

# BN体制とは何か

鳥居 高 明治大学

## はじめに

本報告の目的は、本フォーラム全体のテーマである2008年の総選挙を分析するにあたり、同選挙で実質的に「敗北」した国民戦線(BN)を分析する前提として、1974年以降BNがどのように政権を維持してきたのかについて、選挙過程と政党に焦点を当てて、そのシステムとしての特徴を整理することである。

まず、本報告で言う「BN体制」について、簡単にまとめておこう。報告者はBN体制を次のように定義している。

多民族国家を前提とし、マレー人政党(統一マレー人国民組織:UMNO)の相対的な優位のもとで、“マレーシア国民”全てが参加を保障されたかのように見える(“擬制”)連立政権とその政治システム

BN体制は、第一義的にはマレー人優遇を基調とする新経済政策(NEP)実行のための政治的条件を確保するために必要な政治制度である。マレー人優遇政策を実行するために、連立政権であるBNの中で、UMNOが他の民族・地域政党よりも相対的に優位な地位を獲得し、その地位を維持することが必要である。

民族政党の連立政権という点から、BNに先立つ連盟党体制とBN体制との異同について簡単に触れておこう。両者はマレー人、華人、インド人という主要な民族政党の連合体という点では同じ性格を有するものの、BNはマレー人社会の優位を明確に前提としていること、またこれら3つの主要な民族政党にとどまらず、半島部以外のサバ、サラワク州などの「地域政党」が加わることにより、「マレーシア国民」を構成する主だった“国民”すべてから成立しているかのように見える、という点で連盟党と大きく異なる。

次にBNを単なる連立与党ではなく、BN体制と位置づける理由を2つ挙げておこう。第1は、BNは選挙過程において、民族構成に基づく選挙区割りの中で、その選挙区が持つ性格(マレー人選挙区、華人選挙区、混合選挙区)と候補者との間に巧みな組み合わせ(UMNOの立場に立てば優位な分配)が行われ、機能してきたことである。

第2は、政策形成過程においても、主要な閣僚ポストの分配がBN構成政党に対してなされ、政策形成過程において各民族・地域別政党の政治エリートによる利益調整と交渉というプロセスを踏むことになることである。

最後に強調すべき点は、UMNO以外の民族・地域別政党にとってのBN参加の意味であろう。これらの政党はUMNOの相対的な優位の地位を承認しつつ、BNという与党に「参加する」ことによって、自政党がそれぞれの「民族」あるいは「地域」の正統な代表として地位を獲得することができる。

## 1. マレーシア選挙制度とその特徴

### (1) 連邦制度の下での連邦議会(二院)と州議会

まず、マレーシアの選挙制度について簡単に見ておこう。マレーシアは連邦制を取り、半島部11州、ボルネオ島2州と首都クアラルンプル(KL)など3ヵ所の連邦政府直轄領からなる。現在のマレーシアは、1957年にマレー半島のみのマラヤ連邦、63年にサバ、サラワク及びシンガポールの加盟、さらに65年のシンガポール分離独立という3段階の領域変更を経て成立した。こうした歴史的経緯に加えて、半島部とボルネオ島の2州ではその民族構成が大きく異なることから、マレーシアという政治空間は半島部、サバ州、サラワク州という3つの政治空間に分

表1 BN参加の主要政党の設立年次と党員規定

政党名	設立年次	党憲章に見る党員規定
統一マレー人国民組織 (UMNO)	1946年	マレー人およびブミプトラのマレーシア市民権保有者(18歳以上)
マレーシア華人協会 (MCA)	1949年	華人およびその血統をひくマレーシア市民権保有者(18歳以上)
マレーシア・インド人会議 (MIC)	1946年	マレーシア市民権保有者で、インド人の血統をひくもの(18歳以上)
マレーシア民政運動党 (Gerakan)	1968年	マレーシア国籍保有者
サラワク国民党 (SNAP)	1961年	マレーシア国籍保有者
サラワク統一ブミプトラ党 (PBB)	1973年	ブミプトラ(イバンとムスリム)
サラワク・ダヤク党 (PBDS)	1983年	ダヤク族
サバ進歩党 (SAPP)	1995年	マレーシア市民権保有者(18歳以上)

