

一般財団法人

経済広報センター

シンポジウム「マレーシアの政治・経済情勢および TPP 交渉参加の課題」

2014 年 5 月 22 日（木）15:00～17:00

経済広報センター 会議室

講師：クー・ブー・テック 政策研究大学院大学 教授

鈴木絢女 同志社大学 法学部准教授

【講演 1】

「マハティール前首相退陣後のマレーシアの政治」

（クー・ブー・テック 政策研究大学院大学 教授）

マハティール・モハマド (Mahathir Mohamad) 前首相退任後十数年のマレーシア政治を振り返りたい。2003 年にマハティールの後継者として政権を引き継いだアブドラ・バダウィ (Abdullah Badawi) は、2004 年の総選挙では与党連合 (BN: Barisan Nasional、国民戦線) を率いて勝利したが 2008 年の選挙で大敗を喫したことがきっかけとなり 2009 年に失脚している。その後第二の政党連合「人民同盟」(PR: Pakatan Rakyat) が成立するとともに、これと並行して反体制的な動きが出てきているというのが現在までの大きな流れである。

マハティール退陣当時、統一マレー国民組織 (UMNO: United Malays National Organization) は大きく信頼を失っていた。マハティール個人に権限が集中しすぎた結果さまざまな組織が弱体化するとともに、一部の者に富が集中していたことや、アンワル問題、すなわちアンワル・イブラヒム (Anwar Ibrahim) 副首相 (当時) が刑務所に入れられたことが、信頼を失った大きな要因である。当時オルタナティブ戦線 (BA: Barisan Alternative) という野党連合結成の動きがあり、BN は非マレー人が支える構図となっていた。

アブドラは 1999 年以降、前任者のマハティールから一定の距離を置くいわば「脱マハティール政策」を実施した。マレー系の有権者はマハティールが去ったことを評価して投票し、2004 年の総選挙でアブドラは大勝に終わった。アブドラはアンワル氏を 2004 年 9 月に釈放したが、余りに大差で勝ったが故に、傲慢な方向に向いていった。汚職一掃など国民に公約していた政策を守れなかった。

アジア通貨危機の後、一部の資産家はさまざまな政治のコネを使い資産を回復させようとした。またインド人や中国人を軽視するなど、民族融和を軽視するようになり、国民は次第に与党に対して背を向けるようになっていった。2004 年総選挙の際にはアンワル側野党は 1 議席だったが、2008 年総選挙では 31 議席を占めることとなった。

2008 年総選挙後のパワーバランスだが、半島部で与党と野党がそれぞれ 3 分の 1 を占め、残りの 3 分の 1 はサバ州、サラワク州の政党という構成になっている。行政、経済、教育の中心がある半島部で与野党の対立が激しい。今のところサバ州、サラワク州は BN が押さえているが、半島部で PR が優勢になれば、サバ州、サラワク州も PR に振れるのではないかと見られている。

制度の弱体化は、司法・警察・官僚・教育機関で一層深刻となっており、王族までもが巻き込

まれている。一部の富める者が、不透明な形で政府を使いながらプロジェクトにありつき腐敗が進んだ。この結果、UMNOは現在では非マレー系の支持すら失うこととなった。この間野党連合 BA に代わり PR が成立し、合従連衡を繰り返し成長してきた。アンワル氏は PR を指導者として率いて、野党連合を強い立場に導いた。

2013 年の総選挙の結果だが、半島部で BN が 85 議席、PR が 80 議席をとっており、2008 年の総選挙前に見られた与野党間の膠着常態は依然解消されていない。マレーシアは少数選挙区制を取っていることもあり、BN は 47%しか有効得票数を取れていないが、議席では 60%を占めている。今後 BN が政権を握れるのか、サバ州、サラワク州が鍵を握る。

マレーシアの政治を考える際民族対立を考えがちだが、現在は民族対立とは異なる構図となっているため、与党側にとって対処しにくい。マレーシア・ウラマー協会 (Persatuan Ulama Malaysia: PUM) などは従来型の体制のイスラム系宗教団体だが、新しい指導者には宗教指導者ではない者が出てきている。民主行動党 (DAP: Democratic Action Party) は華人優先と見られてきた非マレー系の政党であったが、2008 年以降マレー系政治家は、政府に反対するためのさまざまな足がかりを築くことを目指し、この DAP の中で台頭してきており、UMNO にとって対処しにくい課題となっている。

半島部では、与党連合を構成する非マレー系の政党が支持を失い、UMNO しか残っていない。そのため政権を維持するにはサバ州、サラワク州に依存せざるを得ない。一方でマレー優越主義の台頭、イスラムという名の下での過激なグループが出てきており、マレーシアは政治の中心力を失い非常に不安定化していくことが懸念される。

