

## 序 章

---

# なぜ制度に注目し、なぜ比較するのか？

——本書のねらいと要点——

中 村 正 志

### はじめに

本書は、東南アジアの現代政治の理解に役立ててもらうために書かれた概説書である。おもな読者として、マスコミ情報や滞在経験を通じて東南アジアに興味をもたれた学生や社会人の方々を想定している。こうした目的の本はほかにもあるが、本書にははっきりした特徴が二つある。それは、政治制度に焦点を当ててトピックごとに各国を比較したことと、出来事の説明にあたって政治学の理論を用いたことだ。

制度や理論などというと、抽象的でとっつきにくく感じられるかもしれない。確かに本書は、誰もが気軽に読める読みものとは言い難い。けれども、われわれがあえて少々抽象的な話をするのは、そのままでは複雑すぎてとらえようのない社会的現実を、あまり無理のないやり方で単純化して理解するためだ。最初に、いまの東南アジア政治の成り立ちを理解するうえで制度の働きを知ることがなぜ必要なのか、という話から始めたい。同時に、比較と理論を用いることにどんなメリットがあるのかをはっきりさせておこう。そのあとで各章の要点を示す。

### 1. なぜ制度に注目するのか？

最近、日本の新聞で東南アジアの記事をあまり見かけない。政治に関す

る記事はとくに少ない。1980年代から2000年頃までと比べると、東南アジアの政治に関する日本人一般の関心はかなり低下してしまったようだ。地理的に近い中国の重要性が、政治的にも経済的にも非常に高まったのだから、それは自然なことかもしれない。それでも、本書が扱う東南アジアの域内先進5カ国、すなわちタイ、マレーシア、シンガポール、インドネシア、フィリピンは、依然として日本にとって重要な経済的パートナーであり、在留邦人はあわせて11万人を超える（外務省 [2011]）。外交・安全保障面でも、この5カ国がリードする東南アジア諸国連合（ASEAN）は、東アジアの国際関係において無視できない存在感を示している。

日本と東南アジアのあいだには依然として緊密な関係があるにもかかわらず、そこでの政治があまり注目されなくなったのは、おそらく、見どころがわからなくなったからだろう。より具体的にいえば、二つの理由があるように思われる。ひとつは、大きな騒乱があまり起こらなくなったこと。もうひとつは、「キャラの立った」指導者がいなくなったことだ。この二つには密接な関連がある。どちらも、政治の制度化が進んだことの現れなのである。

1980年代の東南アジアでは、アクの強い人物が政治指導者として君臨していた。フィリピンのマルコス、インドネシアのスハルト、シンガポールのリー・クアンユーの3人は、1960年代から続く長期政権を一代で築いた傑物であったし、マレーシアではマハティールがそれまでの首相にはなかった豪腕ぶりを発揮していた。タイには、この4人に相当する「独裁者」はいなかったが、クーデターの行方に影響を及ぼすプーミポン国王のカリスマ性が目立っていた。

この5人のうち、現在も目立って強い政治的影響力をもつのはタイのプーミポン国王だけだ。残りの4人が第一線を退いたあとの各国では、良くも悪くも、彼らほど強いリーダーシップを発揮する政治家は登場していない。政治はますます、あらかじめ決められたルールと手続きにしたがって行なわれるようになり、それを強引に突破しようとする行動が減った。政治家や軍人や市民が政治にかかわるルールと手続きを守るようになれば、当然、騒乱は少なくなる。

では、政治の制度化が進んで騒乱が減ったということが、人びとの不満が減って社会的な利害対立が緩和されたことを意味するかといえば、そうではない。確かに、1990年代末の経済危機を脱したあとの5カ国は、程度の差はあるものの比較的良好な経済パフォーマンスを維持してきた。けれども各国とも所得格差は大きいし、民族間や地域間の対立感情も解消されたわけではない。こうした利害対立を調整するものとしての政治は、もちろん現在も行なわれているし、その重要性が低下したわけでもない。そうであるにもかかわらず、東南アジアの政治がわかりづらくなったとすれば、問題はわれわれの側にある。いままでわれわれが広く薄く共有していた東南アジア政治の理解のモードが、時代に合わなくなったということだ。

