

平成 21 年 6 月 9 日現在

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2006～2008

課題番号：18730092

研究課題名(和文) インドネシア民主化移行過程における合意形成

研究課題名(英文) Consensus-building in the process of Indonesian democratic transition

研究代表者

増原 綾子(MASUHARA AYAKO)

大東文化大学・外国語学部・非常勤講師

研究者番号：70422425

研究成果の概要：1998年5月、それまで30年にわたり続いてきたスハルト独裁体制が崩壊した。本研究は、このスハルト体制の崩壊をめぐって、その背景にあった与党ゴルカル内部の変容とそれに伴う体制内部の亀裂を分析し、体制内部の亀裂が経済危機・政治危機をきっかけに体制内外の政治アクターを結び付ける役割を果たし、スハルトを退陣に追い込んで政治権力の再配置を生み出していった政治過程を説明した。

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	500,000	0	500,000
2007年度	500,000	0	500,000
2008年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,500,000	150,000	1,650,000

研究分野：インドネシア政治

科研費の分科・細目：政治学(3501) 比較政治(H)

キーワード：インドネシア、民主化、スハルト体制、体制移行、個人支配体制、家産制的支配

1. 研究開始当初の背景

研究開始当初の背景としては、当時取り組んでいた博士論文の執筆がある。1998年5月に改革運動の高まりによって崩壊したスハルト体制について、スハルト辞任に至る政治過程の中で翼賛与党ゴルカルの内部から離反が生じた。すなわち、それまでスハルト体制を支えてきたゴルカルの中から、改革勢力と連携して民主的な政治体制をつくらうとするグループが現れたのである。

彼らはスハルト体制から離反すると同時に、新しい政治システムをどのように構築するかに関するアジェンダ設定で改革勢力と

の間で合意形成することができた。こうした体制内外のアクターによる連携と合意形成はなぜ、どのように行われたのか。それはスハルト体制の崩壊過程にどのような政治的影響をもたらしたのか。そして、スハルト体制崩壊後の政治過程の中で、民主的な制度構築を進めていく上でどのような役割を果たしたのか。このような問題関心が背景としてあった。

2. 研究の目的

研究の目的は、インドネシアの民主化過程において権力の交代及び政治制度の改革を

めぐる合意形成がどのように行われてきたのかを分析することである。それは、次のように三つに分けて説明することができる。

第一は、スハルト辞任に至る政治過程において、体制外の改革勢力と体制内の文民政治家（特に与党系の国会議員）との間で交渉・連携がどのように行われ、民主化をめぐる合意がどのように形成され、さらにはスハルト大統領退任への道筋がどのように形成されていったのか、そのプロセスを説明することである。

第二の目的は、インドネシア政変の際に上記のような合意形成が生まれるに至った背景には何があったのか。なぜ、体制外の改革勢力と交渉・連携することのできるグループが与党の中から出現しえたのか。スハルト体制下において与党内部に何が起こっていたのか。それを探ることである。

第三の目的として、比較政治学的な位置づけである。スハルト体制とその一連の崩壊過程は、比較政治学的にはどのように位置づけることができるのか、それを考察することである。

最後に、スハルト辞任以後の政治過程において、民主的な制度の構築のために学者や活動家などの社会的アクター、国会議員や政治家、官僚などの政治アクターらがどのような考えを寄せ合い、それがどのように調整され、国会の場で合意が法律のかたちをとって生まれていったのか、そのプロセスを分析することである。

インドネシア政治研究の分野においては、これまでスハルト体制崩壊やインドネシア政変に関して、その権力闘争の側面に焦点を当てて分析した研究がほとんどであった。アクター間の相互作用から様々な政治的帰結が生まれるとすれば、確かにその権力闘争の側面を見ることは重要である。しかしながら、民主化という現象に目を向けるとき、権力闘争の側面にばかり注目しては、様々な政治的選択肢の中からある選択肢が複数のアクターによって一致して選ばれたのはなぜなのかを考察するには不十分である。民主主義とは、まさに争いや利害対立の中から譲歩・妥協・合意を生み出していく政治システムだからである。

