

## エジプト政変とインドネシア政変

増原綾子(亜細亜大学)

中東にもついに民主化の波が訪れている。中東諸国には王制や独裁が多く、石油のような豊富な天然資源の存在によって、あるいはイスラーム的な政治文化の下で、民主化は起こりにくいとされてきた<sup>1</sup>。しかし、今年1月14日には23年続いたチュニジアのベンアリ政権が、2月11日には30年続いたエジプトのムバラク政権が民主化を求める反政府運動によって倒され、リビア、イエメン、アルジェリア、バハレーンといった国々にも反政府運動が拡大するなか、中東における民主化が期待をもって議論されるようになった。

本稿では、今回エジプトで起こった政変について、1998年のインドネシア政変との比較を試みる。なぜ、エジプトの政変とインドネシアの政変を比較するのだろうか。イスラーム教徒が多数を占める国家の民主化の先行事例として、オバマ米政権はインドネシアに注目しているが<sup>2</sup>、比較政治学的に見てもエジプトのムバラク政権とインドネシアのスハルト政権の支配構造には共通点がある。エジプトとインドネシアにおける独裁政権とその終わり方を地域横断的な視座から分析することで、中東研究者が提示するものとは異なる視点やインプリケーションを提示することができるかもしれない。こうした考え

方に基づいて両政権の支配構造と政変の共通点・相違点を明らかにしながら、独裁政権崩壊の政治過程とその後の民主化について考察することが本稿の目的である。

### 支配構造

中東の地域大国であるエジプトと東南アジアの地域大国であるインドネシア、この両国において民主化運動によって崩壊した政権は、いずれも大統領であるムバラクとスハルトに権力が集中した政権であった。ムバラクもスハルトも軍人出身であり、前者は1981年に、後者は1968年に大統領に就任し、両者ともに、強いカリスマ性や個性の持ち主であった前任者(ナセル及びサダト、スカルノ)とは対照的に、地味で現実的な性格でありながらも30年間支配者として君臨し続けた。

彼らは広範な人事権を握り、分配／弾圧策を巧みに使い分けながら支配した。大統領として政府・軍部の高官と与党幹部の人事権を掌握し、重要な政策には大統領自らの意思が強く反映された。政治的多元性のきわめて低い、より独裁的な国家とは異なり、両国ともに複数政党制が認められていたが、政党活動は制約を受け、選挙は政府による介入を受けて与党が常に圧倒的な勝利を収めた。エジプトでは国民民主党が、インドネシアではゴルカルが政権与党として立法府の絶対多数の議席を占め、政権与党と弱小な野党で構成される議会は形骸化し、その立法機能と政府監視機能は失われ、

<sup>1</sup> 中東諸国における民主化阻害要因については、福富満久「中東・北アフリカをめぐる民主化研究:オリエンタリズム的リサーチ・フィールドから国家へのアプローチへ」『早稲田政治公法研究』第82号(2006年)、67-101ページに詳しくまとめられている。

<sup>2</sup> <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/02/11/remarks-president-egypt> (2011年3月14日)。

行政府が立法府に対して極端に優位な状態が継続した。政権与党は独裁者本人の支配を支えるのみならず、独裁者の親族(ムバラクの次男ガマール、スハルトの長女トゥトゥット)への権力委譲を視野に入れて、彼の親族の政治基盤としての役割も果たした<sup>3</sup>。

経済においては、両国ともに大統領の親族とその取り巻き(クローニー)の実業家との癒着や政府高官の汚職が問題とされ、国民の間には大統領親族に近い実業家が大规模企業グループを形成し、国の富を独占することへの強い不満や批判があった<sup>4</sup>。他方で、政府主導の開発に伴うインフラ整備や食糧及び生活必需品への政府の補助金<sup>5</sup>は国民の不満を抑える上で効果を発揮した。エジプト、インドネシアともに、政府は「分配」による国民の慰撫を重視したのである。しかし、大統領による権力と富の独占や政府高官の腐敗、自由と政治参加の制限、人権抑圧は国民を反政府デモ・暴動へと駆り立てることもあり、こうした異議申し立ては当局による弾圧を招き、犠牲者を出すことにもなった。イスラーム教徒が国民のほとんどを占める両国において、ムバラクとスハルトが最も警戒したのは、国民の支持を受けるイスラーム団体(エジプトのムスリム同

