

日本・インドネシア双方の観点による インドネシアの法令案起草・審査手続の問題点及びその改善策

前 J I C A インドネシア長期派遣専門家
(現福島地方検察庁検事)

及 川 裕 美

第1 はじめに

1 本稿の趣旨・目的

インドネシアの経済発展のためには海外からの投資が重要であり、投資を呼び込むためにはビジネス環境において法的予見可能性・法的安定性が確保されていることが重要である。

このような現状を踏まえ、独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency、以下「JICA」という。）は、2015年12月からインドネシアの法的予見可能性・法的安定性を向上するためのプロジェクトを実施している。具体的には、2015年12月から2021年9月まで、「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」を実施し、同年10月から2025年9月までの予定で、「ビジネス環境改善のためのドラフター的能力向上及び紛争解決機能強化プロジェクト」（以下「本プロジェクト」という。）を実施している¹。

本プロジェクトのうちインドネシアの法務人権省法規総局（以下「法規総局」という。）をカウンターパートとする案件のプロジェクト目標は、法令の整合性確保に関する法令ドラフター²（以下「ドラフター」という。）の能力が向上することであり、具体的な活動としては、「法令案起草・審査手続の現状を分析し、法令の不整合が生じる原因を特定する。」、「特定された法令の整合性が生じる原因を踏まえて、法令の整合性を向上させるために必要なドラフター研修のシラバス（研修内容、研修方法等）を作成する。」、「研修のシラバスにそってドラフター研修を実施する。」といった活動が予定されている。

このように、本プロジェクトでは法令案起草・審査手続³の現状の分析及び法令の不整合が生じる原因を特定することが予定されているところ、この活動の一環とし

¹ 本プロジェクトの概要については、西尾信員「インドネシア新プロジェクトの概要 ～ビジネス環境改善のためのドラフター的能力向上及び紛争解決機能強化プロジェクト～」ICD NEWS 89号（2021年12月号）を参照。
<https://www.moj.go.jp/content/001362401.pdf>

² 「法令制定におけるドラフターの参加及びその育成に関する政令2015年59号」1条1号によれば、法令ドラフター（Perancang Peraturan Perundang-undangan）とは、任命権者から、法令の制定及びその他の法的文書を策定する活動を行うための完全な任務、責任、権限及び権利を与えられ、法令ドラフター専門職として任命された文民公務員（Pegawai Negeri Sipil: PNS）のことである。法令ドラフター制度の概要については、及川裕美「インドネシアにおけるドラフター制度の概要」ICD NEWS 97号（2023年12月号）を参照。<https://www.moj.go.jp/content/001409089.pdf>

³ インドネシアにおける法令制定過程については、島田弦「法務総合研究所委託調査報告書 法令間の不整合と法令制定プロセスとの関係について・インドネシアの事例から」（2023年）を参照。
<https://www.moj.go.jp/content/001407963.pdf>

て、法規総局はワーキンググループ⁴を結成し、筆者は、同ワーキンググループメンバーの協力を得ながら、①日本の実務家に対するヒアリング及びその内容を踏まえた法令の不整合に関する具体的事例の特定、②インドネシアの有識者に対するヒアリング、③インドネシアの関係機関及び法規総局に対するヒアリング⁵、④法規総局の同ワーキンググループとのディスカッション、⑤関連法令の精査及び文献調査等の調査を実施した。



ワーキンググループのディスカッションの様子



法務人権人材開発庁に対するヒアリングの様子

2 結論

上記の調査を実施したところ、インドネシアの法令案起草・審査手続の問題として

- ①大臣令制定範囲及び法令のヒエラルキーに関する問題
- ②省庁間の調整に関する問題
- ③資源（人的資源・情報資源・基準）に関する問題
- ④法令の規定の明確性に関する問題
- ⑤法令の施行日に関する問題

が挙げられ、これらの問題によって法令の不整合が生じているのではないかと考えられた。

そこで、本稿では、①から⑤ごとに、その問題点を具体的に提示し、その改善策について私見を述べる。

なお、法令の不整合は、1つの法令の内容と他の関連する法令の内容が矛盾する場合（この場合を以後「狭義の法令の不整合」という。）が典型ではあるが、上記の調査を実施したところ、インドネシアの法令の不整合の問題は狭義の不整合にとどまらず、その内容を以下のように分類することが可能である。

- ㊦狭義の法令の不整合と思われる事例
 - ㊩上位法令で制定すべき内容を下位法令又は内部規則で制定していると思われる事例（㊦の事例と一部重複）
 - ㊪不明確な法令の規定であると思われる事例
 - ㊫法令の内容に問題はないと思われるものの、法令を適用する際に担当者の裁量の範囲又は権限濫用が問題となる事例（例：警察による賄賂の要求）

⁴ ワーキンググループの主なメンバーは、法規総局内に所属し、法令案の起草・ハーモナイゼーション又はドラフターの育成を担当するドラフター等である。ハーモナイゼーションについては第2.1.(2)記載。

⁵ ①から③のヒアリングの対象者及びヒアリング実施日は別紙のとおりである。

㉗㉘㉙の事例のいずれも、一般市民や海外投資家はもとより、法令を適用する法律家、許認可等を行う行政庁の担当者にとっても、どのように法令を解釈適用すればよいのか一義的ではない上、㉗㉘㉙の事例の法令の解釈に疑義が生じている結果、起草担当者がその法令に関連する法令を起草する際に、㉗㉘㉙の事例の法令と矛盾する法令を起草してしまう可能性がある。そのため、㉘及び㉙の事例においても法令の不整合の原因となり得ると考え、本稿において、㉗の事例に限らず、㉘及び㉙の事例も広義の法令の不整合の事例として紹介する。

ただし、㉘の事例は、法令案起草・審査の問題ではなく、本プロジェクトの目的であるドラフター的能力向上と関連性が薄いと思われたため、本稿では取り上げないこととする。

3 留意事項

- 本稿においては中央レベルの法令案起草・審査に焦点を当てる。しかし、中央レベルの問題は地方レベルについても概ね該当する。
- 本稿では、法令のみならず中央省庁が定める内部規則についても分析の対象としている。
- 本プロジェクトがインドネシアのビジネス環境改善を目的としているため、本稿で扱う法令の多くが経済分野の法令である。
- 本稿はJICA専門家が作成したものである。作成過程において、法規総局、元法規総局長で現在ベテランジャカルタ国家開発大学法学部教授の Wicipto Setiadi 氏及びインドネシアの各省庁の法務部の意見を踏まえたが、本稿の内容はJICA専門家個人に帰するものであり、法規総局はその内容について一切の責任を負うものではない。
- 本稿に記載されている内容は、別途記載のない限り2023年11月末日時点のものであるが、ヒアリング及びディスカッション時の発言内容については当該実施日のものである。
- 本稿は、最初に法令を引用する場合にのみ法令のタイトルを記載し、2回目以降に法令を引用する際は法令のタイトルを省略し法令の番号のみを記載する。

第2 大臣令制定範囲及び法令のヒエラルキー

1 インドネシアの中央法令の種類及び起草・審査の主体

(1) 中央法令の種類

インドネシアの法令の種類は「法律の制定に関する法律2011年12号」に規定されており、中央法令としては、同7条1項で憲法、国民協議会決定、法律、法律代行政令、政令、大統領令が規定されており、同8条1項によって、国民協議会、国会、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、機関並びに法律又は法律の命により政府によって設置された同等の

委員会が定める規則も法令に含まれている。

(2) 法令案の審査

法律は大統領又は国会が提案することができる。大統領により発案される法律案、政令案及び大統領令案については、所管省庁が起草し、法規総局のドラフターが主体となってハーモナイゼーションが実施される⁶。ハーモナイゼーションとは、法令案が、パンチャシラ（建国5原則）、1945年憲法前文、1945年憲法等といったより上位又は同等レベルの法令と矛盾のないように調整することなどをいう。

法律2011年12号制定時は、大臣令、非省政府機関令及び非構造機関令⁷（以下「大臣令等」という。）についてはハーモナイゼーションの対象外であったが、大臣令等の整合性確保のために、「ドラフターによる大臣令、非省政府機関令案、非構造機関令案の整合性に関する法務人権大臣令2018年23号」が制定され、大臣令等もハーモナイゼーションの対象となった。大臣令等に対して所管省庁以外

の審査がある点において、日本より厳格な手続が採用されているといえる。

2 大臣が定める法令

(1) 日本の府省令数及びインドネシアの大臣令数の比較

日本の府省令とインドネシアの大臣令数の比較から、インドネシアの大臣に広い大臣令制定権限が認められていることがうかがえる。

	日本 (2023/12/21時点の e-GOV ⁸ 掲載数)	インドネシア (2023/12/21時点の Peraturan.go.id ⁹ 掲載数)
憲法	1	1
法律	2,123	1,534
政令	2,374 (勅令を含む)	4,440 (法律代行政令を含む)
大統領令		2,245
府省令（日本）／ 大臣令（インドネシア）	4,182	16,939

⁶ 法律2011年12号47条3項、54条2項、55条2項

⁷ 非省政府機関とは、大統領からの特定の行政任務を実施するために設立された中央政府機関であり、非省政府機関として国家開発計画省（Bappenas）、気象庁等がある。非構造機関とは、法律、政令及び大統領令によって設立された省または非省政府機関以外でその費用が国家予算で賄われるものであり、非構造機関として総選挙管理委員会、汚職撲滅委員会等がある。

⁸ 内閣に設けられたデジタル庁が運営する法令検索サイト。<https://elaws.e-gov.go.jp/>

⁹ 法規総局が運営する法令検索サイト。<https://peraturan.go.id/>

(2) インドネシアの大臣令の制定範囲等

ア 大臣令の制定範囲

インドネシアの大臣令は、法律 2011 年 12 号 8 条 2 項により、上位の法令により命じられている (Diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan)、又は権限 (Kewenangan) に基づいて立法されている限りにおいて法的効力を有する。

イ 委任命令の問題点

委任については、法律 2011 年 12 号の付属書類 II 210 において、「権限の委任 (Pendelegasian Kewenangan) を定めるにあたり、白紙委任があってはならない。」と規定され、同付属書類 II 211 において、「権限の委任は、法律から、大臣、非省政府機関の代表者又は大臣と同等の高官に対して行われるが、事務手続的な性格の規定に限られる。」と規定され、一定の制限がある。しかしながら、白紙委任のような委任規定や、「事務手続的な性格」の範囲を超えた大臣令等が問題となっている。例えば、「建設サービスに関する法律 2017 年 2 号」¹⁰ (以下「建設業法」という。) 37 条 1 項は、「全ての建設サービス事業体は持続的事業開発を実施しなければならない。」と規定し、同 37 条 4 項は、「1 項に規定の持続的事業開発に関する詳細規定は大臣令で定める。」と規定しているところ、この委任規定では大臣令で定める範囲が不明確であり、大臣令が広く制定される事態をもたらしている。

ウ 権限に基づく大臣令の問題点

法律 2011 年 12 号 8 条 2 項の権限に関しては、法律 2011 年 12 号注釈において、「権限に基づいてとは、法令の規定に基づく行政の特定事務の実施のことである。」と規定されている。この「法令の規定に基づく行政の特定事務」は、各省に関する大統領令¹¹に定められた各省の任務及び機能に関係する事務、つまり所管事項のことを指すと実務では考えられているようである¹²。仮にこの見解によれば、権限に基づく大臣令は、日本と異なり執行命令に限定されておらず、また、大臣令は公に拘束力を有する法令である¹³から、所管事項に関することであれば各省の内部規定に留まらず、公に拘束力を有する内容も上位法令の委任なく大臣令で広く制定できると解釈でき、法律 2011 年 12 号 8 条 2 項の権限に基づく大臣令の肥大化や法令の不整合の原因になっていると考えられる。

エ 大臣令のハーモナイゼーションの問題点

前記のとおり、大臣令についても法規総局のハーモナイゼーションの対象であり、委任又は権限に基づかない大臣令やその範囲を逸脱した大臣令が制定されることを防ぐために、当該法令案の委任又は権限の有無、委任又は権限の範囲を逸

¹⁰ 雇用創出に関する法律 2020 年 11 号により改正

¹¹ 各省の所掌事務について、各省に関してそれぞれ大統領令が制定されている。例えば、法務人権省であれば、「法務人権省に関する大統領令 2023 年 18 号」である。

¹² 2023 年 11 月に法規総局及び JICA が共同で実施したドラフター技術研修の場においても、複数の省の起草・審査担当者からその旨聴取

¹³ 法律 2011 年 12 号 8 条 1 項、同 1 条 2 項

脱していないかという点等も意識した確認が行われているとのことである。さらに、ドラフターを対象とした研修において、委任及び権限に関する講義を設けるなどして、ドラフターの委任及び権限に関する知識の習得を実現している。

ただし、特に権限の審査には法制執務に関する知見に加え法令案の内容についての専門的知見も求められており、その点課題となっている。

3 インドネシアの法令のヒエラルキー

(1) ヒエラルキーの法定

中央法令のヒエラルキーについては、法律2011年12号7条1項に規定されている憲法、国民協議会決定、法律、法律代行政令、政令、大統領令の順番であることが法定されている¹⁴が、同8条1項に規定されている大臣令等のヒエラルキーは定められていない。

(2) インドネシアの問題点

法規総局の起草・審査担当者とのディスカッション等及び日本の実務家からのヒアリングにより、インドネシアでは、法令のヒエラルキーが遵守されず、上位法令で制定すべき内容を下位法令もしくは内部規則で定めることが大きな問題となっていることが判明した。以下、問題点を具体的に適示する。

ア ディスカッション等における法規総局の起草・審査担当者の発言¹⁵

(ア) 大臣令に対する発言

⑦発言①

法令のヒエラルキーをバイパスする場合がある。本来であれば、法律、政令、大統領令という順番であるが、例えば、大統領がある大臣に対して、ある事項に関する迅速な対応を命じ、(省庁において)迅速に対応しなければいけない場合が頻繁に生じる。この場合に、不整合をどのようにできる限り防止すべきかが問題となる。一例を挙げると、公務員に関する法律及び政令では規定されていない内容(の法令制定)を大統領から求められたことがある。具体例としては、Inpassing¹⁶等の制度がある。

この場合にどのように調整するかということはなかなか難しいところがある。法規総局だけの問題ではない。ヒエラルキーを逸脱することもあり、ハーモナイゼーションという法的観点からは認められない。しかし、大統領から命じられて最初に大臣令が制定され、その後、逆流して下から上に行く、例えば、(大臣令制定後に)政令を改正するということになる。

