〔審査付論文（研究論文）〕

経済成長を図るための非公共目的を包含する
土地収用法制度の弊害要因

—ASEAN諸国におけるマレーシアの事例からの考察—

The Negative Effect Factors of the Land Acquisition System that Encompasses Non-Public
Purpose for Economic Growth

—The Consideration from the Case of Malaysia in ASEAN Countries—

Yuichi OHYA : Graduate School of International Management,
Yokohama City University

大矢 裕一*

The Land Acquisition (Amendment) Act of 1991 in Malaysia for economic growth has institutionally enabled arbitrary land acquisition. This paper reveals what is the fundamental determinant of the negative effects on the legal system concerning land acquisition for economic growth. As a result of this study consideration, the article of property rights within the limits of the law enables governments to have a broad discretionary power and liberalizes policies governments can implement. However, this study concludes policies that make light of personal assets will obstruct economic growth in the long run.

Keywords : land acquisition, property rights, social public welfare, administrative discretion, corruption, Malaysia

1. はじめに

マレーシアにおける土地収用制度は、公共目的や経済発展に有益という目的で必要とされる土地に対して、土地の収用権限を持つ州当局が土地の所有者に補償を行うことで、その所有する土地を強制的に供させる制度である。

ASEAN諸国においても公共目的のための土地収用（ベトナムにおいては土地回収、ラオスにおいてはLand Requisition）制度が定められており、ミャンマー、ラオスを除いて、社会資本の整備や国防等の安全保障のためという具体的な収用要件が定められている。

特にベトナム、マレーシアは公共目的の土地収用に加えて、経済発展のための土地収用を認めていることに特徴がある。経済発展を目的とする土地収用の利点は、より生産性の高い事業者が土地の所有権を移すことで、土地利用の効率性を増大させ、経済成長の促進に寄与することである。ベトナムにおける経済成長を図る土地回収は、工業団地等を建設する場合に限られているが、マレーシアで土地収用が可能な地域は土地収用法（Land Acquisition Act 1960）上は限定されておらず、法人が営利事業のための土地収用を行うことも認められており、この点、ベトナムとの違いがある⁽¹⁾。以下、本稿では「公共目的の土地収用」と

区別するため、マレーシアにおける経済発展を図る営利事業のための土地収用のことを、「非公共目的の土地収用」と便宜的に呼ぶこととする。

非公共目的の土地収用の制度的課題として、私企業の利益に直結してしまうがために贈収賄の問題が生じ得ることがある。多くの国において贈収賄の存在が問題となっているが、本研究は、非公共目的の土地収用の運用と贈収賄が結び付いた場合、経済政策の遂行に対してどのような悪影響を与えるか、また、それは法制度設計上どのような要因に拠るのかを検討をする。

本稿の構成は以下の通りである。2で既存研究を整理し、各国の土地収用と土地収用制度の弊害要因の観点から考察の視点を整理する。3では、マレーシア独立後の経済政策の変遷と1991年土地収用法改正へと至る経緯を踏まえた上で、マレーシアの所得格差の推移を分析する。また、1960年に制定された土地収用法の収用要件と1991年改正法との収用要件の違いを示す。そして、マレーシアにおける汚職及び贈賄に関する調査結果と裁判上で明らかとなった州政府関係者への贈賄に関して示す。4で行政を拘束し、立法への条件付けをすることになる連邦憲法の規定からマレーシアにおける三権分立の特徴、財産権及び土地行政における連邦と州との権限配分に関してマレーシアの法制度を整理する。5で、これまで確認した事項を踏まえ、非公共目的の土地収用における制度的課題と経済政策への弊害要因に関して考察し、結論を述べる。

2. 先行研究のレビュー

(1) 土地収用

農地への土地収用の適用は急速に工業化している国々、特に中国とインドで顕著となっている²⁾。Ghatak and Mookherjee(2014)²⁾は、工業化の過程で農地を収用された農家への補償政策を分析している。Dell'Angelo et al.(2017)³⁾は、27ヵ国における56の事例の内44のケースで共有地(common)が土地収用の対象となっていることを示しており、その半数以上は小規模農地であった。

アジア地域における土地収用を扱ったものとして、宮本(1993)⁴⁾はマレーシア、タイ、インド

ネシア、フィリピンにおける公共用地の取得制度に関して比較調査している。Ooi and Sirmans(2004)⁵⁾は、シンガポールの土地収用における資産効果の存在を実証している。

ベトナムの土地回収に関して、石田(2006)¹⁾は、土地使用权の市場化がベトナムの土地制度にもたらしている制度変化と経済開発を目的とする土地回収の紛争が提起している問題を明らかにしている。Tuyen et al.(2014)⁶⁾は家計の生計に及ぼす農地損失の影響に関して定量的に立証している。農地損失が成人1人当たりの収入と支出に及ぼす悪影響についての計量的根拠は見出されず、農地損失は非農業ベースの生活の選択にプラスの影響を及ぼし、家計の福祉に間接的にプラスの影響を及ぼしていることが示されている。

