

# CLAIR REPORT

## マレーシアにおける民営化施策

—州政府及び地方自治体を中心に—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 203 (June 9, 2000)

Council of Local Authorities  
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

CLAIR

# 目 次

はじめに	1
本稿で使用した略記一覧	2
<b>第1章 民営化施策の位置付け</b>	<b>3</b>
1 ブミプトラ政策	3
2 新経済開発政策	4
3 公共部門の財政悪化	4
<b>第2章 民営化マスタープラン</b>	<b>7</b>
1 民営化の定義	7
2 民営化の目的	7
3 民営化の手法	8
4 職員の身分取り扱い	9
5 資本市場の拡充とブミプトラの参加	10
6 民営化実施計画	11
7 民営化の運営機関	11
8 民間主導の民営化	12
<b>第3章 民営化の実績</b>	<b>13</b>
1 民営化事業の件数	13
2 民営化の効果	14
3 規制機関の設置	16
<b>第4章 民営化の実例</b>	<b>18</b>
1 地方自治体における民営化	18
2 将来における民営化	23
おわりに	26
参考文献	28

## はじめに

マレーシア国家行政学院のモハメド・ジン局長は、1998年10月8日、クレア・シンガポール主催のアセアン地域地方行政フォーラム(マニラ・フィリピン)において、「マレーシアにおける分権( decentralization )は、近年、民営化という方向に向かいつつある」と述べた。日本で議論されている地方分権は、地方政府に対する中央政府の関与を排除し、行政の効率化を図るものであるが、マレーシアの場合には、分権の「受け皿」として地方政府ではなく、民間セクターを想定しているのである。民営化を、分権に向けた手法として捉えるわけであるが、皮肉なことに、民営化の進展により、中央政府(連邦)の権限はより強化されている。本稿では、マレーシアにおいて積極的に進められている「民営化施策」を採り上げ、その概要を解説している。

第1章では、マレーシアにおける民営化の意義を明らかにするため、民営化施策が提唱されるに至った歴史的経緯を、簡単に説明している。

第2章では、マレーシアの民営化についての考え方を体現した「民営化マスタープラン」の概要について触れている。

第3章では、1991年から95年における民営化の実績を、第7次マレーシア計画にあらわれた記述をもとに概観している。

第4章では、マレーシアの地方自治体レベルで行われている民営化事業及び新行政首都プトラジャヤで採り入れられている民営化手法について述べている。

国策の一つとして遂行されているマレーシアの民営化は、様々な分野に及んでおり、その徹底ぶりには目を見張るものがある。しかるにその理念は、単に経済的合理性を追求するといった純経済論理に基づくものではなく、独立当時からの懸案であるマレー民族の優遇施策(「ブミプトラ政策」と呼ばれる)や、国家経済開発施策との関連があり、非常に複雑である。もとより本稿は、マレーシアの民営化のほんの一部分を紹介しているにとどまり、体系的な詳解には程遠いものである。特に、民営化の評価に関しては、時期尚早なことや、データ不足により、ほとんど考察できないままに終わった。また、こういった点については、当協会の今後の研究に委ねることとしたい。

BOO	Build-Own-Operate :建設－所有－運営( 8 )
BOT	Build-Operate-Transfer :建設－運営－移転( 8 )
BT	Build-Transfer :建設－移転( 13 )
EPU	Economic Planning Unit : (首相府)経済企画局( 11 )
ICP	Inter-departmental Committee on Privatization :民営化委員会( 11 )
MBO	Management-Buy-Out :経営権売却( 10 )
MSC	Multimedia Super Corridor :マルチメディア・スーパー・コリドー( 23 )
NDP	New Development Policy :国家開発政策( 4 )
NEP	New Economic Policy : 新経済開発政策( 4 )
NFPEs	Non-Financial Public Enterprises :非金融公企業( 5 )
PAP	Privatization Action Plan :民営化実施計画( 11 )
PMP	Privatization Master Plan :民営化マスタープラン( 7 )
PSD	Public Service Department : (首相府)公務員部( 9 )

## 第1章 民営化施策の位置付け

1983年2月、マレーシアにおける民営化施策(Privatization Policy)が、初めて国策として発表された。その意義は、国家の開発政策における新たな方向性を示し、かつ、他の国策を補完する役割を果たすことにあるとされる<sup>\*1</sup>。ここでいう「国家の開発政策」に該当するものには、様々なものがある。マレーシアにおける民営化が如何なる理念に依拠したものかを把握するために、民営化施策の樹立に至った歴史を、以下に俯瞰する。

### 1 ブミプトラ<sup>2</sup>政策(Bumiputra Policy)

マレーシアは1957年に「マラヤ連邦<sup>3</sup>」として、イギリスから独立を果たした。新規独立国家にとって、経済開発は、真の自立を完遂する上での喫緊の課題であったが、マレーシアの場合は、これに加え、イギリス統治下に根付いた「跛行的な社会分業体制の打破」という、別の大きな問題を抱えていた。すなわち、イギリスが植民地統治の常套手段として用いた分割統治(Divide and Rule)により、マレー人が農村部において伝統的農業に従事させられる一方、華人は中小規模の貿易商、インド人はゴム園の単純労働者などと、人種による職業面での棲み分けが確立された。統治者であるイギリスがこれらを総括し、巨大な富を蓄積する一方で、伝統的農業を行っていたマレー人と商業に従事していた華人との間にも、著しい経済格差が生じた。国民の多数を占めながら<sup>\*4</sup>、経済的地位では華人に劣るマレー人の不満は、華人との間の人種対立暴動事件を引き起こすに至る<sup>\*5</sup>。

マレー人が歴史的事実として背負わされた経済的ハンディを解消するために、植民地下に根付いた社会構造の変革の必要性が叫ばれ、爾後、様々なマレー人優遇措置が国策として執られることになるが、これらは、「ブミプトラ政策」と総称される。いわば、過去の民族差別による結果を、新たな民族差別で解消する、という手法であるが、これには、連邦憲法(Federal Constitution)第153条という法的正統性があるとされる<sup>\*6</sup>。

以下、本稿では、ブミプトラ政策において優先的に保護の対象となるマレー人及びその他の土着民を、「ブミプトラ」という。

---

\*1 巻末参考文献③3頁

\*2 「土地の子」を意味するマレー語である。「土地の子」とは、先住民(マレー人及びその他の土着民)を指し、イギリスの植民地政策による移住民(華人及びインド人など)と区別する呼称である。

\*3 現在のマレーシアの、サバ州及びサラワク州を除く区域をもって独立した。

\*4 マレーシアは、おもにマレー人、華人及びインド人から構成される多民族国家である。独立時の人口比率は、おおむね4.5:3.5:1、現在ではおおむね8:3.5:1となっている(巻末参考文献④195頁)。

\*5 1969年5月13日、首都クアラルンプールにてマレー人と華人が衝突し、死者約200名を出す流血の惨事となった。

\*6 憲法第153条は、「マレー人、サバ及びサラワク州の原住民に関する公務員の職、許認可権などの割り当て制の留保」を規定する。

## 2 新経済開発政策(New Economic Policy)

ブミプトラ政策は、様々な形で具現化されるが、1971年から1990年までに実施された新経済開発政策(New Economic Policy ;以下「NEP」という。)は、その先駆けである。基本目的として、(1)種族・地域の別を問わない貧困の除去、(2)種族間・地域間の経済格差の是正、の2点を掲げている。後者は、ブミプトラによる資本所有や経営支配を高めることを意図しており、「経済」開発政策とはいいながら、実質的にはブミプトラによる経済・社会支配を達成するための、社会構造再編計画であるといわれている<sup>7</sup>。

旧イギリス系あるいは華人系企業の支配下にある富を、ブミプトラの手に取り戻すため、NEPに基づき、政治・経済・社会的に露骨なブミプトラ優遇措置が講じられる。政府は、当初、ブミプトラ資本家が資本蓄積を行いやすい環境づくりに務め、間接的な役割を果たしていたが<sup>8</sup>、これが実効性を伴うどころか、かえってブミプトラと非ブミプトラとの経済格差を拡大するに至り、政府はより直接的な関与を行うようになる。

まず、政府は数々の公企業を設立した。マレーシアの公企業は、(1)官庁企業(Departmental Undertaking ;政府の特定部局が直接事業を営むもの)、(2)法定公社(Statutory Corporation ;個別法に基づき設立され、独立の法人格を有するもの)及び(3)政府関連会社(会社法に基づき設立されるもの)の3つに分類できる<sup>9</sup>。これら公企業がブミプトラに代行して国内資本を集積する。蓄積された資本は、「ブミプトラ投資信託制度<sup>10</sup>」を通じて、ブミプトラに移転される。要するに、国の金により非ブミプトラ支配下にある企業を買収し、ブミプトラに利益を分配する、という仕組みである。そして、最終的には、公企業を民営化し、ブミプトラ経営者に委譲することで、社会構造再編という、NEPの目的が完遂されるわけである。なお、NEPを引き継いだ計画として、「国家開発政策(New Development Policy ;以下「NDP」という。)」が策定されている。NDPの計画期間は、1991年から2000年までである。

