

法令の制定に関する2011年法律12号の改正をめぐる状況

JICA長期派遣専門家

横幕孝介

1 はじめに

本プロジェクトでは、インドネシア最高裁判所、同法務人権省知的財産総局、同省法規総局をカウンターパートとして、知的財産権保護の制度向上及び法的整合性の向上を柱とする活動を進めています¹。このうち、同省法規総局をカウンターパートとする活動においては、法令間の整合性の向上に資する手続的な基盤を整備することを目標として、法令の制定に関する法律の整備、法令の起草・審査担当者²らが実務で使用する執務参考資料の作成、起草・審査の業務で使用される法令データベースに関する改善策の提言、これらを用いた人材育成等の活動を行うこととしています。

現在、法務人権省では、インドネシアの法令の体系や制定手続、法令を制定する際のルール等を規定した法律である「法令の制定に関する2011年法律12号」³（以下「本法」と言います。）の改正作業を進めています。本法は、知財法令を含むインドネシアの全ての法令の体系に関わる基本的な法律であり、これをよりよく改善することは、法令間の整合性の向上を図る上での基盤整備の一つに資するものと考えられます。そこで、本プロジェクトでは、現地でのセミナー、ミーティング、本邦研修等のプロジェクト活動の機会を通じて、この改正作業を支援しています。本稿では、この支援を通じて見えてきたインドネシアの法令にまつわる現状の一端をお伝えする意味も兼ねて、改正をめぐる状況をご紹介します⁴。なお、本法の改正作業は、現在も検討が重ねられており、本稿でご紹介する内容は、依然として流動的なものです。もとより、本稿にお

¹ JICA「ビジネス環境改善のための知的財産権保護・法的整合性向上プロジェクト」。期間は、2016年12月から5年間。本プロジェクトの枠組み等の詳細については、ICD ニュース67号参照。

² インドネシアにおける法令の起草・審査の業務は、ドラフター（“Perancang”）と呼ばれる専門の職員が行うこととされている。ドラフターは有資格者であり、法務人権省の実施する試験への合格、研修施設での研修等を経て資格が授与される。資格取得後は、中央省庁、同省の地方出先機関である地方事務所、地方（州、県/市）政府等の所属先において、専門職として、一般行政職の職員とは異なるキャリアを積むことになる。

³ 1945年憲法第22A条（「法律の制定方法に関する規定は、法律によりこれを定める。」）の規定を受けた法律である。なお、同憲法以降、2004年法律10号を経て本法制定に至る、インドネシアにおける法令の制定に関する法令の変遷については、名古屋大学大学院島田弦教授寄稿によるICD ニュース70号及び71号参照。

⁴ インドネシアでは、法令間の不整合が、行政や司法の現場における運用に混乱を生じさせ、海外から投資を呼び込む上での障害になっているとして、その解消が大きな課題となっている。例えば、2016年までに、上位の法令に反するとして、3,000を超える地方条例が内務大臣によって廃止された。また、この内務大臣による条例廃止権限（地方政府に関する2014年法律23号第251条）は、1945年憲法には規定されていないところ、2017年4月、憲法裁判所は、この規定に対して、最高裁判所に与えられた法律より下位の法令に対する司法審査権（同憲法第24A条）を侵害するとして違憲判決を下した。

ける意見は私見です。

2 本法の概要

本法は、以下のような構成と内容となっています⁵（以下、特に断りのない限り、条文の記載は本法を指します）。

前文

第1章 総則（第1条～第4条）

第2章 法令制定の原則（第5条，第6条）

第3章 法令の種類，序列及び記載事項（第7条～第15条）

第4章 法令の計画（第16条～第42条）

第5章 法令の策定（第43条～第63条）

第6章 法令の作成方法（第64条）

第7章 法案の審議及び承認（第65条～第74条）

第8章 条例案の審議及び承認（第75条～第80条）

第9章 公布（第81条～第87条）

第10章 周知（第88条～第95条）

第11章 社会参加（第96条）

第12章 その他（第97条～第99条）

第13章 結び（第100条～第104条）

注釈⁶（総論，第1条～第104条）

付属書⁷I アカデミックペーパー⁸の作成方法（第1条～第8条）

付属書II 法令の作成方法（第1条～第284条，法令の書式）

このうち，第1章から第3章までは，広く総則ともいえる規定で，総則（第1条～第4条）では，定義規定のほか，インドネシアの国是とされるパンチャシラ5原則⁹，1945年憲法の位置けなどが，法令の制定の原則（第5条及び第6条）では，法令を制定

