

インドネシア「新秩序」とその政治的近代化

西 原 正*

Indonesia's New Order and Political Modernization

by

Masashi NISHIHARA

This article attempts to analyze Indonesia's New Order under its post-1965 military leadership in light of its political modernization. The discussion assumes that the ability of the ruling elite to implement political modernization depends upon four conditions: first, the ruling elite must be able to maintain national unity in a political and geographical sense; second, it must define national objectives appropriate to prevailing national conditions; third, it must formulate economic plans and organize an effective administration for their execution; and fourth, it must allow for political groups to function as long as they support the goals and directions of Indonesia as prescribed by the ruling elite.

The current military elite has demonstrated its ability to restore and maintain national unity, and to define the appropriate national objectives through the new political symbols of "development" and "Panca Sila democracy." Since 1969 the regime has launched the Five-Year Economic Development Plan, by which the regime has sought to justify its own existence and which has functioned as a symbol of national unity to a great degree. This regime also has earned political legitimacy through the general elections of 1971, which resulted in the victory of its party, Golkar. Although these actions encourage Indonesia's political modernization, there are other factors which seem to stifle it. The regime has mobilized highly educated technocrats into economic planning, but they have encountered many difficulties in implementing it effectively. The Javanese-dominated "moderate" wing of the Army, which controls the post-1966 Indonesian government, has consolidated its political position by eliminating the Army's more "radical" leaders, weakening the Indonesian Nationalist and Muslim Parties, regrouping the nine political parties into two large ones, and placing Golkar under the control of the Defense and Security Department. Although the Suharto leadership has been strengthened temporarily by these actions, its lack of political generosity in maintaining competing groups within the political system appears to have stifled desirable political development in Indonesia. Although the Suharto government may tolerate a low level of political development, it can not afford failure in economic development. In short, the future of the current Five-Year Development Plan and its succeeding plans, which are so much a symbol of national unity, may well determine the political life of the regime.

インドネシアの軍人エリートが政治的実権を掌握し「新秩序」(Orde Baru) 樹立をスローガンとして以来、既に7年が経過した。このように一国の統治権が軍部エリートによって握られるのは開発途上国に特に著しい現象である。多くの欧米学者の指摘するところによれば、軍部エリートはこれらの国における国家運営に必要な数少ないエリートの一つである。その理由として彼ら学者達は、これらの国において軍人が(1)明確な命令体系の組織内で働く訓練を受け

* 京都産業大学外国語学部

ていること、(2) 比較的教育程度が高いこと、および(3) 軍事訓練を通して国内外をよく動いているため比較的広い視野を持っていること、などを挙げ、軍部エリートが開発途上国における政治的近代化の担い手であると規定している。¹⁾ この規定は一般的には受け入れられる命題であろうが、個々のケースに適用された場合には、どの程度の妥当性を持つのであろうか。本稿では過去7年間余りのインドネシア「新秩序」を観察し、その陸軍反共派を主流とする軍部の指導力を検討し、ひいてはインドネシアが政治的近代化への道を歩んでいるか否かについて若干の評価をせんとするものである。建国以来20年間続いたスカルノ体制における共産党および容共勢力を中心とする政治エリート、特に共産党(PKI) および国民党(PMI) 容共派を打倒した陸軍反共派の指導力の体質を考察することは、東南アジア最大の人口と天然資源をもつ同国の政治動向を見きわめる上に重要であり、また東南アジアに顕著である軍部政権を比較研究するための有益な一助ともなるであろう。そこでまず「政治的近代化」の概念の定義づけと近代化のために必要な4条件を挙げる。次いでインドネシア軍部のとった政治的措置をこの4条件に照らして検討することとする。

I 「政治的近代化」の定義と条件

一国の政治的近代化を、「その国の人的および物質的資源を国家目標達成のために動員する統治能力の効率が高いこと」と定義してみよう。そして政治的近代化を推進する際のエリートの特性に関して次の四つの条件を想定してみよう。²⁾ すなわち、(1) 統治エリートが国家統一

1) Lucian W. Pye, "Armies in the Process of Political Modernization," in *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*, ed. by John J. Johnson (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1962), pp. 69-89, および Morris Janowitz, *The Military in the Political Development of New Nations* (Chicago: The University of Chicago Press, 1964), ch. 3 を参照。

2) ここでは「政治的近代化」の概念を「政治発展」や「政治成長」のそれと同義語として扱っている。ここに掲げた政治的近代化の定義は、一政治体系(political system)の発展能力(capacity for development)に視点をおいたもので、例えば Karl W. Deutsch はこの発展能力を「既設の目標を達成し、目標を状況に応じて修正する能力」と定義している。*The Nerves of Government* (New York: The Free Press, 1963), pp. 250-253 をみよ。また A. F. K. Organski の著 *The Stages of Political Development* (New York: Alfred A. Knopf, 1965) も政治発展を「一国の人的および物的資源を国家目標に利用する統治上の能率を増大させること」と定義している(p. 7)。これらの概念の検討については、Jason L. Finkle & Richard W. Gable, eds., *Political Development and Social Change* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1966), pp. 83-118, や白鳥令「＜発展学＞の構想と問題点」『アジア研究』第18巻第3号(1971年10月) pp. 44-74 を参照。この本文の統治エリートの特性としての4条件は、上記 Deutsch の前掲書の「成長」の六つの次元(人力の質的成長、経済成長、人的および物的資源の戦術的備蓄、国家の自己決定力、政策遂行のための組織の戦略的簡素力、目標設定能力)、および Lester G. Seligman の主張する政治体系のエリート養成能力を参考とした。後者については "Elite Recruitment and Political Development," *Journal of Politics*, XXVI (August 1964), pp. 612-626 をみよ。これらの条件を日本の政治的近代化における統治エリートの特性と比較して本文の4条件とした。従ってこの4条件は必要条件であって充分条件ではない。日本の政治的近代化については、例えば、Robert E. Ward, "Political Modernization and Political Culture in Japan," *World Politics*, XV (July 1963), pp. 569-596 をみよ。Ward はここで、日本の近代化が成功した理由として明治の統治エリートが国家統一と富国強兵という適切な目標設定能力をしめしたこと、そして工業化と官僚組織の強化によりその目標を達成したこと、民主運動の台頭を抑えて権威主義政権下に秩序を保ちつつ、しかもその政権の指導下に国家目標に関するコンセンサスづくりを行ない、その枠内で反政府勢力を徐々に認めたこととしている。

を維持する能力をもっていること、(2) 統治エリートが国家目標設定能力をもっていること、(3) 統治エリートが経済生産性を高める経済政策を立案し、それを実行する組織能力があること、および(4) 統治エリートが国の目標に関する一般的合意（コンセンサス）の枠内で競合する政治集団を許容すること、である。ここで国家統一とは領土保全および治安維持などの物理的統一ばかりでなく、政治シンボルその他による政治的統合をも含んでいる。国家目標設定能力とは権力保持者がその国のおかれた条件下で最も適切な国家目標を設定し、遂行する能力を意味する。そしてこれにはエリートが自己の権力を正当化せんとする行為も入れることができよう。経済生産上の向上とは単に一人当りの国民総生産の増加だけでなく国民の社会的および地理的移動の大きさをも意味する。それは経済活動の増大、国民経済の形成、そして国民総生産の増加にもつらなるからである。国家目標に関する一般的合意とは、追求すべき国家目標（目的）に対する一般的合意のみでなくその目的を遂行する方法（手段）に対する一般的合意をも意味している。すなわちこれは政治ゲームのルールに関するコンセンサスといえよう。近代化にはこの一般的コンセンサスの枠内で政治集団が対立し競争していることが必要である。政治集団（政党であれ官僚組織内の派閥であれ）の競争関係こそが進取の精神を育成し、変貌する社会の要求を充たすことができ、さらには次代のエリート創出源ともなるのである。一般的合意がないところでは競合政治集団は国民統合を促進できずむしろ破壊することになるであろう。基本的問題で同意している競合集団であってこそダイナミックな政治的安定（安定下の変革）が期待できるのである。政治的近代化の担い手としての必要条件はこれ以外にも挙げることは可能であるが、スペースの制約上この四つの条件に検討対象をしぼって65年以降のインドネシア政治を観察してみることにする。

