

2018年の政権交代は、マレーシアの政治と社会に何をもたらしたか

谷口 友季子

日本貿易振興機構アジア経済研究所

マレーシアでは、2018年に実施された総選挙において、独立以降初めての政権交代が生じた。約60年間政権を握ってきた与党連合・国民戦線(Barisan Nasional: BN)¹が、野党連合・希望連盟(Pakatan Harapan: PH)に敗れたのである。この選挙は、かつて首相としてBNを率いたマハティールが野党連合のリーダーとなり、ナジブ首相率いるBNと対決して勝利を取めたことで注目された。本論では、この歴史的な政権交代の経緯を振り返ったうえで、その後のマレーシアの政治や社会にどのような影響があったのかを論じていく。

2018年政権交代の経緯

マレーシアに関して、日本では「ブミプトラ政策」と呼ばれる、経済的に劣位に置かれたマレー人を優遇する政策がよく知られてきたが、人口構成をみると、イスラム教のマレー人と様々な宗教の少数の先住民が合わせて70%弱、華人が約23%、インド

人が約7%であり²、マレー人が多数派であるものの、多民族国家といえるだろう。かつての与党BNも、統一マレー人国民組織(UMNO)を中心に、華人やインド人の各民族政党などが連立した政党連合である。

BN体制下のマレーシアは、選挙独裁制(Schedler 2013)、競争的権威主義体制(Levitsky and Way 2010)など、非民主主義的な体制と分類されてきた。一定程度、競争的で公正な選挙が定期的に実施され、政治が行われているものの、社会における市民の自由はしばしば制限された。

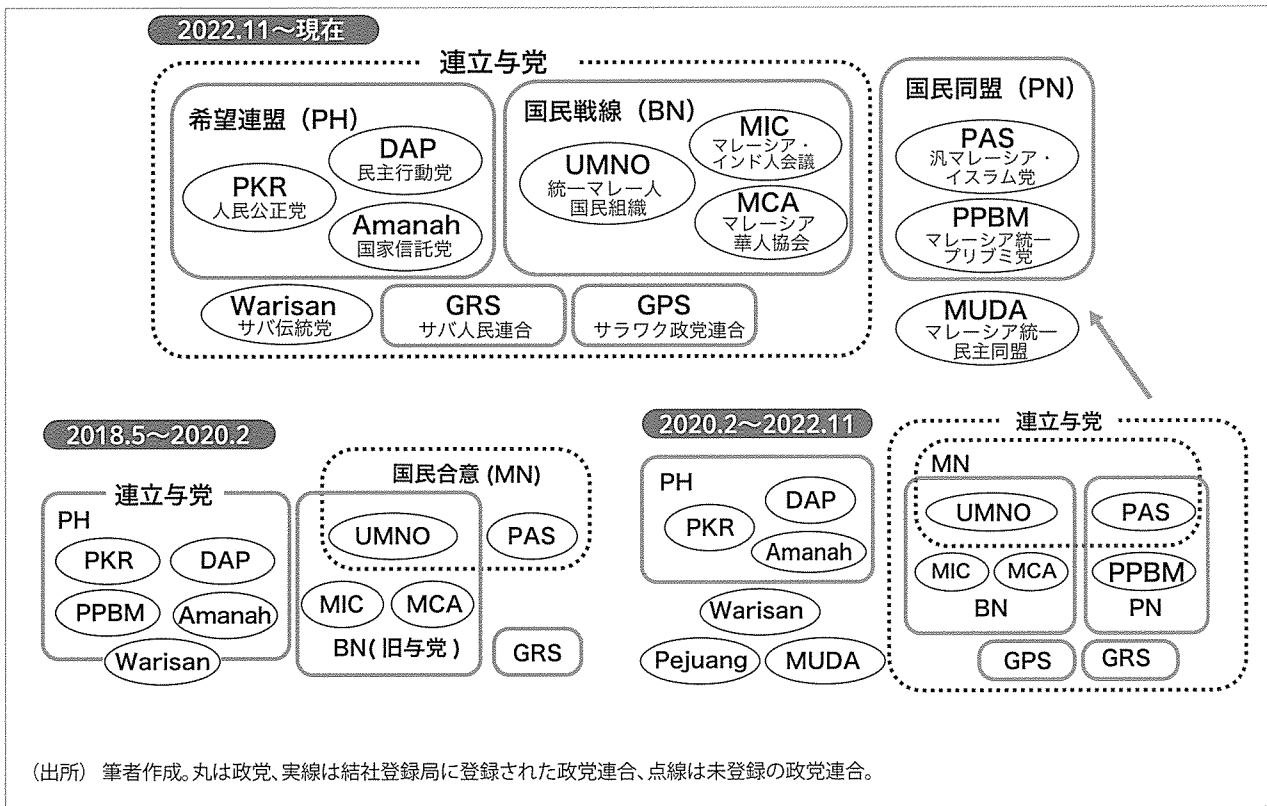
BN体制の強硬化を図ってきたのが、2003年までの約20年にわたって首相を務めたマハティールである。安定を謳歌していたマハティール政権の末期、2018年の政権交代につながる政治や社会の自由化の芽が現れた。1998年当時、副首相兼財務相を務めていたアンワールが、マハティール首相と対立し、職を解任、党からも除名された。アンワールは、政治改革と首相の辞任を求める社会運動「レフォルマシ運動」を開始し、多数の市民を街頭に動員した結果、逮捕された。マハティールはこの混乱を収拾し、翌年の選挙で市民からの支持も維持した。しかし、このレフォルマシ運動は、街頭デモなど市民社会団体の活動の活発化や、諸野党の連携強化、野党連合の結成に寄与することになった。

