

インドネシアで法令間の不整合が起こる原因及び法令制定時の課題

前 J I C A 長期派遣専門家（現千葉地方検察庁検事）

廣 田 桂

1 総論

当職は、2018年3月1日から2022年3月31日まで約4年1カ月間、インドネシア共和国に J I C A 長期派遣専門家として派遣された。この間、当職は、インドネシア法務人権省法規総局（以下「DGL」という。）を相手方機関として法令間の整合性を向上させるための諸々の活動に従事し、相手方機関との協議や調査を行ったり、日本企業をはじめとする関係者からの聞き取り調査などを行ったりしてきた。本稿では、当職なりにインドネシアにおいて法令間の不整合が起こる原因や法令制定時の課題についてまとめてみた。

もとより本稿における意見は当職の私見である。

2 法令数の多さ

インドネシア法務人権省の2022年7月2日の統計によると、インドネシアでの法令数は憲法、法律、緊急政令、政令、大統領令、大臣令、地方条例を併せて合計4万2256で、近年は、法律、政令、大統領令、大臣令については毎年約2000から2500が新たに制定されている。法令の内訳は、憲法1、法律1717、緊急政令182、政令4761、大統領令2269、大臣令1万7345、地方条例1万5982である。中央における法令だけでも約2万6000もあり、その数は日本の2倍以上に及んでおり、とりわけ大臣令の数の多さが突出している¹。当然法令数が多ければ多いほど法令間の不整合が起こる蓋然性は高くなるのであって、これが法令間の不整合を引き起こす一つの大きな原因となっているものと思われる。実際に、これまでの調査によれば、主に法令間の不整合が起こっているのは法律と大臣令間、大臣令同士、及び大臣令と条例間とのことであり、法令数の多い大臣令を中心として法令間の不整合が起こっている。

3 法令で定めるべき事項の曖昧さ

インドネシアにおける法令間の不整合が起こる大きな原因として次に挙げられるのは、各法令で定めるべき事項が曖昧であるという点である。結局、何を法律やそれ以下の法令で定めるかが曖昧であるため、本来法律で定めなければいけない事項を下位法令

¹ DGLの統計によれば、2019年8月15日時点では大臣令の総数は1万4046であり、約3年で3000以上も増えている。

で定められる余地を残し、このことが、上位法令と下位法令との不整合が起こる大きな原因の一つとなっている。

(1) インドネシアでは、法令の制定等に関する2011年法律12号（以下「12号」という。）で、各法令で定めるべき事項について以下のように定められている。

ア 法律（12号10条）

法律で定められなければならない記載内容は、以下の内容である。

- ・ インドネシア共和国1945年憲法の規定に関する詳細規定
- ・ ある法律により、法律で定めることが命じられている事項
- ・ 特定の国際条約の承認
- ・ 憲法裁判所の決定の継続措置
- ・ 社会における法的ニーズへの対応

イ 法律に代わる緊急政令（12号11条）

- ・ 法律事項と同じ

ウ 政令（12号12条）

- ・ 適切に法律を実行するための事項

エ 大統領令（12号13条）

- ・ 法律により命じられた事項
- ・ 政令を実行するための事項
- ・ 行政権限を行使するための事項

オ 大臣令（12号8条2項）

- ・ 上位法令により命じられている事項
- ・ 権限に基づく事項

カ 条例（12号14条）

- ・ 地方自治及び補助任務を実行するための事項
- ・ 地方特有の状況への対応
- ・ 上位の法令の詳細規定

(2) まず、法律事項を見てみると、その範囲がかなり広くかつ抽象的ということがいえる。

条文の書きぶりからすれば、12号10条に記載されている事項は法律でなければ定められないという意味に解釈できるが、その範囲は広く、抽象的であり、何を法律で定めるべきであるかが曖昧である。特に「社会における法的ニーズへの対応」というものが入るとすると、幅広い事柄を法律で定めるべきとも考えられなくはないが、実際にはこれに関わると思われるような事項も広く下位法令、特に大臣令において上位法令からの委任もなく独立して定められている。

なお、12号の改正前の法令制定に関する2004年法律10号では、法律事項の中に「国民の権利及び義務」が含められていた（2004年法律10号8条a）が、

改正によりこの事項は無くなるなど²、法律の改正によって法律事項を変更できるというのも特徴的である。

- (3) また、政令と大統領令では、ヒエラルヒー的には政令の方が上位に来るが（12号7条）、大統領令で定められる事項には、行政権限を行使するための事項が含まれるなど、政令より広範囲に及ぶことがわかる。
- (4) さらに、大臣令については、上位法令により命じられているか、権限に基づく事項を定められると規定されている。この「権限に基づく事項」とは当該省庁の所管事項とのことである。つまり、大臣令について当該省庁の所管事項全般について定められることになるが、このことが法律事項の範囲の曖昧さも加わって、実際には各省庁が大臣令で何でも定めてしまうという状態を作り出している。

