

特集：東アジア民主化諸国における移行期正義と法の比較

ポスト権威主義インドネシアにおける移行期正義：法制度とその限界

島田 弦

はじめに

現在、インドネシアにおける移行期正義の議論の中心は、「免責(impunity)」問題となっている。1998年5月まで30年以上にわたって続いたスハルト権威主義体制¹では、さまざまな人権侵害事件が起きたにもかかわらず、権威主義体制が終わった後も、その責任者達が処罰されていないことへの問題意識である。地方での分離主義組織と国軍との戦闘や、政治的反对者への暴力的弾圧といった重大な人権侵害での被害者救済、加害者の責任追及などの移行期正義は、政治的自由化とならぶ体制移行後の重要な課題となった。しかし、体制移行から20年以上が経過した現在、これらの試みはほとんど成果を生んでいない。それどころか、多くの人権侵害事件に責任があるとされた国軍司令官は有力な大統領候補となり、パプア（ニューギニア島西半部）では、インドネシアからの分離を要求する住民グループに対する人権侵害が頻発している。

移行期正義において人権侵害の責任を明らかにするという目的に関する法的モデルには、大きく分けて訴追(prosecution)と修復(restoration)の二種類のモデルがある。訴追モデルでは、過去の紛争における人権侵害の実行者個人の刑事責任を司法手続きによって追及・処罰することが目的となる。他方、修復モデルでは、過去の紛争において生じた社会的分断の修復と、社会の再統合が目的となる。訴追モデルでは、現実の紛争や制度的な人権侵害において、人権侵害実行者の特定や刑事手続きに必要な証拠や証人の確保が困難であることや、訴追の完了までに時間がかかるという問題がある。修復モデルは、厳密な刑事手続きを求めないことでそのような問題を回避できるが、修復・社会の再統合という目的のため、人権侵害実行者の責任が事実上問われず、免責されてしまうとの批判がある。また、和平や体制移行の状況によって、旧体制の政治的・軍事的エリートが影響力を残している場合、それらは訴追モデルに対する抵抗勢力となったり、修復モデルにおいて、真実追究を曖昧にしようとしたりする可能性がある。

ある社会・国において、どのような移行期正義の法モデルを選択するか、どのように組み合わせるかは、体制移行の態様と移行後の旧勢力の存続状況、新政府における利害関係、移行期正義の対象となる人権侵害等の性質（被害者、加害者、時期など）によって変わる。インドネシアでは、訴追モデルのための法的枠組みとして人権裁判所法が制定され、また、修復モデルのために真実和解委員会法が制定された。二つの法律制定の背景には、1998年以降のインドネシアにかかわる国内的・国際的な政治状況があり、また、それが法律の内容や実施過程にも反映されている。

インドネシアにおける移行期正義の評価については、それが権威主義体制から続く政治エリートに「乗っ取られた」とする議論が目立つ。スハルト権威主義体制下での政治活動家への弾圧問題に取り組んできた著名なNGO「失踪者・暴力犠牲者委員会」(KontraS)と移行期正義に取り組む国際NGO「移行期正義国際センター」(ICTJ)が2011年に出版したインドネシアの移行期正義に関する報告書では、体制移行後のインドネシアを、スハルト体制が終わった1998年から2000年までの「改革」の時期、2001年から2006年までの「妥協メカニズム」の時期、そして2007年以降の「かつて失脚した治安部隊隊員の政治舞台への復活」の時期に分けている(ICTJ and KontraS, 11-14)。またインドネシアにおけるさまざまな主体による移行期正義を論じたWahyuningroemは、インドネシアの移行期正義は、おおくのメカニズムや制度が作られたという点で「制度」としては一部成功したが、被害者に正義をもたらし民主主義を強化するという目的の達成には実質的に失敗したと評し、「国家による移行期正義の失敗は、スハルト『新体制』から、その後5人の大統領の指導下での新たな民主的体制への移行の性質に関係している」とする(Wahyuningroem, 2)。とくに修復モデルである真実和解委員会法については、市民社会組織や国家人権委員会が真実和解制度の法制化へイニシアチブを取ったにもかかわらず、結局、法律の内容はスハルト体制期に半反対派的(semi-oppositional)活動に関与していた新政治エリートと、政治的影響力を維持しようとするスハルト体制からのグループの利益に資する内容になったとする(Wahyuningroem, 96)。NGOや民主化運動グループは、真実和解法検討の初期段階では相談を受けたものの、法案の内容に失望し、法案への支持を撤回していた(Kimura, 79)。

以上のような、インドネシアにおける移行期正義の状況とその限界を法制度の側面から明らかにするため、本稿では、スハルト権威主義体制における人権侵害に対して、体制移行後にどのような法制度が設計され、それが実施され、またはされなかったのかを考察する。そのために、移行期正義の対象となる人権侵害事件の概要と特徴、制定された法令の内容、憲法裁判所による判決、法律の実施状況、について考察する。

1 インドネシアでの人権侵害と移行期正義の障害

(1) 主たる重大な人権侵害事件

まず、インドネシアにおける移行期正義の課題を検討するために、その移行期正義において取り組まれるべき、スハルト体制期の主な人権侵害事件について、まずその概要を以下にまとめておく。

a. 9月30日事件

共産党による「クーデター未遂」とされる事件と、それに続く共産党員・支持者に対する大規模な虐殺を伴う弾圧事件の総称である。インドネシア共産党の結成は中国共産党よりもすこし早く、1960年代は中国共産党をのぞけばアジア最大の党員規模(傘下団体を含む)を持っていた。しかし、反共的な国軍や、共産党が支援する小作農と対立する地方地主層を重要な支持基盤とするイスラーム勢力との敵対は深刻であった。1965年9月30日深夜から10月1日未明にかけて、革