そうした状況のなか、2015年に当時首相であったナジブの汚職疑惑が明るみになった。経営状況

たにぐち ゆきこ

早稲田大学大学院政治学研究科博士課程修了。博士(政治学)。専門分野は、比較政治学、マレーシア現代政治。アジア経済研究所リサーチアソシエイトを経て、現職。主な著作に、「2022年マレーシア総選挙における「緑の波」とその背景」『IDEスクエア』(アジア経済研究所、2023年)、「権威主義体制下における選挙と大衆蜂起の発生—大衆蜂起の短期的促進と長期的抑制」『比較政治研究』(共著、日本比較政治学会、2019年)など。

図1 2018年以降のマレーシアの政党間関係の変遷



が悪化していたワン・マレーシア開発公社(1MDB)をめぐる、首相らによる資金の不正流用や権力濫用がアメリカメディアなどで報道された。首相の個人口座に流れた金銭の額は約7億ドルにのぼったという。このスキャンダルは、与党であるUMNO内で権力闘争を引き起こし、マハティールなど複数の有力政治家がナジブを強く批判し、離党するに至った。マハティールやムヒディンらはマレーシア統一プブリック党(PPBM)を新たに結成し、大衆からの支持が高まっていた野党連合PHに合流した。

このPHは、前述のレフォルマシ運動を機に、アンワールと支持者らで結成された人民公正党(PKR、結成時は国民公正党PKN)を中心とする連合³である。1999年以降、徐々に選挙での支持を伸ばし、議席を増やしてきていた。仇敵同士であったマハティールとアンワールが和解を演じ、将来の恩赦の暁には、アンワールに首相の座を引き継ぐという約束のもと、PHはマハティールを首相、アンワールの妻でありPKR党首であったワン・アジザを副首相の候補にそれぞれ立て、2018年の選挙に挑んだ。そして、与党BN以外の勢力が初めて下院で過半数を超える議席を獲得し、政権交代を果たしたの

である。

政局の流動化

2018年の政権交代がもたらした最大の影響は、政治情勢の流動化であろう。図1と表1のとおり、マレーシアでは2018年以降、現在までに4回の首相交代があり、政権与党の構成政党は3回変わった。これは、旧与党連合BNおよびそれを率いるUMNOが弱体化し、下院内で圧倒的多数を占める勢力が不在になったことによって引き起こされたといえる。

