

## 第 3 章

# インドネシアの民主化過程と憲法制度

### はじめに

1997年の経済危機を契機に始まった民主化運動は、98年5月に32年間にわたる長期政権を維持したスハルト大統領を打ち倒し、その後も大きく展開した。民主化運動の攻撃対象は、スハルトとその家族、軍、クローニンと呼ばれるそのとり巻きにまで及んだ。インドネシアにとっての民主化とは、二つの点を意味する。一つは集権的で独裁的なスハルト時代の権威主義的な政治からの脱却であり、他の一つは独立後も体質的に引き継いできた蘭領インド時代に始まる圧政的な植民地体質からの解放である。過去の非民主的な政治構造では、非近代的、封建的な政治風土の下で、不当な権力行使、暴力支配、汚職賄賂、人権無視や差別、弱者からの搾取、不当な経済支配などが行なわれ、とうてい近代的な法秩序あるいは法の支配といった社会土壌は育たなかった。

スハルト時代においては、スハルト大統領個人の一極支配であり、法の支配でなく人治による支配であり、軍の力を背景にしつつ、パンチャシラ・イデオロギーに基づく恐怖政治が行なわれてきた。近代的な権力分立に基づく国家制度あるいは平等で人権が保障された社会制度などはとうてい期待すべくもなかった。ただし、民主主義体制への移行過程で何故、これまでの権威

表1 民主政行期の法令リスト(1999～2002年)

分野	法令の内容	番号
1. 憲法	憲法第1次～第4次改正	
2. 政治・外交	MPR, DPR 構成法 (議会法) レファレンダム法 (UU85No.05) の廃止 地方自治法 中央と地方の財政均衡法 外交関係法 公務員 (人事行政要綱に関する法令) 総選挙法 国際協定法 国家開発計画 アチエ特別州の特別自治法 バプア特別州の特別自治法 恩赦法 汚職撲滅委員会設置 政党法	UU99No.04 UU99No.06 UU99No.22 UU99No.25 UU99No.37 UU99No.43 UU00No.04 UU00No.24 UU00No.25 UU01No.18 UU01No.21 UU02No.22 UU02No.30 UU02No.31
3. 裁判制度	破産法 仲裁法 司法権限法 (UU70No.14) の改正	UU98No.04 UU99No.30 UU99No.35
4. 経済活動法	独占禁止法 消費者保護法 譲渡担保法 自由貿易区, 自由港 財団法 建物建築法	UU99No.05 UU99No.08 UU99No.42 UU00No.36 UU01No.16 UU02No.28
5. 知的財産法	営業秘密法 工業デザイン法 集積回路デザイン法 特許法 商標法 著作権法	UU00No.30 UU00No.31 UU00No.32 UU01No.14 UU01No.15 UU02No.19
6. 労働法	強制労働廃止 (ILO 批准) 就労最低年齢 (ILO 批准) 雇用・職業差別 (ILO 批准) 労働組合法 労働法	UU99No.19 UU99No.20 UU99No.21 UU00No.21 UU00No.28
7. 為替・金融等	銀行業法 インドネシア銀行法 外為制度 マネーロンダリング処罰法	UU98No.10 UU99No.23 UU99No.24 UU02No.15
8. 産業法	建築サービス業法 電気通信法 森林法 石油ガス法 電力法 放送法	UU99No.18 UU99No.36 UU99No.41 UU01No.22 UU02No.20 UU02No.32

分野	法令の内容	番号
9. 税法	税務一般規定と手続き法	UU00No.16
	所得税法	UU00No.17
	付加価値税と奢侈税	UU00No.18
	令状による税督促法	UU00No.19
	不動産所有権取得税法	UU00No.20
	地方税と地方課徴金法	UU00No.34
	税裁判所	UU02No.14
10. 環境法	植物多様性保護法	UU00No.29
11. 社会福祉法	高齢者福祉法	UU98No.13
	児童保護法	UU02No.23

(出所) 1998年から2002年までの憲法と法律の制定改廃について、ジェトロ・ジャカルタ事務所村上博之「インドネシアの法令の現状」資料およびインドネシア国内閣官房法令資料から作成。

主義的な政治体制が崩壊したのかと考えると、経済開発との関連を無視できない。スハルト政権は、経済開発5カ年計画に見るとおり、経済開発政策を一貫して重視してきた。インドネシアは豊かな石油ボナンザを梃子に工業化への離陸に成功し、長期的な経済開発を維持してきた。経済開発の成功によって、スハルトは長期の独裁政権を維持でき、政権の正当性を掌握できたといっても過言でない。これは、スハルト政権の崩壊原因が、ルピアの大暴落に象徴される経済危機とこれに引きつづく民主化運動であったことから容易に位置づけることが可能である。

ところで、現在のインドネシアは民主政への移行期あるいはその定着期にあるといえる。つまり、民主主義が根つき、定着するための段階的な時期である。一般の関心は権威主義体制の崩壊過程に向けられることが多いが、むしろ重要で困難な課題は、崩壊後における民主主義の定着であり、このための国家制度的な枠組みである。過去の清算とともに新時代の幕開けとしての意味をもっている<sup>(1)</sup>。制度的な枠組みとして、新しい権力関係に対応した憲法制度と人権保障の制度が目される。しかも、民主化に関わる法群はこれらに限られず、国家活動のあらゆる分野に及んでいる。1997年以後に実施された選挙・政党・地方分権に関わる個々の政治関連法、裁判所制度の改革や国家人権委員会・オンブズマンの設置、行政改革や公務員制度の改革、メ

ディア関連法の改正，労働や消費者保護等の経済社会法分野の登場，各種の経済秩序に関する競争法の成立や経済規制法の撤廃などがある（表1参照）。

民主政への移行過程にあるインドネシアは，幾多の法的課題を抱えており，長期的な方向はまだ明らかでない。スハルトの退陣以降，3人の大統領が就任し，1997年以後積極的な法制度改革が行なわれている。年間300を超える法令が制定改廃された年もある<sup>(2)</sup>。因みに45年1月から86年末までの42年間に，インドネシアで制定された法律数は898本，法律代行命令が146本，非常事態宣言が177本であった<sup>(3)</sup>。戦後から現在までの法整備事業に比べ，民主化以降の法制度改革（97年から現在の2002年までを対象に限定）がどれほど膨大な数の法令の制定改廃を実施したかが明らかであろう。第2次経済開発5カ年計画（REPELITA II, 1974/75—78/79）に法律の時代などとして法の近代化と司法改革の必要性を国家政策に一部取り上げたこともあったが，実質的な法制度改革は着手されなかった<sup>(4)</sup>。むしろ法は政治化し，法の支配は確立せず，独立前からの法の重層構造が支配的であった。

ここでは，まず序論として，インドネシアにとっての民主化とは何を意味するか，民主化過程に関わる課題とは何かという点からみておきたい。民主化とは非民主的で抑圧的な権威主義的政治体制から民主政への移行過程であり，インドネシアにおいてはスハルト大統領の権威主義的な圧政時代からの移行時期あるいは政権の崩壊以降の時期として理解できよう。スハルト大統領の後を引き継いだハビビ大統領がスハルトのかつての元副大統領として腹心であり，十分な移行過程ではないといった批判も成り立つであろうが，ここではハビビ大統領が民主化改革に着手したという意味で，この時期以後として考える。スハルト時代の権威主義体制の内容はすでに検討しており，多くの資料もあることなので，ここでは詳しく振り返らない<sup>(5)</sup>。

