

# 政治体制

中村 正志

### はじめに

本章で扱う政治体制 (political regime) とは、「国家の指導者と政策を選択するための、公式、非公式のルールと手続きのセット」(Geddes [1999: 116, fn. 1]) を指す。ルールや手続きが重要なのは、それが政治の具体的なあり方を定めるからだ。一般的に民主主義は、市民が自由に意見を表明して、政府は市民の要求に責任をもって応答するという政治のあり方としてイメージされている。こうした政治を実現するには、まず、表現の自由や集会の自由などの市民的自由と、選挙に立候補したり政党をつくったりする政治的権利が守られなければならない。加えて、選挙が自由で公正なかたちで行なわれる必要がある。これらを実現するようなひと揃いのルールをもつ政治体制が民主主義体制である (ダール [1981])。一方、非民主主義体制には権威主義体制と全体主義体制がある (リンス [1995])。この二つを分けるおもな基準は、独立した野党の存在を認めるかどうかの差である。全体主義体制下では、政府・与党から独立した野党は存在しない。

本書が扱う東南アジア 5 カ国はいずれも権威主義体制を経験したが、この地域では全体主義体制は形成されなかった。以下では、まず 5 カ国の政治体制の歴史的な変遷を確認する。つぎに比較政治学の理論を参照しながら、5 カ国間の政治体制の違いがなぜ生じたかを説明する。この説明では、特定の制度のもとで個人が行動するときどのようなインセンティブ (誘因)

をもつかということに焦点を当てる。

具体的には、まず、統治エリートの協調行動を促進する制度と反対勢力を分断する制度を多くもつ政党主導型の権威主義体制（マレーシアとシンガポール）が持続するメカニズムを説明する。次いで、そうした制度による下支えが弱い個人支配型の体制（フィリピンとインドネシア）が相対的に短命に終わった理由を説明する。体制変動を繰り返すタイについては、統治機構内部のヒエラルキー（階統制）という、政治体制を安定させるうえで最低限必要な、もっとも基礎的な制度が十分に定着していないことを指摘する。

## 1. 東南アジア 5 カ国における政治体制の変遷

図1-1は、政治体制の比較研究のためにつくられた二つの国際指標と経済成長率の変化をグラフにしたものだ。実線は、POLITY IV プロジェクトの評価点 (Polity 2) を表す。POLITY プロジェクトは、もっとも開放的（民主的）な体制をプラス10、もっとも閉鎖的（非民主的）な政治体制をマイナス10として、各国の政治体制を年ごとに評価している。一方、点線はフリーダムハウス指標 (FIW) の変化を表す。FIW は、もっとも開放的な体制を1、もっとも閉鎖的な体制を7としているが、比較を容易にするため、図1-1では尺度を POLITY 方式に変換した。二つの指標の評価点にはかなりの差異があり、とくに1990年代以降については FIW の方が厳しい評価を下す傾向にある。それでも、各国のトレンドについての見方はおおむね一致している。

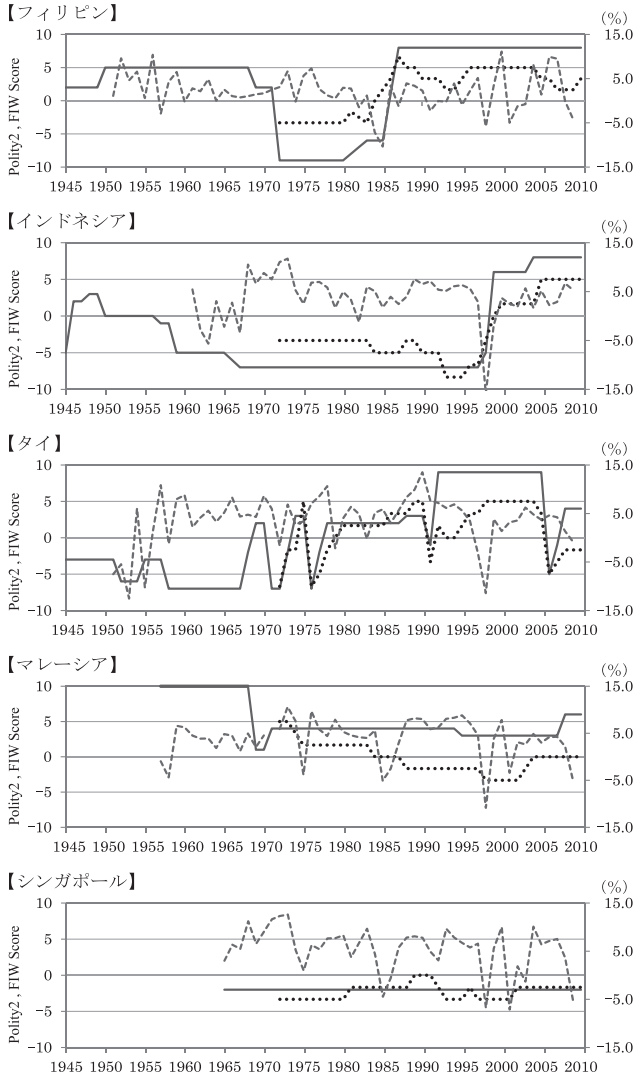
以下では、図1-1においてとくに大きな変化がみられる時期に、各国でなにが起こったのかを簡単にみていく。

### (1) フィリピン

フィリピンは民主主義体制の国として出発したのち、1970年代初頭に権威主義体制に転じ、1980年代半ばに民主主義に回帰した。

スペインとアメリカの植民地支配を経験したフィリピンは、日本による占領を経て、1946年7月に共和国として独立した。アメリカは、1933年の時点でフィリピンを独立させる方針を固めており、第2次世界大戦後まもなくの

図1-1 東南アジア5カ国の政治体制と経済成長率の変遷（1945～2010年）



(出所) CIC [2011], Freedom House [various years], Marshall and Jagers [2011]をもとに筆者作成。

(注) —=POLITY IV スコア (Polity 2, 左軸), .....=フリーダムハウス指標 (FIW, 尺度をPOLITY方式に変換したもの, 左軸), ----=1人当たりGDP成長率 (PPP, 右軸)。

独立は、この既定路線にしたがったものだった。執政制度にはアメリカ型の大統領制が採用され、独立直前の選挙で初代大統領と議員が選出された。

独立後最初の大統領選挙は1949年に実施された。アメリカと同様に、フィリピンでは大統領選挙と上院・下院選挙が同時に行なわれる。政党システムについても、自由党と国民党からなる二大政党制が形成され、旧宗主国のアメリカとよく似た政治制度になった。独立から1960年代までは、比較的安定した民主主義体制が続いた。

フィリピンの政治体制に変化をもたらしたのは、1965年の選挙で当選したマルコス大統領である。マルコスは、就任直後に大規模な国軍の人事異動を実施し、知己の軍人を幹部に据えた（浅野 [1992]）。1969年の選挙では、軍を動員してマルコスが再び勝利を収める。現職大統領が再選を果たすのはこれが初めてだったが、この選挙は史上最悪の金と暴力の選挙ともいわれた（池端・生田 [1987]）。

当時の憲法では、大統領の任期は2期8年に限定されていた。マルコスはこの制限を突破すべく議院内閣制への移行を試み、1971年に実施された憲法制定会議の賛成を取り付けたものの、自らが率いる国民党は同年11月の中間選挙で敗北した。

