

島田弦准教授講演録

2012年6月8日(金) 14:30~16:00 於)三井住友銀行呉服橋クラブ
——インドネシア人の法律に対する意識——

<はじめに>

インドネシアでビジネスをやる中で、法律がきちんと守られない或いは賄賂を要求されるといった経験をされていると思うが、その背景にある法意識・法文化の話を今日はさせて戴きたいと思う。

最初にインドネシア法の概要について説明し、その後、今日のテーマである法意識について話をしたい。そしてインドネシア人の法意識が垣間見れるようないくつかの場面、というものを事例として取り上げていきたいと思う。



<インドネシア法の概要>

インドネシアの法律というのは、国家法、宗教法および慣習法の三元構造として理解することが出来る。まず、国家法、これは国の作った法律である。私達が普通法律と言ったときに、頭に思い浮かべる法律で、文字に書かれていて、国会の作る法律、内閣の政令や省令といったもので、別の名前では制定法である。これには例えば、民商法、刑法、経済法を始め様々な行政法が含まれる。一方、それとは別に、宗教法というものが存在する。これは宗教の教義に基づく人々の法的規範である。インドネシアの場合、この宗教法というのは、基本的にはイスラム法である。勿論、キリスト教徒や仏教徒もいるが、彼らの生活は宗教法には殆ど縛られていない。イスラム法だけが、現在インドネシアで法的規範として効力を持っている宗教法である。

もう一つ、慣習法と呼ばれるものがある。インドネシアではアダット法と言われている。これは宗教法と同じように、西洋の法律が来る前に既にこの地域にあった法律で、宗教とは関係なく、多様なインドネシア社会、多様な各コミュニティにおいて、先祖代々受け継がれてきたしきたりとか習慣の中で法的なものと認識されるような部分、それが慣習法である。

これらは、それぞれ守備範囲が違い、国家法は、基本的には全国民をカバーする。また、宗教法はイスラム教徒の家族関係に関する問題、婚姻であるとか離婚、相続、養子などを規定する。一方、慣習法はコミュニティの土地管理、土地の相続である。宗教法と競合する場合があるものの、基本的には土地の相続に関しては、この慣習法が

適用される場合が多い。裁判所へ紛争が提起されると、判事はその土地の慣習法が何かということを確認した上で、その慣習法に基づき紛争を裁く事になる。日本の入会地のような村の共有地や村の持っている土地は慣習的に認識されていて、慣習法が支配する。また軽微な紛争、隣同士の諍いであるとか、土地の境界、あるいは簡単な刑事犯罪、小さな窃盗、小さな傷害等は、村長などが村あるいはコミュニティの慣習法に基づいて、これを裁判する。

法の多元構造は、一般的にはどの国にも多かれ少なかれ存在している。しかし、次第に国の隅々まで国家権力が及ぶようになり、国家法が宗教法や慣習法を吸収していく。その背景の一つは、社会の近代化により人々の動きが激しくなり、村から町へ移動し、町から町へ移動すると、コミュニティそのものの存在が減少することにある。これはどの国でも言え、インドネシアでも同じようなことが起きている。

スハルト政権では、中央集権型の法体制整備がなされ、イスラムを日常生活の信仰の中へ押し込み、政治的な動きを抑える政策を取った。慣習法についても、その守備範囲を小さくした。因みに、オランダの植民地政策以来、インドネシアの土地は原則すべて国有地であって、私的所有権が設定されていたり、慣習法の権利があると認められる場合には、そこは国有地ではなくて私有地または慣習法上の所有地となる。スハルト政権はこの慣習法上の所有を出来るだけ狭く解釈し、国有地を広げ、開発プロジェクトへ国有地を払い下げてきた。例えば、ジャカルタ周辺でゴルフ場、高速道路、デパート等の開発が始まると、ジャカルタの先住民ブタウィ人が慣習的に保持していた土地を国有地とし、プロジェクトへ払い下げた。現在、ジャカルタ市内でこのような共有地を見つけるのは難しいが、ブカシやタンゲランなどの近郊にはまだ残っているが、本当に小さくなってしまった。