(出所) 参考文献①

かれる。

連邦議会は下院優位の2院制をとり、州議会は1院からなる。今回の2008年総選挙では、下院222議席(うち半島部166議席)、州議会505議席(うち半島部389議席)で争われた。独立以降、総選挙は慣例的に半島部マレーシアにおける下院選挙と州議会選挙およびサバ・サラワクの連邦議会が同時実施される。

選挙権は21歳以上の市民権保有者に与えられ、直接選挙である。下院議会を基礎として連邦政府内閣が形成され、州レベルでは州議会を基礎として州内閣に当たる組織が形成される。

マレーシアの選挙結果を見る上での重要なポイントを2点上げておこう。

まず、下院ならび州議会選挙区は、すべて小選挙区である。このために、死票が大量に発生しやすい。このために獲得議席数と得票率にはしばしば、大きな乖離が見られる。BNは確かに1974年以降政権を維持しているものの、過去の総選挙において得票率で見ると与野党の得票率が肉薄した選挙も存在することは触れておくべき点であろう。このために、総選挙分析に当たっては、獲得議席数と共に、得票数及び得票率にも注目する必要がある。

第2は、選挙結果を見る上でのメルクマールについてである。一般的には、連邦憲法改正に必要な下院議席数と議席率、すなわち3分の2以上が勝利のメルクマールとされてきた。この意味において、今回の総選挙はBNの実質的な「敗北」である。

連邦憲法改正に必要な議席数が「勝利のメルクマ

ール」とされている点に関しては、マレーシアにおける連邦憲法が持つ意味と政治文化という2つの文脈から理解されるであろう<sup>1</sup>。

まず連邦憲法は、マレーシア連邦を構成する主要な民族間のいわば「契約」という基本的な性格を有する点である。多民族国家を前提し、民族間でのいわば最低限の「取り決め」とでも呼ぶことができよう。このため、民族間の取り決めに変更を加えること、すなわち憲法改正は国家建設の基本的な枠組みに手を加えることを意味する。

第2は、こうした民族間取り決めを意味する連邦憲法に「準拠」することによって、政権の正統性を確保するという政治手法をこれまで用いてきたことである。まず、憲法を改正し、その改正に依拠して政策やその他の法律を定めることによって、これまでの政権は手続きを踏んできた。

## (2) 「政党」の特徴

マレー人政党UMNO、華人政党MCA、インド人政党MICに代表されるように、マレーシアの主要政党の大きな特徴は、表1に示したとおり「民族」別政党という基本的特徴を持っていることである。

加えて、先述したとおり、マレーシアの政治空間が半島部、サバ州、サラワク州の3つに大きく分かれることから、それぞれの地域を基礎とする地域政党が存在する。この結果、BNの成立後、1999年まで

<sup>1</sup> この点は公開フォーラム当日の報告では言及していない。フォーラムでの討論を受け、簡単に私見を追加しておく。

表2 BN構成政党の変遷（1974年から1999年）

	1974年	1978年	1982年	1986年	1990年	1995年	1999年
構成政党数	10政党	10政党	10政党	12政党	9政党	14政党	13政党
地域別内訳							
1. 半島部	UMNO MCA MIC Gerakan PPP PAS	UMNO MCA MIC Gerakan PPP	UMNO MCA MIC Gerakan BERJASA	UMNO MCA MIC Gerakan HAMIM	UMNO MCA MIC Gerakan	UMNO MCA MIC Gerakan	UMNO MCA MIC Gerakan
2. サラワク州	PBB SUPP	PBB SUPP SNAP	PBB SUPP SNAP	PBB SUPP SNAP PBDS	PBB SUPP SNAP PBDS	PBB SUPP SNAP PBDS	PBB SUPP SNAP PBDS
3. サバ州	USNO SCA	USNO Berjaya	USNO Berjaya	USNO Berjaya PBS	USNO	Sabah UMNO  PBRS PDS SAPP AKAR LDP	Sabah UMNO  PBRS  SAPP  LDP UPKO

(出所) 参考文献① p.45.