ASEAN以外に目を向けると、中国の土地収用を調査したJu et al.(2016)⁷⁾は、都市化における土地収用が農家の労働配分の決定に影響を与えるかを実証している。その結果、土地の減少は、世帯の非農業労働配分の確率とシェアに有意な正の効果をもたらすことを明らかにしている。中国の土地収用の弊害に関するものとして、平松(2012)⁸⁾は、収用制度は統一的な法律が制定されておらず、場当たり的に制定改廃される行政立法が社会に混乱をもたらす要因となっているという懸念を示している。江(2013)⁹⁾は、土地収用に伴う利益が、中国では乱開発と贈収賄事件に繋がっていることを報告している。佐藤(2012)¹⁰⁾はインドの土地収用問題に関して、経済学的及び法学的な理論上の課題を整理している。

中南米における土地収用を扱った文献は、散見され、逐一列挙しないが、ブラジルの土地収用を扱ったものは、Miyasaka Porro and Shiraishi Neto(2014)¹¹⁾がある。

アフリカにおける土地収用を扱った先行研究は近年増加傾向にある。最近の研究は、German et al.(2013)¹²⁾、Nolte and Voget-Kleschin(2014)¹³⁾、Kleemann and Thiele(2015)¹⁴⁾がある。

(2) 土地収用制度弊害要因

日本国内では、行政法学の中で論じられる法制度設計の大枠に関して、効率性と正義性(公平性及び平等性)の観点が挙げられている(平井1995¹⁵⁾、阿部1996¹⁶⁾)。経済学が想定する厚生

概念と、法学の中で論じられる厚生の意味合いがどの程度一致するかに関しては検討が必要になるが、社会的厚生を如何に確保するかという経済学的視点からの議論は十分ではない。

汚職に関する実証研究の数は多い。最近の研究では、Cooray et al. (2017)¹⁷⁾ は、汚職の増加と経済統計には現れない経済活動 (shadow economy) の拡大が公的債務を増加させることを示している。Beblavy (2007)¹⁸⁾ は、汚職を防止するための方策として、汚職の恩恵を減らし、汚職のコストを高め、汚職を暴く確率を高め、行政の裁量を減少させる措置を提案している。

(3) マレーシアにおける土地収用に関わる文献

Xavier (2002)¹⁹⁾ は、法学の観点からマレーシアの土地収用における立法上の問題を指摘している。藤本 (1997)²⁰⁾ は、数量的な根拠を示しているわけではないが、収用の要件を定める法第3条の改正は、開発の遅れていたマレー人土地保留地への土地収用を利用した開発を図るため及び製造業拡大のための改正であったと指摘している。Salih and Yusof (1989)²¹⁾ は、1971年から1990年にかけて実施されたNew Economic Policy (新経済政策、以下NEP) 終了後の分配政策の課題として、土地の経済構造に関して規制緩和と自由化の余地が未だ大きいと指摘している。1995年の総選挙時には、土地収用に関して、マレー人農民が政府への批判行動を起こした州において、政府批判キャンペーンを先導した野党勢力であるPAS (Partai Islam Semalaysia) が得票率を伸ばしていることが報告されている⁽²⁾ (鳥居 1996)²²⁾。法改正による土地収用が国民の反発心を惹起する面があったことは否定できない。

マレーシアにおける事業者と政治家との結び付きが事業に影響を与えることを示す研究としては張 (2005)²³⁾、ハサン-ザキ-パクリアザド・篠原 (2005)²⁴⁾ がある。ハサン-ザキ-パクリアザド・篠原 (2005)²⁴⁾ は、政治家への贈賄を通じて行政が誤りのある行動を取り得ることを示している。

(4) まとめ

行政裁量、社会的厚生 (社会的総便益) 及び汚職 (贈収賄及び賄賂) の3つの観点から法制度設計に関して同時に考察している既存研究は十分ではない。また、土地収用を制度設計及び弊害の2

つの観点から考察している既存研究も不十分である。

1991年のマレーシアにおける土地収用法の改正は、経済政策としての法改正であり、かかる法改正を考察するに当たっては、法制面のみならず、経済政策としての適否をも勘案する必要がある。しかしながら、マレーシアの土地収用に関する研究は、収用に伴う正当な補償に関する研究蓄積はあるが⁽¹⁹⁾⁽²⁵⁾⁽²⁶⁾、土地収用を法制面及び経済政策の両面から同時に考察を試みる研究は十分に行われていない。

従って、本研究では、ASEAN諸国において先行して非公共目的の土地収用制度を導入⁽³⁾しているマレーシアに着目し、非公共目的の土地収用の運用と贈収賄が結び付いた際の弊害及びこの制度的要因を解明する。マレーシアにおける土地収用の事例から、非公共目的の土地収用における制度的課題と経済政策への弊害要因に着目して議論を進める。