胞団、インドネシアのナフダトゥル・ウラマーやムハマディヤー)であり、イスラーム団体に対して政府は硬軟織り交ぜた締め付け策を講じた<sup>6</sup>。

支配構造の点から見れば、ムバラク政権とスハルト政権には上で述べたような共通点が存在したが、もちろんのことながら相違点も存在した。両国の地政学的な位置や外国への依存度、軍の政治的位置である。

同じ親米政権でありながら、米国にとってイスラエルと平和条約を結んでいる同盟国としてのエジプトの重要度はインドネシアの比ではない。地政学的な条件の違いによって米国から多額の経済援助・軍事援助を受け、米国に依存しているエジプトと、一定額の援助を受けつつも米国の影響力から自立的であろうとするインドネシアとは大きく異なっている<sup>7</sup>。

両国における軍の政治的位置付けも異なる。エジプトにおいて軍は対イスラエル戦争を戦ってきた対外防衛の役割を担い、警察と治安部隊が国内の治安維持と国民の統制のために利用されてきた<sup>8</sup>。抑圧機構としての警察と治安部隊が国民に憎まれる一方で、「国民に対して銃口を向けたことがない」軍隊として、また政府とは一線を画した「中立的な」

<sup>3</sup> 鈴木恵美「エジプトにおける政権政党・国民民主党の組織体系」『現代の中東』No. 35(2003年)49, 54ページ。

<sup>4</sup> 鈴木恵美「煮詰まるエジプト社会と新しい政治運動の模索:ポスト・ムバラクのシナリオ」『中東研究』第500号(2008/2009 Vol. I)、48-49ページ。

<sup>5</sup> エジプトにおける食糧への補助金については、伊能武次『エジプト—転換期の国家と社会』朔北社(2001年)、66-72ページ及び、土屋一樹「エジプトのパン行列再来」『現代の中東』No. 45(2008年)36-42ページを参照。

<sup>6</sup> 同胞団については、横田貴之「エジプトにおける民主化運動:ムスリム同胞団とキファーヤ運動を中心に」『中東研究』(2005/2006 Vol. II)、37-52ページ。

<sup>7</sup> 伊能、前掲書、149-152ページ。Leo Suryadinata, *Indonesia's Foreign Policy under Suharto: Aspiring to International Leadership*, Singapore: Times Academic Press, 1996, pp. 138-143, 153.

<sup>8</sup> Risa Brooks, *Political-Military Relations and the Stability of Arab Regimes*, London: International Institute for Strategic Studies,

存在として、エジプト軍は国民から一定の信頼を得ている<sup>9</sup>。他方で、インドネシアの軍は、ゲリラ闘争によって独立を勝ち取ったという輝かしい歴史を持つものの、独立以降はもっぱら国家の分裂を防ぐための統合の道具として、またスハルト体制下では国民に対する抑圧装置の一部として対内的な治安維持を担ってきた。スハルトによる強権支配の一翼を担った軍は国民の警戒と不信の対象であった。

### 政変過程

エジプト政変とインドネシア政変に見られる共通点は、平和的で、宗教色の薄い、緩やかなネットワーク型の動員に基づく民主化運動が 30 年間権力の座にあった独裁者を平和裏に退陣させたということである。

イスラーム教徒が国民の圧倒的多数を占めながら、民主化勢力におけるイスラーム色は薄いものであった。同胞団やナフダトゥル・ウラマーといった両国の代表的なイスラーム団体は民主化勢力の重要な一角を構成したものの、両者とも運動の前面に出ることはなかった。両国の民主化運動は特定の組織やリーダーシップに率いられたものではなく、政治改革と独裁者の退陣という要求で広範囲の人々を緩やかに結び付けた運動であった。

