

第1章

開発を優先するスハルト体制の登場

1. 反共の惨事と粛清

1965年の9・30事件は、陸軍主体の軍部による、インドネシア共産党（PKI）系勢力徹底弾圧の引金となった。流血の惨事は主に中部ジャワと東部ジャワで起ったのだが、バリでもあった。当時、公称党員350万人、傘下諸組織構成員を加えると優に2000万人を超えると呼号したPKI系勢力も、既に同事件後の年末には、少なくとも25万人前後と推測される膨大な犠牲者と、12万人近くの逮捕者を出して殆ど潰滅の憂き目にあっていた。その後、翌年の3・11命令に基づいて公式の解散命令が出され、事件に直接連座せずとも、かつてPKIならびに傘下諸組織になんらかの接触を持った人達までPKI関係者とみなされて、政府の嚴重な監視下におかれた。

この、スハルト政権発足に至る過程でのPKI系勢力の徹底弾圧と非合法化は、インドネシアに未曾有の政治的大変動をもたらしたのだが、以下の側面に注目しておこう。

まず、PKI系勢力の血塗られた払拭は、軍部側の建国・建軍の精神に則った救国的行為であるとの弁明にも拘らず、また、たとえスハルト政権自体が正当性の根拠をひたすら経済開発の成果と総選挙の実施に求めているようにも、政権の正当性、ひいては体制の正当性の主張をも著しく傷つける消し難い史実として残されよう。

また、PKIにとっては今回は党史上3度目の大規模な弾圧となったわけだが⁽¹⁾、引き続き脱スカルノ化の過程では、弾圧の鋒先はPKIだけにとどまらず「急進民族主義」勢力にも向けられたので、インドネシア民族主義運動史上に占める伝統的な思潮のうちの共産主義と急進民族主義の弾圧を意味することとなった⁽²⁾。しかも、今回の共産・急進民族主義勢力の弾圧の対象は、軍人も含めたすべての公務員を網羅し、数年間、数次に及ぶ思想調査の詰問、「スクリーニング」によって根こそぎ大量パーージを行なった、徹底した弾圧と肅清であった。弾圧され、非合法化されたPKIにとっては、党の再建はおろか、非合法活動の余地すら到底望みえない、軍部による厳重な監視機能が組み込まれた反共政治体制が導入されたのである。

このような共産・急進民族主義勢力の徹底弾圧と肅清は、貧困層、持たざる者、農民・労働者階層、経済的弱者 (golongan lemah) 等々と称される階層の、階層としての利益表出機能を著しく低下せしむる政治的結果を招いた。スハルト体制導入後も、一時はまれに貧困層の直訴も行なわれ、イスラーム勢力が貧困層の訴えを取り上げて代弁する役割を担ったこともあった。しかし、そのイスラーム勢力自体が漸次圧迫されるに及んでは、貧困層の実質的な利益表出の機会は殆ど望みえない現状である。

はたまた、ことは貧困層に係わる問題だけにとどまらない。身近かに起き、しかも厳しく夥しい弾圧、肅清の事例は、国民一般のレベルにおいても、政治問題に限らず、如何なる意見の表出意欲さえ甚だしく阻喪させるに足る充分な要因となったことは想像するに難くない。恐怖の記憶とも称されるべき政治的効果は、それだけでなくジャワの伝統的な家産制的政治文化の中にあって、被治者の保守的な「受け容れ」(narimo)姿勢が際立っているだけに尚更のことといえよう。例えば、国家主導の経済開発で一定の成果を挙げてきたスハルト政権にとっても、今後の経済開発とその運営には、国民の創意と自発的な参加は最も期待するところであろう⁽³⁾。したがって、その点に関しても体制が持つ否定的な効果は、これまた重大な損失といえるのではなからうか。

