

【特集：マレーシアの2018年総選挙と政権交代】

2018年総選挙におけるペナン州での地方政党の復活

マレーシアの連邦・州関係の新局面

篠崎香織

はじめに

2018年マレーシア総選挙でペナン州では、希望連盟 (Pakatan Harapan)、国民戦線 (Barisan Nasional)、汎マレーシア・イスラム党 (Parti Islam Se-Malaysia) に加え、ペナンの利益の追求を掲げる地方政党が候補者を立てた (表1、網掛けで示しているのが地方政党)¹。これら地方政党は、政局の行方を左右するような影響力はもたなかった²。しかしペナンで地方政党が結成され、選挙に候補者を立てたことを、マレーシア政治の1つの新たな局面を示すものと見ることができる。それは、連邦と州との関係についてである。

¹ 各政党の概要は以下の通り。

- ・マレーシア統一党 (Malaysian United Party)：2017年7月にMCAの離党者とグラカンの離党者が設立。のちにPKRの離党者も合流。NGOと緊密なネットワークを構築し、国民戦線とも希望連盟とも距離を置くとする。多民族政党だが党員の75%は華人。「ペナンの人たちの政党」を自称し、慈善事業を活動の中心に置いている。
- ・ペナン前進党 (Penang Front Party)：2014年2月に華人を主体とする44のNGOおよび寺廟組織が設立。設立当初は親国民戦線、反DAPの多民族政党と自己を位置づけ、UMNO所属の国会議員が顧問を務めたが、2017年に顧問が実業家パトリック・ウイ (Patrick Ooi) に代わって以降、国民戦線とも希望連盟とも距離を置くと宣言した。「ペナン人のためのペナン (Penang for Penang Lang)」をスローガンに掲げる。
- ・マレーシア人民党 (Parti Rakyat Malaysia)：設立は1955年。2003年に国民公正党 (Parti Keadilan Nasional) と合併してPKRを設立したが、一部はPRMに残った。2008年総選挙以降、候補者を立ててこなかったが、DAP、グラカン、PKRの離党者が合流し2018年総選挙で候補者を立てた。ペナンに集中して活動すると宣言。
- ・人民代替党 (People's Alternative party)：DAPの元副党首ズルキフリ・モハマド・ヌール (Zulkifli Mohd Noor) が2014年に設立。DAPの下部指導者層がのちに加入。しかし内部分裂が起り、2018年2月に創設者らは離党。党の主張は主にペナン州の開発に関するものである。
- ・マレーシア愛国党 (Parti Cinta Malaysia)：2009年設立。グラカンの元副党首が加入。マニフェストにペナン企業への利益誘導を掲げる。ナジブ支持を表明。

² これらの政党について、希望連盟に反対票を投じたいけれど国民戦線には投票したくないという有権者の票の受け皿として、国民戦線が組織したとの指摘がある (Ng 2018)。国民戦線が地方政党を組織したことが事実であったとしても、またそうでなかったとしても、この指摘は、地方政党がペナン州の有権者にアピールするものであるとの認識を示していよう。

表 1：2018 年選挙結果（ペナン州）

		下院議会（定数13）		州議会（定数40）	
		候補者数	当選者数	候補者数	当選者数
希望連盟（PH）		13	11	39	37
政 党 別	DAP	7	7	19	19
	PKR	4	4	14	14
	AMANAH	1	0	3	2
	PPBM	1	0	3	2
国民戦線（BN）		13	2	40	2
政 党 別	UMNO	5	2	15	2
	MCA	4	0	10	0
	Gerakan	4	0	13	0
	MIC	0	0	2	0
安寧連盟（Gagasan Sejahtera）		12	0	41	1
政 党 別	PAS	7	0	21	1
	マレーシア統一党	5	0	20	0
マレーシア人民党		0	0	16	0
ペナン前進党		1	0	11	0
人民代替党		0	0	2	0
マレーシア愛国党		1	0	0	0
無所属		1	0	0	0

半島部マレーシアでは、連邦政府が州政府に比して大きな権限を持つ。憲法付表 9（9th Schedule）では連邦と州の管轄事項が規定されており、州の管轄となっているのは、イスラム法、土地、森林、農業、鉱業、地方政府、州の公共事業など数少ない。憲法付表 10（10th schedule）で州の財源が規定されており、土地や森林、鉱業からの収入や娯楽税など限定的である。また同付表は連邦から州への交付金として、人口規模により交付される人口補助金と、道路整備などに交付する道路補助金を規定しているが、これらの補助金も州の財源としては限られたものである。

財源が限られている州は、連邦政府から交付される開発補助金や借款に財政を依存することになる。開発補助金および借款は、首相を議長とし、首相が関係省庁と州から指名した参加者で構成される国家財政評議会（National Finance Council）の諮問を経て交付される（憲法第 108 条、109 条）。国家財政評議会は首相がメンバーを指名すること、また首相の諮問機関であることのため、連邦政府、とりわけ首相の意向に則して開発補助金および借款の交付が決定されうると指摘されてきた（Jomo and Wee, 2014, Hutchinson, 2014, Case, 2016, Loh, 2018）。またクランタン、トレンガヌ、サバの事例に基づき、野党が州政権を担う州には連邦からの開発補助金が分配されなかったり、分配が遅れたり、

あるいは州政府を迂回し連邦政府の機関や連邦政府の与党を通じて分配されたりするため、野党の州政権は財源の確保が困難となりうると指摘されてきた（Chin, 2001, Loh, 2008a, 2008b, Wong and Chin, 2011, 河野, 2012, Hutchinson, 2014, Jomo and Wee, 2014, Case, 2016）。

州に野党政権が成立すると、連邦政府より様々な懲罰を受けうる。有権者はそのことを認識しており、連邦の与党が州でも与党を担うよう選択する。このことからマレーシアでは、連邦、州、市・郡（州政府が議員を任命する）のすべてのレベルにおいて、連邦与党の政権が成立する傾向が強いとされてきた。またこのためマレーシアでは、自身が理想とする社会秩序をたとえ市や郡以下の身近なレベルで実現したいと思っても、連邦レベルで政権を獲得するか、あるいは連邦与党に参加しないとその思いを遂げることが困難であると理解されてきた。

これに対して 2018 年総選挙に参加したペナンの地方政党は、ゆくゆくは全国政党を目指すとする政党もあるが、基本的にペナンを拠点とする地方政党であり、ペナンの利益の追求を掲げている。またその多くは、国民戦線とも希望連盟とも距離を置くとしている。これらの地方政党は、貧困層、被災者、高齢者を中心に福祉サービスを提供することを通じて、人びとの信頼を得ようと試みている。

本稿はペナンに特化した地方政党の出現を、2008 年に人民連盟（Pakatan Rakyat）³ 州政権がペナン州で発足して以降、ペナン州政府が連邦政府から懲罰を受けながらも開発を進展するという実績を上げ、そのことを有権者が認知するとともに、連邦政府に与さない政党であっても州政権を獲得すればその政党は身近な社会において自らの望む秩序をかなりの程度実現しうると有権者が認識するようになった結果として論じる。

2008 年総選挙後にスランゴールやペナンなど開発の進んだ州で野党州政権が発足したことは、マレーシアの政治に大きな意義を持つものとして注目された。ローは、国際経済に直結し、開発が進んだ豊かな州で野党州が発足したことにより、連邦政府は野党州をあからさまに冷遇することはできなくなり、分権化と民主化が進展すると期待した（Loh 2008a）。しかし 2008 年以降マレーシアで、分権化が制度として進んだわけではない。

本稿は、制度が変わらないなかで連邦政府の懲罰を受けながらも、2008 年以降ペナン州政府がいかにして開発を推進することができたのかを分析する。Ⅰでは、開発の基礎となった 1970 年代以降のペナン州の政策を振り返る。Ⅱでは、2008 年以降ペナン州で進展した開発を交通インフラの事例に見るとともに、開発を可能にしたペナン州の財政状況を分析する。Ⅲでは、連邦政府によるペナン州政府への懲罰はペナン州の有権者にとっては

³ 希望連盟の前身。2008 年総選挙直後に、DAP、人民公正党（Parti Keadilan Rakyat: PKR）、PAS により結成された。しかし PAS が脱退し、人民連盟は 2015 年 6 月に解散を宣言した。2015 年 9 月に DAP、PKR、PAS の離党者が結党した国家信託党（Parti Amanah Negara）により、希望連盟が結成された。

恩恵となり、野党に投票した方が得策であると有権者に判断させる側面があったことを示す。また開発の現場のレベルでは、連邦政府の機関が必ずしも州政府を排除せず、連邦政府と州政府が協働してペナン州の開発を推進していたことを示す。