インドネシア政変は「インターネットを使った初めての革命」とも呼ばれ、普及し始めたばかりのEメールやチャットは、デモ参加者が情報を共有し、連携をとり、国際社会との間でメッセージをやり取りする

重要なツールになった<sup>10</sup>。改革を求める学生や知識人が主体となったデモや集会は徐々に拡大していき、大衆動員と並行して民主化勢力と政権側との間で対話・交渉が行われるようになった。効果的な対話と交渉が行われるためには両者の間で信頼感を醸成するための時間が必要である。インドネシアの場合には、1998年3月初めにデモが始まってスハルトが5月21日に辞めるまで、2ヵ月半程度の時間があった。この間、デモや集会と並行して改革の具体的な中身をめぐって対話・交渉が行われたが、政権側において交渉の主な担い手になったのは、改革運動に共鳴した与党議員らである。彼らは議会機能の向上や大統領権限の抑制などを主眼とした政治改革で一致し、揃ってスハルトに対して退陣を求め、改革とスハルト退陣の広範な合意が形成される中でスハルトは辞任を余儀なくされたのであった。

エジプトの政変ではフェイスブックによる速やかな大衆動員が行われたことが大きな話題を呼んだ。フェイスブックのようなSNSを使った民主化運動はエジプトでは数年前から始まっていたと言われ<sup>11</sup>、今回の政変ではフェイスブックの呼びかけによる動員手法は短期間で多くの人々をデモに集めること

1998, pp. 39-40.

<sup>9</sup> 『朝日新聞』2011年2月13日朝刊。

<sup>10</sup> Edward Aspinall, Gerry van Klinken and Herb Feith (ed.) *The Last Days of President Suharto*, Clayton, Australia: Monash Asia Institute, 1999, pp.73-75.

<sup>11</sup> 鈴木恵美「煮詰まるエジプト社会と新しい政治運動の模索:ポスト・ムバーラクのシナリオ」『中東研究』第500号(2008/2009 Vol. I)、50-53ページ。鈴木恵美「ムバーラクのエジプト:その治世における変化」『中東研究』(2010/2011 Vol. II)、56-57ページ。

に成功した<sup>12</sup>。1月25日の最初の大規模な反政府デモから、わずか18日間でムバラクは退陣している。民主化勢力のほとんどがムバラクの退陣までは政権側との対話を拒否するという態度をとった。

エジプトにおいて民主化勢力と政権側との対話・交渉を難しくした理由としては、両者の間で交渉のチャンネルがほとんどなかったということも挙げることができよう。インドネシア政変では、政権与党ゴルカル内部に民主化勢力と対話・交渉可能な「ハト派」の議員グループが存在し、彼らが党内で主導権を握ったことで与党議員が多数を占める議会の場でスハルト退陣の道筋がつくられていった<sup>13</sup>。議会はスハルトに辞任を勧告し、スハルトはその勧告を受け入れる形で辞任した。エジプトの政変では、政権与党・国民民主党の内部から民主化勢力と対話・交渉が可能なグループが出現したようには見えない。すでに2000年より10年にわたってムバラクの次男ガマールが大統領権力の継承を見据えて与党を自らの権力基盤としつつ、党内で影響力を固めつつあったと言われている<sup>14</sup>。与党内が大統領とその親族に対する支持で一枚岩だったのであれば、民主化運動に呼応する動きが与党内からは出てくるのは難しいであろう。他方、インドネシアではスハルトの長女トゥトゥットがゴルカルの幹部になったの

は1993年であり、彼女が党内で影響力を固めないうちに政変は起こった。政変の際に民主化勢力と結び付いた与党議員は、スハルトの長女の影響力の拡大を恐れ、それに反発したグループであった。同じ翼賛与党であっても、党の動向次第では政変の行方を大きく左右すると言えよう。

