

諸外国の憲法事情

インドネシア

2003年12月

国立国会図書館
調査及び立法考査局

インドネシアの憲法事情

島田 弦*

序論

インドネシア（正式国名はインドネシア共和国Republik Indonesia）は、東西を太平洋とインド洋、南北をユーラシア大陸とオーストラリア大陸に挟まれた東南アジア島嶼部に位置し、約17500の島から構成されている。インドネシアの領域（もっとも外側の島を結んだ直線基線で囲まれる領域）は赤道をまたぎ、東西約5100km、南北約1900kmに及ぶ。これは、アメリカ合衆国本土をほぼ覆う面積に相当する。

インドネシアの人口は2億1354万人¹である。この中には200から300ともいわれる種族集団sukuがあり、それぞれに独自の言語・慣習を有している。インドネシア政府は種族別統計をとっていないが、推定されるもっとも大きな種族集団は人口約6000万人のジャワである。その他人口数百万人に達する集団としては、スンダ、アチェ、バタック、ミナンカバウ、ムラユ、マドゥラ、バリ、ブギスがある。また、17世紀以降に移住してきた中華系住民（華人）も300万人以上いる。

インドネシアの公用語はインドネシア語(bahasa Indonesia)である。また、地方語(bahasa daerah)と呼ばれる各種族毎の言語も日常的に使用されている。地方語は、初等教育においても一部使用されている。地方語間の相違は大きく、相互の理解は概して困難である。

しかし、学校教育やメディアを通じインドネシア語の使用範囲は全国に広がっており、多くの住民はインドネシア語と地方語の両方を使用する。また、種族間の通婚により都市部ではインドネシア語を母語とするものも多い。

インドネシア人のうち約90%はイスラム教を信仰する。この他、プロテスタントが5%、カトリックが2%を占め、ヒンドゥーおよび仏教、儒教も信仰されている。また統計上明らかではないが、ジャワに伝統的な神秘主義的信仰(kepercayaan)やアニミズムもこれらの宗教と共存している。

経済的には、1990年代前半まで高度成長を続けていた。しかし、1997年に起きたアジア通貨危機により打撃を受け、現在も以前の水準を回復していない。2001年のGDPは1453億ドル、一人あたりGDPでは680.5ドルである²。

現在のインドネシア領域の領土的統一は、19世紀から20世紀初頭にかけて本格化したオランダ植民地支配によって形成された。ただし、植民地化以前に現在のインドネシアの領域に勢力を持った王国として、7世紀から13世紀にかけて栄えたシュリーヴィジャヤ王国、および14世紀に最盛期を迎えたマジャパヒト王国があった。いずれの王国の勢力範囲も近代的な領域国家的支配とは性格の異なるものであった。しかし、特にマジャパヒト王国の隆盛の歴史は、1945年の憲法起草過程における国家領域の議論に影響を与えた³。

* 日本学術振興会特別研究員（名古屋大学大学院法学研究科）

1 2001年時。アジア経済研究所図書館逐次刊行物課「アジア各国・地域経済統計」『アジア研ワールド・トレンド』88号, 2003.1, p.58。

2 同上書, p.58。

3 後述の独立準備調査会において、将来の独立国家の領域を蘭領東インド植民地に、英領マラヤ、英領北ボルネオ、ポルトガル領ティモールおよびパプアを加えたものとするのが決議された。ただし、後の憲法にこの決議は記載されていない。

1602年にオランダは東インド会社(Verenigde Oostindische Compagnie)を設立し、この地域における香料などの貿易を支配した。東インド会社は1799年に倒産した。その後、1824年英蘭協約によりオランダは東南アジア島嶼部における勢力範囲を確定し、インドネシア内陸部の領域的支配に乗り出した。そして、19世紀後半から20世紀前半にかけて、現在のインドネシア領域に相当するオランダ領東インド植民地を形成した。

1908年、西洋式教育を受けた学生らは、植民地における最初の組織的民族運動であるブディ・ウトモ(Budi Utomo)を結成した。以降、種族を超えた独立すべきインドネシア民族・国家という概念が、インドネシア民族運動として具体化していった。

1942年から1945年までの日本軍の占領を経て、1945年8月17日インドネシアは独立を宣言した。そして、4年間の独立戦争を経て、1949年ハーグ協定により東インド植民地はインドネシア連邦共和国となり、翌年、単一国家であるインドネシア共和国となった。

その後、1949年から1959年までは議会制民主主義政治が試みられた(議会制民主主義期)。しかし1959年、スカルノ大統領は、議会を解散し大統領独裁体制を樹立した(スカルノ体制期)。1965年、陸軍とインドネシア共産党の対立から生じた9月30日事件を機に、スハルト大統領に政権が移った(スハルト体制期)。しかし、アジア通貨危機を契機に1998年5月スハルト大統領は辞任し、その後現在まで3人の大統領が政権に就いている(改革期)。なお、1963年にイリアン・ジャヤ(ニューギニア島西半部)、1976年に東ティモールが、それぞれインドネシア領に編入された。また、1999年、東ティモールはインドネシアから分離独立した。

1998年まで続いたスハルト体制の特徴は、権威主義的開発体制であった。すなわち、スハル

ト体制は、経済開発を最優先事項と定め、その前提条件として政治的安定の維持を基本政策とした。そのために、国民の政治参加の機会は無制限され、政党・社会組織などの結社の自由、マスメディア・学生運動などの表現の自由は様々な法律により著しく狭められていた。他方、国軍は議会に選挙によらない任命議席を持ち、主要産業の経営権を握るなど、政治的社会的勢力としてインドネシア社会に大きな影響力を有していた。

第1章 憲法制定過程

インドネシアは独立後、インドネシア共和国憲法(1945年)、インドネシア連邦共和国憲法(1949年)、インドネシア共和国暫定憲法(1950年)⁴を制定しており、その後1959年にインドネシア共和国憲法を再公布した。また、1966年より32年間続いたスハルト体制が1998年に倒れたことを契機に、1999年から2002年までに、同憲法は4回改正された。そこで、本章においては1959年のインドネシア共和国憲法再公布までを憲法史として取り上げ、1999年以降の改正については改正事例として第4章において扱う。

第1節 前史

(1) 植民地期の法体制

1848年、オランダは「立法に関する一般準則」⁵を定めた。この準則は植民地居住者を原住民(プリブミ Pribumi)とヨーロッパ人に区別した。そして、原住民は各種族毎の慣習法の適用に服し、他方、ヨーロッパ人はオランダ法に準拠する植民地法に服することを定めた。したがって、植民地においてプリブミは、原則として近代的統一的法体系からは隔離されていた。プリブミとヨーロッパ人の区別は、その後の植民地法制の基礎となった1855年の「統治規則」⁶、1926年の「インド国制法」⁷にも継承された。

4 各憲法の和文訳は、日本国際問題研究所インドネシア部会編『インドネシア資料集上：1945-1959年』日本国際問題研究所、1972、pp.21-25、pp.205-238、pp.255-277を参照。

5 Algemene Bepalingen van Wetgeving, S.1847.

6 Regerings Reglement, S.1855:2.この規定により、原住民とヨーロッパ人の区別における宗教の要件(キリスト教徒住民は植民地法に服す)が明示的に撤廃された。

7 Indische Staatsregeling, S.1925.この規則により、原住民、ヨーロッパ人の他に、外国東洋人 Vreemde Oosterlingen(中華系・アラブ系住民)の分類が追加された。

(2) 日本占領期

1942年、日本軍は連合国側のオランダ領東インド植民地を占領した。当初、日本は戦略上の理由からインドネシアの独立を認めない方針であった。しかし、戦況悪化にともないインドネシア住民の戦争協力を確保するため、1944年9月、日本政府（小磯声明）はインドネシアの将来の独立を認める声明を発表した。そして、1945年3月、インドネシア民族運動指導者たちからの強い圧力を受け⁸、日本軍は独立準備調査会 (Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) の設置を決定した⁹。1945年8月、独立準備調査会を引き継ぎ、日本軍は後に初代インドネシア正副大統領となるスカルノ (Soekarno) とハッタ (Mohammad Hatta) をそれぞれ正副委員長として独立準備委員会 (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) を設置した。

また、日本占領期における法制上の重要な変化としては、原住民とヨーロッパ人を区別していた裁判手続が、ヨーロッパ人に適用する裁判手続を廃止する形で統一されたことがある。

第2節 制定過程

(1) インドネシア共和国憲法（1945年憲法）

① 独立準備調査会・独立準備委員会

インドネシア独立後最初の憲法は、1945年8月18日に公布されたインドネシア共和国憲法 (Undang-undang Dasar Republik Indonesia) (以下、1945年憲法) である。1945年憲法の起草作業は、日本軍政下において設置された独立準備調査会を中心に行われた。独立準備調査会は、インドネシア人委員62名、日本人特別委員8名の構成であった。インドネシア人委員の選任はスカルノおよびハッタが行った。

独立準備調査会は、1945年5月28日から6月1日まで第1回会合を、また7月10日から7月17日まで第2回会合を開いた。第1回会合は、将来独立するインドネシア国家の基本原則について討議した。この会合において、スカルノの提案し

た「インドネシア民族主義」「国際主義または人道主義」「話し合いまたは民主主義」「社会正義」および「唯一神への信仰」を内容とするパンチャシラ (Pancasila) (「五原則」の意味) がインドネシアの国家原則として採択された。第1回会合後、独立準備調査会は憲法前文を起草する小委員会(委員8名、委員長スカルノ)を設置した。小委員会はインドネシア各地域の宗教・種族指導者32名を加え、6月ジャカルタにおいて会合を開き、上述のパンチャシラを内容とするジャカルタ憲章を採択した。ジャカルタ憲章は、その後、1945年憲法前文となった。

第2回会合は、ジャカルタ憲章を憲法前文として採択した後、憲法草案作成のための憲法起草委員会(委員長スカルノ)を設置した。憲法起草委員会は統治体制、国家領域などの憲法の大枠について合意した後、さらに各条項についての最終的な草案作成にあたる憲法起草小委員会(委員7名、委員長スポモ Soepomo) を設置した。憲法起草小委員会の草案は憲法起草委員会における若干の修正を受け、7月14日に独立準備調査会に提出された。そして、独立準備調査会は7月17日、インドネシア共和国憲法を採択した。

② 憲法公布までの過程

1945年8月7日、日本軍はインドネシア独立後の暫定政府となる独立準備委員会(委員27名)の設置を決定した。サイゴンにあった日本軍南方総軍司令官寺内寿一元帥は、スカルノおよびハッタをそれぞれ独立準備委員会の正副委員長に任命した。独立準備委員会設置において、日本軍はインドネシア独立の期日を1945年8月26日とした。しかし、日本の降伏のため、インドネシア側は日本軍の指示を待たずに独立を宣言することを決め、8月17日ジャカルタにおいて独立宣言を発表した。独立宣言の翌日8月18日、独立準備委員会は会合を開き、独立準備調査会の採択したインドネシア共和国憲法を公布した。

ただし、独立準備委員会において憲法前文中の「イスラム教徒がイスラム法を遵守する義務

8 Kurasawa-Inomata, Aiko, 'Indonesia merdeka selesai-lekasnya: Preparations for independence in the last days of Japanese occupation', in Taufik Abdullah ed., *The Heartbeat of Indonesian Revolution*, Gramedia, Jakarta, 1997, pp.101-102.

