

インドネシア・スハルト体制下の議会とコンセンサス形成

ます はら あや こ
増 原 綾 子

《要 約》

本稿は、インドネシア・スハルト体制の前半期（1966～85年）に焦点をあて、政府とイスラーム勢力との関係を軸に、1974年婚姻法、1978年国民協議会総会「パンチャシラ理解と実践の指針」および「アリラン・クプルチャヤアン」決定、1985年大衆団体の審議過程を分析したものである。特に大衆団体の成立する過程で、議会内外における「ムシャワラ」（協議）と「ムファカット」（合意）に基づくコンセンサス形成が確立していった。イスラーム団体の政府や議会へのロビー活動は受け入れられるようになり、議会においては全会派の合意に基づく意思決定が図られるようになった。大衆団体の成立で、あらゆる大衆団体に対してパンチャシラ唯一原則が義務付けられることになったが、イスラーム団体がパンチャシラ原則と宗教的アイデンティティを併置することを可能にするような修正が法案の審議過程で行われたことで、同法はイスラーム団体に受け入れ可能なものとなった。

はじめに——問題関心——

- I インドネシアの議会と意思決定をめぐる問題
 - II スハルト体制下の議会における意思決定過程の変容
- むすび——スハルト体制下におけるムシャワラームファカットの意義——

はじめに——問題関心——

1966年から1998年まで続いたインドネシアのスハルト体制は、東南アジアでもっとも強権的であるといわれた体制であった。国民の政治参加は著しく制約を受け、政党数の制限、議会における任命議席の存在、野党執行部人事への政府の介入、選挙における政府・国軍の露骨な与

党支援など抑圧的な制度や政策は枚挙にいとまがない。立法府は行政府に従属し、議会は政府によって提出された法案を議決するだけの「ゴム印」（rubber stamp）にすぎないなどといわれ、政治的な意思決定過程における議会の役割はきわめて小さいと考えられてきた。

しかしながら、1970年代から1980年代半ばにかけて、イスラームが関係した重要法案の審議において、次第に政府、議会、イスラーム勢力の三者間で調整が行われ、コンセンサス形成の努力が払われるようになった。スハルト政権はその政治的社会的影響力の大きさゆえに警戒していたイスラーム勢力を抑え込むために抑圧的手段に訴える一方で、イスラーム勢力との融和

を模索するようになった。抑圧一辺倒の手法はイスラーム勢力の反発をかえって強め、体制の安定を損なうと考えられたからであった。1970年代には対立的であった政府とイスラーム勢力との関係が1980年代後半以降、融和的になっていった背景には、イスラーム団体幹部の政府や与党へのリクルートといった取り込み策があったが〔増原 2010, 130-136〕、それだけではなく、本稿で議論するように、立法過程において政府とイスラーム勢力との間で妥協が生まれるようになったという事実も存在した。

ここで、立法過程において政府とイスラーム勢力との間で妥協を生み出すために役割を果たすようになったのが、「ムシャワラ」(musyawarah, 協議)と「ムファカット」(mufakat, 合意)という意思決定方法である。ムシャワラームファカットは、インドネシアにおいて農村部で伝統的に行われてきた慣習であるとされており、独立以降は国政や地方行政の場で意思決定方法として採用されたが〔水野 2006, 148-161〕、実質的には政府の意向を国民に受け入れさせるための儀礼的なものにすぎなかったとの批判もある〔Kingsbury 1998, 43〕。しかしながら、ムシャワラームファカットは常にそのようにしか機能してこなかったわけではない。本稿で議論する通り、それは政府とイスラーム勢力との間で交渉が行われる過程で、双方の妥協を引き出す役割を果たした。

ムシャワラームファカットはポスト・スハルト期の民主的な議会政治においても意思決定方法として受け継がれている。民主化の進展を阻害するとしてしばしば批判されながらも、この手続きが現在でも用いられているのは、インドネシア政治における合意形成のメカニズムとし

て一定程度機能しているからであると言えよう。それを念頭に置いて、きわめて権威主義的な側面を見せつつも、対抗勢力とのコンセンサスを目指したスハルト政権のもうひとつの性格を示したい。権威主義体制下において政府とイスラーム勢力との間でムシャワラームファカットはどのように合意形成に寄与するようになっていったのだろうか。スハルト体制前半期(1966～85年)に焦点をあて、1974年婚姻法、1978年国民協議会「パンチャシラ理解と実践の指針」およびアリラン・クプルチャヤアンをめぐる総会決定、1985年大衆団体の審議過程をそれぞれ分析し、議会内外における合意形成が模索されたプロセスから、それを明らかにすることが本稿の目的である。

本稿の構成は、次の通りである。まず、第Ⅰ節ではインドネシアの議会政治の歴史的変遷をたどりつつ、ムシャワラームファカットという意思決定方法がどのように生まれたのか、そしてこの意思決定方法が研究者によってどのように評価されてきたのかについて説明する。第Ⅱ節では上記3つの法律および国民協議会総会決定の成立過程を取り上げ、ムシャワラを進めるなかで政府とイスラーム勢力とが妥協と合意(ムファカット)を生み出すに至った過程を明らかにしていく。最後に、政府とイスラーム勢力との間でムシャワラームファカットが機能するようになった理由とその意義について述べ、論文を締め括る。

I インドネシアの議会と 意思決定をめぐる問題

1. 議会制民主主義期と「指導された民主主義」期

インドネシアの議会は、国民協議会 (Majelis Permusyawaratan Rakyat: MPR) と国会 (Dewan Perwakilan Rakyat: DPR) の2つから成る。「1945年憲法」(Undang-undang Dasar Tahun 1945) では、国民協議会は国権の最高機関と位置づけられており、5年に1度、総会が開催され、向こう5年間の政策方針である国策大綱を決めるほか、2003年までは正副大統領を選出する権限を有していた。2004年に大統領直接選挙制が導入されて、正副大統領を選出する権限はなくなったが、特別総会を開催して大統領を解任する権限はある。また、国民協議会は憲法を改正する権限ももつ [UUD 1945; UUD 1945 Perubahan I, II, III, dan IV]。

国会は法律と予算を制定し、政府を監視する機関である。インドネシアがオランダから主権の移譲を受けた後、1945年憲法は廃棄され^(注1)、制憲議会の下で正式に憲法がつくられるまでという条件で暫定憲法が施行された。1950年から1959年までの「1950年暫定憲法」(Undang-undang Dasar Sementara Tahun 1950) がそれであったが、この暫定憲法はそれまでの1945年憲法と大きく異なっていた。国民協議会は設置されず、大統領は置かれるものの行政権はもたず、議院内閣制が採られて大統領から指名された首相が内閣を組織し、行政権を行使した。1950年暫定憲法には、国会^(注2)のあらゆる議決は投票と多数決で行われることが明記されていた (第75条第2

項) [UUDS 1950]。首相は就任後、国会で所信表明を行い、国会の信任投票を受けた [Aminy 2004, 109]。

1950年から1956年までの5年半の間に、モハマド・ナシール (Mohammad Natsir) 内閣 (7カ月)、スキマン (Sukiman) 内閣 (11カ月)、ウィロポ (Wilopo) 内閣 (1年4カ月)、アリ・サストロアミジョヨ (Ali Sastroamidjojo) 内閣 (2年)、ブルハヌディン・ハラハップ (Burhanuddin Harahap) 内閣 (7カ月) と内閣が次々と交代したことは、この時期の政治的不安定さを物語っている。不信任案が採択されて内閣が倒れたわけではなかったが、内閣は野党からの激しい批判と攻撃にさらされた。この時期、質疑 (interpelasi) は24回、動議 (mosi) は82回出され、それらのほとんどは投票で否決されたが、なかには首相の辞表提出の直接的な引き金になるケースもあった [Simabura 2011, 64-65]。議会による政府監督権の行使という見方もできなくはないが、議事妨害や倒閣を意図して出されたものが少なからずあり、この時期の政治的不安定の一因となった。

総選挙は不安定な政治状況を変えるのではないかと期待されたが、選挙後も状況が変わることはなかった。1955年9月には総選挙が、1955年12月には制憲議会 (Konstituante) 選挙が行われ、国民党、改革派イスラーム系政党のマシュミ (Masjumi: Madjelis Sjuro Muslimin Indonesia)、伝統派イスラーム系政党のナフダトゥル・ウラマー (Nahdlatul Ulama: NU)、共産党の4大政党が国会と制憲議会それぞれで議席の大部分を分け合うことになった。

制憲議会は憲法起草審議を1956年11月から開始したが、国家原則の審議でイスラーム系党派

とそれ以外の会派が対立し、話し合いは紛糾した。イスラーム系会派の議員はイスラームを国家原則にすることを主張し、それ以外の会派の議員はパンチャシラ (Pancasila) を国家原則にすることを主張したからである。パンチャシラとは、スカルノ (Sukarno) 初代大統領が定めた建国 5 原則であり、「唯一神への信仰」、「公平で文化的な人道主義」、「インドネシアの統一」、「協議と代議制において叡智によって導かれる民主主義」、「インドネシア全人民に対する社会的正義」の 5 つから成り、現在でも 1945 年憲法前文に盛り込まれている。制憲議会ではパンチャシラ支持派が 248 議席、イスラーム支持派が 227 議席で、勢力はほぼ拮抗していた。国家原則に関する決定は全議席の 3 分の 2 の多数を必要としており、同時に妥協の余地のない問題として認識されていたため、両派とも自らの主張を繰り返すばかりで歩み寄りが行われることはなかった [Nasution 1995, 49-51]。

スカルノ大統領は 1959 年 2 月、停滞状況に陥った制憲議会に対して 1945 年憲法の復活と「指導された民主主義」(Demokrasi Terpimpin) を提案した。彼は、西洋流の議会制民主主義はインドネシアにはなじまず [Reeve 1985, 136]、「合議のなかで叡智によって指導された民主主義」が西洋的民主主義に取って代わるべきであり、それが「指導された民主主義」であると主張した。イスラーム系会派はスカルノの提案に対して、1945 年憲法前文に「イスラーム法の遵守をその信者に義務付ける」という文言を含めるかたちで憲法前文を変更することを条件に賛成すると表明したが、スカルノは前文の変更を認めず、パンチャシラを国家原則と認めた上で 1945 年憲法を受け入れるようイスラーム系政党に要

求した [Nasution 1995, 361-364]。

1959 年 5 月から 6 月にかけて、制憲議会はイスラーム系会派が提出した 1945 年憲法前文変更に関する投票とスカルノが提出した 1945 年憲法復活に関する投票を行ったが、いずれも 3 分の 2 の賛成を得られず否決された。こうした行き詰まりのなかで、パンチャシラ支持会派に属する小政党が制憲議会解散動議を出し、それに同調する複数の政党があらゆる審議をボイコットしたことで制憲議会は機能停止状態となった [Nasution 1995, 399-405]。これを受けてスカルノ大統領は、1959 年 7 月 5 日に大統領布告 (Dekret Presiden) を出して制憲議会を解散し、1945 年憲法の復活と暫定国民協議会 (Majelis Permusjawaratan Rakjat Sementara: MPRS) の設置を宣言した [Dekret Presiden 5 Djuli 1959]。ここに議会制民主主義は終わり、スカルノ大統領の下で「指導された民主主義」体制が始まった。

1960 年度予算案をめぐる政府と国会が対立すると、スカルノは 1960 年 3 月 5 日に大統領決定 (Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960) を出し、国会議員の活動を停止して議会を再編すると発表し、事実上の国会の解散を行った [Aminy 2004, 151-153]。続く大統領決定 (Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960) で「ゴトン・ロヨン国会」(Dewan Perwakilan Rakjat Gotong-Rojong, ゴトン・ロヨンは「相互扶助」の意) を開設し、1955 年選挙で選ばれた国会議員をいったん解任した上で、新たに議員全員をスカルノが任命して新しい国会をつくった。政党に不信感を抱いていたスカルノは、ゴトン・ロヨン国会の議席の半数以上を農民や労働者といった「職能」(golongan karya) 代表に割り当てた [Aminy 2004, 163-165]。

1962年3月に組織された新内閣では、ゴトン・ロヨン国会と暫定国民協議会それぞれの指導部（1人の議長と複数の副議長から成る）は閣僚の地位を与えられた。1945年憲法では閣僚は大統領の補佐であると定められていたため、このことは両議会の指導部がともに大統領の補佐として行政府に従属する地位に置かれたことを意味した。1964年にはゴトン・ロヨン国会の手続き規定に関する大統領令（Peraturan Presiden No. 32 Tahun 1964 tentang Tata-Tertib DPR-GR）で、立法府は行政府を補佐すると定められた[Aminy 2004, 175]。ゴトン・ロヨン国会と同様に、暫定国民協議会も大統領を補佐すると定められることになった。暫定国民協議会は大統領の「政治宣言」（Manifesto Politik）を国策大綱として定め、スカルノに終身大統領の地位を授けるなど[Aminy 2004, 188-191]、スカルノの意思を忠実に法制化するための機関となった。

