

第3章

過失か故意か

——選挙運営の不備と混乱——

相沢 伸広



選挙運営の混乱を批判する学生たちのデモ（森下明子撮影）

はじめに

2009年の選挙では、「選挙運営能力」の欠如が露呈した。問題になったのは、有権者が名簿に載っていないために投票できない、故人や乳児が有権者名簿に載っている、別々の投票所に自分の名前が複数登録されている、立候補したのに投票用紙に自分の名前がない、投票用紙が足りないといった実施業務の不備が、数十万、時には数百万人の規模で起きたことにあった。さらに当選議席確定のプロセスにおいては、議席配分方法について、最高裁判所によって事後的にやり直しの判決が下されたこともあり、議席確定まで長い時間を要した。これらの混乱は、選挙結果の操作、つまり大統領や与党民主主義者党による不正工作だとはみなされず、総選挙委員会（KPU）の過失および準備不足だとみなされた。当落線上にいる各候補は、自身の当落をめぐって、投票後も裁判所や KPU の裁定にやきもきしながら、いつまでも最終決定が出ないまま待たされた。多くの候補者やその支持者、そして投票すら叶わなかった国民が不満を募らせる結果となり、選挙結果に対する異議申し立ては最後まで続発した。

本章ではこの選挙運営をめぐる3つの大きな問題について明らかにしたい。第1に有権者名簿の不備について、第2に非拘束名簿式比例代表制の導入をめぐる決定について、そして第3に議席確定の方法をめぐる問題についてである。

第1節 有権者名簿の不備と噴出する不満

今回の選挙で混乱をもたらしたもっとも大きな要因は、有権者名簿の不備であった。有権者名簿の準備作業は、投票予定日の1年前に始められた。2008年4月5日、中央政府、地方政府は有権者名簿の基礎となる住民統計を KPU に提出した。このデータにもとづいて、2008年4月6日より3カ月をかけて、県・市 KPU が組織した特別チームが名簿のアップデートを行った。アップデートの結果は、8月8日から14日まで村・地区レベルで公表され、8月24日まで有権者名簿の間違い等について各地の住民にフィードバックを求めた。フィードバックを得て改訂版が公表され、再度間違い等の指摘を受け付けた上で、結果

が各県・市 KPU に上げられ、暫定有権者名簿が作成された。8月28日から9月10日にかけて行われたこの作業においては、1億7098万413人が有権者として記録された。

この結果は州 KPU で集められた後、10月1日から10日にかけて再び重複などのチェックが行われ、中央 KPU に送付された。ここまでに整えられたデータにもとづいて発表された名簿には、1億7106万8667人が記録された。この結果を再度各地の KPU と共同して改訂した結果、最終的に1億7126万5442人の有権者名簿が4月9日の議会選挙のため準備された。

長い時間をかけて整備されていた有権者名簿であったが、実際には大きな不備があることが選挙の1カ月前に明らかになった。きっかけは、2009年3月に問題となった東ジャワ州知事選をめぐる憲法裁判所の決定であった。前年12月に行われた同州知事選挙の決選投票では、当選者の決定に長い時間を要した。最終的には、憲法裁の裁定の結果、民主主義者党の支持する候補が、闘争民主党の候補を僅差で敗り当選した。ところが投票過程において、大規模な票の水増しが行われていたとの疑いが浮上した。集票過程に疑いがあるとして闘争民主党らが抗議したところ、警察の調査結果がその疑いに信ぴょう性を与えたのであった。