⁵ インドネシアの法令は，一般に目次や見出しはなく，各章の項目は，本文中に記載があるのみである。

⁶ “Penjelasan”。各条文に関する法制定者の公式な解釈を示すもの。全ての法律，州条例及び県/市条例には必ず付され，その他の法令では必要に応じて付される（付属書II第174条～第177条）。実際の注釈では，各条文について「十分明白である（“Cukup jelas”）」との文言のみが付されることが多い。

⁷ “Lampiran”。必要に応じて，解説，表，図などの形で記載され，法令の本文と不可分一体のものとして扱われる（付属書II第192条，第193条）。

⁸ 全ての法律案にはアカデミックペーパーが添付される必要があるほか（第43条3項），州条例案及び県/市条例案には，アカデミックペーパー又はこれに代わる簡易な説明書が添付されなければならないとされる（第56条2項）。当該法律等が必要な背景，すなわち現存する法律等の問題点，当該法律等の目的，当該法律等と既存の法律等との関係等を記載することとされる。もっとも，その名のとおり，その記載は学術的な色彩が強く，法案作成後の省庁間合同委員会での協議の状況等に応じて，後から作成し直されることもある。

⁹ 1945年憲法序文に則った原則であり，①唯一神への信仰，②公正で文化的な人道主義，③インドネシアの統一，④合議制と代議制における英知に導かれた民主主義，⑤全インドネシア国民に対する社会的公正の5原則を意味する（注釈第2条）。同憲法を含むすべての国法の根源であるとされ（第2条），法令のヒエラルキーを超越した存在である。

する際に留意すべきとされる原則や内容¹⁰が、法令の種類、序列及び記載事項（第7条～第15条）では、法令のヒエラルキー、憲法裁判所及び最高裁判所の司法審査権¹¹、法律、政令、大統領令、州条例及び県/市条例で定められる事項¹²、刑罰に関する事項¹³などが規定されています。

次に、第4章から第9章にかけて、法令の制定手続について規定されています。このうち法律の制定手続について簡単に俯瞰すると、インドネシアの立法手続は、大きく分けて、①立法計画（“Prolegnas”）、②法案の策定（起草及び審査）、③審議及び承認、④公布の各段階に整理されます。インドネシアと日本とでは統治機構が異なるため¹⁴、立法手続も様々な点において異なりますが、特に、法案を提出するには、原則として、予め国民代表議会（国会）の決議を経た立法計画に掲載されている必要がある¹⁵点（①）が、日本とは大きく異なると言えます。この立法計画は、5か年（中期国家立法計画）のものと1か年のもの（年次国家立法計画）があり、年次国家立法計画に法案を掲載するには、事前に当該法案に関するアカデミックペーパーと法案を準備しておく必要があります。法案は、国民代表議会または大統領が提出することができ（第43条）¹⁶、大統領が提出する法案については、アカデミックペーパーに基づき、法案の所管省庁での起草、関係省庁を集めた省庁間合同委員会での協議、法務人権大臣による整合性に関する調整¹⁷を経て作成されます（第47条）。法案の審議は、国民代表議会が大統領とともに行うものとされ、二段階の討議（委員会等における第一段階の討議及び本会議における第二段階の討議）を通じて行い（第65条～第69条）、国民代表議会と大統領が合意した後、大

