

インドネシアの政治分野におけるアファーマティブ・アクション
～2004年－2009年総選挙におけるクォータ制度～

Affirmative Action in the Political Sphere of Indonesia:
The Quota System in the 2004 and 2009 Elections

疋 田 京 子
HIKITA Kyoko

インドネシアの政治分野におけるアファーマティブ・アクション ～ 2004 年—2009 年総選挙におけるクォータ制度～

疋 田 京 子
HIKITA Kyoko

目 次

はじめに

- I アファーマティブ・アクションとしてのクォータ
 - II 民主主義体制への移行とアファーマティブ・アクション
 - III 2004 - 2009 年総選挙に導入されたクォータ制度
 - IV ジェンダー視点によるクォータ制の成果分析
- おわりに

キーワード：女性の政治的過少代表、アファーマティブ・アクション、クォータ制、ジェンダー平等、民主主義

はじめに

インドネシアではスハルト体制崩壊後の民主化の過程で、女性の政治的過少代表の問題を解消するアファーマティブ・アクション（affirmative action；積極的差別是正措置）¹の動きが活発になった。政府の主要ポストや審議会・作業部会への女性の登用と同時に、2004年の総選挙では各政党に候補者名の30%を女性にするよう求めるクォータ制度が導入され、2009年総選挙ではそれがさらに拡大・強化された。そして現在、2014年の総選挙に向けて、法を改正し、さらに女性議員比率を高めようとする動きが始まっている。

世界を見ても、最近では欧米先進諸国だけでなく、アジア・アフリカでもクォータ制度を導入する国が増えている。ただ、その一方で、クォータ制度はアファーマティブ・アクションの多様な形態の中でも「厳格な格差是正措置」に分類され、強制力が伴えば逆差別になるなど法的问题もある。また家父長的価値観が支配している政治状況の中で配置される女性議員が必ずしも女性の利益を代表するわけではないといった女性運動の戦略上の問題も指摘されている。

こうした難問に対して、インドネシアでは、なぜ政治分野のアファーマティブ・アクション

1 国連女性差別撤廃委員会（CEDAW）で2004年1月に採択された「女性差別撤廃条約第4条1項の暫定的特別措置に関する一般勧告第25号」では、各国で「アファーマティブ・アクション」「ポジティブ・アクション」（積極的格差是正措置）、「ポジティブ・ディスクリミネーション（積極差別）」など種々の言葉が用いられていることから、「暫定的特別措置（temporary special measures）」の用法を国連として統一的に用いることを明らかにし、締約国にも混乱を避けるためなるべくこの用語を使うよう求めている。インドネシアも条約批准国であるが、インドネシアでクォータ制度について言及した文書では通常「アファーマティブ・アクション」が使用されているため、本稿ではこの用語を用いた。

が進み、クォータ制を導入しようというコンセンサスができたのだろうか。

本稿は、女性の政治的過少代表を改善するための手段として、インドネシアでは「どのようなにして・どのようなクォータ制度」が採用され、その成果はあったのか。そして、クォータ制度による女性の政治的過少代表解消の努力は、インドネシアの政治文化にどのような影響を与えたのかを分析するものである。分析対象は、2004年-2009年の2度の総選挙で、クォータ制が採用された国民議会(DPR)、州、県/市議会(DPRD)の議員選挙の中で、国民議会選挙に限定し、2度の総選挙に参加して議席を獲得した7政党を中心に行う。

I アファーマティブ・アクションとしてのクォータ制

そもそも、民主権や代表制の原理に関して性別は問題にならないはずだが、男女の政治的平等が制度化されて久しい先進諸国においても現実には国民の主権行使の場面、政治・行政分野など政策・方針過程においては男女間に大きな不均衡が存在している。例えば、世界の女性国会議員率の平均は16.9%で、日本の場合は参議院では18.2%であるが衆議院では11.3%にとどまり世界で97位である。女性の選挙権の行使は進んでいるにもかかわらず、被選挙権の行使を阻む壁は依然として存在しているのである。こうした女性の政治的過少代表は、議会制民主主義国家がたどってきた歴史的課題であり、また今日においてもなお多くの国家において「民主主義の欠陥」であり続けている。

その根源的原因は、女性は政治の世界への新規参入者だということにある。「女性は政治には向かない」などの固定的な観念・偏見や特性論(本質論)に基礎づけられた選挙行動や政党等の規範・慣行。男性をモデルに構想された政治の世界のシステムや男性優位の政治文化。そこに女性が新規参入することは容易ではない。女性がそこに適合することを要求されれば、女性代表は自ずと少なくならざるを得ないし、適合できる女性しか代表になれないとすれば、その政治文化の中で無視されてきた声を議題に乗せることは難しい。

ジェンダー平等に向けた積極的差別是正措置(AA/PA)

こうした女性を排除するジェンダー不平等な歴史的・社会構造に着目し、それを積極的に是正することを目指す政策を、アファーマティブ・アクション(affirmative action,以下AAと略称する)あるいはポジティブ・アクション(positive action,以下PA)という。AA/PAは、もともと、過去の社会的・構造的差別によって不利益を被ってきた人種的マイノリティーや女性に対して、一定の範囲で特別の機会を導入することにより、実質的平等を実現するための暫定的な措置を意味している。人種的マイノリティーに対するAAをめぐるのは、アメリカで多くの訴訟があり、逆差別にならないか、(劣勢の)スティグマ(烙印)にならないか、などが議論されてきた。

性差別是正のためのAA/PAについては、女性差別撤廃条約第4条が「男女間の事実上の平等を促進とすることを目的とする暫定的な特別措置」として許容し、それに呼応して各国で積極的な導入が図られてきた。各国で実施されているAA/PAは、根拠規定や実施形態、強制の有無によっても多様に分類が可能であり、実施される分野も、政治分野だけでなく、行政機関など

の公務や雇用、教育・学術や社会保障・生活保護・家族生活など多岐にわたる。

またAA/PA措置の態様や内容には、(i)厳格なAA/PAとしてのクォータ制（性別などの基準に一定の人数や比率を割り当てる手法。パリテ、交互名簿方式、ツイン方式、別立て割当制等）や、ii)中庸なAA/PAとしての、性別を考慮に入れたゴール・アンド・タイムテーブル方式（目標値設定方式）やプラス要素方式（プラス・ファクターとしてジェンダーを重視する制度）、iii)穏健なAA/PAとして、両立支援・生活保護などの支援策、環境整備など、多様な態様が存在している。

AAの手法としてのクォータ制とその類型

政治分野への女性の参画（representation）については、多くの国でAAの一つの手法としてクォータ制が導入され目に見える成果を上げている。インドネシアもAAとしてクォータを導入して2回目の選挙にあたる2009年の総選挙で、国民議会（DPR：下院）の女性議員が11.40%から18.2%に上昇し、世界で64位にランクされた。

政治分野のクォータ制度は、①根拠規定、②法的強制力の有無、③割当の対象、④割当の比率、⑤選挙制度のあり方などによって種々の形態に分類されている。

① **根拠規定** この基準による分類では、憲法や法律など法規に根拠を有する「法的クォータ制」ないし「立法によるクォータ制」（Legal Quotas or Legislated Quotas, LQ型）と、法的根拠によらず政党の綱領などによる「自発的クォータ制」（Political Party Quota, PPQ型）の形態がある。国際機関のデータベースによると、2011年6月現在で世界の100に近い国と地域で、何らかの政治的クォータ制が採用されており、インドネシアはLQ型。

