

## 第5章

---

# 選挙

川中 豪

### はじめに

本書が取り上げる東南アジアの5カ国は、いずれも定期的な選挙を実施している。しかも、その選挙が開始されたのはそれほど最近のことでもない。フィリピン、マレーシア、シンガポールでは植民地支配期にすでに議会選挙を経験し、植民地支配の経験のないタイも1930年代から選挙を実施している。また、いずれの国も民主主義体制とともに権威主義体制を経験したが、一時的に選挙が停止されたことはあったとしても、そうした権威主義体制下でも選挙は実施されてきた。選挙が繰り返されるなかで、各国の政治において、選挙をめぐる競争あるいは選挙を通じた権力維持が重要な意味をもってきた。

その一方で、選挙制度は各国によって異なり、また、ひとつの国においても時代によって変化している。東南アジア諸国を貫く共通性、地域的特性を見出すことは難しい。各国ごとの違いは、大統領制と議院内閣制という政府の形態の違いに起因しているし、また、選挙制度導入にあたってモデルとする国（それは多くの場合、植民地宗主国）の違いにも影響を受けている。時代による変化は、政治体制の変化、とくに民主化によって進められた政治制度の抜本的な変更によるところが大きい。

しかしながら、選挙制度を多数決型 (majoritarian type) と合意型 (consensus type) という民主主義制度の二つの類型に沿って考えた場合 (レイプハルト

[2005]), この東南アジア5カ国の選挙制度は、程度の差はあるものの、多数決型的傾向へ傾斜していることを指摘できよう。多数決型とは、多数派を握る権力者が権力を独占するタイプの制度的特徴を意味する。合意型とは、多数派だけでなく少数派も政治的な決定に何らかのかたちで関与することのできるタイプである。権威主義的性格の強いシンガポール、マレーシアが政権維持のために多数決型を維持しているのみならず、民主化を経験したフィリピン、インドネシア、タイでも同様の傾向がみられることは興味深い(Nohlen et al. [2001], Reilly [2007a, 2007b])。

以下では、東南アジア政治において選挙がどのような意味をもってきたのかについて整理したあと、各国の選挙制度の特徴を示し、そのうえで選挙制度がどのような効果を生み出しているのかについて明らかにしたい。

## 1. 東南アジア政治における選挙

選挙制度が東南アジアの政治をみるうえで重要なのは、二つの政治体制のタイプに即して二つの理由がある。まずひとつに、民主主義体制においては、選挙制度が投票者たちのもつ選好を権力者の選出を通じて政策に反映する手続きだからである。これは選挙制度が政党システム、政党組織の形成に大きな役割を果たしていることとも大きく関係してくる。もうひとつ、権威主義体制においては、選挙がその体制を維持する役割を担っているからであり、選挙制度が政権与党常勝の仕組みとして機能しているからである。

### (1) 選挙制度の起源

本書が取り上げる東南アジア5カ国で、選挙が開始されてから長い期間を経た国では100年以上、短いものでも60年以上が経っている。選挙がもっとも早く開始されたのはフィリピンで、アメリカ植民地支配期の1907年に当時一院制の議会の選挙が行なわれた。つづいてタイでは、1932年の立憲革命に続き、翌年に下院議会選挙が実施された。マレーシア、シンガポール、インドネシアはいずれも1955年に議会選挙を開始している。マレーシ

ア、シンガポールはイギリス植民地支配下の議会（一院制）の選挙であり、インドネシアでは独立後初めての選挙（一院制議会）であった（表5-1参照）。

植民地支配を受けた各国の選挙制度の起源には、植民地宗主国の制度が影響を与えている。ただし、必ずしも宗主国の制度と完全に同一の制度をとっているわけではない。政府の形態として大統領制を採用したのはフィリピンとインドネシアであるが、フィリピンではアメリカと同様の政府の形態でありながら、選挙制度としては、大統領は直接選挙制、上院は改選定数分だけ投票ができる全国区・連記制を採用した点でアメリカと異なる（下院は同様の小選挙区制）。インドネシアは、1945年憲法では大統領制を採用したが、実質的な独立を獲得したあとの1950年憲法では、オランダにならない議院内閣制・一院制を採用し、議会もオランダ同様に比例代表制をとっ