本研究は、このような観点から複数のアクター間の合意こそがスハルト体制の崩壊をもたらし、それを民主化へと結びつけることになったという仮説を立てた。そして、それを実証することを研究の最も主要な目的としている。

3. 研究の方法

研究方法としては、主に文献資料による実証分析、比較政治学の理論に基づいた比較分析を用いた。

まず実証分析について述べる。資料としては、主に次のようなものを挙げるができる。現地の新聞（特に主要な高級紙である Kompas、Jakarta Post、ゴルカルの党機関紙である Suara Karya）や雑誌（特に主要な週刊誌である Tempo、Gatra、Forum Keadilan、Tiras、経済誌である Warta Ekonomi、Swasembada、ゴルカルの党機関誌である Media Karya）などの報道資料、議会資料（国会の公刊資料、国民協議会決定）、政党（特にゴルカル）の公刊資料、選挙管理局・選挙管理委員会が公刊した資料（選挙で選出された議員の履歴が掲載された資料・比例選挙区の名簿等）、政治家・国会議員・官僚・テクノクラート・経済実業家・国軍将校などの回顧録・著作が最も重要な資料として用いられている。関連する法令についても参照した。また、国会議員、政治家、国軍将校に対してはインタビュー（対面形式および書簡形式による）も行った。

こうした資料を使いながら、スハルト体制の約30年間について、特に与党であるゴルカルの動向、ゴルカルとスハルト大統領の関係、ゴルカルと国軍の関係などを分析した。特に、1998年3月から5月にかけて改革勢力との連携に動いたゴルカル議員の出自と交友関係を丹念に調べていくうちに、30年間のスハルト体制下におけるゴルカル幹部構成の変化という事実が見えてきた。

スハルト体制初期に与党としての役割を担わせるために設立されたゴルカルの幹部構成は、特にその国会議員の構成に注目すると、スハルト体制下の30年間で大きく変化し、官僚と軍人が主体であったところに、スハルト体制に対する批判勢力であった学生生活動家やイスラーム団体の出身者や民間実業家が多数参入した、そうした幹部構成の変化によってゴルカルの性格自体も変質していった。すなわち、社会基盤を持たない御用政党から、さまざまな社会勢力のエリートが体制内へと吸収する受け皿的存在になっていったということである（このことについては、次項の「研究成果」を参照）。

本研究はスハルト体制に関する実証分析を主眼としているが、比較政治学の分析枠組も用いている。すなわち、インドネシアのスハルト体制崩壊の事例は、比較政治学においてはどのように位置づけられるのか、比較政治学の理論面ではどのような貢献をもたらしているのかということである。

こうした問題に答えるために、本研究では比較政治学の中の「個人支配体制」という権威主義体制に注目した。

個人支配体制とは、軍部や党といった組織的な支配アクターではなく、個人的な支配者に権力と富が集中し、支配者は政治資源（政

治・行政ポストなど)や経済資源(予算、事業許可証、輸出入の独占権など)の分配権を使って政治エリートの忠誠を取り付けつつ、反対グループに対しては激しくこれを弾圧し、こうしたアメとムチ、報酬と報復の使い分けに依拠しながら、パトロン・クライアント関係に基づいて支配を行う体制を指す。権力と富はしばしば支配者の親族や支配者の周りに群がるクローニーによって独占され、彼らによる国家資産の私物化や権力の恣意的な行使はウェーバーの言う「家産制的支配」の色彩を帯び、こうした体制を「スルタン支配型体制」と呼んでいる研究者もいる。また、個人支配体制では権力の継承が血統を通じて行われることも多く、その場合、支配者の子供が彼の支配を継承する。

