



# 筑紫女学園大学リポジット

## Hope on and Reality of the Indonesian President after Democratization : A Possibility for Strong Leadership

|       |   |
|-------|---|
| メタデータ | 言語: jpn<br>出版者:<br>公開日: 2014-02-14<br>キーワード (Ja):<br>キーワード (En):<br>作成者: 横山, 豪志, YOKOYAMA, Takeshi<br>メールアドレス:<br>所属: |
| URL   | <a href="https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/177">https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/177</a>             |

# 民主化後インドネシアの大統領への期待と現実

強いリーダーシップは可能か

横 山 豪 志

Hope on and Reality of the Indonesian President after Democratization  
- A Possibility for Strong Leadership -

Takeshi YOKOYAMA

## I はじめに

「<sup>レフォルマシ</sup>改革」の時代。1998年にスハルト大統領が退陣した後、インドネシアは「改革」の時代に入った。以降、今日に至るまで多くの「改革」がなされたと同時に、依然として未解決の問題が多く残っており、「改革」の時代はいつ果てるともなく続いている。

この「改革」の時代の一連の出来事については、インドネシア国内外を問わず、多くのレポートや論考が既に存在し<sup>1</sup>、それを追っていけば、その時々になにが起こったのか概要を把握することができる。もっともこうした文献の多くは比較的短期的な視点から書かれたものが多い。そこで本稿では、既に10年ほど経過したこの「改革」の時代を中期的な視点から再検討してみたい。

なぜ未だに「改革」は叫ばれ続けているのか、あるいは少なくとも多くの民衆がその必要性を感じているのだろうか。一義的には、「改革」の主目的たる経済再建が道半ば、すなわち民衆の多くがその恩恵に浴していないからであろう。いっぽうでこうした現状に対する不満は「改革」を遂行できていない大統領へ向けられている。思えば、スハルトの後を継いで大統領になったハビビはともかく、その後のアブドゥルラフマン・ワヒド(以下、通称のグス・ドゥルと略記)、メガワティ、ユドヨノの各大統領は、いずれも就任時には民衆の支持と期待を得たにも関わらず、次第に色褪せ、その支持と期待を失っていったように思われる。

ではなぜ「改革」の時代の、すなわち民主化後の大統領は、民衆の期待に応えられていないのであろうか。本稿ではこの点について、とりわけユドヨノに焦点を当てながら検討していきたい。

議論に先立ち、留意しておきたいことが2点ある。第1に、「改革」とは何か、「改革」の名の下、何が期待されているのか、ということである。これは意外と複雑である。そもそも「改革」とは、1997年の通貨危機を契機に生じた経済危機、社会的不安の高まりと共に生まれてきたスローガンであった。この「現状を変える」という主張が意味したのは、民衆の生活改善を含む経済再建、またKKN(汚職、結託、縁故主義)と呼ばれ経済危機の一因とみなされた政治腐敗をなくすこと、であった。この「改革」運動の波がスハルト退陣要求へと変わるのは1998年になってからである。ス

ハルト退陣後も、経済再建、政治腐敗の一掃への期待は変わらない。しかし、そのための具体的な政治的課題、すなわち「改革」の名の下、政治あるいは政治の責任者としての大統領に期待された事柄は、この10年間少しずつ変わってきている。議論を先取りして言えば、「改革」のために大統領に求められたものは、まずもって「脱スハルト化」すなわち、大統領に過度に集中した権力の分散であった。民主化、地方分権化などがその具体的な形である。しかし民主化や地方分権化の結果国内に混乱が生じると、次に「政治的安定」が求められるようになる。政治的安定が確保されなければ「改革」もおぼつかない。ところが政治的安定の名の下、肝心の「改革」が停滞すると、「改革」を実行するための「強いリーダーシップ」が期待されるようになった。現大統領のユドヨノに期待されたのは、この「強いリーダーシップ」を発揮することであった。ではなぜユドヨノは期待に応えられていないのであろうか。

ユドヨノが「強いリーダーシップ」を発揮できない理由については、彼のパーソナリティから説明されることが多い。何事にも慎重で、リスクを最小化しようとするため決断力に欠ける、といった類の議論がそれである。ここに留意すべき第2の点がある。ユドヨノに限らず、従来インドネシアの大統領についてはそのパーソナリティ、すなわち個性や個人的選好に基づき説明されることが多かった。こうした説明もあながち間違いではないが、それだけでは例えば後述のように、大統領選挙時のユドヨノの言動と、その後のギャップが十分説明しきれない。選挙時の雄弁さは単なるポーズだったのであろうか。これに対し、われわれはより構造的な側面、すなわちユドヨノを取り巻く政治状況や制度的な要因を考慮する必要があると思われる。フリーハンドで動ける権威主義的な大統領はいざ知らず、ユドヨノのような民主化後の大統領については、構造的な要因にも着目することは重要であろう<sup>11</sup>。とりわけ「改革」の名の下、「脱スハルト化」の過程において、制度・実際の両面で大統領の権力が分散されたという点は重要であると思われる。

この点を明らかにするためにも、章を改めて「改革」の中で大統領に何が求められたのか、それに当時の大統領がどう応え、結果として何が生じたのか、ユドヨノの登場に至るまでの経緯を具体的に検証していくことにする。

