

第3章 新秩序体制の制度・統治理念と改革の方向

インドネシアの第二代大統領であるスハルトは、1965年の9・30事件（共産党クーデター未遂事件）を契機としたスカルノ初代大統領の「指導される民主主義」体制崩壊の過程で政治の実権を握り、68年3月に大統領の座についた。当時の軍部指導者は、スカルノを追い落とす過程において、政治的安定を実現できなかった1950年代の自由民主主義体制と60年代の「指導される民主主義」体制を旧秩序(*orde lama*)と呼んでこれを否定し、パンチャシラ（建国5原則）（注1）と1945年憲法の純粋な実践に基づく新秩序（*orde baru*）体制を構築すると主張した。その目的は、スカルノの「指導される民主主義」が内容の不明瞭な「インドネシア革命の継続」を唱え結果として社会的・経済的混乱をもたらしたことに鑑み、政治の安定を確立して経済開発を推進することにおかれた。

以来スハルト大統領は、約30年にわたって政権を維持し、最大の課題に掲げた安定と開発を実現してきた。その間数多くの政治制度改革を断行し、安定した政治体制を築いたが、それは国民の自由権を大幅に制限する一方、政府、とりわけ大統領に広範な自由裁量権を認めた権威主義体制であった（注2）。また、新秩序体制がスハルト大統領のリーダーシップの下に築かれ、スハルト自身によって運営されてきた体制であるがために、これまでの政治的安定が体制そのものの安定性に起因するものなのか、それともスハルト個人の政治手腕に負うところが大きかったのかは判然としない。

現在、スハルト大統領が高齢となったゆえに政権交代が近づいてきたという認識が広まってきたが、政権交代が現実味を増してくるとともに、これまでの「スハルト政治」のあり方に対する不満が表面化することが多くなった。こうした現在の政治に対する不満の中には、スハルト政権の個別具体的な政策に対する不満とともに、現行の政治体制そのものに対する不満があり、すでに将来の政治制度改革に向けた議論が活発になっている。新秩序体制を構築し運営し

てきたスハルト大統領が退けば、制度改革問題はより重要な政治イシューとなろう。

そこで本章は、ポスト・スハルト期に現行制度のどのような点が改革の対象として政治イシューとなりうるかを予測するために、現在インドネシアで現行の新秩序体制がどのように評価されているかを探ることを主たる目的とする。まず第1節では、スハルトの長期政権が築き上げた現行の政治体制を概観し、あわせて新秩序体制の正統性イデオロギーである「パンチャシラ民主主義」論を紹介する。そのうえで、第2節において、インドネシアの有識者の意見を紹介しながら現在新秩序体制がどのように評価されているかを分析する。

第1節 新秩序体制の制度と統治理念

新秩序体制においては、憲法規定にのっとり議会がおかれ、5年に一度総選挙が行われるなど、議会制民主主義の基盤となる制度が設けられている。その一方で、結社や言論の自由は制限され、政治指導者間の競争は不十分であり、政治的選好の自由な形成を可能にするために必要な条件が満たされていない。

ここでは、まず新秩序体制下における基本的な政治制度と慣行について説明した上で、権威主義体制である新秩序体制の特徴について述べる。新秩序体制の制度に関してはすでに多くの研究があるので、ここでは簡単な整理にとどめる(注3)。また、あわせて新秩序体制の正統性理念である「パンチャシラ民主主義」論を紹介する。

(1) 議会制民主主義の制度

インドネシアの現行憲法である1945年憲法は、1条2項で「主権は国民の手中にあり、国民協議会(Majelis Perwakilan Rakyat : MPR)によって完全に行使される」として主権在民を掲げ、付録の解説でも同国が主権在民の法治国家であることが確認される。

国権の最高機関である国民協議会は、選挙を通じて選出された議員と任命議員らで構成され、正副大統領の選出ならびにむこう5年間の政策綱領を定めた国策大綱(Garis-garis Besar Haluan Negara : GBHN)の策定および憲法の制定を任務とする。大統領は国民協議会の受任者としてその決定を実行し、国

民協議会に対し責任を負うものとされる。また、立法機関として国会 (Dewan Perwakilan Rakyat : DPR) が置かれており、政府は法律の制定にあたって国会の承認を必要とする。

すなわちインドネシアは、主権者たる国民の利益が選挙を通じて最高機関である国民協議会と国会に反映され、国民協議会が決定の実行者として大統領を選出し、大統領は国民協議会に対して責任を負うというかたちで、議会制民主主義を実現するための制度をもっているのである。

ここでは、国民協議会と国会の権限および構成と、議員を選出するための選挙、ならびに両議会と大統領の関係に焦点をあて、インドネシアの議会制民主主義制度の基礎を説明する。

国民協議会と国会の任務と構成

国会は立法機関であり、予算案を含む法案の審議・承認や各委員会での政府への質問などを主たる任務とする (注4)。もちろん政府から提出された法案を審議するだけでなく、議員自身が法案を上程する権限をもつが、スハルト政権下においては前例がなく、また法案が国会で承認されても大統領の承認が得られなければ法律は制定できない。

国会の議員定数は500人で、選挙で選ばれた400人と、国軍司令官の助言に基づき大統領が任命する国軍議員100人により構成される (表1)。これらの国軍議員は現役の軍人である。1995年に国軍議席数削減法が制定され、97年以降は国軍議席数は75となる。選挙議席は後述する「総選挙参加組織」(Organisasi Peserta Pemilu) である職能団体ゴルカル (Golongan Karya) ならびに開発統一党 (Partai Persatuan Pembangunan : PPP)、インドネシア民主党 (Partai Demokrasi Indonesia : PDI) の2政党1団体によって占められ、これら3組織と国軍は国会4党派と呼ばれる。

国権の最高機関である国民協議会の任務は、先に述べたとおり、むこう5年間の開発指針を中心とする政策綱領を定めた国策大綱の策定、正副大統領の選出、および憲法の制定である。国民協議会は少なくとも5年に一度首都において開催されると定められており、通常、国会議員および地方議会議員を選出する総選挙の10ヶ月ほど後に召集され、約10日間のうちに国策大綱の決議と正副大統領の選出を行う (注5)。