大臣令のハーモナイゼーションは、拡大解釈で凌ぐということしかできな

¹⁴ 法律2011年12号7条2項

¹⁵ 発言者個人の意見であり、法規総局総意のものではない。また、発言の内容をできる限り正確に伝えるために、発言内容をできる限り省略せずに引用する。

¹⁶ Penyesuaian/Inpassing とは、「調整(Penyesuaian/Inpassing)を通じたドラフター専門職としての公務員の条件、手順及び任命に関する法務人権大臣令2020年4号」1条11号によれば、法令の規定に基づき特定の時期において組織の需要を満たすために公務員を専門職に任命する手続のことである。

い。

我々はこういった問題については、必ず大統領に一番近い国家官房または内閣官房に相談して調整し、なるべく不整合が起きないようにしているがなかなか難しい。

やはり、（ヒエラルキーを）バイパスする場合の手続を法令で定めなければいけない。例えば、「緊急性があるため、〇〇の条件を満たした時には次の手続で制定できる。」旨法定しなければいけない。なかなか難しいことではあるが、国として政府として早く進めたい政策は当然存在するために仕方がないことだと思う。我々法務人権省としては政府の方針を止めることはしない。大学教授、専門家等の外部の意見も聞きつつ、（緊急性を要する場合の法令制定手続を）変えていくしかないと思う。

①発言②

所管省庁の起草担当者がより良い大臣令の制定を念頭に置いていることが理由かもしれないが、特に大臣令案のハーモナイゼーションの際に、上位の法律又は法令によって省庁に与えられた権限を広く解釈して大臣令案が起草されていることに気づくことがある。

これに対して、我々ハーモナイゼーション担当者が所管省庁の担当者（以下「省庁担当者」という。）に対し、「これはここに従わないといけないからちょっと狭めてください。」と言うと、「いやいや、もうちょっとフレキシブルにならないですか？」というような反応をされる。すなわち、法規総局のハーモナイゼーション担当者は、省庁担当者から「法規総局のハーモナイゼーションはもうちょっとフレキシブルにならないの？」というようによく思われている。

要するに、省庁担当者は、多分良かれという考えがあって委任の範囲又は権限を拡大して大臣令を起草し、法規総局にハーモナイゼーションを求める。省庁担当者は、「現場で抱えている問題を解決するために、少し柔軟に（委任の範囲又は権限を）拡大した上で大臣令を定めないと対応できない。」として起草する。しかし、法規総局としては、法令にはヒエラルキーがあり、上位法令と照らし合わせて大臣令が上位法令に反しているかなどを判断するため、省庁担当者から「柔軟で」、「もうちょっと理解を」等言われても、（大臣令の制定過程が）正しいか正しくないかで判断する。法規総局としては、省庁担当者に対して、「やはり法律上は権限を超えてはいけない、法令のヒエラルキー（の観点）からこういうふうにはハーモナイズします。だからこれで受け入れてください。」と必ず指摘する。この指摘に対して、省庁担当者は、「しょうがない。じゃあそれでやりましょう。」と返答するのが通常である。ただ、「ただし」が続く。「ただし、大臣決定（Surat Keputusan）や回状（Surat Edaran）で定めます。」と言ってくる。大臣決定及び回状は法規総局のハーモナイゼーションの対象外であり、法規総局の手の届かないところに行ってしまう。このように

「本当はよろしくない。」ということがいつまでも残ってしまう。このような問題を現場では抱えている。

(イ) 決定 (Surat Keputusan) 及び通達 (Surat Edaran) に対する発言

法律で定められているヒエラルキーに入っていない決定 (Surat Keputusan) は、中央でいえば大臣決定、地方でいえば州知事決定がある。決定及び通達は法令に含まれず、例えば手続的内容等を定める程度のものである。しかし、決定及び通達において国民や他の機関を拘束する内容を定め、社会においてその内容を遵守しなければいけないケースがある。決定及び通達は法令ではないため、法規総局から「決定や通達で定める内容ではないので、大臣令で規定してください。」と進言したことがある。このように、決定及び通達で非常に強い内容を定めてしまうケースが散見される。

決定及び通達は、他の省庁がその内容を知ることができない点でも問題である。

(ウ) 規則に対する発言

例えば、最高裁判所規則及び国民代表議会規則は内部規則を定めたものであってハーモナイゼーション手続の対象外である¹⁷。しかし、最高裁判所規則や国民代表議会規則も国民の権利に関わってくる内容があるため、ハーモナイゼーションが必要となる場合もあると思う¹⁸。

イ 日本の実務家が直面してきた、上位法令で制定すべき内容を下位法令又は内部規則で制定している事例¹⁹

(ア) 法律と矛盾する内容を回状で規定

インドネシアの特許制度には年金納付というものがあり、これは、特許権を維持するために一定の期間毎に納付する特許料のことである。

「特許に関する法律 2016 年 13 号」(以下「特許法」という。)²⁰によれば、年金が期限内に支払われない場合、特許は失効する²¹。

一方、法務人権省知的財産総局(以下「知財総局」という。)が発行した「失効した特許の年金に関する回状」の末尾には、年金の納付期限を経過しても同納付期限から6か月以内であれば年金の支払を認める旨の記載がある²²。

このように、特許法の内容と本回状の内容が整合していないように思われ

¹⁷ ハーモナイゼーション手続の対象外であるものの、法律 2011 年 12 号 8 条 1 項においては、最高裁判所規則や国民代表議会規則は、公に拘束力を有する「法令」(同 1 条 2 項)に該当するとされている。

¹⁸ インドネシアの政治・法務・治安担当調整大臣府が 2023 年 9 月に公表した「法改革加速化優先課題に関する提言」73 頁及び 89 頁において、本来法律で定めるべき事項が最高裁判所規則及び憲法裁判所規則において定められており、それらの事項等を法律で定めることが提言されている。

https://polkam.go.id/konten/unggahahan/2023/09/Laporan-Final-Tim-Percepatan-Reformasi_-14-September-2023_1-spasi.pdf

¹⁹ 以下、ヒアリング対象者である日本の実務家の発言内容である。

²⁰ 雇用創出に関する法律 2020 年 11 号により改正

²¹ 特許法 128 条 1 項

²² Circular Letter Number: Hki.Ki.05.04-01 on Payment for Lapsed Patent Annual Fee (インドネシア語ではなく英語で規定)

“Having regards the above matters and considering the intention of patent holders to fulfill the payment of patent annual fee that has lapsed its deadline, we hereby allow patent holders to make payment on the annual fee that has been lapsed its deadline not later than 6 (six) months as from specified deadline of payment.”

る。

この点に関して日系企業から問合せがあり、知財総局の担当者に実際の運用について問合せをしたところ、年金納付期限経過後であっても年金を納付する意思が示されれば年金納付の猶予期間（Grace Period）を設けることについて柔軟に対応するとの回答であり、担当者の裁量²³が認められる運用をしていると思われる。

本回状が策定された背景についての私見²⁴であるが、年金納付期限終了後も年金納付を認めることで、特許権者にとって特許が無効にならないというメリットがある上、特許法を改正するには時間がかかることなどを踏まえ、本回状を策定したのではないかと推察する。

(イ) 法律と矛盾する内容を技術指針で規定

新薬を発明した場合、特許はその発明に対して付与される。同じ薬であっても新しい用途を発見すること（例：別の病気に対する効用を発見）を「第2医薬用途発明」と呼び、同発見に対しても特許を付与するというのが世界の一般的な傾向である。

ところが、インドネシアの特許法及び同法の注釈（Penjelasan）によれば、第2医薬用途発明は特許法4条(f)に規定する「発見」に該当するように解釈できる²⁵ことから、特許法上、第2医薬用途発明は特許権付与の対象に含まれないと解釈するのが一般的である。

一方、2019年特許実態審査技術指針によれば、第2医薬用途発明は請求項の記載次第で特許が付与され得る「発明」とであるとみなされる。

この点で、特許法の内容と同技術指針の内容が整合していないように思われる。

実務上は第2医薬用途発明にも特許権を付与する運用がなされているが、仮に特許取消訴訟が提起された場合、裁判所がどのような判断をするかは不明である。

²³ 元法規総局長の Wicipto 氏は、本事例について「実際に裁量が認められる条件は、それを規定する法律がない場合である。国民に負担を強いるようなことは裁量で解決すべきではない。したがって、法律を改正するのが最善の方法である。」旨指摘する。

²⁴ ヒアリング対象者の私見

²⁵ 特許法3条1項

「2条a号における特許は、新規であって進歩性を有し、かつ、産業上利用できる発明に対して与えられる。」

特許法4条

「発明には以下のものを含まない（f以外省略）

f 以下の発見：

1 既存の及び／又は既知の製品の新規用法；及び／又は

2 既存の化合物の新たな形態であって、有意な効能の改善が認められず、その化合物の既知の関連する化学構造との差異がないもの」

特許法4条注釈2

「『有意な』とは一般的に医薬品の分野で用いられ、関連する化合物の化学構造の違いをいう。例えば、抗生剤の発明、即ち、ペニシリン型、アンピシリン（制酸薬）型及びアモキシシリン（抗生物質）型。違いの1つとして、アンピシリンにおける水素基及びアモキシシリンにおける水酸基であって、アモキシシリンはアンピシリンと比較して広く且つより高い安定性を有する抗菌スペクトルと共に細菌撲滅の効能を生み出し、その結果、アモキシシリンはアンピシリンと比較して有意な効能が認められるといえる。」

私見²⁶であるが、医薬品の新しい用途の発見に特許を付与することは世界的な潮流である上、特許法を改正するには時間がかかる²⁷ ことなどを踏まえ、同技術指針に上記の内容が規定されたのではないかと推察する²⁸。

(ウ) 大統領令の要件を大臣令で加重

「投資に関する法律 2007 年 25 号」²⁹ 及び 2020 年 11 月に公布・施行された「雇用創出に関する法律 2020 年 11 号」（以下「2020 年雇用創出法」という。）³⁰ の施行規則として「投資事業分野に関する大統領令 2021 年 10 号」³¹ が 2021 年 2 月 2 日に公布、同年 3 月 4 日に施行され、同大統領令付属書類 I から III の事業分野リスト（以下「事業分野リスト」という。）に規定されていない事業に関しては、基本的には外資出資比率規制はなく外資が 100 パーセント出資できるとされた³²。事業分野リストにおいてディストリビューター業は規定されておらず、ディストリビューター業は 100 パーセント外資が参入できる業種であると思われた。

一方、2021 年 4 月 1 日に公布、同年 5 月 1 日に施行された「ディストリビューターもしくは代理店による物品のディストリビューション契約に関する商業大臣令 2021 年 24 号」によれば、外資のディストリビューター業者がインドネシア国内でディストリビューター業を行う場合には、直接ディストリビューター業者から小売業者に対して販売することが認められておらず、その間に内資企業を介在させなければならない³³。

この規制内容に対しては、大統領令 2021 年 10 号でディストリビューター業を 100 パーセント外資に開放した意味が実質的にないのではないかと

²⁶ ヒアリング対象者の私見

²⁷ 2023 年 11 月時点において、特許法の改正案が国民代表議会に提出されており、同改正案では同法 4 条 f 号を削除しているようであるが、国民代表議会のウェブサイトによれば、同月時点で改正案に対する審議は始まっていない。
<https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/428>

²⁸ 元法規総局長の Wicipto 氏は、本事例について、「技術指針の内容は法律と矛盾してはならない。どのような理由であれ、法律は技術指針（ポリシールール）によって改正されるべきではない。法律は、少なくとも同レベルかそれ以上の法律によって改正・改定されなければならない。」と指摘する。

²⁹ 雇用創出に関する法律 2020 年 11 号により改正

³⁰ 2020 年 11 月 2 日に公布及び施行された 2020 年雇用創出法は、2022 年 12 月 30 日に公布及び施行された「雇用創出に関する法律代行政令 2022 年 2 号」185 条によって廃止されているところ、実務家に対するヒアリングは 2020 年雇用創出法が有効であった 2022 年 6 月から同年 9 月にかけて実施されたものであるため、本稿の内容も 2020 年雇用創出法に基づくものである。なお、雇用創出法の概要、同法による法制度の変更等については、藏田知彦「『インドネシア共和国におけるビジネス関連の法令、裁判例及び法制度の運用の実態』に関する調査研究報告書（第二次改訂版）」（2023 年）を参照されたい。
<https://www.moj.go.jp/content/001396177.pdf>

³¹ 大統領令 2021 年 49 号により改正

³² 大統領令 2021 年 10 号 3 条

「(1) 2 条 1 項に規定の開放されている事業分野は下記から構成される。

a 優先事業分野
b 協同組合及び零細中小事業に割り当てられている又は協同組合及び零細中小事業とのパートナーシップに基づく事業分野
c 特定の条件に基づく事業分野
d a、b、c に含まれない事業分野

(2) 1 項 d に規定の事業分野は、すべての投資家による事業が可能である。」

同 3 条 1 項 a から c の事業分野については同大統領令の付属書類 I から III の事業分野リストでそれぞれ規定されている。

³³ 商業大臣令 2021 年 24 号 4 条 1 項

「3 条 1 項 c に規定の外資企業（訳注：ディストリビューターとして商業分野の事業を行う外資企業のこと）は、ディストリビューター、独占ディストリビューター、代理店又は総代理店として内資企業を指名しなければならない。」

いう意見がある。商業大臣令の規制の趣旨をロジカルに説明することができない。

投資事業分野に関する大統領令 2021 年 10 号	ディストリビューターもしくは代理店による物品のディストリビューション契約に関する商業大臣令 2021 年 24 号
ディストリビューター業の外資出資比率について上限なし →外資は 100 パーセント出資可能	外資のディストリビューター業者がインドネシア国内でディストリビューター業を行う場合には、直接ディストリビューター業者から小売業者に対して販売することが認められておらず、その間に内資のディストリビューター業者を介在させなければならない

(エ) 政令の不備を回状で補完³⁴

インドネシアでは、2020 年雇用創出法により、リスクベース事業許認可制度を採用した。インドネシアで行われる各事業活動はインドネシア標準産業分類（KBLI）の番号に基づき 4 つのリスクレベル（低リスク、中低リスク、中高リスク、高リスク）に分類され³⁵、各リスクレベルに応じて事業許認可（Perizinan Berusaha）の内容が異なることとなった。しかしながら、2020 年雇用創出法の施行規則であり 2021 年 2 月 2 日に公布及び施行された「リスクベース事業許認可の運営に関する政令 2021 年 5 号」付属書類 I において標準産業分類ごとにリスクレベルが記載されているが、合計 1702 件ある標準産業分類の番号中 353 件が政令 2021 年 5 号付属書類 I から漏れていた。

