

## 2004年インドネシア総選挙概論：制度とその実施 過程を中心に

著者	横山 豪志
雑誌名	筑紫女学園大学紀要
巻	17
ページ	187-207
発行年	2005-01-01
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1219/00000912/">http://id.nii.ac.jp/1219/00000912/</a>

# 2004年インドネシア総選挙概論

—— 制度とその実施過程を中心に ——

横 山 豪 志

General Elections in Indonesia, 2004

—— System and Implementation ——

Takeshi YOKOYAMA

## I はじめに

2004年は「選挙の年」といっても過言ではないほど世界各地で選挙が実施された。インドネシアでも4月の議会選挙、7月と9月の二度にわたる大統領選挙、と計3度の選挙が行われた。これらはインドネシアにとってスハルト退陣後の1999年に行われた総選挙に続く民主的な選挙となった。

今回の選挙は従来国会、地方議会に加え、新設の議会である地方代表会議 Dewan Perwakilan Daerah の議員選挙、そしてインドネシア史上初の直接選挙による大統領選挙が行われたこともあり、国内外から強い関心が向けられた。アメリカのカーターセンターや EU 選挙監視団など世界各国から選挙監視団が送られたほか、日本を含む10カ国以上の国々から総選挙実施のための資金援助が行われた。また2005年に総選挙を実施する予定のイラクからも調査団が派遣されていた。

選挙そのものは、今回も概ね民主的に実施されたとの評価を受けており、成功裡に終わったといえよう。選挙結果は、周知のように、国会議員選挙においては、メガワティ大統領率いる闘争民主党が3分の1近く議席を減らし、第1

党の座をゴルカル党に譲ることになった。しかしそのゴルカル党といえども新たに獲得した議席率は23%に過ぎず、他方で民主党と福祉正義党が大幅に議席を伸ばしたこともあり、議会勢力の分散化が進むことになった。いっぽう大統領選挙においては7月の1回目の選挙によりメガワティとスシロ・バンバン・ユドヨノが決選投票に駒を進め、9月の決選投票では政党基盤の弱いユドヨノがほぼ6割の票を獲得し、新しい大統領に決まった。

投票行動や投票結果の分析、また今後の政局への影響も検討する必要もあるが、小論では民主主義の定着へ向けての試み、という視点から、今回実施された新しい選挙制度の制定とその実施過程に着目し、その中で何が問題になったのかを明らかにしてみたい。筆者はすでに同様の試みを1999年総選挙に関して行ったことがあり<sup>1)</sup>、本論はその続編にあたる。選挙実施過程においては参加政党や候補の戦略も検討すべきであるが、紙幅の都合上、今回は選挙の主催組織になった総選挙委員会 KPU の活動を中心に検討することにする。

民主政治体制にとって、自由で公正な選挙の実施は不可欠な要件であり、その正統性の源泉である。選挙に関しては、その制度や結果、投票行動に関する議論は多くあるが実施過程に関する分析はあまりない。むしろ民主主義が定着している国々においては、選挙の実施過程は技術的な問題にすぎないだろう。しかしインドネシアのように、民主主義の定着が大きな課題になる時、選挙がいかに実施され、何が問題として残るのか、といった点は決して些細な問題ではない。制度のあり方も含め、この点に着目することでインドネシアにおける民主主義の定着の行方をうらなってみたい。

## II 新しい選挙制度

### II-1. 憲法上の枠組

まず、なぜ2004年の総選挙にあたり新しい制度が制定されたのかについて再確認しておこう。理由は大別して3つある。第1に、1999年以来4次にわたる憲法改正で国家制度が大きく変わったことがあげられる。大統領直接選挙の導入と地方代表会議の設置は、既存の選挙制度の変更を必要とした。第2に、

1999年に実施された総選挙は緊急避難的なものであったということである。99年総選挙は98年のスハルト退陣を受けて実施されたものだが、当時の国会、地方議会議員はスハルト時代の97年に実施された非民主的な選挙により選出されており、その正当性には疑問が付されていた。当時のハビビ大統領も含め、政府、議会の正当性を確立するために総選挙が実施されたのである。正当性への危機感があったこともあり、99年総選挙は民主的に実施され、それ相応の評価を受けることになったが、永続的な制度とは認識されていなかった<sup>2)</sup>。そして第3に、インドネシアではスハルト時代から選挙が行われる度に、多かれ少なかれ選挙法の改正が行われていた、という点もあげておこう。

第2の点とも関連するが憲法改正に先立ち、99年総選挙の主催組織であったKPUは、2000年の法律改正で組織改革がなされた。KPUは選挙参加政党の代表と政府代表から構成されるのではなく「独立した、かつ非政党」の組織となり、その11人の構成メンバーは「大統領によって推薦され、国会の...同意を得て」大統領によって任命されることになった<sup>3)</sup>。この結果2001年3月には、政党に属さない学識経験者からなる新しいKPUが組織されることになった。

この法律改正を裏付け、また新しい国家制度を規定したのが、2001年の第3次憲法改正であった。この中で、大統領直接選挙制については6A条第1項「大統領と副大統領は一組になり、国民により直接選出される」、同第2項「大統領と副大統領の候補組は、[大統領]総選挙に先立ち[議会]総選挙参加政党あるいはその政党連合によって推薦される」([ ]は引用者)、同第3項「総選挙において投票数の50%以上かつインドネシア全州の2分の1の州において少なくとも20%以上の得票をした大統領と副大統領の候補組が、大統領と副大統領に就任する」と規定された。ただし第3項については2002年の第4次改正で6A条第4項が追加され、第3項の規定を満たす候補組がない場合は、獲得票の多い上位2組で直接選挙を行い、獲得票が多い組が大統領と副大統領に就任する、と規定された。第4項の付加が遅れたのは、決選投票は国民による直接選挙ではなく国民評議会による間接選挙で実施すべきと主張する大政党があったからである。