② **法的強制力の有無** 格差是正措置が強制力をもつ強制型か、強制力を持たない非強制型かという分類で、憲法や法律に割当の数字を示して強制する場合もあれば、政党に対して候補者の割当制を導入するよう努力を促すにとどまる場合もある。インドネシアの場合は2004年選挙に適用された法律では、政党に対して候補者リストの30%を女性にするよう努力を促すにとどまっていたが、2008年の法では、参加政党にクォータ制度の導入が法的に義務付けられた。

③ **割当の対象** 割当の対象をどこに置くかという点については、候補者名簿上で一方の性の比率を割当てる「候補者リスト型」（Candidate Quotas, CQ型）と、一定の議席を一方の性にリザーブする議席割当制「議席リザーブ型」（Reserve Seats, RS型）に分かれる。インドネシアはCQ型。

④ **割当の比率** 議席の割当の具体的比率も50%と定める国や40%と定める国など各種あるが、多くが30%を定めている。インドネシアの場合は30%。

⑤ **選挙制度** 比例代表制、小選挙区制、混合型などがあり、比例代表制は「候補者リスト型（CQ型）」、小選挙区制²は「議席リザーブ型（RS型）」に適合的といわれる。クォータ制を

2 小選挙区制の場合、途上国では法的による強制的な議席リザーブ型（LQ/RS型）が採用されるが、先進国ではクォータ制に適合しにくい選挙制度だとされる。しかし、例えばイギリスでは、小選挙区制の下で約半数の選挙区で候補者を女性だけにする「オールウィメン・ショートリスト方式」や、隣接する2

採用する国々のうち、ヨーロッパなど先進国ではおおむね政党による自発的クォータ制の候補者リスト型 (PPQ/CQ型)、途上国の比例代表制を採用する国では、法律による候補者リスト型 (LQ/CQ型) が採用される傾向がある。

このような視点から、辻村みよ子氏は、世界のクォータ制度の実現状況を、A.法的クォータ制・議席リザーブ型 (LQ/RS型)、B.法律による候補者リスト型 (LQ/CQ型)、C.政党による自発的クォータ制・候補者リスト型 (PPQ/CQ型) の三つに分類している。ヨーロッパで比例代表制をとる国は概ねPPQ/CQ型で、途上国は概ねLQ/RSを採用している。この分類でいけば、インドネシアはその中間のB (LQ/CQ型) のタイプに分類される。

表 1. クォータ制等の類型 (割当率) と選挙制度

	比例代表制(=PR) (MMP含む) 候補者リスト型クォータ制など (男女 交互名簿式などもある CQ型)	小選挙区制(=M) 議席リザーブ型クォータ制 など RS型
憲法・法律などによる法的クォータ制LQ型	ベルギー (50%)、アンゴラ (30%)、 コスタリカ (50%)、アルゼンチン (30%)、スペイン (40%)、ネパール (30% : MMP)、マケドニア (30%)、 エクアドル (30%)、ブルンジ (30%)	ルワンダ (30%)、タンザニア (30%)、ウガンダ (26%)、 ヨルダン (10%)、スーダン (13%)、中国 (22%)
政党の自発的クォータ制 PPQ型	スウェーデン (50%)、南アフリカ (50%)、アイスランド (50%)、オランダ (50%)、ノルウェー (40%)、モ ザンビーク (30%)、ドイツ (50% : MMP)	

出典) 辻村みよ子編『壁を超える』(岩波書店) p. 29の表2より筆者作成。女性議員比率上位25の国から高い順に記した。MMP=並立制・併用制。

クォータ制に付随する難問

クォータ制度は、過少代表である女性に対して特別措置をとることで、ある程度事実上の平等を確保することができ、実際に南アフリカなどでは顕著な成果をあげている。ただし、急激な成果を上げた国のクォータが、社会をジェンダー平等の観点から作り直すことができるか、国家の男性的性格、男性的政治文化との質的「差異」を作り出せているか、女性の大量進出の正当化理由が「差異」の過剰な強調によるのではないか、といった視点からの具体的分析が必要である。

つの選挙区を一組にして女性と男性も候補者を立てる「ツイン方式」などがある。また韓国やフランスでは、政党助成金を追加したり減額したりする間接的な強制力で、女性候補者の比率を満たすよう誘導する方法を定めている。

また、クォータ制には①機会均等原則・形式的平等の侵害となる、②民主主義・自由選挙原則の侵害（政党の自由の侵害等）になる、③50%に満たないクォータの場合、逆に完全平等達成の実効性が乏しくなり、ガラスの天井になる可能性がある、④女性議員の能力に対する劣勢のスティグマになること、など、憲法問題にもなる理論的課題が残されている。

例えばフランスでは、地方議会選挙に25%クォータ制を規定した法案が憲法違反と判断されたが、女性国会議員率がヨーロッパ諸国で下位に属することからパリテ（男女同数）の主張が盛んになり、憲法改正³によって憲法問題を乗り切った。しかし、クォータ制違憲判決によって示された理論的問題が解決されたわけではなく、現在のフランスの女性議員率も決して高くはない⁴。憲法院がクォータ制を含む選挙法を違憲とした理由は、①主権者市民の普遍性を損なう（市民資格について性別を理由とする選挙人・被選挙人の区別は認められない）、②国民主権の不可分性（代表者は性別にかかわらず全体の代表として行動するのであり、女性議員は女性代表ではない）、③憲法の定める平等原則に反する（女性が一定の結果に到達することを妨げている障害の除去よりも、女性を直ちにその目的に到達させることを目的にしており、「結果の平等」を帰結して「平等原則」の保障の範囲を超える）という理由である。こうした論点は、法的強制が強くなれば再びし烈な論争が巻き起こる可能性がある。

クォータ制が導入された要因

インドネシアの場合、選挙法と政党法へのクォータ制の導入と強化によって女性割合が徐々に増加していることは確かである。

表2. 国民議会におけるAAの有無と女性議員比率の推移

／会期	1999 - 2004	2004 - 2009	2009 - 2014
女性議員	8.80%	11.45%	18.08%
男性議員	91.2%	88.55%	81.92%
	AA無し	30%クォータのAAの導入	30%クォータと男女交互名簿(Zipper System)のAA

*選挙管理委員会（KPU）資料等より作成。

では、理論的問題もあるクォータ制度が、インドネシアでこの時期に導入されたのは何故だろうか。その条件として、ここでは次の四つを指摘しておきたい。

まず一つ目は、中央・地方どのレベルにおいても議会の女性議員の割合が低いということ。この女性の政治的過少代表の問題は、政治活動が自由になった1999年総選挙でも変わらなかった

3 憲法第3条第5項に「法律は選挙によって選出される議員職と公職への男女の平等なアクセスを促進する」、第4条第2項に「政党および政治団体は、法律の定める条件にしたがって、第3条最終項で表明された原則の実施に貢献する」という項目が追加され、2000年6月に「公職における男女平等参画促進法（通称パリテ法）」が制定された。

4 2009年9月30日現在で、フランス下院の女性議員率は18.2%（議席数105/定数577）で、インドネシアと同順位である。IPU <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif300909.htm>