9 独立準備調査会の正式な設置および委員任命は、軍政監布告第23号(1945年4月29日)が定めた。

を含む唯一神への信仰」という文言、第29条1項の「国家はイスラム教徒がイスラム法を順守する義務を含む唯一神への信仰に基づく」という規定、および第6条第1項の「大統領は生来のインドネシア人であり、イスラム教を信仰するものである」という規定に修正動議が出された。この動議によりイスラム教に関する文言は削除され、公布された憲法においてはそれぞれ「唯一神への信仰」、「国家は唯一神への信仰に基づく」、「大統領は生来のインドネシア人である」という規定となった。

(2) インドネシア連邦共和国憲法(1949年憲法)

① 制定過程

1945年8月の独立宣言後、インドネシアはオランダとの独立戦争に突入した。この間、オランダは、支配地域に多くの傀儡国家を建設し、植民地権益を維持するための既成事実をつくった。そのため、国連決議やアメリカからの圧力を受け、1949年にオランダが独立交渉を行うハーグ円卓会議開催に同意した際、スカルノ大統領の下にあるインドネシア共和国政府の実効支配する地域としての「インドネシア共和国」は将来の連邦国家の一構成地域として、オランダの創った傀儡国家であるその他の連邦構成地域と同等の地位とされたにすぎなかった。

連邦国の憲法起草作業は、ハーグ円卓会議と並行して招集された全インドネシア会議(Komperensi Inter-Indonesia)(1949年7月19-21日ジョグジャカルタ、7月31日-8月2日ジャカルタ、8月23日-10月29日ハーグ)で行われた。全インドネシア会議は、新国家の統治機構について一般的合意に達した後、憲法草案作成にあたる「国制および憲法委員会(Panitia Ketatanegaraan dan Hukum Tatanegara)」(委員長スポモ)を設置した。委員会の憲法草案は全インドネシア会議の承認を得た後、インドネシア連邦共和国憲法(Konstitusi Republik Indonesia Serikat)(以下、1949年憲法)として、ハーグ円卓会議出席中のインドネシア共和国政府およびその他の連邦構成地域代表へ提示された。そして1949年10月29日、各代表は1949

年憲法を承認する合意憲章(Piagam Persetujuan)に署名した。1949年憲法は、オランダが東インド植民地主権をインドネシア連邦共和国に移譲した12月27日に発効した¹⁰。

② 憲法の特徴

1949年憲法は前文および全197カ条から構成されている。1949年憲法の特徴として、連邦制、二院制、広範な人権保障、暫定憲法という性格を挙げることができる。

インドネシア連邦共和国を構成するのは、インドネシア共和国に加え、1948年1月17日の停戦協定(レンヴィル協定)の定めた5つの国 Negara、および9つの自治単位(satuan kenegaraan)から成る連邦構成地域である(第2条)。連邦と構成地域の関係は第2章に定められている。大統領は、構成地域代表の同意を得て、3名の組閣委員会を指名し、組閣委員会の推薦に基づき首相および大臣を任命する(第74条)。また、連邦制をとっていることから議会は各構成地域2名ずつの代表から成る上院(Senat)(第80条)と、150人の議員からなる国民代表議会(Dewan Perwakilan Rakyat)(第98条)の2院で構成される。一または二以上の構成地域に関する立法は、大統領、上院および国民代表議会の合意により行う。この場合、国民代表議会が先議権を有する。それ以外の事項に関する立法は大統領と国民代表議会の合意により行う(第127条)。

人権に関して、憲法第7条から第33条は「人の基本的権利および自由」を規定する。また、同憲法第34条から第41条は「基本原則」として、国民の社会的、経済的および文化的権利の実現を国家に義務づけている。

上述の合意憲章が「暫定憲法であるインドネシア連邦共和国憲法」に合意するとしていたことを受け、憲法第186条は制憲議会(Konstituante)と政府は速やかに正式な憲法を制定するものと定めていた。

③ 憲法改正手続

1949年憲法は憲法の変更について、上述の正式な憲法制定と憲法改正の2つの方法を定めていた。

10 1945年憲法は、連邦構成国の一つとしてのインドネシア共和国憲法として存続した。

新たな正式の憲法制定（第186条―第189条）は、制憲議会と政府の合意により行う。制憲議会を構成する議員は、上院議員、国民代表議会議員に加え、各院の議員選出方法に準ずる方法により選出される特別議員である。特別議員の定数は、上院議員及び国民代表議会議員と同数である。政府は憲法案を起草し、制憲議会に提出する。制憲議会（定足数3分の2）は憲法案を審議し、出席議員の3分の2以上の賛成により、これを新憲法として可決し、成立させることができる。制憲議会において新憲法が可決・成立したとき、政府はこれを速やかに承認し施行しなければならない。各連邦構成地域は当該の新憲法に同意しない場合、連邦と特別な関係を結ぶための協議を行うことができる。

他方、憲法改正は、政府、上院および国民代表議会の合意により定める「連邦法律」の方式により行う。ただし、憲法改正の連邦法律の議決は、上院および国民代表議会の3分の2以上の賛成多数によらなければならない。

(3) インドネシア共和国暫定憲法（1950年憲法）

① 制定過程

インドネシア共和国以外の連邦構成地域の政府はオランダ軍の撤退により弱体化し、そのためこれらの地域をインドネシア共和国へ併合する要求が高まった。そして、1950年5月までに東インドネシア国および東スマトラ国を除く全ての構成地域はインドネシア共和国に併合された¹¹。続いて、東インドネシア国と東スマトラ国の委任を受けた連邦政府と、インドネシア共和国政府は連邦制廃止および単一国樹立に同意し、1950年5月19日に合意憲章（1949年10月29日の合意憲章とは別）に署名した。1950年5月19日の合意憲章は、単一国の憲法について、1945年憲法の核心（第27条、第29条、第33条）と1949年憲法のすぐれた条項を取り入れること、および、「所有権は社会的機能である」とい

う基本思想を明確に規定すること、議院内閣制を採用することなどを定めた。この合意憲章に基づき、共同委員会（連邦政府代表スポモ、インドネシア共和国代表ハキムAbdul Hakim）が憲法案起草を行い、連邦および共和国政府に提出した。1950年7月30日、両政府は若干の修正を加え、憲法案を確定した後、これをそれぞれの議会に提出した。各議会は憲法案を無修正で可決し、1950年8月17日、インドネシア共和国暫定憲法(Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia)（以下、1950年憲法）として施行した。

このように、1950年憲法は形式的には、制憲議会による新憲法制定ではなく、連邦法律による1949年憲法の改正（1950年連邦法律第7号）として成立した（インドネシア共和国側は、1945年憲法第37条の規定に基づく）。

② 特徴

1950年憲法は、前文および全146カ条から構成されている。1950年憲法の特徴は、単一国制、一院制、議院内閣制、広範な人権保障規定、暫定憲法の性格にある。

1950年憲法制定において最も重要な変更は、連邦国の諸制度から単一国の諸制度への変更である。すなわちそれは、インドネシア共和国の領域はインドネシア全域に及ぶものとする（第2条）、連邦構成地域代表の議会であった上院の廃止、連邦最高裁判所による構成地域法律の連邦憲法適合性審査の廃止¹²である。また、1950年憲法は、連邦制廃止に伴い、一院制の国民代表議会を定めた。その議員定数については、人口30万人あたり1名の代表を選出するとし（第58条）、立法は政府と議会の合意により行うものとした（第89条）。

インドネシアにおいては1945年の独立宣言以降、事実上、議院内閣制の慣行が成立していた。1950年憲法は議会の内閣不信任権について直接規定していないが、1950年5月19日の合意

11 1949年憲法第44条「いずれかの構成地域の地域変更、すでにある構成地域への編入または併合は、当該地域が―それが構成地域でない場合でも―第43条の定める原則を遵守し、ならびに、編入または併合に関する場合には関連する構成地域の同意を得て、連邦法律の定める規則に基づき行うことができる。」

12 1949年憲法は連邦法律については「不可侵である」と定め、1950年憲法も「法律は不可侵である」としてその規定を継承した。1950年憲法のこの規定に基づき、最高裁判所は違憲立法審査権を有しないとする立場をとっていた（例えば、Putusan Mahkamah Agung No.53K/Kr/1955）。

憲章に基づき、憲法第83条第2項「大臣は、全ての政府の政策について、政策全体については全ての大臣が、また、個々の部分についてはそれぞれの大臣が、責任を負う」とする規定は、議会の内閣不信任権を含むとされた¹³。

1950年憲法の人権規定は、1949年憲法のそれをほぼ踏襲しているが、新たに「ストライキおよびデモを行う権利」（第21条）を規定した。また1950年憲法は経済的自由権の制限を定めている。すなわち、「所有権は社会的機能である」（第26条3項）、「国家にとって重要であり、また多数の者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」（第38条2項）、「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、人民の最大の繁栄のためにこれを利用する」（同3項）と定めていた。

