

第4章

政党

川中 豪

はじめに

政党は、民主主義的な政治に欠かせない存在として、欧米の先進民主主義国を中心に研究が進んでいる。一方、東南アジアの政党に関する研究は、個々の国の政党について固有名詞を多用した記述、あるいは、欧米の政党をあるべきモデルと想定して、そこからいかに東南アジアの政党が乖離しているか、という議論がほとんどであった。

しかし、本書の取り上げる東南アジア5カ国の政治にとって政党が重要な存在であると認識されているのは間違いない。理由のひとつは、フィリピン、タイ、インドネシアといった民主化を経験した国々において、政党の確立が民主主義の定着に重要な意味をもっているという認識が広く社会において共有されているからである。もうひとつには、マレーシア、シンガポールといった権威主義的な政治体制をとる国々にとって、政党が政治権力維持のために重要な役割を果たしているからである。こうした東南アジアの政党のあり方は、選挙制度と社会の亀裂という要因によって規定されているとともに、独立運動、民主化という歴史的経路によっても規定されていると考えることができる。

政党システムからみた場合、民主化を果たした三つの国々は対照的な傾向をみせている。フィリピンでは、独立後の二大政党システムが権威主義体制の崩壊後復活せず、政党の数は大きく増えている。インドネシアでは、

独立直後の民主主義体制期と比較して、政党数は大きく変化していないが、その構成には変化がみられる。大きな変化がみられたのはタイで、1997年の憲法改正にともなう選挙制度やその他の制度変更の影響を受け、大幅に政党数が変化した。一方、権威主義的な二つの国は一貫して政権与党が圧倒的に優位な一党優位体制を維持している。

政党組織についてみると、民主化後の政党については、いずれの国においても、政党の全国政党化傾向がみられるが、凝集性（選好の一致、行動の統一性）という点では、タイ、フィリピンの政党規律は一貫して弱い。比較的凝集性が高いと考えられるインドネシアでも、旧来の社会文化的亀裂に加えて、政治家のリーダーシップの影響が大きくなっていると指摘されている。マレーシア、シンガポールの政権与党はいうまでもなく、高い凝集性をもっている。この2カ国は、選挙を実施しながら、強固なヘゲモニー政党のもとで政権交代のない権力秩序を維持しており、近年の権威主義体制研究に対する重要な示唆をもつ。

政党は社会における利益を集約し、選挙という競争を通じて権力を獲得し、政策にその利益を反映させるという機能を期待されている。そうした点からみると、政党のあり方は、社会における政治的対立の調整に影響を与えるとともに、どのような政策が生み出されるのかということにもかかわってくる。それはさらに政治的安定にも影響を与えることになる。こうした政党の役割をみるうえで注目されるのが、個々の政党の組織だけではなく、政党システム全体の制度化の度合いである。政党システムの制度化の度合いが高いほど、社会の諸利益の調整は安定的に果たされ、政治的安定も維持されることになる。以下三つの節で、政党の形成プロセス、政党システムと政党組織の特徴、そして政党システムの制度化と効果について詳細に示したい。

1. 東南アジア政治における政党

東南アジア5カ国における政党は、タイを除き、独立運動を進める主体として生まれたという起源をもつ。独立が獲得されたあとは、独立の立役

者として支配エリートとなった人びとの集団として政党が存在し、彼らの権力を支える組織としての役割を果たした。そのため、宗教と世俗（インドネシア）、民族（マレーシア）といった社会的亀裂が政党の形成に影響を与えた国もあるが、独立を志向する集団という出自が西ヨーロッパの政党の形成と異なる性格を東南アジアの政党に共通して与えることになった。さらに、各国において権威主義体制が成立したことにより、タイを除く4カ国では、政党、ことに政権与党は、政府と一体となって権威主義体制を支える柱となっていた（藤原 [1994]）。民主化後は、そうした「政府党」の解体が進められるとともに、民主主義の定着を図るためのカギとして政党の強化が意識され、政党を取り巻く制度の整備が進められることになった。

(1) 政党の起源

東南アジアにおける政党の成立は、民主主義体制がまず存在し、そのなかで特定の社会階層や社会集団の利益を政治の場で表出するために政党が形成される、というパターンをとらなかった。むしろ、政党は、植民地支配体制からの脱却（タイを除く）という政治体制の大きな転換を目的として生み出された存在だった。独立運動の担い手は、独立後には独立の功労者として権力を獲得することになる。それは独立運動の担い手となった政党が支配エリートの政党に転換することを意味する。独立が、東南アジア諸国の政党の出発点を決定し、その後の政党の展開に影響を与えることになったといえよう。

表4-1は、各国の政党の変遷を整理したものである。インドネシアでは、独立運動の過程で世俗的ナショナリスト、国際的な共産主義運動の影響を受けた共産主義者のグループが出現した。こうしたグループは、独立が果たされたあと、インドネシア国民党（PNI）とインドネシア共産党（PKI）として、選挙を通じ議会に議席を獲得することになった。一方、インドネシア社会ではイスラム教徒が多数派を占めることから、イスラム勢力も政治的なグループをつくった。なかでも、近代主義的なイスラムを標榜するマシュミ（Masyumi）と伝統主義的な色彩をもつナフダトゥル・ウラマー（NU）の二つが政党として議会に議席を獲得した。1955年の議会選挙では、この

