

## インドネシアの民主化10年—その成果と課題

### 「平和な時代」の国軍改革

本名 純

スハルト退陣から一〇年が過ぎ、現在、インドネシア国軍は歴史的に経験したことがない時代に直面している。それはアチェと平和に象徴される「内戦の時代」の終わりである。平和の到来は国軍と政軍関係にとって何を意味するのか。

#### ●内戦と国軍

独立戦争以来、インドネシアにおける国家統一と領土保全の試みは、国軍の政治的発言権を強化してきた。一九五〇年代を振り返れば、スラウエシとスマトラでの分離運動を弾圧する過程で、国軍は政治的影響力を持った。一九六〇年代前半にはマレーシアの建国に反対する武力対立、そしてイリアンジャヤ（現在のパプア）の「解放」戦争に没頭した。一九七〇年代に入ると、今度は東ティモールの併合で戦争を展開し、一九八〇年代にはアチェを軍事作戦地域に指定して内戦に明け暮れた。この反乱鎮圧と内戦の長い歴史が、インドネシアの政治を軍事化し、国軍を政治化していった。

一九九八年にスハルト政権が崩壊し、民主化時代に移行した後も、国軍は国内戦争

に忙しかった。一九九九年には東ティモールの独立を阻止すべく、民兵を軍事訓練して住民投票に臨んだものの、それが失敗すると焦土作戦に転じて東ティモールを壊滅して去って行った。その数年後、国軍はアチェに再び目を向け、メガワティ政権に圧力をかけ、独立運動の撲滅を目的とした軍事非常事態令を発動させた。ここでも軍事作戦は問題解決とはほど遠く、結局アチェと平和の突破口になつたのは、二〇〇四年のスマトラ沖大地震・津波を契機にした政治レベルの交渉だった。

このようなインドネシアの長い「内戦の時代」は、いまユドヨノ政権下で終りを告げようとしている。それは国軍にどのようなインパクトをもたらすのか。

国軍は、アチェで和平が進む現在、「次の脅威」をアピールすることに必死になっている。将校たちは、テロリズムの問題を国家統一の脅威だと主張し、今後も国軍の役割が重要だという。またパプアの政情不安を取り上げ、「第二の東ティモール」を作らないためにも国軍の反乱鎮圧活動が重要だと強調する。しかし、こういった国軍

の意見に対して、国会議員や政党指導者たちの多くは懐疑的である。テロやパプアの問題は政治的解決を必要とするものであり、軍事的な手段が効果を持つものではないことを彼らもよくわかっている。

なぜ国軍は「次の脅威」の発見に必死なのか。それは上述の「内戦の歴史」が国軍のアイデンティティと政治的交渉力を形成してきたからである。国軍は内戦の経験をもとに、自らを「NKRI（統一共和国）の守護者」だと自負してきた。この論理でスカルノ時代の政治に影響力を持ち、三三二年間のスハルト時代に政治を独占し、ポスト・スハルト期においては民主改革の要求と過去の人権侵害の処罰を拒絶してきた。「NKRIの守護者」を自負する前提には、いつも「国家統一の危機」があった。言い方を変えれば、国家統一の不安定が国軍の守護者意識を支え、その主張が政治のバーゲニング・パワーに転化され、組織的政治的な自律性を確保してきた。

しかし、アチェの和平でインドネシアは史上初めて国家統一の危機と直面しない時代に突入した。つまり守護者の論理と口実

マシ)の一〇年を振り返ると、国軍は政治支配から撤退する組織改革に関しては、それなりに進めてきた。スハルト退陣直後の一九九八年、まず国軍は政策転換を表明した。体制翼賛政党であったゴルカルへの梃入れをやめ、選挙における中立を宣言した。また、日常レベルの政治から撤退するとし、中央と地方における軍内政治関連部局の廃止を決めた。その翌年には、国軍と国家警察を分離し、国内治安問題は後者に委ね、国軍は「国防」に専念することに決めた。この役割分化を制度化するために、二〇〇二年には国防法が制定され、二〇〇四年には国軍法もできた。両法とも国軍から政治的役割を削ぎ取り、民主化時代の政軍関係の土台となることが期待された。また二〇〇四年からは、国会と地方議会における国軍の任命議席も廃止された。

これらの制度的・法的改革は国軍の再編を目的としている。しかし、重要なのは並行して文民統制の充実化や治安セクター機関に対する監視・監督を強化することである。これがほとんど手付かずで、そのため

を再生産することが困難な時代になったのである。このことは、国軍の政治的な自律性を低下させ、平和と民主主義の時代に合った国軍のトランスフォーメーションを進める絶好の機会が到来したことを意味する。

## ●国軍改革の一〇年

スハルト後の「改革の時代」(レフォル

原則が無視されてきた問題がある。これまで長年に渡って、国軍は国防予算の七割近くを自己資金でまかっていた。その調達には、国軍企業の経済活動や、部隊による任務外の警備ビジネス、また密輸などの違法収益が主である。国軍が経済利権の追求に偏ることを懸念する市民社会は、軍人の経済活動の禁止を求めてきた。