議会制民主主義期には投票と多数決であった国会の意思決定方法も、「指導された民主主義」期に大きく変化した。スカルノは以前から、ジャワ農村の伝統的慣行であるムシャワラムファカット（協議と合意）と指導性に基づく意思決定方法を提唱していた[Reeve 1985, 136]。上の国会の手続き規定に関する大統領令では、①できる限り合意（ムファカット）に基づいて決定が行われる、②合意が達成されなかった場合には協議（ムシャワラ）のなかで出された意見を大統領に伝える、③そうした意見に配慮しながら大統領が決定を行う、と定められた[Aminy 2004, 176]。

このように、ゴトン・ロヨン国会も暫定国民協議会も大統領を中心とした行政府に完全に従属するようになり、立法府と行政府が対等かつ

対抗的であった議会制民主主義期と比較すると、その違いは明らかである。そして、立法府における意思決定方法も、議会制民主主義期の投票・多数決と「指導された民主主義」期のムシャワラムファカットとで大きく異なっていた。キングズバリー（Damien Kingsbury）は、「指導された民主主義」期のムファカットは開放的な議論の結果としての合意ではなく、上の人間の意向を汲み取るために設けられた伝統的なジャワの政治枠組みにおける行動規範の一種にすぎなかったと批判的に論じている[Kingsbury 1998, 43]。

ムシャワラムファカットが導入された背景には、開放的で自由な論争は政治対立をもたらし、投票・多数決という意思決定方法は決して対立を解消するものではなく、むしろ対立を持続させ、助長することになるといった、当時のスカルノや彼の周りの政府・軍の高官の考えがあった。彼らにとって、制憲議会における国家原則をめぐる延々とした審議や、何度行っても決着がつかない票決はそれを例証するものであった。しかしながら、スカルノが国政の場に持ち込んだムシャワラムファカットは、インドネシア政治に安定をもたらしたわけではなかった。「指導された民主主義」期、議会は政治儀礼の場と化し、議会制民主主義期には議会内で繰り広げられていた政治闘争が次第に議会外で行われるようになった。政党間の亀裂に沿って社会は分断され、こうした社会的分断は「指導された民主主義」期に台頭した2大勢力である共産党と国軍との間の激しい権力闘争とも相まって、1965年に9・30事件とその後の大虐殺をもたらした^(注3)。「指導された民主主義」は破滅的な結末を迎えた。1966年に共産党は禁

止され、スカルノ大統領は事件への関与を取りざたされて、1967年に暫定国民協議会で大統領職から解任された。そして、暫定国民協議会は9・30事件の鎮圧に功のあったスハルト(Suharto)陸軍中將を大統領代行に選出し、翌1968年3月の総会で正式に大統領に選出した。

2. スハルト体制期

スハルトが権力を握ってまず行ったのは、自らを大統領に選んだ議会のコントロールであった。ゴトン・ロヨン国会と暫定国民協議会では、その自立性を奪ったスカルノという「重し」が取れたことで、政府に対して独立志向の強い議員が主導権を握って法案や国策大綱案をつくる動きが活発化していたからである。特にイスラーム系議員は国策大綱案にイスラーム法に関する文言を入れることを要求するようになった[増原 2004b, 8-10]。制憲議会と同様に、1967年から1968年にかけてイスラーム法の法的位置付けをめぐる議会で紛糾が生じ、そのことが再び政府による議会の統制をもたらし一因となった。

スハルトはスカルノ時代に出された大統領による議員の任免権限を定めた大統領決定を利用して、1968年1月から2月にかけてゴトン・ロヨン国会の約30パーセントにあたる125人の議員を解任し、政府寄りの議員と交代させた上で新しく67人の議員を任命した。3月には暫定国民協議会でも32議員が解任されて交代し、102議席が増員され、交代・増員議席のほとんどを政府寄りの政治家と軍人が占めることになった[増原 2004b, 12-15, 21]。

1971年10月に行われた総選挙をもってゴトン・ロヨン国会と暫定国民協議会は解散し、国

会と国民協議会に代わった。1971年選挙ではスハルト体制下の与党となったゴルカル^(注4)が236議席を獲得し、他党を圧倒した。任命制のゴルカル会派25議席、国軍会派75議席を加えると、国会の全460議席中、ゴルカル会派261議席、国軍会派が75議席で合計336議席となり、73パーセントの議席が政府系2会派に占められたことになる。1973年にスハルト政権はゴルカル以外の9政党を2政党に合併させる措置を取った。イスラーム系4政党をまとめて開発統一党(Partai Persatuan Pembangunan: PPP)をつくり、それ以外の5政党を合わせてインドネシア民主党(Partai Demokrasi Indonesia: PDI)をつくった。

国民協議会では全920議席のうち任命議席が少なくとも516議席(約56パーセント)あり、過半数を超えていた。このことは、正副大統領を選出する国民協議会の過半数が大統領による任命で決まり、選挙の結果に大統領選出が左右されないことを意味した。選出議席を含む議席総数でみても、ゴルカル会派が392議席、国軍会派が230議席、地方代表会派が130議席、開発統一党会派が126議席、インドネシア民主党会派が42議席であり、ゴルカル会派、国軍会派、地方代表会派の政府系3会派が全議席の81.7パーセントを占めていた。

国会と国民協議会の議席数はその後、多少変動するものの、国会の議席の約7割以上、国民協議会の議席の約8割以上を政府系会派が占めるという状況は、スハルト体制を通じて変化することはなかった。表1と表2はそれを示したものである。

国会でも国民協議会でも政府系会派議員が7割以上を占める状態では、議会が政府に対して独立した立場で立法権を行使し、政府監視機能

表1 スハルト体制下の国会における各会派の議席数と政府系会派の割合の推移

議席数／選挙年	1971年	1977年	1982年	1987年	1992年	1997年
ゴルカル会派	261	257	267	324	307	325
国軍会派	75	75	75	75	75	75
開発統一党会派	94	99	94	61	62	89
インドネシア民主党会派	30	29	24	40	56	11
合計	460	460	460	500	500	500
政府系会派の割合 (%)	73.04	72.17	74.35	79.8	76.4	80.0

(出所) Aminy [2004, 236, 267, 279, 292, 302, 316] より筆者作成。

(注) 1971年から1992年までのゴルカル会派議席には25議席の任命議席が含まれる。1997年選挙時にゴルカルの任命議席は廃止され、325議席はすべて選出議席となっている。国軍会派75議席はすべて任命議席である。ここでの政府系会派とはゴルカル会派と国軍会派を指す。

表2 スハルト体制下の国民協議会における各会派の議席数と政府系会派の割合の推移

議席数／国民協議会総会年	1972年	1978年	1983年	1988年	1993年	1998年
ゴルカル会派	392	381	395	548	524	588
国軍会派	230	230	230	151	150	113
地方代表会派	130	139	140	147	149	149
開発統一党会派	126	131	123	93	93	134
インドネシア民主党会派	42	39	32	61	84	16
合計	920	920	920	1000	1000	1000
政府系会派の割合 (%)	81.74	81.52	83.15	84.6	82.3	85.0

(出所) Aminy [2004, 257, 275, 287, 300, 311, 319] より筆者作成。

(注) ゴルカル会派、開発統一党会派、インドネシア民主党会派は選出議席と任命議席から成る。国軍会派と地方代表会派はすべて任命議席である。ここでの政府系会派とはゴルカル会派、国軍会派、地方代表会派を指す。

を果たすことはきわめて困難となる。実際に1969年以降、議員立法は行われなくなり、政府が提出した法案を否決することもなくなった。

スカルノの「指導された民主主義」時代、すなわち1960年から65年までの6年間に国会で成立した法律は120法であり、1年平均で20法であった。しかし、スハルト体制期に入ると、その数は大きく減じていく。1966年から71年までの6年間では96法（1年平均16法）が成立していたが、1972年から77年までの6年間ではわず

か46法で、1年平均で7.7法しか成立していない。1978年から83年までの6年間でも68法のみであり、1年平均では11.3法であった [Aminy 2004, 177, 208, 244-245, 270-271, 282-283]。

法案成立数の減少は、政府による法案の提出数が減ったというだけでなく、法案審議にかかる時間が長くなったことを意味した。1972年1月に国会の新しい手続き規則 (Keputusan DPR tentang Peraturan Tata-Tertib No. 7/DPR-RI/III/1971-72) が制定されたが、そこで「決定は

原則的にはできうる限りムシャワラ（協議）を通じて、ムファカット（合意）に達した上で行われ、それが不可能な場合にのみ投票・多数決に基づいて決定が行われる」と定められた。1971年から77年までの時期に限っていえば、国会と国民協議会で投票と多数決による決定が行われたことは一度もなかった [Aminy 2004, 254-255]。こうした意思決定方法は、同じくムシャワラームファカットを採用していたスカルノ時代とさして変わらないようにみえるが、ムシャワラを謳いながらも実質上スカルノが法律の制定を采配し、数多くの法律が制定された「指導された民主主義」時代とは異なる。法案成立数の激減という変化は、実はムシャワラが実際に行われるようになったことを意味した。

国会で法案審議に時間がかかるようになったのは、政府と野党との関係性にもよる。1968年以降、スハルト政権は議会をコントロールするために議員の更迭や交代、野党執行部人事への介入、政党の合併などあらゆる権威主義的手段をとった。しかし、それによって政府と特にイスラーム系政党との関係性は相互不信を基調としたものになった。政府はまた、マシュミの後継政党をつくらうとするムハマディヤーの動きを封じ込め、宗教省からNUの影響力を排除しようとした。これにより、主要なイスラーム団体であるNUとムハマディヤーのスハルト政権に対する不満と不信は高まり、両イスラーム団体の後押しを受けていた開発統一党と政府との関係も悪化した。こうした相互不信と警戒感の結果、1973年の婚姻法審議のように事前の交渉や根回しが行われないまま、法案が政府から出されて国会内で審議が滞る結果となった。

行政府に従属した立場にあり、制定された法

律の数の面でも「生産性」の低かったスハルト体制下の議会に対して、研究者は低い評価を下している。エフリザとロズィ (Efriza dan Syafuan Rozi) は、議会研究の立場から、政府が支配的かつ抑圧的な状況にあって議会はいかなる政府の政策に対しても「スタンプ」(stempel)を押す役割しか果たせなかったと指摘する [Efriza dan Rozi 2010, 53]。また、スハルト体制下の政治を分析したシュワルツ (Adam Schwarz) も、「機能不全」というシマンジュンタック (Marsillam Simanjuntak) の言葉を引用して議会を評している [Schwarz 1999, 272]。スハルト体制後半期の議会政治を分析したダッタ (Indraneel Datta) は、1988年以降に議会は「劇的に変化した」と述べる一方で、スハルト体制前半期の議会については「議論するだけで行動しないゴム印」にすぎなかったとの評価を下している [Datta 2002, 20-22, 74]。国会議員を揶揄する「4D」もしくは「5D」という言葉も生まれ、国民の間に広まった。「4D」は“daftar, duit, duduk, diam”（登録し、カネをもらって、座って、黙っている）、「5D」は“datang, duduk, dengar, diam, duit”（来て、座って、聞いて、黙って、カネをもらう）であり、いずれも無力な国会議員の姿を表していた。

ムシャワラームファカットという意思決定方法も批判的に論じられてきた。ポスト・スハルト期の民主化過程における国会改革について論じたシャーロック (Stephen Sherlock) は、スハルト時代のムシャワラームファカットは「上からの支配のための道具、従属と黙認を強制するための道具となってきた」と述べた上で、民主化期においてもこの意思決定方法が継続して採用されていることはインドネシアの民主化を阻

害すると批判する [Sherlock 2003, 30-32]。また、スハルト体制末期からポスト・スハルト期にかけての民主化過程における議会の役割について分析したツィーゲンハイン (Patrick Ziegenhain) も、スハルト体制期はムシャワラムファカットの意思決定メカニズムの下、議会で投票が行われることはほとんどなく、異議申し立ての余地はなかったと論じている [Ziegenhain 2008, 162-163]。