1950年憲法は、名称の示すように暫定憲法であり、正式な憲法を制定するための制憲議会の設置を定めていた（第134―第139条）。

③ 憲法改正手続

1950年憲法は、新憲法制定と憲法改正の手続をそれぞれ定めていた。

憲法改正には、憲法改正の発議に関する法律を制定する。この法律は、憲法改正の内容を定める。次に国民代表議会議員および中央国家委員会委員から成る憲法改正評議会は、過半数により改正案を可決し、その決定を政府は承認する（第140条）。

他方、1950年憲法は暫定憲法として、憲法施行後直ちに制憲議会を設置することと、正式の憲法制定を行う手続を定めていた（第134条）。それによると新憲法制定を行う制憲議会は人口15万人あたり1名の代表により構成される。そして、制憲議会は3分の2以上の賛成により新憲法を決議する（第134条―第137条）。これらの規定に基づき1955年、第1回国民代表議会選挙

の直後に制憲議会選挙も行われ、1956年11月10日に第1回制憲議会が招集された。

(4) 1945年憲法の再公布

1956年に始まった制憲議会は、決議に必要な3分の2以上の議席を占める会派のなかったこと、また、憲法におけるイスラム教の取扱をめぐる会派間の対立が先鋭化したことなどから、審議は滞っていた¹⁴。国民代表議会でも過半数を占める政党はなく、内閣は短命であり政治的安定を欠いていた。さらに、スマトラ・スラベシなどにおいてイスラム系政党指導者の介在する反乱が起きていた。

スカルノ大統領はこの政治的混乱の原因を、政党のイデオロギーへの固執、また自由主義的な議会制民主主義を採用する1950年憲法にあるとした。そして、1959年7月5日、スカルノ大統領は制憲議会の解散と、1945年憲法の再公布を内容とする大統領布告を公示した。大統領は、同布告の正当性を国家緊急権（Staatsnoodrecht）、すなわち、国家の安全、統一が危殆に瀕している場合における超法規的措置をとる権限に求めた（前文第4段）。これに対して、国民代表議会は7月22日、当該大統領布告の承認を全会一致で決議した。その後、大統領布告は1959年大統領決定第150号として官報（1959年75号）に掲載され法令の形式を整えた¹⁵。

このように、1945年憲法の再公布は、1950年憲法の定める手続によるものではなく、国家非常権という概念、大統領の指導力、国民代表議会の支持などによって事実上の拘束力を獲得した、一種の「革命的措置¹⁶」であった。

1945年憲法再公布の主要な目的は大統領権限の強化にあった。1959年以降スカルノは、選挙によって選ばれた国民代表議会の解散および全議員を大統領任命議員とする国民代表議会の

13 Soepomo, *Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia: Dengan Sekedar Tjataan dan Keterangan Debawah Tiap-tiap Pasal*, Jakarta, Noordhoff-Kolff, 1958, pp.77-78.

14 制憲議会の審議は、Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government Indonesia: A Socio-Legal Study of Indonesian Konstituante 1956-1959*, 1992, Utrecht, Doctoral Thesis for Utrecht University.を参照。

15 Toto Pandoyo, *Urusan terhadap Beberapa Ketentuan Undang-undang Dasar 1945: Sistem Politik dan Perkembangan Demokrasi*, 4th ed., Liberty, Yogyakarta, 1992, p.102-103.

16 Yusril Ihza Mahendra, *Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi*, Universitas Indonesia, 1998, p.6.

招集¹⁷、政党の整理統合¹⁸などの権威主義的政策を実行した。

しかし1965年に発生した9月30日事件¹⁹の結果、スカルノは大統領を解任され、スハルト(Soeharto)が第2代大統領に就任した。スハルトは、スカルノ体制における憲法違反の常態化を批判し、1945年憲法の完全な実施を基本方針として掲げた。以下、第2章における1945年憲法に関する説明は、スハルト体制における憲法運用に基づいている。

第2章 インドネシア共和国憲法 (1945年憲法)の内容

第1節 特徴

(1) 構成

1945年憲法の構成は次の通りである：

前文

- 第1章 形態および主権 (第1条)
- 第2章 国民協議会 (第2条、第3条)
- 第3章 国家統治権 (第4条—第15条)
- 第4章 最高諮問会議 (第16条)
- 第5章 国务大臣 (第17条)
- 第6章 地方統治 (第18条)
- 第7章 国民代表議会 (第19条—第22条)
- 第8章 財政 (第23条)
- 第9章 司法権 (第24条、第25条)
- 第10章 国民 (第26条—第28条)
- 第11章 宗教 (第29条)
- 第12章 国防 (第30条)
- 第13章 教育 (第31条、第32条)

- 第14章 社会福祉 (第33条、第34条)
- 第15章 国旗および国語 (第35条、第36条)
- 第16章 憲法改正 (第37条)
- 経過規定 (第I条—第IV条)
- 附則
- 注釈²⁰

上記構成からも明らかのように、1945年憲法は本文全37カ条の簡略な憲法である。1945年憲法の起草は日本の敗戦直前に行われた。そのため、審議に時間を要する詳細な規定を避け、独立国家の大枠のみを定める形式がとられたのである。スカルノは独立準備委員会において「今後、われわれがより平穏な国家になったならば、より包括的、より完全な憲法を制定できる国民協議会を再び招集するであろう²¹」と、1945年憲法の規定の簡略さについて説明した。このような制定経緯に関連し、1945年憲法附則は「(1)大東亜戦争〔ママ〕終了後6ヶ月以内に、大統領は本憲法の定める全ての事項について規定し、実施しなくてはならない」ものとする、(2)国民協議会設置後、6ヶ月以内に、協議会は憲法を制定するための審議を行う」ものとして定めた。

(2) 国家原則

1945年憲法前文第4段は、インドネシアは「唯一神、公正かつ文化的な人道性、インドネシアの統一、協議・代表制における英知に指導される民主主義に基づき、全インドネシア人民の社会正義を実現する」と定めている。ここに示された「唯一神への信仰」「公正かつ文化的な人道

17 1960年3月5日、予算案を巡る国民代表議会との対立の結果、大統領は1955年選挙による国民代表議회를解散した(大統領決定1959年第7号)。また6月に全議員を大統領が任命し、さらにその過半数は職能組織代表とする国民代表議会を召集した。

18 1960年7月14日、任命議員からなる国民代表議会は、議会議席を5会派(民族主義、イスラム、キリスト教、共産党、職能団体)に統合することを決議した。

19 1965年9月30日深夜から翌日未明にかけ、国軍部隊の一部が決起し、陸軍将軍8名を殺害した反乱事件。スハルトはこの反乱を迅速に鎮圧し実権を掌握した。スハルト体制における公式見解は、この事件を、インドネシア共産党によるクーデター未遂事件としている。

20 1945年憲法が官報(1946年第7号)に掲載された際に、独立準備調査会におけるスポモの演説に基づく1945年憲法に関する注釈が付された。官報にはスカルノが注釈にも署名したことが記されている。そして、1959年7月5日の大統領布告は、注釈を1945年憲法と不可分とした。現在、注釈は憲法本体に準ずる法的規範とみなされている。また、注釈は他の法律においてもインドネシア独特の法形式として使用されている。Saafroedin et.al. eds., *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI): 28 Mei 1945 - 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995, pp.639-650.

21 *Ibid.*, p.426.

性」「統一」「協議・代表制に指導される民主主義」「社会正義」を、「五原則」を意味する「パンチャシラ」と呼ぶ。インドネシア憲法学の通説は、パンチャシラを国家原則・最高規範とし、憲法本文はパンチャシラを指導原理とする前文を具体化したものとする。

第2節 人権

(1) 自由権

① 政治的・市民的自由

憲法第27条1項は「全ての国民は法および統治において同一の地位を有し、全て法および統治を遵守する義務を負う」と定める。政治的・市民的自由について憲法第28条は「結社および集会、ならびに口頭または文書による意見を公表する自由は、法律によりこれを定める」としているだけである。スハルト体制において、これらの自由についての規制を定めていた法律には、例えば次のようなものがあった。プレス基本法²²は、新聞・雑誌など全ての営利的定期刊行物の出版者に、情報大臣の交付するプレス出版経営許可取得を義務づけていた。政党法²³は、政府の承認する2政党（開発統一党・インドネシア民主党）と職能組織連合(Golkar)以外の政治勢力の結成を禁止していた。社会組織法²⁴は、社会組織を専門・機能毎に単一の上部機関に統合すると定め、政府の公認する以外の社会組織を禁止していた。

スハルト体制の終わった1998年以降、こうした政治的・市民的自由の制限は大幅に緩和された。すなわち、1999年には、新聞雑誌の事前許可制は廃止された²⁵。政党結成は自由化され1999年選挙には48政党が参加した²⁶。また同年、社会組織法も廃止となった。

② 信教の自由

憲法第29条は「(1)国家は唯一神への信仰に基づく、(2)国は、すべての者がそれぞれの宗教を有し、ならびにその宗教および信仰の定める礼拝を行う自由を保障する」と定める。第1項が唯一神への信仰を国家原則と定めることから、第2項は無宗教の自由を認めるものではないとされる²⁷。成人の国民全てに交付され、携帯しなければならない住民登録証(KTP)には、各人の宗教の記載も義務づけられている。

③ 経済的自由

1945年憲法に経済的自由を明示的に規定する条文はない。1945年憲法第33条は「経済体制は、家族原則に基づく共同事業として編成される」(第1項)、「国家にとって重要であり、また多数の者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」(第2項)、「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、人民の最大の繁栄のためにこれを利用する」(第3項)と定める。したがって、私企業の経済活動の自由はこれらの規定に該当する産業部門においては制限される。第33条は「経済条項」と呼ばれ、オランダからの政治的独立に続き、経済的独立を達成するための重要な規定となった。1949年憲法において「経済条項」に相当する規定のなかったことは、同憲法の制定におけるオランダの影響力の大きさを示している。

(2) 社会権その他

1945年憲法は社会権に関する規定として、第27条第2項「すべての国民は、人間として適切な労働および生活への権利を有する」、第31条第1項「すべての国民は、教育を受ける権利を有する」、第34条「貧困者および孤児は、国家がこれを保護する」と定めている。また憲法中に国民

22 1966年法律第11号(1967年法律第4号、1982年法律第21号により改正)。

23 1975年法律第3号(1985年法律第3号により改正)

24 1985年法律第7号。ここに示した法律に関する判例は、島田弦「インドネシアの開発主義と人権を巡る裁判：90年代の判例分析」『アジア経済』41巻21号、2000.2、pp.2-32参照。

25 1998年に、情報大臣規則によりプレス出版許可は実質的に届け出制となり、1999年法律第4号により正式に廃止された。

26 島田弦「インドネシアにおける開発と人権：1999年政党法の検討」『法学セミナー』538号、1999.10、pp.65-68参照。

27 Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, p.106.