最後に、9・30事件に起因する反共の惨事と肅清がもたらした重大な政治

的帰結を指摘しておこう。それは、軍部が最大の政敵と目したPKIを抹殺し、カリスマ・スカルノの影響力を削減したことによって、軍部の専横を抑制する主たる勢力が消えたことである。この事実は、後述する体制の整備、すなわち、既成政党勢力を抑制した軍部主導の権威主義的支配の構築と相俟って、もともと規制志向を体質とする軍部による権力濫用を防止する能力の著しい低下をもたらした⁽⁴⁾。したがって、政治的安定は、政治参加を抑制した効率的な規制を通じて達成されるとの軍部主流派の基本的な認識が大手を振って通用し、スハルト体制においては、たとえ体制に好意的かつ善意な見解であっても、体制は、即反体制的悪意と極め付けて治安問題にすり替えたり、重視する治安対策では反共シンボルが意識的に過剰反復され、政治的統制の強化はイデオロギー統制にまで及んだ。パンチャシラ唯一原則化の強制は、体制のパンチャシラ解釈を絶対とする、言ってみれば軍部が陥った思想的な硬直化現象ともみなせよう。加えて、軍部が優越するスハルト体制にあっては、つとに指摘されているように、体制側からの民政移行はおろか、体制の過渡的な性格に類する発言すら未だかつて聞かれたためしがないのである⁽⁵⁾。

2. 経済開発の最優先

スカルノ体制からスハルト体制への変革にあって最も重要な変革は、国家的優先課題を、スカルノ体制の対外政策を含む「革命」の政治課題から、国内経済開発を最優先とする経済課題「開発」へと転換したことである。しかも、スローガンとされた経済開発は、スカルノ体制期の自力更生路線によってではなく、国際協調によって外資導入も妨げずに推進することとされた。スハルト政権発足の初期条件となった当時の経済的破局と政治的混乱から推して、経済再建とそのための新規外国借款の導入は、選択の余地なく必須の政策転換と思われた。しかし、1966年3・11命令後の改造内閣によって打ち出され、7月に暫定国民協議会(MPRS)第4回総会の決定第23号として追認された「経済・財政・開発の基本政策刷新に関する……」政策転換は⁽⁶⁾、当

時のスカルノとスハルトとの緊迫した二重権力状況の真只中であって、必ずしも容易に実現されたわけではない⁽⁷⁾。ともあれ経済開発は、スハルトが66年7月にアンペラ（国民の苦悩に対する使命という言葉の略語）内閣を組閣し、67年3月には大統領代行になったこと、そして最終的には68年3月に大統領に就任して6月には初めての開発内閣を組閣し、そのもとに69年4月から第1次開発5カ年計画（REPELITA-I）を発足させるという経過を経て、スハルト体制のスローガンとして確立した。なお、スハルト大統領はその象徴として、83年に国民協議会（MPR）から「開発の父」という称号を贈られた。

さて、経済開発がスローガンとして確立されたことは、単にスハルトがスカルノとの権力闘争に勝ったというだけにとどまらず、軍部の一部に抱かれていた開発を至上とし、脱スカルノ化、脱イデオロギー化の考え方が、スカルノとPKIの人民主義的反帝・反封建闘争を内容とする連続革命論を圧倒した、すなわち、脱イデオロギー闘争における軍部の勝利をも意味していた。

したがって、スハルト体制にあっては、次第に次のような認識と思考が支配的となって浸透していった。曰く、国家の主な課題は開発にあって、政治は従たるべし。さらに進めて、開発は開発技術の合理的適用であって、とかく非合理的決定をもたらす政治は有害無益である。特定のイデオロギーに基づく政治の過多こそが前体制の命運を定めたので、国民の政治参加は選挙時に限り、「漂える大衆」（floating mass）にとどめるべし。開発はまず経済成長によるパイの拡大を目指し、パイの分配問題は二の次とする。開発に役立つ資本は外資を含めてその性格を問わず、華人系資本も民族資本に組み入れて積極的にその活用を図る。ただし、外資導入に際しては一定の規制を設けて慎重を期し、国家資本を含む民族資本を擁護して買弁化の危惧を回避する。開発に必須の政治的・社会的安定は、政治参加を抑え、できるだけ政治色を抜いた政治体制で達成する。開発のためには、如何なる政治体制も容認される。ただし、豊かな社会を目指す開発にともないがちだが、国情に合わぬ個人主義的、非建設的、退廃的な傾向の文化はこれを退ける。体制の正当化は、