翌1972年9月、マルコスは新人民軍（共産党の軍事部門）によるテロを理由に戒厳令を布告して議会を停止し、執政権とともに立法権をも一手に握った。戒厳令にもとづく閉鎖的な政治体制は、足かけ10年に及ぶ。この間、1978年に議会選挙が実施されたものの、1981年の戒厳令解除後も含めて、ほとんどの立法措置は大統領命令のかたちで行なわれた（藤原 [1987]）。

戒厳令のもとで、マルコスとその取り巻きによる支配を支えていたのはおもに国軍であった。軍の兵力は、1976年には戒厳令以前の4倍に膨れあがっていた（浅野 [1992: 138]）。マルコスは、利権の供与によって軍幹部を懐柔した。

しかし戒厳令は、本来、深刻なテロやクーデターなどで国家が非常事態に陥ったときに一時的に敷かれるものであり、それにもとづく独裁を永続化するのは難しい。また、政商や軍幹部ら取り巻きの台頭が、経済エリート層や軍・官僚機構の内部対立を引き起こしたため、政治を正常化して利

害調整する必要が生じた（ワーフェル [1997]）。マルコス政権は、1978年に議会選挙、1980年に地方自治体選挙、1981年に大統領選挙を実施する。だがこれらの選挙は、自由で公正なものではなかった。マルコスと彼にしたがう政治家に有利になるよう設計された選挙制度が導入されていたうえ、マルコス陣営は公的資金やメディアなどの資源を独占的に利用した。

議会選挙に先立ち、マルコスは与党組織「新社会運動」（KBL）を設立した。この組織を通じて選挙での勝利を確保したものの、マルコスは政治・経済エリートを掌握しきれず、有力政治家が在野勢力として社会的影響力を保持していた。

ベニグノ・アキノ・ジュニアは、そうした在野エリートの最有力者だった。アキノは戒厳令下で投獄されたのち、事実上の国外追放処分を受けてアメリカにわたった。そのアキノが1983年に帰国した際、空港で射殺されてしまう。

この事件は、マルコスによる支配の「終わりの始まり」になった。事件の衝撃は強く、政治的混乱への不安から資本の海外流出が生じて経済危機に発展した。翌1984年にはマルコスの辞任を求めるデモが発生する。1986年2月の大統領選挙ではアキノ夫人のコラソン・アキノが出馬し、マルコスを追い詰めた。多数票を獲得したのはアキノだったが、マルコスは集計をごまかして勝利を装った。露骨な選挙不正は、エンリレ国防相とラモス参謀次長が率いる部隊の反乱を引き起こす。これを機に、100万ともいわれるマニラ市民がマルコスの退陣を求める街頭デモを行ない、マルコスはアメリカへの亡命を余儀なくされた。

「エドサ革命」と呼ばれるこの事件ののち、コラソン・アキノ政権下で民主主義への復帰が果たされた。民主化直後にクーデター未遂事件が相次いだものの、フィリピンでは今日まで民主主義体制が続いている。ただし、2000年代以降も民主主義のルールを逸脱する出来事が繰り返し起きており、安定した民主主義体制が確立されたとは言い難い。2001年にはエストラダ大統領が大規模な示威行動によって退任に追い込まれた。そのあとを継いだアロヨ政権も、若手将校の反乱事件（2003年）やクーデター未遂事件（2006年）に見舞われた。

## (2) インドネシア

独立後のインドネシアは政治的に不安定な状態に陥り、1950年代末以降は40年にわたり抑圧的な権威主義体制が続いた。1990年代末の経済危機のなかで政権が瓦解し、その後は短期間のうちに民主化が進んだ。

長らくオランダの植民地支配下にあったインドネシアは、日本の占領を経て1945年8月17日に共和国として独立を宣言した。初代大統領には、独立運動のカリスマ的指導者だったスカルノが就任した。しかしまもなく、オランダが再植民地化をもくろんで派兵したため、独立を守るための武力闘争が始まる。共和国とのあいだで停戦と衝突を繰り返したあげく、オランダは4年後によくやく全土の独立を認め、1949年にインドネシア連邦共和国が誕生した。翌1950年にはオランダの傀儡国家として形成された連邦構成国が解散し、インドネシアは単一の共和国として再出発した。

1950年憲法のもとでは、元首である大統領に任命された首相が組閣し、議会に対して責任を負う内閣が執政を担った。すなわち、大統領の権限は形式的なものであり、実質的には議院内閣制であった。宗教的、文化的に多様なインドネシアでは、議会の過半数を占めるような党派は現れず、党派間の対立も激しかったために不安定な政権が続いた。最初の議会選挙は1955年に実施されている。比例代表制のために多党化を逃れられず、最多得票を果たしたスカルノ率いるインドネシア国民党（PNI）でさえ、得票率は22.3%に過ぎなかった（Feith [1962: 434]）。加えて、選挙後はスマトラ島やスラウェシ島で反乱が相次ぎ、地方軍閥が暫定革命政府の樹立を宣言するに至った。

政治的な混迷のなかスカルノ大統領は、1959年7月に1945年憲法への復帰を宣言する。1945年憲法は大統領に強力な権限を与えており、この憲法の復活はスカルノによる一種のクーデターといえる（永井 [1986: 255]）。スカルノは、1955年選挙にもとづく議会を解散して自ら議員を選び直し、地方反乱に関与した有力政党を解散させるなどの手段を講じて独裁体制を築いた。スカルノはこの体制を「指導される民主主義」と名づけ、主要な政治勢力であった世俗系政党とイスラム系政党、共産党、国軍の balan sari として実権を握った。

しかし、この体制も長くは続かなかった。1965年10月1日に、「9月30日運動」を名乗るグループによるクーデター未遂事件が発生し、直後に鎮圧に乗り出したスハルト陸軍少将の主導のもとに共産党関係者の徹底弾圧が始まった。虐殺の犠牲者は50万人を超すといわれる。翌1966年3月、スハルトはスカルノから大統領権限を譲り受け、1968年に正式に第2代大統領に就任する。

その後スハルトは、30年ものあいだ大統領の座にとどまる。1971年には議会選挙が再開されたものの、スハルト政権期の選挙では候補者が政府の事前審査でふるいにかけられ、投票の秘密も守られていなかった。スハルト期のインドネシアは、政党やNGO、マスメディアの活動を厳しく制限する権威主義体制であり、この体制を支えていたのは国軍であった。ただしスハルトは、与党組織ゴルカルを活用して多くの文民を自身の政治勢力に取り込んでくれた（増原 [2010]）。

発足当初から「開発」を旗印としたスハルト政権は、前政権期に低迷したマクロ経済を立て直し、着実に経済開発を進めてきた。しかし一方では、スハルトの親族とその取り巻きが利権ビジネスを行なうクローニズムもはびこった。1997年にアジア通貨危機が始まると、インドネシア経済は混迷をきわめ、そのなかで反政府運動が始まる。1998年5月に発生したジャカルタでの暴動を機に体制側からも離反者が現れ、スハルトは辞任に追い込まれた。

スハルト辞任後のインドネシアでは、経済危機のなかで一時的に治安が乱れたが、段階的に民主化が進んだ。1999年には自由で公正なたちで議会選挙が行なわれ、2004年には初めての大統領直接選挙が実施された。いまでは、5カ国のなかでインドネシアの民主主義体制がもっとも安定しているといえる。

