

## 第1章

# ポスト・マハティール期の政治

——改革，挫折，反動——

中村 正志

### はじめに

第I部・政治篇のイントロダクションである本章では、時間軸に沿ってポスト・マハティール期の政治の展開を概観する。

あらかじめ述べておくと、マハティール退任後の政治の特徴は変化の激しさにある。有権者の投票は、選挙ごとに政党のあいだで揺れた。政党は与野党ともに、内部対立と分裂，合従連衡を繰り返した。政局の動きに連動して、政府の政策も大きく揺らいだ。政治の自由化が進んだかと思えば反動政策が始まり、プミプトラ政策の緩和と再強化が繰り返された。しかも政策のぶれは、同一政権のもとで生じている。アブドラ政権の政策がナジブ政権によってひっくり返されたわけではなく、どちらの政権のもとでも一貫性を欠く政策決定がなされてきた。

換言すると、ポスト・マハティール期には、マハティール時代の政策や政治の仕組みを守ろうとする試みと、変えようとする試みが複雑に交錯してきた。政府・与党のなかだけをみても、改革派と守旧派の対立が繰り返し生じている。そこに野党やNGOが、ときには改革者として、ときには保守派として重大な影響を及ぼしてきた。本書第I部では、改革と反動がせめぎ合うポスト・マハティール時代の政治のありさまを解きほぐしていく。その手始

めとして、本章ではマハティール政権期の政治の仕組みを簡潔に示し（第1節）、次いでアブドラ政権期（第2節）、ナジブ政権期（第3節）に区切って政治の展開を概観する。その後で、第2章から第5章までで扱うトピックの関係性を示す（おわりに）。

## 第1節 マハティール政権期の政治 ——集権的な政治制度の確立——

マハティール政権期の政治体制はしばしば開発独裁だといわれた。しかしマハティールには、同じく開発独裁の指導者とされるシンガポールのリー・クアンユーやインドネシアのスハルト、フィリピンのマルコスとは大きく異なる点がある。それは、近隣諸国の指導者が独立過程やクーデターを経て統治の仕組みを自ら構築した「創業者」だったのに対して、マハティールは先達が築いた組織を引き継いだ「後継者」だったことである。マハティールが第4代首相に就任する前から、マレーシアの首相は大きな裁量権をもっていた。マハティールはそれを存分に活用し、さらには強化していったため、当時の政治を「個人化された政治」(personalized politics) と呼ぶ論者もいるが (Hwang 2003), 決して個人支配 (personal rule) になったわけではない。マハティールは、既存の制度を少しずつ修正し、首相や与党総裁というポストに付与された権限を拡張していったのである。

マハティールが継承し修正を加えた制度は、後継者のアブドラにそっくり引き継がれた。その制度と組織をどのように運用し、時代の要請にあわせていかに修正するかが、マハティール後の政権にとって重要な課題になっていく。ここではまず、ポスト・マハティール期の出発点にあった集権的な政治の仕組みが、マハティール政権下でいかに確立されていったかを簡単に振り返っておこう。

## 1. UMNO における総裁の優位

マレーシアの歴代首相はみな統一マレー人国民組織 (UMNO) の出身であり、UMNO は与党連合のなかの最大党派であり続けている。マハティールは、UMNO 内部の競争に勝ち続けてきたからこそ、22年にもわたり首相を務めることができたのである。だがマハティールは、最初から党内で傑出した力をもっていたわけではなかった。抜きんでた力がないにもかかわらず、しばしば党内の根回しなしに首相として重要政策を決めてしまったために、マハティールはライバルたちの反発を買った。その結果、1987年の党総裁選挙では僅差で勝利したものの、対立候補のトゥンク・ラザレイ・ハムザ商工相にあと一步のところまで追い詰められた。

この党総裁選挙の後、マハティールはラザレイとその支持者を更迭し、ラザレイらは離党することになる。くわえて、党役員選挙のルールを変更し、現職総裁への挑戦を困難にした。当時 UMNO の中央役員選挙は、党総会における秘密投票で行われていた。党総会出席者の大多数は、下院選挙区ごとにある地域支部 (bahagian / division) の代表である。中央役員選挙に先立ち、各支部は総裁、副総裁らの候補を推薦する。このときのルール改正によって、支部の推薦を得た候補に票が加算されることになった (Hwang 2003, 173-174)。これがなぜ現職総裁を有利にするかといえば、総裁は総選挙の公認候補選定に関して強い影響力をもつからである。下院選挙、州議会選挙の公認候補になるのは、多くの場合、地域支部の幹部である。党総裁選挙で現職に逆らって対立候補を推薦した場合、もし現職が再選されたらつぎの総選挙で候補から外されるかもしれない。一方、現職をサポートして再選に貢献すれば、予算配分などの面で便宜供与が期待できる。このルール改正によって党総裁選挙は実質的に秘密投票ではなくなり、選ばれる側が選ぶ側を餌と鞭で懐柔できるようになったのである。

マハティールは、アジア通貨危機のさなかにアンワル・イブラヒム副首相

と対立して彼を解任、逮捕したときにも、党役員選挙のルールを変更している。1998年のこの規約改正によって、地域支部の30%以上から推薦を獲得できた者しか総裁選挙に出馬することができなくなり、現職への挑戦はますます困難になった。

