



「民主革命によるクーデタの誘発」
(A Democratic Revolution Causes Coup d'état)

March 30, 2018

九島 佳織 (Kaori Kushima)

大阪大学大学院国際公共政策研究科 (OSIPP) 博士前期課程
Master Student, Osaka School of International Public Policy (OSIPP)

【キーワード】 クーデタ、民主革命、民主化、フィリピン、インドネシア

【要約】

本研究は、国内政治体制がクーデタの発生に与える影響を分析することを目的としている。民主化の「第三の波」に伴って軍によるクーデタが減少した歴史的経緯から、民主主義体制下ではクーデタが起こりにくく安定した政治体制が築かれるとされてきた。これに対し、本稿では民主主義体制の移行の形態を十把一絡げにせず、「下からの民主化」後の移行期においてはクーデタを誘発するという仮説を提示する。「下からの民主化」後の新政府には軍を政治から排除したいとする志向性とその条件が揃っており、軍の政治的利権を削減する。そしてその行為が軍の不満を招いて、クーデタを引き起こすという理論である。本稿では、仮説の妥当性を検証するためにフィリピンとインドネシアの比較事例分析によって実証を試みている。

本稿の執筆に当たり、熱心なご指導をいただきました指導教員である国際公共政策研究科湯川拓准教授に感謝申し上げます。九島佳織 (k-kushima@osipp.osaka-u.ac.jp)

はじめに

本研究は、国内政治体制がクーデタに与える影響について理論的に考察するものである。比較政治学においては従来、民主主義体制は軍の近代化に伴う専門職業化（プロフェッショナルリズム）や文民統制を通して、クーデタを防止すると考えられてきた。実際、1960年から2006年の間に起きたクーデタの件数は、民主主義体制下での37件に対して権威主義体制下では127件と、その差は歴然である¹。また、1950年から1989年の間では、民主主義体制における三分の一の国家がクーデタに直面したのに対し、権威主義体制では凡そ半分の国家が少なくとも1回のクーデタに直面してきた²。そして、冷戦終結後に民主化する国家の急増に反してクーデタの発生率が減少したことから、民主主義体制においてはクーデタが発生しにくいという見解が通説的な地位を占めている³。

しかしながら、以上の先行研究には理論的な問題点があると考えられる。すなわち、民主主義体制を一括りにして捉えているという点である。政治体制を民主主義か権威主義かという二分法で捉えてしまえば、クーデタの発生を左右する重要な政軍関係の動態を取りこぼすことになるのではないだろうか。また、実際、対象を近年に設定したとしても、民主主義体制下でのクーデタは相次いでいる。例えば、エジプトでは30年以上続いたムバーラク政権が、2011年の民衆蜂起によって崩壊し民主化したにも関わらず、わずか2年後にはクーデタが発生し再び権威主義化が起こった。これらの事例を見ても、やはり単純に「民主主義体制においてはクーデタが発生しにくい」と結論付けるのは疑問である。

以上の問題意識を踏まえ、本稿では民主主義体制はクーデタ発生率の減少に寄与するのか、という問いを設定する。この問いに対し、計量的手法を用いた既存の研究においては、民主主義体制とクーデタの発生は負の相関であると実証的に示されてきた。これに対し本稿では、民主主義体制の移行期に着眼点を置き、民主化の移行の形態を腑分けすることでクーデタに与える影響の理論化を試みる。すなわち、「下からの民主化」後の移行期においてはクーデタを誘発すると主張するのである。本稿ではこの仮説の実証にあたり、フィリピンの1986年における民主化とその後のクーデタ未遂事件を事例として扱う。なお、本稿においてクーデタは「軍を首謀者とする体制転覆を目的とした非合法的な企て」を指し、結果の成否は問わない。つまり、クーデタ及びクーデタ未遂を含んだ、クーデタを行おうとした軍の行動そのものをクーデタと定義する。

本稿の構成は以下の通りである。まず第1節では先行研究を概説し、これまで看過されてきた民主主義体制の移行の形態に注目した新たな視点を提示する。第2節では理論部と

¹ Jonathan M. Powell, "Determinants of the Attempting and Outcome of Coups d'état." *Journal of Conflict Resolution*, Vol.56, No.6, 2012, pp.1017-1040.

² 以下のデータセットを参照。George Derpanopoulos, et al. "Are Coups Good for Democracy?." *Research & Politics*, Vol.3, No.1, 2016, pp.1-7.

³ Curtis Bell, "Coup d'état and Democracy." *Comparative Political Studies*, Vol.49, No.9, 2016, p.1167.

して、「下からの民主化」後の政府の志向性と条件が民主化後の軍を政治から排除し、民主化移行期にクーデタが発生することを説明する。そして第3節及び第4節は実証部として、フィリピンとインドネシアを題材に仮説の妥当性を検討する。

1. 先行研究

軍と政治体制の関係性についての研究は歴史が古く、これまで多くの学者に議論されてきた領域である。その中でも、クーデタ研究が注目され始めたのは1960年代から70年代にかけて、世界でクーデタが頻発した時期である⁴。その際には、軍自体の組織的な性質や社会経済的影響に焦点が当てられた。その後、1970年代以降は「第三の波」への注目と共に、クーデタと権威主義体制の崩壊の関係性が論じられてきた。本稿で扱う民主主義体制がクーデタを減少させるという理論が登場したのも同時期である。現在では、「アラブの春」において軍の離反が体制崩壊をもたらしたという事実から、体制変動における軍の役割についての研究が再び注目されている。

これまで計量的手法を用いた多くの研究において、民主主義体制とクーデタの発生は負の相関であるとされてきた⁵。他方、なぜ民主主義体制がクーデタの発生を減少させるのかというメカニズムについては、大別すると二つの要因が指摘されてきた。第一に、政権の正統性（レジティマシー）に注目する研究である。正統性については、市民の支持率の低下や国家の機能不全など政府が正統性を棄損していると軍が判断する時、クーデタを起こすとされる⁶。しかし、民主主義体制下においては公正な選挙によって政治リーダーの選択が出来るため、市民は軍によるクーデタを通じた強制的な体制変動を歓迎しなくなる。結果として、政権の正統性の維持がクーデタの抑制に帰結するという考え方である⁷。第二に、国家の統治能力に注目する研究である。すなわち、民主主義体制に備わるチェック・アンド・バランスの機能が、クーデタを起こすリスクを低下させるとされる⁸。

しかし、本稿ではこれらの先行研究には、民主主義体制の安定性という視点の欠如、という問題があると考えられる。同じ民主主義体制であっても、民主化直後の国家と民主化後数十年経った民主主義体制が定着した国家では、軍がクーデタを起こす機会に差があると考えられる。要するに、これらの研究は、民主主義体制には樹立の時期や持続年数によって

⁴ David Kuehn, "Midwives or Gravediggers of Democracy? The Military's Impact on Democratic Development." *Democratization*, Vol.24, No.5, 2017, pp.784-787.

⁵ Staffan I. Lindberg and John F. Clark, "Does Democratization Reduce the Risk of Military Interventions in Politics in Africa?." *Democratization*, Vol.15, No.1, 2008, pp.86-105.; Jonathan M. Powell and Clayton L. Thyne, "Global Instances of Coups from 1950 to 2010: A New Dataset." *Journal of Peace Research*, Vol.48, No.2, 2011, pp.249-259.

⁶ Samuel Edward Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

⁷ Karen L. Remmer, *Military Rule in Latin America*. Routledge, 1989.

⁸ Aaron Belkin and Evan Schofer. "Toward a Structural Understanding of Coup Risk." *Journal of Conflict Resolution*, Vol.47, No.5, 2003, pp.594-620.

正統性や統治能力に差があるという視点を欠いている。よって、民主主義体制を「移行期」と「定着期」に分けて議論を深めていく必要があると考える。

では、民主化「移行期」の政軍関係あるいはクーデタについては、先行研究でどのようなことが指摘されてきたのだろうか。結論から述べると、移行期もまた良好な政軍関係をもたらす、とされてきた。民主化がクーデタ発生率の減少に与える影響については、経験的な観察から研究の蓄積がなされてきた。具体的には、「第三の波」におけるロシア以外の民主化国家にて、権威主義体制時よりも政軍関係が良好だとされている⁹。また、地域研究の観点から、民主化がクーデタの抑制や安定的な政軍関係に影響したと主張する研究も幾つか存在する。それらは、民主化プロセスが軍を政治から退出させたり、民主的制度への変更が軍の影響力を一掃するなどして、文民統制を進展させると主張している¹⁰。

しかしながら、本稿ではこれら移行期に限定した先行研究もまた、議論の余地があると考えられる。それは、すべての民主化を十把一絡げに捉えている点である。すなわち、権威主義体制が民主主義体制に移行する際の形態は決して一様ではない。移行の形によっては軍が権威主義体制の負の遺産として、民主化後もその政治的影響力や権力を保持し続けるあるいは保持し続けようとするというのも自然な議論だろう¹¹。従って、すべての民主化が軍の影響力やパワーを断絶させるという前提は理論としては過度な単純化に陥っており、民主化がクーデタにどのような効果をもたらすのかを解明するには民主化を更に腑分けして考察する必要があると考えられる。そこで、本稿では新たに民主化の形態という視点を用いて、誰が民主化を起こし、どのように政治体制が変更されたかを捉えることで、その後のクーデタへの影響を理論化する。

2. 理論の提示：「下からの民主化」によるクーデタの誘発

本稿では、民主主義体制がクーデタの発生を減少させるかという問いについて、①移行期と定着期に分けなくてはならない、②移行は「上からの民主化」と「下からの民主化」に分けなくてはならない、という二重の場合分けの下、「下からの民主化」の場合には民主化移行期にクーデタが起こりやすいという仮説を提示する。以下では、民主化の形態について概説し、それがクーデタを誘発するメカニズムを示していくこととする。

⁹ Samuel P. Huntington, "Reforming Civil-Military Relations." *Journal of Democracy*, Vol.6, No.4, 1995, pp.9-17.

¹⁰ Janusz Onyszkiewicz, "Poland's Road to Civilian Control" in Larry Diamond and Marc F. Plattner eds., *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996, pp.99-109.; Wendy Hunter, *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers*. University of North Carolina Press, 1997.

¹¹ 代表的な研究として以下を参照。特に、軍事政権だった国家では、民主化後にクーデタを起こす確率が高いこともベルキンらやパウエルの計量的手法を用いた研究（前注）によって示されている。Felipe Agüero. *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.; Muthiah Alagappa. *Coercion and Governance: the Declining Political Role of the Military in Asia*. California: Stanford University Press, 2001.

(1) 民主化の形態

民主化の形態は、民主化を起こした主体者によって分類され、1970年代以降の民主化の潮流の中で経験的に導き出されたものである¹²。一般的に、三つの形態（「上からの民主化」「下からの民主化」「外からの民主化」）に大別されるが、本稿では国内のアクターに注目し「上からの民主化」と「下からの民主化」を分析対象とする¹³。

「上からの民主化」とは、旧体制内における民主化志向のエリートを主体とした、体制内部で強硬派と柔軟派に分裂した後に協定が結ばれて起こった民主化のことである。体制内のエリートによる自由化の導入が、民主化を引き起こす場合が多い。最終的な体制崩壊の様態としては、旧体制の独裁者が自由で公正な選挙を実施したことで野党に敗北したり、選挙に出馬せずに政界を引退したりして、非暴力的に民主的な政府が誕生する。具体的な事例として、ハンガリーでは共産党指導者カーダールによる長期政権が続いていたが、野党と体制内部の民主化志向のエリートが結託し指導者に自由化を迫った末、民主化が起こっている。カーダールの辞任によって政治改革派による民主的制度の導入が実施され、民主主義体制として再出発した。また、チリでは1973年のクーデタ以降、ピノチェト政権が軍事政権を敷いていた。しかし、民主化志向のエリート層が主導する1980年憲法の改正や民政移管への準備を経て、最終的に1988年の大統領選挙で野党に敗北したことで民主化が達成された。

一方、「下からの民主化」とは民主革命とも呼ばれる、一般大衆による体制転覆を目的とした反乱やデモ、ストライキなどによって達成される民主化のことである。労働組合や青年団、自助団体などの市民社会組織が一同となって民主化運動を展開したり、民主化志向の野党が運動を扇動したりする。最終的な民主化の局面としては、権威主義体制の独裁者を追放するか、辞任に追い込み政界から退出させる場合が主である。選挙などの公式な制度による政治リーダーの変更ではなく、大衆動員による非制度的な行動によって変更されることが民主革命の最大の特徴である¹⁴。例えば、ルーマニアにおいては、反共産主義を掲げた国民が民主化デモを展開し、国軍が政権に反旗を翻したことで独裁者のチャウシェスクは逮捕され、民主化が実現している。また、ジョージアでは、2003年の大統領選挙後

¹² 民主化の形態について「体制転換」や「決裂」など用語は多様であるものの、その概念を提示した代表的な研究としては以下の研究が挙げられる。Scott Mainwaring. *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. Vol. 130. University of Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1989.; サミュエル・ハンチントン『第三の波—20世紀後半の民主化』坪郷實ほか訳、山嶺書房、1995年。

¹³ 外国からの圧力や武力行使によって達成される「外からの民主化」は、外部アクターが主権国家の国内政治体制に関与する特殊な行為であり、ゲッデスらによれば、1946年から2010年までに「外からの民主化」が起こった国家は、ラオス、パナマ、ハイチ、シエラレオネのみである。本研究は、文民政府と軍がどのように関係し政治の制度設計を行うかを解明することを目的としているため、「外からの民主化」は分析の対象外とする。Barbara Geddes, Joseph Wright, and Erica Frantz. "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set." *Perspectives on Politics*, Vol.12, No.2, 2014, pp.313-331.

