

序 章

2014 年選挙とインドネシアの民主主義

川 村 晃 一

はじめに

インドネシアが民主化を経験したのは 1998 年のことである。その翌年の 1999 年以降、民主的な選挙が、国政レベルでは 5 年ごとに行われている。2014 年は、民主化後 4 度目の議会選挙と、3 度目の大統領直接選挙が実施された。

本書の執筆のために集まった私たちも、インドネシアでの選挙にあわせて 5 年ごとに共同研究を実施し、選挙の諸側面とその時々インドネシアが直面する課題について同時代的に分析を行ってきた。その成果は、佐藤 (1999)、松井・川村 (2005)、本名・川村 (2010) として刊行されている。2014 年の選挙を前に、私たちは再びインドネシアの選挙をめぐる諸側面に関する分析の準備に入った。しかし、これまでの共同研究が変化の激しいインドネシアの「いま」を切りとることを主たる目的としていたのに対し、今回はより広い視野から民主化後のインドネシアの来し方を分析し、選挙後のインドネシアの行く末を展望することをめざすことにした。というのも、2004 年から 10 年間政権を担当したスシロ・バンバン・ユドヨノ大統領のもとで、インドネシアは大きな変貌を遂げたからである。

ここでは、本書の議論に入る前に、インドネシアが独立してから 2014 年の選挙を迎えるまでの民主化の歩みと、現在の民主主義体制を構成している諸制度を整理しておく。そのうえで、本書の目的と構成を紹介する。

インドネシアにおける民主化

インドネシアは、オランダによる植民地支配と日本軍政を経て1945年8月17日に独立を宣言した。しかし、植民地支配の復活をねらうオランダとの独立闘争を戦い抜き、実質的な独立を勝ちとるまでに4年の歳月が必要だった。その後インドネシアは、オランダの統治制度を模倣した1950年暫定憲法のもとで議院内閣制に基づく民主政治を実践する（この時期を「議会制民主主義期」と呼ぶ）。1955年には、現在の基準からしても非常に民主的な選挙が実施されている。しかし、その結果として出現した政党政治は、多党が乱立する不安定なものだった。とくに、イデオロギー的、宗教的に相容れない4大政党（インドネシア国民党：PNI、ナフダトゥル・ウラマー：NU、マシュミ、インドネシア共産党：PKI）が権力闘争に明け暮れ、短命内閣が続いた（Feith 1962）。この時代は、世俗主義対イスラーム主義やジャワ対外島など、国家建設や国民統合の方向性について深刻なイデオロギー対立が存在した。「この国のあり方」に対する国民的合意が形成されないまま、政党間の勢力争いばかりがエスカレートしていったのである。

その結末は、スカルノ大統領による一方的な議会の停止と独立時に制定された1945年憲法への復帰であった。スカルノはこの統治体制を「指導される民主主義」と名づけたが、実質的には政治的競争の制限された権威主義体制であった。しかし、スカルノ政治も経済的失政と対外冒険主義によって行き詰まった。そのような危機的な状況で発生したのが、共産党系将校によるクーデタ未遂事件といわれる1965年の「9月30日事件」である。この事件を容認するような態度を示したスカルノにかかわって反乱部隊を鎮圧したのが、当時陸軍戦略予備軍（Kostrad）司令官だったスハルトであった。スハルトは1966年にスカルノから大統領権限を奪取すると、国民の基本的な権利と政治参加を強権的に制限することによって権力基盤を固めた。一方で、スハルトはインドネシアを明確に西側資本主義陣営に位置づけることによって日本を含む西側諸国からの援助と投資を受け入れ、開発主義に基づく経済開発を推し進めた。スハルトが築き上げた「新体

制」(Orde Baru)のもとで、インドネシアは政治的安定と経済成長を達成し、1990年代には世界銀行のいう「東アジアの奇跡」の一角を占めるまでになった(World Bank 1993)。スハルトは、スカルノ体制をはるかに上回る洗練された権威主義的統治体制をつくり上げ、32年間の長きにわたって権力を維持することに成功した(白石1997)。

しかし、きわめて強固に築き上げられたスハルト体制も、1997年のアジア通貨危機を発端とした政治・経済危機によって1998年5月に崩壊した。スハルト体制から解放され民主化が実現したが、再び政党間の権力闘争が激化し、地方では分離独立の要求が噴出して、さながら1950年代の政治に逆戻りしたかのような状況が生まれた。インドネシアの政治的展望については国内外で悲観論が支配し、国家統一の維持さえ危ぶむ声が上がった(白石1999)。

