

## [書評] Harold Crouch , Government and Society in Malaysia

著者	中村 正志
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
雑誌名	アジア経済
巻	39
号	5
ページ	115-119
発行年	1998-05
出版者	アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/362">http://hdl.handle.net/2344/362</a>

Harold Crouch,

*Government and Society in  
Malaysia.*

Ithaca: Cornell University Press, 1996, xiii  
+ 266 pp.

中村正志

I

1980年代以降、それまで権威主義体制をとってきた多くの国々が民主化を実現する中で、権威主義体制から民主体制への移行という問題は、世界的に大きな関心の的となっている。東南アジア地域においては、1980年代末から90年代初頭にかけてフィリピンとタイが民主化を果たした。引き続き、残る国々が民主化を達成するか否かという問題は、この地域の比較的好調な経済成長と相まって広く関心を集めている。とくにインドネシア、マレーシア、シンガポールの3国は、経済的には長期にわたる高度成長を経験する一方、政治的には、程度の差は大きいものの、いずれも権威主義的な特徴をもつ政治制度を有しており、経済成長にともなう社会変動がこれらの国々にも体制変動をもたらすか否かという問題は、学問の世界にとどまらず一般的なマスメディアにおいても注目されている。

マレーシアでは、独立以来、1969年の種族暴動後のわずかな期間をのぞき議会制民主主義の制度が保たれ、4～5年に1度のペースで定期的に選挙が行われてきた。国会選挙においては常に統一マレー人国民組織 (United Malays National Organization, 以下 UMNO) を中心とする与党連合が勝利をおさめてきたが、その背景には非常事態令、国内治安法、団体法といった法律に基づく厳しい社会統制や、選挙区割りにおける著しいゲリマンダリングがある。だがその一方で、たとえばインドネシアと比べると、政治的自由の保障の度合いは高く、選挙も一

定の競争性が保たれている。

そのため、マレーシアの政治体制をどのように評価し位置づけるかという問いに対する答えは、この国を研究対象とする研究者の間でも意見が異なる。

「国民の政治参加と政治競争を極度に抑圧した」<sup>(注1)</sup> 権威主義とする論者もいれば、「政治体制としては権威主義の経験を持たず、制度的には民主制を維持してきた」<sup>(注2)</sup> とみる論者もいる。また、マレーシアの政治体制を完全な民主主義ではなく、同時に完全な権威主義でもない捉える論者も多く、そうした論者はマレーシアの政治体制を「半民主主義」(semi-democracy) または「疑似民主主義」(quasi democracy), あるいは「やわらかい権威主義」(soft-authoritarianism) などと呼ぶ<sup>(注3)</sup>。

こうした見解の相違は、民主主義と権威主義の間に明確な断絶点が存在しないことに起因している。現在、民主主義とは何かを定義するにあたって、その要件を言論、結社の自由などの自由権の保障、およびそれにともなう競争的な選挙の存在に求める立場が優勢であり、近代政治体制を民主主義・権威主義・全体主義の3類型に分類したリンス (Juan J. Linz) の議論<sup>(注4)</sup> においてもこの立場がとられている。つまり、民主主義と権威主義の相違点は、政治的自由に対する制限、および政治指導者間の競争を回避するための制度の有無であるといえるが、現実には一般に民主主義国家とされる国々においても自由権の制限や政治的競争を回避するための制度は存在しており、それらがどの程度までなら民主主義の範疇にとどまり、どの程度以上になれば権威主義になるのかは必ずしも明確ではない。

本書の著者ハロルド・クラウチは、マレーシアの政治体制を完全な民主主義でも権威主義でもなく、その中間形態とみる立場をとっており、かつそうした「あいまいな体制」(ambiguous regimes) を単に民主主義と権威主義の中間値とはせず、リンスが民主主義でもなく全体主義でもない独自の政治体制として権威主義を見いだしたのと同様に、固有の特徴をもつ政治システムとして理解すべきだと主張する。そしてその理由として、これら「あいまいな体制」において多くの場合、その民主主義的な特徴と権威

