

第4章

政治の自由化とリーダーの生存

——2015年扇動法修正法案を中心とした法制度改革の分析——

鈴木 絢 女

はじめに

ポスト・マハティール期のマレーシア政治の特徴のひとつとして、ゲームのルールそのものが政治的闘争の焦点となったことが挙げられる。

イギリス植民地時代からマハティール・モハマド政権期にかけて積み重ねられていった市民的・政治的自由を制限する法律や、与党を利する選挙制度、行政や立法の意向に沿う司法は、政党や市民団体、個人といった政治的アクターの行動に一定の枠をはめ、政権を反対勢力の批判から守ることで、政治的競争を抑えるのに役立ってきた。こうした政治制度の特徴から、マハティール期のマレーシアにおいては、概して、強い反対勢力も社会運動も不在であった。

しかし、ポスト・マハティール期の政治は、市民的・政治的自由を制限する法律に対する国民の不服従（civil disobedience）や、不公平な選挙制度改革を求める社会運動などによって特徴づけられるようになっている。

このような変化の契機は、マハティール政権末期に起きた「レフォルマシ」（改革）と呼ばれる社会運動にある。1997～1998年のアジア通貨危機を契機とした副首相兼財務大臣アンワル・イブラヒムとマハティールの財政・金融政策および党内権力をめぐる闘争は、与党統一マレー人国民組織

(UMNO) の分裂をもたらす。UMNO 党首および首相としての地位を守るために、マハティールが扇動法、国内治安法、警察法、刑法を用いてアンワルと彼の支持者を逮捕すると、野党、人権 NGO、イスラーム団体、学生などが、「レフォルマシ」のスローガンのもと、街頭で政治の自由化や汚職撲滅、マハティールの辞任を主張した。レフォルマシ運動以降、政治の自由化や司法の独立は、マレーシア社会の重要な関心事となり、これらを争点とした野党の選挙協力の実現にも寄与し、選挙の競争性が高まる一因となった。

2003年、禪譲によって首相に就任したアブドラ・パダウィは、勢力を拡大した野党連合や自由化を求める有権者からの圧力にさらされながら、政権を運営することになった。さらに、2008年総選挙での与党連合国民戦線 (BN) の下院議席数後退を受けて、2009年に首相に就任したナジブ・ラザクも、政治の自由化や政府の透明性を求めて野党を支持する都市部や若年層有権者への対応を迫られることになった。

2人のリーダーは、野党票の切り崩しを狙い、政治制度改革を行った。しかし、結論からいえば、この制度改革はきわめて漸進的であるばかりか、ナジブ政権期の改革は、自由化に逆行するものとなった。ポスト・マハティール期の政治の自由化は、なぜ逆行したのか。

本章は、ブエノ・デ・メスキータら (Bueno de Mesquita et al. 2003) の分析枠組みに一部依拠しながら、「首相の生存」という要因からマレーシアにおける政治の自由化の進展と後退を説明する。ブエノ・デ・メスキータらの理論は、リーダーの交代をめざす者からの挑戦に直面する現職リーダーが、みずからの生存のためにとる財の分配や制度選択に関する一般理論である。この理論では、リーダーと、リーダーの生存を決定的に左右する勝利連合 (winning coalition)、リーダーの選出に関与する権利をもつ有権者 (selectorate)、国民 (residents) という同心円状のセットを分析枠組みとし、勝利連合と有権者の相対的な大きさから勝利連合の裏切りの可能性やリーダーの選択を説明する。本章では、リーダー、勝利連合、有権者という枠組みのみを借用し、マレーシアにおける政治の自由化の進展と後退を説明したい。

マレーシアにおいて、選挙が権力掌握の唯一の手段となっていることを考えれば、与党党首でもある首相は、有権者からの支持を獲得する必要がある。ポスト・マハティール期の2人のリーダーによる政治の自由化イニシアティブは、この観点から理解することができる。

しかし、首相の権力を直接左右するのは、勝利連合である。マレーシアの場合はBN、とりわけ、党首を選ぶことで、実質的に連邦政府首相を決定しているUMNOが、これに相当する。国民からの支持を広げるために、首相が自由主義勢力に応答しようとする一方で、勝利連合を構成するUMNOやBNは、政治の民主化や自由化に抵抗する。というのも、与党は、法律にもとづく抑圧による野党の弱体化や、マレー人の特別の地位やイスラームの優位が守られ続けることを志向するからである。

野党支持の自由化勢力と保守的与党とのあいだでリーダーが綱渡りを強いられるこのような状況は、政治の自由化の動向を左右する。勝利連合内でのリーダーに対する挑戦が大きい場合、リーダーは自由化によって野党支持勢力を切り崩し、選挙での勝利を果たすことで、勝利連合の忠誠を確固たるものとすることができる。しかし、勝利連合内からの挑戦に直面する場合、リーダーは自身の権力基盤強化をめざし、自由化を退行させるだろう。勝利連合に対して波風を立てるような決定をすれば、裏切り者による反抗が起き、権力喪失につながりかねないからである。

本章は、上の枠組みにのっとりながら、ポスト・マハティール期の政治制度改革の概要を把握したうえで、政治の自由化とその揺り戻しを説明する。第1節では、アブドラ政権期の政治的自由を要求する運動の激化と政権による制度改革について論じ、この時期の改革がきわめて漸進的か、あるいは、具体的な制度変更をともしない表層的なものにすぎなかったことを示す。第2節では、ナジブ政権期の自由化とその揺り戻しを概観する。自由化勢力からの強い圧力にさらされたナジブ政権は、政治の自由化に向けた法改正を進めた。しかし、2013年総選挙でのBNの獲得議席数減少と、2014年以降のワン・マレーシア開発公社(1MDB)をめぐる首相自身のスキャンダルを契

機に、ナジブは自由化アジェンダを捨て、市民的・政治的自由の制限に再び乗り出す。第3節では、このような揺り戻しの原因を明らかにするために、2015年4月の扇動法修正案の立法過程を分析する。ナジブがBNの失地回復と自身の支持率上昇をめざして扇動法の撤廃を宣言したものの、2013年総選挙におけるBNの議席数後退と自らのスキャンダルにより党内での地位が脆弱になった結果、扇動法の存続を決定したうえ、UMNOの意向に従った法改正を実施し、政治的自由の空間を狭めていく様子が描かれる。最終節では、政治的自由化が進みにくいマレーシア政治の構造を示す。

第1節 アブドラ政権による「自由化」と司法制度改革

1. レフォルマシと1999年選挙

アブドラ政権の政治制度改革は、もっぱらマハティール政権期の遺産への対応として理解することができる。1999年9月に起きたレフォルマシ運動に対して、マハティール政権は、既存法によるアンワルやその支持者の逮捕と、行政への従属を余儀なくされていた裁判所における有罪判決によって、対応した⁽¹⁾。また、マハティール政権は、アンワル支持者による国民公正党（のちに人民公正党〔PKR〕）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、アンワル派を制度的反対勢力とすることにも成功した（増原・鈴木2014）。

こうして、短期的にみれば、マハティールは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」が成立し、共通マニフェスト（“*Toward a Just Malaysia*”）を採用したことは、強力な野党協力の始まりとなった。さらに、アンワ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。

2. 脱マハティールと自由化への期待

マハティールの後継者となったアブドラは、2003年11月の首相就任後まもなく、「司法は独立機関である」と発言した⁽²⁾。控訴院におけるアンワルの異常性行為容疑に対する有罪判決を念頭においた発言である。これに続き、同年9月、連邦裁判所が控訴院判決をくつがえし、アンワルは無罪判決を勝ち取った。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。アンワ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ラにとって、世論を味方につけることは、党内支持の弱さを補完するという意味でも合理的だった。