I 国民戦線州政権下のペナン州

1. 州政府の主導による工業化の進展：1970年代

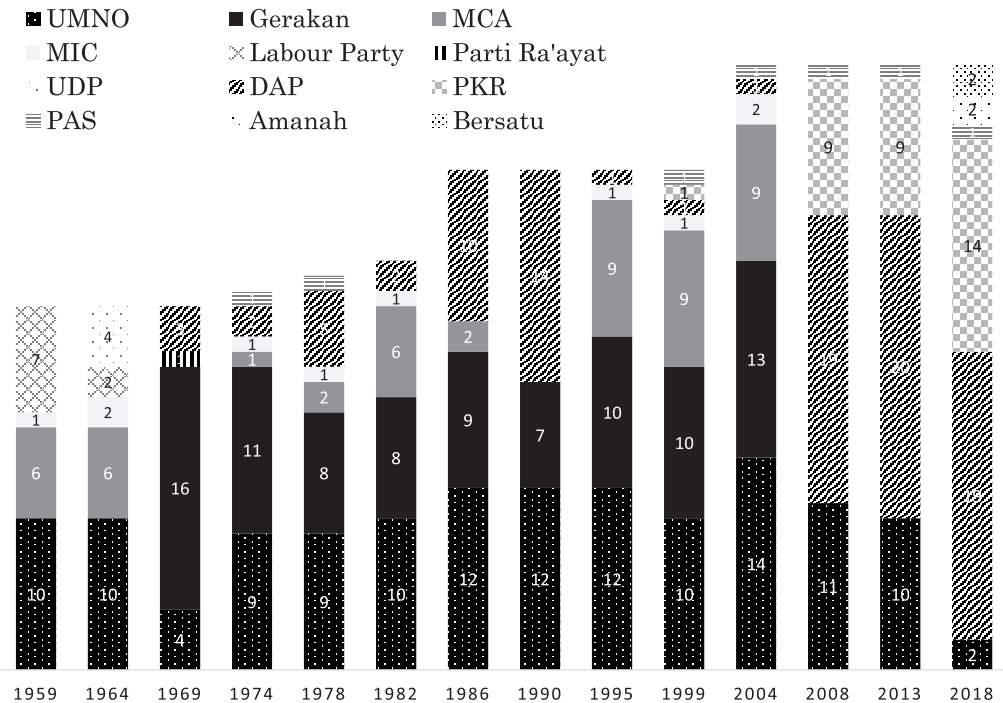
現在のペナンは、「マレーシアのシリコンバレー」とも呼ばれ、1970年代以降工業化が進展し、マレーシア国内でも経済的繁栄を享受する地域として知られている。2018年のペナンの1人当たりのGDPは5万2,937リンギで、クアラルンプール（12万1,293リンギ）、ラブアン（7万4,337リンギ）に次ぐ国内第3位に位置し、マレーシアの平均4万4,682リンギを18%上回る。2018年の失業率も、ペナンは全国平均（3.3%）より低く、2.2%であった（Department of Statistics Malaysia, 2019）。

しかし工業化が進展する以前のペナンは、1人当たりGDPが1,041リンギで、全国平均（1,183リンギ）を12%下回り、失業率は15%に達していた（Nesadurai, 1991: 115）。ペナンはイギリス植民地期より自由港として開発され、物流や運輸、人の移動の結節点として繁栄を遂げていた（Yeoh, Loh, Khoo and Khor, 2009, 篠崎, 2017）。しかしマラヤ連邦の発足後、連邦政府が輸入代替政策を採り、ペナンは1967年に自由港の地位を失ったため、不況に陥っていた。

ペナンが経済成長を遂げたのは、1969年総選挙でマレーシア人民運動党（Parti Gerakan Rakyat Malaysia: グラカン）が州政権を獲得し、グラカン党首のリム・チョンユー（Lim Chong Eu）が州首相に就任して以降であった。グラカンは1969年総選挙で連邦政府に対する野党として候補者を立て、ペナン州議会（定数24）で16議席を獲得した（図1）。単独でペナン州政権を担うこととなったグラカンは、与党連盟に加わることを表明した。州政権を獲得したうえでの与党への参加であったため、リムは連邦政府に対して強い交渉力を持った（Hutchinson, 2008, Khor and Khoo, 2008）。5月13日事件以降、統一マレー人国民組織（United Malays National Organisation: UMNO）の主導権がラーマン（Abdul Rahman）からラザク（Abdul Razak）に移行するなかで、リムはラザクと緊密な関係を構築した⁴。

⁴ リム・チョンユーは、ラーマンとはあまり関係がよくなかったと言われている。ペナン出身のリムは、1951年のジョージタウン市議会選挙で勝利したペナン急進党（Penang Radical Party）を創設し、その手腕を買われてMCAに招かれ、1958年にMCA党首となった。しかし1959年総選挙（定数104）で連盟党内の選挙区割り当てに際し、MCAの割り当て数を28から40に増やすようラーマンに交渉したが決裂し、MCAと連盟党を離れた。その後ペナンで政治活動を再開し、1962年に統一民主党（United Democratic Party: UDP）を結党、1968年にグラカンを結党した（Khor and Khoo 2008, 47-50, Ooi 2011）。

図 1：ペナン州議会選挙結果（1959～2018 年）



ペナンにおける喫緊の課題は、雇用を創出し、失業率を低下させることであった。そのためにリムは、連邦政府の政策と歩調を合わせ、連邦政府の協力を得つつ、政策立案、人事、予算において独立性を維持し、ペナン州の開発を行った。

非常事態宣言下で国家運営評議会の長に就任したラザクは、経済開発を通じた格差の解消を掲げ、新経済政策（New Economic Policy）を 1971 年に開始した。経済開発を促進するため、既存の公企業を強化するとともに、新たな公企業を新設した。州においても州経済開発公社（State Economic Development Corporation）を設立した。

ペナンでは 1969 年 11 月に州経済開発公社が設立された。同公社はほどなくして、ペナン開発公社（Penang Development Corporation: PDC）に改称した。リムが会長に就任し、ペナン州の財務担当官を務めていたチェット・シン（Chet Singh）が社長（General Manager）に就任した。PDC はペナンの社会・経済の開発に関する政策の立案や人事、予算配分を行う主要機関となり、連邦政府から独立してペナンの開発を独自に推進した（Hutchinson, 2008: 225-226, Chet, 2011, 2019: 59-60）。

PDC は、連邦政府の依頼を受け作成され 1970 年に公表されたナザン報告書（Nathan Report）の提言を受け、製造業と観光業の開発を通じたペナンの産業の多元化に着手した。州が管轄し、州の財源として認められている土地を活用し、開発資金を確保した。PDC は土地を購入して工業団地や住宅地として開発し、企業に売却した利益を財源に充

てた。

1971年に連邦政府が自由貿易法 (The Free Trade Zone Act) を制定すると、リムおよびPDCはラザクの支持を取り付け (Ooi 2010)、1972年にマレーシア初となる自由貿易地域 (Free Trade Zone)⁵をペナン島南東部のバヤンルパス (Bayan Lepas) に設立した。さらに1980年までに、プライ (Prai)、プライ埠頭 (Prai Wharf)、ジュルジャック島 (Pulau Jerejak) にも自由貿易地域を設立するとともに、4つの工業団地を設立した。PDCは、労働集約型で付加価値の高い電子産業を奨励し、アメリカの半導体企業を中心に海外で投資の誘致活動を精力的に行った (Hutchinson, 2008: 227-228)。これらの活動は、国家レベルで誘致活動を行う連邦工業開発庁 (Federal Industrial Development Authority)⁶との連携・協力の下で行われることも多かった (Chet, 2011, 2019: 64, 69)。PDCはまた、地場資本による起業や地元企業の新規事業の開拓を支援し、海外の投資家と地元企業をつないだ (Hutchinson, 2008: 227-228)。

PDCによるこれらの活動は実を結び、製造業がペナンの基幹産業となった。1983年に製造業はペナン州のGDPの37%を占めるに至り、1人当たりGDPは3,820.9リンギに達し、全国平均 (3444.1リンギ) を11%上回るようになった。失業率も1980年の時点で5.5%まで大幅に下がった (Nesadurai, 1991: 105)。

2. 連邦政府の開発からの疎外：1980年代－2008年

PDCの下でのペナンの開発は、1980年代以降も順調に展開し、経済成長を遂げた。リム・チョンユーが1969年総選挙で公約したペナン大橋と、ラザク首相の名前を冠した65階建てのコムタ (Kompleks Tun Abdul Razak: Komtar) が、連邦政府の資金によりそれぞれ1985年と1988年に完成するなど、開発を印象付けるプロジェクトも進展した。

他方で1980年代は、州の開発に対する連邦政府の干渉が拡大し始めた時期でもあった。1981年2月に法律が改正され、農業や住宅、都市および地方の開発のために州が設立した法人は、首相あるいは首相が任命した大臣の監督のもとに置かれることとなった。執行部に大臣が任命した連邦政府の代表を加えることが義務付けられ、資金の貸し借りや投資は財務省の許可が必要となった (Hutchinson, 2008: 229, Chet, 2019: 73-74, Incorporation (State Legislatures Competency) (Amendment) Act 1981)。