## 2. 立法府、司法府に対する執政府の優位

執政-議会関係においてはもともと執政が優位にあり、マハティールはその仕組みにもとづいて政策決定過程で存分にリーダーシップを発揮することができた。

一般的に議院内閣制のもとでは、権力分立が徹底した大統領制とは異なり、議会と執政の権力が政党を介して融合している。執政長官である首相が議会多数派の指導者でもあるため、執政の意向を議会で認めさせるのは比較的容易である。マレーシアの場合、議会における党規律は徹底しており、政府法案の採決で与党議員が反対することはほとんどない。議会制度は極端な本会議主義で、上院・下院のどちらにも政策領域別の常設委員会はなく、閣僚ではない議員が実質的な法案策定を行う場がない。必要に応じて特別委員会を設ける制度はあるが、マハティール政権下では1984年に危険薬物特別予防措置法案の審議のための特別委員会が設けられたのが唯一の例である<sup>(1)</sup>。

ただしかつては、議会を通過した法案に対する拒否権を国王がもっていた。マハティールはこの制度を廃止すべく1983年に憲法改正を試みるが、議会を通過したこの憲法改正法案への同意を国王が拒否するという事態に陥り、このときは国王側への妥協を強いられた。その10年後、UMNO内で傑出した力をもつようになったマハティールは再び制度改正に挑み、国王から法案に対する拒否権を奪うことに成功している（鳥居 1998, 48-50）。

司法と執政の関係をみると、もともとは司法が高い独立性を有していたが、マハティール政権期には行政決定に対する司法審査を実施できなくするための法改正が多くなされ、司法の権限が狭められた。さらには、首相の強権行

使によって司法が執政に対して従属的な立場におかれることになる。そのきっかけになったのは、1987年の党総裁選挙後に勃発したラザレイ派とマハティール派の法廷闘争である。自らに不利な判決が下されると、マハティールは最高裁長官を弾劾裁判にかけて罷免したのである。この一件は、司法府の実質的な独立性を深く傷つけた（金子 2004; 木村 1989）。政権末期までには、連邦裁判所判事の人事が首相の意向をふまえて行われるようになっていたとの疑いもある（本書第4章参照）。

### 3. 中央政府の地方政府に対する優位

マレーシアは連邦制国家だが、州の独立性は政治的にも経済的にも高くない。政治面では、マハティール政権が発足した時点ではすべての州政権が中央政府と同様に政党連合・国民戦線（BN）の政権であった。当時、華人がマジョリティのペナンではグラカンから、サバとサラワクではそれぞれの地方政党から州首相が輩出していたが、その他の州では UMNO が州首相のポストを得ていた。UMNO から州首相を出す場合、州組織のトップである連絡委員会の委員長ないし副委員長が選ばれることが多い。この2つは選挙ではなく党総裁の裁量で任命するポストである。つまり、首相は13州のうち10州において州首相を指名する実質的な権限をもっていたのである<sup>[2]</sup>。

州に対する連邦の優位は、1990年総選挙で部分的に崩れる。クランタン州では汎マレーシア・イスラーム党（PAS）が勝利し、サバ州では選挙公示後にサバ統一党（PBS）が BN を離脱したため、両州が「野党州」になったのである。その後もクランタン州では、今日まで PAS 政権が続いている。一方、サバ州には UMNO が進出してつぎの選挙で政権を奪還した。もともと UMNO は、サバとサラワクには組織を設けず、地元のプミプトラ政党との競争を避けてきた。州政権を失ったのを契機に UMNO がサバに進出することになり、結果的に同州の政治的自立性は低下したともいえる。

その後1999年選挙で UMNO はトレンガヌ州政権を失ったが、州政府への

石油ロイヤリティの支払いを停止し、かわりに連邦政府が直接公共事業を行うという強引な対抗措置をとり、つぎの選挙で州政権を取り戻すことに成功した。

#### 4. 国家による社会の統制

マレーシアの前身であるマラヤ連邦は植民地国家を「マラヤ化」することで独立を果たした。マラヤ化とは、イギリス人が担っていた役割を現地人が引き継ぐことを意味する。つまり、独立によって人は入れ替わったが、制度はそっくり残ったのである。そこには社会統制を目的とする法律も含まれる。典型例は、1948年に制定された扇動法である。予防拘禁を認める国内治安法が制定されたのは1960年だが、この法律は1948年の非常事態勅令を引き継ぐかたちで制定されたものである<sup>(3)</sup>。

マハティールは、治安維持のための法律を政敵抑圧のために用いており、国内治安法を適用した大量逮捕を2度行っている。1度目は1987年10月に民族間の緊張を背景として実施された「オペラシ・ララン」、2度目は1998年9月のアンワル元副首相と支持者の逮捕である。どちらのケースも、逮捕されたのはほとんどがマハティールの政敵であった。

くわえてマハティール政権下では、情報統制が強化された。1985年にブミプトラ銀行の子会社ブミプトラ・マレーシア・ファイナンスを舞台とする汚職疑惑が発覚したのを契機に、政府・与党は国家機密法と印刷機・出版物法を改正し、役人とメディアに圧力をかけた<sup>(4)</sup>。

また、マハティール政権は街頭デモを禁じていた。当時は刑法と警察法の規定により、5人以上の集会を開催するには警察の事前許可を得る必要があった。事実上、集会の自由は認められておらず、デモやピケはまれにしか行われなかった。アンワル元副首相が逮捕されると支持者らが抗議デモを繰り返し開催するようになったが、そのたびに警察が出動してデモを解散させ、参加者を逮捕した。

## 5. 集権的な制度を用いた開発、ブミプトラ企業家育成とその挫折

では、集権的な政治制度を用いてマハティールは何をしたのか。もともとマハティールは、1960年代後半に党内急進派として台頭した「マレー・ウルトラ」の代表格であった。マレー・ナショナリズムこそ彼の思想の根底にあるイデオロギーである。一方で、権力の座については経済開発、国土開発に熱心に取り組んでいる。マレー人の社会的・経済的地位の向上と経済成長との両立こそマハティールが追求した目標であり、その考え方は1991年に発表した「ビジョン2020」に端的に表現されている（中村 2006）。