た。むしろスハルト体制末期の1992 - 1997会期(12.15%)、1997 - 1999会期(11.20%)よりも女性の議席率は減っている。そして二つ目は1997年の経済危機以降の経済状態の劣悪さが、女性たち、特に子どもをもつ女性たちに多大な影響を与えたこと。例えば、妊産婦の死亡率の高さや女性・子どもの人身売買、女性移民労働者の激増、女性や子どもの福祉や栄養状態の悪化などにその影響は現れ、解決すべき深刻な課題があったということである。そして三つ目に、このような女性と子どもをとりまく問題に対して具体的に対処することのできる女性NGOが出現し、民主化の中で、女性NGOの活発な活動によって女性の政治的意識を高めるチャンスが作りだされたということである。80年代から90年代にかけ、日常生活の中で女性たちが直面する問題に対処する女性NGOの活動が活発になり、この小規模だが多様な女性NGOの活動はスハルト政権崩壊をもたらした民主化推進運動の一翼も担った。例えば、生活必需品の高騰の中で、乳幼児ミルクを市場価格より安く貧困層に供給する活動を展開し、民主化推進運動の過程でスハルト辞任要求デモの差異の食糧供給活動を果たしスアラ・イブ・プドゥリ(Suara Ibu Peduli)。1998年のジャカルタ暴動の中で起こった対華人女性集団レイプ事件に対し、真相究明要求を行った女性たちの活動は、「女性に対する暴力国家委員会(Komnas Perempuan)」の設置に結びついた。こうした女性NGOの多様な活動は、政治的に周辺化された女性たちが自らの意思や要求を公にし、政治的意思決定の中心に伝達するための有効な経路にもなっていたのである。そして四つ目は1985年のナイロビ、1995年の北京女性会議を通じて「意思決定の場に30%以上(クリティカルマス)の女性を」という国際基準の規範が伝搬し、それをを受け入れる主体と政治状況がインドネシアに形成されたことである。

スハルト体制崩壊直後の改革の時代の中で、こうした要因が女性の人権と民主主義を同義のものとして結びつけ、政治分野におけるアフーマティブ・アクションとしてクォータ制が実験的に導入されたと言える。

II 民主主義体制への移行とアフーマティブ・アクション

1999年から2002年にかけて実施された4度の憲法改正によって、インドネシアの政治制度は全面的に刷新された。それまでの1945年憲法が長期にわたる権威主義体制の存続を許したという反省から、国民主権、基本的人権の尊重、三権分立を定める、より近代的な憲法の制定が目指され試行錯誤がなされた。それによって国民議会もその権限や位置付け、議員の選出方法について大きな変更がなされた。

民主主義体制の確立：国民議会(DPR)の位置付け

改正以前の1945年憲法では、立法府としての国民議会は、大統領、最高裁判所等と共に、国権の最高機関である国民協議会(MPR)の下に置かれていた。憲法の制定および改正や、正副大統領の選出、国の基本的施政方針「国策大綱」の決定など国の基本政策は国民協議会が決定し、その国策大綱に従って各国家機関がそれぞれの機能を遂行するのである。しかし、実際の政治運営では国民協議会から権力が分配されるのではなく、大統領に強大な権限が集中し、大統領

は法律を制定する権限も議会と分有し、多選に対する制限もなかった。憲法に国民協議会議員の選出方法に関する規定がなかったことから、大統領は国民協議会議員をみずからの任命制とし、国民協議会をも自らのコントロールの下に置いていたのである。

こうして1945年憲法が長期権威主義体制の存立を許したという反省から、国民主権、基本的人権の尊重、三権分立を定めるより近代的な憲法の制定が目指された。1999年から2002年の間に憲法が4回改正され、大統領の任期は2期10年に制限され、大統領の立法権を否定し、法案提案権のみを認め、法案成立には国民議会と大統領双方の承認が必要とされるようになった。こうして大統領の権限が制限される一方で、大統領の選出方法が国民協議会議員による議員内投票から国民による直接投票に変更され、議会が恣意的に政権の存立を脅かさないように大統領の正統性を高めたのである。

2002年の第四次の憲法改正では「国民協議会が全面的に主権を行使する」という条文が削除され、その構成についても、州議会選出の州代表議員を地方代表議会（Dewan Perwakilan Daerah, DPD）という単独の議院として独立させ、国民議会（DPR）と合わせて二院制となり、任命制であった諸組織代表議員は廃止された。DPDは、地方自治や地方と中央の関係に関する法律案や予算案についてのみ、DPRに法案を提案する権限と、審議に参加しその法律の実施を監督する権限を持つ。したがって、立法府の中心的役割を担うのは国民議会（DPR）で、議員も民選の原則が憲法で確認され、それまで国軍と警察が任命議員として確保していた国民議会の議席は、2004年の議会発足とともに廃止された。国民議会の選挙方法についても、選挙を管理・運営する機関（Komisi Pemilihan Umum, KPU）の政権からの独立性の確保や、選挙参加政党についても政党法で登録と決定のプロセスの詳細なルールを定めて政党設立要件の厳格化が図られた。

選挙制度については、国民議会と地方議会の選挙は以前から比例代表制が採用されていたが、1999年の選挙までは政党が3つに限られていたうえ、有権者は政党しか選べず、政党が当選順位をあらかじめ提出した候補者名簿によって、政党の獲得議席にしたがって上位から順に決定され（拘束名簿式）、候補者名簿は有権者には非公開だった。1999年の選挙では候補者名簿が公開され、2004年の選挙では有権者が候補者1人を選び、その得票によって当選が決まる非拘束名簿式が採用された⁵。こうして政治過程の透明性と有権者の直接選挙性が高まる中で、ジェンダー平等な政治への期待も高まっていった。

多元的ジェンダー・バイアス

一般的に政治分野における女性の過少代表は、性差に関する文化的傾向と密接な関係がある。通常女性を周辺化する文化的傾向（すなわちジェンダー・バイアス）は多元的で、インドネシアの場合も、いくつかの要因が考えられる。まずスハルト権威主義体制による強権的女性政策によって社会に浸透している母性主義イデオロギー。そしてイスラム復興運動によって女性を

5 実際には非拘束名簿式で当選が決まるのは、非常に高い当選基数（BPP）以上を獲得した候補者であり、個人の獲得票がその値に達しない場合は、名簿の順位にしたがって当選が決めるため、後述するように[条件付き]非拘束名簿式と評されている。

周辺化する宗教的イスラム的価値観が声高に表明されるようになったこと。そして民族的文化の中にある家父長的価値観とヌリモ (nerimo)⁶ と呼ばれる文化、インドネシア的メンタリティを上げることができる。

中でも、宗教の解釈はジェンダーと密接な関係があり、インドネシアの現実の政治の中でも、国民の大多数が信奉するイスラムの問題からジェンダー問題を切り離すことはできない。またイスラムを前提にした政治活動が自由になり、多数のイスラム政党が結成されて国政に進出してくるようになった民主化以降は、イスラム教の宗教的ジェンダー解釈が、男性が支配するイスラム団体を通じて政策決定の場に持ち込まれるようになった。

例えば、民主化後初めて行われた 1999 年の総選挙では、女性の大統領を認めるか否かが激しく議論された。スハルト体制の崩壊によって、それまで強権的に水面下に封印されていた様々な政治的あるいは宗教的活動が解放されたからである。そうした言論状況の中で、1998 年にメガワティがポスト・スハルト体制の大統領候補として押し上げられると、インドネシア・イスラム教会議 (KUII) から「インドネシアの大統領はイスラム教徒の男性でなければならない」というファトワ (宗教令) が出された。この宗教令は一般には「女性大統領は許されない (ハラムである)」と受け取られたが、インドネシアの 2 大宗教団体の一つであるムハマディアのオピニオンリーダーであるアミン・ライスは「その地位にふさわしい男性がいなければ女性が大統領になることも許される」と発言した。それに対してもう一つの宗教団体ナフダトゥール・ウラマ (NU) のワヒドは「自分自身としては問題ないと思うが、NU の内部には女性が大統領になることを問題にするキアイもいる」と発言し、その柔軟な態度によって支持を集めた。