また第3次改正では、地方代表会議について22C条で、地方代表会議の議員はそれぞれの州から同数、総選挙によって選出され、その総数は国会議員総数の3分の1以上にはならない、と定められた<sup>4)</sup>。KPUに関しては、22E条第5項で「総選挙は、全国規模で常設の、そして自律的な総選挙委員会 KPU によって主催される」と規定された。また同条では第2項第3項第4項で、総選挙は国会、地方代表議会、地方議会議員、そして大統領と副大統領を選出するために実施され、国会、地方議会議員の総選挙に参加するのは政党であり、地方代表議会議員の総選挙に参加するのは個人である、と規定された。さらに、新設の憲法裁判所に関する規定の24C条第1項で「憲法裁判所は…総選挙の結果に関する不服について判決を下す…権限を有する」という条項が設けられた。

## II-2. 総選挙関連法の制定

こうした憲法改正をうけて2004年総選挙の関連法律が制定されることになった。それらの法律とは「政党に関する2002年第31号法律」（以下、政党法）「国会、地方代表議会、地方議会議員の総選挙に関する2003年第12号法律」（以下、議会選挙法）「国民評議会、国会、地方代表会議、地方議会の構成と地位に関する2003年第22号法律」（以下、議会法）「大統領と副大統領の総選挙に関する2003年第23号法律」（以下、大統領選挙法）「憲法裁判所に関する2003年第24号法律」（以下、憲法裁判所法）であった<sup>5)</sup>。

ここでは紙幅の都合上、数的な変更点を除き総選挙への影響が少なかった政党法と議会法については略し、99年総選挙の準拠法と大きく変わることになった議会選挙法を中心に主な変更点を確認していこう。

議会選挙法は政府案の国会審議に9ヶ月を要した。また2003年2月18日の本会議では、1999年総選挙で選出された国会としては初めて採決に際して投票が行われた<sup>6)</sup>。しかしながら各党のそれぞれの争点に対する立場は不明な部分が多く<sup>7)</sup>、詳しい審議過程は明らかになっていない。ここでは主な争点を中心に、99年の規定、法案の規定、成立した議会選挙法の規定を比較しながら検討していこう。

もっとも重要な争点は選挙制度そのものを巡るものであった<sup>8)</sup>。これは選挙区の単位、投票方法を巡る議論とも関連している。99年総選挙は、拘束名簿式の比例代表制で実施された。選挙区については、複雑な規定があったものの基本的には国会、州議会が州、県/市議会が県/市が単位となっていた。したがって選挙区当たりの議員定数も大きく国会の場合、最大の西ジャワ州の定数は82であった。また拘束名簿式のため有権者は政党のみに投票すればよかった。投票は政党マークに穴を開ける形で行われた。これは参加政党数と実施過程に大きな違いはあったものの制度的にはスハルト時代の選挙と類似したものであった。

これに対し政府提出の法案は、非拘束名簿式の比例代表制を採用していた。選挙区は、国会については州あるいは州の一部、州議会は県/市あるいは県/市の一部、県/市議会は郡あるいは郡の一部となっていた。そして投票方法は、1つの政党と、その政党に付された候補リストの中から最大で当該選挙区の議員定数と同数選んで穴を開ける、いわゆる完全連記式であった。選挙区の単位は99年総選挙よりも小さく従って議員定数もより小さい数が想定されていた。

拘束名簿式では名簿順位を決められる党中央の議員に対する拘束が強くなるが、逆に非拘束名簿式であれば、有権者が議員を選べるため、議員と有権者との結びつきが強くなるはずだ、という反中央エリート主義の発想は以前からあった。選挙区を小さく設定した意図も同様であろう。

国会審議では、非拘束名簿式の投票方法の煩雑さがやり玉に上がった。インドネシアの有権者にとっては複雑すぎて理解できないのではないかと、あるいは参加政党が多くなることは十分予想でき、それぞれが多くの候補者リストをつけると投票用紙自身が煩雑になる、といった主張である。これをタテマエとし、闘争民主党は、同党は地方に十分な有力候補がない、すなわち党名だけの方がアピールしやすい、という理由で拘束名簿式を主張していた。ゴルカル党は非拘束名簿式を認めるものの、国会の選挙区を州ではなく県/市にするよう主張した。同党は99年の選挙法制制定時にも同様な主張をしていた。スハルト時代の遺産から小選挙区に近いほうが同党に有利との判断であった。

ゴルカル党案に従えば、国会の場合、全国の県/市の75%ぐらいは定数1に

なり、比例代表制ではなく小選挙区制になってしまう、という試算もなされ、あまり賛同を得られなかった。いっぽう法案審議の最終局面になって闘争民主党も非拘束名簿式を承認する動きを見せた。ただし政党のみへの投票も認め、その場合の候補者選定は党が決めた名簿順位に従う、ことを付加条件とした。

この選挙制度に関する問題は2月18日の本会議で投票によって決着がつけられた<sup>9)</sup>。結局、議会選挙法107条第2項で以下のように規定されることになった。すなわち基本的には非拘束名簿式比例代表制ではあるが、得票数が当選基数に達した候補はリストの番号に関係なく当選する一方、得票数が当選基数に達しない場合は候補リストの番号に従って当選が決められることになった。