3. 1991年土地収用法改正へと至るマレーシア独立後の経済政策の変遷

ここではマレーシアの概略を示し、その経済政策の変遷と1991年土地収用法改正へと至る経緯を踏まえた上で、マレーシアの所得格差の推移に関して分析する。また、1960年土地収用法と1991年改正法との収用要件を比較する。そして、マレーシアにおける汚職及び贈賄に関する調査結果と裁判上で明らかとなった州政府関係者への贈賄に関して示す。

(1) マレーシアの概略と経済政策の変遷

マレーシアは、1957年8月31日にマラヤ連邦としてイギリスから独立している。1963年にボルネオ島に存する現在のサバ州とサラワク州がマラヤ連邦と統合し、マレーシアが成立している⁽⁴⁾。マレーシアは立憲君主制 (ウェストミンスター型の議院内閣制) を取り、13の州 (マレー半島11州、北ボルネオ島2州) から成る連邦制国家である。2015年現在の人口3,099万人のうち、マレー人を中心とするブミプトラ (Bumiputera「土地の子」の意) が61.8%、華人が21.4%、インド人が6.4%を占める多民族国家である²⁷⁾。イギリスからの独立後は、政府が市場に介入しないレッセフェール

と称される自由放任主義経済体制を取っていた。しかし、1969年にマレー人と華人との経済格差を背景に発生した種族暴動（5月13日事件）をきっかけに、種族間経済格差の是正及び貧困の削減を重点的な政策目標とするNEPが1971年から1990年にかけて導入されている⁽⁵⁾。しかし、NEP終了後の経済政策は、所得再分配の前段階として、経済成長が必要との認識から、経済成長のためには一時的な格差の拡大は止む無しとする政策が実施された。この指向は、NEP終了後の1991年に改正された土地収用法にも窺い知ることができる。実際、所得の不平等度を表すマレーシア全体でのジニ係数は1989年に0.446で下げ止まりを示し、1990年代に入ると、ジニ係数は上昇とその後1997年まで0.456から0.459の間で停滞を示している。1999年は0.443と格差の縮小を示しているが、その後は再び数値が上昇している（図1）⁽²⁸⁾。NEP（1971-1990）終了後は、1991年から2000年にかけてNational Development Policy（国民開発政策、以下NDP）が実施されている。

種族ごとのジニ係数に着目すると(図2)、NDP期間中は、1990年代後半まで各同種族間の所得格差は拡大している。華人間の数値は1997年にプミプトラ及びインド人に先行して減少を示しているが、1997年から2002年にかけて再び華人間の数値は格差の拡大を示している。インド人は、

図1 マレーシア ジニ係数の推移1970-2004

(出所)Economic Planning Unitより筆者作成

(注) 1970, 1974, 1976, 1987年はマレー半島のみのデータ

図2 種族別ジニ係数の推移 1970-2004

(出所) Economic Planning Unitより筆者作成

(注) 1970, 1974, 1976, 1987年はマレー半島のみのデータ

ブミプトラ及び華人と比較すると、同種族間の格差は小さい状況でジニ係数は推移しているが、NDPにおけるインド人間の格差の縮小はブミプトラ及び華人に劣後している。

種族間の所得格差に関して見ると(表1), プミプトラと華人間の所得格差はNEP下で縮小していたが, NDP下では1997年までは格差の拡大へと転じている。プミプトラとインド人の所得格差も同様にNEP下では縮小へと向かっていたが,

表1 種族間及び地域間所得格差の推移（中央値）

year	ブミプトラと華人の所得比率	ブミプトラとインド人の所得比率	農村と都市の所得比率
1970	1:2.23	1:1.62	1:1.91
1976	1:2.06	1:1.55	1:1.97
1979	1:1.94	1:1.54	1:1.83
1984	1:1.82	1:1.33	1:1.74
1987	1:1.73	1:1.31	1:1.61
1989	1:1.73	1:1.31	1:1.59
1992	1:1.76	1:1.33	1:1.86
1995	1:1.76	1:1.36	1:1.85
1997	1:1.84	1:1.48	1:1.87
1999	1:1.75	1:1.38	1:1.80
2002	1:1.74	1:1.34	1:2.00
2004	1:1.66	1:1.33	1:2.69

(出所) Economic Planning Unitより筆者作成

(注) 1970, 1976年はマレー半島のみのデータ

NDP下では1997年までは格差の拡大を示している。インド人と華人との所得格差はNDP下において、1997年までは格差の縮小傾向にあったが、それ以降は2002年まで格差が拡大している。

農村と都市の所得格差に関して(表1)、NEP下では格差の縮小傾向にあったが、NDP初期に格差の拡大を示し、その後は1995年と1997年の両年に格差が縮小している。

これらのデータの推移を踏まえると、主に1990年代後半からNDP終了時にかけて、所得の再分配が機能したとみられる。入手したデータは各年データではないが、1990年代のNDP期間中マレーシア全体でのジニ係数は、1995年及び1999年に数値の減少を示している。また、農村と都市の所得比率に関しても1995年及び1999年は、格差の縮小を示している⁽⁶⁾。

