

マハティールによる国王・スルタン制度の再編成

とり い たかし
鳥 居 高

- はじめに
- I マレーシアのスルタン制の歴史的概観（15世紀以降）
 - II 現代マレーシアにおける国王・スルタン制度の成立過程、機能と変化
 - III マハティールによる国王・スルタン制度の再編成過程
 - IV 再編成の内容の検討
 - V 再定義の背景とマハティールの意図
おわりに——残された問題——

はじめに

マレーシアにおけるスルタン (Sultan) 制の起源は、中国の明王朝が敷いた朝貢・冊封システムの下で東西貿易の拠点として繁栄したマラッカ王国 (1400～1511年) にまで遡ることができる(注¹)。マラッカ王国は15世紀半ばまでにイスラームを受容したことによって、それまで用いていたヒンドゥー文化に起源をもつラジャ (Raja) という王の称号に替えて、スルタンという称号を採用した。同王国ではスルタンを頂点として、ブンダハラ (Bendahara, 宰相)、ブンダハリ (Bendahari, 財務長官)、トゥムングン (Temenggung, 警察長官)、ラクサマナ (Laksamana, 海軍司令官)、シャバンダール (Shahbandar, 港市長官) などの主要な家臣たちに支えられた権力構造が形成されていった。マラッカ王国そのものは、1511年にポルトガルによって滅ぼされたものの、スルタン家ならびにシステムとしてのス

ルタン制は、その後継王国と位置づけられるジョホール古王国 (Johor Lama) に加え、パハン、ペラなどマレー半島部の各地に形成されたマレー諸王朝によって継承されていった。これらの諸王家をはじめ17世紀以降に創出された新しいスルタン家を通じて、スルタン制は、その後18世紀後半以降のイギリスによる植民地時代、さらに第2次世界大戦による日本軍の占領期にも存続した。

第2次世界大戦後、イギリス政府はスルタン制度の廃止と平等な市民権を華人、インド人に賦与することを柱とするマラヤ連合 (Malayan Union) 案の導入を試みたが、統一マレー人国民組織 (United Malays National Organization: UMNO) をはじめマレー人社会の強い抵抗にあり、1948年のマラヤ連邦の成立を経て、最終的には57年の独立憲法ではスルタン制が存続されることになった。

現在のマレーシアは13州からなる連邦制国家である。この13州のうち半島部のペナン、マラッカ州およびボルネオ島のサバ、サラワク州の計4州を除く9州にスルタン家が現存する(注²)。また1957年に制定された連邦憲法では、連邦制度に対応する制度としてスルタン制を基礎とした国王制度が新たに設けられた。この制度では、9州のスルタンが輪番制によって国王 (Yang di-Pertuan Agong/Supreme Head of the Federation) ならびに副王 (Timbalan Yang di-Pertuan

Agong/Deputy Supreme Head of the Federation) にそれぞれ各5年間の任期で就任することとされた。この新制度の成立に伴い、スルタンは連邦レベルでは国王・副王として新たな役割をもつに至った。一方州レベルでは植民地時代に引き続き、スルタンは自州内のイスラームの長であり、マレー人の保護者などの機能を維持し続けた。同じようにスルタン制を擁しながら、独立後スルタン家を廃止してしまった隣国のインドネシアとは好対照といえる。

スルタン家と UMNO との関係は、1946年のマラヤ連合案に遡る。そもそも UMNO は、マラヤ連合案に反対することを目的として結集したマレー人諸組織の連合体であった。スルタンたちはその UMNO による反マラヤ連合案運動の中へ取り込まれる形で、反対運動に関与したという経緯をもつ。このことから、スルタン制は UMNO からの擁護を受ける形で独立を迎えることになった。

また UMNO の指導者層は、スルタン家もしくはスルタンを取り巻く貴族と密接な関係をもっていた。具体的には、初代総裁のダト・オン(Dato' Onn b. Ja'afar)と第4代総裁のフセイン(Tun Hussein b. Onn)親子はジョホールのスルタン家と深い関係があり、一方第3代総裁のラザク(Tun Abdul Razak b. Hussein)はパハン州の宮廷貴族の出身である(注3)。

また第2代総裁であり初代の首相であったトゥンク・アブドゥール・ラーマン(Tunku Abdul Rahman Putera)はクダ州のスルタン(Sultan Abdul Hamid Shah, 1882~1943年)の第7番目の息子である(注4)。また1980年代初めまでは、UMNO の最高執行委員会(Majlis Tertinggi/Supreme Council)メンバーなど党の中央指導部

にもスルタン家の出身者が数多く名前を連ねていた(注5)。

こうした密接な関係がありながら、1970年代に入り UMNO とスルタンたちの関係に綻びがみられ始めた。特にパハン、ペラ州では、スルタンが自らの意思に基づいて州首相(Menteri Besar)を選択・任命しようとするなど、州首相の人事と任命権をめぐるスルタンと州政府の対立関係が先鋭化し、スルタンの権限問題が表面化したことがある。しかしいずれの場合も対立関係は州レベルにとどまり、スルタン制の是非を問う動きのような本格的な問題にまでは発展しなかった(注6)。

しかしながら、UMNO とスルタンの良好な関係は、1981年にマハティール(Mahathir b. Mohamad)が UMNO 第5代総裁、さらには第4代の首相に就任するとともに大きく変化した。マハティールは、その強いイニシアチブを発揮し、まず1983年に国王の権限に関する連邦憲法の改正を試み、さらに90年代に入ると彼が率いる UMNO から全面的な支持をとりつけ、国王・スルタンに対する批判を強め、彼らの政治的権利を含めた諸権限の縮小に成功した。

筆者は、これら1983年の憲法改正と90年代の動きを連続性をもつものとみており、一連の憲法改正は、独立後も実質的に温存されてきたスルタン制度の再編成過程であり、国王・スルタンの権限の再定義を試みたものと考えている。そこで本稿は、1983年から約12年間を費やしたマハティールによる国王・スルタン制度の再編成について、その過程、内容を整理した上で、マハティールの意図とその背景を分析することを目的としている。なお、筆者はマハティールが推進した1990年代の再編成について、94年ま

での状況に関してすでに簡単に事実関係を整理し、公表している(注7)。本稿はその成果を踏まえ、さらに1994年以降の状況を加え、再編の背景、マハティールの意図などに関する分析を深めることを目的としている。

本論文の構成は以下のとおりである。今日の国王・スルタン制度の諸特徴が歴史的な産物であることはいうまでもない。そこでまず、第I、II節ではマハティール政権に至るまでの時期に国王・スルタン制度がどのように形成されてきたかを概観する。

第I節では、マラッカ王国以降、今日に至るまでのスルタン制について歴史的に概観する。第II節では、1957年の独立時に制定された憲法(いわゆるムルデカ[独立]憲法)で規定された国王の権限、州憲法下でのスルタンの権限を整理した上で、マハティール政権に至る時期までに生じたスルタン制の2つの転機を取りあげる。一つは1969年5月13日事件後のスルタン制度の位置づけであり、もう一つが新経済政策(New Economic Policy, 1971-1990)下でのスルタン制の変化である。

第III節以降では、マハティール政権下における国王・スルタンの権限の再定義の動きを整理検討する。まず第III節では1983、84年、90年代にわけて再編成過程を時系列的に整理する。その上で、第IV節では一連の過程で再定義された内容を検討する。そして第V節でマハティールの意図を検討し、再定義の背景ならびに彼の国家ビジョンとの関わりを明らかにしたい。

(注1) 明朝とマラッカ王国の朝貢・冊封システムについては、浜下武志『朝貢システムと近代アジア』岩波書店 1997年／高良倉吉『琉球王国』岩波書店 1993年を参照。

(注2) Sultan という称号は9州のうち、ブルリス、ヌグリ・スンビラン2州を除く7州で用いられている称号である。ブルリス州ではRaja, ヌグリ・スンビラン州ではYang Dipertuan Besar(直訳するとHe who is Great)という独自の称号が用いられている。こうした称号の違いもまた、スルタン研究では重要な意味をもつことはいうまでもない。しかし、本稿では各州のスルタンの比較研究を目的としないので、繁雑さを避けるために敢えてスルタンという呼称で統一した。

なお、スルタンを擁しない4州ではスルタンに替わり州知事(GovernorまたはYang di-Pertua Negeri)という地位が設けられている。

(注3) 初代総裁のダトー・オンおよび第4代総裁のフセイン親子とジョホール州のスルタン家の主な関係は次頁の図ようになる。

ダトー・オンの父ダトー・ジャファール(Dato' Ja'afar b. Muhammad)の家系は、その源流をマラッカ王国の最後の宰相ブンダハラ(Bendahara)にまで遡ることができる。ダトー・ジャファール自身はスルタン・アブバカル(Abu Bakar)の信頼を得、ジョホール国の要職を歴任し、最終的に宰相(Menteri Besar)を務めるまでに至った。ダトー・オンはこうしたスルタンと父との信頼関係に加え、その母ルガヤ・ハヌム(Rugayah Hanum)の3回に及ぶ婚姻関係によってその地位を強固にした。

スルタン・アブバカルは、弟トゥンク・アブドゥール・マジッド(Tengku Abdul Majid)と結婚させるために、交流のあったオスマントルコからルガヤ(コーカサス出身)を連れてきた。ルガヤはトゥンク・アブドゥール・マジッドの死後、アブドゥーラ・アルアタス(Abdullah Al-Attas, イエメン出身の商人)と、さらにダトー・オンの父ダトー・ジャファールと合計3回結婚した。アブドゥーラ・アルアタスとの婚姻関係では、その孫にサイド・フシン・アルアタス(Syed Hussin Al-Attas, 前マラヤ大学副学長)がいる。このようにルガヤのそれぞれの結婚により生まれた子供、孫たちはその後マレーシアの指導的な地位を占めるに至った。またラザクとフセイン・オンは、初代の下院議長を務めたモハメッド・ノア(Tan Sri Mohamed Noah)の長女スハイラ(Toh Puan Suhaila), 次女ラハ(Toh Puan Rahah)とそれぞれ結婚したことによって、義兄弟の関係をもつに至

入し、システムとしてのスルタン制の原型や今日のマレー半島部における政治文化の基礎を構築した点においてきわめて重要である(注1)。

マラッカ王国以降今日に至るまでのスルタン家の発展過程を、マレーシアの代表的な歴史研究者の1人であるクー・カイキム(Khoo Kay Kim)の研究を基にして整理したのが図1である。彼はマレーシアのスルタン家の今日までの歩みを大きく3つの時期に整理している。

第1の時期は17世紀中盤までである。この時期に存在した4つのスルタン家はクダのスルタン家を除き、いずれもマラッカ王国からの流れを汲んでいる。すなわちマラッカ王国を引き継いだジョホール古王国、またマラッカのスルタンの王子によって開かれた古パハン王家(1470年)、さらにジョホール古王国時代になって開かれたペラ(1528年)である。唯一例外的な存在は、現存するスルタン家で最も古いと考えられているクダのスルタン家である(注2)。

第2期は、ジョホール古王国のスルタン・マフムード(Sultan Mahmud)の殺害(1699年)以降18世紀末までである。マフムードの死去に伴い生じたマレー人諸王朝の混乱に乗じる形でブギス(Bugis)人、ミナンカバウ(Minangkabau)人などの外部勢力が入り込み新たにヌグリ・スンピラン、スランゴールが創設された他、新たにトレンガヌ、クランタンの各スルタン家も生まれた。

第3の時期は19世紀である。具体的には新パハン、プルリス、新ジョホールの三家である。

植民地以前のスルタン制に関しては、ガーリック(J. M. Gullick)とミルナー(A. C. Milner)による代表的な研究成果がある。まずガーリックによれば、これらの王国ではスルタンを頂点に

戴いたものの、その実態はスルタンの下に置かれた族長がそれぞれの郡(District)を支配する形をとっていた。スルタン自身も彼の固有の領土を支配するものの、王国全体からみれば、その役割は象徴的なものであり、ある程度国家を統一するためのシンボリックな存在でしかなかった(注3)。

この時期のスルタンの象徴的な役割に関しては、ミルナーも概ね同意している。ミルナーは、これらスルタンを戴いた王国を意味するクラジャアン(Kerajaan)という言葉は、一定の領域の支配を伴った国家を意味するのではなく、「“Raja”が存在し、マレー人が居住していた地域」を意味するのであって、まさしく文字どおりのラジャ(Raja)がいる状態(the condition of having a Raja)であると表現している(注4)。ミルナーはガーリックよりも政治文化的な定義をあてているもの、両者に共通する点は、この時期のスルタンが象徴的存在、また国(Kerajaan)の統一のために必要なシステムと理解されている点である。

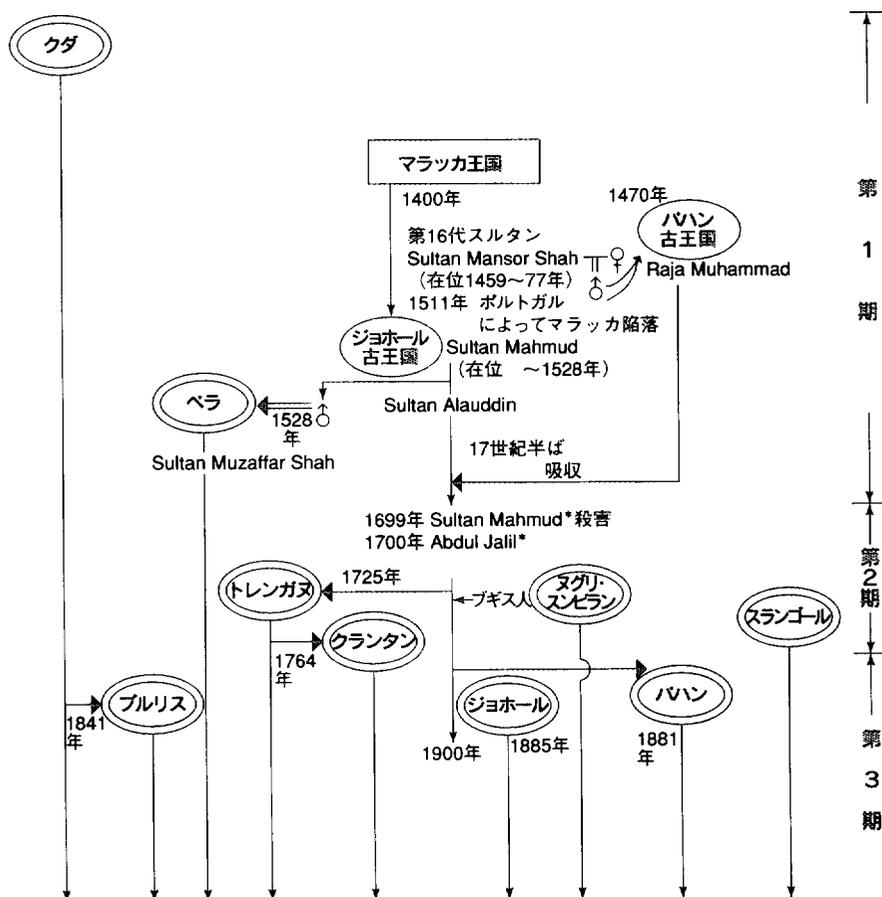
では、この象徴的、儀礼的な役割で実質的な権力をもたなかったスルタンがその制度を維持し続けた理由は何であったろうか。この点についても両者の見解は一致する。それは宗教上の理由、すなわちイスラームの保護者としての役割を担っていたことがその存続の大きな理由である。

2. イギリス植民地時代

18世紀に始まるイギリスの植民地支配は、その統治形態から海峡植民地、マレー連合州、非マレー連合州の3つに分類される。

イギリスは1786年にペナン島を租借したのを皮切りに、1824年までにはマラッカ、シンガポ

図1 マレーシア・スルタン家の系統概略



(出所) Khoo Kay Kim, *Malay Society: Transformation & Democratisation* (Petaling Jaya: Pelanduk Publications, 1991), pp. 6-54./idem, "How the Sultans Come to Be?," *Star*, May 2, 1993. この他の参照資料としては Kobku Suwannatha-Pian, "Thrones, Claimants, Rulers and Rules: The Problem of Succession in the Malay Sultanates," *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, vol. LXVI, part 2, 1993, pp. 1-27/Mohd. Bakri Jaafar, *Mengenal Tokoh Kita: Semalam, Hari Ini dan Esok* [私たちの有名人を理解する——過去, 現在, 未来——] (Shah Alam: Persatuan Sejarah Malaysia [マレーシア歴史協会], 1991).

