

第7章

インドネシアにおける司法改革

——ポスト・スハルト期における司法権および裁判所の課題——

はじめに

1998年5月にスハルト大統領が辞任して以降、インドネシアは司法制度の大幅な変更に着手した。インドネシアにおいては、スハルト体制における汚職、癒着および縁故主義、法治国原則の軽視等が、深刻な経済危機およびその後の政治危機を招いたとして、経済、政治および法律などの分野においてスハルト体制を清算する改革が行なわれた。司法改革もその一つであり、その内容および過程は、これらの問題と密接な関係を有している。

インドネシアの現在の司法改革は、「司法権改革」および「裁判所改革」という二つの側面からとらえることができる。前者は、統治権の枠組み内における司法権と大統領および国会との関係に関するものである。また後者は、司法権内部、すなわち裁判官および裁判制度に関する改革である。そこで、本稿はこの2側面にそって司法改革の実例を考察する。

以下、司法改革の課題を歴史的およびスハルト後の「法改革」との関連において定置する（第I節）。そして、事例として、統治機構における司法権の独立およびその反作用ともいえる司法権に対する国会の統制（第II節）、スハルト辞任以降、前体制の汚職事件裁判に顕著であった裁判官の保守性への批判および裁判官への監視制度の必要性（第III節）、そして、既存の裁判制度以外の紛争処理制度の多様化（第IV節）を考察する。

I インドネシア司法の歴史および改革全体における 司法改革の位置

1. 歴史的背景

インドネシア現代史における司法権の主要な問題は、突出する行政権に対しても、また、立法権に対しても従属的・周辺的な位置に置かれていたことである。

独立後、多くの植民地法を継承していた法制度⁽¹⁾は、反欧米を標榜するスカルノ体制（1959～65年）においては「植民地主義的」と批判された。そしてスカルノは「法律家とともに革命を行なうことはできない。……われわれは理論に基づき革命を行なうことはできない。……革命は予想不可能であり、革命は明日を拒否する」⁽²⁾というように、実証的合法性よりも制約から自由な「革命法」を主張した。そのため、同体制下の司法権基本法（1964年法律第19号）第19条は「革命、国家および民族の尊厳または非常に差し迫った社会の利益のために、大統領は裁判所の問題に関与または介入することができる」と定め、司法の独立を否定した⁽³⁾。

1966年に権力を掌握したスハルトは、スカルノ体制における憲法およびパンチャシラ（独立5原則）からの逸脱を非難し、法治国原則を回復するとした⁽⁴⁾。そのため、スハルト体制初期、独立した司法の確立は主要問題となった。しかし、新司法権基本法の制定過程において、司法の独立は不完全なものとなった。その理由は、第1に政治的要因として、70年までに国軍内外の共産党およびスカルノ支持勢力の排除は完了し、スハルトおよびその支持基盤である陸軍がその正統性確保のために市民との連帯または公的法システムに依存する必要性の減少していたこと。第2に、裁判官には、司法の独立は官僚機構内における地位の向上を意味するが、同時に司法省などの関連機

関の地位低下も意味していたことである。他方、主として中間層など司法の独立を支持する勢力は、地位低下に反対する他の官僚を牽制するほどの実質的影響力を有していなかった。また、官僚機構内での地位向上を狙う裁判官と、法的確実性を求める中間層では、司法の独立への目的は一致していなかった。第3に法制度的要因として、大陸法圏のオランダ法の影響下で、議会制定法への実質的司法審査という考え方の弱かったことである。

結局、1970年に制定された法律1970年第14号（以下、司法権基本法）は、旧司法権基本法第19条にあたる条文を廃止した。ただし、最高裁判所は独立した組織、行政および財政を有すると定めたものの（第11条第2項）、下級裁判所は組織、行政および財政上、所管各省（普通裁判所および行政裁判所は司法省、宗教裁判所は宗教省、軍事裁判所は国防省）の管轄下にあるとされ、最高裁判所の下級裁判所への権限は法的・技術的監督に限定された。また、司法審査権も、最高裁判所は法律より下位の法令が上位法令に抵触する場合、その無効を宣言できるとどまった（第26条第1項）。

司法権基本法制定以降も、権力へのアクセスを欠く中間層による民主的法治原則への要求は継続した。しかし、裁判官は、基本法の定める限定的な司法審査さえも躊躇し、行政の裁量を広く認める司法消極主義をとる傾向にあった。もっとも、ごく少数の例において、裁判官は恣意的な行政決定を制限し、実質的な司法審査権を行使する趣旨の判決を行なった。しかし、ほとんどは破棄審または再審段階において覆されている⁽⁵⁾。

さらに、裁判所における汚職の蔓延と低い裁判官の能力、一般人にとって権威的であり高コストおよび煩雑な手続を要する裁判手続、また、特にジャワの伝統的に争訟を避ける傾向は、裁判手続の利用を躊躇させ、裁判官の地位低下の原因となってきた⁽⁶⁾。

2. 「法改革」との関連

1998年のスハルト大統領辞任以降の法改革に関する見方は、また、司法改

革の方向にも影響を与えている。

インドネシアは独立当初より植民地法の取扱いおよび、法体制の一元化を課題としており、1958年には、首相直轄の国民法育成庁⁽⁷⁾が設置され、植民地法にインドネシア独自の法体制を置き替える公的取組みが始まった。

しかし、この種の過去の法改革に対する評価の一つは、結局、過去の諸立法は抑圧的な権力に益するためにすぎなかったとする。この立場は、経済分野における法改革の一定の成果についても、経済自由化の側面に特化され、またそれさえも歪曲され腐敗した政策により覆されたと批判する⁽⁸⁾。

このような立場は、現在の法改革においては抑圧的諸制度、またはその制度下における歪んだ経済体制の是正が必要であるとする。また、スハルト体制後の法改革は、単なる規則の改正または制定の手段と認識されたり、国際通貨基金の求める自由市場経済のためだけに利用されるべきでないとする。すなわち、法改革はスハルト体制への反省および問題点の把握に立脚した改革として、代表制、司法の独立、信頼できる官僚制、強固で参加のある市民社会、民主的分権（広範な地方分権も含む）へ向けた改革が必要であるとする⁽⁹⁾。したがって、権力抑制機能を果たせる司法の独立は、法改革の核心の一つである。

他方、法改革に関する別の立場は、前体制による法改革の成果を否定的にとらえる点に共通するが、その力点および解釈を異にする⁽¹⁰⁾。すなわち、「流畅さを欠くインドネシアの法の発展」について、1945年憲法に含まれる要因（特に、国軍の二重機能に基づく政治参加⁽¹¹⁾を可能にするような規定および自由主義経済と対立し得る第33条の規定⁽¹²⁾）、および解消困難な官僚機構内の競争という構造的「欠陥」が、主としてスハルト体制後期の継続的な法改革の失敗を説明するとしている⁽¹³⁾。また、スハルト体制後も「欠陥」のある構造の変革は困難であろうとする⁽¹⁴⁾。そして、現在の法改革も「……次のIMF融資の支払いを獲得すること以上のインドネシアの利益とは見なされ

この認識に立つならば、司法の独立は重要ではあるが、法改革実現の鍵ではない⁽¹⁵⁾。むしろ、蔓延する裁判腐敗のために、司法の独立には慎重な対応を必要とする。裁判汚職は、腐敗裁判官追放の要求にも結びつくが、差し迫った必要に即応できるものではない⁽¹⁶⁾。そして、法改革の当面の目的である経済問題を中心に急増する紛争の迅速な解決必要性和裁判不信のジレンマは、裁判手続をバイパスする別の紛争解決手続の整備を促す⁽¹⁷⁾。

以上の法改革に関する異なる立場からの、司法改革に関する異なる結論は、インドネシアで進む司法改革の相互に矛盾する可能性をもつ二つの側面を示唆している。すなわち、よい統治および市民社会の実現には、権力抑制を可能とする独立した司法への改革が必要とされている。しかし、経済の迅速な回復、および急増する紛争に対応するためには、公正かつ専門的な司法の確立を待つ余裕はなく、むしろ既存の裁判手続および裁判官への監視を強めつつ、別の専門的、迅速な紛争処理制度のための改革が必要とされるのである。

II 司法権改革

1. 1970年司法権基本法改正と司法の独立

インドネシアの司法権は統治機構内、特に行政権に対し常に従属的地位にあった。したがって、司法改革においては、過剰な行政権の強さを抑制するための、立法権および司法権の強化が課題となった。

司法権の従属的地位の是正は、まず統治機構内における司法の独立の問題としての側面を有する。特に1970年司法権基本法改正に関係する。

スハルト大統領辞任をうけ1998年11月に開催された国民協議会特別会は、「国家の安全および正常化のための国家開発改革の基本に関する決定」（国民協議会決定1998年第10号）を定めた。そして、同決定は法分野における改革

