

第4章

インドネシアにおける開発体制の形成過程

——1971年総選挙と85年選挙法の意義——

はじめに

インドネシアにおいて、1945年8月17日に独立が宣言されてから、今年(1993年)で48年目である。この間に大統領の地位に就いたのは、スカルノ(Soekarno)とスハルト(Soeharto)の2人だけである。前者は、民族主義運動の指導者として独立を達成、後者は、軍人として治安秩序回復を成功させた功績から、選挙によらない方法で大統領に就任した。そしてそれぞれには後に、「独立の父」、「開発の父」の称号が与えられた。「独立」「開発」という2つの言葉は、インドネシアの国家形成の過程を表しており、時代の要請を象徴する響きをもつように思われる。

この2人の大統領の交替劇は、通常「9・30事件」と呼ばれる1965年10月1日未明のクーデターを契機とするものである。この事件の経済的背景としては、財政赤字、インフレーションによる社会の混乱があり、政治的背景としては、軍とインドネシア共産党(Partai Komunis Indonesia, 以下PKIと略)の対立があった。軍とPKIの力の均衡を保つ存在であったスカルノの健康状態が悪化し、軍の勢力拡大に危機感を抱いたPKIは、同党に同調する一部の軍人を従えてクーデターを起こした。しかし、クーデターは失敗に終わり、その結果、PKIおよびPKIを最後まで保護しようとしたスカルノ大統領が権力の中枢から消え去った。このクーデターによる政治的混乱を鎮め、秩序の

回復に貢献したスハルト将軍が、スカルノから権力の委譲を受け、第2代大統領となったのである。

1968年にスハルトが軍を基盤にして正式に大統領に就任してからすでに四半世紀近くの年月が過ぎ去った⁽¹⁾。スハルト体制は、「新秩序体制」(Orde Baru)と呼ばれ、彼の政治はスカルノ時代とは全く異なる新しい秩序を創り出した。その特徴は、スカルノが「独立」を強調し、インドネシア型社会主義の実現を目標としていたのに対して、スハルトは、「開発」を最優先課題とし、経済成長と政治的安定を目指してきたことにある。スハルト政権は経済的には、西側主体の外国援助と外国資本の積極的導入をはかり、政治的には軍による強権的傾向を強めた⁽²⁾。

スハルト大統領は、1993年3月に連続第6期目の大統領として、これまでの大統領選の時と同じく全会一致で選ばれた。インドネシアでは、スハルトが71歳というインドネシアにあっては稀にみる高齢になったにもかかわらず、スハルトに代わって大統領の職に就くことのできる人物が見いだせない。インドネシアの政情は先行き不透明な状態にあるといえよう。そして、副大統領には、以前から噂の高かった元国軍司令官トリ・ストリスノ (Try Soetrisno) 大将57歳が選ばれた。

1993年の選挙の特徴は、とりわけ副大統領に誰が選ばれるのかということに関心が集中したことである。インドネシアの1945年憲法第3章第8条には「もし大統領が在任中に死去、退任、あるいは職務遂行が不可能になったときには、その在任期間終了まで副大統領が大統領職を代行する」とある。この条項と大統領の年齢を考え合わせると、スハルトに6期目途中で不測の事態が生じたときには、新副大統領が、そのまま大統領に選ばれてしまう可能性が高い⁽³⁾。したがって、6期目の副大統領の選出については、前回1988年の大統領選挙時よりもスハルトがいつそう高齢になったことにより、より複雑な問題が横たわっていたわけである。とりあえず今後5年の間、スハルトは、トリ・ストリスノという新しいパートナーを得て、インドネシアの政治を動かしていくことになったわけである。

本章では、インドネシアにおける開発体制、すなわちスハルト政権についての考察を行なう。その考察の方法として、まず、スハルト政権発足後初の総選挙となった1971年総選挙を振り返って、それが今日のスハルト政権にとってどのような意味を持つものであったのかについて見る。次に、スハルト政権に正当性をもたらしている今日のインドネシアの選挙制度、政党制度とはどのようなものであるのか検討する。これによって、インドネシアの開発体制とは如何なる歴史的背景のなかで成立し、今日それはどのように維持されているのかを解明することができると思われる。具体的には、1971年総選挙において軍の果たした役割、スハルト政権を支えてきたゴルカル (Golkar, Golongan Karyaの略で「職能集団」と訳される)⁽⁴⁾ 成立の歴史的過程とその機能、インドネシアの開発体制の論理をつくったと考えられる、スハルト大統領側近アリ・ムルトポ (Ali Moertopo) の「浮動する大衆」(floating mass) 論、1985年に成立した「政治関係5法」に基づく選挙法について見る。

本章の構成は、第1節で、1971年総選挙における軍の権力奪取の過程について、第2節で、85年に成立した選挙制度、政党制度について、その実態を明らかにする。そして最後に、1971年総選挙でゴルカルが勝利した結果がもたらした、今日のインドネシア政治における非民主的諸問題についての考察、およびインドネシアの開発体制の将来展望を行なう。

第1節 ゴルカル結成と1971年総選挙

1965年10月1日未明に起きた9・30事件は、スカルノ大統領の旧体制 (Orde Lama) の崩壊、スハルト大統領の新体制 (Orde Baru) の誕生という、大きな政治変動をインドネシアにもたらした。同事件は、陸軍を中心とした軍による、武力を用いたPKI勢力一掃の引き金となった。そして、当時、非共産圏国で最大の党員を有したPKIが、同事件をきっかけに潰滅した。9・30事件以前のインドネシアの政治は、スカルノ大統領、軍、PKIという3者の

力のバランスによって成り立っていた。同事件後まもなく、スカルノ大統領の権力と権限が削減されていき、PKIが非合法化されるにおよんで、この力のバランスは完全に崩れ去った。その結果、上述の3者間の権力争いに勝ち残った軍による政治権力独占への口火が切られた。

軍の支持するスハルト政権は1968年に発足するが、実質的に政権の基盤を確立するにはさらに時間が必要とされた。当時 PKI 以外に存続していた、大衆に強い支持基盤を有する政党勢力を打破することがスハルト政権にとって不可欠であった。スハルトは、政党勢力からの要求を受けて1971年7月に総選挙を実施することを約束する。スハルト政権は強力な軍によって支持されてはいたが、政党勢力のような大衆からの支持基盤を持つ与党を持っていなかった。そこでスハルトは、ゴルカル（共同事務局）を与党として1971年総選挙に参加させることを決定した。スハルトは、総選挙でゴルカルを勝利に導くことによって、自らの率いる政権の正当性を国民に示す必要があったからである。こうして、1971年総選挙はスハルト政権にとって存続を賭けた絶対に負けられない選挙となった。その絶対に負けられない1971年総選挙に際して、絶対に勝つために実行された選挙工作とは如何なるものであったか。

1. PKI（インドネシア共産党）非合法化から総選挙法制定まで

9・30事件以後、1966年3月11日の命令書によってPKIは軍により非合法化された。当時、その他の政党勢力も軍によって規制、あるいは介入されつつあったが、実質的な社会、政治勢力としてまだ力を温存していた⁽⁵⁾。

それら政党勢力のなかで反PKIの立場で軍に協力してきたナフダトゥル・ウラマ党（Nahdlatul Ulama, 以下NUと略）やインドネシア国民党（Partai Nasional Indonesia, 以下PNIと略）は、総選挙が早期に実施されることを強く要望した。1966年時点におけるゴトン・ロヨン（Gotong Royong）国会内の議席比率によれば、PNIは約18%、NUは15%を占めていた⁽⁶⁾。彼らは、PKIの崩壊後、大衆からの支持を得られることに自信を持っており、新体制勢力

の勃興を抑制するため、よりいっそう強い立場に立ちたかったのである⁽⁷⁾。

政府は、政党勢力の要求する総選挙の早期実施には消極的であったが、一旦彼らと妥協した。1966年6月20日から7月5日の期間内に開催された暫定国民協議会 (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, MPRS) では、総選挙の日は68年7月5日と決められた。政府は、1966年11月、総選挙関連3法案をゴトン・ロヨン国会に提出した。提出された3法案とは、①総選挙の方法は、県単位に基づく小選挙区制度を導入する、②国民協議会 (Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR)、国会 (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR)、地方議会 (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD) の議員構成については、政党が各議会定数の半数だけを代表することとし、残り半分は機能集団代表 (Functional Groups) とする。さらに、その機能集団代表の内、半分は軍人が任命されることとする、③政党、機能集団、大衆組織の承認条件を定めて、政党数の削減を目指す、というものであった⁽⁸⁾。

しかし、ゴトン・ロヨン国会において、PNIやNUなど政党側からこれら3法案に対して激しい反論がでた。スカルノ大統領が1960年に発足させたこのゴトン・ロヨン国会内には、すでに軍を含む機能集団代表 (後述する「ゴルカル」の前身となるもの) が存在していた。9・30事件後すぐの、1966年頃のゴトン・ロヨン国会内では、前述のようにPNIとNUが2大政党勢力を形成しており、政党勢力だけで全国会内議席の約42%を占めていた⁽⁹⁾。機能集団代表の方は数のうえで政党勢力をやや上回っていたのであるが、この頃の機能集団代表は政府の支持基盤であるとは言えず、政府与党としての機能を持つようになるのは、軍による選挙工作が本格的に開始された1969年後半頃からである。したがって、9・30事件後、軍の政治力が相対的に強まり、軍が政権を掌握しつつあったとはいえ、政府が法案を無事に国会を通過させるには、PNIやNUを中心とする政党勢力の協力が不可欠であった。

これら政党勢力側は、比例代表制度に基づく選挙制度を強く要求した。また、彼らは、軍に4分の1の議席を割り当てたことや政党承認の条件を批判した。1967年7月27日に双方の要求を譲歩し合って受け入れた「一括取引」

(paket)が成立した。そこでは、政府と政党の間で次のような合意が達せられた。①政府に国民協議会議員の3分の1、および国会460名のうち100名を任命する権利を与えること。そのなかには軍の代表が含まれること。②選挙は、州 (Propinsi) 単位の比例代表制を採用し、県 (kabupaten) 単位の原案は廃止する⁽¹⁰⁾。

1960年代後半頃の軍の政党政策については、政治システムを改革し、近代化する必要性に関しての軍内のコンセンサスはあったが、それをどのように実行するかについて意見の不一致がみられた。しかし、彼らを大きく以下の2つの立場に分けることができた。

ひとつは、「改革急進派」(reformasi-sekarang)と呼べるもので、「寡頭的でイデオロギー指向の政党システムをより民主的で計画指向のシステムに転換するために至急改革が必要である」として、既存の政党と競うためには大衆に基盤をもつ政党組織を作る必要があると考えるグループである。このグループには、当時のナスティオン (A.H.Nasution) 大将、陸軍戦略予備軍 (Kostrad) 司令官クマル・イドリス (Kemal Idris)、シリワンギ師団長ダルソノ (Dharsono) らがいた。

もうひとつは、「改革穏健派」(reformasi-nanti)と呼べるもので、彼らの戦略は、妥協を誘うことのできる政党指導者らを抱き込み、議会のなかで開発を指向する新しい連合を段階的に作り出すというものであった。改革穏健派は、「多くの政党政治家、とりわけナショナリスト・グループやイスラム・グループは、村落地域において真に強い支持を得ており、容易に彼らに挑むことができない。それ故、それら政党政治家を無視することは賢明ではない」ので、「経済プログラムに対する政党からの支持を得るためにも暫くは政党を存続させる必要があり、村落に入って大衆動員を行なうよりも官僚機構や議会において戦略的地位を占めることがより重要で効果的である」と考えた。このグループには、スハルト大統領や、アリ・ムルトボ准将をはじめとする大統領側近らがいた⁽¹¹⁾。

両者とも政党の力を弱めることでは一致していたが、政党対策を急速に推

し進めるか、徐々に段階的に進めていくかということに差があったのである。したがって、上述した「一括取引」で政府が政党へ譲歩したことは、軍内部の改革急進派を大いに失望させた。改革急進派は、とりわけ、政府が当初の小選挙区制導入の主張を政党に譲歩して、州単位の比例代表制にかえたことに対して強く反発したと言われている⁽¹²⁾。

改革急進派は、特に西ジャワのシリワンギ師団において強かった。PNIやNUが強い支持基盤を持っていた中部・東部ジャワと異なり、西ジャワでは、マシュミ (Masyumi) 党が1960年に禁止されるまで最大政党であった。また、比較的シリワンギ師団の将校の間には、マシュミ党と一緒に禁止されたインドネシア社会党 (Partai Sosialis Indonesia, 以下PSIと略) に対する共感が広がっていた⁽¹³⁾。

このように軍内に立場の異なる2大派閥が存在する状況下で、1967年、改革急進派のシリワンギ師団長ダルソノと陸軍戦略予備軍司令官クマル・イドリス少将らによって、西ジャワで「2党制度」(dwi partai)が実施されるという噂が流れた。それは、既存の政党が解体されて、近代化と開発を目指す2政党が新たにつくられる計画があるというものであった。中央政府は、この2党制度実施については、他の地域で政党から激しい反対の運動を挑発することになるのを恐れて同調しなかった。そこでダルソノは、計画に修正を施して、今度は「2グループ制」(dwi grup)を提案した。それは、既存の政党を解体してしまうのではなく、2つのグループに分けるというものであった。1969年1月、2グループ制が、西ジャワのチアミス (Ciamis) 県において、それを望まぬ政党に対しては軍の圧力でもって導入された。ダルソノのやり方は、あまりに強引であったため、政党との協調路線を求めていた政府の戦略にも反した。ジャカルタの政党のリーダーがこのことに抗議したため、中央政府は、2グループ制の実施を中止するようダルソノに命令を出した⁽¹⁴⁾。

その後、1969年9月、ダルソノはタイ国大使として、また、クマル・イドリスは東インドネシアの第4方面軍区 (スラウェシ) 司令官としてそれぞれ転出命令を受け、軍内の要職から外された。さらに、1969年10月の国軍組織

の再編によって急進派勢力は一掃された。結局、この2グループ制をめぐる問題によって、改革穏健派である中央の軍の指導者たちは、新体制内にとって潜在的に危険な軍の急進派グループを追放する機会を得たのであった⁽¹⁵⁾。この「改革穏健派」の勝利によって、新しく大衆を基盤にした政治組織を作るという構想は、完全に挫折してしまう。そして「民主主義へ向かう改革のプロセス延期が政治的安定を維持するために必要だ」と考えるアリ・ムルトポラ大統領側近が、支配的な権力集団を形成し、軍部主流派としてスハルト体制下の開発政治をリードしていくことになる⁽¹⁶⁾。

1968年3月、第5回暫定国民協議会でスハルトが正式に大統領に就任した。しかし「一括取引」の詳細を詰める国会審議は長引いた。1966年の暫定国民協議会での決定に従えば、総選挙は68年7月5日までに行なうことになっていたが、国会審議の延長により、予定どおりに行なうことは技術的に不可能であることが明らかになった。政府が選挙を実施できないとした理由は次の①～⑤のような諸点であった。すなわち、①1955年の選挙からすでに10数年が経過しており、1961年に行なわれた最後のセンサスはもはや役に立たない。そこで、投票者の登録をもう一度初めから行なう必要があった。そのためには時間がかかる。②財政的問題があった。当時は、スカルノ期の経済政策の失敗がまだ十分に克服されていない状況下であり、選挙を行なうことは国家財政に莫大な負担をかけることになる。③秩序ある選挙を行なうには、治安が不十分である。④選挙を延期して国内の政治的緊張を抑える。⑤選挙を先に延ばすことで急速な経済復興を狙った経済開発5カ年計画（1969年4月開始）の成果があらわれ、政府に対する大衆のより大きな支持が得られるかもしれないという政府側の期待があった⁽¹⁷⁾。