ところが、インドネシアが1950年代と同じ政治的混乱に陥ることはなかった。体制転換が軍主導ではなく、文民主導で合憲的に進められたことで、比較的穏健な形での体制転換が実現した。不安定な政治情勢のなかでも制度改革が着実に進められ、4次にわたる憲法改正を通じて権力分立主義が全面的に採用された政治制度が形成された。大胆な地方分権化が同時に進められ、地方からの分離・独立運動が沈静化していった。「多様性のなかの統一」の国是が再確認され、憲法における国民の基本権の保障を通じて国家権力や多数派による国民の権利侵害を防ぐことが担保された。1950年代の議会制民主主義期には、国家の根本にかかわる問題として合意を形成することができなかったこれらの課題が、民主化後に試行錯誤しながら進められた政治改革のなかでひとつひとつ解決されていったのである。インドネシアにおける民主化は、民主主義の制度を構築するという課題と同時に、国家の根本問題に関する政治的対立を解決するという課題にも取り組まなければならなかった。このふたつの課題を同時に解決に導くような制度構築がなされたことが、インドネシアの民主化改革を成功に導いた鍵であった(川村2011)。

インドネシアの民主主義体制

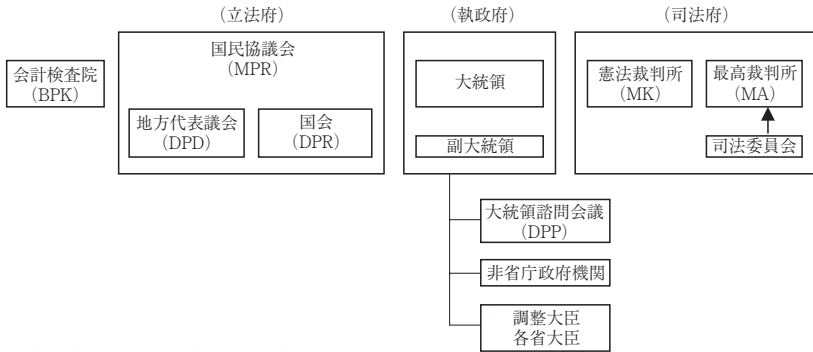
民主化後のインドネシアの政治制度は、1999年から4次にわたって改正された1945年憲法で規定されている（図序-1）。執政制度には、大統領制が採用されている⁽¹⁾。民主化当初は国民協議会（MPR）という議会組織によって大統領は選出されていたが、2004年からは国民による直接選挙による選出に改正されている。任期は5年で、1回のみ再選されることができる。

議会は、下院に当たる国会（DPR）と上院に当たる地方代表議会（DPD）からなる。両院の議員選挙は、大統領選挙と同じ年に実施される。国民協議会は、制定当時の1945年憲法では「国権の最高機関」として大統領の選出・罷免や国家の基本政策である国策大綱（GBHN）を制定する権限を有していたが、民主化後はこのふたつの議院の合同フォーラムという位置づけに変更されており、権限は大幅に縮小された。

司法府は、民主化改革のなかで地位と権限が大幅に強化された。裁判官の人事権や裁判所の行政監督権が法務省から最高裁判所に移管され、司法府の独立性が確立された。最高裁判所の裁判官を任命する独立した機関として司法委員会も民主化後に新たに設置された。また、違憲立法審査など高度に政治的な判断を下す憲法裁判所が2003年に新設されている。

1999年から始められたインドネシアにおける政治制度の民主的改革は、2004年にかけて漸次的に進められた。約40年間にわたる権威主義体制の存続を許したという反省から、民主化直後には大統領の権力を剥奪する方向で憲法改正が行われた。しかし、1999年に初めて国民協議会内での民主的な選挙によって選出されたアブドゥルラフマン・ワヒド大統領が議会との対立から罷免されると、権限の強化された議会に対して大統領の地位を向上させる必要が認識されて、国民による大統領の直接選挙制が導入された。また、執政府と立法府を統制するために、司法府の強化も同時に進められることになった。こうして、最終的に完成したインドネシアの統治機構は、権力分立主義を全面的に採用した大統領制となったのである（川

