。さらに、連邦は、①国際的な取り決めや決議の実施に必要な場合、②州間の統一性を確保する必要がある場合、③特に州立法議会からの依頼があった場合、州との協議など一定の手続のもと、連邦が州の立法権限にかかる事項について法律を制定することができる(同第 76 条)。

(2) 土地・地方自治体に関する立法権限

土地や地方自治体に関することは州の主要な立法権限の1つであるが、連邦憲法上、特に連邦が州に優位することが規定され、特定の手続を経ずに、連邦は当然に法律を制定できる(連邦憲法第 76 条第4項)。

このような強い優位性の背景には、連邦憲法上の機関である国家土地評議会(National Land Council)や国家地方自治体評議会²⁸(National Council for Local Government)の存在によるところが大きい。連邦と各州が参加しているこれら両機関は、土地政策や地方自治体に関する最高位の政策形成機関であり、その決定は連邦や各州を拘束するものとされている(連邦憲法第 91 条および第 95 条 A)ことから、両機関の決定を経て行う連邦の立法について全面的に優位性を認めているものと考えられる。

2 財政に関する影響

前述のとおり、連邦は州に対し人頭補助金や州道補助金などを交付しており、州財政に対する強い影響力を持っている。

このような連邦と州に関する財政政策を決定する憲法上の機関として、国家財政評議会(National Finance Council)が設置されている(連邦憲法第 108 条)。国家財政評議会は、首相や関係大臣と各州代表により構成されており、州に対する補助金の決定、税の配分、借入の決定などについてあらかじめ諮問しなければならない。その答申には法的拘束力はないとされているが、現実にはその答申内容に沿って進められている²⁹。

²⁸ 国家地方自治体評議会については第4章参照。

²⁹ 財団法人地方自治協会(1992年)、「アジア諸国の地方制度(Ⅰ)」p46。

第4章 地方自治体～半島マレーシアを中心に

イギリス統治の時代のマレーシアでは、19世紀以降、都市計画の策定やごみの収集といった特定の行政サービスを提供する委員会組織が作られるようになった。これが、後に議会へ発展し、現在の地方自治体のモデルとなっている。

本章では、自治体の歴史を紹介したのち、半島マレーシアにおける自治体の根拠法である連邦自治体法を中心に、権限、機構、財政制度や連邦、州との関係について述べる。

第1節 地方自治体の歴史³⁰

1 自治体の始まり

(1) 直轄植民地の場合

マレーシアの自治体の原型は、1801年にイギリスがペナンに設立した評価委員会(Committee of Assessors)とであると言われている。この委員会の担う役割は、都市計画の策定や、住民向け行政サービスの提供であった。委員長はイギリス人が務め、委員は住民の中から任命されていた。

その後、1884年に市民税法(Municipal Rates Act)が施行され、評価委員会はより規模の大きい市委員会(Municipal Committee)となった。このような組織は同じ直轄植民地であるマラッカやシンガポールでも設けられるようになった。さらに2年後、これらの市委員会は市議会(Municipal Council)へと変更され、法人格を有する独立した主体として位置づけられるようになる。

(2) マレー連邦州・マレー非連邦州の場合

直轄植民地に引き続き、マレー連邦州において自治体制度が導入されるようになった。1907年に衛生委員会(Sanitary Board)として設けられた自治体は、1930年に町委員会(Town Board)と名称が変更された。その後、このような自治体は、マレー非連邦州においても設立されるようになった。

第2次世界大戦後、1950年地方自治体選挙法(Local Authorities Elections Ordinance 1950)により、町委員会は市議会(Municipal Council)となり、議員の選挙が実施されるようになった。さらに、1952年地方自治体法(Local Council Ordinance 1952)により、住民の設置要望に基づいて地方議会(Local Council)を設けることができることとなった。

(3) サバ・サラワクの場合

サバでは、1901年に衛生委員会(Sanitary Board)が設立され、1954年に町委員会(Town Board)や町議会(District Council)が設けられた。1961年にサバ地方自治体法(Local Government Ordinance)が制定され、州の指導監督のもと、自治体による行政サービスの提供

³⁰ 本節の内容については、Phang (1997), *Financing Local Government in Malaysia* p7 - 12 によるところが大きい。

が行われていた。

一方、サラワクでは、1922年に現在の州都であるクチンに衛生委員会が設立され、1932年には市委員会(Municipal Board)として再編された。第2次世界大戦後の1948年、サラワク地方自治体法(Local Authority Ordinance)により、小規模都市や農村を対象に町議会(District Council)が設けられた。

2 自治体の再編に向けた議論

(1) 再編の必要性

これまで述べてきた自治体は、歴史的経緯からさまざまな法律に基づき設立された権限も限定されたものがほとんどで、自治体に対する統一的なルールも明確ではなかった。実際、1960年ごろには、半島マレーシアだけで9種類 372の自治体が存在したといわれている³¹。

さらに、その後、地方自治体は、不適切な行政運営や違法行為がクローズアップされることとなる。根拠のない立法や議員の汚職などの不祥事が発生する一方、財政の悪化により行政サービスが提供できなくなり、州が自治体の業務を代行せざるを得なくなったケースもあったという。

これらの状況は、自治体の財源不足、小規模で非効率な組織体制などに起因していた。そのため、連邦内はもちろん自治体自身からも、これらの問題を解決するためには、半島マレーシアの自治体制度を抜本的に改革しなければならないという声が高まるようになった。

(2) 調査委員会の設置と提言

1965年7月、半島マレーシアにおける地方自治体の再編を検討するため、ナハパン(Datuk Athi Nahappan)上院議員を委員長とする調査委員会が設置された。その4年後の1969年12月、この調査委員会は連邦政府に自治体再編に関する調査報告書を提出した。

このナハパン報告書には以下のような提言が含まれている。これらの提言内容は、マレーシアにおける自治体のあるべき姿を追求したものとして、今日においても評価されている³²。

- 新法施行後6ヶ月以内に、市議会と町議会の2種類からなる自治体を創設する
- 自治体議員は選挙により決定する(ただし、町議会議員の一定数は州による任命を想定)
- 自治体自らが職員を採用する
- 自治体の業務を義務的業務と任意的業務に区分する
- 医療、教育支援、公営住宅や天然資源の開発を自治体の権限に含める
- 自治体の財政基盤を強化する
- 連邦による全般的な指導監督を認める(地方監督官を創設)
- 州による指導監督(例えば、予算や条例に対する審査権など)は一部容認(ただし、州の最先機関としての地域・土地事務所は自治体の機能と重複するため廃止)

(3) 調査報告書を巡る議論

このナハパン報告書の提言内容を検討するため、連邦政府は、関係府省から構成される検討委員会を設置した。しかし、委員会の内部で意見を統一することができず、多数意見と少数意見と

³¹ Noris (1980), *Local Government in Peninsular Malaysia* p83.

³² Phang (1997), 前掲書 p10.

いう2つの異なった答申がなされた。

多数意見は、提言を概ね受け入れる姿勢を見せつつも、選挙については連邦や州レベルの政治情勢が安定すれば実施すべき、とただちに採用すべきではないとした。また、州の地域・土地事務所は必要な機関であるとして、ナハパン報告書の廃止案を否定している。

一方、少数意見は、提言を自治体の立場のみに立つ偏った見方として全面的に否定している。

3 新法の制定と自治体再編

(1) 半島マレーシアにおける連邦自治体法の制定

最終的に連邦政府は、ナハパン報告書に対する多数意見に基づき、同報告書による提言を部分的に採用する方向で、地方自治体法を制定することとした。

まず、1974年に暫定地方自治体法(Local Government (Temporary Provisions) Act)において自治体の組織の統一などが行われた。さらに、その2年後、1976年地方自治体法(Local Government Act 1976)において、半島マレーシアにおける現行の地方自治体システムがスタートすることとなった。

この連邦自治体法に基づき、各州において自治体の再編が進められ、1980年代中頃にはすべての州で再編が完了した。

表 4-1 ナハパン報告書の提言と連邦自治体法

出所: Norris (1980), *Local Government in Peninsular Malaysia* より作成

報告書の提言	連邦自治体法への反映
自治体を市議会と町議会に再編	概ね○: 実際は、特別市議会・市議会・町議会の3区分
議員選挙の実施	×: 当面行わない
自治体が自ら職員を採用	○
自治体業務を義務的業務と任意的業務に区分	○
医療・教育・公営住宅・資源開発など自治体の権限強化	△: 公営住宅を除き、連邦・州に立法権限
自治体の財政基盤強化	概ね○: 財源の明確化
連邦による全面的な指導監督(州による指導監督も一部容認)	×: 自治体に関することは州の権限
州の地域・土地事務所は廃止	×: これまでどおり存続

(2) サバ・サラワクでの再編

半島マレーシアにおける再編が完了した1980年代以降、サバやサラワクにおいても自治体の再編が議論されるようになった。

半島マレーシアの各州に比べ、広大な区域をもつサバ、サラワクでは、自治体の再編は行われず、サバ、サラワクの地方自治体法を改正することで、連邦自治体法とほぼ同じ体系に整理し、既

存の自治体がそれぞれ市議会や町議会として昇格することとなった。

第2節 現在の地方自治体

1 マレーシアの地方自治体の特徴～日本との比較から

以下において、マレーシアの地方自治体の特徴を、日本の自治体と比較しながら述べていくこととする。

(1) 自治体＝議会

これまで述べてきたように、マレーシアにおける地方自治体は、イギリスの自治体制度³³の影響により、議会として発展してきた。そのため、今日においても、自治体の実体は議会（Council）であり、議会と議会の内部組織として行政実務を扱う事務局から構成されている。

日本の自治体のように議決機関と執行機関が相互に独立したいわば大統領制のような仕組みではなく、議決機関である議会が同時に執行機関となっている。言い換えれば、自治体の長は、議決機関と執行機関の長の役割を兼ねているというのが、マレーシアの自治体の大きな特徴である。

(2) 議員は任命制

議員は、選挙ではなく州政府によって任命されている³⁴。以前は、住民による直接選挙によって自治体の議員を選出していたが、連邦は 1964 年9月 18 日をもって自治体議員選挙を中断し、今日に至っている。

