

鈴木絢女著

『＜民主政治＞の自由と秩序

——マレーシア政治体制論の再構築

』

京都大学学術出版会 2010年 vi+298ページ

なかむらまさし
中村正志

I

自由はそんなに大事なのだろうか。自由は誰にとってもおかけがえのない普遍的価値だという思い込みが、われわれの視野を狭めてはいないだろうか。マレーシアの政治体制を扱った本書は、このようなラディカルな問いに貫かれている。

かつて藤原（1994, 229）が述べたとおり、「どうすれば経済が発展するのか、経済学者が思い悩むように、どうすれば民主主義体制への転換が進むのかを政治学者は考え続けてきた」。対して、本書の著者・鈴木絢女は、こうした政治学者の姿勢への違和感を率直に表明する。この本で著者は、多くの政治学者が共有する「自由民主主義的規範の拡大という信念」（272ページ）が政治体制研究の偏向をもたらしたと主張し、先行研究が等閑視してきた、市民的自由や政治的権利を制限する法律の制定過程に光をあてた。著者はそこに、市民の権利の範囲をめぐる政府と在野勢力との合意を見出す。本書では、マレーシア議会の議事録や現地紙報道などの資料をもとに、与野党とNGOなど関係するアクターの協議、交渉のプロセスが描き出される。その価値が認められ、本書は第27回大平正芳記念賞を受賞した。

II

まずは本書の概要を簡単に紹介しよう。序章と第1章では、問題の所在が示され、後に続く事例の観察から帰納的に導かれる知見があらかじめ提示される。

著者によれば、先行研究は1971年から現在まで続くマレーシアの政治体制の性質を適切に把握できておらず、ゆえにこの体制が長年にわたって存続している理由を十分説明できていない。市民的自由を厳しく制限する一方、競争性の高い選挙を定期的を実施してきたこの体制を、多くの研究者は民主主義と権威主義の中間的な存在とみなしてきた（準権威主義体制論）。またこの体制は、しばしば開発独裁の一例に挙げられる（開発独裁論）とともに、エスニック・ポリティクスの観点から、多数派民族であるマレー人のエリートが少数派民族を抑圧し統制する体制とみなされることもある（民族間権力不均衡論）。

これらの議論のどれもが、過度に、かつ不適切に単純化された見方でマレーシアの政治を捉えていると著者は批判する。準権威主義体制論と開発独裁論、民族間権力不均衡論は、いずれも「支配集団」が市民的自由と政治的権利を制限する法制度を用いて「被支配集団」を抑圧しているという見方をとっている。この3種の先行研究は、誰を支配集団（および受益者集団）の成員とみなすかという点で少しずつ異なるだけで、固定的な統治エリートが権力を牛耳ってその他の市民を支配しているとみる点では一致している。同時にこれらの議論は、マレーシアの現行政治体制が自由民主主義の理念型といかなる点でどれだけ乖離しているかということにばかり気をとられ、社会的利益の調整がどのようになされているかということにはほとんど注意を払ってこなかった。

マレーシアでは支配集団が被支配集団を抑圧しているという見方が不適切なのは、著者の考えでは、抑圧的な政治体制は長続きしないからだ。開発独裁の帰結は「国家による抑圧と社会の不満との際限なきエスカレーションのはず」（25ページ）であり、そうなれば政治体制の持続は困難なのではないかと著者は問う。このロジックを裏返せば、マレーシアの現行体制は40年以上も続いているのだから、権力者がその他の市民を一方的に支配しているという見方は不適切だということになる。

そこで著者は、先行研究がほとんど無視してきた立法過程に目を向ける。本書によれば、言論の自由や結社の自由、国民の「知る権利」を制限する法律の制定過程では、政府、与党と在野勢力が協議し、相互に譲歩して合意形成がなされた。こうして制定

された法律によって市民の権利が制限されるが、政府もまた法で定められた範囲を超えた権利侵害を行うことはできない。したがってこれらの法律には、政府と在野勢力との「^{たが}籠のはめ合い」という性質がある。自由民主主義のスタンダードからみれば不十分なものであっても、在野勢力の政治的権利はある程度保障されているから、広範な政治参加が実現する。

