

Erik Martinez Kuhonta,

*The Institutional
Imperative: The Politics of
Equitable Development in
Southeast Asia.*

Stanford: Stanford University Press, 2011,
xxii + 342pp.

すずき あやめ
鈴木 絢女

公平な開発は、どのようにして実現するのか。本書は、歴史制度論の見地から、経済発展の帰結として経済的不平等が拡大したタイおよびフィリピンと、不平等の是正に成功したマレーシアおよびベトナムを比較し、①貧困層の利益代表機能と行政に対するチェック機能を有し、かつ党内規律によって組織化された政党、②分配目的で市場に介入する能力のある国家、③資本家を周辺化しないプラグマティックな政策、という3つの要素が、平等を伴う経済開発の成否を説明すると主張する。

これまで、東南アジア諸国の経済発展は、政府による介入や成長の成果の国民的共有などによって説明されてきた。しかし、既存研究の多くは、成長に説明の力点を置いていたために、東南アジア諸国における経済成長の分配的帰結の差異や、政党制および官僚制といった諸制度の違いとの関連が体系的に分析されることは多くなかった。本書は、経済的平等を問題意識の核に据え、東南アジア研究としては珍しい複数国比較によって制度が分配に及ぼす影響を明らかにしている、という点で新規性をもつ。また、近年の東南アジア諸国の政治が、福祉政策や雇用政策をはじめとする経済的平等を争点として展開していることに鑑みても、本書のもつ今日的意義は大きい。

本書は、全4部、8章で構成されている。第I部は理論編である。第1章「イントロダクション」では、1975年代以降のジニ係数の推移から、マレーシアで所得不平等が是正されていった一方で、タイではその逆となったことが示されたうえで、本書の主

張が提示される。第2章「制度と社会改革」は、本書の理論的枠組みを紹介する。従来の研究では、公平な開発が、①貧困層の利益が代表され、政策に反映される機会を増やす民主主義体制の有無、②労働組合の権力資源の大きさ、③民族間の経済格差や政治力の違い、の3つの変数から説明されてきた。しかし、本書は①～③のいずれでもなく、貧困層の利益を代表する制度化された政党、市場に介入する能力をもった国家、穏健な政策志向こそが重要だと主張する。制度化された政党とは、草の根レベルのチャンネルをもち、長期政権を担うことで政策の継続性を保障すると同時に、行政機構による政策の実施を監視し、さらに、党内の手続きや組織が整備され個人や派閥の影響力を抑えうるような政党を指す。また、制度化された政党が社会改革に着手する契機として、社会的危機が重要であることも指摘される。

第II部「マレーシアにおける公平な開発の政治」は、与党統一マレー人国民組織（UMNO）の制度化と、新経済政策（NEP）の下での分配政策に焦点をあてる。第3章「植民地政策から独立へ」は、多数派民族のマレー人が、宗主国イギリスの提示した非マレー人への寛容な市民権付与を特徴とするマラヤ連邦案に反対してUMNOを形成し、行政機構を利用しながら農村部の末端にまで広がる支持基盤を確立する過程を描く。第4章「国家・政党・経済改革」は、1969年の民族暴動をクリティカル・ジャンクチャーとした制度および政策面での変化を分析する。UMNOは党内規律の強化と村落レベルへの浸透を進める一方で、旧野党を包摂した政党連合を形成し、権威主義的な手法も交えながら政治を安定化させていった。農村部におけるUMNOの支持基盤は、行政、農村、議員間の審議の制度化をもたらすと同時に、民族間の経済的不均衡の是正と貧困の撲滅を目的とするNEPの実施におけるモニタリング機能を果たした。このような体制の下、土地改革、貧困層向けの医療サービス拡充、マレー人への高等教育機会の優先的付与が進められたが、これらの政策は、市場友好的で、華人資本の逃避を招来せず、経済成長も阻害しなかった。

第III部「タイにおける公平な開発の政治」は、19世紀以降のタイについて論じる。第5章「官僚政体の優位と改革の失敗」は、立憲革命後、人民党をはじめとする左派政権が、王室や軍の巻き返しに加え