この点について、連邦政府は公式に理由を示していない。当時、マレーシアの成立に対し、インドネシアなど近隣国との関係が悪化するなかで、国内の一部地域で州や自治体選挙に起因する政治的混乱がみられた³⁵。国内外に同時に問題を抱えることとなった連邦政府は、さらなる混乱を避けるため選挙の中断に踏み切ったと言われている。

(3) 州による指導監督

自治体は独立した法人格を有する団体であるが、その運営にあたっては、連邦憲法や連邦自治体法の規定に基づき、州の全面的な指導監督を受けることになっている（連邦地域を除く）。前章で述べたように、州は国家に準じた位置づけであり、この点において、同じ地方自治体として都道府県と市町村が対等に位置づけられている日本の制度とは大きく異なっている。

(4) 区域が限定的かつ点在

マレーシアでは、日本のように、国土のすべてがどこかの自治体の区域に含まれているというわけではない。

前述のとおり、もともと自治体はごみ処理など住民にとって身近なサービスを提供する機関として設置され発展してきた。したがって、ジャングルのように人口が集中していない地域などでは、現

³³ この点については、当協会（2004 年）「英国の地方自治」p1～p12 を参照されたい。

³⁴ イギリスでは、従来、住民の直接選挙により議員を選出している。

³⁵ マラッカ、ペナン、イポー（ペラの州都）では、当時、中華系住民に支持された野党が優勢で、しばしば連邦や州と対立していた。また自治体選挙の中断後であるが、1969 年5月には選挙結果をきっかけにマレー系住民と中華系住民との間で暴動に発展したこともある。

在でも自治体は設置されていない。

また、半島マレーシアに散在しているゴムやパーム椰子などの大規模なプランテーション農園の場合、私有地であること等により、農園内にかなりの人口を有する集落が含まれていても、従来、行政機関がサービスを提供することはなかった。

これらの理由から、自治体は、市街地を中心に区域が形成されてきた。そのため、自治体の区域は限定的かつ点在しており、その区域は、面積では 66.7% (1989 年)、人口では 77.7% (1991 年) を占めるにとどまっている。マラッカ、ペナンといった直轄植民地や米作地帯として早くから開発が進んだクダは、すべての区域が自治体の管轄となっているが、パハンやスランゴールのように、自治体の管轄区域が州面積の1割以下というケースもある³⁶。

自治体のカバーしていない区域の住民は、当然ながら自治体から行政サービスの提供を受けることはできない。このような区域では、コミュニティ・レベルで自治会のような任意の団体を組織して対応しているケースもあれば、州の地域機関が直接同様の行政サービスを提供しているケースもある³⁷。

図 4-1 パハン・クダにおける地方自治体の担当区域

出所: Department of Statistics, Malaysia (2001), *Population Distribution by Local Authorities and Mukims 2000*



太古からの熱帯雨林で有名なタマン・ネガラ国立公園など、ジャングルの多いパハンでは、自治体の担当区域(着色されている部分)は限定的であることがわかる。

³⁶ 当協会(1995)、「マレーシアの地方自治」 p22-p23。

³⁷ このような場合、地方自治体法を準用して、同法に沿った行政サービスが提供されている場合がある(連邦自治体法第7条)。



クダでは、ランカウイ島も含め、州内すべてのエリアが自治体の担当区域（着色されている部分）となっていることがわかる。

(5) マレーシアの自治体のイメージ～希薄な帰属意識

自治体制度自体とは別に、日本と比較した場合、大きな違いが認められるものとしては、住民の帰属意識が挙げられよう。

日本の地方自治体（地方公共団体）の場合、一定の地域とそこに住む住民の存在を前提として成立しており³⁸、住民にとっても自分たちが「〇〇市（町、村）民」だという帰属意識が一般的に認

³⁸ 原田尚彦（2003）、「地方自治の法としくみ」学陽書房 p33 では、日本の地方公共団体を「一定の地域とそこに住む住民を構成要素とし、その地域に関連する公共的役務を実施する地域協同体であって、その地域の住民および滞在者に対し包括的な支配権をもつ団体」と定義している。

められる。

マレーシアの場合には、住民は自治体ではなくむしろ州や州の行政区画である地域に対して帰属意識があると言われている。自治体は、その成立過程における歴史的経緯や、包括的な課税権を有し住民はその対価として行政サービスを受けているという関係があるにもかかわらず、当該自治体(もしくは自治体の区域)に帰属しているという感覚は希薄である。

これは、議員選挙が実施されておらず、制度的に住民の意思を反映させる機会が失われたままであることが指摘できよう。これに加えて、マレーシアの自治体の業務は、ごみ収集や基礎的なインフラの整備といった行政サービスが主で、住民の自治体に対する意識は、あえて例えるなら日本の電力会社やガス会社に対するイメージに近いと言えるのではないかと想像される³⁹。

2 自治体の区分

(1) 連邦自治体法に基づく地方自治体

半島マレーシアでは、1976年に制定された連邦自治体法が、自治体の区分や権限などを規定している。

同法は、自治体 (*Pihak Berkuasa Tempatan, Local Authorities*⁴⁰) を、①特別市議会 (*Majlis Bandaraya, City Council*)、②市議会 (*Majlis Perbandaran, Municipal Council*)、③町議会 (*Majlis Daerah, District Council*) の3種類に区分し⁴¹、これに後述するクアラ・ Lumpur 首都特別市を加えたものを、連邦自治体法上の自治体として定義している(同法第2条)。それぞれの区分の具体的要件については、①自治体の所在する地域の性格、②人口、③財政状況、④インフラ整備の状況などの観点から連邦政府が基準を設けている。これらの要件を満たすと、所定の手続により上位の区分に移行することができるが、どの区分であっても、自治体としての権限そのものは基本的に変わらない⁴²。

³⁹ 本レポートの執筆にあたり聞き取りを行ったマレーシア人の話を総合して判断した。

⁴⁰ 法律名や組織名では *Kerajaan Tempatan* (英語の *Local Government* に該当) が使用されているが、一般にはこちらが使われている。本レポートでは、特に区別せず、地方自治体(自治体)で統一している。

⁴¹ 以下、文脈上支障のない限り、特別市議会、市議会や町議会の「議会」を省略する。

⁴² 上位の区分への移行するメリットについて、自治体での聞き取り調査時にを尋ねたところ、権限は変わらなくても自治体のイメージ・アップにつながるとのことであった。

表 4-2 半島マレーシアにおける自治体区分と要件

出所: 住宅・地方自治体省地方自治体局提供資料(2006年)

区分	特別市	市	町
地域	州都など州行政の中心地	都市部	都市郊外や農村地域
人口	30万人以上	10万人以上	10万人未満
歳入規模	年8,000万RMを上回る事	年1,000万RMを下回らない事	年1,000万RM未満
その他	<ul style="list-style-type: none"> • 商工業の中心地 • 大学を有するなど高等教育の中心地 • 歴史・文化・スポーツの中心地 	<ul style="list-style-type: none"> • 地域における行政の中心地であること • インフラ整備など、都市向けサービスの需要があること 	<ul style="list-style-type: none"> • インフラ整備よりも、行政サービスの充実が求められている段階の自治体

市の要件を満たすと町から移行することができる。特別市への移行は、要件を満たすだけでなく、統治者会議への諮問を行ったうえで、国王が決定する。

(2) 個別法の適用を受ける地方自治体

マレーシアでは、地方自治体法ではなく、個別法に基づき特別な位置づけがなされている地方自治体がある。

首都のクアラ・ Lumpur では、1960年連邦首都法(Federal Capital Act 1960)に基づきクアラ・ Lumpur 首都特別市(*Dewan Bandaraya Kuala Lumpur: DBKL, City Hall of Kuala Lumpur*)が設置されている。首都という特別な条件から、個別法により異なったルールが適用されている自治体である。また、第2章で述べたように、州の権限が及ばない連邦地域であり、連邦地域省が運営に関する指導監督を行っている。

また、サバでは1961年地方自治体法(Local Government Ordinance)、サラワクでは1948年地方自治体法(Local Authority Ordinance)が自治体の根拠法であり、連邦自治体法は適用されないが、自治体の区分など基本的な体系は連邦自治体法と同様である。また、サバの州都コタ・キナバルやサラワクの州都であるクチン(北・南)は、クアラ・ Lumpur と同様、州都として特別な位置づけがされている。

(3) 地方自治体の数

2006年8月時点で144の自治体が存在している。これらの自治体には、前述のクアラ・ Lumpur 首都特別市やサバ、サラワクの自治体も含まれている。

近年、都市化の進展に伴い、町から市へ、市から特別市へ、それぞれ移行する事例が増えてきているが、自治体の数自体は、再編後ほとんど変わっていない。

表 4-3 マレーシアにおける自治体の数

出所：住宅・地方自治体省 web サイト(2007 年)

州など	首都・州都 特別市	市	町	計
ジョホール	1	5	8	14
クダ	1	3	7	11
クランタン		1	11	12
マラッカ	1	1	1	3
ヌグリ・スンビラン		3	5	8
パハン		3	8	11
ペラ	1	4	10	15
プルリス		1		1
ペナン		2		2
サバ	1	2	19	22
サラワク	2	3	20	25
スランゴール	1	7	4	12
トレンガヌ		2	5	7
クアラ・ルンポール連邦地域	1			1
計	9	37	98	144

第3節 地方自治体の業務⁴³

1 連邦自治体法と関連法

(1) 連邦自治体法

連邦自治体法は、自治体に関する一般法として、自治体が業務を遂行するにあたり必要となる以下のような事項を規定している。

- 自治体の機構(議会と権限)
- 自治体の職員(公務員制度)
- 業務の実施方法
- 自治体財政
- 会計と監査
- 自治体の義務的業務と任意的業務

(2) その他の自治体関連法

地方自治体法以外に、自治体の業務に関連した特別法として、1976 年都市計画法(The

⁴³ 本節以降、特に断りのない限り、連邦自治体法が適用される半島マレーシアの自治体を対象とする。

Town and Country Planning Act 1976)と1974年道路水路建築法(The Street, Drainage and Building Act 1974)がある。

都市計画法は、自治体が都市計画を策定する権限を有することを規定し、道路水路建築法は、建築物や関連する設備の許認可を自治体が行うこととしている。

これら関連法により、自治体は、都市計画から開発、建物の建築に至るまで、街づくりに関する全般的な権限を行使できる行政主体として位置づけられているのである。

2 地方自治体の具体的業務

(1) 業務の特徴

地方自治体法と関連法により、自治体の具体的業務が規定されているが、これらの業務は、義務的業務(Mandatory Functions)と任意的業務(Discretionary Functions)に大別されている。

