

## 第7章

# A S E A N諸国の政党政治試論

### 第1節 ASEAN諸国における政党の展開

東南アジアの島嶼部と一部の大陸部で構成されるASEAN諸国（インドネシア、フィリピン、マレーシア、シンガポール、タイ、ブルネイ）は、歴史、文化や民族、言語などに様々な違いがあるだけでなく、近現代における政治過程や経済構造も違い、共通性よりも異質性の側面を数多く指摘できるであろう。とはいえ数少ない共通性には、地理的に隣接している、歴史的文化的に相互に交渉をもったということの他に、近代以降タイを除いた国々が西欧・米植民地支配に組み入れられたこと、第二次世界大戦期に日本軍の占領・行政を経験したこと、大戦後ほぼ同じ時期に独立を遂げたこと、が挙げられる。これら諸国は1967年8月に東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations：ASEAN）を結成（ブルネイは84年に独立・加盟）し、ここにひとつの地域協力が誕生した。地域機構ASEANの結成後、ASEAN諸国は政治・経済の領域で、部分的であれ協力関係を築いたり共同歩調をとることになり、そこから相互関係が生まれただけでなく、ASEAN諸国の政治・経済にいくつかの共通性がみられるようになった。そのため上記の国々をASEANと呼んでひとつの地域単位、あるいは政治単位としてとらえることが可能となったのである。

本章は、ブルネイを除いたASEAN5カ国の政治を政党政治の視点から

検討する。そのさいまず最初に政党政治とは何かを定義しておく必要があろう。ここではサルトーリの「政党が統治する」<sup>(1)</sup>ことという、かなりゆるやかな定義を用いたい。そうすることで各国の多様な政党政治の実態がカバーできると思われるからである。またアプローチは、地域協力機構としてのASEANの政治構造や政治過程をひとつの単位として分析・検討するのではなく、戦後の時期を主な対象にASEAN諸国で政党政治が、いつ、どのように出現し、それがどのような展開や変貌を遂げ、今日みられる特質は何であるのかを考察することにある。これに加え、この検討の中から、もしそのようなものがある場合にはASEAN諸国に共通する政党政治のパターンを浮かび上がらせることをもうひとつの狙いとしている<sup>(2)</sup>。

## 1. 政党の出現

近代社会において政党は、政治の場に登場する利益団体、圧力団体、労働組合、宗教団体等、諸々のアクターのひとつであるが、ASEAN諸国の政治に政党が登場するのは、20世紀に入ってからのことである。それ以前の時期、すなわち東南アジア地域が西欧植民地支配に組み入れられる前は、ひとつの王国領域を単位とする王やスルタンの支配、あるいはより小さなコミュニティをひとつの領域単位とした地方名望家による統治・支配が行われていた。王や統治権力者は、宗教的威信を背後に持つ全知全能者として振る舞い、この絶対的権力者を補佐する貴族・官僚の「行政」が、政治を意味していたといつてよいと思われる<sup>(3)</sup>。そのためそこでは伝統的統治権力者とは別の、自立的な政治社会勢力(近代社会における政治アクター)が存在する余地はなかったのである。周知のように近代になるとタイを除く全てのASEAN諸国が西欧諸国によって植民地化された。植民地統治者は国により形態の違いこそあれ、王やスルタンなど土着支配者の政治的権限を奪うか制限し、彼らと入れ替わる形で自ら全能的な新しい統治者として臨んだ。そのさい統治システムとして、本国人官僚とそれを補佐する現地人下級官僚からなる官僚

制が築きあげられ、これらの官僚が実際の統治行政を担当した。これにより統治（政治）の実権が世俗的な行政者に移ったのである<sup>(4)</sup>。

A S E A N諸国に政党が出現したのは、このように政治の実権が伝統的支配者から世俗的支配者に移った植民地支配の末期であった。A S E A N諸国最初の民族主義政党は、アメリカ植民地下のフィリピンで、1907年に結成された国民党（Nacionalista Party）である。この後オランダ支配下のインドネシアで、それが厳密な意味で政党と呼べるか議論の余地があるが、民族主義団体や政党が相次いで出現した。1908年の教育団体のブディ・ウトモ（Budi Utomo）、11年の商業団体、イスラム商業同盟（Sarekat Dagang Islam）、12年の政治運動を掲げた東インド党（Indische Partij）、13年の東インド社会民主主義同盟（Indische Sociaal Democratische Vereeniging）がそうである。そしてこれらの先駆的な政治団体・政党が消滅した後、20年にインドネシア共産党（Partai Komunis Indonesia）、27年にスカルノ等によりインドネシア国民党（Partai Nasional Indonesia）が結成された。他方、イギリス植民地下におかれたマレーシアでは、27年結成の南洋共産党が、30年にマラヤ共産党（Malayan Communist Party）に改称されて誕生したのが最初の政党であった。同年にはフィリピン共産党も結成されている。A S E A N諸国の中で唯一独立を維持したタイでは、32年の立憲革命のために結成された人民党（People's Party）が最初の政党であった。そして戦後マレーシアで46年に統一マレー人国民組織（United Malays National Organization）が結成され、シンガポールでは45年12月に結成されたマラヤ民主同盟（Malayan Democratic Union）が実質的に最初の政党となった<sup>(5)</sup>。

このようにA S E A N諸国における政党の出現は、宗主国アメリカの民主主義の影響を強く受けたフィリピンで早くみられたものの、有力政党の大半が1920～30年頃の時期に集中しているのがわかる。ただマレーシアとシンガポールは、複数の有力種族が拮抗する複合社会であることや、イギリスの分割統治政策により、有力政党の出現は戦後を待たなければならなかったのである。何故、あるいは何を契機にこれらの政党が生まれたのかを考えるなら