図序-1 第4次憲法改正以後の統治機構



(出所) 川村晃一 (2010, 141)。

村 2002 ; 2005)。

このように中央の国政レベルで権力分散的な政治制度が導入されたのと並行して、中央地方関係においてもスハルト時代の中央集権的な地方統治機構が分権的な制度へと転換された (松井 2002 ; 岡本 2015, 23-33)。スハルト時代には、〈中央政府＝州政府＝県・市政府〉という垂直的な従属関係が存在したが、2001 年から導入された地方分権化策によって、県・市政府に地方自治体としての自立性が大幅に認められることになり、資源管理を含む広範な権限の移譲と財政資源の移転が実行に移された。地方首長の選出権も、大統領 (または内相) から地方議会に移譲され、さらに 2005 年からは、住民による直接投票による選出に変更されている。首長の任期も 5 年だが、選挙の実施時期は自治体ごとに異なっている⁽²⁾。

ユドヨノの 10 年における変化

2004 年までに統治機構の改革がほぼ終了したことで、インドネシアにおける民主化はほぼ完了し、民主主義の時代が始まった。しかし、2004 年にユドヨノが大統領に就任した時点では、インドネシアははまだ「政情不安の国」と認識されていた。アチェやパプアなどの地方では分離独立運動が続いていたし、イスラーム過激派によるテロ事件も頻発してい

た。その後、30年以上にわたったアチェの内戦で和平が実現するなど、地方での紛争は徐々に収束し、テロ対策も着実に成果を上げた。汚職事件が次々と摘発されるようになったことは、問題の根深さを表している一方、法の支配が徐々に浸透しつつあることの現れでもあった。2005年から始まった地方首長直接選挙も2009年の国政選挙も平和裡に実施され、政治的競争が暴力的対立に転化することはなかった。旧支配エリートや既得権益層の談合支配という問題が指摘されるものの（Hadiz and Robison 2004; 本名 2013）、選挙政治、政党政治、議会政治が政治の王道となった。インドネシアは「新興民主主義国のモデル」として世界から賞賛される国へと変貌したのである。

一方、政治改革の進展に比べると回復の遅れていた経済の面でも、ユドヨノの10年のあいだに大きな変化が起きた。2004年時点でのインドネシア経済は、1997年のアジア通貨危機・経済危機からの回復をいまだはたしておらず、興隆する「東アジア生産ネットワーク」に乗り遅れたアジアの後進国という位置づけだった。それが、2006年にアジア通貨危機時のIMF債務を4年繰り上げて完済すると、2007年には11年ぶりに通貨危機前の6%成長を達成し、経済に力強さが戻りつつあることが示された。2008年の世界的な金融危機（リーマン・ショック）の影響をインドネシアも受けるが、2009年を4%成長で乗り越えると、巨大な国内市場の潜在的成長力が注目を集めるに至り、世界はインドネシアを成長著しい「新興経済大国」とみなすようになった（佐藤 2011）。

インドネシアに対する国際的評価は、ユドヨノの10年間のうちに180度転換したのである。2014年にはそのユドヨノが2期10年の任期を終え、憲法の規定に従って政権の座を降りる。政権交代を経ても安定した民主政治が展開されるのか、そして政治的安定のもとでさらなる経済成長が見込まれるのか。国際社会におけるインドネシアの比重は10年前とは比べものにならないほど大きくなった。それだけに、インドネシアの選挙に対する世界的な関心も、かつてないほど高いものになった。

本書の目的

インドネシアでどのような大統領が誕生し、新政権がどのように政治経済の課題に取り組んでいくのか。大きく変貌したインドネシアの将来像を展望するためには、2014 年の選挙と新政権成立に至るプロセスを実証的に分析するだけでは十分ではない。ユドヨノの後を継ぐ新政権の課題を考えるにあたっては、ユドヨノ政権 10 年の成果を総括し、その功罪について私たちにのりたる評価を下す必要がある。

そこで、本書では、ユドヨノ政権の 10 年をインドネシアにおける民主化の歴史のなかでどう位置づけるかという問題意識をつねに念頭におきながら、選挙と新政権の課題を分析することをめざした。これまで 5 年ごとの選挙分析で蓄積してきた同時代的な分析に、歴史的な分析を組み合わせることによって、現代インドネシアの政治経済の諸相をより深く洞察することが本書の目的である。時事解説にとどまることなく、時間的にも空間的にもより広い視野から分析する作業を通じて、ダイナミックに変動するインドネシアの姿を読者に提供したい、というのが私たちの願いである。それは、1998 年の民主化前後から継続的にインドネシアの政治経済を観察してきた私たちに課された責務だと考えている。