その後、オンライン許認可集約システム（OSS）のバージョンアップを通知する「OSS システムを通じたリスクベース事業許認可への事業許認可実施の移行に関する投資省／投資調整庁回状 2021 年 17 号」が 2021 年 7 月 27 日に発出され、上記の 353 件のリスクレベルを規定するリストが添付された。また、「投資省／投資調整庁回状 2021 年 17 号の改正に関する投

³⁴ 元法規総局長の Wicipto 氏は、本事例について「回状は法令を実施するものであり、法令で全く規定されていないような、より広範、狭く、あるいは新たな規定を設けることはできない。」と指摘する。

³⁵ 2020 年雇用創出法 7 条 7 項

「3 項、4 項及び 5 項規定のリスクレベル評価並びに 6 項規定のリスク発生の可能性評価に基づき、事業活動のリスクレベル及び事業規模ランクを決定する。

a リスクの程度が低い事業活動

b 中リスクの事業活動又は

c 高リスク事業活動」

同 9 条 1 項

「7 条 7 項 b に規定する中リスクの事業活動の事業許認可は下記から構成される。

a 中低リスクの事業活動及び

b 中高リスクの事業活動」

資省／投資調整庁回状２０２１年１８号」が同月２９日に発出され、上記の３５３件のリスクレベルを規定するリストが差し替えられた。

差し替えられたリストの突合せ確認は行っていないが、何らかの人的ミスが判明したことによる差し替えの可能性が疑われる。政令における不完全な点を、投資省の回状による規定で補完することにつき疑問を感じる。

(オ) 証拠書類を無効とみなす規定を法律ではなく政令で規定

「管理権、地権、高層住宅ユニット及び土地の登記に関する政令２０２１年１８号」（以下「２０２１年土地登記政令」という。）によれば、慣習法に基づく個人の土地所有権に関する証拠書面（例：固定資産税を支払った旨の書面）は、本政令の施行日から５年以内に登記されなければならない³⁶、この期間経過後は、証拠書面は無効とみなされ、土地に係る権利の証拠としては認められず、土地登記の際の裏付けとしてのみ認められる³⁷。

証拠書類を無効とする事項を民事訴訟法のような法律ではなく政令で定めることはできないと思われ³⁸、同９６条で上記の規定を定めていることは問題と思われる。

4 改善策

(1) 既存の大臣令の検証

インドネシアと同様に JICA が法制度整備支援を実施しているベトナムにおいては、２０２０年２月に、首相決定により、法令等の精査（矛盾・重複し、また、現実に合っておらず不適切な法の規定を特定し、その改正・補足等を提言すること）に係る計画が公布され、各省庁がその所管分野における法令等の精査を行い、司法省が取りまとめて政府に報告の上、国会に提出することとされた。その後、法令等の精査のための首相ワーキンググループ（司法大臣が長であり、関係省庁、ベトナム商工会議所等が参加）が設立され、各関係機関から情報提供を求めるなどし、同年１０月１日付けで、報告書が政府から国会に提出された。その後も、毎年、同ワーキンググループにおいて法令等の精査に係る実施計画が策定され、それに基づき司法省を中心に精査業務が実施されているようである。

インドネシアにおいても、政府全体において、既存の法令の重複、不整合等について検証し、重複または整合していない法令については簡素化することができないか検討する必要があると思われる。

³⁶ ２０２１年土地登記政令９６条１項

「個人によって所有されている旧慣習地の証拠書面は本政令の施行から最長５年以内に登記することが義務づけられる。」

³⁷ ２０２１年土地登記政令９６条２項

「１項に規定する期間が終了した場合、旧慣習地の証拠書面は無効とみなされ、土地の権利の証拠として使用することはできず、土地登記の際の裏付けとしてのみ使用することができる。」

³⁸ ２０２１年土地登記政令は、２０２０年雇用創出法１４２条の「管理権（Hak Pengelolaan）に関する詳細規定は政令で定める。」との委任規定によって制定されたものである（同政令考慮事項。なお、考慮事項は法令の前文に相当する）。このような包括的委任の方法や、管理権に関する委任命令によって証拠書類の有効性を規定することについて、筆者としても疑問なしとしない。

(2) 委任、権限及び法令のヒエラルキーに関する基礎知識の徹底教育

白紙委任の禁止、委任又は権限の範囲の遵守、ヒエラルキー遵守、内部規則で定めることができない事項の遵守等は、ドラフターのみならず法制執務を担当している中央省庁の法務局、法務部の起草・審査担当者にとって最初に習得しなければならない事項の1つであり、この点に関する徹底した教育が必要である。

(3) ヒエラルキー、法定事項等の共通見解の構築

ヒエラルキーが定められていない中央法令の優劣関係、最高裁判所規則等で定めることができる事項、同規則案に対する審査方法等、今一度丁寧に研究・分析し、法制執務担当者及び関係者における共通見解を構築する必要があると思われる。

(4) 権限に関する執務資料の作成

法令案の起草・審査のためには、大臣令制定権限の根拠となる法律2011年12号8条2項の各省庁についての権限の有無・範囲に関する共通理解が必要である。権限に関する基本的事項及びこれまでに問題となった権限に関する留意事項を省庁の権限ごとに整理し一元化して起草・審査担当者間で共有することによって、起草・審査が容易になるとともに起草・審査の内容の均一化及び起草・審査担当者の能力向上に資すると思われる。そのため、権限に関する執務資料の作成を検討することが考えられる。

(5) 委任命令の活用

事情変更に応じて機動的な対応を求められる事案においてやむなく委任又は権限の範囲を逸脱するという場合であるが、日本においては、機動的な対応を求められる事案においても、憲法、法律、政令、省令というヒエラルキーは遵守されている。インドネシアにおいても活用されている手法であるが、機動的な対応が求められる場合には、法律においてあらかじめ政省令はもちろんのことそれよりも下の通達等の形式の内部規則に委任をすることで新しい事態にも柔軟に対処できるのでさらに活用されたい。

(6) 法律2011年12号の改正³⁹

ア 大臣令制定権限の範囲を限定する

（ア）インドネシアの有識者の見解

インドネシアの有識者の見解であるが、憲法17条1項において「大統領は国務大臣の補佐を受ける。」と規定され、同2項において「国務大臣は、大統領がこれを任命及び罷免する。」と規定されていることから、大臣は大統領の補佐役として大統領から与えられた任務を遂行し、本来大統領の権限である行政を委任されるものである。大臣令は大統領の補佐役としての大臣の立場に沿って大統領の権限を執行するために制定されるものであり、大臣令は政令や大統領令よりも運用を重視した執行命令（Uitvoeringsbepalingen）としてのみ

³⁹ 元法規総局長の Wicipto 氏は、「2度改正されている法律2011年12号の全面改正として、（訳注：一部の）改正ではなく包括的に規制を行う新たな法律が必要である。」旨進言する。

機能すべきと主張する見解がある⁴⁰。

また、インドネシア大学の Fitriani Ahlan Sjarif 講師によれば、法令を制定する権限は憲法又は法律によって明確に法令制定権限を与えられた場合に認められるものであり、大臣は所管事項に関する内容だからといって必ずしも法令を制定できるということにはならない。にもかかわらず所管事項に関することを理由に大臣令が制定されるために法令の肥大化が生じており、法律 2011 年 12 号 8 条 2 項の権限は法令の肥大化の一因であるため、権限を「法令制定権限」と改正すべきである⁴¹とする見解もある。

他にも、現憲法裁判所副長官である Saldi Isra 氏は、大臣令の肥大化、大臣令と他の法令との不整合等を理由に、法律 2011 年 12 号 8 条 2 項の権限に基づく大臣令制定の廃止を提案する⁴²。

(イ) 筆者の見解

憲法 1 条 3 項においてインドネシアは法治国家であると規定されているところ、所管事項に関する内容であれば公に拘束力を有する大臣令を自由に制定できるということになれば、法治国家としての根幹を揺るがしかねない。このような解釈を可能とし得る法律 2011 年 12 号 8 条 2 項については問題なしとは言い難く、日本のように、法令の規定をもって、大臣令が制定できる範囲を現状より明確かつ限定することは、大いに検討の余地がある。

現在、インドネシアでは法律の数を削減する手法としてオムニバス手法により雇用創出法、保健法等が制定されているが、法令の肥大化が最も問題となっているのは、その数から分かるとおり法律よりも大臣令である。また、仮に大臣令を削減したとしても大臣に広い大臣令制定権限が認められているままでは法令の肥大化の根本的な解決とはならない。そのため、法令の不整合及び肥大化を抑制するためには、大臣令で制定できる範囲を限定することが効果的な方策であると考えられる。

イ 大臣令等のハーモナイゼーション手続を法律 2011 年 12 号へ明記⁴³

大臣令等をハーモナイゼーションの対象とする法務人権大臣令 2018 年 23 号の制定目的は大臣令等の整合性確保にあり、その目的に何らの問題はないものの、法律 2011 年 12 号は大臣令等をハーモナイゼーションの対象としていないため、法務人権大臣令 2018 年 23 号は法律 2011 年 12 号に矛盾するとの指摘があり⁴⁴、同指摘内容等を理由として法務人権大臣令 2018 年 23 号に

⁴⁰ M. Yasin Al Arif「行政における帰属権限に基づく大臣令の施行について」(Mulawarman Law Review Volume 8 Issue 1・2023 年 6 月)

⁴¹ 2022 年 10 月 14 日に実施した、筆者の同人に対するヒアリング

⁴² Saldi Isra「規制のスリム化」コンパス(インドネシアを代表する日刊紙)のウェブ記事(2017 年 3 月 13 日)
<https://www.kompas.id/baca/opini/2017/03/13/merampingkan-regulasi>(2023 年 11 月閲覧)

⁴³ 元法規総局長の Wicipto 氏は、本稿のレビューにおいて、「大臣令等のハーモナイゼーション手続を明確化するだけでなく、ハーモナイゼーションを行う省庁の法務局の強化を行うことも必要である。」旨指摘した。

⁴⁴ 2018 年 11 月 1 日に開催されたセミナーにおける元法規総局長 Wicipto 氏による指摘 <https://www.hukumonline.com/berita/a/permenkumham-harmonisasi-peraturan-dinilai-konflik-dengan-uu-lt5bdc39c5d3a98/?page=1>(2023 年 11 月閲覧)

についての司法審査が最高裁判所に申し立てられた⁴⁵。同申し立ては原告適格がないという理由で退けられたものの、法律2011年12号において大臣令等がハーモナイゼーションの対象となることを明記することを検討する余地はある。

ウ 法令のヒエラルキーに関する規定の改正

法律2011年12号7条2項において法令のヒエラルキーが一部の法令にしか定められていない点につき、改正する必要があるか否か検討する必要があると思われる。

第3 省庁間の調整

1 法令案起草・審査手続における省庁間の調整

(1) インドネシアの取組

本プロジェクトの活動に関して法令の不整合の原因として必ずといって挙げられる事項が、省庁間の権限争い、すなわちセクターエゴである⁴⁶。

セクターエゴと前記記載の大臣の広い法令制定権限が相まって、他の省庁の法令と重複するような大臣令が制定されることが法令の不整合の原因の1つとなっていると考えられる。また、法令の整合性確保よりもセクターエゴを優先させることで、他機関との調整不足やハーモナイゼーション結果の軽視にもつながり、これも法令の整合性確保に悪影響を生じさせる一因となっていると思われる。

これまで、法務人権省は、「法令案のハーモナイゼーション手順及び手続に関する法務人権大臣令2015年20号⁴⁷」を制定してハーモナイゼーションに関する統一的な内容を定め、また、2018年に大臣令等をハーモナイゼーションの対象とするなど、セクターエゴによって法令の不整合が生じる事態に対処してきた。さらに、「省庁及び地方政府における法改革指標評価に関する法務人権大臣令2022年17号」を制定し、法令のハーモナイゼーションを実施するための法務人権省の調整の強化等4つの指標を定めて、省庁及び地方政府の法改革を評価している。

法務人権省以外でも、セクターエゴ等が顕出しない大臣令等を制定するために、「大臣令／機関の長令案に対する大統領の承認付与に関する大統領令2021年68号」が制定され、法務人権省のハーモナイゼーションを終了した大臣令等について、大統領の承認を得る手続が新設された⁴⁸。さらに、法令の肥大化の対策として、オムニバス手法によって関連法令を一括改正する手法も採用してきた。

⁴⁵ 最高裁判所 PUTUSAN Nomor 15/P/ HUM/2019

⁴⁶ Eko Prasjo 氏は、ヒアリングにおいて、「インドネシアの省庁は、自分たちの権限を維持しようというセクターエゴが非常に強く、他の省庁の権限と衝突する。この衝突は、ほぼ全てのセクターで生じている。」と指摘した。

⁴⁷ 法務人権大臣令2016年40号により改正

⁴⁸ 同大統領令3条1項。同大統領令の問題点を掲げるものとして、Antoni Putra「法令制定における大統領承認の問題」テンポ（インドネシアを代表する雑誌）のウェブ記事（2021年9月9日）
<https://koran.tempo.co/read/opini/467788/mengapa-kewajiban-persetujuan-presiden-dalam-pembentukan-peraturan-bermasalah>（2023年11月閲覧）

(2) インドネシアの問題点

ア 現状

大統領により発案される法律案、政令案及び大統領令案については、その起草段階において、所管省庁が他の省庁と協議する省庁間委員会（Panitia Antar Kementerian）を開催する⁴⁹。省庁間委員会委員全員による法令案の内容の承認が、法務人権大臣に対し所管省庁がハーモナイゼーションを申請する際の条件とされる⁵⁰。しかし、現状は、省庁間委員会を主催する所管省庁は協議で挙げられた意見を拒絶することも可能であり、省庁間委員会の意思決定は所管省庁寄りになり、全関係者を満足させない可能性がある⁵¹。省庁間委員会は当該法令案の専門的知見を有する所管省庁が開催するものであり、法令案を協議する格好の機会であるが、現状の省庁間委員会は、そのような実益がある調整を図ることが困難な場合もあるようである。

また、ハーモナイゼーション会議は、法規総局が主催し、所管省庁を始めとする関係機関等と法令案の整合性等を協議するものであるが、法規総局の起草・審査担当者とのディスカッション等では、ハーモナイゼーション会議の問題点が複数挙げられた。以下、省庁間の調整に関する問題点を具体的に適示する。

