

政治システムは変わるか

2008年マレーシア総選挙における3分の2議席割れの政治的意味

金子 芳樹 獨協大学

はじめに

「1969年以来40年ぶりの3分の2割れ」というフレーズが、2008年3月の総選挙結果を伝える報道の枕詞として飛び交った。たしかに、憲法改正を自由に行える「3分の2」は、権力の実効性を保持するために、また自らの権力の正当性を主張するためにも、与党連合「国民戦線」(Barisan Nasional: BN)にとって不可欠な連邦議会(下院)の獲得議席比率とみなされてきた。そのため、従来のマレーシアの総選挙では、過半数ではなく3分の2のラインが勝敗の分岐点とされ、その3分の2を維持するための種々の政治的な制度、システム、手法がBN体制およびその下での各政権のあり方を特徴づけてきたといえる。

また、BNの獲得議席が3分の2を割ったことで、同様に与党連合が議席の3分の2を得られなかった1969年5月の総選挙が、今回の総選挙をめぐる報道・論評の中でしばしば引用された。ただし、1969年総選挙については、定数144議席中113議席が決定した段階で5月13日の大規模な民族暴動(以下、5.13事件)が発生し、直ちに非常事態が宣言されて未投票地域での投票が延期されたため、与党連合(当時は「連盟」: the Alliance)の3分の2議席割れが最終的に確定することはなかった。その意味では、2008年総選挙における与党議席の3分の2割れは正確には史上初といえる。1969年総選挙においては、むしろ、その最終結果を回避する方向で選挙直後に大きな政治的動乱が起こったともいえる。換言すれば、それほどまでにこの勝敗ラインの意味は重いということになる。

本報告では、まず今回の3分の2議席割れの歴史的位置付けについて、1969年の総選挙結果と比較しながら概観する。次に、3分の2の勝敗ラインに格

別の意味を持たせている憲法改正について、同国の政治文化や政治体制との関連において検討する。そして最後に、今回の3分の2割れがマレーシア政治に与える影響と今後の変化の可能性について、また「民族の政治」の今後について若干の考察を加えてみたい。

1. 「3分の2割れ」の歴史的位置付け—— 1969年総選挙との比較

(1) 選挙結果

2008年の総選挙の特徴を捉えるひとつの方法として、同様に与党連合が下院議席の3分の2を獲得できなかった1969年の総選挙結果との比較を試みたい。両総選挙の間には40年近い隔たりがあるものの、同国全体の基本的な政党システムに決定的な違いがないこと、主要な3つのエスニック集団を代表する政党の連合体という与党連合の基本的な性格が不変であることなどを考慮すると、両者の比較は一定の意味を持つといえよう。

まず連邦議会選挙の結果に着目すると、2008年の選挙におけるBNの獲得議席は定数222に対して140議席で、全議席数の63.8%に留まり、まさに3分の2割れとなった。得票率についてもBNは51.5%、マレー半島部に限ると49.8%と過半数を割り込んだ。

これに対して1969年の選挙では、当時の与党連合「連盟」は、投票が行われた113の選挙区で76議席を獲得し、その段階では67.3%の議席占有率となり、かろうじて3分の2を越えていた。しかし、投票の3日後にマレーシア全土を震撼させる5.13事件が勃発し、未投票の選挙区における投票が延期されたため最終的な選挙結果は出なかった¹。ただし、最終的に全議席の3分の2を獲得するには未投票のサバ、

サラワク州で20議席以上の獲得が不可欠であったが、同時点の両州の政治情勢からみて、「連盟」が両州で20議席を得るのはほぼ不可能とみられていた[Von Vorys 1967: 414]。また、選挙結果をマレー半島部に限ると103議席中66議席で3分の2を割り込んでいた(64.0%、得票率48.4%)。その意味では、1969年総選挙も実質的に与党に3分の2割れをもたらしたといって差し支えない。

政党別の獲得議席数をみると、1969年の連邦議会選挙では、与党連合の各構成党は前回選挙(1964年)に比べていずれも議席を減らしたが、マレー系の統一マレー人国民組織(UMNO)が議席を59から51へ、インド系のマレーシア・インド人会議(MIC)が3から2への比較的小幅な減少に留まったのに対して、華人系のマレーシア華人協会(MCA)は27から13へと議席を半減させる大敗を喫した。一方、この選挙で華人系野党が大躍進し、人民行動党(DAP)が議席を1から一気に13へ、非マレー系政党の人民進歩党(PPP)も2から4へと増やし、また華人系新党のマレーシア民政運動党(グラカン: Gerakan)が新たに8議席を獲得した。マレー系イスラム政党の汎マレーシア・イスラム党(PAS)の増加分が3議席であることを考えると、与党連合の大敗が主に華人系と野党間での勢力逆転によってもたらされたことがわかる。

