

インドネシアにおける法令の種類、序列および整合性 に関する法的枠組み(一)

名古屋大学大学院・国際開発研究科教授

島田 弦

1. はじめに

(1) 本稿の目的と構成

1998年のスハルト大統領辞任から現在に至るまでのいわゆる改革期において、法令秩序の明確化、法的安定性の実現は政治・経済の両面から今までにない重要性をもっている。

本稿は、インドネシアにおける法令秩序、すなわち法令の種類とその序列、そして異なる法令間の整合性の保障について、以下のような構成で検討する¹：

1. はじめに：目的および問題の歴史的背景
2. 法令の種類および序列に関する法的根拠
 - (1) 憲法上の規定
 - (2) 法令の種類・序列について定める法律（以上、本号）
 - (3) インドネシアの法令制度の問題点（以下、次号）
3. 法令の序列および整合性を担保するための制度
 - (1) 立法準備段階
 - (2) 立法後の司法審査
4. おわりに

(2) 問題の背景

現在、インドネシア司法人権省は法令の構造・種類・序列に関する明確化および法令同士の整合性確保に関する取り組みを進めている。日本の法務省・JICAも協力するこの試みはインドネシアにどのような意味を持つのであろうか。

インドネシアの「法の支配」や「法的安定性」の脆弱さ、法令の不明確さは深刻な政治的経済的リスクである。独立以来、根拠の明らかでない「法令」がインドネシア政治・社会に重要な影響を与えてきた。1959年7月5日にスカルノ大統領（当時）は、制憲議会²の解散と1945年憲法³（インドネシア共和国憲法）の再公布を命じる「大統領布告

¹ 本論文は、紙面編集の都合により、本号と次号の2回に分割して掲載する。

² 当時のインドネシアの憲法（1950年に制定されたインドネシア共和国暫定憲法）は暫定憲法であり、制憲議会 *Konstituante* が正式な憲法を制定することを定めていた。1955年12月に制憲議会議員選挙が行われた（同年9月に国会にあたる人民代表議会議員の第1回総選挙も実施されている）。

³ インドネシアは独立後、インドネシア共和国憲法 *Undang-undang Dasar Republik Indonesia*（1945年憲法）、インドネシア連邦共和国憲法 *Konstitusi Republik Indonesia Serikat*（1949年憲法）、インドネシア共和国暫定憲法 *Undang-undang Republik Indonesia Sementara*（1950年憲法）を制定し、1959年にインドネシア共和国憲法を再公布した。また、1998年にスハルト体制が終わると、1999年から2002年まで四次にわたる憲法改正が行われた。

Dekret」を公布した。「布告」を法源とする法的根拠は何ら存在しないにも関わらず、これ以降、1945年憲法は有効となりスカルノ体制とそれに続くスハルト体制の権威主義を支える法的基盤となった。1959年以降、スカルノ大統領は法的根拠がないまま後述するような大統領決議 *Penetapan Presiden* や大統領規則 *Peraturan Presiden* を数多く制定し、権威主義的体制を維持する手段とした。また、1965年に9月30日事件が発生し、スカルノ大統領が事実上失脚した翌年、スハルト陸軍少将（当時）は、スカルノが作成したとする「命令書 *surat perintah*」（命令書の日付から3月11日命令書と呼ばれる）を根拠に、大統領権限を掌握し、翌1967年には大統領代行、そして1968年には正式な大統領となり1998年までの長期政権を実現した。

根拠のはっきりしない法令は権威主義体制に限ったことではなく、例えば、独立宣言から間もない1945年10月16日に公布された第X号副大統領布告は、当時の憲法が定めていない議院内閣制の実施を事実上認めるものであり、1950年代後半までのインドネシアにおける大統領に対する議会の優位を決定づけた⁴。「副大統領布告」という形式が法的根拠のないことはもちろん、「第X号」という名称自体、布告番号が未定だったため暫定的に「X」をあて、そのままとなっていたものである。

