

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 15 日現在

機関番号：32602

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24530145

研究課題名(和文) 政軍関係に見るインドネシアの民主化

研究課題名(英文) Civil-Military Relations in Democratizing Indonesia

研究代表者

増原 綾子 (MASUHARA, Ayako)

亜細亜大学・国際関係学部・准教授

研究者番号：70422425

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の成果は、第一に1998年インドネシア民主化後の2004年における国軍法の制定過程で、軍改革を求める国会議員とともに学者・NGOなど市民社会の代表が法案修正に積極的に関与したことで当初の政府案よりも民主的で改革的な内容へと法案が変化したこと、第二に2000年代半ば以降、国内紛争に代わって国境・領土問題が浮上し、安全保障環境の変化に伴って政府と軍がそろって対外的脅威に注目するようになったこと、最後に対外的脅威認識のもと、軍が国軍法に新たに盛り込まれた国境地帯防衛任務に従事するようになったことで防衛予算は拡大され、その威信を高め、政軍関係も安定したこと、以上三点を明らかにしたことである。

研究成果の概要(英文)：This study presents the three following conclusions: first, scholars and NGO members along with MPs drafted the Military Law of 2004 and made the draft more democratic; second, border and territorial disputes with the neighboring country, which had emerged in the mid-2000s, transformed the threat perceptions of the government and military into external ones; and finally, the external threat perceptions increased military expenditure, heightened the prestige of the military conducting operations for observing and managing the border areas, and stabilized the civil military relations in Indonesia.

研究分野：政治学

キーワード：政軍関係 民主化 国防政策 脅威認識 国境 領土問題

1. 研究開始当初の背景

研究代表者は、これまでインドネシアにおいて1966年から1998年まで30年間にわたって継続したスハルト独裁体制の崩壊と、それに伴う民主化を研究してきた。スハルト体制期において、軍は政治的・経済的特権を与えられ、強い政治的影響力を持ち、分離独立運動を武力で弾圧しながら地域社会を監視・統制する機能を果たしていた。

そのような軍がスハルト体制の崩壊後に生まれた民主的体制の下でどのように変化していったのか、政府・社会と軍との関係性（以下では「政軍関係」とする）はどのように変容していったのかという問題意識を持ち、本研究を開始するに至った。

2. 研究の目的

政軍関係がどのように変化していったのかという問いに答えるために、第一に法制度面での変化を分析する。軍を民主的に統制するための法制度は、民主化後にどのように変更されたのか。軍の役割や権限はどのように設定されることになったのか。主に2004年に制定された国軍法に注目して、その法律の内容を分析し、その上で国軍法がどのような政治過程を経て成立したのかを分析する。

第二に、国軍法の制定に伴って政府と軍の行動がどのように変化したのかを分析する。民主的体制の下では法律はアクターの行動を制約し、そのルールに沿って行動することをアクターに促す。同時に、アクターはそのルールの制約の下で自己の利益に適うよう行動しようとする。では、国軍法の制定に伴って、軍の統制主体である政府と、軍はどのように行動するようになり、それによって政治過程はどのように変化したのだろうか。それを明らかにすることが第二の目的である。

最後に、安全保障環境の変化に伴う脅威認識の変化が政軍関係にどのような変化をもたらしたのかという観点から分析する。2000年代半ばまでのインドネシアにおいては、分離独立運動や宗教紛争、住民抗争など各地で紛争や暴力が数多く発生し、軍はその主要な任務を国内の治安維持であると見て、これらの鎮圧に専心していた。しかしながら、2000年代半ば以降になると、国内の紛争は沈静化し、代わって対外的な脅威が台頭する。上で述べたような制度の変更に加えて、このような安全保障環境の変化に伴う脅威認識の変更によって政軍関係はどのように変わったのだろうか。それを分析することが第三の目的である。