政府は選挙を5年間延期することを提案したが、政党はこれに反対し、3年後の1971年7月5日までに選挙を実施することでなんとか政府に妥協させようとした。その後、1969年10月にスハルト大統領が突然、政党指導者と個別に会談を求めた。スハルトは、政党指導者たちに譲歩して、政府側が1971年半ばまでに選挙を実施することを受け入れた。その代わりにスハルトは、

政党側も選挙方法など残された問題に関して譲歩するよう求めた。その結果、ようやく行き詰りが打開されて、1969年12月、総選挙法（1969年法律第15号）と国民協議会、国会、地方自治体国民議会の構成と地位に関する法（1969年法律第16号）がゴトン・ロヨン国会で満場一致で成立、任命議員は、「一括取引」で取り決めた国会460名中100名、国民協議会920名中の307名、任命議員中、軍部代表（Golongan Karya Angkatan Bersenjata）と非軍部代表（Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata）の割合は3対1とされた⁽¹⁸⁾。

総選挙法は、①総選挙に参加できるのは団体だけとする（第1条）。②禁止された団体に直接、間接に関係した者を排除する（第2条）。③選挙管理機関は第三者機関とせず、内務大臣（当時は、後述する政府内の実力者アミルマフムド [Amirmachmud] 少将）を長とする6閣僚と13人からなるゴルカル（共同事務局）と政党の代表に補佐される総選挙庁（Lembaga Pemilihan Umum）のほか、各行政段階に応じた選挙機関に、それぞれの行政機関の長官が当てられる（第8条）。④軍は、選挙権と被選挙権をもたない（第11条および第14条）。⑤すべての立候補者は、公認組織から推薦を受けなければならない（第17条）。⑥総選挙に参加できるのは9政党とゴルカル（共同事務局）の10団体のみとする（第34条）など、政府に有利な内容となった⁽¹⁹⁾。このような総選挙法の成立によって、後述する大統領側近のムルトポ准将やアミルマフムド内相は、ゴルカル（共同事務局）への強引な支持工作を行なうことが可能になった。

2. 「指導される民主主義」時代の機能集団

ゴルカルは、機能集団（golongan-golongan fungsional）の集合体である。機能集団は、古くはオランダ植民地期の1918年にジャカルタに設立された植民地議会（Volksraad）内においてみられた。その後、日本軍政期に設立された中央参議院内において、また独立後には、インドネシア中央国家委員会（KNIP）内において農民や労働者のグループを代表する機能集団がみられた⁽²⁰⁾。この機能集団が、政治的な目的のために利用され、発展するのは1950年代後半、

スカルノの「指導される民主主義」期であった。

しかし、インドネシア人の「機能集団」という語の使い方は、通常の意味における「機能」、すなわち、「目的をもった働き」、「作用」といった意味とはなんら関係がなく、それは、単にインドネシアの政党、あるいは政治組織と関わりをもっていない集団であることを意味しているにすぎないのである⁽²¹⁾。スカルノ、および軍は、これら機能集団を国民協議会内に送り込むために、1945年憲法の機能集団に関する記述部分を強調してきた⁽²²⁾。新体制後、軍は、実際にはゴルカルが政党的役割をもっているにもかかわらず、ゴルカルを政党と呼ばずに機能集団と呼んできた。政党、および、西欧的な意味における政党政治こそが国家の政治的不安定と経済の混乱の源であると軍は考えていた。軍が機能集団を強調するのは、軍の反政党姿勢の表われである。

元来スカルノは、PNIの創設時より国家政党設立の構想を描いていた。自由民主主義期（1945～59年）には政党の役割が大きかったが、この時期に政治的安定が得られることはなかった。スカルノにとっては、インドネシアにおいて複数政党制導入による政治的混迷が続くなか、1956年に中国、ソ連を含む社会主義国を歴訪し、機能集団がそれら諸国の政治制度のなかで果たしている役割、また、一党制支配の国家が経済発展にとってより効果的であることに強い感銘を受けた。スカルノは、インドネシアのような多民族国家には複数政党政治はそぐわず、国家を分裂に追いやってしまうと考えた。社会主義国訪問は、スカルノに機能集団を政党にかわるものとする構想へと一気に導いたのであった。そして、究極の目標であるインドネシア型社会主義を達成するために機能集団を利用することが、必要であるとスカルノに確信させたのである。

しかし、スカルノの構想は、政党からの反対が強く、簡単には進まなかった。そこで、スカルノは、1957年5月6日、国家会議（Dewan Nasional）を設立した。国家会議は、政府のプログラムを実行する上で政府を補助するために設立されたことになっているが、実際には、政党の果たしていた役割を奪

うためのものであった⁽²³⁾。国家会議には、軍と機能集団の代表が送られた。当初、機能集団のカテゴリーのなかには、軍がまだ含まれていなかったが、1957年6月9日、スカルノは機能集団のなかに退役軍人が含まれるとした⁽²⁴⁾。このときから、軍の政治への参加の道が大きく開かれたといえる。

軍の政治参加が開かれた背景には、当時、対外的にはオランダとの間で緊張が生じて、インドネシア国内では西イリアン解放要求が高まっていたことがあった。1958年2月10日、ナスチオン大將は、軍が中心となった西イリアン解放国民戦線(FNPIB)を設立した。軍が立法府と行政府において利益を代表すべきであることを唱える「中道論」(jalan menengah, Middle Way)の提唱者であるナスチオンのもとで、軍は、軍事分野以外にも広く進出しつつあった。ナスチオン大將の提唱した「中道論」とは、次のような内容のものであった。すなわち、「インドネシア国軍は、政府の下に置かれて、生命のない道具であるような西欧モデルには従わない。一方、ラテンアメリカの軍がクーデター、反クーデターの繰り返しをもたらすだけの結果に終わったように、インドネシア国軍は、政府を掌握するべきではない。その代わりに、国軍は中道の道を歩むべきである。そして、政府を支配することを求めるのではなく、政治、社会生活のあらゆる分野に参加するべきである」⁽²⁵⁾。軍の要人によるこうした発言に対して、スカルノは脅威を感じ始めていた。

1959年12月、スカルノはナスチオンの西イリアン解放国民戦線を廃して、自らが国民戦線(Front Nasional)を設立すると宣言した。スカルノ自身、その議長におさまり、軍を抑えて、直接大衆に接近しようと試みたのであった。同戦線は、スカルノによってその構想が発表された段階では、個人のみがその構成員になれるとしていた。その理由は、政党を排除するためであり、同戦線の設立は、スカルノが理想とする一党制国家実現へ向けての第一歩とみなされた。そのため同戦線の設立に対して、PKIを含む政党は、政党解体の危機感を覚え、スカルノ案に強く反対した。その結果、後に同戦線についての詳細が発表されたときには、同戦線は、政党や軍を含む機能集団も加入できるようになっていた⁽²⁶⁾。

以後、軍とPKIが、国民戦線内で勢力を伸ばし、対立を激化させるようになった。スカルノの構想とは別に、軍はPKIの勢力伸長に対抗するために、すでに1957年頃より機能集団の代表を議会に送り込むことを考えていた。一方、スカルノは、1959年に議会制民主主義制度を廃して、指導される民主主義制度への移行を断行した。1950年制定の憲法は廃され、45年憲法への復帰が実施された。1960年、スカルノは、45年憲法に基づいて、ゴトン・ロヨン国会内で機能集団に議席を与えることを決定した。軍は、この決定により、機能集団として議席を得ることができるようになった。

軍は、機能集団を通じてPKIを含む諸政党と提携している大衆組織に影響力をもたらすことを考えた。当時、軍は、特にPKIの勢力拡大を懸念していた。軍は、諸政党に対抗するため、軍自身が指導する機能集団を設立していった。それが、反PKIを目標とする3大機能集団、すなわち、コスゴロ（多目的相互扶助協同組合、Koperasi Serba Guna Gotong Royong, KOSGORO）、相互扶助家族主義協議会（Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong 以下、MKGRと略）、インドネシア社会主義カルヤワン組織連合（Serikat Organisasi Karyawan Sosialis Indonesia 以下、SOKSIと略）である。これら3集団は、後にゴルカルの中核組織となり、トリカルヤ（Trikarya）と呼ばれた。1971年総選挙ではトリカルヤを中心とするこれら機能集団が、政府与党の働きをするゴルカル共同事務局（Sekretariat Bersama Golongan Karya, SEKBER-GORKAR）傘下に集められて選挙に参加した。

トリカルヤのうちまず、コスゴロとは、マス・イスマン（Mas Isman）少将によって1957年11月10日に設立された協同組合である。コスゴロの主な目的は、国民に実質的な援助を提供すること、そのために伝統的な社会組織を利用すること、特にインドネシアの人々の間に広がっている相互扶助の慣習であるゴトン・ロヨン（Gotong Royong）を利用することであった⁽²⁷⁾。そして、この協同組合は、政治的役割よりもむしろ社会経済的機能を強調し、衛生、宗教、教育、食糧生産といった多様な分野で活動し、国民の生活水準向上を目的とした⁽²⁸⁾。

コスゴロは、軍から実質的な支援を受けて政治的役割を増すが、その社会的プログラムの重要性を強調し続けた。そして、実際に国民からの支持を得るようになり、結果として、コスゴロは、政治の舞台でも強い影響力を持つようになっていった⁽²⁹⁾。

MKGR は、1960年1月3日、スガンディ (Sugandhi) 大佐によって設立された。これは、イスラムの機能グループを主体とする団体であったが、その活動は、経済、社会、教育、文化の分野にまで及んだ。MKGR は、インドネシア中にその組織を発展させた13の提携グループから成り立っていた⁽³⁰⁾。

SOKSI は、1960年5月20日、スハルディマン (Suhardiman) 大佐によって設立された。SOKSI の設立は、最初から政治的性格をもっていた。特に、PKI がその労働組織である全インドネシア中央労働者組織 (Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia 以下、SOBSI と略) を通じて公企業の支配をしようとしていたことに対抗することが SOKSI 設立の主要な狙いであった⁽³¹⁾。SOBSI の戦略とは、階級の相違を強調し、労働者と雇用者の間に不協和音をもたらし、敵対心を醸成するというものであった。一方、SOKSI の戦略とは、労働者の消費のニーズを強調することによって、労働者側と経営者側の調和的關係をつくりだすというものであった⁽³²⁾。

SOKSI を PKI に対抗できる団体にするために、インドネシア全土にメンバーを拡大する試みが続けられた。その結果、SOKSI は、1963年までに全国レベルで活動する、大衆を基盤にした60の機能集団と地域レベルの48組織からなるネットワークを持つに至った⁽³³⁾。

しかし、スカルノ政権末期頃のトリカルヤは、政党のような大衆の支持基盤を持つ勢力とは異なり、まだ反 PKI の目的のために軍によって寄せ集められただけの集団にすぎなかった。トリカルヤを中心とする機能集団が、よりいっそう効果的に軍を支持する大衆組織へと発展するためには、機能集団を垂直的に統合することのできる組織を作ることが必要であった。そのために作られたのが次に述べるゴルカル共同事務局であった。

3. ゴルカル共同事務局の設立と機能集団の統合

軍は、国民戦線内の軍と提携するあらゆる機能集団に対する調整的な役割を持った事務局として、1964年10月20日、ゴルカル共同事務局を設立した。ゴルカル共同事務局は、軍の力で反PKIという目的のために集められてきた事務局であった。しかし、同事務局は、諸機能集団に対して事務局の政策に従わせることができる連合体のような性格を持つものではなかった⁽³⁴⁾。

同事務局設立の翌年に起きた9・30事件以降、PKIが崩壊し、軍が政治の舞台上で支配的になり、行政府を掌握するようになった。この頃から軍は、議会内の機能代表の核として、また、PKIに対抗するための軍の支持基盤として、同事務局を利用できるということを意識し始めた。そして、軍はできるだけ多くの機能集団が同事務局に参加するように働きかけた⁽³⁵⁾。軍は、同事務局を通じて多様な機能集団をコントロールしようと試みた。

1967年11月2～7日に西ジャワのチボゴ（Cibogo）で初めて国家実務協議会（Musyawarah Kerja Nasional, Mukernas）が開かれた。当時、同事務局には291の機能集団が集まっていた。この時の会議の結果、来る総選挙に備えて組織構造の合理化、簡素化が試みられることになった⁽³⁶⁾。しかしこの段階では、ゴルカル共同事務局は、まだばらばらの諸集団が寄せ集められただけの状態にあって、再編されて政府与党へと変貌を遂げることは容易なことではなかった。その後の小集団の合併、吸収の結果、組織の数は201に減少した。その過程で、同事務局内部で依然として政党や政党のイデオロギーと結び付きを保持している集団、またはそのリーダーらが排除されていった。もし同事務局が政党勢力を凌ごうとするならば、この政策は絶対に不可欠であった⁽³⁷⁾。

そして1969年7月、この当時登録されていた269の機能グループは、以下に示すように7つの母体組織集団（Kelompok Induk Organisasi, 以下KINOと略）に分類、統合された。

- ①コスゴロ（多目的相互扶助大衆組織連合, Kesatuan Organisasi Massa Serba Guna Gotong Royong)
- ②MKGR（相互扶助家族主義協議会, Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong)
- ③SOKSI（インドネシア自立カルヤワン組織連合, Serikat Organisasi Karyawan Swadiri Indonesia)⁽³⁸⁾
- ④オルマス・ハンカム（国防治安省大衆組織, Organisasi Massa Departemen Pertahanan Keamanan)
- ⑤ガカリ（インドネシア共和国労働者連合, Gabungan Karyawan Republik Indonesia)
- ⑥オルガニサシ・プロフェシ（専門的職業組織, Organisasi Profesi)
- ⑦オルガニサシ・ブンバグナン（開発組織, Organisasi Pembangunan)

7つのKINOのうち前述した①～③のトリカルヤは、9・30事件を経てPKIとの勢力拡大競争に勝利した後もSOKSIを頂点にして発展を続け、ゴルカル共同事務局内の中核組織となっていた。①～⑥のKINOは、准将クラスの陸軍将校によって指導されたが、⑦の開発組織は、文民のスミスクム（Sumiskum）によって指導された⁽³⁹⁾。④～⑦のKINOには、トリカルヤとは異なる種類の機能集団が集められて、統合された。

④のオルマス・ハンカムは、1969年10月に10の直接提携した機能集団のための保護組織として設立された。このKINOは、他の組織に比べてはるかに同質的で、より効果的に組織されていた。何故なら、メンバーの大半が直接的、間接的に軍に関係があったからである。退役軍人からなる組織や軍人の妻たちからなる組織もあった。そして、オルマス・ハンカムは全行政レベルに達する効果的な組織を持つことが期待されたが、国防治安省との密接な関係、とりわけ、インドネシア全土の町や村に夜警団を持つ民間自警団（Pertahanan Sipil, Hansip）を通じて発展した⁽⁴⁰⁾。

⑤の1964年10月19日設立されたガカリは、最も多様な集団の集まりであった。このKINOは、必ずしも全国レベルにまで達して機能していない非提携大衆組織からなっていた。実際、ガカリは、「がらくたの寄せ集め」であっ

たと言われる⁽⁴¹⁾。しかし、1969年に90の機能集団を10の主要なグループの下に置いて成り立っていたガカリは、70年までに機能集団が100に増加し、12の柱となるグループの下に置かれるようになった。

