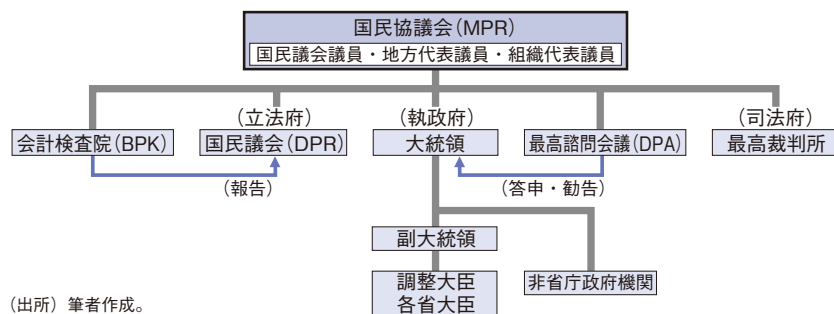


図1 1945年憲法改正前の統治機構



特集

試行錯誤を重ねた一九四五年憲法の改正

川村晃一

「インドネシア人民の内的精神、精神構造の特徴は、生命の統一、君臣が帰一する理想にある。つまり、人民と指導者の統一である。…これこそ、インドネシア人民の全体主義の思想、統合主義的思想であり、我々独自の政府形態として実現されるのである。」政府は国民議会の権力に依存しない、不変の権力を保持するために信任を付与され、国家元首は、社会に存在するすべての思想的潮流の意図するところを自然に汲み取るのである。」(スポモ『インドネシア独立準備調査会・独立準備委員会議事録』より)

「もし、天使が人間を統治するというならば、政府に対する外部からのものであれ、内部からのものであれ、抑制など必要とはしないであろう。しかし、人間が人間の上に立つて政治を行うという政府を組織するにあたっては、…まず政府をして被治者を抑制しうるものとしなければならないし、次に政府自体が政府自身を抑制せざるをえないようにしなければならない。」(マディソン『サ・フェデラリスト』第五一篇)

●一九四五年憲法の思想と民主化

憲法とは、国家の統治体制の基本を定めた法の全体を指す。したがって、統治体制に重大な変更が生じた場合、憲法は書き改められなければならない。一九四八年五月のスハルト大統領辞任とその後の民主化も、当然、インドネシアに憲法の改正を迫った。

改正の対象となったのは、インドネシアの独立が宣せられた一九四五年八月一七日の翌日に公布・施行された一九四五年憲法である。この憲法は、一九四九―一九五〇年の一〇年間を除き、国の基本法として運用されてきた。その歴史は、スカルノ初代大統領による「指導される民主主義」、スハルト第二代大統領による「新秩序体制」という二つの権威主義体制とほぼ一致する。つまり、一九四五年憲法は、民主化までの約四〇年間、中央政府による強権的かつ集権的な支配体制を法的に支える役割を果たしてきたのである。

一九四五年憲法では、国権の最高機関である国民協議会(MPR)の下に、立法府としての国民議会(DPR)、執政府とし

ての大統領、司法府としての最高裁判所、および会計検査院(BPK)と最高諮問会議(DPA)が置かれ、あらゆる国家機関の最上位に位置する国民協議会が国家権力を上記五つの国家高等機関に分配する、という形式が採られていた(図1)。

しかしながら、実際の政治運営においては、国民協議会から権力が分配されるのではなく、大統領に強大な権力が集中した。独立前の二カ月間に急ごしらえで起草された憲法は、わずか三七条からなり、詳細を後に制定される法律にゆだねていた点を利用して、大統領は自らを選出する国民協議会議員を自ら選ぶという仕組みを作り上げた。憲法上は国権の最高機関である国民協議会さえ、大統領は自らのコントロールの下に置くことができたのである。

このような大統領の優位性の確立は、スカルノやスハルトが憲法を乱用したことだけに帰せられるものではない。そもそも、一九四五年憲法を起草した民族主義運動指導者らは、当初から国家元首に権力と責任を集中させる政治制度を構想していたのである。彼らの間では、国民と一体となって

おり、その智で国民を導くことのできる国家元首に権力を与えるべきだとの意見が大勢であった。逆に、三権分立制は明確に拒否され、西欧民主主義の基礎である個人主義、自由主義も否定された。