## 3 公共部門の財政悪化

マレーシアにおける民営化は、独立当初からの懸案である社会構造再編の仕上げ策という面を有するが、一方で、民営化政策が発表された1983年前後に着目すると、別の一面が明らかになる。

表-1は、マレーシアにおけるGDP成長率を示したものである。1980年代に入ってから世界規模の経済停滞や輸出価格の急落が、マレーシア経済にも悪影響を及ぼし、GDP成長

\*7 「株式部門におけるブミプトラの資本保有比率を、少なくとも30%に引き上げる」「商工業活動の少なくとも30%を所有し経営するブミプトラ・コミュニティーを創出する」など、社会構造再編に関し、具体的数値目標を掲げている(巻末参考文献⑩134頁)。

\*8 具体的には、各種営業許可等の優先的割り当て、貸付金制度の充実、経営者の教育・訓練の実施などがある(巻末参考文献④31頁)。

\*9 巻末参考文献④34頁

\*10 政府全額出資会社の子会社が、ブミプトラのみを対象とする投資信託証券を販売し、資金運用を代行、利子・配当を支払うことにより、ブミプトラに利益を配分する仕組みである(巻末参考文献④37頁)。

率は1983年の6.3%から2年後にはマイナス1.0%<sup>\*11</sup>に落ち込んだ。

【表-1】<sup>\*12</sup> (単位:%)

1970	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
6.2	9.3	7.4	6.9	5.9	6.3	7.8	-1.0	1.2

表-2は、マレーシアにおける公共部門の財政状況を、対GNP比で表したものである。表側の「総支出」の欄が、経常支出と開発支出を合わせた、公共部門のGNP関与度を示す。1970年の29.2%が、1981年には58.4%に倍増している。その内訳を見ると、一般政府と非金融公企業(NFPEs)<sup>\*13</sup>を合わせた開発支出が、NEP策定前の1970年には8.3%であったものが、1981年には27.3%と、著しく増加している。マレーシアの公企業が、様々な経済分野において支配的な地位を占めるに至った現れである。

【表-2】<sup>\*14</sup> (単位:%)

	1970	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
収入	24.6	30.7	32.7	32.9	33.1	33.2	32.5	36.5	37.1
経常支出	20.9	26.8	30.1	31.1	30.5	30.6	29.5	30.8	34.8
開発支出	8.3	13.1	19.4	27.3	27.2	26.2	22.9	18.3	16.6
一般政府	7.6	11.0	16.3	22.6	20.5	16.8	12.4	9.6	10.9
非金融公企業	0.7	2.1	3.1	4.7	6.7	9.4	10.5	8.6	5.7
総支出	29.2	39.9	48.5	58.4	57.7	56.8	52.4	52.4	55.4

財政と対外収支の双子の赤字に見舞われたマレーシアは、再建のために様々な方策を打ち立てる。1986年に導入された「投資促進法」や一連の外貨規制緩和措置は、積極的に外資の導入を図る政策であった。経済再建のためとはいえ、ブミプトラ政策の一時棚上げともいえるこれらの施策を実行しなければならなかったところに、当時の逼迫した経済情勢が伺える。

こういった時期に、肥大化した公共部門の合理化により財政支出を削減するため、民営化施策が打ち出されたのである。同時期には、「マレーシア株式会社構想(Malaysia Incorporated Concept)<sup>\*15</sup>」が発表されており、この両者が相まって、それまでの公共支出に過度に依存した経済からの脱却のための指針とされたのである。

\*11 マイナス成長は建国以来初めてのことである。

\*12 巻末参考文献③63頁

\*13 文字通り、金融部門を除く公企業を指す。このNFPEs設立に要する経費は、政府の開発予算から支出される。なお、NFPEsは、Non-Financial Public Enterprisesの略である(巻末参考文献④35頁)。

\*14 巻末参考文献③63頁

\*15 日本などの官民協調体制をモデルとし、政府と民間の役割を合理的に区分し、両者が相まって、あたかも一つの企業のごとく国家運営を行うという構想

1983年に民営化政策が発表された後、いくつかの民営化事業が実施され<sup>\*16</sup>、1985年には民営化の目的と形態を整理した「民営化ガイドライン (Guideline on Privatization)」が発表された。理念が先行した感のある民営化が、事業の実施という試行錯誤を重ねるうちに、ガイドラインという一般的な指針の策定に辿り着いたといえる。その流れは、次章の「民営化マスタープラン」まで続くことになる。

(参考) 民営化マスタープラン策定に至る経緯

年次	事 項	国家経済計画
1957	マラヤ連邦独立	
1969	マレー人と華人の種族間暴動事件起こる	
1971	[ブミプトラ政策実現のため、国家による直接的介入が始まる]	
1981	開発支出のGNP比が 27.3 %に上る	
1983	「マレーシア株式会社構想」及び「民営化施策」が発表される	NEP (新経済開発政策)
1985	建国以来初のマイナス成長を記録 民営化ガイドライン策定	
1986	投資促進法制定、外貨規制緩和措置を実施	
1990		
1991	民営化マスタープラン策定	NDP (国家開発政策)

\*16 マレーシア・テレビ放送 (Sistem Televisyen Malaysia Berhad) による民放テレビ放送事業 (1983年)、北ランパイパス建設事業 (1983年) など (巻末参考文献③57頁)。



## 第2章 民営化マスタープラン

「民営化マスタープラン(Privatization Master Plan ;以下「PMP」という。)」は、政府が民間のコンサルタント会社<sup>\*17</sup> に委託した調査報告結果をもとに、1991年に策定された。マハティール首相の巻頭言に、「国民が民営化に関する政府の考えを正しく理解し、民間主導・参加型の民営化を促進するため」とあるように、民営化を巡るそれまでの紆余曲折を整理し、目的、手法、職員の身分取り扱い等の項目に関する政府の考え方、並びに詳細な実施計画の策定について公に示したものである。以下に、その内容を概観する。

### 1 民営化の定義

PMPにおいて、民営化は「従来は公共部門が担ってきた社会活動あるいは社会機能を、民間部門へ移転すること」と定義されている<sup>\*18</sup>。ごく一般的・抽象的で、非常に幅広い定義であり、若干の補足が必要である。PMPでは、活動・機能の「移転」は、以下の3つの要素の移転に表徴されるとする。すなわち、「管理運営責任」、「財産」並びに「人員」である。そして、このうち少なくとも財産あるいは人員が移転するものを民営化であると定義する。また、管理運営責任のみの移転を伴うもののうち、重要なものは民営化に含まれるが、軽微なもの<sup>\*19</sup>は、PMPにいう民営化の定義から除外されるとする。

マレーシアにおける民営化は、このように広い意味を有し、マクロ経済安定化のための様々な計画(財政構造改善、金融規制緩和、貿易自由化など)の一環と考えられていた。しかし、初めから基本設計なるものが存在し、具体的な手順が明確にされていたわけではない。むしろ、急迫する現実の必要性に駆られ、個別の民営化事業を実践しながら、PMPという基本的な計画の策定に至ったといえる。

### 2 民営化の目的

主な目的として、以下の5つが挙げられている。

- (1) 政府の財政及び行政的負担を軽減すること
- (2) 経済活動における効率性・生産性を向上させること
- (3) 国家の経済成長を促進すること
- (4) 経済における公共部門の関与を縮小すること
- (5) 国家の経済政策目標達成に寄与すること

公企業の設立を通じた政府の経済活動への直接関与が、公共支出の増大に繋がり、財政構造の改善が不可欠となった。また、公企業の経営状態は、その非効率性故におしなべ

---

\*17 イギリスのマーチャント・バンクであるシュローダー社(J.Henry Schroder Wagg & Co. Ltd.)ほか4社のチームが請け負った(巻末参考文献⑩149頁)。

\*18 巻末参考文献③13頁

\*19 何をもって「軽微」というか明らかではないが、庁舎警備や清掃などのいわゆる外注(Contracting-out)がこれに当たるものと解される(巻末参考文献④13頁)。

て不振であり<sup>\*20</sup>、公企業による独占は民間が活動する領域を制限し、経済全般の活力が失われる要因となった。いずれも、民営化政策の胚胎に至った当時の経済事情を反映したものと見える。このため、政府は経済への介入を最小限にし、その役割をより間接的で、側面支援的なものに限定する。すなわち、市場原理の優位性が明らかな分野は極力民間部門に委ね、公共部門は、市場の不完全性をカバーするための最小限の規制を行うという役割分担である。従来、公共部門が独占していた分野に民間の参入を促す点では、民営化は規制緩和を必然的に伴うといえる。

なお、民営化は最終的にはブミプトラ企業、ブミプトラ経営者の増加に繋がることが意図されている<sup>\*21</sup>。いうまでもなく、これはNEPに掲げられた目標と一致する。

### 3 民営化の手法

PMPには、以下の4つの手法が例示されている。

- (1) 株式、財産の売却
- (2) 財産のリース
- (3) 管理運営委託
- (4) BOT (Build-Operate-Transfer) 及び BOO (Build-Own-Operate)

株式の売却 (Sales of Equity) 及び財産の売却 (Sales of Assets) は、最も一般的な民営化手法である。

株式の売却により、前述の3つの要素 (管理運営責任、財産及び人員) 全てが民間に移転されるが、実際には、政府の支配権を留保するため、部分的な売却が行われることが多い。対象となる公企業が株式会社でない場合には、前段階としての組織替えが必要である。この過程は、商業化 (commercialization)、あるいは法人化 (corporatization) と呼ばれる<sup>\*22</sup>。