2月18日、東ジャワ州警察本部長のヘルマン・スマウィレジャは、州知事選挙に係る調査において、選挙違反の確たる証拠を発見したと発表した。同一人物に複数の投票権が与えられるなどして、州知事選挙における票の水増しは30万人分以上になったことが調査結果で明らかになり、これを複数のメディアが取り上げた。この選挙違反の容疑者として、東ジャワ州 KPU 委員長が逮捕された。警察が証拠は十分整ったとして立件する姿勢をみせた直後、事態は急転した。翌19日朝、国家警察本部からヘルマン東ジャワ州警察本部長の解任が発表されたのである。加えて、国家警察本部の幹部がスラバヤ入りし、ヘルマン本部長の指揮下で調査にあたっていた警察チームのメンバーとの会談が行われ、強引に事件の幕引きが図られた。KPU は3月23日、選挙の不正についての訴えを証拠不十分として受理せず、有権者名簿は正確であると答えたが、不自然な解任劇と強引な幕引きを見ていた多くのメディアはこれに反発した。

解任されたヘルマン元本部長は、事件は中央当局の介入によって葬られたと主張したが、警察本部はあくまで証拠不十分ゆえに立件しないとした。この事

件により、議会選挙を前にして、多くの人々が有権者名簿に疑いをもち始め、東ジャワ州知事選挙のような問題がおきたとしても、このように警察によってもみ消されてしまうかもしれないという心配が生まれたのであった。

東ジャワ州知事選の一件は、国会議員選挙に向けて有権者名簿の問題を顕在化させた。東ジャワ州で行われる議会選挙の有権者名簿は、州知事選挙で用いられた有権者名簿と基本的には同じである。州知事選で水増しや不正が見つかった以上、当然のことながら有権者名簿を迅速に改訂しなければならない。しかしながら中央 KPU は、名簿は正確であり不正はないと強弁し、十分な対応を取ろうとしなかった。それどころか、住民統計を準備した内務省との間で名簿作成の責任をお互いに押し付けあう始末であった。有権者名簿の不備と警察の姿勢に危機感を感じた各党、とりわけゴルカル党や闘争民主党は選挙日の延期を求めた。政治的駆け引きの焦点は、この問題を些細な問題として退け、政治日程の順守をより重要なものとして死守すべきか、それとも、瑕疵があれば選挙日程を変更し、再選挙を行うべきかという点にあった。結果的には、後者の声が聞き入れられることはなく、2009年10月20日の大統領任期終了までに、すべての選挙日程を既定どおり消化することが重視され、予定通り4月9日に議会選の投票が行われた⁽¹⁾。

議会選挙が終了すると、心配されていたとおり、投票をめぐる不満の声が続発した。東ジャワ州以外でも、有権者名簿に多くの人々の名が複数回記載されている事実が報告された。それ以上に問題となったのは、きわめて多くの有権者が投票できなかったことにあった。投票所に赴いたところ有権者名簿に名前がなく投票できなかったというケースや、投票用紙が足りないために投票できないといった事件が続発したのである。投票できない人々が多数いる一方で、故人や未成年者が有権者名簿に記載されているといった信じられないミスが続発したことで、国民は一層不信感を募らせた。選挙権をもたない警察官や軍人の名前まで名簿に記載されているケースが報告されるなど、当初から心配されていた有権者名簿や準備作業の不備の問題が現実のものとなった⁽²⁾。

各地で有権者名簿をめぐる抗議の声があがったことで、東ジャワ州での事件以来、選挙不信を強める闘争民主党の議員らは独自に調査を実施し、異議申し立てを憲法裁に対して行った。同党は、訴えのなかで、全国で3000万人もの人々が有権者名簿に記載されておらず、投票できなかったと述べた。同党が KPU

のデータを独自に入手し計算したところ、民主主義者党の得票は報じられているような20%ではなく16%にとどまっているとし、KPUの集計は「組織的かつ大規模」な投票結果の操作であり断固抗議するとした。KPUは、闘争民主党が提示したデータはKPUの正式な集票結果にもとづいたものではなく、訴えは事実無根として反論した。これに対し、闘争民主党を筆頭として議会選挙での劣勢が伝えられていた各政党は、大統領選挙のボイコットもちらつかせながら、有権者名簿の不備の問題を追及する姿勢をみせた。

