

# 選挙管理システムの形成

## — 東南アジアの選挙管理委員会 —

川中 豪

### ●はじめに

民主主義の安定にとって公平公正な選挙の確保が最も重要な前提条件となることは疑いの余地がない。選挙が操作された、あるいは広範に不正が存在した、ということがあれば、国民はその選挙結果を受け入れることはできない。選挙で「負けた」と「認定」された政治勢力を中心として抵抗運動が巻き起こるであろうし、そもそもそうした民主主義制度に対する信頼が低下し、政治が機能しなくなる。民主化したばかりの国々にとっては、公平公正な選挙の確保は、その民主主義の生き残りを決定する重要な条件となっている。

公平公正な選挙を実施するためには、政治家などの介入に屈しない自律性を持ち、また、選挙不正を取り締り適正な選挙を実施する能

力を持つ選挙管理システムが必要である。日本では選挙管理に関する信頼はかなり高く、選挙の実施業務はすでに「空気」のような存在となっているが、新しく民主化した国々にとってそれは必ずしも当たり前の状況ではない。一九八〇年代から九〇年代にかけて民主化を経験した東南アジアの国々においても事情は同様である。本稿では、特にフィリピン、タイ、インドネシアという東南アジアで民主化が先行している国々の選挙管理委員会の事例を通じて、民主化した国々が直面する選挙管理システムの問題を示したい。

### ●東南アジアにおける民主化と選挙管理システム

一九八六年のフィリピンの民主化を皮切りに、アジアに民主化の

「第三の波」が訪れた。政治学者の間で各国の民主主義の程度を表す指標としてよく参照されるポリティIVのスコアを使い、アジア諸国の民主主義の程度を示したのが表1である。このスコアは、最も民主主義的な政治体制が一〇、最も抑圧的な政治体制がマイナス一〇とされていて、二〇一一年の時点で見ると、フィリピン、インドネシアはこのスコアが八、タイは七となっている。この三カ国が東南アジアの中では最も民主化の進んだ国々となっている。

ポリティIVのスコアとは別に、政治的権利、市民的自由度の計測を行っているフリーダムハウスという団体がある。フリーダムハウスもいくつかの指標を作成しているが、そのなかで、選挙に関する自由度・公正さを表す選挙プロセス

表1 アジア各国の民主主義の度合い

国	ポリティIV (2011)	Freedom in the World (2013年版)*	
		選挙プロセス	選挙民主主義
日本	10	12	選挙民主主義
韓国	8	11	選挙民主主義
フィリピン	8	9	選挙民主主義
タイ	7	8	選挙民主主義
インドネシア	8	11	選挙民主主義
マレーシア	6	6	—
シンガポール	-2	4	—
カンボジア	2	3	—
ラオス	-7	0	—
ベトナム	-7	0	—
ミャンマー	-3	3	—
インド	9	11	選挙民主主義
パキスタン	6	6	—

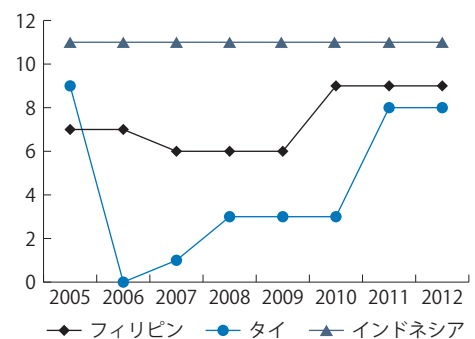
(出所) Polity IV および Freedom in the World のウェブサイトに基づいて筆者作成。

(注) \*2013年版の Freedom in the World は2012年における状態を示したものの。

ス・スコアというのがある<sup>(1)</sup>。これも表1に示したが、こうしたスコアも東南アジアにおいては、フィリピン、タイ、インドネシアが比較的高いレベルを示している。こうした選挙プロセスの自由度・公正さの高さから、フリーダムハウスは、東南アジアではこの三カ国のみが「選挙民主主義」(自由で公平な選挙に基づいた民主主義)が実現された国であると認定している。

しかし、近隣諸国と比べて比較的自由で公正な選挙が実施されているとはいえず、民主化後の選挙管理の道のりはそれほど平坦ではなかった。フリーダムハウスの選挙プロセス・スコアを二〇〇六年か

