

岡本正明著

『暴力と適応の政治学
——インドネシア民主化と地方政治の安定——』京都大学学術出版会 2015年
ix + 293 ページ

木場 紗綾

I 本書の問いと仮説

本書は、スハルト体制を広域暴力団的に支えてきた「ごろつき」の個人や組織が、1998年のスハルト体制崩壊後、いかにして民主主義の制度に適応してきたか、なぜ、インドネシアのような多民族国家がこれらの「ごろつき」たちを内包しながらも大規模な暴力事件の勃発を抑えて民主主義の安定を達成することができているのかを、地方政治の現場から緻密に分析した研究である。

スハルト体制崩壊後のインドネシアでは一時期、エスニシティ、宗教・宗派、地域間格差といった社会的亀裂が表面化した。大規模な政治家批判デモは首都ジャカルタのみならず各地で発生し、アンボン、マルク、ポソといった地域ではエスニシティ紛争や宗教紛争が激化した。そして、全国の「ごろつき」は社会に跋扈し、新たな自警団や暴力集団も誕生したという。

しかし、インドネシアはその移行期を乗り越え、2012年にはフリーダムハウスから「東南アジアでもっとも民主的な国」との評価を受ける。もちろん、スハルト政権の負の遺産としての寡頭支配は続いているし、金権政治の蔓延も深刻である。しかしそれでも、インドネシアは、多民族国家としては比較的うまく、社会の安定を達成してきたとされる。少なくとも暴力を伴う紛争は減少し、民主主義は安定に向かっている。

果たしてその要因は何か。スハルト時代の遺産である「ごろつき」たちが著しい暴力を行使せずに選挙制度を尊重してきたのは、そして、社会の諸集団

が暴力によって対立を先鋭化させずに民主化の波に従ったように見受けられるのはなぜか。これが、本書の問いである。

著者はバンテン州の事例から、2つの仮説を提示している。

第1は自治体の新設である。地方政治に自らの声が反映されないと考える社会集団の存在はともすれば紛争や暴力の火種となりかねないが、インドネシアにおいては、民主化と地方分権が同時に起こった。そして、自治体の新設はプロセスさえ踏めば比較的容易であった。よって、地方政治に不満を抱える人々の関心は自然と新州の設立要求運動に向かった。州が分割され選挙区が細分化されることで、伝統的な既得権益層と民主化要求グループとの間の利害対立、宗教・宗派やエスニシティといった社会的亀裂に沿った対立軸は減少する。むしろ、自治体を新設すればするほど、交付金・補助金の支出や各種の規制措置といった国家の業務・財政負担が増大するという問題はあるが、自治体の細分化は、短期的には地方の安定につながると著者は結論づけている。

第2の仮説は、インドネシアでは、地方首長選挙においては、正副（知事と副知事）の候補者が、獲得票数を最大化するために、あえて異なる社会的集団を代表するランニング・メイトと手を組むことが多く、そのことが結果的に、社会的亀裂の非争点化につながったというものである。著者はバンテン州の事例を用いて、1950年代後半に共産党への対抗措置として軍高官らが組織化し、スハルト大統領が地下組織を統制するためにお墨付きを与えつけてきた「ごろつき」らが、スハルト体制の崩壊と地方自治の導入という体制移行期において、臨機応変に立場を変え、バンテン州独立運動を率い、州知事選にも関与し、イスラーム急進派とされていた福祉正義党とすら手を組んで妥協していった過程を説明する。また本書では、バンテン地方以外にも7つの自治体選挙において、正副候補が異なる社会集団をそれぞれに代表していたことが説明される。こうした選挙を通じた妥協と調整が、対立を抑える効果を発揮してきたというのが著者の仮説である。

II 社会集団の適応メカニズムと国家

先行研究と比較しての本書の最大の特徴は、イン

ドネシアの政治的安定を、中央で導入された民主主義の諸制度や体制移行期の改革の内容からではなく、地方都市の暴力集団の生き残り戦略という視点から説明した点である。著者が指摘するとおり、32年間続いた権威主義体制の崩壊後の20年間にわたってインドネシアの地方がこれほどまでに政治的に安定していることは「画期的な事実」であり、そのメカニズムを実証的に解き明かした本書の貢献は大きい。

