

## 第四章 権力分立と大統領直接選挙制

### 第一節 立法府と行政府の相互抑制

スハルト政権下において立法府と行政府、すなわち議会と大統領との間に、明確な相互抑制は働いていなかった。第一章で述べたように、1945年憲法において議会議員の民選規定が欠落しているため、大統領は恣意的に議員を任命することができた。実際、国民議会議員は国軍任命議員を除いては民選であったが、その上位に位置する国民協議会では国民議会議員以外、すべて大統領による任命議員であった。そういった議会においては、大統領との間にチェックアンドバランスが生じることはほとんど無く、大統領の施策に対する追認機関であった。それは、立法権が議会のみでなく、大統領にもまた、認められていたからである。

*第5条 (1) 大統領は国民議会の同意を得て法律を制定する権限をもつ。<sup>1</sup>*

この条文<sup>2</sup>によれば、国民議会の同意が必要であるが、しかし国民議会議員の大部分は翼賛組織ゴルカルであり、大統領の与党的存在であるため拒否することは無かった。

また立法府ではないが、国民協議会は大統領を選出する権限を持ち、本来であれば大統領の上位機関である。しかしスハルト政権下では議員の半数以上が大統領任命議員であったため、自分を任命した大統領を解任するようなことが起きることは考えにくく、大統領と議会との関係は、大統領が上位に位置する従属関係のようなものであった。

憲法改正が行われ、制度がどのように変化していったかを整理すると、まず国民議会から国軍任命議席が全廃された。これによって、国民議会議員はすべて民選となった。また国民協議会の構成も変わり、大統領による任命議員を廃止し、代わりに新しく新設した地方代表議会を置くことで、国民協議会を国民議会と地方代表議会の合同会議と位置づけた。もちろんこの地方代表議会議員もすべて民選である。そして国政に関する立法を行う国民議会に立法権が専ら認められることとなり、大統領には法案提出権のみ認められることとなった。そして議会の立法権を明確にするために、第2次憲法改正では国民議会が可決した法案に大統領が署名しないまま30日が経過した場合、当該法案は法律として成立する

と定められた。結果、立法作業に大統領が加わることができるのは、法案提出時のみであり、議会が可決した法案に対しては拒否の意思を表明しても 30 日後には法律として制定されてしまうということが決められた。

このような改正が行われている最中の 1999 年 10 月 20 日、アブドゥルラフマン・ワヒド政権は誕生した。そして 10 月 26 日には内閣人事を発表し、主要各政党からバランスよく閣僚を指名し、ワヒドはこの内閣を「国民統一内閣 Kabinet Persatuan Nasional」と名づけた。この内閣の閣僚指名に当たっては、ワヒドに加えてメガワティ副大統領、アミン・ライス国民協議会議長、アクバル・タンジュン国民議会議長、ウィラント国軍司令官の 5 人でまとめたものであった。しかしこの後、ワヒドは次第に内閣改造によって主要政党出身の閣僚を罷免し、個人的に信頼関係のある者を閣僚に任命し始めた。このワヒドの判断について川村は、「これによって内閣の同質性を高めようとした」<sup>3</sup>としている。この改造は、内閣発足後 1 ヶ月経った 11 月 26 日、ワヒド政権誕生に大きく寄与した「中道軸」の一角をなす開発統一党党首ハムザ・ハズ Hamzah Haz を、国民福祉・貧困撲滅担当調整大臣から外したことに始まる。また翌 2000 年 2 月 13 日には、政治治安担当調整大臣であったウィラントを、東ティモール人権侵害事件の追及として休職処分に追い込んだ。4 月 24 日は闘争民主党出身の投資・国営企業担当国務大臣と、ゴルカル党出身の商工大臣がそろって罷免された。大統領と意見の相違が目立つようになった国家官房長官も更迭し、その後任には官僚や外交官が充てられ、経済に関しては閣僚のほかに経済テクノクラットによる経済補佐チームが結成された。8 月 26 日の内閣改造は大規模で、大統領の支持基盤である民族覚醒党 Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 以外からの閣僚は、正副大統領を除く全閣僚 27 名中 4 名のみとなってしまう、そのほかの閣僚はほとんどが学者や官僚となってしまった。

こうして内閣の脱政党化が進むと、「中道軸」であるイスラーム政党は自分たちがワヒド政権の功労者であるのに、その自分たちの政党出身の閣僚を次々と外され、対決色が強まったとして、反発を強めた。そして闘争民主党やゴルカルを含めた政党勢力は、大統領から行政の実権を取り上げ、副大統領にその実権を移すよう大統領に迫った。はじめは拒否したワヒドであったが、国民協議会において大統領に対する質問や喚問が行われた。さらには 2000 年 8 月 7 日の国民協議会にて、ワヒド就任後 10 ヶ月の施政報告演説が行われたが、これに対して多くの政党から批判を浴び、大統領はついに副大統領に日常政務を委譲する決定を行った<sup>4</sup>。

また「中道軸」は、ワヒドを大統領の座から下ろさんと疑惑追及を始めた。1 つがブログ疑惑<sup>5</sup>、そして1 つがブルネイ疑惑<sup>6</sup>である。しかしそれでもワヒドが満足いく回答を議会に提示しなかったため、国民議会は覚書<sup>7</sup>を発し、警告を発した。ワヒドは2001年3月28日に覚書に対する回答を出し、その覚書には法的根拠がないとして拒否しながらも、ブログ疑惑とブルネイ疑惑の回答・釈明を行った。国民議会はこれを受けて2回目の覚書<sup>8</sup>を発し、再び大統領の責任を問うた。ワヒドはその回答として、どのような職務違反なのか具体的提示が無く、仮に第1回覚書と同様にブログ疑惑とブルネイ疑惑に対する警告なのであるなら、それは第1回覚書の返答で記したとして、今回の覚書に回答する必要はないと退けた。

ここに至り、国民議会はワヒド解任のための国民協議会開催を要請した<sup>9</sup>。ワヒドはその後、国民協議会と国民議会凍結、1年以内の総選挙繰上げ実施、ゴルカル党凍結を内容とする大統領布告 *Maklumat Presiden RI* を発した。議会側はこの大統領布告の有効性確認のため、最高裁判所長官に見解を求めた。長官の見解<sup>10</sup>によればまず議会凍結問題に関し、議院内閣制と異なり国民議会は大統領によって解散されないこと、大統領は国民協議会からの任命を受けているので、国民協議会には服従せねばならないことを基に、議会凍結はできないとされた。またゴルカル党凍結に関しては、政党法に基づき政党を凍結する権限は最高裁にあること、ゴルカル党凍結理由が説明されておらず、明確な動機が乏しいこと、また「大統領布告」という語は法体系を述べた MPR 決定 2000 年第 3 号に記載されておらず<sup>11</sup>、この語の使用は不適切であることから、ゴルカル党凍結も認められなかった。そして結果としてこの大統領布告は法に反するとの見解が出た。そして同日、国民協議会はワヒド解任を決定し<sup>12</sup>、メガワティ副大統領の昇格を決定した<sup>13</sup>。

この一連のワヒド解任騒動は、スハルト期までの大統領と議会の関係はもはや無く、議会が大統領に挑戦を挑み、そして一気に解任まで決定してしまった点が重要である。スハルト時代には大統領に議会が挑戦することは考えられず、ましてや解任はまったく無かった。しかしこの騒動では、ワヒドの人事に端を発した議会と大統領の対立は、大統領の地位がもはや安泰なのではなく、むしろ議会によって掌握されている事実が浮き彫りになったのである。そしてこの権力闘争が繰り広げられている間、ワヒド政権の課題であった社会的公正の実現、国家統一の維持<sup>14</sup>、地方紛争の解決と治安の安定<sup>15</sup>、経済回復といった諸問題は棚上げになってしまった<sup>16</sup>。結果的には1999年総選挙で議会第一党となった闘争民主党党首であるメガワティが大統領に就任したのだが、国民の目には議会も大統領も、大

