

第4章

新政権下における法制度上の問題

1. スハルト辞任劇の背景と法的課題

32年間にわたり長期独裁政権を維持してきたスハルトは、あっけない大統領交代劇によって、ハビビ大統領にその地位を引き渡した。辞任の直接的原因には、次の3点が考えられる。第1に、民主化を要求する学生運動の高まりとこれを支援する一般人、知識人の支援があったことである。スハルト政権は、汚職、癒着、ネポティズム（KKN）の用語に象徴されるように、その信頼が地に墜ちたのである。第2に、スハルト辞任を決定づけたのは国軍司令官ウィラントの統率力と行動力であった。国軍の内部分裂を抑え、特にスハルト擁護派のプラボウォを更迭させることに成功した。また、スハルトに対しては、スハルトが辞任文書に署名したとされる21日午前1時の直前に、国軍の不支持表明を行い、大統領に直接の引導を渡したとされている（注1）。第3に、ルピアの大暴落に象徴される経済破綻がスハルトを退陣に追い込んだことがある。経済開発を錦の御旗にしてきたが、その開発が損なわれたことによって、その政治的正当性が脆くも失われてしまった。

今回のスハルト辞任は、他のアジア諸国における長期開発独裁体制の崩壊過程と大きく異なっている。フィリピンのマルコス政権、シンガポールのリー・クアンユー政権、韓国の朴政権等の場合に比べ、インドネシアの場合、特に政権交代過程での国軍の役割が支配的だった。これは、インドネシアの今後の民主化実現を占う重要な鍵となるであろう。暴動などで1200人近い犠牲者を出したものの、クーデターや急激な憲法変動を伴わず、平常の憲法手続きに従って、政権交代を実現した。

しかし、ハビビ新政権は、次期の民主的な政権を実現するための「繋ぎ」として考えられているのであり、政権の長期化を期待する声はまず少ない。現段階は、スハルト時代の政治社会制度を根本から革新し、民主主義の時代に合った新たな法制度改革を模索しているところである。今回の辞任劇で明らかになったことは、アジアで最強ともいわれたスハルト開発独裁といえども、民主化への歴史的なうねりには勝てなかったということである。

2. ハビビ新大統領の憲法上の地位について

ハビビ新大統領は、1998年3月の国民協議会において副大統領に任命されたが、今回のスハルト辞任に伴い、1945年憲法第8条の規定に基づき、大統領に自動的に昇格した。今回のスハルト辞任が憲法手続きに沿って正当に行われたものであるとするならば、形式的に見た場合、これは憲法が予定する手続きに沿った大統領交代であり、ハビビは当然2003年まで前大統領の残任期間を務めることになる。しかし、学生運動に象徴される国民の声は、スハルト政治の徹底的排除であり、ハビビを含めて現政権のすべてを根こそぎ否定することであった。今回の大統領交代劇は形式上憲法手続きに従って実施されたため、ハビビは据え置かれ、現行憲法の枠組みの中で、次の段階の改革が推進されることになったといえよう。従って、現段階では、民主化の課題を将来に残したままの体制内変革にとどまっているといえよう。

ハビビ現職大統領の法的地位に関して、いくつかの疑問が呈されている。憲法上の就任要件を満たしていないため、形式的に無効だといった議論である。デイボネゴロ大学のディムヤルティ・ハルトノはハビビの宣誓が国民協議会あるいは国会のいずれかで行われるべきだったと主張する。しかし、インドネシア大学のハルン・アルラシッドは、最高裁で宣誓しているのだから合憲だと解釈する。さらに、もう一つの議論は、ムルヤ・ルビスによるもので、ハビビを含む正副大統領の任命は、主権機関たる国民協議会の決定1998年第4号によって行われているのだから、憲法の形式主義を徹底するならば、この決定をも廃止すべきだと主張する。さらに、特別国民協議会を招集して、ハビビを新大統領として正式に任命すべきだったという。理由は、45年憲法の解釈に沿ってのみ大統領の地位を論じることは、国民が要求した完全な改革の立場から見て、スハルトの「仲間」であるハビビが居残ってしまうことであり、単なる時間稼ぎに過ぎず、スハルト政権の延命策である、と考