インドネシア語で「プレマン」、バンテン地方の言葉では「ジャワラ」と呼ばれる「ごろつき」の集団や個人がインドネシアの統治と治安維持に大きな影響を与えてきた点については、本名 [2013] にも詳述されているとおりである。同著では、既得権益をもつ政治エリートたちがある程度の権力と分配に組み込まれているからこそインドネシアの民主主義は安定していたのであり、逆に、クリーンな政治が強いられ、汚職政治家が逮捕されるような状況であれば民主主義は定着しなかったであろうと述べられている。

中央の治安機構の観点から「ごろつき」を分析した本名 [2013] に比べ、本書は、ジャカルタに隣接するバンテン地方に焦点を当て、そもそも「ごろつき」とはどのような個人・集団なのかを具体的に描いていく。豊富な資料と現地での観察、当事者へのインタビューを引用しながら、各章の冒頭コラムには、著者がフィールドワークの中で出会ったいかにも危険そうな「ジャワラ」像や、有力「ジャワラ」へのインタビューの模様、その顛末が生き生きと描かれる。インフォーマントから日本の研究室にまで「ジャワラ」という語の散りばめられた振り込み依頼のFAXが届くくだりや、死者と携帯電話で交信する「ジャワラ」集団の支部長との会話、「ジャワラ」がNGOを凌駕して市民社会組織としての正当性を主張するシーンなどはとくに興味深く、外からはなかなか想像しにくいアンダーグラウンドで活躍する人々の様子が鮮やかに浮かび上がってくる。「安定」の理由を「ごろつき」たちの適応から説明した本書は、「インドネシア民主主義は問題を温存しているからこそ安定している」とする本名 [2013], Robison and Hadiz [2004] などの「民主化のパラドックス」論を基本的には踏襲しながらも、しかし、暴力は決してスハルト体制のままに温存さ

れているわけではなく、むしろ発展的に形を変えながら存続していると指摘し、「ごろつき」たちの暴力性の継続よりも、その柔軟な変化に焦点を当てている。

他方、本書の最大の課題は、本書のタイトルにもなっている「適応」が十分に本文中で定義されていないことであろう。事例を読み進めていくと、暴力集団の民主化への適応にもさまざまな形態があることが窺える。ある「ジャワラ」は民主主義のルールに従い、選挙結果を受け入れて暴力を封印する。また別の「ジャワラ」は、選挙に従うどころか自らの親族を立候補させ、ルールメーカーになる。この場合、後者は前者より適応の度合いが高いといえるのだろうか。

組織論においては、適応とは、組織がその生存のための合理的選択として変化を遂げることを指す。では、苦肉の策としての妥協は適応なのだろうか。ある社会集団が短期的・一時的に妥協して暴力を自制することは適応と呼べるのだろうか。あるいは、社会組織の成員らが一定の時間をかけて体制変化を評価し、民主主義のゲームのルールを受け入れていくことが適応なのだろうか。

さらには、適応は一方向的に社会集団の側へのみ起こるのか、という点も注目される。スハルト体制下においては、国家の暴力装置としての国軍が社会の暴力組織と結託することで安定が達成されてきた。本書で扱われているのはスハルトを失った「ごろつき」という社会集団のその後の変化であるが、社会の側の変化を受けて、国家の側もまた変化したのではないだろうか。パトリシオ・アビナレスは1980年代以前のフィリピン・ミンダナオの地方都市を事例に、ミンダナオの地方有力者らが、旧宗主国であるアメリカと中央政府によって導入された選挙制度に適応 (accommodation) を遂げる過程を説明している [Abinales 2000]。そこでは、適応は国家と社会集団の間で相互に行われるものであり、国家の側も地方有力者のような社会集団に対して妥協してきたと述べられている。

アビナレスの分析の射程はマルコス権威主義体制以前であることから、権威主義体制下で暴力を糧に利権を得てきたインドネシアの「ごろつき」たちが民主化後にどのように新しい制度に適応していくかという本書の分析は、フィリピンとの比較の上でも

大変参考になろう。本名の描いた中央の「ごろつき」の適応と、本書の描く地方の「ごろつき」の適応はどのように呼応しているのか。地方の社会集団にとって、地方分権を含む民主主義の諸制度とは、上から与えられた所与のものだったのか。それとも、民主化後に与えられた制度に対する彼らの反応や適応の過程が、過去15年あまりの「インドネシア流」民主主義を形成してきたのか。本書の「ごろつき」研究は、こうした制度論的な分析に豊かな素材を提供しており、近隣諸国との比較の観点からも示唆に富んでいる。

