

---

---

序章

# 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



議会選挙の投票終了後に開票作業を行う投票所の担当者。インドネシアの民主主義は、草の根の彼らのような人々の努力によって支えられている（森下明子撮影）

## はじめに

本書はインドネシアにおける2009年総選挙・大統領選挙と、それを経て誕生した第2期ユドヨノ政権の政治経済的特徴を分析するものである。1億7000万人を超える有権者を擁する同国の民主選挙は、規模で見ればインドとアメリカに続いて巨大であり、しばしば「世界第3の民主大国」と称される。スハルト長期政権下（1966～1998年）の権威主義体制から解放されて11年が経ち、民主化の進展で自由な選挙が定着するようになった。インドネシアの有権者は、5年に1度の総選挙で国会（DPR）議員、地方代表議会（DPD）議員、州議会議員、県・市議会議員を同一日に選び、数カ月後の大統領選挙で国家元首を直接選ぶ。さらに、2005年から導入された地方自治体首長の直接選挙も各地で実施されるようになり、いまや民主選挙は日常政治の一風景となった。それでも、民主化後の総選挙はまだ3度目、大統領選挙は2度目を経験したにすぎず、その意味でインドネシアの民主選挙の歴史は浅い。選挙の各レベルでそれぞれ異なった権力闘争があり、投票行動も安定しておらず、選挙運営能力にも地域差がある。当然この「新興民主主義国」の選挙には変動と混乱が付きものであり、それがもたらす政治的インパクトも大きい。それゆえに、選挙の観察と分析は、インドネシアの政治を理解し、国家運営の方向を見定める上できわめて重要なのである。

我々にとっても、この民主選挙を分析することが5年に1度の共同研究のサイクルになっている。編者と佐藤（第8章担当）は、1999年の総選挙から継続して民主化のプロセスにあるインドネシアを観察してきた<sup>(1)</sup>。2004年の総選挙・大統領選挙のときは、岡本（第4章）、見市（第6章）、東方（第1章）の参加を得て考察の幅が広がった。今回、この6人に相沢（第3章）、森下（第5章）が加わり、かなり包括的に選挙の諸側面を分析できる体制ができあがった。国際的にも、本書ほど多角的にインドネシアの民主選挙を洞察することを目指す研究は他にはない。本書の構想と執筆過程において、我々は、この民主化後3度目の総選挙と2度目の大統領選挙で、政治の何が変わり、何が変わらなかったのか、そして選挙結果は今後の政治をどう方向づけるのか、という問いを共有してきた。各章の議論は、それぞれの視点からこれらの問いに答えるもので

ある。その各論に入る前に、ここでは2009年選挙の歴史的な位置づけと政治的な意義を明確にしておきたい。

## 第1節 2009年総選挙・大統領選挙の意義

今回の選挙はインドネシアにとってどのような重要性をもっていたのか。過去2回と比べると、「盛り上がり」は国内的にも国際的にも控えめなものだった。1999年の総選挙では、前年のスハルト政権の崩壊と民主化の帰結として、自由で競争的な総選挙が実施された。それまで32年間、選挙といえば体制翼賛組織であるゴルカルが必ず勝つ仕組みになっていた。そういう「独裁正当化のセレモニー」として選挙が行われた時代が終わり、有権者が自由に投票でき、政党も候補者も選挙で競争する政治が到来した。民主化の祝祭でもあった1999年総選挙は、歴史的ドラマとして国民の熱気にあふれていた。国際社会の関心も高く、各国・機関が大規模な選挙監視団を派遣して、民主選挙の挺入れをした。つづく2004年には、総選挙に加え、これまで国会議員らが選出してきた大統領を国民が直接選挙で選ぶことになり、「建国の父」スカルノを上回る国民的信託が 대통령に与えられるようになった。史上初の大統領直接選挙という歴史的な転換も大きなドラマ性を持ち、国内外の関心を引き付けた。

これら過去2回の選挙と比べると、2009年選挙は「地味」である。今回の選挙に華やかな歴史ドラマはない。しかし、そのこと自体が重要なのである。選挙が「脱ドラマ化」して日常政治のルーティーンになることは、民主主義の深化と定着に他ならない。脱ドラマ化も手伝い、大がかりな国際選挙支援と監視団が投入されなかった今回の選挙で<sup>(2)</sup>、いかにインドネシアは独自に選挙ガバナンスを構築し、公正で透明な選挙運営が可能なことを国内外に示し、選挙プロセスと結果の正統性を確保できるのか。2009年選挙は、それが問われたのである。その意味で、「派手さ」はなく地味ではあるものの、民主主義の定着の岐路に立つ「静かなる転換期」として大きな意義が込められた選挙だったといえよう。

