

特集

特集／インドネシア・ユドヨノ政権の1年

二〇〇五年地方首長直接選挙——地方政治・行政はどう変わるのか

岡本正明

●はじめに

二〇〇五年六月一日、インドネシア史上初めて、住民の直接投票による地方首長選挙が始まり、八月二日までに六州、一五八県・市において実施された。今年中にさらに六〇の州、県・市で地方首長選挙が行われる予定である。首長選権は、スハルト時代の中央政府から民主化以後の地方議会、そして地域住民の手に移った。この首長直接選挙の導入によって、民主化のための様々な制度構築は最終局面に入った。有権者はすべての政治ポストを直接選べるようになり、インドネシア政治は歴史的転換点を迎えたといえる。では、各地でどのような首長選挙が繰り広げられ、勝因は何で、その後の地方政治・行政はどうなるのか。まず、選挙運営上の問題点を見よう。

●混乱した選挙運営

選挙運営では、首長の直接選挙が決まった五カ月半の間に選挙を実施する必要があったので不備が目立った。とりわけ、有権者登録が不完全なまま選挙を迎えた自治体

が多かった。その結果、首長選挙は選挙の手續の正当性や選挙そのものの合法性が問題になり、各地で選挙管理委員会事務所にデモがかけられたり焼き討ちが行われたりした。アメリカのNGO・国際問題民主研究所（NDI）が、一五五の州・県・市の首長選挙（六月一日～七月中旬実施）での問題についてメディア情報に基づき分析を行っている。それによると、有権者登録過程が問題視されたケース（例・有権者登録の不完全さからくる選挙結果無効要求）は四二件、立候補者認定過程で問題が発生したケース（例・地方選挙管理委員会がある候補者の出馬を認定しなかったことへの不満による支持者のデモ）は六四件、暴力が行使されたケース（例・選挙結果に不満を抱く落選候補支持者たちによる地方選挙管理委員会の焼き討ち）は四一件ある。他にも携帯電話やショートメッセージによる選挙管理委員などへの脅迫は際限なくあった。それらからすれば、到底円滑な選挙運営だったとは言えず、今後課題を残した。

●勝利の鍵——政党か候補者か

続いて、政党と候補者の関係について見ていこう。首長選挙に出馬するには、候補者は地方議会議員選挙で一五%以上の得票率を持つ単独政党か政党連合の公認が必要である。一見すると政党に主導権があるように見えるが、実際はそうでもなかった。

ゴルカル党や闘争民主党などといった大政党の幹部には、二〇〇四年の大統領直接選挙で小政党が擁立したユドヨノが勝利した事実は鮮明な記憶として残っていた。六割以上の首長選挙での勝利を目指したゴルカル党は、首長選挙での政党の役割はせいぜい三割で五割以上は候補者の評判で決まると判断して戦略を立てた（『テンポ』二〇〇五年六月二二日）。四割以上の首長選挙での勝利を目指した闘争民主党は「重要なのは党ではなく人物」との理解に立ち、できるだけ党の地方支部に公認候補決定権を委ねた。一方、選挙ごとに得票数を伸ばしてきた福祉正義党は、イスラム法施行を目標に掲げながらも、首長選挙では「政党やイデオロギーにとらわれない」方針を打ち出した。そして、清廉な行政を行い、能力があり、住民サービス向上に努めるこ

とを党と約束した候補を支持するとした（『テンポ』二〇〇五年八月七日）。実際、中ジャワ州マグラン県ではキリスト教系の福祉平和党と連立した。どの政党も有権者に「受ける」候補の擁立に努めたのである。