図1 東南アジア3カ国の選挙プロセス・スコアの推移



(出所) Freedom in the Worldのウェブサイトに基づいて筆者作成。年は評価の対象となっている年を表示。

ら時系列でフィリピン、タイ、インドネシアの三国についてみたのが図1のグラフである。

二〇〇五年の時点はいずれの国でも民主化がすでに果たされた状態であったが、フィリピンとタイは選挙プロセス・スコアを落とした時期がある。また、比較的安定しているインドネシアでも、一九九八年の民主化以後の選挙に混乱が無かったわけではない。

権威主義体制期に選挙管理委員会に権力者による介入が進められたフィリピンでは、民主化後、公平公正な選挙の確立は民間の監視に依存する形で進められた。しかし、それにも限界があった。二〇一〇年以降に選挙プロセス・スコアの改善が見られたのは、票の集

計過程における不正操作を困難にするような電子投票、自動集計システムを導入したことによる。ただし、集計過程での不正が無くなったとしても、従来から存在するような買収、暴力による脅迫といった選挙不正を根絶するのは難しい。

一九九七年憲法の制定で民主主義を定着させようとしたタイでは、新しい政治制度の下、政治対立の二極化が進行した。権力をめぐる競争が激化するなかで、この一九九七年憲法によって設置された選挙管理委員会は強力な権限を持つがゆえに政治競争に深く巻き込まれ、権力者による党派の支配が強化された。議会の多数派を掌握したタクシン政権下ではタクシン系の委員が、また、タクシンが

権力から放逐される過程では、反タクシン系の委員が選挙管理委員会を占めることになった。選挙プロセス・スコアが二〇〇六年に大きく落ち込んでいたのは、タクシン追放の軍事クーデタがあったことを反映している。

民主化直後、独立した選挙管理委員会を設置したインドネシアでは、政党代表を選挙管理委員会の委員に加え、選挙の正統性を高め

ようと試みた。しかしながら、一九九九年の選挙で政党代表たちの党派的行動を抑えることが出来なかった。加えて、選挙管理委員会の組織ぐるみの汚職事件もあり、選挙管理委員会は、党派性の徹底的排除、裁量の制限という方向で改革が進められることになった。

こうした改革によって、スコアにも現れているように、公平さ、公正さはかなり高いレベルを維持することができるようになった。一方で、選挙実務に通じた人材が選挙管理委員会に不足し、また予算執行への制約もあり、広大な国土、多くの人口を対象とする選挙の管理運営業務に滞りが発生するようになった。

こうした国々の選挙管理委員会の特徴は、政治勢力の配置と競争の程度、そして、権力の生み出す利得によって決定されると考えることができる。選挙管理委員会、あるいはそれを含めた選挙管理システムの特徴は、その制度設計をすることのできる権力者によって決定される。権力者は、権力が生み出す利得が大きければ大きいほど権力維持を狙うことになる。そして、権力の利得が高く、競争が激しければ激しいほど、権力者は自

身にとって都合の良い選挙管理システム、すなわち、権力者が選挙プロセスに介入しやすいものを作ろうとするインセンティブを持つ。そうした場合、選挙管理委員会の自律性は阻害されることになる。一方、権力によって得られる利得がそれほど高くない、あるいは、競争がそれほど激しくなく権力者が勝つ見込みが高い、といった場合は、権力者は選挙管理システムへの介入のインセンティブを持たない。そうした状況において、不正選挙に対する市民あるいは対抗勢力の強い抗議行動が見込まれるならば、権力者は自律的な選挙管理システムを作り、選挙の公平、公正さを主張しようとするだろう。