¹⁰ 法令制定の際には、「目的の明確さ」、「種類、序列、記載内容の間の整合性」、「実行可能性」、「有用性及び有効性」、「公開性」などの原則に基づかなければならないとされ（第5条）、法令の記載内容には、「保護主義」、「人道主義」、「民族主義」、「家族主義」、「島嶼主義」、「多様性の中の統一」、「公正」などの原則が反映されていなければならないとされる（第6条）。

¹¹ 1945年憲法は、憲法裁判所の法律に対する憲法適合性審査権（同憲法第24C条1項）及び最高裁判所の法律より下位の法令に対する法律適合性審査権（同憲法第24A条1項）を規定しており、これを確認した規定である（第9条）。

¹² 例えば、法律で定められる事項としては、a 1945年憲法に関する詳細を定めた規定、b 他の法律による委任事項、c 国際条約の承認、d 憲法裁判所の判決への対応、e 社会の法的ニーズへの対応が規定されており（第10条）、その所管事項は広きにわたる。

¹³ 刑罰を定めることができるのは、法律、州条例及び県/市条例のみであること、条例で定めることができる刑罰の上限（6か月以下の禁錮又は5,000万ルピア（約50万円）以下の罰金）等について規定している（第15条）。

¹⁴ 例えば、立法に関わる機関として、国民代表議会（DPR）、地方代表議会（DPD）及びこれらの議員で構成される国民協議会（MPR）が存在するところ、国民協議会は憲法改正権（1945年憲法第3条1項）を、国民代表議会は立法権（同憲法第20条1項）をそれぞれ有する一方、地方代表議会は一定の事項（地方自治、中央と地方の関係、地方自治体の設置、拡大及び合併、天然資源及びその他の経済的資源の管理、中央と地方の財政配分）に関する法案を提出し、意見を提出する権限等を有することと定める（同憲法第22D条）。

¹⁵ ただし、紛争や自然災害の発生など、一定の場合には、立法計画外の法案を提出することができ（第23条2項）、実際には、同条項に該当するとして立法計画外の法案が提出されるケースも多いという。

¹⁶ 同規定が地方代表議会の法案提出権限を規定していない点などについて、2012年、憲法裁判所によって違憲判決が出された。この点については後述する。

¹⁷ 実際には、法務人権省法規総局整合性局が行う。

統領の署名による承認を経て¹⁸、法律となります（第73条）。成立した法律は、本文は官報（“Lembaran Negara”）に、注釈は官報補遺（“Tambahan Lembaran Negara”）にそれぞれ掲載されることで公布されます（第81条）。第4章から第9章では、このような一連の制定手続について、法律、法律に代わる政令¹⁹、政令、大統領令、州条例及び県/市条例それぞれについて、法令の計画（第16条～第42条）、法令の策定（第43条～第63条）、審議及び承認²⁰（第65条～第80条）、公布²¹（第81条～第87条）の各段階に応じた手続が規定されています。なお、法令の作成方法（第64条）では、各法令案に共通する事項として、各法令案の作成が付属書Ⅱにおいて定められた方法によって行われることが規定されています。

第10章「周知」では、上記のような法令の制定過程全般を通じて、国民代表議会や政府等が国民に対して情報提供を行うことについて、第11章「社会参加」では、人々が法令の制定に当たって意見を述べる権利を有することについて定めています。また、第12章「その他」では、本法で定めた手続が列挙された他の規則にも準用されること（第97条）²²、法令の各制定段階にはドラフターが関与しなければならないこと（第98条）などが規定されています。第13章「結び」は、日本における附則に相当し、施行日²³や経過規定²⁴に関する規定などが置かれています。

¹⁸ もっとも、国民代表議会と大統領が合意した後、30日以内に大統領が署名しなかった場合でも、その法案は正式に法律となる（同憲法第20条5項、本法第73条2項）ことから、大統領の承認は形式的なものといえる。

¹⁹ 緊急事態において、法律で定めるべき事項を大統領が定めることができる政令であり、翌会期の国民代表議会と同政令を法律とするための法案が承認されることで法律となる（同憲法第22条、本法第52条）。