主義的な特徴は必ずしも相互に対立せず、むしろ補完しあうかたちで体制の安定性を高め、その持続に寄与しているのだと指摘する。

本書においてクラウチは、民主主義的側面と権威主義的側面を併せもつこの体制の独自性を際立たせるため、政府が社会の要求・圧力に対してレスポンス (responsive) である部分を体制の民主主義的特徴と定め、逆に政府が社会に対して抑圧的 (repressive) に対応する部分を権威主義的特徴とし、この2つのスケールを用いてマレーシアの政治体制を検討した。従来の議論においては、ある政治体制が民主主義的か権威主義的かを判断するための基準は、その政治体制において政府が社会に対し「抑圧的か抑圧的でないか」という一点にあり、「半民主主義」あるいは「やわらかい権威主義」は完全な民主主義と完全な権威主義との間の中間点としてしか捉えることができない。また、政府が社会に対しレスポンスであるということは、民主主義に当然期待される属性であるが、民主主義と非民主主義を分かち直接のメルクマールとは認識されない。だが、政治的自由が保障され政治指導者間の競争が実現すれば、政府は当然社会の要求を無視できなくなる。そこでクラウチは、政府が社会に対してレスポンスであることを民主主義的特徴、抑圧的であることを権威主義的特徴と定めることにより、「あいまいな体制」が機能する上でこの両者が鋭く対立することなく、双方とも体制そのものの持続に寄与している様を描き出すことに成功している。さらに、この2つのスケールを用いて、独立以後の経済発展にともなう社会変容がマレーシアの政治システムに与える影響の「あいまいさ」を説明している。

## II

本書の構成は、以下のとおりである。

### 第I部 導入部

#### 第1章 あいまいな体制

#### 第2章 1970年以前の政治と社会

### 第II部 政治システム

#### 第3章 政府

#### 第4章 野党と選挙

#### 第5章 政治統治

#### 第6章 矛盾する潮流：強まる権威主義

#### 第7章 矛盾する潮流：UMNOの分裂と1990年選挙

#### 第8章 国家の制度的支柱

### 第III部 社会と政治

#### 第9章 コミュナル・アイデンティティと多極共存主義

#### 第10章 進化する階級構造

#### 第11章 分裂した事業家階級

### 第IV部 結論

#### 第12章 抑圧的でレスポンスな体制

導入部である第I部では、まず第1章で、上述したような分析枠組みと第2章以降の内容が簡潔に説明される。続く第2章では、1970年以前の政治システムが、その背景であるマレーシア社会の特徴との関連で説明される。マレーシアの前身であるマラヤ連邦は、イギリス民主主義をモデルとする憲法をもって独立した。そこでは競争的な選挙が行われていたが、典型的な複合社会であるマラヤにおいては種族間の利益のバランスを保とうとする政府の試みにもかかわらずしばしば華人、あるいはマレー人の欲求不満が表面化したため、政府は権威主義的権力行使も必要と認識し、政治システムには民主主義的特徴と権威主義的特徴が混在することになった、というのが著者の見解である。そこではマレー人エリートが優位を占めていたが、UMNOが単独で統治を行っていたわけではなく、華人、インド人の種族政党であるマレーシア華人協会 (Malaysian Chinese Association, 以下 MCA)、マレーシア・インド人会議 (Malaysian Indian Congress, 以下 MIC) とともに連盟党 (Alliance Party) を形成し、エリート間協調によって種族別利益が調整される、いわゆる多極共存型 (consociational) の政治システムが機能していた。しかし、種族間の所得格差に対する不満などにより発生した1969年の暴動 (5月13日事件) を契機にこのシステムは破綻し、権威主義的側面が強化されることになる。