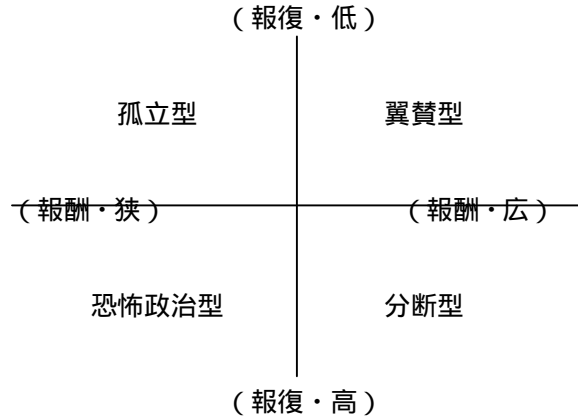
支配者は軍部や党を支配の道具として使うものの、その政治基盤は弱く、支配者によるコントロールに陰りが見えれば、軍部などのクーデタによる支配者の排除が起こる。あるいは、支配者による富の独占と弾圧の過激さが国民の忍耐の範囲を超えたとき、大規模な大衆動員によって政府は転覆され、支配者は亡命する、あるいは処刑されることさえある。イランのパーレビ体制、フィリピンのマルコス体制、ルーマニアのチャウシェスク体制が、個人支配体制の典型例としてしばしば挙げられる。

インドネシアのスハルト体制は、権力と富の大統領個人への集中といった点では、このような個人支配体制に非常に近いと言える。しかしながら、スハルト体制の特徴は、一方で軍部に対してポストや利権を優先的に分配することでこれを支配の道具としながら、他方で翼賛政党(ゴルカル)に社会基盤を持たせることによって、スハルト政権に批判的だった勢力のエリートをも体制内へと吸収していったことにある。反対勢力をも懐柔することで、本来は脆弱であった政治基盤を盤石なものとし、きわめて安定した支配を築くことに成功した。この点で、上記のイランやフィリピン、ルーマニアなどの典型的な個人支配体制とは異なる側面を持っており、従来の個人支配体制をめぐる先行研究には、このような安定した支配を築いた個人支配体制の事例を分析することのできる理論的枠組が欠落していた。

本研究は、個人支配体制をめぐる理論枠組をより包括的なものにするために、スハルト体制のように資源分配を通じて社会的エリートが体制内部に吸収して安定した支配を確立した個人支配を「翼賛型個人支配」という名称で呼び、個人支配体制の下位類型として提示した。この「翼賛型個人支配」を含む、本研究が提示した個人支配体制の類型モデルにおいては、「報酬」(パトロネジ、すなわち政治資源及び経済資源)の分配範囲の広さ

が一方の軸となり、もう一方の軸は「報復」(すなわち監視と抑圧)のレベルの高さである。「報酬」の範囲と「報復」のレベルの組み合わせによって、個人支配体制を「孤立型」「恐怖政治型」「分断型」「翼賛型」の四つの下位類型に分けた(以下の図を参照)。

【図・個人支配体制の類型モデル】



「孤立型」モデルに近い事例と思われるのが、フィリピンのマルコス体制である。マルコス体制においては戒厳令下、権力と富はマルコスとその取り巻きに集中し、広く社会勢力を体制の中に取り込んでいこうとする試みはほとんどなされなかった。分配から排除された多くの政治的・社会的エリートや国民が広範な反マルコス同盟を形成し、1986年の2月革命によって政府は転覆され、マルコスは亡命を余儀なくされた。

「恐怖政治型」モデルに近いと思われる事例は、イランのパーレビ体制である。パーレビ体制ではフィリピンのマルコス体制同様、権力と富はシャーと彼の側近に集中し、国民の不満と反発は広がっていたが、マルコス体制との大きな違いはその監視と弾圧の激しさにあった。治安機関による見境のない激しい抑圧によって、国内には反政府勢力が育たず、反対者は亡命を余儀なくされた。しかし、シャーの支配に陰りが生じて国民の怒りが突発的に爆発し、ほとんど組織化されない群衆によって政府は打倒されて、騒乱状態の中で体制は終焉を迎えた。同じ政府の転覆でありながらも、国内の反政府勢力が事態をコントロールし、権力の空白状態が生まれなかったフィリピンとは異なる。

