

ジョコウィ大統領の政権運営

—「弱い大統領」をいかに克服するか—

川村 晃一

●初の庶民出身大統領への期待

インドネシア初の庶民出身大統領として、ジョコウィは国民の大きな期待を背負って政権を発足させた。しかし、これまでのところ、国民の評価は揺れている。日刊紙『コンパス』が実施した世論調査によると、ジョコウィ政権の業績に満足していると答えた回答者は、政権発足後の二〇一五年一月時点で六一・七％、四月が五三％、七月が五七％である。とくに、汚職撲滅委員会と警察の対立が続く法執行の分野や、成長鈍化とルピア安が続く経済分野では、満足と答えた回答者が過半数を切っている。

になったいまでも続けられている。国民目線に立った政治に対する国民の評価は高く、今後の政治運営に対する期待もいまだに高い。

しかし、根強い国民の支持がある一方で、ジョコウィの政治的支持基盤は脆弱である。その弱さが、ジョコウィが政策的な成果をあげたことを阻んでいる。ただし、これはジョコウィという政治家の個人的な資質に原因が帰せられるものではない。むしろ、誰が大統領になったとしても同じような困難に直面する、制度的な構造にその原因は求められる。

●インドネシアの「弱い大統領」

その制度的要因とは、大統領がリーダーシップを発揮しづらい弱い立場にあるという点である。インドネシアの大統領の立法に関する権限は、議会に比べて非常に弱

い。そのため、政策遂行に必要な立法化にあたっては、議会の同意をいかに得るかが最も重要である。

大統領の立法権限の小ささを補うためには、議会過半数の政党を政権に取り込んで多数派を形成し、議会の同意を得ることを確実にすることが最も有効である。しかし、国会で単独で過半数を制することができない政党は過去にひとつもなく、多数の政党が議席を有している。このため、事前に複数の政党で連立を組んで、議会の過半数を確保しておく必要がある。ただし、連立の規模が大きくなれば、それ

だけ与党各党に対する政治的な配慮が必要になり、大統領のリーダーシップは制約されてしまう。議会に対しては、連立与党に対しても妥協が必要になるとすると、大統領が最も頼りにするのは自らの出身政党であろう。しかし、こ

こでも大統領は制約を受ける。なぜなら、大統領制の場合、大統領は必ずしも政党の指導者である必要はないからである。この場合、国民全体から支持を受けた大統領と、個々の選挙区や支持基盤の利害を優先しがちな出身政党との間で利害対立が発生し、両者の関係は不安定化しやすい。大統領は、自らの出身政党が常に味方として政権を支えてくれると期待することはできないのである。

つまり、インドネシアの大統領は、立法権限が小さいために議会によって制約を受けるだけでなく、多数の政党からなる連立与党、さらには自らの出身政党によっても行動の制約を受けるのである。ジョコウィ大統領の最初の一年は、まさにこれらの障害をいかに乗り越えていくかという課題に費やされたと言ってもよい。

●野党に牛耳られた国会

ジョコウィは、五政党が擁立した大統領候補だった。しかし、その合計議席率は三七％と、大統領選の時点ですでに少数派だった。大統領選後、野党陣営から一政党が政権に加わったが、それでも与党の議席は国会の四四％にしか達

しなかった。ジョコウイ政権は、少数与党政権として発足せざるをえなかったのである。

議会で過半数を制している野党連合とジョコウイ政権との対立は、政権発足前から始まった。二〇一四年七月七日、改選前の国会は、議会の権限を強めたくて議会議堂を過半数勢力が一手に握れるように議会議法を改正した。その結果、一〇月に開会した改選後の国会では、正副議長ポストをすべて野党陣営が独占することに成功した。また、各委員会の正副委員長ポストについても、与党陣営が話し合いで比例配分を主張して審議をボイコットするなか、野党陣営が単独で委員会を開催し、全委員会の役員ポストを独占してしまった。

国会運営が過半数を制する野党陣営に握られていることに変わりはない状況である。

●連立与党への配慮

ジョコウイ政権は五政党の連立政権として発足した。これだけ多数の政党の連立政権になった原因は、ジョコウイの出身政党である闘争民主党が、二〇一四年四月の議会選で一〇年ぶりに第一党に返り咲いたものの、得票率一九%にとどまったためである。

政権発足前のジョコウイは、利権配分にもとづく旧来の政治から決別するため、連立に加わる政党からの事前のポスト要求を拒否し、新内閣は専門家を中心に構成することを表明していた。しかし、連立を組む以上、政権に参加する政党にはそれなりのポストを配分しなければならなかった。三五の閣僚ポストのうち、非政党人の専門家は過半数を占めるが、二一ポストにとどまった。残りの一四ポストは、議席数の多さに応じて連立参加政党に割り当てられた。

ガワテイ・スカルノプトウリ元大統領をはじめ、他の連立政党党首らが推薦する候補者との調整が必要だった。とくにメガワテイ周辺からは、露骨な情実人事の要求が出されたが、ジョコウイも自らの出身政党の党首からの要求を拒絶することはできなかった。

連立与党に配慮した人事は、内閣発足以降も続いた。大統領諮問会議、検事総長、国家情報庁長官など、政治的に中立的な人物の任命が望ましいポストにも、連立政党の幹部らが次々と充てられた。

与党に配慮した人事の最たるものが、新しい国家警察長官の任命だった。しかし、この人事は、ジョコウイ大統領と与党との関係を著しく悪化させると同時に、ジョコウイに対する国民の支持を大きく低下させる要因になった。