このような権威主義政治体制の崩壊あるいは民主政への移行という現象は，もちろんインドネシアに限られるものでなく，多くの途上国あるいはアジア諸国において共通にみられる現象である。ただし，権威主義的な政治体制の成立時期，制度の態様，経済社会的な状況との関連，民主化運動との関連，

崩壊のメカニズムあるいは民主政への移行契機などは十分明らかでない。国・地域によって差異がある点はいうまでもないが、アジアでは、韓国、台湾、シンガポール、マレーシア、フィリピン、インドネシア、タイ、スリランカなどにみられる現象である。ただしこれを途上国に特有の現象とみることは必ずしも適当でない。例えば、ドゴール政権下の第5共和制において国家的な危機状況を克服するために執行権の強化がはかられたことがあるように、必ずしも途上国にだけ限られた法現象とは言いきれないであろう。逆に、経済発展をかなり遂げたアジアのシンガポール、マレーシアのような国において、いったん集権化された政治権力が必ずしも分散されていないといった状況もある<sup>(6)</sup>。

次に、民主政への移行に関わる課題についてであるが、インドネシアの場合には、過去の長い封建的かつ非民主的な法制度を一掃し、新たな近代的国家に生まれ変わるための法制度の刷新を意味している。過去の旧態依然たる植民地時代の法的重層構造からの実質的な脱却、権威主義的な過去の政治体制からの完全な脱皮および近代的な民主主義に立った新しい法治国家の確立の三つの課題がある。民主的な国家確立を目指すにあたり、単に旧来の封建的で因習的な制度を廃して近代的な法的枠組みを表面的に導入するだけでなく、法が法文化的に機能し社会的にも受け入れられる法制度が最も必要である。人治でなく法による支配が優位を保つ社会でこそ、人権保障も確保されるといえよう。このようにみると、法が社会的に尊敬され、法の実効性が十分に確保されるような民主化過程、つまり民主的な法の根づきあるいは法の定着が最も必要とされている<sup>(7)</sup>。

インドネシアの民主化過程において、憲法改正がすでに4回実施されてきた。しかし、改革の方向は必ずしも明らかではない。法制度改革の全体的見取図が十分できていないためである。第II節で検討するように、GBHNと呼ばれる国策大綱においては<sup>(8)</sup>、法制度改革を最大の国家的課題として位置づけているが、具体的な方向性や全体的な見取図には十分とはいえない。法制度改革の実施において、憲法改正の議論は国民協議会の第Cグループ

「1945年憲法改正委員会」が行なっている。また、同委員会への憲法改正の指示は、国民協議会決定第9号（1999年）、同第9号（2000年）に基づいている。個々の法律制定に関しては、内閣官房と司法・人権省の連携で主導的かつ機動的な法制度改革が実施されてきたといえよう。

憲法からみた場合、インドネシアにおける権威主義体制とは、立憲主義に立ちつつも、大統領制の下で、軍事力を背景に、執行府（大統領）に過度にまたは長期に権力を集中させ、これによって権力分立の原理が機能しない強権的な統治構造を保ち、結果的に非民主的かつ抑圧的な政治状況および人権制度を維持してきたものといえよう。インドネシアの集権的な統治構造は、独立時に制定された短文の37条から構成された1945年憲法に依拠していた。インドネシアの権力集中構造は、1945年憲法の集権的な性格だけでなく、憲法が曖昧に規定しているかあるいは制定せず空白として欠落させていた部分を歪曲、補完ないし拡大解釈することによって維持されてきたといえる。1945年憲法には近代的な憲法原理である権力分散や三権分立は見られなかった。司法府の独立性は法構造上欠落しており、人権保障関連の規定はきわめて少数に限られていた。

インドネシアの民主化に向けてのこれまでの動きとして、大統領権限の縮小、政党制や選挙制度の改革、国民協議会や国民議会の組織改編、国軍機能の縮小と役割の変更、裁判制度の改革、地方分権化、公務員制度改革、汚職防止、人権関連条約の批准、人権法の制定と国家人権委員会の設置、国家オンブズマン委員会の設置、憲法裁判所の設置などが行なわれた。これによって、1945年憲法下のこれまでの集権的な法体質あるいはその憲法原理さえ変更されたといっても過言でない。とりわけ、大統領の権限は、任期制の採用、立法権制限、各種行政権限の縮小、議会権限の引上げなどによって縮小され、二重機能と呼ばれ経済社会発展に多大な役割を果たしてきた軍は、議会制度改革などをとおして、政治の表舞台から切り離された。国民協議会における軍警察の議席数は700人の定員に対して38人にまで減少した。これらの改正によって、インドネシアの憲法構造は根本から変革されつつあると

いえる<sup>(9)</sup>。

スハルト大統領体制が崩壊した背景には、経済運営の失敗、不正蓄財、過度の集権化、軍部間の亀裂、国民の不満の鬱積などがあるであろうが、特に国民の不満はスハルトおよびその家族の不正蓄財に向けられた。スハルトの退陣の経緯は<sup>(10)</sup>、少なくとも形式的には1945年憲法に従った合憲的な方法によっているが、退陣後も不正蓄財に対する国民の不満が集中した。しかし、スハルトの高齢化ということで最終的な判断は下されないままに終わった。国民の不満はスハルトの息子トミーに向けられた。しかし、トミーを担当した最高裁判事が暗殺され、トミーは長期間逃げ回り、ようやく有罪判決が下された。インドネシアの法の腐敗状況は法への社会的期待や信頼を根本から崩しており、きわめて深刻な状態にある。

このような民主化に向けての歴史的転換点にあるインドネシアにおける法、とりわけ憲法の役割を明確にするにあたり、縦軸と横軸の二つから検討したいと考える。縦軸は、インドネシアにおける法伝統であり、歴史的な発展過程のなかからインドネシアで生じた変動の意義性格を明らかにすることであり、横軸は、変化過程にある現行の国家構造の憲法原理を明らかにし、その抱える法的課題と方向、限界などを明らかにすることである。前者では、インドネシアが置かれた歴史的、政治的、社会文化的な条件のなかから、法の役割あるいは変化の意味を明らかにすることを目的とし、後者では、現在の法制度改革をとおして、何が変わり、何が変わらないのかという憲法の変動部分と不変部分を明らかにしたい。本論では、必要に応じて政治経済社会の動きにも立ち入るが、基本的には憲法とその周辺の法変動に議論を限定する。全体の構成は、インドネシアの憲法制度の発展（第I節）、インドネシアの憲法制度改革（第II節）、インドネシアの民主化以降の法的課題（まとめ）の順である。