第II部では、政治アクターと政治制度の分析を通

じて、マレーシアの政治体制が民主主義的特徴と権威主義的特徴をあわせもち、双方の組み合わせにより体制の安定性が維持されていると主張される。まず第3章では、連盟党が他政党を取り込んで1974年に成立した与党連合、国民戦線 (Barisan Nasional) のメカニズムとこれを構成する各党について説明され、続く第4章では、選挙制度と野党が果たす役割について述べられる。

マレーシアでは、独立以来国政選挙では常に与党連合が勝利しており、州議会でもわずかな例外をのぞき連盟党／国民戦線が与党の座を占めてきた。その原因は、与党連合が多数票を獲得する能力を有していたということだけでなく、選挙制度が野党に対して不利なものであったためでもある。マレーシアの選挙では、投票・開票時における不正や選挙民に対するあからさまな圧力行使などは見られず、選挙関連法規・慣行のひとつひとつを取り上げた場合、必ずしも明らかに不公正なものとは断じえない。しかし、マレー人に有利な選挙区割りや選挙運動の際の屋外キャンペーンの禁止、与党議員の選挙区に対する優先的な開発プロジェクトの実施などは、全体として与党連合に有利なものとなっており、国政選挙における国民戦線の敗北は想定しがたい。

だがそれは、国民戦線が社会の要求を無視し得るということの意味するのではない。イスラム政党の PAS (汎マレーシア・イスラム党)、華人を支持母体とする DAP (民主行動党) といった野党の存在により、個々の候補者は、与党候補といえども選挙の際には厳しい競争にさらされることが多い。クラウチは、「選挙は政権交代を実現することはできなかったが、もしそれがなかった場合より、政府をよりレスポンスにした」(p. 76) と評価している。

また、強い野党と競争的な選挙の存在のみならず、国民戦線そのもののメカニズムやそれを構成する各党の事情も、政府をレスポンスにする要因となっている。国民戦線を構成する UMNO, MCA, MIC などの政党は、それぞれマレー人、華人、インド人といった種族の利益を代表する政党である。各党は、その指導部がそれぞれの種族社会のエリートによって構成され、便宜供与を通じて各種族を代表する政

党としての地位を確保しているという共通の特徴をもつ。各党は、国民戦線内部でのバーゲニング・ポジションを強化するため、選挙においてより多くの議席を確保する必要がある。そのためには当然社会の要求を無視し得ない。また、各党内部にはつねに派閥争いがあり、党内ポストをめぐる時に激しい競争が行われる。そのため、政党指導者は草の根レベルの支持獲得のために地域住民の意向に敏感であらねばならないのである。

次に第5章では、非常事態令、国内治安法、扇動法、団体法といった政府による権威主義的権力行使の基盤となる法制度が紹介され、マレーシアの政治体制の権威主義的側面が説明される。続く第6章では、これらの法規が適用された事例が検討される。これらの法規の多くは、治安維持の目的で英領統治時代に制定され、多民族社会の安定維持という名目のもと今日まで維持され、一部は強化されてもいる。政府は議会制民主主義の制度を維持してきており、法改正による権威主義体制の構築をもうろんではないが、必要性を認識した際にはこれらの法規に基づいて強権を行使する。著者は、非常事態の発令および国内治安法に基づく政治犯の逮捕が行われた4つの事例を検討し、これらの権力行使は、1969年暴動後の非常事態令のように社会不安の抑制など正当な目的をもつ場合と、政府による野党の統制、あるいは UMNO 内部の主流派による非主流派の牽制といった恣意的な理由によるものがあると論じている。

このように権威主義的な権力行使を可能にする法制度が強化され、実際に適用される一方で、1980年代末以降の政治の流れは政府を社会に対してよりレスポンスにする効果を生んでいると著者は主張する。第7章で著者は、与党連合の軸である UMNO の分裂と、UMNO 非主流派が結成した46年精神マレー人党 (Parti Melayu Semangat '46, 以下 S '46) と野党との連携をとりあげ、この現象について説明している。1980年代半ば以降、UMNO 内部では総裁のマハティールと党幹部のラザレー (Tengku Razaleigh Hamzah)、ムサ・ヒタム (Musa Hitam) らの間の派閥争いが激化し、党が2つに分裂して反マハティール派により新党 S '46 が結成される事態に発展した。