表1 国会（DPR）および国民協議会（MPR）の構成（1992年10月1日発足）

		国会議員	国民協議会 追加議員	国民協議会 議員総計
選挙議員	ゴルカル	282	142	424
	開発統一党	62	31	93
	インドネシア民主党	56	28	84
任命議員	国軍	100	50	150
	諸組織代表	—	100	100
地方選出	地域代表	—	149	149
	計	500	500	1,000

出所：筆者作成。

現在議員定数は1000人であり、半数の500は国会議員によって占められる。残る500については、その半数が国会に議席をもつ4会派から選出される（注6）。残りは大統領により任命される諸組織代表議員（100人）と、第一級地方自治体（24州と3特別州）議会により選出される地域代表議員によって構成される（表1）。国民協議会、国会、および地方議会の議員の任期は5年であり、任期満了後共同辞任する。つまり5年に一度、定期的に総選挙が行われるのである。

選挙

インドネシアでは、選挙は5年に一度、国会選挙と地方議会（州レベルと県・市レベルの2種がある）の選挙を同時に行う。国会選挙は、各州を一つの選挙区とする比例代表制で行われる。各選挙区の議員定数は、当該選挙区に居住する住民総数に比例して定めることになっている。また、ジャワから選出される議員の定数はジャワ以外で選出される議員の定数と均衡するように定められ、人口が集中するジャワと外島との間に大きな定数格差が生じないように配慮がなされている。

選挙権は17歳以上、被選挙権は21歳以上の国民に与えられるとされている。だが実際には、総選挙参加組織とされる2政党と1団体、すなわち職能団体ゴルカルと、開発統一党およびインドネシア民主党の2野党にしか選挙への参加を認めていないことに、インドネシアの選挙制度の大きな特徴がある。政党・

ゴルカル法により政治結社をこれら3組織に限定しているため、それ以外の政治団体はすべて非合法とされ、選挙への参加は認められない。すなわち、2政党1団体のいずれかに所属しない限り、実際には被選挙権を行使することはできないのである。

また、選挙管理機関が政府によって組織されることも注目すべき点である。大統領は総選挙を実施するために内務大臣を長とする総選挙庁を設置し、その下に選挙委員会が組織される(図1)。選挙管理機関は完全に政府の統制下にある。

選挙運動期間は投票前の25日間と定められているが、投票直前の5日間は鎮静期間とされ、いっさいのキャンペーンがこの日までに終了することになっている。投票は秘密投票で、平日に行われている。

大統領の地位と権限

先述したように、大統領は最高機関である国民協議会によってその受任者として選出され、国民協議会に対して責任を負う。法の制定と予算の作成には国会の合意が必要とされるが、国会と大統領の地位は対等とされ、国会に対しては責任を負わない(図2)。ただし、大統領が憲法あるいは国民協議会により定められた国家方針を侵害していると国会が判断した場合、大統領に責務を果たすよう要請するための特別国民協議会が召集される(憲法解説)。また、大統領に国会を解散する権限はない。

憲法に定められた大統領の権限は、国会の承認を得て法律を制定するほか、法律を実施するための政令の制定、大臣の任命、陸・海・空軍の最高指揮権の掌握などである(注7)。

大統領の任期は5年であり、再選に対する制限はない。また、任期途中で大統領が死亡、辞任、あるいは職務を遂行できなくなった場合、その任期が満了するまで副大統領が大統領に代わって職務を遂行する(憲法8条)。

(2) 権威主義体制としての新秩序体制

上にみたように、インドネシアには議会制民主主義の基盤となるべき制度が設けられている。だが新秩序体制においては、国家機構内部では行政、すなわち大統領に強大な権限が集中するとともに、国家=社会間の関係においては、

図1 総選挙実施機関

総選挙庁 (Lembaga Pemilihan Umum◆長=内相)

◆総選挙庁の任務は、(1)総選挙実施の立案および監督、(2)各委員会の指導および監督、(3)総選挙結果に関する資料・統計の収集と整理、(4)総選挙実施に必要と見なされるその他の業務。

指導委員会 委員長=内相。副委員長=法相/情報相。委員=国軍司令官/国防治安相/蔵相/運輸相/観光郵政通信相/外相。◆総選挙実施政策大綱の決定および評議委員会の評議・提案に関する決議を任務とする。

評議委員会 委員長=大臣1名。副委員長=4名。委員=若干名・国軍および3政治団体代表各3名以内。◆指導委員会の要請に基づくか、もしくは自身の発議に基づく評議と助言を任務とする。

総書記局 1名の総書記が指導する。

インドネシア選挙委員会 (Panitia Pemilihan Indonesia : PPI)

委員長=内相。総選挙庁の指導委員会の委員と評議委員会の委員に、4会派の代表各1名の計4委員を追加して組織する。◆(1)国会・地方議会総選挙の実施立案と監督、(2)国会総選挙の管理を任務とする。

中央総選挙実施監督委員会 (Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Pusat)

1名の政府代表委員たる委員長と、政府・国軍・3政治団体から副委員長各1名(計5名)、および委員若干名で構成。◆各々の監督領域(ここでは中央)における総選挙実施を監督し、当該の選挙(または投票)委員会の委員長に対し責任を負う。

中央調査委員会 (Panitia Penelitian Pusat)

内相が組織する。◆候補者が資格要件を満たしているか調査する。

一級地方自治体選挙委員会

委員長=州知事。委員は政府および4会派代表で組織し、10人以内。州知事の助言に基づき内相が任命・罷免。◆PPIの補佐および一級自治体選挙の管理を任務とする。

一級地方自治体総選挙実施監督委員会(構成・任務は中央に同じ。)

一級自治体調査委員会(首長が組織する。任務は中央に同じ。)

二級地方自治体選挙委員会

委員長=県・市知事。委員は10人以内で3政治団体メンバーが参加。◆一級自治体選管の補佐および二級自治体選挙の管理を任務とする。

二級自治体総選挙実施監督委員会(構成・任務は中央に同じ。)

二級自治体調査委員会(首長が組織する。任務は中央に同じ。)

投票委員会 (Panitia Pemungutan Suara/郡レベル)