民主化の中のジェンダー主流化政策

現実の生活の中で女性たちが直面する問題に応える活動を展開していた小規模だが多様な女性 NGO の女性たち、とくに NU で活動していた女性たちは、その後、大統領になったワヒド個人の資質にアフーマティブ・アクション政策推進の期待を持つようになる。1999 年に新たに策定された国策大綱の女性の地位と役割の項目に、「ジェンダーの平等と公正」「女性組織の役割の質と自立性を向上させる」という文言が挿入され、女性省の名称も、それまでの「女性の役割担当国務大臣」から「女性エンパワーメント国務大臣」に改称された。また 2000 年には「国家開発におけるジェンダー主流化に関する第 9 号大統領令」、そして『国家開発計画 2001-2005』の中に「女性エンパワーメント」の章が設けられ、女性の人権、政治における女性の権利の保障、ジェンダー・バイアスのある婚姻法、労働法、国籍法、刑法など、女性の諸権利を守るための法の立法や改廃の必要性が指摘された。クォータ制度の導入も、国際基準に合わせたアフーマティブ・アクション政策として導入の方針が決定された。国民の大多数は政治的イスラム化よりも政治の民主化と安定化を望んでおり、ワヒドはそうした国民の意思に柔軟に対応したの

6 現実や運命をありのままに受け入れるインドネシア人の精神的特徴。ある意味では寛容とも言えるが、様々な暴力行為や不正義に対しても、諦め、自分の身に起こった権利侵害や暴力を「庶民」が引き受けるべき運命だと考えてしまう精神でもある。

である。

ところで、クォータ制度の導入に際しては、それが望ましいかどうかをめぐって、イスラム団体からだけでなく、女性の間にも異論があった。その反対論者の一人に、ワヒドが弾劾裁判で罷免されたあと大統領に就任した副大統領のメガワティ・スカルノ・プトゥリがいる。彼女はクォータ制度は女性の地位向上にとって「逆効果で、むしろ女性に優先権を与えている制度を弱体化させ、女性の役割の尊厳を貶める」と主張した。しかし、メガワティ政権下の2003年12月、女性に対する30%クォータ制度を規定した総選挙法（2003年法12号）は国会で成立する。クォータ制を規定した法案の成立は、ジェンダー主流化政策を担うアクターでもあった女性活動家や女性団体の長年にわたる闘いやロビー活動の成果であり、ワヒド政権の時代に本格化したジェンダー主流化政策の流れがメガワティ政権になっても継続されたことが大きな要因であったと言える。

ただ、ワヒドという宗教組織のリーダーの資質がクォータ制度導入に大きな弾みをつけたことからわかるように、インドネシアの女性が実際に政治の世界に携わる上で、イスラムの宗教的解釈はその動向に少なからず影響をあたえ、2004年の選挙ではイスラム政党がクォータ制にどのように取り組むかが注目された。

Ⅲ. 2004 - 2009年総選挙に導入されたクォータ制度

インドネシアで2004年に実施された選挙は、国民が新しい政治的民主主義体制を承認するかどうか、民主主義体制への移行が完了したといえるかを判断する意味で重要な選挙として注目された。それと同時に、新しい政治体制の下でジェンダー平等な民主主義が実現するかを判断する意味でも重要な選挙だった。

前述したように、1999年の選挙までは、政党が当選者順位をあらかじめ決めた候補者名簿を提出し、それぞれの政党の獲得議席に従って上位名簿掲載者から順に当選が決められる拘束名簿式が採用されていた。これに対し有権者が直接個人を選びたいという要求が出され、2004年総選挙からは、候補者リストから有権者が直接候補者を選ぶことができる非拘束名簿式比例代表制が採用され、その選挙制度に候補者名簿の30%を女性にするよう求めるクォータ制が導入されたのである。すなわち、1999年の選挙では「女性が大統領になることができるかどうか」をめぐってイスラム政党間で激しい議論がなされたが、2004年の総選挙では、有権者が女性の代表者個人を選ぶことができるようになったのである。

2003年選挙法に規定されたクォータ制

しかし、2003年に成立した総選挙法は「選挙において各政党は、国会、州議会、市/県議会議員の候補者が、それぞれの選挙区で少なくとも30%は女性代表にするよう配慮するように」（第65条1項）と定められ、選挙人の候補者リストの中に30%の女性候補者を含ませるよう要求していたが、実施するかどうかは政党の自主性に任された。確かに女性たちにとって、女性候補を増やすことを要求する法的根拠は獲得したが、クォータ制を採用して積極的に取り組むかど

うかは政党を支配している男性たちの判断に左右されたのである。

さらに、その非拘束名簿式も条件付きのものだった。2004 年の総選挙では、当選者を決定する際には、まずそれぞれの選挙区の有効投票数を当該選挙区の議席定数で割った当選基数 (Bilangan Pembagi Pemilih、以下BPP値と略称) を計算し、各政党の総得票数に対して当選基数ごとに一議席を配分して政党の獲得議席が決定される。配分された各党の獲得議席数の枠内で当選者が決められることになるが、その際の基準となるのが候補者個人の得票数である。総選挙法 107 条 2 項によれば、まずBPP値以上を得票した候補者は当選が確定し、候補者がBPP値に達しない場合はその選挙区の候補者名簿の順位に基づいて当選が決定される。つまりBPP値に達すれば名簿順位が下位の候補も当選できる可能性があるが、達しなければ名簿の上位に配置されていることが重要になってくる。候補者にとってBPP値が達成困難な数値であれば、実質的には拘束名簿式比例代表制と同じである。実際にはほとんどの候補者にとってBPP値を満たすことは困難で、国会で当選した全候補者のうちBPP値を達成したのは 2 人にすぎず、当選した候補のほとんど全てが候補者名簿の順位に基づいていた。また候補者を選ばずに政党だけを選択した票も有効で、その票は自動的にその政党の名簿順位 1 位の候補者の得票として数えられる (BPP 値の規則) ため、「非拘束式」とは言っても、[条件付き]非拘束名簿式比例代表制だということだ。

拘束名簿式比例代表制とクォータ

このような選挙制度の下で、本当に当選することを目指して立候補した女性候補は、名簿の下位に配置されても、その可能性にかけて最大限の選挙活動を行うことになるが、女性が当選したいという熱意を持って頑張れば頑張るほど「政党の集票マシン」としての機能を果たしてしまう。実際に、多くの有名人女性候補が政党に「集票マシン」として利用され、政党が女性候補に当選可能順位をわざと与えないという現象があったことが指摘された。また沢山の票を集めた下位の候補者が落選し、獲得票の少ない候補者が当選するという選挙結果は、候補者だけでなく有権者にとっても不公平感が残り、これが次の選挙に向けての大きな課題となった。

ただ、2004 年の女性たちの議会選挙の経験は、次の選挙へ向けた選挙制度の改革に向けて選挙結果を分析し、次の選挙に生かす契機ともなった。政治分野におけるアフーマティブ・アクションのオピニオンリーダーとも言える Ani Soetjipto は、女性の政治参画を高めるための将来の課題として次の 2 点を挙げた。一つは、政党法を改正して女性候補の擁立過程が本当に民主主義的で透明になるように政党に圧力をかけること。そして、達成困難な BPP 値とその規則によって非拘束名簿式の採用とは言い難い選挙制度を完全な非拘束名簿式にすることである。そしてこの課題は実現された。