### (3) タイ

タイの近代政治史はクーデターの歴史だといっても過言ではない。20世紀以降、長期にわたってこれほど頻繁にクーデターが起きた国は珍しい。同時に、図1-1から容易に見て取れるように、政治体制もめまぐるしく変化

した。

タイは、東南アジアにおいて植民地化を免れた唯一の国である。19世紀末に近代的な官僚制と軍の整備が始まったが、20世紀初頭にかけて国家機構の中枢を担ったのは、国王の兄弟や従兄弟、息子、孫たちであった（当時、王族の数は数百人に上った）。行政組織は整えられつつあったものの、前近代的なルールと慣行を基礎とする政治体制であった。

この親政体制に大きな変革をもたらしたのが1932年の人民党によるクーデターである。人民党は、王族の支配を不服とする法律家、軍人らによって結成された。この年の年末には憲法が制定され、人民党が政治の実権を握ったが、派閥対立や軍の内部対立、国王の巻き返しによって政権は安定しなかった。1937年に軍人のピブーンが首相に就任すると、軍事政権の性格が強くなる。第2次世界大戦末期にピブーンは辞任し、1946年には民主的な憲法が制定されるが、翌1947年のクーデターでピブーンが復権、1948年から再び首相を務めた。1950年代半ばにピブーンは民主主義を通じた支持調達へと方針を転じ、マスコミや政治活動の統制を緩めるが、1957年の議会選挙は不正の疑いが濃く、直後のクーデターによって亡命を余儀なくされた（タック [1989], 村嶋 [1996]）。

1957年のクーデターを主導したサリットらの軍人は、ピブーン時代よりも徹底した軍事政権を築いた。彼らは新たな暫定憲法を制定して議会を任命制に戻し、議員の首相・閣僚就任を禁じ、内閣は議会に責任を負わないものとした。サリット首相は1963年に死亡し、その座はやはり軍人のタノームに引き継がれる。この軍事体制は、正統性の点ではサリットのカリスマ性と国王の支持に依存していたため、サリット亡きあとは潜在的なもろさを抱えていた。タノームは、1969年に選挙を実施し、選挙で選ばれた議員の支持によって首相になるという体裁を整えた。ところが彼は、与党組織を通じた利害調整と支持調達になじむことができず、1971年に自らクーデターを主導して露骨な軍事政権に復帰する（タック [1989], 村嶋 [1996]）。

この体制転換は学生や知識人の強い反発を招いたうえ、国王の意に沿うものでもなかった。1973年10月、恒久憲法の早期制定を求める学生らが逮捕されたことをきっかけにバンコクで40万人規模のデモが発生し、軍、警



察と学生らの衝突によって多数の死傷者が出た。混乱のさなか、国王はタノームらに辞職と国外退去を命じ、文民を新首相に選んだ。この学生革命の翌1974年には、民主的な新憲法が制定されている（アジア経済研究所編 [各年版]、村嶋 [1982, 1987]）。

ところが、1976年にはまたしてもクーデターが起きて民主憲法は廃止される。学生革命後、共産党の都市部での活動が活発になり、学生・知識人との連携も深まっていた。共産党の台頭への危機意識は王室、政財界、軍に共有されており、支配層の合意のもとで権威主義体制が復活した。ただし、国王の信任のもとに政権を委ねられた文民のターニングが軍の意向を汲まなかったため、翌年にはさらなるクーデターで軍部が実権を握る。このクーデターは民主化の早期実現を名目に行なわれ、1979年に選挙が実施される。クーデターによって首相の座を得たクリアンサクが選挙後に再任されたが、国防相を兼任することになったプレーム陸軍司令官の影響力が増し、翌1980年にはクリアンサクが辞任してプレームが首相に選ばれた（村嶋 [1982, 1987]）。

プレームは、人事権をテコに軍を掌握してただけでなく、主要政党から閣僚を登用してこれを懐柔したうえ、王室とも良好な関係をもっていた。幅広い支持基盤を得たプレームは、軍の不満分子による2度のクーデターを退け、8年にわたり首相の座を維持した。1983年には1978年憲法の経過期間が終了し、内閣が議会で責任を負う形式となり、現役の軍人・官僚の政権参加も禁じられた。プレーム自身は下院議員ではなかったが、選挙を通過した議員の支持を得て首相に選出されていた。

1988年の総選挙直後、プレームは首相を辞任する。後継首相には、選挙で第1党となったタイ国民党のチャチャイ党首が選ばれた。任命制の上院には軍人・官僚の登用が許されていたものの、この時点でかなりの民主化が実現したといえる。

ところが1991年にはまたもやクーデターが起きてチャチャイが放逐され、軍が推すアーナン首相のもとに官僚・軍人が主体の政権が築かれた。翌1992年4月の総選挙後には、クーデターを主導したスチンダー陸軍司令官が首相に就任する。露骨な軍事政権への回帰に対する反発は強く、5月にはバ

ンコクでスチンダーの退陣を要求する大規模集会が開催される。政権は強制解散を試み、多数の死傷者を出した。この政治危機を受け、国王が事態の收拾に乗り出し、集会の指導者チャムローンとスチンダー首相に対して話し合いによる解決を促す（玉田 [2003]）。スチンダーは退任することとなり、再び首相に任命されたアーナンが9月に総選挙を実施した。この選挙で第1党となった民主党の党首チュワンが首相に選ばれ、民主化が進んだ。

その後のタイでは上院を民選とするなどの政治制度改革が実施され（玉田・船津編 [2008]）、民主主義体制が定着したかにみえた。ところが、2006年に国軍が15年ぶりとなるクーデターを実行し、戒厳令を布告した。クーデターの目的はタクシン首相の排除であった。タクシンは、おもに農村部への利益誘導によって非常に強い支持基盤を築いていた。選挙で選ばれた指導者を追放したこのクーデターによって、タイは権威主義体制に逆戻りしたといえる。その後、2007年末には総選挙を実施して年明けに民選首相が復活するものの、強引な法解釈にもとづいてタクシン支持派が排除された。それでも反タクシン派は大衆の支持を獲得できず、2011年の総選挙ではタクシンの妹インラック率いるタイ貢献党が勝利した。2011年末の時点までは議会外勢力によるインラック追放の動きはなく、タイの政治体制は民主主義に復したようにみえるが、確定的な判断は下しづらい状況にある。

#### (4) マレーシアとシンガポール

マレーシアとシンガポールの政治体制は、いまだ完全な民主主義体制にはなっていない。マレーシアでは競争性の高い選挙が行なわれているが、言論の自由や集会の自由の制限が強い。市民的自由が保障されていなければ野党の活動が制約されるから、選挙の公平性も損なわれる。代議制の制度を備えているものの、市民的自由と政治的権利の部分的制限によって現職が優位を得ている体制は、競争的権威主義と呼ばれる（Levitsky and Way [2010]）。マレーシアは競争的権威主義の典型例だといえる。一方、シンガポール政府は野党政治家や労働組合、NGO、マスメディアの活動をより厳しく制約している。投票や開票にかかわる露骨な不正はないものの、選挙制度自体が与党に著しく有利に働くように設計されている（岩崎 [2005]）。

シンガポールの政治体制は依然として完全な権威主義体制である。

マレーシアとシンガポールは、18世紀末から19世紀にかけてイギリスの植民地となり、第2次世界大戦後もいったんはイギリスの復帰を受け入れた。まもなく独立の機運が高まり、のちに初代首相になるラーマンらとイギリスとの交渉を通じて、マレー半島部の諸州からなるマラヤ連邦が1957年に独立する。1963年には、これにシンガポールと北ボルネオ（サバ）、サラワクが加わり、マレーシアが誕生する。しかし、翌年の総選挙をきっかけに連邦政府の与党連合とシンガポールの人民行動党（PAP）の対立が激しくなり、1965年8月にシンガポールがマレーシアから追放されるかたちで独立した。