しかし、1998年スハルト体制が倒れると、今まで国家法に吸収されていた法分野が次第に宗教法や慣習法へ戻っていくという、それまでとは逆の流れが出てきた。

それには二つの要因があり、一つはインドネシアだけではなく、世界的なイスラムの再活性化である。かつては西洋文明に比べて遅れたものとされたイスラムだが、オイルマネーの効果やマレーシアや中東地域の発展によって、イスラムは決して遅れたものではないとの認識が広がっていく中で、世界的にイスラムは活性化している。それにしただってインドネシアでもイスラム法の及ぶ範囲が広がっている。特に2005年に宗教裁判所法が改正されると、今まで婚姻、離婚、相続に限られていた宗教法（イスラム法）の範囲が次第に大きくなった。例えば、イスラム金融とかイスラム保険といった経済行為にも宗教裁判所がイスラム法を適用すると定める。

さらに、スマトラの一番北にあるアチェ州では、例えば犯罪に関しても、イスラム法上の刑罰、例えば鞭打ち刑が復活した。また、イスラム教徒が守るべき日常生活も法的義務として位置づけてイスラム法を適用するようになった。アチェの法律では、男

性イスラム教徒は金曜日に礼拝をしなければならず、3回連続して正当な理由なく集団礼拝に出ないと、鞭打ちと定める。また、アチェで事業を行う場合には、事業所もその法律を尊重する義務がある。例えば、事業所は従業員の礼拝時間を確保しなければいけないし、礼拝する場所を確保しなければいけない。また、金曜日の集団礼拝時間は事業活動をやめなければいけない。交通機関の場合は、長距離バスは礼拝時間のために停車しなければならない。これはアチェだけの特例と位置付けられていたが、最近では、例えば南スラウェシ州や、ジャカルタ空港のあるバンテン州、西ジャワ州などにも宗教的な規範を条例で定めて罰則をつけることが広がってきている。

もう一つは慣習法のことだが、スハルト辞職後の地方分権化で、地方のボスはその権力の正当性、あるいは天然資源の支配の正当性を強めるために、慣習法とするルールを持ち出してきて、自分達が慣習法的権利をこの地域に持っているから、開発するには自分達の許可がいる、と主張するようになってきた。そのほか、例えば資源管理とか森林管理について、慣習法上のコミュニティをプロジェクト開発に参加させることを義務づける法律も制定されている。例えば、森林法は非常に明確であって、伐採や観光利用などの森林開発の許可を得る場合、開発業者は、森林に対して慣習法上の権利を持っているコミュニティをその事業に参加させなければいけないという規定がある。このように、国家法より慣習法やイスラム法、宗教法が再び強まっていくという傾向が出ている。

<インドネシアの基本法令>

インドネシアの基本法令のうち、民法は1847年にオランダが作った法律が今でも生きている。正文はオランダ語だが、インドネシアの裁判官でオランダ語を十分に読める人は多分もう現役ではない。十数年前までは法学部でオランダ語が必修だったが、今は選択科目でほとんど取る人もいない。フランス革命後にオランダがフランスに占領されている時に、導入されたナポレオン法典とが今だにある。インドネシアは、法律の博物館みたいで、化石みたいな法律が今だに生きている。

刑法は1918年に作られた。1847年に作られ、後になって改正されたものだ。

1990年代からさらに改正の試みはあるものの、今の所まだ改定されていない。

商法も、民法と同じく1847年に作られた。ただし、1995年に有限会社法が作られ、商法のうち会社法については新しいルールが出来たが、これもまだ不十分である。

民事訴訟法は1926年に制定されたが、これは、植民地原住民、つまりインドネシア人に適用するための簡素な法律である。他方、ヨーロッパ人向けには、ヨーロッパ型のちゃんとした民事訴訟法が上述の民法と同時に定められた。日本が1942年にインドネシアを占領した際に、ヨーロッパ人向けを廃止したので、この簡単な方が今

