

Vedi R. Hadiz,

Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective.

Stanford: Stanford University Press, 2010, xii + 247pp.

ふく おか ゆう き
福 岡 侑 希

はじめに

本書の著者ヴェディ・ハディズは、近年のインドネシア政治研究をリードしてきた研究者の一人である。特に、著者がリチャード・ロビンソンとの共著で2004年に出版した*Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* (RoutledgeCurzon) はインドネシア研究者に大きなインパクトを与えた。同書で著者はスハルト権威主義時代に国家を私物化して権力を独占していたオリガーキーたちが、ポスト・スハルト期の民主主義体制下において権力関係を再編成して生き残り続けていると論じた。それまでインドネシア研究の多くが、同国の政治を自由民主主義への「移行」過程にあると理解してきたのに対し、著者はスハルト後の政治変動は、自由民主主義とは根本的に異なる寡頭制の「変容」にすぎないと主張した。この議論は賛否両論を呼んだが、賛成しない識者もこの議論を少なくとも無視することはできず、同書は依然としてインドネシア研究の中心的位置を占めている。

本書の主要なテーマは政治経済権力の「地方化」(localisation) とそれに群がる地方エリートの台頭であるが、基本的な議論は*Reorganising Power in Indonesia*からさほど変わっていない。世界銀行を中心とする国際開発機関に浸透する新自由主義・新制度主義に対する構造主義的視点からの批判である。つまり、新自由主義・新制度主義者が適切な制度設計を通じて地方分権化を進めることでグッド・ガバナンスを実現できるとの立場を取る一方、著者

は制度選択の有り様は当該制度の置かれた権力関係に左右されるとする。世界銀行がグッド・ガバナンスを求め、地方分権化の重要性を訴えても、力強く、組織力のある改革勢力の支持がなければ、エリート支配は変わらない。こうしたなか、スハルト後の地方分権化は、旧体制下で養われた勢力に既得権を維持・拡大する機会を与えたと結論付けている。

一方で、本書の副題が *A Southeast Asia Perspective* とあるように、本書は全体を通じてフィリピンやタイとの比較を全面に打ち出している。既存のインドネシア政治研究の多くが比較の視点を欠いたものが多いなか、インドネシアという特定の文脈を超え、幅広く東南アジアの文脈で政治変動のパターンを捉えようとする試みは大いに評価されるべきであろう。

I 本書の内容

本書の構成は以下のとおりである。まず、序章と第1章にて新自由主義・新制度主義に対する批判が展開されている。著者は世界銀行や米国国際開発庁(USAID)をはじめとする国際開発機関が推進する地方分権化アジェンダを、1980年代以降に台頭した新自由主義の潮流のなかに位置付けている。著者によれば、これは制度設計を通じて人間の行動や社会を「デザイン」できるという考え方を特徴とし、適切に地方分権化を進めることで、グッド・ガバナンスを実現できるとする見方である。これに対して著者は、制度の形成やその具体的パフォーマンスは当該制度の置かれた権力構造に左右されると主張し、新自由主義・新制度主義者は制度の置かれた政治的文脈に対する認識が不十分であると批判している。著者は、ポスト・スハルト期の地方分権化は、スハルト体制下で養われ、その後、同体制崩壊時に一時的に存亡の危機に陥った旧勢力に対して生き残りの機会を提供したと指摘し、改めて制度を超えたより幅広い権力構造を分析する必要性を強調した(pp.3-4)。

その上で、第2章ではスハルト体制崩壊後のインドネシアの権力構造を、フィリピンやタイとの比較を交えて検証している。インドネシアでは民主化以降、地方分権化を含む制度改革が実施されたが、それがグッド・ガバナンスを実現することはなかった。

