

## 第2章

# 軍部が優越するスハルト体制の構造

### 1. 軍部勢力の浸透と国軍機構改革

スハルト体制の性格を一言で言おうとすれば、軍部主導の権威主義体制となろうか。権威主義体制とは、民主主義体制と全体主義体制との間のすべての中間形態を包含する体制であって、その鍵となる概念は限定された多元主義 (limited pluralism) である<sup>(1)</sup>。換言すれば、制限された政治参加と自由をその主な内容とする。この点で、45年憲法では国民主権に基づく合法的支配が建前とされてはいるが、スハルト体制の実態は以下に述べるような権威主義体制である。権威主義体制は一般的に正当性問題で悩まざるをえないので、スハルト体制も、常時積極的に正当性を主張する根拠を探しあぐねている。権威主義体制下では、とかく体制への反抗は体制に好意的な反対意見といえども、厳しい強制力をともなう政治的抑圧の対象とされがちである。しかし、権威主義体制はたとえ強制力を発動せずとも、体制内への抱き込みや経済的便宜供与、恩恵的な利益再配分や各種のシンボル操作等々、体制支持を引き出すさまざまな非暴力的施策には事欠かない。したがって、権威主義体制には、家父長的権威やパトロン・クライアント関係などの家産官僚制的な諸観念を包含し、支配の恒久性や権威の階統制など伝統的支配の諸観念とも融合して永続的な側面も見出せるが、所詮は激動する現代世界にあって、長期的には致命的な弱点を孕む、過渡的な政体とみなさざるをえない。控え目にみ

でも、権威主義体制の不安定性は否めないのではなからうか。

さて、スハルト体制における軍部主導の権威主義体制はどのようにして導入されたのか。「新秩序」と自ら名づけたスハルト体制が発足する際の権力核は、「旧秩序」からPKIとスカルノ派勢力を排除する過程で、スハルトを軸に漸次収斂して形成された軍部主流派である。周知のごとく、インドネシアで国軍(ABRI)とは警察を含めた4軍を意味するが、ここでいう軍部とは圧倒的な勢威を持った陸軍を指す<sup>(2)</sup>。

軍部の政治関与は、軍は本来の国防治安機能に加えて、社会政治勢力として広範な機能を果すべきであるという、いわゆる軍の「二重機能」(Dwi Fungsi)原則のもとに進められた。そもそも軍部は、独立達成に寄与した軍事的貢献を自負し、議会民主政期には次第に文民に対する不信感を醸成して政治的志向を強め、遂に1957年3月の戒厳令施行以降の局面では、地方行政を足場に政治に介入し、オランダ企業接収による莫大な経済的権益も掌中にしてきた<sup>(3)</sup>。そして58年11月には、ナスチオンが西欧諸国の文民支配や中南米諸国の軍事支配でもない「中道」(middle way)、すなわち軍の非軍事的機能分担を提唱した<sup>(4)</sup>。スカルノ大統領に協力して導入した指導民主政期には、軍部が中央政治にも進出し、軍の中道路線はゲリラ防衛戦を内容とする「地域戦」(Perang Wilayah)概念、次いで軍の民事工作(civic action or civic mission)概念として浸透した<sup>(5)</sup>。それらの概念はさらに、9・30事件を挟んだ65年4月と66年8月の陸軍セミナーで洗練され、二重機能原則として確立されたのである<sup>(6)</sup>。しかし、軍部主導の国造りは初めての経験であり、軍部主流派内部にさえ当初から確たる構想を持ち合わせていたわけではない。彼等が推進した新秩序スハルト体制では、軍部の勢力が以下のように事実として拡大し、浸透していった。

軍部勢力の拡大と浸透の過程は、スハルトを軸とする軍部主流派の形成過程と表裏の関係であって、各分野での大量の人事異動と、各種の中央集権的機構改革によって行なわれた。スハルトによる大規模な人事異動は、9・30事件直後に創設された治安秩序回復作戦司令部(Kopkamtib)、ならびに66年

の3・11命令(Supersemar)に基づく権限、そして67年2月に掌中にした大統領の全権限を最大限に活用して行なわれた。軍内部の再建人事は、当然のことながらPKIとスカルノ派勢力の排除にともなう人事異動として行なわれ、軍人が軍務以外の、カルヤワン(karyawan)と通称される立法、司法、行政全分野の官職者として進出した。なかでも、66年半ば以降の行政府要職への軍人の大規模な進出と、68年初めのMPRとゴトンロヨン国会(DPRGR)への任命軍人議員の大量進出が目目されよう(7)。

行政分野への軍人の大規模な進出は目覚ましく、退役を含めた軍人の進出は、大統領、閣僚、および外交官を含む全省庁の要職や、国営企業その他の国家機関にとどまらず、地方政府の州知事、県長・市長、郡長から末端の村落行政にまで及んでいる(8)。加えて、合弁企業や有力民間企業役職者への進出も顕著なのである。軍人カルヤワンの総数は一時期ほど多くはないが、国軍自体も削減された1980年の40万人規模の時点で、なお1万7000人近くもいた。その時点で、一部では軍人カルヤワン補充の困難さえ指摘され始めていたほどである(9)。

軍部勢力の浸透は、各分野への大規模な軍人の直接的進出に引き続いて、より一層の中央集権化を策す各種機構改革によって行なわれた。とりわけ、スハルト体制の中核権力基盤の確立を期し、陸軍を核に国軍の統一を図る大規模な国軍組織の改革が重要であり、69年10月の国軍記念日に提示され、翌年の4月にかけて実施された。改革された主な内容は、従来独立した指揮権を持つ各軍司令官制度を廃止し、国防治安相の下に参謀会議を設置して個々には指揮権を持たぬ幕僚制度を導入した。同時に3軍も統合して、全国を6地方軍管区司令部(Kowilhan)に再編した(10)。さらに、73年5月にはKowilhanを4つに削減し、74年2月には国防治安省(Hankam)の機構を若干手直ししてHankamと陸軍への権限集中を一層強化した(11)。

ここで、その後の国軍機構の大改革にも言及しておこう。82年の新国防基本法(1982年法律第20号)は、「二重機能」を法文化(第26条)し、国軍司令官の権限を国防治安相から分離して強化し、作戦指揮系統の短縮と、国軍の効

率化を図った。新国防基本法のもとでの改革は、83年から始めていた世代交替を図る大人事異動と絡ませて、85年から86年にかけて順次施行された。改革の主な内容は次のとおりである。Kowilhan を廃止して、その機能を従来の16から10に整理した新たな地方軍区司令部(Kodam)に肩替りさせる。海軍と空軍を地域防衛の直接的責任から解放して、8海軍、6空軍地方軍管区を、それぞれ戦略的な東西二大軍管区に統合する。国家戦略司令部(Kostranas)を廃止して、新たに海軍と空軍の支援を受けることになった陸軍の戦略予備軍司令部(Kostrad)に統合する。警察だけは地方管区を増やして現存の州行政区に合わせ、人員も増員して治安維持に当らせる、などである<sup>(12)</sup>。

このように、今後10年ないし15年間は国防上の不安は生じまいと見越した上述いずれの改革も、海軍と空軍の役割を削減し、警察を協力させて陸軍主体の国内治安維持体制を強化すると同時に、国軍司令官に一層の権限を集中させることとなったのである。

ともあれ、軍部主流派は、69年の国軍機構改革とそれにとまなり人事異動によって、同年末までに陸軍を軸に Hankam に権限を一元化した再統合をあらかた仕上げ、国軍については後顧の憂いを断った。軍部は、国軍の機構改革と並行して、後述するように既成政党勢力の抑制についても手を打った。すなわち、71年選挙に向けて選挙法に、任命議員の増加と、軍部が与党として育成を目論む機能グループ(Golkar)を政党並に扱う機構改革を盛り込んで、同年中に同法を成立させた。したがって、軍部主導の権威主義体制、スハルト体制の基盤となる制度的枠組は、1971年選挙を控えて一通り出揃ったといえよう。

## 2. 行政の優越と汚職

スハルト体制は、国家が主導する経済開発を推進するために、政治的安定を政治参加の抑制に求めたので、行政優位の体制となった。しかも、その行政分野に大量の軍人が進出した。

先にみたように、軍部勢力の拡大と浸透の過程では、警察を除く国軍30万人規模と人員自体は削減されたのだが、経済開発推進にともなう行政権限と機構の拡大は、急激かつ膨大な官僚の人員増をもたらした。独立闘争後の時点で60万弱とされた官僚数は<sup>(13)</sup>、9・30事件による政治的追放の一時期を除き、増大の一途を辿っていた。その数は1968年、第一次5カ年計画発足の時点で既に100万人規模に達していたものと推測されるが、70年代後半から急増して200万人規模に達した81年と、遂に300万人を超えた最新の86年の数字の内訳を第1表に示しておく。

第1表 種類別文官国家公務員数（1981年3月、1986年3月）

種 類 別	1981年3月	1986年3月
1. 各省およびその他の国家機関職員	779,026	1,290,239
2. 地方自治体およびその他機関への支援勤務 (diperbantukan) 職員	634,878	1,284,380
3. 地方自治体およびその他機関への出向勤務 (dipekerjakan) 職員	133,196	143,619
4. 国営企業職員	61,293	9,874
5. 地方自治体職員	438,687	431,540
合 計	2,047,080	3,159,652

(出所) Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1982*, 116 ページ; *Statistik Indonesia 1986*, 88 ページ。

(注) 本表には、教育文化省管轄下の小学校教員、80/81年度で66万5264人、85/86年度で103万7174人は含まれていない。また、国家企業職員数の減少は、83年の国営企業再編による。

表からは、官僚の人員急増は明らかに中央省庁官僚の増大と、その地方自治体等への「天下り」増が読みとれるが、たとえ人口増を考慮に入れたとしても、その増加率をはるかに上廻るこのような官僚激増の基本的な要因は、国家主導の経済開発にともなう行政権限の拡大と、拡大された行政機構に対する中央集権的な規制強化に求められよう。しかも、このような行政の肥大化は軍部主導の権威主義的支配のもとで進行したので、スハルト体制はしばしば「官僚政体」とも言われるようになった。

K・ジャクソンは「官僚政体」(bureaucratic polity)を、「権力と国家的意思決定への参加が、殆ど国家公務員、特に将校団と、テクノクラートとして知られる高度に訓練された専門家を含む高級官僚に限定された政治体系」と定義して、スカルノ体制もこれに含めている<sup>(14)</sup>。しかし、スカルノ体制まで含めてしまえば、定義上若干の問題が生じてしまう<sup>(15)</sup>。ともあれ、ジャクソンは相対的に大衆の政治参加を欠く官僚政体が、インドネシアにおいてかなり長期間存続しうる理由を分析して、大略次のように述べている。島嶼国家インドネシアは、構造的に情報伝達や交通運輸などのインフラが未整備であること、および華人、ムスリムといった基底的な集団でさえ、政治的には全国的な対抗集団たりえないこと。さらに、インドネシアにおける大統領制型の官僚政体を下支えする文化的要因を強調して、伝統的なジャワ文化の影響著しい現代インドネシアの政治文化、とりわけあらゆる社会組織に遍在するバパキスム(Bapakisme)といわれるパトロン・クライアント関係と、B・アンダソンの業績に依拠して、参加拡大による権力増大とは馴染まない伝統的権力概念などの存在を指摘した<sup>(16)</sup>。

インドネシアにおける資本主義発展の経済分析を基盤にして一連の研究成果を発表しているB・ロビンソンも、ジャクソンの官僚政体を政治と社会ならびに経済との構造的な関連を見落していると批判しているが<sup>(17)</sup>、スハルト新秩序体制における官僚の役割については次のような文脈から注目している。

78年の論文では<sup>(18)</sup>、新秩序のもとでは、家産官僚的権威に由来し、軍部の進出をみた官僚資本主義が、それと連合ないし従属する華人ならびに土着のクライアント資本主義をともなって、衰退する小規模な土着(ムスリム)商業ブルジョアや、オランダ企業を接収した国営企業中心の国家資本主義を凌駕しているので、「軍部官僚国家」と言えようとした。