¹⁴ Jack A. Goldstone, "Toward a Fourth Generation of Revolutionary Theory." *Annual Review of Political Science*, Vol.4, No.1, 2001, p.142.

に一般大衆が非暴力的な抗議活動を行った結果、ソ連からの独立当時から権力の座に居座っていたシェワルナゼを辞任に追いやって民主化に至った。

(2) 民主化後の政府の軍に対する認識と対応

以上、民主化の形態についての特徴や事例を概説した。それを踏まえ、次に「下からの民主化」が民主化移行期にクーデタを誘発するという本稿の仮説について、そのメカニズムを提示する。本項では、同じ民主化後に成立した政府であっても、移行の形態によって軍に対する認識やその処遇が大きく異なることを示す。

民主化とは、制度やそれを取り巻く環境に断絶性をもたらす政治現象である。民主化の局面において、政府内部では民主化勢力だった旧野党が政治に参加し、権威主義体制を支えた政党が解体されて政界から退出するなど、体制変動に併せてその構成員が変化する。一方で、軍は特殊な組織であり、旧体制である権威主義体制を支えた軍が、民主化後も変わらず国家にとって重要な安全保障分野の任務を継続する。それ故に、民主化の前後で内部の構成が大きく変化しない軍という組織の連続性は、新政権に民主化後の制度設計について課題を生み出す。すなわち、どのようにして民主的制度の中で軍を統制するかという問題である。

ここで重要なのが、「下からの民主化」後の政治リーダーは、軍を制度によって拘束しようとする志向性を持つ、ということである。つまり、文民統制を掲げて軍の政治からの排除を目論む¹⁵。なぜならば、新政権は、民主主義体制下では軍の専門職業化を進めるべきとする西洋で培われたその理念を持ち、軍を政府の管理下に置くことは当然であると認識するからである。また、権威主義体制の持続に貢献し独裁者に懐柔されてきた軍が、旧体制時の残党と結託して新政権に反抗しないかについて信頼がない。そのため、新政権は軍を早急に政治から排除することで、将来的な不確実性を減らしたいという考えに及ぶ。

また、「下からの民主化」後の国家では、政治リーダーを取り巻く閣僚や一般市民も同様に、軍の政治からの排除に賛同すると考えられる。その理由として、第一に、閣僚などの政治家は民主化勢力で構成されており、権威主義体制の体制転覆のために集った彼らは旧体制やそれを支えた軍に対する忌避感が強く、旧体制側に対して強硬的な政策の導入を好むからである。第二に、市民も民主化運動を展開する中で軍からの抑圧を受けており、その経験が文民統制の必要性を意識させるからである。

一方で、「上からの民主化」後の政治リーダーは軍を制度で拘束するよりも、懐柔や譲歩によって軍と共存することを好む。なぜならば、旧体制から継続する軍との関係性を維持する方が、権力の維持には効率的だと考えるからである。「上からの民主化」では、旧体制

¹⁵ 政軍関係研究において、これまでの演繹的推論や経験的証拠から、文民政府は軍の政治領域を削減して政治的影響力を高めようとする仮定されてきた。David Kuehn and Philip Lorenz. "Explaining Civil-Military Relations in New Democracies: Structure, Agency and Theory Development." *Asian Journal of Political Science*, Vol.19, No.3, 2011, pp.231-249.

内部のエリートか選挙に勝利した野党が政権を担うため、政治リーダーが変更されるだけで議会や政府の構成員に変化が少ない。そのため、旧体制や軍との繋がりが強い政治家が多く存在する議会や政府では、軍の政治からの排除に積極的ではない。政治リーダーにとって一番重要なのは自らの政治生命の存続であり、それを脅かす可能性のある軍との対立を避けて政権を運営しようとするのである。

以上、「志向性」という観点から、民主化の形態によって軍を政治から排除したいという意識に差が生じることについて述べた。次に、「条件」あるいは「可能性」という点に移りたい。すなわち、民主化後の新政府は軍を政治から排除出来る場合と出来ない場合がある。特に、民主化前に独裁者や軍などの旧体制側と民主化促進派との間で協定が結ばれて、軍の国防政策における自律性など政治的特権を容認する国家があることは既に多くの研究で指摘されている¹⁶。他方で、現役軍人の閣僚登用の禁止や国防政策の自律性の廃止など、軍を政治から排除することが出来た事例も数多くある。そこで、本稿では「下からの民主化」という移行の形態は、軍を排除したいという「志向性」だけではなく、軍の政治からの排除や既得権益の制限などの政策を実施することを可能にする「条件」ももたらすと主張する。

「下からの民主化」後の新政府は、選挙による正統性を持たない革命政権あるいは暫定政権として樹立する。そして、革命政権であることを強みに、民主化移行期の制度設計の段階にて軍の政治からの排除を成し遂げられる。その理由として、以下の三つが挙げられる。

第一に、革命政権であるが故に権威主義体制が崩壊する際に交渉がなされなかった、あるいは、交渉が無効となる点である。前述したように、民主化が起こる以前に独裁者と軍、民主化勢力である野党の三者が、民主化後の待遇を巡って交渉をするという事象は、経験的にも示されている。しかし、「下からの民主化」の場合は、独裁者の意思で民主化が達成されたわけではなく、民主化勢力によって強制的に政権から追放されて、独裁者にとって望まぬ民主化が生じる。よって、体制崩壊前に民主化後の処遇のために交渉をしていたとは考えにくい。万が一、交渉がなされていたとしても、革命による民主化の達成は交渉決裂の末路であり、交渉そのものが無効であると政府は捉えることが可能である。

第二に、革命政権の政府内部には旧体制派が少ないことから、政策決定のコンセンサスを取りやすい点である。民主革命後の政府は、民主化勢力であった旧野党が政権を担うため、政府内に旧体制時からの基盤を維持して新体制に残る政治家が少ない。従って、軍や独裁者を擁護したり、旧体制の政府との橋渡し役となったりする立場の人物がおらず、政府は自由に意思決定を行える。また、革命政権は民主化後に選挙が実施されるまで、政治リーダーやその側近による任命で決定した閣僚が政策の決定を行う。従って、政治リーダ

¹⁶ 例えば、Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America" *Comparative Politics*, Vol.23, No.1, 1990, pp.1-21.

一の意味が政策に反映されやすく、政府は軍に対して処罰や追及などの政策を実行することが容易である。

第三に、革命政権としての正統性があるからこそ、市民の支持を損ねないような政策ならば比較的实施しやすいという点である。民主主義体制における政府の正統性は、市民の投票によって公平で公正な選挙に勝利することである。但し、民主革命後の新政府にはそれが存在しない。そのため、彼らは一般大衆が支持した民主革命を成し遂げたという事実を、選挙での勝利に代わる正統性として主張する。また、「下からの民主化」は「上からの民主化」と大きく異なり、民主化直後の政権の支持率が高いと考えられる。それは、新たな民主主義体制への期待の度合いを示しており、従って、民主主義体制下での理想である文民統制について反対者が少ないと新政府は予想する。故に、市民からの支持の高さが強みである民主革命後の新政府は、軍の政治的利権を剥奪する政策を実施出来る。

以上の三点が、「下からの民主化」であれば、軍に対して政治からの排除や既得権益の制限などの政策が実施しやすい理由である。そして、それらの政策の実施こそが、その後のクーデタなどの軍の政治介入を引き起こす所以となる。従って、「下からの民主化」後の新政府は「上からの民主化」と比較して、軍を政治から排除したいという意欲とそれを可能にする「条件」を兼ね備えているという主張を提示した。次節では、視点を軍に移した上で、それがクーデタを惹起することについて述べていきたい。

(3) 軍の不満と政治介入としてのクーデタ

軍は自らの集団的利益を重視し、常に利益の保護と拡大に関心を持つ組織である¹⁷。具体的には、権威主義体制時に受け取った現役軍人の閣僚登用や軍による警察機能の統制、政策決定の自律性、特定分野における経済活動の支配などの既得権益の削減には反発を見せる¹⁸。軍にとって、集団的利益の継続は守るべき権利であり、他者からの干渉に不満を抱きやすい領域である。このことについては、クーデタの発生要因として研究が蓄積されている。

また、軍の集団的利益に関する政策を軍からの承諾がない状態で実施することも、クーデタを起こす要因となる。ここで強調したいのは、軍に関わる政策の決定が他者によって行われるという事実が、集団的利益の削減以上に軍がクーデタを起こす原因となることである。「下からの民主化」後の新政府は軍の集団的利益を阻害しやすく、合意のない排除が引き金となってクーデタを発生させる、ということになる。例えば、パキスタンでは1971年に敗戦とバングラデシュの独立によって国民からの信用が失墜し、軍事政権が崩壊して民主化した。民主化後のブットー政権では文民統制の確立を目指し、国軍指導部の解任や

¹⁷ Nordlinger, Eric A. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. New Jersey: Prentice Hall, 1977.

¹⁸ 軍の利権については、ステパンの研究が詳しい。アルフレッド・C・ステパン『ポスト権威主義 -ラテンアメリカ・スペインの民主化と軍部-』堀坂浩太郎訳、同文館出版株式会社、1989年。

参謀総長の任期の短縮、大統領を司令官のトップにするなど、軍のあらゆる政治的利権を削減した。よって、国軍は軍の威信を傷つけられ、クーデタを起こして政権を転覆させている。

一方で、軍との交渉や合意を得て既得権益を削減した場合には、クーデタを引き起こさない場合が多い。民主化後に軍が兵舎に帰った大抵の国家は、民主化以前の交渉によって何かしらの既得権益を手放している。例えば、1980年のペルーにおける民主化直後のベラウンデ政権は、軍の利権を削減したもののクーデタが起こらなかった事例である。ベラウンデ政権では、政党を監視する情報部門の予算の削減や、軍が安全保障政策を立案するための国防システムの不設置を決定するなど、軍の組織体制に切り込んだ重要な政治的特権を削減している。それは就任時から軍と綿密に交渉を重ねながら削減を決定したからであり、結果的に軍の政治介入なしに安定的な政軍関係を築いたとされる。つまり、軍の集団的利益の削減は、必ずしもクーデタという政府への反抗的な行為に繋がらない。従って、「下からの民主化」後の新政府における強硬な利権の削減がクーデタを引き起こすと考える。

もっとも、「下からの民主化」後に成立した政権による利権の削減が軍にクーデタへのインセンティブを与えると、軍はそのクーデタを如何にして正当化するのか、という点についてもおさえておかねばならないだろう。すなわち、軍は民主革命後の政権を転覆させるという行為をいかなるレトリックによって正当化することが可能なのか、という軍にとっての正統性調達の問題である。結論から述べると、革命政権が従来の民主的制度に拘束されないことが、軍の正当化を可能にする。革命政権はその他の政権と比較し、選挙という公的制度を通さずに樹立するという特殊性を持っている。それは、本来の民主主義体制としての必要条件を損なっており、軍にとっては正統性の欠如を追及しやすい事実である。従って、軍は非民主主義的な革命政権への挑戦と新たな民主的な政権の樹立をレトリックとし、クーデタを正当化する。そのことが、民主化後初の選挙を迎えていない民主化移行期においてクーデタが発生する理由にも繋がるのである。

