

### 第3章

#### ポスト・マハティール期の政治制度改革

鈴木絢女

要約：

ポスト・マハティール期の政治において、権威主義的な政治制度の改革が、重要な争点のひとつとなっている。インターネットの普及や、自由主義を一つの結節点とする野党選挙協力の実現を背景として市民による自由化への圧力が強まる一方で、マハティール後のふたつの政権による政治制度改革は、きわめて漸進的で、ときに権威主義へのゆり戻しを伴うものとなっている。本稿は、アブドゥッラー、ナジブ両政権における政治的・市民的自由を制限する立法および司法制度改革について時系列にしたがって記述し、中期的な動向を把握することを目的とする。そのうえで、政治制度改革のダイナミクスを説明するためのいくつかの分析視覚を提示する。

なお、本稿は「ポスト・マハティール期のマレーシアにおける政治経済変容」研究会の中間報告書である。本稿における議論は、暫定的なものである。

キーワード： 政治の自由化 (political liberalization)、権威主義 (authoritarianism)、法と政治 (law and politics)、司法 (judiciary)

#### はじめに

ポスト・マハティール期の政治において、植民地期からマハティール政権期にかけて作られた権威主義的な政治制度の改革が、重要な争点の一つとなっている。この背景として、1997年～1998年のアジア通貨危機に続くレフォルマシ (*Reformasi*) 運動を契機に、政治的権利の制限や司法の独立の欠如に対する社会の関心が高まり、政治制度改革を掲げる市民社会運動が活性化したこと、また、政治の自由化を共通の争点のひとつとする野党選挙協力が持続的に実現し、選挙の競争性が高まったことが指摘できる。

他方で、統一マレー人国民組織 (United Malays National Organization: UMNO) をはじめとする与党連合国民戦線 (Barisan Nasional: BN) には、政治の民主化や自由化に抗する勢力も少なくない。このことが、マレーシア政治に新たなダイナミクスを生み出している。レフォルマシ後に首相に就任したふたりのリーダーは、与党内保守勢力からの支持調達を狙う一方で、野党を支持する自由主義勢力にも政治制度改革でもって応答するという二正面の

ゲームを行ってきた。みずからの党内基盤強化と、有権者からの支持調達という二つの目的をにらみながらの政治制度改革は、漸進的で、やり戻しもしばしばある。しかし、このような制度の変更が、政府、与党、野党、司法、市民社会の行動の変化をもたらしていることも否めない。

本章では、マハティール・モハマド (Mahathir Mohamad) 首相のもとで作られた権威主義的な政治制度について簡単にまとめたうえで、マハティールにつづくアブドゥッラー・バダウィ (Abdullah Badawi)、ナジブ・ラザク (Najib Razak) の二人の首相が行った政治制度改革の動向を把握する。そのうえで、政治制度の自由化あるいはそのやり戻しがなぜ起こるのかを説明するための分析視覚を提示する。

## 第1節 マハティール期のゲームのルール

### 1. 選挙、議会立法、司法

今日のマレーシアで問題となっている政治制度の多くは、マハティール期の遺産である。マハティール政権は、与党連合の選挙における優位を保障するために選挙制度を操作してきた。とりわけ、半島部の農村地域を中心にマレー人選挙区を新設した結果 (Lim 2003)、マハティール政権下で行われた最初の選挙である 1982 年総選挙において 154 議席 (うち半島部は、114 議席) だった下院議席数は、同政権期最後の 1999 年総選挙までに 192 議席 (同、144 議席) まで増加した。

また、政府の開発政策に対する批判者やマハティールの権力に挑戦する UMNO 内の政敵に対する議会立法による周辺化も、マハティール政権期の特徴である。政府による大規模インフラ開発や政府系投資企業が活発化した 1980 年代半ば以降、野党議員や新聞社が、政府の財政規律の欠如や、閣僚の利益相反をとまなう公共事業入札を批判するようになった。これに対して、マハティール政権は、知る権利を制限する国家機密法改正法 (1986 年) や、内務省から 1 年毎の出版・印刷許可証取得を義務付ける印刷機・出版物法改正法 (1987 年) を成立させることにより、反対派の言論空間を狭めていった。これにより、メディアは自己検閲を余儀なくされた。また、UMNO 党内選挙をめぐる紛争 (後述) と、華語学校における校長の任命問題、マレー人優遇政策を骨子とする新経済政策 (New Economic Model: NEP) の継続をめぐる対立が同時に熾烈化した 1987 年に、マハティール政権が国内治安法の適用により 186 人を同時に逮捕したことは、政府が政治的な権利の与奪において、極めて大きな権力を有することを社会に対して示すこととなった。

