

第 3 章

インドネシアにおける政治の司法化に関する研究ノート

島田 弦[†]

要約

「政治の司法化」とは、中立公平な法の適用を行うべきとされる司法権が政治的役割を担ってしまっているのを問題としてとらえることを前提としている。その問題意識には、①司法による政治的決断、②政治的機関による司法機能の実行、③行政権その他の政治権力から司法の独立が不十分である、と言った場合が含まれる。権威主義体制を経験したアジア諸国における「政治の司法化」は、おおむね③から①または②への移行と理解しうる。このことは、憲法裁判所の設置と広範な権限の付与に顕れる。そこで本稿は、(1)植民地期から 1945 年の独立直後、1950 年代から 1960 年代半ばまでのスカルノ権威主義体制、その後 1998 年までのスハルト権威主義体制における行政権と司法権との関係についての概観、(2)1998 年の民主化を契機とする憲法改正前後での司法権の制度的変化、(3)憲法裁判所および違憲立法審査権についての概観（憲法改正以前の学説および判例を含む）、の 3 点について予備的なノートをまとめた。

キーワード

インドネシア 憲法 憲法裁判所 司法化

はじめに ー問題意識の整理ー

本研究会のテーマである「政治の司法化 judicialization」は、「司法権が民主主義体制において民主的統制を比較的受けない権力として存在する」ことの、伝統的・規範的な理解として「司法は中立的で公平な impartial and neutral 法的論理の適用により、民主制の失敗を是正する役割を担う」という正当化根拠を前提としている。すなわち、中立公平であるはずの司法権が、政治的役割を担ってしまっていることを問題意識としている。

[†] 名古屋大学大学院国際開発研究科准教授

もっとも政治的役割を担うと言うことは、少なくとも以下の 3 つの異なる次元の意味を同時に含んでいる。

①司法が政治的決断をする。

裁判官が、具体的事件に対して中立公正に法律を適用して一定の結論を導くのではなく、裁判官はまず政治的決断を行い、それに併せて法的論理を構成していく。このような場合、司法は政治的決断をしている。法的論理構成を必要とする以上、政治的決断は完全に自由ではあり得ないが、少なくとも裁判結果は政治的決断によってまず決まっている。これはリアリズム法学においてすでに指摘されているし、Shapiro はこのような理解を通じて、法政治学 Political Jurisprudence として、裁判の政治学的分析を提唱している (Shapiro [2002: 19-54])。

②政治的機関により司法的役割が行われる。

ここには、司法権とは異なる機関が政治的に設立されるが、そこへの政治的介入は最小限度なものとされる場合と、司法的機能の結果への政治的意思の反映が期待されている場合がある。前者には、たとえば欧州の大陸法諸国における憲法裁判所・憲法院・憲法評議会などのような機関が該当し、大陸法諸国における司法審査制度の導入と関連する。

他方、後者では、国会による判事の選出・任免などが該当するだろう。民主化への移行と司法機関に対する民主的統制の強弱については、Ginsburg が分析している (Ginsburg [2010])。

③司法権が、特に行政府などからの政治的介入に対して独立していない

この場合、権威主義体制の多くにみられるように、司法権は他の政治的権力を正当化するための手段として機能するのであり、その役割は政治的なものである。

シンガポールなど例外的事例をのぞけば、途上国の多くは強力な行政権と、脆弱な、あるいはしばしば全く存在しない司法権という、独裁体制・権威主義体制を経験し、その後、国際的な民主化への圧力、法の支配実現の要請を受け、司法権を強化する方向へと変化している。問題は、そこで①と②の意味のどちらにおける司法の政治的役割がより優勢なのか、ということである。この政治と司法との関係性の変化は、政治的権力（行政権または立法権）の行う政治的決定に対して、司法権が直接に介入する憲法裁判により顕著に表れる。同時に、近年、アジア諸国において設立されている憲法裁判所は、憲法裁判だけでなく、選挙結果の承認・異議申し立てに対する判断、政党解散の申し立てに関する判断、大統領罷免の判断などを行う権限も有する例がある。

以上のような一般的な問題意識に基づき、本中間報告では特にインドネシアにおける憲

法裁判制度の状況、展開について関連情報を記述することとする。とりわけ、この中間報告では以下の点についてのノートを提示する。

- (1) インドネシア司法制度の歴史的背景
- (2) 民主化前後のインドネシア司法制度の変化および概要
- (3) 憲法裁判所について

第1節 インドネシア司法制度の歴史的背景

1. 植民地期

1602年に設立されたオランダ・東インド会社は東インドの交易拠点およびその周辺の統治権も有し、その地域のオランダ人にはオランダ法を適用していたが、それ以外の地域の原住民については「土地の法」に基づく裁判を受ける権利を認めていた。すなわち、原住民の法には不干渉の立場をとっていた。

イギリスとの間の領域確定がほぼ完了し、19世紀から本格的な植民地支配が始まると、オランダ植民地期における司法制度は、植民地住民集団毎に並立する法制度¹⁾にしたがい、複数の司法体系が並立していた。植民地全体における統一された法体制が実現されなかった理由は、第1に、そのような統一の法体系を実行する裁判諸制度の運営を支えるだけの十分な財政を欠いていたこと、そして第2に、自由主義の影響を受け、文化的多様性を理由に慣習法の維持を主張する慣習法学派（オランダ・ライデン大学を拠点とする植民地法学者および同大学を卒業した植民地官僚）の勢力が強かったことである（Soetandyo [1994: 177]）。