II 軍 部 と 国 家 統 一

まず1965年以降のインドネシア政治を鳥瞰してみよう。インドネシア軍部反共派が65年9月30日事件以後共産党勢力を壊滅させ、スカルノ大統領から治安確保権限を奪取したのは66年3月11日であるが、その軍部のリーダーであるスハルト陸軍大將が正式に二代目大統領となったのは68年3月27日である。同年6月には彼が自ら人選して作った第一次開発内閣が発足し69年4月より第一次経済開発5カ年計画をスタートさせた。また1971年7月には延期されていた総選挙を実施し、軍部支援の与党であるゴルカル (Golkar) を圧勝させて権力の正当化に成功した。そしてこれを基礎に73年3月に憲法下では最初の正式な国民協議会 (MPR) を開いてスハルト大統領の再選を実現し、第二次開発内閣を組織した。³⁾

3) インドネシアは1945-1949年、1949-50年、1950-59年にそれぞれ異なった暫定憲法を運用したが、1959年にスカルノが大統領令で暫定45年憲法を正式にインドネシア憲法とした。しかしこの憲法に基づく選出議員によって国会や国民協議会が構成されたのは、69年選挙法にもとづいて施行された1971年の総選挙がはじめてである。

65年10月より73年3月までのインドネシア軍部反共派のとした種々の措置を回顧してみると、それらの措置がインドネシアの政治的近代化をすすめるにとって必要な先述の4条件のうち少なくとも最初の2条件に合うものであることが分かる。これらの措置がどの程度に近代化を強く意識した上でとられたものであるかは今のところ不明であるが、1971年の総選挙にあたってスハルト政権が、軍部は国の「近代化」(modernisasi)を推進する任務を負っていることを繰り返し明言したと併せ考えると、相当程度に近代化をはじめから意識していた、といっているようである。1965年10月1日以後陸軍主流派(反共派)は先ず国家統一のための措置をとった。すなわち最精鋭部隊といわれた陸軍シリワンギ師団と陸軍降下部隊(RPKAD)を使って中部および東部ジャワにおける“赤狩り”をすすめ、共産主義イデオロギーないし容共イデオロギーをいなく従来政治エリートを武力で排除した。そして治安維持に全力をそそいだ。約300万といわれたPKI 党員および1,500万人といわれた傘下の労働、婦人、青年組織が活動を停止させられ、解散するか地下にもぐるにいたった。⁴⁾

65年10月1日にスカルノ大統領から治安秩序回復作戦司令官(KOPKAMTIB)に任命された当時のスハルト中将戦略予備軍司令官は自己の任務を拡大解釈して、治安秩序回復の名において対立エリートを粉砕したことになる。この任務のため軍部は情報収集機関も改組した。65年12月までスバンドリオ外相が兼務していた中央情報司令部(BPI)を軍の統轄下におき、ついで66年8月には国家諜報司令部(KIN)に改組し、スハルト自身がこれを兼務した。後にこの司令部は国家情報調整本部(BAKIN)に改名されたが、大統領直属であることは今だに変わりはなく、このBAKINには情報収集活動以外に特務工作をも行なうこととされているが、スハルト大統領は政治担当特別補佐官として腹心のアリ・ムルトポ少将を起用してBAKINとは別に特別政治工作(いわゆるOPSUS)をやらせた。KOPKAMTIB, BAKIN, OPSUSは1971年の総選挙にも立候補者の資格審査、政府与党の人気調査、対立政党弱体化工作などの積極的活動を展開した。

軍はまた領土保全のためにも早急に解決の手を打った。65年10月、当時インドネシアはマレーシアに対していわゆる対決政策(Konfrontasi)を推進し、そのマレーシアが国連の非常任理事国に選出されると抗議して国連から脱退していた。また当時のスカルノ大統領は、同国が英米をはじめ新植民地主義国の勢力に包囲されているので「新興勢力」は彼らの国際会議(CON

4) 9・30事件首謀のウントン陸軍中佐が逮捕されて後共産党の最高首脳部が追跡された。まず政治局員のニュノ、ニュト、ルクマンがつかまり、11月には中部ジャワ山中に潜行していたアイディット議長が逮捕され軍によって極秘の中に銃殺された。共産党員は10万から50万人が殺害されたとされている。66年に入ってスカルノ派の巻き返しが一時的にみられたがこれも3月11日の事件でスハルト派の勝利におわり、同11日に即座に共産党が非合法化され、その後一週間以内にスカルノを支えた2人の副首相(サレー工業大臣とスバンドリオ外務大臣)を含む15人のスカルノ側近関係者が逮捕された。さらに66年6月には軍は学生統一行動戦線(KMMI)らの反スカルノ勢力を利用して、暫定国民協議会(MPRS)でスカルノの終身大統領制を停止し共産主義教義の文献の流布を禁止したのである。

EFO)を開いてこれと対抗すべきことを絶叫していたが新興勢力からは十分な支持が得られず、また英米からの援助も停止されて、中共、北ベトナム、北鮮、カンボジアらのアジア共産または容共国の陣営に入っていた。またマラッカ海峡をはさむスマトラ島とマレー半島やカリマンタンとサラワク国境間でのゲリラ戦を展開したが、マレーシア側は英連邦諸国の軍事援助をうけて対抗したため、インドネシアの対決政策は効果を上げ得ないでいた。こうした事情から陸軍派はすでに65年8月ごろから極秘裡にクアラルンプールやバンコクでマレーシア側と接触して対決政策の終結策を練っていた。⁵⁾ これはとりもなおさず軍部反共派が領土そのものの保全が危機に瀕したと感じたからであろう。66年5月には対決政策を終結するための会談をはじめ、8月11日に妥結をみた。そして同年9月28日には国連に復帰した。同時に日本をはじめ西側諸国から援助を大量に受け入れ、いちはやく領土防衛の基礎をつくった。他方外交姿勢の急激な転換は中国関係を冷却化させ、67年以降国交を断絶させている。

政治的国民統合という点でも軍はいくつかの巧妙な手を打った。まず9・30事件直後軍は国民の支持を集めるため、「9月30日運動」分子に対する武力鎮圧はスカルノを守りインドネシア革命を推進するためなのだと発表した。こうして「9月30日運動」参加者を反革命分子ときめつけて、スカルノ支持にまわったかにみせながら一方では親スカルノ派を徐々に排除していった。こうして非スカルノ化を強力に押し進める一方、軍は1945年憲法とパンチャ・シーラ（建国五原則）の護持を唱え、この下に「新秩序」を掲げて国民に結集するよう訴えた。⁶⁾ この「新秩序」について注目すべきは軍が新しいスローガンを提唱したことではなく、旧体制から継承されてきたものを再強調したにすぎない点である。軍は建国以来これらを堅持してきたものであるとし、スカルノ旧体制こそがこの45年憲法およびパンチャ・シーラから逸脱したという論法をとったのである。⁷⁾ スカルノ勢力を排除した後に残った国民統合上の最大問題はイスラム勢力であった。暫定45年憲法ではパンチャ・シーラを唱え、イスラム教国家ではなく非宗教国家をつかって複数宗教グループの併存する中で単一国家を樹立するとしているにもかかわらず

5) Frank Weinstein, *Indonesia Abandons Confrontation* (Ithaca, New York: Modern Indonesia Project, Cornell University, 1969), p. 54 をみよ。筆者（西原）は1971年ジャカルタ滞在中、一米大使館高官より、「共産党はインドネシアの軍勢力をジャワ島外に分散させるため、スカルノの背後にあって、1960-61年には西イリアン紛争を支援し、1963-65年には対マレーシア対決政策を推進した。しかしインドネシアの軍反共派はこれを見抜いて、1965年8月マレーシア対決政策の絶頂期に和平収拾策をねっていた。」という見解に接したことがある。

6) パンチャ・シーラとはインドネシア建国五原則をさし、人道主義、民族主義、民主主義、社会主義、神への信仰をさす。インドネシアの宗教的多様社会を統一するためスカルノは、この五原則を1945年に打ち出し、イスラム教を国教とすることを排除した。

