

# インドネシアにおける法の支配と民主化

—移行過程における法律扶助運動<sup>1)</sup>—

島田 弦\*

“Rule of Law” and Democratization in Indonesia:  
Legal Aid Movement in Transitional Period

*Yuzuru SHIMADA*

## Abstract

In May 1998, President Suharto resigned and 30 years long authoritarian regime of Indonesia ended. It seems that Indonesia successfully has consolidated its democracy since then. But the weakness of the rule of law remains the risk for democracy. This paper discusses the relation between democratization and the rule of law, especially, by focusing on the movement of legal aid for the poor that pursued the rule of law under the authoritarian regime. At first part, relation of political liberalism and lawyers is discussed. Under highly repressive authoritarian regime, Indonesian legal aid NGOs and other less political NGOs could play active roles in criticizing undemocratic policies of the regime. Second, this paper discusses how “the rule of law” became the keyword for democratization movement by reviewing so called “Indonesian democracy” under authoritarian regimes (Soekarno and Suharto). Third, we discuss the strategy of Indonesia Legal Aid Foundation (LBH, a major legal aid NGO) as well as challenges for survival under authoritarian regime and tension in relation to lay people. This part also refers to legal aid NGO in the Philippines for comparison.

## 1 はじめに

### 1.1 インドネシアの民主化と課題

インドネシアにおける民主化について、1998年5月21日にスハルト大統領が辞任し「新体制 *Orde Baru*」と呼ばれるスハルト体制が終わった時点をもっとも重要な画期とすることに異論はないであろう。以降、インドネシアは3回の国会選挙と2回の大統領選挙を、国際的水準を満足させる程度の公正さで成功させ、民主的な政権交代あるいは政権の維持を実現してきた。ハンチントンが「第三の波」

で述べた民主化の基準から見ても、インドネシアではすでに民主化が定着したといえる<sup>2)</sup>。しかし、政府の能力がインドネシアの民主化にとってアキレス腱となっている。Aspinall = Mietzner (2010: 5) は政治学者 Diamond<sup>3)</sup> を引用しながら「〔民主化の〕実績は、不可逆的なものではない。インドネシアは、政府の効率性、法の支配、汚職取り締まりにおいて依然としてかなり問題がある。これらの分野で改善がなければ、インドネシアの民主化の実績は、なお後戻りしかねない脆弱性をもつ」とする。またインドネシア法を専門とする Lindsey (2007: 11) も「1997年以降のイン

\*名古屋大学大学院国際開発研究科准教授

ドネシアの経験は、全面的なガバナンス指向の法改革をともなった、大規模な経済および政治的変革であったが、調整と効果的な実行を欠いており、法についていえば、がっかりさせるような結果に終わった」としている。このように、政治学と法学の双方の専門家が、法の支配・法制度改革を、インドネシアの民主化の安定に対する課題として指摘している。したがって、本稿では「法の支配」と民主化プロセスとの関連を考察する。なかでも、権威主義体制のなかで「法の支配」実現を標榜した法律扶助運動について着目する。

## 1.2 本稿の構成

以下、第2節で、民主化と法律家の関係、特にインドネシアの文脈において NGO としての法律扶助運動が民主化への移行過程で重要性をもった背景を説明する。第3節では、「法の支配」の観点から、スカルノ体制およびスハルト体制がそれぞれ、西洋の民主主義とは異なるインドネシア的なものとして主張した「民主主義」モデルを比較し、さらに 1998 年の民主化後、それがどう批判されたかを考察する。そして、権威主義的なスカルノ・スハルト体制下で、「法の支配」が民主化運動のキーワードの一つとなったことを説明する。第4節では、民主化プロセスの引き金となった、権威体制と開発主義のもとで生じた社会矛盾に対応するため、「法の支配」実現を標榜した法律扶助運動を考察する。その際に、比較事例として 1986 年の人民パワー革命により民主化への移行がおきたフィリピンにおける法律扶助活動と民主化の関係についても取り上げる。

## 2 民主化と法律家の関係

### 2.1 民主化における法律家の役割

民主化プロセスにおける法律家の役割に関する研究としては、Halliday et. al. (2007) がある。それによると、近代市民革命以降（18 世紀、19 世紀）の西欧・北米における政治的自由主義 political liberalism 運動で法律家は前衛的役割を担い、法律家は司法の独立、市民社会の構築と動員、そして司法によって保護される臣民（市民）の権利といった目標を追求することを通じ、国家権力の穏健化をはかってきた (Halliday et. al 2007: 1)。ここでいう穏健な国家 moderate state とは「権力が内部的に、かつ体系的に細分化」された国家であり、それは市民の基本的自由の保護、市民社会の存在とともに、政治的自由主義を構成する要件である (Halliday et. al.: 1)。政治的自由主義は、立憲民主主義、すなわち、憲法によって権力の分立と権力の制限が制度化され、国家権力に対する個人の自治と自由が保障された政治体制と重なる概念である。

もっとも法律家は、その専門職的利益に基づき行動する。その結果、「彼らは自由主義の根拠を狭く解釈したために非常に特殊な自由主義者であったし、また、重要な場面において彼らは自由主義的目標を追求することに完全に失敗したことから、条件付きの自由主義者でもあった」とも指摘する (Halliday et. al.: 1)。

このような法律家と政治的自由主義の関係は、18 世紀以降の西欧・北米だけでなく、現在のアジア、中東、南北アメリカにおいても妥当するが、ある国においてはそれが台頭し、実現されつつあり、またある国では衰退しつつある。ここで法という舞台を主戦場に政治

的自由主義をめぐり権力形成を争っているのは、弁護士だけではなく、法学教育を受けた専門職（その中心は弁護士と裁判官）からなる「法複合体」legal complexである（Halliday et. al. 2010: 2）。

Halliday et. al. (2010: 4) は、法律家がこのような政治的自由主義を追求するために活動することを政治的法律活動 political lawyering と呼ぶ。そして、その特徴としては：

第一に、政治的法律活動の主たる目的は司法の自治と法律家の自治である。ここで弁護士（バー）と裁判官（ベンチ）は共通する利益を有するが、弁護士は裁判官とは異なり、集団を動員する能力を有しており、したがって、ベンチとバーはこの目的達成のために相互依存関係にある。

第二に、いずれに時代においても、政治的法律活動は「消極的権利」（国家からの自由、例えば人身、言論、移動、財産および結社の自由）への要求に限定されており、経済的・社会的権利指向には拡大されない。

第三に、政治的法律活動は基本的に応答的 reactive であり、公共あるいは市民社会に依存している。

第四に、政治的法律活動は裁判を通じて行われるため、裁判所が政治的闘争の中心となる。

第五に、法律家はその専門職的能力として市民社会の代弁者となる資源を有している。

この政治的法律活動は、本稿で検討するインドネシアにおける構造的な法律扶助 (structural legal aid)、あるいはフィリピンにおける開発法律扶助 (developmental legal aid) といった法律扶助運動の戦略に多くの示唆を与える。つまり、インドネシアとフィリピンでは、法律扶助活動が民主化運動に関わり、

民主化の積極的構築者を指向する一方、法律扶助以外の組織・NGO との関係においては、法律家の自己利益および法律至上主義（リーガリズム）的指向が、より広範な民主化運動とのあいだに緊張関係も生じさせたのである。

## 2.2 民主化における NGO の位置づけ

1998年の政変は、インドネシアにおける長い民主化プロセスのピークであり、そのプロセスは民主化への準備・移行過程として、1970年代以降のインドネシア社会における変化、とりわけ急速な経済成長に伴う社会変化との関係において考察されるべきである。例えば、Baker et. al (1999) は、1970年代以降の急速な経済成長を経たインドネシア社会について、経済成長に伴う急速な変化への要求と、権威主義体制下での遅い変化の現状という緊張関係がさまざまな分野で起きていたことを指摘している。すなわち、経済分野においては、民間部門の成長にもかかわらず、政府は、権力に近い財閥などの特権を維持し、また航空機・国産自動車開発などの分野での独占を認めるなど、経済自由化は不完全であった。行政部門においては、過度に強力な行政権や、行政の腐敗、国軍の政治関与への批判などの問題は十分に取組まれなかった<sup>9)</sup>。そして、変化を推し進める役割を果たすべき野党、マスメディア、労働組合などは、経済成長とは裏腹に、政治的・市民的自由に対する多くの抑圧的立法によって弱体なままにとどめられていた<sup>9)</sup>。