マラヤ連邦は民主的な憲法を備えて独立した。政府を担ったのは、植民地時代の1955年に実施された選挙で勝利した、統一マレー人国民組織（UMNO）を中心とする政党連合の連盟党である。1959年には最初の総選挙が実施され、連盟党が勝利した。この与党連合（1973年に他党を加えて国民戦線〔BN〕に改名）による統治は、現在まで続いている。

マレーシア発足後もしばらくは民主主義体制が続いたが、1969年の第3回総選挙の直後に民族対立を背景とする暴動が発生する。政府は非常事態を宣言し、議会を停止した。1971年に議会が再開されるが、まもなく市民的自由を制限する法改正がなされた。労働組合、NGOの活動や学生の政治参加・社会活動は厳しく管理されるようになり、マスメディアの統制も強化された。

治安維持を名目とする法律は、しばしば与党政治家の政敵の活動を封じるために恣意的に運用されてきた。とくに1981年から2003年まで首相を務めたマハティールは、野党政治家のみならず、党内のライバルの排除にもこれらの法律を利用した（Hwang [2003]）。

マハティールの後継者アブドラは、政治的自由化を進める姿勢をみせたものの、抜本的な法改正には至らなかった。しかし、2008年総選挙での野党の躍進を受けて、現在のマレーシアでは汚職や選挙不正に対する在野勢力の監視能力が高まりつつある。現在のナジブ政権は、これまで政敵排除の目的で恣意的に利用されてきた国内治安法の廃止や、集会の自由を認め

る法改正を検討している（アジア経済研究所編 [各年版]）。

シンガポールは、イギリスとの交渉によって1959年に内政の完全自治権を獲得した。その直前に議会選挙が行なわれ、これに圧勝した人民行動党のリー・クアンユー書記長が自治政府の首相に就任する。人民行動党が圧勝できたのは強い組織力を誇った共産党と連携したためだったが、マラヤ連邦との合併を模索するリー・クアンユーら穏健派と急進左派グループとの対立が深まり、1961年に左派が離党して新党・社会主義戦線を結成する（竹下 [1995]）。

この社会主義戦線が、マレーシアから分離独立した直後のリー政権にとって最大の政敵であった。しかし、マレーシア結成前後の時点で政府は社会主義戦線と関連労組の幹部らを逮捕し、これらの組織を弱体化させていた。分離独立後最初の総選挙は1968年に行なわれたが、社会主義戦線がこれをボイコットしたため、人民行動党が全議席を獲得した。その後も選挙は定期的に行なわれているものの、常に人民行動党がほとんどの議席を獲得してきた。2011年総選挙では野党側が6議席を獲得して注目されたが、それでも定数87のうちの81議席を人民行動党が占めている。

さらに、1967年に制定された結社法によって労働組合やNGOの活動が厳しく規制され、メディアも政府の統制下におかれている。1980年代以降は、野党政治家らが名誉毀損で訴追され、莫大な慰謝料を課される事件がたびたび起きている（Mauzy and Milne [2002]）。議席を独占したうえに批判を封じるこの体制は、事実上、人民行動党の一党独裁に近い。

## 2. 政治体制を規定する要因

前節でみたように、本書が扱う東南アジアの5カ国はいずれも権威主義体制を経験した。しかし、フィリピンとインドネシアが民主化を達成したのに対して、マレーシアとシンガポールでは現在も権威主義体制が続いており、タイは民主化と権威主義への揺り戻しを繰り返している。さらにフィリピンとインドネシアを比べると、戒厳令布告後のマルコス体制が14年で終わったのに対して、スハルト体制は30年あまり続いた。なにがこれらの

違いをもたらしたのだろうか。

### (1) 反逆者のジレンマと国家のジレンマ

民主化が起きる理由を説明する理論には、大きく分けて2種類がある。ひとつは社会構造に着目するもので、具体的には、経済水準や中間層の厚さ(リブセット [1963])、資本家と地主の力関係(ムーア [1986])、社会的分業の進み具合(Almond and Powell [1966])などが政治体制のあり方を決めるとする説である。経済水準が高く、中間層が厚く、資本家が地主より強く、分業が進んだ社会が民主主義体制と親和的な社会だと考えられてきた。経済発展が社会を変え民主主義を導くという考え方は近代化論と呼ばれる。民主化理論のもうひとつの潮流は個人の主体性を重視するもので、個人が自身の物質的・非物質的利益を求めて行動した結果、政治体制が維持されたり変わったりするという考え方である。

東南アジア5カ国に限っていえば、先ほど述べた各国間の差異を説明するのに構造論は役に立ちそうにない。1人当たりの国民所得がもっとも高いのは、現時点でもっとも閉鎖的な政治体制をもつシンガポールであり、第2位は2番目に閉鎖的な政治体制のマレーシアだ。所得格差についても、権威主義体制のシンガポールとマレーシアがほかの3カ国と比べてとくにひどいわけではない(World Bank [2011])。「中間層」ということばを、単に「ある国で所得が相対的に中程度の人びと」ととらえるのではなく、絶対的な所得水準も加味して定義するなら、シンガポールとマレーシアはほかの3カ国よりも厚い中間層をもつとさえいえる。さらに、都市国家のシンガポールはもちろんのこと、国土面積に対して人口が少ないマレーシアでも、封建的な社会経済関係の基礎となる大土地所有制度は発達しなかった。ただし、しばしば近代化論の代表的論者とみなされるリブセット [1963] は、経済発展が民主主義を安定させると考えたのであって、豊かになれば民主化すると主張したわけではない。リブセットは、人びとが急進的なイデオロギーをもつ国では民主主義は安定しないと考え、経済水準の向上と分厚い中間層の存在が政治的穏健化を促すと主張した。実際、統計学的手法を用いて、多数の国を対象に政治体制と経済水準や成長率との関係を検

討した研究では、経済発展がいったん成立した民主主義の維持に寄与することが繰り返し確認されている。一方で、経済発展が非民主的な体制の民主化をもたらすか否かについては見解が分かれている（Boix and Stokes [2003], Epstein et al. [2006], Przeworski et al. [2000], Teorell [2010]）。つまり、シンガポールやマレーシア、あるいは同じ東南アジアのブルネイが、所得水準が高いにもかかわらず民主化しないという事実は、とくに異常なことではないのである。

5カ国の政治体制の差異、とりわけ各国が一度は経験した権威主義体制の強度の違いがなにに由来するのかを理解するには、個人の主体性に着目するアプローチの方が有効だ。ここからは、Lichbach [1995] の「反逆者のジレンマ」と「国家のジレンマ」という考え方のうえに、権威主義体制の強靱性などに関する研究の理論的知見を組み合わせることで5カ国の差異を説明する。

Lichbach [1995: 247] は、「政治とは集合行為問題の解決をめぐる闘争である」と述べた。どういうことだろうか。みんなのために喜んで自分を犠牲にする人はあまりいないから、コストに見合った報酬（あるいは罰）を用意しないかぎり、集団の利益を実現するのに必要な行動はとれない。これを集合行為問題という（オルソン [1996]）。