選挙違反の立件は、憲法裁判所に訴えがあった時点で、申し立て内容を警察が調査し、憲法裁判所が警察の調査結果をふまえて裁定を下すこととなっていた。議会選挙において定められた異議申立期間は、公式の選挙結果が発表される5月9日の5日前までと定められていた。ところが警察は、4月14日（つまり投票からわずか5日後）に異議申し立てに関する新規の調査受け付けを締め切ってしまった。警察の調査対象となった申し立ては、憲法裁から警察への申し立て伝達に要する2日間を差し引くと、事実上投票から3日以内に憲法裁に対して提出されたものに限られてしまったことになる。この間、集計作業は遅々として進まず、結果が出揃っていないにもかかわらず、警察が調査を受け付けない以上、憲法裁も訴えを受理できず、以後、憲法裁に対する異議申し立ての機会は閉ざされてしまった。選挙での劣勢が伝えられる各政党は、警察や憲法裁判所の強引な幕引きを繰り返し非難した。

3カ月後に実施された大統領選挙においても、再び有権者名簿の不備が多々指摘され、紛糾した。有権者名簿は、本来であれば大統領選挙の30日前には公表されていなければならなかったが、投票日の2日前でもまだ公表されていなかった。議会選挙での混乱をすでに経験していた各党は、何度となく有権者名簿の公表を求めたが、KPUはこれに応じなかった。このことでKPUは再び国民の批判にさらされることとなる。

投票日を前にして、大統領選挙における有権者名簿の不備は確実視され、いったいどれほどの国民が投票できないのか、多くの国民が悲観していた。そのようななかで、投票日の2日前、7月6日に憲法裁判所が大きな判決を下した。それは身分証明書（KTP）の提示で投票を可能とするという判決であった。有権者名簿が発表されず、事前の報道では、4000万人が有権者名簿に記載されていない恐れがあると報じられていた。この決定は、有権者名簿に名前の記載が

なくとも、KTP さえ持参すれば投票を可能にするものとして、メガワティ、カラ陣営にも受け入れられた。

KTP での投票が可能になったことは幾分問題の解決に役立ったが、それでも約1億7000万人に上る有権者のうち、6800万人もの有権者が選挙権を正しく行使できず、そのうち2800万の票は不思議なことにユドヨノの得票として積み増しされていたとして、メガワティ、カラ両大統領候補陣営は大統領選挙において選挙違反があったと訴えた。開票速報で2位につけていたメガワティ陣営は、決選投票の実施をにらんで、ユドヨノの得票は50%を超えていないと繰り返し主張した。一方カラ陣営は、4700万人に上る有権者の名前が複数記載されており、6万9000もの投票所が議会選挙時より減らされたことで3450万人の有権者が投票できず、これは「大規模で組織的に行われた不正」であると主張し、選挙のやり直しを求めた。一方、ユドヨノ陣営は、異議申し立てや訴えを行うのは保障された権利であるとして対立候補の動きを余裕をもって見守っており、選挙に不備があったかもしれないが不正はないとして、ユドヨノ陣営による「大規模で組織的に行われた不正」だという見方を退けた。

これらの訴えは、8月4日から憲法裁で審議され、12日に判決が下された。憲法裁判所長官モハマッド・マフードは、原告によって提示された証拠からは「組織的かつ大規模な選挙違反があったとはみなせない」として、メガワティとカラからのすべての訴えを「あらゆる証拠と法律に照らして」棄却する決定を下した。この憲法裁の判断によって、選挙結果に法的な正統性が与えられ、ユドヨノ大統領の再選が第1回目の投票で確定することとなった。

以上のように、有権者名簿をめぐることはこれまでにない混乱が発生した。この責任は、一義的にはKPUが負わされるものであるが、当然のことながら、選挙過程においては警察や憲法裁判所がきわめて重要な役割を果たした。国民はこの有権者名簿の問題を経験することで、KPUにより高い能力が必要であることに加え、警察や憲法裁判所といった投票外にあるアクターがいかに選挙結果の確定において重要であるか、さらにいえば、選挙結果を左右しうる地位にあるかということを再認識する契機となった。