さらに、反対派による異議申し立てや救済の道を狭めるため、マハティール政権は司法制度にも変更を加えた。1980 年代半ば以降、野党やメディア、UMNO 内の反マハティール派が、開発政策や与党内政治の動向を左右しうる裁判を起こすようになっていった。たとえば、UMNO を株主とする United Engineers Malaysia 社が官民パートナーシップ事業として

の高速道路建設とその管理の受注先となったことが利益相反にあたることとした野党人民行動党議員による裁判 (*Government of Malaysia v. Lim Kit Siang / United Engineers (M) Berhad v. Lim Kit Siang*) や、閣僚の汚職問題を報道し続けた *Wall Street Journal* 誌記者に対する国外退去命令の無効化を求める裁判 (*J.P. Berthelsen v. Director General of Immigration, Malaysia*)、さらには、UMNO 内の反マハティール派が、党大会での最高評議会選挙の無効化を求めて起こした裁判などが典型である。これらの裁判において、原告側の訴えを認める判決が続いたことに反発したマハティールは、1988 年に憲法 121 条を改正し、憲法から「司法権」という語を削除することで、行政と立法の司法に対する優位を誇示した。さらに、これに続き、サッレー・アバス (Salleh Abas) 最高裁長官以下 3 名の最高裁判事を弾劾裁判により罷免することによって、裁判官の任命における行政の権力を見せつけた。この結果として、裁判官が行政の顔色を伺うことが常態化した。

## 2. レフォルマシと 1999 年選挙

このようにしてマハティール政権が構築したゲームのルールは、アジア通貨危機・経済危機に続く政治対立において、短期的にはマハティールに有利に作用した。拡張財政による危機の克服をめざすマハティールと、構造調整による回復の道をめざしたアンワール・イブラヒム (Anwar Ibrahim) の対立が党内での権力争いに発展し、アンワールの閣僚更迭、UMNO 党員資格剥奪、汚職容疑と異常性行為容疑による逮捕へと事態が発展するなかで、アンワール支持者や若年層を中心とした勢力が、街頭へと繰り出し、経済的不平等の改善、マハティールの辞任に加えて、政治の自由化を叫ぶようになった。

マハティール政権は、アンワールやその支持者たちを国内治安法、扇動法、結社法、刑法によって抑圧した。さらに、行政への従属を余儀なくされていた裁判所は、証拠不十分の疑いのある裁判において、アンワールを有罪とし、実刑判決を出した。他方でマハティール政権は、アンワール支持者による国民公正党 (Parti Keadilan Nasional、のちに Parti Keadilan Rakyat: RKR) の結党を許可することで、街頭デモを政党政治の現場へと持ち込み、いわば反対派を制度化することに成功したのである。IMF の構造調整プログラムに従ったタイやインドネシアに先んじてマレーシア経済が回復基調に乗ったことも相まって、マハティールの党内権力基盤は盤石なものとなった。

短期的にみれば、マハティールは政敵を押さえつけて政治危機を克服したが、レフォルマシは、ポスト・マハティール期にいくつかの遺産を残すことになった。なかでも、政治的自由やグッドガバナンス、汚職の根絶といった民族や宗教によらない争点を軸とした野党協力「代替戦線 (Barisan Alternatif)」が成立し、共通マニフェスト (*Toward a Just Malaysia*) を採用したことは、今日まで続く野党協力のはじまりだった。さらに、アンワールに対するマハティールの苛烈を極める処遇を嫌ったマレー人有権者が 1999 年選挙において野党を支持したことで、マレー人票は割れ、UMNO の下院における議席獲得数は 89 議席から 71

