

## 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（二・完）

名古屋大学大学院国際開発研究科教授

島田 弦

### (3) 2004年法令法および2011年法令法におけるインドネシアの法令制度の問題点

#### ①大統領規則について：

法令制度の明確化を目的とした2004年法令法および2011年法令法において興味深いのは「大統領規則」が法令の形式として正式に現れたことである。上述の2000年人民協議会決議第3号では政令の下位規則としては「大統領決定」を定めていた。2004年法令法第1条6号は「大統領規則は大統領の定める法令」と定義している。また、第11条注釈は「1945年インドネシア憲法にもとづく大統領の地位にしたがって、大統領規則は1945年インドネシア共和国憲法第4条1項の属性として国家統治遂行において大統領が制定する規則である。大統領規則は、法律または政令の委任をさらに明確に、ただし、その制定が委任されている限りにおいて規則を定めるために制定する」とある。

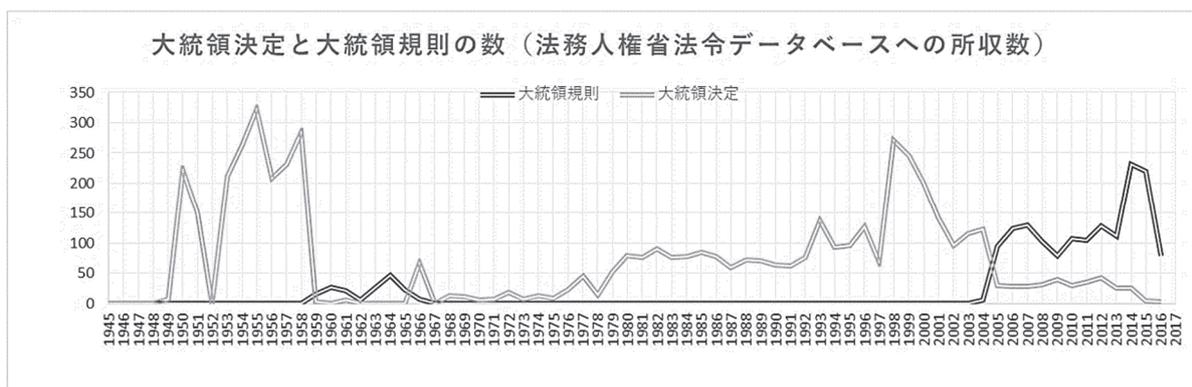
図1は、法務人権省法令データベース (<http://www.peraturan.go.id>) に所収されている大統領決定と大統領規則の数を年ごとにまとめたものである。所収数が公布数を反映しているものと仮定すると、「大統領規則」はスカルノ大統領が制憲議会解散と1945年憲法再公布を決定した1959年から事実上権力を失った1966年までに用いられた法形式であり、上述のように1966年人民協議会決定第19号は、これら的大統領規則を法治国家原則に反する可能性が高いとして、国会と政府に再検討を命じている。また、1966年人民協議会決定第20号（および同決議が承認した人民代表議会覚え書き）は、「大統領規則」をインドネシアにおける法令のなかに列挙していない。そのため、1967年以降、大統領規則は2003年まで一回も公布されていない。しかし、2004年法令法が法令の種類として大統領規則を定めたことにより、2004年から大統領規則の公布数は急速に増えている。対照的に、大統領決定の公布数は2004年以降に急減している。したがって、2004年法令法が実質的に大統領決定を大統領規則に置き換えたことは確かだが、何故、大統領決定ではなく、大統領規則を法令の種類として定めたのか、また、1967年以前の大統領規則と2004年以降の大統領規則が異なる法令であるのかは、2004年法令法からは明らかではない<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> Indaratis は、大統領規則は新しい法令形式であるとする。また、規制的な (*regeling*) な大統領決定を大統領規則と名称を変更するのはより正確であるが、しかし、大統領決定には規制的な決定と処分的 (*beschikking*) な決定があるため、すべてを一律に大統領決定とするのは法概念の混乱を引き起こすと批判している。

Maria Farida Indratis, "Apa Beda Keppres-Perpres-Inpres?," *Kompas*, 14 July 2005.