第2節 非拘束名簿導入の憲法裁判決とその影響

インドネシアの選挙制度は、1955年の第1回総選挙以来つねに比例代表制が採用されてきたが、2009年総選挙では完全な非拘束名簿（Suara Terbanyak）の導入という大きな政治的影響をもたらす変更があった。この制度変更が混乱を招いたのは、国会での審議を経た決定ではなく、憲法裁の違憲判決によって突如定められたからでもあった。

総選挙法をめぐる2008年の国会審議において、比例名簿をどうするかという点は大きな焦点となっていた。ゴルカル党、闘争民主党の2大政党が拘束名簿を支持していた一方、民主主義者党、福祉正義党、国民信託党、開発統一党の中小政党は非拘束名簿を支持していた。国会の審議では、結局、ゴルカル党などに押し切られる形で、各選挙区において当選基数の30%以上を獲得した候補者は自動的に当選が確定し、30%に満たなかった場合は名簿順位にしたがって当選者が決まると定められることとなった⁽³⁾。

2008年総選挙法第214条に規定されたこの条件付き非拘束名簿について、違憲立法審査を求めていたのは、皮肉なことに拘束名簿を支持していた闘争民主党の党員を始めとする議員候補らであった。党内において名簿上位の指名が期待できない彼らは、拘束名簿式では当選確率はきわめて低くなることから、実質的な拘束名簿式である2008年総選挙法は、憲法が保障する政治参加の平等な機会の趣旨にも反しており、不当な制度であるとして違憲審査請求を行った。憲法裁判所は、投票日まであと4カ月と迫った2008年12月23日に、同法律条項は違憲であるとする判決を下した。これによって急遽、完全な非拘束名簿が導入されることとなったのである。

憲法裁判所は、この決定にもとづき、KPU に対して議席確定方法についての新しい実施規定を定めるよう命じた。議席確定方法が変われば、実施規定についてきわめて多くの改訂が必要となる。たとえば、投票用紙の記入方法は個人と党のどこにチェックを書き込むのか、候補者同士で票数が同じになった場合はどうするのか、総選挙法では選ばれる女性議員を全体の30%以上と規定したが、非拘束名簿の採用で女性の当選者が著しく減った場合はどうするのかなど、細かい修正点が数多く求められた。

投票日も迫っていることから、KPUは実施規定の修正を急がねばならないものの、修正をする根拠となる憲法裁判決の法的な位置づけにKPUは不安を抱いていた。憲法裁判決に従って、法律には規定されていないような内容の実施規定を定めて選挙を実施すれば、KPUが「違法行為」を行ったとして落選者などから訴訟されるのではないかと恐れたのであった。対応に苦慮していたアンシャリ KPU 委員長は12月27日、大統領官邸においてユドヨノ大統領、マーフド憲法裁判長官、およびアグン・ラクソノ国会議長と憲法裁判決への対応をめぐって会談した。アンシャリ KPU 委員長は、選挙の実施規定の根拠法として、憲法裁判決の内容に沿った法律代行政令の制定を求めた⁽⁴⁾。憲法裁判所は、判決は法律に等しい効力をもつと述べたが、KPUは不安であった。KPUはその後も政府に対し、たびたび法律代行政令の制定を求めたものの、肯定的な返事は得られなかった。大統領の法律担当特別補佐官のデニー・インドラヤナも、この件に関して大統領が法律代行政令を制定することはないと突っぱね、実施規定の策定はKPUの仕事であると投げ返した。この結果、KPUは今後の訴訟の応酬を心配しつつ、実施規定を定めていった。