ば、その生成パターンは3つに分けられるであろう。第1のパターンはフィリピンのそれで、植民地宗主国が現地人の政治参加を促し、それを受けて一部の人々が結成したケースである。第2のパターンは共産主義政党のそれで、植民地における民族・独立運動を支援・組織したコミンテルンの方針に大きな影響を受けたケースである。各国共産党のメンバーは民族意識を持った現地人や華僑が中心となったが、インドネシア共産党はオランダ人共産主義者の指導、南洋共産党やマラヤ共産党はコミンテルン極東支部の方針を受けて創られている<sup>6)</sup>。この第2のパターンは第1のパターン同様に、政党結成の直接的要因が外から与えられたものという性格が強い。第3のパターンは民族主義政党のもので、これらの政党の大半が植民地宗主国に留学した知識人や非共産主義者を中心に結成されている。前2つのパターンに比べこの場合は、民族ナショナリズム意識の芽生えを契機に非共産主義民族運動指導者が、内から創ったものということができるであろう。

他方、植民地当局との関係でみると、これらの政党は2つのタイプに分けられる。ひとつは、フィリピンやシンガポールの一部政党のように、植民地宗主国が現地人の政治参加を奨励して政党が生まれたことから、植民地当局と協調的関係を持ったタイプである。もうひとつは共産党や民族主義政党のそれで、植民地支配の終焉を目的に主体的に結成されたため、植民地当局と厳しい対立関係を持つことになったタイプである。ASEAN各国で、植民地支配末期から戦後の独立運動期を経て独立国家の建設を主導したのは、いうまでもなく後者のタイプの民族主義政党であった。

ともあれ植民地期ASEAN諸国の政治過程は、各国固有の歴史的発展と政治社会構造、および植民地宗主国の統治スタイルによってかなり違った展開を辿ったとはいえ、政党の出現時期、その担い手、タイプ(共産党と民族政党)は、各国ともほぼ同じであったといえるであろう。

## 2. 戦後期における政党政治の展開と変容

戦後ASEAN諸国は相次いで独立を遂げたが、民族ナショナリズムを掲げ独立運動を牽引した集団には、政党と軍の2つがあった。軍はインドネシアのケースに代表され、戦後再び植民地に復帰しようと目論んだ宗主国に対する、武力抵抗と独立戦争の先頭にたった。他方フィリピン、マレーシア、シンガポールの、話し合いによって独立を達成した国では、政党が民族ナショナリズムの代表者として植民地宗主国との独立交渉にあたり、独立後の国家建設を担った。ASEANのそれぞれの国で独立後、軍と政党のどちらが支配の正統性を獲得したのかは、独立過程でどちらが主導的役割を果たしたかによって異なる。後者のケースに属するマレーシア、シンガポール、フィリピンでは、当然のことながら政党が政治過程の主役を務めた。とはいえ前者のケースに属するインドネシアでも植民地時代の民族ナショナリズム運動の担い手であった政党は、軍とならんで政治の主要アクターとなることができたのである。

「政党が統治する」ことが政党政治であるという先の定義に従うと、独立後ASEAN諸国では一斉に政党政治が始まることになった。独立後それぞれの国で政党を中心に展開された具体的な政治過程や、どの政党が主要アクターとなったか等については、すでに各国別の章で具体的に検討している。いずれにせよ1950年代から60年代前半にかけて国家建設のいわば初期段階において、ASEAN諸国では政党政治が活発に展開されたわけである。すなわち政党は、各国の政治社会の中で宗教、民族、地方、イデオロギーであれ、それを基盤とする社会集団の意思代表組織として、議会や行政の場にその意見を反映させたり権力基盤を築こうと相互競争を行い、政治は政党を軸に動いたのである。ルシアン・パイは66年に発表された研究で、アジア諸国のうち政党が機能し政治過程に重要な役割を果たしている国（すなわち民主主義が機能している国）として、フィリピン、インド、日本、マレーシアの4カ国を挙げたが<sup>47)</sup>、このうち2つはASEANに属する国であった。

しかし1970年代以降になるとASEAN諸国では、クーデタや強権の発動で一時期議会制が停止された一部の国やケースを除き基本的に議会制が維持されて、選挙に勝利した政党が政府行政権を握り「政党政治」が継続しているとはいえ、政治にはたす政党の役割と意味が変容し始めるようになったと思われる。この変容は独立直後不安定であった国内統一が一応達成されて政治基盤が安定し、国家目標や課題が経済開発に移ったことを契機にしている。というのはASEAN諸国では新たな国家目標として経済開発が強調されるにつれ、一方でシンガポールに端的にみられるように、その任務を担う政権党の強大化（ヘゲモニー政党、あるいは一党優位政党の出現）と、政権党の支配の手段として、あるいは開発行政の遂行を理由にして政府行政権力の強権化がおり、他方では経済開発を遂行する専門家能力を持つ官僚テクノクラートが政治の世界に台頭するようになったのである。これが一般に「開発体制」「開発独裁」と呼ばれているものであるが、その組織構造の違いこそあれ70年代以降のASEAN諸国に共通にみられる政治現象と見てよいであろう。この開発体制の出現によってASEAN諸国の政党政治は変容を遂げた。すなわち選挙に勝利した政党が統治するという政党政治の基本原則は変わらないものの、政権党の固定化と政権党と結合した政府行政権力の強権化により、政党政治の「変容」が起こったと思われるのである。この開発体制と政党政治の問題は後でまた触れる。

