

インドネシア1999年プレス法成立過程

花 崎 泰 雄

インドネシア 1999 年プレス法成立過程

花 崎 泰 雄

いまいましい255年だった。インドネシアで最初の新聞が発行されたのは1744年8月7日のことだ。以来、2世紀半にわたって、新聞はその時々々の権力の慈悲にすがって生き延びるしかなかった。1999年の新しいプレス法によって、初めてプレスが自由に認められることになったのだ。

——アトマクスマ・アストラアトマジャ¹

1. はじめに

インドネシアの新しい1999年プレス法は、1999年9月13日に国会で可決成立した。新プレス法はバハルッディン・ユスフ・ハビビ大統領の署名を経て同月23日「プレスに関するインドネシア共和国1999年40号法律」として公布され、即日発効した。

スハルト政権時代に定められた旧プレス法には新聞・雑誌の発行免許制度を定めた条文があったが、新プレス法からはその規定が消えていた。発行免許制度は政権の世論操作のカギであった。政権は免許取り消しの脅しを武器に、新聞をてなずけてきた。1999年プレス法の成立によって、政府の許可なしに誰でも自由に新聞を発行できるようになった。

ハビビ大統領は1999年プレス法発効から1ヵ月後の1999年10月に退陣した。交代したアブドゥルラフマン・ワヒド大統領率いる新政権は、インドネシア独立以来存続してきた情報省を即座に廃止した。情報省廃止については事前の議論は一切なく、ワヒド大統領が新閣僚名簿を発

表したとき、そこに情報相の名前がなく、つまり情報省は廃止されたのだとメディアをはじめインドネシア中のほとんどがそのとき初めて知ったのだった。

旧制度の下では、プレス法で発行免許制度を定め、情報相令で情報相に免許取り消しの権限を与えていた。新プレス法の発効と情報省の廃止によって、プレスに対する政府のあらゆる干渉と支配を可能にしてきた制度が崩壊した。

本稿では、まずスハルト政権のプレス統制メカニズム「パンチャシラ²・プレス」制度と、1998年5月のスハルト退陣を受けて発足したハビビ政権下でのプレス規制緩和の経過について概略をたどる。ついで、ハビビ政権下での新プレス法準備の動きにふれ、国会委員会速記録にもとづいて1999年プレス法案審議の詳細をたどる。情報省が国会に提出した1999年プレス法案には、発行免許を廃止する代わりに、新聞・雑誌に対して情報省で発行のための登録をすることを義務づける条文が盛り込まれていた。この条文がどのような議論をへて最終的に削除されることになったのか。そこが本稿の焦点である。

同時に、これは体制エリートの不誠実さの物語でもある。1998年5月のスハルト退陣は、学生が前衛となり、経済危機で窮乏感をつのらせた市民がその列に加わり、最終局面で体制内のエリートがスハルトを見限ることによって実現した³。後継のハビビ政権は改革と民主化を掲げることで政権の正統性を国民に訴えようとした。このときから、それまで国民をおさえこみ、スハルトの政権維持に手を貸してきたエリートた

ちがいっせいに「改革と民主化」を口にしはじめた。国会委員会の審議には多くの新聞人が委員や参考人として出席、自由なプレス擁護論を唱えたが、彼らの中には旧体制下でプレスの自由を求めて行動した若いジャーナリストたちを業界から追放した人々、それに目をつむった人々が少なくなかった。

2. パンチャシラ・プレスという拘束

冒頭に引用したアトマクスマ・アストラアトマジャがいう「インドネシアで最初の新聞が発行されたのは1744年8月7日のことだ」は、オランダ領東インドの首都バタビア（現在のジャカルタ）でオランダ人がオランダ植民者コミュニティに向けて発行したオランダ語の週刊新聞（Bataviasche Nouvelles en Politique Raisonnementen）のことをさす。オランダ東インド会社役員会は2年後の1746年、この週刊新聞を有害な結果をもたらすとして発禁処分にした。

この最初の新聞に続く約1世紀の間、オランダ領東インドではオランダ語の新聞がオランダ人によって発行されてきた。19世紀半ばになると現地語の新聞も発行されはじめた。インドネシアでの新聞産業はまずオランダ人が手がけ、ついでオランダ・インドネシアの欧亜混血者と中国人が参入するかたちで発展した。インドネシア民族主義の高まりとともに、インドネシア人自身が新聞発行を手がけるようになったのは19世紀末から20世紀初頭にかけてであった。

オランダ植民地政府は民族主義の覚醒をとることうした新聞に対して事前検閲制度で対抗した。インドネシアに新聞免許制度を持ち込んだのは日本である。太平洋戦争でインドネシアに侵攻して軍政をしいた日本は、すべてのオランダ語新聞、反日的な中国語新聞を発禁にし、新聞発行免許制度を定め、インドネシア語新聞

を整理統合して戦争協力へ向けての宣伝機関として利用した。

インドネシア正式独立後の1950年代前半は、民主的な憲法の下で議会制民主政治がおこなわれた。大幅なプレスの自由が認められていた。しかし、政党の党利党略と、半ば政党の機関紙化した新聞の論調が政治の混乱をもたらしていると判断したスカルノ初代大統領は、1957年の戒厳令を機に、ジャカルタ地区の新聞に発行免許の取得を義務づけた。1960年になると免許制度を全国にひろげた。免許発行にあたっては、編集責任者から「スカルノ大統領の政治プログラムに忠実に従う」という誓約書をとった。スカルノからスハルトへの政権移行の過渡期の1966年、プレス免許制度を定めたプレス法が制定された。