国民の政治的参加を抑制する権威主義体制と、経済成長に伴う社会変化というインドネシアの状況において注目すべきことは、上記のように政治組織・労働組織・メディアの活動が制限される中で、多様な NGO が成長し

たことである。スハルト体制期に比較的大きな組織となった NGO としては、シンクタンクの社会経済情報教育研究所 (LP3ES, 1971 年設立)、農村開発 NGO であるビナ・デサ (Bina Desa, 1975 年設立)、法律扶助 NGO のインドネシア法律扶助協会 (LBH, 1973 年設立)、インドネシア消費者協会 (YLKI, 1973 年設立) などがある。これらは、スハルト体制が権威主義を強めていくなかで結成された組織である。LP3ES は旧インドネシア社会党系の社会民主主義の知的系譜に属しており、Bina Desa は農村開発というアプローチを通じた都市エリート層による農村への社会運動の浸透という役割を担った。また、インドネシア法律扶助協会は構造的な法律扶助概念 (後述) を通じて、貧困層へ浸透するとともに、市民権の拡大に貢献した。

これらの非政府組織が権威主義的体制の下で一定の批判勢力たり得たことについては、Uhlin (1997) の説明が適切である。すなわち「政府はマルクス・レーニン主義的または分離主義的とは見なされない集団および活動家を一定程度容認してきた」とする (Uhlin 1997: 43)。そして、容認するか否かの判断は、(1) 大衆的基盤の有無、(2) 体制に対して比較的害の少ないこと、(3) 体制を正当化することに有用であるか、というものであったとする (Uhlin 1997: 145)。

この点、知識人・高学歴の中間層を基盤とする LP3ES、農村開発という国家戦略と整合性を持つ Bina Desa は明白な反政府運動に関与しない限り批判的活動が容認されてきた。また、YLKI は消費者保護を、そしてインドネシア法律扶助協会も活動範囲を法律扶助に限定することで政治的中立性をまとうことができ、さらに政府にとっても体制が、憲法に

定める「法治国家 *Negara Hukum*」原則を尊重している姿勢を示すことに役立った (実際、1981 年までインドネシア法律扶助協会の主たる財源はジャカルタ市政府からの補助金であった)<sup>6)</sup>。

これは、たとえば、1994 年に学生運動から出発し、社会主義指向を明確に打ち出した人民民主党 (PRD) が、労働者の組織化を主たる戦略とした結果、政府の徹底的な弾圧を受けたのとは対照的である。

スハルト体制下の政治組織は政府の厳しい介入により、社会的要求の受け皿としての機能を果たすことができなくなっていた。そのため、NGO である法律扶助運動の台頭は「硬直して、抑圧的な法令と政治システムで押さえつけられている政党に参加するよりも、NGO の闘いに興味を惹かれる現代の若者が奉じるトレンドに一致」(Frans 2000: 56) していた。そして、インドネシア法律扶助協会を典型例として、特に 1980 年代後半以降、これらの NGO が権威主義体制下における民主化勢力の孵化器としての役割を果たすことになる。

### 3 インドネシア憲法体制における「民主主義」と「法の支配」の関係

1945 年に独立を宣言したインドネシアは、4 年以上に渡る対オランダ独立戦争を経て、1949 年に国際的な承認を得る。その後、1950 年代半ばまでのインドネシア政治体制は議会制民主主義期と呼ばれ、政党結成の自由と、真正な選挙に基づく複数政党制、および大統領権限を制限する責任内閣制を特徴とするものであった。しかし、政権は不安定で議会制民主主義は長続きせず、1950 年代半ば以降、

スカルノ、そしてスハルトへと続く長い権威主義体制になってしまう。

スカルノとスハルトの両体制は、国民の自由な政治参加を制限し、行政権に強大な権力を集中させる権威主義体制として共通する特徴を有していた。そして、自由民主主義を否定し、スカルノは「指導される民主主義 (*demokrasi terpimpin*, guided democracy)」、そしてスハルトは「パンチャシラ民主主義 (*demokrasi pancasila*)」という独自の「民主主義」モデルを主張した。

それでは、インドネシアの民主化移行過程において「法の支配」という概念はどのような意味を持っていたのであろうか？ ここでは、インドネシア的な「民主主義」とされるモデルにおいて、「法の支配」、特に、個人の法的権利の保護と、法による権力の制限がどのように考えられていたかを検討する。

### 3.1 スカルノ体制における「民主主義」概念 — 「指導された民主主義」

1959年から1965年までのスカルノ体制における「指導される民主主義」の特徴は次のようにまとめられる：

第1に、選挙に基づく議会制民主主義の廃止である。スカルノは1959年、7月5日大統領令により、選挙で選ばれた制憲議会を解散した。さらに、その後、政府予算案を否決したことを理由に、同じく選挙により選出された国会も解散した。そして、全議員を大統領の任命議員とする暫定国民協議会 (*Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara*, MPRS) および相互扶助国会 (*Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong*, DPRGR) を設置した。

第2に、政党を弱体化させるために、職能集団を政治に動員したことである。スカルノ

は、選挙によって選ばれた制憲議会が自己のイデオロギーに固執する政党間の対立によって失敗に終わったとみなした<sup>7)</sup>。そのために、スカルノは、国民の利益を代弁しうる集団であるとする国軍を含む職能組織に議会議席の多くを割り当てた。しかし、ある職域を代表するとみなされる組織は、結局、政府の選択するところであり、当然に公認組織と非公認組織の間の差別、結社の自由に対する侵害をもたらした。政党の制限は、後のスハルト体制ほどは徹底されなかったが、スカルノはスマトラ島やスラヴェシ島などで発生した反乱への関与を理由に1960年にイスラム系政党のマシュミおよびインドネシア社会党を禁止した。そして、1965年にインドネシア共産党と対立していたムルバ党 (民族共産主義政党とされる) を禁止した。

第3に、統治担当者の指導性の強調である。すなわち「指導される民主主義」の意味するところは、ある問題を解決するにあたり、協議を通じた合意に達することのできない場合、最終的な決定は指導者の英知による決断に服するということである。この場合の指導者は、並立する諸利益のいずれかに属するのではなく、それらを超越するものとして最善の決定を導くものとされる。このことは、指導者が政治的競争である選挙とは相容れないことも含みうる<sup>8)</sup>。

以上のように、「指導された民主主義」は、個人の法的権利の保障については、権利としての政治的自由を排除するものである。そして、国民の政治参加は、体制を支持するための政治動員 (たとえば、反英・反米闘争および西イリアン奪還運動など) に限定された。現実の政治状況においては、スカルノ体制は、共産党と陸軍という二つの政治勢力を拮抗さ

せる政治的対立に満ちた体制であった。スカルノはそのような対立構造を、カリスマ性に依拠し、慎重な利益配分で調整し維持することで体制を存続させた。したがって、表現の自由や結社の自由に対する厳しい制限を課し、調整された対立構造から逸脱する反対者、たとえば共産党を攻撃する政党や新聞などを厳しく抑圧した。

法律による権力の制限について、スカルノは「法律家とともに革命を行うことはできない……我々は理論に基づき革命を行うことはできない<sup>9)</sup>」と言うように、実証的合法性による権力の制限に否定的であった。そのため、同体制下の司法権基本法（1964年法律第19号）第19条は「革命、国家および民族の尊厳または非常に差し迫った社会の利益のために、大統領は裁判所の問題に関与または介入することができる」と定め、権力分立の要である司法の独立を否定した<sup>10)</sup>。