S'46が設立されたことにより、UMNOはこれまでのように支持母体であるマレー人エリート、中間層の票を独占することができなくなった。また、S'46が選挙にあたってDAPと連携したため、一部の選挙区では華人選挙民の票が選挙結果を大きく左右するようになった。こうした事態により、政府はこれまで以上に社会の要求に対して敏感に対応せざるを得なくなったと著者は指摘している。

第8章では、官僚制度、軍、司法、スルタン制度について説明される。マレー人の「土地の子」としての特権を保障する存在であるスルタン制度はもちろんのこと、高級官僚、軍エリート、最高裁判事のほとんどがマレー人エリートであり、同じくマレー人エリートが主導する政府との関係は基本的に良好で、政府と司法当局、あるいはスルタンとの間で軋轢が生じることもしばしばあるものの、現行体制への抜本的な挑戦に至るまでには発展しない。

続いて第三部では、複合社会としてのマレーシア社会の特徴と、経済発展にともなう社会変動が政治システムに与える影響について検討される。ここで著者は、有力なエスニック集団が複数存在するというマレーシア社会の基礎条件が現行政治体制を規定しており、近年の階層構造の変化、新興事業家の登場という社会変動とそれをもたらした経済発展は、完全な民主体制あるいは完全な権威主義体制への移行を促すものではないという議論を展開している。

第9章での著者の主張は、種族対立が政府を権威主義に導く一方で、有力なマイノリティの存在は、マジョリティ集団主導の政府による完全な権威主義体制の確立を阻害する、というものである。ここで著者は、エスニックな対立を導きがちで教育、文化、宗教といった問題に対する政府の対応を検討し、ここではマレー人の利益が優先され、それを確保するため非マレー人に対し抑圧的な政策が採られる場合もあるが、非マレー人の利益もある程度汲み上げられていると評価する。そして、UMNOが与党連合内部の他政党に対して譲歩するのは、華人をはじめとするマイノリティ・グループの規模が大きいために、政治的安定を確保するためには彼らが要求を表出する機会を与え、彼らの利益を考慮することが必

要だとUMNO指導者が認識しているからだと説明している。

第10章では、独立後の階層構造の変化とその影響について検討される。ここで著者が着目するのは中間層(middle class)の台頭である。中間層および事業家層(business class)は、下層に位置する労働者や農村の大衆が脅威とならない場合には民主化に関心を抱く傾向にあるとし、マレーシアの場合、中間層は急速に拡大し貧困層が減少したので、政治システムの民主的特徴が強化されることが期待されるような階層構造の変化が生まれたと主張する。

しかし実際には、階層構造の変化は抜本的な政治変動に結びついてはいない。著者はその原因をエスニシティに求め、中間層はエスニシティにより分断されているため、重要な政治イシューで共闘できないとする。ただし中間層の台頭は各種族政党内部での派閥対立を発生・激化させた。その代表的な事例がUMNOの分裂であり、こうした現象は政府をよりレスポンスにしたと評価する。

第11章では、事業家層の変化の影響が検討される。民主化には国家から自立した利益をもつ事業家の台頭が不可欠だが、マレーシアの場合にはそれが欠如しているというのがここでの主張である。その原因は、1970年代からのプミプトラ政策の導入にともなう国家が経済分野に対する強力な介入を開始したことにある。マレー人企業家の多くは政府のクライアントとしてその便宜供与により成長したもので自立しておらず、華人企業家にとっても政府との関係を良好に保たなければ事業の維持が困難になった。

続く第12章では、経済発展のプロセスが政治システムに与えた影響について簡単に考察される。いくつかの国では輸入代替から輸出指向型への開発戦略の転換は政治体制の権威主義化を伴った。それは既得権益を持つ事業家層の反対を抑え、また労働者の賃金を低く抑えるために労働組合運動を抑制する必要などから生じたものだったが、マレーシアの場合、輸出指向政策と並行して輸入代替政策が継続されたことなどにより、半民主体制の枠内でこれらの問題を解決できたと説明される。最後の第13章では、本書の結論としてこれまでの議論が簡潔に整理される。