以上、民主化の形態がクーデタに影響を与えるとする仮説を提示した。本主張において一点留意しなければならないのは、なぜ「下からの民主化」後の新政府は軍のクーデタを予測出来ないのかという点である。すなわち、クーデタを起こされる見込みが高いならばそもそも新政府は軍の利権を削減などしないはずではないか、という当然の疑問に応答しておく必要がある。しかし、「下からの民主化」後の政府は軍のクーデタを阻止することが可能だと誤解しがちであると考えられる。上述したように、軍は市民の支持を獲得し社会的歓迎が受けられる際にクーデタを起こしやすく、それは文民政府も共有する認識である。「下からの民主化」後の政府の場合、民主化勢力であった国民の切望を持って誕生しており、自らの政権の支持率の高さを自覚している。よって、革命政権の正統性が保証される限り、軍は市民からの支持を根拠にクーデタを起こせないと判断する。この判断が政府に

軍の利権の削減を後押しし、予期せぬクーデタを呼び込むことになるのである。

以上、本稿の主張を仮説的に提示した。以下では、民主化移行期におけるクーデタの発生に革命政権としての特性がクーデタを誘発するのだということを、事例分析によって実証的に示していくことにする。

(4) 事例の選択

本項では事例分析について述べるが、それに当たり、まず「下からの民主化」後の民主化移行期に起こったクーデタを網羅的に抽出することとする。最初に、「上からの民主化」と「下からの民主化」の判別であるが、これはゲッデスらの研究を参考に権威主義体制の崩壊という側面から民主化を同定した時、体制内部の指導者の変更、選挙による現職の敗北、現職の立候補なしの選挙における野党の勝利を「上からの民主化」、大衆蜂起を「下からの民主化」として分類することが可能である¹⁹。次に、クーデタの発生には、パウエルらのデータセットを参照した²⁰。最後に、民主化移行期の測定については、移行期と定着期を区分する計量的手法の研究を参考に、民主化から5年以内を移行期とした²¹。

以上を踏まえた結果、1950年から2005年までの間に「下からの民主化」後の民主化移行期に起こったクーデタの事例は、ベネズエラ(1960)、韓国(1961)、スーダン(1969)、タイ(1976)、ボリビア(1984)、フィリピン(1987)、マリ(1991)、アゼルバイジャン(1994)、ニジェール(1996)の9件を挙げることが出来る。そこで、本稿では民主化の形態が民主化移行期におけるクーデタの発生に影響するという仮説を実証するために、フィリピンとインドネシアの比較事例研究を行う。フィリピンは、「下からの民主化」後の新政府が軍を政治から排除し、民主化移行期においてクーデタが発生した事例である。他方で、インドネシアは「上からの民主化」後の新政府が軍の政治的利権を残した結果、安定的な政軍関係を築いた事例である。

本稿の実証部において、これらの事例を用いることには二点の理由がある。第一に、フィリピンは「最もありそうにない事例 (Least Likely Case)」に位置づけられるからである。フィリピンは、20年に渡るマルコスの個人独裁体制から1986年に民主化した国家である。しかし、それ以前はアメリカの統治下にあり、民主的制度の運営がなされていた。特に、政軍関係においてはアメリカの文民統制を引き継いでおり、軍は高度の専門職業化が進んでいた²²。また、マルコス政権下においてもアメリカとは同盟国として関係性を築き、民主化時にはアメリカによる民主化促進キャンペーンの影響も強く受けていた。ハンチント

¹⁹ Geddes et al., *op. cit.*, pp.313-331.

²⁰ Powell and Thyne, *op. cit.*

²¹ Edward D. Mansfield, and Jack Snyder. "Democratization and War." *Foreign Affairs*, Vol.74, No.3, 1995, pp.79-97.

²² 山根健至『フィリピンの国軍と政治－民主化後の文民優位と政治介入』法律文化社、2014年、26-33頁。

ンが主張する、民主化を通じた文民統制の規範化や制度化がクーデタを抑制するという理論が妥当であれば、文民統制を以前に経験しておりアメリカとの繋がり強いフィリピンはクーデタが起こりにくい環境であった。

加えて、軍事政権であったスーダンやボリビア、ニジェールなどとは異なり、フィリピンは個人独裁体制である。マルコスが国軍懐柔によって軍の政治的役割が大きかったものの、国防政策の決定はマルコスと参謀総長の間で行っていたことから、歪でありながら文民優位は継続していた²³。よって、軍事政権や軍の政治的役割が大きかったことの負の遺産が民主化後のクーデタに影響するならば、フィリピンはクーデタが起こりにくい状況下にあったと言えよう。従って、フィリピンにおけるクーデタの発生を実証することは、本稿の仮説に対する貢献が大きいと考える。

第二に、フィリピンとインドネシアは、共通する要素が多いからである。2ヶ国は同じ東南アジア地域に位置し、西欧諸国の植民地からの独立という歴史を持つことから、政治文化の要素に同質性がある。また、権威主義体制の状況も類似している²⁴。フィリピンと同様に、インドネシアでも32年間に及ぶ個人独裁体制が敷かれており、スハルトは軍を懐柔することで権力を維持した。よって、軍は多くの政治的利権を有していた。加えて、双方ともに民主化時に国軍の協力や離反が起こっている。これらの事実から、2ヶ国は実証で考慮しなければならない多数の変数を統制出来ると考える。

従って、本稿ではフィリピンとインドネシアの事例を比較することで、民主化の形態がクーデタの発生に影響するという仮説を実証する。

3. フィリピンにおける民主革命後のクーデタ未遂

本節では、「下からの民主化」後の新政府の志向性と条件が軍を政治から排除する政策を実施し、それが引き金となって軍の不満を招いてクーデタが発生するという理論を、フィリピンを題材に実証していくこととする。以下では、1986年のフィリピンにおける民主化を論じ、その後に樹立したアキノ政権においてアキノとその閣僚及び一般市民が軍を政治から排除したいと考え、革命政権としての特性を活かして策を講じたことで、国軍の不満を招き、アキノ政権下にて8件のクーデタ未遂事件が発生したことを仮説に沿って示していく。

(1) 民主化勢力による「二月政変」

本項では、フィリピンの民主化の経緯を概説し、本事例が一般民衆によって独裁者が追放されるという「下からの民主化」に属することを示す。

²³ 同上、5頁・36-44頁。

²⁴ Felix Heiduk, "From Guardians to Democrats? Attempts to Explain Change and Continuity in the Civil–Military Relations of Post-Authoritarian Indonesia, Thailand and the Philippines." *The Pacific Review*, Vol.24, No.2, 2011, p.250.

マルコス (Ferdinand E. Marcos) は、1965 年に民主的制度の下で大統領として就任した。その後、当時の在職期間の上限であった二期 8 年を目前とした 1972 年 9 月に、戒厳令の公布によって権力の座に居座ったことで、権威主義体制における独裁者として悪名を馳せるようになった。

個人支配体制の存続には軍の懐柔が必須であり、マルコスは同郷のベール (Fabian C. Ver) 参謀総長と結託してフィリピン国軍を懐柔することで、独裁政権を維持し続けた。具体的には、2000 人以上の現役軍人を大蔵省や天然資源省、運輸・通信省などの政府機関に配属させたり、政府資金で運営される公社を軍に与えたりした²⁵。結果、国軍の組織は拡充され、戒厳令前は 11% だった国防費が、国家予算の 20% 以上を占めるようになった。

しかし、1983 年にベニグノ・アキノ (Benigno “Ninoy” Aquino Jr.) が射殺された事件によって国内状況は一変する。当時、ベニグノ・アキノは民主化を目指す勢力にとってのカリスマ的リーダーであり、国内外で周知の存在であった。何よりも、アキノがマニラ国際空港にて銃撃された瞬間を、アメリカから帰国した彼を待っていた 2 万人もの国民と海外の報道関係者が目撃した。よって、その様子は一瞬にして全国民が知るところとなり、事件はマルコスの命令、あるいは、統制のとれなくなった国軍の仕業であるとした風説が広がった結果、国民のマルコス政権に対する嫌悪感が高まった²⁶。

この射殺事件は、フィリピンにおける本格的な民主化運動の起点となった。まず、国民のマルコス退陣を要求する抗議活動が急激にエスカレートし、事件後 3 ヶ月間だけで 134 件の大衆抗議デモが発生した²⁷。その後、デモの数は 1984 年に 266 件、85 年には 393 件に著しく増加している。次に、カトリック教会がマルコスに対する批判を強めるようになった。フィリピンは植民地時代の名残から国民の大半がキリスト教徒であり、特にベニグノ・アキノと親交のあったシン (Jaime L. Sin) 枢機卿がマルコス政権を非難したことで、多くの国民に影響を与えた。そして、国内の政情不安は経済の悪化をも招いた。国家としての信用が低下し、1983 年の年初には 25 億ドルだった外貨準備高が、事件後の 9 月末には 14 億ドルまで激減した²⁸。また、1984 年には 60% を超えるインフレを引き起こし、結果として農業従事者や労働者のストライキに繋がっていった。以上のように、ベニグノ・アキノの死をきっかけとした国民の動乱が多くの民主化勢力を生み出し、人々はフィリピンの民

²⁵ マルコス政権下での軍の利権については、詳細は以下を参照。P. N. Abinales, *The Philippine Military and Marcos Regimes. The Third Meeting of Southeast Asia Network of United Nations University Perspective Planning*, 1985, p.62. ; Felipe B. Miranda, “THE MILITARY” in R. J. May and Francisco Numenzo eds., *The Philippines after Marcos*. Sydney: Croom Helm Ltd, 1985, p.95. ; デイビッド・ワーフェル『現代フィリピンの政治と社会』大野拓司訳、明石書店、1997 年。

²⁶ Ma. Serena I. Diokno, “Unity and Struggle.” in Aurora Javate-de Dios et al. eds., *Dictatorship and Revolution: Roots of People’s Power*. Quezon: Conspectus Foundation Incorporation, 1988, pp.162-163.

²⁷ 五十嵐誠一『民主化と市民社会の新地平—フィリピン政治のダイナミズム—』早稲田大学出版部、2011 年、135 頁。

²⁸ Emmanuel de Dios ed., *An Analysis of the Philippine Economic Crisis*. Quezon: University of the Philippines Press, 1984, p.17.

主化を願うようになった。

そこで、マルコスは大統領選挙を 1986 年に実施することを表明した。野党からは「アキノに正義を、すべての者に正義を (Justice for Aquino, Justice for All: JAJA)」や「国民の闘い (Laban ng Bayan: Laban)」、「民主国民連合 (United Nationalist Democratic Organization: UNIDO)」などの市民社会組織や野党からの支援を受けて、ベニグノ・アキノの妻であるコラソン・アキノ (Corazon C. Aquino) が立候補することとなった。アキノは、国民 100 万人から立候補を要請する嘆願書を受け取っており、多くの国民が彼女の勝利を望んだ。しかしながら、2 月 7 日の大統領選挙におけるマルコスの不正操作によって、マルコスの 1080 万票に対してアキノは 930 万票で、政府はマルコスの勝利を公表した。

公正な選挙実施のための民間監視団体「自由選挙のための国民運動 (National Movement for Free Elections: NAMFREL)」は独自の開票結果に基づき、アキノが 783 万票、マルコスが 705 万票という投票結果を公開した。よって、2 月 16 日にアキノは国民 50 万人の前で勝利宣言をし、マルコスがこの結果を承諾しない限り、全国的に民主化のための不服従運動を展開すると言及した²⁹。同様に、教会においてもシン枢機卿らが「マルコス大統領を認めない」と発言した。また、マルコスを批判する声は国内に留まらず、アメリカのホワイトハウスも選挙の信頼性が疑わしいと声明を出した。結果、それまでマルコス政権を容認していた国内外のアクターが、一斉にマルコスを見限ってアキノを支援し始めたのである。

他方、マルコス政権を支える国軍にも変化が現れていた。1982 年以降、ホナサン (Gregorio B. Honasan) を筆頭にフィリピン士官学校の 1971 年度卒業生の一部が RAM を名乗る組織を結成し、マルコスに対抗するようになっていた³⁰。マルコス政権下での国軍は、すべての人員が等しく懐柔されていたわけではなく、マルコスの同郷者カベール参謀総長の子弟のみが優遇された。更に、士官学校卒業生よりも一般大学出身の将校の方が出世の機会や給与の面で待遇が良く、RAM はそれらの懐柔策に不満を募らせていた。そこに合流したのが、国防大臣であったエンリレ (Juan Ponce Enrile) とラモス (Fidel V. Ramos) 参謀総長代行であった。エンリレは、カベールによって国防大臣の意思決定領域が狭まっていることが不服だった。他方で、ラモスはカベールの起こしたアキノ殺害事件を通じて軍の「道徳的な規律」の在り方に疑念を持ち、彼を罷免しないマルコスに不満を抱いていた³¹。また、ラモスは RAM と似た思想を持っており、国軍の私兵化から脱してプロフェッショナルリズムを実現することを目指していた。よって、エンリレとラモスの後ろ盾を得た RAM は 4000 人もの組織に拡大し、1986 年の大統領選挙時にはアキノ側に付いて選挙不正防止運動を推

²⁹ ワーフェル、前掲書、425 頁。

³⁰ Gretchen Casper, "Theories of Military Intervention in the Third World: Lesson from the Philippines." *Armed Force & Society*, Vol.17, No.2, 1991, p.196.