対話・交渉がほとんど行われぬまま、政権側と反政府勢力側が対峙したエジプトでは結局、「中立的な」軍が調停者として登場することになった。軍は大統領の退陣を発表すると同時に、憲法を停止して議会の解散、軍最高評議会が一時的に権力を掌握するという超法規的な措置を行った。議会在大統領に辞任を勧告し、スハルトがそれを受け入れて辞任、ハビビ副大統領が大統領に昇格するという法に則った形で決着したインドネシアとは異なっていた。

## 民主化過程

現在(2011年3月半ば)、エジプトでは軍が招集した憲法改正委員会が憲法改正案を提示し、それを国民投票にかけることになっている。大統領に権力が集中した政治システムを改めるために、大統領の任期を2期までに制限し、大統領権限を議会がチェックする議会主導型の共和制を構築することを目指す<sup>15</sup>と発表された。大統領権限の抑制と議会の復権とを主眼とした政治システムの改革は、まさにポスト・スハルト期のインドネシアが目指した民主化の方向性でもある。

ハビビ政権はスハルトから権力を継承した直後

<sup>12</sup> *Newsweek*, February 21, 2011, pp. 22-25.

<sup>13</sup> 拙著『スハルト体制のインドネシア——個人支配の変容と一九九八年政変』東京大学出版会(2011年)、215-268 ページ。

<sup>14</sup> 鈴木恵美「煮詰まるエジプト社会と新しい政治運動の模索:ポスト・ムバーラクのシナリオ」『中東研究』第500号(2008/2009 Vol. I)、57-58 ページ。鈴木恵美「ムバーラクのエジプト——その治世における変化」『中東研究』(2010/2011 Vol. II)、59-61 ページ。

から政治改革の実行に着手した。権力委譲から 4 日後の 5 月 25 日には政治犯の釈放を発表し、5 月 26 日には政府非公認の独立系労組の活動を許可、6 月 5 日には報道統制の要となっていた出版物発行許可制を廃止した。民主的な選挙制度と議会制度の確立を目指して、政党法、総選挙法、議会構成法の改正案を準備するための学者から成る改革委員会が内務省内に組織され、委員会の提案に基づいて上記 3 法の改正案がつくられ、9 月に国会に提出された。3 改正案は翌年の 1999 年 1 月に成立し、政党設立の自由化や任命議席の廃止・縮小など国民の政治参加を保障する制度が整い、同年 6 月には新しい選挙法に基づいて自由で公正な選挙が実施された。さらに国会は 1998 年 9 月に報道の自由を確立するための新報道法を可決、10 月にはデモや集会の自由を認める法律を可決した。1998 年 11 月の国民協議会総会では人権憲章が採択されたほか、大統領の権限を抑制するために大統領の非常大権の廃止や正副大統領の任期を 2 期 10 年までとする決定も採択された。その後の国民協議会年次総会においても、大統領公選制、大統領の立法権や人事権の制限、国会の機能向上のための様々な規定が定められていった<sup>15</sup>。大統領に権限が集中し、議会が立法機能及び政府監視機能をほとんど果たせなかったことがスハルト大統領による独裁を助長したとの反省から、

大統領の権限を抑制し、同時に立法府の権限を向上させるという制度改革が行われたのであった。現在のエジプトでも、これに近い形での制度改革を進めようとしていると考えられる。

上で述べたように、インドネシア政変では民主化勢力と連携した与党議員がスハルト政権崩壊に寄与したということもあって、彼らは統治権力を引き継ぐことを改革勢力側から認められた。副大統領に昇格したハビビ大統領はスハルトの側近であったし、新内閣の閣僚の多くは前内閣からの留任組であった。国会も解散はせず、国民協議会議員の一部が縁故主義による任命であったとして辞職した程度であった。インドネシアの改革勢力は旧支配勢力の払拭ではなく、政治制度改革を優先したことがわかるだろう。他方、エジプトでは、ムバラク時代の政権与党が議席を独占する議会では効果的な改革は期待できないという考えから、議会を解散し、選挙を行って旧支配勢力の払拭を先に進めようとしている。政変過程において政権与党がとった行動の差が、両国における民主化過程に影響を与えたと言える。