1942年から1945年にかけてオランダ領東インド植民地を占領した日本軍は、日本軍政規則に違反しない限りにおいてオランダ植民地法制を維持した²⁾。しかし、日本軍は植民地においてヨーロッパ人にのみ管轄権を有していた裁判所を廃止し、現在のインドネシア地域における司法制度を統一した³⁾。

日本軍政による司法制度の改革の目的は『日本権力の色』に替えるために『オランダ権力の色を捨てる』（Soetandyo [1994: 185]）にすぎないものであった。日本軍政は占領地行政のために、オランダにより教育を受けた原住民の司法官吏や行政官吏の助けを必要とした。その結果、日本軍政下においてヨーロッパ人官吏に取って代わった原住民官吏の地位および職務の重要性は向上した。一方、裁判官職などについて専門性を有する原住民は限られていたため、専門性に不足する原住民官吏がその任についた（Soetandyo [1994: 186]）。このような裁判官の専門性の不足は、のちに独立したインドネシアにおける司法権の地位に大きな影響を与えてきている。

2. 独立～スカルノ体制 (1965 年頃まで)

独立したインドネシアにおけるもっとも初期の司法権に関する法律は、1950 年法律第 1 号であり、最高裁の組織、管轄および手続規則を定めた。また、1951 年非常事態法律第 1 号は統一された裁判所の基本的組織構造、権限および手続について定めていた。

独立後の司法制度構築の中で、裁判官は官僚機構内での地位向上を求めた⁴。その要求は、司法の独立を制度的に確立することにも及んだ。しかし当時、これらの要求は、政治的問題と比較し重要なものではないと見なされ、また「裁判官の技術は独立インドネシアにおいて展開する政治システムにおいて次第に重要性を失って」(Lev [1965: 190]) ゆく過程においては支持を得ることはできなかった。このような司法権の弱体化について、レヴは、官僚機構の政治化と、それによる経済的合理性の消失(縁故と腐敗の拡大)、伝統的世襲的官僚規範、個人への忠誠の重視、そして、法律家の質および量の不足などを指摘している(Lev [1972: 258-263])。

1950 年代半ばから始まるスカルノによる権威主義体制下では、統治機構内における司法権の周縁化・従属化は一層明らかになる。スカルノは、独立後もなおオランダ植民地法の伝統を継承する法制度は「植民地主義的」とであると批判した。そしてスカルノは実証的適法性よりも「インドネシア革命の完遂」のために自由で柔軟な「革命法」を主張した⁵。このような「革命法」は、権力の制限原理としての司法権の独立とは相容れるものではなかった。そのため、スカルノ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、司法権の独立を正面から否定した⁶。

3. スハルト体制 (1966 年～1998 年)

1966 年に権力を掌握したスハルトはスカルノ体制における 1945 年憲法およびパンチャシラ(独立 5 原則)からの逸脱を非難し、法治国家を回復するとした⁷。したがって、スハルト体制初期において司法の独立の確立は主要な問題となった。

大統領の司法権への介入を明示する 1964 年司法権基本法の改正は政治課題となったが、結局、司法権の独立は非常に不完全なものとなった。その理由として次のことが考えられる。第 1 に政治的要因として、スハルトおよびその支持基盤である陸軍は 1970 年までに国軍内外の共産党支持勢力およびスカルノ支持勢力をほぼ一掃しており、その正統性維持のために市民との連帯や法的正当性に依存する必要性は減少していた。また、第 2 に制度的要因として、裁判官にとっては、司法の独立は官僚機構内における地位の向上を意味するが、同時に司法省などの関連機関の地位低下も意味していたこと。第 3 に法制度的要因として、特に司法審査権について、インドネシアは大陸法系であるオランダ法の影響下に

あり、議会制定法への司法権による実質的審査を認める考え方は弱かったことである。

結局、1970 年に制定された新司法権基本法（法律 1970 年第 14 号）は、旧司法権基本法第 19 条にあたる条文を削除した。しかし、最高裁判所は独立した組織、行政および財政を有すると定めたものの（第 11 条第 2 項）、下級裁判所は組織、行政および財政上、所管各省（普通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）の管轄下にあるものとされた。また裁判所による違憲立法審査権も実現しなかった。

第 2 節 インドネシアの司法制度の構造

1. 統治構造の中における位置づけ

（1）1999 年以前

インドネシアの統治構造は、1999 年～2001 年の憲法改正の前後で大きく変化した。ここでは、まず 1999 年以前の統治構造を概説する。本節で記載する憲法の条項は、いずれも改正以前のものである。

インドネシア憲法は、国民協議会を国家最高機関として位置づけ、その下に大統領、国民代表議会、最高裁判所、会計検査院、最高顧問会議を国家高等機関として定めた。そして、インドネシアにおいては権力の分立ではなく、国家高等機関は国民協議会から委任された権力を分担するものと理解されていた。このうち、最高顧問会議は憲法上の規定にもかかわらず、実質的には存在しなかった。