それでは、今回の選挙は結果として、どのような特徴があったのだろうか。まず特筆すべきは、与党の勝利と現職大統領の再選という新しい選挙政治の展開である。過去2回の総選挙は、いずれも政権党の敗北という結果をもたらし

た。1999年総選挙におけるゴルカル党の敗北と、2004年総選挙における闘争民主主義の敗北がそれである。しかし今回、民主化後11年にしてはじめて政権与党である民主主義者党が、政権継続の信任を受ける形で第1党となった。その理由はスシロ・バンバン・ユドヨノ大統領の人気にあり、2004年の大統領選挙で選ばれた彼の5年間の業績が評価されて、継続を求める有権者の声が候補への期待を大きく上回ったからである。

つまり、多くの有権者にとって、今回の投票のキーワードは「継続」であった。これは、1999年総選挙での「改革」、2004年総選挙での「変化」とは大きく意味の異なるキーワードであることがわかる<sup>(3)</sup>。なぜ有権者はユドヨノ大統領と民主主義者党に「継続」を求めたのか。それは、経済成長の回復や汚職撲滅といったプラスの業績が評価された結果であるといえよう<sup>(4)</sup>。多くの国民からの信任を得て、民主化後初めて長期政権が今回誕生することになった。また第7章でみるように、選挙の結果、国会内の連立与党の構成も過去と比べ格段に安定した。「国民的信託」と「政権基盤の安定」という二重のモメンタムを得た第2期ユドヨノ政権の国家運営には、国内外から大きな期待がかけられている。

第2の特徴として重要なのが、選挙実施プロセスで大きな混乱と不信が生じたものの、それが決定的な政治不安に発展しなかったことである。第3章で議論するように、2009年の選挙運営にはさまざまな問題が見受けられ、一歩間違えば選挙の正統性が危機に陥る可能性もあった。それを救ったのが憲法裁判所である。憲法裁は2008年7月以降、選挙関連法の問題点を指摘し続け、法解釈の指針を示すことで、法律の不備が政治的な混乱を招く可能性を防いできた<sup>(5)</sup>。選挙後においても、選挙結果に対する異議申し立て審査を657件行い、疑義のある選挙結果については投票や開票のやり直しを命じた。2009年総選挙は、民主化後の選挙のなかでもっともクオリティの低い選挙となったが、選挙プロセスが混乱したり選挙結果をめぐる対立が生じたりしても最終的に選挙の正統性が確保されたのは、憲法裁が重要な局面で客観的・効果的な司法判断を下したからである。今回の選挙では、民主化後の憲法改正によって導入された国会・大統領・憲法裁という三権分立の制度が実効的に機能していることが示された。これは、インドネシアの民主主義が定着しつつあることの証左である。しかしその一方で、その基盤が非常に脆いことも判明した。2009年選挙の経験

は、2014年に予定される次回の総選挙・大統領選挙にとって大きな教訓となった。

第3の特徴は、選挙後の政権基盤の強化が国際的に発するメッセージにある。第8章でみるように、第2期ユドヨノ政権は、政治的な安定をバックに、経済成長の「黄金のチャンス」を迎えている。これはタイやフィリピンといった東南アジアの他のデモクラシーが抱える混沌とした政治経済の展望とは大きく異なる。また外交的にも、ユドヨノの再選と民主主義の定着は、G20入りに典型的にみられるように国際社会におけるインドネシアの地位を向上させており、東南アジア諸国連合（ASEAN）などの地域機構においても同国のプレゼンスと発言力の増大に繋がりうる。とりわけ、2015年をターゲットにしているASEAN共同体の構築では、さまざまな域内協力の推進が課題となっているが、そこでの同国のリーダーシップはASEAN+3（日中韓）との交渉にも影響する。日本にとっては、インドネシアとの戦略的パートナーシップを深化させることがさらに重要になってこよう。

## 第2節 議会選挙と大統領選挙の制度

それでは、2009年の選挙がどのような制度のもとで行われたのか、本書での議論に入る前にここで確認しておこう。2009年の選挙に関する諸制度を規定した法律は、総選挙実施機関法（法律2007年第22号）、政党法（法律2008年第2号）、総選挙法（法律2008年第10号）、大統領選挙法（法律2008年第42号）の4つの法律である。総選挙実施機関法は、選挙実施機関の機能強化を目指して、それまで総選挙法に規定されていた内容を分離して、新しく制定された法律である。また、これら4法に、国民協議会、国会、地方代表議会、地方議会に関する諸規定を定めた議会法（法律2009年第27号）を加えた5つの法律によって、一連の選挙と議会に関する政治制度が成り立っている。