の一つとして、ハビビ大統領（当時）へ行政権からの司法権機能の分離を明確にすることを命じた。同決定はその理由を、行政権による裁判所の管理は、統治担当者による裁判過程への介入および行政との癒着などの否定的慣行を助長する契機になっているからであるとした。

国民協議会決定1998年第10号をうけ、国会は1999年8月31日「司法権の基本規則に関する1970年法律第14号の改正に関する1999年法律第35号」（以下、司法権基本法改正法）を制定した。同法律前文は「司法権は独立した権力であり、したがって自立し、また政府の権力から分離された司法権を実現するために、行政権と司法的機能のあいだの明確な分離を行なう必要」があるとした。そして、1970年司法権基本法第11条の「(1)第10条第1項の規定する裁判機関⁽¹⁸⁾は、組織、行政および財政上、該当する主管省庁の下にある、(2)最高裁は独自の組織、行政および財政を有する」（下線——引用者）と定める旧規定を、「(1)第10条第1項の規定する裁判機関は、組織、行政および財政上、最高裁判所の下にある。(2)各管轄範囲の裁判所について第1項の定める組織、行政および財政に関する規定は、各管轄範囲の裁判所に個別の法律によりさらに定める」（下線——引用者）と改正した。さらに第11A条として「(1)第11条第1項の定める組織、行政および財政上の移管は、本法律施行後最長5年間で段階的に実施する。(2)宗教裁判所の組織、行政および財政上の移管は、第1項の規定にかかわらず、その期限を定めない。(3)第1項の規定する段階的移管の方法に関する規定は、大統領決定によりこれを定める」規定を追加した。

下級裁判所行政すべてを最高裁判所へ移管する司法権基本法改正法は、官僚機構内競争という側面においては、裁判官の地位を他の官僚機構、特に司法省に比較して向上させ、特別な地位を付与する契機となる。また、インドネシアの立法手続上、各省庁による法令案策定を調整する業務は、事実上、国家官房法令部（日本の内閣法制局に相当）により行なわれている。したがって、司法省は下級裁判所の人事、行政および財政への管轄を手放すならば、その業務は法令に関する事務的事項に限定される。司法権基本法改正法にと

もなう司法省の役割の変化は、1999年の第7回総選挙の結果成立したワヒド大統領内閣による省庁再編における、司法省の名称変更にも反映されている。司法 (Kehakiman) 省の名称は、裁判官 (hakim) に関する事項を主管する省庁を意味しているが、省庁再編の結果、法務法令 (Hukum dan perundang-undangan) 省となった。

法務法令相は、このことについて「法務法令省を法センター」とし、「法務法令省は、法令準備の役割を担い、今まで生じているような法令の重複をなくす」と述べ、また「……国家官房の役割を縮小し、国家官房担当国務相の管轄していた業務の一部は法務法令省に移管し得る」⁽¹⁹⁾ とした。したがって、法務法令相によると、司法権基本法改正法および省庁再編は、司法省は裁判所の管轄を手放し、国家官房法令局から立法案調整の管轄を獲得することを意味していた。

ただし、これらの権限移管は順調に進んではいない。司法権基本法改正法は、普通裁判所、行政裁判所および軍事裁判所については5年間、宗教裁判所に関しては無期限の移行期間を設定した(第11条第2項)。しかし、司法省は、裁判所を管轄する普通・行政裁判総局の業務および職員の最高裁判所への異動について具体的作業に着手していない。また、その後の省庁再々編において、法務法令省の名称は再び司法省に戻り、さらに短期間存在した人権省を統合し現在は司法人権省となっている。

裁判所に関する移管の遅れは、司法人権省と最高裁判所の官僚機構間の対立に加え、司法改革をめぐる政治的背景もある。法律扶助 NGO のスタッフは、裁判所からの汚職の除去、裁判の公正化などの改革に熱心なのは司法人権相であり、最高裁判所は、司法の独立以外の司法改革については熱心ではなく、したがって政治的には、司法改革を進めるため裁判所は司法人権省の管轄にあることが望ましいと答えている⁽²⁰⁾。

ところで、司法審査権は、司法の独立とならび、1945年憲法に内在する行政権の突出を抑制するために必要な制度として、常に議論の対象となってきた。しかし、現在にいたるまで、司法審査権はインドネシアの権力分立原則

には適合せず、法律の合憲性の審査は三権の上にある国民協議会のみが行使し得るとする意見が多数であった⁽²¹⁾。1970年司法権基本法において規定されているように、現在の司法審査権の規定は法律より下位の法令に限定される名目的なものである。さらに、裁判所はその名目的な司法審査権さえも一般的には行使することを控え、行政権への介入に消極的であった。

しかし、スハルト体制において、国会および国民協議会は独立性を欠いていた⁽²²⁾ こと、および、抑圧的または不公正な法令が多数制定されたことを背景に、司法審査権への要求は強まっている。また、司法審査権は、最高裁の機能に内在的なものであり、実定法による規定を待つことなく行使可能とする学説も有力であり、特に1990年代以降、複数の裁判事例において行政規則を無効とし、また刑法の煽動罪を一定の政治活動には適用できないとする判決もあった⁽²³⁾。

スハルト大統領辞任後、最高裁は司法の独立および行政権の介入排除への要求を強めた。憲法改正作業の進む2000年3月、最高裁は「独立した司法権行使における最高裁の強化および責任」と題するセミナーを開催し、法律を含むすべての法令への裁判所による排他的司法審査権を認めること、または少なくとも司法審査を行なう憲法裁判所の設置を求めた⁽²⁴⁾。

しかし現実には、司法権問題に関するインドネシアの政治的関心は、国会権限・地方自治などの諸問題にくらべて低い。2000年に国民協議会作業部会第1特設委員会の起草した第2次憲法改正草案は、裁判所機構の最高裁への統合、裁判官任免制度の明確化、そして憲法裁判所設置などの司法権に関する改正も含んでいた。作業部会の草案を受けた国民協議会A委員会は草案中の、国会の権限、人権保障規定および地方自治に関する規定については討議を行ない本会議において可決した。しかし、司法権に関する規定を含む諸規定については、時間的制約を理由に討議を行なわなかった。

2. 国会による最高裁人事

統治機構における司法権の位置づけの第2の問題として、司法権への民主的統制の問題がある。すなわち、国会による最高裁裁判官および最高裁正副長官選任に関する問題である。

司法改革の過程において、最高裁判所人事問題の浮上した契機は、ワヒド大統領による、ベンヤミン (Benjamin Mangkoedilaga) 国家人権委員会委員を最高裁長官に就任させようとする提案であった。ベンヤミンは、ジャカルタ行政裁判所所長在任中、『テンポ』誌発行禁止に関する行政訴訟において、雑誌側の主張を認め、情報大臣によるプレス出版経営許可取消を無効とする判決を下したことで著名であった⁽²⁵⁾。

最高裁判所人事は、最高裁判所法 (1985年法律第14号) に基づき、国会の提案する候補者名簿 (少なくとも定員の倍の人数を記載) から大統領が任命する。しかし、従来の人事においては、裁判所機構のキャリアに基づき最高裁判所の推薦する名簿を、国会議長および会派の長からなる国会協議会 (Badan Musyawarah DPR) はそのまま大統領へ提案しており、国会の関与は名目的であった。

ワヒド大統領は、法の実効性を強化する必要性を訴え、国家オンブズマン制度および上級国家公務員資産調査委員会の設置とあわせ、ベンヤミンを長官に就任させることを提案した。しかし、この提案は最高裁判所からは強い抵抗を受けた。2000年2月の時点において最高裁判事定員 (51名) に15名の欠員の生じていたことは、同氏の最高裁判事就任を妨害するためと考えられ⁽²⁶⁾、また、同氏が長官に任命された場合、最高裁判事はすべて辞任するとの噂も流れた⁽²⁷⁾。

一方、裁判所外の反応は、最高裁判所人事の刷新は必要であるが、最高裁長官の選任は大統領のイニシアティブではなく、法律に基づき国会の主導により行なわれるべきとするものであった⁽²⁸⁾。そこで、国会は2000年3月か

ら最高裁判事の欠員を補充するため第2委員会による候補選出作業を開始した。そして2000年7月、委員会は最高裁判所、政府および複数の社会組織の推薦した合計80名から、形式的要件を満たした46名について適性審査を行った⁽²⁹⁾。そして、審査結果に基づき国会本会議は17名の最高裁判事候補者名簿を大統領に提出し、大統領は9月に17名のうち、ベンヤミンを含む16名を最高裁判事とすることを決定した(2000年9月2日付大統領決定第241号)。16名の裁判官のうち裁判官キャリアは7名、裁判所外から任命は9名であった⁽³⁰⁾。