他方で、ムシャワラムファカットという意思決定方法を肯定的に評価する研究者もいる。インドネシア農村研究者の水野広祐は、ポスト・スハルト期の地方行政を観察するなかで、ある地域ではスハルト時代から存続しているムシャワラムファカットの慣行に、民主化時代以降、挙手による採決が柔軟に織り交ぜられるようになり、村民の多様な意見が汲み取られる意思決定の仕組みがつくられたと分析する [水野 2006, 172]。また、川村晃一はポスト・スハルト期の議会の意思決定に関する論文の中で、権威主義的なスハルト体制下において国民を政府に従わせるために機能してきたムシャワラムファカットが、民主化プロセスの下では安定した民主主義の制度的基盤をつくり得ると論じており [Kawamura 2011, 7-8]、ムシャワラムファカットは民主化を阻害すると主張するシャーロックの議論と好対照を成している。

先行研究の間ではムシャワラムファカットという意思決定方法が民主化プロセスにどのような影響をもたらすか——民主化を促進するのか、それとも阻害するのか——といった点で相違が存在するものの、少なくとも権威主義的なスハルト体制下においてはムシャワラムファカットは反対意見を封じて政府の意向に従わせ

るための強権的手法であったと評価している点で先行研究は共通している (ただし、議会の意思決定をめぐる先行研究のほとんどはポスト・スハルト期を分析対象としており、スハルト体制下においてどのようにムシャワラムファカットが行われていたのかについて詳らかにしているわけではない)。しかし、これらの先行研究が言うように、ムシャワラムファカットがスハルト体制下において、もっぱら反対意見を封じ込め、政府の意向に国民に従わせる機能しか果たしてこなかったのだとしたら、なぜ民主化後もこの意思決定方法は廃止されないどころか、むしろ積極的に採用されているのだろうか。スハルト体制下において協議の機会と合意をつくり出す上で機能を果たしてきたからこそ、ポスト・スハルト期においても意思決定方法として採用されているのではないだろうか。

では、スハルト体制期の議会における意思決定を分析する上で、なぜ1980年代半ばまでの政府とイスラーム勢力との関係を取り上げるのだろうか。スハルト体制下において政府は対抗アクターとしてのイスラーム勢力を警戒し、その力を弱めようと腐心してきた。1970年代前半から1980年代半ばにかけての時期は、政府とイスラーム勢力との関係がきわめて悪かったとされる時期である。ジェンキンス (David Jenkins) やシュワルツは、スハルト大統領の宗教的傾向、すなわち彼が世俗的なジャワの「アバンガン」 (abangan, 名目ムスリム) であること、そして彼の周りに名目ムスリムやキリスト教徒の政府・国軍の高官がいたことを挙げ、彼らの「サントリ」 (santri, 敬虔ムスリム) への警戒心がイスラーム勢力への抑圧策につながったと論じた [Jenkins, 1984, 29; Schwartz 1999, 162-173]。スリヤ

ディナタ (Leo Suryadinata) も、アバンガンとサントリという対立構図に基づいて、アバンガンに近い政党としてのゴルカルのヘゲモニー下でイスラーム政党やイスラーム勢力が周辺化されていったことを論じている [Suryadinata 1989]。

しかしながら、ヘフナー (Robert Hefner) も述べる通り、スハルト大統領は一貫して世俗的なジャワ・アバンガンの立場であったというわけではなく、この時期に政府が採った対イスラーム政策も世俗主義を優先して行われたものではなかった [Hefner 2000, 81-83]。1970年代から政府によるウラマーの取り込みが試みられており、そのことはスハルトや政府・国軍の高官の宗教的傾向によって政府の対イスラーム政策が決まっていたわけではなかったことを意味している。さらには、アバンガンとサントリという対立構図では、1980年代後半以降、政府とイスラーム勢力との関係が融和的になっていった理由を説明することはできない。

政府が1980年代前半から半ばにかけて進めたパンチャシラ唯一原則の法制化に対するイスラーム勢力の反対は強く、法制化にともなって1984年9月のタンジュン・プリオク事件 (Peristiwa Tanjung Priok) のような国軍による暴力的な抑圧や、イスラーム過激派によるとみられる同年10月のセントラル・アジア銀行爆破事件、1985年1月のボロボドゥール遺跡爆破事件といった爆弾テロも起こった。しかし、こうした強い異議申し立てが一部のグループによって表明されながらも、ほとんどのイスラーム団体は唯一原則としてのパンチャシラを受け入れ、これを機にスハルト政権とイスラーム勢力との関係は融和的になっていった。先行研究でいわれているようにパンチャシラの受け入れが政府

による一方的な強制や押し付けであったとすれば、それは政府とイスラーム勢力との関係を融和的なものに変えることはなかったはずである。イスラーム勢力の間で政府への不満や不信が強く残り、あるいは反発がさらに高まる可能性もあったからである。一方的な強制ではないとしたら、イスラーム勢力がパンチャシラを受け入れたのはなぜだろうか。この問いへの答えを明らかにしている先行研究はほとんどない。

以上のような先行研究の限界を乗り越えるために、本稿はパンチャシラ受け入れをめぐる議会の内外で行われた政府とイスラーム勢力との間のムシャワラームファカットに注目する。次節で論じるように、ムシャワラームファカットという意味決定方法に基づいて進められた協議の中で、イスラーム勢力は政府側から実質的な譲歩を引き出すことに成功した。協議が行われ、妥協があったからこそ、イスラーム勢力によるパンチャシラ受け入れが可能となったのである。イスラーム勢力はスハルト政権にとって、パトロネジの分配 (アメ) によって簡単に懐柔できる相手ではなく、強権 (ムチ) を用いればそれへの反発も強い、厄介な対抗アクターであった。アメとムチだけでは御することのできない対抗アクターと、どのように融和的な関係性を築いていくか。その手段のひとつがムシャワラームファカットであったとみることができるのである。

ただし、イスラーム勢力とのムシャワラームファカットは容易なものではなく、本稿でこのあと論じるように、1970年代前半から1980年代前半にかけてスハルト政権はイスラーム勢力とのムシャワラームファカットを首尾よく進めることができなかった。しかし、困難と失敗の経

験は両者に対する大きな教訓となり、1985年に妥協と合意が生み出されたのではないかと考えられる。こうした考えに基づいて、政府とイスラム勢力との間で意見が対立した1974年の婚姻法、1978年の国民協議会「パンチャシラ理解と実践の指針」およびアリラン・クプルチャヤンをめぐる総会決定、1985年の大衆団体法の審議過程で行われた議会内外におけるムシャワラムファカットのプロセスを明らかにし、1985年においてなぜ合意形成が実現したのかを分析する。

II スハルト体制下の議会における意思決定過程の変容

1. スハルトのパンチャシラ・デモクラシーとムシャワラムファカット

スハルト大統領は、在任中、自らが唱える「パンチャシラ・デモクラシー」(Demokrasi Pancasila)を説明する際に、しばしばムシャワラムファカットを挙げていた。1989年に出された回想録の中で、彼は政権の誕生と時を同じくして「パンチャシラと1945年憲法を一貫して純粋に実行することが社会と政府のコンセンサスになった」と語っている。そして、このコンセンサスはパンチャシラがあらゆる団体の唯一原則になったときに、ようやく実現したが、それはムシャワラの繰り返しを経て実現したと述べている [Dwipayana dan Ramadhan 1989, 263]。以下、長くなるが、パンチャシラ・デモクラシーとムシャワラームファカットに関するスハルトの言葉を引用する。

「我々は話し合い、話し合い、さらに繰り返し話し合った。とどまるところを知らずに。

私は政党の指導者たちと話し合い、さらに協議を繰り返した。そして、紛糾を乗り越えるための解決策で合意し、国会の会派に伝えた。これによって紛糾していた国会審議はスムーズになった。

国会の外でまず話し合い、国会の外での合意を国会に再びもっていく。国会で話し合えば自然にスムーズに事が運ぶというわけではなく、前もって整えておくことが必要なのだ。政府に反対し、民主主義についてわかったふりをする人間は『そんなのは国会の外での決定だ』などと言うだろう。しかし、正真正銘、それは国会の決定である。

大事なものは、いかにして解決策を見つけるかだ。以前は政治家が意見を主張し、議論し、互いに強情を張り合って紛糾した。1955年から1959年までの制憲議会がそうだった。紛糾を解決するためにスカルノ大統領は大統領布告を出した。

もはや我々はそうはならない。私は『スブルセマル』^(注5) 利用するようなことはしない。仮にそんなことができたとしても、である。私はムシャワラの道をとる。理解しようとしないう人間は『ムシャワラとは権力者の思い通りの道を歩むことにほかならない。権力者から圧力を受けて国会はムシャワラを行っているにすぎない』と言うだろう。それでも我々はムシャワラを行う。解決策を見つけられるように、私は政府の考えを説明する。政党の指導者たちの考えを聞き、それを受け入れつつだ。ムシャワラの過程で考えの一致点は必ず出てくる。その考えの一致点を国会に投げ、さらにムシャワラを行わせる。こうしてコンセンサスが生まれるのだ。

簡単にやろうと思えば、『スブルセマル』という武器を使って決めることができる。私はその権限をもっているのだ。しかし、私はそんなことはしない。それはムシャワラの原則からみて望ましくない道だからである。つまり、それはパンチャシラ・デモクラシーの精神に背く行為だ」[Dwipayana dan Ramadhan 1989, 264]。

スハルトはムシャワラームファカットという意思決定方法にこだわった。制憲議会における自由で開放的な討論と投票・多数決を、議論の紛糾と対立を招いたとして否定し、同時に紛糾や対立を大統領布告という強権の方法で解消しようとしたスカルノ大統領をも否定し、コンセンサスに達するまで話し合いを続けさせることにこだわった。彼がムシャワラームファカットにこだわったのは、投票による決定でも大統領の強権による決定でも、そこには必ず不満と不支持が残るからである。自身が理想とした「パンチャシラ・デモクラシー」によってスハルトが目指したのは、「不支持なきコンセンサス」をつくることであった。

2. 1974年婚姻法

1974年1月に制定された婚姻法(Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan)は、1973年7月に国会に提出されたが、すでに1968年に2つの婚姻法案として提出され、国会の場で議論が紛糾して撤回されたという経歴をもっていた。1968年に提出された法案のひとつはムスリムを対象にしたものであり、もうひとつは国民全体を対象にしたものであった[Sosroatmodjo dan Aulawi 1975, 9]。議論の紛糾の原因は、ムスリムに制限付きながら一夫多妻を認めるかどうか

であった[小林 1997, 130]。両法案に強く反対したカトリック党は、ムスリム向けの婚姻法案が法源としてイスラーム法に言及していることに懸念を表明し、同党議員の強硬な反対によって両法案とも撤回された[Hassan 1982, 146]。

1973年7月31日に婚姻法案はひとつに統合されたかたちで再び国会に提出された。当時の宗教大臣であったムクティ・アリ(Mukti Ali)によると、1971年に自らが宗教大臣に就任した際にすでに法案は出来上がっており、彼自身は起草に関与することなく法案は提出されたという[Hassan 1982, 147]。主だった女性団体からは宗教大臣に対して「国会提出前には法案内容を決して外部に漏らさず、とにかく受け入れてほしい」との依頼があった[Munhanif 1998, 310]。

国会に法案が提出されると、イスラーム勢力の大きな反発を呼んだ。ほとんどのイスラーム団体が、数多くの条項についてイスラーム法に反していると主張した。表3は、イスラーム団体が反対した条項の一部について説明したものである。

これ以外にも争点となった条項はいくつも存在した。アズユマルディ・アズラ(Azyumardi Azra)は法案全73条のうち少なくとも11の条文がイスラーム法に反していると指摘し、ジョクジャカルタの国立イスラーム学院スナン・カリジョゴ校の調査では、14の条文がイスラーム法に反していたという[Munhanif 1998, 308]。ムハマディヤー執行部はこの問題をめぐってスハルトら政府高官に書簡を送付した際に、7つの条文を修正対象とした[Puar 2000, 103-106]。

こうしたイスラーム勢力の反発に対して、与党ゴルカル会派のスギハルト(Sugiharto)議長——彼自身はカトリック教徒であった——は

表3 婚姻法案で問題となった条文とイスラーム勢力側の主張

	問題となった条文	イスラーム勢力側の主張
第2条第1項	婚姻は役所での登録手続きによって成立する。	イスラーム法ではムスリムの婚姻はしかるべき宗教的な手続きや儀式を経なければ成立しない。
第3条第1項	原則的に1人の男性は1人の妻をもつことを許され、1人の女性は1人の夫をもつことを許される。	イスラーム法では同時に4人の妻をもつことができる。
第3条第2項	夫婦双方が望むのであれば、裁判所は夫に対して2人以上の妻をもつ許可を与えることができる。	
第7条第1項	男性は21歳以上、女性は18歳以上であれば婚姻を認められる。	イスラーム法では婚姻に年齢制限を設けていない。
第11条第2項	民族、種族、土地、出自、宗教、信仰、先祖の違いを理由に婚姻を阻んではならない。	イスラーム法ではムスリム女性はムスリム男性と結婚しなければならないため、宗教的な相違は婚姻を阻む理由になる。