これ以外にも、今日のASEAN諸国はそれぞれ各国の歴史文化や社会構造に規定された、いくつかの政治システム上の問題や課題を抱えている。なかでも軍がクーデタを行って政治に周期的に関与するタイや、未遂とはいえ軍事クーデタが頻発するフィリピンでは、政党政治の原理そのものが否定される危機に直面しているわけである。軍と政党政治の問題は、シンガポール、マレーシアを除いたASEAN各国共通の重要課題といえるであろう。マレーシアでは支配民族のマレー人集団と、経済的に強力な華人集団との、歴史文化に根を持つ民族対立の問題が国家や政党にとって大きな政治課題となっているし、シンガポールでは政権を長期的に独占する人民行動党政府の強権化

により、「政治」が「行政」に転化してしまったことがしばしば指摘されている<sup>8)</sup>。このように今日ASEAN諸国の政党政治は、地域全体に共通する問題と各国それぞれの独自の問題という、内容の違った2つの問題に同時的に直面しているわけである。

## 第2節 ASEAN諸国の政党制

政党政治はある一定の政治システムの中で展開されるが、ASEAN諸国の政治体制や政党制は一様ではない。政治過程と同様に政治制度や政党制の面でも、各国それぞれが固有の歴史社会の構造や特質と、植民地宗主国の影響を受けて独特なシステムを造り上げている。ここでは各国の政治体制や政党制について国別の実態を紹介するよりも、各国の違い、あるいはその共通性を簡単に対比してみることにする<sup>9)</sup>。

### 1. 政治体制

まずASEAN諸国の政体は、立憲君主制(タイ、マレーシア)と共和制(フィリピン、インドネシア、シンガポール)の2つに分かれる。このうちマレーシアとインドネシアは共に植民地化される以前の土着社会は王政(スルタン)であったが、独立後は一方がそれを保持し、他方はそれを廃止している。両国が何故このような違った展開を辿ったのかは、それ自体興味あるテーマであるが、ここではそれを検討する余裕がない。いずれにせよこれが象徴するように、政体に関しては一般的パターンがみられない。

統治形態をみると、大統領制(フィリピン、インドネシア)と議院内閣制(タイ、マレーシア、シンガポール)に分かれる。この制度に対応して政治権力の保有者は、前者が大統領、後者が首相となっている。議会制の面では、都市国家シンガポールと大統領が強力な権限を持つインドネシアが一院制で、他の

国は二院制である。タイとマレーシアは今日でも王政をとっているが、マレーシアの場合は、王の権威は宗教分野や国民統合のシンボルに限定されているといってもよく、政治の実権はもはや王にはないといつてよいと思われる。これに対しタイでは宗教(仏教)の保護者である国王が、1980年代以降軍と政党の権力抗争に調停者(あるいは裁定者)として登場するようになり、国王は世俗的な政治諸勢力の上になつた権力者の立場を維持している。一般的にASEAN諸国の政治権力は世俗化されているといつてよいと思われるが、タイは別の範疇に属する。その理由として、敬虔な仏教国タイで国王は宗教的権威者であること、植民地支配により王(スルタン)の権力が制限されたことのある他の国々と違い独立を保持したタイでは外から国王の権力を制限する強制力が働いたことがなかった、という点が挙げられるであろう。

官僚制については、イギリス植民地支配の下で高度に整備された官僚制度が築き上げられそれを継承したマレーシア、シンガポールを筆頭に、いずれの国でも後でみる開発体制の構築と開発行政の推進により、官僚制組織が整備されて国家統治における重要な機関となっている。ただ全ての国で官僚制は効率をモットーに経済開発行政の中軸を担っているとはいえ、一部の国では政治権力の利用、あるいはそれと癒着した官僚行政の腐敗がみられ、それが政党政治の障害となっていることが指摘できよう。

いずれにせよASEAN諸国の政治体制の比較からいえることは、政党政治が依拠する政治制度や構造は各国ともかなり違っているということである。この違いの原因は繰り返し指摘するように、各国の歴史文化の相違と植民地宗主国から受けた影響にあると思われる。

## 2. 政党制

次いでASEAN各国の政党制をみると、まずいずれの国も登録政党の数はきわめて多い。また人民行動党が長期間国会の全議席を独占し続けたシンガポールと、1973年に9の野党政党が政府によって強制的に2つの政党に統



合させられたインドネシアを除くと、各国とも多数の政党が議会に進出している。そのため一見すると全ての国で政党の自由な活動が認められて競合し合い、その結果「分極的多党制」であるかのように見受けられる。しかし各国の実態を少しでも詳しく検討してみると、これは見せ掛けに過ぎず、登録政党数の多さは政府が民主主義を標榜するための形式的存在であることが多い。実際のところASEAN諸国の政党制は、大別すると対照的な2つのグループに分けることができるであろう。ひとつのグループには、シンガポールを極端なケースに、マレーシア、インドネシアが属する。このグループに属する国では、それぞれ人民行動党、UMNO、ゴルカルといった政権党の優位、あるいはその傾向がみてとれる。サルトーリの政党制の類型化によれば、シンガポールが「ヘゲモニー政党制」、マレーシア、インドネシアが「一党優位制」となる<sup>98</sup>。もうひとつのグループには、タイ、フィリピンが属する。このグループでは、安定的で支配的な有力組織政党が存在せず弱小政党の乱立状態にあり、選挙のたびに政党の離合集散が起こる「分極的多党制」である<sup>99</sup>。ASEAN諸国で、政党制の面でこのような分極化が起きているのは興味ある事実であるが、重要なことは各国の政治体制や政党制の違いにもかかわらず、何故1970年代以降各国ともに、第1節で指摘した政党政治の変容という類似した政治現象が起こったのか、その要因を解明することにあると思われる。この点は第3節で簡単に触れる。