マハティール首相率いるPHは、2018年から2年弱しか政権を維持できなかった。政権交代直後は、前政権の政策を見直す動きが矢継ぎ早に行われたこともあり、新時代の到来として新政権を歓迎する世論のムードがあった。しかし、ハネムーンピリオドはすぐに過ぎ去り、後述するような改革の遅滞や、野党となったUMNOや汎マレーシア・イスラム党(PAS)からの民族や宗教に関連した過激な攻撃、マハティール首相の引継ぎ問題などをめぐり、政権内や各党内での対立が表面化するようになった。

表1 マレーシアの近年の首相

在任期間	首相	首相所属連合・政党	
2009.4～2018.5	ナジブ	BN	UMNO
2018.5～2020.2	マハティール	PH	PPBM
2020.3～2021.8	ムヒディン	PN	PPBM
2021.8～2022.11	イスマイル・サブリ	BN	UMNO
2022.11～現在	アンワール	PH	PKR

(出所) 筆者作成

た。さらに、2019年末に行われた補欠選挙での惨敗は、与党PHが大衆からの支持を失っていることを明らかにした。そして、2020年2月、PKRの一部政治家と、PPBMがPHを離脱したことで、与党PHは内部から瓦解し、政権を維持できなくなった。

「シェラトナムーブ」とも呼ばれた、この一連の政変で示されたのは、下院内の多数派工作次第で、政権を打倒できるということであった。マレーシアでは、首相の選出には、下院議員の過半数の支持を得られる者であるかどうか、憲法の規定上、重要となっている（詳細は次項で述べる）。かつてBNは恒常的に下院議席の3分の2以上を占めており、2004年のピーク時には9割の議席を有していた。しかし、BNに対する支持が低下し、2018年に勝利したPHも内部分裂を起こしたことで、2020年以降、いずれの政党・連合も単独では過半数を得られない状況に陥っている。したがって、政権樹立には政党連合同士の連立が不可欠であり、連立の組み替えや各党内の切り崩しを目論む水面下での工作が生じやすくなっている。

PHを離れたPPBMは、PASと政党連合・国民同盟(Perikatan Nasional:PN)を結成し、さらにBNと連立して、2020年から2022年まで政権を担った。しかし、PPBMとBNのUMNOというマレー人政党間で争いが収まらず、2022年11月に行われた選挙では対立陣営としてそれぞれ挑んだため、選挙結果が示す議席数のみでは、またも政権が樹立できない状況となった。そして選挙後の交渉において、予想外にもBNとPHの連立が決まり、ア

ンワールを首相とする政権が成立した⁴。

強靱な多数派の不在によって、それまで影響力が限定的であった他のアクターが、政局で重要な役割を担うことにつながっている。まず、国政において、地域政党の影響力が強まっている。前述したとおり、現在のアンワール政権はBNとPHの連立による政権であるが、実際のところ2勢力を合わせた議席数はぎりぎり過半数である。それでも現状、政権が安定を得られているのは、ボルネオ島部のサバ州、サラワク州の地域政党・連合が政権を支持しているためである。

民族的、歴史的背景により、両州の政治では、それぞれの地域政党が中心的な役割を果たしてきた。それらの政党の多くは、かつて与党BNに属しており、影響力はBN内でも極めて小さかった。しかし、2008年総選挙以降、与党BNは半島部での支持が低下し、両州での固い支持があるおかげで政権を維持できている状況となっていた。

2018年の政権交代によって、下院における強力な多数派が不在となってからは、まさしく両州の勢力がキャスティングボートを握っている。両州の自治権拡大といった長年の目標の下、どの勢力の支持に回るか、BNから離れて自律的に決定するようになっていく。

そして、政局における影響力が強まっているもう一つのアクターは、国王である。マレーシアの国王は、9州の州王(スルタン)が5年ごとの輪番制で務めている。マハティールが第一次政権時代に王権の制限を実現したこともあり、国王が国政に介入することは近年までほとんどなかった⁵。しかし、政