⑥のオルガニサシ・プロフェシは1969年に設立された。そのメンバーには、知識人、医者、エンジニア、大学卒業者らが含まれていた。少なくとも第2級地方自治体にまで到達する垂直的組織の設立を目指した。しかし、同組織は、そのメンバーを専門的職業人に限っていたせいもあって、大都市、特にジャカルタに集中する傾向があった⁽⁴²⁾。

⑦のオルガニサシ・ブンバグナンは、「改革穏健派」の立場に立つ議長のスミスクム、ムルドポ (Moerdopo)、リム・ビアンキー (Lim Bian Kie)、リム・ビアンクン (Lim Bian Koen)、コスマス・バトゥバラ (Cosmas Batubara)、ダビッド・ナピトゥプル (David Napitupulu) ら知識人や政治家のためのフォーラムを提供するためにアリ・ムルトポによって利用された KINO であった⁽⁴³⁾。

④～⑦の KINO は、トリカルヤに比べると PKI に対抗する政治勢力としては力が弱かった。しかし、とりあえず、200を越えるばらばらの諸機能集団を7つのグループに垂直的に統合できた意義は大きかった。軍が独自の支持基盤を形成しようとするならば、軍の政策を伝えやすいピラミッド型の組織整備が必要であったからである。

1971年総選挙に際して、これら機能集団はゴルカル共同事務局の下に結集されて一政党となって参加する。

4. 政党に対する選挙干渉とゴルカル共同事務局への支持工作

総選挙法について政府と政党の間で決着が付き、政府は、本格的に1971年7月の選挙準備へ向けて動き出す。総選挙法でゴルカル共同事務局の参加が決定されたので、政府はゴルカル共同事務局を軸に機能集団を再編成し、選挙集票マシンとして利用することで総選挙に臨むことになった。

総選挙実施が決定された時点において、スハルトは、もし軍の将校たちが

ゴルカル共同事務局内で支配的立場に立てば、来る総選挙でそれを自らの選挙媒体 (vehicle) として利用できると考えた。しかし、側近の1人、アリ・ムルトポは、ゴルカル共同事務局は選挙マシーンとしてふさわしくないと考えていたとされる。その理由として、①ゴルカル共同事務局という組織は、種々雑多の組織の集まりであること、②同事務局内で支配的な立場にある軍と提携関係にある組織の指導部は、軍の将校らであったが、その大部分がスカルノ派であったこと、があげられる⁽⁴⁴⁾。当時、ゴルカル共同事務局は、まだ単なる様々な職業集団の寄り合いにすぎず、政党と戦えば勝ち目がないため、政府の与党などになりえる存在ではなかった⁽⁴⁵⁾。同事務局が政府支持の与党として選挙に参加し、勝利をおさめるためには、まず同事務局を再編成し統合すること、また、組織内部のスカルノ派を一掃することが不可欠であった。しかし、スハルトと政党勢力との間で約束された1971年7月の総選挙実施はさらに延期されることはなかった。

したがって、総選挙法の合意が達せられた1969年12月から総選挙が実施される71年7月までの期間は、政府が支持母体の地盤固めをするための残された期間となった。機能集団を再編する作業は容易なことではなかったが、総選挙に備えて急いで着手された⁽⁴⁶⁾。

総選挙に備えてスハルトから重要な任務を与えられていたのは、アリ・ムルトポ准将とアミルマフムド内相 (少将) の2将軍であった。何故なら、2将軍はそれぞれ、政治担当の大統領補佐官、公務員に対する強い影響力を持つ内務大臣のポストにあり、自らの地位を最大限に利用して選挙工作を行なうことができたからである。彼ら2人の選挙工作とはどのようなものであったか。

アリ・ムルトポ准将は、スハルトに最も近いと言われた人物で、当時は大統領補佐官として活躍していた。当時、ムルトポの政治的ポジションは、官僚、軍、大統領府、ゴルカル共同事務局の間を結び付ける中継点にあり、選挙工作全般に対して、最も重要な位置にあったと言われている⁽⁴⁷⁾。ムルトポが組織した特殊工作班 (Operasi Khusus, 以下 OPSUS と略) とそれが動かし

ていた総選挙準備委員会 (Badan Pengendali Pemilihan Umum, Bapilu) は、選挙準備にあたって政党および各種団体へ介入してそれら組織を混乱させ、また、人事に関与して政府への協調工作を行なうのに非常に大きな力を発揮した⁽⁴⁸⁾。

政党に対する選挙工作として、1970年4月、OPSUSはPNI全国大会に介入した。そして同大会において、党内で広く支持を得ていたPNI総裁のハルディ (Hardi) にかわって、政府に同調的なハディスベノ (Hadisubeno) が選出された。ハルディは、軍の行動に批判的であったために軍の介入を招いたのである⁽⁴⁹⁾。

1970年5月にも、OPSUSは弱小のインドネシア独立擁護連盟 (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia, 以下IPKIと略) の年次大会に介入し、政府寄りのリーダーを選出させた。

また、OPSUSは、1970年11月にパルムシの内紛に乗じて介入した。パルムシの初代議長は、ジャルナウィ・ハディクスモ (Djarnawi Hadikusumo)、幹事長はルクマン・ハルン (Lukman Harun) で、2人ともスハルトによって支持されていた。しかし、この頃までに彼らは、軍にもはや受け入れられない存在になっていた。同年10月17日、軍が支持するJ・ナロ (Naro) とアリ・イムラン・カディル (Ali Imran Kadir) は、新執行部を発表した。彼らは、新執行部に対する承認を得るために内務大臣アミルマフムドや国防治安省のダルヤトモ (Darjatomo) 将軍を訪問している。党内の混乱は11月20日まで続いた。そして、ムハマディア (イスラム改革派の全国組織) の著名なメンバーで政府と国家の代表機関の間の連絡係であった現職のミンタレジャ (Mintaredja) 国務大臣が、大統領決定によって新総裁に選ばれた。これも背後にOPSUSの働きがあったとされる。こうして、政府は次々と政府側に好意的な幹部の人事を実現させた。ジャワで有力なイスラム政党NUは、同じような干渉を避けるために1970年に予定していた党の大会を延期した⁽⁵⁰⁾。

政党以外にも、OPSUSは、10月のパレンバン (Palembang) で開かれたインドネシア新聞記者協会 (PWI) の大会に介入して、『ブドマン』 (Pedoman)

紙のロシハン・アンワール (Rosihan Anwar), 『コンパス』 (Kompas) 紙のヤコブ・ウタマ (Jacob Utama) に率いられるグループと, OPSUS の支持を受けたとされる 『ムルデカ』 (Merdeka) 紙の B・M・ディア (B.M.Diah) に率いられるグループの間に対立を引き起こした。その後, 情報省がディア側執行部を承認したため, 協会の混乱がいつそう拡大した⁽⁵¹⁾。

その他, OPSUS は, インドネシア医師会 (IDI) やインドネシア弁護士協会 (PERSAHI) にも介入して, ゴルカル共同事務局との提携を取りつけた⁽⁵²⁾。

一方で, 政府は, イスラム勢力に対してメッカへの巡礼資金やプサントレン (イスラム寄宿塾) への寄付金を通じて融和策をとった。政府は, ムルトポと同じ大統領補佐官であったスジョノ・フマルダニ (Sudjono Humardani) 准将に命じて, 1952年にスカブミ (Sukabumi) で設立されて以来すでに存在感が薄れかかっていたイスラム組織, イスラム教育改善事業協会 (GUPPI) を70年11月に突然復活させた。当時, 主にキヤイ (イスラム教師) の組織は, 宗教省の宗教教育総局長で NU のリーダーでもあったシャリフディン (H. Sjarifuddin) によって率いられていた。宗教相は, 従来 NU から任命されていたのであるが, パルムシに同調的な新聞は, シャリフディンがもはや軍のつくった協会を代表する人物になり下がってしまったことを批判した⁽⁵³⁾。1971年1月28日, 800人以上のキヤイが, スハルト側近らの出席する大統領宮殿内の会合に招かれて大統領自身の祝福を受けた。このように NU に対しても, 政府は組織の基盤を切り崩す工作にでた⁽⁵⁴⁾。

諸政党に対する人事工作について重要な点は, ムルトポやスジョノ・フマルダニが, PNI のイスナエニ (Isnaeni) やスノワール・スコワティ (Sunowar Sukowati), パルムシのシャリフ・ウスマン (Sjarief Usman), ミンタレジャ (Mintaredja), ナロ (Naro), プルティ (Persatuan Tarbiyah Islamiyah, Perti) 党のルスリ・ハリル (Rusli Halil), ムルバ (Murba) 党のマルト・ダルスマン (Maruto Darusuman), IPKI のアフマド・スカルミジャヤ (Achmad Sukarmidjaja) から党のリーダーと常に接触していたことである。彼らは, 政府の諸政策に対して口を挟むようなことはなかった⁽⁵⁵⁾。政党に対する工作の窓口として,

彼ら政党幹部は政府に利用されていたのである。

アミルマフムド内相は、内務省を軸に行政組織の力を利用して、ゴルカルへの支持工作を行なった。

1969年12月4日、ゴルカル内の政治的な浄化を目的とした内務大臣令「ブルメン12」(Peraturan Pemerintah, Permen No.12/1969)を発令した。これは、あらゆる機能集団のメンバーが政党との繋がりを持つことを封じるためのものである⁽⁵⁶⁾。

当然、この命令に対して、政党は強い反撥を示した。しかし、これに続いて1970年2月11日には、全公務員の政治活動への参加、および全軍人と高級官僚の政党加入を禁じる政令が出た(1970年2月11日付政令第6号)。もちろん、アミルマフムドはこの発令を強く支持していた。政令は、下級官僚が政党と関わりを持つこと禁じていなかった。だが、まもなくアミルマフムドは、内務省内の職員が政党と関わりを持つことがないよう圧力をかけ、彼らに新設の内務省職員組合(Kokarmendagri)、または職員夫人・女性職員組合(Pertiwi、1953年7月5日設立)への参加を強く要請した⁽⁵⁷⁾。

また、アミルマフムドは内務省以外にも、中央、地方の政府省庁が職員組合を設立するよう圧力をかけた。そして、実際にキャンペーンの終わるころまでにすべての省庁が内務省と同様の組織を設立した。NUの支持基盤である宗教省でさえも、宗教省カルヤワン連合(Ikatan Karyawan Departemen Agama)を設立した⁽⁵⁸⁾。

これら一連の措置は、公務員からゴルカルに対する「一元的忠誠」(monoloyalitas)を要求する支持工作である。こうして、アミルマフムドは自身の強い支持基盤を内務省内に持つことができた。アミルマフムドの工作によって、PNIをかつて支えていたジャワ島の公務員をゴルカル側へとそっくり引っ張りこむことができ、政府はPNIの支持層を断ち切り、その影響力を弱めることができた。

この他、地方政府の長官に対して、その地域においてゴルカル共同事務局が獲得すべき票の割当てが行なわれた⁽⁵⁹⁾。また、投票日7月3日は土曜日で、

労働時間内であるという理由から、政府職員や会社員は仕事場で投票できるようにするべきであるとアミルマフムドは主張した⁽⁶⁰⁾。そしてこれは実施された。

ムルトポとアミルマフムドの活躍によって、政府は、議会における政党勢力の切り崩し、および与党設立へ向けた第一歩を踏み出すことができたと考えられる⁽⁶¹⁾。

彼ら以外にも、パンガベアン (Panggabean) 大将とスミトロ (Sumitoro) 中將が長官、副長官として率いる治安秩序回復作戦司令部 (Kopkamtib) が、選挙権と被選挙権対象者のスクリーニングを受け持った (総選挙法に関する1970年政令第1号第49条および第2号第12条)。もちろん、このスクリーニングにもムルトポやアミルマフムドが加わったのであるが、ゴルカルと9政党が提出した3789名の候補者名簿のうち、数回にわたるスクリーニングの結果、768名がふるい落とされた。PKIに関与した者、9・30事件に関与した者、開発、パンチャシラ・デモクラシー (インドネシア共和国の国是となっている建国5原則に基づいた民主主義)、1945年憲法に対して積極的な支持を欠く者は被選挙権を認められず、排除された⁽⁶²⁾。このスクリーニングの結果、3大政党では、NUは415人中18人 (約4%)、パルムシは458人中131人 (約29%)、PNIは669人中164人 (約25%)、またゴルカルについても549人中11人 (約2%) が失格となった⁽⁶³⁾。

スクリーニングの後、1971年4月27日から6月25日までの60日間が公式の選挙運動期間となったが、潤沢な資金を誇るゴルカルの官僚組織を動員した運動が際立った。前述の総選挙法に関する1970年政令第1号は、選挙運動に様々な制約を課していた。①パンチャシラと45年憲法を問題として取り上げることが禁じる (第55条)、②政府と官吏、個人、集団、組織や外国などについて中傷することを禁じる (第56条)、③選挙集会は事前の届け出と許可を要する (第58条)、④宣伝文書類も事前の届け出が義務づけられた (第59条)⁽⁶⁴⁾。こうした選挙活動に対する制約のために、政策論争はもとより、政府批判どころか如何なる実質的な議論をすることも不可能であった。大統領や閣僚ら

は公務に事寄せて全国を飛び回り、選挙運動に従事した。また、彼らは、選挙運動が禁じられていた沈静期間 (masa tenang) 中にもゴルカル支援の運動を公務遂行と称して続けた。キャンペーンの期間中、軍による政党のキャンペーン妨害が行なわれた。軍は、選挙キャンペーン・ラリーの時に道路を塞いだり、集会場へと通じる橋を破壊したりした⁽⁶⁵⁾。

以前は政府に対して柔順な姿勢を示していた PNI のハディスベノも、政府側のこうした強引な選挙工作に直面して、政府による一連の選挙干渉に対して警戒を強めた。実際、政府に積極的な対決姿勢で臨んだのはハディスベノであったといわれる⁽⁶⁶⁾。PNI は、キャンペーンで故スカルノ大統領 (1970 年 7 月 21 日死亡) とのつながりを大いに利用しようとした。スカルノの教えである持たざる民のために戦う運動を掲げたマルハエニズム (Marhaenism) を普及させようとする治安秩序回復作戦司令部はそれを禁じた。これに対してハディスベノは、もし政府が禁止措置を実行するつもりであるなら、PNI を解散すると言って政府に挑んだ⁽⁶⁷⁾。

また、ハディスベノは、「もし、内務省職員組合に加入するように言われたなら、入ればよい。もし、サインするように言われたならサインすればよい。しかし、1971 年 7 月 5 日には、我々のシンボルが数字の 8 であることを忘れるな。」と支持者に訴えかけた⁽⁶⁸⁾。これまで PNI の支持基盤であった内務省の職員がアミルマフドが組織した内務省職員組合に加盟するということは、すなわち、PNI の支持者が政府側にそっくり奪われてしまうことを意味したからである。

ハディスベノの演説は政府に対してますます挑戦的になり、1971 年 3 月には、「10 人のスハルト、10 人のナスチオン、そして荷車 1 台分の将校を集めても 1 人のスカルノにはならない。」と民衆に訴えて、PNI の勢力挽回に尽力した。しかし、彼はその後まもなく同年 4 月にスマラン (Semarang) にある病院で謎の死をとげた⁽⁶⁹⁾。PNI は、選挙直前に指導者を失い、党内は混乱した。

NU も究極の目標が、イスラム国家建設ではないことを主張し始めた。し

かし、パルムシを率いるミンタレジャは、堂々と政府の行動を容認する態度をとっていた。PNI以外の主要政党も、政府から様々な圧力を受け続けたため、選挙が直前に迫ってくると、政党は、選挙に勝つことよりも、明らかに生き残りをかけて戦っていたといわれる⁽⁷⁰⁾。