1990年代も、製造業が引き続きペナンの経済成長をけん引した。しかしペナン州の開発は思ったように進んだわけではなかった。また経済成長の弊害も顕著となった。これら

⁵ 自由貿易地域は主関税地域から除外され、輸出入にかかる関税が免除される (Nesadurai, 1991: 106)。

⁶ 1978年にマレーシア工業開発庁 (Malaysian Industrial Development Authority) に改称し、2010年にマレーシア投資開発庁 (Malaysian Investment Development Authority) に改称した。

の要因として、州首相の交代が指摘されている。1990 年総選挙でリム・チョンユーは、民主行動党（Democratic Action Party: DAP）のリム・キッシアン（Lim Kit Siang）に敗れ、政治から退いた。1981 年 7 月に首相に就任し、国民戦線の総裁であったマハティール（Mahathir Mohamad）が新たなペナン州首相に選んだのは、グラカンでリム・チョンユーの政治秘書を務め、政治経験がまだ浅かったコー・ツークン（Koh Tsu Koon）であった。

コーは 2008 年まで州首相を務めた。その在任中、ペナンは連邦政府による開発の恩恵をほとんど受けなかった。これに対してペナン州に隣接するクダ州で、先端技術に特化した工業団地の設置や新しい国際空港の建設計画⁷などの開発が進展した。ペナン州は、1996 年に開始したマルチメディアスーパーコリドー（MSC）をペナン州にも設置するよう連邦政府に求めたが、それは 2005 年まで認められなかった。チェッ・シンは、先端技術工業団地がペナンに設置されていたら、MSC を設立したいというペナン州の要望が連邦政府にもっと早く聞き入れられていたら、マレーシアの開発はもっと進展していたのにと振り返る（Chet 2011b）。

都市化と工業化は、新たな社会問題を引き起こした。土地開発のために農地が買収され、農業従事者の周縁化を招いた。国産車の開発に伴い自家用車を所有する人口が増え、公共交通機関が衰退し、渋滞が深刻化した。污水やごみが処理しきれず、ペナン州は 1990 年代半ばにマハティールから「ごみの家ペナン州（Pulau Pinang Darul Sampah）」という不名誉な称号を授かった（Khoo, 2001: 48, Khor and Khoo, 2008: 117-121）。これらは主に州および市・郡が管轄する案件で、コー州首相およびグラカンは NGO と連携しながらこれらの問題に取り組んだ。しかし州議会や市・郡評議会には国民戦線の構成党である UMNO やマレーシア華人協会（Malaysian Chinese Association: MCA）が任命した議員も多く、コーが指導力を発揮できる余地は限られていた（Khoo, 2001: 55, Khor and Khoo, 2008: 124）。

2003 年 10 月に首相がアブドゥッラーに交代して以降、連邦政府による開発の恩恵がペナンにも及ぶ兆しがようやく見え始めた。2006 年 3 月にアブドゥッラー首相が公表した第 9 次マレーシア計画は、ペナン第 2 大橋、ペナン島モノレール、ペナン外環道路（Penang Outer Ring Road）などの建設という、ペナンの主要問題の 1 つである交通渋滞を解消する大型プロジェクトを盛り込んだ（EPU, 2006: 39）。またアブドゥッラー首相は 2007 年 7 月に、ペナン、クダ、プルリス、ペラを 2007 年から 2025 年にかけて開発する北部回廊経済地域（North Corridor Economic Region: NCER）計画を発表した。この計画では、第 9 次マレーシア計画で公表されたプロジェクトに加え、フェリー・鉄道・バスの複合ターミナルとしてペナン・セントラル（Penang Sentral）をバタワースに建

⁷ アジア通貨危機が発生したため、計画は立ち消えとなった。

設する計画⁸と、ジョージタウン郊外の競馬場をペナン・グローバル・シティセンター (PGCC) として開発する計画、ペナン国際空港の拡充計画などが盛り込まれた。2008年総選挙で国民戦線は、これらの計画をマニフェストに掲げた。

しかしこれらの計画の多くは、2008年総選挙でペナン州に野党州が発足したのち、凍結・廃止されたり、着手が遅れたりした。

II 野党（人民連盟・希望連盟）州政権下での開発の進展

1. ペナン交通基本計画

2008年総選挙後にペナン州には、DAPを中心とする人民連盟州政権が発足し、DAPのリム・グアンエン (Lim Guan Eng) が州首相に就任した。就任直後からリム州首相は、ペナン州は連邦政府と良好な関係を維持したいと表明し、ペナン州で連邦政府のプロジェクトを続行するよう求めた。しかし第9次マレーシア計画中間評価では、赤字財政を理由に、ペナン島のモノレール計画と外環道路計画が凍結となった。リム州首相は、モノレールと外環道路の建設計画を継続するようアブドゥッラー首相に求めつつ、2009年9月にペナン交通評議会 (Penang Transport Council)⁹を設置し、交通問題を解決する計画の検討に着手した。NGOを中心にペナンでの反対が強かった PGCC は、ペナン島市評議会 (Penang Island Municipal Council) で否決された¹⁰。

2009年4月にアブドゥッラーからナジブに首相が交代した。ナジブ政権下では当初、連邦政府によるペナン州の交通インフラの開発が進展するように思われた。2010年6月に発表された第10次マレーシア計画には5つの経済地域が盛り込まれ、そのなかでペナンは北部回廊経済地域の玄関口に位置付けられた。ペナンには、ペナン大橋、ペナン国際空港、ペナン港の整備とペナン第2大橋の建設など交通インフラ事業に179億リングが投じられることとなった。さらに2011年4月にナジブ首相はペナンを訪れ、クランバレー、ジョホールバルに次ぐ第3のメトロポリスとしてペナンを開発するグレーター・ペナン・

⁸ 2008年に仮設のバスターミナルが建設されたものの、本工事は2015年まで着工しなかった。2018年11月に完成した。

⁹ 州評議員で地方政府・交通担当のチョウ・コンイウ (Chow Kon Yeow) が長を務めた。メンバーには、州機関や専門組織、教育・研究機関から交通計画・管理の専門家が任命されるとともに、住民組織やNGOの代表者も任命された (Manjit 2009)。

¹⁰ PGCC 反対運動を契機に、NGOをつなぐネットワーク組織、ペナン・フォーラム (Penang Forum) が2008年に発足した。アリラン (Aliran)、マレーシア・イスラム青年運動 (Angkatan Belia Islam Malaysia)、ペナン・ヘリテイジ・トラスト (Penang Heritage Trust)、テナガニタ (Tenaganita) など40のNGOが参加している。人民連盟・希望連盟州政権下のペナン州では、ペナン・フォーラムの中心人物がペナン特別市評議会やペナン州政府が設置する評議会のメンバーに任命されている。

トランスフォーメーション・プログラム（Greater Penang Transformation Programme: GPTP）を発表した。リム州首相はこの計画を歓迎し、すでに州政府で作成した計画を一旦棚上げにすると表明した（Lim 2011）。

ペナン大橋、ペナン国際空港、ペナン港の整備とペナン第2大橋の建設は実施されたものの、GPTP は一向に進展しなかった。ペナン州政府は連邦政府の計画を歓迎するとしながらも、2011 年 5 月に専門業者に交通計画の提言策定を依頼した。ペナン州政府は専門業者による提言を受けてペナン交通基本計画（Penang Transportation Masterplan）を策定し、2012 年 4 月に公開した。ウェブや説明会を通じて市民からの意見を募り、連邦政府の開発計画が一向に進まないため交通計画を独自に推進するとし、2013 年 3 月に完成版を公表した。完成版では、2013 年から 2030 年に総額 270 億リングをかけて、高速道路やバイパス道路を国道、州道、郡道として建設・整備するとともに、トラム、バス高速輸送システム（BRT）、マラヤ鉄道近郊線（KTM Komuter）を導入し公共交通網を拡充する計画が示された（Pejabat Setiausaha Kerajaan, Negeri Pulau Pinang, 2013）。

ペナン州政府は、ペナン交通基本計画に即して計画・設計・工事を行う請負業者を 2014 年 8 月から 2015 年 2 月にかけて募集した。ガムダ社と地元企業 2 社で構成される SRS コンソーシアム（SRS Consortium）が、これを請け負うこととなった。ペナン州政府と同コンソーシアムは、ペナン島内陸部を南北に貫く島内縦断高速道路（Pan Island Link 1 and 2/2A）とそれに連結する道路、両岸での LRT（および両岸の LRT を結ぶ海底トンネル）、トラム、BRT、マラヤ鉄道近郊線の建設など総額 460 億リングの計画を策定した。この計画は 2015 年 12 月にペナン州行政評議会（Executive Council）の承認を得た。