総選挙の施行と並んで開発の成果如何にかかっている。A S E A N諸国の国家強靱性 (national resilience) も⁽⁸⁾、軍事的防衛力の増強と並んで、それぞれの国内経済開発の成果如何にかかっている、等々といったさまざまな考え方が、経済開発スローガンの確立にともなう系として引き出された。

3. パンチャシラと1945年憲法体制

スハルト体制では、前体制の基本的な枠組であった、建国5原則パンチャシラと1945年憲法は堅持されると表明された。

パンチャシラとは、日本軍政末期の独立準備調査会でスカルノが提唱し、ジャカルタ憲章を経て、1945年憲法の前文の中で次のように定められた5つの原則である⁽⁹⁾。

- (1) 唯一至高神への信仰 (Ketuhanan Yang Maha Esa)
- (2) 公正にして開化した人道主義 (Kemanusiaan yang adil dan beradab)
- (3) インドネシアの統一 (Persatuan Indonesia)
- (4) 協議制ないし代議制における英知に指導された国民主義 (Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan)
- (5) 全インドネシア国民のための社会正義 (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia)

上に掲げた各原則は、必ずしもその内容と相互の関連が明確にされ、一義的な解釈が歴史的に定着しているわけではない。そのため、P K Iは前体制下では容認されたものの、現体制下では唯一至高神への信仰原則と対立し、反パンチャシラであるとして非合法化された。また、同原則に関連しては、敬虔なイスラーム勢力とそうでない民族主義勢力との間には歴史的にも根深い深刻な対立が底流にあり、時には妥協も図られるが、その対立が折に触れて顕在化し、さまざまな問題が提起されている。しかし、ことイスラーム国家樹立に関しては、62年6月にダルル・イスラーム指導者カルトスウィルヨが逮捕されて以来、イスラーム国家樹立反対が国民的合意として定着したと

みなせよう。

1945年憲法は宗教に関連して、第29条で次のように規定している。

- (1) 国家は、唯一至高の神への信仰に基礎をおく。
- (2) 国家は、すべての国民に対して、それぞれの宗教を信奉する自由と、それぞれの宗教 (agama) と信仰 (kepercayaan) にしたがって実践する自由を保障する。

このように信教の自由は、イスラームは勿論のこと、イスラーム以外の諸宗教 (agama²) についても既に保障されていた。だが、スハルト政権は77年10月の国策大綱審議に際して、従来宗教として認められていなかったジャワ神秘主義 (kebatinan) 諸集団を、イスラーム勢力の反対を退けて上述の信仰 (kepercayaan) 集団と認めた。また、のちほど改めて検討することとなるが、スハルト体制はパンチャシラを国家イデオロギーの核になる概念とし、パンチャシラの徹底浸透と唯一原則化の制度化を図ったので、これまたさまざまな軋轢が生ずることとなった。

さらに、唯一至高神への信仰原則以外の原則についても、通常、それぞれ人道主義、民族主義、民主主義、社会正義の諸原則を表明するものと理解されてはいるが、とりわけ「協議制ないし代議制における英知に指導された国民主義」と西欧的自由民主主義概念との差異は著しい。インドネシアにおいては、西欧的民主主義の諸概念はおしなべて排斥の対象とされてきた歴史的経緯もあって、各原則についても、それぞれに慎重な扱いと検討を要するところである⁽¹⁰⁾。

しかし、パンチャシラはこれまでにさまざまな解釈を許してきたが、普遍的な原則を提示し、「多様性のなかの統一」(Bhinneka Tunggal Ika) を志向するシンボルとして常時果してきた政治的役割は多大であった。統一国家を維持するイデオロギー的支柱としてである。

スハルト政権は当初、45年憲法を「純正かつ一貫して」(murni dan konsekwen) 履行すると言明した。その直接的な政治的意図は、45年憲法に基づく法治原則 (rule of law) を徹底させることによって、各種国家機関の再編と、

前体制期に乱発された大統領決定 (Penetapan Presiden) と大統領規則 (Peraturan Presiden) の再検討などを通じて、混乱の極にあった行政を建て直すことに置かれていた⁽¹¹⁾。その後、行政能力は相対的とはいえ明らかに改善され、浸透した。