1950年代の議会制民主主義の時代、スカルノ大統領は飾り物に過ぎなかった。それにあきたりないスカルノは「指導される民主主義」の名のもとに大統領独裁体制をしいた。その過程で、スカルノは1959年に、1950年代の民主的な憲法を廃止、代わりに、独立宣言とそれに続く独立戦争時代の旧憲法（1945年憲法）を復活させた。1945年憲法への復帰によって、インドネシアの言論の自由がよってたつ基盤は大きく変わった。

それまでのインドネシア共和国暫定憲法第19条は次のように規定していた。

すべての人は思想と表現の自由の権利を有する。

しかし、復活した1945年憲法の第28条⁴は次のように規定していた。

結社、集会、思想、言論、表現の自由は法律によって定められる。

こうして言論の自由は国民の権利から、権力によって規制をうけるものへと後退した。

1966年のプレス法は、政府にプレスを指導・監督する権限を与えた。第4条では検閲を否定していたが、戒厳令によって義務づけられた発行免許（Surat Izin Penerbit, SIT）は引き続き必要であるとした。SITは1982年の法改正で廃止された。しかし、代わりにプレス発行事業免許（Surat Izin Usaha Penerbitan Pers, SIUPP）の取得が義務づけられた。このため、新聞・雑誌の発行免許制度は1999年の新プレス法成立まで変わることなく維持された⁵。1982年の改正プレス法には取得したSIUPPの取り消しに関しては特に規定がなかった。2年後の1984年、情報相令1号（Peraturan Menteri Penerangan No.1/1984）によって、情報相が免許取り消しの権限を持つことになった。

「パンチャシラ・プレス」とよばれてきたスハルト政権下のインドネシアのプレスは、①国家目標としての開発に協力する、②自由と同時に責任も負う、③SIUPPを通じて政府の監督と指導を受け、また健全なプレスとして発展するための政府の援助や便宜を拒否しない、④調和のとれた国家と平等な社会を築くため、すすんで政府・社会と肯定的相互作用を行い、プレスと政府と社会の間に友好的な関係をつくる、ことが求められた。

2つの旧プレス法は、ジャーナリストはプレスの機能・義務・権利についての十分な理解をもち、パンチャシラ精神、知性、経験、教育、高い道徳心と責任感を有するインドネシア国籍の人物でなければならないと定めていた。

旧プレス法はプレスの発展を目的としてプレス評議会（Dewan Pers）の設立を定め、情報相がプレス評議会の議長を務めると規定した。プレス評議会のメンバーはプレス、政府、社会の代表者で構成された⁶が、評議会の運営は情報省

からの資金でまかなわれた。プレス評議会はプレスの活動を監督・規制する政府のための補助機関になっていた。

インドネシア・ジャーナリスト協会（Persatuan Wartawan Indonesia, PWI）は、スハルト政権によって唯一の国内ジャーナリスト組織として公認された。情報相は規則を設け、インドネシア人ジャーナリストの活動の条件として、政府公認のPWIのメンバーになる必要があると定めた。PWIの会員証がないと公的なニュースソースからの取材が時として困難になった。これによって、政権はすべてのジャーナリストを情報相—プレス評議会—PWIの監督下におくプレス統制のメカニズムを築きあげた。

それはプレスに対する国家の支配を維持するための強固な服従のヒエラルキーであった。個々の新聞・雑誌の経営者と記者たちの業界組織とジャーナリスト協会への服従、業界組織とジャーナリスト協会のプレス評議会と情報省への服従、つぎに情報省の国家の治安機関への服従、最後に治安機関の国家への服従にいたるヒエラルキーだった⁷。その頂点にスハルトがいた。

このヒエラルキーに挑戦するプレスに対しては、免許取り消し—発禁—という究極の手段がとられた。インドネシアのジャーナリズムの歴史はある意味でプレス発禁の歴史でもある。スハルト将軍がスカルノ大統領から権力を奪取するきっかけとなった1965年の9・30事件のあと、インドネシア共産党系のプレスの大規模な取り潰しが行われた。その後も30以上の主要な定期刊行物が一時的、あるいは永久に発行を禁止されている。スハルト政権による一連のプレス発禁は1974年1月15日の田中角栄首相ジャカルタ訪問時の暴動事件（Malari）のさいの12の新聞・雑誌の発禁に始まる。次いで1978年になると、政権はスハルト大統領再選反対運動に関連して14の新聞や雑誌の発行を一時的に差し止め

た。以後、1994年に『テンポ』、『エディトール』、『ドゥティク』の3ニュース週刊誌紙が発禁処分を受けるまでの間に、インドネシアのジャーナリズムは1982年の『テンポ』一時発禁、1983年の『ジュルナル・エクイン』取り潰し、1984年の『トピック』と『フォークス』、1986年の『シナル・ハラパン』、1987年の『プリオリタス』、1990年の『モニター』の取り潰しを目撃した⁸。

しかし、1994年に免許取り消し処分を受けたニュース週刊誌『テンポ』の編集長グナワン・モハマドと編集局員らが免許取り消し不当を訴えた行政裁判で、1995年になって、一番のジャカルタ行政裁判所は『テンポ』のSIUPP取り消しはプレス法に違反していると判断、ハルモコ情報相に取り消した免許を同誌に返すよう命じる判決を下した。この判決はのちに最高裁によって覆されたが、強固だったスハルト支配がついに体制疲労の時期を迎え、ほころび始めたことは誰の目にも明らかだった。

3. ハビビ政権下での規制緩和

スハルト大統領辞任を受けて1998年5月、副大統領から大統領に昇格したハビビは、国民の支持を取りつけて自らの地位を安定させるために、3つの課題と緊急に取り組むことをせまられていた。それらは「崩壊した経済の再建」、「汚職、腐敗、ネポティズムにまみれたスハルト政治の改革と民主化」、「スハルト離れの姿勢の明示」だった。しかし、これらの課題解決は多くが中途半端なままか、あるいは手つかずに終わり、ハビビ政権は17ヵ月の短命で退陣することになった。ただ、スハルトの権威主義的政治手法から離脱して政治の民主化へ向かうという点からは、ハビビ政権はそのための「橋渡し政権」として重要な役割をつとめることになった。