これら自治体の業務は、日本の市区町村の業務と比べると狭いものである。日本の市区町村が実施しているような、消防防災、住民登録、福祉、農林水産業、上下水道や教育に関することは、連邦憲法の規定により、連邦や州の立法権限に属しているからである(連邦憲法第74条、第77条、別表9)。

また、連邦自治体法では、自治体が業務を進めるうえで必要となる条例制定権を一定の範囲で認めており(連邦自治体法第102条)、1年以下の禁固または2,000RM以下の罰金といった罰則を設けることができる(同第104条)。

(2) 義務的業務

住宅・地方自治体省によれば、義務的業務は、地方自治体法第7章から第11章(第63条～第100条)に規定される業務がこれに該当するとされている。

具体的には、以下のような業務がある。

- 住民の健康維持に関すること
- 環境衛生に関すること(廃棄物処理／道路・水路の清掃／除草)
- 市場・屋台の規制に関すること
- 共同墓地・食肉処理場・公衆トイレの管理に関すること
- 公園の整備に関すること
- 迷惑行為の取締に関すること
- その他公共施設の管理に関すること

一方、関連法である都市計画法や道路水路建築法上の業務も義務的業務と考えられている。

【都市計画法】

- 都市計画の策定に関すること(基本構想である構造計画と詳細に関する地域計画の策定)
- 都市計画区域内の開発や建築規制に関すること

【道路水路建築法】

- 自治体が所管する道路の整備・管理に関すること
- 水路の整備・管理に関すること
- 建築許可に関すること

(3) 任意的業務

任意的業務については、地方自治体法第 12 章(第 101 条)に規定されており、自治体の規模や財政状況などに応じて実施されている。

- 低所得者への住居の提供に関すること
- 医療サービスに関すること
- 地域の産業振興を通じた雇用の創出に関すること
- 図書館やスポーツ施設の整備に関すること
- 公共交通機関の整備に関すること

第4節 地方自治体の機構

1 長と議員

(1) 自治体の構成

半島マレーシアの自治体は、財産を所有し、契約を締結するなど、法律関係の当事者となり得る法人としての位置付けがなされている(連邦自治体法第 13 条)。自治体すなわち議会は、州によって任命される長と議員(8名以上 24 名未満)から構成される(同法第 10 条第1項)。

(2) 長

自治体の長は、特別市の場合は市長(Mayor)、市議会や町議会の場合は議長(President)と呼ばれている⁴⁴(連邦自治体法第2条)。

長は、議会の議長を務めることとされており、議事の進行を行う(連邦自治体法第 25 条)。さらに、対外的に自治体を代表する役割を担っている。

(3) 議員

議員(Councillor)は、住民の中から、①地方行政に関する幅広い経験を有する者、②商工業などの専門分野で功績のあった者、③住民の利益を代表しうる者の中から任命することとされている(連邦自治体法第 10 条第2項)。

原則として、議員は各政党から任命される。事前に各政党は候補者の一覧表を作成し州に提出する。政権与党から最も多く任命されるのが一般的である。

どのような人々が議員として任命されているかは、自治体によって異なるため、一概には言えないが、弁護士、教師、会社員などが選ばれており、すでに退職して議員となっているケースもあれば、兼業しているケースも見られる。自治体によっては、NGO から1~2名任命していることもある。

議員の任期については、3年を超えないこととされている。しかし、再任を妨げるものではない(同法第 10 条第3項および第6項)。あくまで3年を超えないとのことなので、任期を2年としている自治体もある。

(4) 議員選挙

既述のとおり 1964 年9月に自治体議員選挙の実施を中断することが決定された。1976 年に制

⁴⁴ 以下、本レポートでは英語の名称に関係なく市長、町長と記述する。

定された現行の連邦自治体法においても「自治体議員選挙に関するすべての規定の効力を中断する」(連邦自治体法第 15 条)と規定されており、実定法上、中断が引き継がれていることが明示されている。

2 議会と委員会

(1) 議会

議会は、1ヶ月に1度以上、定例会(Ordinance meetings)を開くこととされている(連邦自治体法第 20 条)。また、自治体の長は、任意に又は3分の1以上の議員の求めにより、臨時会(Special meeting)を招集することができる(同法第 21 条)。

定足数は、定例会においては欠員を除いた議員数の3分の1、臨時会においては欠員を除いた議員数の2分の1である(同法第 24 条)。

前述のとおり、定例会や臨時会の議長は長が務める。会議は、原則として公開されている(同法第 23 条)。議決は多数決により行われる(同法第 26 条)。



トゥルック・インタン市議会定例会の様子。

(2) 委員会

議会は、自治体の運営に関する補助的な機関として委員会(Committee)を設けることができる。長、議員の他に自治体がふさわしいと考える者を委員として任命することができる(連邦自治体法第 28 条)。委員会の数や名称は自治体によって異なる。一般的に、10 前後の委員会が設けられ、各議員が2~3の委員会に所属している。

3 事務局

(1) 事務局長

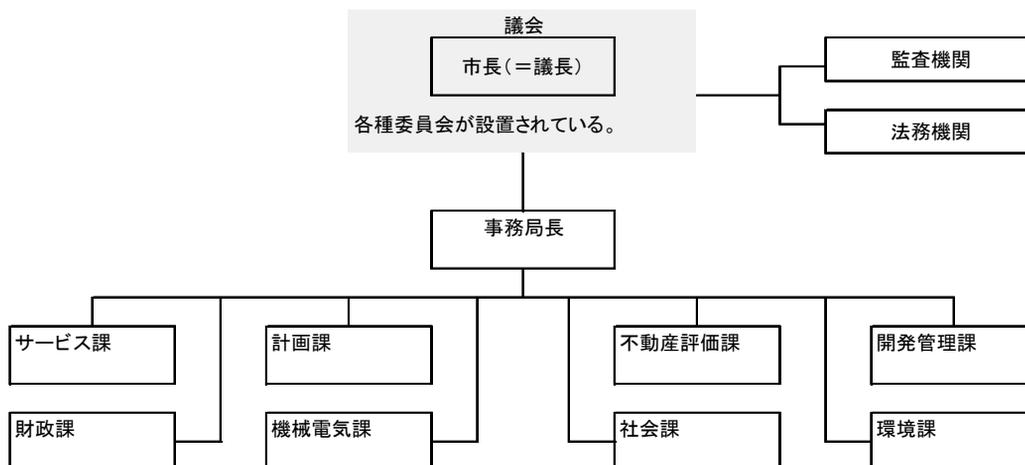
議会の下には、実務の責任者として、州により任命される事務局長(Secretary)が置かれている(連邦自治体法第2条)。事務局長は州の職員が任命されるケースもある。

(2) 事務局の機構

事務局長の下には実務を担当する事務局として各部課が設けられている。機構については、連邦自治体法は特段の規定を設けていないので、自治体によって大きく異なる。

図 4-2 自治体(議会)の機構～ペタリン・ジャヤ特別市の場合

出所: 同特別市 web サイト(2006 年)



(3) 事務局職員

サバ、サラワクも含めて、自治体の事務局に勤務する職員は約4万 2,000 人である。これは、マレーシアで公的セクター(政府機関と法定機関)に勤務する職員約 114 万人の約 3.7%に相当する。

第2章で述べたように、通常、大学卒業レベルの者は、管理・専門職に就き、一般職となることは少ない。幹部職は、大規模な自治体における幹部職員であり、職位としては連邦の本省幹部職員クラスに相当するもので、自治体では極めて少ない。

自治体の職員は個々の自治体が直接採用するが、日本のように年に1度定期的に採用する方式ではなく、必要に応じて採用しており、新聞広告などを通じて募集している。自治体は職員定数について州に報告する必要があるが、給与については連邦の首相府公務員局が作成する基準に準拠して、自ら決定している。

表 4-4 自治体の職員数(2006 年6月 30 日時点)

出所: 首相府公務員局 web サイト(2007 年)

幹部職	管理・専門職	一般職	計
17	1,224	40,727	41,968

表 4-5 スラヤン市議会事務局の区分別職員数(2005 年 9 月時点)

出所: 同市議会事務局提供資料(2005 年)

管理・専門職	一般職(事務)	一般職(労務)	計
17	332	325	674

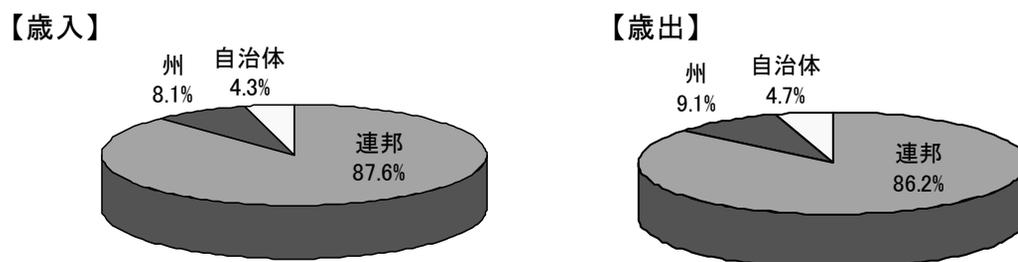
第5節 地方自治体の財政

1 自治体財政の現状

マレーシアの自治体の財政規模は極めて小さく、法定機関を除いたマレーシアの政府支出全体に占める自治体の割合を見ると、4%に過ぎない。

図 4-3 《再掲》 政府支出に占める連邦・州・自治体の割合 (2006 年推計値)

出所: Ministry of Finance (2007), *Economic Report 2005/2006* より作成



自治体の歳入は、税や手数料に代表される自主財源と連邦や州への依存財源である補助金に区分される。歳出は、職員給料等の人件費、各種行政サービスの提供にかかる経費や公共施設の整備を行う開発経費⁴⁵などからなる。

ここ5年間ににおける全自治体の総額ベースの財政状況をみると、歳入を歳出が上回っていることがわかる。歳入が不足する分については、連邦や州からの借入もなされているが、各自治体の基金の取崩により対応している例が多い。

表 4-6 自治体の決算状況 (2002～2006 年)

出所: Ministry of Finance (2007), *Economic Report 2006/2007*

(単位: 百万 RM)