(2) 1991年土地収用法改正

1991年における土地収用法の改正は、NDPの初年度にあたる。1960年に制定された土地収用法は、土地収用を行うことができるケースは、公共目的の場合に制限されていた⁽²⁹⁾。1960年の土地収用法3条は収用の要件として、「公共目的もしくは個人又は法人が州当局の判断に基づき公益事業を行う場合、又は鉱業、住居、農業、商業、工業目的による場合には、州当局は土地を収用することができる」と規定されていた。

① 収用要件の拡大

しかし、1991年の改正土地収用法は収用の要件を拡大し、州当局がマレーシアの経済発展又は一部の地域や社会のいかなる階層(any class of the public)のためにも経済的に有益であると判断するあらゆる事業のために、いかなる個人又は法人に土地を供するための土地収用を州当局が行うことが可能となった(改正土地収用法3条)。この収用の要件を定める法3条の改正の背景には、既に示した通り、NEP終了後の経済政策の方針として、所得倍増と分配計画があり、所得再分配の前に経済成長率の向上が必要との認識がある。この政策目標を遂行するための法3条の改正でないと考えられる。

ASEAN諸国において、マレーシアのみならず、ベトナムにおいても経済発展のための土地回収が認められている。ベトナムにおいては、国益及び

公益のための社会経済発展を図る土地回収は、工業団地、輸出加工区、ハイテク区、経済区及び新都市地区を建設するプロジェクト、政府開発援助(ODA)に基づく投資プロジェクト並びに国会が国家の重要プロジェクトとして、投資方針を決定した場合に限られている(土地法62条)。しかしながら、マレーシアにおいては土地収用が可能な地域は限定されておらず、都市計画に関して無計画な土地収用も制度上実行されかねない。

② 汚職及び贈賄の発覚

マレーシアにおいて、土地収用を行うには州当局の許認可を要する。しかしながら、マレーシア証券取引所の上場企業を対象とした調査である「KPMG Malaysia Fraud, Bribery and Corruption Survey 2013」^{(7) (30)}は、マレーシアで事業を行う際の企業の贈賄と汚職に対する認識を示している。土地収用をめぐる裁判においては、州政府関係者への贈賄と事業の許認可との関係が裁判の過程から明らかになっている^{(8) (31)}。事業の許認可に関わる贈賄は、申請手続きのための着手金という意味合いもあると思うが、これらの調査、裁判の事例及び先行研究を踏まえると、全ての土地収用において適当な審査後に効果的な収用が行われているのかに関しては懐疑的とならざるをえない⁽⁹⁾。

4. マレーシアの法制度及び土地行政の構造

ここでは、考察の前提条件となるマレーシアの法制度と土地行政の構造について整理する。

(1) マレーシアの法制度

マレーシアはイギリス法の影響を受け三権が分立する体制をとっているが、相対的に行政の力が強くなっていることにその特徴がある。連邦憲法から付与されると規定されていた裁判所の司法権は、1988年の連邦憲法の改正により、連邦法によって付与される司法権であると改められた。これにより、司法権の独立が抹消されている⁽⁴⁰⁾。

① 連邦憲法の最高法規性

連邦憲法の4条1項で、連邦憲法が連邦の最高法規であることが示されている。また、同条同項において、独立日⁽⁴¹⁾以後に制定され、かつ連邦憲法と適合しない一切の法律が、連邦憲法と適合しない範囲において無効となることが示されている。

また、同4条、128条により、連邦の各裁判所に違憲審査権が与えられている。

② 連邦憲法における財産権の規定

行政がどのような経済政策を実行することができるのかに関しては、行政を拘束する憲法及び法律の条文の規定如何に依ることになる。連邦憲法が連邦の最高法規であり、裁判所に違憲審査権が与えられ、連邦憲法と適合しない法律が適合しない範囲において無効となることが規定されている以上、憲法の規定に違反する立法は違憲となる。しかしながら、財産権の制限を伴う経済政策を実行するに当たって、財産権について規定しているマレーシアの連邦憲法の13条1項は「いかなる者も法律に依ることなしにその財産を奪われない」としている。財産権に関しては法律の留保に付され、制定法の内容如何で財産権に制限を加えることが可能となっている。このため、財産権の制限に関して行政に柔軟な裁量を付与する立法を行うことができる規定となっている。マレーシアの連邦憲法は、法律の枠内でのみ財産権を保障しているのである。

また、同条2項では「いかなる法律も正当な補償 (adequate compensation) なしには財産を強制的に収用及び使用することを規定し得ない」と定められている¹²⁾。財産権の制限に関しては、制定法によること及び正当な補償の2つの要件を充足することを要する。