出版の自由の事実上の拡大も、アブドラ政権期の特徴である。そもそも、政権の意思とは関係なく、出版の自由は実態として拡大しつつあった。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%まで急増した⁽³⁾。これを背景に、『マレーシア Kini』(*Malaysiakini*)をはじめとするオンライン・メディアは、紙媒体を対象とする印刷機・出版物法⁽⁴⁾の規制の外側で情報を発信するようになり、オンライン・メディアとの競争にさらされた与党所有の主流メディア側にも、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た(Zaharom 2008; 伊賀 2012)。たとえば、2005年5月には、マレーシア・ジャーナリスト連合主催の「限界を試す」(Testing the Limits)と題するフォーラムが開催され、UMNO所有の『ニュー・ストレイツ・タイムズ』(NST)紙の記者が、民族や宗教をはじめとする「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発言している⁽⁵⁾。こうした雰囲気の中かで、マレーシア

における出版の自由は、事実上拡大していった⁽⁶⁾。

自由化への期待値の上昇とインターネットの普及は、政治制度改革を後押しする要因にもなった。たとえば、拘置所においてマレー人女性⁽⁷⁾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、連邦裁判所裁判官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「リンガム・テープ事件」は、ユーチューブなどの動画サイトを通じて国民の知るところとなり、アブドラ政権は警察と司法それぞれについて王立調査委員会を設置したうえ、委員会の勧告に従った制度改革を行った。

この成果として2009年に成立した司法人事委員会法（以下 JAC 法）は、裁判官人事の透明化を謳っている。JAC 法の制定以前は、連邦裁判所、控訴院、高等裁判所などの上級裁判所裁判官の人事は、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不透明なプロセスによっていた。これに対して、JAC 法制定後は、各上級裁判所の長に加え、弁護士協会や検事総長などとの審議にもとづき首相が任命する有識者などからなる司法人事委員会が、裁判官候補者を首相に推薦し、これにもとづく首相からの助言により、国王が裁判官を任命するとことになった。

JAC 法は、裁判官任命プロセスにおける法曹界の役割を拡大させるものと評価することができる。しかし、9人の人事委員のうち5人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、委員会には行政の意向が反映されやすい。また、「首相が、委員会により推薦されたものを受け入れる場合（傍点は筆者による）」とする第28条の文言に示唆されるとおり、候補者リストを首相が受け入れる義務は明記されていない（Bari et al. 2015）。

これまでのところ、JAC 法が司法の独立やその結果としての政治的自由の拡大につながったとは言い難いのが実態である。首相による推薦者リスト拒否の事例や⁽⁸⁾、政治的自由を制限する法律に対する違憲判決を出した控訴院判事らが連邦裁判所に昇進できない事例が散見され、裁判官人事における行政の優越は JAC 法によっても是正されていないのが実態である（鈴木 2017）。

表4-1 2009年司法人事委員会法の要点

条	項	要 点
第2条 「司法の独立の擁護」	—	首相は、司法の独立を擁護しなければならない
第5条 「委員会の構成」	1項	委員会は、(a) 連邦裁判所長官、(b) 控訴院長、(c) マラヤ高等裁判所裁判長、(d) サバおよびサラワク高等裁判所裁判長、(e) 首相により任命される連邦裁判所裁判官、(f) 弁護士協会や検事総長などの関係機関との審議にもとづき首相が任命する4人の有識者からなる
第9条 「任命の撤回および辞任」	1項	第5条1項(f)により任命された委員は、理由なしに首相により任命を撤回されうる
第21条 「委員会の機能および権限」	1項	委員会は、(a) 首相に対する上級裁判所裁判官候補者の推薦、(b) 上級裁判所空きポストへの就任希望者からの申請受付、(c) 選考および任用過程の策定や改善、(d) 首相に対する司法行政改善プログラムの助言などの機能をもつ
第22条 「選考過程」	2項	委員会は、(a) 高等裁判所の空きポストにつき3人以上の候補者、(b) 高等裁判所以外の上級裁判所につき2人以上の候補者を選考する
第23条 「選考基準」	2項	委員会は、つぎの基準を考慮し、候補者を選考する。(a) 誠実さ、能力、経験、(b) 客観性、中立性、公平性、道徳性、(c) 決断力、法文書作成能力、(d) 勤勉さと裁判管理能力、(e) 身体的・精神的健康
第26条 「推薦者に関する報告書」	1項	委員会は、(a) 当該ポストへの候補者、(b) 選考理由などを明記した報告書を首相に提出するものとする
第27条 「首相による追加候補者の要請」	—	首相は、報告書の受領後、2人の追加推薦者を委員会に要請することができる
第28条 「助言の提供」	—	首相は、委員会により推薦された者を受け入れる場合、憲法にもとづき、国王に対して助言することができる

(出所) Judicial Appointment Commission Act より抜粋。

3. 裏切られた自由化への期待と2008年総選挙

自由化の期待値の上昇はまた、さまざまな要求の噴出をもたらし、新しい社会運動を活性化させた。しかし、これらの要求に対して、アブドラ政権が応答的でも自由主義的でもなかったことで、政権は支持を失うことになる。

この時期の大きな論点としては、(1) 先住民族ブミプトラによる30%資本所有目標、(2) インド人の文化的・経済的権利、(3) 選挙制度改革、(4) イ

スラ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、(1)と(2)の契機になったのが、民間シンクタンクのアジア戦略リーダーシップ研究所(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、もっと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、メディアではブミプトラ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、インド人の文化的および経済的権利を主張するヒンドゥー権利行動隊(HINDRAF)によるデモが起こった。

これに対するアブドラ政権の対応は、就任当初の自由化への期待を裏切るものだった。首相は、ブミプトラ資本所有30%目標の固守をめざして「マレー人の優位」(*Ketuanan Melayu*)を叫ぶUMNO 党員による急進的な言動を容認したのみならず、5カ年経済計画文書『第9次マレーシアプラン』に、30%目標を明示的に書き込んだ。また、HINDRAFのデモは警察により鎮圧され、5人のリーダーが国内治安法のもとで逮捕された。

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『サラワク・トリビューン』紙、喫煙、飲酒するキリストの肖像を掲載したタミル語紙『マッカル・オサイ』、前述の「Squatgate 事件」を報道した『光明日報』紙が発禁処分を受けている。また、モスクにおける礼拝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『星洲日報』紙の記者、ナジブ副首相(当時)による殺人事件への関与疑惑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。

アブドラ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」(ブルシ)によるデモである(ブルシについては、本書第5章を参照のこと)。1999年選挙での失地回復をめざすアブド

ラ政権は、2003年に選挙区を改編し、UMNO の優位が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。2004年に行われた選挙では、野党汎マレーシア・イスラーム党（PAS）によるトレンガヌ州におけるイスラーム刑法の実施推進を理由に、野党選挙協力から民主行動党（DAP）が離脱したこともあり、BN は下院における222議席中、198議席を獲得した。

しかし、不公平な選挙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、一票の格差是正や幽霊投票者（phantom voters）、郵便投票のごまかしをはじめとする政府・与党によ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人の参加者が違法集会等の事由で逮捕された。

HINDRAF とブルシのデモが起きた2007年11月は、アブドラ政権の転機となった。「脱マハティール」への期待もあり、2004年11月のアブドラ首相の支持率は、91%というきわ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2つのデモへの対応を契機に翌月には61%まで下落した⁹⁾。

ブミプトラ政策や UMNO による急進化を容認し、市民の言論・出版・集会の自由を抑圧したアブドラ政権は、非ブミプトラや若年層を中心とした有権者の離反を招いた。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3分の2の維持に失敗したのである。

第2節 ナジブ政権期の自由化と揺り戻し

1. ナジブ政権期前半の漸進的な政治制度改革

2008年選挙で失った支持をどのように回復するか。これが、2009年4月に

首相に就任したナジブにとっての最重要課題だった。2013年総選挙までのナジブ政権の政策や制度改革は、もっぱら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「1 Malaysia」というスローガンは、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(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。プミプトラ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の回復を狙ったのである⁽¹⁰⁾。

これに加えて、政治の自由化も政権の重要な課題となった。ナジブはまず、首相就任時のスピーチで国内治安法の撤廃を言明した。しかも、アブドラ政権期とは異なり、この時期には、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たという意味において、実際に自由化が進展したといえることができる。

2011年7月に行われた2回目のブルシによるデモにおいて、政府が1667人を逮捕し、これを鎮圧したのを契機に、同年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⁽¹¹⁾。これを受けてナジブは、政治制度の自由化の推進を約束し、支持回復を狙った。