国民協議会は、国民代表議会議員と、各地方および社会組織の代表議員から構成する。地方代表および社会組織代表の存在は、インドネシア人民の意思を現実に表明させるためとされた（憲法第 2 条第 1 項および同注釈）。国民協議会の議員数について憲法は定めていないが、スハルト体制下では総定数 1000 議席とされ、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、国民代表議会議席数に比例配分され、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（1984 年法律第 2 号第 1 条第 1 項）。国民協議会の権限に関する憲法上の規定は、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）。

国民代表議会は立法を行うが、その権限について憲法は「大統領は国民代表議会の同意に基づく立法権を有する」と定めていた。国民代表議会が過半数で法案を可決した場合であっても、大統領が当該法案を裁可しない場合、法律は成立せず、同一会期中に同じ法案

を国会に再度上程することもできなかった（第 21 条第 2 項）。

他方、大統領は「緊急の場合、大統領は法律に代行する政令を定める権限を有する」（第 22 条第 1 項）ため、国会とは別に立法を行うことができた。ただし、この法律代行政令は、直後の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失効する。

司法権の憲法上の位置づけも、権力分立が想定しないことを反映している。憲法に於ける司法権の規定は、第 24 条「(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)司法機関の構成および権限は法律によりこれを定める」、および第 25 条「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」とするのみである。司法権の独立については、裁判所の権限、構成、裁判官の地位などについては法律の規定にとどまっていた。

（2）1999 年以降

1999 年以降の憲法改正は、大統領権限の縮小と、権力の制限（すなわち）三権分立および基本的人権保障の保障）の明確化を特徴とする。

大統領権限を縮小する変更点としては、大統領の任期に制限を設ける（最長 2 期 10 年）こと（1999 年改正）、国会の議決した法案の自然発効制度の導入（大統領が裁可しなくても 30 日で自動的に発効する、2000 年改正）、大統領直接選挙制度の導入（2001 年改正）、国民代表議会による大統領罷免動議制度の導入（憲法裁判所に動議を提起し、憲法裁判所が要件を認め場合、罷免のための国民協議会を招集。2001 年改正）、などがある。

他方、強大な大統領権限を制限するため、議会の強化が図られた。まず、国会の立法権が明記され、上述のように大統領の法案裁可を必要しなくなった（1999 年および 2000 年改正）。また、国民代表議会による大統領に対する国政調査権の規定（2000 年改正）、大統領が議会解散権を持たないことを明示する規定（2001 年改正）、重要な条約締結に対する議会の事前承認（2001 年改正）などがある。さらに、国民代表議会の他に、新たに州ごとに議員が選出される地方代表議会も設置され、二院制に近い制度が導入された（2001 年改正）。

そして、重要な変更の一つとして国民協議会の地位と構成の変更がある。大統領直接選挙制が導入され、また大統領罷免に関する権限が事実上、国民代表議会と憲法裁判所に移った結果、国民協議会の権限は著しく縮小した。さらに、2002 年改正により、国民協議会は、国民代表議会議員と地方代表議会議員から構成することとなった。これにより、旧憲法下では大統領が指名していた地方代表および社会組織代表の議席が無くなった。結果、国民代表議会における国軍割り当て議席がなくなったこと（議会構成法）と併せて、国民協議会は、ともに選挙によって選出される国民代表議会と地方代表議会の協議の場に過ぎなくなった。

以上のような、憲法改正による統治機構の変化は、インドネシアにおける三権分立の成立を示している。そして、司法権の変化もそれにしたがって、特に司法権の独立が明記されたことと、憲法裁判所の設置は立法・行政に対する司法権によるコントロールの強化を示している。

1999 年～2002 年の四次にわたる憲法改正で、司法権に関わる規定が改正されたのは 2001 年改正と 2002 年改正であり、具体的には以下の通り。

2001 年改正では、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 条第 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）。最高裁判所法の定めていた規定（最高裁判所の職務、判事・長官の任命）が憲法規定として定められた（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）。

2002 年改正では、憲法の定める司法機関（2001 年改正第 24 条第 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 条第 3 項）。

2. 司法機構の概要

インドネシアの司法制度は、通常裁判、行政裁判、宗教裁判、軍事裁判の 4 つの裁判系列に分かれている。それぞれの裁判系列は、第一審と控訴審をそれぞれ行い、最高裁判所はすべての裁判系列の破棄審を管轄する。また、確定判決に対する再審制度があり、最高裁が再審を管轄する。それぞれの裁判系列の事件管轄は以下の通りである。

- (1) 通常裁判系列：通常の民刑事事件を管轄
- (2) 行政裁判系列：行政機関（公務員）の行った決定に対して、その決定の名宛人が決定の無効などを申し立てる事件（行政事件訴訟）を管轄
- (3) 宗教裁判系列：イスラム教徒の人事訴訟（婚姻、離婚、養子縁組）を管轄
- (4) 軍事裁判系列：国軍（以前は警察を含む）隊員が職務上行ったことによる事件を管轄。

日本と異なり、インドネシアでは特別裁判所の設置が禁止されていない。特別裁判所は法律によって設立されるが、上記いずれかの裁判系列の裁判所に付設する方式をとっている。現在までに設置されている特別裁判所は以下の通りである。

- (1) 通常裁判系列に付設：人権裁判所(2000 年法律 26 号)⁸、汚職犯罪裁判所（2002 年

法律第 30 号)⁹、商事裁判所(2004 年法律第 37 号)、漁業裁判所 (2004 年法律第 31 号)¹⁰、少年裁判所 (1997 年法律第 3 号)、産業関係裁判所 (2004 年法律第 2 号)、パプア州におけるアダット裁判所 (2001 年法律第 21 号)¹¹