表5-1 東南アジア5カ国の政府と選挙制度の起源

| 国      | 政府の形態   | 選挙開始年                                 | 選挙制度  |
|--------|---|---------------------------------------|---|
| インドネシア | 1945年憲法<br>大統領制<br>一院制議会<br>1950年憲法<br>議院内閣制<br>一院制議会<br>1959年に1945年憲法が復活 | 1945年憲法下では独立戦争のため選挙実施されず。最初の選挙は1955年。 | 大統領間接選挙制（国民協議会が選出）。首相は大統領の指名（1950年憲法下）。議会比例代表制（定数257議席，個人立候補も認め、州を選挙区として定数平均16名）。                   |
| マレーシア  | 議院内閣制<br>二院制議会  | 1955年<br>独立後は1959年                    | 下院は定数104議席，小選挙区制（相対多数制）で首相を選出。上院は13州の州議会によって2人ずつ選ばれ，国王が残りを選任。                                       |
| フィリピン  | 大統領制<br>二院制議会   | 1907年<br>独立後は1946年                    | 大統領直接選挙制（相対多数制）。任期4年3選禁止。正副大統領別の選挙。上院は定数24名（3分の1ごとの改選）で全国区・連記制。任期6年。<br>下院は定数98名で小選挙区制（相対多数制）。任期2年。 |
| シンガポール | 議院内閣制<br>一院制議会  | 1955年<br>独立後は1968年                    | 当初，定数は58名。小選挙区制（相対多数制）。   |
| タイ     | 議院内閣制<br>二院制議会  | 1933年                                 | 上院は国王の任命。<br>下院は当初定数182名で間接選挙。1937年選挙から国王任命議席のほか，直接選挙（小選挙区・相対多数制と複数定数区・相対多数連記制）が導入される。定数は1～3名。      |

（出所）Hartmann et al. [2001], Hicken and Kasuya [2003], Nelson [2001], Rieger [2001], Rütland [2001], Tan [2001] をもとに筆者作成。

た。最初の選挙はこの憲法のもとで実施された。しかし、その後、1959年に1945年憲法が再び施行されることになり、大統領制へ再び転換された。ただし、国民協議会による間接選挙で選ばれる大統領制とした点で制度的には議院内閣制に近い。マレーシア、シンガポールは宗主国イギリスの影響から議院内閣制を採用し、選挙制度としては小選挙区制をとったが、マレーシアは二院制（上院は州議会による選出と国王の任命）、シンガポールは一院制の議会をとった。独立国であったタイは二院制の議院内閣制（ただし、上院は任命制）を採用したが、イギリス型の選挙制度とは異なり1選挙区に定数が複数の選挙区も設置され、投票者は定数分投票できる完全連記制をとることになった（表5-1参照）。

## （2）権威主義体制の登場

独立後、民主主義体制をとっていたフィリピンやインドネシア、自由な政治的競争が一定程度認められていたマレーシアを含め、この5カ国はすべて権威主義体制を経験する。権威主義体制下において、フィリピンは議会を二院制から一院制に変えて、小選挙区制から中選挙区（複数定数選挙区）・連記制に変える、というように大きな選挙制度の変更を行なった。インドネシアは任命議席を大幅に導入した。ただし、インドネシアでは、選挙制度に限っていえば、比例代表制の枠組みのなかで変更を加えたのみであり、シンガポール、マレーシア、タイは制度自体に大きな変更は加えなかった。にもかかわらず、選挙の機能は実質的に大きく変化した。選挙は投票者の選好を政策に結びつける代表者を選び出す手続きではなく、権力者の正統性を強化するための手続きとなり、さらには、権力者を支える政治エリートたちを統制するのに必要な利益提供の手段として、議会での立場を与える手続きともなっていた。こうした機能を確保するため、同じ選挙制度にあっても常に政権与党が勝つ仕組みがつけられた。言論、集会、結社の自由への制限や暴力的な威嚇により野党を弾圧し、さまざまな選挙不正によって政権与党の勝利を確保するといった行為が繰り返された。そこでは政権与党が選挙に常勝し、政党と政府が一体となって統治する政治体制が現れたのである。こうした体制は「政府党体制」と呼ばれることもある（藤原

[1994])。ただ、タイでは、1980年代後半まで首相が議員のなかから選ばれるのではなく有力な軍人などが任命されてきた事情などから、選挙をコントロールすることで権力を維持する優位政党を中心とした政治体制は生まれなかった。

### (3) 民主化と選挙制度改革

1986年にフィリピンでマルコス政権崩壊、1992年にタイでスチンダー首相辞任、1998年にはインドネシアでスハルト大統領辞任と、1980年代後半からこの地域でも民主化が大きく進行した。一方、シンガポールでは、一貫して政権与党の人民行動党(PAP)が独立以来、一院制議会のほぼ全議席を独占し、マレーシアでは、統一マレー人国民組織(UMNO)を中心とした国民戦線(BN)が最近まで下院の3分の2以上を占めており、権威主義体制、あるいは競争的権威主義と呼ばれる政治体制が継続している(Levitsky and Way [2010])。民主化の流れのなかで、1980年代以降の東南アジア5カ国の選挙制度を検証する場合、民主化を経験した国(フィリピン、インドネシア、タイ)とそうでない国(マレーシア、シンガポール)の二つのグループに分けることができよう。

民主化した国々にとって選挙制度改革は、それまでの権威主義体制を清算し、自由な政治的競争を保障するための作業であった。フィリピン、タイ、インドネシアとも大きく制度が変更されることになった。