従来の理解のモードとは、「困難な社会構造のなかで奮闘する指導者たちのドラマ」として東南アジアの政治を理解する仕方である。1980年代半ばまでの東南アジア諸国はどこも開発途上国であり、経済的には深刻な貧困や格差という問題に直面していた。社会的には、程度の差はあれ、どの国も民族問題や宗教対立を抱えていた。政治的には、やはり程度や時期は異なるものの、5カ国ともに保守派と共産主義者との闘争を経験した。こうした社会構造は、どの国にも鋭い利害対立をもたらした。さまざまな集団を代表する指導者が政敵と争うなかで、大衆が路上に動員されたり、暴力が用いられたりした。この闘争に、なりふり構わぬやり方で勝利して政治秩序を構築したのが、先に挙げた個性の際立つ指導者たちであった。もちろん、具体的な社会条件の組み合わせ（コンテキスト）は各国で異なるから、闘争の様相や秩序のあり方、秩序維持の方法は違った。けれども、おおよそこんな風な見方でわれわれは東南アジアの政治を理解してきたのではないだろうか。つまり、社会にどんな問題があり、誰がどのような解決方法を提示し、誰がどんな手段で権力を握ってそれをどう行使し、誰が得をして誰が損をし、その結果どんな社会問題が解決されたりひどくなったり新たに生じたりしたかということを、一連のストーリーとして把握するという理解の仕方である。スハルトやリーやマハティールを非難する人も賞賛する人も、この理解の様式を共有していた。

個性的な指導者がいなくなったいま、われわれには物語を動かす中心人

物がみえない。それに、平凡な日常が続いていて、たいした事件は起こらない。これでは政治をドラマとしてみるのが難しくなるのは当然だ。けれども、政治の制度化が進むということはそういうことなのだ。社会的な出来事を目立つ人物の人格に帰着させて理解しようとするキャラクター還元主義はもはや無効である。首相が漢字を正しく読めないとか気が短いなどとあげつらってみても、日本の政治の成り立ちなど理解できないのと同じだ。

政治家や官僚、軍人、市民が既定のルールや手続きにしたがうようになったいま、観察すべきなのはルールや手続きがそれ自体としてもつ機能である。制度の働きを理解しなければ、いまの東南アジア5カ国における政治、すなわち社会的な利益の調整過程はみえてこない。本書が制度に注目する背景には、このような現状認識がある。

では、制度の働きを理解するとはどういうことだろうか。それは、ストーリーとしてこの地域の政治をみる理解の仕方とどう違うのだろうか。

どんなアプローチをとろうと、われわれが知りたいと思う対象に変わりはないはずだ。ある人はこの地域で所得格差を縮小するような政策がとられるかどうかを知りたいだろうし、別の人は治安が維持されるかどうかを知りたいだろう。制度の働きを理解することは、これらの政治的帰結がもたらされるまでの出来事のつながりを、因果関係の連鎖（因果メカニズム）としてとらえるのに役立つ。

制度は人びとの行動を特定の方向に導いていく。その働き方には、直接的なものと間接的なものがある。たとえば大統領の再選を禁じるルールには、特定の個人が長年にわたって執政権を握ることで生じる腐敗を予防する効果を期待できる。これはこのルールの直接的な効果だ。一方で大統領の再選禁止規定は、多党化を促したり、有力政党の数をめまぐるしく変えたりする効果をもつことがある（Kasuya [2008]）。大統領選挙では現職の候補が有利になることが多く、その場合、野党側の候補が乱立するようなら共倒れに終わることが誰にでも予想できる。だから反現職勢力は、候補者を調整するインセンティブ（誘因）をもつ。現職の再選が禁止されているなら、突出して有利な候補が出にくく、多くの政治家に当選のチャンスがあるから、野党側の連携を促すメカニズムが働かない。その結果、政党間の