これと並行してリム州首相は連邦政府に対し、公共交通機関を建設する資金を提供するか、あるいはすべての権限をペナン州に付与するよう求めた。しかし、連邦政府から回答はなかった。ペナン州政府は、ペナン島南岸に 3 つの人工島（Penang South Reclamation）を造成し、その売却を建設費に充てることとした。また 2014 年 12 月に中国輸出入銀行と覚書を締結し、同銀行からの借り入れを可能とした。2017 年 5 月に州議会で、2017 年ペナン借款（銀行およびその他の財源）法（Penang Loan (Banks and Other Financial Sources) Enactment 2017）を可決し¹¹、同銀行からの借り入れが可能となるよう法律を整備した。

ペナン州政府は、島内縦断第 1 高速道路（Pan Island Link 1: PIL 1）と、ペナン島を南

¹¹ リム州首相は、中国輸出入銀行から借款を得る意向があることをナジブ首相に伝えたところ、2016 年 5 月にナジブ首相より書面で回答があり、借款への反対はなく、憲法第 111 条（2）との整合性を検討する必要があるとのことだったため、本法の制定に至ったと説明した（Pejabat Setiausaha Kerajaan, Negeri Pulau Pinang, 2017: 58-59）。憲法第 111 条（2）は、州の法律の権限がない限り州政府は借り入れを行うことができず、借り入れ元は連邦政府および連邦政府が認めた目的に合致し、連邦政府が指定する条件に従う銀行または財源に限られ、期間は 5 年以内と定めている。

北に結ぶ LRT バヤンルパス線 (Bayan Lepas LRT)、これらの財源となるペナン島南岸部の人工島造成をまず推進した。プロジェクトを実施するには、環境影響評価 (Environmental Impact Assessment) を受け環境局の承認を得たうえで、連邦政府の担当機関の承認を得る必要がある。LRT バヤンルパス線は、2019 年 7 月に交通省から計画に対する承認を得た。ペナン島南岸埋め立ては、2019 年 4 月に国家空間計画評議会 (The National Physical Planning Council) より条件付きで計画に対する承認を得た。PIL 1 は、2019 年 4 月に環境局から条件付きの承認を得た¹²。

さらにペナン州では 2008 年以降、ペナン交通基本計画とは別に、州の財源による州道および市道の建設計画が策定されてきた。とりわけ大規模な建設事業として、州政府が土地を売却した財源で 63 億リングをかけて建設する高速道路 3 本¹³ および海底トンネル道路と、ペナン島特別市議会 (Penang Island City Council)¹⁴ と民間企業が折半で 3 億リングを負担し、丘陵地帯を 25m の高さの高架道路で結ぶジャラン・ククス高速道路がある。このうちジャラン・ククス高架高速道路は、2016 年 1 月に着工し、2020 年に完成予定である。

ペナン交通基本計画は、2018 年の政権交代後に連邦政府から承認を受けた。ペナンの交通インフラプロジェクトが承認を得るうえで、連邦政府との関係がどう影響したのかについて検証のしようはないが、確実に言えることは、連邦政府による財政的な縛りが野党州の開発を停滞させるという従来の理解は、2008 年以降のペナン州には当てはまらないということである。ペナン州政府は、州政府の管轄事項である土地から財源を作り出し、連邦政府の開発予算に頼ることなく、自己資金で交通基本計画を含む交通インフラの開発を推進してきた。土地を活用して財源を確保するこのモデルは、すでに述べたとおり、もともと 1970 年代のペナン州で開発されたものであった。リム・チョンユーが主導した PDC の開発モデルは、2008 年以降ペナンで再評価され、おおいに参照されてきた¹⁵。以下では、この開発モデルに基づくペナン州政府の財政を詳しく見る。

2. 土地を活用した財源の確保

マレーシアの州の財政は、経常歳入と開発歳入に大きく分かれる。経常歳入は、税歳入、

¹² これらのプロジェクトは 2020 年中に着工の予定である。

¹³ リム州首相が 2011 年 9 月に計画を公表し、ペナン州政府が 2013 年 1 月に承認した。

¹⁴ 2015 年 3 月にペナン島市議会はペナン島特別市議会に昇格した。

¹⁵ ペナン州のシンクタンクである社会経済環境研究センター (Socio-economic and Environmental Research Institute: SERI) が 1998 年に創刊した『ペナン・エコノミック・マンスリー』 (Penang Economic Monthly)、および同誌が 2012 年 1 月に改称した『ペナン・マンスリー』 (Penang Monthly) には、PDC やリム・チョンユーの特集記事が多く掲載されている。SERI は 2011 年 12 月にペナン・インスティテュート (Penang Institute) に再編した。ペナン・インスティテュートは 2019 年にリム・チョンユーの生誕 100 年を記念して、Chet, Rasiah and Wong eds (2019) を出版した。

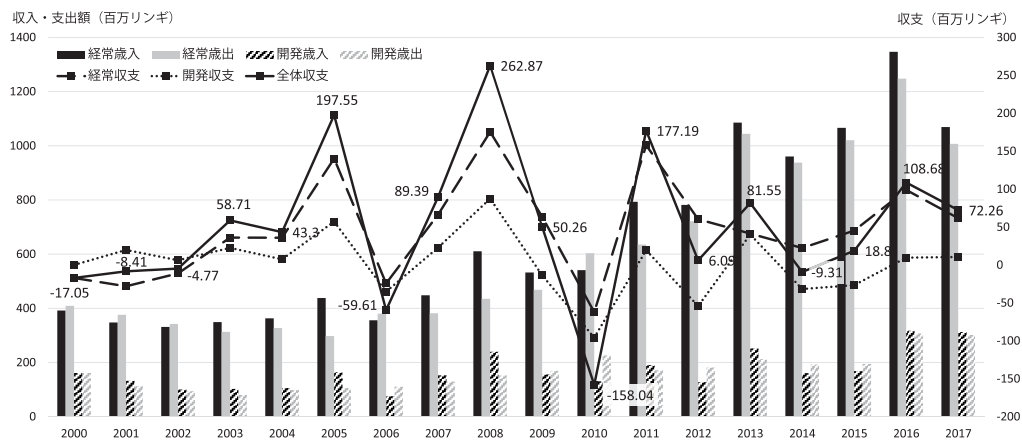
税外歳入、連邦政府からの交付金で構成される。すでに述べたように、州が徴税できる項目は限定的で、ペナン州の場合は主に土地と娯楽に関する税となる。税外歳入は許認可にかかる費用や、行政サービス手数料、水道など公共事業からの収入、州所有の土地を売却して得た収入、州の不動産・動産の賃借料などである。連邦政府からの交付金は、人頭交付金と道路交付金、および連邦政府が徴収した天然資源（石油を除く）の輸出税の還付金などである。開発歳入は、主に連邦政府からの開発交付金と借款で構成される。連邦政府からの開発交付金と借款は、各州からの要望を受けて、国家財政評議会を経て首相が交付を決定する（Jomo and Wee, 2014: 148-149, Suresh, Lim and Ong, 2010: 195-201）。

図2はペナン州の収支を、図3はペナン州の経常歳入を、図4はペナン州の開発歳入をそれぞれ示している。ペナン州では経常歳入が開発歳入よりもはるかに多く、全体の収支がおおむねプラスとなっている（図2）。経常歳入は2008年まで3つの項目（税歳入、税外歳入、連邦政府からの交付金）がほぼ同じ割合であったが、2008年以降、税外歳入が大きく増加している（図3）。開発歳入の多くが経常歳入からの繰入金であり、連邦政府からの開発交付金や借款はほとんどない（図4）。ペナン州内で得た歳入が、経常歳出と開発歳出を支えている。

経常歳入の内訳を表2に詳しく示した。州内で得られる税収と税外歳入が財源を支えている。税収の多くは直接税で、その8割ほどが土地に課される固定資産税である。税外歳入のうち最も多いのは物品売上で、これは主に土地の売却から得ている。手数料は主に土地取引にかかわるものである（Penang Institute, 2019: 128-130）。これらのことから、ペナン州は土地から多くの歳入を得ていることがわかる。