- (注) → スルタン家の継続関係を示す。 ◎ 現存するスルタン家を示す。
 → 新しいスルタン家の創設を示す。
 ⇒ その人物が生家を離れ、新たにスルタン家を開いたことを示す。

* Sultan Mahmud の死によって、マラッカのスルタン家の血統は途絶えた。後継の Abdul Jalil (後の Sultan Abdul Jalil) はブンダハラ (Bendahara) 家の出身である。

ールと後に海峡植民地(Straits Settlements)を構成することになる3地域を支配下に収めた(注5)。その後、イギリスはこれらの海峡植民地を拠点として、1874年にペラおよびスランゴールとの間にパンコール条約(Pangkor Engagement)を締結し、マレー半島部の植民地化を進めていった。パンコール条約と同様の内容をもった条約が、ヌグリ・スンビランとは1874年から1895年まで段階的に、パハンとは1888年にそれぞれ締結された。これらの条約に基づき、各国には駐在官システム(Residential System)が導入された。駐在官(Resident)の助言は、「マレー人の宗教と慣習以外のすべての事柄に関して求められ、その助言に従わなくてはならない」とされた(注6)。さらに、これらの4カ国は1896年に統一的な行政支配を目的として導入されたマレー連合州(Federated Malay State: FMS)となり、これらの駐在官を統括する総駐在官(Resident-General)が創設された(注7)。

一方残された地域の植民地化の過程をみると、1909年にはシャムとの間でバンコク条約(Treaty of Bangkok)が締結され、クダ、プルリス、クランタン、トレンガヌ北部の4カ国の宗主権がシャムからイギリスに移され、各国で順次イギリス人顧問官(British Adviser または General Adviser)が導入されていった。さらに1885年以降イギリスの保護下に入っていたジョホールも1914年に顧問官システムを導入した。これら5カ国は非マレー連合州(Unfederated Malay States: UMS)と総称され、そこに置かれた顧問官は駐在官よりもスルタンに対する権限が弱い存在であった。

スルタンおよび族長たちには年金(allowance)が与えられ、またスルタンの権限は宗教(イス

ラーム)とマレー人の慣習に関する事項のみに限定されたことによって、スルタンの権限とイギリス植民地官僚との権限の間に紛争は生じなかった(注8)。

しかし、マレー人社会内部ではイギリス植民地化によって大きな変化を経験した。まず第1に、スルタンと族長との権力関係に変化が生じた。イギリスの駐在官もしくは顧問官の助言の下にスルタンを頂点としたマレー人社会のヒエラルキーが構築されたことによって、族長に対するスルタンの支配が強化されることになった。また実際に経済面でも変化がみられた。従来、徴税はそれぞれの郡において族長によって行われていたが、イギリス植民地下ではスルタンの名前の下に徴収された(注9)。これらの措置によって、スルタンを戴く国は、従来のクラジャアン(Kerajaan)から領域支配を意味する国としてのヌガラ(Negara)へとその性格を変化させていった。

もう一点重要な点は、イギリスがマレー人の宗教、すなわちイスラームをスルタンの管轄事項として手をつけなかったことである。このことはスルタン制の存続の一つの重要な理由となった(注10)。

3. 第2次世界大戦および日本軍の占領期

第2次世界大戦の勃発とその後の日本軍の占領期では、マレー人の協力を必要とした日本軍の手によってスルタン制度は維持された。

日本軍は1942年2月にシンガポールを占領後、同地に軍政監部を設置した。同監部は海峡植民地、FMS、UMSのみならずスマトラ島までも管轄し、日本人の州長官が各マラヤの国々、ペナン、マラッカに対し任命された(注11)。

占領当初、軍政監部はスルタンのイスラーム

上の地位は尊重するものの、その主権を自発的に日本へ委譲させる方針を固めた。しかしながら、1942年7月にはこの方針は転換され、統治においてマレー人の協力を必要としたことから、この計画を断念した。さらに1943年1月にはスルタンに対する新しい政策を打ち出し、イスラームの長としての地位の保証と、戦前に引けをとらない年金手当を与えて援助をした^(注12)。

日本軍の占領は、その後スルタン制度に大きな影響を与えた。その中でも重要なできごとはスルトンの地位継承に関する問題である。スランゴール(1941年)、トレンガス(42年)、クダ(43年)、ブルリス(43年)、クランタン(44年)の5人のスルタンが、新たに日本軍の占領下でスルトンの地位に即位した(かっこ内はスルタンへの即位年)^(注13)。これらのスルトンのうちスランゴール、トレンガス、ブルリスの3人は、日本の敗戦後、イギリスがマラヤに復帰した際に戦時中の日本軍への協力によって実質的な退位を迫られることになった^(注14)。

4. マラヤ連合案からマラヤ連邦へ

第2次世界大戦後、マレー半島に戻ってきたイギリスは戦前の植民地の統治システムが不適当であること、そして統一された合理的な政府が必要との立場から海峡植民地、FMS、UMSの3地域に統一的な政治システムの確立の方針を打ち出した。これが1945年10月にイギリスの下院で発表されたマラヤ連合(Malayan Union)案である^(注15)。

マラヤ連合案の大きな柱は、(1)スルトンの権限に関してイスラームに関する権限を除外して、すべてをイギリスに引き渡すこと、(2)マラヤで生まれた華人系、インド系住民にも市民権を与え、平等な政治的参加の権利を保証すること、

となっていた。このマラヤ連合案を実現するためにイギリスは、1945年10月11日には、各スルタンとの間に新条約を締結させるためハロルド・マクマイケル(Sir Harold MacMichael)を派遣した。彼は同年12月までの間各州のスルタンと個別に面会し新条約への調印を迫った。イギリスはこの使節に先立って、日本軍占領中に就任したスルタンに対してその地位を認めない等の方針を明らかにしていたために、各州のスルタンたちは戦時中の対日協力を理由にしてその地位が脅かされることを恐れ、すべての州のスルタンがそれぞれ新条約に調印した^(注16)。

その後これらの新条約の内容とともに1946年1月22日にイギリス政府が「マラヤ連合に関する白書」(White Paper on Malayan Union)を公表すると、イギリス国内では元のマラヤ植民地政府官僚などから非難の声が上がる一方で、マレー半島部でもマレー人社会内部でマラヤ連合案に反対する政治運動が沸き上がり、各地でマレー人団体、政治組織が結成された。これらの政治組織がマラヤ連合案に対する反対とともにもう一点問題にしたことは、マクマイケルとの間で新条約を結んだスルタンたちの行動であった。政治諸組織はスルタンたちに対する批判も行った。なかでも、マラヤ連合案に対応することを目的として最初に設立されたマレー人組織であるジョホール・マレー連合(Kesatuan Melayu Johor/Malay League of Johor, 1945年11月20日設立)は、ジョホールのスルタン・イブラヒム(Sultan Ibrahim)の条約締結行為が州憲法第15条に違反していることを理由に彼の行為を非難し、彼の退位と息子への地位の移譲を要求するまでになっていった。

こうした動きがある一方、ジョホール州出身

のダトー・オン (Dato' Onn b. Ja'afar) らは、マラヤ連合案に対する反対運動をスルタンに向けるのではなく、イギリスへの反対運動に重きを置いて運動を展開することへと傾いていった。彼は最終的に半島部各地にできていたマレー人諸組織を統合し、マラヤ連合案への反対運動を進めることを目的にして、1946年3月1日から3日にかけて42のマレー人組織代表を集めた汎マラヤ・マレー人会議 (Pan-Malayan Malay Congress) を開催した^(注17)。同会議でこのマレー人組織の連合体を統一マレー人国民組織 (UMNO/Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu) とすることが決定され、同年5月に開催された第2回汎マラヤ・マレー人会議の場で、党規約などが制定された^(注18)。

マレー人社会でマラヤ連合案へのこうした反対運動が活発化する一方で、イギリスはマラヤ連合の実現へ向けて、1946年4月1日にはマラヤ連合の初代の総督としてエドワード・ジェント (Sir Edward Gent) を任命する準備を進めた。スルタンたちは4月1日のマラヤ連合発足の式典に参加する準備をしていたものの、3月31日に緊急に開催された汎マラヤ・マレー人会議ではマラヤ連合の成立の阻止を決め、ダトー・オンはスルタンたちを式典当日の就任式に出席しないよう説得することに成功し、ここにスルタンをも巻き込んだマラヤ連合反対運動が成立した^(注19)。

このUMNOを中心とし、スルタンをも巻き込んだマラヤ連合に対する反対運動、さらには華人系住民を主体とするマラヤ共産党 (Malayan Communist Party: MCP) の脅威が現実のものとなってきたことなどから、イギリス政府はUMNOと妥協する道を選んだ。この結果、マラヤ

連合案は再考され、スルタンの統治権の回復とマレー人の特権を認め、非マレー人の市民権を制限した形でマラヤ連邦 (Federation of Malaya) が1948年に結成されることになった。ただし、マレー人の特別な地位に関しては、通常法律の範囲内で保証されることとされた^(注20)。

(注1) 1445年に就任した王がスルタンの称号を用いている。マラッカ王国のスルタン制度に関する近年の研究としては、次の文献を参照のこと。Muhammad Yusoff Hashim, *The Malay Sultanate of Malacca: A Study of Various Aspects of Malacca in the 15th and 16th Centuries in Malaysian History*, trans. D. J. Muzaffar Tate (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1992).

(注2) クーは「現在利用可能な資料からはクダのスルタン家が最も古く、少なくとも12世紀にはSultanの称号をもつ王の存在が確認されている」と述べている (Khoo, *Malay Society* . . . , p. 47)。

(注3) J. M. Gullick, *Indigenous Political Systems of Western Malaya* (London: University of London, 1958), pp. 44-45. ガーリックはこの象徴性について、後の著作でも再度強調している。J. M. Gullick, *Malay Society in the Late Nineteenth Century* (Singapore: Oxford University Press, 1989), pp. 20-47.

(注4) A. C. Milner, *Kerajaan: Malay Political Culture on the Eve of Colonial Rule* (Arizona: University of Arizona, 1982). ke-, -an はそれぞれマレー語の接頭辞、接尾辞であり、語幹 (raja) の名詞化を意味する。

(注5) この項の記述は断りのない限り、G. P. Means, "Colonial Legacy," in *Malaysian Politics*, 2nd ed. (London: Hodder & Stoughton, 1976), Chap. 4の記述に基づく。

(注6) James de V. Allen, A. J. Stockwell, and L. R. Wright eds., *A Collection Treaties and Other Documents Affecting the States of Malaysia, 1761-1963*, vol. 1 (London: Oceana Publications, 1981), p. 391.

(注7) この総駐在官は海峡植民地の総督 (Governor) でもある。

(注8) Y. A. M. Raja Azlan Shah, "The Role of Constitutional Rulers in Malaysia," in *The Constitution of Malaysia: Further Perspectives and Developments*, ed. F. A. Trindade and H. P. Lee (Singapore: Oxford University Press, 1986), p. 78.

(注9) Simon C. Smith, *British Relations with the Malay Rulers from Decentralization to Malayan Independence 1930-1957* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1995), p. 4.

(注10) Ibid, p. 15.

(注11) A. J. Stockwell, *British Policy and Malay Politics during the Malayan Union Experiment 1942-1948*, Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society Monograph No. 8 (Kuala Lumpur, 1979), pp. 5-7.

(注12) Means, *Malaysian* . . . , p. 43, および長井信一『現代マレーシア政治研究』研究双書 No. 241 アジア経済研究所 1978年 71~73ページ。

(注13) Stockwell, *British Policy* . . . , pp. 3-4.

(注14) このうちトレンガヌのトゥンク・アリ (Tengku Ali, 現在のスルタンの従兄弟) は, 1992年8月4日高裁に「1942年9月26日から1945年11月5日までトゥンク・アリがトレンガヌの正式なスルタンであったことを州政府が宣言すること」, 「1945年11月5日以降支払われるべき月1500リングの年金と滞納金などの支払い」を請求する裁判を起こした (Star, Aug. 6, 1992)。トゥンク・アリの主張については, Wan Ramli Wan Mohamad, *Pengakuan Tengku Ali: Mengapa Saya Diturunkan Dari Takhta Terengganu?* [トゥンク・アリの主張——なぜ私はトレンガヌの王位から降ろされたか——] (Petaling Jaya: Penerbit Fajar Bakti, 1993) を参照。

(注15) Albert Lau, *The Malayan Union Controversy 1941-1948* (Singapore: Oxford University Press, 1991). また, マラヤ連合案をめぐる動きについては, A. J. Stockwell, *British Documents on the End of Empire: Malaya, Part 1 the Malayan Union Experiment 1942-1948* (London: Institute of Commonwealth Studies, 1995) を参照のこと。

(注16) Stockwell, *British Policy* . . . , pp. 50-60.

(注17) Ibid., pp. 69-70.

(注18) 汎マラヤ・マレー人会議開催から UMNO の成立に至る過程については, A. J. Stockwell,

"UMNO and the Malays 1946-1948," in *British Policy* . . . , Chap. 6, pp. 108-128, および Ramlah Adam, *UMNO: Organisasi dan Kegiatan Politik 1945-1951* [UMNO——その組織と政治活動 1945年から1951年——] (Kota Bharu: Mohd. Nawai Book Store, 1978), pp. 1-35/idem, *Dato' Onn* . . . , pp. 81-107を参照。

(注19) グトー・オンによるスルタンたちの説得の記述については, 長井『現代マレーシア……』131~132ページ。

(注20) Andrew Harding, *Law, Government and the Constitution in Malaysia* (London: Kluwer Law International, 1996), pp. 24-28.