権威主義体制期に選挙制度の変更を行なったフィリピンでは、民主化によって大きな選挙制度改革が試みられたが、基本的な方向は、権威主義体制以前の選挙制度への回帰だった。1987年憲法のもとで再び大統領制、二院制議会という政府の形態が回復したのにもない、選挙も旧来の大統領直接選挙、上院の全国区・完全連記制、下院の小選挙区制が復活した。あわせていくつかの変更も加えられた。もっとも大きな点は、選挙職の任期の変更と任期制限である。特筆すべきは大統領の再選禁止が盛り込まれた点であろう。第2の変更点は、限定的な比例代表制が下院に部分的に導入されたことである。第3の変更点は、選挙の公正さを確保するための手段として、選挙プロセスへの民間の監視団体の関与を公式に認めたことである。

タイでは、軍事クーデターと民主化が繰り返され、そのたびに憲法が書き換えられる、という歴史を経験してきたが、1992年の軍事政権崩壊はより本格的な選挙制度の変更をもたらした。軍事政権崩壊後、新しい憲法の制定を求める声が高まり、タイミングとしては通貨危機に見舞われた1997年に、新しい憲法が制定されることになった。この1997年憲法は、首相の立場を強化するとともに、それまで中選挙区・連記制だった下院選挙を小選挙区制に大きい比重を与える小選挙区比例代表並立制にし、また、任命制だった上院も直接選挙の対象とすることになった。さらに、選挙管理を内務省の管轄からはずし、これを行なう独立した選挙管理委員会を設置した。その後、タクシン首相の政治勢力の伸張と、クーデターによる政権崩壊、親タクシン派と反タクシン派の街頭での対立といった一連の政治混乱のなかで、タイの選挙制度は、2007年に揺り戻しを経験したが、2011年には1997年憲法の制度に近いかたちに戻った。

インドネシアでは、スハルト大統領のもとでの権威主義体制期において、国民協議会（MPR）が大統領を選出する間接選挙の仕組みをとっており、それによって大統領が常に再選されてきた。国民協議会は、比例代表制と任命議員（国軍卒）による国民議会（DPR）と大統領が任命するセクター別代表・地方代表によって構成されていて、大統領を選出する人びとの過半数を大統領が任命する仕組みとなっていた。さらに、唯一、直接選挙の対象だった国民議会の比例代表制にしても、野党は二つの政党のみしか認められず、過半数は常に大統領の支配するゴルカルが制していた。民主化後、国民協議会における任命枠は廃止され、国民議会と地方代表議会（DPD）の二院が国民協議会を構成するようになり、さらに2004年からは大統領直接選挙制（条件付き決選投票制）が導入された。国民の多数の支持を権力付与の基礎とする民主主義の手続きを導入したものである。それとともに、国民議会の選挙に関しては拘束名簿制を非拘束名簿制にし、選挙区を州単位からより細分化された選挙区に変更し、1選挙区当たりの定数を大きく減少させた。加えて独立した選挙管理委員会も設置している。

一方、権威主義的色彩の強いシンガポール、マレーシアは多数決型の選挙制度を一貫して維持してきた。マレーシアは下院議会の小選挙区制を基

礎として、UMNO を中心とする国民戦線が、優位政党としての地位を継続させてきた。シンガポールは、1984年選挙までは議席の数を増やすことはあっても、選挙制度そのものは小選挙区制を保持し、一貫して全議席を人民行動党が独占する状況が続いていた。しかし、1984年のシンガポール議会選挙で野党が2議席を獲得したことで、1988年選挙からは野党の議席獲得阻止のための選挙制度の変更を行なうことになった。小選挙区の一部をグループ代表選挙区（GRC）に変更し、その後、徐々にグループ代表選挙区の割合を増加させていった。グループ代表選挙区とは、その選挙区で得票数のもっとも多かった政党がその選挙区の議席すべてを獲得するというものであり、投票は候補者個人ではなく政党が選挙区ごとに用意した候補者

### 【選挙制度の定義】

通常、選挙制度の分類は、議席決定方式、選挙区定数、投票方式によって行なわれる。この分類に関して、本章で使われる用語の定義は以下のようになる。

**小選挙区制：**選挙区定数が1の選挙方式を指す。投票者は通常、候補者の名前を記す。もっとも多く得票した者が当選する相対多数制と、一定の割合の票の獲得を条件とする絶対多数制があるが、多くが相対多数制をとる。

**比例代表制：**選挙区定数は複数で（多くの場合多数）、政党ごとに獲得した票の割合に応じて議席が配分される方式。ただし、政党に投票することしか認められず、議席の党員への割り振りは政党が決定する拘束名簿制と、候補者個人にも投票することが認められ、それが議席の割り振りに影響を与える非拘束名簿制の二つがある。

**中選挙区・連記制（ブロック投票制）：**選挙区の定数は複数で、投票者は定数と同じ数だけ候補者を選び投票することができるもの（完全連記制）。得票数のもっとも高い候補者から順に定数分だけ当選者が決められる。

**単記非移譲式投票制：**選挙区定数は複数であるものの、投票者は1票しか投じることができない方式。相対多数が一般的で、得票数の多い順に当選者が決定される。当選者が当選に必要な票数以上に獲得した票を同一政党のほかの候補者などに移譲することはできない。