だに残っている。

刑事訴訟法だけが例外で、1981年に全面改正されている。インドネシア法律扶助協会という有力な法律NGOの一つが、当時の政府に働きかけ、被疑者の人権を守らなくてはならないという事で、いろいろな国の刑事訴訟法を参考にしてこの新刑事訴訟法が作られた。

このように非常に古い法律がなお生きているが、正文はオランダ語なので翻訳でしか読めないし、19世紀半ばの西洋的価値を持つ古い法律と、現在のインドネシアの社会状況とでは当然齟齬が生じ、法律の適用は不十分である。これはインドネシアにとって深刻な問題だと思っている。

<法意識・法文化>

元々近代法とは私達が今法律といったときに頭に思い浮かべるのは、国会で制定され、何年何月に作られたかがはっきりしていて、目的がきちんとあり、そして第1条、第2条という風に綺麗に整理されている法律の事である。これは、18世紀～19世紀フランスやドイツで発達してきた特殊な法形式である。これが国家制定法という形になって、植民地支配、また日本の場合には明治維新などを通じて広まっていく。インドネシアの場合には、オランダから移入された。これらの近代法というのは、当然当時のヨーロッパの特殊な状況の中で作られており、特殊な諸原則がいくつも定められている。最も重要なのは、自由な個人が責任と権利を有する、という個人主義の考え方である。そこから所有権は個人に属するという私的所有権の概念も出た。また、自由な個人同士の契約は基本的に自由であるという契約自由の原則もある。また、公法と私法の区別があり、私的領域と公的領域をきちんと分ける。そして、私的領域には国家は介入出来ないことも重要である。そもそも自由な個人と国家は対立関係にあるから、法律を作って国の権利、力を制限し、私的領域を守るとというのが近代法の考え方である。

したがって、国が国民に守らせる公法分野と、契約自由の原則が支配する私法分野は厳密に区別される、というのが近代法の考え方。そのために国家権力の制限、私的領域への不干渉というのが法律の中に反映されるし、その一つの方法として基本的人権が憲法に定められる。

また市場経済は、契約自由の一つの結果だが、そのために様々なルールも作らなければならない。債権者保護とか、株主保護とか、あるいは独占の禁止、不正競争といったものである。

しかし、これらの原則に基づく法律が実際に適用される段階で、法文化、法意識というものが影響し、実際の結果は変わってくる。

法文化とか法意識とは、人々の法に対する考え方、あるいは法の適用に関する考え方

みたいなことである。曖昧な定義しかないが、明らかなのは同じ法律があっても、異なる社会では、その法律がもたらす結果は違うということである。日本とアメリカは同じような独占禁止法を持っているが、二つの国でこの法律のもたらす帰結は全然違っている。このように、法文化、法意識の違いが結果に違いをもたらす。この法文化とか法意識は一体何か、何が原因かには様々な説明がある。例えば、日本人は農耕民族、ヨーロッパは狩猟民族という風土に違いがあり異なった法意識があると説明する人もいれば、日本は儒教社会だからキリスト教社会とは違う。あるいは、四季の豊かな日本と雨季と乾季しかないところでは違うという説明もある。ややマルクス主義的観点からは、日本社会はまだ封建的イエ社会から抜け出しておらず、個人の権利意識が育っていないと言い、あるいは単一民族の日本では、みんな阿吽の呼吸でやっているから法律は参考にしかない一方、多民族社会ではみんな考えていることが違うから契約で明らかにしなければいけないという説明がある。どれも尤もらしいが、どれも不十分である。多分色々な要因があるので、一つの解答は難しい。

いずれにしろ、法文化、法意識が法の適用の段階で作用して、異なった法の結果が起きている。例えば、日本人は大岡裁きが大好きである。杓子定規な適用ではなくて、義理人情が良しとされる。「子争い」の話では、奉行は子供を力づくで奪い取った方が勝ちだと最初にルールを決めるが、終わってみれば、いや子供がかわいそうだと思っただ方が実は勝ちだとしてしまう。柔軟にルールを変えてしまうというのが良しとされる。