非拘束名簿にかかる混乱は、インドネシアの選挙制度をめぐる2つの重要な点を浮かび上がらせた。第1に、憲法裁判所の影響力の大きさを見せつけたことである。非拘束名簿にするか否かについては、国会における総選挙法の審議のなかで政党間の利害を苦心して調整し、決定されたものであった。それにもかかわらず、最終局面で国会の最終判断を憲法裁判所の判断が覆してしまったのである。第2に、インドネシアの選挙制度における、間接選挙から直接選挙の流れである。この5年間を通じて、大統領が直接選挙で選ばれ、州・県・市の地方首長もまた直接選挙で選ばれるようになり、今回、非拘束名簿式の比例代表制を通じて、国会議員も以前より直接的に選べるようになった。国会は実質的な拘束名簿を採用することでこの流れをいったん食い止めたかに思われたが、憲法裁判が完全な非拘束名簿の導入を決定したことで、抵抗は困難になった。各候補者個人の人気選挙の勝敗を決める上でますます重要な要素となり、国会議員も政党の中央執行部も今後地方に目を向けた政治活動を強化することになるだろう。それは、政治のローカル化が今後より加速していくことを示唆するものである。

第3節 議席確定方法をめぐる混乱

2009年総選挙における混乱の第3は、議席確定方法をめぐるものであった。議会選挙の得票数は早々に確定し、その得票数にもとづいて、投票日から1カ月後の5月9日にKPUは各政党の獲得議席数を公式に発表した。一部投開票のやり直しが必要なところもあったが、5月に確定した議席数にもとづいて大統領選の立候補者の受け付けも行われ、議会の議席確定については決着したかにみえた。ところが大統領選挙の投票も終わった7月22日、事態は突如新たな展開をみせた。今度は最高裁判所が、KPUに対して国会議席の配分方法の大幅な修正を求めたのであった（表1参照）。

総選挙法にもとづいてKPUが制定した議席確定方法に関する規定によれば、得票に対する議席の配分は、次のように3段階に分けて行われることになっていた。まず、各選挙区において議席獲得政党の有効投票総数を議席数で割った数を当選基数として定める。当選基数を超える票数を獲得した党には自動的に1議席を割り振る。これが第1段階の議席配分にあたる。次に、当選基数分を差し引いた各党の残りの得票数のうち、当選基数の50%の得票に達している党には1議席を配分する。これが第2段階である。それでも選挙区の議席定数

表1 最高裁判決にもとづく議席計算の試算
と5月9日KPU発表の議席数の比較

政党	KPU 発表	最高裁判決	増減
ハヌラ党	18	6	-12
グリンドラ党	26	10	-16
福祉正義党	57	50	-7
国民信託党	43	28	-15
民族覚醒党	27	29	+2
ゴルカル党	106	125	+19
開発統一党	37	21	-16
闘争民主党	95	111	+16
民主主義者党	150	180	+30
合計	560	560	—

（出所）CETRO [2009]にもとづいて筆者作成。

が埋まらない場合は、残った議席の確定のため、第2段階で用いた当選基数の50%分の得票をさらに差し引いた残りの票数を、政党ごとに州レベルで新たに合算する。残り議席と、各党残りの得票数を一度合算し、州レベルで再び当選基数を算出する。その上で、同様に合算得票が州レベルの当選基数に達した政党があれば議席を配分し、選挙区での計算と同じように、第2段階で当選基数の50%の得票に1議席を配分することとなっていた。

この計算方法に対して、ザイナル・マアリフら民主主義者党4人の議員候補は、KPUの定めた議席確定にかかる規定は総選挙法の趣旨に反しているとして、KPU規定の廃止を求めて最高裁に訴えた。この訴えで問題となったのは、第2段階の計算方法であった。上に述べたとおり、KPUは、第2段階の議席配分においては、第1段階の議席確定で用いた当選基数分の票数を引いた残り得票数を計算していたが、最高裁は、第2段階における議席確定の時も、第1段階で用いた票数を引かずに全得票で計算するよう命じた。その決定に従うと、第2段階における議席計算においては、第1段階の得票を生かせる大政党が圧倒的に有利となる。第1段階で当選基数に達する政党は、自ずと第2段階でも議席を獲得することとなる。その結果、必然的に当初の計算方法で小政党に割り振られていた議席は大きく失われ、その分が大政党に加えられることになる。したがって、最高裁の判決で示された議席確定方法は、原告のザイナル・マアリフらのように、大政党所属候補にとって有利となるものであった。