年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
歳入①	5,400	4,224	4,872	5,453	6,677
自主財源	3,295	3,376	3,592	3,992	4,375
補助金	2,105	848	1,280	1,461	2,302
歳出②	5,267	5,703	5,220	5,596	6,858
差引③=①-②	133	△1,479	△348	△143	△181

両表とも、2006 年は決算見込による。また、サバ、サラワクの自治体も含まれている。

⁴⁵ 日本の地方自治体でいう投資的経費 (普通建設事業費など) に該当する。

2 歳入

(1) 歳入の内訳

自治体の歳入については、連邦自治体法において、評価税、賃貸料、手数料、サービス料、補助金などが規定されている(連邦自治体法第 39 条)。

半島マレーシアの自治体では、自主財源である評価税が歳入全体の半分以上を占めている。以下、許認可申請に対する手数料や連邦や州からの補助金がこれに続いている。

また、歳入の内訳を 10 年前と比較すると、借入金が減り補助金が増えているものの、全体としては大きく変わっていない。

表 4-7 半島マレーシアの自治体における歳入内訳(1995 年・2005 年)

出所:住宅・地方自治体省地方自治体局提供資料(2006 年)

(単位:パーセント)

内訳	2005 年	1995 年
評価税	51.0	52.7
賃貸料	5.3	5.0
手数料	6.0	5.5
サービス料・その他自主財源	20.2	19.8
補助金	17.0	13.3
借入金	0.5	3.7

(2) 評価税

評価税(Rate)は、日本でいう固定資産税に相当し、自治体の区域内にある土地や建物の所有者に対し課税するものである。

連邦自治体法は、州の承認のもと、自治体が評価税を課することができる旨を規定している(連邦自治体法第 127 条)。また、特別な評価税として、水路に対し水路評価税(Drainage Rate)を課することもできる(同第 128 条及び第 132 条)。

評価税の課税額は、対象となる土地や建物の①年間評価額(Annual Value)か②上昇評価額(Improved Value)のいずれかを課税対象とし、これに税率を乗じることで得られる。連邦自治体法は税率の上限を定めている(同第 130 条)。



ペタリン・ジャヤ特別市の評価税納税カウンターと待合スペース。

表 4-8 評価税における税率の上限

課税対象		税率の上限
①年間評価額：年間の賃貸料に基づくもの（連邦自治体法第2条）	土地・建物	35%
	水路	5%
②上昇評価額：正常価格で売却した際の利益に基づくもの（同条）	土地・建物	5%
	水路	1%

これらの税率は自治体によって異なるだけでなく、同一の自治体内であっても、対象となる資産の所在地や用途などによって、異なった税率が適用されている。また、州は、対象となる資産の目的から評価税を免除したり減額したりする権限を有している（同第 134 条、第 135 条）

課税対象となる資産に対し、自治体は、それらの評価リスト(Valuation List)を作成しなければならない。リストには、資産の所在地、内容、所有者(使用者)と年間評価額または上昇評価額が含まれ、5年に1度改定することとされおり(以上、同第 137 条)、改定には州政府の許可が必要である(同第 143 条)。

評価に対して不服がある場合は、評価リストが確定する 14 日以上前に文書で行うことができる(同第 142 条)。さらに不服がある場合は、司法手続により高等裁判所で争うことができる(同第 145 条)。

一方、自治体は、評価税の滞納者に対しては、動産や不動産の差押や競売する権限が認められている(同第 148 条～第 152 条)。



ペタリン・ジャヤ特別市では、日本の銀行などでよく見られるチケット制による窓口対応を行っている。(写真左)

また、車に乗ったまま各種料金を支払うドライブ・スルー対応の窓口も。(写真右)

(3) 賃貸料

賃貸料(Rent)は、自治体の財産を使用している者から徴収する費用である。マレーシアでは、ほとんどの自治体が、所有する市場、ホーカー・センター(Hawker Centre)⁴⁶や商業用ビルを個

⁴⁶ いわゆるフード・コートのような食事を提供する屋台の集合体のこと。ホーカー(hawker)は行商人の意味。マレーシアやシンガポールでよく見られる。

人や法人に使用させており、その対価である賃貸料が自治体の歳入となっている。

また、市民会館、体育館などの公共施設を一時利用させる際に徴収する費用もこの賃貸料として取り扱われている。



トゥルック・インタン市内のホーカー・センター。同じホーカー・センター内でも、空きスペースが見られる。(写真右)自治体の歳入源確保の観点から、テナント探しは急務である。



トゥルック・インタン市が運営するゲスト・ハウス。このような施設の利用料も、自治体の重要な歳入の1つである。

(4) 手数料

手数料(Licence Fees)は、自治体に対して行われるさまざまな許可申請手続の中で、許可証等を交付する際に、申請者から徴収するものである。自治体によって、また、許可の内容によって、手数料の額は異なっている。

手数料が必要となる許可申請は、一般的に以下のようなものがあげられる。

- 食品・食品加工品の製造に関する許可
- 商業や各種取引に関する許可
- 宿泊施設や娯楽施設の設置に関する許可
- ホーカー・センターでの営業に関する許可

(5) サービス料・その他自主財源

自治体は住民に対し、提供した行政サービスの対価として、サービス料(Fees and Charges)を徴収することができる。具体的には、ごみの収集に対する料金や自治体が運営する駐車場の駐車料金などがこの区分に該当する。

また、その他の自主財源として、不法投棄や無許可営業などに対する罰金、資産の運用による収入や利子収入があげられる。

(6) 補助金

主要な依存財源である補助金(Grant)は連邦や州から交付される。主に4種類の補助金からなる。

- 年間均衡補助金(Annual Equalisation Grant)
- 設立補助金(Launching Grant)
- 開発事業補助金(Development Project Grant)
- 道路管理補助金(Road Maintenance Grant)

自治体にとって最も重要な補助金とみなされているのが、年間均衡補助金である。これはいわゆる財源調整の役割を果たしている補助金で、財源の不十分な自治体にとっては、義務的な業務を実施するにあたって不可欠な補助金となっている。この補助金は、連邦が州を経由して(いわゆる間接補助)交付している。

年間均衡補助金は、地方自治体の管理に関する州補助金法(States Grants (Maintenance of Local Authorities) Act 1981 (Act245))に基づき、住宅・地方自治体省が定める計算式により算定される。自治体の人口、面積に貧困率など社会的要因を加味し財政需要額(Fiscal Needs)を算定し、単年度の歳入と所有する資産に基づき算出した財政能力(Fiscal Capacity)との差額の一定割合を補助金により補填するもので、日本の地方交付税制度をより単純化したものといえることができる。

設立補助金は、自治体の統廃合などにより、新たに自治体が設立されるときに、必要となる施設・設備整備に対する補助金である。自治体の設立時に1度だけ交付を受けることができる。

開発事業補助金は、自治体が行う地域開発のためのインフラ整備事業などに対し交付される補助金である。例えば、公民館などの社会教育施設、廃棄物処理施設、公園などが対象となっている。交付を希望する自治体が連邦に対し申請を行い、連邦の住宅・地方自治体省が交付を決定し、進捗状況に合わせて州を経由のうえ交付する。

道路管理補助金は、自治体の道路管理に対する補助金である。連邦が定める1マイル(約1.6km)あたりの平均的な管理費を単価として、管理している道路の延長に基づき交付額が計算される。

(7) 借入金

自治体は、開発経費や一部の経常経費に対し借入金を充当することができる。連邦自治体法は、州の同意を得たうえで、土地の取得、建物の建設のために借入できる旨規定している。

しかし、借入額の上限として、現に所有する資産総額の5倍を上回ることや、60年を超える返済期間を設定することはできないこととなっている。(以上、連邦自治体法第41条)

3 自治体の歳出

(1) 歳出の内訳

半島マレーシアにおける自治体の歳出総額の内訳をみると、人件費が4割、行政サービスを提供するための経費もほぼ4割を占めているが、行政サービス費の比率がこの10年間で高くなって

いる。

開発経費は、連邦や州の歳出における開発経費の占める割合が 25～40%であることと比較すると、9%と低い比率で減少傾向にある。以上の歳出状況から、自治体の性格が経常的な業務を主としていることがわかる。

表 4-9 半島マレーシアの自治体における歳出総額の内訳(1995年・2005年)

出所:住宅・地方自治体省地方自治体局提供資料(2006年)

(単位:パーセント)

内訳	2005年	1995年
人件費	38.2	39.9
行政サービス費	39.5	33.4
開発経費(建設事業費)	9.2	13.7
補助金・基金への積立金など	7.9	7.8
その他	5.2	5.2

(2) 自治体の区分における歳出内訳の違い

前述の内訳はあくまで半島マレーシアの自治体全体をベースにしたものであり、特別市、市、町といった自治体の区分や個々の自治体によって、歳出の内訳は大きく異なる。

自治体の区分ごとに歳出の内訳を見ると、市の開発経費が特別市や町と比較して極端に少ない。自治体の開発事業は、連邦および州の補助金によって左右されているのが実態である。この補助金についてみると、特別市は州都など州における中心地を所管している自治体であることから、地域の発展のため連邦や州から開発のための補助金が交付されやすく、町は逆に開発が進んでいないため、住民に一定レベルの行政インフラを提供する観点から、特に連邦からの補助金が交付されやすい傾向にあるという。その結果、相対的に市が実施する開発事業への補助金が少なくなりがちであり、特に、市の開発経費が相対的に少なくなっている⁴⁷。

表 4-10 各自治体区分の歳出における開発経費の割合(2002年)

出所:Kuppusamy (2006), “The State of Local Government Finance in Malaysia”

(単位:パーセント)

項目	特別市	市	町
開発経費	24.2	7.3	29.2
その他の経費	75.8	92.7	70.8

(3) 個々の自治体における歳出内訳の違い

歳出の内訳は、個々の自治体によっても大きく異なる。

例えば、人件費の占める割合は、自治体の主要業務であるごみの収集を自治体の現業職員が行っているか、現業部門を民営化または民間事業者に委託しているかで異なる。民間事業者への委託が進んでいる自治体では、人件費の占める割合は 10%前後が一般的だが、そうでない自治

⁴⁷ Kuppusamy (2006), “The State of Local Government Finance in Malaysia”を参照。

体では5割を上回るケースもある。

開発経費の割合も同様である。自治体の歳出は経常的な経費に大半が充てられるため、自治体は単独財源による開発事業を実施することは困難である。したがって、連邦の開発事業補助金など特定財源が得られない場合、開発事業にほとんど着手できない自治体もある。