ハビビ大統領は政権の民主化への姿勢を国民に対してもっともわかりやすい方法で誇示することをねらって、一連の改革・民主化路線、つまり、言論やデモの自由化、政党・労組・結社の規制緩和、民主的な選挙法制定などの課題と取り組み、矢継ぎ早にプレスに対する規制緩和、デモに対する規制緩和、政党や労働組合結成の自由を認めた。

ハビビ大統領は政権発足にあたって情報相に現役軍人のユヌス・ヨスフィア陸軍中將をあてた。ユヌス情報相の就任1週間後の1998年5月28日、スハルト政権下で非合法組織とされたジャーナリスト団体、独立ジャーナリスト連盟（Aliansi Jurnalis Independen, AJI）のメンバーを中心に、若手ジャーナリストらが結成したインドネシア・プレス連帯協会（Solidaritas Masyarakat Pers Indonesia, SMPPI）の会員らがプレスの自由を求めて情報省にデモをかけた。そのさい、ユヌス情報相は求めに快く応じて代表者10数人と会い、「（政府が）インドネシア・ジャーナリスト協会だけを唯一のジャーナリスト団体として承認しているのは、独占と癒着の問題に似ている。ジャーナリストは複数のジャーナリスト団体を組織することができる」、「私はあなた方と立場を同じくする」と、改革志向のジャーナリストたちに語りかけた⁹。

情報省にデモをかけ、ユヌス情報相との会見に成功した記者たちの中に、『テンポ』の元編集長グナワン・モハマドと、ドクトル・ストモ・プレス研修所のアトマクスマ・アストラアトマジャ所長（のちにインドネシア・プレス評議会議長に就任）がいた。2人は情報相がプレスの自由を求める若いジャーナリストたちの要求に譲歩する瞬間を見守っていた。のちにアトマクスマは感慨をこめて次のように書いた。

デモの参加者の1人として私はそれを目撃した。

発禁にされたニュース週刊誌『テンポ』の元編集長グナワン・モハドがいっしょだった。若いジャーナリストたちがユヌス情報相や情報省高官と向き合っていた。その中で、私たち2人だけが“オールド・タイマー”だった¹⁰。

ドクトル・ストモ・プレス研修所はそれまでに1,700人の卒業生を送り出し、うち1,300人がメディアで働き、400人が企業や役所で広報の仕事に関わっていた。情報省へのデモと情報相との会見を組織したSMPI議長のロイ・パクパハン、AJI議長のルカス・ルワルソはドクトル・ストモ・プレス研修所の卒業生だった。

それから約1週間後の6月5日、ユヌス情報相はプレス法の改正を約束し、その実現までの間の暫定的な措置として、次のような一連の規制緩和策を発表した。

- ① 情報相に発行免許取り消しの権限を与えた1984年情報相令を廃止する。ただし、新たに1998年情報相令を定め、免許で定めた条件に対する違反を理由に、一定期間に限って免許を停止する権限を情報相に与える。
- ② 免許で定めた条件に違反した刊行物の発行者に対する最終的な制裁は法廷にゆだねる。

③ 発行免許の手続きを簡素化し、免許取得を容易にする。これまで16項目の厳しい条件がつけられていたが、以後、申請書、会社登記書、役員名簿の3点があれば、数日で免許を発行する。

④ 編集幹部の任命、異動について、今後は情報省から承認をとる必要はない。

⑤ これまでインドネシア・ジャーナリスト協会が唯一の政府公認のジャーナリスト団体だったが、以後、自由にジャーナリスト団体を結成することができる。独立ジャーナリスト連盟への加入も自由である。しかし、ジャーナリストはいずれかのジャーナリスト団体に加入する必要がある。

⑥ 民間ラジオ局に対して自由にニュースを制作・放送する権利を認める。民間ラジオ局はこれまで1日14回、国営放送局RRIのニュースを流すことが義務づけられていたが、それを4回に減らす。

⑦ 民間ラジオ局が政府の許可なしに外国の放送局と共同作業をすることを認める。

発行免許の取得が容易になったことで、免許保有件数は表1のように1年間で4倍以上に増えた。

表1 発行免許取得数

	1985年1月1日から 1998年5月25日まで	1998年5月28日から 1999年5月20日まで
日刊紙	79	303
タブロイド、週刊紙	88	578
雑誌	114	375
ブレティン	8	11
合計	289	1,267

(出典：1999年5月20日付情報省資料 Jumlah Penerbitan Pers Seluruh Indonesia)

インドネシア・ジャーナリスト協会が唯一の政府公認のジャーナリスト団体でなくなり、自由にジャーナリスト団体を結成することができることになったため、ジャーナリスト団体も急増した。1999年8月6日、インドネシア全国のジャーナリスト団体がバンドンに集まり、「インドネシアのジャーナリストは社会が正しい情報を得る権利を持っていることを尊重する」で始まる7項目のジャーナリスト綱領を協議した。そのとき、会議に代表者を送りこんだジャーナリスト団体の数はすでに26を数えていた¹¹。

4. 草案作成

1998年6月5日のユヌス情報相のプレス規制緩和策は報道の自由の保障を求める動きを一気に加速させた。インドネシア・ジャーナリスト協会会長のソフィヤン・ルビスは、発行免許の「取り消し」を「一定期間凍結」とした情報相規則の改定を「われわれの期待にそっていない。さらなる改定が求められる」と批判した。ソフィヤンは「凍結」の判断は情報相にゆだねられ、いぜんプレス支配の道具として利用される恐れがあると主張した¹²。