## II ユドヨノ以前の大統領

スハルト退陣後、「改革」の時代に、まず求められたのは「脱スハルト化」すなわち大統領権力の分散であった。大統領に過度に集中した権力の分散が、スハルトの後を継いだハビビに期待されたことであった。のみならず、われわれにとって重要なのはハビビ、そしてそれに続くグス・ドゥルも含め、彼らの意図を超えて、大統領の制度上の権限が縮小し、またそれらの権限を行使しうる実際上の権力基盤も縮小した、という点である。

以下、歴代大統領の有した権力、およびその変遷を概観することでこの点を確認していく。

### (1) 民主化以前の大統領（1959～1998）強大な権力

まず出発点として民主化以前の大統領について見ておこう。インドネシア現代史の一般的区分に従うなら1959年から始まるスカルノの「指導される民主主義」期、1966年から1998年までのスハルトの「新秩序」期がそれにあたる。実際には、スカルノとスハルトは統治スタイルがかなり異なるが、民主化以前の「権威主義体制」として一括しておく。

この時期の大統領の制度的な権限から確認しよう。1959年スカルノは大統領布告 Dekrit を発布し、1950年暫定憲法の停止と1945年憲法への復帰を宣言した。同憲法によれば国家の最高機関は国民評議会 MPR であり、その下に大統領、国民議会 DPR、最高裁判所、それに最高諮問会議と会計検査院が属するという構造になっている。全ての権力は MPR に集中しており、三権分立等は存在しない。とはいえ、大統領には様々な権限が与えられていた。軍の指揮権、非常事態宣言を行う権限はもとより、「大統領は国民議会の同意を得て法律を制定する権限を有する」（第5条1）とあるように法律制定権も大統領にあった。

加えて憲法には MPR 議員任命に関する規定がなかったため、実質的に大統領が MPR 議員を任命することが可能になった。大統領に任命された MPR が大統領を任命し、またその活動を承認する、というメカニズムができあがり、結果として大統領に権力が集中することになった。さらに法体系が未整備だったことも、大統領の恣意的支配を可能にした。

もちろん制度的保証があるからといって、大統領がその権限を全て行使できるわけではない。とりわけ権威主義体制においては、制度は「後付」にすぎないことが多い。ではこうした権限の行使を可能にした実際上の権力基盤にはどのようなものがあったのだろうか。

この点については、スカルノとスハルトは全く異なった。「指導される民主主義」期のスカルノの権力基盤は、ナショナリズムであり、「建国の父」としてその中心に位置する彼の個人的カリスマであった。この時期のスカルノの支配はむしろ「運動」に近いものであった。大衆を動員してナショナリズムを煽り、その頂点に自身を位置づける、というポピュリスティックな形で支配を行った。

これに対して「新秩序」期のスハルトの権力基盤は「恐怖」と「報酬」あるいは「安定」と「開発」であった。国軍を通じて反対派を抑圧する、あるいは抑圧を予期させる「恐怖」とそれによってもたらされる「安定」、他方で忠誠を誓う者には経済的あるいは政治的「報酬」を与えること、またそのもとになる「開発」、これがスハルトの権力基盤であった。これらの権力を確保するためにスハルトは国軍や官僚などの機構の整備を行ったが、基本的にはスカルノ同様、大統領に権力が集中した「人の支配」であった。

スハルト退陣後の「改革」は、この過度に権力が集中した「強大大統領」から、その権力を分散させる方向で進展することになった。

### (2) ハビビ大統領（1998 - 1999）正当性を求めて

「改革」の圧力をうけ急遽退陣したスハルトに代わって大統領に就任したのがハビビであった。スハルトによって副大統領に指名され、かつスハルトの辞任演説の場という極めて異例な形で大統

領に就任したハビビに対しては、就任当初からその正当性に疑義がもたれていた。

この時点でハビビは、スハルトには及ばないものの、制度・実際の両面で相当に強い権力をスハルトから受け継いだ。しかしながら彼は「改革」の名の下、自らの権力を切り崩してでも、あるいは自らが「改革」の旗手となることで、危うい正当性を堅固なものとして確保し、生き残っていくことを目指した。こうした「改革派」への「乗り換え」はハビビに限ったことではなかった。ハビビ同様実質的にスハルトによって任命されていた MPR 議員、閣僚、あるいは官僚に至るまで、多くの旧勢力が「改革派」を名乗ることになった。この時期、「旧守派」にとどまることは自殺行為に等しかった。その結果、「脱スハルト化」すなわち民主化、分権化が促進されることになるわけだが、ここでは大統領の権力の分散に関わるものを中心に確認しておく。

まず制度面について見てみよう。スハルト退陣の半年後に開催された MPR 特別総会では、MPR 決定によって、大統領の非常大権が否定され、また大統領の任期が最大 2 期 10 年までに制限された。国家の最高機関である MPR 自身、大統領から自立することになった。すなわち MPR 議員を兼任する DPR 議員は、そのほとんどが 1999 年に実施される自由で公正な選挙で選出され、残りの MPR 議員も、それぞれの団体や州議会から民主的な方法で選出されることになった。

総選挙後の 1999 年の MPR 特別総会では第 1 次憲法改正が行われ<sup>iii</sup>、法律制定権は DPR に存在することになった（20 条 1）。大統領には法案提出権、そして DPR と共に法案を審議し法律にする権限のみ与えられることになった。また大統領の人事権についても制限が課された。

いっぽう、民主化後、ハビビの権力基盤となるはずであったゴルカル党は 1999 年総選挙で敗北し、第 2 党に甘んじることになった<sup>iv</sup>。ハビビは総選挙後の MPR 特別総会で、その責任報告が承認されれば大統領としての正当性を確保できると考えていた。逆にもし承認されなければ大統領を辞職する、と宣言していた。結局、総選挙で敗れたこともあり、ハビビの責任報告は承認 322、非承認 355 と否決され、彼は大統領職を辞することになった。