7) 66年5月5日スハルト中將は内閣幹部会議長としてラジオ・テレビ向け演説を行ない、そこで「国民の真の望みは、それ（45年憲法）の厳密な施行に復帰することであった。……くりかえしいうが45年憲法の実施はたしかに1959年以降効力をえたとされながらも9月30日運動／共産党分子によって序曲から終曲まで逸脱していたのである。」とのべている。 *Presidential Order of 11 March 1966 to General Suharto* (Jakarta: Department of Information, 1966; special issue 002/1966), p. 14 を見よ。

らず、その後イスラム勢力はイスラム教国家の法制化をしばしば試みてきたが、65年以降にも軍とイスラム勢力が共産主義勢力打倒で利害が一致した際、その勢いにのって後者がイスラム教国家樹立を再び唱道した。これに対して軍部は国論の分裂をさけるため、パンチャ・シーラを打ち出して、66年6月の第四回暫定国民協議会でイスラム教国家否認の線で決着をつけた。⁸⁾そして軍部は「パンチャ・シーラ民主主義」という語を創りだした。これは、スカルノの「指導民主主義」に代わる語で、「民主主義」という語を使って国民統合を計る点でもスカルノとスハルト執政は共通項をもっているのである。

軍はこうして治安維持と国民統合をめざして軍の政治介入を正当化した。軍はこれを軍の二重機能(dwifungsi)と称して、政府の要職に軍人を任命した。例えば現役軍人が内閣閣僚ポストを占める割合をみると(表1)、1959年の指導民主主義体制下の第一次実務内閣では45人中12人(27パーセント)、また1964年のドウィコラ内閣では110人中36人(33パーセント)と増加しているが、65年以降ではこの比率がさらに増大しているのがわかる。⁹⁾また1960年の中央政府省の次官クラス20人中現役軍人は1人のみであったが、1971年7月現在では25省中の次官中13人は現役軍人によって占められている。各省で大臣、次官以外にも重要局長クラスのポスト

表1 インドネシア内閣閣僚中の現役軍人の占める割合

		閣僚数	軍人数	(百分比)
1	1956-57	25	—	(—)
2	1957-59	30	—	(—)
3	1959-60	45	12	(27%)
4	1960-62	44	12	(27)
5	1962-63	63	14	(22)
6	1963-64	67	16	(24)
7	1964-66	110	36	(33)
8	1966.3	90	33	(37)
9	1966-67	30	14	(47)
10	1967-68	24	9	(38)
11	1968	24	7	(29)
12	1971	25	6	(24)
13	1973	23	5	(22)

出所：Indonesia, Department of Information, *Susunan Kabinet, Republik Indonesia 1945-1970* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1970), および『月刊インドネシア』(日本インドネシア協会), 第306号(1973年5月), pp. 11-13.

8) *Keputusan² M. P. R. S. Sidaug Umum ke IV Th. 1966* (Jogja: U. P. Indonesia, 1967), pp. 94-97 をみよ。

9) もっとも1973年3月の第二次開発内閣では総閣僚ポスト23のうち、軍人閣僚は5人である。この減少は経済開発推進にはテクノクラートにたよらざるをえないことをいっそう認識したことによるものでろう。しかし国防治安と内務のポストは依然として軍人が占めている。

で軍人が占めるケースは著しく多い。¹⁰⁾

しかしながら軍自身が内部統一をしていたのでは決してなかった。空軍が9月30日事件に加担していたことは確実であったし、陸軍内部でも容共分子がいて9・30運動に共鳴したのも事実であった。容共分子を排除した後の陸軍は反共という点では一致していても新体制推進のあり方に関しては、後述するように穏健派と急進派の対立やジャワ系軍人と非ジャワ系軍人の伝統的摩擦などもあった。とはいえ65年から73年を概観する限り、軍部の国家統一能力は十分に証明されたといえよう。特に政治的混乱の永くつづいた広大な多島国で大きな不祥事もなく1971年に総選挙を断行した行政能力は高くかってよいであろう。

Ⅲ 軍部の国家目標設定能力

軍部は国家目標の設定においてもスカルノ旧体制に比べてはるかに優れた能力をもっているように思われる。スカルノは「インドネシア革命」の推進を国家目標の第一にかかげ、その目標の中核を政治的なもの、すなわち1957-58年におけるオランダ企業の国有化、1961-62年の西イリアン紛争、1963-65年の対マレーシア紛争、1962年の新興国競技大会、1965年の新興国会議提唱などにみられる対外的国威の発揚においていた。「インドネシア革命の偉大な指導者」という称号を自己の任命した議員によるゴトン・ロヨン国会から受けてスカルノは革命のロマンチズムに自己陶醉した。これを側面から推進したスバンドリオ外相はインドネシア外交を「革命外交」とさえ呼んだ。¹¹⁾「インドネシア革命」という言葉自体あいまいなものであるが、45年憲法でうたわれたパンチャ・シーラとインドネシア社会主義を実現する努力と考えてよいであろう。スカルノのカリスマ的魅力にひかれて「インドネシア革命」は1945年以降の重要なインドネシア政治用語の一つとなっている。軍部は「インドネシア革命」を国家目標から退けることは避けながらも経済開発と西側協調を掲げた。つまりインドネシア革命の経済的側面を強調することによって国民の政治的興奮をおさめ、経済復興を通して軍部エリートへの支持をとりつけることとしたのである。

この目標設定は当を得たものであった。つまり一方で旧体制から引き継がれた「45年憲法」「パンチャ・シーラ」「インドネシア革命」などの政治スローガンを内容の不明確なまま掲げることによって国民的統一へのシンボルとし、軍部がインドネシア建国精神の正統な後継者であることを示すジェスチュアとした。そして他方では経済開発目標を大きく打ち出すことによっ

10) 例えば内務省では、1971年には、大臣以下地方自治局長、村落開発総局長、土地総局長、特別総局長、国家イデオロギー局長、西イリアン特別局長、広報部長、国家機関再編成班長は中将、少将、准将、大佐級の陸軍系軍人があてられている。東南アジア調査会編『インドネシア国軍人事のフォロー・アップと人事面より見た国軍の行政面への進出状況（1971年7月現在）』（東京、1971年7月）、26ページをみよ。

11) Subandrio, "Revolutionary Diplomacy," in his *Indonesia on the March* (Jakarta: Department of Foreign Affairs, 1963), Vol. II, pp. 266-292 をみよ。

て“政治の季節”を“経済の季節”にかえ、国民にフレッシュなイメージを与えることに成功した。それは高度の政治性をもった脱政治化政策であった。

さらに軍部は実権掌握に対する国民の支持、つまり権力の正当化をも大きな国家目標とした。65年10月以降66年3月までの陸軍の初期の軍事行動の根拠は、同年10月2日にスカルノより出された治安秩序回復を指示した大統領指令であった。これをさらに強固なものとするため陸軍は権限の根拠をスカルノ大統領のより明確な確認によることを目指した。これが66年3月11日に大統領に署名させた、治安確保権限譲渡令であった。9月30日事件に加担したとの疑惑が濃くなり、加えて経済疲弊に対する無策ぶりが批判されて、すでに落ち目にあったスカルノ大統領からわざわざ権限を“譲り受ける”こととした裏には、軍部としてその行動に法的根拠をもつべきだとする慎重な考え方があったからであった。¹²⁾ この3月11日令により強い根拠を与えるためスハルト中将内閣幹部会議長（兼国務相、陸軍司令官）は、66年6月21日の第四回暫定国民協議会総会で3月11日大統領令を国民協議会令として採択させた。¹³⁾ この措置はスハルトの権限の根拠をスカルノの権限から離脱させる試みであった。この協議会総会は同年7月5日にスカルノ終身大統領制を停止する決議をした。これによってスカルノの権威が決定的に失墜したのである。スハルトはその後自己の権限の根拠を暫定国民協議会に置き、67年3月には臨時総会を開いてスカルノの大統領としての権限を名目のみとし、実質的権限は自らに与えて大統領代行になった。ついで68年3月の第五回暫定国民協議会総会でスハルトは正式に第二代大統領となったのである。