これらの問いに実証的な答えることが研究の目的である。

3. 研究の方法

研究の方法としては、主に文献資料の分析が中心である。法制度の変更及びその政治過程については、関連する法律とその制定過程

の議事録、当時の報道資料を分析し、限定的ではあるが関係者（当時の国会第一委員会議長及び軍改革関連NGO代表）への聞き取りも行った。また、東ティモールを訪問し、スハルト時代及び1999年住民投票前後における軍の行動（特に1991年ディリで起きたサンタクルス墓地虐殺事件、1999年4月～9月にかけての民兵による脅迫や暴力へのインドネシア軍の関与）について聞き取りや現場の観察を行った。

脅威認識の変化については、国防白書2003年版・2008年版ほか防衛関連資料及び関連する法律、報道資料を用いた。また、実際に中国の脅威がどれほど感じられているのか、防衛体制はどのようになっているのかを確認するために、南シナ海最南部に位置するインドネシア領のナトゥナ諸島ブングラン島（諸島最大の島でナトゥナ本島とも呼ばれる）を訪問し、地域の観察及び住民への聞き取り調査を行った。

4. 研究成果

1998年のスハルト体制崩壊後、過去の人権侵害や政治的・経済的特権（政治ポストへの現役将校の天下りや軍ビジネス）を糾弾された軍は人権侵害への謝罪や紛争地からの部隊の撤兵を行わざるを得なくなり、特権を手放さざるを得なくなった。また、2000年の国民協議会総会では国軍からの警察の分離と、国軍は対外防衛、警察は国内の治安維持という役割の分化が決定された。

このように軍をめぐる状況が変化し、その役割の再定義が行われる中で制定されたのが2004年国軍法であった。法律は上のような変化を反映したものとなり、次のような内容を含むものとなった。第一に、国軍のアイデンティティとしての民主主義の原則、文民優位、人道的権利の尊重が明記された。第二に、軍人の政党活動、政治活動、ビジネス活動の禁止が定められた。第三に、軍の人事及び出動をめぐる大統領の権限をチェックするために国会の同意権が盛り込まれた。第四に、地域社会を監視していたとして批判の高かった地方軍管区司令部を残す条件として、新たな任務である国境地帯の防衛を盛り込むことになった。

この法律は、「戦争以外の軍事作戦」への軍の関与を幅広く認めることで、対外防衛任務以外の任務への道を開くとして批判され、また地方軍管区司令部を廃止しなかった点においても問題があるとされたが、上のような諸規定は軍改革をめざして盛り込まれたものであり、民主化時代の価値観を反映する内容であった。

このような内容の法律が制定された背景には、1998年のスハルト体制崩壊と民主化に伴って市民社会が軍改革に関心を持つようになり、民主化後に行われた初めての選挙である1999年選挙で当選した国会議員は改革意識が高く、軍改革を進めることを提言す

る学者やシンクタンク、人権 NGO などと協力しながら 2004 年国軍法の制定過程でイニシアチブを取ったことが挙げられる。スハルト時代の人権侵害事件への関与や政治経済的特権を批判され、民主化後においても東ティモールでの騒乱への関与や人権侵害を批判されていた軍は守勢に立たされ、地方軍管区司令部や「戦争以外の軍事作戦」条項を何とか残そうとした結果、上記の問題では譲歩を余儀なくされたのであった。

しかしながら、2004 年に国軍法が制定されたことで軍改革は一応の達成を見たと考える国会議員、国民が増えていった 2004 年以降、5 年ごとに議会選挙が行われるたびに、より保守的な立場の国会議員が多くなり、彼らは軍改革にはあまり関心を払わなくなり、多くの国民も軍改革に対して興味を失い、国民の政治デモの対象は汚職撲滅や最低賃金のアップ、灯油補助金廃止への反対といったテーマになっていった。