政党の形成パターンや基盤をみると、戦後まもない頃ASEAN各国では地方性や民族構成といった社会構造の特質を反映した政党の形成パターンが支配的であった。なかでもマレーシアは今でも、主要政党は民族、宗教、地方を単位に形成されたものが出揃い、政党論の教科書が説明する政党基盤のパターンをほとんどみることができる。しかしそれ以外の国では、小政党にそれが残っていても、支配的な政党には特徴的な基盤パターンはみられない。たとえばインドネシアの場合、行政権限によって諸々の野党政党がイデオロギーや宗教といった各党の伝統的社会基盤に関係なく、2つの政党に合同させられ、他方それが政党と呼べるかどうか議論の余地があるが政権党ゴルカ

ルは、コーポラティズム的な様々な職能集団の連合体である。都市国家シンガポールでは民族政党や地方政党が存在する余地はなく、支配政党の人民行動党以下、弱小野党も「国民党」の様相をみせている。これに対しフィリピンとタイでは有力な組織政党は存在せず、軍人やビジネスマン、政界の有力者や地方指導者の「個人政党」的色彩が強く、政党は個人的権力ポスト獲得の手段や道具となり、選挙を契機に政党の離合集散が頻繁に起こっている。このように政党の基盤、形成パターン、性格（組織政党、個人政党）は、各国によりかなり違っておりASEAN諸国全体の共通性はうかがえない。

他方、政治指導者の社会階層をみると、タイの政党政治の主要アクターが軍人、官僚、ビジネスマンで構成されているように、いずれの国も官僚、軍人、ビジネス・エリートが指導者層を独占的に形成する。ただ軍人が政治分野で強い影響力をもっているかどうかは、それが強いインドネシア、タイと、軍人自体はほとんど政治的影響力を持たないシンガポール、マレーシアのように、国によって違いがある。けれども官僚の場合は、いずれの国でも後述するように経済開発優先、それにとまなう専門的な経済官僚テクノクラートの重用により、各国共通の支配エリートとなっている。またシンガポールとマレーシアでは、政権を長期間独占し続ける支配政党が、官僚と社会エリートを取り込み最大の権力集団となっていることが指摘できる。

いずれにせよ、インドネシアを除いたASEAN諸国では、形式的には政党結成の自由が認められ、政党政治への新規参入に障害がないとはいえ、実質的には政権党あるいは政治権力層が固定化し、政治統治層（軍人、官僚、ビジネス・エリート）と被統治層との分化・固定化がみられるのである。

### 第3節 現代ASEAN諸国政治の共通特質

前節でASEAN諸国における政党の出現、政党政治が依拠する政治システム、政党制の形態について検討した。そこでの結論は政党の出現時期はほ

ば同じであるが、政治システムや政党制は、国によってかなり違いがあるというものであった。それは各国の歴史文化や社会構造の違いを原因としているためである。他方戦後、ASEAN諸国の経済は、植民地期に刻印された産業構造の違いにもかかわらず、独立後追求した世界資本主義に直結する開発政策（外資依存型工業化）を通じて高度成長を遂げ、そこからひとつの共通パターンといったものが出現しつつある。同様に政治の領域でも前節で指摘した違いにもかかわらず、1970年代以降の政治現象に共通パターンが現われ始めた、あるいはそれが明示的に確認できない国でも、その傾向をうかがうことができる。この経済・政治領域における共通パターンの出現が、今後ますますASEAN諸国をひとつの視点や概念でとらえることを可能にするであろう。とりわけ政治領域での共通パターンは、ASEAN諸国の政党政治の展開や行方に大きなかわりを持つものである。ここでは、今日のASEAN諸国の政党政治を規定する枠組みである政治システムや政治の動態に焦点をあて、そこにみられる共通パターンを6つの視点から検討する。

### 1. 国家目標の転換——経済開発の優先へ

まず今日のASEAN諸国に共通する第1の共通パターンは、経済開発の強調と、それを背景にした経済社会制度の構築や政策の採用である。いうまでもなくこれは主として経済の領域に関わる問題であり、政治領域の問題ではない。しかしこの経済開発優先という経済領域の課題が、多くの国で（その典型はシンガポール）政治構造を規定する決定的要因となり、そうでない国でも政党政治の在り方に大きな影響を与えているのである。「開発政治」という呼び名はまさにこれを象徴している。

ASEAN各国ともに独立間もない頃は、植民地宗主国からの政治的自立、不安定な国内社会の統一が最大の国家課題であったが、それらがほぼ達成された1960年代中頃以降になると、経済課題、具体的にはいかに工業化を進めて国家の自立的な経済基盤を造り上げ、経済的に豊かな国になるかが国家最

大の課題となった。無論これはASEAN諸国だけでなく、およそ全ての発展途上国ではほぼ同時に起こった政策転換である。ともあれ以降各国ともに経済開発最優先のための政治体制の構築や開発政治が進められ、外国資本の積極的な導入が図られた。ASEAN諸国は程度の違いこそあれ、工業開発のために外国の資本・技術に依存し、他方工業製品の輸出市場を世界市場に求める外向きの開発戦略を採ったのである。