えるためである。つまり、現行憲法下で正当な法解釈を行うこと自体が無意味であり、既にスハルト政権下で綻びてしまったのだということであり、民主主義、法治主義、人権、社会正義の実現には程遠いのだと指摘する（注2）。

なお、6月9日付のインドネシアン・オブザーバー紙によれば、国民協議会副議長ブラニョトは、次期特別国民協議会の場で、スハルトとハビビの正副大統領の任命に関する国民協議会決定を取り消すことについては議論せず、その後の総選挙の方法についてだけ議論すると述べた。また、ハビビは、6月4日現在、選挙法や政党法の新法を制定し、その上で特別国民協議会の開催を行うことが、憲法の解釈に沿っていると述べている。しかし、これらの政府見解は、国民協議会決定を廃止してできるだけ早い時点でハビビ退陣を確定させ、さらに大統領と副大統領を早期に任命し、繰り上げ総選挙を早期に行うことを要求する一般社会の要求とはかけ離れている。議論の背後には、憲法論議よりはむしろ、現在のハビビ政権を正当な政権として受け入れるかどうかといった基本的な対立があるものと考えられる。

ところで、現行憲法の手続に従って現職のハビビ大統領を解任させる方法には、第8条による方法と、同逐条解説部分に記述された方法の二通りがある。前者は、大統領の死亡、辞任および職務を遂行できない事由の発生であり、後者は、大統領に憲法あるいは国民協議会が決定するパンチャシラ違反があり、国会が招集を要求して、特別国民協議会を開催する場合である。現在予定されている特別国民協議会の開催根拠は憲法第2条第2項に基づいているが、現段階の議論では、招集権者が誰なのかは明らかではない。大統領か、国民協議会議長なのか、国会が開催を要求するのか不明である。この会議で新大統領の任命が行われるのかも不明である（注3）。

3. 開発独裁体制を擁護する現行憲法制度と民主化の課題

今回のインドネシアの民主化運動は、スハルトの人治に対して向けられた批判である。運動の合い言葉にまでなった「汚職・癒着・ネポティズム」（KKN）は、近代的な法治国家への国民の願望を象徴している。スハルト体制下でインドネシアを支配していたのは「封建主義」であったと述べる知識人がいるが、今回の出来事だけで、民主化に向けての展開が順調に進むものとは必ずしも言い難い。民主化との関連では、憲法改正を含めた法制度の改革が課題とされている。しかしながら、イ

インドネシアは法による国家統合を実現するにあたって余りに多くの課題を抱えている。

国民が、憲法上の通常の手続きによって、適法に大統領を罷免要求できなかった制度的な原因は、1945年憲法の強固な枠組みそのものにあったといえる。国民協議会のみが主権機関とされているが、原則的に5年に1回の会議開催にすぎず、1000人といった多数の議員から構成され、しかもその大半を勅撰議員として大統領が任命していたのである。国民協議会に、民主的な役割を十分期待することは困難であった。もちろん立法権限の点から見ても、大統領、国民協議会、国会のそれぞれに分掌されており、国会が唯一かつ独立した立法機関となることはできなかった。さらに、大統領の地位は強固であり、大統領を弾劾したり強権を制限する規定もなく、再任を制限する規定もなかった。大統領は、実質的には行政権のみならず、立法権および司法権をも自在にコントロールできる地位にあったといえる。このような強い大統領を容認することで現行憲法のシステムは成り立っている。

この国の開発独裁体制を見た場合、45年憲法の擁護の下に形成されたものであるといえる。短文で曖昧な表現の憲法規定、三権分立原理の不採用、極端な権力集中型の統治構造、きわめて少ない数の人権規定、シビリアン・コントロールの排除、大統領再任制限規定の欠如、大統領に立法権を事実上認める憲法構造などの問題がある。しかも、スハルト政権は、その32年間に憲法規定のみならず国民協議会決定、法律、命令規則等を最大限駆使することによって、強固な統治システムを築き上げてきたのである。例えば、98年3月の国民協議会においては、平時における大統領の非常大権を強化する国民協議会決定がなされている。非近代的な規定は、裁判所法、公務員法、地方自治法、刑法などあらゆる公法関連の規定に散りばめられている。