国内の治安維持という軍の主要な任務が失われるのと軌を一にするように、インドネシアの安全保障環境に変化が訪れる。

2005 年 8 月に和平協定が結ばれてアチェ紛争が解決すると、パプア以外の地域での武力紛争はほぼ終結し、国内紛争に代わって対外的な脅威が注目されるようになった。発端は 2002 年 12 月にシパダン島とリギタン島というカリマンタン島沖合のマレーシアとの国境付近に位置するスラウェシ海上にある小島の領有権がマレーシアに定まったことであった。両島をめぐってインドネシアとマレーシアは長年、係争関係にあり、1996 年に両国がそろって国際司法裁判所に申し立てた結果、その裁定が 2002 年 12 月に下り、マレーシア側が灯台の管理など実効支配を行っていたとの理由で両島の領有権を得たのであった。

2005 年になると、マレーシアはこの裁定に基づいて両島の南部に広がる海域で石油開発を進めようとしたところ、インドネシアがそれに異議を唱える。インドネシアが領有を主張する海域と重なっていたからである。両国間で新たな係争問題へと発展したアンバラット海域をめぐっては、漁船の拿捕や艦艇の出動、戦闘機の発進など、武力衝突には至らないまでも、にらみ合いが続く対立関係へと発展し、2016 年現在まで解決の兆しは見えない。

インドネシアは国際司法裁判所の裁定を受け入れたものの、2 島をマレーシアに「奪われ」、豊富な石油埋蔵量を持つ海域をもマレーシアに「奪われ」そうになっているとの強い危機感を持つようになった。そして、この領土喪失と危機感は、インドネシア政府、軍、国民をして対外的な脅威認識を持たせるに至った。国境線を定める上で重要な最周縁部の小島の管理、実効支配こそがインドネシアのさらなる領土喪失を阻止することであると考えるようになり、これらの島々の管理

に関する法令が次々と出されるようになった。先にも述べた 2004 年国軍法の中に地方軍管区司令部に国境地帯の防衛という新たな任務が盛り込まれたのは、隣国による領土の「侵食」という事態を重く見ていたという事実にもよるものであった。

陸上の国境についても領土「侵食」が懸念されるようになった。カリマンタン島の 2000 キロに及ぶマレーシアとの国境線をめぐっては、国境線に沿って埋め込まれている標識が喪失したり、移動したりしているという事実が明らかになり、この標識の喪失や移動が、あたかもマレーシア側の故意によるものであるかのような報道がなされるようになった。そして、国境や領土をめぐるとこのような報道は、政府や軍のみならず、国民感情をもナショナリスティックなものにした。領土の「侵食」を防ぐための「主権の維持」や、外国漁船の密漁行為による「国益の侵害」阻止といった言説がインドネシア社会に広がっていった。

国境線の維持や領土の「侵食」の阻止といった問題に対処することを理由に、ジャワやスマトラの地方軍管区司令部や陸軍戦略予備軍の部隊が、カリマンタンやパプアの国境付近に数百人規模で送られるようになり、国境線の標識の探索活動や国境管理（密輸取締など）といった任務に従事するようになった。加えて、アンバラット海域の位置する北カリマンタンを含む地域を管轄する地方軍管区司令部が新たにつくられるなど、国境地帯の防衛は軍の主要な任務の一つとなっていった。そして、国境地帯の防衛任務に就く軍人や文民公務員には特別手当が支給されるようになった。

南シナ海問題は、さらにインドネシアの対外防衛意識を高めることになった。南シナ海最南部に位置するナトゥナ諸島をめぐっては中国との間で直接的な係争関係にはなかったものの、同諸島北東に広がる海域については中国が領有を主張する海域と重なっているのではないかという懸念をインドネシア政府は抱いていた。中国漁船はこの海域で漁を行っており、インドネシア当局による中国漁船の拿捕に対して中国の武装艦艇が威嚇等の行為を行うことがインドネシアでも批判されることとなった。

これらの対外的な脅威に対処するために、国防予算は拡大されていく。2009 年議会選挙で当選した国会議員らは軍改革よりも国防予算の拡充を主張し、2010 年以降、国防予算は大幅に拡大、2009 年に約 3000 億円だった予算は、2010 年には約 4000 億円、2013 年には約 7700 億円へと急増した。さらに老朽化した装備を近代化するために中長期的な戦略計画が策定され、2010 年から 2014 年までの 5 年間で 1 兆 3600 億円の予算が組まれた。2014 年以降も国軍司令官や国防相は野心的な防衛力整備計画を後押しするために、中国による脅威を積極的に利用するよう

