

Dan Slater,

*Ordering Power:
Contentious Politics and
Authoritarian Leviathans
in Southeast Asia.*

Cambridge: Cambridge University Press, 2010, xvii+319pp.

なか にし よし ひろ
中 西 嘉 宏

今日の東南アジアには、いくつもの政治経済体制が存在する。それはシンガポールのように、政治的には権威主義だが、先進国並みの経済水準を誇る体制であったり、政治的には一党独裁を堅持しながら、市場経済に適応して成長を続けるベトナムであったり、長く民主主義の伝統をもちながら、広範に広がる恩顧主義でそれがうまく機能しないフィリピンであったり、独裁制崩壊の不安定期を経ながらも、その後、民主主義のもと比較的安定して経済成長を達成しているインドネシアであったり、民主化したものの、王制と民主制が複雑な緊張関係にあるタイであったり、経済的には停滞しながらも、長期の実質的軍事政権を実現しているビルマ（ミャンマー）であったり、といった具合だ。

こうした多様性を超えて東南アジア諸国を比較するために、著者ダン・スレイターは本書の問いを4つに整理する。第1に、なぜ、マイケル・マンがいうところの、インフラ権力（infrastructural power）が強い国と強くない国があるのか（the state puzzle）^(註1)。第2に、なぜ東南アジアの権威主義体制のなかには強固で民主化を阻むものがあるのか（the regime puzzle）。第3に、なぜそうした権威主義体制のうちのいくつかは、強力でまとまりのある与党を生み出すことができたのか（the party puzzle）。第4に、なぜそうした権威主義体制のうちいくつかは、まとまりがあって従順な軍隊の支援を受けているのか（the military puzzle）。そしてこれら4つの問いは大きくはひとつに収斂するという。すなわち、「ある政治システムでは、なぜエリートがより集合的に行動しやすいのか」とい

う問いである。

この問いの前提を確認しておく必要があるかもしれない。その前提とは、権威主義体制はエリートたちが集合的にそれを擁護しないと続かないものであり、エリートたちの集合行為が成立しなくなったときに、体制は社会の要求に屈して民主化する、というものである。これが正しいとすれば、東南アジアの民主化の有無はエリートたちの集合行為のあり方にかかっていることになる。比較政治学では1980年代からの民主化研究の興隆のあと、権威主義体制や独裁体制の持続メカニズムの研究が進んでおり、本書もその延長線上にあるといつてよい。その点で、このスレイターの問いそのものは、オーソドックスなものだろう。むしろここからの展開が本書のオリジナリティである。

スレイターは問う。では、このエリートの集合行為を生み出すものとは何だろうか。彼の出した答えは、エリートたちの脅威認識（threat perception）である。敵に対する脅威認識が共有されていればエリートたちの同盟は強固だ、と仮定するわけである。では次に、この脅威認識は何かづくりだすのか。スレイターは、抗争政治（contentious politics）がそれづくりだすと主張する。抗争政治とは、制度化された政治ではなく、大衆動員を伴う社会抗争であり、内戦から労働運動まで多くの現象を含む。そして、各国の抗争政治のあり方（その種類、タイミング、発生場所等）が、脅威認識を通じてエリートの集合行為を決め、それが国家建設のタイミングの違いと組み合わせあって、体制の違い、あるいは権威主義体制の持続力の違いを生んだのだという。この脅威認識を介した抗争政治の政治体制へのインパクトが主張のポイントである。

この枠組みで最も理解しやすいのはマレーシアだろう。この国で、経済発展と権威主義的体制の安定が両立するのは、大衆レベルに存在する一定の不安定と、それに対するエリートの対応から生まれたのだとスレイターは主張する。この主張は、市民が体制を受け入れているから、つまり社会が安定しているから権威主義体制が続くという直感に反するものだ。社会の不安定の起源は日本の敗戦直後にあるという。戦時中にイギリスの支援を受けていた、華人を中心とするマラヤ共産党が、日本軍の撤退直後、マレー人の日本軍協力者たちに対して「復讐」を実