集団に対して行なわれる。人民行動党にとっては野党にとられた選挙区を自党が強い選挙区と抱き合わせることで再び全議席を獲得する見込みが高くなる。多数決型の特徴をいっそう深めていったといえる。また、これとは別に議会での投票権に制限のある非選挙区議員枠を設け（1984年）、野党議員をそこに任命することで野党の封じ込めを図り、1990年にはさらに別の任命議員枠をつくった。また、候補者を政府役職経験者に限定する大統領直接選挙を導入し（1991年）、それまでまったく政治的権限がなかった大統領に予算と人事に関する拒否権を与えた。政権与党にとって議会が野党に影響を受けることがあっても、それを食いとめるための制度的な枠組みが設定されたと考えられる。

## 2. 選挙制度

第1節でみたような変遷を経てきた東南アジア5カ国の選挙制度であるが、その特徴を整理して、比較するとどうなるだろうか。表5-2は東南アジア5カ国の政府の形態と選挙制度を2011年の時点で整理したものである。

以下、議席決定方式、選挙区定数、投票方式、選挙サイクル・任期制限、選挙管理制度という点から、それぞれの国の選挙制度について整理したい。

### (1) 議席決定方式

議会の議席決定方式からみると、第1院である下院の選挙においては、小選挙区・相対多数制と比例代表制のいずれか、もしくは並立制がとられている。小選挙区のみはマレーシア、比例代表制のみはインドネシア、並立制はフィリピンとタイとなっている。一院制のシンガポールでは、従来、小選挙区制のみだったが、野党の議席獲得を契機に1988年からグループ代表制が導入され、現在では、グループ代表制が多数を占める選挙制度に大きく転換した。2011年現在では、議員の74%がグループ代表制選出となっている。

一方、第2院については、地域代表としての役割を明確にして、地域ごとの選出、あるいは地域の代表機関による選出をするものと、地方の利益



表5-2 東南アジア5カ国の政府の形態と選挙制度（2011年現在）

| 国                 | 政府の形態          | 選挙制度   |
|-------------------|----------------|--|
| インドネシア<br>(2009年) | 大統領制<br>二院制議会  | 大統領直接選挙（全国の州の半分以上で20%以上の得票をいずれの候補も獲得できない場合は、上位2候補者による決選投票）。任期5年3選禁止。正副大統領ペアでの選挙。大統領候補は得票率25%以上もしくは議席20%以上を獲得した政党もしくは政党連合の公認が必要。<br>国民議会（DPR）と地方代表議会（DPD）によって立法府である国民協議会（MPR）が構成される。国民議会は比例代表制、任期5年（定数560, 地方選挙区ごとの非拘束名簿制）。議席獲得最低得票率（2.5%）が要件としてある。地方代表議会は各州から4人ずつ単記非移議式投票制で選出、任期5年（定数132）。 |
| マレーシア<br>(2008年)  | 議院内閣制<br>二院制議会 | 下院は小選挙区制（定数222）。任期5年。上院は13州の州議会によって2人ずつ選ばれ（定数26）、国王が残り44議席を任命。任期3年。  |
| フィリピン<br>(2010年)  | 大統領制<br>二院制議会  | 大統領直接選挙（相対多数制）、任期6年、再選禁止。正副大統領は別々に選出。<br>上院は全国区・連記制、任期6年連続3選禁止。定数24で半数ごとの改選。<br>下院は小選挙区選出（定数230）と比例代表制（1政党最大3議席まで、定数は全体の20%）の並立制で、任期3年連続4選禁止。  |
| シンガポール<br>(2011年) | 議院内閣制<br>一院制議会 | 小選挙区制（定数9）、グループ代表制（15選挙区、全定数75）、非選挙区議員（定数最大9）、任命議員（定数最大9）。いずれも任期5年。大統領は直接選挙・相対多数制。任期は6年、再選制限なし。  |
| タイ<br>(2011年)     | 議院内閣制<br>二院制議会 | 下院は小選挙区比例代表並立制（比例代表は拘束名簿制、定数は小選挙区制が定数375, 比例代表制が定数125）。任期は4年。上院は、任命制と小選挙区制（任命は憲法に規定された選抜委員会によって行なわれ、定数74, 小選挙区制は定数75で県ごとに1人ずつ選出）。任期4年。首相の任期制限（1期4年、2期まで）。  |

（出所） アジア経済研究所編 [各年版], Hartmann et al. [2001], Hicken and Kasuya [2003], "IFES Election Guide" (<http://www.electionguide.org/>), Nelson [2001], Rieger [2001], Rütland [2001], Tan [2001] をもとに筆者作成。

（注） カッコ内は選挙が行なわれた直近の年を示す。

とは切り離されて広く全国レベルの問題とリンクするように全国で選出されるものの二つのタイプがみられる。インドネシアの地方代表議会とマレーシアの上院は前者の傾向を明確にもっている。一方、フィリピンの上院は、全国区・連記制であるため、地域利益代表の性格の強い下院とは異なり、国政レベルの利益を表出する役割を期待されている。地域利益代表と国政レベルの利益代表の混合の性格をもつのがタイの上院である。任命議席には学者や政府関係者、民間代表、専門職代表などが当てられ地域利益とは切り離されているのに対して、県ごとの代表は当然ながら地域利益の代表