### (3) アブドゥルラフマン・ワヒド (グス・ドゥル) 大統領 (1999 - 2001) 「強大大統領」の幻想

ハビビの後を継いで大統領に就任したのはグス・ドゥルであった。彼は就任当初、間接的であれ初めて民主的な選挙で選ばれた大統領として、民衆からの期待を受けることになった。彼は 2 年足らずで解任されることになるが、その理由は端的に言えば、大統領の権力が縮小したにも関わらず、従来のように「強大大統領」として振舞おうとしたからであった。

この時期、最も強い権力を握ったのは MPR であった。ハビビの辞任後、MPR で大統領選挙が行われることになった。制度上、大統領の任命権は相変わらず MPR にあったためである。ハビビを辞任に追い込んだこと、また次の大統領を選出することになったことから、名実共に MPR が国家権力の中心となった。加えて 2000 年以降 MPR 年次総会が毎年開催されることになり、その度に MPR は大統領をチェックすることになった。

制度的な話を先にまとめておこう。2000 年の MPR 年次総会では第 2 次憲法改正が行われた。その結果 DPR の権限が強化された。例えば DPR が可決したものの大統領が署名しないまま 30 日以上

経過した法案は、署名の有無に関わらず法律になる（第20条5）、あるいは DPR は法律制定機能、予算制定機能、監督機能を有し、これらの機能を行行使するための質問権、調査権、意見表明権を有すること（第20A条1, 2）などが新たに規定された。

さらに地方行政に関する規定も改正され、地方分権を憲法上保証することになった（第18条, 18A条, 18B条）。これらの憲法改正により大統領の権限はさらに縮小することになった。

話を1999年の特別総会における大統領選挙に戻し、それ以降の政治過程を概略しながら、大統領の権力基盤の行方について確認していこう。

この年の総選挙で第1党になった闘争民主党は党首メガワティが大統領になることを当然視し、MPRの多数派工作に熱心でなかった。これに対し、イスラーム系政党が「女性が大統領になることはイスラームの教えに反する」という名目で「中道軸」を名乗り、グス・ドゥルを大統領に推すことになった。結果として闘争民主党は多数派工作に失敗し、グス・ドゥルが大統領になった。続く副大統領選挙ではメガワティが選出され、副大統領に収まった。

「中道軸」によって大統領になったグス・ドゥルが組織した内閣は、当然ながら連立内閣となった。しかも「中道軸」のみならず主要政党7党すべてから閣僚が選ばれ、「虹の内閣」と呼ばれた。形式的には、すべての主要政党が与党となったといえるが、グス・ドゥルの支持母体、民族覚醒党は議会第4党であり、権力基盤は弱かった。

問題は、この「弱い」はずの大統領が強いリーダーシップを発揮しようとしたことであった。例えばグス・ドゥルは、華人問題や外交問題などで、論争的な政策をとろうとした。また、スハルト退陣後の政局で大きな役割を果たしていたウィラントを解任したのみならず、商工相ユスフ・カラなどゴルカル党出身者、開発統一党党首で社会福祉担当調整大臣だったハムザ・ハズなど、自らの意に沿わない有力閣僚を次々と解任した。国軍内でも同様な人事を行おうとした。形式的にはこれらの人事は大統領の専権事項であった。にも拘らず、それを独断で決めてしまう彼の政治スタイルは、他の政党や軍の反感を買うことになった。

2001年になると、DPR がグス・ドゥルの汚職疑惑に対して国政調査権を行使し、事実を明らかにするよう警告する第1回覚書を出した。グス・ドゥルはこれを無視したが、DPR は第2回覚書を出し、大統領が先の覚書に従わなければ、8月にその責任を問うMPRを召集すると宣言した。これはMPRによる大統領解任の可能性を示唆するものであった。

こうしたDPRの動きに対しグス・ドゥルは、かつてスカルノが行ったように大統領布告を発して議会を停止しようと目論んだ。最初の試みは大統領宣言Maklumatという形を取った。その文面はスハルトがスカルノから実質的に権力を引き継ぐことになった「3月11日命令書」に酷似しており、当時、政治社会治安担当調整相であったユドヨノに治安回復のための特別な行動を認める内容であった。もっともユドヨノはこれに従わず調整相の職を解かれることになった。それはともかく、その後もグス・ドゥルは7月に前倒し開催となったMPRが開かれる前夜にも、大統領宣言でMPR開催を阻止しようとしたが、法的に認められず、結局大統領を解任されることになった。彼は制度上大統領に与えられた権限を行行使しうる、実際上の権力基盤を持っていなかったのである。また、

DPR との確執の中で民衆の支持も失っていった。

「改革」の名の下、大統領の権力は分散した。しかしグス・ドゥルは、権力が分散する以前の「強い大統領」のごとく振る舞い解任された。彼の在任期間は、DPR との対立などから政治的に不安定な状態になった。

もっともこの時期、政治的に不安定であったのは中央だけではなかった。スハルト退陣後、それまでの過度な中央集権に対する地方の反発が表面化して久しかった。地方の要求に応えるべく2001年から実施された大幅な地方分権は、それ自体大統領権力の分散過程の1つであったが、いっぽうで地方での利権争いに拍車をかけることになった。民族紛争や宗教対立も頻発していた。下手人も規模も様々ではあるが、テロも各地で起こっていた。必然的に、民主化や地方分権化といった「権力の分散」も重要であるが、「政治的安定」も同じく重要な政治的課題に浮かび上がってきた。