(出所) Hassan [1982, 147-149], Feillard [1999, 193-194], Puar [2000, 102-106] より、筆者作成。

「我々の国家は宗教国家ではないのだから、法律をつくるのに宗教の原則に配慮する必要はない。必要があれば投票で決める用意がある」と表明し、対決姿勢をみせた。一切の譲歩を拒む与国会派の態度にイスラーム勢力の反発は高まり、1973年9月27日には国会の全体会議で宗教大臣が質問に回答している最中に、300人以上のイスラーム団体の青年が法案の審議に反対して審議を中断させた [Hassan 1982, 151; Puar 2000, 107]。

それでも、この婚姻法問題はイスラーム勢力の要求がほぼ通るかたちで決着した。そこでは2つの交渉ルートによるムシャワラが役割を果たしたと考えられる。ひとつは国軍のスミトロ (Sumitro) 治安秩序回復作戦司令部司令官とイスラーム勢力との間で国会外において行われたものであり、もうひとつは国会内における開発統一党会派と国軍会派との間で行われたものである。これらの協議によって法案はイスラーム

勢力が望むかたちで決着した。

ムハマディヤー執行部は法案提出前から政府や国軍に積極的に働きかけていた。婚姻法案の内容を事前に入手した上で、国会提出直前に、大統領、法務大臣、宗教大臣、社会大臣、福祉大臣、内務大臣、国会議長、国家情報調整庁長官、治安秩序回復作戦司令部、最高裁判所、最高検察庁に書簡を送り、法案の条項にイスラームの教えに反するものがあるため、国会への提出を見合わせるよう要請している [Puar 2000, 102-103]。NU は法案が国会に提出された後、東ジャワのジョンバンの高名なキヤイであるビスリ・シャムスリ (KH Bisri Syamusri) が中心となり、少なくとも10の条文について大幅な修正か削除を求め、全体では98条から成る対抗案を出した [Feillard 1999, 193-194; Munhanif 1998, 308]。

こうしたイスラーム勢力側からの積極的な働きかけを受けて、当時、治安維持の責任者としての立場にあったスミトロ将軍は、スハルトの

指示を受けてイスラーム勢力と政府、国会との橋渡し役を担った。イスラーム勢力へのロビー活動を国会議長であったダルヤトモ (Daryatmo) 将軍に、キリスト教勢力へのロビー活動を治安秩序回復作戦司令部の副司令官であったストモ (Sudomo) 将軍に任せ、自らも両勢力の代表者と意見交換を行った [Ramadhan 1994, 284-285; Cahyono 1998, 150-152]。

他方で、国会では設立されたばかりの開発統一党が法案修正のために動いた。同党のミンタレジャ (Mintaredja) 中央執行部議長^(注6)は法案修正に前向きな姿勢をみせなかったが [Puar 2000, 107]、他の党幹部は法案修正の準備を開始し、アリ・ヤフィ (KH Ali Yafi) やイスマイル・ハサン・メタレウム (H. Ismail Hasan Metareum) らから成る法案修正チームがつくられ、法案修正に応じた国軍会派に対して共同で修正案をつくることを提案した [Yusuf 1999, 63]。修正案がつくられたあと、開発統一党会派からマシュクル (KH Masjukur) ら3人の幹部と国軍会派から会派議長のドモプラノト (Domopranoto) 国会指導部副議長ら4人の幹部が集まり、開発統一党会派の修正案を審議し [Yusuf 1999, 64]、以下の5点で合意した [Sosroatmodjo dan Aulawi 1975, 24]。

1. 婚姻に関するイスラーム法を変更する、もしくは削除することは一切ない。
2. 1との関連で、婚姻の実施に関するイスラーム法を変更する、もしくは削除することは一切ない。
3. イスラームに反し、すり合わせが不可能な条項は削除される。
4. 第2条第1項は「婚姻は各々の宗教や信仰の法に基づいて行われることで成立す

る」と修正し、第2条第2項は「国家の行政的手続きに則った婚姻登録を義務付ける」と修正する。

5. 離婚と一夫多妻については、理不尽なこと (kesewenang-wenangan) が起こるのを防ぐための規定をつくる努力が必要である。

この合意の結果をスハルト大統領に報告するため、11月26日に開発統一党の評議会議長 (Rois Am, 以下「ロイス・アム」) であるビスリ・シャムスリと副総裁のマシュクルが大統領官邸に赴いた [Yusuf 1999, 64; Munhanif 1998, 309]。その後、スミトロ将軍はスハルトの指示を受けて開発統一党会派と国軍会派の幹部を集め、協議を続けるよう助言するスハルトのメッセージを伝える。12月6日、開発統一党会派と国軍会派が起草した修正案は国会の作業委員会 (Panitia Kerja) に提出され、全会派の代表者、宗教大臣、法務大臣の間で審議が行われた。そして、イスラーム勢力側が要求した多くの条項が修正された法案は12月22日に国会の全体会議で可決され、翌1974年1月2日に大統領が署名し、成立した [Sosroatmodjo dan Aulawi 1975, 25; Yusuf 1999, 64-65]。

イスラーム勢力が削除を求めた条文がなくなったことで、国会への提出当初73条だった法案は67条に減った。婚姻は宗教的手続きに則ることで成立する (第2条第1項) という、イスラーム勢力側がもっとも望んでいた修正が行われる一方で、一夫多妻についてはイスラーム側が譲歩し、原則的には一夫一婦制が認められ (第3条第1項)、1人以上の妻を娶る場合には関係者の承諾を得て (第3条第2項)、当該地域の裁判所に申請することを義務付ける (第4条第1項) と定められた [UU No. 1 1974]^(注7)。NU

は要求の3分の2が実現したと評価した上で法案修正における自らの役割を強調し [Feillard 1999, 193-197], 同様にムハマディヤーも法案修正プロセスにおける自らの役割の大きさを評価している [Puar 2000, 107]。NU やムハマディヤーといった主だったイスラーム団体が一致してロビー活動を行う一方で、こういった団体の後押しを受けて開発統一党会派は国軍会派と法案の修正内容について協議を行い、法案修正に理解のあったスミトロ將軍を通じてスハルト大統領に働きかけることにも成功した。

しかしながら、法案修正に強く反対した与党のゴルカル会派や野党の民主党会派はムシャワラの蚊帳の外に置かれることになった。ゴルカル会派の議長がカトリック教徒であったこともあり、イスラーム勢力は交渉相手と与党ではなく治安機関のトップであり、スハルトに次ぐナンバー2の権力者とみなされていたスミトロ將軍に絞った。また、当時のゴルカルは設立されたばかりで、国軍の強い影響下にあった。こうしたことなどからイスラーム勢力や開発統一党は与党の頭越しに国軍高官や国軍会派とムシャワラを行った。その結果、国会内の最大会派であるゴルカルに強い不満を残し、交渉と妥協が一部のグループにとどまったことで、包括的なコンセンサスを意味するムファカットは実現しなかった。それにより、イスラーム勢力はその後の政治過程のなかで不利な立場に立たされることになった。

3. 「パンチャシラ理解と実践の指針」とアリラン・クプルチャヤアン問題

婚姻法はイスラーム勢力に有利なかたちで決着したものの、イスラーム勢力と政府との関係

が改善することはなく、むしろその後、関係は悪化した。スハルト大統領が「パンチャシラ理解と実践のための指針」(Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, 以下「P4」)づくりを強く推し進めたからである。イスラーム勢力はそれを思想統制と認識し、強く抵抗した。

大統領に就任した当初からスハルトは演説などで、国家原則、国家イデオロギーとしてのパンチャシラの重要性を繰り返し主張しており、1976年にはスハルトのパンチャシラ観をまとめて編纂した『パンチャシラに関するスハルト大統領の見解』(*Pandangan Presiden Soeharto tentang Pancasila*)と題する書籍が出版されたほどであった。スハルトの見解では、パンチャシラは「インドネシア民族の個性に根ざした人生観」であり、「国家哲学の基礎」であり、「国家の精神的土台」であった [Krissantono 1976, 12]。1973年の国民協議会総会で採択された国策大綱にはパンチャシラ道德教育の重要性が謳われ、公立・私立を問わず幼稚園から大学までパンチャシラ道德教育をカリキュラムの中に組み込むことが定められた。この国民協議会総会決定に基づいて、パンチャシラ道德教育の授業が1975年から始まった [西村 1990, 246-247]。

スハルトはパンチャシラ道德教育をさらに公務員や軍人を含めた国民的教育へと拡大していくために、統一的な解釈を編纂する必要性を訴えるようになった。そして、ハッタ (Mohammad Hatta) 初代副大統領など著名な民族運動指導者を集めて「5人委員会」を組織し、パンチャシラ解釈をまとめさせ、それに基づいて「パンチャシラ理解と実践の指針」(P4) 案が策定された [西村 1990, 246-247]。その主な内容は以下の通りであった。

第1原則 唯一神への信仰：異なる宗教・信仰の信者同士の尊重と協力を育む。

第2原則 公平で文化的な人道主義：民族、先祖、宗教・信仰、性、社会的地位、皮膚の色などの違いに関係なく、同じ権利と義務をもつ。

第3原則 インドネシアの統一：愛国心を育み、国家と民族の統一・利益・安全を個人や集団の利益の上に置く。

第4原則 協議と代議制において叡智によって導かれる民主主義：ムシャワラとムファカット（協議と合意）に基づいて決定を行う。

第5原則 インドネシア全人民に対する社会的正義：家族主義と相互扶助の精神を育む。

これらは、上で述べた『パンチャシラに関するスハルト大統領の見解』の内容に酷似しており、スハルト大統領が日ごろから演説のなかで繰り返し言及していた事柄であった。民族運動の指導者らがまとめたパンチャシラの統一的解釈と言いながら、実際にはスハルト自身のパンチャシラ解釈を公式解釈とし、これを1978年国民協議会総会で総会決定として定め、学校教育や公務員教育などを通して国民に浸透させていくことを図ろうとしたのであった。

多くのイスラーム団体や指導者がこのP4に対して否定的であったのは、内容そのものに大きな問題があったからというよりも、それが国民に対する「道德教育」の指針だったからである。当時、ムハマディヤーの若手幹部であったA. M. ファトワ（A. M. Fatwa）は、政府がP4を「道德の源泉」（sumber moral）にしようとするのであれば、それは宗教に代わるものとみなされ、決して認めることはできないと主張している

[Nainggolan 1996, 69-70]。同じような批判はNUの見解のなかにもみることができる。NUはP4について「将来的に宗教に取って代わり、あらゆる活動の原則的指針となるのではないか」との懸念を示した [Feillard 1995, 202]。

同じ時期にもうひとつイスラーム勢力が問題にしていたのは、「アリラン・クプルチャヤアン」（Aliran Kepercayaan）である。これはジャワの伝統的な諸信仰の総称であり、「クプルチャヤアン」（Kepercayaan, 「信仰」の意）あるいは「クプルチャヤアン・ヤン・マハ・エサ」（Kepercayaan Yang Maha Esa, 「唯一神への信仰」の意）等の名前でも知られていた。イスラーム指導者や敬虔なムスリムは以前から、アリラン・クプルチャヤアンは宗教（Agama）ではなく、信仰（kepercayaan）であり、その信者はムスリムでありながら、イスラームの宗教実践よりもクプルチャヤアンの信仰実践を優先させる傾向にあるため、異教徒（kafir）であり、多神教徒（musyirik）であると批判していた。1973年の国民協議会総会時に採択された国策大綱決定の中のいくつかの条文にはアリラン・クプルチャヤアンを意味する Kepercayaan Yang Maha Esa が宗教と並列されて盛り込まれており [TAP MPR No. IV 1973], イスラーム勢力は政府がアリラン・クプルチャヤアンを宗教として制度化しようとしているとみなして、1978年の国策大綱でその文言をすべて削除することを求めたのであった [Feillard 1995, 201]。

1978年の国民協議会総会決定案の策定作業は1977年10月から始まり、その作業部会（Badan Pekerja）で開発統一党会派はアリラン・クプルチャヤアンに関連する文言を国策大綱案から削除するよう繰り返し主張した。政府側は妥協案

として「アリラン・クプルチャヤアンは宗教ではなく、また新しい宗教にもならない」といった条文を付け加えることを提案し、最終的にそのような文言が入った [TAP MPR No. IV 1978]。しかしながら、開発統一党は条文の追加では納得せず、あくまで文言の削除にこだわり、審議過程で次第に孤立していった [MPR 1978a, 508-530]。