の権利に言及している条項として第27条第3項「すべての国民は国家防衛に参加する権利を有しおよび義務を負う」がある。

第3節 統治機構

(1) 国民協議会

憲法第1条第2項は「主権は国民に存し、国民協議会がこれを行行使する」と規定する。国民協議会は、インドネシア人民の意思を実際に表明するために、国民代表議会議員と、各地方および社会組織（労働組合・経済組織など）の代表議員により構成される（第2条1項および注釈）。スハルト体制においては、国民協議会定数1000議席の内訳は、国民代表議会議員500名に加え、大統領の任命する各種組織・団体代表100名、国民代表議会議員数に比例配分され、大統領の任命する選挙参加政党・国軍・警察の代表400名となっていた²⁸。ただし、スハルト体制後の1999年改正により、国民協議会議員定数は700名となり、内訳は国民代表議会議員500名、州議会の選出する地方代表135名、各社会組織が推薦し国民代表議会の任命する社会組織代表65名となった²⁹。

国民協議会の権限は、憲法改正（後述）、大統領・副大統領の任命（第6条）、国策大綱の制定（第3条）である。国民協議会は国策大綱に基づく統治の実行、および国民代表議会と共同で行う立法を大統領に委任する（一般注釈）。また、国民協議会は国権の最高機関（第1条注釈）として、その権限は他の権力からの制限を受けない（第3条注釈）。

(2) 立法

① 議会の選挙

1945年憲法は国民代表議会議員の選出方法について定めていない³⁰。そのため1960年、スカルノ大統領は全ての議員を大統領の任命とする国民代表議会を招集した。スハルト体制にお

いても、1971年以降、国民代表議会500議席の一部分を選挙によらず大統領が国軍・警察から任命してきた。任命議席の割り当てを受けるため、国軍・警察の隊員は選挙権を有しない。国軍・警察代表の任命議席数は、1995年以前は100議席、1995年により75議席、そして1999年以降は38名となっている³¹。

任命議席を除く残りの議席は5年毎に行われる総選挙において、州毎の拘束名簿式比例代表制によって選出されている。また、この選挙では国民代表議会と併せ、州議会および県・市議会選挙も同時に行う。

選挙権については、選挙権は17歳以上、また被選挙権は21歳以上の、唯一神への信仰を有する国民が持つ。ただし、過去にインドネシア共産党またはその大衆組織の成員であったものは選挙権・被選挙権を有しない（1999年改正により、選挙権についてはこの制限は廃止された）³²。

② 立法権

1945年憲法の特徴は、「大統領は国民代表議会の同意に基づく立法権を有する」と定めている点である。

国民代表議会は少なくとも年1回招集される（第19条第2項）。全ての法律は国民代表議会の同意を必要とし（第20条第1項）、法案が国民代表議会の同意を得ることのできなかつた場合、当該法案は同一会期に再び国民代表議会に提出されることはできない（第20条第2項）。法案提出権を有するのは、国民代表議会議員（第21条第1項）および大統領（第5条第1項）である。ただし、法案を国民代表議会が可決した場合においても、大統領が当該法案を裁可しない場合、法律は成立せず、また同一会期に再び国会に提出されることもできない（第21条第2項）³³。

通常立法の他に、1945年憲法第22条第1項は「緊急の場合、大統領は法律に代行する政令

28 1984年法律第2号第1条1項。

29 1999年法律第4号第2条。

30 憲法第19条1項「国民代表議会の構成は法律によりこれを定める。」

31 1969年法律第16号（1984年法律第2号、1995年法律第5号、1999年法律4号により改正）の規定。

32 1969年法律第15号（1975年法律第4号、1980年法律第2号、1985年法律第1号、1999年法律第3号により改正）の規定。

33 最近の例では放送法がある。1996年、国民代表議会の可決した法案を大統領は承認しなかった。法案は1997年の会期に再び上程され可決後、大統領の承認を受けた（1997年法律第24号）。

を定める権限を有する」と定めている。この法律代行政令は、公布後最初に行われる会期において国民代表議会の同意をえなければならない（第22条第2項）。国民代表議会が法律代行政令に同意しなかった場合、当該法律代行政令は将来に向かって失効する³⁴。

また、国家予算は法律により定める。予算法案を議会へ提出するのは政府である。国民代表議会が予算法案に同意しなかった場合、政府は前年度と同額の予算を執行する（第23条第1項）。この他、課税、貨幣の種類および額面、その他の国家財政事項についても法律で定める（同2項・3項）。

国民代表議会は立法権以外に、法律に基づき、政府に対する質問権、説明請求権、調査権、意見表明権などを有している³⁵。これらは、国民協議会が大統領権限を監視するために国民代表議会に委任した権限である³⁶。

(3) 行政

① 大統領

1945年憲法第4条1項は「インドネシア共和国大統領は、憲法に基づく統治権を有する」と定める。大統領は、職務において1名の副大統領の補佐を受ける（第4条2項）。大統領は、国会と共同で行う通常の立法権以外に、法律を実施するための政令を定める権限を有する（第5条2項）。

大統領は「生来のインドネシア人(*orang Indonesia asli*)」でなくてはならない。そして、国民協議会は多数決により、大統領および副大統領を選出する（第6条）。ただし、スカルノ体制においては、全ての国民協議会議員を大統領が任命しており、また、スハルト体制においても、国民協議会定数1000人のうち過半数は大統領の任命する議員であった。したがって、大統領は自分を選出する議員を自ら選んでいたことになる。

大統領の任期は5年である（第7条）。ただし、

任期途中に大統領が死亡、辞任または職務の執行ができなくなった場合、残りの任期は副大統領が代行する（第8条）³⁷。大統領と副大統領が同時に職務不能となった場合、内務大臣、外務大臣および国防大臣が共同して大統領職務を執行すると国民協議会決定は定めている³⁸。

上述の立法に関する以外に憲法の定める大統領の権限は、陸海空軍の最高司令権（第10条）、国民代表議会の同意に基づく宣戦講和および条約締結（第11条）、非常事態の宣言（第12条）、大使および領事の任命（第13条1項）、外国大使の接受（同2項）、刑の執行停止、恩赦、免訴および復権の決定（第14条）、ならびに、勲章、褒章およびその他の栄典の授与（第15条）である。

また、憲法注釈は大統領の地位について次のように述べている。すなわち、大統領は国民協議会の受託者として、国民協議会に責任を負う。また、国家統治においてはその権限および責任は大統領に集中する。また、大統領は国民代表議会に対しては責任を負わない。

② 大臣

1945年憲法第17条1項は「大統領は国務大臣の補佐を受ける」と定める。大臣の任免は大統領が行う（同2項）。そして、それぞれの大臣は、統治に関するいずれかの部門を担当する省を指揮する（同3項）。また慣行として、通常の大臣に加えて、いくつかの関連分野をとりまとめる上級大臣に相当する調整大臣 (*Menteri Kordinasi*) がおかれる。

憲法注釈によると、大臣は大統領の補佐として、大統領に責任を負うのであり、国会には責任を負わない。

(4) 司法・憲法裁判所

① 司法機構

1945年憲法は、司法権に関して、第24条で「(1) 司法権は、一つの最高裁判所および法律の定めるその他の司法機関がこれを行行使する、(2) 司法

34 最近の例では、破産法改正に関する1998年法律代行政令第1号（1998年9月に国会は同意）。人権裁判所に関する1999年法律代行政令第1号（国会は同意せず失効、新たに人権裁判所に関する2000年法律第26号を制定）などがある。

35 1975年法律第5号第32条1項。

36 Toto Pandoyo, *op.cit.*, p.149.

37 1998年5月、スハルト大統領が辞任した後、1999年10月に国民協議会が新大統領を選出するまでの残りの任期をハビビ(Bacharuddin Jusuf Habibie)副大統領が代行した。

38 1973年国民協議会決定第7号。

機関の構成および権限は法律によりこれを定める」とし、第25条で「裁判官への就任および解職の条件は法律によりこれを定める」と規定するのみである。

司法権に関する基本的規則を定める法律は司法権基本法³⁹である。司法権基本法は、通常裁判、宗教裁判⁴⁰、軍事裁判、行政裁判の4つの裁判系列を定めている。それぞれの裁判系列について、第一審裁判所（地方裁判所）と控訴審裁判所（高等裁判所）がある。全ての裁判系列の破棄審は最高裁判所の管轄となる。また、当事者は確定判決に対し最高裁判所に再審を求めることができる。破棄請求および再審請求の受理はかなり広く認められており、膨大な未処理件数が問題となっている。

1999年に改正されるまで司法権基本法は、各裁判系列の下級裁判所は組織人事、事務および財政上、該当する省の管轄下にあると定めていた。すなわち、これらの事項について通常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った。最高裁判所は他の統治機構から独立した人事、事務および財政を有するが、下級裁判所に対する権限は法律技術的事項に限定されていた。このような二重構造は司法の独立を阻んでいるとの批判を受け、1999年の司法権基本法改正は、下級裁判所の人事、事務および財政を最高裁判所へ移管すると定めた⁴¹。

通常裁判所はすべての県・市に、その高等裁判所は各州に置かれる。宗教裁判所は、通常裁判系列の地方裁判所および高等裁判所に併設されている。行政裁判所は主要な都市に、また行政高等裁判所は各州におかれている。また、通常裁判系列の中に、1998年に商事裁判所を、また2000年に人権裁判所を設置することが法律⁴²で定められた。