局が流動化した2020年以降、国王はたびたび影響力を発揮している。連立交渉過程では、各勢力が多数派工作を行ったが、仲介役を担い、最終的にその勝敗を決してきたのは国王であった。

これには憲法上の規定が影響している。マレーシアの連邦憲法では、「国王は、下院議員の過半数の信任を得られそうであると自ら判断した議員を、内閣を主宰する首相に任命する」[43条(2)(a)]と定められている。つまり、首相の任命を主導してきた国王の行動や判断は、あくまで憲法上の規定に則ったものである。安定的に下院の多数派を握る勢力が存在せず、選挙結果のみでは、誰が過半数の信任を得られそうか分からない状況であるからこそ、国王の影響力が強まっているのである。

国王は、政治が政治家間の争いに終始し、流動的な状況を憂いている旨の発言を度々行い、水面下での政治家の多数派工作を諫めたり、連立交渉過程を主導したりしたが、これは不安定な状況を取めようとする行動であり、いずれかの勢力に肩入れするような行動はみられなかった。しかし、その影響力を濫用せず、調停に努めるのみであったのは、ひとえに現在の国王の人柄によるところが大きい。次期国王への交代時期は2024年初めに迫っており、交代により、国王と政界の関係も変化する可能性がある。

「民主化」の実質

次に、2018年の政権交代により、政治改革や社会の自由化は進んだのだろうか。前述のとおり、BN体制下のマレーシアは権威主義体制と分類されてきた。それは、後述するように、反体制派や市民に対して自由の抑圧を行ってきたという実質的な部分に加え、不公正な状況で政権を得たBNが、継続して権力を握り続けていると評価されたり(Geddes et al. 2014)、政権交代の経験が無いことから政治制度の遵守が確約されないと判断されたり(Cheibub et al. 2010)してきたためである⁶。したがって、2018年にBNが選挙結果に基づき下野したことで、かつての体制から民主化したと判断す

るのは妥当であろう。

では、政治や社会の実質的な側面において、変化はあったのだろうか。政権交代以降、PH政権は選挙で掲げたマニフェストの内容に基づき、さまざまな改革に着手した。制度改革委員会などが結成され、改革の具体的な内容に関する答申を提出した。しかし、それらの多くは実現しなかった、あるいは定着しなかった。

実現したものとしては、ナジブ前政権下で施行された反フェイクニュース法や物品・サービス税の廃止、有権者年齢の引き下げや有権者自動登録に関する法の成立が挙げられる。また、政治家の資産公開については、PH政権は全議員に求め、ウェブサイト上での公開が進められたが、PN-BN政権へ移って以降、閣僚のみに限定された。その後、2022年にアンワールが首相となってからは、再び全議員に対象を拡大する方向性を示している。またPH政権は大規模インフラ整備計画の見直しを掲げており、複数の鉄道計画の凍結や縮小を決定していたが、PN政権になってそれらは再始動された。

扇動法や治安違反法など、当局による恣意的な運用によって、政権に反対する人々の逮捕を可能としてきた一連の法律は、現在まで温存されている。こうした法律は、マレー人の特権や君主制など国家の重要な問題への異議申し立てを防ぐことが目的の一つとなっているため、マレー人保守層からの反発があり、見直しは進まなかった。

他方で、市民の自由は少しずつであるが改善している。国境なき記者団による報道の自由度指数をみると、180か国中130～140位前後であったナジブ前政権時代から、100～120位前後へ上昇、2023年には73位となった⁷。とはいえ、最近、アンワール政権は、一部メディアのウェブサイトを遮断するなど圧力を強めている状況にある。また、市民の自由を規制する法律が残存しているといえども、それを利用した関係者の逮捕などは減少し、路上での抗議デモなどの社会運動は、政権交代以前にも増して活発に実施されるようになった。