図 1



## ②序列が明示された法令とそれ以外の法令との関係について：特に地方自治法と中央省庁の定める法令との関係

2011年法令法第7条1項は人民代表議会の定める法令（法律）と大統領の定める法令（法律代行政令，政令，大統領規則），地方規則の序列について明確に定めている。しかし，同時に第8条1項はそれ以外の政府機関が法令を定めることも認めている。同条2項は，政府機関の定める法令について「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」と定めていることから，人民代表議会および大統領の制定する法令より下位にあることは明らかであるが，地方規則との関係は2011年法令法の条文からは明確ではない。

この点について，地方分権の原則を定めた2011年法令法が制定されたときに有効であった地方自治法（2004年法律第32号，以下，2004年地方自治法）の規定が参考になる。

### ●2004年地方自治法における国の業務と地方の業務に関する条項

2004年地方自治法は，地方分権化の原則にもとづき地方政府への権限および財政の大幅な委譲を定めている。そして各地方政府は「自治原則と補佐任務<sup>2</sup>にしたがって統治を独自に規制および管理」（第2条2項）すると定め，また「地方自治は，政府事項となる統治事項を除き，可能な限り広い自治を実行する」（第2条3項）としている。政府事項となる統治事項には，外交，防衛，治安，司法，通貨および国家財政，ならびに宗教が該当する（第10条3項）。

中央政府の権限となる事項のうち，地方において実施するものについては，政府の代理として地方首長に委任することができる。ただし，第228条は，第10条3項の定める政府の管轄する統治事項は，中央政府の地方出先機関 *instansi vertikal* で行うとも定めている（第228条1項）。地方出先機関の数，構成，管轄地域は政府が決定し，大統領決定で定める（第2項および第3項）。地方出先機関が地方の管轄となった場合には，その資産は地方の所有となる（第4項）。

<sup>2</sup> 「補佐任務」とは，地方自治の業務を「州政府から県/市または村政府，もしくは県/市政府から村に職務を割り当てる」ことである（第2条2項注釈）。

●地方自治法に州と県/市の関係に関する条項

次に問題となるのは、州と県/市の関係である。インドネシアでは、県と市は同レベルの行政区分であり都市部では市 *kota* を、それ以外には県 *kabupaten* を置く。州を「第一級地方」、県と市をまとめて「第二級地方」と言うこともある。

2014年地方自治法を読む限り、州と県/市の上下関係はあまり明確ではない。表1は州と県/市のそれぞれの権限となる事務事項を比較したものである。下線部を付したものは、州のみが有する権限であるが、それ以外については州と県/市の権限は重複・競合しており、その上下関係は明確ではない。

表1

州の権限となる事項 (13 条)	県/市の権限となる事項 (14 条)
<p><u>義務的事項：</u></p> <p>開発の計画および管理</p> <p>空間計画の策定，利用および監督</p> <p>公共秩序および社会的静穏の実施</p> <p>公共インフラおよび設備の提供</p> <p>保健部門の対策</p> <p>教育の実施および潜在的人材の配分</p> <p><u>県/市を超えた社会問題への対策</u></p> <p><u>県/市を超えた労働部門のサービス</u></p> <p><u>県/市を超えたものを含む協同組合，中小企業の発展助成</u></p> <p>環境対策</p> <p><u>県/市を超えたものを含む土地サービス</u></p> <p>住民サービスおよび住民登録</p> <p>統治にかかる一般行政サービス</p> <p>県/市を超えたものを含む投資行政サービス</p> <p>県/市によって未だ行うことができないその他の基本的サービスの実施</p> <p>法令が命じるその他の義務的事項</p>	<p><u>義務的事項：</u></p> <p>開発の計画および管理</p> <p>空間計画の策定，利用および監督</p> <p>公共秩序および社会的静穏の実施</p> <p>公共インフラおよび設備の提供</p> <p>保健部門の対策</p> <p>教育の実施</p> <p>社会問題への対策</p> <p>労働部門のサービス</p> <p>協同組合，中小企業の発展助成</p> <p>環境対策</p> <p>土地サービス</p> <p>住民サービスおよび住民登録</p> <p>統治にかかる一般行政サービス</p> <p>投資行政サービス</p> <p>その他の基本サービスの実施</p> <p>法令が命じるその他の義務的事項</p>
<p><u>選択的事項：</u></p> <p>地方の状況，特性，優位な潜在性に適合した社会福祉の向上に役立つ，またはその可能性を有する統治事項</p>	<p><u>選択的事項：</u></p> <p>地方の状況，特性，優位な潜在性に適合した社会福祉の向上に役立つ，またはその可能性を有する統治事項</p>