この結果ASEAN諸国の経済は持続的な高度成長を遂げ、アジアNIESに次ぐ開発の優等生といわれるまでに発展した。このASEAN諸国のいわば準NIES化が、政治とりわけ政党政治に大きな影響を与え、その変容をもたらす主要因となったと思われる。この場合、影響は2段階にわたった。第1段階は、独立直後の時期における国家自立や国内統一といった政治社会課題から、経済開発への国家目標の転換が、各国の政治社会構造に大きな影響を与えた(たとえば政治組織の再編や伝統的な農村社会の解体、それによる政党の再編)ものであり、第2段階は、高度経済成長の結果が、各国の政治社会構造に跳ね返る(たとえば新ビジネス・エリート形成や中産階級の出現による民主化の要求や有力政党の交替)効果を持ったものであった。これらが各国の政治システムや政党政治の動態にどのようなインパクトを与えたかは、各国別の章で若干なりとも触れられている。

## 2. 反政府勢力の強権的抑圧

ASEAN諸国に共通する第2の共通パターンは、反政府勢力や政府批判者に対する強権的な抑圧である。この場合、抑圧の内容は目的とタイプによって2つに分けられる。ひとつは政権が成立した当初、政治的基盤の強化や確立を目的に行われた抑圧である。シンガポールを除くマレーシア、タイ、インドネシア、フィリピン各国でいずれの政府も、共産党の武力抵抗や反政府勢力の地方反乱に悩まされ、それを鎮圧して政権の基盤を強化・確立するために、主に軍や警察力を使って武力抑圧を行った。その結果、1960年代後

半頃になると、いずれの国でも地方反乱勢力や共産ゲリラ等の反政府軍事勢力が鎮圧されるかその勢力は局地化し、直接的に政権を脅かす軍事的脅威とはならなくなった。この時期にはいずれの国も最大の反政府軍事勢力が共産党であったことから、ASEAN諸国の政府は反共が国是となるという共通点を持った。

もうひとつは、中央政府の政治基盤が一応安定し、政治目標が権力基盤の確立から経済開発に転換した後は、効率的な開発行政を遂行するために、その障害となる様々な政治、経済、社会勢力の規制、さらには人権の抑圧を含む政治的自由の規制を目的に行った強権的な抑圧である。この場合は、軍を使った直接的な軍事力の行使よりも、治安警察や国内治安維持法などの法制や行政権力を行使する形で行われた。これがハーバート・フィースが東南アジア諸国のいくつかの国々を「抑圧の開発政治体制」と呼んで<sup>419</sup>、その政治支配の特質に「抑圧」と「開発」という2つの意味を持たせた際の、「抑圧」部分を象徴するものである。1970年代以降ASEAN諸国の政府（政権党）は、政治的ライバル集団との競争において、選挙などの民主的手段を通じて自己の政治基盤を確立するよりも、政権党の立場を利用して政府の行政手段を党派的に使い、ライバル集団を抑圧・排除するのが常であった。この政治的ライバル集団（政府批判勢力）の弱体化、衰退は、とりもおさず野党政党（の基盤）の崩壊を意味した。政権党の強権化、野党の無力化、これに起因する政党政治の変容の一因はここにあったといえるのである。

以上2つのタイプの抑圧により、今日では政府批判勢力に対する軍事的、政治的な管理や規制が完成した。これは政府（政権党）と軍の共同作業の形で行われた。とはいえこれはASEAN諸国における政党と軍との関係の一側面（協調関係）にすぎず、もうひとつの側面が、政党（合法政府）と軍の対立関係である。ASEAN諸国の中で、伝統的にそして現在も軍の政治過程への関与が顕在的に行われているのはインドネシア、タイ、フィリピンの3カ国であるが、これらの国々で軍は政権党を支援するだけでなく、政党（合法政府）そのものを否定するだけの実力を保持している。通常軍は政治に影響力を

保持し続けるために、インドネシアでは軍人が行政に参加し、タイでは政党を組織して政党政治の領域に自ら参入するなど、合法的な間接的手段を用いている。とはいえタイやフィリピンでは、必要ならばクーデタという直接的手段に訴えることも頻発している。今日軍の剥出しの支配(軍政)に対する批判が強まっているとはいえ、軍の存在とそれをいかにコントロールするかの問題は、依然としてASEAN諸国の政党政治の安定にとり重要な課題であり続ける<sup>13)</sup>。

### 3. 官僚・行政権力の強大化

第3の共通パターンは、ASEAN諸国で経済開発が国家の重要課題や目標となると、軍人や党人に代わって経済や行政分野の官僚テクノクラートが台頭したことである。同時に他方では、増大した国家の行政領域と専門化された経済開発行政を遂行する名の下に、政府の行政範囲の拡大と権限の強大化がおこった。すなわち労働組合、学生組織、業界団体、宗教団体、マスコミなど、伝統的な経済・社会団体の政治力や社会的影響力が剥脱されたり制限され、それらは政府の管理下に置かれるか、その管理を免れたとしても、もはや従来のような影響力を行使できなくなった。換言すれば多元的な権力状態から、政府への権力の一元化がおこったわけである。ただこれは全てのASEAN諸国に同質的におこったのではなく、その程度には著しい差異がみられる。行政権力の強大化を指標とした場合、ASEAN各国は2つのグループに分けられるであろう。一方のグループには、それが高度に進展しているシンガポールを頂点にマレーシア、インドネシア、タイが属する。この中で前3国では政権党と政府行政権力が一体化した中央集権化が進み、人民行動党、UMNO、ゴルカルと政府との境界が消滅しつつある。そしてタイでは内務省による中央集権的行政体系が確立されている。もう一方のグループにはフィリピンが属し、ここでは中央政府の行政権力が弱く、諸々の集団や地方有力者が実質的な権力を握るという、(権力の多元化とは違った)権力の