このように、法的根拠のはっきりしない法源が現実的な効力を有し、インドネシア政治・社会を統治してきた事実を見ると、インドネシアにおける法令が、「規範」と言うよりも政治的な「事実」あるいは「実力」の表明であるとも言える。

他方で、インドネシアにおいて大きな体制の変動が起きたとき、新しい体制は、過去の体制における恣意的な法の利用を批判し、「法の支配」の回復を権力掌握の名分として持ち出すのが常である。これは、法令が政治的であることの結果として、「法の支配」は過去の政治を批判する為のイデオロギーとなっていることを示している。したがって、体制が安定すればふたたび、法は政治的事実以上のものではなくなってしまう。

独立宣言の翌日1945年8月18日に公布された1945年憲法は、経過規定第II条において「既存のすべての国家機関及び規則は、本憲法に基づき新たに定めるまで、引き続き有効とする。」と規定し、オランダ植民地法令の効力を認めることで、独立後の法的真空状態を避けようとした⁵。しかし、1959年の大統領布告で権力を奪回したスカルノ大統領は、オランダ支配期に由来する法制度を「植民地主義的」と批判し、制約か

⁴ この副大統領布告は「国民協議会と国会の成立を見るまでの間、立法権および国策大綱決定に参与する権限は、これを中央国民委員会に委ねるとともに、情勢の緊迫化に鑑み、中央国民委員会の日常業務は、同委員会中より選出され、同委員会に責任を負う常務会が執行することを承認する」と定めた。それまで憲法の経過規定にもとづき大統領が行政権および立法権を掌握していた。しかし、事実上の議会にあたる中央国民委員会が立法権および立法計画を含む基本的統治指針を定める国策大綱決定権を有し、さらにその執行を内閣にあたる中央国民委員会常務会が行うと定めることは、実質的な権力を議会と内閣に移し、大統領権限を象徴的なものにとどめることを意味した。

⁵ インドネシアは独立後、オランダ植民地法を継承することとなったため、植民地法 *hukum kolonial* の廃止と法体系の統一による「国民法 *hukum nasional*」制定は、独立後において重要課題となった。しかし、主要法典のうち1981年に刑事訴訟法が全面的に改正されたことを除けば、刑法典、民商事法典もオランダ語を正文とする植民地の法典が現在も有効であるなど、植民地法はなお実定法の重要部分を占めている。

ら自由な「革命法」を主張した⁶。

1965年、9月30日事件によりスカルノが失脚し、スハルトが権力を掌握した直後に行われた1966年人民協議会特別会は、スカルノ体制が恣意的に法令を制定して、その結果、憲法の精神を侵害していたと批判し、法令秩序の回復が必要であるとした。

このことに関連する1966年人民協議会決議は、「1945年憲法に合致しない暫定人民協議会以外の法令の再検討」(第19号)と「インドネシア共和国の法秩序の淵源およびインドネシア共和国法令の序列に関するゴトンロヨン人民代表議会覚え書きの承認」(第20号)である⁷。

1966年決議第19号は、「1945年憲法の純粋な実施」のために、スカルノ大統領が制憲議会の解散と1945年憲法の再公布を決定した1959年7月5日布告以降に出された大統領決議および大統領規則について「革命⁸」の精神に合致しているかどうか、ならびにそれ以外の法律および法律代行政令について1945年憲法と合致しているかの再検討が必要であると定める。そして、政府および人民代表議会に対して、大統領決議および大統領規則については法律として制定しなおすか、無効とするか、また法律および法律代行政令については廃止するかどうかの再検討を2年以内に行うように命じている。

第20号決議は、1966年に人民代表議会が採択した文書「インドネシア共和国の法秩序の淵源およびインドネシア共和国法令の序列に関する覚え書き」を「憲法の純粋かつ一貫した実施のために有効である。」として承認する決議である。この覚え書きは、(a)1945年憲法体制の危機に際しての権力移行の経緯、(b)インドネシア法秩序の淵源となる文書、そして(c)インドネシアにおいて認められる法令形式およびその序列、という三つの部分から構成されている。体制移行の経緯については、憲法体制維持のために3月11日命令書が正当であることを説明している。また、インドネシアにおける法令の淵源となる文書として、パンチャシラ(建国5原則)、1945年8月17日独立宣言、1959年7月5日布告、1945年憲法そして1966年3月11日命令書を挙げる。そして、インドネシアにおいて認められる法形式として以下を列挙し、この順序が法令の序列であるとする：