ところで、インドネシアはいわゆる近代的な立憲主義原理を直ちに採用して、各法分野にこれを浸透させることができるであろうか。否である。むしろ段階的な民主化を歩むことによるのみ、可能である。というのも、国家法制度の基本的課題がまだ解決していないからである。ジャワ島以外の大半の地域では、アダットと呼ばれる旧態依然の慣習法が生きた法として支配的な役割を果たしているものであり、近代的な法群をまったく受け入れない世界がまだ多く残っているのである。近代的な基本法分野においてさえも十分な法制度改革を完了していない。

例えば、市民生活にとって最も重要な民法典でさえ20世紀初頭のオランダ植民

地時代民法の翻訳であり、内容も陳腐化している。近代的な市民生活のバイブルとなるべき法律がこのような状態なのである。多くの法律が、オランダ時代の原文のままであったり許認可関連で賄賂の温床として利用されていたり、裁判では賄賂が横行していたり、法の解釈権限が一方的に政府の側に帰属していたりといったことが極めて一般的な状態である。ましてや、近代的な市民生活に不可欠な人権関連の規定などは、ほとんど無視されてきたのである。社会生活に関わる法制度の制定、あるいは法の近代化が実現されない限りは、社会の近代化、民主化、あるいは法を通しての民主化などはないであろう。

4. 政治活動の民主化と今後の法的課題

これからの民主化関連の法的課題は、新大統領任命までの当面の短期的な課題と民主化実現のための長期的な課題に区別されるであろう。

短期的な課題としては、次期大統領任命に向けての総選挙法、政党法など1985年のいわゆる政治社会関連法の改廃が重要である。政党に関して、スハルト時代には最大規模のゴルカルと開発統一党およびインドネシア民主党だけが公認されていたが、将来的には多党制に伴いがちな政治混乱が予想されるであろう。既にイスラム指導者のアミン・ライスなどは警告を放っている。さらに選挙制度の導入に関しては、比例代表制または地域代表制、あるいはこれらを組み合わせた選挙制度などが検討されている。また、公務員の特定政党支持の禁止、あるいはこれまでの国軍議員の議席数削減なども議論されている。あるいは、公正な選挙を実施するための選挙監視委員会の設置なども議論の俎上になっている。言い換えると、これまでのゴルカル組織の変更、新たな政党の登録方法、選挙の実施方法、選挙人名簿の作成、監督機関に関する規定などが議論の対象となる。のみならず、国民協議会と国会の議員数あるいは兼職なども議論となるであろう。

さらに、特別国民評議会の招集に伴って任命予定の新しい正副大統領の資格要件あるいは権限の範囲、あるいは翌年度予算、国策大綱についても検討が進められている。特に、開発独裁との悪名を払拭するためには、大統領の任期制限が不可欠であるが、例えば、2期の10年間までに制限することが議論されている。しかし、これが憲法改正レベルの議論に発展するかどうかは明らかではない。また、国民協議会の組織、運営方法についても憲法上の規定は曖昧であり、必ずしも民主的と呼

べるものではない。国権の最高機関として、あるいは主権機関として、組織、権限、役割などについて明確にすることが望ましい。特に、立法権限は複数の国家機関に帰属しており、国民協議会、国会、大統領との間で権限調整が行われるべきであろう。また、長期的な観点から、開発独裁体制の再発防止のための法的手法を検討すべきだが、このためには、短文かつ曖昧な表現が多い1945年憲法が抜本的に改正される必要がある。しかし、インドネシアには固有の政治社会事情があり、現段階で憲法の基本統治構造部分の変革あるいは変更を議論することはまだ行われていない。

これまで、国家建設原則であるパンチャシラは、政治の道具として利用され、人権抑制手段として、政治活動あるいは教育活動などの分野で曖昧な解釈方法を強要してきた。本来、この原則は、多宗教、多民族国家のインドネシアにとって、国家統合を実質的に確保するための強力な国家哲学として利用されることが必要である。しかし、開発独裁体制下では、パンチャシラは規制手段として利用されてきたのであり、民主的な議論あるいは人権意識を萎縮させる役割を担ってきた。特に教育面の効果を担っていたのが、P4と略称される1978年の「パンチャシラの理解と実践」の実施であったが、既に本年6月に廃止された。