財産の売却は、政府所有の公共施設などの財産が、民間部門に売却される。これは、もともとは、政府所有の採石場の民営化で用いられた手法である<sup>\*23</sup>。

財産のリース (Lease of Assets) は、民営化の対象となる財産が、国益に照らして重要で、売却することが適当でない場合に用いられる。財産の所有権は政府に留保しつつ、運用面を民間部門の経済的効率性に委ねる手法であり、港湾や空港、空軍の航空機整備基地の経営などに用いられている。民間部門は、約定期間中、当該施設の利用権を取得し、政府は民間部門からその対価を徴収する。

管理運営委託 (Management Contract) は、業務運営面のアウトソーシングである。財産の移転を伴わないが、人員については、移転する場合としない場合がある。国営ラジオの放送時間販売、ゴム自作農開発庁 (RISDA) 所管の生産物販売など、商業的活動分野に多く見

---

\*20 特に州レベルでの公企業である州経済開発公社の経営不振は著しく、倒産に至る例もあった (巻末参考文献④43頁)。

\*21 巻末参考文献③17頁

\*22 商業化は利用料金制の導入や商業会計の適用など、法人化は会社法適用法人への組織替えである (巻末参考文献③44頁)。

\*23 巻末参考文献①45頁

られる。

BOT及びBOOは、民間資本を活用して公共事業を行うための手法として広く知られる。社会資本(インフラ)整備事業において活用される例が多い。

BOTは Build-Operate-Transfer (建設－運営－移転)の略であり、民間部門が自らの投資で施設を建設した後、所有権を政府に移転し、管理運営は民間が行う、という形態である。

BOO<sup>\*24</sup> は Build-Own-Operate (建設－所有－運営)の略で、BOTと異なるのは、施設建設後も、民間が所有権を留保しつつ運営を行う点である。

PMPに例示された民営化の手法は以上のとおりである。これらは、1983年以降、PMP策定に至る間に、試行錯誤的に実施された民営化事業の手法を帰納したものになっているが、これらが民営化手法の全てではない。後述するとおり、第7次マレーシア計画(Seventh Malaysia Plan 1996-2000)によると、PMPに掲げられた以外の手法も、いくつか用いられている(第3章参照)。

#### 4 職員の身分取り扱い

公企業のうち、官庁企業及び法定公社に勤務する職員に関しては、民営化後の身分取り扱いが問題となる。この点に関し、PMPは以下の2点を定めている。

- (1) 民営化後5年間は、懲戒事由に該当しない限り、いかなる人員整理も行われない
- (2) 民営化後の企業に従事する職員は、従前享受していた労働条件を下回らない条件で雇用される

前者は、民営化後最低5年間の身分を保障するための措置である。この間は、懲戒事由該当以外の理由による人員整理は禁止される。民営化企業は、人員過剰が生じたとしても、新規採用の抑制、配置転換、業務拡張などにより対応しなければならない。一方で、民営化企業における懲戒事由該当事例が増加している、という指摘もある<sup>\*25</sup>。

後者は、勤務条件の保障である。民営化が決定された公企業の職員は、民営化後の企業に加わるか、あるいは退職するかを選択をする。民営化企業勤務を選んだ場合、職員は、従来の公共部門的な給与体系を続けるか、あるいは営利的な給与体系に変更するかを決定できる。後者には、公務員には制度上保障されていない<sup>\*26</sup> ボーナスが支給されたり、あるいは自社株式の取得権が与えられるため<sup>\*27</sup>、実際には、営利的な給与体系を選択する者が

---

\*24 マスタープランにおいては、BOOの意味で「BO」という用語が使われているが、ここでは一般的な使用法に従い、BOOとした(巻末参考文献⑩123頁)。なお、後述する「第7次マレーシア計画」では、BOは使われず、BOOが用いられている。

\*25 巻末参考文献⑩173頁

\*26 公務員のボーナスに関しては、首相府の公務員局(Public Service Department ;以下「PSD」という。おおむね日本の人事院に該当する。)が、毎年の財政状況などを勘案して決定する。1997年は給与の1.0ヶ月、1998年は0.3ヶ月分が支給されたが、毎年の支給が保障されているわけではない。

\*27 無償で上場株式を職員に譲渡する例もある。

ほとんどである<sup>\*28</sup>。

加えて、民営化により、職員に組合加入及び団体交渉権が認められる。公務員の組合加入及び団体交渉権は、労働組合法(Trade Union Act 1959)により制限されている<sup>\*29</sup>が、民営化企業へ移行した職員は、当然のことながら、当該規制の適用対象外となる。

民営化企業に移行した職員には、従来の公務とは違った目的意識が求められる。経営者側は、職員が自らの職務に関し、向上心を保持するよう務める必要がある。いわば「忠誠心の涵養策」であるが、PMPでは、そのために従業員持ち株制(Employee Share Ownership Plans)の導入を提言している。過去にも、政府系企業の公募債が、職員向けに割り当てられたことがあるが、低所得者が事実上購入できなかったことと、購入者も譲渡益を求めて上場後間もない時期に売却する者が多かったことで、功を奏しなかった。PMPでは、こういった経験を踏まえ、職員の持ち株保有のための信託会社を設立し、短期の譲渡を制限するなど、長期に亘る持ち株制のための方策が必要であるとしている。

## 5 資本市場の拡充とブミプトラの参加

民営化に伴う受益者の最大の関心事は、民間部門のサービスの供給価格である。とりわけ特定の業者が市場を独占している場合には、料金が高騰するのではないかと、という懸念が生ずる。民営化は、これまで政府が独占してきた市場にも民間部門の参入を認める点で、規制緩和の一面も有するが、一方で、市場原理が適正に機能するための規制が不可欠である。PMPでは、自由な商行為の保障とともに、独占の発生による受益者の不利益を防ぐため、政府による規制も必要であるとしている。

民営化により、従来は税などの公的資金が果たしてきた資金供給源を、別のチャンネルにより補う必要が生ずる。具体的には、金融機関や証券取引場の役割が強化されなければならない。PMPでは、特に証券取引市場の拡充・強化を図ることとしている。なお、海外資本に関しては、一定の場合には参入が認められるが、国内投資家を優遇するため、その割合は、民営化企業の株式総数の25%が上限とされる。

既に見たように、民営化施策はブミプトラ政策の一環として捉えることができる。PMPにおいても、社会構造の再編が、民営化の実施により達成されるべきである、としている。その方策として、具体的には、公企業の経営幹部に経営権を払い下げる経営権売却(Management-Buy-Out ;以下「MBO」という)が挙げられている。このMBOは、後述の第7次マレーシア計画では、民営化手法の一つとして考えられるようになる(第3章参照)。

以上がPMPの総論とすると、以下の民営化実施計画は、民営化推進のための各論である。

---

\*28 巻末参考文献⑥175頁

\*29 団体交渉は一律に禁止される。また、組合加入に関しては、公安部局(警察、看守、軍部など)以外の公務員のみ、政府の許可を条件に、認められる。

## 6 民営化実施計画(Privatization Action Plan)

民営化への取り組みが結実するために、民営化施策は他のマクロ経済施策及び国家開発計画と一致していなければならない。そのためには、理念ばかりでなく、より具体的で系統的な民営化指針が必要である。PMPは、そのために民営化実施計画(Privatization Action Plan ;以下「PAP」という。)を策定することとしている。

PAPには、具体的な民営化候補事業が掲げられ、各事業の進捗に関する2ヶ年の短期計画が定められる。すなわち、向こう2年間に於いて、当該候補事業の民営化に向けたスケジュールが、PAPにおいて示される。PAPは、毎年末に見直しを行い、各事業の進捗状況等を評価する。対象期間中の民営化が困難な事業は、翌年からの2ヶ年計画に振り替えられるか、断念されることになる。このことは、2年というスパンを基本に、民営化への目途が立てられることを示している。

なお、PMP策定のための調査研究を請け負った民間のコンサルタント会社は、連邦、州及び地方自治体の公企業424社に関し、民営化が可能かどうかの分析を行い、うち246社の民営化が可能であると結論づけた<sup>\*30</sup>。

PAP策定段階において、こういった民営化候補事業の実現可能性を更に分析し、評価を行う。すなわち、実現に向けた障害がどの程度か、民間にとって参入価値のある事業か、事業実施に要する資金調達が可能か、当該事業の民営化がマレーシアの経済発展にどの程度寄与するか等、様々な観点から、候補事業を分析及び評価する。PAPでは、その結果に基づき、候補事業を「民営化すべきもの」、「民営化の前提としてまず法人化(corporatization)すべきもの」、「民営化について再検討すべきもの」等に分類し、各事業に必要な方策が示される。