## I インドネシアの憲法制度の発展

### 1. 植民地時代の法遺産——重層的な法構造

インドネシアの憲法制度は、過去の法の連続性からけっして無縁ではない。インドネシアにおける過去の法制度は現在の憲法状況に大きな影響を残している。インドネシアが現在行なっている法制度改革の方向が過去の非民主的な法体制の延長線上にあると考えると、過去からどのような法遺制を受け継いでいるかを理解することが、現代の民主化の課題の所在とその進展度合いを測る物差しとなろう。独立後から現在までのインドネシアの法制度上の混乱は、まさに植民地遺制からの解放の歴史、あるいはその克服過程として位置づけられるからである。スカルノ、スハルト両大統領が形成した1945年憲法下の権威主義的な憲法体制だけでなく、むしろそれ以前の植民地時代の統治構造のあり方にまで、現統治体制の課題の淵源を求めることができる。しかし、ここでは、インドネシア法制史を議論することを目的としていないので<sup>(11)</sup>、現行の憲法構造の側から、過去の法制度との連続的あるいは非連続的な部分をみることにする。

インドネシアの植民地時代の法制度遺産の最大のものは、いわゆる法の重層構造 (legal dualism または legal pluralism) に象徴される法制の仕組みであり、独立後もこれがそのまま受け継がれてきた。この重層構造は、インドネシアの社会的文化的構造のあり方に関わるものであり、多民族国家における国家統合と法のあり方を問う課題である。インドネシアでは「多様性の中の統一」(Bhinneka Tunggal Ika) が国家統合のスローガンとして利用されるが、これは、多民族、多宗教、多言語といった自然的社会的な条件が、蘭領インドの植民地期間の統治制度によっていっそう特色ある明らかな重層制度に発展したものである。重層構造とは簡単にみると、複数の異なった法システムが調和的に同時に存在することと理解されている<sup>(12)</sup>。インドネシアは、



オランダ宗主国の影響を受けて、大陸法系の基本法構造を採用し、これを現在も引き継いでいる。具体的に次のような点に示される。第1は、権力分散よりはむしろ権力集中的な単一制 (unitary system) を基本にした統治構造を採用している。これは植民地統治の前提となった集権的な法政策でもある。長期にわたり、オランダ国王の中央命令に依拠した統治法が支配命令の手段として使われたことにより、法による植民地支配が完成した。日本の植民地時代においても基本的な統治構造はそのまま踏襲された。

第2は、蘭領インドの統治にあたり、地理的条件により、直接統治と間接統治の二つの方式を採用し、それぞれに異なった法制度を適用した。この結果、オランダによる直接的な統治はジャワ島とマドウーラ島の地理範囲に限定され、オランダの植民地統治は、ジャワ中心主義あるいはジャワ島とマドウーラ島におけるヨーロッパ法の優先といった状況を生み出すことになった。他方、外島と呼ばれるジャワ島とマドウーラ島以外の間接統治の対象地域では、現地の法の適用、つまりアダット慣習法の適用が公式化され、法適用の重層構造が出来上がったのである。

第3は、インドネシアにさまざまな民族ないし人口グループが存在するが、蘭領インド統治の過程で、これを西欧人、東洋系アジア人、原地民の三つに区分けし、これらの異なった人口グループに対し、それぞれ異なった法を適用するという重層的な法構造を認めたことである。西欧人グループには、オランダ人を中心とする欧米人が含まれ、日本は当時オランダと友好通商条約を締結していたとの理由で、日本人もヨーロッパ人としての扱いを受けた。アラブ人、インド人および華僑は東洋系アジア人に含まれ、アダット法の適用から自由な立場に置かれた。むしろ第3グループのマレー系土着民からなる原地人には、もっぱらアダット法の適用だけが認められた。もちろん独立後のインドネシアでは、かような民法上の規定は削除されたものの、人口グループ別に、異なった法システムを適用したことによる影響は、インドネシア人へのアダット法の適用を公式化、固定化した。言い換えると、これは、アダット法以外の法システムからの排除をも意味しており、現地マレー人は

ヨーロッパ法適用の対象になれず、経済取引から排除されたことを意味している。異なった法適用を自由に選択できたのは、中国人華僑を含む第2の人口グループであった。これによって、異なった法システムが同時に存在しかつ適用される重層的な法構造が出来上がったのである。

このように、地理的、民族的な区別によって、重層的な法制度が公式化されて適用されてきた。この法システムは、長期間にわたり、地理的、民族的な区別に基づき固定化されたため、実質的意味の国家統合は未完状態のまま、独立後のインドネシアに引き継がれることになった。他方、国家統合レベルでは未完とはいえ、それぞれの地方、あるいは民族グループにおいては、その社会文化的条件に適合したばばらなアダット法が独自の発展を遂げることになった。これが、インドネシアの現代的な重層的な法構造である。これらの重層構造を背景に、宗教、人種、言語などで一定のまとまりをもった人口グループが、それぞれが異なった法文化社会を形成し、アダット法公式化の下で自らの法秩序と法規範を形成してきた。ところで、アダット法には一般的に公法と私法、民事と刑事、動産と不動産といった区別がないため、特にマレー系の民族にとっては、アダット法は憲法であり、刑法であり、取引法、家族法でもあり、法のすべてであったといえる。

## 2. 独立後の憲法制度の発展

独立後の民主政移行と憲法制度の関係は、独立時の1945年憲法制定に遡るが、その後政治的経済的混乱のなかで再植民地化から逃れるためには連邦制度を導入せざるを得なかった。しかし、その後、再び1945年憲法に復帰し、この憲法に基づき中央集権化を進める時代、さらに民主化運動を背景に1945年憲法が根底から覆される憲法改正の時期をむかえた。これらは、スカルノ大統領の時代、スハルト大統領の時代、さらにハビビ大統領以後の民主化の時代である。独立後に改正された憲法の動きからみると次の五つの段階を経てきている。(1)45年8月18日～49年1月27日(1945年憲法)、(2)49年12月27日～

50年8月17日(インドネシア連邦共和国暫定憲法), (3)50年8月17日~59年7月5日(1950年暫定憲法), (4)59年7月5日~99年(1945年憲法への復帰以降憲法改正まで), (5)99年~現在(第1次憲法改正~第4次憲法改正まで)である。

1945年憲法体制下において、前述のとおり、法は極端に政治化され、大統領1人に立法権、執行権、司法権、さらには軍の支配権限が集中した。立憲主義の建前どころか、むしろ近代的な憲法原理がまったく無視された外観的立憲主義であり、権力分立の原則はおろか司法権の独立さえも確保されなかった。国民主権原理によって付託された最高意思決定機関としての国民協議会でさえも、その被任命権者である大統領が行なう強権政治に正当性を与える道具と化したのである。また、本来国家の建国理念であるはずのパンチャシラでさえ、政治支配のイデオロギーとして乱用され、憲法の記述不足を補いかつ憲法解釈の指針を曲解する道具として利用されたのである。例えば、「パンチャシラ憲法学」と名づけることにより、自由な憲法解釈と学問的な憲法論議を封じ込め、禁止したのである。ちょうどわが国の国体概念の議論に共通するものがある。その上、1945年憲法は短文で曖昧な憲法規定が多く、このため無秩序な拡大解釈に道を開いた。人権保障規定が少ないためもあり、憲法は人権保障の砦にはなり得なかった。