② 司法の独立

1945年憲法第24条注釈は「司法権は独立の、

すなわち、政府の権限の影響から自由な権力である。したがって、裁判官の地位に関する法律によって保障しなくてはならない」としている。

この規定にも関わらず、インドネシアにおける司法の独立は脆弱であった。特にスカルノ体制において法律は「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利益のために、大統領は裁判所の事項に関与または介入することができる」⁴³と規定していた。スハルト体制は、この規定を廃止した。しかし、裁判所は引き続き政府の強い影響下にあった⁴⁴。

スハルト体制後、司法機構の改革が行われている。また、国会は形骸化していた最高裁長官・判事の指名権限を積極的に行使している。これらの取り組みを通じ司法への政府の影響は弱まっている。

③ 司法審査・憲法裁判所

インドネシアは裁判所の違憲立法審査権を認めていない。ただし、司法権基本法第26条1項は「最高裁判所は、上位法令に違反することを理由に、法律より下位の全ての法令の無効を宣言する権限を有する」と定めている。

また、憲法改正により、違憲立法審査権も有する憲法裁判所の設置が定められた（後述）。そして移行措置として、憲法裁判所設置まで、最高裁判所が違憲立法審査権を含む憲法裁判所の権限を代行することも定められている。

(5) 憲法の定めるその他の国家機関

1945年憲法は、国家機関として最高諮問会議（第16条）および会計検査院（第23条5項）を定めている。

最高諮問会議は、大統領の諮問に対する答申および政府への提言を行う。会計検査院は、国家財政の検査を行い、その検査結果を国民代表議会に報告する。

(6) 軍事

1945年憲法は、国防に関わる規定として、大統領の陸海空軍に対する統帥権（第10条）、およ

39 1970年法律第14号（1999年法律第35号により改正）。

40 イスラム教徒の家族法に関する事件を管轄する。

41 ただし、移管には普通裁判所、行政裁判所、軍事裁判所は5年以内、宗教裁判所については特に定めのない期間を設けている。

42 商事裁判所については1998年法律第4号、人権裁判所については2000年法律第26号。

43 1964年法律第19号第19条。

44 島田弦，前掲論文，「インドネシアの開発主義と人権を巡る裁判」に取り上げた事例を参照。

び大統領が国民代表議会の同意を得て非常事態を宣言する権限（第11条）を定めている。

インドネシアにおける国軍は、他の新興独立国と同様、非常に大きい政治的影響力を有する。国軍は、国民協議会、国民代表議会、地方議会に任命議席を有し、また、大臣や地方首長に多くの国軍将校が就任している。国軍は、独立において国軍が人民の中から生まれた勢力として重要な役割を果たしたのであり、単に国防治安機能だけを行うのではなく、社会政治的機能も果たすべきであると主張してきた。この主張は、国軍の「二重機能(dwi fungsi)」と呼ばれ、インドネシアにおける国軍の政治参加を正当化する根拠となってきた。しかし、スハルト体制後は、国軍の任命議席は漸次削減され、廃止される予定である。

(7) 地方自治

① 地方制度

1945年憲法第18条は「インドネシア領域の、法律が定める構成による大小の地域への分割は、国家統治機構における協議の原則、および、特別の性格を有する地域における固有の諸権利を考慮し、またこれに留意する」と定める。

「大小の地域」について、第18条注釈は次のように定める。すなわち、インドネシア領域を州(propinsi)に分割し、さらに州はより小さい地域に分割するものとする。また、これらの分割は各地域が自治的であるか、単に行政地域にすぎないかに関わらず、その地位は法律により定める。そして、自治的地域には地方議会を設置する。

次に「特別の性格を有する地域」とは、第18条注釈によれば、インドネシア領域に250前後見られる村落を指すものとされる。これらの地域は原初的構成を持つがゆえに、「特別の性格を有する」とされるのである。

地方制度を定める主要な法律は、1974年制定の地方統治基本法⁴⁵である。地方統治基本法は、

自治地域として第1級地域（州に相当）と第2級地域（県・市⁴⁶に相当）の設置を定めている⁴⁷。

② 地方議会

第1級地域および第2級地域には地方議会が置かれる。地方議会に関しては、議会構成法（1999年法律第4号）が定める。議席数は人口に応じ、第1級地域は45から100議席、第2級地域は20から45議席とする。ただし、定数の20%は国軍・警察の任命議席となる（1999年改正により、10%に縮小）。その他の議席の選挙は、5年に一度、国民代表議会選挙と同時にされる。

③ 地方首長

地方統治基本法によると、首長の任命は、第1級地域については大統領が、第2級地域については内務大臣が行う。また、任命に先立ち、各地域の現職首長と地方議会議長および会派の長が協議の上、2名以上5名以内の候補者を任命権者に推薦する（第14条－17条）。任命権者は罷免権も有する（第21条）。

④ 地方自治の範囲

地方統治基本法は、地方自治の重点を第2級地域に置くものとし（第11条1項）、政令の定める統治業務を自治地域に移譲すると定めている（第8条）。そして、地方議会および首長は、共同して地方予算および移譲された業務範囲における条例を制定することができる（第30条）。

しかし現実には、スハルト体制の地方自治は、中央政府の業務権限、財源の移譲をとまわず、中央政府業務の実施委託のみを行う中央集権的なものであった⁴⁸。業務権限と財源の移譲をとまう地方自治は、1999年に制定された地方行政法（1999年法律第22号）および中央地方財政均衡法（1999年法律第25号）により、ようやく緒につこうとしている。

45 1974年法律第5号。

46 日本と異なり、インドネシアの県・市は同格である。都市部に市、その他の地域に県がある。

47 第2級地域は頻繁に変更され数は一定していない。第1級地域は東ティモール併合以降27であったが、1998年から分割が相次ぎ流動的である。インドネシア政府ウェブサイト<www.indonesia.go.id>は32（ジャカルタおよびジョグジャカルタ特別区を含む）の第1級地域を記載している。

48 松井和久「地方分権化と国民国家形成」佐藤百合編『民主化時代のインドネシア：政治経済変動と制度改革』、アジア経済研究所、2002、p.207。

第3章 憲法改正手続

第1節 憲法改正手続規定

(1) 憲法上の規定

1945年憲法は、憲法制定は国民協議会が行うとし（第3条）、憲法変更の形式として次の二つの形式を定めている。

第一は第37条の定める憲法改正であり「憲法改正には、国民協議会定数の3分の2以上の議員が出席しなくてはならない」（第37条1項）、そして「議決は出席した議員の3分の2以上の多数決によって行う」（同2項）としている。通常の国民協議会決定の議決は出席議員の過半数の賛成によって行う。したがって、第37条に基づく憲法改正は、通常の国民協議会決定よりも困難な規定となっている。

憲法変更の第二の形式は、附則の定める新憲法制定である。附則は第1項で「大東亜戦争〔ママ〕終了後6ヶ月以内に、大統領は本憲法の定める全ての事項について規定しおよび実施しなくてはならない」とし、また、第2項において「国民協議会設置後、6ヶ月以内に、協議会は憲法を制定するための審議を行う」と定めている。附則の規定は、1945年憲法制定が戦時に行われ、詳細な規定を省略した暫定的な憲法であるという独立準備調査会および独立準備委員会の認識に基づく規定である。この点に関して、第2項は第1項と一体をなすものと理解するならば、第2項の規定は第1項の定める期限後は意味をなさない。他方、第2項は独立した規定と解するならば、国民協議会は、第1項の定める期限後であっても、新憲法制定の義務を負うことになる⁴⁹。前者の解釈によれば、1945年憲法は、第1項の定める期限、すなわち1946年2月15日以降、暫定性を失い正式な憲法となる。後者の解釈によるならば、1945年憲法はなお暫定憲法であり、国民協議会は新憲法制定の法的義務を負う。

現在まで国民協議会は、附則第2項に基づく新憲法制定を行わず、1945年憲法を暫定憲法から

正式の新憲法と改める明示の決定も行っていない。また、国民協議会は1999年以降、第37条に基づき1945年憲法改正を行っている。したがって、国民協議会は前者の理解にたっている。

(2) 国民協議会決定の規定

1978年、国民協議会は「1945年憲法を維持すること、その改正を望まず、また行わないこと、ならびにそれを純粋に、かつ一貫して実行すること」⁵⁰を決定した。この決定により、国民協議会は憲法第37条に基づく憲法改正権を行使しないこととしたのである。

当該決定を担保し、将来にわたり憲法改正のハードルをより高めるために、1983年、国民協議会は憲法第37条に基づく憲法改正を行う場合の手続を次のように定めた⁵¹。国民協議会議員は憲法改正の発議を提案しようとする場合、その提案は協議会の全4会派から提案に賛同する議員の名簿および署名を添付しなくてはならない。憲法改正の発議は、3分の2以上の多数（定数3分の2）により可決する。国民協議会は憲法改正の発議を可決した場合、大統領に法律に基づく国民投票の実施を求める。国民投票により90%以上の賛成を得た場合、憲法改正発議への国民の同意があったものとみなされる。次いで、大統領が国民投票の結果を報告するための国民協議会特別会が開催され、憲法改正案が大統領により国民協議会に提出される。改正案には、4会派の全議員の名簿および署名が添付される。こうして、憲法第37条の規定に基づき憲法改正が行われる。ただし、憲法改正案を決議するためには国民協議会全会派からの出席を必要とする。

1983年の国民協議会決定は、国民協議会議席の3分の1を占めていた任命による国軍任命議席削減の決定とあわせて制定された。定数の3分の1の国軍任命議席は、国民協議会に憲法改正提案のあった場合、国軍議員全員の欠席により憲法改正の審議を阻止する目的を有していた。しかし、多数の任命議席は民主主義原則に反すると

49 Simorangkir, J.C.T & Mang Reng Say, *Around About the Indonesian Constitution of 1945*, Djambatan, Jakarta, 1980, p.109.