Ⅲ 「自治体の細分化と地方政治の安定」仮説

本書はバンテン州をはじめとするインドネシア地方都市での豊富なフィールドワークを通じて明確な仮説を提示しつつ、最終章ではフィリピン、タイとの比較も試みている点が興味深い。そのため本書評では、著者も挙げている近隣諸国との比較という観点から、本書の仮説を順に検証してみたい。

まず、「自治体の細分化は地方政治の安定をもたらす」との第1仮説はどうか。前述のとおりインドネシアでは、民主化と並行して地方分権が導入された。この急速な変化の過程においては、異なる社会集団を代表する地方有力者やその背後の「ごろつき」らが政治経済的資源をめぐって争奪戦を繰り広げ、それが暴力を誘発し、地方政治が不安定化するリスクがあった。ところがインドネシアはこの問題を見事に解決した。本書によるとそれは、地方有力者や「ごろつき」らが自治体の新設運動に傾注したため、ライバル同士の抗争が結果的に回避されたためである。著者はさらに、自治体が小規模化すれば、地方エリートの中央政府に対する政治力も弱体化していくと述べている。

この仮説を他国との比較の視点から検証するにあたっては、次の2点について議論する必要がある。

第1は、公職ポストが増えることによる地方有力者のインセンティブである。自治体が細分化され、公選ポストの絶対数が増えれば、首長らは互いに満足してパイを分け合い、政争から距離を置き、小さな選挙区の問題解決とリソース獲得に奔走するのだろうか。

政治的殺人や選挙がらみの暴力が多いフィリピン

の例をみてみたい。著者も指摘しているように、ミンダナオを除くフィリピンの地方における暴力を伴う政治対立の根本は、民族間、社会的階層間の亀裂ではなく、公職ポストをめぐる有力者同士の利権の争いである。とすれば、それは自治体を細分化しても解決されることはなく、新たな利権、候補者、別の対立が生まれるだけではないだろうか。公選ポストが増加したところで、従来とは別の社会集団やマイノリティ・セクターを代表する新規参入の候補者が政界に進出できるという保証はどこにもない。すでに公職にある有力者の配偶者や子息、あるいは取り巻きの州議員などに政界への道を広げるだけではないだろうか。政争が解消される保証はない。

第2は、自治体の安定維持のためのコストである。自治体が細分化されれば、長期的には、国家資源やグローバルな資源へのアクセスをめぐる自治体同士の競争が起こるのではないか。植民地時代から伝統的に所有する土地や特権的ビジネス経営などによって私的資産を蓄えた地方有力者は、従来、国家からの利益供与を必要としないばかりか、国家からの干渉に対抗できるほどの権力を蓄え、「ごろつき」らを従えてきた。しかし、近代化が進み、社会の流動化が進むにつれ、彼らの既得権益は次第に減少し、国家資源へのアクセスなしに選挙に勝つことは困難となってくる。フィリピンの場合、かつては経済資源と暴力を一元的に支配してきた地方有力者であっても、決して独立した存在として王朝(dynasty)に君臨しているわけではなく、州知事や国会議員といったより上位の、あるいは国政レベルの選挙職や高級官僚との関係性を通じて権力を維持してきたことが指摘されている(Sidel [1999]など)。

2000年代にインドネシアで新たに誕生した地方首長らも、地方開発にかかる土地利用、ビジネスの許認可などにおいて、国会議員や中央官僚との関係構築／再構築に腐心してきたに違いない。さらにグローバル化に伴い、現代の地方政治家には、地元の伝統的既得権益層の利権や強奪や汚職を捌く能力だけでなく、中央からのリソースや、ひいては国際的リソース(外資系企業や国際NGOの事業など)を引き込む能力が必要とされる。自治体が細分化されればされるほど、税収が多い勝ち組自治体と、そうではない負け組自治体を含む歳入が発生し、自治体間の経済的格差が有権者の目に明らかとなる