### 3.2 スハルト体制における「民主主義」概念 — 「パンチャシラ民主主義」

スハルトは権力掌握の過程で、パンチャシラの擁護をその正当性に掲げ、その後、インドネシア的民主主義モデルとして「パンチャシラ民主主義」を推し進めていく。

パンチャシラはサンスクリット語で「五原則」を意味し、1945年のインドネシア独立準備過程において、前大統領のスカルノが提唱した概念であり、「唯一神への信仰」「公正で品位ある人道主義」「インドネシアの統一」「代表制と協議における英知により導かれる民主主義」および「社会正義」を内容とする。パンチャシラは、憲法<sup>11)</sup>の前文に挿入され、インドネシア国家体制の基礎として位置づけられている。

スハルトは、前体制であるスカルノ体制において、1945年憲法およびパンチャシラからの逸脱が常態化しており、その矛盾の結果として1965年9月30日に危機的な事件（9・30事件）の発生を招いたとし、そして、スハルト体制こそ、その危機的状態を克服し、かつ1945年憲法およびパンチャシラに基づく秩序を回復するために、「純粋かつ一貫した1945年憲法およびパンチャシラの実行」を大義として権力を掌握すると主張したのである。

したがって、スハルト体制の正当性にとって「憲法」とその解釈は重要な意味を有した。他方、スハルト体制は、1970年代以降、表現の自由など市民的権利の行使を含む国民の政治参加を厳しく制限する権威主義的性格を強めていく。ここで問題となるのは、国家原則として位置づけられるパンチャシラおよび1945年憲法と権威主義の関係である。1945年から1949年まで、1945年憲法のもとも憲法に矛盾しない慣行として責任内閣制に基づく議会制民主主義が実行されていた<sup>12)</sup>。また、パンチャシラも、1949年憲法および1950年憲法という議会制民主主義の諸原則を明記する過去の憲法においても基本原則として前文に謳われていた。したがって、1945年憲法およびパンチャシラのいずれも権威主義体制と必然的に結びつくものではなかった。

そこで問題は、スハルト体制がどのような根拠を援用し1945年憲法およびパンチャシラを権威主義体制と結びつけたか、すなわち、権威主義体制と憲法の結合を正当化するためにいかなる憲法解釈原理を採用したかである。

ここでスハルト体制の依拠した憲法解釈原理が、「統合国家」(*integralistik staatidee, negara integralistik*)である。「統合国家」は、1945年に日本軍の占領下で招集されたインドネシ

ア独立準備委員会において、スポモ（Raden Soepomo, 当時のバタヴィア法科大学教授、インドネシア共和国初代司法大臣）が、インドネシア憲法原理および国家哲学として主張した概念である。このことから、スハルト体制は憲法解釈原理として統合国家論に依拠する根拠を、それが「歴史的解釈」すなわち 1945 年憲法の起草者意思に合致するものであるとした<sup>13)</sup>。つまり「パンチャシラ民主主義」とは、異なった体制において異なった意味づけをされ、さまざまに解釈されていた「パンチャシラ」およびそれに基づく 1945 年憲法を、「統合国家」と結びつけることで意味を限定したものである。

スハルト体制における統合国家論の主唱者の一人であった国家学・憲法学教授パドモ（Padmo Wahjono）は、統合国家論と政治制度の関係を次のように説明する（Padmo 1992）：

- a. 国家の利益は特定の個人または集団の利益の上に立つものである。
- b. 人民主権は国民協議会（MPR, *Majelis Pemusyawaratan Rakyat*）によって完全に行使されるものであり、直接民主制は「超憲法的措置」としてのみ存在する。
- c. 代表制は協議を原則とするものであり、与野党の対立を前提としない。
- d. 個人の自由は、執行権と代表との協議により、統治制度内において保護される。
- e. 選挙において競い合う諸政党間の意見の相違は、平等な参加を承認する国策大綱決定において統合される。

パドモは、自立的個人または集団と、国家とが対立する二元論<sup>14)</sup>を西欧的なものとして否定し、国民協議会を人民の主権行使の媒介として位置づけている。しかし、スハルト体制の議会制では、国民協議会議員の過半数は

実質的に大統領任命議席である上に、選挙により選出される残りの議席についてさえも、5年に一度の政治的自由が著しく制限された総選挙で投票を行う以外、国民は厳格に政治過程から排除されていた。したがって、国民は国家から断絶させられていた。

この断絶を架橋するものとして、統合国家論に基づき想定されるのは、スカルノ体制と同じく大統領の「指導性」である。すなわち、指導者である大統領が常に国民へ賢明な注意を払うことにより、国民の意思は国家へ適切に統合されると考えるのである。また、選挙は行われるにしても、選挙の結果として明らかになる様々な意見の多寡は、上述のように議席獲得政党のすべてに平等な機会を付与する協議において決定される国策大綱（*Garis Besar Haluan Negara*）を通じ調和されるべきものとなる。以上のことから、指導者である大統領が賢明である以上、大統領権力を制限する必要はなく、また、国家から自由な自律的領域を維持し、政治活動を行う個人の自由は必要ない。そして、対立的または批判的意見表明の余地は著しく限定的または例外的なものとなる<sup>15)</sup>。

### 3.3 ポスト・スハルト期における「民主主義」

1997年、インドネシア経済はアジア通貨危機で危機的状況に陥った。この経済危機によりスハルト長期政権下での権威主義体制と開発主義政策は破綻した。企業倒産が相次ぎ、さらにIMF融資のコンディショナリティに基づいて燃料補助金削減など構造調整政策を行った結果、困窮した国民の反発が強まった。

この経済社会危機をうけ、1998年5月にスハルト大統領は辞任した。後任のハビビ（Bacharuddin Jusuf Habibie）は、政治的・市

民的自由の制限を大幅に緩和する政策をとった。たとえば、プレス出版営業許可制度によるマスメディアの自由の制限は<sup>16)</sup>、プレス基本法の改正でプレス出版が届け出制となることで事実上廃止された。また労働組合結成の自由を制限する大衆組織法、政党結成の自由を制限する政党法も大幅に改正され、自由な団体・政党結成が認められた。さらに、長期のスハルト政権を制度的に支えていた諸法令も次々に改正された。たとえば、選挙によらない大統領任命議席を国軍に割り当てていた議会構成法の改正などである(島田 1999)。また、通貨危機により明らかになったインドネシア経済の脆弱性、たとえば、コーポレートガバナンスの欠如、汚職による高コスト経済などを是正するための経済法整備、および司法制度改革なども行われた。

スハルトの大統領辞任直後に招集された国民協議会特別会の採択した諸決議は、民主化改革の視点からスハルト体制を総括し、民主化の方向性を示すものである。

その第一点は、国家機構上層部における汚職問題である。1998年国民協議会特別会決議第11号前文は「d. 国家運営において企業経営者と上級公務員を巻き込み、汚職、癒着および縁故主義 *korupsi, kolusi dan nepotism* を助長する特定の集団に利益を与える慣行が生じている……」とし、国家上層部における経済と政治の癒着による汚職が行われていたことを指摘している。

第二点は、このような状況が経済分野における独占レントを可能とし、結果として憲法第33条の定める経済民主主義の原則をゆがめたことである。したがって、1998年国民協議会特別会決議第16号第3条は「経済民主主義の実施において、公正と公平の原則に反

する人または企業の集団への資産および経済力の集中が起きることを防止・回避しなければならない」とする。

そして第三点は、スハルト大統領への権力の集中である。1998年国民協議会特別会決議第12号第3条は「大統領への特別な職務および権限の付与に関する国民協議会決定は、それを用いることにより法および法令の制限を超え、民主的な国政の発展に合致しなくなった」とし、過去に国民協議会自身が大統領に白紙委任的な権限付与を認めたことで、「法の支配」が破られたとする。そして結果として、汚職はいっそう蔓延し、またそのような汚職の蔓延が法をますます侵害することとなった。

この諸決議で強調されているのは、大統領への権力集中の結果として生じた「法の支配」の侵害によって、民主的諸原則に基づく国家運営が阻害されたと言うことであり、また、汚職と縁故主義の蔓延が憲法の定める経済民主主義を侵害したことである。