「分断型」モデルに近いと思われる事例は、シリアのアサド体制、イラクのフセイン体制である。反対者に対する弾圧のレベルは「恐怖政治型」並みであるが、分断型の特徴は資源分配の広さにある。政治資源・経済資源の分配が広範囲に及ぶことによって主要な社

会勢力の一部が懐柔され、体制内に取り込まれ、反体制連合は分断されて広範な大衆動員を伴った政府の転覆は起こりにくい。支配エリートに対する監視・抑圧も容赦なく行われ、支配者は軍部を掌握しているため、軍部によるクーデタの可能性も低い。こうしたことによって分断型モデルの個人支配は長期にわたって維持され、シリアのように親族によって権力が継承されるか、あるいはイラクのように外国との戦争の敗北によって支配が終焉することになる。

「翼賛型」モデルに近いと思われる事例は、インドネシアのスハルト体制である。このモデルの特徴は、監視・抑圧のレベルをそれほど上げずに、政治資源・経済資源の分配を広範囲に広げることで政治基盤の安定化に努めることにある。スハルト体制はそのような手法で反対勢力を懐柔し、また社会的エリートを信頼に足る体制幹部にすることによって、実に30年以上にわたって安定的な体制を構築することに成功した。

このように、本研究は個人支配の下位類型を提示して、従来の理論では説明できなかったスハルト体制の事例をも含み込むことのできる包括的な理論枠組を提案することを試みた。実証分析と理論構築両方の重要性を考慮した結果であり、本研究はその両方の方法論が反映されたものになっている。

4. 研究成果

研究成果として挙げられるのは、主に以下の三つの点である。

第一に、スハルト体制下における翼賛与党について、特にスハルト体制の30年間にわたるゴルカルの変化がスハルト体制そのものの性格をも変容させるものであったと論じていることである。ゴルカルに関する数少ない従来の研究では、いずれもその性格を官僚・軍人主体の翼賛政党として描き、スハルト体制を側面から支えてきたと論じている。もちろんこれは決して間違いではないが、重要な点を捉えきれていないと思われる。

もともと国軍が主体となり翼賛的な性格を持って生まれたゴルカルは、1980年代半ば頃から、それまでスハルト体制に対して批判的な立場を取っていた学生活動家出身者やイスラーム団体出身者、民間の実業家といった社会的エリートを積極的に党幹部としてリクルートするようになった。

その背景には、1970年代を通じて権威主義的な性格を次第に露わにしていったスハルト政権が国民の支持を失い、様々な社会勢力から厳しい批判を受けるようになったことがあった。支持基盤の弱さを実感するようになったスハルトは、あえて自らに批判的な勢力を積極的に懐柔しようと努めるようになる。そして、こうした社会的エリート取り込

みの受け皿として利用されたのが、ゴルカルであった。ゴルカルを通じて社会勢力の代表者が次々と体制内に取り込まれ、政府や議会に重要なポストを得るようになり、そうした代表を送り込んだ団体や組織は政府から補助金を与えられるようになった。スハルト政権への批判は1980年代後半以降になると数を潜め、体制は安定を享受することになった。ゴルカルはその幹部構成を変化させただけでなく、体制の安定化にも大きな影響を与えたのである。このような意味でゴルカルの変化とスハルト体制の変容とは連動しており、ゆえに本研究は、ゴルカルという一つの政党に関する研究にはとどまるものではない。