【講演 2】

「マレーシアの TPP 交渉をめぐる国内政治：ナジブ政権下の新機軸としがらみ」

(鈴木絢女 同志社大学 法学部准教授)

先月 (4 月) オバマ大統領は、アジア歴訪の一環としてマレーシアを訪問し、経済、安全保障、教育、科学、技術分野での協力促進を含む包括的パートナーシップの締結に合意した。ナジブ・ラザク (Najib Razak) 政権は米国のアジア太平洋地域へのリバランスに歓迎の意を表明しており、両国は南シナ海紛争の国際法に基づく解決という方針においても合意している。しかし TPP 交渉についてははっきりした成果があがっているようには見えない。ナジブ首相は「オバマ大統領が TPP 交渉におけるマレーシアの繊細な問題に理解を示したことに感謝したい」と述べたが、「繊細な問題」とは何であろうか。マレーシアの経済、外交政策および国内政治から、ひも解きたい。

TPP 交渉参加の背景： 「新経済モデル」と対米接近

2010 年 3 月、ナジブ首相は TPP 交渉参加検討開始を発表し、その 7 ヶ月後に交渉に参加することとなった。このようなすばやい交渉決定の背景にあったのが、「中所得国の罌」からの脱却を目指した新経済モデル (New Economic Model: NEM) と、東アジア情勢の変化に対応するための対米接近というナジブ政権の 2 つの新基軸である。

2009 年 4 月にナジブ氏は首相に就任したが、このとき 2 つの大きな課題を抱えていた。まず、

2008年の総選挙で与党 BN の支持率が明らかに低下したことである。2003年に開発独裁ともいわれたマハティール政権が終わったことにより、これで政治が変わっていくのではないかという期待があり、後を継いだアブドラ首相も政治の自由化を示唆するようになった。このような変化を受け、国内で鬱積していたさまざまな不満が噴出するようになった。とりわけ30年以上続いたブミプトラ優遇政策への不満が表面化するとともに、中間層、若年層が政治的自由への制限に異議を唱えるようになり、さらに長年賃金抑圧で厳しい生活環境におかれてきた労働者も最低賃金導入や生活費手当支給の要求を強めていった。一方アブドラ首相は自由化をほのめかしていたものの、具体的な政治制度改革はともなわず、実体的な自由化は起こらなかった。改革要求に応じない政権を見限ったグループが野党を支持し、この結果 BN は結成以来はじめて下院における3分の2の安定多数を逸することとなった。

経済分野でも大きな課題がある。マレーシアは1990年代始め頃に上位中所得国入りしたといわれているが、それ以来同じ地位に留まったままである。資本や労働力などの要素投入による経済成長が行き詰る一方で、イノベーションや高生産性労働によって牽引される経済にも移行できず、「中所得国の罠」にはまっていると言われている。このことはエコノミストのみならずマレーシア政府もしっかり認識している。

マレーシアの経済成長率は、アジア通貨危機の前までの1990年～1997年、年平均9.0%で上昇してきたが、通貨危機後の2000年から2008年は平均5.5%となっている。海外からの直接投資の受け入れ額を見ると、1982年時点ではマレーシアはタイ、インドネシアを上回っていたが、2012年には逆転を許した。さらに海外直接投資の対GDP比は1992年には8.7%であったが、2012年には3%代にまで落ち込んだ。労働生産性も1990～1995年は成長率6%であり、アジア生産性機構(Asian Productivity Organization: APO)が調査した17か国中4位だったが、2005～2011年には成長率1.5%、17か国中14位にまで落ち込んだ。このことは、セクター別の高度人材使用率を見ても明らかである。たとえば、1980年代以降マレーシア経済を牽引してきた電気・電子セクター(E&E)では、2002年には54%だったが、2007年には46%に落ち込んでいる。さらにIT産業ですら高度人材使用率が上がっていない。

このような生産性の停滞の背景には頭脳流出があると言われている。世界銀行の2011年の白書によると、マレーシアからOECDへの移住者は100万人以上、その3分の1は高度人材である。この9割が華人で、ブミプトラ優遇政策への不満が背景にあると言われている。

このように政治分野では与党への支持が下がり、経済分野では中所得国の罠にはまっている。この状況への打開策としてナジブ政権が打ち出したのが、2020年までに所得を倍増し先進国入りすることを目標とした新経済モデルと、課題解決の具体的プログラムとして発表された経済刷新計画(Economic Transformation Programme、ETP)である。ETPに定められるエントリー・ポイント・プロジェクトでは、石油・ガス・エネルギー・パーム油・ゴムなど12の戦略分野を政府が指定し、国内外から投資を募り成長につなげるという青写真が描かれる。新経済モデルは経済成長のための構造改革をもうたっている。たとえば競争の促進、財政改革、政府の役割の合理化(すなわち民営化)、人的資本開発などである。人的資本開発としては、労働生産性向上に加え、最低賃金の導入による低賃金労働者の減少などが目標とされている。また、ブミプトラ優遇政策からのパラダイムシフトもうたわれている。民族的な基準ではなく所得という基準に基づき、下層40%