議席へと減少した。

## 第2節 アブドゥッラー政権のもとでの政治制度改革と「自由化」

### 1. 脱マハティールと自由化への期待

2003年11月のマハティール引退をうけて首相に就任したアブドゥッラーは、副党首であったアンワールの党籍剥奪による繰り上げによってUMNO党首、連邦政府首相のポストにつくことになった。アブドゥッラー就任後、政治の自由化への期待値は高まっていった。その一因は、リーダーシップの交代にある。たとえば、控訴審におけるアンワールの異常性行為容疑に対する有罪判決ののち、アブドゥッラーが「司法は独立機関である」と発言したことが、大きく報じられた<sup>1</sup>。これにつづき、同年9月には、最高裁が控訴院判決をくつがえし、アンワールは無罪判決を勝ち取るようになった。このような変化は、マハティール後の政治がより自由で公平なものとなるという国民の期待を喚起した。

また、急速なインターネットの普及を背景に、出版分野を中心として自由化へ向けた機運が高まっていったことも指摘できる。1995年に0.1%だったインターネット使用者の割合は、2000年には21.4%、2004年には42.3%まで急増していた<sup>2</sup>。すでに印刷機・出版物法の規制の外側で発信をしていた*Malaysiakini*をはじめとするオンライン・メディアとの競争にさらされていた既存の主流メディア側に、発行部数確保のためにある程度の報道の自由化が必要であるという意識が生まれていた (Zaharom 2008; Musutafa 2008)。このような意識を反映するようにして、2005年5月には、「限界を試す (Testing the Limits)」というタイトルのフォーラムがマレーシアジャーナリスト連合 (National Union of Malaysian Journalists) により開催され、そのなかで*New Straits Times*紙のような主流メディアの記者から、民族や宗教といった「敏感問題 (sensitive issue)」についての報道が容認されるべきであるという発言があった<sup>3</sup>。

### 2. 司法制度改革とそのインパクト

自由化への期待値の上昇と、インターネットの普及は、政治問題に関する世論の活性化をもたらし、これが限定的ながらも制度改革を促す結果となった。たとえば、拘置所においてマレー人女性 (当初は華人との報道) に対して女性警察官が全裸でのスクワットを命じた事件 (Squatgate 事件) や、連邦裁判所判事の人事への首相やビジネスマンの関与を示唆する弁護士の会話を録画した *Lingam Tape* 事件は、Youtube などの動画サイトを通じて国

<sup>1</sup> *New Straits Times*, January 2, 2004.

<sup>2</sup> World Bank, "Internet Users (per 100 people)."  
<http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2>

<sup>3</sup> *New Straits Times*, May 6, 2004.

民の知るところとなり、アブドゥッラー政権は警察と司法それぞれに関して王立調査委員会を設置したうえ、委員会の勧告にしたがった制度改革を行った。

なかでも、のちのナジブ政権期にインパクトをもたらすことになったのが、2007年に成立した司法人事委員会法（Judicial Appointment Commission Act, 2007、以下JAC法）である。JAC法の制定まで、最高裁判所、控訴院、高等裁判所などの上級裁判所判事の人事は、首相の助言のもと、国王が統治者会議と連邦裁判所長官に諮ったのちに任命するというプロセスによっており、不透明性が高かった。これに対して、JAC法は、各上級裁判所の長（4名）、首相任命の高等裁判所判事（1名）、法曹界・検事総長等との審議にもとづき首相が任命する有識者（4名<sup>4</sup>）からなる司法人事委員会を設置し、空きポストへの就任希望者からの申請受付や、首相に対する候補者の推薦、選考過程の作成や改善といった権限を与えている。同委員会は、多数決によって募集ポストにつき2名（高等裁判所は3名）の候補者を首相に推薦し、この推薦者リストにもとづく首相からの助言により、国王が判事を任命する。首相は、別の候補者の推薦を要請することはできるが、委員会の推薦者リストを無視することはできない。