しかし国軍は、必要な国防予算額を政府が準備する能力がないとし、自己資金調達を正当化してきた。この議論は、国軍に必要な予算や部隊規模は自らが決めると言っているに等しく、文民統制の如実な無視である。本来なら、仮に国防予算が足りないのであれば国軍の規模を縮小すべきであり、開き直って政府の管理の外で自己資金を集めるといふ理屈は通らない。にもかかわらず、政府や国会議員は、おおかたその主張を受け入れ、国軍のアカウントビリティーを高めて国防ガバナンスを強化しようとしてこなかった。

また国防政策においても、とりわけ問題なのが軍管区制度の堅持である。現在、約二〇万人いる陸軍兵士の多くは、全土で一二区ある軍管区に配置され、村レベルまで軍人が駐屯するピラミッド体制が形成されている。この軍管区システムは、オランダとの独立戦争期にゲリラ戦を展開するために導入されたものであるが、スハルト時代には反政府分子の炙り出しと弾圧に転用された。ポスト・スハルトの時代に入り、



## インドネシアの民主化10年—その成果と課題

市民社会や民主化勢力は、この権威主義体制のシンボルである軍管区システムを廃止し、国軍が対外防衛に専念する体制を作るべきだと主張してきた。

しかし国軍は、この要求にも頑なに抵抗し、軍管区システムは今でも有益だと唱えてきた。その理由は、国家警察が未熟で国内治安を単独で守るだけの能力がないからだとし、スハルト退陣後に各地で勃発した民族・宗教紛争の再発を警告する。確かに警察の問題はある。しかし、そのことは国民の大多数が生活する非紛争地域で、なぜ古い軍管区システムが維持されなければならないのかの説明にはならない。ここでも政府や国会議員は国軍の理屈操作に弱く、文民が国防政策を主導していくという姿勢はほとんど見られない。

### ●文民統制の実質化に向けて

こういったレフォルマシ時代の一〇年を振り返ると、国軍改革には依然として課題が多いことが理解できよう。それは一言でいえば、国軍の政治関与を規制する法と制度の整備には一定の成果があったものの、効果的な文民統制のメカニズムが欠如しているという問題に尽きる。その意味で、文民統制の実態を形式的なものから実質的なものに変えていくことが今後の課題となる。

文民統制の実質化を進めるには、安全保障の環境、軍内のコンセンサス、そして政

治のリーダーシップが鍵になる。その観点から現在の状況を考えると、タイミンクとしては最も理想的な時期にあると思われる。

第一に、上述のようにインドネシアは歴史的に初めて内戦不在の時代を経験しようとしている。この時代の到来で、国軍は「N K R Iの守護者」というスローガンに基づく政治的発言権の源を失いつつある。このタイミンクはきわめて貴重である。

第二に、ユドヨノ大統領は史上初の直接選挙で選ばれた指導者であり、これまでの大統領にはない国民的な信託をリーダーシップの根拠としている。彼に意欲があるならば、政府は文民統制を強化する改革政策を断行する力を十分に持つ。

第三に、軍内コンセンサスにおいても、現在の国軍指導部はユドヨノが個人的に信頼を置く二人の将軍が掌握しており、大統領への忠誠度は高い。その二人とは国軍司令官のジョコ・サントソ大將と陸軍参謀長のアグスタディ・プルノモ大將で、共に二〇〇七年二月にユドヨノが任命した将軍である。

ユドヨノとサントソとアグスタディは、青年将校時代、陸軍のエリート部隊である戦略予備軍一七空挺部隊で釜の飯を共にした仲間である。以来、トリオの関係は続き、一九九九年、ユドヨノが国軍領域担当参謀長として国軍の国会対策を指揮していた時期には、サントソを自らの補佐に置き、アグスタディを国会内国軍会派議員の立場か

ら援護させた。この信頼関係は、ユドヨノ大統領が現在の国軍指導部の忠誠を確保する重要な土台になっている。

このように、現在の国軍を取り巻く環境は、文民統制の実質化に向けた取り組みを進めるには絶好のチャンスだと理解できよう。スハルト後のどの政権も、いまほどの好条件に恵まれたことはない。ユドヨノは、この歴史的な機会をどう舵取りしようと考えているのか。その答えは来年の大統領選挙の展開によって左右されると思われる。

もしユドヨノが、改革の前進を掲げることで大統領再選の票集めに期待ができると判断した場合、さらなる国軍改革が実施される展望が開けよう。逆に彼がウィラントやステイヨソといった退役軍人との選挙戦を意識し、国軍改革を口にすることで競争相手が軍内保守層を取り込んで勢いづくこと判断した場合、改革のアピールは避けるであろう。改革に打って出るのか、安全牌でしのぐのか。過去の経験を見る限り、ユドヨノの意思決定はかなり慎重であり、国軍改革を掲げることの政治的なメリットを計算しようとする。そう考えると、来年の大統領選挙に国民の人気の高い文民候補が参加し、ポピュリスト路線でユドヨノに挑むことが、彼の競争心と改革インセンティブを煽り、国軍改革を前進させる結果につながるのかもしれない。

(ほんな しゅん／立命館大学国際関係学部准教授)