2008年の連邦議会選挙では、前回2004年の選挙結果と比べると、与党連合内のUMNOが議席を109から79へ、MCAが31から15へ、グラカン(1972年以降はBN構成党)が10から2へ、MICが9から3へとそれぞれ減らし、一方、野党側ではDAPが12から28へ、PASが7から23へ、そして非マレー系候補を増やしてマレー系政党から多民族政党へと政党色を変化させた人民正義党(PKR)が1から31へとそれぞれ大幅に議席を増やした。今回選挙でも、非マレー系住民からの支持を基盤とする政党間で与党から野党へ得票が大きくシフトしたことが、与党連合の大敗に大きく影響したといえる。

このように、与党連合が3分の2割れを起こした

2つの連邦議会選挙のいずれにおいても、華人系政党を中心とする非マレー系政党への支持が与党から野党に大きくスイングする現象が起こっていたのである。

次に、州議会選挙の結果をみてみよう。2008年および1969年の総選挙のいずれにおいても、与党連合は連邦議会選挙とならんで州議会選挙でも大敗を喫し、いくつかの州で政権を失う事態に至った。特に2008年の総選挙では、連邦議会における主要3野党(DAP、PKR、PAS)が選挙区ごとに統一候補を立てるなど、これまでにない周到な選挙協力を行ったことで、従来からPASが州与党であったクランタン州をはじめ、ケダ州、ペナン州、ペラ州、スランゴール州でBNは政権与党の座を譲ることになった。

一方、1969年の総選挙においては野党側の選挙提携はなかったが、クランタン州でPASが、またペナン州でグラカンがそれぞれ単独で州政府与党の座を獲得した。さらに、ペラ州では、非マレー系野党のPPPが大躍進を果たし、華人系野党のDAP、グラカンとの間で選挙後の提携が実現すれば、野党連合が「連盟」の19議席を上回る20議席を得て州政権を奪取できるだけの議席を得た。また、スランゴール州でも、DAPとグラカンが提携した場合、「連盟」の獲得議席と並ぶ14議席を確保するに至り、与党の単独での州政権維持を阻止できる可能性が生まれた(資料参照)。結果的に両州で野党間の連立は成立しなかったが、この時の総選挙でも与党連合はこれらの州における政権維持が危ぶまれる事態に陥っていたのである。

以上の点からもわかるように、2008年に州政権の与野党交替が起こったクランタン、ペナン、ペラ、スランゴールの4州では、1969年総選挙においても与党連合が過半数の議席を確保できない事態が起こっていた。選挙区割りや定数など両選挙間で制度的条件が異なるとはいえ、これら州は一定の条件下で与党連合が議席を失いやすい特性を時代を超えて共有しているといえよう。特に今回選挙で政権が交代したペナン、ペラ、スランゴールの3州については、非マレー系の支持が与党から野党にスイングしたときの議席数の変化に共通点が見いだせる。

¹ サバ州の16選挙区のうち6選挙区、サラワク州の24選挙区のすべて、およびマラッカ州の1選挙区が未投票であり、数日後に投票が行われることになっていた。Von Vorys (1976: 413-4)。

(2) 政治環境

次に、各総選挙の背景となった政治環境について触れてみたい。2008年総選挙をみる場合、①2003年のマハティール政権からアブドゥラ政権への政権交代に伴う言論規制の緩和、②インターネット空間を中心とする「オルタナティブ・メディア」の拡大・浸透、③マハティール前首相やアンワール元副首相ら有力政治家による政権批判の公然化などを考慮する必要がある。②については本報告書の伊賀論文に分析を委ねるとして、ここでは①と③について触れる。

1981年から2003年まで続いたマハティール政権期に政府による言論統制が強化され、とりわけ1987年に起こった政府批判勢力の大量逮捕事件以後、反政府的な言論に対する言論規制・社会統制関連法規の厳格な適用、与党系資本による主要なメディアの買収や経営参加を通じた間接的な統制などが進み、政府批判の余地は限定された。マハティールは、選挙を通して合法的に国民の信託を得ていない社会団体や市民組織による恣意的な政治介入を国家安全保障の観点から厳しく規制した[金子 2004: 225-6]。

これに対して、2003年11月にマハティールを引き継いだアブドゥラ首相は、前首相の権威主義的色彩を弱めて政治的な開放度や自由度を高め、言論規制をも緩和してコンセンサス重視の開かれた政治を行うことを標榜した。新首相の政治的個性や前政権に対する独自性の主張を背景にしたこのような方向転換は当初国民から広く歓迎され、2004年の総選挙におけるBNの圧勝の一因になったが、反面、言論統制の緩和は、当然の帰結として野党、アドボカシー型NGO、オルタナティブ・メディアなどによる政府・政権批判を活気づかせた。