きな国家課題である問題に手をつけず、権力闘争に明け暮れる姿が明白となってしまった。

## 第二節 大統領直接選挙制導入とその課題

### 1. 大統領選挙法の審議過程と法律条文

大統領選挙法に関しては、2003年2月に事実上国民議会の審議に入った。この審議に入ると早速、法案に盛り込まれていた「候補者を擁立できるのは、国民議会における議席率20%以上を有する政党または政党連合」との文言に早速批判が集中した<sup>17</sup>。議席率20%では550議席中110議席を占めねばならず、国民議会において単独で候補を擁立できる政党はゴルカルのみである。よってこの規定は非常に高いハードルであるとし、ゴルカル党と闘争民主党以外の政党から批判が相次いだ。また候補の学歴規定や犯罪歴について、法案では「高校卒業以上の学歴を有していること」「禁固5年以上の求刑を受けた被告、もしくは有罪が確定した人物でないこと」とされている。しかし、ゴルカル党や国民信託党、正義党、月星党は大学卒業以上の学歴に引き上げるよう主張した<sup>18</sup>。これには最大政党闘争民主党が反対した。それは、メガワティ（闘争民主党党首）は最終学歴がインドネシア大学とパジャジャラン大学中退であり、大卒規定では立候補できないという理由があった。また犯罪歴については、審議当時食糧庁公金横領事件<sup>19</sup>で係争中のアクバル・タンジュン国民議会議長（ゴルカル党総裁）が禁固3年の有罪判決を第一審と控訴審で受け、最高裁に上告中だった。よって、最高裁の判決によってはアクバルの出馬が不可能になる可能性があるため、ゴルカル党が難色を示していた。

結局学歴規定は高卒以上（第6条r）、犯罪歴は「求刑を受けた被告」の部分を削除して、5年以上の禁固刑有罪確定者のみとした（第6条t）。これはゴルカル党と闘争民主党間の取引があったと見られている<sup>20</sup>。かりに公判中の被告が大統領選挙に立候補したとしても、被告としてのイメージがあり、有権者の好意を引き付けることは容易でないだろう。推薦政党の条件については15%以上の国民議会議席を有するか、20%以上の得票率を得た政党または政党連合とされた（第5条第4項）。ただし移行規定として、2004年の大統領選挙に関しては、国民議会議席の3%以上（2004年の総選挙においては17議席以上）あるいは5%以上の得票を得た政党または政党連合に認められるようになった（第101条）。

そのほかの規定として、次のようなことが挙げられた。まず正副大統領選挙は、5年に

1 回行われ、総選挙結果の発表後、遅くとも 3 ヶ月以内に実施されることが決まったが、重大な政治課題に直面した際、大統領選挙を前倒して行い、民意を問うということができない事態が考えられる。つまり、大統領選挙は総選挙とリンクして実施されねばならず、大統領選挙を単独で行うには、この法律を改正せねばならない。また、候補は正副大統領ペアで立候補せねばならず、いずれか一方の候補者単独では立候補できない。そしてその候補が立候補できる要件として、先ほど述べた政党または政党連合による擁立が義務付けられている。そして、選挙運動禁止事項として、

*b) 特定の個人、宗教、種族、人種、集団、他の候補或いは候補ペアを侮辱すること*

*c) 他人同士や社会集団同士を仲間割れさせたり衝突させたりすること*

*d) 公共の秩序を乱すこと、<sup>21</sup>*

などが定められた。侵した場合は犯罪として処罰される。投票所の選挙人は最大でも 300 人とされ、細かい投票所割りが求められた。当選人の決定は、全国の州の半数を上回る州でそれぞれ 20%以上得票し、かつ全国で過半数の票を得たものとされた。したがっていずれの候補も過半数に満たない場合や、過半数に到達しても半数の州で 20%以上の得票ができない場合、上位 2 名による決選投票となる。この決選投票も、直接選挙で行われる。結果に対して疑義のある候補者ペアは、結果が確定して 3 日以内に憲法裁判所に届け出る必要がある。憲法裁判所はその提訴を受けてから 14 日以内に判決を出さねばならない。よって、総選挙委員会による最終結果の発表後最長で 17 日間、結果が未確定となる可能性がある。

投票所の細分化は、有権者にとっては投票所に向かう手間や時間が節約できる反面、選管の集計作業が混乱するおそれもある。更には選挙運動禁止事項においても、b 項は特に現職大統領への批判が「他の候補或いは候補ペア」に対する「侮辱」にあたるのかどうか不明である。加えて、d 項を含めて考えれば、一体何をもって公共の秩序を乱したと定義付けできるのか、そして定義付けして犯罪と認定する主体は総選挙委員会なのか、警察・治安当局なのかがはっきりしていない。したがって、現職大統領が他の候補者からの批判やネガティブ・キャンペーンを「特定の個人」「他の候補」、すなわち自らに対する「侮辱」と捉えた場合に、他の候補者を禁止事項違反の容疑で逮捕する事態が想定される。こうした疑念を打ち消すような法整備がなされたとは、本論文執筆現在のところ筆者は情報を得

ていない。

## 2. 直接選挙による結果とその特徴

インドネシア史上初の大統領直接選挙は、2004年7月5日に投票が行われ、その結果民主主義者党が推薦するユドヨノ組と、闘争民主党が推薦するメガワティ組の2組で決選投票が行われることとなった。

図表 4-1 2004 年大統領選挙第 1 回投票結果

	得票数	得票率 (%)
ユドヨノ組	39,838,184	33.57%
メガワティ組	31,569,104	26.61%
ウィラント組	26,286,788	22.15%
アミン組	17,392,931	14.66%
ハムザ組	3,569,861	3.01%
無効票	2,636,976	-
合計	121,293,844	100.0

出所：KPU ホームページより筆者作成。

筆者が 1996 年以降インドネシアを観察し続け、またアジア通貨危機やスハルト退陣によってインドネシアという国が大きな変革の時期に入ってから、この大統領直接選挙が実施されたことは、インドネシアにとって民主化に向けた大きな成果であると考えられる。1998 年のスハルト退陣後、後任の第 3 代大統領には 1945 年憲法の規定に則ってハビビが就任した。しかしこのハビビも国民から期待されて政治の道に入ったわけではなく、スハルトに重用されたに過ぎない。したがって国民の間にもハビビはスハルトの「子飼い」であり、過渡的な政権であると認識された。1999 年総選挙はスハルト退陣後初の民主的な選挙として注目されたが、その結果を受けた国民協議会における大統領選挙で選出された第 4 代大統領は、国民が待望していた「メガワティ大統領」ではなく、ワヒド大統領であった。この結果に対しメガワティ支持者の一部は暴徒化してしまった。こうしたことは、大統領が間接民主制によって選出されたことが遠因であるとの認識が筆者にあり、大統領選出は直接選挙によるべきだと考えていた。そうして今回、大統領直接選挙制が導入され、1999

年大統領選挙後のような大規模な暴動が起こることもなく、平穏無事に結果が確定したことは、インドネシアの民主化にとっても、また僭越ながら筆者にとっても喜ばしい限りである。直接選挙制の導入により、有権者には選ぶ責任が発生し、スカルノ以来の「指導される民主主義」から、国民自らの手による民主主義へと代わる道のりの一里塚であると考ええる。