50 国民協議会会則に関する国民協議会決定1978年第1号第115条。

51 国民協議会会則に関する国民協議会決定1983年第1号第105条—109条、および国民投票に関する国民協議会決定1983年第4号。

の批判が強まったため、1945年憲法改正を阻止する代替手段として上述の手續が定められたのである⁵²。

もつとも、憲法改正をより困難にするこれらの手續は、形式的には通常の国民協議会決定である。したがって、将来の国民協議会は、関係する決定の廃止を過半数の賛成により可決すれば、憲法第37条に基づく改正を行うことは可能である。

(3) 国民投票法の規定

上述の国民協議会決定を受け、国民投票法⁵³が制定された。

国民投票の有権者は、17歳以上、または婚姻歴（現在離婚している場合を含む）のある国民である。ただし、旧インドネシア共産党およびその大衆組織の成員であった者は投票することができない。そして、有権者の90%以上が投票を行い、有効票の90%以上が憲法改正の発議に賛成した場合、国民協議会の憲法改正の発議は成立する。

国民投票法は憲法改正の発議に著しく困難な条件を課している。しかし、国民投票法は通常法律であり、その廃止には他の法律と異なる手續はない。したがって、通常立法手續により同法を改正または廃止し、より緩やかな条件により憲法改正を行うことも可能である。

第2節 憲法改正の経過

本節においては、1999年から2002年まで4回にわたって行われた1945年憲法改正の実際の経過について紹介する。

(1) 国民協議会決定および国民投票法の廃止

スハルト大統領辞任を受け招集された国民協議会特別会は、憲法改正に関連し二つの国民協議会決定を定めた。

第一は、国民協議会会則の改正に関する国民協議会決定1998年第7号である。この決定は、国民協議会における憲法改正の発議の提案を困難にしていた上述の規定を廃止した。また、新たに「憲法の改正は1945年憲法第37条の規定によりこれを行う」と定めた。

第二は、国民投票に関する1983年国民協議会決定第4号の廃止に関する1998年国民協議会決定第8号である。この決定は、国民投票に関する1983年国民協議会決定第4号を実施するための法律である国民投票法も同時に廃止した。

(2) 1999年以降の憲法改正手續

1999年の総選挙後、1945年憲法改正に向けた具体的な手續が開始された。1999年から2002年に行われた憲法改正は、国民協議会招集に至るまでの準備と、国民協議会における審議の二段階に分かれる。

まず、前者の準備は、国民協議会作業部会が行う。作業部会は国民協議会において審議される議案を準備する機関である。作業部会において憲法改正案の大枠が決定された後、作業部会内に設置する特設委員会が改正草案を作成する。この特設委員会の草案が作業部会案となる。作業部会案は複数案を併記する場合もある。

国民協議会における審議の段階においては、まず作業部会案が本会議に提出される。国民協議会本会議は、作業部会案を審議するための委員会を設置する。委員会は作業部会案をもとに本会議へ提出する憲法改正案を作成する。委員会における審議にも関わらず、作業部会案について合意にいたらない箇所があった場合、委員会は、その部分について次年度の国民協議会に向け、作業部会に引き続き草案作成を命じる提案もあわせて作成する。委員会審議においては、事案ごとに非公式協議を繰り返し、全会一致の合意を形成するようつとめるのが通常である。

そして、委員会の作成した改正案は、国民協議会本会議の議決を経て正式に憲法改正として確定する。また、改正作業継続に関する委員会案も本会議の議決を経て国民協議会決定となる。

改正作業継続に関し、1999年国民協議会決定は次年度までの作業部会による作業継続、2000年国民協議会決定は2002年度国民協議会までの改正作業完了、2001年国民協議会は作業部会による2002年国民協議会に提出する第4次改正草案作成、をそれぞれ定めた。なお、2003年国民協議会決定は、2002年度までに改正された憲

52 Soehino, *op.cit.*, pp.26-33.

53 1985年法律第5号

法の各規定を再度包括的に調整する憲法委員会の設置を定めた。

(3) 憲法改正の限界

1945年憲法に、憲法改正の限界を定める明示的規定はない。ただし、1999年に憲法改正作業を開始した国民協議会作業部会は、1945年憲法

前文は改正の対象としないことに合意した。したがって、少なくとも1999年から2002年までの憲法改正においては、憲法前文、とりわけパンチャシラに基づく原則に反する改正は認められなかった。

第4章 憲法改正事例

第4章は、1999年以降の改正事例を扱う。1999年以前については第1章および脚注に示した文献を参照のこと。

第1節 憲法改正一覧

回	改正年月日	改正内容 ⁵⁴	改正条項	典拠
1	1999年 10月19日	<ul style="list-style-type: none"> 大統領権限の縮小 国務大臣に関する規定 国会権限の拡大 	第5条1項、第7条、第9条、第13条、第14条、第15条 第17条2項・3項 第20条1項-4項、第21条2項	1999年国民協議会決定
2	2000年 8月18日	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治に関する規定の拡充 国民代表議会に関する規則の拡充 国家領域に関する規定 人権に関する規定 国家安全保障に関する規定 国章等に関する規定 	第18条、第18A条 ⁵⁵ 、第18B条 第19条、第20条5項、第20A条、第22A条、第22B条 第25A条 第26条、第28A条-第28J条 第30条 第36A条-第36C条	2000年国民協議会決定
3	2001年 11月9日	<ul style="list-style-type: none"> 国民協議会に関する規定 大統領直接選挙制に関する規定 大統領解任に関する規定 大統領権限のさらなる縮小 省の設置に関する規定 地方代表議会に関する規定 選挙に関する規定 財政に関する規定 司法権に関する規定 	第1条2項・3項、第3条2項-4項 第6条、第6A条 第7A条、第7B条、第8条 第7C条、第11条 第17条4項 第22C条、第22D条 第22E条 第23条、第23A条、第23C条、第23E条-第23G条 第24条、第24A条-第24C条	2001年国民協議会決定
4	2002年 8月10日	<ul style="list-style-type: none"> 国民協議会の構成に関する規定 大統領直接選挙制に関する補足 正副大統領が職務不能の場合に関する規定 大統領諮問会議に関する規定 通貨に関する規定の補足 司法権に関する規定の補足 教育・文化に関する規定 社会福祉に関する規定 憲法改正に関する規定 経過規定 附則 	第2条1項 第6A条4項 第8条3項 第16条 第23B条、第23D条 第24条3項 第31条、第32条 第33条4項・5項、第34条 第37条 第I条-第III条 第I条-第II条	2002年国民協議会決定

54 第1回改正から第4回改正までの和文訳は、島田弦「インドネシア共和国憲法仮訳（第1次ないし第4次改正を含む）」『ICD NEWS』10号、法務省法務総合研究所国際協力部、pp.49-65を参照。

55 例えば、第1条と第2条の間に新たに条を挿入する場合、「第1A条」という条番号となる。

解説

(1) 1999年改正

① 大統領権限の縮小

改正前、大統領は国民代表議会の同意を得て法律を制定する権限を有すると定められていたが、改正により単に法案提出権を有するものとなった(第5条1項)。旧規定では定めなかった大統領の再選回数が2回までに制限された(第7条)。大統領の専権事項であった大使・領事の任命および接受は、国民代表議会の意見に「留意する」という規定となった(第13条)。同じく、恩赦権限に関し、刑の執行停止および復権については最高裁判所の判断(第14条1項)、また、恩赦および免訴については国民代表議会の判断に「留意する」という規定となった(同2項)。栄典等の授与に関しては、法律に定めるところに基づくこととなった(第15条)。

② 国務大臣に関する規定

字句の変更が行われ、特に大臣は「省を指揮する」から、「統治に関する特定事項を担当する」と変わった(第17条2項、3項)。

③ 国会権限の拡大

改正前、全ての法律は国民代表議会の同意を要するという規定であったが、国民代表議会が立法権を有するという規定に改正された(第20条1項)。その上で、立法には大統領と合意を得るための審議が必要であることが定められた(第20条2項-4項)。また、旧規定は国民代表議会の可決した法案を大統領が裁可しない場合、同一会期に当該法案を再提出することはできないと定めていたが、この規定は削除された(第21条2項)。

(2) 2000年改正

① 地方自治規定の拡充

州・県・市による地方自治の構成が規定された(第18条1項)。地方自治の原則(同2項)、地方議会の選挙(同3項)、首長公選制(同4項)、中央の権限と定められていない事項は全て地方自治に委ねるとする原則(同5項)、地方自治体の条例制定権(同6項)、地方自治に関する法律制定(同7項)が定められた。また、中央と地方、および上位の自治体と下位の自治体との関係について、地域の特殊性に留意した上で法律に定めるものとした(第18A条1項)。中央と地方の

間の財政および資源の協調的利用についても法律で定めるものとした(同2項)。そして、特殊な性格を有する地域の存在、慣習法に基づく社会単位の存在を承認した(第18B条)。

② 国民代表議会に関する規定の拡充

国民代表議会を選挙により選出することを明文化した(第19条1項)。また、国民代表議会の立法における優位を保障するために、国民代表議会の可決した法律を、大統領が裁可しない場合でも、30日後に自動的に発効することを定めた(第20条5項)。また、国民代表議会の政府および大統領に対する国政調査権の発動についても定めた(第20A条)。以前は、国民代表議会会則によっていた立法手続および議員の罷免を、法律で定めるとした(第22A条、第22B条)。

③ 国家領域に関する規定

1945年憲法制定時に意図的に定められなかった国家領域について、法律の定める「群島(Nusantara)」としての特徴を具備する島嶼域とした(第25A条)。

④ 人権保障に関する規定

「国民」と「住民」の定義を定めた(第26条2項)。また、以下のような内容の詳細な人権保障規定を定めた。生存権(第28A条)、婚姻・家族形成の権利(第28B条1項)、子供の発育権(同2項)、教育・科学技術・文化芸術的利益を享受する権利(第28C条1項)、社会における個人の発展の権利(同2項)、法の下での平等(第28D条1項)、適切な労働への権利(同2項)、統治における平等な取り扱い(同3項)、国籍を有する権利(同4項)、信教の自由、教育、職業および国籍選択の自由、移動の自由(第28E条1項)、思想良心の自由(同2項)、表現の自由(同3項)、情報の自由(第28F条)、自己を含む家族、名誉、尊厳および財産の保護を求める権利(第28G条1項)、虐待を受けない権利および庇護を求める権利(同2項)、適切な生活および健康への権利(第28H条1項)、公正な給付を受ける権利(同2項)、社会保障を受ける権利(同3項)、所有権の恣意的剥奪の禁止(同4項)、いかなる場合にも逸脱することのできない権利〔生存権、虐待・奴隷的取扱からの自由、思想良心の自由、法の前の平等、遡及的法による訴追の禁止〕に関する規定(第28I条1項)、差別的取扱からの保護を求め