³¹ Terence Lee, *Defect or Defend: Military Responses to Popular Protests in Authoritarian Asia*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2015, p.91.

進した³²。

大統領選挙後、アキノやアキノを支援する市民社会組織を筆頭に民主化運動が扇動される中、エンリレとラモス率いる RAM はマルコス政権に対するクーデタ計画が露見し、2月22日に約500人でマニラ首都圏にあるフィリピン陸軍アギナルド基地へ籠城した。当時、エンリレはクーデタを起こして一時的に国軍が権力を掌握し、その後アキノ政権へ民政移管しようと考えていた³³。エンリレの理想としては、アキノに対して優位な立場を維持し、文民軍事政権やアキノとの共同パートナーとしての文民政権の樹立を望んでいた。しかし、唯一の手段であるクーデタが失敗に終わったことで、エンリレらは自らの保身のためにアキノや民衆による体制崩壊を頼るしか道がなくなったのである³⁴。よって、エンリレとラモスは「選挙結果に疑いがあり、アキノに正統性がある」と公言し、アキノを擁立することでマルコスに退陣を要求した。

この騒動にいち早く便乗したのは、カトリック協会のシン枢機卿であった。シン枢機卿はラジオを通じて、フィリピン国民にアギナルド基地へ集うように呼びかけた。そして国民は直様反応し、翌日の夜中には5000人ほどの人々が国軍からRAMを保護するように囲んだ³⁵。同様に、アキノも自分の支持者に対してRAMへの全面的支援を呼号し、その結果、23日の夕方までにおよそ100万人が基地に集結した。加えて、ラモスがこの動乱に加わっていたことも、大衆動員への大きな鍵であった。参謀総長代行であったラモスに忠誠を誓っていた国軍の治安部隊20万人がマルコスから離反し、RAMに加勢した³⁶。そこには、指揮官や司令官などの上層部も多く含んでいた。また、国軍は市民に対して強硬手段をとることが出来ず、命令による武力行使を回避するために投降する兵士も続出した。結果として、国軍の9割がマルコスから離反し、加勢あるいは中立の立場をとった。

このような民主化の最終局面の裏側では、アキノ政権とRAMは民主化後の軍の処遇について議論を重ねていた。RAMの籠城後、アキノは側近を介してエンリレやRAMとの交渉を開始した。その内容として、アキノ側はRAMに民主化後には文民政府に拘束されることを承認するよう要求していた³⁷。要するに、アキノは国軍の文民統制を図り、マルコス政権下で与えられた政治的権力を削ぐことを目標としていた。一方、RAMの窓口であったエンリレは今回の大衆蜂起は軍の功績であることを理由に、アキノ政権下の閣僚のポ

³² Rodney Tasker, "Arms and the Men." *Far Eastern Economic Review*, Vol.131, No.6, February 6, 1986, pp.25-27.

³³ Alfred W. McCoy. *Closer than Brothers: Manhood at the Philippine Military Academy*. London: Yale University Press, 1999, pp.234-238.

³⁴ この時、エンリレは「クーデタが死に、ピープルパワーが生まれた」と揶揄している。McCoy, *op. cit.*, p.244

³⁵ Randolph S. David, "REVOLUTION WITHOUT TEARS: Note on People Power and the February 1986 Uprising in the Philippines." *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies*, Vol.1, No.4, 1986, pp.20-22.

³⁶ Lee, *op. cit.*, pp.100-101.

³⁷ Gemma Nemenzo Almendral, "The Fall of the Regime." in Aurora Javate-de Dios et al. eds., *Dictatorship and Revolution: Roots of People's Power*. Quezon: Conspectus Foundation Incorporation, 1988, p.216.

ストを用意するよう要求した。結果、アキノ側は文民統治の合意を得る代わりに、民主化後の閣僚にエンリレを国防大臣として迎え入れる決定をした。しかし、この時には軍の自律性や人権違反の忘却など、新国軍の組織全体の対処に関する交渉はなされなかった。

一方、マルコスが2月25日に民主化が達成される直前まで、大統領職を諦めようとしていなかった。同日アキノがマニラの社交クラブにて大統領宣言を行っている最中、マルコスは大統領官邸であるマラカニアン宮殿にて自らの大統領就任式を執り行う準備をしていた³⁸。しかし、状況を察したマルコスは同日夕方遂に自らの敗北を認め、アメリカの支援で国外逃亡に至った。そこにはマルコスだけでなく、個人独裁を支えた軍のトップであるベール参謀総長と子弟の将校の姿もあった。ベールに関しては、マルコスに囲い込まれながらも市民に暴力を振わなかったとして、国外逃亡までせずとも、民主化後に情状を酌量した判決が下った可能性も少なくない³⁹。それにも関わらず、海外に亡命するということは民主化勢力側と十分な交渉をしておらず、国内に留まった場合のリスクが高かったからだと考えられる。こうしてフィリピンにおける「下からの民主化」はマルコスを追放して終焉し、4日間という短期間で達成された。また、この民主化は2月に起こった出来事として「二月政変」と呼称されるようになった。

(2) 民主化後の政府の認識と行動

次に本項では、「下からの民主化」後に樹立したアキノ政権が軍の政治からの排除を志向し、革命政権の特性を活かして軍の政治的利権を排除していったことを示す。

アキノは、大統領就任から1ヶ月後の3月25日に公布された政府声明にて、自らを「新国軍 (New Armed Forces of the Philippines) の協力を得たフィリピン国民の直接的な権力の行使を通じて設立した新政府」であると称し、民主革命によって樹立した政権であることを明示した⁴⁰。また、「(民主革命という) 国民の英雄的行動は、1973年憲法を無視して行った」とし、1973年憲法に拘束されない行為であることにも言及した。2月の大統領選挙は1973年憲法の下で実施されているため、これらの発言はアキノが選挙に基づく政権の正統性を獲得する意思がないことを示している。要するに、アキノは自らを革命政権として位置付けたのである。このことは、アキノ政権のその後の動向を説明する上で、非常に重要な点である。

次に、革命後の新政府が軍を排除しようという志向性を有していたことを示していく。

³⁸ ワーフェル、前掲書、427頁。

³⁹ 実際、民主化後にアキノは国軍に対して「軍は(マルコス)政府に従っただけであり、人道違反以外の罪は軍に負わすことはない」と公言している。J. P. Fenix “Purge Military - Cory.” *Philippine Daily Inquirer*, March 23, 1986, p.2.

⁴⁰ The Republic of the Philippines, “Proclamation No.3: DECLARING A NATIONAL POLICY TO IMPLEMENT REFORMS MANDATED BY THE PEOPLE PROTECTING THEIR BASIC RIGHTS, ADOPTING A PROVISIONAL CONSTITUTION, AND PROVIDING FOR AN ORDERLY TRANSITION TO A GOVERNMENT UNDER A NEW CONSTITUTION.” Manila: Malacañang Palace, March 25, 1986.

このような志向性は、第一に、文民統制への意欲に由来している。民主主義体制を謳うからには軍を政府の管理下に置くことは当然だと考えるという点については、民主化前の選挙戦からアキノの公約に反映されていた。アキノは政治公約の中で、「軍の専門職業主義」と「定年後の居座り将軍の退役」を100日以内に実施する政策として掲げていた。また、民主化後にはフィリピン士官学校にて「軍は政府の従者」であり、「人々が軍人の政府にではなく、軍人が人々のための政府に仕えなければならない」と発言している⁴¹。よって、アキノは軍を専門職業として兵舎に帰らせ、文民優位の体制を築くことを民主主義体制下での理念としていたと言える。

第二に、軍が旧体制時の残党と結託して新政権に反抗するかもしれないという不信感も存在した。事実、大統領就任直後、アキノはマルコスとベールの派閥であった国軍の兵士を特定し、離散させている⁴²。このことから、少なくとも国軍の一部に対しては民主化当初から不信感を持ち、政府への対抗勢力とならないように策を講じたと言えよう。また、軍への信頼感については、アキノの個人的感情も強く影響していたと考えられる。前述のように、アキノは夫であるベニグノ・アキノを軍に射殺されており、民主化以前から軍という組織自体に前向きな感情を抱いていなかった⁴³。従って、政権のトップであるアキノにとって、軍は政治から排除したい対象であったことが推測出来る。

さらに、アキノ個人に留まらず、アキノ政権下の閣僚も軍の政治介入に否定的であった。民主化直後に任命された閣僚には多くの市民社会組織関係者が任命されており、具体的には、31人の閣僚のうち15人を占めていた⁴⁴。アキノの支持政党であるフィリピン民主党・国民の力（Partido Demokratiko Pilipino-Lakas ng Bayan: PDP-LABAN）や国民精神目標統合運動（Bansang Nagkakaisa sa Diwa at Layunin: BANDILA）、自由党（Liberal Party: LP）を合わせると過半数を超えており、民主化勢力が閣僚の大半であった。

アキノ政権での閣僚の中で旧体制時から継続して任命されているのは3人で、それぞれ国防大臣と情報大臣、中央銀行総裁である。情報大臣及び中央銀行総裁は、特定分野の専門職として登用されており、マルコスや国軍と近い関係になかった。一方、国防大臣についてはRAMを率いたエンリレが再任しており、国軍との繋がりが強く完全なる軍の擁護派であった。しかし、全会一致方式をとらない政策決定には少人数の意思は反映されにくく、エンリレのみが擁護派であっても、政策を頓挫させるほどの力はなかった。更に、発言権の大きさという点で、エンリレの意思は反映されにくかった。なぜなら、アキノ政権にて一番権力を握っていたのは人権派でアキノ家の顧問弁護士であったアロヨ（Joker P. Arroyo）官房長官であり、エンリレとは敵対関係にあったからである⁴⁵。また、アロヨは

⁴¹ J. P. Fenix “Purge Military — Cory.” *Philippine Daily Inquirer*, March 23, 1986, pp.1-2.

⁴² Bing Formento, “New AFP has 85% of Strength of AFP.” *Philippine Daily Inquirer*, February 26, 1986, p.1.

⁴³ Almendral, *op. cit.*, pp.216-217.