まず、2011年9月のマレーシア・デイのスピーチで、ナジブは、(1)国内治安法を廃止すること、(2)国内治安法に代わり、容疑者の拘束期間を短縮し、かつ容疑者拘束時の令状取得を義務づける2つの新規立法を成立させるが、テロの被疑者についてはこのかぎりでないこと、(3)印刷機・出版物のもとでの許可証の有効期限を1年間から、剥奪されるまでに変更すること、(4)警察法27条(後述)を見直し、国際的な規範に従った集会の自由を保障することを約束した。

このスピーチに従い、実際にいくつかの法律が自由化された。まず、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。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（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」の定義がきわめて広いことや、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、自由化への小さな一歩とみなすことができるだろう。

政治的自由の分野では、2012年に成立したつぎの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づけた警察法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され（第9条1項）、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日前までに所有者からの合意を得るべきこと（第11条、25条）、通知・合意なしに集会を行った責任者には1万リンギ以下の罰金が科せられること（第9条5項）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5項(a)も改正され、大学生の政党所属が合法化された。ただし、キャンパス内の政党活動は大学によって制限されるうえに（第15条5項）、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を禁止するという規定は残されており（第16条1項）、限定的な自由化と評価するのが妥当であろう。

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が改められ、許可証は剥奪されないかぎり有効であるとされた（第12条）。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立てはできないと定めていた旧法（13A条、13B条）に対して、新法は、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「裁判所では異議申立てできない」といった文言を削除することで、内務省の決定に不満をも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。

もっとも、2012年には、刑法が改正され、議会制民主主義を脅かす活動をした者に対して20年以下の懲役を課す124B条「議会制民主主義を害する活動」が挿入された。この規定は、2015年に議会の前でデモを行った学生らの逮捕などにつながっている。ただし、全体としてみれば、きわめて漸進的にはあれ、具体的な法改正をとまなう政治制度の自由化が進んだと評価することはできるだろう。

2. 2013年総選挙後の揺り戻し

このようなナジブの改革努力にもかかわらず、この時期の政治の自由化は、有権者の支持回復にはつながらなかった。2013年5月に行われた総選挙では、閣僚の汚職疑惑¹²⁾、物価上昇、ブミブトラに対する優遇政策を核とする「民族政治」に対する都市部有権者、非マレー人有権者の反発を背景に、BN内の華人政党が大きく得票を減らし、BNの獲得議席は222の下院議席のうち133議席と、前回2008年選挙の140議席からさらに減少した。得票率でBNを上回った野党連合人民連盟（PR）は、選挙後も結果の無効化を求める「ブラック505」集会を続け、BN政権の非正当性を主張した。

失地回復に失敗したナジブに追い打ちをかけるようにして、2014年初頭頃から財務省100%所有でナジブを経営諮問委員会の長に据えるワン・マレーシア開発公社（1MDB）の債務問題や資金流用が取り沙汰されるようになる。同年4月以降、ナジブと対立するマハティールによる1MDB問題の追及が始まり、2015年7月になると、1MDB関連会社からナジブの銀行口座へ26億リンギの不正送金があったという疑惑に由来するナジブに対する不信感が、国内外で表明されるようになっていった。2013年総選挙のために先延ばしにしていた食料・燃料・電力補助金の削減や、物品サービス税の導入も相まって、2014年初頭から2015年にかけて、ナジブの支持率は40%台にまで落ち込んだ¹³⁾。

ブラック505集会や1MDB疑惑、さらには2010年に始まった2回目のアン

ワルの異常性行為裁判など、政権や政党政治の趨勢を左右する出来事が相次ぐと、政府は、扇動法による政治家、弁護士、出版関係者、大学教員、漫画家らの逮捕、起訴に乗り出した。2014年には、同法のもとで逮捕および捜査の対象となった者は29人、起訴を受けた者が12人、有罪判決が3人であり、2015年に入ると、それぞれ206人、11人、3人と増加した⁽⁴⁾。このような相次ぐ逮捕は、「扇動法底引き網」(Sedition dragnet)と呼ばれている。

扇動法だけでなく、刑法や2012年に成立したSOSMAによる逮捕も相次いだ。たとえば、IMDB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IMDBの銀行取引の捜査の申立てをしていた元UMNO支部長とその弁護士が、SOSMAのもとで拘留され、起訴された。

さらに、こうした既存法の適用だけでなく、市民的・政治的自由を制限する趣旨の新規立法が相次いだ。2015年4月には、市民的自由を制限する法律として、テロリズム予防法(POTA)、犯罪予防法改正法、国家安全保障評議会法が成立した。なかでもPOTAは、1回かぎり延長可能な最長2年間の容疑者拘留を認めるものであり、いわば国内治安法の復活と理解するのが妥当である。さらに、国家安全保障評議会法は、首相を長とする8人の閣僚からなる評議会に対して、「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、つねに評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ができる。

既存法を利用した与野党政治家や弁護士、出版関係者の逮捕と、自由化に明らかに逆行する新規立法は、ナジブが「自由化の旗手」としてのブランディングを捨て、権威主義的な統治へと転回したことを示していた。

第3節 扇動法修正にみる揺り戻しのメカニズム

第2節でみたように、2013年総選挙を境に、ナジブ政権期の政治制度改革は、限定的な自由化から権威主義への揺り戻しへと変質した。このような揺り戻しは、どのような力学によって説明できるだろうか。

本節では、2015年扇動法修正法案を事例にして、説明を試みる。扇動法は、政府に対する批判や、民族や言語問題に関する言論の自由を制限する内容を含む法律であり、マレーシアの権威主義的政治制度の支柱のひとつといえる。2012年7月、政治の自由化を政権のアジェンダと定めていたナジブは、扇動法の撤廃を約束した。しかし、前節でみたような揺り戻しの一環として、結局、扇動法は保持されただけでなく、2015年4月には、刑罰の厳格化や言論の自由が制限される分野の拡大を含む修正案が提出され、国会で可決した。

以下では、約3年のあいだに大きな揺れを経験することになった扇動法に焦点を当てながら、自由化とその揺り戻しのメカニズムを説明する。

1. 扇動法の概要

扇動法は、イギリス植民地期に制定された1948年扇動令を起源としている。扇動法により禁止される「扇動的傾向」とは、(a) 政府やスルタンへの憎悪

表4-2 2015年扇動法修正法案をめぐるタイムライン

年月日	で き ご と
2012年7月11日	ナジブ首相、検事総長事務局において、扇動法撤廃を明言
2013年7月2日	ナジブ首相、BBC インタビューにおいて、扇動法撤廃を明言
2013年11月29日	国家統合諮問評議会（NUCC）設置
2014年6月11日	NUCC による3つの法案原案策定
2014年11月29日	ナジブ首相、UMNO 党大会において、扇動法修正を発表
2015年4月10日	下院において、扇動法修正法案可決

（出所）新聞報道にもとづき、筆者作成。

等の喚起、(b) 非合法的な手段により、遵法的に定められた事項を変更しようとする、(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惹起、(e) 異なる民族や階級のあいだの敵意の助長を指す。1969年5月に起きた民族暴動の翌年、非常事態（緊要大権）勅令により扇動法が改正され、「扇動的傾向」の定義として、(f) 市民権、プミブトラの特別の地位、スルタンの宗主権、マレー語の国語としての地位とその他の言語の教授や使用に関する憲法規定（いわゆる「敏感問題」）への異議申立てが、新たに「扇動的傾向」として定義された。

扇動法は、もともと植民地政府への反対運動をおもな対象としていたことから、被疑者の保護は必ずしも十分とはいえない。たとえば、処罰の対象となる「扇動的傾向」の定義がきわめて広いうえに、「扇動的傾向」のある言動が行われたことが示されれば、犯罪意思の証明や、実際に当該の言動が暴動や反乱を起こしえたことの証明が不要である。このような特徴から、扇動法は行政による濫用を招きやすい法律として批判されてきた。