その上で、当時の民族主義運動家らは、インドネシア固有の文化伝統のなかに土着の社会統合原理を見出そうとした。日本軍政下で設置された独立準備調査会において憲法起草の中心的人物であったスポモは、冒頭に引用した発言にあるように、当時の全体国家論や統合主義思想を参照しつつ、指導者と人民の一体性や国家を家族と見なしてその一体性を強調する思想こそインドネシア社会の伝統に最も適うものだと考えた。このようなスポモの考えは、一九一〇年代の民族主義的知識人による思想的営為を反映した歴史的産物であった。

ところが、長期にわたる権威主義的支配のもたらした弊害と、世界的な民主化の潮流は、インドネシア固有の文化や伝統に基づく政治の正統性を完全に否定してしまった。民主化後、基本的人権は普遍的なものとしてインドネシア社会でも受容され、アメリカ合衆国憲法制定の中心人物マディソンの唱えた三権分立の必要性も当然のこととして理解されるようになった。このようなパラダイム転換を受け、一九四五年憲法は自由民主主義という新しい思想に合致するように刷新されることになった。

● 試行錯誤の憲法改正

一九四五年憲法の改正作業は、一九九九年から二〇〇二年まで四次にわたり続けられた。この一連の憲法改正において最も議論の焦点となったのが、「権力の分立をどのように規定するか」という国家機構間の権力関係に関する問題であった。

第一次、第二次改正では、大統領に強大な権力を与えたことが権威主義体制の誕生を招いたという反省から、大統領の権限を奪う形で憲法が改正された。大統領の任期が二期一〇年に制限され、大統領に付与されていた権限に対しても制限が加えられた。その結果、議会側の相対的な権限が高まり、特に国民協議会は真に国権の最高機関としての地位を手に入れることになった。

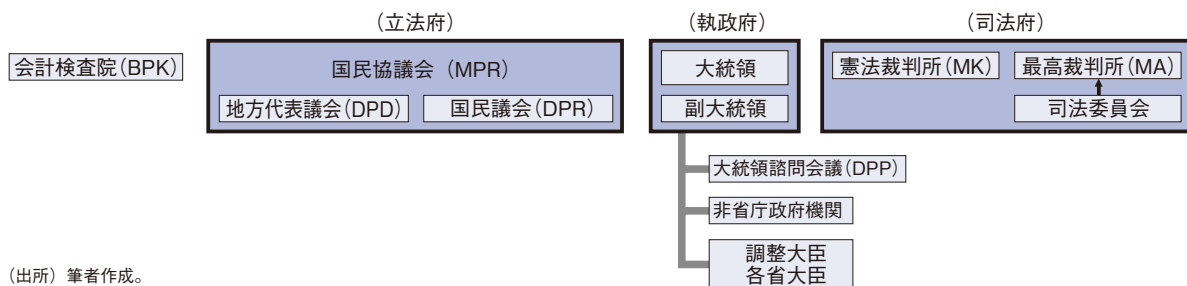
しかし、当初、あまりに大統領の権限ばかりが制限される方向で改革が進められたため、政治制度は議会優位の大統領制へと移行し、大統領が議会によって罷免されるという事態を招く結果となった。その反省から、第三次憲法改正以降は、大統領の正統性を高め、議会が恣意的に政権の存立を脅かさないよう条文が改正された。大統領の選出方法が、国民による直接投票に変更された。大統領の罷免方法についても、党派の利害関係だけで安易に政権交代が起こらないよう、国民議会の罷免提案が新設の憲法裁判所で認められて初めて、国民協議会での審議にかけられることになった。

一方、行き過ぎた権力行使と、構成員の一部任命制が批判された国民協議会の制度自体も見直されることになった。第四次改正では「国民協議会が全面的に主権を行使する」という条文が削除され、国家機関における国民協議会の優越性が否定された。その構成についても、地方代表議員を地方代表議会（DPD）という単独の議院として独立させ、国民議会とあわせて二院制とすることが決まった。地方代表議会は、地方自治や中央地方関係に関する法律案や予算案の国民議会における審議などに参加する。国民協議会が二院制となったことに伴い、任命制であった組織代表議員は廃止された。今後、立法院の中心的役割を担う国民議会については、第一次と第二次改正で権限強化が図られた。

司法権についても、第三次と第四次改正で権限強化が図られた。司法府内部の制度統一が規定されるとともに、司法権の独立が確保された。執政府による恣意的な裁判官の任命を防ぐため、最高裁判所裁判官を任命する独立の機関として司法委員会が設置された。さらに、憲法裁判所が新設され、法令審査や国家機関間の権限に関する訴訟、選挙結果の合法性の判断など、高度に政治的な決定を行う権限をもつことになった。