表 4-1 東南アジア 5 カ国の政党の変遷

国	独立年	政党
インドネシア	1949年	独立運動としてインドネシア共産党 (PKI)、インドネシア国民党 (PNI) の設立。イスラム勢力としてマシュミとナフダトゥル・ウラマー (NU) の設立。独立後、最初の議会選挙 (1955年) でこの四つの勢力が拮抗。スカルノ権威主義体制下での議会選挙停止を経て、スハルト権威主義体制期には、与党ゴルカルの支配。民主化とともに多党化へ。
マレーシア	1957年	独立運動のなかで統一マレー人国民組織 (UMNO)、マラヤ華人協会 (のちにマレーシア華人協会, MCA) などが成立。UMNO、マラヤ華人協会、マラヤ・インド人会議 (のちにマレーシア・インド人会議, MIC) が連盟党を結成し、自治政府最初の議会選挙 (1955年) で UMNO を中心として議席をほぼ独占。1969年の選挙で議席を減少させるも、連盟党を国民戦線 (BN) に再編し、議会で圧倒的多数を占める。
フィリピン	1946年	1907年の議会開設にともない、独立を主張する政党として国民党 (Nacionalista) が成立。独立に際して国民党が分裂し、国民党と自由党 (Liberal Party) の二大政党が拮抗。マルコス大統領による権威主義体制のもと、新社会運動 (KBL) に再編される。民主化とともに多党化へ。大統領交代のために議会多数派政党が変わる。
シンガポール	1965年 (1963年にマレーシア編入後)	独立を志向する人民行動党 (PAP)、労働戦線 (LF) などが成立。独立前の1959年議会選挙で人民行動党が政権与党となり、共産主義グループ (社会主義戦線) の人民行動党からの離脱を経て、独立後の最初の議会選挙 (1968年) で人民行動党が議席を独占。一貫して人民行動党が圧倒的多数を掌握。
タイ	—	1932年の立憲革命を進めた人民党の設立。その後、政党の禁止、進歩党結成 (1945年)、政党の組織としての認知 (1946年)、民主党結成 (1946年)、政党法制定 (1955年)、タノーム政権期での政党禁止などを経て、多党システムに。1997年憲法の枠組みのもと、タクシン率いるタイ愛国党 (TRT) が躍進。2006年クーデターによって解体、政党システム再編へ。

(出所) 筆者作成。

四つの政党が全議席の80.4%を占め、かつ、ほぼ拮抗することになった。インドネシアでは、このように、イスラムか世俗かという亀裂、さらにイスラムのなかでも近代主義か伝統主義か、世俗のなかでもナショナリストか共産主義かという亀裂が存在することが強調され、その後の政治的グルーピング、政党の形成の基盤となっていると議論されてきた (King [2003], Rüländ [2001], Ufen [2008])。こうした亀裂は「アリラン」(aliran) と呼ばれている。

マレーシアでも同様に独立を志向するいくつかのグループが存在した。一方、マレー人、華人、インド系住民という民族的な亀裂が政党の基盤として大きな意味をもった。独立を進める勢力として、人口の多くを占めるマレー人を主体とした統一マレー人国民組織 (UMNO) が大きな勢力となり、

独立後は、UMNO を中心として、華人系のマラヤ華人協会（のちにマレーシア華人協会 [MCA]）、マラヤ・インド人会議（のちにマレーシア・インド人会議 [MIC]）が共闘し、連盟党を結成することになる。この連盟党はイギリス統治下の自治政府として最初に行なった1955年の選挙においてほぼ議席を独占した。独立後、最初の選挙である1959年の選挙でも7割強の議席を獲得したが、つぎの1969年選挙では、64.4%に議席が落ち込んだ。これによってマレー人と華人が対立する民族暴動が発生し、この危機を乗り越える方策として、マレー人優位の統治体制が形成されていくことになったのである（Tan [2001]）。

フィリピンでも、アメリカ植民地支配からの脱却をめざす勢力として、国民党（Nacionalista）が結成された。アメリカとの同化を志向する連邦党（Partido Federal、のちに Progresista Party）も存在したが、しだいに国民党の優位が確立される。フィリピンの場合は、インドネシアやマレーシアと異なり、政党の成立に社会の亀裂が影響を及ぼさなかった点が特徴的である。異なる政党であっても同じ社会経済的背景をもつエリートがコントロールしており、主要政党は高い同質性をもっていた。フィリピンの政党システムのひとつの転換点は、日本による占領を経て、1946年に独立する際、国民党に分裂が起こり、自由党（Liberal Party）が成立したことであろう。1946年の大統領選挙では、自由党の代表マニユエル・ロハスが当選し、同時に行なわれた下院選挙においては、自由党、国民党ともそれぞれ3割以上の議席をとり、その勢力が拮抗することになる。その後、この二大政党による競争が権威主義体制期まで継続する。ただし、党籍変更は頻繁に発生し、政党としての組織は強固なものではなかった（Hartmann et al. [2001]）。

シンガポールでは、第2次世界大戦以降、自治権が拡大されたが、1955年の自治政府議会選挙が政党の成立のきっかけとなっている。労働戦線（LF）と人民行動党（PAP）がこの選挙に参加し、労働戦線が多数議席を獲得して政権を握ることになった。その後、1959年の選挙では人民行動党が勝利し、リー・クアンユーが自治政府首相に就任した。シンガポールは華人が人口の多数を占めるが、英語教育を受けた専門職のグループと中国語教育を受けた共産主義志向の強いグループという亀裂が存在していた。人民行動党

は当初、双方を包括し、両者の共闘により独立を獲得する志向性をもって
いたが、共産主義グループが人民行動党を離れて社会主義戦線（Barisan
Socialis）をつくり、これを英語教育グループの政党となった人民行動党が弾
圧したため、独立後の1968年選挙では、全議席を人民行動党が独占する結
果となり、その後の人民行動党一党優位体制が確立されていく（Rieger
[2001]）。

タイは、唯一植民地支配を受けなかった国であり、独立運動を起源とす
る政党が生まれたほかの国々とは異なる。絶対王政から立憲君主制への転
換となった立憲革命（1932年）を進めた人民党は、クーデターを起こした軍
人・官僚たちの政治グループとしての性格が強い。本格的な政党が現れる
ようになったのは、第2次世界大戦後、議会選挙が行なわれるようになって
からで、最初の政党は1945年に結成された進歩党とされる（村嶋 [1987]）。
しかし、タイの政党のなかでは1946年設立の民主党が1970年代以前からの
制度的な継続性をもっているだけで、一般に政党の継続性が低く、政党の
制度化、組織化が進まなかった（Nelson [2001], Ockey [2005], Ufen [2008]）。