²⁰ 本法では、審議及び承認に関する規定は、法案、法律に代わる政令を法律とするための法案（第7章）及び条例案（第8章）についてしか存在しない。そのため、今回の改正では、政令、大統領令についても、これに相当する段階についての手続を規定すべきとの議論もある。

²¹ 公布の媒体には、官報、官報補遺、公報、公報補遺、地方官報、地方官報補遺及び地方公報がある（第81条）。官報には、a 法律/法律に代わる政令、b 政令、c 大統領、d 法令で官報で公布するものとされた法令の各本文が（第82条）、公報には、法令で公報で公布するものとされた法令の本文が（第83条）、地方官報には、州条例及び県/市条例の各本文が（第86条1項）、地方公報には、州知事規則及び県知事/市町規則の各本文が（第86条2項）、それぞれ掲載される。また、官報補遺、公報補遺、地方官報補遺には、それぞれの注釈が掲載される（第84条）。この点、第82条dの規定によれば、同条a～cの規定にかかわらず、自ら法令中にその旨の規定を置きさえすれば官報で公布され得ることになるところ、実際、会計検査院規則、インドネシア銀行規則等では、その旨の規定を設けている。そのため、今回の改正では、官報で公布するものと公報で公布するものとを明確に区別すべきであるとして、現行規定の在り方の見直しを求める議論もある。

²² ただし、具体的に、本法のどの規定が、どの規則に対して、どのような局面で準用されるのかは、条文上、明らかでない。

²³ インドネシアの法令の施行日は、原則として、法令の公布日＝施行日とされる（付属書Ⅱ第150条）。本法も、公布日から施行されるが（第104条）、その一方で、施行規則については公布日から1年以内に制定するとされており（第103条）、法自体が、施行規則がないまま法律のみ施行される事態を容認している。

²⁴ インドネシアでは、下位法令に関する経過規定として、「本法の施行時において、改正前の法律に関する全ての施行規則は、本法の規定に抵触しない限り依然として有効である。」との規定が設けられるのが通常であり、本法でも、同様の規定がある（第101条）。このような規定ぶりでは、現時点でどの施行規則のどの条文が有効であるのかを特定するに当たって、当該法律に抵触するか否かにつき解釈の余地

最後に、付属書とは、本文の条文で引用する形で、必要に応じて付されるものですが、本法の付属書Ⅰでは、アカデミックペーパーの作成方法として記載項目や留意点等が、付属書Ⅱでは、法令の作成方法として、法令の構成、特定の留意事項²⁵、法令の用語、各法令の書式など、日本でいう法制執務に関する事項が記載されています。

3 本法改正の概要

本法改正に向けた動きは、当初、本法が1945年憲法が認めた地方代表議会の法案提出権を侵害しているなどとした2012年の憲法裁判所の違憲判決をきっかけに始まりました²⁶。その後、改正に向けた議論の中で、これに加え、特に投資環境整備の観点から法令の整合性に関わる課題が国内で強く意識されるようになり、これを受けて、本法中の整合性の確保に関わる他の論点についても議論が広がっていきました。そこで、その主なものをご紹介します。

(1) ヒエラルキーの再構成

インドネシアにおける法令のヒエラルキーは、上から順番に、①1945年憲法、②国民協議会決議²⁷、③法律/法律に代わる政令、④政令、⑤大統領令²⁸、⑥州条例、⑦県/市条例が明文で規定されています（第7条1項）²⁹。一方、インドネシアでは、例えば、最高裁判所規則、憲法裁判所規則、大臣令、村条例など、このヒエラルキーには入らない法令として規定されている法令も存在します（第8条1項）³⁰。すなわち、本法によれば、インドネシアの法令には、法令のヒエラルキー内に位置付けられる法令と、ヒエラルキー外に位置付けられる法令の2種類が存在することになります。法令である以上は、序列を定める明文の有無に限らず、それらの間には序列が存在するであろうと考えてしまいがちですが、特にインドネシアではヒエラルキーを明文化する規定が設けられているだけに、「ヒエラルキーに入らない法令」という存在は、余計