関係性は不安定になりがちで、何らかの政策の実現を求める市民や団体にとっては、特定の政党と安定した関係を築いて政府に働きかけるのが難しくなる。このように制度は、特定の対象者の特定の行動を直接的に抑制したり促進したりするだけでなく、間接的に周囲の人びとの行動にも影響を与える。

議員になりたいとか、ある政策を実現したいといった目的をもつ個人の側から制度を眺めると、制度はそれが直接の対象とする人や団体を超えて、その人物が目的を達成するうえで最適な行動がなにかを規定する重要な要因になっている。さらに、ある制度に導かれてとられる行動はまた、異なる領域で活動する人びとの行動にも影響を与えていく。制度の働きを理解するということは、一義的には、このようなものごとのつながりを把握し、関心対象の出来事が生じたり生じなかったり、あるいは、ある形態で生じたり別の形態をとったりするのはなぜかを理解するということである。

政治をストーリーとしてみる見方の根底には、名の知れた人物の思想や思いが社会を動かすという認識がある。これに対して、制度の働きを理解するということは、大勢の平凡な人間のうごめきこそが社会のダイナミズムだという認識に立って、このうごめきの法則性をとらえることだ。「構造のなかの指導者の創意工夫」から、「さまざまな局面で制度が個人や組織に与えるインセンティブ」への焦点の転換によって、われわれは、ある出来事と別の出来事のあいだに目立たないかたちで存在する関係性を推察することができ、興味のある政治的帰結が生じる因果メカニズムをより明瞭に認識できるようになる。

ただし、どんな制度も万能でもなければ不変の存在でもない。制度はたいてい、特定のタイプの人びとの利益追求に有利に働くから、別のタイプの人びとは不公平感を募らせる。この不満が制度外での政治行動をもたらす。それが程度組織だったかたちで行なわれるのが社会運動だ。また、多くの人びとが制度にしたがうという状態をもたらしている外的な条件（たとえば国際関係や経済状況）が変わって、制度が突然機能しなくなることがある。政治的騒乱は、たいていそうしたときに起きる。制度を軸とした秩序がどんな人びとに不満をもたらし、それがどんな条件のもとで抑え込まれ

ているのかを知ることは、社会運動やデモのような制度外行動が生じるメカニズムを知ることにもつながる。

もちろん、制度を知りさえすればあらゆることがわかる訳ではない。知りたいことが個別的であればあるほど、政治制度からわかることは限られてくる。たとえば、ある国で経済の対外開放が進むかどうかといったことであれば、当然、業界団体や外国政府など関連する有力アクターの意向を知る必要がある。けれども制度がもたらす規則性を知ることは、さまざまなトピックについて考えるうえで有力な手がかりになるはずだ。本書では、そうした手がかりを提供したい。

ところで、ここまで制度ということばの意味を確かめることなく話を進めてきたが、実はなにをもって制度とみなすかについてはいくつかの立場がある（河野 [2002]、建林ほか [2008]）。法律などのかたちで明文化された、あるいは慣例として定着したルールを制度と呼ぶ立場がある一方、規範（社会的に共有された「〇〇すべき」という認識）を制度とみる立場もある。さらに、ルールと規範、組織をすべて要素とみなし、これらが構成するシステムを制度と呼ぶ論者もいる（グライフ [2009]）。東南アジア政治の概説書である本書は、政治の基礎をなす明文化されたルールと組織を重点的に扱う。われわれは制度を、個人や団体にとっては外部環境として存在し、それらアクターの行動に影響を与えるものとみなす。同時に、アクターは制度にしたがうか否かを主体的に判断する存在でもあり、制度はときに機能を失ったり変更されたりするとわれわれは想定する。