上記関連の事項以外にも、これまで政治的な民主化を阻んできた法律がある。現在議論が進んでいるのが、人権関連の法律、特に言論と報道の自由関連の法律である。情報大臣ユヌス・ソフィアは、これまでの言論統制法は行き過ぎであり、出版法自体の改正には国会の議論が本来必要であるために、直ちには改正を実施できないが、1984年命令を1998年第1号命令によって廃止し、出版活動に関するこれまでの16の条件と4種類の許可を廃止した。さらに、民間のインドネシアジャーナリスト協会と出版発行協会に倫理コードを作成させ、その推薦を条件に国の規制を廃止することにした。これは、KKNの防止にも役立つとの主張である。また、政府批判でかつて廃刊に追い込まれたTEMPOやDETIKの再刊が可能になるとした。あわせてラジオのニュース放送に対する検閲も廃止した。

また、最近の顕著な動きとして、政治犯の釈放あるいは学生運動家の釈放、さらにトリサクティ大学で射殺された学生の犯人逮捕と軍法会議、アチェの分離独立運動で軍事拘留された約1000人に対する国家人権擁護委員会による調査開始、ILO条約の批准および人権条約の批准に向けての積極的な動きなどが見られる。全国的な労働争議も予定されるようになった。また、さまざまな汚職撲滅運動が全国的に

進んでいる。特にスハルトファミリーと関連のあった企業の接収あるいは汚職の噂が高かった要人が次々と辞任に追い込まれている。スハルト自身が在任中、2兆円相当の資産を貯えたと報道されているが、家族の資産とともにその返還方法が議論されている。

今年5月には、中国人街への集中的な暴動の結果、暴行、盗み、放火などが行われ、多数の犠牲者が出た。特に被害の大きかったグロドック地区では、子女に対する強姦事件が約10件発生したとされている（注4）。プリプミあるいはノンプリプミの区別はインドネシアには存在しないというのがハビビの発言であるが、およそ4%の華人が経済利益の7割を占め、物資の流通部門を中心に経済活動を行っている。これまで民族・人種の問題はサラとして、国民統合の観点から議論がタブー視されてきたが、中国系住民はこれまで何度も暴動の対象にされてきたこともあり、今回の集中的、差別的な被害を受けた中国系住民の一部から、少数者の法的保護を要求する声が高まっている。

5. 経済活動の民主化と今後の課題

強権的な政府は安定しており、取引活動、経済活動にとって概して有利であるとの一般的な認識がある。このために、当該政権が非人権的、非民主的であれ、安定的でありさえすればよいのだといった歪んだ考え方が既に広まっている。このため、開発独裁にはかなり迎合的な立場がしばしば見られる。あるいは、これに意見を述べることは内政干渉であると非難されることもある。しかし、これは特権的、特許的な経済関係を生むだけでなく、賄賂汚職にまみれた非効率な経済体質を生み出す結果となる。

現在、インドネシアでは、破産法と独禁法が経済関係法分野の法律制定として関心を高めている。破産法は1998年3月に制定され、6月から施行予定である。現在の経済不況で休眠状態の企業が多いために、破産法が厳格に執行された場合には、社会的な影響も大きいであろう。なお、独禁法は、強力な許認可権を背景にあるいは国家秘密の漏洩によって、スハルトのファミリーが築き上げた独占企業を民主的にいかに解体させるかを当面の課題にしている。将来の民主化との関連で重要な法制定の動きとしては、消費者保護法が注目されるであろう。

しかし、これらの経済法の制定にあたり、まず必要とされるのは、市民生活の安

定あるいは取引の安全を確保できるような基本的な法制度を確立することである。社会経済生活にとって基本的な民・商法などの法律制度をまず固めることであり、当事者が法律を信頼できるための社会基盤を確立することがまず重要である。民主的で公平な法制度を確立することをまず優先すべきである。例えば、土地法を制定するにあたっては、担保制度とともに登記制度の完備、さらにこのための土地の測定、評価鑑定などの基本的な制度が確立される必要がある。