あなたが非民主的国家の市民であるとしよう。あなたがひとりで街頭に出て民主化を訴えても、民主化は実現しない。もし、あなた以外の何十万人もの人びとがデモをするなら、あなたが参加しなくても民主化は実現するだろう。いずれにせよ、あなたにはわざわざ街頭に出る理由はない。あるいは、あなたは民主化を強く求めている、積極的にアクションを起こしたいと思っているかもしれない。けれどもひとりで、あるいはごくわずかな仲間内だけでデモを起こすのは危険だ。大勢の市民が参加してくれるという期待がなければ、実際に行動を起こすのは難しい。だから、たとえみんなが心のなかでは民主化を望んでいるとしても、実際にはなかなか大衆行動は起こらない。これが反逆者のジレンマである。

逆に、あなたが国家の側の人間、たとえば首都防衛部隊の兵士だとしよう。あなたは民主化要求デモの武力鎮圧を命じられた。命令にしたがった

場合、もし最終的にデモ隊の側が勝つことにでもなれば、発砲したことであとで罪に問われるかもしれない。あるいは、あなたが首都防衛部隊の司令官だとして。民主化運動を弾圧したあと、結局は現政権が倒れるという展開になれば、あなたには兵士よりもずっと重い罰が科されるだろう。けれどもいち早く寝返って民主化運動に加勢すれば、あなた自身が指導者の座につけるかも知れない。つまり国家の側でも、個人の利益と集団の利益とのあいだに矛盾が生じ得る。統治にたずさわる人びとがみな一致して国家のために働くなら、それが彼らに最大の利益をもたらす場合でさえ、個々人には裏切りがベターな選択肢になり得る。この、国家としての集合行為を困難にする問題が国家のジレンマである。

国家は自らのジレンマを解決し、潜在的な反逆者たちのジレンマを深めようとする。一方で反逆者たちは、大規模な集合行為の実現をめざして努力しつつ、国家のジレンマを深めようと計略を練る。もちろん、国家と反逆者を比べれば国家の方が有利である。国家は、それ自身が集合行為問題を解決する機能をもつからだ。デモ隊への発砲を命じられたにもかかわらずあなたがそれを無視すれば、あなたは処罰を受けるリスクを負うことになる。あるいはあなたが体制維持のために奮闘するならば、国家はあなたの働きを評価して労に報いるための仕組みと資源をもつ。それでも、国家がジレンマの発現を抑制できるとは限らない。とくに権威主義体制下の統治エリートの凝集性は、以下でみるように、個人支配型なのか政党主導型なのかといった、より具体的な支配体制のあり方に依存する。ちょっとしたデモで倒れてしまう政権もあれば、大規模なデモを粉砕する政権もあるのだから、権威主義体制の強度を決める要因としては、反逆者の強さより国家がジレンマを克服する能力の方が重要だといえる。

## (2) 政党主導型権威主義体制下のエリート協調と反対派の分断

### ——マレーシアとシンガポール——

マルコス政権とスハルト政権において軍が統治の要だったのに対し、いまも権威主義体制が続くマレーシアとシンガポールでは、政党が政治の中心的な役割を担っている。これは偶然ではない。政党主導型の権威主義体

制は、軍部独裁や個人支配より長続きする傾向にある (Geddes [2003])。

政党主導型権威主義体制が長持ちしやすいのは、ひとつには、政党組織が国家のジレンマを和らげるのに役立つからだ。

国家のジレンマは、ひとりの独裁者とわずかな取り巻きが権力を独占する体制で深刻化しやすい。こうした体制で独裁者が統治を担う組織の忠誠を調達するには、恐怖政治や利権供与による懐柔という手段がある (Haber [2006])。恐怖政治は、クーデターを防ぐために統治機構の内部に反逆者のジレンマをつくりだす統治形態であり、具体的には秘密警察を用いて軍幹部を監視するといった手段がとられる。この場合、カギとなる秘密警察の忠誠をどうやって維持するかという問題が残る。利権供与による懐柔は権威主義体制下での支持調達に欠かせない手法だが、個人が権力を独占しているなら、したがう側にとってみれば権力者の気まぐれで利権を奪われるリスクがある。将来の保障がないなら、いま思い切ってクーデターに賭けてみようとする人物が現れてもおかしくない。

これに対して政党組織は、まず、統治エリートに長期的な出世の展望を与える (Brownlee [2007])。高い確率で将来の出世が望めるなら、イチカバチかのクーデターに打って出るのは得策でない。加えて、組織としての政党の側にある程度の人事権を与えれば、最高権力者に対する部下の信頼が高まり、クーデターは生じにくくなる。党幹部たちは制度的に立場を保障されているので、権力者の一方的な都合で役得を奪われるのではないかと心配せずに済むからだ (Magaloni [2008])。つまり、権力者は権力の一部をあえて他者に委譲することで、部下に裏切られてすべてを失うリスクを抑えることができるのである。

長期政権を維持する政党、藤原 [1994] のいう政府党は、議員1人当たりの役得を最大化するために最小勝利連合 (Riker [1962]) になるのではなく、逆に議会を完全に制圧する巨大な存在になりがちである。政府党が過大連合になるのも、やはり国家のジレンマを緩和するためだ。政府党が巨大であればあるほど、反主流派が党を割って出たときに政権を打倒できる見込みが下がる。政府党は、他者を圧倒する強さ (invincibility) を維持することで、自身の分裂を予防しているのである (Magaloni [2006])。



反逆者のジレンマを深めるという点でも、政党主導型権威主義体制は個人支配や軍事政権より有利である。そのために暴力的な手法に頼らなくても済むからだ。権力者が幅広い層の市民を懐柔し、潜在的反対勢力を分断するための道具として、選挙と議会が役に立つ（Gandhi [2008]）。

選挙と議会は、まず、反対勢力がどんな政策を望み、どの程度の政治的支持を得ているか、などの情報を権力者にもたす。この情報をもとに、権力者は適切な政策的譲歩と利益分配を行ない、反対勢力とその支持層の懐柔を図ることができる。また、完全に自由で公正とはいえないものであっても、選挙が定期的実施されていれば、権力者はある程度の自発的な支持を得ていることを社会にアピールできる。

仮に多くの市民が完全な民主主義を欲しているとしても、政権の国民に対する利益供与や選挙での与党の勝利は、市民の真の選好を隠蔽して反逆者のジレンマを深める。政権打倒のための集合行為は、少数で始まったものがどんどん参加者を増やしていくというバンドワゴン効果が期待できるときに生じやすくなる（Lichbach [1995]）。権力者は、政権に一定の支持があることを潜在的反対勢力に知らしめることによって、反体制運動を起こしてもバンドワゴン効果は生じないのではないかという印象を市民に与えることができる。

このような理論的知見は机上の空論ではなく、多数の国を対象とした実証研究による裏づけがある（Geddes [2003], Magaloni [2008]）。マレーシアとシンガポールの政府党についても、国家のジレンマの発現を防ぎつつ、反逆者のジレンマを深めることにおおむね成功しているとみてよい。

独立後のシンガポールは、統治エリート層の深刻な分裂をまったく経験していない。マレーシアの国民戦線も、総じて結束を維持してきており、両国の政党主導型権威主義体制は国家のジレンマの発現をうまく抑制してきたといえる。ただしマレーシアでは、マハティール政権期に与党連合の中核政党 UMNO が2度にわたって分裂した。2度とも深刻な不況のあとに起きたが、これは経済低迷が国家のジレンマをもたらしただけからだ。財政赤字や経常収支赤字が深刻化したため政府支出を抑える必要があり、党中央が地方幹部を懐柔するための利権の供給が滞って現職への不満が鬱積した