このように抑制的な政党活動、歪んだ議会代表制度、国軍の過度の国政参加(シビリアン・コントロールの欠如と国軍の二重機能の是認)、過度の人権抑圧といった形で、歪んだ憲法制度が維持されてきた。普遍的で基本的な憲法原理である民主主義、権力分立、人権尊重といった近代的な立憲主義に基づく基本原則は無視されてきた。とはいえ、このような権威主義政治体制は1945年憲法によって法的に支持されてきた政治体制であったことに間違いない。

## II インドネシアの憲法制度改革

1945年憲法体制に対する民主化改革は、おおよそ国民協議会による決定、

個別法の制定改廃，さらに1945年憲法そのものへの改正をとおして実施されてきた。1945年憲法に対する改正は，これまで4回実施されている。第1次改正は99年10月19日，第2次改正は2000年8月18日，第3次改正は2001年11月9日，第4次改正は2002年8月10日である。ここでは，まず，国家政策にあたる国策大綱（GBHN 1999～2004年）における法制度改革の方向をみた上で，各憲法改正の内容を検討したい。

### 1. 国策大綱（GBHN）における法制度改革への政策と方向

GBHNの第2章「一般情勢」は，当時経済危機状況にあったインドネシアにとって最も重要だった経済回復よりも，大綱の冒頭により近い部分で法制度改革の必要性を強調している。法整備，執行機関，法的手法には発展の必要がある，しかし法執行機関の高潔さ，専門性，法意識などに不調和がみられ，法的安定性，法の優位性（supremasi hukum）を害しているのみならず，人権保障と法の関連では，暴力，差別，権利無視といった人権侵害がみられる，と断言する。第3章の「展望と課題」では，国家法制度の実現によって，法の優位，正義と真実に基づいた人権保障制度の確立が必要だとする（同章B5）。第4章の「政策の方向」でも，法律に関する記述は重視され，経済，政治，外交関係，国家行政，通信・情報・メディア，社会文化，地方開発，天然資源と環境保護の各部に先立って，冒頭に記されている。法制度改革の政策方向をみると，次のとおりである。

- (1)法の優位と国家法の確立のために，社会のあらゆる階層で法文化を発展させること
- (2)宗教法やアダット慣習法を認識尊重しつつ，植民地時代からの法遺産，法制度改革要求に不一致な差別的な国家法を刷新し，全体的に堅固な国家法を制度化すること
- (3)法の確実性，正義と真実，法の優位性，人権保障をいっそう保障するために体系的な法を確立すること

- (4)人権保障に関する国際条約の批准を促進すること
- (5)警察などについて、高潔さと法の執行機関としての専門性を向上させること
- (6)権力機関あるいはそのほかすべての影響から自立した自由な裁判制度を実現すること
- (7)国家の利益を損なわないかぎり、自由化時代の経済活動に対応した法制度を発展させること
- (8)KKN(汚職、癒着、ネポティズム)がなく、迅速、簡易、低費用で開放された裁判手続を発展させること
- (9)生活のあらゆる側面で人権の保護、尊重、確保をはかるとともに、人権への理解と意識を向上させること
- (10)未決の法律違反および人権違反問題に対して、裁判手続を終了させること

## 2. 第1次憲法改正

第1次憲法改正では、大統領の任期に関して重要な改正が行なわれた(第7条)。大統領および副大統領の任期が5年となり、再選は1回のみとなった。この結果、これまでの大統領のように無期限に任期の延長あるいは再選の繰返しができなくなった。大統領には国民議会(DPR)に対する法案提出権が与えられ、さらに、これまで大統領の専権事項とされてきた大使の任命、外国大使の接受、恩赦および刑の免除にあたっては、国民議会の意見に留意すること、赦免および復権にあたっては、最高裁判所の意見に留意すること、あるいは称号、勲章およびその他の榮譽賞授与は予め法定されるべきこと(以上、第13条、第14条)が規定された。

また、國務大臣の任免は、大統領が行なうこととされ、各國務大臣の行政上の担当事項についても、憲法が定める事項となった。

さらに、第1次憲法改正は、国民議会の法案制定権限とその過程について

規定する。これまで脆弱であった国民議会の法律制定能力を向上確保させるためである。このために、国民議会の法律制定権限の大原則をまず明定し、その上で、すべての法律案を大統領と国民議会の双方が審議し、双方の承認事項とした（第20条）。この結果、立法権限が国民議会に集中することになった。これまで政府規則、大統領令あるいは法律代行命令、執行府からの各種規則などが、国民議会の本来的な立法機能を侵害してきたためである。さらに、同一会期中に一度不承認とされた同一の法案を再度国民議会に上程できない場合（同第3項）の大統領による法律案の認証手続方法が規定されている（同第2項）。また、国民議会における議員立法への道も開かれることになった（第21条）。

以上のとおり、第1次の憲法改正の焦点は、これまで広範に認められかつ乱用されてきた大統領権限の縮小と国民議会の立法権限の復活に向けられたことがわかる。また、国務大臣との関連でも、これまで法律以下の事項を憲法事項に引き上げることにより、大統領に集中されてきた権限を制限し、国民議会への立法機能を向上させるための憲法改正が実施されたと理解できよう。

### 3. 第2次憲法改正

第2次憲法改正に関わる事項は、きわめて広範に及んでいる。第2次憲法改正は、地方行政あるいは分権化との関連で、ほぼ全面的な改正を行なっている。憲法の構成上、特徴的なのは国民議会の前の第4章に地方議会の章を置いていることである。共和制単一国家という大原則は修正せず、地方行政を州、県、市に分け、詳細は法定事項とした。この結果、別途、地方分権化に関する法律が1999年に制定されている。憲法が定めた地方自治原則とは、州、県、市の各政府は、自治の原則および協力義務関係に従い、行政事務を自ら管理執行し、このための地方議会設置を認めたものである（第18条第1項、第2項、第3項）。「法律によって中央政府の所轄と定められた行政事務

を除き、可能な限りの広範な自治を行う」(同第4項)とされている。地方議員は地方それぞれの総選挙で選出されることになり、州知事、県知事および市長も、民主的な方法によって地方が自ら選出することになった。

さらに、地方政府に与えられた独自の権限として、地方の規則を制定する権限が認められている(同第4項)。ただし、地方政府の組織および運営方法という基本的な事項は、法律に従うこととされている(第7項)。さらに、新規に追加された規定として、第18A条と第18B条がある。同A条は、「中央政府と州政府、県政府、および市政府の間の権限関係、または州、県、市間の権限関係は、地方の特色および多様性に配慮して、法律によりこれを定める」として、中央と地方政府の間の権限調整、あるいは地方政府間の権限調整に際しては、地方の特色と多様性に配慮することが示されている。これは、インドネシアの地方政府が、それぞれが多様で、まだ十分統合されておらず、拙速な地方自治制度の導入が逆に多くの混乱をもたらすことを予想させたためである。実際、アチェ、パプアなどの各地において、独立分離運動とこれに伴う紛争が多くみられた。他方、同B条は、特別あるいは特殊な地方政府の単位について、法定すべきことを定める(第1項)。さらに同第2項は、「国は、現存し、かつ社会の発展およびインドネシア共和国単一国家の原則に反しない限り、伝統的な慣習法社会の単位とその伝統的な諸権利を、法律により、認めかつ尊重する」として、慣習法を基礎にした既存の共同体社会とその伝統的諸権利への尊重を規定する。これは、分権化とともにただちに無防備状態に陥る村落レベルの弱小共同体に対する配慮を、前述の第18条Aだけでなく、再度強調して確認した規定とみることができる。