2. 扇動法撤廃に向けた動き

2012年7月、ナジブ首相は、検事総長事務局での夕食会において、扇動法廃止と同法に代わる新規立法を明言した。このなかで、首相は、新規立法が「市民の言論の自由を保障するとともに、複雑な社会構造のバランスをとる」ことを主旨とし、従来の扇動法が政府への批判を阻止するものと考えられていたのに対し、新法は政府に対する批判は封じず、「人権が守られ、個人が自由に意見を表明することが歓迎され、個人と共同体の利益のバランスがとれたマレーシア社会」を実現するものであると述べている⁽¹⁵⁾。

扇動法撤回の意志は、総選挙後のBBCにおけるインタビュー（2013年7月2日）においてもあらためて表明され、2013年11月には、与野党、NGO、官僚経験者、法曹界、学識経験者からなる国家統合諮問評議会（NUCC）が設置された。NUCCは、翌年6月11日に、扇動法に代わるルールとして、国

家調和解法案、国家調和解委員会法案、民族・宗教・憎悪犯罪法案の3本の法案の原案を策定した。

国家調和解法案は、宗教、民族、出自、出身地、ジェンダー、障がいなどにもとづく不公正な差別を予防することを目的としている（前文）。同法は、連邦憲法、とりわけ法もとの平等を定めた第8条の精神を体现し（第2条1項(i)）、宗教、民族、出自、出身地、ジェンダー、障がいを理由とした差別を禁止し（第6～8条）、不公正な差別については、国家調和解委員会（後述）がしかるべき措置をとることを定めた。

国家調和解法案により禁止された差別に対して措置をとるのが、国家調和解委員会法案のもとで設置される委員会である。この委員会は、首相の助言にもとづき国王により任命される、民族、宗教、政治的、民族的背景の異なる30人の委員（障がい者、サバ・サラワク、オラン・アスリの代表を含む）からなり、法人格を有する（第4条）。委員会は、差別予防、基本的人権の尊重、社会に平等に参画する権利の奨励等を目的とし、不公平な差別についての通報に関する調査、政府への助言、その他適当な措置などを行う（第11条）。具体的には、差別に関する通報を受け、調査し、調停し、解決法を提示し（第15～21条）、調停がうまくいかない場合は、委員会が「不正差別法廷」を構成して審理にあたり（第22～25条）、当該行為が不公平な差別と判断された場合は、懲戒措置や禁止令を出すことができる（第26条）。

3つ目の法案は民族・宗教・憎悪犯罪法案であり、同法により、1948年扇動法が廃止されることが明記された（第8条）。民族・宗教・憎悪犯罪法案は、民族的、宗教的な憎悪（hatred）を罰すると同時に、個人の言論の自由の保護を目的としている（前文）。具体的には、スルタンに対する憎悪の喚起や侮辱を意図した行為（第3条）、特定の民族、宗教に対する脅迫や身体的危害等を意図した行為（第4条、5条）に対して、5000リング以下の罰金もしくは7年以下の懲役を定めている。ただし、第3条については、スルトンの不正行為があった場合は、このかぎりでないことも明記された（第3条2項）。同時に法案は、第7条「表現の自由」において、同法が、特定の民族、宗教、心

情、慣行に関する議論や批判を禁ずるものではないとしている。

3本の新規法案の原案は、従来の扇動法に比べると、(1) 政府や政府機関に対する批判を容認し、(2) プミプトラの特別の地位を含めた民族問題や宗教問題に関する言論の自由の空間を広げ、(3) 犯罪の要件を明確にすることで、行政の恣意に一定の箍をはめるものとなっている。まず、扇動法において「扇動的傾向」と定義されていた第3条1項(a) 政府への憎悪等喚起や、(b) 非合法な手段により、合法的に定められた事項を変更しようとする、(c) 司法制度への憎悪等喚起、に相当する規定は、新規法案の原案にはない。また、扇動法によって禁止されているマレー人およびその他のプミプトラの特別の地位(憲法第153条)や市民権(同第Ⅲ部)、言語(同第152条)、スルタンの地位(同第181条)に関する憲法規定への異議申立ても、新規法案においては禁止されていない。1970年の扇動法改正により異議申立てが禁止されたこれらの憲法規定に関しては、国家調和解法案の目的(第2条)において、「憲法153条の規定を損なうものではない」(第2条2項)とした箇所で言及されるのみである。

さらに、禁止される行為の内容も、扇動法に比べて格段に明確である。民族や宗教グループ間の対立を助長しうる行為は、「差別」と「憎悪犯罪」とに区別され、「差別」については、国家調和解委員会が裁定を行う。他方で、「憎悪犯罪」は刑事罰の対象となるが、脅迫等を「意図」した行為と明記されていることから、犯罪意思を証明する責任が検察側に生じる。しかも、議論や批判そのものは、憎悪犯罪にはあたらないと明記されており、これらの問題に関する言論の自由が、広がることになる。

3. 与野党間の競争と「UMNOの核心的闘争」

マレーシアの政府と市民の関係、民族・宗教・ジェンダー関係の新たな時代を開くかにみえた3本の新規法案原案は、結局日の目をみることなく廃案となる。この背景として、扇動法の有用性を政府および与党が再認識する事

例が増えたことに加えて、UMNO やマレー人 NGO が扇動法の存続を訴えたことが指摘できる。

まず、2013年選挙以降、与野党間の対立が続くなかで、扇動法による逮捕者が相次いだ。総選挙後の5月13日に行われたフォーラムでは、街頭行動による BN 政府の転覆を呼びかけたとされる5人の野党議員や活動家が逮捕、起訴された。さらに、首相夫人らのモノマネで非マレー語学校の存続（後述）や、政府関係者による公金横領、サバ州へのフィリピン人武装集団による武力攻撃などについて言及したビデオクリップを公表した野党民主行動党（DAP）議員、政治集会や雑誌上で UMNO を侮辱する発言をしたとされる野党 PKR 議員ら、さらに、アンワルの異常性行為裁判における有罪判決について裁判官を非難した野党議員らが、相次いで逮捕、起訴された。

この時期にはまた、2013年選挙に向けて設置された警察のサイバー捜査対応センターによるソーシャル・メディア上の書き込みに対する捜査が盛んに行われるようになった。たとえば、2013年6月の国王誕生日に、国王が選挙結果を受け入れるよう国民に語ったことについて、これを批判したフェイスブック・ユーザーが捜査を受けている¹⁶⁾。さらに、サバ州、サラワク州の連邦内における処遇に対する不満をもち、自決を主張し署名運動を展開するグループが運営する「サバ・サラワク・マレーシア離脱」（SSKM）とするフェイスブック・アカウントやブログも、警察による捜査の対象になった¹⁷⁾。

これらの事例の多くが、野党政治家や野党支持者を対象としている。また、2013年選挙において、サバ州とサラワク州が連邦レベルでの BN 議席を支えたことを考えれば、上記フェイスブック・アカウントへの警察の介入も、政党政治の文脈で理解することができる。一連の扇動法による逮捕は、政党政治の趨勢が BN にとって不利になることを防ぐうえで、扇動法が有用であることを、政府や与党にあらためて認識させることとなった。

扇動法修正に向けた過程で、より重要なインパクトを与えたのが、UMNO やマレー人団体からの圧力である。扇動法撤廃は、UMNO をはじめとするマレー人団体にとっては、現状変更を意味していた。2014年6月に NUCC