を残すことになる。

²⁵ 具体的には、権限を委任する規定を設ける場合、法令を廃止する場合、法令を変更する場合などにおける留意事項が記載されている（付属書Ⅱ第198条～第241条）

²⁶ 1945年憲法第22D条は、前記のとおり、一定の事項に関する地方代表議会の国民代表議会への法案提出権限等を規定しているのに対し、本法第43条が国民代表議会と大統領のみに直接の法案提出権を認めている点などについて、違憲の判断を示した。そのため、当初の改正作業は、地方代表議会の権限を憲法の規定に沿うよう強化することに主眼が置かれていた。

²⁷ 1960年から2002年までの国民協議会決議のうち、2003年時点の国民協議会自身の見直しによって、依然として有効であると決議されたものを指す（注釈第7条1項b号）。

²⁸ 大統領令（規則）（“Peraturan Presiden”）。大統領決定（“Keputusan Presiden”）とは異なる。両者の詳細については、前掲ICDニュース71号参照。

²⁹ 1945年憲法には、ヒエラルキーを明文化した規定はなく、法令のヒエラルキーを明文で規定しているのは、本法のみである。

³⁰ 「法令の種類には、第7条第1項に定められたもの以外に、国民協議会、国民代表議会、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、庁、機関あるいは法律、法律の命により政府によって設置された同等の委員会、州地方議会、州知事、県・市地方議会、県知事・市長、村長又は同等の者が定める規則が含まれる。」

に理解しづらい面があります³¹。いずれにせよ、法令の整合性の確保という観点からは、ヒエラルキーに入っている法令と入っていない法令が存在することは、両者の関係を不明確なものとし、ヒエラルキーに入っていない法令と他の法令とが整合しない場合にどちらが優先するのかについて、争いの余地を残すこととなります。そのため、今回の改正では、このヒエラルキーを少しでも明確にすべきという観点から、国民協議会決議、大臣令などをめぐって検討がなされています³²。

① 国民協議会決議

国民協議会決議は、現行ヒエラルキーにおいて1945年憲法に次ぐ2番目に位置付けられています。これをヒエラルキーから外すべきではないか、というのが国民協議会決議をめぐる議論です。この議論が生じるのは、同憲法が国民協議会決議に対する司法審査を認める規定を設けていないため、司法審査の対象とならないものをヒエラルキーに入れてはヒエラルキーの秩序を保つことができないのではないか、という問題意識があるからです。ではなぜ現行法がそのような国民協議会決議をヒエラルキーに規定したのかというと、国民協議会決議の中には、共産主義の禁止に関する決定³³など、国家の根本に関わるものがあり、それらについては法律よりも上位の効力を持たせて存続させる必要があるという政治判断があったからでした。そして、ヒエラルキーから外すべきであるとの立場は、そうした重要な決定については全て法律で規定し直せばよいと主張するのに対し、ヒエラルキーに残すべきとの立場は、法律に置き換えられてしまうと違憲審査を申し立てられてしまうおそれがあるとしてこれに反対しています。この点、論理的には、国民協議会決議には司法審査が及ばないことに加え、国民協議会決議は国民代表議会や大統領に対する指針を定めたものと捉えられており、裁判規範として用いられた例もないなど、他の法令とは異なる法的性格を有すると考えられていること、国民協議会決議を法律より上位の法令として位置付けることについて憲法上の根拠規定も存在しないことなどからすると、やはりヒエラルキーから外するのが筋であるように思われます。しかし、上記のとおり、本法制定時には、それらを踏まえた上で、なお国民協議会決議がヒエラルキーに入れられた経緯があることからすると³⁴、今回の改正においても、国民協議会決議の位置付けについて論理的な解決を見ることは難しいのかも