つづいて、委員会は2000年11月から最高裁正副長官候補選任作業を開始した。最高裁判事選出と同じく、委員会は正副長官候補予定者を公表し、候補者に関する評価および情報を求めた。これに応え、政党および各種団体は推薦する候補者を発表した。そして11月下旬、委員会による適性審査が行なわれ、委員会は元司法大臣および元司法省法令総局長を長官候補に、また、裁判官キャリアである最高裁宗教裁判担当長官補および法律扶助 NGO 出身の弁護士を副長官候補に決定し、国会本会議も可決した。ただし、国会本会議決議において、大統領の政党である民族覚醒党および副大統領の政党である闘争民主党は、長官候補者2名を、スハルトおよびハビビ政権において重要な役割を果たし、また政府与党との関係の深かったことを理由に反対し、国会決議においては棄権した。

このように、最高裁判事および最高裁正副長官人事の過程において、国会が主導的役割を果たし、また、メディア監視の下、その過程の多くが公開され、国民の意見の間かれる機会の設けられたことは、司法権の民主的正統性基盤を強くするものである。しかし、最高裁判所法は、国会の提案する候補から選択する大統領の裁量権に関し解釈の余地を残していた。長官候補者決議に賛成した会派は、大統領は国会の意思を尊重すべきであり、国会による適性審査の採点結果⁽³¹⁾に基づき長官を任命すべきとした。一方、国会の決議した長官候補に反対する側は、長官任命は大統領専権であり、国会の評価には影響されず、さらには、大統領は国会の提出した候補者のいずれも拒否

することは可能と主張した。

最高裁長官任命問題は最高裁判所法の不備とともに、国会と大統領の対立の先鋭化を反映している。大統領は、中央銀行に強い独立的地位を保障する中央銀行法により、不良債権処理をめぐる中央銀行との対立の際、総裁人事に介入することができなかった。そのため大統領は最高裁判所問題でも同じことを警戒している。そして、2001年1月、大統領はいったん国会提案の長官候補者をいずれも拒否するとした。

III 裁判所改革

1. 改革期における裁判官の保守性

スハルト大統領辞任後、スハルト体制における汚職事件への追及が始まった。ハビビ大統領内閣司法大臣は1998年3月、インドネシアにはびこる「裁判マフィア」問題に取り組むことを宣言した。また99年10月、ワヒド大統領は、元国家人権委員会委員長を検事総長に任命した。そして、新検事総長のもと、検察はスハルト体制における汚職事件を積極的に立件した。2000年までの主な汚職事件の概要は表のとおりである。

表からもわかるように、汚職事件の多くは、当初、当事者の処罰にいたらなかった。特に裁判において無罪または棄却とされる事例が顕著である。この他、国家銀行再建庁に関連し、起訴された汚職事件は80件に上るが、すべて裁判において無罪になったとする指摘もある⁽³²⁾。

裁判官は、汚職事件の棄却および無罪判決の多さを、検察の立証の不完全さに理由があるとする。しかし、裁判所外の国会や市民は、汚職事件に対する裁判官の姿勢を、法を形式的に適用することに終始しており、改革に積極的でないと考えた。たとえば「汚職事件における多数の無罪判決には、多くの要素はあるが、一般的には裁判所側が非常に杓子定規な規則の形式性、

スハルト大統領辞任後の主な汚職事件の経過

事 件	主な関係者	経 過
人道相互扶助基金財団の資金不正流用	Siti Hardiyanti Rukmana (財団会計, スハルトの長女)	検察が事情聴取 (1999年2月)
食糧調達庁とGoro Batara Sakti 社の間の不正な不動産取引	Hutomo Mandara Putra (スハルト三男, Goro 社経営者) Ricardo Gerael (会社経営者, Goro 社株主) Beddu Amang (食糧調達庁長官)	Hutomo および Ricardo: 第一審無罪 (1999年8月) その後, 最高裁で有罪 (2000年9月) Beddu: 第一審中間判決において訴状不備により釈放 (1999年4月) 10月再取調
前検事総長による90億ルピア収賄	Andi Muhammad Ghalib (検事総長, 国軍中將)	NGO が憲兵隊本部に通報 (1999年5月), 憲兵隊司令官は証拠不十分と判断。大統領が検事総長更迭 (7月)
債務保証の商業証券振出に関する汚職	Arifin Panigoro (会社経営者)	第一審は中間判決により釈放 (1999年7月)
クマヨラン (ジャカルタ北部) 再開発汚職	Seno Margono (会社経営者) Hindro T. Soemardjan (再開発事業代表取締役)	2 被告を無罪 (1999年7月)
スハルトの財団資金不正使用	Soeharto (元大統領)	暫定検事総長が捜査中止命令 (1999年10月) マルズキ検事総長が撤回 (12月)
インドネシア人民銀行不正融資	Djoko S. Mulyono (人民銀行頭取) Djoko S. Tjandra (会社経営者) The Ning King (会社経営者)	検事総長補が証拠不十分として捜査中止命令 (1999年10月)
労働者社会保障基金不正使用	Abdul Latief (元労働力大臣)	ジャカルタ高検が事情聴取 (1999年11月)
バリ銀行疑惑	Joko S. Tjandra (会社経営者) Pande N. Lubis (銀行再建庁副長官) Rudy Ramli (バリ銀行頭取)	政府高官にまで捜査が及ばず。Tjandra: 第一審中間判決で釈放 (2000年3月), 5月に再公判, 8月に無罪判決 Lubis: 訴状不備により釈放 Ramli: 第一審証拠不十分により釈放 (1999年12月), 2000年7月に再取調
テキスマコグループへの国営銀行の融資に関する汚職	Marimutu Sinivasan (テキスマコグループ代表取締役)	最高検が容疑者とする (1999年12月), 検事総長補が捜査中止命令 (2000年5月)
ハラパン・セントサ銀行汚職	Hendra Rahardja (頭取, オーストラリアにおいて逮捕勾留中)	地裁は勾留を違法と決定 (2000年7月), オーストラリアからの引渡ししが困難に

(出所) Kompas などから作成。

合法性の背後に常に身を隠していることによる。……前面に出されるのは形式的司法の基準のみであり、社会正義はまったく無視されている」とされる⁽³³⁾。また、無罪となる汚職事件の多さは、政府の介入から独立性を示すための裁判官側の「反抗」の存在を示唆しているが、裁判所は社会の正義感情を十分に評価していないとの指摘もある⁽³⁴⁾。また、土地家屋購入契約における私文書偽造の被告人の破棄審判決が偽造された事件⁽³⁵⁾、および相続事件における最高裁判事収賄事件⁽³⁶⁾など、裁判所への信頼を損なう重大な裁判汚職事件も明らかになった⁽³⁷⁾。

2. 裁判官への監視

前項において示したような裁判官の保守性に関し、国会議員、法律家、法律扶助 NGO などは、裁判所および裁判官自体の改革の必要性を主張した。その主張の主な内容は、第1に、裁判官に対する独立の監視機関の設置、第2に、裁判手続以外の紛争解決手続の多様化などである。第2の裁判手続以外の紛争解決手続の多様化は、次節において考察する。本項は、裁判官に対する監視制度を考察する。

(1) 既存の裁判官監視制度

憲法第24条および第25条注釈は司法の独立を「他のいかなる権力からも影響を受けない」意味における独立としている。1970年司法権基本法第1条注釈は「独立した司法権は、他の国家権力からの独立、ならびに法律の許可する事項を除き司法外からの強制、命令または干渉からの自由を含む」とする。また、同法第4条第3項は「憲法の規定する事項を除き、司法権の外からの裁判所の事項への一切の干渉は、これを禁じる」とする。

ただし、裁判官への監視はさまざまに制度化されていた。実際の司法行政において、司法の独立性は、最高裁判所が独自の行政、人事および財政機構をもち、法技術的問題について下級裁判所に排他的な監督権限を有する程度

で十分に実現しているとされてきた。したがって、下級裁判所が行政、人事および財政に関し、それぞれの主管省庁の管轄下にあること、そして、下級裁判所判事はその行政的監督に服することは、憲法の定める司法の独立に抵触しないと見なされてきた。

ただし、裁判官任免は国家元首の権限であり（1970年法律第14号第31条）、それぞれの管轄領域別の裁判所に関し個別に規定する法律（普通裁判に関する1986年法律第2号、行政裁判に関する1986年法律第5号など）の定める条件に基づき行なわれる。また1991年の「第一審裁判所、控訴審裁判所および最高裁判所裁判官の罷免に関する政令第26号」の制定により⁽³⁸⁾、裁判官罷免は、最高裁長官および司法大臣の共同決定により設置される裁判官名誉委員会が調査を行ない、最高裁および司法大臣に答申するとされた⁽³⁹⁾。

さらに、司法権基本法に基づかない機構として、最高裁、司法省、最高検察庁および警察本部による調整機構がある。同機構は、刑事事件の取扱いに関する統一性向上のための共同決定をすることを目的とする、本来は対話フォーラムである。しかし、四者は対等の機関としてフォーラムにおいて司法問題に関与し、最高裁の独立性に影響を与えている⁽⁴⁰⁾。