なお、いずれの国においても独立運動の担い手として共産党の成立がみ
られたが、選挙に積極的に参加し、議会において有力な勢力となったのは
インドネシアのみであった。そのほかの国では、武装闘争を含む非合法手
段によって権力の奪取を試みた。

（2）権威主義体制と政党

東南アジアの政党は、その後、権威主義体制の出現や民主化などに影響
を受けていく。

マレーシア、シンガポールでは、独立を推進し、独立と前後して政権与
党となった政党が、一貫して議会議席の3分の2以上を掌握する一党優位
体制が継続してきた。それは、権威主義体制であったから一党優位体制が
保持された、というよりは、一党優位体制を確立することで権威主義体制
が強固なものとなり、それが継続したと考える方がより適切であろう。権
威主義体制のなかでも一党優位体制タイプの持続性が高いことは近年の比
較政治学のなかでも主張されている（Magaloni and Kricheli [2010]）。マレー

シア、シンガポールにおいてこうした一党優位体制が成立した要因としては、独立運動や独立前夜の自治政府において人民行動党やUMNOがきわめて重要な役割を担い、独立という重要な岐路において権力を掌握していたこと、そして、旧宗主国のイギリスから受け継いだ小選挙区制で議院内閣制を採用する多数決型(majoritarian)の政治制度が、得票率以上に優位政党の議席割合を増幅する効果をもったこと、さらには、政府を通じた資源分配に政党が密接にかかわる仕組みをつくったこと、などが挙げられる。

一方、インドネシア、フィリピンでは、独立後の民主主義体制の崩壊、権威主義体制の成立によって、軍による抑圧と一党優位体制による議会支配を柱とした権力の維持が試みられた。インドネシアの場合は、議会制民主主義が停止されたスカルノ権威主義体制期を経て、その跡を継いだスハルト権威主義体制期には、軍・官僚によって組織された団体ゴルカル(Golkar)が議会をコントロールすることになった。同時に、共産党は徹底的に弾圧され消滅し、野党は開発統一党(PPP)とインドネシア民主党(PDI)の二つに制限され、政府に統制されることになった。マレーシア、シンガポールのような多数決型の政治制度ではなく、比例代表制を継続させたインドネシアにおいて、ゴルカルはUMNOや人民行動党ほど選挙で圧倒的な多数をとることは必ずしもできなかったため、その優位性は、むしろ政府、軍による政党や選挙への直接的な介入によって成り立っていたと考えられる。フィリピンでは、フェルディナンド・マルコス大統領の戒厳令布告(1972年)によって議会在閉鎖され、おもだった野党議員が逮捕・拘束され、政党は機能不全となったあと、マルコス大統領によって組織された翼賛的な政党「新社会運動」(KBL)が、権威主義体制下で制定された憲法のもとでの暫定国民議会選挙で議席の70%あまりを獲得した。しかしながら、KBLは旧来の政治エリートを取りまとめたものに過ぎず、強い規律を内的にもつことにはならなかった。その意味で、形としては一党優位体制にみえながらも、フィリピンの権威主義体制は、実態としては、マルコス大統領の個人支配としての性格が強かった。

タイは、サリット、タノーム両軍人首相のもとでの権威主義体制やその後の軍事クーデターによる権威主義体制を経験したが、こうした体制を支

える勢力は政党ではなく、軍であった。そのためほかの東南アジア4カ国がもったような一党優位体制は、権威主義体制において成立することはなかった。

(3) 民主化と政党の変化

フィリピン、タイ、インドネシアは民主化を経験し、新しい民主主義体制のもとで、政党政治も活発になった。フィリピンは多党化の傾向を顕著に示す一方、タイでは1990年代に進められた民主化において選挙制度などの政治制度改革の影響で強力な優位政党が出現した。インドネシアでは、かつてのような社会的亀裂を基盤とした政党の復活とともに、大統領選挙との制度的つながりの強さから、政党指導者の個人的影響力の増大がみられる。

もっとも早く民主化を経験したフィリピンでは、民主化とともに新憲法が制定され(1987年)、それにもとづいて大統領制のもと、二院制の議会選挙が行なわれることになった。そして、そこでは多数の政党が生まれ、合従連衡、党籍変更が頻繁に発生することになった。一貫した傾向として指摘できるのは、現職大統領の政党が単独で、あるいはほかの党との連合を通じて、常に議会多数派を獲得してきたことである。コラソン・アキノ政権期には「民主フィリピンの力」(LDP)、ラモス政権期には「ラカス NUCD」、エストラダ政権期には「フィリピン民衆の戦い」(LAMP)、アロヨ政権期には「自由フィリピンの仲間」(KAMPI)、そして現在のベニグノ・アキノ政権では、自由党がそうした現職大統領の政党となり、議会多数派を構成している。しかしながら、大統領の交替と同期する議会多数派の交替は議会で指導的な立場を握る政治家の交代を意味しない。議員たちは頻繁に政党を変更し、主要な政治家は常に重要なポストを占める。大統領の政党が常に議会で多数派なのは、大統領選挙の前に大統領候補の数だけ政党が生まれる一方で、大統領選挙のあとには議員たちが大統領の政党、政党連合にこぞって移籍するためである。

タイは複数回民主化を経験してきたが、1992年に、軍の発砲、流血事件の発生後、民主主義体制に移行した際、規律の緩い政党が多く存在する多党システムをとっていた。これが変化するのが、1997年の憲法改正により