③ 司法審査の制限

法律の留保に付され、行政が柔軟な政策を行うことを可能にする財産権の規定に加え、更に、マレーシアでは行政に対して異議を申し立てることを困難にする司法審査を制限する規定が存在する。違憲審査権に加え、裁判所法第1附則及び高等法院規則第53条に基づき、上位裁判所 (Superior Court)¹³⁾に行政府の行為に対する司法審査権が与えられている¹⁴⁾。しかし、「最終条項 (Final Clause)」と呼ばれる特別条項によって、違憲審査と司法審査はしばしば適用を除外され、その適用が制限されている。この最終条項は連邦憲法そのものにも規定がなされた条項があり、法律 (少なくとも所得税法) の中にも規定がなされている¹⁴⁾。マレーシアの土地収用法では、8条3項にこの最終条項の規定がある。

違憲審査及び司法審査の基本原則は権限超越 (Ultra vires) の法理である。州政府が実行する土地収用に関してその無効を主張するには、土地を収用される土地所有者が当該土地収用に対して恣意 (mala fide or bad faith) があることを証明しなければならない。すなわち、当該収用の目的が土地収用の要件を定める法3条の要件の範囲内でないこと又は土地収用に関して州政府に権限の濫用があることを訴訟において、立証しなければならない³⁶⁾。この立証は単なる恣意の疑いがあるということだけでは不十分であると裁判で判示されている³⁷⁾。恣意のある土地収用に対してその無効を主張するには、収用を受ける土地の所有者が、恣意が存在するという明確な証拠を挙げなければならない。

(2) マレーシアの土地に関する立法及び行政管轄

ここでは、連邦と連邦を構成する州との土地に関する立法権限及び行政管轄について示す。

マレー半島においては、国家土地法典 (National Land Code 1965) が土地に関する一般法となっている。ボルネオ島に位置するサラワク州及びサバ州においては、サラワク州土地法典 (Sarawak Land Code 1958) 及びサバ州土地条例 (Sabah Land Ordinance 1930) がそれぞれの州に適用されている。

マレーシアでは土地に関する権限は連邦を構成する州に置かれており (連邦憲法80条及び連邦憲法第9附則List II)、州が保有する土地が私人に譲渡 (alienation) されることにより、私的所有権が発生する。そして、州から譲渡された土地を私人の間で売買することで土地の流通が行われる制度となっている。

マレーシアでは、連邦憲法80条及び連邦憲法第9附則において、連邦政府と州政府との行政権の配分が定められている。立法権限管轄を定める連邦憲法第9附則List IIに土地の強制収用を含む土地の関連事項に関して州に立法権限があることが示されている。このため、州の立法権限管轄を定めるList IIに規定された事項に関して、州は独自の地域的効力を有する州法を制定することができる (連邦憲法73条)。州に立法権限の存する事項は州の行政管轄となる (連邦憲法80条1項)。

連邦の法律と州の法律が矛盾する場合は、州の

法律は連邦の法律と適合しない範囲において無効となり、連邦の法律が優先される（連邦憲法75条）。このことにより政策の国内統一性が担保されている。更に、連邦議会は、複数の州の法律に統一性を持たせることを目的に、州に立法権限のある事項に関しても立法権を有する（連邦憲法76条）。連邦法は州法の上位法となり、その効力はマレーシアの全土に及ぶ（連邦憲法73条）。しかし、連邦の行政権は連邦憲法第9附則List IIが示す州の管轄事項には及ばない（連邦憲法80条2項）。

一つの州あるいは複数の州にまたがる開発計画に関しては、国王が関係機関との協議後⁹⁵、当該開発計画が国家の利益に資すると了承し、開発計画公表後、国王が該当地域を開発地域として宣言すると、当該開発計画に関係するいかなる事項においても、州のみが立法権を有するとされる事項であっても、連邦議会が当該開発計画及びその一部を発効させる権限を持つ（連邦憲法92条）。

マレーシアの土地行政は上記の立法・行政管轄を前提とし、開発地域として指定された場合を除いて、州政府が裁量を持つ体制となっている⁹⁶。土地収用に関する許認可権限も州政府が有し（連邦憲法第9附則List II 及び80条）、この行政管轄に反する連邦法を制定することはできない。

5. 考察と結論

マレーシアにおける法律の留保に付された連邦憲法13条の規定は、法律の留保に付されていない場合と比較して、人権制約の範囲が広くなり、理論上新たな立法問題を引き起こす可能性がある。度重なる連邦憲法の改正はこれまで立憲主義を脅かしてきたが⁹⁷、安易な財産権の制限を防止するため、連邦憲法13条を改正し、行政の裁量の縮小が図られても良いのではないかと。

法律の留保に付した憲法の規定は、行政が実行することができる政策の自由度を高める。だが、個人の財産を軽んじるような政策は資産に対する制度的信用を欠落させ、国民の意欲を削ぐため、最終的には経済成長を阻害することが考えられる。このことは、マレーシアのみならず、他の国にも該当するものである⁹⁸。非公公共目的の土地収用に関して、事業者は、土地収用を利用して用地を取