(2) 行政裁判系列に付設：税務裁判所 (2002 年法律 14 号)

(3) 宗教裁判系列に付設：ナングロ・アチェ・ダルサラーム州シャリア裁判所 (2001 年法律第 18 号)

(4) 軍事裁判系列に付設：特別軍事法廷(1965 年に発生した 9・30 事件に関与したとされる、文民であるインドネシア共産党員を裁くために、一時的に設置された。)

スハルト体制からの移行と、それに伴う 1999 年の法律改正により、インドネシアにおける司法機構は大きく変化した。ここでは、特に①最高裁判所と下級審との関係、②憲法裁判所の設立、について取り上げる。

3. 最高裁判所と下級審との関係

(1) 1999 年以前

上述のように改正前の憲法は、司法権に関しては「(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使する、(2)司法機関の構成および権限は法律によりこれを定める」(第 24 条)とし、また「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」(第 25 条)と規定するのみで、司法機構は法律による規定にゆだねていた。

1970 年制定の司法権基本法(1970 年法律第 14 号、1999 年法律第 35 号で改正)¹²である。司法権基本法は、通常裁判、宗教裁判¹³、軍事裁判、行政裁判の 4 つの裁判系列を定めた。さらに、司法権基本法第 11 条は、最高裁と下級審の関係について、「(1)第 10 条第 1 項の規定する裁判機関は、組織、行政および財政上、該当する主管省庁の下にある、(2)最高裁は独自の組織、行政および財政を有する」と定めていた。したがって、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った。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ていた。そのため、スハルト体制終焉後の 1999 年に行われた司法権基本法改正では、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こととなった¹⁴。

(2) 1999 年以後

憲法改正と 1999 年司法権基本法改正 (1999 年法律第 35 号) により、インドネシアの司法機構は大きく変化した。

スハルト大統領辞任を受け 1998 年 11 月に開催された国民協議会特別会(SI-MPR)は、「国家の安全および正常化のための国家開発改革の基本に関する決定」(国民協議会決定 1998 年第 10 号)を決議した。そして、同決定は法分野における改革の一つとして、スハルトの後任であるハビビ大統領 (当時) に行政権からの司法権機能の分離を明確にすることを命じた。同決定はその理由として、行政権が裁判所を管理することは、政権担当者による裁判過程への介入および行政との癒着などの否定的慣行を助長する契機になっているからであるとした。

この国民協議会決定 1998 年第 10 号を受け、国会は 1999 年 8 月 31 日に「司法権の基本規則に関する 1970 年法律第 14 号の改正に関する 1999 年法律第 35 号」(以下、司法権基本法改正法)を制定した。同法律前文は「司法権は独立した権力であり、したがって自立し、また政府の権力から分離された司法権を実現するために、行政権と司法的機能のあいだの明確な分離を行う必要」があるとした。

そして、1970 年法律第 14 号第 11 条の規定を、「(1)第 10 条第 1 項の規定する裁判機関は、組織、行政および財政上、最高裁判所の下にある。(2)各管轄範囲の裁判所について第 1 項の定める組織、行政および財政に関する規定は、各管轄範囲の裁判所に個別の法律によりさらに定める。」(下線は引用者)と改正した。さらに第 11A 条として「(1)第 11 条第 1 項の定める組織、行政および財政上の移管は、本法律施行後最長 5 年間に段階的に実施する。(2)宗教裁判所の機構上、行政上および財政上の移管は、第 1 項の規定にかかわらず、その期限を定めない。(3)第 1 項の規定する段階的移管の方法に関する規定は、大統領決定によりこれを定める」とする規定を追加した。

下級裁判所行政のすべてを最高裁判所の管轄に移管する司法権基本法改正法は、官僚機構内競争という側面においては、明らかに裁判官の地位をほかの官僚機構、とりわけ司法省に比較して向上させ、また特別の地位を与える契機となるものである。

他方、行政権に属する司法省は、この改正により主要な権限の大部分を失ってしまったことになる。インドネシアの立法手続において、各省庁による法令案策定を調整する業務は、事実上、国家官房法令部(Sekretariat Negara, Bagian Perundang-undangan、日本の内閣法制局に相当)により行われている。したがって、司法省は下級裁判所の人事、行政および財政への管轄を手放すことにより、その主要な業務は法令に関する事務的業務に限定されることになる。

また、司法権基本法改正法に伴う司法省の役割の変化は、その後の省庁再編における、司法省の名称変更にも反映されている。司法(Kehakiman)省の名称は、裁判官(hakim)に関する事項(ke-hakim-an)を主管する省庁であることを意味しているが、省庁再編の結果、

法務法令(Hukum dan perundang-undangan)省となった¹⁵。その後、短期間設置されていた人権省を吸収する形で、法務人権省という名称になっている。

第3節 憲法裁判所について

1. 違憲立法審査制度について

(1) 1999 年以前

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 条第 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。

オランダ法制度を継承するインドネシアは、大陸法諸国の多くと同じく、議会制定法に対する司法権による憲法適合性審査制度を認めてこなかった。例外的な事例としては、連邦制を採用したインドネシア共和国連邦憲法(1949 年～1950 年)は、連邦構成国(インドネシア共和国を含む)の議会の制定する法律に対して、連邦最高裁が連邦憲法への適合性審査を行う権限を規定していた。