行した。対してマレー人も暴力的に対抗して状況は泥沼化する。この民族間の緊張が多くのマレー人の記憶に刻み込まれたという。その後、共産主義運動は都市部を中心とした労働組合運動へと連なり、1948年にはイギリスが「非常事態」を宣言して、マラヤ民族解放軍（マラヤ共産党の軍事部門）とイギリス軍との戦闘が60年まで続く。

スレイターはこの戦闘によって、地方だけでなく都市部で犠牲者が出ていることを強調する。そうした状況下で戦後のマレーシア国家は建設され、1957年からは選挙が行われる。政党政治のなかで、一方で統一マレー国民組織（UMNO）とマレー華人協会（MCA）の民族を超えたエリート間の協力関係が成立した。他方で、華人が大半を占めるシンガポールの人民行動党（PAP）とマラヤの指導者層が対立し、1964年9月にシンガポールで起きた民族間暴動（死者36人）や67年にペナンで起きた暴動（死者29人）につながった。そして、民族対立と革命運動がない交ぜになったマレーシアの抗争政治は1969年選挙後にピークに達する。野党が議席数を伸ばしたことに歓喜する華人たちに対して、マレー人が対抗デモをしかけ、暴力的な衝突へと至った。クアラルンプールで起きたこの事件を直接のきっかけとして、マレーシア政府は戒厳令を発動し、現在まで続く権威主義的な政治体制をつくりあげていく。

ここでスレイターの枠組みが活きるのは、この暴動そのものの規模でなく、性質に着目したところである。事実、こうした左翼の反乱や民族間の衝突は、独立直後の国々では珍しいことではなく、マレーシアでとりわけそれらが激しかったということはない。しかし、その政治的な意義は極めて大きかった。なぜか。それは、マレーシアの抗争政治が階級闘争であり、民族間闘争であり、かつ都市部で起きたからである。これがマレーシアの政治エリートに脅威認識共有の強固な基盤を提供したのである。1969年に明示的に結ばれた民族間の調和を崩さないという合意は、結局97年から98年の通貨危機下においても破棄されることはなかった。

こうして強固な権威主義体制を築いたマレーシアの歴史的発展経路を、スレイターは優位化（domination）と呼ぶ。これは、抗争政治が、国家が機能し始める前に起こり、しかも反体制勢力が急進的な要求を行い、かつ都市の中心部にまで及び、

さらに民族的、宗教的緊張を引き起こす場合に、広範で強固な脅威認識がエリート間で共有されることで生まれる経路である。シンガポールもこれにあたるという。

では、マレーシアほど抗争政治がエリート間に広範な脅威認識の共有を生み出さなかった場合はどうなるのだろうか。その事例がフィリピンである。ただし、フィリピンでもフクバラハップ反乱という共産党を中心とする反政府運動が1946年に起きている。それは約1万5000人も武装ゲリラによる反乱であり、マレーシアの紛争よりも規模は大きい。だが、マルコスによる戒厳令体制はマレーシアのBN体制のような安定を築くことはできなかった。それは、フィリピンの抗争政治が都市に住むエリートたちの脅威認識に深く影響を与えるほどものではなく、「フィリピンが国家の危機に瀕しているというマルコスの主張を信じる者はほとんどいなかった」（p.135）からである。他方、戒厳令を認める程度の、「国家が『停滞の危機』に直面しているという点では合意があったのだろう」（p.135）。結果、権威主義体制は成立したが、1986年に「黄色い革命」によってもろくも崩壊する。

このフィリピンがたどった経路を、スレイターは分断化（fragmentation）と呼ぶ。分断化では優位化の経路に比べて、抗争政治はそれほど急進的でも、民族的でも、宗教的でもなく、都市部で生じるものでもない。そのため、たとえ抗争政治が暴力的であっても、エリートにとって処理可能だと認識されるため、権威主義的な体制が成立しても、エリート間の派閥主義は続き、その集合行為は優位化の経路ほど強固なものにはならない。タイ、南ベトナムがその事例となる。