第38条1項は、州知事が県/市の統治実施を指導および監督すること、州と県/市の統治

事項実施を調整すること、州および県/市の補助事務の指導および監督についての権限を有すると定めている。一方で、地方人民代表議会については、州と県/市の区別なく規定し、州人民代表議会に県/市人民代表議会に対する関係などについての規定はない。

### ●地方統治法における地方規則に関する条項

各地方政府は、地方自治のために必要な地方規則を制定できるが、合法性の原則に従って上位法に違反することはできない(第136条4項)。地方規則の上位法への適合性を担保するための方法として、2004年地方統治法第145条は次のように定めている。地方人民代表議会が地方首長と合意し可決し、かつ地方首長の裁可を得て成立した地方規則は、成立後7日以内に政府へ提出する(第1項)。地方規則が「公共の利益 *kepentingan umum*」または上位法に違反している場合、政府は、それを取り消すことができる(第2項)。取り消しの決定は、政府が地方規則を受領してから60日以内に大統領規則で定めなければならない(第3項)。取り消し決定後7日以内に、地方首長は地方規則の施行を停止し、その後、地方人民代表議会と地方首長は共同でその地方規則を取り消さなければならない(第4項)。州または県/市が法令により正当とされる理由にもとづき、地方規則の取り消し決定を応諾することができない場合、地方首長は最高裁判所に不服を申し立てる(第5項)。最高裁判所が不服申立を一部または全部認容した場合、最高裁判所は地方規則を取り消す大統領規則を無効かつ法的効力がないことを判決する(第6項)。政府が地方規則を取り消す大統領規則を公布しない場合、当該地方規則は有効とされる(第7項)。

また、地方首長は地方規則の実施のため、かつその委任にもとづき地方首長規則または地方首長決定を定めることができる。この規則または決定は公共の利益、地方規則および上位の法令に違反してはならない(第146条)。

### ●2004年地方統治法からみた2011年法令法の問題点

2004年地方統治法は、中央の権限を限定的に列挙し、それ以外すべてを地方の権限としている。中央の権限に属する職務を地方で行う場合には、中央政府の代理人として首長に職務を委任するか、中央政府の地方出先機関が実施する。地方出先機関の組織・業務は中央政府が大統領決定で直接に定めている。したがって、理論的なレベルでは中央政府の諸機関が定める法令と地方政府の権限に属する地方規則とは抵触しないことになる。

2004年地方統治法第145条は、中央政府が上位法に照らして地方規則の合法性を審査する権限を定めている。しかし、その上位法に2011年法令法第8条1項の列挙する中央政府の諸機関が定める法令が含まれるかは明らかではない。もう一つの取り消し事由となる「公共の利益」についても2004年地方統治法はその詳細を規定していない。

また、2004年地方統治法によると、州知事は、県/市政府を指導監督する権限を有しているが、州規則と県/市規則との関係を直接定める規定はない。その点で、2011年法令法第7条1項が州規則を県/市規則の上位としたことと、2004年地方統治法との間には整合していない点がある。

## ●2014年地方自治法（2014年法律第23号）における変化：地方分権の後退

上述のように、法令秩序との関係では、2004年の地方自治法では、中央政府の権限事項が狭く限定され、結果として地方政府の権限で定める地方規則との抵触の可能性が少ないこと、また、第一級地方政府である州と第二級地方政府である県/市の上下関係が法律規定上はそれほど明確ではないという特徴があった。そのため、2011年法令法の定める法令の序列と整合しない可能性を指摘した。

しかし、地方自治法は2014年に改正され（以下、2014年地方自治法）、2004年地方自治法よりも地方分権の範囲を縮小し、国の権限や地方に対する監督を強化する方向となっている。2011年法令法の規定と、地方自治法改正との関係の有無・程度については明らかではないが、ここでは2014年地方自治法における中央政府と地方政府の関係、州政府と県/市政府の関係について概略を見ておく。

2004年地方自治法では、中央政府の権限を限定的に定義し、それ以外の統治事項を地方政府が行うと定めていた。しかし、2014年地方分権法は中央政府の管轄する事項を広げるとともに（完全に中央政府が管轄する事項を「絶対的統治事項」、大統領の管轄する事項を「一般統治事項」と定義している）、2004年地方自治法では地方の権限となっていた事項についても、中央政府と地方政府が分担して行う事項（「競合的統治事項」と定義している）と定めている（第9条）。競合的統治事項は更に、「基本サービスに関する義務的統治事項」、「基本サービスに関しない義務的統治事項」、「選択的統治事項」の三つに分かれている（絶対的統治事項、一般的統治事項、競合的統治事項の内容は表2参照）。