イ ディスカッション等における法規総局の起草・審査担当者の発言

（ア）セクターエゴの具体例

⑦セクターエゴの具体例①

省庁間の権限争いが原因でハーモナイゼーションがきちんと行われていない。権限争いを解消するのに非常に時間がかかる。例えば、海洋に関連する権限を有している機関はいくつかあり、海軍、海上保安庁、運輸省、場合によっては法務人権省入国管理総局もある。いくつもの機関が海洋に関連して何らかの権限を有しているために権限の争いや衝突が起こる。「インドネシアの沿岸警備（Coast Guard）についてはどこの省庁が権限を有しているか」ということで権限争いが起こったりする。「この機関も一定の権限を主張し、別の機関も一定の権限を主張する。」というようなことで混乱が起こる。現在、簡素化に取り組んでおり、「司令官というポストを1つ設けて、その下で沿岸警備を実施する。」旨の協議が始まっている。

⑧セクターエゴの具体例②⁵²

税外収入に関する海底砂の権限の所在について海洋水産省とエネルギー鉱物

⁴⁹ 法律2011年12号47条2項、54条1項、55条1項

⁵⁰ 「法律2011年12号の実施規則に関する大統領令2014年87号」（大統領令2021年76号により改正）51条2項d

⁵¹ 法規総局・JICA「法制執務Q&A中央編」（2019年）問48参照

⁵² セクターエゴの具体例として、地方法案の審査手続として、法務人権省のハーモナイゼーション手続と内務省のファシリテーション手続の2つの手続があることが挙げられる場合もある。Antoni Putra「法令制定における大統領承認の問題」テンポ（インドネシアを代表する雑誌）のウェブ記事（2021年9月9日）
<https://koran.tempo.co/read/opini/467788/mengapa-kewajiban-persetujuan-presiden-dalam-pembentukan-peraturan-bermasalah>（2023年11月閲覧）

資源省の間で争いになった。省庁間委員会及びハーモナイゼーション会議の段階ではエネルギー・鉱物資源省の権限ということで合意したが、当時の海洋・投資担当調整大臣がその権限は海洋水産省にある旨述べたため、我々が協議した結果（である権限の所在）が変わってしまい、すでにある法令案を修正する必要が生じた。

(イ) ハーモナイゼーションにおけるセクターエゴの課題

所管省庁が定める大臣令等が他の省庁の法令と重複するような部分がある。それはやはり省庁がより多くの強い権限を持ちたいというセクターエゴだと思うので、その点をどういうふうにハーモナイゼーションしていかなければいけないのかという問題がある。私の経験では、省庁間で権限争いが生じたときには、基本的にはどのように Win-Win で省庁間合意を取り付けるかを検討してもらうことになる。セクターエゴは出てしまうが、エゴを前面にあまり出すことなく、国のためにという観点から協力の精神で権限を分け合うというか調整し合うしかない。このような課題を抱えている。

(ウ) ドラフターが関連法令を精査する十分な時間がない

上位法令を改正するに当たり、所管省庁の起草担当者が法規総局に対し、法令案のハーモナイゼーションを短い期間で終えるよう求めてくるので、上位法令の施行規則としてどのようなものがあるのか、その施行規則が上位法令の改正に当たって影響を受けたり矛盾しうる内容となるのかということ踏み込んで精査する時間をなかなか得ることができない。

(エ) ハーモナイゼーション手続に申請される法令案が問題を含んでいる

法規総局としては、ハーモナイゼーション手続に申請される法令案の内容は、すでにセクターエゴが解消され、できる限り不整合がない内容であることを期待しているが、実際には、それにほど遠いような法令案が申請される。

(オ) ハーモナイゼーション手続の出席者の問題

関係機関から派遣される代表者はしばしば交代し、決定権を持たないため、代表者によって意見が一貫せず、協議の妨げになる⁵³。また、出席者が決定に関するコンピテンシーを有していない場合があるといった問題もあるようである。

(カ) 上司の意向等の問題

法令案の内容に不整合があると分かっているものの、上司の意向や大きな大義名分があって当該法令案を修正できないということが実際にある⁵⁴。

⁵³ 法規総局のウェブサイト上の「法令の質を向上させるためのハーモナイゼーションプロセス」というタイトルの記事においても、ハーモナイゼーションの問題点の1つとして、「関係機関から派遣される代表者はしばしば交代し、決定権を持たないため、代表者によって意見が一貫せず、協議の妨げになる。」点が挙げられている。
https://ditjenpp.kemendiknas.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=232:proses-pengharmonisasian-sebagai-upaya-meningkatkan-kualitas-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180&lang=en（2023年11月閲覧）

⁵⁴ 法規総局のウェブサイト上の「法令の質を向上させるためのハーモナイゼーションプロセス」というタイトルの記事においても、ハーモナイゼーションの問題点の1つとして、「上司の意見には、ある種の利害関係が絡んでいることが多い」点が挙げられている。
https://ditjenpp.kemendiknas.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=232:proses-pengharmonisasian-sebagai-upaya-meningkatkan-kualitas-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180&lang=en（2023年11月閲覧）

(キ) ハーモナイゼーションにおいて合意できなかった場合の課題

省庁等がそれぞれ有する権限を固持し続けることにより最終的な決定をすることができないことがあり、その場合はドラフターより上の地位のレベルの幹部による協議になる。そのため、ドラフターが全ての段階で法令案の内容に関与できるというものではない。ドラフターの業務を超越したところで問題が発生しているということも法令の不整合の原因として指摘できると思う。

(ク) ハーモナイゼーションの結果と異なる法令案の存在

法令案にハーモナイゼーションの結果が反映されない、又は、ハーモナイゼーションの結果とは異なる内容になってしまうことがある⁵⁵。

ウ 日本の実務家が直面してきた省庁間の調整に関する事例

(ア) 建設業の外資出資比率に関する事例⁵⁶

第2.3(2)イ(ウ)記載のとおり、2021年2月2日に公布された大統領令2021年10号付属書類の「事業分野リスト」に規定されていない事業に関しては、基本的には外資出資比率規制はなく外資が100パーセント出資できるとされた。そして、事業分野リストにおいて建設業は規定されていないため、建設業は100パーセント外資が参入できる業種であると思われた。

一方、2021年2月2日に公布及び施行された政令2021年5号は許認可制度に関するものであり、外資出資比率規制を定めるものでなかったものの、リスクベース事業許認可の要件及び義務を定めた同政令付属書類Ⅱにおいて、建設業について外資出資比率の上限が67パーセントと規定されている⁵⁷。

その結果、大統領令2021年10号によれば建設業について外資に開放されているにもかかわらず、政令2021年5号によれば外資出資比率規制が規定されており、両者の内容は矛盾しているように思われる。

政令が大統領令より優先されるため、政令2021年5号が優先するということで、建設業の外資出資比率の上限は67パーセントであることが実務上定着しており、監督官庁も同様の解釈をしている⁵⁸。

⁵⁵ 当発言者は、具体的に述べるのは申し訳ないということで、この点についてそれ以上の具体的なコメントはしなかった。なお、国民代表議会の審議の段階において議員ではなく政府主導で法律案が変更されることがあり、その問題点については、Mukhamim, Dwi Prasetyo Santoso「法律案の審議」(2020年)(30頁以下)を参照。同文献は法務人権省法務人権人材開発庁(以下「人材開発庁」という。)が法務人権省の職員に対するベストプラクティスのモジュールとして作成したものである。

⁵⁶ 本事例についてはヒアリング対象者6名が指摘しており、ビジネス環境への影響が大きかった事例といえる。また、本事例は政令と大統領令の公布日が同日であるにもかかわらず両者の内容が本文記載のとおり矛盾しているため、調整不足の問題として分類した。

⁵⁷ 政令2021年5号付属書類Ⅱ.8A.67

「備考※※」

外資建設サービス事業体(BUJK)及び外国建設サービス事業体(BUJKA)駐在員事務所の特別追加義務

a 外資建設サービス事業体は下記の義務を負う。

(1) 下記の資本構成を充足すること

・アセアン外の外国建設サービス事業体は最大67パーセント

・アセアン内の外国建設サービス事業体は最大70パーセント

(2) 略)

⁵⁸ ヒアリング対象者の中には、「政令が大統領令に優先するものの、外資出資比率については事業分野リストで一律に規定することが想定されている。政令2021年5号は事業許認可に関する枠組みを定めるものであって外資出資比率を規制することは目的ではないため、各法令の趣旨からは、建設業の外資出資比率に関しては大統領令が優先すべきであると考えられる。」との見解を有する方もいた。

(イ) 鉄鋼等の輸入承認書取得申請時の技術判断書の提出に関する事例

商業省と工業省の間で調整がとれておらず、法令の不整合が問題となることがある。例えば、鉄鋼製品の多くはインドネシアへの輸入にあたり事前に商業省の輸入承認書（S P I）の取得が必要であるところ、「鉄鋼、合金鋼及びその派生品の輸入規制に関する商業大臣令 2018 年 110 号」において輸入承認書取得申請時の技術判断書（P E R T E K）の提出が義務化された⁵⁹。その後、「鉄鋼、合金鋼及びその派生品の輸入技術判断書に関する工業大臣令 2019 年 1 号の改正に関する工業大臣令 2019 年 32 号」⁶⁰において、製造輸入業者番号（A P I - P）保有会社においては輸入承認書取得申請時の技術判断書の提出は不要となった⁶¹。

しかし、技術判断書の提出を義務づけている商業大臣令 2018 年 110 号が工業大臣令 2019 年 32 号と同時期に改正されなかったことから、工業大臣令 2019 年 32 号によって技術判断書の提出が不要となった後も、商業省が商業大臣令 2018 年 110 号を根拠として技術判断書の提出を求め、技術判断書の提出がないことを理由に製造輸入業者番号（A P I - P）保有会社の輸入承認書取得申請を受理しないケースが数か月続いた。

この不整合は、「商業大臣令 2018 年 110 号の改正に関する商業大臣令 2020 年 3 号」によって商業大臣令 2018 年 110 号が改正され、製造輸入業者番号（A P I - P）保有会社が輸入承認書取得申請を行う場合に技術判断書の提出が不要となったことにより解消した。

鉄鋼、合金鋼及びその派生品の輸入規制に関する商業大臣令 2018 年 110 号	鉄鋼、合金鋼及びその派生品の輸入技術判断書に関する工業大臣令 2019 年 1 号の改正に関する工業大臣令 2019 年 32 号
製造輸入業者番号（A P I - P）保有会社の輸入承認書取得申請時に、技術判断書の提出が必要	製造輸入業者番号（A P I - P）保有会社の輸入承認書取得申請時に、技術判断書の提出が不要

⁵⁹ 商業大臣令 2018 年 110 号 3 条 1 項

「2 条に規定の鉄鋼、合金鋼及びその派生品は、一般輸入業者番号（A P I - U）として有効な事業基本番号（N I B）保有会社及び製造輸入業者番号（A P I - P）保有会社であって、大臣からの輸入承認書を取得済みの者に限り輸入が可能である。」

同大臣令 5 条 1 項

「3 条 1 項に規定の輸入承認書を取得するために、会社は下記の原本のスキャン書類を添付した上で総局長に電子申請を行う。

a（略）

b インドネシア・ナショナル・シングル・ウィンドウ（I N S W）（筆者注：インドネシア財務省が運営する統合通関システム）ポータルから電子的に取得した工業大臣又は指名を受けた官吏からの技術判断書

c（以下略）」

⁶⁰ 工業大臣令 2021 年 4 号により改正

⁶¹ 工業大臣令 2019 年 32 号 2 条

「(1) 本大臣令と不可分一体の附属書類 I に記載の鉄鋼、合金鋼及びその派生品は、輸入承認書を取得済みの輸入業者番号保有会社に限り輸入が可能である。

(2) 一般輸入業者番号（A P I - U）保有会社向けの 1 項に規定の輸入承認書は、総局長の技術判断書に基づき発行される。」

2 改善策

(1) 早い段階の協議

法令の不整合の原因に関するワーキンググループのディスカッションにおいて、ハーモナイゼーション前の段階である省庁間委員会等で協議を進めておくことによってハーモナイゼーションがスムーズに進行する旨の発言があった。また、Eko Prasajo 氏は、「不整合が生じている法令案が完成した段階で他省庁と意見交換をしても、それぞれのエゴが衝突するだけである。また、頑張って法令案を完成させた後に他の省庁からマイナスの意見を言われることは、『せっかく作ったのに…』という思いになり、精神的にも辛い。そのため、法令案完成後に省庁間で意見交換をするのではなく、法令起草という最初の段階から不調和の可能性はあるかどうかという視点で考えるのが良いと思う。」と指摘する。

ハーモナイゼーション手続前の早い段階から協議を進めることで省庁間の協議が進んで相互理解が実現し、セクターエゴを緩和できる可能性があると思われる。

(2) 議事録の作成及び公開

省庁間委員会及びハーモナイゼーション会議がコミュニケーションや調整の場として十分に機能することができれば、相互理解が進み、セクターエゴが軽減するようにも思われる。その方策として、省庁間委員会及びハーモナイゼーション会議の議事録を作成し、かつ、それを国民に公開することによって省庁間委員会及びハーモナイゼーション会議の内容を検証することができる制度を構築することが考えられる。これにより、省庁間委員会及びハーモナイゼーション会議での協議に重きが置かれ相互理解が進み、セクターエゴ軽減の一助となる可能性があるように思われる。

この方策は、現在、インドネシアにおいて大きなトピックとなっている法令制定段階への国民参加にも通ずるものである。法律2022年13号によって改正された法律2011年12号96条5項において、法令制定者は法令制定について国民に情報提供を行う旨規定され、また、インドネシアの政治・法務・治安担当調整大臣府が2023年9月に公表した「法改革加速化優先課題に関する提言」において、法令制定における全ての審議書類の公開を提案している⁶²ことから、省庁間委員会及びハーモナイゼーション会議の議事録の作成及び公開は検討の余地があるといえる。