もともと、9人の委員会のうちの高等裁判所判事および有識者メンバー合計5名は首相の任命委員であるうえに、有識者メンバーの任命・解任権限は首相にあるため（5条）、行政の意向が反映されやすい委員会構成となっている。また、候補者リストを首相が受け入れる義務が明記されていないことも指摘されている（Bari et al. 2015）。このことから、判事任命過程が十分に司法の独立を保障するものとなったわけではないという見方もある。とはいえ、首相が候補者リストを無視した事例は、いまのところない。また、選考過程の全てが秘匿とされていた2009年以前に比べれば透明性は高まったし、現役判事や法曹界関係者による推薦が判事の昇進にとって不可欠になったことを考えれば、これまでで政府の顔色ばかりを伺っていた判事たちが、法曹界で評価されるような判決を出すインセンティブを持つようになったと考えることもできるだろう。実際、次節で述べるとおり、ナジブ政権期になると、限定的ではあるものの、行政命令や議会立法を無効あるいは違憲とする判決も出るようになった。その意味では、アブドゥッラー期の制度改革が、政治の自由化への圧力につながったと考える余地はある。

### 3. 自由化と公正な選挙への期待と現実

他方で、自由化の期待値が上がるなかで噴出する様々な要求に対して、アブドゥッラー政権は応答的でも自由主義的でもなかった。この時期の大きな論点としては、(a) ブミプトラによる30%資本所有目標、(b) インド人の文化的・経済的権利の主張、(c) 選挙制度改革、(d) イスラーム棄教者の地位や信教の自由などが挙げられる。このうち、(a) と (b)

<sup>4</sup> 2016年3月時点で、有識者メンバーのすべてが判事もしくは検察官経験者。

の契機になったのが、民間シンクタンクのアジアリーダーシップ戦略研究所 (Asian Strategy and Leadership Institute: ASLI) によるレポートだった (Center for Public Studies 2006)。

ASLI のレポートのうち、最も論争を呼んだのが、政府系企業の株式を合算すれば、ブミプトラによる資本所有はすでに 30% を超えているという主張と、ブミプトラに対する優遇政策が積極的に行われてきた一方で、インド人の貧困問題が深刻化しているという主張だった。これに呼応するようにして、メディアでは優遇政策継続の是非が議論された。さらに、ヒンドゥ寺院の取り壊しを契機として、インド人の文化的・経済的権利を主張するグループ「ヒンドゥ人権行動運動 (Hindu Rights Action Force: Hindraf)」によるデモが起こった。

これに対するアブドゥラー政権の対応は、就任当初の自由化への期待を裏切るものだった。首相は、30% 目標の固守を目的として「マレー人の優位 (Ketuanan Melayu)」を叫ぶ UMNO 党员による急進的な言説を容認したのみならず、第 9 次マレーシアプランでは、あらためて 30% 目標を明示的に書き込んだ。しかも、Hindraf のデモを警察力により鎮圧し、リーダー 5 名を国内治安法のもとで逮捕した。

このほかにも、宗教や民族に関する言動を根拠とした政府による個人の自由への介入も相次いだ。たとえば、ムハンマド風刺画を掲載した *Sarawak Tribune* 紙、喫煙、飲酒するキリストの肖像を掲載したタミル紙 *Makkal Osai*、前述の *Squatgate* 事件を報道した *Guanming Daily* 紙が発禁処分を受けている。また、モスクにおける祈祷のボリュームについて異議を唱えたとされる野党議員、UMNO 支部長による「華人は不法占拠者である」とする発言について報道した *Sin Chew Daily* 紙の記者、ナジブ副首相 (当時) による殺人事件への関与に言及したブロガーなどが、国内治安法により逮捕されている。

アブドゥラー首相が自由化の騎手でないことがより明確になったのが、「クリーンで公正な選挙を求める連合 (Coalition for Clean and Fair Election: Bersih)」によるデモである。BN 成立以来の選挙制度の操作は、アブドゥラー期にも続いていた。1999 年選挙での失地回復をめざす BN は、2003 年に選挙区の改編を行い、UMNO が優位を確立していたジョホール州、スランゴール州、サバ州を中心に 26 の選挙区を新設した。この翌年に行われた選挙では、野党マレーシアイスラーム党 (Parti Islam Se-Malaysia: PAS) によるトレンガヌ州におけるイスラーム刑法 (Hudud) の実施推進を理由に、野党選挙協力から DAP が離脱したこともあり、BN は下院の 222 議席中 198 議席を獲得した。