(2) 改革期における裁判官監視制度構想

このように、スハルト体制においてすでに裁判官への監視として種々の制度が存在した。しかし、改革期における裁判官への監視制度の構想は、官僚機構から独立した機関により、裁判過程における汚職などのほか、官僚機構に結びついた保守的、または改革に熱心でない裁判官を監視することを目的としている。その意味においては、司法への政治的介入の動機を含む。

裁判官監視制度として提唱された方法の一つは、2000年の最高裁判事選任において国会の行なった適性審査を、すでに在任中の最高裁判事にも行なうべきであるとするものである。しかし、最高裁判所副長官は、2000年8月、在任中の最高裁判事は過去に国会により選ばれたものであり、それは最高裁判事の既得の権利であり、国会はそれを尊重する義務を負うとした。そし

て、最高裁判所は、国会などの提案した全最高裁判事への適性審査を拒否した⁽⁴¹⁾。

このように、最高裁判所は司法権基本法改正により強い司法の独立への法的根拠を獲得した一方、裁判所自身への外部からの監視を拒否している。また、裁判官は最近、腐敗への批判に対し、裁判官に問題があるのではなく、たとえば、司法省職員である事務官に原因があるなどとする主張を強めてきている⁽⁴²⁾。

他方、国会、法律 NGO、法律家からは、司法の独立強化に伴うべき司法の責任を担保するために、判決に関する裁判官の能力の審査および資産調査の制度化、司法委員会による法令運用の監視、特に汚職事件に関する無罪判決・不起訴処分への審査などの提案がなされている。これらの提案は、独立した司法の重要性を認めながらも、現状の裁判所および裁判官への深い不信のあることを示している。

(3) 国家オンブズマン制度

裁判官監視のために具体化された制度として「国家オンブズマン」制度がある。2000年3月に始まった国家オンブズマン制度は、裁判制度に特化したものではないが、裁判官に対する監視制度として重要である。「国家オンブズマン委員会に関する2000年大統領決定第44号」は、国家オンブズマン委員会は、国家機関の職務または公共サービス実施における違反または逸脱に関する通報または情報を受理し、必要な措置をとるとする（第2条）。また、国家オンブズマン委員会の目的は、汚職、癒着および縁故主義撲滅に資する条件を創造し発展させ、ならびに、よりよい公共サービス、裁判および福祉を享受する国民の権利への保護を向上させるとする（第3条）。同委員会への通報は匿名であってはならない。また、通報はその措置を行なった該当する政府機関に先に申し立てられ、なお改善または十分な返答のない場合のみ委員会は通報を受理する。国家オンブズマン委員会は、最高検察庁、司法省、大学教授、NGO、経済界、オンブズマン制度専門家、銀行制度専門家、

宗教界からの8委員からなっている。

委員長は、特に1年目はジャカルタ首都圏に特化し、検察、警察および裁判所の法執行機関の監視に焦点を当てることを表明した⁽⁴³⁾。また、国家オンブズマン委員会への通報第1号は、上述の最高裁判決偽造疑惑に関する通報である。現在、国家オンブズマン委員会の施設およびスタッフは小規模である。しかし、同委員会広報資料によると2000年3月から6月までに880件の通報を受理し、850件の通報について手続をとった。850件のうち、191件はすでに該当する政府機関に勧告を行なっているが、うち184件は当該政府機関から返答を受けていない。

このほか、汚職機会の多い首都圏の裁判官を一斉に異動する措置もとられた。それにより、首都圏の全地裁正副長官および半数以上の裁判官が地方に異動した。ただし、この措置は腐敗問題の根本的解決ではないとする批判もある。

IV 既存の裁判手続以外の紛争処理手続の多様化

裁判手続以外の専門的、個別的紛争処理手続は、すでにいくつかの実例が存在する。たとえば、租税評議会、土地改革裁判所（1970年に廃止され、普通裁判所へ管轄を統合）、住宅問題事務所、労働紛争処理委員会などがある⁽⁴⁴⁾。また特殊な例として、スカルノ体制に設置され、スハルト体制においても9・30事件に関与した文民を含む政治犯の裁判を行なった特別軍事法廷もある。

これらの紛争処理制度は、正式の裁判手続に比べ簡略で迅速、かつ専門的である特徴をもつ。現在の司法改革における、紛争処理制度の多様化も迅速性、簡便性および専門性を目的とする。ただし、過去の紛争処理制度と異なるのは、裁判官および裁判手続への不信という動機に基づき、従来の裁判手続を回避する手段として意図されている点である。以下、事例として国家人権委員会および商事裁判所について検討する。

1. 国家人権委員会および人権裁判所

(1) 国家人権委員会設置の経緯

国家人権委員会は、1993年大統領決定第50号に基づき設置された。インドネシアにおける国内人権委員会設置の構想は、93年1月ジャカルタで開催された第2回国連アジア太平洋地域人権ワークショップにおいて、スハルト大統領が言及したことに始まる。当時、インドネシアは91年11月12日に東ティモール州都（当時）ディリの墓地において起きた国軍による民衆への発砲殺害事件が、オーストラリアのメディアを通じ報道されたことにより、その人権侵害状況について世界から厳しい批判を受けていた。さらに、92年、インドネシアは国連人権委員会委員国となり、また、93年に開催されるウィーン世界人権会議に向け、人権状況改善への取組みについて一定の姿勢を示す必要を有していた。国家人権委員会設置はこのような文脈にある。

(2) 1999年以前の活動状況

1993年大統領決定第50号は、国家人権委員会の機能を、人権の啓蒙および広報活動、将来の調印および批准に向けた国連人権文書の研究、人権分野における地域的および国際的協力の実施、ならびに、人権実施状況の調査および関連政府機関への勧告とした（第5条）。

ただし、同委員会の設置は、政府の外向けのポーズであり実効性を伴うものではないとする評価も強かった。しかし、同委員会はその活動を人権侵害事件についての自発的調査および調停にまで拡大するなど積極的な活動を行なった⁽⁴⁵⁾。特に、労働組合指導者が殺害されたマルシナ事件⁽⁴⁶⁾においては調査チームを設置し、軍警察を含む関係者への聴取を行なった。そして、1994年4月4日、同委員会は逮捕された会社経営者の容疑には疑問があり、容疑者は他に存在するとの見解を発表した。この発表は同委員会の権限超越であるとの批判もあった⁽⁴⁷⁾。しかし、この事件への同委員会の対応は、

政府および軍から独立した、人権保護への積極的取組みを示すものであった⁽⁴⁸⁾。そして、マルシナ事件のほか、『テンポ』誌事件、クドゥン・オンボ・ダム事件再審判決⁽⁴⁹⁾、7月27日事件⁽⁵⁰⁾など政治的性格の強い事件についても政府に批判的な見解を表明してきた。

また、国家人権委員会へ通報される人権侵害事例件数は、年次報告書によると1994年に1796件、95年に1816件、96年に1927件、97年に2589件、98年に3663件であり、99年には2384件に減少しているものの、98年までは加速度的に増加した。また、その内訳をみると、半数を占めるのは土地問題および労働問題である。このことは、国民は同委員会を、裁判手続をバイパスするための手段として利用していることを示している。

しかし、国家人権委員会の権限は関係政府機関への勧告に限定されていた。したがって、人権侵害申立について、たとえば関係者への強制的取調べ、救済履行の強制措置、人権侵害事件に関する仲裁措置、裁判手続の援用など、委員会の勧告を実効的とするための権限を有していなかった。

(3) 国家人権委員会の権限強化

スハルト体制後の国家人権委員会の機能強化は「人権に関する1999年法律第39号」(以下、人権法)に基づく。人権法は、45年憲法には明文化されていない詳細な人権保障規定を定め、後半部分において国家人権委員会の組織、権限、手続を規定した。人権法により、同委員会は法律上の根拠を得て、大統領決定に基づいていた従来地位よりも強固な地位を得た。

人権法の定める、国家人権委員会の組織上および他の政府機関との関係における主要な変更は、予算および委員選任手続である。予算は、以前は大統領管轄の国家官房予算から支出されていた(1993年大統領決定第50号第13条)。しかし、人権法により同委員会の予算は、国家予算から直接に支出するものとされる(第98条)。また、同委員会委員の選任は、委員会綱領に基づき、各委員はそれぞれ2名を推薦し、その推薦に基づき、委員会総会における選挙により選出していた。これを、人権法は、同委員会の推薦に基づき、国会