これに加えて、退陣後、政治の表舞台から遠ざかっていたマハティール前首相が2006年半ば以降、政権交代時の「大規模プロジェクトを継続する」との約束を新首相が破ったとして批判を始め、「後継者選択を誤った」とまで公言するに至った。アブドゥラ首相が前首相との表だった対立を避け、明確な反論をしない中、マハティールの批判はアブドゥラ無能論から早期退陣勧告へとエスカレートし、それらがメディアに取り上げられて広く国民に伝えられた。さらに、マハティール時代に罷免・起訴されたアン

ワール元副首相は、2004年9月に同性愛裁判の最終審で無罪判決を獲得して釈放されると、野党サイドに立って政府・政権に対する激しい批判を展開した。こうして与野党に分かれながらもカリスマ性の強い2人の政治指導者がこぞって、しかも公然と現役の首相を批判する状況に至ったのである。

このように前首相を含めた様々な勢力から政府、政権、与党への批判が百家争鳴的に巻き起こることは従来のマレーシア政治ではなかったことであり、これが後の選挙戦で野党勢力を活気づかせ、無党派層の野党シフトを後押しする重要な要因になったとみられる。

一方、1969年の総選挙を取り巻く政治環境の中にも2008年総選挙との類似点を見いだせる。「連盟」を率いて政権の座にあった当時のトゥンク・アブドゥル・ラーマン首相は、西欧的な民主主義思想への傾倒が強く、言論についても穏健もしくは放任主義的といえる姿勢をとっていた。当時は、公の場で民族問題を議論することを禁じる憲法改正の前であり、民族問題を含めて政府・政権の姿勢や政策を批判する言論が飛び交っていた。

このような中、華人系を中心とする非マレー系野党は、マレー人優先主義を否定して平等主義を求める主張を前面に打ち出し、鋭い与党批判の論陣を張った。シンガポールが1つの州としてマレーシア連邦に加わっていた1963年から65年の間、華人が優勢な同州の人民行動党(PAP、同州政府与党)は、党首リー・クアンユーを筆頭にマレー人優先主義に公然と異議を唱え、人種、宗教、言語にとらわれない平等主義(「マレーシア人のマレーシア」)を採用すべきとの主張をひっさげて連邦議会に乗り込んできた。何代か遡ればマレー人も大陸から移り住んできた移民に過ぎないと論じるリーの論法は、従来の政治的タブーに挑戦する過激な主張であったが、65年にPAPを引き継いだDAP、さらにグラカン、PPP、マラヤ労働党などの非マレー人政党も、同様の観点から平等主義(相対的には非マレー系住民のエスニックな権利主張)を主張した。そして選挙戦では、非マレー系住民からの票獲得を狙ってこれら非マレー系野党が競争的なキャンペーンを繰り広げた。非マレー系野党が最も活性化していた時期であり、その

状況が選挙結果に色濃く反映したといえよう。

2008年の総選挙前にも、非マレー系住民による平等主義主張の活性化・公然化という点で類似した状況がみられた。華人コミュニティ内でも、マハティール政権末期から、ブミプトラ政策自体への不満が様々な形で表出されるようになっていたが、今回の選挙に至る過程で特徴的なのは、従来、国政に対して意義申し立ての大規模な運動を行ったことのないインド系住民が、民族関係への不満を爆発させ、平等主義の主張を公然化させたことである。2007年11月25日に首都クアラルンプールでインド系住民による1万人規模のデモが発生し、警察隊との間で双方に負傷者がでる衝突が起こった。

人口比で8%弱のインド系住民は、ブミプトラ政策の対象から外れ、また華人のようにコミュニティ内の互助システムによって支援・保護されてきたわけでもないため、最下層に身を置く住民が多い。インド系住民を代表する立場からBNに参加してきたMICが、従来、同住民のブミプトラ政策に対する不満や不平等感がある程度吸収する役目を担ってきたが、今回の街頭活動に対してはその歯止めが効かないばかりか、むしろMICが本来の役目を適正に果たしていないとの不満が噴出した。堰を切ったかのようなインド系住民による不満の表出は、2008年に入っても続き、その流れは3月の総選挙にも大きく影響したとみられる。

上記のような政治環境の類似性が2つの総選挙の間にみられるが、もちろん歴史的背景の違いから相違点も多い。最も顕著な違いは国際環境であろう。冷戦のまったただ中にあった1969年には、一方で中国の文化大革命の影響がマレーシアの華人系野党、とりわけマラヤ労働党に及んで反政府活動を激化させ、他方、西側諸国で吹き荒れる反共主義が政府・与党の野党対策を強権的なものにしていった。2008年の国際環境はそれとは大きく異なる。権威主義的な権力行使に対して国際社会が強い拒否反応を示す一方で、人権や民主化がグローバルなアジェンダとしてもてはやされる傾向にある。このため、政権の権威主義的な性格がしばしば国際社会の批判を呼んできたマレーシアに対しては、概して平等主義や民主主義を掲げる野党勢力の側に国際社会から好意的な視線が