諸政党がこうした戦略を採る以上、首長選挙は、政党間の争いであると同時に、あるいはそれ以上に、有力者間、有力一族ネットワーク間、様々な社会ネットワーク間の争いの様相を呈していた。したがって、各地の首長選挙の対立構図を理解しようとするれば、それを十分に考慮する必要がある。バリでは「封建的文化と王族の住民との親密さを取り戻す」ことなども狙って王族が積極的に首長選挙へ参戦した。デンパサール市長選では、二王国の末裔が闘争民主党とゴルカル党に分かれて出馬、さらに前者には「バリ敬愛連合」、後者には「バリ部隊」といったヤクザ組織が付いて選挙戦が繰り広げられた（『コンパス』二〇〇五年四月一日）。ゴロンタロ州のゴロンタロ県では、一九九九年選挙のときにゴルカル党圧勝に貢献して「ゴルカル政治司令官」と称された人物が党内闘争に敗れてゴルカル党を去ると、その復讐と利権保持のために県知事選には子飼いの元県官房長を小政党連合から出馬させ、「実業家」州知事率いるゴルカル党候補に決戦を挑んだ。

東ジャワ州マドウラ島のスメネップ県では、域内で最も広範なネットワークを持つのが伝統的イスラーム社会組織ナフダトゥ

ール・ウラマ（以下、NU）であることから、県知事選はNU関係者でしかも親族関係にある三人が相争った（『テンポ』二〇〇五年六月二二日）。バンテン州セラン県では、ゴルカル党からは現職が地元国軍部隊と地元暴力集団のボスに支えられて出馬した。その対抗勢力として、陸軍特殊部隊出身の現職副知事が同ボスに対抗する拳術家集団と福祉正義党の支持を得て出馬したほか、国家諜報局関係者も出馬した。

南スラウエシ州ゴワ県では、国民信託党と独立党の支持する現職が官僚機構を利用して勝利を目論んだ。それに対して貴族の末裔（カリスマ的人气のある前県知事の弟）がゴルカル党など計八政党の公認を得て、その地縁・血縁・父親譲りの国軍ネットワークを活用して対抗した。他にも、開発統一党公認のイスラーム指導者が宗教ネットワークを活用し、ゴワ王国の末裔が福祉正義党など計一政党の支持を受け、その血筋を売りにして県知事選に参戦した。

●勝者たち

では、誰が首長ポストを獲得できたのであるのか。資金や地域社会でのネットワークが重要なのは言うまでもない。ほかに重要なポイントとして、現職か否か、知名度が高いか否か、公約が魅力的かどうか、などを挙げることができる。

●現職か否か

当然ながら任期中の業績や官僚ネットワークを武器にできる現職候補が一般的には有利である。たとえば、ジョグジャカルタ特別州バントウル県では、元地方紙編集長の知事が任期中に自治体による農産物の一定価格での買い上げなど住民受けする政策を実施したことが功を奏して圧勝し、二期目に入った。バンテン州チレゴン市では、

地元暴力集団と繋がる現職が、業績は目立たないものの豊富な選挙資金と官僚ネットワークを駆使し、投票操作の可能性まで指摘されながら再選された。北スマトラ州メダン市では、二〇〇〇年の市長選で暴力と金で市長の座に就いた実業家が任期中に利権分配をうまく行い、今回は福祉正義党を除く有力政党をすべて取り込み圧勝した。

では、全般的に現職当選率はどうかだっただか。現職が出馬した一〇三の県・市長選において、現職が勝利したのは六五の県・市（六三％）であり、六つの州知事選では二州で勝利を収めたにすぎなかった。なぜか。一つの理由は、北スラウエシ州や中カリマンタン州のようにジャカルタから政治家や実業家が地元に戻り、その知名度・資金力を武器に現職を破ったことがある。あるいは現職が宗教、親族、その他ネットワークを束ねきれずに敗北した場合もある。その典型は南スラウエシ州ゴワ県で、現職は地縁・血縁、国軍、イスラーム、王族ネットワークに食い込めずに負けたのである。もう一つ重要なのは「変革」というキー