が委員を選出し、国家元首として大統領は委員を任命すると定めた（第83条第1項）。

司法改革との関係においてより重要な変更は、人権法により、国家人権委員会は人権侵害申立について強制的、準司法的役割を果たすことが可能となったことである。

第1に、国家人権委員会は人権侵害申立について強制措置を伴う調査を行なうことができる。同委員会は、国内の人権保障の実施状況を監視し、その結果について報告書を作成する（人権法第89条第3項a）。人権保障の実施状況の監視は、特定の人権侵害について、国家人権委員会のイニシアティブにより、または、個人もしくは団体から通報⁽⁵¹⁾を受け調査を開始する。同委員会の行なう調査は、人権侵害の有無を知るためのデータ、情報および事実を探すための活動である。そして、調査のために同委員会は、人権侵害の通報者、被害者、当該人権侵害を行なったとされる者および証人を召喚し、事情聴取を行なうことができる（同bおよびc）。また、人権侵害発生地その他必要と考えられる場所において調査を行なうことができる（同d）。さらに、同委員会は、裁判所長官の同意を得て、当該人権侵害について文書による証拠を得るために、または調査に必要な文書についてその原本と一致する写しを得るために関係者を召喚し、または、調査に必要な家宅捜索を行なうことができる（同eおよびf）。

これらの国家人権委員会による調査は強制的なものであり、関係者は同委員会の要請に応じる義務を負う（第94条）。その義務に違反する場合、同委員会は裁判所長官に、有効な法令に基づき、強制的な召喚を行なうよう求めることができる（第95条）。同委員会の行なう調査は、原則として非公開であり（第93条）、また、同委員会は当事者および関係者の身分、証言および証拠を秘密とすることができる（第92条）。

さらに、「公共的問題」、すなわち土地問題、労働問題および環境問題の場合、ならびに裁判手続において人権侵害のある場合、国家人権委員会は、裁判中の当該人権侵害事実について、裁判長の同意を得て意見を述べる。そし

て、裁判官は、同委員会の当該意見を事件当事者に伝えなくてはならない（第89条第3項h）。

また、国家人権委員会は、人権侵害申立について裁判手続によらずに実質的解決を促すこともできる（第89条第4項）。そのために、同委員会は、当事者間の和解の斡旋、調停、当事者への裁判手続利用の提案、政府への勧告、および国会への勧告という方法をとることができる（第89条第4項）。特に、和解の斡旋および調停については、調停人に指名された同委員会委員がこれを行なう。調停の結果合意にいたった場合、書面による合意を取り交わす。当該合意文書は法的拘束力を有する。したがって、一方の当事者が合意を履行しない場合、他方の当事者は裁判所に執行命令を求めることができる（第96条）。

これらの国家人権委員会の権限は、最終的な人権侵害救済の履行を裁判所に依存している。しかし、委員および専門スタッフ（国家人権委員会人権監視小委員会は12人の専門スタッフを有している）の専門性、および強制力を有する調査権に基づく人権侵害申立に関する事実認定は、裁判手続における判断に実質的な影響を有する。

国家人権委員会の人権侵害申立受理手続は裁判所の手続と比較し簡略であり、また要件も柔軟である。したがって、正式な裁判手続について知識のない農民、労働者などは容易に利用できる。また、NGOなどの第三者による人権侵害の通報によっても、調査および救済手続の開始は可能である。重大な人権侵害は、しばしば、組織的でありまた政治的性格を帯びている。また、被害者、加害者も厳密な認定が困難であり、その結果、通常の裁判手続の要求する当事者適格を具備し、立証を行なうことは困難である場合も多い。さらに、長期間を要する裁判手続の場合、現に存在する人権侵害による損害は回復不可能となる可能性もある。したがって、重大な人権侵害の特性を鑑みるならば、通常の裁判手続をバイパスし、簡略、迅速かつ専門的な手続に基づき、また、調停などによる実質的な紛争解決を目的とする手続は重要である。

(4) 国家人権委員会権限強化のもつ問題点

しかし、その目的のために国家人権委員会の権限を強化することはいくつかの問題を生起させる。第1に「弱い国民」の期待が国家人権委員会に集中し、そして、同委員会のとるなんらかの行動に彼らが満足するならば、人権保障を含む民主化の主たる担い手であるはずの国会による改革は当面の関心からはずれてしまう可能性がある。第2に、国家人権委員会の評価が高まれば高まるほど、同時に同委員会が政府のための対外向けメディアとしてもつ価値は高まる。特に、政府利益と対立し、また国際的関心を集める事件においてはその傾向は顕著である。第3に、国家人権委員会が人権保障へ積極的に、また政府から独立した判断を示したとしても、その判断を政府が十分に尊重しないならば、いずれ同委員会への期待は強い幻滅に変わる可能性がある。第4に、国家人権委員会への現在の評価は主として委員個人の名声に依拠している。その結果、ある事件について同委員会は十分に積極的ではないと国民に見なされた場合、同委員会の判断そのものへ疑念を生じさせるかもしれない。このことは、1970年代の急進派イスラム教徒弾圧事件であるタンジュン・プリオク事件に関する国家人権委員会人権侵害調査委員会の活動に対するNGOおよび犠牲者遺族らの批判にすでに見られる⁽⁵²⁾。そして、第5として、裁判所との関係である。人権侵害申立への国家人権委員会決定の実行可能性は、結局は裁判所による履行強制に依存している。また、利害の対立する人権侵害事例において一方の当事者が同委員会の判断に同意しない場合、事件を判断する権限は裁判所にある。加えて、司法改革において主張される立憲主義的法治国原則は、争訟事件について行政機関（この場合は国家人権委員会）の決定をもって終局的なものとして裁判所への提訴を禁じてはならず、または裁判所の決定に行政機関の留保をつけてはならないとする。したがって、人権侵害救済への決定的な役割は裁判所にある。そのため、同委員会を既存の裁判手続のバイパスとして権限を強化するならば、それは本質的な人権保障制度の確立とはならない可能性がある。

(5) 人権裁判所

人権法第104条は、重大な人権侵害を裁くために、普通裁判所管内に人権裁判所を設置すると定める(第1項)。ここにいう「重大な人権侵害」とは、ジェノサイド、恣意的または超法規的処刑、拷問、非自発的失踪、奴隷または制度的な差別である(第1項注釈)。そして、4年以内に人権裁判所設置に関する法律を定めるとする(第2項)。

人権裁判所は将来に向けて重大な人権侵害を専門法定において裁くことを目的とするとともに、スハルト体制期およびその後に行なわれた人権侵害を遡って裁くことも目的としている。特に、1999年8月30日、東ティモール独立の住民投票後に発生した国軍を後ろ盾とした統合派民兵による独立派住民への殺害および破壊活動に対する国連などの国際社会の非難は、人権裁判所設置へのもっとも直接的な要因となった⁽⁵³⁾。

そのため、ハビビ大統領は1999年10月「人権裁判所に関する1999年法律代行政令第1号」を公布した。しかし、国会は2000年3月の会期において、同法律代行政令の承認を否決し、同法律代行政令は失効した⁽⁵⁴⁾。その後、国会は独自に人権裁判所法制定を進め、2000年11月「人権裁判所に関する2000年法律第26号」(以下、人権裁判所法)を制定した。

人権裁判所は、事件管轄権を「重大な人権侵害」事件に限定しているが(第4条)、基本的には通常の裁判所である。しかし、次の点において通常の裁判所と異なる。第1に、過去の人権侵害事件について、人権法および人権裁判所法の規定を遡及適用する(第43条、第44条)。遡及効は1999年法律代行政令には定められておらず、人権裁判所法に初めて定められた規定である。第2に、特任(アドホック)裁判官をおくこと(第28条)。そして、第3に、公訴の条件として国家人権委員会または同委員会の下に設置する人権侵害調査委員会による調査を検察に提出することを必要としていることである(第20条)。また、人権裁判所法は、指揮下にある部下による人権侵害の事実を知りながら、それを放置した軍司令官および警察または文民の上官の不作為責任も認めている(第42条)。

過去の人権侵害事件について、1999年法律代行政令第1号は、遡及適用はしないと定めた。そして、過去の人権侵害については、通常の刑事手続法および刑法の規定に基づくとした。この点への国会の批判は強く、国会の定めた人権裁判所法は、同法の過去の人権侵害事件への遡及適用を可能とした。ただし、過去の人権侵害事件の裁判は、常設の人権裁判所ではなく、特設（アドホック）裁判所によりこれを行なう。特設裁判所は国会の提案に基づき、大統領決定により設置する。