向けられていた。

(3) 政治的帰結

これまで検討してきたように、2008年と1969年の総選挙においては、非マレー系住民の平等主義主張が噴出する中で、それら世論の受け皿となる野党勢力が台頭し、「連盟」体制もしくはBN体制を揺るがす選挙結果を導いた点で共通性がみられる。ただし、それらの選挙結果が、マレーシア政治全体の展開にどのような政治的な変化や帰結をもたらしたかについては、両者の間で大きな違いがある。

1969年の総選挙では3日後にマレーシア史上最悪の民族暴動が起こった。総選挙結果と暴動発生との因果関係については慎重な検討が必要だが、少なくとも、華人系を中心とする非マレー系野党の総選挙での台頭と、それに危機感を覚えた与党連合、とりわけUMNOの警戒感によって、エスニックな緊張が急速に高まったことは明らかである。与党連合が連邦議会で3分の2の議席を獲得できなかった点もさることながら、ペナン、ペラ、スランゴールの3州、特に伝統的にマレー統治者を戴き、UMNO指導者が一貫して州首相の座に着いていたペラ州とスランゴール州において、州政権が非マレー系野党の手へわたる可能性が生じたことで、エスニックな緊張が煽られた。結局、野党連合の結成には至らず、両州で与野党逆転の可能性は消えたが、その後も選挙の勝利を祝う華人系野党支持者とこれに対抗するUMNO支持者の示威活動はエスカレートし、暴動への下地が作られたのである[金子 2001: 第5章]。

死者196人(政府発表)を出す大惨事となった暴動によって政府の機能は麻痺し、数日後に国家運営評議会(NOC)が統治機能を代行するまでの間、首都クアラルンプールは無政府状態に陥った。また非常事態宣言下で議会は閉鎖され、独立後一貫して堅持されてきた議会制民主主義制度はその後1年9ヵ月にわたって停止された。この間に、国民統合と経済開発の理念と方法、さらに政治体制や政党システムが大きく変わり、70年代以降のマレーシアのあり方を規定するBN体制およびブミプトラ政策が確立したのである。いずれにしても、1969年の総選挙では、民主主義制度に則った国民の意思表示が権力構造の再

編と新たなエスニック関係の制度化へと具体化される前に、暴力的な事件が勃発し、さらには非民主主義的な方法による体制・政策転換が進められることになったのである[金子 2001: 第6章]。

これに対して2008年の総選挙後の展開は1969年のそれとは大きく異なり、極めて平穏なものであった。与党はアブドゥラ首相自らが敗北を認め、国民は選挙結果に驚きを示したものの平静に推移を見守った。野党のPKR、DAP、PASは選挙前にほとんどの選挙区で統一候補を擁立する選挙提携を行ったが、選挙後はさらにその関係を固めるために政党連合「人民連盟」(Pakatan Rakyat: PR)を結成、連邦議会と野党が政権を担う5つの州議会で共同歩調を取ることを発表した。

1969年の総選挙では、憲法停止が解除されて連邦議会が再開された時点ですでに「連盟」からBNへの移行は済んでおり、BNとしては議席の3分の2を回復していたため、実際に与党連合が3分の2議席を割った状態で政治運営を行うことはなかった。それに対して2008年総選挙後は、BNが3分の2議席を持たないまま、同国の政治史上初の経験として実際に政権を担当している。

2. 憲法改正と政治体制——BN体制維持・強化の一手段としての憲法改正

(1) マレーシア政治における憲法の位置付け

本節では、2008年総選挙での3分の2議席割れによって与党連合が初めて失った憲法改正の自由裁量権について考えるために、マレーシアにとっての憲法改正がどのような意味または効果を持っているかを検討してみたい。

まず、マレーシアにおける憲法の位置付けだが、1957年8月の独立とほぼ同時に施行されたマラヤ連邦憲法(Constitution of the Federation of Malaya, 1957)は、政治制度を含めた国家の枠組みを広範かつ具体的に定めた基本文書として現在に引き継がれている。タイ、フィリピンのように憲法そのものを頻繁に入れ替える国もあるが、マレーシアは、シンガポールやインドネシアと同様に、独立時の憲法を修正を重ねながらも一貫し維持してきた国のひとつである。