## ●民間への依存—フィリピン

東南アジアで最も早く選挙管理委員会が設置されたのがフィリピンである。アメリカ植民地統治時代から選挙を実施していたフィリピンでは、一九三五年に制定され

た自治憲法で選挙管理委員会設置が規定され、一九四六年の独立を経て、その組織が徐々に整えられていった。

独立から一九七二年の権威主義体制成立までの間は民主主義体制として選挙が繰り返されていたが、当時から選挙不正は多く、選挙管理委員会が十分に不正の取り締まり出来ないことが問題とされていた。しかし、フィリピンの選挙管理委員会の問題を深刻なものにしたのは、フェルディナンド・マルコス大統領による権威主義体制である。一九七二年から一九八六年まで続いたこの権威主義体制においては、国政選挙としては議会選挙を二回（一九七八年、一九八四年）、大統領選挙を二回（一九八一年、一九八六年）実施した。いずれにおいても、マルコス政権が勝利する結果となったが、選挙管理委員会による作為・不作為の選挙不正（有権者名簿の改ざん、集計操作、政権側の買収・暴力行為の容認）などが行われたとされる。一九八六年の大統領選挙においては、選挙管理委員会の集計担当職員が不正操作の強要に抗議して職場を離脱するという事件まで発生した（Wurtef 1988）。

一九八六年の大統領選挙でのマルコス政権による不正疑惑は、軍の離反、民衆の街頭での抗議行動を引き起こし、民主化を進めるきっかけとなった。選挙管理委員会の改革の機会はこのときにあったが、当時のコラソン・アキノ大統領に任命された選挙管理委員会委員長は他の重要な役職に引き抜かれる形で交代し、その後の二人の委員長も交代などによりそれぞれが七年の任期を務めることなく、その職を去った。いずれも高潔な法律家として評価の高かった委員長たちが短期で交代せざるを得なかったことで、選挙管理委員会は改革の機会を失い、マルコス政権下で拡大した汚職体質をそのまま抱えることになった（Calimbahin 2009）。

民主化後の選挙では、買収、脅迫による選挙不正、選挙管理委員会職員の関与が疑われる票の集計操作が継続し、また、ジョセフ・エストラダ大統領、グロリア・マカパガル・アロヨ大統領と、自らの意向を忠実に反映する人物たちを選挙管理委員会の委員長や委員として任命することになった。選挙関連の不正は大統領を巻き込むスキャンダルとなり、二〇〇五

年にアロヨ大統領の集計作業介入（二〇〇四年大統領選挙に関して）を指示する電話会話が公になり、二〇一一年にはミンダナオにおける選挙への不正介入（二〇〇七年上院選挙に関して）を理由にアロヨ前大統領が逮捕されるまでに至った。

制度の生み出すインセンティブから考えると、民主化後、憲法上再選禁止となった大統領は、選挙管理システムの改革にはインセンティブを持たず、むしろ中間選挙における介入の機会を目論む。全国区一二名連記で選ばれる上院議員は不正を行えるほどの資源を持つ候補とそうでない候補の間に立場の違いがある。下院議員は地方小選挙区選出で、権力を握ることはその地域を支配するのに等しく、権力の生み出す利得の大きさが選挙不正のインセンティブを高める。こうしたインセンティブ構造のなかで、主要な政治的プレイヤーいづれも選挙管理委員会の自律性と能力の向上にはそれほど前向きとはならなかった。

選挙管理委員会の改革が順調に進まなかった中で、民主化後の選挙の公正さを確保する機能を期待されたのが市民団体による選挙監

視だった。もともと、まだ権威主義体制が誕生する以前の一九五一年に、選挙管理委員会を助け選挙不正を正す試みとして「自由選挙のための国民運動」（NAMFREL）が設立されていたが、マルコス政権下で実施された一九八四年国民議会選挙で再び、名前を変更した「自由選挙のための全国市民運動」（NAMFREL）が組織され、票集計の監視を行った。一九八六年の大統領選挙では、独自の集計作業を通じて反政権のアキノ候補の優勢を示し、その後のアキノ政権成立に際して民主化の正統性を支えることになった。こうした実績を背景に、民主化後の選挙法の改正は、市民団体の選挙監視を選挙管理システムの一部として公式に組み込む方向で進められた。NAMFRELやその他の市民団体、そして、こうした市民団体とタイアップしたメディアの報道は、選挙管理システムの重要な部分を担うようになった。

市民団体の関与が性格を変えたのは、二〇一〇年の大統領選挙、議会選挙において導入された自動集計システムである。集計作業における不正は一九九五年の中間選挙から大きな問題として認識され