ソフィヤンはジャカルタの大衆日刊紙『ポスコタ』の主筆で、国会議長ハルモコの子分だった。ハルモコは『ポスコタ』の社主で、スハルトのひきで情報相、スハルトの選挙マシンだったゴルカルの総裁、そして国会議長にまでのぼりつめた¹³。ソフィアンはスハルト—ハルモコの指示を受けて、PWI会長としてマスコミのスハルト体制批判をおさえこむ役割に忠実に励んできた。

スハルト大統領は退陣したが、スハルト体制維持に協力することで地位の上昇を求めたマスコミ業界幹部、批判的ではあったが沈黙を続け、ただひたすら首をすくめていたジャーナリスト

らは、まだ当時のままの地位にとどまっていた。これらの人々は、改革の時代を迎えて自分の将来を案じ、危険をとして公然と改革をさげんできた若手ジャーナリストの列の後ろを必死で追い始めかけていた。

こうした状況の下で、新聞発行者協会（Serikat Penerbit Surat kabar, SPS）事務局長のレオ・バトゥバラが新聞・放送業界の幹部を集めてインドネシア新聞・放送協会（Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia, MPPI）を組織した。新しいプレス法の草案をつくりあげて国会の審議にかけるのが目的だった。情報省も新プレス法の草案作成とりかかった。さらにインドネシア・ジャーナリスト協会、22人の国会議員グループも草案づくりを始めた。独立ジャーナリスト連盟は、プレスの自由を保障するためには、まず憲法28条の規定を改めるべきだという主張を繰り返し続けていた。憲法で言論の自由を保障し、プレス法は存在自体が無益有害であり廃止すべきだとする意見だったが、大勢は新プレス法制定へと向かった。

MPPIが書きあげたプレス法草案は25条からなっていた¹⁴。第1条でプレス、報道機関、ジャーナリスト、検閲など用語の定義を行い、第2条で「プレスの自由は国民の主権に由来する」ことをうたった。第3条には「プレスの自由に反するすべての法律は無効である」というアメリカ合衆国憲法第1修正に酷似した条文を入れ、第4条に「検閲、発禁の禁止」を盛りこんだ。法案冒頭の第2条から第4条までは、それまでのプレス抑圧という苦い経験を教訓に、国家によるプレス支配を禁じる条文が連ねられた。

さらに第9条で「ジャーナリストは所属するジャーナリスト団体を自由に選択できる」ことを保障した。第13条では「すべてのインドネシア国民は報道機関を設立する権利を有する」と、国家による発行免許制度や登録制度を否定した。

第16条ではプレス評議会について「ジャーナリスト代表5人、プレス経営者代表5人、社会一般からの代表5人の計15人で構成する」とし、第17条で「外部からの干渉を排しプレスの自由を守る」ことをプレス評議会の使命とした。スハルト時代のプレス評議会に情報省の役人や現役軍人が名を連ねて評議会の判断にらみをかかせていたこと、プレス評議会がいわば情報省の出先機関のような存在であったこと、プレス評議会議長に自動的に歴代の情報相が就任していたこと、それらを反省材料にMPPI案は国家の支配から完全に独立したプレス評議会を構想していた。

プレス法を軸としてスハルト政権がつくりあげたプレス支配のヒエラルキーに対して、個人的には批判しながらも、生存のためにそれに迎合してきたマスコミ経営者、ジャーナリストは、これまで一致してプレス法の改正を訴える努力をしてこなかった。マスコミ人による新プレス法草案作りが始められたのは、なによりもスハルトという権力者の重圧がなくなったことによる。しかし、MPPIが1,200万円の費用をかけて、自らの手によって報道の自由を取りもどそうとした試みは、やはり、画期的であったといえる。

一方、情報省もプレス法の改正案と取り組んでいた。ダイラミ情報省新聞局長が有力メディアの経営者や編集幹部、独立ジャーナリスト連盟を含むジャーナリスト団体、メディア評論家らと接触をかさね、情報省案をつくりあげた。

法案づくりの過程で、情報省は外部の意見聴取につとめて10数回の修正を重ねた。情報省の最終法案¹⁵は17条からなり、MPPI案との主な相違点は以下のようだった。

情報省案は第6条で新聞・雑誌の発行にあたって、情報省への登録を義務づけた。登録にあたっては、申請から祝・休日を除く15日以内に登録を承認するとした。登録制度に違反したものに

対しては、最低1千万ルピアから最高1億ルピアの罰金を第14条で定めた。登録制度の必要性について、ヤヌス情報相は国会に対して文書で次のように説明した。「登録制度は刊行物の内容に関して責任の所在を明らかにするうえで必要である。また、これにより複数の同名の刊行物が発行されことによる混乱を避けることができる」¹⁶。第8条では、それまでのプレス法が報道機関の設立はインドネシア資本に限ると定めていたのに対し、一定限度内で外国資本の参入を認めるとした。また、外国の報道機関が衛星通信を使ってインドネシア国内で刊行物を発行することを認めた。

MPPI案と情報省案の最大の対立点は、発行免許制度に代わる発行登録制度であった。MPPI側は、登録制度にこだわる情報省に対して、情報省はいぜんとして権威主義的な体質をぬぐえず、登録制度をつかってプレス統制を続行しようとしていると批判、その削除を求め続けた。しかし、情報省は最後まで登録制度を法案から削除しようとはしなかった。