しかし、選挙の不正性への不満を募らせていた野党や市民社会団体は、2006 年 11 月に共同声明を発表し、1 票の格差是正や幽霊投票者 (Phantom voters)、郵送投票のごまかしをはじめとする選挙不正を糾弾し、2007 年 11 月には、クアラルンプールにおいて数万人規模のデモを行った。このデモは、放水車や催涙ガスにより鎮圧され、約 40 名の参加者が違法集会等の自由で逮捕された。

Hindraf と Bersih のデモが起きた 2007 年 11 月は、アブドゥラー政権の転機となった。「脱マハティール」への期待もあり、アブドゥラー首相の支持率は 2004 年 11 月の時点では 91% という極めて高い水準にあった。しかし、2007 年 10 月にすでに 71% まで下がっていた

首相支持率は、この二つのデモへの対応を契機に翌月には 61%まで下落した<sup>5</sup>。

ブミプトラ優遇政策や UMNO による急進化を容認し、また市民の言論・出版・集会の自由を抑圧するというアブドゥッラー政権の志向は、非ブミプトラや若年層を中心とした有権者の離反を招くことになった。その結果、2008 年 3 月に行われた総選挙では、BN が下院議席の 2/3 の過半数維持に失敗したのである。

### 第 3 節 ナジブ政権期の自由化とやり直し

#### 1. 非マレー人・リベラル・マレー人保守勢力

2008 年に失った支持をどのように回復するか。これが、2009 年 4 月にアブドゥッラーの後をついで首相に就任したナジブにとっての最重要課題だった。ナジブ首相就任後の政策や制度は、選挙に勝つための戦略として理解することができる。

たとえば、多様性のなかの統一を強調する「1Malaysia」スローガンは、非マレー人有権者に対する融和的なメッセージと捉えることができる。また、高所得国家入りのための青写真として提起された新経済モデル (New Economic Model: NEM) では、規制緩和や民営化、労働生産性の向上などと並び、「透明性が高く市場友好的な優遇政策」や「下層 40% の能力構築」を掲げた。ブミプトラ優遇政策を核としてきた NEP からの脱却を謳うことで、非マレー人有権者の支持を回復することを狙ったのである。

もっとも、この政策は、持続的経済成長に向けた経済構造改革という観点からも合理性のあるものだった。しかし、ナジブの改革アジェンダは、保守的なマレー人からの反対にあい、結局骨抜きになってしまう。マレー人 NGO プルカサ (Perkasa) やマハティール元首相らは、憲法に定められたマレー人の地位の保護を叫び、激しくナジブを糾弾し、マレー人経済団体も株式割り当ての保持や、ひいてはその引き上げを求めた。こうしたマレー人団体の圧力にあい、結局ナジブは公共事業のブミプトラ企業への割り当てを継続したばかりか、2010 年に策定された第 10 次マレーシアプランにおいても、ブミプトラによる資本所有 30% 目標を明記した。

#### 2. ナジブ政権期前半の政治制度改革

ただし、この時期に市民的自由や言論・出版・集会の自由に関するいくつかの法律が改正され、政治の自由化が進んだことも指摘されるべきである。2011 年 7 月に行われた 2 回目の Bersih によるデモ (Bersih 2.0) に対して政府が 1,667 名を逮捕し、これを鎮圧したのを

---

<sup>5</sup> Merdeka Center. 2007. *Voter Opinion Poll 4<sup>th</sup> Quarter 2007: Awareness and Perspectives on Demonstrations, the Economy, National Issues and Leadership*.

契機に、2011年5月に65%だったナジブの支持率は、8月の調査では59%に下落した<sup>6</sup>。これをうけてナジブは、選挙制度改革のための議会特別委員会の設置にくわえて、市民的自由、政治的自由を制限する法の改正を約束した。