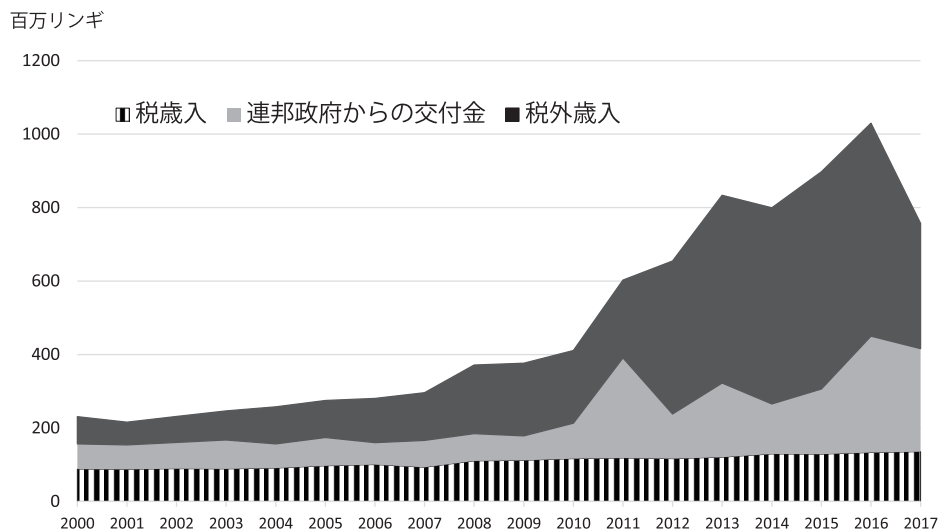
土地から得た歳入の多くは、土地の開発に充てられる。表4は開発歳出の内訳を示して

図2：ペナン州収支



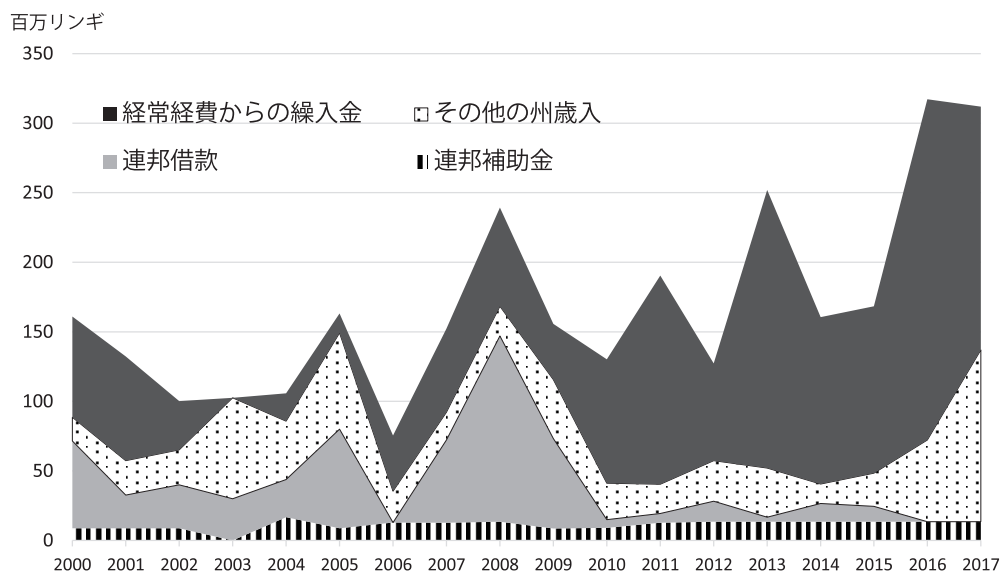
(出所) State Finance, Penang Institute, <https://penanginstitute.org/resources/key-penang-statistics/visualisations-of-key-indicators/penang-state-finance/>をもとに作成。

図3：ペナン州経常歳入の財源内訳



（出所）State Finance, Penang Institute, <https://penanginstitute.org/resources/key-penang-statistics/visualisations-of-key-indicators/penang-state-finance/>をもとに作成。

図4：ペナン州開発歳入の財源内訳



（出所）State Finance, Penang Institute, <https://penanginstitute.org/resources/key-penang-statistics/visualisations-of-key-indicators/penang-state-finance/>をもとに作成。

表 2：ペナン州経常歳入内訳（金額：百万リンギ）

		2016年		2017年		2018年	
		金額	割合	金額	割合	金額	割合
税収		133.11	12.9%	138.94	20.2%	134.77	26.8%
内訳	直接税	117.61	11.4%	121.94	17.7%	118.77	23.6%
	間接税	15.50	1.5%	17.00	2.5%	16.00	3.2%
税外収入		579.80	56.3%	448.93	65.3%	273.64	54.3%
内訳	物品売上	388.83	37.8%	273.42	39.8%	103.63	20.6%
	手数料	80.09	7.8%	86.31	12.6%	80.99	16.1%
	資産運用益	70.62	6.9%	62.94	9.2%	60.35	12.0%
	許認可	13.23	1.3%	10.97	1.6%	14.35	2.8%
	寄付	12.44	1.2%	0.00	0.0%	0.01	0.0%
	不動産・備品賃借料	7.96	0.8%	7.89	1.1%	7.08	1.4%
	罰金	6.63	0.6%	12.44	1.8%	7.25	1.4%
交付金		316.93	30.8%	99.54	14.5%	95.35	18.9%
内訳	連邦政府交付金	274.58	26.7%	97.50	14.2%	95.01	18.9%
	前年からの繰越金	42.35	4.1%	2.04	0.3%	0.34	0.1%
合計		1029.84	100.0%	687.41	100.0%	503.76	100.0%

(出所) Penang Institute, 2019: 129

表 3：ペナン州経常歳出内訳（金額：百万リンギ）

	2016年		2017年		2018年	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合
施設維持費・助成金	392.90	56.5%	224.54	39.8%	302.01	46.3%
人件費	158.60	22.8%	175.95	31.2%	176.96	27.1%
旅費・通信費・謝金	135.13	19.4%	149.67	26.5%	158.54	24.3%
資産買い取り	6.06	0.9%	8.44	1.5%	8.60	1.3%
その他	2.94	0.4%	5.91	1.0%	6.19	0.9%
合計	695.63	100.0%	564.51	100.0%	652.30	100.0%

(出所) Penang Institute, 2019: 133.

いる。州首相府・事務局および財務局の歳出が大きい。州首相府・事務局からは、PDC への貸付金が多い。また財務局からは、州が推進する開発プロジェクトへの歳出が多い。PDC の事業も州が推進する開発プロジェクトも、その多くは土地の開発にかかわるものである。

ペナン州政府による土地の開発・売却は、1970 年代に PDC が行っていたように、ペナン州が国民戦線の州政権下にあった時代にも行われていた。しかし国民戦線は人民連盟州政権下のペナン州政府による土地の開発・売却をたびたび批判してきた。これに対してリム州首相は、国民戦線州政権期には人民連盟州政権が売却したより 35 倍も多くの土地を売却しており、それにもかかわらず利益をあげなかったと反論した。人民連盟州政権は一般競争入札で土地を売却しているが、国民戦線州政権は非公開・不透明なプロセスで市価

表4：ペナン州開発歳出内訳（金額：百万リンギ）

		2016年		2017年		2018年	
		金額	割合	金額	割合	金額	割合
州首相府・事務局		133.88	43.5%	707.61	79.7%	420.95	61.5%
内訳	PDCへの貸付	70.00	22.8%	609.00	68.6%	300.00	43.8%
	水道事業	30.30	9.9%	30.35	3.4%	50.80	7.4%
	土地買収	—	—	27.00	3.0%	20.00	2.9%
	低所得層住宅	10.45	3.4%	12.49	1.4%	13.84	2.0%
	特別経済事業	4.43	1.4%	6.30	0.7%	12.05	1.8%
	デジタル政府開発	2.80	0.9%	6.70	0.8%	1.73	0.3%
	ペナンヒル開発	1.70	0.6%	6.22	0.7%	13.43	2.0%
財務局		123.22	40.1%	128.50	14.5%	205.00	29.9%
内訳 州事業開発		107.95	35.1%	110.00	12.4%	186.50	27.2%
公共事業局		20.22	6.6%	19.78	2.2%	24.76	3.6%
かんがい排水局		13.61	4.4%	14.46	1.6%	12.35	1.8%
宗教局		8.04	2.6%	8.55	1.0%	12.71	1.9%
農業局		3.18	1.0%	3.37	0.4%	3.37	0.5%
畜産局		2.67	0.9%	2.96	0.3%	2.96	0.4%
森林局		2.06	0.7%	1.90	0.2%	2.07	0.3%
ペナン植物園		0.57	0.2%	0.31	0.0%	0.81	0.1%
合計		307.46	100.0%	887.44	100.0%	684.97	100.0%

（出所）Penang Institute, 2019: 134-135.