P4について議論していた別の作業部会でも開発統一党会派は孤立した。同会派は「パンチャシラはすでにすべてのインドネシア国民に受け入れられ、社会に根付いている。パンチャシラの実践については1945年憲法とその解説で十分に説明されており、さらなる解釈の存在は激しい論争につながり、議論そのものが難しくなる」といった理由を挙げて、P4を総会決定として採択することの必要性を否定した [MPR 1978b, 164-170, 310-312]。しかし、開発統一党会派の意見は受け入れられず、この後、作業部会で開発統一党会派議員はほとんど発言を行わなくなり、審議をボイコットしているとみなされるようになった [MPR 1978b, 175-374]。

国民協議会の外では、イスラーム団体が大統領をはじめとする政府高官に働きかけを行っていた。ムハマディヤー中央執行部は、1977年11月8日に大統領と国会・国民協議会指導部に宛てて書簡を送付し、国策大綱案の中のアリラン・クプルチャヤアンに関する文言と P4総会決定案とを削除するよう求めた。また、12月15日から19日まで開催されたムハマディヤーの指導者会合も同様の声明を出した [Puar 2000, 115-118]。NU はロイス・アムのビスリ・シャムスリがスハルト大統領と直接面会し、アリラン・クプルチャヤアンを公式には認めないよう要求

した [Feillard 1995, 201]。しかし、こうした議会外におけるイスラーム団体の働きかけも功を奏することはなかった。

1978年3月に国民協議会総会が始まっても開発統一党会派と他の会派との溝は埋まらず、P4案を審議していた B 委員会と国策大綱案を審議していた A 委員会では、ムシャワラームファカットが行われなかったことを理由に、議長が投票で両決定案を議決することを提案した。開発統一党会派は票決に抗議する声明を発表し、投票が行われるなら退席行動 (aksi walk out) を行うと表明した。それ以外の会派は投票に賛成し、1978年3月18日と19日に B 委員会と A 委員会では、それぞれ開発統一党会派の議員が退席したあと^(注8)、P4案と国策大綱案の投票が行われ、3分の2の賛成多数で議決された [MPR 1978d, 133-163; MPR 1978c, 157-191]。ここで定められた P4には、パンチャシラ第四原則に関わる規定として、以下のようなムシャワラームファカットに関する文言が盛り込まれた。

「……採決に先立ってムシャワラが行われる。決定に際してはムファカットに達する努力が求められる。ムファカットに達するためのムシャワラは、インドネシア民族の特徴的性格である家族主義 (kekeluargaan) の精神で行われる。……インドネシア人はムシャワラによるあらゆる決定の結果を尊重し、これを高く戴いて、善き信念と責任感をもって、それを受け入れ、実行する」 [TAP MPR No. II 1978]。

話し合いによる合意に基づく意思決定の重要性を謳ったこの総会決定が、それに反対する野党会派議員が退席するなかで投票と多数決によって議決されたことは皮肉としか言いようが

ない。開発統一党やイスラーム勢力はムシャワラの過程で政府から全面的な譲歩を引き出そうと自らの要求を主張し続けたが、他会派に支持されず孤立を深めていった。P4の制定はそもそもスハルト大統領自身が強く望んだものであり、政府側も譲歩することはできなかった。他方で、アリラン・クプルチャヤアン問題では政府側は条文の追加というかたちで譲歩の姿勢をみせたが、条文の完全削除を求めるイスラーム勢力側からは譲歩とはみなされなかった。自らが歩み寄ることを前提とせずに行われた交渉は妥協を生むことなく、審議の行き詰まりを招き、票決という、本来的にはスハルトにとって望ましくなかったはずの意思決定が行われた。

スハルトは開発統一党議員の審議ボイコットと投票時の退席行動に対して、それはムシャワラとムファカットに反しており、「非パンチャシラ的である」と非難した [Bruinessen 1994, 106; Feillard 1995, 203]^(注9)。総会から5カ月後の1978年8月、開発統一党のミンタレジャ中央執行部議長は突然解任され、オランダ大使に任ぜられた。そして、同党の中央執行部副議長の1人だったジョン・ナロ (John Naro) がミンタレジャに代わって議長の地位に就いた。ミンタレジャの解任とナロの議長就任は一切の明示的な手続きもなく、他の党幹部の知ることもなく行われ、大統領の怒りを買ったがゆえの懲罰的措置として認識された [Bruinessen 1994, 106; Feillard 1995, 205-207]。

他方で、スハルトはイスラーム勢力との融和を考慮するようになった。彼は、1978年3月に新内閣を組織した際、宗教大臣にアラムシャ (Alamsjah Ratu Perwiranegara) 将軍を充てた。国軍出身者であるアラムシャの宗教大臣就任は当

時、イスラーム勢力から強い反発を受けたが、スハルト体制初期にイスラーム団体と政府との間を取り持った経験をもつ [Parikesit dan Sempurnadjaja 1995, 208-209] アラムシャの就任は、スハルトが再びその役割を彼に期待してのことであったことがわかる。

宗教大臣に就任すると、アラムシャはまず、NUのロイス・アムであり、東ジャワのジョンバンにあるビスリ・シャムスリの主宰するプサントレン (イスラーム寄宿塾) を訪問し、スハルト政権のパンチャシラ政策に対して説明し、理解を求めた。ほぼ同じ時期に、イスラーム勢力に対する融和的政策として、アリラン・クプルチャヤアンは宗教ではなく、「文化」 (kebudayaan) であるので、これに関わる問題は宗教省から教育文化省に移管されると発表した。これ以外にも、彼は宗教大臣としての任期中にイスラーム寄りの政策を矢継ぎ早に出していった。ダツワ (宣教活動) 許可制を廃止し、イスラーム説教師が政府に事前の許可を得ることなく自由にダツワを行うことができるよう大臣令で改めた。また、すでに宗教の信者になっている者に対する他宗教の布教を禁じ、宗教団体への外国援助を規制する政令も出した [Parikesit dan Sempurnadjaja 1995, 248-266]。この政策の背景には、1960年代後半に海外のキリスト教宣教師によるインドネシアでの布教活動の活発化に対して、イスラーム勢力がこれを禁じるよう政府に強く働きかけたという経緯があった [増原 2004a, 8-10]。つまり、イスラーム勢力が長年にわたり政府に要求していたことが実現されたという意味で、イスラーム勢力に対する政府側の歩み寄りともみなしてもよい政策であった。

このように政府側が歩み寄りの姿勢をみせた

にもかかわらず、1980年2月に開発統一党会派は国会において退席行動を行った。当時、国会では1982年総選挙のための新しい選挙法案を審議しており、政府側は「民族の統一を危うくするような」シンボルマークの使用を禁じる条項を法案に盛り込む姿勢を示していた。カーバ神殿をシンボルマークとしていた開発統一党を狙い撃ちする条項であり、同党の選挙での得票を抑え込もうとする政府側の意図を感じた開発統一党は、特にNU系議員が中心になって強く反対した。彼らはまた、選挙後の開票を監視することができるように、村落レベルを含むあらゆる選挙区で開票実行委員として参加できるように要求していた。これらの要求に対して、スハルト大統領は開発統一党がカーバ神殿のシンボルマークを使用することを認めたが、開票実行委員は認めず、開票立会人であれば構わないとの意向を示した。開発統一党のナロ執行部はこの政府の提案を受け入れたが、NU系議員は選挙法案に反対して退席行動を行ったのであった[Feillard 1995, 214-215]。

2度目となる開発統一党議員の退席行動——しかもムシャワラの過程で大統領が譲歩したにもかかわらず——に対して、スハルトは演説でその怒りを強い言葉で表明した。演説では常に原稿を淡々と読み上げるスタイルの大統領が、1980年3月27日に国軍指導者会議で行った演説と1980年4月16日に陸軍特殊部隊創立記念式典で行った演説においては、原稿すら用意せず、いつもとは違って変わって強い調子で語る姿は強烈な印象を与えた。この2つの演説はインドネシア社会に波紋を広げ、その後、長老格の元政治家や退役軍人から成る「請願50人グループ」(Petisi 50)が大統領に対して懸念を表明す

る内容の文書に署名して国会に提出するといったことも起きている。スハルトが国民に印象を与えた数少ない演説のひとつが、国民協議会と国会における野党議員の退席行動——しかも総会決定案や法案の成否にはほとんど影響がなかった——に対するものであったということは興味深い。以下は、その演説からの抜粋である。

「すべての政党とゴルカルがパンチャシラというひとつのイデオロギーに基づくことはすでにコンセンサスとなったはずなのに、まだ実現していない。パンチャシラ以外に他の原則を追加しようとする政治勢力（開発統一党を指す——筆者）がまだあるからだ。このことは、こうした政治勢力がまだパンチャシラを完全には信じていないのではないかという疑念を生じさせる。……彼らのパンチャシラへの疑いは、国民協議会総会におけるP4案の審議過程をみても明らかである。彼らは退席行動にまで及んだのだ。総選挙法案の審議の際もそうであった。協力や合意の姿勢をみせようとしな。再び退席行動に出たのだ。……こうした行為は、パンチャシラと1945年憲法を守る上で我々全員に対して警戒を要求する。……我々は常に警戒を強化すべきである。パートナーを選ばなければならない。友人を選ばなければならない。パンチャシラを本当に守ろうとしている友人を、パンチャシラに対していかなる疑いももたない友人を！」[Wiwoho dan Chaeruddin 1990, 474-475]。

このスハルトの言葉からうかがうことができるのは、スハルトにとって国民協議会と国会における開発統一党の審議ボイコットと退席行動は、ムシャワラとムファカットの場からの離脱にほかならず、これこそが開発統一党とその背

後にいるイスラーム勢力のパンチャシラへの疑いを証拠立てるものであるということであった。だからこそ、政党のみならず、あらゆる社会団体に対して、パンチャシラに忠誠を誓わせる「踏み絵」——すなわちパンチャシラ唯一原則の法制化——が必要だったのである。しかも、それはスハルトの考えるパンチャシラ・デモクラシーの要諦であるムシャワラムファカットを通じてでなければならなかった。

4. イスラーム勢力内部における世代交代の波とパンチャシラ唯一原則化問題

スハルト大統領は1968年の大統領就任以来、パンチャシラを政党や団体の組織原則とすることを求めてきた。しかし、1970年代におけるスハルト政権とイスラーム勢力との難しい関係から、パンチャシラを「唯一原則」(asas tunggal)とする問題については慎重にこれを進めた。パンチャシラ唯一原則化の提案が初めて出されたのは、1973年国民協議会総会時である。このとき与党のゴルカル会派が政府の意向を受けてパンチャシラをあらゆる政治団体の唯一原則と定める提案を行ったが、イスラーム系諸政党が反対して実現しなかった [Saleh 1996, 125] (注10)。

ゴルカルは1975年、国会における政党・ゴルカル法案の審議の際にパンチャシラを政党およびゴルカルの原則と定めるよう再び主張し、このときは各会派に受け入れられて法案に盛り込まれることになった。政党およびゴルカルへのパンチャシラ義務付けが1975年に実現した理由として考えられるのは、第1に1973年の国民協議会総会后、野党の合併が行われてイスラーム系諸政党は開発統一党にまとめられ、内部に混乱を残した状態で政府寄りの中央執行部議長が

開発統一党の意見集約でリーダーシップを発揮することができたこと、第2に国民協議会総会決定が憲法に次ぐ法的権威をもつ一方で、国会で定める法律は国民協議会総会決定ほどの法的権威をもたなかったこと、最後にパンチャシラ以外の原則も保持することが許されたことが挙げられる。こうした理由から政党およびゴルカルへのパンチャシラ義務付けに大きな反対は起こらなかった。

前項でみた通り、1978年から1980年にかけて P4問題などをめぐりスハルト政権とイスラーム勢力との関係は悪化していたが、それ以降、変化が訪れていた。開発統一党と NU 双方のロイス・アムであり、同党と NU の政治方針に強い影響力を及ぼしてきたビスリ・シャムスリが1980年4月に死去したことで、開発統一党内の NU 系議員の影響力が後退し始めたからである。1973年に同党が設立されて以来、ビスリ・シャムスリが務めてきたロイス・アム職は、彼の死去に伴い廃止された (注11)。1981年9月に NU は新しいロイス・アムとしてアリ・マッスム (K. Ali Ma'sum) を選出したが、彼は開発統一党の評議会 (Majelis Syuro) に入ることを拒み、同党と NU との間に距離が生まれるようになった。

また、ビスリ・シャムスリの死去にともなって、NU は開発統一党内の NU 系グループに割り当てられていた国会の委員会委員長ポストを、党内で水と油の関係にあった元インドネシア・ムスリム党 (Parmusi) 系グループに奪われるかたちで失った [Sitompul 1989, 154]。さらに、同党中央執行部のナロ議長は1982年総選挙の候補者名簿を選挙管理局に提出した際に、マシクルやサイフディン・ズフリ (Saifuddin Zuhri) など有力ウラマーを含む29人の NU 系議員候補者