本書の構成

2014 年選挙を分析するとともに、それによって誕生する新政権が背負う課題について、ユドヨノ政権 10 年を総括しながら考察するため、本書は 2 部構成となっている。まず、第 1 部「有権者の投票行動とジョコウィ登場の政治力学」では、2014 年 4 月の議会選挙と 7 月の大統領選挙をめぐる選挙過程と政治過程を分析することで、ジョコ・ウィドド（通称ジョコウィ）大統領誕生の背景を明らかにする。

第 1 章「2014 年選挙の制度と管理」では、選挙に関する制度とその運用に関する問題を議論する。選挙制度は選挙結果を大きく左右する重要な

要素である。インドネシアでは選挙制度が選挙ごとにこまかく改変されるため、制度の内容をまず確認する。そのうえで、選挙の正統性を確保するうえで重要な選挙運営がどのようになされたのかを議論する。

第2章「議会選挙——野党第1党の苦い勝利——」は、2014年4月に行われた議会選挙の結果と有権者の投票行動を分析している。この選挙では、ユドヨノの与党・民主主義者党が大敗を喫した。10年間野党の座に甘んじていたメガワティ・スカルノプトゥリ元大統領率いる闘争民主党(PDIP)が第1党に返り咲いたが、期待されたほどの勝利を収めることはできなかった。その理由を政党の得票結果という観点と、有権者の投票行動という観点から明らかにする。

第3章「大統領選挙——庶民派对エリートの大激戦——」は、議会選挙の3カ月後の2014年7月に行われた大統領選挙の結果を分析している。今回の大統領選挙は、庶民出身のジョコウィと国軍エリート出身のプラボウォ・スビアントという対照的な候補者による一騎打ちとなった。選挙戦で争われたのは、政策というよりも、インドネシアにとって望ましい指導者とはどのような人物かという点であったが、エスニシティや宗教といった社会的亀裂によって投票行動が規定された選挙でもあったことが明らかにされる。

第4章「ジョコ・ウィドド政権の誕生——選挙政治と権力再編——」は、ジョコウィ政権誕生の政治過程を描き出している。当初、楽勝と思われていたジョコウィがプラボウォに苦戦した背景には闘争民主党の内部対立があったが、ジョコウィを最終的な勝利に導いたのは市民ボランティアの力だった。しかし、政権発足後のジョコウィは、メガワティ党首や与党陣営内の既得権益層との対立に早くも直面していることが明らかにされている。

つづく第2部「ユドヨノ政権10年の到達点とジョコウィ政権の課題」では、ユドヨノ政権の10年間で達成された点と残された課題を議論したうえで、ジョコウィ政権が取り組む政治経済上の諸課題を明らかにする。ユドヨノ政権終了時の到達点を確認することで、ジョコウィ政権が取り組まなければならない課題の新しさや困難さが明確になる。

第5章「ジョコ・ウィドド政権の基本政策」では、船出したジョコウィ

政権の性格をその基本政策という観点から分析する。ジョコウィ大統領は、民主化後に達成された政治的安定と経済的成長の土台のうえに立って、国民の自信の回復と庶民の生活向上のための政策を展開しようとしている。具体的な政策の方向性は、海洋の重視、分配の重視、資源立脚型の成長である。これらの課題に取り組むべく、2014年10月にはジョコウィの「働く内閣」が発足した。高い理想と野心的な目標を達成するために、新政権は着実に国家運営を進めていかなければならない。

第6章「ユドヨノ政権の10年間——政治的安定・停滞と市民社会の胎動——」は、ユドヨノ政権期における中央と地方の政治の動態を分析したうえで、その功罪を議論している。民主化後はじめての長期政権となったユドヨノ政権は、政治的安定を達成した一方、2期目以降は政策遂行が停滞したことが明らかにされる。地方でも、安定と停滞の側面がみられた。このようななか、改革への推進力となっているのが、中央でも地方でも市民社会勢力である。この市民社会勢力の支持によって誕生したのがジョコウィ大統領であり、今後も彼らが民主主義の質の向上の鍵を握るとされる。