委員長=郡長。委員は7人以内で3政治団体メンバーが参加。◆二級自治体選管の補佐および投票の管理を任務とする。

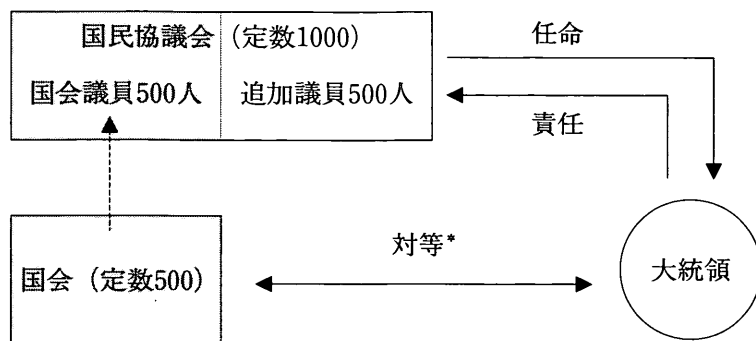
郡総選挙実施監督委員会(構成・任務は中央に同じ。)

選挙人登録委員会 (Panitia Pendaftaran Daerah/村落レベル)

委員長=村・町長。委員は5人以内。◆任務は投票委員会の補佐および選挙人登録の管理。

出所：筆者作成。

図2 国民協議会および国会と大統領との関係



* 大統領は国会に対し責任を負わず、国会は大統領によって解散させられない。

出所：筆者作成。

言論・結社などの市民的自由が制限され社会が国家の強い統制の下におかれている。そして、権力機構内部における行政優位の確立、ならびに国家による社会の統制のために、「社会政治機能」をもつとされる軍が利用されている。ここでは、権威主義体制としての新秩序体制の特徴を指摘する。

三権分立なき体制

憲法は国民協議会を最高機関と定め、国会に大統領と同等の地位を与えているが、新秩序体制においては実際は政府が議会に対して圧倒的な優位にある。

まず国民協議会の構成をふりかえてみよう。定数1000のうち、現在は国軍議席の150（国会議員100人と追加議員50人）および諸組織代表議席の100は大統領によって直接任命される。また、地域代表議員には各州知事が含まれるが、州知事の任命権は大統領にあり、ここにも大統領が選んだ人物が含まれている。つまり、国民協議会によって選ばれる大統領が、逆にその議員の四分の一強を自ら任命しているのである。

選挙議席分についても、政府は様々なかたちで影響力を行使している。先述したように、政府は公認された3組織以外の政治団体を認めず、既存政党によっては利益を表出することのできない人々が政党を結成した場合、それは非合法と見なされ、選挙に参加することはできない。既存の2野党に関しては、郡・村落に支部を設けることを禁じて支持基盤強化のための活動を規制するなど、大幅な活動制限を課したうえ、指導部人事などに干渉してその影響力を削

いでいる。議会内の最大勢力であるゴルカルについては、スハルト大統領自身が顧問会議議長として総裁以上の権限をもっており、現状では政府が「与党」としてのゴルカルとの意見調整を強いられるといった事態はまず起こり得ない(注8)。

さらに、政府は総選挙立候補者に対するスクリーニングをおこなっている。各党は総選挙前に内相を長とする選挙委員会に候補者名簿を提出するが、この名簿は内相が組織する調査委員会によって調査され、共産党などの非合法組織との関係が認められた者やパンチャシラに忠実でないと規定された者は名簿から除外される。このスクリーニングの手続きや基準は不透明であり、誰がどういった理由で候補者名簿から除外されたかは明らかにされないため、恣意的な運用も可能である。すなわち、政府は自らにとって都合のよくない人物の被選挙権を停止できる制度まで有しているのである。

こうしたプロセスを経て形成される議会は、もはや政府の政策をチェックするだけの自律性を持ち得ず、インドネシア国内でも、議会は政府の決定を迫るだけの「ゴム判」にすぎないとの揶揄が聞こえる。それでも近年は、民主化要求の高まりを背景に、国会において政府に対し忌憚のない発言をする議員が増えてきたが、1995年には政府批判で鳴らしたゴルカル議員と開発統一党議員の二人が解任された(注9)。どちらのケースも党執行部が党方針からの逸脱を理由に大統領に対して罷免の提案を行い、大統領がそれを承認するという手続きがとられたが、与党格のゴルカルはもちろん、開発統一党の執行部も政府の強い影響力の下にあり、政府への配慮からとられた措置と考えられる。現体制においては国会議員にすら言論の自由は保障されず、議会が十分なチェック機能を持ち得ないことを露呈した事件だったといえる。

さらに、スハルト政権下では非常に多くの重要な決定が、議会の承認を必要としない大統領決定や大臣決定という形式で行われる。1996年に物議を醸した国民車政策(注10)や、貧困撲滅のために年収1億ルピア以上の個人、法人から純利益の2%をスハルトの主宰する「自立福祉基金財団」へ寄付することを義務づけた決定も、大統領決定として行われている。

議会だけでなく、司法機関もまた十分な自律性をもっていない。1995年にブルウォト元最高裁長官は、記者会見で最高裁が政府からの圧力にさらされていることを明らかにしている(注11)。

厳しい社会統制

政府はこのように国家機構内部で議会や裁判所に対する優位を確立しているのみならず、言論や結社などの自由を厳しく制限して社会を統制している。

言論統制の例としては、出版許可証の発行を通じた新聞や雑誌に対する規制があげられる。インドネシアにおいては、雑誌を創刊する際に情報省からの許可を得なければならず、許可を受けずに出版活動を行うことは非合法と見なされる。また情報省には、出版許可証を破棄して雑誌を発禁処分にする権限がある。1994年に、それまでインドネシアを代表する雑誌であった『テンポ』(Tempo)を含む3つの雑誌が発禁処分とされたことは記憶に新しい(注12)。

結社の自由に関しても大きな制約が課せられている。先述したとおり、政治結社は総選挙参加組織である3団体しか認められず、新党の結成は認められない。また労働組合についても、政府はその統制下にある全インドネシア労働組合(SPSI)以外の労働組合を認めていない。1992年には独立系の労働組合連合組織としてインドネシア福祉労働組合(SBSI)が結成され、94年にかけてさかんにストをうち急速に組織を拡大したが、政府はこれを労組として認定していない(注13)。宗教団体などの各種団体については、大衆団本法に基づき政府の認可を受けることが義務づけられている。