しかしながらこれらの国民協議会は暫定国民協議会であって代議員はすべて軍事政権により任命されていた。従ってスハルトは自分で任命した議員から大統領として指名されるという欺瞞的要素を否めなかった。これを是正する道は総選挙を実施する以外になかったわけであるが、1955年以来実施されていないため有権者名簿の作成だけでも相当の経費のかかる作業であった。そのため軍部は結局当初予定の68年7月を71年7月に延期せざるを得なくなった。¹⁴⁾ その延期期間中に軍部は与党としてのゴルカルの組織化をすすめ、71年総選挙における与党の大勝により総選挙による権力の正当化という目標を見事に達成したのである。

軍部が設定した国民経済生活の安定という目標もこの権力を正当化する努力の一環としてみることができる。疲弊した国民経済の再建には軍部指導者が誠実な関心をもっていたことは疑いのないところであるが、この再建を通して自己の政治権力への支持を求めたことも事実であ

12) O. G. Roeder, *The Smiling General, President Soeharto of Indonesia* (Jakarta: Gunung Agung, 1969), pp. 47-52 を参照。

13) *Keputusan² M. P. R. S. Sidang Umum ke IV Th. 1966, op. cit.*, pp. 13-14 をみよ。

14) 総選挙を延期したのは財政的理由以外に、“経済の季節”に徹底し、経済安定の実効が上がったところで総選挙を実施したほうが国民の支持が多くなるだろうとの積極的見通しもあったようだ。と同時に軍部としては選挙を行なう前に与党の組織強化のため時間をかせぐ必要があったことも選挙延期の理由の一つであったろう。

った。経済の再建は米の緊急調達というごく初歩的なことから出発せねばならなかったが、65年10月以降陸軍反共派もスカルノ・PKI派もその抗争の過程でともに海外から米を調達することによって国民の支持を集めんとしたのであった。¹⁵⁾

66年3月スカルノ勢力を打倒した軍部が最初にとった措置は、国民的信望の厚いジョグジャカルタのサルタンであるハマンク・ブオノ九世を経済担当副首相に起用したことである。¹⁶⁾ 5月以降同副首相は早速経済使節団をつくって日本を訪問して、3,000万ドル、ヨーロッパ諸国から5,500万ドルの援助をとりつけた。同年末には西側の債権国会議(IGGI)が発足し、インドネシアの経済援助を組織化していった。67年より71年までの5年間に年ごとの援助は1億8千万ドルから6億3千万ドルに増加した。¹⁷⁾ こうして1966年の年間インフレ率が650パーセントだったのが1970年には8.8パーセントに急減した。¹⁸⁾ スハルト政権はさらに67年1月に外資導入法を制定して経済再建の刺激剤とした。中国の影響下にあったスカルノ旧体制内では自力更生(ブルディカリ)を経済の原則とし、外資導入を極力抑えてきたが、この面でも大転換したわけである。68年3月の第五回暫定国民協議会は「開発内閣を組織し経済五カ年計画を作成するよう」決議した。この内閣は同年7月に発足し経済学者を主要経済ポストにつけて五カ年計画を69年4月から出発させたのである。軍部がいわゆるテクノクラートを起用して経済問題と取り組ませたのは成功であった。スカルノ時代の経済計画は元来テクノクラートの作ったものでなく、むしろ政治色の強いものであって、それらの計画はすべて破綻に終わった。例えば1961-68年にわたる8カ年計画は政治的配慮にもとづいて選ばれた委員会が作成にあたった。その莫大な計画書は8部17巻1945節からなるものでこの数字はインドネシア人の好きな独立宣言日の1945年8月17日にちなませたものである。内容はもちろん充実性を欠いていた。これに比してスハルト政権下の経済計画はアメリカの大学で経済博士号を取得した若手の学者たちを集めて立案されたもので、¹⁹⁾ 農業増産(主として米産)を主眼点としそのための通信、道路などのイ

15) 『朝日新聞』1965年10月15日朝刊。同年11月には、日本の外務省は「純粋に人道的立場から」食料、衣料の援助を行なうことを決めたが、これが実現したのは、翌年の3月末の閣議を経た後であった。すなわち、1966年3月29日に米1万トンおよび綿約5,000捆(併せて約250万ドル相当)の緊急援助の決定を行った。『朝日新聞』1965年11月2日朝刊および66年3月29日夕刊をみよ。

16) ジョグジャカルタのサルタンは現在憲法上の地位はないがジャワ社会では伝統的に尊敬を享受している。従ってかかる人物を困難の時期にあって起用することはそれなりの政治的計算があったとみてよい。ハマンク・ブオノ九世は対オランダ独立戦でみせた勇気が伝説的に語りつたえられており、49年以降国防相をつとめたこともある。スハルトとともにジャワ人であり、独立戦争に二人はともに戦ったとされている。Sinar Harapan, March 23, 1973, および「スハルト・スルタン秘話」『月刊インドネシア』第306号(1973年5月), pp. 14-15 をみよ。後に1973年3月ハマンク・ブオノ九世は副大統領に指名された。

17) 通商産業省貿易振興局『経済協力の現状と問題点1972』(東京, 通商産業調査会, 1973年刊), p.338をみよ。

18) Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Djendral Soeharto didepan Sidang DPR-GR 16 Agustus 1971 (Jakarta: Departmen Penerangan, 1971; seri amanat no. 50), p. 95 をみよ。

19) これらのテクノクラートは「パークレイ・マフィア」と皮肉られている。この語は David Ransom, "The Berkeley Mafia and the Indonesian Massacre," Ramparts, October 1970, pp. 28-29, 40-49 の論文に由来している。

インフラストラクチャの充実をねらいとしたものである。従って新体制が経済開発重点主義をとるにあたって、それを推進できる政策立案エリートを軍部が起用したことは軍部に目標設定能力の充分にあることを示す証となる。

IV 経済計画と運営組織

経済政策立案エリートが計画を練りあげてもそれを遂行する組織がなければ意味がない。インドネシアの場合、その中心組織が国家開発企画庁(BAPPENAS)で大統領府に属する。これを調整して機能する主要中央官庁としては大蔵省、貿易省、工業省、農業省、建設省、労働省、鉱山省、移住省などがあり、大統領府にはこのほか、米の増産計画をつかさどる食糧庁(BULOG)や外国投資を認可する投資調整庁がある。また独立機関としてはインドネシア銀行がある。これらのポストのほとんどは欧米で学んだ経済学者が占めてきた。特に開発企画庁の長官や副長官、大蔵大臣、貿易大臣、投資調整庁長官の地位にあるウィジョヨ、E・サリム、A・ワルダナ、スミトロ、M・サドリらはすべてインドネシア大学経済学部教授でもある。彼らのなした経済政策について種々の評価があるが、とにかくにもスカルノ時代の絶望的なインフレが停止し、通貨が安定したことはこれらテクノクラートの貢績というべきである。インドネシアの実質国民総生産の年平均成長率は1960-70年には4.7パーセントであったが、1970年、71年、72年にはそれぞれ6.3、6.9、7.0パーセントと増加したとされている。そしてこれに人口増加率3.1パーセントを考慮しても一人当りの実質国民総生産伸び率は3.2ないし3.9パーセントと考えられる。²⁰⁾ ともあれ経済が向上していることは、筆者の1970-72年のジャカルタ滞在中にも、首都に関する限り観察できた。

問題はトップクラスでなされた政策決定がどの程度実際に遂行されるかにあるが、インドネシアの場合決して円滑に運営されているとは言えないようである。その原因としては、有能な中堅クラスの役人がいないこと、経済学者は経済知識には豊富でも組織を動かす統率力にもすぐれているとは限らないこと、各部局の責任体制が不明確であること、長官や大臣個人に行政責任がかかりすぎ、下部ラインやスタッフに分担されていないこと、などがしばしば指摘されてきた。インドネシア文化の一特徴である父権的権威主義が随所に頭を出し、下部レベルへの責任分担の障害になっているのである。政策立案担当者や経済学者は、卓上電子計算機を用いて数字をひねりまわして経済予測をすれば彼ら自身の威厳をそこなうと考えているようでもある。²¹⁾ また部局内の要職にあるものの汚職、収賄がたえず、これも行政上の効率を妨げてい

20) ECAFE, *The Preliminary Draft of the Economic Survey of Asia and the Far East, 1972*, Part I, p. 31 and p. 34. をみよ。