#### (4) メガワティ大統領(2001 - 2004) 安定志向と「改革」の停滞

グス・ドゥルの解任という形で、大統領に昇格したメガワティは、1999年総選挙の勝者である闘争民主党の党首であるなどの理由で、本格政権の担い手として期待された。彼女は前任者の二の舞を避けるべく、諸勢力との協調関係の構築を優先することになった。これは1999年の大統領選挙で多数派工作に失敗したことに対する反省でもあった。「改革」のための「政治的安定」を求める姿勢は、中央地方とも混乱した当時の状況下で、彼女に期待されたものでもあった。しかしこの安定志向が「改革」の停滞、ひいてはメガワティに対する民衆の幻滅に繋がっていくことになる。

制度的な話をまずしておこう。弱くなりすぎた大統領の地位の保全をはかるべく、2001年と2002年の憲法改正により大統領直接選挙制の導入が決定した<sup>vi</sup>。MPR の大統領任命権は形式的なものになり、それに対応して大統領解任のハードルも高くなった。MPR が国家の最高機関であるという規定もなくなった。ちなみにMPR はDPR と新設の地方代表議会DPD から構成されることになり、全ての議員は直接選挙で選ばれることになった。また憲法改正とは異なるが、MPR 年次総会で大統領の年次報告を審議するという「新しい慣習」もなくなった。

メガワティの政権運営は、保守回帰とでも呼べるものとなった。特に彼女の夫タウフィック・キマスら側近は、かつてのような利権分配の政治を行うようになった。ゴルカル党とも接近し安定の名の下「古い政治」に戻ってしまったかのようにであった。当然、「改革」は停滞することになった。こうした状況の中、1999年の総選挙と同時に行われた地方議会選挙で躍進した闘争民主党の地方エリートも、それぞれ勝手に利権漁りを行うようになり、次第に民衆の幻滅、離反を生むことになった<sup>vii</sup>。

「古い政治」を行い民心が離れていったのに加え、分権化による利権の拡散のため組織力が低下し、闘争民主党は、2004年総選挙で敗北することになった。総選挙の結果は闘争民主党の「一人負け」のような様相を呈したが、注意したいのは第1党になったゴルカル党も含め、主要政党はおしなべて得票率、議席率が減少し、既成政党の凋落、政党の更なる分散化が進んだことである<sup>viii</sup>。

これに地方の自立化といった要素を加えると、政治権力は水平的にも垂直的にも拡散してきたこ

とが解る。大統領の権限は縮小した。実際上の権力基盤も拡散し、結果として、大統領の権力はかなり小さくなった。一方、一時期に比べ政治的安定は保たれることになったが「改革」は停滞することになった。そのため「改革」を実行する「強いリーダーシップ」が求められることになった。ユドヨノが大統領に就任したのは、こうした状況下であった。

### Ⅲ 強いリーダーシップへの期待

2004年の大統領直接選挙でユドヨノは大統領に選出された。それは彼に「強いリーダーシップ」を発揮して「改革」を実行することが期待されたからであった。ではなぜ、ユドヨノは「強いリーダーシップ」が発揮できると期待されたのであろうか。

#### (1) ユドヨノの新しさ

大統領選挙を通じてユドヨノは「強いリーダーシップ」を発揮できる指導者であることをアピールし、またそれが民衆すなわち有権者に受け入れられ、支持と期待を集めることになった。それはユドヨノが従来政治家と異なる「新しい」政治家であると見なされたためであった。彼の新しさは3つあった。

##### ① 直接選挙による選出

ユドヨノであれメガワティであれ、あるいは他の誰かであれ、2004年に大統領に就任する人物は、それまでのインドネシアの大統領とは異なる、新しい大統領になる、という共通認識があった。なぜなら2004年に就任するのは、インドネシア史上はじめて国民の直接投票によって選出される大統領であったからである。

直接選挙で選出された大統領は、MPR から自立し、その強い正当性を権力基盤にし、「強いリーダーシップ」が発揮できるはずであった。民主主義時代の新しい大統領の誕生、というわけである。

##### ② 個人的資質

国民の直接選挙を経た強い正当性、という制度上の新しさもさることながら、大統領選挙を勝ち抜いたユドヨノは個人としても新しい政治家とみなされ、民衆の期待を受けることになった。

ユドヨノは、1999年まで所属していた国軍の中では改革派将校として知られていたが、政治家としては新参者であった。そのことが逆に、旧来の政治手法に染まっていないというクリーンなイメージを彼に与えることになった。

彼はグス・ドゥル政権に鉱業エネルギー相として入閣し、後に政治社会治安担当調整相となった。続くメガワティ政権でも政治治安担当調整相として入閣した。が、いずれの政権においても途中でその職を辞することになったこともあり、両政権の「失政」にはそれほど深く関与していない、とみなされた。彼の政治的手腕は、未知数の部分が多かったが、少なくとも無能であることが証明されたわけではなかった。むしろ調整相として治安問題に関してある程度の成果も挙げたことは、その政治的手腕に対する期待に繋がっていった。