³¹ この点、ヒエラルキー内に位置付けられる法令とこれに入らない法令の違いについては、民主的基盤を有しているかどうか、あるいは裁判規範性を有しているかどうかという点にあると考える見解もあるようである。しかし、ヒエラルキーに入っていない村条例も民主的基盤がないとは言い難いし、ヒエラルキーに入っている国民協議会決議は過去に裁判規範として用いられた例がないとされていることからすると、いずれも説得力に欠けるように思われる。誤解を恐れずに言えば、結局、ヒエラルキーに入らない法令とは、他の法令との上下関係をあえて明確にしないグレーゾーンとして、これを便宜上カテゴリー化したにすぎないもののように思われる。

³² このほか、第8条1項規定の各機関の規則や村条例の位置付けについても議論されている。

³³ 共産党の解散を規定した1996年国民協議会決議25号。

³⁴ 本法の前身である法令の制定に関する2004年法律10号では、国民協議会決議は、ヒエラルキーに入っていなかった（同法第7条）。

しれません³⁵。

② 大臣令

大臣令は、日本でいう省令に当たりますが、本法のヒエラルキーには入っていません。前記のとおり、内務大臣によって上位の法令に反するとして多くの条例が廃止されましたが、その多くは大臣令との矛盾があったと言われており、その原因の一つとして、現行のヒエラルキーに大臣令が入っていないことが指摘されています。すなわち、大臣令がヒエラルキーに入っていないために、本来、大臣令との整合性が考慮されるべき条例について、これを軽視した条例が制定されてしまう事態を招いていると言われてしています。そこで、今回の改正では、大臣令を明確にヒエラルキーの中に位置付けることで、より整合性が確保された条例の制定を促そうとする検討がなされています³⁶。

(2) 法令の制定プロセスに関する改正

今回の改正では、ヒエラルキーの再構成に関する議論のほかに、法令の制定プロセスに関する議論がなされています。そのうちのいくつかをご紹介します。

① 省庁間合同委員会委員の指名

法案の所管省庁は、法案の原案を作成後、これを基に関係機関との意見を調整するため、関係各省庁の委員で構成される省庁間合同委員会を主催します（第47条2項）。その際、同委員会の委員を招集するには、起草所管省庁から関係機関宛てに委員の選任に関する文書を発出し、相手方機関はその文書を受け取ってから7日以内に担当者の名前を通知しなければならないとされています³⁷。しかし、規定上、起草所管省庁としては、同文書の発出後は、相手方機関内部における手続には一切関与できないため、実務では、その回答期限が過ぎても実効性のある対応ができず、これが省庁間委員会の開催の遅れや、ひいては起草作業の遅れを招く原因の一つになっていると指摘されています。そこで、今回の改正では、文書の発出後、一定期限を超過した場合には、起草所管省庁に委員を指名する権限を付与することが検討

³⁵ 1945年憲法は、思想・信条の自由、表現の自由、集会・結社の自由を規定していることから（同憲法第28E条2項、3項）、仮に共産主義の禁止に関する国民協議会決議を法律で規定し直した上、これをヒエラルキーから外した場合、当該法律に対して違憲審査が申し立てられれば、違憲判断がなされる可能性が高いと考えられる。違憲審査の申立てがなされるおそれがあるとしてヒエラルキーから外すべきでないとする立場は、それを見越した見解であると考えられるが、それはすなわち、現行ヒエラルキーが、憲法に適合しない可能性のある価値判断をもつ国民協議会決議を憲法の下に位置付けるという潜在的な矛盾を容認していることを意味する。国民協議会決議をめぐる議論には、法律論だけではおよそ割り切れない歴史的、宗教的、政治的意味合いを有する解決困難な問題が潜んでいると言われるが、このように、矛盾を抱えることを承知であえて国民協議会決議をヒエラルキーに入れるという判断を選んだ点に、インドネシアという国の容易ならざる面が現れているようにも思われる。

³⁶ 具体的には、現行ヒエラルキーにおける⑤大統領令と⑥州条例の間に入れることが想定されている。ただし、ヒエラルキーにおける大臣令と条例との関係については争いが無いわけではなく、条例は少なくとも大臣令よりも民主的基盤を有するとして、必ずしも大臣令より下位に位置付けられるものではないとする見解もある。

