

インドネシアから考える民主主義
——自らを見つめ直す鏡としての「他者」の政治——

高 地 薫

Reflecting “Democracy” from Indonesia:
Politics of Other Countries as Mirrors to
Think about Ourselves

KOCHI Kaoru

ポイント

- 「民主主義」を名乗る政治体制も内実は「民主的」ではないことがある。
- 他国、他地域、あるいは過去の事例を鏡として、自分に関する事例を比較・批判しよう。
- ものごとの表層や数値だけではなく、裏にある論理を読み取ろう。

キーワード：民主主義、インドネシア、東南アジア

1. はじめに

我々はしばしば日本で現在運用されている政治体制は「民主制」だと考え、それを所与のものとしてしまい、批判的に考えることは稀である。しかし、古今東西の歴史に目を向ければ、現在の日本の「民主主義」は様々な「民主主義」の一つであり、完璧なものでもない。そうしたことに気付かせてくれるのは、鏡としての他者の「民主主義」である。本稿では、自らの属する共同体の「民主主義」を考察する鏡として、筆者の専門であるインドネシアを一例として、その「民主主義」の歴史を概観し、その内容を吟味したい。

2. インドネシアの政治体制と憲法

1945年8月17日にインドネシアは独立を宣言した。しかし、その年の秋から再植民地化を目指すオランダと独立戦争を戦うこととなり、1949年のハーグ円卓会議で公式にオランダから主権を譲渡された。その後のインドネシアは、以下の表のように四つの政治体制と憲法を経験してきた。

表1 インドネシアの政治体制

1949～59	議会制民主主義		多数政党制	インドネシア連邦共和国憲法; 1950年暫定憲法
1959～66/67	指導される民主主義	スカルノの独裁的体制	制限された政党制	1945年憲法
1966/67～98	新体制	スハルトの開発独裁体制		
1998～現在	民主化の時代		多数政党制	改正1945年憲法

筆者作成

2.1. 議会制民主主義期

1950年代には極めて民主的な憲法(インドネシア連邦共和国憲法; 1950年暫定憲法)に基づいて、議会制(代議制)民主主義が行なわれた。しかし、その議会を選出する総選挙は1955年まで行なわれず、それまでは任命制の議会が政治を行っていた。そして1955年の第一回総選挙および制憲議会選挙が却ってこの体制を崩壊させる一因となった。

総選挙および制憲議会選挙では、過半数の票をインドネシア国民党(民族主義)、マシュミ党(インドネシア・イスラム教徒協議会)およびナフダトゥル・ウラマ(伝統派イスラムの政党)、そしてインドネシア共産党が四大政党となった(表2)。選挙後、イスラム二政党の反対により共産党を除いて組閣が行なわれたが、挙国一致体制を望むスカルノ大統領はこれに不満を持った。更にハーグ円卓会議以降の暫定憲法に代わる恒久憲法を定めるべく1956年から開催された制憲議会では、そもそもインドネシアを世俗国家とするかイスラム国家とするかで勢力が二分、均衡し、議論が進ま

インドネシアから考える民主主義

表2 1955年総選挙および制憲議会選挙の結果（議席数）

政党名	国会	制憲議会
インドネシア国民党	57	119
マシュミ党	57	112
ナフダトゥル・ウラマ党	45	91
インドネシア共産党	39	80
その他	59	112
合計	257	514

Feith 1957: 58–59; Simorangkir & Say 1958: 72 より筆者作成

なくなってしまった (Nasution, 1992: Chap. II)。

当時インドネシアでは、中央政府に不満を持つ勢力の反乱が地方で激化する一方で、独立後オランダから引き継いだ植民地時代の負債、いまだ続くオランダを筆頭とする外国企業の経済支配、そしてオランダが支配したままの西イリアン（現在はパプア）など問題が山積していた。スカルノはそれらの困難に国民が一致して立ち向かえないのは、多数政党制や自由選挙に基づく議会制民主主義における指導力不足であると考えた。1956年10月の演説でスカルノは「私がインドネシアに望む民主主義はリベラリズムの民主主義ではない。[中略] 指導される民主主義 (Demokrasi Terpimpin) なのだ。」(Soekarno, 1956: 24) と、その不満を明確にした。

これ以降、スカルノは政治工作により支持勢力を増やしていった。特に地方反乱を鎮圧していた陸軍と手を結び、また農民や労働者を組織化した共産党の支持も得て、1959年には大統領令によって、独立時の1945年憲法に復帰するという荒業で、自らの体制を開始した。