政治的自由の分野では、2012年に行われた次の3本の法改正が重要である。まず、5人以上の集会に際して警察からの許可取得を義務付けた警察法27条が撤廃された。これに代わって平和的集会法（Peaceful Assembly Act）が制定され、非指定区域における集会は許可制から通知制へ変更となること、他方で、公会堂やスタジアムなどの指定区域においては10日前までに警察から許可を得るべきことが定められた。また、学生の政党活動を禁じた大学・大学カレッジ法15条も改正され、21歳以上の学生の政党所属を合法化する一方で、キャンパス内の政党活動を禁止するとともに、大学当局が「大学および大学の利益や福祉に反する」とみなす組織への参加や意見表明が禁止された。さらに、出版分野の自由化として、印刷機・出版物法が改正された。これまでの1年ごとの許可証取得制度を改め、許可証は剥奪されない限り有効であるとされた。また、許可交付に関する内務大臣の決定は最終的であり、裁判所において異議申し立てはできないと定めていた旧法（13A条、13B条）に対して、許可証剥奪や申請却下の場合の「意見が聞かれる権利 *Right to be heard*」の保障や、大臣の「絶対的裁量」や「裁判所では異議申し立てできない」といった文言の削除により、内務省の決定に不満を持つ出版社や印刷業者の救済の道が開かれることになった。

また、2012年7月には扇動法の撤廃が発表された。同法は、ブミプトラの特別の地位をはじめとする憲法に定められた民族の権利や地位に異議を唱えることを禁止する法律で、1969年民族暴動以降のマレーシア政治の核となる規範といってもよい。ナジブは、扇動法を撤廃し、新規立法に代えることを明言し、翌年には与野党、学識経験者、NGO、弁護士協会の代表などからなる国家統合審議委員会（National Unity Consultative Council）を設置した。同委員会は扇動法に代わるルールとして、より自由主義的な含意を有する国家調和和解法（National Harmony and Reconciliation Bill）、憎悪犯罪法（Hate Crime Bill）、国家調和和解委員会法（National Harmony and Reconciliation Commission Bill）を起草した。

市民的自由の分野では、国内治安法の撤廃が目玉となった。これまで国内治安法は、令状なしの容疑者の逮捕と、原則として最長2年間にわたる容疑者の拘留を認めていた。これに代わって2012年に成立した治安違反（特別措置）法（Security Offences [Special Measures] Act: SOSMA）は、容疑者の拘留期限を28日までとし、またこの期限についても5年ごとの議会の承認を要することが定められた。もっとも、「治安違反」の定義が極めて広いことや、裁判における証拠の取り扱いの粗雑さなどの問題は抱えているものの、拘留期限を短縮し、容疑者の裁判権を認める SOSMA は、小さな自由化への一歩とみなすことができるだろう。

このようなナジブ政権による法改正の背景には、自身の支持率への配慮のみならず、積極化した司法からの圧力もあった。たとえば、大学・大学カレッジ法の改正の直接的な契機となったのは、2011年の控訴院における同法の合憲性を争う裁判（*Muhammad Hilman bin*

---

<sup>6</sup> Merdeka Centre. 2014. *Public Opinion Survey 2014*.



*Idham v. Kerajaan Malaysia*) である。この裁判では、2010年の補欠選挙で野党候補者を支持したかどで大学から処分された学部生らが、大学生の政党活動を禁止した大学・大学カレッジ法 15 条 5 項 (a) が、憲法によって保障された市民の言論・集会・結社の自由を侵害していると主張した。これに対して控訴院は、同規定が憲法に違反するために無効であるという判決を出し、これが前述の改正につながったのである。

この後も、*Malysiakini* に対する紙媒体の新聞出版許可をめぐる裁判 (*MKINI Doctom Sdn Bhd v. Ketua Setiusaha Kementerian Dalam Negeri*) や、平和的集会法の罰金に関する規定の合憲性をめぐる裁判 (*Nik Nazmi bin Nik Ahmad v. Public Prosecutor*) において、議会立法や行政命令が、憲法 10 条に定められた自由に反するとする趣旨の判決が出ており、司法の積極主義が見られるようになってきている。これが、アブドゥッラー一期の司法制度改革によるものと結論づけるためにはさらなる研究が必要だが、裁判所が政治制度のあり方に対して一定程度の役割を果たすようになったということは、事実として指摘できるだろう。

### 3. ゆり戻し

ナジブ政権による自由化は、2014 年になると明らかに後退する。まず、自らを「単に首相やUMNO党首としてではなく、マレー人やブミプトラの闘争のリーダー」と表現した 2014 年UMNO党大会において、ナジブは、2012 年の扇動法撤廃発言を撤回した<sup>7</sup>。この年の 5 月以降、統治者への侮辱、UMNOに対する批判、2010 年に始まった二回目のアンワールの異常性行為裁判、2009 年のペラ州における州憲法にもとる政権交代など様々な論点について発言した野党議員、弁護士、出版関係者、大学教員らが、相次いで扇動法によって逮捕された。「扇動法底引き網 (Sedition dragnet)」とも呼ばれたこの大量逮捕ののち、2015 年 4 月に扇動法が改正された。