## 7 民営化の運営機関

連邦政府においてPAPを総括するのは、首相府(Prime Minister's Department)内の経済企画局(Economic Planning Unit ;以下「EPU」という。)<sup>\*31</sup>である。PAPの内容に関しては、EPU所管の民営化委員会(Inter-departmental Committee on Privatization ;以下「ICP」という。)という組織において一元的に審議される。ICPは、各省庁を横断する審議機関であり、審議の結果に基づき、内閣に対しPAPに関する勧告を行うことができる。内閣が決定したPAPに従い、関係大臣が民営化の実行に着手する。このように、計画段階における一元化、実施における多元化が、マレーシアの民営化の特徴である。

以上、PAPに位置付けられた候補事業は、「政府主導型」と呼ばれる。原則として一般競

\*30 うち69社は2年以内に、107社は5年以内に、残りの70社は5年以上という、民営化に要する期間も示された(巻末参考文献③35頁)。

\*31 経済企画局は、おもに経済5ヶ年計画などの中・長期国家計画の立案を行い、海外留学経験のある優秀な官僚が多く配置されている。PMPの策定作業も経済企画局が担当した。国家計画に基づく予算の配分権を有するため、マレーシアで最も強力な権力を有する行政機構であるといわれる。

争入札に附され、落札者に関する大臣裁定を経て、事業実施に至る。PMPでは、このほかに、「民間主導型」についても規定している。

## **8 民間主導の民営化**

PMPでは、上述の政府主導型の他に、民間部門が公企業あるいは公共事業の民営化を政府に提案する、「民間主導型」の民営化も想定されている。

この場合、民営化を行おうとする民間企業等は、EPUあてに(州レベルの事業の場合には、各州の州務長官( State Secretariat )あて)、事業の全体構想を示した民営化提案を行う。提出された提案は、先着順でその可能性並びに独創性が検討される。提案の独創性とは、経費節減に繋がる手法が用いられているか否か、事業遂行に関する提案者のノウハウや専門的能力など、政府主導事業にはないような「個性」の有無である。こういった点を満たした提案者には、独占証( letter of exclusivity )が与えられる。これは、当該提案者に、民営化実施に向けた詳細な分析・研究( feasibility study ;フイージビリティ・スタディ)を行い、EPUへ最終的な民営化提案を行う独占権を与えるものである。

独占証を受けた提案者は、事業実施の可能性につき細部の検討を経て、最終提案を行う。その上で政府と条件面で合意に至れば、関係大臣による裁定がなされ、事業実施に至る。仮に政府との合意が得られなかった場合には、政府主導型と同様、当該民営化提案は、一般競争入札に附される<sup>\*32</sup>。

以上が民営化マスタープラン(PMP)の概要である。次に、PMPに基づき、いかなる成果が上げられてきているかに関し、「第7次マレーシア計画」にあらわれた民営化の実績を概観する。

---

\*32 この場合、落札者は、提案者がフイージビリティ・スタディに要した費用を補填しなければならない(巻末参考文献③49頁)。

### 第3章 民営化の実績

ここでは、1991年から95年までの、民営化の実績について触れる。

マレーシアの国家経済計画には、NEPやNDPといった長期計画の他に、1956年の「第1次マラヤ計画」から引き続く5ヶ年計画があるが、現在では、「第7次マレーシア計画( Seventh Malaysia Plan 1996-2000 )」に至っている<sup>\*33</sup>。

第7次マレーシア計画は、「マクロ経済の実績及び見通し」「貧困の撲滅、社会構造再構築及び所得の分配」など、全部で23の章で構成されている。そのうち、第7章は「民営化」と題され、その第2節に「1991年から95年における進捗状況<sup>\*34</sup>」が記されている。

#### 1 民営化事業の件数

1991年から95年の間の民営化事業は全部で204件、うち114件が連邦政府、90件が州政府関連の事業である。年別の内訳は表-3のとおりである。

【表-3】

	1991	1992	1993	1994	1995	合計
連邦政府事業	13	15	25	28	33	114
州政府事業	12	12	15	19	32	90
合計	25	27	40	47	65	204

204件のうち、138件は既存事業の民営化、66件は新たな事業実施に際し民営化手法を採り入れたものである。また、民間部門からの事業提案は234件に及び、そのうちの109件が実際に民営化された。

分野別には、建設業が全体の22.5%を占め、製造業(15.2%)、卸小売業・ホテル・レストラン(11.3%)と続いている。民営化事業の多くは、株式の売却(SE)により行われ、その割合は46.1%になっている。なお、民営化の手法として、民営化マスタープラン(PMP)に例示された4つの手法(第2章参照)に加え、法人化(Corporatization)、経営権売却(MBO; 10頁参照)、BT<sup>\*35</sup>(Build-Transfer; 建設-移転)が加えられている。PMPにおいて、法人化は、官庁企業が民営化に至る過程であるとされるが、ここでは民営化の一手法とされている。官庁企業組織の法的地位の変更をも、民営化に含めているようであるが、法人化されたとしても、依然として政府が当該法人を完全所有するのであれば、PMPにいう「民間部門への移転」は実質的には行われず、民間の参加の余地はない。厳密に言えば、民営化そのものからは区別されるべきではないかと考えられる。

\*33 「マラヤ計画」と「マレーシア計画」は、その当時の国名の違いである。第1次マラヤ計画(1956~60年)、第2次同(1961~65年)のあと、第1次マレーシア計画(1966~70年)に至る。

\*34 この期間は、「第6次マレーシア計画」の対象期間である。

\*35 民間部門が施設を建設後、所有権を政府に移転するもの。

分野別、手法別の民営化事業件数は表－４のとおりである。

【表－４】

分野	SE	SA	BOT	BOO	COR	MC	LA	MBO	BT	計	%
建設業	1	23	13	2	0	1	1	0	5	46	22.5
製造業	27	0	0	0	0	0	0	4	0	31	15.2
卸小売等	13	1	2	0	0	5	2	0	0	23	11.3
運輸通信	6	3	4	4	5	0	0	0	0	22	10.8
農林業	13	0	0	0	3	0	0	0	0	16	7.8
電力等	3	0	0	8	1	0	2	0	0	14	6.9
金融等	13	0	0	0	0	0	0	0	0	13	6.4
その他	18	6	2	4	4	3	1	1	0	39	19.1
合計	94	33	21	18	13	9	6	5	5	204	100

(注)SE:株式の売却 SA:財産の売却 BOT:建設－運営－移転 BOO:建設－所有－運営 COR:法人化  
 MC:管理運営委託 LA:財産のリース MBO:経営権売却 BT:建設－移転  
 卸小売等:卸小売業・ホテル・レストランなど 運輸通信:運輸・倉庫業、通信業など  
 電力等:電力、ガス、水供給など 金融等:金融業、不動産業、サービス業など

主な事業としては、首都クアラルンプール(Kuala Lumpur)における軽軌道鉄道(LRT: Light Rail Transit)建設事業、国家自動車工業社(PROTON: Perusahaan Otomobil Nasional)、クラン港コンテナ・ターミナルの経営委託、シンガポール国境に架かる第2コース・ウエー建設、全国電力会社(TNB: Tenaga Nasional Berhad)法人化などがある。

## 2 民営化の効果

第7次マレーシア計画において、民営化事業の効果は以下のように記されている。

### (1) 経済成長

民営化は、投資の増大による企業の規模拡大、民間活力による効率性の発揮、並びに、従来、公企業経営に向けられていた政府支出を、他の分野に配分することが可能となり、全体的な経済成長に寄与したとされる<sup>\*36</sup>。

### (2) 財政支出の削減及び収入の増加

株式の売却あるいは財産の売却による民営化の場合、売却益は政府の収入となるが、その額は5年間で前者が118億リンギ(約3,776億円<sup>\*37</sup>)、後者が23億リンギ(約736億円)とされている。また、公企業の資本支出(Capital Expenditure)に見合う支出は、民営

\*36 しかし、こういった抽象的な記述のみで、具体的な数値は示されていない。

\*37 1リンギ=32円で計算。以下同じ。



化により当然削減されるわけであるが、その額が、5年間で516億リング(約1兆6,512億円)に上るとされている<sup>\*38</sup>。

このほか、株式及び財産の売却により対価として収入された額は、5年間で141億リング(約4,512億円)に上るとされる。単純に年間約28億リングであるが、これは、1995年連邦政府予算の厚生費(約21億リング)を上回る額になる。こういった一時的な収入の他に、法人税収の増加がある。民営化企業17社の抽出調査によると、法人税の税収増は、5年間で23億リング(約736億円)に上るとされる。

こういった支出の削減及び収入の増加は、予算配分を弾力化し、おもに教育費及び厚生費など、従来手薄であった分野への支出増に繋がったとされる。

### (3) 行政管理面での負担軽減

政府の行政管理面で著しい効果があるのは、いうまでもなく人員減による人事管理行政上の負担軽減である。1983年から1995年の間に、96,756人の職員が民間へ移行し、この数は全職員の11.7%に当たるとされる。1991年から95年では、その数は43,038人に上り、公務員の等級でいうと、非専門職と呼ばれる下位等級職員が41,717人(96.9%)、専門職と呼ばれる上位等級職員が1,321人(3.1%)である<sup>\*39</sup>(表-5参照)。