て、不安定な政党組織や政党システムのために分配政策の実施に挫折する過程を描いたうえで、王室が中央集権化と国家機構の整備を進め、植民地化の回避に成功したことが、大衆に支持基盤をもち、王室や官僚、軍部に対抗しうる政党の登場を阻んだと説明している。1957年クーデタ後には、サリット政権のもと、軍部と官僚の権限強化と、工業化、資本自由化、賃金抑制が進み、高成長の一方で経済格差が拡大していった。第6章「公平なき開発」では、1970年代以降、インフレ、経済停滞、汚職といった問題が山積するなかで、政党システムの破片化のために利益表明のチャンネルをもたない学生や労働者が過激化し、軍部による政治介入の余地が広がる様子が描かれている。保守的な経済運営を続ける官僚に対して、民選政府は土地改革や最低賃金引き上げなどを試みたが、パトロネージと個人主義が蔓延した政党システムは極めて不安定であり、政権の瓦解や軍部によるクーデタを招来し、継続的に政策を実施することができなかつた。その結果、1990年代初頭に、タイは、東南アジアで最も経済的に不平等な国になった。しかし、債務返済猶予や低価格医療サービスをはじめ、地方部への公共支出を拡大したタイラックタイ (TRT) 党政権の成立以降、タイにおいても公平な開発への志向が根付きつつある。

第IV部、第7章「理論的議論の拡張」は、公平な開発の成功例としてのベトナムと失敗例としてのフィリピンの事例研究を通じて、マレーシアとタイの比較から得られた知見の有効性を確認する。フィリピンでは、国家機構が領域内に浸透する前に選挙制度が導入されたことで、地方の土地エリートの利益が中央政府や公共の利益に優越する家産制民主主義が根付いた。その結果、土地改革をはじめとした貧困層向けの政策は十分に実施されず、経済的不平等が続いている。これに対して、ベトナムでは、独立闘争期に、ナショナリズムを軸として、ベトミンが農民、地主、都市中間層、知識人など幅広い社会階層を動員することに成功した。これを基盤として、ベトナム共産党 (VCP) は、村落レベルに浸透し、また多様な大衆組織を支持層として巻き込んでいった。さらに、経済危機への対処法としてのドイモイ政策の採用や富裕層の取り込みにみられるように、VCPは、プラグマティズムも有していた。

第8章「結論」では、マレーシアとベトナムにお

いて反植民地運動がプラグマティックで制度化された政党の出現を促した一方で、植民地とならなかつたタイと国家機構が浸透する前に選挙が実施されたフィリピンでは、制度化された政党が根付かなかつたことが再度強調されている。また、権威主義的統治の要素を有するマレーシアとベトナムで公平な開発が進んだことに注意が喚起され、平等の達成にとって重要なのは民主主義制度ではなく、貧困層の利益を代表し、政策を実行しうる凝集性のある制度であるという結論が示される。

公平な開発の実現のためには、「公共の利益を表出、促進し、支える制度」(p.247)が必要だとする本書の明瞭な主張は、教条主義的な自由民主主義志向を廃し、実際的な開発行政制度のあり方を構想させるものであり、刺激的である。しかし、本書は、公平な開発の実現につながる制度はいかに形成するのかという実践的な問いには、明確な答えを出さない。近代国家建設時の初期条件が重要であるという見方、すなわち、反植民地運動の有無が、政党の制度化の成否を左右するという本書の見方に立つと、それが欠如した国における制度形成の見通しは明るくない。

TRT党による農村部向けの分配政策は、反植民地運動という条件を欠いた国でも貧困層向けの政策を立案、実施できる政党が登場しうる事例として、より注意深く分析されるべきだったかもしれない。しかし、著者は、タックシンのリーダーシップが優越し、制度を欠いた政党としてTRT党を描写している。そうであるならば、本書の主張とは相容れないとしても、制度化した政党がなくても、貧困層向けの政策が立案、実施された事例として説明すべきだったのではないか。

また、本書の理論と既存の政治研究のそれとの関係も、論点となるだろう。本書で最も重視されているのは、穏健で制度化された政党であり、構造や政治体制ではなく、制度に焦点を当てるところに、議論の特徴があるとされている。しかし、政党が開発プログラムの立案、審議、監視を行い、かつ穏健な経済政策を追求するのはなぜかと考えたときに、政治体制の性質、階級や民族グループの権力の大きさなど、本書が棄却した説明変数が再び重要なものとして立ち現れてくる。

たとえば、UMNOが農村部住民の利益を開発政

策に反映させるような仕組みを作ったのは、政権維持や議員の再選を追求してのことである。農村部にマレー人が多く、しかも、1票の重みが大きくなれば、UMNOが得票を目指してこの部門を重視するのは当然であろう。つまり、UMNOに農村部利益を代表するインセンティブを与えたのは、民族構造や選挙制度だったと考えるのが自然ではないか。また、マレーシアの民族構成では、マレー人全員がUMNOを支持したとしても、UMNO単独では安定多数を獲得できない。このことが、UMNOに他民族を代表する政党と連立を形成し、穏健な経済政策を実施するよう強いたのではないだろうか。