のための能力構築を行うなどの優遇政策が示されている。

このモデルは、非ブミプトラや労働者の不満に応えつつ、マレーシアを高所得国に引き上げていくという、政治、経済両分野における課題に対する万能薬として導入された。その後、国内政治の中で新経済モデルは徐々に骨抜きになっていくが、少なくともナジブ政権の初期の段階では大きな政策目標として掲げられた。この新経済モデルを立ち上げた直後から、ナジブ首相は成長分野への投資を呼び込むために米国・韓国・日本・ヨーロッパなどに足しげく通った。

なかでも、米国との関係が重視された。マレーシアはマハティール時代、貿易や人権などの分野で米国との間に対立を抱えていた。アブドラ政権時代も、イラク戦争が米国との関係改善のネックとなっていた。

しかし、ナジブ政権に入ると、マレーシアの外交基軸は一気に対米接近へと転換する。2010年4月にオバマ大統領が開催した核サミットにあわせて、ナジブ政権は核兵器製造に関連する部品・物資の貿易管理の強化およびイランに対する経済制裁を実施した。また、TPP交渉への参加を明言し、オバマ大統領はこれを歓迎した。マレーシアの対米接近の狙いは、通信、バイオテクノロジー、エネルギー分野など成長分野への投資の誘致、および対中バランスとしての米国の役割である。さらに米国との関係を構築してきた野党リーダー アンワル氏と米国との関係にくさびを入れることで、国際世論の支持を取り戻そうという狙いもある。このようなナジブ政権の経済・外交政策の中で TPP 交渉参加が決められていった。

TPP 交渉参加の狙いと反対運動の広まり

マレーシアは、国際的ルール定立能力が二国間協定に比べはるかに高い TPP の交渉に初期から参加することで、自国に有利なルール形成を目指している。またカナダ、メキシコ、ペルー、米国などの市場への輸出拡大、日米からの投資増加、国内中小企業のグローバルサプライチェーンへの組み込み、対米関係深化、などもマレーシアの狙いである。

マレーシアでは国際条約の批准権は行政にあり、議会は批准権をもっていないため、2010年に TPP 交渉参加を表明した後は、行政と財界との間で粛々と TPP について議論が行われていた。そのため、TPP がマレーシア国内で大きな争点となることはなかった。

しかし、2013年5月に行われた総選挙の翌月頃から、市民団体、労働組合、野党が、TPP 交渉の秘匿性をはじめとする様々な問題点を指摘し、反対を表明するようになった。たとえば、人権団体、労働組合、医療団体は知的財産権の保護期間の長期化によりジェネリック医薬品へのアクセスが阻害され、医療費が高騰することを懸念している。また、投資家と投資受入国の紛争調停機関 (Investor-State Dispute Settlement: ISDS) によって、国民の健康・安全を守るための国家の政策が TPP 協定違反と見なされ、タバコ、医薬品、食料品会社などの民間企業に訴えられる根拠となりうること、国際仲裁裁判所への提訴もありうるため、国家主権が侵害されうることも、これらの団体の懸念材料である。さらに、社会保障、労働者に対する訓練などが、貿易歪曲的と判断される可能性を警戒する動きもある。

他方で、最も強い反対勢力であるブミプトラ企業、中小企業は、輸入関税撤廃によりブミプトラ企業や中小企業が淘汰される可能性に加えて、政府系企業に対する制限や政府調達自由化に異論を唱えている。このほか、野党やマハティール前首相も、「TPP は米国のアジア太平洋地域の

覇権のための道具に過ぎない。大企業・グローバル企業だけを利するもの」として、反対勢力の一翼を担っている。

このような反対運動の高まりを受け、交渉を担当する通産相は、議会超党派グループや反対派 NGO との会合を繰り返した。2013 年 8 月には TPP に特化した閣議が初めて開催され、ブミプトラ企業へのインパクト調査の実施、タバコの協定対象からの除外、ジェネリック薬品へのアクセスを否定する知的財産権規定への反対などが決定した。さらに、米政府が昨年 12 月を交渉妥結期限としていたのに対して、この期限には縛られないことも明言した。10 月の A P E C 首脳会議でも、ナジブ首相は、「TPP 交渉には参加し続けるが、国益を犠牲にしない」「TPP には、主権を損なう論点も含まれているということを他の首脳に説明し、理解を得た。年末は交渉妥結の期限ではない」とあらためて説明した。2014 年 4 月にも、「タバコ規制、知的財産権と医薬品、政府系企業、政府調達、I S D S、ブミプトラ優遇政策においてマレーシアは譲らない」と明言している。このような姿勢は、4 月のオバマのマレーシア訪問の際に若干軟化したようにも見えるが、マレーシア政府の基本的な「聖域」の捉え方に変わりはない。