●与党との軋轢

ジョコウイが新警察長官に指名したのは、ブデイ・グナワン国家警察研修所所長だった。しかし、この長官人事には不可解な点があった。ブデイには、不正な蓄財に関与していたのではないかという疑惑が以前から報道されていた。それにもかかわらず、ジョコウイ

は身辺調査をすることもなく、何人かいた候補者のなかからブデイを即決で選択したのである。閣僚任命の前に汚職撲滅委員会などに身辺調査をさせ、なるべくクリーンな人物を閣僚に任命しようとした時とは対照的であった。

なぜジョコウイは、このような疑惑のある人物を警察長官に指名したのだろうか。おそらくそれは、ブデイがメガワテイに非常に近い人物だったからである。彼は、メガワテイ政権期に、大統領副官としてメガワテイの周辺警護を担当していた。それ以来、メガワテイの厚い信頼を得ただけでなく、他の政治家らと広い人脈を築いた。

実際、ブデイは、内閣発足時に閣僚候補として名前があがっていた。しかし、汚職に関与していた可能性がきわめて高いと汚職撲滅委員会から指摘されたため、閣僚には選任されなかった。それでもジョコウイがブデイを警察長官に指名したのは、与党党首であるメガワテイが強く推したからだった。ところが、ジョコウイが新長官を指名したわずか四日後、汚職撲滅委員会がブデイを汚職容疑者に指定した。ジョコウイとしても汚職容疑者を警察長官に就任させる

わけにはいかなかった。

しかし、これに納得のいかないブデイが汚職撲滅委員会に対する逆襲を始めた。彼は、汚職撲滅委員会による容疑者指定が不当であるとして、裁判所に提訴した。警察も、同委員会の正副委員長が過去に犯罪事件に関与していた疑いがあるとして彼らを逮捕して辞任に追い込むなど、汚職撲滅委員会を容赦なく攻撃した。

さらに、与党内からもブデイを任命しないジョコウイに対する反発が強まった。闘争民主党内からは、ジョコウイ大統領を弾劾しようという動きまで出る有様であった。これに対してジョコウイ周辺からも、いまの与党連合と野党連合とをそっくり入れ替えて、連立を組み替えようという動きが出た。

結局、ジョコウイはブデイの人事案を取り下げ、副長官のパドロディン・ハイティを長官に指名して国会の同意を得た。ただし、その後ブデイは汚職事件の追及を逃れただけでなく、警察副長官に任命され、実を取った形になった。闘争民主党も、大統領弾劾が容易ではないことを認識する一方、メガワティ党首が四月の党大会の場で、党員は「党の役人」としての

責務を果たすよう述べて、暗にジョコウイに対して釘を刺した。

この警察長官人事をめぐる一連の混乱で明らかになったことは、ジョコウイ大統領とその出身政党である闘争民主党との関係構築の難しさである。ジョコウイは、党員ではあっても、党の政治家としての経験は皆無であり、当然ながら党の幹部だったこともない。ジョコウイは、与党内に強い政治基盤を持たず、党をコントロールできないのである。連立与党も自身の出身政党も、いつも大統領を支えてくれるわけではなく、大統領には勝手な行動をさせまいと目を光らせている存在なのである。

●リーダーシップ確立への模索

議会や与野党各党に行動を制約されるジョコウイが自らのリーダーシップ確立に向けてとった方策が、大統領府の強化であった。まずジョコウイは、内閣発足にあたって、立候補時から政策や戦略作りを支えてきた腹心の学者を大統領直属のポストに任命した。国家官房長官のプラティクノ、内閣官房長官のアンディ・ウイジャヤント、国家開発企画相のアンドリノフ・チャニアゴらである。

さらにジョコウイは、二〇一五年二月に大統領補佐官室を設置することを決め、大統領府の強化を図った。大統領首席補佐官には、元陸軍将校で地方首長時代からジョコウイと親しかったルフット・パンジャイタンが任命された。その下には五人の次席補佐官が置かれたが、彼らも、ジョコウイの選挙参謀や学者など、政党とは関係のない人物である。大統領周辺だけは連立与党からの人事介入が避けられるため、そこに自らが信頼

できる人物を配したのである。しかし、大統領府強化の動きに対しては、すぐに牽制する動きが出た。闘争民主党からは、アンディ、プラティクノ、ルフットの三人が党と大統領の意思疎通を意図的に妨害していると批判する声があがった。カラ副大統領周辺からは、大統領補佐官室は副大統領の権限を弱めるものと警戒する声があがった。

大統領府強化の構想は、実はウドノ前政権の時からあったものである。ウドノも、「弱い大統領」という現実に直面して、大統領府を強化することによりリーダーシップを発揮できるように環境を作ろうとした。しかしこの時は、

第一期政権時に副大統領だったカラが自らを閑職に追いやるものだとして反対し、実現しなかった。今回も、大統領府強化の動きには周辺から横やりが入るといって同じ構図が繰り返されている。

八月一二日にジョコウイは内閣改造を行った。ルフットが政治・法務・治安担当調整相に異動し、アンディとチャニアゴは更迭された。内閣官房長官の後任には、プラモノ・アヌン闘争民主党元幹事長が就任した。プラモノの任命は、ジョコウイが政府と与党、なかでも闘争民主党との意思疎通を優先した表れであろう。大統領府の強化よりも、国会や与党との関係をいかに改善していくかをジョコウイも優先したようである。九月二日には、国民信託党が政権入りを発表し、与党は議会過半数を押さえた。これで、今後の国会運営の見通しにも明るさがみえてきた。それでも、立法権限が弱く、多党連立政権を組み、出身政党に足場を持たないという「弱い大統領」の制度的枠組みは、ジョコウイ政権の下でも変わらない。
(かわむら こういち／アジア経済研究所 東南アジア研究グループ)