そして、競合的統治事項の分担は、説明責任、効率性、外部性そして国家戦略上の利益の観点から決定するとし（第13条）、また、競合的事項については中央政府が規範、基準、手続および基準を定め、また地方政府に対する指導および監督を行うと規定している（第16条）。

2014年地方自治法第91条は、知事を中央政府の代理と位置づけ（第1項）、県/市に対する様々な指導・監督・評価の責任を負わせ（第2項）、また同時に地方規則や地方首長規則を取り消す権限など付与している（第3項）。

地方規則制定における中央・州・県/市の関係については、次のような規定がある。地方人民代表議会が地方規則案を可決したら、地方規則登録番号を取得するために、州の場合は州知事が内務大臣に、また県/市の場合は首長が当該地方規則案を知事に送付しなければならない（242条3項および4項）。地方規則は上位の法令および公共の利益<sup>3</sup>に反してはならない（第250条1項）。そして、地方規則が上位法または公共の利益に反すると判断した場合、州地方規則については内務大臣が、また県/市地方規則については中央政府の代理と

<sup>3</sup> 2014年地方自治法第250条2項によると「公共の利益に反する」とは次の意味である：

- a. 市民間の友好を害すること
- b. 公共サービスへのアクセスを害すること
- c. 静音および公共の秩序を害すること
- d. 市民の福祉を向上させるための経済活動を害すること
- e. 民族、宗教および信仰、人種、集団および性に対する差別。

しての知事がそれを取り消す（第 251 条 1 条および 2 条）。州または県/市がこの取り消し決定に不服の場合，州規則については大統領へ，県/市規則については内務大臣へ不服申し立てを行う（251 条 7 条および 8 条）。2004 年地方自治法では，地方規則取り消しへの不服申し立ては，最高裁判所に対して行う司法手続であったが，2014 年地方自治法では大統領・内務大臣に対する行政手続となっている。

表 2：2014 年地方自治法による統治事項の分類

絶対的統治事項	競合的統治事項	一般的統治事項
a. 外交 b. 防衛 c. 治安 d. 司法 e. 通貨および国家財政 f. 宗教	<u>(1) 基本サービスに関する義務的統治事項：</u> a. 教育 b. 保健 c. 公共事業および都市計画 d. 人民住宅および居住地域 e. 静穏，公共の秩序および社会の保護 f. 社会	a. 民族概念および国家防衛の指導 b. 民族の統合および統一の指導 c. 人種／宗教などの共存 d. 社会的紛争への対処 e. 統治機関の間での業務の調整 f. パンチャシラにもとづく民主主義の育成 g. 地方の権限ではなく，また地方出先機関の行うものでもないすべての統治事項の遂行
	<u>(2) 基本サービスに関しない義務的統治事項</u> a. 労働者 b. 女性のエンパワーメントと子供の保護 c. 食糧 d. 土地 e. 環境 f. 住民行政および市民登録 g. 市民および村のエンパワーメント h. 住民管理および家族計画 i. 交通 j. 通信および情報 k. 協同組合，中小企業 l. 投資 m. 青年およびスポーツ n. 統計	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>o. 機密情報管理</li> <li>p. 文化</li> <li>q. 図書館</li> <li>r. 公文書</li> </ul>	
	<p style="text-align: center;">(3) 選択的統治事項</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 海洋および漁業</li> <li>b. 観光</li> <li>c. 農業</li> <li>d. 林業</li> <li>e. エネルギーおよび鉱物資源</li> <li>f. 商業</li> <li>g. 工業</li> <li>h. 国内移民</li> </ul>	

### 3. 法令の序列および整合性を担保するための制度

インドネシアにおいては、法令の序列および整合性を確保するための手段としては、立法計画策定段階での調整手続、裁判所による法令の司法審査手続、そして前節で述べた上位行政機関（中央政府・州政府）による地方規則の審査・取り消し手続がある。ここでは、立法準備段階と司法審査手続について概略を説明する。