このように、半島マレーシアの地方自治体の歳出は、個々の自治体によって、歳出項目の割合が大きく異なっており、自治体の総額ベースの歳出内訳は平均値を示しているにすぎないということに注意する必要がある。

第6節 連邦・州との関係

1 自治体と連邦との関係

(1) 国家地方自治体評議会

これまで述べてきたように、地方自治体に関する立法権限は州の所管事項とされているが(連邦憲法別表9)、地方自治体に関する政策形成については、国家地方自治体評議会(National Council for Local Government)がその最高機関として位置づけられている(連邦憲法第95条A)。

国家地方自治体評議会は、通常、住宅・地方自治体相が議長を務め⁴⁸、半島マレーシア各州の首相または首席大臣と連邦の関係省の大臣(10名以内)から構成される。サバ、サラワクは代表がオブザーバーとして参加することとなっている。

国家地方自治体評議会は、地方自治体に係る最高の政策形成機関であり、いかなる法令改正についてもまずこの評議会で議論しなければならないこととされている。その結果、評議会で決定された事項に連邦と州(サバとサラワクは除く)は拘束されることになる。

(2) 住宅・地方自治体省地方自治体局

住宅・地方自治体省地方自治体局(Local Government Department, Ministry of Housing and Local Government)は、国家地方自治体評議会の事務局として位置づけられ、同評議会に関する議案作成などに従事している。したがって、州の立法管轄事項を含む政策決定に関わることを通じて、個々の自治体に対する影響力を有している。同局は、国家地方自治体評議会において決定された事項を実施するために必要な調整を州や自治体と行っている。

また、同局は、連邦自治体法を所管するとともに、自治体への補助金を交付する権限も有している。前述した年間均衡補助金や開発事業補助金については、州政府が自治体に交付するが、その算定は連邦が行い、連邦が州に対する補助金として交付しているため、連邦すなわち同局の持つ影響力は大きい。

これ以外にも、地方自治体局は、地方自治体職員向けの研修事業や個別法に基づき技術的なアドバイスを رفتりしている。

⁴⁸ 現在は、副首相が議長を務めている。

表 4-11 住宅地方自治省地方自治体局の組織

出所：同省 web サイト(2007 年)

課名	主な所管事項
総務課	財産管理／経理／職員の研修・福利厚生
プロジェクト推進課	廃棄物処理に関する特別プロジェクトの実施
自治体監査指導課	国家地方自治体評議会の決定事項の進捗確認／自治体の政策や条例の統一性確保
開発・評価課	補助金の交付／自治体の財政基盤の強化／自治体が直面する諸課題への対応／開発事業の進捗管理と技術的助言
政策・法令課	各種法案の準備／自治体に関する連邦内の調整／自治体の昇格・統廃合・区域の拡大に関する申請の対応
自治体振興課	自治体における情報通信技術の基盤整備／ローカル・アジェンダ 21(次章参照)や ISO 規格の取得に関する調整
建築規制課	建築物の安全確保や環境影響評価に関する政策立案／自治体の技術職員の研修
環境衛生技術課	廃棄物処理に関する政策立案／自治体への技術的助言
村落開発課	村落開発計画の実施

2 州と自治体の関係

(1) 州の指導監督権限

これまで述べてきたように、憲法上、地方自治体に関しては州の所管事項となっている。連邦自治体法は自治体に対する州の権限を具体的に定めている。

総括的な規定として、州は、必要に応じて、自治体の権限の行使や業務の遂行に対して指導を行い、財産や活動の状況に関する報告を求めることができ、自治体もそれに従わなければならないとされている(連邦自治体法第9条)。さらに、特別規定として、州政府が公共の利益の観点から、自治体の業務を州に移管することも認めている(同法第 165 条)。

このように現行制度では、州も自治体に対し広汎かつ強力な権限を有している。

表 4-12 自治体の業務が連邦政府や州政府に移管された例

出所: Kuppusamy (2004), “Local Government and Socio-Economic Development: Lessons from Malaysia”

業務	現在の所管
河川管理	連邦政府(天然資源・環境省利水局)
消防	連邦政府(住宅・地方自治体省消防救助局)
薬物規制・計量	連邦政府(国内通商・消費者省)
図書館	州
博物館	連邦政府(文化・芸術・遺産省博物館・文化遺物局)
水道・貯水池の管理	州
下水道	【民営化】

(2) 名称や区域の決定に関する権限

自治体の名称や区域については、州が連邦と協議して定めることになっており、これらの変更(合併を含む)についても、同様に州が連邦と協議したうえで変更を宣言することができる(連邦自治体法第3条～第5条)。

(3) 組織に関する権限

既述のように、自治体の長や議員は州により任命される。また、自治体の長が自らの権限を行使する際、議会の意見が一致しない場合、州首相や首席大臣に意見を求め、その決定に従わなければならない旨が規定されている(連邦自治体法第10条)。

また、自治体は、翌年の予算を州政府に提出する際、自治体の職員定数を併せて報告しなければならない。これには、職ごとに従事する人数だけでなく、給与や諸手当も明記しなければならない。組織改正などで職位を新設する場合も、州政府の承認が必要とされている(同第16条)。

(4) 条例制定に関する権限

連邦自治体法では、自治体に一定の範囲で自治体の条例制定権を認めているが(例えば、同法第73条、第98条、第102条)、これらの条例(施行時に必要となる規則も含む)は、州によって確認され官報に公示されるまでは効力が発生しない。

(5) 財政に関する権限

自治体は、それぞれの年の予算について、前年の11月10日までに議会の議決を経て定めなければならないとされているが、当該予算は、毎年11月20日までに州政府へ提出され、12月31日までの間、州はこれについて審議する権限を有する。修正や削除も可能であり、最終的に州政府が承認したものが官報に告示され、自治体もこれに拘束される(連邦自治体法第55条)。決算についても、州政府により任命された監査人が報告書を作成し、州立法議会(クアラ・ルンプール特別市の場合は、連邦の下院)で審議される(同法第60条)。

これ以外にも、借入や基金の取崩、資産の処分などにも州の関与が規定されている(同法第41条、第51条など)。

第5章 地方自治体による行政

本章では、地方自治体による行政の実例を取り上げる。クアラ・ランプールの近郊に所在するフル・スランゴール町を例に、どのような行政サービスがどのように提供されているのか、同町を訪問した際に聞き取った内容を紹介する。

第1節 フル・スランゴール町の概要

1 フル・スランゴール町の所管区域

(1) 特徴

フル・スランゴール町は、スランゴール州内にある 12 の自治体のうちの1つで、首都クアラ・ランプールの北方約 50km に位置している。

スランゴール州政府は州内を9つの地域(District)に区分しており、フル・スランゴール町はその中の1つフル・スランゴール地域に所在する。しかし、前章で述べたようにマレーシアの自治体は国土をすべてカバーしていないため、同町の行政サービスの対象となる区域は 13 地区(Mukim)に点在している。その総面積は約 270 km²で、その約 45%が商業・居住地域、残りが農村地域である。

(2) 住民

マレーシア統計局の 2000 年時点⁴⁹のデータによれば、同町の区域に居住する住民は約 10 万 3,000 人である。民族別にみると、国全体の構成比率と比べてインド系住民の比率がやや高いのが特徴である。

クアラ・ランプールの車から 45 分とアクセスが容易なため、近年人口は増加しており、同町の話によれば、2005 年時点で約 12 万人に達している。フル・スランゴール地域の人口は約 18 万であり、同地域に居住する住民の約3分の2が、同町の提供する行政サービスの対象となっている。

表 5-1 フル・スランゴール町の基本データ(2000 年)

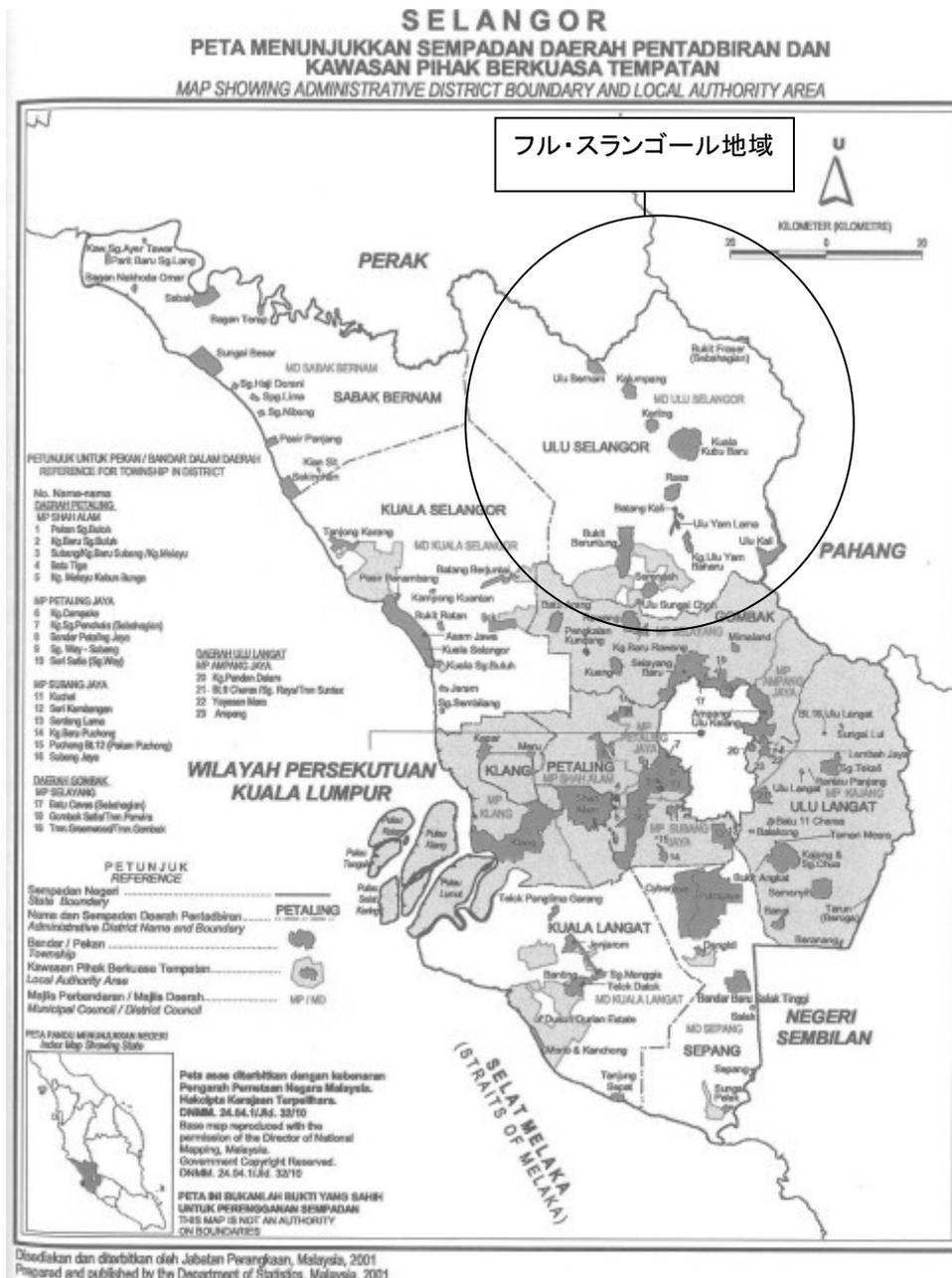
出所: Department of Statistics, Malaysia (2001), *Population Distribution by Local Authorities and Mukims 2000*