国内政治のしがらみ

マレーシアの「聖域」は、国内政治の観点から最も良く説明することができる。野党は過去 2 回の選挙で、国民の福祉や安全を訴え、一定の支持を得てきた。その野党が、「国民の健康や生活に悪影響を与える」として TPP に反対している。福祉や生活の質に敏感になった有権者の声に応えるため、政府は、タバコおよび I S D S などの安全、健康に関する規制を「聖域」とした。

さらに政府系企業、政府調達、ブミプトラ優遇政策も「聖域」である。そもそも、マレーシアの政府系企業は、国内の株式時価総額の 36% を占め、電気・ガス・水道や運輸セクターで圧倒的なシェアを有している。しかも、政府系企業は、ナジブの旗艦プロジェクトである ETP における最大の投資者となっており、政権のパフォーマンスという観点からも、政府系企業への制限は避けたいところである。さらに、政府系企業は政府調達を優先的に受注し、これをブミプトラ中小企業に下請けに出す役割を担ってきた。2013 年選挙では半島部の非マレー人有権者が野党支持に回る一方で、農村部マレー人票とマレー系企業からの献金が BN を支えた。このような政権の支持基盤にかんがみれば、ブミプトラ企業に対して目に見える恩恵を分配することが権力維持のために必要である。そのために、国営企業や政府調達を通したバラマキの仕組みを温存せざるを得ない。

2010 年 3 月に TPP 交渉参加を表明したときのナジブ政権は、TPP を構造改革の一環と位置づけていた。しかし現在のナジブ政権からは、国内の支持基盤と米国との関係の両面を睨みながら、交渉の落としどころを探る姿しか見えてこない。UMNO の総選挙は昨年 10 月に行われたため、ナジブの党首としての地位は、あと 2 年半は安泰である。また、下院総選挙も昨年 5 月に行われたため、3 年以上の猶予がある。比較的自由がきくこの期間に、ナジブがリーダーシップを発揮してブミプトラ企業や中小企業に向けた成長戦略を描き、彼らを説得し、TPP 加盟へと進むことができるのか、注視したい。

【質疑応答】

(質問) マレーシア国内の政治情勢が ASEAN 経済統合に対し与える影響について教えてほしい。

(クー・ブー・テック) 国内政局の ASEAN 経済統合への影響はないと見ている。政治論争は国内の問題を巡っての対立であるため、国外の問題には波及していないであろう。

(質問) RCEP に対するマレーシアのスタンスは TPP に対するスタンスと同じようなものなのか、教えていただきたい。

(鈴木) マレーシア政府は TPP を重視している。理由は、今後加盟国増加が見込まれること、TPP で議論した分野別の具体的なルールが RCEP のルールに波及すると見ていることの 2 点である。

(質問) 野党はブミプトラに対してどのようなスタンスをとっているのか？

(クー・ブー・テック) 現在ブミプトラ政策という論点は弱まった。2004 年、2005 年頃からマハティール時代に逆戻りするかのように一握りの者に利益が集中し始めており、これを最大の争点としている。貧困で助けを必要とする貧しい者はたくさんおり、マレー系か否かといった民族の基準ではなく、別の基準で人々を救うべきという論点である。予算の無駄遣い是正、汚職撲滅、透明性向上、投資環境改善などを主張している。

(質問) マレーシアは、経済的に中国やイスラム圏との結びつきが強かったが、TPP はこれらの国との関係に影響を与えるのか？

(クー・ブー・テック) 国内情勢において、TPP は余り重要な問題ではない。反体制派は特定の TPP の項目を問題視しているのであり、国内政局が対外関係に影響を与えることはない。

(鈴木) TPP よりも、むしろ ASEAN 経済共同体のインパクトのほうが深刻かもしれない。現在でも、本社をマレーシアからタイやシンガポールに移したいと考えているマレーシア人経営者がいる。

(文責 国際広報部主任研究員 土田進一)

一般財団法人 経済広報センター 国際広報部

〒100-0004 東京都千代田区大手町 1-3-2 経団連会館 19 階

webmaster@kkc.or.jp

<http://www.kkc.or.jp/>