⁴⁴ 五十嵐、前掲書、176-177頁。

⁴⁵ David G. Timberman. *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics*. Singapore: Institute of

マルコス政権下での国軍の人権違反の追及に積極的な立場であり、軍の非政治化の必要性を訴えていた。このことから、理論部で示したように、アキノ大統領や側近の閣僚で構成される政治エリートの軍に対する認識は忌避感を伴うものであり、軍の政治からの退出を望んでいたことがわかる。

革命政権の正統性を理由に樹立している以上、アキノ政権はフィリピン国民の支持する政策を行う必要があった。また、後述するように市民も軍の非政治化を望んでいたため、アキノにとっては軍に対する政策の実施に好都合であったと考えられる。彼らの意向は、アキノ政権の軍に対する処罰を後押しする材料でもあったし、正統性を維持するために実施しなければならない責務でもあった。従って、理論部で言及した革命政権の正統性は、アキノ政権が軍への処罰や既得権益の制限などの政策を講じる上で鍵となる点であり、軍の政治からの排除に大きな影響を与えた。

以上、アキノ政権は軍の影響を排除しようという志向性を有していたことを示した。そしてこのことは実際に以下の三つの政策として結実した。第一に、アキノは軍の制度化を含む新憲法について議論する憲法制定委員会（Constitutional Commissions: Con-Com）の構成員から国軍を排除した。暫定憲法にて Con-Com の設置が規定された際には、軍は特定分野の部門の代表者としての参加資格を持つとされ、ラモスとエンリレは4人の側近を推薦した⁴⁶。しかし、アキノの直接指名にて選抜された44人の構成員には彼らは含まれなかった。従って、アキノ政権は国軍不在の有利な立場で憲法における国軍の制度化を行うことを可能にした。

アキノ大統領が指名した Con-Com の参加者は、市民社会組織に属する社会活動家やジャーナリスト、また、教授や法学者などの一般市民から選ばれた有識者が主であった⁴⁷。つまり、民主化移行期のフィリピンにおいては、市民は世論を形成するだけでなく、政治の場にて直接的に意思の表出を行う重要な役割を担っていた。フィリピンでは非暴力的な民主化運動が展開されたため、市民は軍から直接的な圧力をあまり受けなかった⁴⁸。その一方で、ベニグノ・アキノの射殺事件が軍から受けた最大の抑圧として人々の記憶に根強く残っており⁴⁹、軍が民主化を阻害したという認識を共有している。また、少なかったとはいえ、市民が軍からの暴力を全く受けていないわけではない。射殺事件後の混乱期には、軍の民間人への発砲で死傷者を出している。よって、理論部で推論した通り、市民も軍の政治からの排除を望んでおり、憲法草案過程において現役国軍の非政治化を目的とした「投

Southeast Asian Studies, 1991, p.170.

⁴⁶ "NOMINEES FOR CONSTITUTIONAL COMMISSION— 1986." *Manila Bulletin*, May 16, 1986, pp.14-16.

⁴⁷ Con-Com 構成員のバックグラウンドやイデオロギーについては、以下を参照。野沢勝美「新憲法審議の焦点」『アジアトレンド』第35号、1986年、42-44頁。

⁴⁸ Maria J. Stephan and Erica Chenoweth, "Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict." *International security*, Vol.33, No.1, 2008, p.25.

⁴⁹ Cristina Jayme Montiel, "Social Representations of Democratic Transition: Was the Philippine People Power a Non-Violent Power Shift or a Military Coup?." *Asian Journal of Social Psychology*, Vol.13, No.3, 2010, p.178-179.

票を除くすべての政治活動の禁止」が提案され、反対者 0 名で可決された。

第二に、軍の自律性を撤廃し、アキノ政権下での重要な国防政策である共産主義勢力との和平交渉から軍を排除した。軍の自律性については、これまで国軍はマルコスの庇護下で比較的自由に国防政策を実施してきた。しかし、アキノ政権では暫定憲法にて「文民優位の維持」が目標に掲げられ、国軍は文民政府の命令なしに行動することが出来なくなった。

第三に、マルコス政権下での人権違反の追及である。民主化後、旧体制の独裁者や公務員、軍隊が犯した人権の広範に渡る侵害をどのように対処すべきかは、新興民主主義国家にとって大きな課題であったが、実際にほとんどの国家で訴追と処罰は行われなかった⁵⁰。その点で、フィリピンにおける人権違反の追及は、他国とは異なった国軍への対処であった。アキノ政権は「国民の市民的自由と人権を尊重」して「代理人または命令の下で」行われた「過去の人権侵害を調査する」ために大統領人権委員会（Presidential Committee on Human Rights: PCHR）を設置し、マルコス政権下での人権違反の調査を行った⁵¹。そして、実刑は受けなかったものの、新国軍に内在していたマルコス派の将校だけでなく、RAM を含む新国軍の将校について拷問を行った人物として報告している⁵²。

以上のように、アキノ政権は憲法の制定過程や共産主義勢力との交渉など、軍の集団的利益に関する政策を議論する場から国軍を排除し、処罰を与えた。よって、理論部で想定したように、革命政権としての性格が軍の政治からの排除を可能にしたのである。結果として、新憲法である 1987 年憲法の第 16 条第 5 節に、政治活動の禁止と共に「軍隊は政治から隔離されなければならない」という文が明記された。また、「大統領がフィリピン国軍の最高司令官である」と成文化されたことにより、軍の自律性も正式に撤廃された。マルコス政権期と比較して、どのような既得権益が削減されたのかを整理するために、ここではザヴェルシャによる九項目の利権を用いてその実態を概観する⁵³。アキノ政権下では、マルコス政権において国軍に許容されていた六つの項目にて政治的利権が削減されている。従って、国軍はすべての政治的利権を失い、完全なる文民統制の下で再出発することとなった。

⁵⁰ ハンチントン、前掲書、204-208 頁。

⁵¹ The Republic of the Philippines, “EXECUTIVE ORDER NO.8, CREATING THE PRESIDENTIAL COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS.” Manila: Malacañang Palace, March 18, 1986. ; Timberman, *op. cit.*, pp.170-171.

⁵² “379 Human Rights Cases in APF Listed.” *Manila Bulletin*, May 18, 1986, p.12. ; Mark R. Thompson, “Off the Endangered List.” *Comparative Politics*, Vol.28, No.2, 1996, p.187.

⁵³ サヴェルシャは、ステパンが提唱したラテンアメリカやスペインにおける制度としての軍部の特権を整理し、意思決定や法的権限などの憲法で規定された利権を分類している。Zaverucha, Jorge. “The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions.” *Journal of Latin American Studies*, Vol.25, No.2, 1993, pp.283-299.

表 1 民主化前後における軍の利権

軍の利権	マルコス政権 (戒厳令後)	アキノ政権初期
軍の指揮系統によって管理された最高情報機関	×	×
現役軍人の閣僚登用	○	×
国防省の不在	×	×
防衛問題に関する審査の立法上の手続きの欠如	○	×
軍に管理された警察や準軍事的組織	○	×
軍人の昇進人事に関する権限	×	×
軍人の民間裁判所による判決の免除	○	×
内乱時の軍の自律性	○	×
特定の経済活動分野での軍事支配	○	×

出典：二次資料を基に筆者作成。

これらの軍への一方的な処罰を与えながらも、アキノは革命政権の正統性を根拠にクーデタが起きる可能性を低く見積もっていたと考えられる。アキノ政権は、就任初期から国軍が文民統制に賛同していることを引き合いに、文民統制の下で良好な政軍関係を築いているとした⁵⁴。特に、RAM に対しては、世間でエンリレが政権から離反するという噂が蔓延しても、アキノは「私は友人を捨てたり誰かの不幸を願ったりする人ではない」し、「すべてが順調であり、差し迫ったクーデタの噂を否定する」としてクーデタの可能性がないとした姿勢を崩さなかった⁵⁵。

なぜアキノ政権がクーデタの可能性を否定する立場を維持したのかという疑問を解消するのは、困難な作業である。しかし、アキノが国軍に対して文民統制の重要性を言及する際、必ず「人々」という単語を用いていることに注目し、アキノの軍に対する認識を検討する。すなわち、アキノが国軍の立ち位置を「人々のための軍」と強調することで、軍の行動には国民からの支持が必要であることを示していると考えられる。よって、アキノ政権に対抗するには相応の支持が必須であり、それを持たない国軍はクーデタを起こすレトリックが欠如しているため、政治介入の機会を喪失する。アキノ大統領の支持率は、1986年10月の時点で71%の高数値であった⁵⁶。また、国軍が内容に反発した新憲法にお

⁵⁴ “Civil-Military Partnership Urged.” *Manila Bulletin*, June 1, 1986, p.12.

⁵⁵ Ding Marcelo, “Aquino Sees Ramos, Denies Coup Rumors: Enrile Ouster Report Called ‘Fantasy’.” *Manila Bulletin*, June 20, 1986, p.1.

⁵⁶ Social Weather Stations, *op. cit.* Social Weather Stations. “Third Quarter 2017 Social Weather Survey: Pres. Duterte’s Net Satisfaction Rating falls to “Good” +48.” (<https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20171008150746>) (2018年1月7日最終アクセス)

いては、投票率 87%の国民投票にて 75%以上の賛成で可決している⁵⁷。この新憲法の可決は、選挙の手続きで得ていないアキノ大統領と副大統領の承認の意味合いも含まれており、アキノを支持する者は賛成票を投じよという熱心な選挙キャンペーンの成果であった。よって、国民のほとんどがアキノ政権を支持しているという結果は、国民投票によって可視化されている。このことから、仮説で示したようにアキノ政権は軍がクーデタを起こす根拠に当たる理由がないとして、クーデタが起きないと誤認していたと言えよう。

(3) 軍の不满と民主化移行期におけるクーデタ

本項では、アキノ政権が実施した軍の政治的利権の削減が国軍の不满を招き、民主化移行期における 8 件のクーデタ未遂事件を引き起こしたことを示していく。

アキノ政権下では、上述したように現役軍人の閣僚登用や軍の自律性、経済利権などのあらゆる国軍の政治的利権が削減された。その中でも、国軍にとって大きな打撃であったと考えられるのが、軍の自律性の撤廃による共産主義勢力との和平交渉からの排除、及び、憲法にて規定された閣僚登用の禁止を含む国軍の非政治化である。

第一に、軍の自律性の撤廃によって、それまで国軍の重要課題として取り組まれてきた共産主義勢力に対する政策に関与する権限を失った。国軍は当初、対立関係にあった共産主義勢力であるフィリピン共産党(Communist Party of the Philippines: CPP)や CPP から派生した武装組織である新人民軍 (New People's Army: NPA)、民族民主戦線 (National Democratic Front: NDF) との和平交渉自体には、消極的ではありながら合意の立場を示していた。例えば、エンリレ国防大臣とラモス参謀総長は共産主義勢力に対する強硬策を望みながらも、「アキノ政権を支持」し「CPP の交渉に期待する」と発言していた⁵⁸。しかし、その和平交渉の代表者に国軍が含まれないことがわかると、その態度を一変させる。エンリレは、国軍の代弁者として和平交渉に対して公然と不满を表すようになり、「共産党との和平交渉は、CPP-NPA の武装解除を示すわけではない」ため、「(停戦は) 地下活動の活発化を招いただけである」として和平交渉の効果を否定した⁵⁹。よって、理論部で想定したように、国軍は自身の不在の場で、軍の領域分野である国防政策に関わる物事が決められることに不满を抱いたと言えよう。

第二に、民主化を達成した立役者としての自負がある国軍に対し、憲法によって閣僚登用や政府機関への配属の禁止など非政治化が強制された。特に、民主革命時に RAM を率いたエンリレにとって Con-Com が草案した 1987 年憲法の内容は耐え難いものであり、アキノに対して新国軍には文民政府と同様の地位が与えられるべきだと要求するほどであっ

⁵⁷ Timberman, *op. cit.*, p.183.

⁵⁸ Ben Rosario, "Enrile Lists 6 CPP Demands." *Manila Bulletin*, June 19, 1986, p.1. ; Jose De Vera, "Ramos Vows Total Support of Nat'l Gov't." *Manila Bulletin*, July 2, 1986, 1986, p.1.

⁵⁹ Sid M. Roman, "Enrile Hits 'Deception'." *Manila Bulletin*, July 3, 1986, p.1.