1969年12月から選挙の行なわれた71年7月までのおよそ18カ月間に、当時の政党関係者の間で一般に使われていた興味深い引喩がある。それは、選挙をサッカーの試合に例えたものである。本来、審判は中立を守り、試合に参加すべきものではない。しかし、ゴルカル（共同事務局）チームの選手らは、政府の審判と同じユニフォームを着ているとみられる兆候が数多くみられたというものである⁽⁷¹⁾。換言すれば、1971年の総選挙は、審判（政府）が特定のチーム（ゴルカル共同事務局）だけに有利なように裁定するサッカーの試合に参加するようなものであり、相手チーム（野党）には全く勝機の見いだせないゲームであったわけである。しかも、試合前には出場選手に対して念入りなスクリーニングが行なわれており、また、野党チームの中には、上述のパルムシの党首のように政府側に同調的な態度を見せる選手もいたのである。

上の引喩が示すように、総選挙直前の時点においてゴルカル共同事務局の大勝が予測できるような、あらゆる面でゴルカル共同事務局圧倒的有利の状況がつくられたのであった。

5. 71年総選挙結果と2政党1ゴルカル化

1971年7月3日の総選挙は、軍と官僚組織を利用した強引な選挙工作によりゴルカル共同事務局の大勝に終わった。9月に別途選出され、ゴルカル共同事務局が独占した西イリアンの9議席を加えると、ゴルカル共同事務局は、公選360議席中236議席を獲得、公選議席数全体の65.6%を占めた。さらに、大統領が任命する国軍代表を含む100議席を加えると、国会総議席460議席中の336議席、実に73%を獲得したことになる（第1表参照）。

第1表 1955年と1971年に実施された総選挙結果

政党名	1955年選挙		1971年選挙	
	得票率(%)	国会内議席数	得票率(%)	国会内議席数
◇ Parmusi	(Masjumi) 20.9	57	5.4	24
◇ NU	18.4	45	18.7	58
◇ PSII	2.9	8	2.4	10
◇ Perti	1.3	4	0.7	2
(◇ PPP系小計)	43.5	114	27.2	94
◆ PNI	22.3	57	6.9	20
PKI	16.4	39	-	-
◆ Parkindo	2.6	8	1.3	7
◆ Partai Katolik	2.0	6	1.1	3
PSI	2.0	5	-	-
◆ IPKI	1.4	4	0.6	-
◆ Partai Murba	0.5	2	0.1	-
その他	9.3	22	-	-
(◆ PDI系小計)	56.5	143	10.0	30
Golkar(選出)	-	-	62.8	236
(任命)	-	-	-	100
合計	100.0	257	100.0	460

(注) ◇と◆のマークのついた政党は、1971年総選挙後それぞれ PPP（開発統一党）とPDI（インドネシア民主党）に統合された。

(出所) Leo Suryadinata, *Military Ascendancy and Political Culture*, アセンス, Ohio University Press, 1989年, 135-137ページ/梅澤達雄『スハルト体制の構造と変容』アジア経済研究所 1992年 31ページ。

1955年の第1回総選挙で最大政党となったPNIは、ムルトポの指揮していたOPSUSや総選挙準備委員会、また、アミルマフムドの管轄下にある内務省からの徹底した選挙干渉によって一番打撃を被った。1955年の総選挙では22.3%の得票率を獲得したPNIが、71年選挙ではわずか6.9%の得票率という有り様であった。

有力イスラム政党も、1955年の総選挙で見たような議席獲得を繰り返すことはできなかった。パルムシは、1955年選挙ではマシュミ党として得票率20.9%を獲得していたが、71年選挙ではわずか5.4%の弱小政党に転落した。NUは、1955年選挙で得票率18.4%から71年の18.7%と9つの野党のなかで唯一2桁台の得票を維持し、ゴルカルに次いで第2党の地位を維持した。野党の主要3政党がこの有り様で、他の弱小6政党についてはそのなかで最も多かったPSII (Partai Sarekat Islam Indonesia) がわずか2.4%、ムルバ党に至っては0.1%となり、IPKIとともに議席を失った。

ムルトポは、1971年総選挙におけるゴルカル共同事務局の勝因として、彼自身の74年の著作の中で次のように語っている。

「以前に政党に失望させられていた国民は、ゴルカル（共同事務局）に対して、その勝利を通じて社会の中で新しい活動勢力（penggerak）となることができるよう真に期待をかけていた。この勝利に関して様々な意見が出た。一方において、ゴルカル（共同事務局）の勝利は、資金面での余裕、政府高官、とりわけ国軍の支持、議会、諸機関、諸企業のなかのコルプリ（KORPRI、1972年設立の公務員組合——引用者注）の設立によって得られたと言う者がいる。また、様々な形で行なわれた脅迫によるものだと言う者がいる。勿論、これらすべてのことがゴルカル（共同事務局）の勝利に影響を及ぼしている。しかし、主要な原動力となったのは、政党のように歴史の汚点を全く経験したことがない、この新しい社会・政治勢力に対する国民の信頼と希望である。」⁽⁷²⁾

つまり、ムルトポは、政府と軍がゴルカル共同事務局への強引な支持工作を行なって1971年総選挙に勝利したという事実を部分的に認めながらも、新

体制後のインドネシアはもはや政党の時代ではなく、ゴルカルの時代であると言っているのである。「政党が歴史に汚点を残した」とムルトポは言うが、これは実際には、議会民主主義制度に基づく政治では民主的な政策決定の過程に時間がかかり非効率的であるということ、その結果、1950年代の政治的混乱に際してはなんら解決策を見いだせなかったことを指す。

しかし、1971年総選挙の過程を見ればわかるように、ゴルカルの時代は国民の信頼と希望によって生まれたのではなく、実際には軍による脅迫によって生まれたのである。

ゴルカル共同事務局の大勝を背景にして、軍はムルトポがつくったとされる「浮動する大衆」(floating mass) 概念を発表する。その内容も彼の著書にまとめられた。それによると、「浮動する大衆」とは「永久に政党とはつながりを持たない人々」のことである⁽⁷³⁾。そして、「一般大衆、特に村落の人々はいつも政党の政治的、イデオロギー的利害の犠牲になってきた。彼らは、視野の狭い政治的、イデオロギー的利害闘争に関わることによって、彼らの日常生活に関わる利益、生活の前進や改善のために必要なことを物質的にも精神的にも無視してしまった。そのような状況が再び繰り返されてはならない。」「大部分が村落部の住民からなる国民は、視野の狭い政治的、イデオロギー的問題から、とりわけ各自の村落社会の開発を通じて、国家開発の事業へとその関心を向けるのが望ましい。」として「そのためには政党の活動は、第2級行政区までに限られるのが望ましい。村落部での脱政治化、脱政党化プロセスの意義と目的はここにある。」とムルトポは言う⁽⁷⁴⁾。

すなわち、国民は政治の問題に関わるべきでなく、政党とのつながりを一切断ち切ってしまうべきであるということ、そして、国民は政府が立てた開発プログラムの実行にのみ専念するべきである、ということがムルトポの主張である。見方をかえれば、国民を「浮動する大衆」概念の定義のような状態においておくことこそが、政策決定の過程に時間がかからない、効率的な政治を行なう最善の方法であるということになる。

この概念から窺い知れるように、開発、そのための国民の脱政治化、脱イ

デオロギー化，脱政党化というマルチポの考え方は，その後のスハルト体制の開発の論理となっていくた⁽⁷⁵⁾。第1章の開発体制の定義に照らし考えてみれば，体制成立期に開発体制の論理をリードした軍人とは，「浮動する大衆」概念を広めたマルチポであった言えよう。

1971年7月17日，ゴルカル共同事務局は正式にゴルカルと名称を変えた。名称の変更とともに，組織再編成が行なわれた。そして，290の機能集団を傘下においていた7つのKINOは解体された⁽⁷⁶⁾。KINO解体の主要な理由は，SOKSIを代表とするトリカルヤのような大きなKINOが発展するにつれて強力になり，かなりの自律性をもって行動するようになったためであり，ゴルカルの統一が必要になったからである⁽⁷⁷⁾。

KINOは，公務員，労働，文化的精神的，国防治安と女性担当，青年と知識人に関わる5つの事務局の下に集団化された13の調整団体にとってかわられた。組織は，17人からなる顧問会議によって補佐され，5人のメンバーからなる全国評議会によって運営された。17人のなかには，ジョクジャカルタ（Jogjakarta）のスルタン，アダム・マリク，アリ・マルチポ，アミルマフムドのような政治的影響力の強い政府要人が入った⁽⁷⁸⁾。

1971年10月に召集された国会では，すでに既存の9政党を統合して「2政党1ゴルカル化」する政党再編の動きがあった。ゴルカルを除く，イスラム系の4つの政党，NU，パルムシ，PSII，Pertiと非イスラム系の5つの政党，PNI，IPKI，ムルバ党，パルクインド（Partai Kristen Indonesia, Parkindo），カトリック（Katolik）党をそれぞれ1グループとしたものである。ほどなく1973年1月，「2政党1ゴルカル」化が実現した。総選挙に大敗した政党勢力にとって，スハルト政権の打ち出す政策に対して為すすべがなかった。そして，イスラム系政党は開発統一党（Partai Persatuan Pembangunan，以下PPPと略），非イスラム系政党はインドネシア民主党（Partai Demokrasi Indonesia，以下PDIと略）と名付けられた。この政党再編の結果生まれた2野党内には党の主導権をめぐる混乱が起き，ますます政党勢力が弱体化することになった。

その後，「政党およびゴロンガン・カルヤ法」（1975年8月27日法律第3号）⁽⁷⁹⁾

が、政府が法案を1974年12月6日に議会にかけてから8カ月余りを経た75年8月14日に成立した。そのなかには「政党およびゴロンガン・カルヤの原則はパンチャシラおよび1945年憲法である（第2条第1項）。」という内容の条文があった。その他、「国家公務員（pegawai negeri sipil）は当局の了解を得て、政党およびゴロンガン・カルヤの党員になりえる（第8条第2項a号）。特定の職務にある国家公務員⁽⁸⁰⁾は、責任当局の文書による許可がある場合を除いて、政党およびゴロンガン・カルヤの党員になることができない（第8条第2項b号）。」という内容の条文が含まれていた。

そして、「政党およびゴロンガン・カルヤは下記の地域に執行部を有する。
a. 中央レベルではインドネシア共和国首都、b. 第1級地方自治体では州の首都、c. 第2級地方自治体では県／市。各郡および村には第2級地方自治体の執行部の代行者として委員（Komisaris）を置くことができる。委員は若干名の補佐員によって補佐される（第10条第1項）」と決められた。1975年の法改正で2政党1ゴルカルとも村落に代表を置けるようになった。政府側の譲歩であり、その結果、前述した「浮動する大衆」概念は強調されることはなくなった。しかしながら、もしある公務員が政党に入ろうとしても、上役のほとんどがゴルカルであるため、ゴルカルを選ばなければならなかったであろうということは十分考えられることであった⁽⁸¹⁾。また、大統領は政党およびゴルカルに対して監督権、および解散権を与えられた（第13条および第14条）。

1971年総選挙後決定された上述の「2政党1ゴルカル化」と「政党およびゴロンガン・カルヤ法」によって、すべての政党勢力がかつてのような勢いを失ってしまった。政党勢力は村落における支持基盤をほとんどゴルカルに奪われてしまったからである。ゴルカルもPPPやPDIと同様に村落で支部組織を作ることを許されていなかったが、実際には、ゴルカルだけは支部組織の代わりに行政組織と軍の機構を動員した。その結果、農村部の人口が多いインドネシアにおいては、ゴルカルが圧倒的に有利な立場に立つことができたわけである。1971年総選挙後、460議席あったインドネシア国会において、

ゴルカルだけで236議席、軍の代表を含む任命によって追加される100議席を合わせると、政府は立法院のおよそ73%を抑えていたことになる。そして、政府は国会内で数の論理を大いに生かして、法律を次々に制定していくことが可能になったのである。

6. PPP（開発統一党）とPDI（インドネシア民主党）の混乱

1975年制定の「政党およびゴロンガン・カルヤ法」は、専らゴルカルを優遇し、2政党を規制する機能を果たした。また、1971年総選挙を戦った野党9政党がPPPとPDIの2政党へ強引に統合された結果、その後、PPPとPDIのそれぞれの党内意見調整が難航し、今日に至るまで内紛が続いている⁽⁸²⁾。

PPPについて見た場合、1973年の政党統合後初の77年総選挙において、NUがまだPPP内の屋台骨をなしており、PPPの得票率は71年総選挙でのイスラム4政党の得票率27.11%を上回る29.29%を獲得できた（第2表参照）。イスラム教を基盤にした政党からなるPPPは、総選挙に際して、イスラム教の下に団結することができるという長所があった。その後、1982年の総選挙では27.78%と横ばいであった。しかし、PPP内ですでにNU系とパルムシ系の激しい対立が始まっており、後述する「政治関係5法」（84～85年制定）によってイスラム政党は混乱、NU系が党を離れた。その結果、PPPは、1987年の総選挙で15.97%、92年の総選挙で17.00%と得票率を落とした（第2表参照）。

一方、PDIについて見た場合、イスラム教を共通の基盤にした政党からなるPPPとは異なり、多様なイデオロギーをもつ政党からなっているために非常に結合力が弱い。PDIをリードするのは元PNI系であり、PNI系が支配的であることがかえってPDI内部の他の政党からの反発を買い、そのことがPDIとして合体された政党の発展にとっては不利益となっている。PDIがスカルノの肖像画を選挙時に持ち出したり、スカルノの教え（Marhaenism）

第2表 総選挙結果の推移

総選挙実施年	1971年	1977年	1982年	1987年	1992年
ゴルカル 得票率(%)	62.80	62.11	64.34	73.16	68.10
国会内議席数	236	232	246	299	282
議席占有率(%)	65.6	64.4	67.6	74.8	70.5
PPP 得票率(%)	27.11	29.29	27.78	15.97	17.00
国会内議席数	94	99	94	61	62
議席占有率(%)	26.1	27.5	25.8	15.2	15.5
PDI 得票率(%)	10.09	8.60	7.88	10.89	14.90
国会内議席数	30	29	24	40	56
議席占有率(%)	8.3	8.1	6.6	10.0	14.0
計 得票率(%)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
国会内議席数	360	360	364	400	400
議席占有率(%)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

(注) (1) 71年総選挙におけるPPPとPDIの得票率、議席数、議席占有率は、77年以降の総選挙との比較を行なうため、実際に総選挙を戦った9つの野党の数値を統合後の2政党に分類して、合計した数値を用いた。

(2) 71年総選挙の次の総選挙が76年に実施されずに1年延期になったのは、国内の政治的問題が理由である。

(3) 82年総選挙で議席数合計が4議席増加しているのは、76年に併合されて第27州目に加えられた東チモール州の代表議席である。

(4) 87年総選挙から、公選議席総数が360議席から400議席に改められた。

(出所) 第1表に同じ、137～139ページ/*Jakarta Post*、1992年6月29日。

を利用すること、また、かつてPNIが使っていた党旗に似た「野牛」(Banteng)の党旗をPDIのシンボルとしているのは、PNI以外のPDI所属政党からの妬みをもたらす。加えて、元PNI系からなるPDI指導部内の対立もある⁽⁸³⁾。

PNIは、スカルノが1927年に創設し、インドネシアの独立を目標において統一と団結を訴えかけた民族主義政党であった。独立後は、ジャワ島の中部・東部を中心に官僚層の間に強い支持基盤を維持してきた。しかし先に見