このように、インドネシアの民主化への移行では、スカルノ・スハルト両体制の「民主主義」モデルが否定していた、個人の法的権利の保障および権力の制限を内容とする「法の支配」が重要なキーワードとなっている。

## 4 インドネシアにおける法律扶助運動と民主化

### 4.1 法律扶助運動の成立とその背景

スハルト体制において市民的・政治的自由は著しく制限されていた。1960年代後半のスハルトによる権力掌握過程において、インドネシア共産党およびその傘下団体は禁止され、また多くの加入者が殺害・投獄された。



その後もスハルト政権は政治的反对者に対する暴力を躊躇しなかった。このことは、たとえば、東ティモールやアチェにおける分離運動への対応、タンジュン・プリオク事件（1984年）などでの政府への抗議運動に対する対応に現れている。このように、特に公の場での政治的主張を行う体制批判的な組織の持続可能性が低く、リスクをとまなう状況においては、明白な政治色を表に出さない NGO 活動、たとえば環境、農村開発、消費者保護などの NGO 活動が民主化運動の受け皿となった。法律扶助活動もその一つであった。

インドネシアにおける法律扶助 NGO の活動は次のように整理することができる：

第1に、インドネシアにおける法律扶助運動は、他の政治活動に比較し、より着実な民主化運動として存続してきた。すなわち、法律扶助 NGO は活動範囲を法律扶助に限定し、政治的中立性の外観を維持してきており、他の政治運動と異なり政府の弾圧から比較的自由な活動を持続してきた。また、法律扶助 NGO の存在を容認することは、政府にとっても法を尊重しているという姿勢を示すことができる利点があった<sup>17)</sup>。ただし、法律扶助 NGO が政治活動としてはそのような穏健さを特徴としながらも、法の支配および人権保障はインドネシアにおける民主化運動の主要な要求であったために、法律扶助 NGO は他の政治運動と密接な関係を有していた。

第2に、法律扶助 NGO による法の支配からのアプローチは、基本的人権または政治的側面を有する事件において、政府当局を法廷という公開の議論の場に引き出すことを可能としてきた。すなわち、法律扶助 NGO は法の支配に基づき、司法制度というチャンネルを通じて、政府の恣意的権力行使から人権を

保護する必要性を主張してきたのである<sup>18)</sup>。

第3に、法律扶助運動の射程は、実際には社会変革および政治変革にまで及んでいた。それは、インドネシア法律扶助協会の掲げる「構造的な法律扶助 structural legal aid」に典型的にみられる。構造的な法律扶助とは「もし貧困層の無力が単に法的なものではなく、根本的に、経済的、社会的および政治的なものであるとすれば、法律扶助はそれが真に効果的であるために、これらの社会的窮状の根幹の変革に向けられなくてはならない」（Lev 1987: 20）とする概念である。すなわち、法律扶助を必要とする状況は個別具体的な事件に起因するのではなく、政治的社会的秩序・構造に起因しているとの認識に基づき、法律扶助運動の射程を、望ましくない政治的社会的構造の変革に拡大してきたのである。

上述のように、インドネシアの民主化運動の中心には、権力者に対して憲法を尊重するようという要求があった。したがって、法律扶助活動は直接的に民主化運動と結びつくことができた。他方、政府は法律扶助運動を直ちに反政府的なものとして弾圧することは困難であった。なぜなら、3.2で示したように、スハルト体制は「純粹かつ一貫した1945年憲法およびパンチャシラの実行」を掲げ、常に憲法へその権力掌握の正当性を依拠してきたからである。

組織存続のため戦略的な政府との関係を維持しようと、インドネシア法律扶助協会は設立にあたってきわめて慎重な方法をとっている。設立者のナスティオン（Adnan Buyung Nasution）は、インドネシア法律扶助協会が反体制運動と見なされ弾圧を受けないように、政府からの承認を得るように努めた。その仲介役としてスハルト側近の一人、アリ・ムル

トポ (Ali Moertopo) を頼った。ムルトポは政府の謀略担当として政党の整理、労働組合統合を行った人物である。ムルトポの仲介で、スハルトはインドネシア弁護士会連合 (PERADIN) の下にインドネシア法律扶助協会の設立を認めている。また、ナスティオンは、国軍出身のジャカルタ市知事アリ・サディキン (Ali Sadikin) にも働きかけ、インドネシア法律扶助協会への事務所や運営資金を得ている (Nasution 2004: 219-221)。このような経緯は、スハルト体制下での法律扶助運動と政権との関係をよく示している。1974年には反日暴動に関与したことを理由に、ナスティオンは6ヶ月にわたり拘留された。しかし、インドネシア法律扶助協会本体が禁止されることはなかったのも、そのような関係の一つの現れである。

#### 4.2 構造的な法律扶助—インドネシア法律扶助協会の社会戦略

インドネシア法律扶助協会と民主化運動の関係については、上述の「構造的な法律扶助」という概念が手がかりとなる。構造的な法律扶助について Lev (1987: 15) は、このような法をシンボルとした社会的・政治的プログラムがインドネシア法律扶助協会を民主化運動の中心に押し上げたとする。

一般的にある国で貧困層向けの法律扶助が行われる場合の動機として、報告書『法律扶助と世界の貧困』は、次の3点を挙げている。第一に、英仏などにおいて法律家の社会的義務として考えられている無償奉仕 *pro bono* 活動の伝統が、植民地諸国のエリート法曹によって持ち込まれること。第二に、アメリカや北欧などにおける社会福祉の一環としての法律扶助活動。第三に、そしてもっとも重要

なものとして、より平等主義的で豊かな社会を実現すべきと言う政治的社会的圧力に対応した、分配的正義の一形態としての法律扶助活動である (Committee on Legal Services to the Poor in the Developing Countries 1974: vii)。第三点が示すように、法律扶助は多くの国において、民主主義的な社会改革・政治改革の動機を含むものとなっている。

インドネシア法律扶助協会の中心人物たちも法律扶助の政治的・社会的目標を明白にしている。創立メンバーであるルビス (Todong Mulya Lubis) は、法律扶助の機能として「多数の人民の参加を促す運動のファシリテータ」をあげ、また、同じく創立メンバーで後により政治事件にコミットする法律扶助組織を立ち上げた、アブドゥル (Abdul Hakim Garuda Nusantara) は、構造的な法律扶助の最終目標として、公正な社会、すべての人が自己に関わる政治決定に参加することができる制度の実現をあげている (Frans 2000: 117-118)。

インドネシア法律扶助協会が扱う訴訟の内容でもその傾向は明かである。1971年から1986年までのインドネシア法律扶助協会の取り扱った事件は、主として貧困層への狭義の法律扶助である民事事件 (54.4%) や刑事事件 (20.5%) が過半数を占めていた。開発にともなう立ち退きといった土地事件 (10.2%)、労働事件 (14.9%) は主流ではなかったが、この種の事件での活動がインドネシア法律扶助協会の構造的な法律扶助アプローチを有名にした。1990年代に入るとインドネシア法律扶助協会の活動はよりはっきりと民主化運動を指向し、事件内容も市民的権利・政治的権利に関わる事件 (40.3%)、労働事件 (27.2%)、土地事件 (16.3%)、環境事件 (1.8%) となった (Frans 2000: 86)。イン

ドネシア法律扶助協会の弁護する事件は、有力マスメディアが積極的に報道した。また、ジャカルタ市政府からの資金援助のなくなる1980年代以降は欧米諸国（オランダ、アメリカ、カナダ、スウェーデン、オーストラリアなど）から多くの資金援助を得るようになった。

他の開発途上国と同様にインドネシアでも、ほとんどの法律家は都市型エリートであり、またその伝統的な顧客・活動場所も都市部にほぼ限定されていた。しかし、構造的な法律扶助のターゲットは、工場労働者を除けば、都市から離れた農村部・未開発地域に存在する。このような状況において、法律扶助運動は農村との関係についてどのような認識を有していたのであろうか。