しかし、81年の論文では次のように述べている<sup>(19)</sup>。如何なる社会階級も未だ単独では強力であるとはみなせないが、最も強力な社会勢力として外国人・華人・土着のブルジョア連合が出現したので、新秩序体制は、外国人・

華人ブルジョアと、中間階級と言われる都市テクノクラート／行政官／経営者階級，ならびに経済的特権をともなう官職を家産制的職禄として保持している政治官僚，三者の連合体制であるとも言えよう。

さらに、82年の論文では次のように論じている<sup>(20)</sup>。インドネシアの資本主義化の歩みは遅々たるものであって、国内資本に限ってみれば、歴史的な華人資本と土着資本の対立も、政治官僚と結託して体制内に組み込まれた華人資本に反撥する小規模土着資本のかたちで持ち越されているのだが、所詮、土着ブルジョアの利益擁護は、新秩序の資本主義的生産力の発展とは両立し難い。そこで注目されるのが「国家官僚」(state managers)と対置される「政治官僚」(politico-bureaucrats)である。国家は相対的に自律的であるのだが、新秩序は、政治官僚が国家機関から社会的経済的利益を私物化ないし収奪(appropriate)している独立した政治勢力である、と認識して初めて理解しうる。新秩序のもとで政治官僚の地位を脅かす要因としては、中産階級との政治紛争、および資本蓄積と生産力発展の必要性和、政治官僚が地位と個人的な富の源泉を維持しようとして行使する収奪権限との間の一般的な矛盾、の2つの要因が考えられよう。しかし、差し当っては、戦略的な政治集団であるとはいえ、中産階級は政治官僚に挑戦する如何なる政治的基盤も持ち合せていないし、また、政治官僚が抱える一般的な矛盾の深化もみられまい。ただし、長期的には、国家機関の正常化と政治官僚の凋落は、次の3つの要因にかかっていると見えよう。

- (1) 政治官僚の持続的国家権力の収奪が、資本蓄積の発展を阻害する程度。
- (2) (外国人・華人・土着の)ブルジョワが、政治官僚に政治的圧力を加え始める程度。
- (3) 資本蓄積過程に対する阻害が、インドネシア資本主義の全構造を脅かす程度。

したがって、もし軍部官僚国家、新秩序の中で官僚制の制度化が進むとすれば、第三世界の資本主義的工業化の文脈では、究極的な「技術官僚的権威主義国家」がみえてこよう。

そして85年の論文では、新秩序体制について次のような現状認識と、それにもとづく見通しを述べている<sup>(21)</sup>。そもそも新秩序国家の歴史的な淵源は、脆弱な民族ブルジョアと輸入代替工業化の失敗、ならびに社会革命の失敗に求められるが、反革命連合政権、新秩序における軍部の政治的優越は、国家が経済的に戦略的な地位を占めていることで支えられている。新秩序のもとでは、国家が構造的にブルジョア連合の一般的利益にそって投・融資家となり、外国資本と民族資本の調整を図り、政治官僚を介して大・中規模の華人ならびに土着民族資本を育成したので、有力な私企業集団が生まれた。国家は衰退する土着（ムスリム）プチブルにもそれなりに配慮してきたが、新たなプチブルや地主・富農階級は、地代ではなく国家が供与するさまざまな信用や俸給などを原資とし、軍部やゴルカルに依存して抬頭する気配である。したがって、軍部の優越を保ち、新秩序国家を維持する決定的な要因は、国家が支配的な社会集団の諸利益を叶える能力如何にかかっている。ところが、これまでは主に国家権力と官僚的権威の収奪に依拠してきた軍部の権力に、汚職と資本蓄積の矛盾から陰りが見え始めた。政治官僚との癒着を通じて発展してきた主要民族企業集団にとっては、独自の基盤を整備するに至って更なる発展を期するためには、正常な資本蓄積が望ましく、漸次、国家機関の正常化と法治原則の確立を求める気運さえ生じてきた。政治官僚にとっても早晚、国家資金の正常な運営と彼等自身の資金需要との矛盾、汚職と有効な税収体系確立といった矛盾の解消を迫られよう。

最後に、ロビンソンはまとめとしての1986年の労作では、新秩序の主たる政治構造は、

- (a) 45年憲法を保持して大統領に権力を集め、議会を諮問機関化、
- (b) 選挙の国家統制、
- (c) 軍事権力を国防治安省に統合・集中し、強力な政治権力を軍部が支配して大統領が任命した超憲的機関に統合、
- (d) 軍人の広範な国家官僚要職への進出、
- (e) 国家支援の諸機能政治組織継続、



- (f) 官僚による諸国家機関の非合法収奪,
- (g) 権威主義的支配正当化のイデオロギー的基盤確立,

などを列挙できるが、何といっても新秩序体制の顕著な特徴は、軍部による権威主義的支配の構築と集権化、官僚による国家の収奪、ならびに実質的な政策決定過程からの政党排除であるとした<sup>(22)</sup>。

ロビンソンは、以上の紹介に窺えるように、インドネシアの資本主義発展過程における国家の主導性に注目し、特に新秩序にあっては、通常の家官官僚に対して、国家機関からさまざまな形で経済的利権を収奪している「政治官僚」を鍵概念として対置させ、その役割を強調した。

しかし、政治官僚といえども建前としては家官官僚的業務に従事しているのであって、収奪に専念する政治官僚を属人的に想定することは難しいのではなかろうか。したがって、ことさら「政治官僚」を持ち出さずとも、ロビンソン自身、たんに官僚による国家の収奪とも書いているように、たとえ遍在しているとはいえ、一部高級官僚の職権乱用と汚職、ないしは収奪慣行として扱っても、格別の不都合が生ずるとも思えない。

また、ロビンソンは「政治官僚」なる概念を、一部それへの移行を認めている「官僚資本家」の概念から逆に引き出してきた節が窺える。インドネシアで「官僚資本家」(Kapitalis Birokrat-Kabir) といえは、すぐさまスカルノ体制末期に P K I が掲げた Kabir 追放のスローガン、軍部勢力と対決した P K I の攻勢が想起されよう。P K I は官僚資本家を、権力機構または国有企業の高官との関係を利用して資本家となった者と規定し、国家の経済的自立を妨げている元凶であるとその一掃を呼びかけていたのである<sup>(23)</sup>。

これまで縷々述べてきた「官僚政体」であれ、「政治官僚」であれ、いずれもスハルト体制における行政の優越、官僚の優越を指摘している。そして、そのいずれもが官僚に関連して、パトロン・クライアント関係ないしは家産制に言及している。とくに後者は、汚職に手を染めている家産制的官僚を「政治官僚」として際立たせた。ことは家産制やパトロン・クライアント関係のみにとどまらず、現代インドネシア政治に見出せる諸々の伝統的要素は、

これまで数多くの研究者によってつとに指摘されているところである<sup>(24)</sup>。

いずれにせよ、家産制的特徴は合法的支配にあっても存続するが<sup>(25)</sup>、家産官僚的な特徴が顕著なスハルト体制の官僚制は、長期的には正常化ないしは制度化の圧力には抗し難く、いずれはその変容を迫られるのではなからうか<sup>(26)</sup>。官僚制の制度化の進行は、先進国では増殖する官僚政治の民主的統制、疎外等、病理現象への対応などの否定的側面に関心が寄せられているが、発展途上諸国では一般的に、効率的な行政国家を目指す合理化努力として、規則化、階級化、文書化、専門化など、近代官僚制の諸側面を積極的に評価して、その確立を求める傾向が強いといえよう。

とはいえ、官僚制の制度化を、行政レベルを超えて政策決定レベルの自動化まで含めた官僚政治の実現に期すこともなれば、別の議論が必要とならう。なぜならば、開発主体としては近代化官僚国家体制でさえ、社会変化の感知能力欠如、社会正義を犠牲にした効率性の追求、必要な社会改革をも妨げる社会秩序安定の強調、外圧の欠如による官僚制の内部硬直性等々、数多くの限界ないしは問題点が指摘されているからである<sup>(27)</sup>。

さて、行政が優越したスハルト体制のもとでは、汚職がしばしば政治問題化し、常に国民の深い関心を集めている。若干古い資料ではあるが、有力週刊誌が1980年に行なった世論調査では、今後とも努力すべき課題の筆頭に、36.8%の回答者が「清潔な政府」を挙げ、43.8%の人々が独立を危うくする国内的脅威の最たるものとして、「汚職と職権乱用」を指摘していた<sup>(28)</sup>。一部には、横行する汚職の総額を、毎年平均して国家予算の3割にも達すると極め付ける者もいるが<sup>(29)</sup>、多くともその半分程度との推測もあり<sup>(30)</sup>、その実態は不明である。そして、当然のこととはいえ、現実にご発表された汚職事件は氷山の一角に過ぎない。1977年から81年の5年間に摘発された汚職は延べ1170件、国庫の累計損失額は1374億ルピア、回収額は398億ルピアとされるが、81年度の汚職による国庫損失額は474億ルピアの規模に達し、回収額は30億ルピアであった<sup>(31)</sup>。ちなみに、同年度の開発予算歳出実績は5兆9160億ルピアであった。ともあれ、インドネシアでは、汚職は既にインドネシアの文

化の一部となったとか、行政機構に制度化されたとか言われるほど、政府機関の上から下までさまざまな形で行なわれ、日常茶飯事となっている事実は否めない。

汚職は通常、公的資源の私的利用と定義されているが<sup>(32)</sup>、これまでさまざまに指摘されてきたその理由について、政治文化的要因、経済的要因、制度的要因に大別して考えてみよう。

インドネシアで汚職が論議される場合には、家産制官僚の伝統と結びつけて、政治文化的要因が強調されることが多々あった<sup>(33)</sup>。公私の区別がなされなかった家産制官僚の伝統的行為が、近代官僚制の導入にともなう公私の分離によって、次第に不正な慣行、汚職として新たに定義し直されたに過ぎないというわけである。確かに独立後のインドネシアにおいても、伝統的な社会構造や行政機構にも家産制的色彩が色濃く残り、政府機能の拡大にともなう行政権限と機構の拡大が、汚職の機会を不断に提供し続けてきた。

しかし、スハルト体制のもとでは、汚職追放に的を絞った70年の学生デモが重大な政治問題となったように、官僚制の制度化、換言すれば汚職を追放し、職権乱用を排除して、国家機関の正常化と法治原則の確立を求める声も声高に再三再四表明されるようになった。政府も、汚職は重大なる経済開発の阻害要因と認めて、汚職撲滅に関する通称4人委員会を発足させ、短時日のうちにその答申を得た<sup>(34)</sup>。70年の独立記念日演説では、汚職問題を大きく取り上げて、大統領が汚職撲滅を陣頭指揮すると断言した<sup>(35)</sup>。翌71年3月末の国会審議では、要求されていた被告の反証拳証責任原則 (asas pembuktian terbalik-omkering van bewijslast) は容れなかったものの、汚職を拡大して規定した1971年法律第3号「汚職犯罪撲滅法」(Udang-undang No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) を制定し、実施している<sup>(36)</sup>。

以上のように、汚職撲滅が官民挙げての国民的課題となった状況を前にしては、たとえその成果如何が問われているにせよ、昨今のインドネシアの汚職について政治文化的要因を強調することには慎重でありたい。

ひるがえって、汚職の主な誘因と目されてきた、公務員の薄給という経済

的要因についてはどうであろうか。状況はさほど改善されたとは思えない。スハルト政権下でインフレも鎮まり、4回も引き上げられた1970年の時点でさえ、公務員の給与所得では生計の3割程度しか賄えなかった<sup>(37)</sup>。その後、非常に緩やかではあるが、基調としての公務員の待遇改善傾向を認めることにやぶさかではない。しかし、82年の石油価格暴落による経済不況以降の局面では、公務員の給与改定もままならず据え置かれ、しかもその間、インフレは着実に毎年9%程度進行するといった状況がみられた。したがって、公務員の給与は軍人のそれも含めて、改善どころか実質的には切り下げられたこともあった。事実、給与だけでは生計の半分程度しか賄えず、大半の公務員が副業を持っているという現状では、汚職誘因としての経済的要因は未だに重要な要因として残されている。