1. 1945年インドネシア共和国憲法
2. 人民協議会決議 *Penetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*

⁶ 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。」という発言に端的に現れている。

Daniel S. Lev, “Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia,” in *Culture and Politics in Indonesia*, ed. Clair Holt (Ithaca: Cornell University Press, 1972), 261.

⁷ 暫定人民協議会とゴトンロヨン人民代表議会とは、スカルノ体制下で選挙によらず、全議席を大統領の任命で召集した人民協議会および人民代表議会の名称である。

⁸ スカルノ大統領は、インドネシア独立を「革命」とよび、独立後も革命の防衛を主張した。政治の実権はすでにスハルトに移っていたが、この時期の文書はスカルノ体制のイデオロギー用語を引き続き用いて、体制の円滑な移行の体裁をとっている。

3. 法律／法律代行政令⁹ *Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang*
4. 政令 *Peraturan Pemerintah*
5. 大統領決定 *keputusan presiden*
6. そのほかの実施規則
大臣規則 *Peraturan Menteri*
大臣指令 *Instruksi Menteri*
そのほかの実施規則 *Peraturan Pelaksana lain-lain*

同様の「法の支配」イデオロギーと体制転換の正当化は、スハルト体制が終わったときにも起きている。1998年にスハルト大統領（当時）が辞任したが、その後に召集された人民協議会も同様の決議を行った。2000年人民協議会決議第3号は「法の淵源および法令の序列」についてであり、その前文は「a. 民族の歴史の経験から、また課題に満ちた将来に直面して、インドネシア国民は、国民および国家を管理していく上で、法の優越を真に実施しなければならないという結論に達した。」とその目的を述べ、過去の体制において「法の支配」がないがしろにされていたことを示唆している。その上で、同決議は法令の形式および序列を次のように定めている：

1. 1945年憲法
2. インドネシア共和国人民協議会決議
3. 法律
4. 法律代行政令
5. 政令
6. 大統領決定
7. 地方規則 *Peraturan Daerah*

また、2000年人民代表議会決議第3号は、法令の序列を担保する制度についても定めている。第5条によると、法律については「(1)人民協議会は、1945年憲法および人民協議会決議に照らして、法律を審査する権限を有する」としている。そして、法律より下位の法令については「(2)最高裁判所は、法律より下位の法令を審査する権限を有する」と定め、またこの最高裁判所による法令審査は、破棄審手続に付随せず最高裁判所の職権で開始することができ（第3項）、その決定は拘束力を有するものとしている（第4項）。ただし、その後の憲法改正で、憲法裁判所が設置されたため、法律の審査は人民協議会ではなく、憲法裁判所の権限となった。

法令が規範ではなく「政治的事実」であるというインドネシア法文化が、現在、どのように変化し、あるいは変化していないのかを判断することは本稿の範囲を超えている。

⁹ 法律代行政令は、法律と同等の効力を有する政令であり、1945年憲法第22条1項は「緊急の特別な事情があるときは、大統領は、法律に代行する政令を制定する権限を有する」と定めている。法律代行政令制定は大統領の専権であるが、公布直後の人民代表議会会期において当該法律代行政令を法律とする同意を得なければならず（第22条2項）、同意を得られない場合、法律代行政令は失効する（第22条3項）。

しかし、1966年の状況と比較して1998年の状況が大きく異なるのは、政変後の体制が権威主義ではなく、インドネシアにおいてもっとも長い期間にわたることとなった民主主義体制であり、政府の説明責任が1966年の時とは比べものにならないほど大きいこと、そして、法的安定性が経済パフォーマンス、とりわけ外国直接投資の獲得に決定的な役割を演じていることである。そのため、現在のインドネシアにおいては、法令秩序の明確化と法令間の一貫性の実現、そして、それを担保するための諸制度の整備が政治的にも経済的にももっとも重要な政策課題となっている。