成長とマレー人支援を両立させるため、マハティールは1970年代のばらまき型地方開発を改め、民営化による企業家育成にブミプトラ政策の重点を移した。政策変更は一部の UMNO 幹部の反発を買い、党内対立の一因にもなった。だが、企業家育成策を党資金の確保につなげ（Gomez 1994; Gomez and Jomo 1997）、一時は党地方幹部らへのレント供給と経済成長の両立に成功した。

ところが、1997年から1998年にかけて生じたアジア通貨危機によって、マハティール政権が支援してきたレノン・グループなどブミプトラのコングロマリットが破綻した。その結果、マハティール自身が企業家育成政策の失敗を認め、「マレー人は杖を捨てよ」と演説するに至る（Mahathir 2002）。また、政府の通貨危機対策が UMNO 内の不満を生み、それを背景としてマハティール首相とアンワル副首相とのあいだで深刻な権力闘争が生じた。マハティールはアンワルを投獄して権力闘争に勝利したが、1999年の総選挙ではマレー人有権者の支持を失った。急進マレー民族主義者として政界入りしたマハティールだったが、皮肉なことに、マレー人の支持を失って引退したのであった。

集権的な権力構造を引き継いだものの、政策的には政治面でも経済面でも新たな課題が山積している。そのようななかでアブドラ政権は出発した。

## 第2節 アブドラ政権期の政治——中途半端な改革の挫折——

2003年10月31日、アブドラ・アフマド・バダウィが第5代首相に就任した。アブドラの祖父は、ペナン州のムフティー<sup>5)</sup>を務めたイスラーム法学者シェイク・アブドラ・ファヒム、父のアフマド・バダウィ・アブドラ・ファヒムもイスラームに通じた政治家であった。アブドラ自身もマラヤ大学でイスラーム学を専攻し、卒業後は公務員を経て、1978年の総選挙で亡き父の選挙区を引き継ぎ当選、下院議員になった。1981年のマハティール政権発足後は首相府相、教育相、国防相を歴任し、党内でも1984年の中央役員選挙で副総裁補 (Naib Presiden / Vice President) に当選した。だが1987年の役員選挙ではラザレイ陣営に加わったため、マハティールによる報復の対象となり閣僚の座を失う。アブドラは、ラザレイが新党・46年精神党 (S46) を結成した後も UMNO にとどまり、1991年に外務相として内閣に復帰、1999年までその座を維持した。

1999年1月、前年9月にアンワル副首相が解任、逮捕されたことを受けて、党内ナンバー3の座にあったアブドラが副首相に抜擢される。アブドラは温厚な人柄で知られ、メディアでしばしば「ミスター・クリーン」と評された人物であり、剛腕でもなければ野心家でもなかった。権力闘争を仕掛けるタイプではなく巻き込まれてしまう側だったのだが、時の巡り合わせで副首相になり、ついには首相となった。

### 1. アブドラ政権による改革

首相に就任した後のアブドラは、そのキャラクターにふさわしく、ガバナンス改革を追求する姿勢を示した。とくに力を注いだのが汚職対策である。首相として主催した最初の閣議で、アブドラは汚職の一掃をめざすと宣言する。3カ月後の2004年2月には、汚職取締庁が UMNO に所属するカシタ・



ガダム土地・協同組合開発相と、国营製鉄会社ブルワジャ・スティールの元社長エリック・チアを逮捕した。同年4月、政府は国家健全化計画を発表し、2008年までの目標の筆頭項目として汚職の削減を掲げる (Malaysia 2004, 26)。

アブドラは政府のみならず、与党の浄化にも取り組んだ。2005年5月の演説でアブドラは、マレーシア企業が経営のノウハウを獲得する努力を怠り、有力者とのコネクション (know who) 形成に腐心する「レント・シーキング中毒」に陥っていると警告する (Abdullah 2005a)。その2カ月後の UMNO 年次総会では、党内にはびこる「仲介人文化」 (middlemen culture) を批判した (Abdullah 2005b)。またこの年には、UMNO 副総裁補を務めていたモハマド・イサ・サマド連邦領相が、前年の党役員選挙での票買いを理由に3年間の役職停止処分を受けている。

ガバナンス改革の点では、汚職対策と並ぶ目玉が「開かれた政治」の実現であった。具体的には、連邦議会の活性化と市民参加の促進、メディア統制の緩和などである。

アブドラは、首相就任後最初の下院演説で、批判を受け入れることの重要性を強調し、民主主義制度としての議会を重視すると述べた<sup>(6)</sup>。2004年7月には、下院に20年ぶりとなる特別委員会を設置する。この特別委員会は刑法と刑事訴訟法の改正法案を審議するためのもので、法改正に関心をもつ団体や個人の見解を聴取するために意見書を募集するとともに、各地で公聴会を開催した。その結果、女性保護や人権擁護につながる法改正が実現している<sup>(7)</sup>。

メディアについては、アブドラ政権下では目立った制度改革はなかったものの、批判に寛容な政権の姿勢を受けて、主要紙が野党政治家のロング・インタビューを掲載するなど報道の内容に変化が生じた。国境なき記者団による報道の自由度ランキングでは、一時、東南アジアでは東ティモールに次いで2番目に自由度が高いと評価された (RSF 2006)。またこの時期はインターネット利用の普及にともない、独立性の高いニュースサイトや政治批評のブログが登場し、多くの読者を獲得した。

アブドラはガバナンス改革に取り組んだだけでなく、開発政策の見直しにも着手した。首相就任からまもない時期に、マラヤ鉄道複線電化事業の凍結を閣議決定し、メガプロジェクトより農業・農業関連産業や、イスラーム金融、バイオ産業の育成を重視する方針を打ち出した<sup>(8)</sup>。2006年4月にはシンガポールとジョホールを結ぶコーズウェイ（土手道）の橋梁化事業を中止することを閣議決定し、一方で同年9月にバイオ産業育成策を発表している。