軍の社会政治機能

インドネシア国軍は、国防・治安という軍組織本来の機能のほかに社会政治機能をもつとする「二重機能」(dwifungsi)論に基づいて、国民協議会ならびに国会に任命議席を与えられるとともに、各種官僚機構への出向(kekaryaan)が行われている。

軍の社会政治機能については、独立による国家形成を担ったのは軍であり、独立後も軍が国家の統一維持にもっとも貢献している組織であることから、一定の政治的役割を担うことは当然だとする考え方が広範に定着している。むしろ、軍が政治に関与することに対してはインドネシア国内でも批判の声があるが、ここでは軍が社会政治機能をもつこと自体の正統性の問題よりも、現実には軍が国家機構における行政優位の確保と国家による社会の統制のための道具として機能してきたことに着目したい。

大統領府と軍が常に一枚岩的な結束を維持しているとは限らず、むしろ80年

代以降は副大統領やゴルカル総裁のポストを巡る軍と大統領との軋轢が目立つ。だがスハルト政権下においては、軍が独自の利益を主張してスハルト大統領と決定的に対立するといった局面はみられず、軍の政治への関与が認められていることは基本的には政権の権限強化につながっている。議会に軍の議席があることは政府の議会に対する優位性の確立に寄与しており、政府が行動の自由を確保することに貢献している。また、政府が政党に干渉したり選挙を管理する上で、実行者としての役割を担うのはおもに軍である。軍は政治的には中立だとする議論もあるが、実際には、軍は政治情勢に左右されない中立の組織として「国家の安定」に貢献することに専心してきたのではなく、むしろ力点は「政権の安定」に寄与することにおかれていたといえよう。

ここまで新秩序体制の制度的特徴を簡単に説明してきた。このような政治体制下で行われる政治の特徴を一言で説明する表現として、「非政治化の政治」ということばがある。すなわち、社会に対しては国民の自由権を制限し、国家機構内部では議会の自律性と権限を制限することで、政府は国民の意向に大きく左右されることなく政策決定を行っているのである。

新秩序体制の正統性理念

上にみたように、新秩序体制は自由民主主義体制においては最重要の価値である国民の基本的自由に対して様々な制限を課し、政府に権限を集中させた体制である。だがスハルト政権は、むしろ現体制を不当なものとは認識しておらず、自由民主主義を否定し（注14）、現体制こそインドネシアにとって最適な民主主義である「パンチャシラ民主主義」だと主張している。ここでは、新秩序体制の正統性イデオロギーである「パンチャシラ民主主義」論を簡単に紹介する（注15）。

経済開発の推進とその基盤となる政治的安定の維持を正統性とするスハルト政権は、市民的自由よりも国家、社会の「調和と均衡」が重要だとする立場をとっている。そうしたスハルト政権の理念は、1978年国民協議会決定2号として定められた「パンチャシラの理解と実践のための指針」（以下、「78年指針」）によって明らかにされ、国民はこの理念の理解と実践を義務づけられた。

国是パンチャシラに対する政府解釈を示した「78年指針」は、パンチャシラが建国理念であるとともに個々のインドネシア人にとっての道德規範でもあ

り、個々人の努力によってパンチャシラの本質をなす価値である「調和と均衡」が実現し、同時にその個人は道徳的に高次のレベルへ導かれると説いて、努力を義務づけている。

「78年指針」はまず、「完全な形態のパンチャシラは、個人としての人間の生活、人間と社会の関係、人間と自然の関係、民族と民族との関係、人間と神の関係、および物質的繁栄と精神的幸福の追求において、調和と均衡に基礎がおかれるときに幸福が達成されるという確信を、インドネシアの国民と民族に与えている」とし、「調和と均衡」がパンチャシラの本質をなす価値であることを示す。そして、「パンチャシラの正しさを確信すること」すなわち「調和と均衡」の価値を認めることによって、「人間は神の創造物として尊厳と価値を得、個人として、および社会的存在としてその権利を行使する上での自覚を持つ」、つまり道徳的に高次のレベルに達することができるとする。

さらに、「パンチャシラを理解と実践は、個人的存在でもあり社会的存在でもある、神の創造物としての人間の本性に基づくものなので、市民としての、および社会の一員としての義務を果たすべく自己と自己の利益を抑制する上での個人の意志と能力にかかっている」と説き、国民に対し、パンチャシラの本質をなす「調和と均衡」の価値を認め自己を抑制することを義務づけている。

パンチャシラの第4原則、すなわち「協議制/代議制における英知によって指導される民主主義」について説明した箇所では、国家の利害が常に個人や特定集団の利害の上位に位置することが改めて強調される。個人の権利行使にあたっては、「国家と社会の利害に常に留意し、これを優先する必要があることを自覚する」とされ、協議による決定とそれへの服従に関しても、「共通の利害が個人や集団の利害より優先される」と説かれる。

このように「パンチャシラ民主主義」の理念は、「調和と均衡」すなわち国家共同体の安定を最高の価値とし、個人に対し自己抑制を義務づけ、個人は自己抑制によって道徳的に高次のレベルに達することができるとするものである。国家の利害が個人の利害よりも常に優先されるべきことを強調し、個人の自由は本来抑制されるべきものであるとするこの論理によって、権威主義的な制度や、民主主義国の基準からみれば人権侵害にあたる行為が、「国家の安定維持」の名の下に正当化されるのである。

第2節 新秩序体制の評価

それでは、これまで説明してきたような新秩序体制は、現在インドネシアではどのように評価されているのだろうか。ここでは、主として現在活躍しているインドネシアの知識人の新秩序体制に対する評価をとりあげ、整理して紹介する。

新秩序体制への疑問

民族的、文化的多様性をもつインドネシアでは、国民統合の重要性とその困難さが広く認識されている。そのため新秩序体制に対しても、国家の安定維持に果たす役割を評価し、肯定的に捉える意見が根強い。「調和と均衡」を重視して自由の制限を肯定する「パンチャシラ民主主義」の論理に対しても、ジャワ文化、ひいてはインドネシア文化の価値観に沿ったものだとしてこれを肯定する論者が多い(注16)。