得することで、土地の売買交渉の過程で生ずる土地の売値の上昇を回避し、土地取得の費用を小さくしようとする誘因がある。このことは事業者の土地収用着手要因となる。

行政の広範な裁量は柔軟な行政の判断を可能にする。しかしその一方、行政の裁量の範囲が大きいと、社会的厚生最大化のための行政の最適な判断からは乖離した事業の許認可へと行政が誘導される範囲も大きくなる。これは、行政の権限を利用して自己の利益の増大を図ろうとする経済主体による行政への贈賄を通して発生する。行政への私的利益の確保拡大を図るための贈賄は、社会的厚生を最大化するという行政が本来担うべき役割を阻害する。この贈賄により、十分な審査が実施されず、行政が誤りのある許認可を行い得る。1997年における土地収用法改正時⁹⁸に土地収用申請に対する審査に際して、公の利益及び事業の実行可能性を考慮して審査すべき旨の規定が設けられたが（3A条）、この規定の趣旨は行政への贈賄により没却されかねない。

以上の議論を踏まえて、行政の土地収用（事業）の許認可に関する法制度設計上の弊害要因の普遍的な点を抽出すると、以下の3点に整理できる。

1. 法律の留保に付した憲法の規定が立法の自由度を高め、行政に広い裁量（柔軟な裁量）を持たせる。
2. 行政が広い裁量を持つがために、政策目標の遂行に負の効果を与える判断及び国民の信用を損ねる判断を行政が行い得る。
3. 政策目標の遂行に負の効果を与える行政の判断は、広範な裁量を有する行政の権限を利用しようとする贈賄を通して誘発される。

各国の憲法規定の内容にも依拠するが、憲法に基づき立法がなされ、憲法と法律により行政が運営されている国家においては、上記のことはマレーシアに限らず、他の国々においても共通の特徴となり得る。行政も失敗をすること及び社会的厚生の拡大を顧みない判断を行うことを予め念頭に置いた上で、失敗の程度を小さくすることを見越した制度設計を行うことも法制度設計上の重要

な観点であると思われる。

司法審査も含め、法規による行政裁量の更なる統制は先進国入りに向けたマレーシアの今後の課題であるといえる。住民による直接選挙によって構成される州議会が制定する州法により自浄的に州政府の裁量を狭めることも制度上は可能である。

さて、本研究では、NEP(1971-1990) からNDP(1991-2000)にかけての政策の変遷を踏まえて考察してきたが、NDP終了後、2001年から2010年にかけてNational Vision Policy(国民ビジョン政策、以下NVP)が実施され、2010年から2020年にかけてはNew Economic Model(新経済モデル、以下NEM)が策定されている。NDP(1991-2000)の理念として掲げられた「経済面で公正・平等な社会」の実現が所得格差の面でより実現へと向かってきているのは、図3が示すように2007年から2014年にかけてのことである⁽⁹⁾。非公共目的の土地収用、すなわち、営利事業のための土地収用制度の導入にあたっては、当事者間で売買の交渉ができる事項にも関わらず、なぜ私的利益の拡大に直接寄与する土地収用制度を設けるのか、その制度導入の背景には、格差是正のための所得分配⁽²⁰⁾における原資の確保や、迅速に経済成長を促進することで貧困の削減を図る等の、財産権への侵害を是認させるような公共目的と関わ

る大義の存在は必須であろう。

非公共目的のための土地収用も可とする土地収用法の改正はNEPからNDPへと移行した、NDP初年度の1991年に行われているが、NDPからNVP及びNEMへと政策が移行する過程で土地収用の実施がどのように変遷したか、さらにNVP及びNEM下において具体的にどのような政策が取られたか、またその政策が各種族へいかなる影響を与えたかについては今後の研究課題としたい。

謝辞

本研究は匿名の査読者の方から貴重なご意見を頂戴した。ここに謝意を表します。

補注

- (1) また、マレーシアでは土地収用の補償額は、任意買収の場合を除いて、行政が決定する点においてもベトナムと差異がある。石田(2006)¹⁾は、ベトナムにおける2003年改正土地法下において、土地回収に伴う補償に関しては、土地の所有者と事業者の当事者間で補償額の合意が成立している場合には、その額が土地回収に伴う補償額として採用されていることを報告している。
- (2) PASは「UMNOの州」と呼ばれるジョホール州も含めて全体として得票率を伸ばしたが、獲得議席数は1990年の総選挙の時と変わらず7であった。UMNO(United Malays National Organization)は与党連合の最大政党である²²⁾。
- (3) ベトナムにおける経済開発目的の土地回収は、2003年改正土地法では、公共目的の土地回収とは明確に区別されている。
- (4) 1965年にシンガポールがマレーシアから分離独立。
- (5) NEPは、プミプトラ政策とも称されるマレー人優遇をその特徴としている。
- (6) なお、1990年代におけるマレーシアの総選挙は1990年、1995年及び1999年に行われていることに留意する必要がある。
- (7) 当該調査は有効回答数が明記されていないという問題があるものの、全上場企業のおよそ10%に相等する企業から回答を得ていることは明らかにしている。回答企業の71%が「ビジネスの遂行において、贈賄(bribery)と汚職(corruption)は不可避」と認識し、更に64%が「賄賂(bribe)なくして、マレーシアでビジネスを遂行することはできない」という認識を示している。
- (8) 4年もの間承認がなされなかった土地開発の申請が、