表3 マレー人比率別半島部マレーシアの選挙区数の推移

マレー人比率	1969年	1974年	1986年	1995年	1999年
90%以上	15	18	16	25	25
80%以上90%未満	13	15	17	17	15
70%以上80%未満	10	12	14	11	13
60%以上70%未満	11	13	18	17	18
小計: マレー人区	49(46.7%)	58(50.9%)	65(49.2%)	70(48.6%)	71(49.3%)
50%以上60%未満	11	21	27	30	27
40%以上50%未満	12	10	12	14	18
30%以上40%未満	16	9	10	13	10
小計: 混合区	39(37.0%)	40(35.1%)	49(37.1%)	57(39.6%)	55(38.2%)
20%以上30%未満	9	7	9	6	7
10%以上20%未満	7	6	5	6	5
10%未満	1	3	4	5	6
小計: 華人区	17(16.2%)	16(14.0%)	18(13.6%)	17(11.8%)	18(12.5%)
総計	105(100%)	114(100%)	132(100%)	144(100%)	144(100%)

(出所) 参考文献① p. 51.

のBN構成政党の変化を見ると、「民族別・地域別政党」の連合体という性格がわかる。

## 2. BN体制：その仕組み——

### 40%で政権を維持できる旨味

BN体制と選挙過程の特徴についてみてみよう。BN体制は、第1にマレー人政党UMNOにとって旨味がある仕組みであることは言うまでもない。UMNOはBN全体の約60%の選挙区を確保している。この結果、UMNOにとっての旨味とは、BNが連邦議会の3分の2の獲得が可能な場合、UMNOはBNの議席配分の60%を常に押さえているので、3分の2×60%=約40%となり、連邦議会の40%の議席を確保することで、政権とマレー人社会の優位性を確

保するという仕組みになっていることである。

では、BN構成政党間での議席配分について、マレーシアの最大の政治空間の1つである半島部マレーシアについてみることにする。

半島部マレーシアの選挙区をその選挙区民の民族構成から大きく3つの選挙区に分ける。すなわち、マレー人選挙区、華人選挙区、そして特定の民族がいずれも過半数を占めることがない混合区である。1969年から1999年までのマレー人比率に基づく選挙区の分布を見ると表3の通りである。

これらの選挙区が持つ民族別構成の特性に対応させた形で、BN傘下の構成政党に選挙区が分配される。詳細な分析は参考文献①ならびに③で行っているの

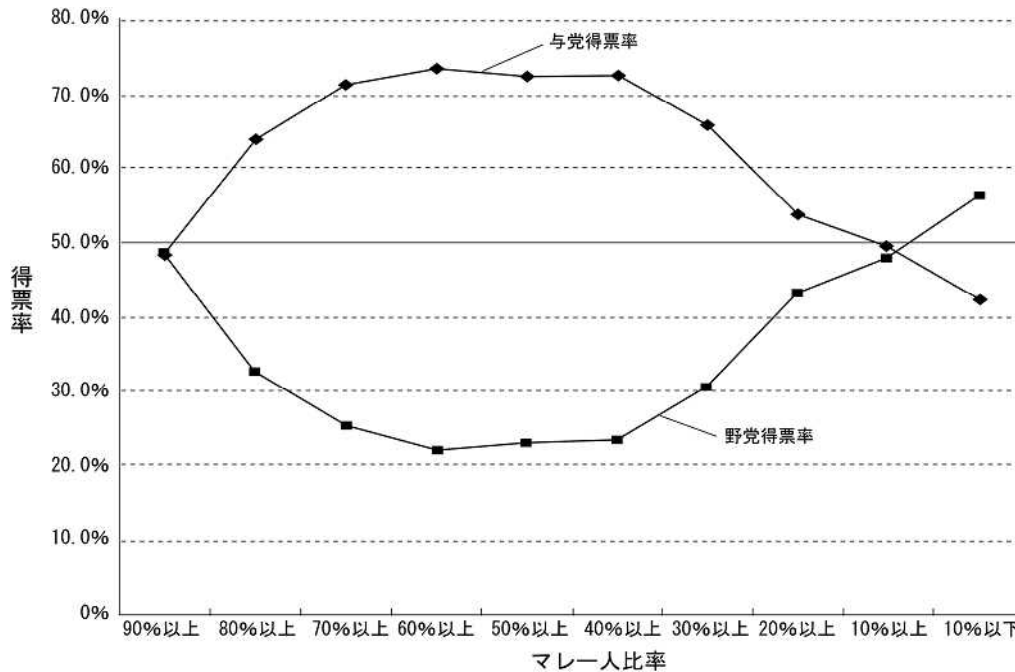


図1 1995年総選挙結果に見るマレー人比率と与・野党の得票率 (出所) 参考文献① p. 58.