者となる。タイの上院は1997年憲法において初めて直接選挙によって選ばれることになり、県ごとの選挙区において単記非移譲式投票制で選出される議員200名によって占められていたが、その後変更され、現在の方式になっている。第1院の選出方法と第2院の選出方法のあいだには、この5カ国をみるかぎりにおいては、とくに何らかの相関関係は認められない。

## (2) 選挙区定数

選挙区定数には、おおまかにみて、定数の減少傾向がある。もっとも顕著なのはタイで、下院に関してはそれまで複数定数の選挙区において定数分だけ投票できる中選挙区・連記制だったのが、1997年憲法によって小選挙区制に比重をおいたものとなった。小選挙区制のもとで勢力を伸張させたタクシン首相がクーデターによって追放されたあと、タクシン首相タイプの政治家を阻止することを念頭に、中選挙区・連記制が復活したが、2010年には再び小選挙区制中心の選挙に変更された。上院も、1997年に県ごとの単記非移譲式投票制として直接選挙が開始されたが、その後、1県1議席に定数が減少している。また、国民議会において比例代表制をとっているインドネシアにしても、かつて州を選挙区として行っていたものが(定数4～82)、2004年選挙からは州を細分化した選挙区において比例代表制をとるようになり(定数3～12)、選挙区当たりの定数が大幅に減少した。一方、マレーシアとフィリピンでは、そもそも小選挙区制がベースとなっていて、定数は少ないままとなっている。マレーシアは一貫して小選挙区制を下院では採用してきたし、フィリピンにおいても、下院では小選挙区制を維持してきた。フィリピンの下院では、民主化後、1987年憲法によって比例代表制が部分的に導入されたが、この比例代表制には大政党が参加することはできず、社会の少数派のための枠と設定されたため、1政党最大3議席までという制限が加えられている。また、比例代表選出議席は総数でも全体の議席の20%までしか認められていない。こうした定数減少の傾向と反するのがシンガポールである。それは、小選挙区制中心からグループ代表制中心の選挙制度に移行したことによる。グループ代表制の選挙区当たりの定数は3から6であり、総数では75、議員総数の70%以上をグループ代

表制選出の議員が占めることになる。ただし、グループ代表制は、すでに述べたように、ひとつの政党がその選挙区の定数すべてを獲得するきわめて多数決型の特徴が強い選挙制度であり、中選挙区・連記制や単記非移譲式投票制、比例代表のような合意型の特徴が強い投票方式とは、その性格が大きく異なる。

### (3) 投票方式

投票方式についてみると、タイ下院やフィリピン下院の比例代表制枠のように拘束名簿制で政党へ投票するタイプのももあるが、そのほかは基本的に候補者への投票が行なわれる。インドネシア国民議会の比例代表制は非拘束名簿制で、政党もしくは候補者個人への投票が可能である。候補者への投票が可能な選挙制度は、一般的に政党ではなく候補者個人への支持をもとに投票するいわゆる「個人票」(Cain et al. [1987])を生み出すといわれるが、タイ、フィリピンの選挙ではその傾向が強くみられるものの、マレーシアの小選挙区制では政党所属が大きな意味をもつとみられる。シンガポールの小選挙区制においても政党所属が影響を与えるのは同様である。インドネシアでは、それまで拘束名簿制であったものが、2009年の選挙以降、非拘束名簿制となったことで、候補者要因が投票に影響を与える余地が生まれたとみられる(森下 [2010])。

### (4) 選挙サイクル・任期制限

選挙のサイクルは執政府と立法府の関係に影響を与えるが、それが重要となるのは大統領制においてである。インドネシアの場合は、5年ごとに国民議会選挙を行なったのち数カ月後に大統領選挙を行なう、というサイクルになっており、かつ国民議会選挙において得票率25%以上、もしくは国民議会の議席20%以上を獲得した単独もしくは複数の政党のみが、大統領候補を立てることができることになっている。これは、選挙のサイクルと大統領候補の要件を通じて国民議会多数派と大統領のあいだに一致をもたらしようとする制度的枠組みとみることができる(本名・川村 [2010])。2009年の選挙では、議会選挙でユドヨノ大統領の政党である民主主義者党(PD)

が第1党になり、ユドヨノ大統領の再選も果たされた。この選挙では制度の効果がみられたといえる。一方、フィリピンの場合は、6年ごとの大統領選挙と同日に議会選挙が行なわれるが、下院の任期は3年であるため中間選挙が行なわれることになる。また、上院は半数ごとの改選であるため、中間選挙で半分の入れ替えがある。中間選挙がある場合、大統領への支持率が低下していると、議会選挙で野党が議席を伸ばし多数を制する可能性が出る。こうした分割政府はアメリカなどでは頻繁にみられ、フィリピンの場合もそうした分割政府が出現することは可能性としては考えられる。しかしながら、フィリピンにおいては政党組織が弱く、頻繁に党籍変更が行なわれるために、与党、野党を軸とした分割政府はほとんど発生しない。大統領がコントロールする財政、規制権限などがとくに下院議員にとっては各地方において権力を維持するために重要であることから、議員には常に大統領と密接な関係を保持しようとするインセンティブが働き、選挙によって野党が議席を伸ばしたとしても、選挙のあとは大統領の政党に鞍替えする、あるいは大統領の政党と協力関係を組むため、常に大統領と協力関係にある議員たちが議会の多数を占めるからである。ただし、これは議会が大統領の言いなりになるということの意味するわけではなく、議会は大統領の優先法案立法化などを材料とし、お互いがバーゲニングをする関係にある。