21) この観察はたとえば開発企画庁顧問をした日本の一経済学者もするところである。飯田経夫「体験的技術援助論—インドネシアにおける一ケース」『経済評論』1973年6月臨時増刊, pp. 9-17 および「途上国問題への体制整備を急げ」『日本経済新聞』1973年6月3日朝刊を参照。

る。これらは筆者も同国滞在中しばしば体験した。さらに行政上の非効率、要職に適材でない軍人がついていることにもある。次官、局長クラスのポストに軍人が多数ついていることはすでに述べたが、不適材軍人の好例は食糧庁であろう。この庁ができたのは1967年で主要物品9品目の価格安定、供給調整を主務としている。1970年庁長官に陸軍軍人が任命された。この庁のもとに1968年からいわゆるビマス計画（米作増産計画）が遂行されたが、1970年5月突如計画が中止された。中止の理由は一般には説明されなかったが、計画が予期したような成果を上げなかったことが主原因らしい。このビマス計画は同年末「新ビマス計画」として再出発したがこれとてその成功のほどは疑わしい。ついで1972年には異常な干ばつがつづいて米の凶作がおきたが、庁が十分な米の貯蔵対策を講じていなかったことが問題を深刻化させた。これに汚職問題も絡んでついには食糧庁長官の更迭となったのである。²²⁾

経済問題に関するいま一つの難問は外国政府からの援助や外国民間投資などの非民族資本の取扱いである。インドネシアの軍部エリートは自国の経済再建は外国の援助と投資によるほかはないとして積極的にこれらを歓迎してきたが、外国資本の流入は必然的に種々の問題を惹き起こしている。外国政府の援助約束（コミットメント）がインドネシア政府側の受入れ体制ができていないため、約3割しか実際には供与されていないという。²³⁾ 多額の外資流入は弱体経済をいっそう弱体化させ、インドネシア経済が外国資本の支配下におかれる不安を増大させる。これがため外資を規制する必要があるが、はたしてインドネシアのエリートにこれを規制することができるのかどうか疑わしい。規制するためには規制した際の不足の資本を国内の資本蓄積で充たすことができねばならぬがそれが可能であろうか。インドネシア民間企業は外国資本との合併方式を多く採用しているが、前者の出資は実際には後者からの融資によっていることが多い。他方外国民間投資はインドネシアの経済目標に合致させるべく規制されているだろうか。1967年1月から72年末までの外国民間投資額は約2,297百万ドルで、これを業種別にみると上二位は鉱業の1,000百万ドルと、森林開発の460百万ドルとなっている。²⁴⁾ いずれもインドネシアの産業振興より当該投資国への原料輸出が目標となっている。繊維、食料品、製薬品、電気機器、自動車などの生産は国内消費（輸入代替）と輸出振興が目的となっているが、これら軽工業部門の投資額578百万ドルの大半および商業、ホテルへの投資額104百万ドルのほとんどが首都ジャカルタ周辺に投入されている事実は、これらの投資が全人口1億2千万の80パーセントを占める農民の生活にはほとんど役に立っていないといえよう。電気冷蔵庫や扇風機は電力の弱い地域や配電のおよんでいない地域では全く無用の長物である。またこれらを購

22) インドネシアの米の増産計画については例えば、本岡武「インドネシア農業開発の新転機」『東南アジア研究』10巻3号（1972年12月）、pp. 451-465を参照。

23) 『日本経済新聞』1973年5月1日夕刊。この報道によると多国間援助の場合供与国の援助手続が異なっているためインドネシア側の援助受入れ事務が煩雑になり、インドネシア政府は二国間協定を好んでいるようである。

24) 『月刊インドネシア』第307号（1973年6月）、pp. 9-10をみよ。

入する財力をもつ者も大都市以外では極めて少ない。²⁵⁾ 合併企業の製薬会社が販売する精力剤は食料難の国民には全く関心外であろう。

これと関連して微妙な問題を起こしているのが華商系資本である。いわゆる華商系の居住民が牛耳る商業資本は驚異的であり、1967年に内密に大統領に報告されたといわれる、華商状況を扱った「スナルソ報告」では、これら華商系住民が全商品の60パーセント、繊維工業の75パーセント、海上輸送業の70パーセントを支配しているとされた。²⁶⁾ わずか300万人の華商が1億2千万人のインドネシア社会の経済を握っているのはおどろくべきことである。これら華商は多くがインドネシア人として帰化しているとはいえ、²⁷⁾ 過去の迫害の再来を恐れて商業資本にのみ投資して、国外に資本を蓄積する傾向がある。また自己の保身術として軍の上層部に物品を貢ごうとする。こうして軍首脳部と華商の「汚ない関係」が既に存在するといわれている。²⁸⁾ 政府官庁より種々の許可証（自動車の運転免許から物品輸入許可証にいたるあらゆる許可・免許もの）をうけるのに華商系が他のインドネシア人よりも多くの賄賂をだしている事実を筆者もよく彼地で見かけた。これも華商が自分たちの「二流市民」としての立場をみとめてそれを貢物で補完する保身術である。二流市民的立場にありながら、華商のもつすぐれた実業力を外国資本は高く買い、合併事業のパートナーとして組む傾向にある。これが資金不足に悩むインドネシア人実業人の不満の種となっている。経済政策が立案されてもその実施にあたって華商資本の規制をあいまいにしているため、多くの問題に直面しているのである。

V 一般的コンセンサスと競合的政治集団

インドネシア軍部が、国の進むべき道および政策の優先順位についての国民的合意が国民の中から自然に形成されてくるのを待つのではなく、積極的に上から強制してきた点はすでに述べた。まず共産主義活動を徹底的に排除し、次いで他のイデオロギー主導の政党活動を批判し、パンチャ・シーラと45年憲法の下での開発主導の政策を進めるとのコンセンサスをつくらんとしてきたのである。しかしながら問題はこのコンセンサス押しつけ戦略のために、軍部主流エリート（すぐ後にのべるスハルトらの穏健派）と競合できる政治集団が芽生えないでいる点にある。この点を見るのに1971年の総選挙戦を中心として(1)軍部と既成政党の関係、(2)

25) インドネシア全国のテレビ台数は約19万でそのうち13万台がジャカルタ周辺にあるとされている。1台は市販で約15万ルピア、1人当たり年間国民所得は約4万8千ルピア（約100米ドル）である。『月刊インドネシア』第303号（1973年2月），p. 17をみよ。

26) 『朝日新聞』1968年1月5日朝刊。

27) 最新の資料ではインドネシアに居住し、インドネシアに帰化した華商は約200万人、帰化していない華商は約101万人。このうち中国（北京）系が87万人、無国籍が14万人、台湾系は66人とされている。『月刊インドネシア』第302号（1973年1月），p. 3をみよ。

28) この点をついたジャカルタの一新聞『スサンタラ』紙の編集長は対スハルト名誉毀損罪で禁錮刑一年を宣告されたほどである。Alan A. Samson, "Indonesia 1972: The Solidification of Military Control," *Asian Survey*, XIII (February 1973), p. 129, footnote 2をみよ。

軍部内の穏健派と急進派の関係、(3) 軍部とゴルカルの関係、の三点に注目してみよう。

(1) 軍部と既成政党

軍部は1966年以降総選挙実施を考えるにあたり、国民党(PNI) 反共派やナハダトゥルウラマ(NU) との接近を一時考えたようである。²⁹⁾ 特に旧マシュミ政党指導者やイスラム改革派のグループが結党の動きをみせたときは、彼らの伝統的な反共姿勢を大いに買って1968年2月にはスハルト大統領代行令でインドネシア・モスレム党(PMI)の結成をみとめたぐらいである。そして国会が選挙法を討議した際にはこれら政党は政府案(小選挙区制を骨子としたもの)に強硬に反対した。この国会討論をみる限りでは、政府与党と他の9政党は、総選挙施行という目的では一致していてその実施方法においてのみ見解を異にしていたのであった。そして両者はむしろ健全な競合関係にあるかにみえた。前述のごとく政府側は野党側の反抗に譲歩して、小選挙区制を撤回し、任命議員数(結局は政府の任命となる公算が大きかったし、事実そうだった)を増加させることと引換えに従来の比例代表制を復活させた。そして69年末にやっと野党側の同意を得て総選挙法を国会で通過させることができたのである。