今回の大統領選挙においては、幾つか大きな特徴が見られた。特に第1回投票の特徴は、2つの「ねじれ現象」が生じた。ユドヨノ組の副大統領候補者はユスフ・カラ Muhammad Jusuf Kalla<sup>22</sup>で、この人物はゴルカル党の幹部を務めている。しかし、ゴルカル党は独自にウィラント組を擁立しており、ゴルカル党が候補者ペアの一本化をできなかったように見える。ただ、水本の報告によればゴルカル党のマルズキ・ダルスマン Marzuki Darusman 副総裁は大統領選挙が行われる前、次のように述べた。

*「独自の副大統領候補を擁立した上で、非公式にユドヨノ氏と組む副大統領候補をゴルカルから出す選択肢もある。もちろん党の組織票は割れるが、誰が勝ってもゴルカル党は政権に深くコミットできる」<sup>23</sup>*

つまり、ゴルカル党はウィラント組という独自の候補者ペアを擁立しながらも、ユスフ・カラを有力候補であるユドヨノ氏と連携させることで、ウィラントが勝とうがユドヨノが勝とうが政権与党になれるとの戦略を描いていたのである。ゴルカル党は前身のゴルカル以来、政権の中枢に関わることが多かった。スハルト政権下では翼賛組織として圧倒的多数を議会で誇った。第3代大統領のハビビはゴルカル党員であり、その次のワヒド政権下では、国会議長ポストを獲得するとともに「国民統一内閣」の名の下、閣僚ポストもいくつか獲得した。しかしそれは、大統領選挙が議会内工作で決められた制度であったからという理由もあるだろう。しかし今回からは国民による直接投票となり、どのような結果が出るか分からない。したがって、有力と思われる候補に非公式に副大統領候補を置き、できる限り政権与党に留まろうとの考えが読み取れる。

またもう1つのねじれは、NUである。メガワティ組の副大統領候補はハシム・ムザディ Ahmad Hasyim Muzadi で、NUの議長である。一方でゴルカル党擁立のウィラント組の副大統領候補は、サラフディン・ワヒド Salahuddin Wahid という人物である。このサラフディン・ワヒドはNU副議長を務めており、また前大統領のアブドゥルラフマン・ワ

ヒドの実弟でもある。つまり、NUは大統領選挙にやはり2人の候補者を出した。しかしこの場合はゴルカル党のように政権に如何にコミットするかという基準ではなく、NU議長のアブドゥルラフマン・ワヒドの対立という、組織内個人対立が要因のようである<sup>24</sup>。

次の表を見ると<sup>25</sup>、それぞれの政党支持者層でも投票先は分かれている場合がある。例えば開発統一党を見ても、自らの党首であるハムザ組は、他党が推すユドヨノと同程度であることが分かる。その他の政党においても、ユドヨノは幅広い政党支持者層から支持を得ていることが分かる。

図表 4-2 各政党支持者の投票行動

	ウィラント	メガワティ	アミン	ユドヨノ	ハムザ
ゴルカル	55%	8%	6%	31%	1%
PDI-P	7%	74%	5%	13%	1%
PKB	49%	16%	6%	28%	2%
PPP	14%	14%	15%	28%	29%
PD	5%	4%	3%	88%	0%
PKS	9%	9%	57%	24%	1%
PAN	5%	5%	79%	10%	0%
PBB	13%	7%	18%	60%	2%
PDS	6%	55%	0%	39%	0%
PBR	32%	5%	27%	32%	5%
その他	17%	27%	12%	43%	1%
白票	12%	31%	28%	29%	1%
秘密	22%	20%	21%	34%	3%
未回答	18%	22%	20%	38%	2%
合計	25%	24%	18%	32%	2%

出所：LP3ES ‘SBY–Jusuf Kalla mendapat dukungan luas, strategi koalisi menentukan perolehan suara’ Jakarta, 2004.



この第1回投票を受け、ユドヨノ組とメガワティ組の上位2組による決選投票は9月20日に実施された。

図表 4-3 2004 年大統領選挙決戦投票結果

候補者ペア	メガワティ組	ユドヨノ組
得票数（得票率）	43,271,395(39.12%)	67,345,331(60.88%)

出所：KPU ホームページより筆者作成。

決選投票の結果、ユドヨノ組が過半数を獲得し、第6代大統領に決定した。この決選投票に臨むにあたり、メガワティ組には主要4党<sup>26</sup>が連合を組み、議会の多数派を誇示した。国民議会内の議席数から考えると、メガワティ組が多くの政党から支持されていることが分かるが、しかし結果はメガワティが敗北した。政党連合がそのまま直接投票に影響を及ぼすことは少ないということを表しているのだと考える。

写真 4-1、4-2 大統領選挙決選投票投開票の様子



いずれも筆者撮影<sup>27</sup>。

### 3. 正副大統領と議会との関係

では実際に大統領直接選挙制が導入され、どのような課題が浮かんできただろうか。まず1点目は、議会との関係である。今回、政党連合で少数派であるユドヨノ組が勝利したことで、ユドヨノ組は少数与党体制にならざるを得なかった。立法権が議会にある今、大統領には今まで以上に議会との調整能力が求められるようになった。しかし2004年12月、

最大野党であったゴルカル党総裁に副大統領であるユスフ・カラが選出された<sup>28</sup>。それまでの総裁であるアクバル・タンジュンはメガワティと連携し、ユドヨノ政権と対峙する姿勢を明確にしてきたが、ユスフ・カラの当選によってゴルカルが与党側へ流れた。

こうした事態が起こるようになると、政党は大統領選挙において独自候補以外の有力候補に副大統領候補を受け入れるよう非公式に連携し、どちらが当選しようが政権にコミットして行くのではないだろうか。確かに、政党は政権を担い、自らの政策をいかに実行していくかが一つの大目標であるから、政権の座に就くためにはある程度のしたたかさや狡猾さが必要である。しかし、だからといってそれを安易に認めてしまえば、政党は様々な手段を用いて政権に擦り寄ろうとし、総選挙や大統領選挙を通じて表わされた民意とは無関係に政権の座に就くことができ、結果として与党連合が膨れ上がり、野党が小規模なものになってしまう恐れがあると考え。日本においても総選挙時と異なる連立政権枠組みができあがってしまうことは見受けられるが、そうした行為は有権者を愚弄し、有権者は投票基準を失ってしまうのではないだろうか。有権者はそれまでに実行した政策などを見極めて投票行動を起こすわけであり、政権与党が失策した場合、その政党は与党の座から引きずり下ろされるのである。しかしそれが選挙をもってしても引きずり下ろすことはできない、或いは引きずり下ろしても磁力に引き込まれるように再び政権与党の座に就くようなことが起きれば、それは政治的無関心を増長させる要因にならないだろうか。

ただ、実際問題としては、与党が増えるということは、大統領の政権基盤が安定化し、落ち着いて政権運営を行っていくことができるというメリットもある。少数与党では理想がどうであれ、現実問題としては腰を据えて政策を実行することが困難であると考え。ゆえに、ゴルカルが与党化し、開発統一党も与党側に付いた今、スタートこそ少数与党であったユドヨノ政権であるが、これからは議会内で過半数を占める与党を背景に、安定した政権運営が期待できるものと考え。

課題のもう1つは副大統領との関係である。選挙は候補者ペアで立候補するため、セットのように考えてしまうが、しかし大統領候補と副大統領候補がまったく同じ政策を持っているとは限らない。それは、インドネシアの選挙における対立軸が要因となる。その対立軸は2つあり、1つはジャワと外島、1つは世俗とイスラームである。そして候補者はそれぞれの対立軸を包含してできる限り多くの支持を集めようとするため、自らの所属する「軸」とは反対の「軸」からペアを組むことがある。今回の大統領選挙の場合、メガワティは世俗者であり、闘争民主党も世俗政党である。したがって、より多くの支持を集め