II 現代マレーシアにおける国王・スルタン制度の成立過程, 機能と変化

1. 独立憲法における国王・スルタンの地位

1956年にロンドンで開催された憲法会議において, 57年8月にマラヤ連邦の完全独立が決定されて以降, 憲法起草準備が開始された。憲法起草委員会としてイギリス人のリード (Lord Reid) を委員長とする委員会 (通称リード委員会) が結成され, 同委員会は1957年に憲法草案を公表した。

しかし, この憲法起草委員会の提案内容のすべてが実現されたのではなく, その後イギリス政府, スルタン, 連盟党 (Alliance Party, UMNO) とマラヤ華人協会 [MCA], マラヤ・インド人会議 [MIC] の連合体) などとの議論を経て独立憲法が形作られていった。

独立憲法によってスルタンにもたらされた機能と権限の中で重要な点は以下の3点である。第1に, 連邦制度の導入によって最高元首としての国王, それを補佐する副王の地位が新たに

設けられ、両ポストに9人のスルタンの互選に基づいて、5年ごとの輪番制で就任することとされた。第2に国王としての機能は、連邦におけるマレー人の保護者であり、ペナン州などスルタンを擁しない4州におけるイスラームの長としての役割をもつことなどである。第3に立憲君主制に基づく国王として、首相の任命権、下院の解散への同意の留保権、法案への裁可権等が賦与された。この他に、国王は国軍の最高司令官としても位置づけられている^(注1)。

この連邦憲法の制定は、まず第1に、国王ならびに国王を支えるスルタンに対する諸権限が法制化されたことで、より明確な形で国王、スルタンの権限が彼らに与えられたことを意味する。第2により重要な点は、この連邦憲法第153条においてマレー人の特権が明文化され、かつその特権を保護することが国王に義務づけられたことである。さらに、この第153条の改正そのものは、憲法改正に関する手続きを規定した第159条第5項によってスルタンのみが出席を許される統治者会議(Majlis Raja-Raja/Conference of Rulers)の承認なくしては行うことができないことが規定されている^(注2)。さらにこの条項は、第159条第5項の改正そのものも統治者会議の承認を必要とすると規定していることから、第153条で保証されたマレー人の特権は、手続き上統治者会議によって二重に保護されたといえる。換言すれば、独立憲法はマレー人の特権とスルタン制度を分ち難い関係の規定にまで強化したといえるだろう^(注3)。

2. 5・13事件以降の国王・スルタン制度

独立以降国王およびスルタンの位置づけが最も変化したのは、1969年の総選挙後に起きた種族暴動事件(いわゆる5・13事件)の後の政治シス

テムの再構築の過程においてであった。

事態を收拾する目的で設立された国家運営評議会(National Operations Council: NOC. アブドゥール・ラザク[Abdul Razak]議長、後の第2代首相)は、1970年6月に、(1)マレー人の特別な地位、(2)国語としてのマレー語の地位など、後に「敏感問題」(Sensitive Issues)と呼ばれる問題に関する議論を行うことを禁止することを決定した。さらにこの決定は約1カ月後の8月3日に非常事態(緊要権限)第45号(Emergency [Essential Powers] Ordinance)によって法的に裏づけられた^(注4)。

さらにこれら敏感問題は、扇動法(Sedition Act, 1948, 以下扇動法)の改正、1971年3月の連邦憲法第10条の改正という2段階を経て公開での議論が禁止された^(注5)。

この1971年の連邦憲法第10条の改正では新たに第4項が追加された。その第4項では次のように規定された。

「国会は本憲法の第Ⅲ部(市民権)、あるいは第152条(国語としてのマレー語の地位)、第153条(マレー人およびボルネオ州〔後にサバ、サラワク州と改正〕の先住民のための公務員、諸許可などの割当の留保、いわゆるマレー人の特別な地位)あるいは第181条の規定(統治者の大権などの除外規定)により確立され、あるいは保護されたいずれかの事項、権利、身分、地位、特権、主権あるいは大権などについて法律に指定されるそれらの履行に関する以外の面で疑問を呈することを禁ずる法律を議決することができる」(かっこ内は筆者注)^(注6)。

市民権、マレー語の地位、マレー人などの特別な地位、スルタンの地位、の4つの敏感問題

に関しては、さらに第63条の国会議員の特権、第72条の州議員の特権に関する規定においても制限が加えられた^(注7)。第63条に第4項が追加改正されたことにより、第63条第2項が定めた「国会議員の発言、投票に関してはいかなる法廷におけるいかなる訴追も受けない」という国会議員の特権の一部が制限されている。同様に、第72条に第4項が追加改正され、州議員にも与えられていた不訴追特権が4つの敏感問題には適用されないことになった。

これらの諸改正によって、スルタン制およびそれを基礎とする国王に関わる諸問題は、マレーシアの議会政治の議論の枠組みから外されることになった。換言すれば、本来争点となるべきこれらの問題が国会ですら議論できず、争点無き議会政治へと変質したといえる。これがマレーシアの1970年以降の基本的な政治枠組みとされる。

3. 新経済政策とスルタン

1971年から20年間にわたって実施された新経済政策 (New Economic Policy: NEP) は、(1)種族を問わない貧困世帯の撲滅、(2)マレーシア社会の再編成という2大目標を掲げていたものの、その根底には、マレー人の社会的、経済的な地位を他の種族と比肩するまでに引き上げること、というマレー人の強烈なナショナリズムの存在を指摘することができる。このマレー・ナショナリズムとNEPとを具体的に結び付けたのが連邦憲法第153条における「マレー人の特別な地位」であり、その特別な地位を保護する役割を与えられたスルタンであった。換言すればNEPの実施過程において、スルタンならびに国王は従来よりも明確な意味をもったマレー人の保護者としての役割を与えられていたこ

とになる。

しかしながら、NEPが掲げる諸目標を実行するために実際にマレー人の保護者としての役割を担うのはスルタンではなく、マレー人政党UMNOである。つまり形式的にはスルタンはマレー人社会の保護者であり続けたけれども、実質的にはUMNOがマレー人社会の保護者にとって替わったことになる^(注8)。

本来NEPはマレー人社会の中で零細規模の農民や漁民など経済的に劣位に置かれてきた層をその政策対象としてきた。しかし、実際にはそれにとどまらず、マレー人社会の保護者であり、社会的には上層階層に属する“マレー人”、すなわちスルタン一族にも少なからぬ恩恵をもたらした。最も顕著な影響は、NEPの2大目標の一つであったマレーシア社会の再編成のうち資本所有再編目標と雇用構造の再編目標の実行過程において、スルタンならびにその一族が企業役員や、株式所有者としてその存在を強めてきたことである。

資本所有再編目標は、1971年から90年までの20年間でマレーシア全体の株式会社資本所有についてブミプトラ (マレー人を主体とし、サバ、サラワクにおける先住民から構成される)、非マレー系マレーシア人、外資の3者間における比率を、70年の1.9% : 37.4% : 60.7%という構造から90年には30.1% : 40.1% : 29.8%へと再編成しようとするものである^(注9)。また雇用構造の再編目標は、各産業、各業種における種族別就業構造にマレーシア全体の種族別人口構成比率を反映させることである。

これらの諸目標は基本的には個別企業、産業別ではなくマレーシア全体の目標であったにもかかわらず、目標を実行する過程において政府

は個別企業ベースでそれらの諸目標への対応を求めた。この結果、マレー人個人における資本蓄積が進んでおらず、また人材的にも企業役員を担うだけの人材を有していなかった時期において、各企業はそれぞれの人材調達先として、スルタンおよびその一族を政治家や退役軍人、高級官僚などとともに必要とした。すなわちスルトンの家族やスルタン家出身者は、資本所有再編目標が求めるマレー人の株式所有者として、また雇用再編目標からは企業役員を構成するのに必要なマレー人の人材源としての役割をもつことになった^(注10)。また、こうした有力なマレー人層は企業の対外的な顔、あるいは政府などとの交渉役として必要とされたことから、こうした傾向はNEPの進展とともに進んでいった^(注11)。

スルタン一族の企業活動への関与は、こうした外部的な要請から求められたものにとどまらず、彼ら自身主体的に関与している。NEPが本格的に展開される1970年代前半になると、スルタン家自身が企業を設立し、ビジネス・グループを形成し始めている。

マハティール政権によるスルタン批判が本格化する1991年から92年時点の段階で、マレーシア企業登録局(Register of Companies: ROC)に登記されている企業のうち、スルタン家が直接的に関与していることを筆者が確認することができた企業およびそのビジネス・グループを整理したものが表1である。

ヌグリ・スンビラン州のスルタン家からは現スルトンの息子たちによるアンター(Antah)と現スルトンの弟の家族によるメルワール(Melewar)の2グループ、ジョホール州は現スルトンの家族によるマドス(Mados)グループ、パハン州か

らは現スルトンの家族によるタス(T. A. S.)グループ、現スルトンの弟の家族が中心となるアペラ(Apera)グループ、さらに現スルトンの弟によるタブ(TAB)グループがある。またスランゴール州のスルタン家からは現スルトンの息子(次男)によるSPSグループがある^(注12)。

これらのビジネス・グループにはいくつかの共通点を指摘することができる。

第1に、その設立は1969年のタブ・グループ、77年のアペラ・グループを除き、いずれも70年代半ばに集中している点である。第2に創業者をみると、スルタン自身が営利活動に関与することは州憲法で禁止されていることから、スルタン自身ではなく、スルタンに即位する以前の段階(皇太子)の時点で企業を設立させるか、あるいはその兄弟、子女たちが創業者になっている点である^(注13)。第3には、中核企業の株主構成や役員構成をみると、上場企業であるアンター社(Antah Holdings Bhd.)を除き、いずれも創業者の妻、その子供たち、場合によっては子供の配偶者から構成されており、この点で文字どおり家族によるビジネス・グループという性格をもっていることがROCのデータファイルからわかった。

こうしたスルタン家のビジネス活動への参入の理由として、2つの点を挙げることができるであろう。まず第1にNEPからの政策的な要請である。NEPではマレーシア社会再編目標の一つとして、資本再編、雇用再編とともに「マレー人商工業コミュニティの創設」を掲げていた。具体的には、商工業分野においてマレー人の企業経営者または企業を創出していくことをその内容としていた。こうした目標を掲げた政府は、1970年代前半というNEPの初期段

表1 スルタン家による

州名	スグリ・スンビラン州		ジョホール州
グループ名	アンター (Antah)	メルワール (Melewar)	マドス (Mados)
中核企業	Antah Holdings Bhd.	Melewar Corporation Bhd.	Mados Sdn. Bhd.
設立 (操業年次)	1976年 (1977年)	1974年	1974年
創業者名	Tunku Naquiyuddin Tunku Imran	Tunku Abdullah	Tengku Mahmood Iskandar
創業者と現スルタンの続柄	ともに現スルタンの息子	現スルタンの弟	現スルタン ¹⁾
授權資本金	1億	5000万	5000万
払込資本金	6969万2500	3500万	10万60
固定資産	1億1934万	n. a.	1738万1700
税引き前利益	3333万7000	84万2455 ⁽⁶⁾	233万 ^(6) 2)
雇員人数	7000人 ⁽⁶⁾	600人	n. a.
傘下企業数	52社 (37子会社, 15関連会社)	39社 (19子会社, 20関連会社)	7社 (2子会社, 5関連会社)
主な業種	販売, サービス, 製造業, (タイル, 電気機器)	広告, 観光, 金融, 教育, 投資, 住宅開発, 保険	森林伐採, 観光, 不動産 開発, 農園経営
備考	1983年クアラランブル証券 取引所1部上場		

(出所) (1) アンター・グループに関しては、1990年データである。Kuala Lumpur Stock Exchange (KLSE),

(2) ①メルワール・グループに関しては、原則として1991年データである。Melewar Corporation Bhd.,
し、雇員人数については1990年データである。Kompas Buku Merah 1991 (Register of Industry and

(3) マドス・グループに関しては、1989年データである。Mados Sdn. Bhd., "Report and Accounts-31st

(4) タス・グループに関しては、1990年データである。T. A. S. Industries Sdn. Bhd., "Directors' Report

(5) ①アベラ・グループに関しては、原則として1992年データである。ROC ファイルデータ1992年。②た
(ROC ファイルデータ)。

(6) タブ・グループに関しては、1983年データである。ROC ファイルデータ1983年。

(7) ①SPS グループに関しては、原則として1990年データである。SPS グループが1991年に KLSE へ提
新聞発表したデータに基づく。

(注) (G)はグループ (ただし連結関係にあるもののみ) 全体のデータを意味する。1) 設立時は皇太子の地位

階では十分にマレー人社会に人材も育成されて
おらず、マレー人社会の中であって高等教育を
受け、企業経営者となり得る人材源としてスル
タン家出身者に着目し、彼らにビジネスへの参
入を奨励したためである。特にこの点について
は、ラザク元首相がスルタン家出身者に積極的

な事業への参入を促進する立場をとっていたと
される^(注14)。

こうした政府の奨励方針を背景としてスル
タン家自身による事業展開に拍車をかけた第2の
理由は、NEP が1970年代半ば以降本格的に展
開する中で、マレー人個人に替わり、数多くの

ビジネス・グループ

(単位：金額はリンギ)

パハン州			スランゴール州
タス (T.A.S.)	アペラ (Apera)	タブ (TAB)	SPS (Syarikat Pembinaan Setia)
T. A. S. Industries Sdn. Bhd.	Apera Holdings Sdn. Bhd.	TAB Holdings Sdn. Bhd.	Syarikat Pembinaan Setia Sdn. Bhd.
1974年 (1977年)	1977年	1969年	1974年 (1974年)
Tengku Ahamad Shah	Tengku Abdullah	Tengku Tan Sri Ibrahim ⁴⁾	Tengku Sulaiman Shah
現スルタン ¹⁾	現スルトンの弟	現スルトンの弟	現スルトンの次男
1000万	800万	n. a.	n. a.
3000万	635万1284	n. a.	1950万
235万2000 ⁶⁾	n. a.	324万8400 ⁶⁾	n. a.
484万4000	424万5200 ⁶⁾	113万7608	887万
n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
24社 (21子会社, 3 関連会社) ³⁾	5 社 (3 子会社, 2 関連会社)	7 社 (2 子会社, 5 関連会社)	2 子会社
不動産開発, 住宅管理, 投資・持ち株, 金融(リース業, 割賦), 農園経営 (ココア)	投資・持ち株, 不動産開発, 保険	森林伐採, 製材, 製造業, 金融	不動産開発, 住宅開発
	フィリピンのアヤラ・グループとの合併による保険事業		1991年12月クアラルンプル証券取引所 2部上場

Annual Companies Handbook, Vol. XVII (Kuala Lumpur, 1991).

“Directors’ Report 1991” (マレーシア企業登録局 [Register of Companies: ROC] ファイルデータ). ②ただ *Commerce of Malaysia* (Kuala Lumpur, Berita Publications).

December 1989” (ROC ファイルデータ).

1990” (ROC ファイルデータ).

だし, 税引き前利益については1988年データである。Apera Holdings Sdn. Bhd., “Directors’ Report 1988”

出したデータファイルに基づく。②ただし, 税引き前利益については1992年データである。SPS グループが
にあった。2) マドス・グループのみ税引き後の利益である。3) 休止中7社を含む。4) 1987年に死去。

公企業がその経済活動領域を大幅に拡大したことである。このことにより, 土地, 森林などに富の源泉をおいていたスルタン家にとってはその経済基盤が脅かされる恐れが生じたために, 新たな経済活動の必要性が生じたと考えられる。この点から, NEP はスルタン家にとって, あ

る意味ではその政策の恩恵を与えることもあったが, 長期的には逆の作用をももたらすことになったといえる。

(注1) Tun Mohamed Suffian b. Hashim, *An Introduction to the Constitution of Malaysia*, 2nd ed. (Kuala Lumpur: Government Printer, 1976), pp.21-

33 および Y. A. M. Raja Azlan Shah, "The Role of . . .," pp. 76-91.

(注2) 統治者会議の原型は、1897年にマレー連合州(FMS)傘下のスルタンが一堂に会する会議(ダルバル(Darbar))をイギリスが設置したことに遡る。現在の形になったのは、1948年のマラヤ連邦成立時である。その後1957年の独立憲法でも維持された。国家全体に関わる事項の場合は、9人のスルタン以外に4人の州知事(Governor)、各州首相、連邦首相も出席できるが、国王・副王の選出やスルトンの権限に関わる事項の際にはスルタンのみで討議される。Nik Abdul Rashid b. Nik Abdul Majid, *A Century of the Conference of Rulers 1897-1997* (Kuala Lumpur: Office of the Keeper of the Ruler's Seal, 1997), pp. 7-11.

(注3) 憲法第153条におけるマレー人の特権とスルタン制に関する記述は、堀井健三「ブミプトラ政策の歴史的性格と国家資本の役割」(堀井健三編『マレーシアの社会再編と種族問題——ブミプトラ政策20年の帰結——』研究双書 No. 386 アジア経済研究所 1989年) 13~16ページを参照。

(注4) H. P. Lee, *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1995), pp. 110-112.

(注5) Gordon P. Means, *Malaysian Politics: The Second Generation* (Singapore: Oxford University Press, 1991), pp. 14-16.

(注6) 本稿で引用する連邦憲法に関する訳文については、特に断りのない限り竹下秀邦訳「マレーシア連邦憲法」(鳥居高編『現代マレーシアの政治研究基礎資料』文部省科学研究費補助金重点領域研究・総合的地域研究成果報告書 No. 24 1996年11月)に従っている。

(注7) 同上書 61, 67ページ。

(注8) こうした見方は、チャンドラ・ムザファーが独立後のマレーシアにおいて「形式的なスルタンと実質的な UMNO」といった「二重の保護者(Protector)」という表現で提示している。Chandara Muzaffar, *Protector?: An Analysis of the Concept and Practice of Loyalty in Leader-led Relationship within Malay Society* (Penang: Aliran, 1979).