協議と合意によって市民的自由と政治的権利の幅を定めた法制度を、著者は「協議・相互主義的制度」と名付けた。これまで市民の権利を制限する権威主義的な法律とみられてきたものは、実際には立法過程で形成された幅広い合意に由来する正当性を持ち、かつ、包括的な政治参加を実現するためのインフラストラクチャーとして機能している。したがって、これらの法制度を基礎とする政治体制への不満がエスカレートすることはなく、現行体制が長期間持続しえた。第1章で提示された本書の主要な主張を簡単にまとめると、このようにいえる。

続く第2章でマレーシアの政治史が簡潔に整理された後、第3章から第7章において、上述の主張の根拠をなす事例研究が提示される。第3章のテーマは1971年の憲法改正である。この改正の目的は、(1)市民権、(2)マレー語の国語としての地位と非マレー人の母語使用の権利、(3)ブミプトラ（先住民族）の特権、(4)スルタンの権限、の4点に関する憲法規定に疑義を呈する言論を禁じ、かつスルタンの同意抜きにこの禁止規定を廃止できないようにすることであった。言論の自由にも例外規定を設けたこの憲法改正は、市民的自由を制限するものだといえる。しかしこの改正は、下院の3分の2をおさえる与党連合が独断で実施したのではなく、野党や経済団体、労働組合なども参加した評議会での協議を経て内容が定められ、有力2野党の賛成のもとに採択された。

この憲法改正に先立つ1969年5月に、クアラルンプールで200人近くの犠牲者を出す暴動がおきていた。民族間、とくにマレー人と華人のあいだの経済格差がこの暴動の原因と受け止められ、マレー人と野党のなかでは政府がマレー人の経済的地位を高めるべく積極的に行動すべきだという声が高まっていた。こうした環境のもとで実施された憲法改正は、マレー人の特権を不動のものとするための措置だと多くの先行研究が解釈してきた。これに対して本書

は、非マレー人社会がかれらの市民権と言語に関する権利の保障を強く求めていたこと、ならびに格差是正政策の具体的な内容については言論の自由が守られたことを重視し、この憲法改正には民族間の籠のはめ合いという性質があると論じている。

第4章では1981年と83年の結社法改正が取り上げられる。1970年代後半には華人経済団体やアドボカシー型NGOの活動が活発化する。その背景には、本格化した新経済政策（いわゆるブミプトラ政策）の実施状況への不満があった。政府はこれら団体の活動を統制する目的で結社法の修正を企図し、NGOと野党の反対を押し切って1981年に法改正を実施する。この改正の主眼は、政府・公共機関に影響を与えようとするすべての団体を政治結社とカテゴライズし、ロビー活動を実施する資格をもつ団体を政府が選定できるようにすることにあった。この法改正は、ターゲットとされたNGOの反対運動を引き起こし、政府は方針転換を迫られる。1983年には、NGO側の要求に譲歩するかたちで結社法が再修正された。著者はそのプロセスを詳細に叙述したのち、1983年修正法が「結社の正当な活動と政府の正当な介入の限界を定めるルールとして成立した」（160ページ）との解釈を引き出す。加えて、その後の実施過程において「政府が好き勝手に同法を運用し、批判的な結社を突然に非合法としたり、結社の活動に頻繁に介入することは稀」であることから、「結社法は、政府と結社の双方に対して、等しく籠をはめている」（160ページ）と主張する。

第5章は1986年の国家機密法改正を扱う。1985年に閣議文書が外国メディアに漏洩したことを直接の契機として、政府は行政にかかわる情報の統制強化に乗り出す。その背景には、公的資金の不適切な運用や与党幹部の汚職疑惑といった問題が相次いで露見するという事態があった。修正法案が上程されると、取得・伝達が禁止される「公務上の秘密」の定義が曖昧なことや罰則の強化に対して、ジャーナリストとNGO、野党が反発しただけでなく、与党内からも見直しを求める意見が出た。これを受けて、政府は2度にわたって法案を修正し、「公務上の秘密」の定義を明確にするとともに、守秘義務の対象となる文書の規定についても与党連合加盟政党や経済団体の要求に譲歩した。野党とNGOは国家機密法を言論の自由と国民の「知る権利」を制限するも