よりはるかに安く土地を売却したと批判した（Lim, 2014）¹⁶。

土地の売却で利益をあげ、土地にかかる固定資産税の税歳入を増加させていくなら、土地の価値をあげていく必要がある。それには人口の増加が重要な条件となり、住民の生活を支える雇用を維持し、快適で便利な居住空間を提供する必要がある。固定資産税の税収の約6割を商業施設や産業施設から徴収している（Chan and Ong, 2010）ため、その点でも企業の誘致は重要である。企業の誘致には、交通・運輸の利便性も重要な要因となる。このためペナン州は、繁栄を持続していくために、限られた土地資源を有効に活用し、交通インフラの整備・拡充に力を入れている。

ペナン州政府は現在のところ、土地の開発を通じて財源を確保することに成功している。しかし言うまでもなく、土地は有限であり、土地の開発は自然環境を破壊しうる。2017年と2018年にペナンは記録的な豪雨に見舞われ、洪水や土砂崩れが頻繁に発生した。ジャラン・ククス高速道路の建設現場では、2018年10月に記録的な豪雨により土砂崩れが発生し、建設作業員9名¹⁷が犠牲となった。NGOを中心に、自然環境を破壊し、人的犠牲

¹⁶ リム州首相によれば、人民連盟州政府下のペナン州政府は、2013年までに106.1エーカーを約11億200万リンギで売却したのに対し、国民戦線州政府下のペナン州政府は3,661エーカーを約10億5860万リンギで売却した（Lim, 2014）。

¹⁷ いずれも外国籍であり、バングラデシュ国籍者5名、インドネシア国籍者3名、ミャンマー国籍者1名が犠牲となった。

を出すような開発に反対する声が強くなった。またペナン島南岸の人工島の造成に対して、漁業環境が破壊されるとして、漁業従事者や NGO が強く反対をしている。人工島の造成を必要とし、自然を破壊し、世界文化遺産の景観を損ないうる巨額のメガプロジェクトは不要であるとの声も強い。

これらの反対は、ペナン州政府が強力な指導性を発揮して独自に開発を推進してきたことへの反対とも言える。2008 年以降のペナン州政府による開発プロジェクトの進展は、野党州となっても州政府が開発を推進しうることをペナンの人たちに認識させた。

希望連盟州政権に対する反対の受け皿は、2008 年以降のペナン州には存在しない。ペナンが 1990 年代以降、国民戦線州政権下で開発の恩恵を受けてこなかったことを考慮すると、国民戦線が受け皿になることは考えにくい。実際、国民戦線は 2008 年以降、ペナン州では下院でも州議会でも一貫して獲得議席数を減らしている（図 1）。

こうした背景の中で登場したのが、ペナンを基盤とする地方政党であった。希望連盟州政権下でのペナン州の開発に反対する人たち自身が、あるいはそれらの人たちから支持を獲得して州議会議員となり自らが理想とする社会を州以下のレベルで実現しようとする人たちが、ペナンの利益追求を掲げる政党を結成した。これら政党は、貧困者や被災者、高齢者を中心に支援活動を開始し、2018 年総選挙で候補者を立て、ペナンの利益の追求を掲げ、希望連盟州政権によるペナンの開発を批判した。

今日のペナンの繁栄の礎を築いたグラカンも、元来はペナンを基盤とする地方政党であった。山本は 2008 年総選挙以降の状況について、マレーシアの政党はもっぱら民族別政党としてとらえられてきたが、その中には特定の地方を基盤とする多民族政党としての顔を持つ政党もあり、すべての政党を民族別政党として分析することの限界を指摘した（山本 2008）。Khor and Khoo (2008) は、ペナンを基盤とする多民族政党として発足したグラカンが国民戦線に参加し、華人の支持に依存して全国政党に拡大していくなかで華人政党としての役割を担わされたことが、結果的にグラカンの衰退をもたらしたと論じる。ペナンの事例を参照し、自らが望む秩序を構築する場を州に定め、地方政党を結党して州議会議員となり州の開発や行政に参画し、さらには州政権を獲得して州の開発や行政を主導しようとする人たちが、ペナン以外にも現れるかもしれない。

Ⅲ 連邦政府の想定と異なる現場の対応

1. 複数のチャンネルを活用する有権者

国民戦線が政治的安定を維持してきた要因の 1 つに、村落安全・開発委員会（Jawatankuasa Kemajuan dan Keselamatan Kampung: JKKK）を通じた利益供与が指摘されている。このことは主にマレー人村落における UMNO の影響力の浸透という観

点から着目されてきた。マレー人村落では1980年代以降、JKKKの長である村長(ketua kampung)と委員は一般にUMNO 党員が任命されるようになった。連邦政府の助成は、州を経由して、UMNO 党員を介して村落で分配されるようになった(Scott, 1995, Shamsul, 1986, Rogers, 1993)。同様の仕組は華人住民が多数を占める新村でも構築され、主にMCA を通じて連邦政府の助成が分配された(Lim and Fong, 2005)¹⁸。

村長とJKKKは地方政府にかかわる事項であり、州政府が任命してきた。1990年代にクランタン州やトレンガヌ州でPAS 州政権が発足した時、PAS 州政府はJKKK を廃止したり、それに代わる新たな機関を設立したりして、村落での支持の拡大を試みた。しかしトレンガヌ州の事例では、PAS 州政府が設立した機関は十分に機能しなかった(河野 2012)。また連邦政府は独自にJKKK と類似の機関を設立し、州政府を迂回して、連邦政府の与党を通じて村落に利益を供与する仕組みを維持した。マレー人村落では、開発の恩恵を受けるためにUMNO の支持者が増加した一方で、PAS 支持者を中心にその恩恵に浴さない人たちもいて、それが村落における政治的対立を引き起こした(Scott, 1995, Shamsul, 1986, Rogers, 1993, 河野 2012)。

人民連盟・希望連盟州政権下のペナン州も、州政府が村長を任命し、JKKK を再編した。JKKK はコミュニティ安全・開発委員会(Jawatankuasa Kemajuan dan Keselamatan Komuniti)に改称・再編され、引き続きJKKK の略称を使った。村落部だけでなく都市部も含め、州全体で291 か所(2010 年)に設置され、州議会議員が選挙区内のJKKK を統括した。これに対して連邦政府は従来のJKKK を維持し、これを連邦村落安全・開発委員会(Jawatankuasa Kemajuan dan Keselamatan Kampung Persekutuan: JKKKP)と称した。また国民戦線所属の下院議員や州議会議員が不在の選挙区に、首相府が任命した調整員(Penyelaras)を置いた。2014 年には都市部に住民代表委員会(Jawatankuasa Perwakilan Penduduk: JPP)を設置し、国民戦線構成党の党員を委員長に任命した。州政府も連邦政府も、それぞれの機関を通じて、障がい者や困窮者、高齢者、災害や火事の被害者への支援や、家屋や上下水道、電気など生活インフラの修築・整備の支援を行うとともに、地域開発のための助成金の申請を受け付けている。

ペナン州政府は、連邦政府によるJKKKP の維持やJPP の設置に対して、不快感を示している。しかし住民側から見れば、異なるリソースにつながるチャンネルがそれぞれに設置され、同時に複数のリソースを活用するという利点がある。

2017 年12 月に、クリスマス当日にアパートの部屋から追い出され、アパートの廊下で一夜を過ごさねばならなかったペナン島アイルイタムのライフルレンジ地区の一家が話題となった。ライフルレンジ地区は1970 年代に建てられた低所得層向けの古いアパートが

¹⁸ ただし華人の新村の場合は、運営を担う主体がJKKK 以外である場合も多かった。ペナン州には新村が3 つあり、2008 年以前、いずれもJKKK が運営を担っていた(Lim and Fong, 2005: 144-145)。

多く、独居老人や貧困層が多い地区として知られる。ここに住む 50 代の華人男性は、インドネシア国籍の妻と 2 人の幼い子供を養っていた。男性は配達人として雇われていたが、脳卒中の後遺症で右手が自由に動かせず、働きが悪いとして 3 か月前に解雇された。一家は家賃を 3 か月滞納したため大家に追い出され、アパートの廊下に家財道具を放り出され、そこで寝起きしていた。この地区選出の州議会議員（PKR 党员）に加え、国民戦線の調整員（グラカン党员）とマレーシア統一党の党员も一家を訪れ、支援を行った。報道で一家を知ったある人物が、ライフルレンジ地区のアパートの 1 室を半年間無料で提供してくれることになり、一家はそこに仮住まいすることとなった。ライフルレンジの JKKK が部屋の清掃を手伝い、一家に対する寄付や支援は同 JKKK を通じて提供するよう州議会議員が市民に呼びかけた（Predeep, 2017a, 2017b）。

スブランプライウタラ郡スラムット村は、華人人口が 9 割を占める。この村には 2009 年 3 月以降、州政府に任命された村長と、連邦政府に任命された村長（グラカン党员）、住宅・地方政府省に任命された村長（MCA 党员）¹⁹ の計 3 人の村長がいた。村長たちは、それぞれが引き出しうるリソースが異なるため役割がそれぞれ異なるとし、複数の村長がいることで多くの利益を住民に提供しうると語った（星洲網, 2009, 林, 2010）。

州政府を迂回して連邦政府が助成を行えば、州政府は本来得られるはずだった財源を失う。しかし州政府が連邦政府と同等の支援を住民に提供する場合、野党州の住民は異なるリソースから重複して支援を受け取ることができる。ペナン州が野党州となり、ペナン州政府は連邦政府から懲罰を受けたが、ペナン州の住民は州政府と連邦政府の双方から恩恵を受けることとなった。