図3 マレーシア全体及び種族別ジニ係数1970-2014
(出所)Economic Planning Unitより筆者作成

(注) 1970, 1974, 1976, 1987年はマレー半島のみデータ

当該土地を所有する会社の株式30%を州政府関係者に与えるとすぐに州から開発の承認がなされた。当該裁判では、開発に必要な行政の許認可の承認を確保する立場にあるという者たちが被控訴人の一人として、裁判の当事者となっている。

- (9) 2004年の総選挙では与党の選挙公約として、2013年の総選挙では与野党の選挙公約の一つとして汚職の撲滅が掲げられている。
- (10) マレーシアの連邦憲法は2009年最終改正の時点で57回の改正が行われている³²⁾。この憲法の改正頻度は与党連合BN(Barison Nasional) が連邦憲法の改正要件となる議会の議席数3分の2を継続して確保してきたことが要因としてある。
- (11) Merdeka Day : 1957年8月31日
- (12) 連邦憲法13条2項が要請する土地収用の際の正当な補償金の算定基準は市場価格である(土地収用法第1附則)。詳しくは、Grace Xavier(2002)¹⁹⁾ 又はその邦訳版であるグレース・ザビエル(2006)³³⁾ を参照せよ。ただし、邦訳版はstateを州ではなく、国と訳出しており、土地行政における権限の記述に関して紛らわしい面がある。
- (13) 上位裁判所は連邦憲法に基づき設置され、その判決は先例拘束性を有する。上位裁判所は、高等法院(High Court of Peninsular Malaysia, High Court of Sabah and Sarawak)、控訴院(Court of Appeal)、連邦裁判所(Federal Court)から成り、連邦裁判所が終審の裁判所である³⁴⁾。
- (14) 最終条項の典型的な例は、以下のようなものである。「最終的かつ終局的である(final and conclusive)」、「異議申立てや上訴、司法審査、無効判決、またはいかなる裁判所での審査にもなじまないものとする(shall not be challenged appealed against, reviewed, quashed or called in question in any court of law)」³⁵⁾。
- (15) 国王は、専門委員会の勧告を受け、国家財政評議会(National Finance Council)、国家土地評議会(National Land Council)及び関係する州政府と協議を行う。
- (16) 連邦は州政府に対して助言をすることはできる(連邦憲法94条)。
- (17) 土地所有権だけでなく、土地の私的所有が認められていない国における土地使用権に対してもそのような効果の存在が考えられる。
- (18) 1997年改正法では土地の収用要件の範囲が拡大され、新たにレクリエーション目的による土地収用を行うことが可能となった。
- (19) 2014年のジニ係数は、マレーシア全体では0.401、ブミプトラ0.389、華人0.405、インド人0.396である。

- (20) ただし、経済が発展途上の議会制を取る国においては、経済成長の成果を最大限獲得議席数に反映させるため、選挙の際の票の獲得に効果的な時期、場所及び対象者を図って分配を行う蓋然性がある。

参考文献

- 1) 石田暁恵(2006), 「土地回収制度を中心とするベトナムの土地制度変化に関する一考察」, アジア経済, 47巻8号, pp.2-26
- 2) Ghatak, M., & Mookherjee, D. (2014), "Land acquisition for industrialization and compensation of displaced farmers" Journal of Development Economics, 110, pp. 303-312
- 3) Dell'Angelo, J., D'Odorico, P., Rulli, M. C., & Marchand, P. (2017), "The Tragedy of the Grabbed Commons: Coercion and Dispossession in the Global Land Rush" World Development, 92, pp.1-12
- 4) 宮本和明(1993), 「東南アジア諸国における公共用地取得制度の比較」, 都市計画論文集, 28号, pp. 445-450
- 5) Ooi, J. T., & Sirmans, C. F. (2004), "The wealth effects of land acquisition" The Journal of Real Estate Finance and Economics, 29(3), pp. 277-294
- 6) Tuyen, T. Q., Lim, S., Cameron, M. P., & Huong, V. V. (2014), "Farmland loss and livelihood outcomes: A microeconomic analysis of household surveys in Vietnam" Journal of the Asia Pacific Economy, 19 (3), pp. 423-444
- 7) Ju, Q., Ni, J., Ni, D., & Wu, Y. (2016), "Land Acquisition, Labor Allocation, and Income Growth of Farm Households" Emerging Markets Finance and Trade, 52(8), pp. 1744-1761
- 8) 平松弘光(2012), 「日本法からみた中国の土地収用制度」, 総合政策論叢, 24号, pp.85-102
- 9) 江利紅(2013), 「中国における土地収用制度とその改善に向けた課題(1)」, 比較法雑誌, 46巻4号, pp. 157-188
- 10) 佐藤創(2012), 「インドにおける経済発展と土地収用—「開発と土地」問題の再検討に向けて」, アジア経済, 53巻4号, pp. 113-137
- 11) Miyasaka Porro, N., & Shiraishi Neto, J. (2014), "Coercive Harmony in Land Acquisition : The Gendered Impact of Corporate "Responsibility" in the Brazilian Amazon" Feminist Economics, 20(1), pp. 227-248
- 12) German, L., Schoneveld, G., & Mwangi, E. (2013), "Contemporary processes of large-scale land

