

インドネシアの民主化10年—その成果と課題

細分化する地域主義と中道化・均衡化する地方政治

岡本正明

インドネシアで民主化が始まって一〇年、地方分権化が始まって七年が経った。権威主義体制崩壊前後には、アチェやパプアなどで分離独立運動が盛り上がり、全国的に政治的不安定はたかまつた。東チモール独立に象徴されるように、インドネシアもユーゴスラビア同様、崩壊していくのではないかとこの声も聞かれた。しかし、現状は違う。アチェにおいて独立派が和平に合意して地方首長直接選挙に候補者を擁立したことに見られるように、インドネシアからの独立を求める声は影を潜め、インドネシア各地の政治は物理的紛争が激化する状況ではない。失敗国家・破綻国家からはほど遠い状況である。なぜか。

中央レベルの政治でいうなら、権威主義体制崩壊後、予想以上に民主化のソフトランディングがうまくいったからである。国軍の撤退は漸次的に進み、スハルト大統領を次いだハビビのもとで、スハルト時代のゴルカル幹部、ギナンジヤル・カルタサスマタやアクバル・タンジュンなどが中心となって政権運営を行って保守中道の民主化へと道筋をつけ、その後もほぼ総与党体制

が続いていることが大きい。一方、本稿の主題である地方レベルの政治に目を向けてみると、大きく三つのことが中央地方関係・地方政治を形づけて、急進化せずに中道・均衡の地方政治を生み出している。その三つとは、①中央の介入とネットワークの政治、②細分化する地域主義、③地方首長公選である。

●中央の介入とネットワークの政治

権力分散の民主化・分権化時代にあっても中央政府による地方への統制は残っている。石油などの天然資源については中央管理が基本的に継続しており、たとえばリアウ州のパカンバル沿岸油田に対する州政府の権利要求についてもうまくはねのけた。財政だと、確かに天然資源賦存度が高い自治体を中心として予算は増えた。しかし、自主財源ではなく、中央政府からの交付金や補助金が増えたのであり、歳入基盤が弱い自治体が多く、ルーティンな支出が歳出の大半を占める自治体もある。法制的には、民主化・分権化後の地方分権に関する一九九九年第二二二号法（以下、二二二号法）

では人事と事務権限については連邦制に近くなった。しかし、同二二二号法に代わる二〇〇四年第三三三三号法（以下、三三三三号法）によって人事と事務権限について政府関係は階層的性格が強まり、集権化へと少し揺り戻しが起きた。実質的には、人事・事務権限面で十分に集権化し始めているとはいえないにせよ、制度的にその可能性を残している。

民主化・分権化後、多くのミニ・スハルトが跋扈して地方への汚職拡散が進んだ。とはいえ、制度的には警察、検察、司法当局、そして汚職撲滅委員会（捜査・訴追権をもつ独立機関）の人事権はほぼ中央集権的であり、首長、地方公務員、地方議員などの圧力から比較的自立的である。そのこともあり、スハルト時代には考えられなかったほど多くの自治体関係者が汚職疑惑をかけられている。二〇〇七年には九月時点で三三州知事のうち三人、四六四県知事・市長のうち四六六名がさまざまな汚職への関与を疑われ、東カリマンタン州知事は獄中にあり、東サトウガン州知事、西カリマンタン州知事は取り調べを受けている。

表1 インドネシアの自治体数の変化 (1998年1月～2008年初(予定))

州・島	1998年1月		2007年末		2008年(予定)	
	州	県・市	州	県・市	州	県・市
スマトラ島	8	73	10	140	12	144
ジャワ島	5	108	6	116	6	116
バリ、ヌサ・トゥングラ、東チモール	4	42	3	38	3	38
カリマンタン島	4	30	4	55	5	55
スラウェシ島	4	40	6	69	7	76
マルク、イリアン・ジャヤ	2	18	4	46	8	49
合計	27	311	33	464	41	478