表4-3 扇動法のもとでの起訴の代表的事例

氏 名	起訴時点での職業・職位	起訴事実のあった年月日	起訴事実	判 決
ヒシャムディン・ライス	活動家	2013年 5月13日	街頭行動による政府転覆を呼びかける発言	高等裁判所において、有罪（2016年1月15日）
ティアン・チュア	下院議員 (PKR)	2013年 5月29日	街頭行動による政府転覆を呼びかける発言	下級裁判所において、有罪（2016年9月28日）
タムリン・ガファー	PAS 党員	2013年 5月13日	街頭行動による政府転覆を呼びかける発言	—
モハマド・サフワン・アナン	学生活動家	2013年 5月13日	街頭行動による政府転覆を呼びかける発言	下級裁判所において、無罪（2016年12月21日）
ハリス・イブラヒム	活動家	2013年 5月13日	街頭行動による政府転覆を呼びかける発言	下級裁判所において、有罪（2016年4月14日）
RSN, レイヤー	下院議員 (DAP)	2014年 5月20日	ペナン州議会における UMNO を侮辱する発言 (Celaka UMNO)	下級裁判所において、無罪（2016年7月28日）
アブドゥッラー・ザイク・アブドゥル・ラーマン	ムスリム NGO 会長	2014年 5月6日	華人を「侵入者」とする記事を公表	下級裁判所において、有罪（2016年8月30日）
テレサ・コック	下院議員 (DAP)	2014年 1月27日	黄色い衣類をつけていると、流血の惨事に巻き込まれるとした発言を含むビデオを公表	起訴取り下げ（2015年11月21日）
エリック・ポールセン	弁護士	2015年 1月10日	「イスラーム開発局が毎週金曜日に過激主義を助長」とするツイート	—
S. アルチェルヴァン	社会党 書記長	2015年 2月10日	アンワールの異常性行為裁判について、「裁判所は独立でなく、政治的な動機をもつ」とする記事を公表	下級裁判所において、有罪（2015年11月25日）
オン・ウェイアイ	下院議員 (DAP)	2015年 2月11日	アンワールの異常性行為裁判を批判する記事を公表	下級裁判所において、有罪（2015年11月5日）
M. ファクルラジ・M. モクタール	国民信託党 青年部部長	2015年 2月21日	アンワールの異常性行為裁判を批判する発言	下級裁判所において、有罪（2016年8月25日）
R. シヴァラサ	下院議員 (PKR)	2015年 3月7日	アンワールの異常性行為裁判を批判する発言	下級裁判所において、有罪（2015年10月20日）
エリック・ポールセン	弁護士	2015年 3月22日	イスラーム刑法による刑罰を残酷とする趣旨のツイート	—

(出所) 新聞報道にもとづき、筆者作成。

(注) — は、判決の出ていない裁判。

による原案が広く回覧されたのを契機に、UMNO やマレー人 NGO から、扇動法撤廃への強い反対が表明されるようになった。たとえば、前警察長官や元官僚などの著名なマレー人をメンバーとするマレー審議委員会は、扇動法の存続を主張した。というのも、彼らによれば、NUCC はマレー人の感情を理解しておらず、新規立法の原案は、平等原則を重視するあまり、マレー人やマレー語の地位、スルタンの地位、市民権をはじめとする憲法規定に抵触しているからである⁽¹⁸⁾。

さらに UMNO 内部からも、ムヒディン・ヤシン副首相、シャハリザット・アブドゥル・ジャリル UMNO 婦人部部長、ヒシャムディン・フセイン内相⁽¹⁹⁾、ムクリズ・マハティール・クダ州首相、シャフィ・アブダル農村・地域開発相が扇動法の存続を主張した⁽²⁰⁾。なかでも、扇動法撤廃に繰り返し反対の意を表明したのがシャハリザット婦人部部長とムヒディン副首相である。シャハリザットは、500人の婦人部部員とともに元警察長官らを講師に招き扇動法に関するセミナーを開催し、全会一致で扇動法の撤廃に反対した⁽²¹⁾。

ムヒディン副首相は、マレー人の特別の地位、スルタンの宗主権、イスラームの国教としての地位といった UMNO の「核心的闘争」(core struggle)に異議を唱えるものがある事実にかんがみて、扇動法の保持が必要であると述べている⁽²²⁾。なかでも、興味深いのが NST 紙によるインタビューにおけるつぎの発言である。

(UMNO) 総会前に私が訪れたほとんどの支部において、(扇動)法が議論されていた。支部の党员たちは、政府に対して、思慮深くあること、また可能であれば、この法律を守ることを望んでいる⁽²³⁾ (括弧内は、筆者による)。

これと同様の発言は、ムクリズ・クダ州首相のインタビューにもある。扇動法の撤廃に反対してきた自身の立場に対して、クダ州 UMNO がどのような意見をもっているかという NST 紙の質問に対し、ムクリズは、「自分の立

場は、同州 UMNO のリーダーだけでなく、平党员からも圧倒的な支持を受けている」と述べている²⁴⁾。

4. 首相の生存と扇動法の存続

これらの発言は、ナジブ首相を取り巻く当時の UMNO 内政治の文脈に沿わせて読むべきである。前述のとおり、2014年4月頃から、1MDB をめぐる疑惑に関するマハティールによる追及が始まっていた。元首相は、同年7月にこの疑惑への釈明を求めるレターをナジブに送り、8月には、ブログでナジブへの支持撤回を表明した²⁵⁾。さらに9月になると、マハティールに近い元 NST 紙編集長のアブドゥル・カディル・ジャシンが、自身のブログでムヒディン副首相やムクリズ州首相らを名指しして、党首であるナジブに対して行動を起こすべきであると訴えた²⁶⁾。

反ナジブの狼煙をあげる分子としてマハティール陣営から名指しされたムヒディンやムクリズが、扇動法撤廃に対する UMNO 支部や平党员の反対を代弁していると主張したことは、ナジブにとって、脅威と映ったはずである。首相として扇動法撤廃を約束したものの、UMNO 党员の多くが反対する扇動法撤廃を進めれば、ムヒディンやムクリズによって自身の党首としての地位が脅かされ、いずれは首相としての地位も失うことになるかもしれない。とりわけ、自身のスキャンダルが国内外で耳目を集めていることにかんがみれば、このようなシナリオの現実性は高かったといえよう。

扇動法撤廃と自由主義的な新規立法という2012年時点のナジブの約束は、UMNO からの圧力を受け、妥協へ、最終的には反故へと向かった。NUCC の原案が回覧された後に行われた7月の UMNO 最高評議会において、ナジブは、国家和解法が「イスラームやマレー人の地位、スルタンの地位といった党の闘争に即したものとなる」と述べている²⁷⁾。9月には、「利害関係者の意見にもとづいて新規立法か扇動法の保持かを決定する」という選択肢を示した²⁸⁾。最終的にナジブは、11月の UMNO 党総会で、宗教に対する侮辱

の禁止、サバおよびサラワクの独立を促す発言の禁止を盛り込んだ扇動法修正法案が次期国会に上程されると発表し^[28]、つぎのように述べ、UMNO 党員からスタンディング・オベーションを受けたのである。

首相として、私は1948年扇動法を保持し、少なくとも2つの規定によってこれを強化することを決定した。……このことは、扇動的な性質をもち、イスラーム、マレー人、スルタンを侮辱するような言葉、行為、演説が阻止されること、そして、われわれが命をかけて戦うことを意味している^[29]。

この決定後も、同法による野党議員らの逮捕が続いた。たとえば、イスラーム開発局による「過激主義」的な説教やイスラーム刑法に関するツイートをした人権弁護士、アンワルの異常性行為に関する連邦裁判所判決に関して、裁判所の中立性に疑義をはさんだ議員らが、逮捕、起訴されている（表4-3）。起訴にまで至らない逮捕や捜査、通報まで含めると、扇動法はさきめて頻繁に適用されている。たとえば、各州スルタンからなる統治者会議が、イスラーム刑法に関する連邦法に反対していると報道した『マレーシアン・インサイダー』の編集者3人の逮捕（2016年3月）、さらには、1MDB問題をめぐりナジブと対立し、2015年7月に閣僚ポストを更迭、翌年6月にUMNO党籍を剥奪されたムヒディンやシャフィ・アブダルら3人の元閣僚による議会内での1MDBに関する発言についての警察による捜査などが（2016年10月）、これにあたる。

5. 扇動法修正法案

こうした経緯を経て、2015年4月、扇動法修正法案が下院に上程された。法案について、NUCC委員に諮られることはなかった^[30]。法案内容は、検察、警察、コミュニケーション・マルチメディア省、コミュニケーション・マル

チメディア委員会との協議を経て、内務省内に設置した上級委員会（High Level Commtee）により策定された³²。

修正法案の要点は、大きく分けて4点ある。まず、「扇動的傾向」の定義（第3条1項）に関し、(a)「政府への憎悪や侮辱の喚起」、および、(c)「司法制度に対する嫌悪、侮辱、不満の惹起」が削除された。他方で、新たな(ae)が挿入され、「宗教的理由にもとづく嫌悪感等の喚起」が、新たに扇動罪の対象となった³³。