#### (1) 立法準備段階

2011年法令法は、立法計画策定段階で法令の序列および整合性を確保するための手続を規定している。法律については、人民代表議会は国家立法プログラム *Program Legislasi Nasional (Prolegnas)* を策定し、原則としてこのプログラムにしたがって立法作業を行う<sup>4</sup>（第16条）。立法プログラムには学術草案が添付文書となるので、それに先だって学術草案が作成されていなければならない<sup>5</sup>。プログラム策定は人民代表議会と政府が共同で行い（第21条1項）、人民代表議会は議会内会派、委員会、人民代表議会および地方代表議会議員、および市民からの提案を募る（第21条3項）。政府側では、法部門の統治事項を遂行する省（法務人権省）が調整を行う（第21条4項）。政令および大統領規則についても、同様

<sup>4</sup> 国家立法プログラムには中期プログラム（5年）と年次プログラム（1年）がある。

<sup>5</sup> 2011年法令法の付表1（法案、州規則案、県市規則案の学術草案策定技術）は、学術草案 *Naskah Akademis* について次のように定義している：「学術草案は、社会の法的問題および法的需要に対する解決策としての法案、州規則案、県/市規則案において、ある問題を規制することに関して学問的に正当だと説明する当該問題に対する法的研究または調査の成果、もしくはその他の研究成果の草稿である。」

に年次制定計画を策定する（第 24 条および第 30 条）。

地方規則については、州および県/市ごとに地方立法プログラム *Program Legislasi Daerah (Prolegda)* を策定する（第 32 条，第 39 条）。地方立法プログラムの場合でも，地方代表議会と地方首長が共同で策定するが，中央政府の地方出先機関を参加させることもできる（第 36 条 3 項）。

次に各法案の策定段階で，議員提出法案の場合には人民代表議会の立法担当機関が，また政府提出法案の場合には法務人権大臣が調整・修正を行う（第 46 条 2 項および第 47 条 3 項）。地方規則においても地方人民代表議会および地方政府レベルで同種の手続を行う。政令および大統領規則については，法務人権省が調整・修正を行う（第 54 条 2 項，第 55 条 2 項）。

## (2) 立法後の司法審査

法令の司法審査は，下位法令の上位法令への整合性を担保するための手段としてポピュラーな手段の一つである。しかし，現在のインドネシアでは，司法審査の対象が法律であるか，法律より下位の法令（政府規則，大統領規則，地方規則など）であるかにより，司法審査を行う機関が異なっている。

これはインドネシアにおける司法審査制度の発展に原因がある。インドネシアでは，独立以降，司法権による法律の憲法適合性審査（違憲立法審査）は認められてこなかった。インドネシアは大陸法系であるオランダ法の影響下にあり，議会制定法への司法権による実質的審査を認める考え方は弱かった。また，スカルノ初代大統領は，あからさまに「法の支配」や司法の独立を軽視した<sup>6</sup>。上述のように 1965 年に権力を掌握したスハルト大統領はスカルノ体制を批判するために「憲法の純粹かつ一貫した実行」や「法の支配」を強調したが，1970 年に制定されたスハルト体制の司法権基本法（1970 年法律 14 号）も，司法権による違憲立法審査は認めず，最高裁判所が法律より下位の法令に関し，上位の法令に抵触している場合その無効を宣言することができる<sup>7</sup>と定めるに止まった（第 26 条 1 項）。

インドネシアでは，法律の憲法適合性については，三権の上にある人民協議会のみが行使しうるものである，とする意見が有力であった<sup>7</sup>。

この状況が変わったのは，スハルト大統領が辞任し，インドネシアの長い権威主義体制が終わってからである。2001 年の第三次憲法改正は，新たに法律の憲法適合性を審査する

---

<sup>6</sup> スカルノの司法に対する態度をもっとも明らかに示しているのは，スカルノ体制下の司法権基本法（1964 年法律第 19 号）である。同法 19 条は「革命，国家および民族の尊厳または非常に差し迫った社会の利益のために，大統領は裁判所の問題に関与または介入することができる」と定めた。

<sup>7</sup> 三権分立の一部としての司法権の位置づけについては，インドネシアの憲法学において対立があった。1945 年憲法第 24 条およびその注釈に基づき，司法の独立を確認する立法がなされるべきであるとする学説もあるが，他方，憲法は権力の分立(separation)を定めるものではなく，権力の分配(distribution)を規定するにすぎないこと，憲法第 24 条注釈は司法権の地位について「法律により規定する」としており，司法権と政府・国会との協力を予定しており，またそれは家族原則からの帰結であるとする意見も多数の支持を得ている。

Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik Dan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia* (Jakarta: ELSAM, 1997), 215-24.