最高裁の判決通り再集計が行われるとすると、66議席という大幅な議席の変更が行われることが見込まれた。地方議会の議席に至っては、合計約1300議席について当選者が変更されることになる予想された。最高裁の判決は、国会で政党間の利害を苦心して調整して定められた議席確定方法の規定を、ここでもあっさり覆す決定であった⁽⁵⁾。そのためKPUとしては、最高裁の決定に従って選挙結果を改めるべきか否かについて難しい判断を迫られることとなった。

なぜ最高裁の判決に従うのが難しいのだろうか。その理由は、第1に、大統領選挙がすでに当初の議席配分にもとづいて行われていたからである。各政党はそれぞれの獲得票数だけでなく、獲得議席を前提にして連立を組み、正副大統領候補者を擁立していた。そのため、議会選挙の結果が変わっていれば、大統領候補擁立のための連合の組み方も変わっていたかもしれない。そうなる

と、大統領選出に至るプロセスのなかに修正すべきミスがあったということになり、修正すべきミスが存在したまま大統領選挙の結果が確定すれば、その結果の正統性が危ぶまれることになる。

第2に、再集計の結果を試算すると、ハヌラ党やグリンドラ党といった小政党の議席数が大幅に削られ、民主主義者党、闘争民主党、ゴルカル党といった大政党がさらに議席数を伸ばすとみられていた。仮に KPU が最高裁判決に従って再集計を行うことを決定すれば、グリンドラ党のプラボウォやハヌラ党党首のウィラントの支持者らが、その判断を不当なものとして、KPU に対して大規模な抗議運動を行うことが予想された。国軍の元幹部で1998年の暴動の黒幕と噂されている2人だけに、彼らに指揮された抗議運動を KPU が心配したとしても不思議ではなかった。

最終的に、KPU は8月1日に記者会見を開き、7月22日付けで下された最高裁の判決を尊重するとしながら、その判決は90日以内に関連する KPU 決定の改正を求めるものであるため、今回の選挙結果の確定には現行の計算方法を定めた KPU 決定が有効であるとした。今後の選挙については最高裁の決定に従うが、今回の選挙については当初の集計方法が適法であると判断されたのである。こうして、不安視された議席数の大幅な変動とそれにとまなう混乱は回避された。

第4節 総選挙委員会の選挙運営能力の欠如

2009年総選挙においては、有権者名簿の問題をはじめ、当選議席確定の混乱といった選挙運営能力の欠如が露呈した。選挙運営をめぐる混乱は、現職大統領の意図的かつ組織的なものであると批判する声もあがったが、大規模な反ユドヨノ抗議運動を招くほどにはならなかった。事前調査などでユドヨノ現大統領の優勢が伝えられていただけに、意図的な不正があったか否かが選挙結果に大きな影響を及ぼすとは考えられず、インドネシアのメディアは、この問題を基本的には KPU の運営能力の不備にあると断罪した。では、その能力の欠如を厳しく指摘された KPU とはどのような組織なのだろうか。

全国の地方 KPU を統括する中央 KPU は、7人の委員および常任の事務局職員からなる。選挙結果の承認や選挙関連規定の決定は KPU 委員7人の合議

によって行われ、他の政府機関からは独立した権限をもつ。KPU 委員の任期は5年、その30%以上（つまり3人以上）が女性でなければならないと定められている。中央 KPU の傘下には、全国33の州 KPU とその下の全国471県・市 KPU にそれぞれ各5人の KPU 委員（全国で合計2355人）が任命され、全体として選挙事務を取り扱う。