なお、第2次憲法改正は、国民議会の権限強化の内容にまで及んでいる。まず国民議会の議員の選出方法が総選挙によるべきこと(第19条第1項)、さらに国民議会の構成を法定事項にしたこと(同第2項)、議会の開催回数を年最低1回にしたこと(同第3項)がある。さらに、立法権限との関連で、大統領と国民議会双方の承認があるにもかかわらず、30日以内に大統領が法案を認証しない場合、これが法律として成立すべきことを定めている。こ

れにより、大統領の一存で法律の制定を手続き的に遅滞させることはできなくなる（第20条）。さらに、国民議会の権能の内容が、立法、予算、監督と明らかにされ（第20A条）、国民議会は、諸権能を実施するため、質問権、国政調査権、および意見表明の権利行使を認められることになった。さらに、議員の権利として、質問提出権、提案および意見表明権、および刑事免責特権を保証されることになり、この結果、国民議会の地位向上だけでなく、議員の地位も、政治活動の自由と刑事への免責特権確保の点で向上することになった。これは、同条第4項によって、「国民議会の権限および国民議会議員の権利に関する詳細な規定は、法律によりこれを定める」として、確認されている。また、法律の制定過程については、第22A条により、法定されることが予定されている。議員の地位に関連して、罷免の要件と方法が法定されている（第22B条）。

国家領域として、これまでの国際法上で確認されてきた群島国家原則に基づき国家領域を定め、領域の境界および諸権限を法律に定める旨が、第25E条によって明らかにされた。

さらに、国民と居住者に関して、第26条は、インドネシア国民と外国人居住者の概念を区別し、法律が適用されるべき旨を明らかにした。また、すべての国民に対して、国防努力に参加すべき権利と義務を認めている（第27条第3項）。人権関連では、まだまだ議論の途上にあるといえるが、既存の1945年の憲法規定はほぼすべて改正されている。というのも、1945年憲法の人権関連規定の数は少なく、内容的にもきわめて曖昧であり、法律の留保を付せられていた条項が多くあったためである。人権規定の制定にあたり、特に過去の民主化運動と人権侵害との関連で、人権への憲法保証の要求が強かったことがある。まず、第28A条は、すべての人に対して、生きる権利、生命および生存保持の権利を確認し、同B条は、合法的に家族を形成する権利と子孫を残す権利を認めている。同C条は、すべての人に対して、基本的な必要を満たし、自らを発展させる権利を有し、かつ生活の質の向上と人類の繁栄のため、教育を受け、科学技術、芸術および文化の恩恵にあずか



る権利を認めている。また、社会、民族および国家の発展のために集団で諸権利を守りかつ自らを増進させる権利を有するとしており、これは、いわゆる自然権としての抵抗権を認める趣旨と考えられる。さらに、同D条は、すべての人に対する法の前の平等、勤労の権利、すべての国民が行政において平等な機会を得る権利、さらに国民としての身分をもつ権利を保障する。

さらに、人権保障との関連で、すべての人に、信教の自由、職業選択の自由、国籍選択の自由、居住・移転の自由、信条の自由、思想および態度表明の自由を認めている（第28E条）。さらに同F条では、すべての人に自らの個性および社会環境の発展のために意思伝達し、あらゆる可能な手段をとおして、情報収集する権利、情報の取得、獲得、保有、加工、伝達する権利を認めている。これは、情報に対する権利であり、21世紀型の人権とも言うべき新しい権利ということができ、情報へのアクセスおよび取得の権利を、情報の利用者の側から定めるものである。同G条第1項は、自己、家族、名誉、尊厳、および権利が及ぶ所有物に対する権利、さらに第2項は、拷問からの自由、人間的な尊厳を傷つける行為からの自由、さらに政治的な非難に対する自由を定めている。さらに、同H条および同I条は、人間としての尊厳に関わる諸権利として、良好で健康的な生活環境を得る権利、平等かつ対等な処遇を受ける権利、社会保障を受ける権利、私有財産の保障、生きる権利、拷問からの自由の権利、思想および良心の自由、宗教的権利、奴隷的束縛からの自由、法の前の個人の権利、事後的な刑事法訴追からの自由などを規定する。同I条第5項は、「民主的法治国家の原則にふさわしい基本的人権を確立し保護するために、基本的人権の実現は、法律により保障し、規定し、法律の中に規定する」と人権保障の側面を強調する一方で、同J条は、「他人の基本的人権の尊重」さらに「公共の秩序を考慮した公平な要求に応えることを目的とした法律に定められた制限に従わなければならない」として、人権の制約原理としての法律の留保ないしは公共の秩序という人権制約のための憲法法理を採用している。

第2次憲法改正は、国の防衛および治安についても全面的な改正を行なっ

ている。すべての国民の国防および治安に対する参加の権利義務を定める（第30条第1項）とともに、国軍と警察の機能分離については、同第5項が別途法律で定めるとして規定する。特に、国軍と警察の権限関係、防衛と治安の努力に国民が参加する際の条件、および防衛と治安に関する諸事項については、法律事項とされており、これまで、国軍と警察の関係が不明確だった点が、これによって明らかにされることになる。ただし、問題は法律事項とされている点であり、シビリアン・コントロールの原則的採用までにいたっていない点である。

以上のように、第2次の憲法改正の重点は、主に、地方自治制度の確立、国民議会の地位の向上、人権保障制度の確立、および国軍の役割に向けられているといえよう。

#### 4. 第3次憲法改正

2001年11月に実施された第3次憲法改正では、国民主権原理が最高位にあることが再度確認され、これまで大統領への授権機関として強大な力をもってきた国民協議会（MPR）の役割の明確化、国民議会（DPR）の立法権限の拡大、大統領と副大統領の権限縮小と直接選挙制の導入、さらに憲法裁判所の設置、司法権の独立、最高会計検査院の独立性確保、地方議会の役割の明確化が規定されることになった。また、大統領の汚職、賄賂が罷免事由にあたる欠格条項が規定され、大統領および副大統領の弾劾手続も明らかにされた。これらは、先進国の立憲主義の立場からみれば、当然の一般原則にみえるであろうが、これまでのインドネシアの三権分立が確立されておらず、司法府が行政から独立していない統治構造、あるいは軍と政治が公式的にも一体化していた政治構造からみると、まさに注目すべき改革であるといえる。

第3次の憲法改正は、統治構造上の重大な事項に及んでいる。これは第3次憲法改正が、これまでの第1次および第2次の憲法改正よりもさらに根本的な部分の法変革にまで達したといえるものである。まずは、今回の憲法