るためにはイスラーム勢力の支持が欠かせない。そこでメガワティの副大統領候補にはインドネシア最大のイスラーム団体である NU からハシム・ムザディ議長を向かえ、副大統領候補としたのである。またユドヨノ組にしても、ユドヨノはジャワの出身であり、必要なのはジャワ以外の支持、すなわち外島の支持である。その点、ユスフ・カラは南スラウエシの出身なので、外島の支持を得られると考えたのだろう。

しかし、そうして選挙対策のために迎えた候補であれば、実際の政権運営ではどのような対立がおきるのか分からない。白石によれば今回のユドヨノ政権の場合、政治・治安はユドヨノ、経済はユスフ・カラが担当するといった覚書が存在するのではないかとしているが<sup>29</sup>、もちろんそのような覚書の存在はユドヨノが否定している。ユドヨノは副大統領を *chief of staff* と位置づけ、自らを *commander* としているとのことである<sup>30</sup>。ただ一方で、副大統領であるカラは、「ユドヨノ大統領と私は、合意のメモを交わしている」として、役割分担に関する合意文書が存在することを認めている<sup>31</sup>。

確かに、カラは副大統領として大統領を支えるとは明言しているものの、4年後の次期大統領選挙に無関心ではないことも示唆しており<sup>32</sup>、カラがポスト・ユドヨノを意識して自らの政策を積極的に推し進めていくことも考えられる。そうなれば、大統領を差し置いて政策を進めることもあるのではないだろうか。例えば2004年12月末に発生したスマトラ沖地震・津波の際も、カラの側近が「アチェ緊急支援への対応に関する副大統領令」や「国会審議への出席を禁止する」旨の文書を、国会議員はじめ関係各所に出していたことが明らかになった。これには野党議員のみならず閣僚からも越権行為との批判が巻き起こり、ユスリル Yusril Ihza Mahendra 国家官房長官は「これらの文書は違憲である」と発言して閣内不一致が表面化した<sup>33</sup>。このような例を取ったりそれ以外の津波対策に関する発言等を考慮しても、カラがユドヨノの了解を得ないまま政策を発表してしまうことが見受けられる。

以上のことから、選挙対策のみならず、経済再建などといった、国民が熱望する課題<sup>34</sup>に一致団結して取り組まねばならないことは明らかであり、そのためにも副大統領との政策すり合わせが重要ではないかと考える。そしてその副大統領は、大統領をさせるとの意識を強く持たねばならないのではないだろうか。そして、正副大統領が一致して政策に取り組む姿勢を示さない限り、閣内不一致、与党内の政策混乱などが表面化し、政治の不安定化が現れてしまう可能性があると考えられる。すなわち、正副大統領および閣僚が統一見解を示し、そしてその上で、立法府である議会側との政策論争を繰り広げるべきではないだ

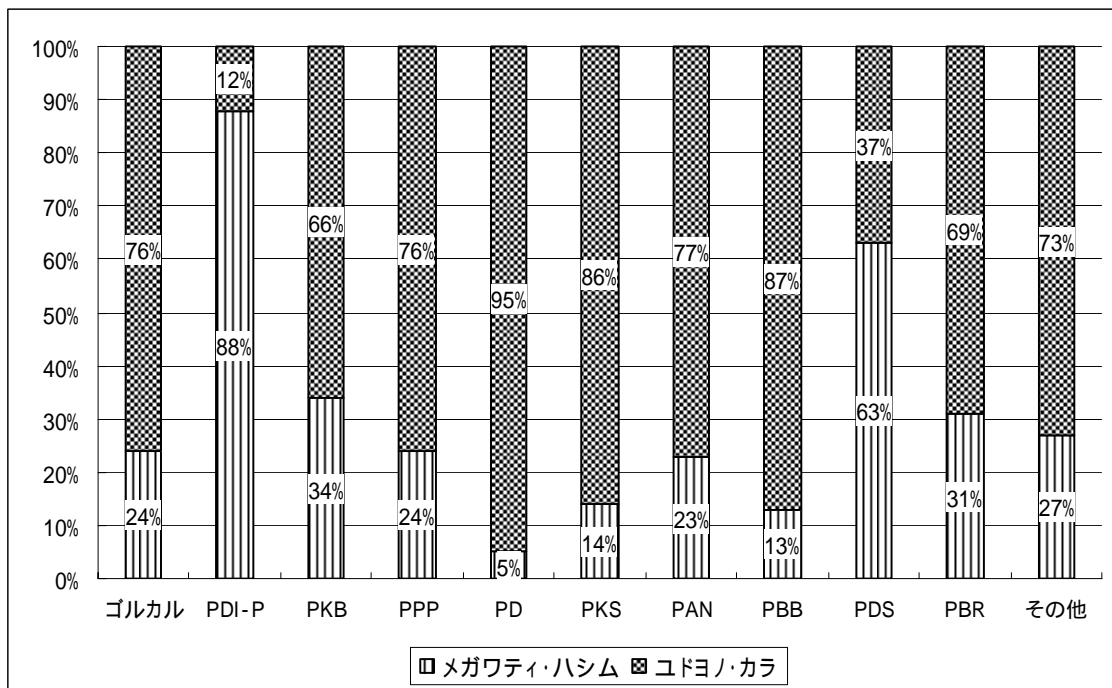
ろうか。

### 第三節 インドネシア政治の変革期

#### 1. 大統領選挙に見る有権者の投票行動

インドネシアは史上初の大統領直接選挙を経て、大きく変革しようとしている。それは、現出している政治状況と合わせて考えてみると、新しく表出した特徴を幾つか見て取ることができる。

図表 4-4 2004 年総選挙と大統領選挙における有権者の投票行動推移

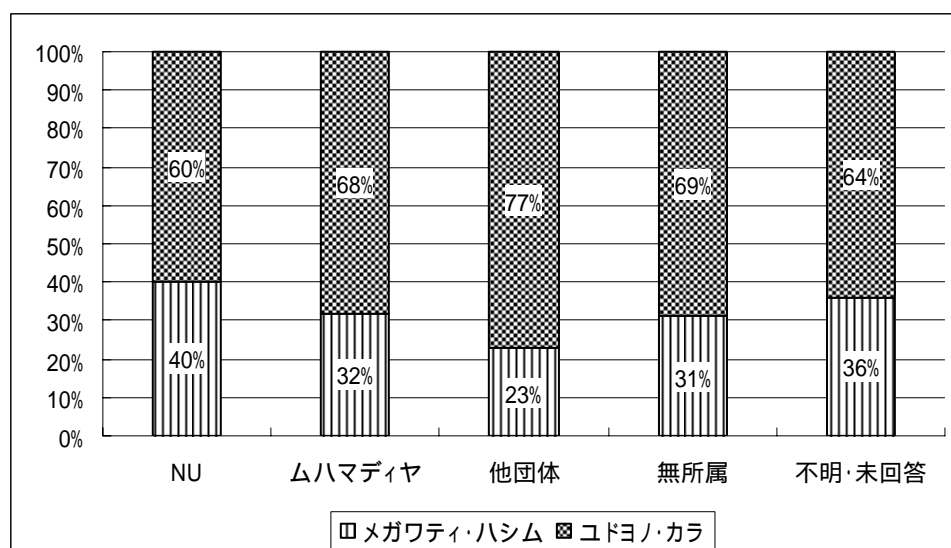


出所：LP3ES, 'Voters not influenced by party leaders, want better economic conditions', Jakarta, 2004.