## 2. なぜ比較と理論が必要なのか？

本書の各章は、東南アジア5カ国における主要な政治制度を比較している。第6章では制度外行動である社会運動を扱うが、同様に5カ国における運動の形態を比較した。5カ国のあいだで差異より共通性が目立つ場合には、ほかの地域と比べてどのような違いがあるのかを指摘した（第7章の「国際制度」も同様）。そのうえで、①なにが制度の違いをもたらしただのか（結果としての制度）、②制度の違いがどのような政治的帰結の差異をもたら

すのか（原因としての制度）の2点を説明している（第1章の「政治体制」については①のみ）。これらの説明は、各章の著者が一から新たに創造したものではなく、政治学や国際関係論の理論に依拠して組み立てたものだ。

東南アジアの政治に関するこれまでの概説書は、国別の事情を紹介するものがほとんどで、本書のようにトピックごとに対象国を比べながら、各国の差異を比較政治学の理論で説明するものはなかった（ただし英語の専門書には Kuhonta et al. eds. [2008] などがある）。本書がこのような体裁をとる理由は二つある。

第1に、ものごとの理解を深め、知識の幅を広げるのに比較が役立つという面がある。各国の政治制度の特徴やこの地域に共通の特徴は、ほかの事例と比べることで具体的に理解できる。たとえば、マレーシアの執政制度は議院内閣制で選挙制度は小選挙区制である。どちらの制度も独立当初から続いているから、この二つの制度がどのような政治的帰結を生み出しがちなのかは、マレーシアを観察しただけではわからない。もちろん、理論に依拠して二つの制度の特徴を指摘することはできるが、マレーシアの特徴は、大統領制と比例代表制をとるインドネシアと比べることでより具体的に理解できる。また、実際に事例を比較することで、現実が理論から予想されるとおりになっているのかどうかを確かめることもできる。

制度を軸に5カ国を比較することは、あらためてこの地域をひとつのまとまりとしてとらえ直すことにもつながる。かつてこの5カ国の政治は、開発独裁ないし開発体制（岩崎編 [1994]）、開発主義（東京大学社会科学研究所編 [1998]）という共通性をもつと認識されていた。だが、アジア通貨危機を経て1990年代末にインドネシアで民主化が進んだ頃から、このことばは徐々に使われなくなった。2000年代以降、東南アジアが開発独裁というキーワードで語られることはあまりない。この間に開発独裁にとってかわるキーワードが編み出されたわけでもなく、5カ国の政治の現状を共通の視点でとらえようとする試み自体が以前ほどなされなくなった。けれども、東南アジアという地域における政治のおおまかなイメージをつかみたいという需要がなくなったわけではないだろう。本書が対象とする5カ国はどれも議会や政党、選挙といった代議制の基本制度をもっており、かつそれらの

制度は民主主義でない国においても無視し得ない機能を果たしている。だから制度を軸に5カ国をひとまとめに分析することは可能だ。各国間の差異に注目して、なぜ違いが生じたのかを一貫したロジックで解き明かすという本書のアプローチでは、開発主義のような単一のモデルを通じて各国をみるアプローチと違って明快な地域像は得られない。そのかわり、国ごとの違いが目立つようになったこの地域の現状を、より無理のないかたちで単純化してとらえることができる。

ただし、ある程度の共通項をもった国どうしでなければ意味のある比較は困難だ。そのため本書は、東南アジアの11カ国のうち、代議制の基本制度を長期間運用してきた5カ国を対象を限定した。

本書が事例を比較し理論で説明するという体裁をとる第2の理由は、説明の確からしさを高めることにある。ある社会現象がなぜ生じたかについての説明は、ひとつしかないとは限らない。むしろ、もっともらしい理屈が二つ以上成り立つ場面に頻繁に出くわす。そのときには、対象となる事例を比較して観察することによって、どの理論にどの程度の説明能力があるのかを確かめることになる。そうして経験的に妥当性が確認された理論がのちのちまで生き残る。さまざまな国を対象とする実証研究の検証を経た説明の方が、5カ国のみを観察して導き出した説明よりも信頼性が高い。