マレー人区はUMNOが独占し、華人区はMCAに分配される。問題は特定の民族が過半数を占めない混合区である。これらの混合区は主として、民族比率が低いインド人社会を基礎とするMICならびに「特定の民族を基礎としない」ことを標榜するマレーシア民政党 (Gerakan) に配分される。このほかにMCAにも配分される。

BNにとって、鍵を握るのは民族混合区である。特に近年では、マレー人の都市化が進み、従来の混合区とは異なり、マレー人比率が相対的に高い、都市住民となったマレー人を含む混合区が存在する。この混合区が果たす役割については、次項で見ることにする。

### 3. BNの政権維持メカニズム

では、実際の総選挙でBNがどのように議席を獲得したかについてみておこう。ここでは、BNが地滑り的大勝利を収めた1995年の総選挙結果からBNの勝利パターンを確認しておこう (参照 図1)。

過去の総選挙結果に見るBNの勝利パターンは、まず、民族比率の「両端」に位置する選挙区を野党が獲得するという姿が明確に読み取れる。マレー人選挙区では汎マレーシア・イスラーム党 (PAS) が、華人選挙区では、民主行動党 (DAP) が得票率でBNを上回って、議席を獲得している。

一方BNは、マレー人比率が90%からやや低くなっているマレー人区と混合区で議席を獲得していることがわかる。この混合区で議席を獲得することが国民戦線の強みである。

この点を見ていくと、BNという仕組みが、UMNOのみではない「受益者」政党があることを意味する。特に華人区では、華人代表という正当性を確保できないMCAは、混合区で“華人代表者”となる、という姿が明らかになってきた。

### おわりに——

#### 2008年総選挙への視角の提示

本報告の役割は、2008年総選挙分析の前提としてのBN体制について、これまでの特徴とそのメカニズムを明らかにすることである。本報告を締めるに当たり、2008年総選挙分析に必要ではないかと考えている4つの点について、印象論も含め、簡単に述べておきたい。

まず、第1がアブドゥラ政権下で行われた2004年と2008年の総選挙の違いである。いわばアブドゥラ・ファクターである。同政権が2004年総選挙で大勝利をおさめた最大の要因は「脱マハティール」であろう。アブドゥラは「私と共に働こう (Work with me)」というスローガンと共に、伝統的なマレー人政治家のスタイルを取り、草の根に耳を傾け、マレ

一人と車座になり、人々に語りかけ、耳を傾けると  
いうスタイルで選挙戦を戦っていた。その光景は、  
1960年代に国家農村開発相として率先して村に入り、  
村人に語りかけた故ラザク首相を思い出させるス  
タイルであった。

「私のリーダーシップの下で」というマハティール  
流の政治スタイルとの大きな違いである。開発、工  
業化の推進、マレー人企業家の育成という経済開発  
に重きを置いた(置きすぎた?)マハティール政権に  
疲れを感じた国民やマレー人の支持を集めて、大勝  
利を取めたともいえよう。

しかし、こうした政治スタイルは新鮮でこそあれ、  
マハティール流の政治スタイルに慣れ親しんだ国民  
には次第に「不安感」が感じられるようになってい  
たと感じている。さらには政策運営に当たり、義理  
の息子を中心とする特定グループの影響力の強さに  
対しての批判が非常に強く蔓延していた。

第2は、今回の総選挙と1969年総選挙との異同の  
検討であろう。特に州政権がBNから野党勢力に移っ  
たことなど、類似点が多く、この点につき検討を要  
するであろう。今回のフォーラムでは金子報告がこ  
の点に焦点を当てているので、深入りはせず、同じ  
ような問題関心を持ったことのみを言及しておく。

さて、本報告で特に強調しておきたいのが残りの  
2点である。それは「記憶の政治」と「顕在化したス  
ルタンの政治的役割」である。

まず、記憶の政治とは選挙民の構成変化である。  
これを本報告では「時間の政治」あるいは「記憶の政  
治」とでも呼んでおきたい。BNという連立政権が維  
持されてきたのは、これまで述べてきたような政党  
や選挙区割りや選挙区の分配といった「制度的理  
由」に加え、政治指導者間の「記憶」、あるいはマレ  
ーシア社会が——公然とではないにしろ——共有し  
ている「記憶」があるのではないかと考えている。  
記憶とは言うまでもなく、1969年5月13日事件であ  
る。首都という特殊な政治空間において、民族間で  
「武力」を用いて衝突したという記憶は、再度の民族  
間衝突を極力避けようとする力学が働いてきたので  
はないだろうか。