分散状態にある。ASEAN諸国の中でこのような違いがおこったのは、前者のタイプの国々はイギリスやオランダの植民地支配の下で行政官僚組織が比較的整備され、独立後も権力集団がそれを踏襲したことを大きな要因としているためと思われる。

いずれにせよ経済開発の優先、政府行政権力の強大化は、いずれの国でも官僚の優位と支配という結果を招いた。官僚は政治家や軍人とならぶ政治の主要アクター（インドネシアやタイ）となるか、シンガポールの人民行動党第2世代指導者群のように、政権党の最大の人材供給源となって、国家の政治指導層を独占しているのである。

#### 4. 「開発体制」の出現

第4の共通パターンは、「開発体制」とか「開発独裁」と呼ばれる政治システムの出現である。これはASEAN諸国だけでなく、呼称の違いこそあれラテンアメリカや東アジアなど、第三世界の様々な地域や国々にみられるものである。発展途上国の多種多様な「開発体制」の問題は、発展途上国の政治と経済の領域が重複する分野に生じた現象で、今日の途上国研究(とりわけNIES・ASEANの開発・発展のメカニズム分析)における興味あるテーマのひとつといえよう。ハーバート・フィースは開発体制を「抑圧的開発政治体制」と呼び、なぜ出現したのかその背景要因を次のように説明する。「開発至上主義というイデオロギーがある。いったい、どういう環境のもとで抑圧的開発政治体制は生まれたのだろうかという問題に思いをめぐらすならば、開発至上主義こそが、この体制を生み出した環境に最もふさわしいイデオロギーと感ずるはずである。開発至上主義とは、国家の果たすべき任務は速やかに開発を達成することにあるという考え方である」<sup>90</sup>。

ASEAN諸国の場合、通常「開発体制」と呼ばれているのは、シンガポールの人民行動党政権、インドネシアのスハルト政権、およびフィリピンのマルコス政権であるが、マレーシアのマハティール政権もこれに含めてよいと

思われる。シンガポールのリー政権は31年間（しかも政権交替は禅譲であった）、スカルノのナショナリズムに替わって「開発政治」を標榜したスハルト政権は25年近く、マルコス政権は約20年続いた長期政権である。開発政治を掲げたこれらの政権は、いずれも政権の正統性を経済開発の遂行に求め<sup>99</sup>、他の政党と比べ自分の政党・政権だけが経済発展を担える能力を持った唯一の政権であると主張したのである。しかし他方では、権力者や政権党の権力維持自体が自己目的化していったことも否定できまい。なぜ「開発」政権が長期化絶対化したのかを考える場合、外国資金（援助と民間投資）の役割は無視できないと思われる。というのはいずれの「開発体制」も、経済開発に必要な資金を外国に求め、外国からの資金調達の前提条件として国内の政治安定が必要であると説いて体制の強化をはかり、一部の政権は外国資金を政権強化のために「私用」したからである。

ともあれ「開発」政権の長期化と権力の絶対化が、ASEAN各国の政党政治に何の影響も及ぼさなかったということは考えられまい。「開発体制」がそれぞれの国の政治システムや政党政治をいかに変容することになったかを検証することは、1970年代以降のASEAN諸国政治研究における重要なテーマといえよう。

## 5. ビジネス・グループの台頭

第5の共通パターンは、高度経済成長を推進した開発体制の下で生まれた地場ビジネス・グループの生成・台頭である。ASEAN諸国における新経済特権集団といえる民間巨大ビジネス・グループ（土着民族と華人）として、インドネシアのサリム・グループ、タイのバンコク銀行グループ、フィリピンのクロニーと呼ばれる数々の大実業家、シンガポールのホンリョン・グループ、マレーシアのクオック・グループなど、代表的企業家の名前が即座に浮かぶ。これらの企業家は、単にそれぞれの国の支配的企業家というだけでなく、東南アジア地域、さらにはアジア、世界に拡がる巨大企業家でもある。



他方ではこれらの民間企業家だけでなく、ASEAN各国の政府も、政府主導型の経済開発行政を追求しながら、政府自身が企業家として経済開発に参加してビジネス・アクターの役割を担い、巨大な政府系ビジネス・グループ群を作り上げたのである。

開発体制の下で巨大ビジネス・グループが生まれたという場合、問題は2つあるように思われる。ひとつは民間企業家がどのようにして巨大なビジネス・グループを築きあげたのかという問題である。換言すれば、その生成・発展過程における政治との関わりはどうであったのか、政治と癒着した巨大ビジネス・グループの出現が、逆に政治にどのような還流的影響を与えたのかという問題である。もうひとつは、政府や政党自らビジネス・アクターとして企業経済に参加した場合、政治特権を利用しながらどのような資産を蓄積し政治活動の糧としたのかという問題である。ただこの2つはきわめて大きなテーマで、国別の詳細な実態分析を必要とし、また本章の政党政治のテーマとは直接的な関連を持ってはいない。

そのためここでは、この2つの問題にアプローチするための視点を提示しておくに止める。まず第1の民間有力ビジネス・グループの生成・発展パターンは、フィリピンやインドネシアに典型的にみられるように、政権と癒着して成長したグループ（政商〔チュコン〕あるいはクロニーと呼ばれる企業家）と、シンガポールをひとつの例とするように政治の保護を受けることなく、経済発展の恩恵を受けて、自力で成長したグループの2つに分けられることである。第2の、政府あるいは政党とビジネスとの関わりを基本的構造は、政治（政治家や政党）が民間企業家に政治的保護を与えことではなく、政党あるいは政治家個人が企業家として振る舞ったことにある。この場合そのタイプは、(1)シンガポール、インドネシアのように国家（政府）がビジネス主体となったケース、(2)フィリピンやタイのようにまず民間企業家として成功を遂げ、それを資源に政治家に転じたケース、(3)マレーシアに特有な現象といえる政党がビジネス主体となったケース、の3つに類型化できる。ASEAN諸国では、1970年代後半頃ほぼ同時にビジネス・グループの台頭とその政治との