た⁶⁰。

国軍は軍の非政治化に関して、あまり表立った言動をとってこなかった。しかし、エンリレが国防大臣の職を罷免されて以降、憲法による非政治化の強要に対する軍の不満は瞬く間に増大し表面化していった。民主化時にはプロフェッショナルリズムを掲げていた RAM は、政治介入の意向を持つエンリレに庇護を求め、政治化に傾いた⁶¹。それは、この時には既に Con-Com にて成文化された「現役軍人の政治活動の禁止」が公表されていたにもかかわらず、若手将校が政党を形成して利益団体として活動することに関心を持ったことから裏付けられる⁶²。要するに、国軍の一部は軍を政治から排除しようとするアキノ政権の方策に従う意思を失っていたと言えよう。1987年2月の新憲法に対する国民投票の前には、エンリレは「軍の大部分はいくつかの受け入れがたい条項が理由で批准に反対している」とし、国軍が憲法の内容に不満があることを表明した⁶³。また、RAM の一人は「改革がなされなければ、もう一度政権を倒すだけだ。実際、コリー（アキノ大統領）が私たちに職務を与えるのではなく、私たちが彼女に職を与えたのだ」と公言し、アキノ政権に対抗する意思を示している⁶⁴。このことは、仮説を実証する上で非常に重要な点であり、国軍は軍を排除した状態で国防政策を変更したことや、新憲法によってこれまでの政治的利権の削減を強制されたことをきっかけに、アキノ政権に不満を持つようになった。そして、これらの不満がクーデタを引き起こす。

これまでのフィリピンの歴史において、クーデタの殆どは民主化移行期である 1986 年から 1990 年までのアキノ政権にて発生している。アキノ政権期に発生したクーデタ未遂事件の一覧は、以下の通りである。

⁶⁰ ワーフェル、前掲書、441 頁。; Vicente B. Foz, “Aquino, Enrile Meet, Defuse Crisis.” *Manila Bulletin*, October 23, 1986, pp.1, 13.

⁶¹ Salvador Guerrero, “The Reform the Armed Forces Movement (RAM): A Creation of Historical Experience.” *Kansarinlan: Philippine Journal of Third World Studies*, Vol.3, No.3, 2007, p.58.

⁶² “Soldiers Barred from Politics — Resign First from the Military, Ramos Says.” *Manila Bulletin*, October 4, 1986, p.1.

⁶³ “Enrile Favors ’73 Charter.” *Manila Bulletin*, January 8, 1987, p.8.

⁶⁴ Almendral, *op. cit.*, p.232.

表 2 アキノ政権下でのクーデタ未遂事件

呼称	発生日	参加グループ
マニラ・ホテル占拠事件	1986/7/6	マルコス派、(RAM の支援)
大統領官邸襲撃未遂及び旧国民議会占拠未遂	1986/11/11, 23	RAM、マルコス派
民間テレビ局占拠事件	1987/1/27	マルコス派、(RAM の支援)
ボニファシオ陸軍基地占拠事件	1987/4/18	マルコス派
マニラ国際空港占拠計画	1987/7	マルコス派
8・28 反乱事件	1987/8/28	RAM
12・1 反乱事件	1989/12/1	RAM、YOU、マルコス派
ミンダナオ反乱事件	1990/10/4	RAM

出典：山根(2014)を基に筆者作成。

相次ぐクーデタで中心を担ったのは RAM やマルコス派の将兵であり、国軍内では少数派であった。しかし、クーデタを起こそうとする意図が一貫しており、派閥のイデオロギーが頑健であったため、彼らの行動は政府にとって脅威であったと考えられる。本項では、8 件のクーデタ未遂事件の中でも、特に社会的な注目度合いの高かった 1986 年 11 月の「大統領官邸襲撃未遂及び旧国民議会占拠未遂」、1987 年 8 月 28 日の「8・28 反乱事件」、1989 年 12 月の「12・1 反乱事件」の 3 件を概説する⁶⁵。

まず、1986 年 11 月のクーデタ未遂は、軍の一部が政権を奪取してアキノ大統領を象徴元首に棚上げするという目的のもとで計画された⁶⁶。その際に、首謀者のエンリレと RAM は、公的制度にて公布されている 1973 年憲法に基づき国民議会を招集することでクーデタの正当化を装おうとした。つまり、本稿での仮説と同様に、アキノが民主化後に公布した暫定憲法は合法性が低く、民主的ではないと訴えようとしたのである。しかし、ラモスがこの計画にいち早く気づき、彼らを説得したことで計画は阻止された。翌日には閣僚会議が開かれ、エンリレが国防大臣から罷免されて事態は収束した。このクーデタ未遂はエンリレが主導していることから、アキノ政権との摩擦がエンリレにクーデタという政治介入の手段をとらせたと言えよう。

次に、1987 年の「8・28 反乱事件」は、RAM の結成時から中心的な役割を果たしていたホナサン大佐が主導し、約 1700 人の国軍将兵が参加した反乱事件である⁶⁷。政府と反乱

⁶⁵ ここでは、社会的な注目度合いの高さを、Lexis Advance を用いて報道資料の量で測定している。事件当日から 1 ヶ月間の報道資料を検索した結果、「12・1 反乱事件」は 1086 件、「8・28 反乱事件」は 789 件、「大統領官邸襲撃未遂及び旧国民議会占拠未遂」は 450 件であり、その他は 100 件から 400 件にとどまっている。

⁶⁶ 野沢勝美「国軍改革派決起の意味」『アジアトレンド』第 40 号、1987 年、11 頁。

⁶⁷ 野沢、前掲論文、1987 年、7-9 頁。

将兵との間で銃撃戦が展開され、民間人を含む55人が死亡し、100人以上が負傷しており、これまでの死傷者も出さずに未然に防がれていたクーデタ未遂とは異なる性格を有していた。クーデタを起こした時期として、反乱将校は石油製品価格の引き上げによる国民の不満や、農地改革に対して農民と地主が起こしていた抗議運動を利用することを狙いとしていた。すなわち、理論部で想定したように、市民の支持率の低下による政府の正統性の希薄を根拠に、クーデタという政治介入が社会的に歓迎されることを目論んで大掛かりな事件を起こしたのである。彼らの目的については、RAMが配布していた内部の軍事評議会の声明文によると、アキノ大統領を象徴元首とした文民軍事政権の設立、ラモス参謀総長の解任、及び、1987年憲法の撤回であった。また、この反乱に賛同した下級兵士たちは、軍人に対する福利厚生に不満を持っていた⁶⁸。従って、RAMは国軍の非政治化や人権違反の対象者として民主的制度の政策決定過程への参加を外されたことや、軍人への処遇に関する不満など、革命政権の下で実施された方策が原因で、クーデタ未遂を引き起こしたと考えられる。

最後に、1989年の「12・1反乱事件」は「8・28反乱事件」と同様にホナサン元中佐が首謀して起こしたクーデタ未遂であり、約2000人の将兵が参加した⁶⁹。この事件では、政府軍と反乱軍との本格的戦闘で53人が死亡し100人以上が負傷したものの、反乱軍が要所であるアギナルド基地とクラメ基地を制圧出来ずに失敗した。当時、インフラの進行による経済問題やミンダナオ島のイスラム教徒への自治権の付与の失敗など、アキノ政権の威信を問う事態が生じていた。よって、「8・28反乱事件」と同じようにアキノの国民的信頼が低下した政権の正統性が浅薄な時期を狙ってクーデタを起こすことで、自らの行動の正当化を図ろうとしたと考えられる。また、彼らの要求は一貫して、アキノ政権の全構成員の辞任や制憲委員会による新憲法制定などであった。従って、RAMは理論部にて触れた軍の政治からの排除を具現化した1987年憲法に不満を持ち、クーデタを引き起こしていると言えよう。

以上のように、RAMによるクーデタ未遂事件は、既存の研究でも言及されていた通り、アキノ政権下で決定された軍の政治的利権の削減によって彼らの不満を掻き立てたことが原因であった。また、アキノ政権の見積もりとは異なり、RAMは政権の支持率の低さを正当化の理由として固執していなかった。上述したRAMが首謀したクーデタ未遂事件から、反乱軍も市民の支持が得られそうな時期を選んでクーデタを起こしているため、クーデタの正当化に注意を払っていたことは推測出来よう。ただ、反乱軍は「民衆の支援はクーデタの成功の前提条件ではない」とし、市民の支持がなくてもクーデタを起こすことに価値を置いていた⁷⁰。よって、アキノ政権は反乱軍の決起の障壁の高さを見誤り、予期し

⁶⁸ Abinales, *op. cit.*, p.14.

⁶⁹ 野沢勝美「12・1 国軍将兵反乱事件の意味」『アジアトレンド』第49号、1990年、43-44頁。

⁷⁰ The Fact-Finding Commission, "VII CAUSE, ANALYSIS, AND RECOMMENDATIONS." *The Final Report*

ないクーデタと対峙したと考えられる。

(4) クーデタ後の政軍関係

アキノ政権は度重なるクーデタ事件に直面し、国軍への譲歩や政策転換を余儀なくされていく。アキノ政権が軍に対する強硬的な態度を初めて改めたのは、1986年11月の「大統領官邸襲撃未遂及び旧国民議会占拠未遂」事件の後であった。その事件後、アキノ政権の左傾化への批判を抑えるために左派寄りとみられた閣僚を更迭した。更に、共産主義勢力に対して、和平交渉という融和的な政策から一転して武力衝突は避けられないとした立場をとるようになっていった。1987年8月28日のクーデタ事件の後には、ラモスの助言に従って軍人給与を平均60%引き上げ、アキノ政権の要であったアロヨ官房長官を更迭した⁷¹。また、財政赤字増加により政府の予算規模が抑制される中、軍事予算のみ増額が実施された⁷²。1989年12月1日の事件発生後には、政府は出来事の重大さを感じ、真相究明委員会（ダビデ委員会）を設置した。委員会はクーデタ参加者への聞き取りを基に、政府に対して幾つかの軍の処遇に関する勧告を行った。そして、アキノは委員会の報告書を受け、軍に対する医療や社会復帰などの包括的プログラムの実施を検討している。従って、クーデタ未遂事件後のアキノ政権は国軍の不満を解決する弱腰の立場をとり、結果として、軍に権威主義体制時と変わらぬ政治的影響力を与えることとなった。つまり、革命政権としての政府の行動が軍の政治関与を招いた。

以上の議論から、「下からの民主化」後の民主化移行期において、政府が軍を政治から排除したいという志向性と条件が揃ったことで軍の政治的利権が削減され、それが軍の不満を招いてクーデタを引き起こすという本稿の理論が、フィリピンの事例研究によって実証された。

4. インドネシアにおける「上からの民主化」後の政軍関係

これまで、「下からの民主化」という移行の形態が軍の政治からの排除を可能にし、そして、その排除が軍の不満となりクーデタを引き起こしたことを、フィリピンの事例を用いて論じた。更に理論の整合性を高めるため、「上からの民主化」という移行の形態であれば軍の政治からの排除につながらないという事実を示す必要がある。よって、本節ではインドネシアにおける民主化後の政軍関係を分析し、「上からの民主化」後の民主化移行期ではクーデタが起こりにくいことを提示する。以下では、インドネシアにおける民主化の経緯を述べ、民主化後に樹立したハビビ政権の軍に対する認識や国軍との関係性を分析し、その後の政治的利権の削減に影響したことを示す。そして、ハビビ政権以降の民主化移行期

of the Fact-Finding Commission, Manila: Government of the Philippines, October 1990, pp.474-475.

⁷¹ David, *op. cit.*, p.161.

⁷² 山根、前掲書、61頁。

における政軍関係を概括し、クーデタという政治介入なしに安定的な関係を築いたことを説明する。

(1) スハルト体制下での国軍

まず本項では、インドネシアにおける民主化が「上からの民主化」の事例であることを明らかにする。具体的には、スハルトの個人支配体制が体制内部のエリートの分裂とその後の協定によって体制崩壊に至ったことを論じる。

陸軍戦略予備軍司令官であったスハルト (Mohammed Soeharto) は、スカルノ (Soekarno) 初代大統領から 1966 年に大統領権限を委譲されて大統領に就任したことで、権威主義体制の独裁者として新体制を樹立した。スカルノのようにカリスマ性を持たなかったスハルトは、「開発」を掲げて自らの政権の正統性を確保した⁷³。すなわち、国民や取り巻きに物質的な満足を与えることで支持を獲得し、32 年間も個人支配体制を継続したのである。

個人支配体制の存続には軍の懐柔が必須であり、スハルトも例外なく国軍に恩恵を与えることで盤石な体制を築いた。スハルトは、国軍が軍としての安全保障に関する役割と政治社会的役割を持つとした「二重機能」のドクトリンを提示し、国軍の政治関与を正当化したのである⁷⁴。その結果、国会 (DPR) の 460 議席中 75 議席、及び、国民協議会 (MPR) の 920 議席中 155 の議席をそれぞれ軍の任命議員に割り当てられ、現役軍人の議会登用が制度化された⁷⁵。また、国軍は自己調達資金として国防予算の 3 倍にも及ぶ不動産や運輸、観光、通信などの、合法や非合法的なビジネスが認められた⁷⁶。このようにして、スハルト体制下では国軍にあらゆる政治的利権が与えられたのである。更に、スハルトは翼賛組織であり政府党としての役割を担うゴルカル (Golkar: 職能集団) を設立し、盤石な政治体制を築いていった。

しかし、1990 年代前半からスハルトの穏健イスラム派への傾倒や過度な縁故主義によって、体制内部に不和が生じていた。特に、スハルトの長女トゥトゥット (Siti Hardijanti Hastiti: “Tutut”) やその側近を中心に要職を与えた政権は、ゴルカル内部の政治家の不満を蓄積させた⁷⁷。また、国軍内部でもユドヨノ (Susilo Bambang Yudhoyono) を筆頭とした改革志向の将校が台頭し、腐敗したスハルト体制から離脱して中立な国軍組織の建設を目指した。

そのような状況下で起こった経済危機は、インドネシアが民主化へと歩みを進めるきつ

⁷³ 増原綾子『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、2010 年、4 頁。

⁷⁴ Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*. London: Cornell University Press, 1978, p.345.