さらに、徴税制度や許認可制度の透明性を確保することが早急に必要となるであろう。また、裁判所において裁判を受ける権利が保障され、紛争解決手段としての仲裁制度等の確立も重要である。また、汚職や賄賂に関しては、経済活動を阻害する側面が大きい。国際的な取り決めにより、これを防止する努力も必要であるが、公務員倫理の確立などもあわせて有効である。

6. 今後の民主化と法制度の課題

インドネシアが今後民主的な発展の道を歩むためには、国家統合と民主化の二つの両輪を同時に調和させる方向を選択せざるを得ないであろう。つまり、一方で国軍の支援あるいは国家的な取り締まりを通して国家統合を強化せざるを得ないであろうし、他方で民主化への国民の要求をさらに満足させることが必要になるであろう。これは、インドネシアにとって、固有の政治的社会的条件を配慮するためである。これからのインドネシアにとって、このような固有の条件を配慮しながら法制度と民主化の課題を考えるべきことが、「多様性の中の統一」としてのインドネシアの課題を考えることになるのである。かつて、現行の1945年憲法を草案したスポモなどは、単一制の強い国家観に立った憲法構造こそが独立後のインドネシアに最も適合すると主張していた（注5）。この考えは、スカルノ、スハルトへと基本的に引き継がれてきた。しかし、今回の民主化の動きによって、インドネシアは民主化の荒波の中に飛び出したのである。

これからのインドネシアは、民族、宗教、貧困問題などの複雑かつ固有の問題群に対して、多様な価値観を支援するための法制度的枠組みを要求されることになるであろう。また、他方で、欧米的な個人主義に基づく民主主義的ルールを積極的に採用する必要性に迫られるであろう。しかし、先進国では仮に一般的な民主化原則であったにせよ、これは直ちにインドネシアにとって採用すべき原則を意味するも

のではない。例えば、シビリアン・コントロールなどは、先進国では一般的でかつ正当性を持った民主的ルールとして見なされているであろうが、場合によっては、これを当面否定することが国家の安定と発展に資する場合もあるであろう。というのも、現在のインドネシアの法制度そのものがまったく近代化してこなかった背景があるためである。オランダ時代の法律が残存し、国家法と慣習法の重層的な法構造がジャワ島以外の全土に残っているといた歴史的条件がある。法を通しての近代化、あるいは民主化といった見方がこれまでまったく考慮されてこなかったからである。

最後に、インドネシアの今後の法的課題を民主化との関連で検討する場合、いくつかの基本的な視点をここで整理しておきたい。第1は、スハルト時代の強権的な政治体制の精算であり、既存の統治構造の変革である。民主化との関連で、どこまで統治構造の変革を図れるかが問題である。第2は、植民地時代から引き継いだ制度的な遺産あるいは植民地的な法制度の呪縛からいかに迅速に解放されるかである。第3に、主にジャワ島以外の各地方でそれぞれ「生きた法」として機能しているアダット法との調和をいかに確保しかつ発展させていくかである。第4は、現在および将来、民主化を推進するにあたり、インドネシアがどの法分野でしかもどの程度までの民主化を選択的にしかも段階的に進展させていくかということである。

(作本直行)

(注)

- (1) 1998年5月30日『読売新聞』。
- (2) 1988年6月8日 *Jakarta Post* 'Nation needs fresh elections soon'.
- (3) 当地の学生の情報では、本原稿を執筆の段階で、特別国民協議会を1998年12月11日・12日に決定し、新大統領の任命を行うとの話であったが、不明である。
- (4) 1998年6月5日 *Jakarta Post*。女性人権団体ミトラ・プルンブアンの報告によると、今回の暴動では1188人の死者が出ているだけでなく、極めて組織化されたグループによって暴動および放火が行われた可能性があると報道している。
- (5) 『アジア諸国の民主化と法』（アジア経済研究所、1998年）、199頁以下参照。