これは裏を返すと、ある時期にある地域で生じた現象の観察にもとづいて一般論としての説明を組み立ててしまうと、間違いを犯す可能性が高くなるということだ。本書とかかわりの深いトピックのなかでは、先ほど言及した開発独裁論の一部がその例に当たる。

開発独裁とは、「経済成長のためには政治的安定が不可欠であるとして、政治体制への参加を著しく制限する独裁を正当化している体制」（高橋 [1980: 170]）を指す。このことばは1980年代から1990年代にかけて日本のマスメディアで頻繁に使われ、具体的には韓国、台湾と東南アジア5カ国が代表的な事例とみなされていた。事実、リー・クアンユーやスハルト、マハティールらは、自国の経済開発のためには西洋式民主主義は不適切だと主張してきた（岩崎編 [1997]）。

政治権力が正統性をもつということは、ある人物や組織が支配すること



について、それが正しいことだと服従する側の人びとが信じている状態を指す。正統性を欠く権力者による支配は安定しない（ウェーバー [1970]）。だから開発独裁が経済成長によって正統性を得るのだとしたら、その体制は単に開発を進めるという目標掲げるだけでなく、実際に成長を実現しなければならない（岩崎編 [1994: 18-19]）。確かに、韓国、台湾と東南アジア 5 カ国では、程度の差はあるものの、非民主的な政治体制と経済成長がともに長く続いた。

開発推進を名目に抑圧的な政治体制を築いた政権のもとで経済成長が実現する、という事態の展開を受けて、新興国が成長するには権威主義体制が必要だと主張されるようになった（村上 [1992], 渡辺 [1989]）。国家は経済成長を促進するために、国民に貯蓄を奨励し、外国資本を誘致し、幼稚産業を育成し、企業が過当競争に陥らないように誘導する、などといった積極的な役割を担い得る。経済への介入を実行するうえで、強い野党や労働組合の存在は邪魔になる。だから、「後発国が内外の厳しい条件下で急速な経済発展を遂げようというのであれば、ある種の権威主義的な開発戦略と政治体制は避けられない」（渡辺 [1989: 86]）とされた。

このように一般論として、開発途上国が経済成長するには民主主義より権威主義の方が適しているといえるだろうか。開発独裁を必要悪としては認める論者が、独裁が経済成長を阻害する側面を軽視しがちだったことは否めない。権威主義体制には腐敗や縁故主義による資源の無駄遣いがつきものだ。また、とくに個人支配体制のもとでは将来の政策が予見しづらく、財産権の保障が不十分になりがちで、長期的な視野に立った投資が行なわれにくくなると考えられる（Chehabi and Linz [1998b], Haber [2006]）。だから、権威主義はむしろ経済成長を阻害すると考えることもできる。

説明の論理に矛盾がなく説得力があるからといって、現実がそのとおりだとは限らない。もっともらしい論理が二つ以上あるならば、多くの事例を観察して、どの論理が経験的事実をもっともよく説明できるのかを確かめてみる必要がある。1950年から1990年にかけての141カ国を対象に統計分析を行なった研究によれば、民主主義体制か否かの違いが成長率や貯蓄率に影響したとはいえない（Przeworski et al. [2000]）。分析対象を1人当たり

国民所得が3000ドル未満の国に限定した場合でも結論は同じだ (Przeworski et al. [2000])。つまり、途上国では権威主義が経済成長を促進するという説と阻害するという説のどちらにも十分な裏づけはない。だから、東アジアの数カ国が権威主義体制下で経済成長を実現したからといって、権威主義でなければ成長できなかったかどうかは疑わしい。ましてや、一般に開発途上国で経済開発を進めるには権威主義が必要だとか、民主主義は成長を阻害しがちだなどと断定することはできない。