インドネシアの比例代表制では各党への議席配分法はヘア式が採用されている。これは有効投票総数を定数で割って当選基数、すなわち1議席当たりの票数を確定し、各党の得票がこの基数の何倍に当たるかによって議席配分を決定するものである。残票については単純多数の順に議席を配分する<sup>10)</sup>。本会議前の段階で当選基数を獲得した候補はリストの番号に関わらず当選するという点では合意がなされた。投票の対象になったのは当選基数に満たない候補の決定方法、つまり完全非拘束名簿式にするか否かであった。結局、非拘束名簿式に消極的であった闘争民主党とゴルカル党のみの意向によって上記のような規定となった。各候補が単独で当選基数分得票できる可能性はほとんどなく、非拘束名簿式は、煩雑なだけで、ほとんど意味のないものになってしまった<sup>11)</sup>。

また各有権者が投票する候補者数と、政党のみへの投票を認めるかということも、本会議で投票が行われ、1人1票のみ、また政党のみへの投票も認めることになった。具体的には議員選挙法84条第1項で、国会、地方議会議員への投票は、1つの政党とその政党の下に記されている1候補に穴を開ける形で行う、と規定された一方、93条第1項で政党のみに穴を開けた票も有効票として認められるとの規定も盛り込まれた。

このように選挙制度は、実質的には99年総選挙とそれほど変わらず、各政党の選挙キャンペーンも各候補ではなく、政党中心のものとなった<sup>12)</sup>。

一方、選挙区の単位の問題は、議会選挙法46条第1項で、国会は、州あるい



は州の一部、州議会は県/市あるいは県/市の合併区、県/市議会は郡あるいは郡の合併区と規定されることになった。州議会と県/市議会に関しては選挙区が法案より大きくなったが、同第2項でそれぞれの選挙区の定数は3から12議席、と規定された。周知のように、一般的に比例代表制において議員定数が小さくなると大政党に有利といわれており、ここでも既存の大政党の思惑が働いたようである<sup>13)</sup>。

このほか国会審議の中で修正された点には以下のようなものがある。公職者の選挙キャンペーン参加については、法案では全面禁止されていたが、政党出身の公職者、すなわち正副大統領、大臣、州知事、県知事、市長は、役職に関わる施設を用いず、また休職届けを出せば参加できるようになった。地方議会の議員定数が増え、地方代表会議への立候補の条件が若干緩和された。また1投票所あたりの選挙人数の上限が450から300に引き下げられた。

その他99年総選挙から変更された点は以下のようなものがある。政党の選挙参加条件が厳しくなった。99年総選挙では、全州の2分の1以上、かつその州の2分の1以上の県/市に支部を持つ政党が選挙に参加できたが、04年総選挙では、全州の3分の2以上、かつその州の3分の2以上の県/市に支部を持つことが必要になり、加えてその県/市支部には1000人あるいは住民の1000分の1以上の党員を有することが参加条件となった<sup>14)</sup>。また次回の総選挙への参加資格、いわゆる法定得票率（正確には法定獲得議席率）の条件も厳しくなった。これらの規定は、99年の段階では政党組織を整えるのに十分な時間がなかったことの裏返しであろうが、実際の選挙参加政党の数も48政党から24政党へ半減することになった。

いっぽう新設の地方代表議会に関しては、各候補も選挙参加に際しては一定数の支持者名簿を提出することが義務付けられ、また各州の定数がジャワとジャワ以外の議員数のバランスを考慮して4名になった。

議会選挙法では、当然 KPU に関する規定も設けられたが、それらについては次章に回し、本章では最後に大統領選挙法と憲法裁判所法の重要な規定を見ておくことにする。既に述べたように大統領選挙の枠組みは憲法で規定されて



いた。大統領選挙法の制定に際し、問題になったのは以下の2点である。すなわち選挙の時期と、大統領候補組を推薦できる政党の条件である。

法律の制定と大統領選挙の時期の問題は一見無関係のようであるが、実は以下のような問題があった。現職のメガワティ大統領、ハムザ・ハズ副大統領の任期は2004年10月20日に切れる。権力の空白を招かないためには新大統領、副大統領はそれ以前に決定する必要がある。第4次憲法改正により、正副大統領を就任させるのは国民評議会であり、国民評議会は国会と地方代表会議で構成されることになった。したがって04年10月初めには国会と地方代表会議の議員は就任していなければいけないことになる。このように04年総選挙実施のデッドラインが先に設けられた。全てはここから逆算して決めることになった。

大統領選挙が決選投票を含め2回実施されることから、1回目は6月、2回目は9月に実施したい、というのが、議会選挙法が可決された時点でのKPUの計算であった。一方、議会選挙法の成立後03年4月から選挙人登録を始めれば、選挙人名簿が確定するのに1年ほどかかるので議員選挙も04年6月実施が望ましい。KPUの計算に基づけば、大統領候補組を推薦できる政党に条件をつけなければ、6月に議会選挙と1回目の大統領選挙を同時に行うことができ、選挙の実施時期の問題はなくなる。ところが法案では国会での議席率が20%以上の政党あるいは政党連合のみ大統領候補組を推薦できる、となっていた。