加えてメガワティ政権下での辞任劇は、ユドヨノに対してプラスのイメージを与えることになった。この発端は、メガワティ政権の閣僚でありながら大統領候補になることを表明していたユドヨノに対する、メガワティ側の嫉妬にあった。閣僚であるうちはメガワティ政権をサポートすべき、というのが表向きの理由であった。結局、政権における古い政治の代表格であるメガワティの夫タウフィック・キマスらの露骨な嫌がらせをうけ、ユドヨノは辞任することになった。この事件を契機に、悪玉＝旧勢力のタウフィックに対する善玉＝新勢力のユドヨノというイメージが民衆の間で作られ、ユドヨノの人気は急速に高まることになる。実際、世論調査などを見るとユドヨノ人気が沸騰してくるのは、この事件以降である。ユドヨノは古い政治家と対峙する新しい政治家、というイメージが定着することになった。

さらにユドヨノは、旧来の政党ではなく、民主主義者党という全く新しい政党を母体に大統領選挙を戦ったことも、彼個人が新しい政治家とみなされる理由になった。正確には因果関係が逆に民主主義者党はユドヨノを大統領にすべく、2001年に結成された政党であるが、いずれにせよ古い政治手法に手を染めていない新しい政治勢力であった。

過去とのしがらみのなさ、これがユドヨノの新しさであり、強みであった。

### ③ 選挙運動のスタイル

個人としても新しかったユドヨノは、その選挙スタイルも新しいものであった。メディアを駆使し、民衆に直接アクセスするその戦略は、直接選挙という新しい制度に適ったものであった。政党ではなく、正副大統領候補個人を選ぶ直接選挙では、民衆は組織よりも個人的選好で候補を選ぶという傾向は、選挙後の投票行動の分析からも立証されたが、ユドヨノ陣営は早くからこの「浮動票」に照準を定めていた。もっともこれは、ゴルカル党や闘争民主党のように組織の網の目を利用した動員型の選挙ができないためでもあった。

ユドヨノ陣営は、メディアとりわけテレビを活用して、ユドヨノ個人のイメージを売り込んだ。「新しさ」「しがらみのなさ」のみならず、軍出身であることの「規律正しさ」「実行力」、メガワティに対する「男らしさ」などのイメージ戦略をとった。彼の端正な容姿と、一言一言きっちり丁寧で、力強く、論理的に、そして具体的な目標を掲げながら訴える姿は、テレビ映えがした。それはまさしく新しく、かつ実行力のある「強いリーダーシップ」を前面に押し出したものであった。

ニュース、政治討論番組、CMなどあらゆる機会を利用し、またアメリカ大統領選挙を模したようなテレビ映りを強く意識した政治集会等は、従来の選挙運動のスタイルとは異なり、それ自体「新しさ」とアメリカの大統領のような「強いリーダーシップ」を予感させるものであった。

もっとも、こうしたメディア戦略を採用したのはユドヨノ陣営だけではない。他の陣営もメディアを通じたイメージ選挙を行った。いっぽうでユドヨノ陣営も、とりわけ決選投票に際しては、他の政党と提携したり、軍組織を動員したりするなど、「古い」選挙手法も取り入れていた。弱いとされていたイスラーム票を獲得すべく、月星党や福祉正義党の支持を獲得したことは、その例である。にも関わらず、メディアを通じて国民に直接訴える新しい手法に、最も成功したのはユドヨノであった。

このように制度，個人的資質，選挙方法という3つの観点から，ユドヨノは「新しい」指導者とみなされ，「強いリーダーシップ」を期待されて大統領に就任した。

## (2) ユドヨノの政権運営とその限界

大統領選挙で60%を超える得票を得てユドヨノは大統領に就任した。就任直後の世論調査における支持率は80%を超えていた。こうした期待に応えユドヨノは「強いリーダーシップ」を発揮して「改革」を実行していくはずであった。とはいえ実のところ，大統領の権力は制度・実際の両面においてそれほど大きくない。ではその後，実際にユドヨノはどのような政権運営を行ってきたのであろうか。

### ① 政権基盤の確立

正当性は強いが権力は大きくない。当然ながらユドヨノ政権は連立内閣としてスタートすることになった。もともとユドヨノは，自らのリーダーシップが十分に発揮できないことを恐れ，連立という形での政党間の権力の分有を望んでいなかった。しかし大統領選挙，とりわけ決選投票に際してゴルカル党や闘争民主党に対抗するため他党の協力を仰いだ時から，ユドヨノの理想と現実のギャップは始まった。結局，組閣に際しては38ポストのうち19ポストを各政党に割り振った。しかも大統領選挙ではゴルカル党，闘争民主党という議会第1，第2党を敵に回したため少数与党としての船出となった。

のちに，ゴルカル党の党首選の結果，副大統領のユスフ・カラがゴルカル党総裁となり，同党が与党化した。数の上では与党多数となり，政権運営が容易になると思われたが，実際はそうならなかった。与党化したゴルカル党が無条件でユドヨノを支持するわけではなかったからである。もっともこの傾向はゴルカル党に限らず，連立を組む他の政党についてもいえた。結局，政権基盤は比較的安定することになったが，予想されたほど磐石にならなかった。さらにゴルカル党の与党化は，副大統領ユスフ・カラに，ユドヨノに対するバーゲニング・パワーを与えることになった。

また権力の分散の結果，軍や官僚をはじめ，以前よりは弱体化したもののユドヨノを牽制する勢力があちこちに存在することになった。例えば軍人事では要所に同期を配するなどしたが，軍内に影響力を持つ退役軍人の政治的発言は抑え切れていない。法改正により若干修正されることになったが地方の力も強い。結果として，ユドヨノは議会対策はもとより慎重な政権運営を余儀なくされてきた。