「しかしながら経済的要因は、貧者が腐敗行為を犯す理由の説明とはなっても富者の腐敗行為の説明にはなりえない」<sup>(38)</sup>。したがって、政権上層部の汚職、ないしはその累積的成果、慣習化、制度化ともみなしうるスハルト体制の経済的支配体制それ自体を問題とせねばならぬ場合には、別の要因を探らねばならない。公的責任制の未確立と一括しうる、いわゆる制度的要因がそれである<sup>(39)</sup>。政権上層部の汚職は、指導者層個人々の道徳的弛緩、退廃といった直接的原因の他に、ここでは逐一述べないが、彼等の職権乱用を許容している諸々の制度的欠陥が指摘されているのである<sup>(40)</sup>。ここでこそ、政権上層部とは限らず、汚職を行なう富者の意識の中に、先に述べた政治文化的要因を指摘する意味が生ずるかもしれない。

汚職の誘因は、以上の略述からでも判るようにさまざまである。したがって、汚職防止の対策も総合的な対策が要請されよう。総合的な対策とは、単に汚職犯罪撲滅法にもとづく汚職摘発に力を注ぐ対症療法にはとどまらない。そしてその場合には、これまでの実績から判るように小魚を釣り上げて大魚を逸することが多く、さしたる効果も期し難いのではなからうか。つまり、より抜本的な経済不況を克服する経済政策一般の遂行と、物価上昇に見合った公務員給与の引き上げ、各種許認可権の見直しと手続きの簡素化を含む行

政改革の断行、汚職と職権乱用を規制するさらなる法的・制度的点検と整備、近代官僚制の制度化を期す公的責任制確立の努力、行政機構内部における反汚職倫理の浸透と、民間における反汚職気運を抑圧しないこと等々、さまざまな視点から、さまざまな対策が考えられよう。

だが、差し当っては、かつてマッキーも指摘していたように、「権力を握る人々が法を犯し、大小の汚職のいかなる防止策も成功する見込みがない現状では、法や官僚機構の正常化がまず第一の効果的方策」<sup>(41)</sup>とされねばならぬのではなからうか。現に、いかに権威主義的なスハルト体制のもとにあるからといえども、漸次そのような認識が心ある者に共有され、浸透しつつあるのではなからうか。

### 3. 政党勢力の抑制と選挙干渉

軍部が主導する権威主義的支配は、既にみた軍部勢力の浸透と、これから述べる政党勢力の抑制によって図られた。新秩序体制の基本的な枠組は、1971年選挙の実施に向けて、軍人を含む任命制を残して強化し、新たに与党組織としてゴルカルを選挙に参加させることで政党勢力を封じ込めた、69年末の機構改革によってようやく定まった。実質的には、議会を政府の諮問機関にしてしまったのである。ゴルカルについては次節で扱うので、ここでは政党勢力の抑制と、国家統制された選挙の実態を、69年末の機構改革とそれに基づいて行なわれた71年選挙について述べておこう。

ただ、政党勢力の抑制については、69年末の機構改革に至る経過を一通り確認しておかねばならない。既成政党では、まずPKIが3・11命令にもとづいて非合法化され、引き続き脱スカルノ化の過程ではスカルノ派勢力追放の一環として、66年4月に軍部がインドネシア国民党(PNI)人事に介入した。同年10月にはムルバ党(Murba)の復活を認めたが、地方反乱に参与したインドネシア社会党(PSI)とマシュミ党の復活は、67年3月にスハルトが大統領代行に就任して政局の主導権を手にしてからも許さなかった。68年

2月の近代派イスラーム政党、インドネシア・ムスリミン党 (Partai Muslimin Indonesia : Parmusi) の結成は、旧マシュミ党員の new party 幹部への復活禁止の条件付で認めた<sup>(42)</sup>。有力既成政党では、僅かにナフダトゥール・ウラマ党 (NU) だけが差し当たっての軍部介入を免れていた。軍部は、選挙を控えた70年には4月の P N I 人事、10月の Parmusi 人事にそれぞれ露骨に干渉した<sup>(43)</sup>。

そもそも、軍部の既成政党、ないしは政党政治に対する不信感は根深いものであったが<sup>(44)</sup>、その具体的な抑制策を持ち合せていたわけではない。しかし、政党人事への介入は、既にみた軍部勢力の浸透と並行して進められていたのである。

71年選挙に向けての機構改革の骨子は、およそ次のような経緯を経て形成された。67年3月のスハルト大統領代行就任によって、軍部は政局の主導権を掌握したが、政党勢力は規制されつつあったとはいえ実質的な社会勢力としては温存されていたので、軍部は政党勢力が要望する総選挙の早期実施には消極的であった。したがって、軍部は一旦政党勢力と妥協して総選挙を68年7月実施と決めたのだが、66年11月には次のような制度改革を、総選挙関連3法案として国会に提出した<sup>(45)</sup>。

選挙は県単位の小選挙区制。M P R、D P R の構成は半数を政党代表とし、残り半数を機能代表とするが、機能代表は任命軍部代表と折半する。政党、機能団体、大衆団体の公認条件を定め、政党数を削減する。

しかし、政党勢力は3法案の国会審議で足並揃えて比例代表制に固執し、軍部への4分の1議席割当て、提示された政党等の認可条件に強く反撥した。大統領代行が調停に乗り出して、政党指導者達と一連の折衝を重ねた結果、67年7月には次のような「一括」取引が原則的に成立した。

政党は、選挙にゴルカルの参加と、M P R の3分の1とD P R の460名中100名の軍人を含む任命議員を認める。政府は、州単位の比例代表制を認める。

このような政府の政党に対する譲歩は、軍部内の対政党強硬派を失望させた。西ジャワでは精鋭シリワンギ師団の師団長ダルソノが、既成政党を認めぬ「二党制」を唱え、政党との妥協を模索する政府の賛同を得られずとみる

や、政党の「2グループ制」を提唱した。2グループ制は69年初めにかけて西ジャワの若干の県レベルで試行されたが、中央政府から中止命令が出され、4月にはダルソノに外交官への転出が命ぜられて頓挫した。二党制/2グループ制構想は、8月には内相が全国レベルの問題であると宣言して幕が引かれ、軍部内の対政党強硬勢力も10月の国軍組織再編で力を削がれた。

一方、一括取引の詳細を詰める国会審議も長引いたので、総選挙の実施は、スハルトが大統領に就任した68年3月のMPRSで、71年7月5日に延期された。延期決定後の国会審議も難行し、再延期かとの噂さえ飛び交い始めた69年10月、大統領が再度政党指導者と個別に会って督促し、ようやく12月に国民協議/代議機関議員総選挙法(1969年法律第15号)と、MPR, DPR, DPRD(地方議会)の構成と地位法(1969年法律第16号)が成立した。

成立した構成法、ならびに同法の施行細則を定めた1970年政令第2号にもとづくMPR, DPRの構成を、1971年選挙結果と併せて示せば次のとおりである(第2表)。

任命議員は、一括取引で取り決めたDPR460名中100名とMPRの3分の1、うち軍部機能代表と非軍部機能代表の割合はそれぞれ3対1とした。その結果、当初軍部が要求していた両機関における4分の1ずつの任命軍部代表議席は、DPRでは460議席中75議席と抑えられたが、MPRでは920議席中75プラス155議席と実現された。このように69年末の機構改革は、軍部代表を軸とする大量の任命制議員の導入と、与党組織ゴルカルの選挙への参加を柱として政党勢力を封じ込め、政権に極端に有利なたちで政治的安定を容易に確保できるようにしたのである。

さて、成立した総選挙法では、直接、普通、自由、秘密選挙を建前とはしているが(第1条)、総選挙に参加しうるのは団体だけである。しかもPKIとその大衆団体構成員、および9・30事件、またはその他の禁止された団体(具体的にはマッシュミとPSI両党等)に直接あるいは間接に関係した者を排除したので(第2条)、総選挙に参加できるのは9政党とゴルカルの10団体に限られることになった(第34条)。

第2表 MPR, DPR 構成 (1971年選挙)<sup>(46)</sup>

MPR 920	D P R 460	選 出	ゴルカル	236
		360	諸 政 党 (94+30)	124
	任 命	非軍部機能	25	
		軍 部 機 能	75	
	追 加 460	任 命	軍 部 機 能	155
		207	非軍部機能	52
(選 出) 253		地 域	130	
		選挙結果配分 123 (含追補10まで)		

(出所) 71年選挙結果については、『アジア動向年報』1973年版、536ページ。ただし、他資料によって若干訂正した。

選挙管理機関は第三者機関とせず、内相を長とする総選挙庁 (Lembaga Pemilihan Umum) 以下、各行政段階に応じた選挙機関が、それぞれの行政の長を長として設置された (第8条)。上記各機関には多くの軍人が行政の長として職権上参加したし、外部からはストボ・ユオノ少将の Bakin と官房長官 スダルモノ准将の積極的な協力も寄せられた。しかし、選挙の実施に備えては、大統領の私設特別補佐官 (Spri) であって特別作戦司令部 (Opsus) を持ち、総選挙諸機関の設営を担当したアリ・ムルトボ准将が、公式非公式に果たした役割が非常に大きかった。パンガベアン大将とスミトロ中將の Kopkamtib も、選挙権と被選挙権の資格審査を受け持った (総選挙法に関する1970年政令第1号、第23条、第49条)。ゴルカルと9政党が提出した3789名にのぼる候補者名簿は、二次にわたる資格審査を経て、その約2割に当る768名も篩



い落とされたのである(47)。

公式の選挙期間は71年4月27日から60日間とされていたが、選挙法制定からそれまでの間、事前にゴルカルに肩入れした政府の選挙対策は、合法非法ないまぜにして、既に実質的な準備を了えていたのが実状である。Opsusの政党への工作と、内務省と Hankam 挙げてのゴルカルへの組織的な支持工作がその主な内容であった(48)。

少将で内相であったアミル・マフムドは、全公務員の政治活動と高級官僚の政党加入を禁じ(70年2月11日付政令第6号)、地方議会の機能代表議員全員にゴルカルを除く政党籍離脱を命じた(70年12月4日付内相令第12号)。そして、ゴルカル支援のため新設した内務省の職員組合(Kokarmedagri)への参加を強く要請した。いわゆる、「一元的忠誠」(mono-loyalitas)の強要である。

Opsus 長官アリ・ムルトボは、ゴルカルの顧問として選挙対策を指導するとともに、各政党と諸団体の体制への協調工作に乗り出した。70年4月のPNI全国大会、5月のIPKI年次大会、10月のインドネシア新聞記者協会(PWI)大会等々に矢張り早に介入して、体制に好意的な幹部人事を実現させ、10月のParmusiの内紛に乗じて翌月には現職の閣僚を同党党首として送り込んでしまった。当初、同年末に予定していた党大会を延期したNUでさえも、その傘下組織へのOpsusの介入を逃れることはできなかった。

公式の選挙運動期間に入ってから、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が、選挙運動は法的にも、総選挙法に関する1970年政令第1号によってさまざまな制約が課せられていた。まず、パンチャシラと1945年憲法を問題として取り上げることを禁じ(第55条)、政府と官吏、個人、集団、組織や外国等について中傷することも禁じたので(第56条)、通常の選挙戦における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論議もできなかった。その上、選挙集会は事前の届出と許可を要し(第58条)、宣伝文書類も事前の届出が義務づけられていたのである(第59条)。

また、選挙期間中 Kopkamtib は治安対策を強化したが、ジャワでは有力3政党、PNI、NU、Parmusi に対する信用失墜工作にも従事した模様で

ある<sup>(49)</sup>。大統領や閣僚達も公務に事寄せて全国を飛び廻り、選挙運動に従事した。彼等は投票直前の選挙運動が禁ぜられた沈静化週間中にも、ゴルカル支援の運動を公務遂行と称して続けた<sup>(50)</sup>。

以上に述べてきたように、政党勢力は機構改革によってその役割が著しく限定されたりえに、選挙に際しては国家の厳重な規制を公的のみならず非公式に幾重にも受けたのである。