任期の問題としてもうひとつ重要なのは、任期制限の有無である。これについては、民主化したインドネシア、フィリピン、タイと、権威主義的傾向を維持するマレーシア、シンガポールで明確な違いがある。インドネシア、フィリピン、タイはいずれも執政府の長に対する任期制限がある。スハルト政権、マルコス政権といった数十年にわたる長期政権を経験したインドネシア、フィリピンは、執政府が長期にわたり特定の人物に占められることが民主主義に反するという理解をもつようになったと考えられる。タイは、権威主義体制の経験から任期制限を設けたのではなく、むしろ、タクシン政権を経験して、民主主義体制において他を圧倒する強力な指導者が出現することを防ぐ目的で、タクシン追放後に任期制限を加えた。これに対してマレーシア、シンガポールは任期制限がない。政権与党、政権

与党指導者が本人の望むかぎり権力を保持し続けることができる仕組みとなっている。なお、フィリピンは大統領のみならず、議員に対しても任期制限が設けられている。上院議員は任期6年連続3選禁止、下院議員は任期3年連続4選禁止とされている。これも政治権力者が長く権力の座づくことを防ぐ目的で設けられた制限であるが、実際のところ、任期制限に到達した議員たちは、州知事などほかの選挙職にいったん移動して、1期過ぎたところで復帰する、あるいは、配偶者や子、兄弟などを後継として据え、実質的に権力をコントロールすることが頻繁に起こっている。

#### (5) 選挙管理制度

これまで政治学において選挙制度の問題として、制度と選挙の信頼性の関係についての議論はあまりなされてこなかった。それは、選挙制度の研究が、先進民主主義国を中心として議論されてきたためである。民主化が開発途上国に広範に及ぶにつれて、先進民主主義国ではみられなかった選挙の信頼性をめぐる議論が新たな論点として浮上している。東南アジア5カ国でも、この問題は重要な意味をもっている。選挙の信頼性の確保と密接にかかわるのは、選挙管理システムである。インドネシアでは、内相が総選挙庁(LPU)とインドネシア選挙委員会の長を兼ねていたのが、民主化後、1999年に独立した総選挙委員会(KPU)が設置され、5名の政府代表と総選挙参加資格を保持する政党代表がそのメンバーとなることとなった。さらに2001年には、政府代表と政党代表が廃止され、政治学者など政府や政党と関係のない委員によって構成されるようになった。タイでは、1997年に独立した選挙管理委員会を設置し、選挙管理を内務省の管轄から移管した。新たに設置された選挙管理委員会には、選挙法違反を理由に特定候補の当選を無効にして再選挙を実施することができ、また立候補資格を剥奪することができるなど、強力な権限を付与された。ただし、2006年には総選挙実施をめぐる選挙管理委員会に不正があったとして委員が辞任する混乱もみられた。フィリピンでは、民主化以前より選挙委員会は存在してきたが、権威主義体制期から選挙操作の温床としての性格が強く、民主化後も公正な選挙を実施する能力に疑問が呈されている。上院選挙や大統領

選挙での集計操作の疑惑もあり、選挙の信頼性確保の障害となっている。

### 3. 選挙制度による効果

民主主義体制においては、社会の諸集団の利益がどのように政府の運営、政策に結びつくかを決定するという点で選挙制度が重要な意味をもち、その観点から考えると、実際に利益を表出させる存在として政党が重要な意味をもってくる。その意味で、選挙制度の政党に与える影響が注目される。一方、権威主義体制においては、選挙は社会の諸集団の利益を反映させるため代表を政府に送る、というのではなく、権力者、権力集団がその統治の安定を図るために選挙を利用する意味合いが強くなる。

#### (1) 比例性・代表性

選挙制度の政党に与える影響と、権威主義体制維持との関連をそれぞれみる前に、まず前節でみた各国の選挙制度が、総合的にそれぞれどのような特質をもっているのかを、比例性・代表性という点に注目して示したい。

民主主義制度の分類としての多数決型、合意型は、選挙制度のみならず執政制度、地方制度など、政治制度全体をセットとして考えて特定することのできるものであるが、そのなかでも選挙制度が重要であることは間違いない（レイプハルト [2005]）。多数決型か合意型かを考えるうえで重要な選挙制度の特徴は、比例性、あるいは代表性と呼ばれるものである。少数派の利益がどれほど政治の場で考慮されるか、という問題を考えた場合、議席につながらないいわゆる「死票」が多い方が、多数派の存在が大きい制度となり、逆にそれが少ないほど少数派の存在が相対的に大きくなる。言い換えると、選挙で投じられた得票、あるいは得票率と、実際に議会において獲得できた議席の数、あるいは議席割合の乖離が大きければ大きいほど多数決型となり、そうでなければ合意型となる。この得票・得票率と議席数・議席割合の乖離の程度を比例性・代表性と呼ぶ。