名称	フル・スランゴール町 (<i>Majlis Daerah Hulu Selangor</i> , Hulu Selangor District Council)
中心地	クアラ・クブ・バル(Kuala Kubu Bharu) 人口約 1 万 9,000 人
面積	270.38 km ²
人口	10 万 2,947 人(うち外国人居住者 2,757 人)
民族	ブミプトラ: 52.6%、華人系: 29.0%、インド系: 17.4%、その他: 1.0%

⁴⁹ マレーシアの自治体に関する統計資料は 10 年ごとに発刊されており、直近のデータは 2000 年時点のものである。

図 5-1 フル・スランゴール町の所在地

出所 : Department of Statistics, Malaysia (2001), *Population Distribution by Local Authorities and Mukims 2000*



フル・スランゴール町はスランゴール州の北部、スランゴール地域に所在する。同地域内で着色されている箇所が点在しているが、これらが同町の担当区域である。

2 フル・スランゴール町の機構

(1) 町長と議員

町議会を構成するのは町長(議長)と 24 名の議員である。いずれもスランゴール州政府によって任命されている。州政府は、州内の各政党から推薦された候補者リストに基づき議員を任命して

いる。

議員の兼職は可能であり弁護士などに従事している者もいるが、多くは退職者であるということであった。



2005年9月の現地調査では、フル・スランゴール町のトゥアン・ズルケプリ(Tuan Zulkepli bin Ahmad)町長(当時・写真左)、リム・シオンキエン(Lim Seong Khian)町議会議員(写真右)に協力いただいた。

ちなみに、町長がポロシャツ姿なのは、環境保護のキャンペーンで住民とともに清掃活動を行って帰庁した直後だったため。

(2) 定例会と委員会

連邦自治体法の規定に基づき、毎月1度定例会を開いている。また、行政分野ごとに8つの委員会を設置しており、町長を含めた25名の議員は、各自が2～3の委員会に所属している。後述するように、委員会の名称や所掌分野に対応して事務局内に8課が設置される形になっている。

(3) 事務局

議会の方針に従い実務を行う機関として事務局が設けられている。事務局長のもとに8課があり、2005年9月時点で237名の職員が配置されている。

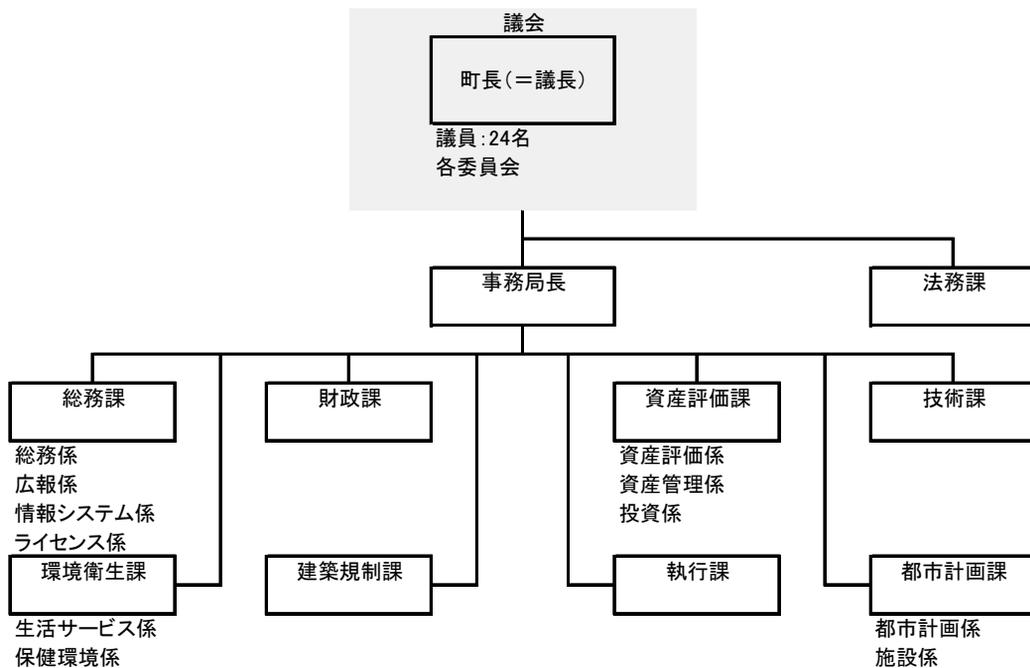


アブドゥラ(Hj. Abdullah bin Hj. Rahman)事務局長と事務局長室。(写真左)

現地調査の際は、事務局内の各課から業務の概要について説明を受けたあと、質疑応答を行った。(写真右)

図 5-2 フル・スランゴール町の機構

出所：同町提供資料(2005年)およびwebサイト(2007年)



フル・スランゴール町の庁舎内に張り出されている組織図。町長以下、幹部職員が紹介されている。(写真左)
事務局職員のタイムカード。本庁に勤務する職員は 130 名程度である。(写真右)

3 フル・スランゴール町の取組み

(1) 町のビジョン(Vision)

フル・スランゴール町は組織の目標として、①最新技術と自然風景が調和した開発、②職員に対する体系的な研修制度による人材育成、③顧客である住民との間の強い友好・協力関係の構築、という3つのビジョンを掲げている。

その目標を達成するために、以下のような事項に取り組むとしている。

- 快適で調和の取れた豊かな環境を目指し、より質の高い行政サービスを提供すること
- 住民の生活の質を向上させること

- 経済発展のために必要となる現代的なインフラを整備すること
- 清潔で緑が多く美しい町を目指して行政サービスを提供すること

(2)町の使命 (Mission Statement)

町は、連邦自治体法、都市計画法、道路水路建築法に基づき、以下のような分野に関する行政サービスの提供や指導監督を行っている。

- 各種法や条例の遵守に関する周知・徹底
- 廃棄物処理など生活環境の管理
- 保健に関するサービスの提供
- 商業(広告や屋台)に関する各種許可申請の処理
- 地域の商工業振興への支援
- 地域を発展させるための都市計画の策定と実施
- 道路・水路など公共インフラの整備
- その他、住民のための市場やホーカー・センター、文化ホールやレクリエーション施設など各種公共施設の整備

4 フル・スランゴール町の財政状況

(1)歳入の状況

フル・スランゴール町の歳入は約 4,200 万 RM(14 億 2,800 万円)で、自主財源である評価税が全体の約 46%、依存財源である補助金が約 47%を占めており、この2種類の財源で全体の9割以上を占めることになる。

補助金は、年間平衡補助金、開発事業補助金、道路管理補助金の交付を受けている。補助金の額は国の経済状況などの動向を受けて補助単価が変動するため、年度ごとに交付金額は変動する。

表 5-2 フル・スランゴール町の歳入内訳(2004 年決算額)

出所: 同町提供資料(2005 年)

(単位: 千 RM)

項目	金額	割合 (%)
評価税	19,377	45.9
賃貸料	454	1.1
手数料	761	1.8
サービス料・その他自主財源	1,837	4.4
補助金	19,769	46.8
計	42,198	100.0

(2)歳出の状況

歳出は総額で約 4,800 万 RM(16 億 3,200 万円)である。人件費の占める割合については、

前章で述べた半島マレーシアにおける自治体の平均(約4割)と比較して、わずか1割以下となっているのが特徴である。マレーシアの地方自治体では、ごみ収集など清掃業務に従事する職員が大半を占めているが、同町では、後述するように民間企業へ業務委託しており、直接作業に従事している職員が少ないことによるものである。

また、開発経費についても、道路やインフラの整備事業が、連邦や州の補助事業として採択されており、歳出に占める割合も大きい。

表 5-3 フル・スランゴール町の歳出内訳(2004 年決算額)

出所: 同町提供資料(2005 年)

(単位: 千 RM)

項目	金額	割合(%)
人件費	4,269	9.0
行政サービス費	22,993	48.3
開発経費(建設事業費)	19,995	42.0
その他	301	0.7
計	47,558	100.0

このように 2004 年では、自己資金ベースで歳出が歳入を上回っており、これまで積み立てられた基金(繰越額)の取り崩しなどにより対応している。

第2節 フル・スランゴール町における行政

1 税務～評価税の賦課・徴収

(1) 年間評価額と税率

フル・スランゴール町では、所管地域内の土地や建物の年間評価額に対し評価税を賦課している。ここでいう年間評価額とは、当該土地や建物を所有者が賃貸した場合に得られるであろう賃借料年額のことをいい、町で算定している。

年間評価額を決定するにあたっての判断基準の例は以下のとおりである。

- 個々の取引事例における特殊な要因は排除する
- 建物内の備品の価値は考慮しない
- 土地の場合、使用状況も考慮する
 - － 土地全部の使用か一部の使用か
 - － 更地かどうか(建物や工作物の有無)
 - － 建物が存在する場合、その状況(建築途中または建物の管理状況)



土地や建物の評価を行っている資産評価課。

同町では、対象となる土地や建物を8種類に区分し、税率を設けている。連邦自治体法上、税率の上限は 35%であり、半島マレーシアでは 10%程度としている自治体が多いが、同町では最高で 14%に設定している。これら税率の設定には州の許可が必要である。

