

A・マッキンタイヤー著

『インドネシアの

ビジネスと政治』

Andrew MacIntyre, *Business and Politics in Indonesia*, ASAA Southeast Asia Publications シリーズ No. 21, シドニー, Allen & Unwin, 1991年, xv+282ページ

大 形 利 之

I

本書は、インドネシアの政治が1982年以降、とりわけ86年の国際石油価格の下落に伴う石油・ガス輸出額の減少によってどのような影響を受けたかを考察したものである。著者によると、この経済面での変動もたらしたものは、国家による政策面での独占的影響力の低下と、「ビジネス」すなわち「産業界」で従来みられなかった国家から独立した政治的能力の増大である。産業界の政治的能力とは、産業界が、スハルト体制下での限定的なコーポラティズム的利益代表ネットワークに挑戦し、それを変えようとする動きのことである。そして著者は、3つの詳細なケーススタディーから、国家の政策決定は決して国家によって独占されているのではなく、軍人、官僚以外の国家外アクターが複雑に関与し、影響を及ぼしていることを示す。本書の中で「国家アクター」とは軍・官僚、大臣、大統領らを指し、「国家外アクター」とは主に産業界の人々、報道機関、NGOなど社会的グループを指す。また、インドネシア研究の方法論に関する著者の重要な主張は、従来のインドネシアの政治分析における「社会」よりも「国家」に偏重した分析に対する批判である。

いきなり本書の核心部分から書評を始めたのであるが、インドネシアの政治に関心がある者、特に「国家と社会」「権威主義」「民主化」といったテーマの研究に取り組んでいる者にとって、本書が必読書であることはこれでおわかりいただけるように思う。著者は、1960年生まれ、現在、オーストラリアのブリスベンに

あるグリフィース大学政治学科講師の職にある。

II

それでは本書の内容、および論点を順にみていくことにする。本書は、次の7章から構成されている。

第1章 序文

第2章 理論的領域

第3章 政治的環境

第4章 繊維産業と輸入独占をめぐる争い

第5章 薬品産業と薬価をめぐる争い

第6章 保険産業と法的改革を求めるキャンペーン

第7章 ビジネスと政治的变化

序文では、上で述べたように著者の本書での主張が明快に書かれている。

第2章では、従来のインドネシア政治研究の理論的な整理が行なわれる。この章は、インドネシアの政治研究における著者の立場を明確にする部分である。

著者は、まず、従来のインドネシア新体制下の政治に関する議論を6つのアプローチに分類する。著書にしたがって国家に重点があるとする順にアプローチを列記すると、

- (1) 国家の資格をもった国家 (the state-qua-state)
- (2) 官僚制的政体 (bureaucratic polity) と家産制的集団 (patrimonial cluster)
- (3) 官僚制的多元主義 (bureaucratic pluralism)
- (4) 官僚制的権威主義 (bureaucratic-authoritarianism)
- (5) 構造主義的 (structuralist) アプローチ
- (6) 限定された多元主義 (restricted pluralism)

となる。そして、これらの諸議論に通底することとして、国家が政策決定において社会的利益によって影響されないということ、(6)の「限定された多元主義」の部分的例外を除いて、すべてのアプローチがその焦点の絞り方において国家中心的事であること、したがって、国家外アクターが政策形成に重要な役割を果たすという可能性がほとんど考慮に入られていない点を著者は指摘する。

また、従来のインドネシア研究においては社会的利益が上方の政策決定者へと伝達される国家と社会のつ

ながりについて、3つのタイプが認められたという。パトロン―クライアントの関係、限定的なコーポラティズムのチャンネル、国家の社会に対する政治的浸透(osmosis)である。そして「国家の政策形成者は、これらのつながりを通じて社会から大きな制約を受けない」(18ページ)とされてきた。しかし著者は、「重要な変化がインドネシア政治の中で進行中であり、一般に認識されている以上に国家構造の外側にいる社会的グループによるかなりの政治的インプットが実際には行なわれている」(同ページ)という。第4～6章のケーススタディーは、インドネシアで進行中のこの重要な変化を立証する試みである。