権限を有する憲法裁判所 *Mahkamah Konstitusi* の設置を定めた。しかし、すでに最高裁判所が有している法律より下位の法令を審査する権限と憲法裁判所の権限との整合性については、憲法改正案を討議する人民協議会<sup>8</sup>では大した議論とならなかった。そのため、現在のような分裂した司法審査体制となった。

問題は、憲法裁判所と最高裁判所の司法審査に対する態度の違いである。憲法裁判所は、憲法上は司法権の一部であるが、裁判官・職員の人事、組織は最高裁判所から完全に独立している。9名の憲法裁判所裁判官は、大統領、人民代表議会、最高裁判所がそれぞれ3名を選ぶ政治色の強いポストである。また、憲法裁判所は違憲立法審査においては非常に強い司法積極主義を示している。

他方、最高裁判所はオランダ植民地期からのキャリア裁判官制度であり、裁判官は法令に対する司法審査には消極的である。そのため、憲法裁判所がある法律を違憲と判断しても、同じ内容を政令として規定してしまえば、その審査は最高裁判所の管轄となり、憲法裁判所は審査できないことになってしまう<sup>9</sup>。

#### 4. おわりに

本稿は、2004年に制定され、2011年に大幅に改正された「法律の制定に関する法律」(法令法)の内容を詳細に検討し、また地方規則の問題に関しては、地方分権の原則を定める地方統治法(2004年制定、2014年に大幅改正)と比較して考察した。1998年の民主化以降、「法の支配」を確立することがインドネシアの重要な政治課題となっており、法令法の制定はその取り組みの一つである。しかし、それまでに制定されてきた多様な法令を整合的に分類し規定することは困難である。そのため、2004年法令法では曖昧な規定にとどまり、2011年法令法ではより詳細な規定にしたが、なお中央政府の法令と地方規則との関係に不明確な点が残るし、これまでに存在しているさまざまな法令形式を論理的に整理するには至っていない。ただし、地方規則との関係については、2004年地方統治法では大幅な地方分権を認めたが、2014年の新しい地方統治法が中央政府の権限を再強化し、分権化を後退させたため、中央政府の法令と地方規則との関係は結果的に整理された。

法令間の整合性確保については、立法前に行う調整と立法後に行う司法審査を取り上げた。立法前の調整手続としての意味を持つ国家立法プログラムおよび下位法令の同種のプログラムは整合的な法令の計画的な制定を目的としているが、立法は政治プロセスであり起草・審議過程での変更は不可避である。

立法後の司法審査について、本稿はインドネシアにおける憲法裁判所による審査と最高裁判所による審査の二元性を問題点として指摘した。しかし、それ以上に裁判所の汚職も

<sup>8</sup> 正確には、人民協議会作業部会第一特別委員会(*Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja*)。

<sup>9</sup> 実際、憲法裁判所は電力法が電力自由化を認めていることは憲法違反であると判決したが、政府は電力事業への民間会社参入を認める政令(2005年政令第3号)を制定した。

Simon Butt and Tim Lindsey, "Economic Reform When the Constitution Matters: Indonesia's Constitutional Court and Article 33," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 44 (2008): 255.

深刻な問題であるが、このことは別の機会に論じたい。

インドネシア政府、とりわけインドネシア法務人権省は整合性のある法制度の確立を重要な課題として認識し、さまざまな取り組み・制度作りを行っている。そして、日本の法務省法務総合研究所と J I C A がその取り組みへの本格的な協力を開始した。本稿はその協力への資料となることを目的とした。

## 引用文献

Butt, Simon, and Tim Lindsey. "Economic Reform When the Constitution Matters:

Indonesia's Constitutional Court and Article 33." *Bulletin of Indonesian*

*Economic Studies* 44 (2008): 239-62.

Harman, Benny K. *Konfigurasi Politik Dan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*.

Jakarta: ELSAM, 1997.

Indratis, Maria Farida. "Apa Beda Keppres-Perpres-Inpres?" *Kompas*, 14 July 2005, 6 .

Lev, Daniel S. "Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia." In *Culture and*

*Politics in Indonesia*, edited by Clair Holt, 246-318. Ithaca: Cornell University

Press, 1972.