インドネシア憲法学の有力な学説は、国民協議会を国権の最高機関として、その下で 5 つの国家高等機関が権力を分担する国制においては、議会制定法に対する審査権限は国民協議会にのみ属すると解釈していた。最高裁判所の権限は「法律に対して、その法律より下位の法令を審査する」(司法権基本法第 11 条第 2 項 b 号)にとどまっていた¹⁶。

ただし、一方、最高裁判所法第 37 条は「最高裁判所は他の上級国家機関に対して要請の有無にかかわらず法的問題について意見を与えることができる」とも定める。さらに最高裁判所法第 37 条は「最高裁判所は他の上級国家機関に対して要請の有無にかかわらず法的問題について意見を与えることができる」と定める。

たとえば、1971 年に労働者組織であるインドネシア労働者協議会(Musyawarah Permusyawaratan Buruh Indonesia)およびイスラム組織ナフダトゥール・ウラマ(Nahdlatul Ulama, NU)傘下のインドネシア・ムスリム労働組合(Sarekat Buruh Muslim Indonesia, Sarbumusi)の指導者が、その組織の解散および政府の組織する職能組織ゴルカル(Golongan Karya, Golkar)傘下への加入を強制されたことについて、最高裁判所に対して憲法第 28 条¹⁷および 1956 年に政府が批准した ILO 第 98 号条約(1956 年法律第 18 号)に違反しているとして、その法的助言を求めた。しかし、最高裁判所は司法権基本法(1970 年法律 14 号)第 25 条によれば¹⁸、政府またはその他の国家機関からの要請でない限り、助言を行う権限はないとした¹⁹。

スハルト体制期を通じて、過剰に強い行政権に比較して、司法権は脆弱な地位にとどま

っていた。しかし、法令審査を通じて裁判所が、法形成に関与しようという動きも存在した。

特定の事件に対してある法令の規定の適用を排除するという考え方は、インドネシア独立後、オランダ植民地時代から継承した民法典および商法典の規定と、現実のインドネシアの状況との不調和という問題に直面して発展してきた²⁰。一方で、植民地からの独立という大きな変化を迎え、他方でオランダの法学教育による「法律の不可侵性」という教育を受けてきた裁判官の保守性という状況において、1963 年、当時のサハルジヨ(Sahardjo)司法大臣は「民法典はもはや法律ではなく、ある集団に対して有効な法を掲載した文書にすぎない」(Subekti [1981: 13])とする立場を示し、この意見は 1963 年最高裁判所回状(Surat Edaran Mahkamah Agung)第 3 号という形で下級審に通達された。この民法典解釈の方法は、インドネシア民族主義に基づく法の創造という意味で画期的である反面、実定法上の根拠をどこに求めるかという点で深刻な混乱をもたらした。これに対して、1968 年スベクティ(Subekti)最高裁長官は「非常の場合で、民事裁判で民事法令を適用する際、もし裁判官がある規定が使い古されたもの若しくは時代の進展と適合しないと確信を持って判断するならば、当該規定を排除し、または、時代の進展がある規定の拡大を求めると確信を持って判断するならば、当該規定を拡大する裁判官の権限を承認する²¹」とした。

具体的事件に関して特定の法規定の適用を排除する理論は、民事法の分野で展開されてきたが、幾つかの行政事件、刑事事件の判決では同じような方法が採られた²²。

また、ガンダスブラタ(Gandasubrata)元最高裁長官は、このような方法を最高裁が行う場合には「ある事件で(ある法令が)適用されない、または拘束力を持たないが、その法令を廃止することはできない」(括弧内筆者)もの、つまり「司法権の最高機関である最高裁は審査権を有するが、取消権を有しないもの」として司法審査権とは区別し「司法的コントロール」(Judicial controle)と呼び、更に下級審においても裁判の理論および実行に固有のものとして、各裁判官は面前の事件に関して法の適用のためおよび法の内容を確定するために、法令の審査および創造を行っているとし、これを「司法的解釈」(Judicial interpretation)と呼んでいる。そして、このような機能は司法権に内在するものであり、法律の規定に基づかなくても可能であるとしている。ただし、できるならば最高裁に対して完全な司法審査権が与えるべきであるとしている(Gandasubrata [1997: 155-156])。

裁判所が単なる法律の適用ではなく、より上位の価値規範に照らしての法律の適用の可否を審査するという考え方は、とりわけスハルト体制後半においていくつかの事件で採用された。しかし、依然として例外的かつ部分的なものにとどまっていた。

司法権による違憲立法審査権が明文化され、憲法を価値規範とする法令審査が法制化されるのは 1999 年以降である。

(2) 1999 年以降

2001 年の憲法改正により、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。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。司法権基本法（1970 年法律第 14 号、その後、1999 年第 35 号および 2004 年法律 4 号で改正）は、司法権は「一つの最高裁判所、ならびに通常裁判系列、宗教裁判系列、軍事裁判系列および行政裁判系列としてその下にある裁判所、そして、一つの憲法裁判所が行使する」と定める（第 2 条）。また、第 12 条では、憲法裁判所の権限として、法律の憲法適合性審査、国家高等機関間の機関訴訟、政党解散、選挙不服申立（第 12 条第 1 項）と、国会の大統領罷免決議の要件審査（第 12 条第 1 項）を定める。司法権基本法によると、憲法裁判所は司法権の一部であるが、その組織、事務および財政は憲法裁判所の管轄である（第 13 条第 2 項）。したがって、最高裁判所と憲法裁判所は同等の地位にある。