第二の成果として挙げられるのは、1998年5月のインドネシア政変をめぐる解釈である。従来の研究では、経済危機や改革運動の高まりなどがスハルト体制崩壊の背景として説明されてきた。しかしながら、インドネシア政変についてさらに踏み込んだ議論に基づいて出された解釈は未だ提起されてこなかった。本研究は、経済危機や改革運動の高まりを背景としながらも、合法的なスハルト退任への道筋をつくったのは国会であるとの立場を取る。そして、様々な政治アクターの相互作用が、それまでスハルトに忠実であった国会の立場をどのように反スハルトへと変えていったのかを実証的に説明しようとした。

1998年5月、国会は一致してスハルトに退任を求め、退任しない場合には国民協議会総会による大統領罷免も辞さないとの立場を明確に表明した。これによってスハルトは辞任せざるを得ない立場に追い込まれたが、このように国会が一致してスハルトに退任を迫った背景には、議席の大多数を占めていた与党ゴルカルの動向が決定的に重要であった。そして、そのようなゴルカルの動向を決めたのは、実は前項でゴルカルの変化として説明した、1980年代半ば以降ゴルカルに加入し、幹部としての実績を積み上げて国会議員にまで上り詰めた社会エリート出身者であった。

改革運動を主導していた改革勢力のリーダーらと、このゴルカル国会議員らとは、そもそも同じような学生団体やイスラーム団体に所属し、理念や政治認識を共有する仲間同士であった。一方は体制内に取り込まれ、国家の幹部になり、他方は在野の知識人や学者、NGOの活動家などとしてカウンターエリートを形成していた彼らが、未曾有の経済危機・政治危機に直面する中で、交渉のテーブルに付き、話し合いを重ね、政治改革のアジェンダで合意に達し、さらにはスハルト大統領の即時退任でも一致を見ることになる。このゴルカル内グループは、スハルトにより忠実であった党内の国会議員・幹部の反対を

抑えて党内で主導権を握ることに成功し、与党の政治的立場を大きく転換させる原動力となった。

こうした体制内外の政治エリートの連携が与党ゴルカルの政治的立場を転換させ、それまで与党としてスハルトを30年にわたり支えてきたゴルカルが、ついに野党勢力とともにスハルトに退任を突き付けることになったのであった。上記のとおり、国会はスハルトに辞任を要求し、辞任しないのであれば国民協議会で罷免決議を行うとの宣言を発表する。結局、これを受けてスハルトは辞任するが、国会が引いたこのような合法的なスハルト退任のルールは、インドネシアにそれ以上の混乱をもたらすことを妨げ、政変を軟着陸させることに貢献した。また、文民政治家がこのように体制終焉の道筋を付けたことによって、国軍が介入するきっかけを封じたことも大きい。

本研究は、このような角度からスハルト体制の変容とその崩壊に至る一連の政治過程を実証的に説明した初めての研究であると言える。

第三の研究成果として挙げることができるのは、比較政治学における貢献である。従来の個人支配研究においては、個人支配体制の脆弱性が強調され、支配者の権威・権力が衰えを見せれば、軍部によって、あるいは大規模な大衆動員によって政府は転覆されると説明されることが多かった。また、個人支配体制においては体制移行の際に騒乱状態や無政府状態が生まれ、必ずしも民主的な体制へと移行するとは限らないということも議論されている。国内が一時的に騒乱・無政府状態に陥る中で、新しく権力を握るのは民主的な勢力であるとは限らず、革命の名の下に台頭した急進的な共産主義者やイスラム主義者かもしれないし、軍部かもしれないからである。

しかしながら、インドネシア・スハルト体制においては、政変の際に一部混乱は伴ったものの、大きな混乱状態へと発展することなく民主的な体制移行が行われた。これはどのような理由からであろうか。