命評議会を名乗るインドネシア陸軍青年将校等が、陸軍将軍 6 名を拉致・殺害する事件が発生した。指揮下の部隊を使い、革命評議会を迅速に鎮圧したスハルトは、この事件が共産党によるクーデターの試みだとして、掃討作戦を実行した。この過程で、ジャワ島・バリ島を中心に、党員・同調者とされたものが、国軍や住民によって虐殺された。死者数は30万人から500万人まで諸説ある。他に多くの者が政治犯として逮捕・流刑され、インドネシア共産党は消滅した。また、多くの旧共産党員が裁判を受けないまま長期に拘留され、その後も、身分証明書には「旧政治犯」の記号が付され、選挙権などの市民的権利の剥奪といった差別を受けてきた。

b. タンジュン・プリオク事件

ジャカルタ最大の産業港があるタンジュン・プリオク地区で、1984年9月、政府に批判的なイスラーム組織がモスクで集会を開いていたところ、軍が立ち入り中止させた。これに抗議するデモ隊へ軍が発砲し、約600人が殺害されたとされる事件である。ただし、政府は死者は8名だけと発表している(Burns, 63-64; Tapol Bulletin)。この事件のあと、インドネシアではイスラーム過激派グループによる華人系銀行に対する爆破テロが起きるなど、この時期のスハルト政権による政治的イスラーム抑圧政策を象徴する事件である。タンジュン・プリオクでの事件については、スハルトに批判的な退役将軍やスハルト体制初期の大臣などのグループが、政府発表に疑問を呈する「白書Lembaran Putih」と題する文書に署名・発表したため、国家原則パンチャシラに反する転覆活動を行ったとして有罪となった。

c. ランプン（タランサリ）事件

これも急進的なイスラームに対する人権侵害事件である。1989年2月7日、スマトラ島南部ランプン州タランサリ村にあるイスラーム寄宿学校（そこで、女性・子どもを含む信者グループ数百名が起居していた）を国軍部隊が襲撃し、130名が死亡した（その他、強制退去、拘束、暴行を受けた者が数百名）。現在まで十分な調査は進んでいない(KontraS)。

d. 東ティモール

東ティモールにおける人権侵害は、二つに分けられる。一つは1975年のインドネシアによる侵攻とその後の軍事占領で生じた人権侵害であり、もう一つは1999年の独立に関する住民投票後に発生した国軍が支援する親インドネシア派民兵部隊による破壊活動である。ポルトガル政府は、1974年の民主化（カーネーション革命）後、すべての植民地の独立付与を宣言し、東ティモールでも即時独立を主張する東ティモール独立革命戦線が主導権を握り、1975年11月28日に独立を宣言した。

しかし、インドネシアがその直後に軍事侵攻し、東ティモール全域を支配、1976年には27番目の州として併合を宣言した。この侵攻とその後の陸上作戦、さらに国軍による統治の過程で住民の殺害や暴行、強制移住²など多くの人権侵害事件が発生した³。また、1977年から1979年にかけて、30万人が国軍の管理する収容キャンプへ強制的に移住させられ、10万人が飢餓や疫病で死亡したとされる(Robinson, 95-96)。軍事占領下では外国人の立入りが厳重に管理されていたが、

1991年に国軍に殺害された青年の葬送デモに軍が発砲し多数の死者を出したディリ事件は、たまたまテレビカメラで撮影され、国際社会のインドネシアによる人権侵害への批判を招いた。

ハビビ第3代大統領は、1999年8月30日に東ティモールの地位に関する住民投票を実施し、80%近くがインドネシア内での自治ではなくインドネシアからの独立を選択した。しかし、投票結果発表とほぼ同時にインドネシア国軍の支援する民兵による東ティモール全域での破壊活動が始まった。この破壊活動では、人口約80万人に対して、40万人が避難または強制移動を受け、うち25万人は国境を越えた西ティモールへ強制的に移動させられた(Robinson, 99)⁴。

e. アチェ州及びパプア州（イリアンジャヤ州）での分離主義運動に対する人権侵害

スマトラ島北端アチェ州と、インドネシア東部のパプア州（イリアンジャヤ州）⁵では、インドネシアからの分離を求める運動があって、それに対する国軍の攻撃が、住民への深刻な人権侵害を起こしてきた。

アチェ州では、1976年から始まる分離独立運動「自由アチェ運動」と国軍との戦闘過程で生じた、住民などへの国軍による一連の人権侵害がある。紛争は1990年代に特に激化し、政府はアチェを「軍事作戦地域」（Daerah Operasi Militer）に指定し、激しい攻撃を加えた。スハルト体制後の2002年1月、NGO「アンリ・デュナン・センター」の仲介で戦闘停止合意が結ばれたが、結局2003年には戦闘が再開した⁶。2004年12月、自由アチェ運動の拠点が津波災害で大きな被害を受けたことから、和平交渉が再開され、元フィンランド首相の仲介でヘルシンキ和平合意書が締結された。

パプアでは、1969年のインドネシアへの帰属決定を不満とする住民グループが「自由パプア組織」としてインドネシア国軍と衝突を繰り返した。また、政府から資源採掘権を得た企業が関与する反対派住民への人権侵害も度々報告されている。現在でも、国軍は反対派住民の逮捕、殺害を行っているほか、パプア「国旗」掲揚や「国歌」演奏も弾圧しており、体制移行後のインドネシアでは最も深刻な人権侵害の現場となっている。

f. スハルト体制末期の人権侵害

1997年のアジア通貨危機から1998年5月のスハルト大統領辞職前後までの政治危機を受け、民主化運動に対するさまざまな人権侵害が発生した。その一つは、活動家強制失踪事件である。1997年から1998年、学生活動家など22名が誘拐され、うち13名が現在まで行方不明である。陸軍特殊部隊が実行したとされ、軍事法廷で士官12名が懲役1年から22ヶ月の有罪判決を受けているが⁷、スハルト大統領の娘婿・プラボウォPrabowo Subianto（2019年大統領選挙に立候補し落選）を含め司令官クラスは処罰を受けていない。

スマンギ事件と呼ばれるデモ隊への国軍による発砲も多くの犠牲者を生んだ。1998年11月、スハルト大統領辞任を受けて、当時副大統領であったハビビを大統領に任命する国民協議会特別会に反対する学生デモ隊と治安部隊が議事堂近くのスマンギ交差点で衝突し、治安部隊側6名を含む17名が死亡した。

