

## 第1章 2014年選挙の制度と管理

著者	川村 晃一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	40
雑誌名	新興民主主義大国インドネシア : ユドヨノ政権の 10年とジョコウィ大統領の誕生
ページ	15-36
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00016759">http://hdl.handle.net/2344/00016759</a>

# 第1章

## 2014年選挙の制度と管理

川村 晃一

---

### はじめに

本章は、2014年の選挙に関する議論に入る前に、選挙に関する制度とその運用の問題をとりあげる。1998年に民主化した後のインドネシアでは、選挙が実施されるたびに選挙制度に関する法律が改変されてきた。議会選挙については比例代表制、大統領選挙については直接選挙での絶対多数得票という大枠は変更されていない。しかし、具体的な選挙制度については、選挙前に議会で法案の審議が行われ、選挙のたびにこまかな修正が加えられてきた。さらに、2003年に憲法裁判所が新設されて以降は、議会で成立した選挙関連の法律に対して違憲審査請求が出され、憲法裁判所での審議の結果、法律の内容が再度修正されるというケースも多数発生している。そのため、選挙そのものの議論に入る前に、選挙がどのような仕組みのもとで行われたのか、どのような意図で制度がつけられたのかを整理し理解しておくことが重要である。

また、その制度のもとで選挙がどのように実施されたのかを検討することも必要である。民主主義を維持していくためには、公平で公正な選挙の実施が不可欠であることは言を待たない。しかし、公平・公正な選挙を実施することは、とくにインドネシアのような新興の民主主義国であり、か

つ広大な国土をもつ国では容易なことではない。実際、民主化後に実施されたいずれの選挙においても、選挙の運営に大小の混乱が発生し、選挙の正統性に疑義が出されることもしばしばあった。選挙の正統性に重大な疑義が生じ、いずれかの政治勢力が選挙結果の受入れを拒否すれば、民主主義は危機に直面する。ほかの民主化国と比べて安定を実現しているインドネシアの民主主義も、そのような危険性と無縁ではない。2009年の選挙では選挙運営が大きく混乱したし、2014年の選挙でも選挙の正統性に疑義が出された。いずれも最終的には問題が深刻化することはなく、選挙の正統性も保たれた。そこで、本章では、選挙がいかに管理され、その正統性が維持されたのかを検討する。

本章の構成は以下のとおりである。まず第1節では、議会選挙と大統領選挙の制度的な枠組みを確認する。第2節では、2014年4月に実施された議会選挙の運営や管理をめぐる問題を検討する。第3節では、7月に実施された大統領選挙の運営や管理をめぐる問題を検討する。第4節では、すでに決まっている2019年の選挙における制度変更の内容と、それが政治過程に及ぼす影響について議論する。

## 第1節 選挙の仕組み

本節では、2014年に行われた議会選挙と大統領選挙の仕組みを確認する。インドネシアの議会選挙は、中央と地方のすべての議会に対する選挙が同日に実施される。選出される対象は、国政レベルの下院に当たる国会(DPR)と上院に当たる地方代表議会(DPD)、第1級地方自治体の州、第2級地方自治体の県および市の各地方議会(DPRD)である。これらの選挙制度を規定しているのは、総選挙実施機関法(法律2011年第15号)、改正政党法(法律2011年第2号)、総選挙法(法律2012年第8号)である。総選挙実施機関法と総選挙法は、2009年総選挙時に適用された法律2007年第22号と法律2008年第10号の内容を大きく改正して新たに制定されたもの、政党法は法律2008年第2号を一部改正したものである。

## 1. 選挙管理機関の制度

インドネシアの選挙を運営・管理する機関は、総選挙委員会（KPU）である。選挙実施機関に関する制度は、2007年までは総選挙法のなかで規定されていたが、その機能を強化するため2009年総選挙前に新しく独立した法律のなかで規定されることになった。その2007年総選挙実施機関法では、中央に設置された総選挙委員会が、全国の州、県・市の各レベルに設置された地方総選挙委員会（KPUD）を統括することが定められた。また、選挙監視機能を強化するため、総選挙監視庁（Bawaslu）を頂点に投票所レベルまでを統括する常設の選挙監視機関が設置されることになった。

しかし、機能強化が図られた総選挙委員会のもとで実施された2009年総選挙では、選挙運営が大きく混乱した。選挙人名簿の不備や当選議席確定方法をめぐる混乱といった問題が連続し、2009年総選挙は民主化後最もクオリティの低い選挙だと評された（相沢2010）。そのような混乱の要因のひとつは、総選挙委員会委員の実務能力の低さにあった。2004年総選挙を担当した総選挙委員会では組織ぐるみの汚職が発生し、当時の委員長と委員のふたりが有罪判決を受けた。その反省から、2007年総選挙実施機関法では、委員の選出に際して大統領が設置する選考チームによる公募の仕組みを取り入れるなど、政治的中立性と透明性を確保することがめざされた。しかし、その結果として、クリーンであるが実務能力の低い人物が委員に就任することになったのである。そこで、2011年総選挙実施機関法では、国会の意向を反映して、政党政治家を含む公職者が総選挙委員会と総選挙監視庁の委員に就任できるように改正された。

2011年総選挙実施機関法におけるもうひとつの大きな特徴は、選挙実施機関の関係者による不正行為を監督するため、独立の組織を設置した点である。2007年総選挙実施機関法でも、査問機関として名誉評議会の設置が定められていたが、これはあくまでも総選挙委員会または総選挙監視庁の内部組織という位置づけで、評議会の委員は内部の委員3人と外部の