——彼らは退席行動で主導的役割を果たした議員であった——を各選挙区のもっとも下位の順位に置いた [Sitompul 1989, 154; Feillard 1999, 220-223]。NU 系議員グループはこれに抗議したが、ナロ作成の選挙候補者名簿は選挙管理局に受理されて、1982年選挙では多くの NU 系候補者が落選した。こうして、NU は、1984年 4 月に開催された開発統一党の党大会で NU 系議員の中央執行部からの一掃を待たずして、同党を通じての政治的意思表明が難しくなっていた。同時に、NU 内部ではアフマド・シディク (Achmad Siddique)、アブドゥルラフマン・ワヒド (Abdurrahman Wahid) といった若い世代の指導者が台頭しつつあり、彼らが主導権を握るなかで NU は政治から離れ、宗教団体としての活動に専心する方向性を打ち出していった。

ほぼ同じ時期、ムハマディヤー内部でも世代交代の波が来ていた。ムハマディヤーの重鎮として尊敬を集めてきたカスマン・シンゴディメジョ (Kasman Singodimedjo) が1982年10月に死去し、彼が長年務めてきたムハマディヤー内の政策部 (Biro Hikmah) の影響力が失われたことである。政策部はムハマディヤーの政治方針を左右する部門であったが、カスマン・シンゴディメジョら長老の影響力が強く、しばしば政府に反対する方針を示し、ルクマン・ハルン (Lukman Harun) ら若い世代の指導者との間で軋轢を生じさせていた。1980年総選挙法制定の際に、より民主的な選挙・政党法を制定するよう要請する「請願26人グループ」の署名を集めたのもカスマン・シンゴディメジョであった。彼が死去すると、ルクマン・ハルンを中心としたムハマディヤー指導部は政策部の活動を停止させ、組織内の意思決定において大きな影響力を

もつようになった [Fatwa 2000, 155-157]。NU とムハマディヤーの新しい世代の指導者は、それ以前の世代の指導者とは異なり、スハルト政権に対して融和的な態度を示し、彼らの台頭はその組織をしてスハルト政権によるパンチャシラ唯一原則化政策に対して柔軟な対応をとることを可能にした。

1982年 8 月16日、国会における独立記念演説でスハルト大統領はパンチャシラ唯一原則化の必要性に言及した [Saleh 1996, 125-126]。8 月30日には大統領に近いアブドゥル・ガフル (Abdul Gafur) 青年スポーツ担当大臣が大統領の真意を説明し、パンチャシラの唯一原則化は政治団体のみならず、すべての大衆団体を対象にしたものであると述べたが [Harun 1986, 34]、これに対する賛否両論の論争が起こったため [Sjadzali 1995, 75]、一転してアミルマフムド国会議長が唯一原則の問題は政党とゴルカルを対象としたものであるとの説明を行い [Saleh 1996, 126]、世論の沈静化を図った。

1982年10月 1 日、スハルト大統領は国民協議会総会の会期の冒頭で行った演説で、すべての政治社会勢力がパンチャシラを唯一原則として定める条項を国民協議会総会決定案に盛り込むことを要請した。国民協議会の作業部会では、この大統領の要請に応じて野党であるインドネシア民主党会派が国策大綱決定案にそれを加えるよう提案する [MPR 1985a, 61-71]。すでに1975年の政党・ゴルカル法で政治社会勢力すなわち政党とゴルカルがパンチャシラを唯一原則とすることが定められていたこともあり、審議は大きな反対もなく進み、開発統一党会派を含む全会派が賛成した [MPR 1985b, 103-113]。そして、1983年 3 月の国民協議会総会で採択され

た国策大綱決定の中に「政党とゴルカルはパンチャシラを唯一の原則とする政治社会勢力にならなくてはならない」という文言が入った [TAP MPR No. II 1983]。

5. 1985年大衆団体法

政府は、政党およびゴルカルから国内にあるすべての大衆団体へと対象を広げてパンチャシラを唯一原則として受け入れることを義務付ける大衆団体法案の準備を始めた。1983年5月にアブドゥル・ガフル青年スポーツ大臣は、大会開催の許可を得るために訪問したイスラーム学生協会 (Himpunan Mahasiswa Islam: HMI) の執行部メンバーに対して、政府はあらゆる大衆団体にパンチャシラを唯一原則とすることを定める大衆団体法を準備しており、大会開催はパンチャシラ唯一原則を受け入れることを条件に許可すると述べた [Saleh 1996, 127]。そして、同じ年の10月、スハルトはゴルカル大会の冒頭で「すべての大衆団体がパンチャシラを唯一原則として受け入れる必要がある。そのための大衆団体法を準備している」と正式に表明した [Harun 1986, 36]。

国内の主だったイスラーム団体は、唯一原則としてのパンチャシラの受け入れはイスラームという組織のアイデンティティの放棄を意味するものであるとして反対し続けてきた経緯があり、このスハルトの正式表明を受けてムハマディヤーは早速、指導者会議を開催してこの問題を討議した。同会議はこれまで同様、イスラームを組織の原則として維持できれば、パンチャシラを組織の原則として定めてもよいとの結論を出し、スハルト大統領と閣僚らと面会してムハマディヤーの立場を説明した。しかし、

スハルトとの面会の中で、ムハマディヤー執行部が全国大会開催の許可と大会への大統領の出席を要請すると、スハルトはムハマディヤーのパンチャシラ受け入れが条件であると釘を刺した [Harun 1986, 37-41] ^(注12)。

NU は、ムハマディヤーを含む他のイスラーム団体に先駆けてパンチャシラ唯一原則の受け入れを決めたが、その背景には NU 内の主導権争いがあった。NU 内では、評議会 (Majelis Syuro) を構成するウラマーやキヤイを中心としたグループと、中央執行部を構成するイダム・カリド (Idham Chalid) 議長を中心としたグループとが主導権争いを行っており、双方のグループがそれぞれ全国会議の開催許可を大統領から得ようと、パンチャシラを受け入れる用意があることを示唆したのであった。ウラマー・グループの中心的人物の1人であったアサド・シャムスル・アリフィン (Kiyai Asad Syamsul Arifin) は、スハルト大統領と面会した際に、目下、パンチャシラ唯一原則受け入れについて協議しており、受け入れの決定にはウラマー全国会議の開催が必要であるとして開催許可を求めている [Sitompul 1989, 159-164; Feillard 1999, 241-242]。ただし、ウラマーのなかにはパンチャシラ受け入れに反対する者も少なからずおり、全国会議でパンチャシラ受け入れが採択される保証はなかった。

しかし、1983年12月に開催された NU のウラマー全国会議はパンチャシラを唯一原則として受け入れる決定を行い、その1年後の1984年12月に行われた歴史的な NU 大会において、パンチャシラを唯一原則として定めるための組織規約の改正が正式に行われた。この大会では同時に、NU は1926年創設時の精神に戻り (Khittah

1926), 組織としては政治に関与しないことを決定し, NU の開発統一党からの組織的な離脱を決めることとなった。1983年のウラマー全国会議でパンチャシラ唯一原則の受け入れという難題に直面したアフマド・シディクら組織の中枢にいたウラマーは, 以下のような妥協案を提示した。すなわち, 組織規約の第2条 (Asas 原則) を「ナフダトゥル・ウラマーはパンチャシラを原則とする」(NAHDLATUL ULAMA berasas Pancasila) と改正し, 第3条 (Aqidah 信仰) で「イスラームの宗教団体であるナフダトゥル・ウラマーは, イスラームの信仰をもち, スンナ派の解釈およびハナフィー派, マーリク派, シャーフィイー派, ハンバル派の4法学派のひとつに従う」(NAHDLATUL ULAMA sebagai Jam'iyah Diniyah Islamiyah *beraqidah Islam* menurut faham Ahlussunnah wal Jama'ah dan mengikuti salah satu madzhab empat: Hanafi, Maliki, Syafi'ie dan Hambali, イタリックは筆者) と定める案であった [Sitompul 1989, 225; Feillard 1999, 254-255]。この案は最終的にウラマー全国会議で採択され, NU はパンチャシラを唯一原則として定めたことを宣言した。

インドネシア最大のイスラーム団体である NU が組織規約で「パンチャシラを原則とする」(berasas Pancasila) と「イスラームの信仰をもつ」(*beraqidah Islam*) というかたちでパンチャシラ唯一原則を受け入れたことは, 他のイスラーム団体の規約改正の手本となった [Sjadzali 1995, 37-41]。ほとんどのイスラーム団体がこれに倣ってパンチャシラ唯一原則を受け入れた。ムハマディヤーは NU に遅れること1年, すでに大衆団体法が成立した後の1985年12月7~11日に開催された大会でパンチャシラ唯一原則の受

け入れを正式に決めたが, 組織規約を NU と同じように改めている。第1条 (Nama, Identitas dan Kedudukan, 名称, アイデンティティ, 地位) 第1項で「本団体は名称をムハマディヤーとし, イスラームの信仰をもち, クルアーンとスンナに基づいて, 善を行い, 悪を退けるイスラームおよびダッワの運動である」(Persyarikatan ini bernama MUHAMMADIYAH, adalah Gerakan Islam dan Dakwah Amar ma'ruf Nahi munkar *beraqidah Islam* dan bersumber pada Al Qur'an dan Sunnah, イタリックは筆者) と定め, 第2条 (Asas 原則) を「本団体はパンチャシラを原則とする」(Persyarikatan ini berasas Pancasila) と改めた [Harun 1986, 70]。

上で述べたような NU やムハマディヤーの内部でのパンチャシラ唯一原則の受け入れをめぐる規約改正に関する議論は, 大衆団体法案の審議過程に少なからぬ影響を与えた。NU やムハマディヤーなどのイスラーム団体にとって重要だったのは, パンチャシラを唯一原則として受け入れながらもイスラームという組織のアイデンティティは維持することであった。ムハマディヤー執行部は法案の審議過程において, このことを再三にわたり国会議員や関係閣僚に伝えている。

1984年6月23日, 大衆団体法案は他の4つの政治関連法案とともに国会に提出された。その後の審議過程においてムハマディヤー指導部は, 国会指導部, 与党ゴルカル会派, 野党の開発統一党会派と民主党会派, 宗教大臣, 内務大臣などと面会し, 次のような見解と要望を提出している [Harun 1986, 47-53]。

1. 宗教的性格をもつ大衆団体は, 女性, 若者, 学生に関連する活動および宣教, 教育,

福祉面での活動を指導する権利をもつ。

2. メンバーシップを独自に規定することができる。
3. 組織的な独立性が与えられる。
4. 大衆団体の活動凍結や禁止を決める際には最高裁判所の判断に配慮する。

1984年9月4日に開催された各会派代表による意見表明 (Pemandangan Umum) では、開発統一党会派は上のムハマディヤーの要望を念頭に置き、宗教団体は他の大衆団体とは異なる独自性を有しており、ゆえにそれぞれの団体が独自の原則や指針をもてるよう配慮することが必要であると主張し [DPR 1985]、この意見は他の会派にも支持された。さらにムハマディヤーは法案修正提案の検討を進め、法案審議の最終段階であった1985年4月に国会の全会派に対して以下のような文言を法案に反映させるよう求めた [Harun 1986, 51-53]。

5. 国家は唯一神への信仰に基づいていること。また、国家は各々の宗教と信仰の信者に対して、宗教を信じる自由とそれぞれの宗教と信仰に従って信仰実践を行う自由を保障すること。
6. 宗教的性格をもつ大衆団体もしくは宗教団体は、慈善事業を行うにあたって各々の宗教の教えに従うこと。
7. 宗教的性格をもつ大衆団体もしくは宗教団体はすべて、各々の組織規約にその特徴的性格を書き添えることができる。
8. スハルト大統領は「パンチャシラが宗教に取って代わることはないし、その可能性もない。パンチャシラが宗教化されることはないし、宗教がパンチャシラ化される可能性もない」と述べたことがあるが、この

言葉を法案に盛り込むこと。

1985年5月31日に大衆団体法は国会で成立し、6月17日の大統領の署名をもって成立した。この法案は他の4つの法案とともに約1年間かけて審議されたが、パンチャシラの唯一原則化を大衆団体に義務付けることを目的としてつくられたものであったことから、わずか19条（最終的には20条）しかない法案であった。1984年6月に国会に提出された原案と1985年6月に成立した法律とを比べると、法律本文の条文はほとんど修正されていないが、前文と解説は大きく追加されて修正されたことがわかる [DPR 1985; UU No. 8 1985]。