こうした視点で、選挙民の構成を見るときわめて  
興味深い事実が気がつく。ここでは、2000年の人口

センサスを援用して、選挙民構成の変化を見ておき  
たい。

ただし、この検討については2つの課題があるこ  
とを先にお断りしておく。まず第1に、実際の(登  
録)選挙民の人口構成と人口センサスの選挙民構成  
が同一ではない。第2に、今回資料入手の制約から、  
選挙民全体ではなく、世帯主の年齢別分布を資料と  
して援用している点である。従って人口センサスに  
基づく年齢別分布の詳細な分析は別の機会としたい。

こうした制約と課題があるものの、ここではマレ  
ーシアの年齢別人口の変化を大きくつかむことを目  
的とする。

さて、1969年5月13日事件を記憶している世代は、  
何歳からであろうか。ここでは1969年時点で18歳以  
上のものが記憶していると大胆に仮定しておこう。  
言うなれば「5.13事件記憶世代」である。これに対し、  
1969年時点で18歳以下をいわば、「NEP世代」と呼ぶ  
ことにしよう。

この仮定でいくと、2000年人口センサス時点で49  
歳以下がNEP世代に当たる。まず、図2に示したよ  
うにマレーシア世帯主の65.7%がこのNEP世代に当  
たる。裏を返せば、5.13事件記憶世代が社会の40%  
にも満たない状況になっている。しかも、こうした  
記憶の「継承」に必要な新聞報道(例えば、日本の新  
聞でのアジア太平洋戦争の開戦や敗戦に関する例年  
の報道の様子を思い出していただきたい)や歴史教  
育がなされていないことを考えれば、このように  
5.13事件記憶世代が社会で占める比率が低くなって  
いることを示す数字は大きな意味を持つのではない  
だろうか。

次に、民族別に同じような試算をすると、図4に  
示したとおり、マレー人世帯主では、NEP世代が  
65.6%を占め、華人世帯の場合、3民族の中で一番低  
く58.6%、逆にインド人世帯の場合、69.9%を占める。

今回の総選挙1回の結果とこの世代分布を直接的  
に結びつけることは早計であろう。しかし、5.13事  
件記憶世代の民族内比率が一番低く、民族間衝突と  
いう記憶が少ないインド人グループから政権への批  
判的行動が強く出たことは、今回の総選挙ならびに  
マレーシアの今後の政治を考える上で、1つの重要  
な視点ではないだろうか。

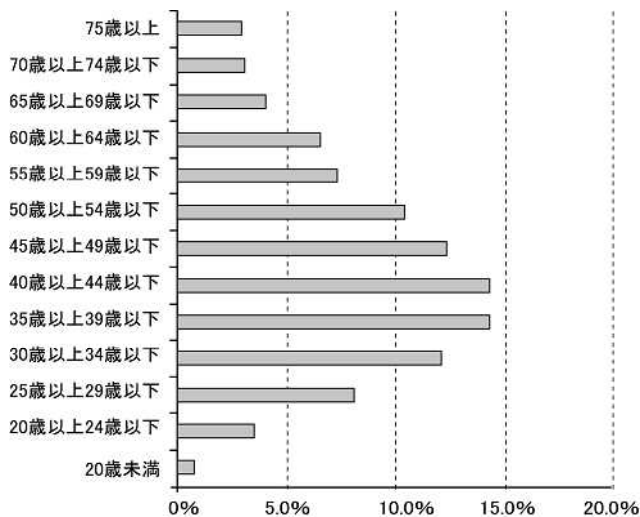


図2 マレーシア全体の世帯主の年齢別分布(2000年)