委員ふたりから構成されることになっていた。また、同評議会は、事案ごとに設置されるアド・ホックな組織であり、常時委員の行動を監視しているわけではなかった。2011年総選挙実施機関法は、これを総選挙実施機関名誉評議会（DKPP）という独立の組織として常設化するとともに、中央レベルから投票所レベルまでを含むすべての選挙実務関係者の不正行為などを監視するため、機能と権限の強化が図られた。この名誉評議会が、選挙実務関係者の行動規準となる倫理規定を定めるとともに、違反行為の疑いがあった場合は調査を行ったうえで処分を決定する。ただし、この名誉評議会の構成についても、総選挙委員会代表1名、総選挙監視庁代表1名、国会議席保有政党各1名、政府代表1名、大統領と国会がそれぞれ推薦する社会代表4～5名というように、国会の意向を反映するものになった。

しかし、選挙実施機関に政党政治家が就任できるようにする規定については、法案成立前から市民社会組織を中心に強い反対の声が上がっていた。かつて、民主化直後の1999年に設置された総選挙委員会は、総選挙に参加する各政党の代表と政府代表から構成されていた。しかし、これがかえって政党の利害を委員会にもち込むことになり、選挙運営が混乱したため、2000年以降は非政党人の学者らから構成されるように法律が改正されていた（川村2005a）。その後も、総選挙委員会には党派性をもち込まないというのが基本的な方向性であった（川中2013）。2011年総選挙実施機関法で再び政党代表者が関与することができる道が開けたことで、選挙実施機関に党派性が再びもち込まれることが懸念されたのである。

そこで、NGOが中心となって「総選挙を守るための社会連合」が組織され、憲法裁判所に対して当該条文に関する違憲審査請求を行った。憲法裁判所は、2012年1月4日に下された判決で原告の主張をほぼ認め、政党政治家が選挙実施機関の委員に就任することは総選挙委員会の独立性を定めた憲法の規定に反するとして、当該条文を違憲と判断した。これで、総選挙委員会および総選挙監視庁の委員に就任する要件は、公募申込みの5年以上前に、政党から脱退もしくは政府公職者を辞していなくてはならないという2007年総選挙実施機関法と同様の内容に戻されることになっ

た。

この憲法裁判所の違憲判決では、2011年総選挙実施機関法で新たに設置された名誉評議会についても、同様の党派性排除の原則が適用されるべきという考えが示された。議席保有政党各1名と政府代表1名の委員就任を規定した条項が削除されただけでなく、社会代表を国会と大統領がそれぞれ推薦するという条項についても違憲との判断が示された。そのため、名誉評議会の委員は、総選挙委員会代表1名、総選挙監視庁代表1名、それに社会代表5名から構成されることになった。

## 2. 有権者の登録

選挙権は、17歳以上、もしくは既婚（女性のみ16歳以上）の全国民が有している。しかし、インドネシアには、日本のような永久選挙人名簿がないため、選挙のつど名簿が作成される。今回も、内務省から提供される住民登録のデータを基に選挙人名簿が作成され、各投票所レベルで供覧に付されて修正されたのち、2014年11月に総選挙委員会から確定選挙人名簿(DPT)として発表された（この時点での有権者総数は1億8862万2535人）。

しかし、同時に総選挙委員会は、このうち1040万人分の有権者データに不備があり、実在する人物なのかどうか不明だということをも明らかにした。選挙人名簿の不備は、2009年総選挙・大統領選挙の際にも有権者の未登録や二重登録が発生して問題となっていたが（相沢2010）、5年後の今回も同じような問題が発生したわけである。今回の有権者登録では、内務省が進めていた住民登録証の電子化（電子住民登録カード[e-KTP]の発行）が2012年末までに終了している予定だったため、2009年総選挙時のような問題は発生しないとされていた。しかしながら、内務省の電子化の作業自体が遅れたため、総選挙委員会が選挙人名簿の作成を始めた段階では全国民の電子化データが用意されていなかった。さらには、内務省から提供されたデータを選挙人名簿のデータに変換する際にミスが生じたことで、データの不備や重複などが多数確認された。そこで総選挙委員会は、投票日直前の2014年3月まで選挙人名簿の修正作業を続けた。

それでも選挙人名簿への登録から漏れた有権者が存在する恐れがあったため、総選挙委員会は、前回 2009 年の大統領選挙投票日直前に憲法裁判所から下された決定に基づいて、住民登録証を持参すれば投票を認めるとの決定を行った。その結果、3月までに選挙人名簿に登録がなされた有権者に、住民登録証を持参して投票をした有権者の数を足し合わせた最終的な有権者総数は、1億 8983 万 2916 人になった。

このように有権者登録の問題が繰り返される背景には、政治的な意図や介入があるというよりも、選挙運営のための実務的な能力が欠如しているという点がなによりも挙げられる。また、内務省と総選挙委員会とのあいだで調整や協力が円滑に行われていないこと、名簿の内容を確認するための現場での人員と予算が不足していることなども問題の原因として指摘されている<sup>(1)</sup>。

### 3. 総選挙参加の要件

政党の設立と選挙参加のための要件は、それぞれ改正政党法と総選挙法のなかで規定されている。まず、政党は法務・人権省に法人登記を行わなければならない。その法人登記するための要件が、今回は厳格化された。前回総選挙時の 2008 年政党法では、「全国の 60% の州、当該州内の 50% の県・市、当該県・市内の 25% の郡」に執行部が存在することとされていたが、2011 年改正政党法では、「すべての州、および各州内の 4 分の 3 の県・市、および当該県・市内の半数の郡」に執行部が設置されていることに修正されている。また、執行部の 30% が女性役員であることや、総選挙終了まですべての政党事務所が常設されていなければならないことなども規定された。

法務・人権省に登録した政党が総選挙に参加するためには、総選挙委員会で資格の認証を受けなければならない。その総選挙参加資格も前回総選挙時よりも厳しくなった。2008 年総選挙法では、執行部が設置されている自治体の数が「3 分の 2 以上の州、および当該州内の 3 分の 2 以上の県・市、および当該県・市内の 3 分の 2 以上の郡」と定められていたが、