その原因として、著者はスハルト体制の遺産、特に新自由主義アジェンダを支持する強力な市民社会勢力やテクノクラートの不在を指摘している。スハルト体制下、市民社会組織は継続的な弾圧にさらされた。また、テクノクラートについても、体制エリートの既得権に害を与えない範囲で影響力を与えられたにすぎなかった。著者は、こうした権力構造はスハルト体制崩壊を経ても変わらず、その結果、ポスト・スハルト期の制度改革の恩恵を最も受けたのは地方エリートであったと主張する。彼らは分権化改革を乗っ取ることで、自らの既得権の維持・拡大に動いた。なお、フィリピンやタイにおいても、地方分権化が地方ボスの権力を強化したことから、著者は、分権化するインドネシアで権力を獲得しつつある地方エリートも、今後両国のような地方「ボス」としての地位を確立する可能性を指摘している。

続く第3章からポスト・スハルト期の制度改革に対する具体的な分析が始まる。1998年にスハルト体制が崩壊し、翌99年には一連の政党・選挙関連法が改正されたことで選挙政治が拡大した。その結果、インドネシア政治における政党や国会の占める重要性が高まった。新自由主義・新制度主義者は、こうした制度改革がグッド・ガバナンスの実現を促すとの見方を示した一方で、著者は政党や国会は旧体制下で養われた勢力が利権構造を再編成する道具となったと指摘している。事実、インドネシアの政党の多くは、欧米のようにイデオロギーや政策に特徴付けられることはなく、国家資源へのアクセスを確保するための政治的ツールとしての性格が強い。著者は地方分権化改革もこうした政治的文脈のなかで理解する必要があると指摘する。つまり、スハルト体制下のインドネシアにおいて、地方は中央に従属していたのに対し、ポスト・スハルト期には地方分権化が重要な政策アジェンダとなるなか、地方エリートが地方分権化改革の名の下に新たな利権を獲得すべく、中央政府に挑戦する構図が生まれたのである。

第4章では、ポスト・スハルト期に台頭した地方エリートを具体的に特定している。当初、新自由主義・新制度主義者はグッド・ガバナンスを促進する「啓蒙されたエリート」の登場を期待した。しかし、こうした期待は裏切られることになる。国家資源をめぐる地方政府の権限が強化されるなか、政治権力

を私的な富の蓄積に利用する勢力が地方レベルの公職に群がったのである。著者によれば、新たに台頭した地方エリートの多くは元公務員や実業家である。また、元やくざ、自警団出身者も選挙政治の拡大から少なからず恩恵を受けた。彼らは旧体制下ではゴルカルを中心とするスハルトのパトロネジ配分に依存していたが、ポスト・スハルト期の選挙政治の拡大の恩恵を受け、政治経済的権力を拡大させたのである。右諸勢力の間には常に地方利権のコントロールをめぐる緊張関係があるが、それでも、中央に対する地方の権限拡大という点においては共通利益を有する。著者はこうした変化を北スマトラや東ジャワの事例を中心に鮮明に描いている。なお著者によれば、実業家の台頭はタイの経験に、またやくざの台頭はフィリピンの経験に類似しているという。

第5章では、地方エリートがいかに権力を獲得・維持しているのか、そのメカニズムを検証している。著者は特に金権政治や政治暴力、やくざ・自警団の役割に着目している。利権を支配する上で地方の政治職の重要性が高まるにつれ、選挙を勝ち抜くために豊富な資金が必要になった。選挙で当選するためには、まず有力政党の推薦を獲得する必要があるが、これには膨大な資金が要求される。こうしたなか、政党の地方支部が資金力の豊富な候補者を推薦し、しばしば党本部の推薦する候補者を裏切るケースも確認されている。その結果、中央・地方政府間にとどまらず、政党内部においても地方と中央の利権をめぐる緊張関係が生まれた。また、選挙の際に政敵に対する暴力や大衆動員の装置となるのが暴力組織である。こうしてやくざや自警団は民主化の時代に自らの役割を再定義することで生き残りに成功した。一方、暴力のみに依拠した手法は権力を獲得する上で限定的な効果しか生み出していない。例えば、元公務員や実業家に比べ、暴力組織出身者の政界進出は限られており、その意味で彼らは民主化や地方分権化から限られた恩恵しか享受できていない。