また、初代首相トゥンク・アブドゥル・ラーマン以来、いずれの政治指導者も憲法から大きく逸脱した超法規的手段を用いて権力を行使することはなかった。権威主義的色彩が強く、権力の一元化を強力に推し進めたマハティール首相でさえ、手続き面では法的、制度的枠組みを完全に無視することはなく、対立する政治勢力に対抗する際にも、憲法条項や関連諸法に依拠した強制執行・法廷闘争、憲法・関連諸法変更のための立法措置といった手続きを踏んだ。その意味では同国の統治スタイルは少なくとも形としては「法治」であり、その基となり、また象徴ともなってきたのが憲法であるといえよう。

同憲法は、政治制度について基本的に旧宗主国イギリスの制度をかなり忠実に受け継いでいるほか、独立交渉の過程において主要民族の代表が取り交わした民族間の利益配分に関する合意事項が盛り込まれているのが特徴である。内容面でのもうひとつの特徴は、国家の基本原則に留まらず、極めて具体的な規定や執行方法などが含まれている点である。181条からなる憲法条文は、200ページの単行本に匹敵するほどの分量にのぼり、国家の基本的枠組みをまとめた文書というよりも実施要領とか実行指示書といった色彩が強い。

そして、同国憲法のもうひとつの特徴は、極めて頻繁かつ多岐にわたって改正が施されてきた点である。2000年代初めまでに40数回の改正がなされ、なおかつ1回の改正ごとに数十ヶ所が書き換えられてきた。その結果、修正(再修正、再々修正などを含め)された箇所は合わせて600を超える²。このような頻繁かつ多岐にわたる憲法改正の結果、同憲法は制定時の理念や精神から遠ざかってしまったとする見方も法律家や研究者の間で少なくない(例えば、Zainon and Phang, 2005、Abdul Aziz, 2003: p.171)。

(2) 憲法改正の目的

このように憲法に多くの改正を加える目的は何で

² アブドゥル・アジズ・バリは2003年の著書の中で憲法制定以来44回の改正が行われたと指摘している[Abdul Aziz 2003:171]。シャド・サリーム・ファルキは、2005年のインタビュー記事の中で、2001年までに42回の改正があり、合わせて644ヶ所が修正されたと述べている[Zainon and Phang 2005]。

あろうか。上記のように、細目にわたり詳細な規定を含んだ憲法条文であることから、時代の変化に伴って必然的に多くの箇所手を入れる必要が出てくるという一般的な傾向は容易に推察できる。ただし、これまで改正されてきた憲法条文を個々にみても、以下のように目的別に幾つかのカテゴリーに分けることができる³。

第一に、国家形態の変化に対応して修正が必要になった部分である。これには、独立当初の非マレー系住民の市民権に関する改正、マレーシア連邦が結成されてサバ、サラワクが加わったことに伴う改正、イギリスに一部依存していた司法制度を独立的なものへと改変するための改正などが含まれる。このカテゴリーについては、司法制度改革に絡む改正が1990年代に入ってもみられる他は、大半の改正が1950年代と1960年代に集中している。

第二に、治安の維持・強化のために社会統制を強化する目的で実施された改正である。この中のひとつが、破壊・転覆活動に対して治安を強化するためになされた改正(149条、150条に関する改正など)であり、この改正に基づいて生まれた代表的な法律が国内治安法(Internal Security Act 1960: ISA)や社会団体法(Societies Act 1966)である。もうひとつは、民族間の対立を抑制する目的を持った改正である。5.13事件の再発を防ぐ目的で1971年の議会再開後、最初に決議された、「敏感問題」を公の場で議論することを禁ずる改正(10条4項)がその代表例といえる。

第三に、行政府への権力の一元化を目的とした改正である。これには、国王・統治者(スルタンやラジャ)の政治的権限を規制するための改正や司法府の権限を抑制するための改正が含まれる。これらは主にマハティール政権下で進められたもので、王・統治者の権限を縮小する1984年と1993年の改正、および長官を含む3人の最高裁判事が罷免された1988年の「司法の危機」の後に司法権を限定するために行われた改正(121条)が代表的である。

第四に、与党の権力基盤強化につながる改正が挙げられる。同国では、下院議員選挙(小選挙区制)の

定数や州ごとの議席配分なども憲法の中で規定している。したがって、これらに変更を加える場合にはそのたびごとに憲法改正の手続きを経る必要がある。同国では、独立以来、与党に有利な選挙区割り(ゲリマンダリング)が実施されてきたが、そのためにはある程度の間隔でこの部分の規定を改訂する必要があった。

(3) 権威主義強化の手段としての憲法改正 と「3分の2」条項

上記の目的別の分類からもわかるように、これまでの憲法改正は、国家形態の変化に応じた不可欠な改正を除くと、行政府へ権限が集中した政治構造を築くとともに、社会統制を強化して政府機構以外からの政治的な批判や運動を規制する方向で実施されたものがほとんどである。さらに加えて、政権交代が起こらず、現行の与党が政権を維持し続けられるよう調整する役割も担っていた。その意味では、政権与党が権威主義的な体制を固め、選挙における常勝体制を築くための手段として憲法改正が積極的に使われてきたといっても過言ではなかろう。