2009年の選挙を取り仕切ることになった2007～2012年期の7人の KPU 委員は、はじめて公募によって選定された。公募にした理由は、第1に、選挙の中立性を担保することにあった。1999年総選挙時の KPU 委員は各政党の代表者を中心にして組織されていた。これでは既存政党の圧力がかかる可能性が高い。そこで中立な立場で選挙の裁定が可能な人材を登用することが望まれ、2000年以降は非政党人の学者らが KPU 委員に就任していた。今回は、さらに広く社会の参加を求めるという趣旨で委員を公募することとなった。第2の理由は、選考過程の透明性の確保であった。2004年の選挙後に発覚した KPU 委員の汚職事件により、国民の KPU に対する信用は大きく損なわれた。この信用を取り戻すためには、選挙事務の透明性を確保することが必要であった。つまり、特定の政党や政治家に買収されたり横領を働くような人物が KPU 委員に選出されたりしないよう委員の選出過程に透明性を求めたことで、公募という形となった。最終的には、国会第2委員会において、21人の委員候補に対する投票が行われ、上位7人の選出が2007年10月9日に発表された（表2参照）。

今回は、汚職対策の観点から、中央 KPU 委員の選定にあたってきわめて慎

表2 2007～2012年中央 KPU 委員

名前	前職
Abdul Hafiz Anshary 【委員長】 (43)	南カリマンタン州 KPU 委員長
Sri Nuryanti (42)	インドネシア科学院（LIPI）研究員
Endang Sulastri (39)	女性 NGO 活動家
I Gusti Putu Artha (37)	バリ州 KPU 委員
Syamsul Bahri (36)	ブラウイジャヤ大学農学部教授
Andi Nurpati (29)	ランブン州選挙監視委員会委員
Abdul Aziz (27)	宗教省研究員

（出所）筆者作成。

（注）カッコ内の数字は、国会第2委員会における委員選出投票時の獲得票数。

重なプロセスが踏まれた。汚職に対してクリーンであることが重視されたのは、ひとえに歴代の KPU 委員が汚職に関与し選挙運営に対する信用を損ってきた事実に対する反省ゆえであった。もっとも、選考過程における中立性を確保しようとするあまり、KPU と他の行政機関、とりわけ憲法裁、最高裁、警察、検察といった組織との間で、問題が生じたときに調整可能な強力なネットワークや交渉チャネルを備えた人物が選出されていなかった。そのこともあって、問題の対処にあたっては、KPU 委員は常に弱腰の姿勢となり、自分たちの判断の適法性のみを基準にする行動に終始した。この姿勢は各方面から揶揄され、中立でクリーンだが無能であるとの批判を集め、選挙が終わるやいなや、中央 KPU 委員を解任すべきだとの声がメディアで大きく取り上げられた。

このように、KPU の運営能力不足が大規模に露呈したことから、2009年選挙は、選挙の質という点で高く評価された2004年に比べて大きく後退したと批判される。幸いだったのは、民主主義者党とユドヨノが圧勝したことで、対立候補も選挙結果を最終的には受け入れ、暴力的な抵抗を示すことがなかったことである。問題含みの選挙も、結果だけをみれば国内外において、とりわけ経済界において、インドネシアの民主主義の定着と政治の安定を示すものとして、好意的に受け止められた。

おわりに

今回は、結果的に大統領選でユドヨノが1人勝ちしたこと、そしてその結果が事前の世論調査と大差がなかったことなどから、選挙運営の不備は大きな政治問題には発展しなかった。これは幸運であった。各候補の実力が伯仲するなかでの選挙であったなら選挙の混乱の影響も異なっていたであろう。注目されるのは2014年の選挙である。ユドヨノ現大統領は憲法の規定により再出馬できない。そのため、圧倒的な有力候補が不在のまま選挙が行われる可能性が高い。このとき、今回のような3000万人ともいわれる有権者の名簿への記載漏れが繰り返されれば、選挙結果に対する信用は落ちる。とりわけ、ユドヨノが指名する後継者が僅差で勝利するようなことになれば、同じような選挙運営のミスは、過失ではなく故意によるものであったとして、大規模な抵抗運動を喚起