第3章では、スハルト体制を制度面、イデオロギー面、経済面からみた眺め、すなわちインドネシアの政治を取り巻く環境について考察される。特にインドネシアの議会、報道機関、NGO、そしてインドネシア商工会議所(KADIN)の今日の状況について概観される。また、著者によってケーススタディーが行なわれた時期、すなわち、石油収入の減収に続いて厳しい経済危機に直面した1985年から87年頃のインドネシアの政治的、経済的状況が説明される。本章は、以下第4～6章のケーススタディーのための導入部分となっている。

第4章は、ケーススタディーその1、繊維業界の中の一部の活動家がかなり激しいキャンペーン戦略によって国家の政策決定を変更させるに至った例が示される。

この発端は、1985年の棉の国際価格急落と86年のGATTの取り決めによる繊維産業に対する政府の輸出補助金の禁止であった。その対策として当時インドネシアの繊維業界を代表する団体で商業省との関係が密接であったインドネシア繊維協会(API)が、国産棉の保護の必要性を訴え、国産棉と輸入棉の購入割り当てをもうけることを主張した。商業大臣は、このAPI案を承認、1986年2月、APIの指導部が実権を握るインドネシア繊維開発会社(CBTI)に紡績業界の原料調達独占権を与えた。

しかし、紡績業界に対して押しつけられたこれらの決定は、業界全体に大きな損失を生じさせるものであった。業界の中のプリブミ(マレー系)活動家H・ア

ミスディン(Aminuddin)は、同年3月、紡績業共同事務局(SEKBERTAL)という新たな利益団体を設立して反対運動を開始した。まず、彼は、その活動が決して政治的な目的をもたないということを治安当局に届け出た。同時に、商業大臣に対してはいうまでもなく、スハルト大統領を含む政府要人にも書簡を次々に送りつけて、商業省の決定が紡績業界にとっていかに大きな損失をもたらすものであるかを訴えた。工業省は、いち早くこれに反応を示した。同省は、1986年の5月6日付け新包括経済政策(外国投資の誘致と非石油部門の輸出促進を目的とした政策)を念頭においてSEKBERTALを支持し、CBTIに反対したが、CBTI側はこれを無視した。それ以降、工業省と商業省の間に意見対立がみられた。しかし、粘り強いアミスディンのキャンペーン活動は功を奏し、1987年について商業省の決定は、大統領の命令により完全に撤回された。

キャンペーン成功の陰には政府と業界の動きを公けに伝えた報道機関の重要な役割があったこと、石油収入の減少から経済危機をむかえた1980年代半ばは、世銀からの圧力もあって投資や輸出手続きの自由化を筆頭にして、インドネシア経済が自由化の方向へと向かい始めていた時期であったことなど、外部的要因が大きかったと著者はいう。このケーススタディーを通じて、国家外アクターが政策決定においてほとんど重要な役割をもたないとする見方、すなわちインドネシア現代政治の国家中心的アプローチに著者は挑戦するのである。

第5章は、ケーススタディーその2、インドネシアの薬価をめぐる論争である。インドネシアの薬価は高価であり、従来から政府によって薬価を下げる諸政策が試みられてきたが、一時的な効果しかあがっていなかったという。スハルト体制下で薬品業界は1982年まで順調に成長してきたが、石油価格下落に伴う経済低迷は、薬品業界に非常に大きな打撃を与えた。消費者の薬品購買力低下がその原因であるという。

1986年になってインドネシアの薬価をめぐる論争が報道機関によって大きく取り上げられた。このときには薬品業界管轄の保健大臣だけではなく、スハルト大統領もこの問題に強い関心を示した。翌年の1987年に

総選挙を控えていたからである。薬品食糧管理局長は、低所得者層に低価格の薬品を提供するべき人道的理由と上からの圧力を受けて、薬価を引き下げべくこの問題に取り組み始めた。

薬価問題に関しては、製薬協会(GPF)を中心に、インドネシア医師会(IDI)、都市中間層の利益を代表する財団、消費者協会(YLK)などの利害が複雑にからんでいた。GPFは、製薬業界の利益代表組織として設立され、製造業並びに卸売、小売業の利益を代表するKADINのメンバーであり、政府の価格圧縮政策に反対した。

繊維業界の場合と同様に、報道機関はこの問題を報道し続けた。GPFは、薬品食糧管理局長と交渉にあたり、一時的で即効性のある効果しかもたらさなかったのであるが、共同プログラム薬品リスト(DOPB)案をつくり、薬品の低価格化に向けて貢献した。