司法権基本法は憲法裁判所の設置については別に法律を定めるとしており（第 14 条）、それを受け、2003 年 8 月制定の憲法裁判所法（2003 年法律第 24 号）により、憲法裁判所が設置され、同年 10 月より業務を開始した。

憲法裁判所サイト(<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>)の統計によると、2003 年から 2012 年 2 月までに、法令審査については 436 件の申立を受け、166 の法令について審査を行った。機関訴訟については 20 件の申立を受けている。地方選挙での選挙結果への不服申立は 397 件、また、2009 年に行われた大統領、国民代表議会、地方代表議会の選挙では、全部で 657 件の選挙結果への不服申立を受けている。

以下、憲法裁判所法に基づき、憲法裁判所の地位および機能の概要を説明する。

2. 憲法裁判所および憲法裁判所判事

憲法裁判所は司法権を行使する機関とする（第 1 条）。憲法裁判所判事は互選によって選ばれる長官を含む 9 名とする（第 2 条）。任期は 5 年であり、一回に限り再任できる（第 22 条）。死亡・定年（67 歳）・任期満了・健康上の理由以外の解任事由として以下の事項が定められている（第 23 条第 2 項）。下記の事由に基づく解任は、憲法裁判所長官が要求し、大統領決定により行う。

- a. 5 年以上の懲役に相当する罪を行ったことにより、すでに確定した判決で懲役刑を言い渡された場合；
- b. 破廉恥な行為を行った場合；
- c. 正当な理由なく 5 回連続してその職務および義務となっている公判に出席しない場合；
- d. 宣誓または誓約に違反した場合；
- e. 1945 年インドネシア共和国憲法第 7B 条第 4 項の定める期限内に憲法裁判所が判決を言い渡すことを故意に妨害した場合；

- f. 第 17 条の定める禁止事項に違反した場合；
- g. 憲法裁判所判事としての条件を満たさなくなった場合。

憲法裁判所判事としての実体的要件としては第 15 条が「(a)高潔さと非の打ちどころのない人格、(b)公正さ、(c)憲法および国制を修める愛国者であること」を定める。また、形式的要件としては第 16 条が、「(a)インドネシア国民、(b)法学士の学歴、(c) 任命時に満 40 歳以上、(d)5 年以上の懲役に相当する罪を行なったことにより、すでに確定した判決で懲役刑を言い渡されたことがないこと、(f)10 年以上の法律分野における職務経験を有していること」を定めている。

憲法裁判所判事は、最高裁判所が 3 名、国民代表議会が 3 名、大統領が 3 名をそれぞれ推薦し、大統領決定により任命する(第 18 条)。

3. 権限および管轄権

憲法裁判所の権限は次の通りである。

- ①法律の憲法適合性審査 (第 10 条第 1 項 a 号)、
- ②憲法により権限が付与されている国家機関間での機関訴訟 (第 10 条第 1 項 b 号)
- ③政党解散の決定 (第 10 条第 1 項 c 号)
- ④選挙結果に対する不服申立に関する決定 (第 10 条第 1 項 d 号)
- ⑤国民代表議会の議決した大統領罷免決議について要件適合性の審査 (第 10 条第 2 項および第 3 項)

政党解散の決定 (③) については、政党法 (1999 年法律第 2 号) によると、最高裁判所は政党法の以下の規定に違反した場合、当該政党の停止または解散を命ずることができると定める (なお、憲法裁判所設置後は、憲法裁判所が解散決定を行うと定められた (政党に関する法律 2002 年第 31 号))。

第 2 条「(1)21 歳以上のインドネシア国民は 50 人以上で政党を決せ視することができる。(2)2 項の定める政党結成は次の要件を具備しなければならない。(a) 政党定款に統一国家としてのインドネシア共和国の国家原則であるパンチャシラを記載する、(b)政党の原則、理念、動機およびプログラムはパンチャシラに矛盾しない、(c)政党の会員資格は、選挙権をもつすべてのインドネシア国民に開かれている、(d)政党は、外国の国章、インドネシア国旗である紅白旗、外国の国旗、個人の肖像、既存の政党の名称およびシンボルと同じ名称およびシンボルを用いてはならない」

第 3 条「政党結成により、国民の統一および統合を脅かしてはならない」

第 5 条「(1)政党の一般的目標は：(a)1945 年憲法前文にあるインドネシア国民の理想を実現すること、(b)統一国家であるインドネシア共和国における人民主権を支持し、パンチャシラに基づく民主主義を発展させる、こととする。(2)政党の特定の目的は、国民、民族および国家における党員の理想を戦いとることとする。」

第 9 条「政党は以下の義務を負う。(a).パンチャシラおよび 1945 年憲法を堅持および養護する。(b)統一国家であるインドネシア共和国を守る。(c)民族の統合および統一を維持する。(d)国民の発展を成功させる。(e)直接、普通、自由および秘密投票を行うことにより民主的、真正かつ公正な選挙の実施を成功させる。」