たように、PNIは、ムルトボやアミルマフムドラを中心とする政府と軍による徹底した干渉を受けて、1971年総選挙を境に支持基盤をゴルカルに奪われ、全く骨抜きにされてしてしまった。その貧弱になったPNIが、PDI内に統合されて後、PDIをリードしているというのが現実である。これまでの総選挙におけるPDIの得票率は、1992年総選挙がこれまでの得票率の最高で、14.89%、82年が最低で7.88%であった。そして、PDIは、総選挙においてPPPに次いで常に第3位に止まってきた(第2表参照)。

しかし、ゴルカルは第2位党のPPP、第3位党のPDIの2党が連合しても打ち破ることのできる相手ではない。1971年総選挙のわずか数年前に組織されたゴルカル(共同事務局)が、古くから大衆の支持を集めてきた政党勢力を打ち破って、今日では圧倒的に有利な立場に立つようになっていることを見れば、スハルト政権にとって政権成立後初の総選挙で大勝利をおさめたことの意義が如何に大きかったかがわかる。政党勢力が大敗し、混乱を招いている間に、立法院を制した政府は、政党の簡素化を実現し、政党をいっそう規制することに成功した。政府は、その後の総選挙で政党が勢力を復活させる道を断ってしまったのである。1971年に実施された、たった1回の総選挙の結果によって、政府はほぼ政党勢力の息の根を止めてしまい、その後のインドネシアの政治の流れをほぼ決定してしまった観がある。立法院が政府をチェックする機能を失ってしまったことで、行政優位の体制ができあがったと考えることができる。この行政優位の体制の確立によって、政府主導の経済開発プログラムの推進が保障されたのである。

第2節 1985年制定の政治関係5法

5年に1度開催されるインドネシアの総選挙では、国会、第1級地方自治体(DPRD-I)、すなわち州議会、第2級地方自治体(DPRD-II)、すなわち県議会の議員が選出される。スハルト政権下では1971年総選挙以降、77年、

82年、87年、92年とすでに5回の総選挙が実施された。1977年総選挙からは政党簡素化によって、2政党1ゴルカルで競われるようになった。しかし、いずれの選挙でも政府を支えるゴルカルが60～70%台の得票率で大勝利をおさめてきた(第2表参照)。総選挙が行なわれるたびに、1971年総選挙とほぼ同じ結果が繰り返されている。

第1節で見たように、1971年総選挙でのゴルカル(共同事務局)勝利の背景には政府と軍が協力して行なうゴルカル(共同事務局)支持工作があった。スハルト政権誕生後初の1971年総選挙の大勝利が政権の長期安定のきっかけとなったことは間違いない。ゴルカルの勝利を保証したものは、政府と軍による支持工作だけではなかった。実際には1971年総選挙のために69年に制定された総選挙法に見られたように、野党側に不利な法律によるところが大きかったと言える。今日の総選挙関連の法律は、「政治関係5法」で改正されたものである。5法とは、「総選挙法」(1985年インドネシア共和国法律第1号)、「国民協議会・国会・地方議会構成法」(同年第2号)、「政党・ゴルカル法」(同年第3号)、「国民投票法」(同年第5号)、「大衆団体法」(同年第8号)を指す⁽⁸⁴⁾。

5法によってそれまでの選挙制度がどのように改正されたのか。本節では、まず、1945年憲法における大統領と国会、国民協議会の関係を見て、その後、5法のなかでとりわけ国民協議会と国会の議員構成に関わる部分の法律について取り上げ、今日のインドネシアの総選挙の仕組みを検討する。

1. 45年憲法における大統領と国会、国民協議会の関係

大統領の権限が強いと言われる1945年憲法がどのように大統領の地位を位置付けているのか、また国会、国民協議会との関係はどのようになっているのか⁽⁸⁵⁾。

大統領と国会の関係⁽⁸⁶⁾

(1) 大統領は、国会の同意を得て法律を制定する権限を有する(45年憲法

第5条第1項)。

- (2) 大統領は、国会に対して責任を負わない(45年憲法解説)。
- (3) 大統領は、法律の制定と国家予算の作成のために、国会の同意を得なければならない(45年憲法解説)。
- (4) 議員内閣制度(sistem parlementer)とは異なり、大統領は国会を解散させることができない(45年憲法解説)。
- (5) 国会議員は、全員が国民協議会議員を兼務する(45年憲法解説)。
- (6) 国会は、いつも大統領の行為を監査することができ、もし、大統領が真に憲法あるいは国民協議会によって決定された国策大綱を侵していると国会が判断したときには、国民協議会は大統領に対して責任追及するための特別委員会を開くことができる(45年憲法解説)。
- (7) 大統領は、国会の同意を得て、他国に宣戦布告し、講和を結び、条約を締結することができる(45年憲法第11条)。

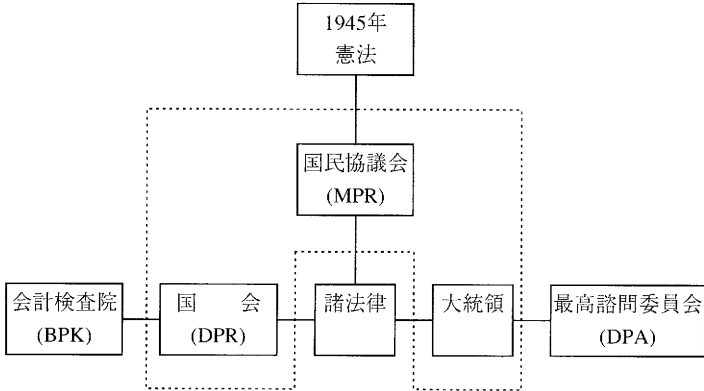
大統領と国民協議会の関係⁽⁸⁷⁾

- (1) 国民協議会によって任命される大統領は、国民協議会に従い、国民協議会に責任を負う。大統領は、国民協議会の受任者(mandataris)であり、国民協議会の決定を遂行する義務を負う(45年憲法解説)。
- (2) 大統領は、国民協議会と同位(neben)ではなくて、下位(untergeordnet)に位置する(45年憲法解説)。
- (3) 大統領と副大統領は、国民協議会によって多数決で選ばれる(45年憲法第6条第2項)。

上記の諸点を踏まえて、大統領を中心に大統領と国民協議会、国会の関係を整理すると次のようになる。大統領は、国民協議会に対して責任を負うが、国会に対しては責任を負わない⁽⁸⁸⁾。大統領は国民協議会より下位におかれ、国会と同位にあるとされる(第1図参照)。大統領は、法律の制定、国家予算の作成などの場合を除いて、国会の同意を得ることなく政策を遂行することができる。

そして、大統領と国民協議会、国会の関係は次のように解釈される。すな

第1図 パートナー関係にあるインドネシア大統領と国会、国民協議会の協力関係の図式



(出所) Musanef, *Sistem Pemerintahan di Indonesia* [インドネシアにおける行政制度], ジャカルタ, Gunung Agung, 1985年, 133ページを参照。

- (解説)
- (1) 大統領と国会は、(同じ地位の)パートナーの関係にあって、協力する。
 - (2) 大統領は、最高諮問委員会からアドバイスを求めることができる。
 - (3) 国会は、大統領の要請なしに、提案を行なうことができる。
 - (4) 大統領も国会も、法案(RUU)の作成においてイニシアチブをとる。

わち大統領、もしくは政府と国会の関係は、政策をめぐって対立する関係にはない。むしろ、大統領は、国会とは良きパートナーとして位置付けられ、協議を繰り返すものである。議会制民主主義時代においては、議会は政府の政策に対して異議を申し立てて対立する制度(sistem oposisi)であったが、今日の大統領と国会の関係は、その関係が緊密であるため、建設的な政策修正を行なう制度(sistem koreksi yang konstruktif)なのである⁽⁸⁹⁾。

しかし、大統領のパートナーである国会内には、ゴルカルとともに弱小ながら2野党が存在しているのである。一般に議会制度において野党は政権政党に対するチェック機能を持つとされるが、インドネシアでは、野党も政府の政策遂行に協力する良きパートナーであるべきだということになる。まさに、このような状態におかれている国会こそが、スハルト体制下で軍が目指

してきた理想とする立法府のあり方そのものなのであろう。

結果として、このような政府が理想とする立法府（国会）においては、政府の提出する法案を巡って、政府と野党の間で活発な議論がかわされることも稀になっている⁽⁹⁰⁾。立法府である国会で政府の提出する法案に対して議論がかわされることがないとするれば、インドネシアの政党政治において、野党は単なる形式的存在に過ぎないと言える。

新体制下の政治とは、「社会的闘争を最小限にし、経済生産性を最大にするメカニズムを作り出すこと」、すなわち、「迅速かつ、効果的、能率的な政策形成と政策実行のプロセスを保証する『秩序ある政治』のメカニズムを作り出すこと」⁽⁹¹⁾であると考えるとき、行政優位の政治の確立は、『秩序ある政治』のメカニズムを作り出し、維持するための最適条件なのである。これこそが開発体制の本質である。

2. 政党およびゴルカルに関する法律

政治関係5法案は、1984年に議会に提出され、85年までに成立した。これらの法律によって、政党や大衆組織に対する規制はこれまで以上に強化された。とりわけ、政権にとって最大の政敵とみなされてきた政治的イスラム勢力に対して、これらの法律は威力を発揮した⁽⁹²⁾。

「政党およびゴロンガン・カルヤに関する1975年制定の法律第3号」では、その「第2章 原則および目的」の第2条において、

第1項 政党およびゴロンガン・カルヤの原則は、パンチャシラおよび1945年憲法である。

第2項 本条の第1項の規定とは別に、本法律の制定時に存在する政党およびゴロンガン・カルヤの原則は、政党およびゴロンガン・カルヤの原則である。

となっていた。

しかし、1985年に改正された政党およびゴロンガン・カルヤ法（「政党およ

びゴロンガン・カルヤに関する1975年法律第3号の改正に関する1985年インドネシア共和国法律第3号)では、その「第2章 原則、目的およびプログラム」の第2条において、

第1項 政党およびゴロンガン・カルヤは、パンチャシラを唯一原則とする。

第2項 第1項の原則は、社会、民族および国家生活における原則をいう。とパンチャシラを「原則」から「唯一原則」の扱いへと改めた。

政党に対するパンチャシラ唯一原則化への動きは、すでに1982年の総選挙以後始まり、イスラム勢力に混乱を巻き起こしていた。1984年9月のタンジュン・プリオク事件、同年10月の華人系銀行バンク・セントラル・アジアの爆破事件、85年1月のジョクジャカルタのボロブドゥール遺跡爆破事件などは、政府のパンチャシラ唯一原則化への動きに反対するイスラム急進派のテロであるとみられた。しかし、政府は、反政府分子に対して治安機構を用い、断固たる態度で対応した。その結果、PPP内で有力な傘下組織であったNU勢力が、1984年のNUのシトゥボンド(Situbondo)大会においてNU結成時の精神に戻ることに、すなわち、「1926年の初志への復帰」を決定し、PPPから脱退するに至った。

また、PPPは、その党旗であるカーバ神殿のシンボルマークさえも変更を迫られ、イスラム勢力としてのアイデンティティーを喪失した(第2図参照)。結局、イスラム勢力はパンチャシラを唯一原則とすることを受け入れ、1987年総選挙でPPPが惨敗する原因のひとつとなった。スハルト政権は、政権発足以来の課題としてきた政治的なイスラム勢力の封じ込めに成功したようにみえる。

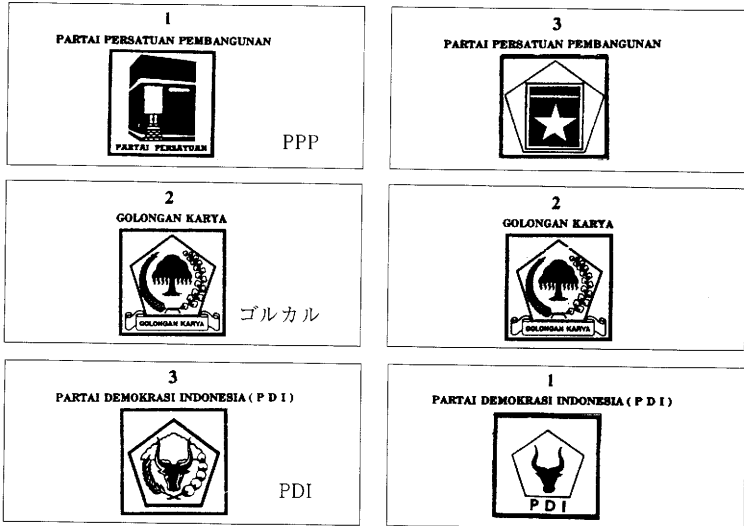
政府がイスラム組織を封じ込めることに成功したかどうか、断定することは実際には難しい問題である。しかし、上述の1985年に改正された「政党およびゴロンガン・カルヤ法」の第14条を見れば、少なくとも法的には完全な封じ込めが完成していることがわかる。すなわち、

第1項 大統領／国民協議会権限受託者は、明らかに第4条、第7条a号、

第2図 政党およびゴルカルのシンボルマークの変化

1982年までのもの

1987以降のもの



(出所) 第1表と同じ, 11図。

および第12条の違反行為（パンチャシラと45年憲法に反する行為のこと）を行なった政党およびゴロンガン・カルヤの中央執行部を職権で凍結することができる。

とあり、非常時には大統領の権限が野党の中枢にまでおよぶという内容になっている。

同5法の成立によって、スハルト政権の安定度をいっそう高めることになった政府は、政敵を封じ込めるのに暴力を用いて国内、国外から批判を招くことなく、法律を武器にして政敵に対処できるようになった。スハルト自身が政権発足以来常に注意を払ってきたことのひとつは、同政権が軍によって支配される政権であることに対する正当性の確保であったと考えられる。政権発足後、スハルトがゴルカル共同事務局を政府与党として総選挙に参加させることを決めたのは、同政権が形式的であれ国民によって支持されているという事実をつくり出したかったからであろう。1971年選挙以来、ゴルカ

ルを政権の支持母体として、選挙で大量の支持票を集めることに最大の努力を傾けてきたことは、まさにその表われであると言えよう。そして、総選挙での勝利をより確かなものにするために、スハルト政権は、総選挙から5年後の次の総選挙までの間に、新たに生じてくる政治的問題に対処するため、次々に新たな法的規制を設けていった。「法」は、政権を強化、維持していく上で非常に重要な道具のひとつである。

3. 国会、国民協議会の議員選出

今日のインドネシアにおいて、国民協議会、国会の議員がどのような方法で選出されているのか。1971年、77年、82年の3回の総選挙では、国民協議会、国会の議員数がそれぞれ920名、460名、87年と92年総選挙では、それぞれ1000名、500名と増員されて、総選挙が実施された。政治関係5法の制定

第3表 1987年総選挙結果に基づく DPR/MPR の議席配分

会 派	MPR (国民協議会)				MPR/ DPR合計
	DPR (国会)		DPR 議席に 基づく配分	MPR 追加 (任命)議席	
	公選議席	任命議席			
(A) ゴルカル	299	—	151	—	450
(B) PPP	61	—	31	—	92
(C) PDI	40	—	20	—	60
(D) 国軍代表	—	100	51	—	151
(E) 地域代表	—	—	—	147	147
(A') 諸組織代表	—	—	—	(任命)100	100
合 計	400	100	253	247	1,000

(出所) 『アジア動向年報』1988年版 452ページをもとに筆者作成。

によって、議員数とともに議員選出の方法が一部改正された。そのため、今日のインドネシアにおける、国民協議会、国会の議員選出方法について考察する場合には、改正後初めて実施された1987年、あるいは、92年総選挙の結果を見ていく必要があるが、ここでは資料の制約上の問題から87年総選挙の結果（第3表参照）をもとにその選出方法について検討する⁽⁹³⁾。