これらの事件で共通するのは、国軍が重大な人権侵害の直接的または間接的な実行者だったことである。他の多くの紛争後国・体制移行国と同様に、インドネシアでも、体制移行後も政治的プレゼンスを維持する国軍に対して、十分な責任追及が行われず、「免責の文化」(culture of impunity)が生じてしまっている。例えば、タンジュン・プリオク事件当時の陸軍ジャカルタ管区司令官であり、元副大統領でもあるストリスノ(Tri Soetrisno)は、刑事訴追を受けず、地元住民との間でIslah憲章 (Islahはアラビア語で和解の意味) という文書に署名し、事件は赦しと和解がされたと主張している (Muluk, 108)。また、東ティモール住民投票後の破壊活動時に国防大臣兼陸軍司令官であったウィラントや、スハルト体制末期の活動家強制失踪事件で特殊部隊を指揮したプラボウォは、イスラーム保守派の支持を得て大統領選挙の有力候補となっている⁹。

スハルト大統領辞任直後は、議会における国軍議席の廃止など国軍の政治的影響力縮小が目指された。しかし、メガワティ大統領が国軍の支持を得て第五代大統領に就任して以降、国軍の政治的影響力は強まり、現在まで続いている。そのため、過去の人権侵害での国軍の責任を問うことは、大きな政治的リスクが伴う。

もう一つの移行期正義の重要な障害は、インドネシア共産党の取り扱いである。インドネシア史上最悪の人権侵害は1965年9月30日事件後に発生したインドネシア共産党・参加団体のメンバーの虐殺や長期拘留である。しかし、政治的影響力を維持する国軍や、民主化後に勢力を伸ばすイスラーム政治勢力は旧共産党員の名誉回復に強く反対している。また、インドネシア社会の共産党への嫌悪感も根強いものがある。

2003年の憲法裁判所判決 (2003年判決11号～17号) では、旧共産党員の被選挙権を認めなかった選挙法 (2003年12号) を憲法違反とした。他方で、スハルト体制期に結社の自由を制限するために制定された社会組織法は、体制移行後の改正 (2013年および2017年) を経ても引き続きマルス=レーニン主義に基づく社会組織を、国是「パンチャシラ」に反するとして禁止する。したがって、共産党の復権や回復を含意するような移行期正義は、実現が困難である。

2 訴追モデルの法制度：人権裁判所法

(1)人権裁判所法制定の背景

訴追モデルの法制定は、1999年に発生した東ティモール住民投票後の組織的な破壊活動の責任者処罰を求める1999年国連安保理決議1264号に基づく。同決議は「東ティモールにおいて組織的、広汎かつ目に余る国際人道法および国際人権法の違反が行われていることを示唆する報告に憂慮し、ならびにそのような違反を行った者が個人責任を負うべきことを強調し」「東ティモールにおける現在の状況は、平和と安全に対する脅威を構成すると決定し」「東ティモールにおけるすべての違反行為を非難し、その即時停止およびそのような行為に責任を負う者の訴追を要求する」とした。この決議を受け、当時のハビビ大統領はまず、国家人権委員会内に調査委員会(KPPHAM)を設置するとともに、1999年法律代行政令1号¹⁰で人権裁判所設置を定めた。法律代行政令の公定注釈¹¹でも、立法理由として「なかでも東ティモール領域で発生した人権侵害であると疑われる問題解決のための差し迫った状況」をあげている。人権裁判所は、1948年ジェノサイド条約に

定めるジェノサイド罪、超法規的殺人、強制失踪、奴隷化及び制度的な差別、ならびに1984年拷問等禁止条約に定める行為（第4条および第4条注釈）をインドネシア国内に設置する特別裁判所として裁判することを目的とする。訴追手続きについても、国家人権委員会を捜査権者とし、検事総長が公訴権を有し、特任（アドホック）裁判官を含めた特別法廷で裁判をおこなう特別な手続きを定めた。

しかし、この人権裁判所に関する法律代行政令は、公布直後の議会で承認を得られず失効した。そのため、ハビビ大統領に代わったワヒド大統領は、新たに人権裁判所法を議会に提出し、可決された（2000年法律26号）。議会が法律代行政令に反対した理由は、深刻な人権侵害の罪について十分なりストとなっていないこと、また法律代行政令は手続規定が不十分であり、特に憲法28I条1項に定める「遡及効を有する法に基づき訴追されない権利」（不遡及原則）¹²へ反しないような規定となっていないことであった(Wahyuningroem, 69)。

そこで、新たに制定された人権裁判所法は、過去に発生した人権侵害については、常設の人権裁判所ではなく、議会の提案により大統領決定で個別に設置するアドホック人権裁判所で裁判するものとし、また裁判の対象になる重大な人権侵害は、国際刑事裁判所規程（ICC規程）に定めるジェノサイド罪と人道に対する罪とした（7条、8条、9条）¹³。

(2)人権裁判所法の内容

①管轄する事件

人権裁判所は重大な人権侵害事件を裁判する権限を持つ（第4条）¹⁴。ここでいう重大な人権侵害事件とは「ジェノサイドの罪（集団殺害犯罪）」と「人道に対する罪」である（第7条）。ジェノサイド罪と人道に対する罪の詳細は第8条および9条に定めているが¹⁵、第7条注釈は、ICC規程（第6条および第7条）の定めるものと同一体であるとする。ただし、ICC規程にある戦争犯罪および侵略犯罪については事項管轄に含めていない。

②特別な訴追手続

人権裁判所の特徴の一つは、通常の刑事犯罪と異なる手続きを定めている点である。初期証拠を収集する捜査は国家人権委員会（通常犯罪であれば、警察官が行う）が行い、その初期証拠に基づき、検事総長が取り調べ（通常犯罪では警察官または指定された公務員が行う）、および人権裁判所への公訴を行う（通常犯罪であれば、検察官が行う）という手続きである¹⁶。

具体的には次のようになっている¹⁷。まず、手続きの端緒となる捜査は国家人権委員会が開始する（第18条）¹⁸。国家人権委員会は、重大な人権侵害が発生したとする十分な初期証拠を得たと考える場合、その結論を取調官としての検事総長に送付する（第20条1項）。ただし、検事総長は、国家人権委員会の捜査結果が不十分であると考えた場合、捜査結果を受領してから30日以内に補充の指示をつけて国家人権委員会に差し戻し、国家人権委員会は補充捜査を行う（第20条3項）。ここで言う「十分な初期証拠」とは「初期証拠に基づき、その行為または状況から、ある者が重大な人権侵害の実行者として嫌疑を受けるのが妥当とする犯罪の存在を疑わせる初期証拠」である（第20条1項注釈）。