あるいは、談合やインサイダー取引に関する非常に寛容な社会の対応。あるいは、隣人を訴えるということに対して日本社会は非常に非寛容であることも、法文化・法意識の影響だろう。この様な例を、私達日本人は極自然で、法の当然の適用だと考える。しかし、外国人には分かり難く、日本ではあまり法が適用されていないと考えられてしまう。その結果、もし日本で取引しようとするれば、日本人の法適用がよくわからないので、それを予測するために必要以上のコストをかけなければいけない。結果として、取引費用、つまりビジネスのためのコストを上げる参入障壁と判断される。冒頭に挙げた日本人のインドネシアへの印象も似たようなところがある。

インドネシアではどうなっているかということ、三つばかり例を挙げてお話したい。

<権利について>

一つは、権利に対する考え方。個人の権利、人権という考え方は、元々インドネシア社会ではそれ程強いものではない。日本でさえ権利という言葉は明治時代に漸く発明された。

「権利」についての考え方は、1945年6月、まだ日本占領中のインドネシアでの独立準備調査会における議論が参考になる。そこで、人権に関する意見をスポモが述

べた。スポモは、ジャワ貴族階級出身で、オランダの大学で博士号を取った。それもトップの成績で修了した秀才だった。インドネシアへ戻り裁判官になり、またインドネシア大学法学部の前身であるバタヴィア法科大学でインドネシア人としては唯一の教授になる。その後、独立したインドネシアの司法大臣を務めた。彼はジャワの文化的な伝統とヨーロッパの法を一身に内部化している人物だが、憲法中に人権規定を定めることには反対した。

彼は、インドネシアの憲法はインドネシア村落の伝統的な統治制度、農村にある伝統的なシステムに回帰すべきだと主張した。農村は一種の家族みたいなものであって、指導者は特定の人々の利益を代表するのではなく、家長のように人々全体の利益を理解し、超越的な立場から判断を下すものと主張した。一方、国民は何が私の権利かという事を求めるのではなく、この大きな家族の一員として私の義務は何かという事を認識しなければいけない、と彼は主張した。国家と対立するような個人の権利はインドネシア社会にはない、あるいは自由経済や議会制というような民主主義的な概念というものはインドネシアには合わない、と彼は主張した。この独立準備調査会の議論の中では、アメリカ型の三権分立や自由民主主義を主張する意見もあった。しかし、最終的にはそういう意見は議論の中で大きな影響力を持たずに、このスポモの主張が独立準備調査会の中で大きなウエイトを占めた。結果として、1945年に作られた憲法には明確な人権規定というものはなく、曖昧なものとなっている。したがって、やはりインドネシア社会においては、ヨーロッパでの国家に対立するような個人の権利というものが受け入れられなかった。これは、同時に日本社会でもそれ程浸透しているものでもないような気がする。

<コーポレートガバナンス>

次に、コーポレートガバナンスに関連するインドネシアの法意識について、三つの銀行破綻のケースを例にとりて見ることにする。

ケース1 Duta Bank

スハルトが理事長である財団が株式の75%を所有。1990年4月に良好な事業内容説明書を発表し、1990年6月に上場。ところが、3カ月後に7,820億ルピアの外貨取引損失を発表。

インドネシア会社法では経営には取締役会とコミサリス会という二つの機関があり、コミサリス会は取締役会が不適切な経営判断を行った場合、取締役会全体を解任する権利を持つ。したがって、Duta Bankのコミサリス会は取締役会を解任した。しかし、役員に対する賠償を求める民事訴訟のようなものは全く行わなかった。つまり、虚偽の事業内容説明を発表し、多額の損失を隠蔽したことに対し、役員の民事責任は問われず、唯一副頭取1名が刑事訴追で有罪となっただけである。