2008 年改正政党法・総選挙法のクォータ

こうして 2008 年の総選挙法と政党法には、重要な変更が加えられた。まず、政党は 21 歳以上のインドネシア国民 50 人によって設立されるが、政党法の改正 (2008 年法律 2 号) によって、その少なくとも 30% は女性でなければならないという政党設立要件が規定され、さらに、政党中央の役員には少なくとも女性を 30% 参加させて構成することと、州、県/市レベルの政党役員

が少なくとも女性代表 30%を参加させることを、それぞれの政党で定款と政党綱領で規定することなど、政党内部の意思形成過程にもクォータを義務付けている。さらに改正された総選挙法（2008 年法律 10 号）第 8 条 1 項（d）は、「政党中央役員 of の少なくとも 30%は女性代表であること」を 2009 年の総選挙参加政党になるための条件として規定し、第 53 条で、候補者リストの少なくとも 30%は女性候補者にする、第 55 条 2 項ではさらに候補者リストのどの 3 人をとっても、そのうちの少なくとも 1 人は女性でなければならないという男女交互名簿（Zipper System）を要求し、第 61 条 6 項は、選挙管理委員会が、政党それぞれの候補者リストの女性のパーセンテージを公表させることを要求して政党内部の政治過程の透明性を確保しようとしている。

ただし、こうした規定の実効性については批判がある。総選挙法 57 条は、候補者名簿の 30%クォータを確実にするために、政党から提出された文書を選挙委員会が確認しなければならないと定めているが、違反に対して制裁を課すような罰則規定は用意されていない。確かに 58 条 1 項 - 2 項に、政党が条件を満たしていない場合、選挙管理委員会が書類を政党に返し、男女バランスを是正する機会が政党に与えられるという規定がある。しかし、クォータを満たすことができない政党は選挙に参加できないとは書かれていない。こうして実際、2009 年の総選挙では、30%クォータを満たしていない政党も選挙に参加しているのである。

拘束名簿式 - 非拘束名簿式をめぐる論争

いずれにしても 2009 年の総選挙（2008 年法律 10 号）では、投票に際して、有権者は政党のみへの投票か、政党とその所属政党の候補者、あるいは候補者のみの 3 つの方法を選択できるようになった。そして、当選を決定する際には、BPP 値の少なくとも 30%を得票した候補者の当選が確定し、30%に達する候補者がいない場合は候補者名簿の順位に基づいて当選を決定するとされた。つまり 2004 年の選挙の時よりも個人票で当選できるハードルは低くなった。しかし、BPP 値の 30%⁷を達成した候補者がいない場合はリストの一番上の候補者が選ばれることになり、やはり候補者名簿の上位に位置づけられることが依然として重要で、2008 年総選挙法の規定も [条件付き]非拘束名簿式比例代表制であったと言える。

ところが、2009 年の総選挙では総選挙法の当選者の決定方法に関して選挙過程の途中で重要な制度変更が行われた。2008 年 12 月、憲法裁判所が、条件付き非拘束名簿式比例代表制（候補者が当選基数の 30%を得票できない場合は名簿順位によって当選を決定する）を規定した総選挙法の条文を違憲とし、得票数の多い順に当選者を決定する純粋な非拘束名簿式比例代表制を採用すべきであるという決定を下したのである。

2008 年の総選挙法の国会審議においても、拘束名簿式か非拘束名簿式かをめぐっては大きな焦点となっていた。ゴルカル、闘争民主党（PDIP）の 2 大政党が拘束名簿式を支持し、民主主義者党（PD）、福祉正義党（PKS）、国民信託党（PAN）、開発統一党（PPP）などの中小政党は

7 BPP 率（得票数が当選基数の何パーセントを満たしているか）を指標に、2009 年の議員がそれぞれの選挙区でどの程度の個人票を集めたかを見ると、実際には BPP 率が 30%に満たない議員が 52.1%を占めている。

非拘束名簿式を支持していた。国会審議では激しい激論の末大政党に押し切られる形で、各選挙区の当選基数の30%以上を獲得した候補者は自動的に当選が決まり、30%に達しなかった場合は名簿順位にしたがうという規定で決着がついた。(総選挙法214条)。

憲法裁判所の違憲判決と混乱

ところが、この総選挙法214条に規定された条件付き非拘束名簿式比例代表制について、違憲立法審査を求めたのは、拘束名簿を支持していた闘争民主党の党員をはじめとする議員だった。党内で上位の順位が望めない彼らは、拘束名簿式では当選確率はきわめて低くなることから、実質的に拘束名簿式である2008年総選挙法は、憲法が保障する政治参加の平等な機会を得る権利(憲法28条H)にも反して不当だと違憲審査請求を行ったのである。憲法裁判所は、違憲決定に基づき、KPUに対して議席確定方法についての新しい実施規定を定めるよう命じ、KPUによって細かい修正が数多くなされた。こうして、憲法裁判所の決定によって、政党が既に作成していた候補者名簿の順位は効力を失った。すなわち2009年総選挙では、候補者名簿のどの位置に置かれるかはそれほど重要ではなくなり、当選者の顔ぶれは候補者名簿を作成した政党幹部の意向よりも、有権者の意思を直接反映する選挙制度になると期待された。しかし、有権者の意思が政党幹部の意向よりジェンダー平等なものであるとは限らない

憲法裁判所の決定に対しては女性たちの間から様々な懸念の声があがった。「政治は女性が活躍する適切な分野ではないという家父長的な考え方がいまだ広く信じられているインドネシアのような社会で、この完全非拘束名簿式のような選挙制度はむしろ女性に損害を与えるのではないか。裁判所の決定は差別撤廃措置を妨害した」という意見があがった。たしかに、完全非拘束名簿式になれば、たとえ政党が女性を議員に押し上げようとしても、集票力の高さだけで男性候補者が選ばれることになり、過少代表である女性へのAAとは言えなくなってしまう。憲法裁判所の裁判官マリア・ファリダ・インドラティ(Maria Farida Indorati)も、「総選挙法の規定は憲法違反ではなく、もし純粋な非拘束名簿式を使うとしたら、アフーマティブ・アクションに関する理解に一貫性が無くなるということであり、女性に対するアフーマティブ・アクション措置はレトリックにすぎなくなる」と、他の7人の裁判官とは異なる意見を述べた。この違憲判決文の法理論とマリア裁判官の反対意見に関してはここではこれ以上立ち入らない。ただ、この混乱は、新しい政治体制における憲法裁判所の影響力の大きさを見せつけた。国会審議の中で政党間の利害調整を経て決まった法律が、最終局面で憲法裁判所により覆され、それを政府もDPRも受け入れたのである。その後KPUは、落選者などから訴訟を起こされるかもしれないという恐れから、国民議会や政府から独立して法的判断を行うことを躊躇うようになる。

女性クォータへの影響についても、完全非拘束名簿式の採用で女性の当選者が著しく減少した場合はどうするのかなど、憲法裁判所はKPUに対しこまかい修正点を求めたが、憲法裁判所の決定前の法が適用された場合と、決定後の法が適用された場合の男女別議席数を比較してみると、完全非拘束名簿式が著しく女性に不利に作用したわけではなかった。むしろ総数では、定数560人に対して女性は98人から101人に増加し、女性議員比率も17.68から18.04に若干

上昇している。表3に見るように、2009年総選挙で議席を獲得した主要政党の男女別議席数と割合だけで見ると、憲法裁判所決定が有利に働いたのは民主主義者党（PD）、ゴルカル、闘争民主党（PDIP）、ハヌーラ党で、女性候補に有利に働いたのは民主主義者党（PD）と闘争民主党（PDIP）。ゴルカルの場合、憲法裁判所判決は男性候補者にとっては有利に、女性候補者にとっては不利に働いている。