もちろん小政党は政党に条件をつけないことを望んだ。ゴルカル党は逆に35%以上の議席獲得を条件とするよう主張したが受け入れられなかった。結局大統領候補組の乱立をさけるために最小議席率を設定し、小政党にも配慮しながら、大統領選挙法5条第4条によって、国会での議席率が15%以上あるいは得票率が20%以上の政党あるいは政党連合のみが大統領候補組を推薦できることになった。この結果、議会選挙は大統領選挙に先立って実施される必要が生じ、選挙実施のための技術的な所要時間を短縮する形で、2004年4月初めに議会選挙、7月初めに第1回大統領選挙、9月半ばに第2回大統領選挙という日程が確定していった。

大統領選挙法が成立したのは議会選挙法の成立の約5ヵ月後であったが、ほ

ば同じ時期に成立した憲法裁判所法では以下のような規定が設けられた。すなわち74条によれば、KPU の公表した選挙結果に不服であり、それが当選者や政党の獲得議席数に影響する場合は、各候補や政党は KPU が全国レベルで選挙結果を公表してから3日以内に憲法裁判所に申し立てることができる。申請者はそれぞれ証拠を提出する必要があるが、78条によれば、憲法裁判所はそれぞれの申請の登録をうけた後、大統領選挙の場合は14日以内、議会選挙の場合は30日以内に、不服に対して判決を下す義務を負うことになった。

選挙結果に関する不服申し立てを受け付ける機関と手続きが設けられたことは、選挙の公平さを確保する上で大きな進歩であるが、選挙実施の観点から見れば、当初は想定していなかった時間的制約要因になる可能性も生じることになった。

ちなみに選挙違反に関しては、選挙の過程を監督する選挙監督委員会 Panwas という組織が議会選挙法120条によって規定されることになった。Panwas は KPU によって結成され KPU に対して責任をもつことになった。選挙違反の報告はこの Panwas が受けとり、そのうち刑事事件に関わるものはさらに警察に報告されることになった。贈収賄の問題など刑事事件に関わる問題は証拠不足で立証されることはほとんどなかったものの、Panwas は結成直後から、選挙参加政党や候補に対して、さらには KPU に対しても選挙違反の可能性について多くの警告を発し、それなりに機能することになった。

### Ⅲ 総選挙の実施と KPU の役割

#### Ⅲ-1. KPU の組織と役割

第2章でみたように KPU は2000年の法律改正により新しい組織となったが、議会選挙法が成立したことで KPU も再編成されることになった。議会選挙法25条によれば KPU の任務と権限は、a.総選挙主催 penyelenggaraan の計画、b.総選挙実施 pelaksanaan の全ての段階における組織と方法の決定、c.総選挙実施の全ての段階における調整、主催、運営、d.総選挙参加者の決定、e.国会、地方代表会議、州議会、県/市議会の選挙区、定数、候補の決定、f.キャ

ンペーンと投票の日時，方法の決定，g. 選挙結果の決定と国会，地方代表会議，州議会，県/市議会の当選候補の公表，h. 総選挙実施の評価と報告の作成，i. 法律で定められたその他の任務と権限の実施，である。要するに，法律で定められていない総選挙実施における全ての細則は KPU によって決められることになった。

議会選挙法によって KPU は地方にも設置されることになった。州 KPU と県/市 KPU は常勤で，郡レベルの郡選挙委員会 PPK と村レベルの投票委員会 PPS，投票所レベルの投票委員会組 KPSS は非常勤の組織となった。また KPU から PPK までは同レベルの行政組織から公務員が派遣され事務局が設置されることになった。これらの組織は階層構造をなしており，それぞれの任務と権限，そして義務は議会選挙法によって定められているものの，具体的な内容は，それぞれの構成員の選出方法も含めて，全て KPU によって定められることになった。ただし KPU の指針に基づいて，PPK 以下を直接指導するのは県/市 KPU の役割であった。また第 2 章でみたように Panwas も KPU によって結成された。Panwas もまた郡レベルまでの階層構造を持つことになった。

### Ⅲ-2. 総選挙の実施過程

計画の作成といった基礎的作業を除き，KPU が行った最初の過程は，選挙人登録であった。「選挙人登録と定住者記録 P4B」がそれである。インドネシアでは過去，総選挙の度に選挙人登録が行われていたが，そのデータは当該総選挙が終わると破棄されていた。今回は次回以降の総選挙にも使えるデータベース作成も意図して選挙人登録が行われることになった。具体的には KPU の調整の下，インドネシア統計局と地方政府（この場合は村レベル）の協力を得て行われることになった<sup>15)</sup>。これが選挙区割りや定数配分の基礎データになるはずであった。もっともインドネシアの広大な領土と人口の多さを考えると最初から完全な名簿ができるとは想定されておらず，とりあえず区割りや定数配分の基になる暫定名簿を作成し，後の再確認作業で追加名簿を作成，そして約

1年後には確定名簿を作成し、選挙人カードを配布する予定であった。しかし実際には多くの登録漏れが判明するなど問題が生じるようになった。

ただしその原因については中央と地方では見方が異なった。地方の見方からすれば統計局のやり方に問題があったという。選挙人登録に際して統計局はトレーニングを積んだ専門家を派遣したはずだったが実際には専門的能力に欠けるものも少なくなかった。また登録作業を村などの行政単位に基づくのではなく、当該地域にブロックを設定しブロック毎に行うという方法上の問題もあった。ブロック内にはいくつかの村が混じっており登録から漏れても誰も気がつかない可能性があった。同じ村であれば誰か知り合いがいるので同じような過ちは犯さないはずである。実際、選挙人登録に村などの行政組織が関与するようになって、より網羅的な追加名簿ができたという。たとえばある県では全体の20%近い選挙人が追加名簿に入ったという。またインドネシア全体では数百万単位での登録漏れがあったと指摘されている。ただし KPU の見方はまた別である。村に関与させた場合、確かに網羅的になるかもしれないが、データの取り方が杜撰で、氏名、性別、生年月日、結婚の有無などいくつかの項目をチェックする必要があるのに、ニックネームだけしか記さないものもあったという。ちなみにすべての総選挙が終了した現在に至るまで正確な選挙人の数は解っていない。4月の議会選挙前、7月の第1回大統領選挙前、9月の第2回大統領選挙前に KPU はそれぞれ1億5000万人以上の選挙人名簿を確定したが、いずれも予測値でしかなかったという<sup>16)</sup>。また投票に際しては、選挙人カードを持参しないと投票させない、というのが原則であったが、総選挙が2回3回と続くに従って KPPS のチェックがルーズになったという報告がある。