しかし、80年代末以降の世界的な民主化の流れはインドネシアにも押し寄せてきており、将来的には一定の民主化が不可避だという認識がインドネシア社会にも確実に広まっている。現行の政治制度は妥当性を欠いており改革が必要だという認識は、いまやマスコミや知識人の間ではコンセンサスとなっているように見える。

1995年にスハルト政権は、国内外の民主化要求に応えるため、次回総選挙以降は国会における国軍任命議席を現在の100議席から75議席に削減することを決めた。その際スハルト大統領は、まず自らの直轄研究・研究行政機関であるインドネシア科学院(LIPI)に制度改革案を作成するよう命じている。インドネシア科学院の報告内容は公開されていないが、政治地域研究所長をつとめ改革案のとりまとめを行ったモフタル・パボティンギは、95年に発表した論文で次のように述べている。

「インドネシアの政治・経済が危機的状況にあった1960年代には(新秩序体制の)政治目標は有効だった。しかしこの状況はすでに克服されている。ゆえに、人民に対する不信を根拠とする政治権力の独占には正統性がない。それは共和国の理想を侵害しているだけでなく、潜在的な危機をはらんでいる。」(注17)

この認識の上に彼は、政府の社会に対する抑圧的な態度がむしろ治安を悪化させていると指摘し、「非政治化の政治」を核とする新秩序体制を終わらせ、完全な民主主義の制度と慣行を確立せねばならないと主張する（注18）。このように現在インドネシアでは、大統領の「お膝元」にある研究機関からさえ、現体制の正統性と安定性に対して疑問が投げかけられているのである。

1996年7月27日にジャカルタで発生した暴動（以下、7月27日事件）は、新秩序体制に特有の統治手法が社会不安を招いた例である。政府はメガワティ党首の率いる民主党の人事に露骨に干渉して「メガワティおろし」を画策し、これに抵抗したメガワティ執行部に対して改革を志向する知識人や民主化推進団体の同情が集まって、政府高官や彼らと結託した企業家らのエリートを批判し体制の民主化を要求する運動がにわかに盛り上がった。こうした状況に対して政府は、メガワティ執行部を党本部から強制排除するという強権発動をもって対処し、暴動をひき起こしたのである（注19）。政党人事に介入して政党の弱体化を図ったり、政府を批判する団体に圧力をかけたりすることは新秩序体制下で頻繁にとられてきた統治手法であるが、そうした手法では暴動の背景にある社会状況を改善することができないのはもちろん、最近では政治的安定を確保することすらできず、むしろ治安悪化を招いているのである。

暴動直後に政府は、1996年6月に「政党」として旗揚げしたばかりの民主人民党（Partai Rakyat Demokratik：PRD）を暴動の黒幕と断定し、民主人民党は共産主義を信奉する団体であり、暴動を扇動して国家の安定を乱したとして、ブディマン・スジャトミコ党首らを逮捕した。政府批判勢力に対して共産主義者とのレッテルを貼り、共産主義脅威論を振りかざして強権行使を正当化する、という行動もまたスハルト政権の常套手段である。だが、9・30事件後の共産黨員とシンパに対する徹底弾圧からすでに30年がたち、共産主義者が根絶やしにされてしまった現在、共産主義脅威論には説得力がなく、それにもとづいた強権行使には批判の声があがっている（注20）。

またスハルト政権の暴動に対する旧態依然とした対処方法は、その正当性を疑われているのみならず、社会不安を沈静化させる策として十分な効果をあげられなくなっている。7月27日事件のあとも、ジャワを中心に地方都市での暴動が頻発しており、いまのところ政府は有効な解決策を見いだせないでいる。

スハルト政権が暴動を抑制できない最大の理由は、暴動を生み出している社

会問題を解決できないことにある。その社会問題とは、経済面での格差である。

経済開発の推進と政治的安定の達成を最大の課題としてスタートしたスハルト政権は、権威主義体制を敷くことで政治的安定を確保し、その上で長期にわたって経済の高成長を実現してきた。しかし、成長のパイの分配には大きな格差がある。中央統計局の発表によれば、所得格差は1975年から85年までは縮小してきたが、それ以降は逆に拡大している（表2）（注21）。また近年は失業が深刻な問題となっており、週の労働時間が1時間に満たない完全失業者が労働人口に占める割合は、90年に3.17%だったのに対し、95年には6.3%にまで増大している。とくに大学新卒者の失業は深刻な状況で、労働市場に吸収される新卒者は全体のわずか36%にすぎない（注22）。こうした状況が、定職をもたない人々や社会問題に対する意識の高い高学歴の若者を民主化運動や暴動に向かわせる原因になっているものと考えられる。

表2 最低所得層と最高所得層の一人当たり所得とその格差（単位：ルピア）

	1975年	1980年	1985年	1990年	1993年
最低所得層(A)	40,110	103,820	247,370	438,420	502,200
最高所得層(B)	259,700	574,990	906,570	1,900,000	3,100,000
格差 (A : B比)	1:6.5	1:5.3	1:3.8	1:4.3	1:6.2

(出所) *Jakarta Post*、1996年2月9日付をもとに筆者作成。

さらに近年は、現在の社会構造や政治のあり方に不満をもつ人々の怒りを煽るような出来事が頻発している。スハルト大統領が高齢になるにつれて、スハルト・ファミリーや大統領に近い政治家、企業家への露骨な優遇策が目立つようになってきた。三男トミー氏の経営するティモール・プトラ社のみに免税措置を与えた国民車政策や、次男バンバン氏が資本参加するエチレン製造プロジェクトを念頭においた川上産業保護政策、さらには孫のアリ・シギット氏にアルコール流通の管理権を与えメーカーから課徴金をとるなど、ファミリー企業に対する優遇策が次々ととられ、その方法はますます露骨になり、規模的にも国益を脅かしかねないほどになっている。