第 16 条「政党は以下のことをしてはならない。(a)共産主義・マルクス主義・レーニン主義の教条または思想、ならびにパンチャシラに違反するそのほかの教条を信奉、発展または普及すること。(b)直接または間接にかかわらず、いかなる形においても外国から寄付または支援を受け取ること、(c)直接または間接にかかわらず、いかなる形においても、民族または国家の利益を阻害しうる外国へ寄付または支援を提供すること、(d)外国との外交関係を醸成するインドネシア共和国政府の政策に反する活動を行うこと。」

選挙結果に関する異議申し立てについては、関連する選挙法は次のように定めている。

正副大統領選挙法（2008 年法律 42 号）第 201 条

「(1)大統領および副大統領選挙結果の決定に対して、正副大統領候補者のみが、総選挙管理委員会による正副大統領選挙結果の決定後、3 日以内に憲法裁判所へ異議申立を行うことができる。(2)第 1 項に定める異議申立は、正副大統領候補者の当選決定、または正副大統領選挙の再投票決定に影響を与える開票結果に対してのみ行える。(3)憲法裁判所は、第 1 項および第 2 項に定める異議申立により生じた紛争を、憲法裁判所で申立を受理した後 14 日以内に判決する。(4)総選挙委員会は、憲法裁判所の決定を実施する義務を負う。(5)憲法裁判所は、開票結果の決定を以下に送達する。(a)国民協議会、(b)大統領、(c)総選挙委員会、(d)候補者、(e)候補者を題した政党または政党連合。」

国民代表議会・地方代表議会・地方議会選挙法(2008 年法律第 10 号)第 259 条

「(1)全国レベル選挙の得票結果決定に争いが生じた場合、選挙立候補者は、憲法裁判

所に対して、総選挙委員会による得票結果決定の取り消し請求を提起することができる。(2)候補者は、第 1 項に定める憲法裁判所に対する請求の提起を、総選挙委員会による全国レベルの得票結果決定の公表後 3×24 時間以内に行わなければならない。(3)総選挙委員会、州総選挙委員会、県/市総選挙委員会は、憲法裁判所の決定を実施する義務を負う。」

大統領罷免に関する権限(⑤)について、議会法（国民協議会・国民代表議会・地方代表議会・地方議会法、2009 年法律 27 号）は次のよう定めている：

第 4 条「国民協議会は以下の職務および権限を有する。(中略)(c)大統領または副大統領を任期途中で罷免する国民代表議会の動議について、憲法裁判所が、大統領または副大統領が、国家に対する背信行為、汚職、贈賄、そのほかの重大な犯罪、もしくは破廉恥な行為を行ったことが証明された、または、大統領・副大統領が、大統領または副大統領として要件を具備していないと証明されたと決定した後、その動議について決議する。(以下、省略)」

第 187 条「(2)186 条第 2 項に定める国民代表議会本会議は、大統領または副大統領が、国家に対する背信行為、汚職、贈賄、そのほかの重大な犯罪、もしくは破廉恥な行為を行った、または、大統領・副大統領が、大統領または副大統領として要件を具備していないとする特別委員会報告を受諾すること決定した場合、国民代表議会は憲法裁判所へ問責権に関する決定を送付する。」

第 188 条「憲法裁判所が、第 187 条第 2 項に定める国民代表議会の動議は立証されたと決定した場合、国民代表議会は、大統領または副大統領の罷免動議を国民協議会に提案するための本会議を招集する。」

〔注〕

- 1 住民はヨーロッパ系住民、原住民、東洋系外国人に分類され、異なった法体系に服していた。
- 2 治政令（日本軍令）1942 年第 1 号。
- 3 日本軍は、最高法院(Hooggerechtshof)、高等法院(Raad van Justitie)、地方法院(Landraad)、経済法院(Landgerecht)、県法院(Regentschapsgerecht)および郡法院(Districtsgerecht)からなる裁判制度に統一した (Soetandyo [1994: 184-185])。

- 4 「まず、1950 年代、裁判官は他の司法公務員と区別された特別の地位を求めた。その主たる要求は、下級裁判所の裁判官は検察官との権限の配分をめぐり、裁判官の優位を明らかにする制度、たとえば裁判官独自の職階制度にもとづく給与制度を求めるものであったが、最高裁は下級裁判事の要求を重要と見なさず十分な支持を与えなかった」(Lev [1965: 179-187])。
- 5 このようなスカルノの法に対する考え方は、1961 年の弁護士協会大会における演説での「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。…革命は予想不可能であり、革命は明日を拒否する」(Lev [1972: 261]) という発言に端的に現れている。
- 6 レヴは、これは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」であったとしている(Lev [1978: 50])。
- 7 レヴは、スハルト体制による法治国家の強調の理由として、スカルノと共産党のもとで抑圧されていた理性的思考の台頭（都市中間層、知識人、学生など）、体制の正当性への自信のなさのために公的な方と正義のシンボルに依存していること、政治の安定および経済の早急な回復の必要性などの要因を指摘している(Lev, 1972, p.271)。なお、インドネシアにおける中間層の成長と法的プロセスの発展の関係については Lev [1978: 40-41, 46-49] 参照。
- 8 国家人権委員会の調査に基づき検事総長が公訴を提起する重大な人権侵害（ジェノサイドおよび人道に対する罪）事件を管轄する。
- 9 汚職犯罪取締委員会が同裁判所への公訴権を有する。
- 10 漁業事業許可違反などを管轄する特別裁判所。
- 11 パプア州にあるそれぞれのアダット法共同体内における共同体成員間の民刑事事件を裁く裁判を指す。もし当事者がアダット法裁判所の決定に不服の場合、当該地域を管轄する地方裁判所に訴えを提起することができる。また、刑事事件で無罪判決を行う場合、地方裁判所長官の承認を必要とする。
- 12 1970 年法律第 14 号（1999 年法律第 35 号により改正）。
- 13 イスラム教徒の家族法に関する事件を管轄する。
- 14 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。
- 15 この点について、当時の法務法令大臣に任命された憲法学者のユスリル（Yusril Ihza Mahendra）は「法務法令省を法センター」とし、「法務法令省は、法令準備の役割を担い、今まで生じているような法令の重複をなくす」と述べ、また「…国家官房の役割を縮小し、国家官房担当国務相の管轄していた業務の一部は法務法令省に移管しうる」とした。(Kompas, 27 October, 1999, “Departemen Kumandang jadi ‘Law