1 点目は、有権者の投票行動が、既存のアリラン aliran の枠組みを越えて、人物本位になっているのではないかということである。アリランとは、インドネシア社会を分断する様々な思想的潮流のことを指し、最近では世俗主義とイスラーム・グループとの対立が知られ

ている。図表 4-4 は、2004 年 4 月総選挙時の投票先（政党）と、9 月の決選投票の投票先を表わしている<sup>35</sup>。これを見ると、ゴルカルは 7 月の第 1 回投票時に敗れたウィラントやアクバル・タンジュンといった主流派がメガワティを推したにもかかわらず、76%は反主流派であるカラが副大統領候補となったユドヨノ組に投票していることが分かる。同様に、開発統一党、改革星党に総選挙で投票した有権者も、それぞれ 76%、69%はユドヨノに投票している。つまり決戦投票時、メガワティ陣営と目された政党<sup>36</sup>においてメガワティに投票した支持者が過半数の政党は、メガワティが党首を務める闘争民主党と、国民議会に 12 議席しか有しない福祉平和党の 2 党しかないことが分かる。

図表 4-5 各イスラーム団体の投票行動

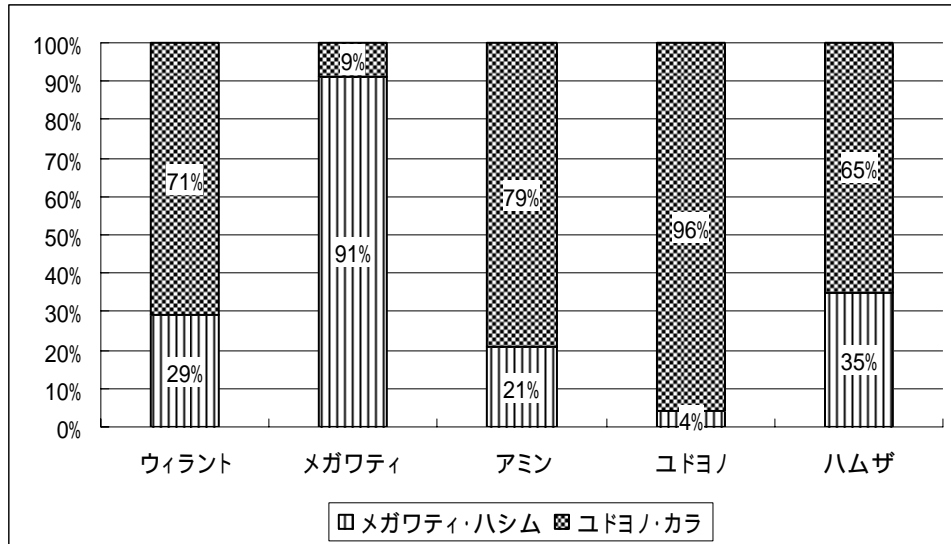


出所：図表 4-4 と同じ。

図表 4-5 は、イスラーム団体が決選投票においてどのような役割を果たしたのかを表わしている。これによれば、NU 議長であるハシムを副大統領候補に据えたメガワティ組に対して、40%の票しか集まっていないことが分かる。第 1 回投票では同じ NU のワヒドを副大統領候補に据えたウィラント組と票が割れることは予想できたが、しかしこの決選投票においてこれほどまでに投票が割れるとは予想だにしていなかった。そして、NU やムハマディヤなど、イスラーム団体の壁を越えてユドヨノ支持が幅広く浸透していたことが分かる。言い換えれば、メガワティは NU 票の獲得を目指してハシムを副大統領候補に据えたにもかかわらず、「ハシム効果」はあまり大勢に影響を及ぼすほど大きなものではなか

ったのだと考える。

図表 4-6 投票先のシフト

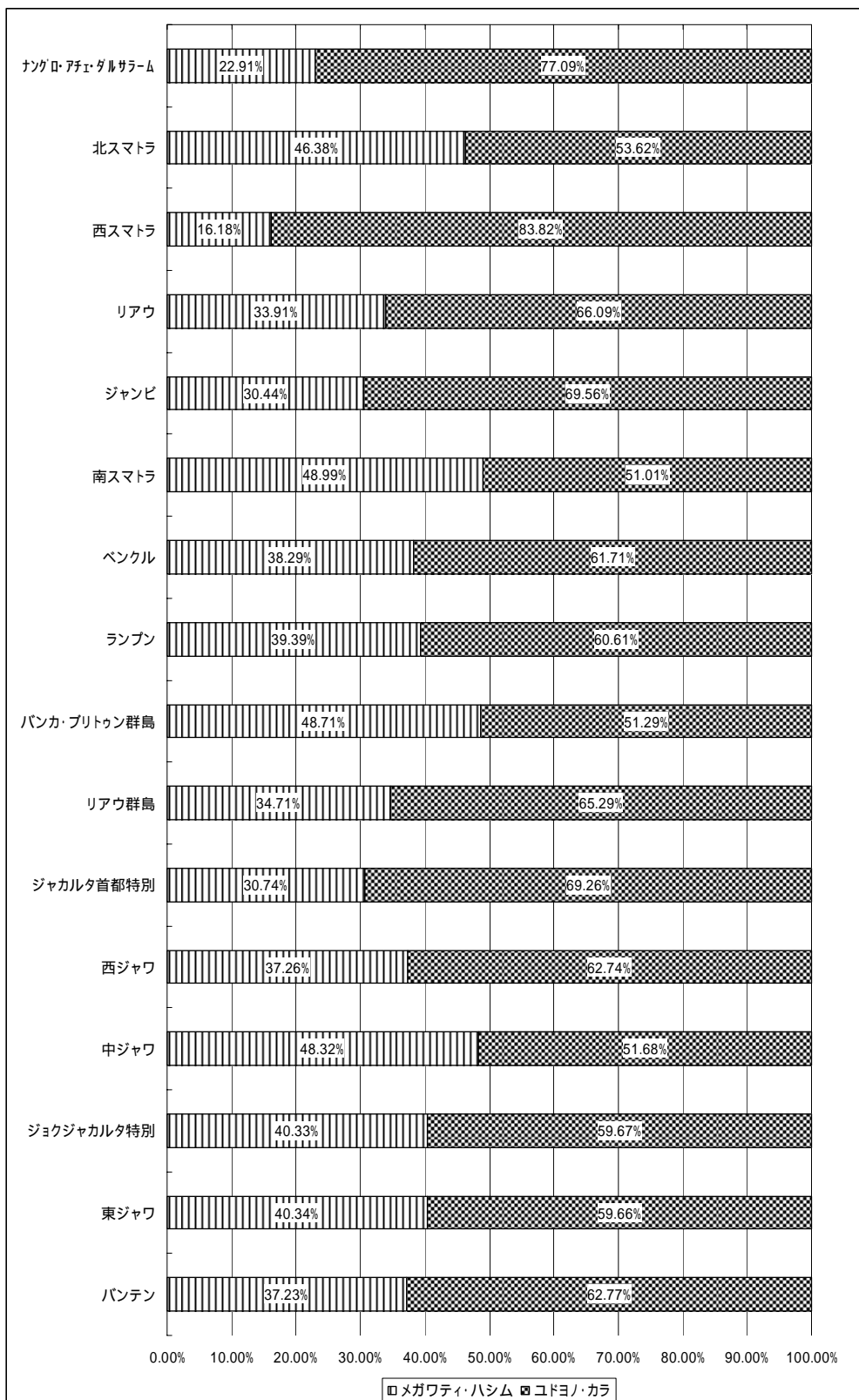


出所：図表 4-4 と同じ。

そして図表 4-6 では、第 1 回投票と決選投票ではどのように投票先が変化したのかを追っている。すると、ゴルカル党公認であるウィラント組に投票した有権者の 7 割が、決選投票ではユドヨノに投票している。ゴルカル党はメガワティ支持を打ち出しているわけで、政党による締め付け、組織型選挙の限界の一端が見えるのではないかと考える。これは開発統一党のハムザ組に投票した有権者にも当てはまると言える。第 1 回投票と決選投票の間において、議会レベルでは政党の合従連衡が行われていたが、それはむしろ有権者から冷ややかな視線が向けられていたのではないだろうか。