開発政策の見直しには、政治的な目的もあった。アブドラは、2005年7月のUMNO年次総会で「仲介人文化」を批判した際、ブミプトラ零細企業に対して建設業から農業・農業関連産業への業態転換を促している。マハティール政権下で誕生したブミプトラ企業の多くは建設業者で、アブドラの演説によればその数は1992年の2049社から2005年には4万6000社に激増していた（Abdullah 2005b）。官庁工事を優先的に受注できるブミプトラ建設事業者は、下請企業への仲介役を果たすだけで利益を得ているケースも多かった。だが、数が増えすぎたために経営難に陥る企業が出てきた。行き詰まった土建政治から脱却するために、アブドラはブミプトラ企業家に業態を転換して政府から自立するよう促したのである。

アブドラはまた、自らの開発政策をイスラームの名のもとに正当化しようと試みた。そのために用いられたのがイスラーム・ハッドハリ（文明的なイスラーム）なる概念である。2004年1月にアブドラがこの概念を発表したときの定義は、「学問と物質的・人的開発、保健、経済・金融システムの点で生活の質の向上をもたらす指針の実践としてのイスラーム」というものであった。それはまた、「包括的な開発にもとづく」ものであり、「農業やバイオテクノロジー、情報通信技術などの分野を含む」ものとされた（Abdullah 2004）。2006年3月に発表された第9次マレーシア計画（5カ年計画）の中では、イスラーム・ハッドハリは「物理的な開発と精神的な開発の均衡を達成するため」の、「包括的かつ普遍的な開発枠組み」であり、つぎの10原則からなるものと定義された。①アッラーへの信仰、②公正で信頼できる政府、③自由な人民、④知識の追求・獲得、⑤バランスよく包括的な経済開発、⑥

良好な生活の質, ⑦マイノリティと女性の権利保護, ⑧文化的・倫理的な高潔, ⑨環境保全, ⑩強固な防衛能力 (Malaysia 2006)。

このようにアブドラ政権は, (1) ガバナンスを改善 (汚職撲滅と参加型政策決定) しつつ, (2) 産業分野間のバランスのとれた経済開発をめざし, その過程で (3) ブミプトラ企業家の自立を促そうと試みた。これはマハティール政権期の, (1) 効率的な, ときに強権的な行政によって, (2) 迅速な工業化と国土開発をめざし, その過程において (3) 政府の積極的支援によりブミプトラ企業家を育成する, という方針とは対照的であり, マハティールの政策の負の遺産を是正する試みといえる。

## 2. 頓挫した改革

アブドラ政権によるこれらの改革は, 結果的にはほとんど成果を上げられないまま頓挫した。改革に抵抗する UMNO 内部の守旧派と, より抜本的な改革を求める在野勢力から挟撃されるかたちになり, 支持を得られなかったのである。

汚職対策については, 大物は捕まえられないとの批判がつきまとった。実際, 2007年5月にはプルワジャ・スティー元社長のエリック・チアに無罪判決が下された<sup>(9)</sup>。カシタ・ガダム元土地・協同組合開発相も, アブドラの首相退任後の2009年8月に無罪になっている<sup>(10)</sup>。モハマド・イサ UMNO 副総裁補の処分も, 党規律委員会は6年間の党籍停止という厳罰を勧告したにもかかわらず, 最高評議会が妥協し, 3年間の役職停止という大幅に軽い処分に改めたのであった。

開発政策の点でもアブドラは妥協を重ねた。首相就任直後に凍結したマラヤ鉄道複線電化事業は, 3年後に再開した。コースウェイ代替橋梁建設計画については, 事業を実施するよう強く求めるマハティール前首相の要求を退けたものの, それが原因で前首相と激しく対立することになった。

またアブドラは, ブミプトラ企業家に自立を求める一方で, 政府調達の

60%をブミプトラ企業に割り当てるという制度を新たに実施した<sup>(1)</sup>。アブドラが「仲介人文化」を批判し、零細企業は建設業から農業に転換して自立せよと訴えた2005年のUMNO年次総会では、むしろブミプトラ支援策の拡充を求める「マレー・アジェンダ」が焦点になっていた。結局、翌2006年のUMNO総会でアブドラは、零細建設事業者支援のための追加的財政支出を約束している。またこの年は、ブミプトラの株式保有率30%の実現をめざすという、1973年から続いている政策目標の扱いが問題になった。マハティール前首相の長男が所長を務めるアジア戦略リーダーシップ研究所（ASLI）傘下のシンクタンクが、ブミプトラが保有する株式は2005年9月末の時点でクアラルンプール証券取引所の上場株式時価総額の45%あまりに達していたとの推計を発表したためである（CPPS 2006）。この数値は、2004年時点でのブミプトラの株式保有比率は18.4%とした政府推計と大きく異なる。政府関係者は、政府関連企業（GLC）の株式がブミプトラ保有株に組み込まれていることなどを不適切と断じ、シンクタンクの推計は誤りだと主張した。アブドラは結局、ブミプトラ企業に対する支援の継続を選択したのである。

「開かれた政治」も長くは続かなかった。アブドラ政権期には、政府と協調して立法過程に参加するような市民社会組織だけでなく、政府を批判する社会運動が勃興した。2007年11月には、「クリーンで公正な選挙を求める連合」（ブルシ）の最初のデモ（本書第5章参照）と、インド系市民の団体であるヒンドゥー権利行動隊（Hindraf）のデモが首都の中心部で行われている。どちらも数千から1万人の参加者を集めた大規模な示威行動であった。アブドラ政権は、街頭デモは認めないというマハティール政権の方針を踏襲しており、どちらのデモも警察が介入して解散させ、負傷者を出す事態となった。