⁷⁵ 梅沢達雄「スハルト政権の経済建設と「新秩序」体制(1)」『アジア経済』51 頁。

⁷⁶ Geoffrey Robinson, “Indonesia: On a New Course?.” in Muthiah Alagappa ed., *Coercion and Governance: the Declining Political Role of the Military in Asia*. California: Stanford University Press, 2001, p.228.

⁷⁷ Leo Suryadinata, “The Decline of the Hegemonic Party System in Indonesia: Golkar After the Fall of Soeharto.” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol.29, No.2, 2007, p.338.

かけとなった。1997年8月に始まったアジア通貨危機の煽りを受けたインドネシアでは、ルピアの通貨レートが暴落し、国際通貨基金（IMF）の支援なしには国内経済が回らなくなった。従って、経済のパフォーマンスという「開発」の正統性が崩れ去り、スハルトに対する国民の信頼が一気に低下したのである。高まる社会不満は、学生やNGOなどが掲げる「レフォルマシ」（Reformasi: 改革）のスローガンに吸収され、全国的な民主化運動へ発展していった⁷⁸。特に、学生デモは瞬く間にインドネシア各地の大学に広がり、それぞれのキャンパスでは数百人から数千人規模の学生が動員された⁷⁹。

体制内部では、この事態を収束させようとするスハルトやその取り巻きに対し、国軍の改革派とゴルカルの改革推進派は積極的に民主化運動に関与していった。彼らはスハルト体制がもう長く続かないことを悟り、スハルトを退陣させることで国民を納得させようとしたのである⁸⁰。ウィラント（Wiranto）国軍司令官兼国防治安大臣は、学生らとの対話の用意があると表明し、改革派のユドヨノに対して対話集会の開催を指示した⁸¹。そして、1998年5月のインドネシア大学の集会でユドヨノは、退陣要求は「国民の意思」であり軍も政府もスハルトの退陣の必要性を謙虚に受け止める必要があることを強調した⁸²。また、国民協議会のゴルカル会派であるイスラム知識人協会（Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia: ICMI）も反政府側の立場を示し、革命勢力との対話を積極的に行った⁸³。従って、スハルト体制崩壊の前兆を機に、体制内部はタカ派とハト派に分裂したのである。

しかし、体制内部の分裂から程なくして、スハルト体制は終焉を迎えることとなる。なぜならば、タカ派としてスハルト側に身を置いていた体制内部のエリートたちが一転して離反したからである。具体的には、5月20日に国会におけるゴルカル会派の幹部会議で、スハルトの辞任を求める国民協議会特別会議の開催が多数決で決議された⁸⁴。そのため、国会議長は22日までにスハルトが辞任しなければ特別会議を開催する旨を通達した。また、14人の経済閣僚がスハルトの改革のための新内閣への入閣を断った。よって、スハルトは自らの体制を維持する術を失ったのである。これらの騒動を受け、ハト派のウィラントはスハルトのもとを訪れて「個人としてのスハルトはこれからも国軍が守る」と宣言し、民主化後の身の安全を保証した⁸⁵。この協定が、スハルト辞任の決定打となった。

⁷⁸ 本名純「支配から参加へ ―民主化適応の国軍政治―」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、160頁。

⁷⁹ 増原、前掲書、224-228頁。

⁸⁰ Marcus Mietzner, *Military Politics, Islam, and the State in Indonesia: From Turbulent Transition to Democratic Consolidation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009, pp.137-138.

⁸¹ 増原、前掲書、228頁。

⁸² Harold Crouch, "Wiranto and Habibie: Military-Civilian Relations Since May 1998." in Arief Budiman, Barbara Hatley, and Damien Kingsbury, *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*. Melbourne: Monash Asia Institute, 1999, p.130.

⁸³ 増原、前掲書、245-246頁。

⁸⁴ 佐藤百合「スハルト辞任の経緯と背景」『スハルト体制の終焉とインドネシアの時代』アジア研トピックリポート No.33、アジア経済研究所、1998年、18-19頁。

⁸⁵ 本名「インドネシアにおける民主化後の政治秩序」『立命館国際研究』第28巻、第4号、2016年、31

スハルトの退陣にあたって、権力者の間で民主化後の処遇を巡る数々の交渉がなされた。1945年憲法の第8条に基づいて副大統領から大統領に昇格するハビビ（Bacharuddin Jusuf Habibie）は、ウィラントに対して国軍司令官と国防治安大臣の地位を引き続き保証した⁸⁶。そして、ウィラントの政敵でありスハルトの娘婿であるプラボウォ（Prabowo Subianto）を陸軍戦略予備軍司令官から退任させることに合意した。つまり、ウィラントはハビビに新たな政界のパトロンになってもらう代わりに、ハビビの新政権に従うことを約束したのである。プラボウォの退任については、ハビビは体制内部のタカ派さえ処罰すれば国民は満足し、国内混乱が収束に向かうと考えていた⁸⁷。また、国軍指導部とハビビも交渉を行い、ハビビが国軍の自己改革を尊重し自律性を妨げない代わりに、国軍は新政権を支持すると約束した⁸⁸。その結果、1998年5月21日の早朝にスハルトの退陣声明とハビビの大統領宣言が執り行われ、国軍も「ハビビをインドネシア共和国大統領として支持する」と宣言したことで、正式にハビビが大統領に就任した⁸⁹。従って、スハルトの大統領辞任によって32年間の個人支配体制が崩壊し、民主化に至ったのである。

以上のように、インドネシアにおいては体制内部のエリートが分裂し、独裁者と改革志向のハト派の間で協定が結ばれたことで「上からの民主化」が達成されたことを示した。インドネシアでは、体制内部の分裂だけでなく一般大衆による民主化運動も激化していたことから、典型的な「上からの民主化」として捉えるには困難である。しかしながら、反政府勢力は運動としての求心力が弱く、フィリピンとは異なり運動自体が民主化に与えた影響は少なかった⁹⁰。運動の目的についても、経済危機の影響から富の分配や華僑への不満などを訴える団体が含まれており、純粋な民主化の訴求だけではなかった。また、スハルト政権末期における不和から、もし経済危機がなく国民による大規模デモが発生しなかったとしても、体制内部のエリート層を中心とした民主化が起こったと言われている⁹¹。よって、インドネシアの事例は「上からの民主化」に属すると言えよう。

(2) 民主化後の政府の認識と行動

次に、本項では「上からの民主化」後のハビビ政権が国軍改革の必要性に迫られながらもそれらに着手せず、国軍の政治的利権を温存させたことを示す。

頁。

⁸⁶ The Editors, “CURRENT DATA ON THE INDONESIAN MILITARY ELITE JANUARY 1, 1998 – JANUARY 31, 1999.” *Indonesia*, Vol.67, April 1999, pp.138-139.

⁸⁷ Mietzner, *op. cit.*, p.198.

⁸⁸ 本名、前掲論文、2016年、32頁。

⁸⁹ 佐藤百合「スハルト大統領の辞任」『インドネシア資料データ集：スハルト政権崩壊からメガワティ政権まで』アジア経済研究所、2001年、8頁。

⁹⁰ Vincent Boudreau, “Diffusing Democracy? People Power in Indonesia and the Philippines.” *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Vol.31, No.4, 1999, pp.14-16.

⁹¹ Gerry van Klinken, “How a Democratic Deal Might Be Struck.” in Arief Budiman, Barbara Hatley, and Damien Kingsbury, *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*. Melbourne: Monash Asia Institute, 1999, p.61.

大統領に就任後、ハビビは国内動乱の収束を図るために様々な民主化改革に取り組まなければならなかった。特に、国民のスハルト体制を支えた国軍に対する忌避感は強く、「二重機能」の廃止を要求する声が高まっていた⁹²。加えて、ハビビは民主化以前から国軍との間に確執を抱えていた。ハビビは軍人であったスハルトとは異なり、民間の航空事業を展開する会社に勤務した後に国営会社の社長に就任し、1978年からの20年間は科学技術担当国務大臣を務めた文民の政治家である⁹³。大臣を務めた際に、ハビビは国軍の経済活動領域であった航空事業に手がけたことで彼らの反感を買っていた⁹⁴。そのため、1993年の副大統領選において、スハルトがハビビを副大統領に推薦したにも関わらず、ゴルカルの国軍会派は別の国軍司令官を正式に推薦すると宣言してハビビの就任を阻止した。よって、ハビビ自身の経験からも民主的制度の運営には軍の非政治化が必須であることを理解しており、民主主義体制の名の下で文民統制を進める必要性に迫られていた。

しかしながら、ハビビは国軍を政治から排除せずに良好な関係を築く道を選んだ。その理由として、第一に、ハビビは国軍との協定を結んだ上で民主化を達成していたからである。理論部で説明した通り、協定は「上からの民主化」の最大の特徴とも言える重要な要素である。ハビビは、文民政治家ではないウィラントを国防治安大臣として起用すれば非難の嵐を巻き起こすことを理解していた⁹⁵。しかし、この協定やウィラントを含むハト派の活躍がなければ民主化には至っておらず、協定の反故は出来なかったのである。

第二に、理論部で想定したように、「上からの民主化」後のインドネシアでは体制内部の構成員の変化が少なく、国会や国民協議会に所属する75%の政治家がゴルカルの代表者であった⁹⁶。そのため、旧体制時から継続して務める国軍に近い人物が多く存在していたと考えられる。

第三に、当時ゴルカルは国軍出身者、ハビビを支持するICMI、そして改革推進派の三つの派閥に分裂しており、ハビビの意思決定がそのまま通るような構造ではなかったことが挙げられる⁹⁷。従って、ハビビ政権のより良い運営には、軍や旧体制派との対立を避けて共存を図る方が効率的であったのである。結果として、ハビビ政権は自らを「開発改革内閣」と呼称しながらも、36人の閣僚のうち20人を留任し6人を軍人出身者で構成することで、スハルト体制と断絶性が少ない新民主主義体制を形成した⁹⁸。

⁹² 本名、前掲論文、2002年、164-165頁。

⁹³ 松井和久「ハビビ新政権の特徴」『スハルト体制の終焉とインドネシアの新時代』アジ研トピックリポート No.33、アジア経済研究所、1998年、24頁。

⁹⁴ Robinson, *op. cit.*, p.238.

⁹⁵ Bacharuddin Jusuf Habibie, *Decisive Moments: Indonesia's Long Road to Democracy*. Jakarta: Il Thabi Rekatama, 2006, pp.74-75.

⁹⁶ Sukardi Rinakit, *The Indonesian Military after the New Order*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005, p.91.