改正によって、主権は憲法に従い行使されるとの原則を明示した（第1条第1項）ことがある。これまでは、無条件に国家の最高意思決定機関として国民を代表する最高機関が国民協議会として理解されてきたのだが、国民主権を明確に打ち出し、法のルールに基づき国民協議会が権限行使を行なうべき旨が確認された。これまでの国民協議会の位置づけと最高意思決定機関という点で形式上の変化はみられないものの、国民の主権を形式的に代位する国民協議会から徐々に国民を代表する機関へと変質を遂げつつあるといえよう<sup>(13)</sup>。国民主権原理の明定とともにインドネシア国が法治国家であるという当然の原則を明らかにした点に大きな意義がある。

この結果、これは、国民協議会の憲法上の位置づけが修正されることになった。つまり、これまで国民協議会の機能は、「憲法を制定し、国策大綱を決定する」とだけ粗雑に定められていたのが、改正後には、「国民協議会には憲法を制定し改正する権限がある」（第3条第1項）、「大統領（副大統領）を就任させること」、および「任期中の大統領（副大統領）を憲法に基づき解任することができる」として、国民協議会の権限が個別に明らかにされた（同第3項、第4項）。特に、スハルト大統領の追放で憲法手続き上問題になっていた大統領の罷免に関する手続きおよび権限の所在は第6条の国民協議会の選出権限から解釈上抽出していたのであり、憲法規定上の根拠は曖昧のままであった。

第1次憲法改正に引きつづき、大統領の権限が縮小された。第6条の大統領の資格要件あるいは選出の方法が全面的に改正されることになった。大統領の存続要件として生来のインドネシア市民という要件が、今回の改正で大統領および副大統領双方の成立要件となった。つまり、大統領の立候補段階においてインドネシア人国籍が要求されることになった。また、大統領の任期中の辞任事由だけが規定されていたが、立候補段階における要件も法定化された（第6条第3項）。次に、第6A条によって新設された大統領と副大統領の直接選挙制がある。まず総選挙の前に政党あるいは連合した政党からの立候補に基づき、総選挙期間中に全投票の50%以上、さらに過半数の州に

において20%以上の票を獲得することが必要である。詳細な手続きについては、法律の制定が予定されている。

さらに、大統領および副大統領の地位資格に関して、第7条の2回以上の再任禁止に関する第1次憲法改正に加えて、第7A条、第7B条および第7C条が追加された。特にこれまで、憲法上、大統領の弾劾手続が制定されていなかったことがあり、今回の改正で憲法の規定によって、罷免手続が明確化されたことになる。大統領（副大統領）の罷免について、国家への裏切り、腐敗、賄賂、その他の犯罪行為、もしくは道徳的に不適切な行為または大統領（副大統領）の地位にふさわしくない行為があった場合、国民議会の申入れにより、国民協議会が罷免手続を実施することになる（第7A条）。さらに、国民議会が国民協議会に対して罷免手続を申し入れるにあたり、上に述べたような一定の事由がある場合には、まず現憲法が予定する憲法裁判所において、調査、審問、決定などの弾劾手続を行なうことになる。ただし、憲法裁判所に弾劾手続を申し入れる場合、国民議会の総会に全議員の3分の2が出席し、さらにその出席議員の3分の2以上の可決が必要である。憲法裁判所には、申し出を受理した日から90日以内に、調査、審問、および公正な決定を行なうことが義務づけられている。憲法裁判所は、大統領（副大統領）の行為が上記の一定の事由に該当し、かつ法律違反があったかどうかの決定を行なう。国民議会は、憲法裁判所から決定を受けた場合、国民協議会に対し、大統領（副大統領）の弾劾を申し入れるための総会を開催する。国民協議会はその申入れを受けてから遅くとも90日以内に決定のための会議を開催しなければならない。この後、国民協議会は、総会において、大統領（副大統領）が説明を行なった後に、全議員の4分の3以上の出席で、その3分の2以上の同意を得て、大統領（副大統領）弾劾提案の採否を決定できる（以上、第7B条）。なお、大統領による国民議会の解散権は認められていない（第7C条）。

さらに、大統領が罷免または辞任した場合、副大統領が大統領職の残余期間を勤める旨の規定が明らかにされた。副大統領が不在の場合の選出方法も

明らかにされている（第8条）。さらに、これまで国際条約の締結権は国民議会の同意を得て大統領が行なうと粗く規定されていたが、第3次憲法改正によって、人々の生活に強度な基本的影響を与える場合、つまり、国家への財政的負担、法律の制定改正を伴う場合には、国民議会の承認事項とされた（第11条）。さらに、国の省組織を形成、変更、消滅する場合、行政組織法によるものとされ、行政組織を法律によって明確化する方向が示された（第17条）。

第2次憲法改正で採用された地方自治に関して、第3次憲法改正によって新設された第7章Aにより、地方議会の設置が新設された。ただし、地方議会の選挙による議員の選出方法、各州の議員数は同じであり、しかも国民議會議員数の3倍以内であること、会議召集は最低年1回、地方議会の組織構成の詳細は、個別の法律によるものとされている（第22C条）。

また、国民議会および地方議会との関連で、総選挙の実施方法（第22E条）と財政法案の承認手続が明らかにされ、条文も整理された（第23条）。租税法律主義が第23A条によって確認され、これまで存在した会計検査院については、既存の財政の章から分離されて独立の第8章Aに規定された。自由で独立の組織として会計検査院は、調査権能を強化され、その検査報告は国民議会、地方議会において報告されることになった（同条）。国民議会から選出された会計検査院の委員は形式的には大統領から任命される（第23F条）。

地方自治との関連で、第22D条は、中央政府と地方政府の関係、地方の形成、拡大、合併に関する事柄、天然資源・経済資源の管理および中央地方政府間の財政均衡について法案提出権を認める一方、地方自治に関する法案等の議論への参加、地方自治法の実施に対する監視を明らかにした。さらに、第7章Bが新設され、中央および地方議会の総選挙について原則を規定した。

特に司法権との関連で、多数の条文が追加された。最高裁判所法の改正はすでに行なわれてきたが、第3次憲法改正で、司法権の独立はなおも憲法上

宣言されていない。「司法府は、法律と正義を実施するために、正義を実施する自由がある」と規定するにとどまっている。ただし、「司法権は、最高裁判所とその下位の司法機関である普通裁判所、宗教裁判所、軍事裁判所および行政裁判所、ならびに憲法裁判所が行使する」、また詳細は別途法律の定めによる（第24条第1項、第2項）として、司法権の行使が最高裁判所をはじめとする裁判機関による点だけを消極的に明らかにする。さらに、第24C条が憲法裁判所について、規定する。第一審であるとともに最終審であり、最終的な違憲審査判断を行なう。憲法に関わる法律を審査するとされており、抽象的な違憲審査権を前提にしているものと理解できよう。憲法によって権限を与えられた国家機関に関する紛争を解決し、政党の解散について決定を行ない、総選挙結果に関する紛争を解決する（第24C条第1項）。また大統領（副大統領）の権限違反に関する国民議会の意見に対して決定を行なう権限を有する（同第2項）。憲法裁判所の構成は9人、憲法上の裁判官であり大統領から認証される。このうち、最高裁判所と国民議会からはそれぞれ3名、さらに残りの3名は大統領が指名する（第3項）。また、憲法裁判所の裁判長および副裁判長の選任は互選による（第4項）。各裁判官には、高潔な人格と公正が要求され、他の高官職との兼職が禁止されている（第5項）。