2. 連邦政府機関と州政府機関の協働

2008 年 7 月にペナン州ジョージタウンはマラッカとともに、ユネスコの世界文化遺産に登録された。同 8 月アブドゥッラー首相は 2009 年予算の演説で、両都市で遺産の保護活動を行う NGO など民間組織を支援するために 5,000 万リングを助成すると語った。2009 年 4 月に首相に就任したナジブは、同 12 月に、マラッカに 3,000 万リング、ペナンに 2,000 万リングそれぞれ分配し、ペナンへの助成金は財務大臣が資本を保有する政府系投資会社カザナ・ナシオナル（Khazanah Nasional）を通じて分配することを明らかにした。これに対してペナン州政府は、リム州首相をはじめとし、金額が不平等であることと、州政府ではなく連邦政府機関に資金を分配することに対して強い不満を示した。また

¹⁹ 2009 年 3 月に住宅・地方政府省が、華人再編村（kampung tersusun、自然村を再編して設置した村落）と華人漁村を同省の管轄とした。華人再編村と華人漁村は新村と同様の地位を獲得し、JKKK を通じて連邦政府に開発予算を申請できるようになった。スラムット村は再編村であった。

このことは、連邦政府による野党州の不当な扱いの例として批判的に取り上げられた (Loh 2010)。

しかしジョージタウンの歴史的遺産の保全現場では、州政府と連邦政府機関との協働に基づくプロジェクトが進展していった。カザナ・ナショナルはジョージタウンの世界遺産を保全する活動を行う機関として、2009年8月にシンク・シティ (Think City) を設立し、同12月にジョージタウン助成プログラム (George Town Grant Programme) を開始した。シンク・シティの設立と、同プログラムの企画に携わり、プログラム主任を務めたのは、ペナン出身で、ペナンおよび海峡植民地の歴史を研究し、ケンブリッジ大学で博士号を取得したニール・コー (Neil Khor) であった。コーは、ペナンの歴史や政治を研究している研究者・実務者や、ジョージタウンの世界文化遺産への登録を推進してきたペナン・ヘリテイジ・トラストと協働してきた人物であった²⁰。コーは自らがペナンで築いてきたネットワークを活かして、ペナンの関係諸機関とともにプログラムを推進した (Think City, 2018: 27-29)。

シンク・シティは助成プログラムを実施する前に、ペナン州政府の機関であるジョージタウン世界遺産公社 (George Town World Heritage Incorporated) やペナン州都市地方計画局 (Town and Country Planning Department)、ペナン島市評議会と協働して、ジョージタウンに関する基礎調査を実施した。助成は一般に公募し、2009年から2014年にかけて人材育成、建築物の保全、無形文化財の保護、企画・設計など合計239件に約1,630万リンギの助成を行った。カピタン・クリン・モスク、スリマリアマン寺院、広福宮、クー・コンシなどジョージタウンを代表する歴史的な建築物をはじめ、多数の組織や機関がシンク・シティの助成に応募し、助成を受けた (Khor, Benson, Liew and Agnes, 2017)。ペナン・ヘリテイジ・トラストも助成を受け、ペナン物語 (Penang Story) というプロジェクトを2010年から2014年に実施し、多様な地域をつなぐ結節点となった多言語・多文化・多宗教社会ペナンの歴史に関する講演会やシンポジウムを実施した。ジョージタウン世界遺産公社やペナン島市評議会もシンク・シティの助成を活用し、多数のプロジェクトを推進した (Khor, Benson, Liew and Agnes, 2017)。

カザナ・ナショナルは、野党州となったペナン州に対する連邦政府の介入や妨害が想定される中で、ペナン州がいかにして開発を推進していくかを検討する「ペナン・アウトルッ

²⁰ 歴史研究では、ペナンの保良局についての共著 Khor and Khoo (2005) がある。また2002年に開催された国際シンポジウム「ペナン・ストーリー」の報告をまとめた Yeoh (2009) を、ペナン・ヘリテイジ・トラストのクー・サルマ (Khoo Salma) やマラヤ大学のロー・ウェイリン (Loh Wei Ling) とともに編集した。現代政治についての論考も多く、共著 Khor and Khoo (2008) もあるように、国民戦線を批判的に論じることも多い。シンク・シティは2014年以降、バタワース、ジョホールバル、クアラルンプールでも歴史的建築物の保全を通じた都市空間の整備を行っている。コーはシンク・シティの最高執行責任者 (chief operating officer) に就任するとともに、これらのプロジェクトのプログラム主任を兼務している。

ク・フォーラム 2009」のスポンサーも務めた。このフォーラムは、SERI（注 15 参照）とシンガポールの東南アジア研究所（Institute of Southeast Asian Studies: ISEAS）が共催し、2009 年 6 月にペナンで開催された。カザナ・ナショナルとともに、PDC やインベスト・ペナン（InvestPenang、ペナン州政府の投資促進機関）などもスポンサーを務めた。企画・実施の中心となったのは、SERI 研究員ゴー・バンリー（Goh Ban Lee）と ISEAS 副所長ウイ・キーベン（Ooi Kee Beng）²¹、ペナン州ブキッブンデラ選挙区下院議員で DAP 所属のリウ・チントン（Liew Chin Tong）であった。リム・グアンエン州首相が講演し、SERI や ISEAS、カザナ・ナショナル、マレーシア理科大学などからの登壇者が報告・討論を行った（Ooi and Goh 2010）。

ペナン州では、州政府を迂回して連邦政府から予算の分配を受ける連邦政府機関は、必ずしも州政府機関をないがしろにしたわけではなかった。また州政府も連邦政府機関を介して配分される予算を積極的に活用した。連邦政府機関と州政府機関が、ペナンの各組織・施設・NGO と連携・協働しながら、文化遺産の保護・開発を推進していた。

おわりに

2008 年以降、連邦政府と州の関係は、制度としては大きく変わらなかった。しかし 2000 年代まで有効に機能していた連邦政府による野党州への懲罰は、2008 年以降のペナン州にはほとんど効果がなかった。それは第 1 にペナンが 1970 年代以降、グラカンのリム・チョンユの主導の下、州内の土地を運用しながら外資を積極的に誘致し、連邦政府に依存せず工業化を進め、その後の経済成長を支える基盤を確立したことを背景としていた。マレーシアで工業化が進展した 1990 年代に、ペナンは連邦政府による開発の恩恵をほとんど受けられず、独自に開発を行わざるを得なかったという事情もあった。第 2 に 2008 年以降、ペナン州政府や政府系シンクタンクをはじめとし、ペナンの人たちが 1970 年代の開発モデルを再評価・参照し、土地を運用して州の財政を確保することに成功したという背景があった。ペナン州は連邦政府に依存せず、巨額の費用を要する交通インフラ計画を推進し、渋滞問題というペナンにおける主要問題の 1 つの解消に向かいつつある。

交通以外にも、ごみ・下水処理などの公衆衛生、貧困、災害、高齢化など身近な生活範囲に様々な課題がある。これらの課題は、州および市・郡が管轄する事項のものもあり、また州および市・郡でも対応可能な事項でもある。こうした身近な課題を解決し、よりよい生活空間を構築し、ひいてはよりよい社会を構築していくうえで、州および市・郡の行政が重要であることが、ペナンの人たちに改めて認識された。またマレーシアでは、州以下の地方政府は連邦政府によって制度や財政の面で様々な拘束を受けうると理解されてき

²¹ のちに SERI に移り、『ペナン・エコノミック・マンスリー』および『ペナン・マンスリー』の編集長を務める。

たが、州以下の地方政府が対応しうる余地は思ったよりも広いことがペナンに人たちに認識された。

他方で2008年以降のペナンでは、土地を活用した開発への反対も強い。希望連盟州政権の開発政策に反対であるが、国民戦線を支持したくないという有権者の受け皿として、地方政党が支持を拡大していく余地も十分にありうる。地方政党は支持を拡大していくために、貧困者、被災者、高齢者の支援や、生活インフラの整備の支援に努めている。これらの支援は、既存政党にも求められることである。新規政党が人びとの信頼を得て既存政党にとって代わるには、これらの支援において既存政党以上の働きをしなければならない。

連邦政府はペナン州政府を通さず、連邦政府機関を通じてペナン州に資源を分配した。このやり方は2008年以前には、連邦与党が野党州の有権者の支持を取り戻すうえでそれなりに有効であるとされてきた。しかしペナン州では効果がなかった。ペナン州は連邦政府と同等の資源を有権者に付与しうる財源を持っていたためである。むしろペナン州の人たちは、ペナン州が野党州でいることで州と連邦から二重に資源を確保できるようになり、ペナン州が野党州であるからこそその恩恵を受けられるようになった。またペナン州では、文化遺産の保護において、連邦政府機関が州政府機関を排除せず、また州政府機関も連邦政府機関を拒絶せず、相互に連携し、地元の組織や施設、NGOと協働しながら開発を推進する事例が多く見られた。地元の組織や施設、NGOも、連邦政府と州政府のどちらか一方だけを選択するのではなく、できる限り双方にかかわりを持たせ、双方から支援を引き出していた。