2.2. 「指導される民主主義」

1945年憲法は、太平洋戦争、日本軍政期に日本がインドネシアに約束した独立のために準備されたものだった。起草された時代・環境もあり、決して民主的とは言えないものであり、とりわけ大統領に強力な権限を与え

ていた。この憲法に復帰することで、スカルノは強大な権限を手に入れ、冒険的な民族主義政策を推進した。そして、大衆動員力を誇る共産党や剥き出しの力を持つ国軍などのバランスを取り、その体制を維持した(白石、1997: 83-87)。

しかし、そのバランスが崩れることはスカルノ体制が崩壊することを意味した。1965年10月1日未明に勃発し、後に共産党のクーデター未遂事件とされる9月30日運動を契機として、共産党は物理的に崩壊し、クーデターを未然に鎮圧したとされるスハルト陸軍中將がスカルノに取って代わり権力の座に登りつめることとなる。

2.3. スハルト新体制(パンチャシラ民主主義)

1966年に実質的権力をスカルノから奪ったスハルトは、67年に大統領代行、68年には大統領に選出された。彼は共産主義を禁止するとともに、軍の力を背景に政治を安定させ、国内の華人の投資、外国からの借入金や投資によって経済開発をする開発独裁体制を構築し、それを新体制(オルデ・バル)と呼んだ。また、後述するように、国民の人権は抑圧しつつも、総選挙も行なわれ、形式的な議会制民主主義が行なわれ、パンチャシラ民主主義と呼ばれた。

経済が安定・発展し、その恩恵にあずかっている限り、国民は人権抑圧にも、スハルト一族のファミリー・ビジネスにも、汚職にも目を瞑っていた。しかし、1997年にアジア通貨危機によって肝心の経済が崩壊すると、政治改革を求める「レフォルマシ(改革)運動」が広がり、事態の収拾を図るためスハルトは1998年5月に大統領を辞した。

2.4. 民主化の時代

スハルトの辞任により大統領に昇格したハビビ(B. J. Habibie)は、民主化の推進こそが政権の正統性となるため、基本的人権や地方自治、そして政党の自由化や自由選挙において大きな貢献があった。1999年総選挙で成立した国会では、アブドゥルラフマン・ワヒド(Abdurrachman Wahid)が大統領に選出されるも、2001年には汚職容疑で罷免され、副大統領から昇

格したメガワディ・スカルノプトゥリ (Megawati Soekarnoputri) が2004年まで大統領を務めた。

1998年から2004年は政治的・経済的混乱が続いたものの、制度的には民主化が進められた。4次にわたる憲法改正により、大統領権限は縮小され、国会の権限が強化された。基本的人権も明記された。更には大統領は国会が選出するのではなく、国民の直接投票によって選ばれることとなった。直接選挙によって2004～14年は陸軍出身のスシロ・バンバン・ユドヨノ (Susilo Bambang Yudhoyono, SBY) が大統領を二期務め、2014年からはソロ市長やジャカルタ州知事を務めたジョコ・ウィドド (Joko Widodo) が大統領に選出された。

インドネシアの「民主主義」は、1949～59年の不安定な議会制民主主義の後、1959～66/67年のスカルノ体制、1966/67～98年のスハルト新体制と40年近く、「民主主義」を掲げる独裁(的)体制を経て、98年から20年ほどの民主化を経験してきたことになる。

3. インドネシアにおける「民主主義」の論理

3.1. スカルノの「指導される民主主義」

スカルノの「指導される民主主義」とは、どのような民主主義だったのだろうか。

1945年憲法への復帰により、新憲法を制定する任務がなくなった制憲議会は解散された。更に、1960年には5年前に総選挙で選出された国会(国民議会、Dewan Perwakilan Rakyat, DPR)も解散された(大統領決定1960年第3号)。

国会については、1945年憲法の規定に合わせて国民協議会 (Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR) が設置されることになったが、立法機関たる国民議会と地方や職能集団(職業グループに加え、青年団体や女性代表も含む)の代表から成っていた(大統領決定1959年第2号)。また国民議会の構成も、政治勢力や職能集団から任命された議員から成るとされた(大統領決定1960年第4号)。国民議会・国民協議会、いずれの議員も任命制

だったわけである。更に、地方反乱に与した廉で、マシュミ党と社会党は同年に解散され、後には他の政党も解散された。

選挙もなく、政党は恣意的に解散される状態で、どのように国民の声を政治に反映しうるのか。ここにスカルノ一流の“トリック”がある。彼は「インドネシア人民の代弁者」であると自認する(Soekarno, 1959: 91)。この論理は、1963年の独立記念演説でより明確に語られる。