2. 法令の種類および序列に関する法的根拠

(1) 憲法上の規定

1945年憲法は「インドネシアは法治国家である」（第1条3項）と定めている。この規定は、2001年の1945年憲法第三次改正で追加されたものである。1945年憲法の実質的な起草者であるスポモ Supomo が作成し、1945年憲法の一部として取り扱われている「注釈 *penjelasan*」は「インドネシアは法に基づく国家 (*Rechtsstaat*) である」と定めており、2001年の憲法改正は、「法治」の概念をより強く憲法で規定するために、注釈の文言を憲法本文で改めて定めたものである。また、インドネシア憲法は、人民代表議会が法律を制定すること（第20条1項）¹⁰、大統領が法律を適切に執行するために政令を定めること（第5条2項）、緊急かつ特別な事情があるときに大統領が法律に代行する政令を定めること（第22条1項）、地方政府が自治および補助任務を遂行するために地方規則またはその他の規則を定めること（第18条6項、2000年第二次改正で追加）を規定している。

したがって、1945年憲法の中には、法令の形式として人民代表議会の制定する「法律」、大統領の制定する「政令」と「法律代行政令」、地方政府の制定する「地方規則またはその他の規則」が挙げられている。しかし、インドネシアでは独立後、憲法に根拠のないさまざまな法令形式が用いられて来たことはすでに述べたとおりである。

(2) 法令の種類・序列について定める法律

現在、インドネシアの法令の形式および序列について定める法律は2011年法律12号である。これまでに法令の形式および序列について定めた法律としては、独立初期に1950年法律第1号が定められているが、上述のような1966年と2000年の人民協議会

¹⁰ 改正前の憲法では「大統領は人民代表議会の同意をえて法律を制定する権利を有する」（旧第5条1項）、「すべての法律は人民代表議会の同意を必要とする。」（旧第20条1項）という規定であった。これに対し、スハルト体制後の憲法改正では「人民代表議会は法律を制定する権限を有する。」（第20条1項、1999年第一次改正で変更）、「大統領は人民代表議会に法案を提出する権利を有する。」（第5条1項、1999年第一次改正で変更）という規定に変更され、人民代表議会が一義的に立法権を有することが憲法上明確となった。また、人民代表議会の可決した法律を施行するためには、国家元首として大統領の裁可が必要であったが、人民代表議会の立法権が明確になった結果として、「大統領が、すでに共同で合意された法案に関し、その合意後30日以内に裁可しない場合においても、同法案は法律となり、かつ施行されなければならない。」（第20条5項、1999年第一次改正で追加）とする規定となり、大統領による法律の裁可は必須のものではなくなった。

決定があったにも関わらず、その後に同種の法律は2004年法律10号まで制定されなかった。

①中央政府の定める規則の種類および形式に関する1950年法律1号（連邦構成国としてのインドネシア共和国法律）

インドネシアはオランダとの独立戦争を経て、1949年に締結されたハーグ条約に基づき「インドネシア連邦共和国」としてオランダから主権委譲を受け、国際的な独立承認を得た。その後、連邦構成諸国・諸地域が、同じく連邦構成国の一つである「インドネシア共和国」に合併することで、1950年8月17日にインドネシアは連邦制を廃止し、単一国家であるインドネシア共和国となった。ここでいう1950年法律第1号（以下、1950年法令法）は連邦の法律ではなく、連邦構成国の一つとしてのインドネシア共和国の法律である¹¹。