(1) 国会の構成

国会は、インドネシア唯一の立法機関であり、500名からなる⁽⁹⁴⁾。総選挙には、総選挙参加組織、つまり、ゴルカル（軍人は含まれない）とPPP、PDIの2政党のみが参加するが、これら3組織が公選で争うのは400議席、残りの100議席については大統領が国軍から任命する。各組織は国会内で会派（Fraksi）を形成する。ゴルカルは開発職能会派（Fraksi Karya Pembangunan）、PPPは開発統一党会派（Fraksi PPP）、PDIはインドネシア民主党会派（Fraksi PDI）、国軍は国軍会派（Fraksi ABRI）を形成する（第3表〔A〕～〔D〕参照）。

(2) 国民協議会の構成

国民協議会は、国民主権に基づく国権の最高機関であり、憲法制定、国策大綱（GBHN）の策定、大統領、副大統領の選出を行ない、定数は1000名である。そのうち半分の500名は、国会議員で占められる。残りの追加議員500名については、1945年憲法第2章第2条の規定に基づいて、以下の《1》～《3》の代表を追加することが規定されている。

《1》地域代表 各第1級地方自治体（全国27州）ごとに最低4名以上、最大8名以下となっており、その総数は、総選挙施行時の選挙人登録の結果に基づいて変動する（「1985年インドネシア共和国法律第2号」、第1条、第8条）⁽⁹⁵⁾。第1級地方自治体が代表を選出する。1987年の総選挙においては、27州から147名が選ばれた⁽⁹⁶⁾（第3表〔E〕参照）。ちなみに1992年の総選挙では、人口増加により地域代表として149名が選ばれている。同代表は地域代表会派（Fraksi Utusan Daerah）を形成する。

《2》諸組織代表 諸組織の助言に基づくか、もしくは大統領自身の発意 (prakarsa) に基づいて大統領が決定する (同法, 第1条)。これも大統領の任命によって100名が選ばれる (第3表 [A] 参照)。同代表は会派を形成せず、ゴルカルの開発職能会派に含められる。

《3》総選挙参加組織代表と「A.B.R.I.ゴロンガン・カルヤ代表 (国軍の代表)」 つまり、国会獲得議席数に応じて配分される追加議員のこと (第3表 [A]~[D] 参照)。前者は、総選挙参加組織の中央指導部が認証された国会議員総選挙確定候補者名簿のなかから提出する (同法, 第10条)。後者は、国軍司令官の助言に基づいて大統領によって決定される。定数は、国会議席数の構成に均衡させて決定される (同法, 第1条)。

その定数振り分けの方法についてであるが、国民協議会議員1000名から、国会議員500名を除いた残り500名のうち、まず、諸組織代表議員が大統領によって100名任命されるので、国民協議会追加選出議員定数は400名となる。次に、1987年総選挙についてみた場合、その400名から地域代表147名を除くと、残り253名となる。この253名を国会での各組織の獲得議席数に応じて (按分) 比例させる。例えば、1987年選挙で国会において公選で299議席獲得したゴルカルは、 $253名 \times (299名 \div 500名) = 151.2 = 151名$ となる。同様の計算方法によって、PPP は31名、PDI は20名と算出される。国軍代表も国会での任命100名を基礎にして計算され、 $253名 \times (100名 \div 500名) = 50.6 = 51名$ となる。

それでは、この国会、国民協議会構成法に基づいて選挙を行なうとき、選挙結果がゴルカルと軍すなわち、政府側にどれほど有利に働くのか。

まず、国軍代表は大統領の任命100名をもとに国民協議会追加議員51名が加えられ、同じく大統領の任命で選ばれる100名の諸組織代表を合わせると、政府側は、大統領による任命議員だけで国民協議会1000議席のうち251議席、およそ4分の1を獲得することになる。もちろん、任命は野党議員に対しては行なわれない。

そして、政府側が任命議員だけで251議席を獲得するのであるから、国民

協議会で政府側が過半数の501議席を獲得するには残り250議席あればよいことになる。しかしそれは、ゴルカルが公選で常に6割以上を獲得してきたことを考えれば全くたやすいことであることがわかる。

さらに政府側に数の上で有利なことは、地域代表 [第3表E] のなかにも軍人や明らかにゴルカルに所属すると考えられる人物がかなり見いだせることである⁽⁹⁷⁾。法律上、地域代表議員の選出方法が構成と地位に関する法律（「1985年インドネシア共和国法律第2号」）において明確に規定されていないからである。「地域代表は第1級地方自治体から選出される」（同法、第1条）、国民協議会、国会議員資格は、すべて「大統領決定で正式になる」（同法、第2条、第11条）、「選出の施行規則は政令でこれを定める」（同法、第8条）とされるだけで、その選出方法は明らかにはされていない。「選出」としているが、最終的に大統領がすべての議員選出決定を下すのであるから、結局、大統領によるスクリーニングが最終段階で「選出」議員に対しても行なわれるわけである。したがって、インドネシア語の法律文のなかで「任命」（diangkat）という語を「選出」（dipilih）という語の反対概念であると、日本語の意味から常識的に判断してとらえることは誤りである。

また、「第1級地方自治体の議員定数（定数は45名以上100名以下）の5分の1は、任命によるA.B.R.I.ゴロンガン・カルヤ（国軍代表）からなる」「その任命は、国軍司令官もしくはその他指名を受けた代行者の助言に基づいて、内務大臣が大統領名で決定する」（同法、第17条）、「第1級地方自治体議員資格は大統領名の内務大臣決定で正式になる」（同法、第18条）などから、国会、国民協議会の場合と同様、第1級地方自治体にもスクリーニングを通じて大統領、あるいは政府の権限が強く及んでいることが明らかである。これらのことから、第1級地方自治体から選出される地域代表には政府寄りの議員が多く選ばれるものとみなしてよさそうである⁽⁹⁸⁾。

上述のように、インドネシアの選挙制度にはあらゆる面からみて政府側有利、野党側不利な仕組みが用意されている。国民協議会、国会議員資格がすべて大統領決定で正式になるということであれば、スハルト大統領は、行政

府だけでなく立法府をも組織する権限があるわけである。

さらにもうひとつ付け加えておくと、憲法改正に関して「憲法改正のためには国民協議会議員総数の3分の2以上の出席を要する」（憲法第37条）とあり、今日の政治の仕組みの変更は、「話し合いの場」を通じては絶対に起こりえないようになっている。

前節で、1971年総選挙前のゴルカル有利の状況を示す引喩を紹介した。それは、ゴルカルチームの選手が審判（政府）と同じユニフォームを着ているケースが数多くみられたというものであった。20年を経た今日でも、ゴルカルチームの選手が審判とは別のユニフォームに着替えるというような、民主化の傾向を見せ始めたと窺えるような動きは一向に見いだせない⁽⁹⁹⁾。

相変わらず、ゴルカルチームの選手は、大勢で政府の審判と同じユニフォームを着ているとみられるケースの方が数多く見いだせそうである。ここでは中央政府の選挙についてしか取り上げなかったが、地方自治体（州、県、郡、村落）の長官選出についても、もちろん、ゴルカル有利の仕組みが作られている⁽¹⁰⁰⁾。

さらに、総選挙の翌年に行なわれる大統領選では、これまでに一度も対立候補が立つことなく、スハルトが、全会一致で全国国民協議会議員から支持されて大統領に選出されるという慣行が続いてきた。

以上のことから、スハルト体制下の選挙とは、国民が新しい政治の流れを生み出すために、国民自らが支持する代表を選出する選挙などではなく、むしろ、それは、政府がはじめから勝敗のわかっているゲームにわざわざ金と時間と労力を投じて、政権の正当性を公に示してみせるためのショーであると言えよう。

4. ヘゲモニー政党制度

これまでに見てきたことから、ゴルカルは、選挙において他の2政党に対して圧倒的に有利な立場に立っていることがわかる。ゴルカルを政府与党と

して考えるならば、今日のスハルト政権は、ゴルカルという与党を基盤としながら、同時に政権交代が絶対起こらないような制度によって固く守られていると言うことができる。

政府はゴルカルは非政治的組織であると主張しているが、総選挙の際には上述したように政党的機能を十分に果たしているのである。それでは、ゴルカルとはそもそも何であるのか。ブワロー (J.M.Boileau) は、選挙勝利マシン、軍の政党、権力を持ったエリートの機構、コーポラティズム政党など、これらすべての要素を合わせ持つものだという。1965年の9・30事件後、すなわち、スハルト政権の出現後、ゴルカルは、いくつかのラテンアメリカ諸国にみられるコーポラティズム的政治構造に著しく類似している点を持っていることが強調されている⁽¹⁰¹⁾。

本来、ゴルカルは、議会制民主主義を嫌う軍が政党に対抗するために組織したものである。国民協議会と国会の両方において、軍の利益(1987年~92年では国民協議会議員全体の約15%、国会議員の20%)が直接に代表されており、ゴルカル執行部が退役軍人によって運営されていること、そして、ゴルカルは軍が支配する政府の与党としての機能を果たしていることから、単純に「軍の政党」と呼んでもよいように思われる。

民主主義とは民意が政治に十分反映される状態にあることを意味するならば、政府が政権の正当性を獲得する目的のためにだけ、選挙時の集票を目的として半ば強制的に一時的動員を行なう道具となるゴルカルは、民主主義とは全く縁のない組織である。

それでは、この2政党1ゴルカルによって演じられるインドネシアの政党制とは、一体、どのようにとらえればよいのであろうか。

インドネシア人政治学者のアファン・ガファル (Afan Gaffar) は、「1971年総選挙以来、インドネシアは新しい政党制の時代、すなわちヘゲモニー政党制の時代に入った」⁽¹⁰²⁾という。

まず、ガファルは、独立以来、インドネシアは3つの異なる政党制のタイプを経験したとして、次の①~③に区分する。

- ①議会制民主主義期（1945～1959年） 政党が競争的な雰囲気の中かでかなりの自律性を有して急速に成長した。インドネシアが、複数政党制を経験した期間である。1955年9月に最初の総選挙が実施された。どの政党も単独過半数を得られなかったため、政治の安定を保ち、維持するのが困難であった。
- ②指導される民主主義期（1959～1965年） この期間は脱政党政治が実行された。多くの政党が存在していたが、それらの役割は劇的に低下せられた。指導される民主主義期の政治は、スカルノ大統領、陸軍、PKIの間の綱引きによって特徴づけられる。
- ③パンチャシラ民主主義期（1966年～現在） 政府を支持する政党であるゴルカルが、1971年の総選挙で圧倒的に勝利したとき、新しい政党制、すなわちヘゲモニー政党制が確立された。軍と官僚からの支持によって、ゴルカルはヘゲモニー政党となり、政府は総選挙を自らに有利に運営すること、政党を再編すること、そして大衆組織をコントロールすることが可能になった⁽¹⁰³⁾。

①～③のいずれの時代も民主主義という言葉が使われている。①の議会制民主主義期が、インドネシアの歴史上、最も民主的な政党政治が実現された時代であったといえることができるが、皮肉にも政治的には最も不安定な時代であった。そして、逆に1966年以降のパンチャシラ民主主義（建国5原則に基づく民主主義）と呼ばれる時代は、政治的には安定しているが、政治的自由を抑圧しており民主主義と呼ぶに相応しくない制度下にある。インドネシアの「開発体制」は、まさにこのパンチャシラ民主主義期に実現された。

そして、ガファルのいうヘゲモニー政党制度とは以下のように定義されている。

「ヘゲモニー政党は、公式上も事実上も権力をめぐる競合を許さない。ヘゲモニー政党以外の政党も存在することは許されるが、あくまでもセカンド・クラスの政党、ライセンスを受けた政党としてのみ許されるだけである。ヘゲモニー政党に敵対したり、平等の基盤で競合することは許され

ないのである。政権交代は実際に起こらないだけでなく、起こり得ないのである。政権交代の可能性などは思いもよらぬことなのである。これは、好むと好まざるとにかかわらず、ヘゲモニー政党が権力を掌握し続けるということである。一党優位政党の場合は、責任ある政府を生み出す諸条件に服するけれども、ヘゲモニー政党の場合は、対応力がなくとも実際上の制裁はなんら受けなくてもすむのである。政策の内容がどうであれ、その支配的地位は安泰であり、一切挑戦されないのである。⁽¹⁰⁴⁾

実質的には政府与党の機能を果たしているゴルカルを PPP、PDI と同じく一政党とみなして考えるならば、今日のインドネシアの政党政治の特徴をとらえるのに、ガファルの用いた議論は有益であるように思われる。一党制ではなく原則的に複数政党制が採られているにもかかわらず、PPP と PDI の2つの野党による政権交代が起こり得ない仕組みになっている。前述の「政治関係5法」が制定されて、2政党1ゴルカルのすべてがパンチャシラ唯一原則化を受け入れたことにより、事実上、3組織の間にはイデオロギー的な差異は無くなっている。ヘゲモニー政党制度のインドネシアは、実質的には一党制と同じである。したがって、インドネシアで野党は存在しないに等しい。

それでは何故、無力な2野党は廃されることがなかったのか。スカルノはかつて「政党を葬ろう」と公言していたが、スハルトは政党数を減らしても2政党は残した。これまで政府関係者のなかから「一党制」構想について発言する者が現われたときに、スハルトは反対した⁽¹⁰⁵⁾。軍が支配する政権が国内、国外からの批判に耐え、政権存続を正当化するためにも、独裁的イメージの強い一党制は避ける必要があると考え、形式的であれ複数政党制度を温存したいとスハルトは考えるのであろう。

おわりに——結論と展望

本章で考察したことから、次の2点が結論として指摘できよう。

まず第1に、現スハルト大統領が、民主的な方法で選出された大統領とは言えないということである。実際には、彼は、彼自身がスクリーニングを通じて選出したスハルト支持派の議員から、逆指名を受けて選出された大統領なのである。要するに、総選挙で国民が投票によって直接選出する400人の議員は、政府によって選挙前に「選出」済みなのである。

1945年憲法には、「主権は国民に存し、国民協議会によって完全に行使される。」(第1条)とある。そして、主権を有する国民は、公選400人の国会議員を選出する総選挙に参加する。これだけを見れば、インドネシアでは民主的な選挙が行なわれていると言える。しかし実態は、国会、および国民協議会代表の選出に当たっては、すべて大統領の決定で正式になると法律で規定されていること、つまり、行政府の権力、とりわけスハルト大統領の権力が、立法府の与党議員のみならず、野党議員のすべてを決定しているのである。その結果、スハルトは、1971年総選挙を含む、5回の総選挙でゴルカルを利用して勝利をおさめ、大統領選挙では対立候補が1人も立つことなく、5回とも国民協議会において全会一致で大統領に選出されてきた。こうした問題の根源は、大統領権限が非常に強い「1945年憲法」にあるといえる。現実には、大統領は国民協議会の下に置かれているのではなく、むしろ、国民協議会を含む、国会、1945年憲法などすべてが大統領の下に置かれているとも言えなくもない。

第2に、1971年総選挙以来、基本的に政党勢力を規制し、弱体化させる方向で改正、補強されてきた現行の「選挙法」「政党法」が、民主化へ向けて大きな障害になっているということである。

スハルトが政権を維持していく上で、「法律」が如何に大きな意味を持っているかについてすでに見た。ゴルカルが国会の圧倒的多数を占めている状

況にあつては、法律が一度制定されてしまうと、それを改正することはほとんど不可能である。政府は、その法律を武器に有利に政敵を封じ込めることができる。その結果、政府にとっては、法治国家の体裁を維持することが可能になる。これがスハルトのとった政権維持の戦術である。