以上のように、第3次憲法改正は、これまでの2回の憲法改正に比べいくつかの特色をもっている。大きな点として、国民協議会の地位が相対的に低下した点である。同時に国民議会の役割が立法権限を中心に強化されている。さらに、大統領の権限発動には、これまでの憲法改正以上に歯止めがかけられており、また直接選挙制も採用された。さらに、汚職や賄賂といった場合にも、憲法裁判所において弾劾手続を開始できる。さらに地方自治のための地方議会の権限を明らかにするだけでなく、中央政府に対する地方議会の権限を規定した部分はきわめて先進的である。ただし、司法権の独立原則の欠如は、インドネシアの裁判制度への国民の信頼を失墜させてきた最大の原因であるが、この改正によって、司法行政の独立は明らかにされたものの、

司法権の独立性の確保までは達していないといえる。さらに憲法裁判所が設置されたことにより、違憲審査を行なうことと国家機関間の権限紛争解決を行なうことが可能になったといえる。

#### 5. 第4次憲法改正

第4次憲法改正では、大統領の直接選挙制などの議論が過熱していたが、統治構造に関する改正は比較的少なく、むしろ最高諮問会議（DPA）の廃止、教育文化、国家経済・社会福祉が取り上げられている。主な内容は次のとおりである。

国民協議会、国民議会および地方議会の議員は普通選挙によって直接選出されることが明言された（第2条(1)）。しかし、詳細な内容は法律の制定によるとされている。第8条は、大統領および副大統領が共に死亡、辞任、罷免あるいは執務不能になった場合、外務大臣、内務大臣、国防大臣が大統領の執務を行なうとして、大統領が欠けた場合の空白を埋める内容が規定されている。第11条は外国と和解、契約を行なう場合に、国民議会の同意が必要とされるとし、第16条は、大統領の諮問機関を、法律に基づき、設置できると規定した。最高諮問会議の制度の必要性そのものがこれまで問題視されてきたこともあり、DPAは廃止された。その他の規定は、教育文化や国家経済・社会福祉に対しても、憲法が積極的に社会文化分野に関与することになったことの証として理解できよう。

#### 6. その他関連する国民協議会決定と法律

1945年憲法への4回の改正をとおして、主に統治構造に関わる改正内容を検討してきた。憲法改正を実施するにあたり、法律よりも上位に位置する国民協議会決定によって政策的な方向づけが示されている。また、憲法改正は、憲法自体の改正だけでなく、個々の法律の制定改廃、政府規則の制定改

廃，その他規則類や地方規則の制定改廃によって支援されている。のみならず，長期独裁政権の崩壊は統治構造関連だけでなく，経済社会の多くの分野にも影響を与えている。次に，注目される主な憲法関連の国民協議会決定を表にしておきたい（表2。ただし括弧内の説明は法令の内容を示す）。

表2 民主化移行期の国民協議会決定リスト（1998～2001年）

- ・国民協議会決定 1998年第7号（MPRの内規改正）
- ・国民協議会決定 1998年第8号（憲法改正のための国民投票）
- ・国民協議会決定 1998年第9号（国策大綱の破棄について）
- ・国民協議会決定 1998年第11号（汚職，癒着，ネポチズムのない清廉な政府）
- ・国民協議会決定 1998年第12号（大統領の非常大権の破棄）
- ・国民協議会決定 1998年第13号（正副大統領の任期制限）
- ・国民協議会決定 1998年第14号（総選挙規定の改正・追加）
- ・国民協議会決定 1998年第15号（地方自治と中央地方財政の均衡）
- ・国民協議会決定 1998年第17号（基本的人権）
- ・国民協議会決定 1998年第18号（パンチャシラ講習義務づけ廃止）
- ・国民協議会決定 1999年第1号（MPRの内規改正）
- ・国民協議会決定 1999年第2号（MPRの内規改正）
- ・国民協議会決定 1999年第3号（ハビビ大統領の責務）
- ・国民協議会決定 1999年第4号（1999/2004の国策大綱）
- ・国民協議会決定 1999年第5号（東チモールの住民投票）
- ・国民協議会決定 1999年第6号（大統領，副大統領の立候補，選挙手続き）
- ・国民協議会決定 1999年第7号（大統領の任命）
- ・国民協議会決定 1999年第8号（副大統領の任命）
- ・国民協議会決定 1999年第9号（憲法改正のためのMPR作業部会任務）
- ・国民協議会決定 2000年第1号（MPRの内規改正）
- ・国民協議会決定 2000年第2号（MPRの内規改正）
- ・国民協議会決定 2000年第3号（法源および法規体系）
- ・国民協議会決定 2000年第4号（地方自治実施政策勧告）
- ・国民協議会決定 2000年第5号（国民の統一と単一性強化）
- ・国民協議会決定 2000年第6号（国軍と国家警察の分離）
- ・国民協議会決定 2000年第7号（国軍の役割と国家警察の役割）
- ・国民協議会決定 2000年第9号（憲法改正準備のためのMPR作業部会）
- ・国民協議会決定 2001年第1号（大統領布告に対するMPRの態度）



- ・国民協議会決定 2001年 第2号 (ワヒド大統領の責務)
- ・国民協議会決定 2001年 第3号 (メガワティ副大統領の大統領としての決定)
- ・国民協議会決定 2001年 第4号 (副大統領の任命)

## まとめ

現在、第4次憲法改正を終えた段階において、国内ではその後の憲法議論があったものの、2004年の総選挙を控え、中断されてしまった。これまでの憲法改正を全体的にみた場合、次の特徴点を指摘できよう。

第1は、これまでの権威主義体制に対する歯止めである。国民からの反発があり、民主化運動がこれを支えてきたこと、さらにこれが憲法改正の原動力となったことがある。このため、憲法は、きわめて理想主義的な理念に近づき、執行府への再度の権力集中を防止している。国民主権、法治国家という大原則が宣言されている。また、特に大統領および副大統領の直接選挙制が採用され、これまでになく進歩的な憲法であるといえる。特に過去の大統領への権力集中を再発防止するための手立てがより綿密に行なわれている。再任制限はもちろん、弾劾手続、資格要件、副大統領制、議会の解散権などさまざまな手法が取り入れられている。インドネシアにおいてはあらゆる政治変動に軍の影響があると言われてきたが、文民統制（シビリアン・コントロール）の浸透に向けての兆しが見えつつある。

第2は、最高意思決定機関としての国民協議会の憲法上の地位と国民議会の権限が明らかにされたことである。国民議会の立法権限を強化し、あるいは大統領（副大統領）に対する弾劾手続の採用、さらに議員の選出方法の改正、政党活動の自由、さらに議員の地位を不逮捕特権などによって補強している。大統領との関係では、大統領側に国民議会の解散権がないことが明らかにされた。三権分立原則はまだ明言されていないが、国家機関間の分権化方向が明らかに示されている。中央レベルの国家機関における分権化だけな