2012年総選挙法では政党設立条件と同等に引き上げられた。

総選挙に参加を希望する政党の登録は、2012年8月10日から始まった。2011年改正政党法では、国会に議席を有する政党については自動的に総選挙参加政党として認められるとされていたが、8月29日の憲法裁判所の違憲判決によって、総選挙に参加する政党はすべて書類審査を受けなければならないとなった。9月7日に締め切られた総選挙参加登録には、46政党が総選挙委員会に申請書類を提出した。しかし、このうち12政党は書類に不備があるとして申請が許されなかった。書類審査を通過して総選挙に参加することが認められた政党が総選挙委員会から発表されたのは2013年1月8日のことである。

この時に総選挙委員会に選挙参加政党として認められたのは、国政レベルの10政党とアチェ州地方議会選挙のみに参加する3地方政党である。しかし、この決定を不服とする17政党が選挙参加政党として認定するよう総選挙監視庁に提訴し、このうち14政党が提訴を認められた。提訴内容を精査した総選挙監視庁は、公正統一党（PKPI）については選挙参加政党として承認すべきとの決定を下した。しかし、総選挙委員会は、総選挙監視庁の審査が適切ではなかったとして、その決定を受け入れないと表明した。そのため、同党は総選挙委員会に対して総選挙監視庁の決定を受け入れることを求めて、ジャカルタ高等行政裁判所に提訴を行った。また、総選挙監視庁での審査で提訴内容が却下された11政党も、ジャカルタ高等行政裁判所に決定を不服だとして提訴を行った。このうち、月星党（PBB）と公正統一党の2政党については裁判で提訴内容が認められ、ようやく総選挙委員会もその判決を受け入れた。2013年3月にこの2政党が追加で総選挙参加政党として正式に登録されたことで、2014年総選挙は合計12政党で争われることになった（総選挙参加政党については、第2章第1節および巻末資料1を参照）。

これは、民主化後に実施された過去3回の選挙で最も少ない参加政党数である。この12政党のうち、2009～2014年議会期の国会で議席を有しているのは9政党に上る。残りの3政党のうち、過去に一度も総選挙に参加したことの無い新党はナスデム党のわずか1政党だけである。つまり、



2014年総選挙は、小政党や新党にとっては参入障壁が非常に高かったといえる。

小政党や新党の参加が抑制され、総選挙参加政党数が減少したのは、政党の設立と選挙参加のための要件が厳格化されたためである。上記のように、全国にくまなく執行部と政党事務所を設置できるのは、一定の組織規模と豊富な資金力を備えている政党に限られる。

#### 4. 議会選挙の制度

議会選挙に関する制度は、民主化後選挙のたびにこまかな変更が多数加えられてきた<sup>(2)</sup>。たとえば、国会の定数は500から550、560へと増加した。選挙制度も、比例代表制を基本としつつ、完全拘束名簿式から条件付非拘束名簿式、そして完全非拘束名簿式へと変化した<sup>(3)</sup>。選挙区の大きさも、州単位から複数の県・市単位へ、選挙区定数も最大82だったのが12、そして10へと変更されている。議会政党数を削減するための方法も、選挙参加資格の限定という入口での制限から、議席獲得のための最低得票率（いわゆる代表阻止条項）の設定という出口での制限へと変わってきている。非拘束名簿式の導入によって有権者が直接議員を選ぶことを可能にする一方で、選挙区の大きさを小さくしたり、代表阻止条項を導入したりすることで議会内の政党数を削減し、立法プロセスの複雑さを是正しようとしてきたのである。民主化後のインドネシアは、選挙を通じた国民の意見の表出と安定的な議会運営の実現とのバランスをいかにとるか模索を続けてきたといえる。

2014年総選挙に関する制度は、民主化後の過去の選挙のなかで、最も変更点が少ない。国会の定数は560、非拘束名簿式比例代表制、定数3～10の複数県・市からなる選挙区といったように、基本的な選挙制度の構造は2009年総選挙と同じである。ただし、総選挙法案が議会で審議された際には、名簿方式（非拘束名簿式か拘束名簿式か）や議席配分方法（最大剰余法かサント・ラゲ式か）<sup>(4)</sup>、選挙区定数など、修正が検討された点もあった。

しかし、最終的には、前述した政党の選挙参加要件の厳格化と、議席獲得のための最低得票率を2009年総選挙時の2.5%から1%ポイント引き上げて3.5%にするという点だけが修正されるにとどまった。これらの変更は、政党の数を削減して、安定した議会運営と執政府・立法府関係を可能にすることをめざしたものである<sup>(5)</sup>。インドネシアでは、民主化後に多数の政党が設立されて選挙に参加し、議席を獲得してきたため、議会が多党化した。その結果、法案の審議が長期化、複雑化した。また、政権の樹立には3政党以上による連立が必要になったため、大統領による政権運営も困難であった。そのため、選挙のたびに政党設立や選挙参加、そして議席獲得の要件が少しずつ厳格化されてきているのである。

実際の政党への議席配分は、最大剰余法という方法に基づいて行われる。まず、全国レベルで得票率3.5%以上を獲得した政党を確定する。この基準をクリアした政党に対して、各選挙区レベルで議席の配分が行われる。その際、得票率3.5%に満たなかった政党に対する投票はカウントされず、それ以外の政党に対する有効投票の総数を選挙区の議員定数で割って当選基数を計算し（ヘア式）、各党の総得票数に対して当選基数ごとに1議席を与えていく。つぎに、当選基数に満たない投票が発生し、かつ未配分の議席がある場合、当選基数の2分の1以上の得票数をもつ政党に対して議席を配分する。さらに未配分の議席がある場合、剰余票を州レベルで集計し直し、総剰余票数を未配分議席数で割って算出した新しい当選基数に基づいて議席を配分していく。それでも未配分議席がある場合は、剰余票の大きい順に残りの議席を配分する。こうして配分された各党の獲得議席数の枠内で当選者が決められる。その際の基準となるのが候補者個人の得票数で、名簿順位とは関係なく得票の多い順に当選者が決められていく。