とはいえユドヨノ政権がこれまで何もしてこなかった訳ではない。治安の安定や大統領就任直後から各地で発生した災害復興支援などではある程度の成果を挙げている。震災を契機に，長年の懸案であったアチェ問題を解決したことは特記してもいいだろう。メガワティ時代にはほとんど行われてこなかった，政治家や官僚の汚職事件の告発は，それが氷山の一角にすぎなくとも汚職追放に着手した証とされる。これまで野放しになっていた「司法マフィア」の摘発も行うようになった。もっともこれらは，次から次へと容疑が発覚するため，汚職が蔓延していることの証にしかなくないようである。混乱していた法体系の整備にも着手し，人の支配から法の支配への移行もユド

ヨノが取り組んでいる課題の1つである。政権公約で掲げた値には届かないが、マクロ経済の状況も悪くはない。ただ、いずれも「ある程度の成果」に留まっているというのが一般的評価である。

## ② 発揮できぬ「強いリーダーシップ」

「強いリーダーシップ」を発揮して「改革」を行う。これがユドヨノの選挙公約であり、多くの民衆が彼に期待したことであった。前述の「ある程度の成果」との評価しか得ていないのは、この公約内容とは異なっているからであろう。もっともユドヨノは「強いリーダーシップ」を発揮しようといくつかの試みを行っている。いずれも成功しているとは言い難いが、そのいくつかを取り上げてみよう。

### 1. 政権発足時の試み

ユドヨノは閣僚任命に際して、大統領のイニシアティブを強調するような「演出」を行った。すなわち組閣に先立ち、閣僚候補者を私邸に招いて面接をし、閣僚になる際は遵守すべき契約書にサインさせる、という手法をとった。実際には閣僚の選考に時間がかかり、かつ結果的にポストの過半を各政党に割り振るなど従来の組閣パターンと変わらなかったため「演出」の効果は半減した。

いっぽう閣僚任命後すぐに「最初の100日プログラム」を打ち出し、各閣僚にそれぞれの省庁の問題点とそれに対する目標を掲げるよう指示した。しかし100日経っても目立った成果が上がらず、これも「見掛け倒し」に終わった。もっともこの時点ではユドヨノに対する期待値に加え、「インドネシアには課題が多く成果はすぐに出ない、結果を急がず様子を見て欲しい」とユドヨノが民衆に訴えたこともあり、支持率低下には繋がらなかった。

### 2. 大統領府強化の試み

「強いリーダーシップ」を発揮した政権運営ができないことから、ユドヨノは大統領府の強化を試みた。いくつかの制度を作り有能な人材を自らの周辺に配することで「強いリーダーシップ」を発揮しようとした。明言はしないものの、彼の政権運営を阻害しているのは、閣僚であり、官僚であり、政党であった。ユドヨノは2006年以降立て続けに「大統領特別スタッフ」「大統領アドバイザー」「大統領直属改革計画統括作業団」UKP 3 R「大統領諮問会議」DPPなどを設置していった。

このうち「大統領直属改革計画統括作業団」は、大統領決定によって作られた機関で、投資環境の改善、行政運営の改善、法の支配の確立など5つの分野において、その政策実施に関して大統領を補佐する、とされた。しかしながら、閣僚との関係などその位置づけや任務が曖昧なこと、またその設置過程から副大統領のユスフ・カラが排除されていたこともあり、カラ自身やゴルカル党などから不満の声があがり、結局、その機能は骨抜きにされた。

いっぽう法律によって定められ2007年に設置された「大統領諮問会議」は、大統領に対して政策提言するという機能を与えられたが、その成果は未だ見えてこない。いくら閣外に有能なスタッフを集め政策提言を受けても、それを実施できる力が大統領になれば意味がない。結局、大統領府の機能強化には繋がっていないのが現状である。

### 3. 民衆へのヴィジョン提示の試み

メガワティと異なり、選挙後もユドヨノはメディアを通じて民衆に直接呼びかけようとしている。とりわけ様々な形で政権がなすべきヴィジョンを提示している。2007年に入ってから、それまでなかった「年頭演説」を行ったり、「ヴィジョン2030」を提示したりした。もっとも政権獲得後2年も経過したにも関わらず、実績、内容が伴わないままヴィジョンを提示しても、最早それは選挙公約のような魅力は持たなかった。

このようにユドヨノは、大統領就任後3年ほど経ったが未だに「強いリーダーシップ」を発揮できずにいる。これはハビビ、グス・ドゥルの時代の「改革」、すなわち「脱スハルト化」の過程において、大統領権力が分散した結果、リーダーシップを発揮する基盤が弱いことに起因すると思われる。この結果、ユドヨノもまた、民衆の支持を失いつつあるように思われる<sup>\*</sup>。しかし、これはグス・ドゥルが「強い大統領」の幻想を抱き、解任されたのにも似て、多くの民衆が大統領に対して過大な期待を抱き続けているためかも知れない。この点も含めて最後に今後の展望をうらなってみよう。

## IV 今後の展望

民主化後インドネシアの大統領がいずれも民衆の期待に十分応え切れていない状況について、これまで論じてきた。とりわけユドヨノが「強いリーダーシップ」を発揮して「改革」を実施するという期待に応えられていないのは、構造的な要因があることを検証してきた。では、今後インドネシアで「強いリーダーシップ」を発揮できる大統領は出てくるのであろうか。これまでの議論と同様、中期的な視点から今後の展望をうらなうことで結びにかえたい。