さらに、7,820億ルピアの外貨損失をどうしたのかというと、普通であれば新規株式割当や増資、あるいは合併といった手段で救済するが、Duta Bank の場合にはスハルト財団が損失相当額を銀行に贈与するという形で解決を図った。これはコーポレートガバナンス上ありえない方法である。

ケース2 Summa Bank

アストラグループを率いるスリヤジャヤの長男が所有。1990年代始めに金融当局が銀行規制を強化する中、同行は放漫経営の結果、不良債権が急速に増加していった。1991年7月、中央銀行はこの銀行が不健全な状態であると格付けした。それを受けて、1992年6月に私人であるスリヤジャヤ家が Summa Bank の救済を行うと発表し、その後更に不良債権が多くなると、これについても家族による補填を約束した。スリヤジャヤは家族財産を使って銀行の損失を補填するが、最終的には不良債権の処理が追いつかず、銀行免許は取り消され、1992年12月に清算する。この過程で、取締役会、コミサリス会の責任は一切問われなかった。法的に義務を負わないスリヤジャヤ家が私財を投じて銀行を救おうとした、という過程がインドネシアにおけるコーポレートガバナンス、インドネシア人の法意識を反映している。

ケース3 Pikko Bank

同行株価が通常800ルピアから1,050ルピアのところ、1997年4月8日に株価が不自然な株価操作により4倍に膨れ上がるという事態が起きた。取引所調査のあることを利用しての仕手戦だった。資本市場監査局 (BAPEPAM) は、ブローカー2名が株価操作を目的に架空売買を行ったとして、それぞれ10億ルピアと5億ルピアの制裁金を科すと発表した。さらに、関連したブローカーに対しても罰金や文書警告を、証券取引所にも警告と業務の改善要求をした。ただここで問題は、監査局にはそんな権限がなかったことである。監査局ができるのは、あくまで調査と報告、そして業者、銀行や証券会社への行政レベルの制裁であり、個人に対する制裁は権限外なのである。本件では、ブローカーの行為は犯罪に近いので、刑事手続きによらなければ制裁は与えられないはずである。ところが、ブローカーは監査局にダメじゃないかと怒られると、ハイと素直にすぐに謝って罰金を払った。

この3つのケースを紹介した会社法の専門家 Benny Tabalujan が言うように、企業統治に優位する父権主義的な意識がインドネシア人の中にあるのではないか。日本では権限も無い機関が権限を越えた制裁を行うという事態になったら多分争うが、インドネシアでは一切争われなかった。また、インドネシアでは企業を家族の財産として考える、そういう意識があるのではないか。新規株式発行という法律上の方法ではなく、個人のお金で補填することとか、家族の問題だから不始末は家族で責任を持つという考え方、あるいは、怖いお父さんに怒られたら黙って従う、そのお父さんが権限を持

っているかどうかは関係ない、そういう父権主義的な意識が示唆されている。

<汚職について>

(伝統的汚職)

伝統的にインドネシアでは汚職がどう考えられてきたのか。インドネシア社会論のアンダーソンの解釈によれば、ジャワ文化では、権力を持つ者への富の集積はそもそも悪徳ではなく、富は権力の結果としてその保持者に流れる自然な帰結であると考えられている。しかし、それは勝手に集まってくるから良いのであって、逆にお金を集めるために権力を用いるようになると、権力崩壊の兆候であるというのがジャワの考え方で、と説明している。役所のように権力のあるところにお金が集まるのは自然の報酬であり、正当なサラリーの一部だと理解されている。また、それは結果的には一人占めを防ぐことになっているゆえ、官僚機構を安定化させる本質的な要素として正当化されている、ともアンダーソンは説明している。

(汚職と経済成長)