(3) 関連法令の一括改廃の徹底

日本は、適用に疑義が生じないように関連法令を一括改廃しているが、この方策は、他省庁との調整の機会を創出し、セクターエゴ軽減に有益であると思われる。

(4) 他的大臣との協議を規定

大臣がその所管事項に関する権限を行使するに当たり他の省庁の所管事項に影響

⁶² 「4.3 中期的な提言」Ⅱ「ガバナンスー2 法令制定に関する法律の改正・再制定」(88頁)。

を及ぼす場合には、日本のように⁶³、法令の制定・改廃の際に他の大臣と協議する旨法律で明記する手法もセクターエゴ軽減に資すると思われる。

(5) 大臣の広い法令制定権限を限定する

前記のとおり、大臣の広い法令制定権限を限定することによって、セクターエゴが顕在化する大臣令の制定を回避することが可能である。

(6) 法令の整合性確保に関する周知活動

法規総局及びJICAは、本プロジェクトにおいて、中央機関及び地方機関のドラフター等を対象とした法制執務に関するオンラインセミナーを開催してきた。また、インドネシアの各省庁の法務部の職員を招待して本稿案の情報を共有し意見を募るセミナーも開催した。このようなセミナーや他省庁の起草・審査担当者及び政策立案者と接する場において、法的予見可能性及び法的安定性を確保することによってビジネス環境を整備することがインドネシアの国益となるという理解を浸透させ、各省庁が法令の整合性確保を重視して政策立案及び法制執務に従事するという意識改革を実現することがセクターエゴ軽減にとって必須であると思われる。かかる意識改革は、セクターエゴのみならず、法令の不整合に関する多くの問題の改善へとつながる可能性がある。法令分野の政策の策定及び任務を所掌する法規総局が主体となって法令の整合性確保に関する周知活動を行うことも有益であると考えられる。その一環として、法令のハーモナイゼーションを含む法令制定における認識を統一するため、各省庁の法務局が集中的に調整を行うフォーラムの開催も有益であると思われる。

(7) 法令制定に関する統一的な機関の設立

法令制定において、セクターを超えた意思決定ができるように、法令制定に関する統一的な機関の設立も検討の余地がある⁶⁴。

第4 資源

1 人的資源

(1) インドネシアの起草・審査担当者の人材育成方法

インドネシアには、法令案やその他の法的文書を準備、処理、策定する職務を担う国家専門職としてドラフターが存在する。

ドラフターは上記職務を実施するに当たりハーモナイゼーションも担当する⁶⁵。「ドラフター専門研修カリキュラムに関する法務人権大臣令2022年1号」⁶⁶においてドラフターの階層ごとの研修カリキュラム等が規定され、人材開発庁が主体と

⁶³ 日本では、法律において他機関との協議を明示する規定を設ける場合もある。

例：「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」第十四節 法務大臣との協議
第二百四十条 内閣総理大臣は、被勾留者及び受刑者の処遇の斉一を図るため、被勾留者である被留置者及び被留置受刑者の処遇に関し内閣府令を制定し、又は改廃するに当たっては、法務大臣と協議するものとする。

⁶⁴ 前掲「法改革加速化優先課題に関する提言」77頁においても、大統領直属の独立した法令制定機関の設立が想定されている。

⁶⁵ 政令2015年59号3条

⁶⁶ 法務人権大臣令2023年18号により改正

なってドラフター専門研修を実施している。日本の法務省及び内閣法制局においては、法制執務に関する研修が定期的実施されることはなく、On the Job Trainingによって人材が育成されていることからすれば、起草・審査担当者の人材育成という点は、日本より制度が確立している印象である。

また、法規総局とJICAは、本プロジェクトにおいて、上記のドラフター専門研修とは別に、独自に、中央機関及び地方機関のドラフター等を対象としたオンラインセミナー、地方機関のドラフター等を対象とした対面での地方セミナー、行政官職から専門職への同等任命等特定の任用手続によって任命されたドラフターを対象とした技術指導（Bimbingan Teknis）、法規総局所属のドラフター等を日本に招いて法制執務の知見等を提供する本邦研修等を実施し、ドラフターの能力向上に努めてきた。

さらに、法規総局は、2022年、特定の法令等について専門家がオンラインで説明し、全国のドラフターがその場で質問をする「Opera」⁶⁷という活動を開始し、その動画をYouTubeで配信している⁶⁸。このように、法規総局は起草・審査担当者が法制執務に関する知識を得る場を複数設け、ドラフターの能力向上に取り組んでいる。

(2) インドネシアの法令案の審査担当者に要求される事項

インドネシアでは、法規総局に所属するドラフターが全省庁の法令案のハーモナイゼーションを担当し、法令案の審査及びハーモナイゼーション会議による省庁間の調整等を行うとともに、下記(3)イのように政策面な判断も求められる。日本の内閣法制局の審査は、法令案について、法律的、立法技術的にあらゆる角度からなされるが、政策面については立ち入らず、省庁間の調整も所管省庁が行うことと比較すると、インドネシアのハーモナイゼーション担当者の負担は大きい。

(3) インドネシアの問題点

起草・審査担当者の人材育成に関する問題点を、以下、法規総局の起草・審査担当者とのディスカッションでの発言を引用して適示する。

ア 基本的なコンピテンシーを備えていないドラフターがいる

ア) 発言①

ドラフターのコンピテンシーが画一化しておらず、優秀なドラフターもいれば、学ぶ意欲に欠けコンピテンシーがあまりないドラフターがいるということも不整合の原因の1つだと思う。中央レベルのドラフターは地方のドラフターと比較すると信頼できるレベルに達しているが、特に地方レベルのドラフターのコンピテンシーが問題である。ドラフターには色々な資質が必要とされていて、起草の技術的なコンピテンシーだけではなく、管理コンピテンシー、社会

⁶⁷ Opera は「Obrolan Perancang：ドラフターのおしゃべり」の略である。

⁶⁸ 第13回の「法令制定における大臣の権限」の動画は以下参照
https://www.youtube.com/watch?v=X0IV5aGa_VE（2023年11月閲覧）

文化コンピテンシー等様々なコンピテンシーが必要とされているが、ドラフターの中には、知識の獲得を面倒くさいと思う人がおり、また、もともとドラフターになりたくなかったものの、ドラフターにならざるを得なかった人も存在⁶⁹し、そのような人はコンピテンシーが伸びていかない。

(イ) 発言②

実際に調査したところ、法律2011年12号をきちんと読んだことがない、つまり、法令制定のメカニズム等についてきちんと把握していないドラフターが存在する。研修の履修・修了状況もドラフターによって区々である。

イ ドラフターには専門的知見が要求される

(ア) 発言①

ドラフターは、日々、色々な分野、例えば今日は森林関係、明日はホテル関係等を担当しなければならず、そのような状況下でコンピテンシーを向上していかなければいけないということが課題となっていると思う。それぞれの分野の細かい内容について知識を増やすには時間がかかる。ドラフターの育成機関としては、この点は大きな課題だと思う。

(イ) 発言②

一番疲れる大変な点は、例えば、新首都に関する税制優遇措置について議論をする際に税制優遇措置の実現可能性まで見極める必要があり、そのような点に非常に労力を割いている。

ウ ドラフターには基本的・専門的知見以外の能力も求められている

(ア) 問題解決能力・交渉力

現在のドラフターには、法令案について関係者と協議をする際に問題が生じた場合の解決力及び交渉力も必要である。省庁間でそれぞれが重視するものが異なりセクターエゴが日々生じているので、問題が生じた際の解決力を学ぶ機会が必要だと思う。

(イ) コミュニケーション力

ドラフターはそれぞれ利害を有する機関の間に入り、場合によっては妥協させることも必要であり、コミュニケーション力も求められている。

(ウ) 議事進行力

ハーモナイゼーション会議において、ドラフターがドラフティングに関して（議論を）リードできていないという声が、他の省庁から挙がっている。

(エ) 検索能力

法令の不整合が生じる原因は、上位法優先の原則等の知識や関連法令の検索能力の不足だと思うので、法制執務に関する知識や検索能力を向上させていけば法令の不整合も減少するのではないかと思う。

⁶⁹ インドネシアにおいては、中央及び地方の行政の簡素化が実施され、その一環として行政官職から専門職への同等任命（Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional）と呼ばれる配置換えが行われた。

(オ) 誠実さ

法令の制定において取引的な慣行が起こる可能性を避けるために、ドラフターは誠実であることが必要である。

(4) 改善策

ア 能力及び分野に応じたきめ細かな研修・セミナー

ドラフターの能力及び専門分野が異なることから、能力及び分野に応じたきめ細かな内容の研修、セミナー等の継続的な実施は、ドラフターの能力向上に寄与すると考えられる。

また、ドラフターに限らず、法制執務に担当している中央省庁の法務局・法務部の職員の能力強化も必要であり、同人らに対する研修、セミナー等の開催も検討の余地がある。

法制執務の基本的な知識を共有するための研修、セミナー等においては、大臣令の委任・権限についてこれまで問題となってきた事例や、後記第5記載の方策等について取り上げることも、法令の不整合に関する起草・審査担当者の能力向上という点で有益であると考えられる。

イ 執務資料の作成及び普及

後記3で言及している執務資料等を作成して起草・審査担当者間で共有し、また、研修やセミナーでそれらを用いることも起草・審査担当者の能力向上に資すると思われる。

さらに、既存のガイドライン及び後記の「法制執務Q & A」のさらなる周知活動が必要と思われる。

ウ 最高裁判所及び法務人權省国家法開発庁（B P H N）との意見交換等

法令の整合性について最終的に判断するのは憲法裁判所及び最高裁判所であるところ、本プロジェクトのインドネシア側のカウンターパートは法規総局及び最高裁判所である。そのため、法令の整合性確保に関して、起草・審査担当者と最高裁判所との意見交換の機会を設け、裁判官の視点を知ることにも起草・審査担当者の能力向上に有益であると思われる。

また、法務人權省国家法開発庁は、特定の法令について、法令の整合性を含む評価及び分析を行っており、その内容は起草・審査担当者にとっても有益なものである。法令の不整合に焦点を絞った国家法開発庁との意見交換の機会を設けることも検討の余地がある。

エ 他省庁又は外部からの出向者受け入れ

日本の内閣法制局では、他省庁から内閣法制局に出向してきた参事官が出向前に所属していた省庁の法令案を審査することになっているため、ある程度専門性を有した立場で法令を審査することができる。

法規総局において、専門的知見を有する他省庁の起草・審査担当者又は専門家をハーモナイゼーション担当者として受け入れることは、専門的知見を有する者

によるハーモナイゼーションを可能とする上、出向者の考えを理解することによって法規総局のドラフターの専門性向上にもつながり得るので、この点も検討する価値があると思われる。

2 情報資源

(1) インドネシアの取組

法規総局は、同局が運営する法令検索サイトである [Peraturan.go.id](https://peraturan.go.id/)⁷⁰ の利便性を向上させるとともに、憲法裁判所の法令審査に関するウェブサイト⁷¹を開発・運営するなどして、ドラフターの法令検索及び法令審査に関する情報収集に役立つウェブサイトの開発・運営に取り組んできた。

(2) インドネシアの問題点

ア 法令検索サイト

インドネシアでは、複数の省庁・機関が法令検索サイトを開設しており、国が運営する法令検索サイトが統一されていない。法務人権省という1つの省内においても、法規総局の [Peraturan.go.id](https://peraturan.go.id/)、法務人権省国家法開発庁が運営するサイト⁷²等複数の法令検索サイトが存在する上、それぞれの法令検索サイトで公表されている法令数、検索方法、検索結果表示内容等に違いがある⁷³。また、国家法開発庁が、法令を含む法文書の国家法文書情報ネットワーク（*Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional : J D I H N*）を運営しているが、法令を検索する際に同ネットワークが広く利用されているといった状況には至っていないようである。

さらに、後記のとおり、現在の法令検索サイトでは、容易に法令の改正及び廃止の内容を把握することが困難である。そのため、法令の起草・審査の際に、法令案と関連する法令を見落とし、既存の法令と矛盾する内容の法令を制定してしまう可能性がある。

イ 法令以外の情報

法規総局とのディスカッションにおける、法令以外の情報に関する法規総局の職員の発言は以下のとおりである。

- ・ 起草・審査担当者に、憲法裁判所又は最高裁判所における法令の不整合に関する判決の情報がなかなか入ってこない。法令の不整合を原因として法律の一部を無効にする判決が確定した後に起草担当者がその判決を考慮せず、無効となった法律に沿った内容の法令案を起草し、無効となった法律の内容

⁷⁰ <https://peraturan.go.id/>（2023年11月閲覧）

⁷¹ <https://e-litigasi.peraturan.go.id/>（2023年11月閲覧）

⁷² <https://bphn.jdihn.go.id/>（2023年11月閲覧）

⁷³ 前掲「法改革加速化優先課題に関する提言」76頁において、「公表の媒体や手段という点では、国民がアクセスしやすく理解しやすい、すべての文書を含む単一の統合された媒体がない場合に問題が生じる。現在インドネシアでは、複数の省庁・機関が法令公表サイトを開設しているが、公表されている法令の数で見ても、会計検査院（BPK）の J D I H（*Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum*、法文書情報データネットワーク）は、中央・地方レベルの立法担当省庁である法務人権省や内務省が管理するサイトよりも規則や表示がわかりやすい。」と指摘されている。

が復活してしまうことがあり、これが法令の不整合の原因の1つになってしまっている。裁判所とすれば判決は公開されているので普及を行ったことになっているように思うが、「こういった点について無効である判決が出ました。」旨直接知らせてもらうシステムがあると非常に助かる。

- ・ 法務人権省国家法開発庁で非常に良い分析をしていて、例えば、農民の保護、食料に関する5つの主な法令を調査して関連法令としてどのようなものがあるかをマッピングしているが、法務人権省内でもシェアされない⁷⁴。

(3) 改善策

2023年9月14日、法務人権省と韓国国際協力団（KOICA）は、「インドネシアの法情報システムの確立」と題したプロジェクトの合意議事録（Record of Discussion）に署名し、今後、法規総局において、韓国国際協力団の支援を経て法情報システムが確立される予定である。同プロジェクトにおいて、現状のようにいくつもの法令検索サイトが乱立する状況を脱し、統一的な法令検索サイトが誕生することを期待したい。

統一的な検索サイトにおいては、最新で完全な法令が表示されるとともに、当該法令の裁判所の司法審査の判決も同時に入手でき、かつ、司法審査の判断内容が容易に把握できるような工夫をすることが望ましい。

また、現在、民間企業等においても複数の法令検索サイトが運営されており⁷⁵、省庁、大学、民間企業等が協力して法令検索サイト運営に取り組むことを検討することも、法令検索サイトの統一化の観点から有益であると考ええる。