1971年7月3日に行なわれたスハルト体制下で初のDPR選挙の結果は、9月に別途選出されゴルカルが独占した西イリアンの9議席を加えて、次に示したとおりゴルカルの圧勝であって、任命議員を加えた政府与党勢力は実に460議席中336議席、73%も占めてしまった(第3表)。

71年選挙における「既成」政党勢力の消長を、新党 Parmusi もマシュミに代るイスラーム近代派を代表する政党とみなして55年選挙の結果と較べてみると、まず、マシュミとPKIの欠落が大きく響いた。特に、キリスト教2政党を加えたPDI系民族政党勢力は、PKIを欠き、PNIの不振による激減が一目瞭然である。PPP系イスラーム政党勢力も、NUが現状維持と健闘したにも拘らず、旧マシュミ党勢力を吸収しきれなかった Parmusi の不振によって大きく後退した。裏を返せば、ゴルカルの圧勝は、PKIの跡を埋めてPNIを喰う民族政党勢力への浸食を軸にして、イスラーム政党勢力から Parmusi の進出を押さえた分を上積みして得られたものであったことが第3表からも読み取れよう。

71年選挙におけるゴルカルの地滑りの圧勝は、政府、官僚、軍部の一体となった挺子入れがもたらしたものであり、選挙後彼等の行使する影響力は圧倒的なものとなった。このような状況を背にして軍部は、選挙直後から国民の脱政治化をさらに進めようとする「漂える大衆」(floating mass) 構想を打ち出した。「漂える大衆」構想とは、選挙時を除いては、県以下の政党活動を禁止することによって大衆を政治から切り離して漂わせ、開発に専念させようとの構想である。軍部は当初、構想の実現をスハルト大統領の再選を決めた73年のMPRにおける国策大綱に盛り込もうとしたが断念し、後刻懸案

第3表 DPR1971年選挙と55年選挙

	1955年選挙		1971年選挙	
	得票率(%)	議席数	得票率(%)	議席数
(Masjumi)				
Parmusi	20.9	57	5.4	24
NU	18.4	45	18.7	58
P S I I	2.9	8	2.4	10
Perti	1.3	4	0.7	2
(PPP系小計)	43.5	114	27.2	94
P N I	22.3	57	6.9	20
P K I	16.4	39	—	—
Parkindo	2.6	8	1.3	7
Katolik	2.0	6	1.1	3
P S I	2.0	5	—	—
I P K I	1.4	4	0.6	—
Murba	0.5	2	0.1	—
Partindo	—	—	—	—
その他	9.3	22	—	—
(PDI系小計)	56.5	143	10.0	30
Golkar	—	—	62.8	236
任命	—	—	—	100
計	100.0	257	100.0	460

(出所) 55年選挙は, Marle, A. van, "The First Indonesian Parliamentary Elections," *Indonesië*, Vol. IX, No. 3, 1956年6月, 258ページ。71年選挙は, 『アジア動向年報』1972年版, 558ページ。

となっていた政党法の規定に盛り込むことを狙った。

その間, 10月に召集された国会では, 政党勢力がNU, Parmusi, P S I I, Pertiのイスラーム系4政党と, P N I, I P K I, Murba, Parkindo, Katolikの民族主義系・キリスト教系5政党とに二大別され, それにゴルカルと軍部を加えた4グループに区分されて運営されるようになった。スハルトが率先したこのような政党再編の動きには, 選挙に大敗した政党勢力は為す術もなく, 73年1月には遂に, 上記イスラーム4政党が「開発統一党」(Partai Persatuan Pembangunan-PPP)に, 非イスラーム5政党は「インドネシア民主党」

(Partai Demokrasi Indonesia : PDI) への統合を余儀なくされた。この統合によって野党内紛の種が蒔かれ、その後の選挙は P P P, P D I, ゴルカルの 3 政党・組織間で競われることとなった。

懸案の政党法は、政党再編をうけて75年年初にあらためて国会に上程され、8月に18カ条からなる「政党およびゴロンガン・カルヤ法」(1975年法律第3号)として成立した。難産した同法の主だった規定は次のとおりである。政党は P P P, P D I の 2 政党、ゴロンガン・カルヤはゴルカル 1 組織に限定し(第1条第1項)、政党およびゴルカルの綱領(azas)はパンチャシラと1945年憲法とした(第2条第1項)<sup>(51)</sup>。文民国家公務員(pegawai negeri sipil)は職場の責任者に通知して政党およびゴルカルに加入できるが(第8条第2項a号)、特定職文民国家公務員の場合には職場の責任者の書面による許可を必要とされる(同条同項b号)<sup>(52)</sup>。政党およびゴルカルは県段階までは支部を持てるが、郡と村には県支部の業務を扱う委員(Komisaris)1名と、若干の補佐しか置けない(第10条第1項)<sup>(53)</sup>。しかし、政党およびゴルカルの財源として、党費、寄付、合法的な事業と並んで、国家/政府からの補助金が認められている(第11条)。大統領は政党およびゴルカルに対して監督権を持ち(第13条)、違反行為があれば当該組織本部から事情聴取し、最高裁の見解を質したうえで凍結権を有する(第14条)とされた。

71年選挙以降、選挙関連3法は政党法を除いて若干手直しされ、さらに1985年には、3法に国民投票法と大衆団体系法を加えた政治関係5法として、パンチャシラ唯一原則化を主眼とする改正がなされた。政治関係5法についてはのちほど触れるので、その間に改正された選挙法と構成法の主な改正点を簡略に述べておく。

選挙法は1975年11月に75年法律第4号と、80年3月に80年法律第2号によって改正されたが、75年の改正は73年の政党再編に則した修正(第15条第1項)と、候補者名簿に関する追加規定(第19条第4a, 4b, 4cの各項)等の僅かなものであった。80年の改正では、総選挙庁の郡以上の各段階に応じた選挙委員会それぞれに政党およびゴルカルが委員として参加することとなり(第8

条4a項)、各委員会にそれぞれ新たに「総選挙施行監督委員会」が設けられた(同条第4b項)。その構成は委員長1名、政府を代表する副委員長1名に、政府、2政党、ゴルカル、軍人をそれぞれ代表する委員若干名とされた(同条4b項のa号)<sup>(54)</sup>。さらに、ゴルカルとPDI、PPPは、各1名の投票および開票の立会人を派遣できることとなり(第22a条)、東ティモールの選挙については特別規定が設けられた(第29a条)<sup>(55)</sup>。

構成法は1975年11月、75年法律第5号によって改正された。主な改正点は諸代議機関議員当選者の就任に先立って、議員資格を審査する「審査委員会」の新設であった(第43a条)。また、総選挙参加団体代表はMPRで、従来少なくとも1議席が保証されていたのが5議席保証すると改正された(第1条第3項b号)<sup>(56)</sup>。その他は細かな字句の修正程度であった。

いずれにしても、1971年以降の選挙は3政党・組織による選挙となったこ

第4表 DPR 選挙<sup>1)</sup>

		1955	1971	1977	1982	1987
Golkar	得票率	/	62.79	62.11	64.34	73.16
	議席数		236	232	246	299
PPP	得票率	(43.5)	(27.12)	29.29	27.78	15.97
	議席数	(114)	(94)	99	94	61
PDI	得票率	(56.5)	(10.09)	8.60	7.88	10.87
	議席数	(143)	(30)	29	21	40
計	得票率	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	議席数	257	360	360	364 <sup>2)</sup>	400

(出所) 既出 A. van Marle による55年選挙を除いて、以下の『アジア動向年報』各年版。1972年版、558ページ、1978年版、469,470ページ、1983年版、386,387ページ、1988年版、451,452ページ。

(注) 1) 表中、55年と71年選挙におけるPPPとPDI両党の得票率と獲得議席数をそれぞれ括弧に入れたのは、73年1月に既成各政党が統合されて結成された両党が未だ存在していなかったためである。しかし、77年以降の選挙と比較する便宜のため、既成各政党の得票率と獲得議席数をそれぞれ両党の系列に分けて表示しておいた(既成各政党の系列別内訳については第3表参照)。

2) 4議席増は76年7月に併合した東ティモール代表議席。

とと、後述するパンチャシラ唯一原則化を図った85年の政治関係5法で若干手を加えられた程度で、原則として5年に1度の管理された民主主義の祭典として、77年、82年、87年に実施された<sup>(57)</sup>。DPR、MPR両機関とも若干定員が増えた87年選挙については、次節で改めて取り上げる。とりあえず、71年のDPR選挙結果を、55年選挙と、82年および85年改革後の87年選挙の結果と併せて第4表に表示しておく。

#### 4. ゴルカルの発足と変容

スハルト政権は1971年選挙における政党勢力の抑制を、制度的には総選挙関連3法案による機構改革に期した。政党法の成立こそ選挙に間に合わなかったものの、構成法と選挙法による機構改革で柱とされたのが前節で述べた任命議員の増加と、これから述べるゴルカルを新たに選挙に参加させたことである。そして71年選挙に圧勝したゴルカルは、スハルト政権のゆるぎなき「与党」となってしまった。

そもそも、インドネシアにおける機能代表の理念は、戦前期のインドネシア民族主義運動で説かれた集団主義的、家族主義的社会観にまで遡及して見出されるが<sup>(58)</sup>、独立時の45年憲法第2条第1項には、MPRはDPR議員に諸地域代表と「諸集団代表」を加えて構成すると規定された。しかし、その理念が具体的な政治構想として注目されたのは、議会民主政失敗後の指導民主政における政党勢力削減策としてであった。すなわち機能代表は、任命制のMRPS、DPR—GR両機関内の軍を含めた機能グループ(Golongan Karya: Golkar)代表議員として初めて制度化されたのである。軍部にとってそれは中道路線の制度化をも意味していたのだが、その役割は両機関自体の機能も限定されていたので極めて限られたものであった。しかも指導民主政の後半局面では、軍が支持したゴルカルは、スカルノが提唱し、PKIが支持した民族、宗教、共産勢力の提携、すなわちなサコム勢力に漸次圧倒される始末であった。そのようなPKIの攻勢によって軍部との対決が深められ

ていた1964年10月、軍部は国营企業を足場にする軍系列の労働組合 S O K S I が国民戦線内の反共諸組織を擁護するため、ゴルカル合同事務局 (Sekber Golkar) を設置していた。

しかし、スハルト政権が成立すると家族主義原則が強調され、ゴルカルが再び脚光を浴びることになったが、今回はより積極的に政党勢力と対決する手立てとしてであった。1966年9月にはスハルトが4軍司令官に Sekber Golkar の育成を指示していたし、既にみたように67年1月と68年の2、3月には69年末の機構改革を見越してゴルカル議員が大量に任命されていた。だが、軍部の挺子入れで、イデオロギー政党ではなく利益団体として急遽選挙に参加することになった Sekber Golkar は、傘下組織は急増していたものの、実質的には政府与党として選挙に備える肝心の組織再編は遅々として思うにまかせず、選挙時でさえ不統一で心許ない連合体にとどまっていた<sup>(59)</sup>。したがって、71年選挙における同組織の圧勝は、確かに政府を後楯とする Han-kam, 内務省, Opsus の一体となった支援の賜物であったのだが、同組織への投票がなによりもまず「安全」であることを意味し、政府の権威と経済開発優先の評価、ならびに同組織に候補者として動員された名望家等の追認を意味していた側面も見逃がせない。

Sekber Golkar は1971年選挙後単にゴルカルと改称され、再編し直されたのだが、選挙時以外日常的に余り活動せず、「ゴルカル大家族」(Keluarga Besar Golkar) として軍部、官僚との密接な連携を保ちはしたが、独自の政策立案などは到底思いも及ばなかった。しかし、スハルトが73年から最高顧問 (Pembina Utama) として、78年以降は実権を持つ中央顧問会議議長 (Ketua Dewan Pembina) として、ゴルカルと直接的なつながりを深めた事実は指摘しておかねばなるまい。その他、ゴルカル内部でのその後の主な動向としては、78年の第Ⅱ回大会で現役軍人は執行部に入れないとの規約改正と、ゴルカル組織は国民の間により深く根づくべしとした決議、ならびに83年の第Ⅲ回大会で団体加盟から個人加盟登録制度への切り換えと、同大会以降の対軍関係にも注目しておきたい<sup>(60)</sup>。