表3. 憲法裁判所（MK）決定前の法と決定後の法適用による議席獲得数の比較（男女別）

	総数		男性		女性	
	MK決定前	MK決定後	MK決定前	MK決定後	MK決定前	MK決定後
PD	148	150	113	114	35	36(+1)
Golkar	106	107	88	91	18	16(-2)
PDIP	94	95	77	76	17	19(+2)
PKS	57	57	54	54	3	3
PAN	46	43	39	37	7	6(-1)
PPP	38	37	33	32	5	5
PKB	28	27	21	21	7	6(-1)
Grindra	26	26	22	22	4	4
Hanura	17	18	14	15	3	3

出典：インターネット検索による新聞記事より作成。

IV インドネシアの政治におけるクォータ制の成果

前章でも見たように、クォータ制の成果は、政治政党の思惑だけでなく、選挙制度との適合性や有権者の政治意識の変化にも左右されることがわかる。2004年-2009年総選挙に関するデータについては様々な側面からの分析が行われているが、その中から、いくつかの特徴をピックアップしてみる。

間接選挙から直接選挙の流れ：政治のローカル化

2004年総選挙は、インドネシア史上初めて大統領直接選挙が行われたが、2005年からは州、県/市レベルでの地方首長もまた直接選挙で選ばれるようになった。議会選挙に非拘束名簿式が導入されたことによって、国民は以前より直接的に代表を選べるようになった。このことは同時に、各候補者個人の人気が決選の勝敗を決める上でますます重要な要素となってきたということでもある。そのため、国会議員も主要政党の中央執行部も、個人の人気を集めやすい地方に目を向けた政治活動を強化することになり、政治のローカル化が加速することが予測されている。

組織追従型から流動的な有権者像へ

また2004年の選挙結果、特に闘争民主党の参敗にも現れているように、従来型の選挙政治及

び政治政党の組織力・動員力による選挙が限界となっている事実が指摘されている。市民・有権者の政党政治に対する不信が増大し、組織に追随しなくなった。すなわち、エリート政治や組織力をもつ政治政党へ追随する有権者像から、経済状況や政治状況、社会状況の具体的な課題を自覚している自律した有権者像へと転換が図られたのである。特定の政党と特定の社会会層との結びつきの強い従来型の政治潮流をアラン政治というが、その政治の枠組みが揺らぎ始めたと分析されている。しかし、こうした有権者の自律は、2009年選挙では有権者の投票行動の流動性⁸として注目されるようになる。多くの有権者が支持する特定の政党をもち、政党によって組織化されないまま民主化後の選挙に参加しているということである。

イスラム系政党の後退

次にイスラム系政党はイスラムというアイデンティティを強調するだけでは票にならなくなったことがあげられる。世俗系政党が「宗教性」ないし「イスラム性」のアピールという戦略をとり、特にユドヨノ大統領が敬虔で穏健なイスラムのイメージをアピールすることでムスリムから広く票をあつめた。またイスラム系政党の開発統一党 (PPP) と民族覚醒党 (PKB) は、国民の3割が帰属意識をもつといわれるナフダトゥールウラマ (NU) を重要な票田としてきたが、その帰属意識は主として宗教規範や文化的なものに限定され、票の凝集性は低くなっている。またNUと並ぶイスラム団体ムハマディアもアミン・ライスが国民信託党 (PAN) を設立したが、ムハマディアの学校組織自体は団体への所属意識が希薄である。そして唯一のイデオロギー政党福祉正義党 (PKS) も、政治的イスラム化は望んでいない国民の意向を反映し、政党として現実路線をとるなかで党内にも亀裂ができていくという。こうしたイスラム系政党の後退はさらに進行し、2009年ではイスラム政党の得票率が大きく落ちている。この現象は2004年に得票数が高かった州ほど顕著だが、イスラム政党の得票率の低下は世俗政党に流れるのではなく白票率・棄権票率の増加⁹になっている。

政治エリートと政党の思惑の透明性

特に2009年の選挙結果分析から指摘されるのが、現政権・与党に対する業績の評価にもとづいた有権者の投票行動である。大統領は国民によって直接投票されるが、大統領に立候補するには政党からの支持が必要で、国民議会 (DPR) 選挙の結果、議席保有率が3% (16議席) ないし得票率が5%以上の政党のみが大統領候補を立候補させることができる。この条件を満たす政党は1999年選挙の実績では、闘争民主党 (PDIP)、ゴルカル、民族覚醒党 (PKB)、開発統一党 (PPP)、国民信託党 (PAN) の五大政党に限定されていたが、いずれにしても単独で過半数を獲得する政党はありえず、大統領候補をめぐる有資格政党間での連立の組み方が焦点となった。

8 2004年と2009年の間でどの程度の票が移動したかを示す選挙ボラティリティという指標で、2004年が23.0で2009年は28.9に増加。泡沫政党を除いた数値では20.0→20.8と変化がないが、この数値は他国と比べてかなり高い値だとされる。[本名純・川村晃一 2010]p.24

9 こうした現象に対しては、イスラム系政党と世俗系政党とをまたいだ投票行動が明示的には見られなかったという点で、2009年においても社会的宗教的な亀裂に基づいた投票行動が依然として残っている可能性を示唆する分析がある。[本名純・川村晃一 2010]p.29

2004年選挙ではユドヨノ人気で主要政党が7党に移行し、2009年の選挙ではユドヨノの民主主義者党は一気に第一党になった。こうして政治エリートと主要政党の政略的思惑の大枠の中で、市民や有権者にエリート政治の実態が白日の下にさらされるようになった。

国民議会の構成の変化と女性議員比率

2003年総選挙法（2003年法第12号）で定められた議席獲得のための最低得票率¹⁰が定められた結果、第一党となった民主主義者党から第9党になったハヌラ党までの9政党が国会で議席を得た。議席数と女性議員率を比較すると表4のようになる。

表4. 1999 - 2014 年 国民議会の構成の変化と女性議員比率

	1999 ~ 2004		2004 - 2009			2009 - 2014		
	数	議席率	数	議席率	女性議員数 (率)	数	議席率	女性議員数 (率)
ゴルカル	120	25.97	127	23.09	18 (14.2)	106	18.93 ↓	16 (15.09)
闘争民主党	153	33.12	109	19.82	12 (11.0)	94	16.79 ↓	19 (20.21)
開発統一党	58	12.55	58	10.55	3 (5.2)	38	6.79 ↓	5 (13.16)
民主主義者党	-	-	56	10.18	6 (10.9)	148	26.43 ↑	36 (24.32)
国民信託党	34	7.36	53	9.64	7 (13.2)	46	8.21 ↓	6 (13.04)
民族覚醒党	51	11.04	52	9.45	7 (13.5)	28	5.00 ↓	6 (21.43)
福祉正義党	7	1.52	45	8.18	3 (8.9)	57	10.18 ↑	3 (5.26)
グリンドラ党	-	-	-	-	-	26	4.64	4 (15.38)
ハヌラ党	-	-	-	-	-	17	3.04	3 (17.65)
その他	39	8.44	50	9.09		0	0	
合計	462	100	550	100	62 (11.45)	560	100	101 (18.04)
世俗系政党合計	290	62.77	317			391	69.82	
イスラム系政党	172	37.23	233			169	30.18	

(出所) [本名純・川村晃一 2010]p.23 表3 と [Novi Rusnarty Usu 2010] の掲載資料より筆者作成。網掛けはイスラム系政党

この2回の選挙で飛躍的に議席を伸ばした民主主義者党は、議席の増加に比例して女性議員も大幅に増加している。一方、ゴルカル、闘争民主党、開発統一党といったスハルト時代からの古い政党は、一様に議席を減らしており、スハルト時代の与党であるゴルカルの女性議員数は議席の減少に並行して減少したのに対し、野党であった闘争民主党と開発統一党の女性議員比率はむしろ増加している。後退するイスラム系政党の中で、唯一議席数を着実に伸ばしてい