(注9) 資本所有再編目標については、小野沢純「新経済政策下のブミプトラ資本の再編と進展」(堀

井編『マレーシアの社会再編……』) 75~113ページ、また最終的な結果と政府統計の問題点については、鳥居高「マレー人コミュニティに対する経済政策の変遷——資本所有再編から企業家育成へ——」(原不二夫・鳥居高編『国民開発政策(NDP)下のマレーシア』調査研究報告書 地域研究部1995-1 アジア経済研究所 1996年) 25~44ページを参照。

(注10) スルタン家の出身者はトゥンク(Tunku)または Tengku)の称号を自分の固有の名前につける。Tunku は厳密には Tengku よりも上位とされるが、管見の限り現在では出身スルタン家によって使い分けられているようである。なお、Tunku, Tengku の称号は親がスルタンであった場合は、性別を問わず与えられるものの、その次の世代では女性の王族が平民と婚姻関係を結んだ場合、その子供(スルタンから数えて2親等)には継がれず、ペラ州などではメガット(Megat)、トレンガヌ州などではワン(Wan)などの称号に替わる。

(注11) スルタン家出身者が証券取引所上場企業の役員として進出している状況については、次の2つの研究成果が示している。1970年代前半時点の状況は Lim Mah Hui, *Ownership and Control of the One Hundred Largest Corporations in Malaysia* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1978)。原不二夫氏は1972年と83年の2時点間の比較研究によってその進出状況を示している(原不二夫「新経済政策下の華人企業」[堀井健三・萩原宜之編『現代マレーシアの社会・経済変容——ブミプトラ政策の18年……』研究双書 No. 370 アジア経済研究所 1988年] 177~206ページ)。

(注12) スルタン家のビジネス活動について邦文でまとめた報告としては NHK 取材班『知られざるアジアの帝王達』潮出版 1990年 48~59ページを挙げることができる。そこで報告されているスランゴール州の現スルタンであるスルタン・サラフディン・アブドゥール・アジズ(Sultan Salahuddin Abdul Aziz)の次男(Tengku Sulaiman Shah)によるサマ・ワールド(Sama World)社に関して、筆者は1992年時点の ROC ファイルからは同氏の関与を確認できなかった。また表1で取りあげたスルタン家によるビジネス・グループの発展過程などプロフィールについては、鳥居高「マレー系企業グループの勃興」(『アジアトレンド』No. 67 1994-III) 83~85ページを参

照。

(注13) 設立時に皇太子であった人物がスルタンになった場合、その人物は企業活動から手をひき、その役割を息子に譲っている。

(注14) 例えばメルワール・グループ総帥のトゥンク・アブドゥーラの回顧による。 *Melewar Corporation 25 Tahun* [メルワール・グループ25周年誌] (Kuala Lumpur, [1989]) など。

III マハティールによる国王・スルタン制度の再編成過程

1. 1983年、84年の「憲法危機」

この問題については、すでに数多くの分析論文が公表されているので、ここでは1990年代以降の再編過程の検討および議論に必要な範囲内で、その要点をまとめることにとどめておきたい(注1)。

1983年7月に83年憲法改正案(Act No. A566)が下院に上程されて以降、84年1月に同改正法に再修正を加えた改正案(Act No. A584 および A585)が可決されて事態の収拾に至るまでの流れを整理したものが表2である。1983年7月に改正された内容は多岐にわたるものの、国王が法案に裁可を与えず問題となった改正点は以下の3点である。(1)立法過程における国王の裁可権に関する改正(第66条第4項の改正、第5項の新設)、(2)非常事態宣言を布告する権限を国王から首相へと委譲する内容の改正(第150条)、(3)第8付則、第1部第11条第3項の改正である。この改正の(3)が意味するところは、連邦憲法が改正された場合、その改正内容に沿って州憲法は連邦憲法が裁可されて15日以内に改正され、しかもこの際にはスルタンの裁可、不裁可にかかわらず州議会が州憲法の改正を可決することで

その改正は完結する、というものであった(注2)。

以上の改正内容を含んだ1983年改正案は、同年8月に下院および上院において可決された後に裁可を得るために国王に送付されたものの、裁可を得ることができず、このために両院で可決された法案(Bill)が法律(Act)として発効することができなかった。このように可決された法案が裁可を得られず、いわばたなぎらし状態に陥ってしまった。いわゆる「憲法危機」(Constitutional Crisis)と呼ばれる所以はここにある。

マハティールは、この改正内容を報道しないように関係機関に指示を出していたために、事態が明らかになったのは10月に開催された予算国会の場で、下院議長が7月の会期に可決された法案に関する裁可状況を報告した時であった(注3)。さらに、この問題が広く一般に知れ渡るようになったのは、10月にトゥンク・アブドゥール・ラーマンが『スター』紙上で“憲法の改正”(Changing the Constitution)と題するコラムを掲載したことであった(注4)。このコラム掲載によって、「憲法危機」の状況が明らかにされたことを受けて、マハティールは各地で改正案への支持を表明する大型の集会を開催し、大衆運動によってスルタン側に圧力をかけて事態の収拾を図ろうとした。しかしながら、スルタン側の抵抗も根強く、最終的には11月20日にガファール・ババ(Ghafar b. Baba)が率いるUMNO最高執行委員会代表団がスルタンたちと会談し、「憲法危機」解消のための妥協案が作成された(注5)。

このマハティール・スルタン間の妥協の結果、再度1983年憲法改正案が修正され(Act No. A584 および A585)、83年改正案の(2)および(3)については、改正内容から取り下げられ、また法案へ

表2 「憲法危機」の展開過程（1983～84年）

1983. 7. 26	1983年憲法改正案 (Act No. A566)、下院へ上程される（8月1日第1読会）。
8. 5	下院、改正案可決。
8. 12	上院、改正案可決。
10. 3	セヌ UMNO 前書記長、改正案を批判する内容の公開批判書状をすべての党支部に送付。
10. 12	統治者会議開催（コタキナバル）。マハティール首相、改正案について説明を行う（～13日まで）。
10. 17	トゥンク・アブドゥール・ラーマン元首相、スター紙上に改正案に関し、首相とスルタン双方を批判する論説を公表（この報道によって、新聞報道が開始される）。
11. 5	UMNO 青年部、全国部会を開催し、改正案への支持を決議。 ▶ 民政党 (Gerakan)、中央委員会にて改正案への支持を決議。
11. 7	UMNO 婦人部、改正案への支持を決議。
11. 8	各州の州首相、自州のスルタンに対し改正案を受諾する旨のメモランダムを送付したことを公表。
11. 14	汎マレーシア・イスラーム党 (PAS)、改正案に対するメモランダムを公表、イスラームの原則に則った改正を要求。
11. 15	マレーシア華人協会 (MCA)、改正案を支持。
11. 20	マハティール首相、各地で改正案支持のための大衆集会を開催（クダ、ペラ、ジョホール、パハン、サラワク州）。 ▶ ガファール・ババ率いる UMNO 最高執行委員会代表団、スルタンたちと会談、「憲法危機」解消のための妥協案の作成。
12. 2	マハティール首相、下院でいわゆる「憲法危機」に関して公式に説明。
12. 15	副王、国王の代理として改正案に裁可を与える。
1984. 1. 9	国会において、1983年改正案の修正案 (Act No. A584, No. A585) を141対10の大差で可決。

（出所） Simon Barraclough and P. Arudsothy, *The 1983 Malaysian Constitutional Crisis: Two Views and Select Documents*, Australian-Asia Research Papers No. 32 (Nathan: Griffith University, 1985)/鍾錫金『八三年修憲課題幾項歴史回顧』（Alor Star (Kedah): Pustaka Tanah Merah, n. d.)/Chung Kek Yoong, *Mahathir Administration* (Petaling Jaya: Pelanduk Publications, 1987)/*Far Eastern Economic Review*, various issues より筆者作成。

の裁可権に関する改正については、第IV節第4項で詳述するように原案から大きく後退する内容へと変更された。この再改正案に対して、国王の代理を務めた副王が裁可を与え、「憲法危機」の状況は終結した。

この1983年の「憲法危機」における大きなポイントの一つは、マハティールが大衆運動による支持行動を展開しながらも、マレー人社会からの十分な支持が取りつけられなかったことで

ある。特にトゥンク・アブドゥール・ラーマン、セヌー (Senu b. Abdul Rahman, ラーマン時代の UMNO 書記長) など、UMNO 内部の旧保守勢力からの大きな抵抗に直面した。

2. 1990年代の UMNO とマハティールによる再編過程

1990年代に改めて本格化したスルタン批判は、83, 84年の状況と大きく異なり、マハティールの主導のもと UMNO からの全面的な支持を受

ける形で展開された。この一連の動きを批判の内容と再編成の内容から、大きく2つの時期にわけることができよう。まず第1が、1990年のUMNO中央党大会に端を発し、91年中央党大会、そして92年7月の憲法原則の締結までである。第2の時期は、1992年のジョホール州のスルタンの息子の殴打事件をきっかけとして、新たに93年、94年と連邦憲法が改正された時期である。

(1) UMNOによるスルタン批判の開始から憲法原則の締結へ

1990年11月30日から12月2日にかけて開催されたUMNO中央党大会でスルタン批判の口火が切られ、さらにその翌年開催された91年中央党大会でもこの問題が再び取りあげられた。

両中央党大会におけるスルタン制に関する大会代議員の発言と議論の内容を比較してみると、基本的に継続的な内容をもっている。すなわち批判の第1の内容は、スルタンが政治過程、特に選挙運動ならびに行政機構への介入行為を行ったことに対する批判である。第2点は、スルタンの経済活動への介入・関与に対する批判であった(注6)。両党大会の批判の大筋にはこうした共通点がみられる一方で、批判の内容、重点などでいくつかの違いがみられる。そこで、まず各大会での発言と議論の内容を整理することにする。

(イ) 1990年のUMNO中央党大会(注7)

1990年の時点では、中央党大会に先立ち開催された党青年部(Pemuda/Youth Wing)ならびに婦人部(Wanita/Femail Wing)全国部会(11月29日)において、スルタンによる政治への不介入を求める決議がそれぞれ満場一致で採択された。両部会で最も問題となったのは、クラン

タンのスルタンが中央党大会に先立って行われた総選挙において、選挙民に対し野党への支持を促す行動をとったことであった。特に青年部においては、党青年部副部長が具体的に4つの実例を挙げながら、クランタン州のスルタンの行動を批判した(注8)。

この両全国部会を受けて開催された中央党大会では、(1)国王・スルタンに対し、連邦ならびに州憲法を支持することを促す発言や、(2)スルタンたちの無分別な行為を抑制するために新たな方策を検討する特別委員会を党内に新設する提案など、立憲君主制の枠内における国王・スルタンの役割をスルタンたちに再認識させることを党首脳部に求める意見が出された(注9)。

こうした発言を受け、12月1日にはペナン州代表から「立憲君主制に関する提案」(Usul Raja Berperlembagaan)が提出された。この提案は翌日青年部、婦人部代表に加え連邦直轄区代表などを含む12州の代表者からの支持を受け、最終的に党大会決議として採択された(注10)。

この提案内容は9点に及ぶが、その骨子は次の3点にまとめることができる。まず第1には、国家統一のシンボルとしての国王ならびにスルタンの尊厳や大権を保護し、立憲君主制を維持することを確認すること、第2には、国王ならびにスルタンに対し、政治や行政への党派に偏った介入をしないことを求めること、さらに以上の原則を踏まえ、第3に国王ならびにスルタンに対し、連邦および州憲法を維持すること、州行政委員会(State Executive Council: EXCO)や宗教局などの連邦・州政府機関を恣意的に利用しないことなどを求めること、の以上3点である。

マハティールおよび最高執行委員会は、今回

の党大会の議論の目的は立憲君主制の維持であり、憲法改正の意思がないことを表明した上で、最高執行委員会としての対応として、(1)中央党大会の代議員から出された意見を集約して、党の指導部代表を国王・スルタンたちに送り今回の党大会における党員の見解を伝えること、(2)扇動法など特定の問題に関する特別委員会を設置することを公表した(注11)。

1990年の中央党大会でも、スルタンの商業活動への関与に対する批判は行われた。なかでも注目されたのは、クダ州の代表者から「(スルタンたちが) コンセッション契約や入札を行う際に周旋業者になる危険性」を排除するために、新たに「スルタンたちを対象とする特別信託投資(Special Trust Unit)」の創設が提案され、彼らにビジネス活動をさせないために新たに経済的な保証をすることなど、ビジネス活動を抑制させるための具体的な代替案が出されたことである(注12)。しかしながら、全体としてはビジネス活動への関与に関する議論はこの党大会の大勢を占めなかった。

中央党大会で最も議論が集まったのは、青年部全国部会と同様にスルタンの政治ならびに行政への介入に対する批判であった。なかでも、クランタン州のスルタンの政治への介入が特に批判された。この背景には、1990年の総選挙において、UMNOがクランタン州スルタンの係累にあたる人物を党首に擁する46年精神党(Parti Semangat '46: S46。後に46年精神マレー人党[Parti Melayu Semangat '46])と改称。Semangat '46とは「46年精神」の意味)と汎マレーシア・イスラム党(Parti Islam Se-Malaysia: PAS)を主体とする野党連合に敗れたことがある。この選挙戦中に、クランタン州スルタン(Sultan Ismail Pe-

tra)がS46を支持するように選挙民にさまざまな形で働きかけたとされる。S46は、1987年のUMNO中央党大会における総裁選挙でマハティール・ガファール連合に敗れたトゥンク・ラザレイ(Tengku Razaleigh b. Hamzah)を党首として結成された政党である。トゥンク・ラザレイは図2に示したように、現在のクランタン州スルタンの夫人の叔父にあたる。この血縁関係を主たる要因として、スルタンがS46を支持するように選挙民に働きかけたとされる。

中央党大会後、党大会の決議の一つは実行に移され、国王・スルタンに対するUMNO代表団として、国王に対して1991年2月26日にマハティール総裁以下首脳部5名が、また9州のうち6州のスルタンに対して27日までに州連絡委員長(州首相)がそれぞれ派遣され、中央党大会で採択された国王・スルタンの政治不介入に対する決議文およびその背景を説明した党総裁の書簡を提出した。このうちクランタン、パハン、ジョホールのスルタンが事実上代表団との謁見を拒否したとみられる。表立った反撃はスルタン側からはなされず、また、書簡に対する明確な意思表示はされなかった(注13)。

(四) 1991年のUMNO中央党大会

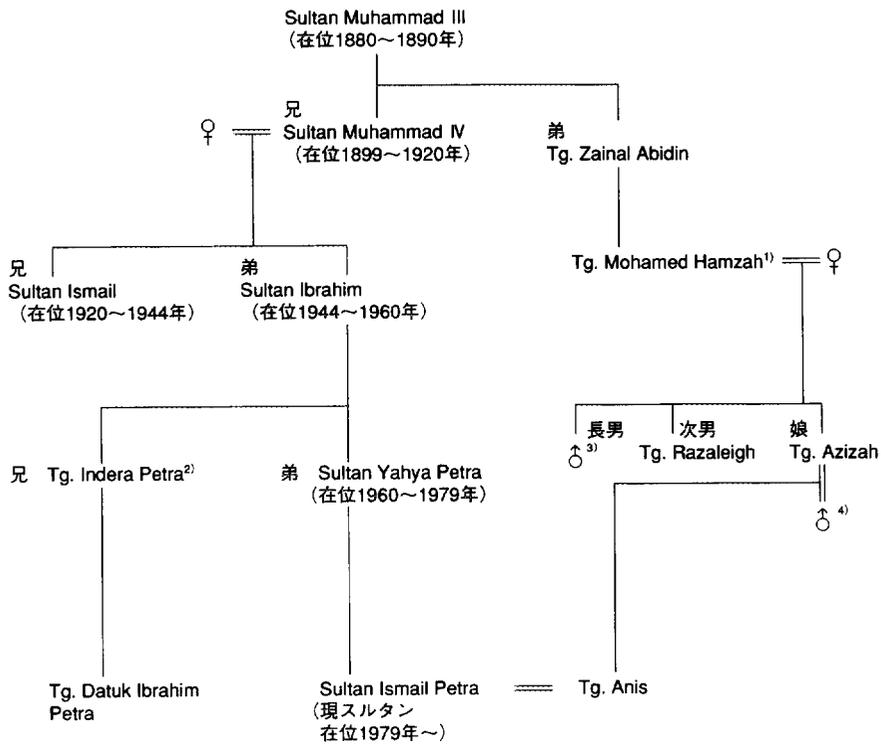
1991年の中央党大会では、批判の大枠こそ90年の中央党大会と同じであるが、内容および批判の重点に変化がみられる。