3 起草・ハーモナイゼーションに関する基準等

(1) インドネシアの取組

これまで、法務人権省は、法務人権大臣令2015年20号を制定してハーモナイゼーションに関して統一的な内容を定めた。法規総局においても、2021年9月に「法令案ハーモナイゼーション会議のガイドライン」を作成し、法規総局のウェブサイトで公開している⁷⁶。また、2024年3月現在、法規総局が「法令案ハーモナイゼーション標準手順書（SOP）」の策定作業を進めている。

また、法規総局とJICAは共同して、法制執務に関する公式の文献である「法制執務Q&A中央編」及び「法制執務Q&A条例・地方首長規則編⁷⁷」（以下「法制執務Q&A」という。）を2019年及び2022年にそれぞれ作成・完成させた。法制執務Q&Aは、日本の「ワークブック法制執務」のように、起草・審査担当者がよりどころとなる執務資料をインドネシアにおいても作成することを目的と

⁷⁴ もっとも、国家法開発庁のウェブサイトにおいて、同庁が実施した法令の分析及び結果は公表されている。https://www.bphn.go.id/dpage/reports/res_anev（2023年11月閲覧）

⁷⁵ 例えば、<https://www.hukumonline.com/>、<https://eclis.id/>（2023年11月閲覧）

⁷⁶ <https://ditjenpp.kemerkumham.go.id/index.php?lang=en>（2023年11月閲覧）

⁷⁷ 下記にて、両「法制執務Q&A」のインドネシア語版及び日本語版が閲覧可能
<https://www.jica.go.jp/activities/issues/governance/portal/indonesia/index.html>（2023年11月閲覧）

するものであって、法令の制定過程、法令策定技術等に関する内容が問答の形式で記載されており、法制執務につき共通見解を有するために有益であると思われる。これまで、関係機関に「法制執務Q & A」を配布するとともに、JICAと法規総局が共同で実施してきたドラフター技術研修、法制執務に関する地方セミナー等の参加者にも「法制執務Q & A」を配布してきた。加えて、法規総局は2022年に「e-helpdesk⁷⁸」というウェブサイトの運営を開始し、全国のドラフターから法制執務に関する質問を受け付けるとともに、「e-helpdesk」に「法制執務Q & A」の内容を掲載している。しかし、現時点では、中央機関・地方機関の起草・審査担当者に「法制執務Q & A」があまねく知られているといった段階には至っていない。



「法制執務Q & A中央編」及び「法制執務Q & A条例・地方首长規則編（各インドネシア語版及び日本語版）」

(2) インドネシアの問題点

法規総局の起草・審査担当者とのディスカッションにより、起草・ハーモナイゼーションに関する基準及び統一見解がないために、法令制定権限を拡大解釈して権限の範囲を超えた法令が制定され、また、ハーモナイゼーションの質にばらつきが生じるなどして法令の不整合が生じている可能性があることが判明した。以下、発言を引用する形で問題点を具体的に適示する。

ア ドラフター間・省庁間の相違

色々な用語、手法等について、ドラフター一人一人が異なる理解を持っている。その原因は、ドラフターごとに能力及び経験が異なるからではないかと思っている。また、法務人権省に所属しているドラフターと法務人権省以外の機関に所属しているドラフターの間で用語の理解の違いがあるということも不整合が発生する原因ではないかと思う。ドラフター間で理解を揃える必要があると思う。

イ 起草段階の基準及び統一見解

（大臣令等制定の根拠規定である）法律2011年12号8条2項の「権限に基づき」という文言等を根拠に様々な法令を制定していることがまさに不整合を

⁷⁸ <https://helpdesk.peraturan.go.id/>（2023年11月閲覧）

招いているのではないかとと思われる。きちんとした基準がないため、それぞれの省庁が自分たちのニーズに基づいて法令を制定してしまっていることが法令の不整合の原因であると思っている。

ウ 審査段階の基準及び統一見解

(ア) 発言①

ハーモナイゼーションにおけるコンセプトを分析する方法が標準化されていない⁷⁹。すなわち、ドラフターは、関係者が参加するハーモナイゼーション会議開催前に、所管省庁から提出された法令案について、その立法のコンセプトを分析しなければいけない。ところが、その分析方法が標準化されていないため、分析結果が区々になっていることも1つの問題である。

(イ) 発言②

他の省庁にインタビューをした際によく問題視された点は、ハーモナイゼーションを行う基準がないという点である。非常に細かい点まで整合性の有無を確認する場合もあれば、法令案の表面だけを見て軽く確認する場合もある。一番良い例は、他の法令も絡めて整合性の有無を確認してくれる場合であり、ハーモナイゼーションの内容に非常にばらつきがあるという意見が他省庁からあった。

(3) 改善策

ア 逐条解説の作成

前記の法律2011年12号8条2項等その解釈について疑義がある規定について、逐条解説を作成・公開することは、起草・審査担当者が法令の起草・審査につき共通見解を有することにつながる。

イ ガイドライン等の作成

ハーモナイゼーションの内容が担当者によって区々となることは避けなければならない。ハーモナイゼーションのコンセプト分析等について基準等を設け、法務人権省内外の起草・審査担当者に共有する必要があると思われる。

ウ ガイドライン及び「法制執務Q & A」の普及

法規総局に限らず、各省庁に所属する起草・審査担当者が法令の起草・審査につき共通見解を有することが重要であり、既存のガイドライン及び「法制執務Q & A」のさらなる周知活動が必要と思われる。具体的には、省庁間委員会、ハーモナイゼーション会議、省庁間の調整フォーラム等法規総局が他省庁の起草・審査担当者と接する機会に、上記ガイドラインや「法制執務Q & A」を利用し、また、周知することが有益であると考えられる。

⁷⁹ ハーモナイゼーション手続の1つとして、ドラフターが法令案のコンセプトの分析を行うこととなっており、同分析は法令案の実質的内容及び起草技術について行われる。実質的内容の分析は、法令案とその他の法令の整合性、起草権限の根拠等の要素に留意して行われる（法務人権大臣令2015年20号9条5項、10条）。

第5 法令の規定の明確性

1 法令の改正・廃止範囲の明確性

(1) インドネシアの問題点

ア インドネシアの現状

インドネシアでは、日本と異なり新旧対照表は作成されず、改正法令の内容が溶け込んだ形式で公表されることもないため、改正後の内容を把握したい場合、改正前の法令と改正法令を比較対象する必要がある。例えば、法律2011年12号のように2回改正されている場合、法律2011年12号、1度目の改正に関する法律2019年15号及び2度目の改正に関する法律2022年13号の3つの法律を見比べなければ法令全体を把握することができず、これは非常に労力を要する作業である。

また、法令検索サイトを用いて検索する場合、当該掲載内容が最新の内容なのか否か把握できない場合もある。例えば、法規総局が運営する Peraturan.go.id において法律2019年15号を検索すると、法律2011年12号が法律2019年15号によって改正された旨は表示されるものの、法律2011年12号が法律2022年13号によって改正された旨は表示されない。そのため、法律2019年15号の改正が法律2011年12号の最終改正と誤解する者もいると思われる⁸⁰。

このように、インドネシアでは、改正・廃止の内容及び範囲を把握することは容易ではなく、既存の法令と矛盾する法令が制定される可能性がある。

イ 日本の実務家が直面した法令の改正・廃止範囲に関する事例

日本の実務家のヒアリングにより、日本の実務家は、インドネシアの法令の改正・廃止範囲が不明確である事例に直面してきたことが判明した。以下、事例を紹介する。

なお、以下の内容は、ヒアリング対象者である日本の実務家の発言内容であり、その見解、経験等は、筆者のものではなく同実務家によるものである。

(ア) 外資企業の最低払込資本金の改正の遡及適用の有無

「投資許認可及び便宜の指針及び手順に関する投資調整庁令2018年6号」⁸¹では、外資企業の最低払込資本金は25億ルピアとされていた⁸²。

その後、「リスクベースの事業許認可及び投資便宜サービスの指針及び手順に関する投資調整庁令2021年4号」によって、外資企業の最低払込資本金

⁸⁰ 2023年11月26日時点の検索結果である。

⁸¹ 投資調整庁令2019年5号により改正

⁸² 投資調整庁令2018年6号6条3項

「第1項に規定する外資企業は、法令に別段の定めがある場合を除き、投資額規定を遵守しなければならない。

a (略)

b 引当資本金は払込資本金と同額で25億ルピア以上

c (後略)」

は100億ルピアに増額され⁸³、同庁令によって投資調整庁令2018年6号及び投資調整庁令2019年5号は廃止された⁸⁴。しかし、外資企業の最低払込資本金を100億ルピアに増額した規定が事業許認可を取得済の既存の外資企業に遡及適用されるか否か明記されておらず、その点が問題となっている⁸⁵。

特段の明示がない以上、かかる規定はグランドファーザールール（既得権保護条項）等からも明らかな法令不遡及の一般的な原則によって、事業内容の追加・変更等が投資省／投資調整庁に申請されている場合を除き、既存の外資企業には適用されないのではないかと考えられていたが、現時点⁸⁶の投資省／投資調整庁の運用では、既存の外資企業にも100億ルピアの払込資本金が求められているようである⁸⁷。いずれにせよ、適用範囲が不明確であり問題である。

(イ) 「本法律の規定に抵触しない限り有効」との記載

インドネシアでは、法律を改正する際に、「既存の法律の施行規則は改正後の法律の規定に抵触しない限り依然として有効である。」旨規定される場合がある⁸⁸。

この場合、既存の法律の施行規則がどの範囲で有効であるか明確でない場合があり、当局に照会するものの、担当者は上司の判断がないと回答できず、回答をもらえないままの場合もある。

⁸³ 投資調整庁令2021年4号12条7項

「6項に規定されている外資企業の最低資本規定は、引受／払込資本金100億ルピア以上である。ただし法令の規定で別の定めがある場合にはこの限りではない。」

⁸⁴ 投資調整庁令2021年4号101条2項

⁸⁵ 法規総局のディスカッションにおいて、参加者から、「投資調整庁令2021年4号97条1項及び99条1項の経過規定によって、グランドファーザールールの概念に従い、外資企業が投資省／投資調整庁に事業内容の変更・追加を申請する場合を除き、既存の外資企業には遡及して適用されないことが規定されている。」との指摘があった。しかし、別の考え方もあり、同97条1項は、取得済みの事業許認可（Perizinan Berusaha）に関する規定であり、既に事業許認可を取得している場合は改正によっても事業許認可の有効性は維持される一方、最低払込資本金は12条に基づき要求される別途の義務であり、最低払込資本金には97条1項が適用されないのではないかという解釈も可能である。2つの解釈が可能である点において、本投資調整令は法令が不明確な事例と考えられる。

投資調整庁令2021年4号97条1項

「本庁令公布前に有効な事業許可を既に保有している事業者は引き続き事業活動に応じて利用が可能である。」

⁸⁶ ヒアリングを実施した2022年7月時点

⁸⁷ 別のヒアリング対象者によると、「外資企業が既存のインドネシアの会社を買収する場合、この100億ルピアの要件が適用されるかという論点があった。去年（2021年）のオンライン許認可集約システム（OSS）改修の際にOSS当局にこの点を照会したところ、『システムにどのように反映されるかやってみないとわからない。』との回答であり、最悪100億ルピアを追加出資することを覚悟しつつ手続に進んだところ、結局100億ルピアの追加出資は不要であった。法令に『新規設立』と明記されていないため、全ての外資企業に最低払込資本金の改正内容が適用されるとも思われたが、既存会社の買収であれば100億ルピアは不要ということであって、法の曖昧さから生じた論点といえる。」

⁸⁸ 例えば、法律2011年12号101条においては、「本法律の施行時には、法令の制定に関する法律2004年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。

2022年10月14日に実施した筆者のFitriani Ahlan Sjarif 講師に対するヒアリング内容及び法規総局のワーキンググループとのディスカッションによれば、この規定は、法律と施行規則が同時に施行されないインドネシアにおいて、旧法の施行規則が旧法の改正によって根こそぎ廃止されてしまうことがないようにするためのものであり、施行規則の空洞化を避ける趣旨であってポジティブなものである。元法規総局長の Wicipto 氏は、「本規定にはポジティブな面とネガティブな面がある。ポジティブな面は規制の空洞化を避けられるということである。ネガティブな面はどの規定が矛盾しているか、どの規定が矛盾していないかについて法の確実性がないことである。どの規定が矛盾しているか、どの規定が矛盾していないかを規定するのが理想だが、起草者にとってそれは簡単なことではない。そのために『全てを包括する』規定が使われることが多いのである。」旨指摘する。

(ウ) 民法上の「物権」の廃止に伴う、建設権の移転時期の問題

「土地基本規則に関する法律1960号5号」(以下「土地基本法」という。)前文によって、土地、水及びその中に含まれる天然資源に関する限りにおいて、インドネシア民法第2編「物権」(Barang)は廃止された⁸⁹。これにより、土地、水及び天然資源における所有権、地役権等の権利は廃止されて、土地基本法に定められた所有権、建設権等が土地等における権利と認められることとなった。

しかし、第2編「物権」には各権利の内容だけではなく、所有権移転等に関する規定もあり、土地基本法によってこれらの規定がどこまで廃止されたのか法文上明らかでない。例えば、民法第2編「物権」の所有権移転に関する規定は廃止されておらず、土地基本法で定められた建設権の移転に関して民法の関連規定が適用されるかが問題となる。

民法の所有権移転に関する規定は次のとおりである。

民法1459条⁹⁰ 売り渡された物品の所有権は、民法612条、同613条及び同616条に従い、引渡しが行われた後でなければ買受人に移転しない。

民法616条⁹¹ 不動産の引渡し又は譲渡については、同法620条に規定する方法による証書の公示によって行われる。

民法620条 先の3条に記載の規定により、引き渡すべき不動産の管轄地の抵当権登記所に公正証書又は裁判所による判決の認証された完全な謄本を送達し、この謄本を備え付けの登記簿に記載することによりその公示を行うものとされる。

これらの規定によれば、建設権はその譲渡が登記所で登記されたときに移転すると理解し得る。

一方、土地基本法、「土地登記に関する政令1997年24号⁹²」(以下「1997年土地登記政令」という。)及び2021年土地登記政令には、登記を権利移転の効力発生要件とする規定はなく、「土地登記に関する政令1997年24号の施行規則に関する国土担当国務大臣／国土庁長官令

⁸⁹ 土地基本法前文
「(前略)廃止
(1-3略)