10 2003年総選挙法には、小政党の乱立を避けるための方策として、2009年以降の総選挙には、国会定数の3%以上、もしくは過半数の州または過半数の県・市における地方議会定数の4%以上を獲得していることを参加条件とする「代表阻止条項」が定められていた。しかし、2008年の法で変更が加えられたうえ、「代表阻止条項」を満たしていないのは同じであるにもかかわらず、議席の有無で選挙参加要件を区別するのは法の下での平等に反するという憲法裁判所の決定によって、2004年総選挙に参加した24政党はすべて参加できることになり、2009年総選挙には新たに14の新政党が挑み、38政党によって闘われた。

るのは福祉正義党だが、議席の増加に対して女性議員数は同じで女性比率としては低下しており、全政党の中で女性議員比率が一番低くなっている。

政党のクォータ制度の達成状況

女性候補者の 30%クォータが満たされたかどうかは二つの側面からとらえることができる。一つは、政党の候補者総数から見て 30%クォータが満たされているかどうか。もう一つは、政党がどれだけの選挙区で 30%クォータを満たしているかである。

(1) 2004 年総選挙の各政党のクォータ制採用状況

例えば、表 5 のデータを第一の側面から、すなわち男女別候補者数を見ると、7 政党のうち 3 政党は 30%クォータを満たしている。ところが第二の側面から見ると、69 選挙区の中の全てで 30%クォータを満たしている政党はなく¹¹、候補者総数から見ても低い比率であった開発統一党 (PPP) や闘争民主党 (PDIP)、民主主義者党 (PD)、ゴルカルは、達成率選挙区数でも達成率が低い。特にスハルト体制時代の支配政党であるゴルカルは最も低い。これに対して、両側面で最も高い達成率を示しているのは、新しいイスラム政党として参加した福祉正義党 (PKS) で、69 選挙区のうち 65 選挙区で 30%クォータを満たしている。

表 5. 男女別国会議員候補者数 2004 年総選挙

政党名	候補者 総数	男女別候補者				女性候補者 30%の選挙区		
		男性	%	女性	%	選挙区数	女性候補者 30%の選挙区	30%を満たした 選挙区の割合
PPP	497	386	77.6	111	22.3	69	30	43.4
PAN	520	338	65.0	182	35.0	69	45	65.2
PKB	451	281	62.3	170	37.6	69	45	65.2
PDIP	558	400	71.6	158	28.3	69	31	44.9
PD	433	316	72.9	117	27.0	69	31	44.9
PKS	446	266	59.6	180	40.3	69	65	94.2
Golkar	652	467	71.6	185	27.0	69	24	34.7

出所：Novi Rusnarty Usu (2010) / Eko Bambang Subiyantoro(2004) より作成。

(2) 2009 年総選挙におけるクォータ制達成状況

次に、[完全な]非拘束名簿式比例代表制が採用された 2009 年総選挙の結果を見てみよう。

2004 年総選挙にも参加した主要 7 政党の 2009 年総選挙の 30%クォータ達成状況を見ると、候補者総数に占める女性候補者の割合が 30%を満たしていないのは PPP だけで、PAN とゴルカルは辛うじて 30%クォータを満たしている。選挙区別にみると 30%を 100%満たしている政党は

11 総選挙法によると選挙参加政党は全州のうち 3 分の 2 以上の州および各州での 3 分の 2 以上の県 / 市に政党支部を保有する必要があるが、各政党が全選挙区で候補者を立てたのか、何人立てているのかは不明。

やはりないが、2004年に比べると達成率は高くなっており、PDIPが多くの選挙区で30%を達成している。PPPとPANの2政党は選挙区の半分を満たしておらず、候補者総数に占める女性候補者割合とともに7政党の中で達成率が低い。他方で、PKSのクォータ達成率は候補者総数でも選挙区でも2004年と同様に高い。

表 6. 男女別国会議員候補者数 2009年総選挙

政党名	候補者総数	男女別候補者				女性候補者30%の選挙区		
		男性	%	女性	%	選挙区数	女性候補者30%の選挙区数	女性候補者30%の選挙区の割合
PPP	469	341	72.21	128	27.29	77	32	41.56
PAN	592	413	69.76	179	30.24	77	38	49.35
PKB	392	258	65.82	134	34.18	77	50	64.94
PDIP	628	409	65.13	219	34.87	77	73	94.81
PD	666	444	66.67	222	33.33	77	47	61.04
PKS	579	364	62.87	215	37.13	77	76	98.70
Golkar	639	447	69.95	192	30.05	77	38	49.35
Hanura	599	413	68.95	186	31.05	77	37	48.1
Gerindra	386	275	71.25	111	28.76	77	33	42.9

出所：Novi Rusnarty Usu (2010) / Eko Bambang Subiyantoro(2004) より作成。

2009年総選挙に参加した新政党のうち議席を獲得できる得票率2.5%¹²を達成したのはHanuraとGrindraの2政党で、Hanura党はウィラント元国防治安相が設立した政党であり、Grindraはブラボウォ元陸軍戦略予備軍司令官を大統領候補に推す政党で、どちらも大統領選挙のための個人政党として注目された政党である。表には示していないが、新政党上位7政党の中にも候補者が30%を満たさなかった政党や選挙区で30%を達成した選挙区が半分以下の政党がある。議席を獲得したGrindraは候補者総数においても選挙区数においても達成率は低い。

ジェンダー視点による政党分析

2004年－2009年総選挙における変化から、総選挙法と政党法のクォータ制が各政党に対して法的効果があったかどうかを推測してみよう。

選挙参加要件として男女交互名簿など候補者リストの30%クォータを詳しく規定したことから、候補者数ではPPPを除き30%を満たしている。全ての選挙区ではどうかを見ると、2009年の選挙で女性候補者30%の選挙区達成率が著しくあがったのは闘争民主党（PDIP）で、ほとん

12 2009年総選挙では、全国レベルで得票率が2.5%未満の政党には議席を配分しないとする出口での「代表阻止条項」が設定された。これによって議席を獲得したのは9政党で、多数の政党が分立するという状況に歯止めがかけられた。議席獲得政党の第4党から第7党までは、PKS、PAN、PPP、PKBというイスラーム系政党が占めたが、これら4政党はPKSを除いて前回の総選挙から得票数を減らしている。

どの選挙区で30%を意識して候補者リストを作成したことがわかる。その次が民主主義者党(PD)で、ゴルカルが微増。これに対し、実効性が上がらなかったのが国民信託党(PAN)、開発統一党(PPP)、民族覚醒党(PKB)という古いイスラム政党である。そして、法の強制力の有無にかかわらず、候補者率でも選挙区達成数でも達成率が高かったのが福祉正義党(PKS)ということになる。PKSは、法的な拘束力が無かった2004年の総選挙でも30%クォータの達成状況が高く、意識的に女性候補者をリストに配置していることがわかる。

しかし、表3で見たように、政党の議席数に占める女性比率は獲得議席数が増加した2009年の選挙においても一桁で割合としても最下位である。この数字からは、女性を現実的に議会に送り出すような取り組みがなされていないのではないかという疑義が生じてくる。