まず、批判の重点はスルタンの経済活動への関与、すなわちスルタン一族が直接・間接的に経済・商業活動に従事・関与している点へと移った。またスルタンの政治および行政への介入に対する批判に関しても、その批判の対象はクランタン州スルタンにとどまらず他の州のスルタンについても具体的に言及された。

スルタンの経済・商業活動への批判について、代議員の発言を中心にその内容を見ると、2つの内容を含んでいる。第1の内容は、スルタンの家族、親族によるビジネス活動への批判である。連邦憲法第34条第3項において国王の商業活動への従事は禁止されている^(注14)。また同じように各州の州憲法においても、各州のスルタンの商業活動への従事は禁止されている。このことからスルタンたちは彼ら自身ではなく、ス

ルタンの家族あるいは一族を使ってさまざまな形で事業を行っている。さらにこれに関連して批判されたのは、スルタンやその一族が参加していなくても、土地の使用、伐採権の申請などの許認可行政を伴う際に、彼らがその影響力を行使していることである。時にはそれが特定のビジネス・グループ（特に華人系のビジネス・グループ）の利益につながっている、とされた。新聞報道で伝えられた限りでは、この後者の

図2 クランタン州のスルタン家家系図



(出所) Ranjit Gill, *Razaleigh: An Unending Quest* (Petaling Jaya: Pelanduk Publications, 1986)/Mohd. Bakri Jaafar, *Mengenal Tokoh Kita: Semalam, Hari Ini dan Esok* (Shah Alam: Persatuan Sejarah Malaysia, 1991)/新聞諸報道などから筆者作成。

(注) Tg. は Tengku の略記。

- 1) クランタン州の宰相 (Menteri Besar) を1950~51年, 55~57年の2回にわたって務めた。
- 2) ウル・クランタン (Ulu Kelantan) 選挙区の下院議員 (1959~63年), 1984年死亡。ラザレイは、このまたいとこの選挙区を引き継いだ。
- 3) Tg. Aziz
- 4) Tg. Abdul Hamid は、ヌグリ・スンビラン州出身である。

方により批判が集中している。これらの意見はスランゴール、プルリス、クダ州などの代表から出されているが、なかでもスランゴール州の代議員の1人は、スランゴール・スルタンが自分とその親族のために獲得した不動産プロジェクト・リストを提出したほか、ゴルフ場建設、イスタナ（王宮）の改築などにおけるスルタンの関与をきわめて具体的に報告した^(注15)。

批判の第2点は、スルタンによる州政治・州行政への介入である。その主たる内容は、スルタンが各州の行政官僚の任命に介入している点である。州の行政委員会(EXCO)メンバーの任命のみならず、場合によっては郡レベルの行政官僚の任命にまで介入した例までであることが、スランゴール、ヌグリ・スンビラン、プルリス、クランタン州などの代議員の発言によって明らかにされた。

この2つの批判点に共通することは、一部の州のスルタンの行為が、連邦および州憲法が規定したスルタンの権限を越えており、しかもそれが特定のグループの利益につながっている点、つまり権力が「濫用」されていることへの批判である。

これらの発言を受けて、スランゴール州代議員から、最終的に同州の代議員全体の意見として、メモランダムが最高執行委員会へ提出された^(注16)。その主な内容は、以下の4点である^(注17)。

(1)最高執行委員会は、スルタンの政府・行政機関、政治、経済への関与について、新たな対応を行うこと。(2)連邦憲法のスルタンの権限に関する条項を改正すること。特に州首相(Menteri Besar)および州の行政官僚の任命に関するスルタンの権限の改正を行うこと。(3)(2)の権限はスルタンではなく連邦首相に与えるものとす

ること。(4)スルタンおよびその一族の援助によって特定の人物に与えられた開発プロジェクトに関する調査委員会を設立すること、の4点である。このメモランダムのポイントは(2)である。1990年の中央党大会の決議と異なり、憲法改正要求を内容に含んでいるからである。

このメモランダムは各州連絡委員会委員長(State Liaison Committee Chief)のすべてが支持した。そして、これらの決議を受けて最高執行委員会は、このメモランダムについて、その検討を約束し、党大会は閉幕した。

(ハ) 憲法原則の宣言

1990、91年の中央党大会での決議を踏まえ、UMNOは92年2月に再度最高執行委員会代表団を国王ならびに統治者会議に派遣し、「行動規範」の作成に同意を取り付けた^(注18)。この合意を受け、4月25日にはUMNO代表団が国王ならびにスルタンたちと会見し、行動規範の草案を提出した。

この行動規範は「憲法原則の宣言」(Proclamation of Constitution Principles)と改称され、7ページに及ぶ宣言が7月4日に公表された。しかし、この宣言に署名したのは、プルリス、ペラ、ヌグリ・スンビラン、パハン、トレンガヌ、スランゴール州の6スルタンのみであり、これまでにスルタン権限の優位性や自律性を誇示し、しばしば州政府などと対立してきた残り3人のスルタンは署名しなかった^(注19)。このうちクダとジョホール州のスルタンは「いまだに考慮に時間が必要」との理由を表明したものの、クランタン州のスルタンは宣言と関係をもつことを拒否した^(注20)。

憲法原則の宣言は、(1)政治への関与、(2)州首相の任命、(3)州行政委員会委員の任命、(4)助言

に基づく行動、(5)政府上級職員の任命、(6)ビジネス活動、(7)王室費、(8)宗教、(9)メディア、(10)国王陛下、の10項目からなる。その主な内容は、両中央党大会で取りあげられた批判を受けたものである。しかし、この宣言はあくまでも政府とスルタンと間のいわば覚え書きのような形をとっており、法的拘束力をもたないなど、限界があった。この宣言が結果的に重要な意味をもつのは、1994年の連邦憲法改正によって、「助言」という文言の意味が強化されたことによる。この点については後述する。

(2) 1992年の「ゴメス事件」から連邦憲法改正へ

1992年以降のスルタン批判は、ジョホール・スルタンが引き起こした傷害事件をきっかけとして、従来の政治・行政への介入、経済活動への関与という批判内容から大きく転換し、スルタンならびにその一族に対する特権問題へと発展した。最終的には1993年にスルタンの特権に関する憲法条項の改正がなされた。さらに1994年には、再度国王の法案裁可権に関する条項の改正も行われ、ここにマハティールが83年に着手した国王・スルタンに関する再編成は一応の決着をみた。

これら一連の再編過程において、マハティール政権はクランタン、ジョホール、パハン州などのスルタン側の反発と根強い抵抗に直面した。特にクランタンのスルタンの抵抗は、クランタンのスルタンと姻戚関係のある党首をもつマレー人政党、46年精神党(S46)やイスラーム政党である汎マレーシア・イスラーム党(PAS)をも巻き込み、これら3つのマレー人政党間の政争をも含んだ複雑な様相を呈した。こうしたスルタンたちの抵抗に対し、マハティールは、新

聞、テレビなどマスコミを最大限に活用し^(注21)、スルタンたちの特権、豪華な生活ぶりなどを連日報道させる一方で、クランタンなど特定州のスルタンたちに対してはその王位継承の正統性までも問題にし、徹底的にスルタンたちの反発を抑え込むことに成功した^(注22)。

(イ) ゴメス事件から1993年の憲法改正へ

スルタン問題は、1992年11月末にジョホール州のスルタン(Sultan Mahmood Iskandar)が引き起こしたホッケー協会コーチへの傷害事件の発生(いわゆるゴメス事件)によって急展開を示した。この事件の原因は、この傷害事件に先立ちスルタンの次男トゥンク・マジッド(Tunku Majid)が引き起こした傷害事件に遡る。トゥンク・マジッドはジョホール州のホッケーチームがペラ州のチームに敗れた試合後、ペラ州のチームのゴールキーパーに暴行を働いたために、マレーシア・ホッケー連盟から5年間の出場停止処分を受けた。この処分後ジョホール州の多くのホッケーチームが、ホッケー連盟の主催する試合から突然引き揚げた。これらの引き揚げ措置の一環で自身も引き揚げを余儀なくされたスルタン・アブバカル専門学院(Maktab Sultan Abu Bakar)のホッケーチームのゴメス(Douglas Gomez)コーチが、これらの引き揚げが“強いられた”行為であることなどを公表し、ジョホール・ホッケー連盟役員全員の辞任などを要求した。この声明後まもなく、ゴメス・コーチは、ジョホール・スルタンの王宮の一つに数時間拘束され、解放後ニュー・ストレイツ・タイムズ社のジョホール・バル支社に対し、「過去数日間報道されてきた内容は真実ではない」旨のメモを送付して、報道を否定した。しかし、ガファール副首相など政府首脳部がゴメ

ス・コーチに事件の告訴を呼びかけるなど政府が後押ししたことによって、12月7日に入りゴメス・コーチは、ジョホール・スルタンが王宮において暴行を働いた旨の報告を警察に届けた(注23)。

政府側の対応はきわめて迅速であり、マハティール首相は12月9日の閣議でジョホール州スルタンに対する非難決議を国会へ提出することを決めた。この非難決議は12月10日の下院で出席議員の満場一致で採択された。この採択と相前後して、トゥンク・マジッドの逮捕が指示され、彼は14日に自首、15日に起訴された。

この事件をきっかけにして、1992年12月12日に国民戦線(NF)最高執行委員会は、スルトンの免訴特権(連邦憲法第181条第2項)に関する憲法改正の方針を決定し、翌年93年3月に行われた特別国会で改憲案が可決された。

この約3カ月の間、UMNO およびスルタン側の動きはきわめて多岐にわたり、複雑な過程を経た。さらに公式・非公式に行われた統治者会議はその討議内容が一切公表されないために、スルタン側の対応はあまり明らかではない。こうしたいくつかの条件を踏まえ、3月までの政府・UMNO およびスルタン・統治者会議の主な動きを整理したものが表3である。

改憲作業は3段階を経て行われた。まず第1にUMNOを中心に作られ、1月6日の閣議で決定された改憲案(第1次案)である。これを基にスルタンたちと非公式協議が進められた。この一連の協議で一旦は合意に達するかにみえたが、18日にスルタン側は「改憲内容がスルトンの大権に関してラディカルな変更を伴うものであり合意に達するにはほど遠い」旨を公表し、合意を拒否した。これに対し、マハティールは

第1次案を特別国会に上程、同改憲案は両院で可決された。

第2段階としては、この可決法案が再度特別統治者会議に提出され、特別法廷の設置などを盛り込んだ修正を求める理由を付して特別国会へ差し戻された結果、再度の修正がなされた(第2次案)。こうして第3段階として3月9日に第3次案が提出され、両院で可決(下院3月9日)後、国王の裁可を得て発効した。

この間最も抵抗したのは、クランタン州のスルタンであった。しかしながら、彼の主張は新聞報道で伝えられる限り一貫性を欠いたものであった。彼は2月11日に行われた特別統治者会議では途中退席し、クダ州のスルタンに委任状を託した。2月末になってクランタン州のスルタンは11日の会議の無効性を主張し、クダ州のスルタンへの委任をめぐってクダ州のスルタンと対立するに至った。

1993年の憲法改正の骨子は、(1)個人の資格で行うスルトンの行為は民事および刑事訴追の対象となる。(2)そのために必要な特別法廷を設置する。(3)スルトンの赦免権はスルタン自身とその家族には及ばない。(4)国会、州議会においてスルタンに関する発言は扇動法の対象とはしない、の以上4点である。

(ロ) 1994年の憲法改正

1993年の中盤以降の政治の争点はその秋に開催が予定されていたUMNOの最高執行委員会選挙に関心が集中し、一旦はスルタンをめぐる問題は鎮静化の様相を呈した。しかしながら、1994年5月には国王・スルタンに関する憲法改正の動きが再開された。

5月9日に連邦憲法改正案(Act No. A885)が下院に上程され、5月10日には同院において総

表3 1993年憲法改正までの政府とスルタンの主な動き

政府ならびに UMNO の対応		スルタンならびに統治者会議の動き
	1992年	
	12月	
下院, ジョホール・スルタンに対する非難決議を採択。	←10日	
国民戦線最高執行委員会, スルタンの免訴特権の廃止を決議	←12日	
閣議, 改憲のための特別国会を1月18日から20日にかけて召集することを決定。	←16日	
	18日→	特別国会の前に特別統治者会議を召集することを公表(以後21, 24, 27日に開催)
首相, 副首相など政府首脳部と州首相との会議を開催。	←22日	
改憲草案が完成。	←末	
	1993年	
	1月	
閣議, 改憲草案を全会一致で決定。	←6日	
＜首相, スルタン側と草案に関し数度にわたり非公式協議(9, 15~17日)＞		
特別国会開催。	←18日→	特別統治者会議, 改憲案への同意を拒否。
下院, 改憲案を賛成133票で可決。	←19日	
上院, 改憲案を満場一致で可決。	←20日	
	2月	
	11日→	特別統治者会議(非公式), 特別法廷設置を条件に改憲案を国会へ差し戻すことを決定。
	15日→	ジョホールで非公式統治者会議。
	24日→	クランタン・スルタン, 2月11日の特別統治者会議は手続きが違法, また1月の特別国会は手続き上無効であり, 改憲には反対と表明。
	3月	
特別国会召集		
下院, 憲法再修正案を可決。	←9日	
上院, 憲法再修正案を全会一致で可決。		
		国王, 改憲法案に裁可を与える。

(出所) 木村陸男「1992年のマレーシア——攻勢続けるマハティール政権——」(『アジア動向年報 1993年版』アジア経済研究所 1993年)/同「1993年のマレーシア——若手指導者世代『新マレー人』の台頭——」(『アジア動向年報 1994年版』アジア経済研究所 1994年)/*New Straits Times, Star, Far Eastern Economic Review*などの諸報道から筆者作成。

数180名のうち、賛成134名の圧倒的多数で可決された。スルタンに関する憲法改正は事前に統治者会議における承認を必要としており、今回の改正は無効であるとの立場から野党の民主行動党 (Democratic Action Party: DAP) の大半の議員は投票を棄権したほか、S46の全議員6名は欠席した^(注24)。さらに同法案は上院においても満場一致で可決され(5月17日)、6月24日には施行された^(注25)。

改正点は、第1に国王に関しては第40条の「助言にしたがって行動する」という規定を明確化すること、第2に立法過程における国王の裁可権を形式化すること、の2点であった^(注26)。

今回の改正は、前述したように野党によってその立法過程に対する批判がなされたほかは、法律家協会 (Bar Council) が改正の性急さに対する批判声明を出すにとどまり^(注27)、スルタン側からは新聞報道でみる限り全く動きはなく、過去の改正過程と比較するときわめて静かなうちに事態は推移し、一連の国王・スルタンに関する連邦憲法改正の終幕を思わせるものとなった。

(注1) 1983年の「憲法危機」に関する文献は以下のとおりである。Simon Barraclough and P. Arudsothy, *The 1983 Malaysian Constitutional Crisis: Two Views and Select Documents*, Australia-Asia Research Papers No.32 (Nathan: Griffith University, 1985)/Zakry Abadi, *Konflik Istana dan Parlimen* [王宮と議会の紛争] (Kuala Lumpur: Percetakan Pudu, 1983)/鍾錫金『八三年修憲課題幾項歴史回顧』(Alor Star (Kedah): Pustaka Tanah Merah, n. d.)/H. F. Rawlings, "The Malaysian Constitutional Crisis of '83," *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 35, no. 2, Apr. 1983, pp. 237-254/Vincent Low, "Redefining the 'Constitutionality' of the Monarchy: The 1983 Constitutional Amend-

ment Crisis in Malaysia," *Kajian Malaysia* (Journal of Malaysian Studies), vol. II, no. 2, Dec. 1984, pp. 1-15/A. J. Stockwell, "Princes and Politicians: The Constitutional Crisis in Malaysia, 1983-4," in *Constitutional Heads and Political Crisis*, ed. D. A. Low (London: Macmillan, 1988), pp. 182-197/H. P. Lee, "Postscript: The Malaysian Constitutional Crisis: King, Rulers and Royal Assent," in *The Constitution of Malaysia...*, ed. Trindade and Lee, pp. 237-261/Chung Kek Yoong, *Mahathir Administration* (Petaling Jaya: Pelanduk Publications, 1987), pp. 25-32/竹下秀邦「改憲でつまずくマハティール政権」(『アジアトレンド』No. 25 1983年冬号) 14~20ページ/*Aliran*, Commentary no. 3 [The Constitutional Crisis & Democracy], Nov. 1983 (アリランが発行したパンフレット)/Lim Kit Siang, *Constitutional Crisis in Malaysia* (Democratic Action Party [DAP] 発行のパンフレット)。

(注2) Simon and Arudsothy, *The 1983...*, pp. 4-5 および Lee, *Constitutional Conflicts...*, pp. 23-25.