例えば、12号では、DGLは、法律、政令、大統領令に対して整合性審査を行うと規定しているが（12号47条3項、54条2項、55条2項）、2018年法務人権大臣令23号において、大臣令に対しても実質的に³DGLの整合性審査が及ぶ旨の規定を設けるなど、法律レベルで定めているような内容を大臣令で規定してしまっている。

日本では、中央の法令に関していえば、実務上、少なくとも国民の権利を制限し、義務を課す事項については全て法律事項、政令は執行命令や委任命令、省令は執行命令や委任命令でかつ細目的・技術的事項を定めることとされており、下位法令にいけばいくほど定められる範囲が限定されている。これに対し、インドネシアでは、上記のとおり、下位法令と上位法令の制定できる範囲は同じか、下位法令にいけばいくほどその定める範囲が広がっている印象すらあり、このことが、法令間の不整合を引き起こす大きな原因の一つとなっていると考えられる。

4 上位法令からの委任の要否について

インドネシアでは、法律事項に関しても一般的・抽象的な委任があれば下位法令で定めることが可能であるし、そもそも委任なく法律事項を下位法令で定めているのが現状である。このように委任もなく下位法令を定められるという制度が、下位法令、特に大臣令を乱立するという状況を創出し、法令間の不整合を生み出す原因の一つとなると考えられる。

なお、上記2004年法律10号では、「下位法令は上位法令の委任がある限りにおいてその存在が承認され、法的拘束力を有する」旨規定されていたが（同号7条4項）、法改正後の12号によって当該規定は無くなった。

² DGL職員によれば、国民の権利及び義務については、12号10号の「憲法の規定に関する詳細規定」として未だに法律事項に含まれるとのことではあるが、その根拠は不明である。

³ 正確には大臣令や地方条例を作成する際には資格のあるドラフターを関与させて当該ドラフターが整合性審査を行う旨の大臣令になるが、関与させるドラフターの選定に関しては、DGLの総局長の許可を得ることになっており、実質的にDGLのドラフターが関与する運用となっているようである。この法務人権大臣令に対しては、他の省庁からも強い批判が寄せられている。

5 法令改正の方法について

インドネシアでは、法令の改正の際、当該改正法の最後の方の条項で

- ・ この法律の施行に伴い、●●●に関する法律は効力を失う
- ・ この法律に抵触しないものは依然として効力を有する

などと定めることが多い。

この場合、前者の方法であれば改廃される法令は明確であるものの、後者の場合は、何が抵触して何が抵触しないかを具体的に明示しないため、法改正によって効力を失うものと、効力を失わないものの判別が極めて不明確になる。

例えば、12号においても101条において

本法律の施行時には、法令の制定に関する法律2004年第10号の施行規則である全ての法令は、本法律の規定に抵触しない限り、依然として有効となることが表明される

と規定されているが、個別的に改廃の手続きを取らず、抵触する法令とそうでない法令について明示しないため、どの法令のどの規定が12号に抵触しているか、又は抵触していないかが不明確である。

この改正方法に関しては、企業や法律関係者からも、「不明確であり、最終的には役所の担当者によって判断されることになるが、担当者によって判断が異なるなど、非常に不透明な運用がなされている。」などと批判が多いところである。

なお、インドネシアでは、日本のように、溶け込み方式又は新旧対照表の方式で法令を公表することも、効力を有する法令をまとめた六法全書のようなものもなく、法令データベースもあまり機能していないため、効力を有する法令を調べるためには、全ての改正をさかのぼって調べていく必要がある上、上記改正方法を採用しているため、現在効力を有する法令を調べるのが極めて難しくなっている。

このように、効力を有する法令が不明確であり、行政によって不透明な運用がなされていることも、法令間の不整合を引き起こす一つの原因となっていると考えられる。

6 施行期日について

インドネシアの法令の施行は、「当該法令で別途定められている場合を除き、公布日より施行される」(12号87条)とされており、法律に関して言えば、基本的に公布日と施行日は同じであることがほとんどである。ところが、当該法律の施行規則については、公布日までに作成されていることはほとんどない。このため、法律が公布・施行されたにもかかわらず、その施行規則が制定されていないため、法律を公布・施行はしたものの、その一部が事実上運用できないという現象が起こりうる。