表7は、2004年の[条件付き]拘束名簿式30%クォータの取り組み状況を名簿順位1位・2位への女性配置率を示すものである。

表7. 2004年選挙の候補者名簿1位・2位の女性候補者

政党名	女性候補者数	候補者総数	候補者名簿の上位順位(1位、2位)		名簿順位1位・2位の女性総数	候補者総数に占める1位・2位の女性の%	女性候補者に占める1位・2位の女性の%
			1位(女性候補者中の%)	2位			
PPP	111	497	6 (5.4)	8	14	2.80	12.6
PD	117	433	8 (6.3)	12	20	4.60	17.1
PAN	182	520	9 (4.9)	12	21	4.00	11.5
PKB	170	451	8 (4.7)	16	24	5.30	14.2
PKS	180	446	6 (3.3)	14	20	4.50	11.1
PDIP	158	558	6 (3.8)	11	17	3.10	10.7
Golkar	185	652	6 (3.2)	11	17	2.60	9.2
合計	1,103	3,557	49 (4.4)	84	133		
平均						3.84	12.36

出所：Novi Rusnarty Usu 2010

全体でみると女性候補の中で1位にノミネートされているのは1,103人中49人(4.4%)。1位・2位の場合でも133人(12.36%)で、候補者全体の中で見れば4%に満たない。政党別にみると、上位に女性を配置する率が低いのは、多く議席を獲得したゴルカルやPDIP、PPPといった古い政党である。皮肉なことに、議席を多く獲得する力のある古い政党は、女性代表を増やすつもりはないことがわかる。ただ、特にゴルカルやPDIP、PDは、完全な非拘束名簿式を用いた2009年の選挙では当選した女性率は高く20%を超えている。このデータを見ると、ゴルカルやPDIP、PDは、集票能力のある女性を採用しているということが言えるだろう。特に、ゴルカルとPDIPは、2009年度においても前回と同じ拘束名簿式が使われることを支持していたことを考えると、「集票マシン」として女性を位置付けていることが推測できる。

では、2004年-2009年にわたって常に30%クォータの達成率が高かったPKSはどうだろう。表7から見ると、PKSの女性たちは、数としては沢山動員されているが当選可能性のある位置には配置されていない。しかし、PKSの場合、女性を選挙の「集票マシン」として利用しているとも言えない。なぜなら、完全非拘束名簿式が採用された2009年の総選挙の結果を見ると、女性の議席獲得率はやはり低い。PKSは、イスラム主義よりも汚職撲滅や災害被害などへの救援活動など、清廉潔白なイメージを強調する政党で高学歴者が多いが、清廉潔白なイメージとして女性を多数動員しながら、個人票によって当選するような女性活動家をリクルートしていないという推測が可能だろう。

おわりに

選挙制度が完全非拘束名簿式になったことで、インドネシアでは今後ますます女性も男性と同様に個人としての集票力が問われるようになるだろう。政党に属さず個人の資格で立候補するDPDの女性議員率が、2004 - 2009 会期で 18.8%（132人中26人）、2009 - 2014 会期は 32%（132 議席中 42）と高いことを見ると、有権者に女性候補へのアレルギーはそれほど強くないとも言える。ただし、DPDの議員になった女性たちを見ると、その多くは元高官であったり、ジャワの知識人階級、実業家や社会団体の有力者で、そこにジェンダー視点のあるビジョンや使命感があるかどうかを見る必要があるだろう。また、完全非拘束名簿式が採用されたといっても、候補者名簿の1位に記載されている候補者ほど獲得票も多いというデータもあり、候補者名簿の順位が依然として重要であることは事実のようだ。

さらに、クォータ導入後3度目の選挙を迎え、理論的問題が噴出する可能性がある。現在、インドネシアでは2014年にある総選挙に向けて準備が進んでいるが、政党法の30%クォータの適用範囲をめぐる激しい議論が起こっている。政党役員の30%クォータが党中央だけでなく州と県/市の地方レベルにまで及ぶのかどうか。当初、政党役員の30%クォータは中央レベルと同様県・市レベルまで及ぶとしていた決定を、KPUが国民議会の圧力によって覆し、政党役員の30%クォータは県/市までは及ばないとしたのである。これに対し女性たちの抗議活動が新聞でも報道された。法の強制力が強化されれば、この問題が憲法裁判所に持ち込まれる可能性もある。政党活動の自由を根拠にクォータ制そのものに対して違憲判決が出される可能性も否定できない。女性の人権の実現が民主主義と同義と受け止められた改革の時代を経て、インドネシアのクォータ制に関する法的・理論的問題の精緻化はこれからであるとも言える。

参考文献

1. Novi RusnartyUsu(2010), "Affirmative Action in Indonesia: The Gender Quota System in the 2004 and 2009 Elections." Asia Online Flinders Asia Centre Occasional Paper 1, March 2010
2. Astrid Anugrah, SH(2009), "Keterwakilan Perempuan dalam POLITIK" diterbitkan oleh Pancuran Alam Jakarta.

3. Eko Bambang Subiyantoro(2004), Keterwakilan Perempuan Dalam Politik:masih Menjadi Kabar Burung” *Jurnal Perempuan* No.34,2004 (拙訳(2005)「政治の世界への女性の代表権～いまだ幻～」『商経論叢』第 55 号PP.97-109)
4. Siaran per hari Kartini(2004) EVALUASI HASIL PEMILU MENGUNAI PENINGATAN KETERWAKIRAN PEREMPUAN BIDANG DI BANDING POLITIK, (拙訳(2005)「女性の政治参画の向上について、総選挙結果の講評」『商経論叢』第 55 号PP.111-115)
http://www.cetro.or.id/pemilu_2004/preskin/230404/pchk230404.pdf
5. Kibu Hutabri Prastya(2010) “Implikasi Putusan MK Terhadap Keterwakilan Perempuan” Media onlin Gagasan Hukum <http://gagasanhukum.wordpress.com/2010/03/15/>
6. STATISTIK ANGGOTA DPR 2009-2014HASIL PEMILU LEGISLATIF PERBANDINGAN PEREMPUAN DAN LAKI-LAKI: Media Center KPU (15 Juli 2009) Sebelum Keputusan MK
7. Abstraksi - Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan
8. AD.Kusumaningtyas “Pemilu 2004:Menagih Komitmen Parpol Islam untuk Demokrasi yang berkeadilan Gender” dalam *Jurnal perempuan* No.34, pp33-45
9. Ketua DPD minta parpol buka ruang bagi perempuan
Waspada Online :Saturday, 11 August 2012 23:15 <http://www.waspada.co.id/>
10. 拙稿(2011)「インドネシアにおけるジェンダー平等と女性の人権—セクシュアリティの多様性をめぐって—」鹿児島県立短期大学『商経論叢』第 32 号, pp.53-76
11. 辻村みよ子(2011)『ポジティブ・アクション——「法による平等」の技法』岩波新書
12. 辻村みよ子 (2010)『ジェンダーと法〔第2版〕』不磨書房
13. 衛藤幹子 (2011)「日本の政治主体のジェンダー分析—多元性からみた女性の政治参画」辻村みよ子編『壁を超える政治と行政のジェンダー主流化』岩波書店, PP.119-144
14. 本名純・川村晃一(2010),『2009年インドネシアの選挙 ユドヨノ再選の背景と第2期政権の展望』アジア経済研究所
15. 松井和久・川村晃一・石井昭男編(2005),『インドネシア総選挙と新政権の指導—メガワティからユドヨノへ』明石書店
16. 山本信人(2007),「インドネシア選挙政治の新しい潮流——データからみる政治動態と政治意識」『多文化世界における市民意識の比較研究 市民社会をめぐつ言説と動態』慶應義塾大学出版会, PP.251-283