(出所) インドネシア法令集などより筆者作成。

(注) 2008年(予定)の州、県・市の数は、2008年1月に国会審議を通過した新設自治体を含めたもの。

二〇県知事(クタイ県、ガルット県など)、三市長(メダン市など)が容疑者となつてゐる。地方公務員や地方議員まで含めれば容疑者の数はさらに多い。ただし、中央政府とのネットワークを持つていけば裁判沙汰にならないし、裁判になつても無罪判決を勝ち取る可能性がある。汚職の噂のつきないバンテン州知事が事情聴取さえ受けたことがないのは、彼女がゴルカル党本部幹部であり、副大統領ユスフ・カラと懇意にあるからであろう。クリーンでない地方政治家にとって政治的保険として中央政府とのコネクションは重要である。

●細分化する地域主義

表1は、スハルト体制崩壊後から現在までの自治体数の変化を示しており、ジャワ島以外の地域で自治体数が急増しているのが分かる。これは、基本的には地方エリート主体の「住民」要求に基づく動きである。独立運動の起きたパプアやアチエでも主流はこうした細分化地域主義である。パプアでは中央政府による独立運動阻止という狙いもあってイリアン・ジャヤ州がパプアと西パプアに分割され、州内に次々と新県・市が設置された。数多くの部族からなるパプアでは、一部族が多数派となる新自治体の設置に反対が起きるはずもなく、独立運動は弱体化した。一方、アチエ州では、独立派の選挙政治参加後、貧しいアチエ中部から新州設置要求運動が起きており、ア

チエとしてのまとまりが失われつつある。

自治体新設要求があまりに多いことから内務省は三二号法で条件を厳しくした。母体自治体の首長・議会の同意、中央政府の承認、住民の強い支持が必要な点は変わらないが、新州には三県・市ではなく五県・市から、新県・市なら三郡ではなく五郡からなることとなった。しかし、今でも国会には一〇〇を超える自治体新設要求があつており、当分の間、細分化のスパイラルは続く。こうした細分化のスパイラルは、財政的にはともかく、マクロな政治的安定を実現するには良い。自治体が小規模化すれば地方エリートの中央政府に対する政治力も弱体化していくからである。民主化・分権化時代の地方エリートたちは、独立運動を頂点とする反政府的姿勢を取るよりも、地方レベルの公職、公共事業を獲得することに血眼になっている。

●地方首長公選

二二号法に代わる三二号法では、地方議員に対する政治不信の高まりの中で、地方議会が地方首長を選出する仕組みをやめて、政党推薦を義務づけた地方首長公選制を導入した。そして、二〇〇五年六月にクタイ県を皮切りに二〇〇八年四月末日までに合計三六二の自治体で首長公選が行われた。多くの地方首長選では、有権者への金のばらまき、不適切な有権者登録、ライバル候補の中傷合戦、官僚の政治化・政治的動員、

票数操作疑惑がおきており、選挙監視委員会はほとんど機能していない。そして選挙後には敗者が勝者の選挙違反をあげつらう訴訟が各地で起きている。ただし、住民によるデモは多発しても大衆動員を伴う対立にまで至った例は少ない。「住民のための有権者教育ネットワーク」というNGOの調べでは、二〇〇七年二月から翌年一月に行われた五〇の首長選のうち、大衆動員を伴う対立にまで至ったのは八件のみである。また敗者による告訴は敗北に終わることが大半だが、物理的対立に発展することはほとんどない。宗教や民族といった紛争になりやすいイシューは選挙戦であまり声高に主張されない。そして、宗教・宗派・民族構成が多様な地域での正副首長候補者は多くの場合、できるかぎり多くの有権者の支持を得るために異なる宗教・宗派や民族のペアからなつており、対立抑制機能を果たしている。

では誰が勝利しているのか。世論調査機関「インドネシア調査サークル」によれば現職が強い。二〇〇六年一月までに行われた二九六首長選(四首長選不明)において、二三〇の現職首長が立候補して一四三の自治体で再選を果たした。再選率は六二・二%と高い。現職は圧倒的に知名度が高く、選挙戦では公務員を動員できる。また、有権者受けの施策をしていけば、多少の汚職の噂があつても勝てる。ゴルカル党や闘争民主党など有力政党の推薦だけで