4土地、水及びその中に含まれる天然資源に関する限りにおいてインドネシア民法第2編。ただし、本法施行時点で有効な抵当権についてはこの限りではない。」

⁹⁰ 民法第3編「債権関係」第5章「売買」に規定

⁹¹ 民法616条及び同620条は、民法第2編「物権」第3章「所有権」に規定

⁹² 2021年土地登記政令より改正

1997年3号の改正に関する国土空間整備大臣／国土庁長官令2012年8号⁹³」の付属書類で定められている土地売買公正証書（A J B）書式では「土地売買公正証書の日付で権利が移転する。」旨明確に記載されている⁹⁴。この考え方によれば、インドネシア民法第2編「物権」に規定されている所有権移転に関する規定は廃止されており、公正証書締結時に建設権は買主に移転すると解される。

この論点について、実務では公正証書締結時に建設権が買主に移転するという考えを採用する人が多い。もっとも、インドネシアの現地弁護士が国土庁（B P N）に電話で照会をしたところ、登記時に建設権が移転するという回答がなされたということであり、現在定説はない。

(2) 改善策

ア 日本の方策の導入

新旧対照表の作成、改正内容を溶け込ませた規定の公開、法令における適用範囲の明示等、法令の改正・廃止範囲を明確にするための日本の方策をインドネシアにおいて導入することを検討することが望ましい。

イ 法律と施行規則の同時施行

法律と施行規則の同時施行については後記第6のとおりであるが、旧法の施行規則について「改正後の法律の規定に抵触しない限り依然として有効である。」と定める必要がある理由は、改正後の法律とその施行規則が同時に施行されないために法の空洞化を避ける趣旨であるから、改正後の法令とその施行規則を同時に施行できれば、当該規定を設ける必要はないと思われる。この点においても、法律と施行規則の同時施行を検討することが望ましい。

ウ 有効な条文の提示

仮に、旧法の施行規則について、「改正後の法律の規定に抵触しない限り依然として有効である。」と定める場合には、改正後も有効な条文を一つ一つ適示することが望ましい。そのためにも、該当する条文の有無を精査するチームの設置、該当する条文を検索できる法令検索システム等の仕組みを導入することが考えられる。

2 一般法・特別法の明確性

(1) インドネシアの問題点

インドネシアにおいても、特別法優先の原則を規定によって明記している場合もある⁹⁵ものの、日本の実務家は、インドネシアの一般法・特別法の関係が不明確であると感じる事例に直面してきた。以下、日本の実務家のヒアリングにおいて挙げ

⁹³ 国土空間整備大臣／国土庁長官令2021年16号より改正

⁹⁴ 土地売買公正証書書式 1条「本日より、この証書に記載された売買目的物は第二当事者の所有物となり…（略）」

⁹⁵ 「法制執務Q&A中央編」問63参照

られた事例を紹介する。

ア 建設事業体認証の所持義務違反に対する行政処分の事例

建設事業体認証の所持義務違反に対して、下記のように2つの政令で行政処分の内容が異なり、どちらが適用されるか不明である⁹⁶。

リスクベースの事業許認可実施に関する政令2021年5号	建設業法の施行規則に関する政令2020年22号 ⁹⁷
419条1項 公共事業分野の政府業務を運営する大臣は、建設事業体認証 ⁹⁸ の所持義務を果たさない建設サービス事業体に対して、書面による警告及び過料の行政処分を科す	156条1項 大臣は、41条1項に記載する通りの事業体認定証（訳注：建設サービス事業体が所有を義務付けられている事業体認定証）を所持しない外国建設サービス事業体駐在員事務所及び資本提携により設立されたインドネシア法人格を所持する外国事業体に対して、建設サービス活動の一時停止及び過料の処分を科す
同3項 建設サービス事業体が上記1項に記載する通りの書面による警告及び罰金の行政処分を受けてから30日以内に義務を果たさない場合、当該義務が履行されるまで事業活動の一時停止処分が科せられる	同3項 上記1項に記載する通りの建設サービス活動の一時停止及び罰金処分を受けてから30稼働日以内に、外国建設サービス事業体駐在員事務所及び資本提携により設立されたインドネシア法人格を所持する外国事業体が事業体認定証を所持しない、又は罰金を納めない場合、ブラックリストへの掲載処分を科す

イ 外資のディストリビューター業者に関する事例

日系企業が日本又はインドネシアで製造した製品をインドネシア国内で卸して小売業者に販売するというディストリビューター業を行う場合に、直接小売業者に販売できるか、それとも内資のディストリビューター業者を介在させなければいけないのかという論点がある。

「物品のディストリビューションの一般規制に関する商業大臣令2016年22号を改正する商業大臣令2019年66号」によれば、外資内資問わずディストリビューター業者は直接小売業者に物品を販売することができるように読める⁹⁹。

一方、商業大臣令2021年24号によれば、外資のディストリビューター業

⁹⁶ 筆者は、本事例を、一般法と外資を対象とする特別法の関係として分類

⁹⁷ 政令2021年14号により改正

⁹⁸ Sertifikat Badan Usaha (SBU) konstruksi

⁹⁹ 商業大臣令2019年66号6条1項a

「ディストリビューターは製造業者、サブディストリビューター、卸売業者、問屋、及び／又は小売業者に対してのみ流通が可能である。」

者がインドネシア国内でディストリビューター業を行う場合には、直接ディストリビューター業者から小売業者に対して販売することが認められておらず、その間に内資企業を介在させなければならない¹⁰⁰。

実務上は、外資のディストリビューター業者も直接小売業者に製品を販売しているようであるが、商業大臣令2021年24号の規定を遵守しようとする内資のディストリビューター業者を介在させなければならず負担となる。

一般法と外資に関する特別法と考えると、外資にのみ重い規制を課すこともあり得ると思えるが、この点が法令上からは不明確であり分かりにくい。

ウ マルチファイナンス会社がクレジットカード業を営む場合の外資議決権比率の上限に関する事例

一般的なクレジットカード業に対する規制としてインドネシア中央銀行規則があり、「カードを用いた支払手段活動の実施に関するインドネシア中央銀行規則2009年11号」¹⁰¹によれば、クレジットカード業は銀行又はノンバンクが行うことができ¹⁰²、「支払サービス提供者に関するインドネシア中央銀行規則2021年23号」によれば、外資出資比率の上限は85%¹⁰³であり、外資議決権比率の上限は49%¹⁰⁴である。

一方、ノンバンクの中にリース業等を行うマルチファイナンス会社というカテゴリーがあり、マルチファイナンス会社もクレジットカード業を行うことができる¹⁰⁵。マルチファイナンス会社を監督している金融庁（OJK）規則によれば、

¹⁰⁰ 商業大臣令2021年24号4条1項

「3条1項cに規定の外資企業（訳注：ディストリビューターとして商業分野の事業を行う外資企業のこと）は、ディストリビューター、独占ディストリビューター、代理店又は総代理店として内資企業を指名しなければならない。」

¹⁰¹ 同銀行規則2012年14号により改正

¹⁰² インドネシア中央銀行規則2009年11号1条8号

「プリンシパルとは、書面の契約に基づく会員との協力によるカードを用いた支払手段取引において、カード発行会社（イシュー）及び／又は加盟店契約会社（アクワイアラ）としての役割を果たすシステム及び／又は会員間ネットワークの管理に責任を負う銀行又はノンバンク機関のことである。」

同2条1項

「プリンシパルとしての活動は銀行又はノンバンク機関が実施することが可能である。」

¹⁰³ インドネシア中央銀行規則2021年23号1条4号

「支払サービス提供者とは、サービス利用者に対する支払取引の支援を行うためのサービスを提供する銀行又はノンバンク機関のことであり、以後PJBと略称する。」

同19条

「(1) 支払サービス提供者候補者の保有の形の制度面は、株式保有率及び保有構成から構成される。

(2) 1項に規定の保有の形の制度面は、ノンバンク機関形式の支払サービス提供者候補者の場合、下記の通り条件を定める。

a 下記の者により保有される株式の保有構成は15%以上である。

1 インドネシア国民、及び／又は

2 インドネシア法人」

¹⁰⁴ インドネシア中央銀行規則2021年23号20条1項

「ノンバンク機関形式の支払サービス提供者候補者の支配の形の制度面は、下記の通り条件を定める。

a 国内側、すなわち下記の者により保有される議決権付株式の保有構成は51%以上である。

1 インドネシア国民、及び／又は

2 インドネシア法人」

¹⁰⁵ 「ファイナンス会社事業実施に関する金融庁規則2018年35号（同金融庁規則2022年7号により改正）」4条3項

「2条1項（訳注：ファイナンス会社の事業活動）cに規定のマルチファイナンスは下記の方法で実施することが義務付けられる。

a （略）

b 分割払による購入

c 以下（略）」

同条注釈

「分割払による購入は、ファイナンス会社が発行するクレジットカードを用いて債務者が実施することが可能である。」

マルチファイナンス会社の外資出資比率の上限は８５％であり¹⁰⁶、外資議決権比率の上限については規定がないため、その上限は外資出資比率の上限と同じく８５％となる。

このように、マルチファイナンス会社がクレジットカード業を営む場合の外資議決権比率の上限について、インドネシア中央銀行規則と金融庁規則で矛盾があるように思われる。

実務上、マルチファイナンス会社がクレジットカード業を行う場合、外資出資比率及び外資議決権比率の上限はいずれも８５％と認識されている¹⁰⁷。

支払サービス提供者に関するインドネシア中央銀行規則２０２１年２３号	ファイナンス会社及びシャリアファイナンス会社の事業許認可及び組織に関する金融庁規則２０２０年４７号
・ 外資出資比率の上限：８５％ ・ 外資議決権比率の上限：４９％	・ 外資出資比率の上限：８５％ ・ 外資議決権比率の上限について規定なし→上限８５％

(2) 改善策

インドネシアにおいても、特別法優先の原則を規定によって明記している場合もあるものの、法令案を起草する際にはこの点を留意されたい。

また、法制執務担当者に対する研修等において、この点を指導することも重要である。

3 法令の文言の明確性

(1) 使用される用語

ア インドネシアの問題点

(ア) インドネシアの現状

インドネシア憲法２８Ｄ条１項¹⁰⁸は、何人にも公正な法による確実性を求める権利を保障する。そのため、法令が明確であることは憲法上の要請であり、法的不確実性を理由として違憲判決や合憲限定解釈の判決が言い渡されている¹⁰⁹。

¹⁰⁶ 「ファイナンス会社及びシャリアファイナンス会社の事業許認可及び組織に関する金融庁規則２０２０年４７号」１条１項１号
「会社とはファイナンス会社及びシャリアファイナンス会社をいう。」
同規則９条１項

「直接間接を問わず、会社における外資保有率は会社の払込資本金の８５％を超えることが禁じられる。」

¹⁰⁷ 筆者は、本事例を、金融庁規則２０２０年４７号によってマルチファイナンス会社に特別の規制を課した事例として分類

¹⁰⁸ インドネシア憲法２８Ｄ条１項

「何人も、公正な法による承認、保障、保護及び確実性を求め、かつ、法の前での平等な取扱いを求める権利を有する。」

¹⁰⁹ 例えば、「検察庁に関する法律２００４年１６号２２条１項ｄ」において、検事総長の退官事由につき「任期終了」と規定しているところ、憲法裁判所は、「任期終了」という文言では明確といえず、法的不確実性をもたらすものであると判断し、合憲限定解釈の判決を言い渡している。憲法裁判所判決 PUTUSAN Nomor 49/PUU-VIII/2010

また、インドネシアにおいても、日本のように担当省庁によるガイドラインが発出されることがある。しかし、インドネシアでは日本と異なり、同じ内容について別の文言が用いられることがある。例えば、条例作成計画について、法律 2011 年 12 号では「地方立法計画 (Program Legislasi Daerah)」という用語が用いられるのに対し、「地方政府に関する法律 2014 年 23 号¹¹⁰⁾」では「条例制定計画 (Program Pembentukan Perda)」という用語が用いられている¹¹¹⁾。

(イ) 日本の実務家が直面した法令の改正・廃止範囲に関する事例

日本の実務家のヒアリングにより、日本の実務家は、インドネシアの法令の用語が不明確である事例に直面してきたことが判明した。以下、事例を紹介する。

㊦会社法の「支配権」が不明確

インドネシアでは会社の支配権の移転を伴う株式譲渡は買収に該当¹¹²⁾し、株式会社に関する法律 2007 年 40 号¹¹³⁾ (以下「会社法」という)。において、新聞公告を出す、社内で従業員に通知する等の手続が求められている¹¹⁴⁾ものの、会社法では支配権が定義されていない。資本市場法 1995 年 8 号に規定されている支配権の定義¹¹⁵⁾を参照して会社法上の支配権について理解しているが、会社法上で上記の新聞公告等の手続を規定するのであれば、会社法上に支配権に関する定義規定を設けてもらいたい。

㊧建設権の延長・更新の順番及び回数が不明確

インドネシアの建設権 (HGB) について、2021 年土地登記政令において、「国有地及び管理権地の建設権は、最長 30 年間の供与、最長 20 年間の延長及び最長 30 年間の更新がなされる。」と規定されている¹¹⁶⁾。

この規定からは、先に 20 年延長し、その後 30 年更新するようにも解釈できる。また、上記の規定上は、延長及び更新とも 1 回のみ認められ、建設権の最長有効期間は 80 年とも解釈でき、文献等でもその旨記載しているものが見受けられる。

一方、建設権の延長は何回でも可能であるとの見解もあり、当職¹¹⁷⁾が所属す

¹¹⁰⁾ 2020 年雇用創出法等により改正

¹¹¹⁾ この用語の違いについては、法規総局と JICA が共同で実施している地方セミナーにおいて、地方の起草・審査担当者から必ずといっていい頻度で質問される事項である。

¹¹²⁾ 会社法 1 条 11 号

「買収 (Pengambilalihan) とは、当該会社の支配権の移転を伴う会社株式の譲渡を行うための法人又は個人が行う法的行為のことである。」

¹¹³⁾ 2020 年雇用創出法により改正

¹¹⁴⁾ 会社法 127 条 2 項

「新設合併、吸収合併又は分割を行う会社の取締役は、株主総会招集 30 日前までに、1 紙以上の新聞に案の概要を公表し、新設合併、吸収合併、買収又は分割を行う予定の会社の社員に対し書面で公表する義務を負う。」

¹¹⁵⁾ 資本市場法注釈 1 条 d 号

「本号における「支配権」とは、直接間接を問わず何らかの方法をもって会社の経営及び／又は政策を決定するための能力のことである。当該企業を直接支配する者との関係の例は下記の通りである (以下略)。」