しかし、代表阻止条項に関する規定は、法案成立後、憲法裁判所での法律審査で違憲判決が出された。当初の条文では、国政レベルで3.5%の最低得票率を獲得できなかった政党は、地方議会でも議席の配分を受けられないとなっていた。しかし、この条文が違憲と判断され、国政レベルで最低得票率を獲得できなかった政党でも、州議会、県・市議会では得票率に応じた議席配分を受けられることになった。

一方、地域代表の利益を表出する場である地方代表議会議員選挙の制度は、2004年の設立以来まったく変わっていない。選挙区は州単位で、各州から4人ずつ単記非移譲式投票制で選出する<sup>(6)</sup>。投票者が投じられるのは1票のみで、各選挙区で最も得票の多い上位4人が当選となる。地方代表議会議員に立候補できるのは個人に限定されており、政党政治家は立候補できない。

## 5. 大統領選挙の制度

2014年の大統領選挙の制度は、2008年大統領選挙法（法律2008年第42号）で規定されている。大統領選挙の選挙区は全国1区である。正副大統領は1組として立候補し、有権者は1組の候補者に投票する。候補者が当選するためには、過半数の票を獲得することに加え、全国の州の半分以上でそれぞれ20%以上の票を獲得しなければならない。この要件を満たす候補者がいなかった場合は、上位1位と2位の候補者による決選投票が行われる。

この制度枠組みは、5年前の前回大統領選挙とまったく同じ内容である。しかし、国会では、2013年9月まで法律の改正案が審議されていた。そこでの焦点は、大統領候補の擁立条件をどうするかであった。2004年に初めて大統領選挙が実施されて以来、大統領候補は政党によって擁立されることが必須であった。ただし、大統領候補を擁立できる政党の条件が選挙ごとに異なっていた。2003年大統領選挙法では、その条件が国会の議席率15%以上もしくは国会議員選挙の得票率20%以上を得た単独もしくは複数の政党と規定されたが、史上初の大統領選挙ということで特例が設けられ、議席率3%以上もしくは得票率5%以上の政党と条件が緩和された。しかし、2009年大統領選挙を前に制定された2008年大統領選挙法では、その条件が議席率20%以上もしくは得票率25%以上に引き上げられた。その結果、2004年の大統領選挙には5組の正副大統領候補が立候補できたが、2009年には3組しか立候補できなかった。自党の候補者を擁立できるよう条件の引き下げを求める中小規模の政党と、候補者の乱立を

防ぎたい大規模の政党とのあいだの意見の隔たりは大きく、結局妥協が成立しないまま審議未了で法案の改正は見送られた。つまり、2014年の大統領選挙における候補者擁立の条件も、「議席率20%以上もしくは得票率25%以上を獲得した単独もしくは複数の政党」となったのである。このように候補者擁立要件が厳しく設定されたうえ、ジョコ・ウイドド（通称ジョコウィ）という圧倒的に人気のある政治家が立候補を表明していたため、2014年の大統領選挙は2組の候補者による一騎打ちとなった（第3章および第4章参照）。

大統領候補擁立要件を定めた条項については、憲法裁判所に対して違憲審査請求が出された<sup>(7)</sup>。これに対し憲法裁判所は、2014年1月23日に、2008年大統領選挙法の一部条項を違憲とする判断を示した。その判決では、大統領候補擁立の要件である政党の議席率・得票率をどう定めるかは立法府の権限の枠内であるとして合憲との判断が示された<sup>(8)</sup>。しかし、議会選挙の後に大統領選挙を実施することについては、(1)大統領候補の擁立が短期的な政党の合従連衡に左右され、大統領権限の強化につながっていないこと、(2)憲法改正を審議した国民協議会（MPR）の意図に反していること、(3)選挙を別々に実施することにより経済的な損失が発生していること、を理由に違憲との判断が示された。ただし、2014年議会選挙と大統領選挙までは時間が限られているため、この判決は2019年の選挙から有効とされた。つまり、2019年の選挙では、議会選挙と大統領選挙が同時に実施されることになる。

## 第2節 議会選挙の実施

第1節でみたように、投票日前には選挙の実施をめぐるさまざまな問題が噴出していった。しかし、結果的には、選挙戦の激しさが混乱を生じさせるのではないかと心配は杞憂に終わった。2014年の選挙は、民主化後の選挙のなかでも最も信頼性の高いものだったといえるだろう。有権者名簿の不備の問題は今回も発生したが、総選挙委員会が問題の所在を明

らかにして有権者に名簿の改訂への協力を求めたことで、問題は次第に収束していった。また、最終的に有権者名簿への記載に漏れた有権者に対しても、有効な身分証明書を提示すれば投票できると呼びかけるなど、総選挙委員会が国民の選挙権を保障していく姿勢を示したことで、有権者名簿の不備の背景に政治的な介入があることを疑う声は大きくはならなかった。投開票のプロセスでも、大きな問題は発生しなかった。

過去には選挙の運営能力のなさを指摘されたり、内部で汚職が蔓延したりするなど問題の多かった総選挙委員会は、今回は過去の失敗を教訓として生かすことができた。問題が発生した場合でも、情報を広く公開するなど透明性を確保するよう努めたことで、国民の信頼が失われることはなかった<sup>(9)</sup>。また、2004年と2009年を通じて憲法裁判所が選挙運営上の問題を解決するために示してきた法的判断の蓄積が、混乱の拡大を防いだ。