しかし、2020年の政変により、かつての与党BNは、PNとともに、政権へ返り咲いた。また、イ

スマイル・サブリー首相の就任時には、再びBNのUMNOが首相を輩出する政党となった。2022年総選挙後も、BNは政権を構成する勢力として残っている。こうした事実は、一見、BN体制の復活のようにもみえ、権威主義体制への逆行かと疑念を生むかもしれないが、そうした評価は適切ではない。前項で論じたとおり、下院を占める多数派の勢力はすでに存在しておらず、BNは政権内でもさほど多数派とはいえないため、強い影響力を発揮できる状況にはないからである。

同様に、2018年の政権交代で野党指導者としてPHを率いたマハティールは、強靱なBN体制を築き上げた張本人であるが、BNとPHの間に体制としての継続性はない。マハティールが首相候補としてPH内で選出されたのは、マレー人間での知名度や信頼度の高さが、選挙での野党の勝利という目的達成において重要視されたためである。各党の対立によって政権が瓦解したという帰結が示すとおり、BN時代のようにマハティール個人が強い権力を持っていたということもなかったのである。

社会の分極化

2018年の政権交代以降、表面化してきた社会の重要な変化として、有権者の分極化、あるいはマレー人の保守化の兆候が挙げられるだろう。

象徴的な出来事であったのは、PH政権下の2018年から2019年にかけて、マレー人市民が首都で数万人が動員された街頭行動である。野党であったUMNOやPAS、イスラム教団体が多数集まり、当時、政権が批准作業を進めていた、国連の人種差別撤廃条約や国際刑事裁判所に関するローマ規程への反対、ひいてはマレー・イスラムの優位性の維持などを訴えた。

この抗議デモは、上述の野党2党の動きと密接に結びついている。両党の幹部や所属政治家は、PH政権との差別化のために、マレー人の優位を強調し、他民族を非難する過激な発言や行動を強めるようになった。一連の国際条約は、憲法に明記されたマレー人の特権や統治者としての王族の地位

を脅かしかねないと、彼らは主張していたのである。

しかし、2党が2020年2月の政変で政権奪取を果たすと、過激な主張は鳴りを潜めた。とりわけ、PASは、イスラム国家の樹立を党是として長年掲げる保守的なマレー・イスラム政党であり、1977年以來の政権入りであったにもかかわらず、である。その理由は、UMNOやPASといったマレー・イスラム政党のみでは政権を維持できないため、サバ・サラワク両州の連合など、政権内の非マレー人政党に配慮し、さらに非マレー人の有権者からも政権への支持を獲得する必要があったことにある。前述のとおり、イスラム教のマレー人が人口構成上、多数派であるものの、居住地域の偏りや非ムスリムが多いサバ・サラワク両州へ議席の割り当てが多いことなどから、マレー人政党のみで政権を担うのは難しい。こうした構図は、かつての与党BNが民族を超えて広く支持を得るために、民族政策において相対的に穏健な立場を採っていたときから変わっていない。

ここまで挙げてきた一連の動きは、マレーシアの政治や社会の構造に影響を受けた、政党や政治家によるものである。一方、市民の側でも保守化と評される兆候が表れている。2022年11月の総選挙や、2023年8月の地方議会選挙において、PN（PASとPPBM）への支持が高まっているのである。前者の選挙後に行われた連立交渉の結果、PNは野党となったものの、下院の獲得議席数で第一党となったのはPASであり、これは同党にとって初めてのことである。得票率でも、BNを超え、PHに迫る二番手であった。

PN躍進の背景には、完全小選挙区制で死票が多いため、議席数が過大になるというマレーシアの選挙制度上の問題や、生活費上昇など経済問題の重視が理由だという指摘もされている（Washida 2023）。マレー人有権者の保守化の結果だと結論付けるには時期尚早だという声は多い。

しかし、保守化の真偽にかかわらず、アンワール首相率いる現在のPH-BN政権にとって、この問題は政権の安定に影響する重大事項である。前述したPN-BN政権とは反対に、とりわけPHは非マ