ナスティオンは、法律は社会の下部構造に依存する上部構造であると規定した上で、構造的な法律扶助は、法的手段またはその他の合法的な手段を通じて、下部構造における不平等な関係に変化をもたらす一連のプログラムから構成されるべきだとする。したがって、構造的な法律扶助は伝統的な法律扶助、すなわち法的助言と訴訟支援のみに限定されないとする。そして、このプログラムはインドネシアの貧困層の多数に正義を実現する法の発展にとって不可欠な前提条件である。このような認識に立って、ナスティオンは法律扶助実務においては「構造的な法律扶助は都市だけでなく、農村においても行わなければならない」とし、また「労働者、農民および漁民といった幅広い公衆に対する法的啓蒙 legal education の機会を作り出す事件を探索しなければならない」と、法律扶助運動の都市以外への拡大を主張した（Nasution 1985: 36）。また、ナスティオンは、法律扶助運動は、伝

統的な法律家の持つ専門的エリート主義へ自覚的に抵抗しなければならないし、そして、法律扶助運動がそのクライアントから離れ、孤立してはならない、とする（Nasution 1985）。

ナスティオンとともにインドネシア法律扶助協会の中心的メンバーであったルビスも、個別的・伝統的な法律扶助と区別されるものとして構造的な法律扶助を位置づける。ルビスのポイントは、法の中立性という伝統的ドグマを相対化することである。伝統的な法律扶助では、中立的な法に照らして弁護が正当化されるケースのみを想定する。しかし、法は中立であることを義務づけられることによって、既得利益を強化してしまう。したがって、構造的な法律扶助は、公正でも平等でもない社会を前提に、法の中立性を拒否することであり、そして構造的な法律扶助は人口の大多数を占める弱者の側に立つ、とする（Lubis 1985: 42）。

#### 4.3 法律扶助と社会改革の緊張関係

ナスティオンにしても、ルビスにしても、理念的・戦略的には法律扶助運動が、農民・漁民・貧困層をクライアントとして、社会改革を実現すべきと主張する。しかし、Uhlin (1997) が指摘したように、社会的に広範な支持基盤を持たないことを理由として、権威主義的な政府が、インドネシア法律扶助協会の存立を容認しているならば、このような戦略は、当然にインドネシア法律扶助協会自体の持続的な存在を危うくする。このことは、インドネシア法律扶助協会内部においてもすでに認識されていた。

また、Halliday et. al. (2007) が指摘するように、法律家（法複合体）の追求する自由主義的政治は、伝統的な法に基づく人権概念（特に国家からの自由という消極的自由の保

護)と、法的手続による問題解決という思考に制約されるため、社会・政治改革とは緊張関係をもつだろう。インドネシアの法律扶助運動についても同様であり、NGO活動が活発になった1990年代にその問題が顕著化した。

インドネシア法律扶助協会におけるこの緊張関係は、構造的な法律扶助の路線を維持しながらも、その活動を法的活動に限定すべきであるとするグループと、他の政治的組織・NGOと連携し政治改革運動にまで活動を広めるべきだとするグループとの対立として現れた。Kohno (2010)は、前者を法律主義 *legalism*、そして後者を積極主義 *activism* と呼ぶ。法律主義グループに属するのは、主として法律扶助協会本部 (インドネシア法律扶助協会財団, *Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia*, 以下 YLBHI) のベテラン弁護士であった。他方、積極主義グループは主としてインドネシア法律扶助協会地方組織に所属していた。

インドネシア法律扶助協会は、政府からの介入を避けるため社会組織 *Organisasi Masyarakat* としてではなく、財団 *Yayasan* として登記していた。しかし、財団では信託理事會が財政・人事に強い決定権を有していた。このことが、中央の財団に依存しなければならない地方組織の不満を引き起こしていた。ジャカルタ以外の地方都市では、インドネシア法律扶助協会はそれぞれの地域の社会組織と連携していたが<sup>19)</sup>、このような連携に消極的な財団との間に対立があった。

この対立が、1993年と1996年の理事長選挙において顕在化し、またそれぞれの選挙で法律主義グループが支持する候補者が当選したため、積極主義グループが法律扶助協会か

ら分裂することとなった<sup>20)</sup>。

結果として、法律主義グループが法律扶助協会の主流を占めることになった。しかし、法律主義アプローチのとする市民的自由 (国家からの自由, 消極的自由) の重視, および, 裁判手続の重視という戦略は、構造的な法律扶助が潜在的クライアントとして想定する農民・漁民・労働者の要求に必ずしも合致しなかった。一つの例は強制土地収用が問題となったクドゥン・オンボ (Kedung Ombo) ダム事件である<sup>21)</sup>。Kohno (2010: 126) は次の様に指摘する：

「……農民たちのあいだでの初期の不信が、農民とインドネシア法律扶助協会の連帯形成をだめにした。農民の関心は自由を守ることではなく、彼らの土地に対する補償であった。インドネシア法律扶助協会が唱える平等な社会のための構造変革という論理は、農民にとっては関係なかった。このことが、農民と有意義な連帯を形成することの困難さであった。同様の議論は労働者ともある。労働組合運動がより重要な政治的勢力にならない限りは、労働者の関心は結社の自由とほとんど関係がなかった。彼らの差し迫った関心は賃金増額と、労働時間短縮、よりましな社会保障であり、労働組合そのものではなかった」

インドネシア法律扶助協会が原告代理人を務めたクドゥン・オンボダム事件訴訟自体は、最高裁が、政府・知事による恣意的な土地収用補償額の決定を不当な行政決定であると認めるなど、インドネシア法史上、重要なものであった。しかし、クドゥン・オンボ・ダム問題全体でより重要な役割を果たしたのは、学生組織、環境NGOなどであった。また、労働問題についても、政治活動家が主導する自

主労働組合の結成などがより重要な動きとなった。

とはいえ、Kohno (2010:113-115) は、1996年の危機により法律扶助協会は分裂したが、インドネシアにおける民主化全体としてみると、法律家の役割はむしろ大きくなったと評価する。

それは、第一にインドネシア法律扶助協会を離脱した積極主義グループの法律家達が独自の人権擁護・民主主義指向のNGOを立ち上げたことがある<sup>22)</sup>。

第二に、法律扶助協会本体においても、この混乱の後に世代交代が進み、事実上、積極主義を標榜する地方事務所や学生運動出身の若手弁護士が主導する様になったことである<sup>23)</sup>。

そして、第三に1990年代以降の政治的自由化の雰囲気（開放政策）の中では、内紛に関わらず、出版・言論事件、労働事件などで法律扶助協会の必要性が高まっていったことである。

#### 4.4 比較事例としてのフィリピンにおける法律扶助運動—インドネシアと異なる背景、異なる法律家像

インドネシアの法律家が民主化において重要な役割を果たしたのと同様に、Golub (2003:197) はフィリピンにおける民主化プロセスで法律家が重要な役割を担う法制度分野について『『ピープル・パワー』として知られる人民運動が、1986年にフィリピンの独裁者フェルディナンド・マルコス (Ferdinand Edralin Marcos) を打倒したとき、同じくらい困難な闘いの引き金も引かれた。つまり、復活した民主主義の骨格となる制度的構造のために、市民社会の体力を徐々につけていくと

いうことである」と述べている。

1974年、反マルコス派のディオクノ (Jose Diokno) は、無償法律扶助グループ (Free Legal Assistance Group, FLAG) を設立した。FLAGは1971年に設立されたインドネシア法律扶助協会をモデルとしたものであり、同様に初期のうちにはフォード財団の支援を受けていた (Dezalay & Garth 2010: 179)。

FLAGは権威主義体制に抵抗するために「違法なこと以外」あらゆる手段を試みることを理念としていた。また、当初、FLAGは、マルコス政権によって拘留された政治犯に対する支援を目的としたが、より広く「開発法律扶助 developmental legal aid」も標榜した。Golubによると開発法律扶助とは「ここでは、法律家は根本的課題に取り組み、そして個別事件以上の事をすることで不正義を攻撃すべきということが強調されている」ものである (Golub, 2003)。