純正・一貫履行するとされた45年憲法は、全条文が僅か37条と簡潔に構成されている⁽¹²⁾。政治体制に関連する諸規定の骨子は以下のとおりである。

まず、主権は国民に存し、国民協議会 (MPR) が全面的にこれを行使する (第1条第2項) と、主権在民と、MPRが国権の最高機関であることを明記した。45年憲法の人権規定は簡略ではあるが、すべての国民は次の諸権利を有することとした。法の下での平等 (第27条第1項)、勤労、および人間として相応しい生活権 (同条第2項)、結社・集会・表現の自由 (第28条)、信教の自由 (第29条第2項)、国防 (第30条第1項)・教育 (第31条第1項)・社会福祉 (第34条) などにかかわる諸権利等である。

少なくとも5年に1回首都で開催するMPR (第2条第2項) は、憲法を制定し、国策大綱を策定する (第3条)。また、多数決で大統領および副大統領を選出する (第6条第2項)。

再選されることができ、任期5年の大統領 (第7条) の主たる行政権限は、国家元首としての国事行為、すなわち、外交官の任命・接受 (第13条第1項、第2項)、刑の減免および復権 (第14条)、ならびに叙勲 (第15条) などを除いて次のとおりである。大統領は、憲法の定めるところにより行政権 (kekuasaan Pemerintahan) を掌握する (第4条第1項)⁽¹³⁾。職務の遂行にあたり1名の副大統領 (第4条第2項) と、国務大臣の補佐をうける (第17条第1項)。国会 (DPR) の同意を得て法律 (Undang-undang) を制定し (第5条第1項)、法律を施行するための政令 (Peraturan Pemerintah) を制定する (同条第2項)。緊急事態においては、法律に代わる政令 (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang) を制定する (第22条第1項)。国務大臣を任免する (第17条第2項)。陸・海・空軍の最高権限を掌握し (第10条)、国会の同意を得て宣戦布告、講和および条約を締結し (第17条第2項)、緊急事態を宣言する (第12

条)。

少なくとも1年に1回開催する国会(第19条第2項)は、すべての法律の議決権(第20条第1項)と、法律に代わる政令の次の会期における議決権(第22条第2項)を有する唯一の立法機関であり、予算議定権も当然保持している(第23条第1項)。

その他、大統領の諮問に答申し、政府に勧告する最高諮問会議(第16条)や、会計検査院(第23条第5項)ならびに司法権の独立に関する規定(第24条、第25条)等も設けている。

45年憲法は、以上の諸規定にみられるとおり、大統領に内政・軍事・外交にわたる一切の行政権限を委ねてはいるが、国民主権に基づいて国権の最高機関たるMPRと、唯一の立法機関たるDPRを規定しているので、形式的には代議制民主主義の体裁を整えている。しかし、45年憲法体制として幾度か手直しされたスハルト体制の実態を、45年憲法の純正・一貫履行が貫徹された民主主義的政治体制であると認めることは無理であろう。なぜならば、次章で紹介するとおり、肝心のMPR、DPR両機関に多数の任命議員が導入された結果、両機関に本来求められていた国民の利益表出・統合機能が殆ど骨抜きにされ、形骸化されてしまったからである。

さらに、法治原則に関連しては、大統領と直接意を通ずる形で、それぞれスハルト体制の重要な機関となった下記の諸機関は、後に述べるようにその存在自体もさることながら、特にその活動において違法性が著しいと指摘しておかねばなるまい。治安対策の中枢機関となった治安秩序回復作戦司令部(Kopkamtib)⁽¹⁴⁾、諜報機関の国家情報調整本部(Bakin)、政党工作等を担当した特別作戦部(Opsus)、ならびに大統領の個人補佐官(Spri)⁽¹⁵⁾等々の存在と活動である。

スハルト政権は経済開発を最優先課題として、政治的安定をさらなる国民の政治参加抑制と、大統領権限の拡大・集中・強化に求めた。したがって、スハルト体制はパンチャシラと45年憲法の堅持を標榜しているが、次章で検討するように、ことごとくに実質的には民意ではなく、上意下達の行政が優越