インドネシアの民主化10年—その成果と課題

は勝てる保証はない。選挙資金がなければ政党支部は集票マシーンとして機能しないし、一政党の有力幹部数名が別々の党推薦を得て立候補して集票マシーンが機能不全に陥ることもあるからである。いずれにしても、今のところ選挙で勝利するのは、急進的左翼でも右翼でもなく、一宗教や一族至上主義を唱える政治家でもない。教育・保健医療分野重視の姿勢を打ち出して、グッド・ガバナンスの実現を主張し、できるかぎり多くの有権者に「受ける」姿勢を鮮明に打ち出す中道系の候補たちであり、政党は新たに台頭してきた世論調査機関が行う候補者達の人気調査に基づいて候補者を選択するようになっていく。

●「普通」化する福祉正義党

首長公選と政党の関係を考える上で重要であり、イスラーム急進派の台頭を思わせるのが福祉正義党の躍進である。一九九八年に首都圏の有力大学で布教活動をしてきた若手イスラーム活動家たちが福祉正義党の前身、正義党を結成した。民主化後初の一九九九年総選挙では一・四%の得票率だったが、二〇〇四年総選挙では七・三%の得票率を獲得した。ジャカルタ特別州では二〇%を超える得票率で第一党になった。その理由は、イスラーム的倫理に基づく清廉潔白な政治をアピールし、グッド・ガバナンスの実現を主張したことが特に都市部で人気を呼んだからである。同党は

二〇〇七年三月までに行われた二二〇の首長選で候補者を推薦して七七の首長選で勝った。二〇〇七年八月までに同党がほぼ単独で候補者を立てた九自治体の首長選のうち、四自治体（デポック市、ベンクル州など）で勝利を収めた。州知事選に限ると、ベンクル州、パンカ・ピリトウン島嶼部州、リアウ島嶼部州、北マルク州に加え、今年四月にはゴルカル党の拠点である西ジャワ州、北スマトラ州でも勝利を収めた。

同党の首長選での高い勝率は、支持勢力の増加と動員力の高さ以外にも二つの理由が考えられる。まず、候補の乱立である。候補者数が多ければ同党候補の勝率が高い。これは、同党のイスラーム主義に根強い懸念を示す有権者の票が複数の候補に流れたために、同党候補が勝つことを意味する。二つめは、同党が「普通」政党化したことである。他党同様、選挙で勝つために魅力的な公約と候補者を売りにし始めた。選挙期間中、イスラーム国家樹立などは主張せず、誰にでも受容可能なグッド・ガバナンスの実現を強調する。そして、大衆人気のある候補者、つまりテレビによく出る俳優や女優を候補者に仕立てる傾向も顕著になり始めた。西ジャワ州知事選で俳優デ・ユスフを副知事候補に擁立したのはその典型である。ただし、大衆化すればするほど、同党のイデオロギーに共感していた強固な支持母体からの不満が高まるという

パラドックスを抱えている。

同党の普通政党化は選挙期間中に限らない。汚職をする同党議員もいるし、政治的妥協もする。例えばデポック市では、清廉な政治の実現を謳って当選した同党候補市長は、既得権益の喪失を恐れる有力政党出身市議会議員たちとの妥協を学び始めて「現実的な」政策運営へと転換しつつある。

● やすい

中道志向の中央政府が制度的に介入の可能性を残しつつ、間引き的に首長、地方公務員・議員を汚職容疑で取り調べることでゆるやかな統制をしながら、地方では細分化の地域主義、そして中道・均衡の政治が展開する状況は今後も続くのであろうか。細分化はいずれ打ち止めになるであろう。一方、中道・均衡の政治を支えているのは、イデオロギーでもアイデンティティでもなく、極めて現実的な利権であるという地方エリート間の合意である。今でも、東ピリトウン県知事だったバスキのように、こうしたエリートへの批判を武器に首長選を勝ち抜いたものもいる。今年の四月に三二二号法が改正されて政党推薦のない候補者が地方首長選に参加できるようになったことから、こうした反エリート支配を訴えるポピュリスト達が現れて新たな政治が各地に広がる可能性はある。

（おかもと まさあき／京都大学東南アジア研究所准教授）