のとみなし、先行研究も同様に解釈してきた。しかし本書は、国家機密法が野党政治家に適用された例は少なく、一方でこの法律を根拠に行政機関が情報公開要求に応じた例もあることから、同法が知る権利や言論の自由の範囲を示すレファレンス・ポイントとしての性格をもっていると主張する。

第6章は、1987年の印刷機・出版物法の改正と1988年の憲法改正を扱う。マスメディアからパンフレット類までを規制対象とする印刷機・出版物法は、もともと言論の自由を制約する法律であり、1987年の改正によって抑圧的な性質が強まった。また1988年の憲法改正のおもな目的は、司法の独立性を明示する文言を削除することにあった。この2つの法改正は、合意形成のための協議・交渉を経ぬまま実施された。政府が国内治安法を適用して野党指導者やNGO活動家ら100人あまりを逮捕・投獄した直後に行われたからである。多数の政治犯逮捕の背景には、教育政策や新経済政策をめぐる民族間感情の悪化と与党・統一マレー人国民組織（UMNO）の内紛があった。

第3章から第5章までの事例研究のインプリケーションにしたがえば、合意抜きに形成されたルールは政府による乱用や市民・野党の側の脱法行為を抑制する効果をもたないことになる。本章では、改正後の印刷機・出版物法が実際に政府によって乱用されてきたことが指摘され、1988年の憲法改正については、協議過程を経ずして成立したために実質的な効果を持ち得なかったという解釈が示される。

第7章はここまでの章と違い、市民の権利を制限する法の制定過程ではなく、新たな長期開発計画について協議するために1989年に設置された国民経済諮問評議会（NECC）を取り上げる。1971年に始まった新経済政策は1990年に終了する予定だったため、政府は後継政策を策定する必要に迫られていた。NECCには、1987年に指導者が政治犯として逮捕された野党やNGOを含む多様な団体が招集され、それぞれの立場からの意見が表明された。本書は、このNECCの設置を、1987年の政治犯の逮捕から翌年の憲法改正までの出来事に関する先行研究の見方を反証するものとみなす。先行研究の多くは、これらの出来事を政府による華人政党・団体の抑圧、ないしマハティール首相による政敵の弾圧とみなしてきた。対して本書は、一連の出来事を、民族対立と

国家-社会間対立を抑制しつつ新開発計画について協議・合意するための布石であったと解釈している。NECCの協議過程では野党や華人団体などの評議員が脱退しており、NECC報告書がそのまま新開発計画として採用されたわけでもなかった。しかしNECCの経験を通じてマレーシアは、「自由主義制度を修正し、個人の政治的権利を制限しながらも、少数派も含めた主体が協議を通じて政策に影響を与えうるチャンネルを制度化し、自由競争に由来する対立を避けながら主要な主体間での合意にもとづき決定を行う仕組みを確立した」（266ページ）と本書は論じている。

終章では、第1章で提示された「協議・相互主義的制度」論と事例研究との対応関係が簡潔に提示されるとともに、階級や民族、イデオロギーの違いにもとづく深刻な対立を抱える国にとって、マレーシアの政治体制が自由民主主義に代わるモデルになりうるとの主張が展開される。加えて、2008年総選挙で与党連合が議席を大幅に減らしたという事実を踏まえて、マレーシアの政治体制の行方に関する展望が示される。

III

本書は、先行研究ではほとんど顧みられることのなかったマレーシアの立法過程を丁寧な叙述した労作であり、その点で高く評価されるべきものである。本書が指摘するとおり、先行研究では政治体制の抑圧的な側面の描写に力点が置かれており、社会的利益の調整がどのように行われ、なぜそのように行われるのかという問題は置き去りにされてきた。議会や評議会を舞台に行われる協議の存在を指摘し、その様態を明らかにした本書は、既存文献によって構築された現行体制像の偏りを矯正するものだけといえる。