する権威主義スハルト体制が成立することとなったのである。

〔注〕

(1) PKI に対する大規模な弾圧は、植民地期の1926年末から27年年初にかけての、ジャワ武装蜂起ならびにスマトラ西海岸暴動の局所的・散発的叛乱と、独立闘争期の1948年9月、独立闘争に対する民族的裏切りであり、利敵行為であるとされたマディウン事件、そして今回の9・30事件によってである。

しかし、今回のPKIは、マディウン事件の汚名をそそぐべく民族統一戦線を掲げたアイディット路線のもとで、民族主義的、議会主義的な党再建にはようやく成功したものの、未だ軍部との全面的武装対決に備える態勢にはなかった。その点で、CIAの報告書が、副題に「バックファイアしたクーブ」と記して象徴的である(Central Intelligence Agency U. S. A., *Research Study, INDONESIA—1965, The Coup That Backfired*, 1968年12月)。

(2) Feith; Castles 編, *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, イサカ, Cornell Univ. Press, 1970年, 12-17ページおよび Part Two, Streams of Thought.

(3) 松井和久「インドネシアにおける国営企業と民営化のゆくえ」(『アジアトレンド』No. 41, 1988-I, アジア経済研究所, 85-98ページ) 参照。

(4) H・フィースはスハルト体制について、1971年総選挙に備えて政治的規制を強化しだした時点で、その代償として以下の事項を指摘している。(1) 一般民衆の志気の喪失。(2) フィードバック機能の減退。(3) 権力濫用防止能力の低下。(4) 政治的安定すなわち効率的規制と認識する危険性(1972年のスハルト大統領オーストラリア親善訪問の機会を把えて提出した、フィースの2月6日付公開質問状を典拠とするが、原本未見のため、その全訳を掲載する、増田与・後藤乾一・村井吉敬『現代インドネシアの社会と文化』現代アジア出版会, 1979年, 133-140ページ, 特に138-140ページ参照)。

(5) Anderson, Benedict R., “Nationalism and the State in Modern Indonesia,” ISPSA Tokyo Round Table 1982で発表した報告。

(6) 日本国際問題研究所『インドネシア資料集 下』1973年, 486-496ページ参照。

(7) 二重権力状況の推移と、スカルノ失脚に至る経過の詳細については、Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*, イサカ, Cornell Univ. Press, 1978年, 第6章から第8章(158-220ページ) 参照。

(8) Lembaga Pertahanan Nasional, Dep. Hankam (国防省国防研究所編), *National Resilience*, ジャカルタ, 1974年11月。

(9) スカルノ演説「パンチャシラの誕生」, ジャカルタ憲章, および1945年憲法

前文については、日本国際問題研究所『インドネシア資料集 上』1972年を参照されたい。

- (10) Darmaputera, E., *Pancasila and the Search for Identity and Modernity in Indonesian Society: A Cultural and Ethical Analysis*, ライデン, E. J. Brill, 1988年。
- (11) 1966年7月の暫定国民協議会(MPRS)第4回総会における, 第10号, 第14号, 第19号および第20号決定(日本国際問題研究所『インドネシア資料集 下』[前掲書] 465-467ページ, 472-475ページおよび480-483ページ)等を参照。
- (12) 49年末の主権委譲時に, 両院制の西欧的議会民主制を規定したインドネシア連邦共和国(RIS)暫定憲法は197条, 50年の単一共和国復帰時に, RIS 暫定憲法を改正して一院制としたインドネシア共和国暫定憲法は146条であった。
- (13) 1966年 MPRS 決定第16号は, MPRS の受託者(Mandataris)は45年憲法の定めるところにより行政権を掌握する大統領で, MPRS 決定を実施し, MPRS に報告すると再確認した(日本国際問題研究所『インドネシア資料集 下』[前掲書] 476, 477ページ)。
- (14) 1988年9月5日, 国家安定強化促進調整庁(Bakorstanas)に改組された。
- (15) 彼等は, 74年のマラリ事件で廃止されるまで存続し, 閣僚の勢威を凌ぐ影響力を行使した。マラリ(Malari)とは, Malapetaka Limabelas Januari, 「1月15日の災禍」の意の略語であるが, 田中首相の訪イを機に, 軍部内の権力闘争も絡んでジャカルタで勃発した大規模な暴動である。