選挙を運営・管理する機関は、総選挙委員会（KPU）である。KPUは中央、州、県・市の各レベルに設置され、中央KPUが全国の地方KPUを統括する。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2008年から設置されている。

総選挙に参加できる主体は、国会および州・県・市議会については政党とされており、無所属の個人候補は選挙に参加できない。選挙に参加する政党は、

政党法に定められた要件を満たした法人として法務・人権省に登録した上で、全国の州の3分の2以上に支部を設置し、その州内の3分の2以上の県・市に支部を設置することなどが義務づけられている。つまり、政党は全国規模の組織基盤をもっていない限り総選挙には参加できないのである。これは、特定地域の利益のみを代表するような政党が登場して国家の統一が脅かされることを防ぐための規定である<sup>(6)</sup>。

国会および地方議会議員選挙に関する選挙制度は、比例代表制が採用されている。ただし、2009年総選挙では2つの大きな制度変更が行われた。第1の変更点は比例名簿に関するものである。当初国会で成立した2008年総選挙法では条件付きの非拘束名簿が採用されていたが、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が採用されることになった。第2の変更点は、議席を獲得するために必要な最低得票率が定められたこと（いわゆる代表阻止条項）である。これまで小政党の乱立を避けるための方策としては、一定の議席率を満たさなかった政党が次の総選挙に参加することを禁じる「入り口」における規制があったが、これらの政党も名称を変えれば次の選挙に参加することができたため、実質的な効果はほとんどなかった。そこで、2009年総選挙では、得票率2.5%未満の政党には議席を配分しないとする「出口」における規制が導入されたのである。

政党への議席配分は、全国レベルで得票率2.5%以上を獲得した政党を確定するところから始まる。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<sup>(7)</sup>。その際、得票率2.5%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、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。次に、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もと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。

議会選挙が実施されたあとに、大統領選挙が実施される。その大統領選挙に候補者を擁立できるのは、国会議員選挙の得票率25%以上もしくは国会の議席率20%以上を得た単独もしくは複数の政党である。この条件は、大統領と国会の関係を安定化させるために、政権樹立に向けた政党間の協力を促すことを意図したものである。そのため、過去の選挙をみてもこの条件を単独でクリアできる政党は存在しないか1政党しかないという厳しいものになっている<sup>(8)</sup>。

大統領選挙の選挙区は全国1区である。正副大統領候補は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とになっている。

このように5年に1度やってくるインドネシアの議会選挙および大統領選挙は、規模が非常に大きい上に、制度的にも非常に複雑なものである。また、これらの制度が選挙のたびに変更を加えられるため、選挙制度の定着度が低く、選挙のたびに混乱が生まれる一因となっている。さらに、総選挙参加政党の公示から政権の成立まで1年以上の長期間にわたって選挙戦が展開されるという点でも、インドネシアの選挙は特徴的である。本書各章では、これらの制度的特徴がもたらす影響にも十分に目配りしながら分析が進められる。

### 第3節 本書の構成

以上の点を踏まえ、次章からは具体的な個別イシューを考察していく。最初の3つの章は、選挙プロセスに焦点をあてる。第1章では、2009年総選挙のプロセスと結果を総合的に分析すると同時に、投票行動に関する綿密な調査結果を提示する。今回の選挙は与党・民主主義者党が第1党に躍進するという結果に終わったが、多党化や新党設立ブームといった民主化後に共通する特徴が今回もみられた。有権者の投票行動が政党支持なし層の増加にともない流動化する傾向も民主化後の選挙に共通している。ただし、世俗対イスラームという伝統的な社会的亀裂にもとづいた投票行動は継続している。一方、現政権・与党に対する経済面での業績評価にもとづいた投票行動が今回の選挙ではじめて計量的に確認された。また、議席獲得のための最低得票率がはじめて導入された