ひるがえって、タイでは、度重なるクーデタに示されるように、軍部の実力行使による民選政府の転覆が常態化してきた。このような体制においては、民選政府が政策を継続的に実行することも、それを足がかりに政策チャンネルや支持基盤を広げることも困難だろう。タイの政治体制の性質が、政党組織の脆弱性に寄与したと考えることは、筋違いではないはずだ。

つまり、本書が重視する政党の制度化は、政治体制や社会構造に制約されたアクターによる政治闘争の帰結にほかならない。この側面を捨象して制度だけを取り出そうとすると、個別利益よりも経済的平等の達成という「公共の利益」や「共通の目標」(p.4)に関心を寄せ、かつ、バランス感覚に優れた包括的志向をもつ政党という、政治学の分析にはなじみにくい政党のモデルを構想することになってしまうのではないだろうか。

最後に、比較の枠組みについて検討したい。異なる状態にある複数国比較は、国ごとの相違を浮き彫りにし、各国の特徴を示すことができると同時に、変数の値を操作することで、ある状態が生起する因果関係を説得的に述べることができるという利点をもつ。本書は、公平な開発の成功と失敗という2つの状態を、3つの変数で説明している。

もっとも、制度化した政党、介入志向の国家、プラグマティックな政策の3つの説明変数は、互いに「絡み合っている」とされており、それぞれ独立した変数というよりは、3つの変数を整合的に含む類型として捉えたほうが適切かもしれない。しかし、この3つの変数が、どう互いに絡み合っているのかは、理論においても実証においても、十分には議論

されていない。たとえば、マレーシアやベトナムにおいて、UMNOやVCPが行政と一体化し、開発プロジェクトの立案や予算配分を行うことで政治的支持調達を行ってきたことを考えると、変数間の関係、つまり、政党と行政の一体化が進むメカニズムについて、より踏み込んだ議論が必要だっただろう。

また、公平な開発の成功例と失敗例という被説明変数についても、議論の余地があるかもしれない。ジニ係数を参照すれば、各国の経済的平等の評価は、一見明らかである。しかし、経済的平等をめぐる各国の政治をみると、この指標を用いた評価の自明性が揺らぐ。たとえば、マレーシアを公平な開発の成功事例とすることについて、同国の研究者は違和感を覚えるかもしれない。たしかにマレーシアでは、UMNOが行政と一体化しながらマレー人支持者にレントを配分することで、民族間格差の是正と政治的安定が達成された時期があった。しかし、1990年代末以降、このような分配の恩恵に与れなかったマレー人たちは、これを汚職やクライエントリズムと呼び、他方で非マレー人は、差別と評価するようになった。さらに、近年では、先進国入りに向けて、透明で競争的な社会の構築を目指そうとするプロフェッショナルや企業家が、制度化されたUMNOによる分配を、経済的機会の平等やイノベーションの阻害要因とみなしている。既存の開発プログラムやマレー人への優先的分配から排除された市民から見れば、UMNOの制度は、既得権益をロックインした不平等の温床にほかならず、このような不満が、長期政権打倒に向けた機運を生み出している。

著者は、フィジーやガイアナに比して、マレーシアにおける民族間亀裂が深刻でない論じること、後者の成功例としての位置づけを正当化している(本書附録)。しかし、制度化された優位政党が不満の源泉となり、経済的機会の平等や公正さ、透明性を争点とする変革へ向けた胎動が生じている現状に目を向けると、マレーシアを公平な開発の成功例とすることには疑問をもたざるを得ない。少なくとも、本書のマレーシア理解と、現地の研究者や実務家の今日的な問題意識との間に大きな距離があることは確かである。

本書でも述べられるとおり、複数国比較は、各国の文脈に拘泥すれば見逃してしまいがちな特徴を捕捉するうえで、有効である。しかし、本書のような

少数の国家を対象とする質的比較研究には、各国の人々の認識や利益を規定する現地の文脈をどの程度まで捨象してよいのかという問題がつきまとう。この問題には、謎解き型の比較研究と、現地を包括的に理解しようとする地域研究の緊張のなかで、個々の研究者が慎重に答えを出さなければならない。

以上の論点はあるものの、本書は、将来の研究課

題として発展させうるものを多く含むうえに、地域研究と謎解き型の比較研究との接合という観点からも、重要な既存研究である。本書は、東南アジア研究の新しい基本書として、研究者や学生に広く読まれるべきである。

(福岡女子大学講師)