関わりが顕在化した。政治（政党や政治家）とビジネスとの関係は、開発体制のメカニズムを解く重要な鍵のひとつといえるであろう。

## 6. 政権党・統治エリート層の固定化

A S E A N諸国における第6の共通パターンは、若干の国を例外にして選挙を通じた政権の交替がなくなり、権力者の長期政権化と権力を独占し続ける政権党の固定化がおこっていることである。つまり単に権力の流動性が低下しただけでなく、非権力集団に属する人々には実質的に権力を獲得する手段が閉ざされ、交替は権力者や政権党内部での「たらい回し」と呼べる状態にあるのである。例外的なのはフィリピンのマルコスからアキノ大統領への権力交替であるが、タイのクマタによる政権交替やシンガポールの人民行動党のリー・クアンユーからゴ・チョクトンへの政権禅譲は、いずれもこの典型とみなせる。このことは、政権党に属する人々、およびそれに近い集団が権力を独占する固定的な構造が出来上がっていることを意味している。

独立まもない頃は、伝統的支配者や地方名望家に代わって、西欧教育を受けた少数の知識人や独立闘争を指導した軍人が、新生国家の新しい権力エリートであった。そしてA S E A N諸国で開発体制が構築された後は、官僚テクノクラートが、知識人や軍人のパートナーとして新たに権力エリート層に加わった。一部の国ではこの官僚エリートにビジネス・エリートが加わって新国家エリートを構成する。いずれにせよA S E A N諸国では政権が長期化して政権交替の流動性が低下したことから、権力エリート層の固定化がおこったのである。

ただ1980年代に入って、統治エリート層の世代交替がおこっていることが指摘できる。すなわちA S E A N諸国の政治・経済・社会の各領域で、戦後独立運動を指導し国家建設の任務にあたってきた「第1世代」指導者から、戦後生まれの若い「第2世代」指導者への交替が広くみられる。シンガポールのリーからゴへの政権交替はその象徴である。これほど明示的でなくとも、

マレーシアの初代首相ラーマンと現首相マハティールを比べた場合、両者は単に年齢だけでなく統治スタイルの面でも伝統的指導者タイプと近代的行政家タイプという際立った対照がみられる。両者の政権交代は直接バトンタッチではなく、約10年の間隔があるが、世代交替が徐々にかつ確実に起こっていることがみてとれるであろう。また近年多くの有力ビジネス・グループでも、創業者から第2世代へのバトンタッチが行われている。このようにASEAN各国で「新世代」が台頭し、直接的明示的であるかは別にして確実に世代交替が進んでいるのである。

#### 第4節 おわりに——今後の政党政治の展望

ASEAN諸国では戦後ほぼ一斉に政党政治が始まり現在に至っているが、1970年代以降の政党政治は、それ以前の時期とは違ったものとなっている、換言すれば政党政治の変容が起こったのである。この変容は経済開発の強調、官僚テクノクラートの台頭、政権党と結合した政府行政権力の強大化・絶対化を主な要因としている。インドネシアでは50年代に政党政治が活発に展開されたが、軍主導のスハルト政権が登場して開発政治が強調された68年以降は、政治アクターとしての政党の比重と役割は低下する一方であった。シンガポールでも、65年以降人民行動党の「ヘゲモニー支配」が出来上がると、逆に政党の役割と意義は急速に低下していった。マレーシアでも、政権党は主要3民族の政党連合からなるとはいえ、その中でマレー人政党UMNOの相対的な優位化がおり、他の政党の政治過程における発言権は弱まっている。ここからいえることはASEANのいくつかの国々では、複数政党の競合の中からひとつの政党が抜け出し、政府の行政権力を利用しながら他の政党に対して優位な立場を築き上げ、その結果政党政治の変容が起こったということである。他方、優位な支配政党が存在しないタイやフィリピンでも、政党は全国的な組織を擁し政治過程や政策決定に関わっているというよりも、

特定有力者の「個人政党化」して、権力アクセスのための便宜的手段に転化し、ここでも政党政治の変容がおこっているのである。このように2つの類型的な違いがあるとはいえ、70年代以降ASEANのいずれの国でも、政党政治の変容が同時的におこったわけである。ルシアン・パイは66年に、アジア諸国における政党制の出現は西欧から強い影響を受けたものであるとした後、「アジア諸国の政治は深刻なジレンマに陥っている。すなわち一方では政党なしには政治がうまく機能しないし、他方では政党が政治の中でうまく機能していない」と述べている<sup>96</sup>。この分析は、四半世紀を経た今日でも妥当するであろう。