今後のエジプトの民主化過程について同胞団の政治的影響力の拡大やイスラエルとの外交関係の展開に注目が集まっている。しかし、こういった問題以外にも、インドネシアの民主化過程において起こった様々な問題がエジプトにおいても看過できない問題として立ち現われてくる可能性がある。

一つには、民主化に伴う政治の不安定化である。政治の不安定化の要因はいくつも考えられるが、ここでは次の 2 点について論じたい。第一に、大統

<sup>15</sup> 『朝日新聞』2011 年 3 月 8 日朝刊。

<sup>16</sup> インドネシアにおける一連の政治改革については、川村晃一「1945 年憲法の政治学」佐藤百合編『民主化時代のインドネシア——政治経済変動と制度改革』アジア経済研究所(2002 年)、56-63 ページ。

領と議会との関係性である。インドネシアでは政党設立の自由化によって多くの政党が設立された。しかし、選挙で過半数を取れる政党はなく、大統領は複数の政党から成る連立内閣を組閣せざるを得なくなった。円滑な政権運営を進めていくために他党からの支持を得なければならなくなったからである。議会の支持を取り付ける必要も出てきた。議会と対立すれば法律や予算の成立に支障が生じ、また議会の支持を完全に失えば大統領が国民協議会によって解任される可能性も出てきた。実際に 2001 年 7 月には議会の支持を失ったワヒド大統領が国民協議会特別総会で解任されている。議会優位の政治システムがつけられたことで、スハルト時代には考えられなかったような大統領と議会の対立が頻繁に起こるようになり、その度に政策決定は滞った。エジプトにおいて今後、議会のエンパワーメントをどこまで進めるかは不明であるが、大統領と議会との関係性が変化することによって政治が不安定化する可能性は否めない。

政治が不安定化する第二の要因として、旧支配勢力に対する処遇を挙げることができる。インドネシアにおいては、スハルト大統領本人の訴追は結局行われず、旧支配勢力に対する制裁的措置も限られた範囲にとどまったが、「スハルトを裁判にかけよ」という要求は少なからずあった。スハルト退陣以後、マルクなどインドネシア各地で起こった宗教紛争(キリスト教徒とイスラーム教徒の抗争)に旧スハルト政権関係者が関与したことが指摘されている。確たる証拠はないものの、スハルトへの訴追が迫るたびに紛争が激化しており、旧支配勢力への処遇

と紛争とが連動していることが示唆された<sup>17</sup>。イラクにおいてもフセイン政権崩壊後、旧支配勢力の一部が武装闘争の形で抵抗したと言われ、イラクの安定を阻害する大きな要因の一つとなった。

民主化過程における政治の不安定化と並んで大きな問題となるのが、軍の統制すなわちシビリアン・コントロールの問題である。エジプト同様にインドネシアにおいても軍は政治・経済に大きな役割を果たしてきた。スハルト時代に軍人が重要な政治ポストを占め、軍ビジネスが幅を利かせていたことに国民の批判が集まり、ポスト・スハルト期においてはその既得権の縮小や治安維持装置としての軍の役割を低下させ、さらには軍を文民統制の下に置こうとする改革が進められた。しかし、軍は改革に抵抗し、軍による抵抗は政治的混乱を招いた。東ティモール騒乱、アンボンやスラウェシの紛争への軍の関与も指摘されており、そのことは民主化過程における文民統制の確立の難しさを示している。エジプトにおいても民主化の進展は軍がそれまで享受してきた地位や利益を手放すことを意味するようになるはずである。軍がそれをどのように受け入れるのかを注視していく必要がある。

エジプトにおける政変と民主化は中東地域全体の国内政治・国際政治に影響を与えるのみならず、よりグローバルな視野から見た民主化という現象にも大きな意味を持つ。地域横断的な視点に立った分析が今後も求められよう。

<sup>17</sup> 村井吉敬「地方騒乱を考える:マルク騒乱の背景」国際金融情報センター『インドネシア政治・社会・経済の現状と見通し』(2001年)、78-94 ページ。