その代表的なケースが、前述の10条4項を付け加えるための1971年の憲法改正である。同条項は、憲法内の第3部(市民権に関する規定)、152条(国語について定めた規定)、153条(マレー人の特権およびサバ、サラワクの先住民の特権について定めた規定)、181条(統治者の地位を定めた規定)に基づいて制定・保護される権利、地位、特権などに異議を唱えることを禁ずる法令を議会は制定できると定めている。

この改正条項に依拠して、国家機密法(Official Secret Act: 1972年制定)、印刷出版法(Printing Presses and Publications Act: 1948年制定、1971年、1984年改正)、社会団体法(1966年制定、1983年改正)、警察法(Police Act: 1967年制定、1987年改正)の制定・改正が行われるとともに、ISAおよび扇動法(Sedition Act: 1948年制定)の適用範囲の拡大と適用強化が図られてきた。上記の法律はいずれも名目上は治安や社会秩序を維持する目的で制定されたものだが、他方、言論・集会・結社の自由といった市民的自由を規制する権限をかなり広範に政府に認める

³ この部分での憲法条文の検討には、*Federal Constitution, Internations Law Book Service*, 1998を用いた。

内容を含んでおり、人権や民主主義といった価値を軽視し、市民的自由を保障した憲法内の他の条項と矛盾する法令として、野党をはじめ反政府勢力から常に批判的となってきた。

また、憲法改正のための要件は、同憲法159条で定められている。同条3項は、憲法条文の改正および10条4項に基づいて制定された法律の改正には、上下両院それぞれの議員総数の3分の2以上の賛成を必要とするとしている⁴。上下両院で議員総数の3分の2以上の支持を要するという条件については、ほぼ国際的な基準に沿っており、特にハードルが高いわけではない⁵。ただし、10条4項に基づいて制定された法律、つまり社会統制の役割を担った各種法令の改正にも3分の2以上の賛成が必要との条件を付け、これら法令に憲法並みの重みを与えている点に注目する必要がある。

これまでの考察から、マレーシアにおいて連邦議会の議席の3分の2を獲得する意味とは、細目・多岐にわたる憲法の条項や社会統制にかかわる法律を自由に書き換える裁量権を確保することであり、実際に与党は自らの政権基盤を確立・強化すべく、その裁量権を用いて行政政府への集権や社会統制の強化、換言すれば権威主義的政治体制の「合法的」な強化を図ってきたのである。

3. 「3分の2割れ」の影響と今後の展望

(1) 政治体制への影響

2008年の総選挙の結果、マレーシア史上初めて憲法改正の自由裁量権を持たない与党が誕生した。以下においては、この事実がもたらす影響について考

えつつ、今後の展開を若干展望してみたい。

まず、政治体制への影響であるが、マハティール政権時代に強化されてきた、そしてアブドゥラ政権下でも法的・制度的にはほとんど緩んでいない権威主義的政治体制が、今後、憲法改正という方法によってさらに強化される可能性は当面なくなった。その意味では、政治的安定化を図るための社会統制の強化という手法がついに限界に達したといえる。ただし、権威主義体制から民主主義体制への移行を終えた周辺国と比べると、同国の社会統制は現時点ですでに相当な高レベルに達している。今後はこれらの統制をいかに緩和・解除するかという方向に議論の焦点が移るが、その場合、憲法改正のための3分の2という壁が、今度は統制緩和・解除を積極的に進めようとする野党側の前に立ちはだかることになる。仮に、野党連合が選挙で過半数を得て政権を担当することになったとしても、憲法改正のためにはさらに3分の2の多数が必要となるのである。

マハティール時代に憲法改正を通して進めてきた権力一元化についても、やはり同様の手法はもはや使えない。今回の総選挙後、新たな州知事を任命する際に、任命権者である各州の統治者がアブドゥラ首相が推薦した候補を拒否して、別の候補を知事に任命するという出来事がプルリス州とトレンガヌ州で起こった。マハティール前首相はこのような二重の権力構造を極度に嫌い、憲法改正を重ねて統治者の権限を抑制する方法をとったが、今後はこのような方法を用いて権限の一本化を図ることはできなくなる。

(2) 憲法改正をめぐる

与野党協力の可能性とその影響

与野党のいずれもが3分の2を獲得できない拮抗した勢力分布が続くと、いずれの立場からも憲法改正が困難となり、憲法条項の書き換えが必要な重要決定が滞る可能性が出てくる。その際、議会对策として、BNや野党連合の枠を越えた協力・提携がこれまでになく希求されることになろう。そうなった場合、与野党共に政党連合としての求心力が問われる局面が想定されるが、連合体として歴史が浅く、また政党間の価値観に隔たりの大きい野党連合に分裂