(注3) Chung, *Mahathir...*, p. 25.

(注4) *Star*, Oct. 17, 1983. このコラムは *Contemporary Issues in Malaysian Politics* (Petaling Jaya: Pelanduk Publications, 1984), pp. 82-87 を参照。

(注5) Simon and Arudsothy, *The 1983...*, pp. 7, 9-11.

(注6) スルトンのビジネス活動に対する批判は今回が初めてではない。1978年12月13日にスランゴール州スルトンのビジネス活動に批判が行われている(原不二夫「重要日誌 マレーシア 1978年」[『アジア動向年報 1979年版』アジア経済研究所 1979年] 391~392ページ)。

(注7) UMNOの中央党大会は年1回開催することが党憲章に規定されている。総裁、副総裁など最高執行委員会の選挙は、この党大会で3年ごとに実施される。なお、中央党大会に先立ちその下部組織である青年部、婦人部の全国部会も開催される(UMNO, *Perlembagaan UMNO* [UMNO 党憲章 (1988年10月発行の現憲章)] の第6, 7条)。

(注8) Amran Mamat, *Isu Raja & Perlembagaan* [スルタン問題と憲法] (Kuala Lumpur: Pra-

gmas, 1991), pp. 29-37.

(注9) *New Straits Times*, Dec. 2, 1990.

(注10) Chamil Wariya, *Politik dan Raja* [政治とスルタン] (Kuala Lumpur: Penerbit Fajar Bakti, 1992), pp. 43-47. および Amran Mamat, *Isu Raja* . . . , pp. 24-27.

(注11) *New Straits Times*, Dec. 3, 1990.

(注12) Chamil Wariya, *Politik dan* . . . , pp. 91-101.

(注13) この派遣団に関する一連の記述は、木村陸男「1991年のマレーシア——開発体制の再編成に着手——」(『アジア動向年報 1992年版』アジア経済研究所 1992年) 333ページによる。

(注14) 国王はいかなる営利企業にも積極的に関与しない。

(注15) スランゴール州代議員の1人はイスタナの改修事業、400エーカーにのぼるゴルフ場の開発問題などきわめて具体的に大会で報告した (*Mingguan Malaysia* [マレーシア週刊報], Nov. 10, 1991)。

(注16) *New Straits Times*, Nov. 11, 1991.

(注17) Mokhtar Petah, *Krisis antara Raja-Raja Melayu dengan UMNO* [UMNOとスルタンとの間の危機] (Kuala Lumpur: Mata Publication, n. d.), pp. 6-13.

(注18) 木村陸男「1992年のマレーシア——攻勢続けるマハティール政権——」(『アジア動向年報 1993年版』アジア経済研究所 1993年) 313ページ。

(注19) ただしトレンガヌとスランゴールのスルタンは署名したものの、会議自体には欠席した (Abu Bakar Hamzah, *Persisytiharhan Kod Etika di Raja* [憲法原則の宣言] [Kuala Lumpur: Media Cendiakawan, [1992]], pp. 25-26)。

(注20) *Far Eastern Economic Review*, July 16, 1992.

(注21) 特に1993年1月の特別国会で行ったマハティールの演説は、国会の生中継のみならず全文の再放送さらにはその演説の一部をスポットコマーシャルのように連日テレビなどで流し続けた。特に華人系国民向けの中国語放送枠を大幅に拡大する旧正月の特別プログラム中にも何度も放映された。一連の放映は、今回の憲法改正が「スルタンの特権」を抑制することに意義があることを国民に対し印象づけるものとなった。

(注22) 例えば、クランタン州の現スルタンといとこ (Tg. Datuk Ibrahim) の間での継承問題である (図2参照)。

(注23) *New Straits Times*, *Star* など11月29日から12月10日までの報道による。また *Aliran*, Dec. 1992, pp. 2-4.

(注24) *New Straits Times*, May 11, 1994.

(注25) *Ibid*, May 17, 1994.

(注26) 最高裁判所を連邦裁判所と読み替えること、控訴裁判所 (Court of Appeal) を新設することなど司法制度の改革も改正の大きな柱であった。

(注27) *New Straits Times*, May 8, 1994.

IV 再編成の内容の検討

マハティールによる国王・スルタン制度再編成の中身を時系列に整理すると、1993年の改正として、(1)スルタンの民事、刑事訴追に関する特権を剥奪したこと、(2)国会ならびに州議会におけるスルタン制の議論を認めたこと、94年の改正として、(1)立法過程における国王の権限の明確化、(2)憲法における「助言に従う」という文言の意味を明確化ならびに強化したこと、の以上4点が挙げられる。本節では、改正の中身の重要性の観点からこの4点について検討する。

1. 国王・スルタン制の政治的枠組みの変化

まず、国王・スルタン制をめぐる政治的な枠組みが変更されたという意味で最も大きな意味をもつのが、1993年の第63条と第72条をそれぞれ改正し、それぞれ新たに第5項を新設した点である。この改正によって、1971年の改正で国会議員および州議会議員に対して「敏感問題」に関わる議論に制限が課せられていたが、スルタンの地位に関する議論については一定の留保条件をつけ認められた。すなわち、国会あるいは州議会において「国王ならびにスルタンの憲

法上の地位を剝奪することを主張」しない限りは、国会ならびに州議会でそれぞれの議員は発言することが可能となった。つまり、今後はいかなる時でも国会、州議会で国王ならびにスルタンの問題を取りあげることが可能になったことを意味する。この改正は、1971年の憲法改正によって枠組みが作られたマレーシアの政治の枠組みの一角を変更する意味をもつといえる。

この改正に関連して、もう一点検討しておかなければならない点がある。それは1993年の連邦憲法改正以前の時期、つまり90年から92年の中央党大会では、扇動法や憲法第10条の規定があるにもかかわらず、マハティール政権が、国王・スルタン制度の再定義に関する議論をどのように理由づけしたのかについてである。

1990年と91年の中央党大会でスルタン批判が行われたことは、その議論の内容以前に、この問題が党大会という公開の場で扱われたという意味において、大きな驚きをもって報じられた^(注1)。それは第Ⅱ節第2項で触れたように、1970年以降の扇動法および71年の連邦憲法（第10条）の改正によって、スルタンの地位については国会も含めた公開の場での議論が禁止されているからである。したがって、法手続き的にいえば、スルタンに関する議論は1971年の改正憲法の再改正か、扇動法の改正という手続き無くしては、党大会も含めた公開での一切の議論ができないという解釈が成立する。

1990年と91年とのUMNO首脳部の対応の変化はきわめて際立っていた。1990年の中央党大会の段階では、UMNO自身もまたスルタンに関する議論は一切禁止されている、と認識していた。そのことは、中央党大会議長が扇動法に抵触しないように議論のガイドラインを用意した

ことや、UMNO青年部がスルタン制に関する議論を行うために、扇動法の改正を求める決議を青年部大会において提出したこと、また同じ主旨の発言が代議員からも出されていることなどからもわかる^(注2)。さらにマハティール総裁自身は、1990年12月2日の中央党大会の演説の中で「扇動法があるにもかかわらず、スルタンに関する議論を行う権利を（マレーシア国民）はもっている」（下線とカッコ内は筆者）と述べている^(注3)。逆にいえば、このマハティール総裁の演説があったからこそ、1990年の党大会でスルタンに関する議論が可能となったのである。

1990年の中央党大会後マハティールは、この点に関してもう一步踏み込んだ解釈を打ち出している。それは立憲君主制の廃止を要求しない限り、君主制を批判することは自由であり、扇動法に違反しないという内容であった^(注4)。1991年の党大会に関して、報道されている限りでは扇動法の改正に関する議論や発言は一切なされていないことから、基本的にこのマハティールの解釈に沿ったものと考えられる^(注5)。

さらに、1991年の中央党大会開催時においてガファール・ババ副総裁がより新しい解釈を公表し、この扇動法問題に関して結論を出している^(注6)。それは「連邦憲法は、あらゆるマレーシア人がスルタンによる誤った行為に対してはつきりと意見を述べることを禁止してはいない」、それゆえ「UMNOのメンバーのみならず、そのほかのマレーシア人もまた、どの州のスルタン一族による権力の濫用についても意見を公表する自由と権利を有する」（いずれも下線は筆者）という発言である。

このように「（憲法に照らして）誤った行為」、「権力の濫用」についてという限定条件を付け

ながら、その範囲内では、スルタンに関する議論は「法的にも」公開の場でなし得るという見解を初めて示した。この見解は、これまでの一般的な受けとめ方、そして少なくとも1990年時点までのUMNO首脳部の見解とは大きな違いがみられる。

では、こうした新解釈はどのようにもたらされたのであろうか。新聞報道でみる限り、UMNO首脳部は新解釈の根拠に関しては言及していない。

しかしながら、実は先のガファール・ババ副総裁の発言とほぼ同じ内容の文言を扇動法の条文に見いだすことができる(注7)。扇動法の第3条第1項において、この法律における「扇動的な傾向」(Seditious Tendency)の定義が6項目にわたりなされている。さらに同じ第3条の第2項に、第1項で規定した「扇動的な傾向」の3つの除外規定がある。その第1番目に今回のガファール発言の内容をみることができる。

「スルタン (Ruler) が、どのような方法でも、間違った方向に導かれたり、誤りを犯した場合、それを明らかにすることを目的とした行為は、扇動的な傾向をもった行為——行動、発言、出版物そのほかすべてのものを含む——とは見なされない」(第3条第2 a項)

つまり、先のガファール・ババ発言では、この条文への直接の言及はなされていないものの、ほぼ同じ内容の発言をすることによって、UMNOの行動が合法的であることを示したものと十分解釈することができる(注8)。

また、1990年のマハティール発言と93年の憲法改正(第63, 72条)の内容と比較すると、その内容がきわめて酷似していることがわかる。

このことから、1990年段階ですでに憲法改正を念頭におきつつ、憲法改正を行うまでは、この扇動法の新解釈によって事態を乗り切ることをUMNO首脳部は想定していたと考えてよいだろう。

2. 憲法第40条の改正——「助言」の明確化——

第2のポイントは、1994年の改正で第40条に第1 A項が新設されたことである。第40条は「助言に基づく国王の行動」とされ、従来その第1項で「国王は本憲法あるいは連邦法に基づく機能を遂行するのに際し、(中略)内閣あるいは内閣の一般的権限のもとに行動する一大臣の助言に従って行動する(後略)」と規定されていた。

こうした文言があったにもかかわらず、これまで国王・スルタンたちは、「助言に従う」ものの、そこに自己の判断を反映させる権限を有すると考えて、しばしば行動を起こしてきた。このために「助言」という言葉の意味づけを強化し、またより明確にすることを目的として新たに設けられた第1 A項は、次のように、助言という言葉を用いた4回も繰り返す条文になっている。

「連邦憲法もしくは連邦法は、国王が助言に従い、助言に基づき、または助言を考慮して行動するように求めている。国王は、かかる機能を行行使する際に、かかる助言を受け入れ、それに従って行動する」(下線は筆者)(注9)

1990年、91年のUMNO中央党大会におけるスルタン批判の主たる柱が政治・行政に対する介入を排除することであったことを考えれば、この改正はこれらの批判に対する一つの答えと位置づけられるだろう。

さらに、1992年にスルタンと政府の間で締結された憲法原則の宣言は、先に触れたように法的拘束力をもっていない。しかし、憲法原則の宣言では、州首相の任命、州行政委員会メンバーの任命、助言に基づく行動など、きわめて具体的な内容に関して細かく規定してある。この細かい規定とこの第40条の改正による助言の規定が実質的には結び付き、憲法原則の宣言の意味内容が強化されたと考えられるだろう。

3. 免訴特権の廃止と特別法廷の設置

1993年の改正のもう一つの柱は、新たに第182条と第183条の2条からなる第XV部が設けられたことである。これによりスルタンならびに国王が「自らの個人的な資格に」よって行う行為に関しては、従来認められてきた免訴特権が廃止され、その民事、刑事上の責任が問われることになった。そして、これらの訴追を扱うための特別法廷が新たに設置されることになった。

特別法廷は5名から構成される。うち3名は連邦裁判所長官およびマラヤ高等裁判所、サバ・サラワク高等裁判所の各首席裁判官が任命され、残り2名は連邦裁判所あるいは高等裁判所の裁判官の経験をもつものから統治者会議が任命することになっている^(注10)。

4. 立法過程における国王の関与

立法過程における国王の裁可 (Assent) 権に関する問題は、一連の再定義の中で明確に内容が変更されたものの一つである。

マレーシアの連邦議会は2院制である。国民の普通・直接選挙によって選出される下院 (Dewan Rakyat) と、地域代表、職能代表など任命議員から構成される上院 (Dewan Negara) である。財政法案を除く、その他の法案の立法

過程は以下のとおりになっている^(注11)。

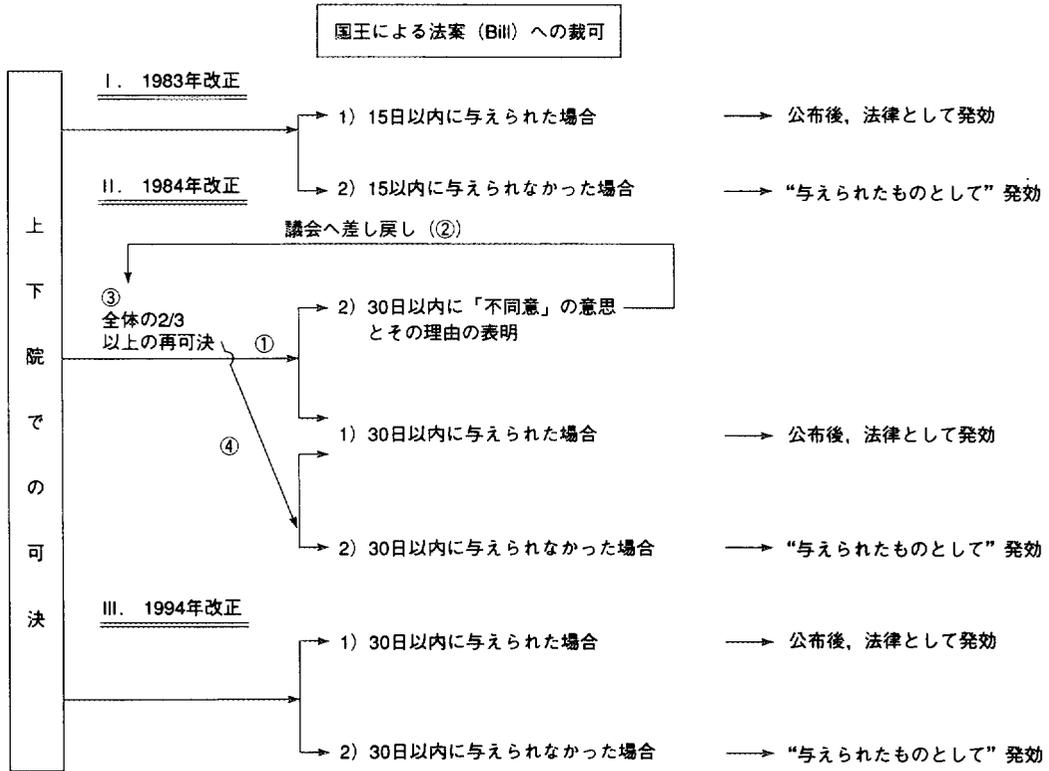
- (1)一方の院(通常は下院)に内閣が法案 (Bill) を上程する (ただし、議員立法も可能)。
- (2)同院では、通常第1から第3読会を経て、必要ならば特別委員会を経て採決を行う。
- (3)可決された法案はもう一方の院 (通常は上院) に送られ、先の院と同様に三読会制を経て採決を行う。
- (4)両院での可決を経た法案は、国王に対し裁可を得るために送られる (国王は国璽 [public seal] を押印することによって裁可を行う)。
- (5)法案は、官報での告示後、効力を発し、法律 (Act) となる。