スハルトは、国内だけではなく、国外に対する政権の正当性にも気を配ってきた。それが、政党を葬り去らない、2政党1ゴルカルの堅持にも表われたと考えられる。インドネシアの民主主義はパンチャシラと1945年憲法に基づくものであるとして、西欧型の民主主義とは異なるということは、スカルノ時代より主張されてきた。スカルノは一党制を主張していたが、スハルトは、たとえ形式的であるにせよ、代議制の仕組みだけは残した。そのことが今日では非常に重要な意味を持つようになっている。世界的に見て、アメリカのイニシアチブの下で、非民主的な国家に対する民主化圧力が強まり、経済制裁が続けられている。とりわけ、米ソ冷戦構造の崩壊後は、アメリカによる国連を通じた民主化活動が目立ってきた。スハルト政権下のインドネシアにおいては、東チモール問題が人権抑圧の点から特に大きな国際的な非難を浴びたが、それを除けば非民主的であることがあまり露呈してはこなかった。世界銀行、日本、欧米諸国が中心となった外国援助が今日までスハルト政府に対して継続されているのは、インドネシアの非民主的要素が、一応、各国の許容範囲にあるからである。このような国際環境下にあつては、政権の政治的安定を維持していくために軍を露骨に動員するようなやり方は、もはや政権の安定を維持することにつながらない。政権の安定には、反政府勢力を法律でもって抑えこむこと、つまり、政権の正当性を法的根拠で示すことが鍵となる。皮肉にもインドネシアにおいては、それらの法律が民主的政治の実現にとって高い障壁になっているのである。

最後に今後の展望についてふれておく。スハルトは、1993年3月、大方の予想どおり第6期目の大統領に選出された。おそらく、彼は年齢的、また健康上の不安を抱えながらも、もう1期大統領職を務めることになろう。スハルト政権は、今後5年にわたって継続することになりそうである。スハルト

後の予測は難しいが再び軍人の代表が政権を担当することになれば政権の維持、安定のために1971年総選挙以来継承されてきた選挙戦術、すなわち、与党ゴルカルを動員して、71年総選挙に際して決められ、その後政府側に有利に働くように改正、強化されてきた選挙法、政党法を武器にした戦術がとられそうである⁽¹⁰⁶⁾。何故なら、この方法が多数の退役、および現役軍人が権力を掌握している政権にとって、国内、国外からの非難に対して一番耐えられそうだからである。そして、スハルト政権下で始まった「インドネシアの開発体制」のモデルは、スハルト後も政治的安定を維持する体制のモデルとして継承されることになりそうである。

〔注〕

- (1) スハルトは、1966年3月にスカルノによる大統領令で大統領代行に任命されたが、その後正式に大統領に任命されるのは68年3月の暫定国民協議会においてである。
- (2) 強権的傾向を強めたスハルトの政治体制モデルについては、大形利之「スハルト政治経済体制研究」(亜細亜大学大学院経済学研究科『経済学研究論集』第16号 1992年2月) 47～79ページ参照。
- (3) しかし、同憲法第3章4条には、第1項に「インドネシア共和国大統領は、憲法に基づいて、行政権力を掌握する。」、第2項に「大統領は、その職務遂行において、副大統領に補佐される。」とあるが、この条文の解釈をめぐって、実際、副大統領は強力な政治力をもった人物であるのか、それとも単なる名目だけの首領にすぎないのか、議論がわかれる。つまり、憲法に副大統領の権限に関する明確な規定条項がないため、副大統領は、大統領とは異なり、国民協議会(MPR)に委任された人物ではないとみる解釈、また、国軍の最高司令官でもある大統領に代わって、副大統領がその職務を代行することはできないという解釈があり、副大統領の権限はかなり限定されるというものである。副大統領の地位について、憲法条文の明瞭さを欠くことを指摘したものとして、以下の論文を参照。Choesin, V.C., "The Indonesian Vice-Presidency : Problems in Leadership Succession," *Contemporary Southeast Asia*, 第11巻第2号, 1989年9月, 138～159ページ。
- (4) 1971年総選挙では、軍によって組織されたゴルカル共同事務局が、スハルト政権を支持し、勝利へと導いた。その後、共同事務局は、ゴルカルと改名され、与党としての機能を強めていった。総選挙が開催されるたびに、ゴルカルは、他の2党、すなわち、PPP (Partai Persatuan Pembangunan, 開発統一党) とPDI (Partai

Demokrasi Indonesia, インドネシア民主党) とともに総選挙に参加してきた。

PPP と PDI はパルボル, すなわち, 政党 (Papol, Partai Politik) と呼ばれるが, ゴルカルは前2者とは区別され, 政党の扱いを受けない。そして, 通常, これら3つは, まとめてオルボル, すなわち, 政治組織 (Orpol, Organisasi Politik) と呼ばれる。しかし, ゴルカルはスハルト政権の与党としての機能を十分に果たしてきているという判断から, 研究者の間では一般に政党とみなされて議論される場合が多い。本章においても, インドネシアの「政党制度」や「選挙制度」についてふれる場合, ゴルカルを政党と仮定して考えた。

- (5) 1966年4月には軍が, 早くも PNI (インドネシア国民党) の人事に介入している。軍は, PNI の分裂に乗じて党内主流派のアリ・サストロアミジヨヨ (Ali Sastroamidjojo) に対してハルディ (Hardi) とハディスベノ (Hadisubeno) らの反主流派グループを後押しした。そして, 後者のグループのなかから総裁としてオサ・マリキ・ワンサディナタ (Osa Maliki Wangsadinata), 総書記としてウスツプ・ラスウイジャヤ (Usep Ranuwidjaja) を選出させた。この他, 1966年10月, スカルノ時代に非合法化されたムルバ党の復活が認められたが, 50年代の地方反乱に関与したインドネシア社会党とマシュミ党の復活は許されなかった。また, 1968年2月, 近代派イスラム政党であるパルムシの結成に際しては, 条件として旧マシュミ幹部党員が, 同党に復活することを禁じている (Crouch, H., *The Army and Politics in Indonesia*, イサカ, Cornell University Press, 1978年, 254~255ページ)。
- (6) Nishihara, M., *Golkar and the Indonesian Election of 1971*, イサカ, Cornell University Press 1972年, Table I. (Changes in size and group representation of Indonesian Parliaments, 1949~1971)
- (7) Ward, Kenneth E., *The 1971 Election in Indonesia: an East Java Case Study*, メルボルン, Monash University, Center of Southeast Asian Studies, 1974年, 7ページ。
- (8) Crouch, 前掲書, 249~250ページ。なお, 国民協議会については後述するが, これは憲法の制定, 国策大綱 (GBHN) の策定, 大統領, 副大統領の選出を行なう国権の最高機関である。
- (9) Nishihara, 前掲書, Table I.
- (10) 同上書, 250ページ。
- (11) Mohtar Mas'od, "The State Reorganisation of Society under the New Order," *Prisma*, 第47号, 1989年9月, 6~8ページ / Mohtar Mas'od, "Pembangunan Ekonomi dan Peran Serta Masyarakat" [経済開発と社会参加の役割], Akhmad Zaini Abar 編, *Orde Baru* [新体制], ソロ, Ramadhani, 1990年, 126~127ページ。
- (12) 1966年8月にバンドン (Bandung) で開かれた, 軍のセミナーで, サルビニ・

スマウイナタ (Sarbini Sumawinata—元 PSI 幹部でエコノミスト) は次のような提案をしていた。すなわち、旧政党勢力は非合法化したくらいでは一掃できないであろうから、選挙は比例代表制ではなく、県単位の小選挙区制にするべきである。その理由は、①比例代表制の下ではよく組織化された政党に議席を奪われて大敗する。②小選挙区制であれば個人に対する投票ではなく、党に投票するのであるから、名が知られていない候補者であっても勝利のチャンスがある (Crouch, 前掲書, 248～249ページ)。その他、1955年の総選挙は比例代表制の下で行なわれたが、反政党の軍人らは、その結果生じた政治的混乱を繰り返さないためにも小選挙区制の方が比例代表制よりも優れていると主張した (Award Bahasoan, “Golongan Karya Mencari Format Politik Baru” [ゴルカルは新しい政治の様式を探す], Farchan Bulkin 編, *Analisa Kekuatan Politik di Indonesia: Piliham Artikel Prisma* [インドネシアにおける政治権力の分析: 雑誌プリスマからの抜粋論文], ジャカルタ, LP3ES, 1985年, 283ページ)。

- (13) Crouch, 同上書, 251ページ。
- (14) 同上書, 252ページ / Liddle, W., “Modernizing Indonesian Politics,” W.Liddle 編, *Political Participation in Modern Indonesia*, ニューヘブン, Yale University, South-east Asia Studies, 1973年, 192～195ページ。
- (15) Crouch, 同上書。
- (16) Mas'oe'd, “The State Reorganisation ……” 8ページ。
- (17) Nishihara, 前掲書, 5～6ページ / Boileau, J. M., *Golkar: Functional Group Politics in Indonesia*, ジャカルタ, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 1983年, 49ページ。
- (18) Crouch, 前掲書, 252～253ページ / Undang-Undang Pemilihan Umum [総選挙法], ジャカルタ, Sekretariat DPR-GR [ゴトン・ロン国会事務局], 1969年, 249～318ページ。
- (19) Nishihara, 前掲書, 11～12ページ / 梅澤達雄 『スハルト体制の構造と変容』 アジア経済研究所 1992年 27～28ページ。総選挙庁の下に、州レベルには第1行政区選挙委員会 (PPD I, Panitia Pemilihan Daerah I), 県レベルには第2行政区選挙委員会 (PPD II), 郡レベルには選挙委員会 (PPS, Panitia Pemungutan Suara), 村落レベルには選挙民登録委員会 (PPP, Panitia Pendaftaran Pemilih) をそれぞれ設置した。各委員会のトップには地方行政機関の長官が任命された (Ward, 前掲書, 12～13ページ / Afan Gaffar, *Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*, ジョクジャカルタ, Gadjadara University Press, 1992年, 67～68ページ)。
- (20) Award Bahasoan, 前掲論文, Farchan Bulkin 編, 前掲書, 263ページ。
- (21) Suryadinata, Leo, *Military Ascendancy and Political Culture: a Study of Indonesia's*

- Golkar*, アセンズ, Ohio University Press, 1989年, 5ページ。
- (22) 1945年憲法第2章第2条は、「国民協議会は、国会議員および法律で定める規則による地域と集団 (*golongan-golongan*) の代表をもってこれを構成する」としている。軍が、ゴルカルを選挙に参加させる根拠の拠り所はこの条文にある。
- (23) Suryadinata, 前掲書, 6~7ページ。
- (24) 同上書, 7ページ。
- (25) Crouch, H.; Zakaria Haji Ahmad 編, *Military-Civilian Relations in South-East Asia*, シンガポール, Oxford University Press, 1985年, 58ページ, /Jenkins, David, *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975-1983*, イサカ, Cornell University Press, 1984年, 2ページ。
- (26) Suryadinata, 前掲書, 8~9ページ。
- (27) Boileau, 前掲書, 39ページ。
- (28) 同上書, 40, 62ページ。
- (29) 1966年にスマランで開かれた第2回コスゴロ協議会で *Kesatuan Organisasi Massa Serba Guna Gotong Royong* (略は同じ *Kosgoro*) と名前をかえて, 大衆組織に発展した (Ateng Winarno 編, *Kamus Singkatan dan Akronim* [省略語/頭字語辞典], ジョクジャカルタ, Kanisius, 1991年, 329ページ)。
- (30) 同上辞典, 396~397ページ/Boileau, 前掲書, 40ページ。
- (31) Boileau, 同上書, 40ページ。
- (32) 同上。
- (33) 同上書, 41ページ。
- (34) Crouch, 前掲書, 266ページ。
- (35) Nishihara, 前掲書, 18ページ。
- (36) Boileau, 前掲書, 59~60ページ。
- (37) 同上書, 60ページ/Ward, 前掲書, 26ページ。
- (38) ③の *SOKSI* の略語の中の2つめの 'S' は, *socialis* (社会主義) から *swadiri* (自立) に改められた。
- (39) スミスクムは, 後に, 学生の政府批判に共感を抱き, 1977年総選挙後に権力を失ってしまう (Suryadinata, 前掲書, 81ページ)。
- (40) Boileau, 前掲書, 63ページ。
- (41) 同上書, 64ページ。
- (42) これは, オルガニサシ・プロフェシの *KINO* だけに限られた問題ではなかった。ほとんどの *KINO* が, 都市の外では効果的な垂直的組織を持たなかった。トリカルヤ *KINO* の構成要素の部分的例外を除いて, このことは, 概して, ゴルカル共同事務局全体にも当てはまることであった。ジャカルタ以外にある組織は, 形式的に存在しているだけのものが多かった。(同上書, 63~64ページ)。

- 43) Mas'od, "The State Reorganisation", 17ページ。
- 44) アリ・ムルトポは、ゴルカル共同事務局を効果的な選挙マシーンに転換する見通しに関して楽観的ではなかった。ムルトポは、むしろ、選挙をさらに延期する方法を考えていた。しかし、ムルトポは、すでに1971年7月に実施されることが決定した総選挙でゴルカル共同事務局が勝利をおさめられるように、工作活動を行なう重要任務をスハルトから命じられたのであった(同上論文, 16ページ)。
- 45) 1971年総選挙では、国会460議席のうち100議席は政府の任命によって満たされることになったが、ゴルカル共同事務局が過半数を占めるには、残り360議席中131議席(すなわち公選議席の約36%)を勝ち取らなければならなかった。
- 46) 実際、政府はゴルカル共同事務局を政府自身の党として発展させる計画を考えていたが、既存の政党に対抗できるほどの選挙マシーンを作り出せるという期待はほとんど持っていなかったようである。1970年8月の段階でも、同事務局の総裁であったスプラプト・ソコワティ(Suprpto Sokowati)少将は、ゴルカル(共同事務局)が「勝利する」ことを期待できず、第3位にとどまるであろうと言っている(Crouch, 前掲書, 264~265ページ)。
- 47) Nishihara, 前掲書, 21ページ。
- 48) 総選挙準備委員会の戦略家たちは、選挙前の1年半ほどの短期間で諸政党の持つような民衆の支持基盤を発展させることはできないことが分かっていた。そこで、ゴルカル共同事務局を独自のイデオロギーを持ったひとつの政党へと作りかえるようなことは試みなかった。その代わりに、彼らは、既成政党の支持者を同事務局へ引き入れるパトロネージ・マシーンを作り上げようとし、既成政党を支持する人たちが同事務局への投票に転じるための条件作りを目指した(Crouch, 前掲書, 267ページ)。
- 49) Nishihara, 前掲書, 21ページ。
- 50) 同上書, 22ページ。
- 51) 同上書, 21ページ。
- 52) 同上書, 22ページ。
- 53) 同上書, 23ページ。
- 54) 同上/Crouch, 前掲書, 267ページ。
- 55) Ward, 前掲書, 18~19ページ。
- 56) 「プルメン12」発令後、A・マフムドは、内務省がゴルカル共同事務局の屋台骨になると考えていた。そして、彼は、(一般の)公務員が政党に属することはまだ認められていると主張し続けてはいたが、政党を支持する者は解雇され、政党のメンバーは少なくとも昇進の障害になるであろうとも述べた(Crouch, 前掲書, 267ページ)。
- 57) Pertiwi は、今日、内務省婦人会(Dharma Wanita Unit Departemen Dalam