になっている。

インドネシア国民は、「主権と国益を守る」ための国防予算増であるという政府の説明にほとんど異議を唱えることはなく、むしろこれを支持しているように見える。軍改革は遠景に退き、対外的脅威に対処するための国防力の強化が重視されるようになり、政府と軍との関係性は国防力の強化で一致している。領土問題をきっかけにナショナリスティックになった国民もこれを支持するという構図である。

国軍法の成立によって軍の任務に変更が生じ、政治活動やビジネス活動は廃止が決まるなど軍の統制をめぐる制度やルールに様々な変化があり、それは2004年の制定時には必ずしも軍の利害に沿ったものではなかった。しかしながら、軍はむしろこのような法制度、ルールの変更をうまく利用しながら、自らの組織的利益を最大化しようとしている。ビジネスを廃止する代わりに軍人の給与を引き上げることを要求し、このことは国防予算の拡大を意味した。地方軍管区司令部の存続のために国軍法に新たに導入された国境地帯の防衛任務は、現在となっては軍の主要な任務の一つとなったが、それは軍人に特別手当の支給をもたらした。また、隣国との国境・領土問題をめぐる対外的脅威への高まりは、老朽化した装備の更新や新たな軍事基地の建設を正当化する格好の機会を提供した。つまり、これらはすべて軍の組織的利益に適うものとなった。

軍の統制や軍改革のために行われた法制度変更は、安全保障環境の変化の中で軍の組織的利益に適うものとなったことで、2000年代後半以降のインドネシアの政軍関係の安定化に寄与したと結論づけることができる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計6件)

増原綾子「民主化期インドネシアにおける脅威認識の変容と政軍関係」『国際政治』第185号(近刊) 頁未定。

増原綾子「レフォルマシの継続か、後退か 分水嶺となった2014年インドネシア議会選挙・大統領選挙」『インドネシア ニュースレター』第86巻(2014年9月) 11-26頁。

増原綾子・鈴木絢女「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」『日本比較政治学会年報』第16巻(2014年6月) 207-231頁。

増原綾子「インドネシア・スハルト体制下の議会とコンセンサス形成」『アジア経済』(アジア経済研究所)第54巻第4号(2013年12月) 85-116頁。

増原綾子「インドネシアの政治・外交

好調な経済を支える政治的安定」『ワセダアジアレビュー』第14巻(2013年7月) 48-53頁。

増原綾子「ポスト・スハルト期のインドネシアにおける国防政策 国防白書の分析を通じて」『アジア研究所紀要』(亜細亜大学アジア研究所)第39号(2013年2月) 1-46頁。

[学会発表](計3件)

増原綾子「インドネシアにおける国境をめぐる問題」アジア政経学会(2016年6月18日)アジア経済研究所。

増原綾子「権威主義体制下の議会におけるコンセンサス形成 インドネシア・スハルト体制の『ムシャワラ ムファカット』再考」アジア政経学会(2014年5月31日)慶應義塾大学。

増原綾子「インドネシア 民主化の15年」東南アジア学会(2013年12月8日)東京外国語大学。

[図書](計3件)

増原綾子「民主化期のインドネシアにおける政軍関係と市民社会」(第12章)酒井啓子編著『途上国における軍・政治権力・市民社会—21世紀の「新しい」政軍関係』晃洋書房、2016年3月。

中野亜里・遠藤聡・小高泰・玉置充子・増原綾子『入門 東南アジア現代政治史(改訂版)』福村出版、2016年3月。

Ayako Masuhara, *The End of Personal Rule in Indonesia: Golkar and the Transformation of the Suharto Regime*, translated by Yuri Kamada, Kyoto University Press, 2015, xviii+286.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

増原 綾子 (MASUHARA, Ayako)

亜細亜大学・国際関係学部・准教授

研究者番号: 70422425