- acquisition in Sub-Saharan Africa: legal deficiency or elite capture of the rule of law?" *World Development*, 48, pp. 1-18
- 13) Nolte, K., & Voget-Kleschin, L. (2014), "Consultation in large-scale land acquisitions: An evaluation of three cases in Mali" *World Development*, 64, pp.654-668
- 14) Kleemann, L., & Thiele, R. (2015), "Rural welfare implications of large-scale land acquisitions in Africa: A theoretical framework" *Economic Modelling*, 51, pp.269-279
- 15) 平井宜雄 (1995), 『法政策学 [第2版]』, pp. 69-117, 有斐閣
- 16) 阿部泰隆 (1996), 『政策法学の基本指針』, pp. 79-93, 弘文堂
- 17) Cooray, A., Dzhumashev, R., & Schneider, F. (2017), "How Does Corruption Affect Public Debt? An Empirical Analysis" *World Development*, 90, pp. 115-127
- 18) Beblavy, M. (2007), "Costs of corruption and potential remedies from an economic point of view." *"Ekonomický časopis (Journal of Economics)"*, 7(55), pp.697-711
- 19) Xavier, G.(2002), "Land Acquisition in Malaysia", in Tsuyoshi Kotaka and David L. Callies(eds), *Taking Land: Compulsory Purchase and Regulation in Asian-Pacific Countries*, pp. 195-226, University of Hawaii Press
- 20) 藤本彰三 (1997), 「マレーシアにおける経済発展と土地問題の変質」, 水野広祐・重富真一編, 『東南アジアの経済開発と土地制度』, pp. 225-262, アジア経済研究所
- 21) Salih, K. and Yusof, Z. A. (1989), "Overview of the New Economic Policy and Framework for Post-1990 Economic Policy", *Malaysian Management Review*, 24(2), pp.13-61
- 22) 鳥居高 (1996), 「1995年のマレーシア 最終段階へ向かうマハティール体制」, 『アジア動向年報1996』, pp. 350-356, アジア経済研究所
- 23) 張開玫 (2005), 「マレーシアにおける華人企業グループの発展状況」, 東アジア研究, 42号, pp. 17-29
- 24) ハサン-ザキ-バクリアザド・篠原武夫 (2005), 「半島マレーシア・パハン州におけるスルタンの合法的権利として慣習土地保有制度に関する研究」, 林業経済研究, 51巻2号, pp. 13-20
- 25) Alias, A., & Nasir Daud, M. D. (2006), "Payment of adequate compensation for land acquisition in Malaysia" *Pacific Rim Property Research Journal*, 12 (3), pp. 326-349
- 26) Alias, A., Kamaruzzaman, S. N., & Daud, M. N. (2010), "Traditional lands acquisition and compensation: The perceptions of the affected Aborigin in Malaysia" *International Journal of Physical Sciences*, 5(11), pp.1696-1705
- 27) Department of Statistics, Malaysia, <https://www.statistics.gov.my/>, 2016/1/20アクセス
- 28) Economic Planning Unit, Malaysia, <http://www.epu.gov.my/en/household-income-poverty>, 2016/9/19アクセス
- 29) *Financial Times*, 2 August 1991, p.4.
- 30) "KPMG Malaysia Fraud, Bribery and Corruption Survey 2013", <https://www.kpmg.com/MY/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/2013/fraud-survey-report.pdf>, 2016/3/29アクセス
- 31) *Stamford Holdings Sdn Bhd v. Kerajaan Negeri Johor & Ors* [1998], 1 MLJ 607
- 32) Constitution of Malaysia, "List of amendments"
- 33) グレース・ザビエル (2006) (訳: 伊川正樹), 「マレーシア」, 小高剛・デービットL. キャリーズ編, 『アジア太平洋諸国の収用と補償』, pp. 197-226, 成文堂
- 34) 桑原尚子 (2009), 「マレーシア」, 鮎京正訓編, 『アジア法ガイドブック』, pp. 240-266, 名古屋大学出版会
- 35) 大村泰樹 (1997), 「マレーシアの憲法制度」, 作本直行編, 『アジア諸国の憲法制度』, pp. 49-84, アジア経済研究所
- 36) *S. Kulasingam & Anor v. Commissioner of Lands, Federal Territory & Ors* [1982], 1 MLJ 204
- 37) *Yeap Seok Pen v. Government of the State of Kelantan* [1986], 1 MLJ 449