まず考えられるのが「今と変わらない」の状態がしばらく続くことである。当面の課題として2009年実施予定の大統領選挙に向けて候補者選びが、既に話題になっているが、大統領を取り巻く構造的な要因が変わらなければ、誰が大統領になっても状況はそれほど大きく変わらないと思われる。支持率を低下させながらも有力な対立候補がないためユドヨノが再選するにしても、闘争民主党やゴルカル党が「大連立」を組み、組織票をかき集め大統領選挙に勝つにしても、あるいは他の候補が勝利しても、大統領をとりまく構造的な要因が変わらなければ「強いリーダーシップ」が発揮できるとは思えない。「改革」は停滞する、少なくともゆっくりとしか進まないだろう。じっさい現状から恩恵を蒙っている政治エリートは保守化し、彼らの「改革」志向は、その言葉とは裏腹に、明らかに弱まってきている。問題は、民衆がこの状態を受容し続けられるかであろう。民衆の「改革」志向とエリートの現状維持志向の力くらべということになるが、大きな危機が生じない限り、後者の力が勝り「今と変わらない」状態がしばらく続く可能性は十分ある。この場合、政治不信は高まることになろうが「強い大統領」の幻想を捨てれば、大統領に対する失望も生まれなかもしれない。

もっとも民衆の大統領観といったものは、そう容易に変わるものではない。では、大統領が「強いリーダーシップ」を発揮できるようになるのはどういう場合であろうか。端的に言えばこれまで「改革」の名の下期待され、実現してきたもの、すなわち「脱スハルト化」と「政治的安定」の箍を少し緩める、というのがあり得る選択肢であろう。

「政治的安定」が、エリートの利権配分に終始してしまうのであれば、彼らを飛ばして民衆に直接訴える、すなわちポピュリスティックな政治家が登場すると状況は変わるかもしれない。ユドヨノが変貌する可能性は高くないが、大統領が議会などを無視して民衆に直接訴え、議会が反対できないような雰囲気を作り出す、あるいはそういう政策を打ち出す可能性である。外敵を作る、バラ撒きを行う、などいくつかの方法はある。しかし外敵を作り対立を先鋭化させるのは過去のトラウマがあり、バラ撒きを行うほどの経済的リソースがあるかは微妙である。

もう1つのケース、すなわち「脱スハルト化」のベクトルを逆戻りさせる可能性は、より現実的かもしれない。分散しすぎた権力を再び大統領の手に戻すことは、憲法改正を伴う可能性はあるが、現状に対する不満が高まれば、あり得る選択肢であろう。民主主義は手段であり目的ではない、あるいは民主主義より民衆の福利厚生を、という声もでてきている。幸いなことに、スハルト時代を賛美する声はごくわずかで、権威主義体制にインドネシアが逆戻りする可能性は今のところそれほど高くない。少なくとも大統領に「強いリーダーシップ」を求めるのであれば、大統領を取り巻く構造的要因を変えていく必要がある。それはこの10年ほどで成し遂げた民主化や分権化をある程度、犠牲にするものかも知れない。今後何を優先していくのか、今しばらく目が離せない状況が続くであろう。

## 注

- <sup>i</sup> このうち日本語で読めるものとして、毎年アジア経済研究所から出版されている『アジア動向年報』が簡便である。
- <sup>ii</sup> ここでの方法論は、単純に「人が制度か」といった問題に還元できるわけではない。それは「人はある特定の制度の条件下で行動するから」というだけではなく、ユドヨノに限らずここで議論している民主化後インドネシアの大統領をめぐるのは、制度そのものが変化していく、つまり「人が制度を変える」ことも同時進行しているからである。この方法論的な問題についてはいずれ稿を改めて論じてみたい。
- <sup>iii</sup> 憲法改正については川村 [2002], Elis [2007] を参照。

### iv 表1. 1999年総選挙における主要政党の得票率 / 議席率

| 政党名        | 得票率 / 議席率     | 政党名       | 得票率 / 議席率   |
|------------|---------------|-----------|-------------|
| 闘争民主党 PDIP | 33.74 / 33.12 | 国民信託党 PAN | 7.12 / 7.36 |
| ゴルカル党 PG   | 22.44 / 25.97 | 月星党 PBB   | 1.94 / 2.81 |
| 民族覚醒党 PKB  | 12.61 / 11.04 | 正義党 PK    | 1.36 / 1.52 |
| 開発統一党 PPP  | 10.71 / 12.55 |           |             |

出典 [ Aris Ananta etc. 2005 ]

<sup>v</sup> グス・ドゥルの解任劇については Syamsuddin Haris [2007], Usamah Hisyam [2004]などを参照。

<sup>vi</sup> そもそもメガワティ率いる闘争民主党は大統領選挙の決選投票は MPR が実施すべきとの主張であっ

た。したがって闘争民主党が最初から「政治的安定」のため大統領の MPR からの自立を唱えていたわけではないことは留意しておくべきである。

vii 2004年総選挙での闘争民主党の敗因については本名 [ 2005 ], Sabam Sirait [ 2006 ] などを参照。

viii 表 2 . 2004年総選挙における主要政党の得票率 / 議席率

| 政党名        | 得票率 / 議席率     | 政党名       | 得票率 / 議席率    |
|------------|---------------|-----------|--------------|
| ゴルカル党 PG   | 21.58 / 23.17 | 民主主義者党 PD | 7.45 / 10.36 |
| 闘争民主党 PDIP | 18.53 / 19.82 | 福祉正義党 PKS | 7.34 / 10.36 |
| 民族覚醒党 PKB  | 10.57 / 9.45  | 国民信託党 PAN | 6.44 / 9.45  |
| 開発統一党 PPP  | 8.15 / 10.55  | 月星党 PBB   | 2.62 / 2.00  |