1999年7月8日、MPPIは国会と協議のすえ、発行免許も情報省への登録もともに否定するMPPI案ではなく、発行免許制に代わって登録制を義務づけた情報省案を国会の審議にかけることに譲歩した。国会は情報省案がもっとも早く国会に提出されており、提出順が国会審議の内規であると説明した。審議をおこなう国会第1委員会のアイシャ・アミニ委員長は、プレス法案は最優先の懸案というわけではなく、審議する法案についてコンセンサスが得られない場合は、新しい議会に審議を引き継ぐと語った。当時の国会議員の任期は9月いっぱい終了、3ヵ月前の6月の選挙で選出された新議員と交代することになっていた。このため、国会での早期審議を強くのぞむMPPIは、やむなく情報省案にもとづく審議を了解した。「私は個人的には政府案に

反対だ。だが、時期を失したくない。今を逃すとプレスと情報の自由と情報の権利へ向けてのモメンタムが失われる恐れがある」とレオ・バトゥバラは苦渋の決断を語った¹⁷。

こうしてプレスの登録制度を残すか、削除するかの判断は、国会にゆだねられることになった。

5. 国会第1委員会での審議過程

政府提出の新プレス法案は1999年8月26日から、防衛・治安、政治、情報の問題を担当する国会第1委員会（アイシャ・アミニ委員長）で9回にわたって集中審議された。委員会審議の内容はA4版で約700ページの速記録と、各会派の意見書などの付属資料でたどることができる。ゴルカル選出の国会議員で、コミュニケーション学者のパフティアル・アリ博士は「101点の項目をめぐって議論がおこなわれた」¹⁸と語ったが、その大半は条文の整合性とその彫琢、用語の選択にかかわる問題であった。

例えば、『プレスと自由』を *kebebasan pers* と表記するか、*kemerdekaan pers* と表記するかをめぐって議論があった。政府案ではプレスと自由は *kebebasan pers* となっていた。これに対して、イスラム色の強い開発統一党会派が *kemerdekaan pers* とするよう用語の変更を求めた。政府案が用いた *kebebasan* は、マレー語源の *bebas* の派生語であり、*kemerdekaan* はサンスクリット語源の *merdeka* の派生語である。英語の *freedom* と *liberty* に似た関係にある。1945年憲法では *kemerdekaan* が好んで使われ、1950年代の暫定憲法では *kebebasan* が多用された。現代インドネシア語では *kebebasan* が主流で、MPPI案もこの言葉を使っていた。その選択は単なる修辭上の問題であり、プレスと自由の本質にかかわるものではなかった¹⁹。オランダからの独立戦

争当時の合言葉が "*merdeka atau mati*"（自由、さも無くば死を）であり、議員たちにはサンスクリット語源のこの言葉の荘重な響きに強い思い入れがあった。

政府案をめぐるプレスと自由に関する委員会審議での本質的な問題はただ1点だけとってよかった。政府案第6条が定めていた新聞・雑誌の情報省への登録制度である。当時の国会は、スハルト政権時代におこなわれた1997年選挙で選出されたスハルト与党のゴルカル、イスラム勢力の開発統一党、1996年にスハルト政権と共謀して現副大統領のメガワティ・スカルノプトゥリを党首の座から追放していたインドネシア民主党、無投票で国会に75の指定席を占めていたインドネシア国軍の4会派で構成されていた。

スハルト後継のハビビ政権時代に入って、プレスと規制緩和は情報相令によって事実上大幅に進められており、スハルト時代の免許制度による言論統制がもはや時代に合わず、制度として維持できなくなってきたことを4会派ともに了解していた。開発統一党、インドネシア民主党、国軍の3会派は、免許制度を廃止し登録制を採用することで、申請があればすみやかに登録証を発行するとした政府案第6条を、大幅な規制緩和と認め、政府原案どおりで問題なしとした。

しかし、国会の議席の7割強を占めるゴルカルが政府案第6条に猛反対し、同条の削除を要求した。委員会開催に先だって、各会派は8月20日に政府案にたいするそれぞれの「一般的見解書」を提出した。ゴルカル会派の見解を執筆したパフティアル・アリ博士は第6条の削除を要求する理由を次のように述べた。

政府はなおプレスと自由の問題に干渉したがっているようである。しかし、情報省への登録を

義務づけることによって、新しい統制が生まれる恐れがある。法人としてのプレスはすでに法務省に登録されている²⁰。

各会派の一般的見解に対して、ヤヌス情報相は8月25日、回答書を提出し、登録の目的について以下のように説明した。

プレス登録制度の目的は、発行されるプレスの責任者を知ることである。これにより、プレスの内容に法律上の問題が生じた場合、読者や司法当局がその内容について誰が責任者を持つのかを知ることができる。また、登録制によって、読者やプレスそれ自体に損害を与える複数の同名出版物が出回るのを避けることができる。登録制度はプレスの発展の方策としてプレスについての正確なデータを収集することを目的としている。しかしながら、登録制度についての議論は委員会にゆだねたい²¹。

ゴルカル会派と情報相の文書によるこの委員会開催直前の質疑応答は非常に興味深い。ゴルカルは長年にわたって国会で圧倒的多数の議席を占めながら、政党として政治的な力を持つことができず、スハルトの選挙マシンとしての役割に甘んじてきた。しかし、スハルトの加齢によって政権交代の日が具体的な政治日程として話題になり始めた1990年代中ごろから、ゴルカル内部に政党としてインドネシアの政治にもっと積極的に関与すべきだという議論が出はじめた²²。ゴルカルが日本の自民党に強い関心を示すようになったのもこのころであった。スハルト退陣とハビビ暫定政権の出現という政治的激変をうけて、ゴルカルは将来の政権政党を展望していた。