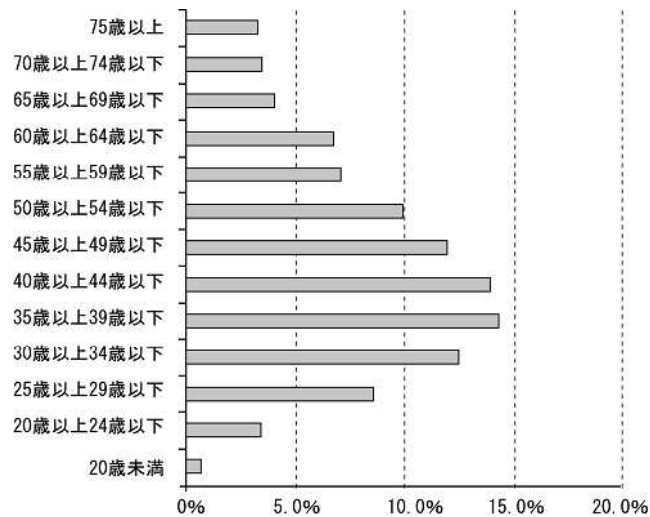


図3 マレー人世帯主の年齢別分布(2000年)

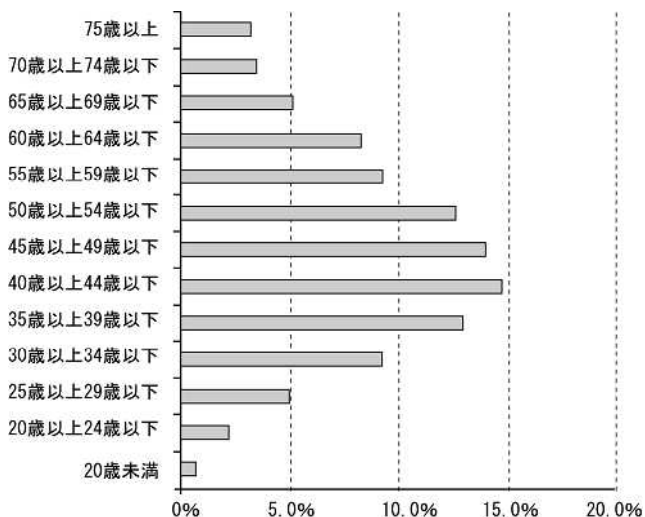


図4 華人世帯主の年齢別分布(2000年)

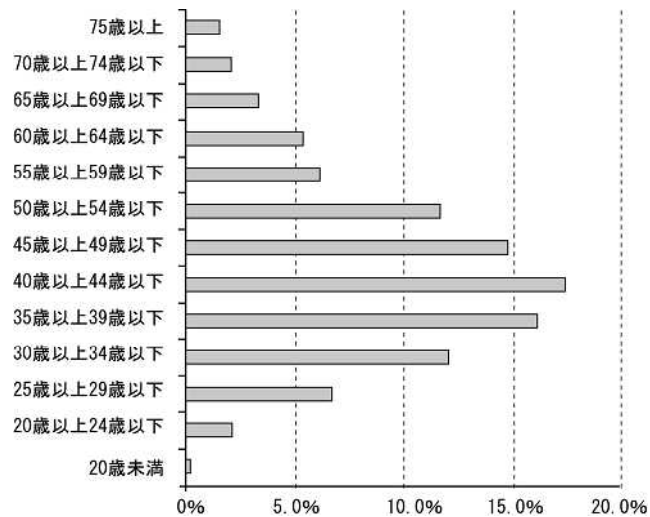


図5 インド人世帯主の年齢別分布(2000年)

次に、顕在化したスルタン問題について簡単に触れておこう。1990年に始まるマハティール政権の国王・スルタンの権限縮小と、憲法への明示化は一定の成果を上げた。詳細は参考文献④を見ていただきたい。

しかし、今回の総選挙後、いくつもの州において州首相の任命を巡り、ラーマン政権やフセイン政権で起きた——マハティールによる憲法改正以前の状況——事態が再度起きたことは、改めてスルタン制とその権限について考えさせるものである。

参考文献

- ①鳥居高「マレーシア“国民戦線”体制のメカニズムと変容：半島部マレーシアを中心に」村松岐夫・白石隆編『日本の政治経済とアジア諸国(上)政治秩序篇』国際日本文化研究センター、2003年、pp.39-63。
- ②鳥居高「マレーシアの開発戦略と政治変動」山影進・末廣昭編『アジア政治経済論』NTT出版、2001年、pp.127-155。
- ③鳥居高「都市化と政治変動」生田真人編『アジアの大都市3 クアラルンプル・シンガポール』日本評論社、2000年、pp.197-218。
- ④鳥居高「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』第39巻第5号。