出典 [ Aris Ananta etc. 2005 ]

ix ちなみに選挙に際してユドヨノは「<sup>フルハイン</sup>変革」という言葉を掲げたが、それは従来の(メガワティ流の)「改革」と区別するためであり、その内容はほとんど変わらない。

x ユドヨノ政権に対する世論調査については Lembaga Survei Indonesia などが実施しており、その結果は web 上でも公開されているので参照のこと。

## 主な参考資料

### 洋書

- Akbar Faizal (ed.), *Partai Demokrat & SBY: Mencari Jawab Sebuah Masa Depan*, 2005, Jakarta; Gramedia Pustaka Utama
- Aris Ananta, Evi Nurvidya Ariffin & Leo Suryadinata, *Emerging Democracy in Indonesia*, 2005, Singapore; Institute of Southeast Asian Studies
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan (Edisi Revisi)*, 2006, Yogyakarta; FH UII Press
- Bambang Setiawan & Bestian Nainggolan (eds.), *Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi dan Program 2004-2009, 2004*, Jakarta; Penerbit Buku Kompas
- Ellis, Andrew, 'Indonesia's Constitutional Change Reviewed', in McLoed, Ross H. & MacIntyer, Andrew (eds.), *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, 2007, Singapore; Institute of Southeast Asian Studies
- Hendri Supriyatmono, *SBY: Profile Prajurit Demokrat: Tinjauan Budaya Politik*, 2005, Yogyakarta; Bigraf
- Imaran Hasibuan (ed.), *Sabam Sirat: Meniti Demokrasi Indonesia*, 2006, Jakarta; Q Communication
- Koirudin, *Kilas Balik Pemilihan Presiden 2004: Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Masa Depan Demokrasi Pasca Pilpres 2004*, 2004, Yogyakarta; Pustaka Pelajar
- McIntyre, Angus, *The Indonesian Presidency: The Shift from Personal toward Constitutional Rule*, 2005, Lanham, MD; Rowman & Littlefield
- McLoed, Ross H. & MacIntyer, Andrew (eds.), *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, 2007, Singapore; Institute of Southeast Asian Studies
- Mohamad Sadli, *Pemerintahan SBY-JK: Berfikir Secara Ekonomis, Politis atau Bisnis?*, 2006, Jakarta; Center for Strategic and International Studies
- Nurudin, Rachmad K Dwi Susilo & Tri Sulistyarningsih (eds.), *Kebijakan Elitis Politik Indonesia*, 2006, Yogyakarta; Pustaka Pelajar
- Robison, Richard & Hadiz, Vedi R., *Reorganising Power in Indonesia: The Political of Oligarchy in an Age of Markets*, 2004, New York; Routledge Curzon

Susilo Bambang Yudhoyono & M. Yusuf Kalla, *Membangun Indonesia yang Aman, Adil dan Sejahtera: Visi, Misi, dan Program*, 2004, n.p.

Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR: Dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, 2007, Jakarta; Grafiti

Usamah Hisyam (ed.), *SBY: Sang Demokrat*, 2004, Jakarta; Dharmapena

Usamah Hisyam (ed.), *Perubahan untuk Rakyat: Seputar Korupsi, Gaji PNS, dan Rakyat Kecil*, 2005, Jakarta; Dharmapena

## 和書

川村晃一「1945年憲法の政治学」佐藤百合（編）『民主化時代のインドネシア 政治経済変動と制度改革』2002アジア経済研究所 所収，pp33 97

佐藤百合（編）『インドネシア資料データ集 スハルト政権崩壊からメガワティ政権誕生まで』2001アジア経済研究所

佐藤百合（編）『民主化時代のインドネシア 政治経済変動と制度改革』2002アジア経済研究所

白石隆『スカルノとスハルト 偉大なるインドネシアをめざして』1997岩波書店

本名純「メガワティと闘争民主党の敗北」松井和久，川村晃一（編）『インドネシア総選挙と新政権の始動 メガワティからユドヨノへ』2005明石書店 所収，pp102 144

松井和久，川村晃一（編）『インドネシア総選挙と新政権の始動 メガワティからユドヨノへ』2005明石書店

安中章夫，三平則夫（編）『現代インドネシアの政治と経済 スハルト政権の30年』1995アジア経済研究所

## 雑誌

Tempo

Forum Keadilan

## ウェブサイト

<http://www.presidensby.info> Presiden Republik Indonesia

<http://www.indonesia.go.id> Portal Nasional Republik Indonesia

<http://lsi.or.id> Lembaga Survei Indonesia

<http://tokohindonesia.com> Tokoh Indonesia

<http://kompas.com> Kompas

## 補記

本稿は、平成17年度～平成18年度科学研究費補助金（基盤研究(B)）「民主化後の「新しい」指導者の登場とグローバル化：アジアとロシア」(研究代表者 玉田芳史)の研究成果報告書および2007年度日本比較政治学会研究大会（2007年6月23日，於同志社大学）自由企画1「『ニューリーダーシップ』とそのゆくえ：アジア，そしてロシア」の報告ペーパーに加筆修正したものである。