このケーススタディーでは、GPFは、繊維業界の場合のように政府の決定を変更させるまでには至らなかった。しかし著者は、このケーススタディーを通じて、政策形成過程が国家によって独占されているのではないこと、実態は国家中心的理解とは異なる、もっと複雑なものであるということを示そうとした。

第6章は、ケーススタディーその3、インドネシア保険業界が法的改革を求める動きを描いたものである。

保険法の制定、導入をめぐる問題は、業界、政府、とりわけ大蔵省(金融機関担当局)の関心事であった。業界側は、法の制定で政府の介入を限定することにより、業界の発展につながるとみていた。また、保険業界は同じ金融業界の銀行業界よりも下位にみられていたから、保険業界の地位向上のためにも法が必要だと考えた。

一方、大蔵省は、法の制定を通じて業界への介入を強め、政府側の立場を高めようとした。保険業界にはインドネシア保険協会(DAI)という利益代表団体がある。保険会社は、同協会への加入を義務づけられている。同業界には国营、準国营企業が多く、シェアは上位数社による独占状態にある。そして、DAIの代表は国营企業の中から選ばれる。したがって、DAIのトップは、立場上、彼らの上役にあたる大蔵省との間に問題を生じさせたくない。そこで、法の導入にあつ

て、民間企業側は、省の役割を明確に規定した詳細な法の導入を望んでいたのに対して、国营企業側は形式上の法でよいと考えていた。そのため、DAIの利益団体としての力は、SEKBERTALやGPFの場合と比べてかなり劣っていたと著者はみている。

こうしたことから、DAIの要求は、金融機関担当局長レベルでは受け入れられたのだが、その上の大蔵省で受け入れられて議会で審議されることはなかった。保険法の制定は、いまだ実現されてはいないようである。保険業界にとって利益を揺るがすような重大な問題がなかったこと、保険業界が繊維業界のような国家経済の戦略的な位置になかったこと、報道機関があまり保険業界の問題に関心を示さなかったことなどが、DAIの交渉失敗の原因としてあげられている。

それでも著者は、このケーススタディーによって業界と国家の間の関係にみられるダイナミクスを描くことに成功したとしている。業界は、政府側からの一方的な上意下達の命令にしたがっているのではないこと、SEKBERTALやGPFの活動と比較するとゆるやかながら、DAIも政策決定に関与するべく活動していること、また、DAIの大蔵省への接近は、集団の利益のためのものであって、パトロンクライアント的なものではなかったことが指摘される。

第7章は、本書のケーススタディーのまとめと結論部分である。重要点を4つに絞ってまとめてみる。

まず第1番めに、3つのケーススタディーから著者が主張したかったことは次の3点にまとめられる。(1)各業界の利益団体は集団的な方法で行動し、国家から独立した方法で団体の利益を追求したということである。ここではそれら団体の利益が政策決定にインプットされたかどうかは問題とされない。国家と利益団体の間にみられるダイナミクスを描くことが目的だからである。(2)インドネシア政府の産業界、社会組織に対する戦略は、相変わらず限定的コーポラティズムの戦略である。しかし、限定的コーポラティズム、政治的浸透、パトロンクライアント関係に基づくアプローチでは、本書の中でみたSEKBERTAL、GPF、DAIのような組織化された利益団体本位の活動は説明できないということである。(3)産業界の利益が国家の政策形成にインプットされる一番重要な変数として、民間

企業が産業界の中で支配的であることがあげられる。国営企業の場合、上役にあたる官僚との関係が革新的な行動を起こしにくくする。これは、繊維業界、薬品業界と保険業界との間にみられた相違であった。

第2番めに、インドネシアの産業界でみられたこのような新たな動きについて、その大きな原動力となったのが政府の石油収益の激減であったと著者はいう。「国家はその歳人の大部分を少数の石油会社から得られるとき、国内産業からの要求にほとんど注意を払う必要がない。財政的困難が始まり、石油以外の税を徴税する必要が始めると、国家は民間部門に対するこれまでの態度を調整せざるをえなくなった。産業界の不満はもはや簡単に無視できない」(253ページ)。そして「徴税は政治的代償をもたらす」(同ページ)と著者はいう。つまり、インドネシアの経済面での大きな変化が政治面で権力の多元化と拡散へと導く力をもたらしたと著者はみているのである。