ASEAN諸国で1950・60年代に政党政治が活発に展開したのは、政党が新生国家建設の任務を直接担っていたことによっている。しかし開発が国家目標となると、政府や行政（官僚）が政治舞台の前面に登場して実権を握り、政党の役割が変容したのである。インドネシアにおける、50年代のスカルノのナショナリズムを基盤とした「ナサコム政治」から、スハルト登場以降の「開発政治」への転換は、この集約的象徴といえるであろう。今日のASEAN諸国の政党政治に共通する重要課題のひとつは、この開発体制の問題にあると思われる。すなわち開発体制下においては政権の正統性や評価基準は、いかに経済発展を達成したかに置かれ、三権分立に基づく議会（政党）の行政チェックや、政治・行政の場に国民の民意代表としての政党の声を反映させる民主主義のプロセスは、二義的なものと考えられている、場合によっては開発行政の障害物とさえ考えられているからである。もうひとつは軍の問題である。これはとくにタイ、フィリピン、インドネシアが直面する課題で、タイ、フィリピンでは政党政治を否定する軍の政治関与が周期的におこり、インドネシアでは今日軍の直接介入はないものの、政党の存在や選挙の実施は軍を中心とする政治支配の正統性を担保とする手段という側面を持っていることを否定できない。この場合政治アクターとしての政党の力は、制度的にも実質的にも制限されているわけである。無論この2つの問題以外にも、ASEAN諸国は民族分裂をいかに克服して国民統合を達成するかという問

題、宗教的対立、あるいは少数民族による分離主義の動きといった歴史社会構造に由来し、国家形成期から依然として未解決な問題を抱えている。さらには開発の結果新たに生まれた問題といえる都市化（スラム街の形成、あるいは都市インフォーマル層の出現）や所得格差の問題、農村の貧困化と伝統的組織の解体、これを受けた農村の利益と声を代表する政党の非力化といった問題も抱えているのである。

政治、社会、経済の各領域の諸問題が相互に密接に絡み合う今日の政治社会にあっては、これらの課題の多くは政府の政策や行政が対応すべき問題であるが、その解決のために政党が果たすべき、あるいは必要とされる役割も大きいといえよう。タイでクーデタが周期的に発生し、選挙で選出された合法政府が転覆されても、新たに権力を握った軍事政権は選挙を実施して民間政府に移行することが示すように、今日では、もはやどんな権力（政権）も選挙（民主主義）を経ずして、その支配を正統化することはほとんどできない。選挙がたとえ形式的なものに過ぎないとしても、手続き（民主主義）と合法政府（政党）による統治が不可欠となっているからである。このことは今日のASEAN諸国の政治において、政党の存在が不可欠なことを意味する。問題は一方では、いかにして政党が主要な政治アクターの役割を主体的に果たすのか、他方では政党がその役割を果たせる政治システムを制度的に構築し、それを十分に機能させることができるのかという点にあらう。

〔注〕

- (1) サルトーリ、G.、岡沢憲美・川野秀之訳『現代政党学：政党システム論の分析枠組み』新装版、早稲田大学出版部、1992年、34ページ。サルトーリは、これに続けて「統治機能が現実には勝利した政党ないし政党連合によって奪取され独占されること」とより具体的な説明を行っている。
- (2) 地域機構としてのASEAN、あるいはASEAN地域全体の政治過程等は、萩原宜之『ASEAN＝東南アジア諸国連合：東西対立と南北問題の接点』有斐閣、1983年（1990年 増補版）／岡部達味『ASEANの20年』日本国際問題研究所、1987年／山影進『ASEAN：シンボルからシステムへ』東京大学出版会、1991年を参照されたい。

- (3) 西欧に植民地化される以前のアジア諸国の統治形態の理念型ともいえる「アジア国家の原像」については、安田信之『アジアの法と社会』三省堂、1987年の第2部第1章「アジア国家の原像と動態」が詳しい。
- (4) Pye, Lucian W., "Party System and National Development in Asia," Joseph, La Palombara; Myron Weiner 編, *Political Parties and Political Development*, プリンストン, Princeton University Press, 1966年, 183ページ。
- (5) 各国における政党の起源、歴史的発展については、Kahin, George M. 編, *Government and Politics of Southeast Asia*, 第2版, イサカ, Cornell University Press, 1964年の各国の章を参照。
- (6) Brimmell, J. H., *Communism in Southeast Asia: a Political Analysis*, ロンドン, Oxford University Press, 1959年。
- (7) Pye, 前掲論文, 369~371ページ。
- (8) Chan, Heng Chee, "Politics in an Administrative State: Where Has the Politics Gone," Chee Meow, Seah 編, *Trends in Singapore*, シンガポール, Singapore University Press, 1975年, 51~68ページ。
- (9) 各国の政治制度については、萩原宜之・村嶋英治編『A S E A N諸国の政治体制』アジア経済研究所, 1987年を参照されたい。
- (10) サルトーリ, 前掲書, 219ページ。
- (11) サルトーリは7タイプの政党制類型を、さらに10のサブ・タイプに類型化している。サブ・タイプも含めるとタイ, フィリピンは「最終的にそれぞれの政党が単なる〈ラベル〉の意味しか持たぬ状況に転じてしまう。つまり、選挙ごとに変化することがあり、また選挙ごとに解散してしまう傾向のある〈名士たちのルーズな連合体〉に転じてしまう」(サルトーリ, 前掲書, 470ページ) という特徴を持つ《原子化多党制》サブ・タイプに該当すると思われる。
- (12) ハーバート, フィース「経済開発と強権政治」(坂本義和編『暴力と平和』朝日新聞社, 1982年) 28~56ページ。
- (13) A S E A N諸国の軍と政治の関係については、鈴木祐司『東南アジアの危機の構造』(新版) 勁草書房, 1988年を参照されたい。
- (14) フィース, 前掲論文, 47ページ。
- (15) リドルはこれを「パフォーマンス正統性」と呼んでいる (Riddle, R. William, "Soeharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions," *Pacific Affairs*, 第58巻第1号, 1985年, 71~73, 77~80, 85~87ページ)。
- (16) Pye, 前掲論文, 369, 372ページ。