のである。党内の不満を背景に、1987年にラザレイ商工相が、1998年にはアンワル副首相がマハティールに権力闘争を仕掛けた末、どちらも UMNO を離れることになる。しかし巨大な国民戦線に対して党を出たグループはあまりに小さく、その後は弱小野党の立場に甘んじるようになった（アジア経済研究所編 [各年版]、中村正志 [2010]、Hwang [2003]）。

一方で、とりわけ選挙の競争性が高く野党が活発なマレーシアでは、そのことがかえって体制転換を望む反逆者のジレンマを深めている。前節で述べたとおり、マレーシアでは自由で公正な選挙の前提となる市民的自由の保障が十分でない。加えて、ゲリマンダリング（恣意的な選挙区設定）や、政治資金の不正使用といった問題もある。しかしマレーシアの選挙では、スハルト政権のような厳しい統制やマルコス政権末期のような大規模な不正は行なわれておらず、現職の大物閣僚や州首相でさえ落選することがある。それでも国民戦線が下院選挙に勝ち続けてきたのは、利益誘導や小選挙区制の効果（得票率と議席占有率の乖離）と、社会の民族的亀裂のために野党が広範な支持を集めにくいという事情があったからだ。政府がそれなりに競争性の高い選挙を通じて国民の信任を得ているために、民主化を名目に政権打倒をめざす運動は起こしにくい。加えて、議会やメディアを通じて発せられる野党、経済団体、労働組合、NGO の声が政策策定にある程度反映されてきたため、政策が国民の選好と著しく乖離して政治の仕組みそのものへの不満を高めるといふ展開にはなりづらい（鈴木絢女 [2010]）。

ただし、最近ではマレーシアとシンガポールにも変化の兆しが現れている。両国の政府党の強さは、小選挙区制の効果や利益誘導、ゲリマンダリング、マスコミ統制などだけでなく、社会の民族的亀裂の存在に依拠してきた。マレーシアの場合、民族混合区での圧倒的な強さが与党連合の構造的優位を支えてきたが、2008年総選挙でそれが失われた（中村正志 [2011]）。シンガポールでは、やはり民族的亀裂のために複数人区のグループ代表選挙区での野党の勝利は見込めないと考えられてきた（岩崎 [2005]）が、2011年総選挙では野党が初めてこの選挙区で議席を獲得した。政治における民族問題の相対的重要性がさらに低下するとしたら、両国の政治体制に劇的な変化が訪れてもおかしくない。

### (3) 個人支配体制下の独裁者と軍の関係

#### ——フィリピンとインドネシア——

戒厳令後のマルコス政権は、公的な決定権をマルコスが独占する個人支配体制であった。インドネシアのスハルト政権も、当初は軍事政権として出発したが、段階的にスハルト個人への権限の集中が進んで個人支配の性質が強まった。個人支配体制は、政党主導型の権威主義体制と比べると受益者が少ない。そのため、強制力を維持することが体制存続の生命線となる。

独裁者は、単に軍を強化するだけでなく、軍が自身に刃向かうことがないように対策をとらなければならない。マルコスもスハルトも、人事権を利用して自身と関係の近い軍人を幹部に登用しつつ、経済権益を与えて彼らを懐柔した。

懐柔とともに重要なのが、軍の内部にクーデターのための集合行為を起こしづらくする仕組みをつくりだすことである。独裁者はしばしば、軍のなかに役割が重複する組織をつくって競合させ、軍が一致してクーデターに打って出るのを予防しようとする (Chehabi and Linz [1998a: 12-13], Lichbach [1995: 181])。

独裁者が軍を掌握しているなら、反逆のコストはきわめて高いものになるから、国民を服従させることができる。しかし、軍事力をテコに一時的に個人支配体制を築くことができたとしても、それを長く続けるのは容易でない。

第1に、個人支配体制の支配者が軍の支持を維持するには、幹部を懐柔するための資金を確保し続ける必要がある (リンス [1995: 135-136])。潤沢な天然資源があれば別だが、そうでなければ、財源を確保するには経済を支える資本家、企業家の要求を無視できない。彼らの意向を汲んで統治機構の維持に必要な経済パフォーマンスを実現しなければならないが、莫大な利権供与と経済成長を長期にわたって両立させるのは難しい。

第2に、軍幹部の政治化と腐敗が進行すると、これらの高官と組織としての軍との利害対立が生じる (オドンネル/シュミッター [1986: 97-98])。軍の本来の目的は国家の防衛だから、諸外国の軍事能力の向上にキャッチアップすべく、兵器の拡充とともに組織の近代化、現代化を進める必要がある。

政治家による人事への介入を許し、縁故主義の蔓延を黙認するようでは、組織としての軍の規律と能力が損なわれる。ゆえに権威主義体制下では、国防組織としての軍を切り盛りする、職業軍人としての意識を強くもつ幹部と、政治に深く関与する幹部との対立がしばしば生じる。

第3に、個人支配体制下では独裁者の健康問題が政治不安、社会不安を引き起こす。個人支配体制の独裁者は、自分にとって代わり得る人物を台頭させないことで政治秩序の要としての地位を維持しており、多くの場合、信頼できる後継者をもたない。後継のルールがなく、将来の見通しが立たないため、利益を享受する取り巻きもまた独裁者ができるだけ長くその座にとどまることを望む。だから独裁者は、加齢や病気のために能力が低下しても権力を手放さない (Chehabi and Linz [1998b: 35])。時間の経過とともに、独裁者は確実に衰え、将来の見通しはますます不透明になる。こうしたなかでは、独裁者のちょっとした健康不安でさえ体制を支えるエリートを動揺させ、ときには大きな社会不安を引き起こす。

マルコス政権とスハルト政権のどちらも、末期にはこの三つの問題が重なり合って国家のジレンマが発現した。その最終局面では、職業軍人としての意識が比較的強い軍高官と大統領との見解の不一致が露呈する。深刻な国家のジレンマが明らかになったことで、反逆者のジレンマが緩和され、反政府運動にバンドワゴン効果が生じた。それが国家のジレンマをさらに深め、ついには側近にも見限られて大統領の辞任に至る。

マルコスは、戒厳令布告後に専門知識をもつ経済官僚を重用して比較的良好的な経済パフォーマンスを達成した。しかし、クローニズムの拡大とともにフィリピン経済は下降線をたどり、とくに1983年以降、アキノ暗殺の影響に農産品の国際市況の悪化が重なって深刻な不況に陥る (図1-1参照)。またマルコスの健康状態は1979年ごろから不安視されており、後継者選びが差し迫った課題であった。一時は妻のイメルダへの後継が有力視されたが、財界の反発などのためにイメルダへの権力移譲は進まなかった (浅野 [1992])。

そうしたなかで、1986年の大統領選挙が行なわれる。前述のとおり、マルコスが国民の支持を得ていないのは明らかだったが、露骨な不正によっ

てマルコスの「当選」が宣言された。政治的にも経済的にも混迷が深まり、将来の不確実性が高まるなかで、エンリレ国防相とラモス参謀次長に率いられた反乱が始まる。市民にとっては、この反乱は軍が一丸となって政権維持のために強制力を行使する態勢にないことを明瞭に示すシグナルであった。アキノ暗殺後に政権批判の急先鋒になっていたカトリック教会が反乱部隊の支援を訴え、これに呼応した多数の市民が街頭に出る。先の短いマルコスには、軍の統制を回復して反乱部隊とデモを弾圧できるほどの影響力はなく、アメリカに亡命することになった。