スハルトの選挙マシンだったという負のイ

メージを払拭し、スハルトを退陣に追い込み全面改革(reformasi total)を求めている時の流れにどう対処すべきか、政治算術を最もよく心得ていたのがゴルカル会派であった。「情報省への登録を義務づけることによって、新しい統制が生まれる恐れがある」というバフティアル・アリ博士による見解がゴルカルの変化を象徴していた。かたちのうえでは野党、スハルト大統領の選出を支持しつづけてきた点で事実上与党の一部という政治的あいまいさの中で眠っていた弱小政党の開発統一党、インドネシア民主党の議員たちは、このとき、インドネシア政治の流れの大きな変化がまだよく読み切れていなかった。

一方、政権のスハルト離れと自らの政治的正統性確立のために、ハビビ大統領は政治・情報面での改革を進めていた。ヤヌス情報相によるプレスの規制緩和措置はその表れであった。しかし、それまでプレスの規制を主要な仕事としてきた情報省新聞局の実務官僚は、プレス法政府案づくりにあたって、一気に規制撤廃へ踏み切るだけの政治的状況判断ができなかった。それまでなじんできたプレスを育て、指導し、監督するのが情報省の役割であるという意識をぬぐいきれないでいた。

「新しい統制が生まれる恐れがある」という批判に対して、8月25日の情報相回答は説得力に欠ける登録制度擁護論を繰り広げるだけであった。くわえて、回答書に添えられた「登録制度についての議論は委員会にゆだねる」という発言は、情報省の登録制度貫徹への意欲がこの時点ですでに失速済みであったことを暗示していた。

ゴルカル会派は8月26日の第1委員会初日冒頭の各会派による意見表明から、激しく登録制度批判をぶつけ、第6条の削除を要求した。ラジアン・アグス・トニマン委員(ゴルカル会派)

は、次のように意見表明した。

第2点は登録制度の問題である。プレスを会社として設立する際には、すべての企業同様、法務省に登録される。これにより、法律違反が発生したさい、誰に責任があるのかを調べる点では、なんら問題は生じない。すでに存在するプレスの名前を使う問題については、通常の商標権問題の処理と同じである。この問題についてはすでに法律が定められている。したがって、ゴルカル会派は登録制度の規定は削除すべきであるという点ですでに意見の一致をみている²³。

翌8月27日の第2回委員会から条文の逐条審議が始まった。第6条は政府案どおりでよいとする開発統一党、インドネシア民主党、国軍の3会派に対して、ゴルカル会派はあくまで条文の削除を求め続けた。まず、アルヤサ委員（国軍会派）が、情報省は国内で発行されるプレスの全体像を把握しておく必要があり、登録制度はそのための方法であるとしたヤヌス情報相の説明を受け入れ、国軍会派は政府案に賛成であるとした。開発統一党のウサマ・ヒシャム委員も、ゴルカル会派の懸念は理解できるが、登録制度はやはり必要であるとした。登録制度には政治的な意図はなく、単なる技術的な必要性によるものであることがヤヌス情報相の説明で明らかになったとして、同会派も政府案を支持することを表明し、次のように述べた。

プレスの登録制度を削除すべきであると表明したゴルカル会派の意見は、ひとつには、過去のトラウマによるものだろうと推測する。しかしながら、このたびの法案にはプレスの自由を約束した条文がすでに盛り込まれており、政府がプレスに干渉できるような大臣令

を出すことは不可能である²⁴。

これに対して、バンバン・サドノ委員（ゴルカル会派）は、プレスもまた企業体の1つに過ぎないではないか、なぜプレスだけを特殊な扱いにしなければならないのかという観点から反論した。

我々は法治国で生活しており、企業もまたさまざまな法律の定めるところにしたがって活動している。プレスだけを特殊な扱いにする必要はない。刑法をはじめとして企業の責任を問う法律はすでにある。プレスも企業であり、問題が生じたさいは、それらの法律に従って責任を問えばよい²⁵。

こうして、政府案第6条に反対するゴルカル会派委員と、政府案の意図を説明するヤヌス情報相とそれを擁護する開発統一党会派委員の間で、活発な意見が交わされた。それぞれが自分の意見を譲らず、時間だけがたっていった。アリアンティ・シギット委員（ゴルカル会派）が「情報相がこれほどまでに登録制度にこだわるのは、やはり、なにか隠された意図があるのではないか、そういう疑念が生じる。情報相、あなたは民主主義のパイオニアとして、プレスに評判が良い²⁶。このことで、あなたの評判が落ちるとしたら、まことに残念なことだ」と発言したのを受けて、アイシャ・アミニ委員長が第6条の審議をペンディングにすることを決定した。

ゴルカル会派、開発統一党会派ともに、それぞれの意見を譲らない。この部分の審議は後日あらためておこなうこととし、次の条文の検討に移りたい²⁷。

政府案第6条が再びとりあげられたのは9月

2日開催の第6回委員会であった。この日の委員会で開発統一党会派と情報省が政府案の登録制度についてそれぞれ修正案を提示した。それは登録制度を激しく批判し続けるゴルカル会派に対する妥協案だった。しかし、妥協案を出したことで、逆に、登録制度の必要性がますます説得力を失う結果となった。この日の委員会をさかひに、第6条はゴルカル会派が要求する削除へと急速に向かうことになった。

修正案はまず、次のようなかたちでアミン・ブニヤミン委員（開発統一党会派）が提案した。

情報省は過去において、プレスに対して多大の害悪を与えてきた。トラウマとしての恐怖感がいまだにぬぐえないのはこのためだろう。したがって、開発統一党会派は、「プレスは発行にあたってプレス評議会にそのことを知らせる義務がある」と条文を変更してはどうかと考える。情報省ではなく、プレス評議会に報告するわけだ²⁸。