比例性・代表性を示す代表的な指標として、非比例性指標というのがある（Gallagher [1991]）。それは以下のように計算される。

$$G = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

ここで $V_i$ はそれぞれの政党の得票率、 $S_i$ はそれぞれの政党の議席割合を示す。この計算式で求められた数値が大きければ、得票と議席数の乖離が大きく、比例性が低いということになり、小さければ、得票と議席数の乖離が小さく、比例性が高いということになる。

表5-3は、東南アジア5カ国の非比例性指標を計算したものである。これを見ると、インドネシア、フィリピンが比較的比例性が高い（非比例性指標が低い）ことがわかる。インドネシアで比例性が高いのは、比例代表制の効果であることが容易に推測できる。ただし、民主化後選挙制度が改編されるなかで、比例性の度合いは低下している。フィリピンに関しては、議員の党籍変更が頻繁に起こり、投票行動においても個人票の影響が大きいいため、政党所属はあまり意味をもたない。インドネシア、フィリピンのこの非比例性指標は第1院についてのデータであるが、ここで注意すべきは、この2カ国とも直接選挙にもとづく大統領制を採用していることである。

表5-3 東南アジア5カ国の非比例性指標

| 国名     | 非比例性指標            |
|--------|-------------------|
| インドネシア | 2.25 (1999年)      |
|        | 7.87 (2009年)      |
| フィリピン  | 4.46 (1987-1998年) |
|        | 2.60 (1998年)      |
| タイ     | 2.72 (1996年)      |
|        | 6.04 (2001年)      |
| マレーシア  | 10.25 (1999年)     |
|        | 11.21 (2008年)     |
| シンガポール | 22.80 (1997年)     |
|        | 25.73 (2011年)     |

(出所) Croissant [2002] を修正。インドネシア2009年選挙、タイ1996年選挙、マレーシア2008年選挙、シンガポール2011年選挙については“IFES Election Guide” (<http://www.electionguide.org/>) をもとに筆者計算。

(注) カッコ内は指標を計算した選挙の実施年。

大統領選挙は、言い換えれば全国区レベルの小選挙区制であり、執政府の長の選出という点では、比例性・代表性は低いものとなる。

タイについては、旧來の中選挙区・連記制で選挙を行なった1996年と小選挙区比例代表並立制を導入して選挙を行なった2001年で大きな違いが出ている。比例代表制を部分的に導入したとはいえ、小選挙区制の影響が大きく、比例性は大きく減少した。

フィリピン、インドネシアと対照的なのが、マレーシア、シンガポールである。きわめて高い非比例性を示しており、この2カ国において、得票と議席の乖離が非常に大きいことを意味している。たとえば、2011年に行なわれたシンガポールの議会選挙でも、政権与党人民行動党は、得票率をみると60%であったにもかかわらず、議席獲得率では93%に上っている。野党に投じられた票の多くが死票となったことを意味している。

民主化後のアジア諸国の非比例性指標は全体として高く、民主化の第3の波を経験したほかの地域、とくにラテンアメリカや東ヨーロッパが、民主化後の方向性として比例代表制を中心とした合意型の傾向を強くもつとは対照的と指摘される (Reilly [2007a, 2007b])。東南アジアの5カ国に限定しても、インドネシア、フィリピンでは議会に関しては非比例性指標が比較的低いものの、大統領制の制度的枠組みが多数決型の傾向を強め、また、議院内閣制のタイでは、非比例性指標を高める選挙制度変更が行なわれた。さらに、権威主義的な体制であるマレーシア、シンガポールでは、極端な多数決型の制度的枠組みが、国民のなかにある一定程度の野党支持を議会の議席に結びつけることを阻害し、政権与党の圧倒的な議席獲得に貢献しているといえる。

## (2) 政党システムと政党組織への影響

各国の政党のあり方について影響を与える要因はひとつではない。詳細は本書の第4章「政党」を参照いただきたいが、選挙制度が政党に影響を与える重要な要因のひとつであることは間違いない。政党の特徴をみる場合二つの点が重要である。ひとつは政党同士の関係に注目するもので、政党システムと呼ばれる。政党間の選好の相違、政党の数、政党の規模など