表 5-4 フル・スランゴール町における評価税の税率

出所：同町提供資料(2005 年)

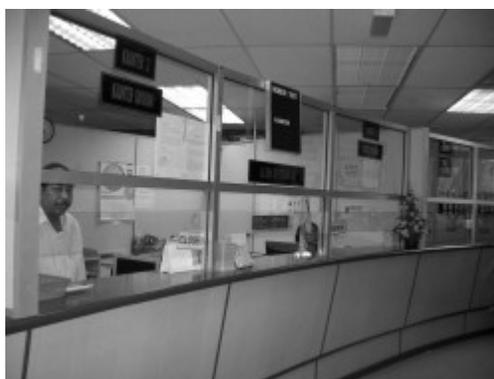
(単位：パーセント)

土地・建物の用途	税率
住宅用	9
工業用	12
商業用	11
商業用(ゲンティン・ハイランド地区 ⁵⁰)	14
農業用	1
農業用(マレー系住民が所有)	0.01
農家の住宅・土地	9
開発中の土地	2

(2) 収納率の問題

評価税に関する最大の課題は収納率が極めて低いことである。2004 年においては、調定額 2,730 万 RM に対して、約7割にあたる 1,937 万 RM しか納付されていない。

行政現場も、収納率の改善策に苦慮している。連邦自治体法上、差押などの滞納処分を行う権限は認められているが、フル・スランゴール町ではこれまで行使はしたことがないという。新たな歳入源を確保することが難しいだけに、今後、収納率改善に向け法的手段の行使も検討されるかもしれない。



フル・スランゴール町の納税カウンター。収納率の改善が町の課題。

表 5-5 フル・スランゴール町における評価税の調停額

出所：同町提供資料(2005 年)

(単位：RM)

土地・建物の用途	件数(件)	年間評価額	調定額
住宅用	64,767	142,572,317	12,831,507
商業用	5,992	55,387,860	6,765,232
工業用	3,582	64,352,511	7,720,727
計	74,341	262,312,688	27,317,466

⁵⁰ マレーシアの有名な高原リゾート地。国内で唯一カジノが設置されている場所でもある。

2 環境衛生～廃棄物処理など

(1) 廃棄物処理

マレーシアにおける自治体の主要業務である家庭ごみの収集は、ここでは週に4回実施されている。一般の住居は戸別に収集を行い、アパートやコンドミニウムのような集合住宅には、備え付けられたスペースにおいて収集する。収集されたごみは処分場に運ばれる。フル・スランゴール町の管理する処分場はフル・スランゴール地域内に3か所設けられている。

フル・スランゴール町では、収集業務を地元の清掃業者に委託している。一般に、収集業務を外部に委託する場合は、連邦の指定する大規模な業者を利用する自治体が多いが、同町では、コストとサービス内容を検討のうえ、小規模な地元業者も利用しているとのことである。ごみ収集にかかる経費は、2004年の実績ベースで、約417万RM(約1,418万円)であった。

(2) その他の取組み

ごみの収集以外の清掃業務として、四半期ごとに伝染病予防のための水路の清掃を行ったり、定期的な除草作業を行ったりしている。これらにかかる経費が約940万RM(約3,196万円)にも及ぶ。

また、工場など労働者の安全衛生についても、環境衛生の部署が担当しており、事業者に対する指導監督やキャンペーンを通じた啓発活動などを行っている。

廃棄物処理や清掃業務を所管している
環境衛生課。



3 各種許認可～営業ライセンスなど

(1) 許認可の根拠



前章で述べたように、各種許認可事務については、連邦自治体法、都市計画法、道路排水建築法といった連邦法が自治体に権限を認めており、各自治体においてこれらの権限を実施するために必要となる条例を整備している。フル・スランゴール町では、8つの条例を制定している。

総務課ライセンス係が保管する各種申請書類。申請内容ごとに書棚が分かれている。

(2) 市場やホーカー・センターに関する許認可

主要な許認可事務としては、連邦自治体法に根拠を有する、市場やホーカー・センターなどに出店を希望する者の申請に対する審査と許認可があげられる。フル・スランゴール町では、1987年商取引と工業に関する条例(Licensing of Trade, Business and Industries (Hulu

Selangor District Council) By-Laws 1987)と 1987 年ホーカー条例 (Hawkers (Hulu Selangor District Council) By-Laws 1987)により行われている。

このような各種許可を担当している総務課ライセンス係は、申請書が提出された場合、事務局内の関係課(法令執行課や建築規制課など)に事前協議を行い、各課から報告を求めたうえで判断を行っている。許可を行った後も、研修の実施(例えば、食品を扱う事業者には食品に関する研修の受講を義務づけている。)などフォロー・アップに努めている。

また、違法に事業を行う者に対しては、強制撤去など法的手段を行使するとともに、営業が認められない場所で営業を行うような事業者を減らすために、自治体が営業用の施設を整備し、それらに入居するよう指導も行っている。

4 公共インフラの整備と維持管理～道路・水路・各種公共施設

(1) 公共インフラの整備

道路や各種公共施設といったインフラの整備は、フル・スランゴール町の財政状況が厳しいこともあり、連邦や州の補助事業の対象となるもののみ行っており、単独事業としては実施していないとのことである。

(2) 道路・水路の維持管理

道路水路建築法に基づき、道路、街灯や水路の維持管理を行っている。管理の対象となる町道の総延長は約 550km でアスファルト舗装がなされている。水路については、コンクリート製で総延長は 1,500km に及ぶ。

自治体の所管区域を6つのゾーンに区分し、それぞれ予算を割り当て、各ゾーンごとに維持補修の請負業者を選定して道路の陥没や舗装の劣化、水路の損壊に対する措置を行わせている。予算額は年度ごとに異なるが、各ゾーンに、概ね毎年 35 万 RM(約 1,190 万円)を上限として割り当てられている。

(3) 各種公共施設の維持管理

道路や水路以外に、各種公共施設の整備や維持管理も行っている。具体的には、町議会や事務局の庁舎、公務員住宅、公民館、市場、ホーカー・センター、バスなど公共交通機関のターミナルといった施設を、用途ごとに類型化して管理を行っている。

維持管理にあたっては、それぞれの類型ごとに請負業者を選定し、建物本体に加えて内装、電気、機械といった付属設備も含めた作業を行っているが、予算については、前述の6つのゾーンごとに配当している。予算額は、各ゾーンに、概ね毎年 10 万 RM(340 万円)が上限として割り当てられている。

(4) 維持管理に関する課題

公共インフラに関して、フル・スランゴール町が直面している課題として、同町の技術課は下記の事項を指摘している。

- 予算上の制約(限られた地域で小規模な対応しかできない)
- より効率的な維持管理の手法
- 住民による公共施設の破壊、損傷行為への対応
- 公共インフラに対する住民の満足度の向上

- 請負業者との契約締結後に当初想定できないような事態が発生した場合の対応
- 請負業者の技術的水準が低い場合の対応
- 事務局職員の不足による請負業者に対する指導監督の不徹底

5 都市計画～計画策定と建築規制

(1) 構造計画と地域計画

都市計画法は半島マレーシア全体の総合計画である国家計画(National Physical Plan)と具体的な開発計画(Development Plan)について規定しており、特に、後者については、州全体の青写真を描く構造計画(Structure Plan)と州内の地域ごとに詳細を定める地域計画(Local Plan)から構成されている。

フル・スランゴール町では、町の担当区域における構造計画の案を作成し、州政府と協議のうえ提出するとともに、地域計画の策定を行っている。また、これらに基づく土地利用の規制も同町が行っている。



日本と同様、用途地域が指定され、土地利用の規制がなされている。

(2) 建築規制



建築規制課内には、大きな書棚が設置されており、建築許可申請書が保管されている。

フル・スランゴール町では、道路水路建築法に基づき、各種建築物の建築計画の審査と基準適応書(Certificate of Fitness)の発行などを行っている。一般に、建築物を新たに設置する場合、町の基準適応書の交付がなければ着工することはできない。

一般の建築物以外には、イベント用のステージや仮設の建物といった一時的に設ける建物についても、同町による許可が別途必要である。

日本の自治体と同様に、違法建築物を取り締まるパトロールも行っており、悪質なケースでは、道路水路建築法に基づく行政処分として当該建築物を除却することができる。

第6章 これからの地方自治体

連邦政府では、5年ごとに国家の経済開発計画であるマレーシア計画(Malaysia Plan)を策定している。2006年4月に発表された第9次マレーシア計画(2006～2010年)では、国民の生活水準向上の観点から、自治体のあり方について取り上げられている。

本章では、この計画に述べられている、自治体による行政サービスの充実と自治体の運営基盤の強化という2点について、自治体や連邦政府が行うこととされている取組みを紹介したい。

1 自治体による行政サービスの充実

(1) 都市型行政サービスとマレーシア計画

第4章、第5章で述べてきたように、マレーシアの自治体は、連邦自治体法や他の関連法に基づき、都市部など人口の集中している地域を対象に生活に密着した行政サービスを提供している。

第9次マレーシア計画では、住民の生活水準のさらなる向上を目指すため、自治体による都市型行政サービス(Urban Services)の充実というテーマを設け、①開発事業の円滑な実施、②廃棄物対策の充実、③公園の整備促進について自治体や連邦政府の役割に言及するとともに、連邦政府の概算予算額として、75億RM(2,550億円)を割り当てることとしている。



第9次マレーシア計画のCD-ROM版。書籍版は500ページを超えるボリューム。

表 6-1 マレーシア計画における都市型行政サービス充実のための開発経費

出所: Prime Minister's Department (2006), *Ninth Malaysia Plan 2006-2010*

(単位: 百万 RM)

第8次 (2001～2005)	第9次 (2006～2010)
5,485.1	7,464.0

第8次は実績。

(2) 自治体による開発事業の円滑な実施

自治体による各種開発事業については、各自治体が都市計画法に基づく構造計画や地域計画に基づき円滑に進めることとされている。また、自治体内の村落については、住宅・地方自治体省都市国土計画局(Town and Country Planning Department)の方針に従い、積極的に開発を進めることとしており、第9次マレーシア計画では、都市型行政サービスに関する概算予算の