⁴ 統治者の地位・権限に関する憲法条項の改正には、上下両院での3分の2以上の賛成の他に統治者会議（Conference of Rulers）の同意が必要とされ、サバ、サラワク州にかかわる憲法条項の改正には、各州知事の同意が必要とされるとの規定がある（159条4、5条、161E条）。

⁵ 近隣のインドネシア、シンガポール、フィリピンではいずれも、上下両院（シンガポールのみ1院制）それぞれで議員総数の3分の2の賛成を得ることを憲法改正の条件にしている。タイは両院議員総数の2分の1以上の賛成としている。日本は衆参両院それぞれで総議員数の3分の2の賛成を得た後に国民投票にかけられ、投票総数の過半数の賛成をもって成立するとしている。アメリカでは上下両院それぞれの総議員数の3分の2の賛成と全国4分の3の州議会における批准を持って修正法が有効となるとしている。

や内部対立の芽が生まれやすい。実際、2008年総選挙後に選挙後の党籍変更をめぐる憲法改正論議が巻き起こった際、野党連合内のPKRが党籍変更を認める憲法改正を支持したのに対して、同じ野党連合加盟党のDAPは憲法改正に反対する姿勢を示し、結果的にBNと同じ立場に立つという場面があった。

また、今後、野党連合の結束が維持され、二大政党制の色彩が強い政党システムが固まっていっていった場合、他国の経験からみても、2つの政党連合が共に中道化の傾向をたどり、両連合の間の政策的相違が縮まっていく可能性が高い。国政上の重要な決定のためには連邦議会議席の3分の2を得ておく必要があるマレーシアにおいては、無党派層の支持獲得が鍵となり、そのために無党派層を引きつけやすい中道的な政策領域へと与野党の政策が収斂していく可能性が想定される。

（3）「民族の政治」の行方

最後に、「『民族の政治』は終わったのか？」という本フォーラムの基本的な問題提起に対して、ひとこと言及しておこう。マレーシア社会を3つの民族と2つの州からなる5つのブロックに分け、各ブロックの代表が政府を構成するという政治の枠組みを「民族の政治」と呼ぶならば、2008年の総選挙結果は、これまでの考察に基づく限り、基本的には「民族の政治」の枠組みの中で有権者による与野党への支持のバランスがかつてないレベルで変動したことの帰結とみなすことができる。第1節で検討したように、2008年総選挙をめぐる政治状況と、マレー半島部で「民族の政治」をめぐる嵐が吹き荒れた1960年代後半の政治状況およびその帰結としての1969年総選挙結果との間には、幾つかの共通点が見いだせる。その意味では、むしろ時代を超えて「民族の政治」がしぶとく生き続けていることを、いみじくも映し出したのが今回の選挙結果であったとみることもできよう。

「民族の政治」の存続を示す今回の選挙の特徴として注目すべきは、非マレー系住民の中で長年くすぶってきた不満が選挙を通して噴出・顕在化した点である。非マレー系住民の不満とは、主に、ブミプトラ政策の結果、社会的成功のための資源・チャンスの配分や公的サービスの供給がマレー系に大きく偏

り、民族間で顕著な偏在があるという古くからある不満である。

特に今回の選挙前に、従来、不満の表出度が低かったインド系コミュニティが、街頭運動を通して一気に不満を爆発させたことが大きな呼び水となった。華人コミュニティにおいては、ブミプトラ政策による資源とチャンスの偏在をコミュニティの相互扶助やNGO活動を通じた自助努力によって相殺してきた面があるが、それでも潜在的な不満は一貫して存在していた。そして、このようなコミュニティ内の不満を政府内およびBN内で代弁する立場にあるMCAやMICが、その役目を果たしていないとの批判が強まり、その反動で非マレー系野党の得票が今回大きく押し上げられた面がみて取れる。このような構図は、まさに「民族の政治」がもたらした帰結である。付け加えるならば、民族ベースの野党の選挙協力の成否が選挙の行方を大きく左右するというのも、「民族の政治」の特徴といえる。

一方、「民族の政治」の枠におさまらない要素、かつ従来のマレーシア政治では影の薄かった要素が、今回の選挙結果で浮上してきた面も見逃せない。特筆すべきは、野党勢力の中核にあって野党連合PR結成の中心的役割を果たしたPKRの存在、およびその多民族性である。1998年のアンワール副首相の罷免・逮捕・起訴をきっかけに「反マハティール」、「リフォルマシ」を掲げて結成された同党は、当初より多民族政党を標榜してはいたものの、実際にはマレー人の指導者と支持者に支えられたマレー系世俗政党であった。しかし今回は、非マレー系候補が同党から多数出馬し、当選者も下院と州議会を合わせるとマレー系に匹敵する数に達した。また非マレー系住民からの得票率も高かった。つまり、PKRが名実ともにマレー系政党の枠から脱し、実質的なマルチ・エスニック政党としてはマレーシア史上初めて野党第1党の座を得たのである。