一連の再定義の過程の中で問題となったのが、この(4)の国王の裁可権である。1983年の憲法改正から94年までの3回の改正内容を整理したものが図3である。

まず1983年の改正では、それまで両院で可決された法案については、「国王に提出され、その同意を求める」(連邦憲法第66条第3項)、「国王は、これに対する同意を示し」(同条第4項)としか規定されていなかった条文に関し、同意を求める期間に関する文言が追加改正され、その期間は15日とされた。すなわち「国王が15日以内に裁可を与える」場合か、「15日を過ぎても与えられなかった場合、裁可が与えられたものと見なし法律となる」ことになった。この1983年改正案そのものが両院で可決された後に国王の裁可を得ることができず、いわゆる「憲法危機」を招いたことは先にみたとおりである。

これを受けて1984年の改正では2つの修正が施された。第1に裁可の期限を30日と延長したことである。第2に、国王には30日以内に法案

図3 法律制定のプロセス（国王の裁可権を中心に）



(出所) 各改正案より筆者作成。

に対する裁可の不同意の意思とその理由を添えて議会へ差し戻す権限が与えられた (図3のIIの②)。ただし、この不同意の権利の行使は一回に限られ、再度議会で3分の2以上の可決をもって国王の下へ送られてきた場合には、30日間の猶予はあるものの、仮に30日を過ぎても裁可しなければ、裁可したものと見なされることになる (図3のIIの③④)。

最後に1994年の改正では、84年の改正憲法によって国王に与えられた「不同意を表明し、議会へ差し戻す権利」(前述のIIの②)が再度剥奪された。

それでは、それぞれの改正の狙いを明らかに

するために、内容を比較しながら検討してみよう。

まず、1983年の改正案については、この改正案が公表された当初はこれまで明記されていなかった国王の裁可に関する期間を明確化したことから、「国王の権限の強化」という評価も行われた^(注12)。しかし、既存研究の多くは、マハティールの改正の意図をいわば輪番制度に基づいて就任が予定される2人のスルタンたちへの予防的な措置として理解している^(注13)。

この改正案が提出される以前の段階では、この国王の裁可権 (第66条)は第40条第1項の規定と合わせて理解されてきた。すなわち助言に

基づき、裁可権を行使する、と解釈されてきた^(注14)。

本来このような解釈に従い、国王の裁可に関する権限は内閣の助言に基づいて行使されるものである。同様の解釈は州憲法にも当てはまり、各州内においてスルタンは州首相の助言に基づいて行動するものと解釈されていた。しかしそれにもかかわらず、1984年以降就任が予定されていたペラ州のスルタン (Sultan Idris) ならびにジョホール州のスルタン (Sultan Mahmood Iskandar) が、自州内において、州首相と長期間にわたり対立したり、83年6月にはスルタンは自州内でイスラームの長であるとの理由から、マレーシア全土の断食明けの宣言よりも1日早い断食明けを宣言するなど、自州内の自律性を強調する立場をとっていたことが、国王・副王就任後の行動を懸念させていた^(注15)。このために予防的な措置として、文言の明確化を図るために改正が行われたと考えられている。つまり裁可を与える期間を敢えて明文化することによって、国王の立法過程における権限を形式的なものにすることに狙いがあったと考えられる。

しかし、この改正そのものが国王の裁可を得られなかったために再改正の形で出された、1984年の改正案の内容は、国王に法案への不同意権の賦与を行ったという点において、国王の権限を拡大するものであり、マハティールの意図とは正反対の結果になったといえる。この1984年の改正案は、その後94年まで10年間有効であった。

しかし、マハティールは1994年の改正によって、最初に83年に提出した改正案よりも裁可の期限こそ15日から30日と2倍に延長されたものの、国王の裁可権を形式的なものにするという

当初の狙いを達成し得た、と結論づけることができる。

(注1) 例えば *Aliran*, Nov. 1991, p.2 / *Far Eastern Economic Review*, Dec. 13, 1990, pp. 12-13.

(注2) *Far Eastern Economic Review*, Dec. 13, 1990, pp. 12-13など当時の報道を参照。

(注3) *New Straits Times*, Dec. 3, 1990.

(注4) この点について、木村陸男氏は「1990年12月21日に新解釈を公表した」と指摘している(木村「1991年のマレーシア……」333ページ)。また同氏によれば、同様の解釈をガファールも1991年11月21日に行っている(木村陸男「重要日誌 マレーシア1991年」〔「アジア動向年報 1992年版」アジア経済研究所 1992年〕347ページ)。

(注5) しかし、この新解釈は党外では十分に浸透していなかった。このために1991年党大会に関する諸報道では、90年の党大会とは違って一切扇動法改正問題が取りあげられなかったことが驚きをもって報道された。例えば *Aliran*, Nov. 1991, p. 2 を参照。

(注6) *New Straits Times* および *Star* ともに Nov. 10, 1991.

(注7) 扇動法の引用については、*Sedition Act, 1948 (Act 15) (as at 10th October 1984)* (Kuala Lumpur: International Law Book Services, 1984) を用いた。

(注8) 1993年憲法改正問題と扇動法に関して分析を行ったリーは、訴追手続きとの関係でこの問題を論じており、筆者が論じた扇動法の除外規定に関しては一切触れていない (Lee, *Constitutional Conflicts* . . . , pp. 115-119)。

(注9) 助言に関わる原文は以下のとおりである。

①to act in accordance with advice, on advice, or after considering advice

②accept and act in accordance with such advice

Federal Constitution (incorporating all amendments as at 25th June 1995) (Kuala Lumpur: International Law Book Services, 1995).

(注10) *Rules of the Federal Court 1995 & Rules of the Special Court 1994 (as at 15th November 1995)* (Kuala Lumpur: International Law Book

Services, 1995), pp. 49-58.

(注11) A.A. Zakaria, *An Introduction to the Machinery of Government in Malaysia* (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1974), pp. 14-15. なお財政法案 (Money Bill, 連邦憲法第68条第5項で規定) に関しては下院に先議権が与えられており (同第67条第1項), 仮に下院で可決された財政法案が上院で否決された場合でも, 国王に裁可を求めるために提出される (同第68条第1項)。

(注12) Chung, *Mahathir* . . . , p.29.

(注13) Means, *Malaysian* . . . , pp. 113-120 / Simon and Arudsothy, *The 1983* . . . , pp. 10-13.

(注14) 例えば元最高裁長官モハメッド・ソフィアン (Tun Mohamed Suffian b. Hashim) あるいは元高裁判事であり, 第9代マレーシア国王となったペラ州のスルタン・アズランシャー (Azlan Shah) も同様の解釈を述べている (Tun Mohamed Suffian b. Hashim, *An Introduction* . . . , pp. 21-23 / Y. A. M. Raja Azlan Shah, "The Role of . . . ," pp. 79-84)。

(注15) 国王には9州のスルタンが輪番で就任し, 一巡するまでは2回目の就任は行わないことになっている。このために1984年に選出される国王ならびに副王には, それまで就任してこなかったジョホール州のスルタン (Sultan Mahmood Iskandar, 在位1981年~現在) あるいはペラ州のスルタン (Sultan Idris Shah, 在位1963~88年) が就任することになっていた。彼らの行動に関する記述は, *Far Eastern Economic Review*, June 30, 1983, pp. 30-32, 34; July 14, 1983, p.16 / Chamil Wariya, *Politik dan* . . . , pp. 34-38 による。なお国王の輪番制度については, 鳥居「変革迫られるマレーシア……」6~7ページ。

V 再定義の背景とマハティールの意図

1. 再定義の背景

マレーシアは, 独立の時点でシステムとしての立憲君主制を採用してきた。では, なぜマハティールにとってスルタン制を基礎とする立憲君主制を再定義する必要が出てきたのであろうか。マハティールの再定義の意図を検討する前

に, スルタンを取り巻く歴史的, 政治的環境変化から再定義の2つの背景を指摘することができる。

まず第1に, そもそもマレーシアが独立時に導入した「立憲君主制度」そのものが再定義の必要性をはらんでいたと考えられることである。

第2には, 1971年に開始された新経済政策 (NEP) の下でスルタンならびにスルタン一族が変貌したことである。

まず, 第1の理由について検討する前に, 独立以降マハティールに至るまでの UMNO と国王・スルタン制度の対立を振り返ってみると, その対立がパハン州 (1978年および81年)^(注1), ジョホール州 (81年), ペラ州 (70年代) と州レベルで始まったことが注目される。このことから, 州レベル, つまりスルタン制度にどのような変化が生じたかを考えることで再定義の背景が示されることが考えられる。

第1節で概観したように, マレーシアにおけるスルタンは歴史的な展開の中で, その地位・権限が段階的に強化されてきたといえる。つまり, スルタンは植民地以前の段階では, クラジャアン (Kerajaan) におけるイスラームの長という象徴的な存在であった。しかし, 植民地時代には, イギリスの植民地統治の下で与えられた権限は限定されていたものの, イスラームの長としての役割に加え, マレー人の保護者であり, 領土を有するヌガラ^(注2)の長へとその地位が強化された。さらに, 1946年のマラヤ連合案に対しては当初受け入れざるを得ない状況にあったものの, UMNO の擁護を受けて反対の立場をとり, スルタン制度の廃止を求めたマラヤ連合案を拒否することに成功した。そして, 1957年の連邦憲法制定によってスルタン制を基礎とす

る国王制度が導入されたことで、さらにその権限・機能は拡大された。

連邦レベルにおいて、国王という制度によって——たとえそれが輪番制度によって任期が設けられた制度であるにしても——スルタンに新しい権限と機能が賦与されたこと、さらに連邦憲法によって国王の権限、機能が明文化されたことは、州レベルにおけるスルタンにどのような影響を与えたのであろうか。

州レベルでは州民の直接選挙による州議会制度の導入、さらにはその州議員を基礎とした州行政委員会の形成など、部分的には近代的な政治制度が採用された。しかしながら、同時に多くの点で独立以降も植民地時代の要素が温存されたまま今日に至っている。最も象徴的な州憲法上の規定は、州首相や州官房長官 (State Secretary) の資格要件に関する規定である。旧海峽植民地とサバ、サラワクの計4州を除く、すべての州の憲法には、州首相および州官房長官は「マレー人であり、イスラームを信仰しているものでなくてはならない」という内容の規定がある(注2)。この条文は、マレーシアの州の憲法規定というよりも、独立以前の「ヌガラ」時代の規定に他ならない。こうした前近代性を残しながら、独立によって従来存在したイギリス人植民地官僚が存在しなくなったこと、連邦憲法によって国王の権限が明確になったことを反映して州レベルでもスルトンの権限がより明確にされたことは、結果的にスルタンたちに独立以前よりも自らの権限が強化されたことを自覚させることになったとしても不思議ではないであろう。つまり、独立の時点で国王制度を支えるスルタン制度に関しては制度上では一切手がつけられず、逆に連邦レベルにおける国王・ス

ルタン制が強化されることによって、結果的に州レベルのスルトンの権限、機能もまた強化されることにつながったと考えられる。

第2の点について詳しくみてみよう。1971年の連邦憲法改正によって、本来であれば争点となるべきスルタン制に関する諸問題は議会制民主主義の下での政治運営の枠組みから外された。この結果、スルタン制は政治的には触れることができない状態で固定化されることになった。一方経済面から彼らを取り巻く環境をみると、1971年に開始された NEP によって、スルタンはマレー人社会の保護者であると同時に、彼らもまたマレー人としてその政策の受益者であるという2面性をもつことになった。

具体的には第II節第3項ですでに触れたように、NEPによってスルタンおよびその家族、またスルタン家出身者のビジネスへの関与は促進された。しかも重要な点は、1980年代後半以降、スルタン一族のビジネスへの関与が質的な変化を起していることである。1970年代から80年代前半においても、確かにスルタン家の出身を示すトウクの称号を有する企業役員が増加している。しかしながら彼らの多くは、スルタン一族であると同時に、もう一つの共通した背景をもっている。それは高級官僚としての経歴をもっていることである。つまり、国内や海外で高等教育を受けたマレー人貴族層が一旦行政官僚となり、NEP下で企業役員へと転出するという共通した経路を見いだすことができる(注3)。このことは、彼らがただ単にスルタン家の出身者であることのみならず、官僚としてのキャリアをも踏んでいたことに意味があると考えられる。

しかしながら1980年代末以降になると、こう

したスルタン家出身者で官僚経験者タイプの人材に加え、現スルタンの子弟が企業役員として新たに数多く進出してきたことがわかる(注4)。このように、スルタン一族のうち官僚の経験をもたない人材もまた、幅広く企業経営の場に進出するようになっている。

これに対し、UMNO側も大きく構造変化を起こしている。設立以降UMNOの支持基盤は、農民、公務員、教員の3つが核となってきたといわれている。しかし、1971年以降のNEPの展開過程で、マレー人の経済界、特に商業・工業部門への進出が政府により強力に、多角的に後押しされた。このことにより、マレー人の企業家の出現、経済界への進出がなされた。この結果、当然ながらUMNOの支持基盤にも変化が生じ、現在こうした企業家・経営者層が一つの大きな核となってきたとされる。

例えば、中央党大会における代議員の職業構成に変化がみられたのは、1984年の党大会である。1981年の党大会では学校の教員が全代議員数の40%にも達し、最大の支持グループであった。しかし教員の占める比率は1984、87年と続く2回の党大会で減少していき、それぞれ全代議員の32%と19%を占めるにすぎなくなった。これとは対照的に企業家またはビジネスマン、官僚の2つのグループの占める比率は高くなり、1987年の党大会では前者は全代議員の25%、後者は23%をそれぞれ占めている、と報告されている(注5)。

さらに1990年代に入ると、こうしたUMNOの企業家・ビジネスマン化現象は単に党大会の代議員レベルにとどまらず、党中央役員レベルにまで達し始めている。表4は、スルタン批判が本格化した1990年代における党大会の一つで

表4 統一マレー人国民組織(UMNO)の最高執行委員会メンバーの社会的背景(1993年党大会)

前 職	人 数
医 師	2 (6.3)
官 僚 (①+②)	12 (37.5)
うち①連邦政府	6 (18.8)
②州政府	6 (18.8)
うちSEDC	4 (12.5)
教 員	12 (37.5)
うち大学など高等教育機関	7 (21.9)
ビジネスマン	3 (9.4)
ジャーナリスト	1 (3.1)
そ の 他	2 (6.3)
合 計	32 (100.0)