るようになったが、こうした問題を解決するために票の電子機器による読み取りと自動集計のシステムが、紆余曲折を経て、二〇一〇年の選挙から実施されるようになった。これまで市民団体が担ってきた集計作業の監視の余地が小さくなり、その代わり、市民団体は投票者教育に活動をシフトしていった。

### ●強力な権限と党派性—タイ

軍によるクーデタと民政のサイクルを繰り返したタイでは、フィリピンやインドネシアのように長期的な権威主義体制、民主主義体制が存在しなかった。一九三二年の立憲革命以来、選挙は繰り返

し実施されてきたが、一九八〇年代までは首相は民選議員以外から任命され、中選挙区連記制という選挙制度の影響で多党システムが生まれ、連立政権が基本的な形態となった。選挙を通じて権力を獲得しても、その権力が生み出す利得は相対的に制限されていた。

これが一変したのは一九九七年憲法の導入した多数決型の政治制度である。多数決型の政治制度とは、選挙における勝者がすべての権限を独占するタイプの制度で、

少数派がその勢力の大きさに応じて一定程度権力に参画できる合意型の政治制度と対比される制度である。タイでは、一九九二年の軍と市民の衝突、そして、その後の民主化をきっかけに、憲法を根本的に改正しようという動きが生まれた、一九九七年、通貨危機の直後に新しい憲法が制定されることになった。この憲法のもとで、選挙制度には小選挙区制の比重の大きい小選挙区・比例代表並立性が採用され、その結果、政党の数が少なくなり、単独で議会多数派を占める政党が出現する可能性が高まった。さらに首相の地位も強化され、権力の生み出す利得は格段に大きくなった。

そうした政治制度の変更とともに、もう一方で、一九九七年憲法は独立した選挙管理委員会を設置し、これまで内務省の管轄下にあった選挙管理を移管した。さらにそれまで内務省が保持していた権限に比べ、格段に強力な権限が選挙管理委員会に与えられた。選挙管理委員会は、選挙不正の疑いがあるだけで当該選挙区の選挙を無効とすることができ（イエローカードと呼ばれる）、選挙不正が明確に確認された候補者には再選

挙における立候補資格を剥奪する処分を下せるようにしたのである（レッドカードと呼ばれる）。二〇〇一年の下院選挙では六二の選挙区で再選挙が命じられ、その再選挙では五二人がレッドカードを受けて立候補できなかったとされる（Kokot 2002）。タイでは、票買人（フアカネーン）が介在した票の買収が大きな問題となっており、その取締りが選挙管理委員会にとって最大の課題となってきた。

多数決型の政治制度は、二〇〇一年の選挙で下院過半数に迫る大勝をして政権を獲得したタクシン政権を成立させることになる。その後、小党を吸収することで大きな勢力を確保したタクシン首相は、これまでにない強い勢力を議会に持つようになった。それは選挙管理委員会への影響力拡大としても現れた。二〇〇一年の選挙後の選挙管理委員会の委員の交代に際し、自らに近い人物を選挙管理委員会の委員として据え、選挙管理委員会に対するコントロールを強めていったとされる（Chambers 2006）。このように、タクシン政権の党派性を高めた選挙管理委員会のもとで二〇〇五年選挙が実施されたのである。

二〇〇五年の下院選挙では、タクシン首相の政党タイラックタイ党が議席の四分の三を獲得する勢いで、圧倒的な政治的影響力を掌握するに至った。しかし、様々な不正疑惑からタクシン首相に対する辞任要求運動が高まり、タクシン首相は事態打開を目論んで二〇〇六年に下院選挙を再び実施した。この選挙は政治変動の始まりであつたとともに、選挙管理委員会の党派性の転換のきっかけともなった。選挙結果が確定しない選挙区が発生し、再選挙の実施をめぐって、反タクシンの傾向を持つ憲法裁判所や最高裁判所などと、選挙管理委員会は対立状況に陥った。その結果、憲法裁判所はこの選挙の無効を決定し、また、再選挙をその当時の選挙管理委員会が管理のもとで行うと再び問題が発生すると、選挙管理委員会委員の辞任を勧告した。辞任勧告に委員たちが抵抗すると、選挙管理委員会がタクシン系候補に違法な便宜供与を図ったとする刑事告発が刑事裁判所に受理され、委員たちに実刑判決が下されることになった。これによってすべての委員が解任されたのである。ほどなくクーデタが起こりタクシン首相