中途半端な改革とその挫折により、アブドラは有権者とUMNO党員のどちらの支持も失って失脚することになる。

アブドラ政権下での最初の総選挙は、首相交代からわずか4カ月後の2004年3月に実施された。このときは、前回選挙で野党に流れたマレー人票が与党に戻り、BNが下院議席の9割を得る完勝を収めた。有権者がアブドラ政

権の業績に初めて評価を下す選挙となったのが、2008年3月に実施された第12回総選挙である。社会運動の弾圧からまもない時期に実施されたこの選挙では、都市部で野党が躍進し、BNの議席が初めて下院定数の3分の2を割った。

第12回総選挙で躍進した人民公正党（PKR）と民主行動党（DAP）、PASの3党は、選挙後に政党連合・人民連盟（PR）を結成する。これにより、長年続いたBNの一党連合優位の状況が崩れ、二大政党連合制が成立した。

総選挙で多数の議席を失ったことで、UMNOの内部ではアブドラへの不満が高まり、早期退陣を求める声があがった。マハティール前首相がアブドラの辞任を公然と要求したほか、州政権を失ったペラ州の地方幹部らがナジブ副首相に接触し、早期の首相交代を実現するよう求めた<sup>12)</sup>。同年8月の補欠選挙で下院議員として返り咲いたアンワル元副首相による揺さぶりも、与党の危機を深めた（本書第2章参照）。アブドラが予定どおり総裁選挙に出馬すれば、対立候補が登場して1987年以來の投票が実施されることも十分にありえた。こうした状況のなか、アブドラは総裁選挙への出馬を見送り、翌年3月に退任すると発表した<sup>13)</sup>。

### 第3節 ナジブ政権期の政治

#### ——改革推進から反動政策へ転換——

2009年4月3日、ナジブ・ラザクが第6代マレーシア首相に就任した。ナジブは、1953年7月23日にのちの第2代首相アブドゥル・ラザク・フセインの長男として生まれた。第3代首相のフセイン・オンは伯父にあたる<sup>14)</sup>。1974年にイギリスのノッティンガム大学を卒業した後、ナジブは国営石油会社ペトロナスに職を得るが、1976年1月に父ラザクが首相在任のまま病死、その補欠選挙に当選して22歳で下院議員になる。1978年にエネルギー・通信・郵政副大臣として入閣、マハティール政権下で最初の選挙となった1982

年選挙後には弱冠28歳で地元パハンの州首相に就任する。1986年に文化・青年・スポーツ相として再び入閣し、国防相と教育相を経験した後、2004年1月に副首相に就任した。UMNO 副総裁の子として生まれ、若くして政界に入り重職を歴任したナジブは、前任者のアブドラとはちがいで、早くから将来の首相候補と目されてきたエリート中のエリートである。

## 1. 2013年選挙以前

ナジブ政権発足当初の政策は、2008年3月の総選挙で与党が多数の議席を失ったことの教訓をふまえたものとなった。ナジブは首相就任直前の演説で、「知識が豊富なおうえ、要求が厳しく非常に批判的な」有権者が台頭したと述べている<sup>15)</sup>。この選挙で躍進した野党・人民公正党は、民族にこだわらない再分配政策の実施と政治の自由化の実現を前面に打ち出した公約を掲げていた（PKR 2008）。そこでナジブ政権は、野党のアジェンダを先取りして、これまでにない思い切った改革に着手した。

ブミプトラ政策については、アブドラの退任表明後まもなく、ナジブはこれを段階的に撤廃すると発言して注目を集めた<sup>16)</sup>。首相就任後まもなく、27業種についてブミプトラへの株式割当制度を撤廃し、その2カ月後には、上場の際にブミプトラに株式の30%を割り当てる制度の廃止<sup>17)</sup>を発表している<sup>18)</sup>。くわえてナジブは、開発戦略を抜本的に見直すために国家経済諮問評議会（NEAC）を設置する。2010年3月30日にNEACが発表した『マレーシアのための新経済モデル』（通称NEM）では、民族別割当制を段階的に廃止し、下位40%の世帯所得の引き上げをアフーマティブ・アクションの目的とすることが提言された（NEAC 2010）。この提言を受け、同年10月に政府が発表した第10次マレーシア計画（Malaysia 2011）では、下位40%世帯の平均月収に関して数値目標が設定された（2009年の1440リンギを2015年には2300リンギへ引き上げる）。

民族にこだわらない再分配政策を正当化するために、ナジブ政権は「ワ

ン・マレーシア」(1Malaysia) というスローガンを多用する。ワン・マレーシアの名を冠した社会政策のなかで、とりわけ国民生活へのインパクトが大きかったのは、2012年に始まったワン・マレーシア国民支援 (BR1M) プログラムである。BR1M は低所得層に対する現金給付事業であり、開始当初は月収3000リンギ未満の世帯に500リンギの一時金を支給した。2012年時点での平均世帯月収は5000リンギちょうど、中央値は3612リンギであり、BR1Mの支給対象は340万世帯に及んだ。その後は給付対象の拡大と給付金額の引き上げを繰り返しつつ現在まで続いている。

このほかにも、中間層世帯を対象に住宅を供給するワン・マレーシア国民住宅 (PRIMA) 事業、1回1リンギで診療を施すワン・マレーシア・クリニックの設置など、さまざまな施策が実施された<sup>19)</sup>。これらの施策はいずれも、民族の枠組みにとらわれず、低所得層や都市中間層、学生、高齢者といったグループをターゲットとする福祉政策である。