る権利（同2項）、伝統的共同体の権利（同3項）、政府の人権保護伸張義務（同4項）、人権保護のための立法（同5項）、他者の人権を尊重する義務（第28J条1項）、公共の利益等による権利制限（同2項）。

⑤ 安全保障に関する規定

国軍と警察との機能を区別し、国軍の機能を国土保全および主権維持に限定し（第30条3項）、以前は国軍が深く関与していた社会治安の維持は、警察の機能であることを定めた（同4項）。

⑥ 国章等に関する規定

すでに規定されている国旗および国語に加え、国章、国歌についても規定した（第36A条―第36C条）。

(3) 2001年改正

① 国民協議会に関する規定

国民協議会が人民の有する主権を行使する、とした旧規定を廃止し、主権は憲法に基づき行使されるとした（第1条2項）。この改正により国民協議会は国家最高機関の地位を失った。しかし、国民協議会の憲法制定・改正権、大統領の任免権は維持された（第3条にまとめられた）。ただし、大統領の任命は直接選挙の結果に、また罷免は憲法裁判所の判断に基づく（後述）。

② 大統領直接選挙制に関する規定

大統領は国民の直接選挙により選出するものとされた（第6A条）。また、大統領就任への要件として、旧規定では「生来の」インドネシア人という不明確な規定であったが、「出生時にインドネシア国籍を有したもの」という規定に改められた（第6条1項）。

③ 大統領解任に関する規定。

大統領を罷免する場合の条件が定められた（第7A条）。また、大統領の罷免は国民代表議会が提起し、憲法裁判所に対し罷免の要件を満たしているかの判断を求める。憲法裁判所が罷免の要件を満たしていると判断した場合、国民協議会が招集され、罷免に関する決議を行う（第7B条）。これに加えて、副大統領が死亡・罷免等により欠員となった場合の手続を定めた（第8条）。

④ 大統領権限のさらなる縮小

1999年改正における大統領権限の縮小に加え、さらに大統領の議会解散権を認めない規定（第7C条）、一定の内容を持つ条約（人民の生活に大きな影響を与えるような財政負担をともなう条約、法律の改正または制定を必要とする条約）の締結については国民代表議会の事前承認を必要とする規定が定められた（第11条2項）。

⑤ 省の設置に関する規定

憲法改正前、省の改廃は大統領決定によっていたが、これを法律により定めると規定した（第17条4項）。

⑥ 地方代表議会に関する規定

国民代表議会の他に、各州代表で構成する地方代表議会の設置が定められた（第22C条）。地方代表議会は、地方自治、中央地方関係、地方自治体の設置または変更、天然資源の管理、財源の配分に関する立法について、国民代表議会と共に、法案提出権（第22D条1項）および審議権を有し、また、予算、租税、教育、宗教に関する法案に意見を提出することができる（同2項）。さらに、地方代表議会はそれらの法律執行に対する監視権（同3項）を有する。

⑦ 選挙に関する規定

改正前には規定のなかった議会および正副大統領の選挙に関する規定が定められた（第22E条）。直接、普通、自由、秘密および公正な選挙の原則、政党を単位とする原則等が定められた。

⑧ 財政に関する規定

予算案作成について、大統領は地方代表議会の意見に留意することが定められた（第23条2項）。また、会計検査院に関する詳細な規定が追加された（検査結果報告の方法、組織等）（第23E条―第23G条）。

⑨ 司法権に関する規定

司法権は独立の権力であるという規定が注釈から本文に移された（第24条1項）。また、裁判系列については、通常、行政、軍事、宗教の各裁判系列とすることが明示され、また憲法裁判所の設置も定められた（第24条）。最高裁判所法⁵⁶で定められていた規定（最高裁判所の職務、判事・長官の任命）が憲法規定に格上げされた

(第24A条)。最高裁判事候補の推薦および判事の懲戒等を行う司法委員会についても定められた(第24B条)。新たに設置する憲法裁判所⁵⁷は、違憲立法審査権、機関訴訟、政党解散に関する請求、選挙に関する紛争、大統領罷免に関する請求を管轄することなどが定められた(第24C条)。

(4) 2002年改正

① 国民代表議会に関する規定

国民協議会における諸組織代表議席を廃止し、国民協議会を国民代表議会および地方代表議会の議員で構成すると定めた(第2条1項)。

② 大統領直接選挙制に関する補足

大統領直接選挙において、当選のための得票条件(第6A条3項の規定。全投票数の過半数を得、さらにインドネシア全土の半分以上の州において20%以上の得票を得る)を満たす候補者がない場合、得票数第1位と第2位の候補者について第2回投票を行い、多数の得票を得た候補者を当選者とする(第6A条4項)。

③ 正副大統領の職務不能の場合に関する規定

正副大統領が任期中、死亡、罷免などにより同時に職務不能となった場合、外務大臣、内務大臣および国防大臣が共同でその職務を代行する。そして、該当する正副大統領の選出された選挙において1位および2位となった候補者の政党が推薦する候補者から残りの任期の職務を行う正副大統領を選出するため、3ヶ月以内に国民協議会を招集する(第8条3項)。

④ 大統領諮問会議に関する規定

最高諮問会議を廃止し、大統領諮問会議の設置を定めた(第16条)。廃止される最高諮問会議は、大統領、国民代表議会と同等の国家高等機関の位置づけであったが、大統領諮問会議は大統領の下部機関となった。

⑤ 通貨に関する規定の補足

中央銀行に関する規定を定めた(第23D条)。中央銀行の地位、権限、責任および独立性は法律により定める。また、通貨の種類・額面は法律に定めるとする規定も追加された(第23B条)。

⑥ 司法権に関する規定の補足

憲法の定める司法機関(2001年改正第24条2項参照)以外の、司法権に関する機能を有する機関は法律により定めるとした(第24条3項)。

⑦ 教育および文化に関する規定

初等教育における無料の義務教育が規定された(第31条2項)。また、国家予算および地方予算の最低20%を教育予算に割り当てること(同4項)。科学技術振興に対する政府の責任(同5項)、政府のインドネシア国民文化を保護する責任(第32条1項)、国民文化の富としての地方語の尊重および保護(同2項)なども規定された。

⑧ 社会福祉に関する規定

経済分野における、共同性、公正な効率性、持続性、環境への配慮、自律性、経済民主主義の原則が定められた(第33条4項)。また、社会保障制度構築への国家の責任(第34条1項)、保健および一般福祉設備提供への国家の責任(同2項・3項)も定められた。

⑨ 憲法改正に関する規定

国民協議会における憲法改正手続については、次のように定められた(第37条)。憲法改正案の発議は、協議会定員の3分の1以上の議員によって行われなくてはならない。さらに、協議会における憲法改正の決定は、協議会定数の過半数による賛成がなくてはならないとした。この規定は、全議員の4分の3以上が審議に出席した場合、改正前の規定(定足数3分の2、出席議員の3分の2以上の多数決)よりも緩和された改正条件となる。また、単一国制については改正できないものとされた。

⑩ 経過規定

憲法裁判所設置までは、最高裁判所がその機能を代行すると規定した(第III条)。

⑪ 附則

2003年の国民協議会までに、過去の国民協議会決定を再検討することが定められた(第I条)。また、憲法は前文および本文から構成すると定められた(第II条)。したがって、注釈は憲法の構成部分から除かれた。

⁵⁷ 憲法裁判所は2003年8月17日に正式に設置され、業務を代行していた最高裁に提出されていた事案について10月より審理を開始した。

第2節 事例分析

1999年以降に行われた憲法改正は、周知のごとく、30年以上続いたスハルト体制の終了（1998年5月に大統領職を辞任）を契機として、1999年以降の憲法改正の意味を考える場合、スハルト体制における憲法政治との比較の視点が最も重要である。

スハルト体制の特徴は、中央集権的な大統領制であった。その基本政策は開発主義、すなわち、最優先事項たる経済開発に不可欠な継続的投資の前提条件となる国内の政治的安定を目指す体制であった。そして、スハルト体制は、政治的安定を国軍による治安維持と国民の自由な政治参加を著しく制限する権威主義的政策によって担保していた。しかし、権力への監視の欠如は、汚職、政財の癒着、縁故主義の蔓延といった経済的不効率を生み出した。結果として、1997年に始まるアジア通貨危機において、インドネシアは経済的にまた政治的に、アジア諸国のなかでもっとも深刻な影響を被った。

1945年憲法は統治機構における権限の授権および制限規定を明確に定めておらず、また各規定は幅広い解釈の余地を残すものであった。1945年憲法のそのような特徴は、スハルト体制における大統領への権力集中の法的根拠を提供してきた。

1999年以降の憲法改正は、このようなスハルト体制と対照的に、以下のような統治制度の構築を目指している。

第一に権力の分立である。大統領は、改正前、専権事項とされた権限について、国民代表議会または最高裁判所の同意を必要とすることとされた。さらに、大統領は法律の拒否権も失った。国民代表議会は、立法における大統領に対する優位だけでなく、大統領弾劾の憲法上の権限も得た。そして、裁判所については司法の独立が憲法に明記され、また、憲法裁判所による違憲立法審査権も定められた。

第二に権利の保障である。2000年の改正によって追加された人権保障規定は、特に市民的・政治的自由を幅広く保障している。これは、国民の自由な政治参加を制限する根拠となっていた改正前の1945年憲法とは対照的である。

第三に、地方分権化である。2000年改正にお

いて、地方自治体への権限および財源を含む分権化が規定されたのと同時に、地方の利益を国政に代表させるための地方代表議会の設置も定められた。

第5章 最新動向

第1節 進行中の課題

(1) 憲法委員会

1999年以降、1945年憲法の規定に基づき憲法改正を行ってきたのは国民協議会である。しかし、当初から国民協議会に憲法改正を行わせることについては、インドネシア国内において批判があった。