スハルト体制期というのはある意味、高度経済成長と汚職が共存していた時期でもあった。インドネシアでは非効率で曖昧な法律がたくさんあって、その法律が一体何を定めているか良く分からない。逆に言えば、ある法律を恣意的に引っ張ってきて、お前の場合にはこれを適用してやる、お前はかわいい奴だから別のもっと緩い法律を適用してやるということが簡単に行われる状況である。そこに給料と士気の低い役人がいると、賄賂を渡すインセンティブが高くなる。賄賂を渡せば確実に手続きが進むからである。汚職は言ってみれば、明示されていない手数料として手続きの効率を全体で高めるように機能している。もっとも問題もあって、お互いに他人が幾ら払っているか分からないから、より多くを払わなくてはならない。つまり、それぞれが自分の支払いが少なく不利益な扱いを受けるのを恐れる結果、全体ではより高いコストを払わなければいけない。こうした事は、全体としては経済にはマイナスだが、短期的・表面的な経済成長にはなりうる。

構造的な汚職と経済成長の両立について考えると、スハルト体制は非常に中央集権化された汚職構造であった。スハルト体制というものが官僚制度の隅々に行きわたり、適切な人にお金を渡せばちゃんとその賄賂は効果的に機能を発揮した。誰にどれだけ渡せばよいかはつきりしていて、投資意欲を損なわない程度に予測可能なものとして、汚職のコストを見積もることが出来た。そもそも法律や裁判所が機能不全の状態であれば、汚職により自分の契約がきちんと守られることへの保証が得られ、事業許可や所有権もこの方法により保証される。つまり、賄賂が法律や裁判所の代わりをした、とも言える。しかし、スハルト体制崩壊前後は、この中央集権構造が崩れ、賄賂の効果が怪しくなり、また汚職、賄賂のコストが投資意欲を減退させる程に多くなってし

まう状況となった。

(改革後の汚職への考え方)

当然、スハルト体制の汚職体質は批判されていた。これに国際社会の取り組みとして大きな援助をしたのは世界銀行である。まず、世銀は行政の裁量が大きいと汚職が増えるとし、汚職対策のモデルは基本的には自由経済モデルを採用し、経済に対する国家介入の縮小を目的とした。次に、政府調達は入札で行い、透明化し、市場化するよう指導した。三番目は、地方分権化である。ただし、地方ボスが権力を乱用しないことを注意すべきとしたが、あまり上手くいかなかった。いまやミニ・スハルトが溢れている。

一方、インドネシア側の汚職に関する認識はどうだったのか。

これを見る一つの良い手がかりは、スハルト辞任後に召集され、スハルト体制に対する総括的な判断を示す1998年の国民評議会特別会の諸決議がある。それによると、汚職とは「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・縁故主義を助長する特定の集団に利益を与える慣行」であって、したがって、経済民主主義を実現するために、公正公平の原則に反する個人または企業集団への資産、経済力の集中を防止・回避しなければいけないとする。つまり、汚職は何が悪かったかという、スハルト家の有力なビジネスグループが国家を独り占めし、富の偏在が生じたことだとする。つまり、汚職そのものというより、汚職があろうとなかろうと、富の偏在自体が問題だという認識である。

インドネシア憲法33条は、インドネシア経済は家族主義的な共同組合主義によって運営すると規定し、自由経済とは異なる平等主義的価値を重要視する。そういう意味では、インドネシアの汚職に関する考え方と、世界銀行に代表される西洋的・自由主義的汚職認識には明らかに齟齬がある。

ここに集まっている皆様は、インドネシアが好きでインドネシア人とお付き合いしていると思うが、警察官として付き合う、ビジネス関連の役人として付き合う場合にはインドネシア人に悪い印象を持つ。何でこんなに杓子定規なんだ、なんで賄賂を要求するのかと。ただそこを離れると、大らかで良い人達である。裁判官も然りで、裁判官の資質としては問題だが、いい人たちである。

インドネシアの法制度、司法制度は相変わらず機能不全で、そういう法の機能不全を利用者が回避するには結局汚職に頼ることになる。機能不全な裁判所をバイパスする手段、非効率な法律手続きをバイパスする手段として汚職は相変わらず必要だと考えられている状況は実はあまり変わっていない。この事もインドネシアにとっての問題であり、本日お話したかった点である。

ご清聴有難うございました。