つぎに、定義について定めた第2条に「電子的な方法で」とする文言を書き込んだうえで、10条の改正および新たな第10A条の挿入により、「電子的手段による扇動的出版物」の禁止命令を出す裁判所の権限が定められた。

さらに、刑期については、第4条1項および第10条の改正により、より重い刑罰が導入されることになった。たとえば、扇動罪を犯した者に対する刑罰は、改正前の条文では罰金もしくは懲役刑あるいはその双方とされていたが、改正後の刑罰は実刑のみになった。最後に、「いかなる者も、1人の証人による裏づけない供述……によつては有罪とされえない」とした第6条1項が削除された。被告にとっては、きわめて不利な改正であるといえよう。

このような改正に対して、野党議員はつぎの各点を指摘し、激しく抗議した。まず、審理中の法案を審議すべきではないという点である。2015年に起訴されたマラヤ大学講師アズミ・シャーロムをはじめとする被告らは、扇動法がもともとマラヤ連邦独立以前に植民地政府によって制定された勅令であったことが、議会に対して個人の自由を制限するための立法を行う権限を与える憲法10条2項に抵触するとして、扇動法の合憲性をめぐる訴えを起こしていた³⁴。この裁判については、同年6月に連邦裁判所による合憲判決が出たものの、法案審議の時点では審理中であった³⁵。

第二に、扇動法が、議員も含めた個人の自由な言論を抑圧するという点である。とりわけ、「扇動的傾向」の定義が明瞭でないことが問題視された。実際に、行政の恣意的な解釈により、過去数年にわたり多数の野党議員や弁護士、活動家が相次いで逮捕、起訴された一方で、マレー人権利団体プルカ

表4-4 1948年扇動法および2015年扇動法修正法案の要点

条	項	新	旧	変更／挿入履歴
2条「定義」		「電子的手段により」の定義を挿入	—	2015年挿入
3条「扇動的傾向」	1項	「扇動的傾向」とは、つぎの傾向を意味する (a) スルタンに対する憎悪や侮辱を喚起すること (b) 非合法的な手段により、法的に定められた事項の変更を行うよう、国民を刺激すること — (d) 国王またはスルタンに対する不満や不平を惹起すること (e) 異なる民族や階級のあいだでの嫌悪感や敵意もしくは憎悪を助長すること (ea) 宗教的な理由にもとづく個人または集団のあいだでの嫌悪感や敵意もしくは憎悪を助長すること (f) 憲法Ⅲ部、第152条、153条、181条に定められた事項、権利、地位、身分、特権、主権、特権、大権に対して異議を唱えること	— (a) スルタンもしくは政府に対する憎悪や侮辱を喚起すること 変更なし (c) 連邦もしくは州の司法を嫌悪、侮辱したり、不満を惹起すること 変更なし (e) 異なる民族や階級のあいだでの嫌悪感や敵意を助長すること —	2015年変更 2015年削除 2015年変更 2015年挿入
	3項	本法のもとでの犯罪の証明において、被疑者の言動等が扇動的傾向をもっているとされる場合、犯罪意思は無関係である	変更なし	—
4条「犯罪」	1項	(a) 扇動的傾向のある言動を行う、あるいはその準備、共謀をした者、(b) 扇動的言葉を発した者、(c) 扇動的出版物を印刷、販売、配給、複写した者、(d) 扇動的出版物を輸入した者は、初犯の場合は3年以上7年以下の懲役、二犯目以降の者は、5年以下の懲役に処する	(a) 扇動的傾向のある言動を行う、あるいはその準備、共謀をした者、(b) 扇動的言葉を発した者、(c) 扇動的出版物を印刷、販売、配給、複写した者、(d) 扇動的出版物を輸入した者は、初犯の場合罰金3,000リング以下の罰金もしくは3年以下の懲役、またはその双方、二犯目以上の者は、5年以下の実刑に処する	2015年変更
	1A項	身体への傷害や財産への損害を生じせしめた場合、5年以上20年以下の懲役に処する	—	2015年挿入
6条「証拠」	1項	—	いかなる者も、1人の証人による裏づけのない供述によっては、有罪とされえない	2015年削除

(表4-4 続き)

条	項	新	旧	変更/挿入履歴
10条「扇動的出版物の禁止に関する裁判所の権限」	1 項	下級裁判所裁判官は、検察からの申し出にもとづき、扇動的出版物が、(a) 身体への傷害や財産への損害をもたらし、(b) 異なる民族や階級間の敵意を助長する、(c) 宗教的な理由にもとづく個人または集団間の嫌悪感や敵意もしくは憎悪を助長する可能性があるとは判断する場合、扇動的出版物に対して、禁止命令を出すことができる	裁判所は、検察からの要請にもとづき、非合法的暴力をもたらしうる扇動的出版物、もしくは、異なる民族や階級間の敵意を助長しうると思われる扇動的出版物の出版および回覧の禁止命令、および、禁止された出版物の複写物を所有する者に対する当該出版物の引き渡し命令を出すことができる	2015年変更
	1 A 項	第1項による禁止命令は、(a) 禁止された出版物の複写物を所有する者に対し、当該出版物の引き渡しを要求、(b) 禁止された出版物が電子的手段による場合は、(i) 当該出版物の作成、回覧をするものに対して、削除を要求する、(ii) 作成・回覧者に対して、電子機器への接触を禁止する	—	2015年挿入
	4 項	第1項による禁止命令に違反した者は、初犯の場合、5,000リング以下の罰金、または3年以下の懲役、もしくはその双方に処する。二犯目以降の者は、有罪判決後1日当たり3,000リングの罰金および1年以下の懲役に処する	禁止命令を出されながら、禁止された出版物を警察に引き渡さない者は、1,000リング以下の罰金、または1年以下の懲役、もしくはその双方に処する	2015年変更
	5 項	禁止された出版物について感知している者は、(a) 警察に引き渡し、(b) 電子的手段による出版物の場合は、削除すること。そうしない場合、5,000リング以下の罰金、または3年以下の懲役、もしくはその双方、二犯目以降の者は、有罪判決後1日当たり3,000リングの罰金を課し、支払いが遅滞した場合は1年以下の懲役に処する	禁止された出版物について感知しながら、警察に禁止された出版物を引き渡さなかった者は、1,000リング以下の罰金、または1年以下の懲役、もしくはその双方に処する	2015年変更
10A 条「電子的手段による扇動的出版に関する命令を出す特別権限」		下級裁判所裁判官は、検察からの申し出にもとづき、執筆者不明の電子的手段による扇動的出版物の作成や回覧が、(a) 身体への傷害や財産への損害をもたらし、(b) 異なる民族や階級間の敵意を助長する、(c) 宗教的な理由にもとづく個人または集団間の嫌悪感や敵意もしくは憎悪を助長する可能性があるとは判断する場合、当該出版物へのアクセス阻止を命令することができる	—	2015年挿入

(出所) Sedition Act より抜粋。

サ会長イブラヒム・アリが「アッラー」の語を含む聖書を燃やすよう呼びかけた事件については、検事総長が「イスラームの神聖性を守るものであり、宗教的な分裂をもたらすものではない」として不起訴処分にしたことが、「ダブル・スタンダード」の典型として、問題とされた³⁶⁾。

第三に、刑法の基本原則が尊重されていないことが指摘された。具体的には、犯罪要件として、扇動的傾向をもつ言動をした者が犯罪意思を有していたか否か³⁷⁾、またそのような言動の結果として実際に暴動などが惹起されえたか否かが裁判では問題とされえず、行政が「扇動的」と判断すれば、逮捕・起訴されてしまう点や、裁判における証人の取り扱いが問題とされた³⁸⁾。また、刑罰を実刑判決に限定することで、裁判所の裁量を制限している点にも、批判が集まった。