一方、情報省側も情報省に『登録』するのではなく、『報告』すると用語を変え、登録制度から報告制度への変更を提案した。さらに、報告を怠った場合でも、制裁措置はとらないとした。だが、参考人として委員会に出席していたドクトル・ストモ・プレス研修所のアトマクスマ・アストラアトマジャ所長が報告制度もまた無用であると発言した。

すべての出版物は法律の定めに従って、国立図書館と各州の中央図書館に納められることになっている。国内のプレスの基本データはすでに図書館にある²⁹。

開発統一党会派はあらためて第6条の第2次修正を提案した。それは政府修正案にそった「プ

レスを設立した場合は情報省に通告しなければならない」というものだった。ゴルカル会派はその修正案にも反対し、審議が膠着状態のまま第6回委員会は終了した。

情報省は委員会終了後、各会派と意見調整をおこない、翌9月3日の第7回委員会でさらに大幅な譲歩をした新しい修正案を出した。それは「プレスのデータ収集はプレス評議会がおこなう」というものであった。この修正案を条文作成小委員会に引き継ぐことで、この日の委員会は合意をみた。

プレスのデータ収集は条文で規定されるまでもなくプレス評議会の機能を支える基本的作業であり、この修正条文はほとんど無意味なものとなっていた。情報省は何とかプレスに関与する手がかりを残しておきたいと、登録制度から通告制度へと譲歩をしたが、ついに、時の勢いに乗る最大会派ゴルカルの強硬な反対に阻まれて、その手がかりを失うことになった。

9月6日の第8回委員会で条文作成小委員会が書きあげた新プレス法の修正案が報告された。そこでは政府案にあった登録制度に関する条文が削除されていた。プレスもまた、他の一般企業と同様の手続きで自由に設立することができるようになった。「プレスのデータ収集はプレス評議会がおこなう」という修正案は、プレス評議会について定めた第15条の、プレス評議会の機能を定めた第2項に7つの機能中の1つとして、「プレスのデータ収集」という表現で織りこまれた。

9月9日の第9回（最終）委員会で新プレス法案が委員会修正どおり可決された。次いで9月13日の国会本会議で新プレス法案が通過した。登録制度に反対し、ついに削除を成し遂げたゴルカル会派を代表してソフィヤン・ルビス議員が最終意見を述べた。その中で彼は「情報省がプレスのデータを必要とするのであれば、それ

は法務省、商工省、あるいは図書館で探すことができる」と高らかに語った。スハルトの子分のハルモコ情報相、そのまた子分としてインドネシア・ジャーナリスト協会会長をつとめ、政府批判派のジャーナリストの解雇を各新聞社に強要するなどのプレス弾圧をスハルト時代に続けた人物だった。

ソフィヤン・ルビスの豹変ぶりはともあれ、国会議員も変わった。かつてスハルト政権の下僕として政府の施策を無批判に承認するだけの役割に甘んじてきた人々が、時代の要請を背に、果敢に行政府に挑戦した。そこには「出席した (Datang) が議場では拝聴する (Dengar) のみで沈黙 (Diam) を続け、歳費 (Duit) だけを頂戴する 4D 議員」とそれまであざけられてきた議員の姿はなかった。旧政権下ではひたすら背を低くして強権の風圧に耐え、現状を守るだけが精一杯で、状況を変えるために自ら一歩前出るだけの気力を見せなかったプレスの幹部たちが、免許制度の撤廃のイニシアティブをとった。これらの理由はたった1つ。すべてはスハルトという頭の上の大きな重しがなくなったことによる。

6. おわりに

1999年新プレス法は、第2条でプレスの自由が国民主権の1つのかたちであると規定し、第4条で検閲と発禁を禁止した。第7条ではジャーナリストは所属するジャーナリスト団体を自由に選ぶことができるとした。第11条で外国資本によるプレスへの投資を認めた。第15条ではプレス評議会の政府からの完全独立を規定した。そのメンバーはジャーナリスト、プレス経営者、社会代表に限るとし、政府の干渉を完全に排した。それまで「歯の抜けた番犬」と皮肉られていたインドネシアのプレスは、ハビビ大統領、ヤヌス情報相の下で、新プレス法成立をまたず

すでに事実上「アジアで最も自由なプレス1つであり、東南アジアで最も歯切れの良いプレス」³⁰に変貌していた。プレス法など持たないのが最上だが、ともあれ、インドネシアのプレスは、新プレス法によって報道の自由の法的保障を獲得した。

スハルト時代の1997年に選ばれた国会議員と国民協議会議員が、ハビビ政権下でおこなわれたより民主的な1999年選挙で当選した議員と交代し、1999年10月、アブドゥルラフマン・ワヒド大統領を国民協議会が選出した。ワヒド大統領は組閣にあたって情報相を指名しなかった。何の前触れもなかった。予告なしの情報省の解体で、ある朝突然、5万人の情報省職員が職を失うことを知った。職員たちの抗議デモが繰り返され、情報省解体の手順、職員の処遇をめぐる議論が噴出したが、情報省そのものを存続させる必要があるという意見は、メディアの報道を見る限りきわめて少数だった。

あらかたの意見は、インドネシア・ジャーナリスト協会の幹部で国会議員として1999年プレス法の審議に参加したバンバン・サドノの以下の意見に代表された。「情報省を廃止したワヒド大統領の決定は理解できる……大衆を指導、教化、方向づけの対象とみなすような情報の扱いはもはや今日の実情にそぐわない……教育水準が向上し、良質な情報を入手できるようになり、コミュニケーション能力を身につけた社会はより自立の傾向を強めている」³¹

2000年3月、ジャーナリスト団体、プレス企業体、テレビ・ラジオ局など33の団体・企業が推薦した121人の候補者の中から選ばれた9人メンバーによって、プレス評議会が正式に発足した。