そして、なによりも今回の選挙運営を担当した総選挙委員会の委員の実務能力が高かった。2012年に就任して2014年の選挙に備えた7人の委員のうち、5人は州レベルでの総選挙委員会で選挙運営の実務経験がある人物だった。残りのふたりも、選挙・政党を研究する大学教員と、選挙改革などのアドボカシー活動を行っていたNGOの代表であり、高い専門性ももっていた<sup>(10)</sup>。専門性も経験もある人物が総選挙委員会の委員として選挙運営の任に当たったことで、信頼性の高い選挙が実現されたのである。

また、新設された総選挙実施機関名誉評議会（DKPP）の果たした役割も大きかった。同評議会は、地方の総選挙委員会委員に選挙運営の逸脱や、党派的な行動があると告発を受けると、これを審理し、規定等の違反が判明した委員に対して適切な処分を下した。2014年には885件の告発があり、382人の委員が警告を受け、171人の委員が停職の処分を下されている<sup>(11)</sup>。

こうして選挙運営の信頼性は高いレベルで確保されたが、一方で、2014年の議会選挙は、「最も汚い」選挙だとも評された<sup>(12)</sup>。選挙期間中、候補者たちは、食料品の提供、道路やモスクの修理といったさまざまな形の便宜供与を競うように選挙区で展開した。投票日前夜には、「暁の攻撃」（serangan fajar）と称される票の買収が行われ<sup>(13)</sup>、投票後には勝利のお礼としてさらに現金が配られるなど、金権選挙が蔓延した<sup>(14)</sup>。

2014年の議会選挙が最も汚くなった理由は、選挙制度にあると指摘されている(Aspinall 2014a; 2014b)。つまり、比例代表制が非拘束名簿式となったことで、立候補者は、他党の候補者と争うだけでなく、自党の候補者とも票を奪い合わなければならなくなった。選挙区における立候補者数は、各党とも選挙区の定数と同じ人数まで登録できる。たとえば、人口の多いジャワ島などの選挙区では、定数が10のところにも各党が10人ずつ候補者を立てるため、最大で120人が議席を争うことになる。このうち、ひとつの党が獲得できる議席数は、多い場合で3~4議席、通常は1~2議席である。つまり、立候補者は、自党の候補者のなかでトップの得票をしていなければ当選の見込みはない状況なのである。突出して支持基盤の強い候補者がいなければ、党内での他候補との競争は数百~数千票というきわどい戦いになる。そのため、各候補者とも、1票でも多く得票を積み増そうと、なりふり構わず票の買収に走るようになったというわけである。

非拘束名簿式の制度は、比例名簿の上位に入れてもらうため、党中央執行部のご機嫌伺いばかりしていた候補者の目を選挙区に向かわせ、有権者のために働く政治家を当選させようという意図で、憲法裁判所の違憲判決によって導入されたものである。2009年の選挙では、その判決が選挙直前だったため制度の効果が顕在化しなかったが、2014年の選挙では、立候補者と有権者の直接的な関係が利権によって結び付けられる結果となってしまった。政党や政治家も、非拘束名簿式の選挙制度は金がかかるうえに当選の保証がないという不満を募らせている。そのため、2019年の選挙に向けて、比例代表制を拘束名簿式に戻そうとの議論がすでに出されている。

### 第3節 大統領選挙の実施

7月9日の大統領選挙投票日は、選挙戦の激しさが嘘のような静かな投票風景が全国各地でみられた。議会選挙の時と同様に、総選挙委員会の選挙運営に大きな問題は発生しなかったし、投票もきわめて平穩に終了した。

しかし、投票終了直後から始まった開票速報の番組では、テレビ局によって異なる当選予測が発表され、選挙戦を争ったジョコウィとプラボウォ・スビアントの両者が投票日当日中に勝利宣言するという異例の事態となった。

このような事態に至った背景には、それぞれの陣営内の選対幹部に就任している企業家が、所有するテレビ局や新聞社を選挙広報の媒体として利用しているという実態があった。大統領選挙法にはマスコミの偏向報道を禁止する条項が含まれているが、これらの放送局は、選挙戦中から自らの社主が支持する候補者に関する番組ばかりを流しており、報道の中立性は完全に失われていた。開票速報の番組においても、各放送局が特定の候補者の勝利を予測する調査機関を意図的に使っていることは明らかであり、速報結果が割れるのも当然であった。プラボウォ勝利を予測した調査機関の信頼性は低いといわれていたが、選挙が接戦だっただけに、実際にどちらの候補者が勝ったのかは総選挙委員会による公式の発表を待つしかなかった。

ここで懸念されたのが、プラボウォ陣営による集計作業への介入と数値の操作であった。プラボウォは、信頼度の高い複数の調査機関に負けを予測されていたことから、陣営傘下の政党組織や地方首長を動員して集計プロセスに介入し、投票結果の数値を操作して自らの当選をでっち上げようとするのではないかと心配されたのである。また、このような不正が横行すれば、敗者側が総選挙委員会の結果を正当なもの認めず、暴動の発生につながるのではないかと懸念する声まで上がった。

しかし、インドネシアの民主主義の成熟度がここで示されることになる。総選挙委員会は、集計プロセスの透明性を確保するため、全国約48万カ所の投票所で記入された集計用紙のすべてをスキャンして公式ウェブサイトにアップロードし、誰でも閲覧できるようにした<sup>(15)</sup>。これによって、国民の誰もが投票所での開票に不正がなかったか、その後の集計プロセスに不審な点がないかどうかを確認することができるようになった。