もっとも、開発独裁論を引き継ぐかたちで登場した岩崎育夫らの開発体制論 (岩崎編 [1994]) と末廣昭らの開発主義論 (東京大学社会科学研究所編 [1998]) は、普遍化をめざす方向をとらず、20世紀後半の東アジアという時代的、地理的個別性を強く意識するものになった。この時期、この場所で権威主義体制と経済成長が長く両立したのは、なによりも冷戦の影響が大きかった (恒川 [1998], 藤原 [1998])。東南アジアの経済成長については、資本と技術の供給国としての日本との地理的近接性も重要な要因のひとつだ。こうした外部環境を有効活用すべく5カ国の政府は、具体策は違ってもよく似た方向性の経済政策をとり、開発計画を策定し実施するための制度を整備した。開発体制、開発主義という概念は、権威主義体制のもとで経済成長が進んだ時代の東アジア各国の共通性をとらえた理念型である。理念型とは、何らかの視点にもとづいて社会現象の典型的な成り立ちを描き出したものを指す。複雑な社会的現実をありのままに認識することはできないから、われわれは理念型や類型を必要とする。開発体制、開発主義という理念型は、東南アジアにおける歴史のひとコマを理解するうえでいまでも役に立つ。ただし先ほど述べたように、5カ国間の差異が目立つようになった現状を理解するには、単一の理念型を構築するのとは異なるアプローチが必要だとわれわれは考える。

### 3. 本書の構成と各章の要点

ここで本書の構成と各章の要点を簡単に紹介しておこう。政治制度は相互に影響を与え合う関係にあるから、あらかじめその関係性と、制度を分

析するときにカギになる概念をおおまかに把握しておけば、各章でくわしく説明されるそれぞれの制度の理解が容易になるだろう。

第1章では政治体制 (political regime) を扱う。政治体制とは、簡単にいえば政治制度の総体という意味だ。そのあとの章で扱う執政制度、議会制度、司法制度、政党制度、選挙制度は、いずれも政治体制の構成要素である。本書では扱えなかったが、官僚制度や地方制度も重要な要素だ。これらの要素の組み合わせ方は無数にあり得るから、具体的な政治体制は千差万別ということになる。エンジンやギヤなど、似たような部品で構成される自動車の具体的な車種が膨大な数に上るように。

自動車には何らかの基準にもとづく分類がある。ミニバンやトラックといった形状を基準にした分類もあれば、排気量にもとづく分類もある。こうした基準は、分類を利用する側の関心にもとづいて設定されている。形状を基準とする分類を用いるとき、われわれは車の用途に関心がある。同じように政治体制にも、頻繁に使われる分類がある。民主主義体制／権威主義体制／全体主義体制という三つの類型に分ける分類法 (リンス [1995]) がもっともよく使われてきた。この分類を用いるとき、われわれはおもに政治体制の開放度 (市民的自由と政治的権利の保障の度合い) に関心がある。

東南アジア5カ国では全体主義体制は形成されなかった。5カ国はいずれも権威主義体制を経験し、いまでもそれが存続している国 (マレーシア、シンガポール) と民主化した国 (フィリピン、インドネシア)、民主主義と権威主義のあいだを揺れ動く国 (タイ) の三つのパターンに分かれた。5カ国の政治体制の変遷の違いは、構成要素としてどんな制度をもっていたかの違いによるところが大きい。優位政党による支配体制が形成されたマレーシアとシンガポールでは、政党を軸としたエリートの結束が固いために体制変動が起きにくい。個人支配型のフィリピンとインドネシアの権威主義体制は、後継問題という決定的な弱点を抱えており、この問題が深刻になるにつれてエリートが分裂した。タイでは統治機構内部のヒエラルキー (定式化された命令-服従関係) が安定せずにクーデターが繰り返され、頻繁に体制変動が生じる。立憲革命後も政治的影響力をもつ国王の存在が、統治機構のヒエラルキーに対する攪乱要因になっていると考えられる。