は権力の座を追われることになるが、この後、選挙管理委員会委員には、諸裁判所の意向を受けた元最高裁長官らが就任し、反タクシン政権の色彩が強まった。新しい選挙管理委員会は、二〇〇七年の下院選挙においてタクシン元首相系の人民の力党候補者にイエローカード、レッドカードを多く出すことになり、その結果、優勢だった人民の力党の当選者数が減少して、民主党の獲得議席と拮抗することになった (Ockey 2008)。

こうした選挙管理委員会の党派性は一般市民にも認識されているという世論調査の結果が出ている。アジア財団が二〇〇九年に行った世論調査では、回答者の実に六七パーセントが選挙管理委員会には政治的バイアスがかかっていると回答している (The Asia Foundation 2009)。

### ●党派性排除と選挙管理能力——インドネシア

スハルト大統領による長期の権威主義体制のもとに置かれたインドネシアでは、一九九八年の民主化とともに、一九九九年の選挙法によって、独立した選挙管理委員会が設置されることになった。

民主化直後の制度設計は、政府委員五名と政党代表四八人が選挙管理委員会を構成するというものであった。政党代表者が選挙管理に参加することで選挙の正統性確保が図られると見込まれ、また、スハルト権威主義体制が、軍、官僚のコントロールと並立して、選挙を支配することによってその政権基盤を固めていたことから、政府による選挙への介入を排除するためにも、政党の選挙監視に期待する動きが出たと考えられる。

しかしながら、政党代表の参加はうまく機能しなかった。一九九九年に実施された民主化後初めての議会選挙では、選挙管理委員会の政党代表委員たちは自政党の勢力拡大のため積極的に選挙運動に関与し、選挙管理委員会の機能は大きく損なわれた。この経験が、その後のインドネシアにおける選挙管理委員会の特徴を決める大きな要因となる。すなわち、党派性を極力排除する方向で選挙管理委員会を構成することが、選挙管理システム形成における目標となったのである。また、政府が任命する選挙管理委員会委員の存在も、政府の選挙監督という意味合いが強く、これも廃止されることにな

った。民主化後の第一回選挙の翌年、二〇〇〇年に改正された選挙法では、政府委員の廃止、政党代表委員の廃止、党派に属さない委員一人による選挙管理委員会の構成などが規定され、さらに選挙管理委員会委員の選出に国民議会の常任委員会が関与する仕組みを作った。

もうひとつ選挙管理委員会の形成に影響を与える事件は、二〇〇四年選挙に関わる選挙管理委員会ぐるみの裏金作りスキandalである。機材納入業者からの調達に關わって裏金が確保され、財務省や国会対策費として、さらには選挙管理委員会の委員たちの私利私用のために使われたとされる。このスキandalが明るみに出た結果、二〇〇五年に選挙管理委員会委員長と委員、合わせて二人が有罪判決を受けるに至っている。この汚職事件は選挙管理委員会の会計管理の手続きは厳格に制限されなければならない、というもうひとつの制度形成の方向性を生み出すことになった。

選挙管理委員会の党派性排除、支出手続きの厳格化は、二〇〇七年の選挙実施機関法の制定で一層進められる。選挙管理委員会の委

員の政党所属・政府兼職の禁止に加えて、委員選出を大統領が設置する選挙委員会が最初の候補者リストアップをすることになった。合わせて、委員の人数も七名に変更された。さらにこの選挙実施機関法は、選挙管理システムの機能分化を進めた。選挙管理委員会に、選挙監視を専門とする組織として選挙監視委員会の権限・機能と選挙管理委員会と選挙監視委員会双方の委員の解任手続きにおける検証作業を行う選挙倫理委員会の権限・機能を大幅に強化した。選挙管理システムの権限・機能を異なる組織に分け、それをも監視するというユニークな構造が作られることになった。