いっぽう KPU の地方組織は名簿作成と平行して結成された。2003年5月に州 KPU が、6月ごろには県/市 KPU が結成され、以降 PPK も順次結成されていった。もっとも KPPS の結成は投票所の数が確定するまで待たなくてはならなかった。このため選挙人登録の段階で KPU の地方組織を利用することはできなかった。

いずれにせよ暫定選挙人名簿ができた段階で、KPU は選挙区の区割りと定

数を決めることになった。定数確定に際して KPU は、比例性を高め死票を減らすために、原則的に議会選挙法の規定の3人以上ではなく、6人から12人を定数とする方針をとった。国会議員定数の州別振り分けは KPU が03年8月ごろ行った。その後、振り分けられた定数の多い州は、州をさらにいくつかの選挙区に分割する作業が行われた。州議会、県/市議会の選挙区と議員定数確定は KPU の指針に基づき、当該州 KPU、県/市 KPU が原案をつくり KPU に提案するという形で決定した。ただし例えばジョグジャカルタ特別州議会の議席配分に関しては、人口の多いスレマン県とパントゥル県では定数が16と14になった<sup>17)</sup>。

国会、地方議会選挙に参加する政党と、地方代表会議選挙に参加する候補の決定も KPU が行った。選挙参加政党の決定は以下のような手続きをとった。まず各政党は政党法に基づき法人としての政党資格を得るため、司法人権省に登録する必要があった。政党法の条件を満たすか否かがまず司法人権省でチェックされた。同省に登録した112政党のうち承認されたのは50政党であった<sup>18)</sup>。この50政党が選挙参加政党となるべく KPU に登録したが、これらの政党が議会選挙法の規定を満たしているかどうか、すなわち「3分の2以上の州に支部があり…」という条件を満たしているかを検証する手続きが KPU によって、2段階で行われた。まず書類検証 *verifikasi administratif* である。これは各政党が登録に際して提出した資料が、書類上規定を満たしているかを検証するものであり、KPU が行った。ただし資料提出に際しては、提出期限に間に合わなくても、検証過程で資料の追加、訂正を認めることになったため、提出期限を有名無実化するものと Panwas などは KPU のルール違反を指摘した。この過程で4政党が非承認となった。

次いで行われたのが実地検証 *verifikasi faktual* である。実地検証は PPK が中心に行った<sup>19)</sup>。具体的には書類で提出された党员の中から10%のサンプルを選び、PPK のメンバーが戸別訪問を行って、書類上の本人であるかの確認、また党员であるかの確認を行うという非常に手間のかかる作業であった。本来は二重党员などのチェックを行うのが目的であったが、場合によっては13歳の

中学生を24歳と偽って書類を作成したり、また故人の名前を使うなどの不正も少なからずあった。この結果、22政党が無資格になり、24政党が総選挙に参加することになった。

その後、これら24政党は、国会、地方議会の候補の名簿を作成し、提出したが、各候補の年齢や、高卒と同程度以上の学歴を備えているか、また公務員などではないか、など議会選挙法の規定に合っているかを検証するのも KPU の仕事であった。各候補の検証は、国会議員候補については KPU が、州議会議員候補については州 KPU が、県/市議会議員候補については県/市 KPU が中心に行った。

こうして選挙参加政党や候補が確定した段階で KPU は投票用紙を作成し、業者を選定して印刷を依頼し、投票箱や記帳台などの道具と一緒に各投票所へ送る、配送作業 *logistik* を行うことになった。投票所の数は選挙人名簿に基づくものであったが、暫定名簿の不備から、当初の予定よりも多くの投票所を設置することになった。投票用紙は各政党の候補リストが確定してから、業者への入札を行った。国会、地方議会、地方代表議会全てあわせて2057選挙区、46万人の候補、8225種類、6億6000万枚の投票用紙の印刷とその配送は、議会選挙の時期が繰り上がったため準備期間が短くなったこととも相俟って困難を極めた。というより、むしろ無理難題であった。まして入札業者の中には、さらに別の業者に孫受けさせるなどの悪徳業者も混じっており、KPU の階層構造に従って各投票所まで配送するのは大変な作業であった。議会選挙法145条第3項によれば4月5日の投票日の10日前までに各必要物資は投票所まで配送されることになっていたが、多くの地域で間に合わなかった。あまりの遅さに地方の KPU の中には、必要物資を自分たちで調達しようという動きもあった。また配送に関しては国軍の支援を求めることになった。しかしながら結局、投票日の3日前の4月2日に KPU の依頼に基づき、2004年第2号法律代替大統領令が出た。それによると議会選挙法145条第3項の規定の期限を投票日の10日前ではなく1日前とし、また119条の再投票に関する規定の中に、再投票を実施する理由に配送の遅れが加えられた。