上述のように一般犯罪では捜査に引き続いて警察官の権限にあたる取調べは、重大な人権侵害事件については検事総長が行うが、他方で検事総長は市民から通報または苦情を受けることはできない（第21条1項、2項）。また、検事総長は、取調官の職務を行わせるため、人権分野に関する知識および関心を有する政府または市民の有識者を特任取調官に任命できる（第21条5項）。

取調には期限があり、検事総長は最長240日以内（90日を超える場合は、人権裁判所所長の許可が必要。第22条1～3項）に取調を終えない場合、取調停止命令を発しなければならないが、取調の再開には新たな理由および証拠が必要となる（22条5項）。ただし、人権侵害の被害者またはその家族が取調停止に異議のある場合、被害者本人または家族は、人権裁判所所長に対して予審を請求できる（22条6項）。

公訴は検事総長または検事総長の指名する人権問題に知識と関心を持つ政府、または市民の有識者となる特任公訴官が行う（第23条）。起訴は、取調が完了し、成果が検事総長に提出されてから70日以内になされる（24条）。

取調および公訴の進展に関して、国家人権委員会は随時、書面での説明を検事総長に求めることができる（第25条）。

裁判は裁判官5人の合議体で行い、2名は人権裁判所の専任判事、3名は特任判事とする。特任判事は任期5年（一回限り更新可）で、最高裁長官の提案に基づき大統領が任命及び罷免する（第29条）。裁判は180日以内に判決されなければならない（31条）。判決に対して控訴審、破棄審を求めることができ、その場合も専任裁判官2名、特任裁判官3名の合議体で行う。各審級は90日以内に判決しなければならない（32条、33条）。

人権裁判所法は、証人の保護（34条）及び被害者への補償（35条）も定める。証人の保護及び被害者への補償の細則は、政令で定める。

重大な人権侵害の罪に対する量刑は、ジェノサイド罪については死刑、終身刑または10年以上25年以下の懲役（第36条）、人道に対する罪については、罪の類型に応じて死刑、終身刑、5年から20年の懲役となっている（第37条～第40条）。死刑または終身刑となるのは、殺人、絶滅させる行為、住民の追放・強制移住、拘禁その他の身体的な自由の著しい剥奪、アパルトヘイトの罪である。未遂、共謀、幫助の場合でも同じ量刑である（42条）。また、軍司令官（事実上の司令官として行為した者を含む）の部下の行為に対する刑事責任も定めている（第42条）。

③人権裁判所とアドホック人権裁判所の区別

1999年法律代行政令1号から大きく変わった点は、不遑及原則の例外として、法律制定前におきた人権侵害についてはアドホック人権裁判所の設置を定めたことである。アドホック裁判所は、特定の事件¹⁹について議会が設置を提案し、大統領決定で設置する（43条）。アドホック裁判所でのそれ以外の手続きは、常設の人権裁判所の手続きと同じである（44条）。

④真実和解委員会について

そのほか、人権裁判所法は法律施行以前に発生した人権侵害について、別の法律で真実和解委員会によって解決される可能性を閉ざすものではない、とも定める（第48条）。真実和解委員会は次章で考察する。

(3)人権裁判所法についての憲法裁判所判決

アドホック人権裁判所では、後述のように起訴件数も有罪件数も少なかったが、その中で有罪とされた者が、憲法裁判所に同法の合憲性に関する司法審査を申し立てた。憲法裁判所は、法律の違憲無効を求めるいずれの司法審査請求も認容せず、人権裁判所法は憲法に違反しないとした。

法の遡及適用の合憲性について（2004年憲法裁判所司法審査判決第65号²⁰）

原告は、1999年の破壊活動がおきた際の東ティモール州知事であり、アドホック人権裁判所で懲役3年の有罪判決を受けていた（一審、控訴審有罪、最高裁上告棄却²¹）。

原告は、人権裁判所法は遡及的に刑事訴追を行うことを認めており（第43条1項）、これは遡及的な法によって処罰されない憲法上の権利（憲法281条1項）などに違反すると主張した。

この訴えに対し、憲法裁判所は、趣旨として不遡及原則への権利は絶対的な権利ではないとして、原告の請求を棄却し、同規定は憲法に反しないと判決した。

判決によれば、アドホック人権裁判所において、人権裁判所法の定める重大な人権侵害に関する規定が遡及的に適用されるのは事実だが、それが一概に憲法281条に違反するかは個別に判断される必要がある。そして、憲法281条2項²²に照らせば不遡及原則への権利は絶対的な権利ではなく、限定的な、とりわけ特別な犯罪に対する遡及的法の適用は正当化されうる。その基準は、第一に、当該法律によって保護される公共的利益の大きさ、第二に、遡及的適用によって侵害される権利の量および性質が、侵害される公共的利益より小さいことである。

その上で、判決は、遡及的な法の適用は例外的なものであり、そのため、アドホック人権裁判所の設置には議会の提案と大統領決定が必要とする明確な制限を課しているとする。議会が、インドネシア国民の代表としてアドホック裁判所設置を求めることができるという規定は、すなわち、国民が重大な人権侵害の有無を基本的に決める権利を有していることを意味しており、移行期正義のメカニズムは、多少の差はあれ、必ず不遡及原則の排除という要素を含んでいると判示した。

議会が司法過程（アドホック裁判所設置の提案）に関与することの合憲性について（2007年憲法裁判所司法審査判決第18号²³）

原告は、やはりアドホック人権裁判所で起訴された、東ティモール民兵副司令官である。原告は、アドホック人権裁判所の設置について、立法機関・政治的機関である議会が、刑事司法制度に介入する権限を有しないにもかかわらず、アドホック人権裁判所の設置を提案するという規定があり、これは議会が東ティモールにおける人権侵害の有無について事前に何らかの判断を行うことを意味し、憲法の定める司法の独立に違反すると主張した。

これに対して、憲法裁判所は、国民を代表する機関である議会が、特定の時間・場所に限定した重大な人権侵害に関するアドホック人権裁判所設置の要否を定めることは妥当であるとした。また、議会はその判断において有権的機関の捜査・取調べ結果に留意するため、恣意的な決定とならないとし、違憲の訴えを退けた。