最後の経路が軍事化（militarization）で、この経路には、抗争政治のなかでも、地方での反乱が大きく作用しているという。都市部でなく地方での反乱は、エリートの広範な同盟には結びつかないが、軍隊の認識に統一的な影響を与える。しかも、それが国家の機能が弱い時点で起こり、さらに階級闘争が加わることで、軍隊が政治的に大きな役割を担うことになったという。この経路の事例として本書で検討されるのはインドネシアである。

スレイターは、1959年から始まるスカルノの「指導された民主主義」を、太平洋戦争、独立戦争、民

主義期を通して続いたエリートの分裂状態から一歩抜け出して、インドネシア共産党 (PKI) の拡大による、国家再建のための広範なエリート間同盟の成立と理解する。ただしマレーシアと異なるのは、1950年代、特に57年と58年にそれぞれ南スラウェシと西スマトラで勃発した地方反乱の平定を通じて、制度的にも政治的にも強力となった国軍の存在である。国軍と共産党との対立は1965年の9・30事件でピークに達する。そして、今度は共産党の動員を阻止することを合意点とするエリートの集合行為が形成され、新秩序体制が構築されていくわけである。新秩序体制は当初のマレーシアのマハティール政権に近い体制から次第にフィリピンのマルコス体制に近いものに変容し、最終的には1997年の通貨危機でエリートが分裂して階級を超えた抵抗運動が起こったことで民主化した。この軍事化の事例にはビルマもあてはまる。

本書の意義と、本書によって東南アジア政治研究に与えられた課題を3点指摘しよう。第1に、地域の十分な理解に基づいたうえで、普遍的な因果メカニズムを提示するスレイターの挑戦の価値は高い。本書に対して、一次資料への言及の少なさや事実関係の不正確さなどを指摘することはできるかもしれないが、それを補って余りあるほど広範かつ大量の文献を渉猟して議論を組み立てている。それぞれの研究の主張や記述を組み合わせながら、自身のストーリーを構築する能力は賞賛に値しよう。

ただ一方で、その主張は、部分的にはすでに指摘されていたようにも思える。たとえば、社会主義を除く東南アジアの権威主義体制が、スレイターのいう反革命 (counter-revolution)、つまり共産主義運動を押さえ込む危機管理体制でもあったことは、開発体制論も指摘するところである。マレーシアでの民族間衝突の抑制がエリート間の合意になっていることもほとんど常識といってよいだろう。したがって、抗争政治が政治体制に与える影響を指摘すること自体は発見ではないように思える。より重要なのは、抗争政治の質によってエリートの集合行為へのインパクトが異なるという主張だろう。難点としては、抗争政治の発生場所の特定はある程度容易だが、多くの抗争政治は民族的要素や階級的要素をどちらも内包しており、インパクトの具体的な経路を

見極めることは容易ではない。より地域の理解を深めつつ、説明変数としての抗争政治概念を精緻化する必要があるだろう。

第2に、脅威認識や反革命といった、エリートの社会に対する反応を重視して権威主義体制の持続を説明するというスレイターの枠組みは新鮮であるが、エリートの脅威認識をどう経験的にとらえるのかという点は課題になる。国家安全保障政策担当者のもとより、政治エリートは常に脅威について語る傾向があるからだ。それが本当の認識なのか、何か他の目的を正当化するための言説なのかは慎重に判断せねばなるまい。

また、抗争政治からエリートの脅威認識を通じて制度が構築される過程のうち、脅威認識と制度とをつなぐ過程を明らかにすることも今後の課題だろう。エリートたちが脅威認識を共有していたとしても、資源がなければ制度構築がうまくいくとは限らない。それは、スハルト体制に天然資源輸出による収入や、日米からの支援、多国籍企業の進出がなければどうなっていたのかを想像すればよい。エリートの脅威認識から制度のデザイン、さらに実施までには多くの政治がある。敵を非難する時点では協調できても、対応の方法で当事者間の利害が割れることは少なくない。敵/味方の境界設定は政治の根源だが、すべてではないのである。