ところで、過去の人権侵害事件への法律の遡及適用には、憲法第2次改正により追加された第28 I 条との関連が問題となる。同条は、遡及的規則により訴追されない権利はいかなる場合にも逸脱することのできない基本的人権の一つであるとする⁽⁵⁵⁾。この問題について、不遡及原則は「権利および自由の行使にあたり、すべての人は他の者の権利および自由の承認および尊重を保障し、ならびに民主的社会における道徳、宗教的価値、安全および公共の秩序への考慮に合致する公正な要求を実現することだけを目的とする法律の定める制限に従う義務を負う」と定める第28 J 条第1項の制約を受けるとする説、または、過去の人権侵害事件は常設の人権裁判所ではなく、特設の人権裁判所により行なうのであり第28 I 条の制約を受けないとする説もある。しかし、いずれの意見も十分な根拠ではない。第28 I 条に無条件の不遡及原則を含めたのは、憲法改正を行なった国民協議会の国軍・警察会派からの提案であり、ほかの改正条項および決定事項との関連において他会派との取引があったとされる⁽⁵⁶⁾。したがって、国民協議会が憲法改正の最終期限であるとする2002年までに第28 I 条に何らかの変更（国際人権規約B規約第15条第2項に類する規定など）を行なう必要はある。

2001年はじめまでに、人権裁判所に起訴するため国家人権委員会により人権侵害調査委員会の設置された事件は、住民投票後の東ティモールにおける事件、およびタンジュンプリオク事件である⁽⁵⁷⁾。

アチェにおける国軍による文民への人権侵害は、現在まで、人権裁判所ではなく、1970年司法権基本法第22条（刑事訴訟法第89条第1項にも同文の規

定)⁽⁵⁸⁾に基づき、軍事裁判および普通裁判の管轄権が重複する事件を扱う接続裁判所で扱うこととなり、検察チームが捜査を行なっている。70年司法権基本法は、接続裁判所に該当する事件の管轄を決定する権限は国防大臣にあると定めていた。しかし、軍事裁判所が国軍の人権侵害を裁くことに強い非難があり、そのため、司法権基本法改正法により、接続裁判所に該当する事件の管轄決定権は最高裁長官にあるとされた（第22条）。

2. 商事裁判所

(1) 設立の背景

1997年に始まった経済危機に対処するため、また国際通貨基金の支援を得るために、インドネシアの経済構造改革は、政府にとって緊急の課題となった。

なかでも、経営破綻に陥った企業の不良債務問題を迅速に処理し、適切な法的措置をとり債権者を保護する破産制度は重要なものとなった。そこには、外国企業がインドネシアにもつ債権回収を容易にする目的も含まれている。1998年以前、インドネシアにおける破産に関する規則は、1905年にオランダ植民地政府の制定（1906年改正）した「破産規則」であった。しかし、この破産規則は、いくつかの問題点のために十分に利用されてきておらず⁽⁵⁹⁾、その結果、経済危機において迅速な対応をとるには不十分であった。それにもかかわらず、スハルト体制においては国際通貨基金の介入への反感、および構造改革により不利益を被る勢力の抵抗により、実効的な対策はとられなかった。そのため、98年5月ハビビ大統領は、旧破産規則を大幅に改正する1998年法律代行政令第1号を公布した。同法律代行政令は後に、国会の承認を受け法律（1998年法律第4号、以下、破産法）となった。

また、法律の整備に加え、法律を迅速に実行し、破産処理を進める裁判手続の整備も必要となった。そこで、既存の裁判制度が問題となった。すなわち、長期にわたる裁判および腐敗問題に加え、官僚機構としての意識の強い

裁判官は商事法を軽視する傾向があると指摘される。また、世代の若い裁判官の場合、オランダ語能力が十分でなく、オランダ語を成文とし、オランダ法に基づく商事法理論への専門的知識を欠く傾向がある⁽⁶⁰⁾。このような問題ゆえに当事者は、とりわけ商事紛争において裁判手続を回避するか、または紛争解決を妨害する意図をもって裁判手続に訴える傾向さえあった。

商事裁判所は、上述のような破産法の整備、破産裁判手続の専門化および迅速化の要請に応えるための特別裁判所として新たに設置された。

(2) 商事裁判所の構成

破産法第3章(第280条～第289条)は、商事裁判所について定めている⁽⁶¹⁾。なかでも専門性を高めるために次の構成を定めている。

商事裁判所裁判官は、最高裁長官の任命する普通裁判所判事であるが、商事裁判所の管轄する問題について知識を有し、また、地裁判事対象の特別訓練コースを修了していることを要件とする(第283条第1項および第2項)。

商事裁判所において重要な点は、さきに述べた人権裁判所と同じく、その裁判の専門性を確保するために専門家を特任裁判官として参加させるとすることである(第283条第3項)。ただし、商事裁判所の管轄するすべての事件について、特任裁判官を必要とするかについては明らかではない⁽⁶²⁾。また、2000年4月に、最高裁および政府は10人の特任裁判官候補を推薦したが、4人の候補者が判決に反対意見を記載することを求めたため、推薦を取り消した。その後、政府および最高裁は新たに20人の特任裁判官候補を推薦した⁽⁶³⁾。しかし2000年6月、最高裁は特任裁判官に関する1999年の最高裁規則(第3号)を廃止し、商事裁判の判決において反対意見を添付することを認めると改正した(2000年最高裁規則第2号第9条～第11条)。

(3) 商事裁判手続

商事裁判手続は、破産事件を中心とする事件において専門性および迅速性を確保するために、以下のような特別の審級制度および審理期限を定めて

いる。

破産法第1条第1項は「2以上の債権者を有する債務者であり、返済期限の到来し、かつ催促可能な少なくとも1の債務の返済を行なうことのできない債務者は、自己の請求、または1もしくは2以上の債権者の請求により、第2条(裁判所の管轄領域について定める——引用者)の規定する権限ある裁判所の決定により破産の宣告を受ける」と定めている。また、「公共の利益」を理由として、検察も破産の宣告を請求することができる(同第2項)。第一審は、請求受理后30日以内に破産宣告に関する決定を行なわなければならない(第6条第4項)。

また、商事裁判所の管轄する事件の第二審は最高裁判所である(第284条第2項)。したがって、破産および債務繰延に関する事件は、地裁に設置される専門の商事裁判所による審理および判決を受け、その判決に不服な場合、判決後8日以内(第8条第2項)に終審である最高裁判所に上告されることになる。また、最高裁は上告受理后、30日以内に判決を行なわなければならない(第10条第3項)。

したがって商事裁判は、専門性に欠けるとされる地方裁判所および高等裁判所の審理を受けない。また、二審制であることから紛争処理の迅速性も期待される。

ただし、重要であり、審理段階において知られていたならば異なった判決となったであろう文書による新証拠のある場合(第286条第2項a)、および商事裁判所の法の適用において重大な誤りのあった場合(同b)、当事者は最高裁に再審を求めることができる。これらの商事裁判における再審請求の要件は、一般の刑事および民事裁判に比較し限定されたものである⁽⁶⁴⁾。また、再審手続においても、最高裁は再審請求を受理したのち30日以内に判決を行なわなければならないと定める(第289条)。ただし、各審級において請求受理から判決までの期限を30日とすることは、実務上の実効性に疑問もある⁽⁶⁵⁾。なお、最高裁は第一審である商事裁判所における審理の進行について、指導および監督を行なうことができる(第284条第1項注釈)。

ただし、上記のような迅速性および専門性を施行した制度にもかかわらず、インドネシア裁判官協会機関誌 *Varia Peradilan* に掲載された判例を見るかぎり、債権者からの破産請求の認められたケースは稀である⁽⁶⁶⁾。

おわりに

インドネシアの司法権は歴史的に行政権に対し従属的地位におかれてきた。そして、現在進む法改革は、スハルト体制への反省に立ち、市民社会確立と公正な経済実現の目標に方向づけられている。

しかし、スハルト大統領辞任から1999年総選挙までの改革初期の法改革は、旧来の政治的思考から自由ではなかった。国会および国民協議会はスハルト体制において選出されたものであり、抗議する学生と国軍の衝突は5人の犠牲者も出した。また、政治的自由化を進める一方、新政党法は総選挙参加政党数制限を意図するなど前体制を引きずっていた⁽⁶⁷⁾。また、国会は国軍の提案により、活発化する政治運動を制限する街頭示威行動法（1999年法律第9号）を定めた。

さらに、1999年総選挙以降、政党間、または国会と大統領の対立は、法改革の一貫性に影響を与えている。また、改革初期に国軍の提案により国会が可決したものの強い批判をうけ未施行であった非常事態対処法を、かつて国会外から同法に反対した勢力が多数を占める国会および内閣は再び施行しようとしている。

このような状況において現在行なわれている法改革では、市民社会と公正な経済に向けた真の改革は困難であり、またその成果は限定的である。そこで、権力抑制機能をもち、また急増する紛争を専門的かつ公正迅速に処理することのできる司法制度の意味が重要となる。

上述した司法改革の種々の実例は、制度的にはそのような司法権を形成することを目的としている。しかし、そのなかにはいくつかの問題点を内包し

ており、結果として目的の達成を困難にしている。

すなわち、司法の独立に伴うべき裁判の中立性および専門性への司法権自身の認識は低く、したがって、裁判への不信は種々の監視制度の要求を招来した。しかし、それは司法の独立と緊張関係にあり、さらに政治改革と関連づけられることにより、司法権への政治的介入の契機となる。