レー人有権者が安定的な支持層であるため、PNと競合してマレー人有権者からの支持を得る必要がある。将来的に選挙でPNに敗北することを防ぐためだけでなく、BNとの連立を維持するためにも重要である。そこで、アンワール政権は、LGBTプライドの虹色をテーマとした製品を発売したスイスの時計メーカー・スウォッチに販売停止を命じたりするなど、マレー人有権者を意識し、イスラム保守を強調する動きを続けている。したがって、政党・政治家、有権者の両面から、保守化の動向を今後も見ていく必要がある。

今後のマレーシア

本論では、マレーシアにおける2018年の政権交代の経緯とその後の政治、社会への影響について論じてきた。マレーシアで初めての政権交代は、強靱な与党の崩壊により、政党システムの流動化を招いた。政治改革は遅れ、社会は分極化しつつある。しかし、そうした不安定な状況はあっても、権威主義体制に逆戻りするような兆しはない。

政局の流動化は、2022年7月の憲法改正で導入された下院議員への党籍変更規制により、抑制が働くようになった。当選時の所属政党から離党、ないし別の政党へ鞍替えした場合に失職することが定められたのである。この規定により、各党から一部の議員のみが離反することは難しくなったため、アンワール政権は現状、安定している。

民主化および社会の分極化という観点からいえば、2010年代以降、反汚職が広く有権者にとって重要な争点となっていることは重要である。これは、野党勢力の隆盛から政権交代を導いた一連の流れのなかで生まれた価値であり、宗教や民族に関係なく共有されている。マハティールPH政権はナジブ元首相を、アンワールPH-BN政権はムヒディン元首相を政権交代後にそれぞれ逮捕し、前政権の汚職疑惑の追及に尽力した。汚職の摘発という手段が政治家間の争いに使われていることは否めないが、有権者が政治改革を好意的に評価する土台は整っているといえる。クリーンな政治を求

める有権者と、選挙を重んじる政治家がいる限り、マレーシアにおける民主政治は一步ずつ深化していくであろうと考えられる。■

《注》

- 1 結成当初は「連盟党 (Alliance Party)」という名称の連合であり、1973年にBNへ改組した。
- 2 “Population by ethnic group, MALAYSIA, 2020,” Department of Statistics, Malaysia. 日本語での慣例に則って、マレーシア国民の各民族について、マレー人／華人／インド人と、本論では表記する。
- 3 結成と解散を繰り返しており、そのたびに名称を変更してきた。結成当初は代替戦線 (Barisan Alternatif)、のちに人民連盟 (Pakatan Rakyat) を経て、PHとなった。
- 4 詳しい経緯は、中村 (2023) を参照。
- 5 州レベルでは州首相の任命などをめぐり、様々な介入、対立の例がある。
- 6 ゲデスらのデータ (Geddes et al. 2014) では、マレーシアで最初に参加され、BN (連盟党) が初めて勝利した1955年の選挙が、連邦憲法制定前の当時、マレー人以外への市民権が制限されていた状況で実施され、その後もBN体制が継続していることで権威主義体制と判定されている。また、民主主義度を測る基準としてPolity4があるが、ここでは、1969年の選挙後生じた民族暴動を契機に議会を停止して以降、権威主義体制と評価される数値へ低下している。
- 7 <https://rsf.org/en/country/malaysia> を参照。同様に、V-demのPolitical Civil Liberties Indexでも、表現や報道の自由を中心に改善がみられる。

《引用文献》

- 中村正志 (2023) 「論考：「改革派」と「泥棒政治家」の奇妙な連立——2022年マレーシア総選挙」『IDEスクエア』、アジア経済研究所。
- Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi, and James Raymond Vreeland (2010) “Democracy and Dictatorship Revisited.” *Public Choice*, 143(1/2), 67-101.
- Geddes, Barbara, Joseph Wright, and Erica Frantz (2014) “Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set.” *Perspectives on Politics*, 12(2), 313-31.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way (2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas (2013) *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford University Press.
- Washida, Hidekuni (2023) “Voting behaviour after the collapse of a dominant party regime in Malaysia: ethno-religious backlash or economic grievances?” *The Round Table*, 112(3), 249-272.