FLAGの法律扶助戦略は、インドネシア法律扶助協会の「構造的な法律扶助」からの影響が明らかである。実際、1970年代、東南アジア諸国間での法律扶助・人権保護に関するNGO間の交流があった。ディオクノと同じく反マルコス派の弁護士であったサロンガ (Salonga) は人権問題の国際的発信について、インドネシア法律扶助協会のベテラン弁護士ヤップ (Yap Thiam Hen) の示唆を受けている (Dezalay & Garth 2010: 180)。

FLAGは、フィリピン大学法学部における法律扶助グループ「フィリピン大学パラリーガル・ボランティア組織」(the University of the Philippines Paralegal Volunteer Organization, UPPVO) の結成を支援し、UPPVOのメンバーはFLAGに参加、または同様の法律扶助NGOを創設した (Golub 2003: 203)。これ

らの法律扶助 NGO は Alternative Law Groups (ALGs) と呼ばれる<sup>24)</sup>。

1986年の人民パワー革命後、ALGsはフォード財団の支援を受け、財団の支援がより社会的・経済的権利にシフトするのに歩調を合わせ、コミュニティ・ベースの NGO などとの連携を強化していった (Golub 2003: 204)。

しかし、インドネシアの場合と異なり ALGs は、マルコス失脚後のプロセスにおいて法制度改革のための政府要職には就かなかった。このことは、後述するようにフィリピンとインドネシアにおける法律家の社会的地位の違いに起因する。Dezalay & Garth (2010: 189) は次のように指摘する：

「手短かに言えば、法エリートは、左派と右派の間の第三の道を騙り、マルコスに対する抵抗を乗っ取るために社会資本を利用したのである。彼らは、権威主義に対する民主主義の守護者として自身を再発明し、より過激な運動を排除し、そして国家権力場で強力な地位を再獲得した。マルコスに対する抵抗のエリート指導者達は、今は海外から強く支援される著名な政治家たちである。彼らは首尾良くマルコスを放逐したが、それは合衆国が、アキノ暗殺後にマルコスを見限った後に過ぎない。戦略を弄するエリート法律家達は権力に就くと、彼らはまたマルコスに与し、そのために悪くない報酬を得ていた彼らの友人や同業者が地位を維持できるようにした。マルコスに最も近かった企業法律家達も同様に、国家権力分野におけるブローカーとして、また、多国籍企業から尊敬を集める相談相手としての強い立場を維持した。」

フィリピンにおける法律扶助運動は、1986年の人民パワー革命の後、民主化改革を担う

ような役割を政府の中で得ることはなかった。その一つの理由として、フィリピンの法律家がインドネシアとは異なる社会的地位を有していたことがあげられる。

フィリピンにおいては、法律家は植民地期より名望家として特権的な家庭から輩出されていた。そして、伝統的に政府の要職を占めており、マルコス権威主義体制においても (マルコス自身も法律家であったように)、重要な政府職についていた (Dezalay & Garth 2010: 138)。したがって、人民パワー革命においても、法の支配と民主化の関係は自ずと限界を持っていた。フィリピン政治の一つの特徴として、トランスフォーリズムがある。これは「急進的な圧力が、保守的勢力により徐々に吸収され、反転させられ、最後にはそれらが当初目的としていたものとは反対の方向を利する結果になる政治過程」 (Dezalay & Garth 2010: 182) である。民主化運動も、エリート的な法の支配に吸収されてしまったといえる。すなわち『この観点に照らすと、人民パワー革命は、権威主義的支配からの移行過程における市民社会の突発的な反乱の事例と言うよりも、むしろ、繰り返される危機サイクルにおけるクライマックスであり、また根深い緊張から生じた一時的な「解決」であるといえ』、これは『政治的市民権と社会階層』の問題に関係」に帰着する (Dezalay & Garth 2010: 182)。

他方、伝統的な名望家としての法律家とは異なる方向性をもった FLAG や、その後の ALGs は、人権、不法伐採、女性への暴力、土地改革、都市貧困層の住居、先住民の権利などの社会・環境・貧困問題に取り組み、また法律扶助以外の他の非政府組織と連携した (Golub 2003: 198)。しかし、この動きは、人

民パワー革命後の法律扶助運動を危うくした。Jetschke (1999: 187) は、人民パワー革命以前、マルコスが法律扶助運動へ共産主義のレッテルを貼ろうとしても、それが法律扶助運動の評判を落とすことはなかった。しかし、革命後に「いくつかの人権グループがエリート民主主義を転覆させる彼らの闘争の継続を正当化する手段として人権問題を利用しているという主張」が出てきて、地方での人権運動への信頼が崩れてきたとする。そして、伝統的支配層や軍による、法律扶助運動への弾圧も招き「有力なエリートとつながっていない人権運動家達も弱い立場に置かれた。1987年を通じて、人権監視者や弁護士は、脅迫されたり、命を脅かされ、殺されたもの」(Jetschke 1999: 190) も出た。

このような法律家の社会的地位と民主化後の法律扶助運動の役割は、インドネシアのそれとは対照的である。インドネシアでは、20世紀初頭から植民地原住民<sup>25)</sup>にも近代的な教育機会が制度的に与えられ、また1924年には植民地の首都バタヴィア(現ジャカルタ)に法科大学が設立され、この法科大学やオランダ本国の大学を卒業した植民地原住民の法律家が登場した。しかし、インドネシア法律家は、植民地において高い地位は与えられなかった。法学士は植民地行政のせいぜい下級官僚に任ぜられたが、民間弁護士として経済的地位を構築する機会や顧客はほとんど存在しなかった。また、独立後もスカルノ体制下においては法律家・司法機関はきわめて冷遇されていた。更にスハルト体制においても、政府の要職は経済官僚によって占められていた。

そのため、法律家にとって、経済成長下での社会的地位の向上機会は、法学部を卒業後

に法律扶助組織で経験を積み、企業法務などの法律コンサルタント業務を主とする法律事務所に就職あるいは独立するというルートであった。

他方、インドネシア法律扶助協会内の積極主義グループが、離脱後にさまざまな民主化組織を形成し、またインドネシア法律扶助協会自体の世代交代による積極化の結果、インドネシア法律扶助協会は1998年に以降の民主化改革プロセスにおいて中心的役割を担うようになり、そのメンバーは法制度改革のための政府要職へ就任し、また国会議員などとして政界へ出ることとなった。

## 5 おわりに

本稿では、インドネシアの民主化において、「法の支配」が重要な目標の一つであったことを指摘した。1950年代から1990年代にかけての権威主義体制下においては、インドネシア的民主主義モデル(「指導された民主主義」あるいは「パンチャシラ民主主義」)のもとで、「法の支配」の内容である「法による権力の制限」と「個人の権利」が否定されてきた。

したがって、インドネシア民主化運動において、法律扶助運動は主要な役割を果たすことになった。これは、Halliday et. al. (2007) が示すように、インドネシアにおいても法律家が民主化の前衛的役割を担ったことを示している。しかし、Halliday et. al. が指摘した法律家と社会の乖離問題も、インドネシアにおいても同様に見られた。この結果、インドネシアの法律扶助運動は、社会改革を強く指向するグループと伝統的法律扶助を指向するグループに分裂した。とはいえ、法律扶助運動と民主化運動が完全に乖離することはなく、

特に民主化が実現された 1998 年以降の法制度改革に法律扶助 NGO 出身者が政府内で重要な役割を果たした。

インドネシアとは対照的に、フィリピンでは伝統的法律扶助と異なる社会改革を指向した法律家が、法律扶助から離れ別の社会運動と連携していく一方、人民パワー革命後の政府役職には、伝統的エリートを構成する法律家が入り込み、政府の民主化を乗っ取ってしまった。この権威主義体制が倒れた後の、インドネシアとフィリピンにおける法律扶助 NGO の役割の相違には、二つの国における法律家がおかれた地位の違いが一つの原因となっている。インドネシアの法律扶助運動については、本稿で引用したように多くの先行研究があるが、今後の課題としてフィリピンの法律扶助運動がより詳しく検討される必要がある。