しかし選挙法が成立すると、この競合関係は次第に姿を消すことになる。軍部はいろいろな手段で既成政党の弱体化を計った。先ず1970年の1年間に PNI や PMI の執行部が軍部の圧力でより強い軍部支持派にかわってしまった。1970年4月の PNI 全国大会では軍部の政治的役割に批判的な従来の委員長ハルディが大方の予想を裏切って敗れ、第五副委員長のハディスベノが新委員長に選ばれた。PMI は同年10月に執行部が分裂し 結局党幹部に入っていなかったミンタレジャが大統領のあっせんで新委員長におさまったのである。そのため新委員長は選挙運動中を通じて自己の忠誠を党よりも大統領に表明する有様であった。NU はこれらの外圧をさけるため同年12月に計画していた党大会を延期してしまったのである。これらの裏に大統領府の特別政治工作班の策略があったというのは公然の秘密のごとくうわさされている。1971年はじめには、前述のごとく、軍部は65年以降 PKI 掃討にあたっていた治安秩序回復作戦司令部(1970-71年の司令官は 国軍副司令官のパングベアン陸軍大将が兼務)を通して 71年国会総選挙の議員候補者の資格審査を行なった。これは共産主義者やスマトラ、スラウェシでの地方反乱者を排除するという意味で候補資格者に関する一般的コンセンサスを創出するのには有効な措置であったが、他方この措置を通してこれらの基準に該当しなくても、既成政党の有力候補者をそうした名目で失格させ、政党の弱体化をはかる手段にも使われたようである。少なくとも主要政党の PNI, NU および PMI はスハルト政権をこの点で批難した。資格審査は二段階に分かれて行なわれたが、これを通じて PNI の候補者は669人から505人に、NU は415

29) この節に関するより詳細な検討については拙著、*Golkar and The Indonesian Elections of 1971* (Ithaca, New York: Modern Indonesia Project, Cornell University, 1972) をみよ。

人から 397 人に、PMI は 458 人から 327 人に減らされた。これに対して政府与党たるゴルカルは 549 人から 538 人に減ったのみであった。³⁰⁾

選挙戦がはじまると軍部の対政党弱体化工作はいつそうきびしくなった。選挙演説会場の場所、ポスターの内容、ラジオ演説の原稿はあらかじめ当局に届けねばならないことになったし、地方においては予定していた党の演説会場への道や橋が大会直前にふさがれてしまうといういやがらせも受けた。また旧マシュミ党指導者は PMI の精神的黒柱であったが、選挙運動に加わることは内務省令で禁ぜられた。NU の委員長の秘書は共産党とつながりがあったというかどで逮捕され、中部ジャワで所属不明の武器が発見されたため PNI の指導者の家が家宅捜査をうけるという事件もおきたのである。ラジオ演説は事前検閲があったため、どの党の演説もそろってスハルト大統領を支持、経済開発支持、パンチャ・シーラと 45 年憲法擁護を表明していて党間の政策上の実質的論議はついになされることはなかった。³¹⁾

軍部はまた政治安定のため 9 政党（ゴルカルを除く）を再整理して政党の数を減らす必要があることを 1966 年から唱えていたが、1971 年のはじめからはことにこの点に言及しだした。政党によっては選挙後解散を命ぜられることを危惧するほどで、その為選挙戦における野党の関心は議席数をどれだけとるかということよりも、どれだけ長く党として生きのびることができるかという点であった。つまり 1969 年までは野党が政府勢力（軍部とゴルカル）と一応の競合関係にあったが、その後その関係は姿を消してしまった。71 年の選挙の結果、351 の公選議席中主要政党の議席は、PNI が 20 議席（5.6 パーセント）、NU が 58 議席（16.5 パーセント）、PMI が 24 議席（6.8 パーセント）で、1955 年の選挙の計 257 議席での議席占有率に比べてそれぞれ 16.5 パーセント、1.5 パーセント、15.3 パーセント減少している。³²⁾

総選挙後ゴルカルを除く 9 政党は政府側からくる合併再編成の圧力に屈して 71 年 10 月末には 2 大政治グループ、すなわち四つのイスラム系政党による「開発統一グループ」と五つの非イスラム系政党による「開発民主グループ」にまとめられてしまった。そして 73 年初めにはこれが二大政党になってしまったのである。この各政党の名の前に「開発」という語をつけたのも軍部からの指示によるものである。これによっても政党の立場が非常に弱いものになってしまったことがよくわかる。そしてこれら政党は長年の懸案であった副大統領の選出では、軍部とゴルカルがハマンク・ブオノ九世を推すと、あっけなく支持を表明したのである。

(2) 軍部内の穏健派と急進派

インドネシア国軍の中心は陸軍である。国軍の総兵力は最新の資料では 31 万 7 千人といわ

30) *Ibid.*, Table II をみよ。

31) 各政党のラジオ演説の原稿全文は *Antara Warta Berita* の 1971 年 4 月 29 日から 5 月 7 日に掲載されている。

32) 1955 年の選出議席は PNI が 57 議席、NU が 48 議席、PMI の前身マシュミ党は 57 議席であった。

れ、そのうち陸軍の兵力は25万人である。³³⁾ 他国の軍事組織にしばしばみられるごとく、インドネシアの軍部も1945年の創設以来多くの内部対立や派閥抗争を繰り返してきた。その派閥行動の基盤には出身師団、軍事訓練のタイプ、種族、血縁、性格などから来る対立が絡みあって簡単に軍部内の派閥関係を説明することはできないが、³⁴⁾ 9・30事件以後の動きをみる際には、スカルノ派と反スカルノ派との抗争にあって後者が指導権を握った過程と、後者の反スカルノ派の穏健派と急進派の緊張関係にあって穏健派が実権をにぎった過程の二つに注目することが肝要であろう。

スカルノ派と反スカルノ派の抗争は1967年まで続いたが9・30事件以後1966年3月までの5カ月余りがもっとも熾烈であった。この期間中にスハルト、ナスチオンらの陸軍反共派を中心とする反スカルノ派が軍部内のスカルノ派、容共派、共産黨員らを粛清していった。この過程についてはすでに多くの文献がでているので、ここでは省略する。³⁵⁾ この過程がインドネシアの経済開発を重視する反スカルノ派エリートの台頭をもたらしたわけであるが、この開発派軍部エリートというべき勢力はスカルノ・共産党打倒、経済再建重視という「新秩序」建設の目標では一致していても、「新秩序」確立の手段に関しては意見を異にした。いわゆる急進派（これは相対的表現であって陸軍反共派という枠内における急進派であるので実際には早期改革派といった程度のもの）は、スカルノの大統領としての地位を名実ともに即刻剥奪しスカルノ勢力と対決することを主張したのに対し、スハルトを中心とする穏健派はスカルノ勢力との直接的対決を避ける道をえらび、68年3月までスカルノを大統領として祭り上げた。³⁶⁾ 急進派はまた小選挙区制を実施して二大政治グループ制をつくることを進言したが穏健派はインドネシア型の民主主義（別名「パンチャ・シーラ民主主義」）は単純過半数で決めるのではなく、もっと

33) Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1972-73*, p. 49. 内訳は陸軍のほか、海軍3万4千、空軍3万3千で、この他準軍隊として警察軍2万人、民兵10万人がいる。

34) インドネシア軍部の派閥に関する数少ない研究の中での好論文は Ann Gregory, "Dimensions of Factionalism in the Indonesian Military," a paper read at the American Political Science Association meeting, September 1970.