本研究は、上述した個人支配体制の下位類型の中で「恐怖政治型」と「分断型」については民主的移行が難しいタイプのモデルとして説明している。「分断型」では、支配者によるパトロネジと暴力の使い分けによって国内の反政府勢力が分断されて支配者に対する広範な同盟が形成されることが難しいからである。また、「恐怖政治型」では、その抑圧の激しさによって国内に反政府勢力が存在することがやはり困難である。国内に組織化された反政府勢力がないということはつまり、何らかの理由によって支配者に反対する大規模な大衆動員が起こった際

に、動員を規制し、秩序立った体制移行へと導く勢力がないことを意味し、混乱状態の中で軍部が権力を握る可能性が出てくる。また、政府内に支配者と立場を異にする「ハト派」の幹部がいないため、窮地に立たされた際に反政府勢力と交渉に入ることのできるグループが政府内に存在しない。このことは、政府と反政府勢力との間で何らかの合意形成に基づく民主化の方向性が打ち出される可能性が存在しないことを意味している。

「翼賛型」と「孤立型」の場合には、組織だった穏健な反政府グループが国内に存在しえるために、大衆動員が制御され、秩序が回復される中で、様々な勢力による協議の中から妥協的な態度が生まれる可能性がある。

「翼賛型」であるインドネシアにおいて体制移行が民主化というかたちをとったのは、まさにそれが「翼賛型」であったという理由による。「翼賛型」においては体制内にさまざまな社会勢力が取り込まれるため、他のタイプの個人支配よりも体制内が多面的である。ということは、民主化運動が起こった際に民主化勢力の交渉相手になりうるような、いわゆる「ハト派」が体制内に存在しうる。また、「翼賛型」では支配者による抑圧のレベルはそれほど高くないので、支配者への国民の憎悪は他のタイプの個人支配ほど大きくなく、ゆえに、あくまで支配者の打倒を優先させる急進派勢力を生み出しにくい。つまり、民主化運動は比較的穏健なレベルに留まり、体制外の穏健な民主化勢力と体制内のハト派の間で交渉が行われ、合意形成が生まれる可能性が他のタイプの個人支配より大きくなるのである。インドネシア政変の際に起こったのは、まさにこういったことであった。

スハルト体制崩壊が民主化につながりえたのは、体制外の改革勢力が「穏健派」としての役割を果たし、与党ゴルカル内のグループが「ハト派」としての役割を果たしたことで、お互いがお互いを交渉可能なグループとして認識することができたことによる。交渉可能な彼らの間において民主的改革に向けた妥協・合意が成立したことで、本来的には民主的移行が難しいとされてきた個人支配体制において民主的移行が可能になったのであった。インドネシア政変は、このような意味において比較政治学的に見ても、非常に興味深い事例であると言える。

ここで述べた研究の成果は、東京大学に提出した博士学位取得論文の中で詳述されている。

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)

〔学会発表〕(計3件)

増原綾子「民主化過程におけるインドネシア国軍の政治的『後退』」(日本比較政治学会 2009 年度研究大会) 2009 年 6 月 28 日(京都大学)。

増原綾子「インドネシア政変過程における合意形成」(東南アジア学会 2007 年度秋季研究大会) 2007 年 12 月 8 日(立教大学)。

増原綾子「インドネシア政変過程における合意形成」(東南アジア学会関東地区例会) 2007 年 10 月 27 日(上智大学)。

[その他](計 2 件)

研究論文

増原綾子「民主化過程におけるインドネシア国軍の政治的『後退』」日本比較政治学会 2009 年度研究大会報告論文、2009 年 6 月。

増原綾子「スハルト体制下における与党ゴルカルの変容とインドネシアの政治変動 翼賛型個人支配とその政治的移行」東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻博士学位取得論文、2007 年 10 月。東京大学リポジトリ (<http://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/dspace/2261/19837>) で公開されている。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

増原 綾子 (MASUHARA AYAKO)
大東文化大学・外国語学部・非常勤講師
研究者番号：70422425

(2) 研究分担者

()
研究者番号：

(3) 連携研究者

()
研究者番号：