**国家人権委員会の捜査を「不十分」として検事総長が差し戻すことの合憲性について
(2015年憲法裁判所司法審査判決75号²⁴)**

この訴えは、前の二件の訴えと異なり人権侵害被害者家族（活動家強制失踪事件と、1998年5月のジャカルタ暴動²⁵）によるものである。原告は、捜査官として初期証拠収集のための捜査を行う国家人権委員会の報告書を、公訴官となる検事総長が不十分として繰り返し差し戻す状況について、そのような差し戻しを認める人権裁判所法の規定は、憲法の保障する法的安定性への権利に違反するため無効であると主張した。

判決は、検事総長が捜査報告書を差し戻すのは、明確に定められた重大な人権侵害の要件に不十分である場合であるから、法的安定性を損なう曖昧さはないとした。その上で、捜査官である国家人権委員会と取調官かつ公訴官である検事総長との間に重大な人権侵害事件の初期証拠に関する意見の相違があったとしても、それは法適用の問題にすぎないとした。加えて、たしかに、意見が生じた場合について法律上の規定が不明確であることは、立法者による見直しを必要とするが、それも司法機関である憲法裁判所の権限外とした。そして、原告が法的救済を受けられないのは、法律の違憲性によるものではないと判決した。

(4) 人権裁判所への訴追と判決の状況

人権裁判所法に基づく、過去の重大な人権侵害を裁判するアドホック人権裁判所は、結局、東ティモールにおける1999年住民投票後の破壊活動と、タンジュン・プリオク事件について設置されることになった。東ティモールについて、国家人権委員会は捜査報告書において22名の被疑者を検事総長に報告したが、検事総長はうち18名だけを起訴した²⁶。そして、第一審で有罪となったのは6名（元東ティモール州知事、ディリ管区軍司令官、民兵部隊司令官、東ティモールを管区とする地方軍管区司令官、東ティモール州軍管区司令官、ディリ警察署長）であった(Cohen, 66-69)。控訴審では、このうち文民である元東ティモール州知事と民兵司令官だけが有罪となり（二人は前述のように、憲法裁判所に人権裁判所法の違憲無効を申立てている）、軍人はすべて無罪判決を受けた²⁷。元知事は、最高裁で有罪判決を受けたが、それに対して再審請求を行い最終的に無罪、また、民兵指揮官は最高裁で懲役10年の判決を受け服役中、2008年に再審無罪判決を受けて釈放となっている(Chammak, 197)。

裁判所の審理も問題の多いものであった。東ティモール住民投票後の人権侵害に関するアドホック人権裁判所の審理では、傍聴席に国軍隊員が詰めかけ、裁判官や証人へ心理的な圧迫を加えたことが報告されている(Cohen, 56)。また、特任判事として任命された専門家も、国際人権法・刑事法の専門家はわずかであり、適切な法適用がなされなかったとされる(Cohen, 21-22)。

他方、2003年9月に審理が始まったタンジュン・プリオク事件アドホック人権裁判所には軍人14名が起訴されたが、第一審で12名が無罪判決、そして残り2名も控訴審で無罪判決を受けた(Sulistiyanto, 88)。

このように、アドホック人権裁判所における司法的アプローチは、軍人については全員無罪、そして有罪確定判決を受けた民間人についても、最後は再審で確定判決が取り消されるという結果になった。

3 修復モデルの法制度：真実和解委員会法

(1) 真実和解委員会法制定の背景

修復モデルである真実和解委員会の設置は、国民協議会決議（2000年国民協議会決議第5号）に基づく。訴追モデルである人権裁判所法が、東ティモールにおける組織的破壊行為、さらにインドネシア軍が事実上指揮していた民兵による国連職員殺害という事件がおきたことで、国際的な圧力を受けて設置されたのに対し、真実和解委員会はインドネシア国内からのイニシアチブによるものである。

2000年国民協議会決議第5号の表題は「国民の統一及び統合の強化」である。その前文は、決議の理由として「インドネシア民族の道のりは、不公正、人権侵害、脆弱な法の執行、ならびに汚職・癒着および縁故主義の習慣の結果として、さまざまな垂直的および水平的紛争を経験してきた」（前文c号）とし、またグローバル化の影響が統一国家としてのインドネシアの一体性を危うくしうるとして（前文d号）、そのため「統一国家としてのインドネシア共和国の強靱さのために社会、民族及び国家を統一する努力においてインドネシア民族の多様性を尊重する全国民の自覚とコミットメントが必要である」とする（前文e号）。

このような国内の不安定化へ対応する手段の一つとして、国民協議会決議は次のように真実和解委員会の設置を定めている：「裁判外機関として国家真実和解委員会を設置し、その構成員および条件は法律で定める。本委員会は、有効な法規定および法令にしたがって、過去の権力濫用および人権侵害を陳述させることで真実を実行し、ならびに、国民としての共通利益の観点において和解を行うことを職務とする。真実を述べたあとの措置は、誤りを認めること、赦しを求めること、赦しを与えること、和解、法の執行、恩赦、回復または、社会の正義感情へ十分に配慮しながら族の統合および統一を実現するのに役立つその他の手段があり得る。」

2000年に国民協議会が真実和解委員会設置を決議したにもかかわらず、議会が真実和解委員会法を制定したのは、2004年になってからであった（2004年法律第2号）。結果として、真実和解委員会法の内容は、真実の解明よりも、人権侵害実行者への恩赦も含めた「和解」に重点をおくものとなった。2000年の段階では、ワヒド第4代大統領（1999～2000年）の政権下で、国民協議会決定にも反映されているようにスハルト体制期の負の遺産を清算することが重要な政治課題となっていた。ワヒド大統領は、保守派（伝統派）イスラーム組織ナフダトゥル・ウラマーの指導者であり、穏健ではあるが権威主義への批判、宗教的寛容についても発言していた。また、民主化・人権活動家との交流もあった(Wahyuningroem, 103)。しかし、2000年にワヒド大統領が議会と対立するいわゆる「憲法危機」が発生し、2001年7月に国民協議会で弾劾が成立し罷免されると、副大統領であったメガワティが国軍の支持も受けて第5代大統領になる。メガワティ政権下では、アチェ州の紛争は、いったん停戦が合意されたものの再燃・激化している。さらに2004年には退役軍人であるユドヨノが初めての大統領直接選挙の結果、第6代大統領に就任した。このように、インドネシアの政治状況は、2000年から2004年の間に大きく変化しており、特に人権侵害の主たる実行者であった国軍の責任追及が困難になっていた。