【表-5】

民営化企業名	民営化 年次	民営化企業移行職員数		
		専門職	非専門職	合計
海軍造船会社	1991	45	478	523
マレーシア郵便会社	1992	125	10,454	10,579
マラヤ鉄道会社	1992	309	7,987	8,296
マレーシア空港会社	1992	202	4,587	4,789
クラン港管理会社	1992	31	4,240	4,271
全国印刷社	1992	13	1,052	1,065
インダ・ウォーター社	1993	197	902	1,099
ジョホール港管理会社	1993	64	900	964
ピントウル港管理会社	1993	32	609	641
ベルナス(BERNAS)社	1994	93	3,692	3,785
ペナン港管理会社	1994	74	2,171	2,245
ジョホール水道会社	1994	36	1,569	1,605
その他	—	100	3,076	3,176
合計	—	1,321	41,717	43,038

\*38 同期間における公共支出のうちの開発支出額(1,175億リング[約3兆7,600億円])の4割強に当たる(巻末参考文献④31頁)。かなり大幅な額の経費削減であるが、従来の公企業の資本支出が多額であった証左であるといえる。

\*39 一般的に、民営化により影響を受けるのは、下位レベルの職員であるといえる(巻末参考文献⑥173頁)。

#### (4) 職員にとっての利点

民営化が政府の行政管理上の負担を軽減する反面、民間企業に移行する職員には、従来よりも水準の高い給与を享受できるというメリットがあるとされる。

前述のとおり(第2章参照)、民営化企業勤務を選んだ職員の多くは、従来の公共部門的な給与体系ではなく、業績ベースに基づく民間企業的な給与体系を選択する者が多い。理由は、公企業の職員、とりわけ、民営化により移行対象となることの多い下位レベルの職員にあっては、そもそも給与水準が低いからであると考えられる。民営化企業が提示する給与が多分に魅力的であることに加え、実績に応じボーナスが支給されることもあり、こういった給与水準の高さが民営化企業勤務を選ぶインセンティブとなっている<sup>\*40</sup>。PMPにより、民営化後5年間の人員整理は禁止されているが、逆に言えば5年経過後の職に関しては公務員のように保障されないわけであり、そのことが民営化企業への移行に関し隘路となるのではないかと思われるが、実際には、ほとんどの職員が民営化企業への参加を希望するようである。マレーシアでは、給与水準向上によるインセンティブがそれだけ高いといえる。

### 3 規制機関の設置

公共部門がこれまで担ってきた機能が民間部門に委ねられると、政府の規模は当然物理的に縮小することになる。PMPにいう「経済分野における政府のプレゼンスを意図的に削減」すれば、その分小さな政府で足りるはずである<sup>\*41</sup>。ただし、政府のプレゼンスは完全に消滅するわけではなく、依然として規制行為は必要である。PMPでは、「裁量的な( discretionary )規制」は、商業ベースで動く民間部門の活動の足枷となり、有害であるとされ、一方で、不当な価格上昇を抑えたり、供給されるサービスの質に関する明確な基準を示すなどの「羈束的な( closely defined )規制」がなされるべきである、としている<sup>\*42</sup>。

これは、民営化により生じた新規の行政事務であり、政府はこのために規制機関( Regulatory Authorities )と呼ばれる、新たな行政機関を設置した<sup>\*43</sup>。民間部門の商業的経営感覚によるサービス供給面での向上は、受益者に利益をもたらすものであるが、他方で完全に自由な経済活動を認めるわけにはいかない。むしろ、民営化されたサービスは、従来公共部門が独占的に供給してきたものが多い故に、本質的に供給チャンネルの代替性が乏しい傾向にあり、価格や品質のコントロール、利便性の維持など、最低限の公的規制の余地は依然として残される。PMPでも、「受益者の利益保護」と「民間の自由な商業活動」の均衡の

---

\*40 住宅地方政府省への聞き取り調査では、下水処理事業の民営化により民間企業勤務を選んだ職員の給与は、おおむね17.5%上昇したとされる。

\*41 巻末参考文献③3頁

\*42 巻末参考文献③17頁

\*43 エネルギー・通信・郵政省内の電力局( Electricity Department )、通信局( Telecoms Department )、住宅地方政府省内の下水事業局( Sewerage Services Department )、運輸省内の鉄道局( Department of Railway )などがある。1991年から95年の間に、11の規制機関が設立された。

重要性を謳っているが、そのバランスを保つための第三者的な機関として、これらの規制機関が設立されている。

規制機関の一つである、運輸省（Ministry of Transport）鉄道局（Department of Railway）は、1991年の「鉄道法（Railways Act 1991）」に基づき、1992年に設置された。その役割は、同法の規定により以下のとおり定められている。

- ・建設段階における工程監理、仕様遵守の監督
- ・運行段階における安全管理、法規基準遵守の監督
- ・従業員が有すべき資格の監督
- ・料金改定の認可等、サービス供給面での品質の維持
- ・消防、警察との連携による安全面の確保
- ・他の交通網との総合調整

こういった監督権、認可権及び調整機能は行政府に留保され、PMPにあるように、市場原理では達成されない公益実現を図るわけである。

規制機関の役割は、技術面での監督や品質管理が中心であり、職員にはそれだけ高度で専門的な知識が求められる。しかし、日進月歩的な科学技術の高度化に、規制機関が常に的確に対応し続けることは困難であり、人材やノウハウ等の欠如から、規制機関が効率よく運営されているとは言い難い。皮肉なことに、規制機関が行う検査、監督などの業務についても、民営化する試みが企てられている。さらに、規制機関強化策として、現在関係省庁毎に設置されている、様々な分野の規制機関を統合し、単一の規制機関を設置する案も検討されている。

以上が、1991年から95年の間に実施された民営化事業の概略である。次章では、地方自治体レベルで実行された民営化事業等について概観する。

## 第4章 民営化の実例

### 1 地方自治体における民営化

マレーシアの地方自治体( Local Authority )<sup>\*44</sup>における民営化の例として、下水処理事業及びごみ処理事業を採り上げる。マレーシアの地方自治体の業務は、住民にとって生活必需的な行政サービスの供給が多く、下水処理及びごみ処理は、その中心となる業務である。

#### (1) 下水処理事業の民営化

##### ア 背景

下水処理事業が民営化されたのは1993年であるが、それ以前は、全国144の地方自治体が当該業務を行っていた<sup>\*45</sup>。しかし、財源が限られている上に、十分な建設技術者あるいは維持管理技術者を有しない地方自治体にとって、適正な運営は困難であった。事実、し尿浄化槽の汚泥処理(脱スラッジ)がなされているものが全体の1%に過ぎず、しかも処理方法が不適切であった。また、全体の約8割に当たる4,900の下水処理施設が、完全に故障しているか、法定基準を下回る劣悪な施設であった<sup>\*46</sup>。

こういった状況下でも、主に財政的な理由から、地方自治体は下水処理施設整備に関し長期的な投資をすることができなかつた。次第に、民間の業者が隙間を縫うように独自でし尿処理を始めるに至ったが、これらは行政の技術指導や基準に必ずしも従ったものではなく、公衆衛生環境維持という、地方自治体の重要な機能が十分に果たされないという状況になった。

もとより、各地方自治体が独自に下水道整備などの大規模なインフラ投資を行うことは不可能に近く、政府は、問題解決の手法として、マレーシア全土の下水処理事業の民営化を決定したのである。

##### イ 民営化に至る手続き

下水処理の民営化を発議したのは、EPUである。当該発議を受け、ICPで民営化の原案づくりが行われ、内閣に提出された。その後、閣議決定を経て、下水処理の民営化が正式に決定された。

通常の手続きであれば、確定された計画内容に基づく入札が行われることになるが、下水処理の場合には、政府主導で既存業者のコンソーシアム(共同企業体)<sup>\*47</sup>が形成

\*44 マレーシアの地方自治体に関しては、巻末参考文献⑨参照。

\*45 改正前の「道路・排水及び建築法( Street, Drainage and Building Act 1974 )」第49条に根拠が置かれていた。1993年の下水事業法( Sewerage Service Act 1993 )制定と同時に、本条は削除されている。

\*46 マレーシアのし尿処理のほとんどで、酸化池( Oxidation Pond )方式という、資金がかからず維持管理が容易な方法が用いられてきた。

\*47 インダ・ウォーター( Indah Water Konsortium Sdn Bhd )という共同企業体である。

され、当該コンソーシアムが、主にBOT方式により、下水処理事業を行うこととなった。これは、当該業務に関する運営能率の地域格差が大きいため、全土を一元的にカバーする方法が最も効率的であると考えられたためである。なお、民営化の実施に際して、連邦政府とコンソーシアムの間で契約が交わされたのであるが、これは、民営化に先立ち1993年に制定された「下水事業法 (Sewerage Service Act 1993)」の規定により、地方自治体の下水処理に関する権限を、連邦政府が一旦引き継いでいる (take over) からである。各地方自治体が有する下水処理事務に関する権限を連邦に一元化し、しかる後に、全土<sup>\*48</sup> をカバーするコンソーシアムと民営化契約を結んでいるわけである。契約の締結日は1993年12月9日、期間は28年間とされている。それにより、従前下水処理業務に携わっていた職員の約8割が、民営化企業に移行したとされる<sup>\*49</sup>。具体的な業務内容は、下水処理施設 (約4,900カ所) の改良及び維持管理、既存の下水道管 (約6,900km) の維持管理及び新規管 (約15,000km) の敷設、し尿浄化槽 (約120万器) の脱スラッジ、環境モニタリングなどがある<sup>\*50</sup>。新たなインフラ整備に係る事業費は、概ね63億リング (約2,016億円) とされる<sup>\*51</sup>。なお、受益者からの料金の徴収も、当該コンソーシアムが行う。