第1に、前文のaの一部がbに移され、aには「インドネシア国民は団体を組織する自由および各々の宗教と信仰を信じる自由を1945年憲法によって保障されている」という文言が追加されて、ムハマディヤーが要求した上記5の提案（宗教を信じる自由）が新たに盛り込まれた [DPR 1985; UU No. 8 1985]。

第2に、解説の前文で宗教に関する文言が大きく追加され、「大衆団体に対する唯一原則としてのパンチャシラの規定はパンチャシラが宗教に取って代わることを意味するわけではなく、また宗教がパンチャシラ化することは不可能であり、両者の間に価値観の対立はない」、「この法律は人間と神との関係において、その活動に具体化される信仰実践を規制するものではない」、「宗教的共通性の原則に基づいて設立された大衆団体は、その特徴的性格に合わせて目的を決め、各々のプログラムの中でそれを詳細に定める」といった文言が入った。これらは、それぞれ上記ムハマディヤー提案の8（パンチャシラと宗教との関係）、5（信仰実践を行う自由）、

7（規約における宗教団体としての特徴の記載）が反映されたとみなすことができる [DPR 1985; UU No. 8 1985]。

最後に、第15条の解説において大衆団体の活動停止や解散について中央政府や地方政府のとるべき手続きが追加され、「全国レベルでの大衆団体の活動停止や解散に関する決定に際しては最高裁判所の法的見解を求める」との文言が入った。これもまた上記4（活動凍結等における最高裁判所の判断への配慮）のムハマディヤー提案が反映されたとみることができる [DPR 1985; UU No. 8 1985]。

ムハマディヤーがパンチャシラを唯一原則として受け入れる過程で国会の指導部や各会派に提出した要求は、特に与党ゴルカル会派と野党の開発統一党会派に肯定的に受けとめられ、そのうちの重要な部分が法律に盛り込まれた。とりわけ組織規約における宗教団体としての特徴の記載を認める文言は、NUが改正した組織規約中の「パンチャシラを原則とする」(berasas Pancasila) と「イスラームの信仰をもつ」(beraqidah Islam) の併記を追認することになり、ムハマディヤーをはじめとするその他のイスラーム団体が同じ形式で組織規約を改正することを容易にした。法案が成立した後、ムハマディヤーやインドネシア・ウラマー評議会 (Majelis Ulama Indonesia: MUI) など主だったイスラーム団体のほとんどがこの方法で唯一原則としてのパンチャシラを受け入れた [Ichwan 2012, 32-33]。

ムハマディヤー提案に対しては、法案の審議過程において国会内における与党ゴルカル会派と野党・開発統一党会派が賛成し、両会派は審議の最終段階での法案修正で連携して動いた

[Harun 1986, 53-55]。ムハマディヤーは国軍会派と民主党会派にも根回しを怠らず、提案について丁寧に説明したことで両会派とも反対を唱えることはなかった [Harun 1986, 55-56]。このように国会の内外で行われた交渉や協議が功を奏し、法案修正に関する合意が生まれ、大衆団体の法は成立した。

組織規約に「パンチャシラを原則とする」と「イスラームの信仰をもつ」を併記することは、唯一原則としてのパンチャシラ受け入れとはいえないとみなされてもおかしくなかったはずである。しかし、スハルトがこれを問題にすることはなかった。上述したように、むしろ彼はこの法律の審議過程に満足を示している。唯一原則としてのパンチャシラ受け入れは、ムシャワラムファカットの成功を伴うことで、スハルトが望む「不支持なきコンセンサス」というかたちで実現した。そのことはスハルトのイスラーム勢力に対する姿勢を変えただけでなく、組織的アイデンティティとしてのイスラームを維持することができたイスラーム勢力側の政府に対する態度をも軟化させた。このことは政府とイスラーム勢力との関係性を対立的なものから融和的なものへと変えていく要因のひとつになったと言えよう。

むすび——スハルト体制下における ムシャワラムファカットの意義——

本稿は、1973年から1985年までの政府とイスラーム勢力との関係性の変化を国会と国民協議会における法案等の審議過程を分析しながら議論してきた。先行研究では権威主義的なスハルト体制下においてムシャワラムファカットは

政府の意思を強制する道具としての機能しか果たしてこなかったと論じられてきたが、本稿はムシャワラームファカットが政府とイスラーム勢力との間で妥協と合意をつくり出す上で意味のある役割を果たすようになったことを明らかにした。

1973年の婚姻法制定過程では、ムシャワラはイスラーム勢力と国軍、開発統一党会派と国軍会派との間で行われた。原則的には一夫一婦制を認めるというかたちでイスラーム勢力側が一定の譲歩を行う代わりに、政府側もイスラーム勢力の主張を受け入れ、婚姻の成立には宗教的な手続きが義務付けられるという修正が行われた。こうして法案は成立したが、与党のゴルカル会派と野党のインドネシア民主党会派がムシャワラから排除された結果、両会派の不満が残った。特に開発統一党およびイスラーム勢力がゴルカル会派の頭越しに国軍会派との合意形成を進めたことは両者の関係性を大きく損なうことになり、その後の政治過程に影響を及ぼし、1978年の国民協議会総会時において開発統一党会派の孤立を招くことになった。

1978年に国民協議会総会でP4決定案とアリラン・クプルチャヤアンを含む国策大綱決定案が決議された際には、政府および与党会派もイスラーム系政党およびイスラーム勢力も互いに譲歩することなく、いかなる妥協も合意形成も実現しなかった。イスラーム勢力はスハルト大統領や政府高官、議会指導部に対しては働きかけを行ったが、与党会派に対してはほとんど働きかけを行うことがなかったため、与党会派もイスラーム勢力や開発統一党会派と妥協点を模索するためのムシャワラを行おうとはしなかった。そして、作業部会における審議の停滞の原

因をもっぱら開発統一党に帰し、投票と多数決という手段で決議を行うことを決め、票決に抗議した開発統一党会派に退席行動をとらせる結果となった。

上の2つがムシャワラームファカットの失敗事例であったのに対して、1985年大衆団体法案の審議過程は成功事例といえる。それまでの政府・与党とイスラーム勢力との関係性の悪さから言っても、唯一原則としてのパンチャシラの法制化というイスラーム勢力側からみて受け入れ困難な問題の性格から言っても、ムシャワラが行われずに投票による採決で法案が成立してもおかしくない状況であった。しかしながら、イスラーム勢力側はパンチャシラを受け入れることを前提としつつも、いかにして組織規約の中にイスラームというアイデンティティに関する条項を残すかという点を最優先した。彼らはそれを実現させるために、国会内外の議論においてムシャワラームファカットを重視した。1978年のときのようにムシャワラを拒否し、もっぱら法案に反対し続ければ、イスラーム勢力にとって不利な内容の法律がつくられ、投票による採決で一方向的に定められてしまう危機感があったからである。ムシャワラというかたちで法案審議にできる限りコミットすることで、それを回避しようとしたのであった。こうしたことを踏まえると、1984年から1985年にかけての大衆団体法案の審議過程では、以前と比べて次のような変化があったとみることができる。

第1に、NUの姿勢の軟化である。1974年婚姻法案、1978年国民協議会総会決定案の審議においてももっとも強硬に政府と対立したのは、NUおよび開発統一党内のNU系議員グループであった。そのNUが他のイスラーム団体に先

駆けてパンチャシラ受け入れを正式決定したことは、これまで政府に対してほとんど譲歩の姿勢を示してこなかった最大のイスラーム団体が初めて政府に対して譲歩したことを意味し、その後のイスラーム勢力全体の動きを方向付けることとなった。

第2に、ムハマディヤーによる全方位的な働きかけである。ムハマディヤーは、スハルト大統領、関係閣僚（内務大臣、宗教大臣、人民福祉担当調整大臣）、国会指導部、国会の全会派であるゴルカル会派、国軍会派、開発統一党会派、インドネシア民主党会派に対して、自らの修正要求や提案をていねいに説明して回った。とりわけ、ムハマディヤーが国会の最大会派である与党ゴルカル会派に対して積極的な働きかけを行うようになったことの意味は大きい。それまでイスラーム勢力は大統領や閣僚、国軍高官への働きかけを優先し、ゴルカルを主要な交渉相手とみなさず、これとの協議を軽視してきた。大衆団体法の審議過程においてこうした姿勢は大きく変わり、ムハマディヤーはまず国会のゴルカル会派議長に修正提案を持ちかけている。ゴルカルを主要な交渉相手とみなし、ゴルカル会派の基本合意を取り付けた上で、開発統一党会派、国軍会派、インドネシア民主党会派にも修正案を説明している。こうしたムハマディヤーの姿勢の変化は国会における法案審議に肯定的な影響を及ぼした。この時期、国会における法案審議では与党ゴルカル会派が主導権を握って協議が行われるようになりつつあったが、ムハマディヤーの対応はこの流れに合致していた。

最後に、政府側、特にスハルト大統領が国会におけるムシャワラームファカットの結果を尊

重したことである。政府はあらゆる大衆団体にパンチャシラを「唯一の組織原則」として受け入れさせることを望んで大衆団体法を起草したはずであった。しかし、成立した大衆団体法はイスラーム団体がイスラームのアイデンティティを維持することを法的に許容する——つまり、元来の法律の趣旨とは矛盾する——内容であった。にもかかわらず、スハルトおよび政府がそれを問題にしなかったことは、国会の意思決定プロセスの尊重と法案内容に関する実質的な譲歩を意味していた。

それでも、スハルト政権にとってムシャワラームファカットに基づく合意形成の意味は大きかった。これによって最大の対抗アクターであるイスラーム勢力との関係性が大きく変わったからである。それまで対立を基調としていた政府とイスラーム勢力との関係は融和的になり、この変化はスハルト体制の安定に大いに寄与することとなった。そして、1985年の合意形成に貢献したNUやムハマディヤーの一部の有力幹部は、1980年代後半以降、与党にリクルートされ、体制内に取り込まれていった。

スハルト体制の後半期において、イスラーム勢力は政府・与党に完全に取り込まれるというわけでもなく、しかし以前のように政府と対立し、抑圧の対象となるわけでもなくなった。権威主義的な政府と微妙な距離を取りつつ、これと共存していくという道を選ぶなかで、彼らは1990年代以降、政府寄りでも反政府勢力でもない巨大なグレーゾーンを構成し、その社会的政治的影響力を維持したまま、1998年のインドネシア政変を迎えることになる。つまり、意思決定方法としてのムシャワラームファカットは政府とイスラーム勢力との関係性を好転させ、体

制の安定に寄与したのみならず、体制内におけるアクター間の権力配置を決定づける一因ともなった。こうした点からみても、ムシャワラムファカットはスハルト体制下において大きな意義をもったのであった。

(注1) 1949年12月27日に行われたオランダからインドネシアへの主権の移譲後、インドネシアは1950年8月16日までインドネシア連邦共和国であった。それに先立つ1949年12月15日に「インドネシア連邦共和国憲法」(Konstitusi Republik Indonesia Serikat)が施行され、1950年8月17日にインドネシア連邦共和国がインドネシア共和国に改組されたことで「1950年暫定憲法」が施行された。「1945年憲法」は1949年12月15日から1959年7月5日まで施行されていなかったことから、ここではこれを「廃棄」とする。

(注2) この時期の国会の正式名称は「暫定国会」(Dewan Perwakilan Rakyat Sementara)である。総選挙前であったため、国会議員全員が政府の任命であった[Aminy 2004, 91]。

(注3) 9・30事件とは、1965年9月30日の深夜から10月1日の未明にかけて陸軍高官6人が大統領親衛隊を中心とする左派系中堅将校の襲撃を受け、拉致・殺害されたクーデタ未遂事件である。クーデタの黒幕とみなされた共産党関係者は大規模な粛清の対象となり、数十万人が殺害されたり、逮捕されて収容所送りとなった。

(注4) ゴルカル (Golkar, Golongan Karya, 「職能集団」の意) は法律上、政党とは異なる政治勢力として規定されているが、選挙に参加し議会に議席をもっていたことから、本稿では政党として扱うこととする。

(注5) ス プ ル セ マ ル (Supersemar, Surat Perintah Sebelas Maret, 「3月11日命令書」) は、1966年3月11日にスカルノ大統領がスハルト陸軍司令官に対して治安権限の委譲を行った文書を指す。