同法は、中央政府の定める法令の種類を以下の3つとし（第1条）、また法令の序列はこの順序にしたがうものとする（第2条）：

1. 法律および法律代行政令
2. 政令
3. 大臣規則

1950年法令法の第3条以降は、議会または大統領からの法案提出、審議、大統領による法律の裁可、公示の各手続について定めている。

②法令の制定に関する2004年法律第10号

2004年法律第10号（以下、2004年法令法）の前文は、その立法目的を「a. 法令の制定は、国民法を構築する一つの条件であり、それは法令を制定する権限を有するすべての機関を拘束する確実で、基本的な、そして標準化された手順および方法によって支えられた場合にのみ達成できる。b. 法令制定プロセスの調整および円滑さをより改善するために、法に基づく国家であるインドネシア共和国は法令制定に関する規則を定める必要がある。c. いくつかの法令に定められている法令制定に関する既存の規則は、インドネシア共和国の国家制度の法にもはや合致していない。」としている。

2004年法令法は、全体としては①法令の種類およびその序列、各法令に制定すべき事項（第5条～第14条）、②立法計画、草案策定、審議、公布などを含む法令制定の方法（第15条～第53条）、③法令のひな形（付表）、からなっている。

法令の種類：

同法はまず第2条で「パンチャシラはすべての法源の淵源である。」と定めた上で、第3条1項で1945年憲法を「すべての法令の根拠法である。」としている。この規定

¹¹ 連邦全体について1950年法令法と同じく法令の種類、序列について定めるのは1950年緊急法律第2号である。緊急法律は、差し迫った利益に対応するために大統領が定める法律であり、直後の連邦議会で承認を受けなくてはならない。同緊急法律は1950年法律2号（連邦法）で正式な法律となっている。ただし、1950年法律1号（インドネシア共和国）と異なり、法案の審議手続に関する規定はおかず、法律の官報および公報への公示のみについて定めている。

によると、パンチャシラは法令ではなく、法令秩序の最上位に位置づけられるのは1945年憲法となる。パンチャシラは、憲法前文に謳われる五つの原則であるが、それ自体は憲法とは独立した概念であるという位置づけである。

そして法令の種類および序列について第7条1項は「法令の種類および序列は以下の通りとする。」と定める：

1. 1945年インドネシア共和国憲法
2. 法律および法律代行政令
3. 政令
4. 大統領規則
5. 地方規則

地方規則には州 (*province*) 規則, 県 (*kabupaten*) および市 (*kota*) 規則, 村 (*desa*) 規則を含み (第2項), それぞれの地方規則の制定手続については各地方の規則で定める (第3項)。

法令の階層性：

各法令は、上位法の委任がある限り、下位法はその存在が承認され、法的拘束力を有し (第7条4項), また各法令の順位は第1項に定める順序による (第7条5項)。ただし、第7条4項注釈は、ここに列挙されていない種類の法令として「人民協議会および人民代表議会, 地方代表議会, 最高裁判所, 憲法裁判所, 会計検査院, インドネシア銀行, 大臣, 法律によりまたは法律の委任にもとづき政府により設置される同等の庁, 機関および委員会の長, 州人民代表議会, 知事, 県/市人民代表議会, 県長/市長, 村長またはそれと同等のものが定める規則」があることも認めている。しかし、これらの法令が第7条1項に定める法令の序列において、どのような位置づけであるかは明らかでない。

各法令に定めるべき内容：

2004年法令法は、それぞれの形式の法律において定めるべき内容についても規定している。

「法律」は、次のように国民の権利義務, 国家の統治機構・領域・予算を定める法令である (第8条a号)：

1. 基本的人権
2. 国民の権利および義務
3. 国家主権の遂行および執行, ならびに国家権力の分配
4. 国家領域および地方の分割
5. 国籍および住民の資格
6. 国家財政