のではない。つまり、有権者の関心や不満が、社会的亀裂ではなく、経済的不平等に移るのではない。自治体を分割して独立しなければよかったとして首長を批判する運動が起こったり、たとえば日本でみられるように、より社会福祉サービスの充実した近隣自治体に移住したり、越境したりする有権者が出てくる可能性はないか。そのとき、地方の安定は果たして維持されうるのだろうか。首長らにとっても、中央との接点を保ち、リソースを確保するという観点からは、細分化された自治体同士の競争が激化するよりも、むしろ、中規模の自治体を維持し、融通をきかせあってリーダーシップを分担したほうが、運営コストの観点から合理的なのではないだろうか。

IV 「地方政治における調整と妥協」仮説

次に、「社会集団の出自である正副候補者が選挙戦で手を組むことにより、社会的亀裂は非争点化され暴力は防止される」との第2仮説をみてみたい。

インドネシアの複数の自治体でそうしたパターンがみられたことは事実であろう。しかし、選挙期間中の政治的殺人や選挙がらみの暴力の数だけをもって、フィリピンよりインドネシアのほうが安定しているといえるのだろうか。選挙が平和裏に終了したからといって、それが暴力の不在と呼べるのだろうか。

インドネシアの地方政治家らが異なる宗教・宗派やエスニシティの候補者と連合を組むのは、得票を最大化するためである。しかし、そのためにエスニシティや貧富の格差が選挙の争点として顕れない、つまり社会的格差の是正が選挙の公約になりえないのであれば、首長らが当選後に資源の再分配に取り組むインセンティブも生まれず、マイノリティは「構造的暴力」[Galtung 1969]に晒され続けるのではないか。だとすれば、選挙時に亀裂が顕在化しないことは、むしろ長期的には社会的不安定化をもたらすのではないか。

さらに、もし仮に本書に挙げられている自治体が本当に安定しているのであれば、選挙時の同盟だけでなく、選挙後の当選者間の調整機能にも着目すべきではないか。評者は本書を読了後、自らのフィールドであるマニラ首都圏の複数の市職員に対し、正

副首長が異なる政党に所属している場合、市政は安定するかと尋ねたところ、①安定の鍵を握るのは正副首長の出自だけでなく、州議会／市議会議員の出自とのバランスである、議員らは首長派であることが多いので、副首長が当選後に一定の歩み寄りを見せれば安定するが、副首長が拒否権を行使すれば議会と行政は膠着状態になり不安定化する、②市民社会組織にとっては、正副首長が異なる政党に所属しているほうがロビイングの選択肢が増えるため、結果的に社会の諸勢力の暴力化は抑えられる可能性が高い、との2種類の回答があった。これらはいずれも、地方自治の安定の鍵は、選挙前の合従連衡ではなく、むしろ選挙後の調整メカニズムにあることを示唆している。本書で描かれている「選挙前」の調整は、ぜひ、「選挙後」の調整との関係との連続性の上で論じられるべきであろう。あるいは、それらを国家レベルの立法府－行政府間の妥協と政治的安定との相関関係とも関連付けつつ分析することは、比較の観点から選挙制度の安定を論じるうえで非常に重要である。タイの2014年クーデターも、選挙に圧勝したインラック首相の所属政党の下院議員らが、野党との調整や妥協を許さずに「議会の専制」とも呼ばれる状況の中で法案を強行可決したことが直接の引き金となっていた。

以上のような課題を残しながらも、「ごろつき」を含む社会の諸勢力が選挙制度に参加し、選挙結果に従い、暴力が回避されてきたメカニズムを実証的に検証した本研究の意義は大きい。本書の提示する仮説は、他の東南アジア諸国の地方政治との比較のうえだけでなく、たとえば、和平合意後も警察の治安機構が末端まで浸透していないミンダナオの自治の確立プロセスやタイ深南部の紛争地における統治メカニズムの分析にも多くの示唆を与える。

文献リスト

〈英語文献〉

Abinales, Patricio N. 2000. *Making Mindanao: Cotabato and Davao in the Formation of the Philippine Nation-State*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.

Galtung, Johan 1969. "Violence, Peace, and Peace

- Research." *Journal of Peace Research* 6(3): 167-191. 〈日本語文献〉
- Sidel, John T. 1999. *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*. Stanford: Stanford University Press. 本名純 2013. 『民主化のパラドックス——インドネシアにみるアジア政治の深層——』岩波書店.
- Robison, Richard and Vedi R. Hadiz 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. New York: Routledge. (同志社大学政策学部助教)