ワードである。大統領選挙と同様、首長選挙でも現職による行政からの「変革」を求める声が新人当選につながった。たとえば、北スラウエシ州ではゴルカル党の現職は評判がよくなかった。一方、闘争民主党的新人候補は同州ビトゥン市長時代の優れた行政手腕で知名度が高く、世論調査でも能力・経験・誠実さ・公約・カリスマなどの点で他候補を圧倒、それゆえに当選を果たした。また、前述のバンテン州セラン県では、福祉正義党と民主主義者党の推す候補が現職を破った。前者の七・五億ルピアを一〇〇倍も上回る選挙資金を現職は使ったと言われるが、有権者は現職知事の背後にいる暴力集団のボスによる強圧的な支配からの「変革」を求めたのである。

●知名度が高いかどうか

主要政党は有権者に「受ける」候補擁立に努めたとはいえ、しばしば党内選好と有権者の選好とはズレがあった。ゴルカル党でも闘争民主党的でも資金力と党内にコネを持つ者の方が公認を得やすく、知名度など関係ないことが往々にしてあったからである。その結果、小政党連合が擁立した知名度の高い候補者が大政党の公認候補を破るという現象が各地で起きた。七月までの一六〇首長選挙でゴルカル党が予想をはるかに下回る三八%の勝率だったのは、党内論理を優先した候補者選出が大きな理由である（『テンポ』二〇〇五年八月七日）。

ゴルカル党の票田・南スラウエシ州の一〇県知事選で、同党候補が五県でしか勝てなかったのも人選に問題があったからである（『ガトラ』二〇〇五年七月九日）。

バンカ・ビトリトゥン群島州の東ビトリトゥン県知事選では、二小政党が擁立した華人系若手実業家が当選した。同地区は華人が人口の割以上を占めるとはいえ、直接選挙で華人系知事が誕生したのは画期的なことである。勝因は、彼が県議員時代から汚職を批判し、住民の雇用を促進する形で企業経営を行って人気があったためと言われる（『コンパス』二〇〇五年八月八日）。

●公約が魅力的かどうか

選挙キャンペーン中、「魅力的な」公約合戦が全国的に目立った。住民に「受ければ」勝てるかと判断し、非現実的な公約をする候補者も出てきたのである。たとえば、ゴロンタロ州ボネ・ボランゴ県知事選では、ある候補者は、住民一人当たり米一キロを配るのみならず、自分が金持ちであるという理由で住民から徴税しないことを公約する始末であった。ゴロンタロ県では、「実業家」州知事とゴルカル党の全面的支援を受けた候補が小政党連合の候補に大敗した。後者は、当選の暁に同県の主要作物トウモロコシを県政府が市場価格の二倍近い価格で買い上げることを公約したからである。東ジャワ州パニウワング県では、一八の小政党連合が擁立した女性候補が大政党擁立

候補を引き離して勝利した。副知事候補がNU関係者であることに加え、無料教育・安価な治療費を有権者に訴えたからである（『コンパス』二〇〇五年七月一四日）。

●おわりに

最後に今後の課題と展望を指摘したい。まず、首長選挙の実施・運営には問題が多く、今後その改善が不可欠である。次に、選挙戦略・結果を見る限り、地方議会ではなく住民が選ぶ地方首長選挙で勝つには、政治資金や様々な社会ネットワークだけでなく、知名度、能力、公約の中身が重要になり、政党はそれら諸要件を備えた候補者擁立の必要に迫られるようになった。

興味深いのは、福祉正義党が支持した候補四九名のうち四〇名が首長選挙を制したことである（『テンポ』二〇〇五年八月七日）。彼らがどこまで清廉で住民に優しい行政を行うか興味深いところである。他の新首長にしても、選挙戦で費やした資金の回収、さらに蓄財に努める一方で、公約もあり、また次の選挙もあるので住民受けする行政施策を打ち出す可能性が高い。前述のバントゥル県知事はその典型で、プロジェクト受注業者へのリベート要求など汚職の噂が絶えない一方、住民受けの施策で人気は高い。よかれ悪しかれ、こうした首長が主流となるだろう。

（おかもと まさあき／京都大学東南アジア研究所助教授）