投票日当日は、概ね自由で公正な投票が行われたが、いくつかの投票所では、とりわけ県/市議会選挙の投票用紙が別の選挙区のもので誤送されていたことが発覚した。参加政党は同じでも、各政党の候補は異なるため、投票用紙としては使えないはずであった。しかし KPU はこうした事態をうけて4月5日当日、2004年650号 KPU 決定を出し、候補は違うものの政党は同じであるから、当該投票所に立会人 saksi として参加している政党間の合意があれば、当該政党への投票として有効とし、政党間の合意ができない場合は無効とし再投票を行う、ことを決めた。Panwas は、これは議会選挙法に反すると警告したが、少なからぬ投票所では政党間の合意が成立した。再投票になれば、平日実施されることになり投票する人が減り、結局各政党への投票総数も減ってしまう可能性が高い。それに比べれば、候補は違っていても同じ政党への投票を有効と看做したほうが有利である、という計算に基づくものであった。

以上は配送の遅れ等にとまなう技術的なミスであるが、24ある政党の中から1政党選び、かつ当該政党のリストにある候補の中から1人選ぶという投票方法は、投票日に先立ち KPU は、投票方法の告知 sosialisasi を懸命に行ったにも関わらず、全体で9%近い無効票を生むことになった。もっとも投票方法の困難さだけがその理由ではなかったようである。例えば先述のスレマン県では県議会の定数が14名であった。各政党は定数の120%まで候補をリストに載せることができた。全ての政党が16名の候補を立てたわけではなかったが、24政党が参加していたため、投票用紙が2枚に渡ることになった<sup>20)</sup>。しかし各選挙人は投票用紙が2枚あることを知らずに2枚重ねたまま穴を開けてしまい、結果として無効票になった票がかなりの数に上った。

さらに開票作業も困難を極めた。投票方法が複雑であったため開票作業も手間取ったことは想像に難くない。加えて全部で4万人にも及ぶ KPPS のメンバーの中には能力的に劣る者も少なからずいたようである。開票作業は基本的に投票所で行われた。開票作業が深夜、翌日にまで及んだ投票所も少なくなかったが、開票された票は、KPPS の報告書と共に、PPS に送られた。PPS では各 KPPS から送られてきた報告書に基づき票の再確認 rekapitulasi をし、数



がそろっていれば PPK へ送り、PPK でも各 PPS から送られてきた報告書に基づき再確認をする。こうした集計作業を繰り返し県/市議会に関しては県/市 KPU が、州議会に関しては州 KPU が、国会と地方代表会議に関しては KPU が最終的に票の再確認を行う、という手順になっていた。票の再確認に際し、各政党の立会人から異議が出されれば、実際に票を開いて数え直したり、無効か有効かの確認を行う、というのが基本であった。ところが再確認作業中に、下位組織から送られてくる報告書において、投票総数と投票者総数が一致しない、ということが各地で発生した。計算ミスであったり、数字の写し間違いであったりといった単純なミスが主な原因だと思われるが、それがあまりにも多く再確認作業が遅々として進まなくなった。場合によっては例えば PPK から PPS に投票箱と報告書を差し戻すといったケースも生じた。開票作業に関する準備期間が短くトレーニング不足であったことも原因であろう。しかし、投票のために列をなすのを避け、また開票作業を迅速に終えるために、1 投票所あたりの選挙人の上限を少なく設定したと思われるが、それがゆえに投票所の数が増え、あまり有能でない人物が携ったため、開票作業に時間がかかるといふ皮肉な結果が生じてしまった。

また開票作業には 3 週間ほど要することを想定して、正式なマニュアル作業とは別に、KPU が各 PPK にコンピュータを配布し、非公式の暫定値ながら選挙結果を早く知らせるために採用した情報通信技術 IT も、うまく機能せず、結果として混乱を招き、批判を受けることになった。

こうして開票作業も遅れ、結果として KPU による選挙結果の公表も遅れることになった。議会選挙の選挙結果が公表できないため大統領候補組を推薦できる政党あるいは政党連合を確定できず、大統領選挙の過程も若干遅れることになった。大統領選挙の実施に関する問題点は後述するとし、議会選挙を巡る問題をもう少し見てみよう。KPU の地方組織の不手際もあり、投票結果に関して不満をもつ政党や候補は少なからず存在した。故意か過失かを問わず KPU の地方組織による票の水増しの疑惑が各地で生じた。選挙結果に不服な勢力は新しい制度を利用して憲法裁判所へ申し出ることになった。結果、憲法

裁判所には地方代表会議選挙に関するもの21件、国会または地方議会に関するもの252件、計273件もの申し立てが寄せられることになった。これらの約半数は十分な証拠を提示しないなど申し立ての条件を満たしていないものであったが、うち41件については申し立てが認められて選挙結果が変更されることになった<sup>21)</sup>。また選挙違反に関しては Panwas に11147件もの訴えがあったという<sup>22)</sup>。

こうした訴訟がいくつもあったため、国会、地方議会、地方代表会議の当選候補の決定、とりわけ地方議会の当選候補の決定は遅れることになった。しかしさらに、当選が決まった候補の中に、候補資格を満たしていないものが少なからずいるという訴えが、就任式間近になっても生じた。その多くは学歴詐称に関するものであった。また公務員を辞めていない当選候補もいた。これらは候補認定に先立つ検証の難しさと、各候補の遵法精神の弱さを物語っているといえよう。

次に大統領選挙について見ていこう。大統領選挙の実施に際して問題になったのは以下の2点である。すなわち大統領候補の健康条件に関する問題と、7月の第1回大統領選挙の際の誤投票に関する問題である。