議長は「審理中」の訴えを退け³⁹⁾、与野党それぞれの最初のスピーカーの持ち時間が30分、残りの議員が15分という時間制限のもと審議が始まった。

与党側からは法案を上程したザヒド・ハミディ内相に加え、サバを代表する統一パソクモモグン・カダザンドゥスン・ムルト組織（UPKO）議員1人と、4人のUMNO議員が発言している。ザヒド内相によれば、扇動法撤廃の約束を撤回したのは、「調和を壊す扇動的発言が増えた」ためである⁴⁰⁾。また、UMNO議員らは国内治安法の撤回以来、ツイッターやフェイスブック、ユーチューブといったインターネット・メディアで言論の自由が乱用されてきたと主張する。とりわけ、イスラームの国教としての地位、スルタンの主権、マレー語の国語としての地位、プミプトラの特別の地位に対する執拗な攻撃が行われており⁴¹⁾、「宗教を侮辱する者……他（宗教）の説教に介入するもの……われわれの聖域を汚し、断食を侮辱する者（括弧内は筆者による）」によって、「宗教をめぐる問題は、十分に危険」な状態になっている⁴²⁾。

この「宗教をめぐる問題」として、バリンのモスクの敷地内に豚の頭部がおかれた事件⁴³⁾、サラワクとサバの離脱を主張するSSKMによる扇動的なポスティングに加え、ブロガーのアルビン・タンによるバクテーの写真つきのフェイスブック上のハリラヤ・メッセージ等が引き合いに出された⁴⁴⁾。この

ような事例を引き合いに出しながら、BN議員らは、修正扇動法を「イスラームやその他の宗教を守るための法律」として支持した⁽⁴⁵⁾。

また、BN議員によれば、政府や司法に対する扇動罪を削除した修正法は、より開かれた政府の証左であり、自由の制限という野党の批難は妥当でない。しかも、野党による「ダブル・スタンダード」の誹りは、野党議員が扇動的な意図をもち、言論の自由を乱用していることが原因であるとされる一方、恣意的な法の適用により起訴を免れたとされたプルカサについては、「イスラームの高潔性」を守る団体であり、扇動にはあたらないとする主張も展開された⁽⁴⁶⁾。

最後に、「UMNOの核心的闘争」が実現されるべきことが、あらためて強調された。ザヒド内相は、扇動法修正にあたり、憲法第Ⅲ部市民権、言語に関する152条、マレー人およびブミプトラの特別の地位に関する153条、スルタンの地位を定めた181条により保護されている権利、地位、特権、主権は剥奪されえないことが再確認されたと述べ、これを「(1969年の暴動後の)1970年8月18日の扇動法修正の精神にもとづくものである」としている(括弧内は筆者による)⁽⁴⁷⁾。これら憲法規定の基礎となっているのは、UMNO議員によれば、「非マレー人も犠牲を払い、スルタンについての(憲法)規定をつくり、同時に、マレー人も犠牲を払い、非マレー人に市民権を付与することに合意(括弧内は筆者による)」することで結ばれた「社会契約」であり、この精神を扇動法に書き込む必要がある⁽⁴⁸⁾。

このように、下院における審議は、個人の自由や正当な手続き、法の公平性といった原則を重視した野党と、イスラームの神聖さや「社会契約」を根拠としたUMNOの対立により特徴づけられるものとなった。法案は採択に持ち込まれ、約12時間という短い審議ののち、賛成多数で可決された。「扇動的傾向」の定義の変更に関わる1971年憲法改正時に、6日間にわたる議論が行われたことを考えると、きわめて短い時間での可決である。

この審議では発言しなかったBNの他政党も扇動法修正を支持している⁽⁴⁹⁾。これらの政党にとっても、より制限的な扇動法は野党議員の逮捕という効用

をもつ。また、華語学校の存在が国民統合に与える影響に関する議論が UMNO 党员によって喚起されたことに対して、マレーシア華人協会（MCA）青年部が警察に通報した事例にも明らかなように⁵⁰⁾、BN の非マレー人政党は、扇動法を非マレー人の権利をも擁護するものとみなしている。BN 政党からの支持は、UMNO 議員が強調する「社会契約」パラダイムにのっとったものと理解することができるだろう。

おわりに

アジア通貨危機後のマハティール政権によるあからさまな政敵の抑圧と、それへの反発として起きたレフォルマシ運動を契機に、自由の制限や司法の行政への従属といった既存のゲームのルールが問題視されるようになった。マハティールの後を継いだアブドラは、より自由な政治への期待値を上げる一方で実体的な政治制度改革を行わず、有権者の反発を招いた。これに続くナジブは、いくつかの法改正による政治の自由化を、漸進的にはあれ、進めた。その一環としての2012年7月のナジブ首相による扇動法撤廃宣言の背景には、自由化や民族政治の終焉を志向し、野党を支持した有権者の票を回復しようという目論見があった。選挙に勝てるリーダーになれば、党内での支持拡大、ひいては自身の党首としての地位の安定も期待できるはずだった。しかし、行政の強制力を用いてプミプトラの特別の地位やイスラームの国教としての地位を保護することを志向する UMNO を中心としたマレー人エリートの扇動法への反対も、強力だった。

扇動法改正をめぐる議論は、1MDB 問題をめぐり、マハティール元首相をはじめとする UMNO 党员による反ナジブ機運が高まっていくとともに、自由化の方向から乖離していった。そもそも、マレー人の特別の地位やスルトンの宗主権、イスラームの国教としての地位といったマレー人エリートの核心的利益に踏み込む扇動法撤廃をすれば、党员からの反発は必至である。

しかも UMNO 内の反ナジブ勢力が扇動法撤廃への反対を表明していることにかんがみれば、有権者に対する扇動法撤廃の約束を守ることは、党首として、首相としての権力を失うことにつながりかねない。ナジブが、自身の生存のために勝利連合である UMNO に妥協し、自由化アジェンダを捨てたことは、「(ナジブ首相は) たしかに扇動法撤廃を約束したが、彼は同時に党内民主主義におけるリーダー (括弧内は筆者による)」でもあるとするザヒド内相の発言によっても裏づけられている⁵¹⁾。

政治の自由化を志向する野党やその支持者と UMNO とは、もともと政治制度をめぐる対立する選好を有している。政治制度の自由化の是非は、この2つのグループのいずれに首相がより強く応答するかに左右されている。首相がどちらにより応答するのかを決定するのは、彼の勝利連合内支持の強靱さである。ただし、マレーシアの勝利連合は、自由化を志向しない。このなかから裏切り者が出る可能性のあるとき、リーダーはつねに自由化を押しとどめる決定をせざるをえない。とりわけ、与野党間の競争が激しくなり、選挙に勝つことによる権力の正当性の主張が難しくなっている今日のマレーシアにおいて、リーダーの生存が、自由に優越する蓋然性は、ますます高まっているといえるだろう。

〔注〕—————

- (1) マハティール政権期の司法制度については、Lee (1995) を参照のこと。
- (2) *New Straits Times*, January 2, 2004.
- (3) World Bank, "Internet Users (per 100 people)." (<http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2> 2017年2月12日最終アクセス).
- (4) 印刷機・出版物法は、印刷機の使用、出版、輸入、流通を律する法律である。マハティール政権期の1987年に、出版許可証の1年ごとの取得、大臣に対する「世論に不安を喚起しかねない出版物」の禁止権限の付与、出版許可等に関する大臣の決定に関する司法審査の排除といった一連の改正が行われ、出版の自由は著しく制限されることになった。
- (5) *New Straits Times*, May 6, 2004.
- (6) 国境なき記者団 (Reporters Without Borders) による「世界報道の自由度指標」(World Press Freedom Index) によれば、マレーシアの順位は、2004年か