下院の選挙制度が中選挙区（複数定数選挙区）・連記制から小選挙区制に移行し、政治制度が多数決型の特徴をもつようになってからである。タクシン率いるタイ愛国党（TRT）が新しい政治制度のもと勢力を拡大し、議会の過半数を獲得する大政党となった。大政党の誕生という政党システムの大きな変更は、1997年憲法による制度変更とタクシンという政治的企業家（political entrepreneur）の登場によるものとみられる。タクシンは2006年クーデターによって追放され、その後の司法判断によりタイ愛国党は解党されたが、タクシン系の政治家たちは新党を繰り返し結成し、2011年の選挙ではタクシンの妹、インラックを党首とするタイ貢献党が過半数を獲得して、勢力を保持している。

1998年のスハルト体制崩壊は、インドネシアにおいて再び政党政治の活性化を生み出した。スハルト政権期に抑圧され制限されていた政党は、再び「イスラムか、世俗か」というイデオロギー的な次元のなかで登場することとなった。ただし、共産党はすでに根絶やしになっており、世俗のブロックはナショナリスト政党同士の競争となっている。政党システムとしては権威主義体制が成立する以前の1955年選挙時点の特徴が復活したとみられることもできる（King [2003]）。このように、イスラムとナショナリストを両端にもつイデオロギー傾向による政党の配置が明確になったとともに、もう一方で、大統領候補となる政治家の個人的なリーダーシップが、政党への支持にも影響を与えるようになっている。それは、大統領直接選挙が2004年に導入されたのと同時に、議会選挙の結果によってどの政党が大統領候補を擁立できるかが決定される制度も導入され、それが大統領候補と政党の関係を強くしたためと考えられている。

2. 政党システムと政党組織

それぞれの国の政党の様子を把握する際に重要なポイントとして、政党システムと政党組織がある。政党システムとは政党間の競争のあり方、相互の関係を示すものである。政党の数、大きさのばらつき、イデオロギー距離などが基準とされる。これに対して、政党組織は個々の政党の内部の

構成・特徴にかかわるものである。

フィリピン、タイ、インドネシアの民主主義体制下の政党については、西ヨーロッパ型の政党のプロトタイプ、すなわち、「社会の亀裂に起因して生成され、イデオロギーや政策プログラムをもった政党」という暗黙のモデルを基準として、そうした「あるべき政党」とはどのように違うのかが基本的な議論のラインとなっている。そうした議論では、とくにフィリピン、タイについては、政党の凝集性が低い点が強調される。また、これらの国々を対象とした研究でも、西ヨーロッパと同様に選挙制度の変更が政党システムに与えた影響が注目されており、タイがその典型的な例として取り上げられている。

マレーシア、シンガポールの政党に関しては、権威主義的な政権の柱がヘゲモニー政党である点が強調される。ただし、シンガポールのヘゲモニー政党が社会の亀裂を横断したいわばキャッチオール型の政党で、選挙制度や政府機構の運用のなかで権力を確立しているとみられるのに対し、マレーシアについては、エスニック集団の亀裂が、結果としてヘゲモニー政党の権力を支えている点が指摘されており、相違点が認められる。

(1) 政党システム

政党システムの分類にはさまざまなものがあるが、複数の国のあいだで政党システムを比較する指標として利用されるのが、有効政党数である。有効政党数は単に政党の数を表すだけでなく、政党それぞれの規模を政党数に反映させた指標である。たとえば、議会に二つの政党しか存在せず、ひとつの政党が議席の3分の2を、もうひとつの政党が議席の3分の1を保有していた場合、政党数だけを数えると「2」ということになる。これでは、議席を半分ずつ分け合って拮抗している場合と区別することができない。そこで規模を政党数に反映させる計算式を用いて有効政党数を算出する必要が出てくる。有効政党数の計算式は、

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n S_i^2}$$

となり、 S_i はそれぞれの政党の議席割合となる (Laakso and Taagepera [1979])。この計算式を利用した場合、先述の3分の2と3分の1の議席割合の事例は、有効政党数が「1.8」となる。

東南アジア5カ国の有効政党数を計算して整理したものが、表4-2である。有効政党数からみると、民主化を経験した3カ国の政党システムはそれぞれ異なる変化のパターンを示している。政党システム、さらには政党組織を考える際に、それを決定する要因として重要視されるのが、社会の亀裂と選挙制度である (デュベルジェ [1970], リンゼット/ロッキン [2008])。さらに近年では、政府の形態、すなわち、議院内閣制か大統領制かということが、政党のあり方に大きな影響を与えているという議論も出てきている (Samuels and Shugart [2010])。3カ国の政党システムの変化について、こうした要因を考慮すると以下のように説明することができるだろう。

フィリピンでは、民主化はかつての国民党と自由党の二大政党制の復活をもたらさなかった。そもそも国民党と自由党は社会の亀裂を反映した政党ではなく、いずれも社会経済エリートの党派的グルーピングで、有力幹部の党籍変更や政党間の同質性が顕著だった。その意味で、制度的要因、

表4-2 東南アジア5カ国の有効政党数

国名	民主化と憲法	有効政党数
フィリピン	1986年民主化	下院: 2.3 (1946~1969年平均)
	1987年憲法	4.9 (1987~2004年平均)
		有効大統領候補者数: 4.3 (1992~2010年平均)
タイ	1973年学生革命	下院: 7.7 (1975~1996年平均)
	1988年民選首相	2.4 (2001~2005年平均)
	1992年民主化	2.8 (2007年)
	近年では、1997年、2007年、 2011年に憲法改正	
インドネシア	1998年民主化	6.4 (1955年)
	1999年から2002年にかけて	4.7 (1999年)
	4度の憲法改正	7.1 (2004年)
		6.2 (2009年)
マレーシア	1963年憲法	1.6 (1955~2008年平均)
シンガポール	1965年憲法を頻繁に改正	1.03 (1968~2006年平均)