第2章は執政・立法関係を扱う。執政長官（大統領／首相）を選ぶ仕組みや執政長官と議会との関係を規定するルールは執政制度と呼ばれる。執政制度には、大きく分けて議院内閣制と大統領制の2種がある。議院内閣制において執政府と議会は、前者が後者に従属する垂直的な関係にある。大統領制では執政長官と議会の地位が独立していて、両者は交渉を通じて意思決定を行なう取引的な関係にある。これが二つの執政制度の基本的な相違点だ。

東南アジア5カ国では、フィリピンとインドネシアが大統領制を導入した。ともに執政と議会の関係は取引的なものであり、意思決定が困難になることもある。タイは議院内閣制だが、多党制のために内閣が不安定だった。1997年の憲法改正では政府の安定化が図られ、その結果、強い首相タクシンが登場したが、2006年のクーデター後は逆に首相の立場を弱めるための制度変更がなされた。マレーシアとシンガポールも議院内閣制だが、この2国では与党が議会で圧倒的な多数派を形成しているため、実態としては執政府が議会の拘束から逃れている。

このように執政・議会関係の実態をみると、両者の実質的な力関係には、制度的に（通常は憲法で）付与された権限に加えて、執政長官の党派が議会でのどの程度の議席を占めているかが重大な影響を与えていることがわかる。この点を勘案し、異なる執政制度における政策過程を共通の視点で分析できるようにしたのが拒否権プレーヤー（Tsebelis [2002]）という概念である。拒否権プレーヤーとは、その同意なしには政府として意思決定ができないような実質上の権限をもつ人物や機関を指す。拒否権プレーヤーが少ないと政策変更が容易で、そのために政策が大きく変動する可能性がある。逆に拒否権プレーヤーが多いと現状維持的になる。

第3章では、裁判所のあり方を規定するルールである司法制度を扱う。民主主義を維持するには法の支配を確立することがきわめて重要であり、そのために司法府は執政府や立法府の圧力から自由でなければならない。また逆に、違憲立法審査権を通じて裁判所が政治過程にある程度積極的にかかわることも必要だ。

フィリピンとタイ、インドネシアでは、権威主義体制期には裁判所が執

政・議会に従属していたが、民主化後の制度改革によって司法の独立性が確立された。かつてイギリスの植民地だったマレーシアとシンガポールは宗主国の制度を受け継いだため、形式的には司法の独立性が確保されている。ただしマハティール政権期のマレーシアでは、執政府が裁判所の人事にあからさまに干渉した。

司法が政治過程においてどの程度の影響力をもてるかは、法的に付与された立場や権限だけでなく、裁判所を取り囲む権力構造のあり方に依存する。より具体的には、政策過程に拒否権プレーヤーが多い場合には裁判所が影響力を行使する余地が大きく、少ない場合には余地は小さい。東南アジア5カ国における司法の役割と影響力の変遷は、この観点から説明できる。

第4章では、代議制において中心的な役割を担う組織である政党を扱う。政党は、公的な意思決定を担う執政府・議会と国民とのあいだを取り持つ組織である。とりわけ民主主義体制下の政党には、さまざまな社会的利益を集約して決定の場に持ち込み、それを政策に反映させる役割が期待されている。実際にこの役割をどの程度果たせるかは、政党間の関係性（政党システム）のあり方と、主要政党の組織面での特性によるところが大きい。

政党システムの様態をとらえるにはさまざまな視点があり得るが（川人ほか [2011]）、とくに重要なもののひとつが勢力分布である。政党間の勢力分布は、有効政党数という定式化された方法で把握できる。政党組織の特性をみるうえでは、とくに凝集性（まとまり）の程度が重要である。凝集性が低いと、政党は組織的に社会のニーズを酌みとるという役割をうまく果たせない。その場合、政党間の競争が不安定なものになり、勢力分布も大きく変わり得る。民主化後のフィリピンとタイはこのような状態にあるためになかなか政治的安定が達成されない。また政党間の勢力分布と各党の凝集性は、拒否権プレーヤーの数を規定し、政策帰結に影響を及ぼす。