しかし、UMNO 内部にはブミプトラ政策見直しへの反発があり、ナジブ政権は妥協を強いられた。NEM については、マハティール元首相らから強い批判を受けたこともあり、第10次マレーシア計画ではブミプトラの株式保有比率を30%に引き上げるという従来の政策目標が引き継がれることになった。

第1次ナジブ内閣は政治制度についても思い切った改革に着手した。平和的集会法を制定してデモを合法化し、抑圧的な悪法として国際的に名高かった国内治安法を廃止するなど、さまざまな法改正を実施した。

政府による社会統制がアブドラ政権期以上に緩和されるなかで、政治改革を求める社会運動はいっそうの盛り上がりを見せた。その動きをリードしたのが選挙制度改革を求める市民団体「ブルシ2.0」である。ブルシは一般市民を引き付けて未曾有の大規模デモを実現し、政府に圧力をかけた。政府はブルシの要求を一部受け入れるかたちで選挙制度改革を実施したが、市民の理解は得られず、むしろ不十分な改革への不満がさらに大きなデモとなって表出されることになった。

## 2. 2013年選挙以後

2013年5月に実施された第13回総選挙ではPRがさらなる躍進を遂げ、政権交代は果たせなかったものの得票率ではBNを上回った。とくに党勢を拡大したのは非ブミプトラ・非ムスリムを支持母体とするDAPであった。ナジブ政権による改革は、華人・インド人からの支持には結び付かなかったのである。BNでは華人が主体のマレーシア華人協会(MCA)とマレーシア人民運動党(グラカン)が惨敗を喫したため、第2次ナジブ内閣は事実上の「ブミプトラ内閣」となった。

総選挙を境に、ナジブ政権の政策は民族融和と政治的自由化を基調としたものからマレー民族主義、権威主義の方向へと急激に逆戻りする。

総選挙から4カ月後の9月14日、ナジブ首相は「ブミプトラ経済活性化アジェンダ」を発表した。この新たな政策パッケージでは、ブミプトラの人材育成、株式所有の拡大、非金融資産(おもに不動産)の拡大、企業家精神の育成、政策実行システムの強化という5つの目標が設定され、それぞれについて目標の実現に向けた具体策が盛り込まれた(表1-1参照)。今回の目玉ともいべき事業は、国営持株会社PNBによる新たな投資信託スキームASB2の設立と、起業支援スキーム(SUPERB)の立ち上げである。

ASB2は、ブミプトラだけに購入を認める低リスク・高利回りの金融商品の第2弾であり、1口・1リングで100億口の販売を予定している。一人当たりの購入上限は、1990年に発売された第1弾のASBでは2000リングだったのに対し、ASB2では20万リング(20万口)へと大幅に引き上げられた。

SUPERBは最大で50万リングの事業開始資金をブミプトラ企業家に融資するスキームである。企業家育成に関しては、2億リング規模の事業拡張基金の新設と研修プログラムの導入が追加策として2014年3月に発表されている。

これらを除くと、ブミプトラ経済活性化アジェンダに掲げられた具体策の



表1-1 プミプトラ経済活性化アジェンダ

<p>1. 人材育成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 低学歴・低技能の青年向け研修施設の強化と研修プログラムの拡充。</li> <li>● 未就労大卒者研修プログラムの増員。</li> <li>● 重要部門、ハイテク部門の高度人材育成を目的とする大学既卒者向け教育プログラムの拡大。</li> <li>● 会計士、専門医師、建築家、エンジニア、保険数理士など専門家向け研修の拡充。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 都市部での住宅、商工業施設開発の支援を目的とする政府系不動産開発会社UDAの強化。</li> </ul>
<p>2. 株式所有の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 国営持株会社PNBによる新たなプミプトラ投資信託スキーム(ASB2)の設立(100億口)。2014年4月2日に1口・1リングで販売を開始(購入上限は20万口)。同年8月15日までに5万3345人に計10.7億口を販売。</li> <li>● プミプトラ企業に対する上場支援事業を首相府のプミプトラ・アジェンダ指導局(TERAJU——2011年2月設立)から政府系資産運用会社エクイナス(2009年9月設立)に移管して強化。2014年11月までに10社が支援を申請。</li> </ul>	<p>4. 企業家精神の育成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 貧困世帯向けマイクロ・クレジット基金(Amanah Ikhtiar Malaysia)に5年間で3億リングを追加支給。受給者を35万人から2015年までに50万人に増やす。</li> <li>● 農業・農業関連産業省傘下のプミプトラ企業家支援機関(TEKUN Nasional)に7億リングを追加支出。支援対象企業を2013年の27万社から2015年には37万社に拡大する。</li> <li>● 政府関連企業のプミプトラ・ベンダー育成プログラムの強化(2014年8月までに17社をアンカー企業に指定)。政府関連企業の調達等におけるプミプトラ参加率目標の設定と、経営者業績評価基準への組込。</li> <li>● 省庁、政府系企業による大型事業での入札でプミプトラ企業を優遇する。</li> <li>● プミプトラ起業スキーム(SUPERB)を設置し、3年間で1億リングを割当。SUPERBは最大で50万リングの事業開始資金を融資する。</li> <li>● プミプトラ事業拡張基金を設置し2億リングを割当(2014年3月10日発表)。技術系企業の事業拡張に融資する。</li> <li>● プミプトラ青年企業家育成プログラム(TUBE)を設置し1000万リングを割当(2014年3月10日発表)。研修・支援により500人の企業家の育成をめざす。</li> </ul>
<p>3. 非金融資産の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● プミプトラ不動産投資公社(Pelaburan Hartanah Berhad)などを通じた戦略的立地における商工業用地の開発・取得。</li> <li>● 中所得層向け住宅供給を目的に2012年に設立した政府系住宅供給会社のワン・マレーシア国民住宅(PR1MA)社などを通じたプミプトラ向け住宅供給の拡充。</li> <li>● 政府関連企業によるプミプトラ向け不動産開発の強化。</li> <li>● イスラム基金(Malaysian Wakaf Foundation)の会社化。</li> </ul>	<p>5. 政策実行システムの強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 全省にプミプトラ開発局(UPB)を設置。</li> </ul>