このうち大統領候補の健康条件に関する問題とは以下のようなものであった。大統領選挙法6条の規定によれば正副大統領候補が満たすべき条件の1つに、正副大統領としての任務と義務を遂行するのに十分な精神と肉体を備えていること、が挙げられている。これは一般規定であり何をもって「十分な精神と肉体」を備えているとみなすのかを決めるのも KPU であった。KPU は候補組の決定に当たり、立候補希望者の身体検査を行う、と発表した。これは、強度の弱視で、健康上の不安もあるアブドゥルラフマン・ワヒド元大統領は健康条件を満たさない、ということを含意した。これに対してアブドゥルラフマン・ワヒドはこの法律は憲法違反である、KPU 決定は法律違反であるといった理由を立てて、行政裁判所や憲法裁判所に訴えた。しかしいずれの訴えも却下されて、結局彼は大統領候補になれなかった。彼とその支持者たちはこの問題を大きく取り上げたが、全体の大統領選挙の流れの中では1つのエピソードに終わってしまった。もっとも海外のある選挙視察団は「(内政あるいは法解釈の

問題に介入するつもりはないが) こうした規定は国際的基準に反し、また一般的ではない」<sup>23)</sup> との評価を下している。

これ以上に混乱をきたしたのは第1回大統領選挙の投票用紙のデザイン・ミスによる誤投票の問題であった。1回目の大統領選挙に参加した候補組は全部で5組であった。投票用紙は議会選挙の時よりは小さくなったものの、タブロイド版の大きさであった。その上半分に5組の候補の写真が並んで記されており、そこから1組選んで穴を開けることになっていた。7月5日の投票そのものはスムーズに進んだが、開票段階になって、2ヶ所に穴を開けている投票用紙が多数あること、一説によれば全国で4000万枚にもおよぶ誤投票があることが発覚した。これは投票用紙を完全に開かずとも全ての候補組が見えるようになっており、その状態で投票したため2ヶ所に穴が開けられた、というのがその主な原因であった。KPUは開票作業が始まってまもなく、2004年第1151号回覧書簡、続いてより詳しく規定した第1152号回覧書簡を出し、これらの投票を有効とする決定を下した。この決定を受けて票の数え直しが行われたが、投票所によっては、回覧書簡が届いたのが開票作業終了後であったり、また不自然な形で伝わったため書簡の真偽が疑われたところもあり、数え直しが行われないまま報告書と票がPPSへ送られたりしたケースも出た。後に最高裁判所によって正当化されるものの、7月5日の段階ではこのKPU決定の法的根拠は疑わしいものであった。4月の選挙のときと同様、再選挙を避けるためになされた<sup>24)</sup>、このKPUの判断に対しては、迅速で現実的な対応であったという評価がある一方、法的根拠を無視しているとか、何を過失による誤投票と看做すのか不明であるとか、また有効票とすることは候補組の間に不平等をもたらすといった批判もみられた<sup>25)</sup>。

これとは別に、1回目の大統領選挙の直後に、KPU決定そのものは訴訟の対象外としてPanwasの機能を制限する2004年第42号KPU決定が出された。KPUとしては大統領選挙の結果について憲法裁判所への不服申し立てがあり、その判決を受けた後、さらにPanwasからの訴えが生じれば、決選投票が9月20日にできなくなることを恐れてのものであった。より正確にはKPU決定

のうち規則制定の性格を有するものは最高裁判所へ法適合性の可否を求めることができ、決定の性格を有するものは一般裁判所への訴訟が可能、というものであったが、選挙をスムーズに実施するためとはいえ KPU がこうした決定を出したことには少なからず批判が生じた。

また9月の決選投票に際しては、ほぼ問題なく実施されたものの、KPU が選挙キャンペーン機関を3日間だけと定め、その活動内容も屋内対話などに限定したことは、メガワティ、ユドヨノ両陣営の同意を得、選挙キャンペーンに飽きてきたのか一般の人たちもほとんど不満の声を上げなかったが、海外からの選挙監視団の中には、選挙キャンペーンを制限しすぎだ、という批判の声もあったことを最後に付け加えておこう<sup>26)</sup>。

#### IV むすびにかえて

以上、やや足早に2004年総選挙制度の制定と実施過程を概観してきた。最後に財政の問題に触れておこう。今回の総選挙は絶えず資金難に苦しむことになった。詳細は略すが KPU は何度も政府に追加予算を申請し、県 KPU の中にはメンバーが個人名で市中銀行から借金をして運用費にあてるケースもあった。海外支援もあったが結果的に3回の選挙で4.45兆ルピアを費やすことになった。今後とも選挙のたびにこれだけの支出を伴うのは大きな負担であり、財政問題は大きな課題である。他方、人的資源の教育も大きな課題として残った。

今回の総選挙は、実施のデットラインが決められていたこと、また議会選挙法が成立したのが総選挙のわずか14ヶ月前であったことなど、時間的制約が大きかった。それゆえのミス、トラブルが続いたといえるだろう。もちろんこうしたトラブルはあったものの、冒頭で述べたとおり、今回の総選挙は概ね民主的なものであったと評価されてしかるべきである。

しかし本小論を通じて、明らかにしようと試みたのはそれだけではない。KPU は確かにうまく総選挙を実施したといえよう。多少の技術的なトラブルがあったとはいえ、選挙結果、そして選挙で勝利した勢力の正当性に疑念を抱