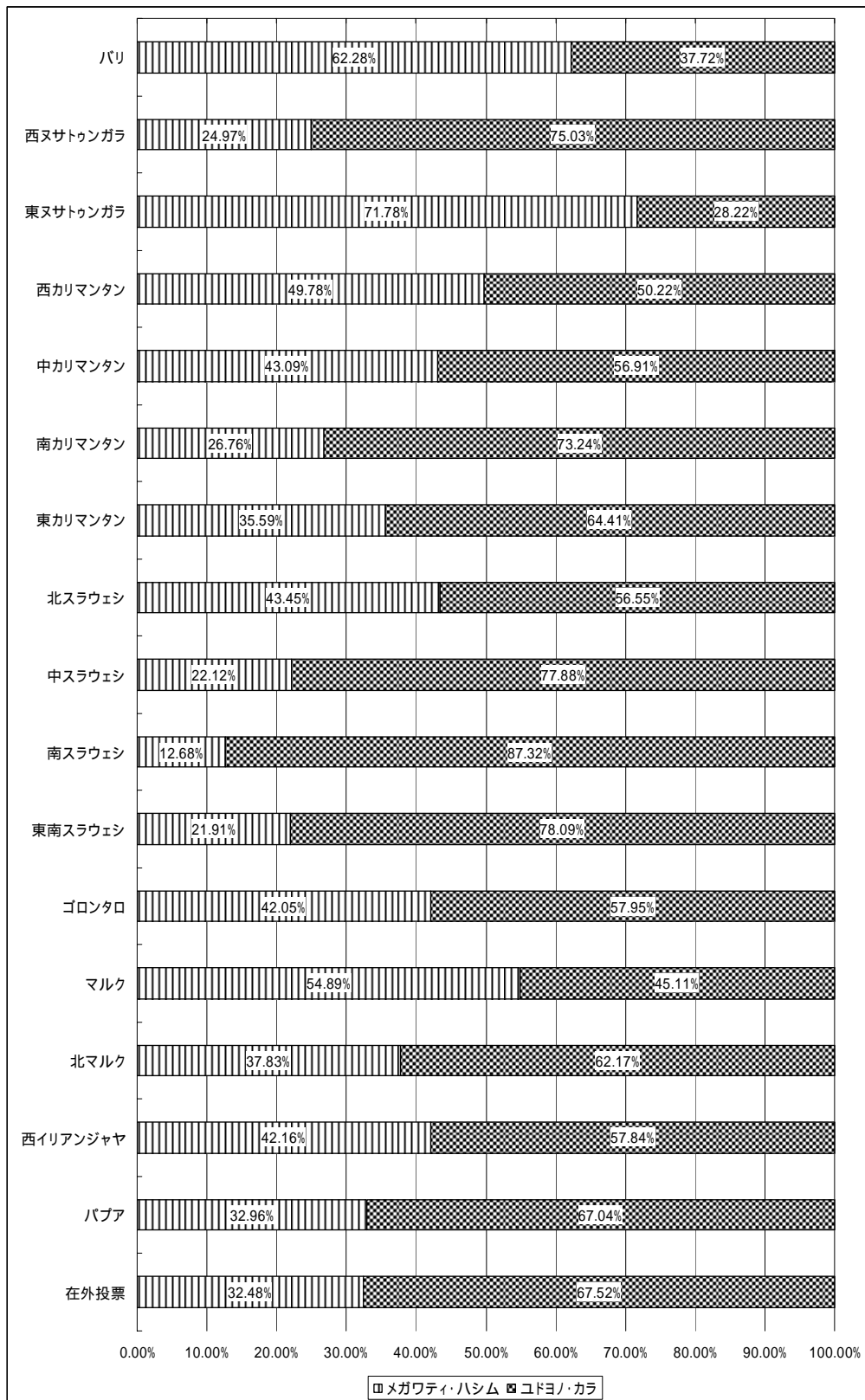
メガワティ支持を打ち出した政党連合には、かつてメガワティが「民主化のシンボル」としてスハルト体制打倒を目指していた頃の批判対象であるゴルカル党<sup>37</sup>、スハルト時代回帰を公然と唱え、大統領候補にスハルトの長女であるシティ・ハルディヤンティ・ルクマナ Siti Hardiyanti Rukmana（通称トゥトゥット Tutut）を擁立しようとしていた憂国職能党などがあつた。つまり、レフォルマシを期待していたメガワティは、最後の最後まで議会内政治を考慮し、国民向けの新しい政治の在り方を提示することができなかったのだと考える。したがって、そのメガワティとは全く異なる、福祉正義党や民主主義者党といった新しい政治組織を取り入れたユドヨノが、旋風を巻き起こしたのではないだろうか。

図表 4-7 決選投票得票率の州別結果



出所：KPU ホームページより筆者作成。

図表 4-8 決選投票得票率の州別結果



出所：図表 4-7 と同じ。



図表 4-7 および 4-8 にも見られる通り、メガワティが過半数を獲得した州は全国 32 州中 3 州しかない。1999 年総選挙では闘争民主党の大票田であった北スマトラ州、南スマトラ州、ランブン州、ジャカルタ首都特別市、西ジャワ州、中ジャワ州、ジョグジャカルタ特別州、バリ州、東ヌサトゥンガラ州の 9 州では 2 勝 7 敗となっており、メガワティ人気の衰えが 2004 年総選挙に続いて明らかになってしまった。また、全国的にユドヨノが 6 割近い、或いは 6 割以上の票を各州でまんべんなく集めていることもあり、メガワティ政権に対してインドネシアの有権者はほぼ全国的にノーを突きつけたと言えるのではないだろうか。すなわち、ユドヨノはメガワティ批判の受け皿となり、そして地滑り的大勝利を収めたと言えるだろう。

## 2. アリランに対する大統領選挙と有権者の変化

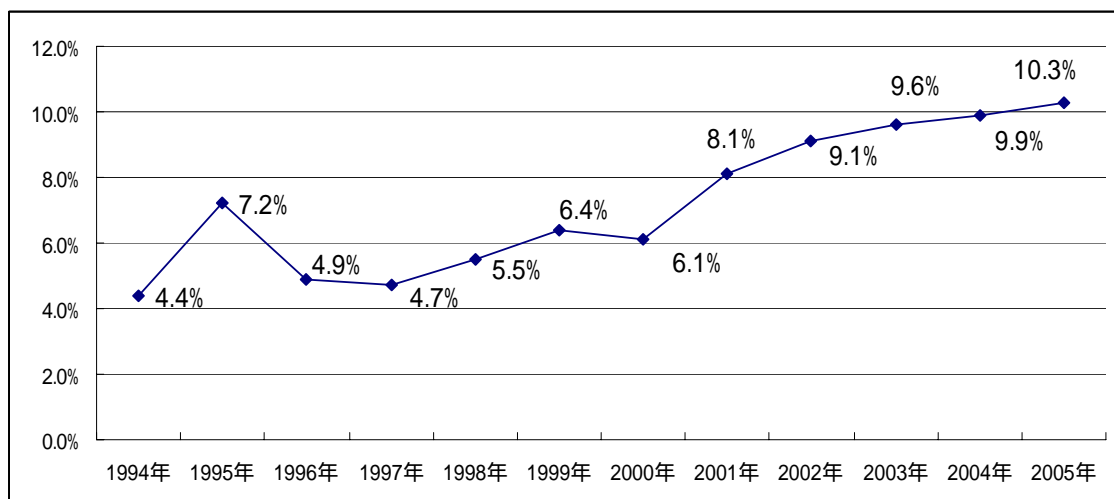
スハルト政権崩壊以降、インドネシアの選挙は 2 回実施されたが、その 2 回を比較し、そして 2 回の大統領選挙を加えて鑑みると、アリランといった政治的潮流、或いは固定的な政党支持層が少ないということが考えられる。言い換えれば、多くの有権者は「無党派層」ともいうべきであり、総選挙で投票した政党と大統領選挙で支持した候補者が支援を受ける政党が、必ずしも一致しないということが明らかになった。また、NU 票の動向を見ても明らかのように、NU 議長を副大統領候補に据えたからといっても、結局有権者の投票基準は大統領個人を判断材料にしてしまうのであると考える。このように、「政党本位」「組織型」の選挙から、「個人本位」「人気投票型」の選挙に変化したと考える。ゴルカル党副幹事長のルリー・ハイルル・アズワル Rully Chairul Azwar はじゃかるた新聞の取材に対し、「直接投票となったことで、当落は 7 割方、候補者個人の評判で決まるようになった。有権者は、イデオロギーやどの政党が推薦しているかはほとんど気にしていない」と語り、政党も個人本位の選挙であると認めている<sup>38</sup>。その結果、2004 年の大統領選挙のみならず、2005 年 6 月から始まった各地の地方首長直接選挙においても、ゴルカル党や闘争民主党など、既存の大政党が擁立した候補の過半数が落選している。これは、今までは地方首長選挙も間接民主制で地方議会によって選出されてきたが、新制度となって直接選挙制が導入されたため、議会内工作だけでは勝てないということが明らかになってきた。