毎年8月17日の集会に、まさしく今現在のよな革命の最高機関との出会いにおいて、私は対話を行なっているかのようだ。誰との対話か？ 人民との対話である。私と人民との直接の話し合いである。(Soekarno, 1963: 256)

人民・国民の票(suara)ではなく、その声なき声(suara)に「人民の代弁者」たるスカルノが言葉を与え、政治に反映するというのが「指導される民主主義」の論理である。そしてその声を共産党や国民党の動員した大衆が支持し、それ以外の言葉は掻き消されていった(高地、2004: 208)。

3.2. パンチャシラ民主主義

スカルノに代わったスハルトは、スカルノ同様1945年憲法に定められた強力な大統領権限に基づいて独裁体制を敷く一方、新たな「民主主義」制度をも構築した。この民主主義は、インドネシアの建国五原則パンチャシラ(Pancasila)の精神を体現するという意味でパンチャシラ民主主義と名付けられた。

このパンチャシラ民主主義の内実を、まず選挙制度から見てみよう。

スハルト新体制で最初の総選挙は1971年に行なわれた。政党は、スカルノ時代に禁止されなかった政党と、スハルトを支える翼賛的政党ゴルカル(Golkar)が参加した。ゴルカルは、スカルノ時代にできた職能集団(Golongan Karya)に梃入れして政党としたものだ。公務員や唯一許可されていた官製の労働組合を主要な団体として内包し、1971年には得票率62.82%、360議席中236を得た。

インドネシアから考える民主主義

1973年には以降のゴルカルの勝利を更に確実にするため、イスラム系諸政党を開発統一党 (Partai Pembangunan Persatuan, PPP)、民族主義系および非イスラム宗教系諸政党を民主党 (Partai Demokrasi Indonesia, PDI) にまとめた (総選挙に関する国民協議会決定 1973 年 8 号)。この後、1997 年まで五回の選挙はこれら 3 政党のみが参加し、常にゴルカルが 6~7 割以上の得票をした。

表 3 1977~1997 年総選挙の結果 (議席数)

政党名	1977	1982	1987	1992	1997
ゴルカル	232	242	299	282	325
開発統一党	99	94	61	62	89
民主党	29	24	40	56	11
合計	360	364	400	400	425

Sekretariat Jenderal KPU 2010: 37-40 より筆者作成

こうした常にゴルカルが圧勝するシステムが存在するなかでの選挙は、いわば出来レースだった。しかし、5年に一度の選挙キャンペーンは派手に行なわれ、時に死者が出るほど激しくもなり、国民の不満の捌け口になっていた。選挙は華やかな非日常の祭ととらえられ、スハルト時代以降「民主主義の祭典」と呼ばれるようになった。

国会の構成は、1945年憲法に規定されている国民議会、これに地方および職能集団の代表を加えた国民協議会という構成はスカルノ時代と変化ない。しかし、全議員が任命制であったスカルノ時代とは違い、民選の議員がいることが、より「民主的」である見せ掛けをつくっていた。

法律 1969 年第 16 号の規定では、図 (1) のようになる。まず国民議会は、政治グループすなわち総選挙で選出された議員 360 名に職能集団からの任命議員 100 名から成る。国民協議会はこれに加えて、地方代表および職能集団からの任命議員 460 名から成る。結果、軍人を含めた国民協議会の任命議員は 560 人となり、仮に国民議会の民選議員全員が反スハルトとなっても全体の 6 割以上は確保できる。そして民選議員も先述の通り、ゴルカ

図1 新体制における国民議会および国民協議会の構成(1969)

国民協議会		
国民議会		地方代表・職能集団(任命)
政治グループ(民選)	職能集団(任命)	
360 議席	100 議席	460 議席

インドネシア法律 1969 年第 16 号より筆者作成

ルが6割以上を占めるのである。こうして、大統領を選出する国民協議会はスハルト派で占められ、スハルト大統領は32年にもわたり議会によって選出された「民主的」な大統領を装おえたのだ。

3.3. 民主化以降

1998年以降は、様々な面で民主化が図られ、改正1945年憲法および諸法令で制度が整えられた。しかしその裏では、民主化が却って非民主的慣行を促進し、またそれによって支えられるという「民主化のパラドックス」(本名、2013)も起きた。