現役軍人が執行部に入れなくなった規約改正は、退役軍人の進出や現役軍人の夫人の身代りなどで穴埋めされた。しかし、既存の傘下有力組織が求めたより深く国民の間に根づくべしとの決議は、長期的には当然の成り行きとみられるゴルカルの政党化を組織内部から求めたことを意味し、ゴルカルが持つ構造的な矛盾を指摘して重大である<sup>(61)</sup>。ゴルカルは、自らをイデオロギー志向を持つ政党と異なる非政党的利益を代弁する機能組織であると強弁しているが、現実には選挙に参加し、一定の政党類似機能を果しているのに、彼等の主張は説得力に乏しい<sup>(62)</sup>。ゴルカル政党化の要望は、軍の支持と保護ならびに官僚組織 Korpri<sup>(63)</sup>への依存を抜きにしては考えられないゴルカルの現状にもそぐわない。そもそもゴルカルは、政党に代替する非政党組織として構想されたのであって、政治参加を促進するのではなく、それを規制し、その政治的安定を脅かす効果を減殺することを目的としている。より純粋な大衆支持の開発と、より自律的で有効な組織化を願うゴルカル政党化の要請は、ゴルカルに現状の組織的な変革にとどまらず、理念的にもなんらかの修正を迫ることになるのではなからうか<sup>(64)</sup>。より広く抽象的に言えばスハルト体制のもとで育成されたゴルカルに見出される「上からの機能代表」概念は、地域代表概念の存続を部分的には許しているものの、伝統的な集団主義や家族主義原則を強調することによって、社会的融和 (rukun) や家父長的な尊敬 (urmat) 等の価値を高く評価し<sup>(65)</sup>、エリート利益の擁護さえ図ろうとしているのではなからうか。したがって、スハルト体制下の機能代表概念は、理論的にも制度的にも機能利益を国民的利益に統合することに成功しているなどは到底みなしえないのではなからうか<sup>(66)</sup>。「なによりも重大な問題は、個人がそれぞれただひとつの職業によって集団化された場合、その集団は一種の身分集団と化して、個人の自由が根本的に脅かされる、という危険があることであろう」<sup>(67)</sup>。

さて、1982年選挙に向けて政府は既に78年に村長も任命制として Korpri に繰り込んでいたし、軍部も中隊規模の軍を土木工事に従事させる軍の入村作戦 (ABRI Masuk Desa) を全国的に展開してゴルカルを側面援助した。60



日から45日に短縮された選挙期間中、軍部は露骨な選挙干渉を控えたが、ゴルカルとP P Pの対立が激化してバンテン広場等で騒乱も起きた。しかし、選挙結果は既に表示したとおりゴルカルが得票率、獲得議席数ともに伸ばして勝った。

ゴルカルは選挙後1983年10月の第Ⅲ回大会ではスダルモノ新総裁を選出して、84年年初からの個人加盟制に切り換えることを決めて組織基盤の拡大を図るとともに、幹部党への脱皮を狙い組織を再編した。さらに、82年の新国防基本法に明記された二重機能に関連して、軍に対するゴルカルの協力緊密化も謳われた<sup>(68)</sup>。ゴルカルと軍との関係は、スハルトが80年3月のパカンバル演説等でその一体性を公式に表明していたのだが、それらの演説はスハルトのパンチャシラ解釈をめぐる紛糾し、5月の「50人請願」(Petisi 50)やヤシン少将による政府批判の火種となってしまった<sup>(69)</sup>。しかし、82年と87年の選挙運動では、軍が中立を保ったにも拘らずゴルカルが圧勝した事実と、88年3月のスダルモノ副大統領選出と10月の第Ⅳ回大会におけるワホノ新総裁選出の過程などは、ゴルカルの自律性如何という視点からスハルト、軍、ゴルカルの相互関係が広く内外から注目された<sup>(70)</sup>。ゴルカルは87年選挙で大勝し、会員数2800万、うち幹部は900万とその組織の拡大を誇っているが、その組織の体質たるや旧態依然として、スハルト指導のもとで軍部と官僚に大きく依存している。

## 5. 政治関係5法と87年選挙

82年選挙にも勝って4期目の政権担当を確実にしたスハルトは、選挙後恒例の独立記念日演説で、あらゆる社会・政治勢力、特に政党は、国家イデオロギー、パンチャシラを唯一原則(Azas Tunggal)として受領すべきであると訴えた。さらに、82年選挙をうけて83年3月に召集されたMP Rでは、国策大綱に関連して2政党とゴルカルがパンチャシラを唯一原則として採択することが決議され、大衆団体(organisasi masyarakat)についても関係法規が制

定さるべきであるとされた<sup>(71)</sup>。そして政府は84年6月、87年選挙を念頭にパンチャシラ唯一原則を制度化するため、いわゆる政治関係5法案を国会に上程した。政治関係5法案とは、総選挙法改正法案、国民協議会・国会・地方議会議員構成法改正法案、政党・ゴルカル法改正法案と、国民投票法案ならびに大衆団体法案の5法案である。

4期目に入ったスハルト政権は、軍の二重機能を成文化し、国軍組織を集権化した82年の新国防基本法と、85年の半ばまでに改正もしくは制定された政治関係5法によって、彼等が長期的な展望に基づいて構想したパンチャシラ国家体制の基盤整備を一気に策したものと思われる。

各法案の国会審議はいずれも難航したが、とりわけて大衆団体法案の審議が紛糾した<sup>(72)</sup>。しかし、各法案とも85年半ばまでには順次以下の法律として制定公布された。

1月7日に改正公布された、国民協議／代議機関議員総選挙に関する1985年法律第1号。

同じく1月7日に改正公布された、国民協議会(MPR)、国民議会(DPR)および地方自治体議会(DPRD)の構成と地位に関する1985年法律第2号。

3月18日に改正公布された、政党およびゴロンガン・カルヤに関する1985年法律第3号。

同じく3月18日に制定公布された、国民投票に関する1985年法律第5号。

6月17日に制定公布された、大衆団体に関する1985年法律第8号。

以上の政治関係5法は、全条文を翻訳し、政令等に基づく脚注を付して巻末参考資料とした。したがって、詳細については資料に直接当たって頂くこととして、パンチャシラ唯一原則に関連する目ぼしい規定と、主な改正点を以下に挙げておこう。なお、MPRとDPRの構成については第5表に掲げ、87年選挙の結果も併記しておいた。紛糾した大衆団体法は若干詳しく述べておこう。

総選挙法では、選挙に参加する2政党とゴルカルは、当該組織が唯一原則としてのパンチャシラに基づくことを表現したシンボル・マークを提出する

第5表 MPR, DPR構成と1987年選挙結果

MPR 1000	DPR 500	選出 400	ゴルカル	299
			PPP	61
			PDI	40
		任命 100	軍部機能	100
		任命 100	諸組織	100
	追加 500	(選出) 400	軍部機能	51
			地域	147
			選挙参加組織	202

(出所) 87年選挙結果については、『アジア動向年報』1988年版, 452ページ。

(第18条第1項)。選挙運動でパンチャシラと1945年憲法を議題とすることを禁止する。また、選挙運動のテーマはパンチャシラの実践としての国家開発に関連する各選挙参加組織の政綱とする(第20条第1a項のaとb)。

MPR・DPR・DPRD議員構成法では、MPRの議員定数を920から1000に増やし、自動的にMPR議員になるDPR議員500名に、各州議会が4名から8名選出する小計147名の地域代表と、残り253名がDPRの構成に均衡させた按分比例、つまりDPRで100議席保有する国軍代表の51名と、DPRの獲得議席数に応じた総選挙参加組織代表202名の小計253名、さらに大統領が任命する選挙に参加しなかった諸組織代表(utusan golongan-golongan) 100名を加えた総計1000名で構成した(第1条第1項~第4項)。DPRは

定数460から500に増やし、うち400は選挙で選出するが、残り100は国軍司令官の助言に基づいて大統領が任命する国軍代表で構成した（第10条第1項～第4項）。選出議員の州別定数は人口に基づくが、ジャワと外島は政治的考慮からほぼ折半と調整されている。任命議員には、以前25人の非軍代表が含まれていたが、今回全員が国軍代表となった。しかし、MP R総任命議員の比率は3分の1から4分の1に低減している。各機関議員は就任に先だって、民族の生活観、国家の基礎および国民のイデオロギーとしてのパンチャシラ、1945年憲法、およびすべての国内法と規定を遵守し、擁護すること……を宣誓（誓約）する（第6条、第7条；第14条第1項、第15条；第21条第1項、第22条；第28条第1項、第29条）。

政党・ゴルカル法では、政党およびゴルカルは唯一原則としてのパンチャシラを綱領とする（第2条第1項）。政党およびゴルカルの目的は、パンチャシラおよび1945年憲法に基づく精神的かつ物質的にも公正にして繁栄する社会を創造すること（第3条のb）。政党およびゴルカルはそれぞれの定款に、本法第2条および第3条の綱領および目的を掲載しなければならない（第4条）。政党およびゴルカルが禁止される行為は、いかなる形態や目的でも、共産主義／マルクス主義・レーニン主義の理念もしくは教義、ならびにパンチャシラと1945年憲法に反するその他の理念もしくは教義を信奉し、展開させ、普及すること（第12条のa）。公式解説によればパンチャシラと1945年憲法に反するその他の理念もしくは教義を例示して、いかなる形態であれ、無神論、帝国主義、植民地主義とした。

国民投票法では、国民投票はMP Rが1983年MP R決定第Ⅳ号の1945年憲法改正を要請した時、つまりMP R議員の3分の2以上が出席し、出席議員の3分の2以上が賛成した時に行なわれる（第2条）。国民投票の結果が次の場合には、国民がMP Rの1945年憲法改正要請に賛成したものとす。すべての国民意志策定者（Pemberi Pendapat Rakyat）、すなわちすべての有権者の少なくとも90%以上が投票し、投票者の少なくとも90%以上が1945年憲法改正要請に賛意を表明した場合である（第18条のaとb）。なお、有権者には

国軍軍人も含まれる。このように厳しい条件のもとでは、1945年憲法の改正は事実上不可能であろう。

紛糾した大衆団税法では、大衆団体を定義して、国民がパンチャシラに基づくインドネシア統一国家の枠内で国家目標を達成する開発に従事して役立つために、同一の活動、職業、機能、宗教および唯一至高神への信仰を基盤にして自発的に結成する団体であるとした(第1条)。この定義に関連して公式解説では、……ボーイスカウト連盟 (Pramuka)、Korpri 等の政府が結成した団体もしくは協会、その他経済界の協同組合、株式会社等の団体もしくは協会は本条の大衆団体には含まれないとした。また、本法施行に関する政令の公式解説でも、暫定的な活動や目的を持つ血縁的な協会や、無尽のようなゆるやかな構成員を持つ協会などは大衆団体に含まれないとした。大衆団体はパンチャシラを唯一原則として原則とする(第2条第1項)。公式解説では、……大衆団体がパンチャシラを唯一原則と定めることは、パンチャシラが宗教にとって替ることを決して意味しないし、宗教がパンチャシラ化されることでもなかりとうし、両者間に価値の背反はなく、宗教の同一性に基づいて結成された大衆団体はそれぞれの綱領にその特性に適した目的と公約を定め、発展を深め、拡張すればするほど、唯一にして至高なる神に対する宗教と信仰の生活は、個人生活や大衆社会生活ともども必ずや達成されるに相違ないとした。大衆団体は、インドネシア共和国統一国家の枠内で、1945年憲法前文に書かれた国家目標の達成にその特性が適合するそれぞれの目的を定める(第3条)。大衆団体は第2条の原則を掲げ、第3条の目的を定款に記載しなければならない(第4条)。大衆団体はその機能をより役立たせるために、同種の育成と発展の一つの枠組に統合する(第8条)。公式解説では、同種の育成と発展の一つの枠組とは、大衆団体結成基盤の各種にそれぞれ一つの団体の意であるとして、青年団体はインドネシア青年全国委員会 (KNPI)、農民団体はインドネシア農民親善協会 (HKTI) を例示した。さらに、政令の公式解説では統合の形態と意図に触れ、インドネシア婦人会議 (KOWANI) を追加例示したうえで、当該団体の独立性を損なうことなく政府の指導、助