第3番めに、著者はラテンアメリカの政治学の研究成果から得られたモデルを援用してインドネシアの現代政治をとらえる。ラテンアメリカ研究者のA・ステパン(Alfred Stepan)は、コーポラティズムを「排除的」(exclusionary)と「包括的」(inclusionary)の2つに分類した。著者は、それぞれの特徴として、前者が国家の果たす役割が抑圧的で強制に強く依存していること、後者が国家外のグループの利害が政策決定者に伝達できる手段が残されている点を取りあげる。しかし後者は、決して自由で民主的なシステムと同じに扱われるべき性質のものではなく、両者とも、国家が社会に対して自律性を維持しているという枠組の中から出てはいない。そして、今日のインドネシアは「排除的なコーポラティズムのスタイルから包括的なコーポラティズムのスタイルへと展開する過程にあるようだ」(246～247ページ)と著者はいう。

第4番めに、これらの研究結果からインドネシアの将来の方向として民主化が予想されるかという問題に対して、著者は疑問を抱いている。その理由としてまず第1に、近年みられる政治活動の高揚はスハルトと軍内有力者らの間で生じる意見の相違を発端にしたものであること、そしてこれらの意見の相違がなければ政治改革についての議論が公になることもないこと、

第2に、現状の政治制度の改革が行なわれなければ、1950年代のような複数政党制による民主主義時代の復活も考えられないこと、第3に反政府市民グループの連携がみられないこと、である。したがって、われわれは今後、自由な選挙や政党制度が実施される可能性に焦点を当てるよりも、コーポラティズム内にみられるゆるやかな動きに注意を払うべきであるという。

III

以上が本書の内容紹介である。本書は、従来の国家中心の視座に立つ研究を越えて、現代インドネシア研究に新たな地平を切り開く書であると思われる。著者の問題関心は、評者が常日頃から抱いていたそれと通じるところが実に多かった。方法論については学ぶべきところが多かった。そのためとりたてて大きな批判点は見当たらないが、結論部分に1点だけ疑問に思われるところがあったのでそれを最後に提示して書評の結びとしたい。

上述したように、著者は結論部で今日のインドネシアは「排除的なコーポラティズムのスタイルから包括的なコーポラティズムのスタイルへと展開する過程にある」という。しかし、著者のこの部分の記述はあまりにも漠然としていて、説明不足であるように評者には感じられる。インドネシア研究においてコーポラティズムの議論は、すでに他の研究者によっても用いられているが、著者の場合にはラテンアメリカ研究者のステパンの議論が用いられた。ステパンによると、社会が分裂の危機にさらされると政治エリートが認識したときに、古い統治様式が破壊されるのを恐れてコーポラティズム的システムが樹立されるという。そして、ステパンは、コーポラティズムを「包括的」と「排除的」に分けて、それぞれがどのような状況のもとで生じる可能性が高いか、またどのような特徴を示すかについて論じている^(註1)。「包括的」コーポラティズムは、輸入代替工業化政策の初期の段階で、国家エリートと都市労働者階級がポピュリスト的連合の必要性を認めたときに、「排除的」コーポラティズムは、輸入代替工業化政策の後期に工業発展が行き詰まり始めて、政治経済的闘争が激しくなったときにみられると

いう^(注2)。著者はこの点について何らふれてはいないが、ラテンアメリカ諸国の政治経済的環境や歴史的背景は、実はインドネシアのそれとは全く異なっている。今日のインドネシア経済は、輸入代替工業化から輸出指向型へと徐々に転換していく過渡期にあり、ラテンアメリカの事例とは全く逆のパターンをとっていることになる。

「包括的」コーポラティズムをインドネシア研究に応用するにあたっては、ステパン自身の定義が十分吟味された上で慎重に用いられる必要があろう。詳細で

かつ膨大なデータを駆使して慎重に書かれたケーススタディーに対して、その結論で政治学のモデルのこのような不用意な適用が行なわれていたことには落胆を覚えた。本書の中で、この点だけはぜひとも再検討される必要があるように思われる。

(注1) Stepan, A., *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, プリンストン, Princeton University Press, 1978年, 46~113ページ。

(注2) 同上書 73~81ページ。

(亜細亜大学大学院)