また、本稿では 1998 年以前、すなわち民主化に至るまでの移行過程について紙幅のほとんどを割いた。これは政治活動が著しく制限された権威主義体制下では、「法の支配」を足場とすることが、権力批判の手段として有効かつ現実的な選択肢として重要性を有していたからである。他方、民主化以降は権力批判の舞台は、自由な政治フォーラムに移ってきた。この状況において、法律扶助運動がどのように展開するのかは、さらに考察すべき課題である。

## 注

- 1) 本稿は、文部科学省科学研究費補助金基盤研究 (A) (2008 年度～2010 年度、代表・唐亮) の助成により行った研究の成果である。
- 2) 「この〔民主主義の〕定着度を測定する一つの基準は、二度の政権交代が可能かどうかを判

断するテストである。このテストによって、もし移行期の最初の選挙で政権について政党ないし集団が、次の選挙で敗北し、政権を選挙勝利者に譲るなら、そして、もし、この勝利者が平和裏に、次の選挙の勝利者に政権を渡すなら、民主主義は定着したと見なされる」(ハンチントン 1995: 257)

- 3) 「法の支配は、民主主義を強固にすることに対するもっとも手に負えない難題である。汚職のレベルは、下げ続けられなければならない。司法の独立、能力および高潔性は強化されなければならない。生まれたばかりの汚職対策機関、とくに KPK (汚職取締委員会 *Komisi Pemberantasan Korupsi*—引用者) は、公共部門の高潔性を厳格に追求しようとすることで既得権益を脅かされると考えるものたちが当然に、その活力と効果を抹殺しようとする事に対して、守られなければならない。一般のインドネシア人の司法へのアクセスは改善されなければならない。警察および治安部隊の能力、専門性および政治的中立性は強化されなければならない。政治的暴力の水準は、たとえそのようなことが起きても、低下しなければならない。」(Diamond 2010: 48-49)
- 4) 官僚機構の腐敗、能力不足、アカウントビリティの欠如と言った批判に対して、外国からのコンサルタントも入れた公務員改革 (能力向上研修や職権乱用の取り締まり) や分権化 (1974 年法律 5 号) への取り組みは一応なされたが、十分に進まなかった。国軍は経常予算の縮小にもかかわらず、国軍ビジネスが経済成長の恩恵を大きく受けたが、そのことがむしろ国軍の正当性の強化、軍備の近代化などを妨げた。
- 5) 政党については、政府与党であるゴルカルが、村落まで張りめぐらされた公務員組織を利用して潤沢な財務基盤を形成したのと対照的に、野党は選挙期間中以外の日常的な村落での政治活動を禁じられ自立的な財政を持てなかった。また、野党から政府に批判的意見が出されても、強権的な手法で排除されてしまった。たとえば、1996 年に起きた 7 月 27 日事件によるインドネシア民主党 (*Partai Demokrasi Indonesia*, PDI) メガワティ派の排除、また、政府に批判的な発言を繰り返した開発統一党 (*Partai Persatuan Pembangunan*, PPP) の国会議員を、政府の圧力を受けた党執行部が解任したことなどがその実例である。

労働組合は、大衆組織法によりその自由は著



しく制限されていた。たとえば、非公認労働組合として大きな勢力となったインドネシア福祉労働者組合 (*Serikat Buruh Sejahtera Indonesia*, SBSI) に対して政府は厳しい弾圧を行った。指導者であるモフタル・パクパハンは、1994年に行った SBSI メダン支部のストライキが暴徒化したことを理由として逮捕され有罪(扇動罪)となっている。

政府公認の労働組合(全インドネシア勤労者連合, *Serikat Pekerja Se-Indonesia*, SPSI)は、政府との交渉では一定の役割を果たし(Sukardi 1999: 143)、また専門スタッフの雇用による能力強化の試みもあったが、個別企業での労働者からの支持は得られなかった(Sukardi 1999: 146)。

- 6) 1974年に設立されたフィリピンの法律扶助 NGOである FLAG(Free Legal Assistance Group)は、当初からマルコス政権の政治弾圧を批判し、政治犯の支援を目的とした TFDP(Task Force Detainees of the Philippines, 1960年代末に設立)などの反体制運動から派生した(Jetschke 1999: 96)。これはインドネシアの法律扶助 NGOとは対照的である。
- 7) スカルノ大統領の最初の政党批判は1956年10月28日の「青年の誓いの日」に行われた大統領演説に始まる(日本国際問題研究所インドネシア部会 1972: 397-403)。その後、スカルノ大統領は1957年2月21日の演説において、議会への職能代表の参加および国会に議席を有する全政党の参加による内閣の編成を中心とする「スカルノ構想」を発表した(同上 416-424)。さらにスカルノ大統領は1959年2月29日の演説において、1945年憲法への復帰、指導民主主義制、政党の簡素化および議会における職能団体の優位を提案した(同上 555-563)。
- 8) 1963年暫定国民協議会決定第3号(1963年5月18日)は、スカルノを終身大統領とすることを定めた。
- 9) 1961年の弁護士協会大会における演説(Lev 1972: 261)
- 10) Lev(1978: 50)は、これをスカルノ体制による「最終的で、公式の、そして軽蔑的な、議会制法治国家とヨーロッパ的・植民地的残滓の廃棄」であったとする。
- 11) インドネシアの憲法は、1945年に制定された「インドネシア共和国憲法」、1949年制定の「インドネシア共和国連邦憲法」、1950年制定の「インドネシア共和国憲法」があり、いずれの憲法

においてもパンチャシラは前文の一部をなしている。インドネシア憲法は1959年7月5日に再公布され、スハルト辞任後の1999年から2002年にかけて四次の大幅改正を経るが、パンチャシラを含む前文の文言に変更はない。

- 12) 1945年10月16日にハッタ副大統領(当時)の発表したいわゆる第X号大統領布告により、それまで大統領に集中していた立法・行政権限が、国会にあたる中央国民委員会と、内閣にあたる中央国民委員会常務会にそれぞれ与えられた(Sunny 1963: 29)。さらに、中央国民委員会常務会は、1945年憲法に責任内閣制を義務づけたり、禁止したりする条項はないが、責任内閣制は人民主権の実現手段であるとして、常務会(内閣)は中央国民委員会(国会)に責任を負うとすることを大統領に提案した。大統領はこれを受け入れ、1945年11月14日に大統領内閣が総辞職した(Sunny 1963: 30)。同11月3日には複数政党制を呼びかける副大統領による「政党結成への布告」が出ている。スポモも11月14日以降、憲法に矛盾しない議院内閣制の慣行が存在したとしている(Supomo 1958: 22)。
- 13) Marsillam(1997: 60-62)は、統合国家論がスハルト体制に取り入れられた最初の契機として1978年に制定された「パンチャシラの理解と実践のための指針」を挙げている。この指針は反体制運動の高まりを背景に憲法およびパンチャシラに関する議論を制限し、その解釈を政府に独占させる目的を持つものであった。そして、同指針は「インドネシアの統一」原則の解釈として「インドネシア人は、国家と国民の統一、一体性および利益と安全を、個人ないし集団の利益に優先させる」と定めていた。
- 14) これは、国家に対する自律的個人の防御(基本的人権)、国家権力の制限(権力分立)、国民による国家権力の統制(民主選挙などの諸制度)を含むものである。
- 15) スハルト体制において、「協議」や「指導者の賢明さ」を根拠に体制への批判的意見の表明に対する制限が行われてきたことについては島田(2000)を参照。
- 16) プレス出版営業許可によるマスメディア規制については島田(2000: 16-21)を参照。
- 17) この点について、ナスティオンは別の機会に、法律扶助組織を結成する自由というのは、なお権威主義体制下の限定的な自由の段階に過ぎないと指摘している。すなわち、「しかしながら、別の観点からは、法律扶助を組織する程度の自