また、スハルトに近い政府高官の汚職疑惑も次々に発覚している。1995年に

は運輸相、96年には鉱業・エネルギー相の汚職疑惑が発覚したが、そうした疑惑は灰色のまま、スハルト自身や政府高官による「これ以上問題を詮索すべきでない」などという一喝の下に葬り去られ、そのことがまた大衆の怒りを煽る。

インドネシア大学の政治学者で国軍防衛研修所(Lemhannas)の副所長を務めるユウォノ・スダルソノは、7月27日事件は民主化を要求する民衆を軍が弾圧した天安門事件や1992年にバンコクで発生した5月流血事件のようなものではなく、92年のロス暴動のような都市における破壊活動だったと位置づける。だがその上でユウォノは、暴動の主因は都市における社会・経済格差にあるとして、今後都市貧困層の不満を解消するための措置がとられなければ、次の暴動はロス暴動型ではなく、天安門事件や5月流血事件に似たものになると警告している(注23)。国軍の研究機関の副所長がこのような発言を行っていることは注目に値する。繰り返しになるが、現在インドネシアでは、政府に近い場所ですら新秩序体制下での統治手法や新秩序体制そのものへの疑問の声があり、改革が議論されているのである。

民主化を志向する改革論議

では、現行体制のあり方に疑問を投げかけている論者たちは、いったいどのような改革を目指しているのか。改革論者たちは、多くの場合、単に汚職やネポティズムなどの悪しき慣行の根絶を唱えるだけでなく、政治制度の改革を要求している。その方向性をひとこと言えば民主化であり、より厳密に言うと、政治システムの多元化を制限するために設けられた各種制度を改め、制限を廃止または緩和して、政治的選好の形成過程を現在よりも自由なものにすることである。

前節でみたように、「非政治化の政治」を旨とする新秩序体制においては、言論、結社などの自由が制限され、政党は活動を制限されるとともに政府の干渉にさらされており、かつ公正さに欠ける選挙制度が敷かれている。そのため国民の利益を表出するルートがきわめて限定されるとともに、政府、とりわけ大統領の権力行使に対する有効な合法的規制手段がない。民主体制を最善の政治システムと考え、現行体制には正統性がないと考える論者や、政治的安定維持を重視する立場から、現在の社会状況においては現行体制のままでは国家の

政治的安定の維持が難しくなると考える論者の、ほとんどすべてが民主化を解決策と考えている（注24）。前者はもちろん、後者においても、もはや社会統制を徹底的に強化することを通じて政治的安定を確保すべきだとする論者はいない。

民主化推進論者の意見としてすでにパボティング氏の主張を引用したが、同氏のように新秩序体制の正統性を根本から問い完全な民主体制への移行を主張するところまで行かずとも、特定の制度に疑問を投げかけ改革を問う意見ならば、いまや日常茶飯事といえるほど頻繁に新聞や雑誌に掲載されている。そのうち、議会、政党、選挙の3つの制度に関する意見と、大統領および軍の権限に関する意見の中で、とくに重要と思われる内容をもつものをいくつか整理して紹介する。

まず政党に関しては、民主党の内紛の際にみられたような政府による干渉が批判の対象となっている。現在、政党の大会など政治集会の開催には治安当局の許可が必要とされ、政府はこの制度を恣意的に運用することなどを通じて政党の活動に干渉しており、政府の望まない人物は野党の党首にすらなれないことが常識となっている。こうした干渉をやめ、政党に自律性をもたせるべきだとする意見は、退役軍人を含めた有識者の間からしばしば出ている。7月27日事件に関する国家人権委員会（Komnas HAM）の最終報告書も、政府の政党に対する介入を批判している（注25）。

また、国民協議会、国会における最大勢力のゴルカルに関して、大統領や軍の影響力を排して政党化すべきだとする意見がある（注26）。スハルト大統領が顧問会議議長として総裁以上の権限を握っている現在のゴルカルは、傘下の団体や国民の利益を集約して国政に反映させるという政党としての機能をほとんど果たしておらず、議会を無力化して政府の議会に対する絶対的な優位を保障するために置かれている道具に過ぎないと言っても過言ではない。ゴルカルもまた政府の影響を排し自律性を高めるべきだ、というのがこれらの論者の主張である。

新党結成を禁じていることにも疑問の声があがっており、国民には既存の3政治組織以外の団体に投票する権利があるはずだとする論者もいる（注27）。ただし、政党の自律性を確立するよう主張する論者の中にも、インドネシア社会の文化的、民族的多様性を考慮するがゆえに、1950年代のように多数政党が乱

立する状況が発生するのを懸念して、現段階では3政党で十分だとする者も多い。

次に選挙制度に関しては、なによりもまず公正度を高めることが求められている。政府主導で設置される選挙委員会は、その中立性に疑問がもたれており、1997年の総選挙に向けて政治学者やジャーナリスト、人権活動家らが独立選挙監視委員会（KIPP）なる団体を設立している（注28）。

前節で説明したとおり、選挙は比例代表制で行われているが、現行制度下においては候補者名簿作成の過程でネポティズムが横行し、政治家としての能力が疑わしい人物や当該選挙区の利益代表者としてふさわしくない人物が議員に選出されているとして、地域代表制（district system）の採用を主張する論者も多い（注29）。また、現行の比例代表制のもうひとつの弊害として、党籍の剥奪が即議員資格の剥奪を意味することから、政府が政党の執行部に圧力をかけることを通じて、政府に批判的な議員を容易に罷免できる点が問題視されている。

議会に関しては、国民協議会についても国会についてもその権限を強化し、政府に対する監視機関としての機能を強化すべきだという主張が多い。国民協議会に関しては、これまでは5年に一度開催されるのみであったが、少なくとも2度以上開いて大統領の責任を問う機関としての機能を高めるべきだという意見がある（注30）。国会に関しては、政党に対する政府の干渉の排除や選挙の公正化を通じて自律性を高め、政府に対する監視機能と政策決定過程における影響力を強化する、すなわち権力均衡原理（checks and balances）を働かせるべきだとする議論が数多くみられる。また国会の構成に関しては、前内相で陸軍参謀総長を務めたルディニ退役大将が、国会議員は選挙で選ばれるべきであり、国軍は国会における任命議席を放棄すべきだとする注目すべき発言を行っている（注31）。