¹¹⁶⁾ 2021 年土地登記政令 37 条 1 項

¹¹⁷⁾ ヒアリング対象者

る法律事務所が確認した複数の土地公証人もかかる見解によっている。

法令上は建設権の延長回数が明記されておらず、また、更新の前に延長しなければいけないとも明記されていないため、実務上混乱が生じている例といえる。

㊥インドネシア語と英語の優先関係が不明確

「国旗、国語、国章及び国歌に関する法律 2009 年 24 号」（以下「言語法」という。）において、インドネシア人又はインドネシアの機関を当事者とする契約書はインドネシア語で作成されることが義務付けられている¹¹⁸。

また、契約書に外国当事者を関与させる場合は、インドネシア語に加えて当該外国語及び／又は英語でも記述され¹¹⁹、「言語の利用に関する大統領令 2019 年 63 号」によれば、当該外国語又は英語とインドネシア語に相違がある場合、使用される言語は契約書で合意された言語となる¹²⁰。

一方、言語法及び言語の利用に関する大統領令には、「契約当事者双方がインドネシア人又はインドネシア法人の場合にインドネシア語を優先しなければいけない。」旨明文上規定されていないため、その場合にインドネシア語ではなく英語を優先できるかが問題となる。この点、法律事務所でも見解が異なる。比較的大手の法律事務所の顧客は外国企業が多いと思われるが、そのような大手法律事務所の中でも英語を優先させることを許容しておらず、インドネシア語を優先させるべきと解釈する事務所があり、実務で解釈が分かれているところである。

㊦国内・国外に関する表現が不明確

「商業分野に関する政令 2021 年 29 号」35 条は、以下のとおり規定する。

- (1) 国内の製造業者（Produsen Di Dalam Negeri）は、小売業者へ製品を販売する上で、ディストリビューション事業者をディストリビューターもしくは代理店（エージェント）として指名することができる。
- (2) 上記 1 項の意図する国内の製造業者以外の製造業者（Selain Produsen Di Dalam Negeri）は、小売業者へ製品を販売する上で、ディストリビューション事業者をディストリビューターもしくは代理店と

¹¹⁸ 言語法 31 条 1 項

「インドネシア語は国家機関、インドネシア共和国政府機関、インドネシア民間機関又はインドネシア人を関与させる覚書又は契約の中で利用が義務付けられる。」

¹¹⁹ 言語法 31 条 2 項

「1 項に規定の覚書又は契約は外国側を関与させる場合、当該外国側の国語及び／又は英語でも記述される。」

¹²⁰ 「言語の利用に関する大統領令 2019 年 63 号」26 条 3 項及び 4 項

「(3) 2 項に規定（訳注：外国側が関与する覚書又は契約）の外国側の国語及び／又は英語は、外国側との覚書又は契約の理解を一致させるためのインドネシア語の相当語又は翻訳として利用される。」

(4) 3 項に規定の相当語又は翻訳の解釈の相違がある場合、利用される言語は覚書又は契約の中で合意した言語である。」

して指名しなければならない。

1 項の「国内の製造業者」とは、外資企業も含むインドネシア国内の製造業者であり、2 項の「国内の製造業者以外の製造業者」とは、インドネシア国内の製造業者以外の製造業者である。

しかし、「国内の製造業者」を「内資製造業者」と読み違える可能性もある。そのように読み違えると、2 項の「国内の製造業者以外の製造業者」を「外資製造業者」と読み違える向きも多いと推察される。

また、Nasional というように大文字で始まる場合は「国営企業」と訳される場合もあるが、小文字で始まる場合は「国内の」という意味になる。この「国内の」という意味についても、インドネシア国内の外資企業を含む場合もあれば、内資 100 % の企業に限っている場合もあり、いずれであるかを考える必要がある。

これらの文言は、当該法令の適用範囲を不明確にしている文言であり、会社に関連する法令でこれらの文言が多々使用されている。そして、関係省庁の担当者レベルが適用範囲に外資企業を含むかどうか等判断してしまっている。

㊦ 定義規定が曖昧

インドネシアの法令は全体的な作りこみが甘いという印象がある。基本的なドラフティング能力を十分に有していない結果、例えば、定義規定に、「A は B である。」、「B は A である。」とトートロジーになっている規定があるなど、定義規定が定義規定の体をなしていない法令をよく目にする。その結果、その法令を解釈しようとしても正しい解釈ができず、適用の射程がクリアでないという法令を見かける。それにより、行政の解釈に委ねられる範囲が広くなり、実務家としては、行政の解釈に基づいてアドバイスせざるを得ず、これは法律の予見可能性を低くしている要因の 1 つであると思われる。10 年以上前からインドネシアの法令を見ている¹²¹が、今に至っても上記のような法令を目の当たりにするので、定義規定の作り方、規定の構造、ドラフティングの仕方等から教育することが望まれる。

イ 改善策

(ア) 研修での講義

憲法上法的確実性が要求されている点を踏まえ、ドラフターの研修において、用語の使用方法等について講義する必要がある。その際は、下記で作成を提案している執務資料を用いることも有益である。

(イ) 執務資料作成

これまで法的確実性が認められないとして違憲判決又は合憲限定解釈の判決

¹²¹ ヒアリング対象者

が言い渡された用語等を取りまとめた執務資料を作成して起草・審査担当者に共有することにより、起草・審査担当者の法的確実性に関する知識が増え、能力向上に寄与すると思われる。

文言の解釈が問題となっている法令の逐条解説、ガイドライン等の執務資料を作成することも用語の統一的な利用に資すると思われる。

(2) 使用される言語

ア インドネシアの実情

インドネシアにおいては、オランダ占領時代に制定されたオランダ語の法律のうち現在も有効なものがあり、例えば私法の基本法である民法は未だオランダ語で規定され、しかも公的なインドネシア語及び英語の翻訳は存在しない。法律は国民の権利に大きな影響を及ぼすものであるにもかかわらず、母国語で制定されておらず、かつ、公的な母国語の翻訳がないことにより、国民が一義的に法律の内容を理解することができず、また、曖昧な解釈とならざるを得ない場合がある。そのため、これらの法律が法的確実性を充足しているとは言い難いと思われる。

イ 改善策

オランダ語で制定されている法律について、可及的速やかに改正、または公的に翻訳をする必要がある。規定数が膨大な法律については、まずは範囲を決めるなどして段階的に翻訳をするなどの手法も採り得る。例えば、不法行為の使用者責任、工作物責任、物権の移転時期、契約関係等ビジネスで重要な内容だけでも公式に翻訳して公開することが望ましい。

第6 法令の施行日

1 インドネシアの問題点

(1) インドネシアの現状

インドネシアにおいては、「法令は、当該の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。」¹²²と規定されており、公布日と施行日が同日である場合が多いようである。法律の施行日経過後に施行規則が作成・施行されるのが通常であり、法律の施行日と施行規則の施行日が異なるため、法令の解釈の不整合、施行規則と地方法令の不整合が生じる可能性がある¹²³。

(2) 日本の実務家が直面した施行日に関する事例

日本の実務家のヒアリングにより、日本の実務家は、インドネシアの施行規則が施行されない事例に直面してきたことが判明した。以下、事例を紹介する。

¹²² 法律2011年12号87条

¹²³ Eko Prasjo 氏もヒアリングにおいて、「法律が改正されてもその指針となる下位法令が施行されないために地方政府が動けず、空洞化のようなことが生じてしまう。例えば、法律において『2年以内に施行規則を制定する。』と定めてもその期間内に施行規則が制定されないことがある。そのため、地方で条例を先に制定するが、その後に施行規則が制定されて条例と施行規則が矛盾するということが起きてしまう。投資の競争力の観点でこれは大きな問題であり、法の確実性が図れず、投資は様子見となってしまう。」と指摘した。

ア 会社分割に関する施行規則が未制定

会社法第8章には会社分割について規定があり、同法136条に「分割に関する詳細規定は政令で定める。」旨規定されているが、未だに政令が制定されていない。

インドネシアでは、企業買収の際は株を購入する手法が一般的に採られる。合併制度も多少利用されるが、会社分割はほとんど利用されていない。日本では最近非常に活発に会社分割が利用されているため、日系企業としては会社分割を利用したい場面もある。しかし、インドネシアでは会社分割は利用されていないため、日本企業も会社分割を利用することができず不便を感じているという声は聞くところである。会社分割が利用されない理由の1つに施行規則の未制定もあると思われる。

イ 建設業法に関する施行規則が未制定

建設業法37条1項に、「全ての建設サービス事業体は持続的事業開発を実施しなければならない。」と規定され、同37条4項に、「1項に規定の持続的事業開発に関する詳細規定は大臣令で定める。」と規定されているものの未制定であり、持続的事業開発の内容が不明である。

また、建設業法68条1項及び同条2項には、建設作業員の分類及び資格に関する規定があり、同条4項に「1項及び2項に規定の建設作業員の分類及び資格に関する詳細規定は大臣令で定める。」と規定されているものの未制定である。

2 改善策

(1) 法律と施行規則の同時施行

法律2011年12号87条の規定上は、法令の公布日と施行日を別日に設定することは可能であり、公布日と施行日を別日に設定している法令も実際に見受けられるため、インドネシアにおいて、法律を先に公布し、その後、法律と施行規則を同時に施行することは可能なように思われる。

したがって、現状において法律の施行日後に施行規則が作成・施行されるのが通常であるものの、法律と施行規則を同時に施行するようにすることが望ましい。

例えば、1つの法律を取り上げ、その法律の施行規則についてのみ、法律と施行規則を同時施行することを試行するなどし、その有益性を実感してもらうのも改善の第一歩として検討する余地がある。

(2) 未制定の施行規則の制定

法令分野の政策の策定及び任務を所掌する法規総局¹²⁴と法令の評価を担当している法務人権省国家法開発庁とが連携し、未だ制定されていない施行規則を特定し、必要があるものをできる限り速やかに制定することも必要である。「法改革加速化

¹²⁴ 「法務人権省の組織及び業務手順に関する法務人権大臣令2021年41号」78条

優先課題に関する提言」においても、「まだ制定されていない法律の施行規則を特定する」ことが提言として掲げられている¹²⁵。

また、施行規則が制定されないという実情に対しては、法律で「〇〇については施行規則で定める。」と規定されている以上これを規定しないことが法律違反であるという自覚を起草・審査担当者にもってもらうことも重要である。

第7 おわりに

以上のとおり、日本とインドネシアの双方の視点から、法令の起草・審査の問題点を分析して法令の不整合の原因を特定し、その改善策を私見として提示した。インドネシアの法制執務を批判するものではなく、その改善・発展を目的とするものであることをご理解いただきたい。

これまで検討してきたとおり、法令の不整合は法規総局だけで解決できる問題ではないものの、ドラフターを始めとする起草・審査担当者の能力向上によって改善できる範囲も多いと思われる。

この場を借りて本稿作成に協力していただいた皆様に心より感謝の意を表したい。本稿がインドネシアの法制執務の発展にとって少しでも意義があるものになれば幸いである。

¹²⁵ 「4.2 短期的な提言」Ⅱガバナンス－11（83頁）

なお、国民代表議会のJDIH（Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum, 法文書情報データネットワーク）のウェブサイト の法令検索機能において1つの法律を検索すると、その法律につき既に施行された施行規則が一覧で表示されることもあり、施行規則を把握する際に有益である。

日本の実務家に対するヒアリング

番号	ヒアリング対象者	ヒアリング実施日
1	日本貿易振興機構（JETRO）ジャカルタ事務所 ・松田明恭 同事務所次長（経済産業省から出向） ・佐々木新平 同事務所シニアディレクター（財務省から出向）	2022年6月22日
2	日本商工会議所ジャカルタ事務所 ・小倉政則 同事務所事務局長	2022年7月5日
3	長島・大野・常松法律事務所シンガポール・オフィス ・福井信雄弁護士	2022年6月27日
4	TMI 総合法律事務所（Frans&Setiawan Law Office 出向） ・齋藤英輔弁護士	2022年7月15日
5	西村あさひ法律事務所 ・宇野伸太郎弁護士 ・町田憲昭弁護士 ・我妻由香莉弁護士	2022年9月1日
6	アンダーソン・毛利・友常 法律事務所 外国法共同事業 （H & A Partners 法律事務所と提携） ・池田孝宏弁護士	2022年9月9日
7	GIT 法律事務所（日本）/LOKA Law Office（インドネシア） ・平石努弁護士	2022年9月14日
8	許認可支援強化事業支援コンサルタント ・高岡容子氏 ・加来文子氏 インドネシア投資省投資促進政策アドバイザー（JICA 専門家） ・本間久美子氏	2022年6月29日
9	インドネシア法務人権省知的財産総局派遣（JICA 専門家） ・西山智宏氏（特許庁出身） インドネシア最高裁判所派遣（JICA 専門家） ・西尾信員氏（裁判官出身）	2022年8月4日
10	スラウェシ地域開発政策アドバイザー（JICA 専門家） ・新谷直之氏	2023年2月17日

(肩書はヒアリング実施日当時)

インドネシアの有識者に対するヒアリング

番号	ヒアリング対象者	ヒアリング実施日
1	インドネシア大学法学部長（eCLIS.idの説明時間のみ同席） Dr. Edmon Makarim, S. Kom., SH., LL. M. インドネシア大学法学部副部長 Parulian Paidi Aritonang, SH, LL.M., MPP. （九州大学修士課程、東京大学博士課程） Prof. MR Andri Gunawan Wibisana, SH, LL.M., Ph.D. インドネシア大学ジョコストノ研究センター共同部長 Rosewitha Irawaty	2022年10月12日
2	国家官僚制度改革推進委員会事務局長・インドネシア大学行政科学部 教授（公共政策・政治学・行政改革） Prof.Dr.Eko Prasajo, Mag.rer.publ.	2022年10月13日
3	インドネシア大学法学部講師 Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.	2022年10月14日

インドネシアの関係機関に対するヒアリング

番号	ヒアリング対象者	ヒアリング実施日
1	法務人権省法務人権人材開発庁	2022年11月1日
2	法務人権省国家法開発庁	2022年12月9日
3	国家開発計画省 / 国家開発計画庁法務局	2022年12月13日
4	内務省法務局	2022年12月14日

法規総局に対するヒアリング

番号	ヒアリング対象者	ヒアリング実施日
1	整合性第一局	2022年10月26日
2	条例立案支援・ドラフター育成局	2022年11月9日 同月22日
3	起草局	2022年11月28日