PRK躍進の原因としては、選挙参謀かつ「選挙の顔」の役目を果たしたアンワール党顧問のカリスマ性もさることながら、1999年総選挙以来、野党もしくは野党連合を支えてきたNGOセクターの影響力を看過できない。マレーシアのNGOセクターは、アドボカシー型NGOから非マレー系コミュニティ内の

相互扶助型NGOに至るまで、非マレー系住民が中心となって支えてきた〔金子2001〕。今回の選挙でもこのNGOセクターが二大政党制を目指して野党側を支持するとともに、さらに一歩進んでNGOの幹部を候補者としてPKRから多数出馬させる動きにでたのである。

NGOセクターを担う人々の中には、コミユナルな利益に拘泥するのではなく、むしろ政府の権威主義的な政治手法を人権や民主化のグローバルスタンダードに

照らして非難するといった脱「民族の政治」の視点を持つ中間層が数多く含まれている。いわゆる市民社会の成熟がもたらしたこのような新たな政治的傾向は、都市部を含む選挙区と農村部主体の選挙区で選挙結果が大きく分かれた（都市部で野党の強さが目立った）今回の選挙のもうひとつの特徴とも符合する。NGOセクターなどを軸とする市民社会の近年の展開は、マレーシアが脱「民族の政治」へと移行する際の最も重要な要素とみられ、それが一部とはいえ確実に選挙結果に投影された点はこれまでにない大きな変化といえよう。

マレーシア人でさえ予想できなかったといわれる今回の選挙結果が、今後のマレーシア政治の新たな流れを作っていくかどうかについては余談を許さない。従来の選挙でもそうであったように、揺れ戻し効果が現れて次の選挙でかつてのパターンに逆戻りする可能性もあるし、今回の結果が大胆なブレイクスルーを導く風穴となり、「民族の政治」の枠におさまらない要素がさらに拡大して地殻変動が起こる可能性もある。マレーシア政治は幾つかの可能性を秘めながら、BNの3分の2割れという新たな局面に踏み込んだ。

〔資料〕州議会選挙（1969年、2008年）における政党別獲得議席数

州	2008年					1969年					
	BN	PAS	DAP	PKR	他	Alliance	PAS	DAP	グラカン	PPP	他
連邦	—	—	—	—	—						
ジョホール	50	2	4	0	—	30	—	1	—	—	1
ケダ	14	16	1	4	0	14	8	—	2	—	—
クランタン	6	38	0	1	—	11	19	—	—	—	—
マラッカ	24	0	5	0	—	15	—	4	1	—	—
Nスンピラン	21	1	10	4	—	16	—	8	—	—	—
パハン	37	2	2	0	1	20	—	—	1	—	3
ペナン	11	1	19	9	—	4	—	3	16	—	1
ペラ	28	6	18	7	—	19	1	6	2	12	—
ペルリス	14	1	0	0	—	11	1	—	—	—	—
スランゴール	20	8	13	15	—	14	—	10	4	—	—
トレンガヌ	24	8	0	0	—	13	11	—	—	—	—
サバ	59	0	1	0	—	—	—	—	—	—	—
サラワク	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
合計	307	83	73	39	1	167	40	32	26	12	5

注：黒い実線の太枠は野党が単独または連立で州政権をとったケース。二重線の枠は与党連合に対抗可能な野党連合の組み合わせを示したものの。

出所：2008年選挙結果は各紙資料に基づく、1969年選挙結果は、金子(2001:254、一部修正)を参照。

参考文献

- Abdul Aziz Bari (2003) *Malaysian Constitution: A Critical Introduction*, The Other Press.
- Von Vorys, Karl (1976) *Democracy without Consensus: Communalism and Political Stability in Malaysia*, Oxford University Press.
- Zainon Ahmad and Liew-Ann Phang (2005) 'The all-Powerful Executive', *The Sun*, 1 October.
- Federal Constitution*, Internations Law Book Service, 1998.
- 金子芳樹 (2001a) 「1969年『人種暴動』の実態と政治的意味」同『マレーシアの政治とエスニシティ』晃洋書房。
- 金子芳樹 (2001b) 「マレーシア：国家・NGO関係における二つの二重構造」重富真一編著『アジアの国家とNGO——15ヶ国の比較研究』明石書店。
- 金子芳樹 (2004) 「マハティール体制の確立過程：マレーシアにおける政治体制とリーダーシップ」関根政美・山本信人編『海域アジア(現代東アジアと日本)』慶応義塾大学出版会。