Center”).

- 16 司法権基本法第 11 条 3 項は「「2 項 b 号の審査結果に基づく法令無効の宣言は、破棄審での審理、または、最高裁判所への直接の請求に基づき取り消されることができる」と定めているため、法律より下位の法令審査は下級審も行えると解釈できる。
- 17 1945 年憲法第 28 条「結社及び集会、並びに口頭及び書面による意見の公表などの自由は法律で定める」
- 18 1970 年法律第 14 号第 25 条「全ての裁判所は、要請があった場合、国家機関に対し法的問題について説明、意見及び助言を行うことができる」、一方、最高裁判所法第 37 条は「最高裁判所は他の上級国家機関に対して要請の有無にかかわらず法的問題について意見を与えることができる」と定める。上級国家機関に相当するのは憲法の定める国会、国民協議会、大統領、最高顧問会議及び会計検査院など。
- 19 *Tempo*, 22 May 1971, p.13.
- 20 1945 年憲法経過規定第 II 条は「既存の国家機関及び規則は、この憲法によって新たに設置するまでは、有効である」とし、植民地の法体系を独立インドネシアでも有効なものとしている、そしてそのあと 1945 年 10 月の政府規則第 2 号は「1945 年 8 月 17 日のインドネシア共和国建国の時点で存在していた全ての機関及び法令は、憲法に違反しない限り、憲法に従った新しいものに置き換えられるまで有効である」とし、旧法令は「憲法に違反しない限り」で有効であることを確認している。
- 21 1968 年国民法セミナーでの開会演説 (Subekti [1981: 21]に所収)。スベクティはこの演説を収めた本の別の部分で「非常の場合」を「非常に緊急な社会の利益が必要とする」場合と説明している(Subekti [1981: 13])。

スベクティはこのような意見は決して突飛なものではなく「我々の裁判官によって行われようとしていることは特定の規定に関してオランダでの判決によって長い間行われてきたことと、著しく異なる、またはそれを超えるものとはならないであろう」(Subekti [1981: 14])と述べ、さらにこの意見以前にインドネシアにおいてもこのような時代の変化とそぐわなくなった死んだ規定(女性の法的能力、売買における危険負担、売買契約の性格、抵当権など)の適用を排除し、その蓄積が実定法になってきた例を多く挙げている(Subekti [1980])。
- 22 たとえば、雑誌発禁処分に対して向こう判決を下したベンジャミン・マンクディアガ(Benjamin Mangkudiaga)判事は、1998 年 7 月 27 日のインタビューで「TEMPO 事件(後述)を担当した行政裁判所判事が「もし裁判官に勇気があるのならば、行政訴訟や刑事訴訟でも裁判官はある規定を排除できる」と回答した。この点について判事は、TEMPO 事件の判決についてはスベクティの著書を参考にしたと述べている。

引用文献

- Ginsburg, Tom [2010], "The Politics of Courts in Democratization" in James J. Heckman, Robert L. Nelson and Lee Cabatingan eds., *Global Perspective on the Rule of Law*, Routledge, pp. 175-191.
- Shapiro, Martin [2002], "Political Jurisprudence" in Martin Shapiro and Alec Stone Sweet eds. *On Law, Politics & Judicialization*, Oxford University Press, pp.19-54.
- Soetandyo Wignjosoebroto [1994], *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Lev, Daniel [1965], "The Politics of Judicial Development in Indonesia", *Comparative Studies in Society and History*, Vol.7, No.2, pp. 173-179.
- _____ [1972] "Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia," in Claire. Holt ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, pp. 246-318.
- _____ [1978] "Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian *Rechtsstaat*", *Law and Society Review*, Vol.13, No.1, pp. 37-71.
- Subekti, R. [1981] *Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Alumni.
- Gandasubrata, Purwoto S. [1997] "Menguji Perundang-undangan (Materiele Toesting) dengan: Legislative Review, Judicial Review, Judicial Controle dan Judicial Interpretation," *Varia Peradilan*, no.144, September, pp.155-156.

〔新聞雑誌記事〕

Kompas, 27 October, 1999, "Departemen Kumdang jadi 'Law Center'"

Tempo, 22 May 1971

〔ウェブサイト〕

憲法裁判所 <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id> (2012 年 3 月 13 日アクセス)