く、中央と地方の関係における分権化が推進され、地方自治制度の定着が期待されている。しかし、最近のメガワティ政権の下では、地方分権に慎重な態度もとられている。政治的な分権化だけでなく、経済的な分権化の達成も困難な課題の一つとされている。国民の政治参加といった点では、大統領、副大統領、地方議会の議員などの選出に直接選挙制が採用された。きわめて注目すべき進展ともいえるが、候補者の選出方法をめぐって政党からの選出候補とすべきかなどの問題が残されている。

第3は、司法権の独立がかなり形式上にも整備されてきたことである。特にインドネシアにとって、法に対する信頼確立の点からも司法権の独立が大きな課題であった。三審制は採用されてきたが、行政機関の下に裁判所や検察などすべての司法機能が集中してきたことがあり、司法の独立からはほど遠いものであった。1974年に最高裁判所法が制定されたものの、司法権の独立は保証されなかった。法の解釈は恣意的となり、汚職や賄賂の温床となってきた。今回の憲法改正によって、裁判への国民的な信頼が増大することが期待される。司法行政は、すべて最高裁判所に一元化して任せられることになった。ただし、裁判官倫理などの議論も行なわれているが、裁判官の身分保障までにいたっていない。なお、注目されるのは、新設の憲法裁判所の役割である。抽象的な違憲審査権限をもつだけでなく、大統領の弾劾判断も行なうことができる。多くのアジア諸国が汚職賄賂に関して弾劾手続を整備しつつあることは共通の現象であり、第三者機関に法的な判断を付託する傾向の現れといえよう。

第4は、人権保障であるが、これまで曖昧かつ不十分だった人権規定が大きく改正された。インドネシアでは、アチェ問題、チモール問題、パプアの問題、あるいは華僑に対する政治的圧迫などで、多くの拷問事件や虐殺事件が繰返し行なわれてきた。人権蹂躪には大きな国民的関心が向けられてきた。国家人権委員会、オンブズマン制度といった国家機関が、政治権力の乱用から人権保障を監視するために設置された。憲法改正で人権の内容も、表現の自由、刑事手続き上の人権、治安維持法からの自由、さらに政治活動の自由

など、広範かつ詳細に認められることになった。ただし、国民主権概念との関連での国民協議会の権限見直し、人権保障規定の実効性、地方議会への住民参加制度など、まだ多くの課題を残している。

これからのインドネシアの法的課題は、民主的な統治構造および人権保障制度的にもかなり整備しつつあるのだから、今後いかに実効性を高めて実現するかが重要な課題となるであろう。総選挙、地方分権、人権保障など、どれをとっても民主的な運営にはさまざまな困難とコストが必要とされる。しかしながら、自由化あるいは民主化した政治体制にとっての後戻りも、まったくありえないことではない。民主的な憲法統治原理の下での新たな国家運営が期待されている。しかし、民主化を実質的に実現し、これを国全体で根づかせるにあたり、やはりインドネシアの法の重層構造が再び問題となる。アダット慣習法は、法文化に深く根ざし、法意識を形成し、社会規範として「生きた法」の地位を確立しているためである。しかしながら、アダット法にも大きな欠陥がある。同じ部族、限られた地域内においては、きわめて有効に機能するのだが、現代的な人権問題や社会問題、あるいは当該地域を越えた経済取引や刑事問題にはただちに対応できないことである。新しい憲法上の権利義務関係が既存のアダット法に徐々に代わる長期的な方向は明らかであるものの、民主化の定着あるいは根づきとの関連で、時間的な経過と法の社会への浸透度合（法の社会化）はまったく予想がつかないと言わざるをえない。

注1) Geoffrey Pridham, ed., *Transitions to Democracy*, Dartmouth, 1995. 本書は、南ヨーロッパ、ラテンアメリカ、東ヨーロッパ諸国の民主化への移行に関わる課題あるいは民主化の根づきあるいは定着（rooting または consolidation）に関わる問題点といった意識で、同書をまとめている。

(2) 市販の法令集によると、1997年以降の年次別の法令の制定改廃状況は次のとおりである（法律、政府規則、大統領決定、大統領通告の四つを含む）。97年 227本、98年 140本、99年 348本、2000年 383本、2001年 240本（ただし、大統領通告を除く）。2002年では、市販の法令集がまだ出版され

- ていないが、内閣官房の資料では、法律が32本、政府規則62本が制定された。
- (3) Muchtar Rosyidi, *Penuntun Perundangan-undangan Negara Republik Indonesia*, UI Press, 1987.
  - (4) 拙稿参照「インドネシアの法の近代化と多元構造」(『黒木三郎先生還暦記念論文集：アジア社会の民族慣習と近代化政策』敬文堂, 1992年) 265-288ページ。
  - (5) 拙稿「インドネシアの憲法制度」(作本直行編『アジア諸国の憲法制度』アジア経済研究所, 1996年); 拙稿「インドネシアの民主化と法」(作本直行編『アジアの民主化と法』アジア経済研究所, 1997年) 参照。なお、安田信之『東南アジア法』日本評論社, 2000年参照。
  - (6) アジアの権威主義体制に関する資料は多く、内容も多岐にわたっている。“The Gaullist System in Asia” (W. A. Jeyaratnam, Macmillan, 1980) は、ドゴール体制との対照で、アジア諸国の権威主義を検討する。吉田勝次『アジアの開発独裁と民主主義』(日本評論社, 2000年) は韓国、台湾を中心に検討を行なう。鈴木祐司著『東南アジアの危機の構造』(勁草書房, 1982年) は、比較的初期にアジア諸国における開発独裁の現象を指摘した。
  - (7) これは、諸外国から対インドネシアに行なわれる法整備支援についても該当する。先進的な法を表面的に移植すること自体が目的ではなく、民主的な国家建設確立のための法的基礎を根づかせることが優先されるべきであろう。
  - (8) UUD's 45 Setelah Amandemen Kedua Tahun 2000, GBHN1999-2004, Pustaka Setia, 1999.
  - (9) インドネシア大学法学部ヒマワシ教授は、2001年9月に面会の際、インドネシア憲法の全面的な改正は、インドネシアの建国理念あるいはインドネシアのエトスにまで関わるので、安易に行なうべきでないと主張された。
  - (10) 佐藤百合編『民主化時代のインドネシア』2002年; インドネシア関連各種トピックレポート; 佐藤百合編『インドネシア資料データ集』2001年; 各年『アジア動向年報』(以上、アジア経済研究所) 参照。特に、『インドネシア資料データ集』は、第1次、第2次の憲法改正訳文を掲載し、資料7-5はこのスハルトからメガワティに至る時期の政治経済年表を掲載する。
  - (11) M. B. Hooker, *Concise Legal History of Southeast Asia* 参照。A. D. A. Angelino, *Colonial Policy II*, University of Chicago Press, 1931 参照。
  - (12) 千葉正士『アジア法の多元的構造』成文堂, 1998年他および拙稿「インドネシアの法の近代化と多元構造」(前出) 参照。
  - (13) 拙稿参照。 *The Rule of Law in Indonesia*, IDE-Asian Law Series, No. 20, アジア経済研究所, 2002年。