(2) 真実和解委員会法の内容

制定まで時間がかかり、政治環境の変化を大きく受けた真実和解委員会法であるが、後述のように結局、憲法裁判所で違憲無効判決を受け、委員会成立に至っていない。ここでは、真実和解委員会による移行期正義がどのように想定されていたかを考察するために、法律の概要を検討する。

真実和解委員会法は、その前文において「人権裁判所に関する法律2000年26号施行以前に発生した重大な人権侵害は、真実を述べ、正義を実現し、及び、人権を尊重する文化を創ることで国民的な和解と統一を達成するために、再調査されなくてはなら」ず、また「真実の陳述は、賠償、補償、または回復措置を受けるために、犠牲者またはその相続人である家族の利益のためでもある」と定めている。ここですでに明らかなように、この法律の主眼は、真実陳述を前提とした、被害者に対する金銭的補償であり、真実の追究という点は後景に退いている。

① 手続

真実和解委員会における手続もこのような考え方を反映している。真実和解委員会法の定める手続の概要は、まず、真実和解委員会による過去の重大な人権侵害の指定、人権侵害実行者による真実および悔悟の陳述・謝罪・賠償、被害者による赦しと和解があった場合に、政府は人権侵害実行者への恩赦を付与し、恩赦の付与を条件として政府が被害者へ賠償、補償、回復措置（以下、補償等）を行う、というものである。

② 委員の構成及び選出

真実和解委員会は21名の委員から構成する（第38条）。委員は、市民（市民個人、市民グループおよび社会組織）からの推薦に基づく名簿から選出する（第31条）。委員は、人権分野の有識者であり、他方で国軍・警察隊員であってはならず、また、委員として選任された場合は、所属する政党、社会組織またはNGOから離脱する（第32条1項）。委員の選任については、地理的、民族的、宗教的および専門分野のバランスに配慮する（第32条2項）。

31条に定める推薦名簿からの委員の選出は、まず、大統領が選考委員会を設置し（第33条）、その選考委員会が42名の候補者ショートリストを作成し、そこから大統領が21名を選び、議会へ提出して承認を得る（第34条）。議会は、21名について承認しない者がいる場合には、理由をつけてその旨を大統領に回答し、大統領は承認されない候補者と同数の別の候補者を議会へ再度提出する（第35条）。

真実和解委員会には、真実和解プロセスに対応して、調査説明小委員会（重大な人権侵害についての調査を行う）、補償等小委員会（補償等についての法的判断を行う）、恩赦検討小委員会（大領への恩赦提案に関する法的判断を行う）の三つの小委員会が設置される（第17条～23条）。

真実和解委員会は、人権侵害の被害者等から重大な人権侵害に対する申し立てあるいは通報と、補償等の請求あった場合には、補償等の付与について決定することができ（第24条および25条）、また加害者への恩赦付与について大統領へ答申できる（第25条および26条）。

ただし、問題は補償と恩赦に関する条件である。この点について、同法第27条は「（補償等小委員会が行う）第19条に定める補償および回復は、恩赦申請が承認された場合に付与されることができる」と定める。まず、被害者と加害者との間で赦しと和解があり、真実の陳述のあることが加害者への恩赦の条件であることを28条は、次のように定める：

(1) 人権裁判所に関する2000年法律26号の施行前に起きた重大な人権侵害の実行者と被害者間で、相互に赦しおよび和解に達した場合、委員会は恩赦付与について大統領へ勧告を行うことができる。

(2) 第1項の定めるような相互の赦しおよび和解に達するためには、すでに行われた重大な人権侵害事件が起きたことについての真実の陳述も行われなければならない。

その上で、赦し、和解、および真実陳述が行われない場合、恩赦も行われず、したがって被害者は補償等を受けることができない。この点、29条は次のように定めている：

(1) 実行者と被害者が相互に赦した場合、委員会は恩赦検討の勧告を決定しなければならない。

(2) 実行者が誤りを認め、事実の真実性を認め、その行為について悔悟の念を表明し、そして、被害者またはその相続人である家族に対し謝罪する意思があるにも関わらず、被害者またはその相続人である家族が赦しを与える意思のない場合、委員会は、独自にかつ客観的に恩赦勧告の付与を決定する。

(3) 実行者が、真実およびその誤りを認める意思がなく、また、その行為について悔悟する意思のない場合、その重大な人権侵害の実行者は、恩赦を受ける権利を喪失し、アドホック人権裁判所へ移される。

また、同法44条は「委員会で陳述され、解決された重大な人権侵害は、アドホック人権裁判所へ移されることはできない」と定める。このように、被害者が補償等を受けるためには、加害者への赦しを条件とする恩赦付与が必要となる上に、一度、委員会での解決がなされてしまえば、訴追が不可能となっている。

(3) 真実和解委員会法についての憲法裁判所判決

真実和解委員会法は、国民協議会決定から立法まで非常に時間がかかっただけでなく、結局、上記のような言わば、人権侵害に対する刑事免責(impunity)を優先するような規定となった。また、法律制定時のユドヨノ政権は、同法の施行についても熱心ではなく、委員を選出するための選考委員会の設置はようやく、翌2005年になってからであった。法律の内容及び施行の遅さから、被害者救済のために真実和解委員会が必要であると考えていた社会組織から多くの批判が出され、憲法裁判所へ同法の違憲無効を審査する請求が提起された。(Wahyuningroem, 97)

それが、実行者への恩赦を被害者の法的救済の条件とすることの合憲性についての司法審査請求であり、憲法裁判所は次のように判決した(2006年憲法裁判所司法審査判決第6号)²⁸。

原告は、真実和解委員会法第27条が、補償等を受ける被害者の権利を事件の実質的内容ではなく、実行者の謝罪の有無および恩赦の有無に依存させていることについて、それが法の下での平等な保護を定める憲法規定(第27条1項、第28D条1項、第28I条2項)に反すると主張した。

憲法裁判所は、次のように原告の主張を認容し、真実和解委員会法を違憲無効とした。まず、人権侵害実行者の刑事責任について、法律は個人の刑事責任として実行者個人を判断するが、過去の人権侵害で実行者、被害者、証人を容易に発見することができないため、個人刑事責任のアプローチでは、実行者と被害者の和解はほとんど不可能である。そのため、真実和解委員会は有用であり、真実和解委員会での解決が、被害者の裁判を受ける権利を侵害するとはいえない(オ