一方、インドネシアのスハルト政権は、1960年代末にはスカルノ政権期から続く経済的混乱を脱し、長年にわたり比較的良好な経済パフォーマンスを維持してきた。インドネシアの経済もやはりクローニズムに侵されていたが、諸外国の援助によって支えられてもいた。初期には反共の旗頭の役割を務め、のちに域内随一の大国の指導者として存在感を増したスハルトを、西側先進国と国際金融機関が積極的に支援したのである。

1997年7月にタイで通貨危機が始まると、インドネシア経済にも悪影響が及ぶ。ただし、インドネシアが当時アジアで最悪の通貨危機に陥るきっかけになったのは、スハルトの健康問題だった。スハルトが体調不良のために同年12月のASEAN首脳会議を欠席すると報じられた直後から、通貨ルピアの劇的な暴落が始まる。政治の先行きへの不安が資本流出を加速させたのである。多額の対外債務を抱えていた政府はIMFの支援を仰がざるを得なかったが、クローニーを狙い撃ちにした規制緩和策に加えて国民生活に多大な影響を及ぼす補助金削減を融資条件に課され、体制を支える懐柔策を継続できなくなった (Pepinsky [2009])。

こうしたなかで学生らが物価高につながる政策転換への抗議行動を始め、それがまもなく反政府運動に転化する。1998年5月12日にはジャカルタで治安当局が学生に発砲し、14日には市中で暴動が発生する。どちらもスハルトの女婿プラボウォが率いる部隊の関与が噂された。騒乱をあえて悪化させたうえで軍を動かし、市民を恐怖に陥れて平定するのがかつてのスハルト政権の常套手段だった。しかし、このときはウィラント国軍司令官が事態の沈静化に努めた。それだけでなく、ウィラントはプラボウォー派が

事件の背後にいることを示唆し、それに対抗する姿勢を公の場で示した（佐藤 [1998]）。ウィラントのシグナルはマルコス政権末期にエンリレとラモスが発したそれと同じ意味をもち、反政府運動にバンドワゴン効果をもたらした。主要閣僚が軒並み辞意を表明したのを受けて、暴動の1週間後にスハルトは大統領を辞任する。

マルコスとスハルトはほぼ同時期に政治の実権を握り、最後はよく似た末路をたどったが、スハルト政権はマルコス政権より12年も長く続いた。なにがこの違いをもたらしたのだろうか。もちろん両国間にはさまざまな違いがあるから、一概にこれが原因だということではできない。けれども、政治制度に限っていえば、強力な与党組織の有無が体制の強度の差異をもたらしたと考えられる。

スハルトは、形骸化されたものであったにせよ、定期的な選挙で与党ゴルカルが勝利し、ゴルカルの支持を受けて大統領に就任するという手続きを踏んでいた。通常の政党の党首と異なり、スハルトは党のパフォーマンスに責任を負わず、党員の支持を確認する手続きを経ぬままに絶対的な指導者として君臨していたから、この体制はゴルカルの制度的支配ではなく、基本的にはスハルトの個人支配体制だった。しかしゴルカルが存在したことで、スハルトは多数の退役軍人や官僚、企業家とその子弟を体制を支えるエリートとして糾合し、支持基盤を広げることができた（増原 [2010]）。一方のマルコスは、ゴルカルのような強力な与党組織をつくることができなかった。

#### (4) 不安定なヒエラルキーとフォーカルポイントとしての国王

##### ——タイ——

前節でみたとおり、タイでは国家のジレンマがクーデターという深刻なかたちで頻繁に発現してきた。民主主義であれ権威主義であれ、政治体制を安定させるには統治機構内部のヒエラルキー（階統制）を維持することが不可欠だ。安定した民主主義体制のもとでは、政党は政治ポストをめぐって激しく競争するが、大統領ないし首相の指揮に行政官や軍が服従するというヒエラルキーは揺るがない。立憲革命後のタイでは、国家の内部に安

定した階級構造が形成されず、アクターが時々の都合に応じて合従連衡を繰り返してきた。

しかし、とりわけ開発途上国の場合、安定したヒエラルキーを備えた統治機構が存在するのが当然とはいえない。むしろ、どんな集団にも個人的な利害対立や派閥争いがつきものなのだから、クーデターが繰り返される方がかえって自然なのだと考えることもできる。

堅牢な国家ができる重要な要因のひとつは紛争である。西ヨーロッパでは戦争を通じて国家建設が進んだ (Tilly [1992])。東南アジアの場合、国家機構が整備される前の段階で深刻な国内紛争を経験した国ではエリートの凝集性が高まった (Slater [2010])。植民地末期のマラヤは共産党の武装蜂起を経験し、それが強力な保守政党の設立と民族の垣根を越えたエリート連合の形成を促した。独立戦争と地方反乱を経験したインドネシアでは軍の組織化が進んだ。しかしタイには、エリートに深刻な脅威を与えるほどの強い動員力をもつ「敵」が存在しなかった。そのために軍人や政治家は、統治エリート層内部の権力闘争に没頭していられた。

加えてタイの場合、立憲革命後も政治的影響力を保持した国王の存在が、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。立憲革命後の国王は、実質的には、軍人のような強制力をもたず、政治家のような合法的な執政権ももたない。しかし第2次世界大戦が終わるまでは列強の干渉を予防するために王室を残す必要があったし (村嶋 [1996])、その後は完全な軍事政権だったサリット時代に、政権の意図的な努力によって国王の威信が高められた (タック [1989])。サリットが国王を押し立てたのは、軍事政権を正当化する根拠として、また「国王のための軍」という建前を基礎とする軍を統制する手段として、国王を利用するためだったと考えられる。

こうした環境は、国王に、政治的対立におけるフォーカルポイントとしての機能をもたらした。フォーカルポイントとは、実現可能なシナリオが複数あるときに、他者の行動を予測する有力な手がかりとして働き、帰結に影響を与えるものごとを指す (シェリング [2008])。軍部内の対立から生じるクーデターや大規模なデモの行方を見通すのはときに困難で、関係者はどちらの側につくべきか難しい判断を迫られる。その際、国王の行動が

重要な参照点になる。国王の意に背く部隊は賊軍であり正統性を失う。人は必ずしも、公的に「正しい」とされる側につくわけではないが、正統性をもつ側に支持が集まるだろうという予測が成り立つ程度に規範が浸透しているなら、その予測は勝ち馬に乗ろうとする行動を促し、実際に正統性をもつ部隊を勝たせるだろう。つまり、玉（ぎょく）を握る側が有利だという予測には、その予測こそが現実の結果を引き起こす原因になるという、自己実現的な性質がある。

ただしフォーカルポイントが意味をもつのは、実現し得るシナリオが複数あると関係者が考えるような、不確実性のある状況に限られる。一方の当事者の優勢が明らかになると、国王が意のままにその状況をひっくり返せるわけではない。実際、国王の意に沿わないクーデターもあったと考えられるが、そのときは勝者に形式的なお墨付きを与えざるを得ない。