連邦政府に依存せず、身近な社会の問題を州以下のレベルで解決しようとするペナンの事例を参照し、マレーシアの他の地域にも、自らが望む秩序を構築する場を州以下に定める動きが現れる可能性はあるだろう。州という単位でマレーシア政治を分析することの重要性が増していくものと思われる。

〈参考文献〉

日本語

河野元子 (2012) 「多民族社会マレーシアの地方行政——一党優位体制下における安定した行政」 船津鶴代、永井史男編 2012『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジア経済研究所、231-264。

篠崎香織 (2017) 『プラナカンの誕生——海峡植民地ペナンの華人と政治参加』九州大学出版会。

山本博之 (2008) 「『民族の政治』は終わったのか？」 山本博之編 (2008) 『『民族の政治』は終わったのか？——2008年マレーシア総選挙の現地報告と分析』日本マレーシア

研究会、4-12。

英語・マレー語

- Case, William (2016) “Feckless Federalism in Malaysia”. Hofmeister, Wilhelm and Tayao, Dmund eds. (2016) *Federalism and Decentralization: Perceptions for Political and Institutional Reforms*, Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung, 165-187.
- Chan Huan Chiang and Ong Wooi Leng (2010) “Penang Assessment Rates”, *Penang Economic Monthly*, January, 2010.
- Chet Singh (2011a) “For life and death are one … as the river and sea are one”, *Penang Economic Monthly*, January, 2011.
- (2011b) “PDC’s success and Malaysia’s lost opportunity”, *Penang Economic Monthly*, January, 2011.
- (2019) “Penang Development Corporation and Penang’s Catalytic Transformation”, Chet Singh, Rajah Rasiah and Wong Yee Tuan eds. (2019) *From Free Port to Modern Economy: Economic Development and Social Change in Penang, 1969 to 1990*, George Town: Penang Institute and Singapore: ISEAS Publishing, 57-75.
- Chet Singh, Rajah Rasiah and Wong Yee Tuan eds. (2019) *From Free Port to Modern Economy: Economic Development and Social Change in Penang, 1969 to 1990*, George Town: Penang Institute and Singapore: ISEAS Publishing.
- Chin, James (2001) “Unequal Contest: Federal-State Relations under Mahathir”. Ho Khai Leong and James Chin (2001) *Mahathir’s Administration: Performance and Crisis in Governance*, Singapore: Times Books International, 28-61.
- Department of Statistic Malaysia (2019) “Press Release: State Socioeconomic Report 2018”.
- EPU (Economic Planning Unit) (2006) *Ninth Malaysia Plan: 2006-2020*.
- Hutchinson, Francis E. (2008) ““Developmental” States and Economic Growth at the Sub-National Level: The Case of Penang”, *Southeast Asian Affairs*: 2008, 223-244.
- (2014) “Malaysia’s Federal System: Overt and Covert Centralisation”, *Journal of Contemporary Asia*: 44(3), 422-442.
- Jomo Kwang Sundaram and Wee Chong Hui (2014) *Malaysia @ 50: Economic Development, Distribution, Disparities*, Petaling Jaya: Strategic Information and Research Development Centre.

- Khoo, Salma Nasution (2001) "The Sustainable Penang Initiative: Creating state-society partnerships for sustainable development", Working Paper 7: Working Paper Series on Urban Environmental Action Plans and Local Agenda 21, London: International Institute for Environment and Development.
- Khor, Neil Jin Keong and Khoo Keat Siew (2005) *The Penang Po Leung Kuk: Chinese Women, Prostitution and a Welfare Organisation*, Kuala Lumpur: The Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society.
- Khor, Neil Jin Keong and Khoo Kay Peng (2008) *Non-Sectarian Politics in Malaysia: The Case of Parti Gerakan Rakyat Malaysia*, Kuala Lumpur: Trafalgar Publishing House.
- Khor, Neil Jin Keong, Matt Benson, Veronica Liew and Agnes James (2017) *Rejuvenating the City Together: George Town Grants Programme*, George Town: Think City.
- Lim, Guan Eng (2011) "Media statement: Greater Penang Masterplan", at Komtar, George Town on 2nd April 2011.
- (2014) "BN sold 35 times more land for less money", *Malaysiakini*, 29 Jun, 2014, <https://m.malaysiakini.com/news/267147>.
- Loh, Francis (2008a) "Restructuring federal-state relations", *Aliran*, 2008:4, 20 Jun, 2008, <https://aliran.com/aliran-monthly/2008/2008-4/restructuring-federal-state-relations/>.
- (2008b) "Malaysia's Centralised Federal System", *Aliran*, 2008:4, 21 Jun, 2008, <https://aliran.com/aliran-monthly/2008/2008-4/malaysias-centralised-federal-system/>.
- (2010) "Restructuring Federal-State Relations in Malaysia: From Centralised to Co-operative Federalism?", *The Round Table*, Volume 99, Issue 407: 131-140.
- (2018) "Centralised Federalism in Malaysia: Urgent Need to Decentralise", *Aliran*, Critical Socio-economic Insights, 20 June, 2018, <https://aliran.com/aliran-csi/centralised-federalism-in-malaysia-urgent-need-to-decentralise/>.
- Manjit Kaur (2009) "Transport Council for Penang. Monday", *The Star*, 9 Mar, 2009.
- Nesadurai, Helen E S. (1991) "The Free Trade Zone in Penang, Malaysia: Performance and Prospects", *Southeast Asian Journal of Social Science*, 19 (1/2): 103-138.
- Ng, Eileen (2017) "As polls loom, new political parties emerge in Penang in bid to spoil DAP's chances", 7 October, 2017, *Today*, <https://www.todayonline.com/world/asia/polls-loom-new-political-parties-emerge-penang-bid-spoil-daps-chances>.
- Ooi Kee Beng (2009) "Tun Lim Chong Eu: The past is not pass?", *Penang Economic*

- Monthly*, December 2009.
- (2010) “The Man Who industrialised Penang”, *Penang Economic Monthly*, July 2010.
- (2011) “A Long Life Lived in Politics”, *Penang Economic Monthly*, January 2011.
- Ooi Kee Beng and Goh Ban Lee eds. (2010) *Pilot Studies for a New Penang*, George Town: Socio-economic and Environmental Research Institute and Singapore: ISEAS Publishing.
- Pejabat Setiausaha Kerajaan, Negeri Pulau Pinang (2013) “The ‘Recommended Transport Master Plan Strategy (Finalised Version)’”.
- (2017) “Penyata Rasmi: Mesyuarat Pertama, Penggal Persidangan Kelima, Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang, yang Ketiga Belas”, 25 Mei, 2017.
- Penang Institute (2019) *Penang Economic and Development Report 2017/2018*, George Town: Penang Institute.
- Predeep Nambiar (2017a) “On Xmas, family of 4 sleeps on concrete floor after eviction”. *Free Malaysia Today*, 26 Dec 2017. <http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/12/26/on-xmas-family-of-4-sleeps-on-concrete-floor-after-eviction/>.
- (2017b) “Penang family who slept in corridor on Xmas Day gets flat for free”. 27 Dec, 2017, *Free Malaysia Today*. <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/12/27/penang-family-who-slept-in-corridor-on-xmas-day-get-flat-for-free/>
- Suresh Narayanan, Lim Mah Hui and Ong Wooi Leng (2010) “Re-examining Penang State Finances and Governance”, Ooi Kee Beng and Goh Ban Lee eds. (2010) *Pilot Studies for a New Penang*, George Town: Socio-economic and Environmental Research Institute and Singapore: ISEAS Publishing. 189-221.
- Think City (2018) “History Alive”, *Think City Magazine*, 1, May 25, 2018: 27-29.
- Wong, Chin Huat and James Chin (2011) “Malaysia: Centralized Federalism in an Electoral One-Party State”, Rekha Saxena ed. (2011) *Varieties of Federal Governance: Major Contemporary Models*, Jayanagar: Cambridge University Press, 208-231.
- Yeoh Seng Guan, Loh Wei Leng, Khoo Salma Nasution and Neil Khor (2009) *Penang and its region: The story of an Asian entrepôt*, Singapore: NUS Press.

華語

林艾霖(2010)「一村三村長・平安村零罪案・警局改建戒毒」光明日報、2010年9月13日、
<http://www.guangming.com.my/node/99629>.

星洲網(2009)「納入重組村名单, 威北平安村擁3村長」星洲網、2009年11月21日、
https://www.sinchew.com.my/content/content_769596.html.

(しのぎき・かおり 北九州市立大学)