³⁷ 本法の下位法令である2014年大統領令87号第46条4項。

されています。

② 条例制定過程へのドラフターの関与の強化

前記のとおり、インドネシアでは、条例を含む法令の制定過程には、専門資格を有するドラフターが関与することとされています。このうち、特に首長から提出される地方条例（州条例、県/市条例）案の作成については、地方政府が主体となっており、地方政府が必要と判断した場合に、法務人権省の地方出先機関である地方事務所を関与させることができることとなっています（第58条2項）³⁸。そのため、実務では、地方事務所のドラフターが条例案の作成に関与するケースは必ずしも多くなく、人的資源の面において、中央の法令との整合性への配慮に欠く条例が制定される原因の一つになっていると指摘されています³⁹。そこで、今回の改正では、地方政府の判断の有無にかかわらず、地方事務所のドラフターが必要的に条例案の作成に関与することができるような制度への変更が検討されています。ただし、このような制度は、中央政府による条例制定への関与を強めるものであるため、地方事務所のドラフターの関与の具体的な態様如何によっては、憲法の定めた地方政府の条例制定権を侵害する可能性も孕んでいるといえ、なお慎重な検討が望まれます。

いずれにしても、地方条例の整合性の向上を図ろうとするとき、ドラフターの不足という問題を避けて通ることはできません⁴⁰。特に現状では地方政府のドラフター不足が著しく、そうした実情に照らせば、本来必ず関与しなければならないとされる地方政府のドラフターが関与することなく条例案が作成されるケースがほとんどであると推測されます⁴¹。こうしたドラフター不足の背景には、人員そのものの不足に加え、研修施設のキャパシティの制約から、試験に合格しても研修所への入所

³⁸ 第58条2項は、地方政府の判断で地方事務所を関与させることができる旨の規定であるのに対し、第98条は、条例を含む法令の各制定段階にドラフターが必ず関与しなければならない旨規定しているが、同条は、関与させるべきドラフターの所属先についての要件は定めていない。すなわち、これらの規定からは、条例制定においては、少なくとも地方政府のドラフターが関与していればよいことになる。しかし、実際には、注40のとおり、地方政府のドラフターの数は国内でわずか7名にすぎず、制度の建前と現実とに激しい乖離が生じている。

³⁹ この点、地方事務所のドラフターの条例案作成への関与の程度は、地方によって大きく状況が異なり、本職が訪問した西ジャワ州、北スラウェシ州、西ヌサトゥンガラ州、マルク州、北マルク州、西パプア州の各地方事務所においても、ほとんどドラフターが関与しない地方事務所もあれば、関与する地方事務所もあった。また、関与する地方事務所でも、条例案の作成のみを行うところもあれば、より積極的に条例案作成の前提となるアカデミックペーパーを作成したり、条例案作成後の地方議会での審議に参加したりしているところもあるなど、関与の態様も様々であった。そうした実情の違いは、地方政府と各地方事務所との関係、すなわち地方政府職員の地方事務所ドラフターに対する信頼を基礎とする個別の人間関係によるところが大きいようである。

⁴⁰ インドネシアにおけるドラフターの数は、2017年9月時点で、合計749名（法務人権省115名（うち法規総局80名）、他中央省庁137名、地方事務所490名、地方政府7名）である。これに対し、州及び県/市レベルの地方自治体の数は合計542（34州、415県、93市）であり、特に地方政府のドラフター不足は深刻な状況である。

⁴¹ 地方政府のドラフターが関与せず、かつ地方事務所のドラフターも関与させずに制定された条例は、その制定手続に法律違反の瑕疵が存在することになる。しかし、本職が訪問した各地方事務所について言えば、そうした条例に対して、制定手続に法律違反の瑕疵があるとして最高裁判所によって無効と判断されたケースは、これまでに見当たらないとのことであった。