が取り上げられる。もうひとつは政党内の特徴で、政党組織の強固さ、構成の問題である。

東南アジア5カ国の選挙制度をみた場合、大きくみれば多数決型の選挙制度となっているため、政党システムという点からいうと、政党の数は減少することが予想される。権威主義的特徴をもつマレーシア、シンガポールでは当然ながら、一党優位の政党システムとなっており、こうした政党システムを維持するために多数決型の選挙制度を維持、発展させたと考えることができる。選挙制度の変更とともに如実に政党システムという点で変化がみられたのがタイである。下院を中選挙区・連記制から小選挙区制に変えたことにより、それまで多党システムだった政党システムは大きく変化し、政党の数が急速に減少するとともに、タイ愛国党という圧倒的な勢力（2001年選挙では議席占有率50%）を誇る政党を出現させた。タイと対照的に、小選挙区制であるにもかかわらず、政党の数が減少しなかったのがフィリピンである。独立直後からマルコス権威主義体制が出現するまでの民主主義体制期（1946～1972年）には二大政党制であったが、1986年の民主化以降では、同じ選挙制度であったにもかかわらず、政党の数は増加した。大統領の再選禁止が政党の乱立を生み出しているとの議論もある（Hicken [2009], Kasuya [2008]）。一方、インドネシアの事例は、比例代表制をとっていたがゆえに権威主義体制期においても比較的野党が議席を確保したという点で、興味深い。スハルト政権のもとでの国民議会選挙では、州が選挙区であり、定数は4から62と差が大きかった。野党を開発統一党（PPP）とインドネシア民主党（PDI）に制限するなどのコントロールもしたが、1971年から1997年までのスハルト体制下においてゴルカルの議席獲得割合は平均で55.9%であった。通常、権威主義的体制における優位政党の議席獲得割合が3分の2以上であることと比べると、その割合は小さく、国軍のための任命権議員の存在が政権の議会支配を支えていたことがわかる。

### （3）権威主義体制と選挙

マレーシア、シンガポールの選挙制度は、比例性・代表性がきわめて小さく、徹底した多数決型の選挙制度をとっていることを示したが、こうし

た選挙制度は、得票率に比べて、政権与党がより高い議席占有率を獲得する効果をもたらしている。一党優位体制にもとづく権威主義体制が、こうした選挙制度をもとに可能となっているとあってよい。また、もう一方で、選挙を通じて一党優位体制を維持することは、権力者を支える政治エリートたちの取り込みを進めるという効果をもっている。

権威主義的な体制が崩壊するパターンはいくつかあるが、権力を支える政治エリートが分裂し、その一部が権力者に挑戦していく、というのが比較的よくみられるものである。選挙を実施し、一党優位体制をつくることは、体制に対して挑戦するインセンティブを挫くという効果をもつ (Magaloni [2006])。それは政権与党に所属していなければ選挙に勝てず、政権与党から離脱することが権力を失うことと同義となるためである。政権与党の議席占有率が大きければ大きいほどその傾向は強くなる。また、議会が存在することは、たとえ政権与党が独占的であっても、さまざまな利益の調整を行なう機能を期待することができる。政治エリートたちの選好についての情報を、議会を通じて権力者が得ることで、便益提供をもとにした協力関係が確保されることになる (Gandhi [2008])。

マレーシアにおいては UMNO を中心とした国民戦線に所属することが、政府資源へのアクセスの条件であり、シンガポールにおいても人民行動党が政府資源の分配を差配している。エリートにとっては、こうした枠組みからの離脱のインセンティブはなかなか生まれにくい。シンガポールは、1988 年から、さらに議員が地区レベルの評議会議員を兼任することになり、地区レベルの権益と選挙、政党が密接にかかわる構造が強化されている (Mauzy [2002])。

## おわりに

東南アジア 5 カ国の選挙に関する研究は、これまで個別の国の具体的なひとつひとつの選挙の記述、あるいは実際に選挙がどのように行なわれるのかについての研究が中心だった (Hicken [2008: 81])。そうした研究は選挙制度の機能について関心を向けたものではなく、むしろ選挙という事象

を通じて、権力者、その権力基盤、それを包括する構造を分析しようというものだった。しかし、民主化を経験したなかで選挙制度改革を行ない、新しい選挙制度のもとで選挙を複数回繰り返してきたため、選挙制度がどのような特徴をもち、それがどのような効果をもたらしたのかを検証することが可能となってきた。本章では、そうした観点から、比較政治学上の選挙制度研究に関する理論的関心を基本に据えて、東南アジア5カ国の選挙制度を取り上げた。複数の選挙制度を混合した並立制をとりながらも小選挙区・相対多数制の比重を強くもった選挙制度（フィリピン、タイ）、あるいは比例代表制でありながらも定数を少数に絞る（インドネシア）、また、小選挙区・相対多数制のみの選挙（マレーシア）、さらにはグループ代表制の比重の高い選挙制度（シンガポール）など、この5カ国が相対的に多数決型の傾向をもっていることが特筆される特徴である。比例性・代表性、政党システムと政党組織、そして権威主義体制の維持といった点にこうした制度の及ぼす効果が認められる。

選挙が定期的を実施される一方で、フィリピンやタイでは、選挙ではなく街頭行動で権力交代を図る事件が発生している。また、タイやインドネシアでは、近年、選挙制度が頻繁に変更されてきた。マレーシアやシンガポールでは、選挙制度に変化がないなかで、政権与党の優位性に揺らぎがみえるようになってきた。こうした政治的動きは選挙制度にどのような影響を与えるのか、あるいは選挙制度はこうした政治的動きと何らかの関係があるのか、さらに関心をもたれることだろう。