(注6) 設立当時の開発統一党の幹部構成は次の通りであった。総裁 (Presiden) は NU のイダ

ム・カリド (KH Idham Chalid)、4人の副総裁 (Wakil Presiden) はインドネシア・ムスリム党 (Parmusi) のミンタレジャ、インドネシア・イスラーム同盟党 (PSII) のアンワル・チョクロアミノト (Anwar Tjokroaminoto)、イスラーム教育連盟 (Pertti) のルスリ・コリル (Rusli Cholil)、NU のマシュクル (KH Masjukur) であり、中央執行部議長 (Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat) はミンタレジャが兼務していた。諮問会議議長 (Ketua Majelis Pertimbangan) はマシュクルが兼務し、幹事長 (Sekretaris Jenderal) は NU のヤフヤ・ウバイド (Yahya Ubaid) であった。さらに評議会 (Majelis Syuro) があり、その議長である「ロイス・アム」(Rois Am, 以下「ロイス・アム」とする) は NU のロイス・アムでもあるビスリ・シャムスリであった [Yusuf 1999, 61; Haris 1991, 162-163]。このように総裁、中央執行部議長、諮問会議議長、ロイス・アムという4つのトップ・ポストが並び立つという特異な構成となっていたが、それはイスラーム系の4党が合併されて設立されたことの結果であった。

(注7) ジェンダーの視点からみれば、1974年婚姻法はそれ以前の婚姻法と比較すると、一夫多妻婚への制限が緩やかになっており、後退した内容になったと評価されている [大形 2004, 189-190]。ただし、1983年に公務員の「一夫多妻を容認しないとする内容の政令」が出されている。一夫多妻の問題を含めた法律の全体的評価については、小林 [1997, 130-132] を参照。

(注8) 開発統一党会派議員がすべて退席したわけではなかった。A 委員会では会派議員38人中、票決の際の欠席者は8人のみであり、B 委員会では26人中23人が票決を欠席した [MPR 1978c, 181-182; MPR 1978d, 156-157]。

(注9) 1973年の国民協議会総会で採択された国民協議会の手続き規則に関する決定 (Ketetapan MPR No. 1 Tahun 1973 tentang Peraturan Tata-Tertib MPR) には意思決定について定めた第90条があり、その第1項では、決定に際して原則的にムシャワラとムファカットが尽くされること、それでも不可能である場合には多数決に基づいて

決定が行われることと定められていた [TAP MPR No. I 1973]。ゆえに、投票と多数決に基づく議決に法的問題はなかった。同じ第90条の第3項は、ムシャワラは全会派が参加し、参加者それぞれの立場を尊重することが優先された上で意見集約の方向で行われること、第4項は、すべてのムシャワラ参加者は一切の圧力を受けずに意見を表明し、建設的な批判を行うにあたって等しく自由な権利と機会とを有すると定めており [TAP MPR No. I 1973]、開発統一党の意見表明や、立場が尊重されなかったことによる審議ボイコットは、法的には認められる行為であったと言える。

(注10) ただし、このときは「パンチャシラは民族と国家の唯一の哲学であり、イデオロギーである」との文言が国策大綱に入った [TAP MPR No. IV 1973]。

(注11) 1984年の開発統一党の党大会で組織再編が行われ、1973年の党創設時に存在していた総裁 (Presiden Partai) 職と評議会議長 = ロイス・アム (Rois Am Majelis Syuro) 職がなくなり、中央執行部議長 (Ketua Umum Pimpinan Pusat) と諮問会議議長 (Ketua Umum Majelis Pertimbangan Pusat) のみになった [Harris 1991, 162-166]。

(注12) ゴルカルや政党はもちろん、ムハマディヤーやNUのような大きな団体についても、大会開催の許可を大統領から得られない、もしくは大統領が大会に出席しないということは、団体や執行部の存続にかかわる死活的な問題であった。

文献リスト

〈日本語文献〉

- 大形里美 2004. 「インドネシアの女性運動とジェンダーの主流化——女性NGOの果たした役割——」 田村慶子・織田由紀子編著『東南アジアのNGOとジェンダー』明石書店。
- 小林寧子 1997. 「インドネシアにおけるイスラーム法の成文化」 千葉正士編『アジアにおけるイスラーム法の移植』成文堂。

西村重夫 1990. 「国民教育——パンチャシラ道德教育への展開をめぐって——」 土屋健治編『東南アジアの思想』弘文堂。

増原綾子 2004a. 「軍部とイスラーム——インドネシア・スハルト体制初期のジャカルタ憲章をめぐる政治過程——」 富士ゼロックス小林節太郎記念基金小林フェローシップ1999年度研究助成論文。

—— 2004b. 「インドネシア・スハルト体制初期の大統領と暫定国民協議会」『アジア経済』45 (10) 2-23。

—— 2010. 『スハルト体制のインドネシア——個人支配の変容と一九九八年政変——』東京大学出版会。

水野広祐 2006. 「合議・全員一致と多数決原理の間で——インドネシアの村落会議と村落議会——」 杉島敬志・中村潔編『現代インドネシアの地方社会——ミクロロジーのアプローチ』NTT出版。

〈英語・インドネシア語文献〉

[単行本・論文]

- Aminy, Aisyah 2004. *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Bruinessen, Martin van 1994. *NU: Tradisi, Relasi-relasi Kuasa Pencarian Wacana Baru*. Yogyakarta: LKiS.
- Cahyono, Heru 1998. *Pangkokamtib Jenderal Soemitro dan Peristiwa 15 Januari '74*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Datta, Indraneel 2002. "Parliamentary Politics in Soeharto's Indonesia 1987-1998". Ph.D.diss., Department of Political Studies, School of Oriental and African Studies, University of London.
- Dwipayana, G. dan Ramadhan K.H. 1989. *Soeharto: Pikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya, Otobiografi seperti Dipaparkan kepada G. Dwipayana dan Ramadhan K.H.* Jakarta: Citra Lamtoro Gung Persada.
- Efriza dan Syafuan Rozi 2010. *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti*. Bandung: Penerbit

- Alfabeta.
- Fatwa, A. M. 2000. "Romantika Perjuangan dan Persahabatan dengan Lukman Harun." in *Lukman Harun dalam Lintasan Sejarah dan Politik*. ed. Masmimar Mangiang. Jakarta: Yayasan Lukman Harun.
- Feillard, Andrée 1999. *NU vis-à-vis Negara: Pencarian Isi, Bentuk dan Makna*. Yogyakarta: LKiS (原著は, Feillard, Andrée 1995. *Islam et Armée dans L'indonésie Contemporaine, Les Pionniers de la Tradition*. Paris: L'Harmattan).
- Haris, Syamsuddin 1991. *PPP dan Politik Orde Baru*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Harun, Lukman 1986. *Muhammadiyah dan Asas Pancasila*. Jakarta: Penerbit Pustaka Panjimas.
- Hassan, Muhammad Kamal 1982. *Muslim Intellectual Responses to "New Order" Modernization in Indonesia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pelajaran Malaysia.
- Hefner, Robert 2000. *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia*. Princeton: Princeton University Press.
- Ichwan, Moch Nur 2012. "The Making of a Pancasila State: Political Debates on Secularism, Islam and the State in Indonesia." SOIAS Research Paper Series 6, Tokyo: Sophia Organization for Islamic Area Studies, Institute of Asian Cultures, Sophia University.
- Jenkins, David 1984. *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975-1983*. Ithaca: Cornell University.
- Kawamura, Koichi 2011. "Consensus and Democracy in Indonesia: Musyawarah-Mufakat Revisited." IDE Discussion Paper No. 308. Institute of Developing Economics.
- Kingsbury, Damien 1998. *The Politics of Indonesia*. Oxford: Oxford University Press.
- Krissantono ed. 1976. *Pandangan Presiden Soeharto tentang Pancasila*. Jakarta: Yayasan Proklamasi, Centre for Strategic and International Studies.
- Munhanif, Ali 1998. "Prof. Dr. A. Mukti Ali: Modernisasi Politik-Keagamaan Orde Baru." in *Menteri-menteri Agama RI: Biografi Sosial-Politik*. eds. Azyumardi Azra dan Saiful Umam. Jakarta: Indonesian-Netherlands Cooperation in Islamic Studies (INIS), Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) dan Badan Litbang Agama, Departemen Agama Republik Indonesia.
- Nainggolan, Z. S. 1996. *Pandangan Cendekiawan Muslim terhadap P4*. Jakarta: Grafika Muda Indonesia Pres.
- Nasution, Adnan Buyung 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti (原著は, Nasution, Adnan Buyung 1992. *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Sosio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*. Utrecht: Rijksuniversiteit).
- Parikesit, Suparwan G. dan Krisna R. Sempurnadaja 1995. *H. Alamsjah Ratu Perwiranegara, Perjalanan Seorang Anak Yatim Piatu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Puar, Yusuf Abdullah 2000. "Muhammadiyah dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara." in *Lukman Harun dalam Lintasan Sejarah dan Politik*. ed. Masmimar Mangiang. Jakarta: Yayasan Lukman Harun.
- Ramadhan K. H. 1994. *Soemitro dari Pangdam Mulawarman sampai Pangkopkamtib*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Reeve, David 1985. *Golkar of Indonesia: An Alternative to the Party System*. Singapore: Oxford University Press.
- Saleh, Hasanuddin M. 1996. *HMI dan Rekayasa Asas Tunggal Pancasila*. Yogyakarta: Kelompok Studi Lingkaran.
- Schwarz, Adam 1999. *A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability*. NSW Australia: Allen & Unwin.
- Sherlock, Stephen 2003. "Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi." A Report on the Structure and Operation of the

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Centre for Democratic Institutions, Research School of Social Sciences, Australian National University.

Simabura, Charles 2011. *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Sitompul, Einar Martahan 1989. *NU dan Pancasila*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Sjadzali, Munawir 1995. *Kontekstualisasi Ajaran Islam: 70 Tahun Prof. Dr. H. Munawir Sjadzali MA*. Jakarta: Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia dan Yayasan Wakaf Paramadina.

Sosroatmodjo, Arso dan Wasit Aulawi 1975. *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang.

Suryadinata, Leo 1989. *Military Ascendancy and Political Culture: a Study of Indonesia's Golkar*. Athens, Ohio: Ohio University Center for International Studies.

Wiwoho B. dan Banjar Chaeruddin 1990. *Memori Jenderal Yoga seperti Diceritakan kepada Penulis B. Wiwoho dan Banjar Chaeruddin*. Jakarta: Divisi Penerbitan PT. Bina Rena Pariwisata.

Yusuf, Ramli ed. 1999. *Partai Politik Reformasi dan Masa Depan: 70 Tahun Buya H. Ismail Hasan Metareum, SH*. Jakarta: Pustaka Lembaga Studi Pembangunan Indonesia.

Ziegenhain, Patrick 2008. *The Indonesian Parliament and Democratization*. Singapore: ISEAS.

[憲法・法律・大統領布告]

Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.

UU No. 1 1974. Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

UU No. 8 1985. Undang-undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (本法律の日本語訳は、梅澤達雄 1992.『スハルト体制の構造と変容』アジア経済研究所に掲載されている).

UUD 1945. Undang-undang Dasar Tahun 1945.

UUD 1945 Perubahan I, II, III dan IV 2002. Undang-

インドネシア・スハルト体制下の議会とコンセンサス形成

undang Dasar Tahun 1945 Perubahan I, II, III dan IV.

UUUDS 1950. Undang-undang Dasar Sementara Tahun 1950.

[国民協議会決定]

TAP MPR No. I 1973. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata-Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

TAP MPR No. IV 1973. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

TAP MPR No. II 1978. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Ekaprasetia Pancakarsa.

TAP MPR No. IV 1978. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

TAP MPR No. II 1983. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

[議事録]

DPR 1985. Risalah Pembahasan Undang-undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

MPR 1978a. Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Bulan Maret 1978, Buku Kedua Jilid II Risalah Rapat-rapat Panitia Ad Hoc I (Rapat ke-1 s/d ke-19).

—— 1978b. Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Bulan Maret 1978, Buku Kedua Jilid III Risalah Rapat-rapat Panitia Ad Hoc II (Risalah Rapat ke 1 s/d Rapat ke 14).

—— 1978c. Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Bulan Maret 1978, Buku Ketiga Jilid IV Risalah Rapat-rapat Komisi

A.

- 1978d. Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Bulan Maret 1978, Buku Ketiga Jilid V Risalah Rapat-rapat Komisi B.
- 1985a. Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 1-11 Maret 1983 dan Sidang-sidang yang Mendahuluinya, Buku Ketiga Kegiatan Badan Pekerja MPR 1982/1983 Jilid 4.
- 1985b. Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 1-11 Maret 1983 dan Sidang-sidang yang Mendahuluinya, Buku Kelima Kegiatan Sidang Umum MPR 1-11 Maret 1983

Jilid 1.

[謝辞] 本稿は、日本学術振興会科学研究費助成事業基盤研究C（課題番号：24530145，研究代表者：増原綾子）および基盤研究A（課題番号：24241080，研究代表者：酒井啓子）の助成による調査の成果である。

（亜細亜大学国際関係学部准教授，2013年3月29日受領，2013年8月12日レフェリーの審査を経て掲載決定）