第7章「ユドヨノ政権期経済の評価——所得と雇用、格差の分析——」は、ユドヨノ政権期の10年間に実現された高い経済成長と失業率の低下が何によってもたらされたのかを分析している。ユドヨノ政権期に達成された6%前後の成長率は、しばしば指摘されてきた民間消費主導の内需ではなく、石炭やパーム油をはじめとする天然資源の輸出によって支えられてきたことが明らかにされる。一方、政府の目標に届かなかった貧困削減は、産業の高度化にともない高技能労働者への需要が高まり、中等教育修了者以下の層とのあいだの所得格差が拡大したことにあると指摘される。この所得格差解消は、ジョコウィ政権に引き継がれた大きな課題である。

第8章「ユドヨノ政権10年の外交——国際社会における名声とその限界——」は、民主化と経済成長を背景に、ユドヨノ政権期に黄金期を迎えた外交を振り返った。ユドヨノ政権は、「世界最大のイスラム人口を抱える民主主義国家」というアイデンティティの標榜と全方位外交という戦略を採用した。インドネシアの積極的なASEAN（東南アジア諸国連合）外交は、インドネシアの地域リーダーとしての立場を確固たるものとする

一方で、南シナ海問題や2014年のタイ・クーデタに対してASEANとして統一した対応ができなかったように、ユドヨノ外交にも限界はあった。これに対して、ジョコウィ大統領は、海洋国家という外交戦略を掲げるとともに、より国益重視の方向に外交の舵を切りつつあると議論される。

第9章「イスラームと政治——ユドヨノ期の『保守化』とジョコウィ政権の課題——」は、イスラームと政治の関係を議論する。ユドヨノ大統領自身は穏健なイスラームを内外に掲げたが、政権内部の保守的なイスラームの価値観をもつ勢力が政権の宗教的姿勢に影響を与えたことが分析される。2014年の選挙戦でも、イスラーム主義勢力が宗教差別的な言説で世俗主義を代表する政治家であるジョコウィを攻撃し、それが一定の効果を発揮した。ジョコウィ政権には、穏健なイスラーム的価値観を有する人物が多く入ったが、ジョコウィの宗教観や人権意識は必ずしも明瞭ではなく、深刻な宗教的対立にジョコウィがどう対処するのか、大統領としての手腕が試される。

これらの議論をふまえたうえで、終章「民主化後の歴史のなかにユドヨノの10年とジョコウィ登場を位置づける」では、ユドヨノの10年間に何が達成され、何が課題として残されたのか、そしてジョコウィ大統領誕生につながった2014年の選挙の意義を確認している。

〔注〕

- (1) 本書では、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。
- (2) ただし、2015年以降は地方首長選挙を段階的に同日選挙に移行させ、2020年からは、すべての地方首長選挙が同じ日に行われる統一地方選挙になる予定である。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 岡本正明 2015.『暴力と適応の政治学——インドネシア民主化と地方政治の安定——』京都大学学術出版会.
- 川村晃一 2002.「1945 年憲法の政治学——民主化の政治制度に対するインパクト——」佐藤百合編『民主化時代のインドネシア——政治経済変動と制度改革——』アジア経済研究所 33-97.
- 2005.「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.
- 2010.「インドネシアの大統領制——合議・全員一致原則と連立政権による制約——」粕谷祐子編『アジアにおける大統領の比較政治学——憲法構造と政党政治からのアプローチ——』ミネルヴァ書房 135-175.
- 2011.「スハルト体制の崩壊とインドネシア政治の変容」和田春樹ほか編『和解と協力の未来へ 1990 年以降』岩波講座東アジア近現代通史第 10 巻 岩波書店 265-288.
- 佐藤百合編 1999.『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.
- 2011.『経済大国インドネシア——21 世紀の成長条件——』中央公論新社.
- 白石隆 1997.『スカルノとスハルト——偉大なるインドネシアをめざして——』岩波書店.
- 1999.『崩壊インドネシアはどこへ行く』NTT 出版.
- 松井和久 2002.「地方分権化と国民国家形成」佐藤百合編『民主化時代のインドネシア——政治変動と制度改革——』アジア経済研究所 199-246.
- 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.
- 本名純 2013.『民主化のパラドックス——インドネシアにみるアジア政治の深層——』岩波書店.
- 本名純・川村晃一編 2010.『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.

<外国語文献>

- Feith, Herbert. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hadiz, Vedi R. and Richard Robison. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: RoutledgeCurzon.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press. (白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割——』東洋経済新報社 1994 年).