こうして、国家最高機関としての国民協議会の下に五つの国家高等機関がそれぞれ権力と機能を配分されていた制度から、権力分立主義を全面的に採用した、より純

図2 1945年憲法第4次改正以後の統治機構



(出所) 筆者作成。

粹な大統領制へとインドネシアの政治制度は大きな変化を遂げた。相互に優劣関係にない各国家機関が「抑制と均衡」の原理を利用して、特定の権力の絶対化を防ぐ仕組みが整えられたのである(図2)。

●一九四五年憲法体制の存続

民主化後四年の間に、一九四五年憲法は、国民主権、基本的人権の尊重、三権分立を定める、より近代的な憲法の体裁を整えるに至った。「憲法改正」という形式を採ってはいったが、その内容は新憲法制定とほぼ同義といつてよいほど全面的に刷新された。

ただし、国民協議会という場での、漸次的な憲法改正というやり方は、常に批判の対象となった。憲法上は国民協議会に憲法制定権力が付与されているが、議員のみが憲法改正を議論することに対しては疑義が出され、法専門家などから構成される独立の憲法起草委員会が設置されるべきとの主張は民主化直後から出されていた。国民協議会は、そのような声の高まりに渋々応える形で、二〇〇三年に同協議会の下部組織として「憲法委員会」を設置したが、その報告書が活かされることはなかった。

また、既存の憲法を数次に分けて改正するというやり方についても、憲法の全体的な統一性を失するとの批判がある。一九四五年憲法を破棄し、まったく新しい憲法を制定すべきとの声もある。しかし、インドネシアは、フィリピンやタイなど他

の新興民主主義国とは異なり、新憲法を制定する道を選ばなかった。あくまでも一九四五年憲法を、その改正作業を通じて、新しい民主主義に適合させようとしたのである。

なぜ、インドネシアでは、既存の議会組織を通じて憲法改正による民主化という道を選んだのであろうか。その理由として、ここでは二点を指摘しておく。

第一の点は、一九九八年の民主化が一九四五年憲法の手続きに則って進められたことにある。スハルトが退陣に追い込まれる過程で学生を中心とする大衆運動が大きな役割を果たしたことは否定できない事実であるが、最終的にスハルトが大統領を辞し、その結果としてハビビ副大統領が昇格した権力交替のプロセスは憲法の規定どおりであった。国軍や体制内エリートも、民主化運動を徹底的に弾圧するような手段は選ばず、政府と市民が真つ向から衝突することは望まなかった。一方、在野の民主化指導者らも、超法規的な体制転覆ではなく、合法的、平和的に政権が交代することを受け入れた。つまり、インドネシアにおける民主化は、一九四五年憲法体制全体を否定するものではなかったのである。

第二の点は、本稿冒頭で議論したように、一九四五年憲法が、独立闘争期の民族主義運動家らによる思想的営為を織り込んだ「歴史的文書」という性格を有するというところにある。つまり、一九四五年憲法は、

単なる国家の基本法というよりも、植民地における圧政のくびきからの解放を記した文書であり、インドネシア国家のアイデンティティの象徴なのである。

●やむを得ない憲法改正はあるのか？

二〇〇二年の第四次改正をもって、ひとまず民主化のための憲法改正作業は終了した。しかし、新しい一九四五年憲法の内容に対しては、いままも不満の声が政府内外から度々表明されている。例えば、ユドヨノ大統領は、二〇〇四年に史上初めて国民の直接選挙で選ばれ、高い正統性を有するにもかかわらず、国民議会での法案審議や同意人事に阻まれて効果的に政策を実行できないでいることから、執政府を強化する方向での憲法改正を望んでいる。また、法案の審議権しか持たない地方代表議会は、立法権の獲得を目指している。

独立の起草機関を設置して全体的に統一のとれた新憲法を制定すべきとの声も依然強い。国民協議会を通じて憲法改正は、議員らの党派的・個人的利害に少なからず左右されてきた。また、民主化後の憲法改正プロセスでは、どのような憲法が望ましいのかという理念的議論もなされなかった。本稿冒頭に、マディソンの言葉ではなく、インドネシア人自身による言葉が掲げられるようになることが望まれる。

(かわむら こいついち／アジア経済研究所地域研究センター)