また、裁判への不信は、裁判以外の紛争処理制度の拡大および多様化を要請したが、そのような制度は、終局的には裁判に依存するものであり限界を有している。

司法改革の問題点としてとりわけ重要なのは司法権と他の政治部門との関係である。1945年憲法改正における司法権規定の先送りにみられるように、司法の独立の問題は政治的には必ずしも重要なものとは見なされていない。また、国会による最高裁判事および最高裁正副長官選任は、司法への行政権による介入からの自由と引き替えに、司法権への国会の影響が強まったことを示している。そして、司法の独立への尊重を欠いた国会関与の拡大は、司法のなかに、政党間の対立、そして国会と大統領の対立という著しく政治的な要素を持ち込む結果をもたらしているのである。

〔注〕

- (1) インドネシアの諸憲法は「すべての国家機関および既存の法令は、憲法に基づき新たに定めのないかぎり引きつづき有効である」(1945年憲法経過規定第2条)という規定(または類似の)を定めている。
- (2) 1961年の弁護士協会大会における演説(Lev, Daniel, "Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia," in C. Holt ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, Cornell University Press, 1972, p.261)。また、スカルノの思考は「……『合理的適法性』よりも伝統的により説得力のあるその権威基盤を拡大させるために行動の自由を求める」という伝統的な、特にジャワの政治指導者と共通するものであるとしている(Ibid., p.261)。
- (3) これはスカルノ体制による「最終的で、公式の、そして軽蔑的な、議会制法治国家とヨーロッパ的・植民地的残滓の廃棄」であったとされる(Lev, Daniel, "Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechts-

- staat,” *Law and Society Review*, Vol.13, No.1, 1978, p.50)。
- (4) スハルト体制による法治国原則強調の理由として、スカルノおよび共産党の下で抑圧されていた理性的思考の台頭（都市中間層，知識人，学生など），体制の正当性への自信のなさのために公的な法および正義のシンボルに依存すること，政治の安定および経済の早急な回復の必要性などの要因を指摘される（Lev, “Judicial Institutions and...,” p.271）。
- (5) 島田弦「インドネシアの開発主義と人権をめぐる裁判——90年代の判例分析——」（『アジア経済』第41巻第2号 2000年2月）を参照。また，インドネシアにおける行政決定への司法的抑制の制度および実例については，Hadjon, P. M., “Judicial Review of Administrative Actions and Governmental Liability,” in Yong Zhang ed., *Comparative Studies on Governmental Liability in East and Southeast Asia*, London, Kluwer Law International, 1999も参照。
- (6) Todung Mulya Lubis, *In Search of Human Rights: Legal-political Dilemmas of Indonesia’s New Order, 1966-1990*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1993, p.107, および Lev, “Judicial Institutions and...,” pp.280-287を参照。
- (7) 1961年，司法省内に移管され，さらに75年国民法育成局に改組された。88年，法案起草の職務を司法省本局に移管し，研究および国民法育成計画策定が主な職務となる。
- (8) Todung Mulya Lubis & Achmad Santosa, Mas, “Agenda of Law Reform in Indonesia,” *University of Indonesia Law Journal*, Vol.1, No.1, 1999, pp.35-49.したがって，「……法の基礎的部分については何の発展もなかった」とする（Ibid., pp.50-51）。
- (9) Ibid., p.54.
- (10) これは Linnan, David K., “Indonesian Law Reform, or Once More unto Breach: A Brief Institutional History,” *The Journal of Asian Law*, Vol.1, No.1, 1999に拠っている。
- (11) インドネシア国軍は，欧米の専門的軍隊とも，中南米における権力を奪取する軍隊とも異なる中道路線を取り，国防治安維持の機能に加え，革命において重要な役割を果たす社会勢力として政治に関与する権利と責任をもつとする政治理論。
- (12) 「(1)経済制度は，家族主義原則に基づく共同事業として編成される。(2)国家にとって重要であり，また，国民多数の生活に影響を与える生産部門は国家がこれを管理する。(3)土地および水，ならびにそこに含まれる天然の富は，国家がこれを管理し，人民の繁栄のために最適に利用する」。
- (13) 法改革失敗の要因としては他に，法文化的要因，または汚職，癒着，縁

- 故主義に象徴されるレントシーキング的要因などが指摘されてきている (Linnan, “Indonesian Law Reform...,” pp.2-4)。
- (14) 議会における国軍の任命議席も、国軍の抵抗 (国軍将兵の選挙権行使は、国軍におけるイデオロギー的分裂をもたらすと主張) により完全な廃止にはいたっていない。
- (15) Linnan, “Indonesian Law Reform...,” pp.16-18.
- (16) Ibid., p.18.
- (17) 後述の国家人権委員会、商事裁判所の他に、仲裁および代替的紛争処理に関する法律 (1999年法律第30号) の制定などがある。
- (18) 普通裁判所、行政裁判所、宗教裁判所および軍事裁判所を指す。
- (19) “Departemen Kumdang jadi ‘Law Center,’” *Kompas*, 27 October 1999.
- (20) インドネシア法律扶助・人権協会 (PBHI) 所属弁護士へのインタビュー (2000年9月15日)。
- (21) 三権分立の一部としての司法権の位置づけについては、インドネシア憲法学において対立がある。1945年憲法第24条およびその注釈に基づき、司法の独立を確認する立法がなされるべきであるとする学説もあるが、他方、憲法は権力の分立 (separation) を定めるものではなく、権力の分配 (distribution) を規定するにすぎないこと、憲法第24条注釈は司法権の地位について「法律により規定する」としており、司法権と政府・国会との協力を予定しており、またそれは家族原則からの帰結であるとする意見も多数の支持を得ている (Harman, Benny, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* [インドネシアにおける政治構造と司法権], Jakarta, ELSAM, pp.215-224)。
- (22) 国会議席の75~100議席は大統領の任命する国軍議席に割り当てられており、また、国民協議会は、国会議員500人に加え、大統領の任命する地方代表、社会組織代表500名の議席があった。
- (23) 島田「インドネシアの開発主義……」6~7ページを参照。
- (24) セミナーの成果は“Pemberdayaan dan Tanggung Jawab Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam Melaksanakan Kekuasaan Kehakiman yang Mandiri”として、*Varia Peradilan*, No.178, July 2000, pp.116-121に収録。
- (25) 同判決について、インドネシア語判決全文は、Tim Alumni ed., *Kasus Pencabutan SIUPP Majalah Tempo: Suatu Yurisprudensi dalam bidang Hukum Nasional Indonesia* [『テンポ』誌許可取消事件——インドネシア民法における一つの判例——], Bandung, Alumni, 1998として出版されている。また、島田「インドネシアの開発主義……」17~20ページ；間苧谷榮『現代インドネシアの開発と政治・社会変動』勁草書房 2000年 70~104ペ

- ージ；Hadjon, “Judicial Review of . . .,” pp.128-129, 132-135に判決要旨および事件の解説がある。
- (26) “Gus Dur minta lagi Benjamin pimpin MA,” *Kompas*, 23 February 2000.
- (27) “Hakim agung siap terima siapa pun sebagai ketua MA,” *Kompas*, 24 February 2000.
- (28) “Soal pencalonan hakim agung: DPR harus responsif dan ambil prakarsa,” *Kompas*, 24 February 2000.
- (29) 国会第2委員会は、審査の基準として、①パンチャシラおよび1945年憲法に依拠する法の実行のための改革へのビジョンをもつ、②公正かつ高潔、③汚職、癒着および縁故主義にかかわっていない、④質素な生活態度、⑤法学士以上で、十分な知的能力を有している、⑥法分野におけるプログラムを有している、⑦心身ともに健康、⑧過去に有罪判決を受けていない、⑨法分野において少なくとも15年の経歴を有している、ことを条件とした (“Seleksi calon hakim agung diharapkan selesai 22 Juni,” *Kompas*, 13 June 2000)。
- (30) 名簿に記載されたうち北スマトラ高裁長官は選ばなかった。
- (31) “Muladi dan Bagir Manan peroleh nilai tertinggi,” *Kompas*, 30 November 2000.
- (32) “Fenomena bebasnya terdakwa korupsi, ada indikasi hakim tunjukkan ‘perlawanan,’” *Kompas*, 9 March 2000.
- (33) アリ (*Achmad Ali*) 国立ハサヌディン大学教授。“Prof. Dr. Achmad Ali: Soal putusan bebas hakim bersembunyi di balik aturan formal,” *Kompas*, 22 February 2000.
- (34) “Fenomena bebasnya terdakwa korupsi, ada indikasi hakim tunjukkan ‘perlawanan,’” *Kompas*, 9 March 2000.
- (35) この被告人は最高裁判所事務局から無罪判決の通知を受け、その判決結果を最高裁判所刑事破産事件判決一覧においても確認した。しかし、最高裁判所で判決写しを照会したところ、判決文は有罪判決となっていた (事件の経過は “Vonis MA Dipalsukan,” *Kompas*, 22 March 2000を参照)。担当裁判官は判決偽造を否認したが、警察は担当裁判官3人を取り調べている (“Vonis Palsu MA: Tiga hakim agung segera diperiksa,” *Kompas*, 30 May 2000)。
- (36) スチプト (*Adi Andojo Soetipto*) 元最高裁判事の率いる汚職追放合同チームは、1998年12月の判決において3人の担当判事が約2億ルピアの賄略を受け取ったとする報告を発表した (“Tiga hakim agung jadi tersangka kasus suap,” *Kompas*, 22 August 2000)。
- (37) 裁判所における汚職の実態については、Lubis, *In Search of . . .*、および