国民協議会に関する批判の理由は、第一に、国民協議会の議席の相当数が選挙によらない国軍・警察代表（38議席）および諸組織代表（65議席）の任命議席に割り当てられていることである。憲法委員会による改正を主張するNGOなどのグループは、民主主義的手続によらない協議会の勢力は、スハルト体制後の改革の中心である憲法改正への妨げになると批判した。第二に、国民協議会の行う憲法改正作業の閉鎖性への批判であった。国民協議会は憲法改正を含む全ての決定について、多数決による議決を行わない方針をとっていた。そのため、国民協議会は、意見の対立のある重要事案について公開の討論を行わず、会派間の意見を調整するための非公式なロビー協議により解決を図ることが多かった。国民協議会において最大会派の闘争民主党と、スハルト体制において支配的政党であったゴルカルは、当初から憲法改正に消極的であった。したがって、国民協議会を批判するグループは、非公式協議において行われる政治的取引によって、憲法改正は不完全なものになると主張した。特に、2001年の国民協議会において、各会派首脳は対立のある原則的憲法問題について改正を先送りすることに合意した。この合意により、国民協議会の外にある政治勢力の憲法改正に関する国民協議会に対する不信は一層高まった。

国民協議会による閉鎖的な憲法改正を批判するグループの提案は、次のようなものであった。第一に、国民協議会の政党勢力の影響を排除し、

自由な個人資格の委員（専門家、地方代表など）で構成する憲法委員会を設置すること。第二に、起草過程は国民に公開され、また、国民の意見を十分に取り入れる方法を採用すること。そして、第三に、国民協議会によって改正の行われた1945年憲法は暫定憲法と位置づけ、憲法委員会が新憲法草案を作成するということであった。

2002年、これらの批判に対し国民協議会は第4次憲法改正と共に、憲法委員会に関する国民協議会決定第1号を採択した。そこでは、2002年までに国民協議会の行った憲法改正の成果は、統治について十分な規定を定めているが、規定の文言および条文間の調整のために包括的かつ透明性のある検討作業が必要であるとされた（第1条）。そして、この検討作業を行うため、2003年までに国民協議会作業部会の下に憲法委員会を設置するものとし、憲法委員会の構成、地位、権限、委員については作業部会が定めるとした（第2条）⁵⁸。

しかし、国民協議会決定は、憲法委員会の独立性を明確に規定しておらず、また、委員会の職務も改正された条文の調整にとどまるものであり、そこには新憲法制定は含まれていない。そのため、独立した憲法委員会設置を求める政治勢力のグループ「新憲法連帯 (Koalisi Konstitusi Baru)」は、国民協議会決定の定める憲法委員会を拒否するとの声明を発表した⁵⁹。

(2) スハルト体制関係者の訴追

スハルト体制後の改革の重要課題として、スハルト体制期に行われた人権侵害および汚職の責任追及がある。責任追及の対象は、スハルト本人およびその家族、統治担当者と癒着し国家に損害を与えた企業経営者、そして、反体制派への人権侵害に携わった国軍・警察関係者などである。このうち、憲法上の問題に関わるのは国軍・警察関係者に対する訴追の問題である。

2000年に制定された人権裁判所法⁶⁰は、重大な人権侵害を行った直接の行為者だけでなく、

部下による重大な人権侵害行為の事実を知らながら、それを放置した軍、警察、または文民の上官の不作为責任も認めている（第42条）。しかし、2000年に改正された1945年憲法第28I条は、遡及的規則による刑事訴追を受けない権利を、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と定めた。逸脱することのできない権利の一つとして遡及的処罰の無条件禁止を含める規定は、国民協議会において国軍・警察会派の提案したものであった。同規定の挿入は、当時のワヒド大統領追い落としを狙う野党会派に協力する見返りとしての取引であったと指摘される⁶¹。この規定によって、人権裁判所によるスハルト体制における人権侵害に対する責任者訴追の法的正当性に大きな制限が加えられた。

現在、1999年の東ティモール独立に関する住民投票後に発生した、国軍を後ろ盾としたインドネシア統合派民兵による独立派住民への攻撃について、民兵指導者、警察、軍の現地司令官に対し人権裁判所法に基づく裁判が行われている。ただし、この裁判は常設の人権裁判所ではなく、特設（アド・ホック）法廷で行っている。

これ以外には、インドネシア統治期の東ティモール州住民に対する人権侵害、アチェ州およびイリアン・ジャヤ州での独立運動に対する人権侵害、1970年代の反体制派イスラム教グループへの弾圧などが重大な人権侵害として挙げられている。しかし、いずれもまだ裁判には至っていない。

第2節 構造的な問題

インドネシア社会において重要な構造的問題として憲法と関連するのは、地理的・社会的な著しい多様性と国家統治との関係である。本節では、2つの事例を紹介することとする。

(1) 地方分権

インドネシアは石油、天然ガス、鉱物、木材など天然資源を豊富に産出するが、その場所は

58 2003年国民協議会決定第4号は、憲法委員会を31名の委員で構成するとし、またその設置期間を7ヶ月とした。憲法委員会は2003年10月より職務を開始している。

59 国民協議会ウェブサイト<<http://www.mpr.wasentra.net.id/jurnalst/08liputan09.htm>>。

60 2000年法律第26号

61 本名純『『民主』政治の実際とコストー2000年国民協議会年次会議を振り返ってー』『アジアワールド・トレンド』63号, 2000.12, p.47.

人口希薄地域に偏在している。一方、全人口の6割が居住し、政治経済の中心であるジャワ島は天然資源をほとんど産出しない。この結果、ジャワ島以外で産出された天然資源からの利益が、ジャワ島に吸収され消費されるという、国内における中核・周縁関係が生じてきている。このような状況は、地域間の社会的・文化的多様性とも相まって、インドネシアにおける不安定要因となってきた。

スハルト体制においては、中央権力と密接に結びついた特定資本、そしてその資本と合弁する外国資本が、天然資源からの利益を独占していた。そのため、地方にとっては、自らの土地に産出する天然資源の利益を外部者が収奪し、自分たちは正当な利益配分を受けていないという不満があった。このような不満は、さらに歴史的、文化的事情と合わさり、極端な場合、元の東ティモール州、アチェ州、イリアン・ジャヤ州に見られるような武力をともなう分離独立運動となっていた。スハルト体制はこのような国内矛盾を、国軍の治安維持機能に基づく、強力な中央集権体制によってつなぎ止めていた。

スハルト体制後、1999年に地方分権化二法（地方行政法・中央地方財政均衡法）が制定され、また、憲法改正により地方代表議会が設置され、地方自治に関する規定が大幅に追加されたのは、上述のような事情を背景とする。地方分権が直ちにインドネシア国内の中核・周縁関係を是正するわけではない。しかし、スハルト体制の基本政策を放棄し、新たな統治制度を構築する動きにおいては、地方分権化政策は自然な流れであった。

もとより、地方分権化政策には問題点もあり、現行の地方分権化に懸念される現象として、地方エゴの表出と投資環境の悪化が指摘されている⁶²。

憲法の統治機構上の問題としては、地方代表議会の機能に関するものである。現在、地方代表議会の権限は、中央・地方関係、地方自治などに関わる法案提出、審議および実施の監視と

されている。このような規定によれば、ほとんど全ての法律はそこに含めることが可能であろう。他方、地方代表議会の立法権限は、現在の憲法規定からは明らかではない。インドネシアの憲法学者の多くは、地方代表議会の設置を立法府における二院制の導入であると説明している。しかし、地方代表議会と国民代表議会は、直接には立法権を有しない国民協議会のもとにまとめられており、一つの立法府内に設置される上下院双方における審議・決定を通じ立法権を行使するような二院制とは異なる。今後、地方代表議会の立法権への位置づけは明らかにされなければならない問題である。

(2) イスラム教の問題

インドネシア人口の90%以上はイスラム教を信仰するが、国家統合の観点から、インドネシアはイスラム教に憲法上の特別な地位を付与することは慎重に避けてきた。また、スハルト体制は、イスラム教が政治的勢力となるのを防止するために、政党や社会組織などがイスラム教を綱領に定めるのを禁止するなど、市民的・政治的自由を制限してきた。

しかし、スハルト体制後、イスラム教団体の政治活動を阻んでいた法律の規定は廃止された。その結果、多くのイスラム教系政党が結成された。そして、国民代表議会選挙においても濃淡はあるが、選挙される462議席中、イスラム教徒を支持基盤とする政党が172議席を獲得した。国民協議会にも国民代表議会の議席割合は反映され、695議席中⁶³、198議席をイスラム教系政党が占めた。

この結果、憲法改正過程においてイスラム教に特別な憲法上の地位を与えるべきという主張が浮上した。イスラム教の特別な地位を求める勢力の主張の中心は、憲法第29条1項（「国家は唯一神への信仰に基づく」）に、「イスラム教徒がイスラム法を遵守する義務を含む」という文言を追加することであった。この文言は、独立準備調査会の採択した1945年憲法の規定には含まれていたが、独立宣言後の独立準備委員会

62 松井和久、前掲論文、p.226。ただし同時に、地方分権政策の好ましい現象として、地域開発政策における地方のイニシアチブの尊重、地方における行政の創意工夫の進展、地方＝地方の横の連携促進も指摘されている（同p.229）。

63 東ティモール州分離独立により、同州選出の地方代表5議席が法定の700議席から欠けたため。

会合において、キリスト教の多い地域への配慮から削除されたものである。

この問題は、まず2000年の憲法改正において問題となった。しかし、比較的世俗色の強い有力なイスラム教系政党（民族覚醒党、国民信託党）が反対に回ったため、第29条は改正されなかった。また、2002年の憲法改正案においても、第29条に関しては改正と非改正の両論が併記されていた。この時は、国民協議会の委員会段階では合意に達することができず、国民協議会本

会議において、ようやく第29条を改正しないことが合意された。

現在、イスラム教系政党のうち多数議席を有する政党は、第29条改正に反対する立場をとっている。しかし、議会外の急進的イスラム教団体は、イスラム教に憲法上の地位を与えるよう活発な政治活動を行っている。また、イスラム教過激派の動きもある。したがって、国家統合の視点からは、イスラム教の取り扱いは引き続き重要な憲法問題となっている。