待ちの状態が続き、ドラフターを思うように増やすことができていないことがあると指摘されています⁴²。そこで、現在、法務人権省では、将来のドラフター候補生になり得る新規職員の大量増員を行うとともに⁴³、ジャカルタにある同省所管の研修施設だけでなく、一定の基準を満たした他の機関が管理する研修施設に同省が認証を与えることで、同施設においてもドラフターの研修を実施できるようにするなど⁴⁴、より多くのドラフターの育成に向けて、順次対策を進めています。

③ 事後評価制度の導入

このほか、社会のニーズと合致しない法令を減らすためとして、成立した法律に対して事後評価を行う制度を導入することが検討されています。もっとも、具体的にどのような制度にするのかについては、なお検討が続けられています。また、違憲と判断された内務大臣による条例の廃止権限のように、仮に評価の効果として当該法律を廃止するような効力を持たせるようなことがあれば、憲法上の問題を生じる可能性があることから、具体的な制度設計に当たっては、やはり慎重な検討が望まれるところです。

4 終わりに

インドネシアにおける法令間の不整合が生じる背景には、立法事実の検討が不十分な立法計画⁴⁵、その前提となっているアカデミックペーパー、法律事項等の各法令の所管事項の曖昧さ、法案の起草・審査を担当するドラフターの数や能力、その執務環境、政治的な要因で大きく変わり得る国会審議、司法審査に関する制度設計⁴⁶やこれに対する裁判所の姿勢⁴⁷など、様々な要因が複合的に絡み合っていると考えられます。そのため、その一部を規定しているにすぎない本法を改正したからといって、法令間の不整合がすぐに解消されるというわけにはいきません。また、本法における数々の課題をみても、今回だけでその論点の全てを網羅するような改正が行われることを期待することも困難といえるでしょう。法令間の不整合そのものを解消するためには、最終的には立法計画

⁴² 本職が訪問した各地の地方事務所においても、試験に合格後、研修所への入所を数年も待っているという職員が複数いた。

⁴³ インドネシア政府は、2017年度、政府全体として約35,000人を新規採用する計画があり、そのうち法務人権省の職員だけで、約17,000人に上る予定とのことである。

⁴⁴ 2017年9月現在、法務人権省から認証が与えられた国内の研修施設は、農業省、ジョグジャカルタ特別州、中部カリマンタン州各管理の研修施設3か所であり、実際に研修施設として稼働しているのは、農業省及びジョグジャカルタ特別州の研修施設2か所である。

⁴⁵ 本法改正についてのアカデミックペーパーにおいても、立法計画が政治的要因に左右される結果、必ずしも社会のニーズを反映していないことがある、年次立法計画掲載法案数に対し実際に成立する法律の本数とその半数を下回っているなどとして、立法計画に改善の余地がある旨指摘されている。

⁴⁶ 法律と法律より下位の法令に対する司法審査権が憲法裁判所と最高裁判所に分かれていることから、制度上、憲法裁判所がある法律に対して違憲判決を下し、下位法令の根拠となる法律が無効とされた場合でも、当該下位法令はそのまま存続する事態が生じ得る。

⁴⁷ 現時点で具体的な統計に接することができていないが、憲法裁判所の違憲判断に対する姿勢が積極的であるのに対し、最高裁判所が法律より下位の法令に対して法律違反を理由として無効と判断する例は少ないと言われている。

の段階から制定後の司法審査の在り方までを含めた法令の制定に関わるプロセス全体の制度・運用を改善していく必要があります。そのためには相応の長い年月を要する覚悟が必要であると言えます。しかし、法令の制定プロセスは、長年にわたって確立・運用されてきた国家の意思決定手続の根幹に関わるものであるだけに、支えるべき基盤を一つずつ積み重ねていくことでしか、これを改善していくことは困難であるとも考えられます。そうした中で、本プロジェクトでは、法令間の整合性の向上に役立つ基盤整備の一つとして、引き続き、本法改正に関する支援を続けていきたいと考えています。