成、促進を容易にするためであるとした。国民は大衆団体の構成員となることができるが（第9条）、政令では大衆団体は独立した団体であって、大衆団体が社会政治勢力組織の構成団体になることもできないし、またそれからの献金も受けられない旨を定めている。大衆団体の財源の一つに制約のない献金が挙げられているが（第11条b）、政令では国内外からの献金も含めるが、国外からの財政援助には中央政府の承認を条件とした。さらに、政令解説で中央政府の承認とは、内務大臣もしくは内務大臣の審議を聴取した後の大臣／省でない他の機関の長の承認であるとした。政府は大衆団体を育成し、育成の実施については政令でこれを定めると規定したが（第12条第1項、第2項）、公式解説で、育成とは大衆団体を本法の精神と魂に則した、健全にして独立した発展方向に指導し、助成し、促進させることとした。それを受けて政令は、育成を政治指導である一般育成と、特定団体の特性と関連する技術育成に分け、両者を通じた指導、助成、促進の形での政府の育成実施を定めた。指導とは、枠組、勧告、指針、命令、教育や実習を与えたり、調査することなど。助成とは、保護を与えるなど。促進とは、積極的に創造性と活動性を刺激し、表彰し、自立発展の機会を与えることなどである。大衆団体が治安と一般的秩序の阻害活動、政府の承認がない外国援助の受理、民族と国家の利益を損なり対外援助の供与などを行なった場合には、政府は大衆団体の執行部もしくは中央執行部を凍結することができる（第13条 a, b および c）。公式解説で政府とは、中央政府と各級地方自治体政府を指す。大衆団体の凍結手続きについては政令で以下のとおり定めた。政府は凍結実施に先立ち当該団体の執行部に対して、10日間の間隔を空けて少なくとも2回以上の書面による警告書を発する。警告書受領後1カ月を経過しても関心が払われない場合には、事情聴取のため当該執行部を召喚する。召喚に応じない場合か、第13条違反行為が継続していることが明白な場合には、政府は当該大衆団体の執行部を凍結する。凍結実施に先立って、全国規模の大衆団体に対しては中央政府が最高裁の審議と見解を、それ以下のレベルではそれぞれの政府がそれぞれの地域当局者の審議と見解を要請し、現行法の規定に注意をうなが

す内務大臣の指示を要請する。なお、政令は大衆団体の凍結解除の手続きも規定した。政令による治安と一般的秩序の阻害活動の定義は、種族、宗教、人種、集団間の敵対関係の噂を広める、民族の団結と統一を分裂させる、政府の権威を蚕食し、もしくは不信感をもたらす、開発計画の施行を阻む、政治的安定や治安を混乱させるその他の活動などである。政令で定めた中央政府の承認を要する外国からの援助には、財政、機材、役務、便宜の援助を含めた。政令が定める民族と国家の利益を損なう対外援助とは、インドネシアと他国間の関係を破壊しうる援助、国家の安寧に脅迫、挑戦、妨害をもたらしうる援助、社会的安定を阻害しうる援助、外交を損ないうる援助である。執行部を凍結された大衆団体が、未だに第13条の活動を続けている場合には、政府は当該団体を解散させることができる(第14条)。政令で定める解散手続きは、次のとおりである。政府は解散に先立って、本法の定める各規定に即刻適合させるため書面による注意書を発する。注意書受領後3カ月を経過して未だ諸規定に適合しない場合には、政府は当該大衆団体を解散させることができる。解散実施に先立って、全国規模の大衆団体に対しては中央政府が最高裁の審議と見解を要請し、それ以下のレベルではそれぞれの政府がそれぞれの地域当局者の審議と見解を要請し、あわせて現行法の規定に注意をうながす内務大臣の指示も要請する。

以上、政治関係5法を紹介することによって、スハルト政権のパンチャシラ唯一原則の制度化による狙いと規制の程を知る手掛りを提供した。政府の主たる狙いは、言うまでもなく潜勢的反政府勢力としてのイスラーム勢力に制度的な歯止めを設け、87年の選挙を控えて、スハルト政権が築き上げた経済開発路線とスハルト体制ともどもの継承を万全たらしめる制度的保証を求めたものである。当然予想されたこととはいえ、政治関係5法はイスラーム勢力を軸とする激しい反撥を招いたのだが、どうにか凌ぎ切ったスハルト政権は、87年選挙で未だかつてない大勝利をものにした。

1987年4月の総選挙は、85年の政治関係5法によってパンチャシラ唯一原則が制度化された後初めての選挙であって、争点なき選挙とまで言われ

た<sup>(73)</sup>。実質的な与党ゴルカルにとっては、政治関係5法以外にも、選挙前からいくつかの有利な状況に恵まれていた。後程再び述べることとなるが、84年末にPPPから事実上撤収したNUが、ムハマディアとともに政党支持の自由を決めていたし<sup>(74)</sup>、PPPの内紛はその後も容易に収まらなかった。選挙運動には軍が中立を保ち、期間もさらに25日と短縮され、夕方からの選挙集会も禁止されたので概して平静が保たれた。

選挙結果は第4表に示しておいたとおり、ゴルカルが当初の思惑を上回る圧勝であった。前回の82年選挙に比べて、PPPは得票率で12%激減の16%、ゴルカルは9%増の73%と史上最高の得票率であり、PDIは3%微増の11%であった。その結果、ゴルカルは選出議席の殆ど4分の3近くを獲得してしまう大勝利となった。PPP凋落の主な原因は、NUが政党選択の自由を決めたことに求められようが、NU票がどちらに流れたかは判らない。ただ、ゴルカルがイスラーム勢力との敵対を止めて組織内に取り込む体制を整えていたことと、PDIの微増はジャカルタでの13%増に象徴される政府批判票とみなされることを指摘しておこう<sup>(75)</sup>。選挙後、R・アブドゥルガニが一党制論を再然させた時、政府はゴルカルともどもその火種を消しにまわった。選挙後今日迄、さしたる政治的変動もなく事態は平静に推移してきたといえよう。ただし、スハルトが国内経済の順調な運営に自信を深め、従来になく積極的な外交姿勢を示し始めて、カンボジア紛争の調停と対中国国交回復に一定の成果を挙げたことが注目される。

次の総選挙の日取りも1992年6月9日と決まり、翌年の大統領選と合わせて久し振りに政治の季節を迎えるインドネシアにおいては、四半世紀にも及ぶスハルト体制が、ポスト・スハルトの状況の中で今後どのようにしてどのような形に変わるのか気になるところである。事態の推移の鍵を握るのはやはり軍部の今後の動向であろう<sup>(76)</sup>。

〔注〕—————

(1) Linz, Juan J., "Totalitarian and Authoritarian Regimes," F. Greenstein; N.



Polsby 編, *Handbook of Political Science*, Vol. 3, レディング, マサチューセッツ, Addison-Wesley, 1975年, 175-411ページ, および, 特に264-274ページ。

フィースは79年6月の国際会議で, スハルト体制も含めた類型概念として「抑圧的開発体制」(Repressive-Developmentalist Regime)を提唱したが, 既存のさまざまな類似概念を紹介, 検討するなかで, 権威主義では余りにも広義過ぎる的確さを欠くうらみがあるとしてこれを退けている(Feith, H., “Repressive-Developmentalist Regimes in Asia: Old Strengths, New Vulnerabilities,” *Prisma*, No. 19, 1980年12月, 39-55ページ)。

- (2) 軍部主流派内部での権力の変遷については, 以下の文献を参照。Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*, イサカ, Cornell Univ. Press, 1978年, 306-317ページ/Sundhaussen, Ulf, “The Military: Structure, Procedures, and Effects on Indonesian Society,” Karl D. Jackson; Lucian W. Pye 編, *Political Power and Communications in Indonesia*, パークレー, Univ. of California Press, 1978年, 67-79ページ/Jenkins, David, *Suharto and His Generals, Indonesian Military Politics 1975-1983*, イサカ, Cornell Modern Indonesia Project, 1984年, 20-32ページ/Anderson, Ben, “Current Data on the Indonesian Military Elite,” *Indonesia*, No. 40, 1985年10月, 140-144ページ。
- (3) Crouch, H., “The Army as a Social-Political Force, 1945-1965,” (Chap. 1), 前掲書, 24-42ページ。
- (4) Lev, Daniel S., *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957-1959*, イサカ, Cornell Univ., 1966年, 182-193ページ。
- (5) Lev, Daniel S., “The Political Role of the Army in Indonesia,” *Pacific Affairs*, Vol. XXXVI, No. 4, Winter, 1963-64年, 359-363ページ。
- (6) Jenkins, D., 前掲書, 2-6ページ。二重機能原則は, 後に82年の新国防法で法制化されることとなるが, スハルト政権による二重機能の解釈は, 端緒と目される中道主義とは提唱者ナスチオン自身によっても指摘されているように微妙に変化してきている(Jenkins, D. 同書, 216-221ページ)。
- スンダウセンは軍部が政治介入するに至った諸要因を分析して, 文民政治の体系的失策と, 軍部の広義における集団利益擁護を指摘した(Sundhaussen, Ulf, *The Road to Power: Indonesian Military Politics 1945-1967*, クアラルンプール, Oxford Univ. Press, 1982年, Chap. VII, Conclusions)。
- (7) 後者については, 拙稿「スハルト政権の経済建設と『新秩序』体制」(『アジア経済』第22巻第7号, 1981年7月), 50, 51ページ参照。
- (8) 国防治安省と内務省を軸とする, 全中央省庁の要職への軍人の進出については, MacDougall, John A., “Patterns of Military Control in the Higher Central

Bureaucracy,” *Indonesia*, No. 33, 1982年4月, 69-121ページ参照。

それらを含み, 全分野への軍人カルヤワンの進出については, Jenkins, D. 前掲書, 198-199ページの第V表, ならびに *Tempo*, No. 3, 1982年3月20日, 13, 14ページ参照。

(9) Jenkins, D., 前掲書, 258ページ。

なお, 国軍自体の総数は正確には把握し難いが, その変遷については情報相がかつて, 66年に65万人いた国軍は10年後の76年には41万5000人に削減され, 将来は30万人体制で安定させると言明した(Bachliar, Harsja W., “The Armed Forces in Indonesian Society,” *The Indonesian Quarterly* X/3, 1982年7月, 23ページ)。

警察を除く3軍の実勢については, 通常, ロンドンの国際戦略研究所が毎年『ミリタリー・バランス』で発表する概数(85-86年版に限って端数がつけられている)が使われているが, それによっても, 9・30事件直前で最大41万2000とされた3軍は, 79年年央で最小値23万9000にまで削減されている。警察軍はその時点で11万8000, その後微増とされている。警察を除く国軍の実勢は, 87年7月現在で, 陸軍21万6000, 海軍4万2000, 空軍2万6000の計28万4000とされている(The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1987-1988*, Autumn, 1987年, 158-160ページ)。

(10) Sundhaussen, U., “The Military: Structure...” (前掲論文) 57-61ページ / “Current Data on the Indonesian Military Elite after the Reorganization of 1969-1970,” *Indonesia*, No. 10, 1970年10月, 194-208ページ / 『アジア動向年報』1970年版, アジア経済研究所, 1970年, 464-467ページ。

(11) Sundhaussen, U., “The Military: Structure...” (前掲論文) 61, 62ページおよび66ページ figure 2。

(12) Undang-undang No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia (インドネシア共和国国防治安基本規定に関する1982年法律第20号) / Sudibijo, M., “The Essence of ABRI’s Reorganisation (sic.)” *The Indonesian Quarterly*, Vol. XIII, No. 4, 1985年, 416-423ページ / Anderson, Ben, “Current Data on the Indonesian Military Elite,” *Indonesia*, No. 36, 1983年10月, 99-134ページ : No. 37 1984年4月, 145-169ページ : 特に No. 40, 1985年10月, 131-164ページ。

(13) それまで30万ないし50万と推測されていた官僚数は, 独立後初めて1952年に正確に, 57万1243人と確認された (Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, イサカ, Cornell Univ. Press, 1962年, 306ページ)。