(出所) 新聞報道、政府関連機関ウェブサイト等をもとに作成。

ほとんどは既存事業の強化策である。そのため、さほど重大な政策変更ではないとみることもできよう。ただしブミプトラ経済活性化アジェンダの発表を機に、政府はブミプトラ政策を着実に実施するための努力を強化した。首相を議長とするブミプトラ経済評議会（MEB）を設置し、月に一度のペースで会合を開いて政策実施状況を監視している。MEB 会合ののちには、ナジブ自身が記者会見で政策の成果を報告する。ワン・マレーシアを強調していた頃と比べると、ナジブ政権のブミプトラ政策にかける意気込みは明らかに高まったといえる。

政治制度については、廃止を約束していた扇動法を維持・強化し、批判者をつぎつぎに逮捕したほか、社会統制のための新たな立法を行っている。

2013年総選挙を経て、政党間の関係も大きく変化している。選挙後はBN議員の9割近くをブミプトラが占め、PRの側では非ブミプトラ議員が過半数を占めることになった。この変化が引き金となって政党システムに新たな変化が生じ、現在に至るまで政党間関係が流動化した状態にある。

## おわりに

ここまで、改革と反動のあいだで揺れたマハティール退任後の政治の動きを振り返った。次章からは、とくに重要なトピックについて掘り下げて分析する。そのトピックどうしの関係性について、ここで簡単に言及しておきたい。

第2章では政党システムの揺らぎを扱う。政党システムの変化は主要アクター間の力関係の変化であり、長年続いたBNの一角連合優位制が崩れたことはポスト・マハティール期の政治においてもっとも重要な変化のひとつといえる。2008年総選挙を経て二大政党連合制が成立したが、2015年のPRの瓦解を経てさらなる変化が生じている。この章を通じて、政党システムの変化がときには政策の変化を促す要因となり、ときには逆に、政策の変化が政

党システムの変化を促す要因となったことを示す。

第3章では選挙における投票結果の変化を扱う。投票結果の変化は政党システム変容の主因であり、ポスト・マハティール期の政党政治のダイナミズムを生み出した根源的な要因といえる。この章では、マハティール政権末期に実施された選挙区割りの変更という制度的要因と、有権者の政治意識のあり方との組み合わせが2008年総選挙での野党躍進を促したことを示す。

第4章では、この時代の改革の本丸ともいべき政治制度改革を扱う。マハティール時代の政治の仕組みの何をどう変えるべきかをめぐって、与野党間のみならず、与党の内部でも鋭い対立が生じた。政治アクター間の力関係の変化の帰結として改革が進んだり停滞したりするという側面がある一方で、改革をめぐる対立がアクター間の関係性の変化を促すという側面もある。この章では首相の権力維持という観点から政治制度改革をめぐる政策の揺らぎを説明する。

第5章ではポスト・マハティール期に入ってさかんになった社会運動を扱う。この時期の社会運動は、いかに多くの市民が政治改革を望んでいるのかを顕在化させ、それが改革を求める機運のさらなる高揚につながった。その意味で、社会運動こそが社会の内部に改革へのモメンタムを生み出した要因だったと考えることもできる。

これらのほかにも、ポスト・マハティール期に生じた重要な政治的变化はいくつもある。しかし、そのすべてを本書で扱うことはできない。残された課題については終章で言及する。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) それ以前にも、特別委員会 (Special Select Committee) が設置された事例は4件しかなかった (Ahmad 1969, 144; *New Straits Times*, June 30, 2006)。
- (2) 法的には、州首相の任命権は各州のスルタン (または知事) がもつ。マハティールによれば、彼が首相在任中には各州のスルタンに州首相候補を1人だけ推薦し、各州スルタンはそれを問題視することなく受け入れたという (*The Malaysian Insider*, September 11, 2014)。ところが、2008年総選挙後には

プルリス州とトレンガヌ州のスルタンが、アブドラが推薦した現職の州首相の再任を拒んだ。どちらも州内の UMNO 組織において十分な支持がなかったためにスルタンが介入したものとみられている (Ahmad Fauzi and Muhamad Takiyuddin 2012, 933-934)。

- (3) マラヤ共産党 (Communist Party of Malaya) の武装蜂起にともなう非常事態令が1960年に解除され、1948年非常事態勅令が失効したために国内治安法が制定された。
- (4) これらの法改正については鈴木 (2010) が詳しい。鈴木によれば、国家機密法の改正には情報公開の手続きを公的に制度化するという側面もあった。
- (5) ムフティーとは、ファトワー (イスラームの法規定に関する権威ある見解) を出すことを職務とする法学者である (小杉 2002)。マレーシアでは州ごとにムフティーが任命されている。
- (6) *Penyata Rasmi Parlimen Dewan Rakyat*, November 3, 2015, 16-17 (2003年11月3日付連邦議会下院公式議事録)。
- (7) 詳しくは中村 (2007) を参照されたい。
- (8) *New Straits Times*, December 18, 2003.
- (9) *New Straits Times*, May 27, 2007.
- (10) *New Straits Times*, August 13, 2009.
- (11) ただしこの制度は、退任の前日にマハティール首相が発表した第8次マレーシア計画中間報告書のなかで提示されたものである (Malaysia 2003, 82)。つまり、運用が始まったのはアブドラ政権になってからだが、立案したのはマハティール政権だった。
- (12) *New Straits Times*, April 15, 2008.
- (13) *New Straits Times*, October 9, 2008.
- (14) ラザクの妻ラハ・ノアは、フセインの妻スハイラ・ノアの妹である。フセインの長男で現国防相のヒシャムディン・フセインはナジブのいここにあたる。
- (15) *New Straits Times*, March 25, 2009.
- (16) *New Straits Times*, October 24, 2008.
- (17) ただし、ブミブトラに株式を割り当てる制度が完全に廃止されたわけではない。このときの制度改正により、新規公開株の12.5%をブミブトラに割り当てればよいことになった。
- (18) *New Straits Times*, April 23, July 1, 2009.
- (19) 詳しくは、ワン・マレーシア事業の紹介サイト (<http://www.1malaysia.com.my>) を参照されたい。