次に、大統領の権限に関してであるが、上記のような議会、政党、選挙制度の民主化改革は、むしろ大統領が現在保持している広範な自由裁量権の縮小につながる。これらの他にも、現在重要な政策決定が議会の承認を必要としない大統領決定で行われていることが問題視されている。前節で触れた、1億ルピア以上の所得を得ている個人、企業に対し「自立福祉基金財団」への寄付を義務化した問題に関しても、決定の内容のみならず、大統領決定という決定方法

に対する批判の声が出た。また、スハルト後には大統領の再選制限を設けよという意見も出ている。スミトロ退役大將は、任期制限がなければ独裁制になるとして、大統領の任期を制限する法律を制定することが次期政権の課題の一つだと発言している（注32）。

軍の権限については、軍内部で社会政治機能の縮小が議論されていることが注目に値する。先に引用した、軍は国会議席を放棄すべきだとのルディニ退役大將の発言は、陸軍指揮・幕僚学校（Sesko AD）主催のセミナーでの発言であり、職業軍人意識が強いといわれる現在の軍の中堅幹部の考えを代弁するものではないかと考えられる。ルディニはまた、同セミナーにおいて、州知事や県知事の職が軍人に与えられるべきだという考えは間違いだと主張し、スハルト政権下では軍の社会政治機能の一つとして考えられてきた行政ポストへの出向を否定する見解を表明している（注33）。

以上、政治制度改革に関する議論を民主化を目指すものとして整理してきたが、もちろん、個々の論者の立場や考え方によって、どの程度の民主化をどの程度の時間をかけて行うべきかという点については意見が異なる。民主化推進を目指す NGO の指導者と退役軍人では、それぞれが理想とする体制のあり方は当然異なったものとなろう。残念ながら、ここではそれぞれの政治アクターがどのような体制を理想のものとして想定しているのかという点まで踏み込んで分析する余裕はないが、現在インドネシアでは体制の民主化の必要性が広範に認識されているということを再度強調しておきたい。

第3節 次期政権の課題

本章では、スハルトの長期政権が築き上げた新秩序体制を概観し、その上で新秩序体制が現在その正統性と安定性を疑問視され、有識者の間では民主化の方向で制度改革が議論されていることを指摘してきた。

むしろ、上に紹介したような改革案が政権交代とともに実現するとは限らない。次期大統領は、スハルト政権が築いた大統領に権限が集中する現行体制をできる限り温存しようと試みるかもしれない。

だが、大統領の交代がいつどのようなかたちで行われるにせよ、次の大統領は30年にわたって政権を支え安定と開発を実現したスハルト大統領ほどの権威

はもち得ない。ゆえに次期大統領が現在のスハルト大統領ほどの自由裁量権を維持しようとしても、それを他の政治勢力に認めさせることは非常に困難であろう。

さらに次期大統領は、高まる一方の社会の民主化要求にも対応せねばならない。新秩序体制が誕生してからすでに30年が経ち、当時前提とされた社会条件は大きく変化している。経済発展と国民統合の進展により、国民の間では治安維持のために「強い国家」が必要であるとの認識が薄れるとともに、教育レベルの向上により政治・社会問題への関心や実質的な政治参加への意欲が高まっている。また、すでに指摘したように近年とみに露骨なエリート優遇策や汚職が目立つことから、政府への不信感がつのってきており、そのことがエリートの権力濫用を許す体制の改革、すなわち民主化の必要性を強く感じさせるようになってきている。

こうした状況において次期大統領は、いかなる論理をもってしても、すでに広範に議論されている制度改革案を無視しえないだろう。本章で紹介したような改革案は、たとえ短期的には実現されなかったとしても、今後長きにわたって大きな政治イシューになって行くはずである。

(注)

- 1 パンチャシラとは憲法前文に掲げられた建国理念であり、その内容は、(1)唯一至高神への信仰、(2)公正にして開化した人道主義、(3)インドネシアの統一、(4)協議制/代議制における英知によって指導される民主主義、(5)全インドネシア国民のための社会正義、というものである。
- 2 近代政治システムをリンスの分類に従って民主主義、権威主義、全体主義の3つに分けた場合、新秩序体制を権威主義体制に分類すべきことにはほとんど異論がないであろう。リンスは民主主義を、「定期的に、かつ非暴力的手段によって、統治を行うことを要求するための指導者間の自由競争を実現するために、結社、報道、通信の基本的自由権が行使され、それによって政治的選考の自由な形成が可能となる」政治システムと定義する。民主主義体制がほとんど限定のない多元主義や制度化された政治的多元主義をとまなうのに対して、非民主主義体制の一類型である権威主義体制においては、政治的多元主義は支配者によって限定される。権威主義体制と全体主義体制の相違点は、権威主義体制は全体主義体制のような強固なイデオロギーをもたず、そこで政治動員は特定の一時期を除き広範でも集中的でもないことなどである。Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), *Macro Political Theory, Handbook of Political Science Vol. 3*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, pp. 182-183, 264-274. (高橋進監訳『全体主義体制と権威主義体制』法律文化社、1995年。)