第5章では選挙を扱う。選挙制度は、政治過程を根底で規定する重要な要因だ。ここまで見てきたように、執政府と議会の関係や司法の政治的影響力は政党システムのあり方と政党組織の凝集性に左右されるが、この二つを規定するのが選挙制度である。だから選挙制度は、体制変動が生じた

ときに真っ先に手を加えられる制度でもある。権威主義体制の指導者は自身が負けないように選挙制度をつくり替えるし、民主化は選挙制度改革なくしてあり得ない。

選挙制度は、具体的には議席決定の方式（相対多数制、比例代表制など）や選挙区当たりの定数などを定めたルールである。選挙制度によって、得票がどのように議席に反映されるかが規定される。得票と議席の乖離が大きくなる制度を採用したマレーシアとシンガポールでは、この制度が政党主導型の権威主義体制を根底で支えている。民主化した3カ国のうちでは比例代表制のインドネシアでこの乖離が比較的小さいが、総じて東南アジア5カ国は、ほかの地域と比べると有効政党数を減らすような制度をもっているといえる。

ここまでは、おもに憲法と個別法で定められる政治制度についてみてきたが、第6章では制度外の政治行動である社会運動を扱う。社会運動は、公式の政治制度には汲み上げられない公共的なニーズの存在を世に知らしめ、その充足をめざす。だから社会運動の側からみると、政治制度が運動を生み出す環境要因になっている。逆に政治制度の側からみると、社会運動は制度の変革をもたらす要因になる。社会運動の目的は多岐にわたるが、フォーマルな政治の根本的なあり方に対する不満が強ければ、そうした環境そのものを変えようとする社会運動が出てくる。そこで本章では、政治体制の変革や政権打倒をめざす運動に焦点を当てる。

社会にもともと備わっている環境構造（政治制度、政治文化、社会構造）は、社会運動の主体の構造（組織のあり方、活動家の属性など）に影響を与える。そしてこの環境構造と運動主体構造の双方が、社会運動の具体的な現れ方を規定する。本章ではこうした観点から、フィリピン、インドネシアの民主化と、マレーシアの政治改革運動、タイの反タクシン／タクシン支持運動において、誰がなにをめざしていかに運動を展開したかを示す。

最後の第7章では、東南アジア諸国連合（ASEAN）を取り上げる。ASEANは、本書の分析対象である5カ国が立ち上げた国際制度である。ある国の政治は、その内側にある制度だけでなく、外部環境である国際制度にも影響される。主権国家が自らの行動の自由を部分的に放棄して国際制度をつ

くるのは、一国では解決できない問題に対処したり、他国と協調しなければ得られない利益を追求したりするためだ。したがって、加盟国がなにをどの程度必要とするかによって、国際制度のあり方が決まる。しかし、ある時点でそのときの各国の都合でつくられた国際制度が、今度は加盟国の将来の行動を拘束していくことになる。

政治安全保障分野において開発途上国間で形成される国際制度のあり方は、加盟国のレジームセキュリティ（政権の安定性）の程度と深い関係がある。弱い国家は、単独で安全を確保するのが困難だから、軍事介入のような強い介入権をもつ国際制度を構築する傾向にある。経済分野では、加盟国間に産業の補完性があるときに経済統合が進む。ASEAN の場合、加盟国のレジームセキュリティにあまり問題がないため、政治安全保障分野での介入の程度は低い。経済分野では、現時点では経済統合の初期段階にあるといえる。

以上のように、本書は中央政府の意思決定にかかわる制度をおもに扱うが、そのすべてをカバーできたわけではない。本書に盛り込めなかったもののなかでは、とくに官僚制と中央・地方関係にかかわる制度が重要だ。東南アジア 5 カ国の官僚制については、少し古くなるが岩崎・萩原編 [1996] を、地方制度については船津・永井編 [2012] を参照してほしい。