さらに、公表された投票所レベルでの開票結果を利用して、独自に投票結果を集計しようというボランティアの運動が発生した。まず、3人の若

者が集計ソフトと集計を公表するためのサイトをインターネット上に立ち上げた。彼らがフェイスブックを通じて手入力で投票所の開票結果の集計を手伝ってくれるボランティアを募ったところ、5日間で700人が協力を申し出たのである。「Kawal Pemilu」（選挙を守る）と名づけられた彼らの運動は、特定の候補者を支援するものではなく、党派性のまったくないものだった<sup>(16)</sup>。仮に、彼らのはじき出した得票結果と総選挙委員会が発表する得票結果のあいだに大きな差が出れば、集計段階で何らかの問題があったことが示唆される。この運動は、票の意図的な操作を抑制する役割を果たすことになったのである。

7月22日深夜に発表された総選挙委員会発表の得票率と彼らの集計結果の差はわずか0.01%だった。総選挙委員会による情報公開と市民による小さな運動が、大統領選挙の正統性と民主主義の公正性を支えたのである。

プラボウォは、総選挙委員会から公式の結果が発表される直前に、投票で不正があったとして、大統領選挙から撤退すると宣言した。その後、プラボウォ陣営は、撤退は選挙プロセスからではなく、集計プロセスからだと発言を訂正したうえで、投票や集計のやり直しを求めて憲法裁判所への不服申し立てを行った。憲法裁判所は、申し立ての内容について関係機関から意見を聴取するなどして審理を行ったうえで、8月21日、9人の判事全員の一致した意見として、プラボウォの提訴を証拠不十分として全面的に棄却する判決を下した。憲法裁判所による判決は最終の確定判決であり、これ以上選挙結果をめぐる法的に争うことはできない。プラボウォは憲法裁判所の判決も受け入れないとの態度を示したが、合法的に選挙を覆す手段はここで尽きた。こうして2014年の大統領選挙は、総選挙委員会と憲法裁判所という公式の国家機関に支えられつつ、市民の参加によって公正さと正統性を維持できたのである。



## 第4節 2019年の議会選挙・大統領選挙同日実施は何をもたらすか

第1節で紹介したように、次回2019年の大統領選挙は、憲法裁判所での2008年大統領選挙法に対する違憲判決により、議会選挙と同時に実施されることになった。この制度変更は、2019年以降の政治のあり方にとどのような変化をもたらすのかを最後に考えてみたい。

大統領選挙を議会選挙の後に実施し、議会に議席をもつ政党が大統領候補を擁立するという制度を導入したそもその理由は、政権樹立に向けた政党間の協力を促し、大統領が議会多数派の支持を受けることを確実にすることによって執政府と立法府の関係を安定化させるためであった。これが2019年から議会選挙と大統領選挙の同時選挙ということになると、執政府と立法府の関係にも影響を及ぼすと考えられる。

まず、同時選挙になることで、政党は自らの大統領候補とともに選挙戦を戦うことになる。これまでは、議会選挙の前に政党が自らの大統領候補を発表する必要はなかったし、たとえ自党の大統領候補を発表していたとしても、実際にその人物が大統領選挙に立候補できるかどうかは議会選挙が終わってみなければわからなかった。それゆえ、有権者にとってわかりにくい選挙である、大統領候補の擁立が政党間の数合わせに堕していると批判されたわけである。同時選挙になると、どの政党が誰を大統領候補として擁立しているのが事前に明確にされるため、この点が改善される。また、有権者は、議会選挙で投票する政党と大統領選挙で投票する候補者の党派を一致させる傾向が強まると考えられる。つまり、当選した大統領を擁立した政党が議会第1党になる可能性が高くなる。その意味で、大統領の議会における支持基盤（党派的権力）が強化され、大統領がリーダーシップを発揮しやすくなるかもしれない。

しかし、同時選挙はメリットばかりをもたらすとは限らない。まず、大統領候補はあくまでも政党（または政党連合）が擁立しなければならないが、大統領候補を擁立できる政党の要件をどうするかが問題である。これ

までと同様、一定の議席率・得票率を大統領候補者擁立の要件として課すとなると、いつの時点の議席率・得票率を基準とするのであろうか。前回総選挙時の議席率・得票率を基準とするのであろうか。しかし、前回選挙の結果を新しい選挙の要件に使うことを合理的に理由づけることは難しく、実質的には候補者擁立要件がなくなると考えられる<sup>(17)</sup>。

候補者擁立のための議席率・得票率の規定がなくなるとすると、唯一の要件は同時に実施される総選挙参加政党という資格のみになるだろう。この場合、それぞれの政党は、事前に連立の交渉をすることなく、独自の候補者を擁立することになるだろう。しかし、当選した大統領を擁立した政党が議会で過半数を獲得しないかぎり、大統領は他党と協力関係を構築することを迫られる。つまり、大統領は選挙後に連立政権樹立のための交渉を行わなければならないだろう。しかも、その連立交渉は、副大統領という重要な取引材料がすでに決まったなかで行わなければならない、大臣ポストの配分をめぐる連立交渉は厳しいものとなるかもしれない。同時選挙は、政党による連立形成のあり方を変える可能性がある。

また、同時選挙は、政党組織のあり方にも影響を与える可能性がある。同時選挙となれば、有権者やマスメディアの関心は大統領選挙の方に集中するだろう。政党にとっては、大統領選挙の結果が議会選挙の結果を左右することになるため、いかに魅力的な人物を大統領候補として担ぎ出せるかがポイントとなる。その結果、政党は、組織をまとめる能力のある政党内部の人間ではなく、党派を超えて支持をアピールできる外部の人間を選ぶようになるだろう。このような現象は、「政党の大統領制化」と呼ばれている (Samuels and Shugart 2010; 川村 2012)。つまり、政党組織内部における執政的機能と立法的功能の分離がますます進行してしまう可能性がある (第2章第1節および同章おわりにを参照)。