このように、スハルト後の制度改革は、スハルト体制崩壊で一時的に危機に直面した旧勢力に生き残りの機会を与えたのに対し、旧体制下ですでに周辺化されていた市民社会勢力の影響力は、民主化を経ても依然として限定的である。第6章は労働運動や農民・原住民運動を事例に取り上げ、民主化時代の市民社会勢力の継続的な周辺化を検証している。ス

ハルト体制崩壊後、集会・結社の自由が認められるなど、実質的な民主化に向けた制度的条件は整った。新自由主義・新制度主義者は、これを契機に市民社会の政治参加の拡大を期待したが、実際には金権政治が拡大し、資金力のある一部エリートによる政治プロセスの独占が生まれた。特に、本来は社会と政府の架け橋としての機能を期待される政党はエリートの利益を代弁するのみで、市民社会勢力は拡大する選挙政治から取り残される格好となった。その上で著者は、民主化後のフィリピンやタイでは同様に排他的な政治プロセスのなかで地方ボスの権力が拡大したことから、スハルト後のインドネシアで台頭しつつある地方エリートが、将来的に地方「ボス」としての地位を確立する可能性を改めて指摘している。

最後に、結論部では全体の議論をまとめるとともに、インドネシアにおける権力の地方化の行方を検討している。著者によれば、中央政府が簡単に政治経済的権力を手放すとは考えにくく、時には汚職撲滅の名目で中央が地方エリートを排除するケースもみられる。しかし、著者は権力が中央へ再集権化される可能性は低いとみている。ポスト・スハルト期に選挙政治が拡大するなか、権力を獲得する上で政党が主要な役割を担うようになった。国家資源を中心とする利権は主要政党の合従連衡を通じて管理されるが、こうした合従連衡を決定づけるのは地方権力のロジックである。こうしたなか、中央権力（例えば政党本部）は地方エリートの権力を尊重せざるを得ない構図が生まれた。以上の理由から、著者はインドネシア政治における権力の地方化の流れは変わることはない結論付けている。新自由主義的思想に基づいた制度改革の実現が望まれたポスト・スハルト期のインドネシアにおいては、右思想とは全く異なったロジックに基づいた権力の地方化が進んでいくのである。

II 本書の意義および今後の課題

本書の議論は *Reorganising Power in Indonesia* から大きくは変わってはならず、依然として新自由主義・新制度主義に対する強い懐疑主義に特徴付けられている。著者の議論は依然として論争的で、近年報告されている「改革派」地方エリートの登場と

いった制度改革の成功事例に対する言及が不十分という指摘もある^(註1)。しかし、スハルト体制崩壊から10年以上が経った今日、当初の民主化に対する楽観的な期待が薄れ、また、一部の論者の間では民主化の「停滞」を指摘する声も上がっている。そうしたなか、本書は改めてインドネシアの政治変動を欧米発の民主化モデルで捉えることの危険を認識させてくれる。豊富なデータに裏付けられた本書の議論は説得的であり、また上述のとおり、今回は国際比較の視点も盛り込み、インドネシア研究者に限らず、幅広い読者層の関心を集める内容となっている。

一方、いくつかの課題も残る。まず1点めは、本書における比較分析のあり方である。本書では全体を通じてフィリピンやタイの経験への言及が多い。その多くは類似点の指摘であり、両国の地方分権化の経験がインドネシアの分析にいかにも有益な視座を提供するかという点が強調されている (pp.12-13)。しかし、全体的に国際開発機関に浸透する特定の新自由主義・新制度主義に対する批判に終始し、東南アジア諸国の経験を比較分析することで、既存の民主化や地方分権化モデルに対する理論的インプリケーションを模索するといった試みはみられない。著者はインドネシアに限らず、フィリピンやタイについても重要な先行研究を網羅しながら、理論的議論が少ないのはもったいないというのが正直な感想である。