(出所) 新聞諸報道/UMNO, *Laporan Tahunan UMNO* (Annual Report of UMNO) (Kuala Lumpur), various issues/Chamil Wariya, *UMNO (Baru)* (Kuala Lumpur: Media Indah, 1988) などより筆者作成。

- (注) (1) 総裁任命メンバーの10人は含まれていない。
 (2) 前職は基本的に議員など政治家になる前の職業を指す。
 (3) SEDC: 州経済開発公社(State Economic Development Corporation)。
 (4) 「その他」には情報が得られなかった1名を含む。
 (5) かつこ内は%。四捨五入のため合計は100.0%を超える。

ある93年の党大会の最高執行委員会メンバーの社会的背景に関するデータである。官僚出身者および高等教育機関などの教員出身者がそれぞれ、37.5%を占め、最大のグループを形成している。注目すべきは、総員32名のうち民間のビジネスマン出身者が3人存在していることである。また、同年の青年部最高執行委員会では、このビジネスマン化現象はさらに顕著であった。筆者がその前職を確認することができた範囲で

も、17名のメンバーのうち過半数の9名がビジネスマンまたは企業家であった。

つまり、NEPの実施により、スルタン一族のビジネス界への進出が盛んになる一方、UMNOの支持勢力にもまた新興のマレー人ビジネス・グループが登場するなど、党の支持基盤に企業家が増加したことが両者間の利害の対立を生み、その結果、UMNO側がスルタン一族のビジネス活動の抑制に取り組み始めたと考えられる。

2. マハティールの第1の狙い——立憲君主制の明確化——

マハティールは、一連の再定義過程で何を狙っていたのであろうか。彼は1983年の改正の段階では、非常事態宣言の布告権限を国王から首相に委譲することを改正の柱にするなど、首相のもとに権限を集中させることを主たる目的としていた。

しかし、1990年代の再編過程において、マハティールは立憲君主制の下でのスルタン制を維持することを主張している。彼が目指す立憲君主制下のスルタン制の姿は、彼の1990、91年の中央党大会演説の中に明確に述べられている。

両演説ともに、マレーシアの歴史から説き起こし、その内容は代議員への演説というよりも、スルタンたちへの間接的なメッセージのように読むことができる。まず1990年の中央党大会では、植民地以前のマレーシアの歴史から説き起こし、スルタンの地位の変遷を語った。その中で、1946年のマラヤ連合案以来、UMNOがスルタンおよびスルタン制の保護者であったことを強調している(注6)。さらに1991年の演説でもまた、90年の演説を受ける形で、歴史から説き起こし、植民地時代のマラヤにおけるスルタン

と駐在官(Resident)の関係を引用し、かつて「助言者」と規定された駐在官が実質的なマラヤの支配者であったように、現在のスルタンと政府との関係においても「助言者」(Adviser)である政府および国民がマレーシアの実質的な支配者であることを述べている。そして、「助言者」はスルタンの誤った行動に対し「適切な助言」を行う義務がある、と訴えた(注7)。

このように2編のマハティール総裁の演説は基本的に同じスタンスをとって、現在のスルタンの行為が権限を逸脱していることを間接的ながら認め、それについては「助言者」である政府にコントロールする義務があることを述べている。

この演説からみる限り、マハティールは連邦憲法第40条の改正、第66条の改正を通じてその助言者としての役割を強化、明確化するという目的を達成したことになる。

3. マハティールの第2の狙い——国家ビジョンとスルタン制——

マハティールの狙いについては、もう一点検討すべき点がある。それはスルタン制批判に着手した時期の面からの検討である。1983年の改正に関しては前述したとおり、自州内で州首相と対立したことがあるスルタンが国王へ就任することに備える措置として考えられる。

1990年代の再定義の試みは2つの大きなきっかけによって開始された。一つは、1990年の中央党大会であり、もう一つは92年のジョホール州のスルタンによる傷害事件(ゴメス事件)である。前者については扇動法に関する考察のところで触れたとおり、マハティール自身の演説無くして、党大会代議員がスルタンの行為やビジネス活動に関して発言することは不可能で

ある。換言すれば、マハティールからの暗黙の指示があったからこそスルタン批判が始まったと考える方が自然である。他方、ジョホール州のスルタンによる傷害事件に関していえば、この事件以前にもスルタンおよびその一族が刑事訴追を受けるべき内容の事件を起こしていることは国民にも広く知れ渡っており、長く内務大臣の職にあったマハティールにこれら一連の事件が報告されていなかったとは考えにくい^(注8)。つまりこれらの状況から考え、1990年の中央党大会での批判やジョホールのスルタンによる傷害事件はあくまでも再編成に着手する単なる引き金にしかすぎないことになる。

したがって、なぜ1990年にこうした引き金をひいたのかという点に、マハティールの今回の再定義の本当の意図が隠されていると考えられる。

その理由として2つの点を指摘することができる。まず第1に、1990年の総選挙において、下院議席をすべて失ったクランタン州政権への揺さぶりをかけることである。第2は、マハティールが掲げる国家ビジョンとの関わりである。1990年はNEPの最終年であり、翌91年にマハティールは相次いで新しい開発計画を公表しており、一連の開発ビジョンの公表とスルタン制の批判問題は決して無関係ではない。

まず第1の点に関して簡単に触れておこう。1990年の総選挙の結果、UMNOは下院のすべての議席を失ったばかりではなく、PASとS46を中心とする勢力によってクランタン州政権をも失った。S46は、トゥンク・ラザレイ党首がクランタン州のスルタンの王妃の叔父という関係からスルタンを擁護する立場をとる。一方PASはもともとスルタン制度を批判する立場

をとっており、両党はスルタン制に関しては相いれない立場をとっている。したがって、マハティールがスルタン制を批判することでPASとS46の間に政治的対立関係を生じさせ、その結果クランタン州政権の奪還を目指そうとしたことは十分に考えられる。

しかしより重要な点は第2番目の開発ビジョンとの関連である。マハティールは1991年5月に「マレーシアの前途」と題される演説によって向こう30年間を対象とした「2020年ビジョン」(Wawasan 2020/Vision 2020)を公表した。さらにこのビジョンを実現するための中期開発計画として、1991年から2000年までの10年間を対象とした「国民開発政策」(National Development Policy: NDP)など新しい開発計画を相次いで公表した。

これらのなかで最も重要なものが2020年ビジョンである。これは2020年までに先進国の仲間入りをさせることを最終目標とし、経済ならびに政治上の2つの柱をもっている。すなわち経済面では、工業化を基礎として年平均7% (実質ベース)の経済成長を達成し、10年ごとに所得を倍増 (実質ベース) するという目標である。政治面では、マレーシア国民意識を創出することを掲げている^(注9)。

まず、経済面の目標との関わりをみると、工業化を進める過程で資本や経営ノウハウをもった企業家の育成が最も強く求められている。また、こうした企業家を育成するにあたり、市場原理を用いることをマハティールは強調している。裏返していえば、このことから市場原理によらない経済活動、すなわちスルタンの特権や地位に基づく経済活動を制限する必要が出てくる。ここに、1990年、91年という2つの中央党

大会を通じてスルタンのビジネス活動を批判する狙いが出てくる。

ではもう一つのマレーシア国民意識の創出との関連を考えてみよう。マレーシア国民意識の創出に関しては、本特集号の「マハティールの国家・国民構想」で触れたとおり、政党の党首の発言でもその具体的なイメージにかなり食い違いがみられる。しかしながら、この言葉が少なくとも非マレー人社会に対する諸資源の動員イデオロギーとして作用していることは確かである。2020年ビジョンが掲げる年平均7%という高い成長率を持続させるためには、できるだけ多くの必要な資金、人材など経済的諸資源を活用することが求められることはいうまでもない。したがって、NEP時代のように「ブミプトラとブミプトラでないもの」という2項対立の社会関係を維持したままでは、2020年ビジョンを実現するために必要な諸資源を非ブミプトラ社会から動員することはできない。このためにマレー人社会としては、「マレーシア国民意識」の名の下に種族間の社会関係を緩和し、華人社会、インド人社会からの参加と資源の動員を求めることが必要となる^(注10)。非マレー人社会にとっても、従来制限されてきた事業機会などがこのイデオロギーによって増加することから、歓迎すべきものであることはいうまでもない。

しかし、マレーシア国民意識というイデオロギーはマレー人社会にとっては諸刃の剣でもある。それはマレーシア国民意識というナショナル・アイデンティティが、マレー人というエスニック・アイデンティティよりも上位概念に位置づけられてしまうと、従来のマレー人社会が享受してきたマレー人の政治的優位性を脅かすことにつながる危険性ははらんでいるからであ

る。マレー人社会の実質的な保護者であることを政権の拠り所とする UMNO にとって、経済資源を活用するために必要なマレーシア国民意識というイデオロギーを掲げつつ、マレー人の政治的優位性を維持し、マレー人社会から引き続き支持を集めるにはどうする必要があるだろうか。逆にいえば、非マレー人社会に対して、マレー人の優位性を大前提とした上でのマレーシア国民意識の創出であることを暗黙のうちに示すにはどうすればよいのだろうか。この課題に対する答えがマレー人社会内部におけるマレーシア国民意識の創出とワンセットになった「新しいタイプのマレー人」(New Malay)であり、象徴としての国王・スルタン制の再確立であったと考えられる。「新しいタイプのマレー人」論とマレーシア国民意識の創出の関係については、本特集号の「マハティールの国家・国民構想」ですでに論じたとおりである。

一方、スルタン制度およびそれを基礎とする国王制度は、マレー人の政治的優位性を示す上で有効なシステムと考えられる。なぜならば、“マレーシア”の国王が“マレー”の伝統的な衣装に身をつつみ、マレー文化における権力の象徴としてのクリス(Keris, 短剣)をもち続けるからである。このことは、国王がマレーシア全体の象徴と位置づけられながら、マレー人およびマレー文化の優位性を示していることに他ならない。しかし、象徴となるためには、尊厳や人格といった要素が必要となる。だからこそ、一連の再定義によって国王・スルタンの権力の濫用を禁止し、同時に免訴特権などもなくして法の支配の下に置いた新しい国王・スルタン制度が必要となったのであろう。

(注1) 例えば、即位が予定されていたバハン州のスルタンは1978年に州首相の任命をめぐって、時の首相フセイン・オンと対立した (*Far Eastern Economic Review*, June 30, 1983, pp. 26-27)。

(注2) 例えば、ジョホール州州憲法第II部第3条第2項。

(注3) こうしたキャリアの代表的な人物として、スグリ・スンビランのスルタン家の係累であるトゥンク・モハメッド (Tunku Mohamed b. Tunku Besar) を挙げることができる。彼は1960年に保健省の事務次官、68年から69年まで連邦政府官房長官を務めた後、民間企業の役員を歴任した。

(注4) 特に、スランゴール州のスルタンの息子、ペラ州のスルタンの息子などの企業家活動が顕著である。鳥居「マレー系企業グループ……」表3 81ページを参照。

(注5) Shamsul A. B., "The Battle Royal: The UMNO Election of 1987," in *South East Asian Affairs* (Singapore: ISEAS, 1988), p. 180.

(注6) *New Straits Times*, Dec. 3, 1990.

(注7) *New Straits Times*, Nov. 9, 1991.

(注8) ハリー・シンによれば、「1987年にジョホール州のスルタンがゴルフ・キャディをクラブで殴り、死に至らしめた。トゥンク・アブドゥール・ラーマンが免責特権に関する憲法改正の必要を感じたにもかかわらず、マハティールは改憲に抵抗した」(Hari Singh, "UMNO Leaders and Malay Rulers: The Erosion of a Special Relationship," *Pacific Affairs*, vol. 68, no. 2, Summer 1995, p. 199)。

(注9) 2020年ビジョンの内容については、木村陸男「マレーシアの長期開発戦略とナショナリズム」(『アジアトレンド』No. 62 1993年-II) 50~63ページを参照。筆者がここで論じた市場原理とスルタンの経済活動との関連性については、同氏の論考によるところが多い。

(注10) マレーシア国民意識の創出が資源動員イデオロギーであることを中心に、2020年ビジョンと工業化計画の関連については、別稿ですでに論じている(鳥居高「マハティールの経済構想——工業化戦略を中心に——」(『アジア研ワールド・トレンド』第22号 1997年4月) 37~45ページ)。

おわりに

——残された問題——

マハティールは1983年から94年までの約12年余りをかけて、国王制度を軸にしてスルタン制度の再定義を進めることに成功した。特に1994年の改正で「助言に従って行動すること」を条文上明確化することによって、従来曖昧になってきた国王およびスルタンの立憲君主としての位置づけがマハティール政権とスルタンの間で確認されたことの意味は大きい。加えて今回の連邦憲法改正の過程で、第10条を改正せず、第63条、第72条でうたわれた国会・州議会における各議員の特権に関する条項を改正し、国王・スルタン制に関する発言に対しても、不訴追特権が認められるように改正されたことは、より大きな意味をもつ。なぜならば、この改正によって、今後も国王・スルタンに関して「その憲法上の地位を剥奪することを主張しない限り」、憲法改正にまで踏み込むことができる枠組みを作り上げてしまったことを意味するからである。このように、マハティールは連邦レベルでみれば、国王の権限およびその政治的枠組みさえも再編成することに成功した。

他方、より重要な点は、州レベル、すなわちスルタン制度の再編成である。なぜならば、これまで述べたように、スルタン制は前近代性を残した州レベルにおける統治機構の頂点に位置づけられ、イスラーム、森林、土地、水などの重要事項に深く関わっているからである。1990年代の再編過程では、連邦憲法改正に引き続き、すでに州レベルでも、連邦憲法の国王に関する条項に対応するスルタンの権限に関する改正が、

パハン、ペラ、ブルリス、ヌグリ・スンビラン、スランゴール州で行われた。この意味では、部分的ながらスルタン制度にまで踏み込んだ本格的な再編成といえるであろう^(注1)。しかしながら、マハティールにとって最も重要な意味をもつクランタン州や、一連の再編過程でマハティール政権に抵抗したジョホールなど諸州でのスルタンに関する州憲法の規定の改正が、大きな課題として残されたことになる。1996年に入り、PAS が連邦憲法の改正内容に沿う形で州憲法改正案をまとめたが、連立政権を形成していたS46の反対にあい、成立しなかった^(注2)。今後、これら諸州を含めた州レベルでのスルタン制の位置づけが開発政策、イスラーム化政策を実施する上で重要となると考えられる。

(注1) 例えば、ヌグリ・スンビラン州は1995年、ペラ州は93年および95年、スランゴール州は95年と、それぞれ州憲法を改正している (いずれも、*Warta Kerajaan (Government of State's Gazette)*, various issues)。

(注2) この過程においてPAS はS46との州連立政権を解消し、S46は1996年10月6日に解党し、トック・ラザレイを含むS46の党員のほとんどはUMNOに復党した (鳥居高「1996年のマレーシア—

政界の再編成と開発戦略の新展開——」〔『アジア動向年報 1997年版』アジア経済研究所 1997年〕333～337ページ)。

(明治大学助教授)

〔付記〕 本論文は、筆者がアジア経済研究所在職中に同所・地域研究部部内研究会および文部省科学研究費補助金重点領域研究・総合的地域研究の研究会 (「国民国家機能の形成・拡大・変容にみられる地域連関の論理」研究会) において発表の機会を得て行った研究内容を基礎としている。各研究会において貴重かつ刺激的なコメントをくださったアジア経済研究所地域研究部の小池賢治、佐藤宏両部長(当時)をはじめ部員の皆様、科研の研究者代表・片山裕神戸大学教授に記して謝したい。また筆者は本稿で扱った国王・スルタン制度の再編成の一時期 (1991年10月～93年10月) においてアジア経済研究所の海外派遣員としてマレーシア国民大学 (Univesiti Kebangsaan Malaysia: UKM) に在籍中であり、多方面の資料をみる機会に恵まれた。加えて、同時期に海外調査員としてクアラルンプルに滞在していた原不二夫主任調査研究員との日常的な情報交換によっても多くのものを得ることができた。合わせて感謝したい。