さらに、大統領候補擁立要件のない同時選挙は、個人政党をますます利することになる。既存の政党には所属していない人物であっても、自らが設立した個人政党が総選挙参加資格さえパスすれば、自動的に大統領選挙に立候補することができるのである。しかも、その人物にカリスマ的な魅力があれば、一気に大統領選挙で勝利することも可能である。候補者も、

有権者の関心を引こうと扇情的なスローガンを利用したり、大衆迎合的な政策を唱えたりするなど、ポピュリスト的な傾向を強めるかもしれない。つまり、組織政党においても個人政党においても、個人的なカリスマをもつ指導者とポピュリスト的な政治手法に依存していく傾向が強まる可能性があるのである。

個人政党に有利に働く選挙制度は、政党システムにも影響を与える可能性がある。インドネシアの政党システムは分極的な多党制であり、議会過半数を獲得するような大政党が出現する可能性は非常に低い（川村 2014）。2014年までは、このような多党制のもとでの大統領制を安定化させるために、議会選挙の後に大統領選挙を実施し、大統領候補擁立の要件を厳しくして事前の連立形成を政党に促したのである。上述した政党設立要件や総選挙参加資格の厳格化、代表阻止条項の導入は、いずれも政党の数を減らして、より穏健な多党制の形成をめざしたものであった。じつは、今回の憲法裁判所の判決も、政党システムの簡素化の必要性に言及している。しかし、同時選挙の導入は、個人政党が参入する機会を広げ、むしろ政党システムの複雑化、さらなる多党化を促す可能性がある。

しかも、個人政党の登場とポピュリスト的政治家の登場は、世俗主義対イスラームという社会宗教的亀裂に基づいた有権者の投票行動と政党システムの制度化を変容させる可能性をもつ。インドネシアにおいて政治的安定が実現されている理由のひとつは、社会的亀裂に沿って政党が形成されていることによって社会的な対立が政党間の民主的な競争に転換されている点と、議会選挙と大統領選挙の制度的連関によって、立法府と執政府が対立的な関係に陥りやすい大統領制のもとでも連立政権の形成を通じて両者の協調的な関係が形成されやすい点にある（川中 2012, 120-122）。しかし、ポピュリスト的政治家とその個人政党は、投票行動における社会宗教的な亀裂の重要性を変容させ、政党システムの制度化を崩壊させ、ひいては政治的安定を脅かすかもしれない。

今回の憲法裁判所の違憲判決によって、2019年総選挙がどのような制度変更を迫られるのかは不明な点も多い。しかし、民主主義の定着期に入ったインドネシアにとって、つぎにどのような制度を選択するかは政治

的安定を左右する重要な決断になる。

## おわりに

2014年の選挙は、これまでの選挙に比べると、制度の変更が少ない選挙であった。それでも、こまかな点で重要な制度の変更が行われたり、憲法裁判所の判断によって制度の変更が加えられたりもした。2019年の議会選挙と大統領選挙については同時選挙が実施されることになるなど、早くも次の選挙制度が大きく変わることも決まっている。金権選挙の原因になったと関係者のあいだでは評判の悪い非拘束名簿式の比例代表制についても、次の議会選挙に向けた総選挙法の改正審議のなかでその是非がとりあげられる見込みである。今後も、インドネシアの選挙では、制度が安定することはないだろう。選挙で問題が発生するたびにその解決のために修正が施され、その時々政治勢力の思惑によって制度が改変されようとするだろう。

このように選挙制度の枠組みが不安定であるにもかかわらず、インドネシアの選挙が比較的公平、公正に実施され、正統性を失わずに実施されているのは、独立した選挙管理機関が維持されているとともに、憲法裁判所が特定の政治勢力に与せず、独立して選挙関連法案の違憲審査を行っているからである<sup>(18)</sup>。また、選挙の運営を投票所や最も底辺の選挙管理機関で支えている一般市民の役割も重要である。決して高くはない報酬にもかかわらず、投開票担当者の多くは長時間にわたって地道な作業を黙々と遂行した<sup>(19)</sup>。投開票作業はオープンな形で進められ、それを市民が見守ることで選挙の公正さを守った。さらに、2014年にはインターネット技術を使った市民監視の手法がこれに加わり、よりオープンな形で選挙の公正さが守られた。選挙管理に市民が参加して選挙の正統性を守ったという現象は、インドネシアの民主主義の成熟を示している。