35) これに関する代表的著書に次のようなものがある。すなわち、9・30事件を軍部内の対立が主原因であるとする Benedict R. Anderson and Ruth T. McVey, *A Preliminary Analysis of the October 1, 1965, Coup in Indonesia* (Ithaca, New York: Modern Indonesia Project, Cornell University, 1971)。これとは対照的に9・30事件は、共産党が北京の支援をえて計画したとする Arnold C. Brackman, *The Communist Collapse in Indonesia* (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1969)。後者の立場に近いが、前者の立場も配慮する John Hughes, *Indonesian Upheaval* (New York: David McKay Company, Inc., 1967. いずれにしても史実的解明に疑点が多く9・30事件の決定的分析は当分の間不可能であろう。これら文献を検討したものとしては、例えば Jusuf M. van der Kroef, "Interpretations of the 1965 Indonesian Coup: A Review of the Literature," *Pacific Affairs*, Vol. 43 (Winter 1970-71), pp. 557-577 を参照。

36) 穏健派とはいえ、スカルノ勢力には1965-66年には武力であたったし、また政党の反政府演説には強力な圧迫を加えている。すなわち政治改革には漸進主義であるが、その漸進主義を貫徹するために強硬手段をとる。この両派の抗争については、例えば、Herbert Feith, "Suharto's Search for a Political Format," *Indonesia*, no. 6 (October 1968), pp. 88-105 をみよ。

多い支持を受ける多数決にもとづくべきであると主張して急進派の進言を退けた。³⁷⁾ しかしながら急進派のリーダーである西部ジャワのシリワンギ師団（陸軍）司令官のダルソノ中將は、1969年1月になって自分の管轄内の西ジャワ州の地方議会で二大政治グループ制を実施するよう指示した。この場合の二大政治グループとはゴルカルを政府グループとし、残りの政党を一丸として批判グループとするものであった。しかし穏健主義のスハルト派はこれを不満とし、同年4月ダルソノ中將を駐タイ大使に任命し、5月には政府は二大政治グループ制ではなくゴルカルと二つの政党グループからなる三大政治グループ制を考えていると表明した。³⁸⁾ 急進派のいま一人のリーダーであった戦略予備軍 (KOSTRAD) 司令官ケマル・イドリス中將は、それに先立つ同年2月に東部インドネシア地域防衛司令官に任命されてしまった。もう一人の急進派リーダーであった陸軍降下部隊司令官のサルウォ・エディは68年7月西イリアン軍管区司令官に転任させられた。いずれも首都ジャカルタの政治決定過程からはずされたわけで、政治的左遷だとされている。³⁹⁾

軍部の穏健派と急進派の派閥背景は決して明確ではないが概略的に示せば、前者がジャワ種族でシリワンギ師団（西ジャワ）かディポネゴロ師団（中部ジャワ）出身者が多く、また第二次大戦中に日本軍の訓練を受けた者（いわゆる PETA 出身）がほとんどで、それにイスラム教徒でかつ反共主義者であるということができよう。後者はシリワンギ師団出身者で西欧的合理主義思考を持つ者が多いといわれる。この穏健派が中心となって1969年以降の総選挙対策を練ったわけであるが、直接責任を担ったとみられる人物は、大統領府、総選挙庁、内務省、情報省、国防治安省、検察庁、国軍首脳部、治安秩序回復作戦司令部、ゴルカル首脳部らのものであった。これらについて出身師団および種族別にみたのが表2である。これによってもわかるように、第1に、総選挙に関係した中枢ポストが軍人である点でインドネシアの軍人政権としての特色を遺憾なく示している。第2に、これらの計24ポストのうち、7ポストは兼務されているのも特徴的である。これは煩雑な行政、政治組織を限られた指導者が兼務することによって統治機能の円滑化を計っているとみてよい。第3に、17人の軍部指導者中、14人までが陸軍出身であること、そしてこの14人中、出身師団別ではシリワンギ系4人、ディポネゴロ系4人、ブラウィジャヤ系3人と一応の均衡はあるが、種族的にみると、ジャワ系（中部および

37) 「政治グループ」(Golongan Politik) と称して「政党」(Partai Politik) とよばない点に留意すべきである。「新秩序」下では政党はイデオロギーを主張し開発といった具体的政策に関心がなく、従って軍部には受け入れがたいものとされてきた。このことから「二大政党制」ではなく「二大政治グループ制」という用語を用いたのである。

38) *Kompas*, May 28, 1969.

39) ダルソノ中將は駐タイ大使から駐カンボジア大使になり、1973年1月下旬ベトナム休戦に付帯して設立された国際管理監視委員会(ICCS)のインドネシア・チームの司令官となった。『朝日新聞』1973年1月24日朝刊をみよ。イドリス中將は71年7月末ダルソノの後任としてバンコクに赴任し、後に駐ユーゴ大使に転出した。

表2 1971年総選挙施行に参画したとみられる主要ポスト、軍人名、出身師団、帰属種族*

ポ ス ト	軍 人 名	出身師団	種 族
1. 行政府			
大統領	スハルト陸大将**	ディポネゴロ	ジャワ人
大統領私設補佐官	アリ・ムルトポ陸准将	ディポネゴロ	ジャワ人
国家書記局長	アラムシャ陸少将	TT/II(スマトラ)	スマトラ人
国家情報調整局長	ストポ・ユウォノ陸少将	シリワンギ	ジャワ人
内閣書記局長	スダルモノ陸准将	ブラウィジャヤ	ジャワ人
内務大臣	アミル・マハムッド陸中將	シリワンギ	スンダ人
地方自治局長	プリヨスダルモ陸少将	TT/VI	ジャワ人
情報大臣	ブディアルジョ 空中将	—	ジャワ人
2. 総選挙庁			
長官	アミル・マハムッド陸中將(兼務)		
兵站部長	アリ・ムルトポ陸准将(兼務)		
3. 司法府			
検事総長	スギ・アルド陸中將	シリワンギ	ジャワ人
4. 国軍			
最高司令官	スハルト大統領(兼務)		
副司令官	パンガベアン陸大将	TT/II(スマトラ)	バタック人
陸軍参謀長	ウイラハディクスマ陸大将	シリワンギ	スンダ人
海軍参謀長	スドモ海中將	—	ジャワ人
空軍参謀長	スケンダル空中将	—	ジャワ人
5. 国防治安省			
大臣	スハルト大統領(兼務)		
人事社会機能担当参謀長	ダルヤトモ陸中將	ディポネゴロ	ジャワ人
参謀部情報局長	ヨガ・スガマ陸少将	ディポネゴロ	ジャワ人
6. 治安秩序回復作戦司令部			
司令官	パンガベアン陸大将(兼務)		
副司令官	スミトロ陸中將	ブラウィジャヤ	ジャワ人
諜報	ヨガ・スガマ陸少将(兼務)		
7. ゴルカル首脳部			
総議長	S・スコワティ陸中將	ブラウィジャヤ	ジャワ人
総選挙対策本部顧問	アリ・ムルトポ陸准将(兼務)		

注 *このポストの選択は、筆者が1970.5月-1972.3月の期間インドネシアに滞在したときに新聞報道を中心にしたいわば個人的観察をもとにしたものであって、暫定的なものである。出身師団と種族に関するデータはコーネル大学の *Indonesia* の1967年4月号、67年10月号、および69年4月号およびインドネシア人学者との私信による確認によった。

**階級は1971年7月現在による。

東部ジャワの種族) 軍人が10人であるのに比してスンダ系(西ジャワの種族) 軍人は2人という具合にジャワ人が圧倒的勢力を占めている。穏健派はこうしてインドネシアの政治的伝統であるジャワ人支配の原則を具現する形となった。すなわち軍部内で一時は穏健派と急進派の健全な競合関係ができるかに見えたが穏健派は結局強硬に漸進的政治改革主義とジャワ人支配を押し出してこの競合関係の芽をつみとってしまったのである。しかし軍部内の対立がこれで消

えた訳ではないことはスハルト・グループもよく知っていたとみてよい。31万余の軍隊を統轄していくことは国の治安防衛のため肝要であった。軍部は69年末の総選挙法で、軍隊が「軍の統一を守って」選挙権と被選挙権を自ら放棄したのは世界の選挙史上めずらしい例であろうがインドネシアの過去の抗争史からみるとうなずけるのである。

(3) 軍部とゴルカル

軍部とゴルカルの関係は1964年10月に軍部が当時勢力を増大しつつあった共産党への対抗手段として反共職能グループを集めて「職能グループ連絡書記局」(Sekber Golkar)を結成したときにはじまる。9・30事件後軍部はこの書記局への加盟団体を増やしていき、65年の64団体から68年8月には249団体までにした。⁴⁰⁾ この頃でも加盟団体の実勢力は首都ジャカルタに集中していて全国的組織とはいえなかった。1969年に入って内務大臣のアミル・マハムッド陸軍中將は地方議会の職能グループ代表議員(その多くは既存政党の傘下にあった)に政党籍を離脱してゴルカルに入るよう指示した。こうして1970年3月頃には、軍部はゴルカルを与党として育成強化して71年選挙にでる決意を固めたのである。⁴¹⁾