改正法の要点としては、「扇動的傾向」の定義、違反者に対する罰則、同法の適用範囲の三点が重要である。まず、改正前の扇動法では、(a) 政府への憎悪等喚起、(b) 非合法的な手段によって、遵法的に定められた事項を変更しようとする事、(c) 司法制度への憎悪等喚起、(d) 国王・スルタンに対する不満の提起、(e) 異なる民族や階級の間への敵意の助長、(f) ブミプトラの特別の地位や非ブミプトラの市民権などの「敏感問題」に関する憲法規定への異議申し立てが、「扇動的傾向」とされていた。2015 年の改正により、このうち (a) と (c) が削除され、新たに「宗教的な根拠で個人または集団の間への嫌悪、敵意、憎悪を助長すること」が定義に追加された。次に、これまで 5,000RM 以下の罰金か、3~5 年の懲役刑とされていた罰則は、3~8 年の懲役刑にまとめられた。最後に、ブログや SNS、オンラインニュースポータルによる発信に対する規制を強化するために、扇動的な言動を「電子的な方法によって (by electronic means)」行うことも同法の適用範囲と明記したうえで、裁判所は、電子媒体の扇動的出版物の除去・禁止を命令することができるとする新規定も挿入

---

<sup>7</sup> *Bernama*, November 28, 2014.

された。全体としてみれば、刑罰の強化と電子メディアや宗教をめぐる言動への適用範囲の拡大という効果を持つ改正だったと評価するのが妥当だろう。

扇動法と時を同じくして、テロリズム予防法（Prevention of Terrorism Act: POTA）、犯罪予防法改正法（Prevention of Crime Act）、国家安全保障審議会法（National Security Council Act）が成立した。とりわけ、POTAは、1回限り延長可能な最長2年間の容疑者拘留を認めるものであり、いわばISAの復活ととらえることもできる。さらに、国家安全保障審議会法は、首相を長とする8名の閣僚からなる審議会に対して、「主権、領土保全、防衛、社会政治的安定、経済的安定、戦略的資源、国家統合やその他の事案を含む国家安全保障について、政策および戦略的手段を策定する」権限を与えるものである。「社会政治的安定」や「経済的安定」の定義が不明瞭であることや、令状なしの逮捕も認められることから、常に審議会が非常大権を行使できる状態にあると解釈することのできる法案となっている。

これらの法律が、具体的にどのような勢力を脅威として認識しているのかを明らかにするためには、立法時の議事録や適用事例を分析する必要がある、現時点での本研究の限界を超えている。しかし、ここで、2012年に成立していたSOSMAが、財務省100%所有でナジブを経営諮問委員会の長とするワンマレーシア開発公社（1Malaysia Development Berhad）をめぐる公金横領疑惑について、香港やフランス、米国等の警察に対して1MDBの銀行取引の捜査の申し立てをしていた元UMNO支部長とその弁護士が、SOSMAのもとで拘留されたことを指摘しておきたい<sup>8</sup>。この事例を見るかぎり、市民的自由を制限する新規立法は、政権や首相の政敵を抑圧するための伝家の宝刀としての意義を持つと考えられる。

#### おわりに： 研究課題の提示

以上、時系列に従ってポスト・マハティール期の政治制度改革の動向をまとめた。レフォルマシ以降、政治の自由化は首相の支持率や選挙結果に影響を与える重要な争点となった。特に、インターネットの普及が言論空間を民主化し、また、警察によるデモ隊の抑圧の動画などの流布を通じて、抑圧を可視化したことや、リーダーの交代によって自由化への期待値が上がったことで、人々はより大胆に自由を叫び、また、街頭で権利を行使するようになった。

しかし、このような構造的な変化にもかかわらず、マレーシアで政治の自由化が直線的に進んでいるわけではないことは明らかである。もちろん、アブドゥッラー一期に制度変更をともなわず事実上進んだ政治的自由の拡大は、ナジブ政権期の前半には、法改正という形で漸進したかにみえた。また、アブドゥッラー一期における裁判官の人事制度改革が司法