直接選挙制が導入されたことにより、大統領は提出した法案を通過させるべく議会対策を行うと同時に、自らの権力基盤を更に安定させるためには、国民向けの政策パフォーマンスを行う必要性が生じてきた。そうしたことを考えると、図表 4-9 に見て取れるように、

完全失業率が右肩上がりで増加の一途をたどっていることは、社会不安を煽るばかりでなく、大統領に対する支持の低下を招きかねないのではなからうか。年間 240 万～250 万人が新規労働力として市場に参入する現在、失業率の低下を防ぐには実質 GDP 成長率を上昇させる必要がある。しかし、新規労働力を吸収するためには 6%程度の成長が必要である。それは、完全失業率と過去の実質 GDP 成長率を比較し、完全失業率がほぼ横ばいの年の完全失業率を考慮すれば、ほぼ 6%であることがわかる<sup>39</sup>。すなわち、新規労働力を吸収し、かつ完全失業率を下落させるためには、6%を上回る成長率が必要となってくる。しかも、国家開発企画庁 Badan Perencanaan Pembangunan Nasional（バペナス BAPPENAS）が 2004 年に発表した国家中期開発計画によれば<sup>40</sup>、2009 年までに実質 GDP 成長率を 7.6%に引き上げ、年平均実質 GDP 成長率を 6.6%と見込む。それを受けて、完全失業率を 5.1%に下落させたいとしている。

しかし、果たして、年間 250 万人の新規労働力を吸収するのに 6%の成長が必要とされているにもかかわらず、年平均 6.6%の成長で、実際に 5 年後には完全失業率を抑えこむことができるのだろうか。これに関し、白石は 7%成長が必要とし、佐藤は 7.5%の成長としている<sup>41</sup>。また、佐藤の報告によれば<sup>42</sup>、国家開発企画庁長官であるスリ・ムルヤニ Sri Muryani（当時。現蔵相）は、この中期目標はユドヨノの政治公約であって「野心的」な数字であり、最も困難な課題が雇用であるとしている。

図表 4-9 完全失業率の推移



出所：『アジア動向年報 2005 年版』および BPS ホームページより筆者作成。

ただ、中期とはいえ数値目標を示し、そのために政策を断行していくという姿勢を見せていくことは、有権者にとっても今後の大統領に対する判断材料として大きな道具となるであろうし、また大統領も大風呂敷を広げたような、総花的、理想主義的な政策よりは現実主義の政策を提示することによって、公約の実現性を高めていくことにもなるだろう。そして大統領は、これまで以上に有権者に対する説明責任が求められよう。

大統領直接選挙制の導入は、民主化への過渡期ともいえる時代背景と相まって、既存のアリランなどを超越しているといえよう。総選挙参加政党数を見ても、1999年は48政党だったものが、2004年には24政党に半減している。総選挙参加政党数は、2009年総選挙時点では更に減少していると考えられる。それは、「泡沫政党」を選挙から排除するようなシステムが構築されており、真剣に議席を確保したい場合は他党との合併を考慮せねばなるまい。そうした状況を考えて、将来的に政党数が減少して、アリランごとに大まかながら政党が糾合していけば、そのときには再びアリランが投票行動に影響を大きく及ぼす可能性は考えられる。そして、ひいては大統領選挙においても政党推薦よりも、候補者個人のイメージなどが大きく影響を及ぼしかねない。そして、現状のようにアリランや組織票を意識して候補者を擁立しても、得票を伸ばせないことが明らかになってしまったので、今後はしばらく「個人本位」の大統領選挙が行われると考えられる。

水本が報告<sup>43</sup>するように、メガワティは選挙戦中、「皆が私を大統領に選んだのに、なぜ批判するのか」と発言し、更には学生の反政府デモに対し、「嫌なら国を出て行けばよい」とまで発言した。とくに前者の発言内容は、1998年5月19日、退陣要求が極限にまで達した際の、スハルト声明を想起させる。この時スハルトは、「今になって皆が支持し信頼しているわけではなかったという動きが起きて、もう私を信頼しないというデモを行い、さらには私に退任するよう抗議している」<sup>44</sup>と、自身に対する退陣要求デモを厳しく批判している。メガワティは、自らが退陣を要求していたスハルトが発した声明とほぼ同じ発言を行い、さらには自らに対する批判勢力を過剰なまでに非難していることから、選挙戦中はテレビなどのメディアに露出することは好印象を持って有権者に捉えられることは少なかった。決選投票直前のテレビ討論会も、当初計画では両者による討論を想定していたが、メガワティ陣営による抗議により、両者の演説は時間をずらして行われ、両者が討論を繰り広げることはなかった。ゆえに、テレビ討論会というよりは、記者会見に近い形式となってしまった。

一方でゴルカル党のアクバル・タンジュンやNU指導者で前大統領のワヒドは、草の根・

生活の隅々まで浸透した組織や宗教の影響力は大きいとの指摘があったように、メガワティは先に述べたように組織型選挙を行った。しかし結果は、組織型ではないユドヨノが勝利した。これは考えてみると、1997年～1998年当時、ゴルカルや国軍などといった巨大組織を背景としたスハルトが最終的に民衆の圧力や側近の離反の前に、退陣を余儀なくされたことと似た部分があると考えられる。

結果として、組織に頼ることは日常の政務や支持者獲得には影響があるかもしれないが、しかしこと大統領選挙となると、組織の力がほとんど影響しないことが明らかになった。このように、大統領直接選挙制の導入は、従来から指摘されていたアリランや組織力が、最近の有権者にはあまり効果がないということが分かった。