- 3 新秩序体制の制度を論じた研究としては、梅澤達雄『スハルト体制の構造と変容』（アジア経済研究所、1992年）、加納啓良「インドネシアの政治体制と行政機構」（萩原直之・村嶋英治編『ASEAN 諸国の政治体制』アジア経済研究所、1987年）、大形利之「インドネシアにおける開発体制の形成過程——1971年総選挙と85年選挙法の意義——」（岩崎育夫編『開発と政治——ASEAN 諸国の開発体制——』アジア経済研究所、1994年）などがある。
- 4 憲法ならびに国民協議会・国会・地方議会構成法に基づく国会の権限は、以下の通り。
 - (1)法案承認権（憲法20条）。(2)法案上程権（憲法21条）。ただし、議員が上程した法案が国会で可決されても、大統領の認証が必要とされ、それが得られない場合、その法案を同じ会期中の国会に再び上程することはできない。(3)大統領に対する説明請求権（国民協議会・国会・地方議会構成法32条1項）。(4)調査権（同）。(5)法律草案改正権（同）。(6)意見表明提出権（同）。(7)法律の規定によって定められた場合の個人の提出/提案権（同）。(8)法律草案提出権（同）。
- 5 正副大統領の選出にあたっては、4会派がそれぞれ候補者を選ぶ（73年国民協議会決定2号）。スハルトは常に全会一致で大統領に選出されてきたが、複数の候補者がでた場合、投票によって大統領が選出される。
- 6 ゴルカルと開発統一党およびインドネシア民主党の議席については、各組織の中央執行部が国会選挙立候補者名簿の中から選出する。国軍会派の割り当て分については大統領が任命する。
- 7 憲法に定められた大統領の権限は以下の通り。
 - (1)国会の同意を得て法律を制定（5条1項）。(2)政令の制定（5条2項）。(3)陸海空軍の最高指揮権の掌握（10条）。(4)国会の同意を得て、宣戦の布告、講和及び条約を締結（11条）。(5)緊急事態の宣言（12条）。(6)外国使臣の任命・接受（13条）。(7)赦免、恩赦、刑の破棄および復権（14条）。(8)称号、勲章およびその他の栄誉章の授与（15条）。
- 8 ゴルカルについて詳しくは、大形利之「ゴルカル——スハルトと国軍のはざままで——」（安中章夫・三平則夫編『現代インドネシアの政治と経済——スハルト政権の30年——』アジア経済研究所、1995年）を参照。
- 9 この事件については、中村正志「1995年のインドネシア——民主化と秩序維持のバランスを模索するスハルト政権——」（『アジア動向年報1996年版』アジア経済研究所、1996年）を参照。
- 10 大統領三男のトミーが韓国の起亜と合併で設立した企業ティモール・プトラ・ナショナル社を国民車メーカーと認定し、同社のみに関税免除を与えた政策。
- 11 『ジャカルタポスト』1995年5月29日付。
- 12 『テンポ』の発禁については、中村正志「インドネシアの雑誌発禁問題」（『アジアトレンド』第69号、1995年）を参照。インドネシアの報道統制については、土佐弘之「インドネシア権威主義体制下のマス・メディア——『開かれた政治』をめぐる政治的陣地戦——」（『アジア経済』35巻1号、1994年）を参照。
- 13 SBSI自身の説明によると、94年の時点で会員数は25万人。このSBSIの労組としての認定などを要求するデモが1994年にスマトラ北部の都市メダンで行われ、これが暴動化する事件があり、政府はこれをきっかけにSBSI幹部を逮捕した。
- 14 1990年の独立記念演説において、スハルトは以下のように語っている。

「我々はすでに多党制と自由民主主義も経験した。我々は自由民主主義に基づいて行われた総選挙の結果に失望させられた。55年総選挙の産物である制憲議会（Konsti-

- tuante) は、混乱を来し、失敗に終わった。独立インドネシアの基盤として合意に達していたパンチャシラでさえ、疑問に付せられ、再考を強いられた。政治的安定がなく、政権交代が相次いだ。そのような空気の中で、計画的な開発は行われなかった。」
- 15 「パンチャシラ民主主義」論については、中村正志『『パンチャシラ民主主義』の論理とその起源』（岩崎育夫編『アジアと民主主義——政治権力者の思想と行動——』アジア経済研究所、1997年）を参照。
 - 16 たとえば、インドネシア社会の文化的な多様性とパンチャシラの関係を分析したダルマプトラは、「パンチャシラ民主主義」は「自由民主主義でもなく、権威主義でもない」としたうえで、理念の曖昧さを取りざたするよりも、パンチャシラがインドネシア社会の多様性を保ったまま統一を維持するための唯一の枠組みであることを理解すべきだと主張する。Eka Darmaputera, *Pancasila and the Search for Identity and Modernity in Indonesian Society: A Cultural and Ethical Analysis*, Laiden, E. J. Brill, 1988, pp. 188, 190-194.
 - 17 Mochtar Pabottingi, "Historicizing the New Order's Legitimacy Dilemma," Muthiah Alagappa (ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia*, Stanford, Stanford University Press, 1995, p. 254. かつこ内は筆者。
 - 18 *ibid.*, pp. 253-256.
 - 19 7月27日事件については、中村正志「硬直化するインドネシアの新秩序体制——7月27日事件とその背景——」（『アジ研ワールドトレンド』第20号、1997年2月）を参照。
 - 20 たとえば『ジャカルタポスト』は、「赤狩り」と題した8月15日付の社説で、民主人民党関係者らの逮捕・取調の過程で法を無視した行動をとらぬよう政府を戒めている。
 - 21 『ジャカルタポスト』1996年2月9日付。
 - 22 『ジャカルタポスト』1996年11月7日付。
 - 23 『ジャカルタポスト』1996年8月5日付。
 - 24 むろん、この両者は相互に排他的な関係にあるわけではない。
 - 25 『ジャカルタポスト』1996年10月13日付。
 - 26 たとえば、インドネシア大学法学部のアルビ・サニットと同法学部のユスリル・イフザ・マヘンドラの意見を掲載した1996年12月11日付『ジャカルタ・ポスト』参照。
 - 27 政治学者デリアル・ヌルの発言（『ジャカルタポスト』1996年12月19日付）。
 - 28 KIPPについては、T. A. Legowo, "Indonesia's Independent Election Watchdog" (*The Indonesian Quarterly*, Vol. 24, No. 2, pp. 121-127) を参照。
 - 29 たとえば、KIPPにも名を連ねる高名なイスラム知識人のヌルホリス・マジッドもそうした論者の一人である（『ジャカルタポスト』1996年12月20日付）。
 - 30 インドネシア大学法学部のユスリル・イフザ・マヘンドラ氏の意見（*Tiras*、第2巻37号、1996年10月10日）。
 - 31 『ジャカルタポスト』1996年11月5日付。
 - 32 『ジャカルタポスト』1996年11月5日付。
 - 33 二重機能論の発案者であるナスチオン退役大將も、現在の二重機能論は発案当時の概念から逸脱し、文民のポストを軍人が占めることを正当化するために利用されていると批判している（『ジャカルタポスト』1996年9月30日付）。