(出所) アジア経済研究所編 [各年版], Hicken [2009], Kasuya [2008], Nohlen et al. [2001] をもとに筆者算出。インドネシアについては川村晃一氏よりデータの提供を受けた。

すなわち、小選挙区制と大統領制の組み合わせが二大政党制を生み出していたと理解できる。そうすると、同じ制度的な枠組みに戻った1986年の民主化後、どうして、多党化が進んだのかが疑問となる。多党システムの出現については、現職大統領が再出馬できない任期制限が民主化後導入されたことが重要だという指摘がある（Hicken [2009], Kasuya [2008]）。任期制限によって現職を一方の極とする二極間の政治的競争が生まれにくくなり、すべて新人である複数候補の競争が大統領選挙のたびに繰り返され、そのため候補の数だけ政党が生まれるというものである。ただし、得票率から計算した有効大統領候補者数でいえば、1992年の大統領選挙から一貫してその数が減少しており（1992年の5.8から2010年の3.5）、選挙を繰り返すたびに政治競争の収斂が進む傾向がみられる。なお、フィリピンで注意すべき点は、政党規律の低い状態で、政党ラベル自体の意味が低く、政党の数が増えることが実質的な政治的帰結にはあまり影響を与えないことである。政党別のグルーピングよりは、議会開催時に議長を選出する際にどの候補者を支持したかによって決定される多数派（議長に就任した候補者を支持した議員のグループ）と少数派（議長に就任した候補者以外の候補者を支持した議員のグループ）のグルーピングの方が委員会ポストの割当などにより重要な意味をもつ。この多数派、少数派の構成をみると、大統領支持の多数派が常に70～90%の割合で議席を占めている。

タイではフィリピンとは逆に、1997年を境にして有効政党数が減少している。これは1997年憲法によって、選挙制度がそれまでの中選挙区・連記制（小選挙区も存在）から小選挙区比例代表並立制（小選挙区制への議席配分が大きい）へ変更されたことによるものと考えられる。また、1997年憲法では首相の立場が強化され、議院内閣制のもとで政党が政権をとるインセンティブが高められたからでもある。そもそもタイでは、首相に議員以外の有力者が任命される慣行があったが、1988年から議員が首相に任命されるようになり、さらに1997年憲法では議員であることが首相の資格条件として明文化された。議会多数派の代表が首相に就任するようになったことで、自党の代表が首相に選出されて自ら権力に参加する機会を確保するため、個々の政治家は首相職を獲得できるよう政党を全国化してより多くの議席

を確保しようとするインセンティブを強くもつようになった。こう考えると小選挙区制と民選首相が有効政党数の減少を引き起こしたと説明できる(Hicken [2009])。なお、有効政党数の減少にはタイ愛国党の躍進が大きく反映しているが、社会の亀裂という点からみると、タクシン首相の農村重視の政策によって、都市中間層と農村住民との対立が先鋭化し、従来以上に社会の亀裂が明確に認識されるようになったことは重要な意味をもつものとして特筆されよう。社会の亀裂にもとづく競争は、二極の対立構造に収斂する傾向をみせており、それが政党の数の減少にも影響している。

インドネシアでは、スハルト体制の崩壊によって、それまでの政党に関する制限が撤廃され、民主化後政党の数は増えた。ただし、民主化以降の有効政党数をみると、かつての民主主義体制期(1955年)と比べて大きな変化はない。かつて存在していたイスラムと世俗を二つの軸とする政治的グルーピングの流れが継続して存在していることと、選挙区定数に変更があったものの比例代表制という選挙制度が継続していることが、有効政党数の変化を小さなものとしていると考えられる。

なお、政党システムを議論する際に、投票行動の変動の程度(electoral volatility)に注目することが多い。二つの選挙間での政党の得票率の差を指標化して議論するものだが、フィリピンやタイのように、政党の盛衰が激しい、あるいは党籍変更が激しい場合には、この変動率の議論はあまり意味をもたない。なお、インドネシアでは政党の継続性が一定程度みられるが、変動率は高く、投票行動は比較的流動的である(川村 [2010a])。

優位政党を基盤とする権威主義体制として議論されるマレーシア、シンガポールでは、当然ながら有効政党数が小さい。シンガポールにいたっては独立後、近年まで、ほぼひとつの政党、すなわち人民行動党のみが存在してきたというに等しい有効政党数「1.03」を示している。マレーシアの政治制度は、独立から一貫して議院内閣制と小選挙区制の組み合わせをもち、多数決型の性格が強く、さらにはシンガポールの政治制度ではグループ代表選挙制(第5章参照)の導入によって多数決型の性格がいつそう強まっている。そうした政府の形態、選挙制度が、両国の一党優位体制の制度的基盤をなしている。また、マレーシア、シンガポールいずれでも、野党に

対する表現の自由の制限、政府の資源を利用した与党による分配政治が行なわれ、シンガポールでは、投票権に制限のある非選挙区議員・任命議員枠を使って野党の囲い込みを行ない、政治的競争が与党によってコントロールされていることも、一党優位の状態を強めている (Case [1996], Mutalib [2002])。

(2) 政党組織

政党の内的な組織、規律、という点からみると、東南アジアで民主化を経験したフィリピン、タイでは、政党の凝集性は低いという見方が強い (Ufen [2008])。

フィリピンにおいては、独立後、権威主義体制に移行するまでの民主主義体制期について、パトロン・クライアント関係を軸とした政党システムが存在するという議論が提起され (Landé [1965])、1986年の民主化以降も、変容はみられるとしても、基本的には、こうしたパトロン・クライアント関係が政党の基本的な構造と理解されている。政党は、社会階層や民族集団といった社会的な亀裂に対応して構成されているわけではなく、政治リーダーと追従者の垂直的な互酬関係にもとづいた存在としてとらえられる。政党間のイデオロギー的な差異も認められず、各政党の政策プログラムも総花的で、具体的でない。地方レベルの政治家が組織する政治マシンが集票の核であり、そうした政治マシンをもつ地方政治家の選挙ごとの短期的な合従連衡が政党の本質であるとみられている (Kawanaka [2002])。