ルタナティブな解決を実行するメカニズムとして正当である)。

しかし、原告の指摘する真実和解委員会における謝罪、恩赦および補償等の規定は問題があると、判決は説明する。つまり、真実和解委員会は、補償等を決定する権限を持つが、その決定は、恩赦請求が大統領に却下された場合に拘束力を持たないので、委員会の権限は不確定なものである。また、真実和解委員会法第28条1項は、委員会が恩赦を大統領に勧告できるとするのに対し、第29条1項は恩赦勧告を委員会が決定しなければならないと定めるのは、規定が矛盾している。

また、憲法裁判所は原告が主張していない点についても言及している。まず、実行者が真実の陳述や謝罪を拒否した場合、恩赦の利益を失い、アドホック人権裁判所に移送されると定めるが、これはアドホック人権裁判所設置には議会決議が必要と定める人権裁判所法と抵触する場合がある。さらに、被害者が実行者に赦しを与えない場合、実行者の証言をもとに司法官へ事件を通報できることは、自己に不利益な供述を強制されないという原則に反する場合がある。

以上のことから、憲法裁判所は、法律は規定の内容および実行可能性において不確実性があり、法的安定性への保障を欠くのであり、法律全体が憲法に違反すると判決した。

しかし、判決は司法審査を請求した市民社会組織からも驚きをもって受け止められた。人権法律分野の市民社会組織からなる原告は、真実和解委員会法が「免責」の根拠とされう内容となったことや、法律の実行に熱心でない政府の態度を批判する目的で憲法裁判所に同法の司法審査を申し立てた。そのため、原告側としては真実和解委員会法が真実究明の役割を果たすように、いくつかの条文が無効とされる（部分違憲・条件付き違憲）の判決を期待した。この憲法裁判所判決の政治的意図に関する十分な根拠はないが、移行期正義を訴えてきた側は、この判決が、被害者救済と民主主義の強化を目指す移行期正義の目標に対しては、大きな後退であると捉えた(Kimura, 79; ICTJ and KontraS, 3; Wahyuningroem, 97)。新たな法案提出の動きはあるが、議会提出には至っていない。

おわりに

これまで論じてきたように、インドネシアでは、国際社会からの圧力や、スハルト権威主義体制への批判という政治状況を受けて、移行期正義の法令および制度は整えられた。しかし、それはほとんど実行されず、深刻な人権侵害の主たる実行者である国軍の法的責任追及は、体制移行後も、国軍が政治的プレゼンスを維持したため、まったく不完全なものに終わった。つまり、アドホック人権裁判所は、国軍からの圧力やそれを背景とした政府・裁判所の意思の欠如により、刑事責任追及の機能を果たせなかった。また、真実和解委員会法は、「真実」よりも「和解」が優先された上に、結局、実施前に無効となる結末を迎えた。

そして、インドネシアの移行期正義では、最悪の人権侵害事件である共産党員虐殺を避けることができないはずであるが、2000年代半ば以降、インドネシアでは改革当初に見られたイデオロギー的寛容や、旧共産党員の社会復帰・名誉回復の機運は完全に失われている。それを象徴的に示すのが、2017年の社会組織法改正²⁹であり、同法は、内務大臣が「パンチャシラに反する教義または思想を信奉、促進および宣伝する」(59条4項a号) 大衆組織を解散させられると定め、同

条注釈は「パンチャシラに反する教義および思想」として「無神論、共産主義またはマルクス・レーニン主義、またはパンチャシラおよび1945年憲法に取って代わるまたは変更することを目的とするその他の思想」をあげる。このように、インドネシアでは訴追モデル・修復モデルのいずれの法律においても、同国の移行期正義にもっとも核心的な部分が、政治的・社会的な理由から実現されない結果に終わった。

引用文献

- Aspinall, Edward, and Harold A. Crouch. 2003. *The Aceh Peace Process: Why It failed*. The EastWest Center Washington.
- Burns, Peter. 1989. The Post Priok Trials. *Indonesia*, vol.47.
- Chammak, Mark. 2009. The Indonesian Human Rights Court. In Andrew Harding and Penelope Nicholson eds., *New Courts in Asia*, Routledge, pp.178-205.
- Cohen, David. 2003. *Intended to Fail: The Trials before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta*. Occasional paper series, International Center for Transitional Justice.
- ICTJ and KontraS. 2011. *Derailed: Transitional Justice in Indonesia since the Fall of Soeharto*. <https://www.ictj.org/publication/derailed-transitional-justice-indonesia-fall-soeharto-report>
- Kimura Ehito. 2015. The Struggle for Justice and Reconciliation in Post-Soeharto Indonesia. *Southeast Asian Studies*, vol.4 no.1.
- KontraS. year n/a. Kisah Tragis yang Dilupakan: Talangsari '89. <https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/kroniktalangsari.pdf>
- Muluk, Hamdi. 2009. Memory for Sale: How Groups “Distort” Their Collective Memory for Reconciliation Purposes and Building Peace. In C.J. Montiel, N.M. Noor eds., *Peace Psychology in Asia*. Springer. pp.105-122.
- Robinson, Geoffrey. 2008. People Power: A Comparative History of Forced Displacement in East Timor. In Eva-Lotta E. Hedman ed. *Conflict, Violence, and Displacement in Indonesia*. Cornell Southeast Asia Program Publications. pp.87-118.
- Sulistiyanto, Priyambudi. 2007. Politics of Justice and Reconciliation in Post-Suharto Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*. vol.37 no.1.
- Tapol Bulletin. 2005. Tanjung Priok Acquittals a Travesty. no.180. <https://www.tapol.org/bulletin/180-october-2005>
- Wahyuningroem, Sri Lestari. 2020. *Transitional Justice from State to Civil Society: Democratization in Indonesia*. Routledge.
- 島田弦. 2022. 「インドネシア共和国」鮎京正訓・四本健二・浅野宜之編『新版アジア憲法集』明石書店
- 古沢希代子・松野明久.1993.『ナクロマ：東ティモール民族独立小史』日本評論社