例えば、12号においても、104条において

本法律は公布日から施行される

として、公布日と施行日は同じであるが、103条において

本法律の施行規則は、本法律の公布時より1年以内に制定されなければならない

と規定されており、公布時に施行規則が制定されていないことを前提とする規定ぶりになっていて、実際にも法律の施行日には施行規則は作成されていない（なお、12号の施行規則は103条に反して12号の施行日から3年経過した2014年に制定されている（大統領令2014年87号）。）⁴。

また、児童保護に関する2016年法律17号には、81条7項で児童に対する保護者等による性交等、児童に対する性交等で、被害者が複数いる罪を犯した者に対して、化学的去勢及びGPSの取り付けを罰則として規定しているが、同法81条A4項で、政令で施行規則を定める旨規定しているものの、2019年8月時点においても未だ制定されていなかった。このため、2019年に裁判所で同法に基づいて被告人に対して化学的去勢を科す旨の判決を下したが、施行規則が定まっていないため、執行できない状態となっており、2019年当時に確認したところでは、政府においてその施行規則を制定しているとのことである。

法律上は、公布日と施行日をずらすことも可能であるから⁵、施行日を延ばしてその間に施行規則を作成して法律と施行規則を同時に施行するなどすれば十分に対応できるが、そのような先例は少ないためか、あまりこの方法を取りたがらないようである。

このように、法律の施行時に施行規則が制定されていないため、法律として施行されたにもかかわらず、法律が適切に運用できないという状態を起している。

7 法令データベース等について

インドネシアでは、上記のとおり、日本に比して大量の法令があるが、統一的な法令データベース⁶や日本における日本法規や六法全書のようなものはなく、最新の法令を調査する手段に乏しい。このことは法令の整合性の審査を難しくさせる要因の一つとなっており、結果として法令の不整合を生み出す原因の一つとなっているものと考えられる。

8 条例について

インドネシアでは条例が乱立されており、特に条例と大臣令との不整合が大きな問題となっている。2017年には上位法令に整合しないとして約3000もの条例を中央政府が廃止した（地方自治法に中央政府が条例を廃止できる旨の規定があった。）が、この処分に関しては憲法裁判所が違憲と判断するなど大きな混乱を生んだ。

地方条例と大臣令との不整合が起こるのは地方政府等における条例起草能力の問題もあると思われるが、その他の原因の一つとして大臣令の乱立もあるように思われる。上

⁴ この点に関してDGLの職員に聞いたところ、12号101条において、本法律の施行時には、法令の制定に関する法律2004年第10号の施行規則である全ての法令は、本法律の規定に抵触しない限り、依然として有効となることが表明される

との規定があり、2004年10号の施行規則が適用されるため、施行に問題ない旨の回答があったが、それであればそもそも新たな施行規則を設ける必要があるのか不明である上、上記のとおり、どの法令が抵触していて、どの法令が抵触していないかが極めて不明確であるなど問題が多い。

⁵ 12号87条で「法令は、当該法令に別途定められている場合を除き、公布日より施行される。」と規定されている。

⁶ DGL等で一部法令についてHPに掲載しているが、必ずしも最新のものが掲載されているわけではない。

記したように、大臣令については、上位法令の委任も必要なく、本来法律で定めるべき事項まで大臣令で定めているのが現状であり、各省庁は思い思いに大臣令を制定している。これに加えて、法令データベースがないため、最新の大臣令や現在効力を有している大臣令を探して、これらとの整合性を確保するのが非常に難しくなっている。このため、地方政府等で条例を作成する際に、大臣令との整合性を審査せず（できず）に、条例を作成し、結果として条例と大臣令との不整合が起こっているものと考えられる⁷。

9 まとめ

以上のとおり、当職なりにインドネシアにおいて法令間の不整合が起こる原因や法令制定時の課題について述べてきた。特にインドネシアで法令間の不整合を引き起こしている大きな問題は大臣令であり、今後、大臣令で定めることのできる事項の範囲を狭めていく必要が高いように思われる。今後JICAのプロジェクトや法務省、弁護士会の支援等を通じてこれらのインドネシアにおける法令間の不整合や法令制定時の課題が改善していくことを祈念している。

以上

⁷ 以前地方政府等で職員から聴取したところ、条例を作成する際に他の法令を調べる手段としてはGoogle検索等を使用している者もあり、必ずしも最新の法令を調査出来ているかどうかは分からないとの言があった。