(14) Jackson, Karl D., “Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communications in Indonesia.” K. Jackson ; L. Pye 編,

前掲書, 3-4 ページ。

- (15) 官僚政体を、国家的意思決定への参加が、高級官僚を含む最上級のエリート集団に限定された統治形態であると解する限りではスカルノ体制も含まれようが、その際はスカルノ、スハルト両体制間の重大な差異、すなわちカリスマ、スカルノの存否と、政策決定過程にあずかる最上級エリート集団の構成の差異、つまり文民政治家と将校団の関与の有無と、役割の差異が曖昧となるからである。

ちなみに、J・ガーリングは官僚政体を、「基本的な決定が、カリスマ的指導者、政党、利益集団や大衆運動などの社会における官僚外勢力によってではなく軍部、警察と文民行政の官僚制の内部で決められる」と定義して、インドネシアの事例ではスハルト体制に限定して用いている (Girling, John L. S., *The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies*, シンガポール, Institute of Southeast Asian Studies, 1981年, 1 ページ)。

- (16) Jackson, Karl D., "The Political Implications of Structure and Culture in Indonesia," K. Jackson; L. Pye 編, 前掲書, 23-42ページ。

なお、「官僚政体」が触発した論議では、R・マクベイが、官僚政体が前近代の家産制に由来するからといって、植民地期後半の1930年代における有効な行政機関としての国家であった「行政国家」(Beamtenstaat)との安易な結びつけを戒めている (McVey, Ruth T., "The Beamtenstaat in Indonesia," Benedict Anderson; Audrey Kahin 編, *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, イサカ, Cornell Interim Reports Series, 1982年, 84-91ページ)。

D・キングは、ジャクソンの官僚政体の定義に疑義を呈し、官僚政体は経済発展の政治的結果を蔑ろにし、スハルト体制の正当性にとって経済的安定の重要性を曖昧にすると批判した。さらに、スハルト体制を新家産制体制とみなすことについても、さまざまな支配様式や指導性、ならびに官僚制の性格と政治的役割等々にみられる相違からして誤解を招き易いし、なによりも、新家産制体制と官僚政体の両モデルともども、正当性の問題を適切に扱えないと批判した (King, Dwight Y., "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic-Authoritarian Regime: What differences does it make?," Anderson, B; A.Kahin 編, 同上書, 104-116ページ)。

- (17) Robison, Richard, *Indonesia: The Rise of Capital*, シドニー, Allen & Unwin Australia, 1986年, 108-113ページ, (木村宏恒訳『インドネシア—政治・経済体制の分析』三一書房, 1987年, 114-116ページ)。ただし、訳書では引用した趣旨の結びの一節が脱落している。

- (18) Robison, R., "Toward a Class Analysis of the Indonesian Military Bureaucratic State," *Indonesia*, No. 25, 1978年4月, 17-39ページ。

- (19) Robison, R., "Culture, Politics, and Economy in the Political History of the New Order," *Indonesia*, No. 31, 1981年4月, 1-29ページ。
- (20) Robison, R., "The Transformation of the State in Indonesia," *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Vol. 14, No. 1, 1982年1-3月, 48-60ページ。
- (21) Robison, R., "Class, Capital and the State in New Order Indonesia," R. Higgott; R. Robison編, *Southeast Asia: Essays in the Political Economy of Structural Change*, ロンドン, Routledge & Kegan Paul, 1985年, 295-335ページ。
- (22) Robison, R., *Indonesia: The Rise of Capital* (前掲書) 105-108ページ, (訳書109-111ページ)。
- (23) PKIは、1962年4月の第7回臨時党大会で Kabir をそのように定義し、その追放を革命の目標として改正規約に追加した。Kabir は、定義からして国有企業を管理する軍人を念頭にしていたことは明らかであったが、それは必ずしも軍人を指すものではないと慎重を期し、より広い概念であると付言していた(「第7回臨時党大会中央委員会一般報告書」『世界政治資料』No. 150, 1962年6月下旬, 7月上旬合併号の随所, 特に16, 17ページと64ページ)を参照)。
- その後、9・30事件直前の1965年5月の党創立45周年記念集会に向けての「あらゆる面で革命的攻勢を強めよ」(「第4回中央委員会拡大総会政治報告」『世界政治資料』No. 218, 1965年7月上旬号と, No. 219, 同年7月下旬号)との呼び掛けの中で、特に Kabir 追放を強調し(7月上旬号, 23-25ページ), 45周年記念テーゼにも盛り込んだ(『世界政治資料』No. 217, 1965年6月下旬号, 43ページ)。
- (24) B・アンダソンは、ジャワの伝統的な権力概念を分析して、スカルノ、スハルト両体制の統治に「家産制の再現」をみた(Anderson, Benedict R. O'G., "The Idea of Power in Javanese Culture," C. Holt 編, *Culture and Politics in Indonesia*, イサカ, Cornell Univ. Press, 1972年, 1-69ページおよび特に33-38, 47-52ページ)。安中は、家産制官僚としてのプリアイの伝統を重視した(安中章夫「ジャワ支配層の価値意識—プリアイの伝統一」, 高橋保編『東南アジアの価値意識 上』アジア経済研究所, 1974年, 153-180ページ)。J・マクドゥガルは、垂直的なパトロン・クライアント関係に加えて、スハルト体制のテクノクラートにみられる水平的な親友(kawan akrab)関係の重要性も指摘した(MacDougall, John J., "Elite Friendship Tie and their Political-Organizational Functions, the Case of Indonesia," *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkskunde*, Vol. 137, No. 1, ハーグ, Martinus Nijhoff, 1981年, 61-89ページ)。中でも特に D・クンチョロヤクティは、具体的にスハルト体制のもとで軍部指導層が制度化したさまざまな官僚的保護の実例を挙げているので注目されよう(Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun, "The Political-Economy of Development: The Case of Indonesia under the

New Order Government, 1966-1978,”〈 Ph. D 論文, 1981年, Univ. of California, Berkeley〉, アナーバー, University Microfilms International, 1985年, 306-317 ページ)。

その他にも, K・ジャクソンの “Urbanization and the Rise of Patron-Client Relations: The Changing Quality of Interpersonal Communications in the Neighborhoods of Bandung, and the Villages of West Java,” Jackson; Pye 編, 前掲書, foot note No. 3, 346-347 ページや, J・スコットの “Political Clientism: A Bibliographical Essay,” S. Schmidt; J. Scott; C. Laudé; L. Guasli 編, *Friends, Followers, and Factions*, バークレー, Univ. of California Press, 1977年, 483-505 ページ等も参照されたい。

- (25) Rudolph, Lloyd I.; Susanne Hoeber Rudolph, “Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy,” *World Politics*, Vol.31, No.2, 1979年1月, 195-227 ページ。
- (26) Jackson, K., “The Prospect for Bureaucratic Polity in Indonesia,” Jackson; Pye 編, 前掲書, 395-397 ページ / Crouch, H., “Patrimonialism and Military Rule in Indonesia,” *World Politics*, Vol. 31, No. 4, 1979年7月, 571-585 ページ。
- (27) Soedjatmoko, “Sistem Politik dan Pembangunan dalam Agenda Penelitian Asia: Sebuah Renungan,” (政治体系と開発: アジアに関する調査についての考察) *Prisma*, No. 10, 1980年10月, 28-40 ページ (同論文英語版は, 同誌英語版第19号, 1980年12月, 25-38 ページ)。
- (28) *Tempo*, No. 25, 1980年8月16日, 8-12 ページ。
- (29) Lopa, Baharuddin, “Korupsi, Sebab-sebabnya dan Penanggulangannya,” (汚職, その理由と阻止), *Prisma*, Vol. 15, No. 3, 1986年3月, 28 ページ。
- (30) *Ensiklopedi populer Politik Pembangunan Pancasila* (パンチャシラ開発政治に関する一般向百科事典), Yayasan Cipta Loka Caraka, 1984年, 第Ⅲ巻, 79 ページ。
- (31) Hamzah, Andi, *Korupsi di Indonesia* (インドネシアにおける汚職), P. T. Gramedia, 1986年, 13, 16 ページ。
- (32) Smith, Theodore M., “Corruption, Tradition and Change,” *Indonesia*, No. 11, 1971年4月, 21 ページ, (西原正訳稿, 西原正編『東南アジアの政治的腐敗』創文社, 1976年, 139 ページ)。
- (33) Wertheim, W. F., “Sociological Aspects of Corruption in Southeast Asia,” W. F. Wertheim 編, *East-West Parallels: Sociological Approaches to Modern Asia*, シカゴ, W. van Hoeve, 1964年, 102-131 ページ, (西原正編, 同上書, 81-113 ページ) / Smith, T. M., 前掲書, 23-27 ページ, (西原正編, 同上書, 140-145 ページ)。

- ージ)／Ongkhokham, “Tradisi dan Korupsi,” (伝統と汚職), *Prisma*, No. 2, 1983年2月, 3-13ページおよび “Korupsi dan Pengawasan dalam Perspektif Sejarah,” (歴史的にみた汚職と監視), *Prisma*, No. 3, 1986年3月, 3-11ページ。
- (34) Mackie, J. A., “The Commission of Four Report on Corruption,” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. VI, No. 3, 1970年11月, 87-101ページ, (西原鈴子訳稿, 西原正編, 前掲書, 202-219ページ)。
- (35) 大統領演説の汚職問題関連部分を訳出した西原鈴子訳, 同上書 238-249ページには, スハルト政権が実施したさまざまな汚職防止対策も要約されている。
- (36) Hamzah, A., 前掲書, 171-182ページ。
- (37) Smith, T. M., 前掲論文, 28-31ページ, (西原正編, 前掲書, 146-148ページ)。
- (38) 西原正編, 同上書, 編者解説5ページ。
- (39) 同上書, 5-6ページ。
- (40) Mackie, J. A. C., 前掲論文。
- (41) 同上論文, 101ページ, (西原正編, 前掲書, 217ページ, 一部改訳)。
- (42) Samson, Allan A., “Islam in Indonesian Politics,” *Asian Survey*, Vol. VIII, No. 12, 1968年12月, 1003-1010ページ／Ward, K. E., *The Foundation of the Partai Muslimin Indonesia*, イサカ, Cornell Interim Report Series, 1970年, 17-39ページ。
- (43) Crouch, H., 前掲書, 253-264ページ。
- (44) 軍部は, 軍部の統一と自律性の確立, ならびに戒厳令とオランダ資産国有化以来軍部が掌中にした既得権益を擁護するために, 政党政治をその障害とみなしていた。しかし, 軍部の政党不信の根底には, W・リドルが次のようにまとめたが, それは67年から69年にかけての知識人による政党批判の言辞と同じ認識が共有されていた。
- 「政党は、『計画志向』的であるよりも『イデオロギー』過剰であり, 伝統的な宗教的文化的亀裂を強化・拡大して国内のイデオロギー対立を激化し, 社会に組織的緊張をもたらした。
- 政党指導者は, 公益よりも個人的・派閥的利益に関心を持ち, 推定支持基盤の大衆からさえも遊離している。
- 政党制がもたらした荒廃は, 政党組織にとどまらずその他の制度, 特に官僚制にまで波及して派閥化させ, 不安定な議会制の主因と目される」(Liddle, R. William, “Modernizing Indonesian Politics,” W. Liddle 編, *Political Participation in Modern Indonesia*, ニューヘブン, Yale Univ. Southeast Asia Studies, 1973年, 182-185ページ)。
- (45) 総選挙関連3法案審議時のDPR-GRにおける政党勢力は, 次に掲げる右

表を参照。なお、その変遷を略述する参考資料として左表を用意した。

9・30事件影響前の MPRS (1965年末)  
DPP-GR (1965年6月) 議員構成

	政党	132
DPR-GR	機能	167
299		
MPRS	軍	37
666	軍	47
	機能	249
367	地域	118

(出所) DPR-GRは、Biro Pusat Statistik, *Statistical Pocketbook of Indonesia, 1964-1967*, 1968年, 70ページ。MPRSは、同書, 70, 71ページ。