軍部は総選挙には選挙権も被選挙権も放棄したが実質的にはゴルカルを通して積極的に選挙戦に参画したわけである。例えばゴルカルの対選挙用綱領でもある25カ年近代化計画を作成したのは大統領私設特別補佐官のアリ・ムルトポ准将だといわれている。⁴²⁾ と同時にゴルカルの中央指導部には今までの政党に飽きたらなかつた若い青年活動家が入って、選挙中は軍部と民間人の間の協調がみられた。例えば元学生運動(KAMI)指導者であったコスモス・バトバラやディヴィッド・ナピトプルなどのカトリック教徒や元イスラム系学生団体(HMI)の指導者が参画したし、また1960年に解党令をうけた社会党(PSI)系の元指導者も加わった。そしてゴルカル候補者には各宗教に属するものを加えてゴルカルが一宗教に偏るものでなく宗教的相違を越えるものであるというイメージを与えようとしたのである。また開発推進イメージを選挙民に与える目的もあってゴルカル候補者に大学卒業者を多く集めた。これは与党候補者の教育面に

40) ゴルカルの報告書によれば加盟団体数は65年末に64, 64年末に128, 67年末に252, 68年8月に249, となっている。*Peranan Sekretariat Bersama Golongan Karya dalam Pembangunan* (Jakarta: Sekber- Golkar, 1968[?]), p. 40 をみよ。

41) そのための措置として同内務大臣は内務省所属の中央、地方公務員を一体とする内務省公務員連盟(Kokar Mendagri)を創り、半強制的に公務員の政党籍離脱を計った。これによって従来地方官吏を中心にして強力な地盤をもっていた国民党の組織が大打撃をこうむったのである。これと同じような公務員連盟はその後各省、各機関にもでき、政府官吏のゴルカル支持は明確となった。軍部はさらに一般人に対してもゴルカル支持を「強迫」(インドネシア人はこれを“*intimidasi*” (intimidation) とよんだ)をしたとの噂が広く喧伝された。

42) 同氏は特別政治工作班(OPSUS)の責任者であり、総選挙庁(Lembaga Pemilihan Umum)の兵站部長(Kepala Badan Perbekalan dan Perhubungan)であり、かつ与党の総選挙対策委(BAPILU)顧問という広範な権限をもった。ゴルカルの25カ年近代化計画によれば、ゴルカルは1971年以降5年毎に施行される総選挙に5回連勝してインドネシアを25年間で一挙に近代化させるというものであった。この内容についてはゴルカル機関紙 *Suara Karya*, May 1, 1971 をみよ。

における質的優位性を誇りテクノクラートによる開発の実行可能性の高さを示そうとしたのであろう。これは総選挙によって成立した国会の選出議員 351 名について学歴、性別、宗教の点からゴルカルと他の主要政党とを比較してみるとその差異が明確になる。議員 351 人中学位（学士、修士、博士号およびそれに相当する学位）保持者は 153 人であるが、このうちゴルカル議員は 106 人という圧倒的な数を占め、二番目に多い NU の 17 人と著しい差を示している。351 人中婦人議員は計 27 人であるが、うち 22 人がゴルカル議員である。また宗教別にみるとゴルカルのみが複数宗教信徒をかかえている。すなわち計 227 人のゴルカル議員中イスラム教徒 203 人、カトリック教徒 10 人、プロテスタント教徒 7 人、ヒンズー教徒 7 人である。⁴³⁾ つまり軍部はゴルカルを媒介体として民間知識人および一般国民との結び付きを保ち、開発指向のパンチャ・シーラ民主主義を実現しようとした訳である。

総選挙直後にゴルカルの組織改革が行なわれたが、中央書記局における民間知識人の役割を軍部当局も確認したようにみえた。しかしながらそれから後しばらくしてゴルカルが陸軍内部の主導権争いの対象となっていった。その原因は、ゴルカルの育成強化とゴルカルの選挙戦における勝利に大きな貢献のあったアリ・ムルトポ准将やアミル・マハムッド中将内務大臣およびスミトロ中将らをはじめとする国防治安省グループの三者間の対抗意識である。マハムッドはゴルカルの組織強化のため内務省官吏を中体として公務員連盟 (KORPRI) を 72 年 2 月に結成し、国家および地方公務員を強制的にこの連盟に属させることとした。ただその後公務員連盟とゴルカルの関係が不明確なままなので、100 万人を越す公務員連盟はマハムッドの政治的基盤固めのためだろうと噂された。他方ゴルカルの民間知識人はアリ・ムルトポの支援をえてゴルカルを開発の担い手とするために努力しだした。これらの動きを国防治安省の首脳部は不満とし、これら知識人を批判しだした。この政府グループ内の緊張関係を憂慮したスハルト大統領は結局 72 年 6 月にゴルカルを国防治安省のより強力な影響下に置くにいたったのである。スハルトはゴルカルの新会長に国防治安省の社会政治開発担当補佐アミル・ムルトノ陸軍少将を任命し、書記長に同省のスパルジョ准将を任命した。⁴⁴⁾ ゴルカルの知識人の政治的基盤はアリ・ムルトポの支持にあり、後者の政治的影響力はスハルトとの結びつきにあるのみであり、マハムッドの政治的基盤は公務員連盟である。スハルトは、武力と組織の点で国防治安省の絶対的優位を無視することはできなかったのである。一時はゴルカルの軍人と民間知識人による協調が軍部と一般国民とを結びつけるパイプとなり、ゴルカルが政府内の「党内野党」的立場から軍人のみによる国防治安省グループとは異なった政策を提示して健全な競合関係が存続するかに思われたが、これも実現しなかった。

43) Indonesia, Department of Information, *Who's Who in Parliament* (Jakarta: Department of Information, 1971; special issue no. 063/71) より算出。

44) Samson, *op. cit.*, p. 134, footnote 13 をみよ。

VI 要 約

以上を要するに、一国の政治的近代化という視点からみると、65年以降のインドネシアの軍人政権は、国家統一を達成し、国家目標を設定する能力をもっているが、経済計画を実行する組織と一般的合意の枠内で競合する政治集団を認めることにはまだ成功していない、といえる。もちろん軍人政権の誕生以来まだ7年を経過したばかりであり、この期間における状況観察のみにとづいてインドネシアの政治的近代化を評価するのは不適切である。ここではむしろこうした状況観察にもとづいて、インドネシアが政治的近代化をとげるために必要な原則的諸点を指摘したにすぎない。すなわちインドネシアのスハルト・グループは今後経済計画を推進するための効果的な組織づくりを行ない、軍人政権に対して野党的立場をとる政治集団を容認し、それが建設的批判を行ないうるよう育成することが必要であろう。このいずれの仕事も実際には非常な難事であることは否めない。経済政策の効果的推進についてみれば単に経済学者を高級技術官僚として起用するだけでなく、行政組織の中堅および下部公務員の質的向上、責任範囲の明確化が必要である。この公務員の質的改善は究極的には教育制度の改善の問題にまでつながってくる。そしてプロテスタンティズムや儒教の労働倫理観が欧米社会や日本社会の近代化に貢献したとせられるように、インドネシアの主要宗教であるイスラム教が近代化を促進させる労働倫理観をもっているかどうか検討されるべきであろう。さらには軍部の最上層部に汚職の横行がみられる現状を軍部自身が是正するものでなければ、軍人政権の正当化が崩れる可能性も大きい。建設的な野党育成についても難しさはかわらない。インドネシアの現代史において、体制批判グループが一般的コンセンサスの枠を越えた反体制的行動に出たために国家統一がいくどとなく危機にひんしたことがあった。現政府はこの過去のながい経験をふまえているがために、国家統一を重視しすぎて、国内政治団体の健全な発展を犠牲にしているようである。この難事にもかかわらず、スハルト・グループは、スカルノ時代の政治シンボルに代わって「開発」という経済シンボルを国民統合のシンボルとしたのであるから、この開発計画の着実な遂行如何が自己の政治生命を決するであろう。