しかし一方で、立法過程の観察から本書が導き出した「協議・相互主義的制度」という概念の必要性については疑問がある。なぜなら、以下でみるとおり、広く使われてきた権威主義体制という概念、あるいは競争的権威主義 [Levitsky and Way 2002; 2010] などの下位類型が、マレーシアの現行体制を捉えるうえでなぜ不適切なのかが明らかでないからだ。まず確認しておく、権威主義体制は「限定

された多元主義」を許容する政治体制である [Linz 1975]。市民的自由と政治的権利を制限したうえで、野党やNGOの存在を認め政策決定過程に参加させる政治体制は珍しいものではない。広く知られる国家コーポラティズム [Schmitter 1979] という概念は、こうした政治参加のひとつのパターンを捉えたものである。

本書は、「協議・相互主義的的制度」の特徴として、①法をめぐる政治過程における多様な主体間での協議、②協議にもとづく「合意」による法の正当化、③明文化された「籐のはめ合い」という法の性質、④拘束的・予測可能な法の実施、⑤法を支える合意と法の拘束性、包括的参加の実現による体制維持、の5点を挙げている (38ページ, 表1-2)。このうち①の協議と④の予測可能性、ならびに⑤の一部をなす包括的参加の3項目を満たす権威主義体制は珍しくない。したがって、「協議・相互主義的的制度」という新たな概念をつくりだす必要性の有無は、合意による法の正当化と籐のはめ合いとしての法という見方、ならびに合意と籐のはめ合いが体制を存続させているという認識の妥当性にかかっている。

では、市民の権利を制限する法律には立法過程での合意に由来する正当性があるという見方は妥当だろうか。考慮しなければならない問題が3つある。第1に、それらの法律のすべてが包括的な協議を経て制定・改正されたわけではないことに注意する必要がある。政権が重大な危機に直面するたびに政敵排除の目的で使われてきた国内治安法や、集会の自由を厳しく制限して政府への異議申し立てを困難にする警察法は、根強い批判があったにもかかわらず長らく温存されてきた。第2に、本書が扱った、法改正の過程で協議がもたれた事例においても、自由民主主義の理念に立脚する一部の野党やNGOが最終的な法案に反対したことは軽視できない。

第3に、立法過程の途中で法案への反対を取り下げたアクターについても、権利の制限に合意したのではなく政府に懐柔されたのだとみることもできる。議会が権威主義体制の存続に寄与すると論じた Gandhi (2008) は、議会での討論を通じて政府が体制外勢力への政策的妥協と利益分配の幅を決められを手なずける行為を懐柔 (co-optation) と呼んでいる。本書は合意という概念の操作的定義を示しておらず、合意に該当する行為とそうでない行為

の違いが定かでない。そこで辞書的な定義に即して考えてみると、本書のいう合意当事者のうち法の制定と執行の権限をもたない側、すなわち市民の側が、自由民主主義体制下で通常みられるレベルの市民的自由と政治的権利を欲していないのだとしたら、確かにかれらは法に合意しているということになる。そうではなく、弱い立場の当事者が、当面の死活的利益の確保と引き替えに、より好ましい政策と適正なガバナンスを要求するうえでの基盤となる政治的権利の一部をあきらめたのだとしたら、それは合意というより政府による懐柔と呼ぶのがふさわしいだろう。マレーシアがどちらの状態に近いのか、本書の事例研究からは判断しがたい。本書が扱った法改正の過程で活発な議論が交わされたのは確かである。しかし上記の3点を勘案すると、マレーシアには市民の権利の幅に関する広範な合意があると断定するには論拠が足りないようにみえる。

次に、「籐のはめ合い」としての法という見方について検討する。政治的権利を制限する法の拘束性は、「共通了解」と「相互主義」によって支えられているとされる (37~38ページ)。本書によれば、立法過程での協議によって法の内容に関して共通了解が醸成され、乱用が抑制される。相互主義とは、合意当事者の一方がルールを守れば他方も守り、一方がルールを破れば他方も破るという原理である。