- Negeri) として知られる (Ateng Winarno 編, 前掲辞典, 483ページ)。
- 58) Nishihara, 前掲書, 37ページ。
- 59) 県長や市長らは、ゴルカル共同事務局のために30%の得票を目指して努力するよう強制されていた (Crouch, 前掲書, 265ページ)。
- 60) 投票所が政府の建物内にあることで政党投票者の数が知れるため、政府職員全体に無言の強制力を与えることができた。また、投票用紙に隠し番号がふられていて、投票後に照合するという方法もとられた (Nishihara, 前掲書, 38ページ)。
- 61) 選挙中より、総選挙準備委員会 (Bapiluu—ムルトボがゴルカル共同事務局を勝利に導くために特殊工作班 [OPSUS] を基盤にして設立) がゴルカル共同事務局を動かすようになっていたが、内務省職員組合 (Kokarmendagri) との間に確執が生まれていた。1971年総選挙後のゴルカル中央執行部は、ムルトボが総選挙準備委員会からムルトボ派を送り込んで支配的になった。一方、アミルマフムドは、選挙後、内務省職員組合に代わって設立されたコルプリ (公務員組合, Korpri) をおさえていた。そして、その後しばらく、ゴルカルの内部は、トリカルヤ (SOKSI, Kosgoro, MKGR の3つ)、コルプリ、ハンカム (国防治安省, Hankam), CSIS (戦略国際問題研究所でアリ・ムルトボが設立) の4派によって支配されていく (Suryadinata, 前掲書, 37, 43~47ページ)。
- 62) Nishihara, 前掲書, 25~26ページ。
- 63) 同上書, 巻末表IIより計算。
- 64) 同上書, 34ページ。
- 65) 同上書, 36~39ページ。
- 66) Affan Gaffar, 前掲書, 78ページ。
- 67) Crouch, 前掲書, 269ページ。
- 68) 数字の「8」は、投票用紙のなかでPNIに割り当てられた番号である。ゴルカル共同事務局を含む10党は、それぞれ1から10の番号を割り当てられていた (Affan Gaffar, 前掲書, 78ページ)。
- 69) Ward, 前掲書, 134ページ / Kaisiepo, Manuel "Dilema Partai Demokrasi Indonesia : Perjuangan Mencari Identitas" [インドネシア民主党のジレンマ: アイデンティティを求める闘争], Farchan Bulkin 編, 前掲書, 318ページ / May, B., *The Indonesian Tragedy*, シンガポール, Graham Brash, 1978年, 263ページ。
- 70) パルムシ (Parmusi) のミンタレジャは、選挙当日、「ゴルカルの勝利は、パルムシの勝利である」とまで述べた (Nishihara, 前掲書, 28, 41ページ)。
- 71) Ward, 前掲書, 21ページ。
- 72) Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional* [国家政治戦略], ジャカルタ, CSIS, 1974年, 82ページ。
- 73) Ali Moertopo, *The Acceleration and Modernization of 25 Years' Development*, ジャ

- カルタ, CSIS, 1972年, 86ページ。
- 74) 同上書, 85~86ページ/ Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional* [国家開発戦略], ジャカルタ, CSIS, 1981年, 98ページ。
- 75) 1970年頃のインドネシア政府の開発主義 (pembangunanisme) の考え方について, インドネシア人の M・マスドは次のように説明している。それは, 「イデオロギー闘争の無い (bebas dari konflik ideologis), プラグマティズム, 合理主義, 秩序 (ketertiban), そして専門技術 (teknokratis) に基づく政治構築 (pembinaan politik) を肯定する」ものである。これは, 前述した A・ムルトポの経済開発に関する思想をほぼ要約している。また, マスドは, このイデオロギーを支持していた者は, 少なくともアメリカの3つの社会理論に影響を受けていたという。リップセット (S.M.Lipset) の「経済開発は政治の民主化過程を推進する」, ダニエル・ベル (D.Bell) の「イデオロギーに基づく政治は, 近代社会生活の中ではもはや適切ではない」, ハンティントン (S.Huntington) の「未発達な社会にとっての政治秩序の重要性」という考え方である (Mas'od, "Pembangunan Ekonomi.....," 129ページ)。
- 76) Boileau, 前掲書, 64ページ。
- 77) 機能グループのなかでトリカルヤと呼ばれたコスゴロ, MKGR, SOKSI は, 1971年の総選挙においてゴルカル共同事務局の勝利に大きく貢献したが, 選挙後のゴルカルの運営に関して, 彼らの主張はほとんど受け入れられなかった。中央執行部は1971年総選挙後, トリカルヤのゴルカルに対する影響力を弱めようとしてきたと考えられる。実際, トリカルヤからゴルカル中央執行部に対する批判も多く見られる。1978年に開かれたゴルカル第2回全国大会では, コスゴロの議長イスマン (Isman) とSOKSIの議長スハルディマン (Soehardiman) が, 中央執行部からはずされた。MKGRの議長スガンディ (Soegandhi) のみ副総裁 (Wakil Ketua) にとどまった。また, 1983年の第3回全国大会でゴルカルへの参加が団体加盟から個人加盟登録制度に切り替えられたが, トリカルヤのような組織の役割を低下させる目的があったものと考えられる。Suryadinata, 前掲書, 43~61, 85~88ページ/ Awad Bahasoan, 前掲論文, 292~295ページ/ *Far Eastern Economic Review*, 1983年10月20日, 36ページ/ *Tempo*, 1983年10月29日, 12~13ページなど。
- 78) Boileau, 前掲書, 65ページ。
- 79) 『アジア動向年報』アジア経済研究所 1976年 489~491ページ。
- 80) 「特定の職務にある国家公務員」については次の著書を参照。Suryadinata, Leo, *Political Parties and the 1982 General Election*, シンガポール, Institute of Southeast Asian Studies, 1982年, 27ページ/ 梅澤, 前掲書, 53ページ。
- 81) Suryadinata, 同上。

- ⑧2 PPP と PDI の党内紛については、次の論文を参照。Syamsuddin, Haris, “Pola dan Kecenderungan Konflik Partai Masa Orde Baru” [新体制下の政党対立のパターンと傾向], *Analisa*, 第5号, 1988年5月, 286～291ページ。
- ⑧3 Al.Baroto, “PDI in the Face of the 1992 General Election,” *Indonesian Quarterly*, 第20巻第1号, 1992年, 63～83ページ。
- ⑧4 これら5法については、梅澤達雄の著書の中で全訳され、そのポイントについての詳しい解説が行なわれている。梅澤, 前掲書, 37～44, 103～182ページ。
- ⑧5 1969年から行政制度専門スタッフの立場にあったムサネフ (Musanef) の著書をもとにして概括する。Musanef, *Sistem Pemerintahan Di Indonesia* [インドネシアにおける行政制度], ジャカルタ, Gunung Agung, 1985年。
- ⑧6 同上書, 131～136ページ。
- ⑧7 同上書, 128～131ページ。
- ⑧8 また、大統領によって任命および解任される閣僚は、大統領に対しては責任を負うが、国会に対しては責任を負わないとされる (同上書, 132, 138ページ)。
- ⑧9 同上書, 132ページ。
- ⑨0 Amir Santoso, “Democracy and Parliament,” *Indonesian Quarterly*, 第20巻第1号, 1992年, 88～90ページ。
- ⑨1 Mas'oed, “The State Reorganisation,” 3～4ページ。
- ⑨2 イスラム勢力は、スハルト政権発足当初、政権にとっての主要な反共支持勢力であり、政権に協力的であった。しかし、1971年選挙を経て、マラリ事件 (74年1月) 前後から、政府はイスラム勢力を封じ込める政策に乗り出した。
- ⑨3 政治関係5法のなかの1つ “Undang-undang Nomor 2 Tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1975” [1975年法律第5号で改正した、国民協議会、国会、地方自治体の構成と地位に関する1969年法律第16号の改正に関する1985年インドネシア共和国法律第2号], Departemen Penerangan RI [インドネシア共和国情報省], 1986年, 61～82ページ/梅澤, 前掲書, 125～152ページ参照。
- ⑨4 1975年法律第5号では、国会の定数は460名、国民協議会はその2倍の920名となっている。1971年選挙では、920名が選出された。しかし、1987年の総選挙から、85年インドネシア共和国法律第2号に基づいて、定数をそれぞれ500名、1000名として選挙が行なわれた。人口の増加が、その理由としてあげられている。
- ⑨5 1985年制定の「国民協議会、国会、および、地方自治体議会の構成と地位に関する法」(「1985年インドネシア共和国法律第2号」)の第8条において、a. 人口100万未満の第1級地方自治体は4名の代表。b. 人口100万以上500万未満の第

- 1 級地方自治体は 5 名の代表。c. 人口500万以上1000万未満の第 1 級地方自治体は 6 名の代表。d. 人口1000万以上1500万未満の第 1 級地方自治体は 7 名の代表。e. 人口1500万以上の第 1 級地方自治体は 8 名の代表、と規定されている。
- (96) 梅澤, 前掲書, 145~147ページ参照。
- (97) Djamily, Mizwar, *Mengenal Kabinet Pembangunan* [開発内閣を知る], ジャカルタ, Kreasi Jaya Utama, 1988年, 91~93ページ。
- (98) 地域代表に選ばれた議員がどの地域のどのような人々なのか, インドネシアの新聞や雑誌で一覧表になって公表されることはないようである。注97に掲げた著書のなかでも, すべての議員の名前が列挙されているだけである。しかし, その名簿から現役, 退役の軍人を含む, 政府側の人物と考えられる名前を数多く見つけることができた。稀に断片的に地域代表議員の名前を新聞記事の中で確認することができる。1992年総選挙後の東ジャワの地域代表については, 次の資料で議員の名前とどのような人物であるのかを知ることができる (*Editor*, 1992年10月3日, 35ページ)。
- (99) しかし1992年総選挙から約 1 月後の 7 月初めに, 選挙制度の民主化問題との関連で, 国会内の大統領任命による国軍会派の存在が注目を浴びた。公選ではなく, 任命による議員が国会全議席の20% (100名) も占めていることは民主的でないとする意見が 3 人の学者, ミリアム・ブディアルジョ (Miriam Budiardjo) インドネシア大学社会政治学学部教授, アルビ・サニツ (Arbi Sanit) 同学部講師, スリ・スマントリ (Sri Sumantri) パジャジャラン大学教授の間から出された。法律改正支持派は, 1985年以降, パンチャシャラが単一綱領として総選挙参加組織すべてに受け入れられた今日, この議席数は減らされていくべきであるとする。これに対して改正反対派は, 国軍会派からの任命は新体制初期の国民のコンセンサスによるものであるとして, まだ任命議員を廃する時期にはなっていないと反論する。それぞれの立場からの対照的な議論を紹介したものとして, 次のインドネシア語雑誌を参照。 *Forum Keadilan*, 第 8 号, 1992年 8 月, 56~57ページ。
- (100) 地方行政を含む, インドネシアの行政機構全般についてまとめたものとして, 加納啓良「インドネシアの政治体制と行政機構」(萩原宜之・村嶋英治編『ASEAN 諸国の政治体制』アジア経済研究所 1987年) および, Musanef, 前掲書, 参照。
- (101) Boileau, 前掲書, 22ページ。また, インドネシアの政治分析に関するコーボラティズム論については, 大形, 前掲論文, 参照。
- (102) Afan Gaffar, "Partai Politik, Elite dan Massa dalam Pembangunan Nasional" [国家開発における政党, エリート, そして大衆], Akhmad Zaini Abar 編, 前掲書, 15ページ。
- (103) Afan Gaffar, "Demokrasi Empiris dalam Era Orde Baru" [新体制時代の経験的民主主義], Alfian ; Nazaruddin Sjamsuddin 編, *Profil Budaya Politik Indonesia* [イ

ンドネシア政治文化のプロフィール], ジャカルタ, Grafiti, 1991年, 152ページ / Afan Gaffar, 前掲書, 35~36ページ。

- (104) Afan Gaffar, 同上書, 37ページ。このガファルの定義は, G・サルトーリに依拠する (Sartori, G., *Parties and Party System: a Frame for Analysis*, ケンブリッジ, Cambridge University Press, 1976年, 230ページ [岡沢憲美・川野秀之訳『現代政党学』早稲田大学出版部 1992年 383ページ])。

「ヘゲモニー政党制」は, 「一党制」と「一党優位政党制」と区別される必要がある。サルトーリの定義では, 「一党制」は, 1つの政党だけが存在し, 存在することを許されているシステム, 「一党優位政党制」は, 複数政党間の競争が展開されているが, 1つの政党が長期にわたって圧倒的な力を持っているシステムである。自由な複数政党間の競争が許されていない点で, インドネシアは後者にも当てはまらない。ちなみに, インドネシア人研究者で, ガファルの他にもインドネシアの政党政治のモデル化を試みた例が見られる。例えば, 与野党間に十分な競争が見られないことから「一党制権威主義」(one-party authoritarian) と呼ぶのがそれである (Daniel Dhakidae, 前掲論文, 217ページ)。

しかし, スハルト政権は, たとえ形式的であるにせよ, 意図的に一党制を避けて複数政党制度を維持してきたことから, 「一党制」と呼ぶことは適切ではなからう。

- (105) 1973年に設立されたゴルカルの下部組織, インドネシア青年全国委員会 (KNPI) が81年8月に開いた討論会で, 当時「パンチャシラの理解と実践の指針」実行に関する大統領のアドバイザー・チーム委員長であったルスラン・アブドゥルガニ (Roeslan Abdulgani) は, パンチャシラを基本にした「一党制」(partai tunggal) 構想について持論を述べた。「発展途上国インドネシアにとって理想的である政党制度は, パンチャシラをイデオロギーとする一党制である」とする彼の発言に対して, 同じく当時情報大臣であったA・ムルトポは, 一党制が法に反するとし, 「この構想は, 我が民族に適さない。」「スハルト大統領は, 2政党と1ゴルカルの存在を擁護し続けるであろう。スハルト大統領は, 一党制構想に反対である。」と述べて非難した。彼以外にも, 国民協議会/国会議長であったダルヤトモ, 内務大臣であったアミルマフムド, 副大統領であったアダム・マリク (Adam Malik) から政府要人から, 同構想は, 憲法に反し, 民主的でないとして厳しく非難された (*Tempo*, 1981年9月19日)。この一党制構想に対する政府側の反応からも, スハルトは, 政党温存の方針であることが窺える。
- (106) 本章では選挙制度についてふれるとき, 2つの野党に対して現政権を維持するために軍とゴルカルが一体となった勢力であるとみなして議論を進めた。現政権が野党に対して圧倒的に優位な状況にあることを説明するのに, 軍-ゴルカルを一体とみなして議論することに問題はなからう。

しかし、今日のインドネシアでは国会と国民協議会内に軍とゴルカルがそれぞれ軍会派（F-ABRI）とゴルカル会派（F-KP）を形成して、激しく対立していることを指摘しておく必要がある。ゴルカルの中央および地方の執行部議長や州知事、県知事の選出に際して、この2つの会派がそれぞれ独自に候補者を出して戦っている。今日、インドネシアの政治のダイナミズムは、この会派の対立関係の中にあると言ってもよい。

参考資料 1992年総選挙結果に基づく DPR/MPR の議席配分

会 派	MPR (国民協議会)				MPR/ DPR合計
	DPR (国会)		DPR 議席に 基づく配分	MPR 追加 (任命)議席	
	公選議席	任命議席			
(A) ゴルカル	282	—	142	—	424
(B) PPP	62	—	31	—	93
(C) PDI	56	—	28	—	84
(D) 国軍代表	—	100	50	—	150
(E) 地域代表	—	—	—	149	149
(A') 諸組織代表	—	—	—	(任命)100	100
合 計	400	100	251	249	1,000

(出所) 松井和久「1992年インドネシア総選挙の『成功』」(『アジアトレンド』第58号 1992年7月) 27ページをもとに筆者作成。