ことで、国会レベルにおける多党化の進行に歯止めがかけられた。これらの新しい動きが今後の選挙政治にどのような影響を及ぼすのかが注目される。

第2章は大統領選挙の分析である。ユドヨノ再選の政治過程でみられた権力闘争の展開が論じられている。大統領選挙の第1幕では、ゴルカル党の動きが重要で、1期目ユドヨノ政権の副大統領だったカラ党首が、派閥間の主導権争いから大統領選への出馬を決めるに至った。第2幕は、政党連合の形成と正副大統領候補のペアリングをめぐる政治であり、カラとウィラント、ユドヨノとブディオノ、メガワティとプラボウォといった3組のペアが、各々の思惑をもって誕生した。最後の第3幕は、投票日までの選挙戦で、ユドヨノは「密やかな革命」という戦略のもと、「非正規」の選挙キャンペーン組織を重視した。その巨大な資金力と組織力を活かしながら、ポピュリズム政策の宣伝で草の根を取り込む一方、地方エリートに対しては利権と汚職追及というアメとムチを使い分ける旧体制下のゴルカル的選挙手法を復元させ、票動員を成功させた。

第3章は選挙運営の分析である。総選挙・大統領選挙を通じて、今回、選挙ガバナンスの問題点が浮き彫りになった。ここでは、有権者名簿の不備、非拘束名簿式比例代表制の導入をめぐる決定、そして議席確定方法をめぐる混乱に焦点をあてている。総選挙委員会（KPU）が作成した有権者名簿は、選挙前に二重記載や多くの未登録者の存在などの問題が明らかになり、各地で抗議の声が上がった。非拘束名簿式比例代表制の導入をめぐる混乱は、憲法裁が投票日のわずか4カ月前に2008年総選挙法に対して違憲判決を下したことからもたらされた。議席確定方法をめぐる混乱は、KPUと最高裁の間で議席配分の計算方法に関する見解の食い違いが生じたために引き起こされた。いずれの混乱も、根本的にはKPU委員の能力不足にその原因が帰せられ、深刻な政治不安に発展することはなかった。また、一連の選挙運営プロセスにおいては、KPUだけでなく、憲法裁、最高裁、警察などのアクターが重要な役割を果たすことが再認識された。

つづく3つの章は、特定アクターに注目した分析である。第4章は選挙コンサルタント会社を取り上げる。民主選挙の定着とともに、近年、選挙コンサルタントが成長産業となっており、彼らは重要な政治アクターとなりつつある。それについての本格的な研究はまだなく、本章は国際的にも先駆的な観察を行っている。1999年総選挙で選挙広告が大政党を中心に利用されるようになる

が、それが飛躍したのは2004年総選挙である。浮動票の多さや大統領直接選挙の導入がテレビを中心とした選挙広告の利用を拡大させた。本章は2004年以降活躍の目立った選挙コンサルティング業者4社を取り上げている。彼らの究極の目的はクライアントである政治家や政党を当選させることであり、そのために、彼らは民意に沿ってクライアントを創造していく。一方、コンサルティング業者は、利潤追求のためには民意さえも創造してしまう危険性もある。

第5章は国会議員というアクターを分析する。今回の国会議員選挙は、約7割の当選者が新人という結果になった。どういう社会的背景をもつ候補者が選ばれたのか、新人の多数化で各党はどのような課題に直面することになったのかといった点が本章で議論されている。まず、与党と野党で多数派を形成するグループの所得層に明確な違いがみられるようになった。民主主義者党やゴルカル党には経済界出身の高所得層が多いのに対して、闘争民主党では中間層出身の議員が台頭していることが明らかにされた。次に、イスラーム主義のイデオロギーのもとで強い凝集性を誇っていた福祉正義党は、党勢の拡大とともに党員の多様化が進み、世代交代の進行もあいまって党内の亀裂が目立つようになった。そして最後に、中央と地方の政界のトップ・エリートの家族が政治的な影響力を拡大させていることが判明した。彼らはスハルト時代に台頭した旧エリート層ではあるが、国家資源に依存しておらず、時代の変化に対応しながら生き残ろうとしている。

第6章は、今回得票率が大きく減少したイスラーム系政党の分析である。社会的にはイスラームの影響が強まっているのに、なぜ選挙ではイスラーム系政党が弱体化するのか。イスラーム系政党は、支持拡大のために、都市中間層にアピールする包括政党に変容しつつある。しかし、このような変化はイスラーム系政党にとってはジレンマを生んでいる。党幹部間の人間関係や党の方針をめぐって内部対立が発生し、支持者が離れていく。また、イスラーム系政党が世俗的な主張をするようになる一方、世俗政党もイスラーム性のアピールをするようになり、両者の差異が縮小する傾向にある。さらに、イスラーム教指導者らの伝統的宗教権威の政治的影響力も低下する傾向にあり、彼らによる票の動員が難しくなりつつある。今後もイスラーム系政党が宗教性だけで支持を拡大することは困難であり、政党としてどの方向性を目指すのかという岐路にいま立たされている。