タイについても同様で、政党よりはむしろより下位の集団である派閥が重要であり、派閥は国政レベルの指導者への支持を頻繁に変えるため、政党は育たないとみられてきた (Chambers [2005], Ockey [2003])。また、地域的亀裂、階層的亀裂など、社会の亀裂自体は存在し、それに沿った政治的なグルーピングの流れはあったものの、社会の亀裂の変化のスピードが速いため、それが制度化された政党として定着することはなかったとの指摘もある (Ockey [2005])。1997年憲法改正以後、タクシン率いるタイ愛国党が下院議席の多数を占め、それまでと異なる政党システムが登場したが、タイ愛国党は、既存の政治家たちを吸収して彼らのネットワークを利用し

て集票するという行動をとっており、政党組織は政治家個人のネットワークのつぎにおかれる存在であって、基本的な政党の構造は変わらないとの指摘がされている。しかし、タイ愛国党が政党として掲げた政策プログラム、とくに低所得者層に対する再分配が、選挙において重要な役割を果たしたことも事実であり、政策プログラムを強くアピールするという新しいタイプの政党が出現したことは注目される (Ockey [2003])。

こうしたフィリピン、タイと比べてインドネシアは、社会的亀裂が反映された凝集性の高い政党を有してきた (Ufen [2008])。先述のように、これは独立後、初めて実施された選挙 (1955年) においておもに四つの政党が拮抗する状態が生まれたことから始まる。その後、スカルノの「指導される民主主義」期を経て、スハルト体制期には、野党は弾圧、解体、再編され、政権の支持集団として退役軍人・公務員部門の代表が強いゴルカルが優位な地位を占め、社会的亀裂にもとづく政党は表舞台から消えることになった。その後、民主化によって、再び政党を中心とした議会制民主主義体制となった。1998年のスハルト体制崩壊後、初めて実施された1999年選挙と独立直後の議会制民主主義体制期 (具体的には1955年選挙) を比較して、基本的には社会的亀裂が政党政治の土台として民主化後も継続しているとの見方が提起された (King [2003])。しかし、2004年、2009年と選挙が繰り返され、大統領直接選挙が導入されるなど選挙制度改革が進むにつれ、社会的亀裂を基礎とした政党論はかつてと比べて後退するようになっている。投票行動を定量的に分析したリドルとムジャーニの一連の研究 (Liddle and Mujani [2007], Mujani and Liddle [2010]) は、投票行動に影響を与える変数として、社会・文化的亀裂よりも、政治リーダー個人に対する支持が重要になっていることを指摘している。さらにゴルカル党や闘争民主党 (PDI-P) など有力な政党にパトロン・クライアント関係への傾斜がみられることも指摘されるところである (Ufen [2008])。既存の六大政党が、内部対立、政策プログラムの脆弱さ、汚職などの問題によって、また、大統領直接選挙の影響も受けて、その凝集性を失いつつあることも指摘されるようになっている (Tomsa [2010])。

政党規律は、社会の亀裂や選挙制度の相違によって、フィリピン、タイ、

インドネシア間での相違をみせているが、タイ、インドネシアでは、民主化後の政治制度設計に際して政党が民主主義を機能させるのに不可欠な存在として認識されており、政党の規律を強化するような制度的制限が設けられていることは注意すべきだろう (Reilly [2007a, 2007b])。両国とも無所属立候補を認めず、タイについては立候補の届出前まで最低90日間以上その政党のメンバーでなければならないという要件を加え (ただし、議会解散の場合についてはこの黨員要件を2007年憲法で30日に緩和)、インドネシアでは比例代表制であるため政党の所属が重要となるのと同時に、大統領候補についても、議会で一定程度の議席を獲得した政党しか候補擁立できない仕組みを採用した。また、小党の乱立も民主主義の安定的な運営に望ましくないとの見地から、たとえば、①比例代表による選出議席について、議席獲得に関する最低得票率が設定されていて、きわめて小さい政党が議席獲得するのが困難となる (フィリピン、タイ、インドネシア)、②全国、あるいはそれに準じる程度の比較的広い地域に支部をもつような政党でない政党登録できないような制度を導入し、地理的な亀裂に基盤をおく少数派政党が生まれにくくする (インドネシア、タイ、フィリピン)、といった制度も導入されている。

権威主義的政治体制をもつシンガポール、マレーシアにおいてそれぞれ優位政党である人民行動党と UMNO は、民主主義体制下でのフィリピン、タイ、インドネシアと比べれば、はるかに強固な政党規律をもっている。ただ、組織的特徴についてみると、両党とも利益供与を通じた支持獲得に依存しているという点で共通しているが、その支持基盤、利益提供の態様という点では異なる。さらに、政党幹部のリクルート、選挙制度の活用という点でも相違点がみられる。

人民行動党は、英語教育を受けたミドルクラスをそもそもの支持基盤としていたが、住宅政策を柱とする公共サービスの提供によって中国語教育を受けた労働者層を取り込み、政権の安定を確保していった。それは、民族、宗教、言語、社会階層などの社会の亀裂を強調することなく、むしろキャッチオール政党としての性格を強めることで優位政党としての地位が固められたとみることができる (Case [1996], Jesudason [1999])。1988年か

らは、グループ代表制選出の国会議員が地区レベルの評議会議員の役割を担い、政府の住宅政策を運営することになり、国会議員に地区レベルの利益が大きく依存することになった。そのうえ、コミュニティ開発評議会がつくられ、こうした地区レベルの政府サービスの提供が議員と密接に関係し、人民行動党の勢力を強めていると考えられる (Mauzy [2002])。一方、UMNO は、支持基盤を国民の多数を占めるマレー系住民に限定し、彼らへの保護を徹底して行なうことで権力を確立していった。人民行動党とは対照的に、社会の亀裂を重視した優位政党確立の戦略だったといえる (Case [1996], Jesudason [1999])。