また、別法律から委任のある場合、その内容を法律に定めることができる (第8条b号)。

政令および大統領規則は法律の実施規則であり、政令は法律をその規定にしたがつ

て実施するための規則を定め（第10条）、大統領規則は、法律による委任事項および政令を実施するための事項を規定する（第11条）。

地方規則は、地方（州、県/市、村）自治の遂行および補助業務にかかるすべての事項、ならびに上位法令の詳細について定める（第11条および第12条）。

刑罰規定をおくことができるのは、法律および地方規則だけである（第14条）。

③法令の制定に関する2011年法律12号

2011年法律12号（以下、2011年法令法）は2004年法令法と同じく法令の制定について定める法律であるが、その立法目的として前文において「a. 法治国としてのインドネシアを実現するため、国は1945年インドネシア共和国憲法に基づきインドネシア人民すべての権利義務を保障する国民法システムにおいて計画的、統合的かつ持続的に行われる国民法の発展を遂行する義務を負う。b. 適切な法令への社会的需要に応えるため、法令を制定する権限を有するすべての機関を拘束する確実で、基本的な、そして標準化された手順および方法で行われる法令制定に関する規則を定める必要がある。c. 法令の制定に関する2004年法律10号はまだ不十分な点があり、適切な法令制定に関する社会的需要の発展に対応できていないため、改正する必要がある。」とする。このため、法律の目的・全体の構成は2004年法令法とほとんど同じであるが、特に法令の種類および序列、内容についての規定を大幅に変更している。

法令の種類：

2011年法令法は「法令の種類および序列」については、次のように定めている（第7条1項）：

- a. 1945年インドネシア共和国憲法
- b. 人民協議会決議
- c. 法律／法律代行政令
- d. 政令
- e. 大統領規則
- f. 州地方規則
- g. 県／市地方規則

法令の序列：

また、法律の序列はここに掲げた順序となる（第7条2項）。2011年法令法は2004年法令法とは異なり人民協議会決議を法令として分類している¹²。また、2004年法令法ではひとまとめであった地方規則について、州地方規則と県／市地方規則に分類し、州地方規則が上位であることを明確に定めている。ただし、後述のように、インドネシアの地方統治法は、州と県／市との間に、特に地方条例の制定に関して上下関係があるとは定めていない。したがって、本条項が地方分権の趣旨を反映しているかどうか問題となる。

¹² ただし、人民協議会決議は立法または行政の大綱を人民代表議会および大統領に示し、立法・行政においてその遂行を命じるものであるから、法令としての性格を有するのかが問題である。

第7条1項に示す法令以外に2011年法令法第8条1項は「人民協議会および人民代表議会、地方代表議会、最高裁判所、憲法裁判所、会計検査院、司法委員会、インドネシア銀行、大臣、法律によりまたは法律の委任にもとづき政府により設置される同等の庁、機関および委員会の長、州人民代表議会、知事、県/市人民代表議会、県長/市長、村長またはそれと同等のものが定める規則」もあるとする。この規定は、2004年法令法では、注釈におかれていたが2011年法令法では法律本文に移された。ところで2011年法令法第8条2項は、同条1項に定める法令は、「上位の法令の委任がある限りにおいて、または権限にもとづき制定される限りにおいてその存在が承認され、また法的拘束力を有する。」と定める。これは2004年法令法にはなかった規定ではあるが、第8条1項に示された諸法令が、第7条1項に示された法令序列のどこにあたるのかは明らかではない。特に、中央機関（省庁）が制定する法令と地方政府が制定する地方規則との関係は問題となるように思われる。

各法令に定めるべき事項

2011年法令法第10条1項は、法律に定める事項として次のものを挙げている：

- a. 1945年インドネシア共和国憲法の規定を詳細に定めること
- b. 法律で定めることについての別の法律の委任
- c. 一定の国際条約の批准
- d. 憲法裁判所判決に対する対応
- e. 社会の法的需要への対応

2004年法令法が、法律に定めるべき内容として国民の権利義務、国家の統治機構・領域・予算に関する事項と言った実質的な内容に関する規定であったのと比較して、2011年法令法では形式的な要件を定めている。他方で、「社会への法的需要への対応」と言った包括的な項目を含んでいるのも特徴である。

その他の法令について、法律代行政令において定める事項は法律と同じである（第11条）。政令に定める事項は、法律をその規定にしたがって実施するための規則を定めることであり（12条）で2004年法令法から変更がない。他方、大統領規則については、2004年法令法にあった「法律の委任による事項、政令を実施するための事項」の他に「統治権限を遂行するための事項」（第13条）が追加されている。地方条例に定める事項については2004年法令法から変更はない。

（以下、次号）