MPRS, DPR-GR 議員構成 (1968年末)

	純政党	152
	政党	248
① DPR-GR	政党機能	96
414	非軍	91
	機能	166
MPRS	軍	75
828		
	軍	131
	② 機能	297
414	非軍	74
	政党	92
	③ 地域	117

(出所) 主に1968年3月29日(MPRS第5回総会閉会翌日)付MPRS資料Daftar: Anggota MPRS (Golongan: A. B. C)に基づいて作成した拙稿、「資料インドネシアの暫定国民議会議員構成」, アジア経済研究所内資料, 1970年, 31-34ページ。

(左表) そもそも、任命制の両機関は、指導民主制への移行にともなって発足した。

DPR-GRは、短命であったDPR-59を介在させて60年6月に281議員で、MPRSは同年8月610議員で発足した。表示したとおり、その後若干数が増えはしたものの、議員構成にさしたる変化はなかった。

表中2カ所に「機能」と分類された両機関の機能グループ代表議員は、表記したそれぞれの機能グループ軍代表と、それぞれ若干名の西イリアン、45年組、退役軍人を代表する機能グループ代表を除けば、その殆どが政党系列大衆団体からの機能グループ代表議員である。

その後、新秩序政権への移行にともなって、両機関から大量のPKI系議員が追放され、66年6月、7月のMPRS第4回総会時には547議員であった。内、DPR-GR議員は245。

67年3月のMPRS臨時総会におけるスハルトの大統領代行就任に先立って、67

年1月にはDPR-GRに105名もの新議員が任命されて計347議員となっていた。つまり、3法案は主に大幅に手直しされた国会で審議されたわけである。なお、MPRSも臨時総会直前に地域代表議員の約半数（117名中57名）の更迭等で手を加えられていた。

3法案の一括取引成立後で、スハルトが大統領に選出されるMPRS第5回総会直前の68年2月と、選出時の3月にも、両機関議員の大異動が行なわれた。すなわち、DPR-GRでは2月に347議員中119名も更迭され、新たに軍人31名と学生団体からの20名を含む67名が新議員に任命されたので、定数は414となった。MPRSでも3月に、機能グループ（Cグループ）に軍人61名を含む102名もの新議員が任命され、主に非軍代表であった31名も更迭されたので、定数も828に増えた大改造であった。

大約、以上の異動をまとめた結果が右表である。

(右表) 地域代表（Bグループ）117名中総地域代表は66名であって、その他には  
軍人10名、政党36名、機能5名の代表が含まれている。

両機関の議員構成に思い切って手を入れ、軍代表議員を大量進出させたにも拘らず、政党勢力はなお優位を保っていた。特に3法案を審議した国会においてである。

(46) DPR選出議員定数360は、政治的配慮によって総選挙法第6条が、ジャブ選出と外島選出で折半と定めた。選出議席の71年選挙による詳しい内訳は後出資料参照。ただし、ゴルカルを除く諸政党124の内訳として括弧内に示した94+34の意味は、諸政党の獲得議席を、その後の選挙結果との比較を容易にするため、73年の政党再編による開発統一党（PPP）とインドネシア民主党（PDI）への統合を先取りした形で便宜的に分けてそれぞれ合算した数字である。

MPR追加（選出）地域代表は、人口に基づく次の基準で（構成法第8条）各地方議会（DPRD）が4～7議席ずつ選出。人口100万以下……4、100万～500万……5、500万～1000万……6、1000万以上……7。その基準で計算し、政令では（第2条第1項e号）定数131とされた。ところが、71年選挙で現実に成立したMPRでは1議席減の130で、減った定数は同じMPR追加（選出）枠の選挙結果配分1議席増によって調整された。

選挙結果配分（含追補10まで）123議席について説明すれば、まず、追補10までとは、選挙で当選者を出せなかった団体のうち、得票数の多い団体順に各1名ずつ、ただし多くとも10名以下が割り当てられている政党・ゴルカル追補代表という意味である。71年選挙では、議席を獲得できなかったIPKIとMurbaがそれぞれ1議席ずつ割り当てられた。選挙結果配分とは、残った議席を選挙で獲得したDPR議席数に応じて比例配分された政党・ゴルカル代表である。71年選挙の結果配分された議席123の内訳は、ゴルカル……79、（DPP系）……32、



(I P K I と Murba の追補計2を含むP D I系) ……12。

上に述べたようにM P R追加(選出)議員には、当選しなかった追補代表を含めて、選挙結果にもとづいて配分された政党・ゴルカル代表議員が含まれているので、括弧をつけて(選出)とした。

- (47) 内訳は、Nishihara, Masashi, *Golkar and the Indonesian Election of 1971*, イサカ, Cornell Monograph Series, No. 56, 1972年, Table II, IIIを参照。
- (48) 同上書, 19-23ページ。
- (49) 同上書, 36ページ。
- (50) 同上書, 39, 40ページ。
- (51) 85年には、パンチャシラが唯一綱領ないしは原則と改正された。
- (52) 同法解説(1975年官報追録第3062号)による特定職は以下のとおり。
1. 各省では局長以上。
  2. 地方自治体では、
    - a. 州知事/第I級地方自治体首長, ならびに第I級地方自治体の官房長と部局長。
    - b. 第II級地方自治体首長たる県長/市長, ならびに第II級地方自治体の官房長と部局長。
  3. 各省公務員ではI級職以上, 地方公務員ではII級職以上の役職。
  4. 最高裁判所の長官, 副長官, 判事, 検事総長, 検事長, 会計検査院の長官, 副長官, 検査官, ならびに判事, 検事, 中央銀行総裁, および政令で定めるその他の役職。
- (53) 同法解説では、補佐者の数を郡では5名以下, 村では4名以下としたが, 85年の改正に際しては、政令でそのように定めた(1986年政令第19号, 第12条第2項)。
- (54) しかし85年には、政府, P P P, P D I, ゴルカル, 軍人をそれぞれ代表する委員若干名はそのままであったが, 委員長は政府代表に, 副委員長は各派代表の5名と改正された。
- (55) 79年10月からの選挙法改正審議の過程で, 政党側は総選挙庁への参加と, D P R非軍部代表任命25議席の選出議席への転換等を求めた。政府は総選挙庁への直接参加と任命議席の削減要求は拒否したが, 以上のように庁内各選挙委員会への参加, 各総選挙監督委員会の新設, 投票票立会人の派遣を認め, 東ティモール代表の4議席は非軍部機能の25任命議席中に含まれることを容認した。
- しかし, 審議は第18条に規定する選挙用シンボル・マークに関して紛糾した。特にカーバ神殿マークを用いるP P Pはその条文化を迫ったが, 口答で次の82年選挙における使用許可を得ただけなので, 党は法案の採決に際して旧N U系の棄権とその他による賛成票に割れてしまった。

この問題はその後, 歴史的かつ宿命的なパンチャシラ論争にも関わって政治問

題化し、80年5月の「50人請願」、85年の政治関係5法によるパンチャシラ唯一原則化へとつながることになった (Suryadinata, Leo, "Politics in Indonesian Parliament, 1966-85," *Southeast Asian Journal of Social Science*, Vol. 15, No. 1, 1987年, 42-46ページ)。

ちなみに85年には、シンボル・マークは唯一原則としてのパンチャシラを表現したものと改正されたので、PPPはカーバ神殿に代えて余儀なく国章で神への信仰を表わす星印を採用した。

(56) 5議席保証は、85年の改正でも第1条第2項として引き継がれた。

(57) 77年5月2日の総選挙については、Liddle, R. W., "The 1977 Indonesian Election and New Order Legitimacy," *Southeast Asian Affairs*, シンガポール, ISEAS, 1978年, 126-138ページ/Utrecht, Ernst, *The Military and the 1977 Election*, Occasional Paper, No. 3, クイーンズランド, Southeast Asian Studies Committee, James Cook Univ., 1980年, 22-34ページ参照。

82年5月4日の総選挙については、Suryadinata, Leo, *Political Parties and the 1982 General Election in Indonesia*, シンガポール, ISEAS, 1982年, 40-65, 76-81ページ/Dijk, C. van, "Major Political Developments in Indonesia in the First Half of 1982: The General Elections," *Review of Indonesian and Malayan Affairs*, Vol. 16, No. 2, 1982年, 130-158ページ/Soeroso, "The Outcome of the 1982 General Election," *The Indonesian Quarterly*, 1982年7月, 9-22ページ参照。

(58) Reeve, David, *Golkar of Indonesia: An Alternative to the Party System*, シンガポール, Oxford Univ. Press, 1985年, Chap. 1。

(59) 同上書, 291-298ページ。従来からの有力な傘下組織は、既述したSOKSI, 協同組合組織のKosgoro, 社会福祉団体MKGRの3組織とHankam系の諸組織であって、そこに新たに内務省のKokarmendagriとOpsusのスタッフなどが加わった201組織の大連合体。

(60) その他では例えば、73年頃ゴルカル組織の1分野1組織の試みも企てられたが、婦人組織KOWANIを除いて余り成果も上がらず、その意義も薄れた(同上書, 328-331ページ)。

(61) Boileau, Julian M., *Golkar: Functional Group Politics in Indonesia*, ジャカルタ, Centre for Strategic and International Studies-CSIS, 1983年, 81-87ページ。

(62) 同上書, 110-121ページ。

(63) 71年選挙に際して内務省の職員はKokarmendagriに加入させられたが、選挙後全公務員を結集して組織されたのがこの組織である。

(64) Boileau, J., 前掲書, 128-131ページ。

- (65) Geertz, Hildred, *The Javanese Family: A Study of Kinship and Socialization*, ニューヨーク, The Free Press of Glencoe, 1961年, 47-49, 110-114, 146-153ページ, (戸谷修, 大鐘武訳『ジャワの家族』みすず書房, 1980年, 57-59, 134-139, 178-187ページ)。
- (66) フランツ・M・スセノ「民主化と近代化——非西洋的方法の条件」(イマム・ウォルヨ／コンス・クレーデン編, 山本春樹訳『これからのインドネシア』サイマル出版会, 1985年), 137-166ページ, 特に160ページ以降参照。
- (67) 山崎正和『柔らかな個人主義の誕生』中公文庫, 1987年, 119ページ。この文言は, 著者がE・デュルケイムの「同業組合」復活の夢を, 意図としては適切であったが, 同業組合が産業化社会における職業集団を指すものとすれば, その難点として指摘した言葉である。
- (68) Suryadinata, Leo, *Military Ascendancy and Political Culture: A Study of Indonesia's Golkar*, アセنز, Ohio Univ., 1989年, 107-111, 178-191ページ。
- (69) Jenkins, D., 前掲書, 157-173ページ。
- (70) Suryadinata, L., *Military Ascendancy*… (前掲書), 117-123ページ。
- (71) Ketetapan MPR No. II / 1983 tentang GBHN, Bab. IV. (国策大綱に関する1983年MPR決定, 第II号, 第IV章)。
- (72) Suryadinata, L., *Military Ascendancy*… (前掲書), 101-107ページ。
- (73) 1987年4月23日の総選挙については, Liddle, R. William, “Indonesia in 1987: The New Order at the Height of Its Power,” *Asian Survey*, Vol. XXVIII, No. 2, 1988年2月, 180-191ページ, 特に180-188ページ／松井和久「争点なき『民主主義の祭典』——1987年総選挙」(『アジアトレンド』1987-II, No. 38, アジア経済研究所, 10-15ページ) 参照。
- (74) 「PPPへの投票は強制されず, ゴルカルも禁ぜられず, PDIも罪ではない」(Tak wajib nyoblos PPP, tak haram nyoblos Golkar, tak jahat PDI) という訳である (Liddle, W., 同上論文, 184ページ)。
- (75) ゴルカルはイスラーム勢力の強いアチェ特別州でもPPPを破り, 初めて全国制覇をなしとげた。アチェにおける選挙については, King Dwight Y.; M. Ryaas Rasjid, “The Golkar Landslide in the 1987 Indonesian Elections: The Case of Aceh,” *Asian Survey*, Vol. XXVIII, No. 9, 1988年9月, 916-925ページ参照。
- (76) 『毎日新聞』1991年9月12日参照。