政治対立におけるフォーカルポイントとして影響力をもつ国王の存在は、二つの局面で政治体制の不安定要因になってきたと考えられる。第1に、調停者としての国王の存在は、エリート軍人の凝集性を確立するうえでネガティブな効果をもったであろう。軍の一体性は、「敵」の存在とともに、部隊間の衝突が深刻な紛争を招くというリスク認識によってもたらされる。クーデターが起きたとき、争いを適当なところで収める能力をもつ人物がいるなら、成功しそうなクーデターを躊躇する理由はなく、軍事力の政治利用を禁忌とする規範意識は育たない。

第2に、国王の存在は軍と議会のあいだのヒエラルキーの確立を阻害し、両者の力関係を状況依存的なものにした。政治社会状況の変化に応じて、国王が軍を遠ざけたり、逆に軍をあてにしたりすることになったからだ。王室にとっては、フォーカルポイントとして権力闘争を調停する能力を維持することが政治的な利益である。権力の正統性の源泉としての立場を維持するには、国王は気の向くままにふるまうわけにはいかない。近代においては、伝統的価値観は新たな時代の価値観による相対化を免れず、なにをしようとする国王は絶対的に正しいとはみなされないからだ。20世紀以降の支配的な政治的規範は「人民の統治」だから、国王は民衆を理解し民衆のためになることをなす存在でなければ権威を維持できない。1960年代の経



済成長で生まれた経済エリートが政党政治家として台頭し始めると、国王は露骨な軍事政権を嫌うようになる。国王の真意は知り得ないが、民衆の声を聞かない軍部独裁に荷担すれば王室を心から信奉する国民を失うリスクがこの頃から高まってきたことは指摘できる。1973年の学生革命と1992年の5月流血事件のあとの民主化は、軍事政権をたしなめた国王の姿勢によって後押しされたといえる。同時に国王は、王制と相容れないイデオロギーを掲げる勢力や、国王による権威づけを必要としないほど強い大衆支持をもつ政治家の台頭も容認できない。国王が特定の政党や政治家の排除を望み、軍が国王に協力すればクーデターが生じる。1976年の反動クーデターや2006年のタクシン追放クーデターは、そのようなものとして理解できる。

こうしてタイでは、国王と軍人、政治家の力関係を構造化するルールが定着せず、この3種のアクターが時々の利害に応じて協力したり対立したりしてきた。合従連衡のパターンの変動が、民主化であり反動クーデターである。もちろん、誰がどのような権限を保持するかを定めたルール、すなわち憲法は存在する。だがタイの憲法は、通常の憲法のように主要アクターの行動を強く制約して方向づけるものではない。1932年の立憲革命以来、実に17もの憲法（1952年の改正を含む）がつくられたという事実が、そのことを物語っている。法の支配が確立した国では、為政者が憲法を犯したという事実が市民の抵抗運動という大規模集合行為を可能にするフォーカルポイントになるために、憲法違反が未然に防止される（Weingast [1997]）。しかし、憲法を超越した権威者が存在すれば、憲法はこの機能ももち得ない。

2011年7月の選挙ではタクシンの妹インラックが率いるタイ貢献党が勝利した。選挙前には、インラックは「選挙に勝てるが首相になれない」とも噂されたが、2011年末の時点では院外勢力の露骨な干渉は受けていない。タクシン追放後も支持者を駆逐できず、タクシン支持者と反タクシン派が街頭で衝突する事態を経験した（第6章参照）ことで、合法的に権力を得た政党政治家を排除するのは困難だという認識が広まったのかもしれない。あるいは、いまは単に模様眺めの期間に過ぎないのかもしれない。タイが完全な民主主義体制に戻ったとみるべきなのか、あるいは依然として選挙

を経ぬ者が強い影響力をもつ、民主主義と権威主義のハイブリッドの一種としての後見人体制 (Levitsky and Way [2010]) とみるべきなのか、確定的な判断は下しづらい状況にある。

#### (5) 民主主義体制の安定性に対する制度の影響

ここで民主化後の政治体制の安定度の違いについて少しだけ付言しておきたい。いままたように、タイでは2006年に再びクーデターが起きた。フィリピンでは、民主化後もクーデターや街頭デモによって政権を打倒しようとする動きが繰り返された。一方でスハルト体制崩壊後のインドネシアでは、段階的に政治制度改革が進められ、いまではすっかり民主主義体制が定着したようにみえる。

こうした違いは、それぞれの政治体制が具体的にどのような制度で構成されているかということと深いかわりがある。民主主義体制は、その構成要素によって集権的な多数決型と分権的な合意型に分かれる (レイプハルト [2005])。多数決型民主主義体制のもとでは素早く意思決定できるが、その分、強引な決定がなされやすく、社会に不満がたまりやすい。合意型の場合は逆で、時宜にかなった政策決定ができないリスクがある一方、特定の階級や民族集団に強い不満を抱かせるような決定はなされにくい。タイでは、民主化後に制定された1997年憲法によって首相の立場を強化する制度改革がなされた。新たな制度のもとで登場したタクシン首相が強いリーダーシップを発揮した結果、王室とその支持勢力の反発を招いてクーデターが生じた。一方、インドネシアの民主主義は、相対的に合意型に近い制度であることが安定につながっていると考えられる。多数決型や合意型が具体的にどんな制度で構成され、それぞれの制度がどのようなメカニズムで働いているかについては、このあと第2章から第5章までの各章で言及する。

また、公的意思決定の制度が集権的か分権的かということとは別に、そもそも民意が決定の場に伝えられているのかどうかという問題もある。フィリピンの政党は凝集性が非常に低く、組織的に民意を汲み上げて政策に反映させるといふ、民主主義体制下の政党に期待される機能をうまく果たせ

ていない。このことが、フィリピンの民主主義を不安定なものにしていると考えられる。くわしくは、政党を扱う第4章を参照してほしい。

## おわりに

最後に、ここでは扱えなかった問題についてもふれておきたい。本章では、政治家や軍人、市民といったアクターが、個人としてどのような動機とインセンティブをもつかという観点から、東南アジア5カ国の政治体制の差異がなぜ生じたのかを説明してきた。具体的には、権威主義体制が安定的に続いたり、不安定化したりするメカニズムが本章の中心的なトピックであった。

しかし、権威主義体制の崩壊が民主化につながるとは限らない。第2次世界大戦後の世界の傾向をみると、権威主義体制が壊れたあとには新たな権威主義体制が築かれることの方が多い (Magaloni and Kricheli [2010])。では、どんな場合に民主化が実現するのだろうか。ここまでこの問題には言及してこなかった。

これについてはよく知られた説がある。権威主義体制が崩壊するとき、体制側と反体制側の双方の穏健派のあいだで、新体制のあり方と旧体制エリートとの扱いに関する協定が成立した場合に民主化が実現するというものだ (オドンネル/シュミッター [1986])。しかし、過去の民主化事例を幅広くみると、そのような協定が結ばれた事例は限られている (Geddes [2003])。長年続いた権威主義体制が倒れた直後の不確実性が高い状況のもとで、どんなときに民主主義のルールと手続きが形成され、どんな場合に再び権威主義体制が築かれるのかという問題は、依然として比較政治学上の謎だといえる。

本書が対象とする5カ国の事例だけをもって、この謎を解明することはできない。しかし、理論的な関心をもって東南アジアの事例を観察し、ほかの地域の事例とも比較してみることによって、この謎の解明に貢献できるかもしれない。今後はそうしたタイプの研究が求められているといえよう。