下水処理に関する規制機関として、住宅地方政府省 (Ministry of Housing and Local Government) 内に下水事業局 (Sewerage Services Department) が設置され、下水処理事業を行うための免許行為、施設等建設計画の監督を行っている。

#### ウ 民営化によるサービスの改善

契約期間中にコンソーシアムが達成すべき目標は、業務対象区域が大規模自治体であるか小規模自治体であるかにより区分され、以下のように定められている。

##### (ア) 大規模自治体 (49地域) に関する目標

- ・区域内の住民の85%を下水道網に接続させ、残りの15%は単独の浄化槽により処理する。

##### (イ) 小規模自治体 (95地域) に関する目標

- ・区域内の住民の30%を下水道網に接続させ、残りの70%は単独の浄化槽により処理する。

この目標が達成されれば、下水処理の状況は表-6のとおり改善されることになる。

---

\*48 ここでいう「全土」とは、マレーシア国内のうち地方自治体によるサービスが供給されている地域 (Operational Areas) 全てのことであり、そもそも地方自治体行政の除外区域は含まれない。なお、Operational Areas に関しては、巻末参考文献⑤210頁参照。

\*49 住宅地方政府省への聞き取り調査による。

\*50 巻末参考文献⑨1998年版292頁

\*51 巻末参考文献⑤363頁

【表－6】

		民営化前	民営化後
大規模自治体 (49)	下水道網に接続	45%	85%
	単独処理	44%	15%
	処理なし	11%	—
小規模自治体 (95)	下水道網に接続	10%	30%
	単独処理	52%	70%
	処理なし	38%	—

#### エ 跛行的負担の考え方 (Cross-Subsidy Principal<sup>52</sup>) による料金設定

先述のとおり、下水処理は一つのコンソーシアムに一括して民営化されたため、「規模による効率性」が期待できるわけである。一方、寡占状態にある企業が、恣意的に料金をコントロールすることのないよう、料金に関しては連邦政府とコンソーシアムの合意がなければ、改訂されないこととされている。

料金に関しては、「一般居住」「工業利用」「公の財産」及び「商業利用」の4つに区分されているが、地域による料金格差は設けられていない。概して、多額な投資や運営コストを要する地域にあっては、住民の料金負担能力が低いため、各地域ごとの採算性を追求すれば、地域間格差はより拡大する。そのため、マレーシア全土での採算性を基に料金が設定されている。更に、一般居住者の負担を和らげるため、負担能力の高い工業及び商業利用者に係る料金単価を、より高く設定している。このように、マレーシア全土・全セクターでプールした採算性に基づく料金設定により、経済効率からすれば実現不可能な地域についても、下水処理事業を行っているわけである。

上記ウで述べた目標が、下水処理計画を大規模な自治体と小規模な自治体に分けていることから明らかなように、下水処理は地域により投資規模、投資効率や運営コストが異なる。仮に区域を分けて民営化の提案をした場合、投資効率が悪くコストが高む地域に対する民間の資本投下の可能性は低く、地域間格差を生むことは明白である。このため、マレーシアは、全土の下水処理を一つのコンソーシアムに一括して民営化したわけである。そもそも小規模な行政主体であり、財政基盤も脆弱なマレーシアの地方自治体に、高度な下水道整備事業等を執行する能力はないと言わざるを得ない。その場合、より広域的な政府である州政府、あるいは連邦政府が当該行政事務を引き継ぐのが一般的である。マレーシアの場合も、民営化の前捌きとして、連邦政府が地方自治体から下水処理事業にかかる権限を引き継いでいることから、一種の「集権後の民営化」であるといえる。

\*52 巻末参考文献②135頁参照

## オ 民営化に係る問題点

下水処理民営化の問題点として、料金支払を忌避する受益者が多い点がある。民営化以前は、下水処理に関する行政コストは、評価税 (Assessment Tax) と呼ばれる地方税の一部に含まれていると考えられていた。従って、受益者にとっては、下水処理の対価を特段意識することがなかったのであるが、民営化により、受託業者から直接下水道利用料金を請求されることになり、負担が上乗せされたことになる。

先に述べたような目標の達成のために、受託コンソーシアムは、従来の地方公共団体がなし得なかった大規模な資本投下を行う必要があり、その対価として受益者から料金を徴収する必要がある。しかし、民営化による公衆衛生環境の改善効果や、民間が料金を徴収することなどに関し、事前の広報が十分でなかったために、料金を支払わない受益者 (特に一般居住者) が多く存在するようである。下水処理能力の向上によるメリットは、なかなか受益者の目に見えにくいこともあるが、確実に生活環境の向上に繋がっていることを政府が広報し、自発的な支払いを促すことが課題である。

## (2) ごみ処理事業における民営化

「第7次マレーシア計画」によると、2000年までにマレーシア全土のごみ処理事業が完全に民営化される予定である。マレーシアにおいて、ごみ貯留場の管理、収集、輸送、最終処分<sup>\*53</sup> は、地方自治体の業務である<sup>\*54</sup>。下水処理の場合と同様、EPUが民営化を発議した。現在は、民営化への過渡期であるといえるが、ここでは、民営化に至る手続きに重点を置き、概観する。

### ア 業者選定のための委員会の設置

下水処理事業の場合と同様、EPUがごみ処理事業の民営化発議を行い、ICPが作成した案が閣議に諮られ、閣議決定がなされた。その後、ICPが入札を行ったところ、約20社の応札があった。この応札企業の審査のため、ICP内に技術審査委員会 (Technical Committee) 及び経営審査委員会 (Financial Committee) という、2つの組織が設けられた。前者は、住宅地方政府省 (Ministry of Housing and Local Government) 事務次官 (Secretary General)<sup>\*55</sup> が議長を務め、応札企業が当該事業の遂行のために必要な技術やノウハウを有するかといった、おもに技術面での審査を行った。後者は、大蔵省 (Ministry of Finance) 事務次官が議長を務め、応札企業の財政面をはじめとする信用度を審査する委員会である。それぞれの委員会は独立して開催され、審査結果は書面によりICPに提出された。

\*53 従来中間処理が行われていた例は、ほとんどない(巻末参考文献②91頁)。

\*54 地方政府法 (Local Government Act 1976) 第72条に根拠が置かれている。

\*55 ただし、実際には、いずれの委員会でも、事務次官から委任された担当課長 (Director) が議長の職務を行った。

## イ 複数業者による受託

下水処理事業の場合と異なり、ごみ処理に関しては、全国を4つの区域に分け、各区域の業務を別々の業者が落札した<sup>\*56</sup>。業者間の競争を促し、一社による独占状態を防ぐためであるとされる。4つの区域とは、北部区域(ペルリス州、ケダ州、ペナン州及びペラ州)、中央区域(クアラルンプール連邦直轄地、セランゴール州、パハン州、トレガンヌ州及びケランタン州)、南部区域(マラッカ州、ヌグリスンビラン州及びジョホール州)及び東部区域(サバ州、サラワク州及びラブアン連邦直轄地)である。

## ウ 現況及び今後の課題

現在、新規立法や既存法規の改正作業が行われている段階であるため、ごみ処理に関しては、完全な民営化は達成されていない。新たな規制制度等が確立されるまでは、事務処理権限を完全に民間へ移転することは適当でないからである。過渡的な処置として、連邦政府<sup>\*57</sup>と各地区の業者が、各年度毎のごみ処理業務に関し、単年度の委託契約を結んでいる。

ただし、職員は、既に各地域のごみ処理を請け負ったコンソーシアムに移行している。先にも述べたように、特に職制が下位の職員の場合、給与水準が向上することから、自発的に民営化企業に移行する職員が多いようである。

民営化の実施に際し、民間へ移行する職員の数、職種及び職制などは、首相府の公務員局(Public Service Department ; 9頁脚注参照)が作成する基準に基づいて決定される。PSDは民営化に際し、主要な労働組合との交渉を通じて、民間移行職員案を提示する。具体的な人選を行うのは地方自治体である。地方自治体は、提示案の内容に関し意見を述べることもできるが、PSDの提示案には強制力があり、最終的には本人の意思に反した移行を命じることが可能である。実際の取り扱いとしては、本人の意思を最大限に尊重するため、話し合いを基調とし、移行候補者を選定することとされている<sup>\*58</sup>。

現在、政府が検討しているのは、まず第一に料金の徴収方法である。民営化業者が直接料金徴収を行うのであれば、下水処理事業の場合と同様な受益者の反発が予想されるからである。しかし、料金徴収事務が地方自治体に残れば、民営化の目的である「行政負担の軽減」が完全には達成されない恐れがある。第二に、廃棄物に関する新たな立法の中で、従来は明確でなかった一般廃棄物と産業廃棄物の区分が定義付けられようとしている。本来、地方自治体の責務は、いわゆる一般廃棄物であると考えられてきたが、実際には両者の区分が明確でなかったため、ごみの貯留場に集められてた廃棄物は、明らかな毒物等でない限りは、回収を行ってきた。民営化を契機とした法制度