ら2006年にかけて、122位、113位、92位と上昇した。

- (7) 当初は華人との報道。
- (8) たとえば、控訴院判事で自由主義的な判決を出してきたモハメド・ヒシャムディン・モハメド・ユヌスの人事をめぐり、ナジブ首相が人事委員会からの連邦裁判所への昇進勧告を拒否したことが報じられている (*The Star Online*, September 29, 2015)。ヒシャムディン判事の有名な判決としては、大学生の政党活動を禁じた大学・大学カレッジ法に対する違憲判決 (*Muhammad Hilman Idham & Ors v. Kerajaan Malaysia & Ors*) などがある。
- (9) Merdeka Center (2007) *Voter Opinion Poll 4th Quarter 2007: Awareness and Perspectives on Demonstrations, the Economy, National Issues and Leadership*.
- (10) もっとも、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り、結局骨抜きになってしまう。マレー人 NGO ブルカサ (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り、結局ナジブは公共事業のブミブトラ企業への割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、ブミブトラによる資本所有30%目標が明記された。
- (11) Merdeka Centre (2014) *Public Opinion Survey 2014*.
- (12) シャハリザット女性・家族・大臣の家族による国営ナショナル・フィードロット・コーポレーション (National Feedlot Corporation) の経営をめぐる疑惑や、ナジブ首相が国防相時代に潜水艦を購入した際のリベート疑惑が、野党による選挙キャンペーンの焦点となった。
- (13) Merdeka Centre (2015) *Public Opinion Survey, Peninsular Malaysia Voter Survey*, 21st -30th January, 2015.
- (14) *Suaram, Human Rights Report: 2015 Overview*. (<http://www.suaram.net/word-press/wp-content/uploads/2015/12/SUARAM-HR-OVERVIEW-2015-combined-ver1.pdf>).
- (15) Prime Minister's Office, *Press Release*, July 12, 2012.
- (16) *New Straits Times*, June 16, 2013.
- (17) *The Star Online*, September 6, 2014; *The Borneo Post Online*, August 13, 2014.
- (18) *New Straits Times*, July 15, November 10, 2014.
- (19) *New Straits Times*, October 27, November 6, November 21, 2014. ヒシャムディンは、「マレー人の多くが、法改正により、憲法153条に定められた権利が否定されるのではないかと恐れている」と述べている。
- (20) *New Straits Times*, November 21, 2014.
- (21) *New Straits Times*, November 10, 2014.

- (22) *New Straits Times*, November 2, 21, 2014.
- (23) *New Straits Times*, November 22, 2014.
- (24) *New Straits Times*, November 24, 2014.
- (25) *Che Det*, "Menegur," (<http://chedet.cc/?p=1438>. 2017年2月12日最終アクセス).
- (26) *The Scribe A Kadir Jasin*, (http://kadirjasin.blogspot.jp/2014_09_01_archive.html 2017年2月12日最終アクセス).
- (27) *New Straits Times*, July 12, 2014.
- (28) *New Straits Times*, September 9, 2014.
- (29) *Bernama*, November 28, 2014.
- (30) *New Straits Times*, November 28, 2014.
- (31) *Penyata Rasmi Parlimen Dewan Rakyat (PRPDR)*, April 9, 2015, p. 84. NUCC 法政治部会委員長 Mujahid Yusof Rawa (PAS) の発言より。
- (32) *PRPDR*, April 9, 2015, p. 43. ザヒド内務大臣の発言。
- (33) 下院における審議の段階では、3条1項(b)に「解説」として、「Aが個人または集団に対して、B州のマレーシアからの離脱を要求するよう喚起すること」とする条文が挿入される予定だった。しかし、これに対しては、野党議員だけでなく、BN構成政党の統一バソクモモグン・カダザンドゥスン・ムルト組織 (UPKO) からの反対もあり、委員会において削除された。
- (34) *Azmi Sharom v. Public Prosecutor* ほか。
- (35) *PRPDR*, April 9, 2015, p. 25. Gobind Singh (DAP) の発言。
- (36) *PRPDR*, April 9, 2015, pp. 51-53. Lim Guan Eng (DAP) の発言。 *New Straits Times*, November 6, 2014.
- (37) ただし、2016年11月26日に、この規定(第3条3項)を違憲とする控訴院判決が出ている (*Mat Shuhaimi v. PP*)。
- (38) *PRPDR*, April 9, 2015, pp. 69-75, 80-91. N. Surendan (PKR) および Mujahid Yusuf Rawa (PAS) の発言。このほか、1963年の「マレーシア合意」の実効性について疑義をもつサバとサラワクの人々の権利を侵害するとした指摘もあった。
- (39) 下院議長は、インド国民議会の先例および文献ののっとりながら、審理中であることを理由に国会における審議を中止することは、「立法が司法に従属することになり、また、審理中の議案ばかりになってしまう」と述べている。下院議長によれば、「議員は国民を代表しており、議会は司法による違憲判決を立法によって克服する」権能をもつのであり、審理中であることは立法の妨げにはならない (*PRPDR*, April 9, 2015, p. 29)。
- (40) *PRPDR*, April 9, 2015, p. 174.
- (41) *PRPDR*, April 9, 2015, p. 77. Irmohizam Ibrahim (UMNO) による発言。
- (42) *PRPDR*, April 9, 2015, p. 92. Noh Omar (UMNO) による発言。

- (43) *PRPDR*, April 9, 2015, p. 122. Madius Tangau (UPKO) による発言
- (44) *PRPDR*, April 9, 2015, p. 58, 124, 152. タンは、この投稿（2013年7月12日）で起訴されている。
- (45) *PRPDR*, April 9, 2015, p. 150. Shamsul Anwar Nasarah (UMNO) の発言。
- (46) *RPPDR*, April 9, 2015, p. 136. Che Mohamad Zuklifly Jusoh (UMNO) の発言。
- (47) *PRPDR*, April 9, 2015, p. 44. ザヒド内相の発言。
- (48) *PRPDR*, April 9, 2015, p. 95. Noh Omar の発言。
- (49) たとえば、マレーシア人民運動党青年部および婦人部 (*New Straits Times*, October 9, 18, 2015), 人民進歩党 (*New Straits Times*, December 1, 2014) などが、扇動法の維持および修正について、賛成を表明している。
- (50) *New Straits Times*, October 12, November 21, 2014.
- (51) *PRPDR*, p. 147. ザヒド内相の発言。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 伊賀司 2012. 「アブドゥラ政権下における主流メディアの変容」『マレーシア研究』 (1) 73-92.
- 鈴木絢女 2017. 「自由の守護者か、権力の擁護者か：マレーシアにおける政治的自由と裁判所」玉田芳史編『政治の司法化と民主化』晃洋書房 120-141.
- 増原綾子・鈴木絢女 2014. 「二つのレフォルマシ：インドネシアとマレーシアにおける民主化運動と体制の転換・非転換」『体制転換／非転換の比較政治』日本比較政治学会年報16号 ミネルヴァ書房 207-231.

<英語文献>

- Bari, M.E., M.E. Bari, and Safia N. 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.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson and James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- Center for Public Policy Studies, Asian Strategy and Leadership Institute. 2006. *Corporate Equity Distribution: Past Trends and Future Policy*. Kuala Lumpur: Asian Strategy and Leadership Institute.
- Lee, H.P. 1995. *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

- Merdeka Center. 2007. *Voter Opinion Poll 4th Quarter 2007: Awareness and Perspectives on Demonstrations, the Economy, National Issues and Leadership*. Selangor: Merdeka Center.
- . 2014. *Public Opinion Survey 2014*. Selangor: Merdeka Center.
- . 2015. *Public Opinion Survey: Peninsular Malaysia Voter Survey, 21st–30th January, 2015*. Selangor: Merdeka Center.
- Reporters Without Borders. “World Press Freedom Index” (<https://rsf.org/en/world-press-freedom-index>).
- Suaram. 2015. *Human Rights Report: 2015 Overview*. (<http://www.suaram.net/wordpress/wp-content/uploads/2015/12/SUARAM-HR-OVERVIEW-2015-combined-ver1.pdf>).
- World Bank. “Internet Users (per 100 people).” (<http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2>).
- 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. London & New York: Routledge.

<政府機関資料>

Azmi Sharom v. Public Prosecutor

Penyata Rasmi Parlimen Dewan Rakyat (PRPDR), April 9, 2015. (2015年4月9日連邦議会下院公式議事録)

Prime Minister's Office, *Press Release*, July 12, 2012.

<新聞>

Bernama

New Straits Times

The Star Online

<ブログ>

Che Det, “Menegur,” (<http://chedet.cc/?p=1438>)

The Scribe A Kadir Jasin (http://kadirjasin.blogspot.jp/2014_09_01_archive.html)