加えて、制度構築という点でスレイターは、東南アジアにおいて反革命がもつ意義を強調する。これは革命を、既存の政治権力の転覆、というやや狭い意味でとらえてのことだろう。しかしながら、この狭い意味では、すべての体制は反革命的だし、革命後の共産党政権もその権力を維持する過程は反革命的である。われわれが注意すべきは、東南アジアで権威主義体制が成立した時代には、革命も反革命も抵抗や抑圧の論理としてだけでなく、ひとつの国家構想として生きていたということだろう。つまり、反革命や革命を弾圧や転覆といった短期的な視点だけでなく、制度構想としてとらえ直す必要があるように思える。開発体制論も、乱暴にいつてしまえば、反革命のための制度設計に関する議論であった。

第3に、方法論的な点で本書は、東南アジア研究の新しい可能性を示している。冒頭に記したように、東南アジアは多様であるために比較が難しいと考えられがちであった。それに対してスレイターは発想

の転換を試みる。自然条件や人口希薄といった長期的に変化しにくい条件が整った同一地域に、多様な現象があれば、それは変数がコントロールしやすいということであり、スレイター自身はその言葉を使わないものの、この地域がいわゆる自然実験に適していると考えるのである。これは、厳密な手続きを通じて普遍的な知見を導き出すのに適当な場として東南アジアという地域を再提起するものであり、意見は分かれるだろうが^(注2)、地域研究と政治学をつなげるという意味では興味深い試みであろう^(注3)。ただ、そうした発想では、ひとつの国家がひとつの単位となるので、両者をつなぐ国際関係の意義が軽視されることになり、事実、本書にも国際関係への言及は少なく、冷戦という当時の国際環境が権威主義体制の成立や持続に与えた影響が検討されることはない。

本書の射程は広く、導き出される論点も数多い。東南アジア政治研究者はもちろんのこと、政治学者にも歴史社会学者にも読まれるべき著作である。戦後東南アジア政治の見取り図としても有用である。

(注1) インフラ権力とは、「国家が実際に市民社会に入り込む (penetrate) 力とロジステックな点で政治的意思決定を領域内で実行できる力」である [Mann 1984, 113]。

(注2) 地域の固有性を見出そうとする傾向の強い地域研究だが、地域研究者は比較をしないというのは端的に言って偏見である。ただ、比較に対して一定の諦観を抱いていることは少なくない。たとえば、ベネディクト・アンダーソンはいう。「比較とは何だろうか。それは、基本的には方法ではなく、学問的テクニックでさえないと認識することが重要である。むしろ、そ

れは、語りのための戦略、どのように問題を設定しそれを語るかの戦略だ」[アンダーソン 2009, 185]。ここでは、科学的命題を支える手続きとしての比較には見切りがつけられている。

(注3) これは、アメリカ政治学で地域研究のプレゼンスが落ちていることに対する対抗措置でもあるのかもしれない。この点については、Kuhonta et.al. (2008) を参照されたい。なお、政治学の定質的研究の方法論については、Mahoney (2010) がわかりやすい。

文献リスト

<日本語文献>

アンダーソン, ベネディクト 2009. 『ヤシガラ椀の外へ』
(加藤剛訳) NTT出版.

<英語文献>

Kuhonta, Eric Martinez, Dan Slater, and Tuong Vu
2008. *Southeast Asia in Political Science: Theory, Region, and Qualitative Analysis*. Stanford: Stanford University Press.

Mahoney, James 2010. "After KKV: The New Methodology of Qualitative Research." *World Politics* 62 (1) : 120-147.

Mann, Michael 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." *European Journal of Sociology* 25 (2) : 185-213.

(アジア経済研究所在ワシントン D.C. 海外派遣員)