共通了解については、それが存在することで違法行為があったときに誰もがその行為を違法と認識できるという効果はあるだろうが、それだけで政府による法の乱用を確実に抑止できるとは考えがたい。執行権力を握る側にとっては、詭弁を弄して法を拡大解釈するのはたやすいことだ。本書においても、「籐のはめ合い」を実現するうえでは共通了解よりも相互主義が重要だとされる。

相互主義については、それがどのような行動原理ないし心理的作用によって実現しているのかが明らかでない。一方の合意当事者の逸脱が他方の逸脱を招くと予想されるから「いずれの側も法から逸脱するインセンティブを持たず、政治制度が遵守される」(268ページ) という表現は、政府と野党やNGOというプレーヤーのあいだで違法がナッシュ均衡になっていると言わんとしているかにみえる。しかし、上記の状態をナッシュ均衡として捉えるのに必要なゲームの構造 (プレーヤー, ルール, 帰結, 利得)

は特定されていないし、他方では、「籬のはめ合い」を各プレイヤーが効用最大化原理にしたがったうえでのナッシュ均衡と考えるならば、そこに協議や合意がどう関係するのか明らかでない。

この問題は、現行体制の持続性に関する本書の説明の妥当性にも深くかかわる。法の拘束性を担保するうえで、政府が度を越した権利侵害を犯した際に市民が報復する能力をもつか否かが決定的に重要なのだとしたら、現行体制の存続にとって一義的に重要なのは、市民のもつ資源とかれらが集合行為問題を解決するための仕組みだということになる。野党や華人経済団体などの影響力資源については第3章から第7章までの各章で少しずつ言及があるものの、それぞれの局面に関するアドホックな説明にとどまっており、政府の脱法行為に対して市民が政府に損害を生じせしめる能力とそのメカニズムについて、まとまった考察はない。また、結局は現行体制の持続性の源泉を政府と市民のあいだのパワー・バランスに見出すのだとしたら、そもそも協議に着目することの意義はどこにあるのだろうか。それならば、「協議・相互主義的制度」という造語や「合意」、「籬のはめ合い」などという概念を持ち出さずとも、権威主義体制、懐柔、ナッシュ均衡で議論を組み立てることができるだろう。

いくつかの法改正過程の観察だけを頼りに、独自の尺度で政治体制の特徴を抽出しようとし、さらには体制持続のメカニズムをも導こうとする試みに、そもそも無理があったのではないか。評者はそのような印象を受けた。たしかにマレーシアの政治に関する従来の研究では、政策決定過程が等閑視され、同じような主題を扱い紋切り型の主張をする論文が量産されてきた。そうした研究状況に対する苛立ちは評者も共有しており、立法過程をつぶさに追うことで新たな地平を切り開こうとした試み自体は高く評価されるべきものと考えている。しかし、立法過程における協議の意義を、曖昧な概念に頼ることなく位

置づけることのできるテーマがほかにありえたのではないか。あるいは、著者にとって最重要の目的が体制持続のメカニズムを明らかにすることであったのならば、選挙を筆頭に、正面から扱わなければならなかったはずの事象が数多く残されている。本書を読む限りでは、著者の主要な関心が協議という現象の意義の解明にあったのか、それとも独自の政治体制論を提示することにあったのかは定かでない。いずれにせよ、次の著作を期待して待ちたい。

文献リスト

<日本語文献>

- 藤原婦一 1994. 「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 229-269.

<英語文献>

- Gandhi, Jennifer 2008. *Political Institutions under Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* 13(2): 51-66.
- 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Linz, Juan J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes." In *Handbook of Political Science, Vol. 3*, eds. F. Greenstein and N. Polsby, 175-411. Reading: Addison-Wesley.
- Schmitter, Philippe C. 1979. "Still the Century of Corporatism?" In *Trends toward Corporatist Intermediation*, eds. Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, 7-52. London: Sage.

(アジア経済研究所地域研究センター)