つづく2つの章では選挙後の政治と経済を議論する。第7章はユドヨノ第2期政権の誕生プロセスと内閣の構成、および今後の内政上の課題を論じている。再選を果たしたユドヨノは、国会運営の安定化を目指してゴルカル党と闘争民主党を新政権に取り込むことを目論んだ。ゴルカル党は党首の交代を期に連立参加を決めたが、闘争民主党はメガワティ党首の意向で野党にとどまることになった。2009年10月に発足した第2次内閣は、再選と国会での安定的基盤を背景に、専門家を多く配した実務型内閣の形成が期待されていたが、結局は政党政治家のほうが多い、バランス優先の構成となった。ただし、地方分権化を反映した地方首長出身者の登用や、これまで国軍に独占されていたポストの文民化などは評価が高い。第2次内閣は、汚職撲滅の深化を求められているが、政権発足直後から汚職撲滅委員会（KPK）と警察・検察の対立や、主要経済閣僚や大統領周辺が標的とされる民間銀行救済政策の是非をめぐる国会との対立に直面している。

最後に、第8章では経済の現状と政権の取り組むべき課題、および経済政策の決定過程を分析する。第1期ユドヨノ政権は、経済を成長軌道に復帰させ、世界不況をしのぐなど一定の成果を上げた。第2期政権期は、政治的安定と経済成長が同時に実現可能な「黄金のチャンス」を利用して、インドネシアが新興経済大国かつ中進国へと移行する重要な時期になる。それに臨む経済閣僚は、要所に配置された経済テクノクラート、財界との調整役となるインドネシア商工会議所会頭、重要案件の障害除去を担当する大統領直轄ユニット（UKP4）、政治力の高い経済調整相など期待される人事配置がなされた一方、政党出身閣僚の能力には不安が残る。第2期政権の経済政策の基本方針は、成長と失業・貧困削減の同時達成であるが、そのための方法論はユドヨノらしい漸進主義である。基本的な経済政策の枠組みは100日プログラムと国家中期開発計画に示されており、第1期よりも絞り込まれた経済プログラムを着実に実行していくことが求められている。

本書全体を通じて、おそらく読者には、「派手さ」に欠けて国際的な関心度も落ちたインドネシアの民主選挙が、いかにダイナミックであるか、その一方でまだまだ進化の途上にあって問題も山積しており、5年後の選挙に少なからぬ不安材料を抱えているということを理解してもらえよう。「関心の薄れた」

同国の選挙に再び一般読者の興味を少しでも呼び戻すことができれば、我々も本書の存在価値があったと喜ぶ次第である。

#### 【注】

- (1) その成果が佐藤編 [1999] と松井・川村編 [2005] である。
- (2) たとえば国連開発計画 (UNDP) によるマルチドナーの民主選挙支援の予算も、9000万ドル (1999年)、8500万ドル (2004年)、そして1500万ドル (2009年) と急減した。
- (3) 過去の選挙のキーワードについては、川村 [2005] を参照。
- (4) 第1期ユドヨノ政権の政治改革と汚職撲滅については本名 [2007] を参照。
- (5) 具体的には、総選挙法の一部条項に対する違憲判決を7件、大統領選法の一部条項に対する違憲判決を3件、議会法の一部条項に対する違憲判決を1件下している。
- (6) 一方、地方代表議会については、個人立候補者のみが選挙に参加する資格を有する。その選挙制度は、州を選挙区とし、定数4の議席をめぐって争われる多数代表制である。有権者は候補者1人に投票し、各選挙区でもっとも得票の多い上位4人が当選となる。
- (7) 選挙区は、州を1～11の選挙区に分け、人口比に応じて各選挙区に3～10の定数が割り当てられた。2009年総選挙の選挙区の総数は77である。
- (8) 2004年大統領選挙では、法律上の規定は得票率20%以上、議席率15%以上が擁立政党の条件だったが、史上初の大統領選挙ということで、2004年のみの特例として得票率5%以上、議席率3%以上が条件とされた。

#### 【参考文献】

- 川村晃一 [2005] 「インドネシア大統領選挙決選投票——『変化』を求めた国民——」『アジア研ワールド・トレンド』第112号 32-35ページ。
- 佐藤百合編 [1999] 『緊急リポート 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、アジア経済研究所。
- 本名純 [2007] 「ユドヨノ大統領と民主化『第二フェーズ』——政治改革・紛争後復興・首長選挙を中心に——」『東南アジア研究』45巻1号 12-36ページ。
- 松井和久・川村晃一編 [2005] 『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。