〔注〕

- (1) 総選挙委員会でのインタビュー，2012年9月14日，2013年9月17日。
- (2) 民主化後の各選挙における制度的枠組みについては，川村（1999；2005a），本名・川村（2010）を参照してほしい。
- (3) 民主化直後の1999年総選挙では，完全拘束名簿式（政党が候補者の名簿順位をあらかじめ決め，有権者はその順位を変更できない）が採用された。2004年総選挙では，名簿順に関係なく得票の多い順に当選候補者が決められる非拘束名簿式に変更されたが，当選するためには，当選基数（政党に対する有効投票の総数を選挙区の議員定数で割った値）の30%以上を得票する必要があるという条件がつけられていた。2009年総選挙では，条件付きの非拘束名簿式が採用されるはずだったが，選挙直前に憲法裁判所がこれを違憲と判断したため，名簿掲載順位に関係なく候補者の得票順に当選が決まる完全な非拘束名簿式が採用されることになった。
- (4) 最大剰余法，およびサント・ラゲ式は，比例代表制において獲得票数を議席数に変換する際の計算式のひとつである。最大剰余法については，後段の議席配分方法の説明を参照。サント・ラゲ式は，各政党の得票数を1, 3, 5, 7, 9...で順次割り算し，商の大きい順に定数まで1議席ずつ配分する方法である。サント・ラゲ式は小政党に有利な議席配分方法といわれている。
- (5) 本章では，行政部門を含む政治のトップ・リーダーシップを行使する部門を「執政府」と呼ぶ。これまで一般的に使われてきた「行政府」は，政治的決定を単に執行する機関を指しており，それ自体が国民の代理人として意思決定を行う政治的主体である執政とは区別される必要があるからである。
- (6) 単記非移譲式投票制とは，定数が2議席以上の選挙区において，有権者は1名の候補者を選んで投票し，候補者の当選は得票順に決まる選挙制度のことである。かつて日本で採用されていた中選挙区制は，この制度に分類される。
- (7) 2013年1月にインドネシア大学教授のエフェンディ・ガザリが，2014年1月には月星党元党首で2014年大統領選挙への立候補をめざすユスリル・イフザ・マヘンドラ元法務人権大臣が，2008年大統領選挙法の違憲審査を請求した。
- (8) 大統領選挙の立候補者が政党によって擁立されなければならないことは，1945年憲法第6A条第2項で定められており，無所属の独立候補が立候補することは憲法上できない。
- (9) 民主化支援国際NGOである国際選挙システム基金（IFES）とインドネシア世論調査研究所（LSI）が2014年6月に実施した世論調査によると，回答者の88%が「議会選挙はよく運営されていた」と答えており，回答者の82%が「議会選挙の投票プロセスに満足している」と回答している（IFES and LSI 2014）。
- (10) 2012～2017年任期の総選挙委員会委員は次のとおり。Husni Kamil Manik 委員長（前西スマトラ州総選挙委員会委員），Ida Budhiati 委員（前中ジャワ州総選挙委員会委員長，女性法律扶助団体理事），Arief Budiman 委員（前東ジャワ州総選挙委員会委員），Ferry Kurnia Rizkiansyah 委員（前西ジャワ州総選挙委員会委員長），Juri Ardiantoro 委員（前ジャカルタ首都特別州総選挙委員会委員長），Sigit Pamungkas 委員（ガジャマダ大学社会政治学部教員），Hadar Nafis Gumay 委員

- (民主化 NGO 選挙改革センター [Cetro] 元代表理事, インドネシア大学教員)。
- (11) “Praktik Politik Uang Merajalela pada 2014” [金権政治行為, 2014年に多発], *Kompas*, 19 December 2014.
  - (12) 同上。
  - (13) 選挙運動員が票の買収をするために有権者の個人宅を訪問するのが, 人目に付きにくい夜明け前の時間帯であることが多かったためこのように呼ばれるようになった。
  - (14) “Perang Brutal Calon Legislator” [議員候補者たちの激しい戦い], *Tempo*, 5-11 May 2014, pp. 35-39.
  - (15) <http://pilpres2014.kpu.go.id/index.php>
  - (16) “Pengawal Suara di Dunia Maya” [サイバー空間における投票の守護者], *Tempo*, 28 July-3 August 2014, pp. 40-41.
  - (17) 筆者によるマーフッド元憲法裁判所長官へのインタビュー, 2014年2月13日, ジャカルタ。
  - (18) 選挙管理が民主主義の確立にとって重要である点については, 大西(2013)を参照。
  - (19) ジョグジャカルタ州や中ジャワ州の複数の投票所での筆者の観察に基づく(2014年4月9日および7月9日)。1999年や2004年の選挙においても, 筆者は現地と同様の光景に接している。川村(2005b)も参照。

## [参考文献]

### <日本語文献>

- 相沢伸広 2010.「過失か故意か——選挙運営の不備と混乱——」本名純・川村晃一編『2009年インドネシアの選挙——ユドヨノ再選の背景と第2期政権の展望——』アジア経済研究所 57-72.
- 大西裕編 2013.『選挙管理の政治学——日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究——』有斐閣.
- 川中豪 2012.「政党」中村正志編『東南アジアの比較政治学』アジア経済研究所 103-124.
- 2013.「選挙管理システムの形成——東南アジアの選挙管理委員会——」『アジア研ワールド・トレンド』(214)7月 41-46.
- 川村晃一 1999.「ポスト・スハルト時代の政治制度改革」佐藤百合編『インドネシア・ワヒド新政権の誕生と課題』アジア経済研究所 20-39.
- 2005a.「政治制度から見る2004年総選挙——民主化の完了, 新しい民主政治の始まり——」松井和久・川村晃一編『インドネシア総選挙と新政権の始動——メガワティからユドヨノへ——』明石書店 75-99.
- 2005b.「総選挙てんやわんや(その2)」松井和久・川村晃一編『インドネシア総選挙と新政権の始動——メガワティからユドヨノへ——』明石書店 100-101.
- 2012.「インドネシアの大統領制と政党組織——大統領制化する政党, 大統領制

- 化しない政党——」『選挙研究』28(2) 78-93.
- 2014. 「安定した民主主義と決められない民主政治」塚田学・藤江秀樹編『インドネシア経済の基礎知識』ジェトロ 1-28.
- 本名純・川村晃一 2010. 「インドネシアにとって2009年選挙とは何だったのか」本名純・川村晃一編『2009年インドネシアの選挙——ユドヨノ再選の背景と第2期政権の展望——』アジア経済研究所 1-12.

<外国語文献>

- Aspinall, Edward. 2014a. “Parliament and Patronage.” *Journal of Democracy* 25 (4) October: 96-110.
- 2014b. “When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia.” *Critical Asian Studies* 46 (4) October: 545-570.
- IFES (International Foundation for Electoral Systems) and LSI (Lembaga Survei Indonesia) 2014. *Pendapat Masyarakat Indonesia tentang Pemilu Legislatif 2014*. [2014年議会選挙に関するインドネシア社会の意見].
- Samuels, David J., and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. New York: Cambridge University Press.