政党の結成は自由化され(政党に関する法律1999年第2号)、直後から政党が乱立し、最終的に1999年総選挙に参加した政党だけでも48を数えた。1999年総選挙の結果、最多得票をした闘争民主党(Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan)でも33.7%と圧倒的勝利をおさめた政党はなかった。その結果、国民議会および国民協議会では政党の合従連衡が不可避だった。

そして選挙には金がかかる。そのためにも連立与党の間では、利権の分配が行なわれる。民主的に選ばれた大統領でも、これを上手く行なわなければならない。アブドゥルラフマン大統領はこれに失敗し、罷免された。次のメガワティ政権では、メガワティの夫で「陰の大統領」を言われたタウフィック・キマス(Taufiq Kiemas)が露骨な政治工作や、司法介入、ビジネス界との癒着をしたことで、「レフォルマシ」のシンボルとしてのメガワティに国民が抱いていた期待は薄れていった(本名、2013:79-86)。

インドネシアから考える民主主義

表 4 1999 年国民議会選挙結果

政党名	得票率 (%)	議席数
闘争民主党 (PDI-P)	33.74	153
ゴルカル (Golkar)	22.44	120
開発統一党 (PPP)	10.71	58
民族覚醒党 (PKB)	12.61	51
国民信託党 (PAN)	7.12	34
月星党 (PBB)	1.94	13
正義党 (PK)	1.36	7
その他	10.09	26
合計	100.00	462

Sekretariat Jenderal KPU 2010: 41-42 より筆者作成

2004 年には憲法改正後初めての総選挙、そしてインドネシア初の大統領直接選挙が行なわれた。三組の正副大統領候補が出馬し、元陸軍将軍のユドヨノとゴルカル党のユスフ・カラ (Jusuf Kalla) のペアが勝利した。

この大統領直接選挙は国家元首を国民が直接選出するという意味では極めて民主主義に見えるが、「人気投票」に堕すことは不可避であり、候補者の良いイメージをマスメディアや口コミで広げていく新たな選挙キャンペーンが始まった。また当然、実弾 (金) も飛び交うことになるが、そうしたお金は裏金であり、選挙管理委員会によるマネージメントが十分に機能していないことも明確になった。更にユドヨノを大統領にするために活動していた活動家は、自らの利権を守るために、むしろ「行き過ぎた民主化に歯止めをかける」ことを目的としていた。

民主化時代に明らかになったのは、既存の利権を持つ元軍人や政治家などの有力者が民主的制度を利用してその利権が維持される限り、クーデターなどの暴力的行動には訴えず、それゆえに民主的な制度が保たれるという矛盾であった。

4. まとめ

ここまでインドネシアの三つの「民主主義」を概観した。スカルノ時代の選挙さえもない名前ばかりの民主主義や、スハルト時代の数合わせだけの見せ掛けの民主主義は「民主主義」に値するとは言えまい。そして、1998年以降「民主化」の時代でも、その民主主義とは非民主的動機を内包したものである。翻って、我々の民主主義、あるいはどこの国や地域の民主主義でも、それは名前だけではないのか、見せ掛けだけではないのか、あるいは実は非民主的な動機が隠されていないかと、インドネシアの「民主主義」を鏡として、再考してほしい。

参考文献

- Feith, Herbert (1957) *The Indonesian Elections of 1955*. Ithaca: Modern Indonesian Project, Southeast Asia Program, Cornell University.
- 本名純(2013)『民主化のパラドックス——インドネシアにみるアジア政治の深層』岩波書店
- 高地薫(2004)「インドネシアにおける民主主義を巡る言説——『指導される民主主義』にいたる過程——」『東洋文化研究所紀要』第145冊(2004年3月)、202～228頁
- Nasution, Adnan Buyung (1992) *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sekretariat Jenderal KPU (2010) *Modul 1: Pemilu untuk Pemula*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum.
- 白石隆(1997)『スカルノとスハルト——偉大なるインドネシアをめざして——』岩波書店
- Simorangkir, J. C. T. & B. M. R. Say (1958) *Konstitusi dan Konstituante Indonesia*. Djakarta: N.V. Soeroengan.
- Soekarno (1959) “Konsepsi Presiden,” in Notosoetardjo (ed.) *Proses Kembali ke Djirva Proklamasi 1945*. Djakarta: Endang, pp. 81-95.
- (1963) “Genta Suara Republik Indonesia,” in *Dibawah Bendera Revolusi, djilid 2*. Djakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, 1965, pp. 519-56.