注

- (1) スハルト体制の成立をいつとするかについてはいくつかの解釈がある。1965年に発生した9月30日事件では、当時、陸軍少将だったスハルトが指揮下部隊を動員し、迅速に反乱軍を鎮圧し、軍の実権を掌握したが、この時点ではスカルノ初代大統領との二重権力状態であった。スカルノが政治的実権を失うのは、翌1966年の「3月11日命令書」によってであり、この命令書でスカルノは治安維持の全権限をスハルトに委ねるとした。とはいえ、スハルトはその一年後の1967年によりやく大統領代行となり、そして、大統領任命権を持つ国民協議会がスハルトを正式に第二代大統領に任命したのはさらに一年後の1968年3月である。本稿は、スハルト体制成立を1966年頃とし、その継続期間も約30年間と記述する。
- (2) 東ティモール侵攻時のインドネシア軍による戦略的強制移住は、Robinson (92-99)が詳しい。
- (3) 軍事侵攻および占領期の人権侵害は、古沢希代子・松野明久 (22-25、47-53) が、主要な事件を紹介している。
- (4) 筆者が東ティモール・アイレウ市で住民と話した際、その住民は西ティモールへの移動は、民兵に助けってもらったものと語っていたので、強制の認識については人によって異なる可能性がある。
- (5) ニューギニア島西部は、1969年のインドネシア編入後、西イリアン (1973年からはイリアンジャヤ) 州と呼ばれ、2002年にこの地域の諸民族の総称からパプア州へ改称された (その後、パプア州と西パプア州に分割)。ここでは、パプアと呼ぶことにする。
- (6) アンリ・デュナン・センターによる停戦仲介プロセスについては、Aspinallを参照。
- (7) "Jejak Tim Mawar dan Riwayat Eks Anggotanya". TEMPO.Co, 8 January 2022.
<https://nasional.tempo.co/read/1547869/jejak-tim-mawar-dan-riwayat-eks-anggotanya> (2022年2月27日アクセス)
- (8) "Kilas Balik 22 Tahun Tragedi Semangi I". CNN Indonesia, 13 November 2020.
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201113100140-12-569302/kilas-balik-22-tahun-tragedi-semangi-i> (2022年2月27日アクセス)
- (9) "Indonesia's ex-army chief denies Timor violations". Reuters. 5 May 2007
<https://jp.reuters.com/article/idUSJAK212558> (2022年2月27日アクセス)
 "Timor-Leste court issues warrant for former Indonesian Defence Minister". UN News. 10 May 2004.
<https://news.un.org/en/story/2004/05/102942-timor-leste-court-issues-warrant-former-indonesiandefence-minister-un> (2022年2月27日アクセス)
- (10) 法律代行政令とは、憲法第22条に基づき、差し迫った理由がある場合に大統領が制定する法律と同等の政令である。法律代行政令は直後の議会で法律として承認されなければ失効する。
- (11) 公定注釈とは、インドネシアにおいて法律の附属文書として法律と同時に公布されるもので、法律の立法趣旨、各条文の解釈などを定めている。
- (12) 第28I条「生存する権利、虐待されない権利、思想および良心の自由への権利、宗教を持つ権利、奴隷にされない権利、法の下で個人として承認され、および遡及的法に基づき訴追さ

- れない権利は、いかなる状況においても損なわれることのない人権である」
- (13) 当初、議会は国際条約への言及を避けていたが、2000年9月6日に西ティモールで民兵が国連人道職員3名を殺害する事件が起き、国連が国際法廷を設置するよう主張したのをうけ、政府代表と議会第三委員会はICC規程に言及することとした。(Wahyuningroem, 69)
- (14) 人権裁判所は、インドネシア国民が国外で行った重大な人権侵害事件も裁判できる。(第5条)
- (15) 注釈が述べているとおり、人権裁判所法第8条は、ICC規程第6条と同じくジェノサイド罪について6つの類型、人権裁判所法第9条は、ICC規程第7条と同じく、人道に対する罪について10の類型を定めている。
- (16) インドネシア刑事訴訟法は、事件を探知し、初期証拠を収集するための「捜査」(penyelidikan)と、事件を確定し、起訴のための証拠の搜索および収集を行う「取り調べ」(penyidikan)を区別している。刑事手続法典第1条の規定は、次のようになっている(定義規定のため、条項番号は 手続き順とは一致していない)：
- 4号「捜査官は、捜査を行うために本法律で権限を付与されたインドネシア国家警察員とする」
- 6号「捜査とは、本法律に定める方法にしたがって取り調べを行えるか否かを決定するために、犯罪として疑われる事件を探知または発見するための捜査官による一連の措置である」
- 1号「取調官は、取り調べを行うために本法律により特別な権限が付与されたインドネシア国家警察員または特定の文民公務員とする」
- 2号「取り調べとは、発生した犯罪に関して明確にし、被疑者を発見するための証拠を搜索および収集するための、かつ、本法律に定める方法にしたがった取調官の一連の措置とする」
- (17) 人権裁判所法に規定のない手続は、刑事手続法典の手続にしたがう。
- (18) 国家人権委員会は、捜査のために国家人権委員会委員と有識者からなる特設チームを設置することができる(第18条2項)。
- (19) 提案のために、議会は場所と時間を限定した重大な人権侵害発生の嫌疑を根拠としなければならない(第43条1項注釈)。
- (20) No. 065/PUU-II/2004
- (21) その後、再審請求を申し立て、憲法裁判所判決後に無罪判決となっている。
- (22) 憲法第28J条2項「権利および自由の行使にあたり、何人も、他の者の権利および自由を承認かつ尊重することを保障し、民主的社会における道徳、宗教的価値、安全および公共の秩序に対する考慮に合致する公正な要求を実現することのみを目的とする法律の定める制限にしたがう義務を負う。」
- (23) No. 18/PUU-V/2007
- (24) No. 75/PUU-XIII/2015
- (25) スハルト体制末期の1998年5月12日、学生デモに軍が発砲し学生4名が死亡した事件(トリサクティの悲劇)をきっかけに、翌13日から14日にかけて暴動が発生し、ジャカルタ北部を中心として特に華人系住民への暴力や放火に至った事件。
- (26) 国連安全保障理事会決議S/2005/458, p.5。また、陸軍将軍もリストにあったが、起訴されなかった(同p.40)。

- (27) 国連安全保障理事会決議S/2005/458, pp.41-42.
- (28) No.006/PUU-IV/2006
- (29) 2017年法律代行政令2号として制定され、その後、2017年法律16号で議会が法律として承認した。