---

<sup>8</sup> 1MDBをめぐる疑惑については、次の文献を参照のこと。中村正志 2015. 「ナジブ首相の7億ドル受領疑惑とマレーシアの政治危機」、JETRO-IDE ウェブサイト。  
[http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Region/Asia/Radar/pdf/201507\\_nakamura\\_1.pdf](http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Region/Asia/Radar/pdf/201507_nakamura_1.pdf);  
[http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Region/Asia/Radar/pdf/201507\\_nakamura\\_2.pdf](http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Region/Asia/Radar/pdf/201507_nakamura_2.pdf)

積極主義をもたらし、議会や立法に対する自由化圧力となっている可能性もある。他方で、アブドゥッラーは、デモ隊を容赦なく鎮圧したし、ナジブは2014年以降になると自由化に逆行する法改正や適用を推進するようになる。

このような政治制度の自由化と揺り戻しは、どのように説明できるだろうか？この問いにアプローチすることは、マレーシアにおけるゲームのルール生成力学を明らかにするだけでなく、競争的権威主義という現在の均衡状態が今後どのように変わりうるかを考えるうえでも、有益である。

ここでは、今後の研究課題として、首相を主なアクターとした2つの分析視覚を提示することで、本稿を閉じたい。まず、与党の政権維持を目的とした場合、自由化以外の争点に反応する有権者を獲得することで選挙に勝つことができそうであれば、首相は、与党内保守派を刺激してまで自由化を進めようとは思わないだろう。2013年選挙では、BNは非マレー人や都市部の離反によって議席数を減らしつつも、1990年代に半島部で量産した農村部マレー人選挙区やサバ・サラワクの選挙区で助けられ、単純過半数の維持に十分な議席数を確保することができた。これらの地域においては、インフラ整備や住宅などの社会政策がいまだに重視されており、この分野への財政支出を拡大させれば、自由化を進めなくても、今後も過半数の保持は可能かもしれない。

また、党内政治における権力基盤の確立という観点から考えることも有益である。アブドゥッラーもナジブも、いわば繰り上げで首相になったのであり、首相就任時の権力は盤石ではなかった。党内での権力の弱さを補うために、当初は両首相ともに改革を旗印にすることで、自らの支持率を上げ、これによって「選挙に勝てる首相」として党内での地位を確固たるものとすることを目指した。しかし、国民の自由化への期待と、政権による実際の自由化の間の mismatches が支持率低下をもたらすと、支持率カードを使って党内に対して強く出ることはできない。与党内の保守勢力に寄り添い、彼らの利益分配要求を満たすことで自らの党首＝首相としての地位を確保するためには、自由化アジェンダは捨てるなければならない。

以上の二つの分析視覚を念頭におきつつ、今後は、制度改革をめぐる各勢力の利益、UMNO内権力闘争の実態を分析する。

## 引用文献一覧

- Bari, Ershadul M., M. Entheshamsul Bari & Safia Naz. 2015. "The Establishment of Judicial Appointment Commission in Malaysia to Improve the Constitutional Method of appointing the judges of the superior courts: a Critical Study." *Commonwealth Law Bulletin*, 41 (2): 231-252.
- Center for Public Studies. 2006. *Corporate Equity Distribution: Past Trends and Future Policy*, Asian Strategy and Leadership Institute.

Govindasamy, Anantha Raman. 2015. "Social Movements in Contemporary Malaysia: The Case of Bersish, Hindraf and Perkasa." In *Routledge Handbook of Contemporary Malaysia*, edited by Meredith L. Weiss, Routledge, 116-126.

Lim Hong Hai. 2003. "The Delineation of Peninsular Electoral Constituencies: Amplifying Malay and UMNO Power." In *New Politics in Malaysia*, edited by Francis K.W. Loh and Johan Saravanamuttu, ISEAS, 25-52.

Zaharom, Nain. 2008. "Regime, Media and the Reconstruction of a Fragile Consensus in Malaysia." In *Political Regimes and Media in Asia*, edited by Krishna Sen and Terrence Lee, Routledge.