⁹⁷ 増原、前掲書、262-263頁。

⁹⁸ 以下の資料を参照。“Presiden Lantik Kabinet Reformasi Pembangunan.” *Kompas*, May 24, 1998.; Michael Malley, “THE 7TH DEVELOPMENT CABINET: LOYAL TO A FAULT?.” *Indonesia*, Vol.65, April 1998,

国軍の対処については、閣僚の間でも話し合われた。民主化後のハビビ政権では、初めてゴルカル以外の政党出身の閣僚が登用されており、インドネシア民主党 (Partai Demokrasi Indonesia: PDI) や開発統一党 (Partai Persatuan dan Pembangunan: PPP) の閣僚は、国軍の政治的役割を削減する抜本的な改革を望んだ⁹⁹。特に、PPP の議長であるハムザ (Hamzah Haz) は国軍の非政治化を訴え、国会における議席の割り当てを撤廃するよう要求した¹⁰⁰。しかし、旧体制派が大半である内閣ではその意見は通ることなく、国軍の改革はなされなかったのである。当時、ゴルカルにとって一番の優先事項は 1999 年に実施される選挙に勝利することであった。そのため、民主主義的イデオロギーの強い他の政党との拮抗が予測される次期選挙で確実に勝利を収めるには、議席の割り当てを持つ国軍と協力する方がゴルカルにとっては大切だったのである¹⁰¹。このことから、党としての一体性や将来的な見返りを優先したことで、国軍の積極的な排除につながらなかったと言えよう。

そして、政府の正統性もハビビ政権において国軍に対する政策を実施し得なかった要因だと考えられる。フィリピンにおいては、アキノ政権は国民からの支持を理由に国軍を政治から排除した。それは、革命政権としての正統性を獲得していたからこそその責務でもあった。一方で、ハビビ政権は選挙や憲法によって正統性を得ており、国民の支持を根拠とした正統性を持ち合わせていない。よって、いくら国民が国軍の改革を切望しようとも、革命政権ではないハビビに政策の実施を強制することは不可能であった。これらの経緯から、理論部で想定した通り、体制転覆を伴わない「上からの民主化」後のハビビ政権は旧体制時からの支持基盤に頼ることが権力を維持する最善の策だったのである。

このようなハビビ政権の軍に対する認識は、権威主義体制時から保持する国軍の政治的利権の温存を助長した。つまり、国民が求めるような画期的な国軍改革はなされなかった。ただ、民主化後も国民による軍の政治関与に関する抗議デモが相次いでいたため、ハビビ政権では国軍改革派の主導の下で、軍との協定に触れない範疇での政治的利権の削減がなされた。その一覧は、以下の通りである。

pp.155-178.

⁹⁹ “Stop Condemning ABRI, PPP Pleads.” *The Jakarta Post*, March 1, 1999. p.1.

¹⁰⁰ “PPP Expected to Push Govt for Total Reform.” *The Jakarta Post*, December 3, 1998, p.1.

¹⁰¹ Jun Honna, *Military Politics and Democratization in Indonesia*. London: RoutledgeCurzon, 2003, p.174.

表 3 民主化前後における軍の利権

軍の利権	スハルト体制	ハビビ政権
軍の指揮系統によって管理された最高情報機関	○	○
現役軍人の閣僚登用	○	×
国防省の不在	×	×
防衛問題に関する審査の立法上の手続きの欠如	×	×
軍に管理された警察や準軍事的組織	○	×
軍人の昇進人事に関する権限	×	×
軍人の民間裁判所による判決の免除	×	×
内乱時の軍の自律性	○	○
特定の経済活動分野での軍事支配	○	○

出典：二次資料を基に筆者作成。

詳細としては、第一に、現役軍人を官僚として登用することを禁止する法案を決議した¹⁰²。また、国会において国軍に割り当てられた 75 議席を 38 議席に削減した。国会の中では社会の要求に応えた国軍議席の全廃が提案されていたが、国軍会派が政治関与の完全撤退に抵抗した結果、最終的に議席の半減で合意した¹⁰³。

第二に、これまでの警察機能を含めた四軍体制を刷新し、警察を国軍から分離して国内治安問題を文民化した警察組織に委託することを決定した¹⁰⁴。それに伴い、国軍は正式にアチェや東ティモールなどの分離独立運動の対処から手を引くこととなった。国軍からの警察組織の分離は、法と秩序の責任を転嫁し、これまでの国軍に対する国民の不满をより最小限に留まらせるという狙いがあった¹⁰⁵。そのため、四軍体制の刷新は国軍にとっても都合が良く、反対する理由がなかったのである。よって、ハビビ政権下では現役軍人の政治参加の禁止や警察機能の分離などの一部の政治的利権が削減された。

このような国軍の改革について、国軍自身は多少の削減は仕方がないと捉えていた。第一の理由として、当時の国軍にとって失った国民からの信頼の回復が重要であり、政治からの脱却の意欲を示すことで社会的地位の向上を目指していたからである。そのために、国軍は自ら様々な改革に取り組んだ。具体的には、民主化後の 1998 年 8 月にアチェでの人権侵害を国軍として公式に謝罪し、9 月には「新パラダイム」と称した国軍の将来的な四つの方針を提示して「二重機能」の再考と政治への直接的関与の取りやめを表明した¹⁰⁶。

¹⁰² Mietzner, *op. cit.*, 2006, p.12.

¹⁰³ 川村晃一「ポスト・スハルト時代の政治制度改革」『インドネシア・ワヒド新政権の誕生と課題』アジア研トピックリポート No.37、アジア経済研究所、1999 年、24 頁。

¹⁰⁴ 本名、前掲論文、2002 年、165 頁。

¹⁰⁵ Crouch, *op. cit.*, 1999, pp.144-145.

¹⁰⁶ Robinson, *op. cit.*, p.244.

そして、国軍の正式名称をそれまでの ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia: インドネシア共和国国軍) から、スハルト体制以前に使用していた TNI (Tentara Nasional Indonesia: インドネシア国軍) に変更したことも、これまでの国軍のイメージを払拭するためだと考えられる。しかし、これらは国軍の非政治化という内実を伴わないものであった。

第二の理由としては、そもそもこれらの利権が国軍にとって「死活的利益」ではなかったからである¹⁰⁷。国軍の最大の政治的利権は、様々な形態のビジネスを通じた経済活動や国防政策の自律性であった。その二つについては民主化時のハビビとの交渉にて既に確約されており、その他の政治改革には関心がなかった。例えば、国軍を束ねるウィラント自身に改革の意欲がなく、世間が落ち着きを見せてからは「改革の計画に関心を示したり注視したりすることはなかった」と評されている¹⁰⁸。よって、「上からの民主化」の特徴の一つである交渉と協定が国軍の不可侵領域を保護し、政治的利権の温存につながったのである。

以上の議論から、インドネシアにおける「上からの民主化」後の新政権が国軍の政治からの排除に消極的であったため、必要性がありながらもそれを実施し得なかったことを示した。体制内部の分裂によって旧体制が崩壊し、民主化後の政治権力を獲得したハビビには、国軍に対して強硬な態度に出られるだけの体制内部や国民からの支持が欠如していた。よって、ハビビ政権は自らの政治生命の維持のために、国軍の政治からの排除を行うことはせず、調和的な姿勢を見せながら国軍に譲歩していった。そのため、クーデタのような政軍関係の摩擦が生じなかったのである。

(3) 民主化移行期における政軍関係

スハルト退陣以降の民主主義体制を移行期と定着期で区分すると、ハビビ政権と 1999 年から 2001 年のワヒド (Abdurrahman Wahid)、2001 年から 2004 年までのメガワティ (Megawati Soekarnoputri) の政権が民主化移行期にあたる¹⁰⁹。よって、本項ではワヒド政権とメガワティ政権が国軍に対してどのような認識を持ち、関係性を築いたのかを概説する。

まず、ワヒド政権は民主化後に結成された民族覚醒党 (Partai Kebangkitan Bangsa: PKB) やナフダトゥル・ウラマー (Nahdlatul Ulama: NU) の代表としてゴルカルを倒して大統領選挙に勝利し、連立政権として樹立した。ワヒドも政権樹立当初は、ハビビと同様にウィラントやユドヨノなどの国軍出身者を閣僚に招き入れ、また、主要政党 7 党すべてから閣

¹⁰⁷ 本名、前掲論文、2016 年、32 頁。

¹⁰⁸ Honna, *op. cit.*, p.173.

¹⁰⁹ 本名純『民主化のパラドックス —インドネシアにみるアジア政治の深層』岩波書店、2013 年、4-5 頁。

僚を選んだ包括的な組閣を実施した¹¹⁰。しかし、権威主義的な性格からウィラント及びゴルカルや PPP 出身者を次々と解任し、連立政権を組む他の政党から反感を買ったことで辞任に追い込まれた。この時、ワヒドによる「東ティモール人権侵害調査委員会」の設立や、国軍内部の人事異動に伴うウィラントに近い将校の左遷は、国軍にとって不満ではあったもののクーデタなどの政治介入には帰結しなかった¹¹¹。権力の掌握のために非常事態令や大統領命令を公布したワヒドに対しては、民主的制度の手続きによって措置が取られたからである。よって、ワヒド大統領は権力闘争の末に 5 年の任期を全うすることなく退陣し、副大統領であったメガワティが大統領に就任したのである。

続くメガワティ政権でも、樹立当初から 4 人の退役軍人が閣僚として迎え入れられた¹¹²。また、国軍の既得権益には一切手を出さず、自由裁量権を尊重し、国軍との良好な関係を築いていったのである。以上のことから、ハビビ以降の民主化移行期においても国軍との共存が目指されていたと言えよう。そして、政府は国軍の政治的利権の削減には至らず、結果としてクーデタが起こらずに安定した政軍関係を築いたのである。従って、「上からの民主化」後の新政権の対応が、その後のクーデタの不在に大きく影響したと結論付ける。

おわりに

本稿では、国内政治体制とクーデタの関係性について、民主化の移行過程の形態に着目した理論化を試みた。これまでの政軍関係の研究では、民主主義体制下ではクーデタの発生率が減少するとされてきた。それに対し本稿は、①移行期と定着期に分けなくてはならない、②移行は「上からの民主化」と「下からの民主化」に分けなくてはならない、という視角の下に、民主化の形態がその後のクーデタの発生に影響する、という主張を提示した。すなわち、「下からの民主化」後の政府における軍への対処がクーデタを引き起こすという議論である。「下からの民主化」後の民主化勢力で構成された政府は、軍に対する忌避感が強く、軍を政治から排除して文民統制を目指す。また、その思惑を行動に移す手立てとして革命政権が持つ、交渉の不在や民主化勢力が多数派を占める組閣、国民からの正統性という三つの特徴を活かし、軍への処罰を可能にする。そして、政府からの一方的な既得権益の削減や処罰を受けた軍は、その決定に不満を持ちクーデタを起こすのである。

以上の理論的考察に対し、本稿ではフィリピンとインドネシアの比較事例分析によって実証を行った。フィリピンにおいては、二月政変後のアキノ政権が共に民主化を成し遂げた軍に対して、一方的に軍の非政治化や国防政策の意思決定から排除し、また、人権違反の処罰を行ったことで、結果として彼らの不満を招いて 8 件のクーデタ未遂事件を引き起

¹¹⁰ Yuddy Chrisnandi, *Post-Suharto Civil-Military Relations in Indonesia*. RSIS Monograph No.10, Singapore: Rajaratham School of International Studies, 2007, p.28.

¹¹¹ Robinson, *op. cit.*, pp.244-245.; 本名、前掲書、2013 年、75 頁。

¹¹² 本名、前掲書、2013 年、85-87 頁。

こしたことを明らかにしたのである。インドネシアについては、「上からの民主化」後のハビビ政権が国軍の政治からの排除の必要性に迫られながらも、協定や交渉を理由に軍の政治的利権を温存し、結果としてクーデタが起こらなかったことを説明した。

本稿の主たる貢献は、第一に、これまで十把一絡げにして語られてきた民主化を移行の形態によって腑分けすることで、民主化移行期の政府の行動の相違を捉えた理論を構築したことである。特に、近年の潮流である計量研究では、民主化という体制変動をポリティの数値のみに依拠する傾向にあるため、こうした視点は民主化研究に新たな分析視角を提供しうると考える。すなわち、政変の結果として、仮に民主化指数が同じ「8」になったとしてもそれが「上からの民主化」なのか「下からの民主化」なのかでクーデタの可能性は大きく異なってくることになる。

第二に、「下からの民主化」後のクーデタの発生という主張は、民主革命の功罪を改めて考察するものである。これまで、フィリピンを筆頭に市民社会の活躍による民主化について、国際社会は手放しで歓迎してきた。しかし、勢い付いた市民や民主化勢力が政府の政策決定に無意識に関与し、また、結果として政治秩序を不安定にするという構図は、今後の研究に多角的な視点を与えられると思われる。