## 〔参考文献〕

## &lt;日本語文献&gt;

- 金子芳樹 2004. 「マハティール体制の確立過程——マレーシアにおける政治体制とリーダーシップ」 関根雅美・山本信人編『現代東アジアと日本4 海域アジア』慶應義塾大学出版会 201-230.
- 木村陸男 1989. 「1988年のマレーシア——ポスト90年体制の構築に向けて」 アジア経済研究所編『アジア動向年報』アジア経済研究所 356-386.
- 小杉泰 2002. 「ムフティール」 大塚和夫・小杉泰・小松久男・東長靖・羽田正・山内昌之編『岩波イスラーム辞典』岩波書店 987-988.
- 鈴木絢女 2010. 『<民主政治>の自由と秩序——マレーシア政治体制論の再構築』京都大学学術出版会.
- 鳥居高 1998. 「マハティールによる国王・スルタン制度の再編成」『アジア経済』39(5) 5月 19-58.
- 中村正志 2006. 「ポスト1990年問題をめぐる政治過程——ビジョン2020誕生の背景」 鳥居高編『マハティール政権下のマレーシア——「イスラーム先進国」をめざした22年』アジア経済研究所 69-113.
- 2007. 「アブドゥラ政権下の政治開放——成果と限界」『アジア研ワールド・トレンド』(136) 1月 40-46.

## &lt;英語・マレー語文献&gt;

- Abdullah Ahmad Badawi. 2004. “Pelancaran dan Perasmian Islam Hadhari Pengurusan Negara Islam.” (<http://www.pmo.gov.my/ucapan/?m=p&p=paklah&id=2830>).
- 2005a. “Speech at the Harvard Club Malaysia Dinner.” (<http://www.pmo.gov.my/ucapan/?m=p&p=paklah&id=2945>).
- 2005b. “Speech at the UMNO 56th Annual General Assembly.” (<http://www.pmo.gov.my/ucapan/?m=p&p=paklah&id=2969>).
- Ahmad bin Abdullah. 1969. *The Malaysian Parliament (Practice & Procedure)*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa Dan Pustaka.
- Ahmad Fauzi Abdul Hamid and Muhamad Takiyuddin Ismail. 2012. “The Monarchy and Party Politics in Malaysia in the Era of Abdullah Ahmad Badawi (2003–09): The Resurgence of the Role of Protector.” *Asian Survey* 52(5): 924–948.
- Chin, James. 2015. “A Decade Later: The Lasting Shadow of Mahathir.” In *Malaysia Post-Mahathir: A Decade of Change?* edited by James Chin and Joern Dosch. Singapore: Marshall Cavendish Editions, 16–40.

- CPPS (Centre for Public Policy Studies). 2006. "Corporate Equity Distribution: Past Trends and Future Policy." ([http://www.cpps.org.my/downloads/d\\_%20corporate\\_equity\\_distribution.pdf](http://www.cpps.org.my/downloads/d_%20corporate_equity_distribution.pdf)).
- Gomez, Edmund Terence. 1994. *Political Business: Corporate Involvement of Malaysian Political Parties*. Townsville: James Cook University of North Queensland.
- Gomez, Edmund Terence and Jomo K. S. 1997. *Malaysia's Political Economy: Politics, Patronage and Profits*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hwang, In-Won. 2003. *Personalized Politics: The Malaysian State under Mahathir*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Mahathir Mohamad. 2002. "Speech at the Harvard Club Malaysia Dinner." (<http://www.pmo.gov.my/ucapan/?m=p&p=mahathir&id=1149>).
- Malaysia, Government of. 2003. *Mid-Term Review of the Eighth Malaysia Plan 2001-2005*. Kuala Lumpur: Percetakan Nasional Malaysia Berhad.
- 2004. *National Integrity Plan*. Kuala Lumpur: Integrity Institute of Malaysia.
- 2006. *Ninth Malaysia Plan 2006-2010*. Kuala Lumpur: Percetakan Nasional Malaysia Berhad.
- 2011. *Tenth Malaysia Plan 2011-2015*. Kuala Lumpur: Percetakan Nasional Malaysia Berhad.
- NEAC (National Economic Advisory Council). 2010. *New Economic Model for Malaysia Part I: Strategic Policy Directions*. Kuala Lumpur: Percetakan Nasional Malaysia Berhad.
- Ooi, Kee Beng. 2006. *Era of Transition: Malaysia after Mahathir*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- PKR (Parti Keadilan Rakyat). 2008. *A New Dawn for Malaysia*.
- RSF (Reporters Sans Frontiers). 2006. "Worldwide Press Freedom Index 2006." (<https://rsf.org/en/worldwide-press-freedom-index-2006>).

<新聞, インターネット・メディア>

*New Straits Times*

*The Malaysian Insider*