こうした選挙管理システムの設計は、党派性の排除、汚職の防止という点で効果を挙げたが、一方でいくつかの問題も生み出すことになった。ひとつは、政府と政党からの独立を厳密にする流れの延長で、選挙管理実務に疎い人々が選挙管理委員会の委員として就任する傾向を作ったことである。もうひとつは、選挙管理委員会の支出手続きの柔軟性の制限が有権者リストの更新など選挙管理業務の停滞につながることになった。

こうした問題は、インドネシアという広大な国土、多くの人口を抱えるという物理的な事情、また、選挙ごとに異なる選挙制度が実施されたこと（拘束名簿式議会選挙・大統領間接選挙、限定的非拘束名簿式議会選挙・大統領直接選挙、完全非拘束名簿式議会選挙・大統領直接選挙）、さらに、二〇〇九年選挙では、選挙間近に投票方法の変更（限定的非拘束名簿式から完全非拘束名簿式）を認める憲法裁判所の判決が出るといった選挙管理システムに過大な負担と混乱をもたらす状況のもとで、選挙管理委員会の機能低下を招いたとされる。

## ●おわりに

権威主義体制に形成された選挙管理委員会への政治介入と選挙監視における市民団体への依存、多数決型の政治制度導入による権力の利得の増大と選挙管理委員会の権限強化が生み出した選挙管理委員会の党派的支配、そして、中立性と汚職防止を追求するなかで生じる選挙管理の行政コストと運営能力の問題、というように、フィリピン、タイ、インドネシアは、同じ東南アジアにあって、その選

挙管理システムの形成には際立った差異、特徴が認められる。こうした差異は、政治勢力の配置、競争のあり方、権力の生み出す利得といったものによって規定されている。民主化後の選挙回数を数えてみると、フィリピンは四回の総選挙と五回の中間選挙、タイは一九九七年憲法下で四回の下院選挙、インドネシアは三回の総選挙を経験してきた。今後、選挙を繰り返すなかで、各国の選挙管理システムは中立性と能力を高めて、「空気」のような存在になることができるだろうか。それとも今の姿がそれぞれの国におけるいわば均衡であって、大きな外的ショックなどがなければ変化しないのであろうか。おそらくカギとなるのは政党システムの制度化であろう。政党システムが安定化し、政治的競争が一定程度の見込みのなかで展開されるようになることが、選挙管理システムのあり方に影響を与え、また、逆に、選挙管理システムの安定が、政治的競争の安定につながるように思われる。そうした正の相互作用が生まれることが望まれる。

\* 本稿に関わる現地調査、資料収集については、アジア経済研究

所の同僚である重富真一、川村晃一の両氏に多大なご助力をいただいた。また、本稿草稿についても両氏からは丁寧なコメントをいただいた。記して感謝したい。なお、本研究は科研費23243022「選挙ガバナンスの比較研究」（基盤A）の助成を受けたものである。（かわなか たけし／アジア経済研究所 東南アジア研究グループ）

## 《注》

(1) 政府の執政長官および国政レベルの議会議員の選出プロセスが自由で公正であるか否か、さらに選挙法と選挙システム全体が公正であるか、といった基準で、〇から一二の間でスコアがつけられている。選挙プロセスが最も自由で公正な場合一二のスコアがつく。

## 《参考文献》

- ①『アジア動向年報』各年版、アジア経済研究所。
- ②Calimbahin, Cleo 2009. *An Institution Reformed and Deformed: The Commission on Elections from Aquino to Arroyo*. Chiba: Institute of Developing Economies.
- ③Chambers, Paul 2006. "Consolidation of Thaksi-
- ④Kokpol, Orathai 2002. "Electoral Politics in Thailand." In *Electoral Politics in Southeast & East Asia*, ed. A. Croissant. Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung, Office for Regional Co-operation in Southeast Asia.
- ⑤Okey, James 2008. "Thailand in 2007: The Struggle to Control Democracy." *Asian Survey* 48 (1): 20-8.
- ⑥The Asia Foundation 2009. *Constitutional Reform and Democracy in Thailand: A National Survey of the Thai People*. Bangkok: The Asia Foundation.
- ⑦Wurfel, David 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. Ithaca, New York: Cornell University Press.