- 由というのは、政治的抑圧との計算され、洗練された調整と緊密に関係すると見なされるのが適切であろう。それは複合的で、普遍的な性格のものである。すなわち、より慎重な行政と、中産階級内部におけるより独立した組織化に対する寛容が、『開発主義抑圧体制 *developmental repressive regime*』というべき開発の特定段階の特徴である。法律扶助型の組織を設立する限定的な自由のたぐいは、そのような国の政策の一部をなしている。この開発の段階、すなわち体制のタイプは、市民に対してある種の不正義と戦う限定的な能力を認めることと、正義の追求および闘争へ平和的に参加する無制限の自由を許すこととの違いにより区別されるであろう』としている (Nasution 1985: 34)
- 18) インドネシア法研究者の Lev (1987: 19) は「LBH は望ましくない政治的法的秩序の是正に主要な関心を抱いていたので、政治的事件でのその業務は適当な手続への儀礼的服従を越えるものではなかった」として、インドネシア法律扶助協会の活動が民主化運動に密接な関係を持っていたことを指摘する。
- 19) 例えば、バンドゥンは、伝統的に学生運動の活発な大学があり (バンドゥン工科大学、国立パジャジャラン大学)、また多くの衣料工場が集中していたため、インドネシア法律扶助協会バンドゥン支部は学生運動・労働運動と提携関係にあったし、多数の大学が集中するジョグジャカルタではインドネシア法律扶助協会ジョグジャカルタ支部は学生組織の支援なしには活動し得なかった。
- 20) 法律扶助協会内紛の経緯については、Kohno (2010) pp. 104-112 を参照。
- 21) Kedung Ombo 事件判決については、島田 (2000) を参照。
- 22) 例えば、積極主義グループの支援を受け、理事長選挙でナスティオンと争った Mulyana Kusuma の設立した、民主的選挙を標榜する NGO である「独立選挙監視委員会」(*Komite Independen Pengawas Pemilu*, KIPP)。KIPP はスハルト体制末期の 1997 年総選挙において、数多くの選挙違反を指摘した。Abdul Hakim Garuda Nusantara と Benny K. Harman による、農村問題への取り組みや出版活動を目的とする「社会研究提言機関」(*Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat*, ELSAM)。Nursyahbani による、女性に対する法律扶助・男女平等を目的とする LBH-APIK。Hendardi による、インドネシア法

律扶助・人権連合 (*Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia*, PBHI)。 (Kohno 2010: 113)

- 23) 例えば、インドネシア法律扶助協会スラバヤ支部出身の Dadang Trisasongko、学生運動出身でスハルト体制末期におきた活動家誘拐事件問題に取り組んだ Munir、左翼学生運動 (SMID) 出身の Robertus Robert など (Kohno 2010: 113-114)。
- 24) 有力私立大学であるアテネオ・マニラ法律大学 *Ateneo de Manila College of Law* においても同様の試みがなされた。これはその後、*Ateneo Human Rights Center* という研究機関に発展した (Golub, 2003)。
- 25) 「原住民」とはオランダ語の *Inlander* またはインドネシア語の *pribumi* を訳したものである。「原住民」という語の否定的意味を十分に認識した上で、他に適訳がないため本稿はこの語を用いることとする。

## 引用文献

- Ali Budiardjo, Nugroho and Reksodiputro. 1999. *Reformasi Hukum di Indonesia*. Cyberconsult.
- Aspinall, Edward and Mietzner, Marcus eds. 2010. *Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions and Society*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Baker, Richard W. et al. eds. 1999. *Indonesia: The Challenge of Change*. East-west Center.
- Committee on Legal Services to the Poor in the Developing Countries. 1974. *Legal Aid and World Poverty: A survey of Asia, Africa, and Latin America*. Praeger Publishers.
- Dezalay, Yves and Garth, Bryant G.. 2010. *Asian Legal Revivals: Lawyers in the Shadow of Empire*. The University of Chicago Press.
- Diamond, Larry. 2010. Indonesia's Place in Global Democracy. in Edward Aspinall and Marcus Mietzner eds.. *Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions and Society*. Institute of Southeast Asian Studies: 21-49.
- Frans Hendra Winarta. 2000. *Bantuan Hukum: Satu Hak Asasi Manusia bukan belas kasihan*. Elex Media Komputindo.
- Golub, Stephen. 2003. Participatory Justice in the Philippines. in Mary McClymont and Stephen Go-

- lub eds.. *Many Roads to Justice: The Law-Related Work of Ford Foundation Grantees around the World*. The Ford Foundation: 197-231.
- Halliday, Terence C., Karpik, Lucien and Feeley, Malcolm. 2007. The legal Complex in struggles for political liberalism. in Terence C. Halliday, Lucien Karpik and Malcolm Feeley eds.. *Fighting for Political Freedom: Comparative Studies of the Legal Complex and Political Liberalism*. Hart Publishing: 1-40.
- Jetschke, Anja. 1999. Linking the unlinkable?: International norms and nationalism in Indonesia and Philippines. in Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink eds.. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: 134-171.
- Kohno, Takeshi. 2010. *The Emergence of the Legal Aid Institute in Authoritarian Indonesia: How a human rights organization survived the Suharto regime and became a cornerstone for civil society in Indonesia*. Verlag Dr. Müller.
- Lev, Daniel. 1972. Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia. in C. Holt ed.. *Culture and Politics in Indonesia*. Cornell University Press: 246-318.
- Lev, Daniel. 1978. Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian *Rechtsstaat*. *Law and Society Review*. 13(1).
- Lev, Daniel S.. 1987. *Legal Aid in Indonesia: Monash University Working Paper no. 44*. Clayton.
- Lindsey, Tim. 2007. Legal infrastructure and governance reform in post-crisis Asia: The case of Indonesia. in Tim Lindsey ed.. *Law Reform in Developing and Transitional States*. Routledge: 3-41.
- Lubis, T. Mulya. 1985. Legal Aid: Some Reflections. in Harry M. Scoble and Lurie S. Wiseberg eds.. *Access to Justice: The Struggle for Human Rights in Southeast Asia*. Zed Books: 40-46.
- Marsillam Simanjuntak. 1997. *Pandangan Negara Integralistik*. Grafiti.
- Mietzner, Marcus and Aspinall, Edward. 2010. Problems of Democratization in Indonesia: An Overview. in Edward Aspinall and Marcus Mietzner eds.. *Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions and Society*. Institute of Southeast Asian Studies: 1-20.
- Nasution, Adnan Buyung. 2004. *Pergulatan Tanpa Henti: Dirumahkan Soekarno, Dipecat Soeharto*. Jakarta. Aksara Karunia.
- Nasution, Adnan Buyung. 1985. The legal aid movement in Indonesia: Towards the Implementation of the Structural Legal aid concept. in Harry M. Scoble and Lurie S. Wiseberg eds.. *Access to Justice: The Struggle for Human Rights in Southeast Asia*. Zed Books: 31-39.
- Padmo Wahjono. 1992. Republic of Indonesia: Democracy in Indonesia: Pancasila Democracy. in Lawrence Beer ed.. *Constitutional Systems in Late Twentieth Century Asia*. University of Washington Press: 462-499.
- Sukardi Rinakit. 1999. Trade Unions and Labour Unrest. in Richard W. Baker et. al. eds.. *Indonesia: The Challenge of Change*. East-west Center: 139-157.
- Sunny, Ismail. 1963. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta. Aksara Baru.
- Supomo, R.. 1958. *Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia: Dengan Sekedar Tjatanan dan Keterangan dibawah Tiap-tiap Pasal*. Jakarta. Noord-hoff-Kolff N. V.
- Uhlin, Anders. 1997. *Indonesia and the "Third Wave of Democratization": The Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World*. Sweden. Curzon.
- 島田弦. 1999. 「インドネシアにおける開発と人権——一九九九年政党法の検討」『法学セミナー』538号: 65頁-68頁.
- 島田弦. 2000. 「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(2号): 2頁-32頁.
- 日本国際問題研究所インドネシア部会. 1972. 『インドネシア資料集上』日本国際問題研究所: 397頁-403頁
- ノース, ダグラス・C. (竹下公視訳). 1994. 『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房 (North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*)
- ハンチントン (坪郷實・中道寿一・藪野祐三訳). 1995. 『第三の波: 20世紀後半の民主化』三嶺書房 (Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the late twentieth century*).