---

\*56 実際には、応札のあった20の企業のいくつかが、連邦政府の指導により、コンソーシアムを結成した。

\*57 下水処理事業の場合と同様、地方自治体のごみ処理業務に関する権限は連邦政府に一時的に引き継がれている。

\*58 現実には、給与水準向上というインセンティブが働くため、下位職制の職員については人選が問題になることはなく、反面、移行対象者も少ない管理職には、若干の問題が生じることがあるようである。



の整備により、従来曖昧にされていた事項が、法的に明らかにされるわけである。

## 2 将来における民営化

### (1) 今後の民営化対象事業

第3章で触れた「第7次マレーシア計画」には、2000年までの民営化対象事業として、従来の高速道路建設や港湾管理等に加え、政府系銀行、郵便事業、病院の法人化、大蔵省の住宅ローン部（Housing Loan Division）、文化芸術観光省（Ministry of Culture, Arts and Tourism）の観光振興庁（Malaysia Tourism Promotion Board）、公共事業省（Ministry of Works）の公共事業局（Public Works Department）など政府機関の法人化などが掲げられている。

また、マレーシアでは、現在、産業構造の高度化に向けた国家プロジェクトである「マルチメディア・スーパー・コリドー（Multimedia Super Corridor；以下「MSC」という。）」が進行中である。MSCは、産業高度化のための情報化施策推進を目指し、法制度整備などのソフト面、高度情報都市開発などのハード面の双方に及ぶ、極めて総合的な開発計画である。

MSCの一環として、現在の首都であるクアラルンプールの南郊約25kmに位置する区域に、新しい行政首都「プトラジャヤ（Putrajaya）」の建設を進めている。その目的は、連邦の行政機関を移転することにより、首都クアラルンプールの過密化、肥大化を抑え、商業都市機能に特化した成長を促し、また、現在はクアラルンプール内に無秩序に散在している各政府の機関を一カ所に集め、光ファイバーを通じたネットワーク化により、「電子政府（Electric Government）<sup>59</sup>」を構築することにある。この新行政首都の建設にも、民営化手法が採り入れられているが、特に、新首都完成後の行政運営においては、かなり大胆な民営化手法の導入が計画されている。現在の状況も含め、以下に概観する。

### (2) 新行政首都「プトラジャヤ」における民営化

#### ア プトラジャヤの概要

プトラジャヤは、開発面積約4,580ha<sup>60</sup>、その内訳は、政府機関用地が5.3%、店舗・ホテル等の商業用地が2.9%、住宅用地が25.8%、公園・保存緑地・湖沼等が25.6%である。完成後は、600haにも及ぶ人造湖を配した、緑豊かな庭園都市が出現する。

計画居住人口は約35万人、同昼間人口は約50万人で、集合住宅を含む住宅建設戸数は約67,000戸計画されている。労働人口は、公共部門で76,000人、民間部門で135,000人と想定されている。

\*59 行政サービスの提供方法を改善し、利便性、利用可能性及び効率性を高めることとしている。運転免許・車両登録手続き、公共料金支払いなどの分野で、試験的な運用がなされる。

\*60 東京都練馬区(4,816ha)とほぼ同規模である。

## イ プトラジャヤ開発公社

プトラジャヤ建設プロジェクト実施のため、1996年3月、プトラジャヤ開発公社（Perbadanan Putrajaya；以下、この章において「公社」という。）が設立された。計画策定、開発実施、完成後の管理等を総括する、ワン・ストップの法定公社である。プトラジャヤ開発法（Perbadanan Putrajaya Act 1995）の規定により、公社は、区域内の開発に関する広範な権限を、連邦政府に代わって行使する権能を与えられている。公社の職員は、公務員と見なされる<sup>\*61</sup>。

建設計画は1996年から2000年の第一期と、2001年から2005年までの第二期に分けられる。区域内の造成工事、道路・上下水道等のインフラ整備、庁舎等の建設、宅地開発などは、公社から委託を受けた開発業者が行っている。区域内の土地は、ほとんどが連邦政府有地となっており、開発に当たる業者は、連邦政府用地の貸与を受けて工事を行っている。2005年までには、国会及び連邦裁判所を除く、全ての連邦政府機能が移転する見込みである。1999年6月には、先陣を切る形で首相府がプトラジャヤに移転した。

## ウ プトラジャヤにおける行政運営

プトラジャヤの区域は、行政区域としてはセランゴール州（Selangor State）セパン郡（Sepang District）に属する。ただし、区域内の行政管理及び給付事務のほとんどは、公社が行うことになる。従来、州政府（Federal Government）あるいは地方政府（local government）が担っていた機能は、特別法の規定等により、公社が果たすこととされている。

プトラジャヤ開発法によると、「公社は、区域内における地方政府の全ての機能を果たす」（第4条第1項）とされている。ここでいう地方政府は、地方政府法にいう特別市議会（City Council）、市議会（Municipal Council）及び町議会（District Council）といった地方自治体（Local Authority）のことであり、これら地方自治体の権能全てが、公社に与えられている。

更に、連邦憲法第80条第5項<sup>\*62</sup>の規定に基づき、1998年7月、連邦政府とセランゴール州政府が、プトラジャヤ区域内における州政府管轄業務の一部を、連邦政府の機関（具体的には公社を指す）に委譲する協定（Agreement）を締結している。当該協定の効果により、イスラム教に関する事、休日に関する事及び州税に関する事を除き、セランゴール州政府の権限は連邦政府に委譲され、委譲を受けた連邦政府の機関として、公社が実際の業務を行う。

要するに、公社は、プトラジャヤ区域内において、州政府の業務の一部及び地方自

---

\*61 プトラジャヤ開発法第8条

\*62 「連邦法及び州法の規定により、連邦政府と州政府は、一方の権限を他方が行使するための協定を結ぶことができる」旨を規定している。

治体( Local Authority )の業務を執行する政府の役割を果たす。区域内の電気、上下水道、道路整備などのいわゆる公共的サービスの供給は、州や地方公共団体の手を離れ、公社が責任主体となる。言うならば、地方行政全般の包括的な民営化であるといえる。

プトラジャヤの位置付けは、首都クアラルンプールやラブアン( Labuan )のような連邦直轄地( Federal Territory )<sup>\*63</sup>とは異なり、依然セランゴール州の一部として残されるようである<sup>\*64</sup>。ただし、通常の地方自治体としてではなく、新たに特別な法的位置づけがなされる見込みである。

区域内の公共あるいは公用施設等は、全て民間の開発業者が、連邦政府用地を借り上げ(期限付き)で建設する。建設後、これらの施設等の管理権は、公社に一元化される。そのため、連邦政府は、公社から庁舎を賃借することによって施設を利用する。庁舎の維持管理は、公社の責務である。また、区域内の道路等公共施設の維持管理、通信、電気、ガス、上下水道等、生活基盤に関連するサービスのほとんどは、公社の責任により供給されるが、実際には、公社から各分野の民間業者に委託される見込みである。

プトラジャヤにおける行政運営は、あらゆる民営化手法を駆使した、非常に包括的な民営化であるが、連邦政府は、期限付きの貸借により底地の所有権を留保し、また管理運営主体である公社を政治的にコントロールすることにより、プトラジャヤ区域内のサービス供給面での安定性を担保している。

MSCの中心部に位置するプトラジャヤは、MSCに掲げられた7つの主要適用領域の一つである「電子政府構想」の具体化といえる。マレーシアが国を挙げて強力に推進するMSC自体が、民間活力を大幅に採り入れた開発であるが、プトラジャヤは開発後の管理も含め、実に幅広く民間活力を導入している。しかし、プトラジャヤ開発法によると、舵は連邦政府がしっかりと抑えるようになっており、政治的コントロールの余地が相当広く残されている。新首都建設という国を挙げての大事業であり、かつ、マレーシアという国の性格から、政治動向の影響を強く受けざるを得ないのであるが、このような事業において、民間の経済的効率性が果たしてどの程度発揮されるのかは疑問である。

---

\*63 クアラルンプールは1974年にセランゴール州から、ラブアンは1984年にサバ州から、それぞれ割譲され、連邦政府直轄地となった。

\*64 選挙権に関しては、プトラジャヤの住民はセランゴール州議員及び同州選出連邦議会議員の選挙権を有する。

## おわりに

受益者から見れば、いわゆる行政サービスと称される各種の公的給付は、誰かが供給していれば良いのであって、供給主体が地方自治体であるか、州政府あるいは連邦政府であるかは、本質的な問題ではない。もちろん、それは「不便でない限り」という条件付きである。何が便利で何が不便であるかを総体的に捉えることは、困難なことである。コストとサービスの質の相関性は、非常に明白なメルクマールであるが、その他にも、不測の事態における責任の所在、事故等が生じた際の救済措置の度合いなど、測定困難かつ顕在化しにくい要因が考慮されなければならない。また、行政サービスには、経済効率では割り切れないような、むしろ生来の不経済性を所与のものとしてでも、公益の実現のために継続しなければならない分野も存在する。供給されるサービスの性質により、「向き不向き」、すなわち公共財の最適配分が達成されるべき規模に差異があるため、供給主体である政府のレベルが異なっているともいえる。この行政サービスの供給を、従来の行政の枠にとらわれず、民間部門の効率性を積極的に採り入れて実現しようとするのが民営化である。