## III

先述したとおり、本書には2つの中心的な主張がある。すなわち、(1)マレーシアの政治体制には社会に対してレスポンスな側面と抑圧的な側面の双方があり、その両者が現行体制の安定性に寄与している、(2)有力エスニック集団が複数存在するというマレーシア社会の基礎条件、ならびに近年の経済発展とそれに伴う社会変動は、政治体制の2側面の双方を促進する効果を持ち、完全な民主体制、あるいは完全な権威主義体制への移行を促すものではなかったという主張である。これらは十分な説得力をもって展開されていると評者には思われる。ただし、近年の政治経済学の成果により、1980年代末以降、政府首脳に権限が集中し、彼らの自由裁量権が拡大していると指摘されている点に注意する必要がある<sup>(注5)</sup>。著者が「政府が社会に対してレスポンスになった」と評価する政策が、国家が社会の圧力からの自律性を確保したことにより実現可能となったという側面があるのである。この点についてはいずれ別稿にて指摘したい。

本書の議論の材料として扱われているトピックは、独立以前の社会状況から今日の経済発展の影響まで多岐にわたる。そのためマレーシア社会と政治について、ひとつの体系的なイメージを得ることのできる本となっている。その意味で、本書はマレーシア政治研究の第一人者に数えられる著者の総まとめ的な一冊といえよう。

本書を通読して改めて認識させられるのは、エスニシティを軸とした亀裂の存在という基礎的社会条件にマレーシアの政治が方向づけられているという点である。エスニシティは独立期における政治システムの形成過程において決定的に重要な条件となっただけでなく、その後の経済的近代化、社会的近代化の政治への影響も、エスニシティというフィルターを通してによって、同質的文化をもつ社会の場合とは異なる現象をもたらす。それらは確かに、著

者が主張するようにこれまでのところ政府をレスポンスにする効果と抑圧的にする効果の双方を与え、結果として現行体制の安定的な継続につながったといえる。しかし、2020年までの先進国入りを目標とするマレーシアが今後さらに急速な近代化を進めるなかで、エスニシティが政治過程に与える影響も変質していくだろう。その影響が簡単に政治体制の変動へ結びつく兆候は今のところ見られないが、今後経済的近代化、社会的近代化が進むなか、それらが政治に与える影響を検討していくことは、これからのマレーシア政治研究の重要なテーマのひとつとなるだろう。

(注1) 小沢一彦「インドネシア・マレーシア・タイにおける権威主義体制の比較研究」(岡部達味編『アジア政治の未来と日本』勁草書房 1995年)116ページ。

(注2) 藤原帰一「政府党と在野党——東南アジアにおける政府党体制——」(萩原宜之編『講座現代アジア3 民主化と経済発展』東京大学出版会 1994年)231ページ。

(注3) 「半民主主義」については、William Case, "Semi-Democracy in Malaysia: Withstanding the Pressures for Regime Change," *Pacific Affairs*, vol. 66, no. 2, 1993を、「疑似民主主義」については、Zakaria Haji Ahmad, "Malaysia: Quasi Democracy in a Divided Society," in *Democracy in Developing Countries, Vol. 3: Asia*, eds. Linz Diamond and Lipset (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1989)を、「やわらかい権威主義」については、Gordon P. Means, "Soft-Authoritarianism in Malaysia and Singapore," *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 4, 1996を、それぞれ参照されたい。

(注4) Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," in *Macro Political Theory: Handbook of Political Science Vol. 3*, eds. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing, 1975), pp. 182-183.

(注5) 例えば、Edmund Terence Gomez, *Political Business: Corporate Involvement of Malaysian Political Parties* (Townsville: James Cook University of North Queensland, 1994)を参照されたい。

(アジア経済研究所動向分析部)