約5%にあたる4億 RM(136 億円)を割り当てることとしている。

(3) 廃棄物対策の充実

自治体は、家庭ごみの処理など廃棄物対策全般に関して、2005年に連邦政府が発表した「廃棄物対策に関する国家戦略計画」(“National Strategic Plan for Solid Waste Management”)に基づき取り組むこととされている。各自治体は、処理施設の改善といったハード面の対応だけではなく、ごみの減量、再利用やリサイクルといったソフト面での新しい取り組みが求められている。

また、連邦政府の住宅・地方自治体省は、これら自治体による廃棄物処理に関する行政を所管する機関として、新たに廃棄物対策局(Solid Waste Management Department)を立ち上げる予定である。同局は、自治体に対する財政支援、技術支援も含めた廃棄物対策行政に関するさまざまな施策を実施する機関となる見込みである。

(4) 公園やレクリエーション施設の整備促進

住宅・地方自治体省国土緑化局(National Landscaping Department)は、公園の整備計画を策定しており、その中で、公園の設置者は、高齢者や障害者も含めてすべての住民にとって利用しやすく、維持管理も容易なものとなるよう配慮しなければならないとされている。

一方、自治体は、これまで同様、公園の管理、運動場や遊歩道の整備などを行うことが求められており、維持管理については、民間企業や NGO との連携により効率的に行うことが推奨されている。

2 自治体の運営基盤強化

(1) 行政サービス充実の前提としての運営基盤の強化

自治体の運営基盤の強化は、前述の行政サービスの充実の前提となるものである。第9次マレーシア計画では、①人材育成の円滑な実施、②自治体の歳入確保、③地域との協働、④効率的な行政サービスなどについて取り上げている。

(2) 人材育成の円滑な実施

第9次マレーシア計画で、連邦政府は、自治体職員のための人材育成制度やその運用状況を再検討する予定である。今後、国家地方自治体評議会において決定される方針に従い、州や自治体自身が積極的な人材育成に取り組むとともに、同評議会の事務局を務める住宅・地方自治体省地方自治体局がその進捗状況をチェックする仕組みを新たに設ける予定である。

(3) 自治体の歳入確保

連邦政府では、自治体の財源を確保するという観点から、主要な財源である評価税について、その評価や税率を見直す予定である。また、連邦から交付される一般補助金についても、自治体、特に財政基盤の弱い町に対し、適切な額が配分されるよう算定方式を見直すこととなっている。

一方、自治体においては、自ら工夫し収納率の向上など歳入の確保に向けた努力が必要とされており、オンラインによる支払の仕組みや早期一括納付に対する割引などにより、評価税や手数料などの徴収方法を多様化させることが求められている。

(4) ローカル・アジェンダ 21⁵¹の策定と地域との協働

前回の第8次マレーシア計画の実施期間中に、全 144 自治体のうち 47 の自治体がローカル・アジェンダ 21 (Local Agenda 21) を策定しているが、第9次マレーシア計画においても連邦は、引き続き自治体に対して、ローカル・アジェンダ 21 の策定を求めていく考えである。

これは、ローカル・アジェンダ 21 の策定およびその実施を通じて、コミュニティーとの協働を進め、住民の自治組織が運営する公民館を設けるなど、自治体と地域住民の連携を目指しているからである。

さらに、コミュニティーが率先して廃棄物のリサイクルの運動や環境教育のためのプログラムに取り組んだ場合、当該区域の自治体に賞金の支給や表彰を行うなどの手法により、持続的な地域発展に向けた自治体と地域の連携を促していくこととしている。

(5) より効率的な行政サービス提供に向けて

自治体の行政サービスの改善については、特に、地域の商業振興や新規の投資を誘致する場合にいわゆる窓口の一本化が求められている。これまで第8次マレーシア計画において、建物の建築や安全確保、環境衛生上の規制などに関する処理を共通の窓口で迅速に行うワンストップ・センターが 96 自治体で設けられた。

さらに、第9次マレーシア計画では、住宅・地方自治体省と首相府の国家行政研究所 (National Institute of Public Administration) が共同で策定した中長期の目標に基づき、ワンストップ・センターをすべての自治体に設けるとともに、その対象を投資誘致分野だけでなく、各種許認可と手数料の徴取、都市計画やインフラ整備などの分野にも拡大する計画である。連邦政府は、これらの計画を通じて、住民にとって不便な手続が見直され、より効率的で透明な手続となることが、ひいては自治体の機能の強化につながるものだとしている。

また、サービス提供の効率化という観点では情報通信技術の活用も重要である。連邦政府はこれまでも自治体に対しハードウェアやソフトウェアの導入を進めてきた。第9次マレーシア計画においても、特別市や市を中心に導入し普及を促進するとともに、電子申請のシステムを構築することとしている。この新システムは、納税や各種料金支払といった会計関連はもとより、各種許認可や報告、苦情処理など、さまざまな業務を包括できるシステムとして開発される予定である。

⁵¹ 1992年にブラジルのリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国際会議」(いわゆる地球サミット)で採択されたアジェンダ 21 において、その提起されている問題や解決策の多くが地域に根ざしたものであることから、各国の地方自治体が地域における行動計画であるローカル・アジェンダ 21 を策定するよう求めている。

これを受け、住宅・地方自治体省地方自治体局は、自治体に対し、地域住民と協議のうえ合意を形成し、ローカル・アジェンダ 21 を策定すべきであるとしてその普及に努めている。

現地調査先および参考文献

本レポートは、連邦、地方自治体や研究機関を対象に行った現地調査の成果に基づき、以下の文献や web サイトを参考のうえ執筆した。

特に、現地調査に協力いただいたマレーシアの各政府機関や研究機関に対し、この場を借りて心から謝意を表したい。

1 現地調査先

【連邦】

住宅・地方自治体省地方自治体局 Local Government Department, Ministry of Housing and Local Government (2004年6月・2004年12月・2006年5月)

【自治体】

トゥルック・インタン市 Teluk Intan Municipal Council (2004年12月・2005年9月)

スラヤン市 Selayang City Council (2005年9月)

フル・スランゴール町 Hulu Selangor District Council (2005年9月)

【研究機関】

マラヤ大学経済・行政学部行政研究・政治学科 Department of Administrative Studies and Politics, Faculty of Economics and Administration, University of Malaya (2005年6月・2006年5月・2006年8月)

2 日本語文献

萩原宜之／村嶋英治 編(1987年)、「ASEAN 諸国の政治体制」 アジア経済研究所

財団法人自治体国際化協会(2004年)、「ASEAN 諸国の地方行政」

財団法人地方自治協会(1992年)、「アジア諸国の地方制度(Ⅰ)」

ザイナル・アビディン・ビン・アブドゥル・ワーヒド[野村亨 訳](1983年)、「マレーシアの歴史」 山川出版社

マレーシア日本人商工会議所(2005年)、「マレーシアハンドブック 2005」

3 英語・マレー語文献

Abdul Aziz Bari (2003), *Malaysian Constitution*, The Other Press.

Abdullah Sanusi Ahmad et. al. (2003), *The Malaysian Bureaucracy – Four Decades of Development*, Prentice Hall.

Andrew Harding(1996), *Law, Government and the Constitution in Malaysia*

Ahmad Atory Hussain (2002), *Kerajaan Tempatan - Teori dan Peranan di Malaysia*, Dewan Bahasa dan Pustaka.

Dani Salleh et. al. (2006), “Proposing an Integrated Model for Local Infrastructure Provision in Malaysia”, *Service Delivery by Local Authorities: Issues and*

- Challenges*, University Publication Centre (UPENA), Universiti Teknologi MARA.
- Datuk A. Kadir Jasin (2005), *Information Malaysia 2005*, Berita Publishing Sdn. Bhd.
- Department of Statistics, Malaysia (2001), *Population Distribution by Local Authority Areas and Mukims*.
- (2005), *Yearbook of Statistics, Malaysia 2005*.
- (2005), *State / District Data Bank, Malaysia 2005*.
- Jayum Anak Jawan (2003), *Malaysian Politics & Government*, Karisma Production Sdn. Bhd.
- Kuppusamy Singaravelloo (2000), “Managing the Challenges of the Local Government Administration in Malaysia”, *Journal of Asia-Pacific Studies*.
- (2004), “Local Government and Socio-Economic Development: Lessons from Malaysia”.
- (2006), “The State of Local Government Finance in Malaysia”, *Service Delivery by Local Authorities: Issues and Challenges*, University Publication Centre (UPENA), Universiti Teknologi MARA.
- Ministry of Finance (2007), *Economic Report 2006/2007*.
- Ministry of Housing and Local Government (1992), *System of Local Government Organization in Malaysia*.
- Nafsiah Mohamed (2006), “Financial Performance of Local Authorities with Emphasis of Deficits”, *Service Delivery by Local Authorities: Issues and Challenges*, University Publication Centre (UPENA), Universiti Teknologi MARA.
- Norris, M.W. (1980), *Local Government in Peninsular Malaysia*, Gower Publishing Company Limited.
- Phang, Siew Nooi (1997), *Financing Local Government in Malaysia*, University of Malaya Press.
- Prime Minister’s Department (2005), *Dealing with the Malaysian Civil Service*.
- (2006), *Ninth Malaysia Plan 2006-2010*.

4 web サイト(英語・マレー語)

【連邦】

マレーシア・ポータル・サイト My Government <http://www.gov.my/>

連邦、州、自治体や法定機関の web サイトを検索することができる便利なサイト。

首相府 <http://www.pmo.gov.my/>

首相府公務員局 <http://www.jpa.gov.my/>

首相府会計検査官室 <http://www.audit.gov.my/>

マレーシア選挙委員会 <http://www.spr.gov.my/>

住宅・地方自治体省 <http://www.kpkt.gov.my/>

マレーシア観光振興局 <http://www.tourism.gov.my/>

連邦地域省 <http://www.kwp.gov.my/>

【州】

ジョホール州 <http://www.johordt.gov.my/>

地方自治体・住宅省(サバ) <http://www.sabah.gov.my/mlgh/>

環境衛生省(サラワク) <http://www.moeswk.gov.my/>

【自治体】

ペタリン・ジャヤ特別市 <http://www.mbpj.gov.my/>

フル・スランゴール町 <http://www.mdhs.gov.my/>

執筆

シンガポール事務所所長補佐 坂本 篤紀

各種調査

シンガポール事務所調査員 Chua Hwee Teng

同 Siau Min Yang