こうしたそれぞれの政党の支持基盤、利益提供の形態が決定された重要な分岐点をそれぞれの国の歴史のなかに見出すことができる。人民行動党にとっての分岐点は、独立前後の英語教育グループと中国語教育グループの対立のなかで、前者が主流派となった人民行動党が政府を獲得して後者を弾圧することが可能となったことである。UMNO にとっての分岐点は1969年の華人野党議席の伸長をきっかけとする民族暴動と、その後のマレー系住民優遇政策への転換だったといえる。

なお、人民行動党は基本的には幹部政党の様相が強く、その政党幹部には、官僚もしくは専門職のテクノクラートたちがリクルートされている。一方、UMNO は下部組織をもつ大衆政党としての性格が強く、政党幹部は政党活動のなかで昇進することによってその地位を手に入れる。こうしたリクルートの形態とも関係して、人民行動党内部において人民行動党の存在を左右するような派閥争いは見受けられない。UMNO に関しては、1988年に派閥対立から党の分裂 (UMNO Baru 対 Semangat '46) を経験し、さらには1997年の通貨危機をきっかけとした亀裂が発生した。通貨危機への対応をめぐってマハティール首相と対立し、UMNO から排斥されたアンワル元副首相のグループは第3の野党 (国民正義党、のちに人民正義党 [PKR]) を結成して政治的競争に参加し、それまで共闘の可能性のなかった二つの野党 (汎マレーシア・イスラム党 [PAS] と民主行動党 [DAP]) の連携を可能にし、政党システムの変化の可能性もみせている。

3. 政党システムの及ぼす効果

政党システム、政党組織のあり方が生み出す効果として、東南アジア地域にとって重要なのは、政治体制の安定への影響と政策帰結への影響の二つである。政治体制の安定とは、民主主義体制の安定とともに権威主義体制の維持を含む。また民主主義体制においては、政党間の競争が政策帰結を決定する。政治的安定と政策帰結への政党システムと政党組織の影響をみるうえで重要なのが、政党システムの制度化の程度である。

政党システムが制度化されているとは、政党が社会の諸集団と密接に関係をもち、そうした集団の利益を政治の場に表出させる機能をもっていること、そしてカリスマ的な政治指導者のリーダーシップや特定の資金提供者に依存するのではなく、政党内部の組織的な構成を安定的に確保することを意味する (Levitsky [1998])。さらに政党間の競争が安定したパターンを示すこと、たとえば、選挙における投票の変動率の低さまでも含めて制度化と考える見方もある。(Hicken and Kuhonta [2011], Mainwaring and Scully [1995], Mainwaring and Torcal [2006])。

(1) 政治的安定との関係

政治的安定が確保されるには、社会に存在する諸集団の利益が適切に政治の場に表出され、調整されることが重要となる。政党は、選挙における権力獲得の競争や議会における政策をめぐる競争を通じて、社会の諸集団の利益を政府の政策につなげる存在であり、その機能を果たすことができれば政治は安定すると考えられる (Ufen [2008])。もっとも民主主義体制と権威主義体制では、この安定をめぐる政党の機能には違いがみられる。民主主義体制においては安定した競争が重要となるが、権威主義体制、とくに一党優位体制においては、優位政党が社会の諸利益を包括的にすくい上げる機能が期待される。

フィリピン、タイ、インドネシアでは、政党システムの制度化の度合いが民主主義の定着に一定の影響を与えている。フィリピンやタイでは、政

党システムが制度化されているとは言い難く、それが政治的な不安定を引き起こしている。フィリピンにおける頻繁な党籍変更、政党の短期的な盛衰、パトロン・クライアント関係にもとづいた地方政治家の独立性などは、政党自体が組織化されていないというだけではなく、政党間の競争をもきわめて不安定なものにしている。政党システムが制度化されていないため、政党を通じて大統領と議会がつながることがなく、議員の裁量で支出先が決められるポークバレルと呼ばれる資金の提供を通じて、大統領が個々の議員とバーゲニングをするという非効率な構造が生まれることにもなる。大統領として権力を握るためには、有力政党のなかで徐々に立場を高めていくという戦略は意味をなさず、政治家個人の全国レベルでのアピール力に依存している。ゆえに、大統領個人のアピール力が低下する、あるいは、議員のコントロールに失敗する、などの状況に陥ると、急速に政治が不安定化することになる。エストラーダ大統領の任期途中での辞任、後任のアロヨ大統領に対する度重なる辞任要求運動などはその具体的な事例である。

タイでも同様に政党システムの制度化が進んでいない。先述のように政党よりも政治家個人のリーダーシップに依存した派閥が重要な政治的集団として行動しており、投票行動も、社会の亀裂に沿ってというよりは、パトロン・クライアント的な動員が重要な意味を占めてきた。1997年憲法のもとで急速に成長したタイ愛国党やタイ愛国党が解党したあとの後継政党でも政党として組織化が進んでいるわけではなく、タクシンという個人政治家のカリスマに依存している。さらに、軍事クーデター、憲法裁判所による介入などは、政党システムでの政党間の安定的な競争を阻害するものであり、タイに存在する社会の亀裂に沿った対立が、政党を通じた競争に変換されず街頭での直接行動を引き起こすことになった。

フィリピン、タイに対してインドネシアにおいては、政党システムがより制度化されている。ひとつには社会の亀裂に沿って政党が存在しているからである。そこでは、政党間の頻繁な党籍変更、政治家個人に率いられる派閥の跋扈もみられない。さらに大統領選挙と議会選挙が制度的に関連づけられており、政党における基盤なくして権力掌握が不可能な仕組みの意味も大きい。事実、民主化以後のインドネシアでは、フィリピンやタイ