そのメンバーには、1994年に政府から発禁処分を受け、それを不当だとして果敢に訴訟に踏み切った元テンポ誌編集長のグナワン・モハマ

ドがいた。その訴訟を担当し一審でグナワンに勝訴判決を与えた元判事のベンヤミン・マンクディラガがいた。グナワンの訴訟で、それを阻止しようとする情報省の圧力をふりきってグナワン側の証人として立ったインドネシア最大の高級紙『コンパス』の経営者ヤコブ・ウタマ、グナワンに先立って情報省による発行免許の違法性を裁判所に問うたことがあるメディア・インドネシア紙の経営者スルヤ・パロがいた。そして、大学院レベルのジャーナリズム・スクールであるドクトル・ストモ・プレス研修所の所長として、多くの改革派若手ジャーナリストを育ててきたアトマクスマ・アストラアトマジャがいた。

プレス評議会メンバーはアトマクスマを議長に選出した。アトマクスマもまた1974年にスハルト大統領によって発禁処分されたモフタル・ルビスの『インドネシア・ラヤ』の編集局次長として、旧プレス法がもたらした屈辱を身をもってあじわったジャーナリストのひとりだった。フィリピンのラモン・マグサイサイ財団は、2000年8月、アトマクスマ・アストラアトマジャに2000年度のマグサイサイ賞を贈り、インドネシアのプレスの民主化・進展を祝した。

- 1 インドネシア・プレス評議会議長アトマクスマ・アストラアトマジャから筆者あて私信(1999年11月)
- 2 パンチャシラ(Pancasila)とは、インドネシアの国是としての以下の5原則をいう。唯一神への信仰、人道主義、祖国の統一、英知に導かれた民主主義、社会的正義。
- 3 詳しくは次を参照。花崎泰雄「スハルト体制崩壊とインドネシア学生運動」『埼玉大学紀要』(教養学部)第35巻1号, 1999, 95-111ページ。
- 4 1945年憲法第28条の成立過程については次を参照。花崎泰雄『インドネシア解放政策下の民主化とプレス』時潮社, 1998, 65-69ページ。

- 5 SIUPP以外に登録証(Surat Tanda Terdaftar)の制度もあった。会員報やキャンパス新聞などの非商業的の定期刊行物を発行するためには、情報省にこの登録証の交付申請をしなければならなかった。この制度は1975年に情報相令で義務化された。
- 6 1984年のプレス評議会に関する政令(Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.1 Tahun 1984 Tentang Dewan Pers)は、評議会は情報相と情報省新聞局長を含む25人の代表者で構成されると定めていた。8人がジャーナリスト組織, 6人が発行者組織, 1人が雑誌組織, 1人が広告メディア組織, 5人が政府, 4人が社会から選ばれた。このメンバーは組織によって組織内の人が選出されたが、政府による承認が不可欠であった。
- 7 Daniel Dhakidae, "The State, the Rise of Capital and the Fall of Political Journalism: Political Economy of Indonesian New Industry," unpublished PhD thesis, Cornell University, 1991, pp.546-549.
- 8 花崎泰雄『インドネシア解放政策下の民主化とプレス』時潮社, 1998, 81ページ。
- 9 *Jakarta Post*, 1998.5.29
- 10 ドクトル・ストモ・プレス研修所(Lembaga Pers Dr. Soetomo, LPDS)の2000年度版案内リーフレット *LPDS in the midst of Media Reform in Indonesia*.
- 11 *Kode Etik Wartawan, Bandung*, 1999.8.6.
- 12 *Jakarta Post*, 1998.6.24.
- 13 ハルモコは1998年5月、もはやスハルトに将来はないとみるや、国会議長としてスハルトに退陣要求をつきつけ、スハルト後の自らの生き残りを策した。
- 14 Rancangan Undang-Undang Tentang Pers (Draft 4), MPPI, 1999.6.22.
- 15 Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pers, Departmen Penerangan, 1999.
- 16 Keterangan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Pers, Departmen Penerangan, 1999.7.28.
- 17 *Jakarta Post*, 1999.7.9.
- 18 *Jakarta Post*, 1999.9.10.
- 19 アトマクスマ・アストラアトマジャへのインタビュー, ジャカルタ, 1999.10.25.
- 20 Bachtiar Aly, "Pemandangan Umum Fraksi Karya Pembangunan DPR-RI Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pers," 1999, p. 4.
- 21 Menteri Penerangan, "Jawaban Pemerintah Atas Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan

lan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pers," 1999, pp. 12-13.

22 ゴルカル変貌の兆しについては以下を参照。花崎泰雄『インドネシア開放政策化の民主化とプレス』時潮社, 1998, 161-162 ページ。

23 第1委員会第1回速記録 (Risalah Rapat Pembicaraan Tingkat III Rancangan Undan-Undang Tentang Pers, Komisi DPR-RI) 第1日, 1999.8.26, 8 ページ。

24 第1委員会第2回速記録, 1999.8.27, 84 ページ。

25 ibid.

26 情報省の先頭にとって積極的にプレス規制緩和策を実施したヤヌス情報相にプレス関係者は「インドネシアのトマス・ジェファーソン」と敬意を表した。また、新聞読者も投書欄で「スーパー改革派大臣」と呼んでたたえた (*Jakarta Post*, 1998.6.29)。

27 第1委員会第2回速記録, 1999.8.27, 94 ページ。

28 第1委員会第6回速記録, 1999.9.2, 50 ページ。

29 Ibid., p. 52.

30 *Jakarta Post*, 1999.7.31.

31 Bambang Sadono, "Penghapusan Deppen Bisa Dimengerti," *Kompas*, 1999.10.29.