例えば、著者はインドネシアでもタイ・フィリピンと同様に地方ボスが誕生すると指摘している。この議論は興味深いのが、地方エリートの政治支配が東南アジアに幅広くみられる現象だと主張するのなら、同地域諸国が共有する構造的要因を特定する必要がある。しかし、本書でそうした試みはみられない。著者はインドネシアの事例でエリートの耐性に加え、市民社会の脆弱さを指摘しているが、これは東南アジアの文脈で幅広くみられる現象である。特に、欧米社会において市民社会が国家から自立した空間として発展したのに対し、多くのアジア諸国においては市民社会が国家に依存する傾向があると指摘する地域研究者は多い。こうした理論研究へ関与することで、民主化や地方分権化のあり方について、東南アジアの経験に基づいた新しい分析モデルを提示することもできるはずである。

もう1点はインドネシアの地方エリートと国際開

発機関との関係である。本書において、世界銀行やUSAIDといった国際開発機関で主流を占める新自由主義・新制度主義者は地方分権化を進めればグッド・ガバナンスを実現できると信じ、分権化改革の成果を左右する政治的文脈に無邪気なほど無関心な存在として描かれている。著者は、こうした制度改革を対象社会の権力構造から切り離す考え方を「非政治化」された視座と批判している。たしかに、インドネシアに限らず多くの途上国において国際開発機関の活動には批判が付きまとう。しかし、国際開発機関が著者の指摘するような政治的文脈に無自覚であると言い切るのには若干乱暴であろう。むしろ、同問題を認識しているにもかかわらず、継続的に援助を投下せざるを得ない構図があるのではないか。

この問題を考える上で、ゲインズバラの議論[Gainsborough 2010]が非常に示唆的である。ベトナムの文脈においてゲインズバラは現地エリートと国際開発機関の間の利益の収斂を指摘している。インドネシアと同様、ベトナムのエリートも自らの利益に叶う範囲において国際開発機関の改革アジェンダを選択的に受容してきた。その結果、新自由主義的改革は実現していないが、国際開発機関の側にもそれを受け入れざるを得ない事情があるという。つまり、国際開発機関といえども官僚組織である以上、開発プロジェクトの具体的な「質」よりも、開発予算消化の「実績」が重視される。また、ドナー・コミュニティの間で、ベトナムは「成功例」との評価を確立していることもあり、あえて同国の開発プロジェクトをめぐる予算配分について問題を提起することは組織内での昇進の障害にもなりうる。その結果、国際開発機関が実施する制度改革は当初の目

的を達しないまま、現地エリートの権力を強化する結果を生み出すのである。こうした官僚組織の力学に注目した見方は、インドネシアにおける国際開発機関と地方エリートの関係を考える上でも有益だろう。

以上の課題は残るものの、本書はポスト・スハルト期のインドネシアの政治経済を考えるにあたり非常に示唆に富む。また、本書の視点は民主化や地方分権化をめぐる従来の政治学理論を再考するヒントに富んでおり、インドネシアや東南アジア研究者に限らず、幅広く比較政治学者の関心も集めるだろう。残念ながら、本書のなかで東南アジアの経験に基づいた明確な理論的発信はみられないが、本書が提供してくれる貴重な視点を、今後、既存理論を改善する上でいかに生かすのか、それは我々読者の取り組み次第ともいえるだろう。

(注1) 例えば Mietzner (2011) を参照。

文献リスト

- Gainsborough, Martin 2010. *Vietnam: Rethinking the State*. London: Zed Books.
- Mietzner, Marcus 2011. "Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective." *Southeast Asia Research* 19(3): 669-672.

(早稲田大学助手)