でみられたような政変はみられず、安定した状況を保っている。

一方、シンガポール、マレーシアでは、優位政党が強固な政党規律を持ち、政党自体の組織化は強く進められており、これが権威主義体制の維持を可能としている。権威主義体制において政権が崩壊するひとつのパターンは、権力グループのなかから離反者が登場することである。議会で圧倒的な多数を有し、内的に強固な規律をもつ政党が政権の基盤となっている場合には、離反者を封じ込めることが可能となる。不満をもつメンバーがいるとしても、政権与党から離脱した場合、政権与党から権力を奪取するどころか、議席を失う可能性が高い場合には、離反者の発生は抑えられることになるからである (Magaloni [2006])。人民行動党や UMNO はそうした機能を果たしてきた。その意味で、アンワルの離反が今後 UMNO のコントロールを変化させることがあるか否か、これがマレーシアの政治体制の行方に大きな影響をもつ。

(2) 政策帰結への影響

議会における政策の立法化の過程で、重要な役割を果たすのが政党であることから、議会における政党間の競争のあり方が政策を決定するということは明らかである。また、議会と執政府を政党がつなぐことができるか否か、という点でも、政党の及ぼす影響は大きい。政策帰結を導き出す制度的な特徴を議論する場合に注目されるのが、拒否権プレーヤーの数である。拒否権プレーヤーとは、政策を変更するにあたってその同意を得なければならないようなプレーヤーのことを意味する。言い換えれば、もし拒否権プレーヤーが政策変更に同意しなければ、現状が維持される (詳細については、第2章を参照)。拒否権プレーヤーには二つのタイプがあり、ひとつは大統領や議会というような憲法によって規定される制度的プレーヤー、もうひとつは政党や派閥のような党派的プレーヤーである (Tsebelis [2002])。政党システムの制度化は、政策帰結への影響という点からみた場合、党派的プレーヤーの数と選好を安定化させることと言い換えることができる。

フィリピンにおいては政党システムが制度化されていないことから、党派的プレーヤーの存在はほとんど重要ではない。むしろ、大統領、上院、

下院、さらには司法の四つの制度的プレーヤーの相互関係が政策を決めることになる。フィリピンのように政党を通じた調整チャンネルがない場合、大統領が議会に対して何らかの立法措置を求めていくときには、個別利益の分配、個々の議員への働きかけに依存することになり、立法の取引費用が高まって、迅速な政策決定が難しくなる。

議院内閣制であるタイの場合、執政と立法が融合的であるその制度的枠組みゆえ、制度によるプレーヤーの区分の意味は小さくなり、党派的プレーヤーの存在が大きくなるはずである。しかし、政党システムが制度化されていないため、党派的プレーヤー間の関係は不安定で、利益調整を安定的に行なって一定の政策帰結を生み出す、ということがなかなかうまく進まない。1997年憲法以前では、党派的プレーヤー間の調整がうまくいかないことに加え、党派的プレーヤーの多さによって現状からの離脱が難しくなり、結果として、1997年の通貨危機に際して有効な政策が打てなかった。タクシン率いるタイ愛国党が議会多数派を掌握してからは、党派的プレーヤーの数の減少とともに政策決定のスピードが高まったが、政治家個人のリーダーシップに依存するなかで、政策の継続性に対する制度的保障は弱くなった。

大統領制であるとともに、政党システムの制度化が相対的に進んでいるインドネシアでは、制度的プレーヤーと党派的プレーヤー双方が存在している。政党を通じて制度的プレーヤー間の調整が進み、党派的プレーヤーの競争も安定的となると見込まれるので、政策決定の迅速さと柔軟さがもたらされることが期待される。しかしながら、実際の政策過程では、党派的プレーヤー間の調整に問題が生じる場合がみられ、とくに与党連立が組まれた場合、連立の規律を確保することが容易ではなく、期待されるほどの迅速さと柔軟さが現れているわけではないともみられている（川村 [2010b]）。

シンガポールとマレーシアでは、議会の圧倒的多数を優位政党が掌握し、政党規律の強さはフィリピン、タイ、インドネシアとは比較にならないほど強いため、党派的プレーヤーの数は与党のみの1となり、さらに派閥という政党内の党派的プレーヤーの発生もみられない。また議院内閣制のもとで執政と立法は融合的となるため、制度的な拒否権プレーヤーも存在し

得ず、きわめて迅速な政策決定が可能となっている。ただし、UMNOは党内での競争の余地があり、党派的なプレーヤーとしてはひとつではない場合が想定される。

おわりに

東南アジア5カ国のうちタイを除く4カ国では、政党は独立運動に起源をもち、独立後は支配エリートの政党として優位な立場を確保することになった。シンガポール、マレーシアでは、人民行動党とUMNOという優位政党が権威主義体制の柱として機能し、フィリピン、タイ、インドネシアでは、権威主義体制期における政党の再編を経て、民主化後、新たな政党システムが生まれることになった。フィリピンでは多党システムが生まれ、タイは少数政党システムに転換した。しかし、フィリピン、タイとも政党の組織的基盤は弱く、政党システムは十分制度化されなかった。インドネシアは社会の亀裂に沿って政党が復活し、政党システムの制度化は一定程度進んでいる。それが、政治的安定や政策帰結に影響を与えることになっている。

権威主義体制下の国では規律の高い政党が存在するが、民主化を経験した国々でも、憲法を制定する段階で、政党が民主主義の安定のカギとの認識を共有し、政党システムを制度化するのに資するような規定を盛り込んでいる。しかしながら、いまだ東南アジアにおいて政党システムの制度化はうまく進んでいるとは言い難い。政党システムの制度化が進む可能性があるのか否かが、東南アジア諸国、とくに民主化した国々における民主主義の定着を決定するものとして注目される。