- 
- 1 日本国際問題研究所インドネシア部会編『インドネシア資料集 上 1945～1959年』日本国際問題研究所、1972年、p.22.
  - 2 第1次改正前の条文であり、現行条文とは異なる。
  - 3 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』アジア経済研究所、2002年、p.71.
  - 4 大統領による副大統領に対する技術的日政務遂行の委任に関する大統領決定 2000年第121号。この決定によって閣議の主宰、閣僚の監督など、大統領権限の日常的な実権がメガワティ副大統領に委譲された。
  - 5 ワヒドがアチェにおける人道支援資金として食料調達庁（Bulog）の職員福利厚生財団から約350億ルピアを不正に流用しようとした疑惑である（川村晃一・佐藤百合「ポスト民主化時代の苦悩の始まり」『アジア動向年報 2001年版』アジア経済研究所、2001年、p.391.）。
  - 6 ワヒドがブルネイ国王からの個人的な贈与金の一部をアチェの人道支援資金として使用したと発言したため、この資金の性格と用途について疑惑が生じた事件のこと（川村晃一・佐藤百合「ポスト民主化時代の苦悩の始まり」『アジア動向年報 2001年版』アジア経済研究所、2001年 p.391.）。
  - 7 2001年2月1日第36回 DPR 全体会議決定。これはワヒドが国策に違反しているとして、警告を発するものだった。その内容は、1945年憲法第9条に違反していること、KKNのない清廉な国家運営者に関する MPR 決定 1998年第11号に違反していることを指摘している。
  - 8 2001年4月30日第53回 DPR 全体会議決定。内容は第1回覚書とほぼ同じである。
  - 9 K.H.アブドゥルラフマン・ワヒド大統領の責務を求めるための特別会議の開催を MPR に要請する DPR 全体会議の決定に関する DPR 決定 2000-2001年第51号。
  - 10 インドネシア最高裁判所長官書状 2001年第419条。
  - 11 MPR 決定 2000年第3号によれば、大統領との語が付く法源は「大統領決定 Keputusan Presiden」であり、「大統領布告 Maklumat Presiden RI」は含まれていない。
  - 12 K.H.アブドゥルラフマン・ワヒド大統領の責務に関する MPR 決定 2001年第2号。
  - 13 メガワティ・スカルノプトリ副大統領の大統領としての決定に関する MPR 決定 2001年第3号。

- 
- 14 アチェやイリアンジャヤにおける分離独立闘争への取り組みをさす。
  - 15 この頃、マルク諸島やスラウェシなど各地で、ムスリムとキリスト教徒の間で宗教紛争が起きていた。
  - 16 川村・佐藤、前掲書、p.383.-p.388.
  - 17 ジャかるた新聞 2003 年 2 月 20 日付。
  - 18 ジャかるた新聞 2004 年 5 月 7 日付。
  - 19 事件は 1999 年 6 月の総選挙直前の同年 2 月、ハビビ大統領が食糧調達庁予算外資金から食糧危機対策として緊急政策用の資金ねん出を命じたのが発端。ハビビ氏の側近のラハルディ・ラメラン同庁長官(控訴審で禁固 2 年、上告中)が 629 億ルピアを引き出し、このうち 400 億ルピアがアクバル国家官房長官に渡された。同事件はアブドゥルラフマン政権下の 2001 年、リザル・ラムリ同庁長官やマーフッド国防相が暴露。生活必需品支給プログラムが実施されなかったことが発覚し、ゴルカル党の総選挙資金に流用された疑いが浮上した。しかし、捜査段階で同党の不正疑惑は立件されず、関与者個人の汚職事件として訴追されるにとどまった(ジャかるた新聞 2004 年 2 月 13 日付)。ちなみにアクバル・タンジュンは、最高裁で逆転無罪判決を受け、大統領選挙立候補資格を得た。
  - 20 ジャかるた新聞 2004 年 7 月 8 日付、井上治「インドネシアの正副大統領選挙法」『国際情勢 74 号』国際情勢研究会 2004 年、p.85.
  - 21 正副大統領の総選挙に関する法律 2003 年第 23 号第 38 条。
  - 22 企業集団であるブカカグループの代表。第 1 次ワヒド内閣では商工大臣を、メガワティ内閣では国民福祉担当調整大臣を務める。ワヒド政権時は 2000 年 4 月 24 日、ワヒドにより更迭される。2004 年 4 月に行われたゴルカル党内の大統領候補選考では最終選考まで残ったが、選考途中で辞退を表明し、ユドヨノの副大統領候補となることになった。
  - 23 水本達也「審判を受けるメガワティの『民主化』」『世界週報 2004 年 2 月 3 日号』時事通信社、2004 年、p.17.
  - 24 在インドネシア日本大使館員 W 氏とのインタビューより。
  - 25 LP3ES 実施の出口調査。2004 年 7 月 5 日実施。1719 投票所で 4511 人を対象。
  - 26 ゴルカル党、闘争民主党、開発統一党、福祉平和党 Partai Damai Sejahtera、マルハエニズム国民党 Partai Nasional Indonesia Marhaenisme、憂国職能党 Partai Karya Peduli Bangsa、改革星党 Partai Bintang Reformasi。
  - 27 2004 年 9 月 20 日、バンテン州タンゲラン県チプタット郡サルア地区第 47 及び第 48 投票所にて撮影。投票を終えた有権者の指に特殊なインクを付けることによって、多重投票を防止する。
  - 28 総裁選には、アクバル・タンジュンとユスフ・カラら 3 人が立候補。19 日に行われた予備選(計 482 票)の結果、規定に基づき 150 票以上を獲得したユスフ・カラ(269 票)とアクバル・タンジュン(191 票)が本選に進んだ。続いて行われた本選でも、ユスフ・カラが 323 票に対し、アクバル・タンジュンが 156 票で、ユスフ・カラが当選した。
  - 29 白石隆講演会「インドネシア大統領選挙とその影響」日本国際問題研究所主催、2004 年 11 月 10 日。
  - 30 同講演会。
  - 31 ジャかるた新聞 2005 年 2 月 16 日付。
  - 32 同紙。
  - 33 ジャかるた新聞 2005 年 1 月 29 日付。
  - 34 インドネシアの民間シンクタンク LP3ES が決選投票翌日の 2004 年 9 月 21 日に全国 4951 人に対して行った調査によれば、新大統領に期待する政策は「物価抑制」が 28%、「雇用創出」が 16%、「KKN 調査」が 15%、「教育費抑制」が 12%などとなっている(LP3ES 'Quick count dapat diandalkan untuk memprediksi hasil Pemilihan Umum' LP3ES, Jakarta, 2004 )。

- 
- 35 2004年9月20日、民間シンクタンクのLP3ESは民間テレビ局のメトロTVの支援を受け、全国1908投票所において4831人に出口調査を行った。誤差は±1.5%であるとしている。
- 36 ゴルカル党、闘争民主党、開発統一党、福祉平和党 Partai Damai Sejahtera、改革星党 Partai Bintang Reformasi、憂国職能党 Partai Karya Peduli Bangsa、メガワティの実妹が党首を務めるマルハエニズム国民党 Partai Nasional Indonesia Marhaenisme の7政党は、メガワティ支持の連合を結成。一方、民主主義者党、月星党 Partai Bulan Bintang、正義統一党 Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia、福祉正義党はユドヨノ支持の連合を結成。
- 37 ゴルカル党の大統領候補決定過程では、スハルトの娘婿で、かつて Kostrad 司令官を務めていたプラボウォも立候補していた。
- 38 ジャかるた新聞 2005年7月9日付。
- 39 図表 1-3 を参照。
- 40 Badan Perencanaan Pembangunan Nasional “Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009”, Jakarta, 2004
- 41 白石隆講演会「インドネシア大統領選挙とその影響」日本国際問題研究所主催、2004年11月10日、および松井和久・佐藤百合講演会「インドネシア・ユドヨノ政権の1年」アジア経済研究所賛助会主催、2005年12月1日。
- 42 松井和久・佐藤百合講演会「インドネシア・ユドヨノ政権の1年」アジア経済研究所賛助会主催、2005年12月1日。
- 43 水本達也「ユドヨノ氏に求めた新時代」『世界週報 2004年10月19日号』時事通信社、2004年
- 44 佐藤百合編『インドネシア資料データ集』アジア経済研究所、2001年、p.4.