International Commission of Jurists, *Indonesia and Rule of Law*, London, Frances Pointer, 1987などに詳しい。

- (38) 同政令制定以前は、裁判官の地位に関する特別の規定はなく、裁判官人事は「文民公務員の地位に関する1976年政令第6号」に基づき、司法省裁判総局長の権限にあった。
- (39) Harman, *Konfigurasi Politik...*, p.309.
- (40) Ibid., pp.287-289. この調整機構は Makehjapol とよばれる。最高裁 (Mahkamah Agung), 司法省 (Departemen Kehakiman), 検察 (Jaksa) および警察 (Polisi) の頭文字をとった呼称である。
- (41) “MA tolak uji kelayakan bagi para hakim agung,” *Kompas*, 2 August 2000.
- (42) 2000年9月20日, ジャカルタ行政裁判所広報担当判事へのインタビューから。また, 先の破棄審判決偽造事件でも, 担当判事は, 偽造は書記官によるものであるとした。また, 「……司法の上級メンバーたちは, 司法に腐敗があると考える考えに, おおっぴらに反対しているという点で, (改革期初期の批判へ——引用者) 反撃にでていているように見える」ともされる (Linnan, “Indonesian Law Reform...,” p.18)。
- (43) “Gus Dur Terbitkan Keppres tentang ‘Ombudsman’,” *Kompas*, 17 March 2000.
- (44) Damian, Eddy & Hornik, Robert N., “Indonesia’s Formal Legal System: An Introduction,” *The American Journal of Comparative Law*, Vol.20, 1972, pp.518-520.
- (45) 国家人権委員会による人権侵害事件の調査および勧告事例は, 1994年からの年次報告書 (英語版 *Annual Report*, インドネシア語版 *Laporan Tahunan*) に掲載。http://www.komnas.go.id/においても照会可能 (2001年1月現在)。
- (46) スラバヤにおいて女性の労働組合指導者マルシナが殺害された事件。軍または警察による殺害と考えられたが, 警察および軍当局はマルシナの勤務する工場経営者を逮捕した。スラバヤ高裁および最高裁は, 証拠不十分として被告人を無罪とした。
- (47) Wiranto Dianggoro, *Pembahasan Perkembangan Pembangunan Hukum Nasional tentang Hak Asasi Manusia dalam Hukum* [基本的人権の法的保護に関する国民法育成の展開について], Jakarta, BPHN, 1995, pp.177-180.
- (48) 国家人権委員会の積極的な活動の要因として, ガジャマダ大学のコルネリス (Cornelis) とプラティクノ (Pratikno) は, 次の七つの要因を指摘している (“Melongok Dapur Komnas HAM,” *Kompas*, 11 December 2000)。

- ①サイド初代委員長の政治的意思（スハルトの信任を得ていたが、同時に批判的立場をとる意思を有していた）、②政府から独立した人物の選出を可能にした介入から比較的自由的な委員選出プロセス、③異なる思想間の相互コントロールを可能にする委員の多元性、④委員会における職業倫理の発展（自己の利害関係を有する事件に、当該委員は関与しない）、⑤委員会の独立性を疑う外的圧力が、かえって独立性を強める圧力となったこと、⑥内部の民主的制度の発展、⑦委員会の調査結果へのメディアの支持。
- (49) 島田「インドネシアの開発主義……」を参照。
- (50) インドネシア民主党への政府の介入により生じた内紛の結果、スカルノの長女メガワティ派の占拠する民主党本部を、1996年7月27日、政府支持のスリヤディ派が襲撃した事件。政府は調査チームを作り、死者3名、負傷者26名、逮捕者171名と発表した。
- (51) 通報できる個人または団体とは、その人権侵害について確かな根拠を有する個人または団体である。通報は匿名であってはならず、人権侵害について明確な初期証言および初期証拠を準備しなくてはならない。また、第三者通報は、人権侵害を受けた当事者の同意を必要とする。人権侵害の通報は、ある社会集団の代表によっても可能である（1999年法律第39号第90条）。ただし、国家人権委員会は、十分な初期証拠の不備、通報が同法の定める人権侵害にあたらぬ、悪意による通報、より効率的な法的手段の存在、または、有効な規定により利用可能な他の法的手段が継続中、の理由がある場合、当該申立てについて調査を行わない（同第91条）。
- (52) 同事件人権侵害調査委員会は、国家人権委員会委員7名と外部の委員1名からなる。しかし、参加する国家人権委員会委員の1名は事件発生当時、陸軍特殊部隊において現役であり、また調査委員会は複数の国軍出身者を含んでいる。事件被害者および支持者は、調査委員会の構成について批判し、また調査委員会が事実究明より和解を勧めることに熱心と批判した（“KPP Priok dinilai tak serius lakukan penyel idikan,” *Kompas*, 1 April 2000）。
- (53) 水野久美子「インドネシア——東ティモール人権侵害調査の展開とその政治的背景——」（『アジア研ワールド・トレンド』第64号 2001年1月）28ページ。
- (54) 1945年憲法第22条「(1)差し迫った利益の存在する場合、大統領は法律に代行する政令を定めることができる。(2)当該政令は、次の会期において国会の同意を得なくてはならない。(3)同意を得ることのできない場合、当該政令は廃止されなくてはならない」。
- (55) 1945年憲法第28 I 条第1項「生存権、虐待を受けない権利、思想および良心の自由への権利、宗教をもつ権利、奴隷とされない権利、法の前において個人として認められる権利、および遡及効をもつ法に基づき訴追されない権

- 利は、いかなる状況においても減ぜられることのできない基本的権利である」。
- (56) 本名 純『『民主』政治の実際とコスト——2000年国民協議会年次会議を振り返って——』（『アジア研ワールド・トレンド』第63号 2000年12月）4 ページ。
- (57) アチェおよびイリアン・ジャヤ（西パプア）における人権侵害に関し、国家人権委員会は、人権裁判所法施行後に発生した事件について人権裁判所に送付するための人権侵害調査委員会を設置することを決定したと最近報道された（“Komnas HAM Bentuk KPP HAM Aceh dan Papua,” *Kompas*, 11 January 2001）。
- (58) 「普通裁判管轄と軍事裁判管轄にある者が共同で行なった犯罪」は「当該事件は軍事裁判管轄の裁判所において審理および判決の行なわれるべきであるとする、司法大臣の同意を得た国防大臣決定のある場合」をのぞき、普通裁判所において審理および判決を行なう。「接続」とは、異なる裁判管轄権の接続する領域にある事件を取り扱う裁判の構成を意味する。
- (59) 問題点として、破産宣告後の破産人資産の精算手続において各債権者に適正に精算の行なわれないことが指摘される。その結果、返済困難に陥った債務者が破産手続を希望しても、債権者から強い反対を受ける、また債権者は他の債権者による当該債務者に対する破産手続を防ごうと努力するとされる（Sudargo Gautama, *Komentar atas Peraturan Kepailitan Baru untuk Indonesia (1998)* [インドネシア新破産規則(1998)注釈], Bandung, Citra Aditya Bakti, 1999, pp.2-3）。
- (60) Lev, “Judicial Institutions...,” p.287.
- (61) 中央ジャカルタ地裁にまず設置され、その後2000年5月8日スラバヤ、メダン、スマランおよびマカッサル（ウジュンパンダン）に設置された。
- (62) Sudargo, *Komentar atas Peraturan...*, p.165.
- (63) “Pemerintah ajukan 20 calon hakim ‘ad hoc’ baru,” *Kompas*, 13 April 2000.
- (64) Sudargo, *Komentar atas Peraturan...*, pp.167-168.
- (65) *Ibid.*, pp.31-32, 86.
- (66) *Varia Peradilan* は重要判例の判決要旨および全文を掲載する。同誌は1999年7月から2000年11月（No.166～No.182）までに、破産請求に関する15の判例を掲載した。うち確定判決において破産請求の認容されたのは2例（No.171およびNo.176）である。
- (67) 島田「インドネシアにおける開発……」を参照。