く人はほとんどいない。その意味では「インドネシアにおける民主的改革の過程は確実に強固なものになった」という EU 選挙監視団の評価は正当なものである。しかし総選挙を無事終了させるために、事後的に法的根拠を埋め合わせるという KPU の姿勢には一抹の不安を感じないわけにはいかない。確かに KPU が行ったのは現実的な対応であり、総選挙をスムーズに進めるためには他に方法はなかったであろう。過度な、そして杓子定規な法の適応を求めるのは、現実を無視した理想主義に過ぎない。確かにそうである。しかし、にも関わらず手続き的な正当性がその大きな根拠となる民主主義、あるいはそれを支える選挙の実施においては、もう少し法的一貫性に気を配るべきではないだろうか。

法が現実を正当化する手段として乱用されれば、あるいはそれを認める土壤があるのであれば、民主主義の定着に向かいつつある法と諸制度が、また逆方向に向きを変えようとするとき、それを押しとどめることはできるであろうか。第3次憲法改正で憲法1条第3項に「インドネシアは法治国家である」と規定されることになった。今回の総選挙の実施過程を概観して、インドネシアにおいて民主主義が定着するためには、法の支配という概念の定着が必要なのではないか、そんな印象を抱くのは私だけだろうか。

## 注

- 1) 拙稿、2004年、「インドネシアの民主化についての一考察 「政治3法」の制定過程を中心に」、『筑紫女学園大学紀要』16号。
- 2) その例として、選挙主催組織となった KPU は、選挙に参加する全政党の代表と政府代表から構成されていたことがあげられる。全ての公的機関がゴルカルの影響下にあった当時、公平性、中立性を保つためには参加者全員がレフェリーも兼ねる以外なかった。
- 3) 「総選挙に関する1999年第3号法律の改正に関する2000年第4号法律」第8条、第9A条。
- 4) ただし国民評議会が国会と地方代表会議から構成されることが規定されるのは2002年の第4次改正においてである。
- 5) 1999年総選挙の根拠になったのは99年政党法、99年総選挙法、99年議会法のいわゆる「政治3法」であった。拙稿、2004年、参照。

- 6) インドネシアの議会では各党派の意見対立が鮮明化する投票による議決は極力避け、事前交渉を経て全会一致 *mufakat* で議決することが好まれる。
- 7) 例えば、法案が可決される1週間前になってもある議員は「どの党とどの党が対立しているのか解らない」と洩らしていた。*Kompas*, 11Feb.'03.
- 8) ちなみに地方議会選挙は州単位の「中選挙区制」であった。
- 9) 以下の議論については, Saldi Isra, 'Ambiguitas UU Pemilu', *Kompas*, 24Feb.'03 を参照。また大統領の署名を得て法律として成立したのは3月11日である。
- 10) たとえば定員4で有効投票数が120の場合、当選基数は30である。A党80, B党25, C党15の場合はA党に3議席, B党に1議席配分される。
- 11) 結局、実際の総選挙において当選基数を満たして当選した国会議員は2名だけであった。ちなみに非拘束名簿式比例代表制で、当選基数を満たした候補のみが名簿の順位と関係なく当選する、というのは、細かい規定を除けばオランダの選挙制度に類似している。旧宗主国のオランダの選挙制度をどの程度参考にしたのかは不明。
- 12) 実際の投票においても、県/市議会の場合は政党と候補に投票したのも少なくなかったが、国会の場合は政党のみに投票したものが多かったようである。
- 13) しかしながら実際には大政党に集中することなく逆に分散化が生じた。
- 14) ちなみに政党法では全州の50%以上、かつその州の50%以上の県/市、かつその県/市の25%以上の郡に支部を持つことが、法人としての政党資格の条件になった。政党法22条第3項b.参照。なお「3分の2」「50%」といった表現は当該法律の表現に基づくものである。
- 15) 2002年165.2号 KPU 決定。スハルト時代の選挙人登録は、行政組織を一体化していた村レヴェルの選挙実施組織が実施していた。
- 16) *Kompas*, 15Oct.'04.
- 17) これは州議会の選挙区は県/市あるいはその合併区と規定されており、県/市を分割しての選挙区が認められていなかったため、生じたものである。定数を12人以下にする規定との齟齬は、議会選挙法自身の問題である。また議席配分については KPU と州 KPU, 県/市 KPU とで計算方法が異なり問題になったところもあったようである。議席配分については Pipit R. Kartawidjaya, 2004, *Matematika Pemilu*, INSIDE を参照。
- 18) このうち選考にもれた政党の連合体が司法人権省の検証チームが、特定の政党を承認するために収賄を行ったと警察に報告するということがあった。結果が意に叶わなかった勢力が不正を訴えるという手段は、以前からインドネシアではよくあることである。もちろんこうした告発から不正が発覚することもあるが、単なる言いがかりに過ぎないことも少なくない。
- 19) 地方代表議会の候補の選挙参加資格の検証も同じような形で行われた。
- 20) そもそも4月の議会選挙の投票用紙は、新聞紙大の大判であったが、それでも1枚に収まらなかったということである。
- 21) *Kompas*, 22Jun.'04.

- 22) *Kompas*, 9Jun.'04.
- 23) EU 選挙監視団 <http://www.id.eueom.org> を参照。
- 24) もちろん再選挙が行われれば選挙日程が大幅に狂い、10月20日までに新大統領が決まらない可能性が高いこともあったと思われる。
- 25) たとえば Castles, Lance, 2004, *Pemilu 2004: Dalam Konteks Komparatif & Historis*, Pustaka Pelajar.
- 26) カーターセンター <http://www.cartercenter.org> を参照。