するであろう。

今回の選挙で、各政党やNGO、メディアらが再認識したことは、憲法裁判所や最高裁判所、KPUの定める決定が選挙結果に与える影響力の大きさである。それは、次回2014年選挙に向けてこれらの各機関の人事がこれまで以上に政治化することを示唆する。影響力の大きさがはっきりした以上、これらの要職の選出過程や関連法制定においては、各党のし烈な争いが予想され、政党間の合従連衡と並んで、インドネシアの今後の政局を見極める上で注視すべき点になる。

2009年の選挙運営について、本章では批判的な考察が中心となったが、インドネシアの人口・地理的規模や度重なる選挙制度改正という実態を考慮すれば、他国と比べてもきわめて高いレベルの能力を求められる事業であることは指摘しておきたい。選挙運営において不備が完全になくなることは無理な要求である。問題となるのは、失敗や不備が生じたときの対応である。選挙運営の不備について、今回、憲法裁は意図せざる失敗であったと断じ、メディアはKPUの能力不足によるものとして片付けた。国際機関や経済界は選挙結果が政治の安定につながったと祝意を示したが、これらの裁定に納得していない国民も大勢いる。敗者を納得させられるか否かが不備対応の成否を測る重要な基準だとすれば、KPU、憲法裁判所、最高裁判所、警察の判断はその成否を左右する決定的な役割を担っていることが明らかとなった。

現職大統領や政権与党の圧力に対して選挙運営の自律性を確保すること、そして選挙運営能力を向上させることを、「同時に」進めるのはきわめて困難な課題である。現職の大統領や首相が選挙後に政権の安定を求めて司法や選挙管理委員会を掌中に収めようと画策したことで、政治が不安定化した事例は多い。これまでのところ、インドネシアは、選挙が混乱しても政治が安定しているということで世界的に高い評価を得ている。それだけに、大統領再選を大勝で勝ちとったユドヨノ政権が、これらの諸機関に対して、その能力向上を助けつつ、自律性と公平性を高めて国民の信頼を醸成していけるかが今後ますます厳しく問われるであろう。

【注】

- (1) 4月9日の議会選挙においては、国会議員(DPR)、地方代表議会議員(DPD)、

州議会議員（DPRD I）、県・市議会議員（DPRD II）の4議会について、それぞれ投票することが求められた。有権者は17歳以上のインドネシア人であるが、現役の軍人と警察官には選挙権が認められていない。

- (2) 数々の選挙運営の不備を数多くのNGOが指摘しているが、なかでも注目されるのが、国家機関である国家人権委員会のレポートにある詳細な違反事例の報告である（Komnas HAM [2009]）。
- (3) 非拘束名簿は2004年総選挙で限定的ながら導入されている。つまり、選挙区における当選基数を単独で得票した候補者については、名簿順位に関係なく当選が決められたのである。ただし、この基準を満たして当選した候補者はわずか2人だけであった。2008年総選挙法に当初規定された当選基数の30%という基準も高いハードルであり、実質的には拘束名簿であった。
- (4) 法律代行政令（Perpu: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang）とは、大統領が緊急の場合に制定する政令であり、法律と同等の効力をもつ。ただし、国会の次の会期でこれを法律化する必要がある。KPUは、大統領に法律代行政令の制定を求めると同時に、国会議長の同意と憲法裁長官の了解を得るのがこの会談のポイントであった。
- (5) 加えて、この判決内容は6月18日の時点で確定していたにもかかわらず、7月22日になって公表されたことも、人々の疑念を呼ぶこととなった。

【参考文献】

Centre for Electoral Reform (CETRO) [2009] “Perkiraan Perubahan Calon Terpilih Anggota DPR-RI Pemilu 2009 Berdasarkan Keputusan KPU, Pasca Putusan MK, Pasca Putusan MA 18 dan Pasca Putusan MA 15” [KPU 決定、憲法裁決定、最高裁決定第18号および第15号にもとづいた2009年総選挙国会議員当選候補の変化の予測], Jakarta: CETRO.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) [2009] *Laporan Tim Penyelidikan* [調査チーム報告], Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.