マレーシアが打ち出した「マレーシア株式会社構想」は、公共部門と民間部門の役割分担を謳ったものであるが、その各論ともいえる民営化政策により、両者の棲み分けは徹底して行われている。行政は、もはや規制機関として、最小限の羈束的規制行為を行えば良い、という割り切り方である。その主眼は、マクロ経済の行き詰まりを打破するため、財政赤字の主たる要因である公企業経営を縮小するという当初目的のとおり、「国家経済の維持・発展」にある。そういう意味では、受益者の利便性は副次的な産物でしかなく、極めて公経済実利重視で、国家財政本位の施策であるといえる。現在、おもにインフラ整備・供給に係る民営化事業が、料金の高騰といった点から受益者の反感を買っていることは、ある種象徴的である。

公共部門と民間部門の棲み分けは、決して政府の実質的な権力を弱めることにはならない。国家戦略的に重要な施設は、依然として政府が保有し、通信やライフラインなどの国家の生命線にかかわる企業については、引き続き政府が多数株主となっている。さらに、民営化された業務が完全に政府の手を離れるわけではなく、新たな規制機関の設置に象徴されるように、政府はコントロールを遠隔的に変えただけのことである。政府の物理的なプレゼンスそのものは減少しても、影響力は未だ衰えてはいないわけである。両者の棲み分けは、従来は極めて広範であった公共部門の活動分野を、民間に開放したと捉えるべきである。それが国内の民間セクター、特にブミプトラ企業の成長に繋がることが意図されたのである。

また、両者の関係は、PFIに見られるような、リスクマネジメントを含めた緊張感のある関係ではない。手放しで民間部門任せではないという点で、完全な経済的独立採算を行うモチベーションは期待できず、経済的効率性は完遂されない。民間の資本とノウハウを利用してはいる

が、利用しきってはいないのである。したがって、経済的効率性が数値で実証されることよりも、民営化がマレーシアの経済発展に寄与したか否かという、極めて抽象的かつ広範な基準が、民営化施策の成否を処断する指標として用いられている。すなわち、民営化施策の成否は、マレーシアという国家の経済情勢を反映して評価される性質のものであると考えられているのである。

民営化を各政府間関係の力学から見ると、明らかに連邦政府への集権化が進んでいる。州政府及び地方自治体の業務が、民営化に至る過程で連邦政府に一元化され、民営化後の企業のコントロールも、連邦政府に委ねられる。民営化に伴い、政府の業務は規制に特化するのであるが、一方で、経営状況の思わしくない事業に対しては、政府による補償が行われているようである。政府補償が行われながらの規制行為の意義を勘案すると、政府の実質的なプレゼンスを強めることはあっても、その逆は考えられない。州及び地方政府の弱体化により、相対的に連邦政府の権限が強大になっていく。さらに、連邦政府内部では、民営化の推進母体であるEPUに多大な権限が集中され、連邦政府内での集中化が起きている。民営化による中央集権化及び権限集中化は、マレーシアの統治構造におけるダイナミズムを、ある意味で象徴している。

マレーシアが民営化により目指しているものは、「マレーシア株式会社構想」に表徴される、公共部門と民間部門の協調関係構築である。両者の役割分担は極めてシンプルかつ明快で、公経済実利主義に基づくのでなければ、これほど毅然とした線引きはできないであろう。それは、政府が担ってきた公共財分配機能に、いかに上手く民間を組み入れることができるか、という国を挙げての壮大な実験である。このような大胆な試みは、強力なリーダーシップを有する連邦政府の存在なしに行うことはできない。その大胆さ故に、民営化は従来の社会制度に様々な変革をもたらしているが、「強力な政府」は依然として維持されている。また、公共・民間の枠を超えた公共財の最適配分システムの確立に向けた動きの中で、将来の「行政のあり方」そのものが問われているともいえる。いうまでもなく、各国の行政制度は、それぞれの歴史や伝統、文化や文明を反映しており、行政のあり方についても、様々な理論が存在する。マレーシアは、かつての公企業経営の経験を踏まえた上で、今後の公共部門は規制機能に特化すべし、という行政のあり方に辿り着いた。国家の繁栄に向けた、実に斬新な「国家デザイン」の変更である。その成否は、国家経済発展への寄与度で処断されるのであるから、マレーシアにおける行政のあり方は、国家経済の動向に応じ今後も変遷を重ねていくものと思われる。

- ① Al' Alim Ibrahim (1996) "The Malaysian Privatization Experience", *Privatization in Asia, Europe and Latin America*, Organization for Economic Co-operation and Development
- ② Azizan Ayob "Privatization in Local Government ; The Malaysian Experience", *Report on the ASEAN Region Local Administration Forum*, CLAIR Singapore (1997)
- ③ Economic Planning Unit, Prime Minister's Department (1991) "*Privatization Masterplan*"
- ④ Economic Planning Unit, Prime Minister's Department (1993) "*Mid-term Review of the Sixth Malaysia Plan 1991-1995* "
- ⑤ Economic Planning Unit, Prime Minister's Department (1996) "*Seventh Malaysia Plan 1996-2000*"
- ⑥ Jomo K.S.(1995) "*Privatizing Malaysia; Rents, Rhetoric, Realities*", Westview Press
- ⑦ Ministry of Finance "*Economic Report (various issues)*"
- ⑧ Perbadanan Putrajaya (1997) "*Putrajaya ; The Federal Government Administrative Center*"
- ⑨ "*Information Malaysia (various issues)*" Beria Publishing SDI. Bhp.
- ⑩ 石黒正康・小野尚『PFI日本導入で、何が、どう変わる』 日刊工業新聞社(1998)
- ⑪ 木村睦男編『アジア諸国における民活政策の展開』 アジア経済研究所(1991)
- ⑫ グループ・METS『マレーシア環境・都市問題研究』 マレーシアJICA事務所(1991)
- ⑬ 佐藤寛『マレーシアの開発戦略転換』(アジア経済 Vol. 35, No.9) アジア経済研究所(1994)
- ⑭ 堀井健三編『マレーシアの社会再編と種族問題ーブミプトラ政策20年の帰結ー』 アジア経済研究所(1989)
- ⑮ 『アジア諸国の地方制度』 財団法人 地方自治協会(1993)

## CLAIR REPORT 既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発刊日
第 204 号	シンガポールの情報化政策—行政、教育分野の実例を中心に—	2000/6/9
第 203 号	マレーシアにおける民営化施策—州政府及び地方自治体を中心に—	2000/6/9
第 202 号	米国における高齢者福祉対策	2000/5/29
第 201 号	米国の地方団体・州・連邦における行政評価	2000/5/29
第 200 号	英国における自治体構造改革—スコットランド地域での 1996 年自治	2000/5/19
第 199 号	英国における自治体構造改革—スコットランド地域での 1996 年自治	2000/5/19
第 198 号	オーストラリアにおける環境保全対策—自治体の取組事例を中心に—	2000/5/19
第 197 号	行政事務からみたタイの地方自治	2000/4/19
第 196 号	ラオスの行政制度	2000/3/31
第 195 号	ロンドンの新しい広域自治体—グレーター・ロンドン・オーソリティー	2000/3/31
第 194 号	英国における民間活力導入施策—The Private Finance Initiative —	2000/3/13
第 193 号	ドイツ地方行政の概要	2000/3/13
第 192 号	英国の新しい市民参加手法—市民パネル、市民陪審を中心として—	2000/3/13
第 191 号	インドネシア・バタム島産業地域の開発と地方行政	2000/2/21
第 190 号	米国の州、地方団体における売上・使用税の概要	2000/1/21
第 189 号	韓国の地方組織改編について	1999/11/30
第 188 号	韓国の女性政策について	1999/10/29
第 187 号	オーストラリアの青少年政策—青少年の生活と直面する諸問題—	1999/10/29
第 186 号	韓国地方公務員制度について	1999/8/30
第 185 号	1998 年米国中間選挙—米国の選挙制度—	1999/7/21
第 184 号	メガシティ—トロントの発足—トロント首都圏の広域合併問題—	1999/3/30
第 183 号	英国の外部監査制度と監査委員会	1999/3/26
第 182 号	欧州連合における姉妹都市提携	1999/3/10
第 181 号	大韓民国の 1998 年統一地方選挙	1999/3/10
第 180 号	アメリカにおけるホームルール	1999/3/8
第 179 号	米国地方政府における競争手法の導入—メリーランド州モンゴメリーカウンティの場合	1999/2/15
第 178 号	韓国の「新都市」について—住宅供給を目的とした街づくり	1999/1/14
第 177 号	シンガポールの福祉政策	1998/12/3
第 176 号	イタリアの地方自治	1998/11/20
第 175 号	イングランドのアーツセンター	1998/10/23
第 174 号	タウンミーティング—住民自治の原型—	1998/10/23

CLAIR REPORT 各号のタイトル、目次等の最新情報については、当協会のホームページ  
<http://www.clair.nippon-net.ne.jp> をご覧下さい